

# 제주도 문화유산의 종합적 보존과 관리

강 민 혜

((재) 제주문화진흥재단)

## I. 서론

제주도는 지리적·환경적 배경으로 특징적인 고유문화가 형성되었는데, 제주 고유의 언어와 신앙, 향토풍습 등이 타지역에 비해 잘 남아있다. 특히 한라산을 중심으로 지역마다 기후 및 환경의 차이가 있어, 의식주의 풍습이 조금씩 다르게 남아있다. 일찍이 제주도는 경관적 가치가 우수한 자연유산이 산재되어 있어 관광지로써 개발되고 발전되었다. 최근 제주도만의 언어와 독자적인 생활풍습에 대한 관심이 높아지면서 그 문화를 체험, 활용, 향유하려는 요구 또한 높아지고 있는 실정이다.

제주도는 화산섬으로 돌과 바람이 많은 자연적 배경 때문에 돌을 이용한 문화재가 많이 남아있다. 지정문화재의 38%가 돌로 조성된 문화재로 파악되며 대부분의 문화재는 외부에 노출되어 있었다. 지정문화재가 아니더라도 가치 있는 돌 유산은 상당히 많다. 읍성으로는 제주목성, 대정현성, 정의현성이 잔존하고 있고, 생활유적으로는 발담, 산담, 잣성, 원담, 도대, 불턱 등이 있으며, 방어유적으로 환해장성, 연대 봉수 등이 있다. 토속 신앙에서 비롯된 돌하르방과 방사탑도 제주의 특징적인 문화유산이다.

생활유적 대상물은 타지역과 차별되는 제주도 고유 문화유산임에도 불구하고 지정되지 못한 상태로 잔존하고 있는 것이 많았다. 최근 유입인구가 늘고 지역개발이 빠르게 진행되면서 지정되지 못한 많은 문화유산들이 파손되거나 사라지고 있다.

따라서 제주 문화유산의 보존과 활용을 위하여 관련 체계 정립이 매우 절실하다. 보존 가치가 있는 문화유산이 경제적 논리에 의해 변형 및 멸실되기 전에 외형과 의의 등을 기록으로 남겨놓고 문화재지정 등을 통하여 제도적으로 방어할 수 있는 노력이 필요하다.

이와같이 문화재 보존 및 관리체계를 효율적으로 개선할 필요가 있다. 도민과 민간전문가, 관계부처의 공무원들이 협업할 수 있는 시스템을 제도화하고 정보에 효율적으로 접근할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 또한 문화재의 직접 수리에 대한 현황 및 문제점을 진단하고 현실적인 개선방안에 대한 고민이 필요하다.

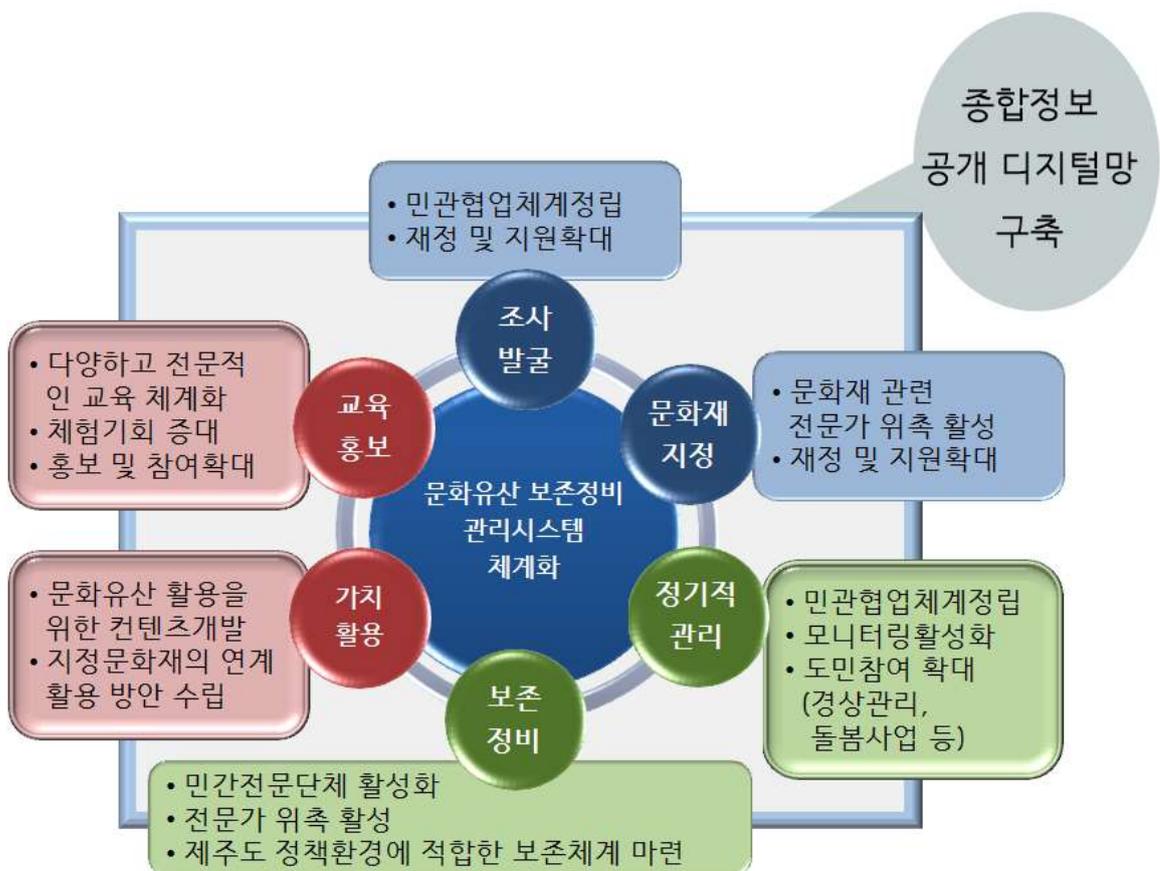
## II. 문화재 보존관리시스템 체계화

### 1. 문화재 보존·관리 세분화

문화재는 조사를 통해 희소성 및 고유가치를 인정받았을 때 지정되어 관리된다. 문화재로 지정하면 명칭, 종류, 수량, 소재지 등 기본적인 정보를 시스템화하여 대상물을 관리한다. 지정된 문화재는 정기적으로 관리되고 파손 및 노후된 대상물은 직접적인 보존정비가 시행된다. 이처럼 문화재의 보존 및 관리를 위하여 다양한 과정이 세분화되어 유기적으로 진행되어야 한다. 문화재 보존 및 관리를 효과적으로 시행하기 위해서 업무를 목적에 맞게 세분화하는데, 시행 주체를 공공기관에서만 총괄할 수 없어서 민간전문단체로 분산하여 시행하고 있다.

현재 다양한 분야에서 문화유산에 대한 내실 있는 연구결과들이 축적되고 있으나 이를 얼마나 효율적으로 활용하고 있는지에 대해 근본적인 고민이 필요하다.

<그림 1> 문화재의 보존·관리·활용을 위한 체계정립



## 2. 문화재 종합정보데이터베이스 구축

문화재의 기록화, 관리, 보존, 수리, 활용의 유기적인 조화를 위한 보존관리 체계 정립이 필요하다. 체계 정립을 위해 대상 문화재의 기록화가 가장 중요하다. 문화재 기록화는 문화재의 종류, 연혁, 가치, 희소성 등의 인문학적 자료뿐 아니라, 과학적 전문기기를 활용한 조사 및 분석내용, 대상물의 수리 이력과 활용현황에 대한 기록을 포함해야 한다. 문화재에 대한 다양한 연구보고서, 기획서, 모니터링 등의 기록물이 지속적으로 발행되고 있지만, 문화재 정보가 각 보고서의 내용으로 분산되어 있어 접근성이 낮고 용이하지 않아 정보의 활용이 효율적이지 못한 실정이다.

문화재의 효율적인 보존을 위해서는 산발적으로 조사된 자료들을 모아서 문화재별, 기록 날짜별로 체계적으로 정리하여 데이터베이스화하는 것이 필요하다. 문화재의 인문학적 배경, 수리 연혁 및 내용, 보존 및 활용현황에 대한 정보가 종합적으로 정리되어 열람이 용이해지면, 계획적이고 효율적인 문화재 수리 및 관리체계가 정립되어 보존정비의 사각지대를 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

<그림 2> 종합정보데이터베이스구축에 따른 제도 체계화



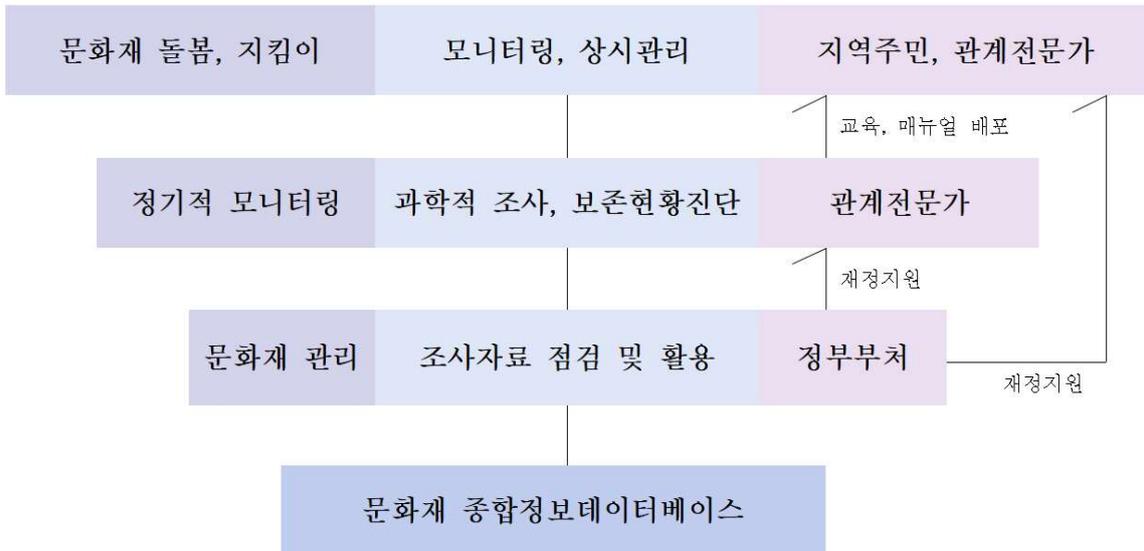
### 3. 문화재의 관리체계 개선

제주도청은 2016년 이후부터 문화재 관련 업무를 “세계유산본부”로 단일화하여 종합적이고 체계적인 전문조직으로 성장 가능한 기반을 마련하였다. 그러나 이원화되어있던 행정조직이 단일화되면서 업무가 확장된 현실에 비해 전문인력과 재원이 부족한 실정이다. 따라서 내실 있는 조직운명을 위하여 문화재 담당 조직을 확장 및 세분하고 전문인력을 확충하는 등 조직 내부의 업무체계 개편이 필요하다.

민간전문집단의 유기적인 활동을 장려하여 관리조직 체계를 보완하는 것도 중요하다. 민·관의 협업체계가 정립되면 관련 전문가들이 적극적으로 개입되어 도내에 분산된 문화재의 현황점검과 그의 고유가치를 활용할 수 있는 내실있는 방안 검토가 활성화될 수 있을 것으로 보인다.

문화재의 경상관리 방안으로는 돌봄, 지킴이 등의 활성화가 있는데, 이는 지역주민의 참여를 유도하여 상시관리체계가 형성되는 것이 바람직하다. 문화재 돌봄 및 지킴이는 문화재 현황기록, 주변 환경 경상관리 등의 단순한 작업이지만, 업무 내용과 자료수집방법, 보고체계, 경상관리 방법 등에 대한 교육이 선행되어야 할 것이다. 그러나 이와 관련된 교육시스템이 체계화되어 있지 않으며, 교육을 시행한다 하더라도 관련 전문가들이 유기적으로 참여하지 않은 경우가 많다. 문화재 관리자의 양질의 활동을 위하여 그들을 위한 교육프로그램을 시행하고, 매뉴얼을 제작 배포하는 등의 제도적 지원이 필요하다. 또한 문화재 관련 전문가의 정기적 모니터링을 통해 문화재 돌봄 및 지킴이의 활동 현황을 점검하는 등 보다 전문적이고 체계적인 보존현황을 진단하는 시스템 체계가 필요하다.

<그림 3> 문화재의 상시관리 및 모니터링 시행체계



### Ⅲ. 문화재의 보존 및 수리체계 정립

#### 1. 문화재 수리설계의 품질 제고

##### 1) 문화재 수리설계의 중요성

문화재의 보존처리 및 수리는 해당 문화재의 안정화를 위해 시행하는 가장 직접적인 행위이다. 문화재 수리는 크게 단순 수리, 복합 수리, 전반적인 해체복원의 형태로 분류할 수 있다. 이것은 문화재의 현상을 변경하는 행위이지만, 문화재의 안전성 및 지속성을 위해 불가피하다. 따라서 문화재 수리공사는 과하게 시행되지 않도록 목적에 맞는 정확한 설계가 사전에 정립되는 것이 가장 중요하다. 특히 전반적인 해체복원은 학술적으로 고증이 완료되고 행위의 필요성이 합의된 상태에서 설계가 되는 것이 합당하다. 수리 설계는 관련 전문가들의 자문과 검증을 통해 결과가 도출되어야 하며, 부실시공이 되지 않도록 품셈과 시방서를 적절하게 설계해야 한다.

##### 2) 현황 및 문제점

제주도는 지리적·환경적 특성에 따라 재료 및 조성기법이 독자적으로 형성된 경우가 많은데, 통상적으로 일반시방서에 준하여 재료와 기법을 적용하여 포괄적이고 획일적으로 계획되는 경우가 상당하다. 문화재의 지역적 특성 및 조성기법에 따라 문화재 수리도 달라져야 하는 것이 타당하지만, 설계는 이를 반영하지 않고 있어 수리현장에서 현실성이 떨어지는 경우가 많다. 제주도에만 있는 구조물의 제작기법 등에 대한 세부적 특징은 무시되고 일반 표준품셈에 맞춰 설계되는 사례가 많아 결과적으로 시공품질은 저하될 수밖에 없는 구조가 반복되고 있다.

현재 문화재 수리 설계내용의 검증 및 품질 제고를 위한 제도적 시스템이 부족하다. 문화재 설계자가 해당 문화재의 독자적인 특징을 간과하거나 실제 시공에 대한 전문지식이 부족한 상황에서 설계해도 지적 및 검증하기 어려운 실정이다. 문화재의 정확한 현황진단 없이 작성된 설계는 수리 시공에까지 연결되어 수리품질 저하를 야기할 수 있다.

##### 3) 품질 제고를 위한 개선방안

문화재 설계는 대상물의 현황 및 문제점을 정확히 진단하고 시공 목적에 맞는 수리내용을 정리하여야 한다. 문화재 수리재료와 시공방법은 관련 전문가의 검증 및 합의에서 도출하고, 공식자문을 확보하여 설계에 반영해야 한다. 수리팀의 설계변경 시에는 최초 설계자와 관련 전문위원, 담당 관리자가 참여하여 수리현장과 이격되는 부분에 대한 객관적 검증 후 함께 협의할 수 있도록 해야 한다.

제주도 문화재의 독자적인 문화재 수리 품셈 및 시방서에 대한 연구 및 개발의 필요성이 제기되고 있으며, 합리적인 품셈 개정이 정립될 수 있도록 제도적인 개선이 요구되고 있는 실정이다. 품셈 및 시방서의 개발 작업에 제주도 내 전통기능장들의 적극적인 참여를 유도하여 실리적인 결과물을 도출하도록 하며, 수립 이후에도 주기적인 모니터링을 통해 지속적으로 보완 및 개정하여 현실성 있는 품셈 및 시방서를 정립해야 할 것이다.

## 2. 문화재 수리환경 현황 및 개선

### 1) 제주도 문화재 수리환경

제주도 내 목조건조물은 수리대상의 수종과 관계없이 내륙에서 조달하는 소나무로 보수하는 사례가 많았다. 이는 앞서 지적했던 지역적 특성을 고려한 설계 품셈의 부재로 획일화된 설계의 결과이다. 타지역에서 조달한 부재는 제주의 환경에 맞지 않아 기존 부재보다 부후(腐朽)가 심하게 나타나는 실정이다. 그러나 제주도 내 자생하는 나무는 활용에 제약이 있으며, 벌목된 나무를 건조 및 관리, 제재하는 전문시설이 부족하여 문화재 수리재료로의 활용에 어려움이 많다. 나무뿐 아니라 석축 보수에 필요한 자연석과 미장에 필요한 흙의 수급에도 어려움이 있다. 제주의 자연석은 보존자원으로 보호받고 있는 실정이라 공급에 한계가 있어 어려움이 많다. 이에 대하여 문화재 수리를 위한 자연재료의 체계적인 관리 및 공급 대책이 필요하다.

작업자의 경우도 문제점이 있다. 문화재 수리는 관계 법령에 의거하여 문화재수리기술자 및 수리기능자가 수행하도록 되어있다. 그러나 해당 수리기능자는 제주도의 특성을 이해하지 못하는 경우가 많고, 도내 일반 기능자는 문화재수리기능자가 아니어서 시공에 참여하는데 어려움이 있다. 이에 대한 정부 부처의 유기적인 해석과 제도적인 보완이 필요하다.

### 2) 수리기술의 전문성 확보

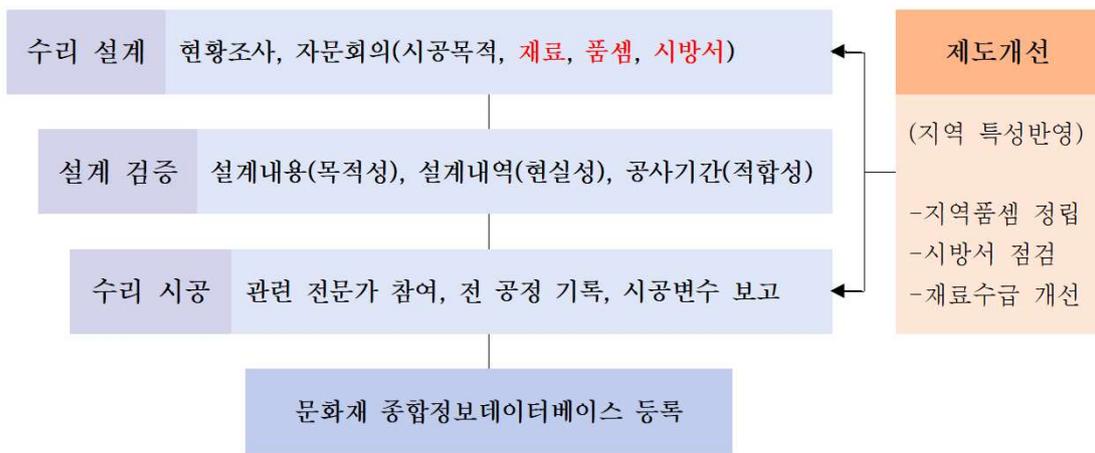
문화재 수리는 설계도서에 의거하여 충실하게 시행하는 것을 원칙으로 하되, 수리과정에서 발생한 변수에 대하여 정확하게 보고하고, 이에 대한 해결방안을 제시해야 한다. 또한 수리의 전체 공정에 대한 객관적이고 구체적인 보고서를 작성해야 한다. 문화재 수리에 관련된 설계 - 시공 - 관리는 전문성을 갖춘 단체에서 시행하는 것이 바람직하며, 공정에 대한 중간점검은 타 전문가들이 개입되어 검증할 수 있는 체계가 필요하다.

문화재수리기술단체는 전문화되어야 하고, 연계시스템을 구축하여 전문성이 상호보완되어 협업할 수 있어야 한다. 또한 문화재수리기능공 및 지역기능공들의 역할을 활성화하여 제주도의 토착기술이 문화재 수리에 적절히 융화될 수 있도록 제도적으로 보완하는 것이 바람직하다.

### 3) 제주도 문화재 수리의 자원 관리

제주도 내 자원의 관리 및 공급체계를 정립하기 위하여 도내 관리 및 보관소 운영에 대한 고민이 필요하다. 산림청과 협업하여 폐기되는 나무의 수집공간을 확보하고 건조 및 훈증작업을 거쳐 부재로 재활용할 수 있도록 시스템을 구축하는 것이다. 계획적으로 벌목되는 나무들뿐 아니라 철거 및 보수되는 옛 초가 등의 건조물의 구부재를 분리해서 보관하여 활용할 수 있도록 제도화하는 것도 중요하다.

<그림 4> 문화재 수리의 설계 및 시공 체계 개선



## IV. 문화재의 관리

### 1. 기록화 확대

#### 1) 비지정 문화재의 실태조사 및 기록화

지정된 문화재는 정기적인 경상관리를 비롯하여 수리 및 보호구역 정비 등의 형태로 보존되고 있다. 반면 비지정 문화재는 보존해야 한다는 당위성이나 강제성이 적은 실정이어서 경제적 가치에 밀려 유실되는 경우도 많다. 따라서 비지정 문화재에 대한 도면화 및 실태조사가 시급히 선행되어야 하며 보존 가치가 있는 대상은 지정하여 관리하는 것이 타당하다. 비지정 문화재의 발굴 및 실태조사를 위해서는 민관전문기관의 협업뿐 아니라 도민의 협력도 매우 중요하다.

#### 2) 정기적 모니터링 및 기록화

도내 지정문화재는 대부분 야외에 노출되어 있어서 계절 변화, 자연재해, 생물학적 피해, 인위적 재해로 지속적인 변형이 발생한다. 자연유산과 같이 인위적 수리행위가 제한적이고 유기적으로 변화하고 있는 대상물은 정기적인 실태조사와 학술조사가 병행되는 것이 중요하다. 대상물의 변화과정뿐 아니라 주변 섭리의 흐름에 대한 연구 활동을 장려하여 앞으로의 변화추이를 추정하여 대비방안을 고민해야 한다.

일례로 천연기념물 제464호로 지정된 제주 사람발자국과 동물발자국 화석산지는 밀물과 썰물의 영향을 받는 해안가에 위치하여 지속적으로 변화하고 있는데, 태풍 혹은 해일에 의해 새로운 화석이 발견<sup>1)</sup>되기도 한다. 따라서 관련 전문가들의 협업을 통해 정기적인 현황 모니터링과 기록보존을 시행하는 것이 중요하다.

### 3) 학술연구 및 조사

문화재의 실태 파악 후 문제점이 도출될 경우, 장기적인 대책 마련을 위한 학술연구조사를 시행해야 한다. 문화재의 종합정비계획 및 활용에 관련된 다양한 학술연구 보고서가 발간되고 있다. 개괄적인 종합계획 후 세부시행계획 등으로 학술 조사 및 연구용역을 확장하여 문화재 보존 및 관리에 적용할 수 있는 실리적인 대안을 모색해야 한다.

## 2. 상시관리체계 정립

### 1) 문화재 모니터링 확대

자연문화재는 관광객의 방문이 많은 곳을 중심으로 현장 상주 관리요원을 배치하여 모니터링 및 경상관리하고 있다. 이는 문화재돌봄사업과 연계하여 상주요원체계를 확장하고 자연유산의 낙서, 파손, 도외 반출, 보호구역 내 쓰레기 투척 등과 같은 금지조항을 적극적으로 제재할 수 있도록 교육할 필요가 있다.

### 2) 비지정 문화재의 경상관리체계 정비

비지정 문화재는 보존 및 관리를 위한 경상관리체계를 정비할 필요가 있다. 상시관리는 소유자 혹은 관리자를 통해 이루어지는 경우가 많으므로 일반인들이 쉽게 이해할 수 있는 관리 매뉴얼을 제작 및 배포하거나 홍보 혹은 교육을 통해 관리방법을 알려주는 것도 좋다.

또한 멸실 위기에 있는 비지정문화재에 대한 응급조치 등의 보호체계를 수립하여 우선 시행할 수 있도록 제도적인 지원이 확대되어야 한다. 비지정된 문화재에 대해서 정기적인 모니터링이 시행되어야 하며, 문화재 안내판이나 보호책을 설치하는 등의 관심도 지속되어야 한다.

1) 「제주, 볼라벤 덕분 1만 5000년 전 화석발견」, 정소라 기자, 머니투데이, 2012년 8월 30일

### 3. 재해대비 보존관리 정책 정립

#### 1) 인위적 재해 대비

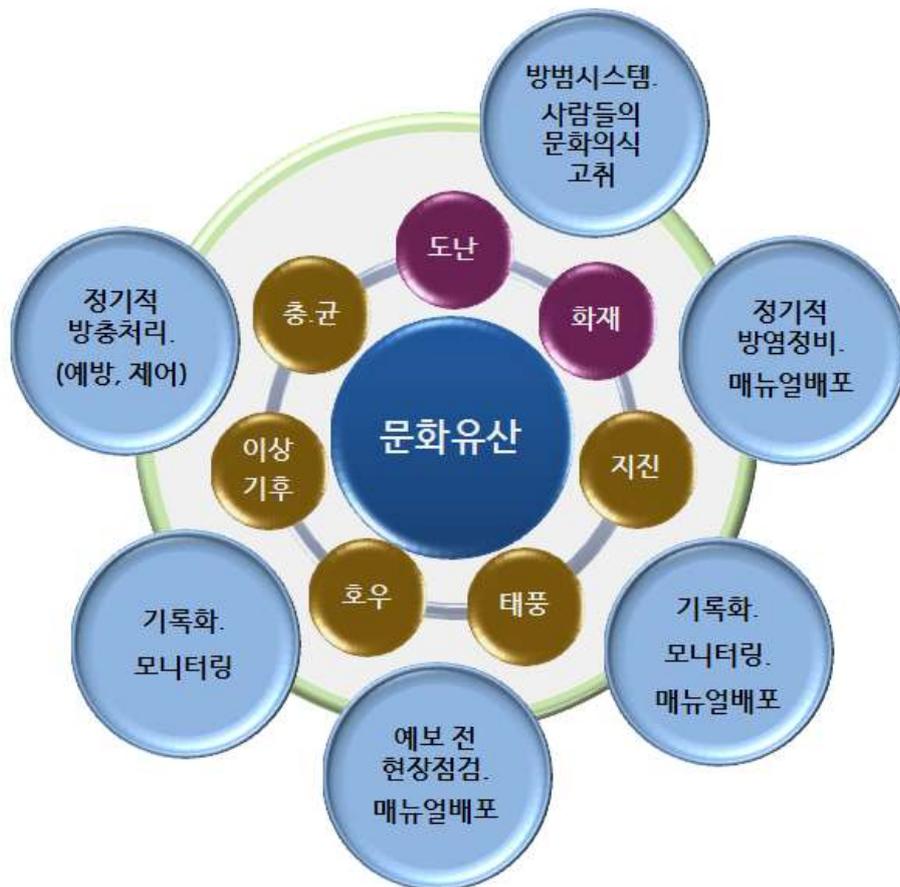
인위적 재해는 화재, 도난, 반출, 환경오염에 의한 위협을 말한다. 방법 및 방염을 위한 종합방재시스템을 구축하여 관리한다. 화재 및 도난, 반출 등에 대한 문화재를 직접 가해하는 행위는 행정적·사법적 절차를 통해 엄중히 다룰 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

#### 2) 자연재해 대비

자연재해는 지진, 태풍, 호우, 이상기후 등의 재난을 말하며, 외부에 노출되거나 유기질의 문화재에 대해서 피해가 많이 발생한다. 최근에는 이상기후로 인해 유기질의 문화재에 가해를 하는 충균의 활동이 많아지고 있는 실정이다.

자연재해에 대비하기 위해서는 관리체계를 유지하며 문화재의 모니터링 및 기록화를 정기적으로 추진하는 것이 가장 중요하다.

<그림 5> 재해대비 보존관리



## V. 결 론

제주도의 문화재의 종합적인 보존과 관리를 위해서 다음과 같은 개선이 필요하다.

1. 실리적인 행정조직 개편이 요구된다. 이원화된 조직이 확장 및 세분화없이 일원화되어 업무가 효율적으로 체계화되지 못한 실정이다. 또한 문화재 관련 전문인력과 재원이 실리적이지 못해 문화재 행정을 집행하는데 어려움이 있다. 따라서 전문 학예인력을 보충하고 업무를 세분화하여 조직의 전문성 강화 및 조직 안정화를 위한 개편이 필요하다.
2. 문화재 종합정보데이터베이스 구축이 필요하다. 문화재 명칭, 소재지, 수량 뿐 아니라 수리이력, 수리내용, 관련연구 현황, 내용, 활용현황 등을 체계적으로 정리하여 데이터베이스화하면 문화재 보존관리의 효율성이 높아지고 적재적소한 예산집행 등이 가능할 것으로 기대된다.
3. 문화재의 직접적인 수리는 수리설계-시공-보고의 공정으로 문화재 보존에 있어 매우 중요하다. 잘못된 설계시공은 문화재 원형을 훼손하는 결과를 야기할 수 있으므로, 설계수리에 대한 관련 전문가들의 검증과 협의가 필요하다. 특히 문화재 수리의 설계는 가장 중요한 단계임에도 현실적인 검증체계가 부족할 뿐 아니라 현 체제의 품셈과 시방은 제주도의 문화재의 수리에 적합하지 않은 실정이어서 제주도만의 수리품셈과 수리시방서 정립이 요구되고 있다.
4. 문화재의 효율적 관리를 위해서는 상시모니터링이 중요하다. 이는 문화재 돌봄 및 지킴이와 같은 용역으로 행해지고 있는데, 관리주체의 역할에 대한 적합한 교육시스템의 부재로 내실있는 모니터링이 이루어지지 않고 있다. 따라서 상시관리하는 관리자를 위한 교육시스템 정립과 문화재 관련 전문가들의 정기적인 모니터링이 함께 시행하는 시스템의 체계화가 필요하다.

제주도의 문화재 보존관리 주체는 도민이 되어야 한다. 또한 문화재 관련 전문가들은 도민과 정부부처의 담당자 사이의 교량역할을 하며 전문적인 지원을 해주어야 한다. 제주도 문화재의 보존관리를 위해서는 민관의 협업체계가 우선되어야 한다.