

남·북한 천연기념물 관리정책 비교연구

나명하* · 김학범** · 홍윤순**

*문화재청 천연기념물과 · **한경대학교 산업대학원 조경학과

I. 서론

우리나라는 분단 이후 반세기를 지나면서 남한과 북한은 정치, 사회 전반에 걸쳐 매우 큰 차이가 발생하였다. 이러한 변화는 국가유산(문화유산, 자연유산)이라는 개념으로 발전하고 있는 문화재 부문에 있어서도 역시 예외가 아니다.

우리나라의 천연기념물 지정상황을 살펴보면, 1962년 12월 3일에 조선보물고적명승천연기념물보존령에 의하여 지정된 154건의 천연기념물 중 북한에 소재한 천연기념물 36건과 그간 멸실되거나 지정가치를 상실한 20건을 제외하고 남한 내의 천연기념물 98건을 문화재보호법에 따라 재지정한 이후 2005년 12월 31일 현재 남한에는 달성의 측백수림을 비롯하여 358건이 천연기념물로 지정되어 있으며, 북한은 '명승지·천연기념물보호법'에 의하여 룡라도 산벚나무와 젓나무 등 474건이 지정되어 있다.

본 연구는 남·북 분단 이후 서로 다른 정치·문화체제로 인하여 변화된 남·북한 천연기념물 관리제도의 변천에 대하여 유사점과 차이점을 체계적으로 밝힘으로써, 우리나라 천연기념물 제도의 발전과 남·북 통일 후의 천연기념물 관리제도의 통합과 개선을 용이하게 하기 위한 목적에서 시도되었다.

II. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구의 범위는 일제 강점기인 1933년 8월 9일 '조선보물고적명승천연기념물보존령(제령 제6호)'이 제정되어 천연기념물 지정제도가 도입되고부터 남·북 분단 이후 남한과 북한에서 2005년 12월 31일까지 각각 지정

한 천연기념물로 하되, 북한의 경우에는 현재까지 입수된 자료를 근거로 하였다.

남한의 경우 「문화재보호법」의 규정에 따라 지정된 천연기념물 식물, 동물, 지질, 천연보호구역, 북한의 경우 '조선민주주의인민공화국 명승지·천연기념물보호법'(이하 '명승지·천연기념물보호법'으로 표기)의 규정에 의하여 지정된 천연기념물 식물, 동물, 지질, 지리를 대상으로 하였다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 문화재청 간행물, 문화재대관(文化財大觀) 천연기념물편, 북한에서 입수한 천연기념물 관련 연구서 등을 최대한 활용하고, 2005년 남·북 교류사업으로 문화재청, 한국과학기술정보연구원, 과학기술부, 북한 중앙과학기술통보사가 함께 제작한 우리의 천연기념물(CD자료) 등 지금까지 입수한 관련 자료를 근거로 하였다.

먼저 천연기념물 관련법률, 개념 및 지정목적, 지정기준, 지정 및 해제, 보존 및 관리체계, 보호구역지정 등에 대하여 상호 비교분석하였다.

이와 같은 보존관리 제도를 통하여 그 동안 지정한 천연기념물 지정현황을 시대별, 지역별, 유형별로 세분화하여 분석하였다. 또한 남·북한이 유사한 지정 특성을 가지고 지정한 동물, 식물, 지질 천연기념물을 비교 분석하고, 각각 다르게 지정하고 있는 북한의 지리천연기념물과 남한의 천연보호구역에 대하여 살펴보았다.

이를 통하여 남·북한 천연기념물 관리정책의 방향을 제시하는 것으로 결론을 도출하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 보존관리측면의 시사점

첫째 천연기념물은 우리 민족의 문화적 배경을 이루는 가장 원생적(原生的) 자연유산이며, 민족유산으로 문화재관련법으로 보호하고 있음을 알 수 있었다. 우리나라에 천연기념물 관리제도가 도입된 시기는 일제강점기로 '조선보물고적명승천연기념물보호령'으로부터 시작되었으나, 남·북한 모두 그 동안 많은 개정을 통하여 현재 남한은 '문화재보호법'에서 관리하고, 북한은 문화유산과 관련한 법령은 '문화유물보호법'이 있고, 자연유산분야는 '명승지·천연기념물보호법'으로 관리하고 있다.

현재 남한은 문화재를 단일법령(문화재보호법)으로 다양한 문화재를 다루고 있으나, 이는 문화재의 성격에 따라 보호관리 방안이 다르기 마련인데 법이 사회·문화적 여건의 변화를 따르지 못하고 있는 실정이라 할 수 있다. 따라서 자연유산 보존관리체계의 개선방안으로 유네스코에서 세계유산 보호를 위하여 채택한 '세계문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약'과 같이 자연유산분야에 해당하는 명승과 천연기념물을 북한과 같이 별도의 법률로 제정하는 방안과 문화재보호법에 자연유산분야(천연기념물, 명승)를 별도의 장으로 개정하는 방안이 있을 수 있다. 이는 향후 남·북 통일 후 천연기념물의 동질성을 찾는 데도 도움이 될 것이다.

둘째, 남·북한 천연기념물에 대한 지정 목적이 서로 다른 정치체제로 인하여 변질되어 있는데 북한은 김일성 부자의 우상화와 사회주의 정권 유지에 천연기념물을 이용하고 있다. 이는 해방 후 남·북 분단으로 남·북한이 다른 정치형태를 취하게 됨에 따라 개념과 목적이 달리 발전해 왔는데 남한은 천연기념물을 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 하고 있으나, 북한에서는 천연기념물은 나라의 귀중한 자연재부(自然財富)로서 근로자들과 청소년들을 교양하는데 매우 중요한 의의를 가지고 있으며, 사회주의제도의 우월성을 선전하는 도구로 이용하여 북한정권의 체제를 유지하는데 목적을 두고 있어 통일 후 남·북한 천연기념물의 지정목적에 대한 재정립이 과제가 될 것이다.

셋째, 남·북한 천연기념물의 지정기준은 상호 유사한 면도 있으나, 유형별 세부지정기준에서는 많은 차이를 보이고 있다. 유사한 점으로는 남·북한 공히 동물, 식물, 지질분야에서는 같은 유형으로 분류하고 있었으나, 다른 점으로는 북한의 경우에 남한에서는 지질분야

에 포함하고 있는 지리분야를 한 유형으로 따로 분류하고 있는 점이 있고, 남한의 경우에는 북한에 없는 천연보호구역을 천연기념물의 한 유형으로 분류하여 지정하고 있다. 남한의 지질천연기념물 유형에 북한의 지리천연기념물분야를 함께 담을 수 있는 지정기준을 검토하여 도입할 필요가 있다고 생각된다. 지정기준의 세부내용을 보면 남한은 역사적, 학술적, 경관적으로 가치가 있는 동·식물, 지질·광물 등을 지정하고 있으나, 북한은 동물, 식물, 지질, 지리의 모든 유형에서 김일성, 김정일과 관련된 혁명투쟁의 역사적 사실이 깃들어 있는 대상이 천연기념물 지정기준에 포함되어 있어 향후 남·북한의 통일 후 천연기념물 지정기준에서 북한의 체제유지적인 내용이 개선되어야 할 과제라고 생각된다.

넷째, 북한에서는 남한에 없는 지리분야의 유형을 별도로 두고 지정기준을 따로 마련하고 있다. 북한의 지리분야로 호수, 동굴, 폭포, 바위 등을 따로 구분하여 자원을 발굴 지정하고 있는데, 이는 남한도 지질분야에 다양한 자연사 자료를 지정할 수 있는 세분화된 지정기준의 보완이 필요하다.

다섯째, 천연기념물의 조사, 지정, 해제에서는 남·북한 모두 엄격한 절차에 따라 수행되고 있는 점에서는 매우 유사한 점이 있다. 북한은 국민, 기업소, 단체 등 누구나 신청은 가능하나 천연기념물관리기관(시·도, 시·군)에 신고하면, 천연기념물관리기관은 천연기념물보호지도기관(문화보존총국)에 신청토록 하고 있다. 남한은 국민들의 여론을 수렴하기 위하여 관보에 고시하고, 관계전문가로 구성된 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정, 해제하고 있지만, 북한은 천연기념물보호지도기관이 조사한 내용을 내각에서 평가하여 결정하고 있는 점이 다르다.

여섯째, 천연기념물의 관리체계로는 남·북한이 중앙행정조직에서 정책을 수립하고 지방행정조직에서 이를 집행하고 있는 점에서는 유사하나, 직접 관리하는 체계(민간, 사회)는 서로 다르다. 북한은 각각의 천연기념물이 소재한 기업, 학교, 협동농장 등에서 관리하고 있고, 개별 천연기념물에 대한 보호담당감독원을 두어 관리하고 있다. 남한의 경우, 지방자치단체의 손길이 미치지 못하는 산간오지에 있는 천연기념물 등이 제대로 보호받지 못하고 있는 현실을 감안할 때 향후 개별 천연기념물에 대한 담당관리자를 확보하는 방안과 함께 민간단체 및 자원봉사자를 활용할 수 있는 정책마

련이 필요할 것으로 생각된다.

일곱째, 남한은 천연기념물의 보호구역 지정이 너무 포괄적으로 규정되어 있어 유명무실한 규정인데 반하여 북한은 세분화된 지정기준이 마련되어 있다. 북한은 천연기념물 보호구역 설정의 공통적인 적용기준과 천연기념물의 생육환경, 특성 등을 과학적으로 분석하여 유형별로 세분화된 기준을 제시하고 있는 점에서 남한도 북한의 보호구역 제도를 연구하여 도입을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

2. 지정관리측면의 시사점

첫째, 2005년 말을 기준으로 남·북한 천연기념물을 지정건수를 비교해 보면 남한은 358건, 북한 474건이 지정되어 있어 남한보다 무려 116건이나 더 많이 지정되어 있음을 알 수 있다. 일제시대에 지정한 남·북한 지역의 전체 천연기념물은 146건인데 그중 남한 지역이 3/4를 차지하는 110건, 북한지역에 1/4에 불과한 36건이었다. 그러나 남·북 분단 이후 2005년 말까지 지정한 천연기념물을 보면 남한이 358건, 북한이 474건으로 남한보다 더 많은 천연기념물을 지정한 것을 알 수 있는데 이는 북한에서 천연기념물의 자원을 잘 발굴하여 보존한 측면도 있지만 남한에서 그 동안 문화재 관리정책이 문화유산분야에 집중되어 자연유산에 대한 관심과 정책이 소홀해 왔던 점도 한 요인일 것이다. 따라서 지금부터라도 무분별한 개발로 인하여 사라져가는 자연유산 자원을 발굴하여 지정을 시급히 확대해 나가야 할 것이다.

둘째, 남·북한 천연기념물의 유형별로 분석한 결과를 보면 남한은 식물천연기념물이 62%(223건)를 차지하고 있고, 지질천연기념물은 13%(48건) 밖에 지정되지 않고 있어 극심한 불균형을 이루고 있다. 그러나 북한은 식물이 절반에 못 미치는 215건(46%)이고 동물 106건(22%), 지질·지리 126건(32%)으로 남한과 비교해 볼 때 대체로 균형을 이루고 있음을 알 수 있다. 따라서 천연기념물 지정정책을 취약한 분야를 집중하여 육성하는 방향으로 정책이 전환되어야 할 것이다.

셋째, 남·북한 천연기념물을 지역별로 분석해 보면 공통적으로 잘 보존된 지역과 개발되어 도심지화 되어 있는 지역의 지정건수에 많은 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 남한은 제주도와 남해지역의 4개

시·도가 173건(48%) 지정되어 있고, 북한은 동해와 서해에 인접한 4개 시·도가 203건(52%) 지정되어 있어 절반 정도의 천연기념물을 지정하고 있는데 이는 해안을 끼고 있는 지역이 자연유산의 자원이 풍부함을 알 수 있다. 또한 개발되어 도심지화 되어 있는 시·도(광역시, 특별시 등)와 개발인접지역 등에 천연기념물이 적음을 알 수 있는데 이는 무분별한 개발에 따라 자연유산이 훼손되어 사라져 갔음을 말해주고 있다. 따라서 훼손되기 전에 많은 자연유산자원을 발굴하여 천연기념물로 지정할 필요가 있다.

3. 세부지정내용의 시사점

첫째, 북한의 천연기념물에는 외국에서 도입된 동·식물 중 오래 되고 가치가 있는 대상을 천연기념물로 지정하여 유전자원의 보존과 연구, 경제적 자원으로 활용하고 있다. 북한에서는 1900년대 이후에 외래수종으로 들어와 식재된 금송, 백합나무, 히말라야시다 등을 지정하고 있는데 이는 남한의 천연기념물 지정기준에는 부합되지 않는 기준이지만, 남한에서도 최근 문화재 보호법에서 도입한 등록문화재 제도를 통하여 사라져가는 아름다운 가로 숲(청주 플라타너스 길 등)과 학교 숲, 외래수목 중 오래 되고 가치가 있는 노거수 등의 자원을 보존해 나가야 할 것으로 생각된다.

둘째, 식물천연기념물의 특징은 노거수, 수림지, 자생복한지, 자생지, 희귀식물을 지정하여 보호하고 있는 점과 노거수가 절반 이상을 차지하고 있는 점에서는 남·북한이 유사한 반면 북한은 수림지를 적게 지정하고 있는 등 그 내용면에서는 차이를 보이고 있다. 남·북한이 공통적으로 노거수가 많이 지정되어 있는데, 이는 우리 민족의 토착신앙(신목, 당상목 등)과 민족성이 기인한다고 할 수 있으며, 그 중에서도 오래 살아갈 수 있는 은행나무, 느티나무, 소나무 3종이 남·북한 모두 노거수 천연기념물에서 40% 정도를 점하고 있는 점에서는 유사하다. 그러나 수림지로 지정한 천연기념물의 경우에는 남한은 역사성이 있는 마을 숲(성황림, 역사림 등)을 발굴하여 천연기념물로 지정하는데 반하여 북한은 경제성 있는 수림을 중심으로 지정하고 있어 우리에게 비하여 지정건수가 적은 실정이다. 또한 남한에서는 지정이 미흡하여 사라져가고 있는 유실수를 북한은 많이 지정하고 있어 남한도 시·서화 및 제례와 관련된

전통유실수를 찾아 천연기념물로 지정해 나가야 할 것이다.

셋째, 동물천연기념물은 도래지, 서식지, 번식지와 곤충, 어류, 조류, 포유류 등을 지정하고 있는 점에서는 유사하다. 그러나 남한은 이동성이 강한 동물종 등에 대하여는 지정구역을 설정하지 않고 전국적으로 보호하고 있는데 반하여 북한은 각각의 동물이 살아가는 서식지를 대상으로 지정하여 보호하고 있다. 또한 북한 고유의 축양동물의 우수한 형질을 보존하기 위하여 각 지역의 소, 닭 등을 지정하여 보호하고 있는 점은 남한의 동물천연기념물지정에서 지향하여야 할 방향이라고 생각된다.

넷째, 남한에서 지정하지 못하고 있는 다양한 유형의 지질, 지리천연기념물을 북한에서는 지정하여 보호하고 있다. 남한에서는 지질분야의 천연기념물로 한전도 지정하지 못하고 있는 온천 18건, 약수 11건 등을 지정하고 있고, 지리분야를 천연기념물의 한 유형으로 분류하여 81건(폭포, 호수 등)을 지정하여 보호하고 있다. 따라서 남한도 전국적으로 지질분야에 많은 자연자원이 있음에도 그 동안 지정하지 못한 부분에 대해서는 훼손되어 사라지기 전에 시급히 지정을 확대해 나가야 할 것이다.

IV. 결론

이상으로 남·북한 천연기념물 관리정책의 비교·분석해 본 결과 우리나라 천연기념물 보호정책의 전환이 필요하다. 이를 위해서는 자연유산에 대한 별도의 법령의 마련, 천연기념물의 지정기준의 명확화, 보존 관리 체계의 개선, 유형별 천연기념물 지정의 다양화와 미흡한 분야에 대한 천연기념물 발굴 지정 시급, 보호구역 지정 세부기준의 제정, 외래수목으로 보존가치가 높은 오래된 나무 등에 대한 보존방안 마련 등이 필요하다.

이러한 천연기념물의 관리정책의 전환을 통하여 천연기념물의 보존과 지정관리를 활성화하고 무분별한 개발로 인하여 사라져 가는 자연유산을 체계적으로 보존·

관리하여 국토의 역사경관을 지키고, 우리 고장의 자연을 대표하는 관광자원으로 활용해 나가야 할 것이다.

본 연구는 북한의 폐쇄적인 체제로 인하여 현지의 관리실태 등을 답사할 수 없는 한계와 지금까지 수집된 부족한 천연기념물 관련 자료만을 가지고 남·북한의 천연기념물 관리정책을 비교분석하여 일부 무리한 부분도 있을 것으로 생각된다.

이러한 한계에도 불구하고 현재의 시점에서 남·북한 천연기념물에 대한 총괄적인 기록을 정리하는데 초점을 맞추었다. 따라서 앞으로 다가올 남·북 통일에 대비하여 북한 천연기념물의 실상을 알아내는 노력과 함께 천연기념물 제도, 지정기준, 유형별 지정내용 등에 대한 세부적인 연구사업을 지속적으로 펼쳐 나가야 할 것이다. 이러한 지속적인 연구 성과가 남·북 통일 후 천연기념물 관리정책이 하나로 통합되는데 기여할 것으로 사료된다.

인용문헌

1. 김종염(1983) 개정문화재보호법 해설 '문화재 제16호' 문화재관리국.
2. 리성대, 리금철(1996) 북한의천연기념물편람. 한국문화사.
3. 문화재청(2000) 자연문화재지도.
4. 문화재청(2001) 천연기념물·명승 보존관리.
5. 문화재청(2003) 천연기념물백서.
6. 문화재청(2004) 남·북한 천연기념물 디지털 콘텐츠 제작.
7. 문화재청(2006) 문화재보호법.
8. 문화재청(2006) 한국과학기술정보연구원. 중앙과학기술통보사(북한). 과학기술부. 우리의 천연기념물.
9. 문화체육부 문화재관리국(1993) 문화재대관 천연기념물편 I (증보).
10. 문화체육부 문화재관리국(1993) 문화재대관 천연기념물편 II (증보).
11. 박상철, 김창규(1995) 북한의 문화재보호관계법제. 한국법제연구원.
12. 박상철, 김창규(1995) 북한의 환경보호관계법제. 한국법제연구원.
13. 박종민(2003) 한국정원학회지 21(2): 40-51.
14. 법률출판사(북한)(2004) 북한법전.
15. 장호수(2002) 문화재학개론. 백산자료원.
16. 조선문화보존사(2005) 조선천연기념물도감 1(북한).
17. '97문화유산의해 조직위원회(1997) 천연기념물 보호세미나 (김윤식 발표자료).