

北韓의 林政概況(上)

徐承鎭 / 산림청 과장
(농경연 파견관)

I. 序言

거의 반세기에 가까운 분단은 南北韓間에 다른 體制와 생활방식을 강요하면서 異質性을 심화시켜 왔다. 그러나 독일의 통일과 구소련을 비롯한 동구의 붕괴는 이데올로기 고수에 종언을 고하게 하고, 동시에 세계질서의 본질이 국가, 민족 혹은 지역의 경제적 이익추구 위주로 재편성되도록 흐름을 바꾸어 놓았다. 이제 한반도에도 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」 채택을 계기로 과거 이념과 체제 고수의 대립적 입장에서 일탈하여 새로운 화해와 협력의 시대를 열어갈 수 있는 시기가 도래한 것이다.

이와 같이 통일여건이 성숙되고 있는 시점에서 남북한 통합에 대한 事前對備는 무엇보다 중요한 국가적 과제로 대두되고 있다. 統獨과정에서의 교훈을 보더라도 충분한 事前對備는 통일비용과 파생될 수 있는 부작용을 줄일 수 있는 最善策이라 할 수 있을 것이다. 그간의 북한에 관한 연구는 정치환경, 군사, 총량적 경제비교 등이 주를 이루어 왔다. 그러나 앞으로는 細部 部門別, 産業別로 보다 具體的인 연구가 要求되고 있다. 이러한 관점에서 해방이후 현재까지의 북한 林政의 展開狀況을 살펴보

는 것도 의미있는 일이라고 생각된다.

북한은 임업정책을 경제정책의 한 부문으로 다루어 오면서 해방직후부터 나름대로의 林政을 전개하여 왔다. 따라서 본문에서는 경제정책 중의 한 부문인 임업정책에 대한 이해를 돕기위해 우선 북한의 경제정책기조와 경제정책상의 임업부문의 분류특성에 관하여 간략히 언급한 다음에 북한이 그간 추진해온 경제계획상의 임업 및 임업관련 사항을 중심으로 하여 계획 단계별로 살펴보고자 한다.

II. 經濟政策 基調

북한은 경제정책기조를 자립적 경제건설, 중공업 우선정책, 군사·경제의 병진에 두고 있다.

특히 북한은 경제체계를 사회주의적으로 개조하면서 부터 自力更生의 원칙을 앞세워 자립경제를 구축한다는 정책기조를 견지하여 오고 있다. 여기서 북한이 社會主義혁명의 기본정신으로 삼고 있는 自力更生은 경제적인 면에서 생산수단에 대한 對內需要를 기본적으로 자체에서 충족시키고 기술혁명과 확대 재생산의 물질적 조건을 자체내에서 해결한다는 것으로 요약된다. 따라서 북한은 전체 토지면적의 약 75.5%

를 차지하는 940만ha의 산림이 用材, 食用·藥用植物 등의 건설 및 공업용 원료와 식량자원의 공급기지이며, 국토보전적인 측면에서 농업생산기반시설 및 수력발전용댐의 보호, 수원함양 등에 크게 기여한다는 점에서 산림에 커다란 의미를 부여하고 있다.

또한 북한은 중공업을 「생산수단을 주로 생산하는 공업부문의 총체」라고 정의하면서 중공업이 생산의 골격체계를 이루고 노동도구를 생산할 뿐만 아니라 물질적 富를 창출하는데 주도적 역할을 한다고 하여 중공업 우선의 경제발전을 추구하고 있다. 북한 전력공업, 석탄공업, 광업, 금속업, 기계제작공업, 화학공업, 건재공업 등의 기간공업부문들과 함께 林業도 중공업의 한부분으로 다루고 있다.

III. 經濟政策上 林業의 分類特性

북한은 경제정책에 있어서 「임업」과 「산림업」을 구분하고 있다. 임업은 공업의 중공업 부문의 하나로 다루고 있으며, 산림업은 농촌경리속에 포함시켜 다루고 있다.

이와같은 분류는 북한이 경제활동 분야를 다분히 경제적이면서도 공통적인 일정한 기준에 따라 산업을 분류하는 것이 아니라 정치적이고 복합적인 원칙에 따라 분류하는데서 기인된다고 보여진다. 즉, 공업과 농촌경리의 구분은 國家直營 對 協同體의 개념과 제 2차산업과 제 1차산업의 분류개념이 혼합된 것이다. 또한 공업내의 중공업과 경공업은 生産手段財의 生産 對 消費財 生産의 구분개념을 적용한 것이다. 북한은 이러한 분류개념에 따라서 임업 중 산림의 보전, 조성 등에 관한 것은 협동체적인

1차산업이므로 농촌경리로 구분하고 임목의 벌채, 제재 등은 시설재료의 생산이므로 중공업 부문의 하나로 간주하고 있다.

이와같은 분류체계는 어디까지나 노동자와 농민을 구분하는 북한의 계급정책에서 출발하여 정치적 목적달성을 위한 방편 즉, 독재체제의 형성과 국민경제의 완전지배를 가능케하는 산업조직의 필요성에서 고안되고 활용되는 것이지 한 산업부문 자체의 총괄적 의의를 발견하고 성장을 시도하는 견지에서 나온 것은 아니라고 본다.

IV. 段階別 林政概況

북한의 경제체제는 사회주의적 所有制度와 더불어 中央執權的 計劃經濟를 특징으로 하고 있다. 따라서 북한은 계획수립을 비롯한 모든 경제적 의사결정과 이에 필요한 정보의 흐름이 중앙당국에 집중되어 있다. 특히 1965년 부터는 계획의 一元化 및 細部化원칙을 강조하면서 종전에 정무원傘下의 각 部 및 委員會別로 부문별 계획을 수립하던 것을 國家計劃委員會가 각 부문별 계획수치들을 집결하여 통제와 조정을 하도록 하므로써 경제계획체계의 중앙집권화를 더욱 강화시켰다.

따라서 북한의 林政은 위에서 언급한 中央執權的인 計劃經濟의 한 부문이므로 그간 북한이 추진해온 수차례의 경제계획과 밀접하게 연관되어 있다. 이러한 점을 감안하여 북한 최초의 계획경제인 1947년 제 1차 1개년계획부터 현재 추진중에 있는 제 3차 7개년계획까지의 경제계획을 중심으로 하여 林政의 展開狀況을 정리해보면 다음 표와 같다.

북한 임정의 단계구분은 편의상 그간의

북한관련 각종 자료와 문헌에서 흔히 쓰고 있는 ① 인민민주주의 개혁기(1945~49), ② 동란기(1950~53), ③ 사회주의 혁명기(1954~59), ④ 사회주의 제도건설기(1960~70), ⑤ 사회주의제도 안정기(1971~76), ⑥ 주체경제 확립기(1977~86), ⑦ 사회주의 개방기(1987~)로 구분하였다.

1) 제 1 단계 : 人民民主主義 改革期(1945~49)

북한은 해방직후 부터 反帝, 反封建의 민주주의혁명을 추진하면서, 1946년 3월 토지개혁 법령을 공포하고 無償沒收, 無償分配에 의한 토지개혁을 실시하였다. 이에 따라 산림의 국유화가 추진되기 시작하였으며, 1947년 12월 「지하자원, 산림, 수역 국유화령」의 공포를 계기로 실질적인 산림의 국유화를 매듭짓게 되었는데, 이 당시 343만정보의 사유림, 사찰림 등이 무상몰수되어 국유화되었다. 또한 1846년 7월 「목재기업소 설치에 대한 결정서」에 의거 목재관련 산업을 국가 기관화함으로써 임업과 관련된 모든 생산기반을 이 기간에 국

유화하였다.

북한은 모든 임업생산 기반의 국유화 추진에 따라 이를 관리할 林政組織과 管理體系를 갖추고 황폐된 산림의 부흥대책을 강구할 목적으로 1946년 6월 「임야관리결정서」를 발표하였다. 「임야관리결정서」에 따라 농림국 산하에 산림부가 설치되고 地方組織으로서 各道에 산림서를, 各郡에 산림지서를 두게 되며, 조림 및 사방, 산림의 보호, 임목의 벌채, 단속 등에 관한 기본적인 산림관리에 관한 사항을 정하여 시행하게 되었다.

북한은 이 시기부터 당시 심하게 황폐된 산림의 복구와 빈번한 한발, 홍수 피해로부터 농업생산기반시설의 보호라는 당면과제를 해결할 목적으로 주로 황폐지에 대한 조림과 사방사업의 본격적인 추진을 준비하고 점차 확대해 나갔다. 이와같은 조림 및 사방사업의 추진수단으로써 북한은 全住民을 동원하기 위하여 1947년 3월에 「식수수간에 관한 결정서」를 인민위원회에서 결정 시행하였다.

북한 林政의 段階別 推進概況

단계 및 기본과업	임 정 방 향	주 요 시 책
○제 1 단계 (1945~49) - 인민민주주의 개혁 - 봉건적 토지관계 청산 - 산업의 국·공유화 - 생산의 급속한 증대와 생활개선	○산림의 국유화 ○목재산업의 국유화 ○임정조직의 구축 ○風水害防止를 위한 산림 응급 복구 준비 및 착수 ○임산물의 생산증대 및 노동생산성 제고	○토지개혁에 대한 법령(46.3) ○임야관리결정서(46.6) ○지하자원, 산림등 국유화령('47.12) ○植樹週問에 관한 결정서('47.3) ○동기간중의 목표('49~'50) - 조림 : 230천 ha - 사방 : 4,300ha - 원목생산 : 3,739천m ³
○제 2 단계 (1950~53) - 동란기	○임정조직의 강화(전쟁전)	○내각 산림국 산하 각 기관에 관한

단계 및 기본과업	임 정 방 향	주 요 시 책
<p>○제 3 단계 (1954~59)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전후복구 - 공업화 기초구축 - 의식주 문제의 기본적인 해결 <p>○제 4 단계 (1960~70)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중공업 발전 - 경공업·농업의 동시적 발전 - 전국적 기술혁신 - 문화혁명과 국민생활 향상 <p>○제 5 단계 (1971~76)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회주의 물질, 기술적 토대 견고화 - 산업시설 근대화 - 기술혁명 촉진 - 노동자를 힘든 노동에서 해방 <p>○제 6 단계 (1977~86)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인민경제의 주체화·현대화·과학화 - 생산원가 인하 - 절약운동의 강화 - 수송의 근대화 - 독립채산제 강화 	<p>○산림보호 강화(")</p> <p>○戰時 목재동원</p> <p>○戰時 破壞山林의 응급복구</p> <p>○임정조직의 강화</p> <p>○無立木地 조립 및 사방사업의 기본적인 완료</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전인민적 식수·사방사업운동 전개 - 有用樹種 식재비중 제고 - 산림보호의 결정적 개선 <p>○원목 및 재재생산 확대</p> <p>○목재소비의 엄격한 절약</p> <p>○쓸모없는 임지들을 경제적 有用山林으로 개조</p> <p>○치산치수사업의 계속추진</p> <p>○산림의 육성보호 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 송충이, 산불등 피해근절 <p>○임업연구의 강화</p> <p>○목재의 최대한 절약 및 종합적 이용</p> <p>○전군중적으로 경제림확대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조림관리 철저히 활착율, 성장을 제고 <p>○순환식 벌채방법의 시행 및 原木생산 증대</p> <p>○임업기계수준의 제고</p> <p>○임산화학공업의 발전, 원목의 종합적이용도 제고</p> <p>○조림사업을 강화하여 工業林을 전망성있게 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 군중적운동의 계속추진 <p>○원목생산 증대</p> <p>○임산화학공업의 발전, 목재의 종합적, 효과적 이용</p>	<p>규정('50.1)</p> <p>○산림관리에 관한 규정('50.1)</p> <p>○林相調査 사업추진에 관하여('50.3)</p> <p>○1952년도 春期 造林·植樹事業 強化에 관하여('52.3)</p> <p>○임업성 설치('58.4)</p> <p>○植樹·조립사업 및 산림관리사업을 개선 강화할 데 관하여('56.)</p> <p>○동해안 지구의 치산치수사업을 성과적으로 보장할데 관하여('58.5.30)</p> <p>○동기간중의 목표</p> <p style="text-align: center;">('54~'56) ('57~'61)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조림(천ha) 189 500 - 원목(만m³) 230('56) 290('61) <p>○조림목표('61~'67) : 800천ha</p> <ul style="list-style-type: none"> - 펄프림, 유지림, 산과실림 조성 - 사방림, 방풍림등 조성 병행 <p>○愛林思想 교육강화 및 전인민적 운동 전개</p> <p>○산림과학원 설립('64.6)</p> <p>○갱목절약 대책 강구</p> <p>○목삭판, 목섬유판의 생산증대</p> <p>○조림목표: 언급없음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유용 속성수종을 많이 식재 <p>○기술장비의 강화</p> <p>○伐採, 集材, 運材작업의 기계화 달성</p> <p>○목삭판(3.2배), 목섬유판(6.8배)의 생산증대</p> <p>○임업성 폐지('72.12)</p> <p>○조림목표('78~'84)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 섬유제지림 : 170천ha이상 - 유 지 림 : 340천ha이상 <p>○순환식 체벌방법의 전면적 이행</p> <p>○목삭판, 목섬유판의 생산확대</p> <p>○임업부 승격('80.1)</p>

단계 및 기본과업	임 정 방 향	주 요 시 책
- 대외무역증대 ○제 7 단계 (1987~ - 인민경제의 주체화·현대화·과학화 - 기술혁신 - 대외무역 및 경제협력 증대	○速成經濟樹種 조림으로 산림자원 확충 ○원목생산 증대 ○임산화학공업의 발전, 목재의 종합적, 효과적 이용	○조림목표 : 1,500 천 ha ○새 임지를 더 많이 개발하고 임산작업의 종합적 기계화 실현 ○목삭판, 목섬유판의 생산을 크게 확대 ○산림법 제정('92.12)

북한은 계획경제의 세번째에 해당하는 2개년계획(1949~50)에서 동기간중의 조림목표량을 230천ha, 사방사업을 4,300ha, 원목생산을 3,739천m³으로 책정하고 추진을 시도하였다.

2) 제 2단계 : 動亂期(1950~53)

북한은 6·25남침전인 1950년 1월에 「내각 산림국 산하 각기관에 대한 규정」을 공포한 것으로 보아 중앙의 산림행정부서를 내각산하 산림국으로 승격 독립시키는 한편, 산림국 직속으로 임산사업소, 제재공장, 기본건설 사무소, 물자관리소 및 목재판매소를 두는 등 산림행정 조직을 강화하였다.

또한 1950년 1월에는 산림보호, 특별보호림, 산화방지, 임산물처분 및 단속에 관한 사항 등을 주요 내용으로 하는 「산림관리에 관한 규정」을 내각에서 결정 시행함으로써 산림보호를 강화하였다.

이어서 1950년 3월에는 내각 지시에 따라 산림자원의 정확한 조사 및 그 개발을 위한 기초자료를 확보한다는 목적 아래 林相調査가 실시되는데 아마도 이는 전쟁 수행상 필수적으로 요구되는 많은 목재의 안정적 동원을 도모코자 하는데 그 이유가 있

었던 것으로 보인다.

전쟁후반기인 1952년 2월과 3월에는 「도로수 보호 및 식수강화에 관하여」, 「1952춘기 조림·식수사업 강화에 대하여」를 내각 지시로 하달한 바, 이 때부터 전시에 파괴된 산림의 응급복구를 시도한 것으로 보이나 실적에 대하여는 언급이 없다.

3) 제 3단계 : 社會主義 革命期(1954~59)

북한은 이 시기의 주요 경제정책 목표를 신속한 戰後復舊, 공업화의 기초구축, 의식주 문제의 기본적 해결에 두었다.

林政에 있어서는 황폐산림의 복구를 위한 본격적인 조림 및 사방사업의 추진에 중점을 두었다. 또한 전후복구사업에 크게 소요되는 原木 및 제재목생산의 확대를 추진함과 아울러 목재수요 증대에 따라 필연적으로 대두되었던 목재부족해소를 위해 목재소비절약을 적극 추진하였다. (다음호에 계속)