

碩士學位論文

文化財 保存管理 方案에 관한 研究

— 濟州道를 中心으로 —

指導教授 李 暲 遠

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

洪 漢 星

文化財 保存管理 方案에 관한 研究

— 濟州道를 中心으로 —

指導教授 李 暲 遠

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2004年 12月

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

洪 漢 星

洪漢星의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2004年 12月

審査委員長

委 員

委 員

목 차

목 차	i
표 목 차	iii
그림목차	v
 제 I 장 서 론	 1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
 제 II 장 이론적 배경	 4
제1절 문화재 및 보존관리의 개념	4
1. 문화재의 개념	4
2. 문화재 보존관리의 개념 및 원칙	5
제2절 선행연구에 대한 고찰	6
제3절 연구 분석의 틀	10
 제 III 장 한국의 문화재 보존정책	 12
제1절 문화재정책의 발달과정	12
1. 혼돈기(광복~1950년대)	12
2. 기반조성기(1960년대)	12
3. 발전기(1970년대)	13
4. 안정기(1980년대)	13
5. 도약기(1990년대 이후)	14
제2절 문화재보호법의 발달과정	15
제3절 문화재 보존정책 유형	15
1. 중앙정부의 문화재 보존정책	15
2. 지방자치단체의 문화재 보존정책	20
 제 IV 장 제주도 문화재의 보존관리 실태	 23
제1절 문화재행정의 조직	23
1. 제주도	23
2. 시·군	24
제2절 문화재의 지정	26
1. 국가지정문화재	26

2. 제주도지정문화재	27
3. 문화재의 지정 현황	28
제3절 문화재관리 예산	33
1. 제주도	33
2. 시·군	39
제4절 문화재의 보수	46
1. 문화재 수리업체	46
2. 공사 발주시기	48
3. 동산문화재 보존관리	53
4. 목조문화재 자재(목재) 수급	56
5. 문화재의 화재 피해	58
제 V 장 제주도 문화재 보존관리의 문제점	60
제1절 문화재 보존관리의 문제점	60
1. 문화재행정의 조직	60
2. 문화재의 지정	61
3. 문화재관리 예산	63
4. 문화재의 보수	64
제2절 문화권 설정의 문제점	66
1. 육지부 문화권 설정 및 정비 현황	66
2. 제주(탐라)의 문화권 설정 및 정비 문제	67
제 VI 장 제주도 문화재 보존관리의 개선방안	69
제1절 문화재 보존관리의 개선방안	69
1. 문화재행정의 조직	69
2. 문화재의 지정	69
3. 문화재관리 예산	70
4. 문화재의 보수	71
제2절 문화권 설정의 개선방안	73
제 VII 장 결 론	75
참고문헌	78
영문초록	80

표 목 차

<표 2-1> 선행 연구 현황	9
<표 3-1> 문화재보호법 주요개정현황	15
<표 3-2> 문화재행정 관계법령	16
<표 3-3> 문화재보호법의 주요내용	17
<표 3-4> 문화재의 지정권자별·유형별 분류	18
<표 3-5> 최근 5개년간 연도별 문화재 관리예산	19
<표 3-6> 국고보조율의 비율	20
<표 3-7> 지방자치단체의 문화재행정 기구	21
<표 4-1> 제주도의 문화재행정 조직 현황	23
<표 4-2> 시·도별 문화재 건수를 감안한 문화재행정 조직 현황	24
<표 4-3> 시·도별 문화재 사업예산을 감안한 문화재행정 조직 현황	24
<표 4-4> 시·군별 문화재행정 조직 현황	25
<표 4-5> 문화재 지정건수 및 관리예산을 감안한 시·군별 문화재행정 조직 현황 ...	25
<표 4-6> 4개시·군별 문화재관리 사업소 조직 현황	26
<표 4-7> 국가지정문화재 지정 기준	27
<표 4-8> 제주도지정문화재 지정 기준	28
<표 4-9> 제주도 문화재의 지정 현황	28
<표 4-10> 문화재보호법 제정후 제주도의 연도별 문화재 지정현황	29
<표 4-11> 시·도별 동산문화재 현황	32
<표 4-12> 제주도지역의 관선과 민선시 문화재 지정 비교 현황	33
<표 4-13> 1999년~2003년 제주도(본청) 세출예산 대비 문화재 관리예산 현황	34
<표 4-14> 1999년~2003년 제주도(본청) 관광문화국 예산과목 비교 현황	35
<표 4-15> 1999년~2003년 제주도(본청) 문화재 관리예산 비교 현황	36
<표 4-16> 2003년도 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황	37
<표 4-17> 2003년도 울산광역시 및 경상북도 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 평균현황 ...	38
<표 4-18> 2003년도 시·도별 문화재 지정건수, 사업예산, 재정자립도 비교 ...	39
<표 4-19> 1999년~2003년 4개시·군별 총예산 대비 문화재예산 현황	40
<표 4-20> 시·군별 5개년간 평균 총예산 대비 문화재 관리예산 현황	41
<표 4-21> 2003년도 4개시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황	42
<표 4-22> 2003년도 타시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황	43
<표 4-23> 용인시의 2003년 세출예산(일반회계) 예산과목 내역	44
<표 4-24> 2003년도 4개시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수 비교	45
<표 4-25> 2003년도 타시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수 비교	45
<표 4-26> 전국 시·도별 문화재 수리업체 현황	47

<표 4-27> 제주도지역 문화재수리업자 현황	47
<표 4-28> 1998년~2002년 제주지역의 문화재 수리 현황	48
<표 4-29> 1998년~2002년 회계년도별 제주지역의 문화재 수리 현황	49
<표 4-30> 1998년~2002년 당해년도 문화재 보수공사중 익년도 발주사업 현황	50
<표 4-31> 1998년~2002년 당해년도 문화재 보수공사중 익년도 2/4분기 이후 완료사업 현황	52
<표 4-32> 1998년~2002년 제주지역의 문화재 수리 이월사업 현황	53
<표 4-33> 전국 시·도 동산문화재 현황	55
<표 4-34> 제주도의 동산문화재 현황	56
<표 4-35> 조선시대 제주지역 목조건축재 현황	57
<표 4-36> 1995년~2000년 시·도별 화재로 인한 문화재 피해현황	58
<표 4-37> 2003년까지 시·도의 목조문화재 방연제 도포 현황	59
<표 4-38> 2003년도 제주지역 목조문화재에 대한 화재보험 가입 현황	59
<표 5-1> 7대문화권 유적 정비 현황	67

그 립 목 차

<그림 2-1> 연구 분석의 틀	11
<그림 4-1> 1962년부터 1980년까지 국가지정 및 도지정문화재 증가 추세	31
<그림 4-2> 1981년부터 2003년까지 국가지정 및 도지정문화재 증가 추세	31
<그림 4-3> 1999년~2003년 제주도(본청) 세출예산 대비 문화재 관리예산 비교	34
<그림 4-4> 1999년~2003년 제주도(본청) 관광문화국예산의 예산부문별 연도별 예산 비교	35
<그림 4-5> 1999년~2003년 제주도(본청)의 문화재 관리예산중 예산과목별 연도별 예산 비교	36
<그림 4-6> 2003년 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 반영	38
<그림 4-7> 1999년~2003년 4개시·군별 총예산 대비 문화재예산 점유율 비교	41
<그림 4-8> 2003년도 타시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산 비교	44

제 I 장 서 론

제1절 연구의 목적

문화재(cultural properties)라는 용어는 산업혁명 이후 영국에서 천연자원의 개발이 활기를 띠게 됨에 따라 자연의 파괴와 역사적 문화유산의 손상, 파괴를 우려한데서 일어난 민간의 자연보호, 문화재 보호운동의 과정에서 성립되었다.¹⁾

19세기 후반 서구열강에 의해 국내의 많은 문화재가 유출되었으며, 일제 강점기의 식민지 지배가 강화되면서 더욱 많은 문화재가 유실되기도 하였다. 해방 후 6.25를 겪으면서 엄청난 문화재가 파괴·소실·훼손·멸실되었다.

1960년대를 접어들면서 사회적 안정을 바탕으로 문화재에 대한 관심을 가지게 되었고 문화재보호법이 제정되면서 정부 및 지방의 문화재 관련 조직도 정비되어 갔다.

1970년에서 1980년대에는 중공업의 발달을 계기로 개발이 우선시됨에 따라 문화재 보존은 또 다른 위기를 맞이하기도 하였다.

제주도는 한반도 남쪽바다를 한 가운데 두고 한국, 일본, 중국, 몽고와 역사 및 지리적으로 밀접하게 연계된 문화적 특성을 가지고 있다. 특히 섬이란 특수성을 가지면서 대륙적 특성을 지닌 독립적인 문화권을 형성하고 있다.

그러나 제주도의 문화와 유적에 대한 관심은 다른 지역에 비해 발굴이나 연구에 대한 노력이 매우 미흡하게 이루어져 왔다. 제주도가 지정학적으로 한반도와 다소 떨어진 섬이라는 점과 이로 인한 인문적, 학술적 가치에 대한 중요성을 인정받지 못하여 왔고, 도내 문화재에 대한 전문가 집단과 대학의 문화재관련 학과 전공자 양성 등이 부족한데에도 기인하였다고 볼 수 있다. 제주도의 문화유적에 대한 관심과 중요성이 인정되어 본격적이고 지속적 유적발굴에 대한 활동이 시작된 것은 1984년 이후의 일이다.²⁾

이와 같은 역사적 배경을 통해 볼 때 그 동안 제주도 문화재의 효율적 보존관리는 힘든 과제 그 자체였다고 생각된다. 제주 도내에 산재해 있는 문화재에 대하여 좀더 체계적이고 효율적으로 보존관리하기 위한 방안은 보는 시각에 따라 달라질 수 있다

1) 정문교, 「문화재행정과 정책」, (서울: 지식산업사, 2001), P. 12.

2) 현을생, “제주도문화재 보존과 활용이 지역발전에 미치는 영향에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 2001, P. 1.

고 본다. 그러나 문화재 보존관리를 어떤 관점에 무게중심을 두고 그 실태와 문제점을 발견하여 개선방안을 제시하는 것이야말로 무엇보다 중요하다고 생각되며, 바로 이러한 관점적 사안을 본 논문에서 다루고자 하는 것이다.

본 논문에서 문화재 보존관리 방안으로 중점 다루고자 하는 사안은 크게 5가지로 구분할 수 있는데 첫째, 문화재 보존관리의 중추적 업무를 관장하여 추진해야 할 조직관계, 둘째, 문화재 보존관리의 전제조건이라 할 수 있는 문화재 지정관계, 셋째, 문화재 보존관리에 수반될 수밖에 없는 예산관계, 넷째, 훼손되어 가는 문화재를 지속적으로 보존관리하기 위한 보수관계를 다루고, 덧붙여 문화재청의 중점정비(관리) 차원에서 다루고 있는 문화권 설정관계 등을 중심으로 분석해 볼 필요가 있기 때문이다.

특히 제주도 문화재의 보존관리 방안에 대하여 여태까지 제시된 연구논문³⁾이 많지 않은 현 시점에서 제주도 문화재의 보존관리 실태를 통하여 문제점을 밝히고 그 개선방안을 제시하여 향후 제주도 문화재 보존관리 행정이 나아갈 방향을 제시하는데 기여하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구의 범위와 방법

문화재(cultural properties) 보존관리는 그 범위가 광범위하다. 문화재의 조사·연구·보존·지정·관리에 이르는 제분야가 문화재관리 영역이기 때문이다. 더욱이 문화재 자체가 문화재보호법에 의해 지정된 문화재와 지정되지 않은 비지정 문화재가 있고, 문화재의 종류와 성격도 다양하기 때문에 이를 전반적으로 다루는데 여러 가지 한계가 있다.

이 연구는 지역적 대상과 범위를 제주도로 한정한다. 시간적 범위로써 문화재 지정관계는 문화재보호법이 제정된 1962년도부터 지정문화재가 본격적으로 지정되었기 때문에 그 이후부터 다루고, 그 외 문화재행정의 조직, 문화재관리 예산, 문화재 보수는 1962년도 이후 실질적으로 문화재에 대한 정부 및 지자체의 적극적인 정책적 배려 및 의지가 미약하여 커다란 영향을 주지 못하였는 바, 집중적으로 보존관리 의지가 반영된 최근 연도의 자료에 근거하여 지정문화재(국가 또는 도지정)에 중심을 두고 기술하고자 한다.

한 예로 문화재관리 예산을 살펴보면, 문화재청인 경우 1962년도 1억원, 1970년도

3) 제주도 문화재행정을 행정학적으로 접근한 학위논문으로는 현을생(2001)을 찾을 수 있었다.

19억원, 1980년도 109억원, 1990년도 367억원, 1995년도 734억원, 1999년도 1,390억원
2000년도 2,558억원, 2001년도 2,725억원, 2002년도 2,994억원, 2003년도 3,383억원이다.

1962년도 1억원을 기준으로 1995년도 734억원으로 증가하였으나 이는 무려 34년간
연평균증가율이 21.6%이고, 1999년도 1,390억원을 기준으로 2003년도 3,383억원으로
증가하여 최근 5년간 연평균 증가율이 398.6%로 1999년이후 반영된 예산액이 과거에
비해 비교가 안될 정도로 크게 증가하였다고 볼 수 있다.

문화재 보존관리의 문제점과 개선방안은 거시적·종합적인 안목에서 제기함을 원칙
으로 하였으나 사안에 따라 구체성을 갖는 내용을 기술한다. 본 연구는 문헌연구를
중심으로 분석하고, 그 밖에 신문 보도내용, 인터넷홈페이지, 문화재청과 타 시·도(일
부 시·군 포함), 제주도 및 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등 4개시·군 문화
재 담당부서의 내부 통계자료를 기초자료로 활용하여 내용분석을 시도하였다.

연구의 주요 내용으로는 첫째, 문화재행정의 집행기관으로서 총괄 중앙행정기관인
문화재청과 시·도에 산재해 있는 문화재를 실질적으로 보존관리하는 기관이라 할 수
있는 지방자치단체(시·도)의 문화재행정을 개략적으로 고찰한다.

둘째, 제주도 문화재를 효율적으로 보존관리하기 위하여 문화재청장이 지정하는 국
가지정문화재 및 시·도지사가 지정하는 시·도지정문화재의 문화재 지정기준과 지정
현황을 파악한다.

셋째, 제주도 문화재 보존관리의 현실태를 진단하고 그에 따른 보존관리상의 문제
점들을 도출한다.

마지막으로 제주도 문화재를 어떻게 하면 체계적이고 효율적으로 보존관리를 할 것
인가에 대한 개선방안 등을 제시하고자 한다.

제 II 장 이론적 배경

제1절 문화재 및 보존관리의 개념

1. 문화재의 개념

문화재란 용어는 독일어로 “Kultur guter”, 영어로는 “Cultural Properties”란 말의 번역어이며, 이 둘이 뜻하는 바는 민족(광의로는 인류)이 이룩한 유형·무형의 모든 문화적 소산을 포괄하는 “보존할 만한 가치가 있는 문화유산과 자연유산”을 지칭한다.⁴⁾

문화재라는 용어는 생산재(生産財)에 대비되는 말로 쓰이게 되었다는 설도 있으나 일본에서 1950년에 문화재보호법을 만들면서 독일어의 Kultur guter, 영어로는 Cultural Properties를 한자로 옮긴 것으로 보는 것이 일반적이다.⁵⁾

문화재라는 용어는 나라마다 쓰임이 다양하게 나타난다. 문화재라는 용어는 대표적으로 우리 나라와 일본에서 쓰이고 있으며, 중국에서는 문물(文物), 타이완에서는 문화자산(文化資產), 북한에서는 문화유물(文化遺物)로 쓰이고 있다. 또한 미국은 1970년대 초반에 문화자원(Cultural Resource)으로 처음 쓰기 시작하다가 1975년에 유럽 “건축유산의 해(European Architectural Heritage Year)”를 계기로 하여 문화유산이라는 용어를 보다 널리 쓰이게 되었다.⁶⁾

일반적으로 문화재는 그것이 구현하는 정신적 가치와 시각적·음향적으로 표현하는 심미적 가치가 독특하고 주체성을 보존하는 중요한 매체이기 때문에, 해당 문화재를 창조해낸 집단이나 민족뿐만 아니라 온 인류에게 중요한 것이다.⁷⁾ 문화재는 넓은 의미에서 보면 눈에 보이는 물질적인 표현 뿐만 아니라 구전, 음악, 인종학적인 유산 민속, 법, 습관, 생활양식 등 인종적 또는 국민적인 체질의 본질을 표현하는 모든 것을 포괄한다. 그렇기 때문에 근래에는 ‘문화재(Cultural Properties)’라는 용어보다는 ‘문화유산(Cultural Heritages)’이라는 용어가 널리 사용된다.

4) 신기철·신용철, 「새 우리말 큰사전」, (서울: 삼성출판사, 1987), P. 1248.

5) 장호수, 「문화재학 개론」, (서울: 백산자료원, 2002), P. 8.

6) 상계서, PP. 8~9.

7) 한국정신문화연구원, 「한국민족문화대백과사전」, 제8권, (서울: 삼화인쇄주식회사, 1991), P. 509.

우리 나라에 있어서도 1950년대까지는 ‘문화재’란 용어 자체가 공식적으로 쓰여지지 않았고 보물, 고적, 명승, 천연기념물, 유적 등이란 말로 쓰여져 왔다. 1961년 10월 2일 각령(閣令) 제181호에 의거한 문화재관리국 직제 공포로 ‘문화재’란 용어를 처음으로 공식 사용하였고, 1962년 1월 10일, 법률 제961호로 문화재보호법이 제정, 공포되면서 일반화 되었다.

문화재의 정의는 문화재보호법 제2조에서 밝힌 법적 정의와 1970년 국제연합교육과학문화기구(UNESCO)에서 제정한 ‘문화재 불법반출입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약’ 등 유네스코 협약 및 권고 등에서 정의한 문화유산과 자연유산을 포함하는 포괄적인 의미의 문화재 개념으로 구분하여 볼 수 있다.⁸⁾

문화재보호법 제2조에 의하면 “문화재라 함은 인위적·자연적으로 형성된 국가적·세계적 유산으로 역사적·예술적 또는 학술적·경관적 가치가 큰 것을 말한다”라고 정의하고 있다.

유네스코 제16차 총회(1970. 11. 14)에서 채택한 ‘문화재 불법반출입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약’ 제1조에서 “문화재라 함은 고고학, 선사학, 문학, 예술 또는 과학적으로 중요하며 다음의 범주(과학, 기술, 공업, 군사, 사회 등 관련된 국가적 중대한 사건·재산, 고고학적·예술적·인종학적 등 가치가 큰 재산·산물·집합체)에 속하는 것으로서 각 국가가 종교적 또는 세속적 근거에 따라 특별히 지정한 재산을 의미한다”고 정의하고 있다.

결국 문화재라는 용어는 인류가 자연과 더불어 생활을 영위해 나가는 과정에서 형성된 문화적 소산(所産)으로 보존할 만한 가치가 있는 ‘문화유산’과 생물학적 무기적 생성물로서 과학상, 보존상 또는 자연경관상 특별한 가치가 있는 ‘자연유산’으로 정의하고 있다.⁹⁾

2. 문화재 보존관리의 개념 및 원칙

문화재 「보존관리」의 개념은 문화재의 「원형보존」과 「체계적 관리」의 합성어로 볼 수 있다. 「원형보존」은 유적을 현상대로 지키는 것을 의미한다. 현상보존이 어려운 경우에는 기록보존, 이전보존의 방법을 사용하기도 한다. 이것은 문화재 및 그 주변경관을 포함하여 원형대로 보존하는 것이다. 따라서 문화재의 보존관리 실태를 조사하고 이를 기초로 합리적인 기준에 따라 보수정비를 실시한다.¹⁰⁾

8) 정문교, 전계서, P. 12.

9) 상계서, P. 11.

10) 문화재청, 문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획, 문화재청, 2002, P. 50.

「체계적 관리」는 나라마다 법적, 행정적 조건이 다르고 관리방법도 다를 수 있다. 일반적으로 국가에서 지정관리하는 방법을 많이 쓰고 있으나, 등록제도를 도입하거나 단순히 목록화하여 관리하기도 한다.¹¹⁾ 문화재 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 능동적으로 대응하고 정책역량을 강화하기 위하여 조직, 인력, 예산 등 행정지원 체계를 정비하고 문화재 자료의 기록화·정보화, 과학적 조사 및 문화재 수리공사의 품질 향상을 위한 제도를 지속적으로 개선·보완한다.¹²⁾

문화재 보존관리의 원칙은 대한민국 헌법 제9조에서 「국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.」라고 규정하고 있고, 헌법 제69조는 대통령 취임시 「민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행」하도록 선서할 것을 규정하고 있어 전통문화의 핵심인 문화재의 보존관리는 국가의 중요 정책중의 하나임을 밝히고 있다.

문화재보호법 제2조의 2에서 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 하고 있다. 이에 따라 문화재는 어떠한 형태로도 변형되거나 변질되어서는 안되며, 본래의 자리와 공간에 있어야 하고, 지속적으로 보존관리하여 후손에게 물려 주어야 하며, 주변자연환경, 역사문화환경과 조화를 이루어야 함을 문화재 보존관리의 기본원칙으로 삼고 있다.

또한 최근에는 인류의 문화발전과 국민의 삶의 질 향상을 위하여 문화재의 적극적인 활용이 요구되고 있다. 이를 위하여 국민의 전통문화 향유기회를 확대하고 전통문화와 문화재에 내재된 상징성을 문화산업의 소재로서 개발·활용하며, 문화를 문화관광진흥을 위한 자원으로 육성하는 것도 정책의 주요한 목표이다.¹³⁾

제2절 선행연구에 대한 고찰

본 연구는 문화재 보존관리의 실태에 초점을 맞추어 차별화된 보존관리 방안을 제시하는 것에 목적을 두고 있으므로, 이와 관련된 연구에 대해 검토하고자 한다. 이에 관련된 연구로는 정재훈(2001), 박인균(2001), 김수갑(1997), 이항웅(1999), 김홍식(2002), 현을생(2001), 김병철(1987), 이장우(2002), 이호정(2002), 강동진(2001), 최몽룡

11) 장호수, 전계서, P. 18.

12) 문화재청, 전계서, P. 54.

13) 상계서, P. 37.

(2001) 등의 연구가 있다.

정재훈(2001)은 국가차원의 매장문화재 조사발굴인력(발굴전문기관) 육성, 문화재연구소장의 직급 상향 조정, 50년이 경과한 근대건축물의 문화재 지정 또는 등록, 각 시·도의 기동보수단 직영체제 보수제도를 제시하고 있다.

박인균(2001)은 지방대학에 문화재 관련학과의 신설·증원, 발굴전문법인의 증설과 발굴전담기구 설치, 문화재보호구역의 설정에 따른 사유재산권의 피해보상을 현행 50%인 종합토지세의 면제 등 과세적 지원의 금전적 보상과 더불어 ‘명예적 보상¹⁴⁾’을 병행하는 방안, 문화재 관리예산의 증대와 함께 ‘POOL’ 예산개념의 도입 검토, 긴급문화재 보수비나 발굴조사비를 계상하는 방안을 제시하고 있다.

김수갑(1997)은 문화재청의 조직 및 전문직 확충, 시·도단위 문화재과 설치, 시·군·구단위에 학예직이나 건축직 등 전문직 배치, 문화재보호직렬 설치 및 특채제도 설치, 문화재위원회를 법적으로 명시된 심의·의결기관으로 위상 강화, 1년예산주의의 예외규정 등을 제시하고 있다.

이항웅(1999)은 1998년 기준으로 충청북도의 문화재행정 조직진단, 문화재 지정에 따른 인식과 관리부실, 1996년~1998년 문화재 관리예산의 국·도비 및 시·군비 등 확보 및 집행상황, 1996년~1998년 문화재 보수실적 및 공사발주시기 등의 문화재 보존관리의 핵심적 사항에 대하여 그 실태 및 개선방안을 나름대로 장·단기적인 입장에서 다루고 있다.

김홍식(2002)은 문화재청의 관련부서와 담당기술인력의 확충과 전문직간의 지역간 순환 보직, 시·도에 문화재청의 지방청 신설, 종합적 전문기술력을 갖춘 문화재 법인 설립, 문화재 보수예산의 확충, 목조문화재의 보수 주기를 늘릴 수 있는 것도 한 방안으로 보고 있다.¹⁵⁾

현을생(2001)은 매장문화재를 중심으로 문화재보호관련 법률과 개발관련법과의 관계성 및 상충성 면을 검토하고 문화재 보존관리의 실태 및 그 활용사례를 분석하여 지역발전과 관광산업에 중요한 자원으로서 가치를 부여할 수 있는 지를 분석한 결과 문화환경의 개선과 문화재 보존재정의 확보, 문화재 보존의식의 전환이 필요하다고 보고 있다.

김병철(1987)은 전통문화예술의 관리체제에 관한 연구를 함에 있어 무형문화재의 관리를 중심으로 분석결과 조직 관리상의 문제, 대중화를 위한 행정적 지원, 비인기

14) 여기서 말하는 명예적 보상은 문화재 관련 단체의 명예직 직위를 부여한다든지 지역문화행사에 최상의 예우로 초대한다든지 등 체면과 명예를 중시하는 우리의 정서를 활용하는 방안을 말한다.

15) 김홍식, “문화재 보존관리 정책의 문제점과 개선방안”, 「2002년도 국정감사 문화재 보존 정책자료집 1」, 국회, 2002, PP. 8~9.

종목의 관리문제, 기타 일반관리사항에 대한 문제점에 대하여 무형문화재 지원·관리 및 보존 전송, 대중화를 위한 문화전달자의 역할개선이 필요하다는 입장에서 다루고 있다.

이장우(2002)는 문화재청과 지방자치단체의 문화재관리 조직에 배치되는 인력을 역사학·고고학·미술사·민속학 등 문화유산과 관련있는 분야를 전공한 학예직 중심의 전문인력 충원, ‘문화재119’와 같은 전국적인 민간조직 활용, 단편적인 지식전달이 아니라 복합적인 문화현상을 보여줄 수 있도록 문화재를 소개하는 안내문을 전면적으로 바꿔야 한다고 제시하였다.¹⁶⁾

이호정(2002)은 역사경관보전을 위한 면적문화재¹⁷⁾ 주변지역 관리방안에 관한 연구에서 서울 사대문 내의 궁궐이나 전통마을, 사원이나 사찰 등을 중심으로 분석 결과 양각¹⁸⁾과 도시공간, 문화재 보호를 위한 양각 개념의 적용문제 및 적용의 한계를 들고 있는데, 이에 대한 개선방안으로 서울 사대문의 600년 도성의 역사를 고스란히 간직한 상징적 공간을 고유의 역사성과 정체성을 지속적으로 유지되기 위해서는 사대문이란 공간을 특징짓는 면적문화재 및 그 주변지역에 대한 관리가 우선적으로 고려되어야 할 것으로 보고 있다.

강동진(2001)은 지속가능한 전통마을¹⁹⁾의 유지와 관리방법론의 개발에 관한 연구에서 국내 안동하회마을 등 전통마을과 일본의 전통마을을 비교 중심으로 분석결과 전통마을의 유지·관리의 획일화, 주민 유지·관리의 부재, 갈등해소를 위한 유지·관리 방법의 부재 등을 들고 있는데 체계적이고 합리적인 법·제도, 자조적인 주민활동, 지속적인 생활 및 생산기반의 확보 등이 유지·관리의 성공적 요인으로 들고 있다.

최몽룡(2001)은 지정문화재의 효율적 보존관리를 위하여 문화재보호법 및 시·도관련 조례로 문화재 보호구역으로부터 일정거리(500m, 300m, 100m 등) 및 건물의 고도(양각)를 두어 건물의 신·개·증축을 제한, 중요유적의 출토에 따라 토지의 매입과 보상에 대해 항상 준비가 필요하며 문화재청의 예산증액이 그 어느 때보다도 절실하

16) 이장우, “문화재관리 개선방안 모색을 위한 제언”, 「2002년도 국정감사 문화재 보존 정책자료집 1」, 국회, 2002, P. 85.

17) 면적문화재란 비록 법적 개념으로 정립된 것은 아니지만, 여러 의미로 분류되는 문화재 중에서 그것의 형태적 속성 또는 일정한 범위를 지니고 있어 그것을 보는 또는 이용하거나 즐기는 사람들로 하여금 내부에서의 활동을 가능하게 하고, 일정한 경계에 의해 문화재 영역과 그 주변지역이 구분되는 문화재를 말한다(이호정, 2002).

18) 양각(仰角, angle of elevation)이란 어떤 지점 A에서 다른 지점 P를 관측할 때, 시선(視線) AP가 수평면보다 위쪽에 있는 경우, AP가 수평면과 이루는 각을 말한다.

19) 지속가능한 전통마을이란 1차적으로 미래에도 전통마을이 존속되어야 한다는 의미를 가지며 구체적으로는 마을의 역사, 문화와 함께 생활, 생산, 경관 등과 관련되어 환경적으로 건강하고 생산적으로 경제성이 있고, 생활적으로 어느 정도의 쾌적성이 확보된 상태의 마을을 말한다(강동진, 2001)

다고 보고 있다.

이상의 연구들을 종합해 볼 때, 문화재의 보존관리 방안에 대한 연구들은 이론적으로 진행되었으나, 제주도를 중심으로 문화재 보존관리의 주요한 부분이라 할 수 있는 행정조직, 문화재 지정, 관리예산, 문화재 보수 및 제주(탐라)문화권 설정 등 제주도 문화재의 보존관리를 위한 종합적 개선방안을 제시하고자 한 연구는 아직 진행되지 않았다고 할 수 있다.

따라서 이 시점에서 제주도 문화재의 효율적 보존관리를 위하여 구체적인 연구가 필요할 것으로 생각되며, 선행 연구 현황은 <표 2-1>에서 재정리하였다.

<표 2-1> 선행 연구 현황

저 자 (연도)	주제(논문명)	내 용
정재훈 (2001)	문화유산 보존의 필요성과 개선 과제	문화재발굴 인력, 연구소장 직급 상향 조정, 근대 건축물 지정 등 제시
박인균 (2001)	한국 문화재 보호정책의 개선방안에 관한 연구	지방대학 문화재학과 신설, 사유재산권 보상 개선, POOL예산 도입 등 제시
김수갑 (1997)	문화재 보호정책의 문제점과 개선 방향	시·도단위 문화재과 설치, 시·군·구 단위 전문직 배치, 문화재위원회 위상 강화 등 제시
이항응 (1999)	충청북도 문화재 관리상의 문제점 및 개선방안	충청북도의 문화재 보존관리 조직, 예산, 지정, 보수 등 실태 및 개선 방안 제시
김홍식 (2002)	문화재 보존관리 정책의 문제점과 개선방안	문화재청 인력 확충, 시·도단위 문화재 지방청 신설, 목조문화재 보수 주기를 늘리는 방안 등 제시
현을생 (2001)	제주도 문화재 보존과 활용이 지역 발전에 미치는 영향에 관한 연구	매장문화재를 중심으로 제주도의 문화재 보존과 개발의 관계성과 상충성 검토, 문화환경 개선, 보존재정 확보, 보존 의식 전환 등 제시
김병철 (1987)	전통문화예술의 관리체제에 관한 연구	무형문화재 지원·보존 전승, 대중화를 위한 문화전달자의 역할개선 등 제시
이장우 (2002)	문화재관리 개선방안 모색을 위한 제언	학예직 중심의 전문인력 확충, ‘문화재 119’와 같은 민간조직 활용 문화재 안내문 개선 등 제시
이호정 (2002)	역사경관보전을 위한 면적문화재 주변지역 관리방안에 관한 연구	서울 사대문 내의 궁궐, 전통마을, 사원 및 사찰 등 고유의 역사성과 정체성을 유지한 면적문화재 및 그 주변지역 관리 제시
강동진 (2001)	지속가능한 전통마을의 유지와 관리 방법론의 개발	체계적이고 합리적인 법·제도, 자조적 주민 활동, 지속적 생활 및 생산기반 확보 등 제시
최몽룡 (2001)	미래를 위한 문화 유산의 보존과 정책방향	법과 조례로 일정거리를 제한하여 건물의 신·개·증축, 토지의 매입 및 보상에 따른 예산 증액 등 제시

제3절 연구 분석의 틀

본 논문의 연구 분석은 제주도 문화재의 보존관리 방안에서 다음과 같은 틀을 바탕으로 한다.

첫째, 제주도 문화재 보존관리의 중추적 행정조직인 광역자치단체(제주도) 및 기초자치단체(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군)의 문화재업무를 관장하고 있는 국(局)·과(課)·담당(擔當) 및 직원의 구성에 대하여 다른 지방자치단체의 문화재업무 담당조직 구성과 비교하여 문화재행정 조직의 문제점과 그 개선방안을 분석한다.

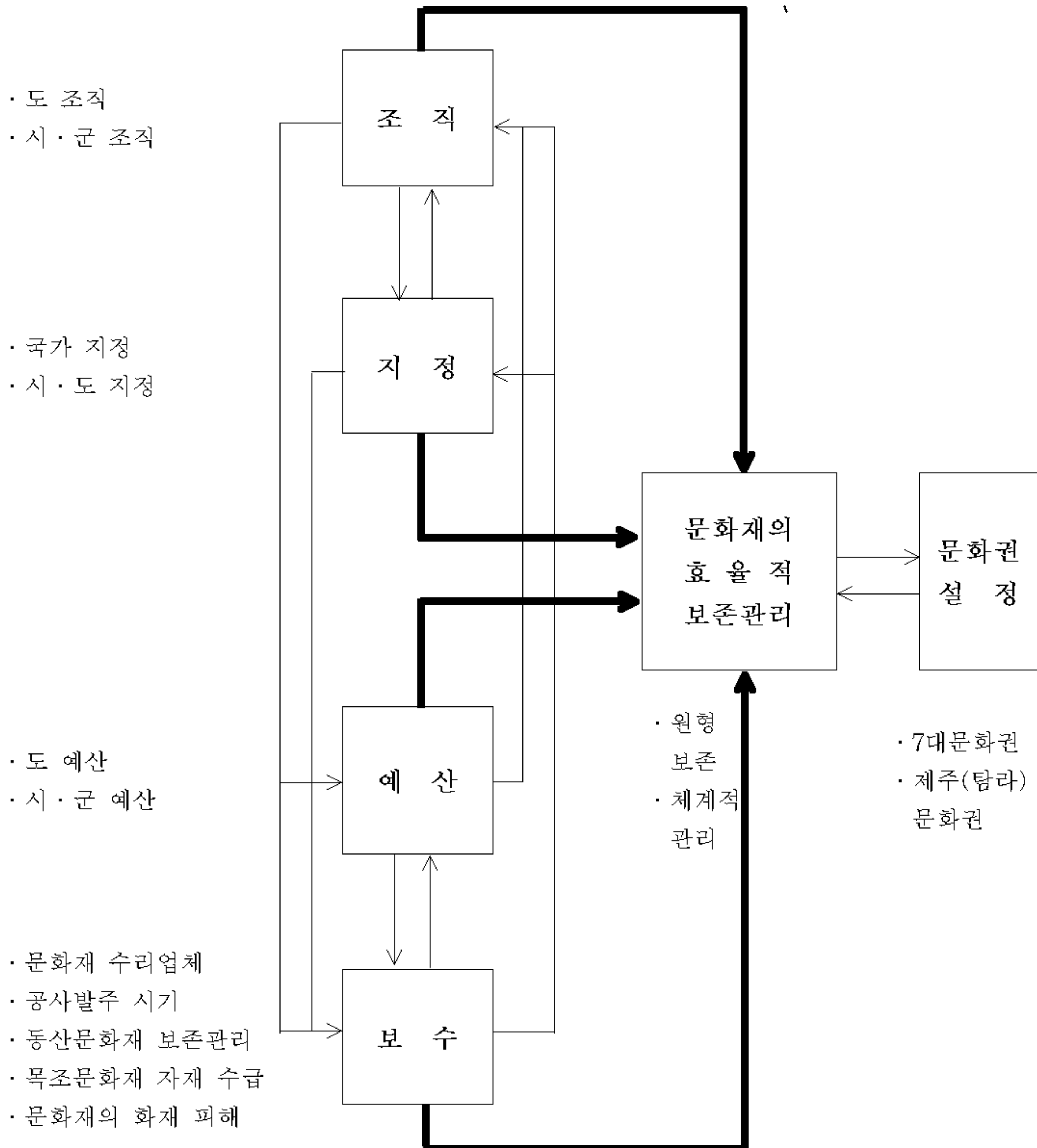
둘째, 문화재를 효율적으로 보존관리하기 위해서는 지정문화재로 지정해야 하는데 문화재 지정 자체가 일정한 대상에 대하여 보존을 목적으로 재산권에 공법상 제한을 가하기 위하여 행하는 공용제한에 해당한다. 따라서 그 보존에 필요한 한도내에서 소유권의 제한을 수반한다. 문화재 지정은 국가 차원에서 지정하는 국가지정문화재와 시·도 차원에서 지정하는 시·도지정문화재로 나뉘는데, 다른 지방자치단체의 문화재 지정현황과의 비교를 통하여 문화재 지정과 관련한 문제점과 그 개선방안을 분석한다.

셋째, 문화재 보존관리에 직접 필요한 경비인 문화재 관리예산은 중앙재원인 국비 지방자치단체의 재원인 지방비(도비+시·군비) 및 민간부담비(민간재원)를 말하는데 다른 지방자치단체의 문화재 지정현황과의 비교를 통하여 문화재 관리예산의 운영상 문제점과 그 개선방안을 분석한다.

넷째, 문화재 보존의 의미는 매우 포괄적인 개념으로서 문화재 보존관리를 위하여 어느 정도 개입(intervention)하느냐에 따라 의미가 달라질 수 있는데, 다른 지방자치단체의 문화재 보수현황 등과의 비교를 통하여 문화재 보존의 문제점과 그 개선방안을 분석한다.

마지막으로 문화재 보존관리의 큰 틀이라 할 수 있는 문화권 설정과 관련하여 제주(탐라)문화권의 설정 및 정비에 따른 문제점과 그 개선방안에 대해 분석하여 결론적으로 제주도 문화재 보존관리행정이 나아갈 방향을 제시하는데 기여하고자 하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있겠다. 그리고 분석의 틀은 <그림 2-1>과 같이 설정하였다.

<그림 2-1> 연구 분석의 틀



제Ⅲ장 한국의 문화재 보존정책

제1절 문화재정책의 발달과정²⁰⁾

1. 혼돈기(광복~1950년대)

우리 나라는 해방 이후 1945년 11월 미군정청 관할의 ‘구황실사무청’의 개편·운영을 거쳐 1961년 10월 ‘문화재관리국’이 설립되기까지 고궁·능·원과 기타 국유 재산을 관리하였으며, 관계 법령은 1933년 조선총독부가 제정한 ‘조선 보물·고적·명승·천연기념물보존령’을 의용²¹⁾하였다.

우리 나라 문화재의 제도적 보존은 일제에 의해 처음 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 이렇게 시작된 문화재 보존 정책은 그 동기가 일본의 ‘식민지에 대한 문화적 수탈과 그들 황국사관의 강요를 위한 준비 작업’이라던가 ‘민족 문화 말살 정책’의 한 방편으로 시행된 것으로 볼 수 있다. 이러한 배경 아래 일제 때 이루어진 문화재 보호를 위한 제도는 1910년 4월 [향교 재산 보존령]의 제정을 효시로 1911년 6월 [사찰령] 제정, 1916년 7월 [고적 및 유물 보존 규칙]의 제정을 거쳐 문화재 관리를 위한 앞선 법령인 1933년 8월 [조선 보물 고적 명승 천연기념물 보존령]을 제정하여 1945년 해방될 때까지 시행하였다.

1950년대의 문화재관리는 구체적인 대책을 마련하지 못하고 소극적인 재산관리에 한정된 시기라 할 수 있다.

2. 기반조성기(1960년대)

1960년대는 문화재관리에 관한 정책기반이 조성되고 본격적인 보존시책들이 시작된 시기이다. 먼저 1961년 문교부의 문화재보존과와 구황실재산사무총국²²⁾이 합쳐져 문

20) 정문교, 전계서, PP. 37~41.

21) 의용(依用)이란 일제시대 때 일본 법률이 우리나라에 그대로 적용된 것을 말한다. 일제시대에 우리나라의 법률제정은 조선총독에 있었는데, 그 법률은 총독이 직접 제정한 것이 아니고 일본 법률을 의용한 것이다.

22) 1945년 11월 8일 이왕직으로부터 인수 받아 구황실사무청으로 발족(미군정 관할), 문화재 관리업무를 관장해 오다가 1955년 6월 8일 구황실재산사무총국으로 개편되었다.

화재관리의 전문기구로서 문화재관리국이 문교부의 외국(外局)으로 설립되고 1962년 ‘문화재보호법’이 제정되어 법적·제도적 기틀을 마련하였다.

한편 문화재의 지정관리에서 일제가 정한 보물·고적·명승을 국보·보물·사적으로 문화재의 명칭을 변경, 재지정하고, 동식물·동굴 등 300여종을 천연기념물로, 종묘제례악 등 기·예능 40종목을 중요무형문화재로 지정하였다.

1960년대는 문화재관리의 정책기반이 조성되어 본격 시행이 시작된 시기였으나, 예산은 물론 전문인력 등 전반적 한계로 기존 문화재의 원형 보존에 급급할 수 밖에 없는 시기였다고 할 수 있다.

3. 발전기(1970년대)

1972년부터 1976년까지 총 128억원을 투입하여 ‘문화재보존관리 5개년계획’을 추진하였고, ‘경주관광종합개발계획’을 추진하여 신라 고도의 13개 사적지구 및 단위 문화재를 집중 정비하였다.

한편 1972년부터 1974년까지 2억원을 투입, 조수보호를 위한 서식지 생태조사, 도래지 보호 등 천연기념물 보호관리업무를 강화하고, 제주 빌레못의 구석기유적, 금속활자본 등을 조사·발굴하였으며, 1975년 4월 17일 문화재관리국 소속기관으로 ‘문화재연구소²³⁾’를 출범시켰다.

4. 안정기(1980년대)

1984년 ‘점(點)에서 면(面)으로’ 보존정책 방향을 설정하고, 전통사찰 부근의 문화재구역 확대 지정과 민속마을 지정, 전통건조물보존지구의 지정, ‘전통건조물보존법’ 제정 등의 후속조치가 뒤따랐다.²⁴⁾

1983년 2월 유네스코 국제협약인 ‘문화재불법반출입및소유권양도의금지와의예방수단에관한협약’에 가입하고, ‘세계문화및자연유산의보호에관한협약’에도 1988년에 가입하였다. 우리나라는 국제문화재보존복구연구센터(ICCROM)에 참여하여 이사국으로 진

23) 문화재연구소는 1969년 11월 5일 문화재관리국 문화재연구실로 출발하여 1975년 4월 17일 문화재관리국 소속기관인 문화재연구소로 직제를 개정하였으며, 현재는 문화재청의 국립문화재연구소로 기관명칭이 변경되었다.

24) 1984년 연두 주요업무계획보고에서 이진희 문화공보부장관은 “전통 문화유산을 보존하기 위하여 종전의 단위 문화재 중심의 ‘점’의 문화재관리 체계를 환경과 시설까지 관리하는 ‘면’ 단위 광역문화재 보고정책으로 전환하겠다”고 표명하였다.

출하기도 하였다.

ICCROM은 인류 문화유산의 보존과 복구를 위한 조사연구와 자문, 교육 훈련, 국제 간 정보교류와 협력을 목적으로 1959년 이탈리아 로마에 설립된 유네스코 산하 정부 간 기구로서 현재 한국을 비롯한 104개국이 회원국으로 가입되어 있다. 한국은 1968년 가입 이래로 수차례 이사국으로 선출되었으며, ICCROM 센터연수과정 전문가 파견, ICCROM 전문가 방한 안전진단 실시, 북한 고구려 벽화고분의 보존을 위한 조사 등의 적극적인 협력활동을 펼치고 있다.

5. 도약기(1990년대 이후)

1980년대부터 추진해 오던 ‘5대 문화권 유적정비계획’은 1997년까지 1차적 사업을 완료하고 다도해 해양문화권, 안동·영주 등 유교문화권을 추가하여 ‘7대 문화권 정비사업’을 개시하였다.

7대 문화권이란 충남 공주·부여, 전북 익산 등을 중심으로 백제시대 문화유적인 백제문화권, 경북 경주 등을 중심으로 신라시대 문화유적인 신라문화권, 경북 고령·구미, 경남 창원 등을 내륙중심지 문화유적인 가야문화권, 충북 보은·청주 등을 중심으로 내륙중심지 문화유적인 중원문화권, 전남 진도·해남·강진 등을 중심으로 다도해문화유적인 다도해문화권, 인천 강화도의 문화유적인 강화문화권, 경북 안동·영주를 중심으로 문화유적인 유교문화권을 말한다.

특히 1997년은 정부가 지정한 ‘문화유산의 해’로서 그해 12월 8일자로 제정된 ‘문화유산헌장’은 지금도 문화재행정 관리의 실천적인 좌표가 되고 있다.

한편 우리문화재의 세계화에도 본격 나서 유네스코의 세계문화유산으로 1995년에 불국사·석굴암, 해인사 장경판전, 종묘가 지정되고 1997년에는 창덕궁, 수원화성이 등재됨으로써 우리문화재에 대한 국제적 위상이 제고되었다.

1998년에는 ‘한중 문화재교류협정’을 체결하고 특히 1999년 5월 ‘문화재관리국’이 ‘문화재청’으로 승격하였으며, 2004년 3월에는 차관청으로 승격하여 이후 그 조직이 1관 3국 11과 2담당관 31소속기관으로 개편되어 문화재관리 총괄청으로서의 위상 확보와 함께 정책기관으로 재출범하는 계기를 맞게 되었다.

제2절 문화재보호법의 발달과정²⁵⁾

문화재를 보존·관리하기 위한 법령으로는 1916년 조선총독부령 제52호로 제정된 ‘고적및유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)’이 최초의 규정이라 할 수 있다.

그러나 이 규칙은 유적과 유물에 관해 규정된 것이고 그 후 1933년 조선 총독부령 제6호인 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令)’이 제정되어 1962년 ‘문화재보호법’이 제정될 때까지 29년간 그 효력을 유지하였다. 문화재보호법은 제정 이후 20차례 걸쳐 개정된 바 있는데, 주요개정현황은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 문화재보호법 주요개정현황²⁶⁾

차 례	공포일자	제·개정 주요 내용
제 정	1962. 1.10	· ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’ 을 폐지하고 문화재보호법 제정
제1차	1963. 2. 9	· 문화재관리특별회계설치 · 구 황실재산법 폐지
제5차	1970. 8.10	· 문화재의 국외수출·반출금지 · 향토문화 보존상 필요한 것은 지방문화재지정 등
제6차	1973. 2. 5	· 건설공사의 발굴소요경비는 공사시행자 부담 · 문화재매매업자 등록제를 허가제로 변경
제7차	1982.12.31	· 문화재 범위의 확대와 국제조약의 국내법적 효력인정 · 문화재를 국가지정문화재, 시·도지정문화재 및 문화재자료로 구분
제8차	1984.12.31	· 50년 이상의 동산문화재 등록제도 폐지
제14차	1995.12.29	· 문화재매매업 허가사항 지방자치단체에 이양 등
제17차	1999. 1.29	· ‘문화재청’ 신설 등으로 인한 관련 조문 변경
제19차	2000. 1.12	· 보호물 또는 보호구역 지정의 적정성 여부 검토 · 천연기념물 동물의 치료·매장문화재 출토 유물의 선별 보존·관리 등 문화재보호 강화
제20차	2001. 3.28	· 중요무형문화재 보유자 인정제도 개선 · 근대문화유산 등록 및 보존을 위한 지원

제3절 문화재 보존정책 유형

1. 중앙정부의 문화재 보존정책

25) 박인균, “한국문화재 보호정책의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대 행정대학원, 2001, PP. 11~15.

26) 장호수, 전제서, PP. 66~69.

1) 문화재 관련 법률

가. 국내 법률

우리 나라 헌법 전문은 ‘유구한 역사’와 ‘빛나는 전통’을 강조하고 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”는 내용의 헌법 제9조를 명시하고 있으며, 문화재 관련 법률 가운데 직접적으로 연관되는 관계법령은 <표 3-2>와 같다.²⁷⁾

<표 3-2> 문화재 행정 관계법령

기 본 법	관계법률	대통령령	문화관광부령
· 문화재보호법	· 전통사찰보존법 · 향교재산법 · 박물관및미술관진흥법 · 독립기념관법	· 문화재보호법시행령 · 문화재위원회규정 · 문화재청과그소속기관직제 · 한국전통문화학교설치령	· 문화재보호법시행규칙 · 문화재청과그소속기관직제시행규칙

나. 국제협약과의 관계

인류의 문화유산을 보존하고 국가간의 우의를 증진하기 위하여 우리 나라가 가입한 문화재보호에 관한 국제조약에 가입된 외국의 법령에 의하여 문화재로 지정·보호되는 문화재는 이 조약과 문화재보호법이 정하는 바에 의하여 보호되어야 한다.

따라서 우리 나라가 1980년대에 가입한 ‘세계문화 및 자연유산 보호에 관한 협약’과 ‘문화재 불법 반출입 및 소유권양도의 금지와 예방수단에 관한 협약’은 국내법과 동일한 효력이 있다.²⁸⁾

2) 문화재 보존 정책

가. 문화재보호법의 구성과 주요내용

현재의 문화재보호법은 7장 94조 및 부칙으로 구성되어 있으며, 각 장별로 본 주요 내용은 <표 3-3>과 같다.

27) 박인균, 전제논문, PP. 15~16.

28) 정문교, 전제서, PP. 70~71.

〈표 3-3〉 문화재보호법의 주요내용²⁹⁾

장 별		주 요 내 용	
제1장	총 칙 제1조~제3조	· 목적 및 정의	· 문화재보호의 기본원칙
제2장	국가지정문화재 제4조~제42조	· 보물·국보·중요무형문화재·사적·명승·천연기념물 등 지정 · 문화재의 보존·관리 및 활용계획의 수립 등	
제3장	매장문화재 제43조~제49조	· 발견신고 · 국가에 의한 발굴	· 발굴제한 · 매장문화재 조사용역대가의 기준 등
제4장	국유문화재에 관한 특례 제50조~제54조	· 관리 및 총괄청 · 회계간의 무상관리환	· 처분의 제한 · 양도 및 사권설정의 금지 등
제5장	시·도지정문화재 제55조~제58조	· 시·도지정문화재의 지정 · 경비부담 등	
제6장	보칙 제59조~제79조	· 권리의무의 승계	· 건설공사시의 문화재보호 등
제7장	벌칙 제80조~제94조	· 무허가수출 등의 죄	· 허위지정 유도죄 등

나. 문화재의 분류

① 문화재는 성격에 따라 유형문화재·무형문화재·기념물·민속자료로 분류할 수 있다. 먼저, 유형문화재라 함은 건조물·전적·서적·고문서·회화·조각·공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료를 말한다.

무형문화재라 함은 연극·음악·무용·공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것을 말한다.

기념물이라 함은 사지(寺址)·고분·패총·성지·궁지·요지(窯址)·유물포함층 등의 사적지와 특별히 기념물이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것, 경승지로 예술적·경관적 가치가 큰 것, 동물·식물·광물·동굴·지질·생물학적 생성물 및 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것을 말한다.

민속자료라 함은 의식주·생업·신앙·연중행사 등에 관한 풍속·관습과 이에 사용
되는 의복·기구·가옥 등으로서 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것을 말한다.

② 지정문화재와 비지정문화재

문화재의 분류는 문화재보호법 제2조, 제4조 내지 제7조에 규정한 ‘지정문화재’와 문화재보호법 또는 시·도의 조례에 의하여 지정되지 아니한 ‘비지정문화재’로 대별할 수 있다. 문화재를 지정권자별·유형별로 구분하면 <표 3-4>와 같다.

29) 문화재보호법 내용중 주요 법조항 인용

<표 3-4> 문화재의 지정권자별·유형별 분류

구분 \ 유형별	유형문화재		민속자료	기 념 물				무형문화재
	국 가 지정문화재	국 보 보 물	중 요 민속자료	사 적	명 승	사적및명승	천 연 기념물	중 요 무형문화재
시 · 도 지정문화재	지 방 유형문화재		지 방 민속자료	지 방기념물				지 방 무형문화재
문화재자료								

자료 : 문화재보호법 제2조 제2항의 내용 재구성

다. 문화재 보호물 또는 보호구역 지정

문화재청장은 보물·국보의 지정, 사적·명승·천연기념물의 지정, 또는 중요민속자료의 지정의 규정에 의한 지정에서, 문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있다.

라. 전시 등 비상시의 문화재보호

문화재청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태에 있어서 문화재의 보호상 필요하다고 인정될 때에는 국유문화재와 국유외의 지정문화재 및 가지정문화재를 안전한 지역으로 이동·매물 기타의 필요한 조치를 하거나 당해 문화재의 소유자·보유자·점유자·관리자 또는 관리단체에 대하여 그 문화재를 안전한 지역으로 이동·매물 기타의 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다.

마. 문화재사범의 단속

문화재보호법의 형사벌칙조항에 규율되는 것 뿐만 아니라 형법상의 절도, 장물취득 등을 포함하여 문화재의 안전관리를 저해하는 일체의 범죄라 할 수 있다. 도난·도굴 등으로 인한 문화재의 훼손을 방지하기 위하여 문화재 사범단속반을 운영하고 있으며 검찰·경찰·세관 등 관계기관과 공조수사체제를 유지하여 문화재보호법 위반사범에 대한 단속활동을 지속적으로 수행하고 있다. 그리고 문화재의 불법국외반출 예방을 위해 국제공항과 국제여객부두에 문화재감정관실을 설치하고 문화재감정위원으로 하여금 문화재로 오인될 우려가 있는 반출품(동산)에 대해 비문화재 확인업무를 실시하고 있다.³⁰⁾

30) 문화재청, 문화재 연감, 문화재청, 2004, PP. 538~539.

3) 문화재행정기구

가. 문화재청

문화재청은 문화재행정의 총괄, 관리를 맡은 중앙행정기관으로서 문화재의 보존·관리·활용·조사·연구 및 선양에 관한 사무를 담당한다. 문화재청은 1961년 문교부의 ‘문화보존과’와 ‘구황실재산사무총국’의 기능을 통합하여 문교부의 외국(外局)으로 출범한 ‘문화재관리국’이 1999년 5월 ‘청’으로 승격된 것이다.

문화재청은 2004년 3월에 차관청으로 승격하였으며, 동년 5월에 기존의 조직에서 1관 2담당관을 신설하고 3개국으로 개편한 결과 2004년 9월 현재의 조직구성은 1관 3국 11과 2담당관 31소속기관으로 되어 있다.

한편 문화재청은 문화재보호법 및 문화재위원회 규정에 근거하여 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 중요사항을 조사·심의하기 위하여 문화재위원회를 둔다. 위원회는 90인 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 위원장 1인과 부위원장 2인을 두고 있다.

나. 문화재청의 산하기관

문화재청의 산하기관으로는 국립문화재연구소, 한국전통문화학교, 궁중유물전시관 국립해양유물전시관, 현충사관리소, 세종대왕유적관리소, 칠백의총관리소, 궁·종묘관리소 등이 있다.

4) 문화재예산

가. 문화재청 예산

2003년도의 문화재 관리예산은 총 3,383억원으로 전년대비 13.0% 증가하였으며, 문화관광부의 문화부문 전체예산 1조3,182억원의 25.6%를 차지하고 있다.

<표 3-5>에서는 최근 5개년간 연도별 문화재 관리예산을 살펴보았다. 1999년 기준 2003년도 문화재 관리예산이 무려 2배를 초과하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5> 최근 5개년간 연도별 문화재 관리예산³¹⁾

연 도	1999	2000	2001	2002	2003
예산(억원)	1,620	2,558	2,725	2,994	3,383
전년대비 증가율(%)	20.4	57.9	6.5	9.9	13.0

자료 : 문화재청 내부자료

31) 문화재청의 본청 및 소속기관의 세출예산이다..

나. 국가보조금

국가보조금은 국가나 지방자치단체 등 국가 이외의 자가 행하는 문화재보호 관리사업에 대하여 문화재보호법 제28조 및 ‘보조금의예산및관리에관한법률’에 의거 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금을 말한다.

국가지정문화재와 시·도지정문화재의 국고보조율은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 국고보조율의 비율

사 업 명	부 담 비 율(%)			
	국 비	지방비		
		소 계	시·도비	시·군·구비
국가지정문화재의 보수정비	70	30	15	15
시·도지정문화재의 보수정비	50	50	25	25

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

2. 지방자치단체의 문화재 보존정책

1) 담당 행정기구

지방자치단체에서의 문화재관리는 광역자치단체(시·도) 및 기초자치단체(시·군·구) 등으로 구분할 수 있다.

지방자치단체의 문화재행정기구는 시·도의 특성에 따라 구별될 수 있으나, 일반적으로 시·도에는 국단위에 문화관광국, 문화체육국, 문화환경국 등 다양하고 과단위에는 문화재과, 문화예술과, 문화정책과 등이 있으며, 담당에는 서울특별시를 제외하고는 대부분 문화재담당 1담당을 두고 있다.

서울특별시는 16개시·도중 유일하게 과단위에서 문화재과를 두고 있으며, 담당에도 4담당을 두고 있는데, 이것은 서울특별시 중심의 문화재행정에서 비롯된 행정기구가 아닌가 생각된다.

다른 시·도에도 문화재 지정건수, 예산 등을 고려하여 문화재과를 신설해야 할 필요가 있다. 지방자치단체의 문화재 행정기구는 서울특별시를 제외하고는 천편일률적으로 조직되어 있어 문화재 지정건수, 문화재 관리예산 등을 감안하여 기구 조정이 필요한 것으로 보인다. 각 지방자치단체의 문화재행정 기구³²⁾는 <표 3-7>과 같다.

32) 문화재청, 천연기념물 백서, 문화재청, 2003, P. 37.

<표 3-7> 지방자치단체의 문화재행정 기구

시·도명	조 직 명 칭
서울특별시	문화관광국 - 문화재과 - 무형, 보수, 관리, 유형문화재팀
부산광역시	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
대구광역시	문화체육국 - 문화예술과 - 문화재담당
광주광역시	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
대전광역시	문화체육국 - 문화예술과 - 문화재담당
인천광역시	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
울산광역시	문화체육국 - 문화예술과 - 문화재담당
경 기 도	문화관광국 - 문화정책과 - 문화재담당
강 원 도	관광문화국 - 문화예술과 - 문화재담당
충청북도	문화진흥국 - 문화예술과 - 문화재담당
충청남도	자치문화국 - 문화관광과 - 문화재담당
전라북도	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
전라남도	문화환경국 - 문화예술과 - 문화재담당
경상북도	문화체육관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
경상남도	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당
제 주 도	문화관광국 - 문화예술과 - 문화재담당

기준 : 2003. 12. 31 현재

2) 관련 규정

특별시, 광역시, 도 등 각 광역자치단체마다 ‘문화재보호조례’와 그에 따른 ‘시행규칙’이 있는데, 그 내용은 중앙정부의 문화재보호법령의 해당부분을 거의 그대로 준용하고 있으며, 따라서 지자체간 내용도 거의 흡사하다.

3) 지방문화재위원회

지방문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 각 시·도에 지방문화재위원회를 두고 있다.

4) 문화재 관리와 관련한 문화재청과 지방자치단체간의 업무분장

문화재청은 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 종합정책의 수립, 조정·총괄하는 중앙행정기관으로서, ① 국가지정문화재(국보·보물 등) 보수·정비, ② 중요무형문화재 전승보호·지원 및 육성, ③ 천연기념물, 명승 등 자연유산의 보존·관리, ④ 사적 및 역사문화환경의 보존·관리, ⑤ 중요민속자료의 보존·관리 등의 업무를 수행

한다.

한편 지방자치단체는 문화재 보존관리와 관련한 집행기능을 주로 수행하고 있으며 문화재보호법 제68조에 의거 문화재청장의 권한중의 일부를 시·도지사가 위임받아 수행할 수 있게 되어 있다.

5) 지방자치단체의 문화재관리 재정

지방자치단체는 그 관할구역 안에 있는 국가지정문화재로서 그 소유 또는 관리에 속하지 아니하는 문화재에 대하여 그 관리·보호 또는 수리 등에 필요한 경비를 부담하거나 보조할 수 있다. 한편, 시·도지정문화재 또는 문화재자료가 국유 또는 공유재산인 경우 보존상 필요한 경비는 국가 또는 당해 지방자치단체에서 이를 부담한다.

또한 국가 또는 지방자치단체는 국유 또는 공유재산이 아닌 시·도지정문화재 또는 문화재자료의 보존상 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

제Ⅳ장 제주도 문화재의 보존관리 실태

제1절 문화재행정의 조직

1. 제주도

제주도의 문화재행정 조직은 <표 4-1>과 같이 문화관광국 문화예술과내에 문화재 담당을 두고 있다. 문화재담당은 행정직이며 문화재 관리인력 중 학예직³³⁾이나 기술직 등 전문직 공무원은 2명에 불과하다. 따라서 전문지식과 기술에 입각한 체계적인 문화재 보존관리가 어려운 실정이다.

<표 4-1> 제주도의 문화재행정 조직 현황

구 분	국	과	담 당	직 원
직 위	관광문화국장	문화예술과장	문화재담당	
직 급	3급(지방부이사관)	4급(지방서기관)	5급(지방행정사무관)	6급(별정·건축)
인원(명)	1	1	1	2

자료 : 제주도 내부자료(2003. 12. 31 현재)

<표 4-2>에서는 제주도의 문화재행정 조직이 어느 정도인지 알아보기 위하여 문화재 지정건수를 기준으로 전국 16개시·도중 제주도와 비슷한 부산광역시, 문화재 지정건수가 가장 많은 경상북도, 지정건수가 가장 낮은 울산광역시를 대표적으로 비교해 보았다.

부산광역시는 제주도의 문화재 지정건수와 비슷한데도 문화재 담당직원은 4명이고, 제주도의 문화재 담당직원 수는 2명으로 오히려 부산광역시가 2명이 더 많다.

또한 16개시·도중 문화재 지정건수가 가장 많은 경상북도와 가장 적은 울산광역시의 문화재 담당직원의 수를 감안할 때 평균 6명으로 나타났고, 4개시·도를 감안하여 평균치를 고려해 볼 때 문화재 담당직원의 인원은 4.5명으로 나타났다. 따라서 제주도의 문화재 담당직원의 인원이 상대적으로 부족하다는 것을 보여주고 있다.

33) 학예직은 고고학, 역사학, 고건축학, 민속학, 보존과학 등 문화재와 관련 학과 전공자 또는 관련분야로서 문화재 발굴·보존 등의 업무를 관장하는 직렬을 말한다.

<표 4-2> 시·도별 문화재 건수를 감안한 문화재행정 조직 현황

(단위 : 건, 명)

시·도별	문화재 건수 (국가+시·도)	국 장		과 장		담 당		직원수
		직급	인원	직급	인원	직급	인원	
부 산	142	3	1	4	1	5	1	4
울 산	69	3	1	4	1	5	1	3
경 북	1,104	3	1	4	1	5	3	9
제 주	144	3	1	4	1	5	1	2
평균치	365	3	1	4	1	5	1.5	4.5

자료 : 시·도 인터넷 홈페이지(2003. 12. 31 현재)

이번에는 <표 4-3>에서 문화재 사업예산을 기준으로 전국 16개시·도중 제주도와 비슷한 울산광역시, 문화재 사업예산이 가장 많은 경상남도, 사업예산이 가장 적은 대구광역시를 비교해 보았다. 울산광역시는 제주도의 문화재 사업예산에 비하여 다소 적은데도 문화재 담당직원은 3명이고, 제주도의 문화재 담당직원 수는 2명으로 오히려 울산광역시가 1명이 더 많다.

또한 16개시·도 중 문화재 사업예산이 가장 많은 경상남도와 가장 적은 대구광역시의 문화재 담당직원의 수를 감안할 때 평균 6.5명으로 나타났고, 4개시·도를 감안하여 평균치를 고려해 볼 때 문화재 담당직원의 인원은 4.8명으로 나타났다. 따라서 문화재 사업예산을 감안한 제주도의 문화재 담당직원의 인원이 상대적으로 부족하다는 것을 보여주고 있어 현재 인원보다 증원되어야 할 것으로 보인다.

<표 4-3> 시·도별 문화재 사업예산을 감안한 문화재행정 조직 현황

(단위 : 명)

시·도별	문화재 사업예산 ³⁴⁾ (백만원)	국 장		과 장		담 당		직원수
		직급	인원	직급	인원	직급	인원	
대 구	410	3	1	4	1	5	1	4
울 산	5,021	3	1	4	1	5	1	3
경 남	50,482	3	1	4	1	5	2	10
제 주	6,423	3	1	4	1	5	1	2
평균치	15,584	3	1	4	1	5	1.3	4.8

자료 : 시·도 인터넷 홈페이지(2003. 12. 31 현재)

2. 시·군

34) 문화재 사업예산은 2003년도 기준이며, 경상예산을 제외한 보조사업과 자체사업인 순수사업예산이다.

<표 4-4>에서 살펴보면, 도내 기초자치단체중 국(局)이 있는 시·군은 제주시 뿐이며 나머지 시·군은 과(課)조직으로 구성되어 있다. 문화재담당(6급)은 시·군마다 1명씩 두고 있다. 시·군별로 문화재 담당직원의 수를 보면 남제주군이 4명으로 가장 많고 서귀포시가 3명, 제주시와 북제주군이 각각 2명으로 나타났다.

<표 4-4> 시·군별 문화재행정 조직 현황

시·군별	국	과	담 당	직원수
제 주 시	문화관광산업국장	문화체육과장	문화재담당	2명
서귀포시	-	문화공보실장	문화재담당	3명
북제주군	-	문화공보과장	문화재담당	2명
남제주군	-	관광진흥과장	문화재담당	4명

자료 : 시·군 내부자료 (2003. 12. 31 현재)

<표 4-5>에서 4개시·군별 문화재 지정건수 및 관리예산을 감안한 문화재행정 조직 현황을 살펴보면, 제주시는 문화재 지정건수가 45건이고 문화재 관리예산이 5,725백만원으로 문화재담당을 제외한 직원 2명이 업무를 담당하고 있다.

서귀포시는 문화재 지정건수가 19건이고 문화재 관리예산이 5,432백만원으로 문화재담당을 제외한 직원 3명이 업무를 담당하고 있다. 북제주군은 문화재 지정건수가 42건이고 문화재 관리예산이 3,328백만원으로 문화재담당을 제외한 직원 2명이 업무를 담당하고 있다.

남제주군은 문화재 지정건수가 27건이고 문화재 관리예산이 3,074백만원으로 문화재담당을 제외한 직원 4명이 업무를 담당하고 있다.

결국 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산이 가장 많은 제주시의 문화재 관리직원이 2명으로 가장 적고, 문화재 지정건수가 비교적 적고, 문화재 관리예산이 가장 적은 남제주군은 문화재 관리직원이 4명으로 4개시·군중 가장 많다.

<표 4-5> 문화재 지정건수 및 관리예산을 감안한 시·군별 문화재행정 조직 현황

시·군별	문화재 지정건수 (국가+시·도)	문화재 관리예산 ³⁵⁾ (백만원)	직원수
제 주 시	45	5,725	2명
서귀포시	19	5,432	3명
북제주군	42	3,328	2명
남제주군	27	3,074	4명
평 균 치	33	4,390	2.8명

자료 : 시·군 내부자료(2003. 12. 31. 현재)

35) 문화재 관리예산은 2003년도 시·군 일반회계 본예산 기준이다..

그렇지만 문화재관리 및 관광지로서 활용을 효율적으로 하기 위하여 본청외에 시·군별로 사업소를 <표 4-6>과 같이 별도의 조직을 두어 운영하고 있다. 제주시는 제주목관아지 및 삼양선사유적지 등의 문화재를 관리하는 문화관광시설관리사업소가 별도 조직되어 소장(5급) 1명, 담당(6급) 2명, 직원 9명이 업무를 맡고 있다. 서귀포시는 천지연, 천제연 등의 문화재를 관리하는 관광지관리사업소가 별도 조직되어 소장(5급) 1명, 담당(6급) 2명, 직원 4명이 업무를 맡고 있다.

북제주군은 2개 사업소를 두고 있는데, 만장굴, 비자림 등의 문화재를 관리하는 관광지관리사업소가 별도 조직되어 소장(5급) 1명, 담당(6급) 1명, 직원 7명이 업무를 맡고 있고, 항몽유적지 등의 문화재를 관리하는 문화유적관리사무소가 별도 조직되어 소장(5급) 1명, 담당(6급) 1명, 직원 5명이 업무를 맡고 있다. 남제주군은 성산 일출봉, 산방산 등의 문화재를 관리하는 관광지관리사무소가 별도 조직되어 소장(5급) 1명, 담당(6급) 2명, 직원 7명이 업무를 맡고 있다.

<표 4-6> 4개시·군별 문화재관리 사업소 조직 현황

시·군별	사업소명	관련 문화재	인원(명)		
			5급	6급	직원
제 주 시	문화관광시설관리사업소	제주목관아지, 삼양선사유적지	1	2	9
서귀포시	관광지관리사업소	천지연, 천제연 등	1	2	4
북제주군	관광지관리사무소	만장굴, 비자림	1	1	7
	문화유적관리사무소	항몽유적지	1	1	5
남제주군	관광지관리사무소	성산 일출봉, 산방산 등	1	2	7

자료 : 시·군 내부자료(2003. 12. 31. 현재)

제2절 문화재의 지정

1. 국가지정문화재

국가지정문화재의 지정 기준은 <표 4-7>과 같다. 표에서 알 수 있듯이 지정종류는 국보, 보물, 사적, 사적 및 명승, 명승, 천연기념물, 중요무형문화재, 중요민속자료 등 8가지가 있으나, 제주도에는 국보, 사적 및 명승, 명승으로 지정된 곳이 없으므로 이들을 제외한 5가지가 있다.

<표 4-7> 국가지정문화재 지정 기준³⁶⁾

종 별	지 정 기 준	지정문화재(예시)
국 보	보물에 해당하는 문화재중 역사적·학술적·예술적 가치가 큰 것	없음
보 물	목·석조건조물, 전적·서적·고문서, 회화·조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로 역사적·학술적·예술적·기술적 가치가 큰 것	관덕정(322호), 불탑사5층석탑(322호)
사 적	패총, 고분, 성곽, 사지, 요지, 고전장, 서원 등의 유적으로 학술적 가치가 큰 것	제주목관아지(380호), 제주항파두리항몽유적지(396호), 제주고산리선사유적(412호),
사적 및 명승	역사적 사건 현장과 자연이 한곳에 모인 경승지	없음
천 연 기념물	동·식물, 지질·광물, 천연 보호 구역, 자연 현상 등 학술적·문화적·역사적·경관적 가치가 큰 것	제주도 구좌읍문주란자생지(19호), 제주도 김녕굴 및 만장굴(98호), 제주산굼부리분화구(263호),
중요무형 문화재	연극, 음악, 무용, 공예기술 등 무형의 문화적 소산으로 역사적·학술적·예술적 가치가 큰 것	갯일(4호), 망진장(66호), 제주칠머리당굿(71호), 제주민요(95호)
중 요 민속자료	의식주, 생산·생업, 신앙, 민속 예능 등 역사적·시대적·지역적·생활 문화의 특색을 나타내는 것	연자마(32호), 성읍 조일훈가옥(68호) 성읍민속마을(188호)

기준 : 2003. 12. 31 현재

2. 제주도지정문화재

제주도지정문화재의 지정 기준은 다음 <표 4-8>과 같다. 도지사는 그 관할구역 안에 있는 문화재로서 국가가 지정하지 않은 문화재 중 보존가치가 있다고 인정되는 것을 ‘도 지정문화재’, 그리고 향토문화의 보존상 필요하다고 인정되는 것을 ‘문화재자료’로 지정할 수 있다.

그러나 실제로 문화재보호법은 도지정문화재를 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료의 순으로 구분하고 있다. 지정·비지정문화재를 막론하고 이들은 모두 우리의 중요한 문화유산이기 때문에 그 보호와 보존에 만전을 기하지 않으면 안된다.

36) 문화재보호법시행규칙 제1조 별표1을 참조하여 표 재구성.

<표 4-8> 제주도지정문화재 지정 기준³⁷⁾

종 별	지 정 기 준	지정문화재(예시)
유형문화재	건조물, 전적·서적·고문서, 회화·조각, 공예품, 고고자료, 무구 등 유형의 문화적 소산으로서 향토문화보존에 필요한 것	제주향교(2호), 연북정(3호), 대정향교(4호), 정의향교(5호), 신촌향사(8호), 추자처사각(9호), 급제선생안(12호)
무형문화재	연극, 음악, 무용, 공예기술, 기타 의식·놀이·무예·음식제조 등 무형의 문화적 소산으로서 향토문화보존에 필요한 것	해녀노래(1호), 영감놀이(2호), 송당리마을제(5호), 남읍리마을제(6호), 정동별립장(8호), 고분양태(12호)
기념물	유사 이전의 유적, 제사·신앙, 정치·국방, 산업·교통·토목, 교육·사회사업, 분묘·비, 명승, 동·식물, 지질·광물, 자연현상 등 기념물의 문화적 소산으로서 향토문화보존에 필요한 것	오현단(1호), 지식표(2호), 수산곰솔(8호), 동백동산(10호), 법화사지(13호), 혼인지(17호), 도련굴나무(20호), 연대(23호), 별방진(24호), 녹나무(34호), 광지패총(41호), 제주도요지(58호)
민속자료	의식주, 생산, 생업, 교통·운수·통신, 교역, 사회생활, 신앙, 민속지식, 민속예능·오락·유희에 관한 것 등 향토문화보존에 필요한 것	복신미륵(1호), 제주도의 초가(3호), 제주도의 와가(4호), 상여(6호), 방사탑(8호)
문화재자료	국가 또는 도지정문화재로 지정되지 아니한 것 중 원형대로 보존 가치가 있는 곳, 도시화 과정에서 인멸되어 갈 우려가 있는 1945년 이전에 건립된 건조물 확대 지정 등	월정사 소장 불상(4호), 제주속오군적부(5호)

기준 : 2003. 12. 31 현재

3. 문화재의 지정 현황

제주도에서 관리하고 있는 지정문화재는 <표 4-9>와 같이 2003년 12월 31일 현재 총 147건으로 국가지정문화재가 53건, 도지정문화재가 92건, 문화재자료가 2건이다.

<표 4-9> 제주도 문화재의 지정 현황

(단위 : 건)

구 분	합계	국가지정문화재								도지정문화재					문화재 자료
		소계	국보	보물	사적	사적 및 명승	천연 기념 물	중 요 무 형 문화재	중요 민속 자료	소계	유형 문화 재	기념 물	무형 문화 재	민속 자료	
계	147	53		4	5		31	5	8	92	18	52	15	7	2
도 일 원	12	2					2			10		6		4	
제 주 시	47	15		4	3		3	4	1	30	10	15	2	3	2
서귀포시	19	9					9			10	2	8			
북제주군	42	14			2		11		1	28	3	17	8		
남제주군	27	13					6	1	6	14	3	6	5		

자료 : 제주도 문화예술과 내부자료(2003. 12. 31 현재)

37) 제주도문화재보호조례시행규칙 제3조 [별표 1] 참조하여 표 재구성.

제주도가 현재 보유하고 있는 문화재중 1건이 해방 이후에 지정되었으며, 보물(현재 제322호, 1963. 1. 21)로 재지정된 관덕정이 1959년 3월 9일 도내에서는 유일하게 국가 지정문화재(국보)로 지정되었었다.³⁸⁾

그러나 1948년 8월 15일 대한민국정부 수립 후 보물을 국보로 개칭되었고, 1969년 1월 10일 국보를 국보와 보물로 분류 개칭되어 국가지정문화재(보물)로 지정되었다. 1962년 문화재보호법이 제정된 후 본격적으로 지정문화재 건수가 증가하게 되는데, 제주도의 연도별 문화재 지정현황은 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 문화재보호법 제정후 제주도의 연도별 문화재 지정현황³⁹⁾

(단위 : 건)

구분 연도	합계	국 가 지 정 문 화 재								도 지 정 문 화 재					문화재 자 료
		소계	국보	보물	사적	사적 및 명승	천연 기념물	중요 무형	중요 민속 자료	소계	유 형	기념 물	무 형	민속 자료	
총 계	147	53		4	5		31	5	8	92	18	52	15	7	2
소 계	21	21		1	1		19								
1962	4	4					4								
1963	1	1		1											
1964	7	7			1		6								
1965															
1966	7	7					7								
1967	1	1					1								
1968	1	1					1								
1969															
1970															
소 계	56	11		1			2	2	6	45	8	31	2	4	
1971	23	1					1			22	4	14	2	2	
1972															
1973	11									11		11			
1974															
1975	5	1							1	4	4				
1976	5									5		5			
1977	1									1		1			
1978	2									2				2	

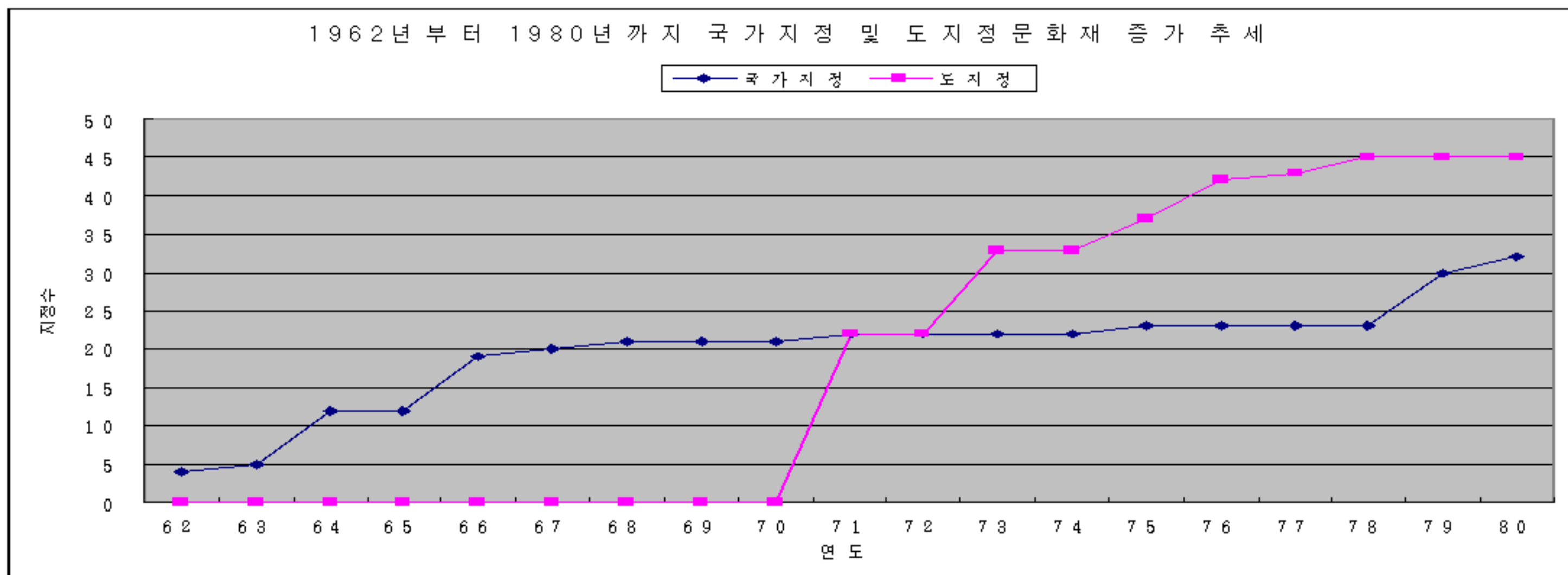
38) 문화재관리국, 지정문화재 목록, 문화재관리국, 1997, P. 537.

39) 제주도, 문화예술현황, 제주도, 2003, PP. 91~106 재구성.

1979	7	7		1			1		5						
1980	2	2						2							
소 계	18	7					3	3	1	11		4	7		
1981															
1982	2	1					1			1		1			
1983															
1984	2	2					1		1						
1985	1	1						1							
1986	7	1					1			6			6		
1987	1	1						1							
1988															
1989	1	1						1							
1990	4									4		3	1		
소 계	36	11		2	4		5			24	8	11	2	3	1
1991	8									8	6			2	
1992															
1993	2	2		1	1										
1994															
1995	6									6		4	1	1	
1996	1	1					1								
1997	1	1			1										
1998	4	1			1					3		2	1		
1999	6	2		1	1					4	1	3			
2000	8	4					4			3	1	2			1
소 계	16	3					2		1	12	2	6	4		1
2001	6	2					1		1	4		2	2		
2002	7	1					1			5	1	2	2		1
2003	3									3	1	2			

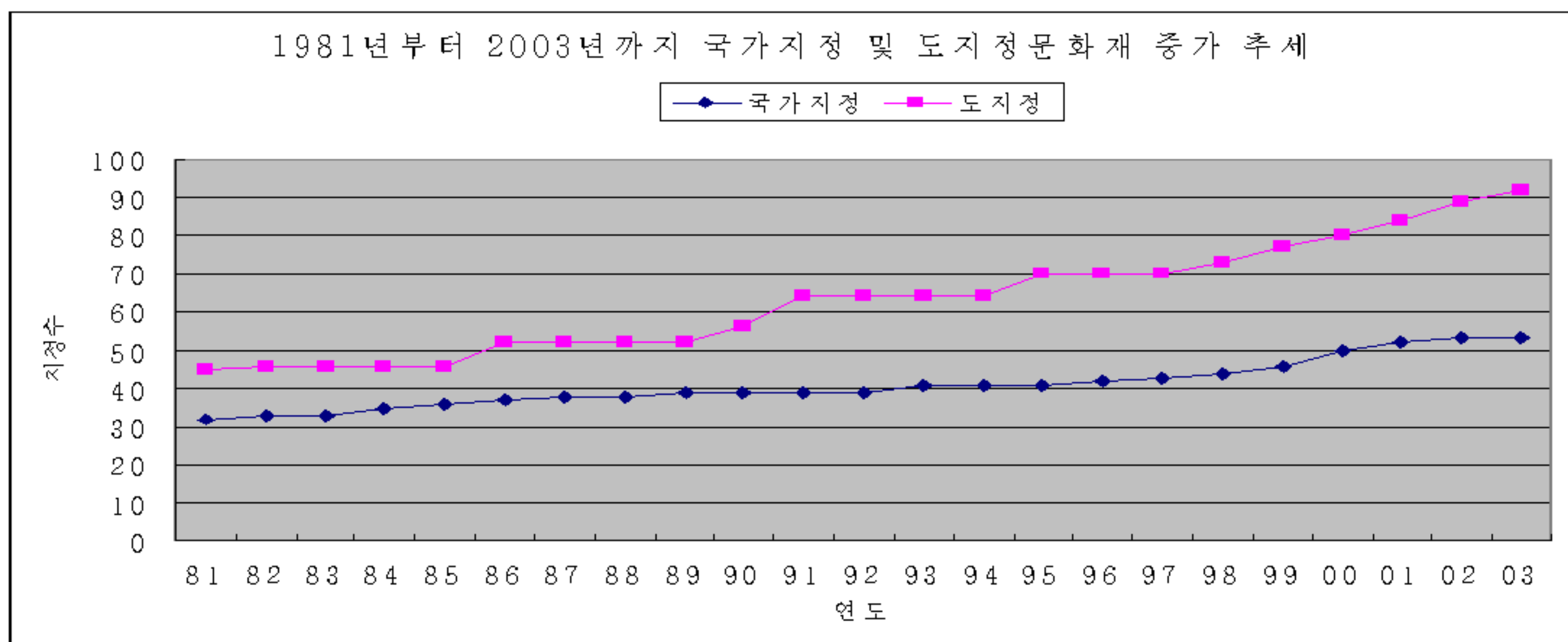
1962년부터 1970년까지 9년간 지정된 국가지정문화재가 총 21건이나, 특이한 것은 그 때까지 도에서 지정한 문화재는 전무하다는 것이다. 1971년에 가서야 도지정문화재가 처음으로 22건이 되었는데 1962년부터 1980년까지 국가지정 및 도지정문화재의 증가 추세를 그래프로 나타내면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 1962년부터 1980년까지 국가지정 및 도지정문화재 증가 추세



앞서 보았듯이 도지정문화재는 1972년 22건이 지정되었고, 1974년에는 33건, 1976년에는 42건, 1978년과 1980년에는 45건으로 9년간 연평균 5건이 증가하였다. 이 기간(1972년~1980년)동안 국가지정문화재는 1962년 4건이 지정된 후 28건이 증가하여 32건이 되었다. 따라서 국가지정과 도지정문화재의 백분비는 41.5 : 58.5로 도지정문화재가 전체의 절반을 넘었다. 1981년~2003년까지 22년 동안의 지정 현황은 어떠했는지 <그림 4-2>에서 나타냈다.

<그림 4-2> 1981년부터 2003년까지 국가지정 및 도지정문화재 증가 추세



위에서 보는바와 같이 국가지정문화재는 1982년 33건에서 2002년 53건으로 21년간 20건이 증가하는 완만한 추세를 보이고 있으며, 도지정문화재는 문화재자료를 포함하여 1982년 46건에서 2002년에는 91건으로 46건이나 증가하여 이제 국가지정과 도지정

문화재의 비율은 36.8 : 63.2로 되었다.

2003년 12월 31일 현재 제주도가 보유하고 있는 문화재는 모두 147건이며, 그중 국가 지정문화재가 53건(36.0%), 도지정문화재가 문화재자료를 포함해서 94건(64.0%)으로 되어 있다. 여기에는 동산문화재가 포함되어 있는데, <표 4-11>에서 알 수 있듯이 제주 지역의 동산문화재의 지정문화재 건수는 극히 빈약하다.

<표 4-11> 시·도별 동산문화재 현황

(단위 : 건)

시·도별	국 가 지 정			시·도지정	문화재자료	계
	국 보	보 물	소 계			
계	219	776	995	642	86	1,723
서 울	103	315	418	65	8	491
부 산	3	12	15	27	3	45
대 구	3	12	15	7		22
인 천	1	16	17	9	3	29
광 주	1	3	4	10	2	16
대 전		1	1	15	2	18
울 산				1		1
경 기	41	110	151	46	4	201
강 원	5	10	15	35		50
충 북	5	29	34	39		73
충 남	21	32	53	26	11	90
전 북	3	37	40	54	2	96
전 남	5	54	59	90	5	154
경 북	24	107	131	60	7	198
경 남	4	38	42	150	37	229
제 주				8	2	10

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

<표 4-12>에서 제주도지역의 지방자치 실시 전·후(관선과 민선) 문화재 지정건수를 비교해 보았다. 국가 및 도지정문화재의 합계건수가 147건으로 관선시 105건이고 민선시 42건이다. 이것은 그 동안 관선기간이 33년, 민선기간이 9년이 소요된 것으로 볼 때, 관선시 문화재 연평균 지정건수는 3.2건이고, 민선시 문화재 연평균 지정건수는 4.7건으로 관선때 보다는 민선때의 문화재 연평균 지정건수가 1.5건이 더 많이 지정된 것으로 나타나고 있다. 이것은 지방자치단체장이 관선시절 보다는 민선시절에 와서 지역 문화재에 대한 관심이 더 높다는 것을 보여주는 것이라 여겨진다.

<표 4-12> 제주도지역의 관선과 민선시 문화재 지정 비교 현황⁴⁰⁾

(단위 : 건)

구분	합계	국가지정문화재								도지정문화재					문화재 자료
		소 계	국 보	보 물	사 적	사적 및 명승	천연 기념 물	중 요 무 형	중 요 민 속 자 료	소 계	유 형	기 념 물	무 형	민 속 자 료	
계	147	53		4	5		31	5	8	92	18	52	15	7	2
관선시	105	41		3	2		24	5	7	64	14	35	9	6	
민선시	42	12		1	3		7		1	28	4	17	6	1	2

자료 : <표 4-10> 재구성

제3절 문화재관리 예산

1. 제주도

문화재관리 예산에 대한 비교분석은 문화재관리 예산이 과거에 비하여 중점적으로 투자된 가장 최근 연도의 자료를 기준으로 분석하고자 한다.

<표 4-13>에서 제주도(본청) 세출예산 대비 문화재 관리예산 현황을 살펴보면, 제주도 일반회계 세출예산(본예산)은 1999년부터 2003년까지 해마다 꾸준히 증가되어 왔다.

관광문화국의 예산은 1999년도 10,259백만원, 2000년도 31,050백만원, 2001년도 27,228백만원, 2002년도 55,584백만원, 2003년도 28,389백만원으로 당해년도 예산이 전년도 예산에 비하여 증가·감소를 반복하고 있다.

그리고 문화예술과의 예산을 보면, 1999년도 5,093백만원, 2000년도 11,547백만원, 2001년도 9,359백만원, 2002년도 14,226백만원, 2003년도 12,409백만원으로 이 역시 2000년도와 2002년도 예산이 전년도에 비해 증가하고 있다.

그러나 문화재 관리부문이 차지하는 예산을 보면 1999년도 3,960백만원, 2000년도 10,168백만원, 2001년도 6,025백만원, 2002년도 7,045백만원인 반면에 2003년도에는 6,850백만원으로 2000년도와 2002년도 예산이 전년도에 비해 증가하고 있음을 보여준다.

또한 <표 4-13>에서 문화재 관리부문 예산을 제주도 일반회계 세출예산과 대비 점유율을 살펴보면, 1999년도 1.1%, 2000년도 2.3%, 2001년도 1.0%, 2002년도 1.0%, 2003년도 0.9%를 차지하고 있어 점유율에서 2000년도가 가장 높다. 문화관광국 예산

40) 지방자치단체장의 관선과 민선의 구분 기준 : 관선(1962년~1994년), 민선(1995년~2003년)

과 대비 점유율을 보면, 1999년도 38.6%, 2000년도 32.7%, 2001년도 22.1%, 2002년도 12.7%, 2003년도 24.1%를 나타내고 있어 1999년도가 점유율이 가장 높다. 문화예술과 예산과 대비 점유율을 보면, 1999년도 77.8%, 2000년도 88.1%, 2001년도 64.4%, 2002년도 49.5%, 2003년도 55.2%를 차지하고 있어 2000년도가 점유율이 가장 높다. 5개년 간(1999년~2003년)의 문화예술과 예산과 대비한 문화재 관리부문 예산이 차지하는 평균 대비 점유율은 64.7%로 문화재 관리부문 예산이 문화예술과 전체예산의 절반 이상을 상회하고 있어 문화재 보존관리 측면에서 그나마 다행스럽게 생각한다.

<표 4-13> 1999년~2003년 제주도(본청) 세출예산 대비 문화재 관리예산 현황⁴¹⁾

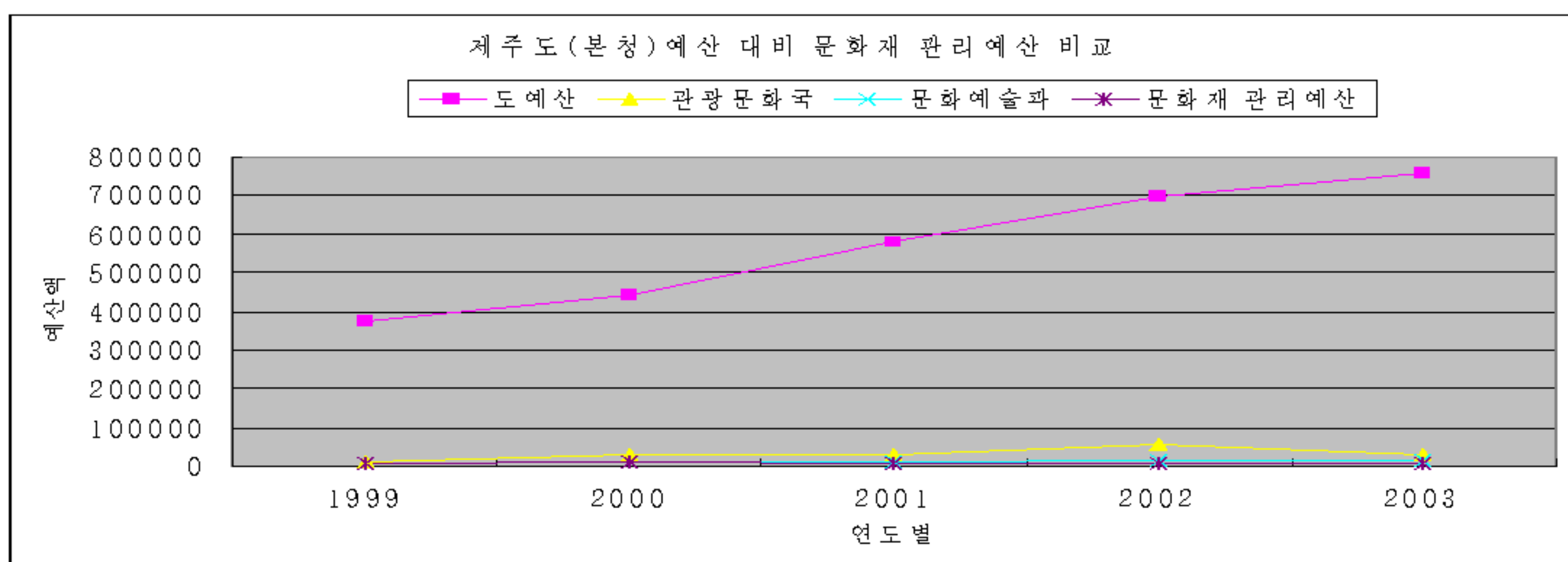
(단위 : 백만원, %)

연도별	도예산	관광문화국			문화예술과				문화재 관리예산				
		예산	전년 대비	점유율 (도)	예산	전년 대비	점유율		예산	전년 대비	점유율		
							도	국			도	국	과
1999	374,579	10,259	△48.0	27	5,093	49.6	14	49.6	3,960	11.3	1.1	38.6	77.8
2000	443,577	31,050	202.7	7.0	11,547	126.7	2.6	37.2	10,168	156.8	2.3	32.7	88.1
2001	577,565	27,228	△32.5	4.7	9,359	△18.9	1.6	34.4	6,025	△40.7	1.0	22.1	64.4
2002	665,797	55,584	104.1	8.0	14,226	52	2.0	25.6	7,045	16.9	1.0	12.7	49.5
2003	754,130	28,389	△48.9	3.8	12,409	△12.8	1.6	43.7	6,850	△2.8	0.9	24.1	55.2
평균치	569,130	30,502		5.4	10,527		1.8	34.5	6,810		1.2	22.3	64.7

자료 : 제주도 내부자료

<그림 4-3>은 제주도(본청) 세출예산중 총예산, 관광문화국예산, 문화예술과예산 그리고 문화재부문예산의 연도별(5개년간) 예산 반영 추이를 보여주고 있다.

<그림 4-3> 1999년~2003년 제주도(본청) 세출예산 대비 문화재 관리예산 비교



41) 제주도 일반회계 본예산(당초예산) 기준임.

<표 4-14>에서 1999년~2003년 기간중 제주도(본청) 관광문화국예산을 비교해 보면 5개년간 관광문화국의 평균예산이 29,902백만원으로 예산과목 중 스포츠산업부문이 13,905백만원(전체평균예산 대비 46.5%)으로 수위를 차지하고 있고, 문화재 관리예산이 포함되어 있는 문화예술부문예산이 10,527백만원으로 평균예산 대비 35.2%에 그치고 있어 그동안 문화예술부문(문화재예산 포함) 보다는 스포츠산업부문에 더 많은 예산 지원이 있었음을 알 수 있다.

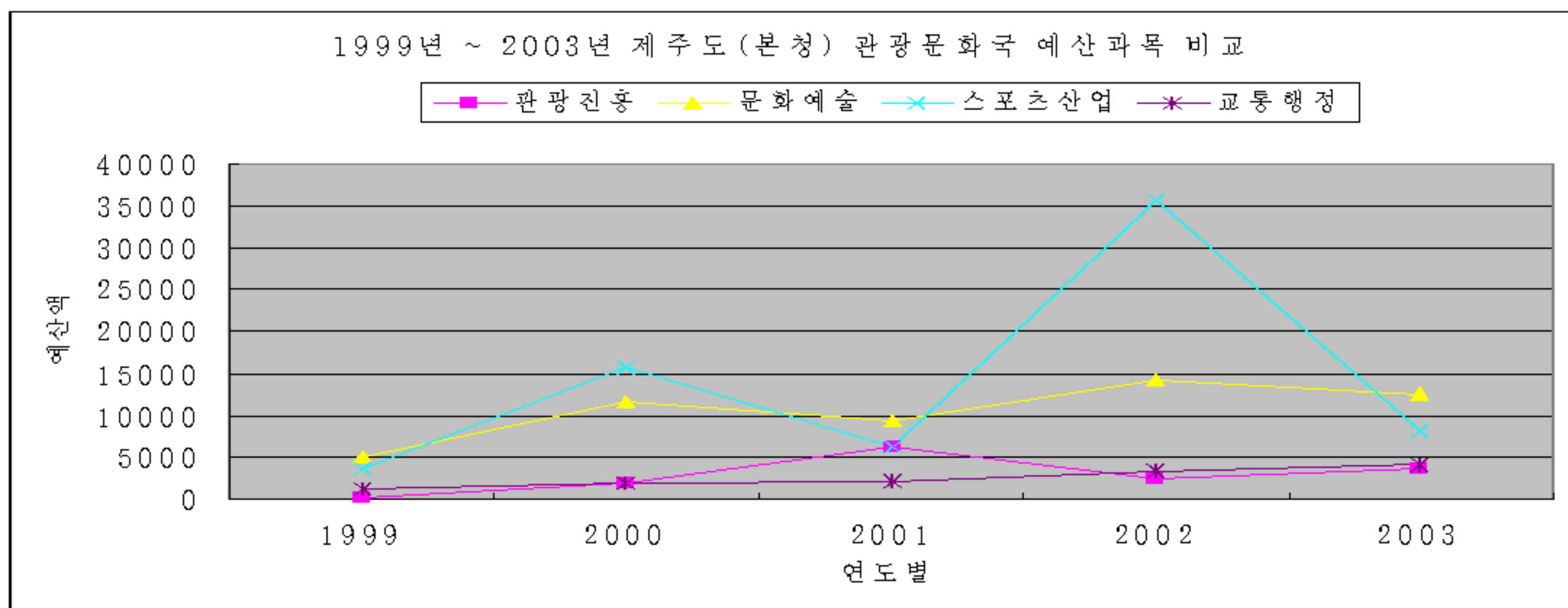
<표 4-14> 1999년~2003년 제주도(본청) 관광문화국 예산과목 비교 현황⁴²⁾
(단위 : 백만원)

예산과목	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	평균예산액(%)
계	10,259	31,050	24,226	55,584	28,390	29,902(100)
관광진흥부문	340	1,844	6,299	2,435	3,711	2,926(9.8)
문화예술부문	5,093	11,547	9,359	14,226	12,410	10,527(35.2)
스포츠산업부문	3,726	15,713	6,294	35,665	8,129	13,905(46.5)
교통행정부문	1,100	1,946	2,274	3,258	4,140	2,544(8.5)

자료 : 제주도 내부자료

<그림 4-4>는 1999년~2003년 제주도(본청) 관광문화국예산의 예산부문별 연도별 예산 반영 추이를 보여주고 있다.

<그림 4-4> 1999년~2003년 제주도(본청) 관광문화국예산의 예산부문별 연도별 예산 비교



<표 4-15>에서 1999년~2003년 제주도(본청) 문화재 관리예산을 예산과목별로 비교해 보면, 경상예산은 경상적사업비로 1999년에 105백만원, 2000년 234백만원, 2001

42) 제주도 일반회계 본예산(당초예산) 기준임.

년 298백만원, 2002년 350백만원, 2003년 427백만원으로 계속 증가 추세에 있으며, 사업예산은 보조사업과 자체사업으로 구성되어 있는데, 1999년에 3,855백만원, 2000년 9,934백만원, 2001년 5,727백만원, 2002년 6,695백만원, 2003년 6,423백만원으로 다소 증가·감소를 반복하는 현상을 보이고 있다. 5개년간 문화재 관리예산의 평균예산이 6,810백만원으로 예산과목 중 사업예산이 평균예산 대비 95.8%를 차지하고 있다.

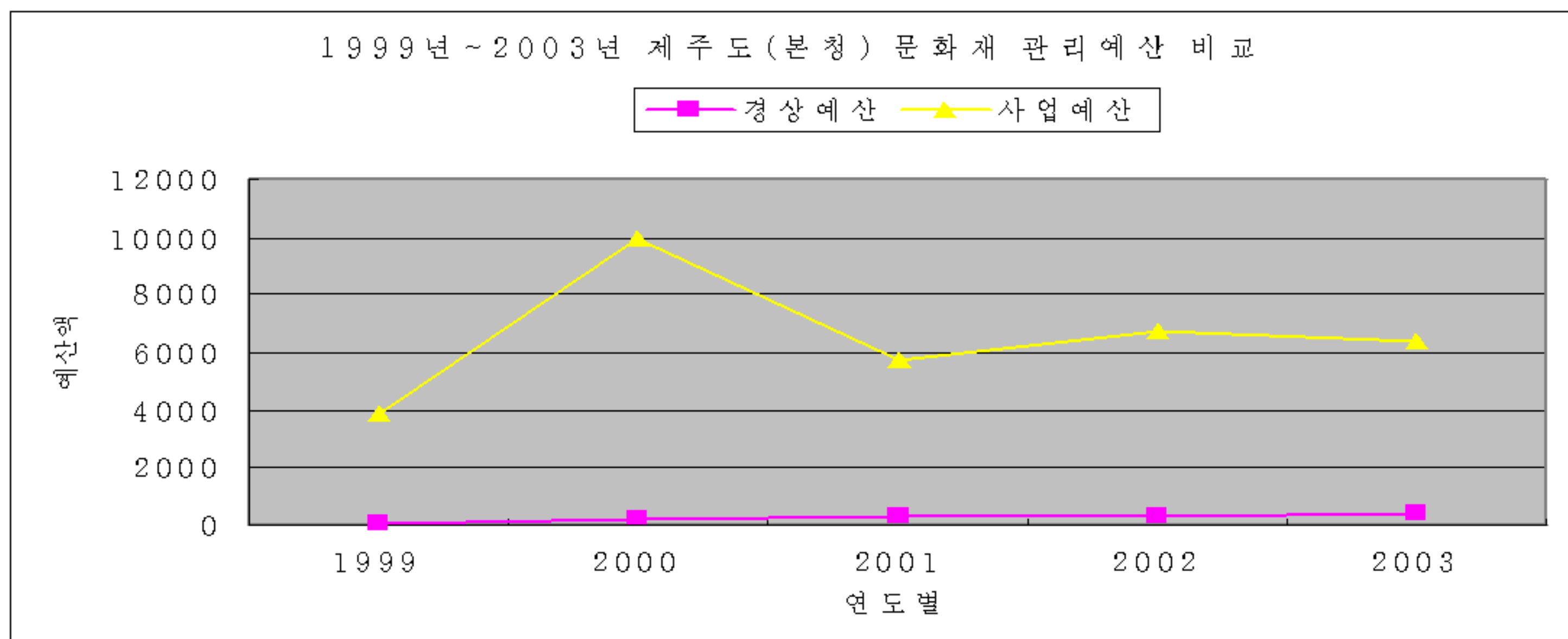
<표 4-15> 1999년~2003년 제주도(본청) 문화재 관리예산 비교 현황
(단위 : 백만원)

예산과목	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	평균예산	
						예산액	%
계	3,960	10,168	6,025	7,045	6,850	6,810	100
경상예산	105	234	298	350	427	283	4.2
경상적경비	105	234	298	350	427	283	4.2
사업예산	3,855	9,934	5,727	6,695	6,423	6,527	95.8
보조사업	3,667	8,689	5,469	6,110	6,046	5,996	88.0
자체사업	188	1,245	258	585	377	531	7.8

자료 : 제주도 일반회계 세입세출예산(1999년~2003년)

<그림 4-5>는 1999년~2003년 제주도(본청)의 문화재 관리예산중 예산과목별 연도별 예산 반영 추이를 보여주고 있다.

<그림 4-5> 1999년~2003년 제주도(본청)의 문화재 관리예산중 예산과목별 연도별 예산 비교



<표 4-16>에서 2003년도 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황을 살펴보자. 제주지역과 문화재 지정건수가 비슷한 부산광역시를 비교해 보면 제주도에 비

하여 부산광역시가 일반회계 총예산과 사업예산은 상대적으로 많으나, 문화재 사업예산은 제주도가 더 많다. 그리고 일반회계 및 사업예산에 대한 문화재 사업예산이 차지하는 점유율을 보면, 일반회계에 대한 점유율이 울산광역시는 0.6%, 제주도는 0.9%로 제주도가 0.3%가 높으며, 사업예산에 대한 점유율인 경우 울산광역시는 1.3%, 제주도가 1.4%로 제주도가 0.1% 더 높다.

또한 제주도는 전국 시·도의 평균치(지정건수, 일반회계 총액, 일반회계 사업예산, 문화재 사업예산) 보다는 상대적으로 낮지만 점유율(일반회계 사업예산, 문화재 사업예산)은 평균치 보다 다소 높게 나타나고 있어 그만큼 예산사업 중 문화재 사업예산의 비중을 높게 생각하고 있는 것으로 보인다.

<표 4-16> 2003년도 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황

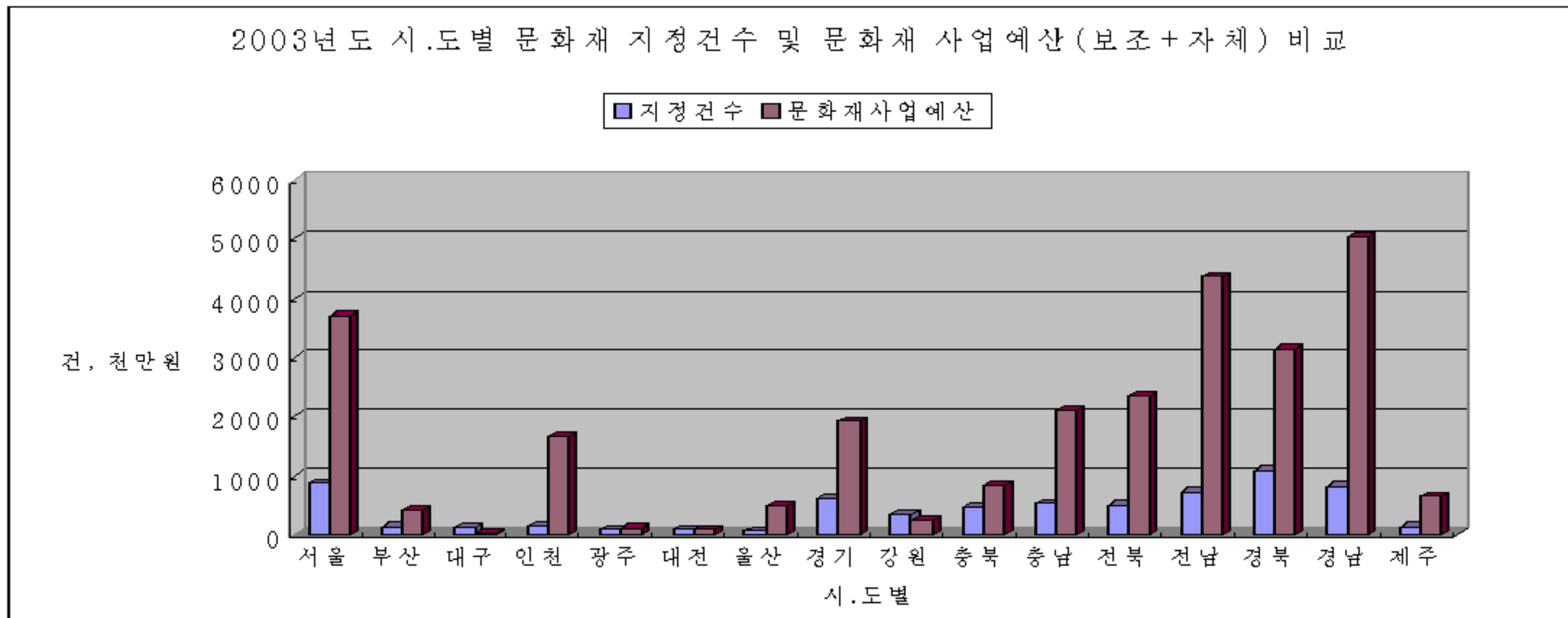
(단위 : 건, 백만원)

시·도별	지정 건수	일반회계 총액 (본예산)	일반회계 사업예산 (보조+자체)		문화재 사업예산 (보조+자체)		
			예산액	점유율 (%)	예산액	점유율(%)	
						일반회계	사업예산
서울	866	8,660,000	3,332,843	38.5	36,987	0.4	1.1
부산	142	2,653,464	995,811	37.5	4,159	0.2	0.4
대구	120	1,620,700	535,142	33.0	410	0.03	0.08
인천	161	1,837,533	909,107	49.5	16,621	0.9	1.8
광주	87	1,108,497	473,779	42.7	1,060	0.1	0.2
대전	88	1,021,439	724,919	71.0	893	0.09	0.1
울산	69	820,991	375,100	45.7	5,021	0.6	1.3
경기	626	6,505,798	2,854,600	43.9	19,135	0.3	0.7
강원	340	1,403,470	959,069	68.3	2,426	0.2	0.3
충북	467	1,184,335	919,850	77.7	8,300	0.7	0.9
충남	521	1,716,765	1,391,427	81.0	20,970	1.2	1.5
전북	508	1,632,059	1,330,935	81.5	23,505	1.4	1.8
전남	730	2,136,333	1,748,319	81.8	43,529	2.0	2.5
경북	1,104	1,996,300	1,456,996	73.0	31,375	1.6	2.2
경남	818	2,493,085	1,752,499	70.3	50,482	2.0	2.9
제주	144	754,130	459,858	61.0	6,423	0.9	1.4
평균치	424	2,346,556	1,263,766	53.9	16,956	0.7	1.3

자료 : 시·도별 인터넷 홈페이지 및 예산담당자 전화인터뷰 자료 재구성

<그림 4-6>은 2003년도 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 반영 정도를 그래프로 나타내었다.

<그림 4-6> 2003년 시·도별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 반영



<표 4-17>에서는 2003년도 전국 16개시·도중 문화재 지정건수가 가장 많은 경상북도와 가장 적은 울산광역시를 비교하여 평균지정건수 및 평균예산의 점유율을 살펴 보았다. 평균지정건수는 586.5건이며 평균문화재사업예산은 18,198백만원으로 일반회계에 대한 점유율이 1.3%이고 사업예산에 대한 점유율이 2.0%로 나타나 결국 <표 4-16>에서 제시된 제주도의 문화재 사업예산 6,423백만원은 <표 4-16>과 <표 4-17>에서 제시된 시·도 평균문화재사업예산 보다 낮게 나타나고 있다.

<표 4-17> 2003년도 울산광역시 및 경상북도 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 평균현황
(단위: 건, 백만원)

시·도별	지정 건수 ⁴³⁾	일반회계 총액 (본예산)	일반회계 사업예산 (보조+자체)		문화재 사업예산 (보조+자체)		
			예산액	점유율 (%)	예산액	점유율(%)	
						일반회계	사업예산
울 산	69	820,991	375,100	45.7	5,021	0.6	1.3
경 북	1,104	1,996,300	1,456,996	73.0	31,375	1.6	2.2
평균치	586.5	1,408,646	916,048	65.0	18,198	1.3	2.0

자료: <표 4-17> 재구성, 사업예산은 보조사업과 자체사업이 합산된 예산임.

<표 4-18>에서 2003년도 시·도별 문화재 지정건수, 사업예산, 재정자립도 비교를 살펴보면, 재정자립도가 95.5%로 16개시·도중 가장 높은 서울특별시는 문화재 지정건수 866건, 일반회계 세출예산 대비 문화재 사업예산의 점유율이 0.4%를 차지하고 있다. 반대로 재정자립도가 21.1%로 가장 낮은 전라남도는 문화재 지정건수가 730건이고,

43) 문화재 지정건수는 국가지정과 시·도지정 건수가 합산된 수치이다.

일반회계 세출예산 대비 문화재 사업예산의 점유율이 2.0%를 차지하고 있다.

재정자립도가 34.7%인 제주도는 문화재 지정건수가 144건, 일반회계 세출예산 대비 문화재 사업예산의 점유율이 0.9%를 차지하고 있다. 평균치와 비교해 볼 때 제주도는 재정자립도가 평균재정자립도에도 훨씬 미치지 못하고 있음을 알 수 있고, 문화재 사업예산 6,423백만원은 시·도 평균문화재사업예산 16,956백만원에 1/3정도에 지나지 않는 실정이다.

<표 4-18> 2003년도 시·도별 문화재 지정건수, 사업예산, 재정자립도 비교

(단위 : 건, 백만원)

시·도별	지정건수	일반회계(본예산)			재정자립도 (%)
		세출예산	문 화 재 사업예산	%	
서 울	866	8,660,000	36,987	0.4	95.5
부 산	142	2,653,464	4,159	0.2	75.6
대 구	120	1,620,700	410	0.03	73.2
인 천	161	1,837,533	16,621	0.9	75.9
광 주	87	1,108,497	1,060	0.1	59.8
대 전	88	1,021,439	893	0.09	74.4
울 산	69	820,991	5,021	0.6	69.6
경 기	626	6,505,798	19,135	0.3	78.8
강 원	340	1,403,470	2,426	0.2	28.9
충 북	467	1,184,335	8,300	0.7	31.3
충 남	521	1,716,765	20,970	1.2	30.5
전 북	508	1,632,059	23,505	1.4	25.9
전 남	730	2,136,333	43,529	2.0	21.1
경 북	1,104	1,996,300	31,375	1.6	29.4
경 남	818	2,493,085	50,482	2.0	38.3
제 주	144	754,130	6,423	0.9	34.7
평균치	424	2,346,556	16,956	0.7	56.6

자료 : <표 4-16>과 2003 통계청자료(시·도 재정자립도) 재구성

2. 시·군

<표 4-19>에서는 1999년~2003년(5개년간) 4개시·군의 일반회계 총예산 대비 문화재 관리예산 현황을 시·군별로 살펴보았다. 제주시는 총예산 대비 문화재 관리예산 점유율이 1999년에 1.7%, 2000년 3.4%, 2001년 2.9%, 2002년 2.4%, 2003년 1.8%로

점차 증가하다가 2001년부터 점차 감소하고 있다.

서귀포시는 총예산 대비 문화재 관리예산 점유율이 1999년에 0.8%, 2000년 1.5%, 2001년 1.0%, 2002년 2.4%, 2003년 3.0%로 증가와 감소를 반복하고 있다. 북제주군은 총예산 대비 문화재 관리예산 점유율이 1999년에 2.8%, 2000년 3.2%, 2001년 1.7%, 2002년 0.6%, 2003년 1.2%로 나타나 점유율의 증가·감소를 반복하고 있다. 남제주군은 총예산 대비 문화재 관리예산 점유율이 1999년에 0.9%, 2000년 2.0%, 2001년 1.0%, 2002년 1.0%, 2003년 1.4%로 나타나 점유율이 다소 증가하는 것으로 나타났다.

<표 4-19> 1999년~2003년 4개시·군별 총예산 대비 문화재예산 현황⁴⁴⁾

(단위 : 백만원)

구 분		제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군
1999년	총예산 ⁴⁵⁾	182,339	140,376	154,252	124,020
	문화재예산	3,018	1,056	4,308	1,148
	점유율(%)	1.7	0.8	2.8	0.9
2000년	총예산	207,793	193,750	164,617	133,388
	문화재예산	7,157	2,839	5,323	2,617
	점유율(%)	3.4	1.5	3.2	2.0
2001년	총예산	252,277	194,950	182,311	150,898
	문화재예산	7,423	1,884	3,112	1,567
	점유율(%)	2.9	1.0	1.7	1.0
2002년	총예산	296,852	191,437	219,148	185,899
	문화재예산	7,127	4,535	1,312	1,928
	점유율(%)	2.4	2.4	0.6	1.0
2003년	총예산	319,164	181,435	285,101	226,157
	문화재예산	5,725	5,432	3,328	3,074
	점유율(%)	1.8	3.0	1.2	1.4

자료 : 시·군 내부자료

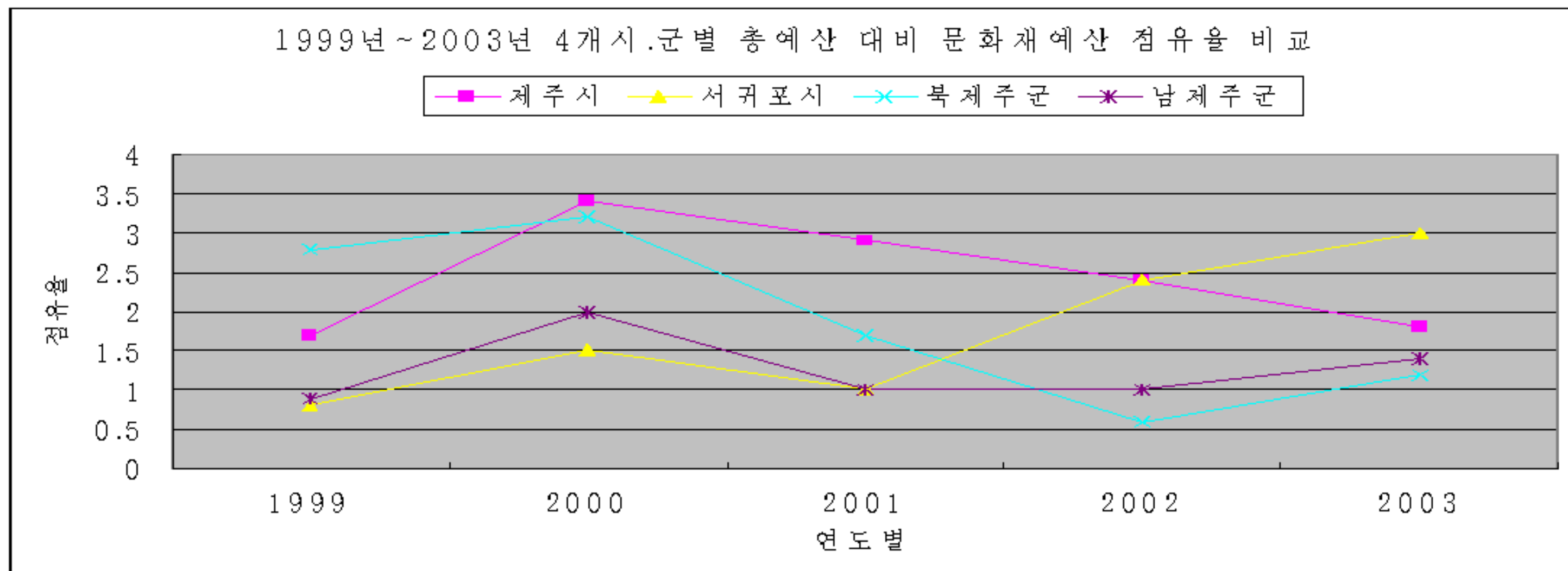
<그림 4-7>에서는 1999년~2003년 5개년간 4개시·군별 총예산 대비 문화재예산의 점유율을 그래프로 나타내었다. 1999년에는 북제주군의 점유율이 2.8%로 가장 높았으나 2000년과 2001년에는 제주시의 점유율이 각각 3.4%, 2.9%로 가장 높다. 2002년에는 제주시와 서귀포시의 점유율이 2.4%로 가장 높았으나 2003년에는 서귀포시의 점유율이 3.0%로 가장 높다.

44) 시·군 일반회계 본예산(당초예산) 기준임.

45) 총예산은 일반회계 세출예산 총액이다.

또한 2000년에는 4개시·군의 점유율이 대부분 전년도에 비해 증가하였으나 2001년에는 4개시·군의 점유율이 대부분 전년도에 비해 감소하는 현상을 보이고 있다. 결국 4개시·군이 공통적으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산의 점유율이 일관성있게 꾸준히 반영되지 못하고 있음을 알 수 있다.

<그림 4-7> 1999년~2003년 4개시·군별 총예산 대비 문화재예산 점유율 비교



<표 4-20>에서는 시·군별 5개년 평균 총예산 대비 문화재 관리예산 현황을 살펴보았다. 제주시는 일반회계 총예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율이 2.4%로 4개시·군중 가장 높으며, 남제주군의 점유율이 1.3%로 가장 낮게 나타났다.

비록 상대적이지만 제주시를 제외한 서귀포시, 북제주군, 남제주군은 제주시의 총예산 대비 문화재 관리예산 점유율 2.4% 수준 정도의 예산을 반영하여 문화재 보존관리를 효율적으로 추진해야 할 것으로 보인다.

<표 4-20> 시·군별 5개년간 평균 총예산 대비 문화재 관리예산 현황

(단위 : 백만원)

시·군별	1999년~2003년의 5개년간의 평균치		
	총예산 ⁴⁶⁾	문화재예산	점유율(%)
제주시	251,685	6,090	2.4
서귀포시	180,390	3,149	1.7
북제주군	201,086	3,477	1.7
남제주군	164,072	2,067	1.3

자료 : <표 4-19>의 현황자료 재구성

46) 총예산은 본예산 일반회계 세출예산 총액이다.

<표 4-21>에서는 2003년도 4개시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황을 살펴보았다. 제주시는 문화재 지정건수가 47건으로 시·군중 가장 많이 지정되어 있으나 총예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.8%에 불과하다. 서귀포시는 문화재 지정건수가 19건으로 시·군중 가장 적게 지정되어 있으나 총예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 3.0%로 시·군중 가장 높다. 북제주군은 문화재 지정건수가 42건으로 총예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.2%이다. 남제주군은 문화재 지정건수가 27건으로 총예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.4%이다.

시·군별로 일반회계 총예산(세출)의 정도는 지방자치단체의 여러 가지 요인에 따라 예산규모가 달라질 수 있다고 볼 수 있지만, 제주시의 경우는 문화재 지정건수, 총예산, 문화재예산의 규모가 다른 시·군에 비하면 상대적으로 많다. 그러나 총예산에 대한 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.8%에 지나지 않아 더 많은 문화재예산을 반영해야 할 것 같다. 그와는 반대로 서귀포시는 다른 시·군에 비하여 문화재 지정건수가 가장 적으나 총예산에 대한 문화재예산이 차지하는 점유율은 4개시·군중 가장 높다. 또한 일반회계 총예산이 시·군중 가장 적은 규모이지만 문화재예산의 점유율이 가장 높다는 것은 서귀포시가 문화재 보존관리에 보다 많은 관심과 의지가 높다는 것을 보여준다 하겠다. 북제주군과 남제주군을 서로 비교할 때, 북제주군이 문화재 지정건수, 총예산, 문화재예산에서 다소 많으나 일반회계 총예산에 대한 문화재예산이 차지하는 점유율은 남제주군이 다소 높게 나타나고 있다.

<표 4-21> 2003년도 4개시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 사업예산 현황
(단위 : 건, 백만원)

시·군별	지정건수(국가+시·도)	총예산 ⁴⁷⁾	문화재예산	점유율(%)
제주시	47	319,164	5,725	1.8
서귀포시	19	181,435	5,432	3.0
북제주군	42	285,101	3,328	1.2
남제주군	27	226,157	3,074	1.4

자료 : 시·군별 2003 일반회계 세입세출예산서 및 <표 4-5> 재구성

<표 4-22>에서는 전국 시·군중 문화재건수가 비교적 많은 시·군과 비교적 적은 시·군, 그리고 중간적 위치에 있는 시·군을 대상으로 2003년도 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산 현황을 살펴보았다.

마산시는 문화재 지정건수가 16건이고 일반회계 세출예산이 334,689백만원, 문화재

47) 총예산은 시·군별 본예산 일반회계 세출예산이다.

예산이 129백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 0.04%에 불과하다. 부여군은 문화재 지정건수가 97건으로 일반회계 세출예산이 172,781백만원, 문화재예산이 12,419백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 7.2%이다. 부안군은 문화재 지정건수가 51건이고 일반회계 세출예산이 153,799백만원, 문화재예산이 540백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 0.4%이다. 용인시는 문화재 지정건수가 145건이고 일반회계 세출예산이 585,102백만원, 문화재예산이 497백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 0.08%이다. 강릉시는 문화재 지정건수가 73건이고 일반회계 세출예산이 287,518백만원, 문화재예산이 4,622백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.6%이다. 마지막으로 공주시는 문화재 지정건수가 95건이고 일반회계 세출예산이 223,900백만원, 문화재예산이 2,168백만원으로 일반회계 세출예산 대비 문화재예산이 차지하는 점유율은 1.0%를 보이고 있다.

<표 4-22> 2003년도 타시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산 현황
(단위 : 건, 백만원, %)

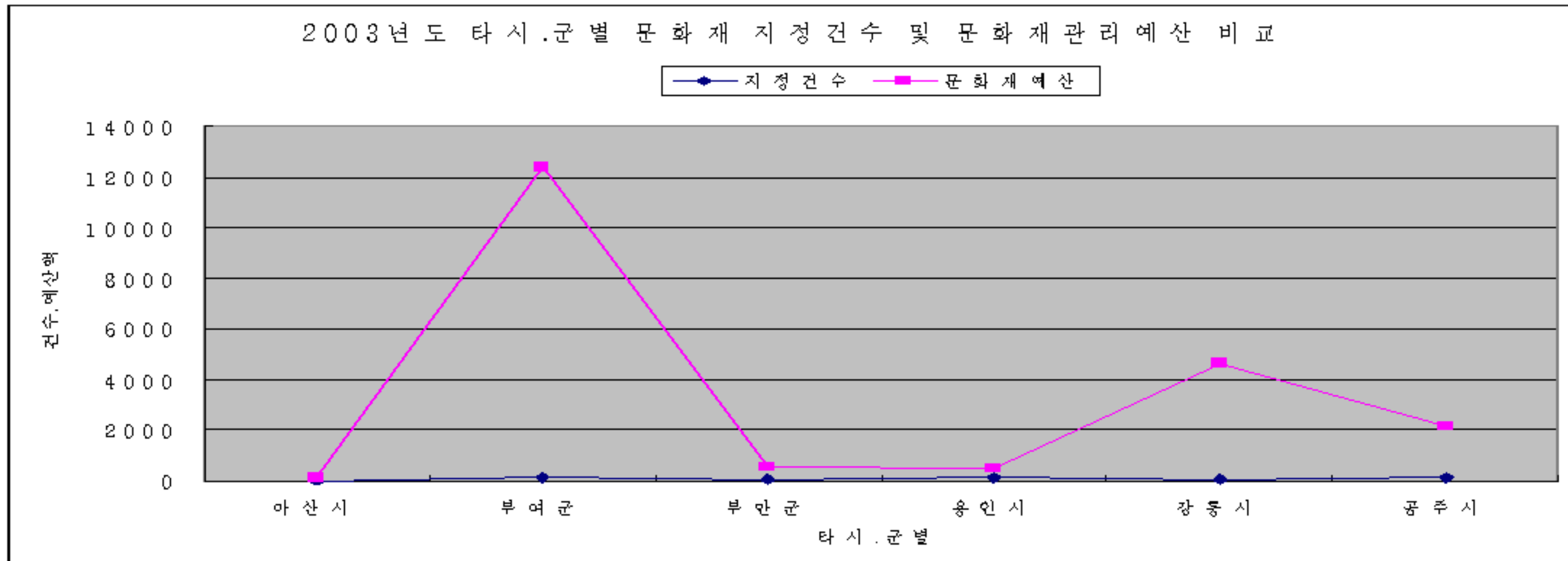
시·군별	지정건수(국가+시·도)	총예산 ⁴⁸⁾	문화재예산	점유율
마 산 시	16	334,689	129	0.04
부 여 군	97	172,781	12,419	7.2
부 안 군	51	153,799	540	0.4
용 인 시	145	585,102	497	0.08
강 룡 시	73	287,518	4,622	1.6
공 주 시	95	223,900	2,168	1.0

자료 : 시·군별 인터넷홈페이지 및 2003 시군구 주요통계자료(통계청) 재구성

<그림 4-8>에서 2003년도 타시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산을 비교해 보면, 부여군은 문화재 지정건수가 97건으로 용인시 보다 낮지만 문화재 관리예산이 12,419백만원으로 다른 시·군보다 월등히 많음을 알 수 있다. 강릉시나 공주시 경우에도 마산시, 부안군, 용인시보다 많이 반영되고 있다. 그러나 용인시의 경우는 문화재 지정건수가 145건으로 타시·군보다 월등히 많음에도 불구하고 문화재 관리예산은 497백만원으로 극히 미미하다. 결국, 일반회계 세출예산은 타시·군에 비해 앞서는데도 문화재예산 보다는 타부문 예산을 더 많이 반영하고 있다는 것을 시사하는 것이다.

48) 총예산은 시·군별 본예산 일반회계 세출예산이다.

<그림 4-8> 2003년도 타시·군별 문화재 지정건수 및 문화재 관리예산 비교



<표 4-23>에서는 타시·군중 비교적 문화재건수가 많은 용인시의 2003년도 세출예산(일반회계) 예산과목 내역을 살펴보았다. 예산과목중 사회개발비가 271,111백만원으로 세출예산 총액 585,102백만원 대비 46.3%를 차지하고 있다. 사회개발비내에 문화예술 등 30개 세항 예산이 편성이 되어 있는데 이 중 문화재관리 예산액이 497백만원으로 세출예산 총액 대비 0.08%이고, 사회개발비의 평균세항예산 9,037백만원에 비해 문화재 관리예산이 낮게 나타났다.

따라서 문화재 지정건수가 다른 자치단체에 비해 많더라도(혹은 적더라도) 그 지방자치단체가 문화재 보존관리에 대한 관심과 의지가 어느 정도인가에 따라 문화재예산의 반영 정도가 달라진다는 것을 시사하고 있다.

<표 4-23> 용인시의 2003년 세출예산(일반회계) 예산과목 내역

예산과목	예산액(백만원)	%
계	585,102	100
일반행정비(의사운영 등 27개 세항)	106,894	18.3
사회개발비(문화예술 등 30개 세항)	271,111	46.3
문화재관리	(497)	(0.08)
경제개발비(농정관리 등 27개 세항)	195,817	33.5
민방위비(민방위관리 등 3개 세항)	1,464	0.3
지원 및 기타경비(2개 세항)	9,816	1.6

<표 4-24>에서 2003년도 4개시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수 비교를 살펴보면, 재정자립도가 33.4%로 가장 높은 제주시인 경우 문화재 지정건수가 47건으로 가장 많고, 재정자립도가 15.0%로 가장 낮은 남제주군이 문화재 지정건수 27건으로

제주시, 북제주군 다음으로 많다.

그리고 4개시·군의 평균재정자립도는 24.1%로 제주시인 경우만 평균치보다 상위하고 있고 나머지 시·군은 평균치에도 미치지 못하고 있다.

<표 4-24> 2003년도 4개시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수 비교
(단위 : 건, 백만원)

구 분	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군	평균치
총 계 ⁴⁹⁾	319,163	181,435	285,101	226,157	252,964
지 방 세	80,544	24,108	20,290	15,703	35,161
세외수입	26,000	13,437	45,953	18,127	25,879
재정자립도	33.4%	20.7%	23.2%	15.0%	24.1%
문화재 지정건수	47	19	42	27	34

자료 : 시·군 내부자료

<표 4-25>에서는 2003년도 타시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수를 비교해 보았다. 재정자립도가 51.8%로 가장 높은 용인시인 경우 문화재 지정건수가 145건으로 가장 많고, 재정자립도가 12.6%로 가장 낮은 부안군이 문화재 지정건수 51건으로 마산시 다음으로 하위에 속한다.

그리고 타시·군의 평균재정자립도는 33.7%로 용인시와 마산시인 경우만 평균치 보다 상위하고 있고 나머지 시·군은 평균치에도 미치지 못하고 있다.

<표 4-25> 2003년도 타시·군의 재정자립도와 문화재 지정건수 비교
(단위 : 건, 백만원)

구 분	총계 ⁵⁰⁾	지방세	세외수입	재정자립도	문화재 지정건수
마산시	334,689	97,224	35,242	39.6%	16
부여군	172,781	12,392	10,995	13.5%	97
부안군	153,799	9,366	9,953	12.6%	51
용인시	585,102	206,351	96,495	51.8%	145
강릉시	287,518	54,300	25,425	27.7%	73
공주시	223,900	22,663	11,277	15.2%	95
평균치	292,965	67,049	31,565	33.7%	80

자료 : 타시·군 인터넷 홈페이지

49) 총계는 본예산 일반회계 세출예산의 총액이다.

50) 총계는 본예산 일반회계 세출예산의 총액이다.

제4절 문화재의 보수

문화재 보수의 의미는 매우 포괄적인 개념으로서 문화재의 보존을 위하여 어느 정도 개입(intervention)하느냐에 따라 다음과 같이 구분한다.⁵¹⁾

예방(prevention of deterioration), 보존(preservation), 보강(consolidation), 보수(restoration) 개조(rehabilitation), 복제(reproduction), 중건 또는 복원(reconstruction)의 범주로 구분할 수 있으며, 각 범주는 독립된 것이 아니라 여러 부분이 걸쳐 동시에 또는 단계적으로 처리된다.

여기서는 문화재의 보수와 수리의 범위를 구분하는데 의의를 두고자 한다. 일반적으로 많이 혼동해서 사용하고 있으나 엄밀하게 구분하면 수리는 건축물의 형태변화를 수반하지 않으나 보수는 부재의 첨가, 제거 등을 포함하므로 형태의 변화를 수반하는 점에서 약간의 차이가 난다. 보수는 최초 건축시의 개념을 염두에 두고 건축물을 원상태로 되살리는 작업을 의미한다.

한편 문화재의 보수와 복원을 위한 실측은 문화재의 멸실을 보전하기 위한 사전 조치라고 말할 수 있다. 수리(restoration)의 개념은 넓은 뜻으로 보존(conservation 또는 preservation) 또는 보전(preservation 또는 conservation)과 같은 뜻이지만 좁은 뜻으로 과거의 문화적 소산을 현존하는 진품으로 생생하게 감상, 접촉할 수 있게끔 유지하기 위한 현대적 방법으로 받아들여지기도 한다.⁵²⁾

1. 문화재 수리업체

제주도내 문화재청에 등록된 문화재 보수·설계업체의 수는 매우 부족한 실정인데, <표 4-26>에서는 전국 시·도별 문화재 수리업체 현황을 살펴보았다.

서울특별시가 42개소, 경기도 27개소, 경상북도 23개소, 충청남도 22개소, 전라남도 20개소로 서울특별시를 비롯한 5개시·도가 134개소를 차지하여 전국 문화재 수리업체 202개소중 절반 이상을 차지하고 있다.

51) Feilden, B. M., Conservation of Historic Buildings, (London : Butterworth Scientific, 1982), PP. 8~12.

52) 정문교, 전계서, PP. 230~231.

<표 4-26> 전국 시·도별 문화재 수리업체 현황

(단위 : 개소)

시·도별	보수단청업	실측설계업	조경업	보존과학업	식물보호업	실측감리업	계
계	113	33	40	4	9	3	202
서울	6	12	17	1	4	2	42
부산		1	2				3
대구		4					4
인천	4		1	1			6
광주							
대전		1	1				2
울산							
경기	12	3	7	2	2	1	27
강원	6	2					8
충북	6	2	1				9
충남	17		5				22
전북	9	3	3				15
전남	16	3	1				20
경북	22	1					23
경남	13	1	2				16
제주	2				3		5

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

제주도에는 보수단청업 2개소, 식물보호업 3개소로 총 5개소가 있다. <표 4-27>은 문화재 수리 6개업종중 제주도에 보수단청업 2개업체와 식물보호업 3개업체의 현황을 보여주고 있다.

<표 4-27> 제주도지역 문화재수리업자 현황

업종	등록번호	회사명	주소
	계	5개소	
보수단청	소계	2개소	
	146	부건종합건설(주)	제주도 서귀포시 동홍동 1507-7
	147	대원종합건설(주)	제주도 제주시 연동 2329-1
식물보호	소계	3개소	
	4	한강나무병원	제주도 서귀포시 서홍동 442-1
	10	한라나무병원	제주도 제주시 화북1동 1982-3
	05-18-0001	한국나무종합병원	제주도 서귀포시 동홍동 116-12

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

그나마 건조물문화재의 보수단청공사와 식물보수공사인 경우 도내 문화재 수리업체를 활용하여 사업을 원활히 추진할 수 있게 되었다.

결과적으로 문화재 보수에 따른 실측설계업, 조경업, 보존과학업, 실측감리업 등과 관련한 설계 및 보수를 하려면 문화재청 등록 타시·도의 문화재 수리업체에 용역을 의뢰하여야 하는 불편이 있으며, 공사와 관련한 계약이나 수리과정에서 타시·도 보다 불이익한 면이 작용할 수 있다.

2. 공사 발주시기

<표 4-28>에서는 1998년~2002년 제주지역의 문화재 수리 현황을 살펴보았다.

<표 4-28> 1998년~2002년 제주지역의 문화재 수리 현황

(단위 : 건, 백만원)

회계 년도	문화재명	지정별	사업비	공 사 기 간	시 행정
계	27		6,112		
1998	당포연대	도 기념물 23-11호	100	1998.10.15~1999. 2.22	서귀포시
1998	최영장군 사당	도 기념물 11호	66	1998.10.14~1999. 2.10	북제주군
1998	종달연대	도 기념물 23-16호	100	1998.10.30~1999. 8.17	북제주군
1998	별방진	도 기념물 24호	180	1998. 7.24~1998.11.20	북제주군
1998	명월성지	도 기념물 29호	180	1998. 7.24~1998.11.20	북제주군
1998	대정성지	도 기념물 12호	300	1998. 9.15~1999. 1.14	남제주군
1999	범화사지	도 기념물 13호	300	1999.12.23~2000.10.24	서귀포시
1999	대포연대	도 기념물 23-12호	96	1999.10.22~2000. 2. 3	서귀포시
1999	별방진	도 기념물 24호	283	1999. 9. 7~1999.12.21	북제주군
1999	명월성지	도 기념물 29호	400	1999. 9. 6~1999.12.21	북제주군
2000	제주향교	도 유형 2호	450	2000. 9.27~2001. 2.23	제 주 시
2000	연동연대	도 기념물 23-10호	100	2000.11.27~2001. 2.24	서귀포시
2000	중문·대포해안주상절리대	도 기념물 50호	400	2000.11.27~2001. 2.17	서귀포시
2000	추자처사각	도 유형 9호	60	2000.11. 8~2001. 1.26	북제주군
2000	별방진	도 기념물 24호	200	2000. 9.28~2000.12.26	북제주군
2000	명월성지	도 기념물 29호	200	2000. 9.28~2000.12.26	북제주군
2000	대정향교	도 유형 4호	140	2000.12.13~2001. 2.26	남제주군
2000	산방연대	도 기념물 23-21호	91	2000. 9.29~2001. 1. 2	남제주군
2000	제주도 초가(양금석 가옥)	도 민속자료 3-45호	50	2000.11.20~2001. 6.21	남제주군
2001	해신사	도 기념물 22호	45	2001. 3.26~2001. 5.24	제 주 시
2001	별도 환해장성	도 기념물 49-2호	193	2001.12.19~2002. 5.18	제 주 시

2001	존자암지	도 기념물 43호	669	2002. 1. 4~2002. 9.19	서귀포시
2001	제주향교	도 유형 2호	720	2001.12.19~2002. 8.13	제 주 시
2002	제주향교	도 유형 2호	300	2003. 4. 2~2003. 9. 5	제 주 시
2002	별도 환해장성	도 기념물 49-2호	187	2003. 3.14~2003.10.16	제 주 시
2002	범화사지	도 기념물 13호	130	2002.12.17~2003. 2.20	서귀포시
2002	명월성지	도 기념물 29호	172	2002.12.30~2003. 3.	북제주군

자료 : 제주도 내부자료

1998년 6건에 926백만원을 투입하였으며 1999년 4건에 1,079백만원, 2000년 9건에 1,691백만원, 2001년 4건에 1,627백만원, 2002년 4건에 789백만원으로 총 27건에 사업비 6,112백만원을 투입하여 문화재 수리공사를 추진하였다. 문화재 지정별 건수로 보면 제주도 기념물 21건, 유형문화재 5건, 민속자료 1건이다.

<표 4-29>에서는 1998년~2002년 5개년간 회계년도별 제주지역의 문화재 보수공사 현황을 살펴보았다. 문화재 보수공사 발주시기가 당해년도 예산사업이 당해년도에 공사가 발주된 사업이 24건이고 익년도에 발주된 사업이 3건이다. 그리고 당해년도 예산사업이 당해년도에 공사가 완료된 사업은 7건이고 익년도에 공사가 완료된 사업이 20건으로 나타났다.

또한 익년도에 보수공사를 발주한 3건(2001년 1건, 2002년 2건)은 당해년도에 보수공사를 발주하지 못하고 다음년도로 이월되어 추진된 이월사업이다.

<표 4-29> 1998년~2002년 회계년도별 제주지역의 문화재 수리 현황

(단위 : 건)

회계 년도	계	공사발주시기								공사완료시기							
		당해년도				익년도				당해년도				익년도			
		1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
계	27	1		9	14	2	1				1		6	12	2	4	2
1998	6			3	3								2	3		1	
1999	4			2	2								2	1			1
2000	9			4	5								2	6	1		
2001	3	1			2	1					1				1	2	
2002	5				2	1	1							2		1	1

자료 : 제주도 내부자료

<표 4-30>에서는 1998년~2002년 당해년도 문화재 보수공사 중 익년도 발주사업 현황을 살펴보았다. 존자암지(도 기념물 43호)는 2001회계년도 문화재 보수사업으로 법당, 요사채,

화장실, 부도복원 등을 추진하기 위하여 문화재 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2001. 12. 29 체결하고 2002. 1. 4 사업착공에 들어가게 되어 결국 8개월의 공사기간을 거쳐 2002. 10. 1 준공하게 되었다.

제주향교(도 유형문화재 2호)는 2002회계년도 문화재 보수사업으로 계성사 삼문·협문, 행단, 담장보수 등을 추진하기 위하여 설계심사승인신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2003. 3. 27 체결하고 2003. 4. 2 사업착공에 들어가게 되어 결국 5개월의 공사기간을 거쳐 2003. 9. 9 준공하게 되었다.

별도환해장성(도 기념물 49-2호)은 2002회계년도 문화재 보수사업으로 성벽(내·외탁) 보수 등을 추진하기 위하여 설계심사승인신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2003. 3. 8 체결하고 2003. 3. 14 사업착공에 들어가게 되어 결국 7개월의 공사기간을 거쳐 2003. 10. 22 준공하게 되었다.

<표 4-30> 1998년~2002년 당해년도 문화재 보수공사중 익년도 발주사업 현황

문화재명	회계년도	사업내용	공사추진일정
존자암지	2001	법당, 요사채, 화장실 부도복원 등	· 현상변경신청 : 2001. 7. 6 · 현상변경승인 : 2001.10. 4 · 공사계약 : 2001.12.29 · 공사준공검사 : 2002.10. 1 · 공사기간 : 2002. 1. 4~2002. 9.19
제주향교	2002	계성사 삼문·협문, 행단, 담장보수 등	· 설계심사승인신청 : 2002.11. 5 · 설계심사승인 : 2002.12. 6 · 공사계약 : 2003. 3.27 · 공사준공검사 : 2003. 9. 9 · 공사기간 : 2003. 4. 2~2003. 9. 5
별도환해장성	2002	성벽(내·외탁) 보수	· 설계심사승인신청 : 2002.11. 5 · 설계심사승인 : 2002.12. 5 · 공사계약 : 2003. 3. 8 · 공사준공검사 : 2003.10.22 · 공사기간 : 2003. 3.14~2003.10.16

자료 : 제주도 내부자료

<표 4-31>에서는 당해년도 문화재 보수공사중 익년도 2/4분기 이후 완료사업 현황을 살펴보았다. 종달연대(도 기념물 23-16호)는 1998회계년도 문화재 보수사업으로 연대보수 등을 추진하기 위하여 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 1998.10.28 체결하여 1998.10.30 사업착공에 들어간후 10여개월의 공사기간을 거쳐 1999. 8. 26 준공하게 되었다.

범화사지(도 기념물 13호)는 1999회계년도 문화재 보수사업으로 범화사지 복원 등

을 추진하기 위하여 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 1999. 12. 23 체결하여 1999. 12. 23 사업착공에 들어간후 10개월의 공사기간을 거쳐 2000. 10. 16 준공하게 되었다.

제주도 초가(양금석 가옥)는 2000회계년도 문화재 보수사업으로 가옥의 안거리 보수 등을 추진하기 위하여 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2000. 11. 20 체결하여 2000. 11. 20 사업착공에 들어간후 7개월의 공사기간을 거쳐 2001. 6. 21 준공하게 되었다.

별도환해장성(도 기념물49-2호)은 2001회계년도 문화재 보수사업으로 성곽 보수 등을 추진하기 위하여 설계심사승인신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2001. 12. 14 체결하여 2001. 12. 19 사업착공에 들어간후 5개월의 공사기간을 거쳐 2002. 5. 29 준공하게 되었다.

존자암지(도 기념물 43호)는 2001회계년도 문화재 보수사업으로 법당, 요사채, 화장실, 부도복원 등을 추진하기 위하여 문화재 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2001. 12. 29 체결하여 2002. 1. 4 사업착공에 들어간후 8개월의 공사기간을 거쳐 2002. 10. 1 준공하게 되었다.

제주향교(도 유형문화재 2호)는 2001회계년도 문화재 보수사업으로 명륜당 보수 등을 추진하기 위하여 문화재 현상변경신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2001. 12. 14 체결하여 2001. 12. 19 사업착공에 들어간후 8개월의 공사기간을 거쳐 2002. 8. 20 준공하게 되었다.

제주향교(도 유형문화재 2호)는 2002회계년도 문화재 보수사업으로 계성사 삼문·협문, 행단, 담장보수 등을 추진하기 위하여 설계심사승인신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2003. 3. 27 체결하여 2003. 4. 2 사업착공에 들어간후 5개월의 공사기간을 거쳐 2003. 9. 9 준공하게 되었다.

별도환해장성(도 기념물 49-2호)은 2002회계년도 문화재 보수사업으로 성벽(내·외탁) 보수 등을 추진하기 위하여 설계심사승인신청과 승인과정을 거쳐 공사계약을 2003. 3. 8 체결하여 2003. 3. 14 사업착공에 들어간후 7개월의 공사기간을 거쳐 2003. 10. 22 준공하게 되었다.

<표 4-31> 1998년~2002년 당해년도 문화재 보수공사중 익년도 2/4분기 이후 완료사업 현황

문화재명	회계년도	사업내용	공사추진일정
종달연대	1998	연대 보수	· 현상변경신청 : 1998. 4.16 · 현상변경승인 : 1998. 9. 8 · 공사계약 : 1998.10.28 · 공사준공검사 : 1999. 8.26 · 공사기간 : 1998.10.30~1999. 8.17
범화사지	1999	범화사지 복원	· 현상변경신청 : 1999. 1.26 · 현상변경승인 : 1999. 9. 6 · 공사계약 : 1999.12.23 · 공사준공검사 : 2000.10.16 · 공사기간 : 1999.12.23~2000.10.24
제주도 초가 (양금석 가옥)	2000	가옥의 안거리 보수	· 현상변경신청 : 2001. 4.11 · 현상변경승인 : 2001. 5. 9 · 공사계약 : 2000.11.20 · 공사준공검사 : 2001. 6.21 · 공사기간 : 2000.11.20~2001. 6.21
별도 환해장성	2001	성곽 보수	· 설계심사승인신청 : 2001.10.31 · 설계심사승인 : 2001.11.27 · 공사계약 : 2001.12.14 · 공사준공검사 : 2002. 5.29 · 공사기간 : 2001.12.19~2002. 5.18
존자암지	2001	법당, 요사채, 화장실, 부 도복원 등	· 현상변경신청 : 2001. 7. 6 · 현상변경승인 : 2001.10. 4 · 공사계약 : 2001.12.29 · 공사준공검사 : 2002.10. 1 · 공사기간 : 2002. 1. 4~2002. 9.19
제주향교	2001	명륜당 보수	· 현상변경신청 : 2001.11.28 · 현상변경승인 : 2002. 6.19 · 공사계약 : 2001.12.14 · 공사준공검사 : 2002. 8.20 · 공사기간 : 2001.12.19~2002. 8.13
제주향교	2002	계성사 삼문·협문, 행단, 담장보수 등	· 설계심사승인신청 : 2002.11. 5 · 설계심사승인 : 2002.12. 6 · 공사계약 : 2003. 3.27 · 공사준공검사 : 2003. 9. 9 · 공사기간 : 2003. 4. 2~2003. 9. 5
별도 환해장성	2002	성벽(내·외탁) 보수	· 설계심사승인신청 : 2002.11. 5 · 설계심사승인 : 2002.12. 5 · 공사계약 : 2003. 3. 8 · 공사준공검사 : 2003.10.22 · 공사기간 : 2003. 3.14~2003.10.16

자료 : 제주도 내부자료

<표 4-32>에서는 1998년~2002년 5개년간 제주지역의 문화재 수리사업중 이월사업

현황을 살펴본 결과, 총 8건에 사업비 2,519백만원으로 나타났다.

이 중 당해년도 사업이 당해년도에 발주되어 다음년도에 완료된 사업이 5건에 1,363백만원이고, 당해년도 사업이 다음년도로 이월되어 이월된 해에 발주 및 완료된 사업이 3건에 1,156백만원으로 나타났다.

이렇게 당해년도 문화재 보수사업이 당해년도에 완료되지 못하고 다음년도에 이월되어 사업이 완료되는 이유는 여러 가지 원인이 있지만, 보조금(국비 등)의 지연 교부 결정 및 예산배정, 설계심의신청 및 승인, 현상변경허가신청 및 허가 등의 절차이행 등이 문화재 보수사업의 발주 및 공사 착·완공의 순기 자체가 지연됨으로 인해 결국 당해년도 사업이 당해년도에 완료되지 못하고 다음년도로 이월시켜 마무리 할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 문화재 보수사업 추진과 관련하여 당해년도에 사업이 마무리 될 수 있도록 개선이 필요하다.

<표 4-32> 1998년~2002년 제주지역의 문화재 수리 이월사업 현황

(단위 : 건, 백만원)

회계 년도	문화재명	지 정 별	사업비	공사기간	시행청
계	8		2,519		
1998	종달연대	도 기념물 23-16호	100	1998.10.30~1999. 8.17	북제주군
1999	범화사지	도 기념물 13호	300	1999.12.23~2000.10.24	서귀포시
2000	제주도 초가(양금석 가옥)	도 민속자료 3-45호	50	2000.11.20~2001. 6.21	남제주군
2001	별도환해장성	도 기념물 49-2호	193	2001.12.19~2002. 5.18	제 주 시
2001	존자암지	도 기념물 43호	669	2002. 1. 4~2002. 9.19	서귀포시
2001	제주향교	도 유형 2호	720	2001.12.19~2002. 8.13	제 주 시
2002	제주향교	도 유형 2호	300	2003. 4. 2~2003. 9. 5	제 주 시
2002	별도환해장성	도 기념물 49-2호	187	2003. 3.14~2003.10.16	제 주 시

자료 : 제주도 내부자료

3. 동산문화재 보존관리

1) 동산문화재의 개념

동산문화재는 역사상 또는 예술상 가치가 있는 유형의 문화재 가운데 건조물과 같이 장소 이동이 어렵거나 불가능한 문화재를 부동산문화재라고 하는데 비해서 전적, 고문서, 회화, 조각, 공예품, 고고자료, 무구 등과 같이 이동이 가능한 문화재를 말한다.⁵³⁾ 이러한 동산문화재는 국가에서 지정하는 국보, 보물, 중요민속자료와 시·도에

서 지정하는 시·도지정문화재, 문화재자료, 그리고 지정되지 않은 일반동산문화재가 있다.

2) 동산문화재 관리의 주체와 역할

가. 소유자에 의한 관리

문화재 관리의 주체는 원칙적으로 당해 동산문화재의 소유자이며, 소유자는 관리자의 의무로서 관리·보호하여야 한다. 문화재가 비록 사유재산이라 하더라도 국가적·인류적 견지에서 볼 때 국민공동, 나아가 인류공동의 자산으로서 공공적 성격을 갖고 있어 이를 공익목적에 따라 보존·활용해야 하기 때문이다.

나. 관리단체에 의한 관리

국가지정동산문화재의 소유자가 불명하거나 그 소유자 또는 관리자의 관리가 곤란하거나 부적당하다고 인정될 때에는 지방자치단체가 관리함에 적당한 법인 또는 단체를 지정하여 당해 국가지정동산문화재를 관리하게 할 수 있다.

국가지정동산문화재를 관리하는데 필요한 경비는 문화재보호법에 특별한 규정이 없는 한 당해 관리단체의 부담으로 하되, 관리단체가 부담능력이 없는 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담할 수 있다.

다. 국가에 의한 관리

국보 또는 보물로 지정한 동산문화재에 대하여 화재, 도난, 훼손, 멸실 등의 예방 기타 그 보존의 안전을 위하여 특별한 조치를 취해야 할 필요가 있다고 인정할 때에는, 문화재청장은 그 소유자, 관리자 또는 관리단체의 의견을 참작하여 이들 문화재를 직접 관리하거나 보존상의 필요한 조치를 할 수 있다.

3) 지방자치단체에 의한 관리

국가가 직접 관리하지 않는 동산문화재의 보존관리는 지방자치단체인 시·도 및 시·군·구의 사무로서 보존상 필요한 경비를 부담하거나, 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. <표 4-33>에서는 전국 시·도별 동산문화재 현황을 살펴보았다. 서울특별시가 491건으로 가장 많고, 경상남도가 229건, 경기도가 201건, 경상북도가 198

53) 문화재청, 동산문화재 관리와 보존, 문화재청, 2000, P. 1.

건 순으로 동산문화재를 보유하고 있으며, 제주도는 10건으로 시·도 중 극히 낮은 수준이다.

<표 4-33> 전국 시·도 동산문화재 현황

(단위 : 건)

시·도별	국가지정			시·도지정	문화재 자 료	계
	국 보	보 물	소 계	유 형		
계	219	776	995	642	86	1,723
서 울	103	315	418	65	8	491
부 산	3	12	15	27	3	45
대 구	3	12	15	7		22
인 천	1	16	17	9	3	29
광 주	1	3	4	10	2	16
대 전		1	1	15	2	18
울 산				1		1
경 기	41	110	151	46	4	201
강 원	5	10	15	35		50
충 북	5	29	34	39		73
충 남	21	32	53	26	11	90
전 북	3	37	40	54	2	96
전 남	5	54	59	90	5	154
경 북	24	107	131	60	7	198
경 남	4	38	42	150	37	229
제 주				8	2	10

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

4) 제주지역의 동산문화재

제주지역의 동산문화재는 주로 개인(사찰), 민간단체 혹은 지방자치단체 소유의 문화재가 대부분이다. <표 4-34>에서는 제주도의 동산문화재 현황을 살펴보았다. 동산문화재로 지정된 건수는 2003. 12. 31 현재 총 10건으로 국가지정동산문화재는 소유하고 있지 않으며, 시·도지정동산문화재인 유형문화재 8건과 문화재자료 2건이 있다.

동산문화재의 소유자별로 보면 개인(사찰) 소유가 3건, 민간단체(단체, 재단)가 4건, 지방자치단체가 3건이다. 육지부의 전국 시·도의 동산문화재 현황과 비교해 볼 때 극히 미미한 수준이다.

그러나 2003년도에 문화재청에서 제주도의 사찰문화재 조사대상인 53개 사찰에 대

하여 전수조사를 하고 이중 38개 사찰에서 불교문화재를 보유하고 있는 것으로 확인·조사된 바 있다.⁵⁴⁾

동산문화재는 개인이나 단체 등 소장처나 보관상태가 다양하고 분산되어 있어 이들 문화재의 관리실태 파악이 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 특히 문중이나 개인소장자의 경우 공개 기피와 관리의 부실 등으로 귀중한 문화재가 도난의 위험에 노출되어 있고 훼손될 우려가 상존하고 있어 이들을 안전하게 보존하기 위한 대책 마련이 시급하다. 또한 동산문화재가 훼손될 경우에도 일반적으로 개인의 자부담으로 문화재를 보수하려는 의지가 약한 편이다.

<표 4-34> 제주도의 동산문화재 현황

종 별	지정번호	문화재명	소 재 지
유 형 문화재	10	용방록	제주향교내
	11	연방록	제주향교내
	12	급제선생안	(재)고양부삼성사재단
	13	탐라지도 및 지도병서	제주도청, 민속자연사박물관
	14	제주삼읍도총지도	민속자연사박물관
	15	홍화각기	(재)고양부삼성사재단
	16	관음사목조관음보살좌상	제주시 아라동 387번지 관음사
	18	보림사목조관음보살좌상	제주시 건입동 388번지 보림사
문화재 자 료	4	월정사 소장 불상	제주시 오라2동 652-2번지 월정사
	5	제주속오군적부	제주시 이도2동 1176-1 제주시청

자료 : 문화재청 내부자료(2003. 12. 31 현재)

4. 목조문화재 자재(목재) 수급

목조문화재는 오랜 세월의 경과로 인한 풍화, 부식은 물론 기후온난화, 대기오염 등으로 퇴락·훼손이 가속화되고 있으며 이러한 보존환경의 전반적 악화로 인해 보수정비 주기가 갈수록 짧아지고 있다고 한다. 특히 흰개미 등 충해와 부식, 화재 등에 취약한 실정이다.

우리 나라의 대표적인 목조 건축의 예를 들어보면, 보물 제662호로 지정된 화엄사는 조선조 후기 독특한 건축양식으로 건축 목재를 상수리나무, 느티나무, 소나무, 동백나무 등을 사용하였으며, 대한불교 조계종 금정산 범어사는 소나무를 사용하였다.

또한 보물 제356호로 지정된 무량사 극락전은 느티나무, 소나무, 잣나무 등을 사용

54) 문화재청, 문화재연감, 문화재청, 2004, p. 280.

하였다.⁵⁵⁾

제주지역의 목조 건축의 대표적인 문화재를 <표 4-35>로 나타냈다. 제주지역의 목조 건축은 조선시대에 지어진 것으로 제주도 유형문화재 제5호로 지정된 정의향교는 기둥의 재질을 소나무나 곶솔을 사용하였으며, 제주도 유형문화재 제4호로 지정된 대정향교는 기둥의 재질을 잣밤나무를 사용하였다.

또한 제주도 유형문화재 제2호로 지정된 제주향교의 기둥과 제주도 유형문화재 제3호로 지정된 연북정의 기둥은 조록나무를 사용하였으며, 보물 제322호로 지정된 관덕정의 기둥은 느티나무로 지어졌음을 알 수 있다.

위 내용으로 볼 때, 목조 건축재로는 주로 소나무나 느티나무를 사용하였으며, 제주지역인 경우 상수리나무나 은행나무 등은 구하기가 어려워 잣밤나무나 조록나무 등을 사용한 것으로 보인다.

<표 4-35> 조선시대 제주지역 목조건축재 현황

문화재명	부재	소재지	수종
정의향교	기둥	제주도 남제주군 표선면 성읍리 820-1번지	소나무, 곶솔
대정향교	기둥	제주도 남제주군 안덕면 사계리 3126번지	잣밤나무
제주향교	기둥	제주도 제주시 용담동 298번지	조록나무
연북정	기둥	제주도 북제주군 조천읍 조천리 2690번지	조록나무
관덕정	기둥	제주도 제주시 삼도2동 983-1번지	느티나무

자료 : 경북대 임산공학과 목재조직학 연구실 자료(현미경적 방법에 의한 조사결과)

우리 나라의 문화재 보수용 목재(특대재)의 연간 평균소요량이 42만재라 한다. 육지부 궁궐문화재 보수·복원용 목재로 사용하는 목재 수급량이 25,000본이나 된다. 문화재청은 2002년~2011년 기간 중 105억원을 투입하여 문화재 보수용 목재(특대재) 공급을 위하여 강원도 삼척시 미로면 하사전리 준경·영경묘 산림지역에 목재건조장의 부지매입과 신축, 천연림 보육 등을 추진하고 있다.⁵⁶⁾

문화재청에서 문화재 보수·복원용 목재 수급대책을 마련하겠지만, 제주도 차원의 목재 수급계획을 수립하여 문화재 보수·복원사업 추진을 원활하게 하고 공급되는 목재 재질이나 함수율 등을 고려하여 양질의 목재 자재가 공급될 수 있도록 제주도 차원의 지원이 필요하다. 모든 입목상태의 수목은 수액으로 불리는 다량의 수분을 함유하고 있다. 목재 이용에 있어 만족할 만한 사용성능을 얻기 위해서는 이러한 수분을 제거

55) 인터넷 홈페이지 <http://www.bh.hyungpook.ac.kr>에서 인용

56) 문화재청, 문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획, 문화재청, 2002, P. 122.

해야 한다. 목재에 함유된 수분의 양은 함수율로 나타내는데, 함수율(%)의 식은 (목재 무게 - 목재의 전건무게)/목재의 무게 × 100으로 표시한다. 일반적으로 함수율 15%이 하인 목재가 양질의 목재로 보고 있다.

제주도는 현재 문화재 보수·복원사업 추진에 따른 목재 공급을 문화재 수리업자의 목재 수급에 거의 의존하고 있는 실정이다. 그러다보니 잘 건조된 목재를 사용하지 못 하여 수리공사 후 사용된 목재가 뒤틀리거나 벌어지는 등의 부실을 가져올 수 있다.

5. 문화재의 화재 피해

문화재를 화재로부터 보호하여야 한다는 것은 무엇보다도 문화재 보존관리 측면에서 중요한 일이다. <표 4-36>에서 알 수 있듯이 1995년~2000년의 6개년간 화재로 인하여 문화재가 피해를 본 건수는 총 21건이다.

내용별로 살펴보면 경상북도가 8건의 화재로 가장 많고 강원도가 3건, 경기도·충청남도·전라남도가 각각 2건의 순으로 화재발생 건수가 많다.

<표 4-36> 1995년~2000년 시·도별 화재로 인한 문화재 피해현황⁵⁷⁾

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
건수	21	1		1					2	3		2	1	2	8		1

자료 : 문화재청 내부자료

제주지역인 경우는 1건으로서 <표 4-36>에서와 같이 제주도지정 기념물 제3호인 제주성지(제주시 이도1동 1437-6번지)가 화재로 인해 망루내부 일부가 소실되는 사례가 있었다.

<표 4-37>에서는 2003년까지 전국 시·도의 목조문화재 방연제⁵⁸⁾ 도포 현황을 살펴보았다. 2003년까지 목조문화재 방연제 도포 실적은 총 2,215건으로 이를 시·도별로 보면, 경상북도가 691건으로 가장 많고 경상남도가 338건, 전라남도가 278건, 전라북도가 222건의 순으로 나타났으며, 제주도는 12건의 목조문화재에 대하여 방연제를 도포하였음을 알 수 있다.

이것은 목조문화재가 다른 타시·도에 비하여 숫적으로 적은데서 기인한 것으로 보인다.

57) 문화재청, 2000년도 국정감사 요구자료(Ⅰ), 문화재청, 2000, P. 430.

58) 방연제란 목조문화재에 도포하거나 침투시켜 불에 타지않게 하는 재료를 말한다.

<표 4-37> 2003년까지 시·도의 목조문화재 방연제 도포 현황

(단위 : 건)

시·도별	계	'92이전	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
계	2,215	545	118	135	149	156	157	98	137	172	172	220	156
서울	62	26	3	1			10	7	13	2			
부산	12	7						5					
대구	34	3			3	5	2	1	3	12	1		4
인천	22					5	4	3		4			6
광주	7				5			1		1			
대전	7	2						5					
울산	1												1
경기	109	62	6	10	5	7				5	8		6
강원	107	27	9		2	16	13	6	11	1	4		18
충북	122	17	2	13	11	10	3	11		13	21	15	6
충남	198	37	12	6	9	27	11	8	34	10	13	7	24
전북	222	59	4	17	17	5	30	8	12	16	21	31	2
전남	278	56	18	30	22	3	8	14	16	50	6	48	7
경북	691	180	33	41	34	49	70	19	24	49	64	66	62
경남	338	69	31	17	41	29	6	10	19	9	34	53	20
제주	12	6	1						5				

자료 : 문화재청 내부자료

<표 4-38>에서는 2003년도 제주지역 목조문화재에 대한 화재보험 가입현황을 살펴 보았다. 제주시 지역은 삼성혈(국가 사적 134호) 1건에 2백만원이 보험에 가입되어 있고 북제주군 지역은 연북정(도 유형문화재 3호) 등 12건에 6백만원이 화재보험에 가입되어 있다. 다른 시·군의 경우 화재보험에 가입되어 있는 문화재가 없어 문화재 화재 발생에 대한 대비책이 우려된다.

따라서 화재발생으로 인한 문화재 피해발생을 최소화하는 차원에서라도 미가입된 문화재를 보유한 시·군에서는 화재보험에 가입할 필요가 있다고 본다.

<표 4-38> 2003년도 제주지역 목조문화재에 대한 화재보험 가입 현황

(단위 : 백만원)

구 분	계	제 주 시	서귀포시	북제주군	남제주군
건 수	13	1		12	
금 액	8	2		6	

자료 : 시·군 내부자료

제 V 장 제주도 문화재 보존관리의 문제점

제1절 문화재 보존관리의 문제점

1. 문화재행정의 조직

1) 제주도의 조직 문제

제주도의 문화재행정 조직은 2003. 12. 31 현재 문화관광국 문화예술과내에 문화재담당을 두고 있다. 문화재담당은 행정직이며 문화재 관리인력 중 별정직이나 기술직 등 직원은 2명에 불과하다. 앞서 <표 4-2>에서 문화재 지정건수를 기준으로 제주도와 비슷한 부산광역시와 16개시·도중 문화재 지정건수가 가장 많은 경상북도 및 지정건수가 가장 낮은 울산광역시를 비교해 보았을 때, 부산광역시는 제주도의 문화재 지정건수와 비슷한데도 문화재 담당직원은 4명이고, 제주도의 문화재 담당직원 수는 2명으로 오히려 부산광역시가 2명이 더 많은 것으로 나타났다. 또한 16개시·도 중 문화재 지정건수가 가장 많은 경상북도와 가장 적은 울산광역시의 문화재 담당직원의 수를 감안할 때 평균 6명으로 나타났고, 부산광역시를 비롯한 4개시·도를 감안하여 평균치를 고려해 볼 때 문화재 담당직원의 인원은 4.5명으로 나타났다.

<표 4-3>에서 문화재 사업예산을 기준으로 제주도와 비슷한 울산광역시와 16개시·도 중 문화재 사업예산이 가장 많은 경상남도과 사업예산이 가장 적은 대구광역시를 비교해 보았을 때, 울산광역시는 제주도의 문화재 사업예산에 비하여 다소 적은데도 문화재 담당직원은 3명이고, 제주도의 문화재 담당직원 수는 2명으로 오히려 울산광역시가 1명이 더 많은 것으로 나타났다.

또한 16개시·도 중 문화재 사업예산이 가장 많은 경상남도과 가장 적은 대구광역시의 문화재 담당직원의 수를 감안할 때 평균 6.5명으로 나타났고, 4개시·도를 감안하여 평균치를 고려해 볼 때 문화재 담당직원의 인원은 4.8명으로 나타나 제주도의 문화재 담당직원의 인원을 현재 인원 보다 더 충원되어야 할 것으로 생각된다.

2) 4개 시·군의 조직 문제

앞서 <표 4-4>의 4개 시·군별 문화재행정 조직 현황을 살펴본 결과 제주도내 4개 시·군중 국(局)이 있는 시·군은 제주시뿐이며 나머지 시·군은 과(課)조직으로 구성되어 있고, 문화재담당(6급)은 시·군마다 1명씩 두고 있다. 4개 시·군별 문화재 담당직원의 수를 보면 남제주군이 4명으로 제일 많고 서귀포시가 3명, 제주시와 북제주군이 각각 2명 순으로 나타났다.

또한 <표 4-5>의 4개 시·군별 문화재 지정건수 및 관리예산을 감안한 문화재행정 조직 현황에서 살펴본 바와 같이 4개 시·군의 문화재 지정건수의 평균치가 33건, 문화재 관리예산의 평균치가 4,390백만원, 직원수의 평균치가 2.8명으로 나타났다.

먼저, 제주시와 북제주군의 문화재 지정건수는 제주시가 45건, 북제주군이 42건으로 4개 시·군의 문화재 지정건수의 평균치 보다 많다. 그에 비하여 문화재 관리예산과 직원수를 보면, 제주시인 경우 문화재 관리예산 면에서 평균치 보다 많은 5,725백만원이나, 직원수 면에서는 평균치 보다 적은 2명으로 나타났다. 또한 북제주군인 경우 문화재 관리예산면에서 평균치 보다 낮은 3,328백만원이고, 직원수 면에서도 평균치 보다 적은 2명으로 나타났다.

그리고 서귀포시와 남제주군의 문화재 지정건수는 4개 시·군의 문화재 지정건수의 평균치 보다 낮다. 그에 비하여 문화재 관리예산과 직원수를 보면, 서귀포시인 경우 문화재 관리예산과 직원수 면에서 모두 평균치보다 높게 나타났다. 반면에 남제주군인 경우 문화재 관리예산 면에서 평균치 보다 낮은 3,074백만원이고, 직원수 면에서는 평균치 보다 많은 4명으로 나타났다.

결국 문화재 지정건수를 기준으로 볼 때, 서귀포시를 제외한 제주시는 직원수의 증원이 필요하고, 북제주군은 문화재 관리예산의 증액과 직원수의 증원이 필요하며, 남제주군은 문화재 관리예산의 증액이 필요한 것으로 판단된다.

2. 문화재의 지정

1) 문화재지정에 따른 소유자의 인식 문제

문화재 관리의 주체는 원칙적으로 당해 문화재의 소유자이며, 소유자는 관리자의 의무로서 관리·보호하여야 한다. 일반적으로 국가지정 혹은 도지정문화재로 지정되면 문화재의 가치면에서는 높게 생각하고 있으나, 문화재로 지정됨으로 말미암아 인근의 토지이용이나 건축행위 등에 제약을 가져와 민원대상이 되기도 한다. 문화재보호법 제20조의 규정에 의거 국가지정문화재에 대한 현상변경시는 문화재청장의 허가를 받아야 하며, 동법 제74조제2항 및 동법시행령 제43조의2의 규정에 의거 문화재 주변 500m 범위 내 지방자치단체의 조례로 정하는 지역의 건설공사 인·허가시 사전 문화재 보존 영향 여부를 검토 받도록 하고

있다.

또한 문화재 소유자는 문화재 보존관리(보수, 보관, 처리 등) 등을 국가 혹은 지방자치 단체에 의존하려는 경향이 강하다. 특히 동산문화재인 경우가 거의 해당되며 2003. 12. 31 현재 제주도의 동산문화재는 총 10건으로 개인(사찰) 소유가 3건, 민간단체(단체, 재단)가 4건, 지방자치단체의 소유가 3건이 있다.

문제는 개인(문중)이나 사찰 등의 소유인 동산문화재의 관리 및 보수이다. 소유자 스스로가 철저히 관리하면서 재정상 혹은 현실적 여건이 어려워 부득이하게 관할 기관(문화재청이나 지방자치단체)의 도움이 필요할 때 도와달라는 것이 아니라, 지정문화재는 지정기관에서 보존관리를 하여야 한다는 식의 태도를 지니고 있어 이러한 인식 전환이 필요한 것으로 생각된다.

2) 국가·지방자치단체의 문화재 지정에 대한 인식 문제

현재 중앙정부(문화재청)의 입장에서 국가지정문화재를 지정함에 있어 문화재보호법상 규정(국가지정문화재 지정기준)된 내용을 가지고 전국의 문화재 중 가치가 있는 것을 지정하고 있다. 이는 문화재 소유자(보유자, 관리자) 혹은 지방자치단체의 지정 신청이 있을 때 거기에 따라 서류 등을 제출받아 중앙문화재위원(전문위원)의 현지조사와 중앙문화재위원회의 심의를 거쳐 국가지정문화재로 지정하고 있다.(도지정 문화재의 지정절차도 유사함)

앞으로는 문화재 지정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 도내 전지역을 대상으로 연차적인 조사계획을 수립하고 문화재위원 및 도, 시·군 관계공무원의 합동조사를 거쳐 지정가치가 높은 문화재에 대해서는 제주도문화재위원회의 심의를 거쳐 국가지정문화재로 중앙에 상정하거나 도지정문화재로 지정하여 보존관리할 수 있는 문화재 지정 절차를 개선할 필요가 있다고 생각된다.

3) 동산문화재 지정관리 취약 문제

동산문화재중 개인이나 문중이 소장하는 경우가 문화재로 지정하기가 곤란하다. 그 보존가치가 높다 하더라도 개인이나 문중이 신고를 하지 않을 때에는 문화재 조사 및 가치판단에 따른 문화재로 지정 관리하기가 곤란할 수 있다.

따라서 동산문화재에 대하여 일정한 기간을 설정하는 등 신고기간을 두거나 일제 조사기간을 설정하여 동산문화재를 일제히 발굴, 국가 및 도지정문화재로 지정관리해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

3. 문화재관리 예산

1) 문화재관리 국비보조예산의 지원 부족 문제

제주도에는 2003. 12. 31 현재 국가지정문화재가 50건이고 시·도지정문화재는 94건으로 총 144건이 있다. 이러한 지정문화재를 보존관리하기 위해서는 문화재 훼손을 방지하거나 일부 훼손된 문화재를 보수하여야 한다. 그러나 보수에 따른 예산지원이 적기에 반영되지 않아 문화재를 제때에 보수를 하지 못하는 경우가 많다. 또한 예산이 반영되더라도 보수비용에 걸맞게 반영되지 않고 일부만 반영됨으로서 연차적인 정비사업이 되어 그 지연되는 기간만큼 문화재의 보수시기를 일실하여 문화재 정비사업 추진에 걸림돌이 되고 있다.

문화재청에서 교부되는 국비나 시·도비 자체가 어느 정도 한계를 갖고 있어 충분하게 예산배분이 어렵다는 점도 이해는 하지만, 문화재 보존의 시급성을 감안한다면 어느 정도의 충분한 예산지원이 필요하다고 생각된다. 특히 국가지정문화재 중 사적이나 천연기념물인 경우는 보수사업에 필요로 하는 사업비가 많이 소요되어 국비보조가 더욱 절실하다.

2) 지방자치단체의 재정자립도를 감안한 국비지원비율 조정 문제

현재의 문화재 정비사업의 국비 및 지방비(도 + 시·군비)지원 비율을 보면, 국가지정문화재 정비사업은 국비와 지방비 부담비율이 7 : 3이고, 시·도지정문화재 정비사업은 국비와 지방비 부담비율이 5 : 5이다. 앞서 <표 4-18> 및 <표 4-24>에서 알 수 있듯이 2003년도 제주도 및 4개시·군의 재정자립도는 비교적 낮은 실정이라 문화재 보존관리사업을 추진하기 위해서는 중앙재원에 의존할 수 밖에 없다.

문화재청은 이러한 지방자치단체의 실정을 감안하여 국비지원비율을 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 대하여는 상대적으로 높여 지원하지 않고서는 국가적 문화재 보존관리 측면에서 효율적인 보존관리에 문제가 발생할 수 있다.

3) 문화재 정비예산 집행상의 문제

문화재 정비예산이 전년도 말경에 확정되어 당해년도에 예산을 집행함에 있어 중앙이나 도의 보수지침시달, 예산배정, 설계용역 및 승인 등 일련의 절차를 거쳐 본격적인 사업을 착공하는데에만 거의 6개월 이상이 소요되고 있다. 또한 이로 인하여 본격적인 사업착공과 공사기간을 거쳐 완공되는 시기가 연내에 사업을 마무리하지 못하고

다음년도로 이월하는 사업이 종종 발생하게 됨으로써 문화재 정비사업을 효율적으로 추진하지 못하는 결과를 가져오고 있다.

따라서 문화재 정비예산을 효율적으로 집행하기 위해서는 당해년도 초에 예산을 배정하고 사업착공 시기를 앞당겨 당해년도에 문화재 보수정비사업이 마무리될 수 있도록 예산집행의 효율성을 높이는 운영개선이 필요하다.

4. 문화재의 보수

1) 문화재 수리업체 부족 문제

2003. 12. 31 현재 제주도내 문화재청에 등록된 문화재 수리업체는 5개소로 보수단청업 2개소, 식물보호업 3개소이다. 그 외 조경업, 보존과학업, 실측감리업인 경우 도내에는 전혀 없어 결과적으로 문화재 보수에 따른 실측설계업, 조경업, 보존과학업, 실측감리업 등과 관련한 설계 및 보수를 하려면 문화재청 등록 타시·도의 문화재 수리업체에 용역을 의뢰하여야 하는 불편이 있으며, 공사와 관련한 계약이나 수리과정에서 타시·도 보다 불이익한 면이 작용할 수 있다.

또한 문화재 보수업체는 대부분 일반건설업을 겸하고 있어 문화재(보수공사 견수)가 적은 시·군의 소규모 보수공사에 대해서는 업자가 공사수주를 기피할 경우 시·군에서 보수업자에게 수주를 오히려 부탁할 경우도 발생할 수 있다.

2) 공사 발주시기의 부적절 문제

문화재 보수공사는 4월에서 10월이 가장 적기이나 설계, 설계심의 및 승인 등의 절차관계로 발주시기가 늦어져 우기 또는 동절기 공사로 넘어가 공사 시행후 하자가 발생할 수 있다. 특히 기단 등 흙을 사용하는 공사가 동절기에 이루어지면 공사시 바깥부분은 건조가 되었으나 속부분은 건조되지 않아 다음해 해동이 되면 일부분이 무너지거나 벽체가 일어나는 등 하자가 발생될 수 있다.

건축이나 토목공사와 관련된 문화재 보수사업의 발주가 늦게 되는 주된 요인은 제주지역의 문화재 설계업체가 단 한 곳도 없어 육지부 설계업체에서 제주지역 문화재 보수공사 설계를 상반기중에 발주하여 설계·납품하는 것이 현실적으로 어렵다. 더욱이 서울 등지에 설계의뢰를 많이 함으로 인해 이 역시 각 시·도의 설계물량이 일시에 폭주할 수 있어 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다.

도비보조사업은 연초에 사업지침이 시달되는데 비해 국비보조사업은 2월~3월중에

시달되어 설계 및 공사발주가 지연되는 요인이기도 하다. 보수공사 설계승인시 문화재위원의 자문을 받아야 하는 경우가 있으며, 기초자료조사, 설계, 설계심의 등 많은 인력과 시간이 소요되는 문제점도 함께 안고 있다.

당해년도 문화재 보수사업이 당해년도에 완료되지 못하고 다음년도에 이월되어 사업이 완료되는 이유는 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 보조금(국비 등)의 지연 교부 결정 및 예산배정, 설계심의신청 및 승인, 현상변경허가신청 및 허가 등의 절차이행 등으로 문화재 보수사업의 발주 및 공사 착·완공의 순기 자체가 지연됨으로 인해 결국 당해년도 사업이 당해년도에 완료되지 못하고 다음년도로 이월시켜 마무리 할 수 밖에 없는 경우가 나타난다. 문화재 보수사업 추진과 관련하여 당해년도에 사업이 마무리될 수 있도록 운영개선이 필요하다.

3) 동산문화재 보존관리 문제

제주도의 동산문화재는 2003. 12. 31 현재 총 10건으로 시·도지정 동산문화재인 유형 문화재 8건과 문화재자료 2건이 있다. 동산문화재의 소유자별로 보면 개인(사찰) 소유가 3건, 민간단체(단체, 재단)가 4건, 지방자치단체가 3건으로 육지부의 전국 시·도의 동산문화재와 비교해 볼 때 극히 미미한 수준이라 할 수 있다.

그러나 동산문화재는 개인이나 단체 등 소장처나 보관상태가 다양하고 분산되어 있어 이들 문화재의 관리실태 파악이 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 특히 개인이나 문중소장의 경우 공개 기피와 관리의 부실 등으로 귀중한 문화재가 도난의 위험에 노출되어 있고 훼손될 우려가 상존하고 있어 이들을 안전하게 보존하기 위한 대책 마련이 시급한 실정이라 생각된다. 또한 동산문화재가 훼손될 경우에도 일반적으로 개인의 자부담으로 문화재를 보수하려는 의지가 약하다는 것도 문제점이라 할 수 있다.

4) 충분히 건조된 자재(목재) 수급 문제

우리 나라의 문화재 보수용 목재(특대재)의 연간 평균소요량이 42만재이고, 육지부 궁궐문화재 보수·복원용 목재로 사용하는 목재 수급량만도 25,000본이나 된다고 한다. 문화재청에서는 2002년~2011년 기간 중 105억원을 투입하여 문화재 보수용 목재(특대재) 공급을 위하여 강원도 삼척시 미로면 하사전리 준경·영경묘 산림지역에 목재건조장의 부지매입과 신축, 천연림 보육 등을 추진하고 문화재 보수·복원용 목재 수급대책을 마련하여 매년 목조문화재 보수·복원하는데 사용할 목재를 공급하고 있다.

그렇지만 시·도별 문화재 보수와 관련 양질의 목재를 적기에 공급하는데에는 어려움이 많다고 본다. 따라서 제주도 차원의 목재 수급계획을 수립하여 문화재 보수·복원사업 추진을 원활하게 하고 공급되는 목재 재질이나 함수율 등을 고려하여 양질의 목재 자재가 공급될 수 있는 대책이 아쉽다.

제주도는 현재 문화재 보수·복원사업 추진에 따른 목재 공급을 문화재 수리업자의 목재 수급에 거의 의존하고 있는 실정이다. 그러다보니 잘 건조된 목재를 사용하지 못하여 수리공사 후 사용된 목재가 뒤틀리거나 벌어지는 등의 부실을 가져올 수 있다.

5) 문화재의 화재에 대한 문제

앞서 <표 4-36>에서 살펴보았지만, 1995년~2000년의 6개년간 화재로 인하여 문화재가 피해를 본 건수는 전국적으로 총 21건이다. 그 중 제주도의 문화재가 화재로 인해 피해를 본 건수가 1건이다. 숫자적으로만 따지자면 전체 건수에 4.8%에 지나지 않으나 문화재는 한번 화재발생으로 그 문화재가 소실되면 복원 자체가 거의 불가능한 경우가 발생할 수 있다.

앞서 <표 4-38>에서 살펴보았듯이 2003년도 제주지역 목조문화재에 대한 화재보험 가입건수는 총 13건으로 나타났다. 제주시 지역은 삼성혈(국가 사적 134호) 1건에 2백만원이 보험에 가입되어 있고 북제주군 지역은 연북정(도 유형문화재 3호) 등 12건에 6백만원이 화재보험에 가입되어 있다. 그러나 다른 시·군의 경우 화재보험에 가입되어 있는 문화재가 없어 목조문화재의 화재발생에 대한 대비책 마련이 필요하다고 본다.

목조문화재의 화재 피해로부터 효과적으로 보호하기 위해서는 소화전 설치, 방연재 도포 등 사전 화재예방 차원의 적절한 조치를 취해 나갈 필요가 있으며, 더 나아가 화재보험에도 가입⁵⁹⁾하여 화재발생시 그 피해를 최소화할 수 있는 대책 마련도 필요하다.

제2절 문화권 설정의 문제점

1. 육지부 문화권 설정 및 정비 현황

59) 국내 주요문화재 화재보험 가입의 한 예를 들면, 불국사·석굴암은 건물, 불상, 탕화 등 대상으로 화재시 최대 191억원을 보상해 주는 보험에 가입하여 3년(일시납) 보험료 121백만원을 납부하였다.

문화재청에서는 문화유산의 효율적인 보존·관리 도모와 문화유산의 역사교육장화, 문화관광자원의 확충 및 후대 전승기반 조성을 위하여 역사상, 학술상 또는 지정학상 공통된 문화적 특성을 지니고 있는 대표적 권역을 한 개의 문화권으로 묶어 지금까지 7대문화권 유적으로 구분하고 있다. 여기에는 ① 고대국가(삼국시대)의 형성·발전·소멸과정과 그 전후사를 규명하여 문화사를 재조명한 백제·신라·가야·중원문화권, ② 호국국방 및 국난극복의 현장을 정비하여 애국정신을 고취하기 위한 다도해·강화문화권, ③ 경기북부지역의 고구려·고려문화권을 새롭게 설정하고 있다.

<표 5-1>에서 보는 바와 같이 2003년도에는 문화권유적 정비사업에 615억원(국비 406억원, 지방비 209억원)을 투입하여 단위문화재 정비를 위한 토지매입 등 기반조성에 주력함과 아울러 유적정비, 전시관 건립 등 사업을 추진하였다.⁶⁰⁾

<표 5-1> 7대문화권 유적 정비 현황

문화권별	건 수	사업비(단위 : 천원)			비 고
		계	국 비	지방비	
합 계	48	61,537,134	40,640,000	20,897,134	
백제문화권	11	8,794,285	5,640,000	3,154,285	
신라문화권	10	23,657,137	16,560,000	7,097,137	
가야문화권	7	5,871,428	3,710,000	2,161,428	
중원문화권	6	6,557,142	3,850,000	2,707,142	
영산강·다도해문화권	6	8,800,000	6,100,000	2,700,000	
강화문화권	3	3,400,000	1,840,000	1,560,000	
고구려·고려문화권	5	4,457,142	2,940,000	1,517,142	

자료 : 2004 문화재연감(문화재청)(2003. 12. 31 현재)

2. 제주(탐라)의 문화권 설정 및 정비 문제

제주지역은 어느 지역보다도 한국사의 다양성을 많이 간직한 제주(탐라)문화가 문화재청의 7대 문화권 설정에서 제외되어 있다. 문화재청의 문화권 설정에서 제주지역이 문화권에서 설정되지 못하는 이유는 여러 측면이 있겠지만, 타 지역에 비해 우선 순위에서 후 순위로 밀리기 때문이라 생각된다.

제주는 조선시대의 많은 사료에 변방의 섬으로 지칭하면서 제주의 고립성을 부각하고 있는데, 이는 지금도 ‘사람은 서울로’란 말에서도 그 단면을 엿볼 수 있다.

60) 문화재청, 문화재연감, 문화재청, 2004, PP. 223~224.

제주는 자강·강인·절약·근검·자립·개척정신 등을 제주정신의 강점으로 내세우고 있는가 하면, 이면에는 배타성·우회성·보수성 등 제주정신의 단점이 내포되어 있다.

그러나 이러한 기록들은 어디까지나 중앙중심적 세계관에서 비롯된 것이라 할 수 있으며, 그 기록이 언제, 누가, 무슨 목적에서 기록된 것인가 하는 관점에서 해석이 달라질 수 있다.⁶¹⁾ 어쨌든 제주는 육지문화권과 매우 독특한 문화를 보유하고 있지만, 관광지로만 인식돼 역사 이해가 상대적으로 부족한 면이 없지 않다.

문화재청이나 역사학자들도 대부분 중앙사를 기준으로 특수한 역사적 사실만 초점을 맞춰 지역사를 이해하여 왔으며, 지역 자체의 역사기반이 소홀하게 다루어져 온 것도 제주(탐라)문화권이 문화재청의 7대문화권유적에 포함되지 않는 원인중의 하나로 문제점이 아닐 수 없다. 따라서 제주(탐라)문화권을 새로이 설정하고 그에 걸맞는 제주문화유적의 정비가 필요하다고 생각된다.

61) 인터넷홈페이지(www.nfc.co.kr)에서 인용

제Ⅵ장 제주도 문화재 보존관리의 개선방안

제1절 문화재 보존관리의 개선방안

1. 문화재행정의 조직

1) 제주도

제주도의 문화재 담당직원의 인원은 현재 인원 보다 증원될 필요가 있다. 장기적으로는 문화재과 설치가 필요하며, 효과적인 문화재 관리를 위하여 단기적으로는 문화예술과장을 문화재에 대한 지식이나 경험이 있는 자로 보임하여 타 부서와 달리 장기근속할 수 있도록 한다.

문화재담당(5급)과 직원은 학예직이나 기술직 등의 전문직으로 충원하여 문화재관리 업무의 효율화와 전문화를 꾀하는 것도 현실적 방안이 될 수 있다고 생각된다.

2) 시·군

제주시와 북제주군의 문화재 지정건수가 도내 4개 시·군의 평균치보다 많으면서도 문화재 관리예산과 직원수는 평균치 보다 못한 것으로 나타나 문화재 관리예산의 증액과 더불어 직원수의 증원이 필요하다고 생각된다. 문화재담당과장은 3년이상 근무할 수 있도록 보직관리를 하여 업무의 연속성과 전문성을 키워나갈 필요가 있다. 문화재담당(6급)을 학예직, 기술직 등 전문직을 고정적으로 배치하여 문화재 관련 전문분야를 담당하게 하고, 직원도 기술직(건축직 등)을 배치하여 문화재 보수정비 등을 전문적이고 장기적으로 담당하게 하는 것이 문화재 보존관리업무의 효율성과 지속성을 높일 수 있다고 판단된다.

문화재부서에 장기근속 공무원의 근무의욕을 높여주기 위하여 승진기회의 폭을 넓혀주고, 연차적인 충원계획을 수립하여 결원시 전문직 충원을 통한 인적관리와 문화재 보존관리를 동시에 효율적으로 추진할 수 있는 정책적 배려가 필요하다고 판단된다.

2. 문화재의 지정

1) 문화재 지정에 따른 소유자의 인식 개선

실제로 행정기관의 인력이나 재정만으로 지정문화재를 효율적으로 보존관리하는 데에는 한계가 있다. 이미 지정된 문화재이건 앞으로 지정받으려고 하는 문화유적이건 간에 그 소유자는 궁극적으로 보존·관리책임이 소유자에게 있다는 인식을 해야 한다.

주민들도 행정기관의 조치에 대해 일방적 비판이나 매도보다는 우리 조상이 남긴 문화유산인 만큼 이를 잘 보존하는데 힘을 서로 모아야 할 것으로 보며, 이러한 인식의 전환이 전제되었을 때 문화재의 보존관리가 효율적으로 이루어질 수 있다고 판단된다.

2) 국가·지방자치단체의 문화재 지정에 대한 인식 개선

앞으로는 문화재 지정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 도내 전지역을 대상으로 연차적인 조사계획을 수립하고 문화재위원 및 도, 시·군 관계공무원의 합동조사를 거쳐 지정가치가 높은 문화재에 대해서는 제주도문화재위원회의 심의를 거쳐 국가지정문화재로 중앙에 일괄 상정(중앙문화재위원회의 심의를 거쳐 지정여부 결정)하거나 도지정문화재로 우선 지정하여 보존관리할 수 있도록 문화재지정에 따른 조사과정 및 심의절차를 탄력적으로 개선할 필요가 있다고 생각된다.

3) 동산문화재의 지정관리 개선

동산문화재에 대하여는 일정한 기간을 설정하는 등 신고기간을 두거나 일제조사기간을 설정하여 동산문화재를 발굴하고 국가 및 도지정문화재로 지정 관리해 나갈 필요가 있다. 동산문화재는 개인 및 사찰 등 소장처나 보관상태가 다양하고 분산되어 있고 문화재의 공개 기피와 관리의 부실 등으로 귀중한 문화재가 도난의 위험에 노출되어 있거나 훼손될 우려가 상존하고 있어 이들을 안전하게 보존관리하기 위한 대책이 필요하다고 생각된다.

3. 문화재관리 예산

1) 문화재 관리 국비보조예산의 지원 개선

일부 훼손된 문화재를 보수하여야 하나 보수에 따른 예산지원이 적기에 반영되지 않아 문화재를 제때에 보수를 하지 못하는 경우가 많다. 또한 예산이 반영되더라도 보수비용에 걸맞게 반영되지 않고 일부만 반영됨으로서 연차적인 정비사업이 되어 그

지연되는 기간만큼 문화재의 보수시기를 일실하여 문화재 정비사업 추진에 걸림돌이 되고 있다.

정부의 일반회계 세출예산에 대한 문화재 관리예산의 반영률을 높여 지방자치단체에서 문화재 보수시기를 일실하지 않고 효율적으로 보존관리할 수 있도록 중앙정부 차원의 지원대책이 필요하다고 생각된다.

현재로서는 재원이 부족한 시·도가 중앙절충을 강화하여 국비보조금을 확보하여야 하나, 지방자치단체의 국비예산을 얼마나 확보하느냐의 관건은 지방자치단체의 노력 여하에 달려 있다고 보아도 과언이 아니다.

2) 지방자치단체의 재정자립도를 감안한 국비지원비율 조정 개선

문화재 정비사업의 국비 및 지방비(도 + 시·군비)지원 비율은 국가지정문화재 정비사업이 7 : 3이고, 시·도지정문화재 정비사업이 5 : 5이다. 제주도 및 4개시·군의 재정자립도는 비교적 낮아 중앙재원에 의존할 수 밖에 없는 형편이라 할 수 있다.

2003년 기준으로 전국 16개시·도인 경우 제주도의 재정자립도 34.7%이하인 타시·도가 충북, 충남, 전북, 전남, 경북 등 5개도이고, 시·군인 경우 제주지역 4개시·군의 평균재정자립도 24.1%이하인 타시·도의 시·군이 이 논문에서 비교 제시된 6개시·군중 부여군, 부안군, 공주시 등 3개시·군으로 나타났다.

문화재청은 이러한 지방자치단체의 실정을 감안하여 국비지원비율을 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 대하여는 상대적으로 문화재 관리예산(국비)의 지원율을 높여 문화재 보존관리에 효율적으로 대처할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3) 문화재 정비예산 집행 개선

문화재 정비예산이 당해년도에 집행함에 있어 중앙이나 도의 보수지침시달, 예산배정, 설계용역 및 승인 등 일련의 절차를 거쳐 본격적인 사업을 착공하는데에만 거의 6개월 이상이 소요됨으로 인하여 당해년도내에 사업을 마무리하지 못하고 다음년도로 이월하는 사업이 종종 발생하고 있다.

따라서 문화재 정비예산을 효율적으로 집행하기 위해서는 당해년도 초에 보조금 교부결정 및 예산을 배정하고 사업착공 시기를 최대한 앞당겨 당해년도에 문화재 정비사업이 마무리될 수 있도록 효율적인 예산집행상의 운영 개선이 필요하다고 생각된다.

4. 문화재의 보수

1) 문화재 수리업체 개선

제주도내 문화재청에 등록된 문화재 수리업체는 5개소(보수단청업 2개소, 식물보호업 3개소)이다. 그 외 조경업, 보존과학업, 실측감리업의 등록 수리업체는 도내에 전혀 없어 설계 및 보수를 하려면 타시·도의 문화재 수리업체에 용역을 의뢰하여야 하는 불편이 있으며, 공사와 관련한 계약이나 수리과정에서 타시·도 보다 불이익한 면이 작용할 수 있다.

따라서 문화재등록 보수·설계업체를 육성하고 공사입찰의 엄격한 관리로 담합요인을 사전에 차단하여 선의의 경쟁과 더불어 문화재 보수공사를 효율적으로 추진할 수 있도록 행정지도를 강화해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

2) 공사 발주시기 개선

당해년도 문화재 보수사업이 당해년도에 완료되기 위해서는 보조금(국비 등)의 교부결정 및 예산배정, 설계심의 신청 및 승인 등을 문화재 보수사업의 발주 및 공사착·완공의 순기를 놓치지 않고 적기에 추진함으로써 당해년도에 사업이 마무리될 수 있도록 운영개선이 필요하다고 본다.

3) 동산문화재의 보존관리 개선

제주도의 동산문화재는 육지부의 전국 시·도의 동산문화재와 비교해 볼 때 극히 미미한 수준이다. 그러나 동산문화재는 개인이나 단체 등 소장처나 보관상태가 다양하고 분산되어 있다 특히 문중이나 개인소장자의 경우 공개 기피와 관리의 부실 등으로 귀중한 문화재가 도난의 위험에 노출되어 있거나 훼손될 우려가 상존하고 있어 이들을 안전하게 보존하기 위한 대책 마련이 시급하다고 생각된다.

또한 동산문화재가 훼손될 경우, 일반적으로 개인의 자부담으로 문화재를 보수하려는 의지가 약하여 문화재 관계기관의 보다 적극적인 제도 및 홍보가 중요하다고 판단된다.

4) 충분히 건조된 자재(목재) 수급 개선

문화재청은 문화재 보수용 목재(특대재) 공급을 위하여 강원도 삼척시 미로면 하사전리 준경·영경묘 산림지역에 목재건조장의 부지매입과 신축, 천연림 보육 등을 추진하고 문화재 보수·복원용 목재 수급대책을 마련하고 있지만, 시·도별 문화재 보수와 관련 양질의 목재를 적기에 공급하는데에는 어려움이 많다고 본다.

따라서 제주도 차원의 목재수급계획을 수립하여 문화재 보수·복원사업 추진을 원활하게 하고 공급되는 목재 재질이나 함수율 등을 고려하여 양질의 목재 자재가 공급될 수 있도록 개선이 필요하다 하겠다.

5) 문화재의 화재대비 개선

2003년 12월말 현재 도내 4개시·군중 제주시와 북제주군을 제외한 서귀포시와 남제주군은 화재보험에 가입되어 있는 문화재가 없어 화재발생시 피해가 우려되므로 화재발생으로 인한 문화재 피해발생을 최소화하는 차원에서라도 화재보험에 가입할 필요가 있다.

또한 목조문화재의 화재피해로부터 효과적으로 보호하기 위해서는 소화전 설치, 방연재 도포 등 사전 화재예방차원의 적절한 조치를 취하고 더 나아가 화재보험에도 가입하여 화재발생시 그 피해가 최소화될 수 있는 방안을 강구해야 하겠다.

제2절 문화권 설정의 개선방안

제주도는 1년 4계절 중 여름과 겨울의 기온의 연교차가 우리 나라에서 가장 적고 온화한 섬의 이미지 그리고 섬 전체가 비교적 태고의 모습을 간직한채 푸른 바다위에 떠있다.

해변가의 기암괴석에서부터 수백개의 오름, 한라산 백록담 주변의 세계적인 희귀식물까지 제주도는 섬 자체가 문화재의 보고(寶庫)라 할 수 있다.

제주가 육지문화권과 매우 독특한 문화를 보유하고 있지만, 관광지로만 인식돼 역사 이해가 상대적으로 부족하다. 제주는 어느 지역보다 한국사의 다양성(해양문화적 요소, 독자성과 토착성, 민중성 등)을 가지고 있으며, 육지와는 달리 지배계급 중심의 역사를 형성하지 않고 민중지향성향이 강하다. 또한 이데올로기나 학문적 이념보다 생존·생활을 위주로 한 문화권이 형성돼 토착성이 강하다.⁶²⁾

그런데 한국사의 다양성을 많이 간직한 제주(탐라)문화가 문화재청의 7대 문화권에서 제외되어 있다는 사실이다. 지금부터라도 제주 특유의 문화적·역사적·지정학적 특성들을 감안한 제주(탐라)문화권을 새로이 설정하고 문화권내의 주요 유적을 체계적이고 집중적으로 그에 걸맞는 정비사업을 추진해야 하겠다.

62) 제주일보, “제주는 독자성 강한 민중지향 문화권”, 2004-2-9.

제주는 예로부터 돌, 여자, 바람이 많은 독특한 지역으로 알려져 왔다. 그 중에 돌을 소재로 야심찬 문화사업을 펼치고 있는 북제주군의 예를 들어 보자. 북제주군은 군정의 최대 역점사업으로 「제주돌문화공원 조성사업」을 추진하고 있다. 제주생성과 제주인류문화의 뿌리가 되어온 돌문화를 집대성하고 돌과 흙, 나무, 쇠, 물 그리고 제주섬을 창조한 여신 설문대 할망⁶³⁾과 오백장군⁶⁴⁾의 돌에 관한 전설을 주 테마로 하여 조성하고 있는 제주돌문화공원은 북제주군 조천읍 교래리 산119번지 일대에 100만평의 드넓은 대자연의 대지 위에 총 1,852억원을 투자하여 2020년까지 장기사업으로 추진되고 있다.

우선 1단계사업이 2005년에 완공될 예정인데, 제주의 아름다운 자연과 문화가 조화롭게 어우러지고 가장 제주다운 돌을 소재로한 문화사업을 세계적인 문화명소로 만들어가고 있어 관광객들로부터 큰 호응과 주목을 받고 있다.

따라서 제주(탐라)문화권이 문화재청의 7대문화권유적과 같은 범주에 포함되기 위해서는 제주돌문화공원 등과 같이 제주(탐라)문화가 육지부와의 차별성과 제주만의 독특한 문화유적의 우수성을 널리 알리고, 학계, 관계, 정계뿐만 아니라 문화를 사랑하는 도민들의 결집된 의지를 한데 모아 새로운 제주(탐라)문화권이 7대문화권유적의 범주에 포함되도록 중앙부처에 적극 건의를 하여 제주문화의 주요유적을 체계적이고 집중적으로 정비해 나가는 것이 바람직하다고 생각된다.

63) 제주의 대표적 설화인 설문대 할망에는 돌과 관련된 소재가 나오는데, 성산 일출봉에 있는 기암인 할망이 사용했던 ‘등경돌’과 술을 걸었던 바위, 제주시 오라동 한내 고지넷도의 모자모양으로 생긴 바위를 할망의 감투라고 전해진다. 설문대 할망의 신적 특성을 언급하면 여산신으로서, 지모신 사상에서 시작된다고 볼 수 있다. 신라의 산신제는 국행제인 경우 영산(靈山)에서 시작되고 있다. 신라의 산천제에서 산신은 민간에서는 호랑이를 신봉하는 호(虎)산신이나, 국행제에서는 남성신과 여성신으로 등장한다. 설문대 할망은 강원도의 마고할미, 북한산 노적봉의 미륵할미처럼 창조형 거인 여신이며 여산신으로서의 성격을 지닌다. 이러한 신앙의식은 영실 오백나한의 불교와 성모여산신의 도교적 성격과 관련되면서 호국신적 성모신 성격도 다분히 첨가되고 있다.(www.jejustonepark.com 자료실에서 인용)

64) 오백나한 혹은 오백장군이라고 하는 한라산국립공원의 영실에 있는 기암군이다. 이 전설은 신화적 속성을 감추고 상징물과 연결되는 과정에서 생겨난 것으로 추정하고 있다. 설문대 할망신화는 영실기암인 오백나한과 연결시키면서 창조적 여신의 성격은 사라지고 전설화되었다. 제주 사람들은 화산회토의 척박한 땅을 살아가는 사람들은 가난하고, 바다로 둘러싸인 좁은 땅, 곧 ‘모자람’의 자연적, 지리적 조건을 합리화하기 위한 방안으로 설문대 할망인 거녀의 창조신화를 탄생시키기도 하고, 한편, 신선이 사는 땅이 온전한 수 100이 아닌 99계곡으로, 하나의 부족함의 이미지를 통해 못사는 사람들의 삶을 변명했다. 설문대 할망은 거녀이므로, 오백명의 아들을 낳을 수 있다. 그러나 가마솥에 발을 잘못 디더서 빠져 죽었다는 것은 설득력이 없다. 먹을 것이 없어 허덕이던 제주민의 삶을 잘 반영했던 것으로 보인다.(www.jejustonepark.com 자료실에서 인용)

제Ⅶ장 결 론

본 연구는 문화재 보존관리의 중요성이 점차 강조되고 있는 시점에서 제주도를 중심으로 문화재 보존관리의 실태 및 문제점을 살펴보고 그 개선책을 제시하고자 하는데 목적이 있다. 여기에서 논의한 방안들이 문화재 보존관리의 제문제점들을 당장 개선시킬 수는 없어도 중·장기적으로 접근할 수 있는 최소한의 시급한 방안은 될 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 일반 행정의 대부분이 그러하듯 비판은 쉽지만 대안은 쉽지 않으며, 또한 대안 자체가 문제점을 내포하고 있는 경우가 있어, 결국 제도보다는 운영의 묘가 더 중요한 것인지도 모른다.

이 연구에서 제시한 개선방안 등 문화재의 보존관리는 점진적으로 개선되어야 한다는 전제하에 제주도 문화재 보존관리의 현 실태와 문제점, 그리고 개선방안에 대하여 논의하였는데, 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 문화재 보존관리를 위한 행정조직의 개선이 필요하다. 문화재행정을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 제주도인 경우 문화재담당(5급)은 학예직이나 기술직 등의 전문직으로 충원하고 6급이하의 직원들도 학예직이나 기술직으로 현재보다 증원하여 업무의 효율화 및 전문화시켜야 한다고 생각된다.

제주시를 비롯한 시·군인 경우도 문화재담당(6급)을 학예직이나 기술직으로 고정 배치하고 7급이하 직원들도 학예직이나 기술직으로 충원하여 전문화를 기하는 것이 바람직하다. 또한 문화재 부서에 장기근속하고 있는 공무원의 근무의욕을 높여주기 위하여 승진기회의 폭을 넓혀 주고, 이들이 결원시 전문직을 연차적으로 충원시켜 나가는 계획을 수립 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 문화재의 효율적 보존을 위한 지정관리의 개선이 필요하다. 문화재 지정관리를 효율적으로 추진하기 위하여 지정된 문화재이건 앞으로 지정받으려고 하는 문화유적이건 간에 그 소유주는 궁극적으로 보존·관리책임이 소유자에게 있다는 인식을 하지 않고서는 문화재 보존관리가 제대로 이루어지지 않을 것이라는 것은 불을 보듯 뻔한 일이다. 주민들도 행정기관의 조치에 대해 일방적 비판이나 매도보다는 우리 조상이 남긴 문화유산인 만큼 이를 잘 보존하는데 힘을 서로 모아야 할 것이라 생각된다.

또한 국가·지방자치단체의 문화재 지정절차를 개선하는 것이 바람직하다. 현재와 같이 소유자(관리자 등)의 신고에 의존하여 조사를 하는 방법보다는 도내 전지역을 대상으로 연차적인 조사계획을 수립하고 문화재위원과 관계공무원의 합동조사를 통하여 지정가치가 높은 문화재에 대해서는 제주도문화재위원회의 심의를 거쳐 국가지정문화재로 일괄

상정하거나 도지정문화재로 지정 관리할 수 있는 절차적 개선방안을 강구하는 것이 효율적이라 생각된다. 그리고 개인이나 문중 등이 소장한 동산문화재가 화재 및 도난의 위험에 노출되어 있고 훼손될 우려가 상존하고 있어 일정기간을 신고기간으로 두거나 일제조사를 실시하여 동산문화재를 일제히 발굴, 국가 또는 도지정문화재로 지정 관리해 나가야 하겠다.

셋째, 문화재 정비예산 지원이 확대되어야 한다. 제주도 및 4개시·군의 문화재 지정 건수를 감안한다면 문화재 정비 소요사업비를 국비에서 지원을 받을 수 밖에 없는 현실적 문제에 있다. 현재로서는 문화재 보수 국비보조예산의 지원 확대를 위해서는 중앙(문화재청) 절충을 강화하여 국비보조금을 더 많이 확보하여야 한다. 또한 도, 시·군에서도 일반회계 세출예산중 문화재부문 예산에 투자되는 점유율을 현재보다 확대하고, 문화재 보수시기를 적기에 효율적으로 추진될 수 있도록 운영상 개선이 필요하다고 하겠다.

그리고 문화재청에서는 지방자치단체의 재정자립도를 감안, 국비지원비율을 조정하여 지자체의 부담을 덜어주어야 할 것이다. 제주도 및 4개시·군인 경우 재정자립도가 낮아 중앙재원에 의존할 수 밖에 없는 실정이다. 문화재청은 이러한 지방자치단체의 실정을 감안하여 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 대하여는 국비지원비율을 상향 조정 지원하여 문화재 보존관리를 효율적으로 추진할 수 있도록 개선시켜 나가야 하겠다.

넷째, 문화재 보수에 따른 문제를 개선시킬 필요가 있다. 보수기술자를 보다 많이 확보하여 문화재 보수 및 설계업체를 육성하고, 공사입찰의 엄격한 관리로 담합요인을 사전에 차단하여 선의의 경쟁을 통한 문화재 보수공사를 효율적으로 추진할 수 있도록 행정지도를 강화해 나가야 하겠다. 또한 공사 발주 시기를 개선하여 당해년도 문화재 보수공사가 원만히 착공되어 당해년도내 사업이 마무리 될 수 있도록 행정절차 등을 개선하는 것이 바람직하다고 생각된다.

그리고 문화재 소유자(보유자, 관리자 포함)의 보수비 자부담 기피문제를 개선하기 위해서는 관리·보수를 전적으로 행정기관에 의지한다는 소극적 입장에서 벗어나서 스스로 보존관리 책임의식을 갖도록 행정제도 및 홍보를 확대해 나가야 하겠다.

자재(목재) 수급문제를 개선하기 위해서는 문화재 보수공사에 소요되는 연간 목재 총 소요량을 파악, 문화재청과 사전 협의를 거쳐 연간 벌채 허가지별·수종별 현황을 파악하여 미리 건조·치목하는 조치를 취하는 한편 별도의 조달청 관급방안을 강구하여 문화재 보수 자재를 사전에 확보함으로써 원만한 공사 추진으로 하자발생 요인을 사전에 차단하고 물량부족으로 인한 가격급등에 따른 예산부담의 가중을 막을 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

목조문화재의 화재 발생에 대비하기 위해서는 소화전 설치, 방연제 도포 확대, 휴대용 소화기 비치, 화재경보기 설치 등을 철저히 갖추어 화재로부터 보호하고 더 나아

가 화재보험에 가입하여 화재발생시 피해를 최소화해야 할 것으로 판단된다.

다섯째, 제주(탐라)문화권의 새로운 설정이 필요하다. 한국사의 다양성을 많이 간직한 제주(탐라)문화의 독특한 문화권이 그 동안 문화재청의 문화권 설정에서 제외되어 있다. 여기에는 문화재청이나 역사학자들도 대부분 중앙사를 기준으로 특수한 역사적 사실만 초점을 맞춰 지역사를 이해하여 왔다. 더욱이 지역 자체의 역사기반이 소홀하게 다루어져 온 것과 제주지역이 문화권 설정에서 타지역에 비해 후순위로 생각하고 있는 것도 제주(탐라)문화권이 문화재청의 7대문화권유적에 포함되지 않는 원인에 한 몫을 했다는 것이다.

지금부터라도 육지부와는 다르게 제주 특유의 문화적·역사적·지정학적 특성들을 감안하여 제주(탐라)문화권을 새로이 설정할 수 있도록 노력하고, 문화권내의 주요 유적을 체계적이고 집중적으로 그에 걸맞는 정비사업을 추진하여야 하겠다. 시기적으로 늦은감이 없지않지만, 제주도 차원에서 탐라문화권 정립사업을 추진한다고 하니 반가운 일이다.⁶⁵⁾

이상과 같이 제주도의 문화재를 중심으로 문화재 보존관리 실태 및 문제점과 개선방안에 대해 고찰하였으나 이는 제주도 문화재 관련 현안의 극히 일부분을 적시한 것에 불과하며 위의 개선방안들은 각각 독립적 요인으로 작용하는 것이 아니라 상호 의존 보완적 관계에 있다 할 것이다.

체계적인 문화재 보존관리를 위하여 문제점을 밝히고 적절한 개선이 필요하며, 더욱이 제주도 문화재의 보존관리를 효율적으로 추진하기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 관련기관·단체(시민단체) 및 주민 등이 지혜를 모으고 힘을 하나로 모으는 길만이 최선책이라 생각된다. 이제 우리의 제주도 문화재 정책(행정)도 세계화, 정보화 시대를 맞이하여 국내에만 머무를 것이 아니라 선진문화국가의 문화재 보존관리에도 눈을 돌려 한 단계 업그레이드해야 하겠다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지며 향후 연구는 이러한 한계를 극복하는 방향에서 이루어져야 할 것으로 본다.

첫째, 문헌연구를 중심으로 분석하고, 그 밖에 신문 보도내용, 인터넷홈페이지, 문화재청과 타 시·도(일부 시·군 포함), 제주도 및 도내 4개시·군 문화재 담당부서의 내부 통계자료를 기초자료로 활용하여 내용분석을 시도하였으나, 현실설명력과 일반화 가능성에 한계점이 존재할 수 있다.

둘째, 본 연구가 간과할 수 있는 객관적 자료를 근거로 한 분석과 문화재 전문가 주민, 공무원 등을 대상으로 직접 설문의 보완적 방법을 통하여 보다 심층적·보완적 연구가 필요하다고 하겠다.

65) 한라일보, “탐라문화권 정립사업 중점 추진”, 2004-10-7.

참 고 문 헌

□ 국내문헌

<단행본>

- 김태능, 「제주도사 논고」, (서울 : 세기문화사, 1982).
- 김희태외 공저, 「문화재학 이론과 실제」, (서울 : 향지사, 1997).
- 신기철·신용철, 「새 우리말 큰사전」, (서울 : 삼성출판사, 1987).
- 장호수, 「문화재학 개론」, (서울 : 백산자료원, 2002).
- 정문교, 「문화재행정과 정책」, (서울 : 지식산업사, 2001).
- 한국정신문화연구원, 「한국민족문화 대백과사전」, 8권, (서울 : 삼화인쇄(주), 1991).

<논문>

- 강동진, “지속가능한 전통마을의 유지와 관리방법론의 개발”, 「한국조경학회지」, 3월호, 한국조경학회, 2001.
- 김병철, “전통문화예술의 관리체제에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1987.
- 김수갑, “문화재 보호정책의 문제점과 개선방향”, 「국회보」, 3월호, 국회, 1997.
- 김홍식, “문화재 보존관리 정책의 문제점과 개선방안”, 「2002년도 국정감사 문화재 보존 정책자료집 1」, 국회, 2002.
- 박인균, “한국문화재 보호정책의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 2001.
- 이용학, “무형문화재 전승·보존 활성화 방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1999.
- 이장우, “문화재관리 개선방안 모색을 위한 제언”, 「2002년도 국정감사 문화재 보존 정책자료집 1」, 국회, 2002.
- 이항응, “충청북도 문화재관리상의 문제점 및 개선방안”, 석사학위논문, 충북대학교 행정대학원, 1999.
- 이호정, “역사경관보전을 위한 면적문화재 주변지역 관리방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울시립대학교 대학원, 2002.
- 정재훈, “문화유산 보존의 필요성과 개선과제”, 「계간감사」, 제72호, 감사원, 2001.

조유전, “문화유산 보존관리의 과학적 방안”, 「계간감사」, 제72호, 감사원, 2001.

최몽룡, “미래를 위한 문화유산의 보존과 정책방향”, 「계간감사」, 제72호, 감사원, 2001.

최성락, “문화유산의 관리와 보존정책 방향”, 「문화재보존 워크숍 발표요지」, 유네스코한국위원회, 1999.

허 권, “우리의 세계유산 보호와 문화재보호정책 과제”, 「계간감사」, 제72호, 감사원, 2001.

현을생, “제주도문화재 보존과 활용이 지역발전에 미치는 영향에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 2001.

<기타자료>

문화재청, 2000년도 국정감사 요구자료(I), 문화재청, 2000.

_____, 동산문화재 관리와 보존, 문화재청, 2000.

_____, 문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획, 문화재청, 2002.

_____, 천연기념물 백서, 문화재청, 2003.

_____, 문화재 연감, 문화재청, 2004.

제주도, 제주의 문화재, 제주도, 1998.

_____, 통계연보, 제주도, 2003.

_____, 문화예술현황, 제주도, 2004.

제주일보, 제주는 독자성 강한 민중지향 문화권, 2004-2-9.

통계청, 시군구 주요통계, 통계청, 2003.

한라일보, 탐라문화권 정립사업 중점 추진, 2004-10-7.

문화재청 및 각 시·도 인터넷홈페이지 등

□ 외국문헌

Carol D. Shull, “Teaching with the National Register of Historic Places”, CRM, (Vol. 23, No. 8, 2002).

Feilden, B. M., *Conservation of Historic Buildings*, (London : Butterworth Scientific, 1982).

Maria Teresa Dutli, *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, (Geneva : ICRC, 2002).

J. Greenfield, *The Return of Cultural Treasures*, 2nd ed., (London : Cambridge Univ. Press, 1995).

■ Abstract

A study of the Cultural Properties Preservation Management Plans for Jeju Province

Hong, Han-Sung

Department of Public Administration,
Graduate School, Jeju National University
Advised by Professor Lee, Kyung-Won

Considering the historical aspect, the effective management of cultural assets on Jeju Island can be described as a difficult task. Geographically Jeju is south of the Korean peninsula, and shares cultural and historical characteristics with neighboring countries such as Japan, China, and other southeast Asian nations.

Jeju, a treasure with a unique island culture, has built an independent cultural zone coupled with continental features.

The geographical distance from the mainland caused Jeju to lack recognition of academic and cultural significance. It has also resulted in Jeju being deficient in college curriculum and experts in cultural assets affairs.

The aim of this report is to contribute to the plan for cultural properties conservation in Jeju Province by suggesting reform measures and citing some problems in preservation management.

The research is set out to analyze the documents and statistical data, which contain the cultural heritage preservation performances, as basic resources collected from Jeju Province and four localities (Jeju City, Seogwipo City, Namjeju County, and Bukjeju County), as well as other provinces and institutions.

I focus on cultural assets management by the Cultural Properties Administration, the supervisory body in preservation management, together with various local

government offices including cities and counties, which are virtually in charge of handling the preservation work.

Second, it is to understand the facts and criteria on the designation of national and local cultural properties either by the Director of Cultural Properties Administration or mayors and governors.

Third, I try to carry out diagnostic assessment on the actual environment of Jeju Province's performance of administering to the affairs of cultural heritage conservation, and to figure out the ensuing problems in the management system.

Finally, some suggestions are made in how systematically and effectively the cultural assets on Jeju can be kept.

The actions for improvement proposed in this research can be summarized in five areas.

1. A reform of administrative structure is needed to enhance the management of cultural properties. More specialists such as technicians and experts in arts and literature should be in place. An increase in the number of such staff and more promotion opportunity offered to them can help increase the morale of the government officials. If those positions are vacant they should be filled with specialists.

2. The management of cultural assets designation requires improvement, as does the examination over the process of designating the national and local cultural assets. To this end, setting up an annual plan for the survey across the Island is essential. By means of a cooperative survey by Cultural Properties Committee members and relative officials, items with high value for cultural assets should be either presented collectively as national cultural assets after being examined by Jeju Cultural Assets Committee, or being managed as local cultural assets by the Jeju government.

3. It is necessary to expand the budget for the maintenance of cultural resources. The estimated expenditure in the general account should be increased

from the current level. Well-timed maintenance work is called for as well. The government agency should strive to effectively manage the preservation of cultural holdings by increasing the proportion of national expenses for the local government, which are in financial trouble.

4. Restoration of cultural materials needs to be fine-tuned in establishing more restoration and design businesses, ensuring a great number of restoration technicians, and implementing a determined administrative guidance over the successful reconstruction work through good competition. In addition, the executive process for the remodeling projects should be overhauled by prompting completion of the work within the year when the remodeling order is placed.

Jeju Province should secure the materials for the restoration work on its own aside from the supply from the supervisory organization. As a part of preservation affairs, fire extinguishers, fire-resistant finishing, fire alarms, and fire insurance must be required in the case of wooden buildings to minimize the damage caused by fire.

5. A Jeju Kulturkreis (Culture Ring) should be established. Jeju Island culture which also reflects the diversity of Korean history has been excluded from the creation of the culture ring. In this sense, great consideration should be given to the cultural, historical, and geographical distinction of Jeju in an attempt to establish a Jeju Culture Ring.

The proposals made earlier in this report are interactive rather than independent. However, more objective documents and analysis methods by direct opinion polls should be completed, supplemented and upgraded in determining the approach to the protection and care of cultural assets.

■ Keywords _____

cultural properties preservation management, administrative structure, designation, budget, restoration, kulturkreis (culture ring)

감사의 글

지난 2년반 동안의 대학원 생활은 제 인생에서 많은 경험과 자기성찰의 고귀한 시간을 보낸 것 같아 앞으로도 보람된 삶을 살아야겠다는 생각이 듭니다. 논문을 마무리하면서 그동안 도움을 주신 많은 분들께 감사의 인사 올립니다.

먼저, 제 지식의 부족함을 일깨워 주시고 처음부터 끝까지 논문을 지도해주신 이경원 교수님께 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 그리고 제 논문이 바르게 나아가도록 많은 조언을 해주신 고영철 교수님과 남진열 교수님께도 깊은 감사를 드립니다. 또한 평소 관심을 가져 주시고 격려를 아끼지 않으셨으며 많은 가르침을 주셨던 강동식 교수님, 양영철 교수님, 강영훈 교수님, 민기 교수님 등 행정학과 교수님들께 거듭 감사드립니다.

또한 제가 대학원과정과 논문을 쓰는데 많은 도움을 주신 행정학과 행정실원에게도 감사드립니다. 같은 논문 학기로 어려움을 같이 공유하며 많은 도움을 준 김일순 씨 등 동료 원생 여러분들에게도 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 제가 몸담고 있는 북제주군청 관광교통과 직원들과 논문과 관련된 제주도청 문화예술과 및 북제주군청 문화공보과 문화재부서 직원들에게도 깊은 감사를 드립니다.

아울러 12기 석사과정 원우 여러분들이 알게 모르게 많은 도움을 주신데 대하여 감사드리며, 학위논문을 같이 마무리하지 못한 원우들에게는 미안한 마음도 함께 전합니다. 그 외 일일이 거론할 순 없지만 평소 많은 도움을 주신 지인들과 친구들에게도 감사드립니다.

끝으로 그동안 곁에서 저를 믿고 전폭적으로 지원해준 사랑하는 부인과 아들·딸 형제 누나, 그리고 항상 저를 믿어주시는 아버지와 얼마전 뜻하지 않게 돌아가신 어머니께 이 논문을 바칩니다.

2004년 12월 일

홍 한 성