

석사학위논문

제주도문화재 보존과 활용이 지역발전에
미치는영향에 관한 연구

지도교수 고 창 훈

제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

현 을 생

2001. 12

제주도문화재 보존과 활용이 지역발전에 미치는 영향에 관한 연구

지도교수 고 창 훈

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2001년 12월

제주대학교 행정대학원 일반행정전공

제출자 현 을 생

현을생의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2001년 12월

심 사 위 원 인

위 원 인

위 원 인

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구 범위와 방법	2
제2장 제주 문화재와 지역발전	4
제1절 문화재와 지역발전의 관련성	4
제2절 제주 문화의 원류와 형성	5
1. 문화의 개념	5
2. 제주문화의 원류	7
3. 제주문화의 형성	14
제3절 문화재의 유형 및 제주 문화재의 조사	19
1. 문화재의 유형	19
2. 제주 문화재의 조사	22
제4절 연구 분석의 틀	24
제3장 지역 개발에 따른 문화재의 활용	26
제1절 법률적 관계성 검토	26
제2절 문화재 보존과 관리	27
1. 문화재 자원의 보존과 활용	27
2. 문화재 자원의 관리	29
제3절 지역 개발과 문화재 활용	42
1. 도시개발 정책	42
2. 지역발전 정책	48
제4장 문화재의 보존과 활용사례 및 정책제안	60
제1절 매장문화재 발굴과 보존	60
제2절 문화재의 보존과 활용방안	70
1. 문화환경의 개선	70

2. 문화재 보존 재정의 확보	71
3. 문화재 보존 의식의 전환	73
제3절 문화재 보존과 지역발전에 따른 정책적 제안	75
제5장 결 론	83
<참고문헌>	86
SUMMARY	89
<부록1> 관련법규	93
<부록2> 제주도의 문화재 현황	98

表 目 次

<표1> 세계 관광 성장 추세	52
<표2> 제주방문 관광객 연도별 통계	54
<표3> 제주방문 외국인 관광객 국적별 통계	55
<표4> 제주도 문화재 지정현황	61
<표5> 발굴매장문화재 지정현황	63
<표6> 제주의 동굴집자리	65
<표7> 1994년에 수립하여 추진 중인 개발계획상 지정 문화재의 관광자원화 방안	79

제1장 서론

제1절 연구 목적

제주도는 한반도 남쪽바다를 한 가운데 두고 한국 본토, 일본, 중국, 몽고와 역사 및 지리적으로 밀접하게 연계된 문화적 특성을 가지고 있다. 특히 섬이란 특수한 지정학적 특성을 가지고 있으면서도 대륙적 특성을 지닌 독립적인 문화권을 형성하고 있다. 이러한 독특한 문화는 학술적으로 매우 중요하고 발굴 및 보존의 가치가 크며, 최근에 와서 특정지역의 문화도 문화전략을 통한 지역개발 및 관광자원으로 중요성을 인식하고 있으며 새로운 관광 패러다임으로 부각되고 있다.

그러나 그 중요성에 비해 그 동안 제주도 문화와 유적에 대한 관심은 다른 지역에 비해 발굴이나 연구에 대한 노력이 매우 미흡하게 이루어져 왔다. 그 이유는 제주도가 지정학적으로 한반도와 100km이상 떨어진 섬이라는 점과 이로 인한 인문적, 학술적 가치에 대한 중요성을 인정받지 못하여 왔고, 도내 유적에 대한 전문가 집단과 대학의 전문학자들의 노력이 미흡했기 때문이다. 문화유적에 대한 관심과 중요성이 인정되고 본격적이고 지속적 유적발굴에 대한 활동이 시작된 것은 1984년 이후의 일이다. 이렇게 미천한 발굴역사가 제주도의 발굴된 문화재가 타 지역에 비해 지극히 빈약한 결과를 나타내고 있는 것이다.

제주도에서 문화로서 관광이란 이름으로 알려지기 시작한 것은 무속 정도이다. 무속과 생활문화 연구는 현용준, 김영돈 등 민속학자 등과 인류학을 전공한 송석범에 의해 알려지기 시작했다. 그러나 이때는 본격적인 발굴조사가 아니고 간단한 시굴과 지표조사를 통하여 무문토기와 고인돌을 중심으로 이루어졌을 뿐이다. 그러나 21세기 경쟁력 있는 지역 발전을 위해서는 도시의 환경과 문화가 중시되고 있어 문화재의 발굴은 도시의 색깔을 정하는데 가장 중요한 역할을 하고 있다. 문화재를 발굴하고 발굴된 유적지를 학술적으로 규명하여 제주의 특성을 밝히는 것 자체가 지역의 정체성을 규정하는 것이고, 제주의 정체성에 대한 독특한 이미지 형성 및 활용이 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 중요한 원천이 될 수 있

다는 것이다. 특히 제주지역의 가장 중요한 전략산업으로 삼고 있는 관광산업에서 문화관광에도 눈을 돌려야 하는 중요한 시점이다.

이 논문은 문화정책을 포괄적으로 관찰하기보다는 도시개발과정에서 소멸되기 쉽고 또 소멸되고 있는 역사유물과 매장문화재에 대한 정책을 살펴보고 그것이 지역 발전정책에 미칠 영향을 고찰하려 한 것이다. 즉 문화재 관련 법령과 제도를 고찰하고 1945년 광복 후 어느 정도 정부정책이 체계화되고 문화재를 보존하려는 정책이 수립되어 시행하는 과정에서 발생한 매장문화재의 발굴과 보존 및 관리 그리고 관광자원으로서 활용 등의 사례 및 지역발전에 대한 정책적 대안을 제시하는 일은 매우 중요한 일이다. 따라서 일련의 문화재행정은 문화재 자체의 보존과 관리란 측면을 넘어 시민의 문화적 정서와 유적 문화를 지역발전전략 자원으로 활용해야 할 필요성이 있다.

이 연구의 목적은 제주지역에 숨겨지거나 훼손되어가고 있는 문화재를 발굴 및 보존실태 그리고 활용사례를 분석하여 지역의 문화유산을 통해 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 문화재정책이 21세기 제주 지역발전전략에 미치는 영향과 세계화 및 지방화시대에 제주지역의 경쟁력 강화를 위한 정책을 제안하고자 한다.

제2절 연구 범위와 방법

제주도의 문화재가 다른 어느 지역이나 국가에 비교해도 뒤떨어짐이 없는 훌륭하고 독특한 특성을 가지고 있음은 최근 문화유적 발굴 결과를 가지고 제시하고 있다. 로마·이집트·중국은 그들의 조상들이 만든 거대한 세계적 문화유산을 활용하여 관광객을 유치하여 그 수입이 국가적 경제기반이 되고 있다. 이들 국가의 관광산업의 요체는 철저한 차별성에 두고 있다. 따라서 이 연구는 제주도의 광범위한 문화재 중에서도 매장문화재를 중심으로 문화재가 갖고 있는 우수성과 차별성에 대해서 문헌조사를 토대로 사학자, 전문가 등 면담 및 매장문화재를 실제 발굴했던 실증적 자료를 고찰하고 문화재의 보존 및 활용사례를 분석을 통하

여 지역발전전략을 제시한다. 이러한 분석은 문화재 보호관련 법률과 개발관련법과의 관계성 및 상충적 면을 검토하고, 문화재 발굴 및 보존 관리실태와 그 활용 사례를 분석하여 지역발전 및 관광산업에 하나의 중요한 자원으로 가치 부여할 수 있는지를 분석한다.

그리고 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

제2장은 문화재와 지역발전의 관련성, 제주문화의 원류와 형성과정을 고찰하여 제주문화가 고유의 독특성을 밝힌다.

제3장은 문화재의 보존과 관리에 대한 법률적 관계성 및 지역개발정책과 활용을 역사적으로 고찰한다.

제4장은 매장문화재의 발굴과 보존현황을 살펴보고, 제주목관아지 및 삼양동 선사유적지의 발굴과 복원사례를 분석하며, 또한 문화재 보존과 활용 사례 및 방안을 제시함과 더불어 문화재 보존과 지역발전방향에 기초가 될 정책적 방안을 제시한다.

제2장 제주 문화재와 지역발전

제1절 문화재와 지역발전의 관련성

인류가 지구상에서 생활을 시작하면서 도구가 필요했다. 이 도구는 인간이 사는 지역과 시대, 자연환경에 따라 달리 하였기 때문에 이들 도구와 생활양식이 어느 일정시간이 지나면 오늘날 말하는 문화재라는 개념으로 불리어왔다. 이러한 인류의 문화유적이 현대문명 사회에서 각광을 받는 것은 현대문명이 안고 있는 문제의 타개방향을 제시할 가능성이 있기 때문이라고 보아진다.

급속히 인류가 구심력을 잃고 있는 인간사회와 여기에 가속을 주고있는 하이테크 기술에 의한 인간 소외현상은 현대문명의 심각한 병리현상으로 나타나고 있다. 물론 이 같은 현대문명의 난국을 문화재연구 특히 유적연구, 포괄적 문화연구로 특효약과 같은 해답을 얻을 수는 없을 것이다. 우리 나라도 서구적 합리주의, 인간중심주의, 과학기술 만능주의의 한계에 직면하고 있다. 이러한 때 고대 선인들의 지혜와 사상을 찾아내는 노력은 아주 중요한 일이다. 고대 선인들은 확실히 자연을 잘 알고 자연과 더불어 공생하는 생활의 지혜를 터득하고 있었을 것이다. 인류의 기술이 극치에 달해 과학기술로 모든 인류문제를 해결할 수 있는 21세기의 화두가 자연환경과 문화인 것은 현대문명의 심각한 어려움에서 탈출하려는 몸부림으로 보아야 한다. 이러한 고대인들의 지혜는 당시는 교통과 통신수단이 없었던 때라 지역마다 자연환경에 순응하고 조화를 이루는 생활양식으로 살아왔을 것이다. 그렇기 때문에 지역적 문화재는 그 지역의 자부심이자 지역을 빛내게 하는 문화적, 정신적 요소로 등장하고 있다.

지금 21세기를 문화의 세기라고 하는 것은 문화를 자본의 개념으로 인식하고 이를 지역사회 발전의 기반으로 삼으려는 강한 의도로 볼 수 있다. 여기서 지역의 각각 다른 정체성을 찾아내어 가장 지역적인 것이 가장 세계적인 자원이 될 수 있다는 문화 자본론이 대두될 수 있다. 이것은 문화재 정책의 본질일 수도 있다. 과학기술에 의한 상품은 더 이상 특성을 지닐 수 없게 되기 때문에 지역개

발의 축으로서의 문화재 정책이 절실하다고 할 수 있는 것이다.

21세기형 지역개발은 지금까지의 경제적 자본에서 문화적 자본으로, 특성 없이 균일화된 상품경제에서 지역특성을 가진 장소적 경제로, 과학기술에서 문화기술로, 변천해 가고 있으며 그렇게 되도록 업그레이드할 필요성이 있다고 본다. 지역 개발은 지금까지의 산업중심의 단일 체계에서 지역 문화와 환경 중심의 양 축 체계로의 변화가 요구되고 있다.

따라서 현재 일반 시민들에게서조차도 문화재에 대한 인식이 잘못되어져 사유 재산 침해라는 절대 부정적 생각이 지배적이지만 이집트 또는 고대 로마 문화유산을 잘 보존된 유럽의 예에서 보듯이 지역이 갖고 있는 문화재를 잘 보존하고 활용되어 진다면 굴뚝 없는 산업으로서 지역의 발전을 높일 수 있는 주된 자원이 될 것이다.

제2절 제주 문화의 원류와 형성

1. 문화의 개념

문화는 인류학의 가장 중요하고도 핵심적인 개념이다. 그러나 인류학자들 간에도 다양한 의미로 사용해 왔기 때문에 문화의 의미를 하나의 의미로 정의하지 못하고 있다.

다만 인류가 다른 동물과 구분할 수 있는 것은 문화를 소유하고 있다는 것에 대부분 인류학자들이 동의하고 있을 뿐이다. 이것이 인류학에서 문화가 가장 핵심적인 개념으로 간주되는 이유이다. 따라서 아래에서 인류학자들이 사용하고 있는 문화에 대한 속성과 개념에 대해 살펴보려고 한다.

우리는 일상생활에서 문화라는 용어를 가장 흔하게 쓰고 있다. 문화한국에서 문화국민, 문화인, 문화생활, 문화주택, 심지어 화장실문화, 자동차문화, 음식문화, 등 이루 셀 수 없을 정도로 문화라는 용어가 사용되고 있다. 이런 말들에는 교양, 취미, 교육, 습관 같은 것이 내포되어 있다. 또 한국문화, 독일문화, 아랍문화 등과 같이 매우 포괄적이고 사상적, 예술적, 종교적 특수성을 나타내기도 한다.

인류학자들은 이색적인 문화에 접하고 이를 연구하는 과정에서 문화란 인간의 모든 생활에 편재하고 있다는 사실을 간과하였다. 여기서 인류학자들은 문화란 삶의 유형(patterns of life) 혹은 생활양식(way of living) 그 자체라는 것을 알게 되었다. 이런 관점에서 문화는 사람의 사는 모습의 전부, 다시 말해서 지식, 믿음, 느낌, 가치관, 행위 규범 등 상징적이고 제도적인 것 뿐 아니라 기술, 연장, 의식주의 수단 등 물질적인 것을 다 포함하고 있다. 그러나 사람이 사는 모습을 개별적인 것을 의미하지는 않는다.

문화에 대한 정의는 학자에 따라 시대에 따라 견해를 달리하고 있음을 본다. 문화에 대한 가장 유명한 정의는 1871년 타일러(E. B. Tylor)가 말한 것이다. 그는 “문화란 지식, 신념, 예술, 도덕, 법, 관습과 더불어 그 사회의 성원들이 가지고 있는 습관과 모든 가능성을 포함하는 복합적인 총체이다”라고 했는데 이는 매우 광범위한 개념이다.¹⁾

즉 문화는 집단적이며 대중적인 인류생활을 말하며 반듯이 상당한 시일의 지속성이 있어야 한다. 또 문화는 평면적이 아니고 입체적인 것이며 반듯이 시간과 역사적인 발전과 진화를 더 보태야 한다. 또 초기의 사회학자나 인류학자들은 문화의 정의를 동굴의 벽화 또는 피라미드와 같은 물질적인 것들을 포함하였으나 오늘날의 사회학자들은 일반적으로 물질적인 것을 제외하고 모든 것에 대한 지식이 문화라고 말하고 있다.

문화의 기본적인 기능은 인간이 환경에 적응하며 환경이 도전에 대처하기 위해 만들어낸 생존 수단이라고 말할 수 있다. 인간은 단순히 생물학적 기능만으로 환경 속에서 생존을 누릴 수 있는 것은 아니다. 적극적으로 그에 대처하여 환경조건을 극복하고 인간생활에 유리하도록 바꿈으로서 종으로서 생존하려고 만들어낸 것이 문화의 기본적인 기능이라고 볼 수 있다. 그러나 문화를 자연과 대립하는 인간활동이라고 할 수 있으나 이를 엄밀히 말하면 문화는 환경에 적응하는 인간의 노력이기 때문에 하나의 문화는 그 문화를 만들어낸 자연환경을 이해하는 데서 출발하고 이해해야 한다.

1) 주형일, 『문화의 세계화』, 한울, 2000, P. 16

문화라는 용어는 영어의 culture, 독일어의 Kultur 라는 단어가 ‘기르다, 밭을 간다’라는 라틴어에서 유래된 것과 같이 인간이 자연을 다른 모습으로 바꿀 때 문화가 창조된다고 하였다. 사람의 손이 닿지 않은 것을 자연이라 하고 사람이 만든 것을 통틀어 문화라고 하지만 사람의 손이 안 미친 자연도 인간이 이용하는 자연을 구성하는 요건이라고 보면 자연환경은 사람이 손이 미치든 안 미치든 문화를 창조하는 핵심적 요소가 될 수밖에 없다고 보아야 한다.²⁾

2. 제주문화의 원류

제주도의 지질적 변천사는 제주도가 언제부터 만들어 졌을까 하는 것이다, 현재 제주도의 지형은 원형이 대체로 보존되어 있다. 이는 제주를 형성하고 있는 암석이 풍화작용이 덜 일어나고 있기 때문이다. 제주도는 강우량이 많은 데도 화산지형이 원형대로 지탱되고 있는 것은 제4기 이후의 것이라는 것을 말해주는 것이다. 제주도 전역에 분포되어 있는 기생화산 침식도를 조사해보면 대부분 수만 년 전에 분출된 것으로 나타나고 있다.³⁾

제주도에서 최근에 분출된 화산은 『新增東國輿地勝覽』 제주목조에 보면, 서기 1002년과 1007년에 제주에 2회의 화산이 분출한 것으로 기록되고 있다. 제주도가 형성된 과정은 크게 3단계로 보고 있다. 첫 단계는 해안지대 평평한 지역을 만든 용암대 형성단계이다. 이때는 현재 제주도 생활권을 형성하고 있는 해발 400m이하의 지역이다. 둘째는 한라산 형성단계이다. 섬 중심부에 해발 2000m에 달하는 한라산이 만들어진 단계이다. 셋째는 기생화산 형성단계이다. 이 단계에 제주도의 으뜸이라는 수백 개의 기생화산이 만들어졌다. 이 같은 3단계의 구분은 제주도가 바다위로 올라온 다음의 단계인 신생대 제4기 이후의 단계이다.⁴⁾

제3기말에는 제주도가 아직 바다 위에 나타나 있지 않을 때이고 이후 화산활동이 시작되어 해발 100m이내의 얇은 지형만 형성되었을 것으로 보는 시기이며 이 때 섬 주위에 화산 쇄설물이 퇴적되기 시작했고 많은 화석을 함유하는 서귀포 층

2) 조명환, 『국제 관광문화』, 백산출판사, 2000, P. 63

3) 송성대, 『탐라 역사와 문화』, 제주사 정립사업추진위원회, 1998, P. 11

4) 상계서, P. 11

이 만들어 졌다. 이 서귀포층이 만들어 질 때는 제주도 땅덩어리는 뿌리가 매우 불안정하여 상하운동이 몇 번이나 일어난 것으로 보인다. 이러한 사실은 서귀포층 속에 화석층이 세 겹 이상 발견되는 것으로 보아 추정 할 수 있다. 이때의 화산활동은 점성도가 약한 현무암질 용암이 서서히 다량으로 흘러 나와 동서로 길게 장축형으로 평평한 대지를 만들었다. 이때 하와이식으로 큰 폭발은 없었던 것으로 추정하고 있다. 이 단계에서 화산활동은 세력이 약화되기 시작하고 이때 해안에서 용암이 분출되다 굳은 것이 산방산, 범섬, 숲섬, 문섬 등과 같이 윗 부분에 분화구가 없는 둥근 모양의 용암 돔(Dome)을 형성하였으며 화산활동은 일단 휴식기에 들어갔다. 다시 화산활동이 시작되었는데 이때 화산활동은 주로 섬의 중심부에서 일어났다. 이때 한라산을 형성한 마그마의 폭발은 섬 전체를 용기시켰으며 남쪽이 더 심하여 성산, 산방산(용머리)등과 같이 수중에서 폭발한 화산이 해수면위로 올라오게 되었다. 이때는 용암뿐 아니라 화산 쇄설물도 같이 분출하여 成層 화산을 만들었다. 또 분출한 용암은 점성도가 강하여 흐르다가 빨리 굳어지면서 현재와 같은 중산간지대의 경사를 만들었다.⁵⁾

제주도와 같이 선사 고대문화를 형성하는 과정에서 가장 중요한 것은 사람의 이동 경로이고 섬인 경우는 해수의 흐름과 바람이다. 해수 유동의 원인은 해류와 조류로 구분된다. 해류는 한 지점을 통과한 물이 다시 그 자리에 돌아오지 않고 일정한 방향으로 계속 유동하는 때 모양의 흐름을 말한다. 조류는 潮汐 현상에 따라 바닷물이 일정지점을 일정한 주기로 왕복운동을 하는 흐름으로 6시간을 주기로 하여 방향을 바꾸는 현상을 말한다.

제주도 인근을 흐르는 해류는 黑潮(구로시오)해류가 있다. 이 해류는 필리핀 동쪽 괄도근처에서 발원한 매우 짜고 수온이 높은 물로서 그 본 흐름은 제주도 남쪽을 지나 동북방향으로 흐르다가 쓰시마해류가 되어 동해로 빠진다. 이같이 구로시오 해류가 동남아지역에서 제주도로 오는 사람들의 해상 이동과 그들의 문화 전파에 큰 역할을 하였을 것으로 보는 견해도 있다.

일반적으로 해상이동에서 해조류보다 더 심하게 고려되어야 할 것은 바람의 속

5) 상계서, P. 11

도와 방향이다. 제주도에서 바람의 방향은 계절에 따라 크게 변한다. 1월에서 3월까지는 북쪽 또는 북서풍이 많으며 그 가운데서도 북서풍 빈도가 가장 많다. 7월에서 10월까지 여름과 가을에는 북북동에서 남풍이, 11월에는 북북동에서 북서풍이, 12월은 북풍에서 서북서풍 빈도가 가장 많다.

풍속은 1월 중순이 가장 강하여 평균 초속 6.1m정도이며 6월 중순과 7월 하순이 가장 약하여 초속 3.2m이다. 소형선박이 항해하기 어려운 풍속은 초속 8m 이상이며 10월부터 다음해 4월까지 한달 평균 10일정도가 되어 동중국해에서 제주도로 기착하거나 표류하는 부분이 북서풍이 강한 겨울 기간이다. 다만 5월부터 9월까지의 강풍이 부는 날이 평균 6일밖에 안 된다.

그러나 7월에서 9월까지 태풍이 연례적으로 발생한다. 이들 태풍의 수는 평균 2개내지 5개 정도이며 이 태풍은 대만과 필리핀 동쪽에서 발생하여 북상하다가 제주도 남방에까지 와서 북동쪽으로 빠져 동해로 북상하거나 황해로 북상하여 한반도를 가로질러 열대 저기압으로 변해 소멸된다. 제주 쪽으로 표류한 대부분의 선박들은 중국 화남지방과 일본열도, 오키나와 지역에서 온 것이다. 하멜의 표류도 8월이었던 점을 고려할 필요가 있다. 제주도에 남방 종족이 상륙한 것도 이 같은 태풍의 영향으로 보는 시각이 많다.⁶⁾

(1) 지정학적 위치와 환경

선사 또는 고대문화를 이해하기 위해서는 절대 전제되는 것이 제주도의 지리적 환경이다. 제주도는 북쪽으로 한반도를 비롯하여 서쪽으로 중국, 동쪽으로 일본, 남쪽으로 오키나와 열도로 둘러 쌓여진 동중국해 가운데 있는 섬이다. 이런 지정적 위치 때문에 제주도는 중국으로부터 일본으로, 또는 한반도로부터 일본으로 가는 중계지로 평가되고, 그래서 동남아나 琉球 등의 남방 해양문화가 유입되었을 것으로 이해 되어왔다. 그러나 상고시대 해상교통을 이해하면 해상을 통해 사람이 이동할 수 있는 가장 쉬운 방법은 거리개념일 수밖에 없다. 물론 남방에서 흘러 들어오는 구로시오 해류에 의해 남방에서 북방으로 흘러들어 오거나 제주

6) 제주도, 『제주도지』, 제주도, 1993, PP. 76~92.

또는 한반도 남해안에서 남쪽으로 표류하거나 서북 계절풍으로 인해 제주해역을 거쳐 일본으로 이동할 수는 있지만 통상 정상적인 해로를 이용한 사람의 이동이나 해류에 의해 쉽게 사람이 이동할 수 있는 통로는 한반도 남해안을 거치는 것이 가장 유리하였다고 보아야 한다.

제주도를 기점으로 한 주변지역과의 절대거리를 보면 珍島 105km, 海南半島 95km, 高興半島 110km, 巨濟島 206km, 影島 265km, 對馬島 230km, 五島列島 190km, 鹿兒島 390km, 流球列島 740km, 遼東半島 740km, 山東半島 540km, 上海 540km, 臺灣 960km 등이다. 이런 해상 거리를 볼 때 제주도에서 해상거리 100km~200km안에 있는 지역은 한반도의 남해안뿐이다. 그 다음 거리가 九州 서해안도서(200km~400km), 中國 華南地域(500km-600km), 流球. 遼東半島지역(700~800km), 臺灣이 1000km이상이다. 이러한 절대거리로 볼 때 상고시대 연안의 육지를 지칭 삼아 항해할 수 있는(地文航法) 거리는 한반도와 제주도뿐임을 알 수 있다.⁷⁾

당시의 항법으로서는 일본과 직접교류를 하기는 어려웠을 것으로 보고 있으며 天文航法이 개발되어 원양항해가 가능해진 후에는 일본과 직접 교류가 이루어졌다고 보고 있다. 실제로 7세기 후반에 가서 제주와 일본간에 사신 왕래가 있음이 기록에 나온다. 이런 점으로 볼 때 제주도의 문화는 일본이나 유구 또는 중국이 아닌 한반도의 문화권에 속한다고 보는 것이 타당하다. 특히 한반도와 일본을 연결하는 중계지로서의 제주의 역할은 인정하기 어렵다. 왜냐하면 해상 거리상으로 볼 때 경남 해안과 對馬島와의 거리가 53km, 對馬島에서 九州까지 73km인 것을 고려하면 한반도와 일본의 교류는 제주도를 중계지로 할 이유가 없어진다. 특히 전남 해안과 제주도 사이에는 추자도가 징검다리 역할을 하고 있고 신라와 통교를 할 때도 경남 해안 보다 전남 강진을 기착지로 이용하였다.

제주도는 일본이나 중국보다는 거리상 가까워 교류를 하였지만 제주도는 당시 해상 교통 여건상 다른 지역에 비해 100km 정도나 떨어져 있어 섬이라는 고립성이 강했다. 따라서 한반도의 어느 섬이나 지역보다 한반도의 영향을 덜 받아 문

7) 高野史男著, 『韓國濟州島』, 中會新書, 1996, PP. 52~58

화적 전개과정에 차이가 나는 독립된 지역으로 문화적으로도 독립적인 양상이 두드러지다고 보아야 한다.

지금부터 약 2만 년 전 최종 氷期 말기에서 후빙기에 걸쳐 선사 인류가 동아시아 지역에 이동 정주하게 되었다. 그 최초의 선주민은 州胡人이었다. 중국의 『三國志』東夷傳 韓條와 『後漢書』韓條 등에 “마한 서쪽 바다 가운데 큰 섬이 있고 州胡라고 부르는 종족이 있다. 그들의 신체는 작고 언어도 한인과는 다르며 머리는 짧으며 옷은 가죽이고 소와 돼지 기르기를 좋아했다. 배를 이용 한반도와 왕래하며 교역을 하고 있다.”고 기술하고 있다. 제주의 선주민인 주호의 성립에 관해서 제주도가 한반도와 連陸되었을 시기에 동북아시아(중국 동북부, 몽골, 극동 시베리아)로부터 남하하기 시작한 몽골계 종족의 일파가 있었다. 그들은 한반도를 통해 오랜 기간에 걸쳐 최남단에 이르렀다. 거기에는 평지에 높은 산이 있었는데 그들은 이 산을 목표로 이동해 왔을 것이 틀림없다고 주장한 학설이 있다.⁸⁾

제주도의 옛 이름 耽羅의 탐(tam)은 고구려 등 古代韓語系 言語에서는 ‘높다’를 의미하고 이외 터키, 몽골 계 어로도 tak, dog, tan 등 모두 ‘높은 곳’이라는 의미이다. 아직 섬이 아니고 넓은 평지에 높은 산이 있는 곳에 정착한 동북아시아계 종족들이 이 땅을 ‘높은 곳’이라는 의미로 耽羅라고 부른 것이 제주도의 기원이고 그 종족이 주호인이었다고 주장하고 있으며 이 주장은 학계에서도 널리 받아들여지고 있는 것으로 본다. 이보다 늦게 북방으로부터 한반도로 남하해온 종족이 몇 개 있었는데 이들이 오랜 시일을 거쳐 최남단까지 도달했을 때는 제주도는 대륙에서 떨어져 나가 이들 종족들은 한반도 남쪽에 정착 할 수밖에 없었다. 이들이 이른바 韓族이 되었다. 이들은 이후 계속 중국대륙으로부터 민족과 문화를 받아들여 체질, 생업, 습속 등이 변화하여 갔다. 그러나 주호인들은 한반도로부터 떨어져 섬이 되었기 때문에 그러한 변화가 없이 오랜 기간동안 고립된 상태가 계속되어 같은 동북아시아 종족이면서도 한인과 주호인들은 언어조차 달라져 갔다.⁹⁾

이와 같이 동북아시아에서 육상으로 남하한 종족이 있었는가 하면 빙하기가 끝

8) 고창석, 『탐라 역사와 문화』, 제주사정립사업추진협의회, 1998, PP. 38~39

9) 이원진, 『탐라지』, 제주대학교 탐라문화연구소, 1991, PP. 1~4

나 해면이 높아지면서 남해방면에서 난류가 세차게 북쪽으로 유입되어 왔다. 이 난류를 타고 동남아시아와 중국 남부연안에 해양민이 출현하게 되고 이들 해양민들은 고기를 잡고 해초와 조개 등을 잡아 생활하였다. 이들은 잠수어업을 하고 배를 거주지로 하여 바다 위에서 살았다. 이들은 배를 타고 다른 지역으로 이동하기도 하였으며 이들은 동지나해 연안과 북부 규슈 한반도 남부연안 일대에 표착하여 정주하기 시작한 것으로 보고 있다. 이들 남부인들이 오랜 기간에 걸쳐 생활의 터전을 만들어가 기원전 몇 세기 동안 한반도 남쪽연안과 북부 규슈지역에 세력 기반을 둔 부족국가적 집단이 형성되었을 것으로 보고 있으며 이들 남부 해양민이 제주도에도 표착하여 정착한 것으로 일본 역사가들은 추정하고 있다. 여기에서 제주의 원주민은 빙하기의 連陸 시기에 북부 아시아족이 한반도를 거쳐 남단까지 내려왔는데 빙하기가 끝나 해수면이 높아지며 섬으로 고립되어 독자적 체질과 습속을 가진 몽고계 종족과 그 후 북상하는 해류를 따라 남방으로부터 올라온 두 종족이 병존하며 북부 대륙문화와 남방해양문화가 어우러진 독특한 독립 문화가 형성 된 것으로 보는 견해가 많다.

(2) 언어적 측면과 형성 배경

언어로도 제주인의 원류를 추정 해 볼 필요가 있다. 제주인의 원류라고 보고 있는 주호인이 어떤 언어를 사용하였는가를 보면 그 종족의 계통을 어느 정도 추정이 가능하다. 지금부터 약 2만 년 전 이후 소위 최종 氷期 말기부터 後氷期에 걸쳐 제주도를 중심으로 한 동아시아 지역에 선사인류가 이 지역 일대에 이동정주를 하였는데 그 최초 선주민이 주호인이라고 보고 있다.

이에 대해서는 중국의 『三國志』 東夷傳 韓條와 『後漢書』 韓條에 “제주에 주호라는 종족이 살았고 이들 언어는 한족과도 다르다.”고 되어 있다. 이로 미루어 보면 제주도에서 지금도 쓰이고 있는 용어 가운데 북방민족이 사용하는 용어와 유사한 용어가 많음을 알 수 있다. 예를 들면 제주언어에 ‘고단’(마을)은 아이누어의 ‘고단’(마을), 몽고어의 ‘호단’(마을), 만주어의 ‘호단’과 유사하다. 이외에 제주어의 ‘жат’(넓게 돌로 쌓아올린 기다란 담)은 아이누어의 ‘жат’과 동의어이며, 제주어의 ‘심

방’(무당)은 몽고어의 ‘사루망’과 관계가 있는 것으로 보고 있으며 ‘정지’(부엌)이나 ‘통시’(변소)도 한반도 북쪽의 함경도의 말이다. 적은 예이지만 현재로서는 공간적으로 거리가 먼 북쪽지역의 용어와 濟州語가 동일하다는 것은 濟州語 가운데 어느 정도 북부아시아의 만주, 몽고어와 상통하는 것이 있다고 보아야 한다. 물론 제주는 과거 몽고가 왕래하고 오랜 기간 지배한 적도 있지만 주호인도 동북아시아인계임을 추정 할 수 있다. 그러나 언어에 의한 종족의 원류를 규명하는 것은 엄밀한 비교 언어학적 연구가 필요하다.¹⁰⁾

(3) 서방에 처음 알려진 제주

1629년(인조) 조정은 제주도민들의 출륙금지령이 내려졌고 이 출륙금지령은 인조 7년(1629)부터 순조 23년(1823)까지 계속되었다. 당시 조정은 흉작과 관리들의 착취로 인한 생활고로 다수의 도민들이 본토로 나갔기 때문에 제주방위상 또는 조정에 공출할 물자 생산이 어려워지자 이 같은 혹독하고 무자비한 조치가 내려졌다. 이렇게 폐쇄된 가운데서도 제주도민들이 외부 문물에 접 할 수 있었던 것은 외국에 표류했다가 그 곳의 유익한 견문을 가지고 돌아 올 수 있었기 때문에 가능했다. 한 예로 북부 규슈의 五島列島에 1707년부터 1855년까지 약 150년 간 73회나 조선 선박이 표류하여 기착한 것으로 되어 있다. 이 외에도 중국, 유구열도, 대만 등에도 다수의 제주도민들이 어로하다 풍랑을 만나 표류 중 기착하여 오랜 기간 머물다가 일본의 여러 지역을 거쳐 오는 동안 외국에 대한 견문을 얻을 수 있었다.

유럽인들에게 제주가 알려진 것은 16세기 이후이다. 당시는 강력한 쇄국정책 때문에 외국인들이 제주에 상륙 할 수 없었기 때문에 외국과의 교역이 있을 수 없었다. 당시 제주근해를 항해하는 외국선박은 대만에서 일본규슈에 이르는 항로인데 주로 네덜란드인들이었다. 이들 네덜란드인들은 제주를 지나가며 보고 ‘해적섬’ 이라고 불렀다고 한다. 이는 그 당시 제주 해역에는 왜적이 수시로 나타나 식량이나 사람을 약탈하고 섬에도 상륙하여 제주도민들을 괴롭혔기 때문에 불려진

10) 현용진외 공저, 『제주도 언어 민속 논총』, 도서출판 제주문화, 1992

것으로 보고 있다. 1642년 네덜란드 선박인 ‘퀵파트디 프락크’ 호가 제주도를 재 확인하면서 이 섬을 네덜란드 범선의 일종을 의미하는 QUELPART에서 연유한 ‘퀵파트섬’이라 명명하였으며 이 이름은 1643년에 처음으로 유럽에 알려졌는데 20년 후에 제주에 표류하여 억류되었다가 일본을 거쳐 귀국한 하멜(H. Hamel)의 『難破記』에 의해 유럽 전역에 알려졌으며 이 저서는 영국, 독일, 프랑스어로 번역되면서 퀵파트섬[濟州島]이 유명해졌다.

바다에서 본 섬 경치를 처음으로 구체적으로 기록한 것은 1787년 제주도의 남쪽을 향해한 프랑스인 탐험가 La Perouse다. 18세기 후반에서 19세기 전반기에 걸쳐 영국과 프랑스 탐험가에 의해 조사가 이루어졌고 이때 처음으로 부속섬, 만, 단애, 오름 등에 유럽이름이 부쳐졌으나 쇄국정책 때문에 섬에 상륙은 못했다. 처음 연안 측량을 하여 상세한 기록을 남긴 것은 프랑스인 베르처 (E.Belcher)로 그는 1845년 3주간에 걸쳐 제주도 해안을 돌면서 39만 분의 1지도를 작성하였다. 이후 歐美人으로 처음 상륙한 사람은 1888년 미국 총영사인 C. Chaille. Long이다.¹¹⁾

3. 제주문화의 형성

(1) 역사적 배경

제주도는 연륙 상태에서 섬으로 떨어진 다음 상당기간 탐라국으로서 독립적인 문화를 형성하였다. 그 결과 『三國志』나 『後漢書』에 기록되어 있는 바와 같이 체질, 생활양식, 언어가 한반도와 달랐다. 이후 백제와 신라의 朝貢國이 되었고 고려와 이조의 지배를 받게 되었다. 그러나 언어와 무속 등 전통적이고 독립적인 풍습과 언어는 제주방언으로서 유지되고 있다.

독립국으로서의 탐라는 한반도와 해상교통이 진행됨에 따라 백제와 신라 등 본토의 정치정세에 따라 변화하였으나 표면적으로는 탐라로서 독립 국가적 지위를 유지하였다. 그러나 서기936년 고려가 한반도 전 국토를 통일함에 따라 1105년

11) 조명환, 『국제 관광문화』, 백산출판사, 2000, PP. 155~156.

군제가 실시되어 1108년 耽羅郡이 됨으로서 탐라국이라는 독립적 체제는 종료되었다.

이후 도민들은 고려조로부터 파견된 탐욕적인 관리들에 의해 착취되고 악정으로 권력층이 부패하여 도민들의 생활은 도탄에 빠졌다. 참다 못한 도민들은 1168년, 1202년, 1267년에 걸쳐 민란을 일으켰다. 몽고는 1231년 고려를 정복하기 위한 전쟁을 일으켜 1259년까지 7번이나 침공하였다. 결국 고려는 수도를 개성에서 강화도로 옮겨 최후의 항쟁을 하였으나 힘이 떨어져 1270년 원군에 항복하였다. 그러나 삼별초군은 이에 불복 전라도 진도까지 이동하며 항쟁을 계속하였고 1271년 여·몽 연합군에 의해 진도가 함락되자 삼별초군은 제주도까지 내려와 애월읍 고성리에 토성을 구축하여 항쟁하였으나 결국 1273년 삼별초군은 막을 내렸다. 이때 토성이 문화재로 보존되고 있다. 이후 제주도는 약 100년간 몽고의 지배를 받게 되었다. 1274년부터 1382년까지 몽고는 몽고마를 들여와 한라산록에서 방목하며 良馬 생산지로 이용하였고 이후 조선시대에도 계속 良馬 생산지로 임금이 타는 御馬를 공급하기도 했다.¹²⁾

제주도는 섬이라는 지정적 위치 때문에 문화적으로, 경제적으로 후진지역을 면하기 어려웠으나 여·몽 연합군에 쫓긴 고려 삼별초군의 김통정 등 고위 군사 지휘자들이 제주에 들어온 것을 비롯하여 왕조에서 정치범으로 유배되어 내려온 왕족과 귀족 등은 당시 최고의 학문적 교양을 지니고 있었다. 이 영향으로 도민들은 유교를 바탕으로 한 문화와 농업·목축업, 공예 등 산업에 큰 영향을 받아 도민들의 문화적 수준을 크게 향상 시켰다. 제주의 五賢으로 숭앙 받고 있는 金淨, 鄭蘊, 宋時烈 등은 유배되어 왔고 宋仁壽, 金商憲 등 두 사람은 목사와 어사 등으로 제주에 와 제주인들에게 크게 영향을 주었다. 이들로 인해 제주의 문화를 유배문화로 명명하는 학자들도 있다. 김정은 학문이 뛰어나 젊은 시절 요직에 있다가 1520년(중종15년)에 유배되어 1년여 후에 유배지에서 죽었다.

제주에 있는 동안 유교식 제례를 가르쳐 도민생활을 개선시켰고 미신을 타파하는데 앞장섰으며 『濟州風土錄』을 집필했다. 정은은 광해군 때 인물로 1614년

12) 高野史男著, 『韓國濟州島』, 中會新書, 1996, PP. 13~14

대정에 유배되었다. 그는 수백 권의 책을 가지고 내려와 맑은 날에는 밭을 갈고 비 오는 날에는 책을 읽었다. 학문과 높은 덕행으로 도민들의 교양을 크게 높여 주었다. 김상헌은 인조 때 1601년 어사로 제주에 내려와 도내를 순시하고 도민들의 생활상과 제주도의 풍광을 돌아보며 이를 글로 쓴 『南槎錄』을 통해 제주도를 세상에 널리 알렸다.¹³⁾

유배인들 가운데는 죄수나 도적 등도 있었으나 왕족과 귀족 등 정치범이 조선 시대를 거치며 200여 명이나 되어 이들은 제주에 크게 문화적 공헌을 하였다. 그러나 이 같은 유배인 들에 의한 새로운 문화가 도민들에게 감화를 주었으나 고대부터 뿌리깊게 남아 있는 생활양식이나 풍속과 습관, 독특한 무속 신앙·제주방언 등은 없어지지 않고 현대에 이르기까지 남아 문화재적 가치를 발휘하고 있다. 이러한 제주특유의 제주인들의 생각에 대해 한반도 본토인들은 강한 위화감을 가졌으며 도민들을 경시하는 경향이 있었다. 이로 인해 제주에 오는 정부 요인들은 도민들의 저항을 받았고 그 위에 학덕이 높은 유배고관과 도덕심 강한 유교학자들에 의한 도의심이 가세하여 악덕 관료들에게 반발했다. 이 때문에 이러한 반발이 반란으로 비추어졌고 정부에서는 제주도를 다스리기 어려운 섬으로 보는 경향이 짙었다.

(2) 제주문화의 형성

제주도의 문화는 위에서 열거 한 바와 같이 한반도와 제주도가 전기 빙하시대에서 후기 빙하기까지 연결되어 북아시아 종족들이 한반도를 거쳐 남단 제주까지 내려왔으며 해빙기가 되면서 한반도에서 떨어져 고립된 섬이 되었고 한반도에는 계속 북방 문화가 유입되어 漢代의 문화적 영향을 많이 받았지만 제주도는 일정한 시기를 기점으로 북방문화유입이 단절되었다고 보고 있다. 그래서 제주의 문화가 당초에 북방문화의 유입에서 이루어졌음을 나타내는 것으로 보고 있다. 북방계 고인돌 형식을 비롯하여 제주의 방언과 북제주군 애월읍 어음리 빌레못에서 발견된 북방 대륙계 동물인 황곰화석 등은 두드러진 예이다.

13) 양진건, 『그 섬에 유배된 사람들』, 문학과 지성사, 1999, PP. 15~25

1928년 제주시 건입동 산지항 공사 때 출토된 漢代 화폐와 청동유물 등도 전형적으로 북방 민족이 제주에 상륙하였음을 말해주는 근거이다. 고인돌도 북방민족이 제주로 남하한 다음 남방계 민족이 표류 등의 이유로 제주에 상륙하여 거주를 시작할 때부터 그 수가 증가함에 따라 세력화하여 북방 문화와 남방 문화가 혼합된 제주다운 문화로 변천된 것으로 보고 있다. 남방 문화의 대표적인 것으로 볼 수 있는 것은 제주도의 建國神話이다. 삼성신화로 불리는 제주도 건국신화는 제주도에 당초 사람이 살지 않았는데 삼성혈에서 신인이 나왔다는 것인데 이는 전형적인 남방신화로 보고 있는 것이다. 선사시대 제주에 거주하던 종족이 여러 차례 대소규모의 화산분출과 대폭발로 한때 주민 대부분이 멸종되고 남은 주민이 혈거생활을 한 데서 만들어진 남방형 신화인 것으로 이해되고 있다.¹⁴⁾

제주의 문화의 원류를 상징하는 것은 다른 문화와 마찬가지로 매장문화재로 추정할 수밖에 없다. 제주의 매장 문화재는 탐라 이전의 문화로 고인돌과 적석·옹관묘 등 무덤과 움집, 동굴입구의 집자리 등 주거공간, 패총과 같은 폐기장소 등이 대부분이다. 특히 용담동과 외도동에 있는 고인돌은 세계 문화 유산적 가치를 지닌 문화재이다. 지금 강화도와 호남지역에 있는 고인돌은 그 가치가 인정되어 불국사 석굴암 팔만대장경 등과 함께 세계문화유산으로 지정되고 있다. 제주도의 것은 유산지정은 안되었지만 우리나라 즉 한반도의 전형적 고인돌이 제주에 들어온 후 지역적으로 변형된 형식이란 점에서 매우 중요한 고고학적 가치를 지니고 있다.

제주도 해안 전역에는 주민들이 살았던 흔적으로서 고인돌과 생활쓰레기를 버렸던 패총 그리고 집단주거지인 움집과 동굴입구 주거지 등 59 개소의 문화재가 산재해 있는 것으로 조사되고 있다. 지금까지 조사된 제주도 상고유적지 분포를 보면, 동굴집자리는 한림읍 협재리, 금능리 한들굴. 서귀포시 색달동. 표선읍 신흥리, 성산읍 온평리, 구좌읍 김녕리 등 6개 지역. 고인돌은 제주시 용담동, 오라동, 도련동, 도남동, 외도동, 애월읍 상귀리, 귀일리, 고내리, 광령리, 한림읍 옹포리, 대정읍 일과리, 동일리, 하모리, 가과도, 서귀포시 색달동, 안덕면 창천리, 성산읍

14) 김태능, 『제주도사 논고』, 세기문화사, 1982, PP. 11~12

신산리, 우도 등 18개 지역. 통일신라시대 제사유적지는 제주시 용담동 1개 지역. 패총은 애월읍 광지리, 대정읍 상모리, 가파도, 안덕면 화순리 등 4개 지역. 유물산포지는 제주시 용담동, 삼양동, 화북동, 외도동, 애월읍 고내리, 광지리, 광령리, 동명리, 한림읍 명월리, 한경면 고산리, 대정읍 상모리, 서귀포시 월평동, 강정동, 성천포, 상예동, 안덕면 창천리, 화순리, 구좌읍 종달리 등 18개 지역. 동굴유적은 애월읍 어음리 빌레못, 성산읍 온평리 등 2개 지역. 바위 그늘주거지는 서귀포시 상예동, 성천포, 중문동, 대포동, 서귀포 천지연 후석기 바위 그늘주거지, 남원읍 하례리, 한남리, 조천읍 북촌리, 역수동 등 10개 지역으로 모두 59개 지역이다.¹⁵⁾

특히 제주시 삼양동에서 발굴된 200여 채의 대규모 탐라형성기의 집자리는 발굴 즉시 국가문화재로 지정되었다. 그러나 이 주변에 더 많은 집터가 있는 것으로 추정되고 있으나 도시계획이 문화재 발굴 이전에 수립되어 실행하고 있어 더 이상 발굴이 불가능 할 것으로 보여 안타까운 상황이다. 그러나 삼양동 선사유적은 지금까지 매장문화재의 발굴조사가 늦어지는 것이 다반사였으나, 빨리 조사하고 이를 복원하는 사업까지 진행되어 다행스러운 일이다. 제주향교 서쪽의 이른바 용담동 유적이 조사된 바 있으나 보존조치가 안되고 있다.

중세 유적으로 제주시에 제주목관아지가 발굴되어 이미 복원사업이 진행되고 있는 것 역시 다행스러운 일이다. 고려시대 불탑사는 이미 국가지정문화재로 지정되고 있지만 주변형질이 너무 많이 바뀌어 원래의 문화적 정서를 알 길이 없다. 사찰로서는 오래 전 수정사지가 일부 발굴되었지만 그 후 이에 대한 대책이 없이 도시계획을 추진하여 이제 그 형체를 복원할 길은 없어지고 기록으로만 남게될 위기에 처해있다.

제주시 萬壽寺의 동자복과 海輪寺의 서자복 미륵보살상이 제주시 중심부 동·서 양쪽에 멀리 거리를 두고 세워져 있으며 제주에선 최대급의 전통 조각물이다. 연대상으로도 상당히 오래된 것으로 추정하고 있지만 이것 역시 민가의 뒷뜰에 방치되어 있어 문화재로서의 보호를 받지 못하고 있다.

15) 이청규, 『제주도 고고학』, 학연문화사, 1991, PP. 230~236

제3절 문화재의 유형 및 제주 문화재의 조사

1. 문화재의 유형

문화재란 인류문화 활동에서 우러난 것으로 예술, 과학, 종교, 도덕, 법률, 경제, 민속, 생활양식 등 문화적 가치를 지닌 것을 망라한 것이다. 문화재에 대한 포괄적 개념은 1970년 UNESCO(국제연합교육과학문화기구)에서 세계 46개국이 가입한 “문화재의 불법 반출·입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약”에서 제시되었다.

이에 따르면 문화재는 고고학, 선사학, 역사학, 문학, 예술, 또는 과학적으로 중요하면서 국가가 종교적 세속적 근거에 따라 지정한 것이라고 하였다. 다시 말해서 진기한 수집품, 동물군, 식물군 및 고고학적 관심물, 과학 및 공업의 역사와 관련되는 재산 또는 민족적 지도자, 사상가, 과학자, 예술가들의 생애와 국가적으로 중대한 사건과 관련된 재산. 고고학적 발견 및 발굴의 산물, 해체된 예술적 역사적 기념물의 일부분 및 고고학적 유적, 비문, 화폐, 인장 등 100년 이상 된 것. 미술관련 재산으로 전적 손으로 제작된 회화, 유화, 도화, 조각, 목판화, 동판화, 석판화의 원 작품. 역사, 예술, 과학, 문화의 측면에서 귀중한 필사본, 고서, 인쇄물로서 우표나 수입인지 같은 형식의 인지물, 녹음, 사진, 영화로 된 기록물, 1100년 이상 된 가구와 악기 등으로 규정했다.¹⁶⁾

우리 나라 문화재보호법(1962년 제정)에는 문화재를 인위적 자연적으로 형성된 국가적 민족적, 세계적 유산으로서 역사적, 예술적, 학술적, 경관적 가치가 큰 것이라고 정의하고 이를 4 가지 유형으로 분류하고 각각 세부적으로 정의하고 있다.

(1) 유형문화재는 형태가 없는 기술이나 예술을 제외하고는 모두가 유형문화재이다. 그러나 동식물이나 광물. 경승지 등 자연유산은 포함되지 않고 성터나 고분 등도 기념물로 구분한다. 건조물, 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적 예술적 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 것으로

16) 김희태외, 『문화재학 이론과 실제』, 향지사, 1997, PP. 12~14

규정하고 있다. 유형문화재는 국가지정과 지방지정 문화재로 분류한다. 국가지정으로는 보물과 국보로 구분한다. 보물은 역사적·예술적·기술적 가치가 있어야 한다. 이를 종류에 따라 금석학적·사료적·인쇄사적 가치 또는 제작이 우수하여야 한다.

(2)국보는 보물에 해당하는 문화재 가운데 특히 역사적, 학술적, 예술적, 가치가 큰 것으로 제작 연대가 가장 오래되고 그 시대의 대표적인 것, 제작기술이 특히 우수하여 유례가 적은 것, 형태, 품질, 제재, 용도가 현저히 특이한 것, 저명한 인물과 관련이 깊거나 그가 제작한 것 등이다. 지방지정 문화재는 국보나 보물로 지정된 것 이외에 향토문화의 가치가 있는 것을 대상으로 한다.

(3) 무형문화재는 연극, 음악, 무용, 공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 우리나라 역사상 또는 예술적 가치가 큰 것을 말한다. 특히 무형문화재는 우리의 역사상 중요한 기능과 예능을 보유한 사람들의 뛰어난 솜씨를 보존하기 위한 것이다. 무형문화재는 국가에서 지정하는 중요무형 문화재와 지방에서 지정하는 지방 무형문화재로 구분한다. 무형 문화재의 대상은 예능 또는 기능을 원형대로 체득, 보존하고 이를 그대로 실현할 수 있는 개인과 단체이다.

(4) 기념물은 사지, 고분, 패총, 성지, 관아지, 요지, 유물포함 층 등의 사적지와 특별히 기념이 될만한 시설물로서 역사적 학술적 가치가 큰 것, 경승지로서 역사적 학술적 가치가 큰 것, 동물, 식물, 광물, 동굴, 지질, 생물학적 생성물, 특별한 자연현상으로서의 역사적, 경관적, 학술적 가치가 큰 것 등이 대상이다. 지정권자 별로는 국가지정은 사적, 명승, 사적 및 명승, 천연기념물이라 하고 지방에서 지정하는 지방문화재는 그냥 기념물로 불린다. 대상을 보면 사적은 유사 이전의 패총, 주거지, 지식묘, 입석고분 등 유적, 사지, 제단 향교지 등 제사와 신앙에 대한 유적, 성곽, 성지, 진보, 봉수대 등 정치와 국방에 대한 유적. 옛길, 다리, 뚝, 요지 등 산업 교통 토목에 관한 유적. 서원, 석각 등 교육과 사회사업에 관한 유적 분묘와 비 등이다.

(5)명승은 저명한 건물이 있거나 유명한 협곡, 폭포, 호수, 해안, 풍경, 산악, 구름, 고원, 평원, 하천, 화산, 온천 등이다.

(6) 천연기념물은 천연물이고 옛 부터 존재하고 그 형상이 현재도 생존하고 성장하고 있어 미래에도 국토의 기념이 될 수 있는 것을 말한다. 그 국토에만 있는 희귀 동·식물, 광물 천연풍경 등이 천연기념물의 주요 구성 요건이다.

(7) 민속자료는 각계 각층의 의복, 장신구, 음식용구, 광열용구, 가구, 관혼상제구, 주거 등 의식주에 관한 것, 농기구, 어럽구, 공장구, 방직구, 작업장 등 생산 생업에 관한 것, 제사구, 법회구, 무신용구 등 신앙에 관한 것, 배, 수레 등 교통 운수 통신에 관한 것, 계산용구, 계량구, 간판, 점포 등 교역에 관한 것, 경방용구, 형벌용구 등 사회생활에 관한 것, 의료구, 교육시설 등 민속지식에 관한 것, 의상, 악기, 가면, 인형, 완구 등 민속오락 유희 등에 관한 것 등이다. 이들은 국민생활의 추이를 이해하는데 불가결한 것이다.

이런 문화재들은 중요도에 따라 위와 같이 국가지정문화재, 시도지정문화재, 문화재자료로 구분하고 있다. 국가지정문화재는 문화재 보호법에 의하여 중앙문화재위원회의 심의를 거쳐 문화관광부장관이 지정하며 시도 지정문화재는 국가지정문화재 외에 시도문화재 보호조례에 의하여 지방문화재위원회의 심의를 거쳐 시·도지사가 지정한다. 문화재자료는 국가, 시도지정문화재로 지정되지 아니한 문화재중 향토문화보존상 필요하다고 인정되는 것 중 지방문화재위원회의 심의를 거쳐 시·도지사가 지정하는 것으로 건조물, 사적 등 구별 없이 일률적으로 지정한다.

위와 같이 지정된 것 이외에 훌륭한 문화재로 일반 동산문화재와 매장문화재를 들 수 있다. 일반 동산문화재는 일정한 연한이 지나 유물로서 학술·예술적 가치가 있는 것으로 전적, 주화, 서적, 불교유물, 목판화, 고문서 등 지정되지 않은 것인데, 이들 문화재는 수출이 금지되고 있으나 문화재법이 개정(1984. 12. 31)되면서 등록 조항이 없어졌다. 이 때문에 민속자료로 매매할 수가 있다.

(8) 매장문화재는 말 그대로 땅속에 묻혀 있는 것을 말한다. 매장문화재는 토지, 해저, 건조물에 포장된 문화재를 말한다. 매장된 토지가 사유지일지라도 출토된 문화재는 국가소유이다. 제주시의 경우 삼양 선사유적지는 국보급 매장문화재에 속한다.

2. 제주 문화재의 조사

제주도에서 매장문화재의 발굴역사는 1914년으로 100년이 채 못된다. 李清圭의 『濟州島 考古學研究』 논문에 의하면 제주도에서 최초의 고고학적 유물확인인 1914년 일본인 학자 鳥居龍藏에 의해 이루어졌다.¹⁷⁾ 鳥居龍藏은 제주도에서 석기와 토기를 채집했다고 밝혔으나 이에 대한 보고서는 전해지지 않고 있다

1928년 제주시 건입동 산지항 공사 때 중국 漢代의 新나라 화폐와 청동유물이 발견되었고, 이 사실이 1947년에 고대의 유물·유적으로 처음 보고되었다. 이 유물은 방파제 공사를 하기 위해 암벽 폭파 공사를 하던 중 우연히 발견된 것이다. 이 때의 출토품은 청동거울 2점, 銅劍부속구 1점, 五銖錢 4점, 貨泉 11점, 大泉五十 2점, 貨布 1점 등이며, 이 중 화폐유물은 왕망의 新나라 때 주조된 것이다. 이에 대해 일본 학자들은 제주도가 일본 문화의 기착지이거나 대륙으로부터 일본으로 넘어가는 문화중계지로 보는 등 일본 중심적인 해석을 했다.¹⁸⁾

한국인 학자로는 1959년 金哲堉이 제주도종합학술조사를 하면서 제주시 일대 고인돌에 대한 간단한 시굴과 실측조사를 한 것이 처음이다. 그는 보고문에서 제주시 漢川邊에서 10기 이상의 고인돌을 확인하고 이중 용담동 4기, 오라동 4기, 외도동 1기에 대해 검토하였다.¹⁹⁾

1964년 宋錫範이 제주시 용담동과 오라동 부근에 19기, 애월읍 광령리에 20기, 하귀리, 제주시 삼양동, 외도동 등에서 고인돌을 확인했다. 구석기시대의 문화유적은 1971-1973년에 애월읍 빌레못동굴에서 수집한 동물 화석이 보고되면서부터이고, 이후 1973년 金元龍, 鄭永和가 이 유적에 대해 정식절차를 거쳐 발굴한 것이 처음이다. 북제주군 애월읍 광지리 패총은 1973년 宋錫範에 의해 확인되고 1979년 李白圭에 의해 정식 발굴 조사되었다.²⁰⁾

1994년 북제주군 한경면 고산리 해안 유적에 대해 지표조사와 발굴을 하였고 고산리 유적이 신석기시대 초기의 것임이 확실하게 인정되었다. 1984년 애월읍

17) 鳥居龍藏, 『民族學上으로 본 濟州島(耽羅)』, 日本周邊民族의 原始宗教, 1914.

18) 梅原末始, 『勝田兄策』, 朝鮮古文綜鑑, 1947.

19) 김철준, 「濟州島支石墓調査報告」, 서울대 논문집(인문사회), 1959.

20) 이청규, 전계서, 학연문화사, 1995, PP. 20~25

곽지리와 용담동 옹관 유적에 대한 발굴로 제주도의 빗살무늬토기시대, 무문토기 시대의 문화가 확인된다. 이 때를 기점으로 제주도 전역에 대한 지표조사가 집중적으로 이루어지기 시작했다. 제주도에서 유적에 대한 지표조사가 지속된 것은 제주대학교 李淸圭에 의해서이다. 이때부터 제주도의 고대 문화에 대한 고증이 실측과 발굴에 의해 확인되기 시작했으며 제주도의 고고학적인 역사적 정체가 차츰 드러나기 시작했다.

위에서 본바와 같이 제주도는 다른 지역과 달리 문화유적에 대한 정식 발굴이나 지표조사가 크게 뒤졌고 제주도를 문화적으로 내세울 것이 거의 없었던 시기에서 벗어나기 시작했다. 제주목관아지도 당초 관덕정에서 동문로터리까지 지하상가 계획을 세우고 이에 필요한 주차장을 계획하다 1991년 9월 1일부터 본격적인 발굴 작업이 시작되었다. 1998년 7월 20일 까지 4차에 걸쳐 제주대학교 박물관 등에 의해 발굴작업이 이루어졌고 드디어 제주목관아지의 복원계획이 세워져 제주의 상징적 문화유적을 재현하는 발판을 마련했다. 1997년부터 1999년 7월까지 3차에 걸쳐 발굴 조사된 삼양동 선사유적은 기원전 1세기를 전후한 대단위 마을이고, 주거형태는 대표적 한반도 청동기 초기철기시대 말기의 국내 최대 규모의 유적지로 밝혀져 1999년 11월15일 국가지정 사적 416호로 지정되어 유적지를 보존하는 한편으로 일부를 복원하는 대책이 마련되었다.

康昌和는 제주도 고고학 발굴사를 크게 4단계로 구분하여 정리하였다. 제1기는 1945년 이전 일제강점기에 일본인이 도굴되거나 지표 조사하여 유적의 보고 수준에 머무른 단계이고 제2기는 1945~1983년까지로 제주도의 향토사가와 한국본토의 역사학자, 고고학자들의 단편적인 학술조사와 표본조사가 있었던 아직 제주 고고학의 기본적인 틀을 잡지 못한 단계로 보았다. 제3기는 1984년~1995년까지로 제주고고학에 있어 본격적인 발굴이 진행되긴 하였으나 대부분 긴급 발굴로 이루어진 소규모 발굴이었다. 하지만 이 기간 동안 발굴된 자료와 그 이전의 자료들을 모아 나름대로 제주도 고고학의 기본 방향을 설정한 시기로 보았다. 제4기는 1996년 이후 현재까지로 제주고고학의 기본적인 틀 속에서 이를 보완하여 새로운 문화단계를 설정하기 위한 작업이 진행되었다. 특히 이 기간에는 연차적

이고 대대적인 발굴이 진행되었는데, 대표적인 예로 삼양동 선사유적, 제주목관아지, 고산리유적, 국도12호선 확장구간 내의 유적에 대한 발굴조사가 그것이다.²¹⁾

이러한 일련의 발굴조사 이외에 제주도에 있어서의 조선시대의 문화, 산업, 군사, 자연, 복식, 의례 등을 시각적으로 고증할 수 있는 李衡祥 목사의 『耽羅巡歷圖』를 1998년 12월에 제주시에서 구입하여 소장한 것은 제주의 옛 문화를 재현하고 제주의 정체성을 밝히는데 결정적 계기를 마련해 주었다.

제4절 연구 분석의 틀

본 논문의 연구 분석은 다음과 같은 틀을 바탕으로 하여 구성하고자 한다. 첫째 문화재 보호와 보존을 위한 관계법률 즉, 문화재보호법과 그와 대립 또는 연관성을 갖고 있는 도시계획법 등 법률적인 관계성을 분석하였다.

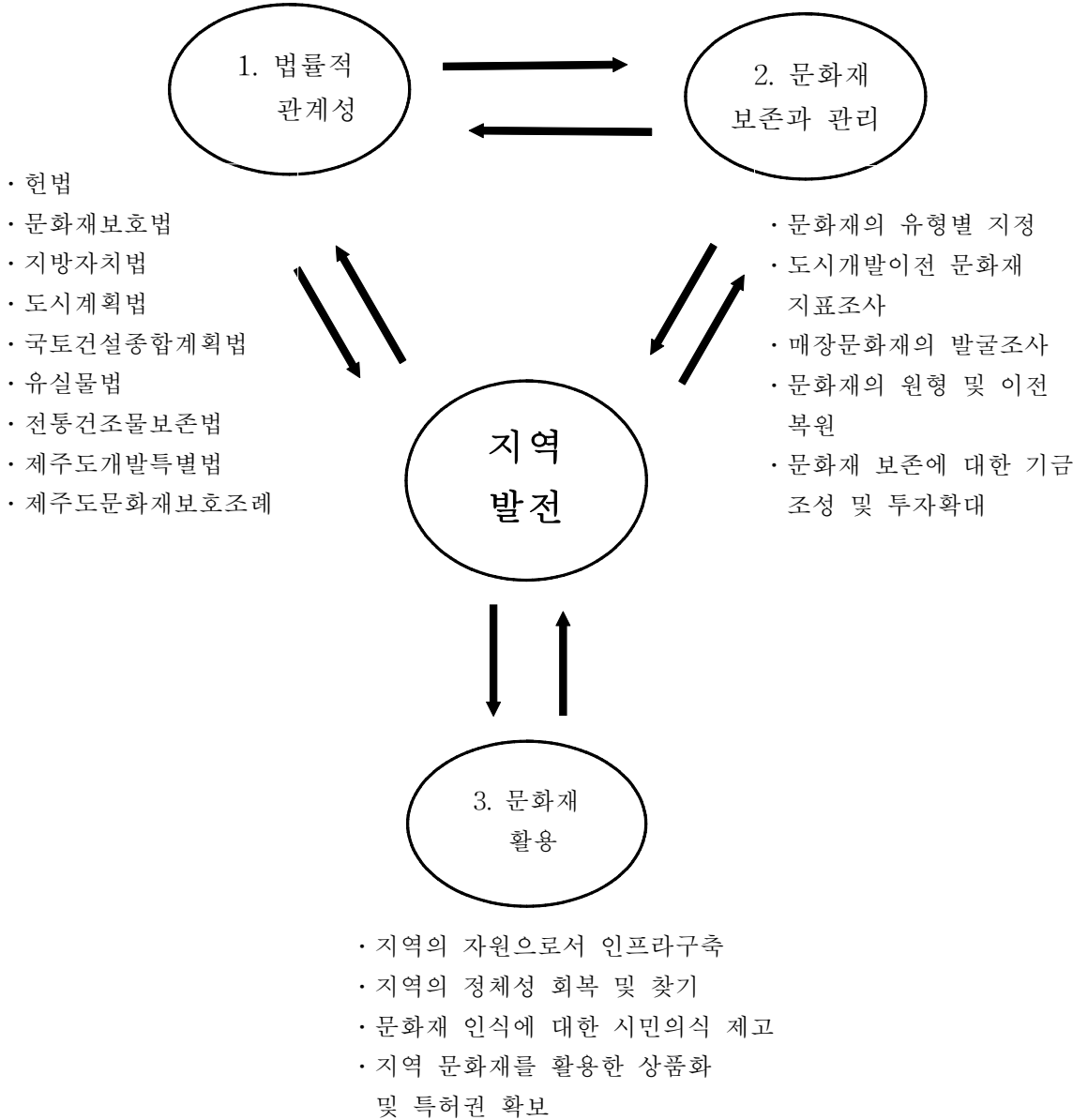
둘째, 문화재의 보존과 관리를 위한 각종 행정행위 및 절차의 이행을 어떻게 할 것인가에 대한 문화재의 지표조사에서부터 문화재의 지정, 발굴조사, 원형보존 또는 복원, 보존에 대한 기금 조성과 투자는 어떻게 이뤄지고 있는가를 분석하였다.

셋째, 문화재의 활용여하에 따라 지역자원으로서 인프라구축, 지역의 정체성 확보, 또한 문화재를 컨셉으로한 각종 문화상품의 개발과 지역주민의 소득과는 어떠한가 시민들의 인식은 어떠한가를 분석하였다.

그렇게 함으로써 지역이 갖고 있는 문화재를 잘 보존하고 활용한다면 지역 자원으로서 지역 발전에 영향을 미치는 순환관계를 표로 구성하였다.

21) 강창화, 「제주지방 매장문화재의 발굴과 보존」, 『고문화』 2000, P. 56

<연구 분석의 틀>



※ 분석 : 필자가 문화재보존 및 활용과 지역발전의 순환관계를 도표로 분석함

제3장 지역 개발에 따른 문화재의 활용

제1절 법률적 관계성 검토

우리 나라에 문화재에 대한 규정이 처음 만들어진 것은 일본 합병 초기인 1911년 6월 3일 制令 제7호로 공포된 ‘寺刹令’이다. 이 규정은 한국문화재를 일제가 침탈하기 위한 것이기는 하지만 문화재 처분에 대해 허가제도가 처음 만들어진 것이다. 1916년 7월에는 총독부에 의하여 ‘古蹟及遺物保存規則’이 제정되었다. 1933년 8월 9일 制令 제6호로 ‘朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令’이 제정되었다. 24개 조항으로 되었는데 1934년 통계로는 이때 처음 지정수량은 보물 208건, 고적명승 24건, 천연기념물 16건이었다.

1945년 광복후 문화재 보존관리를 위한 법은 李王家의 재산을 처리하기 위한 舊皇宮財産處分法(1950. 4. 8)과 舊皇室財産법(1954. 9. 23)이 제정되었다. 광복 후 제헌 헌법에도 일제가 제정한 ‘朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令’은 그 효력을 가지고 있었다. 우리 나라 문화재보호법이 처음 제정된 것은 광복 후 17년이 지난 1962년 1월 10일 법률 제965호이다. 이 법은 전문 7장 73조 부칙 3조로 구성되었다. 광복 후 정치적 혼란기에 우리 나라 매장 문화재를 포함한 문화재가 도굴꾼과 중간상인에 의해 상당수가 외국으로 반출되었으나 정부는 수수방관한 꼴이 되었다. 일본은 우리보다 12년 앞선 1950년에 문화재보호법이 제정되어 우리나라 문화재보호법과 유사한 점이 많다.²²⁾

우리 문화재보호법제정 제안설명에서 ‘본 법안은 헌법 제100조에 의해 문화재에 관한 법률로서 현행되고 있는 ‘朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令’에 대체될 법률안으로 제안되는 것입니다’고 했다. 이 문화재보호법은 1963년 2월 9일 법률 제1265호로 구황실재산법 폐지, 문화재관리 특별회계제도 신설 등을 골자로 개정되기 시작한 후 2000년 1월 12일(법률 6133호)까지 18차에 걸쳐 개정되었다. 문화재보호법의 내용은 ① 제1장 : 기본원칙, 문화재위원회의설치근거 ② 제2장 : 국

22) 김희태외 공저, 『문화재학 이론과 실제』, 향지사, 1997, P. 47

가지정문화재는 (4조-41조) 국가지정문화재의 지정관리와 보호, 공개, 조사 등에 관한 사항 ③ 제3장 : 매장문화재(제43조-제49조)는 매장문화재의 발굴조사, 발견 문화재의 처리 등에 관한 사항 ④ 제4장 : 국유문화재에 관한 특례(50조-58조)는 국유문화재의 총괄 청, 회계간의 무상관리 처분의 제한, 양도 및 사전설정의 금지 등에 관한 사항 ⑤ 제5장 : 시도지정문화재(55조-58조) 지방문화재에 대한 지정 및 보존에 필요한 제반사항 ⑥ 제6장 : 보칙(59조-79조)은 지정문화재의 소장, 이전, 양도와 현상변경에 대한사항 제7장 벌칙(80조~94조)은 문화재보호법의 위반에 대한 처벌규정 사항 등으로 되었다. 동 법의 하위법령으로 시행령과 시행규칙도 여러 차례 개정되었다. 이외에 문화재위원회 규정, 박물관 및 미술관 진흥법, 전통 문화학교 설치령 등이 있다. 또 각 시도에는 문화재보호조례가 있다.

문화재보호법이나 시도조례 이외에 문화재를 보호하기 위한 법률로서 우선 헌법을 들 수 있다. 헌법에는 선언적으로 전통문화의 계승발전(제9조)과 국토자원의 보호이용(제120조 제2항)을 규정하고 있다. 민법에서는 고고 유물에 대해서는 국유로 판단하고 있다(255조). 상속세 및 증여세법에서는 문화재로 지정한 보호구역의 토지 등에 대한 지방세는 감면하도록 규정하고 있다(제12조 제2호). 문화재와 관련해서 가장 대립적인 법으로 국토 건설 종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 건축법, 도시공원법 등이 있으며 이 법에도 문화 및 자연환경을 효율적으로 보존하고 개발이용 할 수 있도록 관련조항을 두고 있으나 개발을 우선하는 정부정책 때문에 주무부서의 자의적 법률해석 등으로 문제가 야기되고 있다.

이상에서 보았던 문화재와 관계되는 관련법과 조항 및 주요내용을 부록으로 정리한다.

제2절 문화재 보존과 관리

1. 문화재 자원의 보존과 활용

현대 산업사회에서 포괄적 의미로서 문화재 보존은 왜 필요한가. 문화재보호의 역사는 언제부터인가. 근세에 와서 모든 인류가 문화재에 대한 새로운 인식의

로 유산을 지구적 차원에서 보호에 나서고 있다. 자국의 문화를 세계문화유산으로 등록하여 이를 보호하고 이를 세계에 알리려고 안간힘을 쓰고있는 현실이다. 우리 나라도 최근에 들어 문화유산에 대한 인식이 두드러져 국가와 지방정부가 막대한 예산을 투입하고 있는 현실이다.

21세기의 화두를 문화의 세기로 한 것은 세계문화가 평준화되는 것 보다 지역마다의 특성을 부각시켜 이를 조화시킴으로써 현대문명의 난국을 탈출하여 보려는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 절실성에서 새로운 시대에는 지금까지의 경제적 자본, 상품적 자본 개념에서 탈출하여 문화적 자본이란 새 개념이 등장하고 있다.²³⁾

지금까지 인류의 발전은 500년 전 유럽의 백인중심 문화가 컬럼버스에 의해 세계로 퍼져 나간 것을 기점으로 200년 전 산업혁명 이후의 산업사회경제를 기본축으로 노동과 공장을 중심으로 발전하여 왔다. 100년 동안 西歐의 문명 하에서 만들어진 근대국가 사회와 50년 전 제2차대전 후 미국문화 중심으로 만들어진 민주주의적 사회는 과학기술을 기반으로 한 경제 시스템으로 발전해 왔다. 21세기에 접어든 현재의 세계는 동일한 거대 정보 시스템에 의해 경제자본과 상품자본이 전체 지구사회를 뒤덮고 있다. 미국의 코카콜라가 전 인류의 음료수가 되고 미국의 화폐 자본이 지구 방방곡곡을 휩쓸고 있다. 이들 자본이 휩쓸고 지나간 자리에는 때뚜기 때가 농작물을 먹어치운 것 같이 황량해지고 있다.

이러한 어려움에서 탈출하려는 노력은 이 시대의 명제가 아닐 수 없다. 물론 이전에도 그 지역의 선인들의 문화를 찾아내고 그 지역의 정체성을 밝혀내려는 노력을 해왔다. 그러나 지금까지의 이러한 노력은 학문적 연구가 주된 것이었다고 본다.

문화자본의 기반인 사찰, 석조물, 역사적 마을 또는 수천 수만 년 전의 선사유적은 선조들의 생활터전이므로 지금까지 가치 없던 잡초지나 황무지도 발굴에 의해 유적으로 밝혀질 때 그 황무지는 새로운 의미와 가치가 부여되고 다른 곳 다른 지역 사람들이 모방할 수 없는 새로운 문화적 자본이 될 것이다.

23) 山本哲士, 『文化 資源論』, 1999, P. 86.

이와 같은 세계적 정황은 우리 문화재를 어떻게 보존, 관리하며 자원화 할 것인가를 법제도와 정책적으로 연구하고 실천하는 것이 급선무임을 말하는 것이다. 그런데도 불구하고 현실적으로 문화재의 보존은 수많은 관련법이 있음에도 어려움을 겪고 있다. 개발사업자, 국가, 자치단체의 개발부서에서는 문화재를 개발의 방해자 정도로 인식하고 있다는데 문제의 심각성이 있다. 문화재를 보존하고 관리하기 위해서는 우선 유적에 대한 발굴조사가 선행되어야 하나 여기에는 시간, 노력, 예산이 많이 든다는 이유로 간이 조사로 대신 하거나 되도록 생략하려는 경우가 많다는 것이다..

2. 문화재 자원의 관리

(1) 문화재 보존과 처리 실태

문화재 보존의 본질은 장소에 의한 고대인들의 생활모습을 상상하고 추정함으로써 지역선인들의 고유문화를 밝혀내고 그 지역의 정신 문화적 정체성과 자긍심을 가지게 하고 이를 문화자본으로 하려는 것이라고 볼 수 있다.

이렇게 문화재를 보존하고 보호하려는 인류의 노력은 기록상으로 기원전 3세기 경으로 추정하고 있다. 우리가 지금과 같이 문화재를 수집 보관하는 기능을 가진 시설물을 이집트의 수도 알렉산드리아에서 무세온(Museion)이라 부른 것이 처음인 것으로 알려지고 있다. 이때 프톨레마이어 왕(Ptolemy Philadelphus)이 아버지 소테르(Soter)왕의 뜻을 이어 궁전 안에 철학자의 초상, 진귀한 동물, 미술품, 서적 등을 수집하여 학자들을 불러 문예철학을 연구하고 담소하는 교제의 장소로 사용하여 박물관이자 도서관 역할을 하였다.²⁴⁾

우리 나라에도 백제 辰斯王 7년(391) ‘궁실을 중수하여 기묘한 짐승과 신비한 꽃을 길렀다’는 기록(『三國史記』百濟本紀. 辰斯王條), “왕비가 된 細鳥女の 비단을 가져다가 御庫에 보관하고 貴妃庫하였다.”는 기록과 『三國遺事』에 “萬波息笛을 天尊庫에 보관했다.”는 기록을 통해서 고대부터 보물을 보호하려는 의식이 있었

24) 강희태외 공저, 『문화재학 이론과 실제』, 향지사, 1997, P. 38

던 것으로 보인다. 특히 안압지에 진귀한 동물을 길렀다는 사실이 발굴조사 결과 밝혀지기도 했다. 고대에도 희귀한 동물과 식물들을 소중히 여겨 이를 적극 보호하였음을 보여준다. 현대에서도 희귀 동식물을 문화재로 지정 보호하고 있는 것과 같다고 할 수 있다.

고려 의종 때에도 珍玩書畫를 보관했다는 기록(『高麗史』毅宗 19년,1165), 조선시대에는 태조의 옛집이 있던 함흥의 慶興殿에 絲笠과 日月圓鏡 등을 소장했다는 기록이 있어 중요한 유물은 수집하고 귀하게 보관했음을 알 수 있다. 박물관으로는 1908년 순종이 창경궁에 李王家 박물관을 만들어 삼국시대 이후의 미술품을 수집하고 1909년 창경궁을 공개했는데 식물원과 동물원도 함께 공개했다. 이것이 근대적 의미의 유물과 동식물을 동시에 문화재로서 일반에게 공개한 효시다. 지금의 국립박물관인 셈이다.

이왕가 박물관은 1911년에 착공하여 1912년 3월에 완성되었는데 소장품은 12,220점이었다고 한다. 박물관 사업은 일본인들에 의해 주도되었는데 여기에 소장된 고려자기를 비롯하여 고려시대 銅器 등은 전국 각지에서 일본인들이 도굴한 것을 통감부를 거쳐 황실에서 거액을 주고 사들였는데 이는 한국의 귀중한 유물들이 경제적 가치를 아는 일본인들에게 때돈을 벌게 하는 문화재 정책을 쓴 셈이다. 이러한 초기 우리 나라에서 유물에 관한 인식이 있기는 했으나 일본이 한국을 침탈하여 한국 내에서 일본인들이 처참하게 우리 유물들을 착취하여 일확천금할 때도 우리 나라 사람들은 이런 문화재에 대한 인식이 없었다.²⁵⁾

이 시대에 들어서며 한국의 문화재는 보존상의 위기가 시작된다. 일본인들이 유물을 무차별적으로 강탈하고 도굴한 것은 일본인들이 합방을 기화로 돈을 벌려는 의도가 크게 작용했지만 보다 근본적인 의도는 한국 민족문화와 정신을 말살하려는 일본의 식민지정책이 뒷받침되어 일본인들의 도굴을 막지 않고 오히려 적극적으로 도굴이란 범죄 행위를 조장했다고 볼 수 있다.

1919년 일본은 총독부 학무국에 고적조사과가 신설되고 박물관 진열을 이유로 본격적인 도굴이 시작되었다. 한국의 고려자기 등 유명한 유물 등 한국문화재가

25) 상계서, PP. 43~45

일본인들에 의해 도굴되기 시작 한 것은 1895년 청일전쟁에 이어 1904년 러·일 전쟁에서 거듭 승리를 거둔 일본이 한반도에 대한 독점적인 침략과 지배권을 장악하여 일본에서 건너온 골동상의 하수인들과 일본인 도굴꾼들이 개성일대에서 고려청자를 닦치는 데로 모아 일본으로 보내지면서부터였다.

이 기록으로는 서울에서 고려청자수집가로 소문난 아유가이(鮎具房之雄)·아가와(河川重郎) 등이다.²⁶⁾ 1920년을 전후해서 경주의 金冠塚을 엄청나게 발굴을 했고 동경제국대학은 총독부의 허가를 받고 낙랑 유적에서 엄청난 유물을 학술조사라는 이름으로 발굴하여 반출하고 이후 현재에 이르기까지 이를 반환한 흔적이 없어 결국 일본인들은 한국의 유적을 도굴 해간 격이 되고 있다. 개성일원에서 도굴한 고려청자들을 산같이 쌓아놓은 일본인 수집가와 본토로 중개한 골동품상인 ‘곤도’(近藤)가 현재의 충무로 입구 근처에 골동품가게를 내어 활발히 반출했다. 1905년 11월 일제의 군사적 압박으로 체결된 을사보호조약 후 초대 통감으로 부임한 이토히로부미는 천황과 귀족사회 인사들에게 선물한다며 수천 점의 고려청자를 ‘곤도’를 통해 일본으로 반출했다. 이러한 일본인들의 한국의 문화재인 고려청자 수집과 이를 일본으로 마구 반출할 때도 한국인 지식층에서도 고려청자에 대한 관심이나 지식이 거의 없었음을 엿볼 수 있다. 당시 한국인들은 고려자기를 본적도 없었고 고려청자의 존재와 진가를 아는 사람도 없었던 것으로 보인다.

1906년 서울에 왔던 미야게(三宅長策)란 변호사는 그의 회고록 『그때의 기억-고려고분 발굴(도굴) 시대』(1936)과 1930년 평양박물관장을 지낸 고이스미(小泉顯夫)의 기록에서 ‘조선고분들이 오늘과 같은 참상을 겪게 된 것은 일본인들이 이주해 오면서 골동품으로 일확천금을 노리는 일본인들이 헌병 등 관헌들과 합동으로 공공연히 이루어 졌다’고 기술하고 있다. 또 1913년 한국 도자기문화를 연구했던 아사가와(淺川伯教)의 기록에는 고종황제까지도 고려청자의 존재를 모르고 있었다는 것이다(『조선의 미술공예에 관한 회고』, 1945). 일본강점시대에 도굴되고 일본으로 반출된 국보급 문화재는 헤아릴 수 없을 정도이다. 이구열의 『한국 문화재수난기』에 수록된 것을 보면 총감부 설치로부터 한일합방에 이르는 시기

26) 이구열, 『한국 문화재 수난사』, 문화재관리국, 1998, 일제의 문화재 정책 세미나,

(1905~1910)를 전후하여 석탑, 불상, 범종, 기타 불교미술품과 옛 책에 이르기까지 무차별 침탈을 했다.

석굴암의 五層小塔, 경천사의 十層石塔(국보 제86호) 석굴암의 龕佛 과 불국사 多寶塔의 돌사자, 불국사 舍利塔(韓國復歸), 보리사터의 부도, 보령 절터의 오층석탑, 삼국시대의 金銅半跏思惟像 등 헤아릴 수 없다. 1920년 대 에는 석탑 이전이 어려워지자 석탑을 부수거나 들어내어 안에 있는 사리만을 훔쳐내도록 총독부가 지시했다. 1943년 총독부는 각도 경찰부장에게 ‘유림의 숙청 및 반시국적 고적의 철거’ 지시를 내렸다.

내용은 이성계가 왜구를 무찌른 기념비인 황산대첩비를 비롯하여 고양 幸州戰勝碑. 청주 趙憲戰場紀蹟碑, 공주 明藍芳威種德碑, 공주 明委官林濟碑, 공주 忘日思恩碑, 아산 李舜臣神道碑, 운봉 荒山大捷碑, 여수 墮淚碑, 여수 李舜臣左水營大捷碑, 해남 李舜臣鳴梁大捷碑(보물 503호) 남해 明張良相東征詩碑, 합천해인사 泗溟大師石藏碑, 진주 金時敏全城敵碑, 통영과 남해의 李舜臣忠烈廟碑, 부산 鄭撥戰亡遺址碑, 고성 건봉사泗明大師紀蹟碑, 연안 延城大捷碑, 경흥 塵堡破胡碑, 회령 顧忠祠墮, 진주 矗石旌忠壇碑 등인데 주로 임진왜란 당시의 戰勝碑로 일본이 수치스러움과 침략의 역사를 감추려는 의도가 있었다.

이외에도 백제지역 고분들도 일본인들의 학술조사라는 미명으로 도굴 되었다. 이때 조사된 백제고분은 익산 쌍 분(1911년), 부여 능산리고분 수습조사(1913년) 나주 신촌리. 서울석촌동·가락동·방이동 고분(1917년), 공주 송산리 고분, 금성동 고분(1927년), 공주 송산리 6호분(1933년), 나주 덕산리, 신촌리 고분(1938년) 등이 조사 되었으나 대부분 수습 유물은 빈약했다. 일본으로 밀반출 되었다가 다시 반입된 주요 유물로는 경천사 十層石塔(국보 제 86호), 佛國寺 舍利塔(보물 61호). 추사 김정희의 歲寒圖(국보 제180호)등이다.

한국의 유물들은 일본인들의 도굴한 것을 서양인들에게 팔아 넘겨 서양으로 건너간 것 이 있고 서양인들이 한국에 들어와 일본인들이 도굴한 것을 사들인 것들이 현재까지도 미국, 영국, 독일, 프랑스 등에 수천 점이 미술관이나 개인들이 소장하고 있다 .구미 등지에 소장하고 있는 몇몇 중요 유물들을 보면 런던 대영 박

물관에 조선시대의 초상화 水閣壽老圖(영국인 윌리엄 앤더슨이란 사람이 가져간 것을 1881년 대영 박물관에서 인수하였다), 고려시대의 銀入絲香爐(호놀루루 미술관에 조선말의 목각 동자상과 고려청자 상감연화문주전자(1927~1928년 미국인이 기증), 보스턴 미술관에 고려자기(1910년 대 중엽 찰스 B. 호이트가 한국에 와서 수집하고 기증), 金銅藥師如來立像(1910년, 일본인 오가라 (岡倉一雄)가 입수하여 미국인에게 판 것을 미국인이 기증), 이외에도 국내에서 찾아볼 수 없는 11세기 고려시대 은도금주전자와 承盤을 소장하고 있다.²⁷⁾

이외에도 서울 주재 프랑공사 플랑시는 1882년부터 1903년까지 도자기와 고서를 대량 수집하여 이를 모두 기메미술관에 기증했다고 했는데 이 가운데는 세계에서 가장 오래된 금속활자본인 고려 말 (1377년) 『直指心體要節』도 포함되어 있다. 이밖에도 한국의 귀중한 유물들은 한국인들의 무관심 속에 문화재에 대한 관심이 컸던 일본인들을 비롯한 외국인들에 의해 헤아릴 수 없이 도굴되고 반출되었다.²⁸⁾

1945년 일본이 패망하자 한국에 살던 일본인들은 이들 유물들을 일본으로 반출하려 하였다. 미군은 당초 이들 유물들을 일본인 1인당 고리짝 2개씩의 반출을 허용하여 소형 유물들은 전부 반출이 가능하였는데 미군정은 곧 이 훈령을 바꾸어 배낭 1개로 한정함으로써 고려청자 등 귀중한 유물 대부분을 반출 할 수 없게 되었다. 이로 인해 일본인들은 헐값으로 팔거나 한국인들에게 보관하여 차후에 찾아갈 것을 당부하여 떠나기도 하였다. 이 가운데는 돈 많은 수집가들이 밀선을 이용하여 대량의 유물들을 유유히 일본으로 밀반출 하였다.

한국문화재 보존의 위기는 일제 강점기 36년을 벗어나자 1950년 6월 25일 한국 전쟁이 발발하면서 또다시 수난을 당하게 되었다. 서울을 점령한 북한군들은 국립박물관의 유물들을 미군 포격을 피하기 위해 수만 점의 유물들을 경복궁에서 더 안전한 덕수궁지하로 옮기도록 하였고 미군 포격이 더 심해지자 종묘에 굴을 파 그 속에 보관하도록 하였는데 북한 군인들은 수송수단이 부족하여 서울 철수 시 이들 유물들을 가져가지는 못했다. 9월 20일 유엔군이 서울을 탈환했으나 10

27) 이구열, 『한국 문화재 수난사』, 돌베개, 1996, PP. 62~107

28) 상계서, PP. 236~240

월 17일에는 중공군이 개입 기미가 보이자 이승만 대통령의 극비지시로 박물관과 미술관 유물들을 11월 10일 부산에 도착시켰다. 2차 수복후까지 박물관에 소장되었던 유물들은 완벽하게 부산으로 옮겨졌고 휴전 후 서울로 원상복귀 시켰다. 그러나 이 기간동안 개인과 사찰에서 소장한 유물들은 영원히 없어져버린 것들이 많았다.

이와 같이 매장문화재가 상품으로 팔려나가 보존을 위협하였지만 1970년대에 들어서는 경제성장을 최고의 정책으로 내세운 정부정책으로 인해 새로운 수난기를 맞이하게 되었다. 개발이 대단위화하고 개발을 가속화하였기 때문에 매장문화재가 소리 없이 없어지거나 개발도중 개인에 의해 빼 돌려지는 일이 성행했다. 공사를 강행하기 위해서는 되도록 복잡한 문화재 조사 등은 생략하려는 것이 개발정책 당국의 숨겨진 정책이었다. 특히 1980년대에서 1990년대에 걸쳐 우리나라 전체가 대대적인 도시개발과 산업화를 급격하게 진행시켰다. 현재까지도 도시개발이나 산업화를 위한 개발사업을 진행시키면서 매장문화재에 대한 사전조사는 지극히 형식적으로 이루어지고 있다. 환경영향평가를 하는 과정에서도 문화재는 단순하고 형식적으로 지표조사 정도로 끝내고 있는 정도이다.

제주시의 경우만 해도 현재 제주시가 역점사업으로 추진하고있는 제주목관아지 복원사업도 당초에는 지하상가 조성을 위한 지하 주차장 시설을 하기 위해 간이 발굴을 하다가 문화계의 반발로 본격적인 발굴이 시작되었고 급기야 국책사업으로 발전되었다. 삼양유적지도 택지조성을 하는 과정에서 선사유적지임이 밝혀져 국가지정 문화재로 지정되어 복원사업에 착수하였다. 제주시의 경우는 문화재 보존에 대한 관심이 크고 문화도시를 표방하면서 정책적으로 복원사업을 하는 대표적인 케이스이다. 자칫 하였으면 국가적 문화재가 소멸될 수 있는 위기였다. 이렇게 문화재 보존을 위협하는 중요한 원인은 문화재를 담당하는 공직자와 개발을 담당하는 공직자가 문화재에 대한 전문 지식이 없고 유물발굴전문 직원이 없기 때문이다.

21세기를 문화의 세기라고 세계가 표방하고 아울러 정부도 이에 맞추어 1999년 5월 문화재 관리국을 문화재청으로 승격시켜 문화재정책을 강화하는 것 같이 했

으나 결국 개발논리에 밀려 문화재 행정은 허울뿐인 격이 되고 있다. 특히 문화재청이 개발을 관장하는 문화관광부에 소속해 있기 때문에 관광지 개발과 맞물릴 때는 문화재보존은 차선으로 밀려나고 있다. 특히 지방자치제가 시행되면서 지역마다 지역재정확보를 위한 택지개발, 관광단지개발, 도시개발, 도로건설 등 강력한 개발정책으로 문화재를 보존하는 것 보다 훼손에 더 앞장서고 있는 상태이다. 2000년도 문화재청에 전국에서 접수된 문화재 발굴신청은 400여건이나 되었으나 이를 담당할 직원은 고작 4명으로 현장에 나가 이를 직접 답사하게 하거나 조사할 엄두도 못 낼 실정이다. 결국 졸속으로 처리하거나 사업이 늦어져 문화재보존을 위협하는 결과가 되고 있는 것이다.²⁹⁾

이러한 사정은 지방에도 마찬가지다. 도·시·군 등 자치단체에서도 개발부서와 문화재 부서가 사전 계획단계에서 조사하고 검토해야 함에도 개발을 우선으로 강행하다 보면 공사 중에 유물이 발견되어 공사가 중단되거나 공사가 불가피하다는 이유로 유물이 손상을 입거나 보존해야 할 유적지를 보존하지 못하는 사례가 허다하다. 특히 도시계획을 하는 경우 개발부서의 일방적 계획수립으로 사업이 확정된 후 문화재적으로 중요한 경우 문화재 정책이 뒤로 밀려나게 마련인 실정이다.

이러한 행정적인 일련의 시스템적인 문화재정책의 약화로 아직도 문화재보존정책은 위기를 벗어나지 못하고 있다.

(2) 매장문화재의 발굴과 보존

문화재 정책의 기본적 요소는 매장문화재의 발굴과 유적 유물의 보존 관리정책이다. 첫째는 매장문화재의 발굴을 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 유적보존 위기의 원인은 급히 진행되는 대규모개발이 문제가 되지만 전문인력의 부족과 법제도의 미비이다. 행정조직상의 인원배치와 권한 그리고 이를 뒷받침 할 재정적 조치가 불충분하여 유적보호가 어려워지고 있다.

문화재 보호법을 비롯하여 각종 개발관련법이 제대로 정비되지 않고 있거나 서

29) 유광중, 「표류하는 문화재정책」, 중앙일보 18면 (2001년 5월 28일)

로 상충적인 법 체제로 오히려 문화재 보호를 꾀하는 사례도 적지 않다. 건설 계획을 수립하고 시행함에 있어서 문화재조사가 우선 되어야 함에도 먼저 개발을 시작하고 공사도중에야 매장문화재가 발견되어 구제발굴을 하지만 공사를 중단하기는 어려워 결국 기록이나 사진으로 채록하여 공사를 계속하는 경우가 대부분이다. 또 제주시의 경우도 2001년 3월 외도와 노형 구간 도로 공사 때 이미 제주시 전체의 문화재 분포도가 제작되어 관계 부서에 배포되고 있음에도 건설당국이 이를 무시하고 도로공사를 하는 도중 매장문화재가 발견되고 문제가 되어 공사를 중단하였다. 즉 개발계획 수립시 문화재 관리나 유적조사를 미리 준비할 수 있는 법적 제도적 절차가 없는 현실에서 개발주체가 문화재에 대한 높은 인식이 없는 한 유적조사를 강행할 수 없는 현실이다.

현행 문화재보호법 제44조에 “고분, 패총, 고생물자료, 천연동굴 등 매장문화재가 포장되어 있는 것으로 인정되는 토지 및 해저는 발굴 할 수 없다”고 되어 있고 다만 연구목적, 건설공사를 위하여 부득이 한 경우, 건설공사 시행 중 토지 및 해저에 매장문화재가 포장된 것으로 인정된 경우에 한해 문화재청장의 허가를 받아 발굴 할 수 있게 되어 있다. 그러나 이런 경우에도 발굴조사를 할 사람의 자격과 적어도 공사시행전 일정기간을 두어 발굴허가를 받아야 한다는 규정은 없다. 이는 매장문화재를 발굴하는 과정에서 매장문화재의 파손이나 훼손을 막을 길이 없고 사전 발굴기간을 명시하지 않음으로써 공사기간에 따른 공사비의 엄청난 차이 등으로 허술하게 발굴조사를 할 가능성이 크다.

문화재청의 매장 문화재발굴조사 업무처리지침(2001. 4. 17)에도 발굴조사를 원만히 하기 위해 지도위원회를 개최하도록만 하고 있어 매장문화재 발굴부터가 정책적으로 허술하기 짝이 없는 실정이라 하겠다. 설사 매장문화재의 부존 확률이 높다고 생각되어도 미리 대비케 할 법적 제도적 근거가 없다. 또 법적 절차를 밟아 발굴이 진행되는 도중 개발업자가 고의적으로 문화재를 파괴하였다 하여도 그 유적이 발굴 후 정식으로 문화재로 지정되지 않은 한 비지정문화재일 수밖에 없기 때문에 강력하게 처벌할 근거가 없어 매장문화재를 보호하는데 한계를 드러내고 있다.

과거에는 매장문화재에 대한 인식이 부족하여 매장문화재의 파괴를 방치하였고 하지만 지금은 문화재가 있음을 알고 메스컴이나 국민적 관심이 높아지고 있음에도 인력부족 과 예산 부족 등의 이유로 유적이 파괴되는 현장을 방치하거나 형식적으로 발굴을 실시할 수 없는 무자격자가 발굴이라는 명목으로 오히려 문화재를 파괴하고 있는 사례도 다반사로 일어나고 있다.

우리 나라의 매장 문화재의 연간 발굴 건수가 겨우 200여건에 불과하지만 한국 고고학계 전체가 발굴과의 싸움에서 탈진상태라 해도 과언이 아닌 상태이다.³⁰⁾ 우리 나라에서 발굴을 실시할 수 있는 기관은 약 80여 개소지만 중앙과 지방의 문화재연구소와 국립박물관을 제외하면 명목상 동원될 수 있는 기관은 50여 개에 불과하지만 이는 모두 대학의 박물관이나 문화재연구소이다. 그 중에도 조금 큰 규모의 발굴을 할 수 있는 기관의 수는 50%에 불과하다.³¹⁾

이런 상황에서 개발 사업자는 공기가 공사비에 절대적 영향을 주고 있는 실정이나 법적 절차를 거쳐 발굴이 시작된다 하여도 상당기간이 소요되기 때문에 매장문화재 부존 자체를 부정하거나 고의로 파괴시킬 가능성이 더 높다 할 것이다. 이 같은 현실에서는 매장문화재발굴 전담기관이 적어도 중앙에 대규모의 것을 설치하고 각 도에 1개소를 공공기관으로 설치해야 한다고 본다. 공공성격의 기관이라도 대규모의 개발사업은 지역 자치단체나 국가가 실시하는 경우가 많기 때문에 엄격한 공공의 이익만을 위한다는 제도적 장치가 되어 있어야 한다.

둘째는 유적·유물의 보존과 관리문제이다. 발굴조사가 끝나 유물을 다른 장소로 이전한 경우도 가능한 한 장래 연구를 위하여 발굴지역에 보존하는 것이 가장 바람직하다. 국민과 주민들의 역사에 대한 학습의 장으로서 또는 주위의 자연환경과 역사적 문화유산과 일체가 된 역사적 환경으로서 정비하고 활용하는 것이 중요하다. 유적지를 보존하기 위한 방안으로서 문화재보호법에 의한 유적이거나 사적으로 지정하고 보호하는 제도적 장치가 있다.

유적보존은 제자리 원형 보존이 최상이다. 그러나 국가의 모든 정책이 현실적

30) 이선복, 「매장문화재의 발굴과 대책」, 1997, 문화재연구 학술대회.

31) 이선복, 전계논문.

인 경제개발에 최우선을 두고 있는 상황에서 문화유적을 최우선 보호한다는 기본 정책은 실효가 없다고 보아야한다. 적법절차를 따른 발굴과 문화유적 확인이 이루어졌다 해도 이는 유적지 확인과 유물을 사진이나 영상물로 채록하는 것이 고작이고 설사 발굴 후 유적지가 보존되고 있는 경우라 할지라도 유적지 일부만을 보존하고 공사계획을 변경하는 경우와 사업계획을 일부만 변경하고 일부 유적지만을 보존하는 경우 및 유적 위에 복토하고 그 위에 계획된 공사를 계속하는 경우 등이 있다.

문화재보호법에 의해 지정되면 국가지정인 경우나 지방지정인 경우 관리가 되지만 지속적이고 효과적인 관리를 아니할 경우 대부분 황폐화되고 만다. 특히 유적지가 사유지인 경우는 소유주의 동의 없이 문화재로 지정은 가능하지만 관리비가 불충분하고 사유 재산에 대한 권리행사를 할 수 없어 소유자가 고의로 유적지를 훼손시키거나 지정해제를 요구하는 경우가 대다수이다. 이럴 경우 국가나 지방정부가 토지를 정당한 가격으로 매입하여 효과적으로 관리하는 것이 최상이다.³²⁾

제주시에는 ‘濟州市文化遺産保護條例’(2001. 5. 3. 공포)를 전국최초로 제정하여 국가나 도에서 지정하지 아니한 문화유산을 보호 관리하는 매우 진취적 문화재보호정책을 실천하고 있다. 그러나 현재로서는 지정 후 사유재산 침해라는 반발 등이 우려되어 대량지정을 꺼리고 있는 형편이다. 그러나 지역 개발계획이나 개인이 토지 이용 범위가 가속화 됨에 따라 비 지정 문화유산은 언제든지 소멸 될 수 있다. 제주시에는 218점의 비지정 문화유산이 파악되고 있으며 이외에도 무형문화재와 자연경관 등을 합하면 300여 점이 훨씬 넘을 것으로 보고 있다. 그러나 제주시 재정 형편상 이들 문화유산을 모두 제주시 문화유산으로 지정보호 관리해야 할 당위성과 의욕을 실천하기에는 역부족인 실정이다.

제주시도 의욕적으로 문화유산을 보호 관리하려고 하고 있는 차제에 유물이나 유적만을 보호 할 것이 아니라 유적을 둘러싸고 있는 자연환경을 가능한 한 동시에 보호할 필요가 있다고 본다. 특히 유의할 것은 유물을 파낸 유적지를 훼손시

32) 심광주 외, 『국토개발과 문화재 보존』, 한국토지공사, 1996, PP. 18~19

키지 말아야 한다는 점이다. 이는 먼 훗날 이 유적지에서 새로운 유물이나 역사적 사료가 얼마든지 발굴 될 수 있기 때문이다. 제주도에는 아직 이러한 사례가 없는데 이는 지금까지의 발굴들이 우선 일차적인 것에 치중하였기 때문에 후세에라도 새로운 중복된 유물이 발견 될 수도 있기 때문이다.

제주목관아지도 18세기 중엽 조선시대의 관아유적이 중점적으로 남아 발굴과 복원을 하고있지만 그 전기의 석재와 도자기 파편 등이 발견되고 있는 점에서도 이를 증명 할 수 있다.

일본 山梨學院大學 시이나 신파로(椎名愼太郎)는 세계의 유적 보호제도의 유형을 3가지 형태로 나누어 비교하고 있다. 첫째는 유적 가운데서 중요한 것을 선정하여 지정하고 이를 확실히 보호 하지만 다른 유적은 학술목적이나 보물찾기식 발굴만을 규제하는 것이다. 프랑스, 이태리 등이 이런 형의 제도이고 지정 또는 등록된 중요유적의 범위정도로는 어느 정도 보호는 되지만 기본적으로 속도가 빠른 개발에 대응 할 수 있는 제도는 아니다.³³⁾

이러한 국가는 땅속에 매장되어 있는 유적보다 석조물 등 땅위에 있는 유적이거나 역사적 건조물에 더 큰 관심을 가지고 있다. 두 번째형은 유적을 지정 또는 등록을 하고 그 이외의 유적에 대해서도 법적인 대응을 하는 것이다. 미국의 유적보호제도는 연방관계공사에 관한 유적과 연방소유지에 있는 유적과 같은 연방정부가 관할하는 경우와 이외 다른 각 주가 관할하는 것은 다르다. 연방 관할의 경우는 국립공원제도나 고대 유물 법, 사적 법으로 보호되고 있는 것은 좋지만 그 외 많은 유적은 최근까지 그냥 방치되고 있다. 이는 미국의 역사가 유럽계 사람들이 들어오면서부터이고 그 이전에는 자연사의 일부라고만 생각하였을 것으로 보고 있다.

지정이나 등록이 안된 유적에 대한 보호조치는 1979년 이후이다. 그것도 파괴될 유적에 대해 기록을 남긴다는 정도에 그치고 있다. 사유지의 유적에 대해서는 대책이 전혀 없는 상태이다. 영국에서는 아름다운 해안선이나 거석 유적 등을 국민들의 기부금으로 사들여 보존하고 활용하고 있는 내셔널 트러스트(National

33) 椎名愼太郎, 『遺蹟保存』, 岩波新書, 1994, P. 177

trust)로 유명하다. 그렇다고 유적을 포함하여 부동산 문화재 전부가 이런 제도로 보호되고 있는 것은 아니다. 보호대상이 되는 것은 특별히 유명한 유적만을 대상으로 하고 있다. 내셔널 트러스트는 역사적 환경이나 자연환경을 보존하는데 아주 우월한 제도이지만 제도만으로 움직이는 것이 아니고 국민운동으로 확산되어 이 제도가 정착되고 있다는데 주목해야 한다. 이외의 많은 유적은 고대기념물법에 의해 보호되고 있다.³⁴⁾

고대기념물로 등록된 유적은 개발행위가 허가제로 되어 있다. 세번째의 형태는 지정이나 등록 없이 무조건 유적이면 원형 유지 의무가 부여되는 것이다. 이 가운데는 선사시대와 바이킹 시대의 유적은 물론 천년이 지난 유적도 모두 포함되고 있다. 이 제도는 스웨덴에서 시행되고 있다. 스웨덴의 경우 우선 유적이 포장되어 있을 가능성이 있는 토지에서 공사를 하려면 지방자치단체의 허가를 의무적으로 받게 되어 있다. 공사가 유적에 영향을 미칠 경우는 유적의 중요성과 개발행위를 비교하여 허가여부를 결정한다. 허가 결정전에 시굴조사를 명할 수도 있다. 이 조사비용은 기본적인 것은 사업자가 부담한다. 그러나 사전에 유물 포장여부를 전혀 몰라 개발계획을 세우고 그 지역에서 중요한 유물이 발굴되어 결과적으로 개발허가가 안될 경우는 개발자에게 국가가 보상한다.³⁵⁾

이러한 세 가지 유형을 볼 때 한국은 스웨덴 같은 선진적 제도는 아니지만 유적을 되도록 보호 대상으로 한다는 점에서 制度에서는 중간 정도 되고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리 나라도 스웨덴같이 국민 모두가 유적을 보존하는 선진적 인식을 가지고 국가적 제도 마련이 절실하다.

(3) 문화재의 관리

우리 나라의 유물유적 보존과 관리 시스템의 문제로는 첫째 문화 유산에 대한 정확한 기초조사가 이루어지지 않고 있는 것이다. 어디에 어떤 문화유산이 얼마나 분포하고 있는지 정확하게 파악되지 않고 있기 때문에 개발에 앞서 사전 조사

34) 細野善彦外, 『人間과 環境과 文化遺産』, 山川出版社, 2000, PP. 71~73

35) 상계서, PP. 76~77

를 하거나 유적의 훼손이나 파괴를 미연에 방지할 수 없고 소멸될 위기에 대처하지 못하고 있는 상태이다. 이 때문에 문화유적의 근본적인 보존관리대책을 세우지 못하고 지역의 상고문화의 기초적 성격 파악조차 못하고 있다. 지리정보 시스템과 같은 문화재 분포도를 정확히 작성 모든 개발이나 토지이용 계획 수립시 참조하여 개발도중에 유적발견으로 유적이거나 유물이 소멸되지 않도록 해야할 것이다.

둘째는 문화행정을 전문가가 담당하고 있지 않다는 점이다. 문화재 업무는 전문성이 있어야하고 지속적으로 노력을 하여야 하나 일반행정직은 잦은 인사이동 때문에 문화재에 대한 용어 파악정도도 못할 시기에 자리를 옮겨버려 업무의 지속성을 전혀 유지 못하고 있다. 현재 문화재 업무는 일반행정직 이외에는 촉탁 또는 계약직으로 업무를 담당시키고 있는 실정이나 이들은 승급이나 승진의 기회가 없기 때문에 의욕이 없어 문화재의 보존이나 관리를 제대로 하리라고 생각할 수 없다.

셋째는 둘째와 연관되는 것인데, 도 단위에서조차 전문 고고학자가 없고 전문 교육을 받지도 않고 있다는 사실이다. 특히 제주도에선 종합대학교에 마저 문화인류학과 자체가 없다. 그러기 때문에 제주도에선 유적유물의 발굴이나 조사는 전적으로 대학박물관에 의존하고있는 실정이다. 대학 박물관마저 1984년 이전에는 고고학자가 없어 외부전문가가 발굴이나 조사를 하였기 때문에 유적 유물 등 매장문화재에 대한 정책이 없었다 해도 과언이 아니다.

제주도에서 매장문화재가 확인된 것은 1914년 일본인에 의해서다. 그 후 1928년 일본 학자들에 의해 제주시 산지항 축항공사시 동굴에서 漢代 화폐와 청동유물이 발견되는 등 1984년 이전에 발굴 또는 확인 된 매장문화재는 불과 11건인데 모두 외부 대학이나 전문가에 의해서 이루어 졌다. 물론 이 시대에는 우리나라 전체적으로 고고학자가 별로 없던 시기였다. 1900년 중반 이후 김철준, 김원용, 정영화 등이 제주에서 유적 유물 조사를 하였으나 제주도에서는 제주인으로 서울대학교 역사과 출신인 송석범이 광지패총을 지표조사 한 바 있으나 지속적으로 제주에서 유적 조사는 이루어지지 못했었다.³⁶⁾

1984년 제주대학 사학과에 서울대학교에서 고고학을 전공한 이청규 교수가 부임하면서 제주도 매장문화재 발굴은 활기를 띠기 시작했다. 그 결과 2000년까지 49회에 약 70개소에서 매장문화재를 발굴하여 제주도 상고문화를 밝힐 수 있는 계기가 마련되었다.³⁶⁾

제주도에는 2001년 5월 제주도문화재재단이 사단법인으로 설립되어 제주대학박물관에서 전담했던 유적발굴 업무를 전문인력과 함께 이 재단에서 인수하여 부설 濟州文化財研究所를 개설하여 유적·유물 정밀조사를 위한 최초의 민간전문기구가 설립되었다. 대학에선 순수 학술적인 발굴만을 할 계획이다. 그러나 아직도 국립대학인 제주대학교에 고고학전문가를 양성할 학과가 없다는 것은 제주도의 문화적 특성과 제주 상고문화를 보다 구체적이고 지속적인 발굴과 보존 관리 등에 대한 장기적인 문화재정책 부재현상이라고 할 수 있다.

제3절 지역 개발과 문화재 활용

1. 도시개발 정책

도시정책은 단순히 경제적 이윤과 산업만을 위해 계획되어서는 안 된다. 도시는 그 속에 거주하고 활동하는 인간과 외지에서 이 도시를 찾아오도록 계획되고 조성되어야 한다. 따라서 지나치게 인공적이거나 환경과 지역 고유의 문화적 배경과 정체성에서 동떨어진 이질성과 복잡성에 의한 생활환경이 거부적인 것이 되어서는 안 된다. 도시계획을 비롯한 도시발전정책은 진정한 인간정신에 입각하고 자연과 문화유산이 존중되도록 하여야 한다. 따라서 미래를 위한 도시를 계획하여 조성하고 관리하려면 무엇보다도 지역의 역사환경과 자연환경이 고려되어야 한다. 도시는 이 같은 지역의 자연과 역사환경에 의해 특징지어야 지속적인 성장을 할 수 있다. 그리고 도시의 전통성과 특성을 유지할 수 있게 될 것이다. 즉 지속 가능한 발전 또는 개발이 될 것이다. 그러나 자연환경이나 문화, 역사 환경에 대

36) 이청규, 『제주도 고고학연구』, 학연문화사, 1995, PP. 21~22

37) 강창화, 「제주지방 매장문화재의 발굴과 보존」, 『고문화』, 2000, P. 56

한 정책은 때로 극심한 정책적 충돌이 일어나고 있으며 이러한 정책적 충돌은 행정에서 다반사로 일어나고 있다.

문화재정책의 기본은 문화유산이 우리에게 왜 필요한가. 서구의 영국이나 프랑스 이태리 중국 등 문화재 선진국에서는 이미 100여 년 이전에 문화재를 보존하는 정책이 실행 되어 왔고 그 결과가 현재 그 나라 국민들의 복지를 지탱해 주고 있다. 21세기를 여는 이 시점에서도 매장문화재의 발굴과 발굴된 문화유산의 관리보존문제 그리고 이를 어떻게 우리의 자원으로 활용 할 것인가에 대해 명확한 정책적 인식과 대책이 없다. 근래에 와서 매장문화재에 대한 국민적 관심이 차츰 높아지고 있는데 이는 매장문화재의 발굴이나 건설현장에서 문화재훼손이 메스컴을 통해 대대적인 보도가 나갔기 때문으로 보고 있다. 일반 국민들은 아직도 우리문화유산에 대해 소중함이나 가치 등을 인식하지 못하고 있으며 이러한 현상은 매장문화재를 발견하고도 이를 일부 골동품 수집인들에게 돈과 바로 바꾸어버리는 그 단편적 현상을 읽을 수 있다.

지역발전의 터전으로서의 도시계획은 그 목적이 시민이 인간다운 생활을 풍요롭고 쾌적하며 능률적이면서도 역사와 문화환경이 함께 살아 숨쉬도록 하는 것이다. 사람이 집단으로 모여 사는 도시는 자연물과 인공물로 구성된 인간환경이며 삶을 존립케 하는 원천적 터전이다. 그렇기 때문에 도시는 무엇 보다 경제적 이용과 산업개발만을 위주로만 만들어져서는 안 된다. 인간을 위하여 계획되고 조성되어야 한다. 1980년대부터 급격하게 진행된 도시화, 산업화는 대단위의 인위적 도시와 산업단지를 단 시일 안에 만들었기 때문에 국가적 또는 지역적으로 고유의 문화와 자연환경이 크게 변형되고 말았다.

지역발전을 위한 도시계획은 구체적으로 생활환경지표와 복지환경지표, 위락환경지표로 구분된다. 생활환경지표에는 주택보유, 상·하수도, 에너지, 교통, 통신 등이 포함되었고, 복지환경지표에는 의료시설, 문화시설, 복지시설, 환경정화시설, 그리고 위락환경지표에는 운동장, 공원시설 등이 포함된다. 이런 지표 가운데서 지금까지 계획의 주안점은 생활환경지표의 향상과 최소한의 복지환경과 위락환경 시설확보에 급급한 실정이었다. 그러나 소득이 점차 향상됨에 따라 시민들의 욕

구가 다양해져 자연환경과 역사환경에 관심을 가지기 시작했다. 즉 도시의 유토 피아적 환경을 요구하기 시작한 것이다. 특히 자연과 조화된 역사환경에 대한 중대성이 도시발전계획에 어떻게 운용 될 것인가의 문제가 논의되기 시작하였다. 그러나 대개의 경우 도시계획 등 국토개발사업에서는 문화유산의 역사적 중요성은 개발의 경제 논리에 밀려나가기 일쑤였다.³⁸⁾

도시의 문화는 구조물이나 형상에 의해 구현되는 것이 아니다. 예로부터 이어져 내려오는 문화적 환경이 시간의 흐름과 함께 생활 속에 배어져 우리나라면서 만들어지는 것이므로 도시계획 수립 시 문화환경에 대한 사전계획이 필수적으로 이루어져야 한다. 그런데도 대부분의 도시계획은 이러한 문화적 공간을 활용하고 보존하는 것을 무시하고 경제논리에 급급하여 유명무실하고 살풍경한 문화공간만 조성하기 일쑤이다.

이 같은 계획은 대부분 획일적이고 단순한 도시의 기능적 역할과 주민의 현대적 생활편의 만을 부추기는 역할을 하고 있다. 도시의 내면적이고 특정적 역사성과 환경을 조화시킨 문화적 배경은 도외시한 것이다. 단순히 과학적 표준과 기준에 의해서 기계적으로 계측하고 이를 형상화 한 것이 대부분이다. 이런 과정에서 지나치게 환경과 동떨어진 인공적이고 이질적인 복잡한 생활환경이 만들어졌다. 이러한 도시발전이 시작 된지 불과 20여 년만에 도시인들은 인공적 도시환경보다 본래의 자연환경과 잘 보존된 고찰이나 유럽 등 외국에 원형이 잘 보존된 문화유적이 있는 도시를 보기 위해 막대한 비용을 부담하고 있다.

이는 지금까지의 우리 나라의 도시가 진정한 인간정신에 입각하지 못하고 자연과 문화유산을 조화시키지 못한 결과일 수 있다. 따라서 도시발전을 계획하여 조성하고 관리하면서 자연환경과 더불어 역사환경이 우선 고려되어야 한다. 이같이 자연과 역사환경에 의해 특징지어져 지속적인 성장 속에서도 본래의 모습과 특징을 살릴 수 있는 문화적 경관을 가질 수 있어야 세계와 경쟁할 수 있는 힘을 가진 도시로 영속성을 가질 수 있을 것으로 본다.

현재의 도시발전정책은 도시의 특성을 도외시하고 새로 개발된 도시를 모방하

38) 심광주의 공저, 『국토개발과 문화재보존』, 한국토지공사, 1996, PP. 215~216

는 개성 없는 회색도시 건설로 질주하고 있다. 제주시를 비롯하여 제주도는 모든 지역 취락이 바다에서 산간까지 계단식 지형과 지형 따라 순환하는 완만하면서도 아름다운 곡선을 유지하는 전통적인 도로였으나 자동차 위주의 편의적 도로구조를 내세워 ‘도시는 직선이다’는 엉뚱한 도시구호를 내세워 제주특유의 구릉을 파괴하며 직선화함으로서 도시 균형이 깨지고 말았다. 그리고 고유한 자연환경과 조화된 문화, 역사적 전통취락을 도시계획이란 명목으로 취락 전체를 분해하여 문화역사성을 훼손시켜 버렸다.

대표적인 예로 제주시의 삼양마을과 화북마을이다. 이 마을들은 3백년이 넘는 전통적 마을이며 화북향과 마을은 조선시대 육지와 의 해상교통의 중심을 이루었던 전통적인 항구였다. 삼양마을은 우리 나라에서 최대의 선사시대 집단주거 유적이 발굴되어 국가지정문화재로 지정하고 2001년부터 선사주거유적 복원이 시작된 유서 깊은 마을이다. 화북마을도 禾北鎭城 등 문화재가 있으나 역시 도시계획에 의해 마을전체의 원형체가 없어져 버렸다.

한국은 국민소득 1만 달러의 문턱에서 1998년 경제위기(IMF)를 만나 주저앉았지만 국민들의 의식은 차츰 문화생활에 대한 욕구가 분출하여 오염되고 망가지는 자연경관과 더불어 문화유적 등 문화재보호에 대한 관심이 모든 개발계획의 주안점으로 인식 되어가고 있다. 특히 도시경관을 구성하는 주요 인자로서 자연경관과 조화된 역사적 문화적 공간과 건축물 그리고 전통성을 간직한 취락의 중요성이 새롭게 인식되고 있고 특히 이러한 자연과 역사적 문화재는 한번 훼손되면 도리킬 수 없고 이러한 지역 역사문화재가 관광의 자원으로 인식되면서 보존은 곧 지역경제를 활성화하는 자본으로 생각하고 있다.

위에서 지적한 제주도 삼양마을의 경우 선사주거지를 발굴하여 보존하고 일부를 복원시키는 시도는 상당히 진취적 정책이지만 취락의 전통적 구조를 손상시킨 것은 역사문화의 중요성을 간과한 결과로 보아야 한다.

기존도시가 형성된 지역은 선사시대부터 사람들이 살기에 편한 지역을 선택하였기 때문에 대부분 평야나 하천이 있고 물이 있는 지역을 선택하여 집단적으로 취락이 만들어 졌다고 본다. 우리 나라같이 산악이 전국토의 80%를 차지하고 있

는 지역에서는 선사시대부터 이 같은 평야지대나 하천을 따라 집단 취락이 형성되었기 때문에 기존취락이 형성된 곳은 필연적으로 매장문화재가 있을 것으로 추정하여야 한다. 일본의 경우는 약 30만 평당 2개의 유적지가 분포되는 것으로 되어 있다. 이러한 것을 감안할 때 우리 나라는 그 이상으로 매장문화재가 분포되었을 것으로 보아야 한다.

李清圭에 의하면 제주도내 상고유적지가 발견된 지역은 모두 현존 취락 주변으로 기원전 (3000~1000)의 北村里를 비롯하여 도내 59개소에 분포되어 있다. 특히 제주도는 이러한 유적이 다른 지역과 달리 동굴 안에서도 다수 발굴되었고 가파도와 우도에도 패총과 선돌이 발굴되었다. 이러한 매장유적 분포상황은 기존도시 재개발과 주택단지조성, 토지구역 정리 사업, 아파트단지 개발사업 등이 기존도시나 취락인근에서 이루어져 오고 있음에도 개발의 경제논리에 밀려 매장문화재에 대한 사전조사 등을 고의적으로 미루거나 老巨樹나 문화재가 있는 부분만 도려내듯 비우고 개발을 당초 계획대로 밀고 나가는 것이 관행이 되고 있다.³⁹⁾

서울의 경우 도심지에 수많은 문화유적이 있는데도 도시재개발이나 도시계획에서 문화재가 감안되어 계획을 변경한 경우가 없다. 고가도로에 밀려난 독립문이나 주택개발로 북한산성이 훼손을 입었다. 기존도시는 도시 그 자체가 역사이며 문화재이다. 잉글랜드, 스코트랜드, 프랑스의 파리, 이태리의 로마, 중국의 상하이, 일본의 교토, 스페인 등은 세계인들이 연간 수 백만 명에서 수 천만 명이 모여들어 그 나라의 국부를 외국인들의 주머니로 채워 주고 있다. 세계관광기구(WTO)의 집계에 의하면 1999년 외래관광객을 가장 많이 유치한 나라는 프랑스로 7000만 명이고 아시아권에서는 중국이 2400만 명이다.⁴⁰⁾

이들 지역의 공통점은 수 백년 된 대형 건축물과 작은 주택을 포함한 대성당 사찰 등은 물론 좁은 도로 옛적 만들어 놓은 운하까지 고스란히 보존하고 있다. 그들이 새로운 도시건설을 할 수 있는 기술이 모자라거나 예산이 없어서가 결코 아님은 말 할 것도 없다. 다만 그들은 그 도시가 만들어진 자연환경과 그들 조상이 살아온 과거 속에서 그들의 정체를 찾아내고 자긍심으로 자기문화를 뽐뽐이

39) 이청규, 「제주도 고고학의 재조명」, 2001, 향토사 학술세미나

40) 주장건외 공저, 『한국 관광산업 육성전략』, 지문사, 1999, P. 152

자랑하고 있기 때문에 세계인이 찾아들고 있는 것이다.

그들이 자신들의 역사문화를 보존하는 것은 훗날 관광객이 올 것이란 생각이나 누구에게 보여주기 위한 것이 아니었다. 그들은 역사 속에서 자신들의 살길을 찾고 그 토대 위에서 미래를 설계하려는 것이었다. 프랑스의 파리는 고색 창연한 고대 건축물 속에서도 현대적 미를 잘 융화시킨 대표적 도시이다. 전통적인 오페라 하우스와 르블 박물관이 있는 도심지 옆에 신시가지 라데팡스를 계획하고 시청사나 관공서는 프랑스를 대표하는 건축양식으로 건축하여 도심 속의 아름다운 조화를 이루었다.

세느강변을 따라서는 강줄기의 곡선 따라 300년 전의 고건축물과 현대적 건축물이 잘 조화시켜 다채롭게 배치하여 유적을 이용한 국부를 이룩하고 있다. 고색 창연한 르블박물관은 거대한 「ㄷ」 자형의 광장에 지하로 각 전시장을 연결하는 지하광장을 초현대식으로 시설하고 위는 피라밋 형체를 현대적 감각으로 유리로 만들어 고색창연한 문화유적에 현대적 건축미를 조화시켜 세계인들을 감탄케 하고 있다. 우리의 유적도 우리의 역사문화이고 우리들만이 가진 특수한 유산이기에 이를 보존하는 정책이 절실하다.⁴¹⁾

인도네시아의 발리섬은 이지구상에 하나 남은 <神들의 故郷>으로 매년 외국관광객이 3백만명이 몰려온다. 이곳의 도시는 모든 건축물은 힌두교식 건축물 외엔 건축허가를 내주지 않으며 도시의 자연환경인 야자수림의 풍치를 보존하기 위해 건축물 높이를 야자수 보다 높지 못하게 하고 있다. 정신문화인 힌두교의 의식은 (나무잎과 줄기로 엮은 바구니에 야생 꽃을 담아 절하는 것) 관광객이 이용하는 버스 안은 물론 이들 섬사람들이 생활속에 아무런 제약을 받지 않고 오히려 관에서 고유의 풍속으로 장려하고 있다. 이런 것이 발리섬을 세계로 알리는 자원이 되고 있다. 이같이 유럽을 비롯하여 선진문화국가의 문화유적보존은 국가와 지역 도시의 발전정책이자 문화재 보존정책이 되고 있다.

서울의 덕수궁과 경복궁을 비롯한 많은 문화유적들은 주변의 도시계획으로 인해 유적지만 외로운 섬으로 남아 있고 주변의 자연환경은 다 없어져 자동차 소음

41) 한국문화예술진흥회원, 「프랑스 문화정책의 평가」, 1998.

속에 포위된 체 신음하고 있다. 문화유적이라기보다 도시 속의 외로운 고도가 되고 있다. 이러한 현실이 한국을 대표하는 문화유적의 도시 서울의 모습이다.

2. 지역발전 정책

제주의 지역개발정책은 1980년대 초까지는 전형적인 농업과 어업을 주축으로 한 1차 산업이 주류를 이루었다. 1961년 5·16정변 이후 1963년 처음으로 제주를 지정학적으로도 그 동안 폐쇄되었기 때문에 보존되었던 원시적 자연자원과 민속 문화를 바탕으로 국제자유지역 설정이 정부에 의해 처음 거론되면서 정부주도의 개발계획이 진행되기 시작했다. 1966년 정부가 제주도 일원을 특정지역으로 지정 고시하고 제주도의 개발에 대한 기초조사가 시행되어 1971년 최초의 제주도 종합 개발계획이 수립되었다. 이를 기점으로 하여 제주도는 1차 산업에서 식량작물위주의 농업을 우선 소득이 높은 특용작물 생산체제로 바꾸기 시작했다.

1973년 정부는 제주도를 국제수준의 관광지로 발전시킬 계획을 수립하기 시작함으로써 제주도는 본격적으로 관광산업 지역으로 정부가 추진하기 시작했다. 1998년 제주지역을 위한 한국최초의 제주도 개발특별법이 제주인의 의견을 주축으로 하여 제정되고 1991년 12월 31일 공포됨으로서 제주도의 발전정책은 21세기를 향한 명실상부한 국제관광지로 개발하는 전기가 마련되었다. 1997년 지방으로선 최초의 국제 컨벤션센터를 도민 주 공모로 회사를 설립하고 착공하여 지역 회의산업을 본격적으로 착수했다. 이에 발 맞추어 제주도가 주축이 되어 세계적 대표적 관광선진 지역인 중국의 하이난성 루안충우 성장, 인도네시아의 발리 이다바쿠스 오카주 지사, 일본의 오기나와현의 오타 마사히데 지사, 제주도 신구범 지사 등이 제주에 모여 섬 관광정책포럼을 창설하여 대양시대를 여는 주역으로서의 출발을 하였다.

이 포럼에서 지금까지 세계는 대륙시대의 문화였으나 다가오는 21세기는 해양시대를 지향하고 그 전면에 있는 섬들은 지금까지 바다에 의한 대륙과의 단절로 오히려 섬의 고유한 정체성이 보존되어 세계 경제시대의 새로운 자원으로 떠오르고 있다고 의견을 모았다. 다시 말해 21세기 지역발전정책은 섬이기 때문에 간직

할 수 있었던 자원들인 자연환경과 그 속에서 주민들이 생활하며 생성된 고유의 문화와 그 흔적인 문화유적 등이 새로운 세기에 세계인들을 끌어들이 수 있는 관광 포인트가 될 것으로 내다보았다. 찬란한 흰두문화의 발리, 소수민족 민속의 하이난, 노래와 춤, 그리고 오랜 역사를 간직한 류큐 의 유적과 문화, 신들의 고향이며 고생대 빙하기에 대륙에서 떨어지며 새로운 섬으로 탄생하며 일어난 고유의 선사 유적 등은 지역발전전략의 핵심적 자원이 될 것으로 본다.⁴²⁾

1973년 제주도는 관광개발 원년을 맞이하였으나 당시로서는 도민들이나 중앙정부는 물론 지방정부 공직자들은 경제 개발 우선 정책이 최상의 목표였으므로 당장 돈이 될 수 있는 일이면 자연환경이나 문화 유적 등을 가리지 않았으며 특히 문화유적에 대한 인식은 당시로서는 학계에서조차 큰 관심을 가지지 않았고 또 그 분야를 전공한 학자도 별로 없는 상태여서 개발과정에서 문화유적의 시골이나 발골을 생각 할 수 없었다. 제주도의 경우 5·16 군사혁명 후 박정희 대통령이 제주도의 자연환경에 관심을 가져 제주도를 세계적 관광지로 개발하는 계획이 추진되었기 때문에 자연자원은 보호되어야 한다는 포괄적 정책목표가 세워져 있었다. 단적인 예로 박정희 대통령은 제주에는 굴뚝을 만들지 말라는 엄명이 내려졌다.

제주는 전래의 아름다운 자연이 보존되어야 관광지로 개발 할 수 있다는 생각이었다. 그럼에도 불구하고 실제 개발과정에서 도시계획수준의 도로건설이나 항만건설, 택지조성, 호텔건설 등을 비롯하여 단순 건설경기와 이에 수반된 고용증대 등 근시안적이고 미시적 경제가 우선되는 개발이 진행되었다. 이 시기에는 자연자원이나 문화유산을 보존한다는 것은 생각 할 수 없었다.

제주도의 발전 정책은 제3차 산업인 관광산업이다. 그리고 문화와 문화재는 자연경관과 더불어 관광산업의 두 축을 이루는 핵심적 요소라고 본다. 미래 관광산업은 그 지역의 생산물인 1차 산업품을 포함해서 그 지역에서 자라는 풀 한 포기 그 지역의 경제 상품이 될 수 있다. 그러므로 문화재 정책은 문화를 형성시킨 자연환경정책과 더불어 우리들의 미래를 보장해줄 수 있는 관광산업의 요소이며

42) 주장건의 공저, 『한국 관광산업 육성전략』, 지문사, 1999, P. 92.

핵심적 정책이라 할 수 있겠다. 여기서 21세기 제주의 지속 가능한 발전 비전과 그 가운데서 문화재 정책이 차지할 범위를 고찰 해 본다.

제주는 인구가 불과 55만 명으로 전국의 1%이다. 다른 자원은 없고 섬이라는 지형적 위치에서 형성된 독특한 원초적 자연환경과 섬만이 가진 독특한 민속과 역사문화유적이 전부이고 이것이 제주도의 유일한 자원이다. 이 자원을 바탕으로 제주도는 미래를 건설하여야 한다. 제주의 발전정책은 이러한 특수한 기후조건과 오염되지 않은 물 등을 이용한 1차 산업과 관광산업이다. 인류는 문명사회 이후 농경 문화가 1만 년 전이고 산업혁명 이후 공업을 중심한 산업사회가 300년 전이다. 앞으로의 21세기의 산업은 정보산업과 관광산업 그리고 환경산업 등 지식산업사회 시대가 될 것으로 본다. 이는 세계전체가 지향하는 산업사회의 비전이다. 그렇게 보면 제주도는 21세기 세계가 지향하는 미래산업의 중심적 역할을 할 수 있을 만한 관광자원을 가지고 있다고 본다. 이 자원을 어떻게 활용 할 것인가가 정책이 핵심 필요 조건이다.

관광은 전 세계 GDP의 10%를 차지한다. 제주도는 이미 1980년대부터 한국에서는 처음으로 관광을 산업으로 한 정책을 펴 관광종합개발계획을 수립하여 미진하나마 추진되어 왔다. 그리고 자연 환경적 특성을 이용한 감귤산업과 유채, 고구마, 채소, 청정 바다에서 생산하는 수산물과 청정 환경에서 생산되는 축산물 등을 1차 산업으로 추진해 왔다. 이러한 관점에서 보면 제주도는 21세기 세계가 지향하는 산업으로 일찍이 발을 들여놓은 섬이다. 최근 집권당과 제주도당국이 추진하고 있는 세계자유지역 지정과 2차 제주도종합개발계획이 있으나 이 계획은 제주만의 가지고 있는 자원으로 차별적이고 미래지향적으로 추진할 기술력과 정책 능력 부족으로 세계가 지향하는 새로운 첨단적인 산업으로 진입하지 못하고 있는 실정이다.

3. 관광개발 정책

관광산업이 성공적으로 추진되기 위해서는 관광시장 구성 여건이 관건이고 이를 추진할 중앙 정부 및 지방정부의 효과적 정책이 선행되어야 한다. 우선 우리

제주 주변 항공교통편으로 2시간대의 시장화 가능 인구는 일본 1억 2천만 명, 중국 13억 명 외에 홍콩, 싱가포르 등 20억 인구가 포진하고 있다. 이외에 제주로선 국내 관광시장과 청정 1차 생산물 시장이 포진하고 있다. 21세기에 가장 촉망되는 관광산업은 자원 면에서 어느 국내의 지역보다 유리하고 우세한 평가를 받고 있다.

1997년 제주도 총생산 4조 4천 6백 60억 원 가운데 관광을 중심으로 한 서비스 산업이 차지한 비율은 55.5% , 농림어업 등 1차 산업은 24.1%여서 제주에서 관광산업이 차지하는 비중은 제주발전의 축이라고 본다. 그러나 3차 산업인 관광산업과 1차 산업을 구분해서 논하고 있으나 이 두 가지는 하나의 관광산업으로 유도되어야 한다. 가까운 일본의 미야자키(宮崎縣) 아야(綾町)는 인구 불과 7천 6백 명의 원시 숲 속의 가난한 농촌이었으나 원초적인 자연환경 및 무공해 청정 농업과 옛 생활 문화를 복원시켜 연간 1백 20만 명의 관광객이 오는데 전체마을이 1가구 1품 가꾸기 운동과 전체 농사를 유기농업으로 전환한 결과 모든 농산물이 전국적으로 소문난 청정 토산품이 되어 1차 산업과 3차 산업이 하나의 관광 산업이 되고 있다.⁴³⁾

1997년 WTO 시대가 개막되면서 지구촌이 강대국 경제논리에 의해 삼시간에 전 지구가 단일 시장으로 변했다. 관광산업은 이보다 앞서 시장이 세계화되기 시작했다고 보아야 한다. 세계관광기구(WTO)가 발표한 1999년 국제 관광 객수는 6억 6천 300만 명이고 관광소비액은 45억 3천만 달러이다. 1998년에 비해 1년 사이에 인구로 4.1%, 소비액으로 볼 때 3.0%가 증가했다. 1950년 국제 관광객 수 2천 5백만 명에 소비액 20만 달러에 비하면 연 평균 1천2백 70만 명이 증가했다. 특히 동아시아 지역과 태평양지역 중동과 지중해지역이 두드러지게 증가세를 보이고 있다.

세계관광기구에 의하면 세계 관광시장 장기전망은 2010년에는 10억 명, 2020년에는 16억명으로 국제관광객이 증가 할 것으로 전망하고 있다. 세계관광객추세는 그 동안 두 번에 걸친 오일쇼크와 경제위기에도 불구하고 해마다 증가하고 있다.

43) 김사현, 「관광산업의 경제적의의와 과제」, 『한국관광산업 육성전략』, 문지사, 1999, PP. 60~61.

1999년 국제 관광객을 가장 많이 유치한 나라는 프랑스로 7000만 명, 스페인, 미국, 이탈리아, 영국, 중국, 멕시코, 폴란드, 캐나다 순서이고 아세아국가로서는 중국이 가장 많았고 홍콩, 태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 한국, 일본 순이다.

한국은 겨우 42만 5천 명으로 30위 정도로 지극히 미미한 관광객 유치 실적이다. 이러한 세계적 추세는 전세계관광객 유치가 치열하고 국가마다 전략산업으로 추진하고 있는 실정이다. 세계관광객 증가율은 연간 4%정도 증가 할 것으로 예측하고 있다. 게다가 관광객 이동도 지금까지 인접국 위주에서 지금 보다 멀리 대륙 간 이동이 더욱 증가 할 것으로 예상하고 있다. 2020년에는 국제관광객의 32%가 다른 대륙으로 이동할 것으로 보고 각 나라마다 유치에 혈안이 되고 있다.⁴⁴⁾

〈표 1〉 세계 관광 성장 추세

연 도	관광객(백만명)	성 장 율(%)	관광수입(10만달러)	성 장 율(%)
1950	25	-	2	-
1960	69	10.6	7	12.6
1970	166	9.1	18	10.1
1980	284	5.5	13	19.1
1990	458	7.4	266	21.3
1991	464	1.2	273	2.4
1992	503	8.5	311	14.0
1993	518	2.9	318	2.3
1994	545	5.1	354	9.7
1995	565	2.6	404	14.2
1996	596	5.5	436	7.9
1997	613	2.9	435	2.7
1998	625	2.4	444	2.0
1999	663	4.1	453	3.0

※ 자료 : 김대용, 「제주 관광산업의 시장 환경론」 『제주 관광론』, 백산출판사.

44) 김대용, 『제주관광론』, 백산출판사, 2001, PP. 203~205.

제주도를 둘러싸고 있는 주변국들의 해외 관광 예상 자는 가장 가까운 일본이 2001년까지 2000만 명으로 추산하고 있다. 일본이 장기적 불황에도 불구하고 해외 관광객이 증가하는 것은 엔화 강세로 인하여 해외 관광여행에 큰 부담을 가지지 않고 있기 때문인 것으로 풀이되고 있다. 12억 명의 인구를 가진 중국은 아직은 국민전체의 국민소득이 낮아 해외 관광을 생각 할 수 없으나 세계수준의 부유층이 전 인구의 약 2%인 3천만 명 정도로 보고 있고 대만·홍콩·동남아시아 국들도 연간 약 10%이상 지속적으로 증가 할 것으로 보고 있다.

이러한 주변국들의 해외관광 추세와 한국에 들어오는 관광객을 보면 1970년에 15.000명에서 1998년에는 4.250.000명이며 1999년에는 4.649.000명이다. 그러나 우리 나라에서 해외로 나가는 관광객은 1986년 454.000명 1999년 4.341.000명으로 10배나 증가했다. 우리 나라에 들어오는 관광객이 1백만 명을 돌파한 것은 1978년(1.079.000명)이었고 2백만 명을 돌파한 것이 1988년(2.340.000명)으로 꼭 10년만이었다. 3년만인 1991년에 3백만 명을 돌파하여 3.196.000명이 되었고 1998년에 4.250.000을 돌파하였다. 이와 같이 외국관광객이 한국을 찾기 시작하여 급속도로 증가세를 보였는데 이는 미지의 한국이 88서울올림픽을 계기로 널리 알려졌기 때문으로 분석하고 있다. 반면 한국인들이 외국 관광을 시작한 후 1백만 명을 돌파한 것은 1989년(1.213.000명)이며 4년만인 1992년에는 2백만 명을 넘기고 3년만인 1994년 3.154.000명. 3년 뒤인 1996년엔 4.649.000명이 되었다. IMF가 시작된 1998년에 3백만 명으로 뚝 떨어졌으나 1999년에는 4.341,000명으로 해외 나들이가 IMF이전으로 환원되었다. 1995년부터 1997년까지는 한국으로 들어오는 관광객보다 우리 나라 사람들이 해외로 나가는 관광객이 많아 관광 역조 현상이 일어났다. 이러한 현상은 관광을 주요 산업정책으로 추진하고 있는 제주도로선 외국인 이든 국내인이든 관광을 위해 이동하는 인구가 많을수록 제주도의 관광산업의 가능성을 말해주는 것으로 제주도 발전을 위해 중요한 정책이 되어가고 이에 따른 수용정책이 마련되어야 했다.

제주도의 관광산업은 제주도가 가진 자연환경이 바탕이 되어 자연발생적으로 진전되어 왔기 때문에 진정한 의미에서 자본가들이 돈벌이를 위한 수용시설인 호

텔을 제외하고는 관광객을 수용할 정책이 없었던 것이 사실이다. 이런 면에서 2000년 들어 제주 관광이 한계를 들어내는 경향을 보이고 있다. 결론에서 논하겠지만 제주도의 천혜자원은 외국의 어느 나라에도 뒤지지 않음은 관광전문가가 인정하고 있어 ‘세계의 사람들은 왜 관광을 하는가’ 라는 질문에 대해 확실한 정책 대안을 마련한다면 제주의 발전정책은 관광산업에서 찾을 것이 분명하다고 본다. 원초적 자연환경과 역사 이전시대 대륙과 연결되었다가 섬이 되면서 진화해간 제주만의 문화를 재조명하고 규명해 제주의 역사적 정체성을 정립한다면 이것이 원초적 자연과 결합되면서 세계적 관광 산업 자원으로 등장할 것이다.

〈표 2〉 제주 방문 관광객 연도별 통계

구 분	전 국 (외국인 :천명)	관광객(천명)			관광수입(백만원)		
		계	내국인	외국인	계	내국인	외국인
1970	173	245	238	7	8		
1975	632	359	331	28	59		
1980	976	669	649	20	260	227	33
1985	1,426	1,323	1,249	74	1,157	899	258
1990	2,959	2,992	2,757	235	4,319	3,308	1,011
1991	3,196	3,205	2,929	276	5,132	3,838	1,294
1992	3,231	3,422	3,179	243	7,970	6,217	1,753
1993	3,331	3,464	3,187	277	8,516	6,442	2,074
1994	3,580	3,693	3,470	223	8,895	7,153	1,742
1995	3,753	3,997	3,755	242	9,814	7,844	1,970
1996	3,684	4,144	3,935	209	10,179	8,400	1,779
1997	3,908	4,363	4,179	184	10,756	9,143	1,613
1998	4,250	3,291	3,067	224	9,558	7,523	2,035
1999	4,660	3,667	3,420	247	10,295	8,037	2,258
2000계획	5,000	4,100	3,750	350	12,207	8,945	3,262

자료 : 김대용, 「제주 관광산업의 시장환경」 『제주 관광론』 중.

〈표 3〉 제주방문 외국인 관광객 국적별 통계

(단위 : 명)

연도	계	교 포	일 본	대 만	홍 콩	미 국	영 국	중 국	기 타
1990	235,073 (100%)	30,824 (13.1)	140,454 (59.8)	36,290 (15.4)	9,974 (4.2)	10,573 (4.5)	845 (0.4)	-	6,113 (2.6)
1991	275,371 (100%)	24,085 (8.7)	181,962 (66.1)	39,739 (14.4)	14,166 (5.2)	8,048 (2.9)	1,117 (0.4)	-	6,254 (2.3)
1992	242,576 (100%)	12,224 (5.0)	161,983 (66.8)	43,033 (17.7)	13,595 (5.6)	5,420 (2.2)	1,835 (0.8)	-	4,486 (1.9)
1993	277,359 (100%)	23,891 (8.6)	189,535 (68.3)	28,668 (10.3)	16,229 (5.9)	9,299 (3.4)	2,564 (0.9)	-	7,173 (2.6)
1994	222,442 (100%)	31,180 (14.0)	156,900 (70.5)	19,587 (8.8)	4,294 (1.9)	5,344 (2.4)	648 (0.3)	1,117 (0.5)	3,372 (1.5)
1995	241,84 (100%)	20,323 (8.4)	152,672 (63.1)	29,471 (12.2)	28,020 (11.6)	3,163 (1.3)	346 (0.1)	2,582 (1.0)	5,577 (2.3)
1996	209,253 (100%)	21,610 (10.3)	128,529 (61.4)	25,778 (12.3)	18,447 (8.8)	3,800 (1.8)	254 (0.1)	3,944 (1.9)	6,891 (3.3)
1997	184,403 (100%)	15,594 (8.4)	121,446 (65.8)	13,543 (7.3)	18,191 (9.9)	3,082 (1.7)	691 (0.4)	5,075 (2.8)	6,781 (3.7)
1998	223,704 (100%)	18,324 (8.2)	117,948 (52.7)	8,467 (3.8)	43,101 (19.3)	5,079 (2.3)	605 (0.3)	15,142 (6.9)	15,035 (6.7)
1999	246,965 (100%)	15,139 (6.1)	126,128 (51.1)	2,222 (0.9)	31,894 (12.9)	7,788 (3.2)	482 (0.2)	46,247 (18.7)	17,065 (6.9)

자료 : 김대용, 「제주 관광산업의 시장환경」 『제주 관광론』 중.

제주도의 발전정책은 2차 산업이 현재의 여건상 불가능하기 때문에 청정환경을 기초한 무공해 1차 산업과 관광 산업이 될 수밖에 없다. 제주도는 프랑스의 세계적 일간지 르몽드(Le Monde)에서 특집하고 일본과 중국 미국 등의 유력 일간지들이 특집으로 다루어 질 만큼 아름다운 자연과 깨끗한 환경, 독특한 문화를 가지고 있어 관광지로서 무한한 가능성을 가지고 있다. 더욱 중요한 것은 제주도의 지정학적 특수위치이다. 제주도는 아세아와 태평양시대를 향해서 보면 한국본토와 일본 중국의 중심적 위치에 있고 한국에서 이들 대륙을 향해 전진기지적 위치에 있다. 또 미국, 러시아, 대만, 홍콩, 필리핀 등을 다 포괄할 수 있는 요충적 잠재력을 가지고 있다.⁴⁵⁾

45) 주장건의 공저, 『한국 관광산업 육성전략』, 문지사, 1999, PP. 91~92.

제주도는 주변국가가 태평양 연안으로 진출하는 경유지로서, 또 미국이나 러시아 등이 동남아로 진출하는 전진기지적 역할을 할 수 있는 위치를 가진다. 이렇게 중요하고 요충적 위치를 가지고 있어도 이러한 조건을 충분히 활용하여 발전할 수 있는 능동적 대처 정책이 수립되고 이를 실천하지 않으면 요충적 위치와 천혜의 자원도 무용지물이 될 수밖에 없다. 이를 위한 대처 방안으로 우선 제주의 바탕적 자원인 세계적 아름다운 자연자원과 특수한 문화를 원형대로 발굴하고 보존할 정책과 그 정책을 실천할 수 있는 장기적이고 전문적 정책과 계획이 이루어져야 한다. 지금까지 30여 년간 제주도를 관광지로 개발한다고 하면서 시설만을 앞세운 개발정책은 제주도의 원형을 없애는 결과만 가져왔다.

두 번째로 이러한 기초적이고 자원적인 바탕 위에 관광객을 수용하고 이용할 수 있는 기반적인 시설을 어떻게 하느냐가 관건이다. 제주도는 한국에서는 처음으로 관광이 기반시설이라 할 수 있고 미래산업으로 지목되고 있는 국제규모의 컨벤션센터를 도민의 출자로 건설이 시작되어 2002년에는 완공이 될 계획이다. 이미 세계 유수한 국제단체와 학회 등이 컨벤션 예약을 희망하고 있다. 우리나라는 물론 일본은 이미 오래 전부터 회의산업에 뛰어들어 20여 개소의 컨벤션센터를 건설운영하고 지역경제 나아가 국가경쟁력을 키우고 있다. 그러나 우리나라는 올해 서울에서 ASEM회의가 개최된다고 하여 서울에 처음 국제규모의 컨벤션센터가 세워졌다.⁴⁶⁾

이 컨벤션센터도 제주도가 2001년 ASEM회의 개최지로 지목되었으나 한국경제단체의 힘에 눌러 서울로 결정되고 말았다. 2001년 서울 ASEM회의 때도 서울 도심의 교통혼잡 때문에 서울시민들의 일상생활 교통을 통제하는 등 시민과 이용자들을 한없이 불편하게 하였던 것이다. 앞으로 수많은 국제회의 때마다 서울시민들의 교통을 볼모로 할 수는 없기 때문에 국제회의장으로서의 경쟁력은 제주보다 떨어질 것으로 보고 있다. 제주도는 외국회의 참가들도 인천국제공항을 거쳐 항공편으로 제주에 올 수 있기 때문에 요인들의 보안문제나 시간적으로 단축되어 제주도가 회의 산업으로 일본이나 한국본토 어느 곳보다도 경쟁력이 있다고 보고

46) 상계서, PP. 92~93.

있다. 이는 컨벤션센터가 공사가 끝나지도 않았는데 회의신청을 하고 있다는 것이 이를 증명하고 있다.

이러한 추세는 회의산업이 참가자들이 아름다운 자연과 깨끗한 환경과 문화 속에서 휴식과 레저를 겸해 이루어지고 있기 때문이다. 일본의 대부분 컨벤션센터는 일본이 토지가 협소하기 때문에 해안을 매립하여 건설되었고 이로 인해 주변이 도시와 항만 등으로 둘러 쌓여 있고 도심 교통혼잡에 따른 불편함 등으로 제주보다 경쟁력이 약할 것으로 보고 있다. 한·미 정상 회담이나 최초의 한·소 정상회담 한중정상회담, 한·일 정상회담 등이 제주에서 이루어진 사실은 제주도의 관광잠재력을 국내·국외적으로 인정한 것이라고 보아야 한다.

제주의 발전정책은 이렇게 세계가 인정하는 특유의 잠재력을 바탕으로 하나의 세계로 가는 세계화시대에 우위를 차지하는 정책이라야 한다. 지금까지 세계화의 개념은 상품무역을 위주로 보아왔으나 앞으로는 상품뿐 아니라 자본, 정보, 문화, 학술, 기술 등 자유롭고 폭넓은 각 분야에 걸쳐 이루어진다. 이는 상품 아닌 사람의 이동과 교류를 의미하는 것으로 관광으로 연결되는 것이다. 그래서 관광은 21세기 미래산업으로 지목되고 있다. 이러한 세계인들의 이동과 교류는 세계의 평화와 인류의 복지향상을 위한 유력한 수단이 될 수 있다.

미래학자 허만 칸(Herman Kanh)은 그의 저서 《향후 200년》에서 21세기에는 관광이 세계에서 가장 중요한 산업 영역이 될 것이라고 하였고 UNESCO의 한 보고서에서도 21세기에는 관광달러가 석유달러를 제치고 국제간 자본흐름의 우선 순위에서 제1순위를 차지하게 될 것이라고 전망하였다. 1990년 전 세계 관광수입은 2조7천5백만 달러로 하루 57억 달러씩 소비한 셈이다. 이 액수는 세계군사비의 약 3배에 해당되는 것으로 세계인들의 관광에 대한 관심을 나타내는 것이다.⁴⁷⁾

이렇게 세계의 산업은 공업과 농업에서 정보전자 산업으로 발전되어 오고 있는데 이 가운데서 관광산업은 이들 산업을 모두 포괄하면서 경제·문화·자연이 복합적으로 이루어지는 종합산업이라 할 수 있다. 이런 관광산업이 제주에서 태동되기 시작한 것은 1960년대 초이다. 이때까지 제주도는 한국의 변방에 있는 섬으

47) 주장건의 공저, 『한국 관광 산업육성 전략』, 지문사, 1999, P. 95.

로 목축과 연명을 위한 식량작물위주의 원시적 산업뿐이었다. 제주개발에 대한 구상이나 논의는 60년대 이전에도 있었으나 정부차원에서 본격적으로 움직이기 시작한 것은 1960년대 초 한국의 경제개발계획과 맞물리면서부터이다. 종합적 개발계획이 마련되기 시작한 것은 1963년 제주도 건설개발 연구회가 만들어지고 자유지역 설정과 자유항 건설이 검토되기 시작했다. 1966년 제주도 일원을 특정지역으로 지정 고시되고 개발에 대한 기초조사가 시작되었다. 1971년 10년을 계획기간으로 한 중문단지 개발계획이 착수되기 시작했다.⁴⁸⁾

이때부터 제주도는 제주가 가진 원초적이고 아름다운 자연환경과 잘 보존된 민속문화를 자원으로 한 관광을 국제적 산업으로 개발하기 시작했다. 1973년 국제수준의 관광지건설을 목표로 하기 시작했다. 1985년 정부의 제1차 특정지역 제주도종합개발계획 및 제주도의 제주도종합개발계획이 만들어지고 여기에 3개 관광단지와 27개 관광지구를 지정하여 관광사업을 추진하기로 하였다. 이때 제주도는 관광산업 외에 도로망확충, 위생처리시설의 현대화, 용수개발 등 주민생활을 개선하기 위한 지역개발, 농업증산을 위한 경지정리, 야산개발 등을 의한 산업개발, 농어촌 보건, 의료시설 확충, 사회복지 및 문화 예술 기반 조성 등 사회개발 등 3개 분야로 나누어 추진되었다.

이 계획으로 감귤, 관광산업, 사회간접 자본 시설확충 등 발전에 기여했으나 지역주민들의 기술 및 개발에 대한 자신감의 결여 자본력 부족 등으로 개발참여가 미흡하였다. 특히 제주고유의 자연 경관의 훼손 등은 제주도민들의 개발에 대한 거부감으로 나타났다. 이러한 현상을 시정하기 위해서는 정부주도의 개발방식을 지양하고 지역주민이 주체가 되고 개발이익이 지역에 환원 될 수 있도록 하는 제주도개발특별법을 제정하였다(1991년 12월31일 공포). 이 법은 한국에서는 최초의 지역개발법이었고 법률의 기초에서 지역주민들이 공청회를 통한 개발법의 제정방향 등을 제시한 최초의 법이었다.⁴⁹⁾

당초 정부와 제주도는 이 법의 제정목적은 개발을 촉진하기 위해 다른 법을 배제하는 의제처리와 투자자들이 쉽게 투자하고 시설 할 수 있게 하려는데 두었다.

48) 상계서, PP. 98~99.

49) 상계서, P. 99.

그러나 지역 주민들의 법률제정에 대한 의견을 제시하는 과정에서 제주고유의 자연환경과 제주 고유의 민속과 문화는 절대 보전해야 한다는 주장이 핵심을 이루어 결국 이 특별법은 제주환경과 문화보존법이 되다 시피 되었다. 1992년 이 특별법에 의한 제주도종합개발계획이 연구용역이 발주되었고 1993년 1월부터 1994년 2월까지 1년 동안 주민의견수렴을 비롯하여 제주지역과 국내 전문가들에 의한 종합개발심의회가 구성되어 공청회, 도민 열람, 도민보고회 등을 거치고 도의회 동의와 국무총리실의 제주도종합개발지원위원회의 의결, 국무회의 심의 후 대통령의 승인을 거쳐 1994년 6월 2일 공고하였다. 이 제주도종합개발계획의 특성은 특별법과 계획수립과정은 철저히 제주지역주민들의 의견을 반영하였는데 이에 대한 투자는 민간투자부문을 제외하곤 철저히 정부투자로 이루어지게 하였다.⁵⁰⁾

이 종합개발계획의 특성은 종전 한국의 다른 모든 계획이 건설교통부장관이 수립하였으나 이 계획은 수립권한이 도지사에게 있고 계획수립 단계에서부터 주민이 참여하여 공청회, 주민열람, 의견수렴과 도의회의 동의 등을 거친 사실상의 주민계획이다. 특히 종전에는 경관지 중심으로 개발계획을 수립하였으나 경관지역을 보전하기 위해서 환경영향평가 외에 경관영향평가위원회를 별도로 구성하여 개발과 보전의 조화를 도모하였다. 또 개발사업 시행 승인권이 중앙정부에 있었던 것을 지양하여 도지사 및 시장 군수에게 부여한 것 등이 특성이다. 이와 같이 제주도 발전을 위한 정책을 뒷받침하기 위한 법제도는 지극히 주민위주로 만들어졌으나 자원을 조성하고 보존하는 것은 행정과 지역주민들이 공동으로 이룩해야 할 책임과 의무로 규정되고 시행해야 한다. 특히 관광개발은 외부 관광객들이 제주를 찾을 수 있는 동기를 만들어주어야 한다. 제주도의 개발의 근간은 천혜의 자연경관과 깨끗한 환경에 있으나 여기에 볼거리와 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 문화재 정책은 관광의 두 개의 축으로 관광개발과 관광객유치에 절대적 요소가 된다. 지금까지 한국에서 관광개발은 리조트, 테마파크, 관광단지 등 관광시설개발과 여행상품 및 관광기념품 등 관광상품 개발로 한정시켜왔다. 이러한 우리 나라의 관광개발 정책은 21세기 미래 산업으로서의 매력을 잃게 된다.

50) 상계서, PP. 99~100.

제4장 문화재의 보존과 활용 사례 및 정책제안

제1절 매장문화재 발굴과 보존

우선 현재 매장문화재의 보존정책 목표는 첫째 중요한 유적은 사적으로 지정하여 주위 환경과 함께 현상 그대로 이를 보호·보존함으로써 후세에 남기는 것이다. 이 목표를 달성하기 위해서는 유적지를 국가 또는 지방자치단체가 매입해야 한다. 그러나 높은 지가 때문에 이를 정책으로 실행하는 것은 상당한 어려움에 봉착하게 된다. 현실적으로 특히 학술적으로 국가적 차원이나 지역적 차원에서 보존하고 관리하거나 복원하여 학술 또는 관광자원으로 자치단체의 수입원이 되어 이들 문화유산을 보호 관리하는데 재투자하는 것이다. 이를 위해서 국가발전을 위한 국토개발정책이 문화재를 선보존하는 정책으로 전환해야 한다. 모든 개발계획은 매장문화재 포장 예정지에 대해 정확히 지표조사를 하고 이를 기초로 수립하고 조정되어야 한다.

둘째는 사적으로 지정되지 않은 유적이 개발 예정지에 있을 때는 시간과 비용을 충분히 투입하여 발굴조사를 하고 유적을 대신할 수 있는 철저한 기록을 남기는 것이다. 그러나 이 정책이 만약 쉬운 정책으로 다반사로 시행될 때 유적보존은 사실상 포기하는 결과가 될 것이다. 왜냐하면 대형 개발자는 대부분 행정기관이고 매장문화재 보존이 미래 적 이익을 위하기보다는 당장 현시적으로 개발하고 즉시 특정 이익을 창출하려고 하기 때문에 형식적인 문화재 보존시책으로 기록보존 정도로 하고 유적지는 특정 개발용지로 이용하려고 할 것이기 때문이다.⁵¹⁾

제주도의 경우 1941년 이후 49회 발굴 케이스 가운데 공사도중 구제발굴은 11개 케이스인데 도로공사시 구제 발굴한 것이 4개의 케이스이다. 제주시의 제주목관아지는 지하주차장 건설을 하려다가 발굴이 시작되어 주차장계획을 취소하고 제주목관아지를 복원하는 역사가 진행중이다. 제주삼양동 선사유적지도 도시계획상 구역정리사업을 하다가 상고시대 주거유적지로 밝혀지면서 본격적인 발굴을

51) 윤덕향, 『국토개발에 따른 문화재보존』, 한국토지공사, 1996, PP. 67~68.

시작하였고 유적지 일부를 제주시가 매입 복원사업을 시작했다. 제주시의 이런 매장문화재 시책은 비록 일부이긴 하나 복원하여 문화유산으로 재현하고 이를 관광자원으로 활용하려는 계획이어서 좋게 평가할 수 있다. 그러나 제주목관아지의 경우도 매장문화재가 있음이 분명한데도 불구하고 지하주차장을 만들 계획을 세워 공사를 하려고 한 것은 행정당국이 얼마나 매장문화재에 대해 무관심하였는가를 보여주는 케이스이기도하다.

제주삼양동 선사유적지도 토지 매입 등 예산문제가 뒤따라 일부만을 국가지정유적지로 지정하고 있으며 원당봉 근처에도 이 같은 선사유적이 있는 것으로 학계에서는 추정하고 있다.⁵²⁾ 이 같은 미발굴 매장문화재는 개발이 계획되지 않은 한성토된 대로 보존하는 것이 최상이기 때문에 사전에 예상분포도를 작성 이 지역에 개발계획이 예상 될 때는 미리 계획을 수정하거나 계획자체를 변경시키는 정책적 배려가 있어야 한다. 1984년 제주도매장문화재가 본격적으로 발굴되기 전 제주시 도시계획, 제주공항, 중문국제관광단지를 건설할 때와 신제주 도시건설 등 시행과정에서 당시는 매장문화재에 대한 인식과 정책이 전무한 때여서 지식묘, 고인돌, 선사주거지 등이 아무런 조사 없이 소멸되었을 것으로 보고 있다.

〈표 4〉 제주도 문화재 지정현황

(2001. 10. 10 현재)

구 분	총계	국 가 지 정						도 지 정						
		소계	보물	사적	천연기념물	중요민속자료	중요무형민속자료	소계	유형	무형	기념물		민속자료	문화재자료
											사적	수립기타		
계	135	50	4	5	29	7	5	85	16	11	24	25	8	1
도일원	9	2			2			7			3		4	
제주시	44	14	4	3	3		4	30	9	1	8	7	4	1
서귀포시	17	8			8			9	1		4	4		
북제주군	40	13		2	10	1		27	3	6	6	12		
남제주군	25	13			6	6	1	12	3	4	3	2		

※ 자료 : 제주시 문화체육과

52) 제주대학교 박물관, 『제주시 문화유적 분포지도』, 1998, P. 88.

특히 패총유적은 제주도 해안선 따라 주거유적과 더불어 상당히 많았을 것으로 보이나 현재 대부분 소멸되거나 발굴조차 아니 된 채 버려지고 있을 것이다. 고고학계에서는 제주시 삼양동을 비롯하여 안덕면 사계리, 대정읍 상모리, 하모리, 광지리 패총과 생활유적지는 학술적으로 발굴할 필요성을 인정하고 있다. 더욱이 제주도내 고인돌도 현재 170여기에 이르고 있으나 지정된 것은 불과 24기 뿐으로 나머지는 버려지고 파괴되고 있는 상태이다.

앞으로 제주도의 매장문화유적과 관련된 대규모 개발사업으로 국제자유도시 건설계획, 메가리조트 건설, 해안도로 건설, 도로확장, 골프장 건설, 관광단지 건설 등이 있어 매장문화재 발굴과 보존정책이 큰 시험대에 오르게 될 것으로 보인다. 1999년 이후 법적으로 매장문화재에 대한법률이 1999년 이후 많이 강화되었다. 우선 구법에서는 매장문화재의 발굴제한 항목에서 패총과 고분으로 한정하였으나 개정된 신법에는 고분과 패총이외에 고생물자료와 천연동굴이 추가되었다.

이외에 매장문화재의 보호를 위하여, 1.국가, 지방자치단체, 또는 대통령령이 정하는 법인은 15만 제곱평방미터 이상의 사업을 할 경우 문화재청장이 고시하는 문화재관련전문기관의 지표조사결과 매장문화재가 포장된 것으로 판정된 지역에서 개발사업을 하고자 할 때는 문화재청장과 협의해야 한다고 했고 매장문화재가 포장된 지역에서 건설공사의 인허가를 할 경우 미리 매장문화재 포장여부와 그 보호방안을 검토하여야 한다. 또 매장문화재 및 주변의 경관 보호를 위하여 필요하다고 인정할 경우 건설공사의 인허가를 하지 않을 수 있다고 명문화하여 매장문화재 보호를 강화하였다. 또 매장문화재조사전문기관육성과 지원을 위하여서는 국가와 지방자치단체는 매장문화재조사전문기관의 설립을 적극 육성 지원하여야 한다고 매장문화재보호에 대해 제도적으로 강화하였다.⁵³⁾

이 제도의 강화는 과거 문화부장관으로 한정된 보호권한을 지방자치단체에 대폭 이양 한 것인데 그만큼 지방자치단체장의 매장문화재에 대한 인식을 높여야 하는 과제가 내포되었다. 이는 만약 지방자치단체장과 지방의회가 매장문화재에 대한 인식이 향상되지 않을 때에는 오히려 매장문화재를 보호하는 장치가 허물어지

53) 문화재보호법 제48조(本條新設 1999. 1. 29).

는 결과가 될 수 있다. 특히 매장문화재 조사전문기관 양성과 지원은 매장문화재 정책의 기초가 되는 것이다. 제주도에도 2001년 문화재연구재단(이사장 양창보)이 처음 만들어져 매장문화재발굴에 활기를 띠 것으로 보인다. 현재 제주도에 232 개소의 유적이 있으나 발굴된 유적은 30여 개소이다. 특히 이들 유적을 선사시대에 해안을 중심으로 생활하였으므로 현재 모두 개발권역내에 있어 이들에 대한 지표조사와 필요하면 발굴조사를 시행하여 대책을 수립하여 이 지역 안에서의 개발행위는 적극 제한 해야한다.

제주도에는 도내 발굴 매장문화재 가운데 지정된 것은 다음의 표와 같다.⁵⁴⁾

〈표 5〉 발굴매장문화재 지정현황 (2001년 10월말)

종 별	지정번호	명 칭	소 재 지	지정일자
국가지정 (사적)	380	제주목관아지	제주시 이도2동 43-3외 23필지	1993.3.31
	396	제주항파두리항몽유적지	북군 애월읍 고성리 1126-1외	1997.4.18
	412	고산선사유적지	북군 한경면 고산리 3648번지의외	1998.12.23
	416	삼양선사유적지	제주시 삼양동 1559번일대(39B9L)	1999.11.15
도지정 (기념물)	2	지석묘(고인돌)24기	도일원	1991.8.26
	13	법화사지	서귀포시 하원동 1707번지일대	1990.7.18
	40	용담동선사무덤유적	제주시 용담2동 741번지 1필지	1990.5.30
	41	곽지패총	북군 애월읍 곽지리 2043-1외 5필지	"
	42	북촌리선사주거지유적	북군 조천읍 북촌리 275	"
	43	존자암지/舍利塔	서귀포시 하원동 산 1-1(불레약기슭)	1995.7.13
	44	하원동왕자묘	서귀포시하원동 21번지	2000.6.21.

※ 자료 : 제주시 문화체육과/ 강창화(2000)

54) 제주도에 지정된 사적지는 총 5개소이며 최근 고산리 유적은 국사교과서(7차 교과정) 기재 예정이다.

이러한 지정문화재 실태는 앞서 기술한 발굴 유적 대부분이 지정되어 있는 상태이다. 1991년부터 발굴한 제주목관아지가 국가사적지 390호, 남문지를 발굴한 제주 향파두리성이 사적 396호, 1994부터 발굴한 제주 고산리유적이 사적 412호, 1997년도부터 발굴한 제주 삼양동 선사유적지가 사적 416호로 지정된 상태이다.

제주도 지식묘는 총 24기가 지방기념물 2호로 지정 관리되고 있다. 발굴했던 선사유적지 중에서 괘지패총, 북촌리 바위그늘집자리, 용담동 무덤유적이 지정되어 있다. 발굴된 역사유적 중에는 법화사지, 존자암지가 지정되고 일부는 복원 중이다.

발굴된 매장문화재 중 지정이 불가피했던 곳은 도로개설 구간의 매장문화재였다. 즉 1994년에서 1995년에 발굴한 고내리 생산유적과 괘지~금성간 석축유적이다. 이 두 유적은 제주-애월·애월-신창간 국도12호선 확장 및 포장 공사구간내 자리하고 있었고 이미 확장공사중에 확인되어 유적보호에 매우 어려운 상황을 안고 발굴을 진행하였었다. 도내 고인돌도 현재 확실한 것이 100여기에 이르지만 지정된 것은 불과 24기이다. 고인돌은 나날이 파괴되고 있는 실정이며, 추가 지정이 시급하다. 전반적으로 제주도의 매장문화재 지정현황은 다른 시·도에 비해 지정된 비율이 매우 높다.⁵⁵⁾

넷째 매장문화재는 한번 파괴하면 영구히 복원할 수 없는 일회적인 자료이다. 그러므로 자칫 잘못된 발굴은 문화재의 파괴를 의미하게 된다. 그러므로 매장 문화재의 발굴은 되도록 적게 하는 것이 최상의 정책이라고 할 수 있다. 문화재보존정책의 가장 기본적이고 핵심적인 것은 문화재에 대한 지표조사이며 매장문화재를 파악하는 첫 단계이다. 문화재 가운데서도 재산적 가치가 높은 동산문화재나 가시적인 탑이나 건물 같은 문화재들은 외부적 영향에 의해 상태가 나빠도 쉽게 보존 보호할 수 있는 방안을 마련할 수 있다. 그러나 매장문화재는 눈에 보이지 않기 때문에 매장상태나 매장 문화재의 종류와 형태를 토목공사나 개발에 의해 얼마나 파괴되었는지 알 수 없다.⁵⁶⁾

매장문화재의 유무를 찾아내는 일은 그 지역의 역사와 선인들의 삶의 지혜와 선사시대의 자연환경과 그 변화, 지역과 국가의 정체성을 규명하는 기본이며 나아가

55) 강창화, 상계서, 2000.

56) 이강승, 『매장문화재 발굴 반세기』, 국립문화재연구소, 1997, P. 110.

미래산업의 향방을 가늠하는 척도가 된다. 이렇게 중요한 매장문화재의 지표 조사에 대한 법의 보호나 지원책은 거의 없다해도 과언이 아니다. 이는 현행법상 매장문화재가 포장되어 있을 가능성이 높은 지역이지만 매장문화재가 있다는 것이 확인되지 않은 지역에 대해서는 아무런 법적 제한을 할 수 없는 것이 현행 매장문화재에 대한 법의 맹점이다. 그렇기 때문에 매장문화재에 대한 지표조사는 직접 밟로 걸어다니며 지표에 드러난 토기편이나 석기조각, 철기조각 등 인공적 흔적이 있는 유물을 수집하여 이를 분석, 유적의 성격, 범위를 추정하게 된다. 이 방법이 현재 우리 나라에서 가장 많이 이용하는 방법이다. 이밖에 도보조사에서 아무런 단서를 찾아 내지 못했다가 공사를 실시하는 도중에 이외의 대규모 유적을 발견하는 경우와 매장문화재 존재가 추정되는 지역에 공중에서 항공기를 이용하여 탐사한 뒤에 땅속의 유적을 찾아내는 방법이 동원되기도 한다. 이런 경우는 땅속 깊이 유물 징후가 포착되었을 때이며 일정구간을 시굴하여 유적의 징후를 찾아내기도 한다.

〈표 6〉 제주의 동굴집자리

유 적 명	소 재 지	시 대	유 물	비 고
빌레못동굴집자리	애월읍 어음2리	구석기	황곰뼈, 석기	상태복원 필요
한들굴동굴집자리	한림읍 월령리	신석기 -철기	토기, 패류	
협재동굴집자리	한림읍 협재리	철 기	토 기	현 한림공원 내
온평동굴집자리	성산읍 온평리	-	-	혼인지요, 삼성신화와 관련
색달동동굴집자리	서귀포시 색달동 해안	철 기	토 기	해식현상에 의한 동굴
천지연바위그늘집자리	천지연남쪽 100m 지점	구석기	재발굴 요망	
북촌리바위그늘집자리	조천읍 북촌리	철 기	토기, 골각기, 석기	기념물 42호 지정
중문동바위그늘집자리	중문관광단지내 포함	철 기	토 기	현재 해녀탈의장으로 이용
예레동바위그늘집자리	중문관광단지 경계정	철 기	토 기	
하예리바위그늘집자리	남원읍 하예리	철 기	토 기	
한남리바위그늘집자리	남원읍 한남리	철 기	토 기	

최근 대규모 택지 개발 사업 등 일정규모 이상의 개발사업에는 환경영향평가를 하도록 하고 평가내용에 문화재지표조사를 하도록 하는 항목이 있으나 지역 안에 있는 지정문화재 등 지극히 형식적으로 되어있고 유물의 흔적 등을 찾는 문화재 지표조사는 이루어지지 않고 있다. 특히 환경영향평가는 개발사업자나 개발시행처가 발주하기 때문에 개발사업에 지장을 줄 수 있는 매장문화재를 적극적으로 찾아내지 않은 것은 당연하다 할 것이다. 도시계획법에 의한 토지형질 변경은 일정규모 미만(주거, 상업, 생산녹지, 자연녹지 지역 안은 1만 평방미터, 공업지역은 3만 평방미터)의 개발에는 시장 군수의 허가만으로 형상 변경이 가능하여 여기에는 문화재조사에 대한 항목이 없고 설사 있다 하여도 지상의 구조물이나 지정문화재에 관해서만 조사하도록 되어 있다.⁵⁷⁾

이 같은 제도 하에서 일차적으로 중요한 것은 유적발견의 첫 단계인 조사체제이다. 시·군 등 자치단체에 전문직원을 반듯이 배치하는 일이다. 그리고 이들 전문직원이 유적에 대한 전문성을 확립하여 유적이 있는지 여부를 비롯하여 발굴할 필요성이 있는지, 어떤 조사 방법을 택할 것인지 등 전문적 판단이 필요하다. 또 유적조사와 출토품감정, 유적가치평가 등 담당직원이 일차적으로 판단 하여야 한다. 지방자치제도가 시행되면서 각 지방자치단체의 활발한 개발정책으로 매장문화재 발굴 신청 건수도 급속도로 불어나고 있다. 2000년 전국에서 문화재청에 발굴승인을 신청한 건수는 무려 400여건이나 되었다. 그러나 이를 담당할 전문직원은 4명 뿐이다. 이러한 현상은 중요한 발굴이 예상되는 지역에 대해서는 직접 현장에 나가 신중히 검토해야 하나 전혀 그렇지 못하는 상태이고 그러다 보니 매장문화재에 대한 사전검토는 이루어지지 못하고 탁상에서 처리할 수 밖에 없는 실정이다.

문화재청은 국보와 보물, 시도지정문화재 등 동산문화재 1600여 점을 관리하여야 하는 데 이를 담당하는 전문직원은 3명뿐이다. 특히 이들 동산문화재 가운데는 국가소유나 지방자치단체 소유가 아닌 것이 많아 소유주가 바뀌어도 그 소재를 파악할 길이 없을 경우가 많은 실정이다. 이러한 전문직원이 부족한 현상은

57) 상계서, P. 115.

문화재청만 아니라 지방 시·군에는 더욱 심각하다. 적어도 고고학 등 전문교육을 받은 직원이 없다. 전문직원이라 해도 계약직으로 다른 부서에 이동하지 못해 오래 근무하며 경험적으로 문화재 사무를 담당하고 있는 실정이다.⁵⁸⁾ 그렇기 때문에 매장문화재에 대한 사전인지나 검토로 전문가에 의뢰할지 여부조차 판단을 쉽게 할 수 없는 경우가 많다. 이러한 상황에서 보존가치가 있는 문화재를 사전에 파악하고 개발문제가 닦혔을 때 정책적으로 처리하는 능력을 기대하기는 어려울 것이며 이러한 능력을 보유하도록 하는 정책이 시급하다.

문화재보존정책을 적극적으로 미래지향적으로 떠나가기 위해서는 문화재청과 국립박물관을 통합해 문화재청에 지방조직을 갖추도록 하는 것도 검토되어야 한다고 본다. 이는 국립박물관이 가지고있는 전문 직원을 지방에서도 활용할 수 있다는데서 나올 수 있는 것이다. 그러나 국가가 지정 관리할 정도의 가치를 가진 문화재외에 지역의 특성을 지닌 문화재를 관리하는 문제는 여전히 남기 때문에 시와 군에도 전문교육을 이수한 전문직원을 배치하는 제도와 이들 직원들에 대한 대우가 선행되어야 미래지향적인 문화재정책을 떠나갈 수 있을 것으로 본다. 더 전문적 지식이 필요한 사항은 대학교수나 매장문화재 발굴 또는 감정전문가에 의뢰하여야 할 것이다. 특히 법적으로 규정된 일정규모 이상의 조사 대상지 외에 일반 가정용 주택이나 소규모 건축물과 구조물 건축과 공사에도 허가과정에서 주변 환경상 매장문화재가 있을법한 지역에서는 위와 같은 문화재 전문직원이 현장을 볼 수 있게 문화재보호법이나 도·시·군 조례로 제도화함으로써 이외의 가치 높은 매장문화재를 발견할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

행정에서 문화재 전문기관은 중앙문화재위원회와 도문화재위원회가 있을 뿐인데 제주시가 2001년 5월 6일 제주도 문화유산 보호조례를 제정 공포하고 국가 또는 도지정문화재 이외의 비지정문화재를 평가하고 이에 대한 보존·보호·관리대책과 정책을 수립하려는 시책은 전국에서 처음 시도되는 정책으로 전국적으로 확대 시행할 만 하다. 시, 군에 잘 교육된 전문 문화재직원이 있으면 지체 없이 긴급조사 등으로 유적보호시스템이 활기를 찾을 수 있을 것이다.

58) 상계서, PP. 150~151.

제주시가 추진하고 있는 문화재 정책 중 한국에서 보기드문 보존과 복원 예가 있다. 그것은 이미 국가 사적지로 지정되어 있는 제주목관아지와 삼양동 선사유적지이다.

〈사례 1〉 제주목관아지의 발굴과 복원

제주지역문화의 중심은 한반도와의 교통중심지인 제주시이다. 제주목관아지도 역사사료에 의해 탐라시대 이후 줄 곳 제주도를 통치하던 곳이었다. 제주도개발 계획 등이 수립되어 추진하던 때인 1991년 제주시는 이 지역에 공영주차장을 건설할 계획을 세우고 예산까지 마련하여 매장문화재조사를 실시하였다. 1991년 9월 1일부터 1차조사가 시작되었다. 당시 1차 조사는 제주대학교 박물관장인 이청규 교수를 조사단장으로 하여 한국문화재 석학들인 김원룡 교수, 최영희 교수, 허선도 교수, 장경호 소장 등이 지도위원으로 참여하였다.

이렇게 하여 시작된 발굴조사는 1998년까지 4차에 걸쳐 조사한 결과 이 지역은 18세기 조선시대 관아 건물터 아래층에 고려시대와 탐라시대의 문화층이 확인됨으로서 제주목관아지 전역에 2000년 전 고대 탐라국시대부터 건물이 형성되었음이 밝혀져 국가지정 문화재로 지정되었다. 이런 역사적 사실이 밝혀져 제주목관아터는 한국의 가장 귀중한 문화재인 서울의 덕수궁, 경복궁, 경희궁보다 더 역사성이 있는 귀중한 문화재로 인정받게 되었다. 이에 따라 제주시는 제주도의 관문으로서 역할을 하고 있지만 제주시자체에 관광자원은 지극히 미약하던 차에 제주목관아지를 복원하여 역사유적지로 조성할 계획을 세운 것이다.

제주시는 이와 동시에 목관아를 복원하기 위해서는 원형을 고증할 탐라순력도 원본을 동시에 제주시로 이양 받는 것이 급선무로 보아 탐라순력도 원본 인수 계획을 세웠다. 탐라순력도는 숙종 28년(1702) 제주목사 겸 병마수군절제사로 부임한 이형상이 부임하면서 제주목관아를 비롯하여 제주 풍경·지질·산업·군사·의례·복식 등이 상세히 그려져 있는 국가지정 보물(제652-6호)이다. 이 보물은 경북 영천 이형상 목사의 종손 이수창선생 개인이 소장하고 있었던 것을 1998년 12월 제주시가 3억 원에 구입하여 소장하면서 제주목관아의 원형 고증을 할 수

있게 되어 완벽한 복원사업을 할 수 있게 된 것이다. 약 200억원이 투자될 제주 목관아 복원은 여기에 제주목 역사전시관과 역사문화교육의장으로 하여 연간 4백여 만 명의 관람할 것으로 예상하고 있다.⁵⁹⁾

제주시가 세운 제주목관아지 복원 후 활용계획은 다양하다. 우선 탐라순력도를 활용하여 전통 공예품, 전화카드, 미니병풍, 손수건, CD-ROM 제작판매를 통해 홍보하는 것을 비롯하여 제주도내 무형문화재 전수자와 인간문화재로 지정된 전문가로 이루어진 공연 강연 프로그램을 운영하여 관광객과 학생들의 교육효과를 기대한다. 달마다 세시풍속에 알맞은 민속놀이 프로그램을 만들어 연중 공연한다는 것 등이다. 공연민속놀이로서는 걸궁을 비롯하여 입춘굿놀이, 영등굿놀이, 영감놀이, 해녀놀이, 멸치 후리는 놀이, 방앗돌 굴리는 노래, 신년 타종식 등이다. 그리고 경내 곳곳에서 말뛰기놀이, 무당춤, 허벅춤, 세경놀이, 화반놀이, 불무놀이 등 제주도 전통적인 민속놀이를 공연하고 관광객이 참여할 수 있게 한다는 것이다.

수문장 교대식과 전통혼례식 갈옷 만들기 등도 직접 관광객과 관람자들이 참여하여 실시한다는 것 등이다. 제주시의 이런 계획은 전통적이고 원형에서 벗어나지 않고 실행한다면 지역발전 전략으로서 유용 할 것으로 보인다.

〈사례 2〉 삼양동 선사유적지의 발굴과 복원

삼양동 선사집단주거유적지는 1996년 이 지역 도시계획사업인 토지구역정리사업을 실시하면서 지표조사를 하던 중 유구와 유물이 다량 노출되어 1997년 4월 24일부터 구제발굴이 시작되고 이어 정밀지표조사를 실시하면서 본격적인 발굴이 실시되고 1998년 3차 조사를 시작하고 현재까지도 전체 조사를 못하고 이미 조사된 일부지역에 대해 복원사업을 착수하였다. 1999년 11월 15일 국가지정 사적 제 416호로 지정하였다. 삼양동 유적지는 기원전 1세기를 중심으로 한 한반도 청동기 말기의 송국리형주거지 말기 단계를 보여주는 국내 최대 규모의 유적지로 밝혀진 것이다. 주거지 236기를 비롯하여 석축담장, 폐기장, 구상유구 등을 발굴했

59) 제주시, 『제주목관아지 복원계획』, 1998, P. 205.

고 유물로는 토기류로 마을터 이전의 신석기시대의 용기 문토기와 압인문 이중구연토기와 마을 형성기의 점토띠토기, 삼양동식토기가 나왔다. 석기류는 석부, 석착, 석촉, 석도, 갈판, 갈돌, 흙돌 등 다수의 선사시대 주민의 생활을 추정할 수 있는 한반도 최대 규모의 주민주거지로 밝혀진 것이다.

제주시는 탐라국의 실체를 규명하고 재현하는 복원사업을 2001년에 시작한 것이다. 제주시의 이 같은 문화재정책은 우리 것을 찾아내어 이를 역사교육의 장으로 만든다는 기본적 취지 외에 이러한 역사유적만이 이 지역을 차별화 할 수 있고 이것이 지역발전 전략으로서의 문화재정책이라고 판단하는 것이다.

제2절 문화재의 보존과 활용방안

1. 문화환경의 개선

유적지에는 오랜 된 사찰 건축물, 민가, 석조물 등 역사적 문화유산도 동시에 남겨진 장소도 적지 않다. 이런 경우 유적을 남긴 옛사람들이 어떤 환경에서 살았는지를 추정해보기 위해 유적 주위의 자연환경은 대단히 큰 역할을 하고 있다. 유적연구의 방법론으로서도 주위의 원지형이나 식생 등의 중요성이 커지고 있다. 유적은 우리가 사는 환경의 중요한 부분이다. 이는 고대로부터 인간은 자연환경과 조화를 이루며 살 수 밖에 없었기 때문에 유적은 과거의 인간들의 생활과 활동의 흔적을 지적하는 공간이고 현대를 사는 인간들에게도 그 지역의 생활조건을 밝혀주는 척도이기도하다. 물론 현대는 각종 기계문명에 의해 천연적 자연환경에 의존하지 않아도 생활을 할 수 있지만 인간의 생활은 원천적으로 자연환경에 순응하는 것이 가장 쾌적한 생활을 영위 할 수 있는 길이다.

유적은 그 지역(토지)의 역사를 실감케 해주는 것이며 그 지역 주민의 정신적 정체성을 단적으로 나타내주는 것이다. 요즘 많은 지방자치단체가 유적보존에 크게 관심을 가지는 것은 이러한 이유가 큰 몫을 하고 있다. 때문에 유적을 보존할 때 그 유적지의 한정된 협소한 범위만을 보존하는 것이 아니고 주변의 역사문화적 자취와 자연환경이 하나가 되는 광역적 보존과 정비가 이루어질 필요가

있다고 본다. 유적에 대한 광역적 보존의 필요성이 강조 되어야 하나 현실적으로 유적을 광역적으로 보존할 제도적 장치는 없는 실정이다.

일본에는 도시공원법 제2조에는 “... 고유한 문화적 자산의 보존 및 활용을 도모하기 위하여 각의의 결정을 거쳐 설치한 도시계획시설인 공원 또는 녹지” 라고 하여 광역적인 유적보호를 제도적으로 보장하고 있다. 물론 일본에서도 이러한 대상은 일류급 유적에만 적용하고 있지만 우리 나라는 제도적 장치자체가 전혀 없다. 이밖에 일본에는 광역보존을 위한 법제도로써 古都保存法이 있다. 1965년에 의원입법으로 만들어진 이 법에서 보호되는 대상은 역사적 풍토이며 ‘우리 나라의 역사상 의의가 있는 건조물, 유적 등이 주위의 자연환경과 하나가 되고있는 고도의 전통과 문화를 구현하고 형성하고 있는 토지’라고 정의하고 있다. 이는 유적이 있는 역사적 자연적 환경이 풍부하게 남겨진 지역을 말하고 있다. 이밖에 일본에서는 유적이 포장되어 있을 가능성이 높은 지역을 도시계획법에 의한 도시자연공원이나 풍치지구로 지정하여 보존하는 방법도 이용하고 있다.⁶⁰⁾

현재 유적을 보존하기 위한 정책은 개별적인 유적하나만을 보호하고 있으나 전술한바와 같이 유적을 주위의 자연환경과 하나로 연계하는 광역보존 시책으로 보완되어야 한다. 유적은 넓은 의미의 생활환경으로서 보존 할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서 문화재보호법을 정비하여 ‘역사환경보호지역’ 등으로 지정하여야 할 것으로 본다. 역사 환경보호지역 안에는 유적, 사찰, 야외불상, 석조물 등 역사유산과 도로, 산림과 하천, 해안, 수목 등으로 역사적 환경이 중핵이 되는 유적과 구조물, 고목 등을 하나로 묶어 지정 보호하여야 한다. 이와 같이 보호되는 유적은 연구자료로서, 학생들의 학습장으로 사용하고 나아가 지역발전 자원으로써 지역의 문화적 특성의 상징으로 활용하여야 한다.

2. 문화재 보존 재정의 확보

이러한 문화유적을 보호하는 정책으로서의 법제도적 뒷받침과 아울러 재정문제가 중요관건이 된다. 지정문화유적이나 광역유적보존제도는 원칙적으로 개발을

60) 細野善彦外, 『人間과 環境과 文化遺産』, 山川出版社, 2000, PP. 95~96.

못하게 하는 것이므로 이들 토지를 매입하는데 장기간이 되어서도 사유재산 침해라는 결과가 되겠고 이럴 경우 지정 유적지가 제대로 보호되지 못하고 황폐해질 가능성이 매우 높다. 토지를 매입 할 수 없을 경우 토지를 장기간 돈을 주어 임차하거나 상속세, 종합토지세 등 세제적으로 우대할 수 있는 방안이 제시되고 실행되어야 한다. 재정확보정책으로 국민의 자금을 동원하여 유적을 매수하는 ‘내셔널 트러스트’ 방식을 제도 안에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 유적보존이 결정되면 유적을 어떻게 정비 할 것인가를 연구하고 개선하여야 한다.

풀만 무성한 채로 방치한다면 문화재 지정으로 인해 여러 가지 불이익을 받는 지주나 주변 주민들을 이해시킬 수 없을 것이다. 유적포장지역을 확보하는 것이 유적보호를 위한 핵심적 정책이고 이를 위한 재정확보는 많을수록 좋을 것이다. 지금과 같이 대형개발이 주도되는 정책 아래에서는 시장군수가 문화재는 왜 필요 한지, 문화재가 우리의 미래에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 확고한 철학과 비전을 가지고 예산을 결정하는 의원들을 설득하는 것이 급선무이다. 특히 공사중에 문화재가 발굴되는 경우 일단 구제발굴이나 시굴 등 임시조치를 서둘러야하고 때에 따라서는 전면발굴이라는 긴급한 사항이 발생하면 예산이 없어 손을 대지 못하는 경우가 많다. 이럴 경우 문화재 당국이 예산을 확보 할 때까지 발굴 등을 미루어 공사를 지연시키게되면 엄청난 민원이 발생하고 사유재산침해라는 저항에 부딪치게 된다.

최근 발생한 두드러진 예로 1999년 12월 서울 풍납동에서 백제시대 중요한 토기가 발견되어 학계의 주목을 끌었는데 보상문제는 1년이 지난 뒤에야 윤곽이 잡혔고 이듬해 5월까지 정부가 아무런 대책을 세우지 못하자 지역주민들이 이에 항의 문화재를 훼손시키는 사태가 발생하여 대통령까지 나서 사태를 무마하는 사건이 발생했는데 이러한 사태는 정부관료들이 문화재에 대한 무관심이 단적으로 표출된 예이다. 다른 정치성을 띤 예산은 예비비 등을 전용하더라도 직각 해결되는 사례에 비교하면 우리 나라의 문화재정책은 바닥을 헤매고 있다 할 것이다.

문화재를 위한 긴급한 재정확보를 위해서는 앞서 지적한 ‘내셔널 트러스트’ 방식을 제도화하여 미리 문화재 특별기금을 마련하는 것이 바람직하다고 본다.

2001년 문화재청의 예산은 2천7백25억원이다. 이 액수는 문화부분예산의 21.9%에 불과한 것이지만 문화예산자체가 전체 국가 예산의 1,24%인 1조 2천 4백억 원에 불과한 점을 보면 국가정책중 문화재 정책의 좌표를 읽을 수 있다.

제주도의 경우 1995년부터 지방자치단체로는 처음으로 관광복권을 발행하여 지방재정 확보를 하고 있다. 1995년부터 2000년까지 관광복권으로 벌어들인 순소득은 무려 2백 97억원이다. 제주도의 관광사업을 지원한다는 취지로 발행한 것이지만 이 돈은 중등학교 급식 시설지원을 비롯하여 국제화 장학재단, 서울에 건설하는 탐라 영재관 시설, 감귤복합 가공시설, 해외채무 상환, 어항시설, 여성 발전 기금 등 용도로 사용되어 지고 있다.

사실 제주도의 관광은 제주의 고유문화와 이를 둘러싼 자연환경적 광역환경유적이 기반을 이루고 있기 때문에 관광복권수익은 우선 문화유적을 발굴하고 이를 정립하고 정비하여 도민은 물론 국민적 자부심을 가질 수 있게 하고 이러한 문화재가 관광자원이 되어 지역주민의 소득향상을 기할 수 있게 하는데 투자되어야 하나 엉뚱하게 쓰여지고 있다. 이러한 예산의 전용문제도 도 정책으로 개선되어야 한다. 영국에서는 ‘유산복권기금’을 설립하여 국민복권 수익의 16,7%를 문화유산 및 관련사업에 쓰도록 법령에 명시하고 있다. 미국에서도 ‘역사유적보전법’에 근거한 ‘역사유적보존기금’을 설립하여 운용하고 있다.⁶¹⁾

국내에서도 자연환경분야에서 2001년 1월부터 자연환경보전법에 따라 개발사업자에게 생태계 보전협력금을 부과하여 1백억 원을 거둬드릴 예정인데 문화재에도 문화재 관람료에 이 같은 기금 정립제도가 도입되어야 한다.

3. 문화재 보존 의식의 전환

문화재정책 가운데 가장 기초가 되는 것은 국민들이 문화유적에 대한 의식수준이다. 국민들에게 문화재가 왜 소중한고 보존되어야 하는지를 계도하여야 한다. 기성인들에 대해서도 이루어져야 하지만 어릴 때 초등교육에서부터 이루어져 문화재에 대한 의식을 생활화해야 한다. 지금까지 문화유산에 대한 의식은 최근 동

61) 細野善彦外, 『人間과 環境과 文化遺産』, 山川出版社, 2000, P. 71.

산 유물에 대해 얼마짜리 도자기 또는 그림, 글씨냐는 정도에 머물고 있다. 공영 방송에서까지 문화재감정을 단순히 재산가치로만 평가하고있는 것은 문화재를 국민에게 인식시키는데 좋은 것만은 아니다. 가격 이전에 문화재의 진정한 가치와 그 속에 담겨진 우리 선인들의 정신과 정서 그리고 그런 문화재를 탄생시킨 배경 등이 설명되어야 한다.

제주도는 50년대까지 현대적 개발의 변방으로서 원형적인 민속문화와 손때 묻지 않은 원초적 자연환경과 제주적인 문화가 잘 보존되어 있었다. 1960년대 초부터 제주도의 잘 보존된 민속문화와 자연을 상품으로 개발이 시작되고 막혔던 교통이 하늘과 바다에서 트이자 제주도의 유물들인 民具類 등은 골동품수집상에 의해 싹쓸이되고 이러한 민속문화유적을 형성시킨 마을의 정자목까지 조경업자들에게 팔아 넘기는 현상이 벌어졌다. 이러한 현상이 10년여 계속되자 제주고유의 문화 환경유산 풍경은 없어지고 살벌한 신개발도시로 변해버렸다.

물론 지역주민들의 문화유산에 대한 의식이 없었기 때문에 벌어진 사건이고 정부당국도 60년대 새마을운동으로 ‘잘 살아보세’ 라는 구호를 앞세워 우리의 문화유산을 깡그리 없애는데 앞장섰다. 앞장섰다가보다 문화유산을 부수도록 방조했다. 제주에서 가장 큰 국가지정 중요민속자료 제188호인 城邑民俗마을은 1984년 지정된 후 오히려 민속마을 원형이 없어졌다. 이를 관리하는 문화재청 자체가 지정 초가를 복원 또는 관리한다면서 초가의 원형과는 거리가 먼 다른 변형적인 설계를 하였고 지역주민들도 생활의 불편을 내세워 마을안 도로와 수목까지 마음대로 무질서한 도시형으로 변화시키고 말았다.

주민과 관리들의 합작으로 문화재를 훼손시킨 결과가 되고 있다. 성읍 민속마을은 이와 같은 변형 때문에 외국인이나 제주의 원형문화를 모르는 관광객이나 민속학자들에게는 제주 본래의 원형문화유산을 오인하게 하고 있다. 특히 문화재보수는 문화재보호법에 의한 자격자만이 할 수 있도록 한 규정(문화재보호법 제18조) 때문에 제주적 건축이나 석축쌓기 등을 다른 지역 기법으로 함으로써 원형을 없애 버린 결과가 되고 말았다. 문화재 수리에 대한 자격은(문화재보호법 제18조의2) 당초 비전문가에 의해 복원이나 보수가 잘못되는 것을 막기 위해 법에 명

시하였으나 지금은 이권독점이라는 독소조항이 되어 모든 건축양식이나 석축방식, 자연과의 조화 기법 등 지역의 정체성을 없애고 획일적 문화형태를 만들어 내고 있어 법개정이 있어야 한다.

〈사례 3〉 시민 박물관 대학운영

제주시에서는 지방 자치단체 주관으로는 유일하게 문화재 전반에 대한 시민들의 인식을 높여 나가기 위한 ‘시민 박물관 대학’ 과정을 1년 단위로 운영하고 있다. 1993년에 태동하여 시작된 본 과정은 역사학, 고고학, 민속, 향토사 현장답사 등 문화재에 관한 전문적인 커리큘럼으로 매주 토요일 2시간씩 1년 간 총 35강좌에 이르는 강의를 하고 있다. 수강자는 대학교수, 교사, 공무원, 회사원에서부터 가정주부에 이르기까지 다양하고 참여율 역시 대단하다,

본 과정은 2001년 현재 9년째를 맞고 있으며 수료인원도 900명에 달하고 있어 문화재에 대한 시민의 인식도가 크게 변하고 있다.

특히 이 과정을 수료한 시민들로 구성된 사단법인 탐라문화보존회는 자구적인 노력을 통해 도·내외 및 국외의 유적답사, 세미나 및 강연회 개최는 물론 해외의 우리 문화를 찾아보는 답사를 실시하고 있다.

문화재의 보존과 복원사업에는 행정기관의 노력도 중요하지만 무엇보다도 이를 보는 시민의 안목과 관심도가 가장 중요하여 본 ‘시민박물관대학’과정의 운영은 시민의 문화재에 대한 인식을 높여 나가는 성공적 사례이다.

제3절 문화재 보존과 지역발전에 따른 정책적 제안

제주의 발전전략은 1차 산업과 3차 산업인 관광산업이 주 전략산업일 수밖에 없다. 이는 제주도가 가진 자원을 이용한 자연스러운 산업구조라고 할 수 있다. 1970년 제주지역 총생산은 240억 원이었고 이 가운데 3차 산업인 관광산업 수입은 3%인 8억 원에 불과하였는데 1997년에는 도민 총생산 4조 4천 6백 63억 원 가운데 3차 산업인 관광산업수입이 1조7백 60억 원으로 무려 24%에 달했다. 제주

의 생명산업인 감귤수입은 4천억 원으로 9%에 불과했다. 제주도의 산업구조는 농림어업이 24.1%, 관광을 포함한 금융 등 서비스업이 55.5%로 이는 제주도의 관광산업과 이에 수반한 서비스업이 제주경제에 미치는 비중을 말해주는 것이며 제주도의 경제는 1차 산업인 농업과 관광산업을 두 지주로 하여 운영되고 있음을 나타내고 있다. 산업별취업인구로 보면 1차 산업이 82,000명으로 30% , 3차 산업이 179,000명으로 65.4%로 제주의 산업은 1차 산업을 기본 구조로 하여 3차 산업이 제주의 미래산업으로 부상했다.⁶²⁾

전국비율로 보면 1차 산업이 11%로 한국에서는 1차 산업종사자가 가장 많은 것으로 나타났다. 제주도의 이런 1차 산업 비율이 다른 지역보다 월등히 높은 것은 1차 산업자체가 단순 식량작물 등 재래농업이 아니라 관광과 연계된 관광농업이기 때문에 관광 과 농업수입이 혼재되었다고 볼 수 있다.

관광산업은 세계적 미래산업으로 등장한 지 오래다. 그러면 제주지역의 전략산업으로서의 관광산업은 장차 한국경제 정책의 핵심적 산업으로 부상할 것으로 보고 있다. 이러한 일련의 관광산업이 제주도에서는 세계적으로 아름다움을 공인받고 있는 천혜적 바닷 위에서 1980년대 초부터 시작되었고 1994년 본격적으로 정부와 제주도민의 합의 하에 진행되었다. 더 주목할 것은 1997년 제주도민이 자발적인 투자로 관광의 세계화로 가는 첫 문인 국제컨벤션센터를 착공하는 기민성을 보였다.

이 같은 제주지역발전의 전략산업으로서의 관광산업은 지금까지는 경관적 아름다움을 유일한 자원을 기반으로 하였다. 그러나 최근 제주도의 전략산업으로서의 관광산업은 단순히 보는 구경거리만으로는 만족하지 못하는 경향이 나타나기 시작했다. 여기서 요즘 개발을 주도하고 있는 행정당국은 즐길 수 있는 시설유치라는 단편적이고 단순한 정책으로 제주 관광산업의 기본인 자연경관을 무시하면서 경관지 중심에 시설을 유치하고 있다. 제주도 관광의 한계를 극복 할 수 있는 것이 문화정책이고 그 가운데서도 문화재 정책인 것이다. 그러나 아직 이러한 문화재정책은 걸음마 단계이다.

62) 제주도, 『통계연보』, 2000.

자연경관은 어느 곳이나 정도의 차이는 있어도 볼 수 있고 경험할 수 있다. 그러나 지역과 지역, 나라와 나라를 이동하는 고급관광이나 순수한 구경여행이 아닌 수학여행, 학술적 여행, 비즈니스 여행 등에 나서는 사람들은 아직까지 체험하지 못한 새로운 세계, 미지의 세계를 보려는 호기심과 의욕이 충만해 있다고 볼 수 있다. 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 것은 그 지역만이 가진 문화체험이다. 그 지역의 문화는 그 지역사람들의 생활의 기록이고 흔적이다. 현존하는 사람들의 생활양식이 독특할 수도 있어 흥미를 끌 수도 있다. 그러나 현대 문명사회 통신 교통 정보의 세계화가 이루어지고 있는 상황에서 현대 생활방식은 획일화되어 가고 있어 이색적인 새로움을 느끼기가 쉽지 않다. 그러나 통신과 공중전파가 지구전체를 하나로 묶어 일일 생활권이 되지 않았던 1950년대까지 만해도 지역과 지역 나라와 나라 특히 대양을 달리하고 지구의 반대편에서의 인간들의 생활 양식은 전혀 달랐기 때문에 외국인들이 요구하는 이제부터의 관광의 대상은 무엇보다 그 지역의 문화유적과 현존하는 대중적 문화가 될 수밖에 없다.

지역 문화재가 한 지역의 발전 정책적 수단이 되기 위해서는 우선 문화에 대한 이해와 문화의 개념이 설명되어야 한다. 지역개발의 한 수단 내지 자원으로서 문화는 문화를 관광하는 것이지 관광하는 형태 내지 관광의 내용을 문화라고 하는 개념이 아니다. 연간 순수 외국인 관광객만 400만 명이 몰려들어 세계적 민속문화 관광지가 되고 있는 인도네시아 발리섬의 관광전략은 힌두교를 바탕으로 한 전통적인 생활양식 종교적 의례, 전통 건축양식, 전통 도시구성, 전통음악, 전통의상, 민속놀이와 농사법과 전통 음식 등 모두가 고유의 전통적 양식을 생활 속에 실행함으로써 ‘지구상에 마지막 남은 신들의 나라’ 라는 이름으로 세계적 관광지가 되고 있다. 그곳 관광책임 관리들은 “우리들은 특별히 관광객을 위한 정책이 없다. 우리들은 우리의 고유한 문화를 보존하는 정책이 발리의 관광정책이고 발전 전략이다.”고 말한 것은 관광을 지역발전전략 정책으로 하는 지역에는 귀감이 될 수 있는 정책이다.

세계는 지금 하나의 경제시대로 치닫고 있고 이러한 시장경제는 장벽이 무너진

상품이 자유거래로 이어지고 이때 상품은 세계적 품질을 만들어 내는 것만이 경쟁에서 이겨 살아 남을 수 있는 길인 것이다. 관광은 이동하지 않은 상품이다. 그러기 때문에 얼마나 외부에 있는 국내외 세계인들의 호기심을 불러일으킬 수 있는 정책을 세워 가치화 하느냐가 지역발전의 키워드가 된다.

앞서 논한 세계의 관광수입은 21세기에는 석유달러를 능가할 것이란 전망에서 이를 위한 실천적 정책이 필요하다. 제주지역인 경우 지역의 협소성과 격절성이라는 지리적 특성 때문에 제주만이 가진 자연자원과 문화자원을 어떻게 발굴하고 자원화 하느냐가 정책의 핵심이다. 어느 지역이나 그 지역이 가진 자연환경이 문화를 만들고 그 문화가 다시 그 지역의 환경을 관리하며 순환하게 된다. 이러한 ‘순환의 사슬’이 역동적이고 창의적으로 활동할 때 그 지역은 지속가능한 발전이 가능하고 차별적인 우수한 자원으로 세계경제시장에서 우위를 차지 할 수 있는 발전전략이 될 것으로 본다.

제주도 발전계획이 수립되기 시작한 것은 1963년부터이다. 그로부터 현재 시행되고 있는 제주도종합개발계획까지 11차의 수정과 보완을 거쳤다. 그러나 지금까지 개발의 기초는 단순히 자연자원이 주류를 이루고 있으나 지금까지의 개발은 자연자원의 보호보존에서 벗어나 이들 자원과 시설을 유지하기 위하여 훼손이 거듭되고 있다. 문화재의 경우도 계획상에는 제8절에 향토문화의 보존 및 진흥이란 항목에서 유형문화재 및 무형문화재로 구분하여 보존과 활용방안 등이 구체적으로 제시되었다. 그러나 자연환경과 마찬가지로 개발이란 이름으로 문화재가 훼손되고 문화재의 경우 훼손 원인 주체가 보존을 책임지고 있는 행정당국이 되고 있는 경우가 대부분이다. 주로 도로건설과 관광단지 개발 등이 주된 원인이 되고 있다.

〈표 7〉 1994년에 수립하여 추진중인 개발계획상 지정 문화재의 관광자원화 방안

문화재명칭	정비보존 및 관광자원화 방안
관 덕 정	<ul style="list-style-type: none"> 지표발굴조사를 통하여 그 일대 관의 규모를 규명한다. 관아건물을 복원하고 사적 공원화 한다. 실측조사사업을 추진하여 사료를 기록 보존한다.
성읍 민속마을	<ul style="list-style-type: none"> 지표발굴조사를 통하여 광아 건물의 규모를 규명, 복원한다. 변형가옥을 정비하고 기반시설 등을 병행 실시한다. 관광진흥법에 의한 관광지로 지정한다.
항몽유적지	<ul style="list-style-type: none"> 지표조사를 통하여 유적지를 복원한다. 옛 토성을 복원, 보수한다.
삼 성 혈	<ul style="list-style-type: none"> 성 주변 토지를 (3000평)매입 확장한다. 주차장 등 편의시설을 확충한다. 실측조사사업을 추진하여 사료를 기록 보존한다.
연자마(2동) 및 초가(5동)	<ul style="list-style-type: none"> 토지를 매입 시설을 정비 보존한다. 토지 및 건물을 매입 지속적으로 정비 관리한다.
제주향교 등 건물	<ul style="list-style-type: none"> 제주향교를 정비하여 전통예절의 산 교육장으로 활용한다. 기타 건물을 지속적으로 보수 관리한다. 실측조사사업을 추진하여 사료를 기록 보존한다.
오 현 단	<ul style="list-style-type: none"> 일대의 토지를 매입한다. 굴림 서원 복원 후 서당교육을 실시한다.
제주 성 지	<ul style="list-style-type: none"> 보호구역내 토지를 매입하고 옛 성터를 복원한다. 성곽에 있었던 건물들을 복원하고 관광 자원화 한다.
삼 사 석	<ul style="list-style-type: none"> 삼성 신화와 연계된 관광코스를 개발한다. 보수정비하고 성역화 한다.
대 정 성 지	<ul style="list-style-type: none"> 옛 성터를 축성하고 보수한다. 돌하르방을 옛 성터의 원위치에 세운다.
범 화 사 지	<ul style="list-style-type: none"> 정밀한 지표발굴조사를 실시하고 필요한 사찰 지를 매입한다. 범화사와 연계된 상·중·하원을 잇는 사찰지를 확장, 발굴, 보존하고 관광자원화 한다.
훈 인 지	<ul style="list-style-type: none"> 삼성신화와 연계된 제주역사와 접목된 문화유적으로 개발하여 관광자원화 한다. 전통 혼례 재현 및 혼례의식 박물관을 세워 관광 자원화 한다
별 방 진	<ul style="list-style-type: none"> 옛 성터를 축성하고 보수한다. 주변의 연대, 환해 장성 터 등 역사유적을 복원 관광 자원화 한다.
명 월 성 지	<ul style="list-style-type: none"> 옛 성터를 축성하고 보수한다. 애월, 고내 소재 환해 장성터와 연계관광 자원화 한다.
용담동 선사무덤 유적	<ul style="list-style-type: none"> 일대의 토지를 매입하고 보존한다. 출토된 유물의 전시공간을 마련, 보관한다.
곽 지 패 총	<ul style="list-style-type: none"> 일대의 토지를 매입하고 보존한다. 출토된 유물의 전시공간을 마련, 보관한다.
복신미륵(동, 서자복)	<ul style="list-style-type: none"> 일대의 토지를 매입하고 보존한다. 신앙유적 순례지로 개발 관광 자원화 한다.
돌하르방(45기)	<ul style="list-style-type: none"> 가능하면 돌하르방을 원위치로 복원 배치한다. 장승 류 의 수호 상징물로 관광 자원화 한다.
민속자료초가 (15동)	<ul style="list-style-type: none"> 토지 및 건물을 매입하여 보존한다. 민구 등 생활 문화를 관광자원화 한다.
천연기념물(27종)	<ul style="list-style-type: none"> 식물천연기념물을 식생하여 자연 그대로 보존토록 투자를 확대한다.

위의 표와 같이 계획상 문화재에 대한 관광자원화 계획이 수립되긴 하였으나 10개년 계획기간(2004년)이 다 되도록 문화재를 관광자원으로 적극 활용하려 했던 흔적이 없고 세상에 알려지지 않은 매장문화재 발굴로 새로운 제주의 역사적 정체성을 자원화하여 발전전략으로 삼으려는 문화재정책은 없었다. 다만 제주시가 목관아지 발굴과 복원사업 및 삼양선사 집단주거지 발견과 복원이 전략적 정책으로 평가 할 수 있는 부분이다.

제주도의 문화유적은 한반도의 유형과 사뭇 다른 차원이라고 볼 수 있다. 첫째 제주도는 선사시대 지질연대와 구로시오 난류 등과 관련하여 특유한 환경을 가지고 있다. 한반도의 문화가 북방문화를 받아들여 변형된 문화라면 제주도는 북방문화를 받아들인 후 섬으로 고립되면서 북방문화의 원류형을 유지하면서 동시에 남방문화 유입으로 북방과 남방문화가 혼합된 새로운 유형의 문화가 되었다고 보는 견해이다.

둘째 한반도 대부분의 문화 유적은 왕궁문화재가 대부분이다. 제주도도 관아건물과 성곽 등 일부가 관아를 설치한 유적들이 있으나 최근 유적 발굴이 활발함에 따라 삼양동 선사시대 민간집단 거주지 유적 등이 대규모로 발굴되고 패총과 토기, 동굴집자리 등 민간생활 역사를 추정할 수 있는 유적들이 많다.

셋째 한반도에서는 단군 개국신화 외에는 다른 지역에는 없는 탐라개국신화가 있다는 것이다. 이 신화는 제주도를 특성화할 수 있는 좋은 자원이다.

넷째 제주도의 문화유적은 모두가 제주도의 자연환경에 영향을 받아 형성된 것이라는 점이다. 삼성개국신화와 동굴집자리, 고인돌, 환해장성, 패총, 신양민속유적인 당, 초가집, 빌레못동굴유적 등은 제주도의 자연환경에 영향을 받아 형성된 특수한 문화재인 것이다.

다섯째 문화유적과 직접 관련된 자연이 근접해 있어 고대문화와 자연과의 관계를 쉽게 설명될 수 있다.

전략적 정책을 실천하는 방안으로 다음 10가지를 제시 할 수 있다.

1) 매장문화재의 발굴을 다른 개발사업보다 최우선 해야한다. 자연은 훼손되어도

시간이 흐르면 복원될 수 있지만 문화재는 한번 개발과정에서 멸실 되고 나면 다시는 그 흔적을 찾을 길이 없고 우리들의 정체성을 찾을 길이 없어진다는 것이다.

- 2) 발굴된 문화재의 보존과 관리는 지방자치단체가 직접 관리하며 지역의 정체성을 자원화하고 정신적 정체성과 자긍심을 가지도록 한다. 지역 주민들 자신이 문화유적을 보존함으로써 이를 정신·경제적 영구자원으로 스스로 지키게 하는 것이다.
- 3) 문화재의 발굴이나 보존에 드는 비용은 정부가 부담한다. 이는 정부가 투자한 자산으로 국민들이 잘 살 수 있는 사회적인 기반을 조성하여주는 정책으로 실천되어야 한다.
- 4) 제주도의 지금까지 주요한 관광형태는 자연감상인데 여기에 문화관광루트를 만들어 동굴 주거체험이나 전통 가옥생활 체험, 혼례 체험 등을 할 수 있도록 한다.
- 5) 제주도의 선사이전 빙하시대 제주도 형성과정에서 선사시대, 역사시대, 탐라국 시대, 중세이후시대로 이어지는 전 과정을 다큐로 만들어 상영하고 역사유물과 취락 및 도로문화재를 재현하는 제주역사관 내지 제주고유의 선사시대 취락을 재현한다.
- 6) 문화유적은 철저히 원형을 보존하여야 한다. 관광자원화를 위해 변형된 시나리오등은 일체 금지하고 이를 교육하여 제주를 찾는 모든 사람들에게 전문적인 해설을 할 수 있게 한다. 인도네시아의 발리주의 정책을 참고한다.
- 7) 濟州史 정립사업을 계속 추진하여 탐라국의 정체를 밝혀 낸다. 그렇게 하여야

만 탐라국이래 근대에 이르기까지의 문화에 대한 연관성과 특징을 규명할 수 있겠다.

8) 제주의 문화재와 문화유적은 다른 지역의 것과 사뭇 다르기 때문에 전문적인 문화유산해설사를 양성하여야 한다. 프랑스의 르브르박물관에는 국가가 일정한 미술역사 교육을 이수하여 자격을 획득한 전문자격자 이외에는 박물관 안에서 해설이나 설명을 못하게 하고 있는 제도를 제주도의 경우 도입할 필요가 있다고 본다. 제주의 문화재나 문화유적은 규모나 외면적 화려함은 외국이나 한반도의 다른 지역문화에 비교 할 수 없다. 그러나 왕궁역사가 아닌 선사시대 민간생활의 흔적과 자연과의 연계성을 담은 제주의 특수한 유형의 문화재는 다른 지역보다 월등하다고 할 수 있다.

9) 지리정보시스템(GIS)과 같은 개념의 문화유적 정보시스템(CIS, Culture-assets InformationSystem)을 구축하여 개발이나 도시계획 등 모든 시설과 지형변경 행위가 이루지는 과정에서 문화재 유적유무를 점검하고 이를 보호하는 제도적 조치가 있어야 한다.

10) 문화유적에 대한 정확하고 구체적 해설책과 문화유적을 이용한 캐릭터 등을 문화재 관할단체가 만들어 상품화함으로써 주민들에게 문화적 자긍심을 높여 주고 지역경제에도 기여할 수 있게 하여야 한다. 제주시의 탐라순력도 원본에 의한 미술품을 복제 사용하지 못하도록 한 법적 조치는 바람직한 것이다.

제5장 결 론

1970년대 이후 제주도 개발계획과 개발추진상황은 우선 제주도 특유의 자연환경과 경관을 기초로 하여 시행하여 왔다. 그러나 이 과정에서 제주의 역사적 문화를 규명하고 그 정체성을 자원으로 활용하려는 정책은 매우 미흡했었다.

1970년대까지 제주지역의 지주산업은 감귤을 주축으로 한 농업이었고, 1980년대 이후 감귤산업과 더불어 관광산업이 제주지역의 발전을 주도하여 왔다. 미래 제주지역산업의 경쟁력은 관광산업에 대한 전략적 정책에 달려 있다. 그 동안 제주도가 관광산업을 발전시킬 수 있었던 이유는 천혜의 아름다운 자연환경과 섬이라는 고립성에서 지켜진 원형대로 보존된 독특한 제주문화의 덕이었다. 지금까지 자연환경을 토대로 관광발전전략을 추진하여 왔는데 최근에 와서는 그 한계에 이르러 위기상황에 처해 있다. 이는 자연환경을 이용하는 세부적인 전략이 부족하면서도 있지만, 제주지역이 갖고 있는 독특한 역사문화를 배제한 면도 있다. 제주지역이 갖고 있는 특수한 지역문화도 중요한 관광인프라의 한 축이 될 수 있을 것이다.

이 연구는 제주도 문화재의 형성 배경을 조사하여 제주지역만이 갖고 있는 독특한 문화가 있고 이는 제주지역발전에 중요한 자원으로 유지 보존되고 활용가치가 있는 지를 고찰하였다. 조사결과는 제주의 정체성을 밝힐 수 있는 많은 제주지역의 독특한 역사적 문화를 갖고 있으며, 지역개발과 문화재 정책의 상관성에 대한 근거가 되는 문화재 관련 법제를 검토하고 문화재의 발굴 및 보존 사례분석을 한 결과 문화재의 활용을 통해 지역발전을 위한 훌륭한 자원이 될 수 있음을 확인하였다. 더불어 문화재의 보존과 활용을 위해 매장문화재 발굴과 자연환경과 어울리는 문화재의 보존방안에 대한 정책적 제안을 구체적으로 모색하였다.

제주도는 섬이란 특수한 지정학적 특성을 가지고 있으면서도 대륙적 특성을 지닌 독립적인 문화권을 형성하고 있다. 제주도의 문화재는 다른 어느 지역이나 국가에 비교해도 뒤떨어짐이 없는 특성을 가지고 있음이 최근 문화유적 발굴 결과를 가지고 제시하고 있다. 로마·이집트·중국은 그들의 조상들이 만든 거대한

세계적 문화유산을 가지고 관광객을 유치하여 그 수입이 국가적 경제기반이 되고 있다. 이들 국가들은 관광산업의 요체를 철저한 차별성에 두고 있다. 따라서 제주도의 문화재가 갖고 있는 우수성과 차별성을 규명하고 이를 정교하게 다듬어 자원화 한다면 지역 발전전략으로서 문화재정책은 새로운 제주의 핵심자원으로 생명을 얻게 될 것이다.

제주지역 발전에 있어 관광산업은 제주에서 가장 중요한 산업이고, 제주 관광산업의 핵심자원은 천혜의 자연풍광과 문화유산이다. 관광자원의 기본 요소는 제주 고유의 전통 민속을 엿볼 수 있는 민속문화관광, 고대의 문화유적을 만날 수 있는 역사유적지 순례 및 체험관광, 제주의 이국적인 섬의 아름다운 풍광을 즐길 수 있는 천혜의 환경관광, 문화유산과 쾌적한 환경이 연출하는 레크레이션 관광이다. 특히 레크레이션 관광은 주로 개인사업체에서 추진 가능하며, 역사유적지 순례 및 체험관광은 예를 들어 제주시 중심문화권내의 삼양동 선사유적지와 조선시대 제주목관아지에서 적용 가능하도록 정책적 고려가 필요하다. 이 역사유적지 관광산업의 성공여부는 관민의 공동 노력으로 공공투자 방식으로 진행되어야 하며 지역개발과 연계된 문화재 정책이 친밀도와 실천력에 달려있다. 이를 위한 전략적 정책을 실천하는 방안으로 다음 10가지를 제시한다.

첫째, 매장문화재의 발굴을 다른 개발사업보다 우선순위에 두고 훼손 또는 멸실 되기 전에 발굴 보전하여 우리 문화의 정체성을 찾아야 한다.

둘째, 발굴된 문화재의 보존과 관리는 지방자치단체가 직접 관리하며 지역의 정체성을 자원화하고 정신적 정체성과 자긍심을 가지도록 한다. 지역 주민들 자신이 문화유적을 보존함으로써 이를 정신적·경제적 영구자원으로 스스로 지키게 하는 것이다.

셋째, 문화재의 발굴이나 보존에 드는 비용은 정부가 부담한다. 이는 정부가 투자한 자산으로 국민들이 잘 살 수 있는 사회적인 기반을 조성하여주는 정책으로 실천되어야 한다.

넷째, 지금까지의 주요 관광형태인 자연관광에 문화관광루트를 만들어 동굴 주거체험이나 전통 가옥생활 체험, 혼례 체험 등을 할 수 있도록 한다.

다섯째, 제주도의 선사이전 형성과정에서 탐라국시대, 중세이후시대로 이어지는 전 과정을 다큐로 만들어 상영하고 역사유물과 취락 및 도로문화재를 재현하는 제주역사관 내지 제주고유의 선사시대 취락을 재현한다.

여섯째, 문화유적은 철저히 원형을 보존하여야한다. 관광자원화를 위해 변형된 시나리오 등은 일체 금지하고 이를 교육하여 제주를 찾는 모든 사람들에게 전문적인 해설을 할 수 있게 한다.

일곱째, 탐라국이래 근대에 이르기까지의 문화에 대한 연관성과 특징을 규명할 수 있는 제주사 정립사업을 계속 추진하여 탐라국의 정체성을 밝힌다.

여덟째, 제주의 문화재와 문화유적은 다른 지역과 다르기 때문에 전문적인 문화유산 해설사를 양성해야 한다.

아홉째, 지리정보시스템(GIS)과 같은 문화유적 정보시스템(CIS. Culture-assets Information System)을 구축하여 개발이나 도시계획 등 모든 시설과 지형변경행위가 이루지는 과정에서 문화재 유적유무를 점검하고 이를 보호하는 제도적 조치가 있어야 한다.

열째, 문화 유적에 대한 정확하고 구체적 해설집과 문화유적을 이용한 캐릭터 등을 문화재 관할단체가 만들어 상품화함으로써 주민들에게 문화적 자긍심을 높여 주고 지역경제에도 기여 할 수 있게 한다. 제주시의 耽羅巡歷圖 原本에 의한 미술품을 복제 사용하지 못하도록 한 법적 조치는 바람직한 것이다.

이와 같은 일련의 문화재 정책은 문화재 자체의 보존과 관리란 차원을 벗어나 시민의 문화적 정서함양과 문화재를 지역발전전략 자원으로 활용하기 위한 각 자치단체가 중요한 개발전략으로 고려되어야 한다. 앞으로 제주지역의 발전은 문화재 정책에 대한 지역발전전략에 어느 정도 비중을 두느냐에 따라 큰 영향을 미칠 것이다. 따라서 천혜의 자연환경과 천연기념물, 유·무형 문화재를 포함하는 문화유산의 구체적이고 적절한 활용은 세계화시대 제주지역의 생존전략에 필수 불가결한 요소이다.

참고문헌

1. 국내 문헌

1) 서적

- 강영봉의 공저, 『濟州島言語民俗論叢』, 도서출판 제주문화, 1992
- 강형기, 『지방자치 가슴으로 해야 합니다』, 한국지방사회연구원, 1997
- 김대용, 『제주 관광론』, 백산출판사, 2001
- 김중순, 『문화를 알면 경영전략이 선다』, 일조각, 2001
- 김재성, 『도시 경영전략』, 한국지방자치 연구원, 1997
- 김태능, 『濟州島史 論考』, 세기문화사, 1982
- 김학준, 『지방시대 제주경영전략』, 도서출판 이어도, 1997
- 김희태의 공저, 『문화재학 이론과 실제』, 향지사, 1997
- 노길명의 공저, 『문화인류학의 이해』, 일신사, 1998
- 문화부, 『전통공예 산업의 현대화』, 문화재의 보존과 고도 보호, 한국문화예술진흥원, 1996
- 심광주의 공저, 『국토개발과 문화재보존』, 한국토지공사, 1996
- 조명환, 『국제 관광문화』, 백산출판사, 2000
- 장-페에르바르니에 지음, 주형일역, 『문화의 세계화』, 도서출판 한울, 2000
- 주장건의 공저, 『한국 관광산업 육성전략』, 문진사, 1999
- 양진건, 『그 섬에 유배된 사람들』, 문학과 지성사 1999
- 이구열, 『한국문화재 수난사』, 돌베개, 1996
- 이문원·손인석, 『濟州島는 어떻게 만들어진 섬일까』, 도서출판 춘강, 1983
- 이상춘, 『관광자원론』, 백산출판사, 1998
- 이와구니저, 김재환역, 『지방의 論理』, 민지사, 1991
- 이청규, 『濟州島 고고학연구』, 학연문화사, 1995
- 제주도, 『한라의 개발보존(68년의 실적과 전망)』, 1969

濟州島史研究會, 『濟州島史研究』, 1991

제주도, 『濟州道誌』, 1983

제주사정립사업추진협의회, 『耽羅, 歷史와 文化』, 1998

제주대학교 박물관, 『濟州市의 文化遺蹟』, 제주시, 1992

제주도, 『제주도 중산간지역 종합조사』, 1997

제주대학교박물관, 『제주목관아지 발굴보고서』, 제주시, 1993

제주시, 『제주목관아지 복원계획』, 1998

제주대학교 박물관, 『제주삼양동유적』, 제주시, 001

제주대학교 박물관, 『博物館 年報』(창간호), 제주대학교 박물관, 2000

제주국제협의회, 제주대 관광산업 연구소, 『21세기 관광산업과 제주관광의 미래』,
도서출판 오름, 1998

제주 국제여행협의회, 『'95외래 관광객 여론조사』, 1995

제주도, 제주도관광협회, 『관광객 만족도 조사』, 1994

제주도관광협회, 『국내외국인 관광객 실태조사 결과』, 2001

제주발전연구원, 『제2차 제주도 종합개발 계획(안)』, 2001

(사)탐라문화보존회, 『耽羅巡歷』 (사)탐라문화보존회, 2000

한국문화예술진흥원, 『문화예술 논총』, 문인발전연구소, 1988

홍순만, 『문화유산과 자원화 방안』, 제주해양개발(주), 1989

2) 논문

강창화, 「濟州地方 埋藏文化財의 發掘과 保存」, 『古文化』, 2000

김홍식, 「문화환경보존과 목조건축의 재창조방법」, 한일국제연구집회 세미나,
1992

문화유산의해 조직위, 「매장문화재 발굴반세기」, 국립문화재연구소, 1997

문화재청, 「2001주요업무계획(자료)」, 2001

문화재청, 「매장문화재 발굴조사 업무처리지침(자료)」, 2001

이상해, 「역사적 문화환경의 보전이념과 방법」, 한일국제연구집회 세미나, 1992

이청규, 「제주시 매장문화재의 보존과 활용」, 학술세미나, 2001

이청규, 「제주도고고학의 재조명」, 전국문화원연합회 제주도지회, 학술 세미나, 2001

제주사정립사업 추진협의회, 「耽羅史 연구 어떻게 할 것인가」, 학술심포지엄, 1997

제주대학교 지역사회발전연구소, 「지속가능한 제주개발을 위한 토론회」, 2000

제주국제협의회, 「전환기 제주문화의 방향모색 학술회의 세미나」, 1999

2001 지역문화의해 추진위원회, 「2001지역문화의해 대토론회」, 2001

한국문화예술진흥원, 「프랑스 문화정책의 평가」, 1998

한국문화예술진흥원, 「일본 문화정책의 현상과 과제(자료)」, 1998

한국문화예술진흥원, 「21세기 문화예술정책의 방향(자료)」, 1998

홍순만, 「제주도내 문화유적의 소멸과 복원」, 전국문화원연합회 제주도지회, 세미나, 2001

2. 외국 문헌

梅原末始·勝田兄策, 『朝鮮古文綜鑑』, 1947

網野善彦共著, 『人間と環境と文化遺産』, 山川出版社, 2000

高野史男, 『韓國濟州島』, 中公新書, 1996

椎名愼太郎, 『遺跡保存を考える』, 岩波新書, 1994

鳥居龍藏, 『民學上としての濟州島(耽羅)』, 日本周邊民族の原始宗教』, 1914

橋本和也, 『觀光人類學の戰略』, 世界思想社, 1999

山本哲士, 『文化資本論』, (株)新曜社, 1999

SUMMARY

A Study on the Effects of Preserving and Utilizing the Cultural Assets on the Development in Jeju Island

Advised by Chang-Hoon Ko

Submitted by Eul-saeng HYUN
Department of General Administration
Graduate School of Public Administration
Cheju National University.

The plan and implementation of developing Jeju island since 1970 has been based largely on the merits of the island such as natural environment and beautiful scenery. In this process, however, there was no policy to identify the historical culture of Jeju and to utilize its identity as a potential resource.

The purpose of this study is to examine historically the identity of Jeju, to analyze historic sites and literature, and to find a strategy for local growth through preserving and utilizing the cultural assets.

The study begins with examining the kind of cultural assets and the geology of Jeju island, and continues to investigate the origin of Jeju culture by classifying the environments into geopolitics, linguistics, historical site distribution, traditional religion, government type, and the level of culture formation. As an attempt to establish a policy for cultural asset, I examine the problems of current policy such as law, system, and preservation related to cultural asset. I also analyze the policies for cultural asset on the perspectives of development and excavation, preservation and management, local development planning, and economic resources for tourism as a future industry.

From the examination and analysis, I suggest the following policies for cultural

asset and strategies for regional development: preserving buried cultural asset, managing historical sites, establishing harmony between historical sites and environment, raising fund, and converting citizen's consciousness toward cultural asset. Specially, I emphasize that the policy of preserving, managing and utilizing cultural asset is the best way to achieve an economic advantage in a competitive world.

The policies for effectively preserving cultural asset should include the adoption of cultural asset information system(CIS), the designation of historical environment preservation area, tour programs for culture and history, the recreation and experience program of pre-historical residential area, and the development of various cultural products using cultural asset. The implementation of these policies would lead to the strategy for Jeju development that could improve the economic income and cultural pride of the people in Jeju island.

Tourism industry, as a strategy for developing Jeju area, is a very important industry in Jeju because we do not have alternative resources other than natural scenery and cultural sites, which are the essence of resources in Jeju island.

A series of public administration for cultural asset should focus on not only preserving and managing cultural asset, but also utilizing the citizen's cultural consciousness along with cultural asset.

A policy for cultural asset would have tremendous impacts on the strategy for development in Jeju area during 21st century. As a strategy for survival in a globalization era, it is a necessary element for Jeju island to utilize adequately the endowed beauty of scenery, natural monuments, and cultural heritages including tangible or intangible cultural assets.

부 록

〈부록 1〉 관련법규

〈부록 2〉 제주도의 문화재 현황

〈부록 1〉 관련법규

(1) 건축법

- 문화재 보호법에 의한 지정문화재(가지정문화재)와 전통건조물 보존법에 의한 전통 건조물에 대하여는 건축법 적용을 배제(제3조 제1항 1호, 2호)
- 문화재 보존상 필요하다고 인정하여 요청하는 경우 건축허가를 제한(법제 12조 제1항)
- 국보·보물·중요민속자료·사적의 보호구역의 경계로부터 100m이내의 지역에서 건축 행위를 할 때에는 시·도지사의 승인을 받아야 함.(시행령 제8조 제4항 3호)
- 도시설계 작성시 문화적·역사적 특성을 고려(시행령 제105조 제1항 3호)

(2) 골재 채취법

- 지정문화재(보호 물, 보호구역 포함)의 경계로부터 2km이내의 구역, 천연기념물 및 명소의 경우에는 4km이내의 구역에서 골재 채취 시 관련 부서와 협의(시행령 제27조 제1항 5호)

(3) 국토 이용관리법

- 자연환경보전지역 : 자연경관·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수자원의 보호육성을 위하여 필요한 지역 (제6조 5호)
- 문화재 보호법에 의하여 지정하는 명승 및 천연기념물과 이를 위한 보호구역 중 대통령령이 정하는 면적이 상의 구역은 이 법의 자연환경보전지역 안에서 해야 함(제13조 3호)
- 자연환경보전지역에 문화재의 보존을 위하여 필요한 조사와 보호대책을 강구해야함(제13조 3호)
- 문화재 보호법에 의해 지정된 사적·명승·천연기념물과 그 보호구역인 경우 행위 제한은 문화재보호법을 적용 (제15조 제1항 5호)

(4) 국토건설 종합계획법

- 문화에 관한 자원의 보호, 시설의 배치 및 규모에 관한 사항을 국토건설 중

합계획에 포함토록 규정 (제2조 6호)

(5) 도시계획법

- 보존 지구 안에서의 건축물 기타 시설이 건축 또는 설치의 제한 : 문화재의 보존을 위하여 지정된 보존지구 안에서는 문화재보호법의 적용을 받는 문화재를 직접 관리 보호하기 위한 건축물 기타의 시설 이외에는 건축 또는 설치할 수 없다. 시장 또는 군수가 그 문화재 보존상 지정이 없다고 인정하여 문화관광부장관의 승인을 얻은 때에는 예외로 한다.(제19조 3항 1호)
- 제4종 미관지구 : 사적지의 미관을 유지하기 위해 필요한 때에 도시계획으로 결정 (시행령 제16조의 제1호)

(6) 도시공원법

- 문화재보호법에 의해 도시 계획 구역 내에서 사적·명승·천연기념물 등으로 지정된 지역이나 그 보호지역 안에 도시공원 또는 녹지에 관한 도시계획 결정을 할 때에는 문화관광부장관과 협의(제23조 제1항)
- 문화관광부장관과 협의를 거쳐 결정된 도시공원 또는 녹지의 설치 및 관리는 문화재 보호법이 정한 바에 따름 (제23조 제2항)

(7) 민법

- 무주의 동산을 소유의 의사로 점유한자는 그 소유권 취득, 무주의 부동산은 국유, 야생하는 동물은 無主物로 하다.(제252조)
- 유실물은 공고 한 후 1년 이내에 소유자의 권리주장을 아니하면 습득자가 소유권 취득 (제253조)· 매장물은 법률이 정한 바에 의하여 공고 후 1년 안에 그 소유자가 권리를 주장하지 아니하면 발견자가 그 소유권을 취득한다. 타인의 토지 기타 물건으로부터 발견된 매장물은 그 토지 기타 물건의 소유자와 발견자가 절반 하여 취득한다.
- 학술. 기예 또는 고고의 중요한 재료가 되는 물건은 국 유. 습득자, 발견자, 매장물의 발견된 토지 기타 물건 소유자는 국가에 대하여 적당한 보상을 청구(제255조)

(8) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률

- 당해 회계 연도 전년도 4월 30일 이전까지 예산계상 신청(제4조)
- 지방비 부담 의무(제13조), 보조금의 교부신청(제16조), 보조금의 교부결정의 통지(제19조 보조사업실적보고 (27조), 보조사업의 시정명령(제29조)
- 기준 보조률(시행령 제4조 별표 1)

(9) 산림법

- 명소 또는 고적의 보존을 위하여 필요한 때에는 보안림으로 지정(법 제56조 7호)
- 사적·성지 등 기념물 및 유형문화재의 보호(법 제71조 1호)

(10) 산업단지 및 개발에 관한 법률

- 산업 입지개발지침에 문화재의 보존을 위하여 참작할 사항을 포함(시행령 제4조 제2호)
- 농공단지 지정승인 신청서에는 지역발전과 주변환경 및 문화재 보존에 미치는 영향에 관한 서류 및 도면 첨부(시행령 제10조 2항 6호)
- 국가산업단지 개발 실시계획 승인 신청서에 문화재 보존에 미치는 영향에 관한 서류를 첨부(시행령 제21조 제2항 13호)
- 입지 지정 및 개발에 관한 기준작성시에는 문화재 보존을 위하여 필요한 사항을 포함시켜야 함.(시행령 45조 제1항 5호)

(11) 상속세 및 증여세법

- 문화재에 관한 상속세 비과세(제8조의 3)

(12) 유실물법

- 습득물의 조치(제1조),매장물(제13조)
- 습득물의 제출, 습득 공고, 국고귀속습득물조치(시행령 제1조, 제3조, 제11조)

(13) 의료보호법

- 중요무형문화재 보유자와 그 가족은 의료보호대상(제4조)

(14) 자연공원법

- 자연보존지구 : 자연보존상태가 원시성을 가지고 있거나 보존할 동·식물 또는 천 연기념물 등이 있거나 자연풍경이 특히 수려하여 특별히 보호할

필요가 있는 곳을 공원 계획으로 조정(법 제16조 제1항 1호, 제2항 1호)

- 사찰 및 문화재보호구역이 공원구역에 포함되는 경우에는 관계 중앙 행정 기관의 장과 그 공원의 관리에 관하여 협의(법 제18조 제5항)
- 문화경관지역 : 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보존가치가 있는 곳(시행령 제4조)

(15) 자연환경보존법

- 문화적· 학술적 가치가 있는 자연자원은 보호되어야 함.(제2조 4호)

(16) 전통건조물 보존법

- 우리 나라 전통적인 건조물의 멸실 과 훼손을 방지함으로써 그 원형을 유지하여 전승보존함을 목적으로 한다. 이 법에서는 건립 된지 50년 이상 되는 민가, 사찰, 향교, 서원, 사우, 정자 등의 건조물로 역사적 의의를 가진 것을 말한다.

(17) 제주도 개발특별법

- 종합계획에는 향토문화의 보존 및 계승과 문화예술의 진흥과 문화재의 보존 및 관리 사항이 포함되어야 함.(제5조 제2항 1,2호)

(18) 조수보호 및 수렵에 관한 법률

- 문화재가 있는 장소 또는 문화재보호구역에서는 수렵을 금지(제17조 제6호)
- 문화재가 있는 장소 또는 문화재 보호법 제8조의 규정에 의하여 지정된 문화재 보호구역으로 부터 1km 안에서 총기사용 수렵제한(제18조)

(19) 지방자치법

- 지방문화재의 지정· 보존 및 관리(제9조 제2항 5호, 지방자치단체의 사무범위)
- 지방문화재의 지정· 보존 및 관리와 시· 사무, 시· 군· 자치구사무(시행령 제8조 별표1 지방문화단체의 종류별 사무)

(20) 지역균형 개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률

- 개발사업으로 인하여 환경 문화재 등에 미치는 영향에 관한 의견서를 개발계획 승인 신청서에 첨부(시행령 제17조 제2항 3호)
- 복합단지개발계획에는 사업시행으로 인한 주변지역의 생활여건· 환경 및

문화재 등에 미치는 영향에 대한 의견서가 포함되어야 함(시행령 제42조 제2항 9호)

(21) 토지 형질변경 등 행위 허가기준 등에 관한 규칙

- 역사적·문화적·향토적 가치가 있는 지역으로서 원형보존의 필요가 있는 지역에는 토지형질변경 행위허가를 아니함(제4조 제1항 2호)

(22) 폐기물관리법

- 문화유적지에 폐기물 투기 금지(제7조)

(23) 환경 영향 평가 법

- 자연환경 5개 항목, 생활환경 11개 항목, 사회·경제환경 7개 항목 등 총 23개 항목에 대한 환경영향평가항 목설정, 문화재 항목은 사회·경제환경의 제일 마지막 항목에 포함 (시행규칙 제2조 별표)

<부록 2> 제주도 지정 문화재 현황

가. 국가지정 문화재

(2001년 10월 말 현재)

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
寶物	322	觀德亭	建物 1棟(224.80㎡)	濟州市 三徒2洞 983-1	' 63. 1. 21
	1187	佛塔寺五層石塔	石塔 1基	濟州市 三陽1洞 696	' 93. 11. 19
	652-6	耽羅巡歷圖	서책 1절(43면)	濟州市長	' 79. 2. 8 (소재지변경 ' 98. 12. 26)
	569-24	安重根義士遺墨	1폭	濟州市 一徒1洞 417-3 서해APT 2동 301호	' 99. 12. 15
史蹟	134	三姓穴	3個穴 및 樹木 경내 23,461㎡	濟州市 二徒1洞 1313	' 64. 6. 15
	380	濟州牧官衙址	24필지 19,533㎡	濟州市 三徒2洞 43-4外 23筆地	' 93. 3. 31
	396	濟州臨坡頭里抗蒙遺跡地	305필지 768,534㎡	北郡 涯月邑 上貴里 1126-1외	' 97. 4. 18
	412	濟州高山里先史遺蹟	8필지 12,427㎡	北郡 翰京面 高山里 3628외	' 98. 12. 23
	416	濟州三陽洞先史遺蹟	15필지 14,132.90㎡	濟州市三陽洞 토지구획정리 지구 3913 9L 일대	' 99. 11. 9
天然 記念物	18	濟州道森島芭蕉 一葉自生地	1필지 142,612㎡	西歸浦市 甫木洞 山 1	' 62. 12. 3
	19	濟州道舊左邑文珠蘭 自生地	1필지 3,174㎡	北郡 舊左邑 下道里 山 85	' 62. 12. 3
	27	濟州道무래상어棲息地	34,565㎡, 43,151㎡ 36,784㎡	西歸浦市 西嶺洞 973 하천 西歸浦市 西烘洞 2565 하천 公有水面	' 62. 12. 3
	98	濟州道金寧窟및萬丈窟	金寧窟 705m	北郡 舊左邑 東金寧里 山 7-1外 81筆地	" (' 70. 3. 26 萬丈窟 追加指定)
	156	新禮里양벚나무自生地	3柱 9,917㎡	南郡 南元邑 新禮里 山 2-1	' 64. 1. 31
	159	奉蓋洞양벚나무自生地	3柱 1,323㎡	濟州市 奉蓋洞 山 78-1,2	"
	160	濟州市곰솔(黑松)	8柱 7,253㎡	濟州市 我羅洞 375-1外 5筆地	"
	161	城邑里 느티나무 팽나무	느티나무 1柱 팽나무 3柱	南郡 表善面 城邑里 881-2外 5筆地	"
	162	道順洞 녹나무 自生地 群落	2,218㎡	西歸浦市 道順洞 210 하천변	"
	163	西歸浦담팔수나무 自生地	5柱	西歸浦市 西烘洞 2565 하천변 (천지연 경내)	"

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
天然	182	漢拏山天然保護區域	90,931,226㎡	漢拏山 一圓	' 66. 10. 12
記念物					(' 93. 8. 19변경)
	191	濟州道の 寒蘭		道一圓	' 67. 7. 11
	195	西歸浦層의 貝類化石	化石層 74,328㎡	西歸浦市 西烘洞 702-2外	' 68. 5. 23
				22筆地 및 公有水面	(' 91. 10. 11변경)
	236	濟州道熔岩洞窟地帶	소천窟 2,489m 황금窟 172m	北郡 翰林邑 挾才里 2,646外	' 71. 9. 30
				203筆地	
	263	濟州산굼부리噴火口	外 464,945㎡ 內 273,317㎡	北郡 朝天邑 橋來里 166-1外	' 79. 6. 18
				5筆地 안둘레 756m, 외곽둘레 2,070m	
	333	泗水島海鳥類(흑비둘기, 습새)繁殖地	69,223㎡	北郡 楸子面 禮草里 山 121	' 82. 11. 14
	342	濟州於音里발레吳洞窟	全長 11,749㎡	北郡 涯月邑 於音里 70外 85筆地	' 84. 8. 10
	347	濟州道濟州馬	頭數 70頭 內외	濟州市 老衡洞 305外 4筆地	' 86. 2. 8
	374	舊左邑의 樵子林地帶	448,165㎡	北郡 舊左邑 坪垈里 산 15	' 66. 1. 2
	375	納邑暖帶林地帶	33,980㎡	北郡 涯月邑 納邑里 1457-1	"
	376	山房山岩壁植物地帶	247,935㎡	南郡 安德面 沙溪里 山 16	"
	377	安德溪谷常綠樹林地帶	22,215㎡	南郡 安德面 柑山里 1946 하천	"
	378	天帝淵暖帶林地帶	31,127㎡	西歸浦市 中文洞 2,785 하천	"
	379	天地淵暖帶林地帶	13,884㎡	西歸浦市 西歸洞 973 하천	' 66. 10. 12
				西歸浦市 西烘洞 2,565 하천	(' 93. 8. 19변경)
	384	당 처 물 洞 窟	5筆地 837㎡	北郡 舊左邑 月汀里 1457外	' 96. 12. 30
	420	성산일출봉천연 보호구역	계 5,878,746㎡ 육지 20筆地 377,872㎡ 해역 5,500,874㎡	南郡 城山邑 城山里 1番地 等	2000. 7. 18
	421	문섬 및 범섬 천연 보호구역	계 9,571,781㎡ 육지 7筆地 190,412㎡ 해역 9,561,369㎡	西歸浦市 西歸洞 山 4番地 및 法還洞 山 1-3番地 等	"
	422	차귀도천연보호구역	계 6,721,395㎡	北郡 翰京面 高山里 山 34番地 等 육지 92筆地 162,442㎡ 해역 6,558,953㎡	"

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
	423	마라도천연보호구역	계 6,750,154m ² 육지 76筆地 141,221m ²	南郡 大靜邑 加波里 山 1番地等	"
	429	濟州月令里의仙人掌群落	7,149m ²	北郡 翰林邑 月令里 359-4番地等	2001. 9. 13
重要	32	研子磨	2基(2棟)		
民俗	-1	갓동네말방아		北郡 涯月邑 下加里	' 75. 10. 13
資料	-2	당거리동네말방아		北郡 涯月邑 新巖里	"
	68	城邑趙一訓家屋	1廓	南郡 表善面 城邑里 872	' 79. 1. 22
	69	城邑 高平五 家屋	1廓	南郡 表善面 城邑里 859外 1	"
	70	城邑 李英淑 家屋	1廓	南郡 表善面 城邑里 799	"
	71	城邑 韓奉一 家屋	1廓	南郡 表善面 城邑里 928	"
	72	城邑 高相殷 家屋	1廓	南郡 表善面 城邑里 862	"
	188	城邑民俗마을	935筆地 790,747m ²	南郡 表善面 城邑里	' 84. 6. 7 (87. 9. 16변경)
重要	4	갓 일	金仁	濟州市 道頭1洞 1979	' 85. 2. 1
無形	66	綱巾匠	李受汝	濟州市 三陽洞 2091	' 87. 1. 5
文化財	67	宕巾匠	金功春	濟州市 禾北洞 1665	' 80. 11. 17
	71	濟州칠머리당굿	김운수 (보유단체대표)	濟州市 五羅1洞 1163-4 (야구장 2層)	"
	95	濟州民謠		南郡 表善面 城邑里 884	' 89. 12. 4

나. 도지정 문화재

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
有形	2	濟州 鄉 校	5棟	濟州市 龍潭洞 298	' 71. 8. 26
文化財	3	戀北亭	建物 1棟 60m ²	北郡 朝天邑 朝天里 2690	"
	4	大靜 鄉 校	5棟	南郡 安德面 沙溪里 3126	"
	5	旌義 鄉 校	3棟	南郡 表善面 城邑里 820-1	"
	6	鄉社堂	1棟	濟州市 三徒1洞 970-2	' 75. 3. 12
	7	日觀軒	垜 1,521m ² 建物 1棟 104m ²	南郡 表善面 城山里 809-1	"
	8	新村 鄉 舍	1棟	北郡 朝天邑 新村里 2156-1	"
	9	楸子處士閣	1棟	北郡 楸子面 永興里 285	"
	10	龍榜錄	전적 1券	濟州 鄉校內	' 91. 6. 4

種 別	指定番號	文化財名	數 量	所 在 地	指定(認定)年月日
	11	蓮 榜 錄	"	"	"
	12	及第先生錄	"	(財)高梁夫三姓祠財團	"
	13	耽羅地圖 및 地圖畝序 高문서	3점	濟州道廳 民俗自然史博物館	"
	14	濟州三邑都總地圖	高문서 1점	民俗自然史博物館	"
	15	弘 化 閣 記	판각 1점	(財)高梁夫三姓祠財團	"
	16	觀音寺木造觀音菩薩坐像	1기	濟州市 我羅洞 387 觀音寺	' 99. 10. 6
	17	尊者庵址世尊舍利塔	1기	西歸浦市 河源洞 山 1-1 (존자암지 경내)	2000. 11. 1
無 形	1	海 女 노 래	1종	北郡 舊左邑 東金寧里	' 71. 8. 26
文化財	2	영 감 놀 이	1종	北郡 舊左邑 杏源里	"
	3	城邑民俗마을 오 메 기 술	1종	南郡 表善面 城邑里 673	' 90. 5. 30
	5	松堂里마을祭	1종	北郡 舊左邑 松堂里	' 86. 4. 10
	6	納邑里마을祭	1종	北郡 涯月邑 納邑里	"
	7	德修里불미工藝	1종	南郡 安德面 德修里	"
	8	정 동 별 립 장	1종	北郡 翰林邑 歸德里	"
	9	방앗돌굴리는노래	1종	南郡 安德面 德修里	"
	10	멀치후리는노래	1종	北郡 舊左邑 東金寧里	"
	11	고 소 리 술	1종	北郡 表善面 城邑里 673	' 95. 4. 20
	12	고 분 양 태	1종	濟州市 三陽2洞 2079	' 98. 4. 8
	13	제 주 큰 굴	1종	北郡 舊左邑 杏源里 826	2001. 8. 16
	14	제주도허벅장	1종	남군 대정읍 구역리 171	"
記念物	1	五 賢 壇	組豆碑 5基	濟州市 二徒1洞 1421-3	' 71. 8. 26
	2	支石墓(고인돌)	24基	道一圓	"
	3	濟 州 城 址	1廓	濟州市 二徒1洞 1437-6외3筆地	' 71. 8. 26
	4	三 射 石	1基	濟州市 禾北洞 1380	"
	6	今德무환자나무 및 팽 나무 群 落	무환자 1本 팽나무 19本	北郡 涯月邑 流水岩里 1920 (질동산)	' 73. 4. 3
	7	明 月 臺	1基	北郡 翰林邑 明月里 하천변	' 71. 8. 26
	8	水 山 곶 술	1株	北郡 涯月邑 水山里 1935 저수지변	"
	9	節 婦 岩	1廓	北郡 翰京面 龍水里 浦口	"
	10	冬 柏 동 산	1,021,486㎡	北郡 朝天邑 善屹里 山 12외	"
	11	崔瑩將軍祠堂	1棟	北郡 楸子面 大西里 155	"

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
	12	大靜城址	1廓	南郡 大靜邑 仁城·安城·保城里	"
	13	法華寺址	境內 1筆地 8,720m ²	西歸浦市 河源洞 1071-1	' 71. 8. 26 (' 96. 7. 18추가지정)
	14	天帝淵담팔수나무	1株	西歸浦市 檣達洞 3381-1 하천변	' 71. 8. 26
	15	西歸浦市만나무	1株	西歸浦市 西歸洞 556-2(舊市廳 境內)	"
	17	婚姻池	1廓(3,283m ²)	南郡 城山邑 溫坪里 1633	"
	18	善屹里백서향및 변산일엽群落	1廓(3,283m ²)	北郡 朝天邑 善屹里 山 6	' 73. 4. 3
	19	明月팽나무群落	64株	北郡 翰林邑 明月里 하천변	"
	20	道連橋 나무	7株	濟州市 道連洞 2244-2	"
	21	寧坪조록나무	1株	濟州市 寧坪洞 2061-2	' 73. 4. 3
	22	海神祠	1棟(6.3m ²)	濟州市 禾北洞 1621	"
	23	煙台	23基	道一圓	
	24	別防鎭	1廓	北郡 舊左邑 下道里	' 96. 7. 18
	25	木石苑	20點	濟州市 我羅洞 1795-1	' 73. 4. 3
	26	光令橋 나무	1株	北郡 涯月邑 光令里 1165	"
	27	冬柏나무群落	20株	南郡 南元邑 新興里 1159	"
	29	明月城址	1廓	北郡 翰林邑 明月·東明	' 76. 9. 9
	30	禾北碑石거리	13基	濟州市 禾北洞 3357 別刀川 道路변	"
	31	朝天碑石거리	7基	北郡 朝天邑 朝天里 里事務所 앞	"
	33	無患者 나무	1株	濟州市 我羅洞 山1(금산공원천변)	"
	34	녹 나무	2株	濟州市 三徒洞 154(濟州醫院內)	"
	35	仙人掌自生地	一圓	北郡 翰林邑 月令 海岸	"
	38	文敬公高兆墓	1基	濟州市 我羅洞 2464	' 77. 7. 13
	39	爲美冬柏나무	564株	南郡 南元邑 爲美里 903-1外 6筆地	' 82. 5. 8
	40	龍潭洞先史무덤遺蹟	1廓	濟州市 龍潭2洞 741	' 90. 5. 30
	41	郭支貝塚	1廓	北郡 涯月邑 郭支里 2043-1外 5筆地	"
	42	北村里先史佳居址遺蹟	1廓	北郡 朝天邑 北村里 275 (속칭 고두기언덕)	"
	43	尊者庵址	20,800m ²	西歸浦市 河源洞 山 1-1 (불래약기슭)	' 95. 7. 13
	44	正房瀑布	1廓	西歸浦市 西歸洞 962 河川 西歸浦市 東烘洞 2181 河川	' 95. 8. 26
	47	食山峰의瑛瑾自生地	43,728m ²	南郡 城山邑 吾照里 313外	"

種別	指定番號	文化財名	數量	所在地	指定(認定)年月日
		및 常綠闊葉樹林	12筆地		
	48	飛揚島의飛揚나무自生地	45,918m ²	北郡 翰林邑 挾才里 89外 8筆地	"
	49	環海長城	5,135m ²	道一圓	' 98. 1. 7
	50	中文·大浦海岸	1,400m	西歸浦市 中文洞 2663-1外 13筆地	' 98. 4. 8
		柱狀節理帶	(3,500m ²)	大浦洞 2579外 6筆地 海岸	
	51	관음사의왕벚나무자생지	4株	濟州市 我羅洞 山 66(관음사 경내)	' 99. 10. 6
	52	선흘벵뒤굴	4,481m	北郡 朝天邑 善屹里 365外	"
	53	북촌동굴	100m	北郡 朝天邑 北村里 294	"
	54	河源洞毗羅王子墓	3基	西歸浦市 河源洞 21	2000. 6. 21
	55	西歸鎭址	6筆地 7,835m ² (2,370坪)	西歸浦市 西歸洞 717-4番地 等	2000. 11. 1
	56	禾北鎭址	10筆地 7,036m ²	濟州市 禾北1洞 5761番地 等	2001. 2. 21
民俗	1	福神彌勒	2基	濟州市 一圓	' 71. 8. 26
資料	-1	東資福	1基	濟州市 健入洞 1257 住宅家內	"
	-2	西資福	1基	濟州市 龍潭洞 385 龍華寺內	"
	2	돌하르방	45基	道一圓	"
	3	濟州道の草家	6家口 12棟	道一圓	' 78. 11. 14
	4	濟州道の瓦家	3家口 6棟	道一圓	"
	5	남방아(農具)	1點	濟州大學校 博物館	' 91. 6. 4
			장직경 124cm		
			단직경 118cm		
			높이 54~56cm		
	6	喪輿(제구)	1點	濟州道民俗自然史博物館	"
			가로 79cm		
			세로 230cm		
			높이 98cm		
	7	坐神龕(신앙구, 회화)	1질(10폭)	濟州大學校 博物館	"
			각폭당 39×63cm		
	8	防邪塔	17基	道一圓	' 95. 8. 26
文化財	4	月井寺所藏佛像	2基	濟州市 吾羅2洞 652-2(일정사내)	2000. 12. 27
資料	-1	泥造如來坐像	1基	濟州市 吾羅2洞 652-2(일정사내)	"
	-2	木造菩薩立像	"		"