

# 북한의 임업③

서 승 진 / 산림청 경영과장

## 北韓의 山林管理 및 經營

북한은 1946년에 실시한  
土地改革을 통하여 거의 산림을  
國有化하면서 나름대로 산림관리제도 및  
체계를 구축해 왔다. 따라서  
본문에서는 중요한 의미를 갖는 북한  
산림의 국유화과정과 초기의  
산림관리제도의 형성과정을 구체적으로  
알아본 다음에 현재의 山林管理 및  
山地利用制度和 산림경영실태를  
살펴보고자 한다.

〈전호에서 계속〉

### 1. 山林의 國有化 및 初期 山林管理制度

북한은 1946년 3월 5일 「토지개혁에 대한 법령」을 공포함으로써 소위 그들이 말하는 무상몰수·무상분배 원칙하에 농지, 산림 등을 포함한 전 토지에 대한 개혁을 실시하였다. 이 법령 제13조에서 산림의 경우는 「농민들이 소유한 적은 산림은 제외하고, 전 산림을 몰수하여 북조선 임시인민위원회의 처리에 위임」할 것을 정하고 있다.

이어서 1946년 3월 8일 임시인민 위원회 위원장 명의로 「토지개혁법령에 관한 세칙」을 공포하면서 산림 등의 토지개혁에 관한

세부적인 사항을 정하였다. 이 세칙 제5장 제20조, 제21조, 제22조, 제23조에서 산림에 관한 사항들을 정하고 있는데, 농민이 소유한 소산림과 묘지에 속한 산림을 제외한 전 산림을 몰수하여 북조선 임시인민위원회가 관리토록 하고 있다.

(제20조) 토지법령 제13조에 의하여 농민이 소유한 소산림을 제외한 일체 산림은 이것을 몰수하여 북조선 임시인민위원회의 관리한다.

(제21조) 일본인 지주 및 승원 등의 일체 산림을 몰수한다.

(제22조) 묘지에 속한 산림은 몰수하지

아니한다.

(제23조) 각도 인민위원회는 각 군내 산림을 접수하며, 산림내에 있는 채벌한 목재를 조사통계하기 위하여 특별위원회를 조직하여야 한다. 이 위원회는 산림의 불법적 채벌과 도취에 대한 보호책을 실시한다.

북조선 임시인민위원회는 「토지개혁에 대한 법령」을 공포한 다음 달인 1946년 4월 13일에 「토지개혁법령 실시 결산에 대한 결정서」를 시행하게 되는데, 이 결정서 제8항의 4에서 각도 인민위원회로 하여금 「북조선 임야관리령을 속히 집행하여 산림관리와 보호를 철저히 할 것」을 촉구하고 있다. 이에 따라서 북한 최초의 산림법령이라 볼 수 있는 「임야관리령」이 1946년 6월 4일자 임시인민위원회 결정 제30호 「임야관리경영 결정서」에 의해 시행되었다.

한편 「토지개혁에 대한 법령」이 공포된 지 만 2년후인 1947년 3월 22일에 인민위원회에서 「산림에 관한 결정서」가 채택되는데, 이 결정서 내용으로 보아 산림에 관한 토지개혁 추진에 있어서 지역에 따라서는 많은 문제가 있었던 것으로 보인다. 이 결정서는 토지개혁에 대한 법령 제13조에서 몰수대상이 아닌 「농민들이 소유한 적은 산림」에 대하여 「묘지 및 집터에 부속된 소산림」으로 정의하면서, 「일부 지방에 있어서 본 법령을 정확하게 실시하지 못하였던 관계로 인민경제 발전에 적지않는 지장을 주고 있다」고 언급하고 있다. 아울러 이 결정서에서 「산림의 보호와 농촌경리의 향상」을 위하여 다음과 같은 세부사항들을 정하여 시달하고 있다.

1) 묘지 및 집터에 속한 적은 산림을 제

외한 일체 산림은 이를 무상으로 북조선 임시인민위원회의 관리에 넘긴다.

- 2) 본 결정에 해당된 산림내에 합리적으로 벌채하여 놓은 목재에 대하여는 국가가격으로 그 목재대금을 지불한다.
- 3) 본 결정을 실행할 책임을 도·시·군·면·리 인민위원회에 지운다.
- 4) 산림의 접수는 4월 말일 이내로 이를 완료하여야 한다.
- 5) 각 농촌(면 혹은 리)에는 농림국장의 허가를 얻어 농민의 공동이용림을 설치할 수 있다.
- 6) 공동이용림의 설치수속은 도 인민위원회를 경유하여 농림국에 제출하여야 한다.
- 7) 본 결정은 공포일로부터 효력을 발생한다.

북한은 위와같은 일련의 조치를 취하여 극히 일부분의 농민들이 소유한 소산림을 제외한 全山林의 실질적인 국유화를 이루게 된다. 이 당시 북한은 土地改革을 실시하여 343萬 2,986정보의 산림을 몰수하여 국유화하였다고 발표한 바 있다. 이어서 1948년 9월 8일에 공포된 북한 헌법 제 15조에서 산림은 국가소유로 규정하게 된다.

북한은 산림의 국유화작업을 실질적으로 1947년 전반기까지 매듭지은 다음에, 농민들의 생활과 營農活動에 필수적으로 요구되는 林産物(연료, 綠肥, 사료, 농기구용재 등)의 생산을 자급자족하고 농촌경제의 급속한 발전을 기한다는 목적으로 1947년 7월 8일 「공동이용림에 관한 규칙」을 제정·시행한다.

이 규칙의 주요내용들을 요약해 보면 다음과 같다.

(제 2 조) 공동이용림은 원칙적으로 리



백두산 전나무림 해발 1,000m내외 (°92. 7. 5 0범영 찍음)

(동) 혹은 면을 단위로 하며, 그 범위가 확대하면 지방실정에 따라 설치한다.

(제 3 조) 농가당 이용표준면적은 평지대는 5정보, 고지대는 1정보이내로 한다.

(제 4 조) 공동이용림은 농촌 또는 농경지에서 직접 이용할 수 있는 임야로 설정하되 구역은 가급적 리(동) 경계로 한다. 단 보안용재림, 기타 사업제한 임야는 편입할 수 없다.

(제 5 조) 공동이용림을 설치하려는 농촌에서는 설치허가원을 도위원장을 경유하여 농림국장에게 제출하여 허가를 받아야 한다.

(제 6 조) 도위원장은 공동이용림의 조림·시업 및 관리보호를 지도하며, 임산물공급 및 치수의 효과를 내기 위하여 필요한 조치를 한다.

(제 7 조) 공동이용림을 설치한 후 그 지도방침에 호응하지 않는 경우에는 공동이용림을 취소할 수 있다.

이와같은 공동이용림에 관한 사항은 1949년 12월 30일 「지방림에 관한 규칙」이 제정 시행됨으로써 보다 구체적인 관리경영 규정들이 마련되게 되며, 위에서 언급한 「공동이용림에 관한 규칙」은 폐지되었다. 이 규칙 제 2 조에서 「지방림」이라 함은 「농촌 공동이용림과 민유림(묘지 및 집터에 속한 소산림을 총칭)」하며, 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

## 제 2장 공동이용림

(제 4 조) 설치 또는 해제시 농림상의 승인을 얻어야 한다.

(제 5 조) 리 또는 부락단위로 설치하되 농가 1호당 1정보 기준으로 한다. 단, 산림지대 및 산림무육사업으로서 생기는 부산물 이용으로 충분한 지방에는 설치하지 않을 수 있다.

(제 6 조) 가급적 이용하는 농촌에서 근거리 내에 있는 국유산림내에 설치하되, 특별보호림, 채벌금지 또는 제한지대에는 설치할 수 없다.

(제 7 조) 관리경영은 산림관리위원회의

- 직접 책임으로서 수행한다.
- (제9조) 연간 벌채량은 연간 최고생장량(5%)을 초과할 수 없으며, 농가 1호당 연간 벌채채취량은 자가소비의 정도로 한다.
- (제12조) 당해 산림관리위원회의 자가용 이외의 임산물 처분은 도 인민위원회 위원장의 승인을 얻어 해당 시·군·면 인민위원회 위원장이 이를 집행한다.
- (제14조) 산림관리위원회는 공동이용림 내의 독라, 황폐개소에 사방공사를, 갱신지 및 무림목지에 조림을 실시하여야 한다.
- (제15조) 공동이용림의 조림사업을 위하여 산림관리위원회는 자체 수요목을 가져하여야 한다.
- (제17조) 본 규정에 위반하거나 산림행정기관의 지도방침에 위배하여 관리경영에 지장을 초래하는 경우는 공동이용림을 해제하고 국유림으로 편입할 수 있다.

### 제 3장 민유림

- (제18조) 민유림(농민들이 소유한 묘지 및 집터에 속한 소산림)에서의 소유자의 입목벌채는 관할 시·군 인민위원회 위원장의 승인을 얻어야 한다. 묘지에 속한 소산림은 분묘 1기에 대하여 0.15정보이내의 면적을 말하며 2기이상 집행되었을 때에는 분묘간 거리만 확장할 수 있다.
- (제19조) 농민이 소유한 자작지 또는 분여지내에 있는 입목은 그 토지 소유자의 소유로 인정하고 그

채벌은 위 제18조에 준하여야 한다.

- (제20조) 민유림소유자는 자기소유 산림 내의 무림목지에는 조림을 실시하여야 하며 독라·황폐지에는 사방공사를 시공하여야 한다.

위와같은 내용으로 볼 때 북한은 거의 모든 산림을 국유화함으로써 농촌과 농민들에게 필수적으로 요구되는 연료, 綠肥, 사료, 농기구재 등을 해결할 목적으로 공동이용림 제도를 1947년 7월 도입·시행하였으나, 이로부터 2년여가 지난 1949년 12월에 「지방림에 관한 규칙」을 제정시행하면서 공동이용림의 設置對象, 規模를 대폭 축소하는 한편 공동이용림내의 조림, 사방 등에 관한 의무를 크게 강화하였다.

공동이용림 및 민유림(농민이 소유한 소산림)에 대하여 50년대 이후의 정확한 변천과정을 알 수 있는 자료는 없다. 그러나 북한의 「토지법」이나 앞에서 언급한 중화인민공화국 임업부 자료로 보아 공동이용림은 농업의 協同化過程을 거치면서 협동농장림(또는 협동조합림)으로 전환되었으며, 면적은 점차 축소된 것으로 보여진다.

민유림의 경우는 「토지법」에서 언급이 없는 것으로 보아 현재는 존치되지 않고 있다 여겨지나, 설령 존치되고 있다하더라도 그 규모가 보잘 것 없고 「토지법」제9조에서 모든 토지에 대하여 개인적 所有權이나 處分權을 인정하지 않고 있으므로 극히 제한된 利用權만 주어진 유명무실한 제도라고 생각된다.

## 2. 現在의 山林管理 制度

북한의 토지정책의 대강은 1946년의 土

地改革과 1977년에 제정된 「토지법」으로 양분 할 수 있다. 북한은 전 국토를 개발목적에 맞추어 토지이용의 규제 및 촉진을 기하고자 「토지법」을 제정·운용하고 있는데, 현재의 산림관리제도의 근간도 이 법을 토대로 하고 있다.

「토지법」상의 주요 내용과 산림관련 사항들을 살펴보면, 우선 북한은 이 법 제7조에서 토지의 종류를 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분하고 있다. 이와같은 분류는 1960년 7월 5일자로 시행된 「토지관리규정」 제2조에서 농업용 토지(농경지, 농촌대지, 방목지 및 작잠림지, 갈밭·간석지·초원지·습지·강하천유역의 황무지), 산림지(임목지, 무림목지), 도시토지, 특수토지, 기타토지로 구분하던 것과는 차이가 많다.

「토지법」 제70조에서 산림토지는 「산림이 조성되어 있거나 조성할 것이 예정되어 있는 산야와 그 안에 있는 여러가지 이용지」로 규정하고 있다. 이 법 제17조에서는 30-60년 기간의 국토건설총계획을 수립하는데 있어서 포함시켜야 할 9가지 내용 중의 하나로 「산림조성 방향과 보호 및 그 이용과 이로온 동식물을 보호하기 위한 대책」이 포함되어 있다.

土地管理에 관한 사항들은 이 법 제6장에서 정하고 있는데, 제70조에서 산림토지의 관리는 「국토관리기관과 그것을 이용하는 기관, 기업소, 단체」가 한다고 규정하고 있으며, 산림토지를 이용하려는 기관, 기업소, 단체는 정무원 또는 해당 국토관리기관의 토지이용허가를 받도록 하고 있다. 또한 제71조에서는 「국토관리기관은 기관, 기업소, 단체 및 공민들 속에서 산

림을 남벌하거나 화전을 일구는 일이 없도록 감독통제하여야 한다」라고 규정하고 있다.

한편 산림에 관한 사항들이 「토지법」 제4장 토지보호 제30조부터 제40조에 걸쳐 규정되고 있는데, 이 내용들은 북한이 1992년 12월 11일에 제정한 「산림법」 시행 이전의 기본적인 산림정책 방향을 말해주는 중요한 것들로 全文을 소개하면 다음과 같다.

(제30조) 산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강 발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연 개조사업이다. 국가는 토지유실을 방지하며 나라의 자연부원을 늘리기 위한 산림건설사업을 전망성있게 조직 진행한다.

(제31조) 국토관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 산림설계에 따라 해당 지대의 자연경제적 조건에 맞게 제지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 땀나무림 등을 조성하여 임성(林性)을 개조하여 빨리 자라고 쓸모 있는 수종을 배치하고 밀식하며 침엽수 및 활엽수의 혼성림을 만드는 등 산림의 단위당 축적을 높여야 한다.

(제32조) 국토관리기관은 산림조성과 보호사업을 전 군중적으로 조직 진행하기 위하여 기관, 기업소, 학교, 단체에 담당구역을 설정한다. 기관, 기업소, 학교, 단체 및 공민들은 봄과 가을에 나무심기에 적극 참가하여 산림

을 잘 보호관리하여 온 나라의 산을 푸른 낙원으로 만들어야 한다.

(제33조) 국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며 목재에 대한 기관, 기업소의 자체림을 설정한다. 해당 기관, 기업소는 여기에 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 꾸려야 한다.

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

(제35조) 국토관리기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 산림조성 전망계획에 맞게 양묘장을 꾸리며 나무모생산을 앞세워야 한다. 양묘장에는 인민경제적 의의가 크고 빨리 자라는 나무모를 생산하여야 한다.

(제36조) 산림은 인민경제발전과 인민생활향상의 요구에 맞게 전망적으로 계획적으로 이용하여야 한다. 산에서 나무를 벨 때에는 국토관리기관과 해당기관의 허가를 받아 나이먹은 나무, 다자란 나무, 여러가지 피해를 받은 나무를 먼저 베야 하며 통나무의 순환식 채벌을 보장하여야 한다. 나무를 벨 구역과 끌어내린 길에는 나무를 제 때에

심어야 한다.

(제37조) 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다. 산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할 수 있다. 특별보호림과 자연보호림구 안에서는 나무를 벨 수 없다.

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

(제39조) 국토관리기관은 송충이를 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 제 때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호 증식하는 등 필요한 사업을 조직하여야 한다.

(제40조) 국토관리기관과 농촌지도기관을 비롯한 해당 기관, 기업소는 지대적 특성에 맞게 방풍림, 사방림, 위생풍치림, 수원함양림 등 보호림을 조성하여 사방야계 구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하여야 한다.

북한은 1992년 12월에 제정한 「산림법」에서도 앞에서 언급한 「토지법」의 내용과 대동소이하게 산림관리제도를 규정하고 있다.

### 3. 山地利用制度

북한은 전국토면적의 거의 80%에 이르는 산지의 종합적, 효율적인 이용을 중요시하고 있다. 북한이 제시하고 있는 산지의 종합적 이용을 위한 원칙은 ① 해당 시기의 인민경제적 수요를 고려해서 농경지, 교통, 통신망, 송전선, 주거지 등에 관한 위치를 정할 것, ② 각 지역의 자연조건을 고려해서 산지를 이용토록 할 것. 즉, 식물의 생태적 조건, 지형, 지리적 위치를 고려할 것, ③ 산지와 국토자원에 해를 주지 않도록 할 것, ④ 산지현황에 치중해서 이용할 것. 즉, 임목이 무성한 산지를 농경지로 만들지 않도록 할 것 등이다.

이와 관련하여 산지를 농업용(과수원, 목축, 양계업 등) 용도전환에 있어서 구체적인 예를 보면, 과수원조성의 경우에 경사지를 이용하되, 산림자원에 손실을 주지 않도록 하고 산지를 보호하는 사업과 관련시켜서 과수원을 조성토록 하고 있으며, 목장 조성에 있어서는 산림으로서의 이용가치가 적고 산사태의 위험이 없는 야산지대 중에서 과수원과 산림과의 상호관계에 지장이 없는 곳에 조성토록 하고 있다.

한편, 목재의 생산을 위주로 하고 있는 임산공업림의 경우에 있어서는 「임산공업림의 규정에 관하여」를 정무원에서 정하여 시행하고 있는데, 임지의 사용과 점용을 제한하고 있다. 이 규정에 의하면 임산공업림은 목재생산과 임업관련건설이 필요할 때 이용할 수 있도록 되어 있으며, 타용도 전용시에는 가급적 소림지 또는 별가치가 없는 임지에 한하여 정무원 또는 국토관리총국의 허가를 득한 후 전용토록 하고 있다.

또한 임업과 관련이 없는 기관이 10ha미만의 임업부소관 산지를 점유하여 농지, 과수원, 桑田, 送電, 탄광 등의 용도로 전용

코자 할 때에는 산림토지 이용허가 신청서와 전용계획을 작성하여 공업림경영소 또는 郡 국토관리기관에 제출해야 하며, 각 道 임업총국(또는 임업관리국)의 동의를 거쳐 道 국토관리기관의 허가를 얻어야 한다. 전용면적이 10ha이상인 경우에는 임업부와 국토관리총국에 보고해야 하며, 임업부의 동의를 거친 후 국토관리총국이 정무원에 보고하여 허가를 得하도록 하고 있다.

1992년 12월에 제정된 북한의 「산림법」 제30조에서도 「산림토지의 이용허가는 정무원 또는 해당 국토관리기관이 한다. 정무원과 해당 국토관리기관은 산림토지를 이용하려는 목적, 규모 같은 것을 따져보고 이용허가를 하여야 한다」라고 규정하고 있다.

이와 아울러 이 법 제25조에서는 산림훼손행위에 대한 규제사항을 정하고 있는데, 「기관, 기업소, 단체와 공민은 허가 없이 산림구역에 도로, 건물, 시설물 같은 것을 건설할 수 없으며 산림구역에서 산을 일구거나 돌을 캐거나 흙을 파내어 산림보호사업에 지장을 주는 행위를 하지말아야 한다」고 규정하고 있다.

이와같이 북한은 나름대로 산지의 종합적, 효율적 이용을 도모하여 제도적으로는 산지의 利用目的別 타당성을 충분히 감안적정한 利用이 이루어 지도록 하고 있는 것 같으나 特殊事業(예를 들어, 농경지확장을 위한 산지개간, 새뫼찾기 등)의 경우에는 早期 목표량 달성에 급급한 나머지 무분별한 산지의 타용도 전용이 적지않아 산림이 황폐되는 원인의 하나가 되고 있다고 추정된다.

#### 4. 山林計劃制度 및 經營

북한은 中央執權의 計劃經濟의 특성에 따라 山林計劃 또는 엄격한 중앙의 통제를 받는다.

FAO 자료에 의하면 북한의 산림계획은 다른 분야의 계획과 마찬가지로 道·郡·협동농장 단위의 계획부서에서 초안을 작성하나 2차적으로 임업부, 국토총국, 농업위원회 등 산림관리관련 중앙부서에서 계획을 종합하여 국가계획위원회에 보고하게 된다.

국가계획위원회는 기본 임업발전 계획과 순환식 벌채규정을 감안하여 각 지역별 계획에 필요한 생산목표와 인원 및 물자조달 계획을 망라한 총체적 계획을 수립하여 하급기관에 시달한다. 이 과정에서 임업 및 임업관련부서의 관계자들이 해당 부문의 계획을 입안하는데 참여하는 것은 사실이나 중앙당의 계획위원회와 지방당 위원회의 역할에 비하면 補助的 또는 下位的의 기능에 불과하다.

북한은 산림계획 수립에 있어서 나름대로 연도별 계획과 장기계획을 밀접히 관련 지우려고 하는데, 연도별 계획은 5년, 10년 계획 및 순환식 벌채계획에 의거, 종합적 계획을 작성하며, 이 계획에 따라 당해 연도의 계획이 수행된다고 한다.

그러나 이와같은 중앙단위의 총체적 계획은 현지기관의 실행과정에서 인력, 자재, 예산 등에 있어서 구체성이 결여되어 사업 실행에 적지않은 혼란이 야기된다고 한다.

북한은 1992년 12월에 제정한 「산림법」 제4 조에서 산림건설 총계획을 강조하고 있는데, 「산림건설총계획은 산림을 인민경제발전과 인민들의 복리증진에 맞게 조성하고 보호, 관리하며 산림자원을 합리적으로 이용하기 위한 산림건설의 통일적이며

종합적인 계획」이라고 하면서, 「국가는 산림건설총계획을 적극적으로 동원적으로 세우고 그것을 정확히 집행하도록 한다」라고 규정하고 있다.

한편 북한의 산림경영 실태를 FAO 자료를 통해 살펴보면, 모든 산림이 전통적인 표본추출법(ground sampling)에 의하여 林木의 분포와 축적이 조사되며, 산림조사에는 항공사진은 이용되지 않는다고 한다. 이와같은 조사를 토대로 하여 전산림에 대하여 벌채방법, 조림수종 및 방법, 임도망, 수송방법, 山火防止法 등을 포함하는 施業計劃을 작성한다. 郡, 道 및 中央政府에 배치되어 있는 임업전문기술자들이 林木의 작업단에 施業案을 마련하는데 기술지도를 한다.

북한에서는 침엽수림의 경우 20년을 輪伐期로 하는 擇伐을 시행하고 있으며, 직경 30cm 이상의 林木들이 벌채대상이 된다. 직경 16cm미만의 林木은 절대로 伐木하지 못하도록 하고 있으며, 직경 16~30cm의 林木은 육림조건에 따라 벌채목으로 선정되기도 한다. 생장이 떨어지는 활엽수림은 벌채후 速成 침엽수로 代替造林되고 있다.

임업경영기반에 있어서 林道施設의 경우는 알려진 바가 없으나 벌채지를 중심으로 개설되고 있는 것으로 여겨지며, 임업기계화는 북한이 60년대 이후 벌채량을 증대시키면서 伐木, 集材, 運材作業 부문의 기계화를 추진해 온 것으로 보아 이 부문에서는 상당한 발전이 있었을 것으로 보여진다. 그러나 북한이 自體的으로 제작사용되고 있는 임업기계류의 성능에는 의문이 많으며 그 간의 油類不足으로 말미암아 실제 사용 또한 제약받고 있는 것으로 여겨진다.

〈다음호에 계속〉