

북한의 국제보호지역 정책 동향 연구*

김명신**

북한의 국제보호지역은 김일성-김정일-김정은 집권 시기로 이어지며 확대, 강화되고 있다. 김정일 집권 시기까지 북한은 국제보호지역을 민족유산에 대한 대내외선전과 생물다양성 보전 역량강화를 위한 수단으로 활용해 왔다. 하지만 김정은 집권 이후에는 국제보호지역의 생태관광 자원화를 통해 실질적인 이익을 추구하려는 모습으로 전환되고 있다. 국제보호지역을 활용한 생태관광은 환경보호를 관광 상품의 특성으로 하기 때문에 대규모 개발 자원을 필요로 하지 않는다. 따라서 관광사업을 육성하고자 하는 북한에게 국제보호지역은 앞으로도 지속적인 관심을 받을 것으로 예상된다. 북한의 국제보호지역 사업 참여는 국제적인 협약과 규범의 이행과 연계되어 있는 만큼 북한의 개혁개방을 유도하고 국제사회에 대한 북한의 이해 및 북한에 대한 국제사회의 이해를 돕는 데 긍정적인 역할을 할 수 있다. 국제보호지역은 환경이라는 비정치적 영역을 다루고 있다는 점에서 남북 간의 새로운 교류와 협력의 물꼬를 열어줄 수 있을 것이다.

주제어: 유네스코, 국제보호지역, 자연유산, 생물권보전지역, 세계지질공원, 생태관광

* 이 논문은 2021년 롯데장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구이다.

** 유네스코한국위원회 과학문화본부 선임전문관.

1. 서론

유네스코는 흔히 세계문화유산을 지정하는 기구로 알려져 있다. 하지만 유네스코가 직·간접적으로 관여하고 있는 지정사업 중에는 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원, 랍사르습지와 같은 국제보호지역 사업도 있다.¹⁾ 국제보호지역이란 하나의 국가를 넘어 국제적인 자연보호와 지속가능발전을 도모하기 위한 목적으로 국제기구 등이 지정하여 보호하는 곳을 말한다. 국제보호지역으로 지정되면 세계적인 인지도가 높아지고 많은 관광객을 유치할 수 있다. 이 때문에 많은 나라가 자연자원을 보존하고 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하는 하나의 방식으로 활용하고 있다.²⁾

북한은 2021년 9월 현재 총 5개소의 생물권보전지역(백두산/1989, 구월산/2004, 묘향산/2009, 철보산/2014, 금강산/2018)과 2개소의 랍사르습지(문덕/2018, 라선/2018)를 보유하고 있다. 2020년 북한은 백두산을 유네

1) 세계유산은 유네스코 정부간위원회인 '세계유산위원회'로부터 탁월한 보편적 가치를 인정받은 유산을 말하며, 문화유산과 자연유산, 문화유산과 자연유산의 특성을 모두 지닌 복합유산으로 분류된다. 생물권보전지역은 유네스코의 정부간위원회인 '인간과 생물권 국제조정위원회'에 의해 생물다양성의 보전가치를 지닌 지역으로 인정받은 곳을 말한다. 세계지질공원은 지질학적으로 국제적인 중요성이 확인된 지역에서 보호, 교육, 발전의 활동이 조화된 방식으로 이루어지고 있음을 유네스코가 인증한 곳이다. '랍사르협약'에 최초로 가입하는 회원국은 협약의 출원 기구인 유네스코에 첫 번째 랍사르습지 인증에 요구되는 정보와 신청서 등을 보내야 한다. 이 글에서 언급하고 있는 국제보호지역이란 자연 분야의 4대 국제보호지역으로 일컬어지는 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원, 랍사르습지를 의미한다.

2) 김은영 외, 『국제보호지역: 세계유산, 생물권보전지역, 세계지질공원, 랍사르습지』(유네스코한국위원회, 2019), 5~6쪽.

스코 세계지질공원으로 신청했으나, 코로나로 인해 현장실사와 심의가 지연되고 있다. 만약 백두산이 세계지질공원으로 지정된다면 북한이 보유하게 될 국제보호지역은 총 8건이며, 이 가운데 50% 이상이 2012년 이후 등록되게 된다.

북한 국제보호지역의 절대적인 수는 많지 않다. 하지만 김정은 집권 이후 뚜렷한 증가 추세를 보이는 것이 특징이다. 북한은 김정은 집권 후 유산 관련법을 세 차례 개정했는데, 2012년 ‘문화유산보호법’ 개정 당시까지만 하더라도 유산의 범주는 물질문화유산과 비물질문화유산으로 제한됐다. 그러나 2015년 ‘민족유산보호법’ 개정을 통해 자연유산이 민족유산의 범주에 포함되며 북한의 국제보호지역은 빠르게 늘어나고 있다.

국제보호지역에 대한 전 세계적인 관심은 점차 커지고 있으며, 매년 신규 신청 건수도 증가하고 있다.³⁾ 이러한 경향은 북한도 예외가 아니다. 특히, 국제보호지역은 외래 관광객을 유치하는 데 효과적인 도구로 사용될 수 있다는 점에서는 북한 당국의 관심은 앞으로 지속될 것으로 예상된다.

국제보호지역은 기본적으로 정치적인 색채가 얽은 환경 이슈를 다루고 있으며, 남과 북 모두 유네스코에서 활발하게 활동하고 있기 때문에 향후 남북관계의 물꼬를 틀 수 있는 가능성을 갖고 있다.⁴⁾ 그러나 대부분의 기존연구는 국제보호지역을 비무장지대 활용을 위한 하나의 수단

3) 위의 책, 189쪽.

4) 김미자, “북한의 환경정책과 남북한 환경협력 강화 방안,” 『환경정책』, 제23권 3호 (한국환경정책학회, 2015), 22쪽; 최동주 외, “한반도 평화와 유네스코,” 한경구 외 엮음, 『2018 유네스코 전략 연구: 변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』(외교부, 유네스코한국위원회, 2018), 253쪽.

으로 바라볼 뿐,⁵⁾ 북한의 국제보호지역을 하나의 독립적인 연구주제로 다루지 않는 한계를 보였다. 비록 이우영(2012)과 김서린(2018) 등이 북한의 명승지 정책과 보호지역 정책을 분석하고,⁶⁾ 최현아(2019)가 습지를 통한 북한의 환경 분야 국제협력 움직임 등에 대한 연구를 진행한 바 있으나,⁷⁾ 이들 연구는 북한의 문화 및 자연보전 정책을 중심으로 분석했거나 국제보호지역 가운데 특정 사업에만 초점을 맞추고 있어 사실상 북한의 국제보호지역 정책 및 활동에 대한 종합적인 연구는 아직까지 부족한 상황이라고 할 수 있다.

이 글은 북한의 입장과 이해관계를 중심에 두고, 북한이 유네스코에 가입한 1974년부터 각 지도자의 집권 시기별(김일성: 1974~1994, 김정일: 1995~2011, 김정은: 2012~현재) 국제보호지역 정책 및 활동의 특성과 변화과정을 살펴보았다. 국제보호지역 분야에서 실현 가능한 남북협력 모델을 발굴하기 위해서는 북한 국제보호지역의 역사와 현황에 대한 이해가 우선되어야 한다는 점에서 이 연구의 의의가 있을 것이다.

북한의 국제보호지역에 대한 연구는 일반적인 북한연구와 마찬가지로 자료 획득에 한계가 있다. 이 글은 북한의 『노동신문』과 학술지 등에 기록된 유네스코 관련 자료 등을 1차 자료로 살펴보되, 유네스코한

-
- 5) 통일연구원, 『북한강 상류지역의 UNESCO 생물권 보전지역 지정 방안』(2011), 1~53쪽; 통일연구원, 『신정부 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용』(2012), 1~26쪽; 조도순, “비무장지대(DMZ)의 생태적 가치와 국제자연보호지역,” 『문화재』, 제52권(2019), 272~287쪽; 제종길, “비무장지대(DMZ) 자연유산 남북 공동협력의 의의와 과제,” 『문화재』, 제52권(2019), 242~257쪽.
- 6) 이우영, “북한 명승지 정책의 성격,” 『통일인문학』, 제53권(건국대학교 인문학연구원, 2012), 131~170쪽. 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 『국립공원연구지』, 제9권 3호(2018), 365~373쪽.
- 7) 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제28권 2호(2019), 63~81쪽.

국위원회 등이 작성한 북한의 유네스코 활동 관련 보고서 및 기존의 관련 분야 연구문헌 등을 2차 자료로 함께 분석하여 제한된 북한 자료와 정보의 공백을 메워 보고자 했다. 이 글은 북한의 거시적인 국제보호지역 정책 변화와 그 특징을 파악하는 데 활용 가치가 있을 것이다.

2. 북한의 시기별 국제보호지역 정책과 활동

북한은 1974년 10월 18일 유네스코에 가입했다. 북한의 초창기 유네스코 활동은 자신의 존재감을 드러내고 체제의 정당성을 확보하기 위한 성격이 강했다. 그러나 시간이 지남에 따라 북한 유네스코 활동의 우선순위와 중점분야는 지속적으로 변화해 왔다. 1980년대에는 비동맹국가와 제3세계 국가를 북한에 초청하여 문맹퇴치를 위한 국제회의를 평양에서 개최하는 등 유네스코 교육 분야의 선도적 역할을 자임했으며, 1990년대 중반부터는 동북아생물권보전지역네트워크 사업에 참여하며 자연과학 분야의 국제협력에도 동참했다. 하지만 1990년대 전 세계적인 탈냉전 현상과 동구사회주의권의 붕괴, 대내적인 경제난 속에서 북한의 유네스코 활동은 크게 위축되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 유네스코와 협력의 끈을 놓지 않고 유지하며 유네스코를 전략적으로 활용하는 모습을 보여 왔다. 이 장에서는 북한 지도자의 각 집권 시기별 국제보호지역 정책 및 활동의 특징과 발전과정을 살펴보고자 한다.

1) 김일성 시기(1974~1994): 국제보호지역의 토대 구축

세계자연유산과 람사르습지, 생물권보전지역과 같은 국제보호지역 프로그램은 모두 1970년대 시작되었다.⁸⁾ 이 때문에 1974년 유네스코에 가입한 북한의 국제보호지역 사업 참여 시점은 그다지 늦지 않았다고 생각하기 쉽다. 그러나 세계유산과 람사르습지는 협약 가입 당사국만이 사업에 참여할 수 있기 때문에 북한의 해당 협약 가입 시점을 살펴볼 필요가 있다. 북한은 1998년 7월 21일 <세계 문화 및 자연 유산 보호 협약>(이하 세계유산협약)(1972)에 가입했으며, <물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약>(이하 람사르협약)(1971)에는 2018년 1월 16일 가입했다. 따라서 <세계유산협약>과 <람사르협약>을 비교하지 않았던 김일성 집권 시기 동안 두 국제보호지역에 대한 북한의 활동은 사실상 전무했다고 할 수 있다. 또한, 세계지질공원 프로그램은 2015년에 설립되었기 때문에 이 시기 북한의 세계지질공원 활동 역시 존재할리 없다.

한국대표단이 작성한 제17~20차 유네스코 총회(1972~1978) 보고서에 따르면, 북한은 1970년대까지만 해도 유네스코의 주요 사업 분야인 교육, 과학, 문화 영역에 대한 전문성을 갖고 있지 못했던 것으로 파악된다. 또한, 유네스코 활동에 대한 구체적 전략이나 비전도 부재하여 국제보호지역을 비롯한 대부분의 유네스코 사업 영역에서 구체적인 성과를 만들지는 못했음을 확인할 수 있다.⁹⁾

8) 1971년 습지 보전을 위한 <람사르협약>이 이란 람사르에서 채택되었으며, 같은 해 생물다양성 보전을 위한 <인간과 생물권 프로그램>이 유네스코의 정부 간 사업으로 시작되었다. 또한, 1972년에는 <세계유산협약>이 유네스코에서 채택되어 본격적으로 세계 문화 및 자연 유산 등재 사업이 시작되었다.

김일성 집권 시기 유네스코 차원의 북한 국제보호지역 활동은 두드러지지 않았다. 하지만 국내 보호지역 활동은 해방 직후부터 이미 시작되고 있었다. 1946년 4월 29일 북조선림시인민위원회는 “보물, 고적, 명승, 천연기념물보존령”을 선포하여 북한 최초의 보호지역이라 할 수 있는 백두산식물보호구를 지정했고,¹⁰⁾ 1948년 정권 수립 후에는 사회주의 국가로서 환경보호의 중요성을 강조하며 보호지역과 천연기념물 등의 보존에 깊은 관심을 보이기도 했다.¹¹⁾ 특히, 1949년 묘향산을 방문한 김일성은 “민족문화유산을 잘 보존하여야 한다”는 교시를 통해 전국 명승의 문화유산 복원을 촉구했으며,¹²⁾ 1955년에는 <명승지 및 천연기념물 보존관리에 관한 규정>을 공포했다.¹³⁾ 또한, 1954년 묘향산을 첫 자연보호구로 지정한 이래 1959년에는 백두산, 1976년에는 구월산, 1976년에는 금강산과 칠보산, 1993년에는 관모봉을 자연보호구로 지정했다.¹⁴⁾

9) 유네스코 총회는 2년마다 개최된다. 제17차 유네스코총회 한국대표단, 『제17차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1972); 제18차 유네스코총회 한국대표단, 『제18차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1974); 제19차 유네스코총회 한국대표단, 『제19차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1976); 제20차 유네스코총회 한국대표단, 『제20차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1978).

10) 박우일·림추연·로정삼 외, 『우리나라의 자연보호지역』(조선민주주의인민공화국 마브민족위원회, 2005), 10쪽.

11) 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 66~69쪽.

12) 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 369쪽.

13) 이선, “북한의 자연유산 현황과 과제: 천연기념물을 중심으로,” 국립문화재연구소 엮음, 『북한의 문화·자연유산과 남북교류협력 이해하기』(국립문화재연구소, 2021), 278쪽.

14) 이윤·차은영, “북한의 「자연보호구법」을 중심으로 한 자연환경보호제도 고찰:

그러나 해방 후 빈곤과 저개발의 문제가 해결되지 못한 상황 속에서 생태계 보호에 대한 북한 당국의 정책적 관심과 우선순위가 높을 수는 없었다. 특히, 1970년대 접어들어 경제난과 식량난이 심해지면서 자연보호보다는 개발과 성장의 논리가 앞서는 모습이 나타나기도 했다.¹⁵⁾ 하지만 1960~1970년대 추진한 중화학공업 육성 정책과 식량생산 증대를 위한 다락밭 건설 등이 국토 환경에 심각한 영향을 미치게 됨에 따라,¹⁶⁾ 1970년대 후반을 기점으로 환경보전과 국제보호지역에 대한 북한 당국의 관심과 활동은 변화하기 시작한다.

예컨대 북한은 보호구와 산림조성에 대한 최초의 법적 근거인 <토지법>을 1977년 제정했으며,¹⁷⁾ 1979년 7월에는 유네스코의 <인간과 생물권(Man and the Biosphere)>(이하 MAB) 프로그램에 처음으로 참가한다. 같은 해 9월에는 조선민주주의인민공화국 마브(MAB)민족위원회를 조직하여 생물다양성 보전을 위한 노력을 제도화하는 한편 유네스코와 생물권보전지역 협력체계를 구축하기도 했다.¹⁸⁾ 나아가 1986년에는 북한 자연환경 관련 법령의 근간이라 할 수 있는 <환경보호법>을 제정한다.

경제분석의 한계,” 『한국환경과학회지』, 제23권 12호(2014), 2110~2113쪽.

- 15) 김병로, “자연재해인가 정책실패인가?: 북한의 문화생태 현실과 구조,” 『평화학연구』, 제14권 1호(2013), 220쪽.
- 16) 김미자, “북한의 환경정책과 남북한 환경협력 강화 방안,” 5쪽.
- 17) 1970년대 초까지만 해도 북한은 자연환경 보호에 대한 법제를 갖추고 있지 못했으며, 주석명령이나 내각 결정 등의 방식으로 환경보호에 소극적인 대응을 하는 데 그쳤다. 허학영·유병혁, “북한의 자연환경 보전 법제 및 보호지역 현황 고찰,” 『한국환경생태학회지』, 제35권 1호(2021), 86쪽; 강택구 외, “북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구: 총괄보고서”(한국환경정책·평가연구원, 2020), 49~55쪽.
- 18) 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 371쪽.

이러한 일련의 흐름 속에서 북한은 1987년 유네스코 MAB 국제조정위원회 이사국으로 피선된다. 한국대표단이 작성한 제24차 유네스코 총회 보고서(1987)에 따르면, 북한은 당시 총회에서 한국이 유네스코 집행위원회 이사국으로 당선되자 그에 상응할 수 있는 일정 수준의 외교적 성과를 얻기 위해 MAB 국제조정위원회 이사국 등에 진출한 것으로 기록되어 있다.¹⁹⁾ 그러나 이는 북한이 1979년부터 이미 MAB 프로그램에 참여하여 활동하고 있었을 뿐만 아니라 당시 대내적으로 각종 환경법제를 정비하며 자연보호를 위해 노력하고 있었다는 점을 충분히 고려하지 않은 것으로 파악된다. 따라서 북한의 MAB 국제조정위원회 이사국 진출은 당시 북한의 대내적 환경보호 정책을 국제적으로 확장하기 위한 노력의 일환으로도 함께 평가하는 것이 타당할 것이다. 1987년 MAB 프로그램 국제조정위원회 이사국 진출 뒤, 북한은 1989년 자국의 첫 번째 보호구인 백두산을 유네스코 생물권보전지역에 등재시키는 성과를 거두기도 했다.²⁰⁾

1990년대 접어들며 북한의 국제보호지역 관련 규정과 환경법제는 더욱 강화된다. 북한은 1990년 <명승지 보호 관리 및 리용에 관한 규정>과 <천연기념물의 보호 관리에 관한 규정>을 채택하여, 명승지와 천연기념물의 보호관리사업을 문화보존총국이 통일적으로 지도하도록 하고, 보호구를 대상별 특성에 맞게 정하여 과학적으로 보호, 관리

19) 제24차 유네스코 총회에서 북한은 ‘인간과 생물권 프로그램 국제조정위원회’, ‘체육 및 스포츠정부간위원회’, ‘세계문화발전 10개년 정부간위원회’ 이상 3개 정부간위원회의 이사국으로 피선되었다. 제24차 유네스코총회 한국대표단, 『제24차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회, 1987).

20) 백두산 생물권보전지역의 생태적 특성 등에 대한 정보는 유네스코 홈페이지에서 확인할 수 있다. 유네스코, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-paekdu> (검색일: 2021년 7월 2일).

하도록 한다. 또한, 1992년 <사회주의헌법>을 개정하면서는 처음으로 자연환경의 보존과 조성을 국가의 책무로 규정하는 조문을 추가한다. 이를 근거로 이듬해에는 보건부와 과학원 등에 분산되어 있던 자연보호 관련 행정조직을 ‘국가환경보호위원회’라는 전담 기구로 통합하여 출범시키기도 했다.²¹⁾

김일성 집권 시기 북한의 국제보호지역 정책과 활동은 MAB 프로그램 참여(1979)와 MAB 국제조정위원회 이사국 진출(1987), 백두산의 생물권보전지역 지정(1989) 등 생물권보전지역 분야에 제한된 수준이었다. 하지만 이 시기 북한은 국내 보호구 지정 및 관리의 근거가 되는 <토지법>(1977)과 <환경보호법>(1986), <명승지 보호 관리 및 리용에 관한 규정>(1990)과 <천연기념물의 보호 관리에 관한 규정>(1990)을 제정하는 등 향후 국제보호지역 정책과 활동의 토대를 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

2) 김정일 시기(1995~2011): 국제보호지역의 전략적 활용

김정일 집권 시기의 국제보호지역 정책과 활동은 김일성 시기와 마찬가지로 생물권보전지역을 중심으로 전개되었다. 하지만 이 시기 북한의 생물권보전지역 활동은 지역 네트워크에 참여하며 이전 시기와 차이를 보였다. 유네스코는 지역별 생물권보전지역 네트워크를 통해 공동비교연구 및 정보 교환 등의 국제협력을 장려하고 있다. 동북아시아에서는 한국, 북한, 중국, 일본, 몽골 이상 5개국이 참여하는 동북아

21) 김광수, “남북한 환경법제와 DMZ 보전 및 이용방안,” 『환경법연구』, 제40권 2호 (2018), 82쪽.

생물권보전지역네트워크(East Asian Biosphere Reserve Network, 이하 EABRN)가 1995년 설립되었다.²²⁾

EABRN은 한국이 설립을 주도하고 유네스코에 신탁기금(연 \$ 50,000 이하)을 지원하는 방식으로 운영되었다. 이 때문에 북한은 EABRN 가입 초기에는 중국과 몽골에서 개최되는 회의 등에만 참석하며 네트워크의 성격을 탐색하는 등 활동 참여에 조심스러운 모습을 보였다.²³⁾ 하지만 시간에 지남에 따라 EABRN에 대한 신뢰가 형성되고, 2000년 6.15정상회담 후 남북관계가 개선되면서 EABRN을 통한 다양한 대북 지원 사업이 추진되었다. 김정일 집권 시기 북한이 EABRN의 지원을 받아 추진한 사업은 <표 1>과 같다. 지원 사업은 크게 책자 발간과 역량강화 두 분야에서 진행되었는데, 북한의 멸종 위기종과 외래식물 목록 작성, 구월산을 비롯한 북한 자연보호구에 대한 국·영문 책자 발간, 북한 전문가가 참석한 생물권보전지역 관계자 역량강화 사업 등은 EABRN을 통한 북한 지원 사업의 대표적 성과라고 할 수 있다.

EABRN 북한 지원 사업은 조선민주주의인민공화국 마브(MAB)민족위원회가 유네스코 베이징사무소에 사업 지원을 요청하면, 한국 정부(환경부)가 사업의 타당성 등을 검토하여 선별적으로 지원하는

22) EABRN은 정기총회와 역량강화 워크숍, 공동연구 등을 수행하며 동북아시아의 환경 협력을 촉진하고 역할을 담당한다. 1998년에는 러시아, 2011년에는 카자흐스탄이 EABRN에 가입해 현재 회원국은 총 7개국이다.

23) EABRN 총회는 2년마다 회원국을 돌아가며 개최된다. 북한은 EABRN 가입 초기 회의 성격 탐색을 위해 생물권보전지역 전문가 1명과 국가공무원 2명을 파견하였으나, 점차 생물권보전지역 전문가 중심으로 참가자를 교체했다. 아직 북한에서 EABRN 총회가 개최된 적은 없다. MAB한국위원회 사무국, 『찾아가서 듣는 우리나라의 유네스코 MAB활동 이야기』(환경부, 국립공원공단, 유네스코한국위원회, MAB한국위원회, 2020), 41~42쪽.

〈표 1〉 김정일 집권 시기 EABRN을 통한 북한 지원 사업 목록

연도	책자/사업 이름(북한 담당기관/사업개요)	사업성격
2001	· 구월산 생물권보호구의 보호와 지속적 발전 (MAB북한위원회 발간)	책자 발간 지원
2002	· 우리나라 위기 및 희귀 동물(MAB북한위원회 발간) · Wetland(Waterfowl Habitat) and Its Conservation in DPR Korea(MAB북한위원회 발간)	
2003	· 구월산 생물권보호구의 보호와 지속적 발전 (북한 과학원 발간)	
2004	· EABRN 훈련과정: 지리정보체계(GIS)의 생물권보전지역 관리 응용 (2004.8.15~31, 중국 북경 및 일롱 생물권보전지역, 총 15명 - 북한 3, 몽골 3, 중국 3, 러시아 2, 일본 2, 한국 2)	역량강화 지원
2005	· 우리나라의 자연보호지역(MAB북한위원회 발간) · 북한 주요 자연보호구 동식물 목록(MAB북한위원회 발간)	책자 발간 지원
2006	· EABRN 훈련과정: 생물권보전지역 관리에 지리정보체계(GIS) 활용하기(2006.12.4~15, 중국 베이징 과학원, 총 18명 - 북한 4명, 중국 3명, 한국, 일본, 몽골, 러시아 각 2명, 라오스, 사모아, 미크로네시아 각 1명)	역량강화 지원
2007	· 북한 생물권보호구망 지도첩(MAB북한위원회 발간)	지도첩 제작 지원
2009	· 북한 외래식물 목록과 영향평가(MAB북한위원회 발간)	책자 발간 지원

방식으로 진행되었다. 비록 사업예산은 크지 않았지만 환경 분야의 남북협력에 대한 한국 정부의 관심과 북한의 필요가 맞았기 때문에 지원 사업은 상당 기간 유지될 수 있었다.²⁴⁾

24) 한국 정부는 EABRN 대북지원 사업을 통해 북한의 주요 생태계 및 생물종에

1990년대 접어들어 북한은 공산권의 몰락과 대규모 자연재해를 겪으면서 이른바 ‘고난의 행군’을 겪게 된다. 당시 가지적인 가장 큰 위기는 식량난이었지만, 거듭되는 홍수와 가뭄으로 인해 생태계 훼손 또한 심각했다. 이러한 위기를 극복하기 위해 북한은 1995년부터 부분적 개방을 통해 국제사회의 인도적 지원을 수용하는 한편, 환경문제 해결을 위해 외부의 자금과 기술을 받아들이기 시작한다.²⁵⁾ 1990~2000년대에 걸쳐 북한이 지속적으로 참여한 EABRN 사업은 국제적으로는 유네스코 네트워크를 통해 국제사회에서의 고립을 탈피하고,²⁶⁾ 국내적으로는 생물권보전지역 분야의 부족한 자료와 역량을 축적하는 한편, 남북 사이에서는 환경이라는 비정치적 분야를 통해 남북협력의 안정적 통로를 만들려 했던 시도라고 할 수 있다.

특기할 점은 김정일 시기 유네스코에 의해 지정된 세계문화유산인 고구려 고분군(2004)과 구월산 생물권보전지역(2004), 묘향산 생물권보전지역(2009) 모두 북한이 강조하는 고조선과 고구려의 역사적 정통성

대한 정보와 자료를 축적할 수 있었으며, 2년마다 개최되는 EABRN 정기 총회를 통해 현재까지도 남북 간 환경 분야의 간접적인 대화 채널을 유지하고 있다.

25) 이 시기 북한이 국제기구의 지원을 받아 추진한 환경보호사업은 다음 논문에서 확인할 수 있다. 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외의 활동변화를 중심으로,” 66~69쪽; 김미자, “북한의 환경정책과 남북한 환경협력 강화 방안,” 10~11쪽; 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 369~371쪽; 윤종혁 외, 『북한 교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』(한국교육개발원, 2006), 103쪽.

26) 1990~2000년대 북한이 가입한 국제적인 환경협약으로는 「유엔 생물다양성 협약」(1994), 「유엔 기후변화 협약」(1994), 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」(1995), 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」(1995), 「잔류성 유기오염물질에 대한 협약」(2002), 「유엔 사막화방지 협약」(2004), 「유엔 기후변화협약하의 교토 의정서」(2005) 및 「유해물질의 국경이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 조약」(2008) 등이 있다.

과 관련이 있다는 점이다. 고구려 고분군은 그 존재 자체로 고구려를 상징하며, 구월산에는 환인, 환웅, 단군의 신위를 모신 사당인 삼성사가 있고, 묘향산에는 웅녀가 사람으로 환생하여 단군을 낳았다고 알려진 단군굴과 환인·환웅·단군을 모신 삼성암 등이 있기 때문이다. 북한의 문화정책은 사회주의와 민족주의를 함께 강조한다고 하지만, 일제의 잔재를 청산하고 주체사상을 수립·확산하는 과정에서 지속적으로 민족주의가 우위를 차지해 왔다.²⁷⁾ 특히, 1990년대 초반 동구사회주의권의 몰락에 따른 체제위기를 극복하는 과정에서 북한은 조선민족제일주의를 내세우며 다른 사회주의 국가들과 자신이 다르다는 논리를 강조하기 시작했다. 이러한 기조는 김정일 집권 시기 구월산과 묘향산이 국제보호지역으로 우선 선정되는 데 영향을 미쳤던 것으로 파악된다.

김정일 집권 시기에는 국제보호지역과 관련된 북한의 법제도 꾸준히 개정, 신설되었다. 북한 환경정책의 기본법이라 할 수 있는 <환경보호법>은 1986년 처음 제정된 이래 1999년, 2000년, 2005년, 2011년(3.22), 2011년(8.23) 총 5차례에 걸쳐 개정되었으며, 2005년 개정(제16조) 시에는 “생물계의 균형” 문구가 “생태계의 보호, 생물다양성의 보존과 지속적리용”으로 수정되면서 유네스코 등이 강조하는 생물다양성과 지속가능발전과 같은 국제적인 환경 담론이 북한 법제에도 반영되었다.²⁸⁾

이 시기 북한에서 새롭게 제정된 국제보호지역 관련법으로는 <명승지·천연기념물보호법>(1995)²⁹⁾과 <유용동물보호법>(1998), <자연보호구

27) 이우영, “북한 명승지 정책의 성격,” 135쪽.

28) 2000년 개정 시에는 기본 원칙(제2조)에서 공산주의라는 용어를 삭제했으며, 2005년에는 오존층 파괴와 지구온난화 문제를 규제 대상(제9조)에 포함시켰다. 2011년에는 재생에너지의 개발 및 이용, 환경인증제도, 재자원화 기술, 환경 실태 파악 등에 대한 내용이 추가되었다. 김광수, “남북한 환경법제와 DMZ 보전 및 이용방안,” 92쪽.

법》(2009)이 있다. <명승지·천연기념물보호법>(1995)은 <명승지 보호 관리 및 리용에 관한 규정>(1990)과 <천연기념물의 보호 관리에 관한 규정>(1990)이 통합되어 법제화된 것으로, 역사유적과 역사유물 같은 유형유산만을 대상으로 하는 <문화유물보호법>(1994)이 다루고 있지 않은 자연유산(산, 호수, 폭포, 계곡, 동굴, 동식물, 자연바위 등)의 보호와 관리를 다루고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. <유용동물보호법>(1998)은 고유종과 멸종위기종 보호를 통해 생물다양성을 증진하려는 북한 당국의 의지를 파악할 수 있으며,³⁰⁾ <자연보호구법>(2009)은 보호구의 설정과 관리, 조사 등에 대한 구체적인 정책실행의 지침을 담고 있어 북한 국제보호지역 활동을 체계적으로 지원하는 법적 근거로 평가된다.³¹⁾

한편, 북한은 1998년 7월 21일 <세계유산협약> 가입 이후, 2000년 5월 총 7건의 문화, 자연, 복합 유산을 잠정목록으로 신청한다. 세계유산 신청을 위해서는 사전에 잠정목록 등록을 완료해야 한다는 규정을 고려할 때, 북한은 <세계유산협약> 가입 후 <표 2>와 같이 구장지역동굴과 칠보산, 금강산, 묘향산을 자연유산 및 복합유산으로 등재하려는 의지를 갖고 있었음을 확인할 수 있다.³²⁾

29) 김정일 집권 시기 <명승지·천연기념물보호법>(1995)은 1999, 2008, 2011년 개정되었다.

30) 또한, 유용동물보호법 제12조 제2항은 “국제협약에 따라 보호하게 된 동물도 잡지 말아야 한다”라고 명시하고 있다.

31) <자연보호구법>은 5~10년 단위 보호계획 수립과 체계적인 조사 및 결과보고, 자연보호구사업에 대한 예산 및 인력 지원 등을 국가계획기관이 보장하도록 하고 있다. <자연보호구법>에 관한 자세한 내용은 다음 논문 참조. 이윤차는 영, “북한의 「자연보호구법」을 중심으로 한 자연환경보호제도 고찰: 경제분석의 한계,” 2110~2113쪽.

32) 세계유산 협약 당사국은 수시로 잠정 목록의 갱신이 가능하다. 하지만 북한은 2000년 7건의 잠정 목록 등재 후 현재까지 변경하고 있지 않고 있다.

〈표 2〉 북한의 세계유산 잠정 및 등재 목록 현황

구분	유산명	잠정 목록 제출일	등재 여부
자연유산	구장지역동굴	2000.5.25	-
	칠보산	2000.5.25	-
복합유산 (문화/자연)	금강산 및 주변 유적지	2000.5.25	-
	묘향산 및 주변 유적지	2000.5.25	-
문화유산	고구려 고분군	2000.5.25	2004년 등재
	개성 역사 기념물 및 유적지	2000.5.25	2013년 등재
	평양 역사 유적지	2000.5.25	-

자료: <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/state=kp>(검색일: 2021년 7월 2일) 바탕으로 재구성.

그러나 총 7건의 잠정목록 가운데 김정일 집권 시기 세계유산으로 등재된 것은 문화유산인 고구려 고분군(2004)이 유일했으며, 별도의 세계자연유산 등재 시도는 없었다. 북한은 1994년 〈문화유물보호법〉을 제정하고 1995년에는 〈명승지·천연기념물보호법〉을 채택하며 유형유산과 자연유산 분야의 기본적인 보존관리 체계를 갖추게 된다. 하지만 세계유산 등재와 직접적인 관련이 있는 〈문화유물보호법〉(1994)은 역사유물과 역사유적 같은 유형유산만을 유산의 범주로 구분하고 있어, 당시까지만 하더라도 자연유산에 대한 북한 당국의 관심은 크지 않았던 것으로 파악된다. 또한, 자연유산 신청을 위해서는 국제적인 비교연구를 통해 신청 지역의 탁월한 보편적 가치를 입증해야만 하는 등 까다로운 절차를 준비해야 했기 때문에, 1990년대 중반 이후 경제난을 겪고 있던 북한에게 세계자연유산을 등재하려는 노력은 우선순위에서 밀려났을 가능성이 컸을 것으로 분석된다.

김정일 집권 시기 북한의 국제보호지역 활동은 EABRN 활동(1995~현재)과 <명승지·천연기념물보호법>(1995) 채택, <세계유산협약> 가입(1998), 4건의 자연·복합유산 잠정 목록 신청(2000), 구월산 생물권보전지역(2004)과 묘향산 생물권보전지역(2009) 지정 등으로 요약될 수 있다. 동구 사회주의권의 몰락과 소련의 해체, 김일성의 죽음 그리고 연속된 자연재해로 인한 경제난 등의 파고 속에서, 이 시기 북한은 EABRN을 통해 자국의 국제보호지역 보호, 관리를 위한 자금과 기술을 확보하는 한편, 민족의 자긍심을 고취시키고 생물다양성을 보호할 수 있는 구월산과 묘향산을 생물권보전지역에 등재시킴으로써 국제보호지역 사업을 자신들의 필요에 맞게 전략적으로 활용했다고 평가할 수 있다.

3) 김정은 시기(2012~현재): 국제보호지역을 통한 실리 추구

북한의 국제보호지역 활동은 김정은 집권 이후 본격화된다. 김정은은 2014년 10월 24일 노동당 중앙위원회 책임일꾼(고위간부)들과 나눈 담화에서 “우리나라의 우수한 물질유산과 비물질유산, 자연유산들을 세계문화유산으로 등록하기 위한 활동을 계속해야 한다”고 강조한다.³³⁾ 주목할 점은 2015년 개정된 <민족유산보호법>이다.³⁴⁾ 북한은 김정은의 2014년 담화 이후 <표 3>과 같이 2015년 <문화유산보호법>(2012)을 <민족유산보호법>으로 개정하며, 처음으로 자연유산을 민족

33) 김정은, “민족유산보호사업은 우리 민족의 역사와 전통을 빛내이는 애국사업이다: 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화”(2014.10.24., 전문), 통일뉴스, 2014년 10월 30일. <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxn=109569> (검색일: 2021년 7월 4일).

34) <민족유산보호법>은 2018년 한 차례 더 개정되었다.

〈표 3〉 북한의 유산보호법 변화

문화유물보호법 (1994)		문화유산보호법 (2012)		민족유산보호법 (2015)	
문화 유물	역사유적	물질 문화 유산	역사유적	물질 유산	역사유물
			역사유물		
	역사유물	비물질 문화 유산	국가비물질 문화유산	비물질 유산	구전전통, 사회적 관습, 전통수공예 등
			지방비물질 문화유산		

자료: 김현우·이선복, “북한의 문화유산 관리 현황 연구: 지방의 유적 관리 사례를 중심으로” 『문화재』, 제52권 4호(2019), 6쪽.

유산의 범주에 포함시킨다.³⁵⁾ 북한은 2015년 이전에도 〈명승지·천연기념물보호법〉(1995)과 〈자연보호구법〉(2009) 등을 통해 별도로 보호지역을 관리, 보존해 왔다. 하지만 2015년 이전까지는 자연유산이 민족유산의 범주에 포함되지 않아 국제보호지역 등재 사업이 당국의 정책적 우선순위에 놓이기는 어려웠던 것으로 파악된다.

2000년대 후반 북한의 실질적인 후계자로 내정된 김정은은 당, 정, 군 간부들과 토론과 협의를 통해 ‘세계적 추세’와 ‘실리 추구’를 자신

35) 〈민족유산보호법〉(2015)은 자연유산이란 “이름난 산, 호수, 폭포, 계곡, 동굴, 바다가, 섬 같은 명승지와 여러 가지 특이한 동식물, 화석, 자연바위, 광천 같은 천연기념물이 속한다”고 규정하고 있다. 2012년 〈문화유산보호법〉에서 사용되던 물질문화유산과 비물질문화유산이라는 용어는 2015년 〈민족유산보호법〉 개정과 함께 물질유산 및 비물질유산으로 변경되었다. 『조선민주주의인민공화국 민족유산보호법』(평양: 최고인민회의 상임위원회, 2015).

이 추진할 새로운 정책방향의 핵심으로 결정한다.³⁶⁾ 세계적 추세에 대한 강조는 국제적인 표준을 따라 잡을 것에 대한 요구라고 할 수 있는데, 김정은은 집권 초기부터 북한의 과학기술과 스포츠, 문학예술 분야 등을 세계적인 수준에 맞춰 발전시킬 것을 요구했다.³⁷⁾ 이러한 흐름 속에서 개정된 <민족유산보호법>(2015)은 세계유산 분야에서 가장 권위 있는 국제기구인 유네스코의 유형유산, 무형유산, 자연유산이라는 분류 체계를 수용한 것으로 이해할 수 있다. 특히, 북한이 <민족유산보호법>(2015)에 산, 호수, 동굴, 화석, 자연바위와 같은 자연유산을 민족유산의 범주로 포함시킨 것은 향후 유형 및 무형 유산뿐만 아니라 국제보호지역과 같은 자연유산 등재에도 적극적으로 나서고자 하는 의지와 의도를 보여 준 조치라고 할 수 있다.³⁸⁾

실제로 북한의 국제보호지역은 김정은 집권 후 증가하는 추세를 보이고 있다. 2014년과 2018년에는 칠보산 생물권보전지역과 금강산 생물권보전지역이 새롭게 지정되었으며,³⁹⁾ 2018년 5월에는 <람사르협약> 가입과 함께 평안남도 문덕 철새보호구와 함경북도 라선 철새보호구가 람사르습지로 지정되었다.⁴⁰⁾ 또한, 2020년에는 1989년에 이미 생물권

36) 정창현, “김정은시대 북한의 문화유산정책 변화와 남북교류,” 375~384쪽.

37) 정영철, “북한의 민족주의와 문화변용: 김정은 시대 북한 문화의 변화,” 『문화정책논총』, 제31 권 2호(2017), 301~302쪽.

38) <민족유산보호법>(2015) 제25조(민족유산의 세계유산등록활동)는 “중앙민족유산보호지도기관은 …… 유산들을 세계유산으로 등록하기 위한 활동을 계획적으로 전망성있게 진행하여야 한다”라는 문구를 새롭게 추가했다.

39) 칠보산 생물권보전지역과 금강산 생물권보전지역에 대한 자세한 설명은 유네스코 홈페이지에서 확인할 수 있다. 유네스코, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-chilbo>; <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-kumgang>(검색일: 2021년 7월 5일).

40) <람사르협약>은 협약 가입과 함께 당사국이 국내 습지 최소 1곳을 람사르습

〈표 4〉 김정은 집권 이전과 이후 국제보호지역 지정 비교

구분	김정은 집권 이전	김정은 집권 이후
총개수	3건	5건
세계자연유산	-	-
생물권보전지역	백두산(1989), 구월산(2004), 묘향산(2009)	칠보산(2014), 금강산(2018)
세계지질공원	-	백두산 등재 추진 중 (※ 현장실사 대기)
람사르습지	-	문덕(2018), 라선(2018)

보전지역으로 지정된 바 있는 백두산 지역을 세계지질공원에 추가로 신청하기도 했다. 코로나 상황으로 백두산에 대한 세계지질공원 현장실사가 지연되고 있지만, 만약 백두산 지역이 세계지질공원으로 지정된다면 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 북한이 보유하게 될 총 8건의 국제보호지역 가운데 절반 이상인 5건이 김정은 집권 이후 지정되게 된다.

북한은 김정은 집권 이후 산림 복원 등 자연보호에 특별한 노력을 기울이고 있다. 그러나 북한의 국제보호지역에 대한 관심은 자연보호만을 목적으로 하지는 않는 것으로 보인다. 북한은 국제보호지역 사업 참여를 통해 국제사회에서 정치적 고립을 탈피하고 정상국가 이미지를 제고할 수 있기 때문이다. 또한, 국제보호지역을 통한 환경 협력은 상대적으로 큰 노력과 비용을 들이지 않고 유네스코 등으로부터 해당 분야의 역량강화 지원을 받을 수 있으며 경우에 따라서는 재정적인

지로 지정하도록 하고 있다. 문덕 및 라선 람사르습지에 대한 자세한 설명은 〈람사르협약〉 홈페이지 참조. 람사르협약 사무국, https://rsis Ramsar.org/ris-search/?solrsort=country_en_s%20asc&pagetab=1&f%5b0%5d=regionCountry_en_ss:Asia&f%5b1%5d=regionCountry_en_ss:Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea(검색일: 2021년 7월 5일).

지원을 받을 수 있다는 장점도 있다. 예컨대, 북한은 김정은 집권 시 기에도 EABRN 사업 참여를 통해 한국으로부터 북한 생물권보전지역 자연자원연구 사업(2014~2015)을 지원받았으며, 2018년도에는 동아시아 람사르지역센터가 주관한 ‘황해 접경지 습지관리자 교육 워크숍’에 해당 분야 관리들을 파견하여 역량강화의 기회를 갖기도 했다.⁴¹⁾

하지만 북한 정권에게 국제보호지역이 갖는 가장 큰 의미는 김정은이 국가경제발전을 위해 강조하고 있는 관광사업과 관련이 있는 것으로 분석된다. 북한은 최근 몇 년 동안 외래 관광객 유치를 위해 쇼핑, 식도락, 위락시설 등을 보강하는 등 다양한 관광자원을 개발하고 있다.⁴²⁾ 그러나 외래 관광객 유치는 단순히 호텔이나 각종 인프라의 보강만으로는 성공을 담보할 수 없다. 외래 관광객은 그들로 하여금 북한 관광만의 차별적 가치가 있다고 느낄 때 비로소 북한방문을 선택하게 되기 때문이다. 북한 당국에게 국제보호지역이 갖는 부가적인 의미는 바로 여기에 있다. 세계자연유산과 생물권보전지역, 세계지질공원 등은 유네스코라는 국제기구가 인정한 생물다양성과 생태적 가치, 지질·지형학적 가치 등의 국제적인 브랜드를 북한에게 부여해 줌으로써 관광지의 매력도를 높여 줄 수 있기 때문이다.

사회주의 국가가 관광을 통해 경제성장의 동력을 얻는 사례는 베트남, 쿠바 등 여러 나라에서 찾아볼 수 있다. 관광은 다른 산업에 비해 상대적으로 적은 초기 자본으로도 높은 부가가치를 만들어 낼 수 있기 때문이다.⁴³⁾ 그러나 많은 해외관광객의 유입은 자칫 체제를 위협

41) 최동주 외, “유네스코 대북사업의 현황 및 평가,” 한경구 외, 『2018 유네스코 전략 연구: 변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』, 267쪽.

42) 김한규, “평양 관광자원의 변화에 관한 연구,” 『현대북한연구』, 제20권 1호 (2017), 47쪽.

하는 요인이 될 수도 있다. 따라서 북한 당국 입장에서는 어느 지역을 어떤 방식으로 관광에 활용할 것인가를 결정하는 것이 중요한 문제다. 국제보호지역은 이런 고민을 갖고 있는 북한 당국에게 하나의 해법이 될 수 있다. 국제보호지역은 유네스코에 의해 그 가치를 세계적으로 인정받은 곳이란 점에서, 해당 지역으로 유입되는 해외관광객이 많으면 많을수록 주민들로 하여금 세계적인 보호지역을 보유하고 있다는 자긍심을 갖게 하는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 이뿐만 아니라 해외관광객의 증가는 지역사회의 경제성장에 보탬이 됨은 물론 자국의 뛰어난 자연경관과 생물다양성 보전 노력을 국제사회에 선전할 수 있는 기회가 될 수도 있다.

이와 관련하여 북한의 『노동신문』에서 언급되고 있는 ‘생태관광’의 의미는 되짚어 볼 필요가 있다.⁴⁴⁾ 2019년 『노동신문』은 “세계적으로

43) 권숙도, “북한의 개혁·개방 과정에서의 관광산업: 개방과 폐쇄의 딜레마,” 『사회과학 담론과 정책』, 제13권 2호(2020), 156~159쪽.

44) 북한은 생태관광이란 “관광객들이 일정한 보호구역내에서 생물다양성을 보호하고 자연환경을 그대로 보존하면서 야생동식물들과 자연경치를 감상, 관찰하는 활동과정으로서 국가에 리익을 주고 해당 지역 주민들의 복리증진에 이바지하는 관광”으로 소개하고 있다. 생태관광은 북한의 대표적인 경제학술지인 『경제연구』와 보호지역 관련 학술지인 『지질 및 지리과학』 등에도 소개되고 있다. “관심을 모으는 생태관광,” 『노동신문』, 2019년 11월 14일; “생태공원건설을 통한 환경보호노력,” 『노동신문』, 2019년 11월 21일; “생태관광과 우리 생활,” 『노동신문』, 2019년 3월 10일; “생태관광에 대한 높아가는 국제적관심,” 『노동신문』, 2019년 2월 17일; 리금별, “현시기 생태관광을 발전시키는 것은 관광업발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 제2호(2018); 리금별, “생태관광의 발전추세,” 『경제연구』, 제3호(2018); 리금별, “생태관광자원을 합리적으로 개발하는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』, 제4호(2018); 김창하, “생태관광지의 특징과 유형에 대하여,” 『지질 및 지리과학』, 제2호(2017); 김창하·리광혁, “생태관광과 그 구성요소에 대하여,” 『지질 및 지리과학』, 제1호(2018); 주성진, “생태관광과 그

생태환경보호와 지속적인 사회경제발전에 대한 사람들의 관심이 높아지면서 생태관광이 적극 장려”되고 있다는 점을 언급하며,⁴⁵⁾ “1971년에 유엔교육과학문화기구(유네스코)가 〈인간과 생물권계획〉에서 사람과 자연이 공생하는 생태원칙을 내놓은 후” 생태관광이 본격적으로 시작되었다고 소개하고 있다.⁴⁶⁾ 덧붙여, 신문은 “여러 나라들의 명승지들이 세계생물권보호구, 세계유산, 세계지질공원, 세계해양공원 등으로 등록되며 수많은 관광객들이 생태관광을 하기 위해 그곳을 찾아가고” 있다는 점을 부연하고 있다. 또한, 현재 세계 관광업에서 발생하는 수입의 약 20%를 차지하는 생태관광이 북한의 자립경제 강화를 위한 하나의 대안이 될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

생태관광에 대한 관심은 북한의 EABRN 활동에서도 찾아볼 수 있다. 북한은 2018년 5월과 7월 카자흐스탄과 인도네시아에서 개최된 제15차 EABRN 총회와 제30차 MAB 국제조정위원회에서 EABRN 차원의 생태관광 가이드라인을 만들 것을 제안한다. 나아가 2019년에는 조선민주주의인민공화국 마브(MAB)민족위원회 명의로 약 15페이지 분량의 〈생물권보전지역 생태관광 가이드라인〉(초안)을 직접 만들어 EABRN 회원국들에게 검토를 요청하기도 했다.⁴⁷⁾ 이러한 모습은

발전동향에 대하여”, 『지질 및 지리과학』, 제2호(2018). 2017년부터 본격적으로 등장하기 시작한 생태관광에 대한 기사와 논문은 2020년도부터는 발견할 수 없는데, 이는 코로나 상황으로 인해 관광 자체가 불가능해짐에 따라 나타난 현상으로 파악된다.

45) “생태관광과 우리 생활”, 『노동신문』, 2019년 3월 10일.

46) “생태공원건설을 통한 환경보호노력”, 『노동신문』, 2019년 11월 21일. 생태관광은 유네스코가 국제보호지역의 지속가능한 발전을 위해 장려하고 있는 방안이다.

47) 북한에 의해 준비된 생물권보전지역 생태관광 가이드라인(Guidelines on Ecotourism in Biosphere Reserves) 초안은 회원국들에게 공유되었으며(2019.6.~2021.6.), EABRN 신탁기금으로 2022~2023년 중 발간을 계획하고 있다.

EABRN에 수동적으로 참여해 오던 과거 북한의 모습과 달리, 생태관광이라는 특정 주제를 매개로 능동적이며 주도적인 활동을 펼치려 한다는 점에서 주목된다.

흥미로운 점은 북한이 대표적 관광지로 소개하는 백두산, 묘향산, 금강산, 칠보산, 구월산 등이 모두 생물권보전지역으로 지정되어 있으며, 이들 중 일부는 현재 대외적으로 북한의 생태관광 지역으로 홍보되고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 2011년과 2015년 금강산과 백두산 지역을 국제적인 관광특구로 만들기 위해 제정된 ‘금강산국제관광특구’와 ‘무봉국제관광특구’, 2014년 금강산, 원산, 마식령스키당 등 6개 지구를 묶어 설정한 ‘원산-금강산 국제관광지대’의 주요 개발 계획을 살펴보면 모두 자연을 체험하는 관광 프로그램이 공통적으로 포함되어 있다.⁴⁹⁾ 생태관광은 환경보호가 해당 관광 상품의 핵심적 요소이기 때문에 일반 관광과 달리 도시형 개발을 위한 대규모 자본 투입이 필요하지 않다. 따라서 자본이 부족한 북한에게 생태관광은 소규모 투자로도 높은 수익을 올릴 수 있는 매력적인 관광 사업이라 할 수 있다.

한편, 코로나로 인해 현장실사가 지연되고 있는 북한의 백두산 세계지질공원 추진 과정에서 북중 관계는 관심 있게 지켜봐야 할 부분이다. 2020년 북한이 백두산을 세계지질공원으로 신청한 다음 해인 2021년 중국이 장백산을 세계지질공원으로 신청했기 때문이다. 북한과 중국은 2004년 고구려 고분군의 세계문화유산 등재 과정에서 고구

48) 금강산 관광을 홍보하고 있는 조선금강산국제여행사 웹사이트는 ‘생태관광 전망이 좋은 원산-금강산국제관광지대’라는 안내문을 통해 생태관광을 금강산 관광 홍보의 전면에 내세우고 있다. 박형준, “북한의 수용성과 남북교류협력 방향: 김정은 시기 관광정책을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제26권 3호(2021), 123~127쪽.

49) 위의 글, 120쪽.

려의 역사적 정통성을 둘러싸고 한 차례 갈등을 겪은 바 있다. 하지만 고구려 고분군과 달리 백두산(장백산)은 북한과 중국 간의 영토 경계가 분명할 뿐만 아니라 현재 북한은 적극적인 중국 관광객 유치를 통한 외화 수입을 원하고 있어,⁵⁰⁾ 백두산의 세계지질공원 추진 과정에서 이전과 같은 갈등이 발생할 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.⁵¹⁾

더욱이, 백두산 개발을 위한 자금과 기술이 부족한 북한은 2012년 중국 길림성 장백산관리위원회와 백두산 공동개발을 위한 양해각서를 체결한 바 있기도 하다.⁵²⁾ 북한에게 백두산이 갖는 상징적인 의미를 고려할 때, 북한과 중국의 백두산(장백산)이 세계지질공원으로 공동 등재될 가능성은 높지 않다. 그러나 상대적으로 낙후된 동북지역 개발을 원하는 중국과 관광산업 육성을 바라는 북한의 이해가 일치한다는 점에서 향후 양국은 백두산(장백산) 세계지질공원 및 생물권보전지역을 중심으로 공동의 관광 인프라 및 관광상품 개발 등 긴밀한 협력을 추진해나갈 것으로 예상된다.⁵³⁾

50) 코로나가 발생하기 전인 2019년까지 대북제재와 남북관계 경색 속에서 김정은 집권 시기 추진된 관광사업의 참가자 대다수는 중국인이었다. 북한은 2008년 금강산관광 중단 이후 중국을 비롯한 외국인 관광객 유치로 방향을 선회했다. 김한규, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로”(북한 대학원대학교 박사학위논문, 2015), 29~30쪽; 권숙도, “북한의 개혁·개방 과정에서 관광산업: 개방과 폐쇄의 딜레마,” 167~168쪽.

51) 유네스코 사무국은 세계지질공원 신규지역 신청 당사국이 제출한 신청서 요약본을 유네스코 홈페이지에 게시하여 3개월 간 다른 회원국의 문제제기가 없을 경우에만 현장 평가 등 이후 절차를 진행하는데, 북한과 중국 모두 백두산과 장백산의 세계지질공원 신청에 대해 서로 문제 제기를 하지 않았다.

52) 최철호, “북한 관광업의 현황과 중북 관광협력,” 『한국관광학회 국제학술발표대회』, 제84권(2018), 285쪽.

53) 북한의 백두산과 중국의 장백산은 각각 1989년, 1979년 유네스코 생물권보전 지역으로도 지정된 바 있다. 중국은 백두산(장백산) 공항을 통해 장춘과 심양,

김정은 집권 시기에는 습지 보호 활동도 적극적으로 추진되고 있다. 김정은 집권 이후 북한의 습지 보호 활동은 습지 및 생물다양성에 대한 민족토론회와 세계 습지의 날과 세계 철새의 날을 기념하는 행사가 주를 이루고 있으며, 2014년도부터는 습지에 대한 보호와 현명한 이용에 대한 기사가 조선중앙통신에 지속적으로 게재되고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 습지 보호 활동에 대한 경험과 성과는 2018년도 <람사르협약> 가입과 함께 문덕 및 라선의 람사르습지 지정으로 이어졌다. 주목할 점은 <람사르협약> 가입 시점을 전후로 동아시아 람사르지역센터와 세계자연보전연맹, 국제비영리기구인 한스자이텔재단, 세계자연기금 등의 지원을 받아 국내 습지 및 철새 보존과 관리를 위한 구체적인 후속 조치들이 마련되고 있다는 점이다. 이러한 모습은 2017년 이후 강화된 대북 제재 국면에서 환경이라는 비정치적 영역에서 국제적 위상을 강화하기 위한 의도라고도 볼 수 있으나 국제협약 이행을 위한 북한 당국의 적극적인 자세와 의지만큼은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다.⁵⁵⁾

김정은 집권 시기 북한의 국제보호지역 정책과 활동은 자연유산을 처음으로 민족유산의 범주에 포함시킨 <민족유산보호법> 개정(2015)과 칠보산·금강산의 생물권보전지역 지정(2014, 2018), <람사르협약> 가입 및 문덕·라선의 람사르습지 지정(2018), 백두산의 세계지질공원 신청

북경, 상해 등 대도시 간 항로를 운항하고 있으며, 인근 도시에서 백두산(북파구, 서파구, 남파구)으로 연결되는 고속도로를 개설하고 있다. 만약 북한의 백두산 동파구로 고속도로가 연결된다면 북중 간 다양한 관광코스가 개발될 것으로 예상된다. 위의 글, 285쪽.

54) 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 72~73쪽.

55) 강택구 외, “북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구: 총괄보고서,” 60~63쪽.

(2020) 등 4대 국제보호지역 전 분야에 걸쳐 매우 활발하게 전개되었다. 김정은은 짧은 후계자 기간을 거쳐 지도자의 위치에 오르며 정통성 문제 등을 마주할 수밖에 없었다. 이러한 문제를 타개하기 위해 김정은이 선택한 방법은 내부적으로는 경제적 성과를 만들어 내고 외부적으로는 폐쇄적인 국가 이미지를 벗어나 국내외에서 정상적인 최고 지도자의 이미지를 확보하는 것이었다. 특히, 국제적인 제재 속에서 경제적 성과를 만들기 위해 젊은 지도자가 선택한 방법은 관광이었다. 이러한 배경 속에서 김정은 집권 시기 북한의 국제보호지역 정책과 활동은 국제보호지역을 생태관광 자원으로 활용하기 위한 방안을 모색하며 실리를 추구하는 방향으로 전환되고 있는 것으로 파악된다.

3. 결론

북한은 민족유산을 우리국가제일주의 정신을 높이고 인민들의 애국심을 고취하기 위한 효과적인 수단으로 바라보고 있다.⁵⁶⁾ 또한, 2021년 1월 개최된 북한의 제8차 당대회는 코로나 상황에도 불구하고 관광산업의 중요성을 강조하며, 향후 관광산업의 집중 육성 계획을 시한 바 있다.⁵⁷⁾ 이러한 점을 종합해 볼 때, 국제보호지역은 인민들의 민족적 긍지와 자부심을 높여줄 수 있는 자원으로 활용 가능하며, 큰

56) 조선문화보존사, “민족유산 보호 사업에서 새로운 진격로를 열어 사회주의 문명 건설을 다그쳐 나가자,” 『민족유산』, 제73호(평양: 과학백과사전출판사, 2019), 4쪽; 박영정, “북한의 무형문화유산 정책 동향 연구,” 『무형유산』, 제7호(2019), 23쪽.

57) 박형준, “북한의 수용성과 남북교류협력 방향: 김정은 시기 관광정책을 중심으로,” 112~116쪽.

자본 투입 없이 관광 상품 다변화에 기여할 수 있다는 점에서 앞으로 도 북한 당국의 지속적인 관심을 받을 것으로 예상된다.

4대 국제보호지역 가운데 북한 당국의 가장 큰 관심을 받는 사업은 세계자연유산일 것이다. 전 세계적으로 가장 대중적인 인지도가 높은 세계자연유산은 해외관광객 유입효과도 가장 크기 때문이다. 그러나 세계자연유산으로 지정되기 위해서는 해당지역의 크기와 보존상태가 완전해야 하고, 국제적으로 유사한 지역과 비교연구를 통해 자신만의 독보적인 우수성을 학문적으로 입증할 수 있어야 한다. 이러한 까다로운 등재 기준 때문에 2021년 9월 현재 유네스코에 등재된 세계문화유산이 897건인 데 비해 세계자연유산은 218건에 불과한 수준이다.

세계자연유산의 엄격한 등재기준 때문에 등재를 희망하는 국가들은 상대적으로 지정이 수월한 생물권보전지역과 세계지질공원, 람사르습지에 먼저 도전한 후, 각 분야의 적극적인 후속활동과 국내외 전문가들의 연구성과를 바탕으로 세계자연유산 등재를 신청하는 경향이 있다.⁵⁸⁾ 이러한 특성을 고려할 때, 향후 북한은 생물권보전지역과 세계지질공원, 람사르습지의 활동성과를 바탕으로, 우리나라제일주의 차원에서 인민들의 자긍심을 높이는 데 기여할 수 있으며, 국가 수준의 관광정책과 가장 큰 시너지 효과를 낼 수 있는 지역을 전략적으로 선정하여 세계자연유산 등재를 시도할 것으로 예상된다.

북한이 국제보호지역 사업에 적극적인 의지를 갖고 있는 만큼 국제보호지역을 활용한 남북교류협력 사업의 가능성은 열려 있다. 특히, 북한이 포함되어 있는 EABRN에는 한국과 중국, 몽골, 일본, 러시아,

58) 제주도 역시 2002년 생물권보전지역으로 먼저 지정된 뒤 각종 후속 활동과 연구성과를 축적하여 2007년 세계자연유산으로 등재된 바 있다.

카자흐스탄 등이 함께 활동하고 있어 남북 양자 간의 협력뿐만 아니라 창의적인 다자협력의 가능성 또한 열려 있다. 또한, 유네스코한국위원회 등이 2019년부터 전 세계 국제보호지역 관리자를 대상으로 진행하고 있는 ‘국제보호지역 관리자 역량강화 워크숍’은 북한의 주요관심사인 생태관광 등을 주요 주제로 다루고 있어 향후 북한의 참가(대면 혹은 비대면)를 이끌어 낼 수 있는 통로로 활용될 수 있다. 남북관계의 경색이 지속될 경우에는 정부가 아닌 기업이나 민간단체가 유네스코를 통해 북한의 국제보호지역 등재 및 관리 역량을 지원하는 사업도 고려할 수 있다. 예컨대, 금강산 세계자연유산 등재에 필요한 기초적인 연구조사나 세계자연유산 등재 신청서 작성 워크숍 등을 유네스코 신탁기금 형태로 북한에 제안하고, 이를 매개로 중단되어 있는 남북관광 사업에 대한 논의의 물꼬를 틀 수도 있을 것이다.

북한이 국제보호지역 사업에 참여하는 이유는 국제사회의 구성원으로서 자연보호라는 책무를 이행하는 동시에 해외관광객을 유치하고 국제사회에서의 고립을 탈피하고자 하는 의도가 있을 것이다. 이는 국제적인 협약과 규범의 이행과 연계되어 있는 만큼 북한의 개혁개방을 유도하고 국제사회에 대한 북한의 이해 및 북한에 대한 국제사회의 이해를 돕는 데 긍정적인 역할을 할 수 있다.

이 글은 북한의 국제보호지역 정책과 활동에 대한 분석에 초점을 두고 있어 구체적인 남북협력 방안에 대해서는 충분히 논의하지 못했다. 국제보호지역을 활용한 남북협력의 구체적인 방안은 후속 연구를 통해 다루고자 한다.

■ 접수: 10월 18일 / 수정: 12월 6일 / 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

박우일·림추연·로정삼 외, 『우리나라의 자연보호지역』(조선민주주의인민공화국 마브민족위원회, 2005).

2) 논문

리금별, “현시기 생태관광을 발전시키는 것은 관광업발전의 필수적 요구,” 『경제연구』, 제2호(2018).

_____, “생태관광의 발전추세,” 『경제연구』, 제3호(2018).

_____, “생태관광자원을 합리적으로 개발하는데서 나서는 몇 가지 문제,” 『경제연구』, 제4호(2018).

_____, “생태관광지의 특징과 유형에 대하여,” 『지질 및 지리과학』, 제2호(2017).

김창하·리광혁, “생태관광과 그 구성요소에 대하여,” 『지질 및 지리과학』, 제1호(2018).

조선문화보존사, “민족유산 보호 사업에서 새로운 진격로를 열어 사회주의 문명 건설을 다그쳐 나가자,” 『민족유산』, 제73호(2019).

주성진, “생태관광과 그 발전동향에 대하여,” 『지질 및 지리과학』, 제2호(2018).

3) 신문

“사설: 관심을 모으는 생태관광,” 『노동신문』, 2019년 11월 14일.

“사설: 생태공원건설을 통한 환경보호노력,” 『노동신문』, 2019년 11월 21일.

“사설: 생태관광과 우리 생활,” 『노동신문』, 2019년 3월 10일.

“사설: 생태관광에 대한 높아가는 국제적관심,” 『노동신문』, 2019년 2월 17일.

4) 기타 자료

『조선민주주의인민공화국 민족유산보호법』(평양: 최고인민회의 상임위원회, 2015).

2. 국내 자료

1) 단행본

강택구 외, 『북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구: 총괄보고서』(한국환경정책·평가연구원, 2020).

김은영 외, 『국제보호지역: 세계유산, 생물권보전지역, 세계지질공원, 람사르습지』(유네스코한국위원회, 2019).

윤종혁 외, 『북한 교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』(한국교육개발원, 2006).

이선, “북한의 자연유산 현황과 과제: 천연기념물을 중심으로”, 국립문화재연구소 엮음, 『북한의 문화·자연유산과 남북교류협력 이해하기』(국립문화재연구소, 2021), 278쪽.

제17차 유네스코총회 한국대표단, 『제17차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1972).

제18차 유네스코총회 한국대표단, 『제18차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1974).

제19차 유네스코총회 한국대표단, 『제19차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1976).

제20차 유네스코총회 한국대표단, 『제20차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1978).

제24차 유네스코총회 한국대표단, 『제24차 유네스코총회 보고서』(유네스코한국위원회)(1987).

통일연구원, 『북한강 상류지역의 UNESCO 생물권 보전지역 지정 방안』(2011).
_____, 『신정부 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용』(2012).

한경구 외, 『2018 유네스코 전략 연구: 변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』(외교부, 유네스코한국위원회, 2018).

MAB한국위원회 사무국, 『찾아가서 듣는 우리나라의 유네스코 MAB활동 이야기』(환경부, 국립공원공단, 유네스코한국위원회, MAB한국위원회, 2020).

2) 논문

권속도, “북한의 개혁·개방 과정에서의 관광산업: 개방과 폐쇄의 딜레마,” 『사회과학 담론과 정책』, 제13권 2호(2020).

김광수, “남북한 환경법제와 DMZ 보전 및 이용방안,” 『환경법연구』, 제40권 2호(2018).

김미자, “북한의 환경정책과 남북한 환경협력 강화 방안,” 『환경정책』, 제23권 3호(2015).

김병로, “자연재해인가 정책실패인가? : 북한의 문화생태 현실과 구조,” 『평화학연구』, 제14권 1호(2013).

김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 『국립공원연구지』, 제9호 3권(2018).

김한규, “평양 관광자원의 변화에 관한 연구,” 『현대북한연구』, 제20권 1호(2017).

_____, “북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2015).

김현우·이선복, “북한의 문화유산 관리 현황 연구: 지방의 유적 관리 사례를 중심으로,” 『문화재』, 제52권 4호(2019).

박영정, “북한의 무형문화유산 정책 동향 연구,” 『무형유산』, 제7호(2019).

박형준, “북한의 수용성과 남북교류협력 방향: 김정은 시기 관광정책을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제26권 3호(2021).

이우영, “북한 명승지 정책의 성격,” 『통일인문학』, 제53권(2012).

이윤·차은영, “북한의 「자연보호구법」을 중심으로 한 자연환경보호제도 고찰: 경제분석의 한계,” 『한국환경과학회지』, 제23권 12호(2014).

정영철, “북한의 민족주의와 문화변용: 김정은 시대 북한 문화의 변화,” 『문화정책논총』, 제31권 2호(2017).

정창현, “김정은시대 북한의 문화유산정책 변화와 남북교류,” 『통일인문학』, 제77권(2019).

조도순, “비무장지대(DMZ)의 생태적 가치와 국제자연보호지역,” 『문화재』, 제

52권(2019).

제종길, “비무장지대(DMZ) 자연유산 남북 공동협력의 의의와 과제,” 『문화재』, 제52권(2019).

최철호, “북한 관광업의 현황과 중복 관광협력,” 『한국관광학회 국제학술발표대회』, 제84권(2018).

최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제28권 2호(2019).

허학영·유병혁, “북한의 자연환경 보전 법제 및 보호지역 현황 고찰,” 『한국환경생태학회지』, 제35권 1호(2021).

3) 기타 자료

김정은, “민족유산보호사업은 우리 민족의 역사와 전통을 빛내이는 애국사업이다: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화”(2014.10.24., 전문), 통일뉴스, 2014년 10월 30일. <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=109569>(검색일: 2021년 7월 4일).

람사스협약 사무국, [https://rsis.ramsar.org/ris-search/?solrsort=country_en_ss%20asc&pagetab=1&f%5b0%5d=regionCountry_en_ss:Asia&f%5b1%5d=regionCountry_en_ss:Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea](https://rsis Ramsar.org/ris-search/?solrsort=country_en_ss%20asc&pagetab=1&f%5b0%5d=regionCountry_en_ss:Asia&f%5b1%5d=regionCountry_en_ss:Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea)(검색일: 2021년 7월 5일).

유네스코, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-paekdu>(검색일: 2021년 7월 2일).

_____, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-kuwol>(검색일: 2021년 7월 3일).

_____, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/myohyang>(검색일: 2021년 7월 3일).

_____, <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-chilbo>; <https://en.unesco.org/biosphere/aspac/mount-kumgang>(검색일: 2021년 7월 5일).

A Study on the Policy Trends of Internationally Designated Areas in North Korea

Kim, Myoung-Shin (Korean National Commission for UNESCO)

North Korea's policy on international designated areas (IDAs) continued to expand and strengthen during the regime of Kim Il-sung, Kim Jong-il, and Kim Jong-un. Up to Kim Jong-il regime, North Korea tended to use IDAs as a means of promoting internal and external propaganda about natural heritage and strengthening capacity to conserve biodiversity. However, after Kim Jong-un came to power, usage has been transformed in an attempt to pursue practical benefits by utilizing IDAs as ecotourism resources. Pursuing ecotourism through IDAs does not require large-scale development resources because environmental protection is a characteristic of the ecotourism products. For this reason, it is expected that North Korea will continue to take an interest in IDAs in the future. Since international designated areas are non-political, they can provide venues for inter-Korean cooperation despite the ideological and system differences between North and South Korea.

Keywords: UNESCO, international designated areas, natural heritage,
biosphere reserve, global geopark and ecotourism