

북한의 농업법제 고찰

- 농업조직 및 농지관리를 중심으로 -

김 영 훈 연 구 위 원
남 민 지 연 구 원

연구 담당

김 영 훈	연 구 위 원	연구총괄, 제1장 - 제5장 집필
남 민 지	연 구 원	자료수집 및 정리, 제5장 일부 집필

머 리 말

최근 북한의 농업 관련법이 정비됨에 따라 해당 법조문이 우리에게 알려지기 시작했다. 이는 두 가지 사실을 의미한다. 북한의 농업 관련법에 대한 연구를 추진할 수 있는 기초가 형성되고 있으며, 북한 농업 연구를 제도적 차원에서 보완하는 계기가 마련되고 있음을 의미한다.

지금까지 농업 관련법을 기초로 북한 농업에 대한 분석을 시도한 연구는 많지 않았다. 우리가 북한 법령에 관한 정보를 거의 가지지 못했기 때문이다. 그 법령에 대한 접근성이 높아짐에 따라, 우리는 수집 가능한 법령을 정리하여 북한 농업의 실상을 알려주고 있는 자료를 보완할 수 있다.

이 연구는 다음과 같은 목적하에 수행되었다. 첫째 목적은 법규 분석을 기초로 우리가 알고 있는 북한의 농업조직과 농지관리 실태를 더 구체화하는 데 있다. 둘째는 장차 남북한 통일 과정에서 예상되는 북한지역 농업재편에 필요한 법률적 시사점을 도출하는 것이다. 셋째는 북한의 주요 농업 관련 법규에 관한 이해도를 높이는 것이다.

우리가 입수할 수 있는 북한법은 매우 제한적이다. 그리고 북한법은 체계적으로 정리되어 있지도 않은 상태이다. 따라서 현상의 해석에 법이 제공하는 엄정성을 아직 우리 연구에서 기대할 수는 없다. 그러나 이제 첫 발을 뗐고 이를 통해 북한 농업 실태 파악에 중요한 진전이 있을 것이라고 생각한다.

이 연구결과가 북한을 연구하는 전문가와 대북정책을 입안하고 수행하는 정책담당자에게 도움이 될 것으로 믿는다. 이 연구 수행에 도움을 주신 모든 분께 깊이 감사드린다.

2011. 12.

한국농촌경제연구원장 이 동 필

요 약

1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 북한 농업 관련 법규를 분석하고 이를 참조하여 지금까지 정리된 농업관리조직 및 집단농장(협동농장, 국영농장) 실태와 농지 소유 및 관리체계 실태를 보완한다. 둘째, 남북 경제통합 과정에서 예상되는 북한지역 농업재편에 적용될 법률적 시사점을 도출한다. 셋째, 북한의 현행 주요 농업 관련 법규를 수집하여 정리하고 해설한다.

2. 연구개발 내용

최근 들어 북한의 농업 관련법이 정비되면서 해당 법조문이 우리에게 알려지기 시작하고 있다. 이에 따라 북한 농업 관련법에 대한 연구를 추진할 수 있는 기초가 형성되고 있으며, 북한 농업 연구를 제도적 차원에서 보완하는 계기가 마련되고 있다.

지금까지 북한 농업 관련법의 내용을 일관되게 정리하여 북한 농업에 대한 분석을 시도한 연구는 부족했다. 수집 가능한 농업 관련 법령을 정리하여 그간의 북한농업 실태 연구에서 미흡했던 자료의 정확성을 보완할 필요가 있다. 또 통일 후의 법질서 정비를 위해서는 통일 전 북한의 규범체계를 규명할 필요가 있다. 통일 과정에서 북한지역 농업에 새로 적용될 법률적 수요가 많을 것으로 예상된다. 이에 대비하여 북한의 농업 관련 법령을 미리 분석하고 정리하는 작업이 필요하다.

이 연구를 크게 구분하면, 첫째, 북한 농업조직 및 농업관리체계의 법률적 규명, 둘째, 농지의 소유와 관리의 법률적 규명, 셋째, 주요 농업관련법의 소개와 해설 등으로 구성된다.

3. 연구결과

< 북한의 농업관련법령 정비 >

해방 직후부터 1953년까지는 북한 사회주의체제 구축 초기의 법령 정비가 활발히 이루어지던 시기이다. 가장 중요한 법령은 ‘토지개혁법’, 국유화 관련 법령 등이다. 1954-70년 기간은 사회주의 혁명기이며 농업 집단화와 사회주의 농업관리구조가 형성되는 시기이다. ‘국영농장에 관한 규정’, ‘지방주권기관 구성법’, ‘농업협동조합기준규약’ 등이 이 시기에 제정되었고, 농업협동조합경영위원회가 조직되었으며, 노동당의 중요한 농업정책장령인 ‘사회주의 농촌문제 테제’도 이 시기에 발표되었다.

1971-90년 기간은 북한이 주체경제를 주창하고 사회주의 체제의 승리를 선언하던 시기였다. 그러나 장기 경제침체가 시작되었고 경제침체를 극복하기 위한 부분적인 개방을 시도했던 시기이기도 하다. ‘경제계획’, ‘토지법’, ‘합영법’ 등을 제외하면 농업분야의 중요한 법령 정비가 알려지지 않고 있어 ‘결정’과 ‘지시’의 시기라 할 수 있다.

1990년대에 들어 지금까지 북한의 경제와 농업은 식량난, 농업생산 장기 침체, 특구 중심의 대외개방으로 표현할 수 있다. 이 시기 북한에서는 농업을 포함해 많은 분야에서 법령 정비가 활발히 이루어지고 있다. 최근 북한이 두 번에 걸쳐 발간한 ‘대중용 법전(2004, 2006)’을 보면, 2000년대 경제 및 농업 관련법 정비가 외국인투자 관련 법령 제정과 관련되어 있음을 알 수 있다. 외국과의 경제교류에 필요한 법령을 정비하면서 국내법 정비의 필요성을 깨달았기 때문으로 보인다. 앞으로도 국내법 정비는 지속될 것으로 전망된다.

< 북한의 농업조직 및 관리체계 >

1940년대 토지개혁과 1950년대 농업협동화 완료 후, 북한은 1962년에 군(郡)을 중심으로 하는 전문화된 계통적 농업지도·관리체계를 갖추었다. 요컨대 ‘농업성-도농촌경리위원회-군협동농장경영위원회-리협동농장’을 계통으로 하는 농업지도관리체계를 구축한 것이다.

북한의 농촌은 협동농장, 국영농장, 종합농장 등 성격과 기능이 다른 집단농장으로 구성되어 있다. 협동농장은 1953년부터 조직되기 시작하여 1958년 협동화 과정이 마무리되면서 농업생산조직과 농촌생활조직체로서 기능하고 있다. 협동농장은 북한 전체 경지의 90% 이상을 차지하고 있으며 주민에게 공급할 식량과 농산물 생산을 책임지고 있다. 국영농장은 토지개혁 및 농업집단화 과정에서 국유화된 농장이다. 국영농장은 주로 농사시험장, 채종농장, 종축장, 축산전문농장 등으로 구성되어 있으며, 이외에 기업소나 각급기관이 부업지로 경작하는 국유농지도 있다. 특수한 형태로서 국영종합농장도 있다. 이는 협동농장을 재편하거나 군 단위로 통합하여 국유·국영의 시범적 종합농장으로 재편성한 농업종합기업소(농업콤비나트)이다. 이외에 특수작목 전문 종합농장도 있다.

농업지도체계 및 집단농장 조직의 분석은 협동농장 내외부 조직, 농장 관리활동과 생산활동, 국가연간계획과 농산물의 수매와 분배 등을 중심으로 수행하였으며, 법령 분석을 통해 농업관리체계 내외부의 기관, 기업소, 단체를 확인하였다.

이 부분에서 중요하게 참조한 농업 관련 법령은 다음과 같다; 토지개혁법 및 규정(1946), 국영농장에 관한 규정(1949), 농업협동조합 조직적 강화대책(1954), 농업협동조합기준규약(1958), 농업협동조합경영위원회 조직(1961), 사회주의 농촌문제 테제(1964), 토지법(1977), 민법(1999), 사회주의상업법(1994), 인민경제계획법(1999), 재정법(2004), 노동정량법(2009), 농업법(2009), 농장법(2009), 양정법(2009)

< 농장 자산의 소유와 관리 >

협동농장이 보유하고 있는 농지는 1960년 전국적으로 작성된 1/50,000 토지도면을 기본으로 하여 각 협동농장별로 ‘토지도면’과 ‘토지대장’을 작성하여 관리하고 있으며, 농장별 ‘등기부’에 매해 자산 변동 상황을 기록하고 있다.

협동농장의 모든 재산은 협동적 소유, 전인민적 소유, 개인소유로 구성되어 있다. 협동적 소유는 협동농장 고유의 토지, 시설 및 생산수단, 영년

생 작물 등이 해당되며, 전인민적 소유는 국가에서 농장에 배속시킨 대형 농기계, 국가 부담으로 건설한 시설과 살림집이 해당된다. 이외에 개인 소유도 있는데 소가축, 농기구, 분배받은 농산물과 터밭 생산물 등이 여기에 해당된다.

농장에 배속된 자산 및 생산수단은 소유권 귀속과 관계없이 농장원이 공동으로 배타적으로 이용할 수 있다. 그러나 그것들에 대한 재산권 행사는 불가능하다. 국유재산과 농지에 대한 재산권 행사는 물론 불가능하며, 모든 공유재산(협동적소유)에 대한 구성원의 재산권 행사도 불가능하다. 외국인에 대한 토지의 임대차에 대한 규정과 세칙은 상세하고 충분하나, 해당 토지의 북한 내 재산권 행사 및 양도에 관한 사항은 알려지지 않고 있다. 외국인투자 관련 법령 및 관련 사항은 남북경협사업, 통일 후 해당 자산의 사유화 및 민영화 정책 추진에 참조할 수 있으며, 북한의 국내 법령은 통일 후 일반 자산의 사유화 및 민영화 정책 추진에 참조할 수 있다.

농장 자산의 소유와 관리 부분에서 참조한 북한 농업 관련 법령은 다음과 같다; 토지개혁에 관한 법령(1946), 토지개혁법령에 관한 세칙(1946), 지하지원,산림,수역 국유화령(1947), 산림관리에 관한 규정(1950), 농업협동조합기준규약(1958), 토지관리규정(1960), 토지법(1977), 민법(1999), 부동산관리법(2009), 농장법(2009), 기타 외국인투자관련법령

< 주요 농업 관련 법령 해설 >

부록에서는 북한의 10개 주요 농업 관련 법령을 소개하고 해설하였다. 협동농장을 중심으로 농장에 대해서는 ‘농업협동조합기준규약초안’과 농장법을 소개했으며, 사회주의 농업정책에 관해서는 ‘사회주의농촌문제 테제’, ‘농업법’, ‘산림법’ 등을 소개했다. 농업부문의 계획과 관련해서는 ‘인민경제계획법’, ‘사회주의상업법’, ‘양정법’을 소개하였고, 농지에 대한 재산권은 ‘토지법’과 기타 법령의 재산권 규정을 소개하였다. 이들 법령은 각각 법의 목적과 특징, 중요한 조항들, 개정 상황, 법과 관련된 기관과 단체, 북한 경제정책이나 농업정책과의 연관성, 통일과 관련하여 우리에게 주는 시사점 등을 주제로 분석하고 해설하였다.

ABSTRACT

A Study on North Korean Agricultural Law

Recent developments in North Korea have begun to shed greater light on provisions related to agriculture in the North Korean legal framework. This has two major implications. Firstly, such developments form the necessary foundation by which to promote further research on North Korean agricultural law. Secondly, they provide an opportunity to supplement prior research on the institutional dimensions of North Korean agriculture from a legal perspective.

To date, research on North Korean agriculture as it relates to North Korean law has been relatively scarce due to a lack of information on the greater North Korean legal framework. As more information has become available, we recognize the need to update and improve research materials reflecting the realities of North Korean agriculture, including recent legal developments. In addition, analysis of North Korean agricultural laws is also an important task in preparation for North-South unification.

The purpose of this research is threefold. By analyzing North Korean agricultural law we hope to complement the current understanding of the realities of North Korean agricultural organization and management. We also draw conclusions about the current legal framework's implications for the future reform of regional agriculture in North Korea. Lastly, we hope to improve the general understanding of North Korean agriculture and its legal framework through discussion of North Korea's most important agricultural laws.

This research is largely divided into three sections. The first section is a legal examination of the North Korean agricultural sector's organization and management system. The second section examines the legal realities of land ownership and management, while the third section introduces and discusses the most important laws pertaining to agriculture.

In the first and second section we make reference to the following North Korean laws: laws and regulations about land reform(1946), regulations about state farm(1949), strengthening measures of agricultural cooperative farms(1954), standard regulations of agricultural cooperative farms(1958), business organization of agricultural cooperative farms(1961), Socialist Agricultural Thesis(1964), Land Law(1977,1999), Civil Law(1999), Socialist Commercial Law(1994), Public Economy Planning Law(1999), Finance Act(2004), Labor Law(2009), Agricultural Law(2009), Farm Bill(2009), Food Policy Law(2009), foreign investment laws (1984-2009).

The discussion of major laws relating to agriculture focuses on the purposes and special characteristics of each law, their important clauses, stipulations, provisions, and revisions and how these relate to North Korean agricultural government organs, agricultural policy, and future unification. This discussion includes the following laws: draft standard regulations of agricultural cooperative farms, Farm Bill, Socialist Agricultural Thesis, Agricultural Law, Forest Law, Public Economy Planning Law, Socialist Commercial Law, Food Policy Law, Land Law, property right regulations on Constitutional Law, Civil Law, foreign investment laws of the DPRK.

Researchers: Young-Hoo Kim, Min-Ji Nam

E-mail address: kyhoon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경	1
2. 연구의 필요성과 목적	4
3. 주요 연구 내용	5

제2장 북한법의 성격과 의미

1. 북한법 연구 동향	11
2. 북한법의 특성	13
3. 북한의 경제발전 단계와 농업 관련 법령 정비	15
4. 최근 북한의 법령 정비 동향	20

제3장 북한의 농업관리체계와 농촌조직

1. 토지개혁과 중앙집권적 농업관리체계 구축	23
2. 농업관리체계 각 단위의 기능	28
3. 북한의 농장	35

제4장 북한의 협동농장

1. 협동농장의 형성과 특성	43
2. 협동농장의 조직	49
3. 국가 연간계획과 협동농장의 농자재 조달	55
4. 국가 연간계획과 협동농장의 농산물 처리	60

제5장 농지의 소유와 관리

1. 북한의 토지개혁과 농지 소유권	69
---------------------------	----

2. 농업협동화와 농지소유권의 변화	73
3. 외국인의 부동산 소유 및 관리	83
제6장 요약 및 시사	93
 부록 : 북한의 주요 농업 관련법 해설	 109
참고 문헌	159

표 차례

제2장

표 2- 1. 북한 농정의 단계와 농업 관련 법령	18
-----------------------------------	----

제3장

표 3- 1. 북한 농업관리체계 각 단위 주요 기능 비교	32
표 3- 2. 북한의 농장	37

제4장

표 4- 1. 북한 협동농장 수의 변화	45
표 4- 2. 북한의 기관, 기업소, 단체의 재정운영제도	47
표 4- 3. 북한 협동농장 조직의 기능	51
표 4- 4. 협동농장 작업반의 형태	53
표 4- 5. 협동농장 고정작업반의 일반적 구성	53
표 4- 6. 연간계획 수립 단계	56
표 4- 7. 북한 농업부문에서 자재 및 용역 공급계약의 구분	58
표 4- 8. 협동농장 생산품의 수매	64
표 4- 9. 협동농장 순소득의 분배	65

제5장

표 5- 1. 북한의 토지개혁에 의한 몰수농지(1946.3)	71
표 5- 2. 몰수농지의 처리(1946.3)	71
표 5- 3. 사회주의 협동농장의 조직형태	76
표 5- 4. 북한 협동농장의 조직형태별 추이	76
표 5- 5. 북한 협동단체 토지소유권 관련 법령 규정	79
표 5- 6. 협동농장 보유 자산의 소유 및 이용	81
표 5- 7. 토지임대법의 주요 내용	90

그림 차례

제3장

그림 3- 1. 북한의 군(郡)의 농업관련기관 및 기업소	33
그림 3- 2. 북한의 농업과학원 조직	34

제4장

그림 4- 1. 북한의 지방행정기관과 협동농장	48
그림 4- 2. 북한 협동농장의 조직체계	50
그림 4- 3. 북한의 농업부문 정산체계	59

제5장

그림 5- 1. 북한의 토지개혁과 농업집단화	74
그림 5- 2. 북한의 토지이용 관련 법제 현황	84
그림 5- 3. 토지이용권 설정과 토지임대료 교환	88

1. 연구 배경

북한은 오랜 경제난과 식량난으로 해방과 분단 이후 이어온 기존의 사회 질서와 경제질서를 유지하는 데 어려움을 겪고 있다. 더욱이 최근에는 (2009년 말) 화폐개혁에 실패하고¹ 남북관계 등 대외관계가 악화되었다. 이에 따라 경제적 곤란을 극복하기 위해 북한이 취할 수 있는 선택의 범위도 매우 좁아지고 있다. 한편에서는 한반도 정치적 환경이 점차 호전되는 상황을 염두에 두고 북한을 안정시키고자 하는 지원방안을 고려할 수 있으나, 또 다른 한편에서는 전혀 다른 상황이 발생하게 될 가능성도 배제할 수는 없다. 그 가능성은 남북한의 통일이며 그 과정의 일환인 경제통합에 대비해야 한다는 사회적 요구가 제기되고 있는 것이다.

남북경제통합의 준비 과정에는 북한지역 농업의 재편성에 대한 사전 준비도 포함된다. 북한농업의 재편성을 준비하는 작업에서 가장 기초가 되어야 하는 것은 북한농업에 대한 실상 파악이다. 1960년대가 지나고 1970년대로 접어들자 북한사회는 모든 분야에서 점차 폐쇄체제로 접어들었다. 60

¹ 북한은 2009년 11월 30일자로 액면가 100:1의 화폐개혁을 단행했다(조선신보, 2009.12.4). 그러나 2011년 중반 쌀의 시장가격이 2009년 화폐개혁 직전의 쌀 시장가격 수준으로 급등한 것으로 볼 때 화폐개혁의 효과는 2년이 지나지 않아 거의 사라졌다고 판단된다.

2 서론

년대까지 ‘조선중앙연감’을 통해 발표되던 현황 정보 및 자료, 통계수치들은 70년대 이후 차츰 자취를 감추기 시작하였다. 이러한 이유로 지금까지 거의 모든 분야에서 북한의 실상 파악에 공통적인 어려움을 겪고 있다. 북한 실상 파악의 문제를 극복하기 위해 농업분야에서는 그동안 다음과 같이 여러 경로의 노력을 기울여 왔다.

- 북한 문헌 및 자료 분석
- 국내의 북한 관련 문헌 분석
- 사회주의권 국가 관련 문헌 분석
- 국제기구의 북한 관련 보고서와 통계자료 분석
- 북한 전문 소식과 뉴스 정리
- 대북 지원 및 협력사업 추진 상황 고찰
- 북한 현지 방문
- 탈북자 대상 인터뷰

연구자들은 이러한 다양한 노력들을 기초로 북한농업의 실상을 간접적으로 파악해 왔다. 또 이러한 기초 연구를 토대로 대북 농업지원 및 협력사업 추진 방향과 방안을 수립하여 정책 제안을 하였으며, 통일 후 북한지역 농업재편 방향 등에 대한 준비도 수행해 왔다.

이러한 연구는 2000년대 초까지는 주로 기존 문헌과 통계자료, 그리고 국제기구의 보고서 등을 토대로 수행할 수밖에 없었다. 그러나 2000년대 초반 이후부터는 여러 경로를 통해 작성되는 북한 관련 소식지와 리포트 등을 접할 기회가 많아졌다. 또 대북 지원 및 협력사업이 확대됨에 따라 북한지역을 직접 방문하거나 북한 농촌현장의 자료를 접할 기회도 많아졌으며, 한편으로는 다양한 직업에 종사하던 탈북자들을 대상으로 인터뷰도 수행할 수 있게 되었다. 이를 기초로 북한농업 연구는 보다 다양한 방향의 접근이 가능해졌다.

그러나 이들 연구와 준비 작업은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 북한 농업에 대하여 우리가 알고 있는 일반적 사실과 경험적 사실들은 대북 농

업협력이나 통일준비를 하는 데 개략적인 차원에서 추진전략과 방향을 고찰하는 데 기여하고 있음은 분명하나, 구체적 방안을 수립하는 데 필요한 엄정성을 고려할 때 미흡한 것은 사실이다. 그 문제는 주로 다음과 같이 두 가지 점 때문에 제기되고 있다.

- 북한 농업 관련 통계자료의 부족과 부정확성
- 북한 농업 관련 법규, 공식 문서 및 자료의 부족과 접근 제한

농업 현황에 대한 북한 당국의 공식적 통계자료는 국내외를 막론하고 공표되지 않고 있다. 그 대신에 국제기구²에서 제공하는 자료와 관계국가(한국·미국·중국·일본 등)에서 만들어진 관련자료와 추정통계자료가 있으므로 그것을 이용할 수 있다. 그러나 이는 근본적으로 추정자료이기 때문에 항상 과대 추정 및 과소 추정의 가능성을 배제할 수 없다.

북한 농업 관련 법규의 고찰 역시 크게 미흡한 수준에 머물고 있다. 그 이유는 우선 우리가 참고할 수 있는 관련 법규가 1970년대 이전의 과거 법령과 규정에 국한되어 있었으며, 아울러 1970년대 이래 비교적 최근 제정된 법규의 경우에는 법규 자체에 대한 정보가 없거나 해당 법조문 전문을 알 수 없었기 때문이기도 하다.

다행히 최근 들어 북한의 농업관련법이 정비(개정)되거나 새로 제정되면서 해당 법규와 조문이 우리에게 알려지기 시작하였다. 그것 중 일부는 대외 개방적 조치에 따른 국내법 정비 요구에 북한 당국이 단기적 관점에서 시급히 대응한 일로서 실상을 엿보기에는 불충분하다고 해석할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 북한 농업 관련법에 대한 정보 부족과 접근 제한에 따른 문제를 부분적이나마 보완할 수 있게 하는 계기가 마련되었다는 측면에서 북한 농업 관련법규가 공개된 것은 매우 고무적인 일이다. 이 연구에

² 북한의 농업 및 식량사정에 관한 통계자료와 정보는 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP), 세계인구보건기구(WHO), 국제농업개발기금(IFAD) 등의 국제기구에서 많이 제공하고 있다.

4 서론

서는 지금까지 공개된 북한의 농업 관련 법규를 기초로 북한의 농업관리와 농지관리 실태를 살펴보는 한편 주요 법규를 소개하고자 한다.

2. 연구의 필요성과 목적

지금까지 부분적으로 북한의 농업 관련 법규 내용을 정리한 연구는 있었다. 그러나 그것을 토대로 북한 농업에서 제기되고 있는 특정 관심사에 대한 일관된 분석을 시도한 연구는 없었다. 그 이유는 앞서 밝힌 바와 같이 북한농업 관련 법제 정보가 불충분하였기 때문이다. 즉, 불충분한 정보로 인해 관련 연구가 곤란했기 때문이다. 그러나 최근 북한의 농업 관련 법규가 공개되기 시작한 이후 북한 농업법규에 관한 분야는 더 이상 불가능한 연구 영역으로 남아 있지 않아도 되었다. 비록 법규에 관한 기초 정보가 부족하고 법조항이 담고 있는 내용이 상대적으로 단순하여 법규 그 자체를 연구 대상으로 탐구하기는 여전히 곤란하다 하더라도, 북한 농업의 실상을 연구하는 데 접근 가능한 농업 관련 법규를 정리하여 그간의 연구에서 미흡했던 부분을 보완할 수는 있으며, 그 작업을 수행할 필요가 있다.

지금까지 북한 농업 관련법의 내용을 정리하여 북한 농업에 대한 분석을 시도한 연구가 없었던 만큼, 접근 가능한 농업 관련 법령을 정리하여 그간의 북한농업 실태 연구에서 미흡했던 점을 보완할 필요가 있다. 여기에서는 북한의 농업관련 조직, 농업지도관리체계, 농지 소유 및 관리 등에 대한 관련 법규와 법조항을 정리하는 한편 지금까지 알려져 있는 관련 사실들을 보완하고자 한다.

한편 북한의 농업을 다양한 각도에서 분석하고 정리하여 남북경제통합에 대비해야 한다는 차원에서 북한법 고찰의 필요성이 있을 수 있다. 북한법 고찰은 순수한 학술적 목적과 남북 교류협력사업을 원활히 수행하기 위한 목적 외에 남북한 통일에 대비한 목적도 있다. 통일 후의 법질서 정비를 위해서는 통일 전 북한의 규범체계를 규명할 필요가 있으며 이를 공식

적인 판단자료로 참조해야 한다.

북한법 연구는 효과적인 경제통합 방안의 수립에 기초자료를 제공하는 것 이상의 중대한 의미를 지니고 있다. 즉, 북한법 연구는 장래 통일한국을 준비하는 데 적극적인 의미를 가진다. 남북한 체제통합 과정의 정책 추진은 통일 전 북한지역에 적용된 법과 완전히 유리될 수 없는 부분이 있기 때문이다(장명봉, 2002). 향후 발생할 수 있는 남북한 경제통합 과정에서 북한지역 농업에 적용될 정책 추진에 법률적 수요가 많을 것으로 예상된다. 이에 대비하여 북한의 농업 관련 법령을 미리 분석하고 정리하는 작업이 필요하다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 북한 농업 관련 법규를 분석하고 이를 참조하여 지금까지 정리된 농업관리조직과 집단농장(협동농장 및 국영농장), 농지관리체계를 보완한다. 둘째, 남북 경제통합 과정에서 예상되는 북한농업 재편에 적용될 농업부문의 정책적 조치에 필요한 법률적 시사점을 도출한다. 이 부분은 주로 통일 후 북한지역 농지의 소유권 재편 정책 추진에 중요한 법률적 기초를 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 셋째, 북한의 현행 주요 농업 관련 법규를 수집하여 정리하고 해설한다.

3. 주요 연구 내용

이 연구의 주요 내용은 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 그중 네 부분은 연구의 본문에 해당되는 부분으로서 북한법에 대한 기본적인 이해, 농업 관련법을 통해 본 북한의 농업 조직 및 관리체계, 대표적인 북한의 농업경영체로서 협동농장, 토지 소유 관련법과 농지 소유 및 관리체계 등으로 구성되어 있다. 마지막 별도의 부분은 부록으로서 여기에서는 북한의 주요 농업 관련법을 소개하고 해설하고 있다. 비록 농업 관련법 소개와 해설은 부록에서 다루어지고 있으나 이 부분은 이 연구의 본문 못지않게 중요하다. 부록에 정리된 법은 북한 농업을 대표하는 핵심적인 법령들이며

일관된 관점에서 이를 해설하여 정리함으로써 북한 농업관련 법규의 이해도를 높이려 하였다. 본 절에서는 이 연구의 각 부분에서 주로 다루고자 하는 내용을 요약하여 미리 살펴보고자 한다.

제2장은 북한법의 성격과 의미에 관한 내용을 담고 있다. 우선 북한법에 대한 연구 동향과 북한법의 특성을 살펴보고 분단 후 최근까지 북한의 농업 관련 법규의 정비 동향을 정리하였다. 북한법 연구는 권력구조, 억압법으로서의 북한법, 민사법 분야, 국제법 분야 등을 중심으로 이루어져왔다. 그러나 법조문에 대한 접근이 어렵고 분류가 체계적으로 되어 있지 않아 연구에 한계가 있었다.

이러한 가운데 농업 관련법 연구도 수행된 바 있으나 그 수는 많지 않다. 이는 자료와 정보의 부족을 반영한 것이라 할 수 있다. 북한 농업법 연구로는 정영화(1999), 한국식품연구원(2000), 이상용(2002), 김유리(2009)의 연구가 있으며 2장에서 간략하게 소개하였다. 모든 법의 특성은 법이론적 측면, 법제상의 측면, 법과 관행의 측면에서 볼 수 있다. 북한법 역시 이 세 가지 측면에서 그 특성을 살펴보았다. 북한의 농업 관련 법령 정비 현황을 시기별로 구분해 살펴보면 북한 농업정책의 일 단면을 엿볼 수 있다. 본 장에서는 북한의 경제개발계획 기간으로 구분된 북한 사회주의경제체제의 발전단계별로 농업법이 어떻게 정비되어 왔는지 개략적으로 살펴보았다. 아울러 1980년대 중반 이래 외자유치와 관련된 최근의 법령 정비 동향도 정리하였다.

제3장에서는 북한의 집단농장(국영농장, 협동농장) 형성과 농업관리체계에 관해 정리하였다. 중앙집권적 농업관리체계 구축 부분에서는 토지개혁 후 농업협동화 과정에서 군을 중심으로 하는 농업지도관리체계가 만들어지는 과정과 거기에 관련된 법규를 분석하였다. 이 부분에서 중요한 역할을 한 북한법은 ‘농업협동경리의 강화발전 대책에 관하여(1954)’와 ‘농업협동조합경영위원회를 조직할 데 관하여(1961)’이다. 후에 제정된 ‘농업법(1998 제정, 2009 2차 개정)’은 북한의 중앙집권적 농업관리체계 전반을 잘 보여주고 있다.

북한의 농장은 협동농장과 국영농장 등 성격과 기능이 다른 집단농장의

로 구성되어 있으며 이 중 협동농장이 90% 이상을 차지하고 있다. 북한 농촌의 한 개 군(郡)은 대략 20여 개의 농장으로 구성되어 있다. 군협동농장경영위원회는 계획부터 생산, 분배에 이르기까지 관내 협동농장 및 국영농장과 농업관련 기업소 및 사업소에 대한 직접적인 지도관리 기능을 수행하고 있다. 이는 군 전체를 하나의 ‘농업종합기업소(농업콤비나트)’처럼 관리하는 것을 의미한다. 협동농장, 국영농장(국영종합농장 포함) 등 북한의 농장에 관해 포괄적으로 규정하고 있는 법규로서 ‘농업법(2009)’, ‘농장법(2009)’, ‘국영농장에 관한 규정(1949)’, ‘사회주의농촌문제에 관한 테제(1964)’, ‘토지법(1990)’의 규정과 내용을 살펴보았다.

제4장은 북한의 농장에서 대부분을 차지하고 있고 전 주민의 식생활을 책임지고 있는 협동농장에 대해 자세히 다루고 있는 부분이다. 이 장의 주안점은 협동농장의 형성과 특성, 조직, 국가계획과 농장의 연계형태 등이다. 북한의 농업협동화는 토지개혁이 종료된 직후인 1954년 시작되어 1958년 종료되었으며 그 후의 농정 과제는 합병을 통해 협동농장의 규모를 확대하는 것이었다. 짧은 기간에 조직되고 대규모화된 북한 협동농장의 특성은 협동적 소유제, 국가 계획경제체제에 종속, 재정적으로 독립채산제 운영, 생산조직으로서 농업경영체이자 농촌의 생활공동체 기능 수행 등으로 요약할 수 있다.

협동농장의 조직은 두 개로 구분되어 있다. 관리조직인 협동농장관리위원회는 생산계획 수립과 전달, 농산물 수매, 농자재 및 기타자재의 조달, 기술지도, 농산물 분배, 농촌생활지원 등의 기능을 수행한다. 생산조직인 작업반은 농장 내부에서 농업생산을 책임지고 노력배분을 담당하고 있다. 본 장에서 협동농장 형성과 특성, 협동농장 내 조직에 대하여 규정한 농업법규 분석은 ‘농업협동조합을 조직적으로 강화하기 위한 여러 대책들에 대하여(1954)’, ‘농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여(1958)’, ‘농업협동조합기준규약초안(1958)’, ‘재정법(2004)’, ‘농장법(2009)’ 등을 중심으로 수행하였다.

북한의 협동농장은 국가의 연간 경제계획에 따라 농자재를 조달하고 생산 활동에 임하며 생산물을 분배하게 된다. 농업부문의 연간계획 작성 절

차와 그 계획 달성에 필요한 농자재 조달에 관한 사항은 ‘인민경제계획법(1999)’과 ‘민법(1990)’, 그리고 ‘농업협동조합기준규약(1958)’, ‘농업법(2009)’, ‘농장법(2009)’에 규정되어 있다. 협동농장에서 생산된 농산물은 연간계획의 포함 여부에 따라 국가가 수매할 수 있다. 계획수매 대상은 연간계획에 의해 자재가 공급되어 생산되는 모든 상품이다. 자유수매는 의무수매에 해당되지 않는 모든 상품과 자재의 수매에 적용된다. 협동농장에서 생산한 농산물의 국가 수매에 관한 규정은 ‘농업협동조합기준규약’, ‘농업법’, ‘농장법’의 계획 및 생산물 처리 규정에 잘 나타나 있다. 곡물의 수매에 관해서는 ‘양정법(2009)’에서 특별히 다루고 있다. 국가 계획에 의하지 않은 상품의 수매에 관해서는 대부분 ‘민법’에서 규정하고 있다. 한편 협동농장의 수입 처리와 구성원간 분배에 관해서는 ‘농업협동조합기준규약(1958)’에 상세하게 규정되어 있다.

제5장에서는 협동농장을 중심으로 농지의 소유·관리 실태와 관련 법규를 정리한다. 북한의 토지개혁은 무상몰수 무상분배로 시작한 지 불과 20일 만에 완수되었다. 토지개혁의 결과로 토지가 소농에게 분배되었으나, 북한은 분여한 토지에 대하여 재산권 행사를 인정하지 않아 장차 추진할 농업협동화의 기초를 닦아 놓았다. 북한의 토지개혁과 분여 토지의 재산권 행사와 관련된 규정은 주로 ‘토지개혁에 관한 법령(1946)’, ‘토지개혁법령에 관한 세칙(1946)’, ‘토지소유권증명서 교부에 관한 세칙(1946)’ 등에 담겨져 있다.

북한의 농업협동화는 토지개혁이 종료된 직후 시작되었다. 초기의 농업협동조합이 협동농장으로 통합되는 과정에서 농지의 사적소유는 폐지되었는데,³ 이는 후에 북한 ‘헌법(1972)’과 ‘토지법(1977)’에서 공식화되었다. 토지 이외의 협동적 소유 재산의 경우 농장원들이 합의하여 처분할 수 있

³ 북한은 1958년에 1개 리 내에 있는 모든 농업협동조합을 통합하여 농장 규모를 확대하였다. 이 통합 과정에서 ‘농업협동조합’은 ‘협동농장’으로 명칭이 바뀌게 된다. 이하에서는 북한이 직접 사용하는 용어 외에는 ‘협동농장’으로 통칭하기로 한다.

다고 규정되어 있으나(민법 제42조, 제43조) 사실상 모든 공유재산에 대한 재산권 행사는 불가능하다. 이러한 규정은 ‘농업협동조합기준규약(1958)’, ‘사회주의헌법(1972)’, ‘토지법(1977)’, ‘민법(1990)’ 등에 규정되어 있으며, 이 법규들을 기초로 북한 농장의 농지 소유권 변화를 분석할 것이다.

북한 농지의 소유권과 이용권에 대한 또 다른 중요한 법규는 외국투자자의 부동산 이용과 관련된 것들이다. 북한은 대외경제개방의 첫 시도로서 ‘합영법(1984)’을 제정하였는데, 여기에서 토지사용료 부과에 관하여 처음으로 규정하였다. ‘외국인투자법(1992)’에서는 외국인에 대한 토지임대를 처음으로 공식화하였으며, 그 후 제정한 ‘자유경제무역지대법(1993)’과 ‘토지임대법(1993, 1999)’에서는 외국인에 대한 토지임대차에 관한 사항을 좀 더 체계적으로 규율하였다. 토지임대법에 의한 외국인 토지이용권의 인정은 북한 토지관리제도에 있어 크게 주목할 만한 변화로 볼 수 있으나, 북한 내부의 토지 소유권 및 이용권과 법적으로 유리되어 있어 외국인 투자 관련법만으로 북한의 토지소유권에 직접적인 변화가 있었다고 말할 수는 없다.

마지막으로 지금까지 입수한 북한의 중요한 농업 관련 법규를 부록에서 소개하였다. 북한의 농장과 관련해서는 ‘농업협동조합기준규약(초안)’과 ‘농장법’을 소개하였다. 북한의 농업정책에 관해서는 ‘사회주의농촌문제테제’와 ‘농업법’을 소개하였다. 농업을 둘러싼 경제계획은 ‘인민경제계획법’을, 농산물과 식량의 유통과 배급에 관해서는 ‘사회주의상업법’과 ‘양정법’을 제시하였다. 그 외에 ‘토지법’으로 농지의 소유와 관리, ‘산림법’으로 북한의 산림정책을 사례로서 소개하였다.

부록에서는 북한 농업 관련 법규 원문만을 제시하는 데 그치지 않고, 일관된 시각으로 각각의 법을 해설하고자 하였다. 각각의 법률에 똑같이 적용된 해설의 주안점은 법의 목적과 특징, 중요한 조항들, 법의 제정과 개정 상황, 법조문 상에 나타나 있거나 관련되어 있는 북한의 기관이나 단체, 경제정책이나 농업정책과의 연관성, 우리에게 주는 시사점 등이다.

1. 북한법 연구 동향

1.1. 북한법 연구

북한법을 어떻게 바라볼 것인가? 이 주제는 북한법 연구자들의 큰 관심사이지만 아직까지 본격적인 연구가 축적되어 있지는 않은 상태이다. 여러 원인을 찾을 수 있겠지만 북한에 대한 이해 부족이 가장 클 것이다. 이는 연구자 개인들의 역량 문제가 아니다. 북한법 연구자들이 법조문 해석의 전제가 되는 북한의 상황에 대한 정보에 쉽게 접근할 수 없는 근원적인 한계 때문임은 더 말할 나위가 없다(권영태, 2011).

따라서 북한법의 연구에서는 법 연구방법론의 핵심이 되는 조문의 해석이 충분히 이루어지지 못하고 있다. 북한의 정치, 경제, 사회 상황에 관한 정확한 정보가 부족한 현 단계에서 북한법의 조문 해석을 위해서는 다른 북한학 분야의 연구 성과들을 활용하는 수밖에 없다. 또한 북한법 자체의 문제도 있다. 즉, 법령의 개정 상황이나 관련 법령이 체계적으로 분류되어 있지 않다는 것이다. 이러한 문제 때문에 지금까지 북한법에 관한 연구는 어렵게 입수한 법령 및 조문의 소개와 비교가 주된 내용을 차지하고 있다.

이러한 어려움 속에서도 북한법에 관한 연구는 꾸준히 수행되어 왔다. 그 동향을 보면 다음과 같다. 우선 헌법 분야는 비교적 연구 성과가 많다. 이 분야에서는 주로 권력구조나 체제의 변화 등을 연구해 왔다. 형사법 분

12 북한법의 성격과 의미

야에서는 주로 억압법으로서의 북한법 연구가 대중을 이루었는데, 이는 북한 형사법 자체의 성격에도 기인하지만 남북한의 대결 상태를 반영한 것이기도 하다. 민사법 분야는 민법, 가족법, 민사소송법, 부동산 소유 관련법을 중심으로 연구가 수행되었다. 1984년 합영법 제정 이후 북한의 국제법 분야에 대한 연구가 활발히 이루어졌다. 외국인투자 관련법, 특구법 등은 북한 연구 자체뿐만 아니라 우리의 대북 경제교류협력사업 추진에도 중요했기 때문이다.

그간 우리나라의 북한법에 관한 연구는 주로 법무부, 대륙연구소, 북한법연구회 등을 중심으로 수행되어 왔다. 법무부는 통일법무과를 설치하여 북한법 연구 시리즈(1985~)를 발간해 왔으며, 대륙연구소는 북한법령집 전 5편(1990)을 집대성한 바 있다. 또 북한법연구회는 1997년부터 최근까지 북한법연구 학술지(1997-2010), 북한법령집(2010년 개정) 등을 발간하며 법학자들의 북한법 연구에 중심적인 역할을 수행해 왔다. 이외에 법제처, 한국법제연구원, 아세아문제연구소, 극동문제연구소 등이 북한법에 관한 연구를 수행하였다.

1.2. 북한 농업 관련법 연구

한편 북한의 농업관련법에 대한 연구도 수행된 바 있다. 농업 관련법을 고찰함으로써 협동농장 관리체계를 규명한 연구로는 정영화(1999)의 연구가 있다. 주된 분석 대상 법령은 ‘토지개혁법(1946)’, ‘지방주권기관구성법(1954)’, ‘농업협동조합기준규약초안(1958)’, ‘토지관리규정(1960)’, ‘토지법(1963, 1977)’ 등이며, 연구의 주요 내용은 법규정을 통해 북한의 농지관리, 농업조직(협동농장), 농업지도체계의 규명을 시도한 것이다. 그러나 분석 대상 법령이 제한적인 상태에서 연구 목적을 충분히 달성할 수는 없었다.

한국식품연구원(2000)의 보고서도 있다. 농업 및 식품 관련 법규를 소개하고 해설한 것인데, 여기에서 소개된 법령은 ‘농업법(1998)’, ‘양어법(1997)’,

재산권 관련법 등이다. 주요 내용은 북한의 농업 상황을 개략적으로 살펴보고 제시된 3개 법령을 소개하고 해설한 것으로 구성되어 있다. 그러나 이들 3개 법령의 소개와 해설 이외에 농업관련법규 전반을 다루지 못하고 있으며, 특히 식품 관련 법규는 소개하지 않은 한계를 안고 있다.

북한 토지이용제도 연구(이상용 2002, 김유리 2009)도 있다. 이들 연구의 분석 대상 법령은 ‘사회주의헌법(1998)’, ‘토지개혁 관련법규(1946-)’, ‘농업협동조합기준규약초안(1958)’, ‘토지법(1977)’, ‘토지임대차관련법규(1997-)’, ‘민법(1999)’ 등이다. 연구의 주요 내용은 북한의 토지 소유제도, 소유권의 변화, 남북통일 후 토지사유화에 대한 시사와 사유화 방향 등이다. 이들 연구는 북한의 토지개혁 이후 지금까지의 토지소유권 변화를 분석하고, 이를 토대로 통일 후 사유화 방향을 논의함으로써 북한지역 농지사유화의 초기 조건을 정리한 데 의미가 있다.

2. 북한법의 특성

2.1. 법이론적 측면의 특성

법이론적 측면에서 북한법의 특징은 사회주의법, 주체사상의 실현도구로서의 법, 동양문화의 법적 표현 등 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 사회주의법으로서의 북한법이다. 사회주의 체제는 대개 혁명에 의해 수립되었다. 과거의 체제를 부정하고 그 유산을 청산하기 위해서는 새로운 사회주의 원리에 입각한 법률이 대량으로 만들어지게 마련이다. 따라서 체제수립 초기 모든 입법체계는 성문법 중심으로 정비된다. 또한 공민간의 관계를 규정하는 민법 중심의 시장경제 국가와는 달리 사법(私法) 관계는 상당부분 제한되고 사회주의 체제를 유지하기 위한 공법(公法) 위주의 법체계가 중심이 된다(윤대규, 2003).

두 번째 특징은 법이 주체사상의 실현도구로 기능한다는 점이다. 수령과

당이 영도적 역할을 수행하는 북한체제에서는 국가기관의 활동 준칙은 주로 당과 정부, 각 기관이 수립하는 결정과 지시에 의하며 이것이 법령적 역할을 하고 있다(윤대규, 2003). 따라서 북한의 법령은 비교적 간단하게 구성되며 대개 주민들에게 공포되지 않는다.⁴

세 번째 특징은 북한법이 동양 법문화의 표현이라는 특성을 강하게 지니고 있다는 점이다. 동양의 법은 계급사회의 질서를 유지하기 위한 규범의 성격이 강하다. 북한의 법령은 당과 지도자의 정치이념을 실현하는 수단으로서의 역할을 담당하고 있는 경우가 많다. 이와 반대로 북한법에서 정치권력을 제약하는 기능은 거의 발견할 수 없다.

2.2. 법제상의 특성

북한법에 대한 법제상의 특성도 논할 수 있다. 북한법에는 조문의 수가 비교적 적고 규정 내용이 포괄적인 경우가 많다. 그 이유는 북한법이 구체적 사안에 대한 적용을 전제로 한 것이라기보다 선언적 성격이 강하기 때문이다. 전거주의적(典據主義的)이라는 특성도 있다.⁵ 북한은 당과 지도자가 정한 일반적 규범을 보완하는 기능으로서의 법을 중시하고 있다(윤대규, 2003).

북한에서는 1990년대 대외관계 변화를 반영하여 법제 정비가 활발히 이

4 최고인민회의의 입법절차는 법안제출, 심의, 채택, 공포의 네 단계를 거치나 이는 극히 예외적인 절차이다. 사실상 주요 법령의 채택은 최고인민회의 상임위원회 결정을 통해 이루어지거나, 상임위원회가 채택한 법령도 정부기관지에 대부분 실리지 않는다. 기관지에 새로운 법령이 소개되는 경우에도 전문이 아니라 해설만 실리는 경우가 많다. 헌법 관련 서적(량창일, 사회주의헌법학, 평양, 김일성종합대학출판사, 1992)에도 입법절차에 관해서는 간단하게 언급하고 있다(윤대규, p.25).

5 지도자의 교시가 법의 성립 근거가 되거나 법 해석의 기준이 되고 있다. 이는 종교에서 종교창시자나 종교지도자의 가르침이 금과옥조로서 일반적인 규범이 되고 있는 것과 마찬가지로이다(윤대규 p.30).

루어지고 있다. 특히 2000년대 경제 관련법과 농업 관련법 정비는 외국인 투자 관련 법령 제정과 깊이 관련되어 있는 것으로 판단된다. 즉, 외국과의 경제교류에 필요한 법령을 정비하면서 그 영향으로 국내법 정비도 추진하는 경우가 많이 보인다. 앞으로는 국내법의 내용에도 영향을 끼칠 것으로 전망된다.

2.3. 북한의 법과 관행

북한에서는 성문법만 법원(法源)으로 인정되고 불문법은 인정되지 않는다. 북한의 법규범은 효력의 순으로 나열할 때 헌법, 법, 정령, 결정, 명령, 지시 등 6가지가 있다. 북한법은 형식 면에서는 조문 수가 비교적 적고 조문의 내용도 실체적 규율보다는 선언적 규정이 많으며 법조문의 개념도 엄정하지 않고 불명확한 경우가 많다.

이러한 단순함으로 인해 법규정의 규율을 받지 않는 영역도 존재할 수 있다. 이러한 영역에서 당과 수령의 교시와 지시, 상급기관의 결정이 강한 효력을 발휘하게 된다. 이러한 이유로 북한 내부에서는 법허무주의가 만연해 있으며, 외부에서는 북한 성문법을 허구로 평가하기도 한다(윤대규, 2003, 정영화, 1997).

3. 북한의 경제발전 단계와 농업 관련 법령 정비

북한의 농업 관련 법령 정비는 북한 사회주의 경제발전 단계와 궤를 같이 한다. 1945-54년 기간은 해방 후 북한 사회주의체제를 구축하는 초기 단계이고, 따라서 건국과 체제정비를 위한 법령 정비가 활발하였다. 이때 제정된 주요 법률은 토지개혁법과 국유화 관련 법령 등이다. 1954-60년 기간은 북한이 주장하는 사회주의 혁명기이다. 이 시기에는 농업 집단화를

중심으로 하는 사회주의 농업관리구조가 형성되었다. 이 시기에 제정된 주요 법령은 ‘국영농장에 관한 규정’, ‘지방주권기관 구성법’, ‘농업협동조합 기준규약’ 등이다.

다음 단계는 제1차 7개년계획(1961-67) 기간이다. 이 계획기간의 목표는 중공업 발전, 경공업과 농업의 동시발전, 전국적 기술혁신, 문화혁명과 국민생활향상이었다. 그러나 이 경제개발계획의 목표는 기간 내에 달성되지 못하여 제1차 경제계획 기간은 3년 동안 연장되었다. 연장 계획 기간에 농업부문에서 새롭게 이루어진 것은 농업협동조합경영위원회의 조직, 북한 사회주의 농업정책의 강령(사회주의 농촌문제 테제) 제시 등이다.

제1차 7개년 경제개발계획과 연장계획 기간이 지난 후 1971년부터 북한은 다시 6개년 경제계획(1971-76)을 추진하였다. 이 시기의 목표는 공업설비의 근대화, 기술혁명의 추진 등이었다. 이 기간은 다시 1년이 연장되어 완충기를 두었는데, 표면상 새로운 계획의 준비기간으로 설정되었으나 6개년 계획 기간에 달성하지 못한 목표를 달성하기 위한 기간이었던 것으로 보인다.

제2차 7개년계획(1978-84)은 경제 관리의 과학화, 기술혁명 추진, 석유화학공업의 발전, 수송의 근대화, 독립채산제의 강화 등의 목표를 걸고 추진하였다, 1980년대 초에는 사회주의 경제분야 10대 전망목표를 발표하였다.⁶

제2차 7개년계획의 목표 역시 달성되지 못하자 북한은 조정기간(1985-86)을 두었으며, 이후 제3차 7개년계획(1987-93)에 착수한다. 이 시기의 경제개발 목표는 80년대 10대 전망목표의 지속 추진과 실현, 기본산업(연료, 동력, 공업과 운수)의 우선적 발전, 기술혁신의 촉진, 의식주 등 국민 생활의 향상, 무역 및 대외경제사업의 확대 등에 두었다. 이 시기는

⁶ 1980년 6차 당대회에서 김일성 주석은 1980년대 말까지 이루어야 할 경제분야 10대 전망목표를 발표했다. 10대 전망목표는 전력 1,000억kW, 석탄 1억 2,000만 톤, 강철 1,500만 톤, 비철금속 150만 톤, 화학비료 700만 톤, 시멘트 2,000만 톤, 직물 15억m, 곡물 1,500만 톤, 수산물 500만 톤 등의 생산과 30만ha의 간척지 개간 등이다.

사회주의 경제블록의 해체로 북한경제가 함께 급격히 어려워진 시기이기도 하다.

북한은 6개년 경제계획이 시작된 1971년에서 제2차 7개년계획이 종료된 1993년까지의 기간을 주체경제와 사회주의 완전승리기라고 칭하고 있으나, 사실상 장기 경제침체가 시작된 시기이며 이를 보완하기 위해 부분적인 개방에 착수했던 시기이다. 이 기간 동안 농업 관련법 분야에서는 법령 제정이나 정비가 활발히 이루어지지 않았다. 이 시기를 움직인 북한의 법규범은 명령과 지시와 결정이 대중을 이루었다. 이 시기에 정비되거나 제정된 주요 법령은 토지법(1977), 합병법(1984) 등이다.

1993년부터는 농업생산이 장기적으로 침체되어 식량난이 심각해진 시기이다. 대외적으로는 특구 중심의 대외개방과 조정이 이루어진 시기이기도 하다. 대외 개방적 조치가 이루어지면서 법령 제정과 개정도 활발해졌다. 우선 외자유치를 위해 외자유치 관련 법령 정비(제개정)가 많이 이루어졌으며 이와 함께 내부를 규율하는 법률도 많이 제정되거나 개정되었다. 그것은 외자 유치 관계법의 선행 법률로서 국내법이 존재해야 할 필요성을 북한 당국이 인식한 것으로 해석할 수 있다. 즉, 법에 대한 인식이 변화했다는 것을 의미한다. 국내법은 주로 경제계획 및 경제관련법이 제정되거나 개정되었는데, 2000년 이전에는 계획경제체제 강화에 중점을 두었으며 2000년 이후 개혁개방에 대응하여 외국인 투자 유치와 관련된 법률을 정비한 것으로 특징지을 수 있다.

위와 같은 경제발전 단계 구분과 함께 이 시기 헌법의 변화도 따로 검토할 필요가 있다. 북한의 주요 헌법 개정은 1948년, 1972년, 1992년, 1998년, 2009년의 개정을 들 수 있다. 1948년 개정된 헌법은 스탈린 헌법을 모델로 한 것으로 사회주의 체제의 헌법 개정으로 볼 수 있다. 1972년 개정 헌법은 권력구조에 있어서 중국의 모델을 새로 도입하였으며 1인 독재체제를 공고화한 것으로 평가되고 있다. 1992년 개정은 김정일의 권력 세습을 정당화하는 동시에 우리식 사회주의 건설을 강조하고 있으며, 대외경제 개방 조항이 중국 헌법의 관련 조항과 유사한 형태로 등장하고 있다.⁷ 대외정책의 기본이념과 대외활동 원칙을 헌법에 명문화한 것은 대외정책 부

분에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다(통일교육원, 2007).

1998년에 개정된 헌법에서는 대외경제교류 조항의 폭을 더 넓혀 외국인의 합영·합작을 장려하는 규정을 두었으며, 대외무역 강화, 특수경제지대 규정 등 대외 경제개방을 헌법적으로 인정하고 있다. 그 반면에 북한 사회주의 체제의 주체성 및 독창성도 강조하고 있다. 이 밖에 사회협동단체의 개념이 처음으로 등장하고 있으며 독립채산제 실시와 개인소유 확대도 규정하고 있다. 2009년 개정 헌법의 경제 분야 내용은 크게 달라지지 않았다. 다만 제29조에서 ‘공산주의’를 삭제하여 장차 사회주의 체제에서 공산주의 체제로의 이행을 헌법적 차원에서 포기한 것으로 보인다.

표 2-1. 북한 농정의 단계와 농업 관련 법령

연 도	단 계	주요 농정과제	주요 농업법령	비 고
1945 -49	인민민주주의 개혁기	봉건토지소유관계 청산 봉건적 농업생산관계 청산	토지개혁법, 46.3 임야관리경영결정서, 46.6 지하자원, 산림, 수역 국유화령, 47.12 토지행정에 관하여, 50.1	조선민주주의인민공화국 헌법 제정, 1948.9
1950 -53	동란기	전시 노력동원 전시 식량조달	농민시장 개설에 관한 결정서, 50.10 농민에 대한 노력동원 제한에 관하여, 52.4	
1954 -60	사회주의 혁명기	농촌의 자본주의 요소 청산 농업의 협동화, 집단화 사적 생산관계 청산	농업협동경리의 강화발전 대책에 관하여, 54.3 농업협동조합기준규약, 58.11 100만정보 관개면적 확장령, (58.10)	
1961 -70	사회주의제도 건설기	농어촌 3대 혁명과업 확산 농업에 대한 공업의 지원	협동조합에서 천리마작업반 운동을 조직할 데 대하여,	

⁷ 1992년 헌법에서는 제16조에서 “조선민주주의인민공화국은 자기 영역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다”라고 규정하여 북한 내의 외국인(투자자 및 관광객 등)에 대한 권익보장 규정을 처음으로 언급하고 있다. 이어 제17조 제1항은 1972년 헌법 제16조 제1항을 개정하여 “자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본이념이며 대외활동 원칙이다.”라고 천명하고 있다.

연 도	단 계	주요 농정과제	주요 농업법령	비 고
		전인민적 소유로 전환 접근	61.3 농촌경리의 화학화를 촉진할 데 대하여, 61.4 협동농장경영위원회를 조직 할 데 대하여, 61.12 농촌문제에 관한 태제, 64.3 농업근로자동맹규약, 65.3	
1971 -76	우리식 사회주의제도 도입기	수리화, 전기화, 기계화, 화학화 힘든 농업노동에서 해방	기간 목표의 설정 -수리화와 전기화 완성 -자연개조 5대 방침 -알곡생산 800만톤	6차개정헌법, 1972.12 -사회주의국가 천명 -주체사상 명문화 -국가주석제 도입
1977 -84	주체경제 확립기	4대 자연개조사업 추진 ⁸ 농업의 공업화, 현대화 농업의 과학화, 집약화	기간 목표의 설정(1984까지) -알곡 생산 1,000만 톤 -발판개 완성 -15만 정보 다락밭 건설 -100정보당 트랙터 10대 -정보당 2톤의 화학비료 -고기 생산 90만 톤 -과일 생산 150만 톤	
1985 -93	사회주의제도 완전승리기	10대 전망목표 실현 농촌의 기술혁명 강화	기간 목표의 설정(1993까지) -알곡 생산 1,500만 톤 -수산물 생산 1,100만 톤 -조립 150만 정보 -간척지 개간 30만 정보 -새땅찾기 20만 정보	7차개정헌법, 1992.4 -제한적 경제개방 -후계체제 강화
1994 -08	(개방기)	경제관리개선조치 개방조치를 통해 자본유치 농업복구 및 식량증산 (농업: 경제건설의 주공전 선)	외국인투자관련법령 제개정 특수경제지대법령 제개정 기존 경제, 농업관련법령 정비 축산법, 농약법 등 개정 국경동식물검역법 제정	8차개정헌법, 1998.9 -지방행정경제위원회를 인민위원회로 흡수 -특수경제지대 설치
2009 -	(조정기)	개방조치의 조정	농업법, 노동정량법, 양정법 등 개정 농장법, 축산법, 양어법, 부동산관리법 등 제정	9차개정헌법, 2009.4 -선군정치 명문화 -공산주의 용어 삭제 -국방위 중심 국정운영

⁸ 1981년 10월 4일 조선노동당 제6기 4차 전원회의에서 발표된 사업으로서 서해
남포갑문 건설, 태천 발전소 건설, 30만 정보 간척지 개발, 20만 정보 새땅찾기
로 구성되어 있다.

4. 최근 북한의 법령 정비 동향

4.1. 사회주의 법치국가 건설 강조

북한은 1992년 제7차 개정헌법에서 사회주의 준법성을 다음과 같이 강조하고 있다. “국가는 사회주의 법률제도를 완비하고 사회주의 법무생활을 강화한다(제18조 3항).” 곧이어 북한은 1992년 개정헌법을 뒷받침하는 대회를 개최하여 ‘우리식 사회주의를 옹호하고 고수하기 위한 법무생활’을 강조하였으며, 2000년대 들어서는 ‘사회주의 법치국가를 건설해야 강성대국을 건설할 수 있다’며 사회주의 법치국가 건설을 더욱 강조하고 있다. 이러한 움직임은 2000년대 후반 국내법의 정비와 새로운 법령 공포로 이어지게 된다.

4.2. 사회주의 법체계 완비 지향

2004년 6월 북한은 처음으로 대중용 법전인 ‘조선민주주의인민공화국 법전(대중용)’을 편찬하였다. 그 이유와 동기에 대하여 북한 당국은 ‘공민들이 법을 알고 스스로 지키는 데 도움을 주기 위하여 사회주의 헌법과 현행 부문 법들을 자모순으로 수록한 법전을 편찬하여 발행한다’고 밝히고 있다.

대중용 법전의 편찬은 북한 법제사에서 획기적인 사건이다. 즉, 법에 대한 인식이 크게 변화했음을 보여주는 것이다. 비록 처음 발간된 법전은 1990년대와 2000년대에 제정되었거나 개정된 주요 법률 112개만을 한데 묶은 것에 불과하지만 법제 정비의 황무지에 비견되었던 북한사회에서 대중에게 공개되는 법전을 편찬했다는 데 주목할 필요가 있다. 다만 이 법전은 법 유형별로 체계적으로 편찬한 것이 아니기 때문에 법률들의 성격을 한눈에 파악하는 데는 한계가 있다.

2006년에는 2004년 7월부터 2005년 12월 사이에 제정된 15개 법률과 개정된 32개 법률을 수록한 ‘법전(대중용) 증보판’을 발간하였다. 증보판 편찬사에서 북한은 ‘온 사회에 준법 기풍을 철저히 세우는 데 도움을 주겠다’고 밝히고 있다. 또 ‘2004년 7월부터 2005년 말까지’라는 기한을 명시하여 북한이 시의적절하게 법제 정비를 수행하고 있음을 강조하고 있다. 여기에는 새로 채택되었거나 수정·보충된 법률을 수록하고 있으며, 법 수정 보충과 관련하여 법령의 내용도 소개하고 있다(통일교육원, 2007).

2000년대 북한의 법제 정비에서 특기할 만한 점은 행정처벌법(2004.7.14, 법령 546호) 제정이다. 이 법에서는 형사법적인 범죄 행위 이외의 위법 행위를 광범위하게 정리하고 각각의 위법 행위에 대한 처벌 조항을 규정하고 있다. 위법행위 규정은 경제관리 질서를 어긴 행위(65개 조), 문화 질서를 어긴 행위(19개 조), 일반행정 질서를 어긴 행위(27개 조), 공동생활 질서를 어긴 행위(34개 조) 등 총 145개 행위를 규정하고 있다. 행정처벌 규정은 경고 및 엄중경고(15조), 무보수노동(16조), 노동교양(17조), 강직, 해임, 철직(18조), 벌금부과(19조), 중지(20조), 변상(21조), 몰수(22조), 자격정지, 강급, 자격박탈(23조) 등을 규정하고 있다. 위법행위와 처벌규정을 명백히 함으로써 ‘사회주의 법무생활의 강화’를 실천한 것으로 보인다.

1990년대 개방기 이래 개방적 조치에 선행하는 국내법 정비 필요성이 대두되었다. 이와 관련하여 2000년대 북한의 법 정비에서 중요한 또 하나의 특징은 국제규범의 국내법적 수용이라 할 수 있다(손희두, 2010). 국제규범의 국내법적 수용은 국제규범상 일반적으로 인정되는 원칙을 자국의 사정에 맞게 변형하여 국내법에 다시 규정함으로써 이를 수용하는 것이다. 이러한 상황은 국제규범과 기준을 수용할 필요가 있으면서도 대외관계에 통상적이고 직접적으로 적용되고 참조되어야 할 규범, 대외관계뿐만 아니라 국내 법률관계에서도 상시적으로 적용되는 규범, 그 외 국제규범과 기준을 근거로 하지만 국내의 실정에 맞게 약간의 변형을 통해 적용해야 할 경우 등에 속하는 규범에서 주로 필요하다.

이러한 규범은 대체로 대외개방과 관련된 분야의 인프라를 규정하고 있는 법령들로 이루어진다. 즉, 대외개방을 조성·관리하는 법령들인 ‘대외경

22 북한법의 성격과 의미

제계약법’, ‘대외민사관계법’, ‘대외경제중재법’, ‘외화관리법’, ‘회계법’, 그리고 통상을 위한 인프라 구축과 관련된 ‘민용항공법’, ‘해운법’, ‘수로법’ 등을 대표적인 사례로 들 수 있다. 그리고 ‘저작권법’, ‘발명법’, ‘공업도안법’, ‘상표법’ 등 지적소유권 관련법과 같이 국내외에 공통적으로 적용되는 법령과, 국내 적용을 목적으로 하지만 국제기준의 참조가 필요한 ‘계량법’ 같은 법령도 이에 속한다. 다만, 통상과 관련된 법들은 경우에 따라 북한이 가입 또는 승인한 국제협약 등의 효력 존중에 관한 규정을 함께 두고 있는 경우가 많다. 2000년대 들어 농업 관련법들도 개정되거나 새로 제정된 것이 많은데 같은 맥락에서 파악할 수 있다.

1. 토지개혁과 중앙집권적 농업관리체제 구축

1.1. 토지개혁과 농업집단화

군(郡)협동농장경영위원회를 중심으로 하는 북한의 농업지도조직은 해방 후 토지개혁과 뒤이어 단행한 농업집단화에 그 토대를 두고 있다. 북한은 1946년 토지개혁을 단행하였다. 토지개혁은 일본인 및 조선인 대지주의 토지를 무상으로 몰수하여 농업노동자, 소작농, 영세한 자소작농에게 무상으로 분배하는 것으로 이루어졌다. 몰수된 토지면적은 약 100만 정보에 달하며 그 가운데 약 98만 정보를 영세농과 소작농에게 분배하였다. 토지 이외에 농촌의 건물, 관개시설, 산림 등도 몰수하여 국유화하였다.

북한 정권은 분배한 토지에 대하여 ‘토지소유권 증명서’를 발급하고 토지대장에 등재하게 하여 분배받은 자에게 소유권을 공식적으로 부여하였다. 그러나 분배토지에 대해서는 일체의 처분권을 인정하지 않아 사적 소유권을 약화시켰으며, 농업용 토지 재산권을 약화시킴으로써 향후 실시될 농업집단화의 토대를 마련해 놓았다.

1953~58년에는 몰수와 분배로 소규모로 분산된 개별 농업경영을 계획적으로 발전시키는 한편 농업생산에 규모의 경제를 발현시키기 위해 소농을 집단화하기 시작하였다. 북한의 농업집단화는 개별 농가가 소유농지를

협동농장에 통합시키는 과정으로 진행되었다.

1953년 농업협동화 방침이 정해진 후 농업협동화를 본격적으로 추동하기 위해 북한은 1954년 3월 11일 내각결정 40호 ‘농업협동경리의 강화발전대책에 관하여’를 채택하였다. 이 법은 이미 조직된 소규모 농업협동조합을 지원함으로써 조직을 강화하고 장차 전국적으로 농업협동화를 장려하기 위해 만들어졌다. 이 법은 조직적인 차원의 지원, 경제적 토대를 구축하는 데 있어서의 지원, 농업기술 지도, 농장 구성원들의 소비와 문화생활에 대한 지원 등을 담고 있다.

농업협동화가 완성기에 접어든 1958년에는 소규모의 농업협동조합을 리단위로 통합하여 농장의 규모를 확대하였다.⁹ 협동농장을 재편함에 따라 생산단위와 행정단위가 통합되어 농업과 농장에 대한 행정적 지도체계가 기능할 수 있는 토대가 구축되었다. 또한 생산단위와 사회문화 단위가 통합됨으로써 협동농장이 생산, 분배, 교환, 소비 등 경제활동뿐 아니라 교육, 문화, 보건, 후생 등 집체적인 농촌 사회문화 활동도 주관하는 농촌공동체 조직으로 기능하게 되었다.

농업협동경리의 강화발전대책에 관하여

(전문) “내각은...(중략)... 농민들에 의하여 이미 조직된 농업협동단체들에 대한 지도와 방조를 일층 강화하며 금후 공화국 농업의 협동화를 더욱 장려시킬 목적으로 다음과 같이 결정한다.”

1. 농업협동경리들을 조직적으로 공고,발전시키기 위한 농업상, 도인민위원회 위원장, 재정상의 지도,방조 사항 규정
2. 농업협동경리들의 경제적 토대를 강화하며 그들의 영농사업을 위한 농업상, 도인민위원회 위원장, 립업국장, 조선농민은행 총재의 방조사항 규정
3. 선진적 농업기술을 도입하고 부업을 조직함으로써 협동경리의 수익을 높이는 데 농업성, 도인민위원회의 지도 및 방조사항 규정
- 4-5. 기타: 소비조합중앙위원회와 문화선전상의 소비생활과 문화생활에 대한 지도와 방조사항을 규정

⁹ ‘농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여’(내각결정 제125호, 1958.12)

농업협동화 방침은 1953년에 만들어졌으나 본격적으로 추진된 것은 1954년 3월 11일 내각결정 40호 ‘농업협동경리의 강화발전대책에 관하여’가 채택되면서부터라고 할 수 있다. 이 법은 전부터 이미 조직된 농업협동단체들에 대한 정부의 지도와 방조를 강화하여 북한 농업의 협동화를 더욱 장려시킬 목적으로 만들어진 것이다. 주요 내용은 협동농장 조직 차원의 지원, 경제적 지원, 농업기술 지도와 소득 향상 지원, 협동농장 구성원의 소비와 문화생활에 대한 지원 등으로 구성되어 있다.

1.2. 군(郡) 중심 농업관리체계의 구축

북한은 1952~53년에 걸쳐 면을 폐지하고 리를 확대하여 이를 토대로 군 단위의 협동농장경영위원회 중심의 농업관리체계를 구축하였다. 1954~58년에는 가족농을 해체하여 리 단위의 대규모 농업협동화를 완성시켰으며, 1961년에 군 협동농장경영위원회, 1962년에는 도 농촌경리위원회를 설치하여 일반 행정조직으로부터 농업에 대한 지도·관리체계를 분리하였고, 전문화된 계통적 농업지도·관리체계를 완성하였다. 즉, 북한은 1962년에 이르러 「농업성→도농촌경리위원회→군협동농장경영위원회→리협동농장관리위원회」를 계통으로 하는 전문적인 농업지도체계를 확립하게 되었으며, 군협동농장경영위원회를 중심으로 하는 농업지도 및 관리체계를 구축하였다.

북한은 군 단위로 군협동농장경영위원회를 조직하여 군을 사회주의 농촌건설을 위한 지역거점으로 인식하였다. 북한은 농업·농민문제의 해결을 위해 공간적인 범주를 설정하고, 인적·물적 자원을 결집시켜 규모의 경제를 달성하고자 하였는데, 그 적절한 단위로서 ‘군’에 주목한 것이다. 북한은 1952년부터 면을 폐지하여 군을 증설하고(98→168개), 리를 대형화(10,120→3,658개)하여 군의 리에 대한 직접관리체계를 확립하는 등 군을 강화하는 행정개혁을 실시하였다. 행정개편과 함께 군이 지방단위의 기초공업을 운영하여 협동농장의 생산활동과 소비활동에 필요한 영농자재 및

생필품을 공급하는 공급기지가 되었다.

군 협동농장경영위원회는 1961년 12월 군 단위 국가 농업지도기관으로 설립되었다. 군을 기초단위로 농업지도·관리체계를 구축하여 계획부터 생산과 분배까지 군 내 협동농장에 대한 모든 지도와 관리를 실시하고 있다. 군협동농장경영위원회 설립 후 1개 군은 평균적으로 15만 정보 내외의 면적을 관장하게 되었으며 설립 당시 20여 개의 협동농장으로 구성되었다. 군협동농장경영위원회가 군 내 농업에 대하여 모든 책임을 지게 되면서 협동농장과 더불어 국영농장, 농업기관, 농업 관련 공장기업소, 농업 관련기관도 관리하고 중재하게 되었다.

농업협동조합 경영위원회를 조직할 데 관하여

(전문) “...(농촌경리 부문의 발전에 따라)...군인민위원회의 행정적 방법으로 써만은 농촌경리를 원만히 지도할 수 없게 되었으며, 오직 전문적인 농업지도 기관의 기업적 방법에 의해서만 대규모적인 농업협동조합을 지도할 수 있다. ...(중략)...그러므로 군인민위원회로부터 농촌경리에 대한 지도기능을 분리하여 전문적인 농업지도체계를 확립하고 군 내의 농업기관, 기업소들을 직접 장악하고 통일적으로 운영하여 농업협동조합들에 대한 지도와 방조사업을 정확히 보장하는 것은 현시기 우리나라 사회경제 발전의 합법칙적 요구이다. ...(후략)”

1. 군인민위원회로부터 농업지도기능을 분리하여 군 농업협동조합 경영위원회(이하 군위원회)를 조직하는 규정
2. 군위원회의 기능: 군내 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 가축방역소 등을 직접 운영, 농업협동조합의 계획, 영농, 노무, 재정부기사업 지도, 기자재 공급, 농촌경리의 기술혁명 완수 지도 규정
6. 군위원회 사업에 대한 농업상, 각 시도인민위원회 위원장들의 지도 및 방조 의무 규정

군 협동농장경영위원회는 1961년 ‘농업협동조합경영위원회를 조직할 데 관하여(1961.12.22, 내각결정 제157호)’를 채택함으로써 만들어졌다. 법의 전문을 보면, 전문적인 농업지도기관의 기업적 방법에 의해 대규모 협동농장을 지도할 수 있다며, 군인민위원회로부터 농촌경리에 대한 지도기능을

분리하여 전문적인 농업지도체계를 확립하고 군내의 농업기관, 기업소들을 직접 장악하고 통일적으로 운영하여 협동농장들에 대한 지도와 관리사업을 철저히 해야 한다고 기술되어 있다.

이 법은 군의 행정기관(군인민위원회)으로부터 농업지도기능을 분리하여 군 협동농장경영위원회(이하 군위원회)를 조직하는 규정, 군 내 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 가축방역소 등을 직접 운영하는 한편 협동농장의 계획, 영농, 노무, 재정부기사업을 지도하고 농촌경리 부문에서 중앙이 요구하는 기술혁명을 완수할 수 있도록 지도 규정 등을 주요 내용으로 담고 있다.

제도상의 권한과 기능을 볼 때 군 협동농장경영위원회는 북한 농업에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 군위원회의 구체적 기능을 보면 ① 농기계작업소, 관개관리소, 농기계공장, 자재공급소, 가축방역소 등 농업관련 기관과 공장기업소의 관리와 운영, ② 협동농장의 농업생산에 선진적 농법의 도입 및 지도, ③ 협동농장의 노동행정, 재정부기, 경영활동의 지도 및 농업생산에 필요한 기계와 자재의 공급, ④ 군 전체의 농업발전계획의 작성 및 농업기술혁명의 촉진 등 다양하다.

군협동농장경영위원회는 운영방식으로 공업부문의 지도·관리 방식인 ‘기업적 관리방식’을 채택하고 있다. 이는 군협동농장경영위원회가 관내 협동농장, 관내 농업기업소, 관내 농업기관을 하나의 단위로 묶어 지도·관리할 뿐만 아니라, 관내 협동농장의 계획부터 생산의 조직, 토지·농기계 및 관개시설의 이용, 기술의 보급, 자재 조달, 재정관리, 농산물의 분배 등 모든 생산 활동과 조달·분배 활동을 지도함으로써 군 전체를 하나의 ‘농업종합기업소’처럼 관리하는 것을 의미한다.¹⁰

10 “군협동농장경영위원회는 전문적인 농업지도기관이며 하나의 농업기업소라고 볼 수 있다.”(김일성저작집, 제15권, p.536), “군협동농장경영위원회는 군 안의 농업기술자들과 농촌경리에 봉사하는 국가농업기업소들을 통일적으로 틀어쥐고 현지에서 농업생산을 직접적으로 지도하며 협동경리에 대한 물질기술적 봉사를 직접 실현하는 전문적인 국가농업지도 기관이다.”(림기범, ‘우리식 농촌문제 해결의 빛나는 경험’, 농업출판사, 1992) 군협동농장경영위원회를 중심으로

군(郡) 협동농장경영위원회 설립 후 그 구성

- 15만 정보 내외의 면적, 20여 개의 협동농장
- 농업 관련 공장기업소: 농기구공장, 사료공장, 비닐박막재생공장 등
- 농업기관: 종자관리소, 관개관리소, 농기계사업소, 가축방역소,
농촌자재공급소, 농촌건물관리소 등
- 관련기관: 양정사업소, 상업관리소, 산림경영소, 중앙은행 군 지점
- 국영농장: 종축장, 원종장, 채종농장

자료 1) 농협중앙회, 1998. 2) 북한이탈주민 면접.

군협동농장경영위원회의 설립에 따라 북한의 농업·농촌은 크게 변화하였다. 요컨대 군 협동농장경영위원회에서 농업경영을 담당하고 협동농장은 단지 계획된 생산만을 달성해야 하는 노동배분·관리 조직으로 전환되어 농업경영활동(경영)과 농업생산활동(노동)이 사실상 분리된 것이다.

2. 농업관리체제 각 단위의 기능¹¹

농업부문 계획, 지도, 분배 조직 계통에 있는 국가기관뿐만 아니라 군협동농장경영위원회 산하에 있는 각급 농업기관과 농업 관련 기업소의 기능과 역할을 포괄적으로 규정하고 있는 것은 ‘농업법(1998, 2002, 2009.11.3, 최고인민위원회 상임위 정령 제392호)’이다. 농업법은 집단농장의 기능과 의무도 규정하고 있지만, 집단농장에 대한 각급 농업 관련 기관과 기업소의 지원과 공급 의무를 주로 규정하고 있다.

군 농업 전반을 ‘종합기업소’처럼 운영하는 방식은 후에 ‘군종합농장’으로 발전하게 된다.

¹¹ 조명철, 『북한의 농업부문과 연관부문간의 연계시스템 운영실태 분석』, 대외경제정책연구원, 2003, pp.45~46.

농업법(농업지도조직의 구성과 변화)

제10조 농업에 대한 계획적인 지도와 농업관리방법 개선에 대한 국가의무 규정

제14조 농업지도기관, 국영농목장, 협동농장, 해당기관, 기업소, 단체의 의무 규정

제15조 원종장, 채종농장, 종축장, 종묘장, 종란장 등 종자생산공급기관과 기업소의 의무 규정

제25조, 제38조 농업지도기관과 관개수리기관의 의무 규정

제27조, 제47조 국가계획기관, 자재공급기관, 운수기관의 자재 확보 및 공급 규정

제60조 농업지도기관과 통계기관의 농업생산물생산정형 장악 규정

제63조, 제64조 수매량정기관과 상업기관의 농산물 국가납부, 수매, 보관 규정

제65조 국가품질감독기관의 수매농산물 검사 규정

제66조 국영농목장과 협동농장의 직매점 판매 규정

2.1. 농업성

농업성은 북한의 농정업무를 총괄하는 국가기구로서 농정시책 개발, 농산물 생산계획 수립, 농업과학기술 개발 및 지도, 대자연개조사업 계획 및 관리, 국영농목장의 운영, 농자재 및 농산물의 교역 등 다양한 기능을 수행한다.

농업성은 농업생산을 증대시키고 농촌경리를 기술적으로 발전시키기 위한 중장기 농정시책의 연구 및 개발사업을 진행하며, ‘국가계획위원회’와 함께 농산물 생산 및 농자재 조달계획을 수립한다. 우량 종자 및 종축의 공급 증대를 위한 연구개발과 육종사업 지도사업과 교육훈련사업을 실시하며, 간척사업, 관개사업, 산림조성사업, 토지정리사업, 토양개량사업 등 전국적인 대규모 농업개발사업을 추진한다. 또한 국영농목장의 운영을 통해 특별한 용도의 고급농산물 생산과 공급, 종자 및 종축 생산과 공급, 농업과학기술 개발을 추진하며, 농산물 수출 촉진, 농자재의 수입 등을 주관한다.

농업성은 전문 분야별로 여러 개의 국과 처, 자재상사와 부속 사업소 등으로 구성되어 있다. 농업성의 분야는 계획, 농산, 농자재, 관개, 과수, 양잠, 축산, 가금, 양어, 토지감독, 종묘공급, 과학기술지원, 기계화, 노동행정, 재정부기, 사무, 농업경영, 국영농장관리, 대외협력, 농자재조달 등으로 구분된다. 이 중 중요한 기능을 수행하는 부서는 종합계획국, 농산국, 자재국, 관개수리국 등이다.¹²

종합계획국은 국가계획위원회, 수매양정성 등과 긴밀히 협력하여 농업 부문 관리의 핵심인 연간계획(농업계획, 자재계획, 설비계획, 건설계획, 수량화, 예측 분야)을 작성하며 관리한다. 농산국은 경작, 기술, 비료, 종자, 모종보호 등의 분야에 있어 식량 생산의 기술적 지도를 담당한다. 자재국은 종합계획국과 농산국의 연간계획과 실무지침에 의거하여 비료, 농약, 종자, 비닐, 농기구, 부품 등 농자재를 조달하며 수송도 관장한다. 관개수리국은 관개수리시설의 건설과 관리를 담당한다.¹³

2.2. 도(道)농촌경리위원회

도농촌경리위원회는 농업의 생산지도에 관한 모든 기능을 중앙으로부터

¹² 북한 농업성은 농업상과 약간명의 부상 아래 29국(감자생산국, 건설국, 과수관리국, 과학기술국, 관개수리국, 국영과수관리국, 국영농장관리국, 국영목장관리총국, 남새국, 농기계운영국, 농업기계관리국, 농산국, 농업경영국, 농촌건물관리국, 대외협조국, 물길건설관리국, 수의방역국, 수출원천동원국, 인삼공예작물국, 자재국, 재정국, 잡업국, 종자관리국, 종합계획국, 채종관리국, 축산관리국, 토지감독국, 출판조성 및 축산국, 행정조직국 등), 8처(기계화건설처, 생산기술처, 원종기술처, 사료처, 생산처, 수의처, 원종처 등), 10개 부속기관(가금생물약품연구소, 관개설계사업소, 농촌건설설계사업소, 종자관리 및 검사소, 중앙수의방역소, 중앙인공수정소, 국가농작물품종비교시험위원회, 중앙간부학교, 중앙자재연합상사 등)으로 구성되어 있다(통일부, 2009 북한기관단체별 인명집, 2009).

¹³ FAO/UNDP. "Human Resources and Rural Institution". Working Paper 5. Agricultural Recovery and Environmental Protection Programme, 1998.

이양받은 농업지도기관으로서 도내 군협동농장경영위원회와 국가농업기관, 기업소 및 협동농장의 생산경영활동을 전반적으로 지도하여 생산계획의 수행을 보장한다.¹⁴

도농촌경리위원회는 농업성의 행정 및 기술 지도를 받아 농업성과 군협동농장경영위원회 간의 연락·조정 업무 등 도내 농촌경리를 전반적으로 지도·관리하며, 과학적인 작물배치, 종자선정, 시비체계 수립 등 기술개발과 지도를 통해 국영농장을 감독한다. 종자 및 종축(가축, 누에)의 증식, 생산, 공급을 담당하는 도영농장도 운영하며, 관개관리소, 가축방역소, 농기계사업소, 농촌자재공급소 등 농업관련 공장기업소를 지도·관리한다. 또한 군에 농기계 및 부속품, 비료, 농약, 관개수리장비 등의 농업기자재를 조달하는 기능을 담당한다.

도농촌경리위원회는 1인의 위원장과 농산(식량생산), 관개, 자재 및 농기계를 각각 담당하는 3인의 부위원장으로 구성된다. 세부 분야는 농업성의 각 ‘총국’과 군협동농장경영위원회의 각 ‘과’를 연결하는 부서(부)로 구성된다.

2.3. 군협동농장경영위원회

군협동농장경영위원회는 협동농장의 사업 지도, 농업기자재를 생산하는 공장기업소의 운영과 자재의 조달, 군의 농업·농촌기반 건설 등을 수행하는 핵심적인 국가농업지도기관이다.

협동농장 사업에 대한 지도는 군위원회의 가장 중요한 기능이다. 여기에는 계획화 사업, 농업기술 향상 활동, 재정부기·노동행정·경영활동 등 협동농장의 제반 활동 등에 대한 지도·관리가 포함된다. 농업·농촌기반 사업은 군 농업발전계획 작성, 관내 토지정리와 개간, 관개시설 등 농촌건설사업에 대한 지도를 수행하는 것으로 구성된다.

¹⁴ 김경량 외, 『통일후의 북한 협동농장 개편방향에 관한 연구』, 농림부, 2005, p.66.

공장기업소 운영과 자재 조달은 군위원회의 가장 중요한 기능 중 하나이다. 군위원회는 농기구공장, 종자관리소, 관개관리소, 가축방역소, 사료공장 등 농업관련 공장기업소를 운영(직접 장악)하며, 여기에서 생산된 농업기자재를 관내 협동농장에 공급하는 한편, 관내와 인근에 위치해 있는 중축장, 원종장, 채종농장, 농촌자재공급소 등과 연계하여 종자와 기타 농용자재를 공급하고 있다.

군협동농장경영위원회는 위원장 산하에 각각 관개, 축산, 농자재를 담당하는 3인의 부위원장으로 구성되어 있다. 위원회 부서는 계획, 기술지도, 부기지도, 농산, 축산, 과수, 남새, 농업기계, 노동, 건설, 가축방역, 자재, 운수¹⁵ 부서로 구성되어 있다.

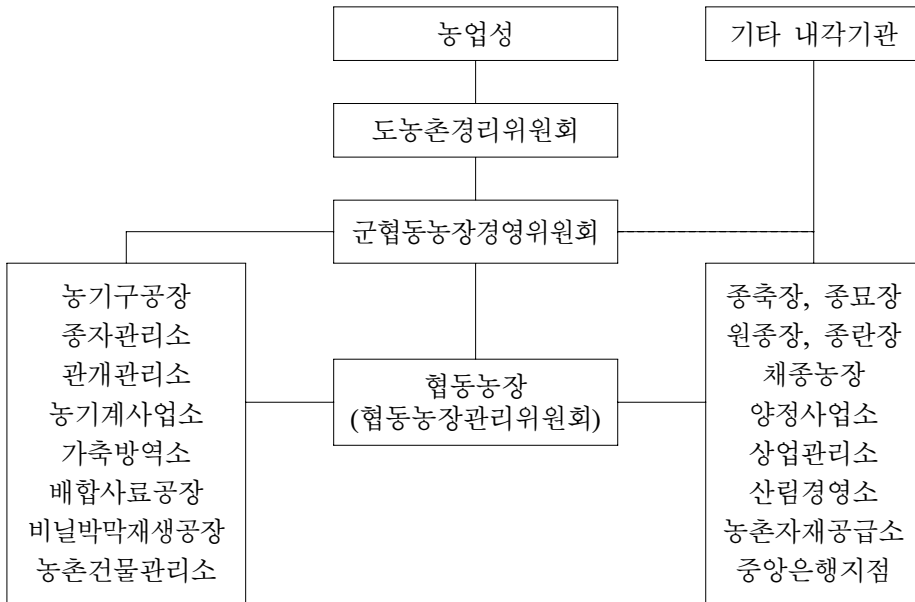
표 3-1. 북한 농업관리체제 각 단위의 주요 기능 비교

단 위	주 요 기 능	구 성
농업성	농정시책 개발 '국가계획위원회'와 연간계획 수립 농업과학기술 개발 및 지도 대자연개조사업 계획 및 관리 국영농목장의 지도, 관리 농자재 및 농산물의 교역	국, 처 부속기관
(도) 농촌경리위원회	감독·모니터링·보고 국영농장, 도영농장 감독과 운영 농업관련 국영 공장기업소 감독 농업기자재 조달	n.a.
(군) 협동농장경영위원회	협동농장 사업 지도 및 관리 농업관련 사업소 운영 군 단위 농업농촌기반 건설	13개 과

자료: 필자 작성

¹⁵ FAO/UNDP(1998). 조명철(2003) p.69 참조.

그림 3-1. 북한의 군(郡) 농업 관련 기관 및 기업소



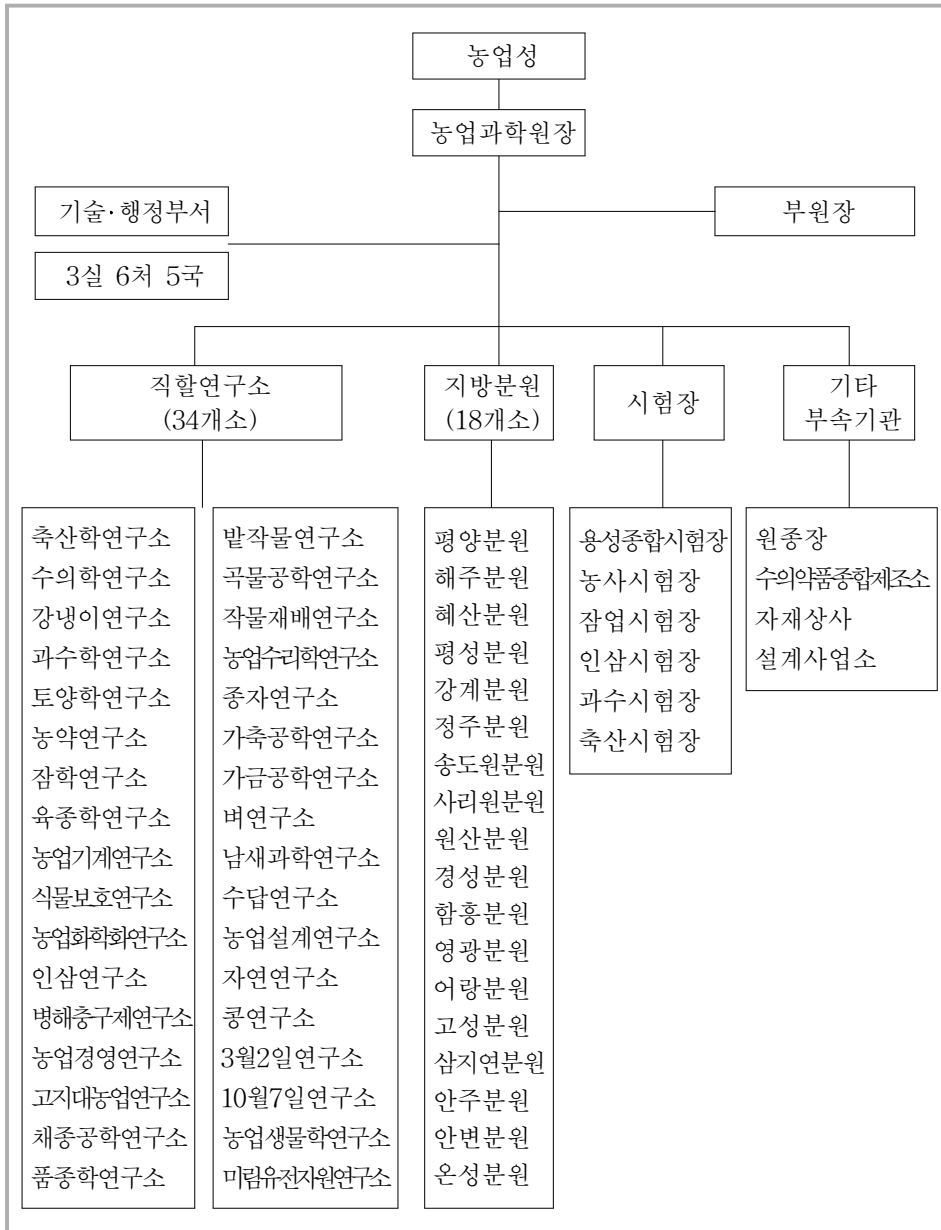
자료: 북한이탈주민 증언

2.4. 기타 농업기관

농업성에서부터 리협동농장에 이르는 농업농촌관리계통 이외의 중요한 농업관련 기관으로는 농업교육기관, 농업과학원, 금융기관, 농업관련 공장 기업소 및 기관 등을 들 수 있다.

농업교육기관은 군 단위와 도 단위로 나뉘어 관리되고 있다. 군 단위 농업교육은 기술고등중학교의 농업과정에서 담당하고 있다. 여기에서는 2~3년 기간의 농업교육으로 농장의 초급기술자 및 농장원을 양성한다. 도 단위 농업교육기관으로는 2~3년 과정의 농업전문대학과 4년 과정의 농업대학이 있다. 전문대학에서는 전문 농업기술자를 양성하며, 농업대학에서는 농업부문과 농장의 간부, 농업전문 과학기술자를 양성하고 있다.

그림 3-2. 북한의 농업과학원 조직



자료: 통일부, 「2009 북한개요」, 2009.

농업과학원은 연구 및 시험재배를 통해 농업과학기술을 향상시키는 임무를 맡고 있으며, 새로운 종자 및 종축의 개발, 농업 현장의 기술자 교육 훈련, 종자의 증식과 보급도 담당하고 있다. 농업과학원은 1952년 3월 농업성 중앙농업연구소와 과학원 농업연구소가 통합되어 농업연구과학원으로 발족하였으며 1958년 8월에는 농업과학위원회로 되었다가 1963년 8월 다시 농업과학원으로 개편되었다. 이후 농업과학원은 1994년 2월 국가과학원 확대 개편시 국가과학원 산하기관이 되었다가 1998년 9월 내각 개편시 과학원에서 분리되어 농업성 산하 연구기관으로 되었다. 농업과학원의 기구로는 3실, 6처, 5국의 기술·행정부서가 있고 산하에 직할연구소, 18개의 지방분원, 1개의 종합시험장과 5개의 전문시험장, 그리고 원종장과 수의약품종합제조소, 자재상사, 설계사업소가 있다(통일부, 2009 북한개요). 기타 관련기관으로는 금융기관이 있는데, 중앙은행의 군 지소가 군협동농장경영위원회와 공조하여 농장과 농민에 대한 금융 기능을 수행한다.

3. 북한의 농장

3.1. 농업법과 농장법의 농장 관련 규정

북한의 농촌은 집단화된 대규모 농장(협동농장, 국영농장)으로 구성되어 있다. 북한의 농장은 협동적 소유에 바탕을 둔 협동농장과 국유에 바탕을 둔 국영농장(국영종합농장 포함)으로 구성되어 있다.

협동농장은 1953년 8월 노동당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 ‘농업 및 개인 상공업의 협동화 방침’이 채택되면서 조직되기 시작하였다. 협동농장은 리 단위로 통합된 공동소유, 공동운영의 집단농장으로서 북한 농촌의 핵심적인 생산 및 생활 공동체이다.

국영농장은 본래 국유농지와 토지개혁 과정에서 몰수된 농지 중 국유로 편입된 농지와 농업협동화 과정에서 재국유화된 농지로 구성되었다. 국영

농장은 농사시험장과 같은 과학기술 향상 목적의 농장, 채종농장과 종축장 등 원자재를 생산하여 협동농장에 공급하기 위한 농장, 과수농장이나 축산 농장 등 전문농장으로 구성되어 있다. 이외에 국유지를 공장기업소가 맡아 농사를 짓는 농장도 있다. 특수한 국영농장인 종합농장은 협동농장이 후에 군 단위로 통합되어 국영화되면서 만들어지기 시작하였다. 종합농장은 군 협동농장경영위원회를 중심으로 군 내의 모든 협동농장과 농업관련 기관, 기업소를 통합하여 설립된 대규모 농업종합기업소(농업 콤비나트)라 할 수 있다.

집단농장 전반에 관한 법규정은 ‘농업법’과 ‘농장법’에 포괄적으로 담겨져 있다. 농업법 제4조는 농업의 사회주의적 경리형태가 국영경리와 협동경리로 이루어져 있으며 점차 국영경리로 전환하도록 한다는 목표를 규정하고 있다. 농업법 제72조는 독립채산제와 분조관리제 실시와 관련된 내용을 담고 있다. 비교적 최근에 채택된(2009.12.10, 최고인민회의 상임위 정령 제483호) ‘농장법’은 북한의 집단농장을 ‘사회주의 농업기업소’로 명확히 규정하고 있다(제2조). 이외에 농장법의 집단농장에 관한 규정은 농장이 의무적으로 채택해야 하는 제도, 농장의 구성과 기능 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

농업법(농장에 관한 규정)

제4조 “조선민주주의인민공화국에서 농업의 경리형태는 사회주의적 경리형태이다. 농업의 사회주의적 경리형태는 국영경리와 협동경리로 이루어진다. 국가는 국영경리의 지도적 역할을 높이며 협동경리를 성숙된 조건과 가능성, 협동단체에 들어 있는 성원들의 자원적 의사에 따라 점차 국영경리로 전환하도록 한다.”

제72조 국영농목장, 농업관련 기업소의 독립채산제 실시와 협동농장의 분조관리제 실시를 규정

제2조 “농장은 토지를 기본생산수단으로 하여 농업경영활동을 진행하는 사회주의 농업기업소이다.”

농업법(농장에 관한 규정)

제5조 제22조 분조관리제, 작업반우대제, 독립채산제의 의무적 실시 규정
제12조 제13조 시·도인민위원회에 대한 농장 등록 신청과 승인 규정
제16조 작업반과 분조의 조직 및 생산수단 고착화 규정
제17-21조 농장원 총회, 농장 관리위원회 및 관리 성원, 감사위원회의 직무 규정

표 3-2. 북한의 농장

구 분	협동농장	국영농장	
		국영농장	종합농장
경 지	170만 정보	7만 정보 ¹⁾	9만 정보 ²⁾
기 능	식량 및 농산물 생산	종자, 종축, 축산물, 특수작물 생산	식량 및 농산물 생산 특수작목 대규모 생산
종 류	-	채종장, 종축장, 원종장 전문농장(과일·담배·양묘) 축산농장(가금·돼지·염소)	일반 농산 종합농장 전문종합농장 (과일·담배 등)
관 리	공유에 기반하여 협동경영	국유에 기반하여 국영 및 도영으로 운영	국유에 기반하여 국영 및 도영으로 운영
소득분배	배분과 국가수매	임금지불과 국가수매	임금지불과 국가수매

주 1) 국영농장의 경지면적은 국가기관과 국영공장기업소의 부업농지가 포함된 것임
(전형진, 1994, p.121).

2) 종합농장의 경지면적은 1958년 협동농장 경지면적(179만 정보)에서 최근의 협동농장 경지면적 추정치(170만 정보)를 차감한 면적으로 추산.

3.2. 협동농장

1958년 8월 협동화과정이 마무리되면서 북한의 농업과 농촌은 사회주의적 소유와 경영, 그리고 사회주의 생활공동체의 형태를 갖추게 되었다. 협동화 초기 자연부락 단위의 통합으로 출발한 농업협동조합이 1958년 리

단위로 확대·통합되면서 협동농장은 공동소유와 공동운영에 기반을 둔 집단농장으로서 북한 농촌의 생산 및 생활공동체로서 기능하게 되었다.

북한의 협동농장은 농업생산·농산물분배·농촌신용 등 농촌의 경제활동과 행정, 교육, 복지, 문화 등 주민의 행정·사회생활을 영위하고 관리하는 농업·농촌의 경제·생활조직체라고 할 수 있다. 1958년 북한 농업의 협동화가 완료되었을 때 협동농장은 총 3,700여 개소에 달하였으나, 도시화 진전, 농장 합병, 국영농장 및 종합농장 전환 등으로 2000년대 들어서는 3,000여 개로 감소된 것으로 추정되고 있다. 현재 협동농장의 농지는 북한 전체 경지의 90% 이상을 차지하고 있다. 협동농장은 북한농업의 중심적인 조직이다. 협동농장에 관해서는 다음 절에서 보다 상세히 다루도록 한다.

3.3. 국영농장

3.3.1. 일반 국영농장

북한의 국영농장은 토지개혁 당시 농사시험장 등 국유농장이거나 혹은 일본인이 소유하고 경영하던 농장, 목장, 과수원 등을 국유화하여 설립되었다. 즉, 토지개혁 및 농업집단화 과정에서 국유화된 농장으로서 일정한 규모로 집단화되어 있는 경우에는 국가 혹은 지방정부가 직접 운영하며(국영 및 도영), 소규모 농지로 이루어져 있을 경우에는 공장기업소의 부업농지나 원료기지로 위탁되는 방식으로 운영되고 있다.

북한에서 국영농장은 토지개혁과 함께 나타나고 있으나, 1949년 12월 13일 ‘국영농장에 관한 규정(농림성 규칙 제28호)’이 채택되면서 그 기능과 운영방식이 정립되게 되었다. 제1조는 국영농장의 종류, 제2조는 국영농장 설치의 목적, 제3조는 관할을 규정하고 있으며, 제5조부터 제17조까지는 운영, 기구, 조직, 임금지불 등에 대해 상세히 규정하고 있다. 이 규정 외에 ‘국가농목장 작업반들에 독립채산제를 도입할 데 대하여(1960.6, 내각결정 제35호)’는 국영기업과 같이 국영농장의 독립채산제 도입에 관해

규정하고 있다.

일반적으로 국영농장은 농사시험장, 채종농장, 종축장, 축산전문농장 등으로 구성(국영, 도영)되어 있다. 대개 각 군마다 1개소씩 있는 채종농장, 종축장, 원종장 등에서는 종자와 종축, 종잠을 생산하여 협동농장에 공급하는 역할을 한다. 축산전문농장에서는 가금·돼지·염소·타조 등을 대규모로 사육하며, 과일·묘목·공예작물 등 특수한 작목을 전문으로 생산하는 농장도 있다. 농사시험장은 농업과학원이 직간접으로 관리하는 시험농장으로서 농사시험과 우량종자 생산 및 보급 등을 목적으로 한다.

협동농장의 농장원이 수확 후 분배를 받는 것과 달리 국영농장에서 일하는 구성원은 국영기업에 소속된 농업노동자로서 임금을 받아 생활한다. 이러한 방식은 공장기업소의 ‘원료기지’와 ‘부업농지’를 전담으로 경작하는 노동자에게도 동일하게 적용된다.

국영농장에 관한 규정(국영농장 규정)

제1조 국영농산농장, 국영목장, 국영과수농장, 국영종합농장(2개 이상의 분장 보유) 규정

제2조 국영농장 설치 목적에 관한 규정(농업생산부문에 모범을 보이고, 우량종축과 다수확 우량종 작물 및 묘목생산 보장을 목적으로 함.)

제3조 “국영농장은 농업상이 관할한다.”

제5-7조 계획과 운영 규정(일체 생산활동은 국가계획에 의거, 독립채산제로 운영, 지배인 유일책임 원칙)

제9조 국영농장의 기구 규정(지배인, 부지배인, 농업기사 및 기수, 축산기사 및 기수, 수의 기계기사 및 기수, 건축기사 및 기수, 부기장, 경리원, 사무원 등)

제10-15조 각 기구의 권리와 임무 규정

제16조 노력조직의 규정(작업반 및 분조의 구성, 작업반장의 임무 등)

제17조 농업노동자의 성격, 노동시간, 임금지불 규정

3.3.2. 국영종합농장

국영농장의 특수한 형태로서 종합농장은 군협동농장경영위원회를 중심으로 관내의 모든 협동농장과 농업 관련 기관, 농업 관련 공장기업소를 통합하여 설립한 대규모 농업종합기업소로서 국유와 국영을 바탕으로 하고 있다. 협동농장을 종합농장으로 재편·통합하는 것은 농업생산수단의 전인민적 소유화, 농업의 공업화, 농민의 노동자화를 지향하는 북한 농업시책의 발현이다.

국영종합농장에 관한 정의는 이미 1949년에 채택된 ‘국영농장에 관한 규정’에 나타나 있다. 제1조 농장의 정의와 구분에 보면 국영농장은 국영농산농장, 국영목장, 국영과수농장, 2개 이상의 분장을 보유한 국영종합농장으로 구성된다고 규정되어 있다. 그러나 국영종합농장이 본격적으로 나타나게 된 것은 그 후의 일이다.

협동농장의 국영농장화 내지는 종합농장화는 1964년에 발표된 북한의 농업정책강령 ‘사회주의 농촌문제에 관한 테제(1964.2.25, 노동당중앙위 제4기 8차전원회의)’가 채택되면서 비로소 시작되었다고 할 수 있다. ‘테제’는 1장 3항에서 ‘협동적 소유를 더욱더 전인민적 소유에 접근시키도록 하고’, ‘조건과 가능성을 조성하면서 협동적 소유를 점차적으로 전인민적 소유로 전환’시킨다는 농정목표를 천명하여 협동농장의 종합농장화를 이미 꾀하고 있다.

‘토지법(1977.4.30)’도 역시 이를 뒷받침하고 있다. 법 제12조는 ‘협동단체 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있음’을 규정하여 협동경영의 국유화 가능성을 열어두고 있다.

북한 경제가 발전도상에 있던 1960~70년대에 북한은 일부 지역의 집단농장(협동농장 및 국영농장)을 재편하거나 군 단위로 통합하여 국유·국영의 시범적 종합농장으로 편성하였다. 협동농장을 종합농장으로 재편·통합하는 것은 농업생산수단의 전인민적 소유화, 농업의 공업화, 농민의 노동자화를 지향하였던 당시 북한 농업의 정책목표의 발현이라고 볼 수 있다.¹⁶

국영종합농장 관련 규정

국영농장에 관한 규정(종합농장 관련 규정)

제1조 국영농산농장, 국영목장, 국영과수농장, 국영종합농장(2개 이상의 분장 보유) 규정

우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제(종합농장 설치 관련 규정)

I 장 3항 농촌경리에 대한 지도와 관리, 전인민적 소유와 협동적소유의 관계, 농촌경리에 대한 지도관리 개선 방향: “농업협동경리를 반드시 기업적 방법으로 지도하고 관리하여야 한다.”

전인민적 소유와 협동적 소유의 상호관계 설정: “협동적 소유에 대한 전인민적 소유의 지도적 역할을 끊임없이 높이면서 두 소유를 유기적으로 결합시켜 사회주의 농촌경리제도를 공고발전시키며 협동적 소유를 더욱 더 전인민적 소유에 접근시키도록 하여야 한다. 이리하여 현실적 조건과 가능성을 조성하면서 협동적 소유를 점차적으로 전인민적 소유로 전환시키도록 하여야 한다.”

토지법(종합농장 설치 관련 규정)

제12조 국가는 사회주의적 협동경리제도를 공고발전시키며 농업경리제도의 발전과 협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다.

종합농장에는 군국영농장¹⁷과 특수작목 전문종합농장이 있다. 군국영농장은 ‘군협동농장경영위원회’를 주축으로 군 내 모든 협동농장과 농업 관련 기관 및 기업소들을 통합하여 하나의 농기업으로 전환한 형태로서 함경

16 “군의 규모가 크지 않고 군협동농장경영위원회와 협동농장들의 관리운영수준이 높은 데서는 군 안의 협동농장들과 농촌경리에 복무하는 국가기업소들을 다 통합하여 하나의 국영농장으로 만들고 협동농장들은 그 아래 ‘분장’으로, 기업소들은 ‘직장’으로 할 수 있습니다.”(김일성, 사회주의 농촌테제의 가치를 높여 농촌문제의 종국적 해결을 위하여, p.31)

17 ‘군종합농장’은 ‘군국영농장’으로 불리기도 한다(조명철, 2003, p.63).

북도 선봉군, 양강도 대흥단군, 황해남도 룡연군과 과일군, 평안남도 숙천군 등의 종합농장이 이에 해당한다.

특수작목 전문종합농장은 과일, 담배 등 특수한 작목과 특수 계층에게 공급되는 농산물을 전문적으로 생산할 목적으로 국영화하는 농장 형태로서 만경대농장, 과일군농장, 4.25담배농장, 국영5호농장, 국영8호농장, 국영9호농장 등이 이에 해당한다. 종합농장 또한 국영농장과 마찬가지로 국유에 기반을 두고 있으며 종합농장에서 일하는 노동자는 국영농장과 같이 임금을 수령하여 생활한다.

북한 농정당국이 몇 개 군을 대상으로 종합농장(군국영농장)을 설립한 이후 경제의 장기침체와 ‘미공급’이 발생하기 시작하였다. 이는 협동농장의 추가적인 국영화에 중대한 장애요인으로 볼 수 있다. 이러한 요인으로 1980년대 이후 새로운 종합농장 설립은 보고되지 않고 있다. 더욱이 1990년대 식량위기 이후에는 농장의 자력갱생이 일반화되면서 협동농장, 국영농장, 종합농장의 분장(과거 리협동농장) 간에 운영의 차별성이 사라지고 있다.

1. 협동농장의 형성과 특성

1.1. 북한 협동농장의 형성

북한의 농업협동화는 토지개혁이 종료된 직후 시작되었다. 토지개혁을 통해 농업부문 구성을 자작농 중심으로 전환함으로써 농업협동화 기반을 구축한 후, 1954년부터 가족농을 해체하고 협동농장을 설립하기 시작하였다. 협동농장 설립의 중요한 법률적 토대로서 ‘농업협동경리의 강화 발전 대책에 대하여(1954.3)’와 ‘농업협동조합을 조직적으로 강화하기 위한 여러 대책들에 대하여(1954.11)’가 있다.

1958년 말에 이르러 협동농장 설립이 완료되었다. 그 후의 과제는 협동농장의 합병을 통해 농장의 규모를 확대하는 것이었다. 그 법률적 기초는 1958년 채택된 ‘농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여(1958, 내각결정 제125호)’와 ‘농업협동조합 경영위원회를 조직할 데 관하여(1961.12)’이다. 전자는 주로 협동농장의 통합과 규모 확대에 관한 내용을 담고 있는데, 제1항에서 농업협동조합들을 리 단위로 한 개의 농업협동조합으로 통합하는 방안에 대해 규정하고 있다. 그 외의 항에서는 중앙정부와 지방의 각 기관이 협동농장을 어떻게 지원해야 하는가를 규정하고 있다.

협동농장과 관련된 가장 중요한 규약은 1958년 11월 농업협동조합기준 규약 작성위원회에 의해 만들어진 ‘농업협동조합기준규약’이 있다. 여기에는 협동농장에 대한 가입과 탈퇴, 구성원, 전반적인 기구와 운영이 상세히 규정되어 있다. 제1조에서는 생산수단의 공동소유와 사회주의적 원칙에 따른 생산과 분배를 규정하고 있으며, 제8조에서는 조합원의 자격을 규정하고 있다.

농업협동조합을 통합하여 그 규모를 확장할 데 관하여(협동농장 관련 규정)

전문 “...(전략)... 농촌경리에서 이미 사회주의 개조가 완성되고 ...(중략)... 실정에 비추어 농업협동조합을 통합함으로써 그의 규모를 확장하기 위해 다음과 같이 결정한다.”

1. 리 내에 있는 농업협동조합들을 리단위로 한 개의 농업협동조합으로 통합하는 방안에 대해 규정
- 2-8. 농업협동조합 통합 작업에 대한 중앙당, 지방당, 중앙행정기관, 지방행정기관의 방조 사항 규정
9. 농업성, 중앙기관, 시도 인민위원회의 선진, 동원, 지도사업에 관해 규정

농업협동조합기준규약초안(협동농장 관련 규정)

제1조 “조합은 조선로동당과 공화국 정부의 령도하에 근로농민들이 자원적으로 단합하여 토지를 비롯한 모든 생산수단을 공동소유로 하고 생산과 분배를 사회주의적 원칙에 의하여 실시하며, 공산주의적 협조의 정신에 기초하여 조합원들의 살림을 풍족하게 만드는 집단적 경리이다.”

제8조 “농촌에 거주하는 16세 이상의 근로자로서 조합의 규약을 승인하고 가입금을 내는 자는 조합원으로 될 수 있다. 과거 지주, 친일파 등 정치적 불순자는 후보 조합원으로 된다. 그러나 이들 가운데서 조합과 사회사업에 열성적으로 참가하며 일정한 기간 로력을 통하여 개조되었다고 인정되는 자는 조합원으로 될 수 있다.”

1958년에 1개 리 내에 있는 모든 협동농장을 모두 통합하여 규모를 확대하였는데, 협동농장의 수는 총 18만 39개소에서 1958년에 3,843개소로 감소하게 되었고, 평균 규모는 105정보에서 466정보로 확대되었다. 이 통합 과정에서 ‘농업협동조합’은 ‘협동농장’으로 명칭이 바뀌게 된다. 이러한 과정을 거쳐 북한의 협동농장은 현재의 협동농장 조직 및 관리 형태로 완성되었다.

리 단위 통합이 북한 농촌사회에 가져온 변화는 다음과 같다. 농업생산 단위와 지방행정 단위가 통합되어 농업과 농장에 대한 행정적 지도체계가 확립되고 기능할 수 있는 토대가 구축되었다. 생산단위와 사회문화단위도 통합되어 협동농장이 생산, 분배, 교환, 소비 등 농촌주민의 경제활동뿐 아니라 교육, 문화, 보건, 후생 등 집체적인 사회문화활동도 주관하는 농촌공동체 조직으로 기능하게 되었다.

표 4-1. 북한 협동농장 수의 변화

연 도	협동농장 수	연 도	협동농장 수
1953	806	1960	3,736
1954	10,096	1961	3,702
1955	12,132	1964	3,778
1956	15,825	1965	3,700
1957	16,032	1970	3,667
1958	3,843	1990	3,300
1959	3,739	2000	3,000

자료: 「조선중앙연감」 각 연도.

1.2. 협동농장의 특성

북한 협동농장의 특성은 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫 번째 특성은 토지, 시설, 자본장비 등 중요한 생산수단을 협동농장 구성원이 공유하는 협동적 소유제에 기초하고 있으나 실질적인 소유권 행사

는 국가에 위탁되어 있다는 점이다. 북한의 법령에서 협동적 소유란 모든 생산수단(토지와 자본)을 소속 농장원이 집단적으로 소유하며 이를 국가가 보호하도록 규정되어 있다. 그러나 소유권 행사는 실질적으로 제한 되어 있다. 즉, 농지를 포함한 모든 토지는 국가가 지배하고 있으며 장차 협동적 소유는 점차 인민적 소유로 전환할 것임을 또한 법에 명시하고 있다. 따라서 북한에서 협동농장의 협동적 소유의 실체는 구성 농장원들에게 국가가 배타적 이용권을 부여한 것을 의미한다고 볼 수 있다.

두 번째 특성은 국가 계획경제체제에의 편입에 따른 경영의 종속이다. 북한의 협동농장은 국가계획위원회의 지도하에 농업성, 도농촌경리위원회, 군협동농장경영위원회, 리협동농장관리위원회가 유기적으로 결합된 농업 계획 및 관리체계 속에 있다. 따라서 협동농장은 상위 단위인 군협동농장 경영위원회를 거쳐 시달된 국가의 연간계획을 수행해야 한다. 실질적으로 북한의 협동농장이 직면하고 있는 계획 및 관리체계는 군협동농장경영위원회를 중심으로 군에 소재하는 각급의 농업관련 공장, 기업소, 사업소가 관여하는 수매·조달 체계이다.

세 번째 특성은 협동농장이 재정적으로 독립채산제로 운영된다는 것이다. 북한의 ‘재정법(2004.4)’ 제25조에서는 생산이나 경영 활동을 하는 기관, 기업소, 단체의 재정은 독립채산제로 관리할 것을 명시하고 있다. 협동농장은 생산 및 경영활동을 하며, 자체 수입으로 재생산이 가능하고 국가 예산에서 경비예산자금을 받지 않아도 되는 단체이므로 독립채산제로 운영된다고 할 수 있다.

네 번째 특성은 북한의 협동농장이 한편으로는 농산물을 생산하여 모든 주민에게 공급하는 생산조직으로서 농업경영체이면서, 다른 한편으로는 농촌 주민의 삶을 영위하는 생활공동체의 기능을 수행하고 있다는 점이다. 이는 북한의 협동농장이 최종적으로 행정 단위이자 농촌생활공동체 단위로서 ‘리’를 중심으로 형성된 것과 무관치 않다.

협동농장 조직과 행정조직은 제도적으로 구분되어 있으나 실질적으로는 뚜렷한 구분이 없는 것으로 알려지고 있다. 농촌의 행정단위로서 ‘리’는 도시의 행정단위와 마찬가지로 ‘리인민위원회’가 ‘협동농장관리위원회’와 대

응하고 있으며 ‘인민반’ 역시 자연부락 단위로 구성되어 있는 ‘작업반’과 거의 일치하고 있다.

협동농장 내 최종 행정전달체계는 인민반이 수행하고 있으나, 사실상의 모든 농장활동과 농촌생활을 협동농장의 관리조직과 생산조직(작업반)이 장악하고 있으므로 협동농장 자체가 농촌공동체라 말할 수 있다. 북한 행정체계의 특징은 그 사회주의경제구조의 특성에 따라 경제관리기관의 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 그동안 북한은 경제구조의 변화에 대응하여 행정구역을 개편하였으며 그에 따른 행정조직도 변경해 왔다.

북한 재정법의 독립채산제와 협동농장

제25조 “기관, 기업소, 단체의 재정은 독립채산제 또는 예산제로 관리한다. 생산·경영활동을 하는 기관, 기업소, 단체의 재정은 독립채산제로 관리하며 생산·경영활동을 하지 않는 기관의 재정은 예산제로 관리한다.”

제30조 “자체 수입으로 경영활동을 보장하는 기관, 기업소, 단체는 독립채산제로 관리운영한다. 국가예산에서 일정한 정도의 경비예산자금을 받으면서 자체수입으로 생활비를 줄 수 있는 정도의 수입이 이루어지는 기관, 기업소, 단체는 반독립채산제로 운영한다. 국가예산에서 경비예산자금을 받아 운영하는 기관, 기업소, 단체는 예산제로 관리운영한다.”

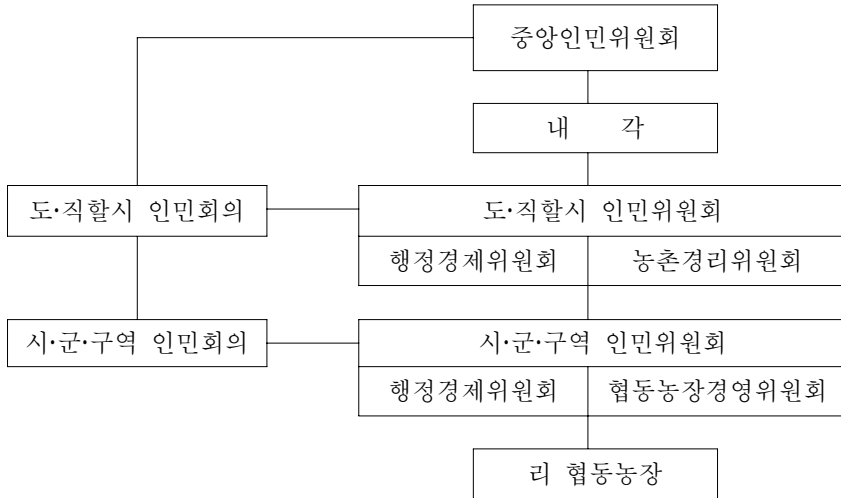
표 4-2. 북한의 기관, 기업소, 단체의 재정운영제도

구 분	재정 운영	비 고 ¹⁾
예 산 제	국가예산에서 일체의 경비예산자금을 받아 운영	정무원, 군대, 학교, 병원, 박물관
반독립채산제	국가예산에서 일정한 정도의 경비예산자금을 받으면서 자체수입으로 생활비 지불 가능	관개관리소, 수의방역소, 종자관리소, 농기계사업소
독립채산제	자체수입으로 모든 경영활동과 생산비 지불	연합기업소, 무역회사, 협동농장, 국영농목장

주: 1) 북한이탈주민 조사결과.

자료: 북한 ‘재정법(2004.4)’ 제30조.

그림 4-1. 북한의 지방행정기관과 협동농장



자료: 통일부, 1995북한개요, 1995.

이러한 노력에도 불구하고 북한에서 경제부문활동이 부진하고 개개의 경제행위를 직접 조직·관리하는 지방행정단위에서 많은 문제점이 노출되자 이를 시정하기 위한 조치로서 경제관리부문을 고유의 지방행정기관에 맡기지 않고 중앙관계부서의 직접적인 관장하에 이를 전담하는 지방행정기구를 조직 운영하였다(박정원, 1997).

도농촌경리위원회와 시군협동농장경영위원회는 북한의 특별지방행정기관의 하나이다. 도농촌경리위원회와 시군협동농장경영위원회는 1961년 12월 18일 김일성이 평남 용천군 현지도에서 “새로운 농업지도체계를 확립하라”는 지시에서 비롯된 지방의 농업지도조직이다.¹⁸ 이들 기관이 구성되기 이전에는 농업 분야의 지도를 당시 행정집행기관인 지방인민위원회의 농촌경리부에서 담당하고 있었다. 이들 기관이 신설된 후 농업지도와 농촌생활은 중앙의 농업위원회(현재의 농업성)에서 모두 관장하게 되었다. 이로부터 도농촌경리위원회와 시·군협동농장경영위원회는 해당 지방행정

¹⁸ 시군협동농장경영위원회는 1961년 12월 22일 내각결정 제157호로 구성되었다.

기관의 지도와 간섭을 받지 않는 독립기관으로서 농촌의 국가행정집행기관이 되었다(박정원, 1997).¹⁹

2. 협동농장의 조직

2.1. 협동농장의 관리조직

협동농장은 당조직, 행정조직, 의결 및 감사조직, 관리조직, 생산조직으로 구성되어 있다(농업협동조합기준규약, 농장법). 당 조직에는 리초급당위원회와 당세포위원회가 포함되며, 행정조직에는 리인민위원회와 인민반이 포함된다. 협동농장의 의결 및 감사조직에는 총회, 대표자회의, 감사위원회가 있으며, 관리조직에는 협동농장관리위원회, 생산조직에는 작업반과 작업분조가 있다. 협동농장관리위원회는 리초급당위원회 및 리인민위원회와 대응되며, 작업반은 당세포위원회 및 인민반과 각각 대응되고 있다.

협동농장은 대규모화된 농장을 효과적으로 운영하기 위해 관리조직(협동농장관리위원회)과 생산조직(작업반, 작업분조)을 구분하여 운영되고 있다. 협동농장관리위원회는 농장 내부에서는 생산계획 이행, 기술지도, 농산물 분배, 농촌생활의 관리 및 지원 등의 기능을 수행하고, 농장 외부와의 관계에서는 연간계획의 수립과 전달, 농산물 수매, 농자재 및 기타자재의 조달 기능을 수행한다.

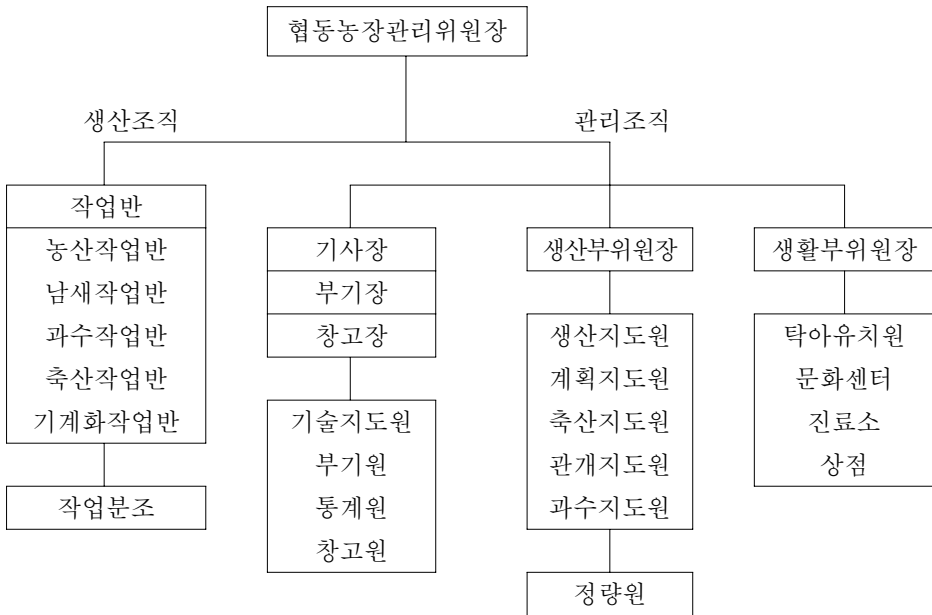
협동농장관리위원회는 관리위원장 산하에 농업생산을 담당하는 ‘생산부위원장’과 농촌의 문화생활을 담당하는 ‘생활부위원장’을 두고 있다. 이는 협동농장이 생산단위인 동시에 농촌공동체이고 농촌생활에 필요한 서비스

¹⁹ 그러나 해당 지방인민위원회의 지도는 받게 되어 있다. 북한의 1992년 헌법 제 143조 7호에서 지방인민위원회의 임무와 권한의 하나로 “해당지역 안의 기관, 기업소, 단체들의 사업을 지도한다.”고 규정하고 있다(박정원, 1997).

공급 단위임을 보여주고 있다.

생산부위원장은 농업관련 기술을 담당하며 각종 작목의 생산을 책임진다. 또한 농자재 조달, 농업생산기반 유지 등 농업생산을 지원한다. 산하에 생산지도원, 계획지도원, 축산지도원, 관개지도원, 과수지도원을 두고 있다. 생활부위원장은 농장의 사회문화활동을 책임지며 탁아유치원, 문화회관, 진료소, 상점 등을 관리한다. 이 밖에 기사장, 부기장, 창고원, 통계원, 정량원 등을 두어 각각의 전문 분야에서 계획, 관리, 기록을 담당하고 있다.

그림 4-2. 북한 협동농장의 조직체계



자료: 북한이탈주민 증언에 의거하여 작성.

표 4-3. 북한 협동농장 조직의 기능

조 직		기 능
총회 (대표자회의)		관리위원장 선출과 관리위원회 구성 비준 협동농장 규약과 제반 규정의 제정 및 수정 조합원의 가입, 탈퇴, 책벌의 결정 계획, 계약, 결산, 분배 등 결정사항에 대한 비준
검사위원회		조합규약과 제반규정의 준수 여부 감독 조합원들의 신소청원 및 분쟁 처리
관리 위원회	위원장	농업생산과 경영활동 관리운영 책임
	부위원장 (생산담당)	농자재 조달, 농업생산기반 유지 등 농업생산 지원
	부위원장 (사회문화담당)	탁아유치원, 학교, 문화회관, 진료소, 상점의 운영 농장주택 제공과 개보수 등 농촌생활 지원
	기사장	위원장의 제1 대리인 농업생산의 조직, 농업기술 지도
	부기장	농장 재산의 관리 농장의 재정계획 수립과 생산관련 재정 관리 농장과 농장원의 은행계정 관리(저축, 기금) 농장원 노력공수의 화폐 환산
	창고원	장비, 자재, 농산물의 보관
	통계원	(계획통계원) 생산계획 및 작업의 점검 (노동통계원) 농장원 노력공수 부여와 관리
	지도원	기사장과 생산부위원장을 보좌 작목별 분야별 사업을 행정적으로 관리 (축산기사) 동물사육 지도, 유기질비료 생산 (관개지도원) 관개시설의 유지보수와 관리지도 (노력지도원) 노동력의 배치와 관리 (계획지도원) 연간계획의 수행 여부 점검
	정량원	계획 및 성과 정량의 조정과 관리
생산 조직	작업반장	작업반 운영과 노력 관리
	분조장	작업분조 노력 관리

자료 1) 농업협동조합기초규약초안(1958); 농협중앙회; 한국개발연구원(1999.6)

2) 북한이탈주민 조사.

2.2. 협동농장의 생산조직

협동농장은 ‘리’를 하나의 경영단위로 하고 있다. 이런 규모에서는 생산 과정과 노동력을 효과적으로 관리하기 어렵다. 따라서 토지와 노동력을 보다 작은 규모로 분리하여 조직화할 필요가 있다. 이에 관해서는 관리조직과 마찬가지로 ‘농업협동조합기준규약(1958)’과 ‘농장법(2009)’에 잘 규정되어 있다. 협동농장의 생산조직으로서 작업반과 작업분조는 이러한 필요성에 따라 협동농장의 설립 초기부터 조직되어 농업생산 활동의 하부 단위를 구성하고 있다.

협동농장의 농업생산활동은 작업반을 주축 단위로 하여 수행된다. 작업반은 농산작업반(식량생산), 기계화작업반(트랙터와 트럭 운용), 남새작업반(채소), 과수작업반, 축산작업반(돼지·염소 등 사육), 관개작업반 등으로 구성된다. 이외에 협동농장의 지역적 특성에 따라 공예작업반(산림·특수작목), 잠업작업반, 담배작업반 등이 있을 수 있다. 작업반은 자연부락의 규모와 지리적 특성에 따라 조직되며 기본적으로는 1개 자연부락에 1개의 작업반이 조직된다. 자연부락이 큰 경우에는 2개 또는 그 이상의 작업반이 조직되며, 산간지역에는 보통 2~3개 부락을 합해 1개 작업반으로 조직된다.

협동농장의 작업반은 생산부문의 결합상태에 따라 종합작업반과 전문작업반으로 나누어지며, 노동력과 생산수단의 고착 정도에 따라 고정작업반과 임시작업반의 형태로 구분된다. 종합작업반은 작업반 조직의 기본 형태로서 여러 생산부문을 결합하여 조직되는 것으로 농산작업반 내에 여러 전문 분조를 두는 형태이다.

전문작업반은 기계화작업반, 공예작업반, 담배작업반 등과 같이 한 가지 작목을 생산하거나 한 가지 활동을 전문적으로 수행하는 작업반 조직이다. 고정작업반은 작업반의 일반적 유형이며, 임시작업반은 피해복구 작업반, 청년작업반 등과 같이 특정 작업 수행을 목적으로 일시적으로 소집된 작업반을 의미한다.

표 4-4. 협동농장 작업반의 형태

구 분		내 용
생산부문 결합도	종합작업반	▶ 작업반조직의 기본형태로 여러 생산부문을 결합하여 조직 - 농산작업반 내에 여러 전문 작업분조를 두는 형태
	전문작업반	▶ 한 가지 작목을 생산하거나 한 가지 활동을 전문적으로 수행하는 작업반 조직 - 기계화작업반, 공예작업반, 담배작업반, 축산작업반, 잠업작업반 등
노동력 고정상태	고정작업반	▶ 작업반의 일반적 유형
	임시작업반	▶ 특정 작업 수행을 목적으로 일시적으로 소집된 작업반 - 피해복구작업반, 청년작업반(학생지원반) 등

자료: 1) 농협중앙회, 2) 북한이탈주민 조사로 보완.

표 4-5. 협동농장 고정작업반의 일반적 구성

구 분	구성 및 보유	비 고
부락 구성	1개 자연부락으로 구성	산간지대는 2~3개 부락
노동력 수	70~100명의 노동력	산간지대로 갈수록 축소
경지면적	70~120정보(평야지대 농산작업반) 40~60정보(산간지대 농산작업반) 20~30정보(남새작업반)	
작업분조	3~10개의 분조로 구성	
농기계, 역우 (평야지역)	천리마트랙터 1~2대 이앙기 5~6대 역우 10~30마리	트럭은 협동농장에 1~2대

자료: 1) 농협중앙회, 2) 북한이탈주민 조사로 보완.

1개 작업반의 노동력 규모는 평균 70~80명을 기본으로 하며 경우에 따라서는 100여 명이 될 때도 있다. 농산작업반은 농장의 크기와 생산기계 및 장비 수준 등에 따라 70~120정보의 경지규모를 가지고 있으며 남새작업반은 20~30정보가량의 경지규모로 조직된다. 농기계는 평야 농산작업반의 경우 천리마트랙터(28마력) 1~2대, 이앙기 5~6대, 역우 10~30마리를 보유하고 있다.

1965년 새로운 생산조직 및 분배형태로서 분조도급제(이후 분조관리제)가 도입되기 전까지 협동농장에서 작업반이 노동조직과 생산의 기본단위였다. 이때까지 분조는 작업반 내부의 작업조직에 불과하였고 작업반의 하부단위로서 끊임없이 그 틀이 바뀔 수 있는 편의적 성격이 강하였다. 그러나 작업반 내 작업단위인 분조가 이용하는 생산수단에 대한 책임소재와 관계가 불명확하였던 이유로 생산과정을 효과적으로 관리하기가 어려웠고, 작업반 내부의 노동력 유동으로 인해 발생하는 낭비를 막을 수 없었다. 또한 작업반 내 분업과 협업이 진전됨에 따라 작업반 구성원의 노동력 투입을 정확히 평가하기도 힘들게 되었다.

이러한 작업반 조직의 결함을 극복하고 협동농장의 생산조직과 분배형태를 개선하려면 작업반보다 규모가 작은 단위를 기초로 해서 생산을 조직하고 분배를 실시할 필요가 있었다. 그럼으로써 토지 이외의 생산수단과 노동력을 효과적으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 농민들의 책임감을 고양시킬 수 있기 때문이다. 그런데 이 경우 작업반을 개편하여 규모를 줄이기 보다는 분조를 그에 맞게 개편하는 것이 합리적이었다. 따라서 작업반은 기계화 영농을 위한 생산단위로 남게 되었다.

북한의 협동농장에서 분조관리제가 전면적으로 실시된 것은 1966년부터이다. 분조관리제의 도입과 실시는 두 가지 측면에서 주목할 필요가 있다. 하나는 각 작업분조에 생산도구와 시설뿐만 아니라 농지도 고정시켜 농업생산이 분조별로 독립적으로 이루어지도록 하였다는 점이다. 이때 작업분조는 협동농장 내에서 생산의 기본단위로서 기능하게 된다. 다른 하나는 연말의 분배가 해당 분조의 생산성에 따라 실시된다는 점이다. 이때의 분조는 분배의 기본단위가 된다.

요컨대 분조관리제는 농업생산에 대한 농민의 책임과 동기유발을 적절히 결합시킨 생산조직형태이자 분배형태라고 할 수 있다. 농업생산활동과 분배가 하나의 소규모 작업분조 내에서 일관되게 수행된다는 것은 농업생산활동에 대한 경험이 협동농장의 소그룹 내에 지속적으로 축적될 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 북한의 협동농장에서 분조관리제의 도입과 변화는 구성원 개개인의 경영경험과 관련하여 매우 중요한 의미가 있다.

분조는 한 가정이 같은 분조에서 일할 수 있도록 조직되었으며 지대의 특성에 따라 분조의 크기를 달리하였다. 또한 토지, 중소 농기구, 역우 등 생산수단을 분조에 고정 위탁하여 농업생산을 자체적으로 추진하게 하였다. 분조의 규모는 평야지대에서는 15~30명, 중간지대 12~18명, 산간지대 8~12명을 기준으로 하며, 특수작목 분조로서 담배분조 10~15정보, 남새분조 7~10정보, 잡업분조는 뽕밭 15~20정보가량을 기준으로 조직되어 있다. 분조의 규모는 고정된 것이 아니고 토지정리 상태, 화확화 수준, 기계화 수준에 맞추어 조직하도록 한다는 방침을 내세우고 있다.²⁰

3. 국가 연간계획과 협동농장의 농자재 조달

3.1. 연간계획의 수립

북한의 농업계획은 ‘예비계획→통제계획→국가경제계획’의 3단계로 이루어진다. 예비계획은 국가계획을 수립하는 데 도움을 줄 목적으로 국가계획위원회에서 실시하는 사전 계획으로서 국가계획위원회에 의해 전년 10월부터 군협동농장경영위원회를 통해 협동농장에 최초로 전달된다. 군협동농장경영위원회와 협동농장 계획통제원은 예비계획에 기초해 농지 정보

²⁰ 우영균 외, “북한 협동농장의 형성과정과 운영체제”, 「한국협동조합연구」 제 12집, 1994, p.50.

당 투입요소 총당계획, 노동수요량 등을 산출하며, 협동농장의 부기장은 예비생산계획에 기초하여 예비재정계획을 수립하며 총수익을 추정한다.

협동농장의 예비생산계획과 추정보산은 군 협동농장경영위원회에 제출되어 군예비계획으로 통합되고, 다시 도와 국가계획위원회에 제출되어 조정과 수정을 거쳐 국가 농업생산계획 초안으로 정해진다. 국가계획위원회에서 국가농업생산계획 초안이 만들어지면 이를 통제계획이라고 한다. 통제계획은 도와 군을 통해 연간생산계획 및 재정계획으로 협동농장에 통보된다.

협동농장은 통제계획에 제시된 통제숫자에 관해 작업반 및 분조와 토의하여 작업반별 작물 및 품종 배치계획과 영농자재 공급계획을 세우고, 이를 다시 관리위원회의 심의 및 농장원 총회의 승인을 거쳐 군협동농장경영위원회에 제출한다. 군에 제출된 계획은 국가경제계획으로 통합되어 내각의 승인과 최고인민회의의 승인을 거쳐 국가계획으로 확정된다. 국가계획으로 확정된 생산 및 재정계획은 법률적 구속력을 갖추어 각 협동농장에 최종적으로 시달된다.²¹

표 4-6. 연간계획 수립 단계

단 계	내 용	비 고
제1단계 예비계획	해당시기 경제발전 및 농업발전의 주요 방향 결정	국가계획위원회 → 농장
	각 협동농장별 단위계획 작성 및 제출	농장 → 국가계획위원회
제2단계 통제계획	부문별 예비계획을 통합조정하여 통제계획 작성	국가계획위원회
	통제숫자를 협동농장까지 하달	국가계획위원회 → 농장
제3단계 계획확정	협동농장의 세부계획 작성, 제출	농장 → 국가계획위원회
	종합계획 초안 작성 인민회의 상임위 확정	국가계획위원회→인민회의

자료: 조명철, 2003, pp.73~74.

²¹ 김영운, 「북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구」, 통일연구원, 2002, pp.19~20.

협동농장의 주요 계획 작성(회령군 협동농장 사례)

- 군 협동농장경영위원회가 협동농장에 통제계획을 공문으로 시달
 - 생산목표: 알곡, 채소, 과일, 가축, 누에고치, 물고기, 공예작물 등 생산목표량
 - 자재공급: 종자, 화학비료, 경유, 비닐박막 등 농자재 공급계획
- 협동농장은 세부 생산계획을 작성하여 보고
 - 계획지도원이 농지면적, 농지등급, 노력, 농기구, 축력 등을 고려하여 작업반과 작업분조별로 생산계획 초안 작성
 - 계획초안에 의거, 노력계획(노력투입정량)을 작성하고 노력동원 소요량 확정
 - 계획초안에 의거, 자재계획(자재투입정량)을 작성하고, 구매 소요량 추산
 - 부기장은 생산계획에 근거하여 농장 전체의 현금계획 작성
 - 관리위원회 총회 비준, 확정, 군협동농장경영위원회에 보고

3.2. 농자재 및 용역의 조달

북한 협동농장에서의 농자재 및 용역 조달은 연간계획에 근거하여 계약의 방법으로 이루어진다. 도 단위 공장기업소가 생산하는 물자와 용역은 해당 기업소와 ‘도 농업자재상사’의 계약을 통해 이루어지며, 군 단위 기업소가 생산하는 물자와 용역은 해당 기업소와 ‘군 농촌자재공급소’의 계약을 통해 이루어진다.

자재공급 계획 또한 미리 연간, 분기간, 월간 계획이 각각 수립되어 있으며 이 계획에 의거하지 않는 농자재 공급계약은 성립되지 않는다. 즉 연간 계획에 의거하여 농자재(용역) 생산 기업소와 농촌자재공급소(혹은 농업지도기관) 간에 영농자재 공급 계약을 체결하며, 이 계약에 의거하여 농자재(용역)를 생산하는 공장기업소에서 농자재를 생산한 후 협동농장에 직접 공급한다. 이는 북한 ‘민법(1990.9)’에 명시되어 있다.

협동농장의 자재 조달이 전적으로 계획공급에만 의존하지는 않는다. 지원을 통한 공급과 시장에서의 구입에도 일부 의존하고 있다. 국가 연간계획 범위 내에서의 자재 공급은 모두 매우 낮은 국정가격으로 공급한다. 이 경우 자재공급소는 협동농장이 영농자재를 구매할 자금이 있을 경우에만 자재를 공급하며 그렇지 않은 경우에는 공급하지 않는다.

지원공급은 전 국민의 농촌지원운동을 통해 집중 영농기에 부족한 농업기자재를 공급하는 방식이다. 여기에는 주로 비료, 퇴비, 소농기구 등이 해당된다. 계획공급과 지원공급을 초과하는 양을 조달해야 할 경우에는 시장에서 높은 시장가격으로 구매해야 한다. 계획공급되는 자재의 대금 결제는 중앙은행의 협동농장 계좌에서 정산한다.

3.3. 농자재의 정산

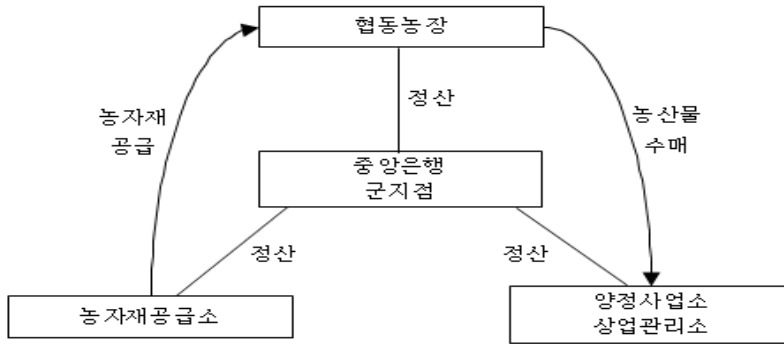
협동농장은 생산을 위해 필요한 자원은 최대한 내부에서 조달하지만 필요에 의해 외부로부터 자원을 조달할 경우에는 국가재정을 통해 조달하며 중앙은행 계좌를 통해 정산한다.

표 4-7. 북한 농업부문에서 자재 및 용역 공급계약의 구분

구 분	내 용	계약당사자
자재공급계약 (민법 제94조)	국가의 자재공급계획에 기초하여 자재를 주고받는 행위	공장기업소 - 농촌자재공급소
기본건설시공계약 (민법 제117조)	국가의 기본건설계획에 기초하여 기본건설을 위탁하는 행위	건설기업소 - 농업지도기관
화물수송계약 (민법 제125조)	국가의 수송계획에 맞물린 짐을 운수기관을 통하여 나르는 행위	수송기업소 - 농업지도기관

자료: 북한 민법(1990.9)

그림 4-3. 북한의 농업부문 정산체계



북한의 연간계획 범위 내 농자재 공급과 농산물 수매에 있어 가격 지불은 은행을 매개로 한 정산체계로 운용하고 있다. 북한에서 농업금융은 중앙은행 군 지점을 통해 이루어지기 때문에 협동농장은 중앙은행 군 지점에서 농자재 구입 관련 금액을 정산한다. 그러면 중앙은행 군 지점에서 농자재 공급소와 다시 정산작업을 진행하고 농자재공급소에서 협동농장에 농자재를 공급한다. 정산 차액은 농업지도기관, 은행, 공장기업소, 농자재공급소, 협동농장의 장부 상에 채무와 채권으로 각각 기록되어 관리된다.

중앙은행 군 지점은 주로 중앙정부와 지방정부의 공급기구, 분배기구, 공장기업소, 사업소, 협동농장 간의 채무를 기록하고 정산하는 기능을 수행한다. 또 부분적으로는 군협동농장경영위원회와 협의하여 협동농장의 생산자금에 대한 대출을 제공하는 기능도 있는 것으로 알려지고 있으나, 북한 농업부문의 지도관리체계, 계획공급체계, 정산체계를 고려할 때 협동농장이 은행의 대출을 이용할 필요성은 매우 낮다.

4. 국가 연간계획과 협동농장의 농산물 처리

4.1. 농산물 수매

4.1.1. 연간계획과 농산물 수매

협동농장이 국가 계획경제에 종속되어 있다는 것은 생산물의 처리도 자유롭지 않음을 의미한다. 요컨대 국가로부터 농용자재를 공급받아 농사를 지어 생산했다면 마땅히 농산물의 일부를 국가에 납부해야 하는 것이다. 따라서 국가와 협동농장의 연간계획에는 농산물의 국가수매도 당연히 포함되어 있다.

농용자재의 공급과 국가수매가 포함되어 있는 협동농장 연간계획은 군 협동농장경영위원회를 중심으로 한 농업지도·관리체계에 편입되어 있는 농업생산 및 생산물 처리의 중요한 요소이다. 따라서 군협동농장경영위원회를 중심으로 군에 소재하는 각급의 농업관련 공장, 기업소, 사업소는 모두 협동농장과 관련된 국가의 수매·조달체계에 편입되어 있다.

협동농장에서 생산한 농산물의 국가 수매에 관한 규정은 ‘농업협동조합 기준규약(1958)’, ‘농업법(2009)’, ‘농장법(2009)’의 계획 및 생산물 처리 규정에 잘 나타나 있다. 우선 ‘농업협동조합기준규약’에서는 ‘조합(협동농장)은 인민경제의 수요에 맞추어 경제활동을 계획화한다(제22조)’고 규정하고 있으며, 제25조에서는 ‘농업생산물들에 대한 국가 수매 과제를 의무적으로 수행한다’고 규정하고 있다. ‘농업법’에서도 수매량정 기관과 상업 기관, 국영농·목장, 협동농장, 해당 기관, 기업소, 단체의 농산물 국가납부와 수매에 관련된 규정(제63조, 제64조)을 두고 있다. ‘농장법’ 제48조는 “농장은 농업생산물을 종자와 식량, 집짐승먹이 같은 것으로 정해진 수량만큼 남겨두고 국가에 수매하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 제49조에서는 수매 계약 방식을 규정하고 있다.

농업협동조합기준규약(계획 및 생산물 처리 규정)

제22조 “조합은 경제활동을 국가의 인민경제적 수요에 상응하게 계획화한다.”

제25조 “조합은 현물로 조성된 공동 펀드(기금)와 일체 여유 랑곡을 국가에 판매하여 공예작물, 유지작물, 축산물, 잠견, 과실, 채소 등 농업생산물들에 대한 국가수매 과제를 의무적으로 수행한다.”

제26조 “조합은 상점을 경영하여 조합원들에 대한 상품공급사업과 수매사업을 수행한다.”

농업법(계획 및 생산물 처리 규정)

제63조, 제64조 수매량정기관과 상업기관, 국영농·목장, 협동농장, 해당 기관, 기업소, 단체의 농산물 국가납부, 수매, 보관 규정

제65조 국가 품질감독기관의 수매 농산물 검사 규정

제66조 국영농목장과 협동농장의 직매점 판매 규정(남새, 과일, 젓 같은 일부 농업생산물)

제67조 국영농목장과 협동농장, 해당기관, 기업소, 단체의 농업생산물 수출 규정

제74조 국영농목장과 협동농장의 농업 계획화 사업, 재정 관리, 분배 규정

농장법(계획 및 생산물 처리 규정)

제48조 “농장은 농업생산물을 종자와 식량, 집짐승먹이 같은 것으로 정해진 수량만큼 남겨 두고 국가에 수매하여야 한다.”

제49조 “농업생산물의 공급은 계획과 계약에 따라 한다.”

제50조 “농장은 남새, 과일 같은 일부 농업생산물을 직매점을 통해 판매할 수 있다(해당 기관의 승인 필요).”

4.1.2. 수매방식

농산물별 수매는 양곡수매와 일반농산물 수매로 나눌 수 있다. 양곡 수매는 군행정경제위원회 소속의 양정사업소에서 담당하고 있는데 양정사업소에서는 농장원의 분배 몫을 제외한 대부분을 수매한다. 양곡 외의 농산물 및 축산물 등은 군행정경제위원회 소속의 식료수매종합상점(사업소)에서 담당한다.

북한은 식량이 부족한 만큼 양곡의 수매사업을 매우 중시하고 있다. ‘량정법’ 제4조는 “량곡 수매를 잘하는 것은 량곡 원천을 확보하는 데서 나서는 필수적 요구이다.”라고 규정하고 있으며, 제11조에서는 계획수매뿐만 아니라 자유수매까지 규정하여 양곡수매사업의 중요성을 거듭 강조하고 있다. 또 제14조에서는 국가수매 예정분뿐만 아니라 수매 대상이 아닌 양곡에 대해서도 지방정권기관에 등록하고 ‘국가량곡종합계획’에 포함시켜 정해진 대로 소비해야 함을 규정하고 있다.

양정법(양곡 수매 방식)

제4조 량곡수매를 잘하는 것은 량곡원천을 확보하는 데서 나서는 필수적 요구이다. 국가는 량곡수매를 유일적으로 하며 량곡수매에서 당사자들의 이익을 결합시키면서 여러 가지 형식과 방법을 하도록 한다.

제11조 량곡수매는 계획수매와 자유수매로 나누어 량정기관, 기업소가 한다. 그러나 공민이 가지고 있는 량곡에 대한 자유수매는 해당 기관, 기업소에 위탁하여 할 수 있다.

제14조 량곡생산기관, 기업소, 단체는 량곡의 수매, 자체소비와 관련한 문건을 만들어 해당 기관의 승인을 받은 다음 수매계획에 따르는 량곡을 먼저 수매시켜야 한다. 부엽지, 원료기지, 실습지 같은 데서 생산한 량곡은 용도별 계획과 정해진 기준에 따르는 소비량을 내놓고 나머지를 량정기관에 수매시켜야 한다. 그러나 량곡을 수매시키지 않게 된 경우에는 생산한 량곡을 해당 지방정권기관에 등록하고 국가량곡종합계획에 포함시켜 정해진 대로 소비하여야 한다.

북한에서의 농산물 수매는 생산주체의 성격에 따라 국영수매와 협동수매로 구분할 수 있다. 국영수매는 국영부문에서 생산한 상품의 수매방식으로서 국가가 수매주체이며, 대부분의 원자재, 중간재, 상품이 이에 해당한다. 협동수매는 협동부문의 생산물에 대한 수매방식으로서 소비협동조합(직매점)이 수매주체이며, 농촌에서 자체에서 생산되고 소비되는 소규모의 부업 생산물이 이에 해당된다. 하지만 농산물은 협동농장에서 생산된 것임에도 불구하고 기본적으로 국영수매 대상에 포함된다.

농업법(협동수매와 자유수매)

(농산물의 협동수매)

제66조 국영농·목장과 협동농장은 남새, 과일, 젖 같은 일부 농업생산물을 직매점을 통하여 판매할 수 있다. 직매점을 통하여 판매하는 농업생산물의 종류, 수량과 시가는 해당 기관이 정한다.

(농산물과 기타물자의 자유수매)

제32조 수매는 계획수매와 자유수매로 한다.

수매 기관, 기업소는 국가계획기관과 해당 중앙경제지도기관이 내려보낸 지표별 수매계획에 따라 농업생산물을 수매하는 주민들로부터 농부산물, 축산물, 약초, 고자재 같은 것을 자유수매하여야 한다.

제36조 국영 및 협동농장 공동경리에서 생산한 남새, 조미료, 과일, 축산물 같은 것은 전문식료품 수매기관, 기업소가 수매계획에 따라 해당 기업소, 단체와 계약을 맺고 통일적으로 수매하여 공급하여야 한다.

수매계약체결과 그 리행은 《조선민주주의인민공화국민법》 제109~116조에 따른다.

제34조 해당 경제지도기관과 수매 기관, 기업소는 수매원천의 분산성과 수매품종의 특성에 맞게 계약수매, 현물교역수매, 위탁수매, 예약수매, 순회수매 같은 방법으로 수매사업을 다양화하여야 한다.

제37조 해당 경제지도기관과 수매 기관, 기업소는 농촌상점을 거점으로 하여 주민들이 가지고 있는 수매품을 수매하여 그것을 제때에 실어가야 한다.

제38조 해당 중앙경제지도기관과 지방행정경제지도기관은 산나물과 산과일이 많이 나는 시기에 채취사업을 집중적으로 조직하여 그것을 더 많이 채취수매하도록 하여야 한다.

연간계획의 포함 여부에 따라 농산물 수매형태를 계획수매와 자유수매로 구분할 수도 있다. 이는 량정법 제11조, 농업법 제32조에도 명시되어 있다. 계획수매 대상에는 국가의 연간계획에 의해 자재가 공급되어 생산되는 모든 상품이 포함된다. 자유수매는 수매기관에만 계획과제가 부과되는 수매형태로서 의무수매에 해당되지 않는 모든 상품과 자재의 수매에 적용된다.

생산주체의 성격에 따라 수매기관 또한 다르다. 국영·계획수매 대상 상품은 양정사업소, 수매사업소에서 수매하며, 협동수매 대상 상품은 지역의 소비협동조합에서 수매한다. 또한 자유수매 대상 상품은 수매사업소, 상점, 사회급양망, 행정기관에서 수매한다. 국가연간계획과 수매계획에 해당하는 품목은 해당 계획에 따라 수매가 이루어지며 이외의 품목은 상품공급계약과 팔고사기계약에 의해 수매된다. 이는 북한 민법 102조, 109조, 148조에 명시되어 있다.²²

표 4-8. 협동농장 생산품의 수매

구 분	수 매 형 태	상 품
계획수매	연간계획에 의해 생산되는 농산물	양곡, 주요 농축산물
협동수매	농장에서 생산되고 동지역에서 소비되는 부업생산물	양곡을 제외한 농축산물 부업 생산물
자유수매	농장의 연간계획에 의무수매물량으로 지정되지 않은 농산물	의무수매 이외의 물자 부업생산물, 폐품

자료: 북한 양정법, 북한 농업법(2002.6).

²² 북한 민법(1990.9) 제102조 “기관, 기업소, 단체들이 국가의 상품공급계획에 기초하여 상품을 주고받는 행위는 상품공급계약에 따라 한다.” 동법 제109조 “수매기관이 국가수매계획에 기초하여 농산물을 사들이는 행위는 농업생산물수매계약에 따라 한다.” 동법 제148조 “소매상업기업소, 수매기관과 공민 사이 또는 공민들 호상간에 물건을 팔고 사는 행위는 팔고사기계약에 따라 한다.”

4.2. 분배

협동농장의 수입은 농산물 총생산량, 현금화한 농업생산물, 봉사부문에서 벌어들인 수입 등으로 구성되며 현물과 현금으로 구분된다. 협동농장의 지출은 생산과정에서 소비한 생산수단의 가치와 생산판매활동 등과 관련된 일체의 비용으로 구성된다. 지출은 농산물 수매와 현금판매로 정산하며 차액은 농장의 부채로 기록한다. 지출 항목에는 농기계운영비, 관개시설사용료, 고정자산 감가상각금과 화학비료, 농약, 소농기구, 집짐승먹이, 수의약품 등 영농자재비, 화폐지출인 운임, 수리비, 전력비, 이동작업비, 여비, 전신전화비, 벌금, 위약금, 은행이자를 비롯한 생산판매활동 비용 등이 있다.

표 4-9. 협동농장 순소득의 분배

분배 항목		분배 내용
공동기금 (예 비)	기본건설기금	중소농기계, 역우, 과수 등 생산적 고정재산의 구입과 비생산적 고정재산의 구입에 기본건설 자금 투자
	유동기금	차년도 생산의 확대와 관련하여 추가적으로 요구되는 생산비와 농장관리비의 합계
	사회문화기금	간부양성사업, 보건위생사업, 대중정치교양사업, 군중문화체육사업, 기타 문화사업에 충당할 기금
	탁아소·유치원 운영기금	탁아소와 유치원 건물 및 시설의 보수, 비품, 침구, 간식 구입, 보육원, 교양원들의 강습과 출장비에 충당할 기금
노동보수		소득에서 공동기금을 뺀 나머지로 농장원의 보수를 분배

협동농장의 노동에 대한 결산분배는 농장수입 총액에서 지출 총액을 차감한 농장 소득을 확정된 후 이루어진다. 협동농장에서 공동기금을 조성하고 구성원에게 분배하는 방식은 ‘농업협동조합기준규약(1958)’에 상세하게 규정되어 있다. 협동농장의 총수입에서 총지출을 공제하면 협동농장에서

분배할 수 있는 분배총량이 결정되며, 이는 협동농장의 공동기금과 개인분배몫의 재원으로 사용된다(규약 제44조). 공동기금은 생산 확대와 사회문화사업을 비롯한 농장관리운영에 필요한 기금으로서 지출을 제외한 농장순수입의 20~30% 규모로 조성되며, 용도에 따라 기본건설기금, 유동기금, 사회문화기금, 탁아소·유치원 운영기금 등으로 사용된다(규약 제44~47조).

농업협동조합기준규약(협동농장 공동기금 조성 및 분배 규정)

제44조 조합수입의 분배는 현물 및 현금 총수입 중에서 우선 국가납부, 종자, 사료, 비료, 기타 생산적 지출을 공제하고 남은 순수입 중 15~30%의 공동축적фон드(기금), 3~7%의 사회문화фон드 및 필요량의 원호фон드(기금)를 조성하고 그 나머지를 로력일에 따라 조합원들에게 분배하는 원칙에서 실시한다. 그러나 조합 수입이 많아지고 투자가 더 많이 요구될 때에는 총회 또는 대표자회의의 결정에 의하여 공동축적фон드 및 사회문화фон드를 더 높은 비율로 설정할 수 있다.

제45조 조합의 불분할фон드는 어떠한 경우를 막론하고 조합원들에게 분할하여 줄 수 없는 조합공동경리의 물질적 기초이다. 불분할фон드는 공동소유로 된 고정재산들과 조합원들의 가입금으로서 형성되며 매년 조성되는 공동축적фон드에 의하여 부단히 증대된다. 공동축적фон드는 조합의 확대재생을 위한 각종 생산수단의 구입과 생산적 건설 및 문화주택건설 등에 쓴다.

제46조 사회문화фон드는 간부양성, 조합이 운영하는 학교·유치원·탁아소 및 편의시설 등의 경영, 조합원들의 휴양·보건위생 및 문화사업, 조합로동과정에서 부상당한 환자의 치료 등에 쓴다.

제47조 원호фон드는 로력이 부족한 애국렬사 유가족과 인민군 후방가족을 위시하여 로동능력상실자, 년소자 및 불행한 사고로 인하여 생활이 곤란한 자 등의 살림과 그 자제들의 교육비를 도와주는 데 쓴다. 애국렬사 유가족과 인민군 후방가족에 대해서는 조합의 평균생활 수준을 반드시 보장한다.

제48조 개개 조합원의 로력일에 따른 분배방식 규정

협동농장원의 노동분배몫은 농장원이 1년간 획득한 노력일수²³에 따라 분배받게 되며 현물과 현금으로 지급된다(규약 제48조). 이 분배몫은 분배 단계에 따라 기본분배하의 분배, 작업반우대제하의 분배, 분조관리제하의 분배로 구성되는데 기본적인 분배 방식은 노동점수에 의한 분배이며, 나머지 두 방식은 이를 보충하는 형식이다. 노동점수에 의한 분배는 각 구성원들의 노력일에 따라 분배되는 것으로 개인별로 차등화되어 분배된다. 작업반우대제하의 분배는 작업반의 성과에 따라 분배되며, 집단별(작업반)별로 분배의 차등화가 발생된다. 분조관리제하의 분배는 작업분조의 성과에 따라 분배되는 것으로 집단(작업분조)별로 분배의 차등화가 발생한다.

협동농장 내 관리조직과 사회문화시설의 유급 근로자에 대한 임금은 공동기금에서 충당되며, 급수(8급~6급)를 구분하여 임금을 책정, 지불한다. 관리위원회 간부와 직원, 작업반장, 유치원 및 학교 교사, 진료소 직원, 편의시설 근로자, 연구실 관리원 등이 이에 속한다.

²³ 노동의 질과 양을 정확하고 공평하게 사정하기 위해 작업반장, 분조장, 열성당원 2~3명으로 구성된 '노력일 평가조'가 작업이 끝난 후 각 농장원의 노력일을 사정하는 것이 원칙이다. 그러나 대개 분조장이 각 농장원의 노력일을 사정하여 기록해주고 있으며 10일에 1회씩 작업반장의 비준을 받는다(김경량 외, 2005, p.81).

1. 북한의 토지개혁과 농지 소유권

해방 후 북한 조선노동당의 제1목표는 토지문제의 해결과 사회주의 혁명의 완수였다. 토지문제를 해결하는 데 있어 노동당은 봉건적인 토지소유 관계를 철폐하여 농민적 토지소유제도를 수립한다는 방침을 세우게 되었다. 일반적으로 토지문제의 해결에는 ‘토지의 국유화’와 ‘농민적 소유’라는 두 가지 방법이 있다. 이 둘 중에 어떤 방법으로 토지문제를 해결하느냐는 각국이 처해 있는 사회경제적인 조건, 특히 토지에 대한 농민들의 태도가 어떠한가에 달려 있다고 할 수 있다. 당시 조선은 농촌에 이미 상품 및 화폐경제가 도입되어 있었고 토지가 상품화된지 상당한 기간이 경과해 있었다. 또 토지에 대한 사적 소유의 전통과 토지에 대한 농민의 욕구는 대단히 강한 실정이었다(고승효. p.39).

이러한 상황에서 토지개혁을 수행하고 그것을 성공시키기 위해서는 농민의 토지소유에 대한 강한 욕구를 최대한 활용해야 했다. 즉, 토지개혁을 ‘농민적 소유’에 기초를 두고 추진함으로써 혁명정권이 직접 나서기보다는 농민들로 하여금 사회주의 토지개혁 과정에 주도적으로 참여토록 한 것이었다.²⁵ 이에 따라 북한은 해방된 이듬해인 1946년 3월 5일 ‘북조선 토지

²⁴ 여기에서 다루고자 하는 농지와 재산은 협동농장의 농지와 자산에 한정한다.

²⁵ 중국의 경우와 같이 토지개혁을 「대중적 운동」으로 추진했다.

개혁에 관한 법령'을 공포함과 동시에 토지몰수와 분배를 개시했다. 이 과정에서 전국의 농민들로 구성된 1만 5,000여 개의 '농촌위원회'가 조직되었고, 이들이 중심이 되어 토지개혁을 수행했다.

토지개혁에 관한 법령

- 제1조 봉건소작제의 철폐와 농민경리의 조장
- 제2조 일본인 및 반역자의 토지몰수
- 제3조 5정보 이상 소유한 지주의 토지, 소작지 등의 몰수
- 제4조 몰수하지 않는 토지: 학교, 과학연구기관, 병원, 유공자의 토지
- 제5조 농민에게 몰수토지 무상분여
- 제6조 몰수토지의 관리와 처리(인민위원회), 몰수지주의 타지역 영농 허용
- 제7조 분배토지에 대한 소유권 증명서 교부와 토지대장 등재
- 제8조 분배토지에 대한 부채부담 면제
- 제9조 모든 농민에 대한 부채부담 면제
- 제10조 분여토지 대한 매매, 소작, 저당 금지
- 제11조 토지를 몰수당한 지주의 축력, 농기구, 건축물, 대지의 몰수와 농민 분여
- 제12조 일본인, 지주소유 과수원 및 과목의 몰수
- 제13조 농민소유 소산림 제외한 모든 산림의 몰수
- 제14조 몰수자 소유 관개시설의 몰수
- 제15조 토지개혁의 실행기관(중앙 및 도군면 인민위원회와 농촌위원회)
- 제16조 발효
- 제17조 토지개혁의 만료와 토지소유권 증명서 교부일자

북한의 토지개혁 역시 정치적·경제적으로 복합적인 목적하에 추진된 것으로 그 의의를 '김일성저작집'에서는 다음과 같이 기술하고 있다.²⁶

- 1) 농민들을 지주의 봉건적 착취에서 해방한다.
- 2) 토지개혁은 조선에서 민주주의적 통일정부의 수립을 방해하며 민족통일 전선을 파괴하려는 친일파, 민족반역자 등 반공분자들의 지반으로 되고 있는 지주계급을 근본적으로 숙청한다.

²⁶ 김일성, 「김일성저작집 2」, 조선로동당출판사, 1979, pp.115-117.

- 3) 농촌정리의 발전과 나아가서 전반적 인민경제를 발전시킨다.
- 4) 인구의 8할을 차지하는 농민들의 생활수준을 향상시키며, 문명생활을 영위토록 한다.
- 5) 토지개혁의 완수는 노농동맹을 강화하는 기본조건의 하나이다.

이러한 과정을 거쳐 북한의 토지개혁은 불과 20일 만에 완수되었다. 그 결과 북한의 농지면적에서 약 56%에 달하는 98만여 정보가 몰수되었으며, 이 중 93만 정보가 농가 총수의 70%에 해당하는 농업노동자, 소작농, 자소작농에게 분여되었다. 이와 함께 일본과 일본인, 반역자와 조선인 지주가 소유했던 건물 및 가축도 몰수하여 농민에게 분배했으며, 그 밖에 관개시설, 산림 등이 몰수되어 국유화되었다.²⁷

표 5-1. 북한의 토지개혁에 의한 몰수농지(1946.3)

천정보, %

	전	답	과수원	계
몰수면적	691.5	289.7	2.7	983.9(55.7)
자작지면적	647.8	112.1	21.7	781.6(44.3)
총면적	1,339.3	401.8	24.4	1,765.5(100.0)

자료: 전형진, 1994, p.79에서 재작성.

표 5-2. 몰수농지의 처리(1946.3)

천정보, %

	전	답	과수원	계
분배면적	653.1	278.5	0.1	931.7(94.7)
국공유면적 ¹⁾	17.7	2.3	1.2	21.2(2.2)
기타면적	20.7	8.9	1.4	31.0(3.1)
총면적	691.5	289.7	2.7	983.9(100.0)

주 1) 인민위원회 소유로 된 면적.

자료: 앞의 책, p.80에서 재작성.

²⁷ 토지개혁 과정에서 몰수된 농지는 대부분 농민에게 분여되었으나 과수원, 관개시설, 산림은 분여되지 않고 국유화되었다(고승효, p.43).

북한의 토지개혁은 다른 사회주의 국가와는 다른 중요한 특징을 보여주고 있다(고승효. pp.43-44). 첫째, 토지개혁의 실시기간 측면에서 볼 때 여러 동유럽 국가들의 토지개혁이 수년간에 걸쳐 2~3단계로 나뉘어 실시되었음에 비해 북한에서는 극히 짧은 시간 내에, 그것도 단 한 차례로 완수되었다는 점이다.

둘째, 몰수 대상 토지의 측면에서 볼 때, 일부 동유럽 국가에서는 나치, 반역자, 대·중지주의 토지만 몰수되고 소지주는 제외된 반면, 북한에서는 모든 지주적 토지소유가 일소되었을 뿐만 아니라 그 회생 가능성도 최대한 억제되는 방식으로 추진되었다.

셋째, 토지의 몰수와 분배 방법에서의 특징이다. 동유럽 국가들이 부분적으로 유상몰수·분배 방식을 취한 데 비해, 북한의 경우에는 예외 없이 무상몰수·분배의 방식이 취해졌고, 더욱이 몰수된 모든 농지가 즉각적으로 농민에게 분배되었다.

넷째, 분배받은 토지에 대한 재산권 행사에 대한 특징이다. 동유럽 국가들이 분배 후 수년간 토지의 매매, 저당, 임대차를 허용한 데 비해(중국의 경우에도 부분적으로 허용되었음) 북한에서는 소유상한선을 5정보로 제한하는 한편 분여된 토지에 대해서는 매매, 저당, 임대차를 일체 인정하지 않았다. 그뿐 아니라 본래의 자작지에 대해서도 매매할 경우 ‘지방인민위원회’의 허가를 받도록 했다.

이처럼 북한의 토지개혁은 단기간에 완수했다는 점뿐만 아니라 내용 면에서도 철저히 수행되었다는 점이 특징으로 지적될 수 있다. 이는 북한의 토지개혁이 대중적 운동에 기반을 두고 추진되었다는 사실과 무관하지 않은 것으로 볼 수 있다.

2. 농업협동화와 농지소유권의 변화

2.1. 농업협동화

토지개혁과 함께 이루어진 산업의 국유화 조치로 1940년대 말에 이미 북한은 비농업부문에서 사회화를 달성했다. 1948년 말 공업부문의 사회화 정도는 총생산액 구성으로 98.5%에 달하였으나 농업부문은 불과 8.6%에 머물고 있었다. 이 상황은 ‘생산수단의 사적소유에 입각한 낡은 생산관계를 사회주의적으로 개조하고 인민경제의 모든 부문에서 사회주의적 생산관계의 유일적 지배관계를 확립해야 한다(김일성저작집. 57권. p.582)’는 사회주의 혁명의 경제적 목표에 비추어 볼 때 속히 해결해야 할 상황임에 틀림없는 것이다. 사회주의 경제가 장기간에 걸쳐 전혀 다른 두 형태의 기초 위에서 지속적으로 발전할 수는 없기 때문이다.

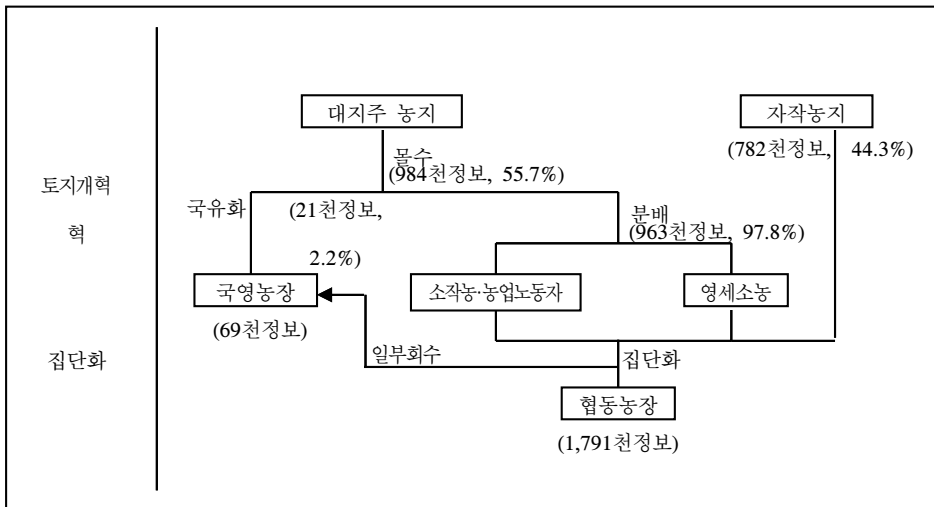
혁명 후 북한의 농촌문제를 보는 시각은 농민문제와 농업문제를 동시에 해결해야만 농촌문제가 궁극적으로 해결될 수 있다는 입장을 보이고 있었다. 이러한 시각에서 보면 농민문제의 해결은 농민들을 착취와 착취에서 해방하고 그들을 노동계급화하는 것으로 달성될 수 있으며, 농업문제의 해결은 농업생산을 낡은 생산관계의 구속에서 해방하여 농업생산을 공업화하는 것으로 해결할 수 있는 것이다(김일성 저작집. 8권. p.60).

농민의 노동계급화와 농업생산의 공업화는 곧 농촌부문을 공업부문과 같이 개조하는 것을 의미하는 것이며, 이를 달성하는 중요한 수단으로서 농지에 대한 소유관계의 재편이 불가피하다. 그 중국적인 목표는 농지를 포함한 모든 생산수단을 ‘전인민적 소유(국유화)’로 전환하는 것이다. 그러나 오랜 기간 토지에 대한 사적소유의 전통을 유지해 온 만큼 농민들은 자기가 경작해 온 토지와 강하게 결합되어 있었다. 따라서 과도적 방법으로서의 농업협동화가 추진되었다.

그러나 소농경영을 협동화하는 것도 심각한 사회·경제적 변혁이며, 그것을 위한 객관적인 조건이 충족되어야만 실현될 수 있는 것이었다. 당시의

북한정권은 공업이 아직 복구기에 있었으며 농업생산도 토지개혁 이후 성장하였기 때문에 농공간의 균형이 유지되고 있었고, 또 농민들이 아직 협동화를 받아들일 만큼 사상적으로 성숙해 있지 않은 상태이기 때문에 농업협동화를 위한 전제조건²⁸을 성숙시키는 데 우선적인 노력을 기울였다(고승효. p.65).

그림 5-1. 북한의 토지개혁과 농업집단화



그러나 이 전제조건이 성숙되기까지 기다릴 시간적 여유는 없었다. 한편에서는 농업부문에서 자본주의적 요소가 다시 회생하는 기미가 보였다. 토지개혁이 끝난 이후 자본주의적 요소의 성장을 억제하기 위해 토지에 대한 재산권행사를 제한했음에도 불구하고, 농촌 소농경제하에서 계절적으로 노동력을 고용하거나 농기구나 역축을 임차하는 등의 현상이 잔존하고 있었으며, 이에 따라 새로운 「부농」 계층이 형성되는 기미가 보였던 것이다.

¹⁸ 농업협동화의 전제조건을 만들기 위해 조선노동당은 국영농목장, 농기계 작업소, 관개관리소 등 국영농기업을 발전시키는 한편 농촌소비조합, 농민은행 등 유통 및 신용분야에서 협동조합을 조직하는 등의 조치를 강구했다(고승효. p.65).

이러한 상황이 지속된다면 농촌에서의 사회주의 혁명이 실패로 귀결될 수도 있는 중대한 사안이었다.

또 한편에서는 곡물의 국가조달에도 차질이 빚어지게 되었다. 식량생산 기지였던 남한과의 분단에 따라 식량이 크게 부족했고, 농업생산의 상승 속도는 시간이 지남에 따라 둔화되고 있었다. 이에 따라 농업생산성의 향상을 통해 사회주의 공업발전의 속도를 가속화시키려는 시도는 어렵게 되었다. 더욱이 남한과의 전쟁에 대비한 군비확장을 위해서는 농업부문으로부터 더 많은 징수가 불가피했다. 토지개혁 완료 후 곡물 수확량의 25%만을 국가에 납부하는 농업현물세를 도입하여 기존의 잡세와 가혹한 공출로부터 농민을 해방했다고는 하지만, 현물세 외에 수세(水稅), 비행기 헌납금, 애국미, 각종 퇴비 등 잡부금이 추가로 농민에게 부과되어 농가경제에 부담을 주게 되었다(김운근 외, 1991. p.3).

이렇게 개개의 농가에 직접적으로 부담을 과중시키는 것은 결국 농촌 사회주의 혁명 과업의 달성에 장애요인으로 작용하게 된다. 부담의 증가에 따라 사회주의 혁명에 대한 농민들의 불만이 점차 증대될 것이며, 이러한 상황이 지속된다면 혁명 전의 상황과 차별성을 상실해 노동자계급의 중요한 동맹자인 농민이 혁명대열에서 이탈할 가능성도 배제할 수 없는 것이었다.

이를 해소하기 위한 근본적인 방도로서 북한은 소농민경제를 협동화하는 길 외에 다른 대안이 없다는 입장을 분명히 하기에 이르렀다. 농업협동화를 추진할 수 있는 객관적 조건이 충족되지 못한 상태에서 농업 협동화의 계기를 제공해 준 사건은 한국전쟁이다. 전쟁으로 인해 농업의 물질적·기술적 토대가 파괴되었으며, 노동력이나 축력, 농기구 등이 부족해진 상황에서 종전의 소농경영으로 농업을 급속히 복구할 수도 없었고, 전후에 더욱 어려워진 식량문제를 해결할 수도 없었다.

이에 1953년 8월 제6차 당전원회의에서 농업협동화 방침을 결정하게 되었다. 협동화 방침을 결정한 후 북한은 1954년 말까지 시험단계를 거쳐 1955년부터 전국적으로 확대했다. 농업협동화 과정은 1954년에 이미 사회주의 농업집단화에서 정형화된 3단계의 집단농장 형태를 설정하고 이를 모델로 추진되었다.

2.2. 농업협동화와 농지소유권의 변화

북한의 농업협동화는 토지개혁 후 사적 소유권의 약화에 힘입어 추진되기 시작한 지 불과 5년 만인 1958년에 완료되었다. 농업경영의 협동화는 일견 사적 소유관계의 완전한 폐지를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 농업 협동화가 모두 농지의 공유화를 의미하는 것은 아니다.

일반적으로 동구 사회주의 국가들의 사례를 볼 때 농업협동화의 낮은 단계로서 협동농장의 제1형태에서는 생산수단의 사적 소유가 그대로 유지되는 협업적 경영이 시행되고 있다. 제2형태에서는 개인소유의 토지가 집단농장에 출자되어 생산 활동에서 공동으로 이용되고 있음을 볼 수 있으나, 이 경우에도 생산물 분배 시 토지의 출자 규모에 따른 지대도 지불되고 있으므로 농지의 사적 소유는 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다.

표 5-3. 사회주의 협동농장의 조직형태

구분	제1형태	제2형태	제3형태
구성 내용	작업만을 공동 실시하는 勞力互組	토지를 통합하여 협동경영하는 半사회주의 형태	토지와 기본생산수단을 결합하여 통합운영
소유·분배	생산수단 사적 소유 개별경영	토지 등 생산수단 출자 및 노동에 따라 분배	모든 생산수단 통합 노동에 따라 분배
모델(소련)	도스	아르텔	콜호즈

자료: 김운근 외, 1991, p.6에서 재작성.

표 5-4. 북한 협동농장의 조직형태별 추이

	조합수(개)	제2형태(%)	제3형태(%)
1953	806	-	-
1954	10,098	21.5	78.5
1956	15,825	2.5	97.5
1958	13,309	-	100.0

자료: 김운근 외, 1991, p.24.

집단화된 농장에서 농지의 사적 소유와 관련해 주목해야 할 문제는 제3형태에서 나타나고 있다. 제3형태의 일반적인 특징은 토지를 비롯한 모든 생산수단의 공동소유와 공동이용이며, 생산물 분배 시 지대에 대한 지불이 없다는 점이다. 이는 농지의 사적 소유가 완전히 폐지되고 있음을 의미하는 것이다.

북한의 농업협동화 과정에서 토지의 통합은 동구권의 경우와 다른 방식으로 전개되었다. 협동농장의 조직 형태를 보더라도 협동화 추진 1년 만에 제3형태가 지배적으로 나타나고 있어, 농지의 사적 소유권이 급격하게 약화되고 있다는 점이 확인되고 있다. 그뿐 아니라 제3형태의 협동농장으로 이행하는 과정에서도 특성이 나타나고 있다.

이는 농가가 소유하고 있는 농지를 협동농장에 통합하는 방식에서 살펴볼 수 있는데, 생산수단을 통합할 때 농장 내에 설치된 ‘평가위원회’의 사정에 따라 대가가 지불되고 있다는 점이 그것이다. 대가가 지불된 후 해당 생산수단은 완전한 농장소유로 전환되었으며, 이는 농장이 생산수단을 실질적으로 매입하는 절차로 보아도 무관한 것이다. 즉, 북한의 농업협동화 과정에는 농지의 출자보다는 농가와 농장 사이에 출자 농지에 대한 대가의 수수라는 실질적인 매매 과정이 개입되어 있다. 따라서 협동농장에 편입된 농지의 사적 소유는 실질적으로 폐지되고 농장의 공동소유는 급격하게 확대되기에 이르렀다.

‘농업협동조합기준규약’에는 협동농장의 공동경영과 공동소유에 관해 많은 규정을 두고 있다. 우선 제1조는 협동농장이 집단적 경리로 운영되며 구성원 총의에 의해 관리·운영됨을 규정하고 있다. 제5조에서 제7조까지는 토지, 영년생 작물, 각종 생산수단과 시설 및 설비품의 공동소유와 공동경영을 규정하고 있다. 또한 협동농장이 공동소유 및 공동경영인 만큼 농장 관리위원회 각 단위들의 임무, 생산활동을 담당하는 작업반과 작업분조의 구성과 임무, 농장 수입의 분배, 구성원의 노동 참여와 보수 지불 등을 자세히 규정하고 있다. 한편 터밭 이용과 소농기구 소유같이 제한적으로 이루어지는 개인 활동이나 개인 소유권도 규정하고 있다.

농업협동조합기준규약(협동농장 관련 일반 규정)

- 제1조** “조합은 …(중략)… 집단적 경리이며 조합은 일체 사업을 민주주의 원칙에 의하여 관리·운영한다.”
- 제5-7조** 토지, 영년생작물, 각종 생산수단과 시설 및 설비품의 공동소유 규정, 공동경작 규정, 터밭 이용 규정, 소농기구 소유 규정.
- 제13-21조** 총회, 관리위원회, 감사위원회, 관리위원장, 부위원장, 부기장(부기원), 생산지도원, 통계원, 창고원, 작업반장, 분조장, 민주선전실장, 보전일군, 고아원, 상점일군, 전문가, 기술자의 임명, 임무 등 규정
- 제28조** 교육·문화·보건의설들과 후생시설 관리 및 운영 규정
- 제31-33조** 작업반, 작업분조의 구성과 작업반장의 임무 규정
- 제34-41조** 조합원의 노동참여와 보수 지불 체계 규정
- 제42-49조** 조합 수입의 분배 규정

북한에서 농지의 사적 소유가 실질적으로 사라지게 된 것은 농업협동화의 완료부터라고 볼 수 있으나, 공식적으로 폐지된 것은 1972년 ‘사회주의 헌법’이 제정된 이후이다. 헌법(1972) 제18조에 ‘모든 생산수단은 국가 및 협동단체만 소유한다’고 규정하여 농지의 소유를 국가와 협동농장에만 한정하게 되었다. 또한 이를 실질적으로 뒷받침한 것은 1977년 제정된 ‘토지법’이다. 동법 제78조에는 ‘농업지도기관과 협동농장 기관 등은 토지문건을 갖추고 이를 보관한다’라고 규정하여 토지법의 제정으로 농지의 국공유화를 법률적으로 완결시킨 것으로 평가할 수 있다.²⁹

북한 사회주의 경제에서 소유제도의 목표는 모든 생산수단에 대한 ‘전인민적 소유(국유)’의 달성이다. 농업자산의 대부분을 차지하고 있는 협동농장 농지의 공유화는 전인민적 소유로 가는 중간 과정에 불과하다. 북한 헌법(1972) 제21조와 토지법 제12조에서는 이 점을 명백히 천명하고 있다. ‘…협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자발적 의사에 따라 협동단체 소유를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다(토지법 제12조)’는 조항은 북한의 토지소유제도가 무엇을 지향하고 있는지 잘 보여주고 있는 것이다.

²⁹ 법제처(1992)는 이러한 일련의 과정을 법률적 측면에서 자세히 다루고 있다.

표 5-5. 북한의 협동단체 토지소유권 관련 법령 규정

법 률	내 용
민 법 제37조 ³⁰	소유권을 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 구분
토지법 제11조 ³¹	협동단체 소유토지는 구성원의 집단적 소유 국가는 협동단체 소유토지를 법적으로 보호
토지법 제13조 ³²	토지에 대한 국가의 지배권(처분권)
토지법 제12조 ³³	국가에 의해 협동단체 소유 토지를 전인민적 소유로 전환 가능

이러한 법률적 선언에 따라 북한의 협동농장은 점차 국가의 직접 관리 하에 들어가고 있는 것으로 추정되고 있다. 즉, 협동농장 보유 농지에 대한 소유권 행사는 국가에 위탁되어 있다는 것이다. 북한은 민법 37조에 의해 소유권을 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 구분하고 있다. 국영농장, 종합농장은 모두 국가소유임에 반해 협동농장은 농장구성원에 의해 공유되는 협동적 소유 형식을 취하고 있으며, 모든 생산수단(토지와 자본)은 소속 농장원이 집단적으로 소유하며 이는 국가에 의해 보호된다. 하지만 농지를 포함한 모든 토지는 국가가 지배하며, 협동적 소유는 점차 인민적 소유로 전환되고 있다. 즉 토지는 농장원이 집단적으로 소유하지만

³⁰ 북한 민법(1990.9) 제37조 “조선민주주의인민공화국에서 재산에 대한 소유권은 그 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 나누어진다.”

³¹ 북한 토지법 제11조 “협동단체 소유 토지는 협동경영에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유이다. 국가는 협동단체 소유 토지를 법적으로 보호한다.”

³² 북한 토지법 제13조 “조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며…” 동법 제12조 “국가는… 협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다.”

³³ 북한 토지법 제12조 “국가는 사회주의적 협동경영체도를 공고발전시키며 농업 경영체도의 발전과 협동단체에 들어 있는 전체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동단체 소유의 토지를 점차 전인민적 소유로 전환시킬 수 있다.”

국가는 이들에게 배타적 이용권만을 부여함으로써 실질적 소유권 행사를 제한하고 있다.³⁴

협동농장의 모든 재산은 협동적 소유(공유), 전인민적 소유(국유), 개인 소유로 구성되어 있다. 협동적 소유는 협동농장 고유의 토지, 시설 및 생산 수단(북한민법 제45조 제2호, 제48조), 영년생 작물(농업협동조합기준규약 제5조) 등이 해당된다. 전인민적 소유에는 국가에서 농장에 배속시킨 대형 농기계, 국가 부담으로 건설한 문화 및 생산시설(민법 제49조), 국가가 지어준 살림집(민법 제50조) 등이 해당되며 개인소유에는 농업협동화 이전부터 상속된 살림집, 소가축과 농기구(농업협동조합기준규약 제7조), 개인 분배품, 텃밭 산출물, 부업 생산품 등이 포함된다.³⁵

농장에 배속된 모든 보유자산은 소유권 귀속과 관계없이 농장과 농장원이 배타적으로 이용할 수 있다. 공동으로 이용되는 것은 토지를 비롯한 모든 생산수단과 사회문화시설 등이며, 살림집이나 텃밭(토지법 제13조, 농업협동농장기준규약 제6조), 개인소유 가축과 물품 등은 각 개인에 의해 이용된다.

국유재산과 농지에 대한 재산권 행사는 불가능하여 사실상 모든 공유재산에 대한 농장의 재산권 행사는 불가능하다. 토지 이외의 협동적 소유 재산(민법 제42조, 제43조)은 농장원의 합의에 의해 처분할 수 있다. 모든 토지(민법 제55조, 토지법 제13조), 국가에서 농장에 배속시킨 대형농기계,

³⁴ 협동농장을 국영농장으로 전환시키는 방식에 관한 공식적인 자료는 없다. 그러나 1960년대와 70년대에 일부 협동농장이 군 단위로 종합농장으로 개편되거나 군대 혹은 국영기업의 부속농장으로 전환된 사례가 많다는 점에 비추어 볼 때 (북한이탈주민 증언), 협동농장의 재산권 행사는 사실상 국가가 가지고 있음을 유추할 수 있다. 이러한 현상을 협동농장이 보유하고 있는 생산수단 소유권의 향배와 결부시켜 본다면, 협동농장 구성원이 공동으로 행사할 수 있는 재산권은 이미 국가에게 양도한 것으로 해석할 수 있다.

³⁵ 농촌 살림집 매매는 개인소유의 살림집(1958년 이전부터 개인소유)에 해당되며, 이는 법규정 내에서 이루어지는 행위이다. 소토지의 매매는 남한의 권리금 수수와 같이 비공식적으로 이용권을 거래하는 행위에 불과하다. 두 경우 모두 “북한 농촌의 사유화 진척”과 관련이 없다.

국가 부담으로 건설한 문화 및 생산시설(민법 제49조) 등은 국가에서 처분할 수 있으며, 개인은 개인 소유 재산을 처분할 수 있다.

협동농장은 1960년 전국적으로 작성된 1:50,000 토지도면을 기본으로 각 협동농장별 ‘토지도면’과 ‘토지대장’을 작성하여 협동농장의 보유 자산을 관리한다. 협동농장은 토지, 시설, 장비, 농기계 및 농기구, 역축, 살림집, 사회문화시설 등 모든 재산 보유 및 변경 내용을 매년 협동농장 부기장부에 등록하여 관리(채권, 채무, 생산, 자재조달, 분배상황도 관리)한다.

표 5-6. 협동농장 보유 자산의 소유 및 이용

구 분		재산 내역	법규정
소유권	공유	협동농장 고유의 토지, 시설, 생산수단	민법 제45조 제2호, 제48조
		영년생 작물	농업협동조합기준규약 제5조
	국유	국가에서 농장에 배속시킨 대형농기계	민법 제49조
		국가 부담으로 건설한 시설	민법 제49조
		국가 부담으로 건설한 살림집	민법 제50조
	사유	농업협동화 이전부터 상속된 살림집, 소가축과 농기구	농업협동조합기준규약 제7조
		개인 분배품, 텃밭 산출물	농업협동조합기준규약 제7조
		부업 생산품	-
이용권	공동	토지를 비롯한 모든 생산수단 사회문화시설	민법 제42조
	개인	살림집, 텃밭	토지법 제13조, 농업협동농장기준규약 제6조
		개인소유 가축과 물품	-
처분권	공동	토지 이외의 협동적 소유재산	민법 제42조, 제43조
	국가	모든 토지	민법 제55조, 토지법 제13조
		국가에서 농장에 배속시킨 대형농기계	민법 제49조
		국가 부담으로 건설한 문화 및 생산 시설	민법 제49조
	개인	개인 소유 재산	-

협동농장 보유 자산의 소유 및 이용 관련 법규

북한민법(1990. 9)

제42조 “...공동소유재산을 차지하거나 리용, 처분하는 것은 공동으로 소유권을 가진 자들의 합의에 따라 한다.”

제48조 “국가 기관, 기업소의 재산이 협동단체나 공민에게 공급, 판매되는 경우에 국가소유권은 그 협동단체나 공민에게 넘어간다...”

제49조 “국가에서 협동농장에 배속시킨 트랙토르, 모내는기계, 수확기를 비롯한 현대적 농기계, 국가부담으로 협동농장에 마련하여 준 문화시설, 탈곡장, 집 짐승우리, 창고 같은 고정재산에 대하여 국가는 자기소유권을 계속 가지고 있으면서 리용권을 해당 협동농장에 넘겨준다...”

제50조 국가는 살림집을 지어 그 리용권을 노동자, 사무원, 협동농민에게 넘겨 주며 그것을 법적으로 보호한다.

제55조 “...협동단체는 자기의 소유재산을 그 성원들의 의사에 따라 민주주의원칙에서 차지하거나 리용, 처분할 수 있다. 그러나 토지에 대한 처분은 법이 정한 데 따라 할 수 있다.”

토지법(1977.4)

제13조 조선민주주의인민공화국의 토지는 오직 국가만이 지배할 수 있으며 그것을 인민의 리익과 행복을 위하여 협동농장을 비롯한 기관, 기업소, 단체 및 공민들이 여러 방면으로 리용할 수 있다.

협동농장원들의 터밭 리용은 협동농장규약에 의하여 20~30평으로 한다.

농업협동조합기준규약초안(1958.11)

제5조 “조합은 통합된 모든 토지와 그에 속한 영년생 작물을 공동소유로 한다...”

제6조 조합은 조합원용 채소전을 공동으로 경작하는 것을 원칙으로 하되 경우에 따라 공동소유 토지 중에서 매 농호당 30~50평의 터밭을 줄 수 있다.

제7조 “...조합원 농호들은 자기 터밭을 다루며 가축, 가금류를 사양, 관리함에 필요한 약간의 시설 및 소농기구들을 가질 수 있다.”

3. 외국인의 부동산 소유 및 관리

3.1. 토지임대법의 형성 배경

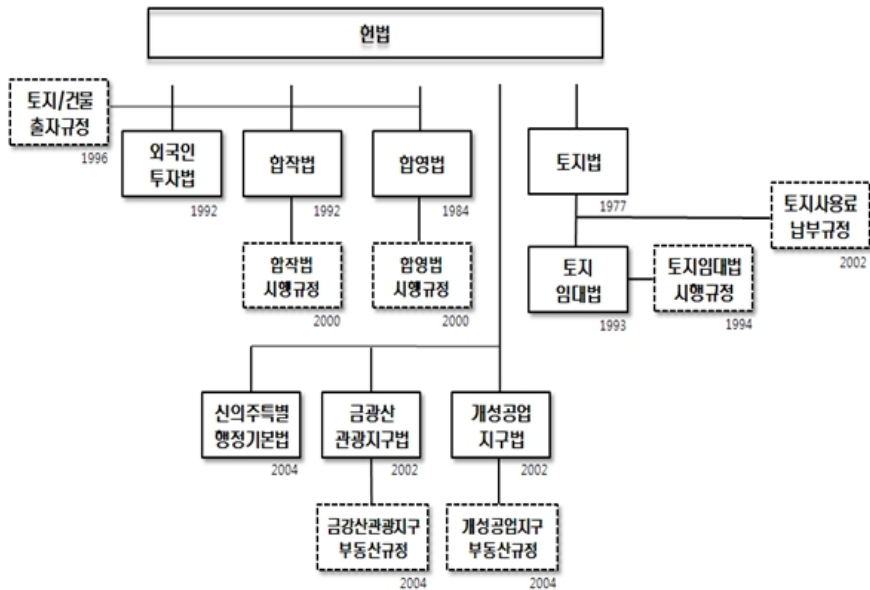
북한은 대외경제개방의 필요성을 인식하면서 개혁과 개방을 위한 시도로서 1984년에 합영법(1984.9.8. 최고인민회의 상설회의 결정 제10호)을 제정하였다. 합영법은 중국의 ‘중외합자경영기업법’을 모방한 법률로서 이 법률에서 토지사용료 부과에 관한 규정을 처음으로 제정하였다(제21조). 그 후 1985년에는 합영법 시행세칙을 제정하였다. 외국인투자법(1992.10.5. 최고인민회의 상설회의 결정)에서는 외국인투자가에 대한 토지임대를 처음으로 허용하였다. 외국인투자법은 투자에 대해 유리한 토지사용조건을 보장하고(제8조), 토지를 최고 50년까지 임대할 수 있도록 하였다. 또한 해당 기관의 승인을 요한다는 단서는 있지만 양도와 상속을 허용하는 등(제15조) 토지임대차의 기본적인 사항에 대해서 어느 정도 발전된 규정을 두었다. 이를 통해 토지임대 관련 법규가 일정한 체계를 갖추기 시작하였다.

1993년의 자유경제무역지대법(1993.1.31. 최고인민회의 상설회의 결정)에서는 필요한 토지의 임차, 임차기간의 연장(제20조), 장려부문 투자에 대한 입지상의 우대 및 임대료 감면(제38조)에 관한 내용을 규정하였다. 이후 토지임대차에 관한 사항을 좀 더 체계적으로 규율하고자 북한정권에서는 토지임대법(1993.10.27. 최고인민회의 상설회의 결정) 및 그 시행규정(1994.9.7. 정무원 결정)을 제정하였다. 이후 토지임대법(1999.2.26. 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호)은 일부 수정·보충되었다.

토지임대법에 의한 외국인 토지이용권의 인정은 북한 토지제도에 있어 크게 주목할 만한 변화로 볼 수 있다. 사회주의적 토지소유제도에 의하면 토지의 소유권은 국가 또는 협동단체에 속하고 재산권 행사는 국가만 할 수 있다. 그러나 외국인 혹은 외국기업이 장기간의 토지이용권을 부여받게 되면, 이 토지이용권은 양도와 상속이 가능해지므로 기간이 정해져 있는

소유권과 마찬가지로 권리를 갖게 된다. 이는 일반적인 시장경제 국가에서 토지의 임차자가 누릴 수 있는 권리보다 더 강력한 권리로 평가된다.

그림 5-2. 북한의 토지이용 관련 법제 현황



자료: 김미숙, “북한 토지제도 변화”, 1990년대 이후 북한토지제도 변화와 시사점 간담회 자료, 국회입법조사처, 2011.9.28, p.11.

3.2. 토지임대법의 주요 내용

3.2.1. 토지임대법의 기본

토지임대법에서는 토지를 임차할 수 있는 대상을 “공화국 영역 안에 기업을 창설하거나 거주를 목적으로 하는 다른 나라의 기관, 회사, 기업 기타 경제조직 및 외국인과 공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포, 공화국 영역 안에 있는 외국인투자기업”으로 규정하고 있다(법제 제2조, 시행규정 제2

조). 또한 합병, 합작 기업에 토지를 출자하려는 북한의 기관, 기업소, 단체도 기업소재지의 도(직할시)인민위원회 또는 라진-선봉시 인민위원회의 승인을 받아 해당 토지이용권을 가질 수 있음을 명시하였다(법제 제5조).

토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승인하에 실시되나 자유경제무역지대에서는 지대당국이 담당한다(법제 제4조, 시행규정 제4조). 중앙국토관리기관은 토지임대차에 대한 감독통제사업, 도국토관리기관이 제기한 토지임대계획을 심사, 승인한다. 도국토관리기관은 토지임차자와 토지임대차계약을 맺고 이행하며 시·군 국토관리기관은 토지임대와 관련한 등록사업을 한다.

토지의 임대기간은 외국인투자법에서 정한 바와 같이 최장 50년까지 허용되며, 그 기간은 계약당사자들이 합의하여 정한다(법제 제6조, 시행규정 제6조). 토지임대기간을 연장하려고 할 경우에는 임대기간이 끝나기 6개월 전에 토지임대기관에 토지이용신청서를 내어 승인을 받아야 한다(법제 제36조, 시행규정 제98조).

임대한 토지의 소유권은 국가에 속하며 임차자는 토지의 이용권만 가진다. 임대한 토지에 있는 천연자원과 문화유적유물, 가치물은 토지이용권의 대상에 속하지 않는다(법제 제3조, 시행규정 제3조). 임차한 토지이용권은 토지임차자의 재산권으로 되며 임차자는 임차한 토지이용권을 기업에 투자하거나 제3자에게 양도, 저당할 수 있다(법제 제7조, 시행규정 제7조).

3.2.2. 토지의 임대 방법

토지 임대는 협상의 방법으로 하되, 라진-선봉 경제무역지대 안에서는 입찰과 경매의 방법으로 할 수 있다(법제 제9조). 협상을 통한 토지임대는 토지임대기관의 토지 관련 자료 사전 제공→임차희망자의 토지이용신청 문서 제출→20일 내 승인여부 통보→토지임대차계약→임대차계약 후 15일 내 임대료의 10%를 이행보증금으로 지급, 토지임차자가 계약에 따라 토지임대료를 지급했을 시 토지이용증 발급→시, 군국토관리기관에 등록→토지이용권 획득의 순서로 이루어진다(법제 제11조, 시행규정 제35, 36, 37조).

입찰을 통한 토지 임대는 규모가 크거나 중요한 개발대상의 토지임대에 적용되며, 토지임대기관의 입찰안내서 송부→임차희망자들이 입차조건을 비공개로 제출→임대기관이 응찰자 중에서 유리한 입차조건을 제기한 입차자를 예비당선자로 선택→토지입찰심사위원회에서 20일 내 낙찰자 결정→낙찰자는 낙찰통지서를 받은 날부터 30일 안에 임대차계약 체결, 토지이용증 발급받아 등록의 순서로 이루어진다(법제 제12조, 시행규정 제18~28조).

경매를 통한 토지임대는 자유경제무역지대에서 부동산개발용지, 금융, 상업, 관광 및 오락 용지와 같이 경쟁성이 강한 토지에 적용한다. 경매 방법은 정산 시간, 장소에서 공개적인 입차경쟁→보증금 내고 경매참가번호 받아 참가→가장 높은 가격을 제시한 응찰자가 낙찰→낙찰일로부터 7일 안에 임대차계약 체결→계약 후 15일 내에 임대료의 10%에 해당하는 임대보증금 지급→임대료 납부 후 토지이용증 발급, 등록의 순서로 이루어진다(법제 제13조, 시행규정 제29~39조).

3.2.3. 토지이용권의 양도와 저당

토지임차자는 토지를 임대한 기관의 승인을 받아 임차한 토지의 전부 또는 일부에 해당하는 이용권을 제3자에게 양도(판매, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당할 수 있도록 함으로써 토지이용권의 용도를 보다 확대시켜 재산권으로서의 성격을 보장하고 있다(법 제15조, 시행규정 제40조). 단 임차기간 안에서만 처분할 수 있으며, 임대차계약대로만 처분할 수 있고, 임대기관의 승인하에서만 처분할 수 있다.

토지이용권의 판매는 매매계약 체결 후 공증기관의 공증을 받음→토지이용권 판매자는 토지이용판매신청서를 토지임대기관에 제출→토지임대기관의 심사(부결 가능)→승인시 판매자는 토지이용권 취소 등록, 구매자는 토지이용권 명의변경 등록 순으로 진행된다(법 제18조, 시행규정 제46~51조).

토지임차자는 임차한 토지를 재임대할 수 있다. 단 임대차계약에 토지를

개발한 다음 재임대를 허용한 토지에 한한다(법 제19조, 시행규정 제52, 53조). 재임대를 위해서는 토지의 재임대 계약을 맺고 토지임대기관에 토지재임대신청서를 내어 승인을 받아야 하며, 토지임대기관은 토지재임대 신청 접수 후 10일 안으로 승인 혹은 부결을 결정하여 알려주어야 한다. 토지를 재임대받은 자는 재임대 등록 수속을 하면 된다. 토지를 재임대받은 자는 계약에서 정한 대로 임대료를 지불해야 하며, 계약사항에 준하여 토지를 이용해야 하고, 이용권을 재양도할 수 없다(법제 제20조, 시행규정 제54~61조)

토지임차자는 임차한 토지의 이용권을 기관, 기업소나 다른 나라의 법인 또는 개인에게 증여할 수 있으며, 토지이용권을 상속할 수도 있다. 토지 증여는 토지이용권 증여 신청서 제출→토지임대기관 접수 후 20일 안에 승인 혹은 부결 후 공고→증여받은 자는 토지이용권 취소 및 명의변경 등록 순으로 이루어진다(시행규정 제62~65조). 토지이용권의 상속은 토지이용권소유자가 사망하였을 경우 법에 의해 정해진 상속자 또는 유언이나 재판소의 판결에 의하여 정해진 상속자에게 토지이용권을 무상으로 넘기는 형식이다. 상속받으려는 자는 상속확인서를 공증받아 토지임대기관에 제출→토지임대기관은 20일 내에 동의 혹은 거부 결정→사망 후 6개월 내에 상속 수속을 해야 하며, 하지 않을 경우 토지이용권은 자동적으로 토지임대기관에 넘어감→상속받는 자의 명의변경 등록(상속세 납부)의 순으로 이루어진다(시행규정 제66~71조).

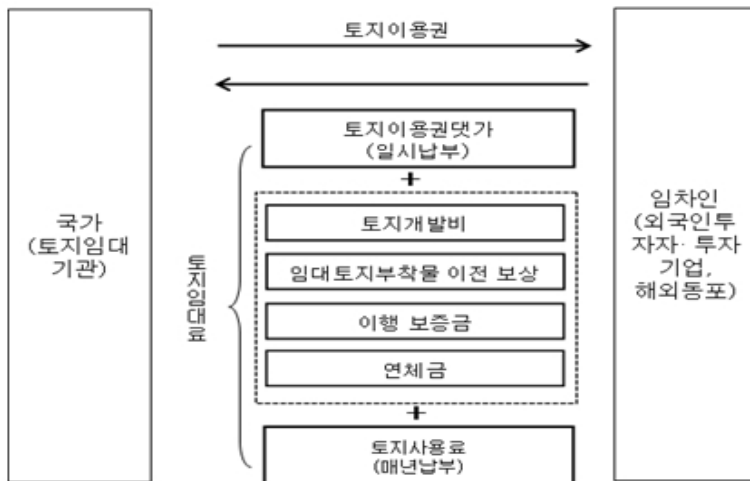
토지임차자는 은행 또는 기타 금융기관으로부터 대부를 받기 위해 토지이용권을 저당할 수 있다. 이 경우에는 토지에 있는 건축물과 기타 부착물도 함께 저당된다(법제 제21조, 시행규정 제72조). 저당자와 저당권자는 저당계약을 맺은 후 공증을 받음→저당계약 맺은 후 10일 내에 국토관리기관에 토지이용권 저당 등록의 순으로 진행되며, 저당자가 기한이 되도록 채무를 상환하지 못하거나, 저당 기간 내에 기업을 해산하거나 파산하는 경우, 저당기간 내에 사망하였으나 상속자가 없거나 상속자가 채무상환을 거절하는 경우에는 저당잡은 토지이용권을 처분할 수 있다(법제 제22~27조, 시행규정 제73~83조).

3.2.4. 토지의 임대료와 사용료

토지임대료는 토지이용권의 값으로서, 토지임차자는 토지를 임대한 기관에 토지임대료를 물어야 한다. 토지임대료에는 토지이용권을 넘겨주는 값과 토지를 사용하는 값이 포함된다(법제 제28조, 시행규정 제85조). 또한 개발한 토지를 임대하는 경우에는 임대료에 토지개발비를 포함시켜 받는다(법제 제29조, 시행규정 제88조).

토지임차자는 임대차계약을 맺은 날부터 90일 이내에 임대료를 지불해야 하며, 장려부문이나 토지임대료가 2,000만원 이상 되는 토지개발부문은 임차자가 토지를 임대하는 기관과 합의하여 5년 내에 분할하여 상환할 수 있다(법제 제30조, 시행규정 제89조). 토지임대료 미납부시 그 기간이 지난 날부터 매일 미납금의 0.1%에 해당하는 연체료를 물린다(법제 제32조, 시행규정 제90조)

그림 5-3. 토지이용권 설정과 토지임대료 교환



자료: 김미숙, “북한 토지제도 변화,” (국회입법조사처, 1990년대 이후 북한토지제도 변화와 시사점 간담회 자료), 2011.9.28, p.9.

토지임차자는 해마다 토지사용료를 납부해야 한다. 단 장려부문과 라진-선봉무역지대 안에 투자하는 대상에 대해서는 토지사용료를 10년까지 낮추어주거나 면제해줄 수 있다(법제 제33조, 시행규정 제91, 95조). 토지임대료가 토지이용권의 설정행위 자체에 대한 대가라면, 토지사용료는 기간별 토지이용대가라고 할 수 있다. 토지사용료 납부 대상은 ① 토지임대기관으로부터 토지를 임차한 자, ② 판매를 통하여 토지이용권을 넘겨받은 자, ③ 토지를 재임대한 자, ④ 합병 또는 합작기업이다(시행규정 제93조). 토지사용료는 국가가격제정기관에서 정하며, 토지이용권을 등록한 날부터 계산하여 해마다 12월 20일까지 지불해야 한다(시행규정 제92, 94조)

3.2.5. 토지이용권의 반환

토지이용권은 임대기간이 만료하면 소멸되지만 기간 만료 6개월 전에 토지임대기관에 토지이용연기신청서를 제출하면 승인을 얻을 수 있다(법제 제34, 36조). 토지이용권 반환시에는 토지이용증을 토지임대기관에 반환하고 토지이용권 등록 취소 수속을 해야 한다(법제 제35조, 시행규정 제97조). 임대기간이 끝난 경우에는 토지를 임대한 기관의 요구에 따라 건축물과 설비, 부대시설을 자가비용으로 철거하고 토지를 정리해야 한다(법제 제37조, 시행규정 제101조).

임차한 토지 이용권은 임차기간 안에 취소되지 않지만 불가피한 경우에는 임대기관이 토지이용권 취소 6개월 전에 임차자와 합의하여 같은 조건의 토지로 교환해주거나 해당한 보상을 해준다. 토지를 교환해주는 경우 토지임대기관과 임차자는 이용권을 취소하는 토지와 교환한 토지의 값을 합의 결정하여 차액을 정산한 다음 토지임대차 계약을 다시 맺도록 한다(법제 제38조, 시행규정 제102, 103조).

3.2.6. 제재 및 분쟁 해결

토지이용증이 없이 토지를 이용하였거나 승인 없이 토지의 용도를 변경

한 경우 및 토지이용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 그 양도 및 저당계약을 무효로 한다. 임차자가 토지임대차계약에서 정한 기간 안에 총투자액의 50% 이상을 투자하지 않았거나 계약대로 토지를 개발하지 않은 경우에는 토지이용권을 박탈할 수 있다(법제 제39, 40조, 시행규정 제104~107조).

토지임차자가 받은 제재에 대하여 의견이 있을 경우 처벌 통지를 받은 날로부터 20일 안에 제재를 준 기관의 상급기관에 신소를 하거나 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있다. 또한 토지를 임대하고 임차한 토지를 제3자에게 양도, 저당하는 것과 관련한 문제는 협의의 방법으로 해결하거나, 북한의 중재기관, 기관 또는 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있다(법제 제41, 42조, 시행규정 제108, 109조).

표 5-7. 토지임대법의 주요 내용

토지임차자	• 외국의 법인과 개인 및 국외에 거주하는 동포(제2조) • 합영·합작기업에 토지를 출자하려는 북한의 기관, 기업소, 단체(제5조)
토지임대기관	• 토지임대는 중앙국토환경보호지도기관의 승인 밑에 하며, 토지임대차계약은 도인민위원회 또는 라진-선봉시인민위원회 국토환경부서가 맺음(제4조)
토지임대기간	• 50년 이내에서 계약당사자들의 합의에 따라 정할 수 있음(제6조)
토지임대의 법적 성질	• 임차한 토지의 이용권은 임차자의 재산임(제7조) • 북한의 법, 규정, 토지임대차계약에 따라 임차토지를 관리하고 이용해야 함(제8조)
토지임대방법	• 협의방식에 의해 이루어지며, 자유무역지대에서는 입찰과 경매방식도 가능함(제9조) • 토지를 임차한 자는 임대차계약에서 약정한 용도대로 토지를 이용해야 하며, 만일 토지용도를 변경하고자 하는 토지임차자는 토지를 임대한 기관과 용도를 변경하는 보충계약을 체결해야 함(제14조)
토지이용권의 양도와 저당	• 토지임차자는 토지임대기관의 승인을 받아서 임차한 토지의 전부 혹은 일부의 이용권을 제3자에게 양도(매각, 재임대, 증여, 상속)하거나 저당을 설정할 수 있음. 단 그 기간은 토지임대차계약에서 정한 기간의 잔여기간을 초과할 수

	없음(제15조) • 토지이용권을 양도하는 경우에는 토지이용과 관련한 권리와 의무, 토지에 있는 건축물과 기타 부속물도 함께 양도됨(제17조)
임대료와 사용료	• 토지임차자는 임대기관에 대해 토지이용권의 대가로 토지 임대료를 지불해야 함(제28조) • 토지를 임대하는 기관은 개발한 토지를 임대할 경우 임차자로부터 토지개발비를 토지임대료에 포함하여 받게 됨(제29조) • 토지를 임대받은 자는 계약을 체결한 날로부터 90일 안에 토지임대료 전액을 지불해야 하나, 장려부문 또는 임대료가 많은 토지개발부문에서는 임대기관과의 합의에 의해 5년 내에 분납도 가능함(제30조) • 협상이나 경매를 통해 임대차계약을 맺은 경우에는 계약체결 후 15일 내에 토지임대료의 10%에 해당하는 이행보증금을 지불해야 하는데, 이행보증금은 토지임대료로 충당할 수 있음(제31조)
토지이용권 반환	• 토지이용권은 계약 기간 만료와 더불어 자동적으로 임대기관에 반환되며, 이 경우 당해 토지에 있는 건축물과 부속물도 무상으로 반환됨(제34조) • 토지임대기간을 연장하고자 하는 토지임차자는 기간종료 6개월 전에 토지를 임대한 기관에 토지이용 연기신청을 하고 승인을 받아 임대차계약을 다시 체결하고 해당 수속을 거친 후 토지이용증을 재발급받아야 함(제36조) • 토지이용권은 계약기간 내에는 취소되지 않으며, 토지를 임대한 기관은 불가피한 사정으로 임대기간 내에 토지이용권을 취소할 경우, 6개월 전에 토지임차자와 합의하여 동일한 조건의 토지와 교환 또는 보상해주어야 함(제38조)
제재 및 분쟁 해결	• 토지이용증이 없이 토지를 이용하였거나 승인 없이 토지의 용도를 변경시켰거나 토지이용권을 양도, 저당한 경우에는 벌금을 물리고 토지에 건설한 시설물을 회수하거나 토지를 원상복구시키며 양도 및 저당계약을 무효로 함(제39조) • 임차인이 토지임대차계약에서 약정한 기간 내에 총투자액의 50% 이상을 투자하지 않았거나 토지를 개발하지 아니하면 토지이용권을 박탈할 수 있도록 함(제40조) • 임차인이 받은 제재에 대하여 의견이 있을 경우에는 처벌 통지를 받은 날부터 20일 안에 제재를 준 기관의 상급기관에 신고, 청원하거나 해당 재판소에 소송을 제기할 수 있음(제41조) • 토지를 임대하고 임차한 토지를 제3자에게 양도, 저당하는 것과 관련한 의견상이는 협의의 방법으로 해결함. 협의로 해결할 수 없을 경우에는 조선민주주의인민공화국이 정한 중재 기관 또는 재판절차로 해결하며 제3국의 중재기관에 제기하여 해결할 수도 있음(제42조)

북한법의 성격과 의미

< 북한법의 특성 >

북한법의 법이론적 특징은 사회주의법, 주체사상의 실현도구로서의 법, 동양문화가 표현된 법 등이다. 사회주의 혁명에 따라 성문법 중심의 입법 체계를 가지고 있으며 사회주의 체제를 유지하기 위한 공법 위주의 법체계를 가지고 있다. 법이 주체사상의 실현 도구로 기능하고 있다. 따라서 북한법은 당과 수령과 국가기관의 결정과 지시에 많이 의존하고 있다. 정치권력을 제약하는 기능이 법에서 거의 발견할 수 없다는 것은 동양문화가 반영된 북한법의 특징이다. 북한법의 형식상 특성도 있다. 선언적 성격이 강한 북한법은 조문이 비교적 적고 내용은 포괄적인 경우가 많다. 북한은 당과 지도자가 정한 일반적 규범을 보완하는 기능으로서의 법을 중시한다는 점에서 전거주의적(典據主義的)이라는 특성도 있다.

< 북한의 농업관련법령 정비 >

해방 직후부터 1953년까지는 북한 사회주의체제 구축 초기의 법령 정비가 활발히 이루어지던 시기이다. 가장 중요한 법령은 ‘토지개혁법’, 국유화 관련 법령 등이다. 1954-70년 기간은 사회주의 혁명기이며 농업 집단화와 사회주의 농업관리구조가 형성되는 시기이다. ‘국영농장에 관한 규정’, ‘지방주권기관 구성법’, ‘농업협동조합기준규약’ 등이 이 시기에 제정되었고,

농업협동조합경영위원회가 조직되었으며, 노동당의 중요한 농업정책강령인 ‘사회주의 농촌문제 테제’도 이 시기에 발표되었다. 1971-90년 기간은 북한이 주체경제를 주창하고 사회주의 체제의 승리를 선언하던 시기였다. 그러나 장기 경제침체가 시작되었고 경제침체를 극복하기 위한 부분적인 개방을 시도했던 시기이기도 하다. ‘경제계획’, ‘토지법’, ‘합영법’ 등을 제외하면 농업분야의 중요한 법령 정비가 알려지지 않고 있어 ‘결정’과 ‘지시’의 시기라 할 수 있다.

1990년대에 들어 지금까지 북한의 경제와 농업은 식량난, 농업생산 장기 침체, 특구 중심의 대외개방으로 표현할 수 있다. 이 시기 북한에서는 농업을 포함해 많은 분야에서 법령 정비가 활발히 이루어지고 있다. 최근 북한이 두 번에 걸쳐 발간한 대중용 법전(2004, 2006)³⁶을 보면, 2000년대 경제 및 농업 관련법 정비가 외국인투자 관련 법령 제정과 관련되어 있음을 알 수 있다. 외국과의 경제교류에 필요한 법령을 정비하면서 국내법 정비의 필요성을 깨달았기 때문으로 보인다. 앞으로도 국내법 정비는 지속될 것으로 전망된다.

북한의 농업관리체계와 농촌조직(집단농장)

< 농업지도조직의 구성과 변화 >

북한은 해방 후 농촌에서 일련의 혁명과제를 완수해 나갔다. 1946년에는 토지개혁을 단행하였다. 1958년에는 가족농을 해체하고 리(里) 단위의 대규모 농업협동화를 완성하였다. 1962년에는 군(郡)을 중심으로 하는 전문화된 계통적 농업지도·관리체계를 완성하였다. 이와 같은 과제 수행을 통해 북한은 ‘농업성-도농촌경리위원회-군협동농장경영위원회-리협동농장관리위원회’를 계통으로 하는 농업지도관리체계를 구축하게 되었다. 토지개

³⁶ ‘조선민주주의인민공화국 법전(대중용), 2004; ‘조선민주주의인민공화국 법전(대중용) 증보판, 2006.

혁명 후 농업협동화 과정에서 군을 중심으로 하는 농업지도관리체계가 만들어지는 데 일조한 법규는 다음과 같다.

- 농업협동경리의 강화발전 대책에 관하여(1954.3.11, 내각결정 제40호)
- 농업협동조합경영위원회를 조직할 데 관하여(1961.12.22, 내각결정 제157호)
- 농업법(1998, 2002, 2009.11.3, 최고인민위원회 상임위 정령 제392호)

북한의 농촌은 협동농장, 국영농장, 종합농장 등 성격과 기능이 다른 집단농장으로 구성되어 있으며 이 중 협동농장이 90% 이상을 차지하고 있다. 북한 농촌의 한 개 군은 평균적으로 20여 개의 농장으로 구성되어 있다. 군협동농장경영위원회는 계획부터 생산, 분배에 이르기까지 관내 집단농장과 농업관련 기업소에 대한 직접적인 지도관리 기능을 수행하고 있다. 이는 군 전체를 하나의 ‘농업종합기업소’처럼 관리하는 것을 의미한다.

농촌의 대부분을 차지하고 있는 협동농장은 1953년부터 조직되기 시작하여 1958년 협동화 과정이 마무리되면서 북한 농촌의 기본 단위가 되었다. 현재 협동농장은 농업생산, 농산물분배, 신용 등 농촌의 경제활동과 행정, 교육, 복지, 문화 등 주민의 행정·사회생활을 영위하고 관리하는 농업농촌조직체로서 기능하고 있다. 북한의 협동농장은 농업집단화가 완료되었을 때 3,700여 개소에 달하였으나, 도시화 진전, 농장 합병, 국영농장 및 종합농장 전환 등으로 2000년대 들어서는 3,000여 개로 감소된 것으로 추정되고 있다. 현재 협동농장의 농지는 북한 전체 경지의 90% 이상을 차지하고 있다.

국영농장은 토지개혁 및 농업집단화 과정에서 국유화된 농장으로 국가 혹은 지방정부가 직접 운영하거나 공장기업소에 위탁 운영하는 집단농장이다. 국영농장은 주로 농사시험장, 채종농장, 종축장, 축산전문농장 등으로 구성되어 있으며, 이외에 기업소나 각급기관이 부업지로 경작하는 국유농지도 있다.

국영농장의 특수한 형태로 종합농장이 있다. 북한은 경제가 발전하고 있던 시기 협동농장을 재편하거나 군 단위로 통합하여 국유·국영의 시범적

종합농장으로 편성하여 농업생산수단의 전인민적 소유화, 농업의 공업화, 농민의 노동자화를 달성하려 하였다. 종합농장에는 군(郡)국영농장과 특수작목 전문 종합농장이 있다. 군국영농장은 군협동농장경영위원회를 중심으로 군 내의 모든 협동농장과 농업관련 기관, 기업소를 통합하여 설립한 대규모 농업종합기업소이다. 특수작목 전문 종합농장은 과일, 담배 등 특수한 작목과 특수 계층에게 공급되는 농산물을 전문적으로 생산할 목적으로 운영하는 농장이다.

1960~70년대 초반까지 군 중심의 북한 농장관리체제는 종합농장 체제로 전환을 모색할 정도로 발전하였다. 그러나 군 단위 종합농장은 명목상 국유와 국영을 유지한 채 사실상의 경영관리체계 전환에 실패하였으며 산하 협동농장은 개별 경영형태로 회귀하였다. 대부분의 국영농장 역시 경제난으로 ‘자력갱생’ 원칙에 의거한 경영관리 형태로 전환되어 자체 소요식량 생산에 매진할 만큼 전문성을 상실하고 있다. 1990년대 식량난 이후 북한경제 운영 시스템이 붕괴됨에 따라 국영농장, 종합농장, 협동농장 간 차별성이 약화되었다.

협동농장, 국영농장, 국영종합농장 등 북한의 농장에 관해 포괄적으로 규정하고 있는 법규는 다음과 같다.

- 농업법(1998, 2002, 2009.11.3, 최고인민위원회 상임위 정령 제392호)
- 농장법(2009.12.10, 최고인민회의 상임위 정령 제483호)
- 국영농장에 관한 규정(1949.12.13, 농림성 규칙 제28호)
- 사회주의농촌문제에 관한 테제(1964.2.25, 노동당중앙위 제4기 8차전원회의)
- 토지법(1977.4.30)

협동농장

< 설립과 조직 >

협동농장은 대규모화된 농장을 효과적으로 운영하기 위해 관리조직(관

리위원회)과 생산조직(작업반, 작업분조)으로 구분하여 이원적으로 운영하고 있다. 관리조직(협동농장관리위원회)은 농장 내부에서는 생산계획 이행, 기술지도, 농산물 분배, 농촌생활지원 등의 기능을 수행하고, 외부에서는 계획의 수립과 전달, 농산물 수매, 농자재 및 기타자재의 조달 기능을 수행한다.

생산조직은 작업반과 분조로서 농장 내부에서 농업생산과 노력배분을 담당한다. 작업반은 생산부문의 결합상태에 따라 종합작업반과 전문작업반으로 나누어지며, 노동력과 생산수단의 고착정도에 따라 고정작업반과 임시작업반의 형태로 구분된다. 1개 작업반의 규모는 평균 70~80명을 기본으로 하며 경우에 따라서는 100여 명이 되기도 한다. 농산작업반의 경우 농장의 크기, 생산기계 및 장비 수준 등에 따라 70~120정보를 담당하고 있다. 산간지대에서는 40~60정보, 남새작업반 등 많은 면적을 필요로 하지 않는 작목에서는 20~30정보 정도로 조직되기도 한다.

작업분조는 작업반 내의 생산 및 노동조직으로서 토지와 생산수단을 고정시킨 기본생산단위인 동시에 분조의 생산성과에 따라 분배가 실시되는 분배단위이기도 하다. 분조의 규모는 평야지대에서는 15~30명, 중간지대 12~18명, 산간지대 8~12명 정도를 기준으로 한다.

협동농장 형성과 특성, 그리고 협동농장 내의 관리조직과 생산조직에 관하여 규정한 농업법규는 다음과 같다.

- 농업협동조합을 조직적으로 강화하기 위한 여러 대책들에 대하여(1954.11)
- 농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여(1958.10.11, 내각결정 제125호)
- 농업협동조합기준규약초안(1958.11.24, 농업협동조합기준규약 작성위원회)
- 재정법(2004.4)
- 농장법(2009.12.10, 최고인민회의 상임위 정령 제483호)

< 농업계획과 협동농장 >

북한의 농업계획은 ‘예비계획→통제계획→국가경제계획’의 3단계로 이루어진다. 국가계획으로 확정된 생산 및 재정계획은 법률적 구속력을 갖추어 각 협동농장에 시달되며, 각 협동농장은 이 연간계획에 따라 농자재를 조달하고 생산 활동에 임하며 생산물을 분배하게 된다.

자재공급 계획은 미리 연간, 분기간, 월간 계획이 조성된다. 이 계획에 의거하여 농자재생산기업소와 농촌자재공급소, 농업지도기관 간에 공급계약이 체결되며 이 계약에 의하여 농자재를 생산하는 공장기업소에서 협동농장에 직접 공급하게 된다. 협동농장예의 자재 공급예는 계획공급과 지원공급이 있는데 이를 초과하여 조달해야 할 경우에는 상업적 방식으로 높은 시장가격으로 구매하기도 한다. 계획공급되는 자재의 대금 결제는 중앙은행의 협동농장 계좌에서 정산한다. 정산차액은 농업지도기관, 은행, 공장기업소, 농자재공급소, 협동농장의 장부 상에 채무와 채권으로 각각 기록되어 관리된다.

농업부문의 연간계획 작성 절차와 그 계획을 달성하기 위한 농자재 조달에 관한 사항은 인민경제계획법과 민법, 그리고 협동조합기준규약, 농업법, 농장법에 규정되어 있다.

- 인민경제계획법(1999.4.9)
- 민법(1990.9)
- 그 외 농업협동조합기준규약, 민법, 농업법, 농장법 등

북한에서 농산물은 협동농장에서 생산된 것임에도 불구하고 기본적으로 국영수매 대상에 포함된다. 생산된 농산물은 연간계획의 포함 여부에 따라 계획수매와 자유수매로 구분되어 국가가 수매할 수 있다. 계획수매 대상은 연간계획에 의해 자재가 공급되어 생산되는 모든 상품이다. 자유수매는 의무수매에 해당되지 않는 모든 상품과 자재의 수매에 적용된다.

농산물별 수매는 양곡수매와 일반농산물 수매로 나눌 수 있다. 양곡의

수매는 수매양정성 산하의 양정사업소에서 담당하고 있는데 농장원의 분배 몫을 제외한 대부분의 양곡을 수매한다. 양곡 외의 농산물 및 축산물 등은 식료수매종합상점(사업소)에서 담당한다. 국가 연간계획과 수매계획에 해당하는 품목은 해당 계획에 따라 수매가 이루어지며 이외의 품목은 상품공급계약과 팔고사기계약에 의해 수매된다.

북한에서 농산물의 유통은 대부분 국영 상업망을 통해 이루어지며, 부분적으로 농민시장, 종합시장, 장마당의 거래를 허용하고 있다. 당초 농민시장과 자유시장은 국영상업망에 대한 보조적 역할 수행을 위해 허용되었지만, 북한의 계획경제가 제 기능을 발휘하지 못하면서 자유시장 국영상업망을 대체하기에 이르렀다. 최근 자유시장은 재화 및 용역 유통기능의 중요한 부분을 담당하고 있다.

협동농장에서 생산한 농산물의 국가 수매에 관한 규정은 ‘농업협동조합기준규약’, ‘농업법’, ‘농장법’의 계획 및 생산물 처리 규정에 잘 나타나 있으며, 곡물의 수매에 관해서는 양정법에서 특별히 다루고 있다. 국가 계획에 의하지 않은 상품의 수매에 관해서는 ‘민법’에서 규정하고 있다.

- 농업협동조합기준규약(1958), 농업법(2009), 농장법(2009)
- 양정법
- 민법

한편 협동농장의 수입은 농산물 생산과 봉사부문에서 벌어들인 수입으로 구성된다. 협동농장의 지출은 생산과정에서 소비한 생산수단의 가치와 생산판매활동 등과 관련된 일체의 비용으로 구성된다. 협동농장의 총수입에서 총지출을 공제하면 협동농장에서 분배할 수 있는 분배총량이 결정되며, 이는 협동농장의 공동기금과 개인분배몫의 재원으로 사용된다. 공동기금은 생산확대와 사회문화사업을 비롯한 농장관리운영에 필요한 기금으로서 지출을 제외한 농장 순수입의 20~30% 규모로 조성되며, 용도에 따라 기본건설기금, 유동기금, 사회문화기금, 탁아소·유치원 운영기금 등으로 사용된다. 협동농장에서 공동기금을 조성하고 구성원에게 분배하는 방식은 ‘농업협동조합기준규약(1958)’에 상세하게 규정되어 있다.

농지의 소유와 권리의 변화

< 토지개혁과 농지소유 >

북한의 토지개혁은 시작된 지 불과 20일 만에 완수되었다. 그 결과 북한의 농지면적에서 약 56%에 달하는 98만여 정보가 몰수되었으며, 이 중 93만 정보가 농가 총수의 70%에 해당하는 농업노동자, 소작농, 자소작농에게 분여되었다. 이와 함께 일본과 일본인, 부역자와 조선인 지주가 소유했던 건물, 가축 등도 몰수하여 농민에게 분배했으며, 그 밖에 관개시설, 산림 등이 몰수되어 국유화되었다.

북한의 토지개혁에서 가장 특징적인 점은 토지개혁에 따라 분배받은 토지에 대한 재산권 행사에 있다. 동유럽 국가들이 분배 후 수년간 토지의 매매, 저당, 임대차를 허용한 데 비해 북한은 분여된 토지에 대하여 매매, 저당, 임대차를 일체 인정하지 않았다. 그뿐 아니라 본래의 자작지에 대해서도 매매할 경우 ‘지방인민위원회’의 허가를 받도록 했다. 이는 북한정부가 장차 추진할 농업협동화의 기초를 닦아놓은 것으로 해석될 수 있다.

토지개혁과 분여 토지의 재산권 행사와 관련된 규정은 주로 다음과 같은 법규에 담겨져 있다.

- 토지개혁에 관한 법령(1946.3)
- 토지개혁법령에 관한 세칙(1946.3)
- 토지소유권증명서 교부에 관한 세칙(1946.5)

토지개혁과 함께 기업과 산림의 국유화도 이루어졌다. 지하자원, 산림, 수역 등은 1947년 12월 국유화되었으며, 이와 동시에 임업 관련 산업도 국유화되었다. 산업, 교통, 운수, 체신 등을 망라한 모든 기업과 기관은 1958년까지 국유화(87.7%) 내지 협동화(12.2%)되었다. 이에 관한 법규는 다음과 같다.

- 지하지원, 산림, 수역 국유화령(1947.12)
- 산업 교통 운수 체신 은행 등의 국유화에 관한 법령(1946.8)

< 농업협동화와 소유권 변화 >

북한의 농업협동화는 토지개혁이 종료된 직후 시작되었다. 농업협동화는 개별 농가가 소유농지를 농업협동조합(후에 협동농장)에 통합하는 과정으로 진행되었으며, 이 과정에서 일부 농지는 국유화되어 국영 및 도영농장으로 재편되었다. 협동농장으로 통합되는 과정에서 농지의 사적소유는 폐지되었는데, 이는 후에 북한 헌법(1972)과 토지법(1977)에서 공식화되었다.

협동농장의 모든 재산은 명목상 협동적 소유(공유), 전인민적 소유(국유), 개인소유(사유)로 구성된다. 협동적 소유는 협동농장 고유의 토지, 시설 및 생산수단(민법 제45조 제2호, 제48조), 영년생 작물(농업협동조합기준규약 제5조)에 해당되며, 전인민적 소유는 국가에서 농장에 배속시킨 대형농기계, 국가 부담으로 건설한 문화 및 생산시설(민법 제49조), 국가가 지어준 살림집(민법 제50조)에 해당된다. 개인 소유도 있는데, 농업협동화 이전부터 상속된 살림집, 소가축과 농기구(농업협동조합기준규약 제7조), 농산물의 개인 분배품, 텃밭 산출물, 부업 생산품 등이 여기에 해당된다.

농장에 배속된 모든 보유자산은 소유권 귀속과 관계없이 농장과 농장원이 배타적으로 이용한다. 다만 토지를 비롯한 모든 생산수단, 사회문화시설 등은 공동으로 이용하며, 살림집, 텃밭(토지법 제13조, 농업협동농장기준규약 제6조), 개인소유 가축과 물품 등은 개인적으로 이용한다.

토지 이외의 협동적 소유 재산의 경우 농장원들이 합의하여 처분할 수 있다고 규정되어 있으나(민법 제42조, 제43조) 사실상 모든 공유재산에 대한 재산권 행사는 불가능하다. 이러한 규정은 다음 법규들이 정하고 있다.

- 농업협동조합기준규약(1958)
- 사회주의헌법(1972)
- 토지법(1977), 민법(1990)

< 외국투자자의 부동산 이용 >

북한은 대외경제개방의 첫 시도로서 합영법(1984.9)을 제정하였는데, 여기에서 토지사용료 부과에 관하여 규정하였다(제21조). 그 후 외국인투자법(1992.10)에서는 외국인투자자에 대한 토지임대를 처음으로 허용하였다. 외국인투자법은 투자에 대한 유리한 토지사용조건을 보장하고(제8조), 토지를 최고 50년까지 임대할 수 있도록 하였으며 양도와 상속을 허용하는 등(제15조) 토지임대차의 기본적인 사항에 대해서 발전된 규정을 두었으며, 이를 통해 토지임대 관련 법규가 일정한 체계를 갖추기 시작하였다.

자유경제무역지대법(1993.1)에서는 필요한 토지의 임차, 임차기간의 연장(제20조), 장려부문 투자에 대한 입지상의 우대 및 임대료 감면(제38조) 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 이후 외국인에 대한 토지임대차에 관한 사항을 좀 더 체계적으로 규율하고자 북한은 토지임대법(1993.10)과 그 시행규정(1994.9)을 제정하였다. 1999년 2월 토지임대법은 일부 수정·보충되었다.

토지임대법에 의한 외국인 토지이용권의 인정은 북한 토지제도에 있어 크게 주목할 만한 변화로 볼 수 있다. 사회주의적 토지소유제도에 의하면 토지의 소유권은 국가 또는 협동단체에 속하고 재산권 행사는 국가만 할 수 있다. 그러나 외국인 혹은 외국기업이 장기간의 토지이용권을 부여받게 되면, 이 토지이용권은 양도와 상속이 가능해지므로 기간이 정해져 있는 소유권과 마찬가지로 권리를 갖게 된다. 이는 일반적인 시장경제 국가에서 토지의 임차자가 누릴 수 있는 권리보다 더 강력한 권리로 평가된다.

외국인의 북한 부동산 및 토지 임대차에 관한 제반 사항을 규정한 주요 법규는 다음과 같다.

- 합영법(1984.9.8. 최고인민회의 상설회의 결정 제10호)
- 외국인투자법(1992.10.5. 최고인민회의 상설회의 결정)
- 자유경제무역지대법(1993.1.31. 최고인민회의 상설회의 결정)
- 토지임대법(1993년 제정, 1999.2.26. 개정 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호)

북한의 주요 농업 관련 법령과 시사점

< 농업협동조합기준규약 >

1958년 8월 농업협동화 과정이 마무리되면서 북한의 농업·농촌은 사회주의적 소유와 경영, 사회주의적 생활공동체의 형태를 갖추게 되었다. 이에 기반한 농업협동조합의 기준을 규정하기 위한 목적으로 규약을 제정하게 되었다. 규약은 협동농장의 생산·분배·신용 등 경제활동, 행정·교육·복지·문화 등 사회문화생활, 협동농장의 법적 지위와 조합원의 의무와 권리, 농장의 기관과 사업, 경영과 노동조직, 재산관리 등에 관하여 규정하고 있다.

규약은 협동농장의 구성 및 운영 원칙을 상세하게 규정하고 이에 기반하여 북한 농업의 사회주의 소유제와 사회주의 분배제도를 규정하고 있다. 그러나 최근 북한을 둘러싼 국제경제 환경이 크게 변화하고 북한의 농업생산 여건도 변화함에 따라 북한 협동농장의 초기 정체성은 크게 퇴색하였다. 제도적으로도 농업부문에서 독립채산제가 적용되고 실질적으로도 비공식적 시장경제가 확산되면서 규약이 가지고 있는 규정은 더 이상 잘 작동되지 않을 것으로 추정된다. 통일 과정에서 북한지역 농민의 법률적 안정성을 보장한다는 차원과 신뢰보호의 차원에서 ‘농업협동조합기준규약’은 원론적인 입장에서 검토할 의미가 있다.

< 농장법 >

‘농장법’은 농장의 조직과 경영활동에서 제도와 질서를 세워 농장의 사업을 개선하며 사회주의 농촌경리제도를 공고히 발전시키는 데 이바지함을 목적으로 제정되었다. 농장법의 주요 내용은 토지를 비롯한 생산수단의 사회주의적 공동소유와 공동이용, 농장에 대한 국가 및 국가기관의 지도와 지원, 농장관리위원회의 구성과 임무, 농장 생산조직의 구성과 임무, 분조관리제·작업반우대제·독립채산제의 실시 원칙, 사회주의 분배 원칙에 따른 국가납부와 결산분배 실시 등 협동농장의 모든 경영과 생산 활동에 대해 규정하고 있다.

그러나 ‘농업협동조합기준규약’의 경우에서 보는 바와 같이 오랜 경제침체와 식량난으로 인한 현실적 요구에 따라 사회주의 제도의 권능은 약화되었다. 1990년대 중반부터 분조 규모의 축소 및 우대제 적용, 생산계획의 하향 조정, 초과생산분의 자유처분권 인정 등 분조관리제에 대한 개선 조치가 발표된 바 있다. 또 2002년에는 ‘7.1경제관리개선조치’를 통해 농업 부문에서도 식량가격 현실화, 토지사용료 등 부과, 사회주의적 분배 원칙의 완화 등 법규정의 완화 조치가 취해진 바 있다.

그럼에도 불구하고 북한은 최근 ‘농장법’을 제정하면서 여전히 사회주의 농업정책을 유지하려 하고 있다. 근본적인 농업정책의 개혁은 법 개정으로 뒷받침된 농업관리체제의 전환으로부터 시작될 수 있다. 남북 경제통합시 효율적인 농업경영체로 빨리 전환되는 것이 중요하다. 협동농장의 구조개편은 구성원의 총의에 맡기되 국영농장과 국유재산의 처리 방향에 관해서는 좀 더 고민할 필요가 있다.

< 농업법 >

북한 ‘농업법’은 “농업생산과 농업의 물질 기술적 토대를 강화하고, 농업자원의 보호와 농업생산물 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 농업을 발전시키고 사회주의 농촌경리 제도를 공고히 하는 데 이바지”하는 것을 목적으로 제정되었다. 농업법은 다음과 같은 점에서 북한 농업부문의 기본 법적 성격을 가지고 있다. 첫째, 농업법은 농업을 발전시키는 데서 지켜야 할 원칙적 문제들을 전반적으로 포괄하고 있다. 둘째, 농업법은 다른 농업 관련 법령에 담고 있는 관련 규정을 전반적으로 담고 있는 법률이다. 셋째, ‘농장법’은 주로 협동농장과 관련한 내용을 규정한 법률인 데 비해 ‘농업법’은 국영농장과 협동농장 전체에 대한 규정을 담고 있다.

북한 농업법과 관련하여 남북한 경제통합시 참고해야 할 사항도 있다. 농지의 소유관계를 제외하면 농업법에서는 국영농장에 관한 규정이 분리되지 않고 있다. 이는 기본적으로 협동농장과 국영농장을 달리 취급해야 할 근거를 취약하게 만드는 것이다. 통일 후 농장구조 개편 방식 선택에

적법성을 담보하기 위하여 협동농장과 국영농장의 차이점에 대해 좀 더 연구할 필요가 있다. 점진적·단계적 통일의 경우에는 남한의 ‘농업농촌발전 기본법’에 근접시키는 방식으로 점진적 개정이 필요하다.

< 인민경제계획법 >

‘인민경제계획법’은 사회주의 경제의 계획 원칙과 실행 과정을 법제화한 것으로서, “인민경제계획의 작성, 비준과 시달, 실행과 그 총화에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민경제를 계획적으로 발전시키는 데 이바지”하는 것을 목적으로 제정하였다.

‘인민경제계획법’은 김정일 정권 출범이 공식화한 이후 최고인민회의에서 처음 정식으로 채택된 법령이라는 점에서 주목받았다. 북한은 제한적이거나 대외 경제개방을 위한 법적 토대를 마련하면서 대내 경제부문 정비의 필요성을 인식하게 되었다. 이 과정에서 ‘인민경제계획법’이 제정되었다고 볼 수 있다. 인민경제계획법은 사회주의 경제의 계획 원칙을 강조하면서도 일면 실리를 도모하는 규정을 둬으로써 경제의 활성화를 꾀하고 있다. 요컨대 국가는 사회주의 경제 법칙과 현실 조건을 고려하여 과학성·현실성·동원성이 보장된 경제계획을 수립해야 하고 경제사업에서 실리도 중시해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 시간이 지남에 따라 초기 규정의 실리적 태도는 개정을 통해 약화되고 있다. ‘인민경제계획법’은 통일 전 남북한 간 본격적인 경제협력 단계에서 경제개발계획 수립과 추진 방안 마련에 참조할 수 있으며, 우리나라의 경제개발계획을 참조하여 개정도 필요하다.

< 사회주의상업법 >

‘사회주의상업법’은 상업 활동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 상품유통과 봉사사업을 발전시키며 인민생활을 향상시키는 데 이바지하는 것을 목적으로 제정된 것이다. 개정 사회주의상업법을 통한 시장경제 도입 시도는 실패로 귀결되었다. 암시장의 형성과 확대, 국정가격과 시장가격의 현격한 차이 발생 등으로 인해 시장에 대한 국가의 통제가 어렵게 되자 북한 당국

은 배급제를 강화하고(2005년) 식량의 종합시장 거래를 전면 금지하는 등 시장경제 발달을 후퇴시키기에 이르렀다.

현행 사회주의상업법은 여전히 국가가 가장 강력한 상업 활동의 주체이다. 개인 간의 상업 활동에 대한 규정은 거의 없으며 대부분 국가가 물자와 서비스를 구매·공급하고 통제·관리하는 방식을 규율하고 있어 우리의 상법과는 매우 이질적이다. 또한 농업정책과 직접 관련되는 규정은 없으며 여전히 계획에 따른 유통 원칙과 내용이 강조되고 있다.

남북 경제통합이 성사되면 북한의 상품 유통망이 시급히 파악되어야 한다. 그 이유는 두 가지이다. 첫째는 사회주의 유통망의 장악이다. 통일 직후 단기적으로 사회의 혼란을 최소화하기 위해서는 많은 지원이 짧은 시간에 이루어져야 하며, 이를 보장하는 것은 유통망이기 때문이다. 둘째, 북한 사회주의 상업 유통망의 정확한 파악은 유통망 민영화에 필수적이다. 구매기관, 사회급양기관, 편의봉사기관, 무역기관, 식량창고 및 배급소는 농업 부문에서 중요한 민영화 대상 기관이다. 이외에 종합시장, 농민시장, 장마당 등 자유시장을 관리하고 규율하는 법제도를 참조할 필요가 있다.

< 양정법 >

‘양정법’은 국가의 구매양정체계를 보장하기 위한 입법이다. 구매양정체계는 식량과 공업의 원료를 보장하기 위한 국가의 유일적 구매 및 양곡관리체계를 말한다. 구매양정체계는 양곡의 구매, 보관, 가공, 공급을 보장하는 국가유통체계이다. 여기에 관여하는 기관으로는 행정경제위원회 소속 양정사업소(양곡)와 행정경제위원회 소속 식료품구매사업소(양곡 외 농산물과 축산물)가 있다.

남북 경제통합시에는 통합 직후 긴급지원을 위한 기관 장악, 북한지역 식량수급 통계 자료 확보, 양정사업소와 식료품구매사업소의 통계를 통해 북한 사회인구통계자료 확보, 식량수급기관의 통합과 민영화 과제 수행이 중요하다.

< 토지법 >

‘토지법’은 북한이 경제부문, 특히 농업부문에서 사회주의 혁명을 완료한 후 토지에 대한 국가 소유를 재확인하기 위한 목적으로 제정한 것이다. 법에서는 토지개혁과 농업협동화 방침이 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계가 없어졌으며 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립되었음을 강조하고 있다. 또한 국토 개발과 건설을 통일적으로 추진할 수 있도록 종합적인 전망계획을 명시한 법률임을 강조하고 있다.

법에 의하면 북한의 모든 토지는 국가 및 협동단체의 소유임을 천명하고 있다. 국가 소유 토지는 전체 인민의 소유(토지법 제10조)이며, 협동단체 소유 토지는 협동경리 근로자들의 집단적 소유(토지법 제11조)임을 법률로 규정하였다. 그러나 모든 토지는 누구도 매매하지 못하고 개인의 소유로 만들 수 없음(제9조)을 규정하여 사회주의적 소유권과 이용권을 강화하고 있다.

남북한 경제통합시 토지소유제도의 통합은 통일의 완성을 위한 기본 전제라 할 수 있다. 이 경우 한편으로는 북한의 토지개혁과 소유권 제도를 인정하는 바탕 위에서 토지소유제도 개편해야 하며, 다른 한편으로는 효율 제고를 위한 사유화와 민영화를 시급히 정착시켜야 한다. 토지 사유화는 우선 국유 토지(재산)와 협동적소유 토지(재산)를 구분해 달리 처리해야 한다. 그러나 농업부문 내에서 국영부문과 협동부문의 토지 처리를 달리하기 위해서는 추가적인 정보가 필요하다. 국영농장과 협동농장의 소유제도는 법적으로 구분되어 있으나, 사실상의 운영 실태는 구분되지 않고 있기 때문이다.

부 록

북한의 주요 농업 관련법 해설

1. 농업협동조합기준규약 초안

□ 규약의 목적과 특징

- 북한의 농업협동조합 기준규약 초안(이하 ‘규약’)은 1958년 11월 24일 제정되고 총 55개 조문으로 되어 있음.
 - 북한에서 1958년 8월 협동화과정이 마무리되면서 사회주의적 소유와 경영, 사회주의 생활공동체의 형태를 갖추게 됨에 따라 이에 기반한 농업협동조합의 기준을 규정하기 위한 목적으로 제정됨.
- 규약의 내용은 다음과 같음.
 - 북한의 협동농장이 농업과 농촌의 경제와 생활공동체로서 기초를 형성함에 따라 그 법적 지위, 조합원의 의무와 권리, 조합 기관과 그 사업, 경영과 노동조직, 재산관리 등에 관하여 규정하고 있음.

□ 규약의 주요 조항

- 조합의 정체성: “조선로동당과 공화국 정부의 령도 하에 근로농민들이 자원적으로 단합하여 토지를 비롯한 모든 생산수단을 공동소유로 하고 생산과 분배를 사회주의적 원칙에 의하여 실시하며, 공산주의적 협조의 정신에 기초하여 조합원들의 살림을 풍족하게 만드는 집단적 경리”라고 규정함(제1조).
- 조합의 설립 목적: “사회주의제도를 더욱 공고발전시키며, 농촌에서 기

술혁명과 문화혁명의 과업을 적극 수행하여 사회주의 건설을 완성하며, 각자는 그 능력에 따라 일하고 수요에 따라 분배를 받은 공산주의사회의 건설을 준비”하는 데에 있음을 명시함.

- 조합원의 의무와 권리: 의무는 조약의 규약과 제반규정 준수, 조합결정의 집행 등이며, 권리는 노동하고 사회주의적 분배원칙에 의한 보수를 받는 것 등임(제9조, 제10조).

□ 규약의 개정사항

- 1958년 최초 제정 이후 개정사실은 미확인됨.

□ 규약에 나타난 북한의 기관이나 단체

- 조합의 최고기관: 총회 또는 대표자회의(제13조)
- 사업
 - 조합규약과 제반규정의 제정 및 수정
 - 당과 정부의 결정·지시의 집행
 - 연간 및 전망계획의 비준
 - 조합의 연말 결산과 수입분배안의 비준 등
- 운용
 - 총회는 조합원 총수의 반수 이상, 대표자회의는 대표자 총수의 3분의 2 이상 참가와 참가자 과반수로 결정(제15조).
 - 조합의 집행기관인 관리위원회는 총회 또는 대표자회의에서 선거를 통해 구성(임기 1~2년)(제16조, 제17조).

□ 경제정책 및 농업정책과의 연관성

- 농업협동화 배경

- 6·25전쟁 이후 농촌경제의 복구, 노동력의 집단적·효율적 동원 체제 확립
- 농촌지역의 정치적 혁명 및 혁명 기지화 토대의 완성
- 토지개혁에 의한 토지 균등분배와 토지 소유권 약화, 농민의 사회주의적 노동자화
- 농업협동화 수단과 발전
 - 농민의 경제 상황, 사상 수준에 맞는 형태의 협동조합 선택
 - 단계별 확대: 초기 15~20호 규모에서 협동조합의 관리경험이 축적된 후 40~100호 규모의 협동조합으로 발전시킴.
 - 단계별 심화: 1958년 농업협동화 완성 이후 협동조합은 농촌의 생산, 유통, 금융, 소비 등의 경제활동 부문을 포괄하는 기능을 수행
- 규약의 효력과 영향력
 - 초기 북한 농업경영체제의 수립과 기반 구성에 있어 원칙과 방법을 제시한 것으로 북한의 농업정책의 발전은 물론 경제정책의 수립과 전개에 많은 영향을 끼침.
 - 북한 경제의 장기침체, 중앙집권적 경제관리체제의 약화에 따라 초기의 의미가 크게 퇴색함.

□ 통일과 관련한 시사점

- 규약은 협동농장의 구성 및 운영 원칙을 상세하게 규정하고 이에 기반하여 북한 농업의 사회주의 소유제와 사회주의 분배제도를 규정하고 있음.
- 그러나 최근 북한을 둘러싼 국제경제 환경이 크게 변화하고 북한의 농업생산 여건도 변화함에 따라 북한 협동농장의 초기 정체성은 크게 퇴색함. 제도적으로도 농업부문에서 독립채산제가 적용되고 실질적으로도 비공식적 시장경제가 확산되면서 규약이 가지고 있는 규정은 더 이

상 잘 작동되지 않을 것으로 추정됨.

- 통일 과정에서 북한지역 농민의 법률적 안정성을 보장한다는 차원과 신뢰보호의 차원에서 ‘농업협동조합기준규약’을 원론적인 입장에서 검토할 의미가 있음.

2. 농장법

□ 법의 목적과 특징

- 농장법의 제정 목적
 - 농장의 조직과 경영활동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 농장사업을 개선·강화하며 사회주의 농촌경리제도를 공고발전시키는 데 이바지함(제1조).
- 농장법의 주요 내용
 - 농장 사업을 개선 강화하기 위한 근본적인 담보 정리
 - 당국의 농장 지도: 농장에 대한 통일적인 지도의 기초 위에서 농장의 창발성을 적극 발양시키도록 함(제6조).
 - 국가기관의 농장 지원: 당국과 국가기관은 농장에 대해 다방면적인 지원을 강화함(제7조).

□ 중요 조항

- 농장의 경영활동은 농업생산을 늘이기 위한 기본조건이며, 국가는 농장의 경영활동을 실리주의 원칙에서 과학화, 합리화하도록 함(제4조).
- 농장의 관리조직 조항
 - 농장은 정해진 관리 기구에 따라 관리위원장 또는 지배인, 기사장 같은 관리성원을 둠(제21조).

- 분조관리제, 작업반우대제, 독립채산제 강화 원칙 조항
 - 사회주의 원칙에 맞게 분조관리제와 작업반우대제, 독립채산제를 정확히 실시하며 그 우월성을 높이 발양시키도록 함(제5조).
 - 농업지도기관과 농장은 경영활동을 고도로 현대화, 조직화, 과학화, 합리화하며 분조관리제와 작업반우대제, 독립채산제를 엄격히 실시함(제22조).
- 농장의 수매참여와 결산분배 조항
 - 농장은 사회주의 분배 원칙에 따라 결산분배를 정확히 실시하여야 함(제44조).
 - 농장은 농업생산물의 수매시에 농업생산물을 종자와 식량, 집집승먹이 같은 것으로 정해진 수량만큼 남겨두고 당국에 수매하여야 함(제48조).
 - 북한 당국은 해당 농장에 대해, 국가예산납부금을 정해진 기간에 납부하지 않았을 경우에는 체납일당 정해진 연체료를 물림(제57조).

□ 법의 개정 내용

- 2009년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 채택한 이후 개정 사실 미확인됨.

□ 법조문상 관련 행정기관 및 단체

- 농장의 조직 단위
 - 농장은 리를 단위로 조직하며, 필요에 따라 리의 일정한 지역에 농장을 따로 조직할 수 있음.
 - 농장 조직에 대한 승인은 대상에 따라 내각과 중앙로동행정 지도기관 또는 해당기관이 함.

○ 관련기관과 조직

- 관련기관: 농장조직에 대한 승인은 대상에 따라 내각과 중앙로동행정지도기관 또는 해당기관이 함(제8조). 농장조직승인을 받은 농업지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 30일 안에 농장등록신청문건을 만들어 해당 도(직할시)인민위원회에 내야 함. 이 경우 시(구역), 군인민위원회와 인민보안기관의 경유를 받아야 함(제12조).
- 작업반과 분조: 농장은 작업반과 분조를 생산구조와 규모, 농장원들의 생활조건 같은 것을 고려하여 합리적으로 조직하여야 함. 이 경우 해당 기관의 승인을 받아야 함. 작업반과 분조를 고착시켜야 함(제16조).
- 기구: 농장은 농장운영을 위하여 농장원총회, 관리위원회, 검사위원회와 필요한 관리기구를 둘 수 있음. 그러나 따로 정해진 경우에는 그에 따름(제17조).

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- 북한은 2002년 7.1경제관리개선조치를 실시함으로써 일반 경제분야뿐만 아니라 농업정책에 대해서도 새로운 변화를 주고자 하였음.
- 경제관리개선조치 이후 분조관리제, 작업반우대제의 범위 안에서 분배방법을 개선하여 평균주의를 극복하고자 하였음.
- 경제관리개선조치 이후 분조(10~20명)의 생산 실적에 따라 분배한 것으로 보도

□ 통일 관련 시사점

- ‘농장법’은 농장의 조직과 경영활동에서 제도와 질서를 세워 농장의 사업을 개선하며 사회주의 농촌경리제도를 공고히 발전시키는 데 이바지함을 목적으로 제정되었음.

- 농장법의 주요 내용은 토지를 비롯한 생산수단의 사회주의적 공동소유와 공동이용, 농장에 대한 국가 및 국가기관의 지도와 지원, 농장관리위원회의 구성과 임무, 농장 생산조직의 구성과 임무, 분조관리제·작업반우대제·독립채산제의 실시 원칙, 사회주의 분배 원칙에 따른 국가납부와 결산분배 실시 등으로 협동농장의 모든 경영과 생산 활동에 대해 규정하고 있음.
- ‘농업협동조합기준규약’의 경우에서 보는 바와 같이 오랜 경제침체와 식량난으로 인한 현실적 요구에 따라 사회주의 제도의 권능은 약화되었음.
 - 1990년대 중반부터 분조 규모의 축소 및 우대제 적용, 생산계획의 하향 조정, 초과생산분의 자유처분권 인정 등 분조관리제에 대한 개선 조치가 발표됨.
 - 2002년에는 ‘7.1경제관리개선조치’를 통해 농업부문에서도 식량가격 현실화, 토지사용료 등 부과, 사회주의적 분배 원칙의 완화 등 법규정의 완화 조치가 취해짐.
- 이 상황에서 북한은 최근 ‘농장법’을 제정하면서 여전히 사회주의 농업정책을 유지하려 하고 있음. 근본적인 농업정책의 개혁은 법 개정으로 뒷받침된 농업관리체제의 전환으로부터 시작될 수 있음. 남북 경제통합 시 효율적인 농업경영체로 신속하게 전환되는 것이 중요함. 협동농장의 구조개편은 구성원의 총의에 맡기되 국영농장과 국유재산의 처리 방향에 관해서는 좀 더 연구할 필요가 있음.

3. 우리나라 사회주의농촌문제에 관한 테제

□ 목적과 특징

- 사회주의농촌문제테제는 북한에서 인민경제 2대 부문의 하나로 농촌문

제를 자리매김하기 위한 목적에서 출발하였음.

- ‘농촌테제’에서는 농민문제와 농업문제가 사회주의 혁명단계에서 생산 수단에 대한 사적소유의 폐지만으로는 해결될 수 없고, 도시와 농촌간의 차이, 로동계급과 농민간의 계급적 차이를 없애야만 중국적으로 해결될 수 있다고 주장함.³⁷
 - 전인민적 소유와 협동적 소유의 연계를 강화하고 협동적 소유를 전인민적 소유에 부단히 접근시킬 것을 강조함.
- ‘테제’를 실천한 사례로서 ‘청산리 방법’
- 새로운 사회주의적 경제관리제도를 창조하고 이를 ‘청산리 방법’이라 한 데에서 유래됨.
 - 청산리 정신의 본질을 “혁명 활동의 첫 시기부터 일관하게 견지하여 혁명적 군중로선을 사회주의건설의 새로운 현실에 맞게 구체화하고 발전시킨 대중지도에 관한 사상”으로 규정함.³⁸

□ 중요 내용

- ‘사회주의 농촌문제에 관한 테제’라는 농업강령 발표
- 1946년부터 시작된 토지개혁을 거쳐 1958년에 농업의 협동화 작업이 마무리되자, 북한 당국은 농업을 한 단계 더 발전시킨다는 명목하에 1964년 2월 25일 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 ‘우리나라 사회주의 농촌문제에 관한 테제’라는 농업강령을 발표하였음.³⁹

³⁷ 박길성, “북한사회와 농민”, 『北韓研究』, 통권 제8호, 대륙연구소, 1992. 여름호, p.154.

³⁸ 「경제사전(2)」 (평양: 사회과학출판사, 1985), p.498 참조.

³⁹ 통일원, 「'95 북한개요」, 1995, p.206; 「조선중앙년감」, 1975, p.12 참조; 김일성, 「주체의 경제관리체계와 방법을 철저히 구현할 데 대하여」, 조선로동당출판사, 1988, pp.203~248; 박영호 외, 「농촌테제의 광희로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변」, 농업출판사, 1994.

○ ‘테제’의 강조 사항

- 농촌에서 기술혁명, 문화혁명, 사상혁명을 철저히 수행
- 농민에 대한 노동계급의 지도, 농업에 대한 공업의 지원, 농촌에 대한 도시지원을 강화
- 농촌정리에 대한 지도와 관리를 공업의 선진적인 기업관리 수준에 부단히 접근시키며, 전인민적 소유와 협동적 소유의 연계를 강화하고 협동적 소유를 전인민적 소유에 접근시킬 것을 제시⁴⁰

□ 테제 강령의 개정 내용

- 1964년 2월 25일 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 발표한 이후 강령 개정 사실은 미확인됨.

□ 관련 행정기관 및 단체

- 테제의 강령은 효율적으로 수행하기 위해 같은 해 6월 노동당 제4기 9차 전원회의에서 ‘농업근로자동맹’을 조직할 것을 결정함.
 - 이 결정에 따라 노동당의 관장하에 각 군 단위로 ‘농근맹조직위원회’를 편성
- 1965년 3월 25일 평양 대극장에서 ‘농업근로자동맹’ 창립대회가 개최⁴¹
 - 농업근로자동맹은 모든 협동농장원(농민)과 농업부문 종사자들을 가맹원으로 구성
 - 농업근로자동맹은 가맹원들에게 당의 지도노선과 정책을 교양하고 당과 농업부문 종사자들을 연결하는 일을 수행

⁴⁰ 박정동, “사회주의 농업체제 개혁에 관한 사례연구-중국과 북한의 비교”, 「研究資料 99-10」, 韓國開發研究院, 1999.6, p.15.

⁴¹ 北韓研究所, 「北韓總覽(1945~1982)」, 1983, pp.270~271 참조; 新東亞, 「金正日 北韓大百科」, 東亞日報社, 1995년 1月號, p.320 참조.

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- ‘테제’의 강령에 의거, 농업정책으로서 ‘주체농법’ 창시
 - 1970년대에 들어 농업부문에서 주체사상에 상응하는 주체농업을 주창함.⁴²
 - 주체농법의 주요 내용은 과학농법, 집약농법, 농업의 공업화 및 현대화⁴³
- 대안의 사업체제와 농촌경리의 기업적 방법 지도관리 제시
 - 대안의 사업체제: 생산자 대중의 집체적 힘에 의거하여 경제를 과학적으로, 합리적으로 관리운영하는 사회주의 경제관리 형태⁴⁴

⁴² 박영호 외, 「농촌테제의 광희로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변」, 농업출판사, 1994, p.211 참조.

⁴³ 「경제사전(2)」, 사회과학출판사, 1985, p.420.

⁴⁴ ‘대안의 사업체제’란 1961년 12월 김일성이 생산실적이 부진했던 대안전기공장의 현지지도를 통하여 직접 제시한 공장경영관리 방식을 지칭하는 것이다. 이는 종래의 지배인 관리체제에서 당위원회의 집체적 관리체제로 전환된 것으로 공장관리에서 군중노선의 원칙이 강조되어 낡은 자본주의적 경제관리 방법의 잔재를 청산한 경제관리형태라고 한다. 법제처, 「북한법제개요」, 1991, p.599; 즉, 북한은 당초 공업관리에 있어서 지배인 유일관리체제를 채택하였는데, 이는 지배인이 관리·운용의 모든 문제를 결정하고 처리하여 책임을 지도록 하는 제도였다. 그런데 이러한 유일관리제는 관료주의와 기관본위주의 같은 개인의 독단과 주관이 개입될 뿐만 아니라 기업관리에 하부 직원의 직접적인 참여가 곤란하다는 결함이 지적되었다. 이러한 문제점들을 시정하고 새로운 변화에 부응하기 위해서 도입된 것이 대안의 사업체제라는 제도이다. 통일원, 「'95 북한개요」, 앞의 책, p.127.

1962년부터 실시되기 시작한 대안의 사업체제의 구체적인 내용은 다음과 같이 요약된다. ① 공장당위원회의 집체적 지도와 책임 아래 생산활동을 관리하며, 공장당위원회에는 당간부, 행정간부, 지배인, 기사장, 기술자, 근로자(생산핵심당원) 등이 참여한다. ② 집중적인 생산지도체계하에서 계획작성, 생산 및 기술지도 사업은 기사장의 지도하에 집중적으로 수행되며 자재공급사업, 후반공급사업 등 공장관리 전반에 대한 행정 및 경제활동은 지배인의 지도하에서 통일적으로 수행된다. ③ 중앙집권적인 자재공급체계로서 각 부 관리국→공장·기업소→직장→생산현장의 순으로 생산을 조직·지도하며, 상급기관이

- 새로운 농업지도체계: 농촌경리를 기업적 방법으로 지도하는 농업지도 체계에 의하여 경제를 지도·관리한다고 규정
- ‘농촌테제’ 속의 북한 농업과 농민, 북한 농촌문제의 해결 방안
 - 농업과 농민: “농민은 로동계급의 믿음직한 동맹자이며, 사회주의 건설의 강력한 역량이다. 로동계급의 영도 밑에 로농동맹을 부단히 강화해야 사회주의와 공산주의 건설을 힘있게 추진시킬 수 있으며, 농업은 공업과 함께 인민경제의 2대 부문의 하나이며, 그것은 주민들에게 식량을 보장하고 경공업에 원료를 공급”하는 것임을 강조함.⁴⁵
 - 농촌문제의 해결: 사회주의 농촌 건설의 기본과업으로 “농촌에서 사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 수행하고 농촌에 대한 지원을 강화하며, 농업을 공업화·현대화하고 농민을 혁명화·로동계급화하며 단일한 전인민 소유제 확립을 사회주의 농촌문제 해결을 위한 최종목표로 설정하고, 사상·기술·문화의 3대혁명을 수행하는 것을 실현방도로 농촌문제가 해결됨”을 밝힘.⁴⁶

□ 통일 관련 시사점

- 북한은 끊임없이 전인민적 소유제로의 농업관리조직 개편을 시도하고 있음. 1994년 2월 북한이 ‘테제’ 발표 30주년을 맞아 침체된 분위기를 일신하기 위해 개최한 ‘전국농업대회’에서 김일성은 ‘서한’을 통해 협

자재를 책임 공급한다. 그런데 여기서 부연설명이 필요한 것은 직장이라고 하는 것이다. 북한에서의 직장은 생산단위조직의 하나인데, 규모가 큰 공장·기업소의 경우 그 아래에는 수개의 직장이 있고 각 직장은 다시 수개의 작업반으로 나누어진다. 이계만, “北韓經濟制度의 憲法的 基礎”, 「統一問題研究」 제5권 1호, 1993, pp.276~277.

⁴⁵ 박길성, “북한사회와 농민”, 「북한연구」 통권 제8호, 1992. 여름호, p.158 참조.

⁴⁶ 김일성, 「주체의 경제관리 체계와 방법을 철저히 구현할 데 대하여」, 조선로동당출판사, 1988, pp.203~232 참조; 박기순, “농촌테제는 사회주의농촌건설의 위대한 강령”, 「주체의 나라(2)」, 평양출판사, 1989, p.1 참조.

동농장들을 전인민적 소유형태인 ‘농업연합기업소’(또는 국영농장경영위원회)로 점차 전환시켜 농업의 공업화를 실현하도록 지시한 바 있음.

- 이는 동구권, 중국, 베트남 등 사회주의국가들의 체제전환 및 농업개혁 추세에 역행하고 있는 것임.⁴⁷ 이러한 사회적 움직임과 제도에 따라 협동적 소유가 점차 전인민적 소유로 전환되고 있음. 남북 경제통합 준비에 이에 대한 현황 파악과 대책 마련이 필요함.

4. 농업법

□ 법의 목적과 특징

- 북한 농업법의 제정 목적
 - 농업법은 “농업생산과 농업의 물질 기술적 토대를 강화하고, 농업자원의 보호와 농업생산물 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 농업을 발전시키고 사회주의 농촌 경리제도를 공고히 하는 데 이바지” 하는 것을 목적으로 함(제1조).
- 농업법의 구성
 - 제1장과 제6장은 각각 ‘농업법의 기본’과 ‘농업부문 사업에 대한 지도 통제’ 규정을 두고 있음.
 - 제2장부터 제5장은 ‘농업생산’, ‘농업의 물질기술적 토대 강화’, ‘농업자원의 보호’, ‘농업생산물의 관리’ 규정을 두고 있음.
- 농업법은 북한 농업부문의 기본법적 성격
 - 농업법은 농업발전을 위해 지켜야 할 원칙적 문제들을 포괄하고 농업의 모든 분야를 규제하고 있으며, 농업부문의 기본법임을 강조함.

⁴⁷ 통일원, 「'95 북한개요」, pp.156~158.

- 농업법은 농업정책뿐만 아니라 국영농장과 협동농장 전체를 대상으로 규정하고 있는 데 비해, 농장법은 협동농장과 관련한 내용을 규정하고 있음.

□ 중요 조항

○ 농업에 대한 규정

- 농업은 공업과 함께 인민경제의 2대 부문의 하나이며, 주민들에게 식량을 보장하고 경공업에 원료를 공급함.
- 북한 농업정책은 ‘협동경리’의 ‘국영경리’로의 ‘전환’을 목표로 하고 있음.

○ 지도통제(제6장)

- 일반적인 ‘지도사업과 감독통제사업(제68조)’, ‘기업적 방법으로 관리 운영(제71조)’, ‘국영농목장과 농촌경리에 복무하는 기업소의 독립채산제, 협동농장의 분조관리제(제72조)’, ‘사회주의 분배원칙에 따른 분배(제74조)’ 등을 규정함.

○ 분조관리제 운영

- 분조관리제: 협동농장의 분조를 단위로 하여 노력, 토지, 부림소, 농기구 등을 고정시키고 계획을 준 다음 그 수행 정도를 평가하여 분배하는 방법으로 운영하는 제도
- 분조: 협동농장의 작업반 아래 조직되어 있는 생산 및 노력조직의 하부 단위

○ 농업의 경리형태

- 국영경리와 협동경리로 이루어진 사회주의적 경리 형태
- 국영경리의 지도적 역할을 높이며 협동단체 성원들의 자원적 의사에 따라 협동경리를 점차 국영경리로 전환

□ 법의 개정 내용

○ 농업 관련 법령의 채택 및 수정

- 북한은 농업법 외에도 농업 관련 법령⁴⁸을 최근 새로 채택(입법)하거나 수정보충(개정)하는 등 과거와 다른 움직임을 보이고 있음.

○ 새로 채택한 농업관련 법령

- 농약법(2006년 8월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1939호로 채택)
- 농장법(2009년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 채택)

⁴⁸ 북한의 농지의 소유 및 관리에 관한 법령으로는, ○토지개혁에 관한 법령(1946.3), ○토지개혁법령에 관한 세칙(1946.3), ○토지소유권증명서 교부에 관한 세칙(1946.5), ○산업 교통 운수 체신 은행 등의 국유화에 관한 법령(1946.8), ○지하자원, 산림, 수역 국유화령(1947.12), ○산림관리에 관한 규정(내각결정 제2호, 1950.1), ○농업협동조합기준규약(1958), ○토지관리규정(1960.7), ○토지법(1963, 1977, 1999), ○민법(1990), ○토지임대법(1993, 1999, 2008.8), ○부동산관리법(2009.11), ○농장법(2009.12) 등이 있다.

북한의 농업조직 및 관리체계에 관한 법령으로는, ○국영농장에 관한 규정(1949.12), ○내각 임산국 산하 각 기관에 관한 규정(임산국 명령 제1호, 1950.1), ○지방주권기관 구성법(1954.10), ○농업협동경영의 강화 발전에 대하여(1954.3), ○농업협동조합 조직적 강화대책(1954.11), ○농업협동조합기준규약(1958.11), ○농업협동조합을 통합하여 그의 규모를 확장할 데 관하여(내각결정 제125호, 1958.12), ○농업협동조합경영위원회를 조직할 데 대하여(내각결정 제157호, 1961.12), ○사회주의 농촌문제 테제(1964.2), ○토지법(1963, 1977, 1999), ○환경보호법(1986, 2000.7) ○민법(1990), ○사회주의상업법(1992.4), ○인민경제계획법(1999.4), ○양어법(최고인민회의상임위원회 정령 제2222호, 2001.4), ○산림법(최고인민회의 상임위원회 정령 제2626호, 2001.10), ○과수법(최고인민회의 상임위원회 정령 제3453호, 2002. 12), ○재정법(2004.4), ○농약법(2006.8), ○국가예산수입법(2005, 2007, 2008), ○물자소비기준법(2009.11), ○수출품원산지법(2009.11), ○농업법(1998, 2002, 2009.11), ○양정법(1997, 1998, 2005, 2009.11), ○로동정량법(2009.12), ○농장법(2009.12) 등이 있다.

- 노동정량법(2009년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제484호로 채택)
- 수정·보충한 농업 관련 법령
 - 농업법은 1998년 12월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제290호로 채택된 이후, 2002년 6월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3103호로 수정보충(1차), 2009년 11월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제392호로 수정보충(2차)되었음.
 - 양정법은 1997년 2월 19일 최고인민회의 상설회의 결정 제84호로 채택된 이후, 1998년 12월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제251호로 수정(1차), 2005년 12월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1437호로 수정보충(2차), 2009년 11월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제392호로 수정보충(3차)되었음.

□ 법조문상 관련 기관 및 조직

- 중앙 농업지도기관
 - 군농업협동조합(협동농장)경영위원회: 군 내 농기계작업소, 농기계공장, 관개관리소, 자재공급소, 수의방역소 등을 직접 운영
 - 방역위원회: 내각은 병해충 발생 지구에 방역위원회를 설치 운영
 - 농업과학원: 평양 농업과학원 산하에 해주·송도원·경성·혜산 등 주요 농업 생태지역에 14개 분원, 벼·강냉이·남새연구소 등 30여 개의 연구소에서 연구사업 추진
 - 산림과학분원: 산하에 산림경제학연구소, 경제림연구소, 산림보호학연구소, 산림과학연구소를 두고, 혜산·함흥·해주·웅진·화평 등 5개 지역에 시험장을 설치
- 이외에 국토환경보호지도기관

□ 통일 관련 시사점

- 북한 ‘농업법’은 “농업생산과 농업의 물질 기술적 토대를 강화하고, 농업자원의 보호와 농업생산물 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 농업을 발전시키며, 사회주의 농촌경리 제도를 공고히 하는 데 이바지”하는 것을 목적으로 제정되었음.
- 농업법은 다음과 같은 점에서 북한 농업부문의 기본법적 성격을 가지고 있음.
 - 첫째, 농업법은 농업을 발전시키는 데서 지켜야 할 원칙적 문제들을 전반적으로 포괄하고 있음.
 - 둘째, 농업법은 다른 농업 관련 법령에 담고 있는 관련 규정을 전반적으로 담고 있는 법률임.
 - 셋째, ‘농장법’은 주로 협동농장과 관련한 내용을 규정한 법률인 데 비해 ‘농업법’은 국영농장과 협동농장 전체에 대한 규정을 담고 있음.
- 북한 농업법과 관련하여 남북한 경제통합시 참고해야 할 사항
 - 농지의 소유관계를 제외하면 농업법에서는 국영농장에 관한 규정이 분리되지 않고 있음. 이는 기본적으로 협동농장과 국영농장을 달리 취급해야 할 근거를 취약하게 만드는 것임.
 - 통일 후 농장구조 개편 방식 선택에 적법성을 담보하기 위하여 협동농장과 국영농장의 차이점에 대해 좀 더 연구할 필요가 있음.
 - 점진적·단계적 통일의 경우에는 남한의 ‘농업농촌발전기본법’에 근접시키는 방식으로 점진적 개정이 필요함.

5. 인민경제계획법

□ 법의 목적과 특징

- 인민경제계획법은 “인민경제계획의 작성, 비준과 시달, 실행과 그 총화

에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민경제를 계획적으로 발전시키는데 이바지”하는 것을 목적으로 함(제1조).

- 사회주의경제의 계획경제 원칙을 법제화하고 경제계획 작성을 제도화
 - 국가 운영에 있어서 계획 및 실행과정의 법제화를 도모
- 인민경제계획법은 김정일 정권이 출범한 이후 최고인민회의에서 처음 정식으로 채택된 법령임.
- 제한적이거나 대외 경제개방을 위한 법적 뒷받침을 마련하면서 대내 경제부문을 정비하고 강화해야 할 필요성을 인식

□ 중요 조항

- 사회주의경제 원칙의 고수
- 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초한 계획경제의 원칙을 강조하고, 자립적 민족경제 토대를 강화함(제2조).
 - 국가의 중앙집권적 지도 밑에 인민경제를 관리운영하는 것은 북한의 일관된 정책이며, 인민경제의 통일적 장악과 유일적 계획에 의한 관리운영 원칙을 규정함(제3조).
- 인민경제계획 사업의 원칙
- 인민경제계획은 사회주의 경제의 계획적 관리 실현의 기본 수단임(제4조).
 - 생산자 대중과 토의하여 작성된 계획을 생산자 대중 자신의 것으로 만드는 것은 인민경제계획사업의 중요 원칙임(제5조).
 - 인민경제계획의 일원화와 세부화는 사회주의 계획사업 체계이며 방법임(제7조).

□ 법의 개정 내용

- 인민경제계획법은 1990년 4월 9일 최고인민회의 법령 제2호로 제정되고, 2001년 5월, 2009년 8월, 2010년 4월 6일(최고인민회의 상임위원회 정령 제748호로 수정보충) 개정됨.
- 2010년 4월 6일 인민경제계획법은 계획경제의 규율을 강화하는 방향에서 7개 조항을 개정함.
 - 국가의 통제를 완화했던 2001년 5월 인민경제계획법, 그리고 2002년 7.1경제관리개선조치와 확연히 다른 내용을 담고 있음. 2010년 개정안은 국가의 통제를 강화함.
 - 2001년 개정에서 삭제되었던 예비숫자 및 통제숫자 등 과거 계획경제의 규율을 강조하는 표현이 재등장함.

□ 법조문상 관련 기관 및 조직

- 국가계획기관과 기관, 기업소, 단체: 인민경제계획 작성을 위한 조직계획서를 작성(제10조~제12조).
- 내각과 지방정권기관: 인민경제계획을 최고인민회의 또는 지방인민회의의 심의에 제기(제22조).
- 로동행정기관, 자재공급기관, 재정은행기관: 인민경제계획 실행에 필요한 로력, 설비, 자재, 자금을 보장(제33조).

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- 지속적인 사회주의 계획경제의 실현을 강조
 - 사회주의 국가의 경제 실패를 계획경제 원칙의 포기에서 찾고 있음.
 - 이 법의 제정은 북한 경제의 현실이 과거의 통제와 계획을 벗어나고 있다는 위기의식에서 비롯됨.
 - 국가경제에 대한 통일적 관리·운영을 통해 궁극적으로 체제의 안정을

구하려는 배경이 있음.

- 이 법에 따른 농업정책의 변화와 개선은 없음.

□ 통일 관련 시사점

- 인민경제계획법은 사회주의 경제의 계획 원칙을 강조하면서도 일면 실리를 도모하는 규정을 둠으로써 경제의 활성화를 꾀하고 있음.
 - 국가는 사회주의 경제 법칙과 현실 조건을 고려하여 과학성·현실성·동원성이 보장된 경제계획을 수립해야 함.
 - 국가는 경제사업에서 실리도 중시해야 함.
- 시간이 지남에 따라 초기 규정의 실리적 태도는 개정을 통해 약화되고 있음.
 - 인민경제계획법은 통일 전 남북한 간 본격적인 경제협력 단계에서 경제개발계획 수립과 추진방안 마련에 참조할 수 있음.
 - 통일 과정에서 과거 우리나라의 경제개발계획을 참조하여 개정이 필요함.

6. 사회주의상업법

□ 법의 목적과 특징

- ‘사회주의상업법’은 상업 활동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 상품 유통과 봉사 사업을 발전시키며 인민생활을 향상시키는 데 이바지하는 것을 목적으로 함(제1조).
- 상업법은 기본적으로 국내의 물자 생산과 판매를 규율하고 있으나, 국제경제와의 교류 증대에 대비하는 제도적 인프라를 구축하는 목적도 가지고 있음. 그러나 국내에서 ‘부족의 경제’가 심화됨에 따라 오히려

국가의 시장통제마저 어렵게 되자, 2005년 식량의 시장 거래를 전면 금지하는 등 상업법의 제정이 추구한 가치를 상실해가고 있는 것으로 판단됨.

- 현행 상업법은 여전히 개인 간의 상업 활동에 대한 조문은 거의 없음. 조문의 대부분은 국가가 물자와 서비스를 구매·공급하고 통제·관리하는 방식에 대하여 규율하고 있어 시장경제체제의 상법과는 이질적임.

□ 중요 조항

- 사회주의 상업법의 기본원칙: 국가가 주체
 - 사회주의 상업은 인민들에 대한 공급사업이며 그들의 물질 문화적 수요를 충족시키기 위한 사업임을 명시(제1조).
 - 국가는 상품공급에서 주문제를 바로 실시하여⁴⁹ 상품에 대한 수요를 생산에 정확히 맞물리고 생산된 상품을 제때에 수요자에게 공급하는 원칙을 규정함(제2조).
 - 국가는 자립적 민족경제의 토대에 의거하여 상품원천을 조성하며 구매, 가공사업을 강화하고 상품예비를 동원하여 더 많은 상품을 확보함(제3조).
 - 국가는 상업시설의 현대화, 경영활동의 과학화를 실현하며 상업의 문화성과 봉사성을 높여 나가도록 함(제4조).
 - 국가는 상업에 대한 지도관리체계를 바로 세우고 사회주의 상업을 과학적으로, 합리적으로 관리 운영함(제5조).
 - 국가는 사회주의상업발전의 요구에 맞게 상품유통 사업을 강화 발전시켜 점차 사회주의 상업으로부터 완전한 공급제로 넘어가도록 함(제6조).

⁴⁹ 상품주문제는 사회주의 상업의 의미와 결합하여 결국 상업이 개인 간 혹은 개인과 기업 간의 직접적인 접촉에 의한 작용이 아니라 국가의 전면적인 개입 아래 국가가 인민들의 수요를 예측해서 기업을 통해 수요에 부응하는 생산을 하는 시스템으로 변질되게 한다.

- 외부세계와 교류 증대에 대비하는 제도적 인프라 구축
 - 상업분야에서 외국, 국제기구들과 교류 협조를 발전시킴(제7조).

□ 법의 개정 내용

- 사회주의상업법은 1992년 1월 29일 최고인민회의 상설회의 결정 제13호로 제정된 후, 1999년 1월 28일(최고인민회의 상임위원회 정령 제 381호), 2002년 5월 22일(최고인민회의 상임위원회 정령 제3,052호), 2004년 6월 24일(최고인민회의 상임위원회 정령 제507호) 개정됨.
- 개정된 상업법은 그간 서비스 업종에 대하여 중앙과 지방의 양 관리기관이 통제하던 것을 중앙 당국의 통일적 지도에 의한 것으로 바꿈.⁵⁰
 - 2004년 개정 상업법에서는 북한은 물자에 대한 국정가격과 시장가격의 극심한 차이를 극복하기 위하여 구 상업법의 농민시장 대신에 상설 종합시장을 도입하면서 국가에 의하여 관리되는 시장질서를 정립하고, 이와 함께 상점, 식당, 서비스업종에 대한 영업허가제를 도입하여 시장의 활성화를 도모함.
 - 하지만 사회주의 상업법은 기본적으로 계획경제에 기초하고 있으며, 북한이 시장경제체제를 적극적으로 수용하기 위한 이러한 일련의 시도들이 전술한 바와 같이 부작용을 야기하자 2004년 상업법에서는 시장경제에서 후퇴하고 계획경제로 일부 회귀하는 듯한 태도를 취함.

□ 법조문상 관련 기관 및 단체

- 중앙상업지도기관과 지방정권기관
 - 상품을 통일적으로 장악하고 인민들에게 필요한 상품이 골고루 차례지

⁵⁰ 구 상업법 제63조 중앙상업지도기관은 주민지역의 특성과 인구수, 인민들의 수요 같은 것을 고려하여 상품품종별, 봉사업종별로 전문봉사망을 널리 조직하며 그 형태별 배치기준을 바로 정하여야 한다.

도록 공급하여야 함(제8조).

- 국가계획기관과 중앙상업지도기관, 지방정권기관, 상업기관, 기업소
 - 상품주문서 작성, 상품생산과 분배, 공급계획의 작성(제10조)
 - 중앙상업지도기관은 국가계획기관으로부터 상품총량을 넘겨받아 상품을 도(직할시)별로 분배, 도(직할시) 정권기관은 그것을 시(구역), 군별로 분배(제10조)
 - 내각의 지도하에 중앙상업지도기관이 통일적으로 상업부문 사업을 지도(제81조)
 - 상품공급계약의 이행(제12조)
- 수매기관, 사회급양기관, 편의봉사기관, 무역기관, 상업과학연구기관의 개별업무 추진

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- 상업이라는 용어는 북한정권 수립 초기 사용하였고 사회주의 사회 진입을 선언한 이후 사용하지 않다가 사회주의상업법의 제정을 통해 다시 사용하였다는 점에서 일부 시장경제 요소 도입과 개방정책 추진의 일단을 엿볼 수 있음.
- 경제정책 측면에서 이 법 제정으로 북한의 변화 가능성을 보여주었으나, 몇 차례의 개정을 통해 오히려 사회주의 통제경제 원칙이 강조되는 규정이 포함됨으로써 개혁과 개방 정책 추진과 거리를 두게 됨.
- 농업정책과 관련되는 직접적인 규정은 없으며, 계획적 계약에 따른 분배와 유통의 원칙과 내용이 강조되어 있음.

□ 통일 관련 시사점

- 남북 경제통합이 이루어질 경우 북한의 상품 유통망이 시급히 파악되어

야 함.

- 상업 유통망의 장악: 통일 직후 단기적으로 사회의 혼란을 최소화하기 위해서는 많은 지원이 짧은 시간에 이루어져야 하며, 이를 보장하는 것은 유통망이기 때문이다.
- 상업 유통망의 파악: 이는 유통망 민영화에 필수적임. 수매기관, 사회급양기관, 편의봉사기관, 무역기관, 식량창고 및 배급소는 농업부문에 서 중요한 민영화 대상 기관임.
- 관련법 제도의 확보와 참조: 종합시장, 농민시장, 장마당 등 자유시장을 관리하고 규율하는 법제도의 확보가 중요함.

7. 양정법

□ 법의 목적과 특징

- 양정법은 양곡수매와 보관, 가공, 공급에서 제도와 질서를 엄격히 세워 양정사업을 발전시키며 사회주의경제 건설을 다그치고 인민생활을 향상시키는 데 이바지(제1조)함을 목적으로 함.
- 양정법은 북한의 ‘수매양정체계’를 보장하기 위한 입법임.
 - 수매양정체계는 식량과 공업의 원료를 보장하기 위한 국가의 중앙집권적인 유일적 수매 및 양곡관리체계를 의미함.
 - 수매양정체계는 양곡의 수매, 보관, 가공, 공급에 대한 유일적 관리를 보장하기 위한 체계임.

□ 중요 조항

- 양곡의 계획적 소비원칙(제2조)
 - 양정사업을 식량에 대한 인민경제적 수요를 보장하는 중요한 사업임을

강조함.

- 양정사업체계를 바로세우며 양곡을 통일적으로 장악하고 계획적으로 소비하도록 입법 조치함.

○ 양곡수매원칙(제4조)

- 양곡수매를 잘하는 것은 양곡원천을 확보하는 데서 나서는 필수적 요구임을 강조함.
- 양곡수매를 유일적으로 하며 양곡수매에서 당사자들의 이익을 결합시키면서 여러 가지 형식과 방법으로 하도록 함.

○ 양곡보관원칙(제5조)

- 양곡보관을 책임적으로 하는 것은 양곡의 손실을 없애기 위한 중요담보임을 규정함.
- 양곡보관에 필요한 물질기술적 수단을 갖추고 양곡을 과학기술적 요구에 맞게 보관하도록 함.

○ 양곡가공원칙(제6조)

- 양곡 가공 사업을 개선하는 것은 질 좋고 영양가 높은 식량을 비롯한 양곡가공제품을 보장하는 데서 나서는 선차적 과업임.
- 양곡가공시설을 현대화하며 양곡가공 수요를 원만히 보장하도록 함.

○ 양곡공급원칙(제7조)

- 양곡을 책임지고 공급하는 것은 당국의 일관된 시책임.
- 인민들에게 식량을 제때에 공급하고 공업원료와 집짐승먹이를 계획적으로 보장하도록 함.

○ 양곡예비조성원칙(제8조)

- 예비양곡을 계획적으로 조성하며 기관, 기업소, 단체와 공민이 양곡절약사업에 자각적으로 참가하도록 함.

○ 양정분야의 교류와 협조(제9조)

- 양정부문에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킴.

□ 법의 개정 내용

○ 양곡절약 강조를 위해 법 개정(제48조)

- 양곡을 이용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 양곡을 낭비하지 말며 극력 절약할 것을 개정함.
- 양곡을 가지고 암거래, 밀주행위를 할 수 없도록 함.
- 2005년 구법에서는 “량곡을 리용하는 기관, 기업소, 단체와 공민은 량곡을 량비하지 말고 절약”(제48조) 규정만을 두고 있었음.
- 2009년 11월 법 개정에서는 양곡을 암거래하거나 밀주행위 자체를 할 수 없도록 신규 조항을 신설하였음.

○ 양곡에 대한 손해보상, 몰수(제55조)

- 정해진 출미율 기준을 보장하지 못하거나 국가 또는 사회협동단체소유의 양곡에 손해를 끼쳤을 경우에는 설비의 운영을 중지시키거나 해당한 손해를 보상시키도록 함.

○ 이는 북한 사회에서 밀주행위와 암거래가 만연되어 있고 협동농장에서 절도행위가 많이 발생하여 이같은 위법행위를 차단하기 위한 것으로 분석됨.

□ 법조문상 관련 기관 및 단체

○ 군행정경제위원회 소속 양정사업소

- 알곡수매 전문기관으로 군행정경제위원회 소속의 양정사업소에서 담당함.

○ 식료수매종합상점

- 양곡 외의 농산물과 축산물의 수매는 군행정경제위원회 소속의 식료수매종합상점(사업소)이 담당하고 있으며, 여기서는 수매한 농산물을 다시 판매함.

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

○ 식량공급대상의 등록

- 중앙양정지도기관과 지방정권기관은 식량공급대상을 정기적으로 정확히 등록하고 식량을 공급하여야 함(제44조).
- 기관, 기업소, 단체는 식량공급대상 변동정형을 정상적으로 장악하여 해당 양정기관에 재등록하여야 함.

○ 식량공급소의 배치

- 중앙양정지도기관과 지방정권기관, 해당 기관은 식량공급대상 인원의 분포상태, 지역적 특성에 따라 식량공급소를 배치하여야 함(제45조).
- 식량공급소는 식량공급시설을 문화위생적으로 꾸리고 식량계량을 정확히 하며 식량공급에서 봉사성을 높일 것을 강조함.

○ 북한 교육법(2005년)상 식량 배급 보장

- 북한 당국은 학생들에게 교육단계별에 따르는 식량을 공급하며 학용품과 생활필수품을 보상하여 낮은 값으로 보장하도록 함(제18조 제1항).
- 영예군인, 무의무탁 학생에게는 학용품과 생활필수품을 무상으로 보장함(제18조 제2항).

○ 어린이보육교양법(1999년)상 식량 공급 규정

- 모든 어린이는 출생 직후부터 식량을 공급받도록 함(제15조).

○ 인민보건법(2001년)상 식량 배급 관련 규정

- 환자 및 산전산후 휴가를 받은 여성들과 그 부양가족들에게 식량, 보조금 분배몫을 줌. 이 경우 식량, 보조금 분배몫은 국가와 사회협동 단체가 부담함(제14조).
- 사회주의노동법(1999년)상 식량 공급 규정
 - 국가는 노동자, 사무원들과 그들의 부양가족들에게 저렴한 가격으로 식량을 공급하도록 함(제70조).
- 농업법(2002년)상 분배 규정
 - 국영농목장과 협동농장은 농업에 대한 계획화사업과 노력, 재정관리를 잘하고 경제적 공간을 이용하여 생산의 효과성을 높이며 사회주의분배원칙에 따라 분배를 실시해야 함(제74조).
- 북한 사회에서의 식량수급통계 추정의 곤란
 - 국내외 주요기관들은 서로 다른 기준과 방법으로 북한식량수급통계를 추정하고 있기 때문에 북한식량사정을 정확하게 파악하기는 매우 어려운 실정임.
 - 이는 근본적으로 북한이 발표하는 통계자료의 신빙성 결여에 기인함.
 - 식량과 생필품의 배급제를 단계적으로 축소하고 있으나, 매점매석 등 부작용을 방지하기 위하여 구매권은 계속 발급하며, 군·보위부·보안성과 취학 아동에 대하여는 배급제를 유지하고 있음.

□ 통일 관련 시사점

- 남북 경제통합시에는 통합 직후 긴급지원을 위한 관련기관의 장악, 북한지역 식량수급 통계 자료 확보, 양정사업소와 식료품수매사업소의 통계를 통해 북한 사회인구통계자료 확보, 식량수급기관의 통합과 민영화 과제 수행이 중요함.

8. 산림법

□ 법의 목적과 특징

○ 산림법의 사명

- 북한은 산림 조성과 보호, 산림자원 이용에서 규율과 질서를 엄격히 세워 국가의 산림정책을 관철하는 데 이바지함을 목적으로 함(제1조).
- 산림과 그 소유권 관련한 조항에서는, 산림에는 산림토지와 그 안에 있는 동식물자원이 속하며, 산림은 국가만 소유하는 것을 명문화함(제2조).

○ 북한 산림법의 입법 배경 및 제정 필요성

- 1970년대 중반 이후 무리하게 추진하여 온 다락밭 건설과 난방용 화목의 남벌로 대부분의 산림이 황폐화된 상황임.
- 러시아와의 관계 변화로 목재 수입이 불안정해짐에 따라 산림문제가 심각하게 대두되었음.
- 그동안 산림에 대한 지도통제가 전무한 상황에서 이로온 동식물 등을 보호하기 위한 대책으로 규정하게 된 배경이 있었음.

- 이와 같은 상황에서 1992년 10월 산림 관련 정무원 결정을 채택하고, 동년 12월 11일 최고인민회의 제9기 제4차 회의에서 산림법을 제정하였음.

□ 중요 조항

○ 산림조성 설계작성

- 나무심기설계는 산림설계기관과 해당 설계기관이 작성하며, 산림설계기관과 해당 설계기관은 삼림조성지역의 림상과 기후, 토양 조건을 조사 분석하고 쓸모없는 산림을 좋은 수종의 산림으로 개조하여 목재림, 섬유 원료림, 기름나무림, 산과실림, 땔나무림, 풀판 같은 것을 조성할

수 있게 나무심기 설계를 하여야 함(제13조).

○ 약초와 산나물재배

- 국토환경보호기관, 립업기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 담당한 산림 구역에 약초와 산나물을 계획적으로 심고 가꾸어 산림부원을 늘려야 함(제18조).

○ 산림보호관리의무

- 산림을 잘 보호하는 것은 산림자원을 늘리기 위한 중요한 사업이며, 기관, 기업소, 단체와 국민은 산림보호에 깊은 관심을 가지고 산림보호 관리사업에 주인답게 참가하여야 함(제19조).

□ 법의 개정 내용

○ 북한 산림법의 개정 조항은 2005년 8월 개정에서 모두 5개 조항에 손질을 가하였음.

- 제5조(산림조성원칙), 제10조(전망적인 산림조성), 제14조(나무보생산과 나무종자수매), 제38조(산림자원의 수출입), 제47조(행정적 또는 형사적 책임) 등 5개 조항이 개정됨.

○ 산림조성원칙

- 산림 조성을 전군중적으로 하는 것은 국가의 일관한 정책이며, 북한 당국은 전체 인민이 산림 조성사업에 적극 참가하고 산림 조성 전문기업소들의 역할을 높여 온 나라를 수림화, 원림화하도록 역설적인 조항을 둬.⁵¹
- 북한 당국은 기관, 기업소, 단체에 담당림을 정하여주고 책임적으로 조성관리하도록 함(제5조).
- 과거 2001년 구법에서는 “산림조성을 전군중적으로 하는 것은 국가의

⁵¹ 북한은 산림법 관련 별도의 「원림법」을 2010년 11월 25일 제정하였다.

일관한 정책이며, 국가(북한 당국)는 전체 인민이 산림조성사업에 적극 참가하며 산림조성전문기업소들의 역할을 높이도록” 한 바 있었으며, 국가(북한 당국)는 기관, 기업소, 단체에 담당림을 정하여주고 책임적으로 조성관리하도록 함(구법 제5조).

○ 전망적인 산림조성을 위한 법 개정

- 산림조성은 “나라의 번영을 위한 자연개조사업이다. 국토환경보호기관, 립업기관과 담당림을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체는 아카시아 나무같이 좋은 수종의 산림면적을 끊임없이 늘여 산림풍경을 개선하며 산림의 경제적 효과성을 높이고 단위당 축적을 늘일 수 있도록 산림조성사업을 전망성 있게 하여야” 함(제10조).
- 2005년 개정법에서는 ‘아카시아나무’라는 예시 규정을 두었음.
- 2001년 산림법에서는 “산림조성은 나라의 번영을 위한 자연개조사업이다. 국토환경보호기관, 립업기관과 담당림을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체는 좋은 수종의 산림면적을 끊임없이 늘여 산림풍경을 개선하며 산림의 경제적 효과성을 높이고 단위당 축적을 늘일 수 있도록 산림조성사업을 전망성 있게 하여야” 함을 규정한 바 있음(구법 제10조).

○ 나무모생산과 나무종자수매

- 2005년 개정법에서는 “국토환경보호기관, 립업기관과 담당림을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체는 육종체계와 채종체계를 바로 세워 벌레가 끼지 않고 빨리 자라면서도 모양이 좋은 나무품종을 육종하며 나무모생산기지를 튼튼히 꾸리고 나무모생산을 늘여야 한다. 나무종자의 수매는 국토환경보호기관과 립업기관이 한다”(제14조)로 개정함.
- 2001년 구법에서는 “국토환경보호기관, 립업기관과 담당림을 가지고 있는 기관, 기업소, 단체는 채종체계와 육종체계를 바로세우며 나무모생산기지를 튼튼히 꾸리고 나무모생산을 늘여야 한다. 나무종자의 수매는 국토환경보호기관과 립업기관이 한다”(구법 제14조)라고 규정했음.

- 2005년 법 개정에서는 “벌레가 끼지 않고 빨리 자라면서도 모양이 좋은 나무품종을 육종하며”라는 내용을 개정하여 육종사업에 전념하고 있음.
- 산림자원의 수출입 규정 개정
 - “기관, 기업소, 단체와 국민은 통나무와 그 1차 가공품, 산짐승과 산새, 산림식물의 종자와 표본 같은 것을 다른 나라로 내가려 하거나 우리나라에 들여오려 할 경우 해당 기관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 들여오는 새 품종 나무의 재배와 관련한 과학기술적 문제를 정확히 알아 보아야 한다”라고 규정하고 있음(제38조).
 - 2001년 구법에서는 기관, 기업소, 단체와 국민은 통나무와 그 1차 가공품, 산짐승과 산새, 산림식물의 종자와 표본 같은 것을 다른 나라로 내가려고 하거나 우리나라에 들여오려 할 경우에는 해당 기관의 승인을 받아야 함(제38조).
- 행정적 또는 형사적 책임
 - 2001년 개정법에서는 “나무심기 계획을 실행하지 못하였거나 심은 나무의 사름률을 보장하지 못하였거나 또는 허가 없이 산림자원을 람벌, 채취하였거나 산불을 일으킨 것 같은 산림조성, 보호, 리용질서를 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다”(제47조)로 하여 수정 보충되었음.
 - 1999년 9월 구법에서는 “나무심기계획을 실행하지 못하였거나 심은 나무의 사름률을 보장하지 못하였거나 또는 허가 없이 산림자원을 채취하였거나 산불을 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적 국민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다”(제47조)고 규정하고 있었음.

□ 법조문상 관련 기관 및 단체

- 북한의 임야관리는 1960년 12월 임업성이 신설되기 전까지 농림국 산림부에서 관장하였음.
 - 1946년 6월 ‘임야관리 경영결정서’에서 농림국에 산림부를 신설하고 산림의 국유화 및 국유림과 민유림의 임야관리 업무를 담당토록 해 왔음.
 - 북한은 6.25전쟁 이후 엄청난 건설자재 부족과 경제발전을 위해 필요한 목재의 적기공급을 위해 1958년 4월 24일 농림국 산하의 산림부, 임산부 및 임업부를 건재공업부 산하에 두기도 하였음.
 - 그 후 약간의 변화과정을 통해 1996년 정무원 산하에 국토환경보호부를 신설하고, 사회안전부 국토관리총국 산림관리국에서 관리하던 국토보호림을 관리하게 하였음.
- 산림토지의 이용허가 및 산림경영사업에 대한 지도는 내각 또는 해당 국토환경보호기관임.
 - 내각과 해당 국토환경보호기관은 산림토지를 이용하려는 목적, 규모 같은 것을 따져보고 이용 허가를 하여야 함(제30조).
- 산림경영 사업 조건의 보장
 - 국가계획기관과 노동행정기관, 자재공급기관, 농업지도기관, 재정은행 기관, 지방정권기관은 산림부문의 물질기술적 토대를 강화하고 산림조성과 보호관리에 필요한 노력, 설비, 자재, 자금을 보장하여야 함(제42조).

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- 산림정책을 환경문제로 확대 전환
 - 북한은 환경문제에 대한 일반주민의 관심을 끌기 위해 1993년 6월 평양에서 북한 최초로 ‘세계환경의 날’ 기념행사를 실시한 것을 시작으로

로 하여 1996년 9월에는 ‘국토환경보호부문 및 연관부문 일군대회’를 처음으로 개최한 이래 매년 계속적으로 실시해 오고 있음.

- 또 1996년 10월에는 기존의 ‘모범산림군’(시·구역) 칭호를 폐지하는 대신 ‘국토환경보호 모범군’(시·구역) 칭호를 제정하였으며 10월 23일을 ‘국토환경보호절’로 제정하였음.
- 이러한 환경문제에 대한 관심은 한편으로는 수년에 걸친 수해를 비롯한 자연재해 등으로 인해 황폐화된 국토의 복구·재건을 위한 주민들의 노력동원으로 구체화되었음.
- 이에 따라 정권수립 50주년을 맞았던 1998년에는 각 기관은 물론 공장·기업소·가정에 이르기까지 대대적인 환경정비사업을 벌인 바 있음.
- 종전의 ‘식수월간’(4~5월, 10~11월)을 ‘국토환경보호월간’으로 바꾸어 조림사업 이외에 도로관리, 준설공사, 주거 및 환경개선을 대대적으로 진행하였으며, 1999년에는 식수절을 종전의 4월 6일에서 3월 2일로 변경하였음.

○ 북한은 산림자원을 보호하기 위해 각 지역마다 산림 감시원을 동원하여 산불 예방과 남벌 및 불법 개간을 단속하여 성과를 거두었으며 산림자원을 늘리기 위한 나무심기 투쟁을 벌이고 있다고 보도(1995.10.30 평성방송)

○ 북한은 1992년 10월 ‘산림조성·보호 및 이용 등 임업발전에 관한 정무원 결정’을 채택한 데 이어 12월에는 산림자원의 보호관리와 지도 통제를 전반적으로 규정한 ‘산림법’을 제정하였음.

- ‘임업발전에 관한 정무원 결정’은 1992년 8월 임업노동자절을 기해 김정일이 제시한 과업(“임업을 더욱 발전시킬 데 대하여”) 관철을 위한 행정적 조치임.

○ 이에 따라 북한은 최근 산림조성을 위해 다음과 같은 시책들을 추진하고 있음.

- 지리적 특성과 현실적인 조건에 맞는 조림계획 수립, 조림사업소와 조림작업반의 역할 증대, 녹화 근위대 활동 강화, 기관·기업소들의 담림제 실시 등
- 임업의 현대화에도 관심을 기울여 임업 과학연구사업의 강화, 임업부문 기술인재 양성, 외국과의 임업과학기술교류 확대 등을 중점적인 산림정책 과제로 설정하고 있음.
- 이와 같은 정책하에서 대내적으로는 학생과 사회단체 중심으로 나무심기 썰기모임을 잇따라 개최하는 가운데 산림조성 사업에 주력하고 대외적으로는 시베리아 벌목사업을 통해 부족한 목재공급과 외화벌이를 추진해 오고 있음.
- 1995.2.24 평양에서 ‘1995~1998년 러시아 영토 내의 통나무 생산, 목재의 종합적 가공, 산림복구 및 협조에 관한 협정’을 조인함.
- 이와 같은 정책을 추진하게 배경은 그동안 각종 산업용재 및 신탄재(멜감) 생산을 위한 남벌과 농경지 확장을 위한 다락밭 건설 등으로 산림자원이 황폐화되었기 때문임.
- 최근에는 극심한 식량난으로 북한주민의 불법적인 떼기밭 개간이 성행함에 따라 산림 훼손이 더욱 심화된 점을 발견할 수 있음.
- 북한 보도를 통해 산림의 상황을 분석해 보면 산업목재 부족 문제를 해결하기 위한 산림 남벌 방지용 주민통제 목적과 황폐해진 산림을 회복하기 위한 나무심기를 독려하기 위한 의도 외에 북한의 주요한 외화벌이 수단인 송이버섯 보호를 위한 목적에서 비롯된 것으로 판단됨.

□ 통일 관련 시사점

- 남북한의 산림법제 통합
 - 남한의 산림법이 산림을 이용 목적에 따라 보전임지 및 준보전임지로 구분하여 산림의 보전에 관하여 상세한 규정을 두고 있음.

- 반면, 북한의 산림법은 나무베기, 약초, 산열매 등 채취 및 산짐승의 사냥 시에 국토관리기관 등에게 허가받도록 하는 등 단편적인 규정을 두고 있음.
- 벌칙 관련한 규정에서도 남한의 산림법은 산림절도죄, 산림실화죄, 벌금, 과태료 등 벌칙을 구체적으로 정하고 있음.
- 반면, 북한의 산림법에서는 허가 없이 산을 일군 경우에는 원상복구시키거나 벌금을 물리는 등 산림의 불법적 이용에 대한 벌칙을 정하고 있으나 그 내용이 구체적이지 못함.
- 그러나 묘목 생산의 중요성, 산불의 예방, 산림기술의 개발 등에 관하여는 남북한 산림법이 공통적으로 강조하고 있어 산림법제 통합에는 용이할 것으로 사료됨.

9. 토지법

□ 법의 목적과 특징

○ 토지법의 목적

- 토지개혁과 농업협동화 방침이 철저히 수행되어 농촌에서 봉건적인 토지소유관계와 온갖 착취관계가 영원히 없어졌으며 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립(제2조)되었음을 강조함.
- 공화국 북반부(북한)에서 이룩한 토지개혁과 농업협동화의 성과를 공고발전시키며 전국적 농업혁명의 완성을 위하여 투쟁함(제2조).
- 국토를 인민경제 발전과 인민들의 복리 증진에 맞게 합리적으로 개발 이용하고 정리 미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성 있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획을 둔 법률임을 강조함(제14조).
- 강하천 정리, 산림조성 등 토지보호 사업을 힘있게 벌려 토지유실을

막으며 나라의 물질적 부를 늘리고 인민들의 복리를 증진시키기 위한 법률임을 규정함(제19조).

- 토지건설사업을 전망성 있게 조직진행하여 농업의 공업화, 현대화를 다그치고 농업생산을 늘리며 국토의 면모를 개변하기 위한 것임(제43조).
- 토지관리사업을 강화하는 것은 국토를 철저히 보호하고 농업토지를 주체농법의 요구에 맞게 효과적으로 이용하는 데서 나서는 중요한 요구의 하나임(제63조).

□ 중요 조항

○ 토지는 혁명의 고귀한 전취물임을 강조

- 국가는 토지개혁에서 이룩한 성과와 사회주의적 토지소유관계를 법적으로 고착시키고 공고발전시키며 국토를 보호개발하고 국가와 사회가 공동으로 이용하여 사회주의의 물질기술적 토대를 더욱 튼튼히 하며 나라의 사회주의건설을 힘있게 다그칠 수 있도록 필요한 대책을 강구함(제4조).
- 자립적 민족경제의 토대에 의거하여 국토를 개발하고 농업을 공업화, 현대화하며 특히 토지를 개량하며 그 이용률을 높이기 위한 과학연구사업을 강화하고 여기에 필요한 기술인재를 전망성 있게 양성함(제6조).

○ 토지는 국가 및 협동단체의 소유

- 나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고사거나 개인의 것으로 만들 수 없음(제9조).
- 북한 당국은 “국가는 나라를 부강하게 하고 인민들의 생활을 높일 수 있도록 국토건설총계획을 적극적이며 동원적으로 세우고 그를 철저히 실현”(제14조 제2항)하도록 역설함.

- 국토건설총계획의 전망기간은 30~50년으로 하며, 필요에 따라 전망기간을 이보다 짧게 정할 수도 있음(제16조).
- 강하천정리사업 및 토지 보호 규정
 - 강하천 정리사업은 큰물피해로부터 농경지를 비롯한 나라의 귀중한 재산을 보호하며 국토의 면모를 개변하는 중요한 사업으로 규정함(제20조).
 - 국토관리기관과 농업지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소, 협동농장은 국토건설총계획에 따라 저수지를 건설하고 저수지제방을 더욱 보강완비하며 지하수를 이용하기 위한 대책을 세우는 등 더 많은 물을 확보하며 관개시설에 대한 보수공사를 정상적으로 하여 물의 도중손실이 없도록 하여야 함(제45조).
- 토지이용 및 승인에 대한 토지관리 허가 규정
 - 기관, 기업소, 단체가 논밭을 부업지로 이용하려고 할 경우에는 내각의 승인을 받아야 하며 지목을 바꾸려고 할 경우에는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 함(제67조).
- 특수토지의 관리 및 이용 규정
 - 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 말하며, 특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 이용하는 기관, 기업소, 군부대가 담당함(제75조).

□ 법의 개정 내용

- 토지관리기관의 내용 변경 규정
 - 구토지법 제7조에서 “국가는 토지를 리용하는 데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지를 가르고 관리한다.

토지관계와 리용에 대한 감독통제는 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도 밑에 국토관리기관이 통일적으로 한다.”를,

- 현행 토지법 제7조에서는 “국가는 토지를 리용하는 데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 가르고 관리한다. 토지관리와 리용에 대한 감독통제는 내각과 지방정권기관의 지도 아래에 국토관리기관이 통일적으로 한다.”로 개정하였음.
- 변경된 내용은 ‘토지관계’를 ‘토지관리’로 하였으며, 감독통제기관도 각급 인민위원회와 정무원, 행정위원회로 두었던 것을 내각과 지방정권기관 지도 아래 국토관리기관으로 개정하였음.

○ 1998년 헌법 개정으로 인한 국가주권기관 개편

- 구토지법 제18조에서 “전국국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획은 최고인민회의 또는 중앙인민위원회, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.”를,
- 현행 토지법 제18조에서는 “전국국토건설총계획과 중요지구국토건설총계획은 최고인민회의 또는 최고인민회의 상임위원회, 지역국토건설총계획은 도인민회의 또는 도인민위원회에서 승인한다.”로 개정하였음.
- 개정된 내용은 단순한 자구 수정임. 1998년 헌법 개정으로 인한 국가기구 개편에 따른 ‘중앙인민위원회’를 ‘최고인민회의 상임위원회’로 기능과 역할을 이관함에 따른 수정임.

○ 강하천과 제방 기술상태 사회안전기관의 검열

- 구토지법 제23조에서 “국토관리기관은 강하천의 통일적인 보수관리체제를 세우고 강하천 보수관리 전문기업소의 역할을 높여 보수관리를 전문화, 과학화하도록 하여야 한다.”를,
- 현행 토지법 제23조에서 “국토관리기관은 강하천의 통일적인 보수관리체제를 세우고 강하천 보수관리 전문기업소의 역할을 높여 보수관

리를 전문화, 과학화하도록 하여야 한다. 사회안전기관은 강하천과 제방의 기술 상태를 정상적으로 검열하고 해당한 대책을 세워야 한다.”로 개정함.

- 북한 당국은 사회안전기관을 통해 강하천과 제방의 기술 상태에 대한 철저한 검열 작업을 실시하고자 한 것임.

□ 법조문상 관련 행정기관 및 단체

○ 농업 토지 관리기관

- 농업토지의 관리는 농업지도기관과 그것을 이용하는 해당 협동농장 및 기관, 기업소, 단체가 함(제64조).

○ 주민지구 토지 관리기관

- 주민지구토지의 관리는 중앙의 도시경영기관과 지방정권기관이 하며, 주민지구토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 해당 도인민위원회 또는 내각의 토지이용 허가함(제69조).

○ 수역토지 관리기관

- 수역토지의 관리는 대상에 따라 국토관리기관 또는 농업지도기관이 함(제74조).

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

○ 북한 토지소유제도의 형성과정과 모습

- 해방 직후 북한에서는 반제·반봉건의 기치 아래 진행된 사회주의 혁명의 일환으로 농업부문에서 철저한 토지개혁이 단행되었음.
- 토지개혁은 북조선임시인민위원회⁵²(위원장: 김일성)의 명의로 진행되었음.

⁵² 북조선임시인민위원회는 북조선인민위원회의 전신으로서 1948년 9월 9일 설립된 북한정부의 모태이다. 북조선임시인민위원회에 대하여 자세한 것은 류길재,

- 토지개혁을 위하여 북조선임시인민위원회는 1946년 3월 5일 ‘토지개혁에 대한 법령’⁵³을 제정·공포하였음.
- 이 법령에 따르면, 일본국가·일본인·민족반역자 소유의 토지, 면적이 5정보 이상인 조선인 소유의 토지 등⁵⁴은 무상으로 몰수하여 무산농민들에게 무상으로 분배함.⁵⁵
- 이들에게 분배되지 않은 나머지는 북조선임시인민위원회에 그 처리를 위임하는 것으로 하였음.⁵⁶
- 1947년 3월 22일에는 ‘산림에 관한 결정서’와 ‘대지 및 잡종지에 관한 결정서’가 공포되어 묘지 등을 제외한 거의 모든 산림과 일체의 잡종지(풀밭, 하천부지 등)를 몰수하여 국유화하였음.
- 1953년 한국전쟁의 휴전 이후 북한은, 1946년의 토지개혁에 의하여 무산농민에게 분배하였던 토지를 협동농장을 만들어 농민으로 하여금 자신 소유의 토지를 출자하도록 하고 그 협동농장에서 노동을 하여 그 수입을 분배하는 생산체제로 전환하였음.⁵⁷

『북한정권의 성립과정, 북한체제의 수립과정』, 경남대학교 극동문제연구소, 1991, p.41 이하 참조.

53 이 법령의 구체적 내용에 대해서는 정경모·최달곤, 『북한법령집』 제2권, 대륙연구소, 1990, pp.273-274 참조.

54 몰수 대상인 토지에 대해서는 ‘토지개혁에 관한 법령’ 제2조 및 제3조가 정하고 있다.

55 무상몰수된 토지의 규모는 100만 325정보이고 그중 98.1%인 98만 1,390정보가 농민에게 무상분배되어 사적 소유권이 인정되었다(법원행정처, 『북한의 부동산제도』, 1997, p.324).

56 북한 당국은 남한의 토지에 대해서도 북한에서와 같은 식으로 토지개혁을 실시하기 위한 계획을 세워놓고 있었다. ‘공화국 남반부의 토지개혁실시를 위한 법령기초위원회 조직에 관한 결정서’(1949년 내각결정 제46호)와 ‘공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시함에 관하여’(1950. 7. 4. 상임위원회 결정) 등이 그 예이다.

57 이와 같은 농업정책 전환의 계기가 된 것은 ‘농업협동경리의 강화·발전 대책에 관하여’(1954. 3. 11. 내각결정 제40호)이다. 그 구체적인 내용에 대해서는 정경모·최달곤, 『북한법령집』 제2권, 대륙연구소, 1990, pp.316-318 참조.

- 이에 따라 농촌에 있어서 개인경리는 급속히 사라지게 되었음.
- 1958년부터는 협동농장의 규모를 확대재조정하는 사업을 진행하여 1958년 10월에 농업협동조합은 말단 행정단위인 ‘리’ 단위로 통합되어 규모가 확대되었고, 협동농장의 관리책임자는 리인민위원회의 위원장이 맡았음.⁵⁸
- 그 후 1961년에는 ‘군협동농장경영위원회’를 설치하여 협동농장에 대한 국가의 통제를 강화하였음.⁵⁹
- 위와 같은 과정을 통하여 1972년 사회주의 헌법은 “조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가 및 협동단체의 소유이다”(제10조)라고 규정하여 농지를 포함한 모든 종류의 토지에 대한 사적 소유권을 일체 부인하였음.
- 그 후 토지법(1977. 4. 29.)을 제정하여 토지부문에서의 사회주의적 소유권의 이념을 명확하게 법제화함으로써 북한식의 토지소유제도를 완성하였음.
- 북한에서의 토지는 국가 또는 협동단체의 소유(토지법 제9조)로 북한 당국은 소유의 토지는 전체 인민의 소유(토지법 제10조)이며, 협동단체 소유의 토지는 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유(토지법 제11조)임을 법률로 규정하였음.

□ 통일 관련 시사점

- 남한과 북한은 극단적으로 상이한 토지소유제도를 채택·운용해 왔음.
 - 북한에서 토지는 가장 근원적인 생산수단이므로 토지소유제도의 통합

⁵⁸ 이진욱, “통일 후 북한의 토지정책”, 『토지연구』, 1993, pp.94-95; 신도철, “북한에서의 재산권 구조”, 『경제체제의 변화와 재산권』, 한국경제교육연구소, 1992, p.114.

⁵⁹ 류해웅, ‘통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상’, 『토지연구』 제4권 제2호, 1993, pp.119-120 참조.

은 통일의 완성을 위한 기본전제라 할 것임.

- 북한법에 의하면 북한의 모든 토지는 국가 및 협동단체의 소유임을 천명하고 있음.
 - 국가 소유 토지는 전체 인민의 소유(토지법 제10조)
 - 협동단체 소유 토지는 협동경리 근로자들의 집단적 소유(토지법 제11조)
 - 모든 토지는 누구도 매매하지 못하고 개인의 소유로 만들 수 없음(제9조)을 규정하여 사회주의적 소유권과 이용권을 강화하고 있음.
- 남북한 경제통합시 한편으로는 북한의 토지개혁과 소유권 제도를 인정하는 바탕 위에서 토지소유제도 개편해야 하며, 다른 한편으로는 효율제고를 위한 사유화와 민영화를 시급히 정착시켜야 함.
- 토지 사유화는 우선 국유 토지와 협동적소유 토지를 구분해 달리 처리해야 함. 그러나 농업부문 내에서 국영부문과 협동부문의 토지 처리를 달리 하기 위해서는 추가적인 정보가 필요함. 국영농장과 협동농장의 소유제도는 법적으로 구분되어 있으나, 사실상의 운영 실태는 구분되지 않고 있기 때문임.

10. 헌법, 민법, 외국인투자관련법상의 재산권

□ 법의 목적과 특징

- 헌법
 - “국가사회제도, 국민의 기본적 권리와 의무, 국가주권의 조직 및 실현과 관련된 사회관계를 규제하는 법”으로서 “국가의 기본법”이라고 함.
 - 2009년 개정헌법은 여전히 1998년 개정헌법과 같이 ‘김일성헌법’이라고 명명하고 있지만, 한마디로 김정일 국방위원장의 유일적 영도체제

확립과 선군정치의 헌법적 제도화를 공고히 하는 특색을 가짐.⁶⁰

○ 민법

- 재산 관계에 대한 민사적 규제를 통하여 사회주의경제제도와 물질기술적 토대를 튼튼히 하며 인민들의 자주적이며 창조적인 생활을 보장하는 데에 이바지하는 것을 사명으로 함(제1조).

○ 외국인투자법

- 세계 여러 나라들과의 경제협조를 확대 발전시키는 것은 조선민주주의 인민공화국의 일관한 정책이라고 하고, 국가는 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 외국투자자들이 공화국 영역 안에 투자하는 것을 장려한다는 원칙을 규정함(제1조).
- 이 법은 외국투자자들의 투자를 보호하며 외국인투자기업의 합리적 권리와 이익을 보장하기 위한 일반 원칙과 절차를 규제한 외국투자관계의 기본법임(제2조).

□ 중요 조항(경제조항, 재산권 중심)

○ 헌법

- 1992년과 1998년에 걸친 헌법 개정을 통하여 경제관련 조항의 일부분을 개정함.⁶¹
- 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요 부분에 대한 변화를 시도함.

⁶⁰ 2010년에도 헌법개정이 있었으나 그 개정내용은 중앙재판소와 중앙검찰소를 최고재판소와 최고검찰소로 개칭하는 것에 국한됨.

⁶¹ 북한헌법의 1992년과 1998년 개정내용에 관해서는 張明奉, “北韓의 社會主義憲法 改正의 背景과 內容”, 『公法研究』, 제22집 제3호, 韓國公法學會, 1994; 張明奉, “최근의 북한사회주의헌법 개정(’98.9.5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망”, 『統一研究論叢』, 제7권 2호, 민족통일연구원, 1998 참조.

- 경제건설촉진을 위해 인민경제의 주체화·현대화·과학화의 실현(제26조), 기술발전문제의 최우선과제선정 및 과학기술발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조) 등을 규정, ‘식·의·주’문제의 해결을 위한 인민복지조항(제25조)을 신설, 북한 내 외국인의 합법적 권익 보장(제16조), 외국 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작 장려조항(제37조)을 신설함.
- 특히 1992년 헌법상 “자기령역 안에 있는 다른 나라 사람의 합법적 권리와 리익을 보장한다”(제16조)고 하고, “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려한다”(제37조)고 하여 북한이 대외경제부문에서 정책변화를 할 수 있는 발판을 마련함.
- 1998년 헌법은 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 규정함.
- ‘특수경제지대’⁶²에서의 다양한 기업창설·운영의 장려를 추가함(제37조).

○ 민법

- 국가는 기관, 기업소, 단체와 공민에게 민사 법률 관계에서 당사자로서 독자적인 지위를 보장(제2조)
- 생산수단에 대한 사회주의적 소유의 원칙(제3조)
- 계획적인 재산거래원칙(제4조)
- 집단주의는 사회주의생활의 기초, 협력하고 방조하는 집단주의원칙에서 재산관계를 설정 실현(제8조)
- 국가, 사회이익의 존중원칙(제9조)
- 소유권 제도(제2편 제1장)는 일반규정(제37조~제43조), 국가소유권(제44조~제52조), 사회협동단체소유권(제53조~제57조), 개인소유권(제58

⁶² 이른바 ‘경제특구’를 말함.

조~제63조)으로 구분 등.

○ 외국인투자법

- 외국인투자기업과 외국투자가에 대한 개념 규정(제2조).
- 외국투자가는 공화국령역 안에 합작기업, 합영기업과 라진·선봉경제무역지대 안에 외국인기업을 창설 운영할 수 있음(제3조).
- 국가는 외국투자가와 외국인투자기업의 합법적 권리와 이익, 경영활동 조건을 보장함(제4조).
- 다른 나라 기관, 기업체와 개인 및 기타 경제조직들은 공화국령역 안에 투자할 수 있으며, 해외조선동포들도 해당 법규에 따라 공화국령역 안에 투자할 수 있음(제5조).

□ 법의 개정 내용

○ 헌법(1998년 개정헌법상 경제질서 변화, 현행 헌법과 동일)

- 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제 개방의 확대 등의 변화
- 생산수단의 소유주체를 ‘국가와 협동단체’에서 ‘국가와 사회·협동단체’로 규정하여(제20조),⁶³ ‘사회단체’를 추가
- 국가소유의 대상을 축소하고(제21조, 예 : 종전의 ‘교통운수’ 부문을 ‘철도·항공운수’로 한정), 사회·협동단체 소유의 대상을 확대(제22조, 예 : 종전의 ‘농기구’, ‘고기배’에서 ‘농기계’, ‘배’로 규정)
- 개인소유의 주체를 ‘근로자’에서 ‘공민’으로 바꾸고(제24조), 동시에

⁶³ 북한의 설명에 의하면, 협동단체는 “일정한 집단의 성원들이 생산수단에 대한 공동소유와 공동로동에 기초하여 관리운영하는 공동경리의 한 형태”라고 하고 협동농장, 생산협동조합, 수산협동조합, 편의협동조합 등이 있다고 한다. 한편 사회단체(법인)는 “민사법률관계의 당사자자격을 가진 사회단체”이며 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 조선기자동맹, 조선적십자회 등이 속한다고 한다. 사회과학원 법학연구소, 『민사법사전』, 사회안전부출판사, 1997, p.340, p.690.

개인소유의 대상 중에 ‘협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물’을 ‘터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물’로 수정(제24조).

- 국가는 경제관리에서 ‘대안의 사업체계’⁶⁴의 요구에 맞게 ‘독립채산제’를 실시하며 ‘원가’, ‘가격’, ‘수익성’ 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다는 규정을 신설(제33조). 독립채산제는 국영공장·기업소 중심에서 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문으로 확대·원가·가격·수익성 같은 시장경제 개념을 도입.

○ 민법

- 1990년 9월 5일 최고인민회의 상설회의 결정 제4호로 민법 제정, 1993년 9월 23일(최고인민회의 상설회의 결정 제34호), 1999년 3월 24일(최고인민회의 상임위원회 정령 제540호), 2007년 3월 20일(최고인민회의 상임위원회 정령 제2161호) 수정 보충함.
- 1999년 개정민법은 1998년 헌법 개정에 따른 소유권 및 경제관련 조항의 수정에 따라 개정함(헌법 개정 내용 참조).

○ 외국인투자법제

- 외국인투자를 위한 기본법으로 「외국인투자법」을 비롯한 「외국인기업법」·「합작법」 등을 제정(1992.10.5), 외국투자기업 및 외국인세금법·외화관리법·자유경제무역지대법 등의 제정(1993.1.31), 지하자원법(1993.4.8) 및 토지임대법의 제정(1993.10.27), 외국인투자은행법(1993.11.24), 자유경제무역지대 외국인 출입규정(1993.11.29), 외국인투자기업 노동규

⁶⁴ ‘대안의 사업체계’는 공업부문의 관리형태로 출발하였으나 모든 경제분야의 경영관리체제로 발전하였으며, 각 개별법률에서도 반영되었다. 예컨대 ‘재산관계의 설정과 실현에서 요구되는 원칙’(민법 제5조), ‘상업에 대한 지도관리체계’(사회주의상업법 제6조), ‘노동조직의 원칙’(노동법 제26조)으로 규정되어 있다. 신웅식·안성조, 「북한의 외국인투자법」, 한국무역협회, 1998, p.32.

정(1993.12.30) 등을 제정함.

- 1999년 일부지만 주요한 외국인투자관련 법규를 개정: 최고인민회의 상임위원회 정령(1999.2.26)으로 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 외국인기업법, 합작법, 합영법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외화관리법, 외국투자은행법, 토지임대법 등 9개의 법률을 개정하고, 이후 같은 해 5월까지 내각 결정으로 외국인투자기업노동규정 등 5개의 규정을 개정함.
- ‘외국인투자’로부터 ‘해외조선동포의 투자’를 분리: ‘공화국 영역 밖에 거주하는 조선동포’라는 대목을 ‘해외조선동포’라고 변경하여 규정함 (외국인투자법 제5조).

□ 법조문상 관련 기관 및 단체

- 헌법상 국가주권기관
 - 국방위원장, 국방위원회, 최고인민회의, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 지방인민회의, 재판소, 검찰소 등
- 민법
 - 기관, 기업소, 단체, 도매상업기업소, 소매상업기업소, 수매기관 등
- 외국인투자법
 - 외국인투자기업: 합영기업, 합작기업, 외국인기업
 - 라진선봉경제무역지대

□ 경제정책이나 농업정책과의 연관성

- 경제개방 정책의 법적 근거 마련
 - 사회주의계획경제, 민족자립경제 원칙을 고수하면서도 일부 시장경제의 요소를 수용하고, 제한적으로 시장질서를 용인함으로써 경제개혁과

개방을 추진함.

- 외국인투자법제 및 대외경제법제를 통해 서방의 자본과 기술을 도입하기 위한 법제도적 근거를 마련하고 보다 적극적인 경제개방정책을 추진하기 위한 시도를 계속함.
- 다만, 매우 제한적인 범위에서 경제개방을 하고 있으며, 다방면의 당국의 통제를 가능하게 하는 조치에 의해 대폭적인 경제개방을 통한 경제정책의 변화는 보이지 않음.

○ 농업정책과의 연관성

- 농업의 현대화 내지 과학화의 강조를 통해, 만연된 식량난을 극복하려는 노력을 법제화하는 모습을 엿볼 수 있음.
- 농업분야에서도 독립채산제 등에 의한 수익을 인정함으로써 전반적인 경제개선조치의 일환으로 농업부문에서의 개혁을 이루고자 하는 자세를 읽을 수 있음.

□ 통일 관련 시사점

○ 재산권분야의 법제 변화는 기본적으로 헌법상 소유제의 변화를 통해 전개되고 있음.

- 전반적으로 국가소유의 범위를 축소하는 경향이며, 경제활동의 다양성에 의해 협동단체 외에 사회단체의 소유권을 인정하는 조치를 취하고, 개인소유의 범위도 확대하는 조치에 의해 다소 개인영역의 경제활동의 범위가 확대되는 경향을 보이고 있음.
- 남북한의 통일과 관련하여 재산권 분야의 통합을 위한 법제마련이 상호 소유권원칙과 내용의 차이에 의해 매우 어려운 과제이지만, 북한의 경제질서에 관한 변화에 의해, 다시 말해 북한경제가 자본주의적 요소를 일부나마 받아들임으로써 다소 그 점점의 가능성을 크게 하는 효과가 있음.

- 북한의 대외경제부문의 정책변화와 법적근거의 마련은 대내적인 입법 조치로 이어지고 있다는 점을 고려할 때, 전반적인 면에서 경제체제의 변화로 나아갈 수 있다는 가능성이 커진다는 점에서 남북한의 경제통합의 길을 넓혀 나아가는 데에 도움이 될 것임.
- 구체적으로 중국과 베트남의 경제부문에서의 개혁과 개방의 법제정비(경제특구법제)는 북한에 많은 영향을 미치고 있으며, 세부적인 관련 입법에서 매우 유사한 발전과정을 답습하고 있다는 면을 고려할 때 북한의 경제관련 법령의 변화에 대한 지원과 방향유도의 노력이 경주되어야 함.

참고 문헌

<국내 문헌>

- 고승효. 1993. 「북한경제의 이해」. 평민사.
- 공산권문제연구소. 1968. 「북한총람」
- 공산권문제연구소. 1979. 「북한대사전」
- 권태진. 2002. “북한농정 변화와 전망”, 「KDI 북한경제리뷰」. 한국개발연구원.
- 김경량 외. 2005. 「통일후의 북한협동농장 개편방향에 관한 연구」. 농림부.
- 김미숙. 2011. “북한 토지제도 변화”, 1990년대 이후 북한토지제도 변화와 시사점 간담회 자료. 국회입법조사처.
- 김민배·최민경. 1993. “월남자와 북한의 토지 그리고 통일”, 「민주법학」 제6호. 민주주의법학연구회.
- 김상용. 1997. 「북한의 토지제도, 통일과 토지정책」. 한국토지개발공사.
- 김상용. 2002. “북한의 토지소유제도의 사상적 기초와 제도적 변천”, 「부동산연구」, 제12권 1호. 한국부동산연구원.
- 김성보. 2000. 「남북한 경제구조의 기원과 전개」. 역사비평사.
- 김성훈·김치영. 1997. 「북한의 농업」. 비봉출판사.
- 김성훈·심의섭. 2002. 「사회주의와 북한의 농업」. 비봉출판사.
- 김영운. 2002. 「북한 협동농장 개편 방향에 관한 연구」. 통일연구원.
- 김영훈. 1997. 「체제전환기 농지사유화 및 농업경영구조개편에 관한 고찰: 북한농업 전환에 대한 제언」, 고려대 박사학위 청구 논문.
- _____. 2000. 「북한의 “농업복구 및 환경보호” 계획과 국제사회의 지원」. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2002. “북한 농업부문의 시장 메커니즘”, 「사회주의와 북한의 농업」. 비봉출판사.
- 김영훈·전형진. 2001. 「북한 집단농장의 분배제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

- 김영훈·지인배. 2006. 「식량난 이후 북한의 농업과 농정변화 분석」. 한국 농촌경제연구원.
- 김운근 외. 1994. 「북한의 농업개황」. 한국농촌경제연구원.
- 남성욱. 2004. 「현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁」. 한울아카데미.
- 농협중앙회. 1998. 「북한의 협동농장」
- 류길재. 1991. 「북한정권의 성립과정, 북한체제의 수립과정」. 경남대학교 극동문제연구소.
- 류해웅. 1993. “통일후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상”, 「토지 연구」 제4권 제2호. 한국토지주택공사.
- 문성민. 2004. “북한재정제도의 현황과 변화추이”, 「금융경제연구」 제 206호. 한국금융경제연구원.
- 박길성. 1992. “북한사회와 농민”, 「北韓研究」, 통권 제8호. 대륙연구소.
- 박완신. 1991. “북한의 지방행정체제에 관한 연구”, 한국행정학보, 제25권 1호. 한국행정학회.
- 박정동. 1999. “사회주의 농업체제 개혁에 관한 사례연구 - 중국과 북한의 비교 -”, 「研究資料 99-10」. 한국개발연구원.
- 박정원. 1997. 「북한 지방주권기관 구성법」. 한국법제연구원.
- 박정원·김명연. 1997. 「북한의 지방주권기관구성법」. 한국법제연구원.
- 법원행정처. 1997. 「북한의 부동산제도」
- 법제처. 1992. 「북한법제개요」. 한국법제연구원.
- 북한연구소. 1983. 「북한총람(1945~1982)」
- 손희두. 2010. 「북한법령 국제화 추세 연구」. 법제연구원.
- 신도철. 1992. “북한에서의 재산권 구조”, 「경제체제의 변화와 재산권」, 한국경제교육연구소.
- 신동아. 1995. 「김정일 북한대백과」. 동아일보사.
- 신용식·안성조. 1998. 「북한의 외국인투자법」. 한국무역협회.
- 우영균·임상철. 1994. “북한 협동농장의 형성과정과 운영체제”, 한국협동 조합연구 제12집. 한국협동조합학회.
- 윤대규. 2003. “북한사회에서 법의 성격”, 「북한법연구」 제6호. 북한법연

구회.

- 이상수. 1996. 「사회주의 국유기업의 사유화에 관한 연구」, 서울대 대학원 법학박사학위 논문.
- 이진욱. 1993. “통일 후 북한의 토지정책”, 「토지연구」 제4권 제4호. 한국 토지주택공사.
- 장명봉. 1994. “북한의 사회주의헌법 개정의 배경과 내용”, 「公法研究」, 제22집 제3호. 한국공법학회.
- _____. 1998. “최근의 북한사회주의헌법 개정('98.9.5)의 분석: 배경·내용·평가 및 정책전망”, 「統一研究論叢」, 제7권 2호. 민족통일연구원.
- _____. 2002. “북한법 연구의 현황과 과제”, 「북한법연구」 제5호. 북한법연구회.
- 정영화. 1997. “북한법을 어떻게 연구할 것인가?”, 「북한법연구」 제1호. 북한법연구회.
- 전창곤 외. 1998. 「북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축 방향」. 한국농촌경제연구원.
- 전형진. 1994. 「북한농업의 사회주의적 협동화에 관한 연구」, 고려대 석사학위 청구 논문.
- 정경모·최달곤. 1990. 「북한법령집」 제2권. 대륙연구소.
- 정세진. 2000. 「계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제」. 한울아카데미.
- 정은미. 2007. “북한 농업정책의 이중궤도: 집단농업과 농민사경제의 상호성을 중심으로”, 통일문제연구 제47호. 평화문제연구소.
- _____. 2009. “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할”, 농촌사회 제19집 1호. 한국농촌사회학회.
- 정정길·전창곤. 1999. 「북한의 농산물 유통과 농민시장 운영실태」. 한국농촌경제연구원.
- 조명철. 2003. 「북한의 농업부문과 연관부문간의 연계시스템 운영실태 분석」. 대외경제정책연구원.
- 조명철 외. 2003. 「7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제」. 대외경제정책

연구원.

최명길. 2002. “북한의 농업법에 관한 고찰”, 「북악논총」, 제19집. 국민대 대학원.

통일교육원. 2007. 「북한의 법제정비 동향과 특징」

통일원. 1995. 「1995 북한개요」

통일부. 2009. 「2009 북한개요」

통일부. 2009. 「2009 북한기관단체별 인명집」

FAO/UNDP. 1998. “Human Resources and Rural Institution”, Working Paper 5. *Agricultural Recovery and Environmental Protection Programme*.

<북한 문헌>

김승준. 1988. 「우리나라 농촌문제해결의 역사적 경험」. 사회과학출판사.

김일성. 1979. 「김일성저작집 2」. 조선로동당출판사.

김일성. 1988. 「주체의 경제관리체계와 방법을 철저히 구현할 데 대하여」. 조선로동당출판사.

림기범. 1992. 「우리식 농촌문제 해결의 빛나는 경험」. 농업출판사.

박기순. 1989. “농촌테제는 사회주의농촌건설의 위대한 강령”, 「주체의 나라(2)」. 평양출판사.

박영호 외. 1985. 「농촌테제의 광희로운 빛발아래 이룩된 위대한 전변」. 농업출판사.

법률출판사. 2004. 「조선민주주의인민공화국 법전(대중용)」

법률출판사. 2006. 「조선민주주의인민공화국 법전(대중용) 증보판」

조선중앙통신사. 각 연도. 「중앙년감」

사회과학출판사. 1985. 「경제사전(2)」

사회과학원 법학연구소. 1997. 「민사법사전」. 사회안전부출판사.

<정기간행물>

북한민주화네트워크. 「데일리NK」. 각 호.

좋은벗들. 「오늘의 북한소식」. 각 호.

한국농촌경제연구원. 「KREI북한농업동향」. 각 호.

한국개발연구원. 「KDI북한경제리뷰」. 각 호.

<북한 법령>

토지개혁에 관한 법과 관련 규정(1946), 국영농장에 관한 규정(1949), 농업협동조합의 조직적 강화 대책(1954), 농업협동조합기준규약(1958), 농업협동조합경영위원회 조직(1961), 사회주의 농촌문제 테제(1964), 토지법(1977, 1999), 민법(1999), 사회주의상업법(1994), 인민경제계획법(1999), 재정법(2004), 노동정량법(2009), 농업법(2009), 농장법(2009), 양정법(2009), 기타 외국인투자 관련 법령(1984-2009)

연구보고 R 643

북한의 농업법제 고찰 - 농업조직 및 농지관리를 중심으로 -

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2011. 12.

발 행 2011. 12.

발행인 이동필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 e-mail: dongyt@chol.com

ISBN 978-89-6013-273-3 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.