

江原道 火田整理事業에 對한 小考*1

金 東 洙*2

A Study on the Resettlement Policy for the Hwajeon-Farmers of Illegal Reclamation in Gangweon-do*1

Kim Tong Soo*2

Eighty percent of Gangweon-Do area is mountain forests, and of all others this province has the largest number of "Hwajeon-farmers" (who illegally reclaim the mountain forests to do farming as long as the soil is fertile enough to yield profit, but when it fails, move to other places to repeat the same forest burning, causing tremendous forest damages).

In 1965 a 7-year plan was mapped out to exterminate this gipsy-farmers only to be suspended in 1969 to give way to the stronger urge from the national security view-point to first displace those isolated farmers set in deep mountains.

In the meantime an increased number of the Hwajeon-farmers burned the forests, working new havoc. To cope with the situation, the provincial government launched another 4-year plan in 1973 and has been enforcing the resettlement policy with renewed enthusiasm.

Whether the plan will succeed depends entirely on the authority involved can solve the problems listed below with regard to the Hwajeon-farmers who are to lose their only means of survival and move down to the low-lands:

- 1) Their living must be taken care of until they can have definite means of self-supporting.
- 2) They must be provided with the opportunity to work in connection with the government-sponsored labor programs.
- 3) Not only the public organizations but also the private firms must give them the priority to get work.
- 4) The rural revitalization movement must expand the self-help reconstruction projects to absorb their labor powers.
- 5) The Hwajeon-farmers themselves must have the spirit of self-help and self-supporting.
- 6) All the citizens in the province must receive and protect them with brethren love.
- 7) The function of the watch-posts against the Hwajeon-farmers must be strengthened again.

江原道는 全道面積의 8割이 山林으로 占하고 있어 火田面積도 他道에 比하여 가장 많이 分布되고 있어 이로 因한 山林被害가 莫甚함으로 65년부터 7個年計劃으로 火田整理事業에 着手하였으나 69년부터 國家安保의 情勢變動에 따라 山間僻地의 獨家村整理事業이 時急을 要하게 되어 中斷되었다. 그 後 새로운 火田冒耕者가 增加하게 되어 山林被害는 날로 甚하여 今으로 73년부터 4個年計劃으로 火田整理事業을 完遂할 目標下에 道行政力을 總動員하여 目下推進中에 있다. 本事業의 成敗는 火田整理로 生活基盤을 잃고 平地로 移住하게 되는 火田民에 對한 다음의 問題點 解決如何에 달려있다고 본다.

- 1) 自立할 때까지의 最小限의 生活對策이 保障되어야 한다.

*1 Received for publication in April 18, 1974

*2 江原大學 Gangweon University, Chuncheon

- 2) 就勞就業으로 生活基盤이 確立되어야 한다.
- 3) 公共機關은 勿論 民間企業事業場에서 火田民을 우선의으로 就勞시키도록 하여야 한다.
- 4) 새마을事業과 連結된 自助勤勞事業을 擴張시켜 就勞의 機會를 주어야 한다.
- 5) 火田民自身이 自助 自立精神이 鼓吹되어야 한다.
- 6) 道民은 移住火田民에 對한 同胞愛를 發揮하여야 한다.
- 7) 要所要所에 配置된 火田防止監視哨所의 機能을 強化하여야 한다.

I. 緒 言

우리나라는 數百年來 山間地帶를 轉轉하면서 숲에 불을 놓아 火田을 일구어 3~4年間 無施肥로 耕作하다가 地力이 衰退하면 隣接된 새로운 숲에 불을 질러 火田冒耕을 繼續하면서 國土를 蝕하는 原始的 流浪生活을 代代로 이어오는 것이 火田民의 生態이다¹⁾.

火田의 發端時期는 確實치 않으나 豆滿江流域의 山間奧地에 外部世界와는 絶緣된 「승골」(僧村)이라는 在家僧村이 있었는데 女眞族의 後裔로 傳해 오는 이들 隱遁部落에는 貧富의 差가 甚하여 富民階層은 主로 平地에 生活根據地를 두고 貧民階層은 高山地帶에서 火田을 耕作하면서 僅僅히 生活을 이어왔다고 한다. 이것이 火田의 發端이며 이러한 火田民은 新羅 高麗 李朝 以來로 全國各處의 山間僻地에 分布되었던 것이다.

李朝時代에는 黨爭에 휩쓸리어 政治的인 流刑 또는 國亂으로 因하여 深山幽谷으로 落鄉 또는 避亂하여 이들 後孫들의 隱居生活로 어느 程度 火田이 耕作되었으며 一般 庶民中에는 課稅負擔과 賦役이 甚하여져자 많은 流浪者가 生져 山間으로 들어가 火田耕作으로 外部와 斷絶하여 課稅와 賦役을 回避하면서 生活을 하었다고 한다²⁾.

火田이 急格히 盛行한 것은 最近의 일로서 約 80年前 淸日戰爭으로 平安南北道가 交戰地로 되어 平野地帶의 住民은 앞을 다투어 山間奧地로 避亂하여 이들 避亂民들의 火田開墾을 契機로 火田耕作이 盛行하게 되었으며 火田이 馬鈴薯適地임이 알려져자 入山者가 더욱 늘려났으며 또한 日帝時代에는 三南地方에 洪水와 旱害가 甚하여 살 수 없게되던 男負女戴하여 三水, 弔山 또는, 江原道地方의 密林地帶로 移住하여 그들은 到處에서 山林에 마구 불을 질러 火田을 冒耕하게 되면서 山林의 荒廢는 加速化되어 오늘과 같은 慘狀을 만듦에 이르렀다. 이들은 火田을 冒耕할 뿐만 아니라 早春 山에 불을 놓아 山菜의 採取等으로 延命하면서 流浪하는 人間最下의 生活을 營爲하며 살아 왔다³⁾.

8.15 解放後 日帝抑壓에서 벗어난 우리民族은 自由放任主義思想에서 政治的無秩序와 混亂을 奇貨로 禁止된

山林內에 마구 侵入하여 盜濫伐과 火入 火田을 恣行하여 到處에 山火가 發生하여 그 被害가 莫甚하였으며, 6.25 動亂收復後 北韓으로 부대의 避亂民으로 急格한 人口의 增加는 더욱 火田開墾을 恣行케 하였고 特히 4.19 革命이 發生하든 때에는 行政力의 마비를 틈타서 無斷火入 및 火田冒耕이 極에 達하였던 것이다. 5.16 革命後 山林行政力을 強化하여 盜濫伐과 火田冒耕을 防止하는데 努力하였으나 그 成果를 바라보지 못한채 山林은 日益 荒廢되었고 오늘의 火田은 過去와같은 流動火田民에서 固定된 火田民으로 變遷해 가며 점차 熟田化되어 가고 있다. 그 理由는 過去와 같이 肥沃地帶을 찾아 다니면서 火田開墾을 할 수 있는 興件形成이 不可能함으로 一定地域에서 蠶喰形態로 火田地를 擴張하며 一部 火田民은 傾斜가 甚한 火田地에 金肥等을 施肥하면서 低位生産을 모면하려고 애쓰고 있는 것이 現實의 火田인 것이다.

限定된 狹小한 農耕地를 가지고 있는 우리나라는 原始的인 營農의 標本인 火田面積이 人口增加에 比例하여 때마다 增加一路에 있으며 特히 江原道는 全道面積의 8割이 山林으로 占有하고 있어 火田面積이 他道에 比하여 가장 많이 占有하고 있다. 火田은 山林荒廢를 促進시켜 莫大한 土砂流出이 惹起되어 下流地域의 耕地埋沒과 國土의 浸蝕을 促求하여 旱水害의 根源을 이루어 國民經濟發展에 一大沮害要因이 되고 있는 것이다. 治山綠化의 成果는 火田冒耕의 根絶없는 期約할 수 없으므로 國家百年之大計를 爲하여 一大手術을 敢行할 時點에 到達하고 있는 것이다.

江原道の 火田整理事業은 64年度에 火田實態調査를 거쳐 65年度부터 10個年 長期計劃으로 着手하였으나 69年度부터 國家安保의인 施策에 따라 本來의 計劃이 白紙化되고 脆弱地區整理事業의 一環으로 事業이 變異縮小되었고 72年度는 國道邊 火田整理事業으로 一部 施行케 되어 一貫된 長期的計劃事業이 되지 못하고 挫折되었던 것이다. 73年度부터 火田整理事業이 再燃되어 4個年計劃으로 完全整理코져 道政의 力點事業으로 推進하고 있음에 즈음하여 이에 따르는 問題點과 對策을 力竭하여 當局에 參考가 되었으면 多幸으로 생각 한다.

II. 火田冒耕의 要因分析

火田이라함은 山林을 無斷 開墾하여 現在 耕作하고 있는 一切의 農耕地와 既開墾地로서 地力衰退로 廢耕되어 있는 곳을 指稱하는 것으로 이 火田의 分布는 太半이 人跡이 疎遠한 山間奧地에 集中되어 있는가 하면 道路 및 鐵道邊 또는 村落 및 都市附近 등 방방곡곡에 散在되어 있으면서 火田耕作이 日益 盛行되고 있어 山林의 荒廢를 促進시켜 國土保全에 危脅을 加重시키고 있는 것이다.

火田冒耕이 當局의 團束에도 不拘하고 減退되지 않고 오히려 增加一路에 있는 要因을 分析하여 다음 몇가지 理由를 들어 본다⁸⁾.

- 1) 平地에서 生活基盤을 잃은자가 容易하게 火田에 依하여 耕作地를 無償으로 얻을 수 있다.
- 2) 新規火田은 一般的으로 平地의 熟田보다 肥沃하여 無施肥로 耕作이 可能하다.
- 3) 官에서 賦課되는 各種 稅金과 公課금이 거의 없다
- 4) 僻地火田民에 對한 官의 規制가 거의 없으므로 複雜한 社會와 隔離되어 安易한 自由放任의인 生活이 可能하다.

5) 耕作中인 火田의 地力이 衰退되면 隣接山林에 새로운 火田을 만들어 移轉하기가 容易함으로 地力保全을 爲한 施肥 또는 土砂流出防止를 爲한 施設에 對한 投資가 不必要하다.

6) 火田冒耕團束에 關한 強力한 關係法令의 規定이 있지만 一旦 入山하여 開墾하고 住宅을 建築한 火田民에 對한 強制撤去 및 團束이 極히 困難하다.

7) 火田民의 生活은 大部分 貧困하여 農作物로 1年 生計가 維持되지 않아 早春부터 新穀(감자)이 나올때 까지 草根木皮로 延命하는 慘狀이기 때문에 或 火田冒耕으로 處罰을 받아도 獄舍의 食生活이 오히려 自己집에서의 食生活보다 낫기때문에 그 處罰은 火田民에게는 그리 苦痛이 되지 않는다.

8) 火田冒耕은 火田民의 生活手段인 必要惡으로 看

做되어 法的 刑罰을 恥辱視하지 않는다.

9) 從來 一部 團束官憲自體가 火田民의 生活慘狀을 同情하여 立件化하지 않고 無事히 處理하는 事例가 많은을 奇貨로 火田冒耕을 태연히 하고 있다.

10) 火田民의 冬季燃料問題는 食生活 以上으로 重要한 것이기 때문에 山中에서 盜濫伐을 無常으로 恣行하여도 이에 對한 團束은 現制度下에서는 거의 不可能하다.

11) 特히 國有林과 公有林內에서의 火田冒耕이 많은 것은 無主公山이라는 그릇된 觀念을 가지고 있는 위에 官의 團束이 微力하기 때문이며 私有林에서는 主로 不在山主의 山林이 火田冒耕의 對象이 되고 있다.

12) 一旦 檢舉되었다 하더라도 그들의 生活慘狀에 同情하며 起訴유예 또는 訓戒處分으로 放免되는 事例가 많다.

以上 列學한 몇가지 理由에서 보든바와 같이 火田整理는 決코 法律에 依한 強力한 團束만으로는 그 實效를 거두기가 不可能하며 반드시 國家社會保障에 依한 生活安定策이 併行하여야 한다는 것을 알 수 있다.

III. 火田整理事業推進實態

64年度에 調査된 江原道內의 火田耕作狀況은 表 1과 같으며 火田民動態는 表 2와 같다.

表 1. 火田耕作狀況 單位 ; ha

區 分	傾 斜 度		
	20° 以上	20° 以下	計
自己所有林	2,437	912	3,349
國有林	7,221	1,444	8,665
郡有林	2,088	489	2,577
其他公有林	1,580	196	1,776
私有林	2,943	718	3,661
計	16,269	3,759	20,028

資料 : 江原道 山林局 1964

表 2. 火 田 民 動 態

區 分	世 帶 數	家 族 數	不 動 產				戶當平均財 產	移 住 希 望	
			番	田	火 田	家 屋		希 望	不 希 望
純火田民	13,613戶	67,322人	ha	ha	11,113ha	41,776間	17,700원	2,564戶	11,049戶
併作火田民	17,466	103,522	4,758	10,440	8,915	113,755	201,700	551	16,915
計	31,079	170,844	4,758	10,440	20,028	155,531	121,100	3,115	27,964

資料 : 江原道 山林局 1964

表 3. 年度別事業計劃

事業名	細部事業	單位	總事業量	年 度 別						
				65	66	67	68	69	70	71
火田整理	經濟林造成	ha	5,966	1,754	1,112	620	620	620	620	620
	桑田造成	"	2,023	253	320	290	290	290	290	290
	火田民移住	戶	11,100	3,000	1,600	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
	代土開墾	ha	17,155	4,500	2,095	1,950	1,950	1,950	1,950	1,950
	住宅建築	戶	11,100	3,000	1,600	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
	營農支援	"	9,800		3,000	4,600	5,900	7,200	8,500	9,800

資料：江原道 山林局

表 4. 事業投資計劃

單位；金額：千圓，糧穀：噸

事業名	細部事業	單位	事業量	內 容			外 援 糧 穀		合 計	
				國 庫	地方費	自 體 融 資	計	金 額		數 量
火田整理	經濟林造成	ha	5,966	32,068		14,295	46,363		46,363	
	桑田造成	ha	2,023	39,965	23,979	15,406	79,350		79,350	
	火田民移住	戶	11,100		5,724	3,760	9,484		9,484	
	代土開墾	ha	17,155	13,740			13,740	1,008,600	28,600	1,022,340
	住宅建築	戶	11,100	247,668	35,040	265,102	547,810	7,200	200	555,010
	營農支援	"	9,800	175,910	6,122	14,493	69,758	266,283		266,283
	火田防止監視哨所	個所	180		15,585		15,585			15,585
計			509,351	86,450	313,056	69,758	978,615	1,015,800	28,800	1,944,415

資料：江原道 山林局, 1964

表 1 및 表 2에서 보는 바와 같이 道內 火田民 31,079戶가 耕作하는 火田은 20,028 ha에 達하며 이 火田의 81%가 20度以上의 急傾斜地이며 또한 83%가 國有林, 公有林 및 他人所有林에서 火田耕作을 하고 있는 實情이다.

道當局은 20度 以上의 急傾斜地를 耕作하는 火田民 15,000戶와 그 火田 10,000ha를 10個年計劃으로 整理 目標을 세우고 우선 65年度부터 71年度까지의 7個年計劃단을 表 3과 같이 年度別事業計劃을 세우고 推進하기로 하였다.

火田整理에 따르는 零細火田民의 生活安定을 圖謀하기 爲하여 移住定着을 爲한 代土開墾 住宅建築 營農支援 등 多岐한 事業投資計劃을 表 4와 같이 세웠다.

火田整理事業의 推進方針은 다음과 같다.⁵⁾

- 1) 傾斜 20度以上의 火田은 整理하여 土質에 따라 經濟林 및 桑田을 造成한다.
- 2) 傾斜 20度以下로서 土深 및 土質이 農耕地로 適合한 火田地는 階段式開墾 또는 草生帶를 造成하여 永久農耕地로 誘導한다.
- 3) 整理火田民에 對하여는 1戶當 代土를 1~1.5ha를 國庫로 開墾하여 주고 定着用住宅을 國庫와 地方費補

助로 戶當 5坪程度로 建築하여 移住定着시킨다.

4) 火田整理는 Dam, 貯水池流域 觀光地帶 都市 國道邊 其他 山林荒廢를 招來할 憂慮가 있는 곳을 優先 整理한다.

5) 代土開墾地周邊에는 防風林을 造成하여 開墾地中間에는 草生帶를 造成하여 農作物을 風水害로부터 保護케 한다.

6) 移住火田民의 自立安定을 爲하여 營農支援 및 技術指導을 積極 實施한다.

7) 火田整理地에 再侵入하여 間作하거나 또는 새로 火田冒耕을 함을 未然에 防止하기 爲하여 道內 重要地域 및 火田冒耕屢犯地域에 火田防止監視哨所를 設置하여 巡視員을 常駐시켜 團束케 한다.

以上과 같은 事業計劃과 推進方針을 세우고 65年1月 道知事의 諮問機關으로 江原道山地綜合開發委員會를 設置하여 山地綜合開發事業의 一環으로 火田整理에 關한 事項을 審議하여 道知事의 諮問에 應하게 하는 簡便 火田整理에 關한 特別法制定을 切感하여 그 草案을 起草하여 關係部處의 審議를 거쳐 政府法律案으로서 國會에 提案되어 66年4月 「火田整理에 關한 法律」이 制定公布되어 火田整理事業에 따르는 國家財政의 支援과

長期計劃의 果敢한 實行의 길을 터놓으므로서 法的保障을 받게 되어 實로 江原道가 全國의으로 火田整理事業의 旗幟를 들고 先頭에 나서게된 것이다.

65年度부터 表 3의 年度別事業計劃에 依하여 火田整理事業을 推進하는 過程에서 前年度調査에서 漏落된 火田이 4千餘ha가 나타나 火田面積은 20,028ha에서 24,344ha로 火田民戶數는 31,079戶에서 35,793戶로 增加되어 表 5와 같이 火田實態가 바뀌었다.

表 5. 火田實態變動

區 分	單位	調 查 年 度			
		1964	1965	增	
火 田	ha	20,028	24,344	4,316	
火田民	純火田民	戶	13,613	16,517	2,904
	併作火田民	"	17,466	19,276	1,810
	計	"	31,079	35,793	4,714

資料：江原道 山林局, 1965

65年度부터 72年度까지의 火田整理實績은 表 6과 같으며 當初 樹立한 表 3의 年度別事業計劃은 前述한바와 같이 68年度까지 施行하고 其後 國家安保上의 情勢變動에 따라 計劃을 白紙化하고 對共政策에 따라 山間僻地의 獨家村을 整理하여 再建村을 建立定着시키는 所謂 脆弱地區整理事業의 一環으로 火田整理事業은 縮小變更되어 事業計劃의 一貫性을 잃고 本來의 火田整理計劃은 挫折하게 되었다.

表 6에서 보는바와 같이 65~68年間에 火田民 6,702戶에 火田 7,154ha가 整理되었고 69~72年間에 脆弱地區事業으로 1,978戶에 2,579ha가 整理되어 山林으로 復舊되었다.

69年以後 一般火田整理事業을 中斷하고 山間奧地에 散在한 獨農村을 整理하여 安全地帶로 集團移住收容하는데 行政力이 集中되자 到處에서 官憲의 關東의 눈을 避하여 火田冒耕이 다시 盛行하게 되어 江原道는 火田整理를 73年度부터 再開推進키로 하고 火田實態現況을 綿密히 調査한 結果 表 7과 같이 나타났으며 火田冒耕戶數가 해마다 增加하여 새로운 火田이 增加一路에 있어 火田整理의 根本策을 講究하지 않고 治山綠化를 期約한다는 것은 緣木求魚格이 되어 不可能하다는 것은 周知하는 바이다.

65~72年間에 實施한 火田整理事業을 分析하여 보면 表 8의 火田實態對照에서 보는바와 같이 73年度에 調査한 火田實態가 65年度 火田實態에서 整理된 實態를 控除한 殘餘未整理部分과 一致되어야 理論上 新規

表 6. 火田整理實績

單位：火田；ha. 火田民；戶
代土開墾；ha

區 分	實 態	火 田 民			
		火田	純火田民	併作火田民	計
64年末實態		24,344	16,517	19,276	35,793
整理實績	火田整理事業(65~68)	7,154	6,702		6,702
	취약지구사업(69~72)	2,579	1,039	939	1,978
	計	9,733	7,741	939	8,680
未整理	國道邊火田	1,203	498	2,905	3,403
	其他地域火田	13,408	8,278	15,432	23,710
	計	14,611	8,776	18,337	27,113

나) 年度別整理實績

區 分	火 田	火 田 民	代土開墾
年度別			
65	2,736	3,000	4,288
66	1,668	1,600	2,126
67	1,350	1,300	1,419
68	1,400	802	666
69	175	700	
70	1,194	504	
71	364	455	
72	846	319	
計	9,733	8,680	8,499

資料：江原道 山林局, 1973

火田冒耕이 根絶되었다고 하겠으나 實地에 있어서 65~72年間에 방대한 豫算을 投入하여 火田民 8,680戶를 整理하는 동안에 新規火田民 12,028戶가 火田冒耕을 하게 되었다는 事實은 火田整理事業以前인 65年度에 比하여 오히려 3,348戶의 火田民이 增加되었다는 것으로 實로 火田整理事業은 새로운 角度에서 強力하고도 効率的인 方案이 모색되어야 하겠다.

本火田整理事業이 實効를 거두지 못하게 된 原因을 分析하여 보면 다음과 같다고 본다.

- 1) 山林公務員의 業務量 過多로 火田冒耕團束과 指導啓蒙을 거의 못하고 있다.
- 2) 豫算不足으로 移住定着火田民에 對한 營農資金支援과 技術指導가 不足하여 自立農家로 轉換되지 못하고 生計危脅을 늦겨 再入山하여 火田冒耕을 하는 事例이 많았다.
- 3) 移住定着火田民에 對한 代土開墾地가 척박하여 農耕地로 不適合한 곳이 많아 離脫하여 再入山하는 事

가) 山林所有別火田面積

表 7. 火田實態現況

單位 : ha

區 分	所 有 別						
	合 計	要存國有林	不國 費有 存林	道 有 林	公 有 林	私 有 林	
總 火 田	16,938	5,240	365	394	2,338	8,601	
整 理 區 分	山 林 復 舊	15,519	4,526	357	394	2,295	7,947
	農 耕 地 化	1,419	714	8		43	654
地 域 別	國 道 邊	3,034	638	104	3	332	1,957
	沿, 觀光地, 都市邊	643	308	7	60	25	243
	奧 地 帶	13,261	4,294	254	331	1,981	6,401
標 高 別	300m以下	5,165	593	142	3	621	3,806
	300~500m	6,298	2,337	73	44	991	2,853
	500m以上	5,475	2,310	150	347	726	1,942

나) 耕作者別火田面積

單位 : ha

區 分	耕 作 者 別			整 理 計 劃	
	計	純火田民耕作	併作火田民耕作	山 林 復 舊	農 耕 地 化
所 有 別					
計	16,938	3,395	12,943	15,519	1,419
國 有 林	5,240	1,264	3,977	4,525	715
民 有 林	11,698	2,731	8,966	10,994	704

다) 火田民動態

다) 山林所有別火田民戶數

區 分	耕 作 者 別		
	計	純火田民	併作火田民
所 有 別			
計	39,141	5,696	33,445
國 有 別	9,608	1,457	8,151
民 有 別	29,533	4,239	25,294

實 態	區 分	計	移住希望	轉業希望	現地定着希望
戶 數		39,141	1,574	2,630	34,937
家 族 數		226,927	8,354	14,887	203,686
年 間 戶 當 農 家 所 得		57,140	59,360	59,360	52,700
粗 收 益 農 外 所 得		103,130	86,800	86,800	135,800
平 均		160,270	146,160	146,160	188,500

資料 : 江原道山林局 1973, 8. 10

表 8. 火田實態對照

單位 : 火田 ; ha, 火田民 ; 戶

區 分	實 態		65年~72年間整理		未 整 理	
	火 田	火 田 民	火 田	火 田 民	火 田	火 田 民
年 度						
65年度	24,344	35,793	9,733	8,680	14,611	27,113
73年度	16,938	39,141				

資料 : 江原道山林局 1973.

例가 많았음. 實地로 65~68年間の 火田整理期間에 6,702戶의 火田民에 對하여 住宅과 代土를 國庫로 마련하고 移住定着시키었으나 그間 809戶가 離脫하여 現在 利用價値가 없는 空家로 放置되어 있다.

4) 整理되는 火田民中 集團的인 移住定着火田民을

除外한 一般火田民에 對하여 轉業에 依한 生活保障策을 講求하지 않고 強制 下山追放함으로서 再入하는 事例가 많았다.

5) 高位行政責任者가 更送될때 마다 事業計劃이 變更되어 一貫性있는 強力한 事業體系를 樹立하지 못

하였음.

6) 社會的인 支援을 받을수 있는 民間協力體制를 構想하지 않고 限定된 官의 行政力만을 驅使하였기 때문에 力不足이 었다.

7) 整理된 火田民에 對한 自助勤勞事業場이 마련되지 못하여 就勞의 機會가 없어 生計困難으로 再入山하는 事例가 많았다.

8) 人口增加에 따라 平地에서 生活基盤을 잃은 無職者 또는 失職者들이 늘어나 無償으로 얻을수 있는 火田耕作을 擇하여 入山하는 事例가 많았다.

한편 火田民은 다음과 같은 性向이 뿌리박혀 있어 落後한 火田耕作에만 執念하고 있는데 對한 具體的인 指導啓蒙事業이 全然 없었는데도 基因되고 있다고 본다.

- 1) 火田民은 火田冒耕에 對한 罪責感이 薄弱하며 오히려 살기 爲한 當然한 生活手段으로 認識하고 있다.
- 2) 火田民들에게서는 自助 自立 協同의 氣風을 거의

찾아볼 수 없으며 오직 原始的인 火田耕作을 天職으로 認識하고 있다.

3) 火田民이 平地로 下山定着하려고 하여도 無依無託으로 生活基盤을 定立하기가 거의 不可能함으로 安易한 火田耕作을 固守하려고 하고 있다.

4) 火田民은 複雜한 外部社會와 隔離된 閉鎖的인 生活習性에 젖어 있어 進越性이 薄弱하여 保守的인 性向이 濃厚하다.

V. 火田整理基本計劃

65~72年間に 걸쳐 實施한 火田整理事業은 前述한 바와 같이 實効를 거두지 못하고 오히려 火田人口만 急進的인 增加趨勢를 보여 治山綠化에 一大癌의 危機에 處하게 되어 道當局은 表 7의 火田實態現況에 의거 表 9와 같이 73~78年間に 完全整理를 目標로 計劃을 樹立하고 事業을 再開推進하였다.⁶⁾

表 9. 火田整理計劃

單位：火田；ha 火田民；戶

區 分	73年			74年~78年			計		
	國道邊	其他地域	計	國道邊	其他地域	計	國道邊	其他地域	計
火 田	1,285	660	1,945	1,749	13,244	14,993	3,034	13,904	16,938
山林復舊	1,245	660	1,905	1,523	12,091	13,614	2,768	12,751	15,519
農耕地化	40		40	226	1,153	1,379	266	1,153	1,419
公 認 地									
山林復舊 및 草地化	100		100	1,170	770	1,940	1,270	770	2,040
火 田 民	2,225	4,673	6,898	3,124	29,119	32,243	5,349	33,792	39,141
現地定着	1,878	3,666	5,544	2,556	26,837	29,393	4,434	30,504	34,937
移 住	347	1,007	1,354	568	2,282	2,850	915	3,289	4,204
(集團)	325	485	810	443	321	764	768	806	1,574
(轉業)	22	522	544	125	1,961	2,086	147	2,483	2,630

註：1) 公認地라함은 公簿上 地目이 田으로 되어 있는 土地 및 火田民 또는 難民定着地로 開闢된 土地임.

2) 火田民移住區分은 集團移住定着과 轉業에 依한 自由移住로 함.

資料：江原道山林局 1973

本事業은 火田의 廢耕措置로 火田民을 下山追放시키는 것이 能事가 아니라 이들에 對한 事後生活保障策이 마련되어 再入山하는 事例를 根絶시키는 同時에 새로운 火田民이 出現하지 않도록 事前에 監視要員을 所要所에 配置하여 未然防止에 注力함이 上策이며 一旦 住宅을 建築하고 火田을 冒耕한 것을 強制撤去시킨다는 것은 現條件下에서는 거의 不可能하기 때문이다.

道當局은 過去の 火田整理事業의 經驗을 土臺로 火田民支援에 새마을事業과 連結시켜 行政機關, 公共機關, 民間企業體가 積極 參與하는 體制를 構成하고 그 推進方針을 다음과 같이 세우고 있다.

1) 整理方法

가) 火田地는 傾斜20度以上은 山林으로 復舊하고 20度以下는 集團農耕地化한다.

나) 火田民은 現地定着과 移住轉業으로 區分한다.

라) 事後管理徹底로 再入山開墾을 嚴禁한다.

2) 整理順序

高速道邊 國道邊 觀光地域 汀流域부근 始作하며 輿地로 進行하다.

3) 火田民對策

가) 集團移住와 轉業을 爲主로 하며 이들에게 就

業을 斡旋하기 爲하여 春川 原州 江陵 東草의 4個市를 中心으로 한 圈域을 設定하여 行政協議會를 構城하고 圈域內 事業場에 優先 就勞케 한다.

나) 生計支援으로 集團移住火田民에 對하여는 移住費 및 建築費補助와 5個月分의 生計補助를 하는 同時에 戶當 0.3ha의 耕作地를 開發供與하여 轉業火田民에 對하여는 移住費補助와 職場을 斡旋한다.

라) 現地定着火田民中 生計困難한 者에게 畜牛購入資金을 融資한다.

4) 推進體制強化

가) 火田整理協議會構成

道 郡 邑 面單位로 行政機關과 公共機關이 主體가 되어 火田整理事業에 關한 全般的인 事項을 協議한다.

나) 機能別推進體制實施

道에 知事를 首班으로 하여 各局單位로 火田整理業務를 機能別로 分擔하여 當該局에 關聯된 業務를 分掌 執行하도록 한다.

다) 地域別指導擔當制實施

道の 課長級은 1個郡씩 擔當하여 責任指導하도록 한다.

라) 圈域行政協議會構成

4個市를 中心으로 道全域을 4個圈域으로 區劃하여 市長 郡守 警察署長 公共團體長 有力企業主로 構成하여 就勞斡旋, 移住에 따르는 問題點等을 解決하도록 한다.

以上의 推進方針에 依하여 表 10의 年度別整理計劃을 세우고 73年度事業量中 火田整理단은 計劃대로 完遂하였다.

表 10. 年度別整理計劃

區 分 事業別	單 位	事 業 量	年 度 別					
			1973	1974	1975	1976	1977	1978
火 田 整 理	ha	16,938	1,945	2,226	2,870	2,870	3,100	3,927
山 林 復 舊	"	15,519	1,905	2,000	2,600	2,600	2,800	3,514
農 耕 地 化	"	1,419	40	226	270	270	300	313
公 認 耕 地 化	"	2,040	100	200	430	430	430	450
火 田 民 對 策								
住 宅 建 築	戶	1,574		810	200	200	200	164
耕 地 確 保	ha	472		243	60	60	60	49
畜 牛 融 資	頭	394		203	50	50	50	41
一 般 救 護	戶	840		270	107	128	128	207
就 勞 救 護	"	4,204	1,354	536	640	640	604	430
轉 業	"	2,630	544	336	440	440	440	430

資料 : 江原道 山林局

問題는 火田整理로 下山移住케 되는 火田民에 對한 支援對策이며 計劃에 反映된 豫算配定이 現實化되지 못하여 移住後 生活危脅에 直面하게 될 뿐만 아니라 集團移住地의 選定과 耕作地確保問題 그리고 轉業火田民에 對한 就業保障問題等이 深刻하게 擡頭할 것을 豫想하고 移住火田民에 對한 財政的인 支援을 現實化하여 移住後의 生計保障에 依한 自活의 土藪를 잡을 수 있도록 그 支援費를 다음과 같이 根木으로 바꾸어 火田民 移住는 1974년부터 實施토록 變更하였다.⁸⁾

1) 移住火田民을 轉業火田民과 出入耕作火田民으로 區分支援한다. 轉業火田民이라 함은 耕作火田의 完全整理로 不得已 轉業을 하기 爲하여 他地域으로 移住되는 者로서 이들에게는 戶當 40萬원의 移住費가 支給된다. 出入耕作火田民이라 함은 山林內에 分散居住하면서 5ha 以上の 集團的인 火田에서 耕作하는 者로 隣近

마을로 移住하여 出入耕作을 하게 하며 이들에게는 市郡直營으로 住宅을 建立하여 移住케 한다.

2) 現地定着火田民은 平地에 農耕地를 所有하고 있어 火田整理後 生計支障이 別로 없는 者이며 이들 中에서 年間 所得이 15萬원 以下인 者에게는 韓牛購入資金을 融資하고 就勞를 斡旋하여 生計를 支援한다.

3) 山林內의 公認地는 火田整理計劃에서 除外하고 防風林과 草生帶를 設置하여 農耕地化한다.

4) 傾斜 20度 以下의 山林內에 5ha 以上の 火田이 連續的으로 集團化되어 있는 곳이 道內 329個所에 2,790ha에 達하고 있어 糧穀生産面에서의 比重을 考慮하여 防風林과 草生帶등을 設置하여 農耕地化한다.

5) 火田耕作은 造林 前年度까지 許容한다.

6) 火田整理事業期間을 1976년까지로 短縮實施한다.

以上과 같이 移住火田民에 對한 移住費의 現實化措

置와 山林內의 公認耕作地 및 緩傾斜인 5ha 以上의 集團火田地의 農耕地化와 事業期間의 短縮方針에 따라 不得已 表 9 및 表 10의 計劃의 內容을 다음과 같이 一部修正하게 되었다. 그러나 現在 道內에 分布되어 있는 火田을 完全整理하여 火田으로 因한 山林被害를 一掃한다는 基本方針에는 何等の 變動이 없는 것이다.

1) 總火田 16,928ha 中 12,729ha는 1976년까지 山林으로 復舊시키고 4,209ha는 1975년까지 農耕地化시킨다.

2) 公認地 2,040ha 中 100ha는 1973년에 草地로 造成하고 1,940ha는 1975년까지 農耕地化시킨다.

3) 總火田民 39,141戶中 3,241戶는 他地域으로 轉業移住시키고 210戶는 隣近마을로 移住시키고 35,690戶는 現地定着시킨다.

以上의 方針에 依하여 表 11과 같이 火田整理基本計劃을 最終的으로 確定되었다.⁷⁾

表 11. 火田整理基本計劃

가) 山林復舊計劃

單位 : ha

年度別 區分	年度別				計
	1973	1974	1975	1976	
造林	1,933	4,306	3,755	2,714	12,708
砂防	5	16			21
計	1,938	4,322	3,755	2,714	12,729

註 : 1) 造林은 經濟林造成이 原則임

2) 砂防은 火田으로 因한 荒廢山地임.

나) 農耕地化計劃

單位 : ha

年度別 區分	年度別			計
	1974	1975		
農耕地造成	2,390	400		2,790
附帶施設				
○防風林	374	59		433
○播植帶	374	59		433
○草生帶	2,390km	400km		2,790km

註 : 農耕地化할 火田 4,209ha 中 5ha 以上의 集團火田 2,790ha에 附帶施設計劃을 하고 5ha 以下의 分散火田 1,419ha은 計劃하지 않음.

다) 公認地農耕地化計劃

單位 : ha

年度別 區分	年度別			
	1973	1974	1975	計
草地造成	100			100
耕地造成		110	1,830	1,940
計	100	110	1,830	2,040
附帶施設				
○防風林		26	274	300
○播植帶		26	274	300
○草生帶		110km	1,830km	1,940km

라) 火田民移住計劃

單位 : 戶

年度別 區分	年度別		
	1974	1975	計
轉業移住	2,469	772	3,241
隣近마을移住	210		210
計	2,679	772	3,451

註 : 當初移住計劃 4,204戶中 753戶는 現地定着으로 轉換됨.

資料 : 江原道 1974

江原道는 火田整理事業 專擔機構로 1974年 1月 火田整理擔當官室을 新設하고 各市郡에는 火田整理係를 新設하였다. 그리고 市郡 邑面 里洞單位로 火田整理推進委員會를 設置하고 火田整理에 따르는 火田民 移住問題 現地定着火田民의 支援問題등을 處理토록 하고 있다.

江原道는 火田整理事業의 示範道로서 1974年度를 起點으로 本道부터 段階的으로 實施하면서 年次的으로 他道로 移行하게 되어 있으며 本事業에 投入되는 豫算이 20億 7千萬원에 達하여 全道民의 關心裡에 道政의 力點事業으로 強力하게 推進하고 있는 중이다.

V. 火田整理事業의 問題點

火田冒耕의 因習은 治山綠化面에서 또는 國土保全面에서 반드시 根絶되어야 한다. 火田의 存在는 後進國의 象徴임으로 火田整理事業은 國家百年之大計를 爲하여 期必코 完遂하여야 하며 이에 따르는 問題點을 들면 다음과 같다고 본다.

1) 火田民은 地勢가 險峻하고 廣大한 山岳地帶에 散在하고 있어 監視團束이 困難하다.

2) 火田民은 生活의 極貧과 教育水準이 낮아 自助自立精神이 박약하며 耐性이 強하다.

3) 山間地帶에서의 自由放任的인 生活習性은 平地에서의 複雜하고 規制가 많은 集團生活에 同化되기 어렵다.

4) 農地購入의 財力이 없어 平地農業으로 轉換할 能力이 없다.

5) 火田耕作以外的 特殊한 技術이나 知識이 없기 때문에 火田耕作을 天職으로 삼고 있다.

6) 火田民의 勞動力을 흡수할 수 있는 社會的條件이 形成되지 못하고 있으며 現下 失業者 就勞問題는 社會的 問題로 擡頭되고 있다.

7) 耕作火田의 完全整理로 他地域으로 移住하는 火田民에 對한 轉業問題가 最大關心事로 深刻하게 擡頭될 것이다.

8) 現地定着火田民中 生計維持가 困難한 零細火田民

에 對한 就勞支援을 할 수 있는 事業展開가 豫算關係로 制約을 받게 될 것이다.

9) 移住火田民의 公·私債整理問題로서 이들의 負債大部分이 農協負債로 되어 있다.

火田民은 純火田民과 併作火田民으로 區別되며 純火田民은 農耕地를 所有치 못하고 山林內에서 火田에만 依持하여 耕作하고 있는 것이며 併作火田民은 農土를 所有하고 있으면서 生計擴張手段으로 火田을 耕作하고 있는 것이다. 火田民의 成分도 多樣하여 知識水準이 無學에서 大學出身에 이르는 階層이 있는가 하면 財産所有도 幾千원의 極貧者에서 幾百萬원의 富裕層에 이르고 있다.

前述한 問題點에서 지적한 火田民은 一般的으로 典型的인 純火田民으로서 世襲의으로 山間僻地에서 火田耕作을 天職으로 삼고 急峻한 傾斜地나 울창한 林地를 마구 冒耕하기 때문에 이들에 依한 山林被害가 激甚한 것이다.

本火田整理事業의 重點은 이들 火田民을 善導하여 火田耕作을 清算하고 轉業에 依한 生活保障策을 講究케 하여 삶의 意慾을 鼓吹시켜 주는 데 있다고 본다.

VI. 對 策

數百年來 持續되어온 火田耕作의 因習을 短時日內에 打破하고 火田民을 他地域으로 移住시키어 새로운 職業으로 轉換시키려는 데는 許多한 隘路가 介在되어 있어 限定된 行政力과 豫算만으로는 所期의 成果를 期할 수 없다고 보며 道民의 總和로서 推進하여야 될 것이다.

本事業推進에 隨伴되는 問題點의 解決對策을 다음과 같이 列擧하고자 한다.

1) 一般道民은 火田民에 對한 同胞愛를 發揮할 것이다. 火田民하던 人間의 落伍者로서 山間僻地에서 火田耕作으로 延命하고 있는 落後된 者로 認識하고 賤待視하여 敬遠하는 傾向이 많다. 이러한 先入感을 拂拭하고 移住되어온 火田民을 同胞愛로서 맞이하며 物心兩面의 聲援을 하여 集團的인 社會生活에 同化할 수 있는 분위기를 조성하여 주는 것이 先決問題이다.

2) 移住火田民이 自立할 때까지 最小限의 生活保障策이 實現되어야 할 것이다. 生活근거지인 火田을 잃고 墾地에 他地로 移住하게 될 것으로 就業場所가 임이 마련되어 떠나는 것이 아니라 移住地에서 就業을 開拓하여야 不安을 안고 있음으로 自立自活하기 까지의 最小限의 生活保障의 支援이 必要한 것이다. 今般 移住火田民에 對한 定着基金으로 戶當 40萬圓씩 支給하게 된 것은 國家財政上 一決斷인 措置임으로 그 活用方案

에 차질이 없도록 指導啓蒙할 것이다.

3) 過多한 各種 補助金의 支援은 依他心을 助長하게 됨으로 自立하는데 必要한 最小限의 支援에 局限할 것이다. 火田民은 自助自立精神이 박약함으로 勤勞精神培養과 勞賃稼得을 爲한 自助勤勞事業을 山村새마을事業과 連結시켜 이에 積極 就勞케 하여 生計費 및 營農資金을 마련토록 할 것이다.

4) 公共企業體나 民間企業事業場은 우선적으로 火田民의 就業을 받아 주어야 할 것이다. 移住火田民이 就勞의 길이 막히어 生活苦에 빠지게 되면 自然히 再入山하며 火田耕作으로 復歸하게 될 것이다.

5) 火田冒耕防止는 官의 行政力만으로는 不可能함으로 山村새마을運動의 一環으로 區域內 山林保護의 連帶責任을 지을 수 있는 制度가 마련되어야 할 것이다. 制度의으로는 里·洞區域內의 山林에 對한 盜獵防止 山火豫防 火田冒耕防止등의 山林保護를 山林契에서 自律的으로 行하게 되어 있으나 그 組織과 機能이 微弱하여 放任狀態에 있는 實情임으로 이를 山村새마을運動에 直結시켜 新規의 火田冒耕이 發生하지 않도록 事전에 防止할 것이다.

6) 官民合同으로 本事業을 推進할 수 있는 組織體를 構成하여 火田民의 就勞알선과 厚生的인 支援方案을 講究케 할 것이다. 本事業은 火田民의 生活를 左右하는 深刻한 問題가 隨伴되고 있음으로 有力한 民間企業體들이 至大한 關心을 가지고 이러한 機構의 구성팀마가 되어 就勞 其他 厚生的인 問題等을 다루게 되면 効率的으로 推進될 것이다.

7) 本道는 民統線에 隣接하고 있음으로 移住對象火田民을 民統線北方으로 入住시켜 遊休地를 開發耕作토록 積極轉換할 것이다. 火田民은 複雜한 社會生活속에서의 競爭力에 對한 適應性이 弱함으로 이와같은 一般農業으로 轉換시키려는 것이 効率的이라고 본다.

8) 現地定着火田民에 對한 多角的인 營農方法의 技術普及을 積極實施할 것이다. 技術性 市場性 經濟性과 地域條件을 參酌하여 藥草栽培, 有實樹園地, 韓牛共同飼育, 養蜂, 養豚, 養鷄, 표고栽培, 養蠶 家內手工業등의 所得支援事業을 道費補助下에 積極勸奨할 것이다.

9) 現地定着火田民의 支援對策으로 火田跡地의 造林事業과 集團農耕地化事業에는 火田民만을 就勞케 하며, 各種 勞賃撒布事業과 管内建設工事場에서도 火田民을 우선적으로 就勞케 할 것이다.

10) 移住火田民의 公·私債整理問題는 農協負債가 大部分으로 되어 있어 農協의 協助을 얻어 中·長期性資金으로 轉換시키어 段階的으로 解決토록 하며 一部私債는 山村새마을事業을 통해 自體資金造成으로 整理하

는 方案을 모색할 것이다.

11) 火田整理事業은 行政責任者의 更迭에 따라 事業의 中斷 또는 縮小되는 事例가 없어야 할 것이다. 우리나라의 行政은 그 部署責任者의 更迭에 따라 進行中인 施策計劃이 變更 또는 中斷되어 一貫性이 缺如되는 事例가 往往있는 것이다. 火田耕作은 團京이 海이되면 그 規模가 擴大되어 火田人口가 增加되기 쉬우므로 一貫性있는 事業體系로 強力히 推進하여 나가야 할 것이다

VII. 結 言

火田整理事業은 國土保全과 治山綠化의 大命題下에 國家百年의 宿願事業으로 방대한 豫算을 投入하여 道政의 一大力點事業으로 推進하는 것이므로 本事業의 成敗는 江原道の 活路開拓을 左右하게 됨으로 期必코 成功裡에 完遂하여야 될 것이다. 本事業은 火田整理만 對物的인 面과 火田民移住定着이란 對人的인 面이 複合된 重且大한 事業으로서 限定된 官의 行政力만으로는 力不足이 됨으로 全道民의 總和維新體制의 構築으로 一貫

性있게 推進하여야 할 것이다. 特히 山村새마을運動을 積極展開하여 火田民自身이 自律的으로 火田整理에 任하며 勤勉自助協同의 精神으로 自立基盤造成에 邁進함과 同時에 計劃된 豫算執行과 所得支援事業이 適期에 이루어짐으로서 所期의 成果를 期約하게 될 것이다.

<引用文獻>

1. 朝鮮總督府 1940 火田調査報告書 4—6
2. 玄 信 圭 1964 農村林業 28
3. 江 原 道 1966 火田整理史 5—7, 39—40
4. 江 原 道 1966 山地綜合開發 7個年計劃 34~77
5. 江 原 道 1966 江原道建設綜合計劃大綱 176—179
6. 江 原 道 1973 火田整理計劃 6—10
7. 江 原 道 1974 火田整理基本計劃 7—9
8. 江 原 道 1974 火田整理事業施行指針 5—15.