

# 북한의 산림현황 및 산림정책

박 경 석<sup>1)</sup>

## 1. 서론

북한은 국가건설 초기부터 국토의 80%를 차지하고 있는 산림과 지하자원을 적극적으로 이용했다. 일제 식민지 시대와 전쟁을 거치면서 파괴된 사회 제반시설을 복구하고 사회주의적 경제 체제를 구축하기 위해 산림의 경제적 기능을 극대화시켜 이용하는 방향을 잡았다. 이를 위해 산림을 국유화하고, 국가와 사회조직이 산림조성 및 이용·관리를 담당하는 체계를 갖추었다. 또한 산림경영을 ‘임업’과 ‘산림업’ 중심으로 개편하여 경제계획 및 경제정책의 한 부분으로 취급했다. 그러나 산림의 조성관리에 대한 중앙의 지원이 소홀해지고, 부족한 농경지 때문에 다락밭을 장려하면서 산림의 파괴가 가속화 되었다.

북한당국도 산림파괴에 대한 인식을 하고 산림복구를 위한 제도적 보완의 일환으로서 조림과 육림을 지방단위로 이양하고 기관이나 단체가 책임지는 담당림제를 실시하여 만회하려 했지만 산림관리를 지방에 이양함으로써 산림에 대한 통제가 효율적으로 이루어지지 못하였다. 더욱 1990년대 이후 경제난이 극심해지면서 생계를 위한 땀겨울 개간이 확대되고 무분별한 땀겨울채취에 의한 산림의 대규모 파괴를 자체적으로 규제하고 복원하기에는 한계가 나타났다.

이렇게 1990년대 이후 산림황폐화 정도가 심각해지면서 북한은 과거 목재생산 중심의 전통적인 산림경영 방법에서 벗어나 국토환경보호를 위한 산림관리 방법으로 변화시켜 나갔다. 1992년 산림법을 제정하고, 1996년 국토환경보호부와 1998년 국토환경보호성을 신설하면서 산림에 대한 보다 엄격한 관리와 국가의 통일적 지도를 강조하기 시작했다. 또한 2000년 이후에는 황폐산림 복구를 위해 남한과 국제사회에 지원을 요청하는 등 국토환경보호를 위해 더욱 적극적인 자세를 취하였다. 이에

1) 국립산림과학원 산림정책연구부 임업연구관, park2637@forest.go.kr

남한의 '평화의 숲', '겨레의 숲' 등 민간단체들의 북한 황폐산림 복구지원 사업이 1999년부터 시작되었다. 하지만 2010년 천안함 폭침사건으로 대북 제재를 위한 5.24 조치가 시행된 이후 현재까지 대북 산림복구 지원 사업은 전면 중단된 상태이다. 10여년에 걸친 대북 산림복구 지원에 의한 남북 간의 작은 신뢰로 이루어진 산림분야 협력관계가 물거품이 되는 것은 아닌가 하는 우려가 제기되고 있다.

하지만 다행히 2013년 2월 출범한 남한의 박근혜 정부는 국정기조의 하나로서 '한반도 신뢰 프로세스'를 추진전략으로 내세우며, '작은 통일에서 큰 통일을 지향하는 방안으로 '그린 데탕트를 통한 환경공동체 건설'을 제시하였다. 남북관계 상황진전을 감안하여 녹색경제협력(조림, 기후변화, 농업)을 도모하여 북한 산림 복구, 남북 간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성 등을 추진한다는 것이다. '그린 데탕트'는 남북 간 녹색경제 협력을 통해 긴장완화와 평화공존을 구현해 나간다는 뜻으로 이해할 수 있다. 녹색경제 협력은 남북 간이나 국제적으로 공감대가 있어 실현가능성이 높고 상생할 수 있는 협력 분야의 하나이다. 북한 산림 복구와 산림병충해 방제 협력, 시범농장 운영, 한반도 생물종 및 생태공동조사 등 환경 인프라 구축사업 등이 구체적인 사례이다.

앞으로 개성공단의 재가동과 같이 남북관계가 개선되어 남북 교류협력 사업이 활발해 질 경우, 2012년 4월 김정은이 '전국 산림을 10년 내에 수림화(산림녹화)하라'는 교시를 내린 바와 같이 북한당국도 산림황폐에 대한 심각성을 인식하고 있기 때문에 대북 산림복구 지원 사업은 남북 간의 '그린 데탕트'를 실현할 수 있는 유효한 수단이 될 것으로 기대된다. 그래서 북한 산림현황 및 산림정책을 살펴보고 앞으로의 대북 산림분야 협력방향을 검토해 본다는 것은 의미가 있다 하겠다.

## 2. 북한의 산림이용 및 황폐화 현황

북한의 산림면적은 신뢰성 있는 공식 통계가 없기 때문에 국내외 여러 기관에서의 발표되는 다양한 자료를 통해 살펴보면 <표 1>과 같이 755~985만ha까지 다양한 추정치가 제시되고 있다.

1910년 일제에 의해 제작된 조선임야 분포도에 의하면 당시 북한 지역의 임야 면적은 876만ha였다. 북한이 1970년에 발표한 산림면적은 985만ha였고, 우리나라 통일부에서는 북한 산림면적을 1989년에 947만ha, 1991년에 940만ha라고 추정 발표한 바가 있다. FAO나 UNDP 등 유엔 기구에서는 북한 당국이 제시한 자료에 의거하여 1997년

표 1. 북한의 산림면적 변화

추정연도	산림면적 (천ha)	자 료 원	비 고
1970	9,854	중국 '조선주요기상대점자료'(1976) 인용(김운근, 1997)	북한발표자료 인용
1978	9,075	북한의 농림축수산업(장원석, 1999)	북한문헌 인용
1984	9,032		북한발표자료
1986	9,007	한국과학기술단체총연합회(오봉국외, 1991)	정부
1987	8,965	FAO 한국협회(김운근, 1997)	FAO
1987	8,870	북한의 임업, 사회주의임업(Sozialistische Forstwirtschaft), 1987년 3월호(하연, 1993)	구 동독 발표
1990	8,201	DPRK(2006), DPRK CSB(1997), FAO(2000), UNEP(2004)	북한 중앙통계청 (CSB) 인용자료
1991	8,638	한국임학회지(이규성, 1994)	NOAA 위성자료
1996	8,446	임업연구원(1996년 임업연구원 연구보고서)	Landsat TM 위성자료(1991)
1996	8,960	UNEP(2004) Forest area(토지용도 분류)	
1996	8,183	UNEP(2004) Forest land(토지이용 분류)	북한중앙통계청
1997	7,552	FAO/UNDP(1998)	북한자료
1999	8,512	농림부(권태진 외, 2002)	Landsat TM 위성자료(1999)
2005	8,927	DPRK(2006)	북한 국토보호성

자료: 이규성외, 1999. 북한지역 산림면적 변화의 규모와 특성. 한국임학회지 88(3): 352-363. 한국임학회; 장원석, 1999. 북한의 농림축수산업. 문음사; 권태진외, 2002. 북한의 농업기반 특성과 정비방안 연구. 농림부; DPRK CSB, 1997. Central Bureau of Statistics . Pyongyang(재인용); UNEP 2004. DPRK: State of the Environment 2003; DPRK, 2006. National Report on UNCCD Implementation in DPRK.

북한의 산림면적을 755만ha라고 발표하였고, FAO에서는 1987년과 2000년에 각각 897만ha와 821만ha라고 추정, 발표한 바가 있다. 2000년 국별 산림자원평가(Forest Resources Assessment)에서는 북한의 1990년도 산림면적을 821만ha로 추정하여 1987년에 비해 76만ha가 감소한 것으로 나타났다(FAO, 2000).

북한이 동북아시아지역 산불네트워크(Regional Northeast Asia Wildland Fire Network)에 제출한 국가보고서와 유엔환경계획(UNEP)이 발간한 '2003년 북한의 환경실태 보고서(State of the Environment DPR KOREA)'에서는 북한의 중앙통계청(CSB)이 발표한 1997년 자료를 인용하여 1990년 북한의 산림면적을 820만ha로 보고하고 있다. 이는 유엔식량농업기구(FAO)가 평가한 산림면적과 동일하다. 2003년 유엔환경계획보고

서에서는 1996년의 북한 산림면적에 대해 896만ha(forest area, 국토면적의 73.2%), 또는 818만ha(forest land, 국토면적의 66.7%)로 표시하고 있기도 하다. 이렇게 수치에 차이를 보이는 것은 초지, 과수, 뽕나무림 등의 포함 여부에 따른 것으로 추정된다. 즉, 산지로 분류된 면적은 896만ha이지만, 초지, 과수, 뽕나무 등을 제외한 산림면적은 818만ha인 것으로 이해할 수 있다. 동 보고서에서 북한의 중앙통계청의 1997년 자료를 인용한 산림면적이 1990년 902만ha, 1993년 821만ha, 1996년 818만ha인 것으로 미루어, 1996년의 북한 토지이용 분류상 산림으로 분류된 면적은 대략 820만ha로 추정할 수 있다. 하지만 황폐산지나 임목축적이 현저히 낮은 면적을 제외한 실제 산림면적은 국립산림과학원이 추정한 755만ha 내외에 지나지 않을 것으로 추정된다.

2006년 5월 북한의 국토보호성이 UNCCD(UN Convention to Combat Desertification)에 제출한 보고서에 의하면 1990년의 북한 산림(Forest and Woodland) 면적은 820만ha, 2000~2005년에는 893만ha로 증가한 것으로 보고하고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같이 북한 산림면적에 관한 통계치를 신뢰할 수는 없지만, 지금까지 북한 당국과 국제기구 등에서 발표한 여러 수치를 감안할 때 1990년대 말 북한의 산림(입목지 기준) 면적은 750만ha 정도로 예상되며, 전체 산림면적은 890~910만ha 수준으로 추정된다. 이 중 특수토지, 개간지, 초지, 뽕나무밭 등을 제외한 면적은 대략 820만ha 수준이고, 여기에 황폐지와 나지를 제외한 순수 산림면적(입목지 기준)은 약 750만ha 수준일 것으로 예상된다.

우리나라 국립산림과학원(추정 당시 임업연구원)의 북한 산림면적(입목지 기준) 추정치도 753만ha로 비슷한 수치를 보였다. 1997~1999년 사이에 관측된 인공위성 영상자료를 이용하여 북한의 산림면적을 추정한 결과 경사도 8° 이상의 산림면적은 총 9,166천ha이고, 이 면적에서 개간산지 추정치를 제외하면 약 820만ha에 달하고, 여기에서 다시 무림목지와 나지를 제외하면 최종적으로 입목지로 분류되는 산림면적은 753만ha로 분석했다. 유엔개발계획(UNDP)이 북한 당국의 협조를 얻어 파악한 1997년의 산림면적도 755만ha로 유사한 수치를 보였다. 이 중 84%는 천연림, 16%는 인공림으로 구성되어 있으며, 도별 산림면적의 순위는 함경남도, 함경북도, 양강도, 자강도의 순으로서 이들 4개도의 산림면적이 전체 산림면적의 62%를 차지하는 것으로 나타났다.

2) 보고서에 따르면 1990~1999년의 총면적이 1,166만ha(경지 185만ha, 초지 34만ha, 산림 820만ha, 기타 127만ha)였으나 2000~2005년에는 1,271만ha(경지 186만ha, 초지 60만ha, 산림 893만ha, 기타 134만ha)로 5년간 105만ha 증가한 것으로 나타나 자료의 신빙성에 의문이 제기되고 있음.

이와 같이 북한 산림은 전체 국토면적의 80% 이상을 차지하는 중요한 자연자원이다. 북한 사회에서 자연자원은 생산노동의 주체인 인민대중을 위해 존재하며, 인민대중의 풍요로운 삶을 위해 '개조'해야 하는 대상이었다.<sup>3)</sup> 주체사상에 의하면, 사람은 세계의 주인으로서 자연과 사회를 주재하고 지배하는, '세상만물을 다스리고 자기에게 복종시키는 존재'이며, 자연은 '인민경제발전과 인민생활에 종합적으로, 효과적으로 리용'하기 위해 관리해야 하는 국토자원의 한 부분이다. 즉 자연은 '개조'의 대상이며, 자연을 보존하고 개발하는 것은 인간을 위한, 인간의 선택이기에 자연에 대한 보다 적극적인 인간의 판단과 행동이 전제된다고 보았다.<sup>4)</sup>

북한정권 초기부터 진행된 자연개조는 산지가 많고 농경지가 부족한 상황에서 농업생산력 확대를 위한 토지 개량화를 중심으로 진행되다가, 1976년 국토운영의 효율성과 생산성을 높이기 위한 '자연개조 5대 방침'이 발표된 후 본격적으로 이루어졌다.<sup>5)</sup> 그 중 산림은 '산업건설에 긴요한 목재의 원천지이며 수원고갈과 홍수를 방지하여 농토를 기름지게 할 뿐만 아니라 향토의 미화와 인민보건 향상에 중요한 역할을 수행하는 귀중한 국가적 부원'으로, 인민의 생활을 높이고 자립적인 민족경제를 건설하기 위해 진행되는 자연개조의 한 부분이 되었다.

이에 기초하여 북한은 산림조성과 보호관리 사업의 기본목표를 '목재를 비롯한 섬유, 종이, 기름, 약초, 떡이원료 등 인민경제발전에 필요한 산림생산물에 대한 수요를 보장하여 완전히 승리한 사회주의사회에 맞는 튼튼한 물질·기술적 토대를 마련'<sup>6)</sup>하는 것에 두었다. 산림보호 관리의 의의를 다음과 같은 4가지로 설명하고 있음을 보아도 알 수 있다.

- 1) 산림조성과 보호 관리는 자연 경제적 조건을 최대한으로 이용하여 경제건설에 필요한 원료, 자재를 자체로 생산보장하기 위한 중요한 사업이다.
- 2) 산림조성과 보호 관리를 통해 산간지대에서 농업생산을 높이고 산간지대 농민들

3) 자연개조는 사회개조, 인간개조와 함께 '3대 개조사업' 중 하나이다. 3대 개조사업은 과거의 낡은 사상과 문화의 구속으로 벗어나 사회주의사회를 건설하기 위한 선행조건으로 인식된다. 북한은 1948년 정권을 수립하고 사회주의제도를 시행하면서 사회주의적인 사회개조와 인간개조를 추진했으며, 농촌지역을 중심으로는 자연개조를 진행하였다. 서유석, "북한의 3대 개조사업의 전개와 현황," 『북한학연구』 4권 2호(서울: 동국대학교 북한학연구소, 2008). p. 104.

4) 또한 북한에서 자연보호는 '나라의 자원을 계속 늘여 나가며 계획적으로 개발 리용하기 위한 전제이다. 당면한 경제적 목적만이 아니라 만년대계를 위한 위대한 사업이다'라고 정의된다. 『경제사전』 2(평양: 과학백과사전출판사, 1985). pp. 258-259.

5) 서유석, 앞의 글. P. 105.

6) 김수연, 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』 (평양: 사회과학출판사, 1992). pp. 79-82.

의 생활차이를 없앤다.

- 3) 토지를 보호하고 나라의 풍치를 아름답게 꾸릴 수 있다.
- 4) 과거부터 나라와 민족의 자랑이었던 울창한 산림을 보호 관리하여, 국토를 미화할 수 있다.

1950년대 말, 전후복구와 중공업 우선 경제발전 정책이 실시되면서 원목의 수요가 급증하자 산림정책은 목재를 최대한 생산·공급하고, 산림의 부존자원을 최대한 개발·이용하는 것에 맞추어졌다. 그러나 산림의 조성과 관리에 대한 책임을 지방정권으로 이양해 중앙정권 차원의 지원을 축소하고, 부족한 농경지를 보충하기 위해 다락밭 조성이 장려되면서 산림의 파괴가 시작되었다. 게다가 1990년대 경제난이 극심해지면서 북한의 산림은 빠른 속도로 황폐화되었다. 경제난의 악화로 식량배급이 중단되면서 북한주민들이 식량확보와 취사 및 난방을 해결하기 위해 다락밭, 뽕기밭과 화전을 무분별하게 증가시켰고, 땀감채취를 무계획적으로 했기 때문이다.

산림 황폐화의 정도가 심각해지고 이로 인한 자연재해가 급증하면서 북한은 산림보호와 산림조성을 위한 체계화를 도모하게 되었다. 이러한 변화는 과거 산림 이용의 문제를 일부 인정한 것에서 시작했다. 북한은 산림조성을 본격적으로 시작하면서, 산림조성 및 산림관리에 대한 구체적인 장기계획인 ‘2001~2010년 산림조성 10개년 계획’을 수립하였다. 민주조선 2000년 10월 4일자에 의하면, 이 계획기간은 온 나라의 산에 수림이 우거지게 하기 위해 내각결정으로 채택되었으며, 새로 심어야 할 산림면적과 개조해야 할 산림면적 등을 포함한 계획이 작성되고 집행될 것이라면서 이 계획을 완수하기 위해 국토환경기관과 임업기관의 역할과 권한을 강화하고, 노동력과 재정 지원을 강조하고 있다.

가 , , , . . .  
 가 ,

.7)

이 계획은 10년간 약 150만ha의 산림을 조성하는 것이 목표라고 알려져 있지만, 이 계획에 의한 구체적인 조림 계획과 성과는 확인되지 않고 있다. 단, 북한연감 등 신문 방송매체를 통해 2001년에 3만 7천여ha 식수를, 2002년에는 7만 4천여ha 면적에 식수

7) 『민주조선』, 2000. 10. 4.

를,<sup>8)</sup> 2004년에는 15만ha의 산림을 조성했으며, 2007년에는 임업성이 6만 6천여ha, 봄철 국토관리총동원기간(3~4월)에 전국적으로 7만여ha 면적에 4억 그루를 식수<sup>9)</sup>했다고 발표하였다.

이 계획을 수행하는 기간 새롭게 강조된 것이 수림화이다. 2002년부터 새롭게 나타난 수림화의 개념은 다음과 같다.

10)

수림화는 국토를 보호하기 위해 울창한 산림을 조성하는 것을 의미한다. 수림화는 2002년 1월 1일 로동신문 공동사설 신년사에서 처음 등장했다. 2000년 이후 북한은 외부세계의 지원으로 1990년대 최악의 경제난을 넘기고 경제회생을 위한 본격적인 노력을 시작했다. 특히 2000~2001년 플러스 경제 성장을 기록하면서 2002년도 경제도약에 대한 기대감이 높아지자 2002년 신년사에 ‘온 나라를 수림화, 원림화하고 도시와 농촌을 아름답고 살기 좋은 사회주의 선경으로 꾸려 나가야 한다’고 표명하였다. 즉, 경제난을 극복하기 위해 뒤로 미루고 있었던 산림조성을 본격적으로 시작하기 위한 선언이라 할 수 있다.<sup>11)</sup>

수림화, 원림화를 위해 빨리 자라고 이용가치가 높은 수종의 적지적작을 장려했다. 또한 ‘좋은 수종의 모를 많이 생산하지 않고서는 전국의 수림화, 원림화를 실현할 수 없다’며 시와 군에 20~60정보의 양묘장을 설치하도록 했으며, 무허가 벌채와 산불방지, 그리고 과도한 산림의 농지전환을 금지했다.<sup>12)</sup>

‘2001~2010년 산림조성 10년 계획기간’과 수림화의 강조 이후 북한의 신문방송에서는 지속적으로 사업진행을 소개하고 독려했지만 북한 산림황폐화 복구 정도는 발표되지 않아 파악하기 어렵고, 매년 홍수피해가 발생하고 있으며 식량난과 에너지난이 지속되고 있어 자체적인 산림조성 사업의 성공은 불가능했다고 판단된다. 경제난, 에너지난에 따른 경제력 약화로 북한 내부의 힘만으로는 황폐 산림을 복구함에 있어 큰 성과를 내지 못하였다.

8) 국토환경보호성 산림국은 2001년보다 50% 많은 7만 4천여ha 면적에 나무심기를 계획했다고 발표했다. 『북한연감』(서울: 연합뉴스, 2003). p. 316.

9) 『연합뉴스』, 2007. 11. 18.

10) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 앞의 책. p. 221.

11) 2002년 로동신문에는 약 30여 차례에 걸쳐 산림조성 및 국토관리사업, 수림화 및 원림화를 강조하는 기사가 실렸다.

12) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 앞의 책, pp. 220-228.

북한당국은 2006년을 전후로 하여 다시 사회주의적 통제를 강화하였는데, 산림부문에서의 통제도 엄격하게 강화되었다. 경제에 대한 국가의 통제력이 다소 회복되었고 시장화가 체제에 위협이 될 정도로 진전되었다는 판단에 따른 것으로 보인다. 2009년 이후에는 종합시장을 순차적으로 폐쇄하는 등 시장에 대한 통제를 점점 강화하였다.<sup>13)</sup> 2009년 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하여 시장경제활동을 억제하고 계획경제를 복원하겠다는 의지를 명확히 표명하였다.<sup>14)</sup> 그러나 계획경제를 복원하려는 정책의 성공은 예단하기 어렵다. 북한 정부가 계획경제를 유지하기 위한 자원과 자본을 충분히 확보하고 있지 못한 상황이며, 북한의 시장부문이 계획경제부문을 유지시켜주는 중요한 동력의 하나로 작용하고 있기 때문이다. 게다가 중앙정부가 지방정부와 주민에 대한 통제력을 회복하지 못한 상황에서 이들의 반발을 억누르는 것은 한계가 있다.

표 3. 북한의 목제품 수출 실적

(단위: 천\$)

년도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
목제품	16,186	11,910	5,596	10,166	15,163	16,044	15,345	27,382	20,549	7,975

자료: KOTRA, 1999~2008. 북한의 대외무역동향집. 각호.

북한의 목제품 수출실적 <표 2>에서도 보이듯이 2000년을 전후하여 북한 당국이 목재수출 제한조치를 내리자 축소되었던 수출량이 2002년이 지나면서 바로 증가한 것은 지방예산을 책임져야 하는 지방정권이 중앙 당국의 통제를 무시하고 목재수출을 재개한 것으로 추정된다. 즉 중앙 당국의 산림보호와 실리를 책임져야 하는 지방정권과의 갈등이 표출된 것이다. 따라서 이렇게 변화하고 있는 북한의 사회경제적 여건 하에서 북한당국이 시도하고 있는 산림보호와 복구정책은 그 실효성에 의문이 제기된다. 1990년대 경제위기를 거치면서 계속되는 수해 피해와 복구비용 부족으로 조림기반 시설인 양묘장 복구가 지연되고 있고, 화학공업의 위축으로 병충해 방제에 필요한 약품 공급에 장애가 발생하는 등 북한 산림부문의 재생산 구조가 회복되기 어렵다고 판단되기 때문이다. 이렇게 산림부문의 재생산 구조가 회복되기 어려운 상황에서 북한 당국이 산림의 육성과 보호의 필요성을 인식하고 산림 복구를 위한 정책을 수립·집행하고자

13) <http://www.goodfriends.or.kr> (검색일: 2009. 11. 12)

14) 이기동. 2010. 북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로. 통일정책연구 19-1: p.163.

해도 한계에 부딪칠 수밖에 없다.

또한 북한경제가 침체에 들어서면서 중앙정부의 재정능력이 약화되어 특별한 경우를 제외하고 지방에 충분한 재원을 지원하지 못해 지방행정기관은 형식적으로는 중앙의 지도와 통제를 받지만 지방의 경제운용 대부분은 자체적으로 꾸려나가고 있다.<sup>15)</sup> 따라서 중앙정부의 산림정책이 지방 현장에서 실질적으로 이행된다는 것은 어려운 게 현실이다. 이러한 상황에서 주민의 생존과 큰 관련이 없고 중앙정부의 재정적 지원이 없는 정책은 우선순위에 밀릴 수밖에 없기 때문에 산림조성과 보호사업 역시 식량생산이나 외화획득을 위한 경제정책에 밀려 성과를 기대한다는 것은 어렵다.

더욱 산림관련 정책은 대부분 장기적으로 추진되어야 그 성과가 나타날 수 있는데, 북한 산림정책의 장기적 집행력이 약화되었다는 것도 문제이다. 경제력과 통제력이 약화된 상황에서 일시적인 집행력만으로는 장기적으로 산림 관련 정책을 추진하기가 쉽지 않다. 이는 2000년 이후 북한 당국이 매년 주민들을 동원하여 많은 묘목을 심고 있지만, 사후관리가 소홀하여 주민들이 식수한 나무를 벌채하여 땔감으로 이용한다는 탈북자의 증언에서도 확인할 수 있다.

최근 북한사회에서는 정치적, 이념적 관계보다 경제적 관계의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 경제적 측면은 각 경제주체들 간에 다양한 이해관계를 생성하며 그에 따라 과거에는 없던 새로운 갈등관계가 발생하고 있다. 이러한 갈등관계는 국가와 기업, 국가와 주민들 간에만 나타나는 것이 아니라 국가기관 간, 당 조직 간에도 존재하고 있다. 이러한 이해관계의 다양화와 갈등은 산림 부문에서도 그대로 나타나고 있다.

이렇게 북한사회의 경제적 이해관계에 의하여 북한 산림의 황폐화는 개선되지 못하고 지속적으로 확대되고 있다. 국립산림과학원의 1999년, 2008년의 위성영상 분석결과에서도 산림면적은 1999년도 916만ha에서 2008년 899만ha로 17만ha가 감소된 것으로 나타났고, 나무가 서있는 입목지 면적은 1999년 753만ha에서 2008년 615만ha로 약 18%에 달하는 138만ha가 줄어들었다. 그 결과 황폐산림 면적은 1999년 163만ha에서 2008년 284만ha로 74% 증가하여 121만ha가 증가한 것으로 나타났다.

15) 양문수, 2004. 지방경제를 통해 본 북한의 변화. 비교경제연구 11-2: pp. 9-10.

표 4. 인공위성 영상분석에 의한 북한 황폐산림 변화추이

(단위 : 만ha)

구분	산림면적	입목지	황폐산림			
			소계	개간산지	무림목지	나지
1999	916.57	753.40	163.17	97.20	53.35	12.62
2008	899.25	615.45	283.80	132.20	141.33	10.27
증(△)감	△17.32	△137.95	120.63	35.00	87.98	△2.35
비율	△2%	△18%	74%	36%	165%	△19%

### 3. 북한의 산림정책과 관리부처

#### 가. 김정은 정권 이전의 산림정책

1990년대 초 북한은 외부적으로는 사회주의권 붕괴와 내부적으로는 김일성 주석의 사망으로 인해 심각한 위기에 봉착해 있었다. 1980년대를 거치면서 정체된 경제는 1990년대 중반 계속된 자연재해를 겪으면서 식량난, 에너지난, 경제난으로 악화되었고, 이른바 ‘고난의 행군’시기를 겪어야 했다. 게다가 1994년 북미 핵 대결이 본격화되면서 북한은 국제적으로 고립된 채, 체제 안정조차 보장받지 못하는 상황이 지속되었다. 이런 위기로 인해 북한의 정치사회 체제가 대부분 붕괴되었으며, 북한은 ‘자력갱생’을 통한 생존을 모색했다. 이에 산림정책 역시 경제적 자립을 위한 방향으로 진행될 수밖에 없었다.

16) 김수연, 앞의 글, pp. 78-80.

.17)

그러나 심각한 경제난으로 산림에 대한 국가관리가 소홀해지면서 북한주민들은 화전과 다락밭 조성을 통해 식량을 해결할 수밖에 없었다. 또한 취사와 난방을 위해 목재를 남벌하면서 산림황폐화가 가속되었다. 북한은 1992년 이런 문제점을 해결하고 산림관리에 대한 지도통제를 강화하기 위해 산림법을 제정하고, 국토보호차원의 산림관리를 강조<sup>18)</sup>하기 시작했다.

국토환경과 산림에 대한 인식의 변화는 산림을 관리하는 행정기관과 법 제도의 변화를 가지고 왔다. 1993년 2월 정무원 산하 비상설기구로 국토환경보호위원회가 신설되었으며, 같은 해에는 <산림자원 이용 및 국토보호 등을 위한 시행세칙>이 마련되었다. 또한 1996년에는 ‘국토환경부문 및 연관부문 일꾼회의’가 처음으로 개최되었으며, 기존의 ‘모범 산림군(시, 구역)칭호’가 폐지되고, ‘국토환경보호 모범군(시, 구역)칭호’가 생겼다. 1998년에는 ‘봄철 국토관리 총동원기간’을 설정하였으며, 4,5월과 10,11월에 진행된 식수월간을 ‘국토환경보호월간’으로 변경했다.

산림에 관한 최초의 단독법인 ‘산림법’은 1992년 12월 11일 최고인민회의 법령 제 9호로 채택되었다. 총 5장 47조로 구성되어 있으며, 제 1장 1조에 ‘산림조성과 보호, 산림자원이용에서 규율과 질서를 엄격히 세워 국가의 산림정책을 관철하는데 이바지’하기 위해 제정되었음을 밝혔다.

그동안 산림관리의 상당부분이 지방정권에 이양되어 중앙의 지원과 통제가 이루어지지 않은 상황에서 산림의 훼손은 더욱 가속되었으며, 홍수피해 등 대규모 자연재해로 인한 엄청난 피해가 나타나기 시작했다. 1980년대 중반 이후 북한의 경제가 침체되면서 지방정권과 주민들은 산림을 비롯한 자연자원을 무계획적으로 이용했기 때문이었다. 게다가 1990년대 초부터 사회주의 국가들이 붕괴되면서 사회주의 국가 간 우호적 무역으로 유지해 온 원료와 자재의 공급이 불투명해졌다. 구소련과 체결했던 채그도문 협정의 이행도 장담하기 어려워지면서 목재수입도 불안해졌다. 이로 인해 국토관리에 대한 규정을 강화하여 중앙정권이 산림관리에 대한 지도통제를 강화해야 할 필요성이 대두되었다. 또한 김정일이 1992년 8월 10일 임업노동자절 30주년에 맞추어 연설한 ‘림

17) 김수연, 앞의 글, p. 81.

18) “산림과 환경보호” 『천리마』 451호 (평양: 천리마사, 1996.12).

업을 더욱 발전시킬 데 대하여<sup>19)</sup>에서, ‘산을 종합적으로, 효과적으로 이용하여 사회주의 자립적 민족경제가 요구하는 임산물을 자체의 산림자원에 의거하여 해결’해야 한다고 강조했다. 이 연설 직후 정무원은 ‘산림조성·보호 및 이용 등 임업발전에 관한 결정서’를 통해, 산림조성, 산림보호 및 목재생산 증대에 관련된 실천적 문제들을 종합적으로 제시했고, 뒤이어 산림법을 제정한 것이다.

산림법은 토지법에 비해 산림경영관리에 있어 규율과 질서, 그리고 국가의 통일적 지도통제를 강조하고 있다. 제 3장 산림보호, 제 4장 산림자원의 이용, 제 5장 산림경영사업에 대한 지도통제 등 제 19조~제 47조에 걸쳐 국가계획 및 허가에 따른 이용을 구체적으로 명시하고 있으며, 규정을 위반할 때에는 ‘행정적 또는 형사적 책임’을 지을 수 있다는 것을 강조했다. 이는 그간 지방정권기관에 이양했던 산림의 관리경영을 정무원과 국가계획기관 그리고 중앙당의 지도체계 아래 두기 위한 것으로 보인다.

제 1장 5조에서는 산림조성에서 ‘수림화, 원림화’를 법조항으로 명시하면서, 그동안 소홀히 했던 산림의 ‘조림과 보호’를 적극 추진하기 위한 법적 근거를 마련하였다. 또한 조림과 육림의 의무가 주어진 기관, 기업소, 단체에서 의무를 다하지 못했을 때에는 그에 대해 책임지도록 했으며, 산림부문의 과학연구사업을 강화하여 현대화, 과학화를 강조한 것도 특징이라 할 수 있다.

표 5. 시기별 산림법 주요 변화내용 및 특징

년도	법령	제정 및 수정보충 배경	내용 및 특징
1992. 12. 11	산림법 최고인민회의 법령 9호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1970년대 중반 이후 다락밭 확대, 취사·난방용 목재의 남벌로 산림황폐화 가속</li> <li>- 1990년초 사회주의권 국가의 붕괴로 원료와 자재수급의 불균형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림 최초의 단독법</li> <li>- 산림관리에서 국가의 통일적 지도통제 강조</li> <li>- 각 단위 및 기관의 조림 및 육림의 책임의무 강조</li> <li>- 산림이용권의 개인부여 가능</li> <li>- 산림의 현대화·과학화 강조</li> </ul>
2000. 6	산림법 시행규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙행정 기관의 명칭변경 (정무원에서 내각으로 변화)</li> <li>- 국토환경보호성 신설에 따른 변화 수용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림부문에 대한 투자 강조</li> <li>- 국제사회와의 기술교류 확대</li> <li>- 산림건설 총계획의 철저한 집행강조</li> <li>- ‘조림담당구역’ 확대</li> </ul>

19) 김정일, “림업을 더욱 발전시킬데 대하여,” 『김정일선집』 13권(평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 130-151.

년도	법령	제정 및 수정보충 배경	내용 및 특징
2001. 10. 18	산림법 수정보충 최고인민회의 상임위원회 정령 제2626호 수정보충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량난, 에너지난으로 다락밭 확대 및 벌채 남벌로 전 국토의 황폐화</li> <li>- 화전의 확대, 산불발생 급증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '산림조성 10년 계획' 수립을 위한 제도적 장치 마련</li> <li>- 문란해진 산림관리의 정상화</li> <li>- 아카시아 나무 등 효과적인 수종의 조림강조</li> <li>- 산림관리감독 강조</li> </ul>
2005. 8. 2	산림법 수정보충 최고인민회의 상임위원회 정령 제1235호 수정보충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쾌적한 국토환경과 국토보호를 위한 산림정책의 필요성 강화</li> <li>- 남한 및 국제사회에서 산림복구지원 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온나라의 '원림화, 수림화' 강조</li> <li>- 벌채보다 조림과 육림 우선정책추진</li> <li>- 외래수종에 대한 과학기술적 문제해결강조</li> </ul>

이후 산림법은 2000년 6월 총 5장 30조로 이루어진 '산림법 시행규정'을 채택했다. 이 규정에는 산림부문에 대한 투자, 국제사회와의 기술교류 확대, 산림건설 총계획의 철저한 집행, 기관, 기업소, 단체들이 일정한 구역을 책임지고 관리하는 '조림담당구역'에 대한 내용을 담고 있다.<sup>20)</sup>

산림법은 1999년 2월 4일, 9월 10일, 2001년 10월 18일, 2005년 8월 2일 등 총 4차례 수정·보충했다. 1999년도 이루어진 2차례의 수정·보충 내용은 알려지지 않았으나 1998년 정무원이 내각으로 변경됨에 따른 수정·보충된 것으로 추측된다. 2001년 수정된 것은 2000년 이후 최악의 경제난을 벗어나 사회가 안정화되면서, 국경지역에서 이루어지고 있는 불법목재수출이나 화전확대 등 문란해진 산림관리를 바로잡고, '2001~2010년 산림조성 10년 계획'을 수행하기 위한 것이다. 2005년 수정·보충된 산림법에는 쾌적한 국토환경에 대한 북한정권의 관심이 잘 나타나 있다. 또한 북한 산림복구를 위한 남한 및 국제사회의 지원이 확대되면서 외래수종이 많이 반입되고 있어, 이에 대한 법적 기준을 만들었다.

현재 북한의 산림관리는 목재생산을 담당하고 있는 임업성에서 관리하는 임산공업림을 제외한 국토보호림과 지방림, 담당림을 국토환경보호성이 담당하여 실시하고 있다. 북한에서는 국토환경보호성을 '국토관리사업 전반에 대하여 당 앞에 직접 책임지고 우리 당 국토관리정책을 옹계 관철하기 위한 사업을 조직 지도하는 행정지도기관이며 기술기관'이라 설명한다. 따라서 국토환경보호성에는 국토건설총계획을 세우는 부서와 개별적 계획을 심의하고 승인해주는 부서 등을 조직하고, 부문별·행정단위별 국토관리기

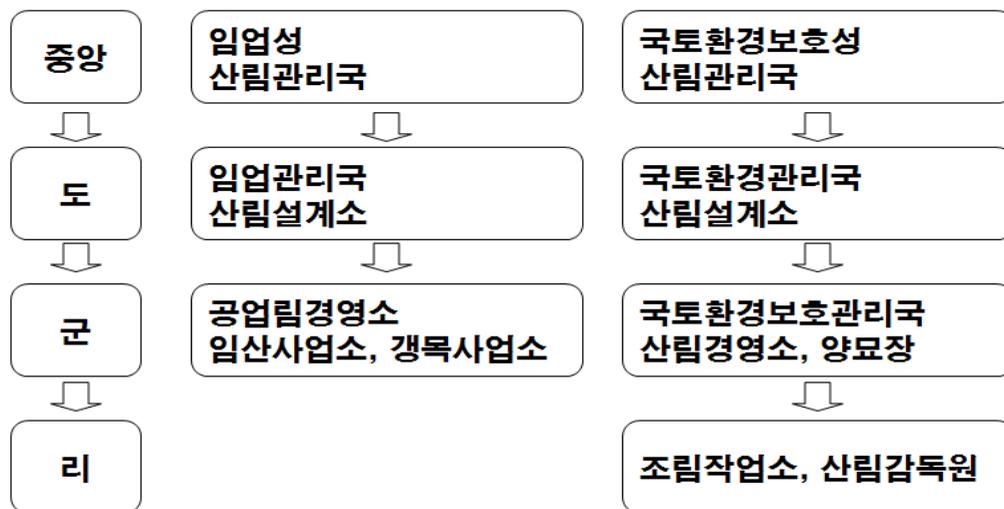
20) 『북한연감 2003』 (서울: 연합뉴스, 2003). p. 315.

업소들을 조직하는 권한이 있다.<sup>21)</sup>

국토환경보호성은 1990년대 이후 국토관리와 환경에 대해 관심이 증폭되면서, 부문별로 산재되어 있는 환경관련 업무를 총괄 조정하고 장기적인 계획 하에 국토를 보호하고 관리하기 위해 설치된 기관이다. 이에 전 국토의 이용과 환경보호라는 측면에서 농업이나 수산 관련 업무에 대해서도 최종 관리·감독하고 있으며, 임업성의 임산공업림도 간접적으로 관리감독하고 있다.

현재 국토환경보호성에는 강하천관리국, 도로관리국, 산림관리국, 자원보호감독국, 평안남도국토환경관리국, 해양국, 환경국, 국토계획연구소, 2월 4일 관리소, 함경북도 국토계획 설계사업소, 기상수문국(중앙기상연구소), 국토관리 총동원국, 과학기술국 등이 포함되어 있다. 그중 산림을 관리하는 산림관리국은 산림실태파악, 산림조성계획, 인력조직사업을 주요 업무로 하고 있다.

그림 1. 북한의 산림 관리부처 체계도



국토환경보호성의 ‘도’급 기관은 국토환경관리국이다. 국토환경관리국에서는 국토보호와 보호림을 관리감독하며, 도 전체의 산림행정 업무를 총괄하고, 산림설계소를 통해 조림사업을 계획하고 설계한다.

국토환경보호성의 ‘군’급 기관은 산하 산림경영소와 조림사업소, 애림선전대가 있다.

21) 김수연, 앞의 책. p. 24.

산림경영소는 한국전쟁 직후 설치되었다. 1953년 11월 김일성의 '산림경영사업을 강화하라'는 교시 직후 시, 군 단위에 조직되었으며,<sup>22)</sup> 1998년 국토환경보호성이 설치되면서 그 산하 기관이 되었다. 산림경영소의 주 업무는 담당림을 관리하고, 산림조성 및 보호관리, 산불관리이며, 산불감시원의 교육과 파견을 담당하고 있다. 또한 양묘장과 양묘를 관리하기 위해 30-40명으로 이루어진 조림사업소를 두고 있으며, 애립선전대를 두어 조림 및 육림에 필요한 대중동원과 산림보호에 대한 선전을 진행하고 있다.

표 6. 산림관리 조직의 주요 변화내용

시 기	주 요 변 화 내 용
1946년 6월	농림국 산림부 설치 '임야관리 경영 결정서', 산림국유화 및 국 민유 임야관리 업무
1947년 5월	농림국 임산부 설치: 목재의 계획적 생산지도관리, 국영 및 민영 목재생산사업 및 목재기업소 지도 감독
1948년 5월	농림국 임업부 설치: 조림, 벌목, 운재, 제탄 및 기타 이용사업 관장, 계획적 조림사업과 이용사업 관장 → 농림국 내 산림부, 임산부, 임업부 체계 완성, 지방림은 도 인민위원회 위원장 관리
1958년 4월	정무원 산하 임업성 설치: 전쟁 후 자재부족과 인민경제발전을 위해 필요한 목재자원의 적정공급 보장하기 위해, 임업성은 국유림 대상으로 한 임산공업림만 관리, 기존농림국 산하 산림부, 임산부, 임업부는 건재공업부 산하로 이관, 지방림은 농림성으로 이관, 임야관리기구의 3원화
1960년 4월	임업성 폐지
1960년 12월	임업성 재설치
1972년 12월	정무원 직속 임업총국 신설
1980년 1월	정무원 산하 임업부 설치, 임업총국 산하 임산공업림은 임업부 관리, 농림성 소관 지방림은 농업위원회로 이관, 리단위 협동농장에서 관리
1996년 10월	정무원 산하 국토환경보호부 신설
1998년 9월	내각체제로 전환, 도시경영부와 국토환경부 통합, 도시경영 및 국토환경보호성 설치, 양강도·자강도의 임업총국에서 임업관리국으로 개편
1999년 3월	도시경영성, 국토환경보호성 분리
2008년 이후 ~ 현재	임업성, 국토환경보호성 유지

22) 『조선대백과사전』 13권(평양: 백과사전출판사, 2000). p. 242.

‘리’에는 양묘장을 담당하고 조림을 직접 실시하는 조림작업소가 있다. 또한 대중 속에 산림정책을 해설하고 전군중적인 산림조성 및 보호관리사업을 지도하기 위해 산림감독원이 있다. 산림감독원은 또한 벌채 및 임산물을 관리하며 산불감시초소에서 산불의 위협을 감시하고 있다.

## 나. 김정은 정권의 산림정책

2011년 12월 김정일의 사망으로 3대 세습을 마친 김정은 정권에서 2012년 4월 27일 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리 사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’라는 교시를 발표하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

80% 가  
 , 가  
 가 《 》, 《 》, 《 》 가  
 가  
 가 10  
 가  
 가

이와 같이 김정은 정권에서 “해마다 봄, 가을철에 나무를 많이 심고 있지만 나라의 산림실태는 별로 개선되지 않고 있다”고 지적하면서 지방들에 나가보면 “산림애호’, ‘청년림’, ‘소년단림’이라고 써 붙인 산들 가운데도 나무가 거의 없는 산들이 적지 않다”고 형식주의를 지탄하고 있다. 이것을 보면 북한의 산림 상황이 계속 나빠지고 있음을 짐작할 수 있다. 또한 땀감문제를 해결하지 못하면 나무를 아무리 많이 심고 자래위도(키워드) 그것을 망탕(마구) 찍어 땀감으로 쓰기 때문에 산림을 보호할 수 없다고 하였

다. 그래서 “도, 시, 군들에서 땀나무림을 실지 덕을 볼 수 있게 조성하고 잘 관리하며 공장, 기업소, 협동농장들에서 가지고 있는 자채탄광들을 더 잘 운영하고 메탄가스화를 널리 실현하여 주민들의 땀감문제를 결정적으로 풀어야 한다”고 지적하는 등 과거와 달리 현실적인 문제 해결을 집중적으로 강조하였다.

그림 2. 림농복합경영방법 모식도 및 황해남도 수안군 사례



이에 최근 북한 산림당국은 산림훼손의 현실적인 원인에 대응한 산림조성 방식을 시범적으로 실행하고 있다. 소토지(땀기밭)에 나무를 심는 것이 북한 주민의 반발로 어렵게 되자 소토지 확대 방지 및 토지보호 목적으로 나무와 농작물, 약초 등을 결합하여 재배하는 림농복합경영방법(산 경사면에 등고선 방향으로 나무를 2~3줄씩 심어 띠를 형성하고, 띠 사이(7m)에 농작물이나 약초를 재배하는 방식)을 도입하고, 내각총리가 직접 현지시찰을 하는 등 전국에 확산하고 있다. 한편 산림 부산물과 강냉이 뿌리, 벼 뿌리 등을 활용한 생물질(바이오매스) 압착연료(목재펠릿)와 가스화 불통(버너) 개발과 석탄 30%를 절약할 수 있는 열복사체식 보온 부뚜막 보급을 통해 가정용 땀감문제를 해결한다고 적극적으로 선전하고 있다.

비공식적 북한 자료에 의하면 북한 당국이 사회주의 경제체제 하에서의 산림복구 한계를 인식하고, 농촌주민들의 땀나무, 사료와 목재에 대한 수요를 충족시키면서 산림과 괴를 막고 이미 퇴화된 생태계를 개선하고자 산림업 관리의 개선방도를 강구하고 있는 듯하다. 마을 주변에 있는 땀기산림에 산림부문에서 묘목과 노력비를 투자하고, 현지주민이 땀나무림과 용재림을 조성하면 수입은 산림부문과 현지주민이 절반씩 나누고, 사회적으로 필요한 산림을 조성하는 경우 산림부문에서는 마을부근 국영토지에 토지, 중

자, 묘목, 노력비를 제공하면서 벌채할 때에 수입의 20%를 참가한 주민들에게 돌려준다는 방식을 제시하고 있다. 하지만 북한 경제의 구조적 침체의 지속화로 남한과 국제 사회의 지원 없이는 이러한 자체적 노력만으로 광대한 황폐산림을 복구하는 것은 불가능한 일이라고 생각된다.

#### 4. 금후 대북 산림분야 협력방향

북한의 심각한 산림황폐화는 부존자원 획득을 중심으로 진행된 중앙집권적인 산림관리정책이 실패하고, 경제난과 에너지난이 심각해지면서 산지개간과 목재남벌이 이루어지면서 가속화되었다. 이러한 산림황폐화는 가뭄과 홍수를 조절할 수 있는 산림기능을 약화시켜 농업의 기반인 농지 매몰, 토지유실로 이어져 식량난을 가중시키는 악순환의 원인이 되고 있다. 또한 산사태가 발생하여 도로와 공장 등 산업기반에 상당한 피해를 줌으로써 경제난을 가중시키는 원인으로도 작용하고 있다.

2000년 이후 북한당국도 이러한 문제점을 인식하고 산림정책을 국토보호관리의 차원으로 접근하여 산림조성과 보호에 관심을 가지기 시작하였다. 과거 목재생산중심의 전통적인 산림경영 방식에서 벗어나 산림의 다양한 생태적 요소와 기능, 다각적인 경제적 가치, 사회적 기능을 종합적으로 발휘할 수 있도록 하는 경영방식을 강조하기 시작했다. 그러나 이미 산림황폐화 정도가 매우 심각하고, 여전히 경제난과 에너지난을 해결하지 못하고 있기 때문에 북한의 노력만으로 황폐산림을 복구하는 것에는 어려움이 많다. 다행히 북한이 이런 한계를 인지하고 국제사회에 지원과 기술교류를 요구하고, 정책적으로 대응하고 있음은 큰 의미가 있다.

최근 지구온난화로 인한 기후변화가 가시화 되면서 환경에 대한 관심이 점점 높아지고 있다. 게다가 한반도는 사막화가 빠르게 진행 중인 중국을 이웃하고 있어 황사로 인한 직간접적인 피해가 날로 심해지고 있다. 따라서 황폐산림에 의한 북한의 피해 뿐 아니라, 초국적으로 입을 수밖에 없는 환경오염의 피해를 최소화하기 위해서라도 북한과의 협력체제 구축의 필요성이 대두되고 있다.

그래서 한반도의 국토환경을 오랫동안 공유해 왔던 남한이 갖는 북한 황폐산림복구에 대한 관심은 단순한 대북지원 이상의 것이다. 산림훼손 -> 농지황폐화 -> 식량부족의 사슬을 끊고 에너지난, 경제난 해결의 기반을 마련해 주는 일이기도 하지만, 통일이후 쾌적한 국토환경을 조성하기 위한 일이기도 하다. 남북관계의 변화에 따른 불확실성으로 많은 어려움이 따르겠지만, 북한 황폐산림 복구를 위한 남북 당국 간의 공동대

옹이 이루어진다면 통일이후 한반도 차원의 종합적인 산림·임업발전의 방향을 설정하고 계획할 수 있는 계기를 마련하는 길이 될 것이다.

산림분야의 대북지원 활동은 농업 및 보건의료 분야 등 다른 대북지원 분야와 비교해서 비교적 역사가 짧고 지원규모도 크지 않다. 산림분야 최초의 지원은 1999년 민간단체인 ‘평화의숲’이 창립되면서 시작되었고, 2000년대 중반까지는 주로 묘목지원이나 공동 식수행사 등 개별적인 일회성 사업이 주로 진행되면서 체계적인 성과를 거두지는 못하였다. 그러다가 2000년대 중반 이후 북한 산림복구 지원 단체의 연합체로서 ‘겨레의 숲’이 창립되면서 보다 종합적이고 체계적인 지원이 시작되었다. 2007년 이후에는 양묘장 조성 및 조림, 병해충방제 등 장기적인 사업계획을 수립하고, 이를 토대로 사업이 진행되었으며 민간단체 이외 정부나 지방자치단체도 남북협력기금을 활용하는 등 지원규모가 확대되었다.

표 7. 겨레의 숲 설립배경 및 성격과 지원사업 내용

산림분야 연합단체 (겨레의 숲)	
설립배경 및 성격	2007년, 북한지역의 황폐된 산림복구를 통해 건강한 자연생태계 복원, 농업생산력을 복구하여 식량난, 식수난, 에너지난 극복에 기여, 남북 간 개발복구 협력의 모범사례 창출을 목적으로 설립, 북한 산림복구 전문 민간단체 연합체의 성격
	* 회원단체 - 대북지원단체 : 민족화해협력범국민협의회, 사랑의연탄나눔운동, 우리겨레하나되기운동본부, 우리민족서로돕기운동 등 - 산림환경단체 : 에너지나눔과평화, 평화의숲, 한국산지보전협회 등 - 종교계 : 불교, 원불교, 천도교, 천주교 등 북한 사업협력기관 : 민족화해협의회, 국토환경보호성, 산림과학원 등
지원사업 내용	양묘사업 : '07~, 양묘장 조성·운영 (평양 순안, 황북 중화 / 양묘용 물자 및 기술 지원), 산림종자관리센터 건립 중 중단
	조림사업 : '07~, 조림용 묘목 약 110만 본 지원 (평양, 황북 중화군 등)
	산림병해충방제사업 : '07~, 6천4백 ha 지원 (평양 등, 약제·장비·기술지원)

1990년대 후반부터 10여 년 이상 진행한 민간부문 활동의 가장 주요한 성과는 '남북 간 신뢰의 구축'이라고 판단된다. 2008년의 금강산 관광객 피격사건, 2009년의 북한 핵 실험 등으로 인한 당국 간 관계 경색으로 여러 우여곡절이 있었으나 산림복구 지원사업의 지속화로 신뢰를 쌓은 결과, 남북 간 산림협력 창구를 통한 사업 확대의 가능성이 나타났다. 북한이 점차 개방하지 않던 곳을 시범조림 사업지로 제공하며, 자료교환이나 남한 전문가의 모니터링 참여 요청에도 일부 응했던 점은 진일보한 것으로서 확대 가능성의 반증이라 평가할 수 있다. 특히 산림분야에서 당국 간 접촉을 기피했던 북한 당국도 민간 차원에서 진행한 병해충 방제사업의 성과를 확인한 후에는 우리 정부에 지원 확대를 요청하는 등 산림분야 협력 사업을 당국 간 차원으로까지 확대시킬 수 있는 계기마련에 일조하였다.

그러나 2010년의 천안함 및 연평도 포격 사건 등이 연이어 발생하여 남북교류협력이 전면적으로 중단되면서, 산림 분야 대북지원도 완전히 중단되기에 이르렀다. 하지만 앞으로 한반도 긴장이 완화되고 남북 당국 간 대화가 재개되면 산림분야에 대한 지원 논의가 활발히 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 향후 남북관계 및 국제정세 변화를 감안하면서 지난 10년간의 산림분야 대북지원 성과와 경험을 토대로 시행착오를 최소화하고, 다양한 행위자의 협력적 네트워크를 바탕으로 민관협력 체제구축 등 대북지원 체계의 재정립과 활성화 방안을 마련하는 것이 필요하다.

대북 산림분야 지원 사업은 한반도 생태계 복원이라는 현안 과제와 함께 통일한국의 녹색 성장 달성을 위한 국가정책으로서 의미를 갖기 때문에 대규모 예산과 제도적 지원이 뒷받침되어야 한다. 그래서 통일부와 산림청 등 관련 유관 부처의 재정적, 기술지원 협력을 통해 국가 주도 사업으로 시행해 나가는 것이 바람직하고, 선발대의 역할을 하고 있는 민간단체와 실질적인 사업추진 파트너로서 협력 체제를 만들어 가는 것이 중요하다.

산림분야 대북지원에 참여하는 행위자들은 중앙 및 지방정부와 민간단체, 연합체인 거래의 숲, 기업 및 연구단체까지 다양한 주체들이 상정된다. 따라서 대북 산림복구 지원에 참여하는 다양한 행위자들의 소통과 협력을 위해 산림분야 지원 여건과 특성을 반영하는 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 산림분야 대북지원의 거버넌스는 정부, 민간단체, 기술자문단의 3개 중심축으로 구성한다. 대부분의 민관협력체제는 정부와 민간의 양축으로 구성되어 있지만, 산림복구 지원의 경우 전문성이 요구되기 때문에 연구기관 및 학계전문가가 참여하는 기술자문단도 협력체제의 한 축이 되는 것이 바람직하다.

북한 황폐산림 복구지원 사업은 한반도의 산림생태계 축의 복원이라는 기반사업의 성격을 가지고 있다. 또한 대규모 예산과 정책적 지원이 요구되기 때문에 개별 민간단체와 지자체의 지원활동은 정부사업의 대행적 성격을 지니고 수행되어야 한다. 때문에 기존의 민간단체의 지원사업과 함께 당국 간 사업을 동시에 연계하여 진행하는 Two-track 방식을 모색해야 한다. Two-track 사업 방식은 민간단체가 그동안 쌓아놓은 북한과의 신뢰를 기반으로 새로운 지역을 개척하여 거점화 하면, 당국 간 사업으로 확대·추진하는 방법이다. Two-track 사업을 진행하기 위해 민간단체는 북한 정권 및 주민들과의 신뢰형성을 통해 최대한 북한 내 많은 거점지역을 확보해 나가며, 대규모 지원에 필요한 사전 기반시설 마련과 필요한 정보를 수집하여 제공하는 역할을 수행해야 한다. 앞으로 북한 황폐산림 복구지원 사업은 민관의 역할분담을 통해 효율성을 높이는 방향으로 추진되는 것이 중요하다.

북한 황폐산림 복구사업은 본격적인 남북경협사업이 시작되기 이전에 비정치적이고 친환경적인 사업 분야라는 이점을 살려 남북관계를 선도하고 개선해 나갈 수 있는 사업 분야임을 강조하는 것이 중요하다. 그리고 민관협력시스템을 적극적으로 가동하여 대북 산림복구사업 규모를 확대하기 위해 투자 우선순위를 확보하는 전략을 구사하는 것도 필요하다. 아울러 북한 산림복구 사업의 성격도 지금까지 자연재해 방지를 위한 인도적 지원 차원에서 북한의 녹색인프라를 구축하여 농업생산성 향상과 산업기반시설 보호를 동시에 달성할 수 있다는 점을 제기하면서 북한 주민들의 생활개선을 목적으로 하는 개발지원 성격으로 전환하여 사업규모도 확대해 나가야 할 것이다.

북한의 산림복구 사업은 건강한 한반도 생태계를 복원하여 통일세대에게 아름다운 금수강산을 물려주는 일이다. 북한 산림복구는 통일 이후 쾌적하고 가치 있는 국토환경을 만드는 것으로서 장기간이 소요되고 많은 비용을 필요로 한다. 그러므로 앞으로 민간단체, 지자체, 산림청, 통일부 등이 참여하는 지속성 있는 대북 산림복구 지원 시스템을 구축하고, 농업분야, 에너지 분야 등이 협업하여 박근혜 정부의 국정과제인 “그린데탕트를 통한 환경공동체 건설”을 실현하는 북한 산림복구 성공모델을 만들어 가는 것이 중요한 과제이다.