

1970년대 화전정리사업의 성공 요인

이기봉¹ · 배재수^{2*}

¹서울대학교 규장각한국학연구원, ²국립산림과학원

Factors of Success of the Clearance Policy for Slash-and-Burn Fields in the 1970s

Ki-Bong Lee¹ and Jae-Soo Bae^{2*}

¹Kyujanggak Institute for Korean Studies, Seoul National University, Seoul 151-741, Korea

²Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea

요약: 화전과 화전민은 일제의 강한 규제와 정리 계획, 해방 이후 토지개혁에도 불구하고 1970년대까지 지속적으로 증가했다. 본 논문에서는 강고하게 존재했던 화전과 화전민이 1974-1979년의 화전정리사업으로 완전히 사라지게 된 필요·충분조건을 살펴보고자 했으며, 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 일제시대 이후 지속적으로 증가하던 농촌 인구와 최하층의 농가수가 1967년경을 정점으로 감소하면서 화전과 화전민 발생의 근본 원인이었던 토지에 대한 인구의 압력이 약화되었다(사회적 필요조건). 둘째, 1960년대 중반부터 본격화된 경제개발계획으로 1974년의 국민총생산과 정부예산이 1960년의 25배 수준이 되어 화전정리사업에 충분한 투자가 가능해졌다(경제적 충분조건). 셋째, 항공사진을 이용한 산림자원조사 기술의 발전과 도로 시설의 확대로 화전민의 은닉성이 제거되어 再冒耕을 철저히 감시할 수 있게 되었다(기술적 충분조건).

Abstract: Illegal slash-and-burn fields and slash-and-burn farmers in Korea had increased in spite of Japanese Joseon Government's strong regulations and clearance measures, and land reform after the 1945 Liberation of Korea until 1970s. This study is to inquire into the necessary and sufficient conditions to disappear entirely the matters from 1974 to 1979 that illegal slash-and-burn fields and slash-and-burn farmers continued long in existence until the early 1970s. The findings are as follows; Firstly, the population pressure to agricultural lands that main factor of generation of illegal slash-and-burn fields had decreased rapidly because the rural populations and less income farmers have decreased after 1967. Especially, the decrease of the rural populations had never seen to the 1970s. It is recognised that the social condition for the success in 1970s. Secondly, the continuous economic growth from the early 1960s enabled the Korean government to solve the matter through the sufficient financial investment from the Government. For example, the gross national product (GNP) and the government budget in 1974 increased around 25 times after 1960. It is recognised that the economic condition for the success in 1970s. Finally, it was enabled to remove the concealment from the slash-and-burn farmers and to monitor illegal re-cultivation thoroughly because the development of forest inventory technique using an aerial photograph and the expansion of road facilities. It is recognised that the technical condition for the success in the 1970s.

Key words : slash-and-burn fields, slash-and-burn farmers, Clearance Policy for Illegal Slash-and-Burn Field, forest greening

서론

해방 이후 우리나라가 당면한 가장 큰 산림문제는 화전, 황폐지 등 무림목지의 증가와 임목축적의 감소로 대표되는 산림황폐화였다(한국임정연구회, 1975; 산림청, 1996). 이 문제를 해결하기 위해서는 화전정리사업, 사방사업 등

을 통한 무림목지의 재조림과 더 이상의 산림황폐화가 이루어지지 않도록 가정용 목질 연료의 대체가 이루어져야 했다. 그러나 “荒廢의 輪廻”라는 말이 함축하고 있듯이 무림목지에 나무를 심는다고 해도 해당 지역주민이 연료로 이용하기 위해 심은 나무를 벌채한다면 언젠가 그 산림은 또 황폐될 수밖에 없었다. 이런 측면에서 본다면, 해방 직후 우리나라가 직면한 산림황폐화의 가장 큰 원인은 도시와 농촌을 불문하고 산에서 나무를 베어 아궁이에서 태워

*Corresponding author
E-mail: forestry@foa.go.kr

버리는 막대한 가정용 목질 연료 소비에 있었다. 이에 대해서는 이미 선행연구(배재수·이기봉, 2006)에서 1970년대 이후 산림녹화 성공은 가정용 연료를 목질 연료에서 화석 연료로 대체한 것이 가장 핵심적인 성공 요인이었으며, 이런 근본적인 변화를 바탕으로 1967년 산림청 발족 이후 진행된 대규모 조림이 효과를 거두게 되었다는 것을 밝혔다.

그러나 1973년 제1차 치산녹화사업을 수립할 당시에도 약 125천ha의 화전과 30만호의 화전민이 존재¹⁾하였다. 면적으로 당시 산림면적의 1.3%에 불과했지만 화전호수는 농가호수의 13~14%를 차지하였다. 잘 알다시피 火田은 불을 놓아 나무를 비롯한 지표의 모든 식물을 태운 후 施肥를 하지 않은 채 농사를 짓는 토지이다. 이러한 약탈적이고 조방적인 화전 농법은 산림황폐화의 주요 원인이었다. 불이 번져 산불로 확대될 경우 발생할 막대한 산림피해는 충분히 예상할 수 있다.²⁾ 가정용 목질 연료의 화석연료 대체, 대규모 조림만큼 화전정리사업의 성패도 산림녹화 성공을 가름하는 중요한 변수였다(김동수, 1974; 호을영, 1975). 더군다나 식민지기 조선총독부의 강력한 화전정리사업과 1965년 이후 강원도의 선도적인 화전정리사업에도 불구하고 계속 증가 경향을 보였던 화전 문제가 제1차 치산녹화10년계획을 수립하는 1973년까지 존속하고 있었다.

이와 같이 중요한 산림문제 중 하나였던 화전이 1974~1979년간 완전히 사라졌다. 제1차 치산녹화사업의 31개 중요 시책과 별도로 단일 정책으로 진행된 국가의 강력한 화전정리사업의 성공 때문이었다. 화전정리사업의 전개과정과 성공 요인에 대해서는 1966년과 1976년에 강원도에서, 1980년에는 산림청에서 간행한 『火田整理史』에 잘 정리되어 있다. 이 책에는 화전의 역사와 정리사업 등에 관한 내용을 총망라했을 뿐만 아니라 단순한 통계 모음집이나 정책의 선전에 머물지 않고 누가 보더라도 수긍할 수 있을 정도로 다양한 자료가 꼼꼼하게 정리되어 있다. 또한 강원도 화전정리사업을 대상으로 화전모경의 요인을 분석하고 대안을 제시한 선행연구(김동수, 1974; 호을영, 1975)도 있었다. 그렇다고 하더라도 앞의 보고서들과 선행연구들은 화전정리사업이 진행되거나 끝난 직후에 이루어진 것이기 때문에 보다 장기적인 입장에서 역사의 평가보다는 사업의 성공을 정리하는 데 좀더 무게를 둔 경향이 있었다.

화전정리사업이 치밀한 계획과 국가의 강력한 사업 추

진으로 인해 성공을 거둘 수 있었다는 것은 어느 누구라도 부정하기 어렵다. 하지만 아무리 치밀한 계획을 세우고 국가적 사업으로 추진했다고 하더라도 화전민을 발생시키는 사회경제적 조건이 제거되지 않는 한 쉽게 성공하기 어려웠을 것이라는 점도 분명하다. 본 논문에서는 바로 이 점에 초점을 맞추어 먼저 1970년대 화전정리사업의 구체적인 성과를 간략하게 정리하고 이를 토대로 화전정리사업이 왜 1970년대에 들어서야 성공할 수 있었는가를 밝혀보고자 한다. 당연히 화전민의 발생 원인을 해결하기 위한 필요조건과 충분조건을 살펴볼 것이다. 화전민이 발생하는 핵심 원인인 농촌인구의 토지에 대한 압력이 1970년대부터 해소되기 시작한 것은 화전정리사업이 성공하게 된 중요한 요인이었다. 1970년대의 농촌인구의 급격한 도시 이주는 농산촌민의 목질 연료의 사용 감소와 추가적인 화전민 발생을 막는 요인이 되었으며, 이는 결국 산림녹화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 일제시대와 달리 지주·소작 관계가 해체되고 농민 소득이 증가된 것 역시 화전정리사업 성공의 필요조건이라 할 수 있다. 이런 근본적인 사회경제적 변화를 바탕으로 국가의 강력한 화전정리사업이 효과를 발휘한 것이다. 특히 화전민의 이주 및 이전을 안정적으로 추진할 수 있도록 한 국가 재정의 투입은 무엇보다 중요한 화전정리사업의 성공 요인이었다. 덧붙여 항공측량 기술의 발전과 지방까지 확장된 도로 건설은 화전민의 은닉성을 제거하였다. 본 논문에서는 이 두 조건을 1970년대 화전정리사업 성공을 위한 충분조건으로 보았다.

1970년대 화전정리사업의 전개 과정과 성과

원래 火田이란 한국 고유의 명칭인데, 불을 놓아 나무를 비롯한 지표의 모든 식물을 태운 후 施肥를 하지 않은 채 농사를 짓는 토지를 뜻한다. 일본의 燒田(切替田), 중국의 火燒田, 미국의 Burning Cultivation Field 등 각국이 사용하는 명칭은 다를지라도 이러한 약탈적이고 조방적인 화전 농법은 인류 최초의 농경에서부터 시작되었으며 20세기까지도 열대를 비롯한 일부 지역에서는 가장 일반적인 농법으로서의 위치를 차지하고 있었다. 한반도에서는 이미 기원 전후부터 집약적인 농법이 시작되었다고 알려져 있지만 그렇다고 해서 조방적이고 약탈적인 화전 농법이 완전히 사라진 것은 아니었다. 모든 사람들이 어느 정도 먹고 살 수 있는 사회적 환경이 조성되지 않는 한 화전은

¹⁾1979년 최종 정리된 화전 및 화전호수는 124,643ha, 300,796호이다.

²⁾화전정리 이전에는 강원도의 산림화재의 경우 60% 이상이 火田의 火入으로 인한 연소였고 연간 80여만톤의 토사를 유출시키고 있다는 조사 결과(강원도, 1976)가 이를 잘 뒷받침해 준다. 화전정리가 이처럼 산림피해나 국토보존상의 이유에서뿐만 아니라 1968년 울진·삼척 공비침투사건에서처럼 화전민의 주거지가 공비의 은폐물로 이용된다는 측면에서 국가보안상 시급한 과제로 인식되었다(산림청, 1980, p.7).

최소한의 생계를 보장해 줄 수 있는 마지막 보루였기 때문이다. 사회정치적 안정과 불안은 한반도의 역사 속에서 지속적으로 반복되었기 때문에 화전은 이러한 역사와 더불어 축소와 확대를 반복했을 것으로 생각된다. 다만 일제시대 이전에는 정량적인 화전 통계자료가 충분하지 못했기 때문에 축소와 확대의 정확한 실태를 알기가 어려울 뿐이다.

일제시대에 들어, 조선총독부는 1911년부터 전국에 광대하게 분포되어 있는 화전의 심각성을 느끼고 이를 정리하고자 1916년까지 5개년에 걸쳐 화전정리 방안을 모색하였다. 또 1929년에는 화전조사위원회를 설치하였으며, 1932년에는 北鮮開拓事業計劃을 수립하여 화전정리를 본격적으로 시행하였다. 그러나 조선총독부의 화전정리에 대한 계획은 1931년의 만주사변, 1937년의 중일전쟁, 1941년의 태평양전쟁이 발발하면서 충분한 법적·재정적·인적 지원을 받지 못해 거의 실행되지 못하였다. 이에 따라 화전과 화전민은 줄어들기는커녕 계속 증가하여 1939년에는 574,000정보, 343,200호, 1,870,300명에 이르렀다(산림청, 1980, p.29). 1939년 화전민 호수 343,200호는 전체 농업 호수 3,046,546호의 11.3%에 해당하였다. 그만큼 일제시대의 화전정리사업은 거의 성공하지 못했다고 평가할 수 있다.

1945년 광복은 이민족 지배로부터의 해방을 의미했지만 한편으로는 같은 민족 내에서 남북의 분단과 좌우익의 대립이라는 정치적·사회적 혼란을 야기했다. 남북의 분단으로 인해 주로 북한에 집중되어 있던 공산물과 에너지가 남쪽으로 전달되지 않자 남한은 물자부족과 극심한 에너지난을 겪게 되었다. 또한 분단된 남한 안에서의 사회적 혼란은 국민에 대한 정치적 통제력의 약화를 의미했기 때문에 강압적인 일제의 통치에 의해 유지되어 오던 각종 규제가 실질적으로 해체되는 상황을 초래하였다. 여기에 더해 1950년부터 3년 동안 진행된 한국전쟁은 물자부족과 에너지난을 더욱 심각하게 만들었다. 더군다나 해방 이후 일본과 만주로부터 320만 명의 해외 동포가 귀환했고 이 북에서 내려온 월남민도 1945년부터 한국전쟁 이후까지 약 250만 명으로 추산될 정도로 단기간에 급격한 인구증

가가 있었다. 이러한 급격한 인구증가는 극심한 식량부족을 초래하였고 취업의 기회도 거의 없었기 때문에 영세 난민들이 늘어날 수밖에 없었다(산림청, 1980, p.27). 이러한 정치적·사회적 혼란과 국가경제의 붕괴는 최소한의 생계에 대한 마지막 보루였던 화전이 확대될 수 있는 좋은 조건이었다.

잘 알려져 있다시피 해방 이후 20년이 지난 1965년이 되어서야 처음으로 강원도에서 10개년 계획의 화전정리사업이 실시되었지만 큰 성과를 거두지는 못하였다(김동수, 1974, p.11). 그러나 이러한 강원도의 교훈을 바탕으로 1974년부터 다시 전국적으로 실시된 화전정리사업은 6년이 지나지 않아 1979년에 공식적으로 성공·완료되었다. 일제시대부터 지속적인 조사와 대책이 이어졌음에도 불구하고 거의 해결되지 않은 채 남아 있던 화전이 1970년대에 들어 이렇게 짧은 시기에 정리될 수 있었다는 것은 놀라운 일이다. 이하 1970년대 화전정리사업의 전개과정과 성과를 간략히 다루고자 한다.

1970년대 화전정리사업은 1966년 제정되고 1968년에 개정된 『화전정리에 관한 법률』에 법적 근거를 두고 있다. 본 법률에서 말하는 ‘화전’은 “합법적인 절차에 의하지 아니하고 산림에 불을 놓거나 기타의 방법으로 이를 개간하여 농경지로 사용 또는 사용하였던 토지”(위법 1조)를 말한다. 본 법에서 말하는 ‘화전의 정리’는 “산림의 경사도 20도를 기준으로 「산림으로 복구」 할 화전과 「농경지화」 할 화전으로 크게 구분 시행하는 것”(산림청, 1980, p.437)으로 화전의 정리란 對物的인 시책과 화전민의 이주정착이란 對人的인 시책이 복합된 사업일 수밖에 없었다.

<표 1>은 화전정리사업을 위한 실태조사와 총열조사 결과의 변동사항을 정리한 것으로 최종적으로 정리된 사업의 규모를 알려준다. 해방 이후 화전 면적과 화전가구에 대한 최초의 조사결과가 나온 1967년의 46,190 ha와 136,138호에 비해 최종적으로 조사된 1979년에는 124,643 ha와 300,796호로, 각각 2.7배와 2.2배의 증가가 있었다. 이러한 증가는 자체적인 증가 때문이 아니라 조사과정에서 그 동안 조사되지 못했던 화전 및 화전호가 새롭게 조

표 1. 화전정리 실태조사 및 총열조사 결과 변동 상황.

		화전지(ha)			화전가구(戶)			
		계	산림복구	농경지화	계	이주	이전	현지정착
실태조사	1967	46,190			136,138			
	1973	41,132	25,490	15,642	134,817	6,597		128,220
	1974	75,493	52,150	23,287	203,780	12,272	1,970	189,538
총열조사	1975	115,286	81,736	33,550	266,370	24,828	2,419	239,123
	1977	123,823	85,253	38,570	300,796	25,857	2,349	272,590
	1979	124,643	86,073	38,570	300,796	25,857	2,349	272,590

출처 : 산림청, 1980, p.271.

표 2. 화전정리사업비의 재원 (1974-1979).

	계	국고	지방비	용자	자력
금액 (천원)	18,840,144	9,343,303	4,231,211	2,691,450	2,574,180
비율 (%)	100.0	49.6	22.4	14.3	13.7

출처 : <산림청, 1980, p.311>에서 발췌.

표 3. 화전정리사업의 투자액과 세부 항목 (1974-1979).

	합계	산림복구	농경지화	화전가구 이주이전	정착가구 생계지원	기타
금액 (천원)	18,320,062	4,181,962	388,953	7,015,807	5,780,093	953,247
비율 (%)	100.0	22.8	2.1	38.3	31.6	5.2

출처 : 산림청, 1980, p.298 (공인지산림화 제외)

사되어 나타난 것으로³⁾ 1960년대에 비해 1970년대의 화전정리사업이 철저한 조사를 바탕으로 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 또한 화전지와 화전가구를 경사 20도를 기준으로 각각 2개와 3개로 구분하여 나누어 조사했다는 점⁴⁾ 역시 1970년대 화전정리사업이 철저한 조사를 바탕으로 이루어졌음을 알게 해준다. 물론 화전 실태를 지리적으로 철저하게 파악하는 데는 1970년대 전국 규모로 활용된 항공측량 기술의 도입과 지방까지 확장된 도로 건설이 큰 역할을 하였다. 1970년대 화전정리사업은 과거에 비해 화전 실태를 철저하게 파악하였기 때문에 화전과 화전민에 대한 대책을 보다 현실적으로 추진해 나갈 수 있었던 것이다.

<표 1>에서 살펴볼 수 있는 중요한 사실 중 또 다른 하나는 1970년대 추진된 화전정리사업의 규모이다. 화전정리사업 대상의 화전지 중에서 산림으로 복구된 86,073 ha는 사업이 본격적으로 시작되기 직전인 1973년 총 임야면적 6,641,040정보에 비하면 극히 적은 비중이었다(한국임정연구회, 1975, p.132). 그러나 최종적인 화전정리사업 대상의 화전가구 300,796호는 본격적으로 사업이 시작되는 1974년의 농가수 2,381천호의 12.6%, 사업이 마무리되는 1979년의 농가수 2,162천호의 13.9%에 이를 정도로 높은 비율을 차지하고 있었다. 그리고 이주 대상 가구수 25,857호를 1호당 5명씩의 가족으로 상정하면 13만명에 가까운

사람이 되는데, 10년도 안되는 짧은 시기에 이렇게 많은 사람의 삶의 터전을 완전히 바꾸는 사업은 쉽지 않은 일이었다.

<표 2>는 화전정리사업에 투자된 재원의 총액과 재원별 금액을 정리한 것이다. 6년간 총 188억 4천만원이 투자되었는데, 이는 같은 기간 산림예산의 13%에 해당하였다. 투자 재원별 비율을 보면 국고(49.6%), 지방비(22.4%), 용자(14.3%), 자력(13.7%)의 순서로 나타나고 있다. 결국 화전정리사업에 투자된 총 비용의 73.7%가 국가 및 지방 재정에 의해 직접 지원된 것이며, 화전민 스스로 투자한 비율은 13.7%에 불과하였다. 실제 화전민의 자력 부담이 없는 경우도 적지 않았기 때문에 화전정리사업에 투여된 재정 대부분은 정부로부터 충당되었다고 할 수 있다. 결국 1970년대 화전정리사업의 성공이 국가의 전폭적인 재정 투자 때문에 가능했다는 것을 시사한다.

<표 3>은 1974년부터 1979년까지 화전정리사업에 투자된 총액이 세부 항목별로 어떻게 사용되었는지를 정리한 것으로, 공인지⁵⁾산림화에 든 비용은 제외되어 있다. 표 3에서 주목해 보아야 할 부분은 화전정리사업에 투자된 총 비용 중에서 실질적인 정리 대상이라 인식될 수 있는 화전지의 산림복구와 농경지화에 투자된 것(24.9%)보다 이주·이전 화전가구와 모든 화전가구의 생계비 지원을 위해 투자된 것(69.9%)이 2.8배나 높았다. 이것은 화전정리

³⁾화전지의 증감 이유로는 “① 누락된 화전지의 추가 정리, ② 보고된 분량 중 착오를 정정, ③ 연결된 무임목지를 화전지로 정리, ④ 실태조사 때 目測으로 조사하였으나 조립 후 면적 측량의 결과 추가”가 있다. 화전가구의 증감 이유로는 “① 보고된 분량 중 착오를 정정, ② 누락된 화전가구의 추가 정리, ③ 본인의 자진 이동”이 있다(산림청, 1980, p.281).

⁴⁾화전지 중 경사도 20도 이상인 것은 산림복구의 대상으로, 경사도 20도 미만인 것은 농경지화하여 필요한 절차에 따라 지목 변경을 할 대상으로 나누었다. 화전가구는 이주, 이전, 현지정착 등 3개의 대상으로 나누었다. 이 중 이주 대상 가구는 경사도 20도 이상의 화전지 안에 주거지가 있고 화전정리 후에 경작하고 있던 전 토지가 산림으로 복구되었거나 농경지로 인정된 토지 또는 자기 소유 토지가 600평 미만으로서 생계가 영세한 가구를 의미한다. 이전 대상자는 경사도 20도 이상의 화전지 안에 주거지가 있지만 화전정리 후에도 경사도 20도 미만에서 보유하고 있는 농경지만으로도 생계유지가 가능하거나 현지에서 다른 직업을 겸하고 있어 생계에 지장이 없는 가구이다. 현지정착 대상 가구는 경사도 20도 미만에 주거지가 있으며 경사도 20도 이상의 화전지 일부를 경작하지만 20도 미만의 경작지라도 생계가 가능한 가구를 의미한다(산림청, 1980, pp.189-190).

⁵⁾公認地란 경사도 20° 이상의 산림 안에 있으나 서류상으로는 전답, 대지, 기타 산이 아닌 地目으로 등재된 토지이기 때문에 화전정리사업의 직접적인 대상이 되지 않았다(산림청, 1980, p.190). 1970년대의 화전정리사업에서는 이러한 공인지 역시 매입하여 산림으로 복구하는 사업을 병행하였다.

사업의 최종 결과는 화전지의 산림복구와 농경지화라 하더라도 사업 성공의 핵심 요인은 화전가구의 생계대책이었다는 것을 알려준다.

산림청은 이 점을 다음과 같이 분명하게 인식하고 있었다.

“화전정리는 화전민의 생계대책이 선결문제이며, 이 생계대책이 미약할 때에는 화전의 정리를 이룰 수 없다는 것을 경험하여 왔다. 이 생계대책은 화전민을 화전에서 떠나게 하기 위한 일시적 조치이어서는 안 되는 것이며, 지속적이며 영구적이어야 하며, 새로운 생활환경은 먼저의 화전지내의 생활여건보다 훨씬 좋아져야 한다는 것은 두 말할 필요가 없을 것이다. 이리하여 **화전정리는 先生계대책, 後화전정리어야 하며**, 이는 사회정책면에서, 농업정책면에서 또한 재정정책면에서 그리고 산림정책면에서 충분히 반영되어야 한다는 것이 절실히 요청되어 왔다. 또한 화전정리는 산림분야의 한 행정력만 가지고 1개 사업으로서 그때그때 지침이나 요령만을 가지고 그 성과를 기대할 수 없다는 것도 비록 화전정리에서 뿐만 아니라 다른 사업에서도 경험한 바가 있다.”(산림청, 1980, p.117). (두꺼운 글자는 논자 강조)

<표 3>에서 특히 주목해 보아야 할 점은 1974년부터 1979년까지 화전정리사업의 대상이었던 화전가구 267,301호의 6.6%에 불과한 이주·이전 화전가구 17,643호에 총비용의 38.3%나 집중 투자하였다는 것이다. 이주·이전 가구로 선정된 15,294호와 2,349호에게는 1974년에서 1976년까지 호당 각각 40만원과 20만원이, 1977년부터 1979년까지 50만원과 25만원이 이주·이전비로 지급되었다(산림청, 1980, pp.189-190). 1976년 3월 1일부터 3월 31일 사이에 조사된 것으로 지원이 필요한 가구 14,241호 중 80.1%인 11,399호가 연간 소득 50만원 미만인 화전가구

였다. 이주·이전 화전가구로 선정된 17,645호의 상당수도 연간 소득 50만원 미만인 최하층 화전가구였을 것으로 판단되기 때문에 이주·이전비로 책정된 금액은 결코 낮았다고 보기 어렵다(산림청, 1980, p.394).

화전정리사업의 성과를 좌우하는 핵심 요인 중 하나는 사업 후 再冒耕의 경향성을 없애는 것이다. 그리고 이러한 재모경을 끊임없이 시도하는 사람들 중 가장 높은 비율을 차지할 수밖에 없는 화전가구는 화전이 생멸줄이나 다름없는 최하층이며, 주로 이주·이전의 화전가구에 해당된다. 이들에 대한 충분한 생계대책이 수립되어 있지 않다면 이들은 언제든지 재모경을 시도할 수밖에 없을 것이다. 화전정리사업의 총 대상가구 267,301호의 6.6%에 불과한 이주·이전 화전가구 17,643호에게 총사업비의 38.3%나 투자된 것은 이런 측면에서 사업 성공의 결정적인 요인이었다고 볼 수 있다. 물론 이주·이전 화전가구의 재모경을 방지할 수 있었던 것은 단순히 많은 재정 지원을 했기 때문만은 아니다. 여기서 가장 열악한 화전가구인 이주 대상 15,294호를 연고지 또는 다른 지역으로 이주하게 하였다는 점에도 주목할 필요가 있다.

이러한 정책은 강원도에서 1965년에서 1968년까지 1차 계획 기간 중에 나타났던 사업 실패의 교훈 때문에 세워진 것이다. 강원도의 1차 계획 기간에서 첫째, 화전민의 집단이주 정착을 실시했지만 갑작스런 환경변화에 적응하지 못해 이탈자가 많이 나타났고 둘째, 산지의 계단식 신규개간으로 代土를 지급하려 했지만 토질이 척박하여 당장 농사를 짓기에 적합하지 않았다(강원도, 1976, p.77). 이에 따라 재모경하는 화전민이 많이 발생하여 집단이주 정착과 계단식 신규개간에 의한 대토 지급을 포기하고 이주 정착금을 대폭 늘려 연고지나 다른 지역으로 이주시켜 정착시키는 방법을 선택하게 된 것이다. 아울러 追從管理를 통해 이주 정착후에는 자녀들의 교육문제를 비롯하여

표 4. 생계비 지원사업 (1974-1977).

연도	구분	韓牛	養豚	桑田	共同 養苗場	勞賃	就勞·就業	農地	기타	합계
74	사업량	3,553두		278.8 ha	74.73 ha	278,140명	311			
	세대수 (호)	3,553		998	1,284	37,105	311		1,854	45,105
	투자 (천원)	334,100		55,464	19,423	220,239			35,328	664,554
75	사업량	6,852두		445.1 ha	76.65 ha	723,539명	444			
	세대수 (호)	6,672		3,279	1,334	63,816	444		3,446	78,991
	투자 (천원)	631,681		115,798	20,303	736,164			157,489	1,661,435
76	사업량	5,584두	1,615두	76 ha	74.63 ha	291,128명	292호	11 ha		
	세대수 (호)	5,573	4,227	36	990	33,627	333	47	4,327	49,160
	투자 (천원)	499,232	36,025	5,221	18,718	338,379	3,175	11,835	429,416	1,342,001
77	사업량	5,506두	53두	47.1 ha	73.8 ha	209,264명	494	13 ha		
	세대수 (호)	5,470	49	112	966	27,761	491	22	2,898	37,769
	투자 (천원)	570,104	1,110	7,359	18,490	383,256	42,018	18,420	123,726	1,164,483

출처 : 산림청, 1980, pp.404-412

표 5. 도별 화전과 화전호 분포 변화.

지방	1939				1973-1979				
	화전(百町)	화전호(百戶)			화전(百ha)	화전호(百戶)			
		순화전	겸화전	합계		이주	이전	현지정착	합계
경기	8	2	14	16	67	17	1	105	123
충북	19	10	44	54	272	33	8	469	510
충남	0	8	33	41	40	4	1	91	96
전북	9	10	33	43	135	18	1	416	435
전남	2	0	6	6	77	0	0	541	541
경북	44	28	60	88	262	46	6	681	733
경남	0	0	0	0	24	0	0	76	76
강원	977	272	729	1,001	369	142	6	350	498
합계	1,059	330	919	1,249	1,246	260	23	2,729	3,012
(강원도외)	82	58	190	248	877	118	17	2,379	2,514

주 : 1町=0.99 ha

출처 : 1939년은 <강원도, 1976, pp.38-39>, 1973-1979년은 <산림청, 1980, pp.282-297>.

주민등록증에 대한 행정적인 계도, 지원과 생계유지를 위한 지원 또는 전업에 대한 주선을 비롯하여 취로사업전개, 취업알선, 농토확보, 한우차입자금 및 기타 정책자금의 지원 등 다각적인 시책이 있었기 때문에 이들의 재모경을 방지할 수 있었던 것이다(산림청, 1980, p.391).

재모경의 위험이 가장 큰 집단은 최하층에 가까운 이주·이전 대상의 화전가구이지만 화전정리사업에 포함된 모든 화전가구는 많던 적던 경작지의 감소로 경제적인 수입 축소를 경험할 수밖에 없었다. 이러한 경제적 수입 축소에 대한 지원사업이 진행되지 않으면 잠재적인 재모경의 가능성이 존재하게 되는데, 이를 없애기 위해서는 지속적인 생계지원사업이 진행될 필요가 있었다. 1970년대의 화전정리사업에서도 총투자액의 31.6%를 한우, 양돈, 桑田, 공동양묘장, 노임, 취로 및 취업, 농지확보, 기타 등 화전민의 생계비지원에 투자하였다(표 4. 참조). 화전정리사업으로 인해 발생한 경제적인 수입 축소에 대한 보전대책이 지속적으로 진행된 것이 바로 재모경을 사전에 차단하여 궁극적인 성공을 이루는데 중요한 토대가 되었을 것이다.

일제시대와 1970년대의 화전 규모 비교

앞에서 살펴보았듯이 우리나라는 1970년대 매우 짧은 기간에 화전을 완전히 정리하였다. 일제시대 조선총독부가 장기간 화전을 정리하고자 했으나 실패했던 화전이 왜 1970년대에 가능하게 되었는가를 살펴보기에 앞서 이 절에서는 일제시대와 1970년대의 화전 규모를 비교해 보도록 하자. 산림녹화에 성공한 현재로선 이해하기 힘들지만 1970년대 초까지만 해도 적지 않은 화전·화전민이 존재하였고, 그 규모는 일제시대보다 컸다.

해방 이후 1960년대까지는 전국의 화전·화전민의 통계

를 알 수 있는 자료가 없다. 1967년에 처음으로 전국적인 조사가 이루어졌지만 이후 지속적인 조사에 의해 조사되지 못한 화전과 화전호가 더 많았다는 것이 확인되었다. 최종적으로 확인되어 정리된 남한지역 화전과 화전호의 수를 1939년과 비교하여 작성한 것이 <표 5>이다. 1939년의 통계에는 남북 분단에 의해 북한에 속하게 된 경기도와 강원도의 일부 지역이 포함되어 있기 때문에 1973-1979년의 통계보다 약간 넓은 지역을 포함하고 있다. 특히 강원도의 경우 회양군·이천군·평강군·통천군 전체, 철원군·고성군의 절반, 양구군·인제군의 일부 등 일제시대 강원도 면적의 약 30% 정도가 포함되어 있다. 이 지역은 주로 고산 지대에 해당되기 때문에 화전이 가장 많은 지역 중의 하나였을 것으로 추정된다.

일단 화전이란 측면에서 볼 때 남한 전체로 1939년에는 약 10만 6천정보였던 반면에 1973-1979년에는 약 12만 5천 ha로 늘어났다. 그러나 1939년에 화전이 가장 많았던 강원도에서 남북분단으로 30% 정도가 빠진 채 1973-1979년의 통계가 작성되었다는 점을 고려하면 화전의 양은 이보다 더 크게 증가한 것으로 볼 수 있다. 특히 강원도를 제외한다면 1939년의 화전 면적에 비해 1973-1979년에는 약 10.7배나 증가하였다. 내륙 산간 지역이 많은 충북과 경북의 화전 증가량이 가장 많았고, 전북·경기·전남·충남·경남 등이 그 뒤를 이었다. 이러한 추이를 통해 볼 때 해방 이후 강원도 이외 지역에서 화전이 상당히 많이 늘어났던 것은 분명하다 하겠다.

화전호란 측면에서 볼 때 전체적으로 1939년에 약 12만 5천호에서 1973-1979년에는 약 30만 1천호로, 3배 가까이 증가했다. 역시 1939년에 화전이 가장 많았던 강원도의 30% 정도가 1973-1979년 통계에는 들어가 있지 않기 때문에 더 많이 증가했다고 볼 수 있다. 강원도를 제외하면 1939년에 비해 1973-1979년에는 약 10.1배나 증가하였는데,

화전과 마찬가지로 해방 이후에 강원도 이외 지역에서 화전호가 상당히 많이 증가했다. 화전·화전민의 규모라는 측면에서 1970년대는 일제시대보다 나아졌다고 할 수 없다.

그러나 1970년대의 사회경제적 환경은 일제시대와는 크게 달라졌다. 좀더 세부적으로 들여다보면 그 차이가 드러난다. 1973-1979년의 화전 통계 중 이주와 이전은 경사 20도 이상의 화전 지역에 주거지가 형성되어 있던 화전호이고, 현지 정착은 경사 20도 미만의 마을에 주거지가 있던 화전호이다. 이것을 1939년의 통계와 비교하기 위해 1973~1979년의 이주와 이전을 순화전으로, 현지정착을 겸화전으로 간주해 보면 전체적으로 순화전은 14.2% 감소하였다. 물론 앞서 언급했듯이 1939년에 화전호가 가장 많았던 강원도의 30% 정도가 빠진 통계임을 감안하면 감소했다고 보기는 어렵고 다만 증가하더라도 그다지 큰 증가는 아닐 것이라고 추측할 수 있다. 반면에 겸화전의 경우는 약 3배 정도 증가하였다. 강원도 부분의 30% 정도를 제외하더라도 순화전에 비해 훨씬 많이 증가하였다. 더 나아가 강원도를 제외할 경우 순화전은 2.3배, 겸화전은 12.5배나 증가하여 순화전에 비해 겸화전의 증가가 뚜렷함을 확인할 수 있다.

그러면 해방 이후 화전과 화전호의 증가를 어떻게 이해해야 할 것인가? 다음 절에서 자세히 다루겠지만 일제시대에 화전의 증가를 가장 부채질했다고 언급되는 지주-소작의 계층 구조는 1950년의 토지 개혁으로 완전히 사라졌다. 따라서 해방 이후의 화전과 화전호의 증가에 대해서는 다른 원인을 설정해야 한다. 이 점에서 주목되는 것이 해방 이후 총인구가 지속적으로 증가했을 뿐만 아니라 1967년까지는 농촌인구 역시 지속적으로 증가했다는 점이다. 농촌인구의 증가는 토지에 대한 인구의 압력을 강화시킬 수밖에 없으며, 이럴 경우 화전과 화전호의 증가가 나타날 가능성은 높아진다. 특히 해방과 한국전쟁을 거치면서 행정력의 약화가 발생하였고, 이것은 화전과 화전호의 증가에 좋은 조건이 될 수 있다.

1973-1979년의 화전민 통계를 보면 순화전민에 가까운 이주와 이전은 전체 화전호수의 9.3%에 불과하였다. 화전이 가장 많은 강원도를 제외하면 5.4%로 더욱 낮아진다. 일제시대인 1939년에 순화전이 전체 화전호수의 26.4%에 이르렀던 것과 대조된다. 해방 이후의 화전과 화전호의 증가는 순화전에서 일어났다고 보기는 어렵다. 오히려 겸화전에서 일어났다고 볼 수 있는 것이다. 또한 해방 이후의 화전과 화전호의 증가는 일제시대에 남한 지역의 화전과 화전호 대부분을 차지했던 강원도가 아니라 거의 없었던 나머지 지역에서 주로 발생하였다. 결국 최빈층을 구성하는 순화전의 증가가 별로 없었다는 점은 이들을 양산하는 지주-소작의 계층 구조가 사라졌기 때문이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 겸화

전이 대폭 늘어났다는 사실은 농촌인구의 증가에 의해 토지에 대한 압력이 강화되었기 때문으로 볼 수 있다.

그러나 1973-1979년의 통계에 잡힌 화전호가 그 때까지 지속적으로 증가해 온 결과를 나타내고 있다고 보기는 어렵다. 이미 농촌인구의 증가경향은 1967년에서 멈추었고, 그 이후에는 절대적인 감소경향을 보이고 있었다. 그리고 농촌에서 토지가 가장 적은 0.5 ha 미만의 농가수도 1967년경을 최고점으로 하여 절대적인 감소 경향을 보였다. 여기가 농촌 소득 역시 비슷한 시기에 상대적으로 급속하게 증가하는 경향에 있었다. 이러한 경향들을 고려해 볼 때 절대빈곤층에 가까운 화전호의 지속적인 확대 재생산은 이 시기부터 거의 해소되었다고 판단된다. 다만 화전호는 농민 중에서도 가장 고립적인 존재이며, 화전소득이 집약적인 농경지 소득보다 더 빠르게 증가할 수 없다는 측면을 고려할 때 농촌인구의 절대적인 감소 속에서도 현상유지를 지속했을 가능성이 있다.

1970년대 화전정리사업 성공의 필요조건

기존의 연구(강원도, 1976, pp.28-29; 강만길, 1987, pp.131-144)에서는 일제시대 화전·화전민의 발생과 존속 및 증가의 근본 원인을 지주-소작 계층 구조의 강화로 인한 농민층의 몰락적 계층 분해를 강조하는 경향이 있다. 그러나 1950년의 토지개혁으로 지주 계층이 완전히 몰락한 이후에도 화전·화전민이 지속적으로 존재했을 뿐만 아니라 증가했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 지주-소작 계층 구조가 화전·화전민의 증가 원인은 될 수 있지만 발생과 존속의 근본 원인이라고 보기는 어렵다. 결국 화전·화전민의 증감 경향에 대한 이해는 농촌 인구의 증감 경향과 사회적 계층 구조 양자를 결합해서 이해해야 한다.

1. 절대적 농촌인구의 감소

1960년 농촌인구의 비율은 58.2%였다. 일제시대의 농촌인구 비율이 가장 낮았던 1942년의 79.5%보다도 낮은 비율이었다. 일제시대의 자료가 남북한을 모두 합한 경우임을 감안하더라도 해방으로부터 1960년까지 농촌인구의 비율이 상당히 낮아지고 있었다고 판단할 수 있다. 이는 한편으로 농촌에서 도시로의 사회적 인구가동이 지속적으로 이루어졌다는 것을 의미하기도 한다. 그러나 농촌인구의 비율이 낮아졌다고 해서 절대인구가 줄어든 것은 아니다. <표 6>을 보면 1960년부터 1967년까지 농촌의 절대인구는 지속적으로 증가하고 있기 때문에 1960년 이전에도 비슷한 경향을 나타내고 있었을 가능성이 높다.

<표 6>에 나타난 농촌인구의 변화에서 가장 주목할 만한 변화는 1967년의 약 16백만명을 최고의 정점으로, 1968년부터 농촌인구의 절대수 자체가 줄어들고 있다는 점이

표 6. 총인구, 도시인구, 농촌인구 추이 (1960~1980).
(단위: 명, %)

연도	총인구 (A)	도시인구	농촌인구 (B)	B/A (%)
1960	25,012,374	10,453,103	14,559,271	58.2
1965	28,704,674	12,893,099	15,811,575	55.1
1966	29,435,571	13,654,865	15,780,706	53.6
1967	30,130,983	14,052,897	16,078,086	53.4
1968	30,838,302	14,930,638	15,907,664	51.6
1969	31,544,266	15,955,354	15,588,912	49.4
1970	32,240,827	17,819,097	14,421,730	44.7
1975	35,280,725	22,036,704	13,244,021	37.5
1980	38,123,775	27,297,027	10,826,748	28.4

출처: 배재수·이기봉, 2006, p.77

다. 이는 일제시대 이후 처음 나타난 현상으로서 토지에 대한 농촌의 인구 압력이 절대적으로도 약화되기 시작했다는 측면에서 획기적인 변화라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화는 어느 날 갑자기 나타난 것이 아니라 그 이전부터 지속적으로 나타났던 농촌인구의 도시로의 사회적 이동이 가져다준 결과이다. 이미 일제시대에도 농촌인구의 절대수는 증가하고 있었지만 증가율은 도시인구는 물론 전체 인구증가율보다도 점점 낮아지고 있었다. 1960년 이후에도 이러한 경향이 지속적으로 나타나고 있었을 뿐만 아니라 감소비율이 더욱 커지고 있었음을 <표 7>을 통해 쉽게 알 수 있다.

<표 7>은 1960년 이후 농촌의 실제인구와 총인구의 증가지수를 곱한 계산인구의 추이를 살펴본 것이다. 일제시대의 경우 1925년부터 1942년까지 17년 동안에 실제인구와 계산 인구 사이의 감소율이 14.1%에 불과했던 반면(이기봉, 1996, p.25) 1960년 이후부터 17년 동안에 해당되는 1977년까지는 무려 86.7%가 감소하였다. 일제시대 후반기 농촌인구의 도시로의 사회적 이동 경향이 아무리 강했다고 할지라도 1960년대 이후에 나타난 변화에 비하면 상대적으로 약한 것이었다. 1960년대 이후 중에서도 농촌인구가 최고의 정점을 이루었던 1967년 안팎부터 계산인구

와 실제인구 사이의 차이와 감소비율은 훨씬 가파르게 나타나고 있다. 1차 경제개발계획의 성공으로 도시부문에서의 인구 흡인력이 강해진 결과라고 판단되는데, 도시인구 역시 비슷한 시기부터 증가수가 눈에 띄게 많아지고 있는 사실이 그것을 잘 대변해 주고 있다. 1960년부터 1967년 안팎까지 서서히 낮아지던 농촌인구의 비율도 그 이후 상당히 빠르게 낮아지고 있는 것도 앞의 상황을 반영하고 있다.

2. 농촌의 사회적 계층 구조 변화

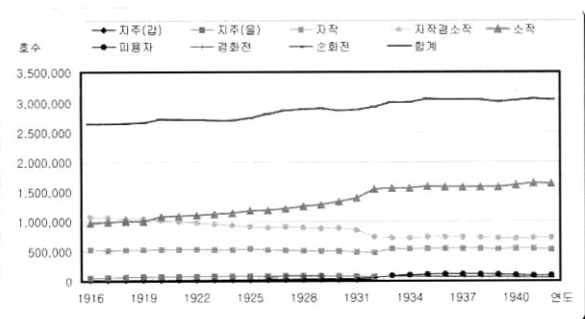
국가나 사회는 등질적인 인구로 구성되어 있는 것이 아니기 때문에 토지에 대한 전체 인구의 압력 정도와 화전·화전민의 증감과의 관계를 정확하게 설정하기는 어렵다. 토지에 대한 농촌 전체 인구의 압력이 약화되더라도 최소한의 생계조차도 위협받는 계층이 증가한다면 화전·화전민의 증가가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 토지에 대한 농촌 전체 인구의 압력이라는 변수 이외에 사회적 계층 구조 속에서 나타난 최하층민의 구성을 또 하나의 변수로 설정할 수 있다.

1910년부터 1918년까지 진행된 일제의 토지조사사업이 지주소작관계를 강화시키는 계기가 되었음은 이미 기존의 연구(신용하, 1982, pp.102-103; 김경렬, 1993, pp.252-275)에 의해 밝혀졌다. <그림 1>은 1916년부터 1942년까지 전국 영농 형태별 농업 호수의 변화를 정리한 것이다. 이 그림에서 가장 눈에 띄는 것은 일제시대의 연구자라면 누구나 언급하듯이 소작과 자작소작이 압도적인 다수를 차지하고 있어 소수의 지주와 다수의 소작으로 이루어진 전형적인 지주-소작의 계층 구조였다는 점이다. 이러한 구조 아래에서는 일제시대 내내 농업 생산력이 높아지고 평균 소득이 증가하더라도 그 성과가 다수를 구성하는 소작민이 아니라 소수의 지주에게 집중될 수밖에 없었다. 따라서 지주-소작의 계층 구조가 타파되지 않는 한 아무리 농업 생산력이 높아지고 평균적 소득이 증가하더라도 화

표 7. 농촌 실제인구와 계산인구의 변화 (1960-1980). (단위: 명, %)

연도	총인구 증가지수	농촌인구			
		실제인구 (A)	계산인구 (B)	차지 (C=B-A)	감소비율 (C/A)
1960	1.00	14,559,271	14,559,271	0	0
1965	1.15	15,811,575	16,708,495	-896,920	-5.67
1966	1.18	15,780,706	17,133,938	-1,353,232	-8.59
1967	1.20	16,078,086	17,538,725	-1,460,639	-9.08
1968	1.23	15,907,664	17,950,443	-2,042,779	-12.84
1969	1.26	15,588,912	18,361,373	-2,772,461	-17.78
1970	1.29	14,421,730	18,766,829	-4,345,099	-30.13
1975	1.41	13,244,021	20,536,301	-7,292,280	-55.06
1980	1.52	10,826,748	22,191,191	-11,364,443	-104.97

주: 계산인구=1960년 농촌의 실제인구×각 연도의 총인구 증가지수



출처 : 朝鮮總督府統計年報(1925·1934·1942)

그림 1. 일제시대 농촌 계층 구조의 변화.

전·화전민을 지향할 수밖에 없는 극빈층은 지속적으로 존재할 가능성이 높았다.

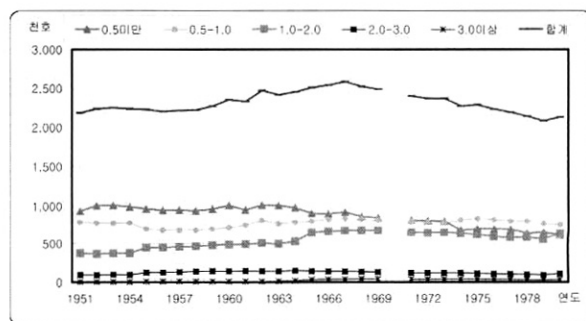
<그림 1>에서는 화전·화전민을 지향할 수밖에 없는 극빈층의 존속뿐만 아니라 더욱더 확대 재생산될 수밖에 없는 경향성도 보여주고 있다. 1934년 안팎까지 전체 농업 호수는 지속적인 증가 경향을 보여주고 있는데, 영농 형태에서 극빈층의 대다수를 구성하는 소작 호수의 증가세는 전체 농업 호수의 증가세보다도 더 가파르게 진행되었다. 이는 증가한 농업 전체 호수가 주로 소작 호수 증가에 영향을 받았다는 것을 의미한다. 비록 소작의 증가세보다는 못하지만 가장 가파른 감소세를 보이고 있는 자작겸소작의 수적 감소는 결과적으로 소작 호수의 증가를 가져오는 원인이 되었던 것이다.

1934년경 이후 전체 농업 호수는 증가세를 멈추고 정체 현상을 보여주고 있다. 또한 1934년 안팎까지 가파른 증가세를 보이던 소작이나 가파른 감소세를 보이던 자작겸소작 역시 눈에 띄는 증가나 감소가 나타나지 않았다. 따라서 1934년경까지 농촌 사회의 극빈층이 증가할 수밖에 없었던 상황이었다는 반면에 그 이후에는 특별히 증가할 이유는 없었다고 판단된다. 그러나 그렇다고 해서 극빈층이 감소한 것으로 보기는 어렵다. 소작이나 자작이 정체 경향성을 보였을 뿐 눈에 띄게 감소하는 경향을 나타내고 있지는 않기 때문이다. 특히 1934년경 이후에 비록 정체 현상이 나타났다고 하더라도 소작이 가장 많은 상태에서 정체된 것이기 때문에 극빈층을 생산하는 구조가 개선되었다고 보기는 어렵다.

지주-소작의 계층 구조는 해방 이후에도 지속되었다. <표 8>을 보면 1945년말에 구일본인지주의 땅을 제외하더라도 논의 55.5%, 밭의 51.0%가 조선인지주의 소작지로 남아 있었다. 그러나 이러한 구조는 남북분단과 좌우익의 대결 구도 속에서 지속될 수 없었다. 특히 북한에서 1946년 3월 5일 북조선 토지개혁령이 공포된 지 불과 25일만에 무상몰수 무상분배의 형태로 토지개혁이 단행됨에 따라 남한의 지주-소작의 계층 구조에 대한 토지개혁은 어떤 식으로든 이루어지지 않을 수 없었다(홍성찬편, 2001, p.252). 1948년 4월 8일에 시작된 미군정의 귀속농지 불하가 5개월 만에 신한공사 관리 소작 농지를 대부분 매각한 것을 시작으로(홍성찬편, 2001, pp.82-83) 1950년 3월 10일에 농지개혁법이 공포되었다. 농지개혁법의 공포로 소작지의 유상몰수 유상분배가 이루어지면서 계급으로서의 대지주층은 거의 완벽하게 소멸되었다(홍성찬편, 2001, p.221).

지주-소작의 계층 구조의 소멸은 단순히 지배계층으로서의 지주의 소멸을 의미할 뿐만 아니라 농업생산량과 평균소득의 증가가 소수의 지주에게 몰리던 계층 구조의 소멸을 의미한다. 이로 인해 최하층 농민의 생활은 상대적으로 나아졌을 것이라고 추정되지만 정확한 통계가 없어 분명하게 말하기는 어렵다. 다만 1951년 이후의 농지 보유량에 따른 농민의 계층 구조 변화에 대한 <그림 2>를 통해 지주-소작의 계층 구조가 자리를 잡고 있었던 일제시대와의 차별성을 엿볼 수 있다.

<그림 2>를 보면 1951년 이후부터 1967년까지 전체 농가수는 일부 감소하는 시기가 없지는 않지만 전반적으로



출처: 통계청, 1995, 경기규모별 농가수

그림 2. 해방 이후 농촌 계층 구조의 변화(1951-1980).

표 8. 남한의 토지소유 현황 (1945년 말).

(단위 : 만 정보, %)

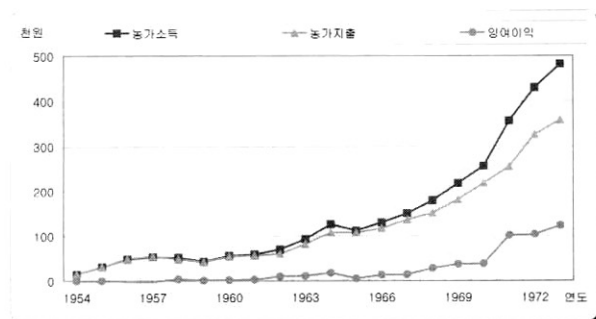
		논		밭		합계	
	자작지	39	30.0	46	44.0	85	36.6
	舊일본인지주	18	14.5	5	5.0	23	9.9
소작지	조선인지주 5정보 이상 (5만호)	43	33.6	14	13.5	57	25.6
	5정보 이하 (15만호)	28	21.9	39	37.5	67	28.9
	총경지	128	100.0	104	100.0	232	100.0

출처 : 홍성찬편, 2001, p.66 (조선은행 조사부, 1949, 조선경제연보, pp.1-29)

증가 경향에 있었다. 그리고 이 시기에 가장 많은 비율을 차지하는 농가는 토지가 가장 적은 0.5정보 미만이었으며, 가장 많은 3.0정보 이상이 가장 적었다. 이러한 측면만을 놓고 보면 일제시대와 1951년 이후는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 전체 농가수의 증가 경향 속에서도 토지가 가장 적은 0.5정보 미만의 농가가 특별히 증가하는 경향성을 보이고 있지 않다는 점은 소작농이 지속적으로 증가했던 일제시대 초중반과 다른 것이다. 중농이라고 볼 수 있는 0.5-1.0 정보와 1.0-2.0 정보의 농가가 정체 내지는 증가 경향에 있다는 점에서도 자작겸소작이 지속적으로 감소세를 보였던 일제시대 초중반의 경향과 다르다.

전체 농가수는 258만 3천호로 정점을 보였던 1967년 이후 급격하게 감소하기 시작하였다. 농가수 전체가 급격하게 감소하는 경향은 일제시대에는 나타나지 않던 현상이다. 또한 동일 시기에 농지가 가장 적었던 0.5 정보 미만의 농가 역시 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면에 중농이라 할 수 있는 0.5-1.0 정보와 1.0-2.0 정보의 농가수는 특별하게 감소하는 경향을 보이고 있지 않다. 이는 전체 농가수의 감소가 농지가 가장 적은 0.5 정보 미만의 감소를 추동하는 근본적인 힘이 되었다는 것을 의미한다. 따라서 1967년 이후에는 토지에 대한 인구의 압력이 전체 농가수뿐만 아니라 최하층 농가수의 감소로 인해 현저하게 낮아지고 있는 상황이었다고 판단할 수 있다.

그러면 농가 1가구당 소득액의 변화는 어떠했을까? <그림 3>은 1954년 이후의 농가소득을 도표화한 것이다. 1961년경까지는 농가소득의 증가 경향성을 뚜렷하게 확인할 수 없다. 1961년 이후 농가소득이 증가하는 경향성이 약하게 나타나기 시작하였으며, 1970년경을 전후하여 급격하게 증가하기 시작한다. 농가소득이 이렇게 빨리 증가하는 현상은 일제시대 이후 처음 나타나는 것이다. 또한 총소득의 증가가 소수의 지주에게만 집중되던 지주-소작의 계층 구조가 해체된 상황이었기 때문에 1가구당 농가소득의 증가는 일제시대에 비해 다수에게서 일어났을 것으로 판단할 수 있다.



출처 : 통계청, 1995, 농가소득 및 지출(호당평균)

그림 3. 농가의 소득 변화(1954-1973).

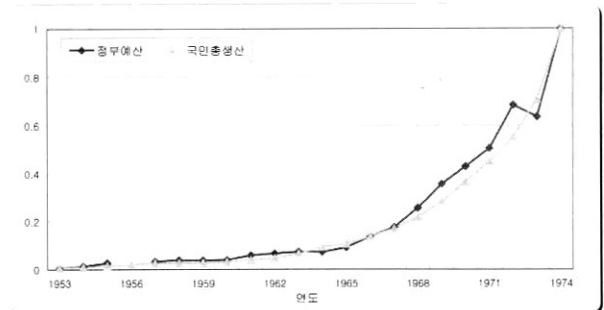
1970년대 화전정리사업 성공의 충분조건

1. 경제성장 및 정부예산의 확대

일제시대 이후 지속적인 관심을 보였음에도 불구하고 거의 전혀 해결 기미를 보이지 않던 화전정리사업이 1974~1979년간, 단 6년만에 완전한 성공에 이를 수 있었던 것은 정부 재정을 충분히 투자할 수 있었기 때문이다. 아무리 화전으로 인한 사회적·경제적·임업적 피해가 심각하여 화전과 화전민에 대한 철저한 조사가 이루어졌다고 하더라도 화전정리사업에 필요한 충분한 비용을 투자할 수 없다면 성공은커녕 시작조차도 할 수 없는 것이 화전과 화전민의 문제이다. 여기에서는 1974년부터 1979년까지의 6년 동안에 화전정리사업이 완전하게 성공을 거두었다는 역사적 사실을 기준으로 삼아 경제적 측면에서 어떤 상황에 있었는지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 단 화폐단위가 달라 동일한 단위로 환산하기 어려운 일제시대를 제외하고 통계가 남아 있는 1950년대 이후의 상황만 비교해 보려고 한다.

<그림 4>는 1970년대의 화전정리사업에 본격적으로 재정이 투자되는 1974년의 국민총생산과 정부예산을 경상액 기준으로 1로 하여 1953년부터 연도별로 어떻게 변화되어 왔는지를 도표화한 것이다. 국민총생산과 정부예산의 증가 경향 사이에 약간의 어긋남은 있지만 장기적인 경향성의 차원에서는 비슷한 변화 양상을 보이고 있다. 그리고 대략 1960년대 후반을 기준으로 그 이전에 비해 이후의 증가세가 가파르게 상승하고 있는데, 이는 제3공화국이 들어선 이후 본격적으로 시작된 경제개발계획이 실질적인 효과를 발휘하기 시작했음을 알려준다. 이러한 경제개발계획의 성공 때문에 1960년대 후반을 기준으로 앞뒤의 시기 사이에 국민총생산과 정부예산의 규모라는 차원에서 상당한 차이가 나타났다.

1974년의 국민총생산과 정부예산을 기준으로 할 때 그 50% 수준에 이르는 시기는 각각 1972년과 1971년이고, 25% 수준에 이르는 시기는 각각 1968년과 1969년이다. 그



주 : 1974년의 것을 '1'로 하여 작성하였음.

출처 : 통계청, 1995, 209. 국민총생산 및 중앙정부 예산과 교육비.

그림 4. 국민총생산과 정부예산의 증가 경향(1953-1974).

리고 1974년의 국민총생산과 정부예산의 10%를 넘어가는 시기는 각각 1965년과 1966년이며, 1960년에는 각각 3.2%와 4.0%에 불과하였다. 이러한 수치들은 1974년 이후 화전정리사업에 투자된 비용을 감당하려면 정부예산의 차원에서 보았을 때 1974년에 비해 1968년에는 4배, 1966년에는 10배, 1960년에는 25배의 부담을 갖을 수밖에 없었음을 알려준다. 이것은 한편으로 1960년대 전반기에는 화전정리사업을 시행하고 싶더라도 실제로는 시행할 수 있는 비용을 마련하는 것이 거의 불가능했을 가능성이 높음을 의미한다.

1970년대 화전정리사업의 성공과 일제시대의 화전정리사업 실패 원인을 정부의 재정투자와 관련하여 비교해 보자. 일제시대 화전정리를 위해 처음 5년간 1호당 매년 50전의 시비장려금을 지급하여 정착농업을 하게 하고, 농경적으로 지정한 곳으로 옮기기를 원하는 경우 1호당 평균 20원의 이전비를 지급하는 등의 정책은 그 이전에 없던 것이다. 그러나 이 정도의 지원을 통해 화전민이 熟田의 자작농으로 전환되기는 쉽지 않았다. 1923-1938년 화전민가족의 연간수입에 대한 평균 수입이 97원 64전이라는 통계(강만길, 1987, p.195)를 기준으로 할 때 20원은 1년 수입의 20.5%에 불과하다. 그리고 1930-1932년 최저농민 소작농의 연평균 총소득인 339원 54전(강만길, 1987, p.196)에 비하면 20원은 5.9%에 불과하게 된다. 이를 1970년대 이루어진 화전정리사업과 비교해 보자.

1976년 3월 1일부터 3월 31일까지 조사된 화전민 연간소득은 50만원 미만인 32,706호(12.3%)이고, 50만원 이상 100만원 미만인 164,294호(61.8%)이며, 100만원 이상은 69,032호(25.9%)이었다.(산림청, 1980, p.391) 그리고 1976년의 농가 1호당 평균소득은 115만 6천원이었다(통계청, 1995). 1970년대의 화전정리사업에서 타 시군지역 또는 타시도로 이전한 가구에게는 1973년부터 1975년까지는 40만원이 지급되었고, 1976년부터 50만원으로 상향 조정되었다. 그리고 경사도 20도 이상의 화전정리지구에서 20도 이하의 마을로 이전할 경우 20만원과 25만원이 지급되었다. 이전비는 1976년 화전민의 1년 평균소득에 거의 가깝고 전체 농가 1호당 평균소득의 43.3%에 이르며, 이주비는 그 절반에 이른다. 이와 같은 수치를 일제시대의 복선개척사업에서 지급된 이전비와 비교해 보면 화전민이 화전을 포기했다고 하더라도 다시 火田을 하려고 했을 가능성이 아주 높다.

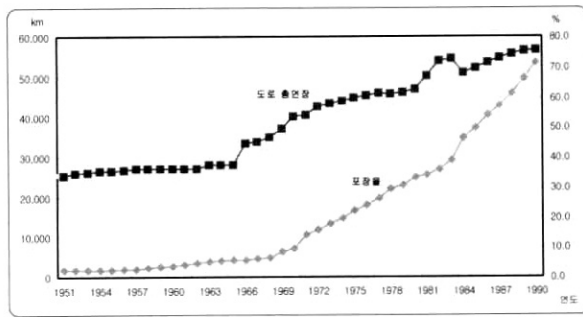
이 점에서 1932년에 저리 자금을 융통시켜 매호당 200원의 농자를 주고 상환법은 30년부로 해야 한다는 동아일보 김병식 기자의 지적은 화전정리에 대한 예리한 관찰이었다고 볼 수 있다(강만길, 1987, pp.231-232). 이 지적은 최소한 매호당 200원 정도를 지원해야 화전민이 화전을 완전하게 포기할 수 있다는 것인데, 이 액수는 1970년대의 화전정리사업에서 지급했던 이전이나 이주 비용과 비교해 볼 때 상

당히 설득력이 있는 것이다. 그러나 조선총독부는 복선개척사업의 화전대책에 이렇게 풍부한 자금을 지원하지 못했다. 따라서 복선개척사업에서의 화전대책은 정리대상인 화전민의 충분한 생계대책이 이루어진 상황에서 시행되었다고 볼 수 없으며, 자발적인 참여가 아니라 강제적으로 이루어진 것이기 때문에 끊임없는 재 화전의 위험을 안을 수밖에 없었다. 그 결과는 언제라도 화전이 증가할 수 있는 잠재적 가능성이 높은 상태에서의 어쩔 수 없는 복종일 수밖에 없었다.

2. 항공측량 기술 발전 및 도로 시설 확대

항공사진을 이용한 전국 규모의 산림자원조사 실시와 도로 시설의 확대는 1970년대 화전정리사업과 직접 연결된 것은 아닐지라도 화전민의 은닉성을 제거하여 화전민의 추가 발생을 방지하는 역할을 하였다. 잘 알려진 바대로 신뢰할만한 최초의 국가 산림자원 조사는 1972~1975년에 이루어졌다. 제1차 치산녹화10년계획에 의한 계획적 산림녹화의 기반조성과 산림행정의 과학화를 위한 산림기본조사로써 1974년말 현재의 전국 산림의 실태 파악과 산림통계 정비를 목적으로 실시하였다(한갑준, 1999, p.2). 본 조사를 위해 과거 현장 산림자원조사 방법을 탈피하여 전국 임야에 대한 임업용 항공사진을 축적 1:15,000으로 촬영하고, 이를 이용하여 전국 규모의 임상도(64,554매)가 작성되었다. 전국 규모의 항공사진 촬영으로 화전민의 위치를 쉽게 파악할 수 있는 토대가 마련되었다. 『화전정리에 관한 법률』은 화전이 있는 산림의 소유자, 화전의 경작자 또는 산림계에게 해당 화전이 있는 산림의 소재지를 관할하는 도지사에게 화전의 소재지 면적, 경사도, 산림의 소유자, 화전의 경작자 등을 신고하도록 하였다. 화전 경작자는 신고를 기피했을 가능성이 크므로 실제 신고는 산림 소유자 또는 산림계에 의해 이루어질 수밖에 없었다. 이런 이유로 앞에서 살펴보았듯이 매년 화전 면적이 추가로 발견되었던 것이다. 이런 측면에서 보면, 1975년 산림자원조사가 최종 완료되어 항공사진 및 임상도를 활용하여 화전지를 발견할 수 있었다는 것은 화전정리사업을 추진하는 데 매우 중요한 변화라 할 수 있다. 특히 1973년에는 새말과 대관령 사이의 고속도로 예정지 가시구역(76,900 ha)과 새말-봉평 사이의 국도변 가시구역의 화전실태를 조사하기 위해 항공사진을 직접 이용하기도 하였다(한갑준, 2007, p.548; 산림청, 1980, pp.151~154).

1970년대 화전정리사업 성공의 충분조건과 관련하여 또 하나 주목할 만한 변화는 도로 시설의 확대이다. <그림 5>에서 알 수 있듯이 1970년대 들어 포장율이 급격히 증가하기 시작하였다. 1960년 도로 포장율은 3.7%에 불과하였다. 그러나 1970년에는 9.6%로 2.6배 증가하였고 화전정리사업이 종료되는 1979년에는 30.8%로 증가하였다. 이후



출처: 통계청, 1995, p.247.

그림 5. 도로의 총연장과 포장을 추이 (1951-1990).

더욱 빠른 속도로 도로가 개설되어 화전민이 숨어 살만한 곳을 찾기란 거의 불가능하게 되어 갔다.

결 론

지금까지 비교적 장기적인 역사적 관점 속에서 화전정리사업이 성공을 거둔 1970년대와 일제시대를 화전·화전민의 발생·증감과 관련되어 있는 절대적 농촌인구, 농촌의 사회적 계층 구조, 국가 경제와 정부예산, 산림자원조사 기술 발전 및 도로시설 확대라는 4가지 측면에서 살펴 보았다.

일제시대에 토지에 대한 인구의 압력 정도를 알 수 있는 절대적 농촌인구는 1935년까지 지속적으로 강하게 증가하는 경향을 보였다. 이후 상대적으로 약화되기는 하지만 증가경향이 지속되며, 1960년대 중반까지도 이러한 경향은 지속되었다. 그러나 1967년을 정점으로 하여 농촌의 절대인구는 감소세로 돌아서며, 화전정리사업이 본격적으로 시작되는 1974년은 1960년대보다도 더 적은 수를 보이게 된다. 농촌의 사회적 계층 구조는 일제시대 전 기간 동안 지주-소작의 계층 구조를 이루고 있었으며, 1934년 안팎까지 최하층인 소작의 가파른 증가세를 보이다가 이후 해방이 되기까지 정체 경향을 보인다. 1950년의 토지개혁에 의해 지주-소작의 계층 구조가 완전히 혁파되기는 했지만 1967년경까지 최하층에 해당되는 0.5정보 미만의 계층이 정체 상태를 보인다는 점에서는 일제시대 후반기와 크게 다르지 않았다. 그러나 1967년경을 지나면서 전체 농가수뿐만 아니라 0.5정보 미만의 최하층 농가수가 급격하게 감소하는 경향을 보인다.

절대적 농촌인구와 사회적 계층 구조 속에서의 최하층민의 장기적인 증감 경향에서 모두 1967년을 고비로 절대적으로 급격하게 감소하는 새로운 경향이 나타났다는 것은 화전정리사업이 성공할 수 있는 시대적 필요조건을 제공했다고 볼 수 있다. 화전·화전민의 발생과 증가가 자율적인 최선의 선택이 아니라 강제된 최선의 선택 결과였다

는 점을 고려할 때 1967년 이후에는 선택에 대한 사회적 강제 조건이 급격하게 완화되어 객관적으로 화전정리사업이 성공할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문이다. 이것은 반대로 1967년 이전에는 화전정리사업이 아무리 치밀하게 이루어졌다고 하더라도 화전·화전민이 지속적으로 발생할 수 있는 사회적 강제 조건이 지속적으로 존재했기 때문에 쉽게 성공하기 어려웠다는 것을 의미하기도 한다.

1960년대 중반부터 본격화되기 시작한 경제개발계획의 효력이 1960년대 후반부터 본격적으로 나타나기 시작하였다. 이에 따라 국민총생산과 정부예산 역시 1967년경을 고비로 하여 급격하게 증가하기 시작하여 화전정리사업이 본격적으로 시작되는 1974년은 1960년의 25배 정도에 달하게 되었다. 이러한 국민총생산과 정부예산의 확대는 화전정리사업이 성공할 수 있는 시대적 충분조건을 제공했다고 볼 수 있다. 아무리 화전정리사업에 대한 사회적·경제적·임업적 필요가 강하게 제기되었다고 하더라도 궁극적으로 성공할 수 있기 위해서는 화전민의 생계대책이 충분히 마련되어 있어야 하기 때문이다. 1960년대 후반부터 본격적으로 나타나기 시작한 경제개발계획의 효과가 이러한 충분한 비용 투자를 가능하게 했던 것이며, 이것은 한편으로 1960년대 중반까지는 화전정리사업에 대한 필요성이 인식되어 구체적으로 실시되었다고 하더라도 성공하기 어려웠음을 보여주는 것이기도 하다. 또한 1970년대 항공사진을 이용한 전국 규모의 산림자원조사 기술의 발전과 도로 시설의 확대는 화전정리사업과 직접 연결된 것은 아닐지라도 화전민 발생 원인 중 하나인 은닉성을 제거하는 데 긍정적인 역할을 하였다.

마지막으로 본 연구는 19세기 이후 장기 지속되었던 산림황폐화가 왜 1970년대에 극적으로 반전하게 되었는가를 밝히는 과정의 일환으로 수행되었으며, 향후 산림녹화 성공 요인의 종합적인 분석을 위해 본 결과는 다른 요인들과 함께 다루어질 것이다.

인용문헌

1. 강만길. 1987. 日帝時代 貧民生活史 研究. 創作社. pp.395.
2. 강원도 편집국. 1966. 화전정리사. pp.113.
3. 강원도. 1976. 화전정리사. pp.312.
4. 岡衛治著. 임경빈, 김창호, 배재수 역. 2000. 조선임업사(상). 산림청. pp.822.
5. 김경렬. 1993. 한국토지제도사. 경영문화원. pp.504.
6. 김동수. 1974 강원도 화전정리사업에 대한 소고. 한국임학회지 22: 7-17.
7. 내무부. 1980. 새마을운동 10년사. pp.708.
8. 배재수, 이기봉. 2006. 해방 이후 가정용 연료재의 대체가 산림녹화에 미친 영향. 한국임학회지 95(10): 60-72.
9. 산림청. 1980. 화전정리사. pp.607.
10. 신용하. 1982. 조선토지조사사업 연구. 지식산업사.

- pp.291.
11. 이기봉. 1996. 日帝時代 末期 都市化, 工業化에 대한 農村住民들의 適應 過程에 관한 研究, 서울대학교 지리학과 석사학위논문. pp.103.
 12. 이해영, 권태환 편. 1978. 韓國社會 人口와 發展(I). 서울대학교社會科學大學 人口 및 發展問題研究所. pp.338.
 13. 통계청. 1995. 통계로 본 한국의 발자취. pp.701.
 14. 한갑준. 1999. 우리나라 산림자원조사 사업의 발자취, 한국산림측정학회지 2(2): 1-5.
 15. 한갑준. 2007. 국내 최초 산림조사용 항공사진 촬영과 이용. 대한민국 산 세계는 기적이라 부른다. 산림청 발행. pp.544-551.
 16. 한국임정연구회. 1975. 治山綠化 30年史. pp.715.
 17. 호을영. 1975. 강원도 화전정리사업에 수반되는 문제점 분석에 관한 연구. 한국임학회지 28: 50-66.
 18. 홍성찬 편. 2001. 농지개혁 연구. 연세대학교 출판부. pp.290.
 19. 朝鮮總督府. 朝鮮國勢調查報告(1925・1930・1935・1940・1944).
 20. 朝鮮總督府. 朝鮮總督府統計年報(1925-1942).
-
- (2007년 4월 2일 접수; 2007년 5월 1일 채택)