

북한의 경제사회적 여건을 고려한 황폐산림복구 기본방향 연구

박경석* · 이성연 · 박소영

국립산림과학원 녹색경제연구과

A Study on the Basic Directions for Forest Rehabilitation Programs Considering to Economic and Social Conditions of North Korea

Kyung Seok Park*, Seong Youn Lee and So Young Park

Division of Forest Economics, Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea

요 약: 북한의 황폐산림 양상을 살펴보면 시기별 북한 내 정치·사회·경제적인 여건과 밀접한 관계를 맺으면서 변화해 왔음을 알 수 있다. 일반주민들에 의한 생존형 산림훼손은 1990년대 사회주의권의 붕괴와 수년에 걸친 자연 재해로 인해 경제난이 심해지고 중앙집권적 계획경제 체제가 붕괴되면서 가속화되었다. 계획경제 체제에서의 배급제가 붕괴되면서 주민들은 식량을 확보하기 위한 수단으로 산지를 무분별하게 개간하였고, 땀감을 확보하기 위해 나무를 남벌하였다. 국가 기관들도 외화를 획득하기 위해 수출용 목재 벌채량을 늘리면서 북한 산림은 빠른 속도로 황폐화 되었다. 산림황폐화로 인한 피해가 확대되면서 북한은 결국 산림복구를 위한 자구책을 마련하는 한편 국제사회에 산림복구 지원을 요청하였다. 이에 남한 민간단체도 조림용 묘목생산의 기반인 양묘장 건설을 위주로 하는 물적 지원 사업을 시작하였다. 그러나 앞으로의 북한 산림복구 지원은 현재와 같은 단순한 물적 지원을 벗어나 1970년대 남한의 치산녹화 성공 경험을 토대로 다음과 같은 북한의 경제사회적 여건을 고려한 황폐산림복구 기본방향을 설정하고 체계적으로 추진하는 것이 필요하다. 첫째, 2000년 이후 북한의 중앙집권적 계획경제 체제가 붕괴된 이후 조성되고 있는 지방, 기업, 노동자간 다양한 이해관계를 고려한 산림복구지원이 이루어져야 한다. 두 번째, 장기간 주민들의 적극적인 참여가 요구되는 산림복구 사업의 특성상 산림복구 현장에서 경제적 이익을 얻을 수 있도록 하여 주민들의 자발적인 참여도를 높이도록 해야 한다. 세 번째, 산림복구 사업과 병행하여 농산촌 종합개발 사업을 연계하여 주민들의 산림의존도를 낮춰가는 것이 필요하다. 네 번째, 기존의 북한 산림관리 시스템을 활용하여 단기 간 대규모 집중 조림에 필요한 노동력과 행정력을 확보하는 한편, 산림복구 이후의 산림관리를 체계적으로 담당할 수 있는 시스템의 개선도 함께 진행되어야 한다.

Abstract: The changes of forest degradation in North Korea have closely been related to political, economic and social conditions at all different times. The deforestation by local people for their livelihood has been accelerated when the recession has been worsened due to the 1990's collapse of socialism and the years of natural disasters, and the fall of the centralized and planned economy system. The serious recession in the 1990's has brought many changes in the North Korean society since the 2000's. Not only the underground economy, but also the market in which personal trades are occurred have been expanded as the distribution system of the planned economy system had fallen. In addition, even many state institutions have also increased timber harvest for export to acquire insufficient foreign currency. Eventually, North Korea felt the limits of utilization of forest resources under socialism then started to seek measures to restore devastated forest, while realizing the need of support from the international society. Therefore, some NGOs of South Korea started to give financial support on building tree nurseries in which seedlings for planting are produced to help the rehabilitation of the degraded forests in North Korea. Therefore, Planning of the basic directions for forest rehabilitation programs considering to economic and social conditions of North Korea are needed based on the successful rehabilitation experience of South Korea in the 1970's. First of all, relationships which was built after collapse of centrally planned economy between districts, businesses and workers must be consider to rehabilitate forests in North Korea. Secondly, due to the nature of forest rehabilitation projects this is very needs voluntary participation of resident for a long time, and then forest rehabilitation projects can create jobs for local resident, they can obtain continuous income on the forest rehabilitation projects field in order to promote resident's work in forest rehabilitation projects. Thirdly, the rate dependence on forests of the residents living must keep the level down

*Corresponding author
E-mail: park2637@forest.go.kr

by rural development projects going side by side with forest rehabilitation projects. Fourthly, use of existing forest management system in North Korea is also needed to ensure administrative power and labor for grand scale plantations in a short period of time. Meanwhile after the success of Forest Rehabilitation, it is very important to improve existing forest management system.

Key words : North Korea, centralized and planned economy system, forest degradation, economic and social conditions, forest rehabilitation programs

서론

북한 내부 상황은 오랜 기간동안 북한의 폐쇄 정책으로 인해 외부에 알려지지 않다가 1990년대 중반 심각한 식량난으로 국제사회의 식량 지원을 받아들이면서 외부에 공개되기 시작하였다. 남한사회에는 1998년 출범한 김대중 정부의 대북 햇볕정책으로 남북한 왕래가 잦아지면서 각종 방송매체를 통해 북한의 생생한 내부 상황이 알려지게 되었다. 특히 북한의 황폐한 산림 모습을 접한 남한사회는 한반도라는 국토 환경을 공유하고 있다는 인식 속에서 적지 않은 충격을 받았다. 이를 계기로 북한 황폐산림의 심각성을 인식한 남한의 민간단체들은 1999년 '평화의 숲'을 창설하면서 북한 산림복구에 대한 지원 사업을 시작하였다. 그러나 민간단체 중심의 산림복구 지원은 10여년이 흘렀지만 양묘장 건설자재와 병해충 방제 약제제공 등 물적 지원 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 앞으로 실질적인 북한 산림복구 사업을 진행하기 위해서는 1970~80년대 남한에서 성공적으로 끝마친 치산녹화사업처럼 황폐산림의 규모와 원인을 철저히 조사·파악하고 이를 토대로 경제사회적 현실에 맞는 산림복구 계획을 수립하여 체계적으로 추진하는 것이 필요하다.

북한 산림의 황폐화는 북한 내부의 정치·경제·사회적 변화와 밀접한 연관을 가지고 있다. 북한이 지향하고 있는 사회주의 체제에서의 자연은 인민대중을 위해 존재하는 것으로서 인민대중의 풍요로운 삶을 위해 '개조'할 수 있는 대상이라고 인식한다. 따라서 자연은 '인민경제 발전과 인민생활에 종합적으로, 효과적으로 이용'하기 위해 관리해야 하는 국토자원의 한 부분으로서 북한은 정권 초기부터 자립적 경제건설을 위해 가용할 수 있는 자원을 최대한 활용하고자 했다. 그 중 국토의 80%를 차지하고 있는 산림은 북한이 손쉽게 이용할 수 있는 가용자원이었다. 이에 북한은 산림경영을 '나무와 숲을 이루는 나라의 재부로서 인민경제발전과 인민생활 향상에 요구되는 목재와 산림생산물을 생산하는 경영대상'이라고 규정하였다(사회과학출판사, 1985). 이런 인식 아래 북한의 산림정책은 경제발전을 위해 목재를 비롯한 각종 산림생산물을 이용하는 것에 중점을 두어왔는데, 1990년대 사회주의권이 붕괴되고 수년에 걸친 자연재해로 인한 경제난이 심각

해지면서 북한의 산림은 빠르게 황폐화되기 시작하였다. 더욱 경제위기가 지속되어 중앙의 계획경제 체제와 물자공급 체계가 붕괴되면서 스스로의 생존을 위한 자구책을 강구해야 하는 주민들은 식량을 확보하기 위해 다락밭 건설에 앞장섰고, 가정용 연료를 확보하기 위해 산림을 무분별하게 훼손하였다. 정부의 감독 행정시스템이 붕괴된 상황에서 산림훼손 통제 기능이 제대로 발휘되지 못하자 대규모 산림파괴는 자연 대재해로 이어졌다. 게다가 최근 기후변화에 따른 집중호우 현상이 잦아지면서 산림황폐화로 인한 피해는 점점 확대되고 있는 양상이다.

다행히 북한은 최근 산림복구를 위한 자구책을 강구하고 국제사회에 지원을 요청하는 등 산림복구에 대한 실천 의지를 표명하고 있다. 이에 본 연구는 북한 당국의 태도 변화에 대응하여 북한의 산림황폐화의 원인과 2000년을 전후로 한 북한 경제사회 변화와의 관련 분석을 통해 앞으로 추진되어야 할 북한 황폐산림 복구추진 기본방향을 도출하고, 황폐산림 복구 지원과 관련한 시사점을 살펴봄으로써 효율적인 북한 산림복구를 진행하는데 필요한 정책 참고자료를 제공코자 하였다.

북한 연구는 자료의 접근성이 제한되어 있다는 문제점을 안고 출발한다. 남북 분단으로 만들어진 체제경쟁 구도 하에서 북한은 대외 개방을 꺼리면서 폐쇄적인 체제를 유지하고 있어 북한 내부의 직접적인 자료 수집은 물론 자료에 대한 객관적인 검증이 사실상 불가능한 실정이다. 그러므로 북한 연구는 선행 연구를 기본으로 하여 다양한 연구 방법들의 교차 확인을 통해 접근하여 분석할 수밖에 없다. 본 연구는 기존의 북한 사회경제연구에 대한 선행 연구결과를 참고함과 동시에 북한의 사회경제적 여건과 연계한 산림정책의 변화는 북한의 신문과 방송 자료를 통해 분석하였다. 조선로동당과 북한의 내각을 대표하는 신문인 로동신문과 민주조선은 북한 내부 정보 취득이 한정되어 있는 상황에서 각종 정책의 흐름을 추정할 수 있는 중요한 연구 자료이다. 또한 최고지도자의 의견이 정책결정과정에 결정적인 역할을 하는 북한의 특수성을 감안하여 김일성, 김정일 저작집을 이용하여 산림정책 결정의 방향성을 분석하였다. 아울러 최근 북한 주민들의 산림이용 실태와 관련한 정보는 새터민과의 인터뷰를 통해 취득하였다.

북한의 경제위기와 산림 황폐화의 상관

북한은 다른 사회주의 국가 중에서도 유례가 없는 강력한 중앙 집중적 계획경제를 구축하고 운영해 왔다. 그러나 대중적 노동동원과 중공업 중심 경제발전 전략을 기반으로 한 북한의 경제성장은 1970년대 정체기를 거쳐 1980년대부터는 심각한 경제위기에 빠져들었다. 경제위기는 중앙의 물자공급체계에 기초했던 계획경제 시스템과 주민들의 일상적인 삶을 통제하는 수단인 배급 제도를 붕괴시켰다. 중앙에 의한 식량공급체계가 붕괴되자 주민들은 “당하는 정책이 있다면 우리에게는 대책이 있다”며 식량을 보장해주지 못하는 직장을 떠나 시장에서 장사를 하는 등 자구책에 의한 생존을 모색하기 시작했다. 이에 농민 시장을 비롯한 다양한 시장이 생겨나고 시장에서 거래되는 물품 수도 확대되었다. 농민들은 시장에 판매하기 위해 텃밭에서 생산성을 높여 추가식량을 확보하는 한편 산림 개간을 통해 새로운 땅을 찾으려는 자위적 행동을 보였다. 1980년대 이후 ‘주체농법’의 실패와 농업용 비료 및 기계부족으로 농업생산력이 줄어들면서 주민들은 자기 경작지를 찾게 된 것이다. 그 결과 뽕기밭 등 산림을 개간하여 추가적인 경작지를 확보하고자 하는 움직임이 북한 전역에서 광범위하게 나타났다. 중앙통제력을 상실한 북한 당국은 이와 같은 상황을 용인할 수밖에 없었고, 개인과 기업, 각급 기관들은 물론 군부대까지 자체적인 식량생산 기지를 확보하라는 지시가 하달되면서 산림은 빠르게 훼손되었다.

더욱이 북한 당국은 산림을 농지로 전환·이용하는 것을 산림정책의 일부로 시행하기도 했다. 1960년대부터 인구증가와 경제발전에 따른 식량소비가 급증하면서 다락밭 건설을 주요 자연개조 부문에 포함시켰다. 1970년대 중반에는 경사지 16도 이상의 산지 20만ha를 다락밭으로 조성할 것을 공식 목표로 설정하기도 했다.

다락밭을 많이 건설하여야 하겠습니다. 지금 우리나라에도 경사도가 16도 이상 되는 비탈밭이 거의 20만 정보나 됩니다. 산지대가 많은 우리 나라에서 비탈밭을 다락밭으로 만드는 것은 알곡증산을 위한 중요한 방도의 하나로 됩니다. 평안북도의 경우를 보더라도 크게 힘을 들이지 않고 다락밭을 만들 수 있는 비탈밭이 1만 2,000 정보

나 되는데 지금은 거기에서 알곡을 정보당 1.3톤~2톤 밖에 내지 못하고 있습니다. 비료가 넉넉히 공급되는 조건에서 비탈밭을 다락밭으로 만들고 관수체계를 세워놓으면 알곡을 정보당 5~6톤은 쉽게 낼 수 있을 것입니다. 다락밭에서 정보당 5~6톤씩만 낸다고 하여도 지금보다 3배의 소출을 내는 것으로 됩니다(김일성, 1986).

1977년 제정된 토지법에도 ‘다락밭 건설이 간석지 건설보다 자금과 노력이 적게 들고 수확을 더 많이 거둘 수 있다’는 조항을 추가하였다. 그러나 다락밭 개간을 통해 어느 정도의 경작지는 추가되었지만, 얼마 지나지 않아 관리 소홀로 인해 식량증대 효과는 떨어지고 홍수피해가 증가하는 등 부작용이 나타나기 시작했다. 결국 1989년 김일성은 다락밭 건설 정책이 산림황폐화의 주요 원인을 인정하고, 다락밭 개간 정책을 포기했다.

나무를 찍어내고 다락밭을 만들기로 계획한 것은 그만 두어야 하겠습니다. 최근에 나온 자료를 보니 구라과의 일부 나라들에서는 경사진 땅을 개간하여 방목지나 포도밭으로 만들었기 때문에 산사태가 나고 점차 사막화되어 간다고 하면서 벽적 고아대고 있다고 합니다. 우리도 망탕 나무를 찍어내고 다락밭을 만들다가는 술한 땅을 못 쓰게 만들 수 있습니다. 나는 나무를 찍어내고 다락밭을 만드는 것은 반대합니다. 이미 개간해놓은 다락밭만 이용하고 새로 개간하는 것은 그만두어야 하겠습니다. 경사진 땅에 다락밭을 만드는 문제는 앞으로 더 연구해보아야 하겠습니다(김일성, 1995).

하지만 1990년대 이후 주민들의 생존을 위한 다락밭 건설은 더욱 광범위하고 지속적으로 진행되었다. 특히 도시 주변의 산림은 식량을 구하기 힘든 도시민인 노동자, 사무원들을 비롯해 자력갱생을 강요받고 있었던 군대와 당 간부, 보위부 등도 뽕기밭인 소토지를 경작하면서 급속하게 파괴되기 시작하여 산림면적의 감소 추세는 멈추지 않고 있다.

한편 만성적인 에너지 부족으로 자행되고 있는 광범위한 산림벌채에 의한 땀감 확보 또한 산림황폐화를 가져온 주요 요인의 하나이다. 주로 사회주의 국가 간 우호무역을 통해 원유를 수입하던 북한은 소련과 동유럽 사회주의

표 1. 산림 면적의 감소 추세.

년도	산림	농경지	비고
1989	95,004 km ² (77.63%)	25,342 km ² (20.71%)	AVHRR자료 이용
1996	81,830 km ² (66.66%)	21,030 km ² (17.13%)	북한발표자료, UNEP (2003)
2008	77,986 km ² (63.63%)	29,969 km ² (24.45%)	산림에서 무림목지 13,910 km ² (11.35%)는 제외

자료: 박중화, “MODIS 위성영상을 이용한 북한의 산림황폐화 실태조사” 북한산림녹화를 위한 남북협력방안, 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010, pp. 73-84.

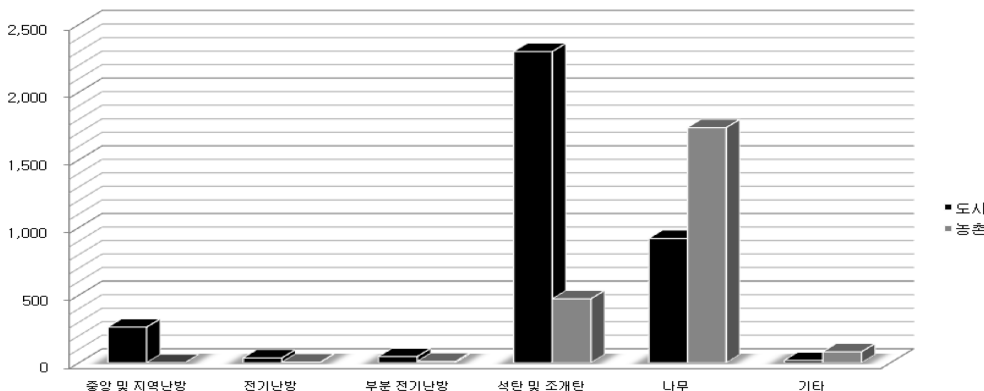
체제가 해체되면서 원유 수입에 큰 타격을 받았다. 또한 북핵문제로 인해 북미관계가 악화되어 공식적인 원유 수입이 불가능해지면서 북한 사회 전반에 에너지 부족 현상은 확대될 수밖에 없었다. 에너지 부족이 만성화되고 있는 상황에서 각 가정에서 산림은 생존을 위한 가장 중요한 에너지 확보원의 하나가 되었다.

이미 농촌지역에서는 1980년대 후반 이후 취사와 난방을 위한 땔감사용이 확대되기 시작하였고, 1990년대 경제난 이후에는 일부 대도시를 제외한 전 지역에서 땔감이 주된 가정용 연료로 이용되었다. 심지어는 대도시 지역에서도 땔감사용을 위한 야궁이 개조가 광범위하게 이루어졌다. 최근까지 사정이 조금 나은 지역이나 가정조차도 취사용 연료는 석탄을, 난방용 연료로는 땔감을 사용하고 있는 것으로 알려졌다. 이 결과 북한지역의 땔감 채취량은 1990년대 300만³에서 1996년에는 720만³까지 증가했다(UNEP, 2004).

가정용 연료로 땔감 이용이 확산되면서 경작지로 사용되지 않은 산림 지역의 훼손도 빠르게 확대되었다. 주민들은 마을 인근지역의 산림이 경작지 개간으로 파괴되자 점점 더 깊은 산으로 들어가 나무를 벌채하거나, 산림복구를 위해 조림한 나무를 다시 땔감용으로 뽑아 사용하는 사례도 나타나고 있다.¹⁾ 2008년 UNFPA에서 실시했던 인구센서스 자료에서도 농촌 가정의 난방과 취사에 이용되는 연료 중 상당 부분이 목재라고 응답하여 산림에서 땔감을 획득하는 의존도가 높음을 단적으로 보여주고 있다.

이와 같이 북한 산림황폐화는 식량 확보와 땔감 채취 등 북한 주민의 생계와 직결되는 산림훼손과 연계되어 진행되고 있다. 따라서 북한 황폐산림 복구는 주민생활의 안정화를 보장하는 조치와 병행·추진되어야 성과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 산림복구 사업은 일회적인 사업으로 성과를 거두기 어렵기 때문에 장기간에 걸쳐 지속적으로 수행되어야만 완성되는 사업이다. 북한 황폐산림복

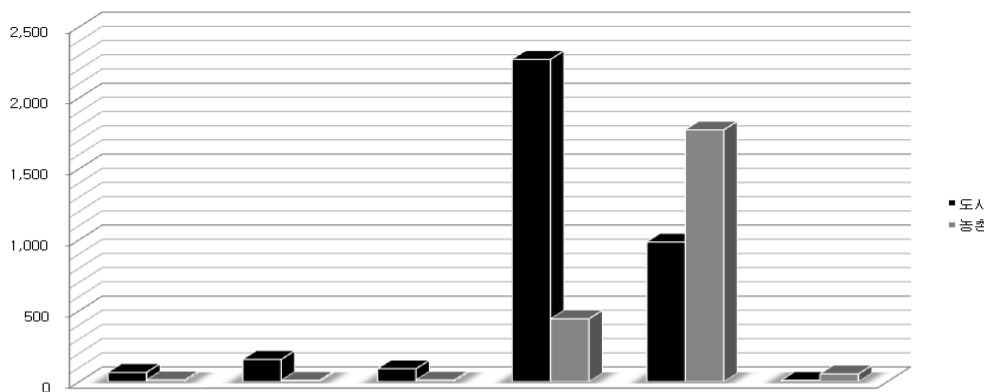
북한가정의 난방연료(단위: 1000가구)



자료: UNFPA. 2009. DPRK 2008 Population Census National Report.

그림 1. 북한 가정의 난방연료 수급 현황.

북한의 가정용 취사연료(단위:1000가구)



자료 : UNFPA. 2009. DPRK 2008 Population Census National Report.

그림 2. 북한가정의 취사연료 수급 현황.

¹⁾ 탈북자 A씨는 조림계획은 거의 완수하지만 조림 이후 땔감으로 이용하기 위해 상당부분 훼손되며 남아 있는 묘목도 가지치기나 시비를 하지 않아 활착률이 많이 떨어진다고 증언한 바 있다. 인터뷰 날짜 : 2009.6.4. 국립산림과학원.

구 사업이 북한 주민들의 자발적 참여를 끌어내지 못하게 되면 자신들의 생존을 위해 새롭게 심은 나무나 조립된 산림을 땀감 채취로 훼손하거나 개간으로 전용하는 사태가 발생하여 산림 복구가 물거품이 될 가능성이 높다.

2000년대 북한 경제사회 여건과 산림정책 변화

북한에서 1990년대 최악의 경제난은 2000년 이후 진정되었다. 남한을 비롯한 국제사회가 지속적으로 대대적인 인도적 지원을 전개하였고, 대외경제 활동도 확대되면서 경제난이 부분적으로 완화된 것이다. 또한 북한주민의 생활도 시장 거래가 확대되고 북·중간 무역에서 발생한 소득이 증가하면서 점차 개선되어 2000년부터 2005년까지 플러스 경제성장을 보였다. 북한은 이렇게 심각한 경제난을 벗어나는 과정에서 많은 변화를 겪고 있다.

북한 주민들은 생필품을 대부분 시장에서 구매하게 되었고, 기업들도 기업 간 거래를 통해 생산에 필요한 물자를 조달하고 생산된 제품은 시장에 처분하는 등 공식, 비공식 유통부문을 적극 활용하기 시작했다. 즉 북한 경제는 공식적인 경제관리 제도가 유지되는 한편 시장에서 사실상의 거래관계에 의해 움직이는 이중적인 경제구조로 변한 것이다. 이러한 이중적인 경제구조로 인해 중앙의 물자공급체계가 붕괴되면서 중앙의 정책적 집행력과 지방에 대한 통제력이 많이 상실되었다. 경제적 지원을 하지 못하는 중앙당국은 주민들의 실질적인 생존과 경제생활을 지방당과 지방정권에 위임했다. 지방예산권과 지방주권 기관의 권한이 강화되고, 지방의 독립채산제가 광범위

하게 실시되었다. 중앙의 명령을 일방적으로 순응하고 실천했던 전통적인 중앙-지방관계에서 벗어나 지방의 생존과 이익을 우선으로 하는 지방분권의 시스템이 작동되기 시작한 것이다.

또한 중앙에서 독점하였던 대외무역이 외화난이 심각해지면서 각 경제주체와 단위들이 독자적으로 무역을 진행하게 되었다(양문수, 2010). 특히 지방이 독자적으로 경제 활동을 진행할 수 있게 되면서 중국에 대한 무역비중이 높아졌다. 무역이 증가되면서 북한 내부 획득이 용이한 자원의 하나인 목재의 국경 거래량이 크게 증대되었다. 중국해관통계에 의하면 1998년에서 2000년까지 ‘목재와 그 제품 및 목탄’이 대중국 수출액 중 가장 큰 비중을 차지하였고, 2001년~2004년까지도 수출상위 품목 7위를 유지하고 있음은 이를 반증하는 것이다(이영훈, 2006). 목재 수출은 중장비와 운송수단을 확보하는데 유리한 당이나 군대 등 특수집단들이 국경 인근 지역을 중심으로 공식·비공식적으로 앞장서고 있다고 전해진다.

또한 목재는 원자재로 내부시장에서도 상당히 수요가 많은 자원이므로 합법적인 목재 거래 외에도 상당한 규모가 비공식적으로 거래되고 있어 계획되지 않은 대규모 별채가 이루어지고 있다. 이러한 계획되지 않은 대규모 별채지는 별채 이후 갱신을 포기하거나 방치될 것이므로 북한의 산림황폐 상태는 더욱 악화일로로 걷게 될 것으로 추정된다.

2000년대에 들어와 경제위기가 점차 안정을 찾으면서 북한당국은 연이은 홍수피해를 겪으면서 산림의 황폐화가 홍수피해를 증대시키는 주요한 원인이라고 인식하고 산림의 보호와 육성을 위한 정책을 강화하기 시작하였다.

표 2. 2000년대 북한의 주요 경제지표

구분	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
명목 GNI (억달러)	231	168	157	170	184	208	242	256	267	248
1인당 GNI (달러)	1,142	757	706	762	818	914	1,056	1,108	1,152	1,065
실질경제성장률(%)	-3.7	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7
대외무역규모 (억달러)	41.7	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0	29.4	38.2

자료: 양문수, 2010, p. 58.

표 3. 북한의 대중국 수출 상위품목 현황.

(단위: 백만달러)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
HS	총액	57.3	41.7	37.2	166.8	270.9	395.5	585.7
03	어류, 갑각류, 연체동물 등	2.7	5.8	4.0	48.0	143.0	206.9	261.2
72	철강	10.5	9.8	8.7	23.7	27.9	46.8	75.0
26	광, 슬랙 및 회	6.0	2.4	2.6	6.4	8.5	15.0	59.0
27	광물성 연료, 광물류	1.5	2.3	3.4	4.3	11.3	17.3	53.0
62	의류/부속품(레이스, 뜨개질편물 외)	0	-	0	26.8	38.3	52.2	49.1
79	아연과 그 제품	0.3	0.2	0.1	0.2	0.4	13.5	34.6
44	목재와 그 제품 및 목탄	15.7	13.8	9.9	4.6	9.3	13.6	14.7

자료: 중국해관통계; 이영훈, 2006, p. 10 재인용.

이처럼 북한당국의 인식이 전환되면서 산림보호를 위한 법·제도의 정비가 이루어졌고, 2000년에는 '2001~2010년 산림조성 10개년 계획'이 수립되었다. 민주조선 2000년 10월 4일자 '산림조성 10년 계획을 세워 산림조성사업을 힘 있게 벌릴 데 대한 당의 방침을 철저히 관철하기 위한 내각결정 채택'에 관한 기사에 의하면, 이 계획은 매년 10만~15만ha씩 식수사업을 진행하여 총 150만 ha의 산림조성을 목표로 하고, 목표 달성을 위한 구체적인 방법들을 포함하고 있다. '2001-2010년 산림조성 10개년 계획'은 새로 심어야 할 산림면적과 개조해야 할 산림면적 등을 포함한 포괄적인 계획으로서 국토환경기관과 임업기관의 역할과 권한을 강화하는 한편, 사업목표를 달성하기 위해 각 지방마다 양묘장을 복구하고 산림조성과 관리에 대한 투자를 강조하는 내용을 담고 있다.

최근 내각에서는 위대한 영도자 김정일 동지께서 산림조성 10년 계획을 세워 산림조성사업을 힘 있게 벌릴 데 대하여 제시하신 방침을 철저히 관철할 데 대한 결정을 채택하였다. 결정은 위대한 영도자 김정일 동지의 의도를 철저히 관철하여 온 나라의 산에 수림이 우거지게 하기 위한 산림조성 10년 계획의 작성과 집행에서 나서는 실천적 대책들을 제시하였다. 결정에는 산림조성 10년 계획 기간을 주체90(2001)년부터 주체99(2010)년까지로 할 데 대하여서와 이 기간에 나무를 더 심어야 할 산림면적과 개조해야 할 산림면적이 밝혀져 있다. 또한 국가계획위원회와 국토환경보호성, 임업성과 해당 기관들이 여기에 준하여 산림조성 10년 계획과 년차별에 따르는 경영목적별 산림조성계획을 작성하여 내려 보낼 데 대하여 지적되어 있다. 결정은 다음으로 산림조성 10년 계획 기간에 해당 부문과 단위들에서 해마다 수행하여야 할 산림조성과업들을 제시하였다(민주조선, 2000. 10. 4).

더욱 북한당국은 산림보호 강화를 위한 자구책을 강구하는 한편, 황폐산림에 대한 문제점을 국제사회에 보고하고 복구사업에 필요한 지원을 요청하였다. 이로 인하여 북한 산림황폐 상황의 심각성을 인식한 남한과 UN 기구를 비롯한 다양한 국제기구에서는 산림복구지원 사업을 진행하기 시작했고, 북한의 최대 양묘장인 '중앙양묘장'은 외국에서 종자와 나무모를 들여와 시험 재배하여 공급하는 등 외국과의 교류를 강화하기 위한 준비를 시작했다.²⁾ 2005년 수정 보충한 산림법에도 외래수종에 대한 과학기술적 문제 해결을 강조하는 조항이 새롭게 첨가되었다.

또한 2008년 9월 조선로동당은 '2012년까지 조국의 산과 들판을 황폐한 곳이 한 곳도 없도록 푸르게 단장해야

한다'는 방침을 내리고, 2009년부터 산림이용반에 의한 소토지 경작을 금지하면서 그 자리에 연료림을 조성할 것을 지시했다. 그리고 주민들에게 산림토지의 개간금지를 약속하는 '산림애호계약서'를 작성하게 하고, 산림 남벌에 대한 처벌을 강화하는 한편 산림조성사업이 단순한 환경보호사업이 아닌 계급투쟁이라는 선전을 진행하고 있다.³⁾

그러나 이 조치로 인해 경작지를 몰수당하고 더 이상 벌채를 할 수 없게 된 주민들은 격렬하게 저항하고 있고, 이들을 실질적으로 관리하는 지방정부 역시 격렬한 저항에 대해 엄정한 정책집행을 하지 못하고 있는 상황이다. 즉 황폐산림복구를 위한 중앙당국의 의지가 있다 해도 주민들의 생활이 안정되지 않고 소득향상을 위한 산업적 기반이 미비한 상황에서는 중앙차원의 산림복구사업이 현장에서 성과를 거두기가 어렵다는 반증이다.

이와 같이 1990년대 후반의 경제위기를 거치면서 배급제 기능 와해로 각 경제주체의 자력갱생이 보편화된 원칙이 되고 있듯이 북한 중앙 당국의 정책 집행능력은 상당부분 저하되어 있다. 즉 중앙당국과 지방, 혹은 기업이나 노동자 간의 이해관계가 충돌할 경우 중앙당국이 정책의지를 관철시킬 수 있는 역량이 상당히 약화되어 있다. 북한의 산림복구 사업은 중앙 당국, 지방 정부, 관리기관 그리고 현지 주민 등 다양한 주체가 적극적으로 협력하지 않으면 성공적인 성과를 거두기 어렵다. 따라서 앞으로 북한 황폐산림 복구계획을 수립할 경우, 현재와 같은 북한 계획경제 체제의 와해 상태에서는 중앙당국·지방정부·각 부문별 관리기구·노동자 등 다양한 계층의 이해관계를 동시에 고려하여 해결해 갈 수 있는 산림복구 추진 방식을 감안하는 것이 필요하다고 생각된다.

최근 북한 당국의 통제강화와 산림정책의 한계

2006년을 전후로 하여 북한당국은 다시 사회주의적 통제를 강화하고 있는데 산림부문에서의 통제도 엄격해지고 있다. 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 강화하고 있다. 2009년 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하여 시장경제활동을 억제하고 계획경제를 복원하겠다는 의지를 명확히 표명하였다(이기동, 2010). 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 통제

²⁾ <http://www.dailynk.co.kr>(검색일: 2010. 1. 5)

³⁾ 탈북자 A씨의 증언 내용 중.

표 4. 북한의 목제품 수출 실적.

(단위: 천\$)

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
목제품	17,752	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.

력을 회복하지 못한 상황에서 이들의 반발을 억누르는 것은 한계가 있다.

북한의 목제품 수출실적(표 4)에서도 보이듯이 2000년을 전후하여 북한 당국이 목제품수출 제한조치를 내리면서 축소되었던 수출량이 2002년이 지나면서 바로 증가한 것은 지방예산을 책임져야 하는 지방정권이 중앙 당국의 통제를 무시하고 목제품수출을 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 어렵기 때문이다. 이렇게 산림부문의 재생산 구조가 회복되기 어려운 상황에서 북한 당국이 산림의 육성과 보호의 필요성을 인식하고 산림 복구를 위한 정책을 수립·집행하고자 해도 한계에 다다를 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(양문수, 2004). 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 당국은 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. 북중간 국경지역에서의 목제품수출실태에서 알 수 있듯이 경제위기가 장기화되고 산업구조가 약화되면서 산림에 대한 의존도가 매우 높아졌기 때문에 단순한 조림사업만으로 황폐된 산림을 복구하고 유지시키는 것은 한계가 있다. 따라서 산림복구 사업과 병행하여 농산촌 종합개발 사업을 연계하여 주민들의 소득증대를 통해 산림의존도를 낮춰가면서 산림 보호 및 육성에 대한 주민들의 의식을 강화해 나갈 필요가 있다. 북한 주민의 산림복구 사업으로의 자발적이고 적극적인 참여 없이는 성공적인 성과를 기대하는 것이 어렵기 때문이다.

결론-북한 황폐산림복구 추진 기본방향 및 시사점

북한은 2000년대 이후 초보적인 단계이지만 산림보호를 위한 각종 명령과 제도의 정비를 진행하고 있는 것은 황폐산림 복구에 대한 북한당국의 실천의지를 표명한 것이라 할 수 있다.⁴⁾ 또한 2009년 10월 김정일이 중앙양묘장을 현지 지도하고 11월 김정일의 이름으로 중앙양묘장에 운수 기계들을 보내는 등의 조치는 북한 당국이 산림복구에 대한 필요성을 인식하고 있는 것으로 보인다(로동신문, 2009. 11. 5).

그러나 북한당국이 더 이상 산림황폐화를 방지하기 위해 소토지 등 주민들의 생존을 위한 산림 이용을 아무런 대안 없이 금지시키자 주민들의 강력한 저항이 일어나고 있다는 사실은 북한 산림복구를 추진함에 있어 시사하는 바가 크다. 북한 산림복구 계획은 북한 주민들의 생존과 관련한 식량 및 에너지 문제를 동시에 해결하는 시스템을 토대로 주민들에게 실질적인 경제적 이득이 발생하도록 설계되는 것이 필요하다. 따라서 북한의 산림황폐화 원인과 2000년을 전후로 한 북한 경제사회 변화 분석을 통해 앞으로 실행되어야 할 북한 황폐산림 복구 추진 기본방향

⁴⁾ <http://www.goodfriends.or.kr> (검색일: 2009. 11. 12)

과 시사점을 4가지로 정리하여 결론으로 대신하고자 한다.

첫 번째, 최근 북한 내에 조성되고 있는 다양한 이해관계를 고려한 황폐산림 복구가 이루어져야 한다. 1990년대 후반의 경제위기를 거치면서 북한 중앙 당국의 정책 집행 능력은 상당부분 저하되어 있다. 즉 중앙당국과 지방, 혹은 기업이나 노동자 간의 이해관계가 충돌할 경우 중앙당국이 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 역량이 상당히 약화되어 있다. 자력갱생이 북한 사회를 관통하는 보편적인 원칙이 됨에 따라 모든 경제주체들은 자신의 이해관계를 가지게 되었고, 경제주체들 간의 이해관계가 종종 충돌하고 있는 것이 현실이다. 그러나 산림복구 사업은 중앙 당국, 지방 정부, 관리기관, 그리고 현지 주민 등 다양한 주체들이 참여할 수밖에 없는 성격을 가지고 있다. 따라서 북한당국과 산림복구 지원에 관한 전반적인 상황을 합의하였다더라도 직접 현장에서 사업을 진행할 경우에는 중앙 당국·지방정부·각 부문별 관리기구·노동자 등 다양한 계층의 이해관계를 동시에 고려하여 해결해 가는 접근법을 도입하는 것이 필요하다.

두 번째, 장기간 주민들의 적극적인 참여가 요구되는 산림복구 사업의 특성상 주민들이 산림복구현장에서 경제적 소득을 얻을 수 있는 지원 시스템이 구축되어야 한다. 산림복구 사업은 일회적인 사업으로 성과를 거두기 어려운, 상당히 장기간에 걸쳐 실시되어야 완성되는 사업이다. 물론 중앙당국과 협상을 통하여 사업의 추진 토대를 확보해야 하지만, 현장에서 작업하는 주민들의 동의를 얻지 못한 산림복구사업은 그 성과를 기대하기가 어렵다. 북한 내부에서 2009년 이후 안정된 식량 공급대안을 제시하지 않고 산림이용반원에게 소토지 경작을 금지시키자 일부러 산불을 내는 등 주민들의 격렬한 저항에 부딪친 경험도 있다. 이러한 극단적인 상황이 아니더라도 주민들의 자발적 참여를 끌어내지 못하는 방식으로 사업이 추진될 경우에는 북한 주민이나 관련 경제주체들은 새롭게 심은 나무나 조림지를 땀감으로 사용하거나 개간하는 등 자신들의 생존을 위해 전용할 가능성도 매우 높다. 따라서 남한의 제 1,2차 치산녹화사업이나 화전정리 사업처럼 녹화사업 참여자와 해당 화전민들의 생계를 보장하는 산림복구 시스템을 운용할 필요가 있다. 예를 들어 현재 인도적 차원에서 독립적으로 진행되고 있는 식량과 비료 지원을 산림복구 사업과 연계시킴으로써 해당 지역 협동농장의 주민 소득을 향상시킬 수 있다면 산림복구 사업에 대한 북한 주민의 자발적인 참여를 기대할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 산림복구 사업에 직접적으로 연관되어 있는 지방정부가 적극적으로 협력할 수 있는 경제적 지원 인센티브 구조와 연계할 필요가 있다.

세 번째, 농산촌 종합개발 사업을 산림복구 사업과 병행하여 추진하는 방식을 도입해야 한다. 북한의 경제위기

가 장기화되고 산업구조가 악화되면서 일반 주민 생계활동의 산림에 대한 의존도가 매우 높아졌기 때문에, 단순한 조림사업의 지원만으로 북한 황폐산림을 복구시키는 것은 한계가 있다. 따라서 남한의 새마을 운동처럼 주민들이 자립할 수 있도록 산림보호 및 육성 사업을 소득 증대로 연결시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예를 들면 임산 특산물 가공공장과 같은 경제 사업이나 일부 잘 보존된 산림을 이용한 관광 사업 등 농산촌 종합개발사업을 도입하는 것이다. 이러한 농산촌 종합개발 사업에 소요될 막대한 재원은 세계은행, 아시아개발은행, UNDP 등 국제기구의 재정지원도 고려할 수 있다.

네 번째, 북한의 기존 사회주의적 행정관리 시스템을 활용한 실효성 있는 산림관리체계를 구축하는 것이 중요하다. 산림복구사업은 중장기적인 정책 집행력이 요구되는 사업이다. 중앙에서 지방까지의 강력하고 일관된 산림관리 체계를 구축하여 더 이상의 산림황폐화를 방지하도록 해야 한다. 또한 단기간 대규모 집중 조림에 필요한 노동력을 동원하고 장기적이고 체계적인 사후관리를 위해서도 기존의 통일적 산림관리체계를 활용하는 것이 중요하다. 비록 북한은 계획경제 붕괴에 따른 통제력 상실로 인해 제대로 작동이 되고 있지 않지만, 사회주의적 행정관리 시스템에 바탕을 둔 체계적인 산림관련 행정기구와 '담당림 제도' 등 전 국민적인 관리체계를 가지고 있다. 따라서 급진적인 산림관리 체계 전환보다는 기본 산림행정 체계를 활용하면서 사업현장의 다양한 주체들과의 일체적인 산림복구를 진행해 나가면서 사후 산림관리를 체계적으로 담당할 수 있는 산림관리 시스템으로 개선해 가는 것이 필요하다.

인용문헌

1. 김일성. 1986. 알곡 1,000만톤 고지를 집령하기 위한 자연개조사업을 힘있게 벌릴데 대하여. 김일성 저작집 31, 평양, pp. 336.
2. 김일성. 1995. 평양시의 도시경영사업과 공급사업을 개선허데 대하여. 김일성 저작집 41, 평양, pp. 394.
3. 로동신문. '위대한 령도자 김정일동지께서 중앙양묘장에 운수기재들을 보내시었다'. 2009.11.5일자.
4. 민주조선. '산림조성 10년 계획을 세워 산림조성사업을 힘있게 벌릴데 대한 당의 방침을 철저히 관철하기 위한 내각결정 채택'. 2000.10.4일자.
5. 박종화. 2010. MODIS 위성영상을 이용한 북한의 산림 황폐화 실태조사. 북한산림녹화를 위한 남북협력방안. 서울대학교 통일평화연구소. 서울. pp. 73-84.
6. 사회과학출판사. 1985. 경제사전 2, pp. 22.
7. 양문수. 2004. 지방경제를 통해 본 북한의 변화. 비교경제연구 11-2, pp. 9-10.
8. 양문수. 2010. 북한경제의 시장화. 한울. pp. 138-256.

9. 이기동, 2010. 북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로. 통일정책연구 19-1, pp. 163.
10. 이영훈, 2006. 북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향. 한국은행. 서울. pp. 10.

11. KOTRA, 1999-2008. 북한의 대외무역동향집 각호.
12. UNEP, 2004, *DPRK: State of the Environment 2003*.

(2011년 5월 2일 접수; 2011년 7월 14일 채택)