

통일 이후 산지제도

이 광 원 연구위원

빈

면

머 리 말

통일은 우리 세대 최대의 과제이다. 분단된 국토를 하나로 통합하여 여기에 새로운 민족 공동체를 형성하는 일이다. 민족의 재결합과 재단결을 이루는 일이며 우리 민족의 역량을 세계로 뻗어나가게 하는 일이다.

통일후 우리 산림은 전체 국토면적의 74%를 차지하는 최대자원으로 국토의 문제와 다름이 없다. 허나 과거 남북이 각기 다른 제도의 운용으로 상당한 이질감이 존재하고 있다. 산지의 소유와 이용, 관리, 경영체제 등 모든면에서 현저한 차이가 있다. 통일은 분단된 산림을 하나로 통합하지만 남북임업간의 갈등의 소지는 얼마든지 남아 있을 것으로 보인다. 특히 통일후 북한의 산지는 누가 어떻게 관리하고 이용할 것인가 하는 점에서 북한산지의 소유문제는 국가체제와 함께 중요한 이슈로 등장할 것으로 예상되고 있다.

본 연구는 다가오는 통일에 능동적으로 대처하면서 통일후 현안으로 등장하게 될 산지소유와 국토의 대부분을 차지하는 산지 산림을 어떻게 이용, 관리하는 것이 바람직한 것인가를 검토해 보고 이에 합당한 산지소유 및 이용, 관리제도를 제시해 보았다.

사실 이러한 연구를 수행하는데 가장 큰 어려움은 자료의 한계이다. 다행히 러시아, 중국 등지의 많은 분들의 도움으로 이 보고서를 완성하게 된 것을 감사드리며 관심있는 정부당국과 인사들에 많은 참고가 되기 바란다.

1996. 7.

한국농촌경제연구원장 박 상 우

빈

면

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 북한임업 관련 선행 연구	5
3. 연구방법과 범위	12

제 2 장 통일 이후 산지 산림문제와 산지제도의 중요성

1. 통일 이후 산림자원의 잠재력과 기대역할	18
2. 통일 이후 예상되는 산지 산림문제	23
3. 통일 이후 산지제도의 중요성과 논의의 전제	25

제 3 장 남북한 산지 소유제도와 소유권

1. 북한의 산지소유 및 임야제도 변천	31
2. 북한의 산지 소유제도	36
3. 북한 민법상의 산지 소유권	40
4. 남한의 산지 소유제도와 소유권	47

제 4 장 남북한 산지관리와 임업주체

1. 남북한 산지관리와 관리기구	52
2. 남북한 산림관리 주체	69
3. 남북한 산지관리 지원시설	75

제 5 장 남북한 산지이용과 임업생산 경영

1. 북한의 산지이용과 임업생산 경영	81
----------------------------	----

2. 남한의 산지이용과 임업생산 경영	93
3. 북한의 특별보호림 관리와 휴양림	97
제 6 장 남북한 임업체제와 문제점	
1. 북한의 경제관리와 임업체제	101
2. 북한임업의 문제상황	108
3. 남한의 임업체제	113
4. 남한임업의 문제상황	115
제 7 장 통일이후 산지제도 설정방향	
1. 남북 임업 및 산지제도의 비판	122
2. 통일 이후 산지 소유제도	127
3. 통일 이후 산지이용 관리제도	139
4. 통일 이후 남북 몰수산림 처리	141
제 8 장 결론	154

표 목 차

제 2 장

표 2 - 1	북한의 임목축적 추정결과와 남북한 비교	20
---------	-----------------------------	----

제 4 장

표 4 - 1	벌채작업의 기계화 추이	76
---------	--------------------	----

제 5 장

표 5 - 1	순환식 채벌의 도입방법	88
---------	--------------------	----

제 6 장

표 6 - 1	연간 작업별 산림노동 수요량	116
---------	-----------------------	-----

표 6 - 2	용재별 원목생산비 구성비율	118
---------	----------------------	-----

표 6 - 3	각급 산림작업의 노동생산력	120
---------	----------------------	-----

제 7 장

표 7 - 1	남북 산지제도와 임업의 장단점 비교	124
---------	---------------------------	-----

표 7 - 2	통일 이후 산림의 역할과 남북 산지제도의 한계	125
---------	---------------------------------	-----

그림 목 차

제 4 장

그림 4 - 1	북한의 임산물 활동 분류체계	58
그림 4 - 2	북한의 산지이용 구분 및 관리체계	61
그림 4 - 3	북한의 산림관리 체계	63
그림 4 - 4	남한의 산지이용 구분체계	65
그림 4 - 5	남한의 산지 산림 관리체계	68

제 5 장

그림 5 - 1	산림설계소와 산림 관리기관과의 관계	83
그림 5 - 2	북한의 임업생산 가공 판매체계	87
그림 5 - 3	북한의 임업 관련기관 현황	89

제 7 장

그림 7 - 1	현재의 남북한 산지제도	136
그림 7 - 2	통일 이후 산지제도 모델(1단계)	137
그림 7 - 3	통일 이후 산지제도 모델(2단계)	138

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

최근 우리 나라를 비롯한 세계 각국은 과거 50년간의 그 어느 때보다 큰 변화의 물결에 휩싸여 있다. 세계적으로는 구 소련의 해체와 동구 공산권의 몰락, 중국 대륙의 점진적인 자본주의 체제로의 변화 등으로 과거 이데올로기를 바탕으로 하는 동서 냉전체제가 종식되었다. 근간에는 WTO체제의 출범과 함께 새로운 세계질서가 형성되면서 우리 나라를 둘러싼 정치 외교 경제 사회환경에도 많은 새로운 변화가 나타나고 있다. 탈냉전과 새로운 세계질서의 성립으로 기존의 양극체제가 규정하는 규정적 요소가 소멸되어 가고 있고 남북간에도 국가 사회주의 시장경제 도입의 필연성으로 체제상의 공통분모가 확산되고 있다. 또한 잔존 사회주의권이 세계 자본주의 체제로 통합되는 세계사적 전환은 결과적으로 민족통일에 긍정적인 조건을 제공하고 있다.¹

¹ ①이러한 견해는 국내외 많은 학자들에 의해 발표되고 있는데 대표적인 것은 강정

특히 북한의 경제사회적 환경이 극히 불안정한 것으로 예측되고 있어 통일환경이 새로운 국면에 접어들고 있다. 국제정세 분석가들에 의하면 북한은 주변여건 및 북한내부 사정 여하에 따라 가까운 장래 또는 10여년 이내에 붕괴 또는 체제변화에 직면할 것으로 전망하고 있으며² 미 경제와 국방성의 영향력 있는 인사들이 북한 붕괴의 가능성을 공개적으로 증언하고 있다.³ 더욱 김일성 사후 예측할 수 없는 북한 정치 경제상황의 변화와 근간 북한 식량사정의 어려움으로 수많은 북한 탈출자가 증가하면서 북한체제의 붕괴가 더욱 설득력을 얻어가고 있다.⁴ 우리 통일환경에 상당한 변화가 예상되고 있으며 국민들의 상당수가 통일이 멀지않은 장래에 닥쳐올 것으로 생각하고 있다. 최소한 북한이 점진적인 개혁과 개방을 통한 남북간의 정치 경제 사회적 교류와 협력을 바탕으로 어떤 형태로든 2010년안에 남북통일이 가능할 것으로 예상하고 있다.

이상과 같이 통일가능성에 대한 여러가지 의견이 제시되고 있으나 최악의 경우 북한내부 붕괴에 의한 급작스런 남북통합이 이루어질 수도 있다. 이러한 우려는 동서독 통일 과정 이후 이에 대한 철저한 대비가 필요하다는 쪽으로 폭넓게 확산되고 있다.

통일은 우리의 분단된 국토와 민족을 하나로 통합하여 미래 동북아 정치 경제사회의 주역으로 발전해 나가는데 중요한 시작이 될 것이라는 데는 이

구. “민족과 통일,” 해방50주년 기념 학술대회 논문집. 「한반도 통일 국가의 체제구상」, pp.25-72. 한겨레신문사, 1995.

②류길재, 이성봉. “변화하는 세계질서와 통일문제의 새로운 접근,” 경남대 극동문제연구소편 「위기의 세계와 한국」, 서울:나남, 1994.

² · 중앙일보, 동아일보, 96. 4. 10. “북한붕괴에 대비한 전략수립 필요,” 레이니 전주 한미국대사 미상원의교위원회 증언
· 조선일보, 96. 5. 9. 미국FBI국장 미상원의교위원회 증언
· 중앙일보, 96. 6.21. “미 맥스웰소령 인터넷에 시나리오 발표,” 북붕괴때 유엔연합체제 구축해야
· 동아일보, 96, 5. 10. 한미연합사 이석복소장 주목발언 “한미양국 북한붕괴 공동대비”

³ 조선일보, 96. 6. 25. 주한미군사령관 미의회 국방위원회 증언

⁴ 조선일보, 96. 5. 23. 논설 “북한 식량문제 심상치 않다”

론이 없다. 통일은 무엇보다 분단된 국토를 하나로 통합하여 민족의 발전을 위하여 폭넓게 활용할 수 있다는 점이다.⁵

분단된 남북임업 또한 통일이 될 경우 엄청난 잠재력을 가질 것으로 평가되고 있다. 통일 이후 산림면적은 전체 국토면적의 73.4%를 점유하는 최대 자원으로 등장하게 된다. 국토면적의 대부분을 차지하는 통일한국의 최대자원이다. 통일 이후 산지 산림이용 문제는 결국 통일후 국토를 어떻게 이용할 것인가의 문제와 다름이 아니다. 또한 남북통합은 우리 임업의 구조적 어려움을 해소할 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 오늘의 한국임업이 부딪치고 있는 노동력 부족에 의한 수익성 악화와 규모화를 해소할 수 있는 절호의 기회이다.

그러나 통일이 과거 잃어버렸던 모든 것을 되돌려 주는 것은 아니다. 통일을 가져오기까지는 상당한 대가를 지불해야 하고 많은 것을 준비하지 않으면 안된다. 그런 면에서 동서독으로 분단되었던 독일의 통일은 우리에게 많은 교훈을 주고 있다. 독일의 통일은 어느날 갑자기 찾아온 것은 아니며 서독사회의 민주적인 구조와 그리고 꾸준히 추진해 온 상호교류와 화해의 노력이 바탕을 이루고 있다.⁶

독일통일에서 간과해서는 안되는 교훈은 통일이 어느 일방을 희생시킬 수 있다는 점이다. 한반도에서 만일 동서독과 같은 방법으로 통일이 이루어진다면 비슷한 결과를 낳을 것이라고 예측하고 있다. 민족 통일국가를 수립하는 과정에서 가장 중요한 전제는 기존의 남북한 체제를 호혜와 평등의 원칙아래 상호 인정하는 일이다. 분단체제로 인해 형성된 서로간의 불신과 적대감을 가지고 상대방의 모든것을 부정하는 관계에서는 민족의 파멸로 가는 길 외에는 아무런 미래를 발견할 수 없다는 것이다. 통일이 단순

⁵ 김철수, "통일한국의 미래상," 『통일정책』, 제5권제4호, 1979, pp.3-15

김대환, "통일 경제체제와 국가의 역할," 한겨레신문사, 전게서, pp.313-340.

⁶ 안병욱, "한반도 통일국가의 목표와 체제," 한겨레신문사, 전게서, pp.9-19

홀거 하이데, "민족적 통일과 사회적 분열 : 독일에서 얻을 수 있는 교훈," 『창작과 비평』, 1993년 봄호.

히 남북이 재결합되는 물리적 결합으로 끝나 국가통합에는 이르지만 사회적 분열과 남북지역적 분열로 치닫는 결과를 가져와서는 않된다는 점이다.⁷

남과 북이 하나가 됨을 의미하는 민족공동체는 남과 북이라는 지역적 변수에 의해서 지배와 종속, 중심부와 주변부의 역관계에 기반되어서는 않된다는 점이다. 북한 정권 자체의 조기붕괴나 대북 압살정책에 의한 흡수통일은 통일비용과 통일충격의 급작스런 부하로 인해 남한 자체의 역량으로 이를 수용할 수 없게 된다고 보고 있다. 이 경우 일본이나 미국에 대한 의존도를 심화시켜 지속적으로 신식민지적 규정력을 받게 될 것으로 우려하고 있다.⁸

단기적 흡수통일은 상호자발적 협동에 의한 기능적 상호관계가 성립되지 못하고 지배와 종속의 내부식민지화로 귀결되고, 엄청난 통일비용과 통일충격의 단기적 도래 및 상대의 정치이념을 타살하는 것을 의미한다.⁹ 독일통일은 동서독 민족공동체의 확립이라기보다 국가통일과 사회적 분열이라는 반공동체성이 압도적이라고 보고 있다.

통일국가에서는 통일과정에서 제기되는 문제들 보다 더욱 복잡하고 중대한 과제에 직면할 것으로 보고 있다. 통일한국의 임업 산지문제 또한 마찬가지이다. 과거 50여년 남북분단 상황에서 각기 다른 임정의 목표와 수단을 사용해 옴으로써 통합이 될 경우 이에 따른 문제와 새로운 정책선택을 위한 혼란이 적지 않을 것으로 판단된다. 통일에 이르기 위해서는 무엇보다 먼저 남북간의 분단으로 형성된 이질감을 해소하고 동질성을 회복해 가는 일이 선행되어야 할 것이다. 이러한 작업은 통일 이후 뿐 아니라 통일 이전부터 시작해야 할 일이다.

통일 이후 임업부분이 부딪치는 문제는 한 두가지가 아닐 것이다. 통일

⁷ 김세균, “연방제 통일방안의 모순 : 민주변혁과 통일운동,” 「월간 사회평론」, 1992. 7월호.

⁸ 강정구, 전개논문

⁹ 한완상, “새정부의 통일정책 기초,” 평화문제연구소 주최 학술토론회, 문민시대의 통일정책 방향 발췌문 「통일한국」, 1993년 7월호.

후 당장 남북의 산지 산림, 특히 북한의 산지는 누가 어떻게 해야할 것인가의 문제이다. 북한 전체 산림이 국유림으로 구성되어 있는데 이를 국유림으로 할 것인가 아니면 사유화할 것인가의 문제로부터 시작하여 누가 경영하고 관리할 것인가의 문제 등 해결해야 할 수많은 일들이 산적해 있다. 특히 산지소유 문제는 통일후 국가체제 문제와 관련하여 논란의 여지가 많은 것들의 하나이다. 역사발전이 곧 토지소유와 생산수단의 발전과정이라고 볼 때 누가 산지와 생산수단을 소유하느냐에 따라 임업발전과 생산력에 영향을 미치는 문제이기 때문이다.

이에 본 연구는 남북간의 현안으로 등장하고 있는 통일문제에 능동적으로 대응하면서, 통일이 될 경우 남북임업의 현안으로 등장하게 될 산지소유와 국토면적의 73%를 차지하는 산지 산림을 어떻게 이용, 관리, 경영하는 것이 바람직한 것인가를 검토해 보고 이에 합당한 산지소유 및 이용 관리제도를 제시해 보는데 목적을 두었다. 앞서 논의한 바와 같이 과거 50여년간의 분단 이후 각기 다른 남북정치, 경제, 사회체제로 남북이 지향하는 임정의 목표와 수단뿐 아니라 입지조건, 산림상태 등 많은 부분에서 남북 임업은 크게 다른 것으로 파악되고 있다. 산지는 국가소유이나 이용목표에 따라 다른 관리주체가 있으며 산림의 조성과 관리 방법도 다른 것으로 알려지고 있다.

2. 북한임업 관련 선행연구

통일 또는 북한관계 연구를 하는 사람들이 연구과정에서 느끼는 공통점은 과거의 연구 대부분이 남북체제의 차이와 그 우월성을 증명하려는 정치사회에 관한 연구가 주류를 이룬다는 점이다. 최근들어 통일 이후 국가발전 전략이라는 시각에서 국내외로 상당한 연구가 진행되고 있다. 특히 정치, 경제, 사회통합에 따른 발전전략과 주변국과의 관계를 다룬 연구결과는 상당히 많은 것으로 나타나고 있다. 그러나 농업이나 임업발전 전략에 관한 연구는 아직 전무한 실정이며 북한임업과 관련하여 기존에 이루어진 연

구는 2편에 불과한 실정으로 내용 또한 대동소이하다. 이들 연구는 크게 두가지의 관점에서 이루어졌다.

첫째는 북한임업에 관한 자료가 없어 관련정책 부서의 어려움이 있을 당시 북한법령집과 북한지리서 등 기존자료를 참고하여 정리한 것이다. 북한임업에 관한 일반사회 경제체제 및 산림자원 현황, 산림정책 등을 소개하는 형식으로 1992년 임업연구원에서 이루어진 것이다. 두번째는 1988년 7.7선언을 기점으로 제기된 북한과의 경제협력과 동질성 회복을 위한 총론적 접근에서 한걸음 더 나아가 각 산업부분별로 구체적인 경제협력이나 공동 정책과제 수행에 대한 분석과 실천방안의 도출을 위한 연구로 발전되어야 할 필요성에 따라 이루어진 것이다. 기존의 연구를 보다 구체화하고 여기에 임산물 교역 및 국제협력에 관한 부문을 추가한 것으로 1994년 한국농촌경제연구원에서 이루어진 것이다.

먼저 임업연구원에서 수행한 연구자료¹⁰의 주요내용을 보면 북한의 지리적 특색과 행정, 경제계획 과정과 북한임업의 일반적 현황과 조림사업, 산림경영, 관리내용을 정리한 것으로 북한임업에 관한 최초의 보고서이다.

이 연구자료는 북한 주요 산과 강, 하천, 주요지역의 기온과 강우량, 일조율, 토양분포 상황, 그리고 북한임업과 연관된 자연환경 여건을 정리하고 북한의 국토개발 체제와 경제개발 전략 속에서 북한임업의 현실을 파악해 보고서 하였다. 그리고 북한임업을 둘러싼 임업행정, 연구, 정책내용을 이용정책과 조성정책, 보호정책, 생산 유통정책, 노동정책으로 나누어 북한산림법체계를 가지고 설명하고 있다. 또한 북한의 조림실적과 산림지역 구분, 산림구획 단위체계, 목재산업 및 임산물 생산현황과 임업교육 과정을 정리하였다. 연구결과에 의하면 북한의 산림면적은 약 1,000만ha에 ha당 평균 축적이 35m³(1987) 수준으로 우리와 비슷한 수준이나 생산량은 ha당 기준 우리의 3배 수준으로 부족한 에너지원과 종이자재로 이용하고 있다. 임업부 산하에 산림은 15개 작업소로 나누어 책임경영제로 운영하고 있으며 국

¹⁰ 이진규의, 「북한의 임업」, 임업연구원, 연구자료 제72호, 1992년

민생활 수요에 맞는 여러 용도로 산림을 이용하고 있다는 것이다.

다음은 한국농촌경제연구원의 연구결과¹¹로서 북한임업에 대한 구조적 변천과 실태를 보다 정확히 파악하고자 국내외의 공식, 비공식 자료 및 통계치를 수집 정리한 것이다. 연구내용에 따르면 북한은 해방직후 토지개혁의 실시로 모든 산림과 목재산업 시설에 대한 국유화 조치와 함께 국가관리체계를 구축하였다. 이를 바탕으로 엄격한 산림보호 체도를 운영하면서 황폐산지의 녹화를 위한 조림 및 사방사업을 지속적 균중운동 방식으로 추진하여 1960년대 말까지 1차적인 국토의 녹화를 달성하는 성과를 거두었다. 그후 1970년대 이후에도 산지의 종합적 효율적 이용이라는 정책기조에 연평균 20만ha 내외의 조림운동 전개, 산림보호의 철저, 원목생산의 증대, 목재이용도 재고 및 가공산업의 발전을 도모하여 적지않은 성과가 있었던 것으로 파악하고 있다.

그러나 1980년대 이래 북한경제의 악화에 따른 전반적인 투자 및 유인 효과의 부진이 전 분야로 확산되어 임업부문에 도 영향이 미쳤다. 특히 임업부문에서는 무분별한 산지의 개간과 연간 750만m²에 이르는 일부 산림지역에서의 과도한 벌채는 해당지역의 산림황폐화를 촉진시켰다. 이에 더하여 농촌지역의 지속적인 임산연료 의존, 산림사업의 기관별 부담추진과 무상 노력동원에 의한 성과 미흡, 목재가공 시설의 낙후에 따른 계획적 산림사업의 차질, 산림자원의 증축부진 등으로 현재 소비용 목재마저 부족한 심각한 상태에 부딪치고 있다는 것이다.

다음 유병일의 연구¹²에 의하면 북한지역의 산림은 과거의 생산력을 감안할때 목재, 약초 등 각종 식물자원의 생산지와 호랑이 등 동물자원의 서식처 및 각종 문화자원의 보고라는 측면에서 커다란 잠재력을 가지고 있다. 그러나 현재 남북한 모두 극성상의 임분이 파괴되고 한때는 남북한의 인공조림이 경쟁적으로 이루어지기도 하여 인공림 위주의 단순림이 조성되어

¹¹ 김운근 서승진 김정봉, 「북한의 임업과 수산업 개황」, 농경연 연구자료 D90-2, 1994.

¹² 유병일, “북한산림의 가치제고 방안,” 「북한」, 1995년 4월호.

있다는 것이다. 그 결과 남북한 모두 국토녹화와 인공조림 정책은 성공을 거두었다고 할 수 있지만 지속가능한 산림관리 및 경제성을 고려한 산림관리에는 양측 모두 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 통일후 성장율의 50% 정도가 벌채되고 있는 북한의 산림은 산림생산력의 조기증진을 위해서 벌채량의 대폭적인 감축도 추진되어야 한다는 것이다. 또한 북한의 산악지대를 이용한 휴양림 및 스키장 등 산림휴양 단지 조성을 통한 휴양자원으로서의 개발 등 산림개발은 다각적으로 이루어질 필요가 있다고 하였다.

이외에 북한과 중국에서 이루어진 산지 산림에 관한 연구결과가 몇 편 있다. 먼저 중국 동북임업대학 자료¹³는 북한임업 현장답사를 중심으로 엮은 북한임업의 실상, 임업조직, 특히 임업지대와 관리주체의 차이에 따른 산림상태와 경영관리 실태를 정리한 내용이다. 연구내용을 보면 북한은 백두산 압록강 연변의 자강, 양강도의 임업은 중국 길림임업에 못지않는 우수한 산림상태와 축적을 보유하고 있으며 전체 목재생산량의 대부분을 이지역에서 생산하고 있다. 지역별 임업기업소를 중심으로 순환식 임업계획을 세우고 있으나 성장량에 비하여 벌채량이 많으며 대부분을 기계화하고 있으나 장비의 노후화로 생산성이 낮다는 것이다. 수송은 간선임도망에 의존하고 있지만 에너지 부족으로 수송이 원활하게 이루어지지 못하고 있으며 산 중간까지 산림철도가 부분적으로 개설되어 기업소까지 운반하고 있으나 효율이 크게 떨어지고 있다. 기타 평안남북도, 황해도 등 평야지역의 산림상태는 그리 좋은 편은 아니며 산중간까지 농작물을 재배하고 있고 산림이외에 기름나무, 열매나무, 뽕나무 등을 심어 집단적으로 이용하고 있다는 것이다.

북한에서 수행된 연구를 찾아보기는 거의 불가능하다. 그러나 북한은 자력갱생이라는 구호아래 산지를 임업이외에 다목적으로 이용할 것을 독려하고 있는 것으로 보인다. 북한에서 수행된 한 연구내용¹⁴에 의하면 지방경제

¹³ 陳明輝, 「朝鮮의 林業」, 中國東北林業大學集報, 1993. 8.

¹⁴ 강경웅, “산의 종합적리용과 산간지대 농민들의 생활상,” 「경제연구」, 평양, 사회과학출판사, 1990.1.

를 종합적으로 발전시키는 방법으로 지방들 사이에 생산력 발전수준에서의 차이를 줄이는 것은 사회주의 사회에서 생산력 발전, 인민생활 향상의 합법적 요구이며 산간지대에서 산을 종합적으로 이용하여 경제를 발전시키고 농민들의 생활을 빨리 높이는 것은 그 실현을 위하여 나서는 중요한 방도가 된다고 하고 있다.

북한의 산에는 각각 100여가지의 용재식물과 섬유제지 식물, 30여가지의 산 과실류, 320여가지의 먹이식물, 70여가지의 꿀원천식물, 60여가지의 향료식물, 900여가지의 약용식물, 300여가지의 산나물이 있어 이의 경제적 이용의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 산의 종합적 이용은 산지대의 특성에 맞게 농업생산을 다각적으로, 합리적으로 조직해야 한다고 보고 있다. 여러 작물을 각 농장형편에 맞게 조직하고 주변산을 적극적으로 이용할 수 있도록 지속적인 계획을 세우고 결과실적에 따라 농장지원을 풍부하게 할 수 있는 방안이 적극 강구되고 있다고 말하고 있다.

이외에 통일후 국토개발 전략, 토지제도 등의 원론적 연구들이 이루어지고 있는데 중요한 몇 편의 내용을 소개하면 다음과 같다. 먼저 배병일은¹⁵ 우리의 통일은 당연히 평화통일이어야 하며 그 체제도 자본주의 체제가 되어야 할 것임을 주장하고 있다. 통일후 통일한국의 토지소유 제도는 반드시 자본주의 체제하의 사유재산제가 인정되는 체제가 되어야 한다는 것이다. 통일후 북한의 토지는 원래의 소유자에게 반환되어야 하되 무상반환이 아니고 해방후 50년간의 비용상승을 고려한 유상반환이어야 한다. 현재 공공기관 청사로 사용되는 등 반환될 수 없는 경우에는 국유화하고 이에 대한 보상은 주어져야 할 것이라고 주장하고 있다.

노정원은 통일에 따른 우리의 부담액을 산정하고 있다. 1990년 독일 통일이후에 국내에서 한반도 통일의 경제적 비용에 대한 우려가 제기되고 있으며 남북간의 경제적 격차가 커짐에 따라서 통일후의 남북간의 격차를 줄이기 위한 상당한 투자가 소요될 것은 확실하며, 북한경제가 어렵기 때문에

¹⁵ 배병일, "통일한국의 토지 소유제도 개편 방향," 「북한연구」, 제4권3호, 1993.9.

그 상당부분을 남한이 부담해야 할 것이라고 하였다.¹⁶

그리고 통일비용에는 사회간접자본, 생산설비, 생계보조적 지원 등 세가지의 항목이 포함된다. 통일투자 및 지원액을 추정하기는 어려우나 한가지 방법은 두 지역의 소득수준이 같아지려면 얼마나 투자가 소요되는가를 계산 하는 방법을 쓸 수 있는데 한 예로 한계자본 생산비율을 이용해서 1990년 현재 남북간의 1인당 GNP를 같게 하려면 3,120억 달러가 든다는 계산이 나온다는 것이다. 이해 남북한 1인당 GNP는 각각 \$5,659와 \$1,122으로 통일후 부담이 얼마나 큰 것인가를 제시하고 있다.¹⁷

통일후 비용에 관한 몇 가지 연구를 보면 2000년경에 통일이 이루어지면 통일비용이 적게는 4,480억 달러로 부터 많게는 1조2천억 달러까지 소요되며, 이는 당시 남한GNP의 64%내지 170%에 해당된다.¹⁸ 통일에는 부담만 있는것이 아니고 여러가지 이득도 있다는 것이다. 첫째, 경제적 통일이란 경제공동체가 갖는 이득으로서 북한은 무역량이 워낙 적기때문에 교역창출이나 교역전환 효과는 미미할 것이나, 동태적으로 시장이 확대되기 때문에 시장확대로 인한 투자촉진과 경제성장 효과가 나타날 것이라는 것이다. 둘째, 남한경제가 갖고 있는 노동력과 토지의 부족현상이 부분적으로 해소되면서, 사양화되고 있는 일부 노동집약적 산업이 다시 생명주기를 연장할 수 있을 것이다. 남한의 자본과 기술이 북한의 노동 및 토지와 합쳐져서 새로운 경제활력이 나타날 수 있다는 것이다.¹⁹

이상에서 보는 바와 같이 그동안 통일에 관한 수많은 논의와 연구들이 있으나 북한임업 관련 연구는 정부당국의 필요에 따라 북한임업 현실을 소

¹⁶ 노정원, “민족통일과 국민적 합의,” 평화문제연구소 주최 학술토론회, 문민시대의 통일정책방향, 『통일한국』, 1993 7월호.

¹⁷ 신광영, “통일이후의 체제와 제도에 관한 토론회 자료, 국토통일원, 1995.

¹⁸ 이영선, 「한반도에서의 경제적통합의 효과 : 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 연세대학교 동서문제연구원 북한연구센터 개최 “남북한 통합을 위한 선결과제,” 학술토론회 발표문, 1994.

¹⁹ 강정구, 전개논문.

개하는 수준에 불과하였다. 연구대상은 북한관계 법령에 의한 제도적 측면에 중심을 두고 수행되어졌으며 연구결과도 극히 미미한 실정이다. 물론 북한임업에 대한 자료가 극히 제한되어 있고 정부의 관심 또한 남북간의 경제교류와 정치체제 문제에 두어 왔기 때문에 광범한 면적과 지역마다 상이한 산림 임업현실을 파악해 내기에는 상당한 한계가 있었을 것이다. 그러나 임업부분에 대한 연구는 농업부문 등 다른 부문의 연구에 비하여 극히 부진하며 현상파악 수준에도 못미치고 있다. 이러한 연구수준으로는 새롭게 닥칠 통일에 대비한 연구로는 지극히 한계가 있다.

최근 남북교류 협력의 차원에서 북한의 산림 및 임산물공품의 생산, 가공, 무역 등 일반적 접근을 시도하고 있으나 현실적으로 북한의 산림 및 임산물 생산량과 교역량 등을 고려해 볼 때 임업부문의 남북교류는 상당한 한계가 있는 것으로 파악된다. 일부 목재류 수입을 확대할 수 있는 여지는 있으나 외화벌이를 내세워 북한 산림의 과벌위험성으로 통일후 부담이 더 클 수 있다.

통일후 산지제도와 임업발전 전략과 같은 연구를 하기 위해서는 먼저 서로의 강점과 약점이 무엇이며 이를 어떻게 상호 보완 발전해 나갈 것인가가 연구의 핵심이 될 것이다. 북한임업 현실을 기존연구를 통해 정리해 보면, 북한임업은 지역에 따라 현저한 산림축적과 산림상태의 차이가 있는 것으로 보여진다. 그러나 압록강, 백두산 연변의 양강, 자강도 등의 임업은 상당한 수준인 것으로 보인다. 이에 반하여 기타지역은 식량생산을 위한 개간과 빨감생산으로 많은 산림이 벌채되어 기본임상이 상당히 파괴된 것으로 추측된다. 그러나 수많은 임업기술자를 양성, 기계임업을 수행하고 있으며 러시아에까지 진출, 현장기술 습득과 경험을 가진 기술노동력을 보유하고 있다. 산림은 계획적 경영체제와 책임경영제로 운영하고 있으나 자본부족으로 경영의 어려움이 큰 것으로 보인다. 또한 산림작업소를 중심으로 대규모의 임업경영체제를 가지고 있으며 과별로 장래 임업생산성의 저락을 가져올 우려가 있다. 최근 남쪽으로부터 북상한 솔잎혹파리 피해가 심각한 것으로 추측된다. 따라서 통일후 개간 등으로 파괴된 상당한 산림면적에

새로운 조림이 시행되어야 할 것으로 보이며, 기름나무, 열매나무 등의 식재지에 대한 대체조림과 병충해 피해에 대한 우리측 경험이 필요할 것으로 보인다.

3. 연구 방법과 범위

3.1. 연구방법

통일 관련 연구에서 가장 어려운 점은 전술한 바와 같이 관련자료의 부족과 정보의 한계라는 것은 연구자 대부분이 호소하는 것들이다. 특히 북한 관계자료의 경우는 더욱 그렇다. 설령 자료가 있다고 하여도 자료의 신뢰성의 문제가 거론된다. 북한이 발표하고 있는 대부분의 자료나 통계들이 대외 선전용으로 출판 또는 배포되고 있어서 이를 그대로 받아들이기 어렵다.

다행히 남북 7.4 공동성명 이후 남북관계의 변화에 따라 국내에서도 많은 통일 및 북한 관련 연구들이 수행되었다. 북한연구소가 발행(1995.4)한 북한관련 문헌집에 의하면 1970년 이후 국내의 북한 및 통일관련 문헌은 총 470여편에 이르는 것으로 밝혀지고 있다. 그러나 그 대부분이 정치 경제와 사상, 안보에 관한 내용이 주류를 이루고 있다. 1988년 7.7선언 이후 상공업을 비롯한 농업 등 각 부문간 남북 경제교류에 관한 연구결과가 나오고 있으나 그 숫자는 미미한 실정이다. 임업부분에 관한 연구는 더욱 말할 필요없이 미약하다. 이 점이 본 연구수행의 한계이고 가장 큰 어려움이었다. 농업부문 연구만 하더라도 북방농업의 범위이기는 하지만 북한 농업의 현상파악과 교류가능성 등의 측면에서 많은 연구가 진척되어 상당한 자료가 축적되어 있는 셈이다.²⁰

²⁰ 한국농촌경제연구원 김운근 등이 1992년 이후 북한농업 관련 연구보고서 4종을 발

특히 통일후 산지제도를 설정하는 데는 양체제가 가지고 있는 제도적 운용내용과 남북임업의 현상과 실태를 상당수준 파악한 다음에나 가능한 일이다. 그러나 몇달간의 국내외 연구문헌 조사과정에서 북한의 임업현실을 파악하는데 필요한 자료가 너무 빈곤하였고 이를 이용하는 데도 연구결과의 신뢰성까지 제기되었다. 따라서 기존 연구결과들의 검증부터 시작하는 방법으로 연구를 추진하였다. 연구추진 방법을 소개하면 다음과 같다.

본 연구는 먼저 기존 연구결과에서 북한임업에 관한 일반적 내용을 수집 정리하여 기본 자료화하였다. 기존 연구결과라야 그간 임업연구원과 본 연구원에서 수행된 북한 임업관련 연구가 전부라고 보아도 과언은 아니다. 기타 몇몇 연구자에 의하여 북한임업의 실상을 이해할 수 있는 논문 몇 편이 있으나 상기 연구내용과 대동소이하다. 한 마디로 북한임업에 관한 연구는 너무 소홀히 해 왔다고 할 수 있다.

다음은 기본 자료화한 자료를 북한 임업을 직접 경험한 사람들과의 직간접 면담을 통하여 자료의 신빙성을 검토하고 기초자료를 수정해 나갔다. 이 과정에 도움을 준 사람은 대부분 러시아 북한 벌목현장에서 탈출한 벌목공 출신이었다.²¹ 이들 가운데는 북한에서 임업과 관련이 없는 분야에서 일하다가 외화벌이를 위해 러시아에 파견되어 있으면서 탈출한 사람이 많았다. 그러나 다행히 그들가운데 북한에서 임업 전문교육을 받고 몇년전까지 북한 임업 현장에서 현업에 종사하면서 러시아에 차출되어 나간 벌목공 출신이 있었기 때문에 비교적 최신의 북한 임업 현실을 소상히 알고 있었다. 이들과의 면담과정에서 기초자료의 거의 40-50%를 수정하였다. 지금까지 남한에서 알고 있는 북한임업에 관한 자료와 정보가 대부분 북한 정권 초기 또는 60-70년대 오래 전의 자료였다.

표한바 있으며 대학의 장원석 김경량 등의 몇몇 교수들이 1990년 이후 5편의 연구 논문을 발표하였음.

²¹ 1990년 이후 러시아 북한 벌목현장에서 탈출하여 국내에 귀순한 사람은 모두 18명에 이르는 것으로 파악되며 그중 4명은 북한에서 임업관련 대학을 졸업한 1급 임업기술자 자격을 가진 사람이다.

그러나 이들과의 면담에서도 북한임업의 실상을 소상히 알아내는 일 역시 한계가 있었다. 왜냐하면 이들 대부분이 임업현장에서 종사해 온 노동자 출신들이었다. 때문에 상부에서 결정되는 정책방향이나 임업 운용방향에 대해서는 면담자마다 다른 의견을 가지고 있어 신뢰에 상당한 문제가 있었다. 이를 보완하기 위하여 북한임업 정책과 운용방법을 잘 알고 있는 인사를 수소문한 결과 북한 임업기술자와 정책담당자가 가장 많이 유학하는 곳이 중국 長春에 위치한 東北 林業大學과 러시아 우수리스크 농과대학이라는 것을 알았다. 우선 2차 수정자료를 중국어로 번역하여 중국 동북 임업대학 임업정책연구소 陳明輝교수²²에게 보내어 제2차 수정안을 받았다. 특히 陳교수는 그간 북한에 수차례 내왕하여 북한임업 정책에 대하여 비교적 소상히 알고 있었다. 또한 러시아 임업에 대한 자료를 수집하는 과정에서 러시아 하바로프스크에 조선측으로 목재무역을 하는 Lee Mour Sen(Sodruzhestvo Enterprises, LTD)씨와 목재중계상을 하면서 여름철 벌목작업이 없을 때 북한 벌목공들을 고용하고 있는 조선측 Son Anavabichi씨를 소개받을 수 있었다.²³ 이들 또한 북한에서 임업에 종사하다가 한국전쟁 이후 러시아에 건너온 사람들이다. 현재 러시아에서 상당규모의 목재무역을 하고 있으며 북한 벌목현장에서 반출된 목재를 취급하고도 있다. 한국에 몇차례 온 일이 있는 사람들이다.

²² 陳교수는 북경 임업대학 출신으로 중국 동북임업대학 임업경제학과 교수이며 중국 임업경제학회 이사, 통계학회 이사이다. 그간 3회에 걸쳐 북한 임업현장을 다녀왔고 북한에서 유학은 북한임업 관계자들의 지도교수를 담당한바 있다.

²³ Rusia Havarobsk는 러시아 극동 목재생산 무역 중심지로서 러시아 수출목재의 대부분이 여기서 Nahodka 또는 Vladivostok 등지를 통해 해외로 수출되고 있다. Havarobsk에서 40-50km 떨어진 곳에 북한 벌목장이 위치해 있다. 이 지역은 평원지대이고 여름에 비가 오고 배수가 되지 않아 목재를 실어내지 못하여 대부분의 작업은 겨울 얼음이 어는 기간을 통해 하고 있다. 따라서 벌목작업이 없는 여름철에는 북한 노동자들이 가까운 시내에 나와 일을 하며 돈을 벌고 있다. 이들은 북한벌목공을 고용하여 여러가지 일을 시키고 있으며 북한임업에 대해서도 잘 알고 있다. 자신들이 모르는 것은 자기회사에서 일하는 벌목공들에게 물어서 필자에게 알려주는 친절을 베풀어 주었다.

이들과의 전화 또는 직접면담은 북한임업을 파악하는데 큰 도움이 되었다. 가장 중요한 수확은 북한임업 거의 모두가 러시아 임업을 그대로 옮겨왔다는 사실이다. 북한의 경제체제, 행정제도, 농업 등 대부분의 제도와 정책이 중국을 모방 또는 중국에서 도입하여 이를 북한식으로 개조한 것인데 반하여 임업만큼은 소련식 제도를 그대로 옮겨왔다는 것이다. 이점은 중국의 陳교수도 인정한 것으로 중국임업이 소련임업에 비하여 보잘것 없는데서 온 결과이기도 하지만 근본적인 것은 다른 곳에 있었다. 아는 바와 같이 김일성이 항일운동을 할 당시 그들의 본거지가 러시아 연해주지역 빨치산스키 지역 산속 깊숙히 위치해 있었다. 당시 김일성을 도와준 사람이 곧 조선족으로 모스크바에서 공부한 소련 빨치산스키 지역 영림서장인 金載律이었다. 김재율은 김일성이 북한정권 수립후 초대 임업부장을 지낸 사람으로 북한임업의 대부분을 소련식으로 만든 사람이다. 물론 정권초기 1947년 임업부가 출범하기전 내각 산림국으로 있을 당시 초대 산림국장 한병옥 또한 빨치산스키 지역 영림서 관리소장 출신이다.

이런 점에서 연구과정중 부족한 부분은 러시아 임업제도와 정책내용을 참고하면 상당부분 통하는 내용을 많이 발견할 수 있었다. 예를 들면 북한의 임업경영 체제가 어떻게 운용되고 있는가를 북한의 법령과 자료를 가지고 실체를 파악하기는 거의 불가능하였다. 그러나 북한 러시아 벌목장의 경영방법과 운용내용이 현재 북한내에서 운영하고 있는 방법 그대로라는 것이었다. 그래서 러시아 현지에 살고 있는 조선족 임업관계자 그리고 현지에서 북한 벌목공들을 고용하면서 목재무역에 종사하는 분들의 도움으로 북한임업 현장에서 채용되고 있는 제도를 보다 자세히 알 수 있었다. 그래서 이들의 얘기를 종합, 수정된 자료를 다시 보완하는 과정을 거칠 수 있었다. 마지막으로 이들 자료를 바탕으로 객관적 입장에서 남북임업을 비판적으로 비교하고 장단점을 파악한 다음, 통일후 어떤 산지제도가 남북간의 이질감을 해소하고 동질성을 회복하면서 임업발전을 기할 수 있을 것인가 라는 관점에서 통일이후 산지제도를 설정해 보았다.

3.2. 연구의 범위

통일이후 남북이 어떠한 산지제도를 선택할 것인가는 통일후 우리의 국가체제와 그에 따른 경제사회 체제에 따라 달라질 것이다. 그러므로 산지제도 연구의 범위는 현실적으로 가능한 통일방법의 범위를 벗어날 수는 없다. 본 연구에서는 현실적으로 가능한 두가지 통일방법을 상정하고 그에 대응하는 산지제도를 생각해 보았다.

첫째는 금세기 안에 우리가 바라지 않는 북한내부의 어떤 돌발사태에 의해 북한정권이 스스로 붕괴 또는 몰락하여 남한이 북한을 흡수하는 방식의 통일이 이루어질 경우이다. 이러한 경우는 독일 통일에서 보았던 바와 같이 서독의 국가 정치경제 체제에 의한 소위 자본주의 체제를 기초로한 새로운 통일한국 정부를 수립하고 북한의 산지제도를 남한의 제도와 법에 의하여 다시 만드는 일이 될 것이다. 한마디로 현재의 남한임업 체제와 제도를 그대로 북한임업에 옮겨가는 방식이다. 사유화에 의한 개별 경영체제의 도입과 임업경영을 산주의 자유의사에 맡기는 방식이다.

둘째는 남북 양측이 상호체제를 인정하고 호혜와 평등의 원칙하에 기존의 제도와 법적지득권을 버리고 민족의 생존과 이익을 우선하여 남북당사자간 상호협력하에 통일정부를 수립하는 경우이다. 소위 정부가 주장하는 3단계 민족통일 방법과 같은 경우이다. 이 경우 새로운 산지제도는 남북 양측이 분단기간 동안 형성된 남북간의 이질감을 극복하고 동질성을 회복하는데 초점을 맞추어야 하기 때문에 남북이 상호 인정할 수 있는 범위에서 상호간의 양보를 바탕으로 한 과도기적인 산지제도의 운용이 필요할 것이다. 남북 임업 당사자간 남북임업의 현실을 인정하고 통일후 민족임업 발전을 위하여 어떤 제도를 선택하는 것이 바람직할 것인가의 범위내에서 남북제도간의 타협이 이루어질 것이다. 현 남북임업이 선택하고 있는 범위내에서 서로간의 장점을 받아들여 상당기간 동안 운용해 보고 남북이 동질성을 어느 정도 회복했다고 판단할 경우 완전한 통일임업 제도를 만드는 단계적 제도개편 방법이다.

우리의 입장에서 가장 바람직한 연구는 정부가 주장하는 민족 3단계 통일 방안에 기초하여 남북간의 단계적 통일방식에 맞추어 산지제도 또한 단계 단계마다 어떠한 산지제도가 적합할 것인가를 강구해 나가는 방법이다. 남북임업에 대한 많은 자료와 연구를 바탕으로 시간을 두고 서서히 해 나가야 하는 일이다. 그러나 앞에서도 논의한 바와 같이 갑작스런 통일도 생각지 않을 수 없는 상황이다. 연구자의 입장에서는 두번째 통일방식에 의한 산지제도 연구는 앞으로도 충분한 시간적 여유를 가지고 할 수 있는 일이다. 첫번째 갑작스런 통일에 대비한 현실적인 연구가 더욱 필요한 일이다.

본 연구는 현실적인 요구가 높은 연구에 우선하여 산지제도 개편방향을 검토해 보았다.

3.3. 보고서의 구성

본 보고서는 크게 8장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 통일이후 우리 산지 산림이 부딪치는 과제는 무엇이며 이를 해결해 나갈 산지제도의 중요성과 그를 논의하는데 기본적인 전제들을 살펴 보았다. 산지제도는 산지를 누가 소유하며 그것을 누가 주체가 되어 관리하고 이용할 것인가의 문제이다.

따라서 3장에서는 산지소유 문제를, 4장과 5장에서는 각각 남북의 산지 관리와 주체, 산지이용(임업생산)의 현실과 내용을 상호 비교하였다. 6장에서는 이러한 남북 산지제도의 차이가 어떤 경영체제를 가져 왔으며 그로 인한 문제가 무엇인가를 정리하였다. 7장은 앞서의 모든 논의를 비교 검토하고 비판하면서 통일이후 우리가 지향해야 할 산지소유, 이용, 관리체제와 물수산림 처리에 대해 정리하고 8장에서 결론을 맺었다.

제 2 장

통일 이후 산지 산림문제와 산지제도의 중요성

1. 통일 이후 산림자원의 잠재력과 기대역할

1.1. 남북한 산림자원 현황과 잠재력

남북이 하나로 통일될 경우 산림은 통일한국의 최대자원이 된다. 통일후 남북한 총 산림면적은 15,893천ha로서 남북한 전체 국토면적 22,176천ha의 약 73.4%를 차지하는 통일이후 우리 국토면적의 대부분을 점유하는 귀중한 자원이다.

현재 북한 산림면적은 전체 북한면적 12,276천ha의 75.5%를 점유하는 9,396천ha이다. 통일후 북한 산림면적 하나만으로도 남북한 전체 산림면적의 60.5%를 점유하는 크기로 통일후 북한산림의 비중은 적지 않은 편이다.

일반적 추정에 의한 것이긴 하지만 기존 연구결과에 의하면 1991년말 현재 남북한을 합한 산림 총축적량은 684백만m³로 평가되고 있다.¹ 이는 현재 남한이 보유하고 있는 산림축적량의 약 3배에 달하며 ha당 임목축적량은

약 43.7m²로 비교적 우량한 산림 부존상태를 보이고 있다. 1991년 현재 북한산림 축적량은 남한 산림의 약 1.6배수준으로 ha당 평균축적은 44.8m³ 수준으로 남한의 ha당 산림축적 40.2m³과 큰 차이가 없는 것으로 평가하고 있다.

그러나 상기자료의 북한산림에 대한 총축적치는 상당수준 과소 평가된 것으로 보인다. 북한은 1973년 이후 기업소 단위별 독립채산제에 의한 순환식 벌채를 시행하고 있는데 기업소 단위로 순환식 벌채체제를 유지하려면 ha당 축적은 최소한 100m³이 넘어야 한다는 것은 누구나 아는 사실이다. 북한임업 현장에 대한 현지지도 경험이 있는 한 러시아 임업인의 견해에 의하면 북한 임업기업소의 산림축적은 100m³수준을 넘은 것으로 평가하고² 있으며 그들 또한 북한이 선택하고 있는 경영방법은 최소한 ha당 축적이 100m³이상이 되어야 한다는데 동의하고 있다. 그러나 목재생산을 위한 임산공업림을 제외한 특별림, 협동조합림 등의 축적량은 오랜 땔나무 채취로 인하여 축적량이 크게 낮은 것으로 평가하고 있다.

북한이 1993년 임목생산량으로 잠정집계한 자료³에 의하면 1992년 임업부소관 임산공업림에서 생산한 목재는 2,068천m³이라 하고 있다. 이를 북한이 규정하고 있는 연평균성장량의 5%를 벌채량으로 했다고 가정하면 북한산림에서 연평균 41,360천m³의 산림축적량이 증가하고 있다고 볼 수 있다. 만일 북한의 산림성장율이 남한 산림성장율 4%보다 낮은 3%라고 할지라도 북한 임산공업림의 산림축적량은 1,045,333천m³이 되는 셈이다. 이를 북한 임산공업림 5,472천ha(전체 산림면적의 약 56%)에 대하여 계산해 보면

¹ 김운근외, 북한의 임업과 수산업 개황, 1994. p.21

² 이 견해는 러시아 블라디보스톡에 위치하는 Primorsky Zavod 목재회사의 Nakhodka 목재 가공공장 공장장 Bokhan Alex의 증언임. 그는 우스리스크 농과대학 임학과를 졸업하고 구소련 북한간 임업협정에 의하여 북한 산림기업소에 4년간 파견되어 현지지도 경험이 있다.

³ 북한 국가계획위원회가 “1993년 인민경제에 대하여” 라는 보고형식으로 대외에 발표한 집계자료로 중국임업부 내부자료로 이용되고 있다.

표 2-1 북한의 임목축적 추정결과와 남북한 비교

연 도	총 축 적 (백만 m ³)			ha당 평균축적 (m ³)	
	북 한 (A)	남 한 (B)	B/A	북 한	남 한
1970	160	68.8	0.43	16.2	10.4
1986	338	192.9	0.57	36.0	29.6
1991	421	262.8	0.62	44.8	40.2

자료: 북한 임목축적 추정결과는 김운근외, 「북한의 임업과 수산업 개황」, 1994. p. 21. 남한자료는 「임업통계요람」, 각년도

ha당 평균 산림축적은 191m³수준이 된다. 그러나 북한이 생산했다고 발표한 목재생산량은 목표치에 불과하고 실제 생산량은 목표치의 70% 수준정도로 잡아도 북한 임산공업림의 축적량은 ha당 140m³수준이 된다. 우리 국 유럽 산림축적의 약 2.2배 수준이다.

북한산림 현장기를 기행문 형식으로 옮긴 중국 동북임업대학 陳교수의 견해 또한 북한산림이 우리가 생각한 만큼 크게 파괴되지 않은 것으로 보고하고 있다. 자강도, 양강도 등 압록강, 두만강지역 산림은 중국이 자랑하는 吉林林業과 전혀 다름이 없는 산림상태라고 하고 있다. 단지 평안남북도, 황해남북도 등 인구가 밀집한 평야지역의 산림은 덩불수준이라고 하고 있다.

북한의 산림이 국지적이기는 하지만 길림임업과 같은 상당한 임상을 가지고 있는 것이 사실이라면 통일후 우리 임업의 가능성과 잠재력은 대단한 것으로 평가할 수 있다. 우선 남북한을 통합한 산림축적이 현재 남한 임업의 4배 이상이 되며 생산량 또한 3배 이상이 될 것으로 예상된다. 이는 통일후 엄청난 목재수요와 자재난을 해결하는데 큰 도움이 될 것으로 보이며 아시아권에서 일본다음의 임업강국이 될 것이다.

1.2. 통일 이후 산지 산림의 기대역할

통일후 한국임업이 담당해야 할 역할은 무엇보다 크다. 통일 이후 우리의 경제규모는 현재의 수배로 증대되게 되며 우리 나라는 동북아 경제권의

한축으로서 상당한 역할을 하게 될 것으로 전망하고 있다. 지리적으로 가까운 중국, 러시아 등과의 교역이 크게 증가하는 한편 통합에 따른 국내 산업구조의 엄청난 변화도 예상된다. 특히 북한지역 경제복구와 우리 산업생산 및 국토개발 전략에 따른 건설용 자재와 생활용품의 수요가 크게 증대될 것으로 예상하고 있다.

동서독 통합후 구동독지역 개발과 동서독 경제통합에 따른 목재수요 증가로 통일후 5년간 독일의 목재수요가 2.3배 증가하였고 목재수입량은 3.2배 증가하였다.⁴ 베트남 통일후 최초 5년간 베트남의 목재수출량은 2.3배 증가하였으나 1990년 이후 목재수출량이 현저히 감소한 사실이 이를 증명하고 있다.⁵ 결국 우리 산림과 임업은 또한 통일후 필요한 엄청난 건설자재를 공급하기 위한 역할을 담당해야 할 것이다.

한편, 통일후 북한지역 개방과 남북통합에 따라 수많은 사람들이 북한지역에 들어갈 것이다. 특히 북한지역 관광 휴양지에 대한 방문객이 크게 증가할 것으로 예상된다. 민족의 영산인 백두산, 금강산을 비롯한 압록강, 두만강 유역은 통일후 최대 관광명소가 될 것으로 조사되고 있다.⁶ 그밖에 명산순례, 학술조사 및 연구 등을 목적으로 한 북한 산림지역 방문도 크게 늘어날 것이다. 더욱 북한지역은 비교적 오염되지 않은 국토환경을 보존하고 있을 것으로 보여 북한 산지 산림의 관광 휴양기능 역할에 대한 기대가 클 것으로 예상되고 있다. 한국관광공사가 통일후 가장 가고 싶은 곳에 대한 조사에서 백두산 금강산 압록강 두만강 개마고원 묘향산 순으로 대부분 산림지역이다. 현재도 중국 길림성을 통한 백두산 한국관광객이 매년 32%씩 증가하고 있는 실정이다.⁷

⁴ 이 주장은 필자가 1995년 독일 Göttingen 대학교 임학과에 들러 독일통일 과정의 산지소유, 임업변화 과정의 자료를 모으는 과정에서 동대학 Kohen 교수의 자료설명에 의한 것이다.

⁵ 이는 1995년 4월 16일 한 베트남 경제협력 증진을 위한 투자설명회 자료 “Vietnam Economy” 및 베트남 임업부장관 구에 트란씨에 의해 확인된 수치이다.

⁶ 한국관광공사, 한국인의 관광욕구와 해외여행 실태, 1994. p.161

⁷ 中華人民共和國 吉林省, 「長白山」 1995.

무엇보다 통일후 북한지역은 남쪽의 부족한 토지와 노동력의 공급원으로서 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 남한지역의 높은 토지가격은 우리 경제의 국제경쟁력을 약화시키는 요인의 하나로 지적되고 있다. 북한은 토지가격이 저렴하고 훈련된 기술노동력이 풍부하여 통일후 많은 남쪽 기업들이 북한진출을 희망하고 있는 실정이다. 이에 따라 북한지역으로의 각종 산업 및 시설용지, 도시용지 등의 토지수요가 증가될 것으로 예상되어 상당면적의 산지가 타용도로 전용될 것으로 보인다. 즉 통일후 산지 임업부분은 부족한 토지공급 기능과 역할을 담당해야 할 것으로 예상된다.

또한 통일후 산림은 환경기능도 충실히 수행해야 할 것으로 예상된다. 중국 발해연안과 동북부 개발에 따른 엄청난 환경공해 물질이 계절풍을 타고 우리 나라 전역에 영향을 미치고 있다. 통일후 이에 대한 대책 또한 대단히 중요한 문제이다. 더욱 북한지역 개발로 인한 환경오염과 공해가 북한전역으로 확산될 경우 쾌적한 생활환경을 유지하기 위한 산림의 환경공익기능이 크게 강조될 것이다.

통일후 한국임업은 통일한국의 새로운 위상에 걸맞는 아름다운 국토공간을 연출하는데도 중요한 역할을 해야 한다. 외교적으로는 동북아 중심지역으로서, 국내로는 높은 국민소득에 걸맞는 풍요로운 생활공간을 만들어 나가야 할 입장이다. 국민의 높은 삶의 질에 대한 욕구의 발산과 함께 통일한국의 위상에 걸맞는 아름다운 국토공간의 창출과 풍요로운 생활공간 조성은 산림 임업부분이 담당해야 할 중요한 역할의 하나이다. 푸른 숲에 둘러싸인 생활공간과 울창한 국토공간 조성 역할의 수행이다. 즉, 통일후 산지산림은 증가하는 자재수요에 대응하는 산림생산력의 증대와 북한지역 토지이용 수요 증가에 대비한 산지이용의 확대와 개방화가 그의 중요한 역할이 될 것으로 보인다. 결국 새로운 산지제도는 통일후 우리 산지 산림에 대한 기대와 역할을 충실히 수행할 수 있는 제도적 뒷받침이 될 수 있는 그러한 제도가 되어야 할 것이다.

2. 통일 이후 예상되는 산지 산림문제

통일은 분단된 국토의 통일뿐 아니라 체제의 차이에서 오는 이질감의 극복과 문화 역사 사회적 통합에 이르기까지 수많은 변화를 요구하게 되며 이를 해결해 나가야 할 것이다. 이 과정에서 분단 50년 동안 생각지도 못한 수많은 문제에 부딪치게 될 것이며 이를 어떻게 지혜롭게 해결해 나갈 것인가가 우리 민족의 역량이고 통일후 우리 민족의 발전과 깊이 관련된 문제일 것이다.

통일후 산림 임업부분에 던져지는 가장 큰 의문과 과제는 남북이 각기 다른 체제에서 채용해 왔던 산지제도를 어떻게 할 것인가 이다. 무엇보다 당장 북한의 산림은 누구의 것이며 누가 관리하고 이용할 것인가에 이르는 잡다한 문제에 직면하게 될 것이다. 산지소유의 경우, 북한산림은 그대로 국유림으로 가지고 갈 것인가? 아니면 사유화해 나갈 것인가? 그리고 과거 북한치하에서 수행된 북한 산림의 국유화 과정에서 몰수처리된 개인산림은 어떻게 할 것인가? 주인에게 돌려줄 것인가? 말 것인가? 돌려준다면 어떤 방식으로 돌려줄 것인가의 문제 등에 부딪치게 될 것임은 자명한 일이다. 북한산림에 대해서만 손을 데고 남한산림은 손데지 않고 그대로 놓아둘 것인가의 문제도 따르게 될 것이다. 그외에 남한에 산지를 두고 월북한 사람들의 소유문제는 어떻게 할 것인가의 과제도 있다.

이러한 문제는 통일방식과 통일후 국가체제가 어떻게 정리되느냐에 따라 접근방법에 큰 차이가 있을 것이다. 남한이 북한을 흡수통일한 경우와 남북이 타협에 의해 통일을 할 경우 통일후 국가체제에 차이가 있을 수 있다. 그러나 국가체제가 자본주의나 사회주의식냐의 어느 하나를 선택하는 것이 될 수도 있지만 통일과정에서 체제상의 타협이 일어날 가능성도 얼마든지 있다. 그럴 경우 산지의 소유와 이용, 관리에도 변화가 생길 것은 당연하다. 통일을 눈앞에 두고 있는 우리로서는 통일후 우리에게 가장 바람직한 소유

제도는 무엇이며 그리고 갑자기 통일이 이루어질 경우 현실적으로 남북한의 산지 소유제도를 어떻게 조정해 나갈 것인가에 대한 해답은 시급하고도 중요한 문제이다.

다음은 통일후 소유문제와 관련하여 현재 북한산림에 고용되어 있는 약 10만명의 임업종사자의 고용문제이다. 이들은 국가계획에 의해 북한산림에 배치되어 평생을 북한산림에서 일해 왔고 일을 해 나갈 사람들이다. 만일 통일후 북한의 산지소유가 한번에 사유화되거나 또는 남한식 국유림으로 편입된다면 이들 노동자들은 산림을 떠나 새로운 생업을 찾아야 한다. 동독의 경험에서 보듯이 동독지역 산림이 사유화 또는 서독식의 국유림화되면서 동독산림에 고용된 기술인력이 모두 산림을 떠나, 오늘날 심각한 기술인력 부족문제에 직면해 있는 것은 참고할만한 일이다. 통일후 소유제도를 설정하면서 중요하게 다루어야 할 부분이다.

세번째는 이들 남북산림을 통합후 어떻게 개발, 관리하며 이용해 나갈 것인가의 문제이다. 현재 남한은 자본주의 사유재산제 하에서 산주 개인의 능력에 따라 스스로 경영방법을 선택하여 자율적으로 산림을 경영하고 있다. 이에 비하여 북한은 국가 경영체제에 의한 철저한 계획적 산림경영체제이다. 경영방법과 산지 이용형태가 다르다. 이러한 남북임업의 차이를 어떻게 극복하고 체제의 차이에서 오는 이질감을 해소하면서 동질성을 회복해 나갈 것인가의 문제이다. 그렇다고 북한산림에만 새로운 경영방법을 강요할 수 있는 것도 아니다. 남북임업이 같은 목표와 같은 산림 경영방법을 채택해 나가야 할 것이다. 산지이용과 경영, 관리는 어떻게 할 것인가의 문제이다.

네번째는 북한산림의 복구문제이다. 북한체제하에서 협동농장림을 비롯한 사회안전부 소관 산림의 무분별한 연료채취와 산림이용으로 많은 산림이 황폐화되었다. 이로 인한 토사유실 및 홍수예방 문제가 통일후 우리 임업의 가장 큰 현안으로 떠오를 가능성이 있다. 즉 북한지역에서 수원함양 기능의 저하와 홍수예방 및 방지, 토사유실 방지 등을 위한 국토보전 및 재조립 문제이다.

이상으로 살펴본 바와 같이 통일후 우리 산지 산림이 부딪치게 될 가장

근본적인 문제는 산지의 소유와 이용, 관리에 관한 산지제도의 문제이다. 역사발전은 한마디로 소유와 생산수단의 발전과정이라고 해도 과언이 아니다. 누가 소유하느냐에 따라 생산방법과 이용에 차이가 있고 그로 인한 사회권력 구조와 지배 피지배자라는 사회적 계층구조에 큰 변화가 있었던 것은 사실이다. 역사적으로 새로운 국가가 탄생될 때마다 소유와 생산수단의 변화가 수반되었던 것은 바로 이것이 국가체제와 생산양식의 변화를 가져왔고 경제사회적 영향 또한 적지 않았기 때문이다.

3. 통일 이후 산지제도의 중요성과 논의의 전제

3.1. 산지제도를 보는 시각⁸과 산지제도의 중요성

인간은 그의 생활에 하루도 없어서는 안될 의식주(물질적 재화)를 해결(획득)하기 위하여 생산적 노동에 참여하지 않으면 안된다. 이것이 재생산을 위한 가장 기본적인 행위이다. 인류는 생존을 위해 자신의 노동능력을 사용하여(노동행위) 문명사회를 발전시켜 왔다고 할 수 있다.

인간의 노동행위에는 그 대상이 있다. 일차적으로는 인간 그 자체이며 생활에 필요한 여러가지 식량과 원료를 제공하는 토지, 그리고 토지와 직접 관련되어 천연적으로 존재하는 천연자원이 있다. 그러나 노동주체와 노동대상만으로 인류가 필요한 생활용품을 만들어 낼 수 있는 것은 아니다. 노동주체인 인간 그 자신과 노동대상 사이에서 활동의 전도체 역할을 하는 노동수단이 필요하다. 노동성과인 생산물의 측면에서 노동의 전과정을 본다면 노동수단과 노동대상은 생산수단이며 인간노동 자체는 생산적 노동이

⁸ 芝原拓自저, 김홍식 이영훈역, 「생산양식의 발전과 그 형태의 제규정」, 비봉출판사, 1990 pp 3-19. 芝原은 Marx가 자본론의 재해석을 통하여 생산관계는 토지를 둘러싼 소유와 생산, 분배의 존재방식이 인간과 인간의 사회관계를 규정하며 생산양식은 노동의 전제가 되는 소유관계에서 규정된다고 말하고 있다.

다. 인류는 창조 이후 이러한 생산적 노동의 진보로서 자연을 변혁시키고 그 자신도 변혁시키며 발전해 왔다. 이것을 인류역사의 발전 또는 생산력의 발전이라고 할 수 있다.

노동주체인 인간이 생산수단을 이용하여 자연 및 인간을 변혁시키는 능동적 힘을 곧 생산력이라 할 수 있다. 이와같이 생산력 발전에 가장 결정적 역할을 담당하는 것은 생산수단의 생산을 포함한 노동력 즉, 인간 그 자체이다.

그러나 노동생산력의 발전은 보다 작은 노동으로 많은 물질적 재화를 생산하는 힘을 얻으려는 노동과정의 변화이다. 이를 위해서는 노동과정의 기술적, 사회적 제 조건, 즉 생산양식의 변혁이 필요하다. 따라서 생산력 발전의 문제는 생산양식의 문제와 연관된다. 생산양식이란 생산수단의 소유관계와 생산물의 분배관계가 반영되는 노동과정(→ 생산력)의 기술적 사회적 결합내용을 이루는 범주이다. 소규모 생산양식, 대규모 생산양식이라는 용어는 생산력 수준을 구체적으로 표현하는 노동과정의 기술적 사회적 결합양식을 특징짓는 것이다.

그러나 생산관계는 소유-생산-분배의 존재방식을 포괄하는 광의의 개념이기 때문에 생산양식은 특정한 생산력 단계에 한정된 내용이다. 생산관계는 물질적 재화의 생산, 분배, 소비의 전과정에서 맺어지는 인간과 인간의 사회관계이다. 생산관계의 존재방식은 기본적으로 생산적 노동의 전제가 되는 생산수단의 소유관계에서 규정된다. 소유란 본원적으로는 생산수단을 인간의 의지의 지배영역에 두기 위한 생산수단에 대한 인간의 관계행위이다. 그리고 이러한 생산수단(토지, 농구 등)을 자기 의지의 지배하에 두는 소유야말로 생산의 전제이고 기초이기 때문에, 소유관계가 생산관계 가운데에서 가장 큰 의의를 가지고 있는 것이다.

생산을 둘러싸고 맺어지는 인간과 인간의 관계자체가 생산수단의 소유관계에 의해서 제약되고 그것이 생산된 재화의 분배관계도 규정한다. 예를 들어 인류의 원초에는 인간도 포함된 대지(생산수단)에 대해, 그 안에 있는 인간군단, 종족이 그 대지에 대해 맺는 관계행위(소유)를 기초로 물질적 재

화의 생산, 재생산이 이루어졌다. 때문에 그곳에서는 공동적(종족) 소유를 기초로 한 공동적 생산, 분배가 기본적 생산관계로 나타난다.

그리고 생산력의 발전과 함께 기본적 생산수단에 대한 소유관계도 인류의 역사속에서 여러가지 형태로 나타난다. 토지 또는 자본이라는 형태를 취하는 생산수단의 사적 계급적 소유가 등장하면서 사회적인 생산 및 분배를 둘러싼 인간상호간의 계급적 착취·피착취의 관계가 생산관계의 특징을 결정하게 된다. 이것이 국가체제내에서 공인되면 생산수단의 소유관계가 법적 관계로 고정화되는 것이다. 소유관계는 생산수단을 자기 의지의 지배 영역에 두는 권리관계로서 생산관계의 법적 표현이다.

이와같이 물질적 재화의 생산 재생산을 둘러싼 생산관계는 소유-생산-분배의 제 관계를 포괄하는 범주이지만 생산관계라고 개념짓는 것은 결국 물질적 재화의 직접적 생산 재생산에 의해서만 소유-생산-분배의 제 관계가 현실적으로 재생산되기 때문이다.

이와 같이 소유 문제는 생산수단의 이용과 생산양식, 생산관계를 규정하는 가장 핵심적인 요소이며 물질생산의 생산, 재생산을 규정하는 근원적인 요소이다. 산지제도의 핵심은 바로 산지소유의 문제이며 산지소유는 장래 임업생산력의 발전(임업발전)과 깊은 관련이 있는 것이다. 산지제도는 그만큼 통일후 우리 임업의 미래가 걸려 있는 중요한 문제이다. 그러나 통일을 눈앞에 두고 있는 우리로서는 경제적 생산관계에 집착하여 민족의 생존과 공존에 역행할 수 있는 어려운 입장에서 서 있는 것이다. 독일 통일에서 배울 수 있는 교훈은 어느 일방이 희생되는 일은 없어야 한다는 사실이다. 어떠한 산지제도를 설정할 것인가는 남북 분단상황에서 채용해 온 사회주의적 국유제와 자본주의적 사유제가운데 어느 하나를 선택하는 선택의 문제는 아니다. 통일후 어떤 소유관계가 과거 남북이 채용해 왔던 생산수단의 차이에서 비롯된 생산과 분배의 생산관계 속에서 생산력의 문제를 해결할 수 있느냐가 중요하다. 그러나 어느 사상이든 시대의 산물이라는 점에서 남북 양제도가 가지고 온 역사적 공과를 양쪽이 인정할 수 있는 범위에서 새로운 제도를 수립해야 하며 통일한국 임업이 수행해야 할 역사적 사명과 역

할을 원만히 수행할 수 있는 산지제도를 선택해야 한다는 점이다. 이데올로기를 떠나 미래 임업발전을 위한 생산력의 발전에 목표를 두고 민족이 안고 있는 현실을 감안한 새로운 제도적 접근이 필요하다.

지금까지 통일에 대한 논의는 냉전적 이데올로기 싸움에 불과했다고 해도 과언은 아니다. 사회주의는 자본주의의 폐해를 수정하는데서 출발하고 있다고 주장하는 사회주의 주창자들은 사소유권에 바탕을 둔 자본주의 체제는 자기수정에 의한 부르주아의 각성과 지혜에 의한 개선은 불가능하고 노동자 농민층의 투쟁에 의해서만 이루어질 수 있다고 주장하여 왔다.⁹ 이에 대하여 자본주의 주창자들은 자본주의 사소유권의 폐해는 개량주의적 토지사상에 의해 그의 사회성과 공공성을 인정해가는 역사발전 과정에서 극복할 수 있는 것이며, 자본주의야말로 사회주의가 안고 있는 각종 폐해를 치료할 수 있는 무기로서 이미 역사적 심판을 받았다고 주장하고 있는 것이다.¹⁰ 사소유권의 보장은 모래를 황금으로 변모시키는 마력을 가지나 그로 인한 인간성의 말살과 자원파괴, 계급적 인간관계의 형성 등 많은 폐해도 있다는 주장¹¹등 과거 100년간의 논쟁은 아직도 종식되지 않고 있다. 결국 산지제도는 체제의 문제에서 해결할 일은 아니며 남북임업 발전을 위해서 최선의 선택은 무엇인가 하는 점에서 접근해 나가야 할 것이다. 통일 이후 예상되는 산지, 산림, 임업문제를 해결할 수 있는 그리고 그러한 역할을 제대로 수행할 수 있는 산지제도는 무엇이며 어떤 산지제도가 남북임업의 생산력을 높이고 그 잠재력을 확대 발전시킬 수 있는 제도인가의 문제이다.

3.2. 통일 이후 산지제도 논의의 전제

독일 통일에서 우리가 알 수 있었던 것은 통일국가에서는 통일과정에서 제기되는 문제들보다 더욱 복잡하고 중대한 과제에 직면하게 된다는 점이

⁹ 김상용, "사회주의적 토지소유권 법사상," 「토지소유권 법사상」, 민음사, 1995. p.125.

¹⁰ 송두율, 「통일의 노리를 찾아서」, 한겨레신문사, 1995. p.45

¹¹ 김상용, "자본주의적 소유권의 남용과 폐해," 전제서, p.109.

다. 통일이 지배 상층부의 통합이나 정책상의 타협에 머무는 것이 아닌한 통일 민족국가를 어떠한 기조로 운영할 것인가는 더욱 심각한 검토와 조정을 필요로 하는 것이었다.¹²

국내외 많은 학자들의 연구결과를 종합해 보면¹³은 통일문제 해결에 있어서 전민족적 차원에서 최소한 다음 몇 가지 기본적인 원칙을 제기하고 있다. 이러한 원칙 또한 산지제도 논의에 있어서도 중요한 전제가 될 수 있다.

첫번째, 통일 이후 산지제도 논의는 각 개인의 자유와 인권이 보장되는 민주적 원칙이다. 기존의 모든 억압과 이런 억압을 초래한 불합리하고 반역사적인 제도를 청산하는 논의여야 한다.

두번째는 민족구성원의 평등한 생존권을 보장하는 산지제도 논의이어야 한다. 분단시기의 불평등 구조에서 파생된 기득권층의 독점적이고 배타적인 특권이 이 원칙으로 청산되고 조정되어야 한다는 것이다.

세번째로는 남북한 역사에서 그동안 이루어 놓은 남북임업의 긍정적인 성과들이 계승 발전되어야 하며 분단역사가 야기한 부정적인 요소를 과감히 청산하는 일도 필요하다. 이런 통일과정은 근세이래 우리 역사의 파행을 아울러 바로 세우는 사회개혁의 의미가 내포되며, 이를 위해서 지난 역사과정에 대한 엄정한 평가와 비판이 이루어져야 한다.

네번째로는 새로운 역사를 건설하고 창조한다는 소명의식과 각오가 폭넓게 공유되어야 한다. 통일 이후 산지제도 논의과정에서 나타날 다양하고

¹² 한겨레신문사, 「한겨레 21」 “독일통일에서 배운다,” 1995년 6월호에서 독일 전수상 슈미트는 독일통일후 5년간 독일이 경험한 통일문제해결을 위한 주요과제 선정에만 3년의 시간을 소비했다고 평가하고 있다.

¹³ · 강만길, “분단 50년을 뒤돌아보고 통일을 생각한다,” 「창자와 비평」 23권1호. 1995년 봄호.
· 강정구, “하나된 조국 : 그 대안적 사회체제의 모색,” 한국산업사회 연구회, 「경제와 사회」, 제9호, 1991 가을호.
· 민족통일연구원, 남북한 정치공동체 형성방안 연구, 1993
· 신정현, “한민족 공동체의 실현방안,” 국토통일원 「한민족 공동체 형성의 모색」, 1990.
· 유성하, 「통일 이렇게 합시다」, 서울 : 대동. 1992

상충되는 이해관계를 민족 대단결이라는 원칙만으로 해결할 수 없다. 통일을 막연히 민족 구성원 모두의 이익에 봉사하는 것으로 인식하고 만다면 이는 최소한의 합의에 불과할 뿐 진정한 의미의 민족공동체를 이루는 것은 못되는 것이다. 따라서 통일임업을 건설하는 과정에서 제기될 구체적인 이해관계를 조정할 합당한 원칙이 역사의 잣대에 의해 마련되어야 하며 역사에서 추구하는 보편적인 가치관과 역사가 지향해야 할 당위성에 비추어 통일임업의 미래를 설계해야 한다는 것이다.

임업부분 통일논의 과정에서 북한산림은 전체가 국유림이므로 통일후 이를 완전히 국유림화하여 우리 방식으로 경영해 나가야 한다는 통념은 북한의 인민과 실체를 무시한 것으로 이러한 논의로는 통일후 우리 임업을 새롭게 발전시킨다는 개념과 거리가 먼 것이다. 통일이 되면 북한의 산림을 노획품이나 전리품의 하나로 생각하는 발상은 남북한 모두에게 도움이 되지 않는다. 통일후 독일 임업의 교훈은 구동독 산림의 처분과 소유권 반환 등 사유화 과정에서 내부 식민지화와 기득권층의 향수를 자아내게 하는 커다란 문제를 가져왔으며¹⁴ 과거 동독의 산림관리를 담당해 왔던 인력을 상실하였다는 점을 잊어서는 안된다.

그간 우리 나라 통일 논의는 대부분 체제대립과 이데올로기적인 갈등을 전제로 하여 일방을 무조건 무시하는 태도를 견지해 왔다. 따라서 임업부분 통일 논의의 전제는 먼저 남북한 임업이 안고 있는 장점을 인정하고 단점을 보완 발전시키면서 무엇보다 양측의 긍정적인 성과들을 계승 발전시켜 나갈 수 있도록 해야 한다는 점이다. 무조건적인 자본주의 사유화를 강요하거나 국유제를 주장, 이를 기본으로 하여 어느 일방을 접수하려는 태도는 지양되어야 한다. 일방의 단점을 체제적 비판차원에서 무조건 적대시하거나 묵살하려는 발상은 통일후 더 많은 갈등과 문제를 수반하게 된다. 무엇보다 남북한 임업 현장에서 종사하는 임업근로자 및 이해관계자의 생존권을 우선 보장하는 제도적 배려가 필요하다.

¹⁴ 강정구, 전계논문

제 3 장

남북한 산지 소유제도와 소유권

1. 북한의 산지소유 및 임야제도 변천

토지는 생산수단의 한 요소로서 토지제도는 그 나라의 정치 경제와 밀접한 관련을 갖는다. 역사적으로 볼 때, 특히 정치제도의 변혁은 토지제도의 변혁으로부터 시작되었다고 하여도 과언이 아니다. 북한 또한 그들 정권수립 이전인 1946년 3월 5일 임시 인민위원회 위원장 김일성 명의로 토지개혁에 관한 법령을 공포하였다.¹

당시 토지개혁의 목적은 일본인 토지의 몰수와 함께 소작제를 철폐하고 경자유전의 원칙에 따라 농지를 농민의 소유로 환원시키는데 있었다. 이 법령 제1조는 “토지개혁의 과업은 일본인 토지소유와 조선인 지주들의 토지소유 및 소작제를 철폐하고 토지이용권은 경작하는 자에 있다” 라고 하여 토지개혁의 대상과 목표를 분명히 하였다.

한편 산림은 1946년 3월 5일 토지개혁에 대한 법령에 의해 무상몰수 조

¹ 대륙연구소, 북한법령집, 1990. p.1066

치한 후 1946년 3월 8일 “토지개혁 법령에 관한 세칙”을 공포하고 그의 후속조치로 농민이 소유한 소산림과 묘지에 속한 산림을 제외한 전 산림을 몰수하여 북조선 임시 인민위원회가 관리하도록 하였다. 몰수대상은 일제하 영림서 소관 국유산림과 일본인 소유 산림, 각급 승원소유림을 몰수하여 국유림으로 할 것과 일반 농민소유 소산림과 묘지림을 민유림으로 하는 기본원칙을 정하였다. 그리고 각 도 인민위원회는 각 군내 산림을 접수하여 산림내 채벌목재를 조사 통계하기 위한 특별위원회를 조직, 산림의 불법적 채벌과 도취에 관한 보호책을 실시하도록 하였다.

1946년 6월 4일에는 “토지개혁에 대한 법령”의 후속조치의 하나로서 북한 최초의 산림법령이라 할 수 있는 “임야관리령”이 제정되었고² 임시 인민위원회 결정 30호 “임야관리 결정서”에 의해 산지이용 및 산림관리에 관한 기본틀을 최초로 제시하였다. 이때 처음으로 국유림 이외의 농민이 소유한 소산림과 묘지에 속한 산림 등 개인소유림을 민유림으로 칭하였다. 북조선의 국유 및 민유림야 관리와 영림사업 수행을 위한 임야관리 경영기구로서 북조선 인민위원회 농림국에 산림부, 각 도에 산림서, 각 군에 동지서, 각 면에 동 분서, 각 리에 임야관리 위원회를 설치하고, 각각의 소관업무를 확정하였다. 또한 산림서의 신청에 의하여 보안림을 조사 지정하게 하였고 방수, 위생, 과학, 실험, 기타 국가사업에 중요한 의의를 가진 임야를 보안림으로 편입토록 하는 보안림 지정원칙을 제시하였다.

보안림은 목적에 따라 학술상 또는 역사상 귀중한 수목 혹은 귀중한 금수가 서식하는 산림은 북조선 인민위원회 지정 특별림으로, 토사방비림은 15도 이상의 경사지, 강하 연안, 강하로 변성될 위험이 있는 산림으로서 산림의 폭은 하류속도 및 부근 지질 여하에 의해 정하도록 하였다. 전담보안림은 전담주위의 방풍을 위한 인공조림지 또는 천연림으로 육성하는 산림으로 폭은 30-50m 범위내로 지질여하에 따라 정하도록 하였다. 휴양림은

² ‘임야관리경영결정서’(1946. 6. 4. 임시인민위원회 결정 제30호)의 문서로 파괴된 산림의 부흥조성 대책을 강구하기 위한 목적으로 임야관리령과 임야관리 경영기관의 직제 등을 규정.

휴양소 및 요양소용으로 지정한 산림으로 범위는 산림의 대소, 지형 및 휴. 요양인수에 의해 결정하고 위생림은 도시 및 산업기관 주위의 산림으로 범위는 도시 및 산업기관의 규모와 크기에 의해 결정하도록 하였다. 교통보안림은 도로 및 철도의 방설을 위하여 인공조림 또는 천연림으로 육성하는 산림으로 하며 수원함양림은 상수도 및 저수지의 수원을 확보하기 위하여 인공조림 또는 천연림으로 육성하는 산림으로, 어부림은 해안지대의 천연림으로 어부를 위하여 육성하여 오는 산림을 지정하였다. 비사방지림은 비사가 심한 지대에 그 방지를 위하여 인공조림 또는 천연림을 육성하여 오는 산림으로 정하였다.

이어 1947년 3월 22일 인민위원회에서 “산림에 관한 결정서”를 채택하고 “토지개혁 법령” 제13조에 규정한 농민들이 소유한 산림에 대한 정의를 묘지 및 집터에 부속된 소산림으로 규정하고 묘지 및 집터에 속한 적은 산림을 제외한 모든 산림은 무상으로 북조선 인민위원회에 넘긴다고 규정하여 전산림을 사실상 국유화 하였다. 그리고 각 농촌(면 혹은 리)에 농림국장의 허가를 얻어 농민의 공동이용림을 설치할 수 있도록 규정하였다.³

이어서 1947년 7월 8일 “산림에 관한 결정서”에 의거하여 농민생활 및 영농상 필요한 임산물(연료, 비료, 사료, 농기구, 용재 등)의 생산을 자급자족하기 위한 공동이용림 설치를 규정한 “공동이용림에 관한 규칙”을 정하였다. 공동이용림은 리(동) 단위로 하며 농호당 평지대는 5정보, 고지대는 1정보 이내로 하였다. 공동이용림은 농촌 또는 농경지에서 직접 이용할 수 있는 임야를 선정하되 구역은 가급적 리(동)계로 하였다. 그 리(동)내에 임야면적이 공동이용림의 예정면적보다 확대하여 여분이 있을 경우에는 임야하변으로부터 정하여 상변에 이르고 상변의 구획선은 간단명료한 경계선을 정하도록 하였다.⁴

³ “산림에 관한 결정서”(1947. 3. 22 인민위원회 결정 제12호), 대륙연구소, 전게서, p.1276.

⁴ “공동이용림에 관한 규칙”(1947. 7. 8. 농림국 규칙 제10호)에 의하면, 공동림의 조림, 시업, 관리보호를 위하여 적송림 적지에는 천연갱신 또는 인공조림을 실시하고

북한은 위와같은 일련의 조치 등을 통하여 일부 농민들이 소유하는 소산림을 제외한 전산림의 국유화를 이루게 되며 1948년 9월 8일에 공포된 북한 헌법 제15조에서 산림의 국가소유를 규정하였다. 당시 북한은 토지개혁에 의해 3,432,986정보의 산림을 몰수하여 국유화 하였다고 발표하였다.

1949년 12월 30일에는 농림성 규칙 제29호로 “지방림에 관한 규칙”⁵과 농림성 규칙 제30호로 “특별보호림에 관한 규칙”을 정하여⁶ 지금까지 국유림과 민유림, 보안림, 공동이용림으로 구분 관리해 오던 산림을 크게 국유림과 특별보호림, 지방림으로 구분하고, 보안림은 특별보호림으로 지방림은 농촌 공동이용림과 민유림으로 분류하였다. 1947년 산림에 관한 결정에서 정한 산림에 관한 규정을 보다 구체화한 것이다. 먼저 농촌주변에 설치할 것을 규정한 공동이용림의 내용과 목적을 더욱 구체화하였다. 공동이용림은 모든 산림을 국유화함으로써 “국유림 지역내 농촌과 농민들에게 필수적으로 필요한 연료, 녹비, 사료, 농기구재 등을 해결할 목적으로 농촌 공동이용림을 설치한다”고 하고, 그 위치는 농촌에서 근거리에 있는 국유산림내에 설치할 것을 확실히 하고 있다. 설치면적은 농가 1호당 1정보 기준으로 1947년 시행된 공동이용림 규칙시보다 설치대상과 규모를 축소하고 1호당 연간 채벌 채취량은 자가소비 정도로 제한하였다.

민유림의 소유면적 또한 묘지에 속한 산림은 분묘 1기에 대하여 0.15정보 이내의 면적으로 확정하고 2기 이상 집행되었을 때는 분묘간 거리만 확장할 수 있도록 하였다. 특별보호림의 책임기관은 특별보호림에 대하여 이

성림지중 임상이 불량한 곳은 참나무, 아카시아 등 활엽수를 혼식하며 수종은 성장이 양호한 소나무, 떨갈나무, 오리나무, 싸리나무 기타 잡목을 선택하고 임상이 불량한 지역은 생지, 낙엽, 산초의 채취를 제한한다. 작업종은 중립작업으로 하며 상층목은 용재 또는 연료로, 하층목은 왜림작업으로 하고 벌채방법은 택벌로 하며 총성장량을 초과할 수 없다고 규정함 : 북한법령집, p. 1247

⁵ “지방림에 관한 규칙”(1949. 12. 30 농림성규칙 제29호), 대륙연구소, 전게서. p. 1279.

⁶ “특별보호림에 관한 규칙”(1949. 12. 30. 농림성 규칙 제30호)에 의하면 단지 국토보안 등을 위하여 특별보호림을 설정, 사명을 보장한다고 하고 이해기관으로 하여금 특별보호림 설정신청 접수양식과 방법만을 제시함 : 북한법령집.p.1282.

해관계를 가진 기관으로 지정하도록 하였다.

1950년 1월 10일에는 내각결정 2호로 “산림관리에 관한 규정”을 제정하여 일체의 산림을 이 규정에 의해 관리 경영하도록 하고 산림의 정의와 산림관리 기구 등을 처음으로 체계화하였다. 북한에서 산림이라 함은 수목과 잡초, 관목이 총생한 산야를 총칭하는 것으로 정의하고 국가림과 지방림으로 구분하였다. 국가림은 지방림을 제외한 전체 산림을 칭하며 농림상이 이를 직접 경영 관리하도록 규정하고 지방림은 농림상의 위임에 의하여 도인민위원회 위원장이 관리하도록 하였다. 지방림중 묘지 및 집터에 속한 소산림의 소유자는 도인민위원회 위원장의 행정지시 명령을 엄수하도록 규정하고 지방림중 공동이용림은 리를 단위로 설치하되 농호당 이용 표준면적은 1정보를 기준으로 하였다.⁷

국가사업에 중요한 의의를 가진 특별보호림은 편입목적에 따라 (1)수원함양림 (2)토사방지림 (3)교통보호림 (4)학술연구림 (5)어부림 (6)방수림 (7)방풍림 (8)위생림 (9)국방림 (10)풍치림 (11)오수림 (12)과실림 (13)수렵금지림으로 확대하였다.

1956년 2월에는 내각결정 제17호 “식수조림 사업 및 산림관리 사업을 개선 강화할 데 관하여”에 의하여 농촌 공동이용림을 점차 폐지하고 농업 협동조합림으로 정하도록 하였으며 산림에 인접한 학교에 국가림에서 장래 특별보호림으로 예견되는 50-150정보의 학교림을 설정하도록 하였다. 농촌 공동이용림이 농림국 산하 리 단위 협동조합림으로 전환되었다. 그리고 1949년 12월 30일 “지방림에 관한 규칙”에 의해 이해관계 기관이 관장하도록 한 특별보호림에 관한 규정을 사실상 관계기관이 관리해온 특별보호림을 각각 사회안전부, 전력공업부 등의 이해관계기관으로 관리기구를 이관하였다.

⁷ “산림관리에 관한 규정”(1950. 1. 10. 내각결정 제2호)은 북한정권 수립후 처음으로 산림관리에 관한 기본원칙(산림보호, 특별보호림, 산화방지, 산림대부, 산림개간, 림산물 처분, 지방림, 단속 등 9장으로 구성)을 천명하였음. : 북한법령집, p. 1286-1289.

그후 북한은 1950년 6.25동란을 거쳐 1953년 7월 휴전 이후 전체인민을 조직·동원하는 전후 복구사업이 당면한 과제였다. 당시 북한은 전후복구를 위한 중공업 우선으로 농촌노동력의 동원이 더욱 필요하였다. 따라서 농촌을 개인경리하에 두는 것은 그들 사업추진에 장애가 되었으며, 농촌 역시 극도로 피폐하여 농업구조 조정의 필요성이 제기되었다. 북한은 1953년 8월 조선노동당 중앙위원회 제6차 총회 이후 정권수립 당시부터 기도하여 왔던 「농업의 사회주의적 개조」를 본격화하기 시작하였다.⁸

이에 따라 농업부문에서 부분적으로 시행되었던 개인소유는 급속히 사라지게 되었고, 농업협동화는 상당한 강제력이 수반되면서 1958년 이후 북한에서 토지의 사적소유권 개념은 사라지게 되었다.

현재 북한은 산림을 크게 4가지로 구분, 각 이해관계 기관에서 관리하고 있다. 남한의 생산임지에 해당되는 임산공업 생산림(전체 산림면적의 56%)은 임업부에서, 공익임지에 해당되는 특별보호림(전체 산림면적의 31%)은 전력공업부와 사회안전부에서, 우리 산업임지와는 성격이 약간 다르지만 다목적 이용이 강조되는 공동이용림(전체 산림면적의 13%)은 농업위원회와 각 군 인민위원회에서 관리하고 있다.

2. 북한의 산지소유 제도

북한은 정권 수립 이후 토지에 대한 사소유권을 폐지하고 소위 토지에 대한 사회주의적 소유권으로 옮겨가게 되었다. 생산수단에 대한 사소유권을 부인하고 국유화에 의한 계획경제 체제를 선택하였다.

특히 토지에 대해서는 토지법을 제정하여⁹ 토지에 대한 사회주의적 소유

⁸ 법제처, 「북한법제 개요」, p.428.

⁹ 북한은 정권수립후 3번에 걸쳐 토지법을 개정 또는 제정하였으며 현재는 1977년에 제정한 토지법을 사용하고 있다.

권제도를 확립하고 있다. 북한은 생산수단에 대한 사소유권을 부인하고 계획경제를 취함으로써 사적자치를 기본원칙으로 하는 자본주의 국가와 달리 법을 공법과 사법으로 분류하지 않고 있다. 토지를 대상으로 한 재판 등의 절차가 필요하지 않기 때문에 규율대상에 따라서 법률을 체계화하고 있다. 헌법에 소유권에 대한 선언적 규정을 두고 민법에서 다시 소유권에 관한 내용을 규정하고 있다. 토지에 관하여는 토지법에 토지에 관한 공법적 내용과 사법적 내용을 함께 규정하고 있다. 사적 소유권이 없기 때문에 공적 이익과 사적 이익의 충돌이 없기 때문이다.¹⁰ 소유권은 국가 또는 협동단체에 귀속되어 있으므로 토지법에서 토지의 사회주의적 이용관계에 관하여 규정하고 있지 않는 것이 하나의 특징이다.

북한은 사회주의 공산주의를 지향하고 있는 만큼 그 근간을 이루는 소유제도는 자본주의를 기초로 하는 남한과 다른 특징을 가지고 있다. 북한에서는 소유의 형태를 두가지로 나눈다. 그 하나는 생산수단의 소유이고 다른 하나는 소비를 위한 소유이다. 북한헌법은 “...생산수단은 국가와 협동단체의 소유이다” 라고 규정하고 있다. 개인에게 인정되는 소유는 근로자들의 개인적 소비를 위한 소유라고 명문으로 규정하여 소비이외의 목적(생산·투자 등)을 위한 소유를 인정하지 않는다.¹¹

즉, 북한의 사회주의 헌법 제18조에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유라고 규정하여 생산수단의 개인소유를 일체 인정하지 않는다. 북한은 소유관계에서 가장 본질적인 것은 생산수단에 대한 소유관계로 보고 생산수단은 오직 사회주의적 소유형태에 따라 국가와 협동단체만이 소유한다고 규정하고 있다.

국가가 소유하는 것은 관념적으로 전체 인민이 소유한 것이 된다(제19조 제1항). 그 대상에는 제한이 없고(제19조 제2항), 국가소유의 대상은 중요공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수 및 체신기관으로 예시하고 있다(제19조

¹⁰ 김상용, 전계서, p. 29.

¹¹ 김상용, 전계서, p. 125.

제2항). 국가소유의 대상에 제한을 두지 않고 주요자원과 산업시설은 오직 국가만이 소유하도록 하며 경제발전에 있어서 국가소유의 주도적 역할을 강조하고 있다. 산림 또한 전체 인민의 소유로서 대상에 제한이 없고 모든 산림은 국가만이 소유할 수 있게 산림발전에 국가의 주도적 역할을 강조하고 있다.

이에 비하여 협동단체 소유는 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유라고 규정하고, 협동단체가 소유할 수 있는 대상은 토지와 소 등 일할 수 있는 가축, 농기구, 어선(제20조 제1항), 건물 등과 중소기업, 기업소에 한정하고 있다. 협동단체 소유는 국가소유와 달리 제한을 두는 것은 사회주의 사회에서 국가소유가 원칙이기 때문이다. 오히려 국가는 협동단체 소유를 점차 전인민적 소유, 즉 국가소유로 전환시키도록(제21조) 규정하고 있다. 북한은 협동단체의 소유를 전 인민 소유로 전환시키는 것이 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애고 사회주의의 완전한 승리를 위하여 소유 분야에서 견지되어야 할 국가의 활동방향이라고 설명하고 있다. 국가소유든 협동단체 소유든 모두 국가소유라는 인식이다.

그런데 북한은 1946년 6월 임야관리령에 의거 산림을 국유림과 민유림으로 구분하였다.¹² 그후 1948년 9월 8일 전 산림의 국유화 완료를 발표한 이후, 북한은 산림을 국가림과 지방림으로 재 구분하였다. 1948년의 민유림 구분이 단어상 민간의 사적 소유권을 의미하는 뜻이 있었기 때문에 이를 다시 재편하여 국가기관이 직접 관장하는 국가림과 지방기관이 관장하는 지방림으로 나누었다. 국가소유를 확실히 하고자 하는 조치였다.

관리권의 변화가 많았던 공동이용림 또한 국가소유를 분명히 하고 있다. 공동이용림은 1947년 7월 8일 산림에 관한 결정서에 의해 농민생활 및 영농에 필요한 임산물 생산을 자급자족하기 위해 농가인근에 설치한 지방림이다. 공동이용림은 후에 협동조합림으로 전환되어 해당 협동조합이 관리하게 되었지만 본래 사유림이었다. 때문에 인근협동농장 농가의 연료채취

¹² “산림관리에 관한 규정”(1950. 1. 10)

등이 관행화되어 이들 산림을 이해관계가 있는 협동농장이 관리하도록 사 후 조치한 것이다. 따라서 협동조합이 관리하는 협동조합림은 국가소유에서 협동조합 소유로 전환되지 않았을까 하는 의문이 제기된다.¹³ 특히 북한은 토지개혁 이래 산림보다 농지소유에 더 많은 관심을 가져왔는데도 농지는 당해 협동농장의 협동단체 소유로 두었기 때문이다. 그러나 공동이용림은 본래 국가림내에 설치한 국유림이었으며 후에 지방림으로 관리주체만 바뀌었을 뿐이다. 단지 협동단체에 이용권을 부여한 것이다. 기타 각 인민위원회 소관의 각 기관, 기업소, 학교, 부대담당림 또한 국가소유로서 이들 단체는 부족한 노동력 제공의 의무만 부여하고 있는 형태로 소유와는 무관하다. 1992년 제정되어 시행되고 있는 북한 사회주의 헌법은 산림은 국가소유의 대상이며 일체의 개인소유를 인정하지 않는다(제19조 2항)고 밝히고 있다.

한편 북한헌법이 규정한 개인소유의 대상은 “근로자의 개인적 소비를 위한 소유”에 한정하고 있다(제22조 제1항). 소비를 위한 개인소유는 노동에 따른 분배와 국가 및 사회의 추가적인 혜택 그리고 협동농장원들의 텃밭과 개인의 부업에서 얻어지는 것으로 형성되며(제22조 제2항·제3항), 국가가 이를 법적으로 보호하고 상속을 보장한다고 규정하고 있다(제22조 제4항). 개인이 소유하는 것은 오로지 소비를 위한 것에 한정되고, 생산수단의 개인소유는 엄격히 제한된다.

마찬가지로 민유림 즉, 묘지와 집터에 속한 소산림은 개인의 소용을 위한 산림이지만 이것 또한 개인소유는 아니다. 산림에서 생산되는 땀감이나 종실 등은 개인소유가 될 수 있으나 생산을 위한 토지는 개인소유가 될 수

¹³ 협동농장림의 소유는 협동농장 농지소유와 함께 협동농장에 두어야 한다는 논란이 북한내에서도 많았다. 특히 헌법상 협동농장이 소유할 수 있는 것 가운데 농지라고 표현하지 않고 토지라고 명문화하고 있어 산림소유도 가능한 것으로 일부의 해석이 가능했으나 1961년 김일성의 평남 용강협동농장 현지지도시 협동농장 또한 인민 모두의 것이며 이를 어떻게 생산력 높게 이용하느냐가 더 중요하다는 식으로 정리하였다 : 중국임업부 자료

없다. 묘원이라도 지상권에 한한 것이며 영속적인 개인소유는 인정하지 않는다. 이들 산림은 도 인민위원회 위원장의 행정명령을 엄수하도록 규정하고 있어 개인은 이를 이용하는데 불과하다. 묘지는 10년이 지나면 파기하여 산림으로 환원하도록 하며 집터에 속한 소산림은 땀감과 방풍목적의 이용에 불과하다. 북한의 산지소유는 국가에 있으며 이용목적에 따라 이용권(관리권)만 각급 이해관계기관에 분배했을 뿐이다.

국가소유권은 정권의 경제적 기초를 이루기 때문에 북한의 여러 소유형태 중에 가장 중요한 의의를 갖는다. 국가소유권의 주체는 전체인민이며, 개별적인 국가기관이나 기업소의 명의로 행사되지 아니한다.¹⁴ 개별적 국가기관이나 기업소들은 다만 경영상 관리권자이다. 국가재산의 점유·사용 등이 하나의 기업소에서 다른 기업소로 이전되는 경우에도 소유권이양 문제는 제기되지 아니한다. 국가는 아무런 제한을 받지 아니하고 자신이 직접 소유권의 범위 실현절차를 규정할 수 있으며 국유화 등이 항상 가능하다.

국가소유권에 대한 침해는 헌법에서 반국가적행위 다음가는 엄중한 범죄로 규정하고 있다.¹⁵

3. 북한 민법상의 산지소유권

자본주의 국가나 자본주의 국가나 모두 토지를 본원적 생산수단으로 보는데는 차이가 없다. 그러나 자본주의 국가에서는 토지가 생산수단인데도 불구하고 하나의 상품으로 이해하여 토지에 대한 사소유권을 인정하고 토지에 대한 자유로운 사용 수익 처분을 법적으로 인정하고 있다. 그렇지만 사회주의 국가에서는 토지를 상품으로 이해하지 않고 토지에 대한 사소유

¹⁴ 여기서 국가소유권은 그의 소유가 국가에 있기 때문에 국가의 명의로 행사할뿐 국가를 대리하여 개별 국가기관 등이 그의 명의로 소유권을 행사하지 못한다는 의미가 있다 : 최종교, 「북한법」, 박영사, 1993. p. 185

¹⁵ 법제처, 전게서, p.449.

권을 부인하여 개인이 이를 이용할 수 있는 권리가 인정될 뿐이다.¹⁶

사회주의 국가에서의 소유권의 근거는 노동가치설이다. 인간의 노동에 의하여 생산된 물건만이 개인적 소유권의 대상이 되며 노동의 산물이 아닌 토지에 대해서는 사소유권이 부인된다. 그 근거는 사회주의 사상의 발생배경과 그 발전과정에 있다.¹⁷

¹⁶ 김상용, 전개서, p. 125.

¹⁷ 김상용, 전개서, pp. 130-139와 최문환, 「근대사회사상사」, 삼영사, 1982. p.110 참조, 중세 봉건사회는 분할소유권에 의해서 토지의 대소유자인 봉건영주가 그의 피지배자인 봉건영민을 지배하고 착취하던 사회였다. 영민은 토지에 예속되어 있었으며 토지를 떠나서 생활할 수 없었다.

영민은 토지에 대한 하급소유권을 가지고 있었다고 하지만 그 소유권은 권리라기 보다는 의무를 내용으로 하고 있어 영주와의 관계에서 신분구속적인 관계를 유지하였으며 그것은 분할소유권으로 실현되었다. 이같은 봉건사회를 무너뜨리고 생성된 근대사회는 개인주의와 자유주의의 사상적 이념에 따라 개인의 인격을 최대한 존중하고 생산수단에 대한 사소유권을 인정하였다. 이와같이 토지에 대한 사소유권을 인정하고 자유로운 소유권을 인정하면 전체사회는 보이지 않는 손에 의하여 조화롭게 발전할 것으로 생각되었다.

자유주의적 사상은 봉건사회를 무너뜨리는 사상적 무기로서 유용하게 기능하였고 근대초기에는 자유주의적 사상에 의하여 산업이 비약적으로 발전할 수 있었다. 그러나 이러한 자유주의적 개인주의도 산업혁명 이후에는 모순을 낳게 되었다. 생산수단에 대한 독점적 소유에 의하여 소유한 자와 소유하지 못한 노동자 농민간의 갈등이 일어나고 국가는 가진자의 이익을 대변하고 법률도 가진자의 이익을 보호하는 방향으로만 제정 운용되어 갖지 못한 노동자 농민의 비참한 생활은 심화되어 갔다.

사실 근대사회라는 것은 유산자 중심의 사회였다. 즉 가진자의 부르주아를 중심으로 하는 사회였으며 그들의 이익을 보호하고 대변하는 법원리, 국가제도를 만들어 나갔다. 그러므로 자연히 갖지 못한 생산자인 프롤레타리아는 사회로부터 소외되어 갈 수밖에 없었다. 이와같은 근대 자유주의 개인주의 사상의 발전에 따라서 점점 빈한해지고 소외된 계층의 인간생존을 대변하는 사상이 배태되고 발전하지 않을 수 없었다. 이와같이 없는자, 갖지 못한 자의 생존을 위한 철학 내지 사상이 바로 사회주의라는 모습으로 나타나게 되었다.

이 사회주의 사상은 자본주의 사상의 모순점을 지적하고 개혁하는 것으로부터 시작되고 있다. 자본가에 예속되어 있는 무산자들의 인간해방을 위해서는 무산자를 구속하고 있는 사유재산제를 부정함으로써만 가능하다고 생각하였다. 사유재산제와 사소유권은 소유자의 이기적인 이익을 합법화해 줄 뿐이라고 Karl Marx는 생각하였다.

북한 「법학사전」에서 소유권은 “일정한 재산을 법이 정한 범위안에서 자기 마음대로 점유·이용·처분할 수 있는 권리”로 정의하고 있다. 여기에서 『점유』는 물건을 실지로 차지하고 있는 것을 말하며, 『이용』은 물건의 유용한 성질을 사회적 생산이나 개인적 수요를 충족시키기 위하여 쓰는 것을 말한다. 『처분』은 물건의 법률적 지위를 변경(판매¹⁸·대여 등)시키는 것을 말한다.

소유권은 헌법상의 선언적 소유권과 이를 구체적으로 설명하는 개별법상의 소유권 곧 민법상의 소유권에서 설명하고 있다. 다시 말하면 산지소유에 대한 헌법 토지법상의 규정은 선언적 의미를 가지며 이용 관리 등 소유권에 관한 구체적인 내용은 실행법인 민법에서 다루고 있다.¹⁹ 우리가 “대한민국은 자본주의 시장경제체제에 기초한 사유재산제를 택한다”는 헌법상의 규정은 선언적인 것이며 구체적인 소유, 이용, 관리에 관한 제 규정은 민법 등 관련법에 규정하고 있는 것과 마찬가지로이다. 북한의 소유권에 대한 선언적 법률로서 사회주의 헌법과 토지법에서 규정하고 있는 소유권의 대상과 내용은 소유주체에 따라서 국가소유, 협동단체 소유, 국가소유와 협동단체 소유, 개인소유로 구분하고 있으며 국가소유와 협동단체 소유 특히 국가소유에 대하여는 우선적 지위를 부여하고 있다.

북한의 소유권 내용을 다루는 실행법인 민법에 또한 국가소유에 관한 규정을 담고 있다. 민법에도 헌법과 토지법에서 규정한 내용을 반복하고 있으나 민법에서 구체적으로 규정하고 있는 내용을 보면 먼저 북한은 소유권이외 다른 물권 이데면 저당권 등은 아예 존재하지도 아니한다.²⁰ 양 당사자의 합의에 의한 계약도 국가계획 과제를 수행하기 위한 계획적 계약과

¹⁸ 우리 민법에서 처분은 부동산 등의 물권을 상호 사고 파는 매매행위로 보고 있으나 북한 민법은 개인간 토지의 사적매매가 존재하지 않기 때문에 판매 또는 대여로 한정하고 있다.

¹⁹ 김상용, 전계서, p. 134

²⁰ 북한헌법, 토지법, 민법 모두 토지를 비롯한 생산수단은 국가소유로 이를 매매 저당할 수 없다 : 북한 민법 제40조 참조.

관련된 계약이 주류를 이루고 있어, 이행이란 바로 공민으로서의 강제적 의무행과 같은 뜻을 내포하고 있다.

토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것은 인민의 이익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관·기업소·단체 및 공민들이 여러 방법으로 이용할 수 있다고 한정하였다.²¹ 곧 산림은 국가소유이며 어떤 산림에도 예외가 없음을 분명히 하고 있다. 다만 국가소유의 산림을 인민의 이익과 행복을 위하여 여러 형태로 이용할 수 있음을 천명하고 있다. 산림은 협동농장을 비롯한 기업소, 기관, 단체 등이 이용권을 위양받아 이용할 수 있을뿐 점유할 수 없다.²² 북한 법학사전에서 규정한 소유권의 범주에 해당하는 점유 이용 처분할 수 있는 권한 가운데 단지 이용권만을 국가로부터 위양받은 것에 불과한 것이다.

이러한 북한의 소유권, 소유제도를 보다 더 바르게 이해하고 해석하기 위해서는 그 기본적인 원리를 원용하는 실제 재산권 행사내용의 범위와 한계를 규정한 민법상의 규정을 살펴볼 필요가 있다. 북한민법을 구성하는 원리로서 북한 민법학은 “생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙”, “사회주의적 소유에 대한 특별보호의 원칙”, “민주주의적 중앙집권의 원칙”, “집단주의원칙”, “사회주의적 헌법성 보장의 원칙”등으로 분류하여 설명하고 있다.²³

첫째, 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙으로서 “생산수단은 국가 및 협동단체만이 소유한다”(사회주의 헌법 제18조)가 이 원칙의 헌법적 표현이다. 이에 따라 민법에 있어서 개인 소유권의 대상은 소비재에 한하고 있다. 개인소비의 필요이외에 개인소유권을 행사하는 것을 금하고 있으며, 생산된 생산수단은 자체내의 거래 대상으로만 인정된다.

두번째, 사회주의적 소유에 대한 특별보호의 원칙으로서 “국유재산 및

²¹ 북한민법 제3조 제4조.

²² 북한민법 제2조 제9조 참조

²³ 「민주조선」법규해설, “민법(1)”(91. 4. 23.)은 민법의 일반제도를 설명하고 있다. 법제처, 전게서, pp.285-294요약

단체의 재산은 공동의 재산으로서 나라의 발전을 위한 원천이므로 개인의 재산보다도 일층 귀중한 것이다”는 집단주의적 사고내지는 공리주의적 사고에서 출발한다. 사회주의 헌법 제70조의 “국가 및 사회 협동단체의 재산은 신성 불가침이다”가 이를 단적으로 표현한다.

북한 민법은 이러한 원칙에 입각하여 국가의 소유물이나 협동단체 소유물의 불법소유자에 대하여는 반환 청구시효를 적용하지 아니한다고 규정하고 있다. 국가나 협동단체 점유하의 재산을 불법 침해하는 경우는 이것이 비록 당해 기관의 소유재산이 아니더라도 국유재산 내지 기관의 재산으로 간주하여 보호하는 규정을 두고 있다. 즉 산림에 대한 국가소유권의 철저한 보호와 그의 이용에 있어서도 개인의 이익에 우선한다고 하여 국가소유권은 어떠한 침해도 받지 않으며 국가소유권이 침해 당했을 때는 시효에 관계없이 이를 원상 회복한다고 하여 국가소유권의 신성 불가침성을 선언하고 있다.

세제, 민주주의적 중앙 집권제의 원칙은 생산수단의 사회주의화와 밀접한 관계가 있는 원칙으로 국가의 통일적인 계획과 지도하에 경제관리가 운용된다는 것을 원칙으로 천명한 것이다. 사회주의 헌법 제30조는 “국가는 생산자 대중의 집체적 힘에 의거하여 . . . 나라의 경제를 지도, 관리한다”고 규정하고 있으며 동헌법 제31조의 “조선민주주의 인민공화국의 인민경제는 계획경제이다” 등의 규정이 이러한 원칙을 표현한 것이다.

북한 민법에서 국가의 중앙집권적 계획적 지도하에 놓여 있는 국가기관, 기업소의 경영, 관리제도에 관한 규범과 협동단체 소유에 대한 국가의 지도 규정, 그리고 기관, 기업소, 단체등을 법인으로 인정하여 권리, 의무의 당사자로 한 규정, 계획과제 하에서 이를 집행하기 위하여 행하는 기관, 기업소, 단체등의 거래활동에 계약형식을 적용하는 여러규범이나 규정 등이 이를 구체적으로 표현한 규정들이다.

이들 민법상의 규정과 원칙을 원용하여 산지소유권을 해석하면, 산지소유는 모든 인민의 공동재산으로서 나라발전을 위한 원천이므로 그의 소유를 국가에 두고, 국가가 이를 철저히 보호하며 국가의 지도와 계획으로 경영관리하게 한다는 입장을 밝히고 있는 것이다. 그리고 이들 국유산림에

대한 관리는 국가의 계획적 지도하에 국가기관, 기업소, 협동단체가 하며 이들은 국가 법률당사자인 법인으로서 국가와 같은 권리와 의무를 할 수 있다는 것이다. 다시 말하면 산지이용권의 위양은 국가소유권의 일종의 변형형태로서 국가를 대신하는 법률당사자(법인 : 임산사업소 등)가 실제 소유권을 행사하는 형태이다.²⁴ 북한 민법 제 47조는 “국가소유권은 국가가 직접 또는 개별적인 국가기관, 기업소를 통하여 처분할 수 있다. 국가기관, 기업소는 자기가 맡은 국가 소유재산에 대한 경영상 관리권을 가지고 국가의 지도밑에 그 재산을 자기 이름으로 차지하거나 이용, 처분할 수 있다”고 규정하고 있다.²⁵ 산림의 관리권을 가진 기업소, 국가기관이 국가의 지도하이기는 하지만 산림을 자기이름으로 실제로 점유, 이용, 처분할 수 있는 실제적 소유권을 행사할 수 있음을 명시하고 있다. 이러한 소유권의 행사는 북한 민법전에서 보는 집단주의 발양의 원칙과 사회주의 헌법 제49조의 “하나는 만인을 위하여 모두는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 의해 정당한 것이며, 사회주의 준법성 보장의 원칙에 의해 모든 인민이 준수해야 할 일로서 법률적으로 뒷받침하고 있다.

북한산림의 소유권을 행사할 수 있는 법률행위 당사자는 민법 제11조에 “민사법률 관계의 당사자로서는 독립적인 경비예산이나 독립재산제로 운영하는 기관, 기업소, 단체와 공민이 된다”고 규정하고 있다. 물론 국가 소유관계를 비롯한 일정한 민사법률 관계에서 국가는 직접 당사자가 된다. 그러나 이 경우에 국가가 직접 법률당사자로서 나서는 것이 아니며 해당한

²⁴ 「조선민주주의 인민공화국 민법」(1990. 9. 5. 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 채택) 제3조.

²⁵ 이 민법상의 규정은 앞서 북한 사회주의 헌법에서 “국가소유권은 개별적인 국가기관이나 기업소의 명의로 행사되지 아니한다”는 규정과 상반되는 것이다. 이를 다시 해석하면 헌법상의 규정은 국가 이외의 어느기관도 국가를 대리하여 소유권을 행사할 수 없다는 내용이며 민법상의 이규정은 국가가 인정하는 법인은 국가를 대표하여 소유권을 행사할 수 있다는 개념이다. 즉, 하나하나의 물건에 대하여 국가가 소유권을 행사할 수 없으므로 국가를 대표하여 소유권을 행사할 수 있는 법인에 대하여 규정하고 있는 것이다.

권한을 부여한 기관을 통하여 당사자로서의 권리를 행사하며 의무를 이행하게 하고 있다.²⁶ 따라서 북한 민법상 산지의 소유권을 행사할 수 있는 법률 당사자는 국가, 기관·기업소·단체등 법인, 공민으로서 법인이나 공민은 국가에 의하여 권리능력을 부여받는 것으로 파악하고 있다.

국가는 법률관계의 당사자로서 스스로의 재산을 국가기관, 기업소 등에 관리위탁하고 스스로의 이름으로 이를 점유, 이용, 처분하고 있다.²⁷ 법인은 민법상 권리능력을 가진 기관·기업소·단체를 말하며 국가적 법인(예산제 국가기관, 독립채산제 국영기업소)과 협동단체 법인(협동농장, 협동조합등), 사회단체 법인(협회, 동맹)으로 나누고 있다.²⁸

법인은 대외적으로 단일체로서 활동할 수 있는 조직기반을 갖추어야 하며 재산상 일정한 독자성을 갖추고 있어야 한다.²⁹ 재산상 독립성이란 기업소의 경우는 국가의 일정부분의 재산을 관리할 수 있는 능력을 말한다.³⁰ 북한 산림현장에서 독립적인 단위사업체로서 독립채산제를 운용하고 이를 관리 경영할 조직과 인력, 기술 등 생산수단을 확보하고 있는 기관은 임산공업립 관리를 담당하고 있는 임산사업소 밖에 없다. 곧 임산사업소가 법인의 형태로 산림을 위양받아 이를 점유, 이용, 처분하고 있다고 보아도 틀리지 않다.³¹ 임산사업소 이외의 관리기관에서 관리하는 산림은 단지 관리

²⁶ 북한 민법 제18조는 “ 국가는 국가소유관계를 비롯한 일정한 민사법률관계에서 직접 당사자로 된다. 이 경우에 국가는 해당한 권한을 부여한 기관을 통하여 당사자로서의 권리를 행사하며 의무를 이행한다” 고 규정하고 있다.

²⁷ 「민주조선」 법규해설, 민법(3) (1991. 5. 8)은 채권 채무의 일반규정을 해설하고 있다. 여기서 법률관계 당사자로서 국가는 그의 재산을 기업소 등에 위탁하여 국가의 이름으로 이용, 점유, 처분할 수 있다고 하고 있다.

²⁸ 법제처, 전게서, p.294.

²⁹ 북한 민법 제11조에 의해 독립적인 예산이나 독립채산제로 운영되는 기관, 기업소, 단체이다.

³⁰ 법제처, 전게서, “법률관계자의 법적지위 ; 법인의 요건,” p. 295.

³¹ 이는 남한에서 국유림(국가소유)을 국가기관인 산림청(북한의 임업부) 산하 단위국유림 관리기관 영림서(현 지방산림관리청)가 국가를 대신하여 국가계획(국유재산관리법 : 재경원 운용, 산림에 대해서는 산림청이 계획의 주체임)에 의하여 국유림을 관리 이용 처분하는 것과 비슷하다. 남한에서 영림서의 처분행위는 산림청의 계획

만하는 산림으로 독립적인 사업체가 아니기 때문에 이들 산림의 실질적인 소유권을 행사하는 기관은 국토관리기관이 될 것이다.³²

4. 남한의 산지 소유제도와 소유권

통상적으로 토지는 땅이라고도 하며 국토라고도 하는데 땅은 물리적 형상으로서의 토지를 의미하고 토지는 한필지 한필지의 소유권의 객체인 거래 단위로서의 토지를 의미한다. 토지는 물리적으로 영속하고 있으나 인위적으로 선을 그어 그 하나 하나의 단위를 필(parcel)로서 표시한다.³³ 따라서 토지란 권리의 객체로서의 한 필지 한 필지의 토지를 의미하는 것으로 단순히 지표만을 의미하지 않으며 일정면적의 지면에 정당한 이익이 있는 범위내의 상하, 즉 공중과 지하를 포함한다(남한민법 제212조)

남한에서는 상품으로서의 토지에 대해서는 소유권에 대한 보호가 이루어지고 자원으로서 토지에 대해서는 소유권에 대한 규제가 이루어지고 있다. 자본주의 체제하의 토지소유권은 그 소유자가 토지를 전면적으로 지배하여 그 토지를 사용, 수익, 처분할 수 있는 완전한 권리이다. 토지소유권은 토지를 객체로 하여 그 토지의 사용가치 및 교환가치를 전면적으로 향유할 수 있는 완전 물권이다. 우리 민법 제 211조는 소유권의 내용에 대하여 소유자는 법률의 범위내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 수 있다 라고 규정하여 토지를 사용, 수익, 처분할 수 있는 권리임을 밝히고 있다.

남한은 해방 이후 정치적 민주주의와 자본주의 자유시장 경제체제를 선

에 의하여 사업만을 대행하는 것이지만 북한의 경우는 단위기업소가 관리권을 완전히 위양받아 그를 기초로 독립적인 경영을 하는 법인이라는 점이 다르다.

³² 조선민주주의 인민공화국 토지법(1977. 4. 29) 제7조에 북한의 토지관리와 이용은 각급인민위원회와 정무원, 행전위원회의 지도밑에 국토관리기관이 통일적으로 통제하도록 규정하고 있으며, 동법 제77조에는 모든 토지를 국토관리기관에 등록하도록 하고 있다.

³³ 유해웅, 「토지공법론」, 삼영사, 1994. p.36

택함으로써 사유화를 전제로한 토지 소유제도를 기본원칙으로 하고 개인의 산지소유를 자유화하였다. 이에 따라 일제시대 산림조사 사업을 기초로 하여 작성된 산림공부와 등기제도를 인정, 일본인 회사 소유의 敵産山林을 제외한 모든 사유산림에 대해 사실상 그의 소유권을 인정하는 일제하 산지 소유제를 그대로 추인하였다.

남한의 산지제도는 자본주의 사유재산제를 기초로 한 토지제도로서 소유권의 운용에 있어서 자본주의 제도의 원칙을 따르고 있다.

자본주의적 소유권의 특징은³⁴ 그 첫째로 생산수단에 대한 사소유권이 인정된다. 개인의 창의와 노동에 의한 산물은 물론 생산수단인 토지에 대한 소유권, 즉 상급소유권을 흡수하여 완전소유권으로 발전된 토지에 대한 사소유권을 인정한다. 이러한 사유재산제의 일반적인 인정은 근대 자본주의 체제의 근간을 이루고 있다.

둘째로 자유롭고 무제한적인 소유권을 인정함과 동시에 소유권을 천부인권적인 자유권으로까지 인정한다. 인격적이고 이성적인 인간에게 보장된 사유재산제의 중심내용인 사소유권은 그것의 자유로운 행사가 보장되어야만 인간의 이기심의 자유로운 발산이 가능하기 때문이다.

세째로 소유권은 포괄적 획일적 권리로 이해된다. 중세에서와 같이 소유권의 기능이 분화되어 있는 것이 아니라 소유권이란 획일적인 권리로부터 제 기능이 유출되는 것으로 관념된다.

넷째로 소유권은 항구성을 갖는 것으로 관념된다. 천부인권적인 소유권이 소멸시효에 걸린다는 것은 생각할 수 없다. 다섯째로 이용권에 비해서 소유권을 강하게 보장하는 소유권 중심주의를 취한다. 사유재산의 보장을 위해서는 당연히 소유권을 강하게 보호하고 이용권은 약하게 보호함으로써 사소유권을 강하게 보호하려는 목적이 그곳에 내재되어 있다.

사유재산제는 재산의 사적소유를 제도적으로 보장한다는 뜻이다. 그러나 사회주의 국가에서는 생산수단을 제외한 물건에 대해서는 개인소유가 허용

³⁴ 김상용, 전계서, p.74

되므로 오늘날 사유재산제의 의미는 생산수단의 사적소유를 허용한다는 뜻으로 이해된다. 따라서 자본주의 경제체제 하에서는 토지를 중심으로 하는 생산수단에 대한 사적 소유권을 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 사유재산제는 각국의 헌법에서 이를 명문으로 보장하고 있다. 우리 나라도 제헌헌법 이래 변함없이 사유재산제를 헌법에 규정하여 제도적으로 보장하고 있다. 사유재산제의 보장은 곧 토지를 포함한 생산수단의 개인소유권을 보장한다는 말이다. 산지소유권은 당해 토지와 관련된 지상권뿐 아니라 지하권까지를 포함한다. 산지의 소유권이라 함은 산지뿐 아니라 산지에 총생하고 있는 임목, 죽 즉 산림까지를 포함하는 것이다.³⁵

우리 헌법 제23조 제1항 본문에 사유재산제의 제도적 보장을 선언하고 사유재산제의 본질을 침해하는 어떠한 제한도 허용되지 않는다고 하고 있으며, 우리 헌법 제13조 제2항에는 소급입법에 의한 재산권의 박탈을 금지하고 있다. 대한민국 국민인 사람은 어느 누구도 산지 소유의 제한이 없으며 어떠한 경우에도 산지에 대한 재산권의 행사를 막을 수 없다. 개인은 자신의 능력에 따라 산지를 구입 소유하고 확대할 수 있다. 뿐만 아니라 소유하고 있는 산지의 자유로운 이용과 처분을 소유자의 자유에 맡기고 있다. 자유로운 소유권이 보장되어야 인간 이기심의 자유로운 발산이 가능하다고 생각하는 것이다. 산림을 소유하는 사람이 산지를 어떻게 이용하는 소유자 자신이 결정할 일이다. 남한에서의 산지이용, 관리, 처분 등의 소유권의 행사는 완전히 산지소유자에 맡겨져 있다. 산지 이용계획, 경영방법, 산림의 벌채와 처분 등 모든 소유권 행사를 자유롭게 할 수 있다. 헌법 제119조 제1항에 개인의 경제상의 창의를 존중하여 사적 소유재산의 소유, 이용, 처분의 자유를 인정하고 있는 것이다.

이와같이 사유재산제를 제도적으로 보장하고 있기 때문에 제한에서는 사유재산제의 본질을 침해하는 것이 허용되지 않는다. 따라서 산지를 소유만

³⁵ 우리 산림법은 산림이란 집단적으로 생육하고 있는 임목, 죽과 그의 토지를 말한다 (산림법 제2조)

하고 있을뿐 이를 이용하지 않고 방치하여도 국가가 이를 제도적으로 막을 수 있는 수단이 없다. 자본주의 사회에서 사유재산제에 의한 개인소유권의 보장은 경제적 효용성이 크다는데 기초하고 있기 때문에 경제적 효율이 낮을 경우 한계자원화하기 쉬운 문제점을 내포하고 있다.

헌법에서 사유재산제를 법률적으로 보장하는 근거는 인간은 인격의 자유를 실현하고 자기책임으로 그의 삶을 스스로 꾸려나가는 재산적 기초로서 사유재산제는 보장되어야 한다는 것이다.³⁶ 즉 인간의 자유와 자기책임적 삶의 정당성을 전제로 하여 이를 보장 실현하기 위한 내용 또는 조건으로 보장해야 한다는 것이다. 사유재산제의 보장은 사회의 존립을 보장하고 사회의 복지와 부를 증대시켜 결국 사회구성원의 행복을 증진시킴에 그 근거가 있다고 한다. 다시 말하면 사유재산제를 보장하는 경우가 이를 부정하는 경우보다 경제적 효용성이 크다는데 사유재산제 보장의 근거가 있다는 것이다.³⁷

이와 같은 우리 헌법에 기초한 사적 소유권의 선업적 규정외에도 우리 민법은 소유권의 내용에 대하여 소유자는 법률의 범위내에서 그 소유물을 사용, 수익 처분할 수 있다(제211조)고 규정하여 토지를 사용 수익 처분할 수 있는 권리임을 밝히고 있다. 즉, 자본주의 체제하의 토지소유권은 그 소유자가 토지를 전면적으로 지배하여 그 토지를 사용, 수익 처분할 수 있는 완전한 권리이다. 토지소유권은 토지를 객체로 하여 그 토지의 사용가치 및 교환가치를 전면적으로 향유할 수 있는 완전 물권이다.

자본주의 체제하에서의 사유재산제의 보장과 함께 소유권은 항구적이고 신성불가침한 권리로서 소유권에 대한 침해는 소유자의 인격에 대한 침해로 이해된다. 우리의 경우 국민의 권리와 자유는 필요한 최소한의 범위내에서 법률로써만 제약할 수 있고 제약하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 하고 있으며(헌법 제37조), 법률은 반드시 국민 대표기관인 국회를 통과하도록 하는 등 실질적 법치주의를 채택하고 있다.

³⁶ 김상용, “사유재산제 인정의 근거,” 전게서, pp.105-106

³⁷ 김상용, “사유재산제 인정의 근거,” 전게서, pp. 105-106

다만 농지와 같이 소유규모와 자격을 제한할 경우, 국가 등 행정권의 사적 개인에 대한 우월한 관계 내지는 특별한 관계는 따로 공법체계의 일환으로 규율하며, 소송절차와 관할법원도 일반 민사절차와 구별하여 행정소송 절차로 따로 규율하고 있다. 따라서 우리 민법의 시각에서 보면 국가소유가 개인소유보다 우선하다는 것을 정하는 경우에는 그것은 이미 공법의 영역으로서 사법의 영역 밖이라 할 것이다.³⁸

우리 민법상 산림의 소유에 어떠한 자격도 제한하지 않는다. 북한은 산지의 소유권을 행사할 수 있는 법률당사자는 법인에 한정하고 있다. 이에 비하여 우리 민법은 『사법의 일반법』으로서 기본적으로 대등한 당사자간의 문제를 규율하기 때문에 국가·공공단체도 사적 개인과 같은 자격으로 참여하며 산지를 소유하고 그에 따른 권리를 행사할 수 있다. 동시에 사적 개인의 자격으로 산림의 이용, 경영, 처분 등의 행위를 자유롭게 할 수 있다. 국유림이나 민유림, 사유림간에 어떠한 차별과 차등적인 법률행위가 존재할 수 없다. 이와 같이 우리의 법체계는 권력으로부터의 사적 개인의 재산권 보장이라는 측면을 보다 강조하고 있다.

이상과 같이 남한의 산지소유는 사유재산제를 원칙으로 한 사적 개인에 있으며 법률에 의한 등기제도에 의하여 개인의 소유권을 보호하고 있다. 국가나 단체 또한 사적 개인과 같은 자격으로 산지를 소유할 수 있으며 국가와 사적 개인과의 소유권 행사에 차이가 없다. 소유권과 소유에 하등의 차별이 없는 것이다. 그러므로 국유림의 소유권은 대한민국 정부에 있으며 도유림은 도, 군유림은 군 자치단체에 있다. 그러나 국유림의 경우 소유권에 대한 등기는 국유재산 관리법에 의하여 재정경제원(전에는 재무부)에 있으며 산림청 등 관계부서가 소유권의 위임을 받아 관리 및 목적별 경영을 하고 있다. 소유권은 재정경제원에, 소유권의 행사는 법률의 위임을 받은 관련기관이 담당하고 있다. 따라서 국유산림의 소유권의 처분은 관련기관의 품의에 의하여 재정경제원이 담당하고 있다.

³⁸ 법제처, 전게서, p.328

제 4 장

남북한 산지관리와 임업주체

1. 남북한 산지관리와 관리기구

1.1. 북한의 산지관리 규정과 관리권

북한 최초로 토지이용 관리에 관한 내용을 체계화한 토지관리 규정(1960년 제정)의 내용을 보면 토지는 농업용 토지, 산림토지(임목지, 무임토지), 도시토지, 특수용 토지, 기타 토지로 구분하고 있다(제2조). 그러나 이 토지관리 규정에는 농업용 토지에 대한 이용 관리규정은 두고 있으나 산림토지 등 기타 토지의 관리 및 이용절차는 따로 규정한다는 위임 근거만을 두고 있다(제24조).¹

이후 1963년 제정된 토지법은 토지의 구분은 기본적으로 토지관리 규정

¹ “토지관리 사업을 일층 강화할데 관하여”(1960. 7. 5 내각결정 제37호)의 하나로 토지의 정확한 실태파악과 토지관리 및 이용제도와 질서를 엄격히 수립하고 토지관리 사업을 강화하기 위한 규정임 : 북한법령집. p.1054

과 같지만 “기관·기업소·단체 및 공민들이 그것을 이용할 수 있는 질서를 규정한다” 고 하여 일반공민에 대한 토지이용·관리관계를 구체적으로 규제하는 『토지법』체제를 갖추게 되었다. 토지의 사회주의적 소유관계가 확립된 다음 당연히 제기되는 사항이 토지의 배정 문제이다.² 즉, 국가 등의 소유토지를 기업소, 단체, 공민에게 배정하여 국가목적에 맞도록 이용할 수 있게 하는 제반 절차를 우선적으로 마련할 필요가 있는 것이다.

북한 『법학사전』은 『토지의 배정』을 “기관, 기업소, 단체와 공민들에게 토지를 나누어 주는 토지 관리기관의 행정적 행위” 라고 정의하고 있다.³ 동시에 1963년 토지법은 「토지의 배정」을 “토지관리기관(각급인민위원회, 해당 농업경리기관)이 토지를 설정된 경제적 사명에 따라 기관, 기업소, 단체와 공민에게 배정하되, 해당 관리기관의 토지이용 허가문건에 기초하여 리용계획이 작성되며, 토지배정이 이루어진 후에야 비로소 이용권이 발생” 하는 구조로 규정하고 있다고 소개하고 있다. 이를 근거로 산지배정 방법을 유추 해석해 볼 수 있다. 첫번째 토지관리기관은 국유화된 산림을 이용목적에 따라 몇 개의 용도로 구분한다. 두번째 토지관리기관은 용도에 맞게 설정된 산지를, 관련기관으로부터 들어 온 산지이용 허가신청서를 심의 한 다음 합당한 기관, 기업소(임산사업소, 산림관리소 등)를 선정한다. 그리고 이들 기관에 산지를 배정하고 배정된 산림이용을 허가한다. 세번째, 산지를 배정받은 임산사업소 등은 허가문건(위치, 면적, 산림상황 등)에 기초하여 세부적인 산지이용계획을 작성하여 토지관리기관에 제출, 허가를 얻으면 비로소 국가의 산지배정이 확정되며 당해 산지의 이용권이 발생하는 구조이다.

여기서 산지이용 허가 신청은 개인은 할 수 없으며 기관, 기업소, 단체 등만이 할 수 있으며(제69조), 산림토지는 정무원 또는 국토관리기관이 허가권자가 된다(제70조). 국토관리기관은 산지를 포함한 북한의 모든 토지를

² 법제처, 전게서. p.434

³ 조선민주주의 인민공화국 사회과학원, 『법학사전』, 사회과학출판사, 19기. p.646

획일적으로 장악하고 등록하도록 하고 있다(제77조). 북한은 등기제도가 없는 대신 국토관리기관에 등록하도록 하고 있다.

북한은 이러한 법률 절차에 의하여 국유산림을 임산사업소 등에 배정하고 이들 기관이 산지의 관리 이용권을 행사하도록 해왔다고 볼 수 있다. 그러나 이들 산지이용 관리권에 대한 감독 통제는 국토관리기관에서 담당하였다. 산지이용 구역 및 면적의 변경, 이용계획의 수립, 이용방법 등 국가 전체적 입장에서 산지이용을 관리하고 감독하고 있다. 북한의 새로운 『조선 민주주의 인민공화국 토지법』에서도⁴ “토지관리와 이용에 대한 감독, 통제규정”을 두어 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도밑에 국토관리기관⁵이 이를 통일적으로 통제하도록 규정하고 있다(제7조).

북한의 토지이용 관리는 국가계획과 사업에 의해 결정되는데 산림은 토지법 제3장 국토건설계획에서 총괄적으로 규정하고 있다. 북한의 『국토건설총계획』은 국토개발과 이용 등을 규정한 것으로 성격은 국토건설의 종합적인 전망계획으로(제14조), 『국토건설총계획』의 전망기간은 30~50년이다(제16조). 『국토건설총계획』은 국가적 입장에서 산지관리의 우선적인 기본 원칙을 천명하고 있다. 목재생산 등의 산지이용 이전에 준수해야 하는 산지이용의 기본원칙인 셈이다. 주된 내용은 국토보존에 대한 것이다. 산림대책은 동법 제17조 제3항에 “산림조성 방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책”으로 되어 있다. 그리고 제4장 토지보호의 장에는 토사유실을 방지하기 위하여 국토관리기관과 농업지도기관, 토지이용기관이 국토건설총계획에 따라 산림조성 등의 사업을 책임있게 해야 한다는 임무를 규정하고 있다.

북한토지법의 산림보호의 내용은 전체산림의 설계 및 영림계획(제30조,

⁴ 북한은 1977년 4월 29일 최고인민회의 제5기 제7차회의에서 “토지법을 채택함에 대하여”를 채택, 총6장 70개조의 새로운 토지법 「조선민주주의 인민공화국 토지법」을 제정하였으며 동년 6월 1일부터 시행하기 시작하였다.

⁵ 북한은 1977년 새로운 토지법제정과 함께 과거의 토지관리기관을 국토관리기관으로 변경하여 부르기 시작했다.

제31조)6, 기관, 기업소, 학교, 단체에의 산림 담당구역 설정과 봄 가을의 나무심기(제32조)7, 국가에 의한 산림 생산기지의 설정(제33조)8, 협동농장의 수요에 충족하기 위한 협동농장림과 뿔나무림의 조성(제34조)9, 양묘장 설치(제35조)10, 국토관리기관의 벌채허가(제36조)11, 혁명전적지, 혁명사적지 보호를 위한 특별보호림구 및 자연보호림구의 설정(제37조)12, 산불방지를 위한 주민동원 체제(제38조)13, 병해충 구제(제39조)14, 자연재해로부터의

⁶ 제30조 산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연개조사업이다. 국가는 토지류실을 방지하며 나라의 자연부원을 늘리기 위한 산림건설사업을 전망성 있게 조직진행한다.

제31조 국토관리기관과 해당기관, 기업소, 단체는 산림설계에 따라 해당지대의 자연경제적 조건에 맞게 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 뿔나무림 등을 조성하여 립상을 개조하여 빨리 자라고 쓸모있는 수종을 배치하고 밀식하며 침엽수 및 활엽수의 혼성림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높여야 한다. 산림설계기관은 이에 맞게 산림설계를 만들어야 한다.

⁷ 제32조 국토관리기관은 산림조성과 보호사업을 전군중적으로 조직진행하기 위하여 기관, 기업소, 학교, 단체에 담당구역을 설정한다. 기관, 기업소, 학교 단체 및 국민들은 봄과 가을에 나무심기에 적극 참가하며 산림을 잘 보호관리하여 온 나라의 산을 푸른 락원으로 만들어야 한다.

⁸ 제33조 국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며 목재에 대한 기관, 기업소들의 수요를 충족시키기 위하여 립산공업림과 기관, 기업소의 자체림을 설정한다. 해당 기관, 기업소는 여기에 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 꾸려야 한다.

⁹ 제34조 국가는 농촌주변의 산림을 울창하게 만들며 산림자원과 뿔나무에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 뿔나무림을 설정한다. 협동농장은 여기에 나무를 많이 심고 보호관리하면서 이를 무상으로 리용한다.

¹⁰ 제35조 국토관리기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 산림조성전망 계획에 맞게 양묘장을 꾸리며 나무모생산을 앞세워야 한다. 양묘장에서는 인민경제적 의의가 크고 빨리 자라는 나무모를 많이 생산하여야 한다.

¹¹ 제36조 산림은 인민경제발전과 인민생활향상의 요구에 맞게 전망적으로, 계획적으로 리용하여야 한다. 산에서 나무를 벨 때에는 국토관리기관과 해당 기관의 허가를 받아 나이먹을 나무, 다자란 나무, 여러 가지 피해를 받은 나무를 먼저 베야 하며 통나무의 순환식 채벌을 보장하여야 한다. 나무를 벨 구역과 끌어내린 길에는 나무를 제때에 심어야 한다.

¹² 제37조 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다. 산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할 수 있다. 특별보호림과 자연보호림구안에서는 나무를 벨 수 없다.

보호림 조성(제40조)¹⁵등으로 되어 있다. 이러한 사항은 모든 산림이용계획 이전에 준수해야 할 북한 산지관리의 기본원칙이다.

북한토지법 제6장 토지관리에서는 제7조에서 규정한 토지구역별(토지의 이용목적에 따른 구분)로 각각의 토지에 대한 관리의 내용을 규정하고 있다. 산림토지는 산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야와 그 안의 여러 가지 이용지가 포함되며, 국토관리기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체가 관리한다(제70조)고 규정하고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 이용목적에 따라 구분된 산지를 국토관리기관과 그 산지를 이용하는 기관, 기업소가 관리한다고 하여 산림의 관리권은 각각의 이용목적에 따라 구분된 산지에 대한 이용허가를 받은 임산사업소, 산림관리소 등이 되는 것이다.

1.2. 북한의 산지관리 기구

북한의 임야관리는 1960년 12월 임업성이 신설되기 전까지 농림국 산림부에서 관장해 왔으며 농림국 임산부, 임업부와 함께 주요 임정 및 산지관리, 임업생산을 분리 관장해 왔다.¹⁶ 1946년 6월 “임야관리 경영 결정서”에 의해 농림국에 산림부를 신설하고 산림의 국유화 및 국유 및 민유림 임야관리 업무를 담당토록 하였다. 이어 1947년 5월에는 목재의 계획적 생산을

¹³ 제38조 국토관리기관은 산불에 대한 감시사업을 강화하며 필요한 곳에 산불막이선을 치거나 인원과 설비의 동원체계를 세우는 등 산불로부터 산림을 보호하기 위한 사업을 조직 진행하여야 한다.

¹⁴ 제39조 국토관리기관은 송충을 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 산림을 제때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호증식하는 등 필요한 사업을 조직진행하여야 한다.

¹⁵ 제40조 국토관리기관과 농업지도관리를 비롯한 해당기관, 기업소는 지대적 특성에 맞게 방풍림, 사방림, 위생풍치림, 수원함양림 등 보호림을 조성하며 사방야계 구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하여야 한다.

¹⁶ 북한법령집, 제3편 p.261. “농림국 임산부신설에 관한 결정서”(1947. 5. 29. 인민위원회 결정 제36호)

지도관리 할 농림국 임산부를 신설하고 국영 및 민영 목재생산 사업과 이를 담당할 목재기업소의 지도, 감독업무를 관장토록 하였다. 그 후 북한은 1948년 5월 농림국내에 조림, 벌목, 운재, 제탄 및 기타 이용사업을 관장할 임업부를 신설하고 계획적 조림사업과 이용사업을 관장토록 하였다.

북한은 6.25전쟁 이후 엄청난 건설자재 부족과 인민경제 발전을 위한 중공업 발전 계획에 따라 필요한 목재자원의 적정공급을 위하여 1958년 4월 24일 북조선 정무원 규칙을 개정, 임업성을 설치하고 농림국 산하의 3개 산림부, 임산부, 임업부를 이관하여 건재공업부 산하에 두었다. 이에 따라 임야관리 기구가 3원화 되었으며 임업성은 국유림을 대상으로 한 임산공업립만을 관리하기 시작하였다. 또한 임업성 설치에 따라 농림상의 위임에 의해 도 인민위원회 위원장이 관리하던 지방림은 농림성으로 관리기구를 이관하였다.

이후 임업성은 1960년 4월 29일 폐지되었으나¹⁷ 같은 해 12월 27일자로 다시 설치되었고¹⁸ 1972년 12월정무원 직속의 임업총국이 신설되면서 다시 폐지되었다. 그 이후 1980년 1월 정무원 산하의 임업부로 승격되어 현재에 이르고 있다. 1980년 임업부 설치와 함께 임업총국 산하의 임산공업립은 임업부에서 관리하게 하였고 농림성 소관 지방림은 직제 개정과 함께 농업 위원회로 이관되었으며 리단위 협동농장에서 관리하도록 하였다.

북한 임업부가 내부자료로 이용하고 있는 북한 임야관리 현황에 의하면 임업부 소관의 임산공업 생산림이 5,472,320ha(북한 산림면적의 약 56%), 전력공업부 소관의 수원함양림 등 특별보호림이 195,440ha(북한산림의 약 2%), 사회안전부 소관의 토사방비림 등의 특별보호림 2,833,880ha(북한 산림의 약 29%), 농업위원회 소관 리 단위 협동농장 공동이용림 390,880ha(북한 산림의 약 4%), 기타 879,480ha(북한 산림의 약 9%)가 각 군 인민위

¹⁷ 북한법령집 제3편 p.298. “림업성을 폐지함에 관하여”(1960. 4. 29. 상임위원회 정령)

¹⁸ 북한법령집, 제3편 p.298. “림업성과 수산성을 설치함에 관하여”(1960. 12. 27. 상임위원회 정령)

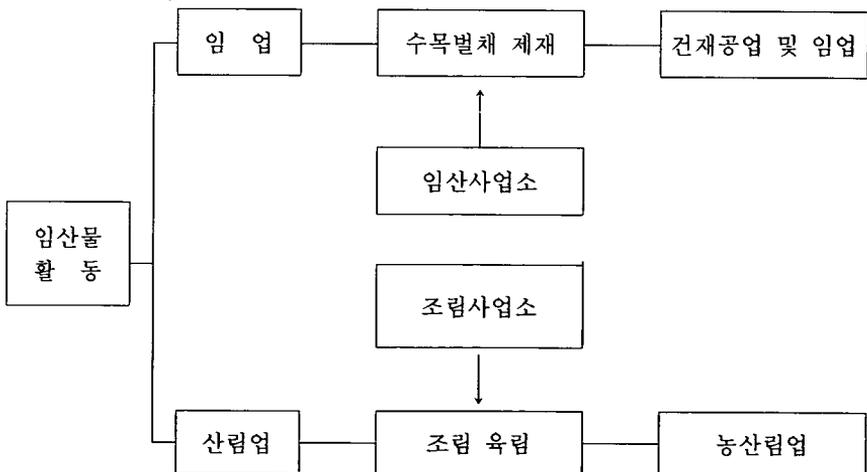
원회 소관의 각 기관, 기업소, 부대, 학교 담당림으로 되어 있다.

이상의 논의에서 알 수 있는 것은 북한은 이미 1950년대에 북한식 산지 이용 구분을 단행, 남한의 생산임지에 해당되는 임산공업림(전체 산림면적의 56%)은 임업부에서, 공익임지에 해당되는 특별보호림(전체 산림면적의 31%)은 전력공업부와 사회안전부에서, 우리의 산업임지와 성격은 약간 다르지만 다목적 이용목적의 공동이용림(전체 산림면적의 13%)이 농업위원회와 각 군 인민위원회의 관리로 되어 있다.

1.3. 북한의 산지관리

북한은 경제체계상 계획경제 체제를 작동하기 위해서 산업체계를 원료생산과 가공 분배까지를 일관체계로 하는 산업조직을 채택하고 있다. 북한은 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 임산물에 관한 활동을 크게 조림과 육림 등의 산림자원을 조성하는 부문과 조성된 산림을 생산하여 운송, 가공, 분배까지를 포함하는 목재생산 부문으로 나누어 임업활동을 규정하고 있다. 즉, 임산물과 관련된 활동을 임업과 산림업 두 종류로 구분하고 있다. 임업은 벌목으로부터 운송, 제재, 가공, 제품생산까지를 하나의 생산 계획단위로 보고

그림 4-1 북한의 임산물 활동 분류체계



중공업 부분내의 “건재공업 및 임업”으로 분류하여 구분하고 있다.¹⁹

임업은 건설자재와 팔포제 등을 생산하는 중공업의 하나로서 2차산업으로 분류하고 있다. 농림수산업을 1차산업으로 분류하는 우리 분류체계와 다르다. 나무를 심고 가꾸는 일은 1차산업에 해당되며 산림업으로 분류하며 임업에 속하지 않는다. 따라서 임업은 국가직영에 의한 공업재를 생산하는 업으로서 국가가 직영하고 있다. 수목의 벌채와 재제는 시설재 생산이고 작업성격 또한 공장생산과 같이 원료생산과 가공, 제품생산 작업이 계속되어 여기에 참여하는 근로자들도 공장 노동자로 분류하고 있다. 이에 비하여 산림업은 산림의 보존과 조성 등을 담당하는 1차산업의 한부분으로서 협동체에 의한 소비재 생산업으로 보고 있다.²⁰ 산림주변 마을, 학교, 기업의 비숙련 노동력을 이용하여 나무를 심고 가꾸는 가지치기나 간벌 등을 하는 단순한 작업을 하는 일이다. 이들 부산물은 땀감 등으로 이용할 수 있기 때문에 농촌경제 속에서의 산림업으로 보고 있는 것이다. 산림의 보존, 조성작업 등은 주로 농촌가까이에서 1차산업 노동자에 의해 수행되는 농림산업으로 분류하고 있기 때문이다.

산업의 분류체계가 목적 생산물의 성격에 따라 산업을 분류하고 있지만 한편으로는 당해 산업에 참여하는 노동자의 노동강도와 숙련정도에 따라 산업을 분류하고 있다. 물론 이는 북한 계획경제체제에서 오는 원인도 있지만 노동의 결과를 분배하는데 있어서 노동의 질과 양에 기준을 두는데 더 큰 원인이 있다.²¹ 임업노동자는 공업재를 생산하는 전문기술자로 보는 반면에 산림노동은 누구나 할 수 있는 나무를 심고 가꾸는 기초적인 작업

¹⁹ 中華人民共和國林業部森林處工廠, 「中朝林業協力事業手帖」, “北朝鮮林業資料,” 1991. 中國東北林業大學, “現段階亞洲各國家林業在那兒,” 1990. p.21

²⁰ 북한의 임산물활동의 분류방법과 내용에 대하여 북한 임업현장에서 일한 4명 모두가 이 사실을 확인해 주었으며 현재 러시아에서도 이와 같은 분류방식을 선택하고 있다. : Vladivostok의 Far-East Academy, Anatory Tamara 교수 확인.

²¹ 북한에서는 노동법 제11조 제27조에 의해 각급노동자들에 지급되는 보수에 차이가 있다. 임업은 노동강도가 큰 중공업으로 분류되어 탄광, 철강공업 노동자들과 보수가 같다 : Rusia Havarobsk, 이무선씨 증언

으로 취급하고 있는 것이다.

이에 따라 산림조성 및 임야관리 등이 다르게 추진되고 있다. 심고 가꾸는 것은 지역단위 군, 면, 현지 조림사업소²²가 주관이 되며 성장한 임목을 벌채, 운반, 제재, 가공을 담당하는 곳은 임업부 직속 도 단위 임업총국(또는 산림관리국)산하의 임산사업소에서 관리하고 있다.

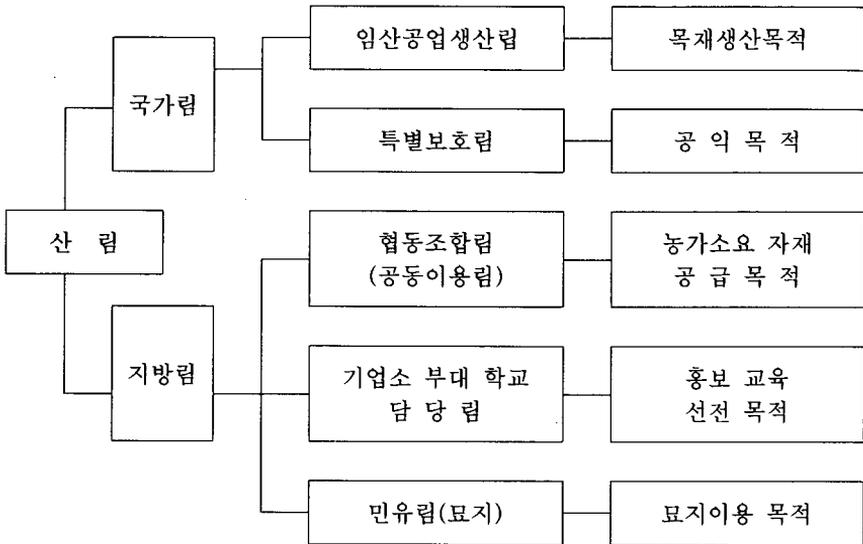
북한 임야관리의 기본원칙은 무엇보다 국토자원 및 산지 산림자원의 종합적 합리적 이용을 기본으로 하고 있다. 무림목지, 잡관목지, 농경지, 과수원, 잠업, 생산림지, 상전 등의 조성을 미리 예정하고 현재의 산림상태를 고려하여 계획을 세울 것을 요구하고 있다. 그리고 가공지와 소비지를 접근시키고 경영목적에 따라 그에 합당한 산림을 집중 배치하고 각종 인민 경제부문의 수요를 충족시킬 수 있는 수종선택을 고려하도록 하고 있다.

이에 따라 1950년 3월 임상조사 기술원 300명과 조사수 422명을 동원하여 산림지역 구분단위로 확정된 상, 군상, 군계, 지계에 대한 전국적인 임상조사 사업을 1951년 3월말까지 추진하였다.²³ 북한에서는 이 조사결과를 기초로 얻어진 몇 가지 지표를 이용하여 산림을 여러 개의 산림지역으로 구분하였다. 산림지역 구분목적은 매 지역이 가지는 산림환경 조건을 파악하여 당해지역의 산림자원 개발 이용을 위한 과학적 근거를 제공하고 자연재해의 예찰예보와 피해대책을 수립하고 불리한 조건을 개조하는데 필요한 기초자료를 얻는데 있다고 말하고 있다. 북한은 이와 같은 방법으로 국유화 조치 이후 1947-1958년 기간 동안 여러차례 산지이용 관리에 대한 개편

²² 북한 “조림사업소에 관한 규정”(1949. 1. 14 농림성령 제7호)에 조림사업소는 각도 인민위원회 농림처 산림부 직속으로 하고 조림, 수묘, 사방사업에 관한 사무를 장려함을 목적으로 필요한 지역에 설치할 것을 정하고 있다 : 북한법령집 p.1300

²³ 임상조사 방법은 먼저 산림의 토양성분, 지형조건, 태양광선이 미치는 정도, 축적도 및 隱蔽度와 울폐관계 등을 고려하여 200 - 500정보를 1개 단위로 선정하고 동 지역내에서 평균수준이 될 수 있는 0.25 - 0.5정보를 표준지로 설정한다. 다음은 표준지내에서 임목의 직경을 기준으로 4Cm이하는 임목의 길이별 본수, 4Cm이상은 직경별 본수를 조사하여 이를 기초로 해당 지역의 산림 총축적치를 산출하는 방법이 있다.

그림 4-2 북한의 산지이용 구분 및 관리체계



을 통해 산지이용 관리체계를 정착시켜 왔다.

북한은 과거 산림국유화 조치를 단행하는 과정에서 <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 산림을 크게 국가산림과 지방림으로 구분하였다. 국가산림은 임업부 소관의 임산공업림과 국가사업에 중요한 의의를 가진 특별보호림으로 나누었으며 특별보호림은 관리목적에 따라 사회안전부, 전력공업부로부터 하여금 관리토록 하였다. 지방림은 농촌 공동이용림과 민유림으로 나누어 공동이용림은 농업위원회 소관의 리 단위 협동조합 공동이용림으로, 민유림은 묘지면적으로 최소화하여 개인이 관리하게 하였다. 즉 산림을 국가림과 지방림으로 대분류한 다음 이용목적별로 다시 5개로 구분하고 있다.

현재 임업부 소관 목재생산 목적의 임산공업림은 전체 산림면적의 56%를 점유하는 5,472천ha이다. 다음 전력공업부 소관의 수원함양림이 195천ha(전체 산림의 2%), 사회안전부 소관의 토사방비림이 2,834천ha(29%)로서 이들 두 개 국토보전 목적 산림을 합한 특별보호림이 전체 산림면적의 31%를 점유하는 3,029천ha이다. 농업위원회 소관 3,500개 리단위 협동농장

에서 다목적 이용 목적으로 관리하고 있는 공동이용림(협동농장림)이 전체의 4%를 점유하는 391천ha(4%), 각 군 인민위원회 소관의 각 기업소, 부대, 학교 담당림이 879천ha(9%)이다.²⁴

<그림 4-3>은 이와 같은 북한의 산림관리 체계를 그림으로 표시한 것이다. 북한은 우리 나라와 같이 산림담당 부서가 전체 산림을 관장하지 않고 이용 목적에 따라 이해관계기관이 관장하고 있다. 따라서 산림의 경영관리 방법 또한 다를 수밖에 없다. 관리부서에 따라 각기 다른 관리체계와 산림의 조성 육성방법이 다르다. 임산공업림은 건재공업 부문의 원료가 되는 목재생산을 위한 책임경영 생산체제로 운용되고 있다. 이에 비하여 특별보호림은 지정된 산림기능과 목적수행을 위한 관리보전형 경영체제로, 협동농장림은 농가의 연료, 녹비, 사료, 농자재 공급을 위한 채취 보전형 경영체제로 운용되고 있다. 담당림은 단위 학교, 부대, 기업소 등에 부족한 산림관리 인력을 동원하게 하여 이를 경쟁적으로 관리하게 하는 선전목적형 경영체제이다.²⁵

관리 담당부서와 경영목적이 다른 만큼 기술체계 또한 다른 것으로 파악되고 있다. 특별보호림과 협동농장림의 산림은 특별한 산림관리는 하지 않고 산불, 병충해 방제 등 보호관리에 역점을 두고 있는 것으로 알려지고 있다.²⁶ 담당림 또한 선전용 산림으로 도시주변 또는 공장주변의 숲과 사적지주변에 위치하는 기관이나 학교, 군부대에 일정한 구역을 정하여 조림, 육림, 산불진화나 병충해 방제를 경쟁적으로 시키기 위하여 관리책임 분담 산림으로 실질적인 산림사업은 거의 없는 것으로 알려지고 있다.

북한의 임업생산은 오직 전체 산림면적의 56%에 해당하는 약5,500천ha

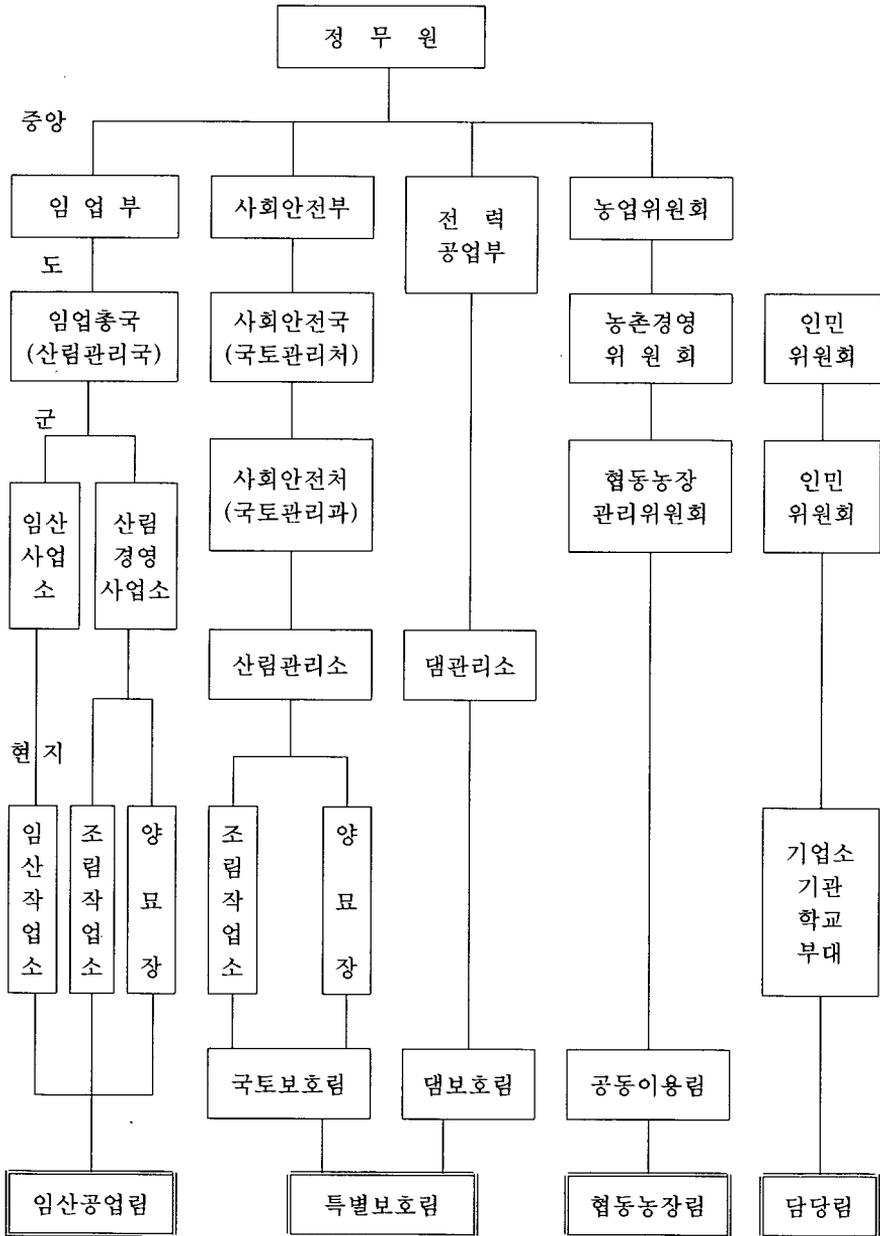
²⁴ “모범경제림관, 기업소, 협동단체, 학교칭호를 제정함에 대하여”(1947. 4. 7. 중앙인민위원회 정령) : 북한법령집 제3편, p.455

“모범경제림기관, 기업소, 협동단체, 학교칭호에 관한 규정”에 의하면 기름나무림, 용재림, 땀나무림 등을 군중적 운동으로 100정보이상 조성하고 잘 보호 관리하여 우거지게 한 기관에 수여.

²⁵ 中華人民共和國林業部森林處工廠, 전게서.

²⁶ 북한 토지법 제37, 39, 40조 참조

그림 4-3 북한의 산림관리 체계



의 임산공업립만을 대상으로 이루어지고 있다. 나머지 산림은 수원함양림, 토사방비림, 연료림, 농자재 생산림으로 구분, 산림경영 관리가 다르게 이루어지고 있다. 그리고 이들 산림을 실질적으로 경영관리 하는 곳은 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 임산공업립은 임업부소관으로 각 군에 산재해 있는 임산사업소가,²⁷ 국토보호림은 사회안전부 소관의 각 지역 산림관리소가, 댐보호림은 전력공업부 소관의 각 댐의 댐관리소가 담당하고 있다. 협동농장림은 농업위원회소관의 각 협동농장 관리위원회가, 담당림은 각 군 인민위원회가 관리하고 있다. 그러나 임산사업소를 제외한 다른 관리소의 산림관리는 경영보다 재산관리에 중점을 두고 있으며 경영관리 인원과 기술인력은 최소한에 그치고 있다. 북한 임업노동자의 대부분은 임산사업소에 배속되어 목재생산 작업에 참여하고 있다.²⁸

1.4. 남한의 산지관리와 기구

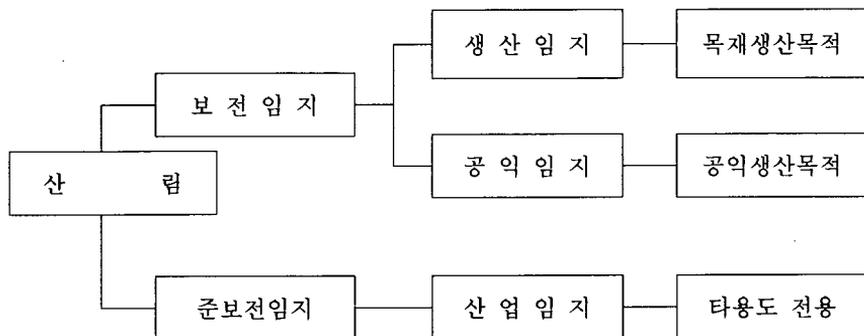
남한의 산지관리에 관한 기본적인 내용은 산림법에서 규정하고 있다. 그러나 우리 나라 토지이용 관리는 국토이용 관리법에 의해 규정되며 10년에 한번씩 국토이용계획을 세우도록 되어 있다. 산지이용 계획은 상위계획인 국토이용계획의 하위계획으로서 계획을 수립하고 있다. 우리 토지이용, 관리의 기본법인 국토이용관리법은 전 국토를 『도시지역』, 『준도시지역』, 『농림지역』, 『준농림지역』, 『자연환경보전지역』으로 나누고 있다. 그리고 농림지역에 『보전임지』 준농림지역에, 『준보전임지』로 구분 산지이용 관리의 기준 등을 정하고 있다.

산지를 이용하고 관리하는데는 산지이용과 관련된 여러 법률에 의해 그 행위가 의제 또는 연관관계를 맺고 있다. 산지의 소유와 처분관계를 규정

²⁷ 앞의 모범경제림기관 등의 칭호에 관한 규정에 의하면 전문 산림기업소에는 1,000 정보 이상의 산림을 조성하고 나라의 믿음직한 용재생산 기지로, 공업원료 기지로 만듬으로서... : 북한법령집 제3편, p.455

²⁸ Rusia Havarobsk에 소재하고 있는 Joint Stock Company. "DALLAS" 해외담당 이사 Andrey G. Kireev의 증언

그림 4-4 남한의 산지이용 구분체계



하는 민법, 부동산 등기법 등 민사법과 세제를 반영하는 세법을 제외하더라도, 국토건설종합계획법 등 건설관계 법률, 농지개혁법, 농수산관계 법률, 공업배치 및 공장건립에 관한 법률, 광공업 관계법률, 철도법 등 교통·통신관계 법률, 기타 매장 및 묘지에 관한 법률, 환경정책기본법, 문화재 보호법 등 모두 64건에 달하는 법률이 관련되어 있다.

그러나 남한이 산지이용 구분을 한 것은 1980년대에 들어서이다. 남한은 정부수립 이후 황폐산림의 복구와 도 난벌 등 산림피해 방지에 주력해 왔을 뿐 산지의 합리적 이용과 관리에는 큰 신경을 쓰지 않았다. 1980년 1월 4일 산림법 전문개정에 의해 처음으로 전국의 산지를 보전임지와 준보전임지로 구분하여 오늘에 이르기 까지 이를 기초로 산지를 관리해 오고 있다. 당시 산지의 보전 준보전임지 양분체계가 마련된 것은 외형적으로는 절대, 상대농지로 구분된 농지이용 체계와의 균형을 유지한다는데 있었다. 그러나 당시 농 축산분야, 특히 초지확대 개발을 위한 산지개발 압력에 대응하기 위한 것으로서 준보전임지 개발을 허용하는 대신 보전임지는 최대한 보호한다는데 목적이 있었다.

보전임지는 요존 국유림과 각종 법률에 의해 보존이 필요한 법정 산림과 임업 촉진지역 산림을 포함한 경사 36도 이상의 전산림과 경사 21-36도로서 임목본수도 51% 이상의 산림으로 하였다. 여기서 제외된 보전임지 이외

의 산림은 준보전임지로 지정하였다. 보전임지의 지정은 임업개발을 위한 산지이용 구분체계라기 보다 산지의 농지 초지개발 등 타용도 개발에 의한 토사유실을 막기 위한 일종의 산림보전 마지노선적인 성격이 강한 구분체계였다.²⁹ 해방 이후 산림부분의 최대관심은 매년 연례행사처럼 일어나는 홍수피해와 토사유실 방지에 목적을 둔 산림녹화에 있었기 때문에 산지의 타용도 이용 개발을 막기 위한 배타적 산지이용 구분이 필요했던 시기였기 때문이다. 이에 따라 전국의 산지는 보전임지 4,933천ha(76%)와 준보전임지 1,560천ha(24%)로 구분되었으나 임지별 이용 관리정책의 차이는 거의 없이 산지전용에 따르는 절차에 차별화를 두었을 뿐이다.

이러한 산지이용 구분방법은 결과적으로 임업발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 토사유실 위험이 높은 경사가 급한 산림을 보전임지로 지정하는 결과가 되었고 경사가 완만한 산림을 타용도 전용이 가능한 준보전임지로 개방한 것이다. 그러나 최근 임업적지는 노동력 부족에 대응하여 기계이용이 가능한 경사가 완만한 준보전임지가 적지이다. 경사가 급한 보전임지는 오히려 현상태의 산림 그대로를 보존해야 할 지역이다.³⁰

최근 경제 사회발전 및 농축산물 수입개방 등 대내외적 여건이 변화하면서 산지이용 수요의 구조적 변화가 일어나고 있다 이와 함께 새로운 산지이용구조 개편의 필요성이 제기되어 과거의 보전, 준보전임지 체계를 사회적 수요변화에 맞추어 생산, 공익, 산업임지로의 개편을 시도하고 있다. 생산임지는 임업기능을 주기능으로 하고 환경기능을 부기능으로 하여 임업생산 기능의 증진을 위한 산림사업에 정부가 집중 지원하도록 하고 있다. 공익임지는 환경기능을 주기능으로 하고 임업생산을 부기능으로 하여 산림의 공익기능과 임업 생산기능 증진을 위한 사업을 지원하는 임지이다. 산업임지는 산업용지 공급을 주기능으로 하고 임업생산과 환경기능을 부기능으로

²⁹ 이광원, “산지정책 방향과 산지이용 관리체계,” 「산림」 1995년 4월호, 임업협동조합 중앙회, p.16-29

³⁰ 이광원, 전제논문.

하되 전용전까지 영림계획을 작성, 본연의 산림기능이 유지되도록 하고 전용절차를 대폭 완화하도록 조치하고 있다(그림 4-4 참조).³¹

그러나 과거의 보전임지를 생산, 공익임지로 준보전임지를 산업임지로 바꾸는 것에 불과하여 장기적 임업발전과 연결된 산지이용체계와는 거리가 먼 제도로 평가되고 있다.

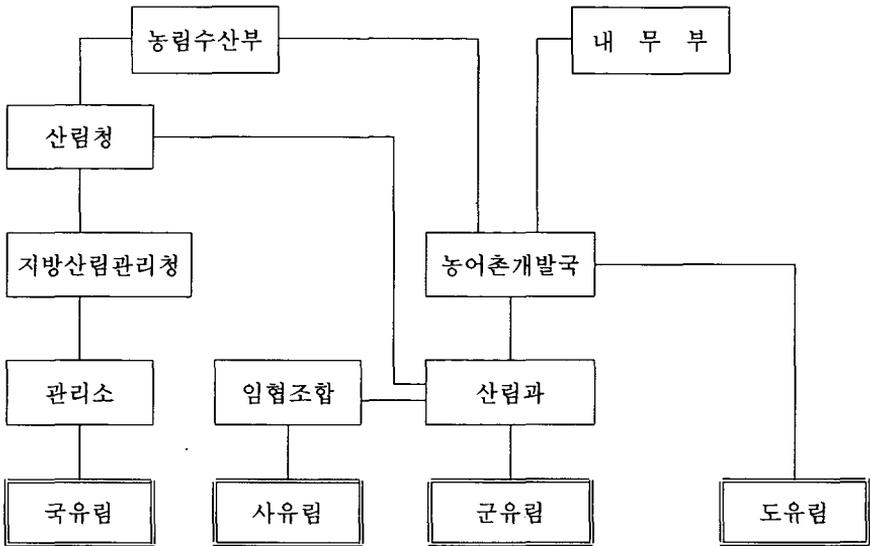
남한은 독립 이후 북한과 달리 산림관리에 대한 기본원칙 하나 수립하지 않고 미군정청이 수립한 산림제도를 그대로 받아들였다. 모든 산림은 일제시대 임야 관리제도를 그대로 답습하여 일제하 영림서 산하 국유림과 일본인 회사소유의 산림을 흡수하여 국유림으로, 도 공유림과 개인이 소유하는 사유림을 민유림으로 하는 임야관리 제도를 택하였다. 민유림은 소유주체에 따라 공유림, 사찰림, 사유림으로 구분하고 법률에 따라 산림의 양도와 양수를 자유롭게 하였다.

1946년말 당시 남한 총산림면적은 6,865,295정보로서 그중 국유림이 934,569정보이고 민유림은 사유림 4,386,880정보를 포함한 5,930,726정보로 전체 산림의 86.4%를 점유한다. 민유림 가운데 공유림은 관리주체에 따라 도유림과 공유림으로 구분하여 사찰림은 문체부소관의 국유림으로 개편하였다. 그후 일본인 소유 적산산림을 국유림에 편입하여 1,454,885정보의 국유림을 창설 운영해 왔다. 1994년말 현재 총산림면적은 6,459,834ha이고 소유별로는 국유림 1,382,214ha(21.4%)와 도유림 143,998ha(2.2%), 공유림 347,354ha(5.4%), 사유림 4,586,268ha(71.0%)로 구성되어 있다.

남한의 산림관리 역시 일제시대의 제도를 그대로 물려받아 국유림은 주로 산림관리 주관 부서의 산림관리청(영림서)이 담당하고 기타 국유림은 관리목적에 따라 각 부처가 부분적으로 관리하고 있다. 국유림중 타부처소관 국유림 면적은 109,051ha이며 교육부, 문화재 관리국 등 8개 부처에 분산 관리되고 있다. 민유림중 도, 공유림은 도, 군이 관리주체가 되며 전체 산림의 71%를 점유하는 사유림의 관리는 철저히 소유주 개별주체의 의사

³¹ 산림청, 「산지이용체계 재편」, 공청회결과보고서, 1995.12

그림 4-5 남한의 산지 산림 관리체계



에 맡겨두고 있다.

남한의 산림관리는 크게 국유림 관리와 민유림 관리로 나누어진다. 산림 관리는 상위 정책결정 및 계획업무를 담당하는 중앙 산림행정기관과 상위 계획과 예산을 집행하는 하위 산림행정기관이 있으며, 이를 실제 현장에서 집행하는 일선 민간 산림기관으로 연결되는 반관반민 형태의 계선조직으로 구성되어 있다(그림 4-5참조).

국유림 경영 관리체계는 전체 국유림을 지역에 따라 5개로 나눈 지방 산림관리청과 그리고 산림현장의 34개 관리소가 산림청장의 위임을 받아 수립한 영림계획에 기초하여 매년도 예산범위에서 산림시업을 수행하고 있다. 그러나 실제시업은 관리소 조직이 아닌 별도의 민간인으로 구성된 작업단 또는 일고형태의 고용인력을 사역하여 수행하고 있다.

사유림은 중앙 산림 행정기관이 수립한 매년도 사업계획과 예산계획을 중, 하위 행정기관인 도와 군이 일선 민간 산림기관에 위임 또는 위탁의 형식으로 산림시업을 수행하게 하고 이를 집행 감독하는 형태의 반관반민의

공영 산림관리체제를 유지하고 있다고 할 수 있다. 정부가 사유림 영림계획 수립비를 임협 인건비로 보조하고 이를 임협에 위탁 처리하고 있다. 중앙 및 중, 하위 행정기관은 예산 및 사업계획만 시달하고 임협이 일선 집행기관으로 모든 산림사업을 대행 또는 집행하는 형태이다.

우리 나라 사유림 경영은 일천한 산림조성 역사와 기술인력 부족으로 산림소유자 중심의 경영 관리체제를 가지고 있지 못하다. 산림소유자 즉 산주가 아닌 정부주도에 의한 산림사업 체계이다. 명목상 국가가 사유림 사업을 주도할 수 없기 때문에 산림경영 및 사업기술이 풍부한 민간기관인 산림조합(현재의 임업협동조합)을 육성하여 여기에 사유림 사업을 실질적으로 대행시키고 있다. 정부주도의 반관반민 형태의 산림경영 관리체제이다. 과거 산림조합은 산주들의 사단이라기 보다 정부 산림사업 위탁기관으로서의 성격이 더 강한 편이었다. 임업협동조합의 관리 감독권 또한 정부가 가지고 있어 사실상 정부주도의 산림사업을 하고 있다. 이러한 점은 외형만 다를뿐이지 국가가 직접 산림을 경영 관리하는 북한체제와 크게 다를 바 없는 것이다.

2. 남북한 산림관리 주체

2.1. 북한의 임업기술자 양성과 기술교육

북한의 산림관리는 전술한 바와 같이 각 부처 소관 관리소, 즉 임업부의 임산사업소, 사회안전부의 산림관리소 등에서 하고 있다. 그러나 특별보호림을 비롯한 협동조합림은 재산 및 산림관리에 중심을 두고 있기 때문에 임업주체 문제는 임업부 소관 임산공업림의 경영관리 주체와 관련되어 있는 문제이다. 임산공업림의 관리, 경영주체는 누구이며 어떻게 양성되는 것인가이다.

산림관리는 행정관리와 노무관리로 구분된다. 행정관리는 임산사업소 사

무행정, 서무, 재정 등의 일이며 노무관리는 노동인력과 자재, 기계이용 등 노무조직에 관한 일이다. 이러한 일은 임산사업소의 관리조직인 노무과, 기계과 등에서 담당하며 노동인력 양성과 교육, 기계 자재의 활용 등에 관한 일이다.

산림을 관리하는 주체는 사람이다. 산림현장에서 실제작업을 담당하며 임업생산 활동에 참여하는 임업기술자 기능인이 이들이다. 북한임업 주체는³² 두가지 종류로 나누어진다. 하나는 관리자이고 또 하나는 노동조직이다. 북한임업 최일선 현장을 담당하는 임산사업소의 기사장은 혁명정신이 투철한 임업기술자 가운데에서 당과 중앙이 임명한다.³³ 북한 임업관리 조직에 근무하는 관리자는 정규 농과대학 입학관련 학과 또는 전문 임업대학을 졸업한 사람들이다. 정부 행정기관의 산림공무원 또는 산림관련 기업소, 관리소 등에 배치되어 사무관리, 임업행정 업무에 종사하며 배경이 좋은 사람들은 현지 임산사업소의 기사로서 출발하여 장래 임산사업소 기사장으로 성장하기도 한다. 관리자의 양성은 북한 정규대학에서 임업을 전공한 사람가운데 당성과 능력을 참작, 각도 주재소, 사업소 등에 배치하며 경영기술 능력의 제고를 위하여 5-10년마다 이동 배치한다. 지역 임업계획의 수립, 임업경영 관리의 실질적 책임자로서 임업기술자와 기능인을 감독하며 임업생산 활동을 한다. 북한에서 정규대학 출신은 졸업이전 2급 임업기사 자격증을 얻어야 하며 얻지 못할 경우 노동조직에 배속되어 산림작업에 참여해야 한다.

임업기술자는 고등학교 졸업후 정부에 의해 임업부문으로 직장을 배치받은 사람들로 시작된다. 양성은 무산, 혜산, 강계 등 주요 목재생산 중심지의 임업기술자 양성소에서 양성하고 있다. 자격은 중등교육 수료자를 대상으

³² 본고에서 북한 임업현장에서 이루어지는 노동방법과 조직, 행태 등에 대한 정보는 북한 혜산진지역 임산사업소, 임업기술자 대학 등지에서 일어나고 있는 현실을 소개한 것이다.

³³ 임산사업소 기사장은 임산사업소를 대표하는 사람으로 최고의 임업기사가운데 경영수완이 뛰어나고 혁명정신이 투철한 당원으로 조선노동당 중앙위원회에서 임명한다 : 북한관계자 증언

로 하고 있으며 2년의 기초교육(기계, 운송, 산림일반 등)과 각 임산사업소에서 3년간의 직무교육(On the Job Training) 과정을 통해 양성하고 있다. 임업기술자는 본인의 의사와 관계없이 당과 국가의 배정으로 이루어지며 대부분 현지 거류민의 자녀 가운데 선발된다. 임업기술자 양성소 2년을 수료한 후에 3급 산림기술자 자격증 부여하고 3년의 임산사업소 직무교육을 받은 경우에는 국가 기술자격 시험과 직무성적을 감안하여 2급 기술자 자격을 부여하고 있다.³⁴

북한은 사회주의 헌법에 일하지 않는 사람은 먹지 않는다 라는 격언을 인용할 만큼 노동을 중시여기고 있다. 사유재산의 박탈에 따르는 노동능력의 저하와 공동작업이 가지는 작업태만을 막기위하여 북한은 법으로 노동행위를 세부적으로 계획하고 규정하고 있다.³⁵ 북한 노동법 제2조는 “노동은 모든 물질적 문화적 재부의 원칙이며 자연과 인간을 개조하는 힘있는 수단이다” 라고 하고 있다. 노동은 인간을 사회주의적 인간으로 개조하는 힘있는 수단으로 보고 있다. 더욱 북한의 사회주의 노동법은 “노동의 양과 질에 의하여 분배되는 것은 사회주의 경제법칙이며, 근로자들의 생산의욕과 기술기능 수준을 높이고 생산적 발전을 다그치는 힘있는 수단이다.”³⁶ 라고 하고 있다. 노동의 질과 양에 의해 분배하는 철저한 사회주의 분배원칙³⁷을 지키고 있다. 북한에서는 일하지 않으면 먹을 권리도 없다. 특히 임업과 같이 중노동의 대상이 되는 부문에서의 노동관리는 더욱 철저하게 적용된다고 한다. 국가계획 목표달성과 계획경제의 확실한 추진을 위한 노동능

³⁴ 그러나 북한 주요 산림생산지가 백두산, 개마고원, 압록강, 두만강 유역의 산간오지에 위치하고 중노동에 해당되어 산림노동을 자원하는 사람이 거의 없다는 것이다. 그래서 당성이 나쁘거나 월남가족, 불평불만자 등을 함경북도 탄광지대의 광산이나 임업노동에 배치한다고 한다. 결국 차세대 임업노동자 역시 이들 지역 사람들이 차출되며 대를 이어 임산마을에서 살고 있다. 이것이 근간 북한을 탈출하는 사람들의 가장 큰 이유가 되고 있다 : 북한탈출 별목공의 증언

³⁵ 신 흥, “북한노동법”, 「북한의 법과 이론」, 경남대극동문제연구소, 1980. p.393

³⁶ 사회주의 노동법 제37조

³⁷ 박정길, “사회주의적 노동보수제의 요구와 그 실현방도”, 「사회과학」, 1981년, 제2호. 평양, 과학백과사전출판사. p.51

률의 향상과 전 근로대중의 노동기술의 평균화를 위해 여러 법률로서 이를 규정하고³⁸ 있는 것이다. 사회주의적 분배³⁹의 우선적 목표는 개인의 소비수요의 충족에 비중을 두기보다 생산의욕 제고와 기능발전에 두고 있는 것이다. 따라서 보다 높은 질의 그리고 많은 양의 노동을 위해 즉, 보다 많은 분배(생활비=봉급)를 받기 위해 근로자의 자발적인 노동과 능률향상을 위한 기술교육⁴⁰을 유도하고 있으며 국가 또한 이러한 기회를 보장해야 한다는 국가의무를 규정하고 있다. 이에 따라 북한 산림현장의 교육은 일상화되어 있다. 노동법 제33조에 의한 8시간 일하고 8시간은 휴식하며 8시간 학습하는 원칙을 철저히 지키고 있다. 특히 노동능률의 향상과 기술의 평균화를 기한다는 명목으로 작업기술과 수준이 다른 사람들로 작업단을 편성하여 상호감시와 함께 현장 기술교육을 특히 중시하고 연중 교육체제를 갖추고 있다⁴¹

북한의 실질적인 산림관리와 작업은 작업단이 담당한다. 북한임업의 주체가 바로 이들이라고 해도 과언이 아니다. 1개 작업반은 반장(기장) 1인, 벌채담당 기사 2인, 기수 2인, 기계담당 기수 2인, 운송 반출담당 기사 1인 기수 2인, 경리서기 1인 등 11명으로 구성되며 경우에 따라 보조수 3인이 추가된다.⁴² 작업반제도는 북한 노동법 제44조에 의해 우대제로 실시되고

³⁸ 북한연구소, 북한총람, p.157

³⁹ 박정길, “사회주의적 노동보수제의 요구와 그 실현방도,” 『사회과학』, 1981년, 제2호 (평양 : 과학백과사전출판사), P. 51.

⁴⁰ 북한에서의 예비노력의 육성은 직업훈련을 통해서 이루어지는데, 기업소내에 기능공을 양성하는 직공학교(5~6급), 직장기능학교(4~5~6급), 공장대학을 설립하였고, 1965년 이후 노동행정기관이 재교육을 통해서 기능향상에 역점을 두었다.

⁴¹ 북한에서 탈출 또는 러시아 북한벌목장에서 일하는 노동자들의 하루 일과는 교육으로 시작해서 교육으로 마친다고 얘기하고 있다. 고등학교 졸업후 현장에서 5년정도 일한 사람은 남한에서 대학을 졸업한 사람보다 임업지식과 기계기술에 관한 이론적이고 실무적인 내용을 더 잘 아는 것처럼 느껴지게 한다.

⁴² “목재기업소(트레스트) 설치에 관한 결정서”(1946. 7. 26. 임시인민위원회 결정 제51호)는 산업부흥에 필요한 건설자재로 절대 필요한 목재를 계획적으로 생산하여 수급의 원활을 기하기 위하여 각도에 설치하며 업무를 담당할 인원을 이와같은 수준으로 결정할 것을 하달하고 있음을 참고.

· 현재 북한 러시아 벌목장에서 시행되는 제도와 같다.

있으며 근로자들의 집단주의 정신배양에 목적이 있다고 설명하고 있다. 북한은 임산공업림의 조림, 육림 등 기술적 산림조성과 육성은 산림관리소 산하 조림작업소 산림작업반(기능인 집단)이 담당하고 있다. 기술수준이 요구되는 벌채작업 등은 임산작업소 임산작업반(기술 노동자 집단)이 담당하는 작업단을 운영하고 있다. 북한은 임산공업림의 벌채, 운송 등의 기계작업을 위해 임산작업소에 1개 작업반당 10-15명의 2-3개 기계화 작업반을 두고 있다. 이와 별도로 양묘 및 특수조림, 육림작업을 위해 산림경영소 산하에 1개 작업반당 7-8명의 3개 산림경영 작업반을 두어 산림경영 및 관리를 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 규모가 큰 혜산, 강계, 무산의 임산사업소의 작업단 규모는 1,500-1,800명 수준으로 알려지고 있으며 이들 작업단을 한곳에 정착하면서 작업에 참여하도록 1개 사업소당 6-7개의 40-70호 규모의 임산마을을 운용하고 있다. 북한 임산사업소는 경영체이면서 주민조직인 셈이다. 임산사업소의 기사장은 지역의 행정, 치안, 교육 등 모든 행정사무를 관장한다.

또한 “국가는 근로자들의 전반적 문화 기술수준을 높이기 위하여 선진적인 교육제도와 인민적인 교육시책을 통하여 모든 근로자들이 일하면서 배울 수 있는 온갖 조건을 보장한다”⁴³ 고 하며 국가는 공장대학, 농장대학 등 일하면서 공부하는 다양한 교육체계를 통하여 모든 근로자들이 최신 과학기술을 체득하고 기계설비, 인민경제를 능숙하게 관리 운영할 수 있게 해야 한다(제50조)는 의무규정을 두고 있다. 그리고 각 직장은 근로자들의 기술 기능수준을 체계적으로 높이며 모든 근로자들이 한가지 이상의 현대기술을 소유하고 자기부문의 기술에 정통하도록 하여야 한다(제51조)고 규정하고 있다. 국가는 이러한 기술혁명을 종합하여 국가는 『기사급수』, 『기능등급 판정시험제』를 정기적으로 시행하여 근로자들의 기술 기능향상을 도

⁴³ 북한 노동법 제8조 참조, 또한 북한은 공장대학, 농장대학, 공장고등전문학교, 농장고등전문학교, 야간 및 통신교육으로 기능공 학교를 확대하여 기능학습체제를 정비하였다(내각결정 70호, 1967. 10. 23)

모한다(제52조)고 하고 있다.

현재 북한은 2급 기술자 이상의 기계작업 능력이 있는 기술인력이 약 44,800명 정도 있을 것으로 추정하고 있다. 그리고 1956년 러시아 북한간의 입업협력에 의해 러시아 벌목장에서 2년이상 기계작업 경험이 있는 기술자가 약 15,000명 이상 될 것으로 추정되어 북한입업 기술수준은 상당한 수준으로 평가된다.

북한은 입업노동자에 대한 대우에 특별한 신경을 쓰고 있다. 입업생산성 증대와 품질좋은 목재생산을 위해 입업노동자에 대한 대우를 중공업 기계노동자 수준으로 하고 있다. 1962년 이후 매년 10월 첫일요일을 입업노동자절(1983년 이후 8월 10일로 변경)로 정하여⁴⁴ 입업노동자들에 대한 특별지원 정책을 채택하고 있다. 입업부분에서 10년 이상 근무하면서 특별한 공로를 세운 벌목공, 운재공, 류벌공 등의 기술자에게는 공훈벌목공, 공훈운재공, 공훈류벌공 칭호 수여와 함께 국기훈장 제1급 또는 노력훈장을 수여하고 있다.⁴⁵ 그리고 1977년 4월 7일 중앙인민위원회 결정으로 산림부문에 15년 이상 근무하는 기술자로 기름나무림, 섬유제지림, 용재림, 땀나무림 조성과 보호관리에 공이 큰 양묘공, 조림공, 사방야계공, 산림보호원, 산림관리원에게 공훈산림공 칭호와 국기훈장 제1급 또는 노력훈장을 수여하고 있어⁴⁶ 입업기술자에 대한 상당한 대우를 하고 있는 것으로 파악된다.

2.2. 남한의 입업기능인 양성과 기술교육

남한에서 기능인 및 기계기술자 양성을 위한 교육은 10-20년의 역사를 가지고 있다. 1975년 경남 양산에 협업요원 훈련을 위한 입업기능인 훈련원을, 그리고 1982년 강릉에 입업기계 훈련원을, 1992년 전북 진안에 입업

⁴⁴ “립업노동자절을 제정함에 대하여”(1983. 1. 13. 중앙인민위원회 정령) : 북법령집 p.507

⁴⁵ “공훈벌목공, 공훈운재공, 공훈류벌공 칭호와 입업노동자절을 제정함에 있어서”(1962. 10. 18 상임위원회 정령) : 북한법령집 제3편 p.457

⁴⁶ “공훈산림공 칭호를 제정함에 대하여”(1977. 4. 7. 중앙인민위원회 정령) : 북한법령집, p.457

기능인 훈련원을 세우고 산림내에서 실행하는 모든 작업에 대한 전문지식 및 기술교육과 안전관리 요령을 훈련하고 있다. 기능인 훈련원의 총 교육 기간은 24주이고 기계훈련원은 63주로서 농한기를 이용하여 교육(1회 3주간 2년5회 실시)하고 있다. 대상은 산림현장에서 필요한 기능인력을 협업지역 산촌주민 중에서 선발하여 기술교육후 협업경영체에서 기능인으로 고용하도록 하고 있다. 임업기계훈련원은 연간 5회에 걸쳐 100일간 정규훈련을 실시하며 훈련기간중 1인당 1회에 60,000원의 생계비를 보조한다.

우리 임업의 입장에서 임업을 담당할 경영주체와 기능인 양성보다 중요한 것은 없다. 농산촌 인구의 급격한 감소와 노동력의 고령화, 부녀화 추세로 임업노동력 부족과 노동력의 질적저하로 산림사업을 담당하기 어려운 실정이다. 또한 과거 치산녹화 시대의 단순노동에 의존했던 작업이 육림 간벌을 위주로 하는 경영관리 시대로 들어오면서 전문 기술인력이 필요한 시대로 바뀌었다. 임업생산을 손 노동에 의존하는 시대는 지났다. 특히 임업부분의 노동생산성 향상없이 임업의 경제성을 기대하기는 어려운 일이다.

그러나 1995년말 현재 훈련된 기능인 수는 782명에 이르나 이들에 대한 대우 등의 여러가지 문제로 산림작업을 기피하고 있다. 임업노동은 본질적으로 산간오지에서 수행되는 중노동이다. 한번 작업에 나가면 장기간의 천막생활 등으로 청장년층 기간요원들이 작업을 기피하고 있다. 이에 비하여 정부의 노임단가는 너무 낮고 계속적인 작업량조차 확보하기 어려워 훈련된 기능인의 상당수가 타부분으로 이직하고 현재는 500여명에 불과하다. 한국임업의 미래를 담당할 손과 발이 없는 실정이다.

3. 남북한 산지관리 지원시설

3.1. 북한의 임업 생산기반 시설

임업노동은 그 자체가 무거운 목재를 취급해야 하는 중노동으로 손으로

하는데는 한계가 있다. 나무를 베고 운송하여 건조하고 규격에 맞게 가공해야 하는 일이다. 더욱 임업노동은 인구가 희박하고 생활기반이 미약한 산간오지에서 하는 일이다. 다른 노동에 비하여 힘들고 지루하며 생활하는 임산마을의 형편이 좋을리 없다. 북한은 우선 이와같은 타부문 노동과의 차이를 줄이는 일을 임정의 핵심사업으로 추진해 왔다.⁴⁷ 북한 노동법은 “국가는 근로자들에게 안정된 일자리와 노동조건을 보장”(제5조)해야 하며, “국가는 노동의 본질적 차이를 없애고 노동이 즐거운 것으로 되게 하기 위하여, 기술혁명을 추진하여 중노동과 경노동, 공업노동과 농업노동의 차이를 없애고 근로자들을 힘든 노동에서 해방하며 육체노동과 정신노동의 차이를 점점 줄여 나간다(제7조)”고 규정하고 있어 국가 또한 이를 법으로 뒷받침하였다.

이에 북한은 목재생산 능률제고와 원가절감, 그리고 임업노동자의 노동부하를 줄이기 위해 1950년 임산사업소 출범과 함께 작업방식의 합리화와 생산시설의 기계화를 강력히 추진하였다. 임업기계화는 임산사업소 사무장의 주된 임무로 부여할 만큼 임업생산 노동의 기계화는 북한 임업정책의 핵심사업이다.

그리고 “국가는 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 다그치고 …경제조직 사업

표 4-1 별채작업의 기계화 추이

단위: %

구 분	연 도		
	1960	1970	1980
별 채	31.4	90	100
중간 운재	30.9	90	100
운 재	81.8	100	100

자료: 조선 중앙연감

⁴⁷ 북한은 임업기계화 추진을 위해 임산사업소 기사장의 가장 중요한 책임이 임산물 생산에 대한 기계화발전에 관한 것이라는 내용을 기사장의 직무규정으로 규정하고 있다 : 북한법령집, p.1319

을 잘하여 생산, 노동능률의 빠른 발전을 보장한다(제9조)” 고 하여 기술혁명 등 3대혁명은 오늘날 북한노동, 교육등 생활전반에 걸친 기본 행동준칙이 되고 있다. 여기서 기술혁명은 노동의 본질적 차이를 없애고 근로자들을 힘든 노동에서 해방시킨다는 사회주의 건설의 새로운 요구를 반영한 기술개조 운동이라 하고 있다. “공업을 비롯한 인민경제의 여러 부문에서 기계화, 반자동화, 자동화를 전면적으로 실시하여 중노동과 경노동의 차이, 고열노동과 유해노동을 없애며, 농촌경제의 수리화, 전기화의 성과를 더욱 공고히 하고, 과학화와 종합적 기계화를 빨리 완성하여 농업의 공업화, 현대화를 실현하며 농업노동과 공업노동의 차이를 없애는” 것을 의미한다(제47조 및 제48조). 기술혁명의 중심과제는 노동의 본질적 차이를 없애고 근로자들을 힘든 노동에서 해방하는 것이라 한다.⁴⁸

이에 따라 북한은 <표 4-1> 에서 보는 바와 같이 1970년대 이미 별채 운송작업의 90-100%를 기계화하였다. 특히 7차 계획기간(1978-1984)중에는 별채작업과 목재운반의 기계화 실현을 추진하기 위하여 러시아 동독 등지로부터 수많은 임업기계를 도입하였다. 기계작업 능률향상과 기술력 증대를 위해 기계별목톱은 대당 연간 15,000m³의 원목별채를, 트랙터는 연간 대당 12,000m³의 원목을 운재하는 운동을 전개하였다.⁴⁹

그리고 북한은 1960년대부터 임업기계를 자력 생산하기 시작했다. 기계교육은 1956년 북한과 구소련간 임업협정에 의해 시베리아 벌목에 필요한 기술 및 기계지원 방침에 따라 러시아 임업기계와 기술자가 북한 현지에 들어와 교육을 시작하였으나 1965년에는 처음으로 북한이 자체적으로 임업기계를 생산하기 시작했다. 기계작업은 1980년 중반에는 1개 별채 작업당 기계 별목톱 3대, 집재기 1대, 트랙터 1대씩을 배정하였으며, 최근에는 러시아 벌목장에서 중고 하베스타를 도입하여 현장에서 이용하고 있는 것

⁴⁸ 법제처, 전제서, p.477

⁴⁹ 조선민주주의 인민공화국 노동당, “우리 당과 위대한 수령님의 업적을 기념하며,” 1988년 제41기 당대회보고문.

으로 알려지고 있다. 북한은 임업기계화의 추진과 함께 기계이용과 운송이 가능한 임도와 산림철도 건설을 위해 1950년이래 각 도당 1개소의 건설사무소를 설치하였다. 연차별 계획에 의해 임산사업소 지역내 공업생산림 지역에 대한 임도건설 및 개보수 사업을 추진하여 상당한 임도와 산림철도가 부설된 것으로 파악된다.⁵⁰ 1950-1960년대는 임산사업소 관내 주요 임산공업림과 지역 재재공장간의 대량 목재수송을 위한 임업철도 건설에 주력하였고 에너지 부족에 대응하여 두만강, 압록강, 장진강, 허천강, 부전강 등 수로를 이용한 임목수송에도 주력하였다.

북한은 백두산 - 혜산간 백두산 임철과 강계 - 낭림산간 낭림산 임철, 무산 - 청진간 임철 등 6개 임철로선을 가지고 있는 것으로 알려지고 있으며 전 임철로선의 보수 보강공사와 수로 개발사업을 적극 추진하였다. 전국 27개 임산사업소에 임철 및 트랙터 운영보수와 기관차 수리, 임철건설을 담당할 임철관리부와 목재수송에 필요한 역우사육,⁵¹ 화물자동차 관리, 임도 시설물 구축 및 관리업무를 담당하는 생산부를 두고 있다.

3.2. 남한의 임업 생산기반 시설

남한의 임업 생산기반이라 할 수 있는 임도 기계화의 정도는 초보적 수준이다. 비교적 경영이 이루어지고 있는 국유림 관리기관에서 보유하고 있는 기계장비 수준이 엔진톱과 소형원치 수준에 머물러 있다. 가장 기본적인 임업기계만을 보유하고 있다. 우리 임업이 육림기에 있기 때문이라고 말할 수 있다. 그러나 ha당 평균 70m²이 넘는 국유림의 임업기계 수준이 이 정도라면 사유림은 말할 필요가 없다. 사유림의 임업기계 수

⁵⁰ 북한은 1949년부터 임산사업소의 7개 부서 가운데 임철사업부를 두고 임철레도 및 트랙터 운영, 선로보수, 기관차 수리에 관한 업무를 담당하고 있다 : 북한법령집, p. 1321

⁵¹ “임산부문 역우관리 강화대책에 관하여”(1950. 4. 29. 내각지시 제261호)는 임산부문의 산지 운재작업에 기본동력이 되는 역우의 관리 사육을 철저히 하여 운재능력을 높이기 위한 역우사료 확보를 지시한 내용임 : 북한법령집 p.1364, 또한 이 사실은 지금도 현지에서 관행화되어 있음을 확인

준은 아직도 손톱에 의존하고 있다. 1987년 현재 우리 나라에 보유하고 있는 임업기계는 기계톱 53,859대, 손톱 791,064대, 풀베기 기계 22,751대, 육림낫 276,819대, 지타기 2,486대, 집재기 248대 등이다. 임업기계의 대부분이 기계라기 보다 도구와 용구에 가깝다. 기계톱이 비교적 일반화된 기계로 산림현장에 보급되어 있는 편이다.

그러나 이들 기계톱이 모두 산림현장에 이용되고 있는지는 불명확하다. 그간 기계톱을 구입해 온 주된 고객이 지방자치 단체로 관수에 의한 납품 형식으로 구입한 것이다. 가로수 정비 등 조경용으로 많이 구입하고 있으며, 임업현장 보다 목재회사, 제재소, 건설공사장 등에서 사용하는 비중이 높을 것으로 판단된다. 우리 나라 임업기계 수준은 초보단계라기 보다 기초적인 기계조차 보유하고 있지 못한 실정이다. 더욱 기계를 다룰 수 있는 기술자가 거의 전무하여 외국에서 도입한 값비싼 기계조차 세워두는 실정이다. 강릉 임업기계훈련원을 설치, 기계훈련과 교육을 시작한지 10여년이 지났지만 남한에서 임업 기계화의 정도나 기술수준은 초보단계이다.⁵²

임도 또한 마찬가지이다. 우리 나라에서 임도가 시설되기 시작한 것은 1984년으로 1985년에 임도시설 규정을 제정하였고 본격적인 시설은 1988년부터 시행된 산지자원화 제3차 10년계획과 임도확대시설 10년 기본계획 수립 이후이다. 임도시설은 1968년 국유림 임도 약 15km를 개설한 이후 1983년까지 약 233km(국유림 228km, 민유림 5km)를 개설하는데 불과하였다. 그러나 1984년부터 임도개설이 본격적으로 시작되면서 1984년에서 1990년까지 6년간 약 2,300km를 개설하였다. 1991년부터는 국,민유림을 합하여 매년 약 1,000km이상 대대적인 임도개설로 1995년말 현재 남한의 총임도 길이는 9,136km에 이르고 있다. 국유임도가 3,019km, 민유임도가 6,117km로서 평균 임도밀도는 ha당 1.4km(국유임도 2.2m/ha, 민유임도 1.2m/ha)이다.

이와 같이 최근들어 임도는 매년 수 천km씩 개발되고 있으나 실제 임업

⁵² 이광원의, 「산림생산기반 조성과 임도 및 임업기계화」, 한국농촌경제연구원, 용역보고 C93-7, 1993.9 pp.74-78

에 얼마나 이용되고 있는지에 대해서는 상당한 의문이 있다. 임도개설이 임업적 목적이라기 보다 지역간 연결도로 형식으로 개설되고 있는 것이 많다. 산림투자가 이루어지지 않기 때문에 임도이용율이 현저히 낮으며 개설된 임도의 유지 보수관리에 더 많은 어려움이 있다. 또한 임도는 임업기계화와 함께 추진되어야 하는데 각각 달리 추진되고 있다. 임도는 기계가 다니는 통로이며 사람과 목재, 각종 투입자재의 반입 반출로이기 때문이다. 임업기계가 없는 곳에 임도개설이 가지는 의미는 적으며 어떤 임업기계를 사용할 것인가에 따라 임도개설 방법 또한 달라져야 한다. 장래 임업경영계획을 수립하는 과정에서 현지 산림에서 어떤 용재를 어떤 작업종으로 시업할 것인가가 수립되면 거기에 맞는 기계종류와 수준이 결정되고난 다음, 임도는 그에 맞는 규모와 크기가 결정되어야 한다. 임도의 폭, 임도밀도, 임도의 종류가 결정되어야 한다. 그러나 현재 우리 산림에서 개설되는 임도는 임도라기 보다 지역간 도로이고, 설령 산림을 관통하는 임도개설일지라도 단지 임도밀도를 높이기 위한 개발량에 관심을 두고 있는 느낌이다. 따라서 장래 임업경영이 이루어질 경우 현재까지 개설된 임도가 얼마나 효율적으로 이용될 수 있을지에 대해서는 의문이다.⁵³

⁵³ 이광원의, “산림생산기반 조성과 임도 및 임업기계화,” 전거서, pp.153-158

제 5 장

남북한 산지이용과 임업생산 경영

1. 북한의 산지이용과 임업생산 경영

1.1. 지역임업 생산체계

북한은 모든 산림을 이해 관계기관에 위임하여 경영목적에 맞는 산지관리와 임업생산을 하고 있으며 소위 그들이 말하는 전체 인민의 이익과 행복을 위하여 국가계획에 의한 계획 생산체제를 가진다고 말하고 있다. 산림계획은 전체 국가계획 목표에 따라 각 도임업총국(또는 산림관리국) 산하 산림설계소에서 수립하고 있다.¹

각 도 산림설계소는 지역별 산림조사에 기초한 산림상태를 감안하여 지역여건에 맞는 임업생산 계획과 목표를 수립하고 이를 수행하는 지역단위 임업 생산 관리체계를 가지고 있다. 계획수립은 먼저 도단위 산림계획을 수립하고 이들 계획에 맞추어 임산사업소별, 산림경영 사업소별 임업생산

¹ 러시아 현지에서 북한별목공에 의해 확인된 내용임.

계획을 수립한다. 임산사업소²는 이 계획을 바탕으로 담당산림과 기술인력을 이용하여 계획사업을 수행하는 법인체로서 독립기관이다. 단위 사업소별 계획은 전체 국가목표의 달성도 중요하지만 단위 사업소의 독립채산제의 운영이 가능하도록 사전에 충분한 협의에 의해 목표량을 세운다. 북한은 국가 자력갱생 원칙에 입각하여 사업소 단위로 조립, 경영, 관리, 노동, 가공, 등을 자력에 의해 수행하고 그 결과를 분배하는 생산관리 체제를 가지고 있기 때문이다.

지역임업 행정기구 또한 지역의 산림 부존상태와 산림경영 목적에 따라 각기 다른 행정체제를 가지고 있다. 임산공업림이 많은 지역과 산림생산, 가공, 운송, 등의 임산건설 사업이 많은 양강도 자강도에는 임업총국을, 임산공업림과 특별보호림이 많은 함경남북도, 평안남북도, 황해북도, 강원도에는 산림관리국을 두고 있다. 임산공업림이 거의 없고 특별보호림이 많은 평양, 남포, 청진시와 황해남도에는 사회안전국 국토총국에서 담당하고 있다.³ 이에 따라 산림경영 목표와 사업이 달라질 수밖에 없다.

1.2. 독립채산 산림경영체제

확정된 지역 산림계획은 법의 집행과 같은 방식으로 집행되는데, 모든 산림사업 기관과 계획기관은 이를 무조건적으로 수행하여야 할 의무를 지며 국가계획에 규정된 항목의 사소한 위반도 위법행위가 되는 것이다.⁴

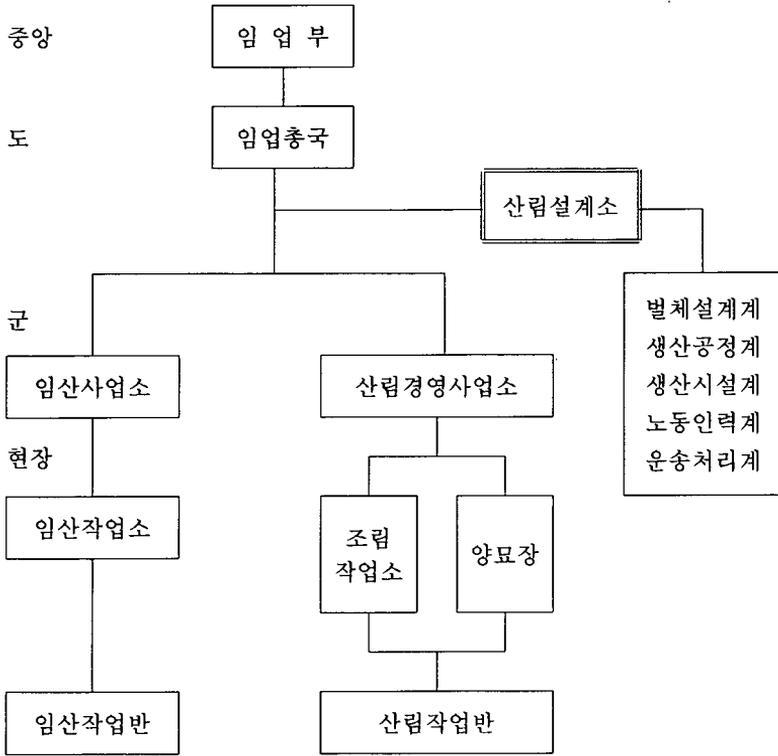
북한 사회주의 헌법 제31조 제3항에서 계획의 일원화 세부화 방침을 강조한 것은 국가의 중앙집권적 지도와 균중노선을 옹계 결합함으로써 생산자들의 기관 본위주의와 지방 본위주의, 국가계획 기관들의 주관주의와 관

² “내각 산림국산하 각기관에 관한 규정”에 임산사업소는 인민경제계획에 의한 원목, 제재, 신목, 목탄, 임산물가공품의 생산 또는 이에 대한 공급사업과 생산을 위한 시설사업을 하며, 생산을 기계화하고 사업운영은 내각 산림국장이 승인한 예산범위내에서 유일관리제에 의한 독립채산제를 채택.

³ 中華人民共和國林業部, 現段階北朝鮮林業報告, 1990.

⁴ 법무부, 북한법연구VII(1990), p.35

그림 5-1 산림설계소와 산림 관리기관과의 관계



료주의를 없애고 동원적이며 과학적인 계획을 세울 수 있도록 계획을 일원화 하는데 있다고 밝히고 있다.⁵ 한편 생산의 모든 요소들을 구체적으로 타산하고 경영활동의 모든 측면들을 전국적 범위에서 빈틈없이 맞물려 인민경제의 전반적 균형과 세부균형을 보장할 수 있도록 계획을 세부화하여야 한다는 것이다.⁶ 이로써 국가로 하여금 경제관리에서 중앙집권적 규율을 더욱 강화하고 근로자들의 혁명적 열의를 높이 발양시켜 나라경제를 보다 계획적으로 빨리 발전시켜 나가도록 한다고 하고 있다.

⁵ 법제처, 전게서. p.602

⁶ 사회주의 노동법 제27조 참조

사업을 수행하는데 소요되는 예산은 국가가 책임진다.⁷ 그러나 북한은 모든 생산수단을 국유화하면서 1974년 모든 세금제도를 폐지⁸하였기 때문에 우리 나라와 같이 재정수입에 기초하여 국가예산을 수립하고 이를 투자자본으로 사용하는 방식과 다르다. 북한 사회주의 헌법 제32조는 “조선민주주의 인민공화국은 인민경제 발전계획에 따르는 국가예산을 편성하여 집행한다”고 하면서 “국가는 모든 부문에서 증산과 절약투쟁을 강화하고 재정통제를 엄격히 실시하여 국가축적을 체계적으로 늘리며 사회주의적 소유를 확대 발전시킨다”고 규정하고 있다. 국가예산은 자본주의 국가예산과 달리 인민경제를 끊임없이 발전시켜 인민들의 생활을 체계적으로 높이는 역할을 해야하기 때문에 재정통제를 강화하여 예산수입을 늘리고 재정낭비를 줄여 국가적 축적을 늘려야 하므로 사회주의적 소유 즉 생산수단의 국유화를 확대하여야 한다는 것이다. 국유화에 의한 각 국가 사업기관에서의 증산과 철저한 절약에 의해 축적된 화폐자금이 국가재정 수입원이 되는 셈이다.⁹

곧 북한의 국가예산 편성과 집행은 국가가 중앙집권적으로 화폐자금을 형성하고 이용하는 형태이다. 예산은 정무원에서 편성하여 집행대책을 세워(동헌법 제109조) 최고인민회의의 승인을 얻어 법령형식으로 채택됨으로써 성립된다(동헌법 제76조). 그러나 북한이 주장하는 재정 수입원은 ①소비재를 생산 판매하는 국영기업소, 생산협동조합이 제품의 도매가격에 일정금액을 추가하여 소비자에게 판매함으로써 얻어지는 부가수입으로서 국가에 납입하는 거래수입금 ② 모든 국영기업소가 그 경영활동에서 얻어지는 소득 중에서 그 기업소에 남겨 놓기로 결정된 금액을 제외하고 국가에 납입하는 국가기업 이익금, ③ 각종 협동조합 등이 국가로부터 각종 생산수단을 공급 받거나 국가의 지도하에 경영활동을 한 대가로 국가에 납입하는 사용료 또는 수수료 성격의 협동단체 이익금, ④ 서비스부문의 독립채산제 기업소들의

⁷ 사회주의 헌법 제32조 및 법제처, 전게서, p.602

⁸ 북한 사회주의 헌법 제33조.

⁹ 법제처, 전게서, p.604

봉사로 수입으로서 국가에 납입하는 봉입료 수입금, ⑤ 기업소의 고정자산에 대한 감가상각비, 국가재산 판매수입 등의 기타 수입금 등이 있다고 한다.¹⁰

산림사업에 필요한 예산은 임산사업소 등이 곧 국가가 경영하는 국영기업소이므로 국가가 예산을 배정하는 것이 아니다. 북한에서는 모든 공장, 사업소가 국가소유이고 국가가 직접 경영하는 국영기업이므로 모든 기업의 수입 지출이 국가예산에 포함되어 이루어지는 것이다. 산림을 경영하는 임산사업소가 각각 독립적인 국영기업이므로 임산사업소의 수입 지출이 바로 국가예산에 포함되어 이루어지는 독립채산제를 채택하고 있다. 국가기업은 자력갱생의 원칙하에 철저한 절약과 끊임없는 노동의 결과에 의하여 스스로 생존해 나가도록 하고 있다. 오히려 경영활동에서 얻어지는 소득중에서 사업소에 남겨놓기로 결정된 금액을 제외하고 국가에 상당한 이익금을 납입해야 한다. 스스로 벌어서 스스로 살아나가는 남한의 독립된 법인체와 같은 기업경영방식을 채택하고 있다.

1.3. 일관 생산 가공체제

따라서 북한 임업생산체제는 자력갱생을 위한 철저한 절약과 노동력의 고도이용, 비용절감을 위한 기업경영 방법을 원용하고 있다. 북한임업은 노동자의 노동강도와 숙련도에 따라 크게 산림 육성단계의 산림업과 벌채, 제재, 가공단계의 임업으로 구분하여 생산 경영체제를 유지하고 있다. 그러나 실질적인 생산체제는 일정지역을 단위로 하여 자력갱생 차원의 모든 생산 - 운송 - 가공 - 판매 그리고 이들 과정에 소요되는 물자공급과 임대, 기계 등의 건설사업까지를 하나의 경영체로 하는 일관생산 체제를 가지고 있다.¹¹

¹⁰ 국토통일원, 북한개요, 1990. pp.152-154

¹¹ “내각산림국 산하 각기관에 관한 규정”(1950. 1. 11. 내각산림국 명령 제1호)에 의하면 내각직속으로 임산사업소, 제재공장, 기본건설사업소, 물자관리사무소 및 목재판매소를 설치할 것을 규정하고 있어 각각의 독립기관으로 운영되는 방법이었다. 그러나 이것이 1966년 이후 독립채산제의 경직성으로 지역단위로 통합 운영하며 임산사업소 기사장의 지시를 받도록 규정 : 임업부 결정 1361호(1966. 7. 15)

즉 임산사업소(벌채 운송) - 제재공장¹² - 건설사무소(임도 철로)¹³ - 물자관리소(물지구입, 보급)¹⁴ - 목재판매소¹⁵를 긴밀히 연결하는 일관생산 가공 판매체계이다. 전국적으로 5,470천ha의 임산공업림을 27개 임산사업소로 나누고 산하에 105개 임산작업소와 33개 부속 제재공장, 5개 임업부 직속 제재공장, 9개 기본 건설사무소, 7개 물자관리소(그중 6개는 수리관리소를 겸함)를 두고 목재를 생산하고 있다.¹⁶ 1개의 물자관리소당 1개 수리공장, 1개의 기본 건설사무소, 5개의 부속 제재공장, 4개의 임산사업소와 20개의 임산작업소로 구성되어 있는 셈이다.

북한 임업은 우리 남한임업이 따라갈 수 없을 만큼 근대화된 현대적 경영관리 기법에 의한 임산공업림을 경영하고 있다. 북한 임업생산 경영의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 특성별 산림관리를 하고 있다. 북한의 산림관리 특징은 첫째, 각 군에 산림주재원을 배치하는 지구별 관리, 둘째 직장, 협동농장, 학교, 사회단체별로 책임을 할당하는 집중적 관리, 세째 순환식 벌채방법에 의한 구역별 관리, 네째 고산지, 저산지, 평야별로 식수조립하는 지대별 관리이다. 평양, 신의주, 함흥 등 3곳에 산림주재원을 배치하여 책임관리 지역을 정하고 중간단계에서의 지구내 산림관리를 책임지게 하고 있다. 고도별, 지역별로 조립방법과 조립수종, 관리방법의 차별화를 하고 있다.¹⁷

¹² 제재공장은 제재 및 임산물 가공품생산 또는 이의 공급을 위한 시설사업을 담당한다. 규격품생산 보장 및 생산품의 질적향상 지도가 주 사무이다. : 북한법령집, p. 1324

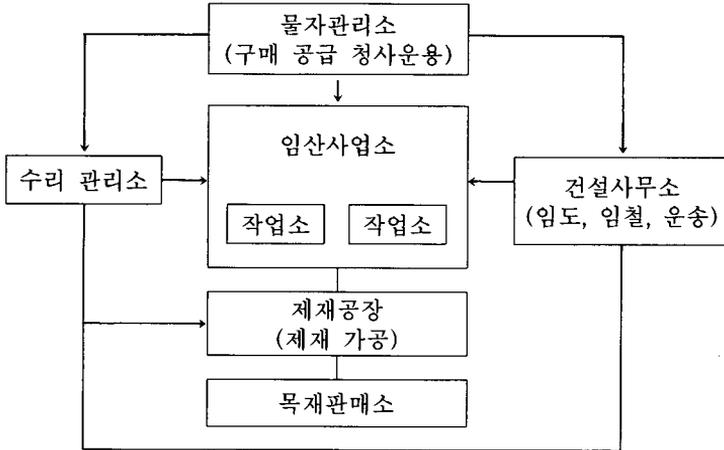
¹³ 기본건설사무소는 임산사업소, 제재공장, 수리공장 등과 긴밀히 연락하여 임산업발전을 위해 인민경제계획에 의한 기본건설을 실시한다 : 북한법령집, p. 1325

¹⁴ 물자관리소는 산림부산하 생산건설, 임산물 생산자재 및 사무용품 등을 조달한다 : 북한법령집, p. 1327

¹⁵ 목재판매소는 임산사업소 및 제재공장에서 생산된 잔여물의 이용 및 처분에 관한 사무를 담당한다. : 북한법령집, p. 1328

¹⁶ “내각산림국 산하 각기관에 관한 규정” 별표 제1호 내각 산림국 산하기관 소재지 및 소관구역표 참조 : 북한법령집, pp. 1329-1331

¹⁷ 임업연구원, 북한의 임업, 연구자료 제72호. 1992. p.26

그림 5-2 북한의 임업생산 가공 판매체계¹⁸

둘째로 경영규모가 큰 대규모 산림 책임경영제를 시행하고 있다. 북한의 최일선 산림경영 단위는 임산사업소이며 1개 사업소당 4-7개의 임산작업소로 나누어 경영을 책임지우고 있다.¹⁹ 지리적 여건과 산림축적 작업종에 따라 권역을 구분, 임산작업소별 각기 산림작업을 전문화할 수 있도록 하고 있다. 대체로 산맥과 산정을 중심으로 경계를 나누는 1개 경영단위는 1,000-1,500정보의 대단위 산림경영체이다. 한 예로 함경북도 무산군 1개군에 면 규모 크기의 4개 임산사업소가 있으며 1개 사업소당 규모는 약 4,500 정보로서 1개 임산작업소당 약 900정보 규모로 알려지고 있다. 양강도 혜산군 남중 해림 임산작업소는 규모가 1개군 규모의 크기로 그 면적이 23,000 정보에 달해 산하 7개 임산작업소당 규모가 평균 3,500정보에 달한다.²⁰

¹⁸ 이것은 러시아 북한 벌목장에서 운용되는 생산체계를 그림으로 표시한 것이며 현재 북한에도 이러한 일관생산 가공 판매체계를 형성하고 있다. : 러시아 현지 북한 벌목공 증언 : Rusia Havarovsk. Son, Anababichi 확인

¹⁹ 북한은 임산사업소 구역의 산림을 몇개의 임산작업소를 두고 여기에 노동과, 생산과, 임철관리과, 자재과, 서무과를 두어 사업소내의 실제작업을 담당하고 있다. : 북한법령집, p.1322

표 5-1 순환식 체벌의 도입방법

구 분	방 법
산림 자원 조사	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일정한 표준지 설정 산림의 토양성분, 지형조건, 태양광선이 미치는 정도, 축적도 및 은폐도와 밀폐관계 등을 고려, 200-500정보를 1개 단위로 설정하고 동 지역내에서 평균수준이 될 수 있는 0.25-0.5정보를 표준지로 설정 2. 산림총축적량 산출 표준지내에서 임목의 직경을 기준으로 하여 4cm이하는 임목의 길이별 본수, 4cm이상은 직경별 본수를 조사, 이를 기준으로 한 해당지역의 산림총축적치를 산출
벌채	<ol style="list-style-type: none"> 1. 벌채순위 성숙림, 과숙림, 피해목을 우선적으로 벌채 2. 벌채량 산림의 특성에 따라 산림성장에 적합한 은폐도를 보장하는 범위내에서 벌채 3. 순환주기 가. 산림상태에 따라 15년, 20년, 25년, 30년을 1주기로 설정 나. 제1주기부터 제2주기까지 산림상태 즉, 정보당 축적과 임목의 평균직경이 최소한 동일수준에 도달 4. 기술 준비작업 가. 벌채전과 후의 산림상태를 나타내는 벌채설계서 작성 나. 벌채지역의 통로, 벌채도 방향과 벌채지로부터 수요지까지의 공급을 위한 운재에 관한 기술 공정 설계작성 다. 운반수단은 해당지역의 자연 지리적 조건과 운수수단 보유 정도에 따라 규정하나 수력과 자연력을 최대이용 라. 기계화 이용은 임업철도와 자동차에 의한 운재거리를 연장하고 트랙터 운재거리는 최대한 단축
조림	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조림사업 강화 순환도에 따라 원료조성도를 정확히 작성, 전군중적 운동으로 식수조림 사업을 조직적으로 전개 2. 활착률 재고 식수사업 진행후 활착율이 95% 이상 되도록 관리사업 강화 3. 산림보호 육성 산화방지책으로 방화선 설치 및 산림에서 인화물 취급 단속

자료: 조선민주주의 인민공화국, 경제지식, 1963년 11월

²⁰ 러시아 현지 북한벌목공 확인

조림은 각도 산림설계소의 연차별 계획에 의해 군 산림경영 사업소 양묘장에서 생산한 양묘를 임업총국(또는 산림관리국)의 조림부, 군 산림경영 사업소 조림부의 지원하에 각급 기업소, 기관, 학교, 협동농장, 사회단체 및 군부대별 담당지역을 정하여 책임적으로 식수 및 조림을 실시하도록 하고 있다. 이를 위해 각 학교, 사회단체에 식수대를 조직 운영하고 있고 각도에 자체보호원으로 하여금 산림지의 보호관리를 담당하게 하고 있다.

세제, 순환식 채벌방법에 의한 보속생산을 유도하고 있다.²¹ 벌채는 1963년 이후 자기 관할구역의 산림자원을 과학적으로 조사, 연구한 자료를 기초로 임목의 성장율, 벌채율을 설정, 순환주기를 결정하고 그에 따라 집중적으로 채벌을 조직화하여 주기말에는 산림축적이 증가되도록 하는 산림개량과 보호, 육성사업을 병행 추진하는 일종의 법정림 상태로 유도하는 순환식 채벌방법을 채택하고 있다.

벌채, 운송은 군 임산사업소 산하 임산작업소가 담당하며 작업소내의 1개 작업반이 2-3개 권역을 순환주기에 따라 벌채한다. 북한은 이러한 순환식 채벌방법을 도입하기 위해 1963년 9월 이후 산림자원 탐사사업을 실시하였다. 순환식 채벌방법은 벌채와 조림사업의 계획적인 균형을 유도하여 매년 일정량의 목재를 생산하면서 노동수급을 일정하게 함으로써 노동력의 효율적 이용이 가능한 방법이라는 것이다. 또한 매년 일정량의 목재를 생산하여 사업소의 경영안정을 기하고 산림축적량의 지속적인 증축이 가능하다는 명목으로 김일성의 현지도에 의해 도입된 것이다.

북한은 순환식 벌채방법을 통하여 1)분산되어 있는 설비, 자재, 노력 및 자금의 집중화. 2)노동자의 책임성 재고 및 계획생산. 3)노동자를 고착시켜 문화생활을 보장하여 사상 교양사업의 강화 실현에 목적을 두고 있다고 말하고 있다.

1.4. 규격재 생산과 품질관리 인증제

자본주의를 기초로 하는 사회에서 부가가치를 창조하는 것은 토지와 자

²¹ 조선민주주의 인민공화국 사회과학원, 「경제지식」, 1963. pp.153-154

본 그리고 노동이라고 보는 것과는 대조적으로 사회주의에서는 부가가치를 창조하는 것은 노동뿐이라고 보기 때문에 노동에 대한 관리는 국가경제활동에서 대단히 중요한 위치를 점하게 된다. 따라서 노동의 중요성이 강조되고, 또한 노동의 자발성을 높이기 위하여 여러가지 시책을 강구하게 된다.

북한은 '노동효율과 작업능률을 높인다'는 명목으로 사회주의 노동법에 모든 생산물의 규격재 생산과 국가의 품질관리 인증제를 실시하고 있다.²² 임업부에서는 1948년 10월 9일 국가계획위원회 규칙 제4호로 "목재생산 규격에 관한 규정"을 정하고 이를 시행하게 하고 있다.²³ 임업현장 뿐만 아니라 모든 임산물에 대한 규격을 정하고 이를 책임 생산토록 하는 방법이다.

원목(제재, 침목자재, 토건재, 전주, 침목, 팔프목, 조선재, 동발목)과 제재(각재, 판재, 침목)에 대한 규격재 생산을 의무화하고 총247종의 표준치와 조재규격을 정하고 이를 지키도록 의무화 하고 있다. 또한 이들 규격재에 대한 등급화(상등, 중등, 평등, 등외)를 시행하여 등급별 가격차이와 이에 대한 품질인증제를 시행하여 목재거래의 표준화와 계획적 이용을 유도하고 있다.

생산된 각종 규격재는 목재판매소가 국가계획, 지역계획, 수출입 계획에 의해 공급 및 판매를 책임지며 여기서 얻어지는 수익으로 임산사업소 운영관리와 노동자 급여로 지불하고 있다.²⁴

북한은 규격재 생산과 함께 품질인증제를 시행하면서 이를 잘못 생산하거나 노동능률을 높이지 못하는 등 노동규율 위반에 대해서는 노동법으로 이를 엄격히 다루고 있다. 북한의 사회주의 노동규율은 나라의 주인인 근

²² 사회주의 노동법 제21조

²³ "목재생산규격에 관한 규정"은 원목 및 재종(8종) 및 조재규격을 정하고 세부적인 구분단위 까지를 정하고 있으며 "목재생산 규격"(1950. 4. 28. 내각 산림국 규칙 제2호)는 등급, 재종별 치수와 재적계산 방법을 자세히 기술하고 있다. : 북한법령집, p. 1333-1350

²⁴ 북한의 임산사업소는 독립채산제로서 목재 판매장에서 국가에 지불하기로 한 사업이익금을 제외한 금액에서 사업소운영비와 급여를 지불하는 체제이다 : 벌목공증언

로자들이 자각과 창조 의 규율로서 노동 일의 보다 완전하고 합리적인 이용과 노동생산 능률의 부단한 제고를 보장한다고 하면서 노동규율 위반에 대하여 형사적 제재를 하여야 한다고 주장하고 있다.²⁵ 기술규정, 생산기술 규율 또는 생산의 안전을 보장하는 작업조건을 위반하여 재해발생의 위험을 조성한자를 처벌하도록 하였다.(제173조) 예를들면 트랙터 운전사가 밭을 30cm 깊이로 갈아야 함에도 20cm 깊이로 갈아 농업에 지장을 준 경우도 형법 제173조 위반이 된다.²⁶

노동자들은 품질향상의 의무를 진다. 근로자들은 알뜰한 일본새(작업태도)로 일하며 생산과 건설에서 기술규정과 표준작법을 정확히 지켜 생산물의 질을 끊임없이 높여야 한다(제21조)고 규정하고 있다.²⁷ 작업대상을 똑똑히 주지 않거나 노동조직을 되는데로 하거나 하루 노력낭비를 가져오게 한 경우 또는 국가적 노동동원 등에서 노력낭비를 하여 국가에 손실을 가져오게 한 경우 노력낭비죄를 정하여 2년 이하의 징역에 처한다. 중간관리자의 노동력 동원관리 소홀까지 처벌하는 등 노동력의 최대 활용을 목적으로 한 규정이다.²⁸

오작 설계후 건설기관에 넘겨 오작 시공하게 한 경우, 건설기관이 설계 문건 없이 시공한 경우, 설계를 어겨 건설함으로써 오작 시공을 한 경우는 오작설계 오작시공죄를 적용하여 3년 이하의 징역 또는 교화노동(군사건설의 경우 7년 이하의 징역)에 처한다. 농임업생산의 과학기술 공정을 어겼거나 농임산작업을 조잡하게 하여 농임산물의 수확을 떨어뜨리게 한 자는 농업생산 과학기술 공정 위반죄(제93조)를 적용, 3년 이하의 징역 또는 교

²⁵ 민주사법(북한 사법성 기관지) 제10호(1959. 10. 25) “노동법령 위반에 관한 죄의 해설” p.24. 사실은 공동생산 공동분배에 따르는 작업태만을 방지하기 위한 수단으로 이용하고 있다고 한다. : 북한벌복공 증언

²⁶ 민주사법, 전게서

²⁷ 북한주민의 노동에 대한 “품질향상의 의무”로서 노동법 제21조에 규정 : 법제처 전게서, p.481

²⁸ 북한연구소, 북한형법의 실상. 1990. pp.40-41

화노동에 처한다. 또한 기계, 설비에 대한 점검 보수를 규정대로 하지 않거나 되는대로 하여 설비의 파손 또는 상당기간 생산을 멈추게 한 자는 설비 점검 보수규칙 위반죄(제89조)로 2년이하의 징역 또는 3년 이하의 교화노동(중한경우 5년 이하의 징역)에, 국가기관, 기업소, 사회협동 단체에서 물자처리에 관한 법규를 어겨 단체재산을 비법적으로 팔거나 다른 기관에 주거나 바꾸거나 훔쳐쓴 자는 설비, 물자의 비법처분, 취득죄(제90조)로 2년 이하의 징역 또는 교화노동에 처한다고 규정하고 있다. 생산 및 공정과정의 비능율과 노동의 태만을 엄중히 벌하고 있다.²⁹

2. 남한의 산지이용과 임업생산 경영

2.1 정부지원에 의한 개별 산림사업

남한의 임업은 전무하다고 해도 과언은 아니다. 녹화완성후 울창한 산림이 들어차 있지만 재목이 될만한 나무가 없는 형편이다. 전국 어느 곳을 가보아도 산은 울창한 산림으로 덮여 있다. 그러나 높은 인건비와 임도, 기계화의 부진 등으로 임업의 경제성이 낮아 산을 가꾸려는 사람이 없다. 전체 산림의 약 80%가 2-3명급으로 간벌 등 적극적 육림기에 들어와 있으나 산림에 투자하려는 사람이 없다. 산림은 다듬어지지 못하고 생산성이 낮은 밀림으로 변해가고 있으며 방치 산림이 늘어나고 있다.

물론 남한의 임업은 기본적으로 산림자원이 빈약한데서 출발하였다. 일제하 일본인들이 북한지역에 12개의 영림서를, 남한지역에 2개의 영림서를 들만큼 남한의 임업조건은 매우 열악하였다. 역사적으로 남쪽은 많은 인구와 농업지역이 있어 산림은 땔감이나 녹비 등의 채취장소로 이용하였고 묘지로 이용하는 형태였다. 이에 비하여 북한은 산이 험준하고 오랑캐와의 변경

²⁹ 법제처, “북한노동법과 노동관련 형사법규,” 전게서, pp.500-505요약

지역으로 인구가 희박하여 역사적으로 산림자원이 풍부한 곳이었다. 해방후 남한이 물려받은 산림은 황폐한 산지와 연례 행사처럼 계속되는 풍수해를 막는 일이었다. 북한과 같이 산림을 경영하고 이용할만한 여유가 없었다. 광복후 50년간의 임정은 황폐된 산림의 복구가 전부라 해도 과언은 아니다.

그간 남한은 세계가 인정할만큼 짧은 기간에 산림녹화를 완성하였다. 임정의 모든 것이 산림자원 복구를 위한 조림과 보호였다. 산림의 경영이나 관리는 생각지도 못한 일이었다. 산림녹화가 지상과제였기 때문이다. 그러나 녹화완성후 우리의 임업여건은 변하였다. 값싼 노동력을 동원하여 아무나 손쉽게 산을 가꾸던 시대는 지났다. 산을 가꾸고 경영할 시기에 도달했는데도 이를 다룰 수 있는 인력과 기술 장비가 없다. 목재가격 또한 생산비에도 미치지 못한다. 과거 경제발전 기간 동안 목재산업을 수출산업으로 육성하면서 외재의존형 국내 목재시장과 목재산업 구조를 만들었기 때문이다. 국내에서 생산된 목재를 팔 시장이 없다. 산림을 가꾸고 경영하려는 사람이 없다. 더욱 산림사업은 투자회임 기간의 장기성으로 극히 일부 독립가를 제외하고 투자를 회피하고 있다. 임업의 내부투자 수익률이 2%수준에도 미치지 못한다.³⁰ 산림에 투자를 하느니 은행에 맡겨 두는 것이 유리하다. 여기에 산림보호기에 만들었던 각종 규제도 경영의욕이 낮다.

산림소유주의 소유목적 목적 또한 재산증식이나 묘지이용에 두고 있어 산림을 경영하려는 의욕이 없고 규모가 영세하여 임업경영에 제약이 있다. 산주 호당 평균 소유규모가 2.4ha에 불과하며 전체 산주의 90% 이상이 10ha 이하의 영세 소유규모이다. KREI(1983)의 산림소유 목적조사에 의하면 산림소유주의 56.6%가 묘지이용을 위하여, 25.1%가 자산가치 또는 재산증식을 목적으로 하고 있으며 산림수입을 목적으로 한 소유는 10.0%에 불과하다.³¹

이러한 상황에서 정부정책은 조림, 육림 등의 산림조성에서부터 임도개설, 기계장비의 구입에 이르기까지 모든 산림사업을 소유산주 자유의사에

³⁰ 임업연구원, 임업생산 수익성 분석, 1988.

³¹ 이광원, 「한국 산림소유구조 및 이용실태 분석」, 연구보고 90, 1984. p.58

맡기는 형태를 취하여 왔다. 그러나 노임상승과 자본부족으로 인한 임대 기계화의 미비, 목재시장의 불비, 국산재 수요의 한계 등으로 소규모 산림 소유주의 개별경영으로는 임업경영에 상당한 한계가 있었다.

결국 산주가 아닌 정부가 임업을 하고 있다. 현재 대부분의 산림투자를 정부지원 또는 보조사업으로 추진하고 있다. 임대 등 기반시설에 한정했던 산림사업의 정부보조를 벌채를 제외한 전체 산림사업으로 확대하였다. 조림은 묘목대, 조림지 정리비, 식재비, 비료대의 51%를 국비에서, 21%를 지방비에서 보조하고 있다. 풀베기는 국고 30%, 지방비 30%, 덩굴제거는 국고 30%, 지방비 30%, 치수 가꾸기는 신규사업의 경우 국고 55%, 지방비 27%, 천연림 보육은 국고 55% 지방비 28% 보조, 임대개설은 국고 60%, 지방비 20% 보조로 하고 있다.³²

이외에 임업기계화 사업, 임대 개설, 임산물 집하장 등 대부분의 산림 기반시설을 정부 지원사업으로 추진하고 있다. 산림사업은 명목상 민간투자일뿐 개발계획으로부터 현장 시업에 이르기까지 대부분의 투자를 정부가 담당 또는 지원하고 있는 정부주도의 산림사업으로 하고 있다.

2.2. 사유림 협업경영체 육성

남한 임업의 가장 큰 어려움은 호당 평균 2.4ha에 이르는 소유구조의 영세성이다. 이에 정부는 산림 소유규모의 영세성과 임지의 분산 소재에 따른 경영의 불리성을 극복하기 위한 사유림 경영의 협업화를 유도하였다. 사유림 협업경영은 산림경영의 규모화를 통하여 영세산주들의 공동시업, 공동시설물 배치, 공동생산 및 판매 등의 협업활동을 통한 경영합리화를 목적으로 1974년 한독 기술협력 사업의 하나로 시작되었다.

협업경영은 남한임업이 안고 있는 규모의 영세성을 극복할 수 있는 방안의 하나이다. 사유림 소유규모의 영세성을 극복하기 위하여 경영단위의 대규모화, 공동작업, 공동시설, 공동생산, 공동판매를 통한 생산비의 절감과

³² 산림청 자료, 1996년 산림예산 단비표

유통비의 절감으로 소규모 산주의 이익 증진을 도모하고자 한 것이다. 협업사업은 이론적인 면에서는 기술적으로 규모확대와 기술의 집중적 도입이 가능하고 경영적인 측면에서는 전문경영인의 양성과 부족한 노동인력의 확보가 용이하다. 특히 부족한 기술인력과 기능인력은 대규모 경영체제하에서 계속적인 사업이 있을 때 육성이 가능하기 때문에 무엇보다 기능인력과 작업단의 확보를 통해 경영합리화가 가능한 사업이었다. 정부는 협업에 참여한 산림사업에 대하여 재정적인 국가지원을 유도하여 대규모 경영의 유리성을 이룩하도록 하였다.³³

이에 따라 1990년말까지 전국 8개도에 25개 협업지도소와 78개 협업체, 76명의 협업경영 지도원이 있으며 141,835ha의 사유림을 협업에 가입하여 사업을 해왔다. 협업경영의 운용방식은 사유림 경영을 활성화하고 산주의 자율적인 참여를 유도하기 위하여 민주적 지도방식에 따라 지도원이 밀착 지도하고 정부는 경영에 필요한 사업비(국고보조 사업)를 우선하여 지원하였다. 협업지도원 인건비와 운영비, 협업산림에 대한 식재비, 비료주기, 인건비의 일부를 추가 지원하고 작업단과 집하장 등 관련사업을 우선 지원하였다. 그리고 임협을 통해 산주들이 꺼리는 행정업무 처리와 영림계획 작성을 대행해 주었다.

협업사업은 먼저 협업산림에 대한 과학적인 산림조사를 토대로 협업영림 계획을 필지별 산주별로 작성하고 운영은 산주협업체가 총회에서 연차별 사업을 자율적으로 결정하는 방식을 취하였다. 사업은 작성된 영림계획에 따라 배치된 지도원이 경영을 하되 산주협업체의 결정에 따라 개별경리, 개별시업 방식으로 하였다. 그러나 협업사업은 개별시업, 개별경리 방식을 번 어나지 못함으로써 실질적인 규모화에 의한 경영의 유리성을 찾지못하여 사업추진에 상당한 어려움에 봉착하였다. 임업수익성의 문제가 가장 큰 어려움이었다.

³³ 이광원 외, 「사유림 협업경영 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 201호, 1989. 12. p.123

결과적으로 남한임업이 안고 있는 문제점을 협업경영이 해결하지 못함으로써 협업에 참여하는 사유림 면적 또한 20만ha를 넘지 못하는 결과를 가져오고 말았다.

3. 북한의 특별보호림 관리와 휴양림

3.1. 지정목적에 맞는 지방림 특별보호림 관리

북한에서 특별보호림은 국토보안, 풍수해 방지, 수원함양, 보건위생, 학술연구, 향행표식, 기타 국가사업에 중요한 의미를 가진 산림을 지정하고 있다. 그의 관리는 이해관계기관이 담당하여 특별보호림 지정의 사명을 보장함을 목적으로 관리하고 있다. 이를 위해 보호 책임기관은 보호림내의 도벌, 산화, 침개간, 병충해 등 일체 산림피해에 대하여 책임 감시의 의무가 있다. 해당 특별보호림의 국토보전상 또는 설정 목적상 필요한 조림 및 사방공사의 의무화가 주어지고 있다.

그리고 특별보호림의 관리를 위해 특별보호림 주위에 50m 간격으로 표목을 세우고 입구에 소재지, 면적, 명칭, 설정년월일을 기입한 표식을 설치하도록 하고 있다. 특별림내에서는 벌채, 개간, 토석, 수지, 수피, 수초근의 채취와 채굴 방목이 제한되며 재벌 간벌 및 수종개량을 위한 택벌이외는 과속 정리기전 벌채는 금지된다.

협동 조합림(공동이용림)은 국유산림내 농민들의 영농상 필요한 연료, 녹비사료, 농기구재 등 임산물의 자급자족을 목적으로 지정한 산림이다. 농가호당 1정보를 기준으로 농촌에서 근거리에 있는 국가림내에 설치, 중립작업을 원칙으로 침활혼합으로 경영 관리하고 있다. 그러나 공동이용림은 산림지대 및 산림무육 사업으로 생기는 부산물을 이용할 수 있는 지역에는 설치하지 않는다.

협동조합림(공동이용림)의 년 벌채량은 당해 산림구역내의 전임목의 년

최고성장률(5%)를 초과하지 못하게 정하고 있으며 호당 연간 채벌채취량은 자가소비 정도로 제한하고 있다. 이를 위해 설립당시 임목축적을 도인민위원회에 등록, 축적감소(과도한 벌채)를 방지하고 있다. 한편 이용림의 황폐화를 방지하기 위하여 이용림내의 독나지 황폐지에 대한 이용자의 자력 사방공사와 갱신지, 무임목지 조립을 의무화하고 있다.

민유림(농민들이 소유한 묘지 및 집터에 속한 소산림)은 분묘 1기에 0.15정보 이내로 하며 2기 이상은 분묘간 거리만 확장할 수 있도록 하고 임목의 사유화를 인정하되 무임목지의 조립과 독나지 황폐지에 대한 사방공사를 의무화하고 있다.

3.2. 전국적 휴양림 위생림 조성 관리

북한은 정권수립 이전 1946년 6월 4일 인민위원회 결정 30호 “임야관리 결정서”에 의해 전국 주요 명산의 아름다운 산림과 주요 보존 산림을 대상으로 1개 도당 3-4개소의 휴양림과 위생림을 지정하고 이를 특별히 관리하도록 하였다. 그후 북한은 1개군당 1개소의 인민 휴양소와 요양소를 의무적으로 두어 왔으며 산림기능을 이용한 자연휴식 및 치료방식을 채용해 온 것으로 밝혀지고 있다.³⁴

이들 휴양림에는 공훈 노동자를 위한 휴양소, 요양소를 건설하고 각종 휴게시설과 산림교육장을 조성, 휴식과 임업공작 선전장으로 활용하고 있다. 현재 북한에는 전국 148개소에 휴양림이 조성되어 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 북한의 휴양림은 남한의 휴양림 조성의 목적과 근본적으로 다르다. 남한은 산림이 가지는 공익기능을 국민일반에게 휴양휴식의 장소로 제공하고 있는데 반하여 북한은 노동자들의 휴식과 건강치료를 위한 요양목적으로 사용하고 있다. 부분적으로는 노동자들의 천국임을 대외에 선전하는 선전용으로 이용되고 있는 것으로 보인다.³⁵

³⁴ 中國東北林業大學輯報, “北朝鮮林業,” 1990. 10. 18

³⁵ 中國東北林業大學輯報

물론 북한은 휴양림 설치를 법적으로 뒷받침하고 있으며³⁶ 노동자들의 휴양휴식을 법률로 규정하고 있다.³⁷ 북한은 그 스스로 노동자 농민의 나라로서 노동은 신성한 것이며 이를 위해 국가는 노동의 안전과 보장의 책무가 있음을 여러 곳에서 강조하고 있다. 사회주의 노동법 제5조에서는 “모든 근로자들은 노동에 대한 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 『노동에 대한 권리』란 “유일한 인민 경제계획에 기하여 생산의 체계적인 발전에 따라서 실업이 없게 되고 완전취업이 보장되어 비로소 실제에 실현될 수 있는 것”³⁸ 이라고 설명하고 있다. 북한은 이러한 사회주의 노동정책을 실현하기 위하여 몇 가지 기본적인 국가의 책무를 규정하고 있다.

그 가운데 국가는 근로자들이 노동과정에서 소모한 힘을 회복할 수 있도록 충분한 휴식을 보장하며 무상치료제와³⁹ 선진적인 노동 보호제도를 통하여 근로자들의 생명과 재산을 보호한다(제12조)고 하고 있다. 또한 사회주의 헌법 제57조는 근로자의 휴식에 대한 권리를 규정하고 있다. 북한은 근로자들이 사회적 노동에 참가하여 소모한 정신적 육체적 피로를 풀며 학습과 문화생활 조건을 국가적으로 보장받을 수 있는 권리를 법적으로 담보하고 있는 것으로 생각하고 있다. 이 권리는 무상치료제, 요양소를 비롯한 의료시설 등에 의하여 보장된다고 규정한다.

사회주의 노동법 제62조에서도 사회주의 헌법 제57조와 같은 내용으로 “근로자들은 휴식에 대한 권리를 가진다. 국가는 8시간 노동제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 정휴양제, 문화시설 등을 보장하며, 근로자들의 휴식에 대

³⁶ 북한 인민보건법 제16조에 “국가는 온천, 약수지대와 기후가 좋은 지대에 현대적인 료양시설들을 많이 지어 인민들이 자연인자에 의한 료양치료의 혜택을 받도록 한다.

³⁷ 북한 사회주의 노동법 제67조는 “국가는 정양소, 휴양소망을 여러가지 형태로 늘이고 그 시설을 현대화하여 관광탐승 등을 널리 조직하여 근로자들의 늘어나는 문화적 휴식에 대한 수요를 충족시킨다.

³⁸ 조선민주주의 인민공화국 과학원 경제법학연구소 편, 「조선민주주의 인민공화국 국가사회제도」(평양 ; 과학원출판사, 1963) p.183

³⁹ 1952. 11 내각결정 203호, 1972년 「사회주의헌법」제48조, 이 책 북한의 보건사회 관계법의 설명 참조

한 권리를 전면적으로 보장한다”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 사회주의 노동법 제62조는 노동자들이 노동과정에서 소모한 힘을 회복할 수 있는 충분한 휴식을 보장한다고 하며, 시간외 노동의 금지(제63조), 주1회 휴식, 명절과 일요일 휴식, 대휴⁴⁰제도(제64조), 14일의 정기휴가와 7~21일의 보충휴가제(제65조), 산전 35일, 산후 42일의 산전산후 휴가제(제66조), 정휴양소망의 확충(제67조) 등을 규정하고 있다.

정휴양제는 인민경제 각분야에서 책임량을 초과수행한 모범노동자, 기술자 기타 유해노동자와 결핵 등 장기요양을 요하는 일반 환자들에게 실시되고 있다. 정양소는 예방치료 기관적 성격을 띠고 있으며, 국가기관 또는 사회단체가 보건상의 승인을 받아 설치하도록 되어 있다. 휴양소의 입소 기간은 일반적으로 20일이며, 1961년 이후 농업근로자에 대해서도 휴양소 입소를 실시한다고 한다.⁴¹

북한 휴양림을 이용한 경험이 있는 한 인사의 이야기에 의하면 1980년대만 하여도 전국적으로 약 156개의 휴양소가 있었다고 한다. 그러나 이들 휴양소 가운데 산림이 울창하고 경치가 빼어난 묘향산 휴양소 등 47개소가 김일성 일가와 외국손님을 위한 초대소, 고급 당간부들이 이용하는 휴양소로 바뀌었다고 한다. 북한에서의 휴양림의 지정요건은 “휴양림은 휴양소 및 요양소용으로 지정한 산림으로 범위는 산림의 대소, 지형 및 휴.요양인수에 의해 결정하며 위생림은 도시 및 산업기관 주위의 산림으로 범위는 도시 및 산업기관의 규모와 크기에 따라 결정한다”고 규정하고 있다. 휴양림외에 산업기관 도시주변에 우리 나라의 도시림 또는 오염방지림과 같은 산림을 조성⁴²해 왔음을 알 수 있다.

⁴⁰ 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 부득이한 사정으로 쉬는 날에 근로자들을 로동시킨 경우에는 한주일 안으로 반드시 대휴를 주어야 한다.(제64조3항)

⁴¹ 북한 근로자들의 휴가실태 및 정휴양소의 현황과 운영 등에 대해서는 북한연구소, 북한총람(1945-1982) 1984. p.969, pp.994~999.

⁴² 북한 인민보건법 제21조에 “국가는 생활환경을 보호하기 위하여 인민경제의 모든 부분에서 공해현상을 막는다. 공장, 기업소와 해당 기관들은 가로수와 녹지를 많이 조성하며”라고 규정하고 있다.

제 6 장

남북한 임업체제와 문제점

1. 북한의 경제관리와 임업체제

북한은 북한임업을 규정하는 기본적인 제도와 그의 운용방식을 정리한 법률체계를 가지고 있지는 않다. 1983년 처음으로 산림법이 제정되어 운용되고 있지만 산림에 대한 기본목표의 설정과 기술적 기준을 정하고 있는데 불과하다.

북한의 법률을 정리 분석하면서 느끼는 것은 북한의 법률체계가 무척 단순하다는 것이다. 자본주의 사회처럼 이해자 집단 또는 수많은 경제주체간에 빚어지는 상호관계가 복잡하지 않은데 원인이 있다. 북한의 법률은 국가와 인민간의 관계를 책임과 의무라는 면에서 단순하게 기술하고 있으며 모든 것을 헌법에 명시하고 있다. 헌법에 명시한 것은 하위법에서 같은 내용을 반복하는 선언적이고 명시적인 내용이 주류를 이루고 있다. 앞에서 본바와 같이 헌법에 명시된 내용을 토지법, 노동법, 민법, 보건법 등에서 다시 반복하고 있다. 즉, 북한이 지향하는 사회주의 건설을 위한 모든 행동규범을 규정한 것이 사회주의 헌법이라면 토지법, 노동법, 민법, 보건법 등은

사회주의 건설이라는 헌법상의 국가목표를 각분야에서 어떻게 실현할 것인가를 구체적으로 규정한 것이다. 이는 곧 사회주의 체제의 정치, 경제, 사회적 제 규범이 모든 산업생산 부문과 인민생활에 그대로 적용된다는 말이다. 구체적인 내용은 오히려 법률보다 사회주의 국가를 운용하는데 필요한 경제원리, 즉 계획경제체제를 운용하는데 필요한 원칙과 원리에 의하여 제도를 운용하고 있다.¹

북한 임금체제 또한 북한헌법이 규정하는 사회주의 건설을 위한 하나의 수단으로서 기능하며 토지법, 노동법 등에서 규정하는 사회주의 원리에 충실히 따르고 있다. 사업과 운용은 북한체제를 운용하는 중앙의 계획과 경제원리에 따르고 있다. 임업은 목재를 생산하여 이익을 남긴다는 의미보다 사회주의 원리를 수행하는 수단에 불과하다. 사회주의 헌법 제5조는 “조선민주인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 외세를 물리치고 … 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”고 밝히고 있다. 북한에서의 모든 산업은 어떤 업무나 사무, 생산에 관여하던 그것은 사회주의 건설을 위한 수단이며 노동대상만 다를 뿐이다. 단지 목표생산물의 차이에 따라 생산방법이 다르기 때문에 이를 실현해 나가기 위하여 북한 특유의 경제원리라는 경영원칙을 적용하여 운용해 나가고 있는 것이다.

마치 하나의 생산물(사회주의)을 생산하는 거대한 공장(북한)에서 임업은 하나의 부속품을 생산하는 하나의 단위작업반과 같다. 그러나 각 작업반마다 생산공정이 다르기 때문에 전체공장 차원에서 시간과 목표생산량을 정해주는 공정계획(계획경제 : 경제원리)을 세워 전체 공장에서 추진하고 있는 것과 마찬가지로이다.

북한은 이를 추진하기 위한 구체적 방법으로 자립적 민족경제의 토대에 기초한다고 하고 있다. 북한 사회주의 헌법 제2조는 “조선민주주의 인민공화국은 노동계급이 영도하는 노동동맹에 기초한 전체인민의 정치사상적 통

¹ 연하청, “사회주의 경제계획,” 「북한개론」, 을유문화사, 1990. p.163

일과 사회주의적 생산관계와 자립적 민족토대에 의거한다”고 하여 노동계급의 노동동맹에 기초한 전인민의 정치사상적 통일과 사회적 생산관계를 바탕으로 한다는 것을 헌법적 규정으로 명시하고 있다. 전체 인민의 정치사상적 통일, 즉 사회주의 건설을 위한 차별없는 노동과 생산관계의 구축(모든 생산수단의 통일 : 국유화)으로 자립적 민족토대를 목표로 하고 있다. 농업과 공업을 비롯한 모든 산업부문에서의 생산수단의 국유화를 말한다. 아울러 이를 경제의 기본원칙으로 선언한 것으로서 생산수단의 사회적소유를 전제로 하는 자본주의적 생산요소를 부정하고 오로지 사회주의 원칙에 입각한 생산관계만이 인정되고 있다. 산림 또한 국가소유로서 사회주의 건설을 위한 하나의 수단으로 타부문과 함께 차별없는 노동의 대상일 뿐이다.

토지를 비롯한 모든 생산수단의 국유화를 전제로 북한경제가 운용되고 있다. 사회주의적 생산관계 하에서 철저한 중앙통제식 경제계획에 따라 생산활동이 이루어지고 조정되고 있다.² 산지이용과 관리, 임업생산, 계획, 경영, 이용, 분배뿐 아니라 생산을 위한 생산수단 즉 임업노동력의 배분과 훈련에 이르기까지 중앙의 통제와 계획에 의하여 움직이고 있다.³

이에 따라 임업생산 활동은 철저한 국가계획, 지역 단위계획, 기업소 단위계획으로 세분되어 계획에 따라 사업을 시행하고 있다. 북한임업에서는 경영자 개인의 창의력과 능력을 발휘할 수 있는 공간이 없는 것이다. 수립된 계획을 착실히 수행해야 할 의무와 책임만 존재한다.

² 북한 사회주의 헌법 제31조제2항, 국가는 인민경제 발전계획을 작성하여 시행하도록 규정

³ 사회주의 헌법 제31조 제1항은 “조선 민주주의 인민공화국의 인민경제는 계획경제이다”라고 규정하여 북한은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 계획경제체제를 택하고 있다. 사회주의 헌법 제31조는 이어서 “국가는 계획의 일원화, 세부화방향을 관철하여 생산성장의 높은 속도와 인민경제의 균형적 발전을 보장한다”고 규정하고 있다. 생산수단의 사유가 인정되지 않고 시장기능이 존재하지 않는 사회주의 경제체제에서는 자본주의 경제에서의 시장기능에 대신할 역할이 있어야만 경제가 운용된다고 본 것이다. 이러한 역할이 바로 경제계획으로서 이는 생산에서부터 소비에 이르기까지 각 경제주체의 모든 경제활동을 직접적으로 규제하고 통제하는 것이다.

북한의 경제계획은 우리와 달리 법령으로 채택되어 직접 법적 효력을 가진다.⁴ 계획의 작성과 집행, 감독은 국가계획위원회를 중심으로 하여 도, 시, 군과 공장 기업소에 이르기까지 일원화 세부화되어 있다.⁵ 이와 같이 모든 산업이 중앙의 계획과 통제에 의해 움직인다. 임업을 포함한 북한산업 생산활동의 목표는 사회주의 승리를 위한 방법으로 자립적 민족토대를 구축하는 일이다. 이러한 논리는 사회주의 헌법 제31조에서 다시 북한의 경제원리는 자립적 민족경제로서 이는 자력갱생에 의한 자립적 민족경제 건설을 말하는 것이라 하여 북한 경제노선의 가장 중요한 핵심이다.

『자력갱생』은 “자기나라 혁명은 기본적으로 자기의 주체적 역량에 의거하여 완수하려는 철저한 혁명적 입장이며 자기나라 건설을 자기인민의 노동과 자기나라의 부원으로 진행하려는 자주적 입장”이라고 강조한다.

이러한 두가지 북한 경제체제의 기본노선은 북한의 소유관계와 노동, 복지 및 경제관리에 커다란 영향을 미치고 있다. 가장 큰 영향은 노동부문에 있어서의 자립경제 달성을 위한 목표량의 초과달성과 이를 위한 강제노동의 합법화이다. 국가계획에 의해 수립된 임업 생산목표는 민족경제의 자력갱생을 위한 목표이며 이를 초과 달성하기 위하여 생산수단(임업경영체의 조직과 임업노동력의 육성)이 동원되는 형식이다. 임업생산이 개인의 행복과 이익을 위하여 개인의 창의력을 발휘하는 것이기 보다 자력갱생이라는 주체사상을 실천하기 위한 수단이 된 것이다. 임업 생산활동을 위한 소유, 노동, 경영관리 등의 행위는 자력갱생이라는 차원에서 이해되고 이를 위한 목표량 달성과 강제노동의 합법화가 체계화되었음을 의미한다.

그러나 사회주의 헌법 제27조는 “근로자들은 모두 다 노동에 참가하여 조국과 인민과 자신을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내어 일한다”고 규정하여 노동의 자발성을 강조하고 있다. 그리고 사회주의 헌법 제56조 제2항은 “노동능력이 있는 모든 공민은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하며

⁴ 오관치, “북한의 경제계획의 전개과정과 성과” 『북한의 경제』, 을유문화사, 1990. p.124

⁵ 조선민주주의 인민공화국 사회주의헌법해설, 인민과학사, 1973. p.38

안정된 일자리와 노동조건을 보장받는다”고 규정하고 있다. 직업선택의 자유와 취업의 완전한 보장을 규정하는 형식으로 되어 있으나 실재는 그렇지 않다. 북한은 사회주의 노동법 제27조에 의해 노력원천과 수요를 세부분에 이르기까지 정확히 맞물린 노동계획을 작성, 실행에 옮길 것을 요구하고 있다.⁶ 즉, 공업과 농업, 생산부분과 비생산부분, 기본생산 부분과 보조생산 부분 사이에 노력 균형을 보장하고 경제발전 수준에 맞게 비생산부분 노동자 수를 규정하는 원칙에서 노동력을 배치하고 있다.⁷ 북한은 정부기관의 배치장에 의해 취업하는 직장배치 제도를 채택하고 있어⁸ 직업선택은 타의에 의해 이루어지고 있으며 일단 취업후 임의로 직장을 옮기는 것은 거의 불가능하다.⁹ 임업부분에의 배치는 중앙의 세밀한 노동계획에 의하여 본인의 의사와 관계없이 이루어지며 국가가 지정해 주는 장소와 업무에 충실히 종사해야 하는 것이다.¹⁰ 평생을 산간오지에서 나무를 베고 나르며 힘든 노동을 해야 하는 것이다.

북한은 이러한 노동의 강제배치와 이에 따른 노동능률의 저하, 낮은 기술문제를 해결하기 위하여 노동의 균등성과 기술수준 향상을 위해 기계화와 임업노동력의 양성, 기술교육에 심혈을 기울이고 있다. 사회주의 헌법 제25조에 “국가는 기술혁명을 추진하여 중노동과 경노동의 차이, 농업노동과 공업노동의 차이를 없애고 근로노동자들을 힘든 노동에서 해방하며 육체노동과 정신노동의 차이를 점차적으로 줄인다”고 규정하고 수송사업·임업·농업·건설업분야의 기계화와 과학화, 화학화를 적극 추진하였다. 결과

⁶ 북한연구소, 북한총람(1945-1982), 서울, 1984. p.15

⁷ 1968. 3. 27. 내각결정 제6호에 의해 기업소 기구 및 관리기구를 개편, 비생산부분의 노동력을 생산부분으로 전환시키는 작업을 계속 추진하고 있다. : 북한연구소, 전게서, pp.959-960

⁸ 북한연구소, 전게서, p.960

⁹ 북한주민의 노동에 대한 의무로 제정된 절차를 밟지 않고 마음대로 직장을 이탈할 수 없다 : 법제처, 전게서, p.481

¹⁰ 기업소 및 기관노동자, 사무원들의 임의 직장이탈금지에 대한 최고회의 정령(1953. 8. 3)을 채택하였으며 위반시 6월-1년의 교화노동에 회부하는 형사적 책임을 진다.

적으로 북한임업은 저비용 고효율의 경영관리 조직과 과학적 근대적 임업 경영 방법을 선택할 수 있었고 임업기계화와 북한 임업 기술수준의 향상을 가져올 수 있었다.

북한의 임업경영은 농업을 비롯한 대부분의 사업과 마찬가지로 경제관리 원칙에 의해 추진되고 있다. 북한에서 『경영관리』는 사회적 생산과정에 대한 지휘기능을 실현하여 경제를 발전시켜 나가는 것이라고 정의하고 있으며,¹¹ 집단적 노동의 바탕위에서 노동과정 자체를 원활하게 움직일 수 있도록 하는데 그 목적을 두고 있다고 하고 있다.¹² 지도방법으로 “국가는 생산자 대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리 운영하는 대안의 사업체제와 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 새로운 농업지도체제에 의하여 나라의 경제를 지도 관리한다”고 규정하고 있다(제30조). 임업 경영관리는 노동과정 자체를 원활하게 움직이게 하여 생산과정의 효율성을 찾기 위한 지도방법으로 지도방향은 “대안의 사업체제¹³ 와 농촌 경리를 기업적 방법으로 지도하는 새로운 농업지도 체제를 모델로 내세우고 있다.

한 사람의 관리자와 그의 몇몇 중간관리자에 의해 움직이는 자본주의적 경제관리 방법으로는 소수의 감독자와 다수의 피감독자(지배관계)로 구성되어 감독자의 눈이 미치지 않는 곳에서는 생산성이 떨어진다는 것이다. 그래서 모두가 감독자가 되어(전인민의 간부화, 계급의 파괴) 서로 협력하

¹¹ 사회과학연구소, 경제사전, 1970. p.74

¹² 사회과학연구소, 전게서, p74

¹³ 『대안의 사업체제』란 1961년 12월에 김일성이 생산실적이 부진한 대안전기공장의 현지지도를 통하여 직접 제시한 기업관리 방식을 이론화하여 1960년대초부터 모든 공장, 기업소에 대하여 적용해 온 것이다. 북한에서는 대안의 사업체제의 기초가 되는 착상이 발전하여 경제의 모든 분야에서의 경영관리 체제로 발전하였다. 나아가서 1972년의 사회주의 헌법을 제정함에 있어서는 국가기관 체제 및 국가관리의 방법으로 까지 채용되었다. 이는 종래의 지배인 관리체제에서 당위원회 집체적 관리체제로 전환된 것이다. 기업관리에서 군중노선의 원칙이 강조되어 낡은 자본주의적 경제관리 방법의 잔재를 청산한 경제관리 형태라고 한다 : 국토통일원, 북한 개요, pp.103-110

고(감시) 격려하는 집체적이고 대중적인 힘으로 경영관리를 해나가야 함을 말한다. 상호감시와 감독에 의한 노동의 강제화를 유도하면서 공동의 책임과 임무를 지우며 이를 협동이라는 말로 위장하고 있다. 인간의 이기심과 경제적 이익을 전제로 한 자본주의적 자발성과 창의성을 존중하는 것과는 엄청난 차이가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 산지, 산림, 임업 등 임산물 생산활동의 모든 것은 사회주의 건설을 위하여 동원되며 북한체제와 함께 존재하고 운영되고 있다. 임업은 사회주의 국가건설이라는 목표달성을 위한 하나의 수단이다. 때문에 현장에서의 임업생산은 전투이고 노력을 이용하는 사업은 투쟁이다.¹⁴ 전투에 이기기 위해 모든 인력과 자원을 동원(국유화)한다. 합법과 자발성을 강조한 강제노동이 당연시된다. 최정예의 인력과 산지 산림(목재생산에 가장 좋은 여건을 갖춘 임산공업림)을 선정하여 일사분란한 중앙계획(전술 전략)에 의하여 일면 전투(목재생산)와 일면 투쟁(인력양성과 기술향상)한다. 이러한 투쟁과 전투에는 중앙의 지원도 필요하지만 전원이 자신들이 가지는 자원을 최대 이용하고 동원하여 스스로 생존해 나가는 자구적 방법(독립채산 책임경영제)을 가져야 하는 것이다. 전투력은 스스로 준비하고 보충해 나가는 것이다. 마치 군대와 같이 당 중앙을 중심(유일관리제)으로 일사분란하게 움직인다. 군대와 같이 공동책임을 지고 모든것을 공동으로 해나가는 체제이다.

임업생산 경영을 위한 노동, 심지어 휴식에 이르기까지 사회주의 건설을 위한 계획과 경제원리에 의해 움직이고 있다. 북한체제의 멸망은 곧 북한의 모든 것이 멸망하는 것과 같다. 임업체제 그 자체가 북한체제이며 사회주의 건설을 위한 군대와 같은 체제이다. 하나의 거대한 병영과 같은 조직과 원리로 구성되어 있으며 제도에 의해 운용되고 있다. 사회주의 체제를

¹⁴ 북한은 모든사업을 사회주의 건설을 위한 투쟁으로 보고 있다. 실제로 임업현장의 구조의 대부분이 “100일 전투”며 노동인력 양성 또는 기술교육을 “자본주의와의 투쟁”으로 보고 있다.

선택한 구소련과 동독, 동구국가들이 어느날 맥없이 무너지는 이유가 바로 이것이다. 유일관리제가 가지는 중앙계획의 일사분란한 사업수행은 가능하지만 조직을 구성하는 사람의 인간성을 말살함으로써 엄격한 제도에 의존할 수밖에 없게 되었다. 체제가 무너지면 제도가 무너지며 그 속에 몸담고 있는 구성원의 앞날이 불확실한 것을 사회주의 국가들의 몰락과정에서 보았다. 인간의 이기심에 기초한 경제적 이익에 의해 수많은 인간관계 속에서 움직이는 자본주의와 단지 제도와 원리로 움직이는 사회주의와는 근본적으로 다른 것이다. 제도에 움직이는 체제는 경제적 이해관계에 움직이는 체제에 비해 수동적이고 응집력이 낮을 수밖에 없다.

2. 북한임업의 문제상황

2.1. 무리한 목표설정에 따른 과벌생산체제

북한 임업생산은 국가계획에 의한 국가 임업생산 체제라는 것은 전술한 바이다. 토지와 생산수단을 국유화하여 국가목표에 따라 상호감시와 감독에 의한 강제노동에 의해 경영하고 있다. 사업과 운영은 계획경제에 의해 수립된 국가계획 속에서 일부를 담당하는 사업체 단위로 편성된 예산을 임업부장이 승인한 범위내에서 수행하고 있다. 그러나 실제 사업은 계획목표의 초과달성을 기본으로 하면서 관리 또한 유일 관리제에 의한 사업체 단위 독립채산제를 채용하고 있다. 단위 사업체에서 생산된 생산물로 국가 생산목표를 달성하고 동시에 참여한 노동자들의 생활비까지를 분배해야 한다. 자연이 적정 목재생산 능력을 초월한 무리한 목표설정과 초과달성을 위한 임목생산이 장려될 수밖에 없다. 여기에 사업운영이 지역단위를 중심으로 이루어지기 때문에 철저한 지역 산림자원을 이용한 지역임업에 의존할 수밖에 없다. 사업체 단위 재정운동과 청산제이다. 생산목표를 달성하지 못하면 노동자들에 돌아갈 분배량이 그만큼 작아지기 때문에 산림생산 능

력 이상의 산림생산을 할 수밖에 없는 것이다.

특히 1950년대 이후 전후복구와 중공업 발전을 위한 각종 설비구입을 위한 많은 자금이 필요하였다. 이를 위해 한때 무리한 생산장려와 사업소간 경쟁을 유발하여 과도한 임업생산과 벌채가 일어나기도 하였다. 무리한 목표설정이 독립채산제 운용에 의한 사업단위 재정운용과 청산제와 맞물리면서 조립, 육립 등을 통한 조속한 산림녹화에는 성공하였으나 사업소간 경쟁 유발로 인한 과도한 벌채와 이용으로 산림생산력에 상당한 문제가 지적되기도 하였다.

북한은 과도한 벌채로 발생하는 산림축적량의 저하를 방지하기 위하여 1963년 8월 10일 김일성의 양강도 리명수, 삼지연 작업소와 임산마을 현지 지도에서 벌채 전후의 산림축적을 유지할 수 있는 방법을 제시하고 있다. 이것이 최근까지 북한 임업경영의 기본이념으로 굳어진 순환식 벌채방식의 도입이다. 사업체간 과도한 경쟁으로 인한 산림축적량의 감소를 방지하고 임업 생산능력의 영속화를 위하여 수령의 교시형식으로 산림생산력 저락을 방지하려고 애쓰고 있다. 이에 따라 북한은 1963년 이후 산림성장량의 5% 범위내에서 벌채량을 정하고 있다. 남한이 산림성장량의 4% 전후로 벌채량을 정하고 있는데 비하여 약간 많은 수준이다.

2.2. 낮은 노동생산성

북한임업은 모든 생산수단의 국유화에 의한 국가 경영체제이다. 공민은 단지 노동을 제공하여 분배를 받을 뿐이다. 국가가 정한 작업계획에 따라 배당된 업무와 작업을 기계적으로 수행하는 사회이다. 이러한 사회에서는 노동자가 새로운 기술과 창의력을 도입할 수 있는 기회가 없으며 노동자의 능력과 사업발전을 위한 새로운 영역확장 등 투자의 증액 또는 감축에 신속적인 대응을 할 수 있는 길이 없다. 평생 정해진 일만 하는 것이다. 노동과정의 새로운 기술개발과 창의력을 발휘할 기회가 없는 셈이다.

여기에 북한은 공민은 능력에 따라 일하며 노동의 양과 질에 따라 분배 받는다고 규정하여 전 주민의 노동참가 의무를 규정하고 과업에 대한 초과

달성을 법적으로 고착 의무화시키고 있다. 이는 사유재산을 부인하는데서 오는 필연적 결과인 노동의 무책임성과 노동의욕 상실, 생산성 저하, 비능률 등의 역기능을 상쇄시키기 위한 방법의 하나이다. 사회주의 체제의 비능률을 스스로 인정하고 있는 것이다. 자본주의 체제의 장점을 설명하는 것 가운데 인간은 이기적인 동물이고 사악하여 자신의 소유와 타인의 소유에서 오는 생산성의 차이가 얼마나 큰 것인가는 설명할 필요가 없다. 소유는 모래를 황금으로 바꾼다는 말이 이를 단적으로 증명하는 것이다.

북한임업의 노동생산성을 저하시키는 또 하나의 이유는 한번 임업부문에 배치되면 평생을 임업에 종사해야 하며 임의로 직장을 옮기는 것은 불가능하다. 북한에서는 작업의 양과 질에 따라 분배된다고 하지만 어느 곳에 종사하건 생활은 마찬가지로이다. 때문에 뇌물을 주고라도 좋은 직장에서 편하게 일하려고 한다. 임업은 노동강도가 강한 중노동임에도 불구하고 분배수준이 낮고 평생을 산간 오지에서 어렵게 생활해야 하는 단점이 있다. 이러한 환경속에서 노동능률을 올린다는 것은 어려운 일이다. 임업기계화로 작업강도를 덜어주는 노력을 하고 있으나 임업노동이 안고 있는 노동 특성상 이들의 어려움은 항상 존재한다고 보아야 할 것이다.

더욱 북한은 국가계획에 의한 완전고용을 실현하는데 목표를 두고 1개 임산작업소당 평균 800명 수준의 과도한 노동인력을 배치하고 있다. 이는 산간지역 광산 등 기업소의 생산능력이 저하되면서 많은 인력을 임업부문으로 돌려 놓은데 원인이 있는 것으로 밝혀지고 있다.¹⁵ 이들 노동자들은 관내 작업소 주변 임산마을에 수용하여 공장생산 형태의 산림생산 방식을 취하고 있다. 그러나 목재생산량에 비하여 과도한 인력이 배치되어 생산성이 크게 낮은 것으로 평가되고 있다. 한 예로 1978년 양강도 이명수 임산사업소에 들른 김일성의 현지지도 내용을 보면 노동인력은 배로 늘었는데도 작업능률은 10년 전에 비하여 크게 높지 않다고 지적하며 새로운 노동방법의 개선을 촉구하고 있다. 1965년 내각보고는 1965년 이후 함경북도, 양강

¹⁵ 1968년 3월 27일 내각결정 제6호 : 북한연구소, 전게서, pp.959-960

도 일부 임산사업소의 인력을 갱목설치를 이유로 인근 채탄사업소에 편입하는 방식으로 인력을 감축해 왔다는 것을 밝히고 있다. 특히 기업소 운영의 독립채산제로 사업소 수입만으로 이들을 부양해야 하기 때문에 노동강도에 비해 급여수준이 낮아 사업추진이 어렵다는 내용이 여러 곳에서 감지되고 있다.

2.3. 에너지난과 기계가동을 저하로 인한 산림생산성 저하

북한경제의 어려움을 나타내는 단적인 증거로 많은 사람들이 지적하는 것은 총체적인 외화부족과 이로 인한 에너지 부족이다. 구소련 해체와 중국의 점진적인 자본주의화로 그간 무상 지원되던 석유 등 에너지원에 대한 경화지불을 요구받고 있는 상황에서 외화마저 크게 부족하여 석유수입이 어려운 상황이다. 때문에 난방연료 등 주요 에너지원으로 임산연료를 이용하고 있다. 일부 도시를 제외한 북한 대부분의 가구가 임산연료에 의존하고 있다고 보아도 과언은 아니다.

연료부족은 북한산림에 상당한 영향을 미치고 있다. 과거 목재생산을 위한 임업에서 부족한 연료와 땔나무, 유지기를 생산 등을 위한 산지의 다목적 이용을 부르짖고 있다. 이에 따라 상당한 산지가 기름나무 생산을 위한 임지로 바뀌었고 장벌기 임업생산도 단벌기 연료생산림으로 전환하면서 값비싼 목재보다 임산연료 생산에 주력하는 상황에 이르렀다. 산림생산성의 현저한 저하가 예상되고 있다. 북한통계에 보면 1973년 에너지 위기 이후로 임산연료 생산이 크게 증가되고 있으며 주요 임업생산품으로 잡히고 있다. 이는 북한 임업전체의 생산성 저하로 연결된다.

또한 1970년대 후반 이후 땔나무 부족으로 에너지난이 심화되면서 벌목운송이 수로와 임업철도에 주력하는 등 화물차, 트랙터 운행에 상당한 어려움이 있는 것으로 보인다. 1971년 8월에는 벌채 운송작업의 임철과 수로이용을 적극 장려하도록 지시하고 있다. 그리고 매년도 임업보고에도 임목운송에 에너지가 들지 않는 수로이용을 적극 권장하고 있다. 그때까지 없었던 수로운재공이라는 칭호가 생기기 시작했고 수로운재에 공이 있는 노동

자들에 공훈훈재공의 칭호를 주고 있다. 최근에는 임업부분의 기계 장비운 용에 필요한 물자부족까지 겹쳐 생산, 가공, 일관체제로 되어 있는 임산사 업소의 생산력을 크게 저하시킨 것으로 알려지고 있다.¹⁶

특히 80년대 들어 외화부족으로 인한 새로운 장비와 부속품의 구입이 크 게 어려워지면서 기존 장비의 노후화로 북한이 자랑하는 100% 임업기계화 를 무력화시키는 일이 벌어지고 있다는 것이다.¹⁷ 기계 장비의 폐품현상이 나타나 임업생산성이 크게 떨어지고 이로 인한 땔나무 연료 부족현상까지 나타나고 있다.¹⁸ 이에 따라 1980년대 중반부터 수리공작소, 건설사무소 인 력을 임산사업소로 돌리기 시작하였다. 그리고 국내 목재생산보다 러시아 가 공급하는 기계장비를 이용할 수 있는 러시아 벌목사업에 심혈을 기우 리며 목재수요량의 상당량을 러시아에 의존하고 있다는 것이다.¹⁹

2.4. 다락밭 건설로 인한 산림황폐 현상 초래

북한은 극심한 식량부족을 자체 해결하기 위하여 1960년대 이후 농업위 원회 및 각 군 인민위원회의 지원으로 경사 15도 이하의 경사지를 다락밭 으로 일구어 약 167천정보의 산지를 농경지로 전환, 활용하고 있다. 그러나 이로 인한 대규모 토사유실과 홍수피해로 북한 농업생산뿐 아니라 북한경 제에 엄청난 피해를 입히고 있는 것은 모두 알고있는 사실이다. 북한 농경 지의 상당량이 토사에 매몰되고 수많은 산림이 황폐화 되었다.

¹⁶ 북한의 에너지 사정이 얼마나 어려운지는 거의 다 알려져 있으나 북한은 1990년 당중앙보고에서 늘어나는 수송요구에 비하여 수송력이 크게 부족하여 산간오지에 위치한 각 기업소에 물자를 제때에 실어나르지 못한다고 하고 있으며 이로 인해 일부 임업일꾼들이 물자부족으로 생산에 차질이 있다 : 중국임업부 북한임업출장 보고에서 나온 내용

¹⁷ 러시아 북한 벌목공 증언 : 하바로프스크 이무선씨 확인

¹⁸ 1996년 5월 KBS “남북의 창” 방영내용에서 발췌

¹⁹ 러시아 하바로프스크 북한벌목장의 책임자로 나와 있는 사람이 러시아 북한 벌목 공 탈출과 벌목장내의 비인간적인 대우에 대한 러시아 프라우다 기자의 질문에 대 해 북한 사정을 설명하는 자리에서 나온 발언 내용 : 프라우다지 기사를 하바로프 스크 Son Anababichi씨가. 소개

물론 산림 황폐화가 전체 산림에서 일어나는 일은 아니다. 그간 북한은 산림 국유화 이후 약 40만ha의 산림을 전국 3,500개 협동농장에 분배하여 연료생산에 이용토록 하였다. 그러나 식량부족으로 협동조합림의 상당한 산림을 다락밭으로 개발하여 이들 산림이 황폐화되면서 일어난 일이다. 북한은 소유권의 침탈은 엄격하게 다루기 때문에 협동농장원(농가)의 개인소용을 위해 다른 국가소유림을 침탈할 수는 없다. 따라서 자체 소관 협동농장림에서 이를 해결하면서 생긴 황폐화 현상인 것이다. 협동농장림의 다락밭 개발은 토사유실뿐 아니라 협동농장의 연료난을 가져오게 되었고 관배수 시설 및 사방사업을 위한 노력동원으로 주민 불만을 초래하기도 하였다.²⁰

또한 70년대 이후 각종 물자부족과 외화획득을 위한 산림의 다목적 이용 개발을 추진하면서 기름나무 등 단기성 수목재배와 수확, 벌채, 초지조성, 상전개발로 상당수 산림에서 토사유실 문제가 나타나고 있다.²¹

3. 남한의 임업체제

우리 산림법에 규정된 내용들은 산림에 관한 경영, 이용, 관리에 대한 생산 및 관리주체의 기본원칙이 선언적 형식으로 정리되어 있을뿐 우리 임업의 기본체제는 헌법을 비롯한 민법, 물권법, 정부조직법 등 여러 법률에 의하여 규정되어 있다. 남한의 임업체제는 자본주의 사유재산제를 기초로한 자유시장 경제체제의 임업이다. 임업은 소유주 개인의 능력과 창의를 바탕으로 철저한 개별 경영체제이며 시장경제가 지향하는 경제적 이익을 목적으로 임업을 경영하고 있다. 북한임업과 같이 국가계획에 따라 전체 노동인력과 원재료의 목표생산을 위해 임업을 하지는 않는다.

²⁰ 중국임업부 관료가 북한 임업현장을 둘러보면서 특히 북한 연료림 관계를 살펴보기 위하여 평남지역 협동농장에 들렀을 때 보고 느낀 내용을 적은 출장보고를 중국임업부 한 직원이 필자에게 말한 내용임

²¹ 상기 자료출처와 같음

경제적 이익이 예상되면 자신의 의지와 능력에 따라 규모를 확대 또는 축소할 수 있으며 생산수단 또한 시장에서 자유롭게 구입하여 이용할 수 있다. 때문에 임업 생산활동은 자발적으로 일어나며 수익성이 보장되지 않을 경우 임업 생산활동이 정지될 수 있다. 임업은 하나의 산업으로서 개인의 경제적 이익을 목적으로 영위되며 국가목표와는 관련이 없다.

정부의 역할은 시장생산에서 어려움을 받는 부분이나 각종 제도적인 제약들을 해소해 주고 금융, 세제 등을 통해 임업활동이 정상적으로 움직일 수 있도록 지원하는 것이다. 그러나 임업은 그것이 가지는 공공재적 기능으로 인하여 개별 생산에만 맡길 수 없는 사회적 기능이 있다. 때문에 개별 산주가 기피하는 생산활동에 대하여 정부가 각종 지원정책을 통하여 산림 활동을 지원하고 유도한다. 임업도 하나의 산업으로 개인의 영리를 목적으로 하는 사업임에도 불구하고 산지가 가지는 각종 환경 및 공익기능의 중요성으로 산림사업을 정부가 대행하는 것이다. 현재 남한은 모든 산림생산 활동을 정부투자자로서 정부가 대행하고 있다. 이점이 같은 국가투자에 의한 북한의 산림 생산활동과 다른 점이다.

물론 국가도 하나의 사적 개인의 입장에서 임업을 경영하며 어느 경우에서도 사적 개인과 차별은 두지 않는다. 다만 국가는 경제적 이익보다 국가가 지향하는 방향과 국민의 수요를 바탕으로 임업을 경영하려 한다. 이점에서 개별 경영체와 국가간에 마찰이 있을 수 있는데 이것은 전체 산지이용계획에서 용도와 허용 또는 제한행위를 법률로 규정함으로써 공익에 우선하는 임업을 유도하려 할 뿐이다.

임업은 매 필지별 영림계획에 의해 조림과 육림, 벌채를 하며 국가는 영림계획이라는 수단을 통하여 국가전체의 목재수급을 조절한다. 그러나 전체 수급계획에 차질이 생겼을 경우, 또는 과부족이 예상될 경우 언제든지 민간 시장기구를 통하여 부족 또는 남는 임산물을 수입 또는 수출하는 형식으로 수급을 조절한다.

임업의 경영과 생산은 경영주체인 산주의 개인의사를 존중하는 범위에서 일어나기 때문에 개인이 임업을 하지 않을 경우 정부가 이를 규제하고 통

제할 아무런 기능이 없다. 단지 산지의 사회적 수요에 반한 과도한 이용과 방치 등 산지이용의 공공성을 해치지 않게 하기 위하여 최소한의 제약을 가하고 있다. 이 또한 법률로 정하여 개인의 이익과 권리를 침해하지 않는 범위에서 규정하고 있다. 임업은 자유시장에 맡겨 수급을 조절하며 따라서 경영목표는 시장생산에 두고 있다.

남한의 임업은 산지에 대한 시장수요가 변하면 산지이용 또한 수요의 변화에 대응하는 체제이다. 최근 산림에 대한 휴양 휴식수요의 증가에 따라 산림생산이 휴양수요에 대응한 휴양 생산체제로 변화하고 있는 것이 한 예이다. 시장수요가 산지이용체계의 변화요인이 된다. 국가는 개별주체의 이익과 만족스런 임업활동을 지원하고 선도하는 역할을 해야 하며 어떤 불이익을 주어서는 않되는 것이 우리 임업체제의 특징이다. 자본주의 체제가 오히려 산지이용의 장애가 되는 경우가 많다.

4. 남한임업의 문제상황

4.1. 규모의 경제에 미달한 경영규모

남한임업의 근본적인 취약성은 경영규모의 영세성에 있다고 해도 과언은 아니다. 역사적으로 우리 산지는 목재생산보다 펄프채취나 묘지로 이용되어 왔기 때문에 이에 합당한 소규모 소유구조가 정착되었다. 근세에 들어와 임업의 유리성을 감안한 소유구조의 개편이 있었던 것도 아니다. 일제하 산림조사 사업때 그대로의 소유구조를 가지고 있다.

임업도 하나의 산업으로서 이를 영위하여 소득을 올리기 위해서는 상당 규모의 경영면적이 필요하다. 임업경영이 제대로 이루어지기 위해서는 매년 일정량의 소득이 발생되어야 하는 것이다. 예를 들어 임업경영을 통해서 도시가구 평균소득 정도를 얻으려면 그만한 정도의 소득을 올릴 수 있는 벌채면적이 필요하다. 1994년 현재 도시가구 평균소득을 얻기 위해서는 전

업의 경우, 소나무 40년생 약 50ha정도를 벌채해야 한다. 만일 벌기령이 40년이라면 2,000ha의 경영면적이 필요한 것이다. 50% 부업의 경우라면 1,000ha, 10% 겸업의 경우라도 최소한 200ha의 산림이 필요한 것이다.

이에 비하여 우리 나라 산림 소유규모를 보면 전체 산주의 90%가 10ha 이하의 영세 소유규모이며 대부분의 산주가 3ha이하의 좁은 산지를 소유하고 있다. 산주 호당 평균소유 규모는 2.4ha로서 이런 규모의 소유산림으로는 임업경영 자체가 거의 불가능하다.

산지소유 목적 또한 재산적 가치와, 묘지용도로 소유하고 있는 경우가 많아 임업경영 의욕이 낮다. 설사 이들 산림을 대상으로 정부지원으로 경영이 된다 하여도 부업적 경영을 벗어나기는 어렵다. 또한 소규모 임업은 경영의 영속성을 기대하기 어려운 점이 있다. 소규모 임업은 사업이 단년에 이루어지기 때문에 동령림으로 구성되어 있다. 때문에 한해에 조림도 하고 벌채 또한 단년에 이루어진다. 즉, 전체임지의 벌채이용과 조림이 한번에 이루어져 전체 산림의 영급이행이 어렵다. 이는 곧 임업경영의 영속성이 없어 중간에 경영을 포기하기 쉬운 불안정성이 있는 구조이다.

그간 정부는 소유규모의 영세성을 극복하기 위하여 사유림 협업경영 방법을 도입하였으나 이것 또한 개별사업 개별경리를 전제로 하고 있어 실제 규모화의 잇점을 살리지 못하고 있으며 가입면적 또한 140천ha에 불과하다.

표 6-1 연간 작업별 산림노동 수요량

단위: 명

작업별	기 간 별			
	2001-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2040
주벌노동	2,692	5,008	3,774	4,011
무육노동	2,067	286	684	1,294
조림노동	3,245	3,326	4,448	3,841
계	8,004	8,620	8,906	9,146
연간 288일/인 고용시소요인력(명)	27,790	29,930	30,924	31,757

주: 생산임지 250만 ha의 법정상대 경영림을 전제한 추정치임
 자료: 이광원, 21세기 산지이용과 임업발전 전략, 한국농촌경제연구원. 1988.

우리 나라에서 최소한 경쟁력 있는 임업 규모는 2,000ha이상으로 알려져 있다. 물론 그 규모는 산림상태와 지형, 시장과의 거리 등에 따라 다르며 기계장비 이용률에 의해 다르다. 우리 나라와 같이 급경사지가 많은 산림 지역에서는 대면적 조방경영이 유리한 것으로 알려져 있다. 세계적으로 임업에서의 조방경영의 유리성은 인정하지만 경제적 규모에 관한 의견은 분분한 편이다. 임업 선진국의 경우, 생산기반이 튼튼하고 임상이 좋은 독일은 1개 임업 경영규모를 88ha이상으로 잡고 있으며, 미국 등 생산기반이 비교적 약하고 임상이 좋은 곳은 1,500ha이상, 임상이 열악한 곳은 2,000-5,000ha로 잡고 있다. 문제는 우리 나라는 경영규모도 작을 뿐만 아니라 경영하려는 사람 또한 없다는데 있다.

4.2. 부족한 임업 기술인력과 경영주체 육성의 한계

임업은 물론이고 어떤 산업이든 그것을 경영하고 담당할 사람이 있어야 한다. 임업은 산림만 있다고 되는 것은 아니다. 농지가 농업의 기초인 것처럼 산림은 임업의 기초일 뿐이다. 산림을 경영하려면 사람이 있어야 하며 전문기술자가 필요하다. 나무를 심는다는 아무나 할 수 있다. 그러나 나무를 가꾸고 기르는 일은 상당한 기술이 필요하다. 그것도 작업조건이 열악한 경사지에서 무거운 목재를 취급해야 하기 때문에 기계사용은 필수적이며 이를 다룰 수 있는 전문기술자가 필요함은 당연하다.

정부는 그간 미래 임업을 담당할 후계인력을 양성하고 이를 기반으로 임업 경영주체를 육성하려는 정책방향을 세우고 임업후계자 양성과 기능인 훈련 등에 각종 정부지원 및 보조, 금융, 세제상의 지원을 해왔다. 그러나 임업 수익성 악화와 자금부족으로 임업을 하려는 산주가 없다. 임업을 하려는 사람이 없다면 우리 임업은 끝난 것이나 다름없다. 그렇다고 수익성이 없는 산림을 정부가 강제로 시킬 수 있는 것은 아니다. 임업노동력 부족으로 인한 노임상승과 생산기반 시설의 부족 등으로 임업의 수익성을 기대할 수 없는 상황이다. 사유림에 투자하려는 사람이 없는 상황에서 또한 임업기술자와 노동인력이 양성될리 없다.

지금까지 훈련된 기능인수는 782명에 불과하며 그중 상당한 인력이 이직하여 현재는 500여명에 불과한 실정이다. 이에 비하여 우리 산림에서 필요한 기술인력과 노동수요는 상당하다. 생산임지로 계산하고 있는 250만ha의 산림을 정상 경영한다고 가정할 경우, 2001-2010년 까지 27,790명, 2011년 이후 매년 30,000여명의 노동력이 필요하다. 더욱 산림 노동수요량의 50-70%가 벌채 및 무육 등 전문적인 기술이 필요한 작업으로 전원 기술기능인으로 양성이 필요한 숫자이다.

4.3. 높은 임업생산비와 낮은 수익성

최근 농산촌 노동력 이출에 따른 산촌노동력 부족과 노임상승으로 인한 임업경영비가 대폭 증가하고 있다. 1980년 하루 노임 6,500원이 1990년에는 20,300원으로 3배가 상승하였고 1995년에는 38,500원(정부 노임단가 기준)으로 1990년 대비 183% 상승하였다.

이에 비하여 목재가격은 제자리 걸음을 하고 있는 형편이다. 최근 목재가격이 크게 상승하였다고 하나 노임상승률을 뒤따르지 못하여 수익성은 과거보다 악화되고 있다. 노동력 부족과 노임상승으로 하루 생산되는 목재

표 6-2 용제별 원목생산비 구성비율

단위: 원 / m

구 분	재 재 용 제		깅 목 용 제		제지, 펄프용제		
입 목 가	26,100	41.6%	17,100	28.1	11,400	18.5	
생 산 비 용	벌채작업비	13,500	21.5	17,100	28.1	19,500	31.5
	임도비용	3,000	4.8	3,000	4.9	3,000	4.9
	잡 비	2,400	3.8	2,400	3.9	2,400	3.9
	계	18,900	30.1	22,500	36.9	24,900	40.3
운 반 비	6,600	10.5	12,300	20.2	10,200	16.5	
유 통비 용	11,100	17.7	9,000	14.8	9,000	14.6	
원 목 가	62,700	100.0	60,900	100.0	61,800	100.0	

자료: 임업연구원, 1989.

판매가격이 그날 목재생산에 투입되는 노임을 지불하지 못하는 상황이다. 여기에 국내재의 수요가 한정되어 생산된 목재를 팔 곳이 없다. 이와같이 높은 국내 목재생산비와 국내재의 수요한계로 목재생산이 정체상태에 있으며 임업의 내부 투자수익률이 현저히 낮아지고 있다. 임업연구원의 연구결과에 의하면 임업생산의 내부 투자수익률은 수종에 따라 약간의 차이는 있지만 평균 1.6%에 불과하다

연구결과에 의하면 주요 수종의 대부분이 m³당 입목생산비가 30,000원일 경우 할인율 2% 수준에서 경쟁력이 있는 것으로 밝혀지고 있다. 그러나 정부가 공여하고 있는 각종 임업 투융자금의 이자율이 4-5%이고 융자금모 또한 작아서 대부분 시중 금융자금을 이용하고 있다. 임업연구원의 연구보고에 의하면 인공조림의 경우 벌기령 40년의 경우 이자율 1.5%에서 수익성이 있는 것으로 보고하고 있다. 공공은행의 이자율이 년 10-15%의 상황에서 투자수익률 1.5%의 임업에 투자하려는 사람은 없다. 방치산림이 크게 증가하고 있다. 정부가 산주지원을 위한 각종 산림개발 기금과 융자자금의 잉여현상이 나타나고 있다. 이들 자금을 빌려다 쓸 사람이 없다. 매년 정부 예산으로 지원되는 조림면적 확보가 어려울 만큼 산주들의 조림회피 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

현재 국내 원목가격(소나무 2등 기준)은 m³당 95,570원 수준으로 수입의 재(미송 햄록J기준) m³당 135,000원에 비하여 30% 정도 낮은 수준이다. 그러나 외재수입 가격은 미송의 경우 인천 도착가격이 67,500원에 불과하여 국내산 목재가격보다 30% 정도 저렴하다. 실제 입목가격은 제재용재(원목)의 경우 26,100원으로 선진임업국과 거의 비슷한 수준으로 입목생산 단계까지는 우리 임업의 경쟁력은 있는편이다.

그런데도 우리 임업의 대외경쟁력이 약한 이유는 생산비와 유통비가 선진국에 비하여 월등히 높은데 원인이 있다. 우리의 경우 생산비와 유통비용이 m³당 36,600원(유통이익 포함)으로 독일 등 임업선진국의 m³당 20,300원에 비하여 약 2배 이상 많이 든다. 그의 가장 큰 원인은 임업선진국에 비하여 임도율이 낮고 기계화가 부진하며 유통구조 등이 크게 낙후되어 있는

표 6-3 각급 산림작업의 노동생산력

단위: 명/1ha기준

사 업 별	서 독	일 본	한 국	
			작 업 단	일반노동자
조 림	5	6	6	15
폴 베 기	2	2	2	7
지 존	8	9	9	15
재 별	5	10	15	20
간 별	2	7	10	28
주 별	13	28	57	107

자료: 이광원

데 있다. ha당 임도율은 1m수준에 이르나 지역별 분산개발로 임도이용의 효율이 극히 나쁘고 임업생산보다 지역간 도로로 개발한 것이 많다.

부족한 노동력과 노임상승 압력을 대체할 수 있는 임업기계화의 부진으로 임업노동은 한계에 와 있다. 열악한 경사지에서 무거운 목재를 취급해야 하는 임업노동의 본질상 수작업에 의한 노동은 불가능하기 때문이다. 현재 우리 나라의 임업 기계화율은 거의 전무한 실정이며 우리의 기계화 수준은 기계톱 정도에 불과하다. 생산비를 줄일 수 있는 대안이 거의 없는 형편이다.

더욱 전체산업의 노동력 부족현상의 심화로 앞으로도 계속적인 노임 상승이 예상되고 있다. 임업은 대표적인 3D업종의 하나로서 앞으로 임업노동력의 확보는 더욱 어려워질 것으로 예상되고 있다. 노동력 부족에 더하여 노동인력의 부녀화 노령화로 노동의 질 또한 저하되고 있으며, 훈련된 노동인력마저 타부분으로 이직하고 있어 노동생산성이 극히 낮은 상태이다.

우리 임업의 노동생산성은 서독의 1/20, 일본의 1/12에 불과하여 우리의 높은 토지생산력에도 불구하고 임업의 경제성은 극히 열악한 실정이다.

임업수익성을 악화시키는 또 하나의 원인은 높은 토지가격이다. 임업은 근본적으로 대면적의 토지를 필요로 하는 대표적 토지산업이다. 최소한 경쟁력 있는 임업을 육성하기 위해서는 2,000ha이상의 값싸고 토질이 좋은

산림면적이 필요하다. 그러나 산지의 투기화로 산지가격이 임지생산 능력(지대)을 훨씬 초과하는 범위에서 형성되고 있어 임업수익성을 악화시키는 요인으로 등장하였다. 전국 평당 산지가격은 8,800원 수준이며 최저 780원, 최고 58,600원으로 거래가격이 형성되고 있다. 현재의 임목가격과 생산비 수준에서 투자자본의 10%이윤을 얻기 위해서는 평당 산지가격 50원 이하에서 가능한 일이라고 보고 있다.

제 7 장

통일 이후 산지제도 설정방향

1. 남북 임업 및 산지제도의 비판

남북임업의 근본적인 차이는 생산기반인 산지를 누가 소유하고 있으며 경영관리에 필요한 생산수단을 누가 관리하고 공급하느냐에 따라 크게 다른 것으로 파악된다. 북한은 산지소유와 생산수단을 국가가 소유 또는 관리하는데 비하여 남한은 모든 것을 소유자 개인의 자율적 의사에 맡겨 경영 관리하도록 하고 있다. 곧 산지를 국가가 소유하는 국유화와 산지를 개인이 소유하는 사유화의 차이에 따른 생산수단의 이용방법과 관리주체의 차이에서 <표 7-1> 에서 보는 바와 같이 남북임업의 현저한 차이와 장단점이 발견되고 있다.

북한임업의 장점은 국가소유에 의한 전체 산림의 계획적 이용관리가 용이하고 지역특성에 맞는 산림생산과 일관생산체제로 자원이용 및 생산의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 그리고 전문 기술인력에 의한 기계장비를 이용하여 대면적의 산림을 근대적 경영방법을 도입하여 책임경영 관리할 수 있는 점이다. 순수한 임업생산 및 경영면에서 보면 북한임업은 남한

임업보다 선진된 임업을 창출하고 있다고 보아도 과언은 아니다. 반면에 국유화와 국가 계획경영체제에서 오는 경영성과의 국가 귀속으로 인한 생산성의 한계와 개인의 창의력을 발휘할 수 있는 기회가 박탈된 상태에서 임업의 질을 높이는데는 상당한 문제를 내포하고 있다.

특히 임업목표가 사회주의 건설이라는 국가계획에 맞추어 동원되면서 근대적 경영관리 방법의 채용과 기술수준은 향상되었지만 부족한 식량생산을 위해 많은 경사지를 개간하여 풍수해 등 각종 재해를 초래하였고 경쟁적 산림생산 체제의 선택으로 인한 무리한 목표설정과 과별로 산림생산 능력이 크게 저하되고 있는 것으로 밝혀지고 있다.

남한임업의 장점은 소유자 자신의 능력에 맞는 규모의 임업을 얼마든지 할 수 있다는데 있다. 자신의 능력에 따라 필요한 임지를 얼마든지 확대 또는 축소할 수 있으며 자신이 원하는 경영방법과 생산체제를 스스로 결정할 수 있다. 반면에 모든 생산시설과 계획을 자신의 힘으로 확충해야 하기 때문에 규모에 비례하여 엄청난 투자자본을 마련해야 하는 부담이 있다. 특히 임업 수익성 저하 등의 이유로 임업여건이 불리해질 경우, 그에 따른 손실 또한 개인이 감수해야 하는 것이다. 따라서 남한임업은 노동력 부족, 임도 기계화의 부진, 국내재 수요의 한계 등으로 인한 수익성의 악화로 경영이 방치상태에 있다. 특히 임업투자 자본의 부족과 소유규모의 영세성, 높은 생산비와 토지가격, 부족한 기술인력 등 임업기반이 매우 취약하다.

이러한 어려움을 극복하기 위해 공동생산, 공동구매, 공동판매 등 공동경영체제로 나가려는 시도(협업화에 의한 공동 생산체제)가 있었으나 이 또한 사유화가 가지는 한계로 답보상태이다. 국토면적의 65%를 점유하는 임업부분이 전체 GNP에서 차지하는 비중은 1%에 불과하며 목재수요의 90% 이상을 해외에 의존하고 있다.

여기서 중요한 것은 남한임업 구조상 사유화에 의한 개별 소유자의 개별 경영체제로는 대규모 경영의 유리성을 찾기 어렵고 과도한 기반시설 투자를 개별 산주가 할 수 없다는 점이다. 북한 또한 국유화에 의한 국가경영체제가 안고 있는 어려움을 스스로 극복하는데 한계가 있다.

표 7-1 남북 산지제도와 임업의 장단점 비교

	북한	남한
산지제도	국유에 의한 국가 관리제도	사유화에 의한 개인관리
경영체제	관리주체별 독립채산 국가경영체제	개별 경영체제
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획적 산지이용관리와 목적별 관련 기관의 산림관리 및 경영 ○ 지역특성에 맞는 지역생산체제 ○ 일관 생산 가공체제 ○ 규모의 경계를 살릴 수 있는 대 규모 책임경영과 순환식 벌채 ○ 풍부한 전문기술 인력 보유 ○ 높은 기계화율 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소유자의 능력에 맞는 자율경영 ○ 임지의 자유로운 양도와 양수 ○ 임업수익을 경영자의 이익으로 회수
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인의 창의력 발휘의 한계 ○ 무리한 목표설정으로 과벌생산 ○ 과도한 인력배치로 인한 노동 생산성 저하 ○ 에너지난과 기계가동을 저하로 인한 산림 생산성 저하 ○ 개간으로 인한 산림황폐화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산림경영 규모의 영세성 ○ 경영주체 육성의 한계 ○ 높은 노동비용과 낮은 노동생산력(낮은 기계화율과 임도, 시장문제) ○ 높은 토지가격 ○ 부족한 기술인력 ○ 높은 임업생산비와 수익성 악화

<표 7-2>는 제2장에서 통일후 우리 산지 산림이 맡아야 할 새로운 역할이라는 면에서 남북임업의 장단점을 비교한 것이다. 통일후 한국임업의 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 <표 7-2 >에서 보는 바와 같이 산림생산력의 증대를 위하여는 국유제의 장점을, 산림공간의 개방화와 산지이용의 합리화를 위하여는 사유제의 장점을 선택하는 것이 바람직할 것으로

표 7-2 통일 이후 산림의 역할과 남북 산지제도의 한계

통일이후 산지산림 역 할	통일후 역할수행을 위한 산림 및 임업조건	산지제도	
		국유제	사유제
산림생산력 의 증대	1. 계획적 산림생산 및 이용관리	○	×
	2. 경영 규모의 확대	○	×
	3. 합리적 산림경영		
	- 특성별 산림관리	○	×
	- 합리적 노동 공정관리	○	×
	- 보속생산 유도	○	△
	4. 전문기술 인력 양성, 고용확대	○	△
5. 임도 기계 등 산림생산기반 확충	○	△	
6. 지속적 산림투자	×	○	
7. 경영자의 창의력과 임업생산성 증대	×	○	
산림공간의 개방화	1. 산지거래의 자유화	×	○
	2. 시장수요에 기초한 산림이용	×	○
	3. 산림이용의 자율화	×	○
산지이용의 합리화	1. 계획적 산지이용 구분	○	○
	2. 산지전용 및 이용의 자율화	×	○

생각된다. 국유화에 의한 국가 경영체제 또는 사유화에 의한 개별 경영체제가 가지고 있는 나름대로의 장단점을 취사 선택하여 이것을 새로운 제도로 연결시켜 주는 일이 필요할 것으로 보인다. 산림생산력을 증대시키는데는 북한 산지제도의 장점이 있다. 그러므로 통일후 가장 중요한 각종 건설 자재의 공급확대를 위해서 산림생산력의 증대를 꾀할 수 있는 북한 산지제도의 원용(사회주의적 소유권)과 산림공간의 개방과 산지이용의 합리화를 위한 자본주의 산지제도의 장점(사소유권의 인정)을 결합하는 형태이다. 남북 어느 일방의 제도를 선택하는 것은 아무 의미가 없다.

통일후 가장 바람직한 산지제도는 현재 남북임업이 안고 있는 문제점을 극복하면서 양쪽 임업의 장점을 확대 발전시킬 수 있는 제도일 것이다. 무엇보다 북한임업의 비효율성을 극복하고 남한 임업이 안고 있는 높은 생산비와 그의 원인이 되는 기술인력 부족과 기계화의 부진, 소규모 경영의 한계를 극복할 수 있는 새로운 통일임업을 만드는 일이다. 이러한 임업은 산지제도가 제대로 기능할 수 있는 소유 및 이용(생산 경영)구조를 갖춘 임업일 것이다. 즉 값싸고 품질좋은 임산물을 충분히 생산할 수 있는 임업구조를 만드는 일이다. 값싼 임산물(낮은 생산비)을 충분히 생산할 수 있는 대규모 경영립과 기계임업, 그리고 품질좋은 임산물을 생산할 수 있는 높은 기술수준과 우수한 기술인력으로 유지되는 임업이다.

그러나 통일 이후 남북이 어떠한 산지제도를 선택할 것인가는 앞에서도 논의한 바와 같이 크게는 우리의 국가체제에 따라 달라질 것이다. 이는 우리의 통일이 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 달라질 수 있는 사안이다. 현실적으로 가능성 있는 통일 방안으로 다음과 같은 방안이 거론되고 있다.

첫째, 금세기 안에 우리가 바라지 않는 북한내부의 어떤 돌발사태에 의해 북한정권이 스스로 붕괴 또는 몰락하여 남한이 북한을 흡수하는 방식의 통일이 이루어질 경우이다. 이러한 경우는 독일 통일에서 보았던 바와 같이 서독의 국가 정치, 경제체제에 의한 소위 자본주의 체제를 기초로한 새로운 통일한국 정부를 수립하고 북한의 산지제도를 남한의 제도와 법에 의하여 개편하는 일이 될 것이다. 현재의 남한임업 체제와 제도를 그대로 북한임업에 옮겨 심는 방식이다. 사유화에 의한 개별 경영체제의 도입과 임업경영을 산주의 자유의사에 맡기는 방식이다.

둘째는 남북 양측이 상호체제를 인정하고 호혜와 평등의 원칙하에 기존의 제도와 기득권을 버리고 민족의 생존과 이익에 우선하여 남북당사자간 상호협력하에 통일정부를 수립하는 경우이다. 소위 정부가 주장하는 3단계 민족통일 방법과 같은 경우이다. 이 경우 새로운 산지제도는 남북 양측이 분단기간 동안 형성된 남북간의 이질감을 극복하고 동질성을 회복하는데 초점을 맞추어야 하기 때문에 남북이 상호 인정할 수 있는 범위에서 상호

간의 양보를 바탕으로 한 과도기적인 산지제도의 운용이 필요할 것이다. 남북임업 당사자간 남북임업의 현실을 인정하고 통일후 민족임업 발전을 위하여 어떤 제도를 선택하는 것이 바람직 할 것인가의 범위내에서 제도적 타협이 이루지는 경우이다. 현 남북임업이 선택하고 있는 제도에서 서로간의 장점을 받아드려 상당기간 동안 운용해 보면서 남북이 어느 정도 동질성을 회복했다고 판단할 경우 완전한 통일임업 제도를 만드는 단계적 제도 개편 방법이다.

셋째는 북한이 남쪽을 흡수하여 남한의 제도와 체제를 무시하고 완전한 사회주의적 소유제도와 임업체제에 의한 산지제도를 남쪽에 옮겨오는 방법이다. 물론 이러한 방법은 현실적으로 생각해 볼 필요도 없다.

통일이 어떤 방식으로 이루어질지는 아무도 예측할 수 없는 일이나 우리 한반도를 둘러싼 국제적 흐름이 첫번째나 두번째 방법가운데 하나라고 보고 있으며 우리가 바라지는 않지만 첫번째의 경우도 전혀 아니라고 할 수 없는 상황이다. 통일 이후 산지제도를 설정하는 우리의 입장에서 가장 바람직한 것은 정부가 주장하는 민족 3단계 통일방안에 기초하여 남북간의 단계적 통일방식에 맞추어 단계 단계마다 어떠한 산지제도가 적합할 것인가를 강구해 나가는 방법일 것이다. 남북임업에 대한 많은 자료와 연구를 바탕으로 서서히 해 나가야 하는 일이다. 그러나 앞서도 논의한 바와 같이 갑작스런 통일도 생각지 않을 수 없는 상황이다.

2. 통일 이후 산지 소유제도

2.1. 돌발적인 통일의 경우

여기서 돌발적인 통일은 우리가 바라지는 않지만 북한체제의 갑작스런 붕괴에 의해 통일이 되는 경우이다. 독일의 예에서 보아온 것처럼 충분한 준비없는 통일이 얼마나 많은 혼란을 가져올지는 짐작하고 남을 일이다.

임업의 경우, 오늘 당장 통일이 이루어진다면 북한의 산지는 누구의 것인가 하는 문제에 부딪칠 것이다. 어떤 사람은 북한산지는 모두 국가소유이므로 이를 국유림으로 흡수해야 한다고 나올 수 있다. 남쪽의 높은 토지 가격과 가용토지 부족문제를 해결하기 위해서 북한면적의 76%를 점유하고 있는 풍부한 산지야말로 통일에서 오는 가장 큰 축복이라고 생각할 수 있다. 북한의 농지는 국가소유이지만 협동농장에 귀속되어 있는 북한 농민들의 생존을 위해 그들에게 소유권과 이용의 우선권을 주어야 한다고 생각한다. 그러나 산지는 무주공산이라는 생각으로 당장 국유화하여 필요한 토지 자원으로 이용할 수 있을 것이라고 생각할 수 있다.

그러나 실제 통일후 산지이용과 관리, 분배의 모든 것을 규제하게 될 산지제도, 그중에서도 특히 산지소유 문제는 쉽게 해결할 문제가 아니다. 통일후 산지제도를 논의하는 과정에서 가장 중요한 문제는 설혹 갑작스런 통일(예를 들어 흡수통일)이 되었다 하더라도 통일과정에서 남북당사자간의 어떤 협의와 합의가 이루어지지 않을 수 없다는 점이다.¹ 그때 남과 북, 특히 남한이 북한의 과거제도와 현실을 얼마나 인정할 것인가의 문제이다. 북한의 모든 것을 부정하고 남한의 제도와 체제에 따라 통일과정을 정리할 것인가, 아니면 북한의 실체를 어느 정도 인정하고 통일을 이룩할 것인가이다. 왜냐하면 북한의 실체를 얼마나 인정하느냐에 따라 산지제도의 내용이 크게 달라질 것이기 때문이다.

만일 북한이 과거에 시행했던 몰수에 의한 산림국유화를 인정하지 않게 되면 산지문제는 원소유주에 돌려주는 반환과 배상의 문제가 되는 것이다. 반환과 배상의 문제는 후술하지만 소유 증거문건이 없는 상황에서 쉬운 일이 아니다. 결국 통일후 부분적인 보상과 배상의 문제가 제기되지만 독일 등의 예에서 보듯 과거체제를 인정하고 통일후 국유산림이라는 전제에서 소유문제를 다루고 있다.

¹ 독일통일 과정에서도 서독이 동독을 흡수통일하는 방식이 되었지만 통일전 양쪽 당사자간 통일협약에 의하여 동독정부를 서독에 이양한 형식을 취하였다.

두번째는 남북합의 또는 일방적으로 결정한 산지제도를 어떠한 시간표를 가지고 남북 임업현장에 적용해 나갈 것인가이다. 오랜 남북분단으로 인한 두터운 이질감으로 남북현장에 곧바로 적용할 수 없는 것이다. 아무리 좋은 제도라고 해도 현장에서 쉽게 수용할 수 있는 문제는 아니다. 남북양쪽에 새로운 제도를 적용하는 데는 남북 산지 산림현장에서 수용 가능한 범위에서 각각 다른 형태의 산지제도를 시간을 두고 단계적으로 채택되어 가야 할 것이다.

2.1.1. 통일후 북한지역 산지제도

통일 이후 북한에 어떤 산지제도를 도입할 것인가는 북한임업의 현실을 도외시할 수는 없다. 북한임업의 오늘을 만든 것은 말할 필요없이 북한이 과거 50년간 산림현장에 적용해온 산지제도로부터 비롯된다. 무엇보다 산지를 포함한 모든 생산수단의 국유화에서 시작된다.

북한임업은 자기소유가 아닌 국가산림에서 단지 노동력만 제공하고 그에 따른 분배로 생활을 영위하는 것으로 자발성이 없고 경영주체간에 응집력이 부족한 체제이다. 결국 북한지역의 산지제도는 국유화에 의한 자발성 부족과 생산성 문제를 해결할 수 있는 제도의 선택이다. 일한 만큼 분배받는 그리고 개인의 능력과 창의력을 충분히 발휘할 수 있고 현 산림에서 보람과 꿈을 가지고 계속 일해 나갈 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 부족한 생산동기를 부여할 수 있는 소유관계를 찾아주는 일이 핵심이다.

그렇다면 완전한 국가소유의 북한식 국유화는 아니다. 임업경영의 자발성을 찾는다면 소유는 모래를 황금으로 만든다는 말과 같이 완전한 사유화가 최선이다. 그러나 현실적으로 북한의 산림을 한번에 사유화할 수 있는 일은 아니다. 사유화에 의한 남한임업의 문제를 북한산림으로까지 전파시키는 결과를 가져오기 쉽다. 완전한 국유도 사유도 아닌 그 중간형태이다. 이러한 소유형태는 첫째 남한의 국유림제와 같은 느슨한 형태의 국가소유와 둘째는 국가와 이용자가 공동으로 소유권을 행사하는 공동소유 형태가 있다. 여기에도 소유권은 국가가 가지되 이용권은 이용자가 가지는 방안과

그의 반대의 경우가 있다.

현실적으로 통일이 될 경우 북한산림을 남한의 법과 제도에 따라 사유화 하는 것보다 국유화하는 것이 문제를 더 줄일 수 있다. 사유화에 의한 남한 사유림 경영은 방치상태에 있다. 이에 비하여 국유림은 국가가 투자도 하고 경영주체(지방 산림관리청)가 있어 관리도 하고 있기 때문이다. 국유림의 산림축적이 사유림의 약 2배에 달하고 있다.

그러나 북한산림을 남한식의 국유림으로 편입할 경우 현재 북한산림에 고용되어 있는 약 10만명의 고용문제가 제기된다. 이들을 공무원으로 채용할 수도 방치할 수도 없을 것이다. 남한은 100만ha의 국유림 관리에 200-300명에 못미치는 인력이 배치되어 있는데 국가 공무원으로 국유산림의 보호와 관리에 관한 업무가 주이다. 국유림 경영에 필요한 기능인력은 민간인을 일고형태로 고용하여 산림사업을 추진하고 있다. 북한산림의 남한 국유림으로의 편입은 통일임업의 큰 짐으로 남을 것이다.²

따라서 북한의 산지소유문제는 산지자체의 단순한 토지문제로만 보아서 는 않된다. 산지문제는 곧바로 산지에 배속된 근로인력의 문제와 함께 해결해 나가야 한다. 결과적으로 통일후 통일정부가 북한산림에 고용되어 있는 근로인력을 고용하여 직접 경영하지 않는한 남한식 국유림으로 편입하

² 북한 산림을 국유림으로 편입할 경우 최소한의 구 북한 임업부소속 공무원만을 관리인력으로 편입할 수밖에 없다. 여기에도 문제가 있다. 북한 임업부의 공무원은 국가전체 또는 지역임업의 계획업무에 종사하고 있을뿐 현장산림은 공무원이 아닌 임산사업소가 관장, 배속된 근로인력을 이용하여 경영하고 있다. 북한임업은 임산사업소 단위별 책임생산 경영체제이기 때문이다.

그렇다면 임산사업소별 소수의 관리인력만을 공무원으로 편입하고 나머지 대다수의 인력은 자유의사에 맡겨 방치할 수밖에 없다. 거의 약 10만여명의 임업기술자 기능인들이 실업자로 전락하게 되며 이들에게 통일은 불행을 가져온 것으로 밖에 인식되지 않을 것이다. 그렇다고 10만명이나 되는 인력을 모두 산림분야 인력으로 받아 들일 수도 없다. 아니면 최소의 인력만을 관리인력으로 수용하고 나머지는 현재 남한의 기능인과 같이 정부 산림사업의 기능인으로 고용하는 방법이 있다. 결국 북한임업에 대한 정부의 계속적인 투자가 불가불 일어나야 하는데 통일후 엄청난 비용부담 문제에 비추어 10만여명의 고용인력을 먹여 살리기 위한 통일정부의 투자를 기대하기는 힘들 것이다.

는 것은 어려움이 많다는 얘기이다.

통일후 당장 국유림으로 편입해도 어려움이 없는 산림이 있다. 특별보호림의 경우, 국토보호림은 사회안전부 산림관리소에서, 댐보호림은 전력공업부 댐관리소가 소수의 인력으로 관리하고 있다. 협동농장림은 협동농장의 땀감과 녹비생산을 목적으로 산림에 고용되어 있는 사람이 없으며 각도 시군 인민위원회 소관의 각 기업소, 기관, 부대, 학교담당림 또한 마찬가지이다. 따라서 이들 국토보호림과 댐보호림, 협동농장림, 담당림과 같이 고용인력이 거의 없는 산림은 국유림 편입이 당장 가능한 산림들이다. 특별보호림은(2,833,880ha) 남한의 교육부, 문화재 관리국 등에서 관리하는 산림과 차이가 거의 없는 산림이다. 그러나 협동농장림(390,880ha)은 협동농장에 부속된 국유림이지만 통일 후에도 상당기간 연료채취가 불가피하고 본래 개인의 소유가 인정된 소산림이었다. 통일후 개인소유를 증명할 수 있는 증거가 있을 경우 사유화의 1차적 대상이 될 수 있다. 그러나 개간 또는 지나친 땀감이용으로 상당한 면적이 농지화되었거나 황폐되어 재조림문제가 제기될 것으로 판단된다. 그러므로 단기적으로는 공유림으로 편입하여 조림 등 산림복구 사업을 우선 시행하고 차후에 공유림 또는 사유화하는 방안을 검토해 나가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

담당림(879,480ha)은 시 군 등 지역주민의 안전과 환경보호, 경관조성을 위해 국유림 가운데 주변 학교나 기업소, 부대 등에 관리업무를 부여한 것이므로 이들은 통일후에도 지역 환경림, 도시림, 오염방지림과 같은 용도로 계속 이용되어 질 수 있도록 시 군유림으로 편입하는 것이 바람직하다. 현실적으로 남한지역의 인구증가와 공해확산에 대비한 도시림, 공해방비림, 경관림 조성의 필요성이 크게 증가하고 있으나 이의 확보가 여의치 않은 실정이다.

문제는 임업부 소관의 임산공업림이다. 임산공업림은 북한 전체산림의 약 56%를 점유하는 5,472,320ha이다. 현 북한의 주된 임업생산을 담당하고 있는 산림이다. 전국 27개 임산사업소와 산하에 105개 임산작업소, 38개 부속 제재공장과 9개 건설사무소, 7개 물자관리소로 구성되어 있다. 북한 산

림기술 인력 10만명의 거의 대부분이 임산사업소에 배속되어 있다고 해도 과언은 아니다. 단순한 논리의 국유화나 사유화는 그간의 북한산림 부문이 이룩한 성과를 물거품이 되게 할 수 있다. 통일임업의 가장 기본적인 원칙은 전술한 바와 같이 현재 이용자의 철저한 보호와 생활안정이 중요하다는 것은 전술한 바이다. 통일이 또 다른 남북 양측의 갈등의 요인이 되어서는 안되며 일방의 희생으로 끝나서는 안되기 때문이다.

그러나 임산공업림의 소유는 이것과 관계없이 국가소유의 국유림으로 편입할 수 없는 성질의 것이다. 물론 북한의 산지소유는 국가에 있다. 그러나 전술한 바와 같이 국가가 직접 소유권의 행사를 할 수 없기 때문에 북한산림의 소유권 행사는 법인이 하고 있다. 목재생산을 위한 임산공업림은 임산사업소가 법인의 형태로 국가를 대신하여 소유권을 행사하며 공업원료 생산을 목적으로 많은 임업기술자를 배치받아 실질적인 임업을 하고 있다. 본 보고서 제3장 3절에서 검토한 바와 같이 북한 임산공업림의 소유는 임산사업소에 있다. 통일후 임산사업소 산림은 여기에 근무해 온 사람들이 얼마든지 공동소유를 주장할 수 있는 산림이다. 북한 산림 전체가 국유이기 때문에 모두 국유림화해야 한다는 주장은 북한 헌법상 산림은 국가소유라는 선언적인 내용만을 받아드린 것에 불과하다.

그러므로 임산사업소소관 산림은 임산사업소의 소유권을 인정하여 국가와 임산사업소가 공동으로 소유권을 행사하는 공동소유로 전환시켜 지역소유화 하는 것이 바람직하다. 더욱 임산사업소는 참여 노동자의 전부가 지역에 거주하는 사람들을 선발하여 전문교육 후 임산사업소에 배치한 지역주민이다. 임산사업소는 산간지역에 위치한 자급자족의 독립된 기업체이며 동시에 임산마을을 형성하여 지역사회를 구성하고 있다. 따라서 이들의 공동소유는 지역사단(인민)의 공동소유가 되는 것이며 이들이 경영주체가 되어 이용권을 행사하는 방식으로 정리해야 할 것이다. 곧 사회적 소유의 협업임업과 같은 성격이다. 선진 임업국의 추세가 개별임업에서 지역임업체제로 나아가고 있고 사회임업의 중요성을 강조하고 있다. 임업의 수익은 산주 개인에게 돌아가지 않고 지역사회 모든 사람에게 돌아가기 때문에 지

역사회가 임업을 담당해야 한다고 주장하고 있다. 이는 앞으로 남북임업이 지향해 나가야 할 방향으로 남북임업의 동질성을 확보할 수 있는 유일한 방법이기도 하다. 이는 또한 장래 지자체와 함께 지역임업의 근간이 될 수 있다.

2.1.2. 통일전후 남한지역 산지 소유제도 개편

통일후 산지제도의 개편은 북한지역만을 대상으로 해서는 안된다. 남한이 전리품을 다루듯 북한 산지만을 대상으로 개편작업을 하는 경우, 북한주민으로 하여금 반발심을 자아내게 하는 등 상당한 문제를 가져올 가능성이 높다. 분단의 고통을 인내하고 동질성을 회복해 나가는데는 서로간의 기득권을 주장해서도 안될 것이다. 남쪽에도 상응한 제도적 개편이 필요하다.

또한 순수한 임업적 입장에서라도 현재와 같은 남한임업을 통일 이후에 까지 계속 유지해서는 안된다. 통일후 남한임업은 북함임업에 비하여 비교우위성을 확보하기는 어려운 것으로 판단된다. 현재의 남한임업 구조로는 남한임업이 안고 있는 일손(기능인력) 부족과 기술부족, 비싼 토지가격과 노임, 부존자원의 한계에서 벗어날 수 없다. 따라서 통일을 우리의 제도와 경영방법을 개선할 기회로 이용해야 할 것이다.

남한의 임업체제는 자본주의 사유재산제를 기초로한 자유시장 경제체제의 임업이다. 경제적 이익이 예상되면 자신의 의지와 능력에 따라 규모를 확대 또는 축소할 수 있으며 생산수단 또한 시장에서 자유롭게 구입하여 이용할 수 있다. 때문에 임업 생산활동은 자발적으로 일어나며 수익성이 보장되지 않을 경우 임업 생산활동이 정지될 수 있다. 임업의 경영과 생산은 철저히 경영주체인 산주의 개인의사를 존중하는 범위에서 일어나기 때문에 개인이 임업을 하지 않을 경우 정부가 이를 규제하고 통제할 아무런 기능이 없다. 물론 그간 정부의 인력양성과 생산기반 투자의 소홀로 생산비가 높은 것은 사실이다. 그러나 임업이 가지는 공공재적 기능으로 인하여 산림을 방치하게 할 수만은 없다. 개별경영체의 자유의사에 맡기는 임업으로는 국토의 효율적 이용에도 문제가 있다.

따라서 국가의 개입이 가능한 소유권의 제약이 필요하다. 남한임업의 개편은 무엇보다 경영이 가능한 구조로 바꾸는 일이다. 현재의 경제상황에서 개별 경영체의 소규모 임업으로는 임업경영은 불가능하다. 현재의 소규모 임업을 대규모 임업으로 전환하는 산지제도의 개편이 필요하다. 산지 소유권은 산지의 소유, 이용, 분배를 자기의사에 두는 것이므로 개인의 소유는 인정하되 이용권을 분리하여 이를 공동(대규모 집단)으로 이용할 수 있게 하는 방법을 선택할 수 있다. 각지에 산재한 산지 소유권중 이용권을 위임받아 지상권을 집단화한 다음 이를 기초로 대규모 경영체체를 만드는 것이다. 이러한 경영체는 현재 시행하고 있는 협업경영 사업을 한단계 발전시켜 공동사업, 공동경영 방식의 완전협업으로 나가는 일이 가장 손쉬운 방법의 하나이다. 개인의 소유권은 인정하되 경영권은 협업체(공동체)에 맡겨 공동사업, 공동경영이 가능한 대규모 경영체를 만드는 일이다. 이것은 현행 법하에서도 가능하다. 현행법에 경영하지 않는 산림은 다른 경영체에 맡겨 사업할 수 있게 하는 대리사업 명령제가 그것이다.

남한임업의 사회적 임업으로의 한단계의 전환을 의미한다. 임업의 협업화는 자본주의 임업이 안고 있는 문제를 치유할 수 있는 경영방법의 하나로 독일경영진의 자문에 의하여 도입되었고 우리 산림관계자 또한 거부감이 없는 소유형태이다. 독일의 협업경영이 통독후 동독 산림관계자들에 큰 거부감없이 받아들여진 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이와 같이 우리 임업체제를 사회임업으로 전환하여 통일후 북한의 임산공업립에 대한 개편과 함께 남북임업의 동질성도 확보할 수 있다.

2.2. 3단계 통일방안시의 남북한 산지 소유제도³

만일 통일이 양쪽 당사자간의 합의에 의하여 분단 이후의 이질감을 극복

³ 이 절에서 다루고 있는 통일 이후 산지제도 특히 통일후 산지소유모델은 강정구, "민족과 통일," 「한반도 통일국가의 체제구상」, pp.67-68에서 제시하고 있는 '조국 통일을 위한 사회경제적 통합모델'이 큰 참고가 되었음

하고 동질성을 회복해 나가는 방향에서 단계적 점진적으로 이루어질 경우, 산지제도 또한 점진적 통합방안을 제시해야 할 것이다. 이러한 통합방안은 양측 당사자간 합의를 바탕으로 한 제도적 타협에 의해 이루어지기 때문에 어느 일방의 제도를 강요할 수 없을 것이다.

이러한 경우는 양측이 시간을 두고 남북임업이 안고 있는 문제점과 현실을 충분히 검토하고 필요하다면 양측의 전문가 또는 학자들의 교류를 통해 남북임업을 충분히 이해하고 난 다음 협의에 들어가야 할 것이다. 그러나 남북한의 대치상황에서 상호 현실을 공개한다는 것은 어려운 일이다.

결국 통일후 산지제도는 북한임업의 비효율성을 가져온 국유화에 의한 국가경영체제와 남한임업의 문제점이 된 사유화에 의한 개별경영체제의 단점을 해소할 수 있는 새로운 소유제도가 논의의 시작이 될 것이다. 북한임업 문제를 해결할 수 있는 방안은 국가에 의한 절대소유에서, 소유권은 국가에 두되 이용 및 이에 따른 분배는 현 경영주체에 넘겨주는 사회주의적 소유제도에서 한단계 자본주의적 소유제도를 도입하는 방법이다. 그리고 남한에는 소유권은 현재의 개인 산주에게 두되 자유방임적 소유권을 제한하고 그것을 이용할 수 있는 기구에 이용권을 돌려주는 사회주의적 소유제도를 도입하는 방법이다.

결국 북한임업은 국가계획에 의한 국가주의 경영의 한계와 모순을 극복하면서 그가 가진 장점을 그대로 살릴 수 있는 방향으로 개편하는 것이다. 산지의 국유화에 의해 임업 노동력의 질과 양에 의해 분배하는 형식으로는 임업의 비능률을 제거하기 힘들다. 그러므로 통일후 개인의 창의와 능력을 존중하는 형태에서 북한임업의 비능률성을 극복하기 위해서 최소한 그들의 이용권을 인정하고 여기서 생산된 임산물을 참여노동자에게 분배하는 공동소유제로 나가는 것이다. 그러나 국유로 되어 있는 북한 산지소유권을 한번에 공동소유제로 바꿀 수는 없다. 먼저 북한산림의 소유권과 이용권을 분리하고 지금까지 북한산림을 경영 관리해온 산림 노동자의 산림경영 이용권을 인정하여 소유권은 국가에 귀속시키지만 장기적으로는 노동자의 공동소유로 하는 사회적 소유(인민 대중소유)방식을 선택하여 자본주의와 사

회주의 소유제도의 장점을 선택하면 양체제의 이질감을 극복하고 동질성을 찾을 수 있는 방안이다. 즉 북한지역의 산림 소유권은 국가소유에서 점진적으로 현재 산림이 위치하는 임산사업소 지역전체 인민의 소유(공동소유)로 이전하고 현 임산사업소 관리인력 및 기술인력이 산지이용권을 위임받아 과거와 같은 방식으로 산림생산을 계속하도록 하는 방법이다.

이러한 소유권과 이용권(경영권)의 분리에 의한 산림경영 방식은 남한산림에 그대로 적용한다. 전술한 바와 같이 미경영임지에 대한 대리사업 명령을 이용한 협업경영이다. 즉 남한지역 산림은 소유권은 소유자에게 맡기고 지역산림 경영자가 관리이용권(완전협업 방식)을 받아 적극적인 산림경영을 하는 방법이다.

여기서 소유권은 소유주에 있지만 소유권의 이동과 관계없이 경영권은 영속되기 때문에 임업경영의 안전성은 보장되며 이 경우 실제적 소유권은 지역사회 사단(인민)에 있는 것이다. 소유주의 이익분배 문제는 수익을 토지생산 능력에 따라 분배하면 된다.

산림은 개인재산이면서 국민 세금으로 조성한 일종의 사회적 재산이고 산림을 둘러싸고 있는 이해관계가 소유주의 경제적 이해와 일치하지 않음

그림 7-1 현재의 남북한 산지제도

소유주체		소 유		
		국 가	지 역(인민)	개 인
생 산 수 단	국 가	북 한 C1		
	지역사회 (인민)		C2	
	개 인			남 한 C3

며, 지역투자에 의한 지역재산으로의 성격이 강한 것이 사실이다. 특히 산지소유는 지역의 이해와 지역수요의 충족이 필요한 것으로 중앙단위 계획으로는 한계가 있다. 산지는 기본적으로 지역자원이며 중앙정부 정책으로는 지역수요를 충족시키기는 어렵다. 더욱 북한산림은 통일후 조림 등 많은 지역사회 투자가 필요할 것으로 예상되고 있다.

북한산림도 국가계획에 의해 지역의 이해에 반한 산림개발보다 지역의 사회적 재산으로서 계획되고 조성되는 것이 바람직하다. 이러한 경우 통일 이후 소유제도는 소유권과 이용권을 분리한 형태로서 실질적 관리주체는 지역사회의 사단(인민)이 되는 것이다. 따라서 생산수단의 공급주체는 당연히 관리 주체가 되는 것이며 산림은 이들의 고용의 장으로서 삶의 터전이 되는 것이다.

<그림 7-1>은 남북한 현재의 산지제도를 표시한 것으로 산지소유와 생산수단의 공급주체가 누구냐에 따른 임업체제를 그림으로 나타낸 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 북한은 소유와 생산수단 모두 국가가 가지는 국가소유 형태이다. 이에 비하여 남한은 소유와 생산수단 모두를 개인이 가지

그림 7-2 통일 이후 산지제도 모델(1단계)

소유주체		소 유		
		국 가	지역 (인 민)	개 인
생 산 수 단	국 가	C1		
	지역사회 (인민)		C2	
	개 인			C3

그림 7-3 통일 이후 산지제도 모델(2단계)

소유주체 생산수단 공급주체		소 유		
		국 가	지 역 (인 민)	개 인
생 산 수 단	국 가	C1		
	지역사회 (인민)		<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; display: inline-block;"> 통일 한국 C2 </div>	
	개 인			C3

는 사유재산제의 자본주의 생산체제이다.

앞서 설명한 북한산지의 소유권을 국가에서 지역사회 사단에 맡긴다는 것은 C1에서 C1과 C2를 공유하는 방향으로 개편한다는 것과 같은 것이다. 국가계획에 의한 경영체제로부터 협동경영(협업화)을 유도하고, 지역사회와 국가는 지역수요 만큼 산림투자에 참여하며 노동자들은 새로운 사단을 조직, 경영에 참여하는 형태의 임업이다. 남한은 협업화로 점진적인 소유권과 경영권의 분리로 산지제도를 현재의 C3에서 C2와 C3를 공유하는 방향으로 개편하는 것이 된다. 지역사회단으로의 소유화를 유도하고 지역산림 계획에 의한 적정규모의 공익산림과 경영림을 책임 경영하게 하는 임업으로의 개편이다. 이를 그림으로 표시한 것이 <그림 7-2>이다. 남북임업이 현재의 국유화와 사유화에서 한단계 사회화의 수준으로 발전하여 부분적인 동질성을 회복하는 방안이다.

<그림 7-3>에서 보는 바와 같이 제2단계에서는 국가, 지역사회, 개인 등이 각각의 유리성을 살릴 수 있는 방향에서 완전한 사회적 소유와 생산수단의 사회화를 위한 방향으로 산지제도를 점진적으로 개편해 나가는 방향

이다. 전체임업의 완전한 지역사회 임업의 실현이다. 산림이 가지는 공공성과 사회성을 감안하여 남북의 국가 및 개인소유에서 각각 지역사회 소유로 전환하여 지역사회가 투자하고 지역사회 구성원 각각이 임업으로부터 발생하는 각종 혜택을 향유하는 임업이다.

3. 통일 이후 산지이용 관리제도

앞서 논의한 바와 같이 통일 이후 우리 나라 산지 소유제도는 크게 국유림과 민유림으로 구분하는 현 남한의 산림소유제와 큰 차이가 없는 셈이다. 그러나 통일 후에는 과거에 없던 공동림(지역사회림)이라는 산림소유 형태가 생긴다. 현재 남한의 국유림 1,392,667ha와 북한의 특별보호림 3,029,320ha를 합한 4,421,987ha가 통일후 국유림이 되는 것이다. 그러나 현재 남한 국유림 가운데 타부처 소관의 125,866ha와 북한의 특별보호림으로 국유림에 편입되는 면적중 댐보호림 등 약 1,000천ha의 산림이 통일후 타부처 소관산림으로 편입될 가능성이 크며 국유림은 약 3,400천ha가 될 것으로 추정된다. 그러나 그 대부분은 지정목적이 공익을 위한 산림으로 현재의 남한의 국유림을 포함하여 국유림 관리는 공익 환경을 목적으로 한 경영이 되어야 할 것으로 생각되어진다.

공유림중 도유림은 현재 남한의 도유림 145,316ha와 북한의 협동농장림 390,880ha를 합한 536,196ha가 될 것이나 협동조합림의 일부가 사유림으로 전환될 가능성이 높기 때문에 면적은 유동적이다. 시 군유림은 현재 남한의 시 군유림 346,959ha와 북한의 담당림 879,480ha를 합한 1,226,439ha가 될 것이다. 현실적으로 북한지역의 협동조합림, 담당림 모두를 지역에 귀속시키는데는 여러가지 면에서 생각해 볼 일이다. 본래 이들 산림은 국유로서 모든 인민의 소유로 과거 50년 동안 지역주민들이 공동으로 이용해 왔는데 이를 일부지역으로의 공유화나 사유화는 바람직하지 못하다. 더욱 통일후 북한지역 자치단체의 재정능력이 몹시 어려울 수 있는 상황이기 때문

에 이들 자치단체의 재산으로 남겨주는 일도 현명한 방법이다. 따라서 이들 공유림은 과거 남북지역에서 관리해 왔던 방식으로 스스로 경영해 나가도록 맡겨 두는 것이 바람직하다.

중요한 점은 북한의 현 임산공업림과 새로운 산지이용 구분에 의해 어느 정도의 면적이 나올지 모르지만 임업지역으로 구분된 남한지역의 사유림과 북한지역 임산공업림을 합한 약 500-600만ha의 공동림(지역사회림)에 대한 경영이다. 북한의 지역사회림(임산공업림)은 현재 그대로 27개 임산사업소 또는 105개 임산작업소별로 나누어 이들이 경영주체가 되어 과거와 같이 경영하면 될 것이다.

문제는 북한의 임산사업소는 충분한 산림축적을 가지고 있고 과거 독립채산제에 의한 책임경영체를 채택해 왔기 때문에 통일후에도 경영비의 일부만 정부가 보조해 주어도 경영에 큰 어려움이 없을 것으로 예상된다. 그러나 남한의 협업경영체는 산림자원이 빈약하여 자체 산림으로 자족적인 임업경영은 불가능하다. 따라서 상당기간 정부지원에 의한 임업경영이 불가피할 것이다. 그러기 위해서는 먼저 임업이 가능한 지역만을 선정하여 능률적 임업이 가능한 경영체를 만드는 일이다. 전체 산림자원에 대한 세밀한 조사자료를 바탕으로 새로운 산지이용 구분을 해야 한다. 그리고 임업이 가능한 지역만을 대상으로 목재생산 목적의 임업을 하고 나머지 산림은 이해관계 기관에 위임하여 지정목적에 맞는 관리체계와 경영이 되도록 해야 한다. 목재생산 목적의 산림관리와 경영방법을 다른 산림에 그대로 적용할 필요가 없다. 앞으로 임업기술의 전문화와 산림자원의 합목적적 이용을 위해서도 기술체계가 다른 산림을 산림이라는 명목 하나만으로 임업 부문에서 관장할 필요는 없다. 수원함양과 댐 보호를 위한 산림은 지정목적에 맞게 담당부처에서 관리해 나갈 수 있도록 정리할 필요가 있다. 산림청은 임업목적을 위한 생산림지 하나만을 충실히 관리하는 방식으로 관리권을 바꿀 필요가 있다. 북한 임산공업림과 같이 장기적으로 기계임업이 가능한 지역만을 임업지역으로 선정하여 규모임업이 가능한 지역단위 경영체를 만드는 일이 필요하다.

협업경영체의 경영방법과 조직은 현재 북한에서 채용하고 있는 일관생산체제로 한 경영조직과 기계화 작업단에 의한 고도의 기술임업을 실현해 나가면 될 것이다. 한마디로 북한 임업경영 관리방법을 남쪽에 옮겨 심는 방법이다. 그러나 남한임업은 협업에 의한 대규모 구조로 전환할지라도 현재의 자원여건으로 경영은 어렵다. 투자자금도 부족하고 기술인력과 기계, 경영기술과 경험 등 모든면에서 부족한 점이 많다. 남북임업의 통합은 통일후 남한임업을 다시 일으킬 수 있는 기회가 될 수 있다. 새로운 경영체가 경영합리화와 자체 기술수준 향상을 위하여 북한의 전문 기술인력을 초빙하여 기계화를 서둘러 가면 될 것이다. 북한에 있는 5만여명의 전문 임업기계 기술자와 경험있는 관리자, 기능인력 가운데 희망자를 남한의 산림협업체의 경영자 형식으로 고용하여 남한임업을 현대화시키는 방안이다.

우선 남쪽 임업 수익성 악화의 원인이 되었던 임도, 기계 등 생산기반 조성에 북한의 경험을 살려 충분히 건설하고 모든 산림작업을 기계로 대체하여 생산비를 대폭 절감해 나가야 한다. 이를 위해 임업기계화의 지속적인 추진과 임업 기술인력의 양성과 훈련이 필요하다. 수치상 현재의 남쪽 생산임지 2,500천ha를 경영하는데 약 3만명의 기술인력이 필요하다. 남북임업 모두 600만ha를 경영한다고 가정할 때 통일후 현 북한 기술인력만으로 충분할 것으로 추측된다. 통일후 인력양성은 고도의 기술향상을 위한 재교육과 남북임업의 교류와 이를 통한 상호 이해를 위한 교육이 필요할 것이다.

4. 통일 이후 남북한 물수산림 처리⁴

⁴ 물수재산 처리에 관한 연구는 그간 수많은 학자들에 의해 진행되었으나 법무부가 독일통일과 동구제국이 시장경제 질서로의 체제전환 과정에서 시행 중인 물수재산 처리법제에 관한 연구성과를 집대성한 「독일통일 동구제국 물수재산 처리개관」이라는 책으로 발간하였다. 본고는 이를 참고 또는 전제하여 만든 것이다. : 법무부, 「독일통일 동구제국 물수재산 처리개관」 1994. 7월

4.1. 통일 이후 몰수산림 문제와 해결방향

통일 이후 어떤 산지제도를 선택하느냐에 따라 과거 남북 양측에 의해 몰수된 산림에 대한 처리문제도 달라질 것으로 예상된다. 남북정권 수립 이후 북한이 몰수하여 국유화하였다고 발표한 산림면적은 3,432,986정보이다. 그러나 당시 묘지 및 집터에 속한 소산림은 제외, 개인소유를 인정하였으나 후에 묘지에 속한 산림마저 그 범위를 크게 한정하였으므로 북한이 사실상 개인소유 산림을 몰수한 면적은 1948년 9월 8일 발표한 면적보다 많을 것으로 추정된다.

몰수 산림속에는 일본인 또는 일본인 기업소유의 산림면적이 포함되어 있으므로 순수한 몰수산림 면적은 그보다 작은 면적이다. 당시 일본인 소유 산림면적이 얼마나 되는지 확실한 통계는 없으나 산림조사사업 이후 1941년까지 일본인들에게 불하 또는 소유권을 넘긴 산림면적이 362,529정보로 파악되고 있다. 1942년이후 1945년까지 일본인 소유 산림이 얼마나 증가했는지는 확실치 않으나 약 400천 정보로 계산하면 북한에 의해 순수하게 몰수된 산림은 약 3,000천 정보로 파악되는 셈이다.

만일 남한이 북한을 흡수 통일하거나 또는 남측 일방이 남한체제에 의한 사유화를 추진할 경우, 과거 북한 정권에 의해 몰수된 약 300만 정보에 이르는 사유산림의 반환소송이 제기될 것임은 명약관화하다. 이렇게 될 경우 그 간 잘 유지되어 온 북한 산림경영 관리체제를 혼란에 빠뜨릴 위험이 있다.

현재 국내에는 통일이후 과거 북한정권에 의해 저질러진 몰수산림 문제를 놓고 각기 다른 입장을 보이고 있다. 몰수산림을 국유화하여 다시 이용계획을 세워야 한다고 주장하는 사람들은 북한정권이 불법적이라 하더라도 현실적으로 북한은 하나의 국가로서 존재하는 정권이고 따라서 그들에 의해 수행된 정책행위를 부정할 수 없다는 것이다. 그리고 북한이 토지개혁 이후 모든 토지문서를 불살라 버렸기 때문에 과거의 소유권을 증명할 수 있는 증거가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 부분적으로 월남자의 일부가 등기부 등 서류를 보관하고 있는 사람이 있지만 증거서류를 가지고 있다는

사실만으로 이들에게만 혜택을 주고 대부분의 사람을 도외시 하는 것은 형평의 원칙에 어긋난다는 점을 강조하고 있다. 더욱 통일은 어떤 형태로든 양측 대표자에 의해 사전적이든 사후적이던 호혜의 원칙에서 상호체제의 인정하에 새로운 통일조약에 조인하는 형식을 거칠 수밖에 없기 때문에 과거의 불법 괴뢰정권에 의해 저질러진 행위 자체가 불법이라고 할 수는 없을 것이라고 주장한다.

이에 비하여 과거 북한에 의한 몰수산림을 반환해야 한다고 주장하는 사람들은 우리 법률상 북한은 불법 괴뢰정권으로서 그들이 취한 모든 행위 자체가 법률적으로 불법이라는 것이다. 설혹 양측이 상호체제의 인정하에 통일이 되어도 우리 헌법과 법률에 의하여 과거의 불법행위에 대한 헌법소원과 법적투쟁은 현실적으로 일어나지 않을 수 없는 엄연한 현실이 될 것이라는 점이다. 그리고 어떤 이유에서든 이 불법체제 하에서 몰수된 재산가치의 원상회복을 도외시 한다면 이는 자유민주적 기본질서를 근본가치로 여기는 법치국가 원칙에 반하는 불법상태를 사후적으로 인정하는 결과가 되어 합헌성에 의문이 제기된다는 것이다.

그러나 현실적으로 과거 몰수산림 문제는 현재 북한 산림에 고용되어 생계를 유지해온 많은 노동자들의 생계와 관련되는 문제이다. 이들의 생계가 위협될 경우 통일 이후 또 다른 형태의 남북갈등을 초래할 수도 있다. 또한 원칙없는 몰수산림의 반환은 남한임업이 안고 있는 구조적 문제를 북쪽에까지 전파하는 결과를 가져오기 쉬우며 엄청난 통일비용의 부담으로 인한 투자의 한계로 규모화의 문제와 기반시설 부족이 계속됨으로서 상당수 산림이 그대로 방치되어 임업발전은 요원할 것이다.

따라서 이러한 문제는 통일 전후 다수 국민들의 의견과 신중한 연구결과를 바탕으로 결정을 내려야 할 사안이다. 이러한 문제는 체제전환 과정에서 우리보다 많은 갈등과 경험을 가진 독일과 동구 여러나라의 경험을 참고해 보는 것도 바람직하다.

4.2. 몰수재산 처리의 의의와 필요성

독일의 통일, 소련 동구권 국가의 탈사회주의화는 이들 국가와 국민 앞에 상상을 초월할 정도의 많은 난제들로 단순한 위정자의 교체와 국호의 변경만으로 완성될 성질의 것은 아니었다. 그 과정에서 이루어진 엄청난 변화는 가히 혁명적인 것이었다.⁵

우선, 과거 사회주의 체제하에서 적용되었던 각종 법령들로부터 이념적 색채를 제거하여 법치국가적 법률 사법제도를 확립하는 것이 절실하였다. 칼 마르크스에 의하면 토지와 생산수단에 대한 사적소유는 모든 불평등과 악의 근본이므로 사회주의 체제에서는 재산의 사적소유가 공동소유로 대체되어야 했다. 즉, 프롤레타리아 혁명의 근본목표는 「착취자로 부터의 강제 수용」이었고, 동독 동구제국 및 소련 등 사회주의 국가의 체제확립 과정은 기존의 사유재산권을 국유화하는 과정이었다. 각자의 헌법과 법률에 의해 -많은 경우는 아무런 법적근거도 가지지 아니한 채- 강제적인 몰수 또는 몰수 유사조치가 광범위하게 자행되었다. 생산수단을 포함한 대부분의 재산가치들이 완전히 국유로 이전되어 국가에 의한 중앙집권적 통제아래에 놓이게 되었다.

그러나 탈국유화란 과거 유일한 경제 주체였던 국가가 그 주도권을 민간 부문에 이전하는 것을 의미하는 것으로 그 속성상 경제체제의 모든 부문에 사유재산 제도가 이식될 것을 전제로 하는 것이다. 따라서 이들 국가 앞에는 사회주의 확립과정에서 전반적으로 몰수되어 국유화된 토지, 건물, 기업 등을 어떻게 처리해야 할 것인가라는 문제가 대두되었다. 그 중에서도 몰수되었던 재산가치에 대한 원소유자의 권리는 어떻게 고려해야 할 것인가가 핵심적인 문제로 논란의 대상이 되었다.⁶ 전자는 소위 사유화 문제로서,

⁵ 볼프강 쇼이블레, 「나는 어떻게 통일을 흥정했나」, 동아일보사, 1992. p.107

⁶ Institut für Ostrecht(München), 「Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäischen Staaten」, 「Recht in Ost und West」, Heft 11/1992, S.321.

당해 국유재산이 어떠한 원인관계에 의해 국유화 되었으며, 그것이 민간부문으로 이전됨으로써 전체 경제에 미치는 영향은 어떠한가에 따라 처리방식을 달리해야 할 문제이다. 후자는 소위 재사유화 문제로서 원소유자에게 어떠한 방식으로 원상회복을 할 것인지, 즉 원물 반환, 보상중 어떤 방식에 의할 것인지의 문제이다. 그중 특히 재사유화 문제는 원소유자가 존재하였던 재산가치가 사회주의 체제확립 과정에서 국가에 의한 몰수 또는 몰수유사 조치에 의해 국유화 되었을 것을 전제로 하는 것으로 몰수재산 처리문제를 의미하는 것이다. 한편, 위의 사유화 문제에서 재사유화문제를 뺀 나머지 영역, 구체적으로 말해서 국가에 의해 최초로 취득되어진 재산가치 또는 몰수 등 조치에 의해 국유화된 것이지만 재사유화의 방식으로 보상이 선택됨에 따라 여전히 국유로 남아 있게 된 재산가치의 탈국유화는 별도로 협의의 사유화라 구분하여 불리운다.⁷

몰수재산 처리문제는 종래 사회주의 국가들이 체제전환을 위한 탈국유화 작업의 사유재산제도 구축과정에서 발생하는 문제이다. 과거 사회주의 체제 확립 과정에서 몰수되어 국유로 이전된 재산가치들을 어떠한 방식으로 원소유자에게 원상회복시킬 것인가의 문제, 즉 재사유화의 문제를 말한다.⁸

오늘날 만일 사회주의 체제 자체를 원상 회복되어야 할 불법체제로 파악하게 되는 점 등을 고려한다면, 어떤 이유에서든 이 불법체제 하에서 몰수된 재산가치의 원상회복을 도외시 한다면 이는 자유민주적 기본질서를 근본가치로 수용하며 탄생된 체제가 시작에서부터 법치국가 원칙에 반하는 불법상태를 새로이 작출해 내는 결과가 되어 합헌성 여부에 관한 심각한 의문이 제기되는 것이다. 따라서 몰수재산 처리는 체제전환 과정에서 반드시 거쳐야 할 과정으로, 특히 자유민주적 법치국가 체제의 확립이라는 측면에서 경제적 의미를 넘어서서 법률적 정치적으로 특별한 의미를 가지는 것이다.

⁷ 법무부, 전거서, p.9

⁸ 원상회복의 개념은 경우에 따라 원물반환과 동일한 의미로 사용되나 원물반환과 보상을 포함하는 상위개념으로 사용함 : 박윤직, 「채권각론」, 법문사, p.59 참조

오늘날 우리는 동독 동구 사회주의 제국이 사회주의 이념 자체의 문제점으로 속속 몰락하고 자유민주적 기본질서와 법치국가 원칙을 수용하여 다시 태어나는 과정을 보고 있다.

이들 국가들은 역사적으로 한번도 실험된 바 없는 체제전환 과정에서, 국가경제 전반에 미치는 막대한 영향력을 고려한 많은 논쟁과정을 거치면서 과거 계획경제 체제 하에서 반법치국가적인 방법으로 몰수된 재산가치들의 사유화를 조심스럽게 진행하고 있으나 예상치 않았던 시행착오를 거치는 등 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 민족복리와 국민적 합의에 의한 통일을 지향하는 우리로서는 통일독일 및 동구권 사회주의 국가들의 몰수재산 처리과정에서의 소중한 법적 경험을 참고하여 이들 국가가 겪고 있는 시행착오를 미연에 방지하고, 통일로 인한 후유증을 극소화할 수 있는 대응 방안을 미리 마련하여야 할 것이다.

4.3. 몰수재산 처리 관련 입법례

입법론상 몰수재산 처리원칙으로는 2가지 방안을 생각할 수 있다. 첫째는 원소유자에게 몰수된 재산가치에 상응하는 보상을 행하고 당해 재산가치 자체는 사회주의화 이후에 발생한 재산가치와 동일한 방법으로 처리하는 방안(보상원칙)이다. 둘째는 원소유자에게 당해 재산가치 자체를 반환함으로써 원상회복을 해주는 방안(반환원칙)이다.

몰수재산 처리문제 즉 재사유화의 문제는 국가경제 전반에 대한 영향력 뿐 아니라 사유재산권 보장이라는 헌법상 기본권 또는 기본권적 제도보장과의 관련성으로 인하여 체제전환 과정에서 발생하는 여러가지 문제들 중에서도 특히 중요하고도 어려운 문제로 평가된다.³⁰ 다음은 독일 통일과정에서 시행된 반환 보상원칙의 장 단점에 대한 일반적 검토와 아울러 체제전환중인 -또는 동과정의 이미 완료된- 구사회주의국가에 있어서의 처리원칙에 관한 입법례를 살펴 보고자 한다.

⁹ 고일동, 조동호 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」, 한국개발연구원 1972, p. 52.

4.3.1. 반환원칙의 의의

반환원칙이란 과거 사회주의 국가의 계획경제 체제 확립과정에서 불법물수된 토지, 기업 등의 재산가치들을 사유화함에 있어 이들을 원칙적으로는 원소유자에게 원물 그대로 반환하고, 당해 재산가치의 멸실 등으로 반환이 불가능한 경우나 제3취득자의 보호를 위해 반환을 부정하는 경우 등에 한하여 예외적으로 보상을 행하는 원칙을 말한다.

이 원칙을 주장하는 가장 주요한 논거는 무엇보다도 이 원칙에 의한 처리가 법치국가 원칙이나 사유재산권 보장 등 헌법원칙에 가장 잘 부합한다는 점이다. 즉, 몰수 등의 조치에 의한 재산박탈과 관련하여 발생한 불법상태는 당해 재산가치의 반환을 통해서만 실질적으로 청산되어 질 수 있다는 것이다. 또한 반환권리자의 입장에서는 오직 반환방법을 통해서만 금전으로 환산할 수 없는 애착이익의 회복이 가능하며,¹⁰ 보상원칙을 택할 경우의 보상재원 확보를 위한 엄청난 재정적 부담을 피하기 위해서도 반환원칙이 우선되어야 한다고 주장된다.¹¹

한편, 이 원칙을 채택할 경우, ① 거시적으로는 소유관계의 불명확으로 인해 국가가 토지 기업 등을 매각하여 사유화하는 과정에서 외국기업 등

¹⁰ 예컨대 부모가 사망함에 따라 원소유권을 상속한 자손들에게 부모가 살던 고향의 가옥을 반환하는 것은 단지 금전적 가치로만 파악할 수는 없으며 대상 가옥에 대한 권리자들의 애착이익은 오직 반환원칙에 의해서만 고려될 수 있다고 한다 ; Kek/Fieberg, 『독일통일과 원상회복』, 『통일독일의 구동독 불법청산현황 및 우리에게 주는 시사점』, 법무부, p. 19.

¹¹ 동서독의 경우, 1953년 6월 10일 이전에 동독의 법률에 위반하여 서독으로 탈출한 동독인의 소유재산은 동독정부에 의해 몰수되었음에 반하여, 그 이후에 탈출한 자의 소유재산은 동독법령의 변경으로 인해 소유권은 그대로 남겨둔 채 단지 국가관리만 받게 되었는데, 보상원칙을 채택할 경우 우연한 사정이라 할 「탈출일」을 기준으로 전자는 당해 재산가치에 대한 보상만을 받게 되고 후자는 국가관리가 폐지됨으로써 완전한 소유권을 회복하게 되는 불평등한, 따라서 불합리한 결과가 초래된다는 점이 반환원칙 채택의 주요한 논거가 되었다고 한다 ; Fieberg, VermG-Komm, Einführung Rdn. 19ff.

투자자들이 이의 인수를 기피하고, 원소유자들은 투자를 통한 경제활성화와 고용창출에는 무관심한 채 반환된 재산가치를 재산증식 수단으로만 인식함에 따라 경제제건을 위한 신규투자가 위축되고 고용이 감소되는 등 전반적인 경기침체 결과를 초래¹²하게 되므로 체제전환 소요비용의 조달에 허덕이는 구사회주의 국가로서는 이중고를 겪게 되는 불합리한 점이 있을 뿐 아니라, ② 미시적인 관점에서 보더라도 반환대상인 재산가치를 선의취득한 제3자가 원소유자에게 당해 재산가치를 박탈당하게 되는 등 정의에 합치되지 아니하는 결과가 초래¹³될 우려가 있으며,¹⁴ ③ 수십년에 달하는 사회주의 체제하에서 반환대상인 재산가치의 대부분에 대해 변경이 행해졌기 때문에¹⁵ 원소유자에 대한 「원물」반환이 곤란하다는 비판이 제기된다.¹⁶

4.3.2. 보상원칙 의의

보상원칙이란 원소유자에게 몰수된 재산가치에 상응하는 금전적 보상을 해주고, 당해 재산가치 자체는 국가가 원시취득한 재산가치의 사유화와 동일한 방식으로 처리하는 것을 원칙으로 하되, 당해 재산가치의 속성상 반환 원칙을 택하더라도 거래안전을 저해하거나 투자장애 결과 등을 초래할 가

¹² 통일대비 정책연수단, 「동서독 통일과정 통합실태」 1993, p. 318 ; 「Möchel, Entschädigung vor Rückgabe」, FAZ vom 7. 3. 1991. S. 16.

¹³ Lorenz Claussen, 「Rückgabe vor Entschädigung」, Neau Justiz Heft 7/1992 S. 29 7ff.

¹⁴ 반환론자들은 이 비판에 대해, 첫째로, 각종 투자보호규정을 통하여 반환원칙으로 인한 투자장애결과 및 그로 인한 실업률증가 등 경제침체효과를 예방할 수 있으며, 둘째로, 제3자의 보호는 독일의 미해결재산문제처리를위한법률(재산법)제4조와같은 정당한 취득자(redliche Erworbene)보호규정을 됴으로써 해결가능하다고 재반박하고 있다 ; BMJ, 「Rückgabe vor Entschädigung」, S. 2f.

¹⁵ 특히 기업의 경우 국유화 이후 사회주의 정권에 의한 대규모의 구조조정과정을 거쳤거나 시설이 확장되었다; 고일동·조동호, 전게서, p. 31.

¹⁶ 이외에도 반환원칙을 채택할 경우 복잡한 소유권 분쟁해결을 위한 행정 사법절차의 폭주로 인해 금전으로 환산할 수 없는 사회적 비용지출이 필요하게 되는 단점이 있다는 비판도 있으나 이는 보상원칙을 택할 경우에도 동일한 문제가 발생되므로 적절한 비판은 아닐 것이다.

능성이 없는 경우 등에 한하여 예외적으로 반환을 행하는 원칙을 말한다.

보상원칙을 주장하는 측은 사유재산권의 보장이 오늘날 사회적 법치국가 헌법하에서는 더이상 신성불가침의 권리가 아니며, 구사회주의 국가에 있어서 체제전환 과정의 절실한 목표는 고용창출 및 경제재건이라는 점에서부터 출발하고 있다.¹⁷ 즉, 개인의 재산권은 공공복리를 위해 필요한 경우에는 제한이 가능하므로 원소유자에게 몰수된 재산가치 자체의 반환대신 적정한 보상만을 행함으로써 소유권관계의 불명확이란 투자장애 요소를 제거하여 국내외의 신규투자를 유발하고 이를 통해 고용창출 및 경제 활성화를 달성하는 것이 기능적으로 가장 타당한 재산유화 방안이라는 점이다.¹⁸ 특히 체제와 개발정도가 상이하었던 분단국이 자유민주적 시장경제 질서로 통합하는 과정에서는 통합당시의 이용권자에 대한 생활보장적 배려와 이를 통한 양지역 주민들간의 생활기준의 균등화를 가능하게 하기 위해서라도 보상원칙을 채택하여 국가가 당해 재산가치에 대한 완전한 처분권을 확보하는 것이 필요할 것이다.

한편, 이 원칙에 대하여는 ① 원물반환을 부인함으로써 사유재산권 보장에 소홀하고, ② 재산권 분쟁의 폭주를 막을 수 없을 뿐더러 오히려 원상회복 대상인 재산가치를 평가하여 적정수준의 보상액을 결정해야 할 복잡한 업무만 더 추가되게 되며, ③ 막대한 보상재원을 마련해야 하는 재정적 부담을 안게된다¹⁹는 등의 비판이 제기된다.

반환원칙과 보상원칙은 양자 모두 근대 헌법하에서 수용가능한 몰수재산처리의 기본원칙이다.²⁰ 물론 반환원칙이 헌법상 재산권 보장원칙에 보다 더 충실하다. 그러나 재산권의 사회적 성격이 강조되는 오늘날에는 고용창출과 조속한 경제재건을 위해 보상원칙에 의한 처리도 헌법상 허용되는 해

¹⁷ 김철수, 「헌법학 개론」, 박영사, 1992, p. 412 참조.

¹⁸ 김성준, 「독일통일후의 재산권문제」, 「한국사회개발연구<XXXII>」, p. 220.

¹⁹ 보상론자들은 이에 대하여는 원상회복 대상인 재산가치의 매각 등을 통해 조성된 재원으로 지출하면 되므로 아무런 문제가 없다고 한다.

²⁰ Keck/Fieberg, 전개논문, p. 18.

결책이라 할 것이다. 따라서 체제전환 과정에서의 몰수재산 처리에 관해 어떤 원칙을 채택해야 할 것인가의 문제는, 우선적으로 양원칙의 기능적 장 단점에 대한 면밀한 검토를 통해 어느 원칙이 개별국가가 지향하는 이념에 보다 더 부합하는가에 따라 결정되어야 할 일이다. 개별 국가들의 사회주의화 정도, 사회주의화 개시 시점에서의 재산권 소유실태 및 산업화수준, 체제전환 시점에서의 경제상황과 각 사회 계층별 정치적 영향력 판도를 비롯한 현실상황 등에 대한 종합적 고려가 병행되어야 할 것이다.

4.3.3. 통일독일의 입법례

동서독 통일로 발생한 여러 가지 복잡한 문제들중 특히 몰수재산 처리문제는 국민들의 개인적 이해관계와 직결되어 있고 경제 사회적인 영향력이 지대한 것이어서 이에 대한 원칙결정이 이루어지기까지 많은 논란과 갈등이 있었다. 분단기간중 동서독간 체제경쟁 시대에서는 이 문제의 체제관련적 속성으로 인하여 그 해결방안을 찾는 것이 원칙적으로 불가능 하였다. 동독정권이 몰락하고 동서독 정부간 통일을 위한 회담이 진행되는 과정에서도 쉽게 해결될 수 없는 난제중의 난제였다. 몰수재산권의 원소유자에 대한 반환원칙을 주장한 서독의 집권여당인 기민당 기사당(CAU/CSU) 연립정부는 국내적으로 통일후의 조속한 경제재건을 위해 보상원칙에 의한 처리를 주장한 사민당(SPD)의 반대²¹⁾에 부딪치게 되었다. 국외적으로는 동독 주민들의 생활기반 실상을 우려한 동독총리 로타 드메지에르의 반대²²⁾를 설득해야 했으며 소련점령 기간중 몰수된 재산권의 원상회복에 대한 소련의 반대입장을 고려하여야 하였다.²³⁾ 1990년 5월 18일자 「동서독간 통화경제 및 사회공동체 창설을 위한 국가조약」에서도 최종적인 결정이 내려질

²¹⁾ 고일동·조동호, 전거서, p. 41.

²²⁾ 드 메지에르는 총리선출 직후 동독에 의한 토지개혁 이전상황으로 환원시키려는 통일조약에 대해 동독정부는 결코 합의하지 않을 것이라고 천명하였다 ; 불프강 쇼이블레, 「나는 어떻게 통일을 흥정했나」, 동아일보사, 1992, p.107.

²³⁾ 앞에서 논의한 「재산법의 적용범위」참조.

수 없었던 이 「미해결 문제(offene Frage)」는 서독 기민당 기사당 연립정부의 정치 외교적인 노력에 의해 1990년 6월 15일 「미해결 재산문제에 관한 양독정부의 공동성명」에서 그 해결방안이 마련되었다. 주요골자는 몰수된 재산가치를 원소유자에게 반환함을 원칙으로 하되, 1945년부터 1949년까지의 소련점령 기간중에 점령법 또는 점령고권에 근거하여 몰수된 재산가치는 반환에서 제외하는 대신, 전독일 의회의 결정에 따라 국가적 조정금부를 시행하며, 반환대상인 재산가치가 일정한 공공목적에 사용되고 있는 경우와 제3자에 의해 정당하게 취득된 경우에는 예외적으로 반환 대신 보상을 행한다는 것이었다. 통독 과정에서의 몰수재산 처리원칙으로 반환원칙이 채택된 것은 이 원칙이 서독기본법상의 가치질서에 가장 잘 부합한다는 점, 그리고, 구동독법상 서독으로 탈출한 자의 재산가치의 처리에 관해 1953년 6월 11일을 기준으로 해서 상이한 규율을 하였으므로 보상원칙 채택시 평등의 원칙상 문제가 있다는 점²⁴등이 주요한 근거로 작용하였다. 서독의 입법자들도 반환원칙으로 인한 투자장애 결과 발생 등의 부작용을 예견하였으나 이는 투자자 보호를 위한 별도의 법률을 제정함으로써 충분히 제거될 수 있는 것으로 파악하였다. 위 공동 선언의 내용은 1990년 8월 31일 체결되어진 동서독간 「통일조약」 제14조 제1항에 의해 동조약의 구성부분으로 되었다. 동독의회는 1990년 9월 23일 위반환원칙에 입각하여 몰수재산 처리의 구체적 절차를 규율하는 「미해결 재산문제의 처리를 위한 법률」을 제정하였다. 이 법률은 통일조약 발효이후 연방독일 법률의 일부로 되었던 바, 이후 구동독지역에서의 신규투자 부진 등으로 인한 경제침체가 반환원칙이 광범위하게 제한되고 각종 투자자 보호규정이 삽입되어 현재에 이르고 있다.

4.3.4. 동구제국의 입법례

헝가리에서는 체제전환 과정이 시작된 직후부터 과거 공산정권에서 불법

²⁴ 볼프강 쇼이블레, 전게서, p. 263.와 앞의 각주 44) 참조.

하게 몰수된 재산의 원소유권자의 권리가 보호되어야 한다는 사실이 일반적으로 승인됨에 따라 이에 관한 입법작업이 행해졌다. 몰수재산의 처리원칙으로는 체제전환 후의 조속한 경제재건을 위해 보상원칙이 선택되었고, 이에 관한 구체적인 절차를 규율하는 법률로서 1991년 6월 26일 「제1차 보상법」, 1992년 4월 7일 「제2차 보상법」이 제정되었다.

폴란드에서도 몰수재산 처리의 필요성은 일반적으로 예정되어 있으나 아직까지 이에 관한 별도의 법률이 제정되지는 않은 상태이다. 「카톨릭교회와 국가의 관계에 관한 법률」, 「그리이스 정교교회와 국가의 관계에 관한 법률」, 「전쟁결과로 상실한 노동조합 사회단체 재산의 반환에 관한 법률」, 「행정소송법」, 「형사소송법」, 「폴란드의 독립을 위한 활동으로 기소된 사람들에게 선고되었던 판결의 무효에 관한 법률」등의 개별 법률로써 재산유화 문제를 단편적으로 해결하고 있을 뿐이다. 1991년 폴란드 국회가 정부에 대하여 동법들의 제정을 촉구함에 따라 정부에서 그 입법추진 작업이 활발하게 진행되고 있다.

체코슬로바키아에서는 체제전환 이후 몰수재산 처리문제를 규율하는 법률로서 「재산법상 일부 불법한 결과의 해결을 위한 법률」, 「재판상 복권에 관한 법률」, 「재판의 복권에 관한 법률」, 「농지 기타 농업시설의 소유권 규율에 관한 법률」, 「생산 소비 주택건설 협동조합의 소유권 관계에 관한 법률」등이 제정되었다. 이 법률들은 반환원칙을 채택하여 몰수재산의 원소유권자에 대한 원물반환의 범위 및 방법·절차 등을 정하고 있다.

슬로베니아에서는 1991년 11월 20일 제정된 「재산유화에 관한 법률」로 몰수재산 처리문제를 전반적으로 규율하고 있다. 동법은 반환원칙을 채택하여 과거 사회주의 체제하에서 국유화되었던 재산을 원소유권자에게 반환하는 것을 원칙으로 하고, 예외적인 경우에 한해 금전 또는 유가증권으로 보상하는 것을 정하고 있다.

크로아티아에서도 몰수재산의 원상회복 필요성은 인정되고 있으나 복잡한 국내상황 등의 이유로 아직까지 이에 관한 법률이 제정되지는 않고 있다. 다만, 원상회복의 방법으로는 반환원칙이 채택되어야 한다는 주장이 지

배적으로, 이를 반영한 재사유화 법률안이 국회에 상정되어 심의중이다.

루마니아의 몰수재산 처리관련 법률은 기본적으로 반환원칙을 채택하고 있으나 현행법상 원소유권 관계의 회복은 집단농장 사유화의 범위내에서만 가능하며, 그외 부동산 등에 관하여는 아직 관련법규가 제정되지 않은 상태이다.

러시아에서는 몰수재산 처리에 관한 논의조차 행해지지 않고 있다. 몰수조치가 행해진 시점이 70년 이상이나 되어 원소유권자의 파악이 어려울 뿐 아니라 이에 관한 논의 자체가 이제 탄생한 자유민주적 법치국가의 기초를 위협할 수 있는 불씨를 배태하고 있기 때문이라고 한다.

이상으로 독일과 동구 여러나라의 입법예를 살펴 보았지만 대부분 보상을 원칙으로 한 몰수재산 처리를 꾀하고 있다. 이런 면에서 우리 또한 보상 원칙에 의한 원소유자의 보호는 필요할 것으로 보인다. 여러가지 문제가 있겠지만 북한에 토지를 두고 월남한 자, 해외 이주자나 토지개혁에 의해 소유권을 잃은 주민에 대해서는 과거의 소유권을 입증할 수 있는 경우에만 한해서 보상을 원칙으로 하는 것은 바람직할 것으로 생각된다. 원상회복은 남한의 토지소유 상한이 있는 토지와 비교하여 일정한도 내에서만 원상회복하고 나머지는 보상하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

동시에 남한에 토지를 두고 월북한 자에 대해서도 그의 소유권이 입증되는 경우에는 보상을 하도록 하고 원상회복이 가능한 경우에는 월남한 자와 동일하게 처리해야 할 것이다.

제 8 장

결 론

최근 우리 나라를 비롯한 세계 각국은 과거 50년간의 그 어느 때보다 큰 변화의 물결에 휩싸여 있다. 세계적으로는 구 소련의 해체와 동구 공산권의 몰락, 중국 대륙의 점진적인 자본주의 체제로의 변화 등으로 과거 이데올로기를 바탕으로 하는 동서 냉전체제가 종식되었다. 근간에는 WTO체제의 출범과 함께 새로운 세계질서가 형성되면서 우리 나라를 둘러싼 정치 외교 경제 사회환경에도 많은 새로운 변화가 나타나고 있다.

근간에는 북한 식량사정의 어려움으로 수많은 탈북자가 속출하면서 북한 체제의 붕괴가 점쳐지는 등 우리 통일환경에 상당한 변화가 예상되고 있다. 국제정세 분석가들에 의하면 북한은 주변여건 및 북한내부 사정 여하에 따라 가까운 장래 또는 10여년 이내에 붕괴 또는 체제변화에 직면할 것으로 전망하고 있다.

분단된 남북임업이 통일될 경우 엄청난 잠재력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 통일이후 남북한 산림면적은 전체 국토면적의 73.4%를 점유하는 최대자원으로 산지 산림문제는 결국 통일후 국토를 어떻게 이용할 것인가의 문제와 다름이 아니다. 현재 남북임업은 과거 50여년간의 분단기간 동안 각기 다른 남북 정치, 경제, 사회체제로 임정의 목표와 수단뿐 아니라 입지조건, 산림상태 등 많은 부분에서 크게 다른 것으로 파악되고 있다. 북

한은 산지를 비롯한 모든 산업부문에서의 생산수단의 국유화를 단행하였고 사회주의 원칙에 입각한 생산관계만이 인정되고 있다. 철저한 중앙통제와 계획에 따라 생산활동이 이루어지고 있다. 임업생산 활동은 국가계획, 지역 단위계획, 기업소 단위계획으로 세분되어 시행하고 있으며 임업 생산목표는 개인의 행복과 이익보다 자력갱생을 실천하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 임업 생산활동을 위한 소유, 노동, 경영관리 등의 행위 모두가 자력갱생이라는 차원에서 이해되고 이를 위한 목표량 달성과 강제노동의 합법화가 체계화되었다.

임업근로자는 정부기관의 배치장에 의해 산림현장에 배치되고 취업후 임의로 직장을 옮기는 것은 거의 불가능하다. 북한은 이로 인한 노동능률과 생산성의 문제를 해소하기 위해 기술혁명과 각급 산업의 기계화와 과학화, 화학화를 적극 추진하여 북한임업은 저비용 고효율의 경영관리 조직과 과학적 근대적 임업경영 방법을 선택할 수 있었고 임업기계화와 북한 임업 기술수준의 향상을 가져올 수 있었다. 북한의 임업경영 관리는 “대안의 사업체제와 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 농업지도 체계를 모델로 내세우고 있다. 이는 상호감시와 감독에 의한 노동의 강제화와 공동의 책임과 임무를 지우는 방법이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 임산물 생산활동은 사회주의 건설을 위하여 동원되며 북한체제와 함께 존재하고 운영되고 있다.

이에 비하여 남한은 자본주의 사유재산제를 기초로한 자유시장 경제체제의 임업이다. 임업은 철저한 개별 경영체제이며 시장경제가 지향하는 경제적 이익을 목적으로 임업을 경영하고 있다. 때문에 수익성이 보장되지 않을 경우 임업 생산활동이 정지되며 개인이 임업을 하지 않을 경우 정부가 이를 규제하고 통제할 아무런 기능이 없다.

남북임업의 근본적인 차이는 생산기반인 산지를 누가 소유하고 누가 관리하느냐에 따라 크게 다른 것으로 파악된다. 곧 산지를 국가가 소유하는 국유화와 산지를 개인이 소유하는 사유화의 차이에 따른 생산수단의 이용 방법과 관리주체의 차이에서 남북임업에 현저한 차이가 있다.

북한임업의 장점은 국가소유에 의한 전체 산림의 계획적 이용관리가 용이하고 지역특성에 맞는 산림생산과 일관생산 체제로 자원이용의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 그리고 전문 기술인력에 의한 기계장비를 이용하여 대면적의 산림을 근대적 경영방법을 도입하여 책임 경영 관리할 수 있는 점이다. 하나의 경영체의 규모가 수천ha에 달한다. 반면에 국유화와 국가계획 경영체제에서 오는 경영성과의 국가귀속으로 인한 생산성의 한계와 개인의 창의력을 발휘할 수 있는 기회가 박탈된 상태에서 임업의 질을 높이는 데는 상당한 문제를 내포하고 있다. 특히 임업목표가 국가계획에 맞추어 동원되면서 경쟁적 산림생산 체제의 선택으로 무리한 목표설정과 이로 인한 과벌로 산림생산능력이 크게 저하되고 있는 것으로 추정되고 있다.

남한임업의 장점은 소유자 자신의 능력에 맞는 규모의 임업을 얼마든지 할 수 있다는 데 있다. 자신이 원하는 경영방법과 생산체제를 스스로 결정할 수 있다. 반면에 모든 생산시설과 계획을 자신의 힘으로 확충해야 하기 때문에 규모에 비례하여 엄청난 투자자본을 마련해야 하는 부담이 있다. 임업 수익성 저하 등의 이유로 임업여건이 불리해질 경우, 그에 따른 손실 또한 개인이 감수해야 하는 것이다. 따라서 남한임업은 노동력 부족, 임도 기계화의 부진, 국내재 수요의 한계 등으로 인한 수익성의 악화로 경영이 방치상태에 있다. 특히 임업투자 자본의 부족과 소유규모의 영세성, 높은 토지가격, 높은 생산비, 기술인력 부족 등 임업기반이 취약하다. 이러한 어려움을 극복하기 위해 공동생산, 공동구매, 공동판매 등 공동경영체제의 형태로 나가려는 시도(협업화에 의한 공동 생산체제)가 있었으나 이 또한 사유화가 가지는 한계로 답보상태이다.

이러한 상황에서 통일후 산지제도는 남한지역에서는 산림생산력의 증대를 위한 북한 국유제의 장점을, 북한지역에서는 산림공간의 개방화와 산지이용의 합리화를 위한 남한 사유제의 장점을 선택하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 북한 산지제도가 가지는 산림생산력을 높이 증대시킬 수 있는 사회주의적 산지제도의 원용(사회주의적 소유권)과 산림공간의 개방과 산지이용의 합리화를 위한 자본주의 산지제도의 장점(사소유권의 인정)을

결합하는 형태이다. 그러나 통일후 가장 바람직한 산지제도는 현재 남북임업이 안고 있는 문제점을 극복하면서 양쪽 임업의 장점을 확대 발전시킬 수 있는 제도일 것이다. 무엇보다 북한임업의 비효율성을 극복하고 남한 임업이 안고 있는 높은 생산비와 그의 원인이 되는 기술인력 부족, 기계화의 부진, 소규모 경영의 한계를 극복할 수 있는 새로운 통일임업을 만드는 일이다. 이러한 임업은 산지제도가 제대로 기능할 수 있는 소유 및 이용(생산 경영)구조를 갖춘 임업이다. 즉 값싸고 품질 좋은 임산물을 충분히 생산할 수 있는 임업구조를 만드는 일이다. 값싼 임산물(낮은 생산비)을 충분히 생산할 수 있는 대규모 경영팀과 기계임업, 그리고 품질 좋은 임산물을 생산할 수 있는 높은 기술수준과 우수한 기술인력으로 유지되는 임업이다.

통일 이후 남북이 어떠한 산지제도를 선택할 것인가는 우리의 통일이 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 달라질 수 있다. 현실적으로 가능한 통일방법은 첫째 우리가 바라지는 않지만 북한내부의 어떤 돌발사태에 의해 북한정권이 스스로 붕괴 또는 몰락하여 남한이 흡수통일하는 경우와, 둘째 남북 양측이 상호체제를 인정하고 호혜와 평등의 원칙하에 남북당사자간 상호협력하에 통일정부를 수립하는 경우이다. 통일이 어떤 방식으로 이루어질지는 아무도 예측할 수 없는 일이나 우리 한반도를 둘러싼 국제적 흐름이 첫번째나 두번째 방법 가운데 하나라고 보고 있으며 우리가 바라지는 않지만 첫번째의 경우도 전혀 아니라고 할 수 없는 상황이다. 통일 이후 우리의 입장에서 가장 바람직한 것은 후자의 방법으로 남북간의 단계적 통일 방식에 맞추어 단계적으로 어떠한 산지제도가 적합할 것인가를 강구해 나가는 방법일 것이다. 그러나 앞서도 논의한 바와 같이 갑작스런 통일도 생각지 않을 수 없는 상황이다.

임업의 경우, 오늘 당장 통일이 이루어진다면 북한의 산지는 누구의 것인가 하는 문제에 부딪칠 것이다. 그러나 통일후 산지이용과 관리, 분배의 모든 것을 규제하게 될 산지제도, 그중에서도 특히 산지소유 문제는 쉽게 해결할 문제가 아니다. 통일후 산지제도를 논의하는 과정에서 가장 중요한 문제는 설혹 갑작스런 통일(예를 들어 흡수통일)이 되었다 하더라도 통일

과정에서 남북당사자간의 어떤 협의와 합의가 이루어질 것이라는 점이다. 그때 남과 북, 특히 남한이 북한의 과거제도와 현실을 얼마나 인정할 것인가의 문제이다. 북한의 모든것을 부정하고 남한의 제도와 체제에 따라 통일과정을 정리할 것인가, 아니면 북한의 실체를 어느 정도 인정하고 통일을 이룩할 것인가 이다. 왜냐하면 북한의 실체를 얼마나 인정하느냐에 따라 산지제도의 내용이 크게 달라질 것이기 때문이다.

만일 북한이 과거에 시행했던 몰수에 의한 산림국유화를 인정하지 않게 되면 산지문제는 원소유주에 돌려주는 반환과 배상의 문제가 되는 것이다. 결국 통일후 부분적인 보상과 배상의 문제가 제기되지만 독일 등의 예에서 보듯 과거체제를 인정하고 통일후 국유산림이라는 전제에서 소유문제를 다루게 될 것으로 보인다.

두번째는 남북합의 또는 남측이 일방적으로 결정한 산지제도를 어떤 시간표를 가지고 남북 임업현장에 적용해 나갈 것인가 이다. 오랜 남북분단으로 인한 이질감으로 남북현장에 곧바로 적용할 수 없는 것이다. 남북양쪽에 새로운 제도를 적용하는 데는 남북 산지 산림현장에서 수용 가능한 범위에서 각각 다른 형태의 산지제도가 시간을 두고 단계적으로 채택되어 가야 할 것이다.

통일 이후 북한에 어떤 산지제도를 도입할 것인가는 북한임업의 현실을 도외시할 수는 없다. 북한임업의 오늘을 만든 것은 말할 필요없이 북한이 과거 50년간 산림현장에 적용해 온 산지제도로부터 비롯된다. 무엇보다 산지를 포함한 모든 생산수단의 국유화에서 시작된다. 북한임업은 자기소유가 아닌 국가산림에서 단지 노동력만 제공하고 그에 따른 분배로 생활을 영위하는 것으로 자발성이 없고 경영주체간에 응집력이 부족한 체제이다. 결국 북한지역의 산지제도는 국유화에 의한 자발성 부족과 생산성 문제를 해결할 수 있는 제도의 선택이 필요하다. 일한 만큼 분배받는 그리고 개인의 능력과 창의력을 충분히 발휘할 수 있고 현 산림에서 보람과 꿈을 가지고 계속 일해나갈 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 부족한 생산동기를 부여할 수 있는 소유관계를 찾아주는 일이 핵심이다.

그렇다면 완전한 국가소유의 북한식 국유화는 아니다. 임업경영의 자발성을 찾는다면 완전한 사유화가 최선이다. 그러나 현실적으로 북한의 산림을 한번에 사유화할 수 있는 일은 아니다. 사유화에 의한 남한임업의 문제를 북한산림으로까지 전파시키는 결과를 가져오기 쉽다. 완전한 국유도 사유도 아닌 그 중간형태이다. 이러한 소유형태는 첫째 남한의 국유림제와 같은 느슨한 형태의 국가소유와 둘째는 국가와 이용자가 공동으로 소유권을 행사하는 공동소유 형태가 있다. 여기에도 소유권은 국가가 가지되 이용권은 이용자가 가지는 방안과 그의 반대의 경우가 있다.

북한산림을 남한식의 국유림으로 편입할 경우 현재 북한산림에 고용되어 있는 약 10만명의 고용문제가 제기된다. 이들을 모두 공무원으로 채용할 수도 방치할 수도 없을 것이다. 북한산림의 남한 국유림으로의 편입은 통일임업의 큰 짐으로 남을 것이다. 북한의 산지소유 문제는 산지자체의 단순한 토지문제로만 보아서는 안된다. 산지문제는 곧바로 산지에 배속된 근로인력의 문제와 함께 해결해 나가야 한다. 물론 통일후 당장 국유림으로 편입해도 어려움이 없는 산림이 있다. 국토보호림과 댐보호림, 협동농장림, 담당림과 같이 고용인력이 거의 없는 산림은 국유림 편입이 당장 가능한 산림들이다. 그러나 협동농장림(390,880ha)은 통일 후에도 상당기간 연료채취가 불가피하고 지나친 땀감이용으로 상당한 면적이 황폐화되어 재조림문제가 제기될 것으로 판단된다. 그러므로 단기적으로는 공유림으로 편입하여 조림 등 산림복구 사업을 우선 시행하고 차후에 공유림 또는 사유화하는 방안을 검토해 나가는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

담당림(879,480ha)은 시 군 등 지역주민의 안전과 환경보호, 경관조성을 위해 국유림 가운데 주변단체에 관리를 맡긴 것이므로 통일 후에도 지역환경림, 도시림, 오염방지림과 같은 용도로 계속 이용되어 질 수 있도록 시군유림으로 편입하는 것이 바람직하다. 현실적으로 남한지역의 인구증가와 공해확산에 대비한 도시림, 공해방지림, 경관림 조성의 필요성이 크게 증가하고 있으나 이의 확보가 여의치 않은 실정이다.

문제는 임업부 소관의 임산공업림이다. 임산공업림은 북한 전체산림의

약 56%를 점유하는 5,472,320ha이다. 현 북한 임업을 담당하고 있는 산림이다. 북한 산림기술 인력 10만명의 거의 대부분이 임산사업소에 배속되어 있다고 해도 과언은 아니다. 통일임업 논의의 가장 기본적인 원칙은 현재 이용자의 철저한 보호와 생활안정이 중요하다는 것은 전술한 바이다. 그리고 통일후 소유문제는 북한 산림에 고용되어 있는 사람의 문제와 함께 해결해야 할 일이라는 것 또한 전술하였다. 그러나 임산공업림의 소유는 이것과 관계없이 국가소유의 국유림으로 편입할 수 없다. 물론 북한 산지소유는 국가에 있다. 그러나 국가가 직접 소유권의 행사를 할 수 없기 때문에 국가를 대신하여 사실상의 소유권 행사를 할 수 있는 규정을 두고 있다. 북한 산림의 소유권 행사는 국가를 대신한 법인이 하고 있다. 목재생산을 위한 임산공업림은 임산사업소가 법인의 형태로 국가를 대신하여 소유권을 행사하며 실질적인 임업을 하여 왔다. 임산공업림의 소유는 임산사업소에 있는 것과 같다. 통일후 임산사업소 산림은 임산사업소에 근무하는 사람들이 관례를 들어 얼마든지 공동소유를 주장할 수 있는 산림이다. 북한산림 전체가 국유이기 때문에 모두 국유림화해야 한다는 주장은 북한헌법상 산림은 국가소유라는 선언적인 내용만을 받아드린 것에 불과하다.

그러므로 임산사업소 소관 산림은 임산사업소의 공동소유로 전환시켜 지역소유화하는 것이 바람직하다. 더욱 임산사업소는 참여 노동자의 전부가 지역에 거주하는 사람들을 선발하여 임산사업소에 배치한 지역주민이다. 임산사업소는 산간지역에 위치하여 자급자족의 독립된 기업체이며 동시에 임산마을을 형성하여 지역사회를 구성하고 있다. 따라서 이들의 공동소유는 지역사단(인민)의 공동소유가 되는 것이며 이들이 경영주체가 되어 이용권을 행사하는 방식으로 정리해야 할 것이다. 곧 사회적 소유의 협업임업과 같은 성격으로 남북임업의 동질성을 확보할 수 있는 유일한 방법이기도 하다. 이는 또한 장래 지자제와 함께 지역임업의 근간이 될 수 있다.

통일후 산지제도의 개편은 북한지역만을 대상으로 해서는 안된다. 남한이 전리품을 다루듯 북한 산지만을 대상으로 개편작업을 하는 경우, 북한주민으로 하여금 반발심을 자아내게 하는 등 상당한 문제를 가져올 가능성이

높다. 북한임업이 통일후 감내해야 하는 고통이상은 아니라 하더라도 우리의 제도와 경영방법을 개선할 기회로 이용해야 할 것이다. 현재의 남한임업 구조로는 남한임업이 안고 있는 일손(기능인력) 부족과 기술부족, 비싼 토지가격과 노임, 부존자원의 한계에서 벗어날 수 없다.

남한의 임업체제는 자본주의 사유재산제를 기초로한 자유시장 경제체제의 임업으로 수익성이 보장되지 않을 경우 산림을 방치하기 쉬우며 정부가 이를 규제하고 통제할 아무런 기능이 없다. 그러나 임업이 가지는 공공재적 기능으로 산림을 방치하게 할 수만은 없다. 개별경영체의 자유의사에 맡기는 임업으로는 국토의 효율적 이용에도 문제가 있다. 따라서 국가개입이 가능한 소유권의 제약이 필요하다. 남한임업의 개편은 무엇보다 경영이 가능한 구조로 바꾸는 일이다. 현재의 소규모 임업을 대규모 임업으로 전환해야 한다. 산지 소유권은 산지의 소유, 이용, 분배를 자기의사에 두는 것이므로 개인의 소유는 인정하되 이용권을 분리하여 이를 공동(대규모 집단)으로 이용할 수 있게 하는 방법을 선택할 수 있다. 각지에 산재한 산지 소유권중 이용권을 위임받아 지상권을 집단화한 다음 이를 기초로 대규모 경영체제를 만드는 것이다. 이러한 경영체는 현재 시행하고 있는 협업경영 사업을 한단계 발전시켜 공동사업, 공동경리 방식의 완전협업으로 나가는 일이 가장 손쉬운 방법의 하나이다. 개인의 소유권은 인정하되 경영권은 협업체(공동체)에 맡겨 공동사업, 공동경리가 가능한 대규모 경영체를 만드는 일이다. 이것은 현행법하에서도 가능하다. 현행법에 경영하지 않는 산림은 다른 경영체에 맡겨 시업할 수 있는 대리사업 명령제가 그것이다.

남한임업의 사회적 임업으로의 한단계의 전환을 의미한다. 임업의 협업화는 자본주의 임업이 안고 있는 문제를 치유할 수 있는 경영방법의 하나로 독일경영진의 자문에 의하여 도입되었고 우리 산림관계자 또한 거부감이 없는 소유형태이다. 독일의 협업경영이 통독후 동독 산림관계자들에 큰 거부감없이 받아들여진 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이와 같이 우리 임업체제를 사회임업으로 전환하여 통일후 북한의 임산공업법에 대한 개편과 함께 남북임업의 동질성을 확보할 수 있다.

통일 이후 우리 나라 산지 소유제도는 크게 국유림과 민유림으로 구분하는 현 남한의 산림소유제와 큰 차이가 없는 셈이다. 그러나 통일 후에는 민유림에 공동림(지역사회림)이라는 산림소유 형태가 하나 더 생긴다. 현재 남한의 국유림 1,392,667ha와 북한의 특별보호림 3,029,320ha를 합한 4,421,987ha가 통일후 국유림이 된다. 그러나 현재 남한 국유림 가운데 타부처 소관의 125,866ha와 북한의 특별보호림으로 국유림에 편입되는 면적 중 댐보호림 등 약 1,000천ha의 산림이 통일후 타부처 소관산림으로 편입될 가능성이 크며 국유림은 약 3,400천ha가 될 것으로 추정된다. 그러나 그 대부분은 지정목적이 공익을 위한 산림으로 현재의 남한의 국유림을 포함하여 국유림 관리는 공익 환경을 목적으로 한 경영이 되어야 할 것으로 생각되어 진다.

공유림중 도유림은 현재 남한의 도유림 145,316ha와 북한의 협동농장림 390,880ha를 합한 536,196ha가 될 것이나 협동조합림의 일부가 사유림으로 전환될 가능성이 높기 때문에 면적은 유동적이다. 군유림은 현재 남한의 군유림 346,959ha와 북한의 담당림 879,480ha를 합한 1,226,439ha가 될 것이다. 현실적으로 북한지역의 협동조합림, 담당림 모두를 지역에 귀속시키는데는 여러가지 면에서 생각해 볼 일이다. 본래 이들 산림은 모든 인민의 소유로 과거 50년 동안 지역주민들이 공동으로 이용해 왔는데 이를 일부지역으로의 공유화나 사유화는 바람직 하지 못하다. 더욱 통일후 북한지역 자치단체의 재정능력이 몹시 어려울 수 있는 상황이기 때문에 이들 자치단체의 재산으로 남겨주는 일도 현명한 방법이다. 따라서 이들 공유림은 과거 남북지역에서 관리해 왔던 방식으로 스스로 경영해 나가도록 맡겨두는 것이 바람직 하다.

중요한 점은 통일후 북한지역의 지역사회림(임산공업림)과 남한지역의 협업림을 합한 약 500-600만ha의 공동림(지역사회림)에 대한 경영이다. 북한의 지역사회림(임산공업림)은 현재 그대로 27개 임산사업소 또는 105개 임산작업소별로 나누어 이들이 경영주체가 되어 과거와 같이 경영하면 될 것이다.

문제는 북한의 임산사업소는 충분한 산림축적을 가지고 있고 과거 독립채산제에 의한 책임경영체를 채택해 왔기 때문에 통일 후에도 경영비의 일부만 정부가 보조해 주어도 경영에 큰 어려움이 없을 것으로 예상된다. 그러나 남한의 협업경영체는 산림자원이 빈약하여 자체 산림으로 자족적인 임업경영은 불가능하다. 따라서 상당기간 정부지원에 의한 임업경영이 불가피할 것이다. 그러기 위해서는 먼저 임업이 가능한 지역만을 선정하여 능률적 임업이 가능한 경영체를 만드는 일이다. 전체 산림자원에 대한 세밀한 조사자료를 바탕으로 새로운 산지이용 구분을 해야 한다. 그리고 임업이 가능한 지역만을 대상으로 목재생산 목적의 임업을 하고 나머지 산림은 이해관계 기관에 위임하여 지정목적에 맞는 관리체계와 경영이 되도록 해야 한다. 목재생산 목적의 산림관리와 경영방법을 다른 산림에 그대로 적용할 필요가 없다. 앞으로 임업기술의 전문화와 산림자원의 합목적적 이용을 위해서도 기술체계가 다른 산림을 산림이라는 명목 하나만으로 임업 분야에서 관장할 필요는 없다. 수원함양과 댐 보호를 위한 산림은 지정목적에 맞게 담당부처에서 관리해 나갈 수 있도록 정리 할 필요가 있다. 산림청은 임업목적을 위한 생산림지 하나만을 충실히 관리하는 방식으로 바꿀 필요가 있다.

북한 임산공업림과 같이 장기적으로 기계임업이 가능한 지역만을 임업지역으로 선정하여 규모임업이 가능한 지역단위 경영체를 만드는 일이 필요하다. 협업경영체의 경영방법과 조직은 현재 북한에서 채용하고 있는 일관생산체제로 한 경영조직과 기계화 작업단에 의한 고도의 기술임업을 실현해 나가면 될 것이다. 한마디로 북한 임업경영 관리방법을 남쪽에 옮겨 심는 방법이다. 그러나 남한임업은 협업에 의한 대규모 구조로 전환할지라도 현재의 자원여건으로 경영은 어렵다. 투자자금도 부족하고 기술인력과 기계, 경영기술과 경험 등 모든면에서 부족한 점이 많다. 남북임업의 통합은 통일후 남한임업을 다시 일으킬 수 있는 기회가 될 수 있다. 새로운 경영체가 경영합리화와 자체 기술수준 향상을 위하여 북한의 전문 기술인력을 초빙하여 기계화를 서둘러 가면 될 것이다. 북한에 있는 5만여명의 전문 임업

기계 기술자와 경험있는 관리자, 기능인력 가운데 희망자를 남한의 산림협업체의 경영자 형식으로 고용하여 남한임업을 현대화시키는 방안이다.

우선 남쪽 임업 수익성 악화의 원인이 되었던 임도, 기계 등 생산기반 조성에 북한의 경험을 살려 충분히 건설하고 모든 산림작업을 기계로 대체하여 생산비를 대폭 절감해 나가야 한다. 이를 위해 임업기계화의 지속적인 추진과 임업 기술인력의 양성과 훈련이 필요하다. 수치상 현재의 남쪽 생산임지 2,500천ha를 경영하는데 약 3만명의 기술인력이 필요하다. 남북임업 모두 600만ha를 경영한다고 가정할 때 통일후 현 북한 기술인력만으로 충분할 것으로 추측된다.

러시아 벌목장 감독경험이 있는 러시아 임업기술자들의 증언에 의하면 북한 임업노동자의 기술수준은 가히 세계적이라고 말하고 있다. 1957년 러시아와 맺은 임업협정에 의해 매년 2,000명의 인력이 현지산림에 나가 과거 약 30년동안 현대장비를 가지고 임업을 해왔기 때문에 거기서 얻은 know-how도 적지 않을 것이다. 기계장비를 다루는 일이나 정비, 생산작업 모두를 기계로 하고 있으며 경영방법도 현대적이라고 말하고 있다. 이미 60년대부터 보속경영 방법이라 할 수 있는 순환식 벌채방식과 지역단위의 대규모 임업에 맞는 근대적 경영관리 기법에 의한 일관 생산체제를 유지하고 있다.

사실 우리 나라의 산림 공무원이나 임학을 전공하는 교수들 가운데에 상당수가 현장에서 현대적 경영방법을 산림에 적용시켜 나갈 수 있는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 남한이 현재 보유하고 있는 임업기술자는 500여명에 불과하다. 그러나 북한은 2급이상 기술자 만도 48,000명이 넘으며 현장의 일을 일상적으로 처리하고 있다는 것이다. 통일후 우리 임업은 남한사람이 아닌 북한출신이 담당할 가능성은 얼마든지 있다. 남한이 추구해 나가고자 하는 임업 또한 사회주의적 임업에 가까운 협업경영 방식이기 때문이다.

통일후 우리 임업은 북한의 기술과 경험을 충분히 이용할 수 있는 대안적 접근이 오히려 남북임업의 통합을 위해서 바람직 할 것으로 생각된다.

북한 임업 기술자들의 자존심을 상하지 않게 할 수 있고 그들의 기술과 경험을 최대한 이용하여 낙후된 우리 임업을 다시 일으켜야 할 것이다.

마지막으로 과거 남북에 의해 몰수된 몰수산림 처리 문제이다. 통일 이후 어떤 산지제도를 선택하느냐에 따라 과거 남북 양측에 의해 몰수된 약 3백만 정보에 달하는 산림에 대한 처리문제도 달라질 것으로 예상된다. 만일 남측 일방이 남한체제에 의한 사유화를 추진할 경우, 과거 북한 정권에 의해 몰수된 약 300만 정보에 이르는 사유산림의 반환소송이 제기될 것임은 명약관화하다. 이렇게 될 경우 그간 잘 유지되어 온 북한 산림경영 관리체제를 혼란에 빠뜨릴 위험이 있다.

현재 국내에는 통일후 과거 북한정권에 의해 저질러진 몰수산림 문제를 놓고 각기 다른 입장을 보이고 있다. 몰수산림을 국유화하여 다시 이용계획을 세워야 한다고 주장하는 사람들은 북한정권이 불법적이라 하더라도 현실적으로 북한은 하나의 국가로서 존재하는 정권이고 따라서 그들에 의해 수행된 정책행위를 부정할 수 없다는 것이다. 그리고 북한이 토지개혁 이후 모든 토지문서를 불살라 버렸기 때문에 과거의 소유권을 증명할 수 있는 증거가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 부분적으로 월남자의 일부가 등기부 등 서류를 보관하고 있는 사람이 있지만 증거서류를 가지고 있다는 사실만으로 이들에게만 혜택을 주고 대부분의 사람을 도외시 하는 것은 형평의 원칙에 어긋난다는 점을 강조하고 있다. 더욱 통일은 어떤 형태로든 양측 대표자에 의해 사전적이든 사후적이던 호혜의 원칙에서 상호체제의 인정하에 새로운 통일조약에 조인하는 형식을 거칠 수 밖에 없기 때문에 과거의 불법 괴뢰정권에 의해 저질러진 행위 자체가 불법이라고 할 수는 없을 것이라고 주장한다.

이에 비하여 과거 북한에 의한 몰수산림을 반환해야 한다고 주장하는 사람들은 우리 법률상 북한은 불법 괴뢰정권으로서 그들이 취한 모든 행위 자체가 법률적으로 불법이라는 것이다. 설혹 양측이 상호체제의 인정하에 통일이 되어도 우리 헌법과 법률에 의하여 과거의 불법행위에 대한 헌법소원과 법적투쟁은 현실적으로 일어나지 않을 수 없는 엄연한 현실이 될 것이

라는 점이다. 그리고 어떤 이유에서든 이 불법체제 하에서 몰수된 재산가치의 원상회복을 도외시 한다면 이는 자유민주적 기본질서를 근본가치로 여기는 법치국가 원칙에 반하는 불법상태를 사후적으로 인정하는 결과가 되어 합헌성에 의문이 제기된다는 것이다.

그러나 현실적으로 과거 몰수산림 문제는 현재 북한 산림에 고용되어 생계를 유지해온 많은 노동자들의 생계와 관련되는 문제이다. 이들의 생계가 위협될 경우 통일 이후 또 다른 형태의 남북갈등을 초래할 수도 있다. 또한 엄청난 통일비용의 부담으로 인한 투자의 한계로 규모화의 문제와 기반시설 부족이 계속됨으로서 상당수 산림이 그대로 방치되어 임업발전은 요원할 것이다.

따라서 이러한 문제는 통일 전후 다수 국민들의 의견과 신중한 연구결과를 바탕으로 결정을 내려야 할 사안이다. 체제전환 과정에서 우리보다 많은 갈등과 경험을 가진 독일과 동구 여러나라의 경험을 참고해 보는 것도 바람직하다. 독일과 동구 여러나라의 몰수재산 처리 입법예를 보면 대부분 보상을 원칙으로 한 몰수재산 처리를 꽤하고 있다. 우리 또한 보상원칙에 의한 원소유자의 보호는 필요할 것으로 보인다. 여러가지 문제가 있겠지만 북한에 토지를 두고 월남한 자, 해외 이주자나 토지개혁에 의해 소유권을 잃은 주민에 대해서는 과거의 소유권을 입증할 수 있는 경우에 한해서 보상을 원칙으로 하는 것은 바람직할 것으로 생각된다. 원상회복은 남한의 토지소유 상한이 있는 토지와 비교하여 일정하고 내에서만 원상회복하고 남어지는 보상하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

동시에 남한에 토지를 두고 월북한 자에 대해서도 그의 소유권이 입증되는 경우에는 보상을 하도록 하고 원상회복이 가능한 경우에는 월남한 자와 동일하게 처리해야 할 것이다.

그러나 이러한 산지소유제도의 개편이 말처럼 쉬운 것은 아니다. 개편에 따르는 준비와 절차가 필요하다. 첫째로 제도개편을 위한 특별법의 제정이 필요하다. 북한 산지에 관한 이해당사자의 상호관계를 기존의 법체제로 해결하기는 어려우므로 통일후 북한 산지제도 개편에 관한 기본방향을 규정

하는 특별법의 제정이 필요하다. 통일전 동서독통일에 있어서와 같이 통일 후의 산지제도 개편에 관한 기본방향에 관해 양정부가 합의할 수 있도록 노력하는 것도 바람직하다. 두번째는 산지관리 기구의 설치이다. 통일후 북한 산지제도를 개편함에 있어서는 국가가 해결하기 보다 전문 독립기구를 설립(예, 독일의 신탁공사)해서 이를 담당토록 하는 것이 바람직하다. 또한 통일에 대비한 북한 산지제도를 어떻게 개편 정비해 나갈 것인가에 대한 사전준비가 필요하다. 이를 위해 통일후 산지제도에 관한 연구위원회를 설치하여 바람직한 개편방향을 검토하도록 해야 한다. 마지막으로 남북한산림에 대한 종합적 산지이용계획 수립이 필요하다. 북한 산지이용 상태에 관한 정확한 정보를 확보하고 산지이용계획을 수립하여 북한산지의 계획적 개발을 유도해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강경웅. 1990.1. “산의 종합적 이용과 산간지대 농민들의 생활상,” 「경제연구」, 평양, 사회과학출판사.
- 강만길. 1995. 봄호. “분단 50년을 뒤돌아보고 통일을 생각한다,” 「창작과 비평」, 23(1).
- 강정구. 1995. “하나된 조국 : 그 대안적 사회체제의 모색,” 한국산업사회연구회, 「경제와 사회」, 제9호, p.45-47
- 강정구. 1995. “민족과 통일,” 해방50주년 기념 학술대회 논문집, 「한반도 통일 국가의 체제구상」, pp.25-72. 한겨레신문사.
- 곽윤직. 「채권각론」, 법문사, p.59.
- 고일동. 조동호. 1972. 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」, 한국개발연구원.
- 고일동. 1993. 「독일통일 3주년의 경제적 평가와 남북한 경제관계에 대한 시사점」, 한국개발연구원.
- 국토통일원. 1990. 「북한개요」, pp.152-154
- 김상용. 1995. “사회주의적 토지소유권 법사상,” 「토지소유권 법사상」, 민음사, p. 125.
- 김세균. 1992. “연방제 통일방안의 모순 : 민주변혁과 통일운동,” 「월간 사회평론」, 1992. 7월호
- 김세균. 1993. “통일과정의 정당성과 남북한의 체제개혁,” 한국정치학회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 제3회 한국정치세계학술대회 논문집, p.20-21
- 김성준. 「독일통일 후의 재산권문제」, 「한국사회개발연구<XXXII>」,

p. 220.37.

- 김영작. 1994. “통일한국의 미래상,” 구영록교수 화갑기념 논총 편집위원회 편, 「국가와 전쟁을 넘어서」, 법문사, p.664
- 기독교 사회문제연구소 통일연구위원회. 1984. 「분단50년의 구조와 현실」, 민중사.
- 김대환. 1995. “통일경제체제와 국가의 역할,” 해방50주년 기념 학술대회 논문집. 「한반도 통일국가의 체제구상」 pp.313-344. 한겨레신문사.
- 김대환. 1995. “남한경제의 전개와 남북한 경제통합의 과제,” 역사문제연구소 주최 해방50주년기념 심포지움 발표논문.
- 김승채. 1994. “세계질서의 개편과 남북한 역학관계의 변화,” 「새교육」 통권 476호, 1994년 6월호, 한국교육신문사, p.90-95
- 김운근, 서승진, 김정봉. 1994. 「북한의 임업과 수산업 개황」, 연구자료 D90-2, 한국농촌경제연구원.
- 김철수. 1992. 「헌법학 개론」, 박영사, p. 412 .
- 김철수. 1979. “통일한국의 미래상 : 정치분야” 「통일정책」, 5(4), p.3-15
- 김형윤. 1994. 「통일한국의 경제체제」 민족통일연구원.
- 노정원. 1993. “민족통일과 국민적 합의” 평화문제연구소 주최토론회 문민 시대의 통일정책방향 「통일한국」 1993. 7월호
- 대륙연구소, 1990. 북한법령집, p.1066
- 류길재, 이성봉. 1994. “변화하는 세계질서와 통일문제의 새로운 접근,” 경 남대극동문제연구소편 「위기의 세계와 한국」, 남남출판사. p.994.
- 민족통일연구원, 1993. 남북한 정치공동체 형성방안 연구.
- 박광준. 1995. “사회복지 선진화 어떻게 이룩할 것인가?” 「사회정책의 이념, 현상, 새로운 전략」, 사회복지 3개학회 공동정책토론회.
- 박정길. 1981년. “사회주의적 노동보수제의 요구와 그 실현방도,” 「사회과학」, 제2호(평양 : 과학백과사전출판사), p. 51.
- 법무부. 1990. 북한법연구Ⅶ p.3549.
- 법무부. 1994. 「독일통일 동구제국 몰수재산 처리개관」,

- 볼프강 쇼이블레. 1992. 「나는 어떻게 통일을 흥정했나」, 동아일보사, p.107.
- 북한연구소. 1984. 북한총람(1945-1982), 서울, p.155.
- 북한연구소. 1990. 북한형법의 실상. pp.40-4125.
- 배병일. 1993. “통일한국의 토지소유제도 개편 방향,” 「북한연구」 4(3).
- 백운선. 1995. “통일국가의 정부체제,” 해방50주년 기념 학술대회 논문집.
「한반도 통일국가의 체제구상」, pp.125-148. 한겨레신문사.
- 산림청. 1995. 「산지이용체계 재편」공청회결과 보고서.
- 손호철. 1994. “분단체제론의 비판적 고찰,” 「창작과 비평」 여름호, p.38
- 송두울. 1995. 「통일의 논리를 찾아서」, 한겨레신문사. p.459.
- 신광영. 1994. “통일 이후의 체제와 제도에 관한 토론회 자료,” 국토통일원.
- 신정현. 1990. “한민족 공동체의 실현방안,” 「한민족 공동체 형성의 모색」,
국토통일원.
- 신 흥. 1980. “북한노동법,” 「북한의 법과 이론」, 경남대극동문제연구소,
p.393
- 안병욱. 1995. “한반도 통일국가의 목표와 체제,” 한겨레신문사. 전게서,
pp.9-19
- 양승중. 1995. “통일 이후 북한토지처리 방안에 관한 연구,” 1995. 12월호
- 양호민의. 1992. 「한반도통일의 현실과 전망-남과 북 어떻게 하나가 되나」,
나남출판사.
- 연하청. 1990. “사회주의 경제계획,” 「북한개론」, 을유문화사, p.163
- 오관치. 1990. “북한의 경제계획의 전개과정과 성과,” 「북한의 경제」, 을유
문화사. p.1241.
- 유병일. 1995. 4월호 “북한산림의 가치제고 방안,” 「북한」, 11.
- 유성하. 1992. 「통일 이렇게 합시다」, 서울 : 대동.
- 유해웅. 1994. 「토지공법론」, 삼영사, p.36
- 이광원. 1994. “산지정책 방향과 산지이용 관리체계,” 「산림」 4월호, 임업협
동조합중앙회.
- 이광원. 1988. 「21세기 산지이용과 임업발전 전략」, 한국농촌경제연구원.

- 이광원. 1984. 「한국 산림소유구조 및 이용실태 분석」, 연구보고 90, 한국농촌경제연구원, p.58.
- 이민룡. 1992. 가을호. “한반도 통합에 따른 자원 환경여건의 변화와 전망,” 「통일문제」 4(3), p.183-209
- 이영선. 1994. 「한반도에서의 경제적통합의 효과 : 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 연세대학교 동서문제연구원 북한연구센터 개최 “남북한 통합을 위한 선결과제,” 학술토론회 발표문.
- 이진규외. 1992. 「북한의 임업」, 임업연구원 연구자료. 제72호.
- 이태일. 1994. “통일에 대비한 국토개발과제와 전략의 구상,” 「토지연구」, 9.10월호
- 임 철. 1995. 「통일한국의 땅 이야기」 도서출판 동연.
- 정성배. 1993. “통일한국의 새로운 국가체제,” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, 제3회 한국정치세계화학회 논문집, p.6-9
- 조선민주주의 인민공화국 과학원 경제법학연구소 편, 1963. 「조선민주주의 인민공화국 국가사회제도」, (평양 ; 과학원출판사) p.183.
- 조선민주주의 인민공화국 사회과학원, 법학연구소 편 「법학사전」 사회과학출판사 19기. p.646.
- 조선민주주의인민공화국 1973. 사회주의 헌법해설, 인민과학사. p.384.
- 조선민주주의인민공화국 사회과학원. 1963. 「경제지식」, pp.153-154.
- 조선민주주의인민공화국. 1991. 「민주조선」, 법규해설, “민법(1)”(91.4.23.)14.
- 조선민주주의인민공화국 사법성. 1959. 「민주사법」제10호(1959. 10. 25)21.
- 芝原拓自저, 김홍식. 이영훈역. 1990. 「생산양식의 발전과 그 형태의 제규정」비봉출판사. pp 3-19.
- 최신립. 이상직. 1994. 「남북경제통합의 추진방안」, 산업연구원.
- 최문환. 1982. 「근대사회사상사」, 삼영사. p.110.
- 최종고. 1993. 「북한법」 박영사, p. 185.
- 최진욱. 1994. 「통일한국의 권력구조」, 민족통일연구원.
- 통일대비정책연구수단. 「동서독 통일과정 통합실태」, 1993, p.318; 「Möchel,

Entschädigung vor Rückgabe», FAZ vom 7. 3. 1991. S.

한국관광공사. 1994. 한국인의 관광욕구와 해외여행 실태, p.161

한겨레신문사. 1995. 「한겨레 21」, “독일통일에서 배운다,” 6월호

한용원. 1988. “한국에서의 통일논의,” 「통일논총」, 제5집, 숙명여자대학교
통일 문제연구소. p.7-21

황의각. 1992. 「북한경제론」, 나남출판사.

황한식. 1995. “통일국가의 토지문제와 소유 이용시스템,” 해방50주년 기념
학술대회 논문집, 「한반도 통일국가의 체제구상」, pp.345-372, 한겨
레신문사.

홀거 하이데. 1993. “민족적 통일과 사회적 분열 : 독일에서 얻을 수 있는
교훈,” 「창작과 비평」 봄호.7.

中華人民共和國林業部森林處工廠. 1991. 「中朝林業協力事業手帖」, “北朝鮮
林業 資料”

中華人民共和國 吉林省. 1995.6. 「長白山」.

中國東北林業大學. 1990. “現段階亞洲各國家林業在那兒,” p.21

陳明輝. 1993. 「朝鮮的 林業」, 中國東北林業大學集報. 8.8.

Keck/Fieberg. 『독일통일과 원상회복』, 「통일독일의 구동독 불법청산 현황
및 우리에게 주는 시사점」, 법무부, p. 19.

Lorenz Claussen. *Rückgabe vor Entschädigung*, Neau Justiz Heft 7/1992
S. 297ff..

Ostrecht(München). *Rückgabe oder Entschädigung in den osteuropäis-
chen Staaten*. 「Recht in Ost und West」, Heft 11/1992, S.321.

연구보고 342

통일 이후 산지제도

찍은날 1996. 7 펴낸날 1996. 7

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)

130-0510 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 東洋文化印刷株式會社 737-2101~5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.