

2021년도 풀씨연구회 1기 결과보고

평화새싹

본 연구모임은 정치외교학, 북한학, 개발정책학 등 다양한 전공의 연구자들이 포함된 모임으로 북한과의 환경협력을 분석함에 있어서도 정치외교·북한학 전공자의 경우 국제관계 및 남북관계 측면에서, 개발정책 전공자는 북한을 개도국 지원사업의 측면에서 바라보는 등 다양한 시각의 공유가 특징이다. 여러 학문적 배경을 지닌 전공자들이 모여 학제적인 연구를 통해 여러 측면에서 한반도형의 환경협력에 대한 이야기를 나누고자 한다.

(총 10회 연구모임 진행)

팀장 송정환 동국대 북한학과 박사과정

팀원 김선규 북한대학원대학교 석사

팀원 김주현 연세대 대학원 통일학협동과정 석사

팀원 문예찬 KDI국제정책대학원 석사과정

팀원 황지은 동국대 북한학과 박사과정

한반도 환경협력 연구:산림협력 사례를 중심으로

1. 서론

1. 연구 목적

북한은 생산에 필요한 하나의 도구로서 산림을 인식했고 경제난으로 인한 에너지 부족, 식량부족 등의 문제로 산림 등 환경의 황폐화가 급속히 진행되었다. 지난 평양공동선언 등에서 지금까지 남북 간 환경협력에 대한 합의가 이루어졌지만, 실질적인 성과를 도출하는 데는 한계가 있었다.

저희 모임의 구성원은 다양한 분야의 전공자로 이루어져 있다. 북한학, 통일학, 개발정책학을 포괄적으로 다루며 북한, 남북관계, 국제사회 차원의 연구를 진행하고자 한다. 정치외교학과 북한학을 전공한 사람이 국제관계와 남북관계의 측면에서 환경협력을 바라보고, 개발정책학을 전공한 사람은 북한을 하나의 개도국으로 상정하여, 환경협력을 바라본다. 다양한 학문적 배경을 지닌 우리가 학제적인 연구를 통해 보다 다차원적인 측면에서 한반도형 환경협력의 이야기를 나누고자 한다.

한반도 환경협력에 관한 선행연구는 남북관계에 초점을 맞추어져 논의되어왔다. 남북회담 의제를 중심으로 남북관계 개선을 위한 방향을 제안하였다. 이러한 연구는 한반도 평화 구축에 관한 시사점을 전달하며 남북환경협력의 중요성을 제고하였다는 데 의의가 있다. 그러나 이러한 선행연구는 남북관계가 국제사회로 회부된 현재의 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다. 또한, 다양한 행위자를 중심으로 이루어진 한반도 환경협력 사례연구를 종합적으로 다루지 않아, 한반도를 둘러싼 다양한 이해관계를 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있다.

저희 모임의 연구는 한반도 환경협력에 관한 모든 사례를 분석하고 과거부터 현재까지의 환경협력 동향과 미래의 발전방향을 논의하는 데 의의가 있다. 특히, 각 사례의 성과와 한계를 살펴보며, 지속가능한 한반도 환경협력을 위한 시사점을 제안하고자 한다. 이렇듯 기존의 선행연구와 다른 접근법을 통해, 한반도 환경협력의 새로운 연구기반 형성에 기여할 것이다.

환경문제는 전 세계에서 지속해서 대두되고 있는 문제인 만큼 국가 간의 협력과 교류를 통해 해결하는 사안들이 대부분이다. 이러한 문제해결은 남북관계에서도 마찬가지로 적용되어야 하지만 구체적인 실현 방안과 계획들이 다뤄지지 않고 있다. 앞으로 더 나은 한반도 환경문제 해결을 위해 선제적으로 이러한 연구들이 시작되어야 한다는 필요성을 중심으로 시작된 연구이다.

본 연구는 환경문제 해결뿐만 아니라 남북관계를 발전시키는 데에도 큰 의의가 있다. 특히 기존의 남북 환경협력에 대한 사례를 분석함으로써 본 연구는 추후 남북 환경협력 연구의 초석을 다질 수 있는 1차 자료로 활용될 수 있다. 이와 더불어 학술을 넘어 실무에서도 의미 있는 자료로 활용하여 효과적인 결과를 도출해 낼 수 있도록 하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

남북환경협력의 의제 도출을 중심으로 발전방향을 제시하거나 지금까지의 남북교류협력의 한계를 분석한 기존 연구와 달리, 사례연구를 중심으로 시사점을 도출하고자 한다. 우선 중앙정부, 지방자치단체, 국내 및 해외 NGO, 국제기구와 해외국가 차원에서 이루어진 한반도 환경협력 사례를 분석한다. 구체적인 분석 사례로는 중앙정부의 경우, 환경부와 산림청, 통일부를 주도로 이뤄진 남북회담 중심의 남북환경협

력과 2018년 이후 진행된 산림협력에 관한 본격적인 논의가 있을 것이다. 지방자치단체의 경우, 각 지자체의 특성을 살려 환경협력을 제도적 기반이 구축되어왔다. 이 외에도 NGO와 국제지구, 개별국가를 중심으로 활발한 한반도 환경협력이 이루어졌으며, 국제지구와 해외 국가의 경우에는 국제개발협력의 형태로 대북지원을 진행해 분석 대상으로 포함할 수 있을 것이다. 또한 지금까지 이루어진 한반도 환경협력 사례연구를 통해 과거와 현재의 이루어졌던 환경협력 사례의 시사점을 도출하고 향후 발전방향을 제언하고자 한다. 이 외에도 북한의 환경정책과 법제, 『로동신문』을 중심으로 환경 분야에 관한 북한의 인식과 요구를 종합적으로 살펴보려 한다. 이를 통해, 지금까지의 한반도 환경협력이 북한의 요구와 상황에 맞게 전개되었는지 분석한다.

II. 환경협력의 개념 및 현황

1. 북한의 환경인식

환경 관련 이론은 다양한 분야에서 폭 넓게 다뤄지고 있다. 본 절에서 환경 관련 이론을 살펴보는 목적은 북한 사회 전반에서 환경 문제를 바라보는 관점을 이해하고 남한과의 차이를 살펴보는 데 있다. 따라서 보다 일반적이고 보편적인 범위의 환경 관련 이론을 확인해볼 수 있는 광명 백과사전 14: 천문, 지구환경 (이하 광명백과사전)을 중점적으로 살펴보고자 한다. 2011년 백과사전출판사에서 발간한 광명 백과사전은 ‘김정일상’을 수상하는 등 내부 공신력이 있는 도서다. 따라서 환경문제에 대한 북한의 입장을 잘 반영한다고 추정할 수 있다.

1) 환경의 구조와 범주

유엔환경계획의 경우 환경을 자연환경과 인간 환경(man and the environment)으로 범주화하고 있다. 여기에서 인간환경은 인간의 삶을 둘러싸고 있는 여러 여건들 가운데 자연을 제외한 일체의 모든 것을 뜻한다. 자연환경으로는 대기, 물, 토양, 생물적 환경(생산자·소비자·분해자)을 들고 있다. 인간환경으로는 인구, 주거, 건강, 생물생산체계, 산업, 에너지, 운송, 관광, 환경 교육과 공공인식, 평화·안전 환경을 들고 있다.

한국에서도 환경의 범주를 구분하는 이론적 연구는 진행되고 있는데, 대표적으로 환경을 자연환경과 사회환경으로 범주화하는 방식이 있다. 자연환경이란 인간의 생명 유지와 생활에 관련된 자연적 배경의 모든 것이라고 규정하고, 사회환경이란 인간이 스스로 만든 것으로서 습관, 전통, 제도 등이라고 규정하는 식이다.¹⁾

광명백과사전에서도 환경의 구조를 분석하는데, 크게 개별요소환경과 지역환경으로 나누고 있다. 대기, 물, 토양과 같은 것을 개별 요소환경으로, 도시, 농촌, 산림과 같은 것을 지역환경으로 나눈다. 또한 지역환경 내에서 자연요소와 사회요소를 분류하고 있는데, 변화된 자연요소와 상대적으로 변화되지 않은 자연요소, 창조된 물질적 요소와 정신문화적 사회요소 등이다.

이 밖에도 공간의 크기와 지역적특성에 따라 지역환경, 지구환경, 우주환경, 외부환경, 내부환경, 도시환경, 농촌환경, 환경의 기능에 따라 자연환경, 사회환경으로, 환경의 요소에 따라 대기환경, 물환경, 토양환경 등 여러 기준으로 분류하고 있다.

북한이 바라보는 환경의 개념에서 눈에 띄는 특징은 ‘환경문제는 본질에 있어서 생물공학 일반이 아니라 세계의 주인이며 가장 귀중한 존재인 사람, 즉 인류의 생존과 복리, 발전에 직접 또는 간접적으로 어

1) 정대연 “환경의 구성요소와 그 체계”, 『환경영향평가』 제10권 제3호 (2001), p. 179.

면 영향을 미치는가 하는 문제'라고 설명한다는 점이다.

이에 따라 북한은 '환경의 유형들 가운데서 가장 중요한 것은 인간 환경'이며 '인간환경은 사람을 둘러싸고 있는 공간과 그 속에서 인간생활과 발전에 직접적 또는 간접적으로 영향을 주는 여러 가지 자연 요소와 사회 요소들의 총체'라고 설명한다.

2. 자연환경의 오염과 해결 방안

광명백과사전에서는 대기, 물, 토양을 사람과 생물유기체에 있어서 3대 환경요소로 규정하고, 각 분야의 오염과 해결 방안에 대해 구체적으로 언급하고 있다.

1) 대기환경

우선 대기환경의 경우 '사람들의 생산활동과정에서 생긴 오염물질들은 직접적으로 또는 굴뚝과 같은 일정한 시설을 통하여 대기 중에 배출된다'고 설명한다. 또한 대기 오염이 지구환경에 미치는 영향을 설명하며 온실 효과, 오존층 파괴, 산성비 등의 사례를 언급하고 있다.

대기환경의 보호 방안으로 대기오염물질의 배출량 규제 관리를 강조한다. 북한 역시 공장, 기업소들에서는 대기 중에 내보낼 수 있는 오염물질량을 규정해놓은 것이다.

이외에 눈에 띄는 것은 황사 현상에 대해 비교적 구체적으로 설명하고 있다는 점인데, 2000년대 들어 황사 현상이 동반된 저기압 발생이 급격히 늘어나고 있다고 언급한다. 그러면서 황사현상을 막기 위한 대책으로 수림 조성을 들고 있다.

광명백과사전은 "현시기 당의 수림화, 원림화 방침을 철저히 관철하는 것은 황사피해를 받고 있는 우리 나라에서 매우 중요한 문제로 나서고 있다"며 "수림화, 원림화에서는 빨리 자라면서도 경제적 효과성과 환경보호적기능이 높은 아카시아 나무, 뽕나무, 방울나무, 백송과 같은 나무들을 집중적으로 조성하여 풀치식효과와 함께 방풍효과, 먼지잡이 효과가 높게 배치하는 것이 중요하다"고 강조했다.

2) 물 환경

물 오염은 그 형태에 따라 화학적 오염, 생물학적 오염, 물리적오염으로 나눠 설명하고 있다. 화학적 오염은 하천이나 호수 등에 들어오는 무기염류들과 유기물질 등 불순물에 의하여 물리화학적 조성과 농도의 변화가 발생한 것, 생물학적 오염은 병원성균이나 바이러스가 많아지거나, 축적된 바이러스가 사람과 생물에 피해를 주는 오염을 의미한다고 설명한다.

또한 물리적 오염은 열오염이 기본적인 형태이며, 화력, 수력발전소에 의한 오염이라고 설명한다.

광명백과사전에서는 물환경 관리를 위해서 고려해야 할 경제적 요인과 함수 등 다양한 측면을 설명하고 있다. 그러나 대기환경과 비교했을 때 물 환경의 오염을 막을 수 있는 방안이나 현재 북한의 대기오염 현황 등에 대한 설명은 적었다.

3) 토양환경

광명백과사전에 의하면 토지는 농업생산의 기본수단이다. 따라서 자연자원인 동시에 농업의 기본생산수단이 되는 토지를 잘 관리하고 개량하며 토지 오염과 파괴를 방지하는 것이 중요하다고 강조한다. 특히 국토면적의 80%가 산으로 이뤄져 있는 북한의 경우 알곡생산을 늘이기 위한 중요한 방도가 토지 관리라는 것이다.

광명백과사전은 토양오염에 대해 토양이 자연적 및 인위적인 오염물질의 영향을 받아 토양자체의 고유한 기능이 상실되는 현상이라고 정의하며 주요 원인으로는 산업폐수와 폐설물, 도시생활폐수와 폐설물,

축산폐수와 생물잔해, 농약, 화학비료 등을 지적한다.

3. 북한의 법체계

북한의 환경법제를 알아보기 위해 우선 현재 북한의 법률체계를 확인하고 김일성, 김정일, 김정은 시대를 나눠 환경법제가 어떻게 변화해 왔는지 확인해보도록 한다.

1) 헌법

북한의 법은 성문법 형식의 헌법과 부문법, 규정으로 나눌 수 있다. 헌법은 모든 규범적 문건에 최고 효력을 갖고,²⁾ 모든 법률의 기초로서 역할을 한다. 부문법과 규정은 헌법이 제시하는 방향에 맞게 내용을 구체화, 세분화된다. 따라서 모든 부문법 및 규정은 헌법의 내용에 부합해야 채택될 수 있고, 헌법이 정한 기준 안에서 시행된다.

헌법은 최고주권기관인 최고인민회의를 통해서만 수정 또는 보충할 수 있고, 여러 절차를 거쳐 채택된다.³⁾ 우선 최고인민회의를 소집하고 채택할 초안에 대해 최고인민회의 법제위원회가 먼저 심의한다. 이후 법안이 최고인민회의에 제출되면 초안낭독과 토론 등을 거친 후 거수가결 방법을 통해서 채택된다. 일반적인 법안에 대해서는 최고인민회의 대의원의 절반이상이 찬성하면 채택되지만, 특히 헌법의 경우 대의원의 3분의 2이상 찬성해야만 수정 또는 보충된다.⁴⁾

2) 부문법

북한의 부문법은 일정 부문의 사회관계를 규제하는 기본적인 법형식이다.⁵⁾ 이 법을 제정하는 기관이나 제정하는 절차에 따라 일반 부문법과 중요부문법으로 구분된다.⁶⁾ 최고인민회의는 부문법을 제정하고 수정·보충을 할 수 있다. 최고인민회의가 휴회 중인 경우 최고인민회의 상임위원회가 신설되는 부문법안 및 규정안과 현행 부문법 및 규정의 수정·보충할 내용에 대해 심의와 채택의 권한을 갖는다. 또한 중요 부문법에 대해서는 다음에 열리는 최고인민회의의 승인을 받도록 하고 있다.⁷⁾ 따라서 최고인민회의 상임위원회가 제정하는 부문법 중 최고인민회의의 승인을 요하는 중요부문법과 승인을 받지 않는 부문법으로 구분되는 것으로 해석된다.

중요부문법은 앞서 언급한 바와 같이 최고인민회의가 단독으로 제정할 수 있다. 그러나 상임위원회의

-
- 2) 『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』(평양: 법률출판사, 2016), p. 70. 조선민주주의인민공화국 법제정법 제 45조, 헌법은 최고의 법적효력을 가진다. 모든 법문건은 헌법과 저촉되지 말아야 한다. 이하 『조선민주주의인민공화국 법제정법』에 관한 각주는 “법제정법”으로 표기한다.
 - 3) 법제정법 제 9조, 최고인민회의는 헌법을 수정, 보충하거나 부문법을 제정 또는 수정, 보충하며 최고인민회의 휴회중에 최고인민회의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인한다.
 - 4) 법제정법 제 13조, 최고인민회의에 제출할 법안은 최고인민회의 법제위원회에서 먼저 심의한다. 법제위원회는 법안에 대한 심의를 한 다음 그것을 최고인민회의에 제출하겠다는 것을 결정하여야 한다; 제 14조 최고인민회의에서 법안심의를 보고, 초안 낭독, 토론의 방법으로 진행한다. 대의원들에게 법초안을 미리 배포한 경우에는 법초안을 낭독하지 않을 수 있다. 심의과정에 법초안에 대한 수정, 보충의경이 제기되면 그에 근거하여 정리한 다음 표결에 붙인다; 제 15조, 최고인민회의에서 법안을 거수가결의 방법으로 그 회의에 참석한 대의원의 반수 이상이 찬성하여야 채택된다. 헌법은 최고인민회의 대의원전원의 3분의 2이상이 찬성하여야 수정, 보충된다.
 - 5) 법제정법 제 2조 2호, 이 법에서 용어의 정의는 다음과 같다. 2. 부문법은 최고주권기관이 헌법에 기초하여 일정한 부문의 사회관계를 일반적으로 규제하는 기본적인 법형식이다.
 - 6) 장소영, “북한의 경제개발구법에 관한 연구- 체제전환 국가의 법제전환과의 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학전문대학원 박사학위논문, 2017, p. 27.
 - 7) 『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』(평양: 법률출판사, 2016), pp. 15-17. 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제 91조 2호, 최고인민회의는 다음과 같은 권한을 가진다. 2. 부문법을 제정 또는 수정, 보충한다; 사회주의헌법 제 116조 2호, 최고인민회의상임위원회는 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 2. 최고인민회의 휴회중에 제기된 새로운 부문법안과 규정안, 현행부문법과 규정의 수정, 보충안을 심의채택하며 채택실시하는 중요부문법을 다음번 최고인민회의의 승인을 받는다. 이하 『조선민주주의인민공화국사회주의헌법』에 관한 각주는 “사회주의헌법”으로 표기한다.

단독 결정으로는 제정이 불가능하고, 반드시 최고인민회의의 승인을 받아야 한다. 주목해야 할 점은 일반 부문법과 중요 부문법을 구분하는 명확한 기준이 없다는 것이다.⁸⁾ 중요부문법이 중요한 내용을 담은 부문법을 나타내는 것인지, 일반 부문법과 다른 형식을 말하는 것인지 명확하지 않다. 하지만 북한의 헌법과 법제정법에 중요부문법에 대해 최고인민회의의 승인을 받아야 한다는 조문이 있는 것으로 볼 때,⁹⁾ 다른 법형식이 아닌 최고인민회의의 승인을 받아야 하는 부문법을 중요부문법으로 호칭하는 것으로 보인다.¹⁰⁾

3) 규정

북한의 규정은 부문법을 더 구체화하고 법적통제를 보장하기 위한 법형식으로 부문법의 하위규범으로 해석된다.¹¹⁾ 규정의 제정권한은 최고인민회의에 있지만, 최고인민회의의 휴회 중일 시 최고인민회의의 상임위원회에서 제정할 수 있다. 또한 내각에서도 국가관리에 관련된 규정에 대해서는 제정권한을 갖는다.¹²⁾ 법제정법에 따르면 “내각은 부문법을 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화할 필요가 있는 사항, 부문법에서 내각이 정하도록 위임한 사항, 헌법 제 125조에 규정된 내각권한에 속하는 사항에 대하여 규정을 낼 수 있다”고 밝혔다. 규정의 공포 형식은 최고인민회의의 상임위원회에서 채택했을 경우 최고인민회의의 상임위원회 결정으로, 내각에서 채택된 규정에 대해서는 내각결정으로 공포된다. 법해석권 또한 제정한 기관이 갖는다.¹³⁾

4. 환경관련 법제¹⁴⁾

1) 김일성 시대: 환경법제 입법화

북한의 정권 수립 및 전쟁기에는 환경보호를 위한 환경정책보다는 산림 및 건설 정책이 주류를 이루었다. 특히 1960년대 사회주의 건설 도입기에서는 건설 과정에서의 환경오염과 파괴가 늘어나자 국토관리사업을 종합적이고 통일적으로 추진하도록 했다.¹⁵⁾ 1970년대에는 환경파괴가 질적으로 심화되자 환경정책을 사회와 자연 전반을 고려해 추진할 것을 강조했다.

북한은 1976년 『자연개조 5대방침』(관개사업, 토지정리개량사업, 다락밭건설사업, 홍수피해 방지를 위한 치산치수사업, 간석지개발사업)을 채택 한 이후 다음해 4월 29일 『토지법』 채택해 환경관련 법적기틀을 구체화했다.¹⁶⁾ 김일성은 환경오염과 파괴로 인한 피해가 자연재난이 아닌 사회 제도의 문제로 보고 북한식 주체사상을 강조하며, 특히 1986년 4월 10일 국가행정경제기관 책임일군들과 한 담화에서 “환경보호사업을 개선강화할데 대하여”를 통해 자연환경 보존과 자연보호구 특별보호구 등의 지정과 관

8) 이효원, “기획 특집_광복, 분단 70년 그리고 통일: 북한의 법률체계와 헌법의 특징”, (대한민국역사박물관, 2015) p. 67.
 9) 사회주의헌법 제 91조 3호, 최고인민회의의 휴회중에 최고인민회의의 상임위원회가 채택한 중요부문법을 승인한다; 법제정법 제 17조, 최고인민회의의 상임위원회에서 최고인민회의의 휴회기간에 채택한 중요부문법은 최고인민회의의 승인을 받는다.
 10) 송인호, 최귀일 “북한의 법체계에 대한 고찰- 북한의 법제정법을 중심으로”, 『법학연구』 제 27권 제 1호(경상대학교 법학연구소, 2019), p. 233; 송정환, “김정은 시대 특수경제시대 법제 연구”, 동국대학교 일반대학원 북한학과 석사학위논문, 2020, p. 40.
 11) 법제정법 제 2조 3호, 규정은 부문법을 전국적범위에서 집행하기 위하여 그 내용을 더 구체화하거나 부문법을 제정할 조건이 아직 성숙되지 않은 부문에서 법적통제를 보장하기 위하여 실무적인 내용들을 구체적으로 규제하는 법형식이다.
 12) 사회주의헌법 제 125조 2호, 내각은 다음과 같은 임무와 권한을 가진다. 2. 헌법과부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정 또는 수정, 보충한다.
 13) 송정환(2020), p. 41.
 14) 최현아, “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석” 『신진연구자 정책연구과제 보고서』(서울: 통일부, 2019), pp. 6-10. 를 바탕으로 정리했다. 또한 최현아(2019)에서 제시된 시기로 구분했다.
 15) 한상운, “북한 환경법제의 최근 동향과 과제”, 『북한법연구』제 11호(통일과 북한법학회, 2008), p. 14.
 16) 최현아(2019), p.6.

리, 치산치수사업의 중요성을 부각하게 된다.¹⁷⁾ 이후 1986년 『환경보호법』을 채택하면서 이전까지 『토지법』, 『인민보건법』, 『보물·고적·명승천연기념물 보존령』, 『오물청소규칙』 등이 환경관련 법제로 적용되었다.¹⁸⁾ 이후 정책적으로 환경문제에 관심을 가지고 정책을 체계적으로 입법화하기 시작했다.

2) 김정일 시대: 환경법제 제도화

김정일 시대에는 환경관련 법이 제도화 됐다고 평가된다. 김정일은 1996년 10월 내각에 전문부서인 국토환경보호성을 설치하고, 같은 해 10월 23일을 국토환경보호절로 제정했다. 이후 『산림법』과 『도시경연법』을 수정·보충하고 『물자원법』을 새롭게 제정하면서 환경보호를 추진했다. 2000년대 들어 2005년 김정일 저작 “환경보호사업은 나라와 민족을 위한 숭고한 애국사업이다”를 발표하고 『환경영향평가법』, 『대동강오염방지법』, 『독성물질취급규정』 등 오염규제관련 환경법을 신설했다. 또한 김정일은 2006년에는 『개성공업지구 환경보호규정』을 2011년 『금강산국제관광특구 환경보호규정』도 새롭게 제정했다.

1990년대에는 환경이라는 큰 범위에서 환경보호를 위한 체계를 잡아가는 시기였다. 2000년대에는 환경을 보호를 위한 이행측면에서 실질적인 환경보호를 위해 노력하는 시기로 판단된다.¹⁹⁾ 또한, 실효성을 높이기 위해 환경관련법이 지속적으로 수정·보충되고 있다.

3) 김정은 시대: 환경법제 체계화

김정은은 헌법개정과 관련 법령 제정을 통해 핵보유국임을 선언하고, 외국투자관련 법령을 대대적으로 정비했다. 2012년 4월 27일 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들에게 한 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’ 담화를 통해 토지관리 사업, 산림조성과 보호관리 사업을 철저히 할 것을 지시했다. 이와 함께 2022년 안에 북한의 모든 산에 푸른 숲이 우거지게 할 것을 주문했다. 더불어 강하천 정리를 비롯한 물관리사업 강화, 도로의 현대화, 중량화, 고속화를 실현, 수산자원을 보호하기 위한 사업, 환경보호, 자연보호관리사업을 잘 하며, 지하자원을 망탕 개발하거나 지하자원개발에 무질서를 조성하지 말 것 등이 포함됐다.²⁰⁾

김정은 시대에 들어서 특기할 사항은 관광자원 개발과 이용 시에도 환경보호의 필요성과 방법에 대한 인식을 갖고 있다는 것이다.²¹⁾ 김정은이 많은 관심을 쏟고 있는 특수경제지대에서도 환경보호를 강조하고 있으며, 개발 원칙 중 하나로 경제개발구와 그 주변의 자연생태환경을 보호하는 것이 포함돼있다. 해당 개발구에 알맞은 환경보호기준을 설정하고 당해 연도 환경보호계획을 실행하며 환경오염방지 대책을 세우도록 하고 있다. 특히 『경제개발구 환경보호규정』과 『라선경제무역지대 환경보호규정』 19조에 따르면 “각 개발구 내 개발, 건설을 하려는 기업은 환경영향평가를 의무적으로 받아야 한다. 개발구 관리관은 환경영향평가를 받지 않은 기업에 건설허가를 줄 수 없다”고 명시하고 있다.²²⁾ 이와 함께 벌금의 부과 대상 행위유형 17가지를 열거하는 등 제재처분과 관련해 구체적으로 규정하고 있다.²³⁾

17) “어제 최고인민회의 제7기 제5차회의에서 환경보호법을 채택하였습니다. 조선민주주의인민공화국 환경보호법은 대기와 물, 토양, 생물을 비롯한 자연환경을 보호관리하는 사업의 원칙과 방도를 새롭게 규제하였습니다. 환경보호법이 채택됨으로써 환경보호분야에서 이미 이룩한 성과를 법적으로 공고히 하고 우리 인민들에게 자주적이며 창조적인 생활을 누릴수 있는 보다 훌륭한 자연환경을 보장하여주며 창조적인 생활을 누릴수 있는 보다 훌륭한 자연환경을 보장하여주며 후대들에게 더욱 아름다운 조국강산을 물려줄수 있는 법적담보가 마련되게 되었습니다.” 김일성, “환경보호사업을 개선강화할 데 대하여”, 『김일성 저작집 39권』(평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 180.

18) 한상운(2008), p.15.

19) 최현아(2019), p. 7.

20) 최현아(2019), p. 9.(재인용)

21) 최현아(2019), p. 9.

22) 『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』(평양: 법률출판사, 2016), p. 318.; 『조선민주주의인민공화국 법규집 : (대외경제 부문)』(평양: 법률출판사, 2014), p. 528.

북한은 환경관련 정책의 중요성을 이해하고 대응하기 위해 관련법과 규제를 채택하고 있다. 또한 수정·보충을 통해 환경관련 법을 발전시키고 있다. 이는 김정은 정권이후에도 지속적으로 나타나고 있으며, 특히 경제개발구에서의 자연생태 환경을 보호하면서 경제발전을 진행하고 있다.

〈표1〉 북한의 환경관련 법제

시기	법/규정	채택연도	규제내용
김일성 시대 (1948-1994)	토지법	1977	토지소유권, 국토건설총계획, 토지보호와 토지건설, 토지관리와 감독에 관한 조항들 규정
	환경보호법	1986	환경보호사업의 기본원칙과 자연환경의 보존과 조성, 환경오염방지, 환경보호사업에 대한 지도통제를 강화하는데 대하여 규정
	산림법	1992	산림자원의 범주, 산림조성, 산림보호, 산림자원 이용 및 관리를 포함한 전반적인 항목들을 규제
	도시경영법	1992	건물관리, 상하수도, 난방시설운영, 도시도로, 하처정리, 원림조성, 도시미화사업에 대한 조항규
	지하자원법	1993	지하자원의 탐사개발이용의 규율과 질서 수립, 지하자원 개발과정에 국토환경, 생활환경, 동식물의 생태환경 파괴금지 규정
	문화유물보호법	1994	문화유물보전, 민족문화유산 계승발전 등에 대한 규정
김정일 시대 (1994-2011)	명승지·천연기념물보호법	1995	천연기념물을 보호관리해 나라의 자연풍치 조성, 나라의 명승지를 잘 보호관리해 자연보호정책의 정당성과 사회주의제도의 우월선 선정 등에 대한 규정
	물자원법	1997	물자원의 조사와 개발, 보호, 이용에 대한 지도통제강화, 법을 어겼을 경우 법적책임 규정
	바다오염방지법	1997	바다오염방지사업에서의 규율과 질서 수립, 바다 수질과 자원보호에 대한 규정
	국토환경보호단속법	1998	국토환경보호질서를 세우기 위하여 국토환경보호감독기관과 해당 감독통제기관이 범위반자의 법적책임에 대한 규정 포함
	공중위생법	1998	위생적인 생활환경과 조건을 마련하고 건강을 보호 증진시킬 수 있도록 관련 조항들 제정
국토계획법	2002	국토건설에서 농경지를 침범하지 않으며 산림조성과 강하천정리를 토지보호의 중요한 사업으로 지정하는데 대한 문제, 도시 계획관련 문제, 환경피해를 막고 개선관련 문제, 국토계획작성의 절차와 방법을 규제	

	하천법	2002	국가관리하천, 지방관리하천들의 건설, 보호, 정리, 이용문제, 하천건설과 정리순서와 방법을 규제
	환경영향평가법	2005	환경영향평가에 대한 정의, 환경영향평가사업의 원칙, 환경영향문건의 작성과 신청, 심의, 결정 집행을 포함하여 환경영향평가와 관련한 내용을 규정
	대동강오염방지법	2005	대동강의 수질과 생태환경보호, 대동강유역의 원림화를 진행을 통한 호안정리와 퇴적감탕처리, 오물, 물품 제거, 수질조사와 과학연구를 강화하는 데에 관한 조항들 규제
	독성물질취급규정	2006	독성물질에 대한 금지 및 제한절차와 취급방법 포함
	개성공업지구 환경보호규정	2006	자연환경 보존과 조성, 환경오염방지, 감독통제 관련 규정
	폐기폐설물취급법	2007	일반 폐설물과 독성폐기물에 대한통제, 폐설물관리에 대하여 규정
	자연보호구법	2009	자연보호구기의 설정과 조사, 자연보호구지역 설정 및 법적 의무와 책임관계 규정
	금강산국제관광특구 환경보호 규정	2011	자연환경 보존과 조성, 환경오염 방지, 감독통제 관련 규정
김정은 시대 (2012-현재)	재생에너지법	2013	재생에너지의 자원조사, 개발 및 리용계획, 리용의 장려, 물질기술적토대, 지도통제 등에 관련한 규정
	경제개발구 환경보호규정	2014	자연환경 보존과 조성을 위한 대책, 보호구 설정, 환경영향평가, 환경오염방지, 폐기폐설물의 취급처리, 감독통제 관련 규정
	라선경제무역지대 환경보호규정	2014	라선경제무역지대의 자연환경 보전과 조성, 환경영향평가, 환경오염방지를 위한 절차와 규제

출처: 최현아, “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석” 『신진연구자 정책연구과제 보고서』(서울: 통일부, 2019), pp. 7-9.

5. 김정은 시대 북한의 환경 정책

1) 김정은 시대 산림관련 신년사 내용

2011년 12월 17일 김정은 국방위원장의 사망으로 인해 김정은이 실질적인 후계자 업무를 시작했으며, 이는 주체 100년에 해당한다. 신년사는 북한의 정책 방향을 북한주민, 더 나아가 전 세계에 전달하는 것이 주요 목적임. 김일성 시대는 여섯 번 산림관련 내용이 언급되었으며, 김정일 시대는 17년 동안 9번의 신년사에서 산림조성의 중요성을 말했다.

2011년 11월 김정은 시대로 접어들었다. 2012년 신년사는 신년공동사설로 대체했으며, 2013년부터 김정은 시대의 신년사가 시작되었다. 2013년 신년사에서는 토지정리사업을 통한 토지개간을 장려했다.

이는 산림복구와는 반대되는 정책이었다.

2013년 신년사(일부 발췌)

축산과 수산,과수부문을 결정적으로 추켜세워 인민들의 식생활을 개선하고 더욱 풍족하게 하여야 합니다. 당의 부름을 받들고 세포등판개간전투장으로 용약 달려간 인민군인들과 돌격대원들은 올해전투에서 새로운 기적과 영웅적위훈을 창조하여 당의 대자연개조구상²⁴⁾을 앞당겨 실현할수 있는 확고한 전망을 열어놓아야 하겠습니까.

2014년 신년사는 2013년에 강조한 토지개간에서 발전하였다. 여기서는 산림을 비롯한 지하자원과 해양자원 등을 보호하고 산림 복구를 주장하였다.

2014년 신년사(일부 발췌)

지하자원과 산림자원, 해양자원을 비롯한 나라의 귀중한 자원을 보호하고 적극 늘여나가며 나무심기를 전군중적 운동으로 힘있게 벌여 모든 산들에 푸른 숲이 우거지게 하여야 합니다.(밑줄-필자)

24) NK TECH, 북한의 토지 정리 사업(검색일: 2021. 09. 03.)

http://www.nktech.net/inform/nkt_briefing/nkt_briefing_v.jsp?record_no=19 이하 내용은 NK TECH 홈페이지에 있는 북한의 토지 정리 사업의 내용을 직접 인용한 것임.

북한은 정권 수립 이후부터 식량의 자급자족을 추진해왔다. 이를 위해 북한은 “밀식재배”, “두벌농사” 등 소위 “주체농법”을 강조해 왔다. 북한이 주장하는 주체농업의 한 축을 이루는 것이 “기계화 농법”이다. 농업기계화를 이루기 위한 선결조건으로서 “토지정리사업”을 들 수 있다. 토지정리사업은 기계화를 위한 선결조건일 뿐만 아니라 경지면적의 확대와 토지 이용의 효율성을 가져오는 효과도 있다. 북한은 1976년 10월에 “자연개조 5대 방침”을 발표하였는데 이 방침에서 자연개조사업의 일환으로 “토지정리사업”이 제시되었다. 근래 들어 북한에서 실시하고 있는 토지정리사업은 자연개조 5대방침과 1981년 10월 발표된 “4대 자연개조방침”을 이어 받은 김정일 국방위원장의 “대자연개조구상”에 따른 것이다. 1998년 7월에 시작된 대자연개조사업은 그해 5월 4일, 김 위원장이 최전연 군부대 시찰 길에 나서는 도중 강원도 창도군 대백리를 현지지도 하면서 시작되었다고 한다. 김일성 시대의 주된 토지정리사업의 내용은 간석지 개간이 주를 이루었으나 김정일 시대에는 계단식 논밭과 야산을 개간하는 것이 핵심이라고 한다. 이에 부차적으로 논두렁을 제거하여 논 면적을 확대하는 사업 등 소규모로 분할된 뚝배기 논밭을 정비하여 규모화 하는 것을 들 수 있다. 이는 “감자혁명”을 수행하기 위하여 감자 재배면적을 늘이기 위한 것으로 풀이된다. 감자 서식조건으로 적합한 고랭지의 경사지대가 많은 강원도를 시작으로 평안북도와 황해남도에서 토지정리사업이 실시되어 북한의 발표에 따르면 6123정보의 새 땅이 생겼으며 151만 여개의 뚝배기 논밭들이 557,594개의 규격화된 논밭으로 정리되었으며 9만km에 달하던 논두렁이 5만 3천km 수준으로 줄어들었다고 한다. 북한의 토지정리사업에는 “조선컴퓨터센터”에서 개발한 건설계획 작성 컴퓨터 프로그램 ‘천지개벽’이 도입되어 많은 재원과 자재, 인력을 절약하는데 기여하였다고 한다. ‘천지개벽’은 논 면적, 대상별 논밭 정리예산, 토사량 운반계획 등 토지정리와 관련한 각종 자료를 미리 작성해 공사를 효율적으로 할 수 있게 하는 프로그램으로 알려져 있다. 북한은 이에 대해 “앞으로 전국적인 토지정리 설계와 계획 작성을 앞당기고 과학화할 수 있는 길을 열어놓아 기대를 모이고 있다.”고 평하였다. 김정일 위원장의 교시로 추진되고 있는 토지정리사업은 김일성 주석의 유훈을 재해석 하는 방식으로 ‘시대적 요구’에 맞는 북한식 사회주의를 고수하기 위해 김정일 위원장이 나름대로의 차별성과 자신감을 부각시키기 위해 제기된 것으로 풀이되고 있다. 한편 북한의 토지정리사업으로 인한 손실도 지적되고 있다. 무리한 실적위주의 공사 진행과 경사지 등에 대한 마구잡이식 개간으로 산림 황폐화가 우려되고 있다. 이는 현재 자재난과 연료난을 겪고 있는 상황에서 대규모 장비조달에 한계가 있을 것으로 보이기 때문이다.

2015년에 넘어오면서 김정은 정권에서 산림 복구 확대 및 보호 등의 환경사업을 과학적, 책임적으로 해야 함을 신년사를 통해 강조하였다.

2015년 신년사(일부 발췌)

산림복구전투성과를 더욱 확대하면서 이미 조성된 산림에 대한 보호관리를 잘하는것과 함께 도로의 기술상태를 개선하고 강하천정리를 정상화하며 환경보호사업을 과학적으로, 책임적으로 하여야 합니다.(밀줄-필자)

2015년에 이어 2016년 신년사에서는 산림 복구 확대 및 보호 등의 환경사업을 과학적, 책임적으로 해야 함을 강조하였다.

2016년 신년사(일부 발췌)

전당, 전군, 전민이 떨쳐나 산림복구전투를 본격적으로 벌여야 합니다.도시와 농촌, 일터와 마을들을 알뜰하게 꾸리며 나라의 자원을 보호하고 대기와 강하천, 바다오염을 막기 위한 적극적인 대책을 세워야 합니다.(밀줄-필자)

2017년 역시 환경보호를 요점으로 하는 내용이 신년사에 등장한다. 여기서는 국토 관리에 모두가 나서야 함을 강조하며, 계획적인 환경보호사업을 통해 국토를 가꿔나가야 함을 주장하였다.

2017년 신년사(일부 발췌)

국토관리사업에 온 나라가 떨쳐나서야 합니다. 도들에 현대적인 양묘장들을 꾸리고 산림복구전투를 근기있게 밀고나가며 강하천관리와 도로보수, 환경보호사업을 계획적으로 진행하여 국토의 면모를 더욱 일신시켜야 합니다.(밀줄-필자)

2018년은 김정은 시대에 들어 남북관계가 진전할 수 있다는 해이기도 했다. 2018년 2월 평창 동계 올림픽 전후로 평화무드가 조성되기 시작했다. 이러한 2018년 신년사에서는 전후 복구건설을 예로 들면서 산림복구를 지속해서 해야 함을 강조하였다.

2018년 신년사(일부 발췌)

전후에 복구건설을 한것처럼 전당,전군,전민이 떨쳐나 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들을 푸른 숲이 우거진 황금산으로 전변시켜야 합니다.모든 부문들에서 수림화,원림화,과수원화를 실현하기 위한 사업을 일관하게 밀고나가며 평양시와 도,시,군소재지들,일터와 마을들을 보다 문명하게 꾸리고 정상유지,정상관리해나가도록 하여야 합니다.(밀줄-필자)

2019년 신년사는 북한이 2018년 남한과 3차례의 정상회담을 통해 여러 사업에서 남북교류가 있어야

한다는 생각을 공유하고 있었다. 산림복구와 환경오염 방지를 주장했으며, 지난 2018년 남한과의 교류 협력을 통해 민족의 공동번영의 첫걸음을 뚫는 것을 주장하였다. 2020년 신년사는 생략되었으며, 2021년 신년사는 북한주민에게 친필 연하장으로 하는 것으로 대체되었다.

2019년 신년사(일부 발췌)

산림복구전투 2단계 과업을 적극 추진하며 원림복화와 도시경영, 도로관리사업을 개선하고 환경오염을 철저히 막아야 합니다. ... 여러가지 장애와 난관을 과감하게 극복하면서 철도, 도로, 산림, 보건을 비롯한 다양한 분야의 협력사업들을 추진하여 민족의 공동번영을 위한 의미있는 첫걸음을 내디디었습니다.(밀줄-필자)

2) 김정은 시대 환경정책

북한은 환경을 위한 정책에 관심을 두고 있으나, 기본적으로 경제발전을 위한 하나의 도구로서 환경을 인식하고 활용하는데 적극적인 관심을 두고 있다. 이러한 점은 “우리는 산림복구전투가 단순히 벌거숭이로 된 산을 푸른 산으로 만드는 사업이 아니라 실지 쓸모있는 산으로 전환시키는 사업으로 되게 하여야 한다”²⁵⁾와 같이 북한의 각종 매체를 통해 확인할 수 있다.

김정은 집권 이후 북한은 환경보호법을 두차례에 걸쳐 개정하면서 환경 관련 내용에 관심을 두기 시작하였다. 그 외에도 대기오염방지법, 재생에너지법, 공원,유원지관리법 등 관련 법의 제정하는 등 지속적인 정책을 추진하고 있다.

2012년에는 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’라는 담화문을 발표하면서 산림조성과 보호관리사업을 철저히 해야한다 언급하였으며, 2022년까지 북한의 모든 산이 푸른 숲이 우거지게 할 것을 지시했다.²⁶⁾ 또한, 김정은은 “산림복구전투는 김일성·김정일의 유훈을 관철하기 위한 중요한 정치적 사업이며 내나라, 내조국의 부강발전과 후손 마대의 번영을 위한 최대의 애국사업”이라 직접 언급하면서 그 중요성을 강조하고 있는 상황이다.

특히, 김정은 집권 이후 북한의 환경보호를 위한 정책적 사업으로서 특징은 환경관련 교육과 과학기술에 관심을 보이고 있다는 점이다. 2020년 1월 21일에 진행된 ‘산림복구 및 국토환경보호 부문 일군회의’에서는 각 지역 양묘장에서 나무 생산의 과학화, 공업화, 집약화 수준을 높이고 산림과학기술을 발전시켜 산림조성과 보호관리사업에 지속적인 추진이 필요하다고 언급하였으며, 산림복구전투를 위한 수종 및 생육조건에 과학기술적 개선 등 관련 내용을 지속적으로 강조하고 있다. 이에 따라 과학기술보급실의 운영과 관련 산림과학연구기관들의 적극적인 자세를 요구하고 있다.

한편, 북한은 국제협력의 측면에서도 환경 관련 국제회의에 대표단을 파견하여 지속적인 관심을 표명하고 있으며, 람사르협약, 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십 가입, UNESCO 생물권보전지역에 금강산 등록 등의 성과를 보이고 있다.²⁷⁾

이와같이 김정은이 집권한 북한은 이전시기와 마찬가지로 환경에 관심을 두고 있으며, 특히 경제발전의 도구로서 환경을 인식하고 있다는 점을 볼 수 있다. 특히 환경 관련 과학기술에 관심을 가지면서 산

25) 봄철 나무심기·산림복구 동참 독려 2020년 3월 2일 노동신문

26) 최현아, 『남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로』, 『통일정책연구』 27권 2호, 2018.

27) 한상운, 『북한 환경법제 입법동향 및 DB 구축(I)』, 한국환경정책평가연구원, 2020.

림 조성 및 환경보호의 효율적인 정책추진을 위한 과학기술개발에 적극적으로 나서고 있으며, 국제적인 측면에서도 대북제재라는 고립에서 벗어나기 위한 하나의 분야로 환경협력에 적극적인 자세를 보이고 있다.

6. 북한의 환경분야 국제교류²⁸⁾

1) 생물다양성

가. 국제협력 현황 및 북한의 참여

- 국제사회는 생물다양성 보호를 위해 다양한 활동을 전개하고 있으며, 생물다양성협약(CBD), 람사르 협약, 유네스코 인간과 생물권계획(MAB), 동북아 생물권보전지역 네트워크, 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십(EAAFP) 등이 대표적임
- 북한은 앞서 언급한 국제사회 협약에 적극적으로 참여하여 회원국으로 활동하고 있으며, 지난 2018년에는 금강산이 유네스코 생물권보전지역(Biosphere Reserves)으로 선정되며, 세계생물권보전지역 네트워크(WNBR)의 일원이 됨
- 북한은 국제사회와의 환경협력과 함께 국외전문가의 환경정책 제안에 대해 긍정적으로 받아들임(최현아, 2019a)
- 생물다양성은 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 중 SDG 15(육상 생태계 보호)와 연계되며 산림협력과 함께 논의될 수 있는 특성을 지님
- 특히, 북한이 생물다양성과 지속적으로 연계하고 있는 습지의 경우, 그 기능을 생물다양성보호, 물정화, 기후조절, 기후변화에 의한 자연재해조절 등으로 보고 있음(리경심 외, 2018)
- 이러한 특성은 SDG 14(해양생태계), SDG 15(육상 생태계), SDG 6(깨끗한 물과 위생), SDG 13(기후변화 대응) 등 다양한 국제사회 의제와 연계될 수 있음

나. 한반도 생물다양성 협력을 위한 발전방향

① 생물다양성과 국제협력 도출

- 남북관계 교착 및 대북제재 국면 속에서는 남북의 독자적인 교류협력 보다는 이미 북한이 참여하고 있는 국제협력 네트워크를 활용할 필요가 있음
- 북한은 생물다양성협약(CBD), 람사르 협약(Ramsar Convention), 유네스코 인간과 생물권계획(MAB), 동아시아-대양주 철새이동경로 파트너십(EAAFP) 등을 통해 다양한 국제협력을 추진하고 있으며, 이 중에서도 습지를 활용한 생물다양성 보호에 적극적인 모습을 보임
- 특히, 조선자연보호연맹은 2020년 서해안 지역을 새로운 람사르 습지로 등재하기 위한 노력을 전개했으며, 이 외에도 습지들의 유네스코 세계자연유산 등재에도 관심이 많음
- 또한, 북한은 람사르협약에서 54곳의 습지 현황을 공개하며 국제사회와의 소통 확대 및 네트워크 강화 의지를 보임
- 한반도 평화 구축을 위해서는 지속적으로 습지 및 생물다양성 보호를 강조하는 북한의 노력에 동참하기 위한 새로운 접근법을 마련할 필요가 있으며, 평화산림이니셔티브 활용을 통한 접근이 가능할 것임

28) 문예찬, 이현출(2021)의 내용을 수정 및 보완하여 작성

② 생물다양성과 평화산림이니셔티브

- 대한민국 산림청은 지난 2018년 평화산림이니셔티브(PFI)를 제안했으며, PFI는 남북한과 같이 분쟁 가능성이 있거나, 자연재해 발생률이 높은 접경 국가들 간에 이루어지는 산림협력임
- 남북 접경지역에 위치한 습지들 중 산림과 습지가 결합한 산림습지인 경우가 있음(한강하구 장항습지, 북한 철원습지 등)
- 북한은 산림습지에 관해, 물이 주변환경과 거기서 사는 동식물들을 조절하는 근본요인으로 되는 지역으로 정의(리경심 외, 2018)
- 30개로 분류한 습지유형 중 무림목니탄지, 산림화된 니탄지 등이 산림습지라 할 수 있음
- 습지 및 생물다양성은 이미 국제협력 네트워크가 구축되어 있어 평화산림이니셔티브 이행을 위한 주요 의제로 활용될 수 있으며, 한반도 국경갈등 관리의 평화적 해결방안 모색에 기여

③ 생물다양성과 남북산림협력과의 연계

- 국제사회는 SDGs를 통해 지속가능한 사회 구축을 목표로 하며, 산림의 경우 생태계 보호와 기후변화 해결 등 다양한 SDGs와 연계되어 있음
- 남북산림협력 역시 생물다양성 의제를 중심으로 국제협력 도출을 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있으며, 이를 통해 지속가능한 한반도 생물다양성 협력을 준비해야 할 것임
- 생물다양성의 경우, 해양생태계, 육상생태계 등 다양한 분야와 연계되어 있다는 점에서 지속적인 국제협력 및 남북협력 도출에 기여할 수 있음
- 북한이 습지와 생물다양성보호, 물정화, 기후조절, 기후변화에 의한 자연재해조절 등을 연계하여 논의하고 있는 만큼, SDG 14(해양생태계), SDG 15(육상 생태계), SDG 6(깨끗한 물과 위생), SDG 13(기후변화 대응) 등을 중심으로 다양한 국제사회 의제와 연계될 수 있음

2) 산림

가. 산림분야 국제협력의 주요특징

- 산림분야 국제협력은 OECD DAC 회원국과 국제기구를 중심으로 이루어짐
- 특히, 유엔산림전략계획과 지구산림목표를 중심으로 다양한 유엔 환경 분야 협약과 연계
- 산림분야 국제협력은 기후변화협약, 사막화방지협약, 생물다양성협약 등을 통해 범지구적 합의 도출에 기여
- 산림분야 국제개발협력은 식량안보, 기후변화 등과 산림 의제를 연계시키며 확장성이 발견되고 있음
- 즉, 산림협력을 이행하는 데 있어 산림 자체에 관한 논의뿐만 아니라 다양한 영역으로의 확장이 이루어짐

〈표2〉산림분야 국제개발협력 주요 의제 및 연계성 현황

지구 산림목표	주요 의제	연계성 방안		
		SDGs	국제 파트너십	주요 공여기관
Goal 1		SDG 13(기후변화)	유엔산림포럼	노르웨이, 독일 등

	기후변화 해결		기후변화협약	
Goal 2	생계유지 기여	SDG 2(식량안보) SDG 6(깨끗한 물) SDG 8(경제성장)	유엔산림포럼 생물다양성협약	스웨덴, 핀란드 UN 등
Goal 3	지속가능한 산림 경영	SDG 7(에너지)	유엔산림포럼 생물다양성협약	프랑스, 영국 등
Goal 4	산림관리를 위한 자원 확보	SDG 1(빈곤종식) SDG 3(보건의료) SDG 8(경제성장) SDG 17(파트너십)	유엔산림포럼	UN, EU 기관 등
Goal 5	거버넌스 강화	SDG 2(식량안보) SDG 7(에너지) SDG 11(도시발전) SDG 16(평화)	유엔산림포럼	UN, EU 기관 등
Goal 6	파트너십 강화	SDG 5(성 평등) SDG 11(도시발전) SDG 12(소비 및 생산) SDG 17(파트너십)	유엔산림포럼 기후변화협약 생물다양성협약 사막화방지협약	UN, EU 기관 등

*자료: UN(2019). *GLOBAL FOREST GOALS AND TARGETS OF THE UN STRATEGIC PLAN FOR FORESTS 2030*. New York: UN.

나. 대북지원 사례

- 이러한 특성은 국제사회의 산림분야 대북지원을 통해서도 나타남
- 북한에 임농복합경영이 도입된 2003년을 기준으로, 국제사회의 대북 산림지원에서도 산림 의제와 다른 의제와의 연계를 통한 확장에 초점을 맞춤
- 북한에서의 임농복합경영은 스위스 개발협력청(SDC)과 UNDP가 함께 시범농장을 운영한 것이 시초이며, 본격적인 시행은 2003년 시범사업이 착수되며 이루어졌음(김경민 외 2019)
- 임농복합경영은 유엔기후변화협약(UNFCCC)과 생물다양성협약(CBD) 등의 다양한 국제 파트너십과 연계되며 다양한 지역에서 산림보호와 함께 농업 생산성 제고, 식량안보 확보 등의 의제와 함께 논의 되었으며, 지속가능발전목표(SDGs) 1번(빈곤퇴치), 2번(기아종식), 5번(양성평등), 15번(육상생태계 보전) 등의 달성을 포함한 포괄적 접근이 이루어짐
- 지난 2016년 8월부터 2018년 12월 까지 이루어진, 식량안보 개선을 위한 임농복합경영 지원 사업 (Technical support for agroforestry development in lowland landscapes for improved food security)은 FAO가 40만 달러(한화 약 4억 5천만 원)를 지원하였고 11개의 시범모델을 개발 하며 양묘장을 조성, 약 180만 개의 묘목(seedling)을 생산하였고 약 14만 그루의 나무를 심음
- 임농복합경영은 2018년까지 지속적으로 이루어지며 대북제재 국면 속에서도 지속적으로 진행
- 이 외에도 FAO는 개별국가와 협력하여 대북 산림지원을 계획하였는데, 2016년부터 2018년까지 스웨덴 개발협력청(Sida)과 협력하여 북한의 산림경관복원 사업(Forest and Landscape

Restoration)을 지원하기로 했으며, 40만 달러(한화 약 4억 5천만 원) 미만의 예산을 투입(FAO 2019)

- 산림경관복원 사업은 산림황폐화로 인한 생계 및 식량안보 위협을 해소하는 것을 목적으로 하며, 산림 조성을 통한 빈곤퇴치에 기여
- OECD DAC 회원국의 경우, 스위스는 지속적인 대북 산림지원을 이행
- 경사지 관리를 통한 임농복합경영을 추진하였으며, 산림 조성을 통해 식량안보 확보를 도출에 초점
- 스위스의 대표적인 대북지원 사례는 2013년부터 2020년까지 진행, 8년 간 총 478만 프랑(한화 약 59억 원)을 지원하여 산림 관련 의제를 식량안보, 기후변화, 환경 등과 연계하여 확장

〈표3〉국제사회의 산림분야 대북지원

사업명	지원기관	지원기간	지원액
식량안보 개선을 위한 임농복합경영 지원 사업 (Technical support for agroforestry development in lowland landscapes for improved food security)	유엔식량농업기구 (FAO)	2016.8- 2018.12	40만 달러 (USD)
산림경관복원 메커니즘 (Forest and Landscape Restoration Mechanism)	스웨덴 개발협력청 (Sida) 및 FAO Multi-Partner Support Mechanism	2016- 2018	40만 달러 (USD) 미만
경사지 관리 (Sloping Land Management)	스위스 개발협력청(SDC)	2013.1 - 2014.12	897,000 프랑(CHF)
북한 임농복합경영 전략 (DPRK: ICRAF: Natl. Agroforestry Strategy)	스위스 개발협력청(SDC)	2014.2- 2015.12	160,000 프랑(CHF)
경사지 관리 (Sloping Land Management)	스위스 개발협력청(SDC)	2015.4- 2017.3	1,213,000 프랑(CHF)
지속가능한 생계 및 재난 완화 (Sustainable Livelihood and Disaster Mitigation)	스위스 개발협력청(SDC)	2017.2- 2020.12	2,510,000 프랑(CHF)

자료: FAO, Sida, SDC 자료를 토대로 정리.

III. 산림협력 사례

1. 남북 정부 간 협력 사례

본 절에서는 우리 정부가 북한과의 산림협력을 위해 어떤 노력을 했는지 살펴보는데 그 목적이 있다. 2000년 6월 15일 분단 55년만에 처음으로 남북정상인 만나 6.15 남북공동선언을 발표하며 산림협력의 기본틀이 만들어졌다. 이후 우리 정부는 산림협력을 위해 북한과 여러차례 회담을 통해 합의서, 합의문, 공동보도문 등 여러가지 합의를 했다.

남북회담에서 합의된 내용은 합의서, 합의문, 공동보도문 등 다양한 명칭과 형태로 구분된다. 합의서의

경우, 남북이 상호 간 합의사항을 공식적으로 합의한 문서로, 체결된 합의서는 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 비준 또는 공포하며, 국회의 동의를 요구하기도 한다(통일부, 2015). 일반적으로 합의문이나 공동보도문은 법적 구속력을 인정할 만한 사례가 발견되지 않지만, 남북한 사이의 관계를 설명하는 중요한 문서라는 것은 분명하다(안득기, 2013).

따라서 본 연구에서는 산림 분야에 대해 남북이 합의한 합의서를 종합적으로 정리하여 지금까지 이루어진 산림 논의의 흐름을 파악하고자 한다. 여기서 말하는 ‘합의서’는 합의서, 합의문, 공동보도문으로, 남북 회담에서 남과 북이 공식적으로 합의한 문서를 총칭한다. 남북산림협력은 김대중 정부와 노무현 정부, 문재인 정부 시기에 집중적으로 이루어졌으며, 지금까지의 남북산림협력 현황을 살펴보는 것은 남북산림협력에 관한 기존의 추진현황과 한계를 검토하고 남북산림협력 발전방향에 관한 시사점을 도출할 수 있다는 점에서 의의가 크다.

2. 남북산림협력 현황

1) 김대중 정부

김대중 정부는 2000년 6.15 남북공동선언 제 4항을 통해 민족경제를 균형적으로 발전시키기로 합의했다.²⁹⁾ 정부는 이를 실천하기 위해 2000년에 3회, 2001년 3회, 2002년 14회 등 총 20차례의 경제분야 회담을 개최했다.³⁰⁾ 이 중 남북산림협력과 관련된 회의는 총 2회 진행했다. 그 결과 1개의 합의문과 1개의 공동보도문을 도출해 냈다.

가. 남북경제협력추진위원회 제2차 회의

남북경제협력추진위원회 제2차 회의는 2002년 8월 27일부터 30일까지 서울에서 진행됐다.

김대중 정부는 『남북경제협력추진위원회 제 1차 회의』에서 합의서의 내용에 따라 윤진식 재정경제부 차관을 위원장으로 한 남북경제협력추진위원회를 구성해 회의에 임했다. 정부는 임진강수해방지 사업을 위한 공동조사를 10월 중 실시하고 이를 위한 실무협의회 제2차 회의를 9월 중 개최할 것을 제의했다.³¹⁾ 그러나 북한은 임진강수해방지 공동조사가 빠른 시일 내 실시하는 것에 대해서는 동의하면서도 실무협의회 회의는 경의선 임시도로 완공이후 개최할 것을 주장했다. 이와 함께 임진강 상류 기상 수문 자료를 우리정부에 통보하고, 임진강 유역 치산치수를 위한 묘목 제공을 요청했다. 남북 북은 수차례 접촉을 통해 쟁점사항에 대한 이견을 조율한 결과 남과 북 쌍방 군사당국 사이에 필요한 조치가 취해지는 대로 11월 중 현지조사에 착수하기로 합의한다. 또한 임진강수해방지실무협의회 제2차 회의를 10월 중 개성에서 개최하기로 했다.³²⁾

나. 남북임진강수해방지 실무협의회 제2차 회의

『남북임진강수해방지 실무협의회 제2차 회의』는 『남북경제협력추진위원회 제2차 회의』 합의사항에 따

29) 『6.15 남북공동선언』 4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

30) 통일부, 『통일백서 2003』(서울: 통일부, 2003), p. 89.

31) 통일부(2003), pp. 90-91.

32) 『남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의문』 3. 남과 북은 임진강수해방지 문제의 해결을 위해 쌍방 군사당국 사이에 필요한 조치가 취해지는 대로 11월중에 현지조사에 착수한다. 이와 함께 홍수 방지를 위한 대책으로서 북측은 남측에 임진강 상류의 기상 수문 등에 관한 자료를 통보해 주며 남측은 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목을 북측에 제공한다. 임진강 수해방지와 관련한 협의를 위해 임진강수해방지실무협의회 제2차 회의를 10월중에 개성에서 가진다.

라서 2002년 10월 30일부터 2002년 11월 2일까지 평양에서 진행됐다.³³⁾ 1차 회의가 개최된 이후 1년 8개월 만에 열린 것이다. 정부는 11월 중으로 임진강수해방지를 위한 현지조사를 학수해 2003년 6월 까지 4회에 걸쳐 실시할 것을 제안했다. 이를 위해 사전에 임진강 유역현황에 대한 자료를 교환하고자 했다. 더불어 임진강 상류지역의 기상·수문자료 제공과 묘목제공의 규모와 시기를 결정하기 위해 조림지역의 토양 등에 대한 공동조사의 필요성을 강조했다.

반면, 북한은 현지조사를 공동조사와 단독조사로 분류해 공동조사는 남북공동으로 상대방지역을 조사하고, 이후 조사는 자신의 지역을 각자 조사하는 단독조사를 주장했다. 또한 묘목제공에 대해서는 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목을 우리 정부에서 제공하고 그 중 일부를 11월 중으로 제공해줄 것을 요청했다.

남과 북은 공동조사문제, 기상·수문자료 통보문제, 홍수예보시설 설치문제 등에 대해서는 상당부분 의견은 조율됐었다. 하지만 묘목제공 문제와 관련해 견해 차이를 좁히지 못함으로써 합의서 대신에 공동보도문을 채택하고 회의를 종료하게 됐다.³⁴⁾

2) 노무현 정부

가. 남북경제협력추진위원회 제8차 회의

『남북경제협력추진위원회 제8차 회의』는 2004년 3월 2일부터 2004년 3월 5일까지 서울에서 개최됐다. 우리정부와 북한은 임진강수해방지 사업은 문서교환방식을 통해 대부분 합의가 이루어져 합의서를 채택한 후 회의를 종료했다. 또한 제2차 전체회의를 통해 『임진강 수해방지와 관련한 합의서』를 문서교환방식으로 채택하게 됐다.³⁵⁾

나. 남북임진강수해방지 실무협의회 제3차 회의

『남북임진강수해방지 실무협의회 제3차 회의』는 지난 『남북경제협력추진위원회 제8차 회의』에서 채택된 임진강 수해방지와 관련한 합의서 후속조치로 진행됐으며, 2004년 4월 8일부터 10일까지 개성에서

33) 2002년 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개성공단건설을 위한 실무협의회와 동시에 개최됐다. 따라서 10월 중 개성에서 개최한다는 것이 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의사항을 남북간 협의를 통해 평양으로 개최 장소를 변경해 진행됐다.

34) 통일부(2003), p 116. 한편, 묘목제공과 관련해 우리정부는 공동조사를 통해 실태를 파악한 후 묘목제공에 대한 전반적인 계획을 합의한 후 구체적인 제공시기, 규모를 조정할 수 있다고 밝혔다. 그러나 북한은 우리정부의 묘목제공이 어렵다면 현재 북한의 임진강 유역 10개 시·군 지역에 설치돼 있는 양묘장 운영에 필요한 자재와 장비를 지원해 줄 것을 요청하며 서로의견을 좁히지 못했다.

35) 『임진강 수해방지와 관련한 합의서』 남과 북은 6.15 공동선언의 기본정신에 따라 민족공동의 이익을 도모하는 견지에서 임진강 수해방지와 관련한 당면 대책을 문서교환으로 협의한데 따라 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 임진강 유역의 수해방지를 위한 쌍방지역의 현지조사를 2004년 4월부터 진행한다.
 - ① 현지조사는 단독조사와 공동조사로 나누어 진행하되 단독조사는 2004년 4월부터 3개월간 실시하며 단독조사가 끝난 후 1개월 안으로 공동조사를 진행한다.
 - ② 단독조사는 조사항목이 확정되는 데 따라 각기 자기측 지역을 조사하는 방법으로 진행하며 그 결과를 상호 교환하고 공동조사시에 확인한다. 남과 북은 단독조사 착수 10일전에 북측은 기상·수문 등 남측이 요청한 자료를 최대한 제공하며, 남측은 3개월간 북측의 단독조사 가능한 필요한 기자재를 제공하고 홍수예보시설 설치와 관련한 기상수문망 형성 및 통보체계수립안을 통보한다.
 - ③ 공동조사는 각기 국장급을 단장으로 하고 전문가, 지원인원 등을 포함하여 15명 범위로 구성된 공동조사단이 사전합의된 쌍방지점들을 북측지역과 남측지역 순서로 각각 7일 동안 현지확인하는 방법으로 진행한다. 남과 북은 공동조사 실시와 관련하여 자기측 지역에 대한 군사적 보장조치를 공동조사 착수 전에 해결하도록 하며 조사와 관련한 자료 열람 및 제공을 요청할 수 있다.
2. 남과 북은 현지조사가 끝나는 대로 조사보고서를 작성하여 실무협의회에 제출하며, 실무협의회는 이를 토대로 홍수예보시설 설치 및 묘목 제공 등 구체적인 수해방지대책을 마련하여 『남북경제협력추진위원회』에 보고한다.
3. 이 합의서는 쌍방이 서명하고 교환한 날로부터 효력을 발생한다.

개최됐다.³⁶⁾ 이번 회의에서는 단독조사 항목, 북한의 사전자료 제공목록, 우리정부 측의 현지 조사용 기자재 제공 목록, 홍수에보시설 설치와 관련한 통보체계 등을 중심으로 협의가 진행됐다. 그 결과 남북은 수석대표접촉과 실무대표접촉 결과를 토대로 2개항의 임진강 수해방지 실무협의회 제3차 회의 공동보도문을 채택했다.

다. 남북농업협력위원회 제1차 회의

『남북농업협력위원회 제1차 회의』는 2005년 8월 18일부터 19일까지 개성에서 개최됐다. 우리 정부는 남북간 농업협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 농업협력의 목표와 기본방향에 대한 상호 공감대 형성이 매우 중요함을 강조하면서 주요 협력사업에 대한 구체적인 추진계획과 방안 등을 제시했다.³⁷⁾ 또한 남북 당국간 시범사업을 통해 농업협력사업의 성공적인 모델을 창출해 내는 것이 무엇보다 중요함을 강조하고 공동영농단지 조성, 산림녹화 협력사업, 농업 전문인력 및 기술교류, 남북 상호보완적 협력사업 공동연구 등의 협력사업의 당위성을 주장했다.

반면, 북한은 이 회담이 농업분야에서 당국간 처음 진행되는 회담인 만큼 우선 농업협력사업 발전을 위한 기본적 내용부터 협의·확정하는 것이 중요하다면서 종자 생산·가공·보관시설 현대화 및 육묘 공업화, 비료·농약·농기계 등 물자 및 시설 제공, 축산·과수·잠업 등 분야에서의 협력 등을 주장했다. 특히 우리정부가 남북공동 협력사업으로 제기한 남북공동영농단지 조성·운영 방안이 양측간 핵심 이슈로 부각된 가운데 북한은 동사안에 대해 다소 회의적인 반응으로 일관했다. 노무현 정부는 북한이 독립조항으로 요구한 ‘현대적인 종자생산 및 가공·처리·보관시설을 지원’하는 것을 수용하지만 ‘일정한 지역을 대상으로 하는 시범적 협동농장 조성·운영’과 ‘우리측의 전문가들과 기술자들이 필요한 시기에 해당지역을 방문할 것’을 보장할 것을 촉구했다.

이들간 진행된 회담에서 우리정부와 북한은 전체회의 2회와 위원장 접촉 2회 및 위원접촉 4회 등 총 8차례 회의를 통해 의견을 조율한 끝에 시범적 협동농장 운영, 농과학기술 분야에서의 협력, 양묘장 조성 및 산림병해충 방제 등 7개항에 합의하고 이를 『남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문』으로 채택하게 된다.³⁸⁾

라. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담

『「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담』은 2007년 11월 14일부터 16일까지 서울에서 개최됐다. 제1차 남북총리회담은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10.4 선언)에서 합의한 내용을 확인하고 이행하기 위한 후속 회담으로써, 산림협력에 관한 내용 역시 다루어졌다.

남북총리회담에서 나타난 산림협력에 관한 합의 내용은 경제협력의 측면에서 논의되었으며, 세부적으로는 ‘자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력’ 부분에서 산림분야가 다루어졌다. 주요 내용은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력사업 추진이며, 합의를 도출하며 남북산림협력의 제도적 기반을 마련하였다.

마. 남북경제협력공동위원회 제1차 회의

36) 통일부, 『통일백서 2005』(서울: 통일부, 2005), p. 67.

37) 통일부, 『통일백서 2006』(서울: 통일부, 2006), p. 70.

38) 통일부(2006), p. 70.

『남북경제협력공동위원회 제1차 회의』는 2007년 남북정상선언의 구체적 이행을 위해 개최되었으며, 2007년 12월 4일부터 6일까지 서울에서 진행되었다. 전체회의 2회, 위원장 및 위원급 접촉과 분야별 실무접촉을 병행하며 구체적인 합의문을 도출하였다고 평가할 수 있다. 산림 분야의 경우, 보건의료 및 환경보호분야와 함께 다루어졌으며, 양묘장 조성 및 이용, 산림녹화 및 병해충방제 사업을 2008년부터 진행하기로 합의하였다. 특히, 생태계보존과 환경오염저감 등 환경보호 협력의 적극적 추진 필요성에 공감하며 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」 제1차 회의를 12월 20일부터 21일까지 개성에서 진행하기로 했다. 남북경제협력공동위원회 제1차 회의를 통해 지난 총리회담에서 합의한 사업의 구체적인 실천계획을 마련했으며, 환경오염 저감, 생태계 보호 등 산림과 관련된 사항들을 포괄적으로 논의하며 2008년부터 산림협력 사업을 진행할 수 있는 계기를 마련하였다.

바. 남북보건의료·환경보호협력 분과위원회 제1차 회의

『남북경제협력공동위원회 제1차 회의』는 2007년 12월 20일부터 21일까지 개성에서 개최되었다. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」과 제1차 남북총리회담 및 남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의에 따라 관련 내용을 구체적으로 합의하기 위해 개최되었으며, 남북산림협력의 추진 방향을 설정하였다. 우선, 남과 북은 양묘생산능력과 조림능력강화를 위한 산림녹화협력사업을 단계적으로 추진하며 당면하여 사리원지역에 양묘장을 조성하기로 하고 이를 위한 공동조사를 2008년 3월 중에 진행하기로 합의했다. 또한, 산림병해충 피해를 막기 위한 조사와 구제를 공동으로 진행하기로 합의했으며 남측이 농약, 설비 등을 제공하기 위한 실무접촉을 2008년 3월 중에 개성에서 진행하기로 했다. 한편, 2008년 상반기 중 개성 경제협력협회사무소에서 「남북보건의료·환경보호협력분과위원회」 제2차 회의를 개최하기로 합의하며, 남북산림협력에 관한 지속적인 논의의 필요성을 명시하였다.

3) 문재인 정부

문재인 정부는 핵·미사일 위협 등 북핵문제는 그 어느 때보다 엄중한 상황에 직면했다.³⁹⁾ 문재인 정부가 출범한 2017년 5월에는 북한이 두 차례의 미사일 도발을 하기도 했다.⁴⁰⁾ 2017년 6월 30일에

39) 통일부, 『통일백서 2018』(서울: 통일부, 2018), p. 14.

40) 통일부(2018), p. 17. 문재인 정부(2017) 당시 북한의 주요 도발 및 정부와 국제사회의 대북제재 조치는 다음과 같다.

문재인 정부(2017년) 출범 전후 북한의 주요 도발 및 정부와 국제사회의 대북제재 조치

날짜	주요내용
2.12.	북한, '북극성-2형'탄도미사일 발사
5.14.	북한, '화성-12형'탄도미사일 발사
5.21.	북한, '북극성-2형'탄도미사일 발사
6.2.	UN 안보리 대북제재 결의 2356호 채택
7.4.	북한, '화성-14형'탄도미사일 발사
7.28.	북한, '화성-14형'탄도미사일 발사
8.5.	UN 안보리 대북제재 결의 2371호 채택
8.29.	북한, '화성-12형'탄도미사일 발사
9.3.	북한, 6차 핵실험 실시
9.11.	UN 안보리 대북제재 결의 2375호 채택
9.15.	북한, '화성-12형'탄도미사일 발사
11.6	정부, 독자적 대북제재 조치 발표
11.29.	북한, '화성-15형'탄도미사일 발사
12.11.	정부, 독자적 대북제재 조치 발표
12.22.	UN 안보리 대북제재 결의 2397호 채택

개최된 한미정상회담에서 한국과 미국은 북핵문제 해결이 최우선 순위임을 확인했으며, 트럼프 대통령은 한반도의 평화통일 환경 조성을 위한 우리 정부의 주도적 역할과 남북대화 재개를 지지했다. 한미정상회담을 바탕으로 문재인 대통령은 7월 6일 독일 쾰른 재단 연설을 통해 문재인 정부의 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 구축을 위한 구체적인 정책 방향인 ‘베를린 구상’을 발표한다.⁴¹⁾ 베를린 구상에서 문재인 대통령은 우리가 추구하는 것은 오직 평화이며, 핵과 전쟁의 위험이 없는 평화로운 한반도를 원하고 있음을 말했다.⁴²⁾

베를린 구상 등을 문재인 정부의 한반도정책으로 정리하여 평화 공존과 공동 번영을 비전으로 발표하였다. 이를 바탕으로 문재인 정부는 북한과의 회담 등에 임하고 있다.

가. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언

『한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언』은 2018년 4월 27일이 판문점 남측 평화의집에서 개최됐다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 오전과 오후 2차례 회담과 만찬을 진행했다. 남북은 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대 개막을 천명하고 화해와 평화번영의 남북관계를 선언했다. 또한 남과 북은 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전을 이룩할 것을 발표하였고, 이는 각계각층의 다방면적 교류와 협력 및 왕래·접촉 활성화를 합의했다. 이후 정상회담의 정례화 및 직통전화 실시, 올해 가을 북측 평양에서 정상회담을 개최할 것을 합의했다.⁴³⁾

나. 판문점 선언 이행을 위한 남북 고위급회담

『판문점 선언 이행을 위한 남북 고위급회담』은 2018년 6월 1일 판문점 남측 평화의집에서 개최되었다. 우리측 수석대표로는 조명균 통일부 장관이, 북측 수석대표로는 리선권 조국평화통일위원회 위원장이 참석했다. 조명균 장관과 리선권 위원장은 노무현 정부와 김정일 위원장이 합의한 10·4선언의 협의 내용을 다시 확인하였다. 10·4 선언에서 합의된 동해선·경의선 철도·도로 연결 및 현대화 문제 협의를 위한 남북 철도 및 도로협력 분과회의, 산림협력분과회의, 오는 가을 북측 예술단 남측 지역 공연을 위한 실무회담 등의 개최날짜와 장소를 차후 문서교환을 통해 확정하자고 합의했다.⁴⁴⁾

남북의 산림협력은 1999년부터 양묘장 지원 및 산림병해충 방제사업을 시작했으나, 2010년 5·24조치 이후 중단이 되었다. 2015년 재개되었으나, 2016년 북한의 핵실험으로 인해 다시 중단됐다.⁴⁵⁾ 『한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언』의 후속 회담인 『판문점 선언 이행을 위한 남북 고위급회담』으로 2016년부터 끊어진 남북산림협력의 재개를 도모했다.

다. 제1차 남북산림협력 분과회담

41) 통일부(2018), pp. 14-15.

42) 통일부(2018), p. 15. 문재인 대통령의 베를린 구상은 다음과 같다.

- “우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다. 평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위험이 없는 한반도입니다”
- “북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구하겠습니다. (중략) 보다 근본적인 해법은 북핵문제의 근원적 해결입니다. 북핵문제는 과거보다 훨씬 고도화되고 어려워졌습니다. 단계적이고 포괄적인 접근이 필요합니다. 우리 정부는 국제사회와 함께 북한 핵의 완전한 폐기와 함께 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아의 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠습니다”
- “항구적인 평화체제를 구축해 나가겠습니다. (중략) 한반도에 항구적인 평화를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. 북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완벽한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠습니다”

43) 남북정상회담 준비위원회, 『2018 남북정상회담 결과 설명자료』 p. 1.

44) 통일부, 『판문점 선언』이행을 위한 남북 고위급회담 결과 설명자료 p. 2.

45) 통일부, p. 7.

『제1차 남북산림협력분과회담』은 2018년 7월 4일 판문점 남측 평화의집에서 개최되었다. 역사적인 판문점선언 이행을 위한 남북고위급회담 합의에 따라 남북산림협력 분과회담이 진행되었다.⁴⁶⁾ 양묘장 현대화와 임농복합경영, 산불방지 공동대응, 사방 사업 등 산림 조성과 보호를 위한 협력문제들을 상호 합의하고 단계적으로 추진해 나가기로 했으며, 산림병해충 방제 상호 협력과 산림 조성과 보호와 같은 산림과학기술 분야 협력을 합의하였다.⁴⁷⁾

라. 2018 남북정상회담 평양

『2018 남북정상회담 평양』은 북측 평양에서 2018년 9월 18일부터 20일까지 개최되었다. 2018년 9월 19일 『9월 평양공동선언』은 문재인 대통령과 김정은 위원장이 남북정상회담을 진행하면서 합의를 도출해냈다. 남과 북이 상호호혜와 공리공영을 바탕으로 하여 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해 나가기로 하였는데, 여기서 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력 적극 추진 및 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 우선적으로 노력하기로 합의했다.⁴⁸⁾

마. 제2차 남북산림협력 분과회담

『제2차 남북산림협력분과회담』은 2018년 10월 22일 북측 개성 남북공동연락사무소에서 개최되었다. 판문점선언과 9월 평양공동선언 이행을 위해 개최된 제2차 남북산림협력 분과회담은 소나무재선충병 공동방제 진행 및 북측 양묘장 현대화를 위한 양묘장 현대화 사업을 단계적으로 추진할 것을 약속했으며, 산불방지 공동대응과 사방사업 등 자연생태계 복원을 위한 산림과학기술 공동토론회 개최 등을 협의할 것을 실천해 나가기로 했다.⁴⁹⁾

2. 해외 및 국내 민간단체 주도 협력 사례

1) 해외민간단체 협력

가. 개요 및 배경

- (배경) 북한은 생산에 필수적인 하나의 요소로서 산림을 인식하고 있지만, 지속적인 경제난으로 인한 에너지부족, 식량부족 등의 문제는 소위 북한 산림의 ‘민등산’ 현상을 일으키고 있음
- 이러한 산림황폐화 현상으로 인해 북한은 지속적으로 ‘산림복구전투’ 등 산림복원을 위한 노력을 지속중이나,
- 경제난 -> 에너지부족 -> 산림황폐화의 악순환고리가 지속되고 있는 상황으로 보임
- 따라서, 북한의 산림복원을 위한 협력은 매우 중요, 다만 남북 산림협력은 정치적인 문제 등으로 인해 지속적인 협력이 이루어지지 않고 있음
- 상대적으로 국제사회의 대북 산림협력은 꾸준히 이어지고 있기에 관련 사례를 탐구하여 남북 산림 협력의 시사점을 도출해보고자 함

46) 남북산림협력 분과회담 공동보도문(2018.07.04.)

47) 남북산림협력 분과회담 공동보도문(2018.07.04.)

48) 9월 평양공동선언(2018.09.19.)

49) 제2차 남북산림협력 분과회담 공동보도문(2018.10.22.)

나. 방법

- o 기본적으로 UN OCHA(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 인도주의업무조정국)의 FTS(Financial Tracking Service, 재정추적서비스)를 활용하여 국제사회 각 주체별 대북협력 현황을 파악
- o 협력내용 중 환경 및 산림협력 사례를 특정하고, 관련 내용에 대해 주체, 구체적 내용 등 심층조사 실시

다. 결과

- o 환경 및 산림협력 개요
 - 김정은 집권 이후 현재까지 총 16번의 대북 환경 및 산림협력이 이루어졌으며, 이 중 우리나라의 지원을 제외한 총 15번의 국제 대북협력 진행

연번	지원연도	지원주체	기관
1	2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
2	2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
3	2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
4	2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
5	2020	대한민국	국제적십자사 북한
6	2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
7	2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
8	2020	독일	German Red Cross
9	2019	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid
10	2019	독일	German Red Cross
11	2019	독일	Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)
12	2019	독일	Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)
13	2015	스웨덴	Concern Worldwide
14	2015	스위스	Private (individuals & organizations)
15	2015	스웨덴	Concern Worldwide
16	2012	노르웨이	Norwegian Red Cross

- (지원국가) 15회 중 스위스가 8회 지원으로 가장 많은 횟수를 차지했으며, 그 다음으로 독일(4회), 스웨덴(2회), 노르웨이(1회) 순
- (지원주체) 스위스의 경우 스위스 개발협력청, 독일은 저먼 아그로액션, 독일적십자사 주도적인 기관으로 운영했으며, 그 외 컨선월드와이드 등 국제 NGO가 운영주체로 참여

o 환경 및 산림협력 내용

지원연도	지원주체	기관	지원내용
2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	황해남북도 홍수에 대응한 지속적 생계 및 재해위험감소 프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster MitigationProgramm)
2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	황해남북도 홍수에 대응한 지속적 생계 및 재해위험감소 프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster MitigationProgramm)
2021	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	CFPA(방재기관협회로 파악됨) 평양
2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	지속적 생계 및 재해위험감소 프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster MitigationProgramm)2020년
2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	황해남북도 홍수에 대응한 지속적 생계 및 재해위험감소 프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster MitigationProgramm)
2020	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	황해남북도 홍수에 대응한 지속적 생계 및 재해위험감소 프로그램(Sustainable Livelihood and Disaster MitigationProgramm)
2020	독일	German Red Cross	재난위기에 대한 인도주의적 지원
2019	스위스	Swiss Development Cooperation/Swiss Humanitarian Aid	지속가능 생활 및 재난 완화
2019	독일	German Red Cross	재난 감소를 위한 인도주의적 지원
2019	독일	Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)	평안남북도, 강원지역 등 농촌지역의 재난위험감소를 위한 인도주의지원
2019	독일	Deutsche Welthungerhilfe e.V. (German Agro Action)	평안남북도, 강원지역 등 농촌지역의 재난위험감소를 위한 인도주의지원
2015	스웨덴	Concern Worldwide	농촌지역 식수 및 환경보호
2015	스위스	Private (individuals & organizations)	경사진 구역의 농산물 보호능력 향상
2015	스웨덴	Concern Worldwide	농촌지역 식수 및 환경보호
2012	노르웨이	Norwegian Red Cross	기후변화에 적응을 위한 인도주의 지원

- 다만, 인도주의적 지원만을 추적하는 시스템인만큼, 대부분이 홍수 및 태풍 등 재난재해에 대응하기 위한 인도주의적 지원 관련 내용인 것으로 파악
- 해당 리스트에서 2015년 스위스의 개별 단체 및 개인이 지원한 '경사진 구역의 농산물 보호능력 향상' 지원이 관련 협력사례로 적합한 것으로 판단되어 별도 조사 시도했지만, 관련자료 부족으로 구체

적인 사항 확인 불가

라. 한스자이델재단의 대북환경협력

- 독일 정치재단인 한스자이델의 대북환경협력 사례를 대안으로 조사

○ 한스자이델재단 배경

- 1967년 설립되었으며, 정치교육 및 민주주의 교육 등을 진행하는 독일의 정치재단으로, 독일의 분단과 통일에 대한 경험을 전달하기 위해 우리나라에 1987년부터 활동 실시
- 북한 관련 활동은 2003년 파일럿 프로그램으로 시작, 경제역량 강화 프로그램, 무역 등의 분야의 프로그램을 주로 운영
- 최근에는 환경분야에 집중하여 국제협력을 주도적으로 진행중에 있음

○ 한스자이델재단의 대북 환경협력

- 2009년부터 역량강화를 중점으로 대북 환경협력 프로젝트를 시작했으며, 평양과 라선지역에서 우선 실시
- 2014년부터는 EU의 지원을 받아 “지속가능한 임업 훈련센터 설립을 통한 시골지역의 생활환경 개선” 프로젝트를 시작하였으며, 한스자이델재단 자체 재원을 통한 산림협력 지속중
- 2015년부터는 “북한 습지의 이용 및 보존” 관련 프로젝트를 시작하여 현재 진행중
- 문덕, 온천, 금강산, 통천, 금야만, 라선 등의 지역에서 람사르 습지 관련 서베이 및 생물다양성 관련 활동 진행중



그림 2016년 국토환경성 워크숍



그림 2011년 해외 트레이닝 프로그램

- 앞서 말했듯 한스자이델은 ‘역량강화’를 중심으로 대북협력 프로젝트 진행중으로 신뢰구축을 통한 해외 트레이닝, 학생교육프로그램 등을 중점적으로 추진 중

마. 시사점

○ 역량강화

- 단순한 일회성 지원프로그램보다 북한의 환경보호 및 산림복구를 위한 역량강화 프로그램으로 관련 전문가 양성 프로그램 등의 프로젝트 추진 필요
- 현 정부의 그린뉴딜 프로젝트로 토대로 산림청, 과기정통부와의 협력프로그램 추진 가능성 모색 필요

○ 인도적지원

- 북한의 재난 및 재해등으로 인한 복구사업 등 관련 인도적지원 필요성 지속 추진 및 가능 방안 모색 필요
- 이러한 차원에서 우리나라 정부의 직접지원이 아닌 해외기구를 활용한 우회적 지원 가능성 모색(스위스 개발협력청, 독일 아그로 액션, 한스자이델 등)

2) 민간단체 대북 산림협력

국내 민간단체들의 대북 산림복구 지원 활동은 ‘평화의 숲’이라는 민간단체가 1999년부터 지원하면서 시작하였다. 산림복구 사업의 특성상 대규모 재원이 필요한데, 이를 극복하기 위해서 2007년에는 약 20여 개 민간단체가 연계하여 만든 ‘겨레의 숲’으로 확대 발전하였다. 현재까지 약 100억 원 규모의 사업들이 진행되었다.⁵⁰⁾

민간단체의 산림협력 주요 분야

양묘사업 : 북한의 자립적 양묘 생산기반인 양묘장 건설·운영 지원 및 기술 전수, 노지양묘와 시설양묘로 구분해 실시, 종자관리시설 건립

조림사업 : 황폐산지 복구를 위한 조림 및 사방조림사업 시범실시, 시범단지 조림, 유실수단지 운영, 북한산림 생태조사, 남북공동나무심기 행사 등 추진

산림병해충방제사업 : 건전 생태계 회복 및 산림황폐화 확대 저지

국민 참여 확대사업 : 남북 공동 나무심기 행사와 국민캠페인, 모금 실시⁵¹⁾

〈표 17〉 양묘장 현대화 및 생산능력 제고 사업

연도	지역	추진경과/ 지원 내용	사업결과	주체
2003년	강원도 고성군 (금강산)	온실 1동 증축, 전력시설 보수 및 양묘자재 지원	낮, 낙엽송, 해송 파종 및 이식 양묘온실 1동 신축(495㎡) 및 태양광발전 시설 보수 양묘현황 점검 및 지도(8회)	평화의숲
2005년	강원도 고성군 (금강산)	시설조성, 양묘물자 지원, 기술지도	부지 3ha 노지 2ha 온실 300평 태양광, 관정, 관리시설	평화의숲
2007년	개성시 개풍군	3월 : 물자전달, 관리동 및 전력시설 공사 진행 5월 : 준공식 진행	관리동 건축, 전력시설 조정 파종: 잣, 밤 등 2,300kg 유묘식재: 상수리, 자작 28만 본 준공식, 남측 200명 참가, 공동식수 진행	우리민족 서로돕기
	함북 회령시	4월 : 북측 자체로 파종 실시 10월 : 양묘현황 점검	파종: 낙엽송, 속성성장 백양, 아카시아, 기름밤나무 등	겨레의숲
	평양 순안	시설조성, 양묘물자 지원, 기술지도	부지 10ha 노지 9ha 온실 600평, 태양광, 관정, 관리시설	겨레의숲

50) 김중선 외, “북한 환경기술 연구 현황과 남북 과학기술 협력방안”, 정책연구 (2014) p.70.

51) 안선경, “겨레의 숲의 대북 산림협력사업-추진 과정과 과제”, 북한농업동향 제12권 제4호(2011), p. 4.

2008년	황해북도 중화군	시설조성, 양묘물자 지원, 기술지도	부지 12ha 노지 10ha 온실 600평, 태양광, 관수, 관리시설	겨레의숲
	황해북도 상원군	시설조성, 양묘물자 지원, 기술지도	부지 10ha 노지 9ha 온실 600 평, 국선활용, 관수, 관리시설	늘푸른삼 천
	개성시 개풍	시설조성, 양묘물자 지원, 기술지도	부지 6ha 노지 5.5ha 온실 300 평, 태양광, 관정, 관리시설	우리민족 서로 돕 기, 경기도
	함북 나선시	6월 : 지원물자 전달 및 양묘 온실 시설공사 10월 : 양묘현황 점검	양묘온실건축자재 및 양묘 자재 지원	겨레의숲
2009년	평양시 상원군	2월 : 실무점검, 합의서 작성 3월 : 현지답사 및 조성계획 협의, 지원 물자 반출 5~6월 : 기술진 방북, 공동으로 온실 및 관리동 시설공사 진행 10월 : 준공식 진행	파종: 상수리, 밤 1,000kg 시설조정 : 온실 2동, 관리사 1동 준공식, 남측 60여명 참가	늘푸른삼 천
	평양시 삼석구역	2월 : 실무점검, 합의서 작성 3월 : 현지답사 및 조성계획협의 7~8월 : 지원물자 반출 9월, 기술진방북, 공동으로 온실 및 관리동 시설공사 진행 9월, 착공행사 진행	부지 10ha 노지 9ha 온실 300 평, 태양광, 관정, 관리시설 양묘온실, 관리동 건축 착공행사, 남측 100여명 참가	우리겨레 하나되기 운동
	함경북도 나선	양묘물자 지원	부지 12ha/ 온실 120평	겨레의숲
	함경북도 회령	양묘물자 지원	부지 15ha/ 온실 120평	겨레의숲

*“북한 환경기술 연구현황과 남북 과학기술 협력방안”, “(사)겨레의 숲 활동 성과와 과제”(내부자료)를
 취합해 재구성한 내용.

〈표 18〉 조림사업

연도	지역	추진경과/ 지원 내용	사업결과	주체
2007년	금강산	5월 : 사업협의 6월 : 조림설계 조사	시범조림 67ha (금강산 양묘장 생산묘목 23만 본 활용-소나무, 잣나무 등) 고성군 50km 조림설계조사 협의	평화의 숲
	개성지역	개성: 3월, 묘목 지원	개성지역 100여ha 조림	우리민족

			(물푸레, 백합 등 17만 본 조림)	서로돕기
	개성지역		묘목지원 40ha 물량 (12만 본)	사랑의연탄 나눔운동
2008년	금강산	3~4월 : 100ha전지전정, 관리 작업, 40km 식재지 준비 및 신규조림 5월~8월 : 도로포장 및 병해충 방제작업	밤나무단지 130ha 조성 100ha 관리 작업(전지전정, 보 식, 병해충방제) 신규 40ha 조림지준비, 묘목 식 재 조림지 현황 점검 및 지도(20 회) ⁵²⁾	평화의 숲
2008년	개성지역		묘목지원 100ha 물량 (물푸레, 백합 등 17만 본 지원)	우리민족 서로돕기
2009년	평양 용악산 등		시범조림 100ha (상수리, 잣나무 등 30만 본 지 원)	겨레의 숲
2009년	개성지역		묘목지원 75ha 물량 (잣나무, 백합 등 등 25만 본 지원)	우리민족 서로돕기
2010년	황해북도		묘목지원 250ha 물량 (소나무, 잣나무, 아까시, 오리나무 등 78 만 본)	겨레의 숲
2014년~ 2017년	평안남도 대 동군 상서리 대동 학술림 중심	종자, 묘목, 비료, 휴대용 토양분석기, 양수 펌프, 그늘막 등 지원 대동학술림 경영 과정 에서 현지 담당자가 양묘장을 직접 관리 및 경영할 수 있도록 지원	2016년 단나무(아로니아) 1t 수 확해 지역 주민과 분배	한스자이델재 단

*“북한 환경기술 연구현황과 남북 과학기술 협력방안”, “(사)겨레의 숲 활동 성과와 과제”(내부자료), “남북한 산림협력 방향과 과제”를 취합해 재구성한 내용.

〈표 19〉 산림병해충 방제사업

연도	추진 경과	사업결과	주체
2007년	현장방문 3회 (피해조사 1회, 공 동방제 1회, 방제결과 확인 1회) 물자 지원 2회	방제 지역 : 용악산, 대성산, 력포구역 등 약제 지원 : 솔잎혹파리 140ha, 잣나무넓 적잎벌 1,000ha 방제 방제 효과 : 임목고사율 40% 이상 감소	겨레의숲, MBC
2008년~ 2009년	현장방문 4회 (현장조사, 방제지 도 및 결과 확인)	방제지역 : 용악산, 력포구역 등 약제 지원 : 솔잎혹파리 3100ha, 슬나방,	겨레의숲, MBC

	물자지원 4회	잣나무넓적잎벌 1,000ha 방제 방제효과 : 확인된 곳은 임목고사율 30% 이상 감소	
--	---------	---	--

IV. 산림협력의 한계 및 과제

1. 국제정치적 상황의 한계

대북제재는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기(WMD) 확산 방지를 목표로 한다. 정치경제적 압박을 통해 군사적 행동을 억제하는 것이 주요 골자이다. 대북제재는 UN, EU, 미국, 한국 등 국제사회와 개별 국가 차원에서 이행되고 있다. 대북제재는 본래 무기 개발의 직접적인 영향을 미치는 군사적 품목에 대해서만 이루어졌지만, 최근에는 포괄적 제재로 전환되어 북한산 물품의 수입 및 북한 노동자의 해외 근로 역시 제한되고 있다.

대북제재가 산림협력에 미치는 영향은 장비 유통과 관련되어 있다. 산림 산업 자체는 대북제재 대상이 아니지만, 산림협력에 필요한 장비들이 북한에 유입되는 것은 제재 위반 사항이다. 이러한 구조적 한계로 인해 남북회담에서도 산림협력 이행에 관한 큰 기대로 이어지지 않았다.⁵³⁾ 장비 없이는 원활한 산림 복구가 진행되기 어렵기 때문에, 대북제재는 남북산림협력에서의 주요 한계로 작용하고 있다. 예를 들어, 북한에서의 양묘장 설치의 특정 지역에 집약적으로 이루어져서 다른 지역으로 나무를 옮기기 위해서는 운송용 장비가 필요하지만, 대북제재로 인해 남측에서는 장비 지원이 어렵다는 입장을 견지하고 있다.⁵⁴⁾ 전문가들 역시 대북제재로 인해 북한이 남북산림협력 이행에 관해 지속적으로 문제를 제기할 수 있다고 지적했다.⁵⁵⁾

다만 이러한 대북제재 상황 속에서도 지속적으로 남북산림협력이 추진되었다는 점은 시사하는 바가 크다. 지난 2019년 12월, 경기도는 UN으로부터 개풍양묘장 조상사업에 필요한 152개 품목에 대한 대북제재 면제 승인을 받았다. 대북제재 면제 승인을 받은 물품은 연동 및 단동용 양묘온실, 양묘기자재, 공사장비 및 작업 공구 등이며 전체 사업비는 22억7,500만원이다.⁵⁶⁾ 한편, 유엔은 인도적 지원에 한해 대북제재 면제 조치(Humanitarian Exemption)를 승인한다. 개풍양묘장 사업 승인 사례는 국제사회로부터 인도협력사업의 정당성을 인정받았다는 점에서 의미가 크다. 산림 지원은 북한 주민의 거주지, 식량 안보 등과 연계되며 인도적 관점에서 접근이 가능하다.

향후 남북산림협력의 과제는 “어떻게 대북제재 면제를 받을 것인가?”에 대한 해답을 통해 추진되어야 할 것이다. 대북제재 면제는 일반적으로 인도적 지원에 한해서만 가능하다. 즉, 남북산림협력과 인도적 의제 간 연계성을 제고할 필요가 있으며 산림지원을 통해 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있음을 증명해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 지속가능발전목표(SDGs)를 중심으로 산림협력이 다양한 분야의 발전 지표에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것을 설명할 필요가 있다. 가령 남북산림협력은 본질적으로 SDG 15번(육상생태계 보전)과 관련되어 있지만, 산림문제 해결을 통해 빈곤 해결(SDG 1), 식

53) 제2차 남북산림협력 분과회담에서 김성준 국토환경보호성 산림총국 부총국장은 “북남 산림협력분과 회담에서 기대를 가지지 않을 것입니다.”라고 밝혔다.

54) “‘기대 갖지 않겠다’... ‘대북 제재’에 꼬이는 남북 협력”. MBC 뉴스.
https://imnews.imbc.com/replay/2018/nwtoday/article/4894285_30187.html
(최종검색일: 2020.11.03.)

55) 임을출 경남대학교 극동문제연구소 교수는 “국제사회 제재의 틀 안에서 진행되니까 북한으로서는 남북 합의 이행속도와 협력의 범위와 관련해서 지속적으로 문제 제기할 가능성이 높습니다”고 밝혔다.

56) 경기도 보도자료. “남북교류협력사업 물꼬 트이나? ... ‘경기도 개풍양묘장 조성 사업’ 9년만 재개 가능성 열려”.

량안보 강화(SDG 2), 에너지 문제 해결(SDG 7), 거주지 조성(SDG 11), 기후변화 대응(SDG 13) 등 다양한 SDGs에 기여할 수 있다. 국제사회의 대북제재로 인한 한계를 극복하기 위해서는, 국제사회에서 지속적으로 강조하고 있는 SDGs를 통해 해결방안을 모색할 수 있어야 한다.

1. 지속가능성 부족 (정치적 상황에 좌우)

남북관계 경색은 산림협력에 있어서 가장 큰 걸림돌이다. 실례로 과거 △2009년 금강산 관광객 피격 사건 △2010년 천안함 폭침 사건 △연평도 포격 사건 등으로 남북교류 협력이 전면 중단되는 사태가 발생하게 됐다. 2018년 4.27 판문점 선언 이후 남북산림협력 분과회담이 개최됐으나 구체적인 산림협력을 이뤄지고 있지 않다. 이렇듯 산림협력이 지속가능하기 위해서는 남북관계에 따른 정치적 위험을 최소화 할 필요가 있다.

또한 일회성사업이 아닌 북한의 역량을 강화할 수 있는 사업이 지원돼야 한다. 2000년대 부터 남한 민간단체와 지방자치단체에서는 북한 산림복구를 위해 양묘장 조성사업과 묘목 및 농자재 지원, 산림병해충 방제사업 등을 추진했다. 이를 통해 △북한은 산림정보의 획득 △임업기술 교류 △향후 본격적인 북한 산림 복구를 위한 경험축적 등에 기여했다. 그러나 산림 병해충 방제의 경우 대부분 방제약제 지원에 그쳤다. 당시 남한의 전문가가 직접 방문해 산림병해충 공동방제를 진행하기도 했지만, 북한 현지관리자가 직접 산림병해충을 관리하고 방제할 수 있는 능력배양은 같이 이뤄지지 못했다. 북한에게 지원을 하는 것도 중요하지만 산림관리에 필요한 역량강화 사업이 같이 이뤄져야한다.

2. 북한 수요의 한계

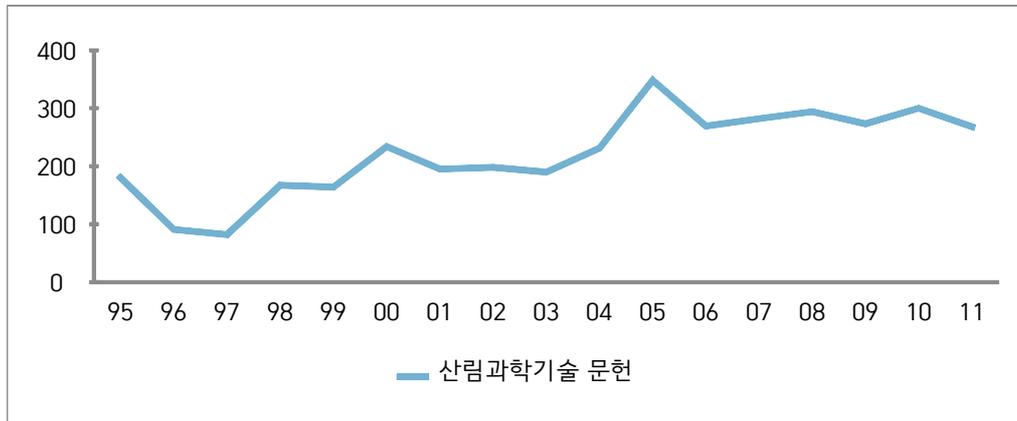
북한은 앞서 살펴보았듯, 김정일 집권 시기인 1996년부터 산림과 환경 관련 법제도를 정비하면서 산림을 비롯한 환경문제에 관심을 뚜렷하게 보이고 있었다고 할 수 있다. 특히, 2012년 김정은 집권 이후 담화를 통해 토지관리사업뿐 아니라 산림조성과 보호관리 사업을 철저히 할 것을 지시했으며, 2022년까지 북한 모든 산에 푸른 숲이 우거지게 할 것을 언급하였다.

김정은 집권 시기 환경관련 정책에서 가장 특징적인 부분은 북한이 관광자원개발과 이용에서도 환경보호의 필요성에 대한 관심을 갖고 있다는 점이다. 이러한 점은 ‘경제개발구 환경보호규정’(2014년 제정)과 ‘라선경제무역지대 환경보호규정’(2014년 제정)을 통해서 확인할 수 있으며, 그 외에도 북한은 ‘재생에네르기법’(2013년) 등을 제정하며, 환경을 보다 폭넓고 다양한 관점에서 바라보며, 관련 정책을 추진하기 위해 노력중인 것으로 보인다.

한편, 북한은 정권 초기부터 과학기술의 중요성을 꾸준히 강조해오고 있으며, 김정은 집권 이후 특히 과학기술을 기반으로 사회 전반적인 정책들을 추진하기 위해 노력하고 있다. 환경보호 측면에서도 다르지 않은데, 관련 문헌을 살펴본 결과 기후 및 대기, 수질 등의 분야보다도 산림분야에서 북한은 압도적으로 많은 연구가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 특히, 산림계획뿐 아니라 산림복원, 산림보호 등 세부분야에서의 연구가 지속적으로 이루어지고 있다.

기본적으로 2000년부터 산림과학기술에 관련한 연구문헌이 증가하는 추세를 보이고 있다. 김정은 집권 이후인 2012년부터 북한의 「산림과학」, 「김일성종합대학학보」, 「지질 및 지리과학」 등의 학술문헌을 살펴본 결과, “주요 수종들의 기후변화완화능력평가”, “동해안지대에서 몇가지 아열대수종들의 재배가능성평가와 예측에 대한 연구” 등 다양한 형태의 연구들이 이뤄지고 있다.

[그림3] 북한의 산림과학기술 연구문헌(건)



『로동신문』에서도 북한의 산림과 관련한 관심을 엿볼 수 있는데, “산림복구전투승리의 새로운 진격로를”⁵⁷⁾, “만년대계의 애국위업인 산림복구전투에 한사람같이 떨쳐나서자”⁵⁸⁾ 등 특히 산림복구를 내용으로 하는 기사가 다수 언급되고 있으며, 그 외에도 “산림복구 및 국토환경 보호부문 일군회의 진행”⁵⁹⁾ 등의 기사를 통해 알 수 있듯 관련 논의를 지속중인 것으로 보인다.

한편, 최근 북한이 UN 고위급 정치포럼(High-Level Political Forum)에 발표한 SDGs 17개 목표에 대한 이행현황 및 계획을 정리해둔 자발적 국가리뷰(Voluntary National Review, 이하 ‘VNR’)를 통해서 역시 북한의 환경보호 및 산림과 관련한 수요를 파악할 수 있다. 특히, SDGs 목표 15.(지속가능한 산림 관리, 토지황폐화 방지, 생물다양성 유지)는 이와 직접적으로 연관된 부분으로, 해당 보고서에서 북한은 ‘국가 숲 조성정책’, ‘지속가능한 숲 관리의 강화’를 계획으로 내세웠다. 특히, ‘생태계와 숲, 생물다양성의 지속가능한 보호와 관리를 위한 하이테크 연구와 지식 보급’ 역시 계획 중 하나로 언급하였는데 세부적으로 숲 및 생물다양성을 위한 데이터베이스 구축, 경제적이고 가치가 높은 수종의 도입을 통한 숲 활성화 등을 목표로 하고 있다.

이와 같이 북한은 김정은 집권 이후 산림보호를 단순히 식량난과 에너지난의 측면에서만 바라보는 것이 아니라, 생태계보호와 토지 황폐화 방지, 생물다양성 보존 뿐 아니라 경제발전을 위한 하나의 도구로 인식하고 있다는 점을 알 수 있다. 기존 남북 산림협력은 ‘양묘장 조성’, ‘산림조성’ 등 식량난 및 에너지난의 관점에서 접근하는 협력이 다수였다는 점에서 북한의 수요를 충분히 파악하지 못한 한계가 있다고 볼 수 있다. 문재인 정부 이후 산림과학기술 분야에서의 협력에 대한 합의가 이루어지긴 했지만, 실질적으로 협력의 성과 없이 중단되었으며, 기본적으로 식량 및 에너지난에 대한 문제를 중점적으로 두고 하나의 도구로서 과학기술의 이용에 대한 논의였다는 점에서 기존 관점을 넘어서지 못하는 한계 역시 존재한다.

북한의 수요를 살펴본 바와 같이 향후 남북 산림협력의 방향 역시 단순히 식량난과 에너지난의 해결에만 집중할 것이 아니라, 산림 및 녹지 복구를 통한 관광사업의 개발 등 다양한 관점에서 북한의 수요에 맞는 적절한 협력방향을 논의할 필요가 있다. 특히, 최근 북한은 ‘치산치수’라는 슬로건을 통해 평양공원의 수림화 및 원림화 등 조경수 관련 정책에 적극적인 모습을 보이고 있다는 점에서 북한의 변화된 정책에 적합한 형태의 맞춤형 산림협력 방안을 고민하는 것이 중요하다.

결국 거시적인 관점에서 기존 협력이 단순한 지원에 초점이 맞춰져 있었다면, 이제는 보다 ‘개발협력’

57) 『로동신문』 2019년 1월 3일 “산림복구전투승리의 새로운 진격로를”

58) 『로동신문』 2019년 2월 28일 “만년대계의 애국위업인 산림복구전투에 한사람같이 떨쳐나서자”

59) 『로동신문』 2019년 2월 15일 “산림복구 및 국토환경 보호부문 일군회의 진행”

의 측면에서 북한의 수요에 맞으며, 남북이 서로 윈-윈 할 수 있는 측면에서의 협력방안을 모색하는 것이 보다 중요한 시기이다.

참고문헌

- 김경민·김은희·임중빈·김명길(2019). “북한 임농복합경영 추진 현황 및 연구 동향.” 『NIFoS 국제산림정책토포픽』 서울 :국립산림과학원.
- 김태근 외. (2018). 한반도 보호지역 기초자료 구축연구. 국립공원연구원 보고서.
- 리경심 외. (2018). 조선민주주의인민공화국 습지목록. 평양: 공업출판사.
- 문예찬·이현출. (2021). 남북 산림협력의 방향과 과제: 보편성과 특수성의 조화 모색. 분쟁해결연구, 19(1).
- 박은주. (2020). 남북 환경협력의 현황과 과제. 한국동북아논총, 25(3).
- 송인호·최귀일. 북한의 법체계에 대한 고찰- 북한의 법제정법을 중심으로”. 『법학연구』 제 27권 제 1호 경상대학교 법학연구소. 2019.
- 송정환. “김정은 시대 특수경제시대 법제 연구”. 동국대학교 일반대학원 북한학과 석사학위논문. 2020.
- 안득기. (2013). 남북교류협력의 제도적 안정성에 관한 연구 -남북합의서의 법적 성격을 중심으로-. 통일문제연구, 25(1), 113-142.
- 윤철남 외. (2019). 우리 나라 생물권보호구. 평양: 과학백과사전출판사.
- 임진강 수해방지와 관련한 합의서
- 장소영. “북한의 경제개발구법에 관한 연구- 체제전환 국가의 법제전환과의 비교를 중심으로”. 서울대학교 법학전문대학원 박사학위논문. 2017.
- 조선로동당출판사. 『김일성 저작집 39권』 평양: 조선로동당출판사. 1993.
- 조선민주주의인민공화국 국토환경보호성. (2018). 조선민주주의인민공화국의 습지보호사업. RAMSAR COP 13 발표자료
- 최현아. “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석”. 『신진연구자 정책연구과제 보고서』 서울: 통일부. 2019.
- 최현아. (2018). 남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로. 통일정책연구, 27(2).
- 최현아. (2019a). 김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로. 통일정책연구, 28(2).
- 최현아. (2019b). 김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석. 통일부 신진연구자 정책연구과제 보고서.
- 통일부, 「관문점 선언」 이행을 위한 남북 고위급회담 결과 설명자료.
- 통일부. (2015). 남북회담 용어집.
- 통일부. 『남북회담 용어집』. 서울: 통일부. 2015.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부. 2003.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부. 2005.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부. 2006.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부. 2018.
- 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 관문점 선언
- 한상운. “북한 환경법제의 최근 동향과 과제”. 『북한법연구』 제 11호. 통일과 북한법학회. 2008.
- FAO(2019). Forest and Landscape Restoration Mechanism. Rome: FAO.
- SDC. “Nachhaltige Waldnutzung - Beitrag zu Klimaschutz und Armutsreduktion” Retrieved January 13, 2021, from <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/themen/klimawandel/wald-und-landnutzung.html>.
- Sida(2016). Food Security and Agriculture: Secure Food for a Growing World and end Hunger. Stockholm: Sida.
- UN(2019). GLOBAL FOREST GOALS AND TARGETS OF THE UN STRATEGIC PLAN FOR FORESTS 2030. New York: UN.
- 「남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서」
- 「남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의문」

- 「남북경제협력추진위원회 제8차 회의 합의문」
- 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」
- 「남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문」
- 「남북보건의료·환경보호협력 분과위원회 제1차 회의 합의서」
- 「남북임진강수해방지 실무협의회 제2차 회의 공동보도문」
- 「남북임진강수해방지 실무협의회 제3차 회의공동보도문」
- 『로동신문』
- 『조선민주주의인민공화국 법규집 :대외경제부문』 평양: 법률출판사. 2014.
- 『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』 평양: 법률출판사. 2016.
- 『제1차 남북산림협력 분과회담 공동보도문』
- 『제2차 남북산림협력 분과회담 공동보도문』
- 『6.15 남북공동선언』
- 『9월 평양공동선언』

향후 연구활용 계획

환경문제는 전 세계에서 지속해서 대두되고 있는 문제인 만큼 국가 간의 협력과 교류를 통해 해결하는 사안들이 대부분이다. 이러한 문제해결은 남북관계에서도 마찬가지로 적용되어야 하지만 구체적인 실현 방안과 계획들이 다뤄지지 않고 있다. 앞으로 더 나은 한반도 환경문제 해결을 위해 선제적으로 이러한 연구들이 시작되어야 한다는 필요성을 중심으로 시작된 연구이다.

본 연구는 환경문제 해결뿐만 아니라 남북관계를 발전시키는 데에도 큰 의의가 있다. 특히 기존의 남북 환경 협력에 대한 사례를 분석함으로써 본 연구는 추후 남북 환경 협력 연구의 초석을 다질 수 있는 1차 자료로 활용될 수 있다. 이와 더불어 학술을 넘어 실무에서도 의미 있는 자료로 활용하여 효과적인 결과를 도출해 낼 수 있도록 하고자 한다.