

남북 산림법 및 정책에 관한 비교 연구

오삼언* · 김은희** · 김경민*** · 박소영****

I. 서론

II. 남북 산림법 비교

III. 남북 산림정책 비교

IV. 결론

국문요약

남한은 국유림이 전체 산림 대비 25.5%인 반면 북한의 산림은 대부분 국유림인 소유관계의 차이에서 비롯, 산림조성과 관리 등의 영역에서 북한이 국가주도 방식이라면 남한은 국가감독 방식이라고 정리할 수 있다.

남북 산림법은 차이점만 아니라 공통점도 찾아볼 수 있다. 남북 모두 산림 자원의 이용에 있어서 국가 혹은 지자체의 허가를 받도록 하고 있으며 산림 자원의 중요성을 인정하면서 산림보호 등을 강조하고 있다. 산림보호 등에 있어 국제협력을 강조하는 점도 공통점이다.

남북 산림정책을 살펴보면 1970년대를 남북 산림 정

책의 갈림길로 꼽을 수 있다. 남한은 1970~80년대 산림 녹화에 성공한 뒤 1990년대에 안정기에 접어들었다면 북한은 이와 반대로 1970~80년대 목재 및 산림자원 개발·이용에 치중하면서 1990년대에 산림황폐화가 본격화되는 시기를 겪었다. 이에 따라 2000년대 이후 남한은 '지속가능한 산림경영', 북한은 '황폐산림 복구'라는 각기 다른 산림정책의 목표를 수립, 추진하게 된다.

주제어: 남북 산림법, 남북 산림정책, 김정은 시대, 산림 녹화전투, 치산녹화

* 국립산림과학원 국제산림연구과 석박사연구원, 제1저자.

** 국립산림과학원 국제산림연구과 연구사, 교신저자.

*** 국립산림과학원 국제산림연구과 임업연구관.

**** 산림청 남북산림협력단 연구사.

I. 서론

남한의 산림은 2015년 기준 국토면적 1,002만ha의 63.2%인 663만ha이다. 국유림은 전체 산림의 25.5%인 162만ha에 해당한다.¹ 반면 북한은 대부분 국유림으로 구성되었다.² 남북의 산림은 이러한 소유관계 뿐 아니라 실태에서도 차이가 있다. 북한의 산림 면적 등에 대해 최근 통계가 공개되지 않아 2008년 기준으로 남북을 비교해보면 남북 산림의 실태를 가늠해볼 수 있다. 2008년 기준 남한의 국토면적은 998만ha, 산림면적은 638만ha로 국토의 63.9%에 해당한다.³ 반면 북한은 국립산림과학원의 위성영상 분석에 따르면 산림면적은 899만ha로 국토의 73%에 해당한다. 그러나 그 중 산림면적의 32%인 284만ha가 황폐지로 나타났다. 또한 황폐지의 66% 이상이 침식우려가 높은 경사도 15°이상에 위치해있다.⁴ 2008년 기준 남북은 모두 국토면적 대비 산림의 비중이 각각 63.9%, 73%로 큰 편이나 북한은 황폐화가 심각한 것으로 드러난 것이다.⁵

북한은 황폐화된 산림을 복구하기 위해 2000년에 ‘산림조성 10년 계획(2001~2010년)’을 수립하면서 남한과 국제사회에 지원을 요청하는 등 적극적인 태도를 보인 바 있다. ‘산림조성 10년 계획’은 원인을 단정키는 어려우나 1990년대 심화된 식량난, 에너지난의 지속 등으로 실패한 것으로 추정된다. 황폐산림복구를 위한 정책 등이 제대로 집행될 수 없었던 것이다. 본격적으로 산림복구 정책과 제도가 정비, 집행되기 시작한 것은 2015년 김정은 위원장이 노작⁶을 발표한 무렵이라고 볼 수 있다. 당시 주민 총동원을 골자로 하는 조선로동당 중앙위원회, 국방위원회, 인민군 최고사령부 공동결정서가 채택되면서 산림복구전투가 본격적으로

¹ 2019년 3월 현재 가장 최신 자료, 단위 이하 반올림, 2015년 기준으로 국토 면적 10,029,535ha, 전체 산림 6,334,615ha, 국유림 1,617,658ha, 공유림 467,072ha, 사유림 4,249,885ha이다. 국토 면적 대비 전체 산림비율은 63.17%이다. 「임업통계연보」, 제39호, 산림청, 2008.

² 북한 산림법 제2조(산림과 그 소유권) : 조선민주주의인민공화국의 산림에는 산림토지와 그 안에 있는 동식물자원이 속한다. 산림은 국가만이 소유한다.

³ 단위 이하 반올림, 2008년 기준으로 국토면적 9,982,778ha, 전체 산림 6,374,875ha, 국유림 1,518,035ha, 공유림 488,388ha, 사유림 4,368,452ha이다. 국토 면적 대비 전체 산림비율은 63.86%이다. 「임업통계연보」, 제48호, 산림청, 2018.

⁴ “위성영상자료를 이용한 북한지역 산림황폐지 실태 파악”, 『국립산림과학원보고서』, 국립산림과학원, 2008.

⁵ 남한의 산림 규모는 2008년 638만ha에서 2015년 663만ha로 늘어났다. 현재 북한의 산림 실태와 관련해서 국립산림과학원에서 위성영상 분석 중이다.

⁶ 김정은, “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자: 당, 군대, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화”, 『로동신문』, 2015.2.27.

로 전 국가적 차원으로 진행됐기 때문이다.⁷ 산림 분야에 대한 별도 예산도 2015년에 처음으로 편성됐다.⁸

본 연구는 남북의 산림 실태가 차이를 보인 상황에서 이에 영향을 미쳤을 것으로 추정되는 관련 법과 정책을 비교, 분석하려고 한다. 산림의 소유관계가 다른 전제 위에서 남북 산림법의 공통점과 차이점은 무엇인지 분석한다. 또한 남북 산림정책을 시기별로 분석, 정리하고 분기점을 짚어보려고 한다. 이를 통해 산림 자원·환경에 대한 남북의 접근방식과 특징 등을 도출하고자 한다. 이는 최근 재개된 남북 산림협력 분야를 발굴하는 데 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다.

선행연구는 크게 세 흐름으로 나뉘 살펴볼 수 있다. 북한의 산림관련 법·정책에 대한 연구, 남한의 산림관련 법·정책에 대한 연구, 남북 비교 연구 등이다. 우선 북한의 산림관련 법·정책에 대한 연구로는 북한의 산림법과 산림조직 등을 개괄한 연구⁹가 있다. 이 연구에서는 김일성, 김정일 시대를 훑으며 시기별로 북한의 산림법과 정책 등을 정리하고 있다. 또한 정책적인 부분에 초점을 맞춘 연구로는 신년사와 『로동신문』을 중심으로 산림정책을 시대별로 정리한 연구¹⁰, 북한 보호림 제도의 특징과 휴양소 시설 등을 조사한 연구¹¹ 등이 있다. 이밖에 통일 이후 북한의 산지관리 방향에 대한 연구¹²에서는 남한의 점진적 도시화, 산업화에 따른 산지제도 경험에 비추어 북한의 단계별 제도 적용을 제안하고 있다. 앞선 연구들과 달리 김정은 시대 산림정책에 대해 조명한 연구로는 김정은 시대 산림정책의 방향과 세부 내용 등을 분석, 정리한 연구¹³가 있다. 또한 김정은 시대 북한의 산림 관련 보도를 주제별로 분석한 연구¹⁴, 김정은 시대에 확산되고 있는 임농복합경영의 배경과 내

⁷ 공동결정서는 주민 총동원을 골자로 하며 강력한 국가적인 산림감독기구를 설치하는 것을 내용으로 담고 있다. ‘국가적인 산림감독기구’는 별도의 기구가 아니라 산림복구전투지휘부를 통칭하는 것으로 추정된다. 오삼언 외, “김정은 시대 산림정책의 특징,” 『북한학연구』, 제14권 제2호 (2018).

⁸ 북한은 2015년 최고인민회의 제13기 3차 회의에서 산림분야에 국가예산을 처음으로 별도 편성(9.6%증액)했다. 김석진, “북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의결과 평가” (통일연구원 Online Series CO 15-08, 2016.4.17.).

⁹ 박경석 외, 『북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석』 (서울: 국립산림과학원 연구보고 08-12, 2008).

¹⁰ 전범권, “북한 산림정책과 산림정책 환경 연구-신년사와 『로동신문』을 중심으로,” 북한대학원대학교 박사학위논문 (2016).

¹¹ 박경석 외, “북한의 보호림과 휴양이용제도,” 『한국산림휴양학회지』, 제16권 2호 (2012).

¹² 손학기 외, 『통일 이후 북한지역의 산지관리 기본 방향 연구』 (전남: 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 2016).

¹³ 오삼언 외, “김정은 시대 산림정책의 특징.”

¹⁴ 이종민 외, “김정은 시기(2012-2016) 북한의 산림관련 보도 분석: 산림복구사업 현황 및 한계,” 『통일문제연구』, 제29권 제2호 (2017).

용 등 대한 연구¹⁵ 등이 있다. 이밖에 북한의 산림법에 대해서 집중적으로 산림조성, 산림보호, 산림자원의 이용, 산림경영에 대한 지도통제 등으로 분류, 분석한 연구¹⁶ 등이 있다.

다음으로 남한의 산림관련 법·정책을 연구한 선행연구들은 주제별, 시기별 다양하게 분포돼있다. 1970년대 화전정리사업의 성공요인 연구¹⁷, 한국의 산림녹화정책 연구¹⁸, 세계 산림녹화성공 및 실패사례 연구¹⁹, 한국 산림의 변천 추이 연구²⁰ 등 시기별 산림관련 법과 정책에 대한 연구와 1970년대 산림녹화사업을 집중 조명한 연구 등 다수가 있다. 또한 남북한 산림협력법제 개선방안에 대한 연구²¹가 있는데 이 연구는 남한 산림법의 개선방향에 초점을 두고 있어 북한 산림법에 대해선 별도로 분석하지 않고 있다.

마지막으로 남북의 산림법이나 산림정책을 비교, 분석한 선행연구를 살펴보면 관련 연구가 적다는 것을 알 수 있다. 가짓수가 적은 가운데서도 첫째, 산림정책이 아니라 소유제도 측면에서 남북을 비교하며 통일 이후 산지제도를 제시한 연구²²가 있다. 이 연구는 체제흡수와 체제인정이라는 각각의 통일방안에 따른 산지제도 도입방안을 제안하고 있다. 남북한 산지제도 차이에 대해서는 계획적 산지이용이 가능하나 생산성이 저하되는 문제 등을 북한의 장단점으로, 소유자 자율경영이 가능한 반면 경영규모가 작다는 점 등을 남한의 장단점으로 꼽고 있다. 이 연구는 남북의 산지 현황과 관리 등에 대해 비교, 분석하고 있으나 소유 개념에 따른 분석에 무게를 뒀으며 전반적으로 임업 분야가 주된 분석대상이어서 남북의 산림정책과 법률 등을 비교, 분석하려는 본 연구와는 초점이 다르다.

둘째, 남북한 산지관리제도를 비교한 연구²³가 있다. 이 연구는 산림이 아니라 산지를 연구대상으로 하여 국토 및 산지관리의 기본방향, 산지관리체계, 산지보

¹⁵ 김수영 외, “임농복합경영을 통한 북한의 새로운 산림관리 변화연구,” 『통일문제연구』, 제28권 제2호 (2016).

¹⁶ 김성욱, “북한지역 산림법제의 형성과정에 관한 연구,” 『圓光法學』, 제26권 제2호 (2010).

¹⁷ 이기봉 외, “1970년대 화전정리사업의 성공요인,” 『한국임학회지』, 제96권 제3호 (2007).

¹⁸ 정진승, “한국의 산림녹화정책,” 기획재정부·KDI국제정책대학원, 2008.

¹⁹ 서울대학교 농업생명과학연구원, 『세계산림녹화 성공 및 실패 사례 분석』 (대전: 산림청, 2004).

²⁰ 배재수, “한국의 산림 변천: 추이, 특징 및 함의,” 『한국임학회지』, 제98권 제6호 (2009).

²¹ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력법제 개선 방안 예비연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

²² 이광원, 『통일 이후 산지제도』 (서울: 한국농촌경제연구원, 1996).

²³ 손학기 외, “남북한의 산지관리제도 비교와 통일 이후 정책방향,” 『북한학연구』, 제13권 제1호 (2017).

전, 산지이용 등의 분류로 남북의 산지관리제도를 비교했다.

셋째, 법률적 해석을 기반으로 남북 산림법을 비교한 연구²⁴는 본 연구가 참고할 구성과 내용을 담고 있다. 그러나 이 연구는 남북의 산림법제를 비교하며 통일 이후에 통합할 수 있는 방안을 제안하는데 목적을 두고 있다. 또한 남한의 산림법을 중심으로 북한의 2005년 산림법 조문을 비교, 단어의 차이 등에 초점을 두고 있다. 따라서 본 연구가 2015년 북한의 산림법과 2019년 2월 기준 북한의 산림정책을 토대로 남북의 공통점과 차이점, 특징 등을 도출하는 것에 무게를 두는 것과는 차별성이 있다. 또한 남북 산림정책의 변천사를 다룬 연구²⁵도 있다. 그러나 이 연구는 환경정책을 함께 다루면서 남북의 산림보호제도가 원칙과 방향에서 다르지 않다는 점 등을 간단하게 짚고 있어 한계가 있다.

본 연구는 남북의 산림법을 비교분석하여 소유관계의 차이 외에 공통점과 차이점 등을 구체적으로 비교, 정리하여 북한의 산림법에 대한 이해만이 아니라 북한 산림의 현황에 대해서도 구체적으로 가늠할 수 있게 할 것이다. 또한 본 연구는 남북의 산림정책에 대한 비교, 분석을 통해 시기별 주요 정책특징을 도출하는데 초점을 맞추고자 한다. 남북 산림정책의 기조 변화 등을 살펴봄으로써 남북 산림협력의 분야 발굴 등에서 기초자료로 다양하게 활용될 수 있을 것이다.

II. 남북 산림법 비교

1. 남북 산림법의 차이점

북한은 1946년 토지개혁을 실시하면서 대부분의 산림을 국유화했다. 1946년 3월 5일과 8일 토지개혁에 대한 원칙과 세부규정을 결정한 ‘토지개혁에 대한 법령’과 ‘토지개혁 법령에 관한 세칙’이 제정, 공포됐다. 이 규정에 의해 ‘일본제국주의 자들과 민족반역자 및 조선인 지주들’의 토지에 대한 무상몰수, 무상분배의 원칙이 정해졌다. 산림도 ‘농민이 가지고 있는 적은 산림’만을 제외하고 모두 국유화됐다. 그러나 이 규정이 명확하지 않아 혼란이 벌어지자, 1947년 3월 22일 인민위원회 결정 제12호 ‘산림에 관한 결정서’를 발표, ‘묘지 및 집터에 속한 적은 산림’만을 개인이 소유할 수 있음을 명기했다. 같은 해 6월에는 임야관리 및 경영을 위한 행정

²⁴ 송진호 외, “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구,” 『統一과 法律』, 제10권 (2012).

²⁵ 윤여창 외, 『남북한 환경정책 비교연구 I』 (서울: 서울대학교출판부, 2008).

관리체계를 정비했다.²⁶

이후 1977년 4월 29일 제정된 토지법에 산림의 조성 및 이용, 관리에 관한 조문을 담았으며 산림법은 1992년 12월 11일에 제정했다. 산림법에 토지법, 환경보호법, 국토환경보호단속법이 보완하고 있으며 2015년 기준 13차례 개정됐다. 남한은 1961년 12월 27일 제정된 산림법을 통해 산림을 관리해왔으며 2001년 산림기본법을 제정하는 한편, 2006년 ‘산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률’로 산림법을 대체했다.²⁷

남북한 산림법을 비교해보면 남한에 비해 북한이 국가 차원의 계획과 통제가 이뤄지고 있음을 확인할 수 있다. 남한은 산림자원법 제4조에 따라 산림이 국유림, 공유림, 사유림²⁸으로 구분되며 2015년 기준 산림의 63.1%가 민유림(공유림, 사유림 포함)이다. 반면 북한은 대부분 산림이 국유림이기 때문에 산림보호와 산림이용 등에서 차이가 생긴다. 북한은 산림법 제2조를 통해 산림 개념에 “산림토지와 그 안에 있는 동식물자원”을 포괄하며 “산림은 국가만이 소유”한다.²⁹ 이렇듯 남북의 산림법은 산림의 조성, 산림의 관리 및 경영, 산림자원의 이용, 유통, 산림경영에 대한 감독 등에 있어 구조적인 차이가 깔려있다.

구체적으로 남북 산림법의 차이점을 정리해보면 첫째, 산림의 조성과 관리, 감독 등의 영역에서 북한은 국가주도 방식이며 남한은 국가에서 여건을 조성하고 지원하는 국가감독 방식이라고 할 수 있다.

북한은 국가 주도하에 구체적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 의무를 부과하는 방식을 취하고 있다. 북한의 산림법 제5조에 의하면 “국가는 기관, 기업소, 단체에 산림담당구역을 정하여주고 m^2 당 관리제를 실시하여 산림조성과 관리를 책임적으로 하도록”³⁰돼있다. 그러면 해당기관은 산림면적을 끊임없이 늘리고 산림풍경을 개선하며 산림의 경제적 효과성을 높여야 한다.³¹ 산림조성을 집중적으

²⁶ 북한은 1946년 6월 4일 북조선임시인민위원회 규정 제30호 ‘임야관리경영’을 발표해 국유 및 민유 임야관리 및 경영을 위한 행정관리체계를 정비했다. 박경석 외, 『북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석』.

²⁷ 법제처 입법예고, 공고번호 제2007-1호.

²⁸ 남한 산림자원법(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률) 제4조 (산림의 구분) 1. 국유림: 국가가 소유하는 산림, 2. 공유림: 지방자치단체나 그 밖의 공공단체가 소유하는 산림, 3. 사유림: 제1호와 제2호 외의 산림.

²⁹ 북한 산림법 제2조 (산림과 그 소유권) : 조선민주주의인민공화국의 산림에는 산림토지와 그안에 있는 동식물자원이 속한다. 산림은 국가만이 소유한다.

³⁰ 북한 산림법 제5조 (산림조성원칙).

³¹ 북한 산림법 제10조 (전망적인 산림조성).

로 하기 위하여 식수월간을 정하며³² 국가계획기관은 나무심기, 심은 나무 가꾸기 계획을 세워 해당기관, 기업소 단체에 정확히 배분해야한다. 계획을 받은 기관, 기업소, 단체는 나무심기를 정해진 기간 안에 끝내며 심은 나무 가꾸기를 책임적으로 하여야 한다.³³ 나무를 심은 기관, 기업소, 단체와 국민은 심은 나무 가꾸기, 덧심기를 진행하여 사름률을 정해진 기준 이상으로 보장해야한다.³⁴ 산림 관리, 감독에 있어서도 내각의 지도 아래 중앙국토환경보호지도기관이 산림경영사업에 대한 지도를 하고, 감독·통제는 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관이 하며 산림경영 사업을 산림건설총계획에 따라 진행하도록 하고 있다.

반면, 남한은 소유자에게 산림 조성을 상당 부분 맡기고 국가는 산림 조성을 위한 여건을 만들면서 감독을 하는 방식이라고 할 수 있다. 남한 산림자원법 제13조에 따르면 지방자치단체의 장은 “소유하고 있는 공유림별로 산림경영계획”을 수립하고 “그 계획에 따라 산림을 경영”하여야 하며, 사유림 소유자는 “산림경영계획서를 작성하여 시장·군수·구청장에게 인가를 신청”할 수 있다.³⁵ 또한 국가와 지방자치단체는 산림 소유자가 임목의 성장단계에 따라 적절한 시기에 소유 산림에 대하여 숲가꾸기를 할 수 있도록 그 비용을 지원한다.³⁶ 산림사업은 산림소유자가 시행하되, 정부나 지자체가 산림경영에 필요하다고 인정하면 산림소유자의 동의를 받아 시행할 수 있고³⁷ 정부나 지자체는 산림사업을 산림조합, 산림조합중앙회 등 대행하도록 위탁시행할 수 있다.³⁸ 이와 같이 남한은 민간의 자율적인 산림관리경영을 위한 규정을 두고 있는 것이 특징이다.

남북 산림법의 차이점은 둘째, 산림자원의 유통과 관련해 북한은 원칙적으로 유통을 금지하는 반면 남한은 예외적으로 제한하고 있다는 점이다. 북한의 산림법에 제34조에 의하면 벌채한 나무는 “국토환경보호기관이 발급한 나무반출증에 의해서만 실어갈 수 있고”, 임업기관에서 생산한 나무는 “국가계획에 따라 임업기관과 기업소의 공급지도서와 판매송장에 의해서만 공급”할 수 있으며, “분기 1차씩 판매 수량을 해당 지방인민위원회에 통보”해줘야 한다. 남한은 산림자원의 유통이나

³² 북한 산림법 제11조 (식수월간).

³³ 북한 산림법 제12조 (나무심기, 심은나무가꾸기).

³⁴ 북한 산림법 제16조 (나무심기설계의 요구준수, 심은나무의 사름률보장).

³⁵ 남한 산림자원법 제13조 (산림경영계획의 수립 및 인가).

³⁶ 남한 산림자원법 제11조 (산림의 육성지원).

³⁷ 남한 산림자원법 제22조 (산림사업의 시행).

³⁸ 남한 산림자원법 제23조 (산림사업의 대행 등).

수출을 금지하는 규정을 두고 있지는 않으나 산림자원법 제40조에 따라 “임산물의 수급조절, 유통질서 확립 및 안전성 확보를 위해 필요하다고 인정하는 경우”에 산림청장이 유통, 생산 또는 사용을 제한할 수 있는 예외규정이 있다.³⁹

남북 산림법의 차이점은 셋째, 남한이 산림기본법을 구체화하기 위해 하위 법률을 제정한 것과 달리 북한은 기본법이라고 할 수 있는 산림법을 구체화하는 별도 법률이 없다는 점이다. 남한의 산림 관련법은 산림기본법, 산림자원법, 산림보호법, 산림휴양법, 산림복지법 등으로 세분화돼 있다.⁴⁰ 이와 달리 북한은 산림법⁴¹을 중심으로 토지법⁴², 원림법⁴³, 환경보호법⁴⁴, 도시경영법⁴⁵, 국토환경보호단속법⁴⁶ 등이 산림법을 보완하고 있는 형태라고 할 수 있다. 북한의 법률이 다양화되고 구체화되기 시작한 것은 1990년대 고난의 행군 이후라고 할 수 있다. 주민 이탈과 갈등 등이 본격화되면서 이를 조율할 필요성이 커졌기 때문이다. 1992년 북한 산림법이 제정된 이유도 ‘산림조성과 보호, 산림자원 리용에서 규률과 질서를 엄격히 세워 국가의 산림정책을 관찰하는데 이바지’하기 위한 목적이었다. 즉, 산림자원의 이용질서가 문란해지고 조림 및 육림 계획에서 왜곡이 발생하자 산림관리에 대한 지도통제를 강화하기 위해 법적 근거를 마련한 것이다.⁴⁷ 또한 원림법과 도시경영법 등이 제정됐지만 아직 남한처럼 산림의 활용이 휴양 및 복지로 확대 및 분화되지 않았기 때문에 구체화되지 않은 것으로 추정된다.

³⁹ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(시행 2019.1.8. 법률 제16198호, 2019.1.8. 일부개정), 제40조, <<http://www.law.go.kr>>.

⁴⁰ 남한 산림기본법은 8장 32조, 산림자원법은 6장 79조, 산림보호법은 7장 57조, 산림휴양법(산림문화·휴양에 관한 법률)은 8장 38조, 산림복지법(산림복지 진흥에 관한 법률)은 7장 66조로 이뤄졌다.

⁴¹ 북한 산림법은 모두 5장 48조다.

⁴² 토지법은 1977년 4월 29일 헌법의 내용을 구체적으로 실현하기 위하여 토지의 보호, 관리 및 이용에 관한 종합적인 법률로 제정됐다. 특히 토지법 제17조 국토건설총계획(30~50년 전망) 수립에 포함시켜야 하는 내용 9가지 중 하나로 산림조성방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책이 규정됐다. 토지법은 1999년 6월 일부 수정됐다.

⁴³ 원림법은 2010년 제정됐으며 2013년 개정됐다. 원림법에 의하면 ‘원림’에는 공원, 유원지 녹지와 도시풍치림, 환경보호림, 동식물원, 온실, 양묘장 등이 포함된다. 도시와 마을을 아름답게 꾸미는 것을 목표로 하며 원림계획에 의해 원림을 조성하지 않으면 준공검사를 할 수 없게 했다.

⁴⁴ 환경보호법은 1986년 제정됐으며 2015년 개정까지 7차례 개정됐다. 자연보호구와 특별보호구를 정하며 자연환경을 보존하고 보호관리하는데 지장을 주는 행위를 할 수 없게 했다.

⁴⁵ 도시경영법은 1992년 제정됐으며 2015년 개정까지 6차례 개정됐다. 도시경영은 도시와 농촌의 건물과 시설물을 보호관리하고 도시와 마을을 아름답게 꾸려나가는 사업으로 규정된다.

⁴⁶ 국토환경보호단속법은 1998년 제정됐으며 2005년 개정됐다. 이 법에 의하면 위반자에게 벌금을 비롯한 행정적, 형사적 책임을 지을 수 있으며 기관 및 기업소에서 위법행위가 무거울 경우, 국토 자원의 이용을 중지시키거나 이용권을 박탈할 수 있도록 했다.

⁴⁷ 박경석 외, 『북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석』.

위와 같은 남북 산림법의 차이점을 <표 1>로 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 남북 산림법의 차이점 비교⁴⁸

	남한	북한
소유	- 소유자에 따라 국유림, 공유림, 사유림으로 구분	- 산림토지를 비롯한 동식물자원 등은 국가만이 소유
산림조성, 관리 및 감독	- 소유자 자율성 기반, 국가 및 지방자치단체의 간접 감독 및 지원 (국가감독 방식이라고 할 수 있음)	- 산림조성 및 이용, 관리 감독에 있어 국가주도 방식 (국가주도 방식이라고 할 수 있음)
산림자원 유통	- 산림자원의 유통이나 수출 자율성 인정 - 수급조절 및 유통질서 확립 등의 특정한 사유가 있으면 산림청장이 제한 가능	- 국가계획에 따라 기업소 공급지도서 및 판매송장에 의해서만 공급 - 목재반출시 나무반출증 필요
기본법의 하위 법률	- 산림기본법, 산림자원법, 산림보호법, 산림휴양법, 산림복지법 등	- 없음 (토지법, 원림법, 환경보호법, 도시경영법, 국토환경보호단속법 등이 산림법을 보완한다고 할 수 있음)

출처: 남북 산림관련 법을 토대로 작성.

한편, 남한의 산림관련 법을 중심으로 남북의 대응 법률을 <표 2>로 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 산림 관련 남북 대응 법률⁴⁹

	남한	북한
산림관련 기본법	- 산림기본법	- 산림법
산림보호 관련	- 산림보호법	- 산림법 제3장 산림보호 - 국토환경보호단속법 - 토지법 제37조~제39조, 제71조
산림자원 조성 및 이용 관련	- 산지관리법 - 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 - 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 - 산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률	- 산림법 제2장 산림조성, 제4장 산림자원의 이용, 제5장 산림경영사업에 대한 지도통제 - 토지법 제4장 토지보호 제31조~제36조, 제40조, - 제6장 토지관리 제70조
산림휴양 및 복지 관련	- 산림문화·휴양에 관한 법률 - 산림복지 진흥에 관한 법률	- 없음

⁴⁸ 북한 산림법은 2015년 기준, 남한의 산림관련 법은 2019년 2월 기준이다.

⁴⁹ 남한 법은 산림청 소관 법률로 한정했다.

	남한	북한
국립·자연 공원 및 기타 공원, 도시림	- 수목원, 정원의 조성 및 진흥에 관한 법률 - 백두대간 보호에 관한 법률 - 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	- 원림법 - 도시경영법 제5장 원림조성
산림교육 관련	- 산림교육의 활성화에 관한 법률	- 산림법 제5장 제43조 산림부문의 교육, 과학연구사업
기타	- 산림조합법 - 청원산림보호직원 배치에 관한 법률	- 없음

출처: 남북 산림관련 법을 토대로 작성.

더불어 산림의 분류에서도 차이를 보인다. 산림의 분류를 살펴보면 산림의 휴양 기능이 북한에 규정돼있지 않다는 점, 북한의 특별보호림, 땔나무림의 기능이 남한에 규정돼있지 않다는 점을 비교할 수 있다. 북한의 산림법에 산림의 휴양 기능이 규정돼있지 않은 점은 북한이 산림에 대해 보존 및 경제적 이용의 대상으로 무게중심을 두고 있다고 해석할 수 있는 대목이다. 남한은 ‘수원의 함양, 산림재해방지, 자연환경 보전, 목재 생산, 산림 휴양, 생활환경 보전’ 등 기능별로 구분하고 있다.⁵⁰ 반면 북한은 목적에 따라 ‘특별보호림(혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 국가가 정한 것), 일반보호림(산림에 대한 학술연구를 위한 산림 및 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하는 산림으로 방풍림, 사방림, 수원함양림 등), 목재림, 경제림, 땔나무림’으로 구분하고 있다.⁵¹ 기준이 다른 남북의 산림 분류를 <표 3>으로 나타내면 다음과 같다.

<표 3> 남북 산림의 분류 비교

남한	북한
- 수원의 함양 - 산림재해방지 - 자연환경 보전 - 목재 생산 - 산림 휴양 - 생활환경 보전 등 기능별로 구분	- 특별보호림(혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 국가가 정함) - 일반보호림(산림에 대한 학술연구를 위한 산림 및 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하는 산림으로 방풍림, 사방림, 수원함양림 등) - 목재림, 경제림, 땔나무림으로 구분.

출처: 남북 산림관련 법을 토대로 작성.

⁵⁰ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(시행 2019.1.8. 법률 제16198호, 2019.1.8. 일부개정), 제8조, <<http://www.law.go.kr>>.

⁵¹ 북한 산림법 제3조(산림의 분류) : 산림은 그 사명에 따라 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 땔나무림으로 나눈다.

2. 남북 산림법의 공통점

남북 산림법에서는 차이점만이 아니라 공통점도 찾을 수 있다. 공통점을 정리해보면 첫째, 남북 모두 산림 자원의 이용에 있어서 국가와 지자체의 허가를 받도록 하고 있다는 점이다. 북한에서 산림토지의 이용허가는 산림법 제30조에 따라 “산림토지를 리용하려는 목적, 규모 같은 것을 따져보고” 내각 또는 해당 국토환경보호기관이 한다.⁵² 나무베기와 함께 나무, 잔디, 약초, 산열매 등 산림자원의 채취 또한 허가 사항이다.⁵³ 남한 또한 산림자원법 제36조에 따라 “입목의 벌채, 임산물의 굴취 및 채취”에 대해 시·군·구청장이나 지방산림청장의 허가를 받아야하며⁵⁴ 입목벌채 등 허가 또는 신고사항에 대해 적정하게 실시되고 있는지 확인, 점검하여야 한다.⁵⁵

이와 함께 남북한 모두 산림법 위반 사항에 대해 제재를 인정한다는 것도 공통점이다. 북한은 2015년에 금지사항 등을 자세히 규정하는 등 산림법을 개정했다. 2015년 3월 11일 개정된 북한의 산림법은 제25조 ‘산림구역에서의 금지사항’에서 금지행위를 자세히 규정하는 내용을 추가했으며 제47조 ‘행정적 책임’에 대해서도 행위별 처벌규정을 추가하는 등 산림조성 등에서 규율과 질서를 더욱 엄격히 했다. 더불어 4장 ‘산림자원의 이용’ 및 5장 ‘산림경영사업에 대한 지도통제’ 분야에서 이전에는 임업기관의 역할로 규정된 부분을 지방인민위원회가 하는 것으로 수정했다.⁵⁶ 지방인민위원회에 산림에 대한 권한과 함께 책임까지도 부여한 것이다.⁵⁷ 남한 또한 산불, 산물 절취 등 각종 법 위반에 대해 벌칙⁵⁸을 규정하고 있다.

남북 산림법의 공통점은 둘째, 산림 자원의 중요성을 인정하면서 산림 보호 등을 강조하고 있다는 점이다. 북한에서 산림보호는 특히 산불과 산림병해충으로부터 보호를 중요하게 규정하고 있고, 산림구역에서는 허가 없이 도로와 건물 등을 건설

⁵² 북한 산림법 제30조 (산림토지의 리용허가).

⁵³ 북한 산림법 제32조 (나무베기허가), 35조 (나무, 잔디, 약초, 산열매의 채취).

⁵⁴ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(시행 2019.1.8. 법률 제16198호, 2019.1.8. 일부개정), 제36조 제1항, <<http://www.law.go.kr>>.

⁵⁵ 남한 산림자원법 제36조 제9항 내용이다. 위 확인 및 점검 업무는 산림조합, 산림조합중앙회, 한국임업진흥원, 산림자원 조성, 육성에 관련한 비영리법인 등에게 대행할 수 있다. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(시행 2019.1.8. 법률 제16198호, 2019.1.8. 일부개정), 제36조 제10항, <<http://www.law.go.kr>>.

⁵⁶ 경찰대학 산학협력단, 『2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구』(통일부 용역보고서, 2017).

⁵⁷ 지방인민위원회에 권한과 책임을 부여한 것은 산림복구전투지휘부를 중앙에서부터 군 단위까지 구성, 추진하는 흐름과도 일맥상통하는 것이라고 볼 수 있다. 오삼언 외, “김정은 시대 산림정책의 특징.”

⁵⁸ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(시행 2019.1.8. 법률 제16198호, 2019.1.8. 일부개정), 제6장, <<http://www.law.go.kr>>.

하거나 지하자원 개발, 산림자원의 채취, 동물 수렵 등이 금지돼있다. 또한 자연보호림구 등으로 산림생태지역을 보존하도록 했다.⁵⁹ 남한은 산림보호법에서 병해충 예방⁶⁰, 산불방지의 복구,⁶¹ 산사태 예방·대응 및 복구⁶² 대해 세세한 규정까지 두고 있다.

남북 산림법의 공통점은 셋째, 국제협력을 강조하고 있다는 점이다. 국제협력과 관련해 남한은 “지구의 산림보전을 위한 국제협력을 강화하고 통일대비에 필요한 산림시책을 조사 연구해야한다”⁶³는 규정을 뒀으며 북한은 “국가는 세계 여러 나라들과 산림경영분야에서의 과학기술교류와 협조를 적극 발전시킨다”⁶⁴, “국가는 환경보호분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”⁶⁵고 규정해놓고 있다. 북한의 조림사업 등에 남한을 포함한 국가들의 기관, 단체가 참여할 수 있는 법적 근거가 될 수 있는 대목이다.⁶⁶ 또한 북한이 산림 및 생태환경 보호를 위한 국제협력 가능성을 명시한 것이라고 평가할 수 있다.

남북 산림법의 공통점을 <표 4>로 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 남북 산림법의 공통점 비교⁶⁷

		남한	북한
산림자원 이용	국가 (지자체) 허가	- 임목 벌채 및 임산물 채취는 시군구청장이나 지방산림청장의 허가 필요	- 산림토지 이용허가는 내각 또는 해당 국토환경보호기관의 허가 필요
	위반사항 제재	- 각종 법 위반을 규정 (산림보호법 제7장 벌칙)	- 금지 및 처벌 행위 추가 (2015년 산림법 개정)
산림자원 및 산림보호 강조		- 산림보호법으로 규정	- 산림법으로 규정
국제협력 강조		- 산림기본법으로 규정	- 산림법, 환경보호법으로 규정

출처: 남북 산림관련 법을 토대로 작성.

⁵⁹ 북한 산림법 제25조 (산림구역에서의 금지사항), 제26조 (사방야계공사, 그 시설물의 보수정비), 제27조 (전형적인 산림생태지역 보존과 동식물자원보호).

⁶⁰ 남한 산림보호법 제20조 (산림병해충 예찰·방제 장기계획의 수립), 제27조 (산림병해충 특별방제구역의 지정·해제 등).

⁶¹ 남한 산림보호법 제28조 (산불방지장기대책의 수립), 제43조 (산불피해지의 복구 등).

⁶² 남한 산림보호법 제5장 (산사태의 예방·대응 및 복구).

⁶³ 남한 산림기본법 제9조 (국제협력 및 통일대비 정책).

⁶⁴ 북한 산림법 제9조 (산림경영 분야의 교류와 협조).

⁶⁵ 북한 환경보호법 제8조 (환경보호분야의 교류와 협조).

⁶⁶ 송진호·한철웅, “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구,” 『統一과 法律』, 제10권, 2012.

⁶⁷ 북한 산림법은 2015년 기준, 남한의 산림관련 법은 2019년 2월 기준이다.

Ⅲ. 남북 산림정책 비교

1. 1945~1990년대 남북 산림정책

남북의 산림정책은 모두 2000년대를 전후로 크게 시기 구분을 할 수 있다. 남한은 1997년 3차 치산녹화 10개년계획을 마무리한 뒤인 1998년부터 산림휴양서비스 제공 등 산림복지 개념을 도입하는 시기로 접어들어 정책기조에서 큰 변화를 하게 된다. 북한 또한 1990년대 이른바 ‘고난의 행군’ 시기를 겪으며 심각한 산림황폐를 겪은 후 2000년부터 산림복구 정책을 수립하는 등 산림정책의 변화를 보인다. 이렇듯 남북 모두 2000년대 이전과 이후로 변화 기조가 뚜렷함에 따라 크게 두 시기로 정책 흐름과 특징 등을 살펴보고자 한다.

남북은 해방 직후 모두 일제강점기 산림수탈로 인한 황폐산림을 복구하기 위한 정책을 실시했으나 한국전쟁으로 무위로 돌아가게 된다. 남한은 한국전쟁 중인 1951년 임시수도 부산에서 ‘산림보호임시조치법’을 공포했으며 1955년 1,038개소의 보호림구를 설치했다. 북한은 한국전쟁 이후인 1953년 9월 ‘림업사업 강화 대책에 대하여’, 1956년 2월 ‘식수조림사업 및 산림관리사업을 개선강화할 데 대하여’ 등 법령을 제정해 전후복구사업을 진행했다.⁶⁸

이후 남한의 주요 산림정책을 먼저 살펴보면 1961년 산림법을 제정하고 1973년 농림부 산하의 산림청을 내무부 산하의 외청으로 기구를 개편했다. 행정조직 개편을 바탕으로 두 차례에 걸친 치산녹화 10개년계획-제1차 치산녹화계획(1973~1978), 제2차 치산녹화계획(1979~1987)이 성과를 내면서 산림녹화와 화전정리에 성공을 거두게 된다.

남한의 1973년 제1차 치산녹화 10개년계획은 당초 목표보다 4년이나 앞당겨진 1978년에 목표를 달성하게 된다. 일반조림의 경우 100만ha에 21억본의 나무를 심는 계획이었으나 1973년부터 1978년까지 6년만에 108만ha에 29억본의 나무를 심는 성과를 냈다.⁶⁹ 뒤이은 제2차 치산녹화 10개년계획은 1차의 성공으로 내무부 계획이 아니라 산림청 계획으로 축소됐다. 목표 또한 산림녹화가 아니라 산지에 새로운 국민경제권을 조성하는 것을 목표로 했다. 이를 위해 국민조림체제를 정착화하고 경제조림 확대 및 대단지화, 지역별 완결조림원칙 등을 방침으로 했다.

⁶⁸ 박경석 외, 『북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석』.

⁶⁹ 이경준, “효율적인 정책집행의 성공사례 연구: 산림녹화행정(정책집행과정과 사후 감독제도를 중심으로),” 한승희·최대용·이혁우·이경준, 『거버넌스 사례연구』 (세종: 한국개발연구원, 2014).

기조 또한 ‘녹화 치중→경제림 조성’, ‘정신계도 위주→기술보급 위주’, ‘타율적 참여→국민총력 참여’, ‘규제 위주→개발지원 위주’로 바뀌었다. 80개 대단위 경제림 단지 32만ha를 포함한 97만ha 조림 완료, 천연림과 유령림의 지속 관리, 사방사업 실행 등의 성과를 남겼다.⁷⁰

제3차 계획은 산지자원화계획이라는 이름으로 1988년부터 1997년까지 진행됐다. 산림녹화 성공 이후 녹화정책에서 자원화정책으로 전환한 것인데 산지소득 개발과 공익기능증진을 목표로 했다. 정책도 ‘보전 우선→경영 우선’, ‘규제 위주→조장 위주’로 기조를 변화시켰다.⁷¹

다음으로 북한의 주요 산림정책을 살펴보면 북한은 1950년대 말 전후복구와 중공업우선 경제발전정책으로 원목 수요가 급증하자 산림정책의 무게중심에 목재를 최대한 생산·공급하며 산림의 부존자원 또한 개발·이용하는 것에 됐다. 1958년 농림부 산하에 있는 산림부, 임산부, 임업부를 정무원 건재공업부 산하에 임업성을 설치하여 이관했다. 도 인민위원회 위원장이 관리하던 지방림도 농림성으로 이관하는 등 북한은 생산위주의 산림관리체계를 완성하게 된다. 1962년 원목 생산을 높이기 위해 ‘공훈별목공, 공훈유별공’ 칭호를 제정했으며 같은 해에 매년 10월 첫째 일요일을 ‘임업노동자절’로 지정했다. 1956년 당시 기존 4월 한달이던 식수기간을 4월 1~15일까지로 변경했으며 10월 10~25일까지를 ‘애림기간’으로 선포, 집중적인 조림사업을 전개하도록 했다.⁷² 1971년에는 애림기간을 폐지하고 4월 6일을 ‘식수절’로 제정, 3월 중순~4월 중순, 9월~10월 중순까지를 식수기간으로 정했다. 1999년부터는 식수절을 3월 2일로 변경했다.

또한 1963년 8월부터 넓은 지역에 널려있는 산림을 적당한 구역으로 가르고 그 구역을 순환하면서 계획적으로 채벌하는 방법인 순환식 채벌방법을 시행했다. 순환식 채벌방법은 임산사업소를 하나의 단위로 몇 개의 순환작업구역을 설정한 이후, 원목이 최적의 상태까지 성장하기를 기다려 집중적으로 벌채하고 그 자리에 다시 집중적으로 조림하는 방법으로 임목의 성장에 따라 15년, 20년, 25년, 30년을 순환주기로 설정했다.⁷³

⁷⁰ 산림청, “제2차 치산녹화 10년계획,” 『산림기본계획 1차~5차』 <<http://www.forest.go.kr>> (검색일: 2019.4.25.).

⁷¹ 산림청, “제3차 산지자원화계획,” 『산림기본계획 1차~5차』 <<http://www.forest.go.kr>> (검색일: 2019.4.25.).

⁷² 박경석 외, “북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석.”

⁷³ 김수영 외, “임농복합경영을 통한 북한의 새로운 산림관리 변화연구,” 『통일문제연구』, 제28권

이어 1970년대 말부터 ‘자연개조 5대방침’과 ‘4대 자연개조사업’이 진행됐다. 자연개조 5대방침은 중간지대와 산간지대에 있는 40만 정보의 밭에 관개 실시, 경사도가 16° 이상⁷⁴에 달하는 15만~20만 정보의 비탈밭을 다락밭으로 조성, 토지 정리사업과 토지개량사업 진행, 큰불피해를 막기 위한 치산치수사업, 10만 정보의 간석지 개간 등을 주요 내용으로 하고 있다.⁷⁵ 4대 자연개조사업은 ‘새 땅 찾기’란 명칭으로 간석지 개간과 다락밭 건설사업을 지속하는 것이었으며 각각의 목표량도 증대됐다.⁷⁶ 자연개조 5대방침과 4대 자연개조사업은 무분별한 개간으로 인해 산림황폐화가 확대된 결정적 계기로 작동하게 된다.

이밖에 산림 보호 및 관리를 위한 여러 조치들도 취해졌다. 1980년대 들어서면서 소년단립, 사로청립, 여맹림 등 대중조직으로 담당림제가 확장됐으며 각 협동농장에는 100정보 정도의 담당림이 의무적으로 주어졌다. 협동농장의 담당림은 보통 70~80명 정도로 구성된 조림작업반이 담당했다. 퇴직한 노동자와 전업주부들을 조직하여 상시적으로 산림보호 및 관리업무에 참여시키는 ‘산이용반’ 제도로 운영됐다. 보통 산이용반은 군의 산림경영소를 통해 일정한 구역의 산림을 지정받았으며 하나의 산이용반에는 약 90~100명이 포함, 1985년 당시 전국적으로 2,300여개의 산이용반에 약 22,700명이 포함됐다.⁷⁷ 1977년부터는 ‘모범경제림 기관, 기업소, 협동단체, 학교 칭호제도’와 1991년부터 ‘모범산림 시, 군, 구역제’가 시행되면서 전국적 차원에서 사회주의경쟁⁷⁸이 벌어졌다. 1996년에는 모범 산림군이 폐지되고 ‘국토환경보호 모범군(시, 구역)’ 칭호로 확대됐다. 1990년대까지 남북의 주요 산림정책을 시계열로 정리해보면 다음 <표 5>와 같다.

제2호, 2016.

⁷⁴ 일부 자료들에서 경상도와 관련해 15도와 16도가 혼재돼 쓰이고 있으나 16도 이상이 정확한 수치다.

⁷⁵ 1976년 10월 노동당중앙위원회 제5기 제12차 전원회의에서 1,000만톤의 알곡고지를 점령하기 위한 근본적인 대책으로 제시됐다. 한국민족문화대백과사전, “자연개조오대방침,” <<http://encykorea.aks.ac.kr/>> (검색일: 2019.4.25.).

⁷⁶ 1981년 10월 당중앙위원회 4차 전원회의에서는 5대 방침에 이어 4대 자연개조사업을 제기했다. 한국민족문화대백과사전, “4대자연개조사업,” <<http://encykorea.aks.ac.kr/>> (검색일: 2019.4.25.).

⁷⁷ 박경석 외, “북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석.”

⁷⁸ 사회주의경쟁은 “사회주의 국가에서 과학 기술의 진보와 노동 생산력의 증대를 도모하기 위해 노동대중이 창의력을 발휘하여 동지적으로 행하는 집단 경쟁”이다. 국립국어원 표준국어대사전, “사회주의경쟁,” <<https://stdict.korean.go.kr/>> (검색일: 2019.4.25.).

〈표 5〉 1945~1990년대 남북 산림정책 비교

남한	시계열 비교	북한
1951년 산림보호 임시조치법 공포	1950년대	1958년 정무원 산하 입업성 설치
1961년 산림법 제정	1960년대	1962년 ‘공훈별목공’ 칭호 및 입업노동자절 지정
1973년 산림청 내무부 산하 개편 1973~1978년 1차 치산녹화계획	1970년대	1976년 자연개조 5대방침
1979~1987년 2차 치산녹화계획	1980년대	1981년 4대 자연개조사업
1988~1997년 3차 산지자원화계획	1990년대	1991년 모범산림 구역제 시행 1992년 산림법 제정

출처: 남북 산림정책을 토대로 작성.

남북의 2000년대 이전 산림정책을 비교, 정리해보면 남한은 산림녹화에 성공한 뒤 1990년대 말 안정기에 접어들었다면 북한은 목재 및 산림자원 이용에 치중하면서 산림황폐화가 본격화되는 시기를 겪었다는 점을 알 수 있다. 1970년대 남한은 치산녹화 계획을 시작으로 황폐산림녹화사업을 추진한 반면, 북한은 사회주의 경제발전을 위한 목재 및 원목생산과 다락밭 건설을 장려했다. 남북이 본격적으로 서로 다른 길을 걷게 된 것이다. 남북의 산림정책 차이는 1990년대 말에 이르러 남북 산림이 확연히 다른 면모를 갖게 된 배경이 됐다.

2. 2000년대 남북 산림정책

2000년대 이후 남북 산림정책의 특징을 정리해보면 첫째, 남한은 ‘지속가능한 산림경영’, 북한은 ‘황폐산림 복구’라는 각기 다른 목표를 수립, 추진하고 있다는 것이 두드러진 특징이다. 1970~1980년대 치산녹화에 성공한 남한은 2000년대 산림의 역할을 확대하면서 산림의 보전 및 관리, 지속가능한 산림경영을 추구하고 있다. 1998년~2007년 제4차 산림기본계획 초기에는 ‘지속가능한 산림경영 기반 구축’을 목표로 삼았으나, 산림기본계획 후반기인 2003년~2007년에는 ‘사람과 숲이 어우러진 풍요로운 녹색국가 구현’으로 변경해 생태와 산림환경 보존으로 목

표를 수정했다. 국립수목원 및 국립자연휴양림관리소 신설, 산림휴양포털사이트 구축, 자연휴양림 확충, 등산로 정비 등으로 산림 환경의 문화·휴양 서비스를 확대한 것이 이 시기 주요 정책이다.⁷⁹

2008년~2017년 제5차 산림기본계획에서는 국토환경자원으로서 산림의 보전 및 관리, 산림생태계 및 산림생물자원의 통합적 보전·이용체계 구축을 목표로 했다. ‘종자-조림-숲가꾸기-갱신-이용’을 통합적으로 운영하기 위한 통합시스템을 구축하고 양묘체계 개편, 고품질 경제림 육성 등을 과제로 했다. 산림생물다양성 보전 및 생태계 건강성 증진도 강조했다.⁸⁰

즉, 1998년 이후 남한의 산림정책은 조림과 육림 등 치산녹화 시기를 넘어 쾌적한 국토환경 마련 및 산림 휴양 서비스 제공에 맞춰져있다. 이를 통해 국민 삶의 질 향상에 기여하고, 산림재해로부터 국민을 보호하는 산림복지 개념으로 이행하는 과정을 목표로 삼았다.

북한은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시절을 겪으며 심각한 산림황폐화를 겪은 후 2000년대부터 황폐산림 복구를 목표로 한 정책을 실시했다. ‘산림조성 10개년 계획(2001~2010년)’ 및 ‘산림건설총계획(2013~2042년)’ 등 장기 산림녹화계획을 수립했다. 또한 산림녹화조성목표(2013~2022년)를 수립하고 168만2천ha를 목표로 연간 14~17만ha 조성계획을 발표하기도 했다.⁸¹ 임농복합경영 산림복원 10개년(2013~2022) 계획은 진행 중에 있으며 묘목 생산을 위한 대규모 양묘장 및 채종림 건설도 확대하고 있다. 2015년 김정은 위원장의 산림복구전투와 관련한 노작 발표⁸²를 분기점으로 북한은 지역별로 2024년까지 ‘산림조성 10년 전망계획’을 세우는 등 산림복구전투에 돌입해있다.⁸³

2000년대 남북 산림정책의 특징은 둘째, 남한은 ‘전문적 산림경영 관리’, 북한은 ‘대중동원에 의한 조림 및 관리’의 양상 차이를 띤다는 점이다. 남한은 저비용·고효율의 산림경영기반을 구축하기 위해 산림관리에서 전문화가 이뤄지고 있다. 이를

⁷⁹ 산림청, “제5차 치산녹화 10년계획,” 『산림기본계획 1차~5차』 <<http://www.forest.go.kr>> (검색일: 2019.4.25.).

⁸⁰ 산림청, “제5차 치산녹화 10년계획,” 『산림기본계획 1차~5차』 <<http://www.forest.go.kr>> (검색일: 2019.4.25.).

⁸¹ 세계산림연구기관연합회(IUFRO: International Union of Forest Research Organizations) 주관 ‘지속가능한 산림경영 국제워크숍’ 북한 발표자료(중국 심양, 2014.7.).

⁸² 김정은, “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자” 『로동신문』, 2015.2.27.

⁸³ 오삼언 외, “김정은 시대 산림정책의 특징.”

위해 산림관리 인력을 산림관리와 산림기능 분야로 분류하여 전문화 교육이 진행된다. 조립, 숲가꾸기, 벌채 등 산림기능별 전문성을 가진 임업기능인도 육성된다. 남한 현실에 맞는 임업기계 개발 및 시스템 보급, 기계화 영림단 기술교육 등도 진행 중이다.

북한은 자원이 부족한 상황에서 대규모 산림조성 및 보호·관리를 위한 대중동원 방법을 유지하고 있다. 식수기간 및 국토환경보호기간을 이용한 집중식수 방식을 운영하며 모든 기관·기업소·단체·학교 구성원들의 식수작업이 진행된다. 김정은 시대에 들어서는 산림복구사업을 ‘산림복구전투’로 명명하여 전군, 전당, 전민 동원운동으로 산림복구사업이 진행되고 있다.

2000년대 남북 산림정책의 특징은 셋째, 산림의 복지 기능과 산림의 경제적 기능을 두고 강조점 차이를 보이는 것이다. 남한은 국민 삶의 질 강화를 위해 휴양 및 문화, 복지기능을 강조하고 있다. 등산 및 산악레포츠 활성화를 위한 등산로 조성 및 관리가 강조되고 자연휴양림, 도시숲, 산림공원 등 국민 활용이 많은 산림을 확대하는 방향이다. 숲 체험 등 시민 참여 및 문화기능 활성화도 중요시 된다.

반면에 북한은 여전히 산림의 경제적 기능을 강조하는 경향이다. 석탄 및 석유 등 가정용 에너지가 부족한 상황에서 땔나무림, 경제림 조성이 강조되고 있다. “기름나무를 비롯하여 빨리 자라고 쓸모가 있는 나무종류들로 경제림을 조성하고 산과일, 산나물, 약초 등 야생원료기지와 과수원과 뽕밭” 조성이 중요시된다.⁸⁴ 즉, “목재림, 기름나무림, 산과실림, 밤나무림, 팔프 및 종이원료림 등 산림을 경제건설과 인민생활에 적극 복무할 수 있게 조성”하는 방향이 축이 되고 있는 것이다.⁸⁵ 도시건설 및 개건 등 국가기반시설에서 필요한 목재 공급지로서 산림의 역할도 지속적으로 강조되고 있다.

주민들의 산림부산물 채취와 연결된 임농복합경영도 확대되는 추세다. 2016년 2월 『로동신문』은 현실성있는 임농복합경영을 도입해야한다면서 기존에 땔나무만을 심었다가 잣나무, 밤나무, 단나무로 바뀌심고 경사각 20°이상인 곳에서는 나무 심는 간격을 변경한 수안군 사례를 자세히 보도했다.⁸⁶ 또한 2018년 2월 『로동신문』은 “현재 각지에서는 림농대상지들에 약초와 약나무, 공예작물을 심어 단위

⁸⁴ 신광수, “우리나라 산림조성사업의 특징에 대하여,” 『김일성종합대학학보』, 제4호 (2017).

⁸⁵ 김일건, “나라의 산들을 황금산. 보물산으로 전변시키는데서 나서는 몇가지 문제,” 『김일성종합대학-부문별사회과학연구』, 2016.10.23.

⁸⁶ “현실성있는 림농복합경영방법을 도입,” 『로동신문』, 2016.2.26.

면적당 경제적 효과성을 높이기 위한 우리 식의 림농복합경영방법에 대한 연구사업이 마감단계에서 진행되고 있다”고 밝히기도 했다.⁸⁷ 2000년대 남북의 주요 산림정책과 특징을 각각 <표 6>과 <표 7>로 정리하면 다음과 같다.

<표 6> 2000년대 남북 산림정책 비교

남한	시계열	북한
1998~2007년 제4차 산림기본계획	2000년대	2001~2010년 산림조성 10개년 계획
2008~2017년 제5차 산림기본계획	2010년대	2013~2022년 산림녹화조성목표 및 임농복합경영 산림복원 10개년 계획 2015~2024년 지역별 '산림조성 10년 전망계획' 수립

출처: 남북 산림정책을 토대로 작성.

<표 7> 2000년대 남북 산림정책 주요 특징 비교

남한	특징	북한
지속가능한 산림경영	목표	황폐산림 복구
전문적 산림경영 관리	양상	대중동원에 의한 조림 및 관리
산림의 복지 기능 강조	강조점	산림의 경제적 기능 무계

출처: 남북 산림정책을 토대로 작성.

IV. 결론

남한은 전체 산림 대비 국유림이 25.5%인 반면 북한은 국유림이 대부분으로 소유관계의 차이가 극명하다. 이에 따라 산림법과 정책 전반에서 남한에 비해 북한이 국가 차원의 계획과 통제가 강하게 이뤄지고 있음을 확인할 수 있다. 산림법을 살펴보면 산림조성과 관리, 감독 등의 영역에서 북한이 국가주도 방식이라면 남한은

⁸⁷ “산림복구전투에서 통장훈을,” 『로동신문』, 2018.2.4.

국가감독 방식이라고 정리할 수 있다. 산림자원의 유통과 관련해서 북한은 원칙적으로 금지하고 있으며 남한은 예외적으로 제한을 두고 있다. 더불어 남한이 구체적인 하위 법을 제정한 것과 달리 북한은 별도 법률이 없으며 토지법, 원림법 등이 산림법을 보완하고 있다는 특징이 있다. 세부적으로는 산림의 휴양 기능이 북한에 규정돼있지 않다는 점을 들 수 있다. 또한 북한은 혁명전적지 등을 이유로 특별보호림⁸⁸을 지정하고 있으며 임산연료의 중요성을 감안해 땔나무림을 주요 산림분류에 두고 있다는 점 등이 남한과 차이점이다.

남북 산림법은 차이점만 아니라 공통점도 찾아볼 수 있다. 남북 모두 산림 자원의 이용에 있어서 국가 혹은 지자체의 허가를 받도록 하고 있다. 또한 산림 자원의 중요성을 인정하면서 산림 보호 등을 강조하는 것도 남북 산림법이 유사하다. 산림경영에 있어 국제협력을 강조하는 점도 공통점이다.

산림정책에서는 1970년대를 남북 산림 정책의 갈림길로 꼽을 수 있다. 남한은 1970~80년대 산림녹화에 성공한 뒤 1990년대에 안정기에 접어들었다면 북한은 이와 반대로 1970~80년대 목재 및 산림자원 개발·이용에 치중하면서 1990년대에 산림황폐화가 본격화되는 시기를 겪었다. 1970년대 남한은 치산녹화계획을 중심으로 황폐산림녹화사업을 추진한 반면, 북한은 사회주의 경제발전을 위한 목재 및 원목생산과 다락밭 건설이 장려됐기 때문이다.

이에 따라 2000년대 이후 남한은 ‘지속가능한 산림경영’, 북한은 ‘황폐산림 복구’라는 각기 다른 산림정책의 목표를 수립, 추진하게 된다. 그 결과 현재 남한은 전문적인 산림조성·보호관리의 경험과 사례를 축적해 산림이 주는 공익적 가치를 증진시키며 복지기능을 확대하는 방향으로 산림정책을 추진하고 있다. 반면, 북한은 산림의 경제적 기능에 무게를 두고 있으며 산림정책 실행에 있어서는 전문적인 산림조성·보호관리 측면에서 역량 강화 및 대중화 등의 숙제를 안고 있는 것으로 판단된다. 이처럼 북한의 산림정책 방향과 내용 등을 고려하면서 남북 산림협력 사업을 발굴, 제안한다면 북한의 수용 가능성도 높아질 수 있으며 남북 산림협력의

⁸⁸ 북한의 산림보호제도는 1) 각종 보호림을 설정하여 관리하는 것과 2) 자연보호구로 지정하는 것 두가지로 구분할 수 있다. 보호림은 산림의 목적에 따라 보호할 의미와 가치가 있는 산림으로 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 땔나무림 등으로 구분된다. 그중 특별보호림은 1977년 토지법과 1992년 산림법에 의해 김일성과 김정일의 혁명전적지와 혁명사적지가 있는 지역의 산림으로 정의되고 있고, 일반보호림은 국토관리기관 등에서 특성에 맞게 지정한 보호림을 의미한다. 자연보호구는 200~300년 이상의 원시림이거나 풍경이 수려하여 문화휴식터로 의의가 있는 곳이며, 백두산, 오가산, 묘향산, 칠보산, 구월산, 금강산 등이 지정되어 있다. 자세한 내용은 박경석 외, “북한의 보호림과 휴양이용제도” 『한국산림휴양학회지』, 제16권 제2호 (2012).

추진동력 또한 더욱 확보할 수 있을 것이다.

남북 산림법의 차이점과 공통점, 남북 산림정책의 주요 특징 등에 대한 비교, 분석을 통해 남북 산림의 어제와 오늘, 내일을 가늠해보고자 했다. 1970~80년대 진행된 남한 치산녹화사업과 2015년부터 본격화된 북한의 산림복구전투를 비교, 분석해 함의를 찾아보는 것은 향후 연구과제다.

■ 제출: 4월 28일 ■ 심사: 5월 23일 ■ 채택: 6월 5일

참고문헌

1. 단행본

- 손학기·최준영·석현덕. 『통일 이후 북한지역의 산지관리 기본 방향 연구』. 나주: 한국농촌경제연구원. 2016.
- 윤여창·박동균·박종화·전효택·최종근·허은녕·윤순진. 『남북한 환경정책 비교연구 I』. 서울: 서울대학교출판부, 2008.
- 이경준. “효율적인 정책집행의 성공사례 연구: 산림녹화행정(정책집행과정과 사후 감독제도를 중심으로)”. 한승희·최대용·이혁우·이경준. 『거버넌스 사례연구』. 세종: 한국개발연구원, 2014.
- 이광원. 『통일 이후 산지제도』. 서울: 한국농촌경제연구원. 1996.
- 이규창. 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력법제 개선 방안 예비연구』. 서울: 통일연구원. 2010.

2. 논문

- 김성욱. “북한지역 산림법제의 형성과정에 관한 연구.” 『圓光法學』. 제26권 제2호, 2010.
- 김수영·박소영·박경석. “임능복합경영을 통한 북한의 새로운 산림관리 변화연구.” 『통일문제연구』. 제28권 제2호, 2016.
- 박경석·박소영. “북한의 보호림과 휴양이용제도.” 『한국산림휴양학회지』. 제16권 제2호, 2012.
- 배재수. “한국의 산림 변천: 추이, 특징 및 함의.” 『한국임학회지』. 제98권 제6호, 2009.
- 손학기·최준영. “남북한의 산지관리제도 비교와 통일 이후 정책방향.” 『북한학연구』. 제13권 제1호, 2017.
- 송진호·한철웅. “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구.” 『統一과 法律』. 제10권, 2012.
- 오삼언·김은희·김경민. “김정은 시대 산림정책의 특징.” 『북한학연구』. 제14권 제2호, 2018.

- 이기봉·배재수. “1970년대 화전정리사업의 성공요인.” 『한국임학회지』. 제96권 제3호, 2007.
- 이종민·송민경·박경석. “김정은 시기(2012-2016) 북한의 산림관련 보도 분석: 산림복구 사업 현황 및 한계.” 『통일문제연구』. 제29권 제2호, 2017.
- 전법권. “북한 산림정책과 산림정책 환경 연구-신년사와 『로동신문』을 중심으로.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.

3. 기타자료

- 경찰대학 산학협력단(연구책임: 박원규). 『2012년 이후 제·개정된 북한법령 연구』. 통일부 용역보고서, 2017.8.
- 국립국어원 표준국어대사전 <<https://stdict.korean.go.kr/>>
- 박경석·이성연·박소영. “북한 사회주의 체제의 중앙·지방산림조직 특징 및 운용체계 분석”. 국립산림과학원, 2008.
- 법제처 입법예고. 공고번호 제2007-1호.
- 산림청 <<http://www.forest.go.kr>>
- 서울대학교 농업생명과학연구원(연구책임: 윤여창). 『세계산림녹화 성공 및 실패 사례 분석』. 산림청 용역보고서, 2004.12.
- “위성영상자료를 이용한 북한지역 산림황폐지 실태 파악.” 『국립산림과학원보고서』. 국립산림과학원, 2008.
- 「임업통계연보」.
- 정진승. “한국의 산림녹화정책”. 기획재정부·KDI국제정책대학원, 2008.
- 한국민족문화대백과사전 <<http://encykorea.aks.ac.kr/>>

4. 북한 문헌

(1) 저서 및 논문

- 김일건. “나라의 산들을 황금산, 보물산으로 전변시키는데서 나서는 몇가지 문제.” 『김일성종합대학-부문별사회과학연구』. 2016.10.23.
- 김정은. “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자: 당, 군대, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화.” 『로동신문』. 2015.2.27.
- 신광수. “우리나라 산림조성사업의 특징에 대하여.” 『김일성종합대학학보』. 제4호, 2017.

(2) 기타

- 『로동신문』.
- 세계산림연구기관연합회 주관 ‘지속가능한 산림경영 국제워크숍’ 북한 발표자료 (중국 심양, 2014.7.).

Abstract

A Comparative Study on Forest Laws and Policies in North and South Korea

Sam Un Oh, Eun-hee Kim, Kyoung-min Kim, So Young Park

South Korea's national forests account for 25.5 percent of the total forest land, while North Korea's forests, on the other hand, are mostly national forests. This is due to differences in ownership structures; in the field of forestation and forest management, North Korea has adopted the state-led method and South Korea has adopted the state supervision method.

There are differences in how the two Koreas conduct forest act, but similarities can also be found. Both the South and the North require users to obtain permission from the central or local governments for the use of forest resources, recognizing the importance of forest resources and forest protection. Both countries also recognize international cooperation in forest management is essential.

The 1970s can be regarded as a turning point for inter-Korean forest policy. South Korea effectively succeeded in reforestation in the 1970s-1980s and entered stabilization period in the 1990s, while North Korea suffered a period of deforestation in the 1990s as they focused as a consequence of focusing on the excessive development and utilization of timber and other forest resources in the 1970s-1980s. As a result, South Korea has pursued sustainable forest management since the 2000s, and North Korea has established and promoted forest policies concentrating on reforesting their deforested forests.

Key Words: Inter-Korean Forest Act, Inter-Korean Forest Policy, The Era of Kim Jong-un, War on Deforestation, Erosion Control and Greening