

# 천연기념물의 보호와 국토의 개발 : 새로운 관계의 모색

## 天然記念物の 保護와 國土의 開發 : 새로운 關係의 모색

黃 琪 源

<서울대 環境大學院 教授>

### 目次

I. 序	關係
II. 天然記念物 保護의 現況	V. 天然記念物 保護와 國土開發 : 새로운 關係
III. 國土開發의 現況	의  모색
IV. 天然記念物 保護와 國土開發 : 現在의	VI. 結語

## I. 서(序)

한국(韓國)의 자연환경(自然環境)은 국토(國土)가 좁은 것에 비해서 상당히 독특하고 다양하다. 약 22만 km<sup>2</sup>의 한반도(韓半島)에는 지형(地形)으로 볼 때 동고서저(東高西低)의 경동산악지형(傾東山岳地形)에 서쪽과 남쪽으로 흐르는 많은 하천(河川)과, 하천 중하류(河川 中下流)의 넓은 충적평야(沖積平野), 총연장 10,692km(직선거리로는 1,714km)의 복잡한 해안선(海岸線), 비교적 긴 대륙붕(大陸棚)에 총 3,418개의 도서(島嶼)가 형성되어 있다. 기후(氣候)를 보면 남북으로 뻗은 반도(半島)에 태백산맥(太白山脈)이 역시 남북으로 척양부(脊梁部)를 형성한 지형(地形)때문에 남북 및 동서의 기후차(氣候差)가 크고, 또 중위도(中緯度)의 온대(溫帶)에 위치하여 계절적 기후변화(季節的 氣候變化)도 크다.

그래서 식물상(植物相)에 있어 위도(緯度)에 따른 수평분포(水平分布)와 표고(標高)에 따른 수직분포(垂直分布)가 모두 다양하여 관속식물(管束植物)만 하더라도 전세계에 분포하는 총 종류의 약 2%에 해당하는 4,200여종이 생육하고 있다.

한편 동물상(動物相)을 보면 포유류(哺乳類)가 7목(目) 22과(科) 105종(種)(亞種 포함), 조류가 18목(目) 65과(科) 420종(種)(亞種 포함), 어류(魚類)가 모두 872종(種), 곤충류(昆蟲類)가 23목(目) 약 5,000종(種)이 서식하고 있다.

이와같은 천혜(天惠)의 자연환경(自然環境) 속에서 한국민족(韓國民族)은 반만년(半萬年) 이상 살아오면서 자연(自然)을 두려워하고, 우러러보며, 또 아끼고 가꾸어 왔었다. 그러나 20세기에 들어와서 외세(外勢)의 침략(侵略)과 수탈(收奪), 그리고 전쟁(戰爭)에 의해 국토(國土)의 모습이 크게 달라졌었다.

특히 1960년대 이후 경제성장(經濟成長)을 제일의(第一義)로 한 국가발전정책(國家發展政

策)을 구현하기 위한 수단(手段)으로서 추진되고, 또 그 결과로서 나타난 급격한 산업화(産業化)와 도시화(都市化)는, 그간의 변화에도 불구하고 비교적 원생(原生), 반자연(半自然)상태로 남아있던 국토(國土)를 엄청나게 바꾸어 놓았다.

그런데 유감스럽게도 경제성장(經濟成長)은 능률성(能率性)을, 그리고 국토개발(國土開發)은 토지생산성(土地生産性)을 가장 중요한 목표(目標)로 삼았기 때문에 환경(環境)의 질적 저하(質的 低下)라는 부(否)의 효과(效果)를 낳게 되었다. 그래서 국가경제(國家經濟)의 총량적 성장(成長)과 가계경제(家計經濟)의 향상에도 불구하고, 경제제일주의(經濟第一主義)의 큰 흐름 속에서 자연보호(自然保護)와 환경보존(環境保存)의 노력이 나타나기 시작했던 것인바, 정부(政府)가 1960년대초에 문화재보호법(文化財保護法)을 제정하여 천연기념물(天然記念物)을 보호하고자 하는 노력을 기울이게 된 것도 이러한 맥락속에서 이루어진 것이다. 그러나 천연기념물(天然記念物)을 포함하여 전반적인 자연보호(自然保護)와 환경보존(環境保存)의 노력이 추구하는 바, 성과(成果)를 제대로 거두지 못하였던 것이 사실인데, 여기에는 “개발(開發)” 위주의 경제성장 우선정책(經濟成長優先政策)과 국민(國民)의 무관심(無關心)이 크게 작용하였음은 물론이지만, “보호(保護)”와 “보존(保存)”에 관련된 인식(認識)의 부족, 법제(法制)와 정책(政策)의 미비라는 점도 적지않게 작용하였다고 해도 무리한 주장이 아니리라고 본다.

“국토(國土)의 개발(開發)”과 “천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)”라는 두개념(概念)은 “개발(開發)”과 “보호(保護)”라는 두 개념(概念)의 대립관계(對立關係)와 세력관계(勢力關係)를 날카롭게 설명하고 있다. 즉 양자(兩者)가 모두 같은 시기에 정부(政府)에서 추진된 공공정책(公共政策)들로서, 사회 전체(社會全體)의 “가치체계(價値體系)”와 이를 위한 “자원(資源)의 배분(配分)”을 반영한 것이다. 다시 말해서 천연기념물(天然記念物)을 포함한 자연보호(自然保護)와 환경보존(環境保存)이 제대로 인식되지 못하고 제대로 추진되지 못한 것은 정부(政府)를 포함한 우리 사회전체(社會全體)의 가치체계(價値體系)가 경제성장(經濟成長)과 국토개발(國土開發)에 우선순위(優先順位)를 두었고, 그에 따라 자원(資源)의 배분(配分)도 이 쪽에 치중하게 된 결과라고 할 수 있다는 말이다.

한편 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)의 노력도 반드시 최선을 다해 왔다고는 볼 수 없었다. 즉 관련법제(關聯法制)로 볼 때 경제성장(經濟成長)과 국토개발(國土開發)이 본격적으로 시작되기 전인 1962년에 이미 문화재 보호법(文化財保護法)이 제정되었으나, 이는 일정치하(日政治下)인 1933년에 제정되어 그 당시까지 준용되던 “조선보물 고적천연기념물보존령(朝鮮寶物 古蹟天然記念物保存令)”을 골격으로 한 대체법령(代替法令)의 성격이 더 강했던 점, 그후 추진된 문화재보호(文化財保護)도 천연기념물(天然記念物) 보다는 다른 유형의 문화재(有形文化財)(유형(有形)·무형문화재(無形文化財))에 대한 관심과 노력이 더 컸던 점, 그리고 천연기념물(天然記念物)에 대한 인식(認識)과 보호방법(保護方法)이 현대적 환경변화양상(環境變化樣相)에 비해 뒤떨어진 점등을 들 수 있다.

그러므로 1983년에 대폭 개선된 법령(法令)을 바탕으로 하여 앞으로의 천연기념물보호제도(天然記念物保護制度)가 누적된 환경문제(環境問題)와 계속될 경제개발(經濟開發)과 국토개발과정(國土開發과정)속에서 실효(實效)를 거두기 위해서는 다음과 같은 논제(論題)에 대한 진지한 토의(討議)가 이루어져야 한다고 본다.

첫째, 천연기념물(天然記念物)의 정의(定義)를 다시 검토하여, 존재의의(存在意義)와 보호(保護)의 필요성 및 방법(方法)을 다시 확인한다.

둘째, 국토개발(國土開發)의 경우에도 정의(定義)를 다시 검토하고, 지금까지의 국토개발

(國土開發)에 수반된 가치체계(價値體系)와 국토개발(國土開發)의 양상(樣相)을 살펴봄으로써, 천연기념물보호(天然記念物保護)를 위한 노력을 무력화(無力化)시킨 원인을 밝힌다.

세째, 천연기념물보호(天然記念物保護)와 국토개발(國土開發)간에 존속하고 있는 현재(現在)의 관계(關係)를 대상(對象), 행위(行爲), 준거가치(準據價値)의 관점에서 살펴본다.

네째, 천연기념물보호(天然記念物保護)와 국토개발(國土開發)간의 관계(關係)를 재정립함으로써, 천연기념물보호제도(天然記念物보호제도)의 합목적적(合目的的) 실천성(實踐性)을 높일 수 있는 논리적 근거(論理的 根據)를 마련한다.

## II. 천연기념물보호(天然記念物保護)의 현황(現況)

### 1. 천연기념물(天然記念物)의 정의(定義)

천연기념물(天然記念物)(Naturdenkmal)이라는 개념(概念)은 1800년 독일의 Alexander von Humboldt가 지은 “신대륙(新大陸)의 열대지방기행(熱帶地方紀行)”이라는 저서에서 처음 명시된 것이지만, 이는 「르네상스」 이후 이루어진 세계탐험(世界探險)과 자연과학(自然科學) 발달의 결과로서 나타난 자연(自然)에 대한 지식(知識), 18~19세기에 이루어진 산업혁명(産業革命)의 결과로서 나타난 자연(自然)/인공환경(人工環境)에 대한 날카로운 대립인식(對立認識), 환경문제(環境問題)에 대한 사회적 인식(社會的 認識)을 그 배경으로 하여 생겨난 개념(概念)이다.

현대에 이르러서는 각국마다 조금씩 다르게 정의(定義)하고 있으나, 대개는 동물(動物), 식물(植物), 지형(地形), 광물(鑛物), 원시림(原始林), 자연경관(自然景觀)등으로서 한 나라 또는 한 지역(地域)의 자연생태계(生態系)를 대표할 수 있거나, 고유(固有), 또는 희귀(稀貴)하거나, 환경변화(環境變化)에 거의 영향을 받지 않은 것들, 또는 조상(祖上)들이 심었거나 기르던 것들을 가리킨다.

한국(韓國)의 경우 현행(現行) 문화재보호법(文化財保護法)에 의하면, 천연기념물(天然記念物)은 “기념물(記念物)”, 즉 “학술상 가치(學術上 價値)가 큰 동식물(動植物) 및 그들은 생육환경(生育環境), 지질(地質)·광물(鑛物)과 천연보호구역(天然保護區域)” 중에서 특히 중요하다고 인정되어 국가(國家)의 보호(保護)를 받는 “국가지정문화재(國家指定文化財)”를 일컫는다.

#### <표1> 천연기념물(天然記念物) 지정기준(指定基準)

##### 1. 동·식물(動·植物)

- 가. 한국 특유의 동·식물로서 저명한 것 및 그 서식지·생장지
- 나. 석회암지대·사구·동굴·건조지·습지·하천·호소·폭포의 소·온천·하구·도서 등 특수지역이나 특수 환경에서 서식하거나 생성하는 특유한 동·식물 또는 동·식물군 및 그 서식지·생장지 또는 도래지
- 다. 진귀한 동·식물로서 그 보존이 필요한 것 및 그 서식지·생장지
- 라. 한국 특유의 축양동물
- 마. 학술상 가치가 큰 사충·명목·거수·노수·기형목
- 바. 대표적 원시림·대표적 고산식물지대 또는 진귀한 삼림상
- 사. 진귀한 식물의 자생지
- 아. 저명한 동·식물의 분포의 경계가 되는 곳
- 자. 유용 동·식물의 원산지

- 차. 귀중한 동·식물의 유물발견지 또는 학술상 특히 중요한 표본과 화석
- 2. 지질·광물
  - 가. 암석 또는 광물의 생성원인을 알 수 있는 상태의 대표적인 것
  - 나. 거대한 석회동 또는 저명한 동굴
  - 다. 특이한 구조로 되어 있는 암석 또는 저명한 지형
  - 라. 지층단 또는 지피운동에 관한 현상
  - 마. 학술상 특히 귀중한 표본
  - 바. 온천 및 냉광천
- 3. 천연보호구역
  - 보호할만한 천연기념물이 풍부하 대표적인 인정하 구역

자료 : 문화재 보호법 시행규칙 (별표 1)

이 정의(定義)는 1982년 12월 31일자로 개정된 문화재보호법(文化財保護法)에 의한 것으로서, 1962년부터 개정(改正)될 때까지 지난 20여 년간 적용되었던 정의(定義)에 비해 더 많은 대상(對象)을 포괄하고 있다. 즉 개정전(改正前)에는 기념물(記念物)을 "사적지(史蹟地), 경승지(景勝地), 동물(動物), 식물(植物), 광물(鑛物)로서 역사상(歷史上), 예술상(藝術上), 학술상(學術上), 관상상(觀賞上) 가치(價値)가 큰 것"으로 정의하여 유형(有形)별 구분(區分)이 불확실했던점, 천연기념물(天然記念物)의 가치기준(價値基準)에 역사(歷史), 예술(藝術), 학술(學術), 관상(觀賞)이 함께 적용되었던 모순점, 그리고 동물(動物)과 식물(植物)의 생육환경(生育環境), 즉 서식지(棲息地), 번식지(繁殖地), 도래지(渡來地), 자생지(自生地)가 제외되었고, 천연보호구역(天然保護區域)의 개념(概念)이 누락되어 있던 점을 개선한 것이다.

천연기념물(天然記念物)의 정의(定義)를 다시 정리해보면 고유성(固有性), 희귀성(稀貴性), 원생성(原生性)등과 같은 기준에 비추어 "학술적(學術的)" 가치(價値)가 큰 동물(動物)·식물(植物) 및 그 생육환경(生育環境), 지질(地質) 및 광물(鑛物)등으로서, 수백년에서 수십억년에 이르는 오랜 세월동안 환경(環境)의 변화에도 불구하고 그 원형(原形)을 거의 그대로 보존(保存), 유지하고 있는 자연환경(自然環境)의 구성요소(構成要素)들이다. 또 이것들은 현대에 들어와서 환경변화(環境變化)의 내용이나 규모가 크게 달라졌기 때문에, 방치(放置)할 경우 사멸, 또는 인멸될 가능성이 커졌고, 그래서 "문화재(文化財)"로 지정하여 국가(國家)의 각별한 보호를 받게 된 "자연(自然)의 표본(標本)"들이기도 하다.

## 2. 천연기념물(天然記念物)의 보호제도(保護制度)

현행(現行) 문화재보호법(文化財保護法)을 위시한 관계법제(關係法制)에 의하면 천연기념물(天然記念物)은 다음과 같은 보호(保護)를 받고 있다.

### ①문화재(文化財)로 지정

도지사(道知事), 또는 서울 특별시장(特別市長)이나 정부(政府)가 지정신청(指定申請)하여 현지조사(現地調査), 심의(審議)등의 과정을 거쳐 천연기념물(天然記念物)로 지정하면 문화재보호법(文化財保護法)의 규정에 따라 보호규제(保護規制)를 받게 된다.

### ②보호구역(保護區域)의 지정

문공부장관(文公部長官)은 문화재(文化財)의 보호(保護)를 위해 보호물(保護物) 또는 보호구역(保護區域)을 지정할 수 있는 바, 천연기념물(天然記念物)의 경우 보호대상(保護對象)의 특성에 미루어 보호구역(保護區域)에 주로 의존한다. (동물(動物)·지질(地質)·광물(鑛物)의 경우 보호(保護)에 필요하다고 인정되는 구역, 식물(植物)은 입목(立木)을 중심으로 반

경 5~100m 이내의 구역) 유사제도(類似制度)로서 보호(保護)할 만한 천연기념물(天然記念物)이 풍부한 대표적 구역인 “천연보호구역(天然保護區域)” 자체를 천연기념물(天然記念物)로 지정하는 제도(문화재보호법(文化財保護法)), 자연경관(自然景觀), 수자원(資源), 생태계(生態系) 및 문화재(文化財)의 보전(保全)을 위해 필요한 지역인 “자연환경(自然環境)보전지역” 과, 문화재보호구역과 문화재(文化財) 보전에 필요한 토지(土地) 및 천연기념물(天然記念物)·민속자료(民俗資料)등의 보전(保全)에 필요한 토지(土地)인 “문화재보전지구(文化財保全地區)” 의 지정(국토이용관리법(國土利用管理法)), “금렵구(禁獵區)”, “조수보호구(鳥獸保護區)”, “희귀 동·식물보호구역(稀貴動·植物 保護區域)” (환경보전법(環境保全法))등이 있다.

### ③ 행위제한(行爲制限)

#### ● 허가(許可)

천연기념물(天然記念物)로 지정, 또는 가지정된 구역(區域), 또는 그 보호구역(保護區域)안에서 동·식물, 광물(動·植物 鑛物)을 포획 채취하거나 구역(區域) 밖으로 반출하는 행위; 천연기념물(天然記念物)(보호구역(保護區域)포함)의 현상(現狀)을 변경하거나 그 보전(保全)에 영향을 미칠 우려가 있는 행위(行爲)

#### ● 금지(禁止)

천연기념물(天然記念物) 보호구역(保護區域) 포함) 구역(區域)내에서 수렵(狩獵)금지, 문화재(文化財)로 지정된 조수(鳥獸)에 대한 보호구역(保護區域)으로 부터 1,000m 이내에서의 총렵(銃獵)금지; 총탄(銃彈)이 도달할 우려가 있는 천연기념물(天然記念物)에 대한 총렵(銃獵)금지(조수보호(鳥獸保護) 및 수렵(狩獵)에 관한 법률)

#### ● 개발행위 제한(開發行爲 制限)

천연기념물(天然記念物)로 지정된 지구(地區), 보호구역(保護區域)안에서 도시공원(都市公園), 또는 녹지(綠地)에 관한 도시계획(都市計劃)을 결정하고자 할 때 문공부장관(文公部長官)과 협의(協議)(도시공원법(都市公園法)); 도시계획구역(都市計劃區域)내에서 문화재(文化財)의 보존(保存)을 위해 보존지구(保存地區)를 설정(도시계획법(都市計劃法)); 건설공사(建設工事)로 인한 문화재(文化財)의 훼손, 멸실, 또는 수목될 우려가 있거나, 기타 문화재(文化財) 안전 보존(安全 保存)상 필요한 경우 공사시행자(工事施行者)가 경비(經費) 부담하러 필요조치(必要措置)(문화재보호법(文化財保護法))

## 3. 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)의 기존준거가치(既存準據價値)

천연기념물(天然記念物)은 근본적으로 자연(自然)의 전부(全部)가 아니고 극히 작은 일부(一部)이다. 이러면 왜 자연(自然)의 전부(全部)를 보호(保護)하지 않고, 일부(一部)만 “선택적”으로 보호(保護)하는가 라는 의문이 당연히 등장하며 그 해답을 위해서는 “선택(選擇)” 과 선택하는 “준거가치(準據價値)에 대한 검토가 필요하다. 그리고 이 검토는 왜 천연기념물 보호(天然記念物 保護)가 잘 안되고 있는지, 어떻게 해야 되는지에 대한 실마리도 제공해 줄 것으로 본다.

### ① 학술적 가치(學術的 價値)

문화재보호법(文化財保護法)의 정의(定義)를 따르면 천연기념물(天然記念物)은 “학술적 가치(學術的 價値)” 가 큰 기념물(記念物)이다. 특히 “명승(名僧)”으로 지정되는 대상과 견주어 보면 대상의 종류나 물리적 형질은 비슷하나 명승(名僧)이 “예술상(藝術上)·관상

상 가치(觀賞上 價値)<sup>18)</sup> 를 기준으로 하는 반면에 천연기념물(天然記念物)은 “학술상(學術上) 가치<sup>19)</sup> 를 기준으로 하는 점이 다르다.

그리고 “사적(史蹟)<sup>20)</sup> 으로 지정되는 대상은 학술상 가치(學術上 價値)가 있더라도 과거의 인류문화(人類文化)의 유적(遺蹟)인 반면에 천연기념물(天然記念物)은 자연(自然)을 대상으로 하고 있는 점이 다르다. 즉 학술적 가치(學術的 價値)가 큰 자연환경 요소(自然環境 要素)가 천연기념물(天然記念物)인 것이다. 그러면 여기에서 “학술적 가치(學術的 價値)<sup>21)</sup> 라는 기준은 과연 어떤 의미와 중요성을 가지고 있을까?

이것은 인문(人文), 사회(社會), 자연과학(自然科學)을 망라하는 광범위한 학술상(學術上)의 가치(價値) 보다는 이른바 “박물학(博物學)<sup>22)</sup> (natural history)이라는 좁은 범위의 학술상(學術上)의 가치(價値)를 가리킨다고 할 수 있다. 박물학(博物學)은 넓게는 동물(動物), 식물(植物), 지질(地質), 광물(鑛物), 기상(氣象)등 자연계(自然界)의 사물(事物)과 현상(現象)의 종류(種類), 성질(性質), 생태(生態)등을 연구하는 학문(學問)이고, 좁게는 동물학(動物學), 식물학(植物學), 지질학(地質學), 광물학(鑛物學)등을 총칭하는 말이다. 현대에는 이와같은 각 영역(領域)의 개별학문(個別學問)이 고도로 분화(分化), 전문화(專門化)되어 별로 쓰이지 않는 개념(概念)이기는 하나, 고대(古代)로부터 19세기에 이르기까지 인류(人類)에게 공통된 관심영역(關心領域)으로서 발전되어 왔었다. 특히 서구(西歐)에서 「르네상스」 이후 자연과학(自然科學)의 발달과 세계탐험(世界探險)의 성취의 결과로서 생겨나기 시작한 동식물원(動植物園), 박물관(博物館), 18~19세기에 등장한 박물지(뵤폰의 박물지(博物誌), 파브르의 곤충기(昆蟲記), 시튼의 동물기(動物記) 등의 수장재료(收藏材料)와 연구대상(研究對象)으로서 자연계(自然界)의 특이한 사물(事物)과 현상(現象)에 대한 관심(關心)이 생겨났던 것이다. 천연기념물(天然記念物)의 개념(概念) 형성(形成)과 보호(保護) 의식(意識)의 발생(發生)도 이러한 박물학(博物學)의 발달(發達)과정(過程)속에서 이루어졌다고 할 수 있다.

그래서 초기에는 특이한 동식물(動植物)의 생체(生體)수집 및 연구, 사체(死體)의 표본(標本) 제작 및 연구, 화석(化石)과 광물(鑛物)의 수집 및 연구(研究)등과 같이 자연생태계(生態系)에서 장소(場所)를 이전하여 연구(研究)하던 방식에서, 후기에는 원래 있던 장소(場所)에 존치(存置)한 채 연구(研究)하는 방식으로 전환하였던 것이다. 그러나 여기에는 자연보호(自然保護)라는 의식보다는 개체(個體)의 수가 극히 감소하거나, 장소(場所)를 이동(移動)하면 원형(原形)이 훼손되기 쉽거나, 너무나 거대, 광활하여 수집할 수 없다는 물리적(物理的) 한계에서 오는 발상이 숨어있다고 해도 과언이 아닐 것이라고 본다. 즉 천연기념물(天然記念物)을 자연생태계(生態系)속의 현장(現場)에 수장(收藏)해 둔 “살아 있는 표본(標本)<sup>23)</sup> 이라고 간주하는 것이다. 그러므로 박물관(博物館)의 수장품(收藏品)을 지키듯이 자연(自然)이라는 박물관(博物館)에 존치(存置)해 둔 수장품(收藏品)을 보호(保護)한다는 논리(論理)가 성립하는 것이다. 그래서 이 관점(觀點)에서 보면 국토(國土)는 박물관(博物館)이고, 천연기념물(天然記念物)은 수장품(收藏品)이며, 최근에 법제화(法制化)된 천연기념물(天然記念物)의 생육환경(生育環境)도 아직은 동식물(動植物) 개체(個體)에 못지않게 중요한 생태계(生態系)라는 이해보다는 수장품(收藏品)의 보호(保護)를 위한 수장(收藏), 전시시설(展示施設)로 간주하고 있다고 해도 무리가 없을 것이다.

이러한 발상(發想)은 환경(環境)의 변화(變化)가 급격하고, 복잡적이며, 이미 환경(環境)의 파괴가 상당히 진행된 현대(現代)에 있어서는 시대(時代)에 크게 뒤떨어진 것이며, 이것을 준거(準據)로 해서 천연기념물(天然記念物)을 보호(保護)하고자하는 노력이 제대로 이루어지지 못하는 까닭이 분명해진다. 즉 천연기념물(天然記念物)이라는 상당히 귀중하면서도 취약

한 수장품(收藏品)을 제대로 보호(保護)하기에는 수장환경(收藏環境)이 너무 복잡해지고 위험해진 상태에 처해 있다는 뜻이다.

#### ②자연숭배(自然崇拜)와 향토애(鄉土愛)

천연기념물(天然記念物)은 그 속성으로 보아서 어느 특정한 지역(地域 : 국가(國家)나 지방(地方))에서만 유일무이하게 존재하거나(고유성(固有性)), 다른 지역에서는 찾아보기 어려운 (희귀성(稀貴性)), 존재이다. 그 뿐 아니라 그 지역의 문화(文化) 중에서 특히 역사적 인물(歷史的 人物), 사건(事件), 민속(民俗)등과 직접 관련되어 있는 존재이기도 하다. 여기에는 천연기념물(天然記念物)로 지정된 식물(植物) 중에서 개체(個體)로 지정된 수목(樹木)의 대부분이 이른바 노거수(老巨樹)라는 것을 예로 들 수 있을 것이다. 이것들은 단순히 노거수(老巨樹)이기 보다는 대부분이 신목(神木), 성황목(城隍木), 정자목(亭子木)과 같은 명목(名木)들이다.

이와 같은 보호방식(保護方式)의 바닥에는 정령숭배(精靈崇拜), 자연숭배(自然崇拜), 조상숭배(祖上崇拜)와 같은 원시종교(原始宗教) 내지 민간신앙(民間信仰)의 뿌리를 찾아 볼 수 있을 것이다. 즉 한국(韓國)을 포함한 세계 각 지역의 문화(文化)에 공통적으로 나타나는 것으로서 인간(人間)의 영혼(靈魂) 이외의 동식물(動植物)이나 그 밖의 모든 사물(事物)에 독립된 존재로서 잠정적으로 깃들여 있다고 생각되는 정령(精靈)을 숭배하는 사상(思想), 자연현상(自然現象)이나 자연물(自然物)을 숭배하는 사상(思想), 가족(家族)·씨족(氏族)·민족(民族)의 조령(祖靈)을 숭배하는 사상(思想)들이 복합적으로 작용하여 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)라는 현대적 제도(制度)로 나타나고 있다는 해석을 할 수 있을 것이다.

그리고 이와같은 숭배사상(崇拜思想)과 더불어 향토애(鄉土愛)라는 사상(思想)이 숨어 있다고 해도 좋을 것이다. 다시 말해서 국가(國家)의 차원에서 외국(外國)과의 관계로 보든, 지방(地方)의 차원에서 국내(國內)의 다른 지방(地方)과의 관계로 보든, 또는 개인(個人)의 차원에서 다른 사람과 환경(環境)과의 관계로 보든, 낯설고 우세한 외래문화의 침입에 대하여 본래(本來)의 향토문화(鄉土文化)를 지키려는 문화재생운동(文化再生運動) 내지 문화반동운동(文化反動運動)의 일환으로 천연기념물 보호(天然記念物 保護)가 이루어지고 있지 않는가라는 해석을 할 수 있다.

### Ⅲ. 국토개발(國土開發)의 현황(現況)

#### 1. 국토개발(國土開發)의 정의(定義)

국토개발(國土開發 : 또는 국토종합개발(國土綜合開發))은 한 나라의 국토(國土)를 지형(地形), 기후(氣候)등과 같은 자연환경조건(自然環境條件)을 고려하면서, 경제(經濟), 사회(社會), 문화(文化)등의 국면에 관한 정부시책(政府施策)을 포함한 포괄적이고 종합적인 입장에서 체계적으로 “이용(利用), 개발(開發), 보전(保全)함으로써” 국민(國民)의 생산활동(生産活動) 및 생활활동(生活活動)의 향상을 도모하는 일련의 일을 가리킨다. 좀더 구체적으로 보면, 첫째는 수자원(水資源), 토지자원(土地資源) 등 천연자원(天然資源)을 개발하는 일 ; 둘째는 풍수해(風水害), 가뭄 등 자연재해방지(自然災害防止)를 하는 일 ; 셋째는 도로(道路), 철도(鐵道), 항만(港灣), 공항(空港)등 사회간접자본(社會間接資本)을 확충, 정비하는 일 ; 넷째는 도시체계(都市體系)의 적정화(適正化), 공업입지(工業立地)의 적정화(適正化)등과 같은 전국적

토지이용(全國的土地利用)의 적정화(適正化)를 도모하는 일등이 포함된다.

## 2. 국토개발(國土開發)의 과정(過程)과 결과(結果)

한국(韓國)의 국토개발(國土開發)은 1962년에 건설부(建設部)가 신설되고, 1963년에 국토건설종합계획법(國土建設綜合計画法)이 제정되면서 본격화하였다. 그 이전까지의 국토(國土)는 일정치하(日政治下)에서 일본(日本)의 수탈정책(收奪政策)을 반영한 파행적 개발(跛行的開發), 국토분단(國土分斷)과 전쟁(戰爭)에 의한 정체(停滯)와 파괴(破壞), 전재복구시(戰災復舊時)의 졸속개발(拙速開發)에 의해 크게 변형(變形), 왜곡(歪曲)되어 있었다.

국토개발(國土開發)의 과정(過程)을 보면 1960년대와 1970년대로 크게 나누어 볼 수 있다. 1960년대는 국토개발(國土開發)의 주목적(主目的)이 경제성장(經濟成長)의 기반조성(基盤造成)에 있었다.

제 1차 경제개발(經濟開發) 5개년계획(個年計劃 1962~66년) 기간중에는 개발(開發)의 파급 효과가 큰 특정지역(特定地域)의 개발(開發 : 경인(京仁), 울산(蔚山)등), 기간산업(基幹産業)의 확충(擴充), 유희자원(遊休資源)의 활용(活用), 식량증산(食糧增産)등이 추진되었고, 제 2차 경제개발(經濟開發) 5개년계획(個年計劃 1967~71년) 기간중에도 지하자원(地下資源) 및 「에너지」 자원(資源)의 개발(開發 : 태백산(太白山)등), 식량 자급(食糧 自給)을 위한 토지개발(土地開發 : 영산강, 아산), 수입대체산업(輸入代替産業) 육성, 고속도로건설(高速道路建設)등이 이루어졌다.

1970년대는 제 3,4차 경제개발(經濟開發) 5개년계획(改年計劃 1972~82년)과 더불어 제 1차 국토종합계획(國土綜合開發計劃)(1972~82년)이 추진된 시기로서, 거점개발(據點開發) 위주의 지역개발(地域開發)과 사회간접자본(社會間接資本)의 확충으로 경제성장(經濟成長)을 뒷받침하고, 문화관광시설(文化觀光施設)의 확충(경주, 부여~공주, 제주도, 동해안)이 추진되었다. 이시기는 국토(國土)의 개발(開發)이 양적(量的)으로 가장 두드러지게 확장되었으나, 한편으로는 질적(質的)으로 많은 문제점(問題點)을 일으키게 된 시기라고 할 수 있다.

이와같이 20여년간 급격하게 추진된 국토개발(國土開發)은 한계자원(限界資源)의 개발(開發), 부존자원(賦存資源)의 개발, 인공환경(人工環境)의 집적(集積)과 확산(擴散)이라는 국토(國土)의 변화(變化)를 가져왔다.

### ①한계자원(限界資源)의 개발(開發)

한계자원(限界資源)이란 이용도(利用度)가 낮고, 경제적 효용성(經濟的 效用性)이 낮으며, 개(開發技術)이 전통적이고, 현대시장 기구(現代市長 機構)와 직결되어 있지 않으나 활용(活用)가능성이 있는 자원(資源)을 가리킨다. 이러한 한계자원(限界資源)을 지역으로 치환해 보면, 황무지, 섬, 연안(沿岸), 조재(早災)·수재상습지(水災常習地), 경사지(傾斜地), 산지(山地) 등이다.

국토(國土)가 분단되어 있는 데다가, 3면(面)이 바다이고, 산지(山地)가 많으며, 하천(河川)이 짧고 급경사(急傾斜)인 한국(韓國)에서 이와 같은 한계자원(限界資源)을 개발하는 일이 국토개발(國土開發)의 큰 사업으로서 지난 20여년간 열심히 추진되어 왔었고 국토(國土)의 양적 확충(量的 擴充)이라는 면에서 많은 성과를 거두었으나, 생태계(生態系)(천연기념물(天然記念物) 포함)의 교란이라는 악영향을 낳게 된 원인(原因)이 되었다.

### ②부존자원(賦存資源)의 개발(開發)

공업화(工業化)의 소재(素材)로서, 「에너지」 원(源)으로서, 향상된 생활(生活)을 위한 자



원(資源)으로서 국토(國土)의 지하(地下)에 매장되어 있는 지하자원(地下資源)과 수자원(水資源)의 개발(開發)은 국토개발(國土開發)의 또다른 주요한 과업이었다. 특히 한국(韓國)은 자원(資源)의 부존량(賦存量)이 다른 나라에 비해 빈약한 데다가 지역적(地域的)으로 편재하고 있어 개발(開發)에 있어 많은 어려움이 수반되었을 뿐 아니라, 이를 급격하게 개발(開發)함으로써 생태계(生態系)의 변화에 적지 않은 영향을 미쳤다.

### ③ 인공환경(人工環境)의 집적(集積)과 확산(擴散)

지난 20여년간 급격하게 이루어진 도시화(都市化)와 공업화(工業化)는 인공환경(人工環境)을 한 지역(地域)에 과도하게 집적(集積)시켰을 뿐 아니라, 이를 전국적(全國的)으로 확산(擴散)시킨 결과를 낳았다. 시와 읍의 인구를 기준으로 한 도시화률(都市化率)은 1966년의 42.4%에서 1983년에는 약 77%에 이르게 되었고, 그 결과 전 국토(全國土)의 약 19%에 해당하는 약 18,977km<sup>2</sup>가 도시지역(都市地域)으로 점용되고 있는 것이다. 그래서 전국도시(全國都市)의 평균적인 인구밀도(人口密度)가 약 1,520인/km<sup>2</sup>라는 과밀상태(過密狀態)에 이르렀으며, 주택(住宅)과 각종 공공(公共), 편익시설(便益施設)의 공급을 위해 도시(都市) 안팎의 많은 자연환경(自然環境)이나 농경지(農耕地)가 인공환경(人工環境)으로 전환되었다.

이와 더불어 공업화(工業化)는 도시(都市) 근교에 공업지대(工業地帶)를 발전시켰고, 새로운 공업도시(工業都市)를 발생시켰다. 더구나 교통(交通)등의 편의 때문에 항만도시(港灣都市)와 해안(海岸)에, 그리고 수자원(水資源) 활용의 편의 때문에 하천변(河川邊)에 공업도시(工業都市)가 형성됨에 따라 해안(海岸) 및 하천생태업(河川生態業)의 파괴가 나타났다.

그 뿐 아니라 생활수준(生活水準)의 향상과 국가정책(國家政策)에 힘입어 국토(國土)의 곳곳에 자연환경(自然環境)이 우수한 곳에 거대한 관광단지가 조성되어 특히 산악생태계(山岳生態系)의 파괴가 일어났다. 그리고 이와 같은 도시화(都市化)와 공업화(工業化), 관광개발(觀光開發)등을 뒷받침하기 위해 고속도로(高速道路), 통신망(通信網), 「에너지」 수송망(輸送網)등과 같은 사회간접자본(社會間接資本)이 전국적(全國的)인 망(網)을 형성하게 된 것도 자연생태계(自然生態系)를 크게 파괴, 훼손하는 원인이 되었다는 것도 빼놓을 수 없는 사실이다.

## 3. 국토개발(國土開發)의 기존준거가치(既存準據價値)

국토개발(國土開發)은 정의(定義)상 국토(國土)를 여러가지 기준에서 종합적으로 “이용(利用), 개발(開發), 보전(保全)하는 행위”이기 때문에, 여기에는 환경(環境)의 변화는 수반할 망정 그 변화(變化)의 방향과 내용은 바람직한 것이라는 전제(前提)가 수반하고 있다. 그러나 지금까지 우리나라에서 추진된 국토개발(國土開發)을 다음과 같은 편향(偏向)된 가치(價値)를 준거로 하여 추진되었고, 그래서 자연환경(自然環境)의 보존(保存), 나아가서 천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)에 치명적인 환경문제(環境問題)를 일으키게 된 것이라고 볼 수 있다.

### ① 경제개발(經濟開發)의 수단(手段)인 국토(國土)

경제(經濟)라 함은 재화(財貨)와 「서비스」를 생산(生産), 분배(分配), 소비(消費)하는 여러 활동(活動)과 여기에 직접 연관되는 행위(行爲)의 총체(總體), 또는 생산수단(生産手段)과 노동력(勞動力)을 동원하여 자연(自然)에 작용하여 인간(人間)의 생존(生存)에 필요한 경제재(經濟財)를 생산하고 그 생산물을 분배, 소비하는 과정을 말한다. 경제성장(經濟成長)은 일반적으로 재화(財貨)와 「서비스」의 생산(生産)이 지속적으로 증가, 확대하는 일이며, 경제

개발(經濟開發)은 어떤 명확한 정책목표(政策目標)를 전제로 한 경제성장(經濟成長)은 어떤 명확한 정책목표(政策目標)를 전제로 한 경제성장(經濟成長)의 수단(手段)적인 개념(概念)이다. 생산(生産)의 증가를 가능하게 하는 요소(要素)에는 토지(土地), 노동력(勞動力), 자본(資本), 기술(技術), 문화구조(文化構造)등이 있으며, 미개발(未開發) 단계의 경제체제(經濟體制)일수록 토지(土地)나 노동력(勞動力)과 같은 미이용(未利用) 부존자원(賦存資源)에 의존하게 된다. 한국(寒國)의 경우 경제개발(經濟開發)의 전략(戰略)은 정부주도하(政府主導下)의 외향적 공업화전략(外向的 工業化戰略)을 기반으로 하였으며, 국토개발(國土開發)은 이와 같은 경제개발(經濟開發) 전략(戰略)을 구현하기 위한 수단으로서 추진되었다. 즉 국토(國土)는 자연(自然)도 아니고, 인간(人間)의 생활공간(生活空間)도 아니고, 오로지 경제개발(經濟開發)을 위한 자원(資源)과 용지(用地)를 제공하는 “무생물적 생산수단(無生物的 生産手段)”<sup>18)</sup>으로서 인식되고 활용되어 온 것이다.

#### ② 총량적 물질문화(總量的 物質文化) 위주의 개발(開發)

그 간의 경제개발 전략(經濟開發 戰略) 및 이를 위한 국토개발(國土開發)은 절대빈곤(絶對 貧困)에서 벗어나서 선진국(先進國) 수준의 경제생활(經濟生活)과 문화생활(文化生活)을 누리려는 일념(一念)으로 추진되었다고 할 수 있다. 그러나 그 결과는 GNP와 1인당 GNP의 상승이라는 거시적(巨視的) 경제지표(經濟指標)위주의, 그리고 다른 분야의 희생을 수반한 물질공급(物質供給) 위주의 경제성장(經濟成長)을 가져 왔을 뿐 지역(地域)의 격차(隔差), 문화위기(文化危機), 환경문제(環境問題)등의 악영향을 해결해야만 하는 부담을 가져 온 것이다.

이와 같은 국토개발(國土開發)의 편향(偏向)된 가치(價値)들은 오늘날에 와서 개발(開發)에 대한 불신감(不信感)을 국민(國民)들에게 심어준 결과를 낳았으며, 장차 여러가지로 꼭 필요한 개발사업(開發事業)에 제동(制動)을 걸게되는 장애요인으로 남게 되었다.

### IV. 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)와 국토개발(國土開發) : 현재(現在)의 관계(關係)

지금까지 논의한 천연기념물 보호(天然記念物 保護)와 국토개발(國土開發)의 개념(概念), 현황(現況), 준거가치(準據價値)등을 정리하여 보면 다음과 같은 두 개념(概念)간의 현재(現在)의 관계(關係)를 알아 볼 수 있다. 두 개념(概念) 모두 “대상(對象)”<sup>19)</sup> 천연기념물(天然記念物), 국토(國土))과 대상(對象)에 대한 “행위(行爲)”<sup>20)</sup> 보호(保護), 개발(開發) 및 “가치체계(價値體系)”<sup>21)</sup>로 구성되어 있으므로 이를 각각 나누어 살펴보기로 한다.

#### 1. 대상(對象)으로 본 관계(關係)

이론적(理論的)으로 보면 천연기념물(天然記念物)은 국토(國土)를 구성하고 있는 요소(要素)이다. 즉 국토(國土)를 구성하고 있는 여러 요소(要素) 중에서 자연환경(自然環境), 그리고 자연환경(自然環境)을 구성하고 있는 여러 요소(要素) 중에서 특이한 요소(要素), 즉 한국(寒國)에서만 서식, 또는 생육하고 있는 동식물(動植物)과 그 생육환경(生育環境), 또는 희귀(稀貴)한 동식물(動植物)과 그 생육환경(生育環境), 원생상태(原生狀態)로 있고 한국(韓國)

에 고유하거나 독특한 자연환경(自然環境)등이 바로 천연기념물(天然記念物)이다.

이처럼 천연기념물(天然記念物)은 국토(國土)를 구성하고 있는 한 요소(要素)이지만, 그 형질(形質)이나 상태(狀態)등으로 보면 천연기념물(天然記念物)은 그간의 환경변화(環境變化)에도 불구하고 원형(原形)을 많이 유지하고 있는 자연성(自然性)을 가진 것에 비해서, 국토(國土)는 묵시적으로 상당한 환경변화(環境變化)와 원형(原形)변경(變更)에 따라 인공성(人工性)을 가진 것을 전제로 하고 있는 대상(對象)이다.

그리고 양자(兩者) 모두 비슷한 시기에 정부(政府)의 공공정책(公共政策)의 대상(對象)으로서 법제화(法制化)되고 행정업무(行政業務)로서 다루어진 점에서 동일하나, 전자가 소극적인 취급을 받아온 반면에 후자는 적극적인 취급을 받아 온 것이 상이하다.

또 다른 관점에서 보면 전자는 자연보호(自然保護)와 환경보존(環境保存)의 입장을 대변하고, 후자는 경제개발(經濟開發)의 입장을 대변하고 있다는 점이 구별된다.

## 2. 행위(行爲)로 본 관계(關係)

다음은 천연기념물(天然記念物)은 “보호(保護)” 되고, 국토(國土)는 “개발(開發)” 된다는 두 행위개념(行爲概念)간의 관계를 살펴보자.

현재 상식적(常識的) 수준에서, 일반국민(一般國民)의 인식(認識)은 보호(保護)는 좋은 것이거나 이루기 어려운 것이고, 개발(開發)은 나쁜것, 또는 좋은 것이긴 하나 제대로 하기 어려운 것으로 되어 있다고 해도 좋겠다. 그리고 전자는 양식(良識)있는 학자(學者)나 전문가(專門家)들이 외롭게 주장하는 것이고, 후자는 몰지각(沒知覺)한 관료(官僚)나 업자(業者)들의 반대에도 불구하고 강제로 집행하는 것으로 인식되고 있다.

그러나 두 행위(行爲) 모두 일반국민(一般國民)의 일상생활(日常生活)과는 괴리된 상태에서 특정한 정부조직(政府組織), 또는 민간기구(民間機構), 또는 건설회사(建設會社)에서 추진하는 것으로 인식되고 있으며, 전자는 행사(行事)나 독지행위(篤志行爲)로서 생각날 때 하는 것이고, 후자는 지속적으로 이루어지는 것으로 생각되고 있는 상태에 있다.

## 3. 준거가치(準據價値)로 본 관계(關係)

천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)에는 박물관적(博物學的)인 학술적(學術的) 가치(價値)가 깔려있고, 국토개발(國土開發)에는 경제적(經濟的) 생산성(生産性)의 증대라는 공리적(公理的) 가치(價値)가 깔려있으므로 해서, 양자(兩者)가 보호(保護)와 개발(開發)이라는 대립되는 관계에 있지만 사실은 박물관(博物館) 대 생태학(生態學), 경제학(經濟學) 대 생태학(生態學)의 관계, 즉 생태학적(生態學的) 가치(價値)를 무시하고 있다는 점에서 일맥상통하는 점이 있다. 그리고 전자는 자연숭배(自然崇拜)와 향토애(鄉土愛)등과 같은 순진하나 초보적인 문화가치(文化價値)가 내재하고 있고, 후자에는 물질문화(物質文化)위주의 문화가치(文化價値)가 내재하고 있다는 점에서 진정한 문화성장(文化成長)을 도모하기 위한 가치체계(價値體系)와는 거리가 멀다는 점에서 상통하는 관계에 있다고 하겠다. 다시 말해서 양자(兩者)가 겉으로는 대립하소 있으나 속으로는 무의식적이지만 진정한 천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)와 국토개발(國土開發)을 저해하는 요인이 되고 있다고 하겠다.

## V. 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)와 국토개발(國土開發) : 새로운 관계(關係)의 모색

이와같은 천연기념물(天然記念物) 보호(保護)와 국토개발(國土開發)은 대상(對象), 행위(行爲), 가치체계(價值體系)라는 기준에서 볼 때 우선 각자가 불분명하고 불성실한 상태에 있고, 두 개념(概念)간의 관계가 모호하기 때문에 양자(兩者)간의 새로운 관계(關係)를 모색할 필요가 크다고 본다.

### 1. 대상(對象)으로 본 새로운 관계(關係) : 생태학적 접근(生態學的 接近)

박물학적(博物學的) 관점에서 본 천연기념물(天然記念物)과 경제학적(經濟學的)관점에서 본 국토(國土)의 관념(觀念)을 개선하자면 양자(兩者) 모두 생태학(生態學)적 관점에서 새로 접근하여야 할 것이다.

#### ① 생태계(生態系)와 그 구성요소(構成要素)인 국토(國土)와 천연기념물(天然記念物)

생태계(生態系)(ecosystem)이라는 개념(概念)은 “자연(自然)”이라는 일상용어(日常用語)의 과학적(科學的) 표현이라고 할 수 있다. 19세기에 들어서서 자연과학(自然科學)의 발달에 따라 종래의 박물학(博物學)이나 생물학(生物學)을 바탕으로 하여 생물(生物)과 그 생육환경(生育環境)과의 관계를 연구하는 학문(學問)인 생태학(生態學 ecology), 이 발전하였고, 20세기에 들어서서 A.G. Tansley 등이 「시스템」 개념(概念)을 원용하여 지구(地球) 전체, 또는 그 일부를 생물적(生物的) 구성요소(構成要素)와 무생물적(無生物的) 구성요소(構成要素)간에 상호작용(相互作用)이 이루어지는 일련의 「시스템」을 생태계(生態系)라고 부르게 되었다. 생물적(生物的) 구성요소(構成要素)는 생산자(生産者 producer)인 식물(植物), 소비자(消費者 consumer)인 동물(動物)과 분해자(分解者 decomposer)인 미생물(微生物)로 나누어 볼 수도 있고, 조직(組織)의 단계(段階)라는 관점에서 원형질(原形質 protoplasm), 세포(細胞 cell), 개체(個體 individual), 개체군(個體群 population), 군집(群集 community), 생태계(生態系)로 연결되는 일련의 생물학적(生物學的) 「스펙트럼」으로 구분 할 수도 있다.

또 무생물적(無生物的) 구성요소(構成要素)는 무기물(無機物), 유기물(有機物) 및 기후요소(氣候要素)로 나누기도 하고, 물리적(物理的) 실체(實體)로서 토양(土壤), 물, 대기(大氣), 온도(溫度), 일광(日光)으로 나누기도 한다.

생태계(生態系)를 구성하는 이러한 요소(要素)들은 여러 상호작용체계(相互作用體系) 즉 생물적(生物的) 구성요소(構成要素)간의 상호작용(相互作用)과 생물적(生物的), 무생물적(無生物的) 구성요소(構成要素)간의 상호작용(相互作用)을 통해 각각 주어진 역할을 수행함으로써 생태계(生態系) 전체의 구조(構造)와 기능(機能)을 유지하는 것이다. 생물적(生物的) 구성요소(構成要素)간의 상호작용(相互作用)은 “먹이”라는 매체(媒體)를 통해 물질대사(物質代謝)와 「에너지」 흐름이 일어나는 먹이연쇄(連鎖)로 요약된다. 즉 생산자(生産者)인 녹색식물(綠色植物)이 일광(日光) 「에너지」를 광합성(光合成)하여 「에너지」를 생산(生産)하면 1차 소비자(消費者)인 초식동물(草食動物)이 이를 먹고, 다시 2차 소비자(消費者)인 육식동물(肉食動物)이 초식동물(草食動物)을 먹으며, 분해자(分解者)인 「박테리아」나 곰팡이가 이 3자(者)의 사체(死體)를 분해(分解)하여 다시 무생물(無生物)적 구성요소(構成要素)로 환원하는 과정이다. 이 먹이 연쇄(連鎖)는 비순환적(非循環的) 「에너지」 연쇄(連鎖)의 다른 표현으로

서, 「에너지」 효율(效率)은 각 단계마다 감소하여 「피라미드」를 형성한다. 한편 생물적(生物的), 무생물적(生物的) 구성요소(構成要素)사이의 상호작용(相互作用)은 “생물지화학적 순환(生物地化學的 循環)”<sup>18)</sup> (biogeochemical cycle), 즉 물의 순환(循環), 탄소(炭素)와 질소(窒素)의 순환(循環) 유형이나 인의 침전형(沈澱型) 순환(循環)에 의해 물질(物質)을 순환(循環)하는 과정을 취하고 있다. 이처럼 모든 생물(生物)의 생명활동(生命活動)은 환경(環境)과의 상호작용(相互作用)을 통해서 이루어진다. 이러한 생태계(生態系)는 다시 자연(自然)생태계(生態系)와 인공생태계(人工生態系)(자연(自然) + 인공생태계(人工生態系), 예 : 도시(都市))로 구분하기도 하고, 하천(河川), 해안(海岸), 산악(山岳), 숲등과 같이 환경조건(環境條件)에 따라 나누기도 하며, 한 지역(地域), 국가(國家), 대륙(大陸), 지구(地球)전체(biosphere)로 구분하기도 한다. 각 생명체(生命體 : 인간(人間)포함)의 서식장소(棲息場所)(habitat)와 생태적(生態的) 지위(地位)(niche)는 각각의 특성에 적합한 생태계(生態系) 속에서 결정되는 바, 그 생태계(生態系)에 적응하는 과정(過程)의 표현이라고 할 수 있다. 이러한 적응과정(適應過程)에서 한 종(種)이 지나치게 우세하면, 또는 환경(環境)의 변화(變化)가 지나치게 심하면 생태계(生態系)의 질서가 교란되는 바, 각종 환경문제(環境問題)도 마로 이러한 현상으로 이해할 수 있을 것이다.

국토(國土)는 바로 국가(國家)의 전 영역(領域)을 범위로 하는 지역생태계(地域生態系)로서 밖으로는 외국(外國)의 생태계(生態系)와 연결되고, 안으로는 다양한 생태계(生態系)를 포용하고 있는 존재이다. 그리고 천연기념물(天然記念物) 중에서 “동물(動物)”<sup>19)</sup> 과 “식물(植物)”<sup>20)</sup> 은 바로 이 생태계(生態系)를 구성하는 생물적(生物的) 구성요소(構成要素)이며, “지질(地質)”<sup>21)</sup> 과 “광물(鑛物)”<sup>22)</sup> 은 무생물(無生物)적 구성요소(構成要素)이다. 그리고 동물(動物)의 서식지(棲息地), 번식지(繁殖地), 도래지(渡來地)와 식물(植物)의 자생지(自生地), 동굴(洞窟), 천연보호구역(天然保護區域)등은 바로 특정(特定)한 생태계(生態系)를 가리킨다.

#### ②특정(特定)생태계(生態系) 구성요소(構成要素)인 천연기념물(天然記念物)

이와같이 천연기념물(天然記念物)은 생태계(生態系)를 구성하는 요소(要素)의 하나임에는 틀림없으나, 모든 생태계(生態系)에 두루 나타나는 요소(要素)가 아니고, 특이(特異)한 생태계(生態系)를 구성하거나, 특이(特異)한 개체(個體), 또는 개체군(個體群)이라는 특성을 가지고 있다. 이러한 “특이성(特異性)”<sup>23)</sup> 을 천연기념물(天然記念物) 지정요건(指定要件)과 비추어 살펴보면 다음과 같다.

##### ●고유성(固有性)

전세계를 통틀어 한국(韓國)에서만 서식(棲息), 또는 생육(生育)하고 있는 동식물(動植物)은 학술적(學術的)으로도 가치(價値)가 클 뿐 아니라, 개체(個體)의 수가 극히 적기 때문에 절멸(絶滅)의 위협을 크게 받는다. 동물(動物)의 경우 크낙새(광릉, 설악산)와 황쏘가리(한강)가, 식물(植物)의 경우 미선나무(충북 진천), 섬바디, 금강초롱 등(울릉도)이 그 예가 된다. 그리고 한국(韓國) 속에서도 극히 특정한 환경(環境)에서만 자라는 동식물(動植物)도 마찬가지로 고유성(固有性)이 있다고 할 수 있고 (울릉도의 울릉도 국화, 섬백리향, 섬명강나무 등), 외국(外國)에서 자라는 종(種)의 원산지(原產地)나 자생지(自生地)도 그러하다고 할 수 있다(대둔산과 제주도의 왕벚나무). 또 야생동식물(野生動植物) 뿐 아니라 인간(人間)이 길들인 축양동물(畜養動物)도 마찬가지로 그러하다.(진도개).

##### ●희귀성(稀貴性)

동물(動物)로서는 산양, 사향노루, 따오기, 열목어등, 식물(植物)로서는 망개나무, 축양동물(畜養動物)로는 오골계(烏骨鷄)와 같이 한국(韓國)에서만 서식, 성장하고 있는 동식물(動植

物)은 아니지만, 세계적(世界的)으로 극히 제한된 지역(地域)에서만 자라고 있거나, 개체(個體)의 수가 극히 적은 동식물(動植物)은 그 희귀성(稀貴性) 때문에 보호(保護)가 필요하다.

그리고 지형(地形)이나 광물(鑛物), 동굴(洞窟) 등도 우리나라의 보편적인 지질구조(地質構造)에 비추어 찾아보기 드문 것들은 역시 희귀성(稀貴性)이 있는 것이다.

### ● 원생성(原生性)

인간(人間)의 손이 거의 닿지 않은 채 장구한 세월동안 그대로 보존되어 온 원시림(原始林), 고산식물지대(高山植物地帶) 등과 같은 특이한 생태계(生態系)도 원생성(原生性)이라는 기준에서 보호(保護)받을 만한 가치가 있다.

## 2. 행위(行爲)로 본 새로운 관계(關係) : 보존(保存)속에서의 보호(保護)와 개발(開發)

이와 같은 생태계(生態系)라는 공통개념(概念)으로 연결된 천연기념물(天然記念物)과 국토(國土)라는 대상(對象)을 다루는 보호(保護)와 개발(開發)은 다시 보존(保存)이라는 공통개념(概念)으로써 연결하여야 할 것이다.

### ① 보호(保護)

“보호(保護)”라는 개념(概念)은 위험이나 멸실로부터 어떤 대상(對象)을 미리 가린다는 뜻이다. 보호(保護)의 개념(概念)은 좀더 분명히 해보자면 그 어원(語源)을 알아보는 것이 도움이 될 것이다. 보호(保護)를 뜻하는 영어의 protect의 어원(語源)은 라틴어의 protegere로서 “미리”라는 뜻을 가진 pro-와 “덮는다”라는 뜻을 가진 -tegere의 합성어(合成語)이다. 그리고 -tegere를 뜻하는 cover의 어원(語源)은 cooperire로서 “숨긴다”는 뜻을 가지고 있다. 이러한 어원(語源)에서 생겨난 보호(保護)라는 개념에는 항상 강자(强者)와 약자(弱者), 위험(危險)과 안전(安全), 악(惡)과 선(善)등과 같이 이원적 대립개념(二元的 立概念)이 내재하고 있으며, 약(弱)하고 선(善)한 존재를 강(強)하고 악(惡)한 존재의 위협으로부터 격리하고자 하는 태도를 가지고 있다. 그러나 한편으로는 이렇게 격리하더라도 완벽하게 안전하기가 어렵다는 한계도 가지고 있다. 즉 이 양자(兩者)를 떼어놓고 있는 공간(空間)이나 시간(時間), 또는 사물(事物)이 외부의 위협에 대해서 완벽하게 대응할 수 없다는 한계를 안고 있는 것이다. 그리고 일단 침입을 받으면 회복하기가 극히 어려우므로 미리 막는다는 사전(事前)조치(措置)의 뜻이 강하며, 외부(外部)의 변화(變化)에도 불구하고 동결(凍結)한다는 의지가 강하다.

그런데 천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)를 살펴보면 원래는 적대관계에 있지 않았던 외부환경(外部環境)이 적대적 환경(環境)으로 변하고 있거나, 변할 가능성이 큰 것을 전제로 하여 그 위협으로부터 보호하고자 하는 발상임을 알 수 있다. 그런데 보호하고자 하는 대상(對象)이 동물(動物)처럼 인간(人間)의 의지(意志)대로 움직여 주지 않고, 멋대로 돌아다니는 존재(存在)이거나, 식물(植物)처럼 인간(人間)의 의지(意志)대로 움직일 수 없는 존재(存在)는 동식물원(動植物園)처럼 인공적(人工的)이나 바람직한 생육환경(生育環境)을 대대적으로 만들어주기 전에는 보호(保護)가 실효를 거두기 어려운 것이 자명한데도 불구하고 약소한 보호물(保護物)이나 보호조치(保護措置)에만 의존하여 보호(保護)를 추진하고자 함으로써 실효를 거두지 못하고 있는 것이다.

이와 같은 보호(保護)의 개념(概念)은 “개발(開發)”이라는 뜻을 가진 영어의 develop에 대응하는 envelop의 개념(概念)과 상응한다고 할 수 있다. envelop의 어원(語源)은 불어의

enveloppe로서 “봉함(封緘)”의 뜻을 가지고 있다. 즉 어떤 대상(對象)을 포장하거나 봉투에 넣어서 내용(內容)을 감춘다는 뜻인데, 포장이나 봉투가 쉽게 찢어져 버리듯 보호장치(保護裝置)가 쉽게 망가진다는 뜻으로 해석할 수도 있겠다. 따라서 간단한 보호장치(保護裝置)만으로써 격심한 외부환경(外部環境)의 위협으로부터 보호하려는 발상은 귀중품(貴重品)을 얇은 봉투에 넣어 보통우편으로 발송하고 안심하는 경우와 흡사한 상당히 안이하고 순진한 발상이라고 해도 좋을 것이다.

### ② 개발(開發)

한편 “개발(開發)”이라는 개념(概念)은 미사용(未使用)되고 미공개(未公開)된 대상(對象)의 쓰임새를 활성화하여 가치(價値)를 증대한다는 뜻이다. 이 말 역시 어원(語源)을 보면 영어의 develop의 불어의 dé + envelopper에서 온 것을 알 수 있는 바, 포장한다는 envelopper을 부정한다. 거꾸로 한다는 행위, 즉 포장을 뜯는다, 개봉(開封)한다라는 뜻을 가지고 있음을 알 수 있다.

그러므로 개발(開發)은 보호(保護)와 극과 극의 관계에서 대립하는 개념(概念)이 들어있음을 알 수 있는데, 여기에서 개념상(概念上)의 오류 내지는 오해를 범하는 경우가 많은 것이다.

즉 develop에는 포장을 뜯거나 개봉(開封)을 하되 “천천히”라는 전제가 붙어있고, 이것도 아무나 그리고 아무때나 할 수 있는 것이 아니고 당사자(當事者)가 적시(適時)에 하여야 한다는 단서가 붙어있다. 즉 개발(開發)은 꼭 필요한 때에 해야한다는 것이다. 아울러 포장이나 봉투를 열 때에는 아무 곳이나 아무 도구(道具)로 순서없이 뜯는 것보다는 정해진곳부터 정해진 도구(道具)로 정해진 순서에 의해 조심스럽게 열어야만 하는 것이 원칙이다. 이렇게 하면 경우에 따라서는 포장지나, 포장끈이나, 봉투를 다시 쓸 수도 있게끔 되는 것이다.

그런데 유감스럽게도 이때까지의 경제개발(經濟開發)과 국토개발(國土開發)은 이와 같은 개발(開發)의 조건(條件)을 제대로 갖추지 않은 채 진행되었다고 해도 과언이 아닐 것이며, 한걸음 더 나아가서 조심스럽게 봉함(封緘)해서 모셔둔 천연기념물(天然記念物)까지 흩어버린 결과를 가져 온 것이다.

### ③ 보존(保存)

그러면 이러한 보호(保護)와 개발(開發)을 묶어주는 보존(保存)은 어떤 개념(概念)인가를 알아보자. 보존(保存)을 뜻하는 영어의 conserve의 어원(語源)은 “함께”라는 뜻의 --com과 “봉사한다, 돕는다, 묶는다”라는 뜻의 -servare가 합성된 conservare이다. 그러므로 어원(語源)으로 보면 누구를 도와준다는 뜻과, 강한 힘을 갖도록 묶어준다는 뜻을 가지고 있다. 이러한 어원(語源)을 가진 보존(保存)의 개념(概念)이 현대적 의미를 갖게 된 것은 20세기 초 미국을 중심으로 하여 전개된 “보존운동(保存運動)”(conservation movement)의 창시자중의 한 사람인 Gifford Ponchot가 보존(保存)을 “최장(最長)의 세월동안 최대(最大)다수(多數)의 사람을 위한 최고(最高)의 선(善)”으로 정의한 데에서 비롯한다. 여기에는 상식적으로 생각하는 것과는 다른 국면의 원칙이 내재하고 있다. 첫째는 보존(保存)이 반드시 자원동결(資源凍結)이 아니고 오히려 “현명(賢明)한 이용(利用), 합리적 이용(合理的利用)”을 전제로 하고 있어 보호(保護)보다는 차라리 개발(開發)을 전제로 하고 있다는 점이다. 둘째는 낭비(浪費)를 방지한다는 점이고, 세째는 최대수(最大數)의 사람의 복지(福祉)를 지향한다는 점이다. 그러나 개발(開發)의 목표(目標)시기는 현재위주(現在爲主)와 미래지향(未來指向)으로 구분되기도 한다. 그래서 보존(保存)은 현명(賢明)하고 합리적(合理的)인 관리(管理)

라는 특성이 강한 개념(概念)이다.

이와 같은 보존(保存)의 개념(概念)은 천연기념물(天然記念物)을 포함하는 국토(國土) 전체의 생태계(生態系)의 합리적(合理的) 관리(管理)를 통해서 현명한 국토개발(國土開發)과 효과적인 천연기념물보호(天然記念物保護)라는 이율배반적(二律背反的)인 목표(目標)를 조화(調和)시킬 수 있는 수단적개념(手段的概念)으로서 충분한 존재의의(存在意義)가 있는 것이다. 천연기념물(天然記念物)은 그것의 주변환경(周邊環境)인 국토(國土)전체가 보호(保護)에 지장이 없거나 도움이 되는 환경조건(環境條件)을 갖추게 될 때 실효를 거둘 수 있다. 그래서 국토개발(國土開發) 천연기념물 보호(天然記念物保護)의 여건(與件) 조성에 기여하면, 천연기념물(天然記念物)은 현명한 국토개발(國土開發)의 자랑스러운 예시(例示)로서, 상징(象徵)으로서 학술적(學術的), 문화적(文化的) 가치(價値)를 가질 수 있게 되는 것이다.

### 3. 궁극적인 목표(目標): 문화(文化)의 발전(發展)

“문화(文化)”의 원래의 뜻은 음악(音樂), 문학(文學), 미술(美術)등과 같은 고급문화(高級文化) 내지 부분문화(部分文化)가 아니고 “경작(耕作)”<sup>18)</sup> (cultura)이다. 즉 자연(自然)(natura)에 인공(人工)을 가하여 가치(價値)를 높이는 것이 문화(文化)인 것이다. 그리고 어떤 사회(社會)전체에 공통된 생활방식(生活方式)이 문화(文化)인 것이다. 이와 같이 정의(定義) 되는 문화(文化)는 인간(人間)과 자연(自然)과의 관계(關係), 인간(人間)과 인간(人間)과의 관계(關係), 인간(人間)과 비가시적(非可視的), 비가촉적(非可觸的) 대상(對象)과의 관계(關係)라는 세가지 국면을 가지고 있다.

천연기념물보호(天然記念物保護)와 국토개발(國土開發)은 이 세가지 국면 중에서 특히 인간(人間)과 자연(自然)과의 관계(關係)와 직결되는 문화행위(文化行爲)로 해석할 수가 있다. 인간사회(人間社會)의 바탕이 되는 모든 물적 환경(物的環境)은 이 문화행위(文化行爲)의 근저에 깔린 사회(社會)전반의 가치(價値)와 규범(規範)이 반영된 것이다. 천연기념물보호(天然記念物保護)와 국토개발(國土開發)이 환경보존(環境保存)이라는 문화행위(文化行爲)속에서 공존하자면 궁극적으로는 이러한 행위(行爲)를 단순한 행정업무(行政業務)로서가 아니라 문화행위(文化行爲)로 이해하여야 함은 물론 이 문화행위(文化行爲)를 바람직한 방향으로 이끌어 가기 위한 바람직한 가치체계(價値體系)의 정립이 필요한 것이다.

이러한 관점에서 천연기념물(天然記念物)·보호(保護)에 내재한 자연숭배(自然崇拜) 내지 향토애(鄉土愛) 등과 같은 미숙한 문화가치(文化價値)와, 국토(國土) 개발(開發)에 내재한 물질문화(物質文化) 위주의 왜곡된 문화가치(文化價値)는 “문화(文化)의 발전(發展)”<sup>19)</sup>이라는 보다 고양(高揚)된 문화가치(文化價値)에 의해 통합되어야 한다. 즉 질적(質的)으로 변화하고 양적(量的)으로 증대한 문화(文化)가 그 세대(世代) 뿐 아니라 다음 세대까지 전달되는 문화(文化)의 발전(發展)이라는 개념(概念)이 하나의 목표적(目標的) 가치(價値)로서 도입되어야 한다.

이렇게 함으로써 천연기념물(天然記念物)이 가지는 문화재(文化財)의 뜻과, 문화재 보존(文化財 保存)이 가지는 국민(國民)의 문화적 향상(文化的 向上)과 인류문화발전(人類文化發展)에 기여한다는 목적이 제대로 구현될 수 있을 것으로 본다.

## VI. 결 어 (結 語)



천연기념물(天然記念物)은 우리 자연(自然)의 상징(象徵)으로서 잘 보호(保護)되어야 할 존재이다. 천연기념물(天然記念物)을 보호(保護)한다는 행위(行爲)의 궁극적 의의(意義)는 그 자체(自體)를 보호(保護)한다는 데에 있는 것이 아니고 우리 국토자원(國土資源)의 현명한 이용(利用)과 우리 문화(文化)의 성장(成長)에 기여하는 중요한 매체(媒體)라는 데에 있다. 그러므로 천연기념물(天然記念物)에 대한 인식(認識)이 박물학 호기심(博物學的 好奇心)이나 자연숭배(自然崇拜), 향토애(鄉土愛)와 같은 호사심(好事心)(dilettantism)의 차원에서 벗어나서, 생태학(生態學)을 바탕으로 한 과학적 지식(科學的 知識)과 기술(技術)의 차원에서 접근되어야 할 것이다.

그리고 국토개발(國土開發)은 현대(現代)뿐 아니라 미래(未來)의 한국인(韓國人)들의 복지(福祉)를 위한 과정(科程)으로 이해되어야 할 것이다. 국토(國土)는 죽어있는 토지(土地)와 광물(鑛物)의 집합(集合)이 아니고, 인간(人間)과 생물(生物)의 삶과 물적환경(物的環境)이라는 삶의 터전이 정교하게 얽혀있는 생태계(生態系)이며, 그속에 귀중하고 취약한 천연기념물(天然記念物)이 포장되어있음을 이해하여야 할 것이다. 국토개발(國土開發)은 가까이서 천연기념물(天然記念物)의 보호(保護)에, 멀리는 자연보존(自然保存)을 전제로 한 자원(資源)의 현명한 이용(利用)에, 궁극적으로는 경제개발(經濟開發)의 도구(道具)가 아니고 문화성장(文化成長)의 매체(媒體)가 되는 데에 그 목표(目標)를 두고 노력(努力)을 기울여야 할 것이다.

문화(文化)는 파헤치는 것이 아니고 가다듬는 것이며, 꾸미는 것이 아니고 가꾸는 것이다. 천연기념물(天然記念物)은 문화재(文化財)이며, 국토(國土)는 문화환경(文化環境)이다.