

조선왕조시대 산불방지정책 고찰

김동현* · 강영호* · 김광일**

*국립산림과학원 산림방재연구과, **인제대학교 보건안전공학과

Study on Policy of Forest Fire Management during Chosun Dynasty

Kim, Dong Hyun · Kang, Young Ho · Kim, Kwang Il
Korea Forest Research Institute, Inje University

요 약

본 연구에서는 역사기록서 분석을 통해 조선왕조시대 산불방지정책을 분석하였다. 조선왕조시대 산불방지정책은 크게 예방분야와 민생안정에 관한 정책으로 구분할 수 있었고 산불예방분야에서는 산불발생가능지역과 산불보호대상지역으로 구분하여 예방정책을 시행하였다. 산불발생가능지역으로는 화전경작 산림지역, 강무장 등 사냥터, 봉수대 주변 산림지역, 병해충 구제를 위한 입화가능지역이며 왕실묘 주변, 사고(史庫), 소나무 육림을 위한 산림인 금산 또는 봉산, 도성 숲은 산불보호대상지역에 포함되어 산불방지정책을 시행하였다. 민생안정에 관한 정책에서는 산불피해지역 백성을 위로하고 산불피해지 복구를 위해 어사를 파견하여 구휼토록 정책을 펼쳤다. 특히, 산불예방정책 시행을 위반하여 산불을 발생시킨 죄에 대해서는 엄하게 책임을 물어 귀양에서부터 사형에 이르는 처벌을 내렸다. 결론적으로 조선왕조시대에도 산불의 심각성으로 인해 조정 및 지방관서 등에서 여러 방지정책들이 시행되었다는 것을 알 수 있다.

1. 서 론

우리나라는 매년 봄철과 가을철 끊임없는 산불 발생으로 많은 산림피해와 함께 인명피해가 발생되고 있다. 이는 우리나라가 지리적으로 중위도 온대성 기후대에 배치하여 봄과 가을에는 이동성 고기압의 영향으로 맑고 건조한 날이 많은 특징을 가지고 있기 때문이다. 또한 임상 분포는 온·한대에 걸쳐져 산불에 취약한 소나무림과 같은 침엽수림대가 약 42%를 차지하고 있고 산림이 분포한 산악지형이 전체 면적에 64%를 차지하고 있어 기상, 임상, 지형적으로 우리나라는 산불에 취약한 환경에 놓여 있다(산림청 2010). 따라서 지금 현재의 우리나라 산불위험 뿐만 아니라 조선왕조시대 역사기록서에 담겨진 산불기록을 살펴보면 최대산불은 순조 4년(1804)에 발생한 강원도 동해안 산불로 나타났다. 이 산불에서 민가 2,600호 뿐만 아니라 원우(院宇)3곳, 사찰 6곳, 창사(倉舍) 1곳, 각종 곡식 600 석영

(石零), 배 12척, 염분(鹽盆) 27좌(坐)가 소실되고 사망자 61명을 기록되었다. 최대 인명 피해를 기록한 산불은 현종 13년(1672) 강원도 동해안 산불로 65명의 사망자가 발생하였다. 이 밖에 성종 20년(1489), 양양 산불로 민가 205호와 낙산사(落山寺) 관음전(觀音殿)이 피해를 입었고 중종 19년(1524), 강릉 산불로 강릉 대산(臺山) 등의 민가 244호와 경포대(鏡浦臺) 관사(官舍)가 피해를 입었으며 숙종 23년(1697) 강릉 산불로 인해 대관령 아래 민가 65호가 소실된 것으로 기록되었다. 이와 같이 조선왕조시대에도 극심한 산불피해 기록이 남겨진 점으로 미루어 조선왕조시대에서의 산불피해 예방과 관리를 위한 정책사항을 역사 기록서 분석을 통해 정리하고자 한다. 본 연구를 통해 조선왕조시대 산불정책을 토대로 현 우리나라 산불정책 방향을 되짚고 향후, 발전시켜나갈 산불정책을 마련하는데 도움이 되고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

조선왕조시대의 산불정책을 분석, 정리하기 위해서는 공식적인 역사기록서를 토대로 이루어져야 한다. 본 연구에서 분석된 역사기록서는 조선왕조실록, 승정원일기, 대전회통, 고려사절요, 경국대전, 대전속록, 조선후기산림정책사, 국역비변사등록 등에 대해 산불정책과 관련된 내용을 분석, 정리하였다. 본 연구에 활용된 역사 기록서 분석은 지난 40년간 한국 고전번역원에서 구축한 DB자료를 토대로 이루어졌다. 일부 역사기록서 및 고전에 대해서는 번역작업이 진행 중이며 번역되지 않는 기록 연대에 대해서는 조선후기산림정책사(배재수 외3, 2002), 조선사의사(차성찬, 1947), 대전속록(조선총독부 중추원, 1935) 등의 자료를 토대로 보완하였다. 본 조사·분석에서 나온 내용을 바탕으로 산불예방분야와 구휼등 민심안정분야로 나누어 정리하였다. 산불예방분야에서는 산불발생가능지역과 산불보호대상지역으로 구분하였는데 세부적인 분류대상은 표 1과 같다.

표 1. 조선왕조시대 산불방지정책 분류

산불예방분야	산불발생가능지역	화전산림지역, 사냥터, 봉수대 산림지역, 병해충구제
	산불보호대상지역	왕실묘 주변, 사고, 소나무 육림을 위한 금산 또는 봉산, 도성 숲
민심안정분야		구휼

3. 결 과

3.1 산불예방분야 정책

조선왕조시대의 산불정책은 대부분 예방분야에 많이 나타나 있다. 산불예방분야에서 대상지에 따라 각기 다른 산불정책을 펼쳤다. 먼저, 산불 발생 가능성이 높은 지역인 화전경작 산림지역, 강무장 등 사냥터, 봉수대 주변 산림지역, 병해충 구제를 위한 입화가능지역에 대해서는 각각 다음과 같은 정책을 실시하였다.

3.2.1 산불발생가능지역

① 화전경작 산림지역

조선왕조시대의 일반산림에 대한 산불정책은 크게 금화령 선포와 같은 입화금지 정책과 화전경작 금지 또는 지정구역 범위내 화전경작 용인을 위한 산지화전 한계선 설정 등의 정책 사항들이 일반적이다. 특히 전통적인 농경사회 구조에서 백성들의 풍요로운 식생활 영위를 위해 경작지를 늘이고 산림을 개간하여 농지로 전환하는 것에 대해 조정에서도 일정한 기준을 만들어 산불발생 위험성을 저감시키려는 노력을 기울였다.

- 화전정리법 : 화전의 금단조건(禁斷條件), 상목종식등사목(桑木種植等事目) 제정(숙종 원년)
- 산화전 정리 : 산화전(山火田)을 모두 측량하여 토지대장에 등재하여 관리
- 화전 금지 : 강원도내의 화전에 대해서는 엄히 신칙(申飭)하여 경작금지(영조 13년)

② 강무장 등 사냥터

고려 때부터 내려온 입화 사냥 풍속으로 인해 강무장 등 사냥터에서 산불로 이어지는 사항에 대해서는 다음과 같은 정책을 실시하였다.

- 율(律) 선포 : 사냥을 위한 산림내 입화자를 중죄로 다스리고 이를 알리지 않은 자도 입화자와 같은 중죄로 다스림(태조4년, 세종2년)
- 내화수림대 설치 : 주요 강무장 주변에는 관을 주재시켜 활엽수 식재(성종 23년)
- 금화, 숲 굽기 단속 : 불 놓기 금지 및 숲 굽기 단속(성종 23년, 연산군 10년)

③ 봉수대 주변 산림지역

적의 침입 및 변방의 변고를 알리는 중요통신시설물인 봉수대는 세종 24년(1442)에 이르러 전국에 설치되었다. 하지만 강풍과 관리소홀로 인해 주변 산림으로 불이 확산될 수 있어 봉수대의 보안 관리와 함께 산불확산 방지를 위해 다음과 같은 정책을 실시하였다.

- 봉수대 주변 방화선 설치 : 너비 3.2m × 깊이 3.2m (세종 29년, 차상찬 1947)
- 사계청소(射界淸掃) : 봉수대 주변 가연물질 제거
- 금표설치 및 화전경작 금지 : 봉수대 주변 일반인 접근을 방지하기 위해 금표를 설치하고 주변사람에서 화전경작 등으로 산불이 발생하지 않도록 금지

④ 병해충 구제 입화지역

- 논밭두렁 태우기 금지 : 산농경계선에서 경칩기(驚蟄期)에 해충방제를 위해 논밭두렁 태우기 하는 것을 금지(태종 15년)
- 산림병해충 방제를 위한 부분 입화 허용 : 목마장칩충제거 및 소나무송충이 피해 방제를 위한 부분 처방화입 허용 (세조 3년, 세종 3년)

3.2.2 산불보호대상지역

① 왕실 묘 주변

- 금화조(禁火令) 대명률(大明律) 실화조(失火條) 제정 : 실화자에 대한 극형 처벌 규정
- 금조절목이문(禁條節目利文) : 실화자에 대한 처벌규정(정조 6년)
- 산불진화시스템 설치 : 담장 설치 및 소수로 설치, 흙 제방 화소(火巢) 조성, 구화기계(救火器械) 설치
- 연료제거사업 : 쉼아베기 등 산림관리사업 실시로 연소 물량 저감

- 왕실 묘 내 가가(假家) 온돌설치 금지 : 가옥화재로부터 왕실묘 피해 예방
- 방화선 설치 : 종묘 담장 바깥쪽으로 너비 13척 이내 인가 등 철거로 방화선 구축

② 사고(史庫)

조선초기에는 사고를 읍성 또는 도성 안에 두어 산불로부터 피해를 방지하였다.(세조 12년) 하지만 임진왜란 등의 전란으로 인한 피해를 방지하기 위해 명산에 사고를 설치하였다. 이에 산불로 인한 사고피해를 방지하기 위해 종9품인 참봉(參奉) 2명과 승군(僧軍) 20~50명, 그리고 주변 사찰 승려에게 위토전(位土田)을 주어 산불예방 및 축아베기 등의 산불관리를 하도록 하였다. 조선후기 김홍도가 그린 ‘오대산사고 화소도’를 보면 사고와 선원보각(璿源譜閣)을 둘러싼 담장화소가 설치되어 있는 점으로 미루어 사고주변에 대한 산불방지대책이 강화되었음을 알 수 있다.

③ 금산, 봉산(禁山, 蓬山)

금산, 봉산은 병선건조를 위한 목재를 생산하기 위해 조정에서 관리하는 조림 및 육림 지역이다. 하지만 화정경작 및 사냥입화 등의 원인으로 피해를 입는 경우가 다수 발생함에 따라 이를 방지하기 위해 다음의 정책을 실시하였다.

- 선재림(船材林) 불조심 법령 포고 (세종 1년)
- 예) ‘소나무림 육성과 병선수호조건에 관한 병조의 계’(세종 6년)
- 송전(松田)보호단속법제정 : 금표내 경작금지, 화전폐지, 처벌규정 강화 (숙종 10년, 17년)

④ 도성 숲

외적침입방지 및 화재예방이 목적인 도성은 성벽을 기준으로 안쪽으로 5보, 바깥쪽으로 10보 거리까지 소나무 등 초목을 제거하고 봄, 가을철 건조기 순찰을 강화하였다.

3.3 민심안정분야 정책

산불피해지역 백성을 보살피기 위해 조선왕조시대에는 다음과 같은 구휼정책을 펼친 것으로 나타났다.

- 구황식물 및 산나물생산 등의 식량 증산을 위해 산림피해지 개간 허용
- 산불피해지역 백성 구휼 : 식량 및 물품 지원 공급, 인근 지역 전세(田稅) 배분
- 어사 및 위유사(慰諭使) 파견

참고문헌

1. 국역비변사등록. <http://db.history.go.kr/>.
2. 조선왕조실록. <http://sillok.history.go.kr/>.
3. 승정원일기. <http://db.itkc.or.kr/>.
4. 김홍도, 오대산 서고 화서도.
5. 조선총독부 중추원 (1935). 대전속록. 288p.
6. 산림청 (2010). “임업통계연보”. 491p.
7. 김종서, 신서원 (2004). 고려사절요(상). 838p.
8. 배재수 외3인 (2002). 조선후기산림정책사, 금조절목이문. pp196-203.
9. 차성찬 (1974). 조선사외사-봉화. 명성사 pp93-100.