제주도 매장문화재의 보존과 활용

김 진 환
(제주고고학연구소)

Ⅰ. 머리말

문화유산이란 우리선조들의 삶의 방식과 그 결과로 남겨져 있는 물질적인 잔존물이다. 문화유산을 미국에서는 '문화자원'이라고 불리기도 하지만 우리나라에서는 이를 '문화재'로 지칭하고 있고, 크게 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료 등으로 나누고 있다. 이와는 별도로 매장문화재[1]란 땅속에서 매장되어 있는 모든 문화재를 지칭한다. 매장문화재는 우연히 발견되거나 발굴이라는 조사과정을 통해 알려지는데 이를 조사하고 연구하는 분야가 고고학이다. 고고학에서는 연구대상을 유적, 유구, 유물 등으로 분류하고 있다.[2]

제주도 매장문화재 조사는 제주도 고고학사와 그 궤를 같이한다. 1945년 이전에는 산지항 유물이 발견되면서 일본인들에 의한 간단한 조사가 이루어졌다. 1983년 제주대학교 사학과에 이청규교수가 부임해오면서 비로소 고고학이 학사과정에 개설되어 고고학을 공부하는 젊은 고고학도들이 배출되었다. 이때부터 곽지패총, 용담동고분, 북촌리바위그늘유적, 용담동제사유적, 종달리패총 등 비록 소규모 발굴이지만 제주도 고고학의 기틀을 마련하는 일련의 발굴조사가 진행된다. 이러한 연구결과를 바탕으로 이청규교수는 『濟州島 考古學 硏究』(1995)를 집필함으로써 제주지역 고고학의 토대를 마련하기에 이른다. 그 후 이청규교수가 영남대 문화인류학과로 이임한 후 제주 고산리 유적(사적412호), 제주 삼양동 유적(사적416호) 등 학술적으로 중차대한 유적에 대한 발굴조사가 진행되었다. 이들 발굴을 통해 이청규교수가 다루지 못한 제주고고학의 시기적 공백을 거의 채워 넣기에 이른다. 또한 2000년 초 여러 유적의 발굴조사를 통해 얻어진 결과를 바탕으로 다수의 제주도 고고학 관련 석사논문이 발표되었다. 2000년대 후반 제주문화유산연구원과 제주고고학연구소가 만들어지고 지금까지 제주도 매장문화재 조사와 연구를 진행하고 있다.[3]

---

1) 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」에서 매장문화재란 1. 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 유형의 문화재, 2. 건조물 등에 포장되어 있는 유형의 문화재, 3. 지표, 지중, 수중 등에 생성, 퇴적되어 있는 천연동굴, 화석, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지질학적인 가치가 큰 것이라고 규정하고 있다.

2) 최성락, 2009,「나주지역 매장문화재의 보존과 활용방안」,『역사문화환경 조성연구』, 국립나주문화재연구소.

3) 제주도 고고학사와 연구사, 발굴기록 등이 아래 논고에 종합적인 정리가 되어 있어 이 글에서는 간단한 언급만 하였다.
康昌和, 2000,「齊州地方 埋藏文化財의 發掘과 保存」,『古文化』第56輯, 韓國大學博物館協會.
강창화, 2013,「제주도 고고학의 발굴과 그 성과」,『호남고고학회 20년, 그 회고와 전망』제21회 호남고고학회 학술대회, 호남고고학회
강창화, 2014,「제주도 고고학의 30년, 발굴조사와 그 성과」,『齊州考古』제1호(창간호), 제주고고학연구소.

이 글에서는 현재 제주도 매장문화재의 보존과 활용 현황을 알아보고 향후 보존과 활용 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 매장문화재 분포와 조사현황

1. 분포 현황

제주도 매장문화재에 대한 분포조사는 그간 수차례 이루어지면서 지속적으로 새로운 유적과 유구, 유물이 조사되고 있다. 제주도 매장문화재에 대한 지표조사는 지금도 진행 중이며 이 글에서는 기존 자료를 바탕으로 정리하면 <표 1>과 같다. 전체 495개의 매장문화재가 조사되었으며 유물산포지와 거석기념물이 50% 이상을 차지한다. 그 다음으로 주거유적, 사지, 성곽 등이 있다. 그러나 매장문화재는 말 그대로 땅 속에 묻혀있는 것으로 아직 발견되지 않은 것이 많을 것으로 생각된다.

<표 1> 제주도 매장문화재 현황

유형	제주시	서귀포시	합
유물산포지	79	91	170
주거유적	30	47	77
패총	13	7	20
거석기념물 (지석묘[4]+선돌)	62	41	103
역사분묘	6	10	16
사지	24	24	48
성곽	16	27	43
관청, 향교	7	11	18
합	237	258	495

※ 현재 문화유적분포지도는 제작 중에 있으며 본고에서는 기존 자료[5]를 인용하였다.

2. 조사 현황

제주도 매장문화재에 대한 발굴조사는 1984년 제주대학교박물관의 곽지패총 조사부터 본

4) 지석묘는 필자가 직접 조사한 결과를 표기하였다.
5) 濟州道·齊州大學校博物館, 1986,『齊州의 先史遺蹟-地表調査報告-』.
齊州市·齊州大學校博物館, 1998,『文化遺蹟分布地圖-齊州市-』.
西歸浦市·齊州大學校博物館, 2000,『文化遺蹟分布地圖-西歸浦市-』.
北濟州郡·齊州大學校 耽羅文化硏究所, 2002,『北濟州郡 文化遺蹟分布地圖』.
南濟州郡·齊州文化藝術財團 文化財硏究所, 2003,『南濟州郡 文化遺蹟分布地圖』.
西歸浦市·齊州文化藝術財團, 2010,『文化遺蹟分布地圖-增補西歸浦市-』.
齊州市·齊州文化藝術財團, 2011,『文化遺蹟分布地圖-增補齊州市-』.

격적으로 이루어졌다. 2000년대 초까지는 제주대학교박물관을 중심으로 상모리 유적, 제주목관아지, 고산리 유적, 삼양동 유적 등 제주도 고고학사에 중요한 유적들이 조사되었다. 2001년 제주문화예술재단에 문화재발굴조사 전문기관인 문화재연구소가 설립되어 2005년까지 제주도 매장문화재 조사를 주도하여 외도동 유적, 화순리 유적 등 대규모 취락 유적이 조사되었다. 그러나 제주문화예술재단 문화재연구소가 발굴조사 기능을 상실한 2006년부터 2007년까지 호남문화재연구원, 마한문화재연구원 등 육지 발굴조사기관이 제주도 매장문화재 조사를 하였다. 2008년부터 현재까지는 (재)제주문화유산연구원(2008)과 (재)제주고고학연구소(2009) 두 기관을 중심으로 제주도 매장문화재 조사를 주도하고 있다.

제주도 매장문화재 조사현황은 앞서 언급한 바와 같이 한차례 정리되었기 때문에 최근 10년에 한하여 정리하였다.

문화재청이 발간하는 문화재연감의 유적 발굴조사 연표를 정리한 <표 2>를 보면 전국 매장문화재 발굴조사 건수가 2009년 1,093건에서 2017년 1,689건으로 600여건 가량 증가하였으며 제주도 매장문화재 발굴조사 건수는 2009년 31건에서 2017년 69건으로 두 배 가량 증가하였다.

<표 2> 제주도 발굴조사 연표 총계

연도	건수	조사일수(단위: 일)	금액(천원)	전국 건수
2009	31(7)	502(231)	2,659,367(795,774)	1,093(612)
2010	36(8)	463(138)	2,032,405(760,205)	1,092(535)
2011	23(5)	264(141)	1,343,104(863,182)	903(355)
2012	23(5)	371(195)	1,975,293(1,402,306)	1,066(444)
2013	23(6)	281(144)	1,381,105(768,638)	1,167(509)
2014	53(14)	659(346)	3,400,204(1,525,157)	1,273(578)
2016	53(15)	660(278)	3,288,646(1,792,222)	1,600(666)
2017	69(17)	505(261)	2,368,130(1,218,731)	1,689(675)

※ 문화재청 문화재연감에서 발췌한 총계이며 2015년은 2014년 총계와 동일하게 표기되어 있어 오류로 판단하고 제외하였다.

※ ( )내는 발굴변경허가 건수, 조사일수, 금액이며, ( )외의 발굴허가 숫자에 불포함.

현재 제주도 매장문화재 조사를 주도하는 (재)제주문화유산연구원과 (재)제주고고학연구소 두 기관의 발굴조사 완료 후 2019년 상반기까지 발간한 보고서를 살펴보았다. (재)제주문화유산연구원은 80개 유적에 대해 77집의 보고서를 발간하였으며, 제주도내 유적은 77곳이다. (재)제주고고학연구소는 46곳의 유적에 대한 46집의 보고서를 발간하였다.

제주도 매장문화재 발굴조사 보고서를 시대별로 구분하면 신석기시대 16%(26개소), 청동기시대 23%(36개소), 초기철기, 철기, 탐라성립기 15%(23개소), 탐라, 삼국시대 15%(24개소), 고려시대 11%(18개소), 조선시대 20%(32개소)이다. 백분율 수치상의 차이를 보이지만 각 시대별로 고르게 조사되고 있는 양상을 보인다. 다만 이 통계에서 한 유적에서 여러 시

대의 유구, 유물이 나오면 중복 집계된 것이다.

<표 3> 제주도 매장문화재 발굴조사 보고서 시대별 구분

연번	시대	제문연	제고연	합
1	신석기	11	15	26
2	청동기	26	10	36
3	초기철기, 철기, 탐라성립기	11	12	23
4	탐라, 삼국	17	7	24
5	고려	8	10	18
6	조선	19	13	32

중반까지 이루어지다가 1990년대 중반 이후 대규모 토목공사(도로, 댐건설, 대규모 택지개발 등)가 이루어지면서 발굴전문기관이 주도하게 된다. 이러한 배경에는 국토개발과 경제활성화라는 명목 아래에 많은 유적이 사라지면서 그에 대한 대안으로 발굴기관이 등장하게 되고 학술발굴보다는 구제발굴이 증가하게 된다. 제주도 역시 삼양택지개발, 삼화지구택지개발, 하귀택지개발, 화순 남부발전소 부지 등 대규모 발굴이 이루어지는 등 육지부와 비교해서 시기적으로 조금 늦지만 동일한 양상을 보인다.

<표 4> 전국 발굴 목적별 현황

연도 / 구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합	비율
학술발굴(순수)	41	32	85	93	111	114	114	129	141	860	5.7%
학술발굴(정비목적)	90	116	106	116	122	120	111	109	90	980	6.5%
구제발굴	1,574	1,479	1,057	1,301	1,443	1,617	1,410	1,600	1,689	13,170	87.7%

※ 문화재청 문화재연감에서 발췌한 총계

문화재청에서 발표한 2009년부터 2017년까지 전국 발굴조사 목적별 현황 통계자료를 정리해 보면 전체 발굴조사에서 순수학술발굴조사 5.7%, 정비목적 학술조사 6.5%, 구제발굴 87.7%로 구제발굴이 대부분이다. 제주도는 순수학술조사 2.4%(3건), 정비목적 학술조사 19.8%(25건), 구제발굴 77.8%(126건)로 전국과 비슷한 양상을 보인다. 다만 정비목적의 학술조사 발굴이 10%이상 높게 나타나며 순수학술발굴은 전국의 절반에 이르는 수준이다.

Ⅲ. 매장문화재 보존과 활용 현황

문화재의 보존은 원형유지에 중점을 두며 지정문화재는 더욱 적극적인 보존을 통한 원형유지를 추구하고 있다. 하지만 지정문화재의 경우에도 여전히 그 중심은 소극적 보존에 있다. 문화재 활용은 문화재 보존의 적극적 개념이다. 이는 문화재 활용이 보존을 전제로 하되, 보존에 머물지 않고 그 가치와 기능 또는 능력을 다방면에서 활용할 수 있는 방법을 찾아내는 것이 요구된다. 문화재는 문화재 생산단계(조사·발굴·연구), 보존·관리단계(복원·보존·관리), 활용단계(활용·분석)라는 순환구조를 갖는다. 이러한 사실은 문화재 보존과 활용이 별개의 개념이 아니라 하나의 순환구조 속에 존재하고 있음을 의미한다.[6)]

1. 보존 현황

제주특별자치도의 문화유산 중 387건이 문화재로 지정·보호되고 있다[7)]. 문화재보호법상 지정문화재는 국가지정문화재와 시·도지정문화재로 구분되며 도내 지정문화재는 국가지정문화재 110건, 제주특별자치도지정문화재 277건이다. 제주도는 2016부터 향토유산의 효율적인 보존·관리를 위해 자치법규[8)]를 제정하여 문화재 보존 관리를 하고 있으며 총 34건이 향토유산으로 지정되어 있다.

<표 5> 제주도 문화재 지정현황(단위 : 건)

구 분	계	유형문화재 (보물)	기념물 (사적천연기념물명승)	무 형 문화재	민 속 문화재	문화재자료 (등록문화재)
국가지정	110	7	65	5	9(8)	24
도지정	277 (122)	36 (32)	128 (51)	21	82 (10)	10 (9)
계	387	43	193	26	91	34

※ ( )안의 건수는 부번호를 본 번호에 계수한 건수임

제주도 지정문화재 중 매장문화재로 분류 할 수 있는 것은 사적 5건, 기념물 19(95)건, 향토유산 3건 총 103건이다. 제주특별자치도 전체 지정문화재의 26.6%에 해당하며 도내 매장문화재 중 20.8% 가량이 지정·보존되고 있다.

사적은 도내에 총 7건이 지정되어 있으며 이 중 발굴조사된 매장문화재 5건이 지정·보존되고 있다. 1991년부터 발굴조사한 제주목관아지는 사적 380호로 지정되어 문헌자료와 발굴조사 자료를 토대로 각 건물과 부속 시설들이 복원되어 있다. 제주 항파두리 항몽 유적은 사적 396호로 지정되어 있으며 1993년 남문지 성벽조사를 시작으로 2019년 현재 진행 중

6) 김종승, 2015, 「문화재청의 발굴 보존유적 관리체제 개선방향」, 『매장문화재의 합리적인 보존과 활용방안』. 한국고고학회·(사)한국매장문화재협회.
7) 2019년 5월 기준이며 자료제공은 김나영 학예사(제주특별자치도 세계유산본부)의 도움이 있었다.
8) 제주특별자치도 향토유산 보호 조례(제주특별자치도조례 제1739호, 2016. 11. 23. 일부개정)

인 항파두리 외성 5차 발굴조사까지 25차례 조사가 실시되었다. 우리나라 대표적인 신석기시대 유적의 하나인 고산리 유적은 1987년 발견된 후 1994년, 1997년 두 차례 발굴조사 후 사적 412호로 지정되었다. 사적 416호 삼양동 유적은 삼양동 택지개발공사 중 주거지 100여기 이상 발견된 철기시대 대규모 취락유적이다. 용담동 유적은 2011년 철기시대 주거지를 비롯한 유구 150여기가 조사되어 사적 522호로 지정되었다.

도지정 기념물은 총 128건이 지정되어 있으며 이 중 매장문화재는 95건이 지정·보존되고 있다. 도지정 기념물의 74.2%에 해당한다.

도지정 기념물 2호 지석묘는 제주특별자치도에 158기의 지석묘가 조사되었으며 가파도 지석묘는 논란의 여기가 있어 제외하면 102기의 지석묘가 도 전역에 분포하고 있다. 102기의 지석묘 중 41기가 지정·보존되고 있다.

이 외 선사시대 유적 3곳(용담동 선사무덤 유적, 곽지패총, 북촌리 선사주거지 유적)을 제외하고는 모두 역사시대 유적이다. 관방유적인 성곽, 진(鎭), 연대 등 역사시대 건축물과 분묘, 도요지 같이 일반적으로 땅속에 묻힌 유적이 아닌 실체가 확인되는 유적들이 지정되어 있다.

<표 6> 제주도 매장문화재 지정현황

구분	유형	지정번호	문화재명	소재지	지정일	비고
국가지정문화재	사적	380	제주목 관아	제주시 삼도2동 43-3번지 외 23필지	1993.03.31.	정비·복원 후 관리사무소, 전시관 운영 중
		396	제주 항파두리 항몽유적지	제주시 애월읍 고성리 1126-1 외	1997.04.18.	관리사무소, 전시관 운영 중, 정비·복원을 위한 발굴조사 진행 중
		412	제주 고산리 선사유적	제주시 한경면 고산리 3628외	1998.12.23.	전시관 운영
		416	제주 삼양동 선사유적	제주시 삼양1동 토지구획정리지구 3913 9L일대	1999.11.9.	관리사무소, 전시관 운영 중
		522	제주 용담동 유적 (지석묘 2기 포함)	제주시 용담2동 2696-2번지 등	2012.05.17.	발굴조사 후 정비계획 중
도지정문화재	기념물	2	지석묘 (41기)		1971.08.26.(9) 1990.05.30.(14) 2002.04.17.(2) 2003.07.02.(5) 2004.09.09.(4) 2005.10.05.(6) 2011.05.09.(1)	개별 안내판 설치, 보호시설

		3	제주성지	제주시 이도1동 1437-6번지 외 3필지	1971.08.26.	성곽 복원, 개별 안내판 설치
		12	대정성지	서귀포시 대정읍 인성리, 안성리, 보성리	1971.08.26.	성곽 복원, 개별 안내판 설치
		13	법화사지	서귀포시 하원동 1071-1번지	1971.08.26. 1996.07.18.가	개별 안내판 설치
		23	연대 (23기)			복원, 개별 안내판 설치
		24	별방진	제주시 구좌읍 하도리	1996.07.18	성곽 복원, 개별 안내판 설치
		40	용담동 선사무덤 유적	제주시 용담2동 741번지	1990.05.30	발굴조사, 개별 안내판 설치
		41	곽지패총	제주시 애월읍 곽지리 2043-1번지 외 5필지	1990.05.30	발굴조사, 개별 안내판 설치
		42	북촌리 선사주거지 유적	제주시 조천읍 북촌리 275	1990.05.30	발굴조사, 개별 안내판 설치
		43	존자암지	서귀포시 하원동 산 1-1(볼래악기슭)	1995.07.13	발굴조사 후 복원
		49	환해장성 (9곳)		1998.01.07	개별 안내판 설치
		53	북촌동굴	제주시 조천읍 북촌리 294	1999.10.06.	
		54	하원동 탐라왕자묘	서귀포시 하원동 21	2000.06.21	발굴조사, 개별 안내판 설치
		55	서귀진지	서귀포시 서귀동 717-4번지 등	2000.11.01	발굴조사, 성곽 복원, 개별 안내판 설치
		56	화북진지	제주시 화북1동 5761번지 등	2001.02.21	개별 안내판 설치
		58	제주 도요지 (4곳)			개별 안내판 설치
		60	제주도 방묘 (4곳)			개별 안내판 설치
		62	수산진성	서귀포시 성산읍 수산리 580번지 외	2005.10.05	개별 안내판 설치
		68	조천진성(朝天鎭城)	제주시 조천읍 조천리 2690번지	2015.03.25	발굴조사, 개별 안내판 설치
	향토유형유산	6	서귀동 천지연 생수궤	서귀포시 서귀동 795번지	2013.11.15	발굴조사
		7	색달동 다람쥐굴	서귀포시 색달동 2101지선 공유수면	2013.11.15	
		19	애월진성	제주시 애월읍 애월리 1736	2015.07.30	개별 안내판 설치

2. 매장문화재 활용 현황

문화재 활용은 앞서 언급했듯이 문화재 보존의 적극적 개념이며 '문화재보호법 시행령' 제20조에 다음과 같이 제시하고 있다.

① 법 제34조에 따라 국가지정문화재를 관리하도록 지정된 관리단체는 해당 국가지정문화재의 효율적인 보존·관리 및 활용을 위하여 문화재청장과 협의하여 문화재별 종합정비계획(이하 이 조에서 "정비계획"이라 한다)을 수립할 수 있다.

지정문화재 관리단체에 재량사항을 보존·관리를 포함한 정비계획을 수립할 수 있음을 제시하고 있다.

제주특별자치도는 매장문화재 관련 종합정비계획 및 실태조사, 학술대회를 지속적으로 실시하고 있다. 유적지 보존 관리 및 활용계획은 1998년 제주목관아지 복원계획을 시작으로 사적지와 도지정 기념물을 중심으로 실시하고 있다.

제주목관아지[9]는 각 건물지 복원, 망경루 복원 등 주요 시설에 대한 복원이 이루어졌으며 현재는 수문장교대식, 전통무예 체험 및 시연, 모관야행 등 다양한 행사가 진행되며 도민과 관광객들의 문화공간으로써 활용되고 있다.

항파두리 항몽유적[10]은 항몽순의비와 전시관 등이 있어 많은 관람객이 찾았으면 단순한 구조로 방문이 1회성에 그쳤었다. 그러나 2012년 종합정비계획 이후 보존관리 방안마련 및 정비·복원을 목적으로 내성과 외성에 대한 지속적인 발굴조사를 실시하여 그 자료를 바탕으로 3차례의 학술대회[11]가 개최되었다. 현재 고고학적 자료를 바탕으로 정비·복원이 진행 중이다. 그리고 유적 활용과 활성화를 위해 주변 경관과 편의시설을 정비하고 저항문화예술제, 해원문화제 등의 축제와 역사문화장터 프로그램을 운영하여 유적답사, 체험, 문화행사, 현장이벤트 등을 진행하고 하고 있다.

제주 고산리 유적[12]은 2018년 7월부터 제주 고산리 안내센터가 문을 열고 전시 및 교육, 다양한 체험 프로그램을 시행하고 있다. 특히 유적지 특성에 맞는 석기 제작, 토기 제작 및 소성, 선사시대 음식 조리 등을 체험할 수 있는 선사캠프, 선사축제, 문화유적 답사, 상시체험 등 다양한 행사를 통해 선사유적지의 문화교육장으로서의 역할을 하고 있다.

제주 삼양동 유적은 제주도 청동기시대 후기~초기철기시대의 대규모 취락 유적으로 발굴

---

9) 濟州市, 1998, 『濟州牧官牙祉復元計劃』.
濟州市·齊州文化藝術財團, 2004,『사적 제 380호 제주목관아지 망경루 복원 타당성 조사 및 기본설계보고서』
제주시, 2011, 『제주목관아 보존·관리 및 활용계획 연구』.

10) 북제주군·제주문화예술재단 문화재연구소, 2002,『제주 항파두리 항몽유적지 학술조사 및 종합 기본정비 계획』
제주시·(사)제주역사문화진흥원, 『사적 제396호 제주 항파두리 항몽 유적 종합정비계획』.

11) 사단법인 제주학회·제주고고학연구소, 2015, 『제주 항파두리 항몽유적의 지속가능한 보존과 활용 방안』.
제주특별자치도 세계유산본부·제주고고학연구소, 2016, 『최근 조사 성과를 통해 본 제주 三別抄와 항파두리成의 성격』.
국립제주박물관·제주고고학연구소, 2018, 『강화-진도-제주 삼별초의 여정과 성격』.

12) 제주시·(사)제주역사문화진흥원, 2011, 『제주 고산리 선사유적지 종합기본계획』.

당시 유구를 그대로 보여주는 야외 전시관이 특색이다.

제주 용담동 유적[13]은 유적 공원으로써 종합 정비 계획이 수립되어 있다.

도지정 기념물인 지석묘, 제주성지, 진성, 존자암지에 대한 종합정비계획이 세워졌다. 그리고 제주성지는 국가사적으로 지정하기 위한 포럼[14]이 열렸으며, 진성[15]과 존자암지에 대한 지정문화재 승격을 위한 타당성 조사연구도 실시되었다.

제주도 매장문화재 보존과 활용은 문화재법을 기준으로 자체적인 조례를 제정하는 등 매우 적극적인 모습을 보인다. 현재 사적으로 지정된 곳 중 가장 최근에 발굴조사 후 정비계획을 수립한 용담동 유적을 제외하고는 관리사무소와 전시관을 건립하여 유적의 관리와 활용을 병행하고 있다.

Ⅳ. 매장문화재 보존과 활용 방안

매장문화재의 보존과 활용은 기존의 원형보존, 관광지로써의 활용이라는 단순한 관점에서 매장문화재의 조사, 연구 보호와 보존, 새로운 활용방안 등 총체적인 관점에서 정의되고 있다. 다시 말하면 문화재관리는 문화재의 보존이라는 단순한 차원에서 벗어나 그 가치를 평가하고 이를 어떻게 활용할 것인가를 연구하는 차원까지 변화되어야한다[16].

앞서 언급했듯이 매장문화재는 문화재 생산단계(조사·발굴·연구), 보존·관리단계(복원·보존·관리), 활용단계(활용·분석)라는 순환구조를 갖는다.

문화재 생산단계는 매장문화재에 대한 지표조사, 발굴조사, 학술연구 등이 포함된다. 매장문화재 발굴조사 후 역사적, 예술적, 학술적 가치 등을 문화재위원회의 심의를 거쳐 문화재청장이 보존을 지시하며 보존조치 후 시·도지정문화재 또는 국가지정문화재로 지정된 후 문화재로서 가치를 인정받게 된다. 매장문화재는 발굴조사 행위를 유발하는 사업자가 발굴조사 비용을 부담하며 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법에 의해 발굴조사 유적이 보존됨으로 개인의 사적 재산권을 제한받는다.

보존조치 후 보존과 관리 단계로 이어진다. 매장문화재 보존은 유적 또는 유구의 원형보존(현지보존)과 이전 보존(복원), 유물의 경우 선별적 절대보존으로 구분된다.

국가지정문화재의 관리는 문화재보호법에 관리자와 관리 비용 등이 명확히 명시되어 있는 반면 매장문화재는 지표조사, 발굴조사 이전에는 토지소유자만 있으며 조사 후 유적에 대한 관리자 및 소유자에 대한 규정[17]이 명확하지 않아, 관리에 어려움이 있다.

---

13) 제주시, 2015, 『제주 용담동 유적 종합정비 기본계획 수립용역』.
14) 제주특별자치도·제주고고학연구소, 2018, 『제주도 진성의 국가사적 승격을 위한 타당성 조사 연구용역』.
15) 제주특별자치도·제주고고학연구소, 2019, 『존자암지 및 존자암지 세존사리탑의 국가지정문화재 승격을 위한 타당성 조사 연구』.
16) 최성락, 2009,「나주지역 매장문화재의 보존과 활용방안」,『역사문화환경 조성연구』, 국립나주문화재연구소
17) 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법(제정, 법률 제10001호, 2010.02.04.)(시행 2011.02.05.)에 근거한 발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정 제23조에 문화재청장은 보존조치를 이행한 건설공사 시행자 도는 해당 지역을 관할하는 지방자치단체의 장으로 하여금 그 보존 조치된 매장문화재를 관리하게 할 수 있다.

제주도 매장문화재 관리 대상을 국가지정문화재(사적, 기념물, 향토유산), 비지정 문화재, 유물 등으로 나눌 수 있다.

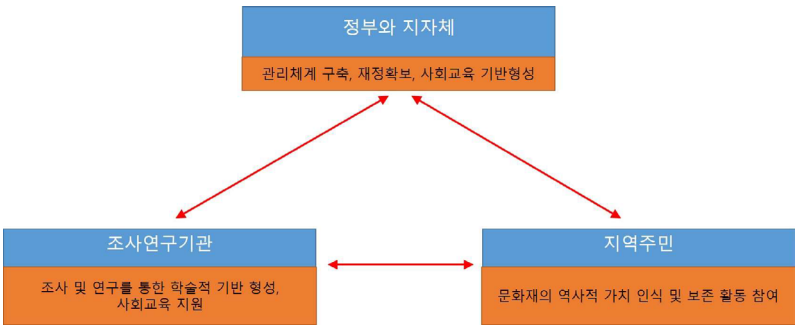
국가지정문화재는 제주도의 문화재기본계획 수립[18]과 지속적인 보존·정비 및 활용 계획으로 매우 잘 관리되고 있는 실정이다. 다만 한 가지 아쉬운 점은 경관적인 문제이다. 문화재 관리 보존과 복원은 문화재 자체의 원형 보존과 복원만을 의미하지 않는다. 문화재보호법 제2조 2항에 명시된 "역사문화환경"[19] 역시 보존하고 복원해야하는 대상이다.

비지정문화재의 보존관리는 원형유지를 원칙으로 하면 면밀한 사전조사와 지속적인 모니터링이 필요하다. 제주도 전역의 문화재의 분포현황에 대한 조사 그리고 문화재 유존지역 주변에 무분별한 개발행위를 감시하기 위한 모니터링이다.

발굴조사된 유물은 일정기간 고시 후 소유자가 나타나지 않으면 국가소유가 되며 각 지역의 국립박물관이 유물의 관리와 소유권을 갖는다.

제주도 매장문화재 중 사적과 기념물 등으로 지정문화재가 다른 지역에 비해 많기 때문에 보존에 대한 많은 노력을 하고 있다. 하지만 정부와 지자체만의 노력만 이 아닌 조사연구기관과 연구자들, 지역주민이 함께하는 문화재관리가 가장 이상적이다.

<그림 1> 매장문화재 관리 역할분담(최성락 2004 일부수정)



정부와 지자체는 관리체계를 확립하고 관련 법령을 검토해야한다. 그리고 문화재 정비 예산을 확보하여 수립한 보존·정비 및 활용계획의 원활한 진행을 지원해야한다. 그러기 위해서는 문화재 관리 담당자들의 확보와 전문화가 필요하다. 현재 수많은 문화재를 체계적으로 관리하기에는 현재 담당 공무원이 부족하고 전문직이 아니라 일시적으로 담당하는 업무이기 때문에 문화재의 관리에 대한 의무감도 낮을 것이다. 문화재 관련 분야를 전공한 학예직의 확보는 당연하며, 기존의 문화재 담당 공무원들도 문화재에 대한 실무교육이 지속적으로 이루어져야한다.[20] 조사연구기관과 연구자들은 조사한 문화재에 대한 연구를 통해 문화재에 대한 학술적 의미와 가치를 향상하고 이를 바탕으로 사회교육을 지원하는 등 홍보에 나서야한다. 마지막으로 지역주민들은 지역 문화재의 존재와 가치, 중요성 등을 인식하고

18) 제주특별자치도·(재)제주문화유산연구원, 2013, 『제주특별자치도 2013~2017 문화재기본계획 수립보고서』
제주특별자치도·(재)제주문화유산연구원, 2017, 『제주특별자치도 2018~2022 문화재기본계획 수립보고서』

19) 문화재보호법 제2조 2항 "역사문화환경"이란 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다.

20) 최성락, 2009,「나주지역 매장문화재의 보존과 활용방안」,『역사문화환경 조성연구』, 국립나주문화재연구소

보존 활동에 적극적인 참여를 해야 한다. 각각의 역할에 충실하며 협업이 필요한 부분에서는 서로 적극적인 지원이 필요하다. 발굴조사된 매장문화재에 대한 효율적이고 적극적으로 보존 관리를 하려면 지정문화재로 확대해야한다. 발굴조사 된 매장문화재를 조사연구기관의 연구와 학술대회를 통해 가치가 검증되면 이를 지정문화재로 확대해 나가는 노력은 지자체를 중심으로 진행해야한다. 이와 동시에 지자체와 조사연구기관은 유적의 중요성과 학술적 가치를 주민들에게 알리고 그들의 호응과 동의가 있어야 최종 결실을 맺을 수 있다.

매장문화재는 1990년대 후반 국토개발과 함께 대규모 발굴과 유적이 확인되면서 양적으로나 질적으로 많은 발전을 이루었고 2000년대 이후 발굴조사의 중요성만을 강조하기 보다는 발굴 조사된 유적이나 유물을 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민도 함께 하기 시작하였다. 이와 함께 고고학적인 연구 성과와 경험을 일반인과 함께 공유하려는 사회적인 분위기 또한 지속적으로 요구되고 있다. 발굴된 유적을 연구자들 뿐 아니라 일반에게 현장을 공개하게 하거나, 발굴된 유적을 바탕으로 박물관이나 전시관을 세워 지역의 중심센터로서의 역할을 다하게 하는 요구가 확대되고 있다. 또한 유적과 유물은 학생과 일반인들을 위한 사회교육이나 체험학습의 자료로 활용되거나, 연구자들의 연구 활동의 자료로 이용되기도 하는 등 공공의 문화재를 일반인에게 다시 환원되어야한다는 목소리가 높아지고 있다.[21] 이러한 기조 속에 고고학의 대중화라는 '대중고고학'이라는 분야가 등장하기도 하였다.

고고학적인 연구 성과와 경험을 일반인과 함께 공유하려는 다양한 사회교육이나 체험학습이 요구되는 사회적 분위기는 국민의 문화수준 향상에 따른 삶의 질 향상과 주 5일제 확산에 따른 여가문화의 확산, 시민사회의 성장, 개발과 보존의 조화 등 사회적 여건의 변화와 문화적 다양성과 역사, 문화, 자연환경에 대한 관심이 지속적으로 높아지면서 문화재의 개념과 범주가 확대되고 문화유산을 활용한 고부가가치의 정책도 활발히 추진되고 있다[22].

대중들의 다양한 요구에 비해 현재 매장문화재 유적들의 활용은 전시관, 유적공원 등으로 가서 보고 듣기만하는 프로그램에 한정되어 있다. 제주도는 그나마 제주목관아지와 항파두리 항몽유적에서 문화 행사를 진행하고 최근에 개관한 고산리 안내센터의 경우 다양한 체험 프로그램을 실시하면서 기존과는 차별화된 프로그램과 콘텐츠를 제공하고 있다. 현재 이러한 운영과 활용을 더욱 강화하고 각 유적의 프로그램과 콘텐츠를 개발하고 차별성을 두면서 각각의 특색을 부각시키려는 노력이 필요하다. 예를 들면 선사시대에 해당하는 삼양동 유적과 용담동 유적은 제주도 청동기시대 후기에서 탐라시대 전기에 이르는 대규모 취락 유적이라는 공통점이 있다. 그렇다면 이미 전시관이 있는 삼양동 유적은 제주도 청동기시대 후기에서 탐라시대 전기의 변천과 당시 생활을 체험할 수 있는 교육콘텐츠를 강화하는 방향으로 유적을 활용한다. 그리고 용담동 유적은 유적공원으로 계획되어 있는 것을 더욱 강화하여 제주도에서 발굴조사된 유구(예 지석묘, 석관묘, 방묘, 가마 등)를 이전 복원하여 야외 박물관을 조성하고 전반적으로는 공원의 역할을 하면서 주민들에게 편의 시설을 제공하는 것이다.

사적으로 지정된 매장문화재들은 기본적인 편의시설이 갖춰져 있어 대중들의 접근이 용이

21) 신경숙, 2014, 『고고학 자료를 활용한 교육콘텐츠화 방안 연구』, 목포대학교박사학위논문.
22) 최용규 외, 2006,『초·중학교 문화재교육 활성화 방안 연구』, 문화재청 위탁연구과제, 한국교원대학교 사회과학연구소.

한 점이 있는 반면 기념물로 지정된 매장문화재들은 성곽이나 진성 등 기본적인 크기를 가진 문화재를 제외하고는 관람로, 안내판 등 편의시설이 빈약하다. 그리고 재해에 대비하여 안전성을 강화하여야한다.

매장문화재 뿐만 아니라 문화재의 활용이라고 하면 관광자원으로 활용이 가장 먼저 떠올리지만 지역주민과 학생들에 대한 교육, 여가 자원으로서 활용되는 것을 가장 우선으로 둬야 할 것이다.

Ⅴ. 맺음말

제주도 매장문화재의 보존과 활용에 대해 현황을 분석하고 앞으로 나아갈 방안에 대해서 부족하나마 제시를 해보았다. 제주도에는 많은 문화재가 분포하고 있으며 중장기적인 계획을 수립하고 그에 맞게 보존·관리가 이루어지고 있다. 이러한 문화재를 보존하고 활용의 발전을 가져오기 위해서는 문화재를 담당하는 지자체와 연구자들의 힘만으로는 부족하다. 지역주민이 함께 할 때 우리 지역의 문화재를 보존할 수 있다.

끝으로 보존과 활용에 강조하고 싶은 점을 제안하고자한다.

첫째, 문화재 보존은 단순한 현상유지에서 자연경관, 인문 지리적 경관 등을 포함한 역사문화환경을 조성하는 방향으로 나아가야한다.

둘째, 조사기관과 연구자들은 보존과 활용에 필요한 학술적 연구를 통해 유적의 정비·복원의 기초를 튼튼히 해야 한다.

셋째, 정부와 지자체는 지역주민들이 쉽고 편안하게 접근할 수 있는 환경 조성에 노력해야한다.

<논고>

康昌和, 2000,「齊州地方 埋藏文化財의 發掘과 保存」,『古文化』第56輯, 韓國大學博物館協會.

강창화, 2013,「제주도 고고학의 발굴과 그 성과」,『호남고고학회 20년, 그 회고와 전망』제21회 호남고고학회 학술대회, 호남고고학회

강창화, 2014,「제주도 고고학의 30년, 발굴조사와 그 성과」, 『齊州考古』제1호(창간호), 제주고고학연구소.

김종승, 2015, 「문화재청의 발굴 보존유적 관리체제 개선방향」, 『매장문화재의 합리적인 보존과 활용방안』. 한국고고학회·(사)한국매장문화재협회.

신경숙, 2014,『고고학 자료를 활용한 교육콘텐츠화 방안 연구』, 목포대학교박사학위논문.

최성락, 2004,「문화유산의 보존과 활용방안」, 『세계 거석문화와 고인돌』, 동북아지석묘연구소.

2009, 「나주지역 매장문화재의 보존과 활용방안」, 『역사문화환경 조성연구』, 국립나주문화재연구소

최용규 외, 2006,『초·중학교 문화재교육 활성화 방안 연구』, 문화재청 위탁연구과제, 한국교원대학교 사회과학연구소.

<분포지도>

濟州道·齊州大學校博物館, 1986, 『齊州의 先史遺蹟-地表調査報告-』.
齊州市·齊州大學校博物館, 1998, 『文化遺蹟分布地圖-齊州市-』.
西歸浦市·齊州大學校博物館, 2000, 『文化遺蹟分布地圖-西歸浦市-』.
北濟州郡·齊州大學校 耽羅文化硏究所, 2002, 『北濟州郡 文化遺蹟分布地圖』.
南濟州郡·齊州文化藝術財團 文化財硏究所, 2003, 『南濟州郡 文化遺蹟分布地圖』.
西歸浦市·齊州文化藝術財團, 2010, 『文化遺蹟分布地圖-增補西歸浦市-』.
齊州市·齊州文化藝術財團, 2011, 『文化遺蹟分布地圖-增補齊州市-』.

<종합정비계획>

濟州市, 1998, 『濟州牧官牙祉復元計劃』.
濟州市·齊州文化藝術財團, 2004, 『사적 제 380호 제주목관아지 망경루복원 타당성 조사 및 기본설계보고서』
제주시, 2011, 『제주목관아 보존·관리 및 활용계획 연구』.
북제주군·제주문화예술재단 문화재연구소, 2002, 『제주 항파두리 항몽유적지 학술조사 및 종합 기본정비 계획』
제주시·(사)제주역사문화진흥원, 『사적 제396호 제주 항파두리 항몽 유적 종합정비계획』.
사단법인 제주학회·제주고고학연구소, 2015,『제주 항파두리 항몽유적의 지속가능한 보존과 활용 방안』.
제주특별자치도 세계유산본부·제주고고학연구소, 2016, 『최근 조사 성과를 통해 본 제주 三別抄와 항파두리成의 성격』.
국립제주박물관·제주고고학연구소, 2018, 『강화-진도-제주 삼별초의 여정과 성격』.
제주시·(사)제주역사문화진흥원, 2011, 『제주 고산리 선사유적지 종합기본계획』.
제주시, 2015, 『제주 용담동 유적 종합정비 기본계획 수립용역』.
제주특별자치도·제주고고학연구소, 2018, 『제주도 진성의 국가사적 승격을 위한 타당성 조사 연구용역』.
제주특별자치도·제주고고학연구소, 2019, 『존자암지 및 존자암지 세존사리탑의 국가지정 문화재 승격을 위한 타당성 조사 연구』.