

1901~1945

한국 농업·농촌 100년사 상

한국농촌경제연구원 편찬

농 립 부

발 간 사

21세기가 시작된 지도 3년이 지났습니다. 지난 20세기 100년은 우리나라가 전근대 사회로부터 근·현대 사회로 이행하였던 시기였습니다. 이 기간에 한국 사회는 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 역사적인 체제 변동을 이룩하였습니다. 정치 체제는 입헌군주국에서 일제 식민지 지배를 거쳐 남북분단과 미군정을 겪은 끝에 민주공화국으로 거듭 태어났으며, 경제적으로는 봉건주의로부터 식민지자본주의를 지나 자본주의 체제로 발전하였습니다. 전근대적 신분사회를 벗어나 근대적 평등사회를 이룩하였으며, 획일적·유교적 공동체 문화는 다원적·서구적 개인주의 문화로 바뀌었습니다. 한 세기만에 참으로 많은 변화와 발전을 이룩한 것입니다.

농업 부분의 변화 또한 그에 못지않습니다. 일제 식민지 하에서 질곡의 상징이었던 지주제가 농지개혁을 통해 완전히 해체되어 자작농체제로 탈바꿈한 데 이어 지금은 다시 임차농이 주류를 이루고 있습니다. 미맥위주의 자급적 생산은 축산과 특용작물 등의 상업적 생산으로 바뀌었으며, 토지이용형 농업에서 시설·자본이용형 농업으로 이동되고 있습니다. 비료·농약은 자급을 넘어 과용이 문제될 정도이며, 품종개발·개량 등 생물학적 기술과 농기계 등 기계적 기술의 개발·보급 단계를 지나 유전공학이 응용되기에 이르렀습니다.

그럼에도 현재 우리 농업은 안팎으로 어려움에 처해 있습니다. 식량자급률은 20% 대에 머물러 있고, 3ha 이상 대농층이 성장하고 있지만 경영규모의 영세성을 면치 못하고 있습니다. 농가경제는 절대빈곤을 벗어나 도시가계와 다를 바 없는 소비생활을 누리게 되었지만 도농간 소득격차는 커지고 있습니다. 만성적 과잉인구에 시달리던 농촌에는 젊은이를 찾아보기 어렵게 되었고 마을이 소멸된 경우도 적지 않습니다. 수입 농산물이 범람하고 있는데 농산물 수입 자유화의 압력은 더욱 거세어지고 있습니다. 자연재해가 해마다 되풀이되는 터에 가축 질병마저 발생 빈도를 더해가고 있습니다. 이것이 어찌 농업정책의 잘못에 기인한 것이라고 하겠습니까? 오히려 세계사적으로 유례없는 우리 경제의 고도성장 덕분이라고 할 수 있을 것입니다.

우리 농업은 이런 어려움을 충분히 이겨낼 수 있을 것이라고 믿습니다. 지난 20

세기 100년 동안 우리 농업은 지금보다 더한 난관을 극복해 왔기 때문입니다. 고난과 역경에 굴하지 않고 존망의 위기를 성취의 호기로 역전시켜 왔습니다. 자연과 사회의 악조건을 창조적 노력으로 극복한 것입니다. 그것은 세계 어느 나라 역사에 견주어도 자랑스러운 역사입니다.

『한국 농업·농촌 100년사』는 20세기 100년 동안 우리 농업이 얼마나 어떻게 변화·발전해왔는가, 무엇을 이루고 어디에서 좌절하였는가, 그 과정과 결과를 정리하여 현재의 좌표를 파악하는 데 목적이 있습니다. 그럼으로써 슬기와 용기를 돋우어 미래의 활로를 개척하자는 것입니다. 국제적으로는 우리보다 뒤떨어져 있는 개발도상국들에게 우리의 경험과 지혜를 보여줌으로써 그들의 발전에 보탬이 될 수 있을 것입니다.

지난 1999년에 『한국농정50년사』를 발간한 데 이어 이번에 『한국 농업·농촌 100년사』를 발간함으로써 우리는 이제 현대 한국 농업의 역사를 종합적·체계적으로 정리한 셈이 되었습니다. 역사가 과거를 통해 미래를 투시하는 지혜를 준다고 할진대, 아무쪼록 『한국 농업·농촌 100년사』가 20세기 농업·농촌의 변화와 발전 과정을 파악함으로써 21세기 농업의 활로와 비전을 탐색하는 데 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 또한 제한된 편찬기간과 연구자료 부족 등으로 인해 미흡한 부분이 있겠지만, 이 분야의 역사를 정리하고 관련 연구를 진척시키는 데 토대가 될 수 있기를 바랍니다.

본서 편찬에 심혈을 기울여주신 한국농촌경제연구원의 이정환 원장을 비롯한 연구진과 편찬위원·집필위원·감수위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

2003. 12.

농림부장관 **허삼만**

머 리 말

우리 연구원은 지난 1989년 「한국농정40년사」를 발간한 데 이어 1999년 「한국농정50년사」를 발간한 바 있습니다. 이로써 1948년 대한민국 정부 수립 이래 1999년까지 우리 정부가 시행하였던 농업정책에 대해 실시 배경부터 내용과 실적 성과와 문제점에 이르기까지 농정 분야별로 상세히 파악할 수 있게 되었습니다. 특히, 「한국농정50년사」에서는 「농정반세기 증언」을 별권으로 편찬하여 농업정책의 입안·결정·집행 과정의 이면에서 있었던 장애와 애환 등에 관한 담당자의 체험담을 통해 농정의 실상과 교훈을 알 수 있도록 하였습니다.

이제 다시 「한국 농업·농촌 100년사」를 발간하게 되었습니다. 본서는 그 어느 때보다 고난과 역경으로 점철되었던 1901년부터 2000년까지 20세기 100년간 우리 농업·농촌의 발달 과정과 변화상을 정리한 것으로서 ‘농업발달사’라고 할 수 있습니다. 잘 아시듯이 농업의 역사를 종합적·체계적으로 정리하기 위해서는 ‘농업발달사’와 ‘농업정책사’를 별도로 편찬할 필요가 있습니다. ‘농업발달사’는 국민경제의 발전과 국제관계의 변화, 농업정책 등 농업을 변화·발전시키는 요인을 종합적으로 분석하여 농업생산, 농산물 수급과 가격, 농가경제, 자원의 이동과 이용, 농업기술, 농촌사회와 지역농업구조 등 농업·농촌의 구체적인 모습이 어떻게 변화되어 왔는지를 분석 정리하는 것이며, ‘농업정책사’는 이와 같은 변화에 대응하여 어떤 정책이 시행되고 그 효과는 무엇이었는지를 분석 정리하는 것이라고 할 수 있습니다.

본서는 편년체의 시대별 통사를 지향하고 있다는 점에 특징이 있습니다. 지금까지 ‘정책사’이든 ‘발달사’이든 농업분야의 역사서들이 분야별로 서술되었습니다. 분야별 역사 서술은 다수의 분야별 전문가를 동원하여 집필하도록 함으로써 편찬하기 쉽고, 이용하기 편하다는 장점이 있습니다. 그러나 시대상과 변화상을 종합적으로 이해하고 역사적 위상과 경중을 파악하기 어렵다는 단점이 있습니다. 반면 시대별 서술은 소수의 집필자가 분야를 종합하여 시기별로 집필하거나 다수의 필진이 참여한 경우 총괄 조정하지 않으면 안 된다는 점에서 어려움이 따르게 됩니다. 본서는 시대별 서술 방식을 택하여 그 장점을 살리려고 하였으나 그 단점도 여러 곳에 나타나리라 생각합니다. 이 점 해량하여 주시기 바랍니다.

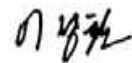
이번 『한국 농업·농촌 100년사』 편찬사업에서는 상·하 2권의 정사 외에 논문집 2권, 농업통계 보정에 관한 연구서와 통계자료집 그리고 4종의 자료집을 함께 발간하였습니다. 논문집 제1집 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 제2집 『한국 농촌 사회의 변화와 발전』은 20세기 100년의 농업사에서 쟁점이 될 만한 주제와 분야에 대해 서술한 논문을 모은 것으로서, 시대별 서술을 위한 기초 자료로 활용하는 한편 분야별 서술의 역할을 할 수 있도록 하기 위해 편찬한 것입니다. 농업통계 보정에 관한 연구는 1910~2001년의 농업 산출 및 투입에 관한 기초통계자료의 시계열 자료 간에 존재하는 불일치와 단층을 보정하기 위한 기초 연구로 시도하였으나 보정의 필요성과 가능성을 검토하고 최소한의 수정 내지 조정을 시도한 데 그쳐 아쉽게 생각합니다. 이 밖에 정사 2권과 논문집 등을 수록한 CD롬을 제작하여 간편하게 이용할 수 있도록 하였습니다.

이제 21세기로 진입하였지만 그 시작은 그리 밝아 보이지 않습니다. 지구촌 곳곳에서 전쟁과 테러, 재해와 질병, 기아와 빈곤, 자연파괴와 인간성 상실 등의 현상이 늘고 있습니다. 우리 농업 또한 WTO/DDA 협상과 FTA 체결 등으로 어느 때보다 위기에 직면해 있습니다. 그러나 한편으로는 자연환경과 생태계를 보전하고 지역의 다양성과 생명을 존중해야 한다는 주장도 거세지고 있습니다. 농업은 생명산업이며 환경산업으로서 21세기 문명의 전환을 위한 가치관과 다양한 기능을 제공하게 될 것입니다. 『한국 농업·농촌 100년사』가 우리 농업·농촌의 지난 세기의 발전과정을 알리는 것은 물론 미래 농업의 비전을 제시하는 데 일조할 수 있기를 기대하며, 농업정책 수립과 학계의 연구에도 활용되기 바랍니다.

본서를 편찬할 수 있도록 지원해 주신 농림부, 편찬 계획의 수립에서 집필위원·감수위원의 선임과 발간에 이르는 모든 과정을 총괄하여 주신 편찬위원 육고를 집필해주신 집필위원, 감수를 맡으신 감수위원들께 감사의 말씀을 드리며, 연구진들의 노고를 치하하는 바입니다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장



목 차

상 권

제1편 한국 농업·농촌 100년사 개관

제1장 한국 농업·농촌 100년사의 범위와 시각

제1절 「한국 농업·농촌 100년사」의 범위	3
제2절 편찬 시각과 구성	6

제2장 근대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 조선 후기 농촌사회의 재생산구조	10
제2절 일제의 식민지 지배체제 구축과 농업 농촌	25
제3절 공황과 전시체제하의 농업·농촌	63

제3장 현대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 해방·전쟁·복구기의 농업·농촌	103
제2절 고도 경제성장기의 농업·농촌	123
제3절 개방화 시기의 농업·농촌	154

제2편 조선 후기 농촌사회의 재생산구조

제1장 체제, 구조의 속성

제2장 조선후기의 사회경제구조

제1절 기층의 관계들	185
제2절 생산조직	199
제3절 재분배구조	224
제4절 향촌구조	249

제3장 변화와 저항

제1절 세계자본주의의 침입과 조선의 대응.....	267
제2절 사회구조의 동요.....	269
제3절 변화를 향하여.....	277

제3편 일제의 식민지 지배체제 구축과 농업·농촌

제1장 식민지 시기의 역사적 위상과 역할

제1절 식민지 시기의 시작.....	287
제2절 식민지 시기를 어떻게 인식할 것인가.....	291
제3절 식민지 시기의 시기 구분.....	294

제2장 일제의 농업이민과 식민지 농업기구의 구축

제1절 일제의 대한 농업이민 추진 배경.....	301
제2절 일본인 농업이민의 전개와 동양척식회사.....	313
제3절 식민지 지배를 위한 기초시설.....	331
제4절 식민지 농업기구의 구축.....	335

제3장 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립

제1절 광무 양전·지계 사업과 국유지 문제.....	369
제2절 통감부의 징세제도 개혁과 국유지 조사.....	383
제3절 조선토지조사사업의 실시.....	396
제4절 과세지가제의 성립.....	426

제4장 식민지지주제의 형성과 농가경제의 피해

제1절 1910년대의 농업정책.....	443
제2절 산미증식계획의 실시와 미곡생산의 증대.....	459
제3절 식민지지주제의 형성과 농가경제의 피해.....	485

제4편 공황과 전시체제하의 농업·농촌

제1장 농업공황과 농가경제의 동요

제1절 농산물 가격 폭락과 농민의 궁핍	547
제2절 지주경제의 강화	553
제3절 소작쟁의의 격화	557

제2장 농업공황과 조선미·일본미의 마찰

제1절 미곡조사회와 조선미 통제를 둘러싼 논의	564
제2절 농립성의 식민지미에 대한 인식	571
제3절 조선미 통제를 둘러싼 농립성과 식민지의 대립	573
제4절 미곡통제법 제정과 조선미 이입통제	577
제5절 미곡통제법의 보강책	583

제3장 산미증식계획의 중지

제1절 농업공황하의 미곡생산정책	598
제2절 미곡검사의 국영화	606
제3절 미곡저장정책과 농업창고	608
제4절 산미증식계획의 중지	615

제4장 농업공황과 농지정책의 적극화

제1절 1928년의 「소작문제조사요강」과 「소작관행 개선에 관한 건」	625
제2절 자작농지설정사업	630
제3절 「조선소작조정령」	640
제4절 「조선농지령」	645
제5절 소작조정과 농촌통제	660

제5장 농촌진흥운동의 전개와 농가경제

제1절 대공황과 농촌의 위기	669
제2절 농촌궁핍의 실상과 원인	672
제3절 농촌진흥운동의 전개과정	675

제4절 「농가갱생계획」의 실적 및 효과	682
제5절 농촌진흥운동의 평가	705
제6장 전시체제하의 식량정책	
제1절 1939년 대가뭍과 농가의 궁핍	708
제2절 전시체제하 일본의 미곡수급 사정	711
제3절 전시체제하 미곡통제의 강화	714
제4절 전시체제하 식량증산정책	719
제7장 전시체제와 농업통제 강화	
제1절 농가단위 계획에서 부락단위 계획으로 전환	728
제2절 농촌노동력 동원	732
제3절 식량공출과 촌락	737
제4절 농지 통제 강화	742
제5절 농촌재편성 계획	747
제8장 농업생산구조의 변화	
제1절 농업생산요소의 변화	756
제2절 주요 농산물의 생산량 변화	764
제9장 농업 관련 행정·연구조직 변천	
제1절 농업 관련 중앙행정조직	775
제2절 농업 관련 지방행정조직	785
제3절 농업시험장 조직의 변천	787
찾아보기	795
편찬위원	829
편찬사무국	829
집필위원·감수위원	829

하 권

제5편 해방·전쟁·복구기의 농업·농촌

제1장 서론

제1절 50년대 한국농업·농촌을 보는 각도	833
제2절 미국의 대한 경제정책	838
제3절 농지개혁과 농업·농촌	847
제4절 한국전쟁과 농업·농촌	848
제5절 낮은 공업화 수준	854

제2장 농지개혁

제1절 농지개혁의 배경	859
제2절 농지개혁법의 입법과정과 내용	872
제3절 농지개혁의 추진결과	877
제4절 농지개혁의 성과와 역사적 의의	890
제5절 1950년대 자작농체제와 소작제	898

제3장 미국 잉여농산물 원조와 영향

제1절 개 설	908
제2절 잉여농산물의 도입 배경	910
제3절 미국 잉여농산물 도입	916
제4절 미국 잉여농산물 원조의 영향	926

제4장 농업생산의 정체와 식량부족

제1절 농업생산의 완만한 성장	947
제2절 농업생산요소의 취약성	961

제5장 저농산물가격과 전근대적 유통

제1절 물가안정과 저농산물가격정책	978
제2절 해방후 혼란기(1945-1949)의 양곡관리와 유통	982

제3절 1950년대의 미곡 부분통제와 저농산물가격..... 992
 제4절 청과물시장과 유통..... 998

제6장 농가경제의 피해

제1절 해방 직후의 농가경제..... 1002
 제2절 한국전쟁 직후 농촌의 빈곤..... 1005
 제3절 1950년대 농촌의 피해..... 1025
 제4절 농어촌고리채 정리사업..... 1040

제7장 과도기의 농촌사회

제1절 신분제 해체..... 1046
 제2절 자작농체제 하의 계층분화..... 1053
 제3절 가부장제와 동족집단의 잔존과 약화..... 1059
 제4절 농촌 사회조직의 변화..... 1066
 제5절 지역사회의 전개와 이농..... 1072
 제6절 농촌 교육의 확대..... 1080
 제7절 서양문화의 유입과 전통문화의 쇠퇴..... 1084

제8장 농촌의 지배구조와 농민운동

제1절 농업기구의 정비..... 1093
 제2절 농민의식의 보수화..... 1100
 제3절 농촌 지역의 정치..... 1107
 제4절 농민운동의 분출과 침잠..... 1121

제6편 고도 경제성장기의 농업·농촌

제1장 경제의 고도성장과 농업문제

제1절 경제의 고도성장..... 1137
 제2절 고도 경제성장과 농업문제..... 1146
 제3절 경제성장과 농업의 역할..... 1155
 제4절 본편의 구성..... 1159

제5절 결 언	1161
---------------	------

제2장 농업성장과 주곡자급

제1절 농업성장과 농업의 구조전환.....	1166
제2절 농업생산성 성장의 과정과 원천.....	1173
제3절 녹색혁명과 주곡자급	1179
제4절 결 언	1196

제3장 농업생산기반, 농지제도 및 농업기계화

제1절 식량증산을 위한 농업생산기반 조성.....	1202
제2절 농지소유와 임대차문제	1214
제3절 농업기계화의 진전.....	1234
제4절 결 언	1242

제4장 농산물 유통과 국제무역

제1절 품목별 농산물 가격정책의 전개	1249
제2절 이중곡가제와 양특적자 문제.....	1254
제3절 농산물 유통문제	1265
제4절 농산물 무역 제도와 무역정책.....	1281
제5절 결 언	1293

제5장 농업금융과 농업협동조합

제1절 농업금융과 자본시장.....	1298
제2절 농업협동조합의 발족과 역할.....	1315
제3절 결 언	1319

제6장 농업기술개발과 보급 및 농업교육

제1절 농사시험연구제도.....	1324
제2절 농촌지도기구.....	1335
제3절 농업교육제도	1343
제4절 결 언	1351

제7장 고도 경제성장과 농촌문제

제1절 도농 간 소득격차와 이농문제 1359
 제2절 농촌공업화와 농외소득문제 1370
 제3절 결 언 1377

제8장 농민문제

제1절 재건국민운동과 새마을운동 1382
 제2절 민간 중심의 농민조직과 농민운동 1394
 제3절 결 언 1403

제7편 개방화 시기의 농업·농촌

제1장 농산물시장 개방의 배경·전개·귀결

제1절 농산물시장 개방의 배경과 성격 1409
 제2절 농산물시장 개방의 전개 1413
 제3절 농산물시장 개방의 귀결 1417
 제4절 본편의 구성 1421
 제5절 결 언 1423

제2장 농업생산력 및 경영구조의 변화

제1절 농업자원의 취약화 1427
 제2절 농가계층 분화의 전개 1437
 제3절 농지소유 및 임대차구조의 변화 1464
 제4절 농작업 기계화 진전 1494
 제5절 규모의 경제와 경작규모 확대 1504
 제6절 결 언 1511

제3장 농산물 수급불안정 및 식량자급률 저하

제1절 농산물 수요구조의 변화 1518
 제2절 농산물 생산구조의 변화 1525

제3절 수급 불균형과 식량자급률 저하	1544
제4절 농업성장 둔화와 농업부문의 지위저하	1560
제5절 결 언	1570

제4장 농산물가격 불안정 및 유통구조의 변화

제1절 농산물 가격불안정의 심화	1573
제2절 농산물 가격정책의 전환	1582
제3절 농산물 유통여건의 변화	1601
제4절 주요 시장별 유통기능의 변화	1605
제5절 농산물 유통경로의 변천	1615
제6절 유통마진의 변동	1631
제7절 결 언	1639

제5장 농가경제와 농촌사회의 변화

제1절 농가경제구조의 변화	1645
제2절 농촌공업화와 농외소득원 개발	1656
제3절 보유자원구조 및 활용의 변화	1667
제4절 농가부채의 누증과 대책	1675
제5절 농촌사회의 변모	1688
제6절 결 언	1692

제6장 농민조직과 농민운동의 대응

제1절 농민운동 관련조직의 변모	1697
제2절 농민단체의 결성과 농민운동의 전개	1704
제3절 결 언	1719
찾아보기	1723
편찬위원	1757
편찬사무국	1757
집필위원·감수위원	1757
편찬을 끝내며	1758

제1편
한국 농업·농촌 100년사 개관



김 성 호 (한국농촌경제연구원 고문)

- 제1장 한국 농업·농촌 100년사의 범위와 시각
- 제2장 근대 한국 농업·농촌의 변화
- 제3장 현대 한국 농업·농촌의 변화

제 1 장

한국 농업·농촌 100년사의 범위와 시각

제1절 「한국 농업·농촌 100년사」의 범위

1. 시간 범위

「한국 농업·농촌 100년사」는 1901년부터 2000년까지의 20세기 100년을 서술 대상 시기로 하고 있다. 따라서 본서의 제목도 엄밀히 말하면 「20세기 한국 농업·농촌 100년사」라고 해야 할 것이지만, 현재의 시점에서 100년이라고 하면 곧 20세기 100년을 지칭하는 것으로 받아들일 수 있기 때문에 ‘20세기’를 생략한 것이다. 어쨌든 20세기 100년을 서술 대상 기간으로 하게 된 동기는 우선 21세기의 개막을 앞둔 시점에서 본서 편찬의 방침이 확정됨으로써 자연스레 지난 세기의 농업발달사를 정리하자는데 동의가 이루어졌던 것이지만, 보다 근본적으로는 전근대적 농업으로부터의 탈피와 현대 농업의 출발이 그 시기에 이루어졌다는 인식이 있었기 때문이다.

본서에서 서술의 기점으로 삼고 있는 1901년은 종합사이든 부분사이든 어느 면에서든 시기구분의 획기에 해당되지 않으며, 단지 20세기의 기점일 뿐이다. 1901년은 1894년의 동학혁명·갑오개혁과 1898년의 광무개혁, 1904년 「한·일의정서」의 체결에 의한 일제의 내정 간섭 개시에 이은 1905년 11월의 「제2차 한·일협약」 즉 ‘을사보호조약’에 의한 통감부의 설치와 외교주권의 상실 등 근대적인 개혁의 좌절과 보호국으로의 전락이 진행되었던 시기의 중간 시점으로서, 굳이 나눈다면 일제 침략의 기점

에 가까운 시기라 할 수 있다. 따라서 본서에서는 일제가 한국의 내정에 간섭하여 실질적인 지배권을 행사하는 시점을 1904년 2월로 보고 이 때부터 본론에 해당되는 제3편의 서술을 시작하고, 그 이전 시기에 대해서는 전사로서 제2편에서 서술하였다.

한국의 20세기 100년은 크게 해방 전과 후로 구분된다. 해방과 함께 일제 식민 통치로부터 벗어났으나 북위 38도 선을 경계로 남한에 미군이 진주하고 북한에 소련군이 진주함으로써 남과 북이 공간적으로 분단되고 정치·경제체제 또한 자본주의와 사회주의체제로 달라졌다. 따라서 본서는 해방 전의 시기를 상권, 해방 후의 시기를 하권으로 구분하여 시기 구분에 따르도록 편제하였다. 이어 상·하 각권의 시기를 세분하여 상권은 일제 이전 시기를 전사로 편제하고 1930년을 획기로 하여 일제 전반기와 후반기로 나누었으며, 하권은 1945~1960년, 1961~1980년, 1981~2000년의 세 시기로 구분하였다. 분기점이 되는 시기는 정확히 그 해를 뜻한다기보다는 기준이 되는 시기라고 할 수 있으며, 따라서 서술에서는 당연히 그 시기 전후의 사실을 중첩해서 언급하지 않을 수 없다. 시기 구분에 관해 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

일제시기의 시기 구분과 관련하여 선행연구에서 획기로 제시된 연도는 ① 1919년 또는 1920년, ② 1930년 또는 1931년, ③ 1937년 등으로서, 산미증식계획·농업공황·중일전쟁 등 일제의 핵심 식민정책과 경제 여건이 변화된 시점을 기준으로 시기구분을 하였음을 알 수 있다. 본서에서는 1930년을 획기로 하여 전반기와 후반기로 구분하였다. 시기구분 자체가 목적이 아니라 집필 분담을 위해서인데, 일제시기의 시작을 1905년으로 하면 1905~1945년 기간을 반분하여 1925년이 중간 시기이지만 일제 식민지배의 성격 면에서 일반적으로 1930년 이후를 일제 후반기라고 하는데 따른 것이다.

해방 이후부터 2000년까지의 시기 구분에서 획기는 1961년과 1981년으로 하였다. 1962년에 제1차 경제개발 5개년계획이 시행되면서 이른바 고도 경제성장이 개시된 것이지만 그 추진 주체인 군사정부가 1961년 5.16 쿠데타로 등장하였기 때문에 1961년을 해방 이후 현대사의 첫 번째 획기로 설정하였다. 이후 1977년에 시작된 제4차 경제개발 5개년계획에서 정부 주도의 고도성장 정책이 민간 주도의 안정성장 정책으로 전환되는 한편 1978년 5월에 제1차 농산물 수입자유화 조치가 이루어졌다. 이에 따라 『한국농정40년사(한국농촌경제연구원, 1989)』와 『한국농정50년사(농림부, 1999)』에서는 1977~1988년을 ‘전환기’ 또는 ‘안정경제성장기’로 구분하고, 1989년 이후를 ‘무역자유화시기’로 설정하였다. 본서에서는 1980년 9월에 제5공화국이 출범

하였음을 감안하여 1981년 이후를 ‘개방화 시기’로 설정하였다.

2. 공간 범위

「한국 농업·농촌 100년사」의 서술 대상 공간 범위는 해방 이전 시기를 대상으로 하는 상권의 경우 남한과 북한을 망라한 한반도 전역에 미치지만 해방 이후를 서술 대상으로 하는 하권에서는 남한에 국한하였다. 또한 일제시기에 한국은 식민지로서 일본 경제권에 통합되어 있었으며, 일제가 만주를 강점한 후에는 만주까지 일본의 경제권에 통합되어 있었지만 본서에서는 만주와 일본 지역은 서술 대상에서 제외하였다.

3. 내용 범위

「한국 농업·농촌 100년사」는 농업·농촌·농민을 포괄하는 넓은 의미의 농업의 발달사·변천사를 목표로 하였다. 따라서 서술의 내용 범위는 산업으로서 농업과 개인의 삶 및 사회의 터전으로서 농촌, 그리고 생산과 생활의 주체인 농민의 삶과 의식을 포함한다. 또한 분야로는 논과 밭에서 생산되는 모든 품목과 축산업의 생산·판매·시장·유통·가공·소비·가격·무역, 비료·농약·농기계 등 생산자재와 농업기술, 농지의 소유·이용·전용과 조성·정비·개량, 농업인력과 농가 및 농업경영체, 농업금융과 협동조합, 소작쟁의와 농민운동, 농민단체와 농촌사회조직, 농가경제와 농촌생활, 농업정책과 관련 기관, 농촌교육·의료·복지, 농촌지역개발과 농촌공업, 농업조세와 농업정책 등이 모두 포함될 수 있다.

그러나 본서는 농업의 전 분야를 망라하는 분야별 농업사를 지양하고 시대별 통사를 지향하였기 때문에 전 시기에 걸쳐 분야를 구분하여 분야별로 서술하는 방식을 취하지 않고, 먼저 시기 구분을 한 다음 그 시기에 중요한 변화가 이루어졌던 분야를 중심으로 서술하는 방식을 취하였다. 예컨대, 1910년대에는 일제의 조선토지조사사업과 그에 의한 토지소유제도 및 지세제도의 변화를 중심으로 서술하고 1920년대에는 일제의 산미증식계획과 그에 의한 농업생산구조·생산기술의 변화 및 식민지주제·소작쟁의·농가경제의 변화 등을 중점 서술하였다. 그러므로 분야별 농업사의 측면에서 보면 일관성이 없거나 아예 누락되기도 하는 문제가 있다. 이와 같은 문제를 완화하기 위하여 어떤 분야나 품목이 중요해지는 시기에 그 전

시기의 사실부터 서술하도록 하였으나 편별로 필자가 다르고 상호간 조정이 어려웠기 때문에 의도대로 이루어졌다고 하기는 어렵다.

제2절 편찬 시각과 구성

1. 편찬 시각

「한국 농업·농촌 100년사」는 ‘농업정책사’와 짝을 이루는 ‘농업발달사’를 편찬하는 데 목표를 두었다. 농업정책사는 어떤 농업정책이 언제, 어떤 배경에서 실시되고 변화하였으며, 그 실적과 영향은 무엇이었는지를 파악하는 것으로서, 농업의 변화보다는 농정의 변화를 파악하는 데 중점이 두어진다. 농업발달사는 농업의 변화상과 그 요인 및 과정을 파악하는 것으로서, 농업정책은 변화를 가져오는 한 요소로 취급된다. 그런데 문제는 농업의 변화 과정과 그 요인 심지어 농업정책의 변화까지도 대체로 농업을 둘러싼 전체 정치경제의 변화에 기인한다는 것이다. 따라서 농업발달사를 제대로 서술하려면 전체 경제 구조와 그 변화 과정 등에 대한 서술이 필수적이라 할 수 있는데, 본서에서는 이를 본격적으로 서술하지 않고 농업 및 농정의 변화 과정을 서술하는 가운데 약간 언급하는 정도로 그쳤다. 농업의 변화상을 서술하는 데 중점을 두고 그 변화의 요인에 대한 서술은 미흡하다고 할 수 있는데, 이는 집필진의 역량과 구성의 한계 및 지면 제약으로 어쩔 수 없었다.

농업·농촌·농민의 변화 과정에 관한 사실 파악에 중점을 뒀으로써, 더욱이 시기별 집필자가 달랐기 때문에 본서를 관통하는 ‘역사적 시각’을 제시하기는 어렵지만, 각 편의 집필 내용을 종합하면 다음과 같은 시각을 도출할 수 있다.

첫째, 농업기술이 비약적으로 발전하고, 그에 따라 농업생산 또한 크게 변화 및 성장하였다. 비료와 농약 등 화학적 기술의 개발·보급으로부터 비롯된 농업기술은 품종개발·개량 등 생물학적 기술의 개발을 거쳐 농기계와 시설 등 기계적 기술의 개발에 이어 유전공학이 응용되기에 이르렀으며, 이에 따라 노동생산성과 토지생산성이 크게 향상되었다. 또한 농업생산은 미맥위주의 자급적 생산이 축산과 특용작물 등 환금성 작물 중심의 상업적 생산으로 바뀌었으며, 토지이용형 농업에서 시설·자본이용형 농업으로 이동하였다.

둘째, 농업생산주체인 농가는 1970년대 이후 양적으로는 물론 질적으로 계속 약화되어왔다. 토지소유·이용구조와 농가의 성격은 일제시기의 지주적 토지소유와 소작농으로부터 농지개혁 이후 농민적 토지소유와 자작농체제로 전환되었으나 1960년대 이후 임차농지와 임차농가가 확대되기 시작하여 2000년에 전 농지의 44%와 전 농가의 72%를 차지하게 되었다. 농가 호당 평균 경작규모는 2000년에 1.37ha에 불과하였으며, 3ha 이상 대농의 비율은 1980년대 후반부터 늘었음에도 6.2%에 불과하였다. 더욱이 농림업 취업자의 44%가 60세 이상이었다. 농업인력의 노령화와 농업후계인력의 부족 등이 갈수록 심각해지는 반면 대규모 영농의 확대는 쉽지 않다.

셋째, 농업인력의 감소와 함께 농촌지역의 인구 감소로 농촌 마을과 농촌사회는 공동화·과소화를 넘어 해체의 위기에 직면해 있다. 농촌 마을 여기저기 빈집이 늘기 시작하여 아예 마을 자체가 소멸되는 일도 비일비재하다. 남아 있는 마을도 노령인구의 사망에 따라 몇 호 남지 않게 될 것이다. 마을 단위의 자치조직과 사회조직이 약화·소멸됨으로써 사회 단위로서의 기능을 상실하고 있다.

넷째, 국민경제에서 농업의 지위와 역할이 계속 약화되고 나아가 국제화·개방화 시기에 농업은 국제경쟁력이 떨어져 국민경제 성장의 걸림돌로 여겨지는 실정에 이르렀다. 농정 당국과 농업인 등 농업 부문에서는 농업의 공익적·다원적 기능을 제기하여 농업의 보호에 대한 국민적 지지를 확대하고자 애쓰고 있으나 농업의 쇠퇴 추세는 계속되고 있다. 특히 최근에는 WTO/DDA 협상과 자유무역협정(FTA)의 추진 과정에서 우리 농업은 걸림돌이라는 비판을 면치 못하고 있다.

우리 농업에 미래가 있을까? 20세기 100년 동안 한국은 일제의 강점에 의한 이식 자본주의와 타율적 근대화 및 수탈, 광복 후의 남북분단과 한국전쟁, 1960년대 이후의 외자의존적 경제개발과 고도의 경제성장 그리고 1997년 말 이후 외환위기와 경제구조 조정 등을 경험하였다. 그 과정에서 한국농업 또한 토지조사사업에 의한 근대적 토지소유와 식민지주제의 확립, 미곡단작적 농업생산구조의 고착, 농지개혁에 의한 자작농체제의 확립과 붕괴, 절대빈곤으로부터의 해방, 쌀 자급의 달성, 농업기계화와 시설농업의 진전, 과수·화훼·채소·축산 농업의 성장과 곡물농업의 쇠퇴, 급격한 이농과 농지 면적의 감소 등 많은 변화를 이루었다. 그럼에도 20세기 한국 농업·농촌의 100년사를 돌아보면, 한국의 농업은 비약적으로 발전하였으나 농촌은 해체의 위기에 몰려 있는 게 아닌가, 의구심 속에서도 역사적 격랑을 헤쳐온 우리 민족과 농업인의 저력에 대한 믿음과 친환경·생태농업이라든가 지속가능한 개발 등 21세기 문명의 전환 가능성을 기대해본다.

2. 구성과 편제

「한국 농업·농촌 100년사」는 모두 7편으로 구성하여 상·하 2권으로 편제하였다. 상권은 모두 4편으로서, 제1편 총설, 제2편 일제시기 이전의 전사, 제3편 일제시기 전반, 제4편 일제시기 후반 등이다. 하권은 모두 3편으로서, 제5편 1960년까지의 산업화 이전 시기, 제6편 1980년까지의 고도 경제성장기, 제7편 1980대 이후의 개방화시기로 구분하였다. 상권의 제1편 총설에서는 제1장 편찬 범위와 시각에 이어 제2장은 일제 후반기까지 상권의 편별 내용을 요약하고, 제3장은 하권의 편별 내용을 요약하였다. 편별로 집필자가 다르고 그 내용과 시각 및 문체 등이 다른데, 이를 그대로 요약하였기 때문에 일관성이 없으나 방대한 내용을 간편하게 파악하는데 도움이 될 것으로 생각한다.

참 고 문 헌

- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김성호(2003), “한국 농업·농촌 100년사에 대한 시각”, 『한국 농업구조의 변화와 발전(한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집)』, 한국농촌경제연구원
- 김일영(2000), “한국의 근대성과 발전국가”, 『사회과학』 39권 1호, 성균관대학교 사회과학연구소
- 정태현(2003), “식민지시대를 어떻게 볼 것인가”, 『한국 농업구조의 변화와 발전(한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집)』, 한국농촌경제연구원
- 차하순 외(2000), 『한국사시대구분론』, 소화.
- 한국경제사학회(1970), 『한국사시대구분론』, 을유문화사.
- 한국농촌경제연구원 편(1989), 『한국농정40년사(상·하)』, 한국농촌경제연구원
- 한국농촌경제연구원 편(1999), 『한국농정50년사(상·하)』, 농림부.

제 2 장

근대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 조선 후기 농촌사회의 재생산구조

1. 체제: 행위자와 구조, 구조의 속성

이 장의 목적은 조선 후기 사회에 보편적으로 존재했던 농촌의 존재형태와 그것의 재생산구조를 살펴보고 하는 것이다. 조선 후기에 관한 기존 연구는 대개 조선 시대와 자본주의를 잇는 과도적 혹은 해체적 모습으로 보는 것이 일반적이는데 여기에서는 조선 후기를 하나의 안정된 재생산구조를 가진 것으로 보고 그 배경이 된 생산력기반과 그것을 지탱한 분배구조와 사회구조를 설명하고자 한다. 여기에서의 목표는 해체기의 변화양상이 아니라 조선 후기 사회의 구조와 재생산 메커니즘이며, 그 속성으로서의 변동 방향과 지향성에 관련된 것이다.

이 경우 다음 두 주제가 큰 쟁점으로 등장한다. 첫째, 조선 후기를 해체적 양상으로 볼 것인가 아니면 그 자체를 하나의 독자적 구조로 볼 것인가 하는 문제이다. 후자라면 구조 자체가 가지는 안정성 재생산의 구조적 특질을 밝혀야 한다. 둘째, 구조로 파악한다고 하더라도 그 체제의 속성 문제는 여전히 남아 있다. 일단 조선 후기체제는 안정적이었는가, 안정적이었다면 확장 가능성은 어느 정도인가를 보여야 한다. 하지만 후자의 쟁점은 본고에서는 깊이 다루지 못하였다.

먼저 통설적 관점을 살펴보자. 여말선초의 급격한 사회 변동과정에서 사대부가

이념적인 주축이 된 조선왕조가 탄생되었고 그들의 이상은 『경국대전』에 법제화되었는데, 이른바 양반관료제사회의 출현이다. 이러한 사회구조는 두 차례 전쟁을 겪으면서 크게 흔들렸으며, 이것이 조선 후기 사회 변동의 내용이다. 하지만 정치적인 지배계층이었던 사족, 즉 양반의 지배구조는 조선 말기까지 이어졌다

이 통설은 다음 2가지를 전제하고 있다. 첫째, 조선 후기와 조선 전기의 정치적 지배계층은 모두 사대부였다. 둘째, 사대부의 지배구조는 조선 후기의 사회구조 변동 과정에서도 의연히 지속되었다. 이 통설은 당연해 보이지만 사회구조의 변동 속에서도 정치적 지배구조가 변하지 않았다는 괴리가 눈에 거슬린다. 이 괴리를 기존 연구에서는 조선 후기의 경제변동의 독자성을 인정하기보다는 이른바 ‘해체적 양상’으로 파악함으로써 해결하고 있었다. 그러나 이 주장도 양란 이후 적어도 250여 년에 달하는 기간을 해체적 양상이 진행되는 문란의 시기로 파악하는 것이어서 받아들이기 쉽지 않다

더 온당한 파악은 우리가 파악하고 있는 양반관료제의 지배구조는 조선 후기의 사회경제변동에 조용하는 것이며, 해체적 양상은 아니라는 것이다. 조선 전기의 사회구조에 조용하는 지배구조는 훈구세력에 의해 주도되는 정치구조이며 그 경제적 기초는 노비제에 기반을 둔 농장제로서 조선 후기와 다르다는 것이다. 사대부정신은 조선 후기에 와서 향촌사회의 지배이데올로기가 되었다. 그렇다면 그들이 형성한 향촌사회의 지배구조는 오히려 몰락의 결과가 아니라 새로운 경제구조의 형성과 안정화라는 관점에서 파악할 필요가 있다.

조선 후기 사회는 나름대로의 운영메커니즘과 안정적 재생산구조 그리고 그 속에 확대재생산의 가능성을 내포하고 있는 사회였다. 이 글에서는 조선 후기 사회를 과도기·해체기의 사회가 아니라 근대 한국 사회의 제도 및 이데올로기에 강력한 그림자를 드리운 자체 재생산메커니즘을 확고하게 가진 사회로 보고자 한다.

2. 조선 후기 사회경제구조

2.1. 기층의 관계들

2.1.1. 인구와 가족

한 시대의 특성을 가장 잘 나타내는 지표의 하나는 인구이다. 전근대 조선의 인구를 정확하게 알아내는 것은 매우 어려운 일이다. 1900년대 초반의 인구에 대해서는

1,700만 명 내외라는 추정에 대하여 큰 이견이 없지만, 우리 논의의 시점이라고 할 수 있는 17세기 중엽의 인구 추정은 매우 편차가 심하다. 기존 연구에 의하면 양란부터 대한제국 시기까지 조선의 인구는 크게 보아 18세기 말엽을 기점으로 상승세에서 하강세로 전환하였다. 상승을 주도한 힘은 후술하는 바와 같은 생산력체제의 변화와 사회적 안정일 것이다. 그러나 이러한 축적시스템이 여러 여건에 의해 한계에 부딪혔을 때 축적 체제의 위기가 나타나며 그것은 사회적 위기로 전환하였던 것이다. 인구 증가추세의 전환은 바로 이러한 축적위기의 전조를 알리는 중요한 지표였다.

흔히 인구사가들은 전근대 인구변동을 생산성의 변동과 연결하여서 설명하곤 한다. 즉 전근대사회는 맬서스적 순환이 적용되는 사회로서 생산성이 증가하는 시기에는 인구가 증가하지만, 그러한 인구의 증가를 생산성이 뒷받침하기에 한계에 이르게 되면 재생산의 위기에 봉착하게 되고, 그 경우 기근과 역병의 창궐이라는 상황에 직면하여 인구가 감소 추세로 전환된다는 것이다. 이러한 인구 사이클이 우리나라에도 적용되고 있다는 주장이 최근 많은 학자들에 의해 주장되고 있으며, 발굴된 사료들의 연구 결과도 이를 뒷받침하고 있다.

조선 후기의 가족제도도 전기와 차이를 보였다. 조선 전기에 일반적이었던 것은 윤희봉사였으며, 외손봉사도 이상한 것은 아니었다. 따라서 사대봉사나 장자가 제사를 주관하게 된 것은 조선 후기 사회 변화의 한 단면을 보여 주는 것이다. 유교적 이념의 보편화는 지배계급이 자신의 통치이데올로기를 정당화해간 노력의 결과일 것이며, 부계 중심의 종법적 질서란 새로운 향촌지배질서의 확립과정과 밀접하게 연결된 것임은 두말할 나위가 없을 것이다.

그러나 가부장적 질서가 확립되면서 가계의 계승이 중시되고 그에 의해 제사가 독점되면서 이제 제사는 가계계승이라는 차원에서 이해되었다. 이러한 변화 과정에서 상속관행도 점차 변화하여 조선 후기의 상속제도는 전기와 큰 차이를 보였다. 딸과 사위가 제사에서 제외되기 시작하면서 재산상속에서도 점차 배제되었다. 가부장제적 가족제도의 형성과 함께 성과 본관에 대한 의식도 크게 변화하였으며 이에 따라 족보의 편찬작업이 활발하게 진행되었다. 이러한 의식 변화의 분기점은 아마 17세기였을 것이다.

2.1.2. 여러 가격들: 물가, 이자율, 임금

물가의 장기추세를 보면 19세기 중엽까지는 안정기조에서 완만한 상승세를 보이다가 19세기 중엽 이후 급등하는 양상을 보였다. 이러한 장기적인 추세는 물론 단

기적인 큰 변동에 파묻히기 마련이다. 특히 미가의 경우는 계절적 변동도 심하기 때문에 이 변동과 장기적 변화가 결합될 경우 그 효과는 증폭될 수 있다. 주된 생활수단이자 교환의 매개수단인 미곡의 가격이 급격하게 변동하는 것은 당시의 일상 생활에 있어서는 매우 큰 충격이 아닐 수 없다.

인구추세와 달리 물가는 19세기 중반까지 완만하게 상승하다가 이후 급등하는 것으로 파악된다. 이를 보면 양자는 정합적인 관계에 있는 것은 아니다. 특히 인구 감소 시기에 물가가 급등하는 것에는 다른 요인의 설명이 필요한데, 생산성의 하락과 연결하지 않고서는 설명하기 어려울 것으로 생각된다. 즉 19세기 중엽 이후의 물가 상승은 화폐적인 요인이나 인구요인보다는 기후나 수리시설의 악화에 기인한 생산력 수준의 하락이 생산규모를 급격하게 위축시켰기 때문에 발생하였을 것으로 생각된다.

이자율은 18세기 중반까지 40-50%에서 18세기말에서 19세기 전반에 이르는 시기는 이전에 비해 낮아져 20-35% 수준을 유지하다가 19세기 중반 이후 다시 40% 이상, 후반기에는 50-60%로 급증하였다. 다만 19세기 후반이 물가가 급증하였던 시기였음을 고려하면 실질이자율은 그보다는 낮았을 것이다.

농지가격은 18세기에 두락당 5석 수준에서 안정되어 있다가 19세기 들어서는 개항기까지 추세적으로 하락하고 이후 상승하는 경향이 있음을 보였다. 특히 19세기의 하락경향이 주목할 만한데, 지역별로 보면 이 경향은 삼남지방의 현상이며, 경기·황해·강원도에서는 나타나지 않았다.

농촌실질임금은 숙련·미숙련노동자 모두 19세기에 하락하는 추세를 보이고 있다. 갑오개혁 이후 상승추세로 반전하였다. 당시 서울 미숙련노동자의 임금은 유럽 선진지역의 임금수준에 비해 현저하게 낮은 수준은 아니었지만, 숙련에 대한 임금 인센티브가 없었다는 점이 문제라 할 것이다.

2.1.3. 운송체계

대동법의 전국적인 시행과 상품화폐경제의 발달로 인한 시장권의 확대는 물자의 지역 간 이동을 촉진하였으며 이에 따라 각종의 운송체계가 정비발전하게 되었다. 수취체제의 변화와 함께 노동력 동원에서도 고립제(雇立制)가 실시되었는데, 각종 물자의 운송에서도 돈을 주고 고용한 사람들을 이용하는 경우가 늘면서 전문적인 운송업자들도 생겨나기 시작하였다. 그런데 전근대 조선사회에서 물자운송은 육상 운송보다 수상운송에 의존하는 바가 더 컸다. 왜냐하면 도로망이 확충되지 않았기

때문이기도 하지만 수로가 육로보다 대규모 화물운송에는 편리했기 때문이다.

이런 운송망의 중심은 포구였다. 포구는 조선 후기에는 상업 중심지로 성장하였는데, 배후지에 큰 규모의 장시를 가진 포구는 전국적 상권의 중심지가 되었다. 포구의 상품유통은 경강을 중심으로 활동하는 경강선인(京江船人)들과 기타 포구를 중심으로 활동하는 지토선인(地土船人)으로 구분할 수 있다. 당시 서울은 최대의 소비지로서 생활필수품의 대부분이 외지에서 공급되어야 했다. 특히 경강선인들은 곡물과 소금의 운송을 독점적으로 영위하면서 자신들의 지위를 공고히 하였다.

2.2. 생산조직

2.2.1. 생산관계와 토지제도

과전법은 일부 사전을 인정하곤 있지만, 원칙적으로는 사전에 대한 관료의 권리를 부정하면서 전국의 토지를 일원적인 국가 수세지로 지배해 가는 지향성을 이미 내포한 개혁이었다. 그러한 지향성은 국가 형태가 보다 중앙집권적·관료제적으로 정비되고 또한 왕권이 강화되어 가는 과정에서 단계적으로 실현되고 있었다.

반면 이러한 국가적 토지소유에 대해서, 지배적 생산단위인 양인 자영농에 의한 ‘사실상의 토지소유’가 그에 대립하고 있었다. 과전법은 당초 민간의 토지매매를 금지하였지만, 민간의 소유권이 발전함에 따라 정부는 15세기 초 토지매매를 승인하였다. 사적 토지소유가 발전하고, 그에 따라 토지의 자유 매매가 이루어지는 가운데, 16세기 이후 사적 대토지소유의 성장이 두드러지고 있었다. 이 같은 시대적 상황의 대책으로서 종종 때 사림파에 의해 한전론이란 토지개혁론이 제기되었고, 18세기 말 정조 때에도 유사한 토지개혁론이 제기되었다.

이처럼 사적 토지소유가 발전하는 가운데 국가적 토지소유제는 그야말로 형해화하여 갔다. 그러나 국가적 토지소유제를 대체하는 상이한 토지제도가 제도적으로 성립했던 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 광무양전에서도 일반 인민의 토지소유자로서 법적 지위는 시주로 규정되고 있었다. 요컨대 토지에 대한 국가의 지배력이 현저히 약화되고 부정되고 있었지만, 국가적 토지소유제 자체의 제도적 철폐는 조선사회에서 끝내 이루어지지 않았다.

여하튼 이러한 사적 토지소유에 기반한 조선 후기 일반적 생산관계는 지주제였다. 지주제란 민간에서 남에게 토지를 빌려 주고 대략 수확의 절반 정도를 지대로 수취하는 생산관계를 말하는데, 병작 또는 병경이라 칭하였다.

15세기 만해도 양반·관료의 대토지소유가 노비제에 기반한 자영적 농업이었기 때문에 토지를 임대하고 지대를 수취하는 병작은 아직 부차적 범주였다. 그러다 16세기에 들어오면 토지의 자유매매가 활발해지면서 양반·관료로의 토지 집중이 현저하였다. 또한 남부지방에서 농지가 활발히 개간되었는데 그 과정에서 양반의 대토지소유가 발달하였다. 하지만 17세기에서 19세기 말에 이르는 기간의 대토지소유 및 병작제의 동향에 대해서는 불확실한 점이 많다. 이 시기 인구가 증가하고 또 조선의 전통적 상속관행이 분할상속이었던 사실은 대토지소유의 확대를 저지하는 요인으로 작용하였다. 하지만 양반의 노비를 통한 농업경영이 하층 신분의 소농보다 생산성이 떨어지고 있었으며 양반의 토지소유에서 자작을 대신하여 병작이 차지하는 비중은 점차 높아졌다. 집약농법의 발달과 그에 기초한 자립적 소농의 성장도 병작 지주제를 확대해 가고 있었다.

집약농법의 발전이라는 생산력적 기초와 함께 18세기 이후 상품화폐경제가 농촌사회에 보급되어 간 것은 지주제를 발전시켰던 가장 중요한 사회경제적 계기였다. 숙종 때 농촌사회에 금속화폐가 유통되기 시작하고, 그에 따라 고리대가 성행하게 되었는데 이는 토지소유의 불균등을 심화하였다. 병작 지주제는 19세기에 들어 일층 가속적으로 발전하고 있었다. 우리가 이후 식민지기 초에 보게 되는 지주제는 이미 19세기 전반에 기본적으로 성립해 있었던 것이다.

병작제에서 지주와 작인의 상호 관계는 기본적으로 경제적인 계약관계였다. 이 점에서 병작제는 양반의 노비에 대한 인신지배를 기본 특징으로 하는 농장제와 상이하다. 지주와 작인간의 지대수취는 지방별로 결정된 오래된 관행에 따라 안정적으로 이루어졌다. 전체적으로 보아 지주의 작인에 대한 인격적 지배의 수단은 결여되어 있었으며, 그런 의미에서 조선의 병작제를 영주-농노 간의 봉건적 토지소유의 형태로 평가하는 것은 부적절하다.

지대 형태를 보면 타작제에서 도지제로의 변화가 완만히 추진되는 가운데 제한된 범위이긴 하지만 금납지대가 발생하고 있었다. 또 타작제하에서 작인이 지주를 대신하여 결세를 담당하게 된 현상에 대해서도 주목할 필요가 있다. 병작제하에서 작인들은 종자나 결세를 스스로 부담하게 됨으로써 더욱 자립적인 경제주체로 성장하게 되었다고 하겠다.

2.2.2. 생산기술과 조직

조선 후기 사회의 농업기술은 조선 전기와 사뭇 다른 양상을 띠고 있었다. 17세

기 이후 안정적인 경향을 보였던 농업생산성의 결과 인구가 증가하였고 농가잉여도 축적되었을 것으로 보인다. 이러한 사정은 18세기까지 지속되었을 것으로 여겨지므로 인구의 상대적 증가에 따른 농업기술의 선택이 이루어졌을 것이다

논의 농업생산력 발전에서 획기적인 의의를 가진 것이 모심기밭(이앙법)이었다. 이앙법은 직파법과는 달리 모판에 묘를 길렀다가 묘가 어느 정도 성장하였을 때 논에 옮겨심는 방법이다. 선행 연구에 따르면 이앙법의 보급으로 노동생산성이 두 배 가량 상승하였다고 한다.

이앙법 그 자체는 노동절약적인 기술이기 때문에 인구가 상대적으로 풍부한 시절에는 굳이 가뭄에 따른 실농의 위험을 무릅쓰면서까지 이앙법을 도입할 필요가 없었다. 그러다가 임진왜란·병자호란 등에 의해 인구가 격감하자 이앙법이 급속하게 확산된 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 물론 16세기의 수리시설의 발전이 이러한 확산을 가능케 한 물리적인 조건이었음은 분명하다. 이앙법의 보급은 수도 연작 자체의 확립을 넘어 전작을 포함한 농가의 노동과정 전반을 노동집약적인 것으로 재편성하게 되며, 그에 따른 증산 효과로 농가의 재생산구조를 보다 안정시키는 효과를 지니고 있었다.

밭의 생산력도 크게 증가하였다. 먼저 기존 재배 작물의 품종수가 증가하였고, 새로운 작물들이 전래 보급되었다. 논과 밭에 토지생산성이 증가하는 만큼, 지력을 유지하기 위한 시비법의 발전이 필수적이었다. 조선 후기에는 인분의 이용이 확산되었다. 밭의 집약적 이용에서 가장 중요했던 것이 2년3작식 윤작법의 확대 보급이다.

요컨대, 17세기 말 이후 상대적으로 균등한 영세규모의 소농경영이 확대되고 있었는데 그들이야말로 이러한 집약농법의 담당자였다. 이러한 추세는 경지의 절반이나 차지하고 있던 양반의 농업경영과 그 생산적 노동으로 잡혀 있던 노비 농민이 해체되어 가고, 그 대신 자유로운 자립적 소농이 생산의 기본 주체·단위로 성장해 오는 역사과정을 대변하고 있다. 그러한 과정에서 구래의 양반-노비 신분제를 대신하는 새로운 생산관계로서 지주제가 농촌사회에서 확대되고 있었다. 그리고 그러한 관계는 해체적 양상이 아니라 조선 후기 사회를 지탱하는 하나의 생산구조를 이루고 있었다

2.3. 재분배구조

2.3.1. 국가 주도의 재분배체제

조선 전기와 구분되는 이 시기 부세제도의 기본원리는 아무래도 총액제 즉 비총

제와 이정제 등의 도입이 아닐까 싶다. 18세기 후반부터 균역은 『양역실총』의 총수를 기준으로 책정되었는데, 이에 따라 수취총액이 지역 단위로 할당 고정되었으며, 지방민은 공동납으로 대응하였고, 정부 입장에서는 재정을 중앙관리할 수 있는 가능성이 생겼다.

국가적 물자유통의 시장에 대한 의존도를 결정적으로 높인 것이 대동법이다. 대동법은 국가가 수용물품들을 공물의 형태로 농민호로부터 직접 수취하던 것을 마포로 통일하여 수취하고 그것을 공인에 지급하여 국가의 수용물자를 조달하게 하는 제도이다. 국가가 필요로 하는 역을 징발하는 체제도 시장을 통하여 조달하는 방식으로 변하여갔다. 부세의 금납화도 상품화폐경제의 성장을 촉진하였다. 국가는 한편으로는 동전의 통용을 촉진할 목적도 있고, 다른 한편으로는 전세미·대동미 등의 운반이 곤란한 산간지방의 주민의 편의를 주거나 면화의 흉년을 당한 해의 신포 등의 수취의 원활화를 위하여 전문대봉을 허용하였다.

균역제에서도 같은 방향의 개혁이 있었는데, 영조26년(1750)의 균역법이 그것이다. 균역법은 이미 동요하고 있었던 노비신분제의 해체를 결정적으로 자극하였다. 또 하나의 중대한 변화는 이정제의 시행인데, 16세기까지 인신지배적 성격이 강하였던 국가의 수취체제는 이정제나 대동법과 균역법을 주요 계기로 하여 현저히 토지지배적 성격으로 전환하였다.

2.3.2. 화폐와 시장기구

일반적으로 조선 후기 상업은 관상도고에서 사상도고의 우위로 나아가 반도고운동에 의한 도고해체의 과정을 밟고 있었다. 조선 후기에 상업자본이 독점상업을 통해 자본을 집적하였으며, 그렇게 집적된 자본은 생산부분에 투자되어 수공업자들을 선대제적으로 지배하였다. 18세기에는 금난전권과 같은 특권을 바탕으로 한 독점상업이 주류였으나 신행통공을 계기로 경제력에 입각한 독점상업이 주류를 이루었으며, 그것은 소농민적 상품생산의 성장에 기반하였다. 그러나 사상들도 어느 정도 특권에 기반하고 있었는데, 사상의 특권성은 당시 상인자본의 축적기반이 봉건제와 구분되지 않은 봉건제의 틀 내에서 이루어질 수밖에 없었기 때문에 어느 정도 예견된 것이었다.

금속화폐의 보급은 자체로서 상품경제의 발전을 반영할 뿐만 아니라 그것을 촉진하는 양면이 있었다. 농업생산력의 발전과 인구의 증가는 사회적 총잉여를 증가시켰고, 17세기 이후 지방시장은 한층 성장함에 따라, 금속화폐의 통용을 위한 경제

적 여건이 진전되어갔다. 조선 시대에 화폐경제가 확대되었다고는 하지만 중국과 일본에 비하면 금속화폐의 보급이 늦었고 금속화폐의 유통밀도도 높지 않았다. 그 기본적인 이유는 도시시장, 원격지 유통, 국제무역의 규모에서 찾아야 할 것이다.

농업생산력의 발전, 수취 체계의 변화, 금속화폐의 통용에 힘입어 상업은 새로운 양상을 띠고 발전하였다. 15세기 후반 이래 지방의 정기시인 장시가 출현하여 급속히 확산되었고, 17세기 이래 도시상업이 새로운 차원으로 발전하고 포구상업이 성장하였다. 장시의 발전은 장시밀도의 증가, 장시간의 연계의 강화, 장시의 분화를 통한 대장의 출현으로 요약할 수 있다.

17세기까지도 외방의 포구의 기능은 대개 국가의 조세나 양반관료의 지방 소작지의 소작료를 운반하거나 해산물과 소금과 같은 자연적 생산 조건에 제약을 받는 산물을 유통하는 것이 주종을 이루었다. 장시의 확산과 도시상업의 성장으로 인하여 상품이동이 증가함에 따라, 17세기 이래 포구는 점점 상업중심지로서의 기능을 강화하여갔다. 조선 후기 서울시장의 성장은 경강포구의 상업 발달시켰다. 경강상인의 중심을 이룬 객주는 단순한 중개역할에 머물지 않고 전국적인 가격의 동향을 주시하면서 주요 상품의 도고활동에 종사하였다.

경강이 아닌 외방의 포구에도 선상이 활발히 출입하고 객주업이 성립하였다. 객주와 객상의 관계는 초기에는 구속이 없었지만 객상이 특정 객주로부터 일정한 대가를 지급받고 자신의 거래의 위탁을 전담할 권리, 곧 주인권을 인정하기에 이르렀다. 포구의 개설과 주인권의 성립은 한편에서는 포구의 상품유통의 성장을 반영하지만, 다른 한편에서는 지방관청이나 촌락의 경비를 조달하기 위한 방편과도 관련이 있다. 주인권은 객상의 자유로운 의사결정에 따른 자기방매에 의하여 성립하였지만, 후기에는 특권적인 계기에 의해 물종별 지역별 독점권으로서 주인권이 위로부터 설정되었다.

조선 시대 전국 굴지의 도시시장은 한성, 곧 서울이었다. 시전상업의 확대는 시전의 설치에 의해서뿐만 아니라 난전의 시전으로의 편입을 통하여서도 이루어졌다. 원래는 한 물종은 하나의 시전이 취급하는 일물일시가 원칙이었는데, 서울의 공간이 확대되고 상품유통량이 늘어나면서 1630년경에는 수십 개에 불과하던 서울의 시전이 18세기 말에는 무려 120개로 팽창하여 있었다.

17세기 이후에는 시전상업이 확대되었을 뿐만 아니라 난전상업이 활발해졌다. 생계가 막막하여 서울로 들어온 상당수가 난전으로 생계를 유지하였을 것인데, 이러한 영세민에 의한 난전은 소규모여서 큰 쟁점이 되지는 않았다. 시전상인에게 가장

심각한 위협이 된 것은 18세기 후반부터 생산지에 진출하거나 중도의 요지를 장악하여 활발히 매점매석하는 사상이었다. 사상도고는 외방의 물자가 서울로 들어오는 요충의 포구와 장시에 존립하였다. 이러한 사상의 도고활동에 대하여 시전상인은 금난전권으로 억압하였는데, 18세기 후반에 들어 시전상인의 유통지배력은 약화되어갔다. 신행통공은 시전상인의 독점권을 제약함으로써 도시상업의 자유의 확대와 사상의 성장을 낳았다.

조선 후기에 도시시장의 성장은 동시대의 유럽과 일본에 비하면 완만한 것이었다. 특히 도시화율이 진전되지 않았다. 조선은 수전지대의 높은 토지생산성 덕분에 인구밀도가 높았지만, 도시화율은 낮았던 것이다. 조선이 유럽과 일본에 비해 도시화가 진전되지 못한 것은 집권국가라는 정치적 조건과 국제무역을 포함한 원격지유통이 활발하지 않았다는 경제적인 조건에 기인하였던 것으로 생각한다. 상공업도시가 발달하지 못한 것은 상인자본의 발전을 제약하였으며 도시화율의 저위는 농촌의 상품생산에 대한 강한 자극을 주지 못하였다.

2.3.3. 상품생산의 진전

농업생산에서 지배적인 비중을 차지한 것은 곡물이었다. 주식물인 미곡은 농산액 중에서도 비중이 컸을 뿐만 아니라, 시장에서 유통되는 최대의 상품이었다. 미곡의 상품생산 방식을 보면, 빈농은 부세나 고리대 때문에 추수 직후에 미가가 헐할 때에 판매하지 않을 수 없지만, 지주와 부농은 겨울과 봄이 지나 시가가 치솟아 오를 때 비로소 판매하였다. 곡물을 제외하고 가장 널리 재배된 것은 무명의 원료인 면화였다.

미곡과 면화는 자가소비의 비중이 큰 품목이었지만, 시장판매를 주목적으로 생산하는 작물도 있었다. 대표적인 것으로 인삼과 담배를 들 수 있을 것이다. 담배 소비의 급증과 담배시장의 성장은 연초 생산의 확대를 낳았다. 이외에도 근교농업으로 채소가 재배되었다. 곡물·면화·채소의 상품생산은 조선 후기 인구 증가와 시장 발달로 인하여 진전되었으며, 인삼과 연초는 조선 후기부터 재배되기 시작한 작물이었다.

논농사는 집약적 농법으로 발전하는 추세였다. 면화 재배의 경우에는 논이 적은 산골짜기 지방 등에서 전업농이 출현하였지만, 면화나 연초는 노동력의 집약적 투입이 요청되는 관계로 과잉노동력이 풍부한 빈농의 생계보충수단으로 재배되는 측면이 강하였을 것이다. 개성의 인삼 재배업에서는 대자본을 투하하고 노동자를 고용하여 영리를 추구하는 기업농이 출현하였을 가능성도 있다.

다음 가내수공업에 대해서 살펴보자. 전근대에서 가내수공업의 중심을 이룬 것은 삼베, 비단 등을 짜는 직조수공업이었다. 15세기에 무명이 삼베를 밀어내고 주된 의류품이 되었고, 물품화폐의 주종도 삼베로부터 무명으로 변화였다. 무명은 농민의 자체 수요뿐만 아니라 조세의 납부와 상품생산, 물품화폐로의 통용을 위해 활발히 생산되었다. 다른 가내수공업으로는 벚짚을 이용하여 짚신·자리 등을 짜는 것, 제지업, 자리수공업을 들 수 있다.

지방관청수공업은 대동법의 실시로 인하여 공물과 진상품을 생산할 필요가 없어짐에 따라 한층 급격히 몰락하였다. 관청수공업은 민영화되어 가는 과정에서 대체로 상인자본의 경제적 지배하에 놓이게 되었다. 수공업자들은 자력이 빈약하고 시장 사정에 어두웠던 반면, 상인들은 시장 사정에 밝고 자본력이 있는데다가 관과 결탁하였기 때문에 수공업자를 지배할 수 있었다.

상업이 발달하고 상인간의 경쟁이 격화되자 상인자본이 생산 과정에 투입되어 물주체가 성립하였다. 상인자본은 독립수공업을 물주체로 지배하기도 하였고, 철가공업과 유기수공업에서는 분업과 협업의 노동조직이 출현하였다. 종전에는 이것을 자본주의 맹아의 높은 발전 수준을 보여 주는 것으로 간주하였다. 그런데 이러한 경영의 자본주의적 성격을 구명하기 위해서는 모작배의 실태, 상인자본의 경영에의 참여방식 등이 더욱 구체적으로 파악되어야 할 것이다.

조선 후기 무역과 화폐경제의 발전, 광물 수요의 증대 등에 수반하여 광산경영은 부역제가 해체되면서 별장제, 물주체로 전환되었다. 그 과정에서 상인자본이 광산경영에 투하되면서 광업의 민영화가 진전되고 그 상품생산도 확대되었다. 광산의 노동조직은 분업에 기초한 협업이었고, 화폐임금을 받는 노동자도 출현했다. 그런데 경영을 장악하지 않은 물주나 자신의 책임하에 자본을 투입하지 못하는 덕대는 산업자본가로 볼 수 없으며, 분업적 협업의 노동조직은 생산력의 발전을 반영하기 보다는 광업이란 산업의 특성에 기인된 측면이 강하다.

2.4. 향촌구조

2.4.1. 조선 후기의 양반

지금도 우리 사회에는 유교사회로서의 관행이 많이 남아 있다. 이것은 흔히 전통이라고 일컬어지지만 그 전통의 뿌리는 반만년 역사에 비하면 그다지 깊은 것은 아니다. 유교적 전통은 사실 양란 후 조선 후기 향촌사회를 새롭게 구축해왔던 재지양

반세력들이 그 사회의 통합이데올로기로 구축했던 것이고, 그것이 현재까지 유산으로 남아 있는 것이다. 당시 향촌사회의 지배구조와 운영 메커니즘을 이해하는 것은 전근대와 근대 농촌사회의 유사점과 차이점을 이해하는 데 있어 필수적인 것이다.

통상 양반은 동반과 서반, 즉 문무관료와 사대부를 지칭하지만, 거주지에 따라 재경양반과 재지양반으로 구분한다. 재경양반은 벌열을 형성하고 있기 때문에 상대적으로 쉽게 그들의 지위나 위치가 식별 가능하지만 재지양반의 경우는 사정이 다르다. 재지양반 여부는 어느 정도 유동적인데, 이러한 유동성이 조선 후기 사회의 유동성, 특히 양반지향성에 하나의 빌미를 제공하였으며, 이는 조선 후기 사회 변동을 살펴보는 데 매우 중요하다.

양반은 자신의 권위를 동족집단을 통해서 표출하는 것이 보통이다. 여기서 동족집단은 사회적이고 역사적인 형성물이다. 동족부락은 문중이라는 지배질서를 가지고 있었다. 동족부락은 촌락단위로 구성되는 것이 일반적인데, 문중은 동성촌락으로 결집되었다. 동성촌락에서 한 문중이 지배력을 장악한 것은 입향조 이래 약 1-2세기 정도 시간이 경과한 이후일 것이다.

2.4.2. 조선 후기 향촌사회구조의 변동

양란 이후 사족지배체제가 확고하게 정착될 수 있었던 것은 임진왜란 과정에서 보여 주었던 양반층의 적극적인 대응이었다. 이러한 명분에 기대어 양반층은 국가의 개간지에 대한 조세유보정책 등과 같은 권농정책을 이용하여 적극 자신의 경작지를 키워나가곤 했다. 또 양반층 스스로가 균역의 면제대상이 되는 과정이 진행되었다. 이러한 양반층의 움직임은 국가의 입장에서는 조세수입의 감소를 의미하는 것이었다.

이처럼 민생이 어려워진 상황에서 양역의 부담을 계속 평민층에게만 지우는 것은 큰 문제였다. 균역법의 실시는 이러한 양역변통의 최종판이었다. 양인층의 균역 부담을 절반으로 감해 줌으로써 양인층의 불만을 무마하였고, 양반층도 균역을 면제받음으로써 자신의 의도를 관철할 수 있었다.

양란 이후 향촌사회의 실상은 앞서 살펴본 바와 같이 재지사족이 향촌지배권을 장악하는 과정이었다. 재지사족은 유향소, 경제소, 향약과 사창제 등을 활용하여 그들의 지위를 성장시켰다. 그들은 토호 향리세력, 수령권 및 훈척세력의 간섭과 견제를 극복하면서 성장하였다. 그런데 수령권을 배경으로 집요하게 추진되던 부세정책으로 향촌사회에서 재지사족의 지위가 저하되었다. 이러한 사족의 권위 저하로 향

권과 관련된 사족 내부의 분열이 나타났는데, 이는 수령권의 강화나 신흥 이향(吏鄕) 세력의 성장과 도전의 결과였다. 이러한 새로운 세력을 신흥세력이라고 부른다.

사족의 향촌지배를 해체시킨 결정적인 계기는 향전을 통한 향촌사회 내부의 갈등이었다. 여기서 향전이란 향권의 배분을 둘러싼 기존세력과 신흥세력간의 일련의 다툼을 말한다. 앞서 말한 바와 같이 신흥세력이란 기존 사족지배체제에서 소외된 양반·서얼, 요호부민층·중인층으로 구성되었다.

향촌통제 방식도 지역에 따라서는 관주도로 변화하였다. 공동납적 형태의 부세정책으로 향촌사회에 수취권이 부여되면서 이러한 경향은 더욱 강화되었다. 이향세력이나 부민층은 수령권과 일정하게 연결되어 자신의 지위 향상 및 과거 사족이 누린 특권을 이양받거나 허구화시켰다. 공동납체제란 전세에서의 비총제, 군역에서의 이정제, 환곡에서의 이환제 등을 포괄적으로 일컫는다. 이는 각종 부세가 토지로 집중되는 현상을 보여 주는데, 중세적 부세 체계의 종식이라 할 만한 것이었다. 이정제 등의 배경에는 이를 수용할 만한 촌락의 발전이 전제되어 있다.

2.4.3. 향촌사회의 분배체계

교환은 선물교환과 시장교환으로 나눌 수 있다. 시장교환에 대해서는 별도의 설명이 필요 없겠지만, 선물교환이란 인간관계를 형성하고 유지할 목적으로 행해지는 재화나 서비스의 수수관계를 말한다. 양자는 현재에도 공존하지만, 시장교환과 대비되는 선물교환의 역사적 위상을 설정하는 주장은 많은 학자들에 의해 제기되었다. 봉제사 접빈객은 조선 후기 사대부의 기본 덕목이었는데, 이는 시장교환이 아닌 선물교환이 당시 양반생활에서 지배적인 지위를 차지하고 있음을 보여준다.

현존하는 16세기의 일기류를 참고하면 당시 양반가의 경제생활에서는 선물교환이 상품교환보다 월등하게 중요하였음을 알 수 있다. 그런데 조선 후기 장시장이 좀 더 발달하면서 시장경제에 대한 의존도가 더욱 확대되었을 것이다. 19세기 함양 박씨의 문서를 보면 금전적 대차관계가 친족간에도 활발하였으며, 식리를 목적으로 한 다양한 계가 운영되었다.

이러한 수증행위로부터 우리는 당시 사대부의 물자확보방식의 일단을 엿볼 수 있다. 시장경제가 발달한 경제의 경우 필요한 물자는 시장에서 구입하는 것이 당연하며, 물건의 가격은 화폐라는 단일척도에 의해 평가되어 교환의 편의를 제공한다. 그러나 16세기 말 사대부의 경우 수증과 증여라고 하는 호혜적 선물거래가 시장거래보다 더 큰 규모를 차지하였고, 자가 생산액보다 더 규모가 큰 경우도 있었다.

3. 변화와 저항

19세기 중엽 구미사회는 이미 산업자본주의 단계에 도달해 있었다. 자본주의가 그 지배 범위를 동아시아로까지 뻗어와 마침내 중국과 일본을 강제 개국시켰을 때에도 조선 사회는 여전히 최후의 은둔 쇄국의 나라로 남아 있었다. 조선정부에 큰 충격을 준 것은 1860년의 베이징합락이었다. 그와 함께 중국은 기독교의 포교를 수용하였는데, 이것이 지배층에 준 충격은 상당한 것으로 보인다. 왜냐하면 조선 후기를 지탱해 온 성리학적 질서가 기독교의 보급으로 인해 흔들릴 것을 우려한데다가 19세기 전반을 통해 기독교를 탄압했던 정서가 계속되었기 때문이다.

조선 후기 이래 세도정치, 과거제도의 문란, 매관매직의 성행, 그리고 신분제도의 이완 등으로 사회적 해이가 나타나고 있었다. 경제적으로는 농업생산력 발전의 다른 한편에 농민분화와 국가재정의 악화가 나타나고 있었다. 그리고 부세행정과 관련된 전정, 군정, 환정의 삼정이 문란해지고 있었다.

농민들의 생활이 곤궁하여지거나 지배층의 수탈이 과중하다고 생각했을 때 그것에 저항하는 가장 소극적인 방법은 현 거주지를 임의로 벗어나 다른 곳으로 도망가는 것인데 조선 시대에는 이러한 행위를 유망(流亡)이라고 불렀으며, 이러한 행위를 한 사람을 유망민 혹은 유민이라고 불렀다. 유망은 농민의 입장에서 보면 기존 수취체제에 대한 피역 수단이었으므로 정부의 입장에서 보면 수취기반의 동요를 의미하는 것이므로 정부의 입장에서 방치할 수만은 없는 일이었다.

유망이 소극적인 방법이라면 가장 적극적인 대응 방법의 하나로는 명화적이 있다. 명화적은 무리를 지어 행동하며 무장한 집단이라는 점에서 일반 강도와 구분된다. 이들은 흉년 때에만 도둑으로 활동하는 것이 아니라 일상적이고 조직적으로 활동하고 있었다. 18세기에 활동하던 명화적은 총포로 무장하였고 그 규모도 수백 명에 이를 정도였다.

19세기에 들어오면 민란이 폭발적으로 증가한다. 이러한 민란과 별도로 일부 소외된 지식인층이 주도하는 변란(變亂) 역시 이 시기의 특징적인 현상이다. 변란을 주도한 계층은 대개는 촌락을 떠나 떠돌던 지식인층이 많으며, 정감록 등의 각종 비기에 기대어 역성혁명을 주장하였다.

양란 이후의 조선사회는 조선 전기와 사뭇 다른 모습이었다. 재정난 해결을 위해 도입했던 납속책은 면역권을 얻으려는 상층 상한들의 의도와 맞물리면서 군정의 문란을 가져왔다. 조선 후기 농법의 변화는 농장제에서 병작제로의 전환을 가져왔으며

이는 노비의 상대적 중요성을 감소시켰다. 이 양자는 신분제의 이완으로 나타났다.

인신의 파악을 기초로 한 역제가 그 실효성을 상실하면서 국가의 부세정책도 변화하였다. 대략 18세기 중엽을 전후로 집중적으로 나타난 공동납의 변화가 이러한 국가의 양역변통정책을 상징적으로 표현한다. 공동납 체제하에서는 면리 단위로 조세를 부담할 호수와 구수, 즉 호종과 구종이 정해졌고, 이를 근거로 국가는 면리 단위로 조세를 부과하였다. 이에 따라 호적상의 모록이나 모칭은 상대적으로 용이해졌다.

그러나 조선 후기 사회의 기본 틀인 사족지배체제가 붕괴된 것은 아니었다. 오히려 재지사족들은 새롭게 양반신분을 취득한 사람과 자신들을 구별하기 위한 여러 장치를 만들기 위해 노력했다. 그들은 종법제도를 수용하였으며, 동성촌락인 반촌을 형성하였고, 촌락사회에서는 종가형 지주로 등장하였다. 반촌의 양반들은 향안이나 향약 등을 통해 자신들의 유대관계를 강화하였으며 이를 상민 촌락 즉 민촌의 평민들을 지배하기 위한 수단으로 활용하기도 하였다. 그들은 또한 해당 지역의 서원이나 사우(祠宇)를 장악하고 그들 간에 폐쇄적인 통혼권을 형성함으로써 유력 성씨로서의 지위를 유지하였다.

그러나 평민층의 성장과 사족지배체제에서 소외된 서얼층의 불만 등이 결합되면서 사족지배체제는 흔들리기 시작하였다. 18세기에 이르면 동계의 조직 내에 잠재되어 있던 상하민 상호 간의 대립 등으로 말미암아 동계가 하계(下契)를 포함할 수 없게 되었다. 이는 정부가 관주도의 향촌지배정책을 펼쳤던 것과도 관련을 가진 것이었다. 18세기 경제적 부흥기에 부를 집적했던 부민들은 신향층을 형성하기도 했으며 관주도의 향촌지배정책을 펼쳤던 수령층과 결탁하여 향권에 접근하기도 했다. 사족세력이 약한 지역에서는 수령의 비호하에 향권을 장악하거나 분점하는 데 성공하기도 했다.

그러나 19세기에 들어서면서 조선경제는 쇠퇴기로 접어들었으며 이는 민중의 유망을 낳았고, 이에 대처하지 못한 정부의 부세정책은 민중의 적극적인 저항을 초래하였다. 19세기 초반의 흥경래의 난은 부세수탈에 대한 저항에다 중앙의 지방에 대한 차별정책이 결합되어 격렬한 형태로 진행되었다. 1862년 삼남지방을 중심으로 80여 개 군현에서 발생한 농민항쟁은 대부분 삼정의 문란으로 인해 야기된 부세수탈이 주원인이었다. 경제가 쇠퇴국면으로 접어들었음에도 중세적 수탈은 오히려 강화되었기 때문에 봉건제가 해체되었다는 모리스 돕의 고전적인 주장이 19세기 조선 사회에도 적용되고 있었다. 정부는 삼정이정책 등을 통해 이를 해소하려 하였으나 곧이어 밀어 닦친 자본주의와의 조우 과정에서 내적 해결동력을 상실하였고, 결국 식민지화의 길로 접어들게 되었다.

제2절 일제의 식민지 지배체제 구축과 농업·농촌

1. 식민지시기의 역사적 위상과 역할

1.1. 식민지 시기의 시작

한국의 20세기는 일제의 식민지 지배로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 일제가 한국을 병합한 것은 1910년 8월 29일에 공포된 「한·일합방조약」에 의해서이지만, 그 전부터 실질적으로 한국의 주권을 유린하고 법과 행정을 장악하였기 때문이다. 일제는 1904년 2월의 「한·일의정서」와 8월의 「제1차 한·일협약」을 거쳐 1905년 11월 17일 밤 「제2차 한·일협약」을 강제로 체결함으로써 한국을 보호국으로 전락시켰다. “한국 정부는 앞으로 일본국 정부의 중개를 거치지 않고서는 국제조약의 성질을 가지는 어떤 조약이나 약속을 할 수 없고”, “일본국 정부는 그 대표자로서 한국 황제폐하 밑에 1명의 통감을 두어” 경성에 주재하면서 “외교에 관한 사항을 관리”하도록 함으로써 한국은 대외적으로 외교주권을 완전히 상실하게 되었다. 이후 일제는 1906년부터 1909년까지 활발하였던 반일의병투쟁을 무력으로 진압하는 한편 경찰·사법·은행·학교·군대 등에 관한 제도를 개편한 다음 1910년 8월 29일에 공포된 「일·한 병합에 관한 조약」에 의해 한국을 완전한 일본의 식민지로 강점하였다. 전문(前文)과 8조로 이루어진 이 조약의 핵심 내용은 “한국 전부에 관한 일제의 통치권을 완전하고도 영구히” 일본에 양여하는 대신 한국의 황제와 그 가족·후예 및 기타 황족·후예에게 명예 유지와 대우에 필요한 세비와 자금을 공급하며, 합방에 훈공이 있는 한국인에게는 귀족 칭호와 은사금을 수여한다는 것이었다.

1.2. 식민지 시기를 어떻게 인식할 것인가

한국의 역사에서 일제시기 36년은 주권을 상실했던 치욕의 시기, 오로지 일제의 수탈을 받던 고통과 암흑의 시기, 발전은커녕 퇴보와 미개발의 시기였다고 해야 할 것인가. 아니면, 일제 당국과 식민사가 및 전후 일본 우익의 주장처럼 일제의 시혜에 의해 한국이 근대화와 발전을 이룩하였던 시기였던 것일까. 그도저도 아니면 일제시기에 한국은 일제의 수탈을 받으면서도 근대화를 향해 발전되고 있었다고 볼 것인가. 여기서는 ① 역사의 연속과 단절, ② 당대의 평가와 후대의 평가, ③ 부분과

전체, ④ 도전과 응전 혹은 객체와 주체, ⑤ 봉건적 수탈과 근대적 수탈 등의 관점을 고려하여 역사적 사실을 파악하는 데 중점을 두었다. 일제의 침략과 식민통치는 어떤 논리로도 미화될 수 없지만, 그렇다고 해서 그 기간 한국의 변화와 발전이 없었고, 오로지 억압과 수탈만 횡행하였다거나 일제가 한국에서 자행한 모든 것을 악이라고 치부하는 것은 한국인의 긍지를 위해서도 정당한 역사해석을 위해서도 결코 도움이 되지 않는다. 식민통치의 미화가 역사왜곡인 것과 마찬가지로 모든 것을 부정적으로 해석하는 것도 또 다른 역사왜곡인 것이다.

1.3. 식민지 시기의 시기 구분

일제 총독부의 정책은 일제가 공업화를 억제하였던 1930년 이전에는 물론 그 후에도 농업정책이 중심을 이루었으며, 일제 본국의 필요에 따라 바뀌어갔다. 일제는 황무지 개간과 일본인 농업이민 촉진, 행정구역 개편과 행정조직 정비, 각종 농업단체 조직, 권업모범장을 비롯한 농사시범·지도기관의 설립과 농사강습을 통한 신기술·신품종 보급, 조선토지조사사업, 4차에 걸친 미곡 증산계획, 육지면 장려, 잠업 진흥, 공동판매, 미곡창고와 미두취인소(米豆取引所) 설치, 수리조합 설치와 토지개량사업 등의 농업정책을 강행하였으며, 이에 따라 한국 농업·농촌은 변화되어갔다. 따라서 농업·농촌의 변화 면에서 일제시기의 시기구분을 하는 경우 일제의 농업정책 변화를 기준으로 하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 선행연구에서는 ① 1910년, ② 1919년 또는 1920년, ③ 1930년 또는 1931년, ④ 1937년 등을 획기로 시기를 구분하였다. 『한국 농업·농촌 100년사』에서는 집필 분담의 필요에서 1930년을 획기로 시기를 구분하였다.

2. 일제의 농업이민과 식민지농업기구의 구축

2.1. 일제의 대한 농업이민 추진 배경

일제는 1910년까지 한국 내 미간지의 개간과 일본 농민의 이주 촉진을 농업 분야의 최우선 정책으로 추진하였는데, 그 동기는 두 가지였다. 하나는 일본의 과잉인구와 식량 부족, 둘은 한국의 인구에 비해 경작할 수 있는 미간지가 많다는 것이었다.

1900년대 이후 일본은 식량부족 사태에 직면하게 되었지만, 그것은 인구증가율이 식량생산증가율을 능가하였기 때문이 아니라 경제성장과 소득증가에 의한 식량소

비 증가 때문이었다. 일본의 인구증가율은 1895~1911년에 1.0~1.5%로 높지 않았으며, 연평균 쌀 생산량은 1888~1897년 3,824만석, 1898~1907년 4,438만석, 1908~1912년 5,059만석으로 꾸준한 증가추세였다. 그런데도 일본의 대다수 식민론자와 언론, 그리고 정부 당국자들이 식량부족 문제와 인구과잉 문제의 심각성을 실제 이상으로 강조하고, 그 해결책으로 식민지 개척을 내세웠던 것은 일본의 침략을 국내외에 정당화하고 한국 식민정책을 추진하려는 명분으로 이용할 목적이었다. 이에 따라 사회적으로 대두된 것이 만주와 한국에 이민을 집중해야 한다는 ‘만한이민집중론(滿韓移民集中論)’으로서, 대미협조 및 한국과 만주에서의 세력 확대라는 이중의 정치적 색채를 지니고 러·일전쟁 이후 일제의 대외정책 기조로 채택되었다.

한국에 미간지가 많고 인구는 적어서 일본인 수백만 명을 이주시킬 수 있다는 주장은 1900년 전후부터 1908년 무렵까지 일본의 농상무성과 교토부(京都府) 등 중앙 및 지방관서, 제국농회 등의 단체와 개인 등에 의해서 이루어진 한국 농업에 대한 실태 조사에서 비롯되었다. 그러나 이들이 모두 한국에 미간지가 많다는 주장을 한 것은 아니었으며, 반대로 한국에는 쉽게 이용할 수 있는 미간지가 많지 않다는 견해도 존재하였다. 어떤 주장이든 본질은 일본인 농업이민을 한국에 이주하도록 하는 것이었다. 일제는 일본인 농업이민을 장려하기 위하여 한국에서는 일본인의 미간지 개간과 토지 취득 및 그 소유권을 보장하도록 법과 제도를 개편하는 한편 일본에서는 일본인 지주와 자본가의 식민 활동을 보조하고 나아가 국책회사인 동양척식회사를 설립하여 미간지개발과 농업이민을 추진하는 등 양면정책을 실시하였다.

한국에서 외국인의 토지소유가 허용된 것은 1883년 영국과 맺은 ‘조영조약’에 의해서였다. 외국인은 조계(租界) 구역으로부터 10리 이내에서 토지 및 가옥을 임차·구매할 수 있게 하였던 것이다. 그러나 갑오개혁 당시 군국기무처는 외국인의 토지 점유 및 매매를 금지하였으며, 대한제국 정부는 조약에 허용된 토지 외에 외국인이나 외국인에게 명의를 빌려준 자에게 토지를 매도한 자는 모반죄로 처벌하도록 하는 한편, 1904년에는 명의를 빌려준 자도 처벌하도록 하였다. 1901년 지계아문(地契衙門) 설치 시에도 외국인에게 토지를 매매하거나 전질양여(典質讓與)하는 자의 토지는 일체 적몰하여 속공하도록 하였으며, 1905년 5월에 공포된 형법대전(刑法大全)에서도 조약에 의해 허용된 지역 밖의 토지를 외국인에게 몰래 매각한 자와 명의를 빌려준 자 및 그에게 토지를 매도한 자와 그것을 허락한 관리도 교수형에 처하도록 하였다. 그러나 실제로는 주권을 상실한 정부의 법률은 효력이 없었다. 특히 일본인들은 관리들에 대한 청탁을 통해 한국인의 이름을 빌리거나 심지어 자기 이름으로

등록하기도 하였으며, 매수자 이름을 비워 둔 매매문기 작성, 환퇴할 수 없을 만큼 과도한 금액의 저당문기 작성 등 갖은 방법으로 토지를 취득하였다.

일본인들이 갖은 방법으로 토지를 매입하였다고 해도 그것은 불법이었으며, 더욱이 토지소유권을 보장하는 제도도 불확실하기 이를 데 없었다. 따라서 일본자본이 한국에 진출하기 위해서는 첫째 토지소유권 확립, 둘째 외국인 및 일본인의 토지소유 합법화, 셋째 토지의 소재·면적 확정 등의 문제가 해결되어야 했다. 이를 위해서는 대규모의 토지조사가 실시되지 않으면 안 되었다. 대한제국 정부는 1898년부터 양전사업을 실시하여 강원·경상·충청도의 모든 군, 전북의 1부 27개 군 중 1부 25개 군, 경기도와 전남의 절반, 황해도의 3개 군에 대해 양전사업을 실시하였으나 그 나머지는 실시하지 못한 채 1903년에 중단하고 말았다. 토지조사를 다시 하려면 장기에 걸친 시간과 막대한 비용을 필요로 하므로 일제 통감부는 당면 대응책으로서 토지에 관한 일련의 법령을 서둘러 제정하였다. 그 목록은 다음과 같다.

- ① 토지가옥증명규칙(칙령 제65호: 1906.10.31, 통감부령 42호: 1906.11.16)과 시행세칙
- ② 토지가옥전당집행규칙(칙령 제80호: 1906.12.28)과 시행세칙(1907.1.30)
- ③ 국유미간지이용법(법률 제4호: 1907.7.4)과 시행세칙(1907.7.6)
- ③ 토지가옥소유권증명규칙(1908.7)
- ④ 조선부동산증명령(1912)
- ⑤ 조선부동산등기령(1912)

2.2. 일본인 농업이민의 전개와 동양척식회사

일제의 한국에 대한 농업이민은 시행주체에 따라 4가지 유형으로 나눌 수 있다. ① 러·일 전쟁 전후 한국에 진출하여 대규모 토지를 소유하고 소작경영을 하던 일본인 대지주의 농장에서 모집하는 농업이민, ② 러·일전쟁 후 일본의 각 부현(府縣)이 설립한 농업회사·조합이 모집하는 농업이민, ③ 개인 자금으로 한국에서 토지를 구입하여 자작 또는 소지주 겸 자작하는 농업이민, ④ 동양척식회사의 모집 알선에 의한 농업이민 등이 그것이다. 이 중 ① ② ③은 ‘자유이민’, ④는 ‘보호이민’이라고 하였으며, ①과 ②가 소작농으로서의 농업이민인 데 반해 ③과 ④는 자작농 또는 소지주 겸 자작농으로서의 농업이민이었다. 1922년 한국에 이주한 일본인 농업자 10,102호 중 ‘자유이민’은 대략 5천호(약 50%)로서 주로 한국의 남부 지방에 분포하였다.

일본인 대지주들이 한국에서 대규모의 농지를 취득하여 농장을 개설하기 시작한

것은 1890년대 후반부터였다. 부산에 거주하던 일본상인들이 김해평야의 전답을 매수하기 시작하여 경남 일대로 확장해간 데 이어 1897년에 목포가 개항되고 1899년에 군산이 개항되자 일본의 대재벌이 호남의 곡창지대에 진출하여 대규모의 농지를 매수하기 시작하였다. 한국의 농지가격이 일본 농지가격의 1/10~1/30 정도로 저렴한 반면 그 농지의 소작료 수익이 토지매입자금의 20~30%로서, 일본의 5%에 비해 월등하였기 때문이다. 한국에 진출한 대자본의 농장은 모두 한국인 소작농을 통해 농지를 경작하였으며, 따라서 일본인 농업이민이 필요하지 않았음에도 일본으로부터 농업이민을 모집한 것은 “한국인 소작농에 대한 농사지도”를 위해서였다. 그러나 이들 농장에 이주한 일본인 농업이민은 소작농으로서, 곧바로 자작농이 되기 어려울 뿐만 아니라 도시 노동자의 소득에 미치지 못할 가능성이 컸다 따라서 이들 농장은 농업이민을 끌어들이기 위해 유리한 이주조건을 제시하였지만 이주 호수는 많지 않았다. 호소카와농장에는 1906~1915년에 65인이 이주하였으며, 국무농장의 경우 1911년 3월에 18호가 일괄 이주하여 5개 마을에 배치되는 정도였다.

한편, 러·일전쟁에서 일본이 승리하고 한국 식민에 대한 관심이 고조되자 일본의 각 부·현(府縣)은 각기 시찰단을 파견하여 한국 농업에 대해 조사한 다음 이를 토대로 한국에 농업이민을 보내기 위하여 농업식민회사 및 농업조합을 설립하였다. 설립일을 기준으로 1904~1908년에 12개 부·현에서 16개 회사·조합(조합 3개, 회사 13개)을 설립하고, 이들 농업식민회사·조합에 현비를 보조하였다. 예컨대, 이시카와현 농업주식회사의 경우 현은 자본금 10만 엔 중 1회 불입금 25,000엔에 대한 연 6%의 배당이자금 1,500엔을 매년 보조하고, 미불입 자본금 75,000엔의 차입에 대한 채무보증을 제공하였으며, 오카야마현 한국농업장려조합의 경우 현으로부터 1908년부터 3년간 총 18,000엔을 보조받아 이주자의 건축비로 1호당 30엔의 장려금을 지급하였다. 이리하여 후쿠오카 농사장려조합의 경우 50호 이상, 오카야마현 한국농업장려조합의 경우 17호, 이시카와현농업주식회사의 경우 77호의 일본인 농업이민을 이주시키기도 하였으나 오이타·와카야마 등 대부분의 회사는 농지를 매입하여 한국인 소작농으로 하여금 경작케 함으로써 농업이민과는 무관하였다.

한국 강점 이전에 일제는 다양한 방법과 지원을 통해 일본인 소작농과 영세 자작농 층을 한국에 이주시키고자 하였으나 별 성과를 거두지 못하였다. 한국에서 농업을 경영하는 일본인 농가는 1909년의 1,741호에서 1910년 2,132호, 1911년 2,960호로 증가하는 데 그쳤다. 러·일전쟁 후 한국의 각 지방에서 의병운동이 활발하게 전개되는 등 정치적 불안이 커지고 있었던 데다 한국에 진출한 대다수 일본인 지주들이

일본인 농업이민을 추진하기보다는 한국인 소작농을 이용한 소작경영에 몰두했기 때문이었다. 이렇게 되자 일제는 일본인의 농업이민을 대대적으로 확충하는 방안으로서 동양척식회사를 통한 ‘보호이민’을 정책적으로 추진하고 나섰다.

동양척식주식회사(이하 ‘동척’으로 줄임)는 토지를 개척하고 이주자를 정착시키는 것을 목적으로 한·일 양국에서 각각 설립근거 법률을 제정·공포하여 설립한 이중국적의 회사였다. 「동양척식주식회사법」은 일본에서 1908년 3월 의회를 통과한 뒤 8월 27일 일본 법률 제63호로 발표되었으며, 한국에서는 일본 통감부의 강요에 의해 8월 26일 국왕의 재가를 얻어 8월 27일 관보에 발표되었다. 이리하여 1908년 12월 28일 창립된 동척은 형식에서 한국에 설립된 한·일 합작회사였지만 실제로는 회사의 설립 구상부터 사업까지 모든 것을 일제가 주도하였던 일본의 국책회사였다.

동척은 한국에서 척식사업을 경영하는 데 필요한 토지를 한국정부의 토지 출자와 자체 매수를 통해 확보하였다. 한국 정부는 1909년과 1911~1913년의 4회에 걸쳐는 7,137.5정보, 밭 2,793.5정보, 합계 9,931정보를 동척에 출자하였다. 이 면적은 동척이 인수한 후 측량을 통해 실측한 결과 논 12,522.4정보, 밭 4,908.3정보, 잡종지 282.2정보, 합계 17,712.9정보로 환산면적보다 7,781.9정보(78.4%)가 증가하였다. 이외에 동척은 1909~1913년에 출자지 면적의 2.6배에 달하는 47,146.2정보의 토지를 매수하였다. 출자지가 주로 경기·황해·경남의 3도에 집중되었음에 반해 매수지는 전남·황해·전북의 3도에 집중되었다. 이리하여 동척은 1913년 말 출자지와 매수지를 합해 논 43,056정보, 밭 17,471정보, 산림 1,968정보, 잡종지 2,364정보, 합계 64,859정보를 소유하여 한국 제1의 지주가 되었다.

동척은 1911~1927년의 17년간 17회에 걸쳐 총 5,908호를 모집하여 한국에 이주시켰다. 1회는 이주규칙 제정 전이었기 때문에 모집인원과 예정지가 미정인 채 1,235호가 신청하여 13%인 160호가 승인을 받아 전원 이주하였다. 제2회부터 17회까지는 이주 예정지와 호수 등을 미리 정하여 이주자를 모집하였는데, 모집 인원 13,095호에 20,607호가 신청하여 1.6:1의 경쟁률을 나타냈으며, 승인 호수는 8,945호로서 신청자의 43.4%, 모집인원의 68.3%에 그쳤다. 또한 승인을 받은 자 중에서 3,197호(승인 호수의 35.1%)가 여러 사유로 이주계약이 취소·해지됨으로써 3월 또는 4월 말에 승인 확정되어 이주한 호수는 총 5,908호(승인 호수의 64.9%)에 그쳤다. 더욱이 이들 중 1911~1933년에 2,013호(이주자의 34.1%)가 이주계약을 해지하여 정착자는 1933년에 3,895호로 줄었다.

동척 이민은 함북·평남의 2개 도를 제외한 11도 82개 군(전국 218개 군의 38%)

349개 읍면(전국 2,464개 읍면의 14%)에 분포하였다. 이들에 대한 할당지 면적은 1927년까지 17회에 걸쳐 5,862호에 논 11,992.3정보와 밭 1,238.28정보, 합계 13,230.58 정보였다. 1933년 동척 이민의 도별 분포를 보면 3,895호 중 경남 734호(18.8%), 전남 694호(17.8%), 경기 622호(16.0%), 전북 570호(14.6%), 황해 530호(13.6%), 경북 429호(11.0%) 순이었으며, 할당지 면적은 9,999정보로서 경기 1,867정보(18.7%), 전남 1,621정보(16.2%), 황해 1,610정보(16.1%), 전북 1,542정보(15.4%), 경남 1,540정보(15.4%), 경북 990정보(9.9%) 순이었다. 또한, 한국에 이주한 일본인 농가 호수에서 차지하는 동척 이민의 비중은 1911년의 5.4%에서 1924년 42.2%로 계속 증가하였다가 이후 점점 감소하여 1927년 39.2%, 1932년 34.1%로 줄었다.

동척의 이민사업은 1927년을 끝으로 중단되었다. 기간지에 대한 동척 이민은 기존 한국인 소작인들의 반발과 저항을 불러일으키지 않을 수 없었기 때문이다 이로써 일제 당국으로서도 동척의 이민사업에 대해 재검토할 수밖에 없었으며, 그 대안으로 부상한 것이 1930년대에 이루어진 불이흥업회사의 미간지 이민사업이었다.

2.3. 식민지 농업기구의 구축

2.3.1. 관제와 행정조직 개편

중앙관제와 행정조직은 갑오개혁과 일제에 의해 대대적으로 개편되었다. 갑오개혁에서 조선 정부는 관제개혁으로서 궁중(宮中)과 부중(府中)을 분리하여 의정부(議政府)와 궁내부(宮內府)의 2부를 두고, 의정부 밑에 내무·외무·탁지(度支)·군무·법무·학부·공부·농상무의 8아문과 부속기관인 군국기무처·도찰원(都察院)·중추원(中樞院)·의금사(義禁司)·회계심사원·경무청을 설치한 것이다. 또한 이때 왕실과 정부의 사무가 분리되고, 사법권이 행정부에서 분리되었으며, 재정이 탁지부로 일원화되어 왕실재정과 정부재정이 분리되었다. 그 밖에 은본위 화폐제도와 조세금납제 실시, 신분제와 노비제 철폐, 조혼금지·과부개가허용과 고문·연좌법 폐지 등의 개혁 조치가 이루어졌다.

중앙관제와 행정조직은 일제에 의해 더욱 근본적으로 개편되었다. 1910년 8월 29일 「한·일 합방조약」을 강제로 체결한 일제는 한국을 조선으로 개칭하는 한편 조선총독부를 설치하여 조선총독으로 하여금 위임 범위 내에서 육·해군을 통솔하고 일체의 정무를 통할하도록 하며, 과도조치로서 내각과 표훈원(表勳院)을 제외한 대한제국 관서와 특허국을 제외한 통감부 소속 관서를 총독부 소속 관서로 간주하여 존치토록

한 다음 9월 30일 칙령 제354호로써 조선총독부 및 그 소속관서의 관제를 공포하였다. 지방행정체제 또한 갑오개혁 및 광무개혁과 일제에 의해 개혁되었다. 갑오개혁에서는 1895년 5월에 8도제가 23부제로 개편되고, 부·목·군·현은 총 337개 군으로 단일화되었다가 1896년에 339개 군으로 바뀌었으며, 군은 호구와 전결의 다과에 따라 5등급으로 나뉘어 등급에 따라 경비와 봉급체계 및 향리의 정원과 월봉이 달리 규정되었다. 또한 지방관의 권한도 축소되어 재판권은 한성부재판소와 각 지방재판소에 이관되고, 군사권에 포함되어 있던 경찰업무가 분리되어 독자의 조직 체계를 갖추게 되었으며, 군사제도는 병사·수사·각진·영장이 폐지되고 평양·전주부에 진위대가 설치되었다. 지방재정은 탁지아문에서 총괄하고, 탁지부의 감독을 받는 세무시찰관이 지방관원의 징세업무와 새로 설치된 각 군 세무주사에 대한 감독을 하도록 하였다. 그러나 뒤이은 광무개혁에서는 1896년 8월에 23부제가 종전의 8도제나 다를 바 없는 13도제로 개편되었으며, 한성·광주(廣州)·개성·강화·인천·동래·덕원·함흥 등 8개 지역에 부가 설치되고 제주에 목(牧)이 설치되면서 332개 군으로 줄었다. 이로써 전국이 13도 8부 1목 332군으로 편제되고 각 군은 전결(田結)의 다과에 따라 4등급으로 구분되었다. 또한 진위대의 지방대가 편제되고, 징세권은 다시 지방관의 권한으로 환원되었다.

지방행정제도와 징세제도 또한 1905~1917년에 일제에 의해 개편되었다. 징세제도의 개혁으로서 일제는 1904년 10월 한국의 재정고문으로 부임한 메가다(目賀田種太郎)를 통해 1906년 9월 군수와 향리층을 징세기구로부터 배제하고, 10월에는 「조세징수규정」을 공포하여 지세와 호세의 과세·징세 절차를 변경하였다. 이어서 1907년 12월에 「재무감독국 관제」와 「재무서 관제」를 공포하여 세무감을 겸하던 관찰사를 징세기구에서 배제시킴으로써 징세기관은 일반 행정기관에서 완전히 독립하게 되었다. 또한 일제는 1906년 9월 「지방관 관제」를 개정하여 향장(鄕長)을 폐지하고 군에 주사를 두는 한편 면장을 군수가 임명하도록 하였으며, 합병 후에는 면장을 관입관으로 대우하고 면사무소를 설치하였다. 이어 1912~1914년에 부·군과 면·리의 행정구역을 통폐합·정리함으로써 1910년 전국 13도의 317군·4,351면·62,532동리가 1933년에 318군·2,397면·28,336동리로 줄었다.

2.3.2. 농사시험·연구기관의 설립

우리나라 역사상 최초의 근대적인 농사시험장은 1884년에 설립된 농무목축시험장(農務牧畜試驗場)이다. 이 시험장은 민영익을 단장으로 한 보빙사 일행이 1883년

9월~10월에 걸쳐 미국의 주요 도시를 역방하면서 발달된 교육제도와 농기계 및 농법을 보고 귀국한 후 건의하여 설립되었다. 시험장은 곡류와 채소류를 중심으로 유지작물·면화·과수·염료작물·약용식물 등 344종의 농작물을 심고, 돼지 64두를 사육하였으며, 가축의 품종 개량 및 사육법 개선 외에 버터와 치즈의 생산 등 낙농업까지 계획하였다. 시험장은 1886년 8월에 내무부 농무사(內務府 農務司)로 이관되면서 농목국(農牧局)으로 개칭되었다. 그 후 1887년 9월 영국인 제프리(R. Jaffray)가 기사로 부임하여 2년제 농업학교인 농무학당(農務學堂)을 설립하고자 하였으나 10개월 만에 사망하고 시험장은 거의 방치 상태였다가 1896년에 폐지되었다.

1900년에 대한제국 정부는 농상공부에 잠업과를 설치하는 한편 서울 필동에 잠업과 시험장을 설립하였다. 이 시험장은 잠업 시험 외에 2년제의 잠업전습 과정을 설치하고 1901년 1월 양잠 전습을 개시하여 매년 약 50명의 졸업생을 배출하였다. 그 후 이 시험장은 1904년 잠상시험장(蠶桑試驗場)으로 명칭이 바뀐 데 이어 1905년 6월 건물 전체를 일본군 사령부에 내주고 서강으로 이전하였다. 이어 대한제국 정부는 1905년에 「농상공학교 부속 농사시험장 관제」를 공포하고 서울 뚝섬의 밭 480정보를 학교 실습장 겸 농사시험장으로 사용하도록 하였다. 이 시험장은 위치가 적당치 않고 설계에도 결함이 있어 1906년 5월 폐지되고 9월에 「원예모범장 관제」에 의해 원예모범장이 설립되었다가 1910년 총독부권업모범장 뚝섬지장으로 바뀌었다.

한편, 일제 통감부는 1906년 4월 칙령 제91호 「권업모범장 관제」를 공포하고 6월 15일 경기도 수원에 권업모범장을 개설하는 동시에 목포에 출장소를 설치하였다. 통감부 권업모범장은 1907년 3월 22일 발표된 대한제국 정부의 「권업모범장 관제」에 의해 대한제국 정부로 이관되었다. 권업모범장은 1907년 4월에 군산시험지를 개설하였다가 1908년 1월에 군산출장소로 개칭하는 한편 평양출장소를 개설하였으며, 4월에 대구출장소를 설치하였다. 목포출장소와 군산출장소는 1909년 전남·북 양도에 종묘장의 신설과 함께 폐지되었다.

권업모범장은 1906년 평예실험(坪刈實驗)을 하여 한국에서의 미작 수량을 조사하고 종류 시험을 하였으며, 일본 벼씨를 시험재배 하는 등 처음부터 도작에 관한 조사에 역점을 두었다. 그 외에 1906년 가을철 이래 자운영 등 수도작 녹비의 적합 여부에 대한 시험을 하고 보리를 파종하였으며, 1907년 봄부터 보통작물·특용작물·채소류 및 과수류를 재배하여 각종 시험을 행하였다. 또한, 1906년 가을철부터 모범장 내의 뽕밭과 잠실 설비에 착수하여 1907년 봄부터 춘·하·추잠을 사육하였다. 만주에서 성행하는 작잠(柞蠶)도 1906년 극히 소규모로 시험 사육하고 이듬해에는

규모를 늘렸다. 목포출장소는 면화의 채종·재배를 주로 하면서 수도작 및 보통농사의 시험을 하였으며, 군산시험지에서는 수도 기타 보통농사의 시험을 하였다.

대한제국 정부는 지방에도 기술기관이 필요하다는 인식하에 1908년 3월 「종묘장 관제」를 공포하고 진주·함흥에 종묘장을 설치한 데 이어 이듬해 2월 전주·광주·해주·의주·경성 등 5개소, 1910년 2월에 공주·춘천 등 2개소에 종묘장을 증설하였다. 그 후 9개소의 종묘장은 조선총독부 관제의 공포와 함께 농상공부에서 각 도에 이관되었다. 또한 대한제국 정부는 1908년 3월 「임시면화재배소 관제」를 공포하고 면화 채종포 7개소를 농상공부에 이속하는 한편 6개 지역에 채종포를 증설하여 1908년 채종포의 면화 재배면적은 196정보에 달하였다.

1910년 조선총독부 관제의 공포와 함께 권업모범장은 총독부로 이관되고, 도 종묘장은 각 도에 이속되었다. 이와 함께 수원의 농림학교는 권업모범장의 부속기관으로 되어 권업모범장장이 농림학교 교장을 겸임하게 됨으로써 연구·교육·지도의 세 기능이 단일체제로 통합되었다. 대구·평양의 출장소가 지장으로 개칭되고 용산의 잠업강습소는 권업모범장 용산지장으로 바뀐 대신 그 부설 여자잠업강습소로 개편되었으며, 목포 임시면화재배소가 목포지장으로, 똑섬에 있던 원예모범장이 똑섬지장으로 권업모범장에 합병되어 관설 권농기관이 권업모범장 체제로 통합되었다. 권업모범장은 1912년 용산지장에서 원잠종의 제조 및 배부 사업을 시작하는 한편, 목포지장의 면화채종포 사업은 도에 이관하고 면화의 재배 시험과 개량에 전념하도록 하고, 원산에 출장소를 개설하여 북부지방에서의 원예 시험·보급 사업을 담당하게 하였다. 또한, 1913년에는 강원도 평강군 세포에 목양장을 설치하고 몽고 양을 수입하여 사양시험을 실시하였으며, 1914년에는 용산지장을 폐지하고 대신 수원에 원잠종제조소를 설치하여 그 업무를 계승하도록 하였다.

2.4.3. 농업학교의 설립과 교육제도 개편

1885년 미국인 선교사 아펜젤러(H. G. Appenzeller) 목사에 의해 최초의 근대식 학교인 배재학당이 설립되고, 1886년에 육영공원이 설립되었다가 8년 만에 폐지되었다. 조선 정부는 1895년 2월 교육조서를 반포한 데 이어 4월 16일 「한성사범학교 관제」를 공포하여 사범학교를 설립하였으며, 5월 10일 「외국어학교 관제」를 공포하여 6개의 관립 한성외국어학교를 설립하였다. 그 후 1899년 4월에 「중학교 관제」, 6월에 「상공학교 관제」가 공포되었으며, 1904년 상공학교가 농상공학교로 바뀐 데 이어 1906년 8월 칙령 제39호에 의해 농상공학교가 농·상·공과로 분리되어 농과는

농립학교로 되었다가 1907년 1월 수원에 이전하여 수원농립학교가 되었다. 1908년에는 평양에 농업학교가 설립되었으며, 1909년 칙령 제56호 「실업학교령」을 공포하고 수업 연한 2~3년제의 농업·상업·공업학교 등을 설립하도록 함에 따라 1910년에 대구·공주·광주·진주·춘천·전주·북청·해주·제주 등 9개 지역에 2년제의 공립 농업학교가 설립되었다.

1911년 11월 1일부터 실시된 「조선교육령」에 의해 조선의 교육은 보통교육·실업교육·전문교육으로 구분되어, 보통교육은 보통학교·고등보통학교·여자고등보통학교, 실업교육은 실업학교, 전문교육은 전문학교에서 담당하게 되었다. 이리하여 조선의 학제는 보통학교 4년(1년 단축 가능), 고등보통학교 4년, 여자고등보통학교 3년, 실업학교 2~3년, 전문학교 3~4년, 사범과 1년 등으로 정해졌다. 보통학교 수는 1908년 98개교에서 1909년 134개교, 1910년 173개교, 1911년 306개교(그 중 공립 234개교)로 급증하였다. 2개의 관립고등학교는 고등보통학교로, 한성고등여학교는 경성여자고등보통학교로 바뀌었으며, 관립(남녀)고등보통학교에 한해 사범과를 설치하여 보통학교 교원을 양성하도록 하였다. 전수학교는 경성전수학교 1개교에 한해 설립을 인가하였다. 관립한성사범학교와 관립한성외국어학교는 폐지하여 외국어학교의 생도는 경성고등보통학교에 수용하고 평양의 고등보통학교에 교원숙성과와 임시교원숙성과를 두는 외에 경성고등보통학교에 임시교원양성소를 부설하여 관립한성사범학교의 사범과 생도를 계승하였다. 사립으로는 숙명여자고등보통학교, 함흥고등보통학교의 2개교뿐이었다. 실업학교는 농·상·공업학교 및 간이실업학교로 구분되었다. 간이실업학교는 종래의 실업보습학교를 개칭한 것으로 보통학교 및 농·상·공업학교에 부설하도록 하였다. 1912년에 농업학교 16개교, 상업학교 3개교 등 19개교였는데, 농업·상업학교 각 1개교의 사립과 관립인천 실업학교 외에는 모두 공립이었으며, 3개 농업학교는 1912년에 개설되었다. 또한, 간이실업학교 3개교, 간이농업학교 12개교, 간이상업학교 2개교 등 17개교가 모두 공립으로서 공립보통학교의 부설이었다.

2.4.4. 농촌단체의 설립

1905~1907년에 한국에 이주한 일본인 농업이민들에 의해 군산농사조합, 강경토지조합, 군산토지연합조합, 부산농업조합, 대구농회, 대구농산시장조합, 한국작잠농업조합 등이 설립되었으며, 1905년 11월에는 최대 농사단체인 ‘한국중앙농회’가 조직되었다. 이들 단체는 농사개량을 위한 지방의 실천단체로서는 부적당하였으므로

총독부는 1912년부터 일본의 식량용 미곡(보통농사), 공업원료품인 면작과 양잠, 생산수단이며 일본의 식용품인 생우(生牛)를 비롯한 축산 등 4대 부문과 이출농산물의 포장을 위한 새끼·가마, 과수와 채소 등 각 부문의 산업단체를 새로 설치하도록 함으로써 1911년 10월 ‘개성축산동업조합’을 효시로 하여 각종 산업단체가 난립하게 되었다. 1922년 말에 면작조합이 군 단위 조합 96개에 조합원 64만 2천명, 양잠조합이 119개 조합에 조합원 12,730명, 축산조합이 1925년 3월 말 당시 219개 조합에 조합원 120만 명, 미작을 중심으로 한 보통농사단체로서 ‘지주회(地主會)’가 1920년 말 124개에 회원 수 93,503명이었으며, 전북·평북·함북 등은 ‘권농회’ 등의 명칭을 사용하여 1920년 말 19개 회에 회원 수 64,109명이었다. 이 외에 ‘새끼·가마(糶·叭)조합’이 1920년 말에 58개에 달하였다.

수리조합은 1906년 한국 정부의 「수리조합조례」에 의해 처음 도입되었으나 실적은 없었다. 1908년에 한국 정부는 다시 「수리조합 설치요항 및 모범조례」를 공포하여 조합 운영에 필요한 비용과 부역현품 등을 조합원에게 부과할 수 있는 권한을 수리조합에 부여하였다. 이로써 1910년까지 몽리면적 7,980정보에 6개 조합이 결성되고, 1909~1918년에 9개 수리조합(몽리면적 32,883정보)이 추가로 설치되었다. 일제의 수리조합과 토지개량사업에 관한 제도는 1917년의 「조선수리조합령」에 의해 완비된바, 그 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 조합원은 구역 내에 토지·가옥 기타 공작물을 소유한 자로 함으로써 소작인은 조합원이 될 수 없었다. 둘째, 수리조합을 설치하려면 조합원이 될 자 1/2 이상으로서 토지 총면적의 2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 얻도록 함으로써 소규모 토지소유자의 설립 반대를 봉쇄하였다. 셋째, 조합장 등 간부 직원은 도지사가 임명하거나 그 인가를 받고 재산 처분도 도지사의 인가를 받는 등 행정관서의 통제를 받도록 하였다.

금융조합은 농공은행의 보조기관으로 설립되었다. 농공은행은 1906년 설립 당시 9개의 본점과 18개의 지점·출장소에 불과하였을 뿐만 아니라 담보가 없으면 대출을 받을 수 없어 농촌 지역에서는 이를 이용하기 어려웠다. 재정고문 메가다(目賀田種太郎)는 “소농민의 상호부조를 정신으로 하는 금융기관을 설치하는 것이 상책”이라고 생각하여 2-3개 군에 1개의 조합을 설치하고 정부가 각 조합에 1만원을 대부하는 방안을 1906년 4월 이토오 통감의 찬성을 얻어 한국 정부에 건의하였다. 이리하여 1907년 5월 30일 칙령 제30호 「지방금융조합규칙」이 발표되었다. 정부는 전국의 재무서 소재지 군 50개소에 지방금융조합을 창립할 계획으로 1907년 6월 28일 전남 광주지방금융조합의 설립을 허가한 것을 비롯하여 12월까지 수원·나주·상주·경

주·성주·밀양·진주·평양·안주 등 10개 지역에 조합을 설립하고 업무자금으로 1만원씩을 하부하였다. 금융조합의 조합 및 조합원 수는 1907년의 10개 조합 5,616명에서 1910년 120개 조합 39,051명, 1915년 240개 조합 65,886명, 1920년 400개 조합 244,316명으로 확대되었다. 1918년 6월에 「조선식산은행령」이 발표됨으로써 농공은행은 식산은행에 합병되었으며, 또한 「지방금융조합령」이 개정됨으로써 금융조합은 도시조합을 설치할 수 있게 금융사업에 전념하게 되었다.

3. 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립

3.1. 광무 양전·지계사업과 국유지 문제

3.1.1. 지세제도의 개혁과 국유지 조사

갑오개혁에서 지세제도의 개혁은 조세금납제의 실시와 궁장토·둔토·역토에 대한 면세조치의 폐지 등 두 가지였다. 먼저, 조세금납제는 1894년 7월 10일 「결호화법세칙(結戶貨法稅則)」에 의해 이루어졌다. 이로써 전세(田稅)·대동미(大同米)·삼수미(三手米)·포량미(砲糧米)·결작미(結作米) 등 토지에 부과되던 각종 부세는 지세(地稅)로 통합되고, 1결당 세미(稅米) 총량에 백미 시가를 곱하여 세액을 산출하게 되었다. 1결당 세액은 경기·전라·충청·경상·황해·강원도의 연해 군은 30량, 산간 군은 25량 및 그 이하, 평안·함경도는 25량 이하로 정해졌으며, 밭에 대한 결제도 논과 동등하게 되었다. 또한 전세는 호조, 대동미는 선혜청이 수취하던 식으로 징수기관이 구분되어 있었는데, 모두 탁지아문으로 일원화되었다. 이로써 종래의 현물납에서 운송비용과 감모 등을 이유로 1결당 세액 30두가 40두로 증가되었던 폐단이 없어지고 1결당 평균 20두로 결세가 대폭 경감되게 되었다.

다음, 군국기무처는 1894년 8월 26일 이른바 ‘갑오승총(甲午陞摠)’ 조치를 발표하여 그때까지 면세특권을 누려 왔던 궁장토 24,757결, 아문둔토 44,734결, 역토 29,000결에 대해서도 개정된 지세제도에 따라 지세를 납부하도록 하였다. 이로써 궁방·아문 등이 토지 소유권을 갖지 않고 국가를 대신하여 수조할 권리만 가졌던 무토면세지(無土免稅地)의 경우 수조권이 국가에 귀속됨으로써 궁방이나 아문의 권리가 소멸된 반면, 궁방·아문이 소유권을 가졌던 유토면세지(有土免稅地)의 경우 궁방·아문이 그대로 토지소유권을 갖게 되었다. 그런데 유토면세지에 두 종류가 있었으

니 제1종은 각 궁이 매입한 토지, 제2종은 민유지인데 각 궁에서 수조하는 토지로 구분되는데, 문제는 호조에서도 제1종과 제2종을 구분할 수 없었고, 그 때문에 궁방과 경작자간에 토지소유권 분쟁이 빈발하였던 것이다. 유토면세지에 대한 면세 특권이 폐지됨으로써 그 경작자들은 국가에 지세를 납부하게 되었는데도 궁방·아문은 그 전과 마찬가지로 계속 수취하려 하였기 때문이다. 이리하여 정부는 2차에 걸쳐 국유지 조사에 착수하게 되었다.

1차 국유지조사로 농상공부는 1895년 9월 26일 농상공부령 제8호에 의해 역토 조사에 착수하였으니, 이른바 ‘을미사판(乙未查辦)’이다. 농상공부는 조사의 세부 방침으로서 「농상공부 역토사판규례(農商工部驛土查辦規例)」를 제정하는 한편, 전국의 23개 부 중 제주부를 제외한 22개 부에 33명의 사판위원을 파견하여 이듬해 6월말까지 조사를 끝내고 9월경에 조사 자료의 정리를 완료하였다. 「역토사판규례」에 의하면 사판은 각 역 전답의 원래 결부 수와 탁지부에서 승충한 결부 수, 드러나지 않은 은결(隱結)을 조사·기록하는 데 목적을 두고 전답의 실제 두락 및 일경 수와 상·중·하의 등급, 소작인 성명, 불법의 매각·등급조작, 진폐(陣廢) 혹은 재개간한 두락 수, 공수위(公須位) 전답의 두락 수 등을 조사 기록하도록 하였다. 조사 방법으로서 각 군에 있는 양안과 각 역에 있는 양안을 참고하여 조사하고, 양안이 분실되었을 경우 직접 측량하여 결수를 산정토록 하였다.

2차 국유지조사로 내장원은 1899년을 기해 탁지부·군부·궁내부에 나뉘어 이관되었던 둔토의 관리권이 내장원으로 일원화되자 전국의 둔토에 대한 일제조사를 하였으니, 이른바 ‘광무사검(光武查檢)’이다. 내장원은 1899년 12월 사검위원을 도별로 파견하는 한편 「사검장정(查檢章程)」을 제정하였다. 그 주요 내용을 요약하면 첫째, 각 궁장토는 제외하고 모든 둔토·목장은 전답은 물론 대밭·갈대밭·풀밭·염전에 이르기까지 이전의 조사 여부를 불문하고 두락과 결부를 다시 조사하고, 둘째 관청·사읍 등이 숨기거나 빠뜨린 토지 및 도조를 조사하며, 셋째 이전에 정해진 도조액이 아주 험한 곳은 둔민을 불러 모아 훈시하고 다시 올려 정하는 한편 도조납부를 완강히 거부하는 둔민은 독쇄관(督刷官)이 장별로 다스려 납부하도록 하고, 넷째 이전 조사에서 민유지로 처리되었던 군토(軍土)와 고마둔토(雇馬屯土) 등에 대해서는 별도로 조사하도록 하였다. 광무사검은 1900년 1월에 시작되어 1901년 말에 완료되었으며, 이를 통해 작성된 양안은 내장원과 해당 각 군에 1건씩 보관하도록 하였다. 광무사검에서는 둔토의 유래를 따지지 않고 양안에 둔토로 기재되었거나 심한 경우 그렇게 불린다는 사실만으로도 절수지(折受地)나 무토(無土)의 토지를 강

제로 역둔토로 편입시켜 도조를 받도록 하였다. 이 때문에 토지 소유권과 도조 책정을 둘러싸고 전국 각처에서 분쟁이 빈발하였으며, 소유권 분쟁이 해결되지 않은 채 둔토는 1908년부터 일제 통감부에 의해 국유지로 접수되었다.

3.1.2. 광무 양전·지계 사업의 실시

전국적인 양전사업은 광무정권에 의해 1899년부터 1904년에 이루어졌다. 경자년(1720년)의 양전사업 이후 180년 만이었다. 1898년 7월 2일 양전담당기관으로서 양지아문(量地衙門)이 설치되고 7월 6일 「양지아문 직원 및 처무규정」이 반포됨으로써 양전사업이 실시되게 되었다. 1899년 4월 1일 양전이 개시된 데 이어 각 군별로 양전담당자로서 양무위원(量務委員)이 임명되었다. 양전 관리체계는 ‘양무감리→양무위원→학원(學員)’으로 편성되었다. 양전사업은 측량·조사와 양안제작의 두 단계로 나뉘어 진행되었다. 측량은 양무위원과 학원이 한 조를 이루어 행하였으며, 지심인(指審人)·동임(洞任)·감색(監色) 등 지역 실정을 잘 아는 자들로 하여금 토지 품등과 결수 산정을 보조하게 하였다. 측량은 양전척(1척은 약 1m)으로써 실측하여 하루에 120필지 내외를 측량하였다. 양안 제작은 3단계로 진행되었다. 1단계로 측량 및 조사 내용을 ‘야초(野草)’로 작성하고, 2단계는 지방 관아에서 면별로 작성된 ‘야초책’을 면의 순서에 따라 자호와 지번을 부여하면서 면적·결부·시주·시작·사표 등의 정확성 여부를 확인하여 ‘중초책(中草冊)’을 작성하였으며, 3단계로 양지아문에서 이를 수합한 다음 게재형식을 통일하여 ‘정서책(正書冊)’을 작성하였다. 양지아문에 의한 양전은 충남 아산군에서 처음 실시된 이래 1901년 흥년으로 인해 8월 이후 잠정 중단되었다가 12월 공식 중단될 때까지 2년여 만에 경기도 1부 14군, 충북 17군, 충남 22군, 전북 14군, 전남 16군, 경북 27군, 경남 10군, 황해 3군 등 합계 1부 123군에 대한 양전사업이 완료되었다.

중단되었던 양전사업은 1901년 10월 20일 설립된 지계아문(地契衙門)에 의해 1902년 3월부터 속개되었다. 지계발급 대상은 전답은 물론 전국의 모든 토지로 확대되고 명칭도 ‘지계’에서 ‘관계(官契)’로 바뀌었으며, 개항장 밖에서 외국인의 토지소유를 금지하는 규정이 신설되었다. 이어 1902년 1월에 양지아문의 양안 및 양안 작성업무가 지계아문에 이관되었으며, 3월에는 양지아문이 지계아문에 통합되어 양전과 지계발급을 모두 지계아문에서 맡게 되었다. ‘관계’는 필지별로 1매의 계권(契券)을 발급하여 매매하는 데 편리하도록 하며, 동일한 내용을 좌우에 각각 인쇄하여 오른 쪽의 문건은 전토의 시주에게 부여하고 왼쪽 문건은 지방관청에 보관하도록 하였

다. 관계를 분실한 경우 지방관에게 신고하여 증거가 확실한 경우 재발급하도록 하였다. 지계 발급 후에 토지를 매매하는 경우 지방관이 ‘매매증권’을 발급하고, 이 증권 소지자가 다시 토지를 전매할 경우 지방관이 구 증권을 없애고 원 지계는 환급하며 신 증권을 발급하도록 하였다. 지계를 저장하는 경우에도 지방관에게 신고하여 승인 받아 시행하도록 하였다. 매매증권 또한 좌우 양쪽에 인쇄하여 오른쪽 문건은 토지매입자에게 주고, 왼쪽의 문건은 지방관청에 보존한다.

지계아문에 의한 양전과 ‘관계’의 발급은 1902년 3월 11일 강원도 관찰사를 강원도의 지계감독으로 임명하는 데서 시작되었다. 4월에 강원도의 지계감리와 지계위원이 임명되고, 7월에는 경기·전북·황해·함남의 지계감독이 임명되었다. 이어 1903년 9월까지 13도의 지계감독이 모두 임명되어 전국에 걸쳐 양전 및 관계발급 사업이 실시될 예정이었다. 그러나 1904년 2월 러·일전쟁이 발발하고 일본군이 진주함으로써 지계아문의 양전 및 관계발급사업은 완전히 중단되고 말았다. 지계아문의 양전사업에 의해 경기 7군, 충남 16군, 전북 12군, 경북 14군, 경남 1부 20군, 강원도 26군 전체, 합계 1부 95군에서 양전이 이루어졌다. 이 중 경기도의 수원·용인군은 양지아문과 지계아문에 의해 두 번에 걸쳐 양전이 이루어졌다. 이를 감안하면, 광무양전은 양지아문과 지계아문의 양전을 합하여 평남·평북·한남·함북을 제외한 9개 도의 2부 216군에서 양전사업이 완료된 채 중단되었다. 당시 행정구역 13도 9부 1목 331군 중 7부 1목 115군에서 양전이 실시되지 않은 상태였다.

3.2. 통감부의 징세제도 개혁과 국유지 조사

3.2.1. 징세제도 개혁

1904년 10월 한국의 재정고문으로 부임한 메가다(目賀田種太郎)는 1905년 1월부터 화폐제도 개혁에 착수한 데 이어 1906년 9월 24일 「관세관(管稅官) 관제」를 공포하여 13도에 각 1인의 세무감(稅務監), 전국 36개소의 세무서에 각 1인의 세무관(稅務官), 그 아래 총원 168인의 세무주사를 두어 각 군에 파견하도록 하였으며, 세무감과 세무관은 의정대신을 거쳐 탁지부대신이 추천하고 세무주사는 탁지부대신이 임명하도록 하였다. 이로써 군수와 향리층이 징세기구로부터 완전히 배제되고 부·군의 징세권이 박탈되었다. 이어 일제는 1907년 12월 「재무감독국 관제」와 「재무서관제」를 공포하여 서울·평양·대구·전주·원산 등 5개소에 재무감독국을 설치하고 세무서와 세무분서를 231개 재무서로 개편하여 5종으로 구분하고, 갑·을·병 3

종의 재무서에는 일본인 재무관과 재무주사를 임명하였다. 이로써 세무감을 겸하던 관찰사를 징세기구에서 배제시킴으로써 징세기관은 일반 행정기관에서 독립되었다.

징세기구의 개혁에 이어 메가다는 세수(稅收) 증대를 위해 황실재정의 국가재정으로의 편입, 항세(港稅)의 국고 편입, 세원 조사, 신세 창설 등의 조치를 취하였다. 문제를 일으킨 것은 호구와 토지 등에 대한 세원조사였다. 호구조사 결과 호세 과세대상 호수가 1907년에 1906년의 2배에 달하게 되자 정부는 증가한 호수의 2/10를 극빈호로 공제하였음에도 호세 과세액은 1906년의 1.3배로 증가하였다.

토지에 대한 세원조사는 토지에 대한 조사가 아니라 개별 납세자의 납세액을 파악하기 위한 징세대장의 정비로서, 1907~1912년에 걸쳐 추진되었다. 1907~1908년에는 당시 지방 이서층이 사적으로 작성해오던 납세장부인 ‘깃기’의 기재 양식을 개선하여 두락·일경·평수를 기재하고 호명·노명이 아니라 실제 성명을 기재하도록 한 데 이어 면 내 토지만을 대상으로 속지주의 원칙에 따라 면 단위로 ‘깃기’를 작성하게 하였으나 전국에 걸쳐 통일되지 못하였다. 통일된 징세대장은 1909~1911년의 결수연명부(結數連名簿) 작성에 의해 이루어졌다. 1909년에는 납세자인 소작인을 중심으로 토지소재지의 이·동장에게 결수를 신고하게 하고, 이·동장은 납세의무자의 이름을 연명 기입하여 관할 재무서와 면장에게 각 1부씩 제출하면 신고서는 면별로 철하여 이동계·면계를 붙여 결수연명부로 칭하게 하였다. 결수신고서는 동리에 소재한 토지의 결수와 납세자를 기록한 장부로서, 양식은 ‘깃기’와 비슷하지만 속지주의를 택한 점과 지주의 성명을 기록하게 한 점이 다르다 문제는 소작인의 이동이 빈번하여 결수연명부를 매년 교정하지 않을 수 없었다는 점이다. 이리하여 1910년 6월에는 신고 단위를 동리에서 면 단위로 바꾸어 면 내 소재 토지를 모아서 신고하도록 하고, 신고는 지주가 하되 부득이한 경우 소작인 또는 이·동장이나 면장이 대신 신고하며, 지주별로 면 내 소유 토지를 이어서 기록하고 말미에 합계를 붙이도록 하였다. 이에 따라 기재 양식도 달라졌는데, 우선 지주의 주소·성명을 기록하고 그 소유 토지의 소재지·자번호·지목·면적·결수·세율·세액 및 소작인 주소·성명을 기재하도록 함으로써 지주별 장부가 되도록 하였다.

결수연명부는 과세장부만이 아니라 토지에 대한 모든 정보를 기록한 장부로서의 성격을 갖게 되었으나 비과세지는 누락되었고, 면적이 결부·두락으로 기재되어 부정확하였으며, 토지소유자 대신 경작자·관리인의 이름으로 등록된 경우도 있었고, 토지소재지가 자번호로 기재되어 위치를 파악하기 어렵다는 등의 문제가 있었다.

과세지견취도(課稅地見取圖)의 작성은 토지의 형상과 위치를 파악하는 데 목적을

둔 것으로 1911년 충북과 충남 일부 지역에서 시작된 뒤 1912년 5월부터 본격 실시되어 일부 지역을 제외하고는 전국적으로 1912년에 완료되었다. 신속하게 사업이 완료된 만큼 실측에 의해 견취도가 작성된 지역은 10%에 불과하였고 졸속 제작되어 재작성 지시가 내려진 것도 전체의 17%에 달하였다.

3.2.2. 국유지 조사

역토와 아문둔토는 광무사검에 의해 확대된 소유권 분쟁이 해결되지 않은 채 1908년부터 통감부에 의해 국유지로 접수되었으며, 궁장토는 갑오승총에 의해 무토의 토지는 민유지로 되어 소멸되었지만 유토의 토지는 존속되어 각 궁방이 관리하고 있었다. 일제 통감부는 1907년 7월의 헤이그 밀사 사건을 구실로 고종을 퇴위시킨 후 제실 소유 재산과 국유재산을 구분·정리할 목적으로 1907년 7월 ‘임시 제실유 및 국유재산 조사국’을 설치하였다. 조사국의 결정은 다음과 같았다. ① 사유지의 혼·탈입(混奪入)으로 인정되는 토지는 원 소유자에게 환급하도록 결정함으로써 16건, 논 105석락(石落)과 밭 14일경(日耕) 251결 4석락이 민유지로 인정되었다. ② 궁장토의 관리를 담당하던 도장(導掌)을 작도장(作導掌)·납도장(納導掌)·역도장(役導掌)·투탁도장(投託導掌) 등 4종으로 구분하여 투탁도장이 관장하던 토지는 민유지로 인정하여 환급하고 나머지 3종의 도장이 관장하던 궁장토는 제실 소유자로 간주하여 그 3년분 수확량에 해당되는 금액의 증권을 발행하여 도장권(導掌權)을 처분하도록 하였다. 그러나 도장의 유형을 판정하기 어려워 최종 처분은 미루어졌다. ③ 궁전과 종묘의 부지 및 분묘와 그 주위 조림금지구역은 제외하고 궁내부와 경선궁 소속 토지는 모두 국유로 이관하였다. ④ 역둔토의 관리는 탁지부가 맡되 1907년분 도조·도전은 궁내부 수입, 1908년분 이후는 국고수입으로 하도록 하였다.

1908년 6월 20일 ‘임시 제실유 및 국유재산 조사국’이 폐지되고 대신 7월 23일에 ‘임시재산정리국’이 설치된 데 이어 7월의 「역둔토관리규정」에 의해 역둔토 소작에 관한 통제가 강화되고, 10월의 「역둔토 이외 국유 전답의 관리에 관한 규정」에 의해 궁장토도 역둔토에 포함되게 되었다. 임시재산정리국은 궁장토의 경우 혼·탈입지는 민유지로 환급한다는 방침을 세웠지만 유토의 토지는 국유지이고 무토의 토지는 민유지라고 파악하여 민유지로서 제종 유토가 있다는 것을 인정하지 않았으며, 역둔토의 경우 모두 국유지로 인식하여 혼탈입지를 인정하지 않았다. 이리하여 혼탈입지에 대한 처분 92건 중 46건은 청원인의 주장이 인정되고 46건은 기각되었다. 또한 도장권의 경우 8건은 투탁도장으로 인정되어 토지를 환급받았으며, 123건

은 기타의 도장으로 인정되어 총 116,809원의 배상금이 지급되었으나 78건은 도장으로 인정되지 않았다.

1909년 5월 탁지부는 일본인 재무주사 60명, 기수와 통역 각 60명, 측량부(測量夫) 120명, 기타 세무원 등으로 편성한 60개 반으로써 국유지의 실지조사에 착수하여 1910년 9월에 종료하였다. 조사반은 먼저 국유지 관련 장부를 수집하고, 최근 3년간의 농산물 가격을 조사한 다음, 국유지의 등급을 3등급으로 구분하고 등급별로 유사한 민유지의 수확량·소작료액을 비교하여 표준소작료율을 정한 다음 타조의 경우는 1할을 공제하였다. 각 궁 소속 마름의 사경지(私耕地)는 국유로 조사하고, 능·원·묘의 부속지는 조사에서 누락되지 않도록 하였다. 양안상의 필지 구분과 관계없이 지목과 소작인이 다르면 분필하고, 자연지물·인공지물에 의해 구분되는 필지도 분필하도록 하였으며, 지번은 동리별로 측량 순서에 따라 부여하였다. 민유의 주장이 있는 토지라 하더라도 증거가 충분하지 않으면 국유지로 조사하고 다툼은 재무감독국장에게 보고하여 지휘를 받도록 하였다. 소작권 분쟁이 있는 경우 현실 경작자를 권리자로 인정하였다. 조사에서는 특히 소작인 조사, 은닉토지의 발견, 토지품등 감안 등에 역점을 두었다. 이 조사에서는 167,798필지, 20,353정보로 추산되는 역둔토는 조사되지 않았는데, 이는 경기·전남·강원·평북 등지에 많았고 황해·평남의 일부에도 있었다. 의병활동이 활발하여 측량을 할 수 없는 지역, 전라도의 목둔(牧屯)처럼 소유권원(所有權原)에 대해 이의를 제기하는 주민의 반대가 심한 지역이었다. 측량이 완료된 후 역둔토 면적은 118,947정보로 집계되었는데, 여기에 동척에 출자 및 임대한 토지를 합하여 126,432정보가 이때의 조사에서 국유지로 파악되었다. 이는 종래 역둔토 추산면적 103,179정보에 비해 22%가 증가한 것으로, 역둔토의 총필수는 567,080필, 관계 소작인은 284,228명이었다.

3.3. 조선토지조사사업의 실시

‘조선토지조사사업’은 일제가 1910년부터 1918년까지 8년여에 걸쳐 총 2천 40여만 원의 경비로써 전국의 모든 택지와 경지에 대해 필지별로 측량을 하고 소유자와 지가 및 지위등급을 조사하여 토지대장과 지적도 등을 작성한 사업이다 먼저 그 경과를 개관하면, 일제는 1905년 12월 통감부 설치 이후 한국인 측량기술자를 양성하는 한편 1909년 2월 일본흥업은행으로부터 차관 중 1천만 엔을 토지조사 비용으로 승인받은 후 토지조사사업을 실시하기 위한 직접적인 준비 과정을 거쳐 1910년 1월 토지조사사업계획(1차)을 수립하고 본격적인 토지조사사업을 추진하기 시작하였다. 이리하여

1910년 3월 「토지조사국 관제」를 공포하고 8월 23일 「토지조사법」을 공포하였으며, 8월 29일 한·일 병합에 따라 9월 30일 「조선총독부 임시토지조사국 관제」를 공포하고, 12월에 제1차 계획을 수정한 제2차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1911년 11월 「결수연명부규칙」을 공포하여 1912년 1월부터 시행하였으며, 3월에는 과세지권취도를 작성하도록 하는 한편 「조선부동산증명령」을 공포하였고, 8월에는 「조선총독부 고등토지조사위원회 관제」와 「조선총독부 지방토지조사위원회 관제」를 공포한 다음 「토지조사령」을 공포하여 「토지조사법」을 폐지하였다. 1913년 4월에는 다시 제2차 계획을 수정한 제3차 토지조사사업계획을 수립하였으며, 8월에 「결수연명부규칙」을 개정하고, 11월 12일 충북 청주군 청주면을 필두로 토지소유권 사정을 개시하였다. 1914년 3월에는 「지세령」을 공포하고 4월에 조선재정독립계획을 실시하도록 하였다. 1915년 3월에는 제3차 계획을 수정한 제4차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1918년 6월 「지세령」을 개정한 데 이어 7월에 「조선부동산등기령」을 공포하였으며, 10월에 조선토지조사사업을 완료하였다.

토지조사사업계획은 3차에 걸쳐 수정되었다. 한·일병합 이전에 수립된 제1차 계획은 총경비 1,412만 9,707원으로써 7년 8개월의 기간 내에 완료할 예정이었다. 제2차 계획은 토지조사사업의 중요성을 확인하고 그에 따라 사업계획을 충실히 확장할 필요를 인정하여 동년 12월 예산을 1,598만 6,202원으로 증액하였다. 1913년 4월에 수립된 제3차 계획은 토지조사사업에 수반되는 지형측량을 함께 실시하는 것이 득책임을 인정함과 동시에 조사면적의 증가에 의해 예산을 1,997만 9,999원으로 하고 사업기간을 8년 7개월로 연장하였다. 1915년 3월의 제4차 계획은 사업의 진전에 수반하여 조사물건이 크게 증가한 데다 신설을 요하는 사항이 심히 많아서 종래의 계획에 의할 경우 사업기간의 연장 및 경비의 격증을 초래할 우려가 있다는 이유로 예산을 2,040만 6,489원으로 늘리고 사업기간을 8년 10개월로 정하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.1-2).

토지조사사업의 근거법령은 1910년 8월 23일에 공포된 「토지조사법」에서 1912년 8월 13일 공포된 「토지조사령」으로 바뀌었다. 「토지조사법」의 전문 15조 가운데 주요 내용은 다음과 같다. ① 토지는 지목을 정해 지반을 측량하고 도로·하천·구거·제방·성첩(城堞)·철로·수로 등을 제외한 모든 지목의 토지에 1구역마다 지번을 부여한다. ② 지주는 정해진 기간 내에 그 토지를 정부에 신고한다. ③ 토지조사에는 필요시 지주 또는 대리인이 실지에 입회할 수 있다. ④ 지주 및 토지의 강계(疆界)는 지방토지조사위원회에 자문하여 토지조사국 총재가 사정하고 이를 공시

한다. ⑤ 사정에 불복할 경우 공시일로부터 90일 이내에 고등토지조사위원회에 신고하여 그 재결을 요구할 수 있으며, 소송을 제기할 수 없다. ⑥ 정부는 토지대장 및 지도를 구비하고 토지에 관한 사항을 등록하며 지권을 발행한다. ⑦ 정당한 사유 없이 토지조사에 입회하지 않았을 경우 사정에 대한 불복을 신청할 수 없으며, 토지신고 또는 입회하지 않은 자에게는 20환 이하의 벌금, 허위신고자에게는 100환 이하의 벌금에 처한다. ⑧ 이 법률은 임야에는 적용하지 않되 조사 토지 사이에 있는 임야에 대해서는 적용한다.

전문 19조의 「토지조사령」에서 「토지조사법」과 그 시행규칙의 내용이 수정되거나 추가된 내용은 6가지였다. ① 지목에서 전과 답의 구분(제2조), ② 국유지와 민유지의 구분 및 국유지의 통지 의무(제4조와 5조), ③ 사정 불복의 경우 재결 신청 기간 90일 이내에서 60일 이내로 단축(제11조), ④ 고등토지조사위원회의 권한과 재정 절차 명확화로서, 토지소유자의 권리는 (임시토지조사국장에 의한)사정의 확정 또는 (고등토지조사위원회의)재결에 의해 확정하는데(제15조), 고등토지조사위원회는 당사자·이해관계인·증인·감정인을 소환하거나 재결에 필요한 서류를 소지한 자에게 서류제출을 명할 수 있으며(제12조), 재결은 그 이유를 첨부한 문서로써 하여 그 등본을 불복신청자에게 교부함과 동시에 공시하고(제13조), 재결서 등본을 임시토지조사국장과 지방관청에 통지(제14조)하도록 하였다. ⑤ 고등토지조사위원회에 재심 신청 신설로서, 판결에 의한 처벌 행위 또는 위조·변조 문서를 근거로 삼아 이루어진 사정의 확정이나 재결에 대해서는 사정확정일 또는 재결일로부터 3년 내에 고등토지조사위원회에 재심을 신청할 수 있도록 하였다(제16조). ⑥ 지권은 발행하지 않도록 하였다. 이 밖에 1912년의 변화로서 ⑦ 토지신고서와 결수연명부의 대조사무 개시, ⑧ 행정구역의 정리, ⑨ 실지조사에 세부측도작업 포함 및 개황도 작성 폐지, ⑩ 29개 시가지에 대한 준비조사와 지적측량 우선 실시 등의 조치가 이루어졌으며, 1913년의 제3차 계획에서 ⑪ 지세명기장을 토지조사국에서 조제, ⑫ 이동지(異動地) 외업반 신규 편성, ⑬ 지형도 작성 병행 등의 조치가 추가된 데 이어 ⑭ 총무과 중에 계쟁지계(係爭地係) 신설 및 총무과장을 위원장으로 하는 분쟁지심사기관 설치 등 임시토지조사국의 조직 개편이 이루어졌다. 토지조사사업은 「토지조사령」 이후 본격적인 실시 단계에 들어섰던 것이다(宮嶋博史, 1991, pp.440-448).

토지조사사업의 조사 내용은 ① 토지소유권, ② 토지가격, ③ 토지의 지형지모 조사 등 셋으로 구분할 수 있다. 토지소유권 조사는 임야 이외 토지의 종류·지주 등을 조사하여 지적도 및 토지조사부를 조제하고 토지의 소유권 및 그 강계(疆界)를

사정하여 토지분쟁을 해결하는 것과 함께 부동산등기제도의 소지를 마련하는 것으로서, 지적도의 축척은 시가지에서는 1/600, 서북부 지방의 산간부에서는 1/2,400, 기타 일반지방에서는 1/1,200로써 이를 조제하였다. 토지소유권의 사정을 완료한 토지에 대해서는 이를 토지대장에 등록함으로써 지적을 명료히 하였다. 토지가격 조사의 방법은 시가지, 시가지 외의 택지, 경지·지소(池沼) 및 잡종지 등 3종으로 구분할 수 있다. 시가지에서는 지목에 관계없이 모두 시가에 따라 지가를 평정하여 각지를 통해 115등급으로 구분하였다. 시가지 외의 택지는 임대가격을 기초로 삼아 지가를 부여하여 53등급으로 나누었다. 경지·지소(池沼) 및 잡종지는 그 수익을 기초로 삼아 지가를 정해 132등급으로 나누었다. 원래 지가 평정의 적부는 당장 지세 부담의 경중(輕重)을 초래하여 그 영향이 심히 중대하므로 신중히 조사하여 균형을 잃는 일이 없도록 하는 데 힘썼다. 이리하여 군·면별로 수개의 표준지를 정하고 다시 각 도간의 권형을 감안하여 지가를 산정하여 지세부과의 표준으로서 유감이 없도록 하였다. 토지의 지형지모 조사는 지형을 측량하여 지상에 존재하는 모든 물체의 고저맥락 관계를 지도상에 표시한 것으로서, 그 축척은 전국에 걸쳐 1/50,000로 하고, 다시 부제(府制) 시행지와 이에 준하는 지방 33개소는 1/10,000, 기타 도읍부근 13개소는 1/25,000의 축척을 사용하여 지형도를 조제하였다. 또한 금강산·경주·부여·개성에 대해서는 별도로 사용의 편의를 위하여 특수지형도를 제작하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.2-4).

토지조사의 각 작업의 성과로서 조제된 도부(圖簿)는 중요한 것만 들면 지적도 81만 2,093매, 토지조사부 2만 8,357책, 분쟁지조사서 1,385책, 토지대장 10만 9,998책, 지세명기장 2만 1,050책, 각종 지형도 925엽 등이었다. 또한 사업의 부대사무로서 지적도를 등사하여 지적약도를 제작한 다음 이를 각 면에 배부 비치토록 함으로써 지적 운용을 편하게 하였으며, 19개소의 시가지 및 92개 군·도(郡島)에 걸쳐 다시 지적 이동(異動)의 정리를 하였고, 전도를 통하여 역둔토의 분할조사를 하였다. 기타 1/200,000 및 1/500,000 지형도를 제작하였으며 지지(地誌) 자료를 편찬하였다.

토지조사국 설치 이래 토지조사사업에 종사한 인원은 고등관 93인, 판임관 이하 7,020인으로서, 이 중 조선인은 고등관 3인, 판임관 이하 5,666인을 헤아린다. 이들은 일제에 의해 특별히 양성된 자들로서, 일제는 이를 위하여 특히 사무원급 기술원 양성소를 설치하여 널리 종사원을 양성하였고 혹은 임시토지조사국 내에서 강습을 하였다. 토지조사사업 종사원의 8할을 차지하는 조선인은 전국 각지에 걸쳐 지방관민과의 원만한 관계를 유지하며 사업의 취지를 보급하고 예정된 성과를 거두는

데 핵심이었다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.5).

토지조사국은 1918년 11월 4일을 기해 폐지되었으나 부대사업은 1919년에도 실시되었으며, 분쟁지에서의 불복신청을 심사하는 고등토지조사위원회의 작업은 1920년대에 들어서도 계속되었다. 그러나 토지조사사업은 토지조사국의 폐지와 함께 완료된 것으로 보는 게 일반적이다. 사업에 의한 조사 및 사정 실적은 19,107,520필, 14,613,214,028평(487만 1천 정보)으로서, 논 1,545,594정보(31.7%), 밭 2,791,510정보(57.3%), 대지 129,664정보(2.7%), 기타 404,293정보(8.3%)였으며(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.672), 소유자 수는 3,499,555인이었다. 사정 필수 19,107,520필 중 지주신고를 그대로 인정한 것이 19,009,054필로서 총 필수의 99.5%를 나타냈으며, 기타 계쟁지 70,866필(0.4%), 이해관계인 신고 3,766필, 상속미정 14,479필, 무통지로 국유로 인정한 것 8,944필, 무신고지로서 민유를 인정한 것 411필 등이었다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.414). 분쟁지로 조사된 것은 33,937건 99,445필로서 총 필수의 0.5%였으며, 그 중 소유권 분쟁이 99,138필(99.7%), 강계에 대한 분쟁이 307필(0.3%)이었다. 또한 분쟁지에 대한 상세한 심리 조정 결과 임의화해·취하가 11,648건 26,423필(26.6%)이었다. 소유권 분쟁 99,138필 중 국유지에 대한 분쟁이 64,449필(65.0%), 민유 상호 간 분쟁은 34,689필(35.0%)이었으며, 강계 분쟁 307필 중 국유지 121필, 민유 상호간 186필이었다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.123-124).

조선토지조사사업의 핵심은 전국의 임야를 제외한 모든 토지에 대해 필지별로 토지의 위치·지번·지목·지적·지위등급·지가·형상 등을 정확히 파악하여 그 소유자를 확정하고 그에게 절대적·배타적인 소유권을 법적으로 부여하는 제도적 수단과 장치를 정비하는 것이었다. ‘사업’은 조사 대상 토지와 그 소유자를 창출하거나 다시 배분한 것이 아니라 이전부터 존재하던 토지와 그 소유자에게 법적 소유권을 새롭게 부여한 것이다. 그러나 그것은 이른바 ‘재법인(再法認)’이 아니라 ‘법인’ 또는 ‘개법인(改法認)’이라 할 수 있다. 토지 소유권에 대해 법으로 인정하는 제도적 수단과 장치가 달라졌다는 말이다. 그것이 바로 조선토지조사사업의 역사적 의의이며, ‘근대적 토지소유제도의 확립이라고 표현하는 것이다. 그렇다고 근대적 토지소유제도와 근대적 지세제도가 일제의 제국주의 수탈과 무관하다는 것은 아니다. 토지조사 방법이나 목적이 폭력적·약탈적 토지 수탈이 아니라 합리적 절차에 의해 근대적인 제도를 확립하는 것이었으며, 이를 통해 일제는 보다 안정적·장기적으로 식민지 조선을 수탈하였던 것이다 말하자면 전근대적·약탈적 수탈이 아니라 근대적·제도적 수탈이라고 할 수 있다.

3.4. 과세지가제의 성립

조선토지조사사업은 근대적 토지소유제도를 확립하였을 뿐만 아니라 필지별 지위·등급조사와 지가 산정을 통하여 지가를 과세표준으로 하는 근대적 지세제도를 확립하는 계기가 되었다. 일제는 1914년 3월 「지세령」을 제정한 데 이어 1918년 6월 「지세령」을 개정하여 과세지가제를 확립하였던 것이다.

일제는 지세의 증수를 목적으로 1914년 3월 16일 「지세령」을 제정하였다. 그 주요 내용과 특징은 다음과 같다. ① 과세대상 토지를 명확히 하였다. 공용·공공용 토지와 국유지는 비과세, 과세지 중 학교조합·수리조합·공립보통학교 등 공용 또는 공공용으로 사용되는 토지와 유지(溜池)는 면세지, 개간지와 재해지는 10년 이하의 기간 면세하도록 하였다. ② 지세 납세자를 토지소유자로 확정 명시하였다. ③ 지세 부과 방식은 종래의 결가제와 같되 13등급을 7등급으로 조정하면서 결가를 인상하였다. ④ 지세의 부과는 결수연명부에 의하다가 1915년부터 토지대장이 있는 군은 지세명기장, 그렇지 않은 군은 결수연명부를 사용하도록 하였다.

1918년 6월 「지세령」의 개정에 의해 결가제가 폐지되고 지세제도는 수익지가에 입각한 과세지가제도로 바뀌었다. 그 내용과 특징을 요약하면 다음과 같다. ① 필지별 지세액은 토지대장에 등록된 지가의 1.3%로 정해졌다. ② 지세부과를 위한 장부로서 결수연명부가 폐지되고 지세대장에 의하게 되었다. ③ 지목을 변환할 경우 지가를 재산정하며, 지목 변환에 상당한 노력을 투입하여 지가가 상승한 경우 10년 이내의 기간을 정해 원 지가를 유지하도록 하였다. 또한 해면·수면·부주(浮洲)를 개간한 경우 종래 10년 이내의 면세기간을 20년 이내로 연장하였다. ④ 종래 면세지로 취급하였던 유지(溜池)를 비과세지로 변경하였다. ⑤ 납세자가 해당 면에 납부할 세액이 1원 이하일 경우 1·2기 중 일시에 납부할 수 있도록 하였다. 「지세령」은 1922년에 다시 개정되어 지세액은 지가의 1.7%로 인상되었다.

1918년 「지세령」 개정에 의한 과세지가제 확립의 영향은 다음과 같다.

첫째, 지세 총액이 이전에 비해 17%가 증가되었다. 개정 이전의 결가제에 의한 경우 1917년의 지세는 9,770,493원이었는데, 지세령 개정 결과 1,675,841원이 증가한 11,446,334원이 되었던 것이다. 그러나 지세총액 증가율 17%는 과세지 면적 증가율 48%에 비하면 오히려 아주 낮은 증가율이라고 할 수 있다. 지세 급증에 의한 사회적 동요와 저항이 두려웠기 때문일 것이다.

둘째, 「지세령」 개정에 의해 지역별·지목별·필지별로 지세액이 크게 달라지게 되었다. 이를 총괄하면 필지별 지세액이 그 토지 생산성과 수익성에 비례하게 됨으

로써 결과제하의 필지별 불공평 과세가 해소되고 지세부담의 형평성이 확보되었다고 할 수 있다.

셋째, 「지세령」 개정에 의해 개별 필지별 과세액도 달라지고, 이에 따라 토지소유자 개인별 납세액도 달라졌다. 이 때문에 일제는 개별 납세자의 지세부담액이 종전보다 2배 이상 급증한 납세자 중 연간 납세액이 10원 미만인 경우에 한하여 종전보다 2배 초과분만큼을 전답에 대해서는 3년, 대지에 대해서는 5년간 감면하도록 경과조치를 규정하였다. 이 조치에 의해 전국에 걸쳐 891,306명(지세납세자 수의 26.5%)이 235,567원(지세부과액의 2.1%)의 지세를 감면받았다. 도별로 경기 이북 6개도에서 지세가 2배 이상 급증한 납세자가 상대적으로 많았다고 할 수 있다.

넷째, 대토지소유자일수록 논을 많이 소유하였으며, 따라서 「지세령」 개정으로 지세액이 증가되는 경우가 많았다. 또한 1결당 평수가 넓은 토지에서 지세액이 크게 증가하였다.

과세지가제의 확립에 의한 지세제도 개혁의 의의는 토지조사사업을 도외시한 채 별도로 도출하기는 어렵다. 이를 전제로 지세제도 개혁의 의의를 찾는다면, 그것은 토지 수익에 의거하여 지세를 부과하게 됨으로써 지역별·지목별·필지별 불공평 과세가 해소되고, 지세 외의 다른 과세 명목으로 지세를 증감하였던 제도가 폐지됨으로써 근대적 지세제도가 확립되었으며, 다른 한편 일제의 식민지 지배를 위한 재정적 기초가 확립되었다는 것을 들 수 있다.

4. 식민지주제의 형성과 농가경제의 피해

4.1. 1910년대의 농업정책

식민지 조선에서 일제의 농업정책이 처음 본격적으로 제시된 것은 1912년 3월 초대 총독 테라우치(寺內正毅)가 각 도 장관과 권업모범장장에게 내린 ‘증대훈시’에 의해서였다. 그것은 미작·면작·양잠·축우 등의 개량증식에 대한 기본방침을 구체적으로 밝힌 것으로 이후 농업생산정책의 토대가 되었다.

첫째, 미작개량을 위해 우량품종의 보급, 건조조제의 개량, 관개설비의 개선, 시비의 장려 등을 실시하였다. 벼 우량품종으로서 조신력(早神力)·곡량도(穀良稻)·석백(石白)·히노데(日の出)·다마금(多摩錦)·금(錦) 등이 1908년부터 보급되기 시작하여 그 식부면적은 1912년의 3만 9천 정보(총 식부면적의 2.8%)에서 1920년에 88만 3천

정보(57.7%)로 확대되었다. 관개설비의 경우 1909~1918년에 제언 1,527개소(수축이 필요한 제언 2,987개소의 51%), 보 410개소(수축이 필요한 보 5,276개소의 8%)가 국고 보조에 의해 수축되었으나 대규모 수리관개사업이 실시되지 않음으로써 1921년 3월 현재 논의 총면적 154만 정보 중 관개설비를 갖춘 논은 34만여 정보(22%)에 불과하였다. 벼 우량품종은 비료 시용량을 늘리지 않는 한 증산 효과는 커녕 생산저감을 초래하기 때문에 총독부는 1918년까지는 자급비료의 증산, 1919~1926년은 소극적 금비 장려, 1927년 이후 적극적 금비 장려 등의 시책을 폈다. 미국의 건조·조제와 관련하여 총독부는 벼를 벤 후의 건조와 탈곡 후 및 도정 전의 알곡 건조를 장려하고, 명석을 펴고 조제하도록 하는 한편, 도급기(稻拔器)·당기(唐箕)·만석(萬石) 등 개량농구의 사용을 장려하였지만 4대 장려사항 중 건조·조제 개량의 성적이 가장 불량하였다.

둘째, 면작에 대해서는 육지면 재배의 지도·장려·확장, 육지면 종자 보존, 재래면 재배 개량 등의 시책을 실시하였다. 1906년부터 면화채종포가 설치되어 1911년 당시 남부 7개도의 20개소에 그 면적이 2,683정보였는데, 1912년에 각 도청 소속으로 이관되어 10개소가 증설되었다. 이어 1912~1917년의 ‘제1기 면작장려계획’과 1919~1928년의 ‘제2기 면작확장계획’이 추진되었다. 제1기 계획은 1911년의 육지면 3천 정보, 재래면 5만 9천 정보, 합계 6만 2천 정보를 1917년까지 각각 10만 정보와 2만 정보, 합계 12만 정보로 확대하여 생산량을 1912년의 2,700만 근에서 1917년에 육지면 1억 2백만 근, 재래면 1,500여만 근, 합계 1억 1,800만 근으로 증가시킨다는 것이었다. 목표 달성을 위하여 육지면 파종면적의 지역별 할당 종자 무상공급, 농기구·운임·비료의 보조, 헌병 동원, 재래면 구축을 위한 종자 압수 등 온갖 수단이 동원되었지만 계획 기간을 1918년까지 1년 연장하여 전체 면화 식부면적은 13만 정보로 목표를 초과한 반면 육지면 식부면적은 9만 4천 정보로 계획에 미달이었다. 육지면 재배 확장에 큰 역할을 한 면작조합은 1912년 전남에 처음 설립된 이래 1914년에 전북·경남북·충남북 등 5개 도에 이어 경기·황해·평남북에도 설립되었다. 또한 육지면의 판매제도는 1912년에 지정판매제에서 자유판매제로 바뀐 데 이어 1913년에 ‘매수인지정 공동판매제’로 전환되었으며, 1917년 전남에서 경쟁입찰에 의한 공동판매제도를 채용하자 1919년 전북에 이어 1920년에는 다른 도에서도 이 제도를 채용하게 되었다.

셋째, 양잠 장려시책으로는 우량잠종의 보급, 어린누에 공동사육의 설치, 여자의 잠업 장려, 누에고치 판매의 알선, 뽕밭의 개량·증식 등이 실시되었다. 우량잠종의 보급을 위하여 권업모범장 용산지장이 1911년 이래 원잠종을 제조·배부해왔는데, 1912년에 권업모범장 원잠종제조소가 수원에 창설됨에 따라 용산지장은 1914년에 폐지되

있으며, 장려품종의 사육 장려와 함께 재래 잡종의 수집 소각이 행해지는 일도 있었다. 또한 조악한 잡종의 제조를 단속하기 위하여 1913년에 경북에서 「잡종취체규정」이 발표된 데 이어 1919년 4월 「조선잡업령」이 제정됨으로써 잡종제조자는 도 장관의 허가, 잡종 수·이입자는 총독의 허가를 받아야 하며, 잡종은 원잡종에서 산출한 누에고치를 사용하되 조선총독이 정하는 검사에 합격해야만 하게 되었다. 이 외에 총독부는 어린누에 공동사육 장려, 농민의 개량 잠구(蠶具) 제조 장려와 잠구 제조용 자재의 공동 구입 알선 및 구입자금의 보조, 뽕나무 장려품종의 선정 및 묘목의 무상 배부와 묘목 육성에 대한 보조금 지급 등에 의해 뽕밭의 개량 증식을 꾀하였다. 또한 누에고치의 판매를 위하여 1912년에 총독부는 지방금융조합으로 하여금 공동판매를 알선하도록 하였고, 경기도는 잡업조합을 설립하여 공동판매를 하도록 하였으며, 강원도는 1913년 6월 도령으로 누에고치 공동판매조합의 설립을 권장하였다. 이어 총독부는 1917년 5월 통첩을 통해 누에고치 공동판매는 가능한 양잠농가로 조직한 계 또는 조합이 행하도록 하는 한편, 판매에 따르는 세세한 사항을 지시하였다.

넷째, 축우에 대해서는 씨소의 선택·배치·종부·보호, 암소의 대부, 축우 예탁 장려, 사료 공급, 거세 장려, 새끼 뺨 소의 도살 규제, 가축질병 예방 등을 실시하였다. 역축으로는 양호하지만 젓소나 고기소로는 미흡한 축우의 개량을 위하여 1909년부터 일본 수출의 대부분을 차지하던 경남·북의 체격이 비교적 왜소한 소를 체격이 큰 북부지방의 소로써 개량하는 ‘동종개량’ 방침을 채택하였다. 이리하여 1911년에 재래종 우량 씨소를 키우는 ‘종우소(種牛所)’의 설치와 우량 수소의 소유자에게 보호금을 지급하고 씨소로 활용하는 ‘보호종모우(保護種牡牛)제도’의 설정에 이어 1912년에 ① 우량 재래종 수소 1,398두를 종우로 선정, ② 북부지역산 우량 종우 35두를 남부지방의 농가에 대부하거나 지방청에서 사육하여 민간의 암소에 종부, ③ 지방비로써 종우 구입비를 보조하도록 ‘종모우보조규정’ 시행 등의 조치를 취하였다. 축우의 증식을 위한 시책으로는 총독부 보조로 각 도에서 암소를 구입하여 씨소의 종부를 받는 조건으로 농가에 무상으로 대부하는 제도, ‘축우예탁’을 장려하기 위한 농공은행 또는 지방금융조합의 소 구입자금 저리 융자, 우계(牛契)의 설립 장려, 대두 전작의 연맥이나 뽕나무 간작의 대두 등 사료작물 재배와 자운영·청예대두 등 논외 2모작 장려 등이 있었다. 또한 1911년 경남도에 보조금을 교부하여 처음으로 밀양과 언양에 축산조합을 설립한 이래 1912년 말까지 9개도에 10개 조합을 설립한 데 이어 1915년 「중요물산동업조합령」의 1군 1조합 원칙에 따라 1919년에 98개 축산조합이 조직되었다. 이리하여 축우 수는 1910년 말의 70만여 두에서 1918·1919년에는 140여만 두, 1920년에

는 약 150만두에 달하였으며, 수이출 두수 또한 병합 당시에 비해 약 2.5배로 되었다. 그 외에 1907년 9월 처음으로 대구에서 소의 질병을 예방하기 위한 혈청주사를 시행한 이래 1910년까지 5천두 이상에 탄저병 예방 혈청주사를 시행하고, 1918년 3월에 부산에 수역혈청제조소를 설치하였으며, 압록강·두만강 연안에 수의 16명을 배치하고 혈청 저장고 12개소를 설치하였다. 또한 무역에서 중요한 지위를 차지하는 소의 수출검역을 위하여 1909년 7월 「수출우 검역법」을 제정함과 동시에 경북 동래군 용주면 우암에 검역소를 설치한 데 이어 1915년 7월 「이출우 검역규칙」을 발표하여 한국과 일본에서 이중으로 실시하였던 검역을 일원화하였다.

4.2. 산미증식계획의 실시와 미곡생산의 증대

1910년대에 산미증식과 관련하여 일제는 경종법 개선에 대해서는 상당히 장려하여 그 성과도 있었지만 경지의 개선 확장은 농사개량의 기초임에도 그 보호 장려에 충분히 힘쓰지 못하였기 때문에 이들 사업은 지지부진하였다. 이리하여 일제는 식민지 조선에서 미곡을 증산하기 위하여 1920년 이후 1945년 패망에 이르기까지 경종법 개량 외에 경지의 개선 확장, 즉 토지개량을 중심으로 한 미곡증산계획을 4차에 걸쳐 수립하여 실행에 옮겼다. 1920~1925년의 ‘산미증식계획’과 이를 수정한 1926~1934년의 ‘산미증식갱신계획’, 그리고 1940년의 ‘증미계획’과 이를 수정한 1942년의 ‘증미확충계획’이 그것이다. 여기서는 ‘산미증식계획’과 ‘산미증식갱신계획’의 배경과 목적, 내용과 실적, 성과와 영향 등에 관해 살펴보기로 하겠다.

4.2.1. 산미증식계획의 실시 배경과 목적

산미증식계획 및 산미증식갱신계획은 식량난으로 표현되는 일본 제국주의의 경제적 모순과 한국 국민의 독립의지가 응축되어 분출한 3·1운동이 그 계기가 되었다. 일본자본주의는 메이지(明治)유신 이래 농공간의 불균형발전의 심화에 의해 격심한 식량부족 사태에 직면하게 되어 1918년 7월에는 이른바 ‘미소동(米騷動)’이란 미증유의 식량폭동이 발생하고, 고미가가 구조적으로 정착되기에 이르자 국내적으로는 1919년에 「개간조성법」 제정 및 「경지정리법」 개정과 ‘홋카이도(北海道)산미증식계획’을 실시하고, 1920년에 조선에서도 산미증식계획을 추진하였다. 한편, 한국에서 일제는 병합 후 농공업에 관한 진흥정책을 전혀 취하지 않은 채 상품경제의 침투와 증세만을 꾀하다가 3·1운동이 발발하자 무단통치에서 소위 문화통치로 바꾸고, 지주들을 주축으로 한 ‘실력양성운동파’를 일정 한계 내에서 지원함으로써 분

규 발생을 억제하고 경제적 착취를 강화하고자 하였다

산미증식계획은 표면적으로는 ① 조선 내의 식량 수요 증가에 대비하고 ② 농가 경제의 성장으로 반도경제의 향상을 도모하며 ③ 제국의 식량문제 해결에 이바지하도록 하는 데 목적이 있다고 하였으나 그 궁극적 목적은 저임금 유지를 위한 일제 본국의 식량문제 해결에 있었으며, ①과 ②는 명목에 지나지 않았다.

4.2.2. 산미증식계획(1기 계획)의 내용과 실적

산미증식계획은 기성답의 관개개선 225,000정보, 밭을 논으로 바꾸는 지목변환 112,500정보, 개간·간척 9만 정보, 합계 427,500정보에 대해 1920~1934년의 15년에 걸쳐 토지개량사업을 시행함과 동시에 경종법 개량, 금비시용, 육도재배 확대 등을 시행함으로써 1년에 총 8,995,000석의 미곡을 증산하고, 그 중 460만석을 일본에 추가로 수출함으로써 매년 700만석 이상의 미곡을 수출한다는 계획이었다.

미곡증산을 달성하기 위한 세부계획은 토지개량공사에 의해 3,487,500석, 금비시용으로 3,050,000석, 경종법개량으로 2,405,000석, 육도재배에 의해 52,500석을 증산하도록 되어 있었다. 또한 대규모의 관개개선 등 토지개량에 역점을 두어 토지개량 시행지역에서 5,838,750석, 기타 지역에서 3,156,250석을 증산하도록 되어 있었다. 미곡 증산에 소요되는 자금 총 2억 3,621만 원은 국고부담금 6,301만 원, 정부알선 저리자금 7,500만 원, 기업자 조달자금 9,820만 원으로 충당하게 되어 있었다.

산미증식계획을 추진하기 위하여 일제는 1920년 11월에는 총독부에 토지개량과를 신설하여 토지개량사업의 장려·감독·기본조사 업무를 관장케 하였다. 이어 동년 12월에 「토지개량 보조규칙」을 제정하여 공사비보조율을 종래의 15%에서 ① 개간·간척 시행면적 10정보 이상인 경우 공사비의 30% 이내, ② 기성답의 관개개선 30정보 이상인 경우 20% 이내, ③ 지목변환 30정보 이상인 경우 20% 이내 등으로 인상하였으며, 1923년 2월에는 특수한 경우 정률 이상의 보조도 가능하도록 개정하였다. 또한 1922년부터 ‘제1기 수도 종자갱신(5개년)계획’을 수립하여 품종갱신을 위한 채종답을 설치하는 데 보조금을 교부하도록 하였다. 그 외 1920~1929년에 토지개량기본조사를 완료하였으며, 1923년 3월에는 「공유수면매립령」을 제정하여 간척사업의 출원을 용이하게 하였다.

1920년부터 1925년까지 6년 동안의 실적은 사업 착수 예정면적 165,000정보에 대하여 97,500정보(59%), 준공 예정면적 123,100정보에 대하여 76,040정보(62%)에 불과하였고, 경종법의 개량 및 시비의 증가가 수반되지 않아 공사완성 후의 수확이 예

정에 미치지 못하였다. 이리하여 미곡 생산량은 1917~1921년의 연평균 1,410만석에서 1922~1926년의 연평균 1,450만석으로 증가하는 데 그쳤으나, 일본으로의 수출량은 같은 기간 연평균 220만석에서 434만석으로 배증함으로써 조선의 1인당 미곡소비량은 0.686석에서 0.587석으로 감소하였다.

제1기 계획의 실적이 부진했던 원인은 물가상승에 의해 공사비가 계획 당초의 예상을 상회하였고, 보조금과 저리자금의 절대액이 적었던 데다 그 이율이 높았으며, 농업이나 토지에 대한 투자 수익이 토지소유 투자의 수익보다 작았기 때문에 농업이나 토지에 대한 투자가 이루어지지 않았기 때문이지만 부진의 본질적인 원인은 식민지주제와 고율 소작료의 존재였다.

4.2.3. 산미증식갱신계획(2기 계획)의 내용과 실적

조선총독부는 1926년에 제1기 계획을 갱신하여 향후 12개년(완성은 14개년)에 걸쳐 총 35만 정보의 토지개량을 시행하는 것을 목표로 한 제2기 계획을 수립하였다. 그 내용은 제1기 계획에 비해 증산목표를 축소 조정한 반면 사업비는 대폭 늘린 데 특징이 있다. 즉, 정부알선자금을 총사업비의 31.8%에서 67.9%로 대폭 늘린 대신 기업자조달자금의 비율은 41.6%에서 11.2%로 감축하였으며, 금리도 연리 9.5~11.0%에서 5.9~8.9%로 대폭 인하하였다. 또한 토지개량사업의 대행기관으로서 1926년 7월 동양척식회사에 토지개량부가 신설되고 1927년 7월에 조선토지개량주식회사가 신설되었으며, 계획의 추진기구로서 총독부에 토지개량부가 신설되었다. 그 외 제2기 계획에서는 조선인지주를 사업에 참여시키는 한편 1926년 「조선농회령」을 발표하여 계통농회를 강력하게 설립하였다.

제2기 계획에서는 35만 정보의 토지개량과 농사개량에 의해 약 817만석을 증산하고 그 중 약 500만석을 일본에 추가로 공급하여 매년 1,000만석의 미곡을 일본에 수출키로 하였으나 그 실적은 저조하였다. 토지개량사업의 착수면적은 1926~1929년에는 실적이 계획을 상회하였으나 1930년 이후에는 극히 부진한 실적을 나타냈다. 준공면적도 1930~1933년에는 85%의 실적을 보였으나 그 이후에는 급격히 실적이 악화되었다. 이리하여 1926년부터 1937년까지 토지개량사업의 계획에 대한 실적의 달성비율은 착수면적 46%, 준공면적 51%에 불과하였다. 또한 토지개량 시행지역의 미곡 증산 실적을 보면 1단보당 증수량은 계획의 90%를 상회하였지만 재배면적과 증수량은 1937년까지 예정되었던 계획의 53% 및 50%에 불과하였다.

토지개량사업의 실적이 계획에 훨씬 미달한 것은 1929년의 세계 대공황에 의해 미

가가 폭락하고, 그에 따라 수리조합·동양척식회사·식산은행·조선토지개량주식회사 등의 경영이 악화되었으며, 일본에서 조선의 산미증식계획을 중지하라는 논의가 일어나고 토지개량사업을 위한 정부알선자금의 조달실적이 1926~1929년의 78%에서 1930~1933년의 56%, 1934~1937년의 9%로 계획에 훨씬 미달하였기 때문이다. 그리하여 1931년에 동양척식회사의 토지개량부가 폐지되고 1932년에 총독부의 토지개량부도 폐지되어 토지개량 사무는 농림국 소관으로 이관되고 규모도 축소되었다. 더욱이 1934년에는 토지개량사업이 중지되고 조선토지개량주식회사가 해산된 후에는 진행 중인 사업만 행해지게 되었다. 그 덕분에 농사개량사업에 대한 정부알선자금의 실적은 1933년까지 계획의 75%에서 1934~1937년에는 181%로 급증하였다.

제1·2기 계획을 통틀어 1920~1934년에 걸쳐 10여 년 간 추진된 산미증식계획은 중단 및 실패로 끝난 셈이지만 식민지조선의 농업경제에 심대한 영향을 미쳤다. 미곡생산기술이 향상되고 미곡생산량이 증대되어 일본으로의 수출량이 급증함으로써 일본의 식량 및 국제수지 문제를 해결하는 데 기여한 반면 조선의 식량소비량은 오히려 감소하였으며, 미곡단작농업과 식민지지주제가 형성·발전하게 되어 소작농을 비롯한 대다수 농가는 몰락의 길을 걷지 않을 수 없었다. 여기서는 산미증식계획의 성과와 폐해에 대해 각각 살펴보기로 하겠다.

4.2.4. 산미증식계획의 성과

첫째, 관개설비 논의 증가하였다. 수리조합의 창설시기별 수와 그 수혜면적은 1908~1919년에 17개 조합 35,687정보, 1920~1925년에 53개 조합 74,232정보, 1926~1934년에 120개 조합 112,081정보, 1935~1939년에 55개 조합 14,192정보, 1940~1945년에 353개 조합 120,486정보로서, 준공면적 기준으로 일제시기에 수리조합사업으로 설치된 관개답 면적 약 26만 5천 정보의 70%가 산미증식계획 기간에 이루어졌다. 또한 관개답 면적은 1920년의 34만 정보(전체 논 면적의 22%)에서 1925년 76만 정보(48%), 1930년 96만 정보(59%), 1935년 116만 정보(68%), 1940년 126만 정보(71%)로 증가하였다. 1920~1940년에 증가한 관개답 면적 약 92만 정보 중 62만 정보(증가 면적의 67%)가 1920년대에 증가하였다. 그러나 총독부의 토지개량사업에 의한 관개 면적은 전체 관개답 면적의 20% 정도로서, 전체 관개답의 80% 이상이 일제의 정책 지원을 받지 않고 이루어졌다. 일제 이전부터 농민들이 자력으로 구축하였던 보가 일제말엽까지 관개시설의 주류를 이루었던 것이다.

둘째, 벼 우량품종의 재배가 확대되고 소수의 품종으로 통일되었다. 우량품종 벼

의 재배 면적이 전체 수도 재배면적에서 차지하는 비율은 1912년의 2.2%에서 1915년 19%, 1920년 51.1%, 1925년 68.2%, 1930년 70.1%, 1935년 83.8%, 1940년 91.0%로 확대되었다. 또한 재배면적 상위 5개 품종의 식부면적이 전체 수도 재배면적에서 차지하는 비율은 1920년의 48.0%에서 1930년 53.2%, 1940년 65.7%로 증가하였으며, 특히 1930년대에 급증하였다. 이처럼 소수의 품종으로 제한하기 위해 일제는 장려 품종을 강제하는 한편, 1909년부터 이출미에 대한 미곡검사제도를 실시하여 1913년에는 지방청의 감독 아래 이출단체가 주관하다가 1915년에는 지방청의 책임 시행으로 바뀐 데 이어 1932년에는 「조선곡물검사령」에 의해 국영검사로 전환되었다. 조선의 미곡이 소수의 품종으로 통일됨으로써 1930년대 도쿄 시장에서 호평을 받게 되었으나 기상이변과 병충해에 의한 피해가 커질 우려가 있었다 더욱이 우량종 재배에 의한 수확량 증가는 지주의 몫이 되어 소작농에게는 득이 되지 못하였다.

셋째, 비료 사용량이 증대되었다. 총독부는 제2기 계획에서 금비의 사용을 적극 장려하기 위하여 정부예산 농사개발자금 4,000만 원 가운데 8할을 비료 구입, 특히 무기질 비료의 구입에 충당하게 하였다. 이로써 판매비료의 소비량은 1924년부터 증가하기 시작하여 1921~1925년의 5개년 평균에 비해 1926년에 2.2배, 1928년에 3.2배, 1933년에 4.6배, 1934년에 6.1배, 1938년에 10배 등으로 계속 증가하다가 1939년부터 감소 추세로 반전되었다. 한편, 일제는 자급비료의 증산을 꾀하여 1926년 제2기 계획과 함께 ‘자급비료 개량증식 10년계획’을 수립하였다. 1935년까지 퇴비 66억 관, 녹비 8억 관을 자급한다는 목표 하에 녹비의 종자비, 녹비·퇴비 지도 이·동 설치비, 비료 강습·강화회비, 비료장려 기술원 설치비 등으로 연간 20만~30만원을 국고에서 지방비에 보조한다는 계획이었다. 이 계획에서 녹비는 목표에 미달하였으나 퇴비는 목표를 초과함으로써 전체적으로 목표를 달성하게 되었는데, 이는 자급비료 증산·증식의 이익이 적지 않았기 때문이다. 어쨌든 일제의 장려정책에 힘입어 금비 사용이 급증하였지만 일제시기 내내 자급비료의 비중이 판매비료보다 컸던 것은 소작농이 절대 다수를 차지하는 실정에서 지주가 금비 대금에 고율의 이자를 가산함으로써 소작농에게 크게 불리하였기 때문이다.

넷째, 미곡 생산량 및 이출량이 급증하였다. 1916~1920년의 5개년 평균 미곡생산량을 100으로 한 지수를 보면 1912~1915년의 평균 생산량 지수는 89, 1921~1925년 106, 1926~1930년 109, 1931~1935년 126, 1936~39년 161 등으로 계속 증가하였다. 특히 제2기 산미증식계획이 종료된 1934년부터 미곡생산량이 크게 늘었다. 일본으로의 미곡 이출량 또한 1912년의 29만석에서 1914년 110만석으로 증가하여 1920년

까지는 200만석 수준이었다가 1921년에 308만석으로 증가한 이후 1924년 472만석, 1926년 543만석, 1928년 740만석으로 급증하였다. 1920년 12월 산미증식계획의 실시 이후 일본으로의 수출량이 매년 100만석 단위로 증가하였던 것이다. 1929년과 1930년은 세계 대공황의 여파로 수출량이 560만석과 540만석에 그쳤으나, 1931년 841만석으로 급증한 데 이어 1934년 946만석, 1938년 1,070만석으로 급증하였다. 1916~1920년의 연평균 수출량에 비해 1921~1925년의 그것은 1.8배, 1926~1930년 2.8배, 1931~35년 3.9배, 1936~1939년 4배 등으로 계속 증가하였다. 1921~1935년 조선의 연평균 미곡 생산량은 1,450만석에서 1,726만석으로 276만석이 증가하였는데, 일본으로의 수출량은 387만석에서 845만석으로 458만석이 증가하였다. 생산량 증가보다 수출량 증가의 폭이 훨씬 컸던 것이다. 이리하여 미곡 생산량 대비 수출량의 비율은 1912년의 2.5%에서 1915~1920년에 평균 14%, 1921~1923년 23%, 1924~1926년 35%, 1927~1930년 40%, 1931~1933년 47%, 1934~1936년 52%로 계속 높아졌다. 반면 조선의 1인당 미곡 소비량은 산미증식계획 이전의 7두 수준에서 1931~1935년에는 4두 수준으로 감소하였다.

4.3. 식민지주제의 형성과 농가경제의 피해

4.3.1. 미곡단작농업의 형성

일제는 산미증식계획을 통해 미곡의 증산과 수출 증대를 추진함으로써 조선의 농업 생산구조를 미곡단작형 상업적 농업으로 변모시켰다. 논 면적이 1920년의 1,547,804정보에서 1934년의 1,692,733정보로 144,929정보(9.4%)가 증가한 반면 밭 면적은 2,819,610정보에서 2,812,748정보로 6,812정보(0.2%)가 줄었다. 작물의 재배 면적 추이를 보면, 미곡과 맥류 및 무·배추는 1940년까지 계속 증가 추세였음에 반해 두류·잡곡·서류 등은 감소 추세로 전환되었다. 개별 농가의 작물별 수입 면에서 남부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 1910년의 37.5%에서 1935년에 70.3%로 증가하면서 맥류·두류의 비중이 감소하였고, 서·북부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 32.9%에서 79.3%로 급증한 반면 잡곡과 두류의 비중이 크게 줄었다. 산미증식계획을 통한 미곡 생산의 증대와 그에 따른 미곡단작화에 의해 밭 농업이 위축되고 전통적 한전농법(旱田農法)이 쇠퇴하였던 것이다.

단작경영은 토지·자본·노동을 특정 작물에 집중 배분함으로써 생산기술·생산성 향상과 판매·경영 효율의 증대 및 경영규모 확대를 꾀할 수 있다는 장점이 있는

반면 특정 작물의 풍흉과 가격 변동에 의한 위험이 커지며 인력·축력·기계·토지 등의 생산요소를 연간 규칙적으로 또 충분히 사용할 수 없게 된다는 단점이 있다. 특히 일제시기에는 관개시설·교통수단·저장시설 등이 부족하여 미곡생산이 극히 불안정하고 판매 조정이 어려웠으며, 더욱이 지주적 토지소유와 고율소작료가 지배적이었기 때문에 미곡단작농업은 지주에게는 유리하고 소작농에게는 극히 불리하였다.

4.3.2. 식민지지주제의 형성과 소작쟁의 발생

1919년에 소작지 비율이 전 농지의 50.2%였으며, 특히 논지 소작지 비율은 64.5%에 달하였으므로 지주제는 그 전에 이미 형성되어 있었으나 산미증식계획 이후 미곡상품화가 진전되고 지주의 소작인에 대한 수탈이 강화됨으로써 지주제가 더욱 확대되는 한편 소작쟁의가 격화되었다. 먼저 식민지지주제의 전개 과정과 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소작지 면적은 1920년의 220만 정보에서 1927년 230만 정보, 1934년 254만 정보로 계속 증가함으로써 전체 농지에서 차지하는 비율도 50.8%에서 52.5%, 57.4%로 증가하였다. 소작지 비율은 전시기에 걸쳐 지목별로 밭보다는 논, 지역별로 북부 지역보다 남부지역에서 높았으며, 조선인 소유지보다 일본인 소유지에서 높았다.

둘째, 산미증식계획 초기에 지주(갑)이 증가하고 자작농이 감소하기 시작하였으며, 1928년부터 지주(을)이 감소추세로 반전되는 한편 1932년부터 자소작농이 급증하고 소작농과 화전민이 급증하였다. 지주(갑)은 1916년의 16,079호에서 1920년까지 약간 줄었다가 1921년부터 지속적으로 증가하여 1932년의 호수는 1916년의 2배에 달하였으며, 자작농은 1916년의 530,195호에서 1922년까지는 증감하다가 1923년부터 약간씩 지속적으로 감소하였다. 지주(을)은 1916년의 50,312호에서 1927년의 84,359호로 증가하다가 1928년부터 감소 추세로 반전되었다. 자소작농은 1916년의 107만 호에서 1936년의 74만호로 계속 감소하여 점유비율은 40.6%에서 24.1%로 줄었으며, 특히 1932년에 급격히 감소하였다. 반면 소작농은 1916년의 97만호에서 1936년의 158만호로 증가하여 그 점유비율은 36.8%에서 51.8%로 크게 늘었으며, 특히 1932년에 전년보다 15만여호가 증가하였다. 화전민 호수도 1932년과 1933년에 급증하였다.

셋째, 1919년에 전체 호수의 3.4%를 차지하는 지주(갑과 을의 합계)가 전체 농지의 50.2%를 차지하였으며, 1932년에는 3.6%의 지주층이 전체 농지의 56.5%를 차지하였다. 또한 1930년에 30정보 이상을 소유하는 대지주는 조선인 4,162인과 일본인 870인, 합계 5,032인으로서 전체 지주의 4.8%에 불과하였지만 그 소유면적은 557,674

정보로서 전체 농지의 12.7%, 전체 소작농지의 22.8%를 차지하였다. 특히, 논인 경우 30정보 이상 대지주 소유지는 전체 논 면적의 22.9%, 전체 소작 논 면적의 34.5%에 달하였다. 민족별로는 30정보 이상 대지주의 17%를 차지하는 일본인 대지주가 그 소유지의 39%를 차지하였으며, 1호당 소유면적도 일본인 대지주의 경우 249정보로서 조선인 대지주의 82정보에 비해 훨씬 대규모였다.

넷째, 도 단위 속지주의 통계에 의하면 50정보 이상 대지주 수는 1910년대 초부터 1940년대 초까지 30년간 1,899명에서 3,048명으로 1,149명(61%)이 증가하였으며, 시기별로는 1925년경까지 급증한 이후 1930년경까지 보합세를 유지하다가 1930년대 들어 약간 증가하는 추세를 나타냈다. 민족별로 조선인 대지주 수는 1925년경까지 급증하였다가 감소 추세로 반전된 데 반해 일본인 대지주 수는 전시기에 걸쳐 증가하는 추세였다.

한편, 산미증식계획 이후 식민지주주의 확대에 수반하여 소작쟁의가 격증하게 되었다. 소작쟁의는 1920년 남부 지방에서 소작료의 감액을 요구하는 쟁의에서 시작된 이래 1920년의 15건에서 1923년 176건, 1925년 204건, 1927년 275건으로 증가하였다가 1928년에는 흉작에 기인하여 1,590건으로 격증하였다. 이후 1929년 423건, 1930년 726건으로 평년 수준의 증가 추세였다가 1931년과 1932년에는 농업공황에 의한 소작지 매매의 감소로 667건, 305건으로 감소하였다. 1933년에는 「조선소작조정령」에 따라 소작인의 조정신청이 증가함으로써 1,975건으로 급증하고, 1934년에는 「조선농지령」의 공포와 자연재해로 인해 7,544건으로 급증한 데 이어 1935년에는 「조선농지령」의 시행과 한·수해로 25,834건으로 폭증하여 1936년 29,975건, 1937년 31,799건으로 절정에 달하였다가 1938년부터 감소하였다. 소작쟁의 발생 건수의 98.8%가 5정보 미만의 토지를 대상으로 발생하였으며, 1933~1936년에 발생한 총 65,328건의 소작쟁의 중 90%가 조선인 소작농과 조선인 지주간의 쟁의였고 10%가 조선인 소작농과 일본인 지주간의 소작쟁의였다.

소작쟁의 참가인원은 1920~1922년에 4,040인에서 2,539인으로 감소하였다가 1923년 9,063인으로 급증한 뒤 감소로 전환되어 1926년 2,745인까지 감소하였으나 1927년 이후 증가 추세로 반전되어 1930년 13,012인에 달하였다가 1932년 4,687인으로 다시 감소하였으나 1933~1937년에 10,337인에서 77,515인으로 급증하여 최고조에 달한 뒤 1938년부터 감소하기 시작하였다. 그러나 소작쟁의 1건당 참가인원은 1920년의 269인에서 1923년 52인, 1926년 14인, 1928년 3인으로 급격히 줄어들었다가 1929~1932년에 15인 내외로 약간 증가한 뒤 1933년에는 5인, 1934년 이후에는 내내

2~3명 이하였다. 1933년 이후 소작쟁의 발생 건수와 참가인원이 증가한 반면 1건당 참가인원이 격감한 것은 「조선소작조정령」과 「조선농지령」에 의해 소작쟁의가 대중적·집단적 투쟁에서 개인적·법률적 투쟁으로 변질되고, 사회주의·민족주의 운동의 성격이 약화되었음을 의미한다.

소작쟁의의 발생 원인은 주로 소작권 이동 문제였다. 1927~1939년에 발생한 소작쟁의 140,159건 중 112,200건(80.1%)이 소작권 이동을 원인으로 발생한 쟁의였으며, 25,346건(18.1%)이 소작료 문제로 발생한 쟁의였다. 소작료 관련 문제 중에서는 48%가 소작료 일시 감면에 관한 쟁의, 19%는 소작료 체납, 11%는 소작료 인하를 둘러싸고 쟁의가 발생하였으며, 그 외에 소작료 결정방법의 변경과 관련해서도 쟁의가 발생하였다. 소작권 관련 쟁의는 1933년 이후 급증하였으며, 소작료에 관한 쟁의는 일반적으로 1934년 이후 급증하였다. 그 외 소작료의 일시적 감면에 관한 쟁의는 흉작이었던 1928년과 1934~1937년 및 1939년에 많았다.

소작쟁의의 수단으로서 1920~1926년에는 단체적 쟁의가 많았으나 그 후 감소하여 1933년 이후에는 소작 관계 법률이 정비됨으로써 쟁의건수는 급증하였지만 단체적 쟁의는 감소하였다. 또한 소작쟁의가 발발하면 소작인은 개인적으로 또는 대표를 뽑아 지주 측에 구두로 요구하는 것이 통례였으나 1930년대 후반에는 내용증명 우편으로 요구하는 일도 있었으며, 요구가 받아들여지지 않으면 관헌에 조정을 신청하거나 1933년 이후에는 「소작조정령」에 의한 조정신청을 하는 경우가 늘었다.

소작쟁의는 대부분 발생 연도 내에 해결되고 미해결 건수는 극소수에 지나지 않았으나 해결 유형을 시기별로 보면 1920~1932년에는 매년 소작인 요구의 ‘일부 관철(타협)’이 가장 많고 ‘전부 관철’이 두 번째로 많았음에 비해 1933년부터는 ‘전부 관철’이 가장 많고 ‘일부 관철’이 두 번째로 많게 되었다. 1920~1939년에 발생한 소작쟁의의 해결 유형별 비율을 보면 소작인 요구의 ‘전부 관철’이 57.1%, ‘일부 관철’이 24.8%, ‘철회’ 10.4%, ‘자연소멸’ 4.3%, ‘미해결’ 3.3% 등의 순이었다.

소작 문제에 대해 테라우치(寺內正毅) 총독은 1912년 1월 훈시에서 정부의 조정 및 소작에 관한 법령의 필요성, 소작관행 조사 등을 지시하였다. 그 후 1920년에 소작쟁의가 발생하자 총독부는 1921년 5월부터 6개월간 소작관행을 조사하는 한편 소작제도를 법령으로 제정하고자 하였으나 실현되지 않았다. 이어 1924년 각 도 농무과장 회의에서 제시된 대책에 따라 일제는 소작쟁의에 대해 행정관헌이 조정하고 이에 응하지 않으면 경찰을 동원하여 탄압하는 방식으로 대처하였다. 그럼에도 소작쟁의가 계속 발생하자 총독부는 1927년 농무과에 소작제도관행조사 주임관을 배

치하고 5년 계획으로 소작관행조사에 착수하여 1931년에 이를 완료하였다. 이어서 총독부는 1928년 2월 ‘임시소작조사위원회’를 설치하여 소작문제에 대한 대책을 답신하도록 한 다음, 이를 토대로 동년 7월에는 정무총감 통첩 「소작관행 개선에 관한 건」을 각 도지사에게 하달하여 각 지방 실정에 따라 개선책을 강구하도록 하였으며, 1929년 9월에는 「조선총독부 지방관 관제」를 개정하여 전남·전북·경남·경북·황해의 5도에 소작관 5명과 소작관보 2명을 설치하였다. 그 후 1932년에 곡가 하락으로 인한 소작료 및 제부담의 경감을 요구하는 집단쟁의가 격증하는 한편 일부 지주 사이에 소작쟁의 방지 수단으로 위탁경작제도가 행해지게 되자 총독부는 1932년 12월 「조선소작조정령」을 제정하여 1933년 2월부터 시행하고, 부·군·도 소작위원회를 설치하여 소작쟁의 조정 및 소작관계의 판정을 맡게 하였다. 1933년 이후 소작쟁의 건수가 급증하였음에도 단체쟁의가 줄어든 것은 이 법령 덕분이었다. 그러나 「소작조정령」은 지주·마름·소작인 등 이해관계자의 권리와 의무 및 상호 관계 등을 규제하는 내용은 들어 있지 않았기 때문에 소작쟁의의 원인을 해소할 수 있는 근본적인 법령이라고는 할 수 없었다. 이리하여 조선총독부는 지주층의 조직적인 반대운동에도 불구하고 1934년 4월 본격적인 소작법령인 「조선농지령」과 「조선부군도소작위원회관제(朝鮮府郡島小作委員會官制)」를 공포하였다.

4.3.3. 농가경제의 피폐

산미증식계획에 의해 농업생산과 농업기술은 향상되었지만 농가경제는 갈수록 피폐해졌음을 여러 측면에서 확인할 수 있다.

첫째, 농가경제의 수치적자가 전 계층에 확산되었다. 1925년 9월 발표된 「농가경제에 관한 조사」에 의하면 지주를 포함한 전체 농가 호수의 46.6%에 해당하는 1,271,326호가 수치 적자였으며, 지주와 자작농은 토지소유 규모에 관계없이 모두 흑자를 나타낸 반면 소작농은 3정보 이상 경작해야 흑자를 얻을 수 있었는데 그 비율은 9%에 지나지 않았다. 자소작농의 경우 0.3정보 이상은 흑자를 나타냈으나 자소작농 호수의 24.4%를 차지하는 0.3정보 미만 경작자는 적자를 면치 못하였다. 더욱이 1930년대에 농가의 수치적자는 자작농을 망라한 전 계층으로 확산되었다. 1930~1932년에 조사한 조선농회의 『농가경제조사』에 의하면 전남의 자소작농, 평남의 자작농과 자소작농, 함남의 자작농과 자소작농만 수치흑자일 뿐 전 지역의 소작농은 물론 경기·전남·경남의 자작농도 수치적자였으며, 전국을 합산 평균하면 모든 계층의 농가가 수치적자였다. 자작농은 연간 평균 소득 544원에 지출 609원 6

전으로 65원 6전의 적자, 자소작농은 419원 88전의 소득에 430원 75전 지출로 10원 87전의 적자, 소작농은 339원 54전의 소득에 371원 75전을 지출하여 32원 21전의 적자를 나타냈던 것이다.

둘째, 농가부채가 증대되었다. 1930년에 소작농과 자소작농을 합한 2,247,194호 중 77.2%에 해당하는 1,733,797호의 농가가 호당 평균 58원(벼 5석 가격에 해당)의 부채를 안고 있었다. 도별 부채농가의 비율은 충남 85%, 전북 83%, 경남 82%의 순으로 높았고, 함북이 55%로 가장 낮았다. 농가경제에 대한 본격적인 조사로서 1933년 ‘농가갱생5개년계획’에 의해 갱생지도농가로 지정된 51,705호의 농가 중 3,587호(자소작농 1,859호, 소작농 1,728호)를 대상으로 1933년과 1938년에 조사한 자료에 의하면 다음과 같은 사실을 파악할 수 있다. ① 부채농가 호수의 비율은 자소작농 85.6%, 소작농 88.7%로 별 차이가 없었다. ② 지역별로 서북지방이 남부지방과 중부지방에 비해 부채농가 호수의 비율이 높고 호당 부채액도 많았다. ③ 농가부채의 원인으로서는 자소작농은 생산적 부채가 많고 소작농은 비생산적 부채가 많았다. 특히 식량부족이 농가부채의 첫째 원인으로서는, 부채액의 39.3%, 부채농가의 45.9%를 차지하였다. ④ 농가부채의 이율은 월 1% 미만부터 4% 이상까지 다양하였는데, 월 2% 미만의 부채가 부채총액의 57%를 차지하였지만 월 3% 이상 고리의 부채도 부채총액의 24%에 달하였으며, 소작농의 고리채 이용률이 높았는데, 특히 남부지방 소작농의 고리채 비중은 46%에 달하였다.

셋째, 1인당 양곡소비량이 감소하였다. 미곡의 생산량은 1916~1920년 평균 1,370만석에서 1931~1935년 평균 1,726만석으로 26%가 증가하였지만 농가의 1인당 미곡소비량은 1930~1934년 평균 0.4석 수준으로 1915~1919년 평균 0.7석의 62.7%로 줄었으며, 같은 기간 대두 및 기타의 소비량 또한 감소함으로써 농가 1인당 전체 양곡소비량은 2석에서 1.7석으로 18.4%가 줄어들었다. 특히 영세 소작농 계층의 식량사정은 참혹하였다. 1932년에 경기도 19개 군의 농가 2,650호에 대한 조사 자료에 의하면 1년분 식량을 보유한 농가는 전체 호수의 21%에 불과하였고, 3개월분 이하의 식량을 보유한 농가 호수가 18%, 3~6개월분 식량 보유 농가 호수가 20%에 달하였다. 또한 보리 수확기까지의 봄철에 양식이 없는 춘궁농가가 자작농 호수의 18.4%, 자소작농의 37.5%, 소작농의 68.1%로서, 전체 농가 호수의 절반에 달하였으며, 특히 충남·전북에 많았다.

넷째, 농가의 국내 전업 및 해외 이주가 증가하였다. 1925년 조사 자료에 의하면 국내전업 및 해외이주를 망라한 전업자 총 150,112명 중 46.3%인 69,644명이 노동

및 품팔이로 전업하였으며, 16.9%인 25,308명이 일본으로 이주, 23,728명(15.8%)은 상업으로 전업, 16,879명(11.2%)은 공업 및 잡업으로 전업, 그리고 6,835명(4.6%)은 일가가 뿔뿔이 흩어져 고향을 등진 것으로 나타났다. 농민의 전업 상황을 도별로 보면 경북 57,055명(38.0%), 경남 31,837명(21.2%), 전남 13,535명(9.0%)의 순으로서, 남부 7도의 전업자가 80.8%를 차지하였다. 해외 이주 또한 남부 7도에서 압도적으로 많았는데, 이들은 대부분 일본으로 이주한 반면 북부 지방에서는 주로 만주와 시베리아 지역으로 이주하였다. 이리하여 만주·일본·러시아 등지에 거주하는 재외조선인의 수는 1919년부터 증가하다가 1931년부터 급격히 증가하여 1933년 무렵에는 100만 명을 상회하게 되었다. 만주지역에 거주하는 조선인의 수는 1915년의 282천여 명에서 1922년에 50만을 넘어서고, 1930년에 60만, 1935년에 80만, 1938년에 100만을 넘어섰다. 재일 조선인의 수는 1921년부터 매년 2만~3만 명씩 증가하다가 1931년부터 매년 7만~8만 명씩 증가하여 1938년에는 80만에 달하였다. 이 외에 러시아에 거주하는 조선인이 1935년에 30만 정도에 이르렀다.

제3절 공황과 전시체제하의 농업·농촌

1. 농업공황과 농가경제의 동요

1.1. 농산물가격 폭락과 농민의 궁핍

1929년 10월 미국 뉴욕 주식시장의 주가 대폭락으로 시작된 세계 대공황은 1930년 4월경에는 일본에도 그 영향이 확실하게 나타나기 시작하였다. 특히 1930년 대공황은 농업공황을 수반한 것이 하나의 특징인데 1920년대 중반 이후 하락 경향을 보이던 농산물 가격은 농업공황을 계기로 대폭락하고 농가경제는 파탄으로 치달았다. 공황으로 인한 일본 경제의 파탄은 일본자본주의의 식량 공급지역 할을 본격적으로 수행하기 시작한 조선 농업에도 파급되어 조선농업을 위기로 몰아갔다.

농산물 가격은 1925년 중반 이후 전반적으로 하락하기 시작하여 1930년 중반 이후 대폭락 하였다. 특히 당시 전체 농업생산액 가운데 약 35% 정도로(1930년) 가장

큰 비중을 차지하고, 또 농가경제의 가장 중요한 수입원이었던 미곡 가격이 큰 폭으로 하락하자 농가경제는 엄청난 피해를 입었다. 폭락한 농산물 가격은 1932년경부터 서서히 회복되지만 가격하락이 장기화하여 1929년 수준으로 회복되는 것은 1937년경에 비로소 이루어졌다. 단, 미곡의 경우 일본 정부의 가격유지정책 실시로 인하여 다른 농산물과 달리 가격 회복 속도가 빨라 1935년에는 이미 1929년 수준을 회복하였다.

물론 농산물 가격 급락으로 인한 농업공황의 타격은 농가 계층별로, 또 계층 내에서도 큰 차이를 나타냈다. 자료의 부족으로 당시 농가경제를 구체적으로 정확하게 분석할 수는 없지만 단편적인 자료를 통해 보면 소작농, 자소작농 그리고 자작농조차 농가소득이 적자에 시달리고 있었다. 더욱이 농가소득의 부족분을 보충해 줄 겸업소득도 공황의 영향으로 감소하여 농가경제의 어려움은 쉽사리 해결될 수 없었다.

한편 농가부채도 상당 규모에 달하였던 것으로 보인다. 1930년 총독부가 조사한 자료에 의하면 전국의 소작농 및 자소작농 224만7천호 중 부채가 있는 농가는 173만4천호로 전체의 75%나 되었다. 그런데 소농민의 경우 생활자금이나 영농자금을 대부분 지주나 개인 대금업자 등의 고리대에 의존할 수밖에 없어 농산물 가격의 장기적인 저가추세와 농가경영수지 악화 속에서 소농민들이 부채를 갚아 나간다는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다.

농촌 경제가 이처럼 악화되자 농촌을 떠나는 농민도 크게 늘어났다. 이들은 대도시나 멀리 일본, 만주 등으로 이농하였는데 그 대부분은 도시나 토목공사장, 공장, 광산 등의 일용잡직 노동자나 유랑절인이 되었다.

1.2. 지주경제의 강화

농업공황의 피해가 소농민에게만 있었던 것이 아니라 지주도 미가폭락 소작료 미납·체납, 주가폭락, 예금이자 감소 등으로 타격을 받았다. 그러나 지주계급들은 자신의 손실을 소작인에게 전가하는데 급급하였다. 예를 들면 1930년 대풍작을 이유로 1929년의 가뭄으로 인한 소작료 감소분 또는 미납분을 한꺼번에 징수하거나, 1930년 여름 장마 때의 수해복구비 부당징수, 공과금의 소작인 전가, 소작료의 고율 인상, 전세가 없는 소작보증금 요구 등이 전국 각지에서 일어나고 있었다. 이와 같은 지주의 요구를 거부하면 지주는 바로 소작권을 회수하였다. 한편 자금이 넉넉한 지주들은 농업공황 하에서 농지가격이 급락한 것을 이용하여 저렴하게 농지를 매수

하기도 하였다. 특히 자금이 상대적으로 풍부한 일본인의 토지매수가 성행하였다.

농업공황을 전후한 지주의 토지소유 확대와 소농민의 몰락으로 이 시기 소작지와 농민 계층의 분포도 크게 변하고 있었다. 전체 경작면적에서 소작지가 차지하는 비율을 보면 1920년대 전반에는 50% 수준을 유지하였으나 1920년대 중반 이후 꾸준히 늘어나 1932년에는 56.2%를 차지하였다. 그리고 농가 계층에 있어서도 자가 경작을 전혀 하지 않는 지주 갑의 경우 이 시기에 크게 증가한 반면 일부 자가 경작을 하는 지주 을은 오히려 크게 줄어들었다. 이것은 지주 을이 공황을 전후로 지주 갑으로 전환된 것을 말하는 것이다. 한편 자작농과 자소작농이 크게 감소하고 반대로 소작농이 급격히 늘어나 1932년에는 전체 농가 가운데 소작농이 52.7%를 차지하였다.

1.3. 소작쟁의의 격화

지주경제의 강화와 소농경제의 몰락은 지주와 소작인간의 대립을 더욱 격화시켜 1930년을 전후로 소작쟁의가 크게 증가하였고 특히 쟁의 참가인원이 급증하여 1930년에는 1만 3천여명에 달하였다. 이 시기 소작쟁의 건수의 증가도 주목되지만 하나 주목해야 할 점은 사회주의나 민족주의 단체 등이 농촌으로 세력을 확장하여 농민들과 연대를 강화하고 있었다는 점이다. 특히 농업공황을 계기로 비합법적인 혁명적 농민조합도 전개되었는데 이들은 이전의 합법적 농민조합과 달리 노동자계급과 동맹하여 토지혁명과 노동자·농민정부 수립을 궁극적인 목적으로 내세우면서 토지 문제의 근본적 해결을 지향하는 투쟁을 전개하였다. 농업공황 하에서 소작쟁의를 둘러싼 이와 같은 움직임의 변화는 당국에 위기감을 주어 소작입법을 실시하게 되는 중요한 계기가 되었다.

2. 농업공황과 조선미·일본미의 마찰

1920년대 산미증식계획의 적극적인 추진은 일본의 식량문제 해결에 커다란 역할을 하였다. 그러나 1920년대 후반부터 미가가 하락하자 일본에서는 조선미의 수입에 대한 경계심이 커지면서 지주측으로부터 조선미의 수입통제책 마련이 요구되기 시작하였다. 특히 1930년 농업공황이 발생하자 조선미 통제 문제는 더욱 심각해졌다. 그러나 조선미 통제는 그리 간단한 문제는 아니었다. 일본의 식량문제 해결을 위해 실시하고 있는 식민지의 증산정책을 미가가 하락한다고 일반적으로 생산이나

이입에 통제를 가하는 것은 표면적으로 ‘내선일체’를 내세우고 있는 식민지 통치상 적지 않은 문제를 야기시킬 수 있고 쌀이 큰 비중을 차지하고 있는 조선경제는 큰 타격을 받을 수 있는 것이다. 더욱이 일본은 장기적으로 식량부족이 예측되고 있고 또한 대륙침략을 추진하고 있어 식량의 안정적인 공급이 필수이므로 조선미에 대해 통제를 가해 생산에 지장을 주는 것은 일본정부로서도 바람직한 것이 아니었다. 조선미 통제를 둘러싼 이와 같은 마찰은 결국 산미증산계획을 중단시키는 하나의 중요한 요인으로까지 작용하였다.

2.1. 미곡조사회 의 조선미 통제를 둘러싼 논의

타나카(田中)내각은 1928년 12월 24일부터 시작된 제56회 제국의회에 미곡수급조절특별회계법중개정안을 제출하였다. 이 안에 대해 귀족원은 “본 자금의 증액은 새로 설치하는 조사위원회에 의해 미곡수급 조절에 관한 근본방침이 결정될 때까지의 편법”으로 인정한다는 조건을 붙여 가결하였다. 이에 따라 타나카내각은 미곡수급과 가격조절을 위한 대책 마련을 위해 1929년 5월 내각직속의 자문기간인 미곡조사회를 설치하였다. 미곡조사회는 심의를 담당할 특별위원회를 구성하고 각 위원으로부터 미곡법의 존폐문제, 식민지미의 이입대책, 외국미의 수입규제 및 미곡법 발동의 기준미가 결정 방법 등에 대해 사안(私案)을 제출받았다.

특별위원회에 제출된 사안들이 제시한 식민지미 대책은 매우 다양한데 크게 3그룹으로 나누어 볼 수 있다. 우선 첫째, 식민지미가 일시에 집중적으로 일본에 이입되는 것이 미가붕괴의 원인이므로 그 조절이 필요한데, 그 방법은 법적수단이 아니라, 경제적 시설에 의해 식민지미 이입을 분산시키자는 주장이다 이에 대한 구체적인 방법으로는 미곡법의 식민지 연장 실시, 식민지에 창고 건설, 식민지미 매입 실시, 반관반민의 주식회사 설립 등 다양한 방법들이 제안되었다. 이것은 식민지 미곡상인·지주, 일본의 미곡상인·부르조아지의 목소리를 대변한 것이라고 할 수 있다. 둘째, 미가유지를 위해 정부가 전매를 실시하여 식민지미 이입을 철저히 통제할 것을 요구하는 주장이다. 전매안은 일본 지주층 주장을 대변한 것이다. 셋째, 이입허가제를 실시하여 조선미 이입의 월별 평균화를 꾀하자는 주장이다.

각 안에 대해 10월 30일부터 열린 소위원회에서 본격적으로 논의되기 시작하였는데 최종적으로 식민지미의 이입허가제안이 위원 다수의 찬성을 얻어 채택될 분위기였다. 그런데 11월 28일에 열린 제9회 소위원회에서 분위기가 크게 바뀌었다. 즉 카미야마(上山滿之進)가 갑자기 자신이 제안한 이입허가제 대신에 조선미의 이입에

대해 소위원회에서는 단지 “적당한 방책을 수립한다”라고 결의만 하고, 특별위원회 혹은 총회에서 조선총독의 책임있는 언명을 듣도록 하자는 새로운 제안을 하였다. 또 미쯔하시(三橋信三)도 “오사카(小坂, 척무정무차관: 필자)위원이 말한 것처럼 현재 조선의 사정이 우려해야 할 상태라면 크게 고려”하지 않으면 안되기 때문에 적당한 방책을 강구한다는 수준에서 결정할 것을 주장하였다. 다수로 가결하려던 상황을 이처럼 급반전시킨 이유에 대해 제9회 소위원회의 의사록에는 어떤 구체적인 언급이 없고, 단지 미쯔하시(三橋信三)가 “현재 조선의 사정이 매우 우려해야 할 상태”라고 말하고 있을 뿐인데, 당시 회의록의 내용과 시기적으로 보아 11월 3일 발생하여 전국적으로 확대된 광주학생운동이 ‘매우 우려해야 할 상태’라고 할 수 있다. 결국 이 ‘우려해야 할 상태’를 고려하여 내지에 이출하는 조선미의 수량을 월평균적으로 조절하기 위해 총독부가 적당한 방책을 수립한다라는 수준에서 의견이 일치되었다.

2.2. 농림성의 식민지미에 대한 인식

1929년 9월 14일에 열린 제6회 특별위원회에서 농림성의 이시구로(石黑忠篤)농무국장은 “수량적으로 내지에 필요이상으로 대만, 조선미가 이입되는 것은 아닌가”라고 정부의 견해를 묻는 토고(東郷實)의 질문에 대해 “이미 외국미가 들어오고 있으므로 불필요하다고는 할 수 없다. 계절적으로 일시에 밀려들어오는 것은 분명한 것으로 11월부터 이듬해 3월에 이입 총수량의 5할이 이입된다. 이것은 그 기간의 수요량에 비해 과잉”이라고 밝히고 “(미곡수급추계)계산에 잘못이 없는 한 앞으로도 식민지미 이입은 속행된다”고 답하였다. 즉 식민지미의 이입은 수량적으로는 과잉이 아니고 다만 계절적으로 공급과잉의 문제가 있을 뿐이라는 점을 분명하게 밝히고 있었다. 또 야마모토(山本)농림대신도 조선미가 일본시장에 큰 영향을 미치나 그것은 ‘단지 계절적 문제’라고 하였다. 농림관료들의 이와 같은 인식은 야하기(矢作榮藏)의 ‘식민지미의 이입은 수량적으로 과잉이라는 인식과는 커다란 차이를 나타내는 것으로 주목할 필요가 있다.

농림관료들의 이와 같은 식민지미의 인식은 일본의 식량수급이 매우 불안정하다는 것에 기인하는 것인데 이 때문에 농림성은 조선미에 대해 강력한 이입통제정책을 취하지 않고 조선총독부에 대책을 일임하기로 하였다. 이것은 미곡조사회 이후 열리는 미곡부고문회의, 미곡통제조사회, 미곡대책조사회 등에서 농림성이 식민지미 통제를 강력하게 요구하여 척무성·총독부와 마찰을 일으키는 것과는 큰 차이를

보이는 것이다. 그러나 미가가 계속적으로 하락하여 농가경제가 파탄하게 되자 미가문제는 커다란 사회적, 정치적 문제로 발전하게 되고 농림성도 지금까지의 태도를 바꾸어 본격적으로 조선미 이입통제를 시도하게 되고 그에 따라 조선미의 이입 문제를 둘러싼 농림성과 척무성·조선총독부와의 대립도 서서히 표면화되기 시작하였다.

2.3. 조선미 통제를 둘러싼 농림성과 식민지의 대립

쌀값이 계속 폭락하고 농가경제가 타격을 받자 일본정부는 미곡법 개선을 포함한 새로운 미가유지정책을 수립하기 위한 움직임을 본격화하였다. 우선 사이토(齋藤)내각은 1932년 6월 29일 농림성 조직을 개편하면서 미곡부를 설치하여 미곡에 대한 국가권력의 개입을 본격화하고 미곡통제계획 조정에 관한 사무를 지원하기 위해 미곡부에 고문을 두었다.

보다 강력한 미가유지정책을 확립하기 위한 농림성의 이와 같은 움직임 속에서 식민지미에 대한 농림성의 대응도 크게 변하고 있었다. 7월 27일 6명으로 구성된 제1회 미곡부고문회의가 열려 항구대책과 가을에 열릴 예정인 제3회 제국의회에 제출할 응급대책에 관한 심의를 시작하였는데 농림성은 세간에서 논의되던 대책들을 정리한 미곡전매안, 미가공정제, 미곡관리제의 3개 참고안과 함께 미곡부에서 준비하고 있던 안(미곡부안)을 제출하였다. 미곡부고문회의에서는 3개의 참고안에 대한 설명이 있는 후 먼저 미곡부안에 대한 심의가 시작되었다. 이 안에서 가장 주목되는 점은 일본의 미곡수급추정에 근거해서 식민지미의 이입수량을 정하여 월별 평균적으로 이입을 허가하도록 규정하였다는 점이다. 일본의 미곡수급추정에 의한 이입량 결정은 “조선미와 내지미에 차별을 두어 내지미를 보호하기 위해 조선에서 이입하는 쌀 전량을 제한”하는 것은 고려하고 있지 않다고 말해온 지금까지의 농림성 입장을 크게 바꾼 것으로 조선미에 대한 통제를 강화하겠다는 뜻을 분명히 한 것이다.

이와 같은 미곡부안에 대해 식민지를 대표하는 아리가(有賀光豊)는 식민지를 차별하는 규정이라고 강하게 반발하면서 식민지를 포함한 ‘제국’ 전체를 대상으로 하는 미곡정책 실시를 요구하였다. 그러나 농림성 관료들은 지금까지와는 달리 아리가의 「제국」전체를 대상으로 한 미곡정책 실시 요구를 강하게 비판하였다. 이시구로 농림차관은 「내지와 조선을 똑같이 할 필요는 없다」고 하면서 조선미 이입에 대해 「체크」할 필요가 있다는 뜻을 분명히 하였다.

식민지미 이입통제 주장과 통제 반대 주장이 첨예하게 대립하여 좀처럼 결론이 나지 않자 농림성은 8월 22일부터 열린 제63회 임시의회에 응급대책으로 미곡응급 시설법안과 미곡수급조절특별회계법중개정법률안의 2안만을 제출하였다. 그런데 의회는 미곡수급조절특별회계법을 개정하면서 부대결의로서 「정부는 빨리 현재의 국정을 감안하여 미곡에 관한 근본방책을 수립하여 차기 통상의회에 제출하여야 한다」라는 조건을 붙였다. 이에 따라 사이토(齊藤)내각은 제64회 의회에 제출할 미곡정책을 수립하기 위해 10월 18일 각의에서 미곡통제조사회를 설치하기로 결정하였다(11월 9일 설치).

2.4. 미곡통제법 제정과 조선미 이입통제

1932년 11월 9일 미곡통제조사회를 설치한 사이토(齊藤)내각은 11월 24일 자문 제 1호 「미곡통제에 관한 방책 여하」를 제출하였다. 자문을 받은 미곡통제조사회는 농림성이 제출한 참고안과 각 위원들이 제출한 사안(私案)을 논의하였는데 역시 식민지미 이입에 대해 통제를 강화해야 한다는 의견과 이에 반대하는 의견이 첨예하게 대립하였다. 양측의 의견이 날카롭게 대립하고 있는 가운데 농림성 미곡부가 이출 허가제와 공정가격제를 주요 내용으로 하는 간사사안인 미곡통제제도요강이 제출되어 논란 끝에 문구 수정을 거쳐 정부에 답신되었고 이것을 바탕으로 하여 일본정부는 1932년 12월부터 시작된 제64회 제국의회에 다음과 같은 내용의 미곡통제법안을 제출하였다.

- ① 매년 쌀의 최고가격 및 최저가격을 공정(公定)하고, 매도 또는 매입신청이 있으면 공정가격으로 매입 및 매도를 무제한 실시할 것
- ② 미곡의 계절적 출회량을 조절하기 위해 도부현 및 식민지미의 관외이출을 정부가 출회기에 매입하고, 출회기 후에 매도할 것.
- ③ 미곡의 수출입은 정부의 허가를 받을 것.
- ④ 미곡, 좁쌀, 고량, 수수, 소맥(가루)의 수입제한 또는 수입세를 증감·면제할 수 있을 것.

미곡통제법안은 의회 심의과정에서 약간의 반발은 있었으나 그대로 가결되었다. 단 중의원과 귀족원에서 각각 부대결의와 희망결의가 첨부되었는데 식민지미와 관련하여 중의원에서 ‘조선미·대만미에 대해서는 본 법이 소기의 목적을 달성하기 위해 더욱 철저한 통제 방책을 강구할 것’, 그리고 귀족원에서는 ‘내지, 조선 및 대만에서 미곡의 생산을 통제적으로 계획 실행할 것’이라는 조항이 삽입되었다.

2.5. 미곡통제법의 보강책

미곡통제법은 공정가격에 의한 매입, 매도를 일본미에 한정하였고 식민지미에 대해서는 계절적 출회량 조절을 위한 매입 및 매도만 규정하였는데 계절적 출회량 조절은 이입의 월별 평균화를 이루어 미가의 계절적 변동을 억제하는 것이 목적으로 총 이입량을 조절하는 것은 아니다. 따라서 식민지미가 풍작일 때는 물론이고 일본에서 미가가 높은 수준으로 유지될 때에는 식민지미가 다량으로 이입되어 다시 미가가 하락할 가능성이 있다 따라서 미곡통제법의 원만한 운영을 위해 식민지미의 이입통제를 강화하는 보강책이 일찍부터 요구되고 있었다. 이런 움직임에 대해 식민지측은 크게 반발하여 농림성과 식민지측이 첨예하게 대립하는데 결국 1934년 임시미곡이입조절법, 1936년 미곡자치관리법이 성립되었다.

3. 산미증식계획의 중지

3.1. 농업공황하의 미곡생산정책

산미증산계획의 핵심인 토지개량사업은 착수의 경우 1926년과 1930년, 그리고 준공의 경우 1930년을 제외하고는 전체적으로 사업진척이 매우 저조하였다. 특히 착수는 1930년부터, 준공은 1931년부터 실적이 급속히 악화되었는데, 토지개량사업이 이렇게 부진하게 된 데에는 다음과 같은 원인들을 지적할 수 있다.

첫째, 미가가 큰 폭으로 하락하여 그것이 결국 수리조합의 운영난을 초래하였다. 둘째, 미가가 대폭락한 상황에서 계획면적과 식부면적 계획수확량과 실제수확량 사이에 차이가 발생하여 조합원의 경영이 곤란해져 조합비 징수의 어려움→조합경영의 부실로 이어졌다. 셋째, 공사상 결함이 발생하여 수리조합 운영에 부담이 되었다. 넷째, 토지개량사업을 위한 일본의 정부알선자금 공급이 크게 줄어들었다.

이러한 사태에 직면하자 당국은 우선 수리조합 설치의 재산 표준인 벼 가격을 1석당 10엔 이내로 인하하고, 또 기채이자도 7부4리에서 7부로 인하하였으며 사업대행기관의 수수료 인하도 실시하였다. 그리고 동양척식주식회사의 토지개량부와 조선토지개량주식회사의 2체제로 되어있던 대행기관 업무를 통합하기로 결정하여 동양척식주식회사의 토지개량부를 1932년 6월 30일 폐지하고, 그 업무를 조선토지개량주식회사에 넘겼다. 또 총독부는 사업채산이 극히 유리하면서도 긴급한 사업에 한해 신규사업을 허가하기로 방침을 세우고 각 도가 제출한 1933년도 계획을 대폭

축소하였다. 특히 설치공사의 경우 23개 수리조합 신청 가운데에서 최종 결정된 것은 4개였고, 면적, 총사업비, 총공사비, 보조금, 기채 모두 도 계획의 불과 2.3~3.5% 수준에서 결정되었다.

농사개량사업도 1930년대 들어서면서 농사개량사업자금에 대한 수요가 급격히 줄어들어 1930·1931년의 대출실적은 계획의 60% 정도에 머물렀다. 그러나 미가가 회복되기 시작하면서 농사개량사업자금 대출은 다시 증가하여 1934년부터는 융통액이 취입액을 초과하였다. 농사개량사업에서 특히 큰 진전을 보인 것은 수도품종갱신계획으로 1930·1931년 실적은 계획의 130% 이상을 기록하였는데 1932년부터 시작된 제3기 수도품종갱신계획에서는 특히 생산 조건의 변화와 일본시장에서의 소비자 기호 변화를 크게 중시하였다.

비료정책도 적극적으로 실시되었다. 산미증식갱신계획에 발맞추어 1926년부터 10년간 제1차 자급비료증산계획이 실시되었고, 1936년부터 다시 10년간 제2차 증산계획이 실시되었다. 자급비료뿐만 아니라 판매비료에 대한 정책도 강화되었다. 총독부는 원래 판매비료의 소비를 억제하였으나 산미증식갱신계획을 계기로 농사개량저리자금의 일부를 비료 자금으로 지원하는 등 판매비료 소비를 적극적으로 장려하기 시작하였다. 그 결과 이 시기 판매비료의 소비가 빠르게 늘어났는데, 특히 종전에 많이 소비되던 대두백, 미당, 어비 등과 같은 유기질 비료 대신 유안 등과 같은 화학비료의 소비가 크게 증가한 것이 특징이다.

이처럼 농업공황하에서 수리조합의 경영곤란 저리자금의 공급감소 등으로 토지개량사업은 크게 후퇴하지 않을 수 없게 되었으나 농사개량사업은 다비다노의 집약적 농업을 전개하고 또 일본시장에서의 수요 변화에 적극적으로 대응하면서 일본이 출 확대를 꾀하였다.

3.2. 미곡검사의 국영화

일본으로의 미곡 수출이 늘어나면서 수출미곡에 대한 검사의 필요성이 이미 1910년 이전부터 제기되었고, 1909년 목포상업회의소가 독자적으로 수출현미에 대해 검사를 실시하였다. 총독부도 미곡검사의 필요성을 인정하여 1913년 6월 각 도장관에게 통첩하여 지방행정 기관의 감독하에 상업회의소 또는 곡물동업조합이 수이출 미곡에 대해 검사를 실시할 것을 종용하였다. 이에 따라 인천, 부산, 진남포의 3개 상업회의소와 평택, 대구, 김천, 왜관, 경산, 청도의 곡물동업조합이 현미검사를 시작하였다.

그러나 이와 같은 방법으로는 미곡검사 효과가 불충분하자 총독부는 1915년 미곡

검사규칙을 제정하여 미곡검사를 도장관의 권한으로 규정하였다. 이 규정에 따라 도장관은 검사규정을 정하여 관내로부터 또는 관내를 통과하여 수이출되는 현미는 반드시 도청이나 상업회의소, 곡물동업조합 등의 검사를 받도록 하였다. 그리고 1917년 9월 검사규칙을 개정하여 종전의 상업회의소나 곡물동업조합의 검사를 폐지하고 검사는 모두 도가 실시하도록 하였다(단, 강원도와 함경남북도 제외). 또 1920년부터는 함경남도에서도 검사를 실시하고 종전에 현미에 한해 실시하던 검사를 필요에 따라 백미에 대해서도 실시하도록 하였으며 특등 이하 3등까지만 수이출할 수 있도록 기준을 강화하였다. 1922년 다시 검사규칙을 고쳐 종전에 필요에 따라 실시하던 백미검사를 강원도, 함경북도를 제외한 전국에서 실시하고, 검사등급을 현미는 특, 1, 2, 3, 4등의 5등급, 백미는 특, 1, 2등과 등외의 4등급으로 규정하였으며, 생산연도가 다른 미곡의 혼합 금지를 실시하였다. 그러나 각 도별로 검사를 실시함에 따라 검사가 통일되지 못하는 등 여러 가지 문제점이 노출되고 그로 인해 일본 시장에서 조선미의 가치가 떨어지자 1932년 9월 24일 조선곡물검사령을 제정하고 전국에 곡물검사소를 설치하여 10월 1일부터 현미, 백미, 소맥, 대두 등에 대해 국영검사를 실시하기 시작하였다.

이와 같은 일련의 곡물검사 강화로 품질, 조제, 포장 등이 향상되어 일본시장에서 조선미의 가치가 더 높아지게 되었다. 그러나 곡물검사의 강화로 인한 이익이 지주와 곡물상, 중매인 등에게 집중되고 소작인에게는 오히려 소작조건의 강화 등을 통해 부담만 전가되어 새로운 소작문제를 초래하게 되었다.

3.3. 미곡저장정책과 농업창고

3.3.1. 미곡저장정책의 실시

(1) 조선미곡창고계획

앞에서 본대로 일본정부에 설치한 미곡조사회가 1930년 3월 「일본에 이출하는 조선미의 수량을 월별 평균적으로 조절하기 위해 조속히 조선총독부에서 적당한 방책을 수립」할 것을 일본정부에 답신하자 조선총독부는 기존의 농업창고건설계획을 수정하여 바로 조선미곡창고계획을 수립하였다. 조선미곡창고계획은 계절적 과잉이출미를 조절하기 위해 우선 제1기 계획으로 1930년부터 1934년까지 5년간 100만 석 수용의 미곡창고를 설치하고, 1935년부터 6년간 제2기 계획을 실시하여 150만석 수용 능력의 창고를 추가 설치하는 것이 중심 내용이었다. 미곡창고는 각각 50만석

을 수용할 수 있는 갑종과 을종의 2종류로 구분되었다. 갑종창고는 일반적으로 농업창고라고 하는데 주요 쌀 생산지에 소규모의 창고를 설치하여 수확 직후 농민들이 쌀을 방매하는 것을 막기 위한 창고이고, 을종창고는 주요 쌀 이출항에 비교적 대규모의 창고를 설치하여 일본으로의 이출을 조절하는 상업창고였다.

미곡창고계획은 순조롭게 진행되었는데 특히 조선미곡창고주식회사의 창고 건설이 매우 빠르게 진행되었다. 이것은 당시 미곡창고건설의 가장 중요한 목적이 일본으로의 계절적 이출 집중을 막는 것이었으므로 이출항에 대규모로 건설하는 조선미곡창고회사의 창고 건설에 정책이 집중된 결과라고 할 수 있다.

(2) 조선미곡이출통제계획

일본에서 조선미 이입통제요구가 점점 강해져 1932년 11월 일본정부에 설치된 미곡통제조사회는 식민지미 이출과 관련하여 “출회기에 조선미 및 대만미의 집중을 막는 유효 적절한 방도를 실시하기 위해 중앙 및 양 총독부가 충분히 협의하여 유감이 없도록 할 것”이라는 내용을 답신하였다. 이에 따라 총독부는 종전의 미곡창고계획의 보강책으로 1933년 3월에 조선미곡이출통제계획을 수립하였다. 이 계획은 1927년부터 5년간, 출회기(11월~2월) 평균 이출초과수량이 최고였던 1929년의 120만 석에 30%를 추가한 156만석(현미)을 통제하는 것이 목표였다. 이 계획은 미곡창고 계획 보다 저장수량을 약 배 정도 확장하였고 특히 계절적 이출통제 효과를 높이기 위해 저장미 출고가 자유롭던 종전의 자주적 저장 외에 강제저장제도를 처음으로 도입한 점이 특징이다.

(3) 벼 장기저장계획

1933년 쌀 생산이 일본, 식민지 모두 대풍작이 예상되자 일본정부는 미곡통제법의 보강책으로 산미의 장기저장을 실시하기로 결정하고 척무성, 조선·대만 총독부와 협의하여 일본, 조선 및 대만에서 각각 600만석, 300만석, 100만석 합계 1천만석의 벼를 장기저장하기로 하였다. 이에 따라 조선총독부도 같은 해 12월 벼 장기저장계획을 수립하였다. 그 내용은 다음과 같다. 1933년산 수도벼 300만석을 1933년 12월부터 1934년 10월말까지 저장하는 것으로 300만석 가운데 42만 5천석은 기존의 농업창고, 벼창고 및 조선미곡창고주식회사 창고에 저장하고, 나머지 257만 5천석은 응급조치로서 야적저장을 실시하기로 하였다. 특히 벼 장기저장계획에서는 계획을 철저히 실시하기 위해 저장기간 규정을 위반하여 전부 또는 일부를 출고한 자에 대한 제재 규정까지 두었다.

이와 같은 미곡저장정책의 실시 후 계절적 이출 집중의 변화를 보면 조선의 경우

11월~2월의 이출비율이 1927~1930년 연평균 50.9%에서 1931~1934년에는 42.7%로 줄어들었고, 7월~10월의 이출비율은 1927~1930년 연평균 16.8%에서 1931~1934년에는 22.4%로 크게 늘어난 것을 알 수 있다. 이것은 미곡저장정책이 계절적 이출집중 완화에 효과가 있었다는 것을 보여주는 것이다. 그런데 여기서 하나 주목해야 할 점은 일본미의 계절적 관외이출 집중은 더 심화되고 있다는 점이다. 일본은 미가하락의 중요 원인이 조선미가 가을 수확 직후 한꺼번에 이입되는 것이므로 조선미 이입 통제를 요구하였으나 사실은 일본의 계절적 관외이출 집중이 더 큰 문제였다 즉 일본의 조선미 이입 통제 주장은 결국 공황의 책임을 식민지에 전가하려는 의도가 강하게 작용하였다고 할 수 있다.

3.3.2. 농업창고와 기탁자

앞에서 본 것처럼 농업창고는 주요 쌀 생산지에 소규모의 창고를 설치하여 수확 후 바로 농민들이 쌀을 방매하는 것을 막기 위한 것으로 “농가, 특히 중소농가를 위해 농산물을 기탁 받아 저장을 완전하게 하고…(중소농가의)시장에서 경제적 지위 확보”가 또 하나의 설치 목적이었다. 그러나 농업창고 이용 상황을 보면 지주와 미곡상인의 위탁이 상당부분을 차지한 반면 농민의 이용은 저조하였다. 조선보다 일찍 농업창고제도를 확립한 일본의 경우 조선과는 대조적으로 전체 보관 수량 가운데 농민 기탁이 매년 증가하여 1926년부터는 전체의 50% 이상을 차지한 반면에 상인의 기탁은 크게 줄어들어 미가 하락기에 소농보호 역할을 하고 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 조선의 경우 농업창고가 이와 같은 역할을 제대로 수행하지 못하였고 오히려 미가등락에 따른 지주나 미곡상인 등의 위험 해소에 중요한 역할을 하였다. 조선과 일본에서 이런 차이가 발생하는 것은 조선 농민의 빈곤과 총독부의 정책 부재에 의한 것이다.

3.4. 산미증식계획의 중지

3.4.1. 산미증식계획의 중지

1933년 들어서면서 척무성이 식민지에서의 미곡생산정책 전환의 필요성을 꺼내면서 총독부의 미곡정책은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 나가이(永井柳太郎) 척무대신은 1933년 2월 22일에 열린 중의원미곡통제법안위원회에서 조선미 대책에 관한 질문에 대해 산미증식계획은 “일본의 쌀이 부족한 것을 보충한다는 목적으로 수

립되었기 때문에 지금 보면 시대의 요구에 매우 적합하지 않은 부분이 있다고 지적하면서 산미증식계획을 축소할 의향을 처음으로 밝혔다. 그리고 같은 해 9월 8일에 열린 일본정부 각의에서는 보다 구체적으로 ① 대만과 조선의 산미증식계획은 1933년에 중단할 정도로 축소하고, ② 대체작물로 조선에는 면화, 대만에는 감자, 고구마 재배를 장려하는 것을 주 내용으로 하는 안을 제시하였다. 또 1934년 1월 26일 중의원 예산총회에서 척무대신은 당분간 소화수리조합의 설립을 인가하지 않는다는 방침을 분명히 하였다.

이와 같은 척무성의 식민지 산미정책 전환 방침이 나오는 가운데 조선총독부는 1934년 3월 제65회 의회에서 산미증식계획에 의한 토지개량을 급박한 사정이 해소할 때까지 당분간 중지하겠다고 답변하고, 5월 30일 정무총감이 산미증식계획에 의한 토지개량사업의 중지를 정식으로 발표하였다. 그리고 같은 해 7월에는 토지개량사업을 대행하고 있던 조선토지개량주식회사가 해산되었다. 이로써 ‘일본 영역에서 최초의 대규모 농업개발’은 결국 중도에서 중지되고 말았다.

산미증식계획이 중도에서 중지하게 된 이유로는 ① 일본내에서 점점 강해지고 있는 식민지미 이입통제요구에 대한 대응 ② 조선 내부의 문제로 불가항력에 의한 재해, 설계·공사 감독상의 실책, 그리고 그로 인한 공사비의 증가, 미곡 생산이 계획에 못 미치는 수리조합 속출 등 토지개량사업의 결함이 점점 심해져 각지에서 경영이 악화되는 수리조합이 발생하여 사업이 제대로 진전되지 못하고 있었다는 점 ③ 일본정부자금의 감소 등을 지적할 수 있다.

이처럼 산미증식계획은 결국 중도에서 중지되었지만 계획 실시 기간 미곡생산은 크게 증가하였다. 그러나 여기서 주의해야 할 점은 미곡 생산의 증가에 비해 일본으로의 이출이 더 급격히 증가하여 일본 농정의 오랜 과제였던 식량 부족 문제를 해결하였고, 외국미 수입으로 인한 일본의 외화유출도 크게 개선하였다는 점이다. 그런데 이처럼 산미증식계획이 일본의 식량문제를 해결하였으나 이 시기 조선 내 식량문제는 더욱 어려워졌다. 1인당 미곡 소비량을 보면 1910년대에는 0.7석 전후 수준을 유지하였으나 1920년대에는 감소 경향을 나타내 1934년에는 0.417석에 불과하였다. 생산 증가를 훨씬 능가하는 일본으로의 급격한 이출 확대가 중요한 요인이었다. 당시 총독부는 일본으로의 미곡이출을 늘리기 위해 “산미의 수·이출 증가를 피하면서 다른 한편 소극적인 시설로 맥류, 좁쌀, 고구마, 감자 등과 같은 보식작물을 증식하여 산미의 반도내 소비를 억제하는 방침”까지 취하면서 미곡 이출을 독려하였는데 잡곡 등의 증산조차 제대로 이루어지지 못하는

가운데 오히려 잡곡 소비도 감소하여 식량부족은 농촌에서도 매우 심각하였다. 1930년 총독부의 조사에 의하면, 자작농의 18%, 소작농의 68% 정도가 여전히 춘궁상태에 있었고, 식량을 구하지 못해 소나무 껍질, 풀뿌리, 백토, 심지어 뽕밭에 비료로 뿌려진 콩깍묵 등을 식량으로 대용하여 연명하는 사례가 전국 각지에서 발생하였다.

물론 산미증식계획에 의해 미곡의 생산력이 증대되고 일본 수출이 확대되어 조선 내에 부가 축적되었으며 이와 같은 과정을 통해 축적된 잉여가 농업 이외 부문의 자본으로도 투자되기도 하였다. 그러나 앞에서 살펴본 대로 산미증식계획의 목표는 일본의 식량문제 해결이었고, 그것은 조선농민의 미곡 공박판매에 의해 이루어졌으며, 미곡 상품화의 확대를 통한 지주의 부 축적은 고율 소작료와 부당한 소작조건을 전제로 형성되었다는 점을 무엇보다도 먼저 중시하지 않으면 안된다. 이와 더불어 산미증식계획이 발농사의 희생 속에서 쌀 단작형의 식민지 농업생산구조를 고착시켰고, 그리고 조선의 풍토·기후와 함께 발달해 온 재래농법을 철저하게 파괴하고 재래품종은 그 자취를 찾아보기 어렵게 되었으며 더욱이 이와 같은 과정을 통해 형성된 식민지 농업의 유산이 해방 이후 한국농업의 건전한 발달에 커다란 장애 요인의 하나로 작용되었다는 점 또한 중시하지 않으면 안된다.

3.4.2. 부실수리조합 정리

1934년 10월말 현재 수리조합은 전부 196개로 몽리면적은 22만정보였는데 그 가운데 부실공사, 미가하락, 생산의 부진 등으로 조합경영이 부실한 조합은 전체의 약 35%인 68개로 면적은 6만 4천정보에 달하였다. 총독부는 1935년 5월부터 이들 부실수리조합에 대해 정리를 단행하였다. 부실수리조합은 조합비의 부담 능력에 따라 가조합, 을조합, 병조합의 3종류로 구분되어 정리되었다.

3.4.3. 1930년대 중반의 토지개량사업

1934년 산미증식계획에 의한 토지개량사업이 중단된 후에는 제언보 및 그 외 소규모토지개량사업, 가뭄대책 소규모토지개량사업 조성, 기존경지용배수개선사업 조성, 기존경지개량사업 조성 등 주로 기존의 수리시설에 대한 보수 유지 등을 포함한 소규모 토지개량사업만 진행되었고, 또 적극적인 수리조합 사업 대신 몽리면적이 200ha 이하의 소규모 수리조합인 공려수리조합이 설치되었다.

4. 농업공황과 농지정책의 적극화

4.1. 1928년의 「소작문제조사요강」과 「소작관행 개선에 관한 건」

총독부가 소작쟁의에 대해 보다 구체적인 움직임을 나타낸 것은 1927년경부터였다고 할 수 있다. 우선 1927년 농무과에 소작제도관행조사 주임관을 두어 5개년 계획으로 소작관행조사를 실시하였다. 그리고 1928년 2월 7일에는 소작에 관한 사항을 조사·심사하여 새로운 소작제도를 확립하기 위해 임시소작조사위원회가 설치되어 5월 19일 「소작문제조사요강」(이하 「요강」)을 총독에게 답신하였다. 총독부는 이 답신을 기초로 하여 1928년 7월 26일 각 도지사에게 응급조치로서 통첩 「소작관행의 개선에 관한 건」(이하 「통첩」)을 내려보내 소작관행에 대한 행정지도를 명령하였다. 그리고 1929년 9월부터는 소작에 관한 지도감독기관으로 소작관 제도를 실시하였다. 그러나 「통첩」은 법적 조치에 의한 소작문제 해결을 강구하지 않고, 우선은 행정당국의 지도하에 지주의 각성이나 온정에 의해 소작문제의 완화를 꾀하려고 하였다. 또 소작관 역시 권한에 강제력이 결여되어 있었을 뿐만 아니라 소작관 배치도 전국적으로 실시된 것이 아니라, 우선 부재지주가 많고, 소작쟁의가 빈발하던 전북·전남·경북·경남·황해 등 5개 도에만 소작관을, 그리고 경기·충남에는 소작관보를 각각 1명씩밖에 설치하지 않았다. 그렇기 때문에 총독부가 생각했던 것과 같은 소작제도 개선은 좀처럼 이루어지지 않았다.

그러나 1930년대에 들어서면서 농업공황의 발생과 농가경제의 파탄 소작쟁의의 격화, 농촌지역에서의 사회주의 운동 확대 등에 직면하게 되자 총독부는 농지정책을 적극적으로 추진하지 않을 수 없게 되어 결국 1932년 자작농지설정사업, 1933년 조선소작조정령, 그리고 1934년 조선농지령을 차례로 실시하였다.

4.2. 자작농지설정사업

총독부는 소작쟁의 빈발과 관련하여 자작농의 중요성을 강조하면서 1932년 10월 11일 정무총감이 각 도지사에게 통첩 「자작농지설정에 관한 건」을 내려보내 자작농지설정사업을 시작하였다. 그 내용은 1농가당 구입 농지는 논 4단보, 밭 1단보를 표준(5단보 농가)으로 하여 1932년 이후 매년 설정농가 2천호, 설정면적 1천정보씩 10년간 2만호, 1만정보를 설정하고 설정농가에 대해서는 농지구입자금에 대해 저리 융자와 보조금 교부를 실시한다는 것이다. 그런데 문제는 계획의 규모가 너무 영세

하여 과연 총독부가 제시한 자작농지설정사업의 목적을 달성할 수 있을지 하는 점이다. 당시 농가의 평균 경작규모가 소작농의 경우 논 0.49정보, 밭 0.55정보, 합계 1.04정보이고 자소작농의 경우 논 0.95정보, 밭 1.61정보, 합계 2.56정보였던 것과 비교해 볼 때 창설농지 규모의 영세성을 충분히 알 수 있다. 더욱이 그것도 25년간 고율의 소작료와 비슷한 수준인 저리자금을 갚아야만 비로소 자신의 소유로 되는 것이다. 자작농지설정사업이 일본과 달리 이처럼 소규모로 실시될 수밖에 없었던 것은 총독부의 빈약한 재정과 토지 확보의 어려움에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

그렇다면 이처럼 빈약한 ‘5단보 농가’를 목표로 한 자작농지설정사업을 실시한 정책의도는 무엇이었는가? 그것은 설정농가를 철저히 지도하여 소농민의 ‘근로정신’을 고취시켜 자가노동의 강화뿐만 아니라 가족노동도 강화하여 “근로주의와 농사의 모범을 전파”시키는 농촌진흥의 정신운동으로 삼으려는 것이었다. 물론 여기에는 당시 농촌에 급속히 확산되고 있던 사회주의 계급투쟁, 민족해방운동에서 소작인들을 격리시켜 식민지 통치체제를 안정시키려는 의도도 내재되어 있었던 것을 말 할 필요도 없다.

이와 같은 정책 의도 때문에 설정인물의 선정과 설정 후의 철저한 지도·감독이 매우 중시되었다. 1932년 10월 정무총감 통첩에 의하면 설정농민은 “농촌의 중견인물로 지조견실하고 또한 근로호애의 정신이 강한 자”로 지목별 면적, 작부상황, 부업상황, 가축 사육두수, 부채 유무 및 부채액, 농가의 공과금, 성별·연령별 가족수, 동거인 수 및 농업에 종사할 수 있는 인원, 소작관행 등을 정밀하게 조사하여 선정하였다. 그리고 설정된 농민들에 대해 총독부는 「농촌진흥계획에 의한 갱생지도부락의 농가와 마찬가지로 각 농가의 실상에 맞게 농가갱생 5년계획을 수립」해서 지도하고, 「향토의 정농가로서 생활, 경제, 영농 전반에서 시범의 결과를 올려 농촌진흥의 목적에 도움이 되게 지도」, 감독하도록 지시하였다.

빈약한 자작농지설정사업은 실시과정에서 더욱 초라해졌다. 1932~1939년의 실적을 보면 18,991호가 설정되었고, 설정면적은 약 1만2천정보로 당초의 계획목표(연간 설정농가 2천호, 설정면적 1천정보)를 초과하여 총독부가 말하는 것처럼 ‘예기의 성과’를 달성하고 있는 것처럼 보이나 좀 더 자세히 살펴보면 많은 문제점을 안고 진행되었다는 것을 알 수 있다. 우선 설정농가를 설정면적 규모별로 보면 1936~1941에 설정농가의 62.2%가 ‘5단보 농가’에도 미치지 못하고, 더욱이 ‘3~4단보’와 ‘3단보 미만’의 영세 규모 비중이 매년 크게 늘어났다. 또 논과 밭의 설정을 4대 1로 한다는 당초 계획과는 달리 설정이 밭에 집중되었고, 설정대상 농지는 설정농가의 소작

농지로 한다는 원칙도 제대로 지켜지지 못하였다

이처럼 당초의 계획이 제대로 진행되지 못한 가장 중요한 요인은 역시 재정 부족이었다. 본 사업이 진행된 시기는 공황에서 회복되는 단계였고, 식민지 공업화가 활발한 시기이기도 하였기 때문에 전국적으로 지가는 상승 추세에 있었다 그 때문에 설정농가의 농지구입가격도 매년 상승하여 1932년에 논 121.62엔, 밭 38.49엔이었던 것이 1940년에는 논 262.01엔, 밭 84.20엔으로 급등하였다. 그런데 이러한 지가 상승에도 불구하고 1호당 대부자금을 처음과 똑같이 평균 660엔으로 하고 있었기 때문에 설정농가는 구입면적을 줄이거나, 아니면 논보다 밭을 더 구입하든지 또는 열등지를 구입할 수밖에 없었다.

4.3. 조선소작조정령

조선총독부는 원래 1933년 10월에 소작령을 공포할 계획이었으나 현재 발생하고 있는 소작쟁의를 먼저 신속하게 처리하는 것이 필요하다는 이유를 들어 소작령 제정을 뒤로 미루고 1932년 12월 10일 본문 33개조의 조선소작조정령을 공포하고 1933년 2월 1일부터 시행하였다. 소작조정령은 제3자인 재판소가 소작쟁의 당사자 사이에서 조정을 실시하여 당사자간 화해를 이끌어내 쟁의를 해결하는 것인데 몇가지 주목해 두어야 할 특징이 있다.

첫째, 조정기관으로 조정위원회를 두지 않고 재판소가 조정을 담당하도록 규정하였다. 재판소가 조정 신청을 접수하면 원칙적으로 조정위원회를 개최하도록 한 일본의 소작조정법과는 크게 다른 점이다. 소작문제에 대한 행정권력의 개입을 위한 포석이라고 할 수 있다.

둘째, 표면적으로는 재판소에 의한 사법조정으로 되어 있으나 소작조정 신청이 있을 때에는 특별한 사정이 없는 한 부군도소작위원회가 권해를 실시하도록 지시하여 실질적으로는 권해가 본지(本旨)였다.

셋째, 권해에 법률상 구속력을 부여하지 않았다.

넷째, 소작위원회가 사법당국으로부터 완전히 독립된 행정관료 중심으로 구성되었다.

다섯째, 부윤, 군수, 도사 또는 경찰서장이 소작쟁의의 사건경과에 대한 진술 등을 하도록 규정하였다.

여섯째, 당사자주의를 채택하였다.

즉 소작조정령은 표면적으로는 재판소에 의한 사법조정으로 규정하면서도 실질

적으로는 경찰을 포함한 행정당국의 소작쟁의 개입을 법적으로 보장함으로써 소작문제·농촌문제에 대한 경찰과 지방행정권력의 개입 및 통제를 강화하는 계기를 마련하였고, 또 소작쟁의 조정에 있어 사법의 후퇴가 이루어지고 행정적 판단이 사법적 판단보다 우선 적용되게 되었다.

4.4. 조선농지령

1932년 12월 10일 조선소작조정령을 공포한 조선총독부는 1934년 3월 일본내각의 결정을 받아 4월 11일 조선농지령을 공포하였다. 전체적으로 보아 농지령은 소작권의 제3자 대항력, 소작지 관리자의 신고의무, 소작계약의 갱신, 소작지에 관한 계약 자유의 제한, 불가항력에 의한 수확감소시 소작료의 감면청구권 등을 두어 민법에서 규정하고 있는 소유권 절대와 계약자유 원칙을 어느 정도 제한하고 소작권의 안정화를 꾀하려고 하였다고 할 수 있다. 소작권 이동과 휴작으로 인한 소작료 감면 요구가 당시 소작쟁의 발생의 중요한 요인이었다는 점을 생각해 볼 때 농지령의 이와 같은 조치는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 그렇다고 해서 농지령이 철저히 소작농 보호로 일관한 것은 아니다. 이미 기존 연구들에서 지적되었듯이 고율 소작료가 소작쟁의의 주요한 원인임에도 불구하고 고율 소작료에 대한 법적개입을 회피하였고, 소작기간도 3년에 불과하였다. 또 소작기간, 전대차, 계약갱신거절통지 기간, 소작료감면, 모상수거 등에 관한 일부내용도 농지령 준비과정에서 이유는 불분명하지만 지주에게 보다 유리한 방향으로 고쳐져 규정되었다.

또 일본의 소작법안에 규정되어 있는 주요한 소작인 관련조항이 농지령에는 빠져있다는 점이다. 즉 ① 도지권 등 물권의 성격이 강한 특수소작과 영소작이 제외되었고, ② 소작지의 매각시 소작인에 대한 선매권 규정이 없으며, ③ 지주의 이작료지불 의무와 ④ 유익비 배상에 관한 규정도 없다.

4.5. 소작조정과 농촌통제

이러한 법적 특징을 가지는 소작입법이 소작쟁의에 어떠한 효과를 미쳤는지 알아보자. 우선 조정 신청인을 보면 1933~1939년 소작인 신청은 전체 신청의 95.1%로 압도적으로 소작인에 의해 이용되고 있었다. 일본의 경우 소작인 신청이 전체 신청의 약 5~6할 정도였던 것과 비교해 볼 때 상당히 높은 수준이다. 더욱이 소작위원회에 있어서 권해사건의 처리결과를 보면 1933년은 ‘성립’이 ‘불성립’보다 약간 많은 정도였는데 그 후 ‘성립’이 급격히 늘어나 1937년부터는 전체의 80% 이상을 차

지하여 권해사건이 소작인에게 유리하게 처리되었다는 것을 알 수 있다. 소작쟁의의 처리 내역을 보면 1926~1932년 이전에는 매년 소작인의 ‘타협’=‘요구 일부관찰’이 제1위로 1926~1932년에는 46.5%에 달하였고, 그 다음으로 소작인의 ‘요구 관찰’이 19.5%를 차지하였다. 그러나 1933년부터는 소작인의 ‘요구 관찰’이 현저하게 늘어나 제1위가 되었고, 1935년부터는 전체 처리의 60% 이상을 차지하게 되었다. 이와 같은 처리 상황으로 볼 때 소작조정령이 소작쟁의 처리에 큰 영향을 주어 소작인에게 유리하게 처리되고 있었다고 할 수 있다.

소작조정령이 소작인 보호에는 불충분한 내용이었다는 점은 이미 앞에서 지적하였지만 그럼에도 불구하고 소작조정령이 이처럼 큰 성과를 올릴 수 있었던 요인으로는 ① 일본과 달리 소작조정령이 실시된 다음 해 조선농지령이 제정되었다는 점 ② 소작조정령을 개정하여 당사자 또는 총대는 1년 이내에 한해 권해인가 재판을 요구할 수 있도록 하였고, 또 조정이 기일내에 성립하지 않는 경우 재판소가 인정할 때에는 직권으로 소작위원회 또는 소작관의 의견을 들어 쟁의의 실정을 참작해서 조정에 대신하여 소작관계의 유지 또는 변경 재판을 할 수 있는 강제조정제도를 규정한 점등을 꼽을 수가 있다.

그런데 소작조정과 관련해서 가장 주목해야할 점은 경찰과 지방행정기관이 소작쟁의 처리에 깊숙히 개입하였다는 점이다. 당시 1933년 이후 소작쟁의 조정에서 소작위원회가 가장 큰 비중을 차지하였는데 소작위원회의 구성을 보면 1933년은 부군도관리가 37.1%로 가장 많았고 경찰서장이 20.8%로 그 다음이었으며, 1934년부터는 위원 가운데 경찰서장이 약 27%로 가장 많고 그 다음은 내무과장이 약 24%를 차지하였다. 예비 위원의 경우도 경찰관이 약 27%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 의사결정이 경찰과 지방행정기관에 의해 이루어진 것이다. 더욱이 경찰은 법외조정에도 적극적으로 개입하였는데 지방에 따라서는 소작쟁의가 증가함에 따라 경찰당국이 보다 조직적으로 조정에 개입하는 지방도 나타났다. 이처럼 지방행정관리와 경찰관이 적극적으로 조정에 개입하였지만 똑같은 행정관리로 소작업무를 전담하는 소작관(보)에 의한 조정은 매우 적어 1933~1939년에 불과 0.3%에 불과하였다. 이것은 소작관의 인원이 한정되어 있었을 뿐만 아니라 소작관의 권한에 강제력이 결여되어 있어 이들의 조정력이 매우 미약한 것에 기인한 것이라고 판단된다. 또 지방유지에 의한 조정도 매우 적어 1926~1932년에는 9.5%였고 소작조정령 실시 이후는 더욱 줄어들었다.

이와 같은 소작쟁의의 조정자 분포는 일본의 그것과 커다란 차이를 나타내는 것

이다. 일본의 경우 소작조정법에 의한 조정이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다 그리고 소작조정법 이외의 조정에서는 소작관 또는 소작관보, 구장·부락총대, 지방 유지에 의한 조정이 큰 비중을 차지한 반면, 경찰관, 정촌장·지방행정관리에 의한 조정 비중은 작았다. 특히 소작조정제도 자체가 조정수속 전후를 포함하여 소작관의 강한 영향을 받으면서 운영되고 있었다.

이처럼 일본과 달리 조선에서는 경찰기관과 지방행정기관이 소작쟁의 처리에 깊숙이 개입한 것이 하나의 특징인데 그 이유는 조선이 식민지라는 점에서 찾아야 할 것이다. 일반적으로 지적되고 있는 것처럼 조선에 있어 소작쟁의는 일본과 달리 계급 모순과 함께 항상 민족모순도 내포하고 있었다. 그런데 1930년을 전후하여 사회주의 세력이 경제 공황과 소작쟁의의 빈발을 계기로 농촌에 침투하여 각지에서 세력을 확장하고 있었기 때문에 총독부로서는 소작쟁의가 사회주의운동과 연대하여 항일운동을 전개하는 것을 가장 우려하여 소작쟁의를 가능한 한 신속하고 원만하게 해결하여 사회주의 세력의 개입을 막고 농촌 치안을 유지하려고 한 것이다.

5. 농촌진흥운동의 전개와 농가경제

1930년대에 들어와 식민지 조선의 농업은 커다란 위기와 변화의 시기를 맞게 되었다. 조선의 농업과 농촌경제를 둘러싼 내외환경이 급변하면서 총독부의 농업정책 나아가 전반적인 경제정책도 신속하게 재편되어 갔다. 대외적으로는, 식민지 조선경제의 전개방향을 규정한 모국 일본자본주의의 국제환경이 크게 변화함으로써 식민지 경제도 그 여파를 직접적으로 입게 되었으며, 대내적인 면에서는 총독부가 실시한 1920년대까지의 농업편중 정책 특히 미곡중심의 증산정책이 그 한계와 모순을 드러내면서 산업정책상의 일정한 방향수정이 불가피하게 되었다.

1930년대의 조선의 농업위기는 직접적으로는 세계대공황을 계기로 일어나 것이었다. 세계대공황이 일본경제를 엄습하자 그 여파는 곧바로 식민지 조선에도 파급해 나갔다. 당시의 조선경제는 국가주권을 전제로 한 자립적인 경제구조를 갖추지 못한 채 일본자본주의의 ‘구조적 일환’으로 편입되어 있었기 때문에, 일본경제의 취약성은 그대로 식민지 경제의 취약성으로 발현되었으며 위기의 양상도 더욱 증폭된 형태로 드러났다. 특히 조선의 농업생산력이 미곡에 집중되어 있었다는 점과 수출의 대중을 이루는 쌀, 면화, 양잠, 생사 등이 오직 일본시장을 판매선으로 하고 있었던 관계로 인해, 일본의 공황은 자동적으로 조선 농촌에 파급·연동되지 않을 수 없었다.

이러한 상황에서 1931년에 부임한 우가키(宇垣)총독의 제창 하에 농촌진흥운동이 대대적으로 개시되었다. 우가키총독은 공황에 대한 응급대책으로서 우선 농촌불황 구제토목사업을 실시하였는데, 이는 공공토목공사 등을 통한 임금 산포에 의해 빈곤 농가의 소득을 조금이나마 보전하려는 사업이었다. 그 결과 1931년부터 3개년간 총공비 6,522만엔이 이 사업에 투입되었으나, 농가경제의 수지불균형을 개선시키기에는 턱없이 왜소한 규모였다. 이에 우가키총독은 보다 근본적이고 항구적인 대책으로서 농촌진흥운동을 전개하게 되었다.

이 운동에서는 위로부터의 농민의 지도와 조직화라는 차원에서 총독부의 적극적 개입이 이루어지긴 하였으나, 농업회복을 위한 물질적인 지원은 극히 미약한 채 농민의 자구노력에 크게 의지하고 있었다는 점이 커다란 특징이었다. 총독부로서는 대규모의 지원을 할 만큼의 재정적 여유가 없었으며, 결국 개개 농가의 '자력갱생'에 호소하지 않을 수 없었던 것이다.

농촌진흥운동의 핵심사업은 1933년부터 착수된 '농가갱생계획'이라고 말할 수 있다. 그 요점은, 전국의 각 읍면에 대체로 1개의 지도부락을 선정하고, 그 안에 30~40호 내외의 농가를 지도대상 농가로 선정하여, 이들에 대해 읍면에서 청취에 의한 현황조사를 한 후, 이를 바탕으로 5개년의 농가갱생계획을 호별로 작성하여 그 실행을 지도한다는 것이다.

'농가갱생계획수립방침'은 동 계획의 기본목표 내지 원칙으로서 다음과 같은 사항을 제시하고 있다. ① 계획은 농가 개개의 경제갱생의 구체적 방책을 본체로 함과 아울러 그 정신생활적 의의를 충분히 천명할 것 ② 계획은 각 호 소재 노동력의 완전한 소화를 목표로 하고 그 작업능률의 증진을 도모함과 아울러 가급적 다각형적으로 이용하여 상호 유기적으로 종합통제하여 일사일업(一事一業)에 치우치지 않게 할 것. ③ 계획은 자급자족을 본칙으로 하고 쓸데없이 기업적 영리본위의 계획에 빠지지 않을 것. ④ 계획은 지방의 현상을 감안하여 식량의 충실, 금전경제수지의 균형, 부채의 근절의 3점을 목표로 하여 연차계획을 수립할 것.

이 중 식량의 충실, 금전경제(현금)수지의 균형, 부채의 근절 등 세 가지가 소위 '갱생3목표'로 불리는 것으로서, 농가갱생계획의 실적을 평가하기 위한 가장 중요한 지표로 이용되었다.

이러한 '갱생3목표'의 설정으로부터, 우리는 당시 농가가 직면한 애로사항을 엿볼 수 있음과 함께, 총독부의 농업정책의 기조가 크게 전환되었다는 점도 간취할 수 있다. 즉 종래의 농정이 기본적으로 농산물의 총량적인 증산과 대일이출 극대화

초점을 맞추고 있었다고 한다면, 여기서는 개별 농가경제의 안정화가 최대의 과제로 부각되고 있다는 점이다. 후에 전시동원체제 하에서는 생산력 증강이 다시금 긴급의 과제로 부상되었다는 사실을 함께 고려한다면, 1930년대의 ‘농가안정화’ 정책이 전후시기와는 뚜렷이 대비되는 특징을 띄고 있다는 점을 강조할 필요가 있을 것이다. 아무튼 이 3가지 목표는 개개 농가의 입장에서 볼 때 생계유지와 직접 관련하는 매우 절실한 문제였다는 점에서, 갱생계획의 취지는 나름대로 합리적이고 현실부합적이었다고 평가된다.

농가갱생계획의 실적을 간략히 보면 다음과 같다. 먼저 갱생지도농가의 추이를 보면, 1933년도의 51,705호를 시작으로 해마다 증가세를 나타내고 있으며, 1937년도까지의 누계로는 약 46만호에 달하고 있다. 이들 중 1938년 3월 현재의 호수는 41만 8천호로서, 41,496호(총 지도농가의 약 10%)가 계획으로부터 탈락하고 있음을 알 수 있다. 탈락의 이유는 주로 타부락으로의 전출 등에 의한 것이었다.

다음으로 ‘갱생3목표’의 달성률을 보면, 1938년 3월 현재 (5개년간 누계로) 식량부족 농가는 35% 감소, 부채 농가는 22% 감소, 현금수지 불균형 농가는 46% 감소하고 있다. 현금수지 불균형 부분이 가장 양호하고, 총독부가 가장 주력했던 부채 부분은 오히려 저조하다는 점이 주목된다. 아마도 이는, 현금수지에 관련된 영역이 자급자족이나 지출 절약 등 농가의 개별적 자구노력만으로도 어느 정도 효과를 발휘할 수 있기 때문이 아닌가 생각된다. 그런 의미에서, 총독부가 내건 ‘자력갱생’의 슬로건은 나름대로 효력을 지녔다고 평가할 수 있겠다.

이처럼 갱생3목표의 달성도를 보는 한, 이 운동이 일정한 성과를 올리고 있다는 사실 즉 농가의 경제상태가 대체로 개선되어 가고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 이는 단지 결과만을 말해줄 뿐이며, 농가의 마이크로한 경영형태가 30년대를 통해 어떻게 변화했는지에 대해서는 자세히 알 수 없다. 농촌진흥운동의 진정한 의의를 평가하기 위해서는, 정책 차원의 동향뿐만 아니라 농가경영의 실태 자체를 가능한 한 밝혀내야 할 것이다. 특히 1930년대의 농정이 개개 농가경제의 안정화를 최우선의 과제로 설정하고 있었다는 점을 생각한다면, 농가경제의 수지구조를 검토하는 작업이 매우 의미 있을 것이다. 여기서는 1930년대의 농가경제에 관한 비교적 상세한 조사자료인 『농가경제개황조사』와 『소화8년도 실시 (제1차)갱생지도농가 및 부락의 5개년간 추이』의 두 자료를 활용하여 그간의 농가경제의 변화를 수지구조를 중심으로 검토해 보았다.

제1차 갱생지도 농가 전체를 조사대상으로 삼고 있는 후자의 경우를 보면 전반

적으로 말해 지도대상이 된 농가의 경제상태가(『농가경제개황조사』의 대상농가와 마찬가지로) 일정하게 향상되고 있다는 사실을 우선 지적할 필요가 있겠다. 특히 소작농에서 자소작농 이상 계층으로 상승하고 있는 자가 많다는 점이 갱생계획의 성과를 단적으로 말해주고 있다. 그러나 다른 한편으론 계획기간 중 소작농을 중심으로 탈락한 농가가 꽤 많다는 점 또한 간과해서는 안 될 것이다. 더욱이 갱생지도의 대상 밖인 일반농가의 동향을 포함해 생각한다면, 갱생계획의 성과는 그리 큰 것이 아니었다고 판단된다. 갱생계획에 의한 일정한 정도의 농가경제 향상과 자소작농 이상 계층으로의 상승이동에도 불구하고, 소작농 계층으로의 전락이라는 당시의 전반적인 경향을 저지할 수는 없었다고 말할 수 있는 것이다.

6. 전시체제하의 식량정책

6.1. 1939년 대가뭄과 농가의 궁핍

일반적으로 5월 중순경부터 중국 양자강 유역의 저기압이 발달하여 한반도에 비를 뿌리는데 1939년에는 양자강 유역의 저기압 발생이 극히 적어 전국적으로 강수량이 크게 줄어들어 미증유의 가뭄이 발생하였다. 특히 경기 이남지방이 심하여 수도작 식부예정면적 122만7천정보의 58%가 가뭄 피해를 당했다. 그 결과 이 해의 쌀 수확량은 전년에 비해 46%나 감소(약 900만석 감소)한 785만3천석에 불과하였다. 특히 전북, 경북, 충남, 충북의 피해가 심해 수확량이 평년의 29~36% 수준에 불과하였는데 그 가운데에서도 주요 쌀 산지인 전북의 부안군과 옥구군은 수확량이 각각 평년의 7%와 8%로 최악의 상황이었다.

총독부의 조사자료에 의하면 당시 미작농가는 1,945만호인데 그 가운데 가뭄 피해를 입은 이재농가는 60%에 달하였다. 벼의 식부율이 가장 낮았던 경북과 전북은 이재농가가 각각 80%, 95%나 되었다. 그런데 수확의 70% 이상 피해를 입었을 경우에만 이재농가로 인정하므로 피해가 수확의 70% 미만인 농가도 포함시키면 경기이남의 미작농가의 경우 대다수가 피해를 받았다고 보는 것이 타당하다.

가뭄으로 인한 피해는 지주, 자작농, 소작농 할 것 없이 모든 농민이 당하였지만 그 중에서도 특히 소작농민, 농업노동자 등 영세민에게 치명적이었다. 이들은 가뭄으로 벼의 식부가 이루어지지 않았거나 식부가 이루어진 경우도 그 후 말라죽어 농업노동의 기회가 급격히 줄어들어 노동수입 확보가 어려워졌고 또한 가을 수확을 담보로

식량을 빌릴 수도 없게 되어 상당수의 농가가 식량 확보에 큰 어려움을 겪게 되었다. 소작농민과 농업노동자들의 생활이 이처럼 비참한 상태에 처하게 되자 농촌을 떠나 유랑하거나 도회지로 몰려들어 결국 결식생활을 하는 사람들이 속출하였다. 이들 가운데에는 가족이 뿔뿔이 흩어지는 경우도 적지 않았다.

6.2. 전시체제하 일본의 미곡수급 사정

1930년대 중반 일본의 미곡수급을 보면 일정 수준의 식민지미 이입 속에서 안정적으로 유지되고 있었다. 그러나 중일전쟁 개시 이후 ① 조선, 대만, 만주에 있어 공업화와 인구증가에 따른 미곡수요의 증대, ② 외화 제약으로 인한 엔블럭 내부모의 외국맥류 수입 급감, ③ 일본국내에서의 사료용 잡곡수요와 조선, 중국북부에서의 식용 잡곡수요의 경합 격화 등과 같은 변화로 엔블록 내에서의 식량수급 사정은 서서히 악화되고 있었다. 이런 여러 가지 상황의 변화 속에서 일본 농림성은 1938년 8월에 일본, 조선, 대만, 만주 등의 관계자가 출석한 동아농림협의회를 개최하여 ‘일만지(日滿支) 전역에서 농림수산물의 증산정책을 입안하는 것에 대한 합의를 이끌어냈다. 그리고 이에 따라 1939년 4월 농림성 임시농촌대책부는 「중요농림수산물 증산계획」을 입안하여 미곡, 맥류, 고구마, 감자 등에 대한 1939년 생산목표를 설정하였는데 미곡에 대해서는 400만석, 조선 120만석, 대만 50만석으로 정하였다.

그러나 1939년 조선에서 발생한 미증유의 가뭄으로 일본의 미곡수급정책이 엄청난 충격을 받게 되자 일본정부는 배급통제, 소비절약, 미곡수입의 확대, 미곡의 국가관리 등 각종 대책을 마련하였다. 더욱이 1941년 12월 태평양전쟁이 발발하자 일본정부는 식량확충정책을 더욱 강화하여 1942년 4월 농림계획위원회 전시식량부회는 주요농산물대책요강을 결정하였고, 전쟁의 격화로 외국산 미곡수입이 사실상 불가능하게 되자 1943년 6월에 「식량증산응급대책요강」, 8월에 「제2차 식량증산대책요강」, 그리고 12월 21일과 12월 28일에는 각각 「일만(日滿)식량수급에 관한 조치요강」과 「식량자급태세강화요강」을 수립하였다. 그러나 전쟁에서 일본의 패색이 짙어지면서 이와 같은 식량정책 자체가 무의미하게 되었다.

6.3. 전시체제하 미곡통제의 강화

대가뭄으로 쌀 작부면적이 큰 폭으로 줄어들 것이라고 총독부가 발표하자 쌀값은 천정부지로 급등하기 시작하여 8월에는 이미 백미 60kg에 16엔을 넘어섰고 곳곳에서 쌀에 대한 매점매석이 일어나는 등 쌀의 수급 균형이 빠르게 붕괴되고 있었

다. 상황이 급격히 악화되자 총독부는 종전의 간접통제 대신 직접통제를 실시하기 시작하였는데, 그 후 태평양전쟁의 발발과 1942년, 43년, 44년의 계속된 미곡의 흉작으로 식량통제를 계속 강화해 갔다.

(1) 1940미곡연도 대책

1939년 12월 27일 일본의 미곡배급통제법에 준하여 조선미곡배급조정령과 이를 근거법으로 하여 「조선미곡배급조정령의 규정에 의한 미곡배급통제에 관한 건」이 공포되면서 본격적인 미곡통제가 시작되었다. 이 법령의 실시로 미곡의 매점매석, 또는 미곡의 지방적 편재, 미가의 이상 변동 등에 대해 긴급조치를 취할 수 있게 되었고 또한 최고판매가격을 넘는 가격으로 미곡을 판매할 수 없게 되었다.

그리고 총독부는 필요한 쌀 수량을 쌀 과잉 도에 할당하여 도지사 책임하에 농민들로부터 쌀을 공출하였는데 공출미를 취급할 조직으로 도내 곡물업자들로 조직된 도배급조합을 설치하였다. 도배급조합은 총독부의 지시에 따라 공출미를 매입하여 7분도 백미로 정미해서 수이출 또는 쌀이 부족한 지역의 배급기관에 공급하도록 하였다. 또 12월 29일에는 쌀의 실물 거래만을 실시하는 기관으로 조선미곡시장주식회사를 설립하였다.

(2) 1941미곡연도 대책

1940년 역시 평년작에 미치지 못하는 수준이었고 전쟁도 장기화되자 총독부는 군수 요구를 충족시키기 위해 미곡과 주요 잡곡에 대한 출하, 집하, 배급, 수출입, 가격조작 및 소비규제 등 각 부문에 대해 통제를 강화하였다. 그리고 집하통제를 강화하기 위해 1939년 각도에 설치한 배급조합과 조선수이입잡곡중앙배급조합을 1940년 10월 30일 해산시키고 도단위의 양곡배급조합과 조선양곡중앙배급조합을 설치하였다. 1941년에는 아직 공출할당 이외의 양곡에 대해서는 상인의 자유거래가 인정되고 있었다. 한편 종전에는 벼의 판매가격만을 설정하였던 것을 새로 생산자 판매가격을 설정하여 2단계로 하였다(2중미가제).

(3) 1942미곡연도 대책

생산을 장려하기 위해 1941년 10월 3일 일본정부는 조선미에 대해서도 현미로 1석당 약 3엔 전후의 장려금을 생산자에게 교부하고 매입가격을 1엔 인상하는 미곡장려금 제도를 실시하기로 결정하였다.

(4) 1943미곡연도 대책

1942년 산미부터 통제가 더욱 강화되었다. 우선 총독부의 감독하에 양곡의 수이출입 및 군수공출을 담당하는 조선양곡주식회사를 창립하고, 종전의 도양곡배급조합 대

신 도양곡주식회사를 설치하였다. 그리고 미곡의 자유 거래가 완전히 중지되었다. 한편 일본정부는 1943년 5월 조선산미에 대해서도 미가대책요강을 발표하여 현미 1석당 40엔이었던 매입가격을 3엔, 그리고 출하장려금은 1엔 인상하였고 매입미곡에 대해 종전의 장려금 1석당 3엔(현미) 이외에 보조금으로 9엔을 추가 지급하였다.

(5) 식량의 국가관리

태평양전쟁이 점점 확대되자 총독부는 식량의 집하, 배급, 소비 전과정에 걸쳐 강력한 통제를 실시하기 위해 1943년 8월 9일 조선식량관리령을 공포하여 미곡을 포함한 식량의 국가관리를 시작하였다. 종전에 폭리취체령과 미곡배급조정령등에 의해 실시하던 식량의 집하 및 배급 통제를 완전 장악한 것으로 쌀, 맥류, 좁쌀의 경우 행정관청이 정한 자가소비량을 제외한 생산량 전부와 수입식량을 정부에 매각하지 않으면 안되게 되었다. 그리고 1943년 10월 13일 총독부의 식량 매입과 매각 업무를 담당할 조선식량영단이 설립되었다.

6.4. 전시체제하 식량증산정책

이처럼 일본과 조선의 미곡수급 사정이 빠르게 악화되자 조선총독부는 1939년 11월 조선증미계획을 수립하였다. 조선증미계획은 1940년부터 6년간 경종법 개선과 토지개량사업을 통해 미곡 680만석을 증산하여 총 생산량 약 3천500만석을 확보하는 것인데 1920년부터 실시된 산미증식계획이 토지개량사업을 중심으로 이루진 것과는 달리 이 계획은 전시체제하에서 신속한 증산과 생산자재의 부족 등을 고려하여 경종법 개선을 중심으로 실시되었다.

태평양전쟁이 발발하면서 식량확충이 매우 급박하게 되자 총독부는 조선증미계획을 갱신하여 1943년 이후 10년간 1천138만3천석을 증산하도록 입안하였다. 이 계획은 조선증미계획과 비교해서 몇가지 주목되는 점들이 있다. 첫째, 토지개량을 통한 산미증산이 크게 중시되었고, 둘째, 개간 및 지목변경, 간척과 같은 적극적인 경지확장사업이 전체의 27%로 크게 확대되었으며, 셋째, 토지개량사업을 보다 강력하게 추진하기 위해 사업추진 기관으로 1943년 1월에 조선농지개발영단이 설치되었다.

그러나 총독부의 의욕적인 사업 실시와는 달리 전쟁의 장기화로 인한 물자부족, 노동력 부족 등으로 토지개량사업은 매우 부진하였다. 1940년부터 1945년 8월 15일까지 대지구 사업의 경우 공사착수 지구수 50곳, 100,503정보 가운데 준공 지구수는 7곳, 9,283정보에 불과하였다. 그리고 쌀생산도 이와 같은 토지개량사업의 부진과 비료 등 생산자재 및 농업노동력의 부족, 특히 매년 계속 되는 가뭄으로 1941년 이

후 크게 줄어들었다. 당초 조선증식계획에 제시한 예상 총 생산량과 비교해 볼 때 1942년 58.7%, 1943년 68.4%, 1944년 59.0%에 불과한 참담한 상황이었다.

자재 및 노동부족, 가뭄 등으로 증산정책에 차질을 초래하자 총독부는 1943년부터 기존의 정책과는 별도로 전시식량긴급증산대책으로 소규모 저수지, 우물 등 간이이용수원 공사를 실시하였다. 이 공사는 철강재, 시멘트 등 군수자재를 사용하지 않고 총동원체제에서 농민의 노동력을 주로 사용하여 2년간 20만정보에 대해 강행하였다. 사업은 대체로 5정보 이하의 지구를 도기술관이 선정하는데 주로 토지개발계(관련 지주의 임의조합)가 사업주체였다. 이 사업도 성공적으로 마친 것은 1/3에 불과하고 실패가 1/3, 미완성이 1/3이었다.

7. 전시체제와 농업통제 강화

7.1. 농가단위 계획에서 부락단위 계획으로 전환

중일전쟁 발발과 함께 총독부의 각종 정책이 전쟁 수행을 위한 총동원 체제로 전환되는 가운데 농촌진흥운동도 큰 변화를 맞이하고 있었다. 첫째, 생업보국이 중시되기 시작하였고, 둘째, 농촌진흥운동에 있어 황국신민화도 크게 강조되었다. 개별 농가의 생활안정과 자력갱생을 정책목표로 추진되어 온 농촌진흥운동이 이처럼 전시체제하에서 정책 방향이 크게 바뀌는데 이와 같은 정책 방향 전환은 1938년 7월부터 시작된 국민정신총동원운동(이하 정동운동이라고 함)과 약간의 문제를 초래하였다. 즉 농촌진흥운동이 전시체제하에서 시국인식 등 심전개발운동을 강조하고 있어 정동운동과 차별성이 없고, 협소한 말단 촌락에서 양 운동이 전개되다보니 농민들이 중복해서 참여하게 될 수밖에 없어 농촌진흥운동과 정동운동이 서로 대립 경합하는 사례가 다수 발생하였다. 이 문제에 대해 총독부관리들은 농촌진흥운동과 정동운동의 '표리일체'를 강조하거나 양 운동의 일원화를 지시하였으나 양 운동이 별도의 조직에 의해 운영되고 있었으므로 총독부 관료의 '표리일체'의 강조나 일원화 지시만으로는 문제가 해결될 수 있었던 것은 아니었다. 결국 정동운동, 농산어촌진흥운동을 비롯한 물심 양방면의 각종 운동들을 전부 통합한 국민총력운동이 1940년 10월부터 전개되었다,

국민총력운동을 전개하기 시작한 총독부는 농촌진흥운동 대신 농산촌생산보국운동을 실시하기로 하고 1940년 12월 5일 보국운동의 구체적인 내용을 담은 농산촌생

산보국지도방침을 발표하였다. 농산촌생산보국운동은 “공익우선, 직역봉공 정신에 따라 생산보국의 구현화”를 지도정신으로 삼아 개별 농가의 생활안정이라는 개인본위의 목표를 폐기하고 “국방국가 체제 완성을 위해 생산력 확충”이라는 국가본위를 지도목표로 정하였다. 이와 같은 지도정신과 지도목표에 따라 종전에 개별 농가 단위로 진행되던 농가경제갱신계획은 전시체제하에서 국가 생산력 확보를 위해 부락을 단위로 하는 부락생산확충계획(이하 「부락계획」)으로 전환되었다. 즉 농민 개개의 자유 영농으로는 전시체제하에서 요구되는 식량 및 기타 필요 물자를 신속히 공급할 수 없다고 판단하고 부락을 생산력 확충의 중심으로 삼아 국가의 요청에 따른 계획생산으로 전환한 것으로 생산과정에 대한 고도의 국가 개입이고 전체주의 농업 정책으로의 전환이 시작된 것이라고 할 수 있다.

「부락계획」은 군·도직원의 지도 아래 읍·면 직원이 간단한 부락개황조사를 실시하고 증산계획 목표가 총독부→도→부군도(島)→읍면→부락→개별농가에 계획적으로 할당된다. 일단 할당이 되면 농작물의 종류별 작부면적과 같이 「부락계획」 가운데 중요한 사항에 대해서는 부윤, 군수, 도사의 허가가 없으면 농민 자신이 변경할 수 없다. 이제 농민들의 자유로운 영농은 인정되지 않게 되었다. 「부락계획」은 이와 같은 생산확충에 관한 사항 이외에도 농경지 배분, 소작조건의 개선, 농촌노동 대책 수립 실행, 농업자 이주 계획, 부락협동 시설확충, 집하배급의 합리화 등에 관한 사항에 대해서도 부락을 단위로 지도하도록 규정하였다.

총독부는 「부락계획」의 기본이 되는 부락개황조사를 1941년 3월 20일 끝내고 당국의 작물별 증산계획과 「부락계획」을 검토하여 쌀, 면, 축산, 양잠, 농산가공품, 목탄 등 주요 농산물의 증산할당량을 결정하고 1941년 4월 1일 전국 일제히 부락생산계획실행 선서식을 거행하였다. 「부락계획」은 1943년까지 3년 계획으로 실시하는데 당시 73,507개 농촌 촌락 가운데 부락계획이 수립된 곳은 1942년 1월 현재 70,611개 부락으로 전체의 96%에 달하였다. 농가갱생계획에 따른 지도부락이 1933~1939년의 7년간 33,306개 부락이었던 것과 비교해 보면 「부락계획」이 얼마나 빠른 시간 내에 대대적으로 이루어졌는지를 알 수 있다. 그러나 총독부의 기대와 달리 「부락계획」이 농촌에서 호응을 받지 못하고 형식적으로 이루어져 제대로 성과를 올리지 못하였고, 그 결과 후술하는 농촌재편성론이 새로이 대두되었다.

7.2. 농촌노동력 동원

1937년 중일전쟁이 시작되면서 노동력 수요가 일본은 물론이고 조선, 만주 등에

서도 급속히 커지면서 조선의 인적자원은 ‘일본 제국’ 전체의 노동력 공급원으로 전쟁 수행상 극히 중요한 위치를 차지하게 되었다. 특히 일본에서는 공장이나 탄광 등의 노동력이 군에 소집되어 노동력 부족 현상이 매우 심각해져 노동력 공급지로서 조선의 역할이 점점 커져갔다. 그런데 이처럼 노동력 수요가 급속히 확대되자 조선내의 노동력 동원 사정은 점점 악화되어 “노동주업자의 공급력이 아주 바닥나고 관청의 주선에 의하지 않으면 도저히 그 충족의 원황을 기할 수 없는 실정”에 이르렀고, 노동력 “수급조정은 종래의 통상의 수단으로써는 도저히 소기의 효과를 기대할 수 없는 사태에 직면”하고 있었다.

이처럼 노동력 수급사정이 악화되자 노동력 동원에 대해 국가권력의 개입이 적극적으로 전개되기 시작하였다. 1939년 5월 국가총동원법이 조선에 적용되었고 이에 근거하여 1939년 10월 국민징용령, 1940년 1월 조선직업소개령 등 각종 노동력 통제 관련 법령이 실시되었다. 그리고 1940년말 조선총독부노동자알선요강이 제정되어 총독부의 관할선이 강화되었다.

국가 권력에 의한 강권적인 노동력 동원으로 전시체제하에서 노동력 수요에 어느 정도 대응할 수 있게 되지만 이와 같은 노동력 동원이 농촌을 중심으로 전개되면서 농촌사회에서는 오히려 노동력의 양적 감소와 질적 저하를 초래하여 식량생산 확충에 악영향을 초래할 수가 있다. 따라서 농촌에서 필요한 노동력을 원활하게 동원하고, 그로 인한 농업생산력의 피해를 최소화하여 중요 농산물의 계획적인 증산을 달성할 수 있는 방안 마련이 시급하였다. 그 방책의 하나로 나온 것이 1941년 4월 2일 각도에 지시된 농촌노동력조정요강이다. 농촌노동력조정요강은 농업 이외의 산업부문으로 대규모의 젊은 농촌 노동력이 유출되는 상황하에서 농촌내의 노동력 동원을 극대화하기 위해 「농산촌 민중에 대해 근로보국정신의 양양, 강화를 도모하고 개인적 이기적 근로관념을 배제하여 근로 즉 보국의 관념을 확립시키면서 부락 단위로 공동작업, 공동경영을 강제하고, 여자와 학생·아동 노동까지 동원한 것이 특징이라고 할 수 있다.

총독부는 이 요강에 기초하여 농촌노동력을 최대한 동원하기 위해 부락 애국반을 단위로 전국에 40만개의 공동작업반(1개반 10-15명 구성) 편성, 모심기와 보리 수확 때 학생아동작업반 편성, 작업반 간부에 대한 공동작업계획 수립과 운영 등에 관한 강습 실시, 여자 노동력 동원을 강화하기 위해 탁아소 추가로 3만개 신설, 농업보국이동노동반 운영 등 다양한 노동력 동원책을 마련하였다.

그러나 총독부의 이와 같은 노동력 통제는 시행 과정에서 많은 문제점들을 노출

하였다. 전통적인 품앗이나 두레는 촌락 공동체속에서 공동체적 연대관념에 의해 결부된 상호부조적인 것인 데 반하여 총독부에 의해 실시된 공동작업은 노동력 부족이라는 상황하에서 생산력 확충을 위해 강제 동원된 것으로 작업 능률이 낮을 수밖에 없었다. 또 공동작업에 참가한 농가간에 이해관계가 복잡하였고 농업노동자에 대한 공정 임금이 도시나 공장보다 낮아 공동작업을 기피하고 농촌에서 전출하는 사례도 나타났다.

한편 농업에 대한 노동력 동원은 국내에 한정된 것만은 아니다. 총독부는 ① 일본의 군대응소농가에 대한 노동력 봉사를 통한 근로보국정신 함양, ② 내선일체 관념 함양, ③ 일본 영농법 체득이라는 미명하에 조선농업보국청년대를 조직하여 1940년부터 1944년까지 매년 적게는 130여명, 많게는 660여명을 30일씩 일본 농촌에 파견하였다.

7.3. 식량공출과 촌락

앞에서 본 대로 1939년 대가뭄으로 미작이 미증유의 흉작을 겪으면서 일본으로의 이출미 확보와 국내의 미곡 배급을 위해 1940미곡연도부터 공출제도가 시작되었다. 공출은 총독부로부터 공출명령이 도에 지시되면 “농회나 기타 산업단체의 원조를 받아 국민정신총동원부락연맹을 단위로 하여 공출필행회(必行會)를 조직하여 총협화의 정신에 따라 자발적으로 공출하는 방법”으로 실시되었다. 그러나 시행초기부터 ‘자발적인 공출은 할당량 달성을 위해 상당히 무리하게 진행되었다. 특히 1942년에 한해와 수해로 지역에 따라 농작물 생산에 큰 피해가 발생하여 공출이 제대로 이루어지지 않자 경찰 및 관련기관의 공출 독려원 등에 의한 공출 독려가 심해지고 심지어 공출하지 않은 농민의 검거, 가택 수사 등도 이루어졌다.

전쟁이 확산되고 식량부족이 심해지면서 공출제도는 더욱 강화되었다. 총독부는 1943미곡연도에 “내지는 희유의 풍작임에도 불구하고 조선 내의 한해, 대외의존 탈피 등을 고려하면 수급은 반드시 전년 이상의 호전을 기대할 수 없는 사정”이라면서 통제대상 품목의 확대, 식량배급의 합리화 등과 함께 공출제도를 강화하였다. 즉 ① 종전에 농가별로 공출하던 것이 부락단위로 바뀌어 부락연맹이사장이 중심이 되어 날짜를 정해 공동수하 및 공동출하를 실시하고, ② 할당출하는 부락민 연대책임으로 완수하도록 하였으며, ③ “부군, 경찰서, 곡물검사소의 직원, 그 외의 자들로 부군양곡공출위원회를 조직하여 할당 적정 공출의 완수”를 기하도록 하였다. ④ 이와 함께 공출 유인책으로 생산장려금과 출하장려금을 지급하기로 하였고, ⑤ 공출

성적이 우수한 군·읍·면·부락에 대해 면포, 작업화, 수건, 비료, 농기구 등을 특별 배급 또는 우선 배급하도록 각 도지사에게 지시하였다. 즉 농민의 자발적 공출을 강조한 총독부가 공출 실적을 높이기 위해 생산·출하장려금, 특별 배급 또는 우선 배급이라는 ‘당근’과 부락민연대책임제로 농민 상호간의 감시 통제하도록 하고 그것을 경찰기관과 지방행정기관 등이 지원하는 체제를 구축한 것이다 또한 공출 사전할당제도도 1943년 미곡연도부터 실시되었다.

한편 1944년 7월 28일에는 미곡증산 및 공출에 관한 특별조치요령에 따라 장려금 및 보장금 제도를 실시하기로 결정하였다. 그런데 매상대금과 마찬가지로 설사 할당 목표를 전부 달성하였다 하더라도 장려금과 보장금 전액이 바로 농민의 수중으로 들어가는 것은 아니다. 원래 공출을 하면 매상대금을 농민에게 지급하는데 총독부는 매도대금 가운데 일정 부분을 인플레이션 방지라는 명분하에 공제저축을 하도록 하였다. 1943년에는 매수대금 가운데 공제저축액이 약 27%에 달하였다. 특히 생산확보보급금과 장려금·보장금의 경우 공제율이 각각 60%, 70%나 되었다.

1945년에는 전년도의 극심한 흉작으로 공출이 제대로 이루어지지 못해 1945년 일본으로 미곡 200만석을 이출하려던 계획 달성이 곤란해지자 공출을 위한 조치는 더욱 강화되어 1945년 5월에 결정된 미곡공출대책요강에서는 농가보유량 결정시 단순히 가족수에 의해 결정하지 않고 생산자의 영농노력을 고려하여 결정하도록 하였다.

이와 같은 총독부의 다양한 공출 촉진책의 실시하에서 미곡 공출은 생산량의 증감에 따라 변동은 있지만 생산량이 증가하는 해에는 공출량이 더 큰 비율로 늘어나고 생산량이 감소한 해에는 공출량이 생산량 감소율 보다 적게 감소하면서 결국 실제 공출비율은 매년 증가하여 1944년에는 64%에 달하였다. 그 반면에 농가의 보유량은 불과 4년만에 45%나 줄어들었다.

이런 무리한 공출이 강제되어 자신들의 식량조차 확보할 수 없을 뿐만 아니라 매도대금 조차 마음대로 사용할 수 없게 되고 경작자체도 통제되자 농민들은 ① 양곡의 은닉 등 공출 기피, ② 공출을 강행 당하지 않는 식량 작물로의 전작, ③ 식량이 풍부한 지역이나 직업으로 전출·전업, ④ 타농(惰農), 태업 ⑤ 인보상조 관념의 박약화, ⑥ 염전(厭戰) 기운 조성, ⑦ 공출사무 담당관리와 정면 충돌 등과 같은 다양한 형태로 공출에 저항하였다. 또한 식량이 배급되는 도시나 농촌의 비농가와 달리 농촌의 소농들은 공출과 소작료 지불, 각종 공과금 납부 등으로 자급 식량이 부족해져도 식량을 배급받을 수 없어 행정기관에 들이닥쳐 식량배급을 요구하는 사태도 곳곳에서 발생하였다

농민들의 이와 같은 행동은 전시체제하에서 총독부가 전면적으로 전개해온 공의

우선, 직역봉공, 황국농민도 확립이라는 정책 이념을 근거로부터 뒤흔드는 것으로 총독부로서는 농촌사회의 치안불안을 크게 우려하였지만, 공출 강화는 소농 경영을 악화시키고 농민들의 이농을 촉진하여 결국 농업의 황폐화를 초래하게 되었다. 미곡 통제 및 공출의 강화는 지주경제에도 큰 타격을 주었다. 당시 공출이 직접 생산자를 대상으로 이루어졌기 때문에 소작료 가운데 지주의 자가소비량을 제외한 나머지 소작미는 소작농으로부터 직접 공출하고 지주는 공출대금을 받는 소작료의 대금납화가 이루어졌다. 따라서 지주는 자신의 소작미에 대해 어떤 권리 행사도 불가능하게 되었다. 더욱이 생산자에게는 앞에서 본 대로 공출 확대를 위해 장려금, 보조금 등이 지급되어 생산자 미가와 공출시 지주에게 지급되는 지주 미가와의 격차가 점점 커져 지주의 실질 소작율이 크게 줄어들었다.

7.4. 농지 통제 강화

조선총독부는 전시체제하에서 식량 확충을 위해 소작료, 전용·권리 이동, 가격 등을 통해 농지소유에 대한 통제를 강화하기 위해 국가총동원법에 근거하여 1939년 12월 소작료통제령, 1941년 2월 임시농지등관리령과 임시농지가격통제령을 실시하였다. 소작료통제령은 전시체제하에서 ① 저물가 정책의 일환으로 소작료 인상을 억제하고, ② 농촌 질서의 안정을 유지하면서, ③ 중요 농산물의 생산을 확보하여, ④ 국가총동원을 원만히 수행하기 위한 통제 조치였다. 이로써 지주소작관계에 대한 총독부의 통제는 조선농지령에 비해 더욱 강화되었다.

임시농지등관리령은 중일전쟁 발발 이후 각종 산업의 발달로 농지 전용이 급격히 증가하여 매년 1만3천정보 이상에 달하고, 경작이 제대로 이루어지지 않은 농지가 증가하자 식량 생산 확보를 위해 시행된 농지 통제조치로 ① 농지전용의 제한, ② 유희농지에 대한 경작 강제, ③ 작부강제가 핵심 내용이다.

임시농지가격통제령은 농지가격의 급등으로 인해 농산물 가격이 상승하고 농가 경영이 불안해지는 것을 막기 위해 실시되었다. 이 법령은 지세령에 의해 임대가격이 정해져 있는 농지의 경우 임대가격에 조선총독이 지역적으로 정한 ‘일정률’을 곱한 가격을 통제가격으로 정하여 농지가격이 이것을 초과할 경우 계약 지불, 수령할 수 없게 한 것이다. 그리고 임대가격이 없는 농지는 양도인 또는 매수인이 도지사의 인가를 받는데 인가액 이상으로는 계약, 지불, 수령할 수 없게 조치되었다. 문제는 ‘일정률’인데 총독부는 1939년에 매매된 약 5만건을 기초로 하여 부·군·도별, 논·밭의 각 등급별로 정하여 ‘일정률’을 1941년 3월 18일 고시하였다

7.5. 농촌재편성 계획

앞에서 본 대로 1941년 4월 1일 전국 일제히 부락생산계획을 실시하고 4월 2일에는 각도에 농촌노동력조정요강을 지시하여 각종 노동 동원책을 실시하던 총독부는 병참기지인 조선농촌의 임전태세를 강화한다는 명분을 내세워 1941년 7월부터 농촌재편성계획을 검토하기 시작하였다. 즉 1942년부터 5년간 전국을 남부, 중부, 북부 3개 지역으로 구분하여 각 지역의 농촌 인구, 경지, 노동력, 경종 등 농업 전반의 현황을 조사하여 농업의 적정경영과 소작료의 적정화를 도모하고 노동력 조정 적정 규모 농가설정, 개척민 송출계획, 자작농 창설, 공동시설 정비, 교역, 유통, 자금 등에 대해 전시체제하의 농촌을 재편성한다는 것이다. 그러나 이 계획은 1942년에 실시되지 않았고 1942년도 농촌재편성 관련 예산안도 삭제되었다.

1942년 5월 고이소(小磯國昭)가 조선총독에 취임한 것을 계기로 농촌재편성계획론이 다시 활발히 전개되어, 1942년 10월 2개도 4개부락에 대한 실태 조사, 11월 관민간담회 개최, 1943년 농업위원회 설치 및 전국 농촌실태조사 등을 실시하고, 1943년 7월 31일 최종적으로 조선농업계획요강을 발표하였다. 이 요강은 농민을 황국신민 이데올로기로 무장시켜 경영규모 적정화, 농촌노동력 조정 등 종합적인 농업 계획화를 실시하여 생산력의 고도화를 달성한다는 총독부의 농업재편성 구상이었다. 그러나 전쟁이 점점 격화되고 있는 상황 속에서 총독부는 처음부터 조선농업계획을 전면적으로 실시할 수는 없었다. 즉 총독부는 “경영의 근본에 저촉되는 제도의 현저한 개변 등과 같은 것은 지금 바로 실현을 바라는 것은 매우 곤란한 사정도 있으므로 이것들은 전국의 추이에 조용하여 순서에 따라 실현”하기로 하고 당장은 “계획의 중점을 생산전력의 결승적 증강”, 즉 생산력 확충을 당면한 최우선 정책 과제로 삼았다.

생산력 확충 정책의 하나로 실시된 것이 농업생산책임제였다. 전쟁 상황이 악화되는 상황 속에서 필요한 식량의 생산을 확보하기 위해 1944년 2월 6일부터 실시된 농업생산책임제는 미곡, 맥류, 서류, 잡곡, 야채, 면, 마류, 누에고치, 짚가공품, 소, 말, 돼지, 면양의 총 13개 품목에 대해 실시하는데 주요 식량작물에 대해서는 농가의 자가보유량과 공출량을 기준으로 하는 생산량을 책임수량으로 정하고, 야채, 직물작물, 누에고치 등은 공출량을, 그리고 소, 말, 돼지, 면양은 농업상 및 그 외 수요를 기초로 하는 생산량을 각각 책임수량으로 정하였다. 이렇게 정해진 책임수량은 역시 부락단위로 할당되는데 지주에 대한 책임수량은 부윤, 읍면장이 통보하도록 하였다. 한편 주요 식량작물의 생산책임자는 지주가 담당하고, 경작자는 부락연대하여 책임수량을 생산하도록 하였고, 야채, 직물작물, 누에고치 등은 부락을 책임자

로, 가축은 소유자 및 사육자를 책임자로 각각 정하였다. 그리고 생산확충에 박차를 가하기 위해 식량공출과 마찬가지로 ‘당근과 채찍’ 수법을 사용하여 할당된 책임수량을 완수한 책임자에 대해서는 ‘당근’으로 “정신적 및 물질 행상”의 방법을 강구하고, 반대로 책임을 다하지 못하는 자에 대해서는 “책임자의 종류에 따라 행정상 적의(適宜)”의 조치를 취하기로 하였다.

한편 총독부는 농업생산책임제의 효과를 높이기 위해 3월 7일 부채지주의 귀농과 농사지도의 적극화를 도모하기 위한 「지주활동촉진요강」, 지주활동촉진책에 응하지 않는 지주의 농지를 위탁관리하기 위한 「농지관리실시요령」, 그리고 책임수량 달성에 태만한 자에 대한 「타농자조치요령」의 3가지 시책을 발표하였다.

1944년 8월 일반국민징용령이 실시되면서 농업의 노동여력이 더욱 부족해져 농업생산력 확보도 곤란해지자 1944년 9월 농업요원설치요강, 그리고 1945년 2월에는 농촌근로동원대책요강을 발표하였다.

총독부가 구상한 조선농업계획요강은 전시체제하에서 조선 농업·농촌에 부과된 식량의 증산·공출 확대와 농촌노동력의 공출 원활화라는 2대 목표 달성을 위해 국가가 농업·농촌의 재생산과정을 종합적으로 계획, 재편성하는 것을 목적으로 제시된 것으로 일종의 계획경제라고 할 수 있다. 그러나 전시체제하에서 필요한 식량과 기타 물자를 확보하기 위해 취해진 조치이지만 자연조건의 변동에 따라 생산이 크게 제약을 받는 농업에 대해 계획, 통제 조치를 실시한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 더욱이 생산자재의 공급이 제대로 이루어지지 않고 농업노동력도 절대 부족한 상황에서 농산물의 증산 확충만이 강조된다는 것은 결국 농업·농촌에 대한 극도의 착취만이 이루어지고 농업, 농촌의 황폐화를 초래하게 되고 그것은 해방 이후 한국 농업·농촌에도 악영향을 미치는 것을 의미한다.

8. 농업생산구조의 변화

8.1. 농업생산요소의 변화

8.1.1. 농업노동력

1930년대에 농촌의 빈곤, 도시와 공업의 발달 등을 배경으로 청장년을 중심으로 한 농업노동력 유출이 진행되었고, 특히 남성뿐만 아니라 여성노동력 유출도 큰 규

모로 이루어졌다. 그리고 1940년 이후 국세조사통계가 없어 전시체제하에서 농업노동력의 움직임에 대해 계속적으로 파악할 수 없으나 1944년에 내지·북방·남양 약 30만명, 군요원 3만명, 조선 내 71만 3천 7백명, 계 104만 3천 7백명이 동원 예상되었다는 점, 그리고 “주로 농촌에서 과잉이라고 지목되는 인구층을 조선 내외에 동원”하였다는 점 등으로 볼 때 1940년대에는 농업노동력이 농업 이외의 부문으로 더욱 빠르게 이동하고 있었다는 것을 충분히 짐작할 수 있다. 특히 노동력이 광업, 토목건설업 등 주로 육체노동을 사용하는 곳에 충원되었고, 총독부의 노동자알선요강도 신체 건강한 18~45세 노동자를 알선하도록 규정하고 있었으므로 농업노동력의 양적 감소뿐만 아니라 질적 저하도 동시에 이루어지고 있었다고 볼 수 있다.

8.1.2. 경지

논 면적은 1925~1929년 연평균 160만 1천정보에서 지속적으로 늘어나 1940년 177만정보로 최대치를 나타냈다. 그 후 1941~1942년에 약간 감소하였으나 여전히 170만정보 이상 수준을 유지하였다. 그런데 논 면적의 경지면적은 1모작과 2모작이 약간 다른 움직임을 나타내고 있었다. 즉 1모작의 경우 1927년 131만정보 이후 전체적으로 감소경향을 보여 1930~1934년은 1925~1929년에 비해 연평균 1.1%, 그리고 1935~1939년에는 1930~1935년에 비해 1.5% 각각 줄어들었다. 1938년 129만정보로 약간 회복세를 보였으나 1939년 대가뭄 이후 다시 크게 줄어들어 123만정보 수준에 머물렀다. 1모작의 감소 경향과 달리 2모작의 경우 1930~1935년에는 1925~1929년에 비해 28.8%, 1935~1939년에는 1930~1934년에 비해 22.1%나 크게 증가하였고 1941년에는 54만 5천정보에 달하였다. 2모작의 이와 같은 증가추세로 1925년 1모작의 약 20%에 불과하던 2모작이 1942년에는 약 43%로 현저하게 증가하였다. 이처럼 1930~1940년대 논 경지면적의 증가는 2모작의 증가에 의한 것인데, 이 시기에 2모작이 급격히 증가한 것은 맥류와 녹비 재배 확대가 중요한 요인이었다.

한편 밭의 경우 논과는 전혀 다른 변화를 보였다. 밭 경지면적은 1926년 286만 4,033정보까지 증가한 후 약간의 증감 변동은 있었으나 계속 감소 추세를 나타내어 1925~1929년 연평균 284만 6천정보, 1930~1934년 280만 7천정보, 1935~1939년 277만 6천정보, 그리고 1942년에는 270만 8천정보를 기록하였다. 1942년 경지면적은 최고치를 나타냈던 1926년에 비해 15만 6천정보가 감소한 것이다.

이와 같은 논, 밭 경지면적의 움직임 속에 1930년대 전체 경지면적은 꾸준히 증가하였으나 1939년 과거 최고인 4,526,757정보를 기록한 이후 줄어들기 시작하였다.

8.1.3. 비료

산미증식계획 실시 중에 판매비료소비가 급격히 증가하고, 특히 광물성 비료가 크게 주목받게 되었는데 이런 현상은 1930년대 중반에도 계속되었다. 그러나 1938년 이후 전쟁의 영향으로 판매비료의 공급이 제대로 이루어지지 않아 소비가 크게 감소하기 시작하였다.

한편 1926년부터 10년간 제1차 자급비료증산계획, 그리고 1936년부터 10년간 제2차 자급비료증산계획이 실시되면서 자급비료의 소비도 크게 늘어났다. 그러나 녹비의 경우 기상관계, 종자 부족, 지도원의 지도 부족, 재배법의 미숙, 이작맥류의 확장으로 인한 유지면적 감소 등으로 1936년 이후 매년 생산량이 줄어들었고 퇴비의 경우도 생산량이 늘어나지만 계획량에는 미치지 못하였다. 이처럼 생산이 제대로 이루어지지 못하자 총독부는 1940년 말에 계획을 재검토하여 1941년부터 경지 1단보당 생산목표를 290관으로 축소한 자급비료증산갱개계획을 5년간 실시하기로 하였다.

전쟁으로 판매비료의 공급이 어렵게 되자 그 부족분을 자급비료의 생산 확대로 충당할 수밖에 없게 된 총독부는 생산목표 달성을 위해 국민총력연맹을 동원하여 대대적인 자급비료 증산운동을 전개하였다. 그러나 전체적인 노동력 부족으로 비료 생산이 제대로 이루어지지 못하고 그 결과 다비를 기초로 이루어진 농업생산력은 큰 타격을 받을 수밖에 없었다.

8.1.4. 소

1930년대 축우는 꾸준히 늘어나 1941년에는 175만1천마리에 달하였다. 그런데 농가당 축우수는 0.56마리에 불과하였고, 특히 지역차가 커 1942년 전라북도의 농가당 축우수 0.29마리를 비롯하여, 충청북도 0.34마리, 전라남도 0.35마리 등 경기 이남 지방은 전국 평균 또는 그 이하 수준이었다. 가장 축력이 필요한 중남부 농업지대에서의 축력 부족은 결국 농업생산력의 발전에 커다란 제약요인으로 작용될 수밖에 없는 것이었다. 그런데 이런 상황에서도 매년 상당수의 축우가 일본으로 반출되고 있었다. 조선소는 성질이 온순하고 체격이 강건하여 일본에서 일찍부터 크게 선호되었는데 전시체제하에서 농사에 사용하던 일본말이 군용으로 징발되면서 그 보완으로 매년 상당량 반출되었다. 그 뿐만 아니라 군수물자인 우피, 통조림 등을 생산하기 위해 많은 소를 징발, 도살하였고, 또 가솔린 등 운송원료의 부족으로 화물자동차가 운행할 수 없게 되자 우차에 사용하기 위해 다수의 건장한 소가 징발되기도

하였다. 이와 같은 상황속에서 축우는 감소하여 결국 1944년에는 162만5천마리로 1920년대로 수준으로 떨어졌다.

8.2. 주요 농산물의 생산량 변화

8.2.1. 미곡

미곡 생산량을 보면, 토지개량, 비료 투입 증가, 「우량품종」 보급 등을 배경으로 1926~1930년 연평균 1천 975만석→1931~1935년 2천 125만석→1936~1940년 2천 145만석으로 지속적인 증가 추세를 나타냈다. 그런데 미곡 생산과 관련해서 하나 주의해야 할 점은 연도에 따라 생산량이 매우 크게 변동하였다는 점이다. 특히 1935년 이후에 증감 변동폭이 매우 심해져 1937년 미곡 생산량은 전년에 비해 약 740만석 증산이라는 대풍작이었으나 1939년에는 미증유의 가뭄으로 전년에 비해 약 980만석이나 감소하였다. 그 후 다시 생산량이 늘어나 1941년에는 2천 400만석 수준을 회복하였으나 1942~1944년에 한수해로 또 생산량이 1천 560만~1천 870만석 수준으로 크게 줄어들었다. 이처럼 1935년 이후 생산량의 증감 변동이 큰 것이 이 시기의 미곡 생산 특징 중의 하나인데 이것은 식량공급 불안을 가중시키고 또한 경제력이 약한 소농 경제에 큰 타격을 주는 것이었다.

당시 미곡생산과 관련해서 주목해야할 점은 우량품종(=일본품종) 재배가 크게 확대되었다는 점이다. 총독부는 일본시장으로의 미곡이출을 확대하기 위해 식민통치 초기부터 일본인의 입맛에 맞는 우량품종을 일본에서 들여와 강력하게 보급하여 1912년 전체 수도재배면적의 2.2%에 불과하던 우량품종 재배 면적이 산미증식계획과 더불어 크게 늘어나 1925~1929년 연평균 69.6%, 1930~1934년 75.9%, 그리고 1935~1939년에는 87.4%나 되었고, 1940년에는 91.0%에 달하였다. 그 결과 조선의 풍토·기후와 더불어 발달해온 조선 품종은 급속히 쇠퇴하여 산간지역에서 겨우 그 명맥을 유지하게 되었다. 그리고 소수 품종에 의한 재배 집중도 빠르게 이루어져 수도 재배면적 가운데 상위 5개 품종의 재배면적 비율이 1914년 9.9%에서 1937년에는 71.1%로 크게 확대되었다.

8.2.2. 맥류·대두·좁쌀

생산한 미곡의 상당량을 일본으로 공급해야 하는 상황하에서 맥류는 농민을 비롯한 일반인들에게 당시 매우 중요한 식량이었고, 또한 수도작 다음으로 많이 재배

되던 작물이었다. 맥류 생산의 움직임은 보면 1930~1934년 소폭이나마 꾸준히 증가하였으나 1935~1939년에는 생산량의 증감이 매년 큰 폭으로 반복되는 불안정한 상태였다. 그리고 1940년대에는 1944년을 제외하고는 생산량이 큰 폭으로 줄어들어 1943년에는 828만석에 불과하였다. 최대 생산량을 기록한 1937년의 56.7%에 불과한 수준이었다. 맥류 가운데 특히 나맥 생산이 크게 늘어난 것이 주목되는데 1930년 53만 2,940석으로 전체 맥류 생산의 5.3%에 불과하던 것이 1939년 생산량은 299만 5,688석(22.9%)으로 대맥 다음으로 많이 생산되었다.

조선대두는 일본에서 두부나 된장 등의 원료로 크게 선호되었는데 1930년대 생산량은 감소 경향을 나타내고 있었다. 1930~1934년 연평균 생산량은 428만석이었는데 1935~39년에는 연평균 372만석으로 약 13% 감소하였다. 특히 1940년대에는 더욱 큰 폭으로 생산이 줄어들어 1942년에는 171만석 생산으로 1933년의 38% 수준에 불과하였다. 1943년과 1944년에 생산량이 약간 증가하였으나 역시 300만석에도 미치지 못하는 수준이었다. 맥류의 작부면적이 증가추세를 나타낸 것과 달리 대두의 경우 1930~1934년 연평균 79만 8천 정보→1935~1939년 77만 3천 정보→1940~1944년 61만 5천정보로 급격히 줄어들었다.

좁쌀 생산은 1930~1934년에 감소경향을 나타냈고, 1937년까지는 다시 증가 추세로 전환되어 1937년에는 584만석을 생산하였다. 그러나 그 후 생산이 급격히 줄어들어 1941년 생산량은 240만석에 불과하였다. 1942~1943년 다시 생산량이 늘어났으나 1930년대 수준에는 미치지 못하였다. 다른 밭작물의 적극적인 증산 계획 추진이 좁쌀 생산 감소의 원인이었다.

8.2.3. 면화

총독부는 조선을 일본 면공업에 대한 원면공급기지로 만들기 위해 미작과 함께 상당히 적극적으로 증산정책을 실시하였다. 1930년대 전반에 면화 생산은 한때 침체기를 맞이하기도 하였으나 1933년 면화증산계획이 실시되면서 생산량이 늘어나 1935년에는 처음으로 2억근을 넘어섰고, 1943년에는 과거 최대 생산량인 3억 2,429만근의 대풍작을 이루었다. 식량 확보를 무엇보다 중시해야 할 전시체제하에서 가능한 한 식용농산물과의 병행 증산을 추구하게 된 이유는 면화가 군복, 화약원료, 자동차 타이어코드 등과 같은 군수품 생산에 극히 중요했기 때문이었다.

면화 생산을 품목별로 보면 육지면의 경우 1930년대 중반 이후 작부면적의 확대 속에 생산량이 전체적으로 증가 추세를 나타내는데 반해 재래면은 1936년 이후 감소 추

세로 전환되었고 특히 전시체제하에서 육지면의 작부면적이 급격히 증가한 것과는 너무나 대조적으로 재래면은 1944년 겨우 6천정보로 생산기반이 완전히 붕괴되었다.

9. 농업관련 행정·연구조직 변천

1910년 농어업관련 업무를 담당하는 조직으로 농상공부가 설치된 이후 시대에 따라 기관명이 식산국, 농림국, 농상공으로 바뀌었고, 또 중간 중간에 조직의 일부가 분리되어 산림부, 토지개량부 등이 신설되었다가 또 폐지되기도 하였고 정책의 변화 등에 따라 각 조직의 분장 업무도 다양하게 변화하였다. 1910년부터 1945년까지의 조직 변화를 간략하게 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 2-1> 농림수산 관련 중앙행정조직의 변천

변동일자	설치부서	비고
1910. 10. 1	庶務課, 殖産局, 商工局 殖産局 : 農務課, 山林課, 水産課 商工局 : 鑛務課, 商工課	農商工部 訓令 第6號(官報 第29號)
1912. 3. 27	農林局, 殖産局 農林局 : 農務課, 山林課 殖産局 : 水産課, 商工課, 鑛務課	農商工局 訓令 第27號(官報 第475號)
1915. 5. 1	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課	農商工局 訓令 第26號(官報 號外)
1919. 8. 20	同一	農商工部→殖産局으로 변경 訓令 第30號(官報 號外)
1920. 11. 18	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課	訓令 第57號(官報 第2428號)
1922. 10. 13	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課, 燃料選鑛研究所	訓令 第50號(官報 第3053號)
1926. 6. 14	農務課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課, 水利課, 開墾課, 燃料選鑛研究所	山林部 新設 林務課, 林産課, 造林課 訓令 第22號(官報 號外)
1927. 5. 26	農務課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 燃料選鑛研究所	土地改良部 新設 土地改良課, 水利課, 開墾課 訓令 第16號(官報 號外)
1932. 7. 27	農務課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	山林部, 土地改良部 廢止 신설→農林局 訓令 第46號(官報 第1666號)
1933. 8. 4	農政課, 農産課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	訓令 第30號(官報 號外)
1936. 10. 16	農務課, 農村振興課, 米穀課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	訓令 第31號(官報 號外)
1938. 8. 8	農務課, 農村振興課, 米穀課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第48號(官報 第3468號)
1940. 2. 3	農務課, 農村振興課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第5號(官報 號外)
1940. 10. 16	農政課, 農産課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第56號(官報 號外)
1941. 6. 4	農政課, 農産課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 農業土木技術員養成所	訓令 第66號(官報 第4307號)
1942. 11. 1	農政課, 農産課, 糧政課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 水産課, 農業土木技術員養成所	訓令 第54號(官報 號外)
1943. 9. 30	農政課, 農産課, 糧政課, 檢査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 水産課, 農業土木技術員養成所	訓令 第71號(官報 第5000號)
1943. 12. 1	農務課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 商務課, 農業土木技術員養成所	農商局로 변경 訓令 第88號(官報 號外)
1944. 11. 22	農商課, 農産課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 生活物資科, 農業土木技術員養成所	訓令 第96號(官報 號外)
1945. 3. 31	農商課, 農産課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 生活物資科, 農業土木技術員養成所, 中央農業修練道場	訓令 第13號(官報 第5444號)

제 3 장

현대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 해방·전쟁·복구기의 농업·농촌

1. 서 론

1950년대 한국 농업·농촌은 내적으로는 일제하 반봉건적 농업구조를 타파하고 농민적 토지소유를 확립하는 긍정적 변화를 해갔다. 그러나 동시에 밖으로는 국토의 분단, 미군의 점령과 과도한 외국농산물 원조, 공업화의 미진전, 고리대 수탈 등으로 피해를 면치 못한 과도기였다.

한국경제의 전개 과정에서 1950년대는 일본제국주의에 지배되었던 경제구조를 미국의존적인 경제로 전환하고 한국전쟁의 피해를 복구하면서 1960, 1970년대의 공업화를 준비하는 시기였다. 귀속재산 염가 불하, 외국원조의 특혜 배정, 특혜적인 조세금융 지원으로 매관적 관료자본이 형성되는 등 토착자본의 원시적 축적기라 할 수 있다. 농업·농촌 부문에서 볼 때 1950년대는 농업생산의 부진과 보릿고개, 고리채 등으로 나타나듯이 농업·농촌과 농가경제의 피해가 두드러진다.

해방·전쟁·복구시대인 1945~1960년의 농업·농촌을 다루게 될 제4편에서 구명해야 할 과제는 첫째 미국의 점령정책과 잉여농산물 원조, 한국전쟁, 임시 토지수득세 징수, 저곡가 정책 등이 어떻게 농촌을 피해를 시켰는지를 밝히는 것, 둘째, 1960년대 이후 고도 경제성장에 1950년대 한국 농업·농촌의 변화, 특히 농지개혁이 가지는

의미를 구명하는 것, 셋째, 농업의 변화에 따라 농촌사회와 농민의식은 전근대적인 요소를 얼마나 탈각하고 근대적인 내용을 가지게 되었는지를 확인하는 것 등이다

1945~1960년까지 한국 농업·농촌의 변화를 초래한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 일제로부터의 해방과 미국자본주의 지배로의 전환이다. 미국의 대한 지배 전략과 경제정책은 1950년대 한국 사회경제의 내용을 결정했다. 미국에게 있어 남한은 반공투쟁의 전진기지임과 동시에 자본주의경제와 민주주의 정치체제의 성공적인 진열장이기도 했다. 미국은 친미적인 이승만 정권을 수립하고, 미 잉여농산물 원조를 통해 농산물 시장을 잠식했다. 1950년대 농가경제의 피폐는 물론이고 오늘날의 과도하게 낮은 식량자급률의 뿌리도 여기에서 찾을 수 있다.

둘째, 1950년에 실시된 농지개혁이다. 농지개혁은 전근대적 봉건적 토지소유를 해체하고 지주계급을 일소하고 농민을 자작농으로 바꾸었다. 이것은 농업생산력 발전의 물적 토대를 조성했고 또 농민들의 영농의욕을 높임으로서 농업생산력 발전의 인적 기술적 기초를 강화했다. 또한 농지개혁은 1960년대 이후 급속한 한국자본주의의 발전에 기여했다. 지주계급의 청산을 가져옴으로써 한국자본주의의 발전에 긍정적인 역할을 했다. 귀속재산 불하에 지가증권이 사용됨으로써 자본가계급 형성에 기여했다. 자작농화된 농민들이 자녀교육을 할 수 있게 됨으로써 공업화에 필요한 우수한 노동력을 조성했다.

셋째, 1950~1953년의 한국전쟁이다. 한국전쟁 전비 부담의 일환으로 농민들은 임시토지수득세 부담을 지게 되었다. 또한 전시 통화증발로 인한 인플레이션을 막기 위해 농민들은 식량공출과 저농산물가격을 강요당했다. 국방비 충당을 위해 다량의 원조를 받아들여지게 됨으로써 농산물 가격 하락을 초래했다. 또한 한국전쟁은 농민과 민중의 권리행사를 위축시킴으로써 농민운동의 부재 상태를 만들었다. 한편 한국전쟁은 한국의 근대화에 기여한 측면도 있다. 한국전쟁은 봉건사회로부터 자본주의로의 이행과정에서의 계급투쟁의 성격을 가진 것이었다. 북한의 점령과 급진개혁의 경험, 국가의 몰자징발을 겪으면서 전쟁 전에 이미 토지개혁을 통해서 약화되고 있었던 지주계급들은 물적 토대를 완전히 상실했다. 한국전쟁을 계기로 반봉건적 생산관계가 일소되었다. 계급적 균등화와 함께 의식의 균등화를 가져옴으로써 한국전쟁은 종래에 존재하던 전통적인 반상의식과 질서를 해체하는 계기로 작용했다. 전통적 유교세계관에 따른 양반-상인 양분의식은 전쟁을 계기로 크게 약화되었다. 또한 한국전쟁을 겪으면서 한국민들은 서구의 근대적 군대운동과 조직 편제 기술을 직접 대면하게 되었다. 또 전쟁으로 말미암은 도시와 농촌, 지역과 지역, 남한과

북한 사이에 격렬한 인구이동과 사회적 유동성의 증가 또한 전통적인 한국 사회의 소공동체 의식을 저변에서 파괴시켰다.

넷째, 1950년대는 1960년대 이후의 본격적인 공업화를 위한 준비기였다. 자본의 본원적 축적기로서 농민들은 국가관료로부터의 수탈 즉 임시토지수득세 시행과 잡부금 수탈을 당했다. 또 이 시기에 원조, 귀속재산 불하, 외환의 특혜배정, 재정적 특혜 등으로 재벌이 형성되었다. 자녀교육 확대로 공업화를 위한 노동력이 형성되었다. 이러한 공업화 이전의 경제로 인해 공업으로의 유출 출구가 막혀 있었기 때문에 농촌과잉인구가 방대하게 존재했으며, 머슴 노동력도 잔존했다. 근대적 농업 생산요소 공급 부족에 따른 낮은 농업생산성과 기후 변화에 따른 한해와 수해 등이 농업생산의 안정을 파괴했다. 농산물의 상업화가 아직 낮은 수준에 있었고, 자급자족적 부분이 크게 잔존하고 있었다. 또 낮은 공업화 수준은 농가의 계급분해를 저지했고, 지주소작 관계 발전은 농지개혁의 영향으로 억제되었다. 대신 고리채를 둘러싼 농촌 내 계층대립이 격화되었다.

2. 농지개혁

한국에서 농지개혁이 성공적으로 실시될 수 있었던 배경은 경제적으로 이미 농업생산력이 봉건적 토지소유관계와는 조응되지 못할 정도로 발전되어 있었고 정치적 조건으로서는 농지개혁을 반대하는 지주계급의 힘이 약화되고 농지개혁을 요구하는 농민과 자본가계급의 힘이 강화되었던 데서 찾을 수 있다. 8·15 해방 당시 전 국민의 77%는 농업에 종사하고 있었으므로 토지문제의 합리적 해결은 해방 후 한국 사회가 짊어진 최대의 과제였다. 반봉건적 토지소유 하에서는 농업생산력의 발전이 억압될 수밖에 없었고, 여기에다 8·15 직후 농업생산이 일시 후퇴한데다가 귀환동포들의 증가로 식량 사정이 아주 악화되었다. 이것을 해결하기 위해서는 토지개혁으로 농민들의 증산의욕을 북돋우는 것이 가장 현실적인 정책이었다.

1946년 3월에 무상몰수, 무상분배 방식으로 이루어진 북한 토지개혁은 한국의 농지개혁을 결정적으로 촉진했다. 한국 농민들의 토지개혁투쟁도 전국농민조합총연맹 주도로 초기의 3.7제 투쟁을 거쳐 1946년 이후 무상몰수, 무상분배의 토지개혁을 요구하는 등 치열하게 전개되었다. 공산당을 비롯한 좌파 정당들도 급진적인 토지개혁을 주장했다. 이에 비해 일제의 보호 하에 세력을 유지했던 지주계급은 일제 패망으로 크게 약화되었다. 지주계급 출신 정당이었던 한민당의 토지개혁정책도 1946

년 9월의 대의원대회에서 지주의 산업자본가로의 전환을 보장해야 한다는 조건으로 ‘유상몰수·유상분배’로 바뀌었다. 또한 당시 남한을 지배하고 있던 미국의 한국 지배전략도 남한사회를 대소 전진기지로 안정시키고 한국의 자본주의를 자신의 체계모니 하에서 발전시키기 위해 위로부터의 부르주아적인 농지개혁을 실시하는 방향을 택하게 되었다. 이러한 조건 하에서 이승만 정부는 ‘유상몰수·유상분배’의 부르주아적 농지개혁을 선택했고, 결국 한국의 농지개혁은 성공적으로 실시될 수 있었다.

8·15 직후부터 1950년 농지개혁에 이르기까지의 경과는 우여곡절이 심했다. 미군정은 1946년 3월에 북한에서 ‘무상몰수·무상분배’의 토지개혁이 실시되고 남한 농민들의 토지개혁투쟁이 격화되자 1946년 초부터 토지개혁을 위한 준비에 들어갔다. 1947년 9월에 입법의원에 농지개혁법안을 제출했지만 입법위원의 와해로 폐기되고 말았다. 이에 따라 미군정은 1948년 3월 22일에 5.10총선에 대한 농민의 지지 획득을 위해 법령 제173호 「귀속농지매각령」을 공포하고 구일본인 소유농지를 분배하였다. 5.10 총선으로 구성된 제헌국회에서 제정된 헌법에 농지개혁을 명기하여 농지개혁을 기정사실로 하였다. 농지개혁법의 제정과정은 이승만으로 대표되는 미국 독점자본 측의 입장, 한민당으로 대표되는 지주 측의 입장, 무소속 소장 의원으로 대표되는 농민의 입장이 대립, 절충되는 과정이었다. 쟁점은 주로 소유상한, 매수와 분배 시 적용할 토지 가격 및 분할 보상·상환의 기간을 둘러싼 것이었다. 확정된 농지개혁법은 소유한도 3정보, 상환 및 보상지가를 연평균 생산물의 1.5배로, 상환 및 보상연한은 5년 균분 매년 3할씩으로 결정되었다. 8·15후 자작농지 가격은 일제하의 평년작 5~6배 수준에서 하락하여 3배 수준이었는데 지주와 소작농간 소작지 매매가격은 지가의 약 3할을 이작권료로 소작농민이 확보하고 있기 때문에 평년작의 1.5~2배 정도였다. 따라서 농지개혁에 의한 평년작 1.5할의 분배가격은 이보다는 약간 낮은 가격이었다.

1949년 6월 21일 현재 시점으로 실시된 농가실태조사 결과 매수대상 면적은 601,049정보로 집계되었다. 농지개혁 실시시기에 대해서는 일부 논자들이 「점수제 규정」이 6월 23에 공포되었다는 것을 근거로 한국전쟁 이전에 농지개혁이 실시되지 않았다는 주장을 하지만 현지조사에 의하면 분배대상농가에 「농지분배예정지증명서」가 발급된 1950년 4월이므로 한국전쟁 이전에 농지개혁이 실시되었다고 해야 할 것이다. 농지개혁에 의한 분배면적은 60만4,867정보(매수농지 34만2,365정보, 귀속농지 26만2,502정보)로 1945년 당시 소작지의 40.4%, 1949년 농가실태조사결과

집계된 분배대상농지의 52.7%에 그쳤다. 분배받은 농가는 매수농지와 귀속농지 수 분배농가를 합쳐서 167만1,270호였다. 한국전쟁 중 북한은 남한 점령지역에서 59만 6,202정보의 토지를 분배했다고 주장하지만 실제로는 인민위원회 활동에 앞장섰던 머슴이나 가난한 몇 사람이 지주의 땅을 잠깐 차지했다가 다시 원상회복한 것에 불과했다.

해방 후부터 농지개혁 때까지 약 70만 정보의 소작지가 자작지로 전환되었는데 그 대부분은 지주의 사전 방매에 의한 것이었다. 방매가격은 소작권을 고려하여 대체로 연간 평균생산량의 1-2배 정도, 자작농지 시세의 7할 수준이었으며 농지개혁에 임박할수록 방매가격이 낮아져 연간 생산량 정도로 매각되는 경우도 있었다.

농지대가의 상환실적은 저조해서 1954년산 벼의 상환까지 이루어진 1955년 3월 현재의 상환곡 납입률은 56.8%(일반농지 62%, 귀속농지 50%)에 머무르고 43.2%가 미납되었다. 분배받은 농가 가운데 약 3분의 1은 분배농지를 다른 농가에 전매했다. 지주에 대한 보상금 지불액은 1955년 5월 말, 즉 보상이 완료되어야 할 시점에 필요 보상금액의 약 28%로 저조한 수준이었고, 보상기간이 연기된 1957년 12월 말에도 87.6%에 불과했고 1967년에 와서야 완료되었다. 보상 지연과 인플레이션으로 지주들은 당초 보상책정액의 25%만 보상받은 것으로 추정된다. 지주의 산업자본가로의 전업알선도 극히 부진했다.

농지개혁은 위로부터의 부르주아적 개혁으로서 반봉건적 토지소유를 해체하고 농민적 토지소유를 확립했다. 농지개혁 분배농지대가로 상환된 금액 58억39백만원 가운데 지가보상은 20억72백만원 외에 15억38백만원이 수리시설 확충 등 농업부문에 투자되어 농업생산력 발전에 기여했다. 미곡생산은 일제하의 200만톤 수준에서 1960년대 초에는 350만톤 수준으로 증가했다. 그리고 농지개혁은 1960, 70년대에 들어와 식량증산정책이 성공할 수 있는 기반이 되었다.

또한 농지개혁은 자본주의적 공업화를 촉진하여 60년대 이후의 고도 경제성장에 결정적인 요인이 되었다. 농지개혁으로 신분제가 완전하게 해체되었고, 자작농이 된 농가는 자녀교육을 확대하여 공업화에 필요한 우수한 노동력을 공급할 수 있었다. 또한 농지개혁은 부르주아계급이 지주로부터 매입한 지가증권으로 귀속재산을 유리한 가격으로 매수할 수 있게 함으로써 자본가계급의 형성을 촉진했다.

1950년대에 농가경영 악화로 지주소작관계가 확대될 수 있었으나 농지개혁의 영향으로 지주의 대량 농지매입사태는 발생하지 않았다. 농촌의 주된 생산관계는 고리대를 통한 수탈과 머슴을 통한 노동력 착취관계로 전환되었다.

3. 미국 잉여농산물 원조와 영향

1950년대에 한국 농업·농촌, 농가경제에 결정적인 영향을 미쳤던 것 가운데 하나는 미국 잉여농산물 원조이다. 일본경제와의 단절로 자금, 원료, 자본재의 부족 때문에 8.15 직후 혼란기 및 한국전쟁 재건 시기에 한국경제는 미국 원조에 크게 의존하였다. 이것은 당장의 물자부족 해소에는 기여하였지만 한국경제를 미국자본주의의 재생산구조 속으로 편입시켰고 특권적 자본가계급을 형성시켰다 원조는 본질적으로 사적 독점자본의 진출 기반을 닦은 국가자본의 수출이라 할 수 있다

해방 직후 한국은 해외동포의 귀환에 의한 식량수요 증가와 비료부족 등으로 인한 식량공급 제약으로 식량부족으로 고통당했고 또한 한국전쟁에 따른 국방비의 팽창 등으로 인플레이션이 격화되었다. 이에 따라 미국 원조 농산물을 받아들일 필요가 있었다.

미국의 입장을 보면 전후 과잉농산물 처리방법으로 구호용 농산물을 원조했고, 1956년에는 미공법 480호를 제정해 미국 농산물의 신 시장개척과 우방국의 경제안정을 목적으로 잉여농산물을 본격적으로 원조하게 되었다. 1954년 7월 1일부터 1979년 9월 30일까지 미국이 PL 480 프로그램, 상호안보, AID 등으로 제공한 농산물 원조의 총액은 330억 6,800만 달러인데 그 가운데 한국은 인도, 이집트에 이어 3위로 22억 52백만 달러를 원조받았다.

미국은 한국에 대하여 무상 및 유상 원조를 합하여 1945~1981년에 이르기까지 총 29억 9,492만 3천 달러 어치의 농산물을 제공했다. 이것은 미국이 한국에 제공한 경제원조 총액 60억 4,100만 달러의 49.6%에 달하는 규모이다. 달러로 전환가능한 현지통화신용판매 조건이 7억77백만달러로 가장 많았다. 원조농산물의 국내 농산물생산에 대한 비중은 1947년에는 11%, 전쟁 직후인 1953년에는 25.4%까지 되었다. 시기별로는 미 군정기와 6.25 전쟁 기간에 농산물 원조액의 14.9%를 제공했고, 6.25 전쟁 이후에 농산물 원조액의 85.1%를 제공했다. PL 480이 본격화되기 이전의 시기에 주어진 농산물 원조는 소비용 양곡이 중심이었다. 1945년부터 1954년까지의 잉여농산물 원조액 4억 7,300만 달러 중 양곡이 3억 6,600만 달러로 잉여농산물 도입총액의 78%를 차지하고 있다. 그러나 PL 480 농산물 원조가 본격화된 1955년 이후에는 전자의 기간보다 연평균 2배가 증가되었으며 밀가루 보리쌀 등은 거의 제공되지 않고, 가공되지 않은, 소맥, 원면 중심의 가공용 농산물 원료가 제공되었다

미국 잉여농산물 원조의 영향은 컸다. 첫째, 잉여농산물 원조를 통해 반공국가인

한국 정부의 재정을 지원했다. 1961 회계연도에는 전체 예산액에서 대충자금이 차지하는 비중이 48.4%에 이르렀다. 1950년대 후반부에 전체예산액에서 대충자금이 차지하는 비중은 20%대이나 1960년대 전반부에는 그 비중은 30%대에 달하였다. 미국은 원조물자 판매대금으로 한국의 예산 중에서 국방비와 경제부흥비, 외자특별회계 등을 지원함으로써 60만 대군을 보유하고 1957~1966년에 GNP에 대한 방위비 비율 7~9%의 반공군사국가를 뒷받침했다. 또한 미국은 잉여농산물 원조를 지렛대로 하여 한국의 경제정책을 미국의 의도대로 전환시켰다. 정치적으로 독립되어 있는 국가에 대한 직접적인 개입은 내정간섭이라는 비난과 저항을 받을 수 있음에 비해 원조기구를 통한 개입은 공식적으로 보장되었던 것이다

둘째, 미국은 원조 농산물을 매개로 농산물 시장을 개척했다. 우선 원조 조건을 무상 원조에서 유상 원조로 바꿈으로써 한국 농산물시장을 개척했다. 미 군정기부터 1950년대 초반까지는 주로 무상 공여원조, 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지는 주로 현지통화 판매원조, 1960년대 후반 1980년대 초까지는 주로 달러로 전환 가능한 현지통화 판매원조로 농산물 원조를 제공했다. 무상 원조에서 유상 원조로의 전환은 그것 자체가 농산물 수출과 마찬가지로였지만 외환부족에 시달리던 한국에 상업적 조건보다 유리한 현지통화판매 및 달러로 전환가능한 현지통화판매를 하여 한국이 식량의 상당 부분을 미국 농산물에 의존하도록 하고 나중에 원조를 줄이거나 종결함으로써 미국의 농산물을 상업적 조건으로 구매하도록 한 것이다. 또한 원조를 받기 위해서는 이전의 상업적 구매수준을 유지해야 한다는 '통상구매요건'을 요구했다. 원조 농산물 가공산업이 발전함에 따라 농산물 원조가 종결된 후에도 미국 농산물 원자재에 대한 상업적 수입을 계속토록 만들었다. 혼분식 장려 등 원조 농산물인 원면, 소맥, 우유의 소비를 촉진하는 조치를 요구했다. 미국은 우유를 무상으로 원조하다가 유상으로 바꾸고 점차 국내에서 우유소비기반이 형성되어 젖소를 사육하자 이에 필요한 사료로서 옥수수를 대량으로 수출할 수 있게 되었다.

셋째, 국내 식량 부족량을 초과하는 과다한 잉여 농산물 도입은 한국 농업을 폐시켰다. 국산소맥의 절반 이하 가격의 저렴한 원조소맥의 도입으로 소맥 공급에서 국산의 비중은 1950년 96.4%에서 1965년 37.7%, 1974년에는 7.9%로 급락했다. 자유시장 환율보다 저렴한 환율을 적용함으로써 원조원면의 공장인수가격은 국산면의 정부 구매가격보다 절반 이하로 낮아졌다. 이에 따라 면화생산면적은 극적으로 위축되어 1951년 14만 6천ha에서 1965년 1만 9,244ha로 감소했다.

미국의 원조농산물은 1950년대 후반에는 한국의 식량 부족량을 초과하는 규모로

도입되었다. 1959년의 경우 부족량이 109만석이었는데 도입량은 189만석이었고, 1960년에는 부족량 211만석에 비해 도입량은 무려 351만석이나 되었다. 실제 부족량보다 과다했던 잉여농산물 도입은 곡가 하락으로 농가경제를 피폐시켰다 1956년을 100으로 할 때, 쌀값은 1958년 93.4, 1959년에는 82.5로 폭락했고, 보리쌀값은 1959년에 73.7로 하락했다. 농가경제는 입도선매, 춘궁질량, 고리채 누적 등의 궁지에 내몰리게 되었다.

4. 농업생산의 정체와 식량부족

1950년대에 농업생산은 완만한 성장을 하는데 그쳤다. 1949~1963년 사이에 국민총생산은 연평균 4.7%, 1차 산업은 연평균 1.9% 성장했다.

우선 식량작물 생산은 정체했다. 미국의 경우 1945년 249만톤에서 1949년 286만톤으로 회복되었지만 한국 전쟁과 가뭄의 영향으로 1952년에는 180만톤, 1956년 243만톤으로 감소했다. 그러나 농업증산 5개년계획을 세우는 등의 노력으로 서서히 회복하여 1950년대 후반에는 1948년 수준을 회복했다. 1955년에는 쌀 2,054만석을 생산하여 사상 처음으로 쌀 2천만석 시대를 열었고, 1960년대 초반에 들어와서는 과거 기록을 능가하기 시작했다.

보리의 경우 1차 농업증산 5개년계획(1953~1957)을 세워 증산을 추진하여 1952년 79만톤에서 1954년 풍작으로 117만톤으로 늘어났지만 1957년에는 다시 91만톤으로 감소했다. 다시 2차 증산5개년계획(1958~1962)을 추진하여 맥류 생산량은 1961년에는 782만석으로까지 늘어나 증산 목표치를 초과 달성했다. 미국 잉여농산물 도입의 영향이 컸던 밀의 경우 1950년 봄 추수기에는 10만톤 수준으로 늘어났으나 한국전쟁 발발로 51년에는 생산량이 거의 절반으로 감소했다. 전쟁 후 1953년부터 생산이 회복되기 시작하여 1954년에는 14만 7,335톤, 1960년 15만 8,708톤, 1965년에 18만 4천톤으로 늘어났고, 1970년 21만 8,633톤에 정점에 달한 후부터 급격히 감소했다.

잡곡 생산의 경우 1950년대에 빈발한 자연재해에 따른 미곡생산의 불안정을 보완하는 역할을 하면서 점차 감소해왔다. 1949년에 11만 4,904톤으로 늘어났지만 한국전쟁의 영향으로 1950년에는 감소했고, 큰 가뭄이 들었던 1951년, 1952년에는 9만 8,382톤, 15만 9,006톤으로 늘어났으며, 그 후 1955년 9만 1,912톤, 1960년 8만 167톤으로 감소했다. 두류의 재배면적과 생산량 변동은 다른 작물에 비해 그렇게 크지 않았다. 상대적으로 가뭄에 견디는 힘이 강하고 농가에서 자가수요를 위한 간장파

된장용으로 꾸준히 재배되었기 때문이다. 서류의 식부면적은 1950년대에는 8~10만 정보 수준에 지나지 않았고, 1960년대에 고구마가 주정 원료로 사용되면서 식부면적이 10~20만 정보로 확대되었다.

원예작물 생산은 미미하게 증가했다. 1949년에 1만 8,599ha에서 8만 7,731톤을 생산했다. 1960년에는 재배면적 2만 815ha에서 16만 198톤을 생산했다. 채소는 정부 수립 직후인 1949년 현재 97,402ha에서 2,444,603톤이 생산되었고, 채소 수요 증가가 별로 없었기 때문에 1960년까지 큰 변화가 없었다.

특용작물은 섬유작물(면화, 삼베, 모시), 유지작물(참깨, 들깨, 아주까리, 유채), 기호작물(연초, 차), 당료작물, 약용작물(인삼) 등이다. 섬유작물은 외국산 섬유원료의 수입과 화학섬유의 발달로 생산이 감퇴했다. 특용작물 가운데서 면화 재배는 극적으로 쇠퇴했다. 일제하 행정당국의 강제적인 독려 등으로 면화는 1940~1944년에 237,459ha에서 106,504톤을 생산했다. 그러나 해방과 함께 식부면적과 생산량이 해방전의 절반에도 미치지 못하게 되었다. 여기에 미 군정기부터 도입되기 시작한 면사면포 등의 원조물자와 1947년부터 시작된 원면 도입의 영향으로 1950~1954년 식부면적은 136,423ha로 1940~1944년 평균의 57%로 감축되었다.

해방 후 도축의 성행 등 가축수급 관리가 제대로 되지 않아서 사육두수가 크게 감소했다. 1944년 8월부터 1945년까지 한우는 88만여두에서 59만여두, 돼지는 34만여두에서 19만여두, 닭은 206만수에서 152만수로 감소했다. 또 한국전쟁과 피난의 와중에 가축을 도살하는 경우가 많아 1949년에 비해 1950년에는 한우가 70만두에서 39만두로, 돼지는 52만두에서 15만두로, 닭은 260만수에서 72만수로 격감했다. 한우의 감소는 농우의 부족으로 영농에도 큰 지장을 초래했다.

1930년대 후반부터 1960년대 전반까지의 농업생산의 변동을 요약한다면 첫째, 곡실·서류·채소류는 해방직후부터 지속적으로 생산이 증가했다. 둘째, 미곡·맥류·축우 등은 해방 후부터 1950년대 전반까지 생산이 위축되었다가 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 회복하고 1960년대 전반에 그 수준을 초과하게 되었다. 셋째, 두류와 잡곡은 해방 후 꾸준히 생산이 증가했지만 1960년대 전반에 이르러서도 1930년대 후반의 생산수준을 회복하지 못하고 있었다. 넷째, 면화·잠견 등은 해방 후 지속적으로 생산이 위축되었다. 해방 후 농업의 전반적인 동향은 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 거의 회복하고 1960년대 전반에 이르러서는 그 수준을 상당 정도 상회하는 생산증대를 달성했다고 평가할 수 있다.

1950년대에 농업생산요소는 취약했다. 영세경영 하에서 농업노동력은 과잉상태에

있었다. 한 실태조사 연구에 의하면 남자의 경우 총취업가능일수 432일 가운데 취로일수가 취농일수 236일에 농외노동 59일을 합하여 295일로서 유희노동량은 호당 137일로 그 비율은 31.7%이었다. 여성의 경우 취업가능일수 120일 가운데 취농일수 60.6일을 공제하면 유희노동량은 59.4일로서 취업가능일수에 대한 비율이 49.5%로 남자보다 여자의 취농률이 아주 낮았다. 남녀 합하여 유희노동량은 195.4일로서 비율이 35.6%에 이르렀다. 농업노동조직형태로서 고지대는 해방 이후에 일정기간 존속했지만 점차 공동작업반 형태로 바뀌었다. 1950년대에는 기계화가 진전되어 있지 않은 상태에서 농번기에 생산의 효율을 올리기 위한 협동적인 노동형태로서 품앗이가 광범하게 이용되었다.

1959년 현재 농용지는 209만정보, 경지는 203만정보였고, 경지면적 가운데 논이 121만정보, 밭이 83만정보였다. 원조에 의한 사업자금과 자재의 지원으로 수리사업이 진행되었지만 수리안전담 비율은 낮았고 1950년대에 농민들은 거의 매년 심한 가뭄에 시달렸다. 일제 하에 33만여ha의 관개개선을 했지만 그 가운데 74,392ha는 내한능력이 낮은 소규모 수리시설이었고, 해방 후 1959년까지 농업용수개발 면적 17만 3,828ha가 추가되었으나 1965년 당시 수리안전담은 49만 1,845ha로 논 면적 105만ha의 45%에 불과했다.

1945년 8월 해방이 되면서 국토 분단으로 남한의 비료사정은 극도로 악화되었다. 남북한을 합쳐 비료 총생산량의 90% 이상을 차지하고 있었던 흥남비료공장을 비롯한 주요 비료공장이 북한에 소재하고 있었기 때문이다. 이에 소요 비료의 대부분을 수입 화학비료에 의존해야만 했다. 1950년 소비량이 1만 6천톤에 불과했는데 1955년 18만 4천톤, 1960년에는 27만 9천 성분톤으로 증가했고, 그 대부분을 수입에 의존했다. 자급비료는 퇴구비(堆廐肥)를 중심으로 1944년에 4,077만톤으로 많았는데, 해방 후 일제의 강압적 추진이 없어지자 1945년 3,037만톤, 1946년 2,877만톤으로 격감했다. 1950년대에는 농약 사용이 많지 않았고 농기구 사용도 인력 위주의 무동력 농기구에 한정되었다. 축력이 농경에서 중요한 에너지 자원이었는데 축력을 보유하지 않은 농가가 전체 농가호수의 60% 이상을 차지했다.

5. 저농산물가격과 전근대적 유통

1950년대에는 물가안정을 위해 저농산물가격정책이 강행되었다. 한국전쟁은 전시인플레이션을 격화시킴으로써 한국 농업·농촌의 곤경을 격화시켰다. 유엔군 사령

부의 요구에 응하여 한국은행이 공급한 이른바 ‘유엔대여금’의 팽창으로 화폐발행고는 1950년 5월의 579억원에서 통화개혁 직전인 1953년 2월 14일에는 1조 1,367억원으로 증가했다. 전체예산 중 국방 및 치안비의 비중이 60%에 이를 정도로 전시재정은 심한 압박을 받았다. 국방비의 팽창은 재정적자를 초래하여 세출예산 중 재정적자의 비중은 1951년 29%, 1952년 45%, 1953년 60%로 확대되었다.

이러한 통화증발은 국방생산 전환에 따른 공업생산의 위축과 함께 작용하면서 인플레이를 야기했다. 한국전쟁 전 1947년을 100으로 했을 경우 전국도매물가는 1953년에 59배로 뛰었고, 전쟁 기간에 전국소매물가지수는 10배 이상 높아졌다. 인플레이로 인해 생산보다 투기적인 거래에 자원이 배분되어 상업자본주의적 성격이 강화되었고, 금융을 정부가 장악하였기 때문에 관료자본주의적 성격이 강화되었고, 생산을 위축시켜 원조 등을 통하여 미국에의 경제적 의존이 심화되었으며, 대중의 실질소득을 불균형하게 저하시켰다. 경제안정조치로 통화개혁 조치가 실시되었지만 성과가 적었고, 재정적자 축소를 위한 임시토지수득세제가 실시되어 농민들이 희생을 떠안게 되었다. 인플레이 억제를 위해 해방직후 혼란기에 일제하와 같은 양곡 전면통제를 지속했다. 1950년대에 들어와서는 양곡 부분통제로 전환했지만 정부 매입가격은 미곡시장가격은 물론이고 정부책정 미곡 생산비보다 더 낮았다.

해방 후 혼란기에 미군정은 10월 5일 ‘미곡 자유시장 설치’를 공포했다. 그러나 해외 귀환 및 월남 동포의 계속적 증가, 상인의 매점매석, 양곡 소비풍조의 팽배, 통화 팽창 등으로 인해 식량위기가 조성되고 시장 기능이 마비되자 미군정은 다시 일제하와 같은 미곡 전면통제와 배급제로 전환했다. 그러나 제한된 범위 내에서 자유시장을 인정했고, 후기로 갈수록 자유시장 인정범위가 확대되었고 일제하와 같이 영세농의 자가소비 쌀까지 잠식하는 ‘적자공출’은 자행하지 않게 되었다. 해방 전 5년간의 연평균 공출률은 53.3%이었지만, 해방 후 5년간의 연평균 공출률은 23.8%로 내려갔다. 또한 해방 후 미곡통제정책은 지주층의 이해를 크게 제약했다. 소작미를 소작농이 직접 공출하도록 함으로써, 지주의 소작료 현물수취권을 부정하고 사실상 대금납제를 성립시켰다.

해방 후 혼란기에 양곡유통시장은 정부관리 양곡유통경로와 민간 자유시장 유통경로로 이원화되어 있었다. 정부관리양곡의 매매, 수송, 보관, 가공업무는 일제하의 「조선식량공영단」을 계승해 「조선생활품영단」이 맡았고 이 기구는 그 뒤 「대한식량공사」로 명칭을 바꿨다. 민간 자유시장에서는 수송, 금융, 시설이 불충분하여 유통 기능을 제대로 수행하지 못하였기 때문에 소비자들은 식량을 확보하는 데 어려

움을 겪었다. 당시 미곡 유통경로는 생산자→도정업자 또는 수집행상→지방양곡상→도시미곡상→소매상→소비자의 경로였다.

1950년대에 들어와 미곡관리는 부분통제로 전환되었다. 귀환동포의 증가로 수요 증가에 공급 증가가 미치지 못하여 만성적으로 식량 부족에 시달렸다 부족한 식량을 미국 농산물 원조와 미국 잉여농산물 외상 구입으로 메꾸었다. 1950년 「양곡관리법」이 제정되었는데 이 법은 정부가 국내 생산량의 3분의 1 범위에서 미곡을 매입하여 배급하면서 자유시장을 허용하고 양곡 매매업자와 영업용 소비자에 대한 단속을 할 수 있도록 했다. 1951년 9월 「임시토지수득세법」을 제정하여 농지세를 물납(物納)하도록 하고 「양비(糧肥)교환제도」를 동시에 실시하여 정부관리양곡을 확보하려 했다. 그러나 부분통제체도가 확립되고 양곡시장이 안정을 되찾은 것은 1956년부터 미국의 잉여농산물이 도입되어 수급이 안정되면서부터였다.

1950년대의 양곡정책은 물가의 상승억제와 소비자의 가격보호에 중점을 둔 저곡가 정책이었으며, 그 결과 만성적인 식량 부족과 농공간의 소득격차를 확대 심화시켰다. 통화량이 크게 증가했음에도 일반물가지수가 크게 높아지지 않은 것은 곡물 가격이 상대적으로 하락했기 때문이다. 1955년도 정부수매가격은 농림부 조사 생산비의 46.6%에 불과했고, 시장가격의 40.1% 수준이었다.

한국전쟁 이후 미곡 유통량이 증대됨에 따라 시장의 유통조직도 변하여 자본력이 큰 대규모 중계상인들이 상업자본을 지방도정업자나 수집상에게 상업자본을 대역하여 수확기에 미곡을 매입케 함으로써 시장지배력을 확대했다.

1950년대에 청과물유통시장은 해방 후 1951년 6월까지 6년 동안 도매시장에 관한 법도 없었고, 행정력도 없었던 공백기였다. 1951년 6월 22일 국회에 의해 처음으로 「중앙도매시장법」이 제정·공포되었다. 이 당시 전국 대도시에는 막강한 상권을 장악한 거대한 위탁상이 광범위하게 존재하고 있었다.

6. 농가경제의 피폐

일제로부터의 해방은 환희를 가져왔지만 민생까지도 좋아지지는 않았다 남북분단과 대립, 미 군정 실시라는 구도 하에서 사상적·정치적 혼란은 경제를 더욱 어렵게 만들었다. 귀국 해외동포 월남민의 수가 221만명으로 인구 압력은 크게 증가하였으나 농업생산은 오히려 격감하였다. 1940~1944년 평균 미곡은 1,371만석, 맥류 945만석, 잡곡 124만석, 두류 117만석 등이 생산되어 1인당 양곡류 소비는 1.41석

이었으나, 해방이후인 1945~1947년에는 1인당 0.98석으로 30%나 줄어든 것으로 추정되었다. 금융조합연합회가 1948년도에 조사한 농가경제 실태에 의하면 농가의 총지출은 총수입보다 5% 정도가 많았다. 농업수입 중에서 미곡 67%, 맥류가 5%로 두 작목의 비중이 72%나 되었다. 일소 부족으로 생산력 저하에 고통당했다. 정부의 약탈적 수매정책이 농가경제를 어렵게 했다. 금융조합연합회 조사에 따르면 농가가 판매한 쌀의 70%는 정부수매, 30%는 시장판매를 했는데 그 수입은 반대로 정부수매분은 32%, 시장판매분이 68%이었다. 가계수지의 적자는 부채로 매꾸게 되는데 농가는 1년 동안에 호당 10,865원의 부채를 차입했으나 상환액은 5,916원뿐이어서 나머지 차액만큼 누적되었다.

한국전쟁은 농가경제에 큰 피해를 미쳤다. 한국전쟁 직후 1953년 한해 농촌의 참상을 경북 달성군 화원면 설화동의 사례를 통해서 살펴보면 80호 중 18호가 겸업을 하고 있었는데 그 중 부녀자가 행하는 행상이 9명이었다. 이 마을은 1951년과 1952년에 연속해서 한해를 당했다. 마을의 경지가 낙동강에서 1.5km 밖에 떨어지지 않았는데 양수기 이용은 경제성의 문제와 경지의 분산착포 문제 때문에 이루어지지 못했다. 1951년의 수도 작황은 논 면적의 80%가 평년작의 3할 이하이고, 약 90%가 5할 수확 이하였다. 1952년에는 가뭄 피해가 더욱 심해서 한해를 입은 1951년에 비해 56% 수확에 불과하여 흉년 가운데서도 흉년이었다. 1952년 호당 수도 취득량은 평년작의 6.4%에 불과했다. 45호 농가 중 아침에 밥을 먹는 농가는 5호에 불과하고 나머지 40호는 피죽(稗粥)을 먹고 점심은 약 20호가 결식이고 나머지도 피죽이고 저녁은 45호 전부가 피죽을 먹는다. 45호 중 한 달 이내에 절량될 농가가 약 30호, 약 3개월을 지탱할 수 있는 농가는 3호, 보리수확 때까지 견딜 수 있다고 응답한 농가는 단 2호에 불과했다. 농가가 취한 식량난 타개방법은 신탄을 채취하여 판매 15호, 자작농지의 일부 방매 14호, 인근 저수지 공사에 임노동 8호 등 이외에 초근목피, 면포수직과 맥가공품 판매, 부녀 행상, 자녀 타처로 보내기, 농우 방매, 차입, 이촌 등이었다. 농가는 온갖 잡부금에 시달렸다. 1951년 임시토지소득세법을 제정하면서 기부금지법을 제정하여 농가에게는 법적 부담금 이외에 어떠한 명목으로도 부담을 강요하지 않도록 조처할 것이라고 했다. 그러나 1953년 당시 법정 부담금 이외에도 지방자치단체 경비 사설기관 법인 또는 법인을 가장한 개인 등에 의해 강요되는 부담이 적지 않았다. 경지규모 1.3단보에 불과한 극빈농민도 33종목을 부담하였고, 금액도 국채와 지서후생 제부담 이외에는 별 차이가 없어서 영세농일수록 소득에 따른 부담이 컸다.

산간농촌의 후진성을 충북 보은군 회북면 쌍암리의 사례를 통해서 살펴보면 이 곳은 일조량이 부족하여 논은 일모작을 하고 있다. 홍수가 나면 경지는 그대로 황폐화하며 조사 당시에 경지 총면적의 41%가 황무지로 변화했다. 호당 평균 6.7단보의 협소한 경지 위에 자가의 노동력을 충분히 소화시킬 수 없으며, 30%가 과잉이다. 이로 인해 머슴, 분익소작, 고지(雇只) 등의 봉건적 제 형태가 잠복하고 있다. 산간 지대는 가축 사육 조건이 다른 곳에 비하여 유리하므로 조사 농가 79호 중 유축농가가 55호이며, 유축률은 70%이었다. 유축농가 55호 중 자기 소유는 48호이나 반작 엿갈이 등의 조건으로 사양하는 농가도 7호 있었다. 당시에는 산간지대에서 신탄(薪炭)수입이 중요한 농외 소득원이었다. 겸업수입으로서 신탄수입이 차지하는 비중은 크며 빈농에게 신탄수입은 농가 총수입의 30% 정도를 차지하고 있다. 양잠도 중요한 수입원으로 조사 농가 79호 중 양잠농가는 26호이고 양잠 농가들의 평균 누에치는 양은 13아(蛾)이며 0.7매의 빈약한 실정이고 양잠은 점차 쇠퇴하고 있다. 이 마을에서도 당시 잡부금 부담이 농가의 중요한 지출 부담의 하나였다. 총수입의 7%가 지출초과로서 적자인데 특히 경지규모 5~10단보 농가의 경우 총수입의 평균 18%의 적자를 보이고 있었다.

전재농촌의 참상을 경기도 시흥군 수암면 논곡리의 사례를 통해 살펴보면 이 마을은 6·25 전쟁시에 격심한 공중폭격과 그 후 전재에 의해 전체 마을이 거의 소실된 곳이다. 1952년에 경지면적 93정보 중 파종하지 못한 면적이 27정보에 달했다. 품앗이, 일고, 전대(고지) 등이 일반적 노동형태이며, 품앗이 80%, 일고 10%, 전대(고지)는 10%의 비중을 차지하고 있었다. 농촌에는 일반적으로 과잉인구이지만 이 마을은 사변을 계기로 하여 사망, 출정 징용 등으로 인해 다수의 노동인구가 이촌했으므로 농번기에는 노동력 부족이 심각했다. 이 마을에서는 한국전쟁 후 23명이 각종 전염병으로 사망하고 학살과 폭격 등으로 사망한 자가 31명에 달했다. 여기에 군인 14명, 군속 1명, 징용 11명, 이촌 5명 등 35명이 마을을 떠났다. 6.25와 1.4후퇴 두 번에 걸쳐서 전화를 입은 이 마을에서는 전체 호수 90여호 중 73호가 전소되고 그 중 인간의 주거로서의 형태를 겨우 유지할 정도로 신축된 것이 14호이고 잔여 60여호는 비바람을 피할 정도의 토막이었다. 90호 가운데 보리 수확기인 7월초까지 유지 가능한 농가가 15%이고, 나머지 85% 농가는 그 전에 절량을 면치 못할 상태였다. 수복 후 장티푸스, 이질, 콜레라가 만연하였으며 마을 내 전염병 사망자는 23명이나 되었다.

한국전쟁 후 1961년 군사정권이 들어서기 전까지의 농가경제는 생산과 소비 등의

모든 면에서 본질적인 큰 변화는 없었다. 농지개혁으로 지주·소작 관계가 청산되고 영세자영농구조가 정착되었다고는 하지만 대부분의 농민이 빈곤한 삶의 굴레에 얽매어 있었다. 많은 농민은 수확 후 2~3개월도 못되어 식량이 바닥나는 이른바 절량농가의 형편을 벗어나지 못하였다. 여기에다 토지수득세, 지가상환 등 각종 조세와 부담금은 농가에 집중되었다. 이 시기 농가경제는 영세경영 저생산성, 저소득, 부채누증, 고인플레이의 압력, 현물조세와 각종부담금의 중압에 시달렸다. 수매가격이 생산비 이하였기 때문에 농민들은 큰 손해를 입었고, 1951년부터 시행된 임시토지수득세는 영세소농도 수확량의 15~20%를 납부해야 했다. 임시토지수득세는 1952년 총조세 수입의 30%를 차지했는데 이를 시가로 환산하면 70~90%에 이른 것으로 평가된다. 1957년의 도시가구(서울)의 생계비 지출은 세대당 월평균 61,218환인데 비해 농가의 생계비 지출은 44,159환으로 농가생계비는 도시가구 생계비의 72.1% 수준이었다. 1957년 2월 조사에 의하면 절량농가는 34만호(전농가의 15.4%)로 그 중에서 요구호대상농가가 19만 3천호(전농가의 8.7%)였다.

농가경제 수지 악화는 고리채 누적을 초래했다. 1959년 9월말에 부채농가의 비율은 91%였다. 사채비율은 1956년 82.0%, 1960년 9월말 63%였다. 농가부채는 시간이 갈수록 규모가 커지고 상환 능력도 약화되어 갔다. 1956~1960년에 부채 규모는 97.6%가 증가했지만 소득은 13.5% 증가에 그쳤다. 고리채도 심각하여 1953년 5월 조사자료에 의하면 농가부채 중 이자율이 연 60% 이상인 부채의 비중이 현금부채는 61.9%, 현물부채는 73.5%였다. 심지어는 연 120%가 넘는 살인적인 고리채의 비중도 현금부채는 15.1%, 현물은 34.7%이었다. 1960년까지는 월 5% 이자 이상의 고리채 구성비가 년 평균 70%를 넘어서고 있었다.

1950년대 말부터 정부는 고리채 대책을 수립하기 시작했고 1961년 박정희 군사정부 수립 직후 농어촌 고리채 정리사업이 이루어졌다. 연이율 2할을 초과하는 채권, 채무를 농어촌고리채로 규정하고, 채무자는 5년 동안 분할 상환하고 채권자도 5년 동안 법정 이자율 조건으로 회수하는 내용이었다. 신고된 고리채 중 고리채로 판정된 것은 60%였고, 융자금은 51.9%에 불과했다.

7. 과도기의 농촌사회

1950년대 농촌사회는 신분제 해체, 지주소작관계 해체와 가족농의 계층분화 진전, 가부장제와 동족집단의 약화, 농촌사회조직의 변화 등 전근대적 유제가 잔존하는

사회에서 근대적 공업사회로 이행하는 과도기였다.

우선 신분제가 해체되었다. 전근대적 신분제는 법적으로는 1894년 갑오개혁 과정에서 해체되었지만 실제로는 지주계급의 지배력을 배경으로 일제하에서도 끈질기게 존속해 왔다. 해방 직전 유제의 형태로 남아 있던 신분구조는 양반, 상민, 천민의 세 신분이었다. 천민들은 법적으로는 보호자의 예속에서 벗어날 수 있었으나 경제적 이유 때문에 피보호민의 지위를 감수했다. 그들은 지주가의 행랑채에서 가내 노비로서 봉사했고 이름도 갑쇠, 천쇠, 돌쇠, 곰취 등 천한 의미를 가지는 이름으로 불리웠다. 농지개혁과 한국전쟁을 거치면서 신분제는 결정적으로 해체되었다. 토지를 상실한 양반지주층은 더 이상 천민들을 가내 노비로 부양할 능력을 상실했다. 한국전쟁과정에서 머슴, 천민 등은 인민군 치하에서 농지를 분배받고 양반의 지배 질서를 흔들었다. 1950년대에는 법적, 경제적으로는 신분질서가 무너졌지만 통혼에서의 신분질서가 아직 결정적으로 와해되지는 않았다. 1958년 당시 경기도 광주군 지역에서의 농촌 실태조사에서 나타난 반상 관계를 살펴보면 조사대상 6개 마을의 반상 출신별 인원비율은 양반 43.4%, 상민 52.1%, 천민 1.2%이었다. 이 당시 반상차별은 ‘상여 매는 문제’와 ‘통혼에 있어서 반상의 중시’ 등에서 나타났는데 경제적 기초가 없어졌기 때문에 표면적으로는 사라지고 다만 감정적으로 내면화되어 있었다. 반상차별은 1960년대 이후 공업화를 거치면서 결정적으로 약화되었다.

1950년대에는 농지개혁에 의해 지주소작관계가 해체되고 자작농체제가 확립되었다. 1950년대에는 새로운 형태의 소작관계가 발생했다. 그러나 지주의 성격은 과거 일제하의 지주와는 달랐다. 지주의 농지소유 규모도 적었고, 순전히 소작료를 받을 목적으로 토지를 구입하는 경우는 생각하기 어려웠다. 자작농체제하에서 1950년대 초에서 1960년대 말까지는 대체로 0.5~1.0ha층을 증감분기층으로 한 양극분해가 진행되었다. 상층농의 대부분은 농업노동의 상당 부분을 머슴이나 일고 등 고용노동력에 의존한 부농이었다. 공업화의 미진전으로 방대한 농촌과잉인구가 존재한 것이 낮은 생산력 수준임에도 상층농이 존립하고 규모를 확대할 수 있었던 중요한 조건이었다. 1950년대 중반에 머슴이 약 30만명이나 존재한 것으로 추정된다.

토지가 결정적인 생산요소였고, 공업화가 아직 진전되지 않았던 1950년대에는 가부장의 통제가 강했고 남존여비사상이 강하게 잔존했다. 적장자 위주 분할상속주의의 원칙이 관철되고 있었다. 그러나 농지개혁, 인구이동으로 성씨 집단의 물적 기반이 와해되면서 전통적인 부계친족적 유대는 약화되고 핵가족이 보편화되었다. 그러나 중매혼의 전통이 뿌리 깊게 유지되었고, 조혼의 경향도 잔존했다. 1950년대에는

종계 또는 문중계 등 혈연적 사회조직이 존재했으나 이전보다 위축되었고 종가의 지위도 약화되었다.

1950년대에는 농촌사회조직도 변화했다. 지연적 사회조직으로서 대동계는 마을의 사회적 협동과 공동신앙의 집전 기능을 수행했다 조직상의 구조는 이전시기와 별다른 차이가 없었으나 일제의 식민지배의 일환으로 강력하게 억제되었던 읍·면 및 리·동 자치가 해방 이후 부활되면서 대동계도 다시 활기를 되찾게 되었다. 이익집단적 사회조직으로는 자생적 조직으로서 상사(喪事) 관련 조직, 혼사(婚事) 관련 조직, 친목 관련 조직, 비자생적 조직으로서 리·동농업협동조합, 수리조직, 농촌부녀조직, 농사개량구락부, 4-H 구락부 등이 존재했다. 비자생적 조직은 수리조직을 제외하면 활성화되지 않고 있었다.

1950년대에 농촌주민들은 행정기관에 별로 출입하지 않았고 행정기관과 관련된 일은 이장과 반장을 통하여 대처했다. 1958년의 실태조사에 의하면 1년에 한번도 면사무소에 출입한 일이 없는 사람이 과반수이고 1회밖에 안 가본 사람은 19.1%였다. 통혼권은 약 48.7%가 같은 군내로 제한되어 있었고, 같은 도내가 82%를 차지하고 있었다. 인구이동 역시 도의 경계를 넘어 전국적인 범위로 확산되지는 않았다 미국의 촌락과는 달리 1950년대 한국에서는 학교와 종교단체가 지역사회에서 중심적 역할을 하지 않았다.

한국사회에서 본격적인 이농은 1960년대부터 시작된 공업화에 수반해서 이루어졌지만 1950년대에도 상당한 정도로 농촌으로부터 도시로의 이주가 있었다. 전체인구에서 도시인구가 차지하는 비중은 1944년 13.0%에서 1960년 28.0%로 높아졌다. 도시인구의 증가와 함께 농촌인구 또한 1950년대에는 감소하지 않았다. 인구이동의 주요 원인은 해방으로 인한 귀환과 전쟁기간 중 피난민들의 귀환 월남민들의 재정착 등이었다. 1950년대 농촌주민의 도시로의 이동 요인은 기본적으로는 농촌의 빈곤 때문이다. 1950년대에는 경제성장을 통한 도시 일자리 제공은 미약했다 농촌인구가 절대적으로 감소하기 시작하는 것은 1960년대 중반 이후이다.

1950년대 한국 농촌에서는 정규교육이 급속도로 팽창했다. 정부가 의무교육 확대를 적극적으로 추진했고, 농지개혁의 효과로 농민들 사이에서도 교육열이 급격히 고조되었다. 이러한 교육열의 고양과 교육기회 확충으로 1950년대에는 교육기적이 일어났다. 1945년과 1960년을 비교할 때 초등학교의 수는 2,834개교에서 4,602개교로 61.3% 증가했고, 학생 수는 1,366,024명에서 3,599,627명으로 2.6배나 증가했다. 중학교는 97개교에서 1,053개교로 무려 11배 가까이 증가했고, 학생수는 5만

343명에서 52만 9,614명으로 10배 이상 증가했다. 고등학교는 224개교에서 640개교로 3배 증가했고, 학생수는 8만 4,363명에서 26만 3,563명으로 3.1배 증가했다. 대학교의 경우 같은 기간에 학교수는 19개교에서 63개교로 3.3배, 학생수는 7,819명에서 97,819명으로 12배 이상 증가했다. 교육기획 확충 결과 1960년에 1인당 GNP가 90달러인 국가에서 5~14세 아동의 초등학교 취학률은 22%였으나 한국은 59%로 2배 이상 높았다. 이러한 교육받은 노동력의 형성이야말로 1960년대 이후 고도성장의 핵심적 요인이다.

1950년대에는 서양문화가 점차 유입되기 시작했고 전통문화는 쇠퇴해갔다. 그러나 농촌은 아직 전기가 들어오는 곳이 많지 않았고, 문화생활은 기본적으로 과거의 풍속을 벗어나지 않았다. 농촌의 주택은 아직도 과거의 모습 그대로였다. 24절기에 따라 농사일을 했고, 전통적인 문화생활인 세시풍속이 존속하고 있었다. 한편 1950년대에는 미국문화가 농촌에도 유입되고 있었다. 방송을 통해 미국음악이 흘러나왔고 극장가에는 미국과 유럽의 영화가 본격 진입하였다. 미국을 중심으로 서양 대중음악의 특성이나 서양 문화의 분위기를 모방하고 강조하는 가요들이 양산되기 시작했다. 미국이라는 세계가 상징하는 물질적 풍요와 쾌락은 오랜 식민 체험과 동족상잔을 겪은 한국의 대중에게 도달하고 싶은 이상의 세계였다. 1950년대 농촌에서도 과거의 씨족적 유대가 부분적으로 해체되면서 과거의 씨족 내부에서 이루어지던 복지·오락·여가 등과 같은 기능의 상당부분을 국가 행정기구와 자본에 의해 주도되는 전국적인 언론과 방송망, 영화관 등이 흡수하기 시작했다.

8. 농촌의 지배구조와 농민운동

1950년대에는 일제하에 구축되었던 농민에 대한 정부의 강압적 지배체제가 재편되어갔다. 해방 후 일제하의 관제농촌조직을 개편하고 농민의 민주적 조직으로서 농협을 건설해야 한다는 요구가 높았다. 정부는 금융, 농업용자재의 공급을 매개로 금융조합을 농업은행으로 개편하고 농회를 농업협동조합으로 재편했다. 한국전쟁 휴전 이후 농업협동조합의 성격을 놓고 <농림부 대 재무부>, <국회 농림위원회 대 재경위원회> 사이에 의견이 대립되었다. 농협이 설립될 경우 취급해야 할 사업 내용이 구매·판매·이용가공 등 경제사업에 한정할 것인가 아니면 경제사업 이외에 신용사업 등 4종 업무를 겸영할 것인가 하는 것이었다. 농림부는 4종 겸업의 농협을 구상해서 신용·경제 겸영의 입장을 견지해 왔으나 국회 재경위나 재무부의 구

상은 신용·경제 분리의 입장에 서서 서로 대립되었다. 1955년에 한국 농업협동조합의 발전방안으로서 제출된 존슨안과 쿠퍼안은 두 제안 모두 농업은행과 농협을 양립시켜 놓았다. 정부는 1956년 5월 금융조합과 연합회의 금융업무를 그대로 계승하고 이름만을 바꿔서 주식회사로서 한은법과 은행법의 적용을 받는 농업은행을 설립했다. 그리고 농협중앙회는 1958년 5월에 창립총회를 가지고 10월에 업무를 시작했다. 농협중앙회는 종래의 식산계 및 농회의 일반 업무와 재산을 인수 청산했으나 금융조합과 금융조합연합회의 막대한 재산을 인수한 농업은행과는 비교할 수 없이 열악했다. 또 발족 당시의 농협사업 수입이란 것이 고작 농협창고 이용료, 비료 배합사업, 가추기장 중개사업, 농약 및 비료 알선 사업 등의 수수료가 전부였다. 이렇게 농협은 탄생했지만 농촌 현장에서 이동농업협동조합은 취약했다. 1962년 말 이동조합 수는 21,518개, 특수조합은 125개 설립되었으며, 전국 농가 중 222만 7천호를 조합원으로 가입시키고 있었지만 그러나 이들 조합원은 자의반 타의반으로 가입했기 때문에 활성 조합원이 아니라 간판뿐인 조합이 대다수였고, 휴면조합원이 대부분이었다.

일제하의 농사지도는 생산목표를 할당하고 생산농민을 혹사하고 수탈하는 하향식 지시행정으로 진행되었다. 1947년 12월 미 군정청은 미국에서 1941년부터 추진하여 크게 성공한 농사교도사업을 한국에 도입하기로 결정했다. 「농사개량원」은 미국의 제도를 본받아 농과대학, 농사시험장, 교도국으로 구성되었는데 문교부 소관이던 서울대학교 농과대학을 농림부 소관인 농사개량원으로 흡수한 체제 때문에 문교부가 강하게 반발했다. 새로 수립된 정부는 교육계의 반론을 수용하여 서울대학교 농과대학을 문교부 산하로 되돌려보내고 시험부와 교도부만으로 구성된 「농사기술원」을 1949년 1월 6일에 발족시켰다. 1956년 미국 농업경제학계 자문단이 작성 제출한 「농업발전에 관한 제안서」를 기초로 1957년에 농사교도법을 제정하고 농사원을 발족했다. 농사교도사업은 1961년 집권한 군사정부에 의하여 1962년 4월부터 농촌진흥청으로 확대 개편되면서 명칭도 농촌지도사업으로 개칭되었다.

농지개혁으로 자작농이 된 농민들의 정치의식은 1950년대에 상대적으로 보수화되었다. 1955년대 후반의 계급구조는 농어민층이 67.9%, 도시 중간계급 11.1%, 노동계급 및 주변적 무산자층 20.6%로 농민이 절대다수였다. 농민들은 한국전쟁 이전에는 가장 저항적인 집단이었다. 그러나 농민들은 1950년대에 들어와 가장 조용한 집단으로 변화되었다. 농지개혁으로 자작농이 되었고, 또 한국전쟁으로 ‘냉전적인 반공 친미 자유민주주의의 이데올로기 복합체’가 전체 국민과 농민의 의식을 지배했

다. 한국전쟁 가운데 농민들이 겪은 상호학살의 경험은 농민들로 하여금 정부와 맞서 싸우는 것을 기피하게 만들었다. 또 농민들의 주체적인 정보 획득 능력이 낮았다. 이 당시에 농민들의 사회의식은 숙명적인 태도가 강했고 권위주의적인 사회의식을 가지고 있었다.

이러한 여러 조건으로 인해 1950년대에 실시된 몇 번의 선거에서 농민들은 매우 보수적인 성향을 보였다. 이른바 여촌야도(與村野都) 현상이 고착되어 나타났다. 이승만 장기집권의 배경에는 농지개혁의 결과 농민들의 자작농화가 크게 작용하고 있었다. 1956년 실시된 제3대 대통령 선거에서 조봉암이 23.9%라는 높은 득표를 했는데 총득표의 3분의 2를 경상도에서 얻었고 그에 대한 지지는 주로 영남과 호남의 도시를 중심으로 이루어졌다. 이승만에 대한 농민들의 지지는 높았다.

1950년대 농촌지역에서의 정치는 보수여당을 지지하는 과거 지주 및 신흥관료출신 세력들이 지배하게 되었다. 일제시기 대지주 구장 등 유력자층이 1950년대에도 여전히 유지 또는 정치지배층, 예컨대 면장, 면의원, 자유당 면당책, 면당 간부 등으로 활약했다. 그러나 농지개혁으로 그들의 물질적 기초가 약해지면서 구지배세력의 힘은 약화되었고, 일제시기의 유력계층이 아닌 인사, 즉 말단행정직, 말단행정보조직, 상층 자작농 등이 지방유지로 새롭게 부상했다. 마을단위에서도 구래의 지주계급 대신 이장, 구장과 함께 면의원, 면장 경력자들이 유지로 행세했다. 이렇게 지역의 엘리트들이 마을과 자치단체에서 정치적 힘을 발휘할 수 있었던 것은 이들이 매스컴과의 접근 등을 바탕으로 지역의 여론을 좌우할 수 있었기 때문이다.

해방 후 농민운동이 격렬하게 분출했다. 해방이라는 열린 정치국면, 지주소작관계의 모순 격화, 미군의 공출제도 지속 등이 그 배경이었다. 1945년 12월 전국농민조합총동맹(이하 전농)이 결성되었고, 전농은 초기에 3.7제 소작료운동을 전개하다가 무상몰수 무상분배의 토지개혁 투쟁과 양곡수집반대투쟁을 전개했다. 이에 대항하여 1947년 8월 대한독립농민총연맹(이하 농총)이 결성되었다. 농총은 대공산당 투쟁의 정치적 목적이 있었으므로 전농을 타도의 대상으로 삼았다. 그러나 3·1제 소작에 대한 지주들의 횡포를 저지하고 농지개혁과 토지분배를 추진하는 것 등 농민 권익 옹호와 투쟁에서는 동일했다. 농민운동은 농지개혁과 한국전쟁 후에는 침잠상태로 빠져들었다. 대신 농촌에서는 관 주도의 농촌개발운동만이 존재하게 되었다. 권익투쟁보다는 농사기술 보급운동과 생활 개선운동, 지역개발운동 등 농촌 계몽운동이 대부분이었고 대학생들의 농촌 계몽운동에 농민 권익운동적 성격을 띠는 형태들이 일부 나타나고 있었다.

제2절 고도 경제성장기의 농업·농촌

1. 경제의 고도성장과 농업문제

1.1. 경제의 고도성장

우리 경제는 1960-80년에 1950년대 노동과잉의 이중구조에서 벗어나 빠르고 지속적인 경제성장을 이루었다. 이것은 이 기간 4차에 걸친 경제개발 5개년계획으로 수출주도에 의한 노동집약적인 공업화를 추진한 결과이다. 이처럼 공업화로 경제성장이 빨라지면서 경제구조도 크게 변모하기 시작하였다.

GNP나 총 노동에서 차지하는 농업의 비중은 크게 감소하여 상대적으로 농업의 중요성이 낮아졌고 도시화도 빠르게 진행되었다. 산업구조의 변화는 1960-80년에 뚜렷한 전환점을 보였다. 농림수산업의 비중이 서비스업의 비중보다 낮아진 것이 1965년이며 광공업 비중보다 낮아진 것이 1973년이다. 1978년에 농업의 고용비중이 서비스업의 고용비중보다 낮아졌고 이 기간을 조금 지난 1985년에 광공업을 비중보다 낮아져 이 기간에 생산이나 고용 모든 면에서 농업이 가장 비중이 낮은 산업이 되었다.

고도 경제성장은 수출주도의 시장 친화적인 경제의 특성을 보였으며 지속적인 인플레이와 무역적자를 수반한 성장이 이루어졌다. 또한 이때의 성장전략은 경제개발 계획에 의한 국가주도의 개발과 대외 지향적 성장의 추진이었다.

이러한 고도성장의 추진 과정에서 농업은 통일벼 개발에 의한 녹색혁명을 성취하여 주곡자급에 의한 국민 식량 공급의 역할만이 아니라 공업화를 위하여 양질의 노동력과 토지를 공급하고 내수시장을 확대하는 등 역할을 하였다. 그러나 경제성장에 필요한 자본축적이 농업 부문에서 이루어지지 않아 성장을 위한 자본은 외자 도입에 의존하였다.

1.2. 고도 경제성장과 농업문제

고도 경제성장 과정에서 농업은 공업 부문에 비하여 상대적으로 생산력이 낮아 농업과 공업의 생산력 격차에서 오는 농업 문제를 야기하였다. 또한 경제개발 과정에서 인구의 지역적 분포는 집적경제(集積經濟)에 의한 도시의 인구집중과 농촌의 과

소화(過疎化)현상으로 나타났다. 그 결과 농촌에서는 젊은 노동력의 이농으로 노동력 부족, 고령화, 농촌의 복지시설 낙후로 농촌의 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되어 도시와 농촌의 소득격차에서 오는 공간적 불균형문제로서 농촌문제가 나타났다

고도경제성장에서 나타나는 농업과 공업의 생산력 격차에서 오는 농업 문제와 도시와 농촌의 소득격차에서 오는 농촌문제는 농민들의 주체의식을 자극하여 도시민과 농민의 계층 간 갈등을 나타내는 농민문제로 발전하였다 특히 농산물 가격 안정을 위한 외국농산물의 도입과 고도 경제성장 과정에서 오는 인플레이를 억제하기 위한 농산물 가격정책, 수출 증대를 위하여 저노임을 뒷받침하는 농산물 가격통제는 농민들의 정부불신을 초래하였다. 따라서 농업문제가 단순한 농민개인의 문제가 아니라 고도 경제성장 과정에서 나타난 경제의 구조문제라는 의식이 확대되어 1970년대 이후 농민운동으로 나타나기 시작했다.

농업·농촌·농민문제는 1960년대 이후 고도경제성장에 따라 배태되기 시작하여 1970년대에 어느 정도 성숙되었다. 특히 농업문제는 경제성장에 따라 식량문제, 농가소득문제, 농업의 구조조정문제로 나타난다. 경제발전의 초기 단계에 식량문제는 국민의 생존문제로 국가경제의 핵심을 이룬다. 식량 부족으로 농산물 가격이 오르면 도시민의 생활비가 상승하여 노임이 상승한다. 따라서 노동집약적 공업화로 국제경쟁력을 유지하는 경제성장 초기 단계에는 외국에서 식량수입은 외환사용으로 무역수지를 악화시킨다. 이 기간에 비록 통일벼 개발보급으로 주곡은 자급하였으나 소득상승에 따른 식품 소비구조의 변화에 따라 식량자급률이 크게 하락하였다

경제성장에서 비록 식량문제가 해결된다 해도 시장경제에서 농산물의 특성에 따라 농산물 가격 하락으로 농가소득이 낮아지면 농가소득문제가 나타난다. 농가소득을 높이기 위해서는 외국농산물의 수입을 막는 국경보호나 농산물 가격지지 등 농업보호가 중요하다. 또한 농업생산력을 높여 농업소득증진과 농촌공업화에 의하여 농외소득을 높이는 기회를 확대해야한다. 1960년대 후반 이후 정부는 주곡자급에 의한 저임금체제를 유지하기 위하여 통일벼를 개발하고 이중곡가제에 의하여 농가소득을 높였다. 또 농외소득 증진을 위하여 농가부업사업, 새마을공장 건설 등을 추진하였으나 수출지향 공업화정책은 대도시의 공업단지를 중심으로 공장의 지방 분산이 이루어지지 않았고 공업과 농업, 도시와 농촌의 불연계성에 따라 그 실효성이 제한되었다.

경제성장 과정에서 농산물 가격지지가 농외소득 증진으로 농가소득문제가 해소된다 할지라도 개방경제체제에서는 규모경제에 의한 농업생산의 국제경쟁력을 높

이기 위하여 농업의 구조조정문제에 직면하게 된다. 소농경제체제인 우리 농업은 1960-80년 기간 중 중농표준화 현상에 따라 규모경제를 위한 구조조정이 어려웠다. 비록 임대차제도의 활성화와 이농에 따른 농촌노동력 부족으로 기계화가 진전되기 시작하여 농업규모화가 이루어지기 시작해도 이 기간에 농업의 구조조정은 우리가 풀어야 할 농업문제로 대두되기 시작하였다.

더구나 식량문제, 소득문제, 구조문제는 경제발전 과정에서 계기적으로 나타나며 선진국들은 경제발전에 따라 농업 문제를 단계적으로 해결하였다. 그러나 우리경제는 압축성장 과정에서 이러한 농업문제들이 복합적으로 동시에 나타났기 때문에 농업문제가 보다 복잡하고 어려운 것이 사실이다.

1.3. 경제성장과 농업의 역할

1960년 이후 1980년까지 한국의 경제성장이 고도화되는 시기에 농업은 경제발전을 위하여 식량을 공급하였으며 국내 시장의 확대와 노동과 토지를 제공하였다. 또한 이 시기에는 계량화하기는 어려우나 농촌의 인간자본(human capital) 형성에 의한 성장잠재력 배양도 농업의 경제발전을 위한 역할로 볼 수 있을 것이다.

과학기술 위주의 농업과 시장경제 위주의 농업으로 돌아선 1960~1980년대의 경제성장을 위한 농업의 역할은 공업 부문에 대한 노동력 공급이나 공업화를 촉진하기 위한 국내시장 제공에 기여한 것이 사실이다. 농촌의 전체 인구가 1971년부터 감소하기 시작하였으며 그 후에도 이농이 빠르게 진행되었기 때문이다. 또한 이 기간에 주곡을 자급하게 됨으로써 식량수입을 위한 외화를 절약하게 된 것도 공업화를 위한 농업의 기여로 평가할 수 있을 것이다.

이 기간에 농산물 수출 확대에 의한 소득제고와 외화 획득은 극히 제한적이었다. 경제발전 초기인 1960년대 초 농업의 비중이 크기 때문에 농산물 수출의 비중도 40%를 넘는 큰 비중을 차지하였다. 그러나 수출주도형 공업화 정책에 의하여 공산품 수출의 급속한 신장에 따라 농산물의 수출에서 차지하는 비중은 그 절대액의 상승에도 불구하고 10%대로 낮아졌다. 따라서 이 기간에 농업 부문의 농산물 수출을 통한 경제발전의 기여는 미미하였다고 볼 수 있다.

이 기간 국내 자본형성을 위한 농업의 역할을 보기 위하여 국내 자본형성과 농업 부문의 저축기여도를 계측한 실증적 연구 결과에서 알 수 있듯이 1960년까지 농가 저축률은 부(負)의 값을 보인다. 해방 후 초반기와 한국전쟁 후에는 절대적으로 식량이 부족하여 절량농가가 속출하였기 때문에 농가 저축률이 부(負)의 값을 보인다.

것은 당연한 일이다. 1962년부터 농가 저축률은 정(正)의 값을 보이며, 1970년대 이후에는 6%수준까지 상승하는 경향을 보인다. 그러나 이처럼 농가 저축률이 국내 총생산에 대한 국내 자본형성의 비율에 비해 낮은 수치를 보여 이시기에 농업의 자본형성 부문에서 경제발전을 위한 농업의 기여는 크지 않고 오히려 이 시기의 농업성장은 비농업 분야의 성장에 의하여 더 영향을 받은 것으로 나타났다.

이처럼 1960-80년 기간 한국의 고도성장 과정에서 농업의 역할은 식량 공급 노동력 공급, 국내시장확대 등을 위하여 기여한 바가 크나 국내 자본형성이나 수출에 의한 외화 획득의 역할은 두드러지지 않은 것이다. 이것은 이 기간 주곡자급과 연평균 3.41%라는 비교적 높은 농업성장률을 보였으나 잉여농산물과 차관 등 외자도입에 의한 수출주도형 공업화로 추진된 한국의 고도경제성장 정책에 따라 계량화된 농업의 역할이 상대적으로 낮게 나타난 것이다. 그러나 주곡자급으로 경제발전의 밑받침이 되고 교육투자에 의한 인간자본 형성에서 농업의 역할이 지대한 것은 부인할 수 없다.

특히 이 기간에 식량자급을 위한 절대량 위주의 생산과 성장작목 확대가 가져온 환경 문제 등은 경제발전에 따른 농업의 역기능으로 나타났다는 사실도 간과할 수 없다. 국가정책으로 주도된 개간과 간척에 의한 농지의 외연적 확대와 다수확 생산을 위한 비료, 농약 등의 증가 투입에 의하여 지하수를 오염시키고, 토양침식에 의한 환경오염으로 생물다양성을 상실하는 등 환경 문제가 나타나기 시작하였기 때문이다. 그러나 이 시기에는 경제의 고도성장에 대한 정부나 국민의 열망에 따라 이러한 환경 문제에 대한 사회적 문제의식이 표출되지 않은 것도 사실이다

2. 농업성장과 주곡자급

2.1. 농업성장과 구조전환

한국 농업의 생산, 투입요소 및 총요소 생산성의 변화는 1960-80년 기간 총생산의 연평균 성장률이 3.41%로 다른 기간에 비하여 가장 높은 성장률을 보였다. 총요소의 연평균 성장률은 0.90%이며, 총요소 생산성의 연평균 성장률은 2.49%로 총요소의 총생산에 대한 기여는 26.47%, 총요소 생산성의 총생산에 대한 기여는 75.53%이다.

1960년대 이후의 한국 농업은 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로 변화하였다. 자원 위주의 농업에서는 토지나 노동과 같은 전통적인 투입물은 농가

내에서 조달된다. 그러나 과학기술 위주의 농업에서는 비료, 농기계 등 근대적인 투입물을 농가 내부에서 조달할 수 없고 농업이외의 부문에서 개발하여 공급하기 때문에 농민들은 이러한 새로운 투입물을 시장에서 구입할 수밖에 없다. 따라서 농업 생산은 시장경제에 편입되어 시장 위주의 생산으로 변화하게 되었다.

과학기술 위주의 농업에서 농업성장을 주도하는 농업생산성은 기계적 기술에 의한 노동생산성과 생화학적 기술에 의한 토지 생산성으로 나뉜다 만성적인 식량 부족 상황에서는 토지생산성을 높여 식량 공급을 확대한다 그러나 공업화의 진전에 따라 농촌의 노동력이 공업 부문으로 이동하여 노동력이 감소하는 1960년대 이후 한국 농업의 생산성은 노동생산성 증대 방향으로 전환하였다. 1960년대까지는 토지생산성과 노동생산성의 추세가 비슷하나 토지생산성이 약간 높았으며 1960년대 이후 비록 노동생산성이 토지생산성보다 낮으나 증가속도는 빨라지기 시작하였다 그러나 1970년대 중반 이후 노동생산성의 증가가 토지생산성을 앞지르기 시작하여 토지생산성보다 노동생산성 위주의 농업으로 전환하였다.

1960-80년에 한국경제의 고도성장으로 국민소득 증가에 따라 농산물 소비 패턴이 변화되고 농업생산구조도 크게 달라졌다. 농업총생산액의 구성에서 소득탄력성이 낮은 전통적인 식량 생산의 비중이 작아지고, 소득탄력성이 높은 성장작목의 비중이 커진 것이다. 미곡의 비중은 1962년 62.05%에서 1981년 41.90%로 낮아지고 맥류와 서류, 두류, 작곡이 1961년 각각 8.58%, 7.65%, 3.78%, 0.64%에서 3.68%, 4.04%, 3.36%, 0.54%로 낮아졌다. 그 대신 채소는 6.84%에서 22.41%로, 과수는 2.23%에서 6.94%, 축산은 6.47%에서 14.93%로 크게 확대되어 소득탄력성이 높은 작목의 신장이 급격히 이루어졌다.

이러한 농업생산액 구성의 변화는 농업성장에서도 나타나 미곡은 1.06%, 두류와 잡곡은 각각 2.54%, 2.31%를 나타내고 있다. 특히 맥류와 서류는 이 기간 각각 -1.33%, -0.24%로 마이너스 성장률을 나타냈다. 그러나 성장작목인 채소는 9.82%, 과수는 9.51%, 축산은 7.81%의 높은 성장률을 보여 이 기간 비교적 높은 농업성장률은 과수, 채소, 축산 등 성장작목에 의하여 주도되었다.

2.2. 농업 생산성 성장의 과정과 원천

농촌진흥청은 국제미작연구소(IRRI)의 협조를 얻어 다수확 벼 품종인 통일벼를 개발하고 1973년부터 본격적으로 확대보급 시켜 녹색혁명이 시작되었다. 이것은 1960년대 이후 공업화의 추진과 경제성장 과정에서 국내 비료 공급이 이루어지면서 가능하

게 된 것이다. 행정력을 통한 정부의 강력한 농업기술 보급에 힘입어 1974년에는 전체 논 면적의 15%, 1977년에는 54%에 통일벼를 재배하여 대망의 쌀 자급을 이루었다.

우리나라 농업기술 진보는 부존자원의 변화가 가져온 생산요소의 가격 변화에 따라 값이 비싼 요소를 절약하고 싼 요소를 많이 쓰는 기술의 편향을 가져왔다. 따라서 기술진보의 방향이 요소가격을 결정하는 시장기구에 의하여 설명할 수 있다. 1960-80년대 쌀 생산에서 토지와 노동, 농기계와 노동 등 생산요소의 결합비율과 농지가격과 결합비율의 변화를 보면 생산요소 결합비율의 변화는 생산요소 가격 변화에 따른 기술 변화의 동태적 조정과정으로 파악할 수 있다. 즉 부존자원의 변화에 따라 투입물시장에서 영향을 받는 요소가격의 변화가 기술진보의 방향을 결정한다는 것이다.

한국 농업성장의 원천을 구명하기 위한 계량분석 결과를 보면 농업연구와 기술보급을 위한 지출이 가져오는 시차는 11년으로 이중 5-6년 사이에 농업성장을 위하여 가장 높은 기여를 한 것으로 나타났다. 따라서 1960-80년대 농업성장의 원천은 농업연구와 기술보급에 의하여 이루어진 농업총생산성의 증가라는 사실을 실증적으로 보여주었다.

2.3. 녹색혁명과 주곡자급

1960-80년의 식량수급 문제를 개관하면 1960년대 초에는 대체로 식량자급률이 90% 수준을 넘었으나 수출주도 공업화 전략이 추진되면서 소득상승으로 양곡소비가 늘고 식품 소비구조가 변화하면서 식량 공급은 수요에 미치지 못하게 되었다. 자원 위주의 농업에서 불안정한 생산을 보인 곡물의 생산은 1970년대 이후 인적 자본을 바탕으로 한 과학기술 위주의 농업으로 변모하면서 농업생산성의 향상으로 특히 쌀 생산은 통일벼개발에 의한 녹색혁명으로 자급을 달성하였다. 그러나 미백 위주의 식품 소비구조가 1970년대 이후 경제성장에 따라 국민소득수준이 높아져 점차 고급화되고 다양화하여 소득탄성치가 큰 축산물, 수산물, 채소, 과일, 유지류 등의 소비가 크게 늘면서 쌀과 보리의 소비량은 상대적으로 줄어들게 되었다.

경제성장에 따른 소득상승으로 식품 소비구조가 달라지면서 녹색혁명에 의하여 쌀의 자급을 달성했음에도 불구하고 밀가루, 옥수수, 콩의 도입이 크게 늘어 전체 식량자급률은 1960년 94.5%에서 1980년에는 56.0%로 하락하였다. 이러한 간극은 결국 해외에서 도입되는 양곡에 의하여 메워졌다. 외국도입의 실적을 보면 1956-70년 간에는 1955년에 체결된 잉여농산물 도입협정(PL 480호)에 의한 도입량이 큰 비중을 차지하였다. 1970년 이후에는 우리나라 보유외환(KFX)으로 수입되었다. 그 효과

는 국민식량의 안정된 공급과 전반적인 경제안정 원화에 의한 구입으로 국제수지 압박을 완화했다는 긍정적인 면과 함께 미 잉여농산물에 의한 저곡가 정책이 농민들의 생산의욕을 저하시키고 농업 부문 투자에 역기능으로 작용하였다는 부정적인 측면의 평가를 보였다.

수출주도형 공업화 정책이 본격화되면서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따라 곡물자급을 위한 증산정책이 대두되고, 농업기본법, 농산물 가격유지법 등이 제정되었다. 따라서 정부는 식량자급이 공업화의 선결문제라는 인식으로 식량자급에 농업만이 아니라 국가의 모든 역량을 집중하였다. 이처럼 1960-80년대의 식량수급은 생산, 소비 등 모든 면에서 정부 주도에 의하여 이루어졌다. 1968년부터 고미가 정책을 수행하여 농민의 생산의욕을 높이고 농업 생산자재의 투입 증대를 유발하도록 하였다. 또한 1969년부터 이중곡가제를 실시하여 생산 농가와 소비가계를 동시에 보호하고 일반물가를 안정시키는데 큰 기여를 하였다. 그러나 양곡관리결손으로 인한 재정적자가 누적되어 1970년대 말부터 다시 저곡가정책으로 되돌아가게 된 것이다. 그러나 1971년에 개발하여 1974년부터 본격적으로 보급된 통일벼에 의한 주곡자급이 양정사의 큰 획을 긋는 일이었다.

1960-80년대의 양곡수급 문제를 보면 시장경제보다 정부 주도하 강력한 생산과 소비통제에 의하여 주곡자급과 불안정한 곡가파동은 어느 정도 극복했다 하더라도 수출주도형 공업화 정책에 의한 빠른 경제성장에 따라 식품 소비구조의 변화가 가져온 양곡의 수급의 불균형문제는 해소되지 못하였다. 따라서 이중곡가제가 초래한 양특적자(糧特赤字) 누증과 식품 소비구조의 변화가 가져온 식량 자급률 하락문제도 단순한 농업문제에 한정되지 않는 국민경제 전체의 문제인 것이다

결국, 우리나라의 녹색혁명은 주곡자급을 통한 경제발전이나 농업기술개발에 따른 농가의 소득증대에 큰 기여를 하였으나 고도 경제성장의 과정에서 나타나는 농업과 공업의 생산력격차나 사회계층이나 지역 간의 격차 등과 같은 사회경제적 문제를 해결하는 데는 한계를 보였다.

3. 농업생산기반, 농지제도 및 농업기계화

3.1. 식량증산을 위한 농업생산기반조성

1·2차 경제개발계획(1962-1971)이 이루어진 1960년대 농업 부문의 주된 정책 목

표는 농업증산과 농촌근대화였다. 식량자급을 위한 양곡증산과 공업용 및 수출용 농산물의 증산을 위하여 농지개량분야도 미곡증산 위주의 농업용수개발사업만이 아니라 개간과 간척을 포함한 광범위한 계획이었다. 농촌근대화는 농업생산기반의 확대 개발과 농촌의 환경정비, 농촌지도사업 강화에 의한 농업기술의 개발 등이었다. 이를 위하여 종래의 농지개량사업에 농업 기계화사업, 농가주택개량사업을 포함시키고 농업기반정비 분야의 기술을 전담하는 기구인 토지개량조합연합회와 지하수개발공사의 2원적 구조를 정부투자기관인 농업진흥공사로 통합하여 대위사업의 시행 주체로 하였다. 농업개발사업은 관개·배수개선사업만이 아니라 영농개선 및 유지관리까지 고려한 대단위 종합개발계획으로 추진되게 되었다.

3.2. 농지소유와 임대차문제

고도의 경제성장 과정에서 농업문제는 농업과 공업의 생산력 격차로 나타나며 농업 생산력은 농업경영규모와 밀접한 관계를 가진다. 농업경영규모는 농지소유와 유동화문제 등 농지제도와 농업기계화에 의하여 좌우된다. 우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁에 의하여 소작이 금지되고 영세 자작농 체제가 확립되었다. 그러나 1960-80년 기간 고도경제성장에 따라 산업구조나 고용구조에서 농업의 비중이 뚜렷이 줄어드는 변화를 거치면서도 이 시기는 농지개혁 이후 자작농적 토지소유와 영세자작농 체제가 농지소유 및 임대차 구조의 기본적인 특징으로 유지되면서 부분적으로 비농민의 농지소유와 농지임대차가 이루어지기 시작한 시기라는 특성을 보였다.

이 기간 경지규모별 농가호수와 경지면적의 변동을 보면 0.5ha 미만의 농가호수의 비중이 경지면적의 비중보다 훨씬 크나 모두 1960년 이래 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 0.5-1.0ha 규모의 농가호수는 0.5ha 미만의 농가호수와 그 구성비는 비슷하며 감소하지 않고 비슷한 추세를 보이거나 면적은 그 비중이 호수보다 낮고 약간 감소 추세를 보였다. 이에 반해 1.0ha 이상 규모의 농가호수나 경지면적 모두 큰 변화를 보이지 않으나 상승하는 추세를 보였다. 특히 1.0ha 이상 규모로 갈수록 농가호수의 비중보다 경지면적의 비중이 크다. 3.0ha 이상의 대규모 농가는 1960년에서 1970년 사이에 농가호수나 경지면적의 비중이 두 배 이상 급격하게 늘어났으나 그 후에는 감소하는 추세를 보였다. 1960년대 중반 이후 1980년대 초까지 모든 계층에서 농가호수가 감소추이를 보였으나 2.0ha 이상의 대농계층과 0.5ha 미만의 소농계층에서 그 감소속도가 가장 빨랐고 0.5-2.0ha 규모의 중농계층에서 상대적으로 그 속도가 늦었다. 그 결과 전체 농가호수 중에서 차지하는 중농층 농가가 농가호수나

경지면적의 비중이 높아져 중농표준화(中農標準化) 현상이 나타났다.

이처럼 1960-80년대 소농과 대농의 정체와 중농층의 확대는 농업소득에 의한 가계비충족도와 농촌 노임과 농업기술의 상관관계로 설명할 수 있다. 우리나라 농가의 농업소득에 의한 가계비충족도는 1971년까지는 0.5ha 이상의 농가는 100이 넘어 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있었다. 1977년부터는 1.0ha 이상의 경영규모인 농가만이 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있기 때문에 1.0ha 이하의 영세소농은 농외소득을 확보하거나 비농업 부문으로 전업하지 않으면 안정적인 가계를 유지하기 어려웠다. 따라서 경지규모별 농업소득에 의한 가계비충족도의 변화는 이농이나 농가의 규모를 확대시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

한편 농업경영규모에 영향을 준 다른 요인은 농업노동력과 농업기술 및 농촌 노임의 관계이다. 1960년대 중반까지 농촌의 과잉인구로 인한 낮은 노임으로 고용노동에 의한 대농경영이 가능했다. 그러나 1960년대 후반 이후 이농에 따라 농촌 노임의 지속적 상승에도 불구하고 농업경영에서 노동절약적 기술의 발달이 노동력 공급의 감소에 미치지 못하였다. 즉 1970년대의 농업기계화 수준은 부족한 농업노동력을 대체하기에 부족하여 자가 노동으로 영농할 수 있는 정도의 영농규모가 유지하여 1960~1980년대 중농표준화 현상이 나타난 것으로 본다.

1960~1980년 기간 농지보유 형태별 농가구성 및 임차지율의 추이를 보면 자작농은 1960년 73.6%에서 1980년 55.9%로 줄어들었다. 자작 겸 임차농은 19.6%에서 39.6%로 늘었으며 순임차농은 6.7%에서 4.5%로 줄었다. 임차지율도 11.2%에서 21.3%로 크게 늘었다. 이러한 변화는 1970년대까지는 별다른 큰 변화가 없었으나 1970-80년에 이르는 기간에 급격한 변화를 보였다. 1970-75년에 임차율이 낮아졌다가 1975-80년에 다시 높아졌다는 사실 때문이다.

이것은 1970~1975년 사이에 자작농이 늘어났으나 자작 겸 임차농이나 순 임차농이 줄어들고 임차지율도 줄어들었다. 그러나 1975-80년에는 자작농이 크게 줄고 순 임차농은 줄었으나 자작 겸 임차농이 크게 늘어나 결과적으로 임차지율은 늘어나게 되었다. 이처럼 농가호수나 경지면적이나 1975년까지는 임차가 줄어들다가 1975-80년에는 다시 임차농이나 임차지 면적의 비율이 증가하는 경향을 보였다.

1960~1980년대의 경영규모의 변화는 공업화의 진전에 따른 이농과 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전화하는 과정에서 임대차에 의한 경지규모의 조정 과정이 1975-80년부터 시작되고 있다는 사실을 보여 준다. 따라서 농지개혁 이후 자작농 체제는 1960-75년까지 중농표준화 경향에 따라 어느 정도 중농을 중심으로 이

루어졌으나 1980년을 고비로 자작농체제가 해체되기 시작하고 임대차에 의한 경지 규모 확대의 전기가 대농을 중심으로 시작된 것이다. 1975년 까지는 소농의 농지임차에 의한 중농화가 진행되었으나 그 후에는 중농이나 대농계층이 임대차에 의하여 규모를 확대하였기 때문이다. 이것은 1970년대 중반 이전은 대형농기계의 보급이 이루어지지 않아 자본과 노동의 대체가 원활하게 이루어지지 못하였으나 그 후에는 대형농기계 보급이 진전된 것도 하나의 원인이 될 수 있다.

1960~1980년 사이의 우리나라 농업구조는 경제성장에 따라 새롭게 조정하기 위한 준비단계로서의 특성을 보이며 1980년대 이후 급변하는 세계 경제체제에서 농업의 구조조정문제가 농업개방에 따라 나타나게 되었다 따라서 농지소유에 의한 규모화가 아니라 임대농지의 확대에 의한 규모화가 시작되었으며 농지가격도 중요한 변수로 작용하였다.

농지가격 추이(1964~1980)를 보면 1964년부터 1972년까지는 비교적 안정적 추이를 보이다가 1972년부터 1977년까지 빠르게 상승하였다. 그러나 1978년 「8·8 부동산투기억제조치」로 농지가격은 하락하기 시작하여 1982년까지는 비교적 안정적인 추세를 유지하였다. 1962~1981년까지의 수익지가와 현실지가간의 추이는 1962년부터 1967년까지는 현실지가나 수익지가가 크게 변하지 않았으며 현실지가가 수익지가보다 약간 높았다. 그러나 1968년부터 1974년까지는 현실지가와 수익지가가 모두 상승하였다. 특히 현실지가보다 이 기간에는 수익지가가 높아 고미가정책 등에 의한 농가소득 상승이 수익지가에 반영 된 것으로 보인다. 1975년 이후 수익지가와 현실지가가 모두 상승했으나 현실지가가 수익지가보다 더 빠르게 상승하여 이후는 현실지가와 수익지가의 괴리가 점점 더 크게 확대되었다.

계층별 농지가격 변동은 현실지가의 상승 폭은 0.5 ha 미만의 소농계층에서 크고 대농으로 갈수록 현실지가의 상승 폭이 크지 않았다. 그러나 1977년 이후 소농계층의 수익지가는 진폭이 클 뿐만 아니라 상승추세를 보이지 않는 데 반하여 1ha 이상의 중농·대농층으로 갈수록 수익지가 상승 폭이 커졌다. 따라서 소농층에서는 현실지가와 수익지가의 격차가 1975년 이후 점점 커져서 1980년대 이후에는 큰 격차를 보인다. 그러나 중농층은 1974년 이후 현실지가와 수익지가의 상승에 따라 수익지가와 현실지가의 차이가 크지 않았다 이것은 1970년대 이후 이농의 증가와 중산층의 비대와 무관하지 않은 것이다.

이와 같이 수익지가와 현실지가의 변화 추이가 농가의 계층구조에 따라 구조적 특성을 보이며 1970년대 중반 이후 임대지의 변화 추이와도 관계가 있다. 특히 공

업화의 진전에 따라 비농업 부문의 확대로 농지에 대한 전용수요가 커지면서 1970년대 초기에는 일반지가와 농지가격의 격차가 줄어들었다 그러나 1970년대 중반 이후 현실지가와 수익지가의 괴리가 커지고 있었다 우리나라 지가추이가 1970년대 초반까지 현실지가와 수익지가의 차이가 크지 않았으나 1970년대 중반 이후 산업화, 도시화의 진전에 따라 농지에 대한 비농업적 수요가 증가한 이후 도시근교의 농지가격이 높고 상승속도가 빨라진 것은 도시근교가 주택지나 상업용으로 전용될 가능성이 높아졌기 때문이다.

1960-80년 기간 농지의 현실지가와 수익지가, 농지가격과 임차료의 괴리 현상이 나타나기 시작한 것은 이 기간이 공업화의 진전에 따라 우리나라 농지시장에 역동적으로 복합적 요인이 작용하기 시작했다는 사실을 의미한다. 1975년 이후 우리나라 농지가격은 이와 같은 이중적 괴리가 나타나기 시작하여 현실지가와 수익지가의 격차가 시작되었고 자작농의 감소와 임차지율의 증가가 나타났다.

우리나라 농지가격의 상승은 1960년대 이래 도시화, 공업화 과정에서 농지의 도시용지나 공업용지 등 전용수요에 의한 용도변경에 의해 이루어졌다 이 과정에서 토지투기와 결합하여 나타났기 때문에 실제로 전용수요와 투기수요를 구분하기 어렵다 이 같은 여건에서 1972년에 제정한 건설부의 용도지역지정이 폭발적으로 토지투기를 야기 시켰다 이처럼 확산된 토지투기를 막기 위하여 정부는 1978년 2차에 걸쳐 특정지역 고시제를 실시하고 8·8 부동산 투기억제조치에 이어 1979년 부동산투기억제와 지가안정을 위한 종합대책으로 부동산양도세제와 등기제한 등을 통하여 지가안정을 시도하였다. 그 결과 1979년부터 비로소 지가는 안정국면에 들어서게 되었다. 농지투기에 의한 농지가격 상승은 농민들이 농지의 소유규모확대를 어렵게 하여 임대차에 의한 경영규모 확대가 이루어지게 된다. 비농민의 임차수입은 농촌으로부터 농업자본이 도시로 빠져나가게 되어 결국 농민들의 농업투자를 제약하는 요인이 되는 것이다.

우량농지의 감소는 수출주도 공업화를 위하여 필요한 식량자급에 절대적인 위협으로 대두하였다. 이에 따라 1972년 농지의 전용을 적절히 규제하여 농지보전을 도모하고 농지 이용도를 높여 농업생산력의 증진을 목적으로 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정되었으나 효과가 없자 1975년 이 법을 전면 개정하여 절대농지와 상대농지제도가 도입되어 우량농지의 부문간 전용을 제도적으로 규제할 수 있는 기초를 마련하였다.

우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁법으로 경자유전에 의한 자작농체제가 확립되었다. 그러나 농지개혁법의 핵심인 농지의 취득과 분배에 관한 규정이 한시

적이고 농지의 보전 및 관리에 관한 규정도 미흡하여 1960-80년 사이에 4번에 걸친 농지법 제정 시도가 이루어졌으나 결실을 보지 못하였다.

3.3. 농업기계화의 진전

우리나라의 농업기계화는 본격적으로 제1차 5개년계획의 수행과 제2차 경제개발 수행 과정에서 공업화 추진정책에 따른 농촌노동의 이농 확대에 의하여 농촌 노임이 상승하면서 나타나기 시작했다.

1961-81년의 쌀 10a당 경영비 및 비목별 비율을 보면 노력비가 1961년에 26.2%를 차지하였으나 1971년에 33.2%로 높아졌고 농구비는 1.4%에서 2.7%로 올랐다. 1970년대 이농에 따라 노임이 상승하여 노임이 생산비에서 차지하는 비중이 커지면서 농기계의 대체에 따른 농구비 상승이 서서히 나타나기 시작했다. 따라서 1981년의 노력비는 31.2%로 줄었으나 농구비는 5.2%로 급상승한 것을 보면 이러한 경향을 확인할 수 있다.

농업기계화가 계획적으로 추진된 것은 제1차 농업기계화5개년계획(1972~1976)이 수립되면서부터이다. 즉 이 기간에 동력경운기를 보급하여 경운작업을 동력화하고 양수기와 방제기의 보급으로 토지생산성을 높이고자 하였다. 1977년부터 대형농업기계화를 촉진하기 위하여 농지개량조합이나 농협 등 농업단체가 중심이 되어 종합농업기계화 시범단지를 조성하고, 이앙 수확작업의 기계화를 위하여 이앙·수확기계화 시범단지를 조성하였다.

농업기계의 유통체제는 1971년까지는 정부에서 예산을 배정하여 농협, 농지개량조합 등 농업단체에서 일괄 구입하여 공급하는 관주도형 공급체계였다. 1972년부터는 농협은 용자만 담당하고 생산업체가 시군 단위의 판매대리점을 설치하여 판매·보급하고 농민 스스로 기종과 규격을 선정하고 판매대리점에 가서 직접 구입하는 자유경쟁체제가 되었다. 1974년부터는 농협이 농기계 공급과 용자업무를 전담하고 생산업체는 농협에 농기계를 생산하여 납품하는 농협일원화체제로 전환하였다. 1978년부터는 트랙터, 이앙기, 바인더, 콤바인 등 외국에서 수입하여 조립하는 새로운 기종은 도입업체가 공급하고 다른 기종은 종래와 같이 농협이 공급하는 이원공급체제로 바꾸어 새로운 기종에 대한 수입의 원활화를 도모하였다.

1970년대 이후 농업기계화의 진전에 따라 노동조직의 변화가 나타났다. 1970년대 초기에는 경운기를 중심으로 한 소형농기계가 노동력 부족을 어느 정도 완화할 수 있었다. 그러나 이앙이나 수확작업 등 노동력 수요가 집중되는 농작업의 기계화가

이루어지지 않는 상황에서 노동력 부족에 따라 마을 단위 노동력을 결집할 필요성에 따라 마을의 노동력을 동원하고 조직할 수 있는 공동작업반이 형성되었다. 공동작업반은 1960년대 말에 주로 형성되었으나 1970년대 후반에 더욱 확산되었다.

4. 농산물 유통과 국제무역

4.1. 품목별 농산물 가격정책의 전개

우리나라는 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966)까지는 양곡정책의 근간을 가격 안정에 두었다. 이때는 풍흉으로 인한 생산의 불안정 때문에 가격의 변동이 심하여 정부는 양곡의 확보를 위한 갖가지 조치와 외곡도입에 의하여 수확기의 가격 하락과 단경기의 가격폭등을 방지하는데 총력을 다 했다.

그동안 지속적인 저곡가정책에 따라 소비자 소득증대를 양곡에 대한 수요가 점증하여 식량 부족은 만성화되었으며, 도농 간의 소득격차 심화 등으로 농업 문제를 재검토할 수밖에 없었다. 1967년에 시작된 제2차 경제개발 5개년계획에는 농업기반조성과 농업생산성을 높이기 위한 시책과 함께 1968년부터 고미가 정책으로 쌀 수매가를 인상하고 1969년 이중맥가 정책으로 이중곡가제를 실시하기 시작하였다. 이에 따라 농민들의 증산의욕이 높아지고 맥류 생산이 늘어남에 따라 쌀 소비절약도 도모하게 되었다. 1973년부터 통일벼의 개발보급으로 녹색혁명을 이루어 1975년 이후 쌀이 자급되자 1977년부터 쌀 소비절약 정책이 완화되었다.

청과물의 가격정책은 양념채소류와 가공원료 농산물을 중심으로 수급과 가격 안정을 목표로 하였다. 1962년부터 고구마, 유채, 박하, 아마 등 특용작물의 가격예시제를 실시하여 농협중앙회가 운용하여 가공업체와 농민 간에 예시가격으로 계약재배 하도록 하였으나 과잉생산, 수매자금부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못했다. 1970년부터 고추, 마늘, 참깨, 사과 등을 중심으로 비축사업을 시작하여 대상 품목을 정부가 정한 수매가격으로 생산단지를 중심으로 수매하고 부족한 경우에는 수입을 통하여 비축하였다가 단경기에는 방출하고 과잉 시에는 수출하여 가격을 안정시켰다. 비축사업은 1978년 농어촌개발공사 내에 농수산물가격안정사업단이 발족할 때까지는 농협이 담당하였다. 이와 같이 1960-80년대의 청과물의 가격정책은 농산물 가격지지보다 물가안정에 주안점을 두고 가격예시제와 가격안정대제도 등을 실시하였으나 오래 계속되지는 못하였다.

축산물도 1970년대에 이르기까지 증산 위주의 정책이었다. 축산물 생산은 꾸준히 증가하였으나 축산 본래의 특성에 따라 주기적으로 축사물의 수급으로 인한 가격파동을 겪었다. 경제발전에 따라 소득이 상승하면서 축산물의 수요가 크게 늘어나 1976년부터는 육류를 수입하기 시작하였다. 그러나 육류가격은 불안정을 벗어나지 못하였다. 1977년 쇠고기에 대한 가격 안정대(價格安定帶)제도를 도입하여 쇠고기 값의 상한과 하한을 사전에 결정하여 하한선 이하로 하락하면 정부에서 구매하여 비축하고 상한선을 넘으면 비축량을 방출하여 가격 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 실제 운용은 상한선을 넘을 경우 수입물량을 확대하는 결과만을 가져왔다

4.2. 이중곡가제와 양특적자문제

우리나라 이중곡가제의 배경을 보면 고도 경제성장 과정에서 수출 주도형 공업화 전략에 따라 저임금구조의 산업인력을 확보하려는 목적에서 시행하였다. 이를 달성하는데 필수적인 주곡자급을 위하여 농민들의 식량증산을 유인할 수 있는 수매가를 인상하고 동시에 노동자들의 가계비 부담을 완화할 수 있도록 낮은 가격으로 쌀과 보리를 방출한 것이다. 이중 곡가제를 시행한 후 1969-80년에 걸쳐 수매가는 평균 생산비의 1.58배, 직접생산비의 2.66배이었다. 1974년 이후 이중미가제는 정부 수매에 응하는 쌀이 모두 신품종이기 때문에 그전의 이중미가제와는 성격이 다른 신품종 벼에 대한 이중미가제도가 된 것이다. 따라서 이때의 이중미가제는 식량증산을 위한 신품종 보급에 기여한 것이 사실이다.

이중곡가제는 농민들에게 증산의욕을 북돋아 농가소득을 증진시키고 주곡자급에 큰 기여를 했음에도 불구하고 장기적으로 농민들에게 쌀 단작화를 유도하여 쌀을 제외한 다른 식량작물의 생산이 오히려 줄었다는 평가를 받기도 한다. 보리의 이중곡가제는 쌀 소비를 보리가 대체하고 토지이용의 효율을 높인 것이 사실이나 쌀 소비절감을 위한 정부의 강력한 행정조치에 크게 영향을 받은 것이다. 보리의 상대가격을 낮춤에도 불구하고 보리소비가 감소하여 이중곡가제의 한계를 보여 이는 단지 보리집산지 농가의 소득보장이라는 사회 복지적 의의를 부여하기도 한다

양특적자는 나타나기 시작하였다. 1968년 보리의 이중가격제를 시행하면서 수매가가 방출가보다 높아 보리쌀과 기타잡곡은 1970년부터 적자를 기록했으나 쌀은 1974년부터 적자를 보였으며 밀가루에 대한 가격보조는 1972-76년까지 적자를 보이고 그 다음부터는 없어졌다. 1970-80년의 양곡관리사업의 요인별 결손내역을 보면 1970-75년의 6년 동안 총 결손액 중 34.2%는 양곡매출 손익, 조작비, 관리비 등 순

양곡관리 결손이다. 또 이자와 가격보조 등 금융비용이 총 결손액의 65.8%에 달하였다. 그러나 1976-80년에는 순 양곡관리 결손이 60.4%로 늘어나고 금융비용은 39.6%로 줄어들었다. 이것은 이 기간 이중곡가제가 더욱 강화되어 정부의 수매량 비중도 높아지고 방출-수매가격비율도 커졌기 때문으로 볼 수 있다.

1960~1980년에 이중곡가제로 나타난 양특적자는 문제의 심각성이 표면화되지 않았다. 그간의 경제성장에 따라 농촌과 도시의 소득불균형 식량자급을 위한 정부의 의지, 수출 증대를 위한 도시 근로자의 가계보호 등 경제 여건의 변화에 따라 이중곡가제의 필요성이 제기 되었기 때문에 재정결손에 대한 정부부담이 심각하지 않았다. 따라서 재원 조달 방식이 한국은행의 장기차입에 의존하였다. 그러나 한국은행으로부터 장기차입 방식은 통화량 증가에 의한 인플레이션을 유발하였다.

4.3. 농산물 유통문제

정부의 지원으로 농민들은 주산단지, 경제작물생산 등 상업적 영농에 눈을 뜨게 되어 1967년 정부는 공업원료 예시가격제를 실시하고 「농어촌개발공사」를 발족하여 농수산물의 저장·가공 처리업무를 수행하였다. 이 시기에 경제발전예 따라 농촌의 5일 시장을 중심으로 하는 전통적인 유통경제에서 근대적 유통경제로 전환하는 여건이 조성되었다. 이 기간에 호남, 남해, 영동, 동해고속도로가 개통되고 앞서 개통된 경부고속도로와 함께 도로망이 확충되어 농산물시장출하가 대량화되자 중앙도매시장의 기능이 커지기 시작했다. 이때까지는 유사도매시장이 대부분 이를 담당하여 왔으나 대도시 도매시장 건설과 시설확충의 필요성이 커져 서울 가락동 도매시장을 비롯하여 대도시 중앙도매시장 건설이 추진되고 농수협 공판장의 도매 기능이 확충되어 유사도매시장 기능을 규제하였다.

1960-80년대 우리나라 양곡시장의 유통구조는 상인조직과 농협조직을 통한 자유거래와 정부의 관리양곡에 의한 정부관리의 이중적 체제를 가지고 있다. 그 중 상인경로의 비중이 크지만 정부의 양곡관리법에 근거한 정부관리가 양곡유통에 가장 큰 영향을 주고 양곡유통을 주도하였기 때문에 정부의 양곡관리 정책이 곧 우리나라 양곡시장의 유통정책이라 할 수 있었다. 양곡유통체계에 대한 변화는 없었으나 양곡의 유통경로는 정부경로가 과거 1965년 전체 미곡유통량에서 10.3%였으나 1979년에는 37.2%로 증가하고 상인경로는 89.4%에서 61.8%로 그 비중이 줄었다. 통일벼 수매를 우선으로 한 정부의 양곡관리정책 강화가 초래한 결과이다.

우리나라 청과물시장의 유통에서 소비지의 도매시장은 가장 중추적 역할을 하였

다. 청과물도매시장은 법정도매시장과 공판장이 있으며 그 밖에 유사도매시장의 3원화 경쟁체제가 되었다. 시장점유율로 보면 농산물도매시장의 경우 유사도매시장이 가장 큰 부분을 차지하였다. 서울의 경우 1972년 중앙도매시장은 시장점유율이 15%, 농협공판장이 20%, 그리고 나머지 65%가 유사도매시장으로 추정되었다.

1960-80년 기간 우리나라 축산물은 초지조성 등 생산 여건이 불리하여 공급기반이 취약함에도 불구하고 수요의 급증에 따라 수입사료에 의존한 생산 확대가 이루어지기 시작했다. 축산물 가격 변동에 대처하기 위하여 정부는 1976년 뉴질랜드와 호주로부터 쇠고기를 수입하기 시작했다. 농산물 가격안정기금에 의한 농산물비축 품목에 닭, 돼지, 쇠고기가 포함되었고, 1980년부터 쇠고기와 돼지고기는 행정지도 가격을 폐지하였다. 쇠고기는 소매가격을 도매시장 경락가격과 연동시켜 결정하며 돼지고기는 소매가격을 지육경락가격과 산지 생돈가격과 연동시키는 연동제를 도입하였으나 바로 가격표시제로 바꾸었다. 1970년대는 이처럼 경제발전에 따라 육류의 소비량이 증대하고 이에 따라 축산물 생산기반이 구축된 시기라 할 수 있다. 돼지의 대일 수출이 활발하게 추진되면서 수출을 위하여 전업화되고 기업화된 축산으로 전환하게 되어 축산의 사육호수는 줄어들고 사육두수는 늘어나게 되었다. 그러나 축산물에 대한 장기적 수급 전망이나 거시적 농업정책과는 연계되지 않고 주산지 조성이나 복합영농 등 무분별한 전시행정으로 인해 결국 1980년대 소 값 파동과 같은 뼈아픈 경험을 갖게 한 원인을 제공하기도 하였다.

4.4. 농산물 무역 제도와 무역정책

1960-80년 기간 우리나라 농산물 무역정책은 1960년대 초반까지 무역정책의 정비기반을 위한 태동기를 거치면서 수입규제와 수출지원이 무역정책의 핵심이었다. 그러나 제1차 경제개발5개년계획 이후 공산품 위주의 수출지향을 통하여 무역규모가 크게 신장하면서 농산물무역은 그 비중이 줄어들고 수입자유화에 따라 점차 개방화하게 되었다. 수출규모가 작았던 1960년대 중반까지만 해도 정부는 수출보조금제나 수출달러에 대한 프리미엄제도 등을 통하여 직접 지원하였다. 그러나 1965년 이후에는 관세환급제도나 관세징수유예제도, 관세분할납부제도 등 관세지원과 법인세, 소득세 등 직접세 면제제도를 통하여 수출지원이 이루어졌다. 일반 수출지원에 따른 농산물 수출지원보다 직접적인 농산물 수출지원정책은 농산물 수출단지조성, 수출농산물 가격보상정책, 농수산물 수출증진을 위한 제도 개선에서 보다 구체화되었다.

5. 농업금융과 농업협동조합

5.1. 농업금융과 자본시장

1960년대 초는 고리채정리사업에 의하여 그동안 농촌을 지배해 온 사채시장을 일소하고 종합농협의 발족으로 농업금융의 일원화에 의한 농업금융기반이 조성된 시기라고 할 수 있다.

1962년부터는 농사자금의 용자에 처음으로 예산용자제를 도입하였다. 이것은 농사자금을 시기별로나 용도별로 적기에 방출하기 위한 것이다. 또한 농가가 특정목적 위하여 자금을 차입한 후에 당초의 목적 이외에 사용되는 농가자금 이용의 혼합성(fungibility)을 방지하기 위하여 현물용자제도를 마련하였다. 1970년부터 실시한 농지담보 용자제도와 1971년에 시작된 농어민 신용보증제도가 중요한 농업금융정책의 변화라 할 수 있다. 용도별 보증은 1970년대 중반까지는 농업인구 감소에 따라 농기계 구입이 늘었기 때문에 농업기계 구입의 비중이 높았다. 그러나 1970년대 후반에는 농사자금 및 축산자금을 위한 보증이 높아졌다.

농업개발자금은 장기 저리라는 자금의 특성에 따라 공급이 제한되었다. 그러나 1968년 농어민 소득증대 특별사업 이후 농업개발자금의 공급확대를 위해 여러 가지 제도적 뒷받침이 있었다. 그 중의 하나가 이차보상제도로서, 이차보상 규모가 커짐에 따라 자금 조달에 어려움이 있었다. 따라서 1977년부터는 중장기 농업자금의 합리적인 조달을 위하여 정부예산에서 일정 규모의 재정자금이나 기타기금, 한은차입금을 농협이 대출받아서 대차자금을 일정률의 농협자금을 합하여 농업개발자금을 공급하는 통합자금 방식에 의한 농업개발자금계정이 설치·운영되었다. 1970년대 농업금융정책은 농업개발자금을 다양화하고 특정 분야에 대한 전문화를 위하여 기금화하였다. 농업개발을 위한 농업기계화자금, 축산진흥자금, 종합개발자금계정 등 특정 목적을 위하여 기금을 설치하여 집중적으로 지원하는 방식이었다. 이와 같이 1960~1980년의 농업금융정책은 1960년대 농업금융기반 조성기를 거쳐서 1970년대의 농협 조합금융을 중심으로 한 농업금융정책 강화기에 본궤도에 오르게 된 것이다.

1960년대는 우리나라 농업이 자원 위주에서 기술 위주로 변모하는 시기이기 때문에 비료, 농약, 농기구 등 농용자재에 대한 수요가 점차 늘어가고 농사자금을 위한 단기자금이 농업정책자금에서 중요한 부분을 차지하였다. 그러나 1970년대 이후 정

부의 농업개발정책에 따라 중장기 농업정책자금의 비중이 차츰 확대되었다. 1960년대에 큰 비중을 차지한 단기자금 중 영농자금의 비중이 컸고, 농협의 농업자금 공급 능력이 높지 않았기 때문에 사채에 의한 농업금융의 비중이 지배적이었다. 따라서 농협을 통하여 공급되는 낮은 이율의 단기자금은 영농자금에서 중요한 비중을 차지하였으며 비료나 농약과 같은 농용자재의 외상공급도 중요한 현물금융이었다. 이러한 단기 영농자금의 확대는 농가의 사채의존율을 낮출 뿐만 아니라 새로운 농용자재의 확대로 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전환하는 데 중요한 역할을 수행하였다.

중장기 정책자금으로 용수개발, 농업개발, 농업시설 부문만이 아니라 1970년대 중반 이후에는 농업기계화, 농촌주택자금에 대한 공급이 이루어지기도 하였다. 농업 부문 정책자금의 재원별 지원 현황을 보면 1970년대 중반까지만 해도 단기자금의 경우에는 한은 차입금이 대부분을 차지하였고 중장기 자금의 경우에는 재정자금이 비교적 큰 부분을 차지하였다. 농협자금이 총 정책자금에서 차지하는 비율이 1971년에 28.4%에 불과했으나 1975년에는 41.8%, 1980년에는 48.3%로 상승하였다. 특히 1970년대 중반 이후 농협의 상호금융이 크게 활성화되었고, 농협의 경영 안정 기반이 구축되어 농업정책자금 중 농협자금의 비율이 높아지기 시작한 것이다. 1970년대 정부의 농업개발 계획의 추진에 따라 농업금융이 강화되었고 이를 위하여 정책금융자금의 조달원천이 다원화되고 지원분야도 다양화하였다.

1960-80년의 우리나라 농가경제의 변화는 앞서 본 바와 같이 1960년에서 1970년 중반을 전환점으로 상당한 변화를 보인다. 1970년대 중반까지는 사채시장에서 농가부채의 60% 이상을 조달했으나 농협의 상호금융이 활성화되면서 사채시장의 영향이 줄어들기 시작했다. 농가부채에서 비생산 자금의 비중이 줄어들고 생산자금의 비중이 커져 과거의 생계비 위주의 고리사채보다 농업생산에 의한 부채가 제도 금융권 내에 정착하기 시작하였다. 1965년 농가부채 중 사채가 차지하는 비중이 80%이며 농협채는 20%에 불과했으나 1980년에는 사채가 48.9%로 줄고 농협채도 48.7%로 증가하였다. 생산자금은 1965년의 40%에서 1980년 60.8%로 증가했고 비생산자금은 50%에서 33%로 낮아졌다. 그러나 농가소득의 증진에도 불구하고 농업소득에 대한 부채의 비중은 1975년까지는 낮아지다가 1980년에는 높아졌다. 농가의 부채상환은 1965-80년에 큰 변화가 없으며 부채와 자산의 비율도 별다른 변화가 없었다. 1980년까지의 우리나라 농가부채의 문제는 제도금융이 사채시장을 대체하는 과정에서 정책금융지원 확대와 함께 조합금융의 급성장으로 농촌 자금시장의 구조가 개

선되고 있음을 보인다. 농산물 시장의 개방이 서서히 진행되고 있으나 이 시기에 농촌의 금융시장에서 농가부채 문제는 표면화되지 않은 상태였다

5.2. 종합농협의 발족과 농협의 역할

1961년 구농협법과 농업은행법이 폐지되고 새로운 농업협동조합법에 따라 새로 발족한 농협이 신용사업과 구매와 판매의 경제사업을 겸하게 된 종합농협으로 발족되었다. 새 농협은 이동농협, 군 농협 및 특수농협, 중앙회의 3단계로 조직되었다. 농협사업은 특수농협을 제외하고 모든 농협이 신용사업을 겸할 수 있었다. 이동농협이나 군 농협은 생산 및 생활지도사업, 구매 및 판매사업, 신용사업, 이용사업, 공제사업 등 다양한 사업을 수행하였다. 그러나 협동조합 본래의 취지에 따라 조합원의 필요에 의한 자발적 설립이 아닌 하향식 조직의 획일성을 벗어날 수 없었다. 중앙회의 운영위원회는 중앙회의 업무 운영관리에 대한 기본 방침을 수립하고 이를 위하여 필요한 규정과 지시를 내리는 등 관료제적 성격을 그대로 드러내었다. 특히 중앙회는 정부의 보조사업과 위촉사업을 대행할 수 있도록 하여 사업의 다양성과 대규모성이 협동조합의 성격을 벗어난 측면이 많았다.

종합농협으로 새롭게 발족된 농협의 신용사업은 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째로, 농협의 신용사업이 농민 조합원의 출자와 저축을 기반으로 이루어지기 때문에 조합금융의 기반을 마련하였으며, 둘째로는 농협이 신용사업, 구매사업, 판매사업 및 지도사업을 동시에 수행할 수 있게 되어 정부의 농업개발정책을 대행하게 되었다. 셋째로, 농협이 정책금융과 조합금융을 동시에 수행하는 농업금융 전담기관으로서 자금관리, 현물융자, 신용사업과 구판사업의 연계, 영농기술지도 등 구체적인 지도금융체제가 시작되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

이처럼 1960년대 농협의 구매사업이나 판매사업은 주로 정부 정책사업의 위촉이 대부분을 차지했다. 판매사업은 초기에는 가공원료 농산물과 고공품 등 정책사업 품목위주에서 점차 공판사업으로 확대하였다. 따라서 농협공판장에서 정부미 방출을 대행하면서 곡물을 주로 하는 공판사업이 크게 확대하게 되었다.

1961년 종합농협 발족 당시 농협조직의 기초가 되는 이동농협은 조합 당 평균 조합원수가 100명 정도에 불과한 취약한 조직으로 출발했다. 조합 당 조합원수를 늘려 가면서 사업규모를 증대시키기 위해서 1963년 이래 농협중앙회는 이동조합의 합병을 통한 내실화 계획을 수립하고 1969년부터 정책적으로 추진하였다. 그 결과 1972년에는 1개 단위 조합 당 업무구역이 행정구역상 읍면 단위로 확대되고 조합원

수도 1,000명으로 증가하였다. 1974년부터는 모든 단위농협이 통합된 조합으로서 경영 기반을 갖추고 주요 대민업무를 전담하여 처리하게 되었으며, 1977년에는 모든 단위농협이 종합농협으로서의 기본 여건을 갖추게 되었다.

단위조합의 경영이 이처럼 안정궤도에 들어서면서 농협은 그동안 정부 또는 한국은행 의존에서 벗어나 농협자체의 예수금 주도형으로 변화되었다. 그동안 사채시장에 의하여 지배되던 농촌의 금융시장이 농협에 의하여 조합금융과 제도금융을 받게 됨으로써 비로소 농촌금융시장의 구조가 제도금융 중심으로 바뀌게 된 것이다 더구나 농협 본래의 목적인 조합원간의 내부 협력조직을 육성하기 위하여 1970년부터 작목반을 조직하여 운영하였다. 1974년부터는 협동회, 부녀회, 1조금고 등을 운영하여 영농의 공동작업, 농산물의 공동출하, 부락단위의 구판장 설치, 생활 개선 등을 통해 조합원을 위한 단위농협의 기능을 활성화 시켰다.

6. 농업기술개발과 보급 및 농업교육

6.1. 농사시험제도

농사연구지도 체계를 일원화하고 기능적으로 분화시킨다는 원칙에서 1962년 3월 농촌진흥법의 제정공포에 따라 농촌진흥청이 발족되었다 따라서 도 농사원과 각종 도립 농림사업장, 도 지역사회과를 도 농촌진흥원에 이관하고 시군에 농촌지도소와 지소를 설치하여 농업연구 지도기관을 단일화 하였다.

1960-80년 기간 농사시험연구사업은 식량증산을 위한 벼 품종 개발이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 1970년까지 육성된 품종은 농광, 재건, 진흥, 신평, 팔금, 농맥, 만경을 비롯하여 21품종으로 1945년경 국내육성품종의 재배면적이 논 면적의 20%정에 불과했으나 1970년에는 60%를 넘어섰다.

1971년 최초로 통일품종이 육성보급 되면서 육종사업의 규모나 내용에서 크게 도약하였고 대망의 주곡달성을 이룰 수 있었다. 1972년에 냉해가 있었으나 유신, 황금벼, 밀양21호, 23호, 만석벼 등 1970-80년에 통일형 25품종, 자포니카 5품종으로 총 30품종이 육성보급 되었고 최대 보급면적이 10만 ha 이상 품종은 통일, 유신, 낙동벼, 밀양21호, 23호, 30호, 진주벼 등이었다.

원예부문 중 채소 품종육종연구는 원예연구소와 민간채소종묘회사에서 발전되었다. 경제발전에 따른 소득 증가로 원예작물에 대한 재배가 1970년대 이후 본격화되

면서 1974년도에는 만추대성인 무 원교 101호, 다수성이며 조생종인 배추 원교 201호, 적색물고추 및 건과 겸용인 조생진홍고추가 육성되었다 가공용 감자인 수미가 1975년에, 대지가 1978년에 장려품종으로 지정되었다. 재배기술로는 배추의 비 가림 관비재배, 난방방법의 개발로 작형을 분화 정립시켰고, 각종채소의 주년생산 체계를 확립시켰다. 또 반촉성 딸기의 채묘적기, 비닐 피복에 의한 보온효과, 마늘의 재식밀도 및 관수효과가 구명되었다. 이러한 연구 결과를 토대로 백색혁명의 기반을 세웠다.

과수에 관한 연구는 제2차 경제개발5개년계획(1967~1971)이후 육종연구로서 자생과수 및 가공용 품종을 선발하는 데에 중점을 두었다. 1970년 우리나라 최초로 교배육성종인 배에서 단배, 복숭아에서 유명이 선발되었고, 감귤 내한성 품종 혼진조생과 청도온주가 선발되었다. 또한 1970년대 초 왜성사과 도입 초창기에 휘묻이 번식연구가 실시되어 곧바로 신속간이 방법으로 이중 접목이 일반화될 수 있었다.

축산 분야의 가축개량과 사양기술연구를 보면, 1960년대 초 한우의 개량방향을 역우에서 육우로 전환하기로 하여 순종개량과 교잡개량을 추진하였다. 닭은 산란계의 계통간 교잡에 의하여 국산계 품종인 축시 735호와 745호를 육성하여 보급하였다.

가축의 번식기술은 1961년 정액의 채취와 보존, 냉동정액의 조제와 주입기술을 연구하여 인공수정기술 체계를 확립하였다. 1970년에는 어린송아지 인공유를 개발하고 한우의 조기육성 비육기술을 확립하였다.

농업연구는 농업의 특성이나 농업연구의 특성상 민간연구보다 대부분 공공 부문의 연구가 지배적이다. 우리나라의 공공 부문 농업연구 총액은 농림수산업 예산에서 차지하는 비중이 1963년 3.0%에서 1974년 5.1%까지 상승하였으나 그 후 점점 줄어들어 1980년에는 2.2%로 감소하였다.

이와 같이 1960~1980년대 농업 R&D 변화 추이를 보면 통일벼 개발이 이루어진 1970년대 초반까지는 농업연구에 관한 모든 지표가 상승세를 보이나 그 후에는 모두 감소 추세를 보인다. 이처럼 1980년대까지 주곡자급을 위한 농업연구 투자가 집중적으로 이루어졌으나 주곡자급이후 농업 환경의 변화에 따라 다양한 농업연구투자의 기반을 마련해야 함에도 불구하고 농업연구 투자에 대한 관심은 낮아졌다.

농촌진흥청의 농업연구 예산구성은 사업비와 경상적 경비로 나누고 사업비는 시험 연구비, 시설비, 장비비, 기타 시험 연구지원과 농업경영연구비로 되어 있다. 1964년부터 농업연구 예산의 추이를 보면 경상적 경비가 전체 연구예산의 35%이며

나머지 65%가 사업비로 되어 있다. 경상적 경비보다 사업비가 많았으며 사업비의 비중이 점점 커져 1976년 까지는 경상비의 비중이 27.3%까지 줄었다. 그러나 1977년부터 경상적 경비의 비중이 확대되어 49.8%까지 올라갔으나 점차 줄어 1980년에는 44.6%의 비중을 보인다.

1960~1980년의 농촌진흥청의 농업연구 수행실적을 보면 총 연구항목이나 연구인력, 연구예산이 증가하였으나 연구 인력보다 연구항목수의 증가나 연구예산의 증가가 더 빨라 연구항목 당 연구원 수는 1964년 1.63명에서 1980년 0.81명으로 줄었다. 그러나 연구항목 당 연구예산은 739천원에서 1980년에는 934만원으로 10배 이상이 늘었다.

이처럼 1960~1980년 기간 우리나라 공공 부문 농업연구기관인 농촌진흥청의 농업 R&D 변화를 보면 농업연구 투자가 다른 나라에 비하여 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 이 기간에 통일벼 개발을 비롯하여 주곡자급을 위한 농업연구의 기여가 괄목할 만한 수준을 보였다.

농업연구기관에서 주도적인 역할을 하고 있는 농촌진흥청의 연구 인력의 변화는 1964년 668명에서 1980년 968명으로 증가했다. 1964년의 농진청 인력구성을 보면 본청에 30%인 187명이 배치되어 있으며 작물시험장 등 본청 산하기관으로 수원에 연구 인력이 집중되어 본청 이외의 연구인력 중 수원에 91.5%가 있었다. 그러나 농업 기술의 다양화와 농산물 개방화에 따라 과수, 축산, 농기계 등에 대한 연구 인력이 확대되면서 점차 본청의 비중이 낮아져서 1971년 30.5%까지 높아졌다가 1980년에는 23.2%가 되었다. 본청 이외의 산하기관의 인력은 본청의 감소에 따라 상대적으로 더 늘게 되어 1964년 72%에서 1980년에는 76.8%로 증가했다. 본청 이외의 산하기관의 연구인력 구성도 1964년에는 수원 소재의 연구소에 많은 인력이 배치되어 91.5%를 보였으나 1980년에는 79.8%로 줄었고 그 대신 호남 작물시험장, 영남작물시험장, 고령지시험장, 제주시험장 등 수원 이외의 지방에 소재하는 연구 인력이 1964년 8.5%에서 1980년에는 20.1%로 늘게 되었다.

양적인 측면에서 연구 인력의 확대는 크게 이루어지지 않았으나 질적인 측면에서는 높은 수준의 연구능력을 반영하였다. 연구원의 질을 나타내는 학력은 1957년에는 고졸이 80.6%, 학사급이 17.9%에 불과했으나, 1966년에는 학사가 76.1%로 크게 늘었다. 1970년에는 학사급 이하가 89%, 석사가 10%로 늘어났으며, 1980년에는 학사급 이하가 61%로 줄어든 대신에 석사가 22%, 박사급 연구원이 9%로 늘어나 농업 연구원의 질적 향상이 크게 이루어졌다.

6.2. 농촌지도기구

농촌진흥청은 농촌진흥법에 의하여 일반 행정과 기술 지도를 기능적으로 분리시키고 여러 농촌지도 기능을 농촌진흥청 체계에 일원화시켰다. 농촌진흥청의 지도사업은 식량자급달성에 가장 주도적인 역할을 하였다. 통일벼가 보급되기 이전에는 벼 증수를 위한 조기재배, 밀식재배, 전층시비, 병충해 적기 방제 등을 중점적으로 지도하였다. 1963년부터 시군 단위에 농민훈련소를 설치하여 농사개량구락부, 4-H 구락부 회원의 훈련을 시행하였고, 농촌지도자 양성에 주력하였다. 1965년부터 시작한 식량증산 7개년 계획을 뒷받침하기 위하여 농사개량 전시포가 확대되고 토양검정 사업이 추진되었다. 1968년에 우리나라 미곡생산에 결정적 역할을 한 집단재배 방식이 처음으로 도입되었다.

1962년 지도 체계를 일원화하여 농촌지도인력은 농사교도사업과 지역사회개발사업요원을 합하여 3,173명이었고, 1965년부터 식량증산 7개년계획에 따라 6,534명으로 늘었다. 1972년에는 통일벼 재배를 위한 시범집단재배지가 늘어나면서 농촌지도인력은 통일증산요원 1,870명을 포함하여 7,925명으로 증가되었다. 그 후 1976년까지 약간 줄어 7,626명 선을 유지하다가 1980년에는 통일증산요원이 1977년부터 정규직으로 전환되어 7,980명이 되었다.

농촌지도 사업비는 국비와 도시로의 지방비, 민간부담과 용자로 크게 나눌 수 있다. 1964년에는 국비가 48.6%, 지방비가 42.8%, 민간부담 7.6%, 용자 1.1%로 국비가 큰 비중을 차지하였다. 그러나 1966년부터는 국비의 비중이 25.6%로 줄고 지방비의 비중이 51.4%로 늘었으며 민간부담도 20.8%로 늘어났다. 1970년에는 국비의 비중이 27.9%로 줄고 도비의 비중이 18.0%로 올라 총지방비는 56.7%로 상승했다. 이처럼 국비의 비중이 점차 줄어 1980년에는 15.5%까지 내려갔고 지방비는 57.3%로 상승했다.

6.3. 농업교육제도

1961년 군사정부는 농촌고리채 정리를 시행하고 경제개발계획을 추진하는 등 적극적인 경제발전을 도모하기 위하여 농업교육뿐만 아니라 모든 실업교육에 실용성을 중시하였다. 따라서 실업학교 전공과목 교수에 이론과 실습을 50:50의 비율로 운영하게 하며 농업교육의 목표를 실습을 바탕으로 한 농업경영인의 양성에 두었다.

농업고등학교는 1962년부터 그 수가 꾸준히 증가하여 183개교에 이르렀다. 그 후

농촌인구 감소에 따라 농고의 수효도 감소하기 시작하였다. 그 운영이 부실한 학교도 많아 1972년 3월에는 농업고교를 개편하여 순수농고 65개를 포함하여 일반계나 다른 실업계와 공존하는 종합고등학교나 실업고등학교로 전환하여 125개의 농업고등학교를 존속시켰다.

농업교육은 1960년대 이후 강화되었으나 농촌교육문제는 1970년대 이후 이농으로 인한 농촌인구의 격감에 따라 새로운 교육과제로 떠오르게 되었다. 왜냐하면 농촌 청장년 인구가 도시로 이주하면서 농촌의 출생률이 낮아져 농촌의 학생 수가 크게 감소하였기 때문에 농촌의 과소학급이 많아지고 교실도 남아돌게 되었다. 과소학급에 따라 복식학급운영이 이루어지고 교육의 질이 떨어지게 되었다.

농촌학생들의 성적이 낮은 이유는 농촌학교의 시설이 도시에 비하여 뒤떨어짐에도 불구하고 학생 수가 줄어 교실이 남는다는 이유로 새로운 시설투자가 이루어지지 않았기 때문이다. 또 통학상의 불리한 점만이 아니라 농촌에 배치되는 교사들에게 인센티브가 없기 때문에 교장이나 교사의 인적배경이 농촌에 근무하는 경우 더 낮게 나타나는 것도 하나의 요인이 될 수 있을 것이다.

1970년대 이후 농촌의 교육비가 가계비에서 차지하는 비중은 점점 높아졌는데 도시근로자 가구의 가계비에서 차지하는 교육비의 비중은 점점 낮아졌다. 1975년까지는 도시의 교육비 지출의 절대액이 농촌의 절대액보다 높았으나 1976년부터는 낮아지기 시작하여 1980년에는 가구당 도시근로자 교육비에 비하여 농가구의 교육비는 거의 두 배가 더 높았다. 이러한 현상은 농촌의 진학률이 과거에 비하여 높아진 것도 사실이지만 고등교육기관의 도시집중과 도농 간의 학력격차에 따른 농촌자녀들의 도시취학에 따른 교육비 지출로 보인다.

1960~1980년 기간은 농업교육에 대한 기반이 구축되어 농업교육이 강화되었음에도 불구하고 농촌의 사회복지제도나 경제적 어려움이 가중되어 농촌교육 환경은 더욱 열악해졌다. 이때는 농가의 교육비 부담이 과중하게 가계비를 압박하여 농촌의 교육문제는 경제성장에 따라 보다 심각하게 노출되었다고 할 수 있다.

1960~1980년의 우리나라 농업계의 산학협동은 학계와 산업계의 협동보다는 학계와 농촌진흥청의 협동이 산학협동을 주도한 시기라 볼 수 있다. 산학협동의 주요 사업은 공동 연구, 보조연구, 겸직 및 농업교육의 협동으로 도 단위에서도 농업산학협동심의회를 두었다. 이와 같이 1960~1980년 농업의 산학협동은 농업정책의 목표가 주곡자급을 위한 식량증산에 있었기 때문에 민간 부문의 농업 관련 기업이 크게 활성화하지 못하여 농업 부문의 산학협동은 공업부문과는 달리 민간부문과의 협동

보다 농촌진흥기관의 산학협동이 대부분이었다. 따라서 정부 주도에 의한 농업 산학협동이 그 주도적 역할을 하였다고 볼 수 있다.

1960~1980년에 농민들의 학교교육 수준이 낮아 사회교육의 대체적 역할이 중요하였다. 그러나 농민들의 참여가 적어 정부 주도의 농촌사회교육이 대부분이었고, 대학이나 민간단체의 역할은 극히 제한적이었다. 농촌사회교육은 그 유형별로 농업에 관한 교육, 농촌 청소년 지도 등이었으나 체계적이지 못하였다. 1960~1980년의 농촌사회교육은 농촌진흥청 중심의 정부 주도과 정부가 지원한 새마을지도자연수원을 중심으로 한 새마을 교육이 주축이 되어 이루어졌다. 이 밖에도 1962년에 설립된 가나안 농군학교, 1903년에 발족된 기독교청년회, 1958년 시작한 풀무학원 등 민간단체를 중심으로 농촌사회교육이 이루어졌으나 그 활동범위는 제한적이었다.

7. 고도 경제성장과 농촌문제

7.1. 도농 간 소득격차와 농공병진

1960년대 이후 우리나라의 고도성장을 위한 경제개발정책은 집적경제로 경제적 공간 효율을 높이기 위하여 서울과 부산을 성장 축으로 하는 거점개발 전략에 따라 국토공간의 분극화를 통하여 지역 격차를 심화시켰다. 인구분포의 지역적 불균형은 경기를 포함한 서울의 수도권과 부산의 인구 증가율이 크게 증가한 반면 1970-80년 간에 강원, 충북, 전북, 전남의 증가율은 부(負)의 값을 보이고 있다.

대도시의 인구집중으로 주택, 교육, 교통, 상수도 공급, 보험, 사회복지 등 도시서비스에 대한 한계비용이 높아지고 농촌은 농민들의 이농에 따라 고령화, 노동력 부족, 농촌복지시설의 미비에 따라 농촌의 과소화(過疎化)나 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되었다.

농업문제는 기술위주와 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서 식량 문제를 어느 정도 해결하더라도 공업화가 진전하여 경제성장이 빨라지면서 농업과 공업의 생산성 격차가 확대되고 농산물의 상대가격이 하락하여 농가소득이 상대적으로 도시가구의 소득에 뒤떨어짐으로써 소득문제로 나타난다.

사실 1960~1980년에 우리나라는 통일벼의 개발과 보급에 의하여 주곡자급이 달성되었으나 농업과 공업 간의 생산성 격차는 가격격차보다 더 커 동태적인 의미에서 농산물 가격이 상대적으로 낮아졌다. 농산물 가격 상승이 1970년 중반까지 공산품

가격 상승보다 빠른 것이 사실이나 제조업의 노동생산성 증가율이 농업노동생산성보다 훨씬 더 커 가격 상승률보다 노동생산성 증가율의 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 더구나 1976년 이후에는 공산품의 노동생산성 증가율만이 아니라 가격 상승률이 농업부문보다 커서 결과적으로 농공간의 소득격차가 심화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 사실은 1960-80년대 지역불균형 발전에 의한 고도의 경제성장 과정에서 도시와 농촌의 소득격차가 커지면서 농촌의 이농이 빨라졌다는 사실을 뒷받침하는 것이다. 그러나 1960-80년대 우리나라의 성장거점을 축으로 한 지역불균형 공업화 전략은 농업과 공업의 소득격차와 도시와 농촌의 지역 격차에 따라 농촌의 이농에 의하여 공업 부문 노동력이 확보되어 공장이 가동되었다 따라서 경제의 고도성장기에 농업과 농촌문제는 식량자급률 하락과 농가소득의 저위에 따라 도시에 대한 상대적 빈곤, 농촌인구 감소에 따른 노동력 부족, 농업 생산비 상승, 농촌의 고령화 등으로 나타나게 되었다.

농업 내부의 변화에도 불구하고 농가경제구조는 이 기간 영세소농과 쌀 중심의 농가경영에서 크게 벗어나지 못하고 농촌은 고도경제성장의 소외지역으로 도농의 소득격차가 커졌을 뿐이다. 우리나라 농가소득과 도시근로자가구소득을 비교하면 1975년의 주곡자급을 위한 녹색혁명과 고미가정책에 의하여 농가소득이 높았던 때를 제외하고는 도시근로자 소득에 미치지 못하였다. 더구나 농가소득은 1975년을 제하고는 가계비에도 미치지 못하여 농가부채의 증가로 이어진 것이다

1960~1980년에 수출주도 공업화 전략에 의한 고도경제 성장 과정에서 농촌의 이농은 초기에는 과잉인구의 해소에 의한 노동력을 공업 부문에 제공하여 공업성장에 기여하고 농업노동의 생산성을 증진시켰다. 그러나 궁극적으로는 농촌의 노동력에 대한 질적 저하를 초래하고 마침내 농업과 공업의 생산력 격차, 농촌과 도시의 소득불균형, 농촌 서비스 부문의 쇠퇴를 가져와 경제의 고도성장에 따라 지역불균형을 심화시키는 결과를 초래한 것이다.

농촌인구의 도시이동은 1960년대 후반에 본격화하기 시작하여 1970년대 전반에 약간 둔화하다가 1970년대 후반에 다시 급증하였다. 1960년대의 고도경제성장으로 공업화에 의한 인구의 흡인효과를 보면 이농자의 절반 이상이 15-29세에 집중되어 있고 여성의 비중이 크며, 여성 중 15~19세층이 가장 많은 것으로 보아 이들이 1960년대 후반 이후의 저임금 노동집약적 산업의 주된 공급원이었다. 1960년대 후반 수출호조와 이농의 급증, 1970년대 전반의 수출부진과 이농의 둔화, 또한 1970년대 후

반 한국경제 최고의 호황기에 농촌노동력의 대거이농이 이루어진 사실을 보면 산업화 과정에서 도시와 공업지역에 많은 일자리가 생겨 농촌인구가 도시로 이주한 흡인요인이 작용한 것으로 볼 수 있다

그러나 1960년대 후반의 연속된 흉작과 농가경제가 악화된 시기에 이농이 급증했고, 1970년대 전반의 이농이 둔화된 시기에는 수출이 부진하고 새마을운동과 이중곡가제 시행으로 농가경제가 상대적으로 안정되었으며 1970년대 후반 농가경제가 악화되었을 때 이농이 증가했다는 사실을 보면 농촌의 배출효과도 어느 정도 작용한 것이다. 따라서 1960-80년 동안의 이농 현상은 흡인효과와 배출효과가 모두 작용했으나, 경제의 고도성장에 따른 도시와 공업 부문의 흡인효과가 더 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

농촌의 이농에 따라 농촌 노동력의 고령화 및 부녀화와 함께 농촌 노동력의 낮은 교육수준도 나타났다. 1960-80년 기간 농촌에서 도시지역으로 이농한 6세 이상 이동인구의 학력별 분포를 보면 1966-70년에는 국졸이하의 학력을 가진 자가 많았으나 해가 가면서 그 비중이 점점 낮아졌다. 고졸과 대졸의 이동인구는 처음에는 낮은 수준을 보였으나 점차 많아져서 1976-80년에는 중졸이하의 학력이 49.4%인데 반하여 고졸 이상이 50.6%로 더 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이농은 농촌의 자금이 도시로 유출되는데 기여를 하였다. 이농은 노동력만 이동하는 것이 아니며 이농 시 농촌자본의 유출만이 아니라 도시 송금을 통하여 지속적인 유출이 이루어진다. 농촌과 도시의 송금실태에서 보면 농촌가구의 도시송금액이 횡수나 금액에서 도시에서 농촌으로 송금하는 액수보다 크게 나타났다. 농촌에서 도시로 떠난 가구원에게 보내는 생활비보조, 정착금 지원, 학비 등 농촌에서 도시로 이루어지는 송금은 농촌자본의 도시유출에 어느 정도 기여하였다.

이농에 의하여 농촌의 인구가 감소하면 농촌의 서비스 부문은 쇠퇴하게 된다. 농촌의 교육여건이나 후생 복지시설에 대한 서비스 감퇴에 따라 이농이 촉진되고 도시와 농촌의 소득격차에 따라 이농이 확대되면 이에 따라 농촌의 서비스 부문의 쇠퇴와 농업노동력이 저하되어 또다시 이농하게 되는 이농의 악순환을 겪게 된다.

7.2. 농촌공업화와 농외소득 문제

1965년 한국의 농외소득은 농가소득의 18.9%에 불과했으나 일본은 56.3%, 대만은 34.0%이었으며 1980년 한국의 34.8%에 비해 일본과 대만은 각각 83.0%와 70.4%를

보였다. 사실 1960~1980년에 추진한 농공병진이나 새마을공장 건설 등에 의하여 농가소득증진을 위한 농외소득정책은 1면 1공장 분산입지로 공장의 경영전략에 실패한 것이 사실이다. 그러나 근본적인 문제는 정부가 주도한 도시와 농촌의 지역간 공업과 농업의 부문간 연계성을 결여한 성장거점방식 개발전략이라는 경제구조적인 문제로 인하여 일본이나 미국의 농촌 공업화론과 달리 농외소득의 기능이 제약되었다는 점이다.

농외소득 정책은 초기에는 농외소득 정책이라기보다는 대부분 농촌의 유희노동력을 이용하여 양축, 양잠, 농산물가공 등에 종사하여 소득을 얻는 부업장려 정책이었다. 초기의 부업육성은 농촌진흥청·농협 등을 통하여 이루어졌는데, 농촌진흥청에서는 농가가 개별적으로 운영하던 농가부업을 지역개발사업을 위하여 1966년 유형별·지대별로 마을 단지화하여 시범사업으로 실시하였다.

1960-80년대 농외소득증진을 위한 농가 부업사업의 특성은 농촌공업화에 의한 농외소득 증진이라기보다는 농가소득을 높이기 위한 하나의 보조적인 성격에 그쳤다. 이 기간에는 고도성장을 위한 공업화정책에 의하여 농업은 주곡자급과 노동력 공급의 기능적 역할에 불과했으며 경제성장에서 나타나는 농업문제나 농촌 문제를 구조적으로 접근하는 농가소득정책이나 농업발전을 위한 농외소득정책은 부재한 것으로 볼 수 있다.

농가소득을 높이기 위한 부업단지 육성사업과는 달리 1973-83년의 새마을 공장건설은 농촌 공업화를 통해 농외소득을 개발하려는 최초의 정책이었다. 새마을 공장으로 지정된 업체는 대부분 노동집약적이며 원료를 농촌에서 구할 수 있는 농업 관련 산업이 많은 비중을 차지하고 있었다. 그러나 농촌지역의 불리한 공업입지 조건이나 기존의 공업입지정책과 유기적인 연계를 갖지 못한 채 단기적인 접근으로 추진되었기 때문에 자금 및 원료확보문제 등으로 소기의 목적을 거두지 못하였으며 지정과정의 잘못도 지적되고 있다.

1960년대 이후 농가소득의 구성은 대부분 농업소득에 의하여 주도되었으며 농외소득은 20%를 전후하여 거의 일정한 비중을 나타냈다. 1960~1980년대 고도경제성장을 위하여 농업은 주곡생산에 정책 목표가 설정되었으며 도농 간의 소득격차에 따라 농외소득을 높이기 위한 정책은 부업을 육성하여 농한기 노동력을 활용하는 정도에 그쳤다.

농외소득의 원천은 겸업소득, 사업외소득과 이전수입이다. 1970년대에 이르기까지 비농업 분야의 취업기회가 적었기 때문에 농외소득은 농업 노임 기타 잡수입

등으로 구성된 사업 이외 소득이 절반을 차지하였다. 비농업 부문의 사업에 참여해서 얻을 수 있는 겸업소득은 극히 제한적이고 점차 줄어든 대신 이농의 결과로 나타난 이전수입이 상당히 큰 비중을 차지하였다.

농촌의 공업화에 따라서 얻을 수 있는 취업기회의 확대를 파악할 수 있는 사업 이외의 수입구성비를 보면 1960~1980년 기간 기타 잡수입이 가장 큰 부분을 차지하고 급료 부문이 그 다음 큰 비중을 보이고 있다. 또 농업 노임도 1962년 15.5%에서 점차 감소 추세를 보이며 기타 노임도 크게 변하지 않는다. 이처럼 농외소득의 구성에서 기타 잡수입이 차지하는 비중이 가장 클 뿐만 아니라 다른 항목들이 지난 1960~1980년에 별다른 변동을 보이지 않고 있다는 사실은 농외소득이 단순한 부업으로서 성격을 갖게 하거나 농촌공업화에 대한 실효가 나타나지 않고 있음을 의미한다.

8. 농민문제

8.1. 재건국민운동과 새마을운동

재건국민운동은 5.16쿠데타로 집권한 군사정권이 주도한 범국민 의식개혁운동이다. 이 운동은 군사정권 집권 후 혼란해진 민심을 모으고 근대화를 표방하는 새로운 지배이데올로기를 내세우기 위하여 강력히 추진하여 급속히 조직을 확장하였다. 비록 관주도의 하향식 조직을 상향식으로 바꾸고 정치적 중립을 기하고자 노력했으나 군부의 정권장악에 이용되고 있다는 국민의 시각을 벗어나기 어려웠고 획일적인 사업 추진으로 국민의 호응을 얻지 못했다. 따라서 방대한 예산의 뒷받침에도 불구하고 그 한계를 보였다.

1970년대에 들어서면서 표면화된 노동문제는 고도의 경제성장이 가져온 도시와 농촌의 성장 격차에서 농촌노동력의 이농이 불러온 농촌문제가 초래한 심각한 사회 문제이다. 이에 따라 정부와 여당은 1971년 대선을 앞둔 정치적 기반을 농촌에서 다지기 위한 하나의 포석으로 새마을운동을 추진하는 등 여러 가지 복합적인 요인이 새마을운동 추진배경으로 작용하였다.

새마을운동은 초기에는 농촌의 마을 중심으로 이루어졌으나 점차 공장이나 학교 등 그 영역이 확대되어 참여인원은 농민보다 점차 비농민의 비율이 커졌다. 그러나 사업전수나 투자내역은 대부분 농촌새마을운동 중심으로 이루어졌다.

새마을운동의 부문별 투자액 추이를 보면 초기에는 생산기반과 복지 환경이 큰 비중을 차지하여 1973년 생산기반이 64.3%, 복지·환경 부문이 28.8%를 차지하고 소득증대(6.2%)나 정신개발(0.8%)은 미미하였다. 그러나 생산기반은 지속적으로 그 비중이 줄어들어 1979년에는 20.9%에 그쳤고 소득증대는 43.1%로 상승했다. 복지·환경 부문은 1975년까지 10.3%로 줄다가 그 후 상승추세를 보여 1979년에는 32.0%가 되었다.

1972년 1월 농림부의 모범 농업인교육계획에 따라 경기도 고양군의 농협대학 내에 모범 농업인연수원이 설치되어 2주간의 연수를 받는 것이 새마을지도자연수의 효시이다. 초기에는 모범 농업인반과 새마을지도자반으로 시작한 새마을교육은 농협조합장반과 부너지도자반, 1974년에는 고급공무원과 사회지도자반으로 확대하고 1975년 이후에는 대학교수, 기업가, 언론인, 종교지도자, 법관, 국회의원으로 확산되었다. 새마을교육의 교과 과정은 영농기술, 농업협동조합운동, 토목기술, 국가발전과 정신개발, 성공사례 발표, 분임토의의 6개 분야였으며 1970년대 초기에는 영농기술과 소득증대 새마을사업이 농민들에게 강조되었다. 1970년대 중반에는 새마을운동과 정신개혁, 국가발전과 생활윤리, 가치 있는 생활방법, 새역사의 창조와 우리의 사명 등 새마을 정신개발 등 상대적 중요성이 달라졌다. 초기의 영농기술이나 농업협동조합에 대한 과목이 1980년에는 모두 없어지고 새마을 정신개발과 분임토의만이 중요한 과목으로 다루어졌을 뿐이다.

농촌새마을운동은 초기 단계에서 정부 주도로 가시적 성과를 통하여 농촌의 근대화를 이룩하려는 마을 단위의 개혁운동으로 시작하였다. 그러나 우리나라 농촌사회가 갖고 있는 공동체조직과 공동체정신을 농촌지역개발에 활용하여 주민의 소득증대와 복지 향상을 이루기 위한 주민 참여를 바탕으로 한 상향식 개발이라는 사실도 부정할 수 없다. 또한 농촌새마을운동은 마을 중심의 지역 단위 개발에 한정되지 않고 농업, 축산, 수산, 부업, 가공 산업 개발 등 모든 부문을 망라한 종합 개발방식이었다.

1970년대 농촌새마을운동은 그동안 침체되었던 농촌에 활기를 넣고 농촌 환경 개선이나 소득 증가에 가시적인 성과를 보였다. 새마을운동이 1970년대의 정치적 어려움을 극복하기 위한 정치적 동기에 의하여 획일적이고 강제적인 관료체제에 의하여 추진되었다고 하더라도 마을공동체의 협동적인 참여가 농촌근대화에 기여한 사실도 분명하다. 왜냐하면 새마을운동의 투자재원에 정부의 지원이나 그 밖의 농협의 지원만이 아니라 주민부담도 상당한 비중을 보였기 때문이다.

8.2. 민간 중심의 농민조직과 농민운동

우리나라 농민운동은 1960년대까지만 해도 농지개혁 이후 농촌의 소작문제가 농업이슈로 등장할 만큼 성숙되지 않았고 절대빈곤에서 벗어나 농업근대화를 이루기 위하여 분배의 형평성은 어느 정도 유보할 수 있다는 사회적 공감대가 형성되었다 따라서 민간 주도 농민운동은 농촌지도나 농사개량을 위한 학습 위주의 활동에 한정되었고 농민들의 의식이나 참여가 부족했기 때문에 농민의 권익투쟁을 위한 농민운동으로 발전하지 못하였다. 경제개발계획에 따라 공업화에 의한 고도의 경제성장으로 도시와 농촌의 소득격차가 나타나고 1972년 이후 유신체제에 의한 군부독재의 정치적·사회적 불안이 나타나면서 농업문제는 투쟁적 성격인 농민운동의 양상으로 나타나기 시작했다.

1960~1980년대의 민간 중심의 농민조직으로 ‘전국농업기술자협회’, ‘한국농업근대화연구회’, ‘한국가톨릭농민회’ 등이 1970년대 이후 활동하였다. 또한 농민들의 의식을 깨우치기 위한 농민교육기관이나 관 주도의 농촌지도와는 달리 농촌개발을 목표로 종교의 테두리에서 농민들에게 새로운 문제인식의 기회를 제공하는 수준의 농촌개발 및 교육기관으로 ‘가나안농군학교’, 대전의 ‘복지농도원’과 ‘기독교연합봉사회’, 캐나다 선교회의 ‘이리농장’, 충북 괴산의 ‘육우개발협회’, 감리교 계통의 ‘양곡은행’, 천주교 원주교구의 ‘사회개발위원회’, 전북의 ‘농촌개발원’, YMCA의 농촌개발사업, ‘가톨릭농촌여성회’ 등이 있었다. 이와 같이 다양한 농민조직들은 1960년대에 대부분 농민을 계몽하거나 농사개량을 목적으로 하는 농민운동의 성격을 가졌다. 그러나 1970년대 우리나라 정치사회의 변화와 농업과 농촌문제가 나타나면서 그 중 몇몇 조직은 앞서 본 바와 같이 농민의 권익을 위한 투쟁적 성격으로 전환되었다. 특히 유신체제하에서 나타나는 하향식 관료주의가 농촌에서 보여 준 관료적 횡포에 대하여 농협 강제출자와 농협운영의 민주화, 강제경작반대와 피해보상 문제, 산림법 위반을 비롯한 행정적 보복문제, 을류 농지세 부당과세문제, 경지정리시 부당공사문제, 농협조합비 과다부담문제, 새마을사업 강제집행피해문제, 농산물 검사시 부당성문제 농협민주화투쟁, 함평고구마사건 등을 비롯하여 저농산물 가격 정책 반대운동이나 농민피해보상투쟁 등 농촌에서 농민들이 그동안 일상적으로 겪으면서도 대항하지 못한 농민의 권익신장을 위한 농민운동을 전개하였다

1960년대의 농민운동은 1970년대와 1980년대의 주도적 농민운동을 위한 조직의 태동과 농민운동 지도자 육성을 위한 학습이 주가 되었다 또 이후 농민운동의 기틀을 다질 수 있는 인식의 변화를 가져오는 데 역할을 하였다.

제3절 개방화 시기의 농업·농촌

1. 머리말

한국 농업·농촌 100년사의 대단원에 해당하는 1980년부터 2000년까지의 기간을 개방화시기로 규정하고 여기서는 이 시기에 변모해 온 농업·농촌의 실상, 그리고 변화과정과 그 요인을 고찰하였다.

한국 농업이 직면한 내·외적 압박요인에 의해 농산물 시장개방이 진행되어 왔다. 내적 요인으로는 값싼 해외 농산물의 수입 확대를 통해 물가를 안정시키고 공산품의 국제경쟁력을 제고해야 한다는 비교우위론에 근거를 둔 국내 산업자본의 압력을 들 수 있다. 외적 요인으로는 세계경제에서 차지하는 한국경제의 비중과 지위 상승에 수반된 외국으로부터의 개방 압력이 거론된다.

이러한 외적·내적인 개방 압력에 굴복하여 1980년대에 들어와 본격적으로 농산물 시장 개방이 확대되었고 이로 인해 한국 농업은 감당하기 어려울 정도의 충격을 받았으며, 여기에 슬기롭게 대처하고자 노력했지만 시간적인 여유가 없었고 동시에 농업기반 조건도 불리하여 농업을 개방경제체제에 부응하도록 조정하는 데는 한계가 컸다. 이에 따라 개방화시기 이후 농업생산의 위축과 농가경제의 위기로 대변되고 있는바 우리 농업은 엄청난 변화를 겪지 않을 수 없었다.

농산물 시장개방이 점진적으로 확대됨에 따라 농업에 대한 비관적인 전망이 팽배하였으며, 이 때문에 비농업부문으로의 농업 자원 유출이 가속화되고, 농업생산 주체를 비롯한 농업구조의 변화가 초래되었다. 결국 이로 인해 농업이 위축되고 성장이 둔화되게 되었다.

외국의 값싼 농산물이 수입됨에 따라 농산물 소비패턴의 양풍화(羊風化)가 가속됨으로써 농산물 수요구조가 급변했으나 생산구조가 여기에 탄력적으로 조정되지 못함으로써 국내 식량자급률이 급락하여 식량안보 문제가 대두되었다.

아울러 농산물 시장개방은 국내 농산물의 시장가격을 하락시키고 시장을 교란시켜 농산물 가격의 불안정을 심화시키는 결과를 초래했다. 또한 불안정한 국제가격의 영향을 받아 국내 시장가격이 변동함으로써 생산자는 수취가격을 예측하기 곤란하여 식부면적과 사육두수의 변동이 심화되는 결과가 초래되었다.

농산물 가격은 하락하고 농가구입가격이 상승하여 농가교역조건이 악화됨으로써

농가경제는 위기에 직면하게 되었다. 더구나 복합영농사업, 농업구조 개선사업 등의 정책사업을 추진하는 과정에서 차입으로 고정자산을 확보하였고, 경영수지가 악화됨에 따라 벌어들인 농업소득으로 차입금의 원리금을 상환하지 못해 농가부채가 누증됨으로써 농가경제는 파탄위기에 직면해 있다. 농가의 경제사정이 악화됨과 동시에 농촌공업화가 진행되지 못함으로써 향도이촌이 가속화되어 농촌은 공동화(空洞化)되고 있다.

이러한 점을 감안하여 여기서는 농업생산의 위축, 농가경제의 위기, 농촌사회의 공동화 등 개방화시기에 전개되어 온 농업·농촌의 변화과정을 요약·정리하였다.

2. 개방화의 전개 과정

1960년대에 들어 불균형 성장론에 입각한 대외의존형 경제성장 전략을 추진해 온 우리 경제는 괄목할 만한 성장을 지속해 왔다. 그러나 1970년대 후반에 들어 중·화학공업 위주로 산업구조를 개편하는 과정에서 저임금체제를 유지하기 위한 방편으로 비교우위를 내세워 농산물 수입자유화를 추진하기에 이르렀다. 1978년 2월에 수입자유화 기본 방침이 발표되었으므로 이 때부터 개방농정으로 전환되었다는 견해가 지배적이다.

이 방침에 의거하여 제3차에 걸친 수입개방 조치를 단행하였으며, 이에 따라 농산물 수입자유화 비율이 1978년의 54%에서 1982년에는 75%로 확대되었다.

1980년대에 들어 지속적으로 수출이 증가함에 따라 1986년부터 1989년까지 무역수지 및 경상수지 흑자를 기록했다. 이에 따라 우리 경제는 국제수지 방어목적으로 수입을 제한할 수 있다는 GATT 규정 18조 B항(BOP)을 고수할 수 없게 됨으로써 GATT의 국제수지위원회의 협의를 거쳐 1989년 10월에 이른바 BOP항을 졸업하고 11조 이행국으로 전환했다. 아울러 1992년에서 1994년까지 이행할 131개 농림수산물 수입예시계획을 발표하였으며, 농산물 수입자유화 비율은 1984년의 68.3%에서 1994년에는 92.3%로 확대되었다.

한편, GATT 체제하에서 새로운 국제 교역질서를 정립하고자 1986년에 제8차 다자간 무역협상인 우루과이라운드(UR)가 개시된 이래 7년간의 협상과정을 거쳐 1993년 12월에 타결되었다. 1년간의 유예기간을 거쳐 1995년 1월부터 세계무역기구(WTO) 체제가 출범했다. UR 농산물협상의 기본 골격은 시장개방, 국내보조금 삭감, 수출보조금 삭감 등이었다. 시장개방에서는 예외 없는 관세화를 원칙으로 하고, 국

내농업에 미치는 충격을 고려하여 1983~1986년의 3개년 평균치를 기준으로 산출한 국제가격과 국내가격의 차액, 즉 관세상당치를 부과하도록 규정했다. 단, 이 때는 최소한 3% 이상의 최소시장접근(MMA) 혹은 기준연도의 수입비율 이상의 현행시장 접근(CMA)을 보장해야 했다. 또한 관세 및 관세상당치를 일정 기간 일정 비율로 삭감해 나가도록 규정되었다. 단지 우리나라의 쌀은 비교역적 기능을 인정받아 2004년까지 10년간 관세화 유예를 적용받았다. 이에 따라 쌀을 제외한 전 품목을 대상으로 수입자유화가 단행되었다. 또한 국내 보조금은 지원대상 보조금과 삭감대상 보조금으로 구분하여 삭감대상 보조금은 삭감이행계획서에 의거하여 매년 삭감해 나가지 않으면 안 되었다.

UR 농산물협상의 타결로 쌀을 제외한 전 품목이 개방되고 국내보조금이 삭감됨에 따라 농업은 엄청난 충격을 받았다. UR 협상과정에서 쌀을 포함한 몇 개의 주요 품목에 한해 관세화 유예가 적용될 것으로 기대했지만 결과는 예상 밖이었으며, 수입자유화에 적절하게 대처하지 못하고 일시에 충격을 받게 됨에 따라 국내 농산물 시장이 교란되고 농업생산구조가 파행적으로 조정되는 결과를 가져왔다 또한 농가 교역 조건이 악화되어 농가경제가 위기에 직면하게 되었다

3. 농업생산력 및 경영구조의 변화

3.1 농업 자원의 감소와 생산력의 쇠퇴

성장거점도시와 산업기지 개발방식을 주축으로 산업화가 진행됨에 따라 개방화 시기에 들어와 농업노동력의 유출이 가속화되었다. 이것은 농산물 수입개방에 직면하여 장래 농업을 비관적으로 전망했다는 사실을 반영한 결과였다.

1980년대에 들어와 경제성장이 상대적으로 둔화되었음에도 불구하고 농가호수와 농가인구는 격감해 왔으며, 특히 1990년대 이후부터 감소 속도가 가속화된 것으로 나타났다. 젊은 노동력이 유출됨에 따라 농업노동력의 노령화·부녀화가 심화되어 농업생산이 상대적으로 위축되었다.

경제성장 초기단계에서는 농지기반 확충사업이 지속되어 총 농경지 규모가 증가해 왔으나 1968년을 기점으로 감소해 왔다. 특히 산업화·도시화가 진행됨에 따라 비농업용으로 전용되는 농지가 증가해 왔으며, 1990년대 이후에 전용되는 농지가 급증해 왔다. 이는 농지보전제도에 허점이 있다는 사실을 간접적으로 시사하고 있

으며, 동시에 개방화와 더불어 농업을 축소 재조정해야 한다는 사회적 분위기가 반영되었다는 사실을 나타내고 있다.

총 인구는 증가하고 총 농경지는 감소함에 따라 국민 일인당 농경지 규모는 격감해 왔으며, 이것이 식량자급률 하락으로 이어졌다. 총 농가호수가 감소함에 따라 호당 농경지 규모는 증가해 왔지만 2000년 당시 그 규모는 1.37ha에 불과하였으며, 평균개념에서 평가한 호당 규모는 의의가 크지 않다. 그러나 경작규모별 농가분포를 검토해보면 대규모로 경영하는 농가의 구성비가 아주 낮은 것으로 나타났다 이는 개방화시대를 맞이하여 국내농업의 국제경쟁력 확보에 낙관적인 전망이 용납되지 않는다는 사실을 나타낸다. 또한 호당 농경지 규모가 증가해 왔지만 임차지 비율이 높다 이는 자작농 체제가 와해되고 차지농 체제가 정착되고 있다는 사실을 나타내고 있다

비록 산업 간에 성장격차는 드러났지만 경제성장과 더불어 농업은 지속적으로 성장해 왔으며, 1980년을 경계로 그 전에는 고성장 시기였으나 개방화시대에 들어와 성장이 둔화되었다. 1980년대 이전에는 자본집약도를 높여 토지생산성을 제고시켜 높은 성장을 이룩했다. 그러나 1980년 이후에는 생산요소 투입이 포화수준에 달했으며, 중간투입재의 증투로 부가가치를 증대시키는 정책은 한계에 달했다. 즉 생산구조의 고도화와 신기술 개발이 전제되지 않는 한 고도성장은 기대하기 어려운 실정이다. 이에 따라 개방화시기 이후에 산업 간 성장격차가 확대되어 왔다

이처럼 농업의 기반조건이 불리하여 경제성장과 더불어 농업이 상대적으로 위축됨에 따라 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 감소했다. 즉 총인구에서 차지하는 농가인구의 비율은 1980년에는 28.4%이었으나 2000년에는 8.7%로 축소되었다. 국내총생산액(GDP) 중 농업생산액의 구성비는 1980년에는 27.0%이었으나 2000년에는 9.7%로 축소되었다.

3.2 농가계층의 양극분화

농산물 수입자유화로 농산물 생산주체인 농가의 구조적 변화가 초래되었다 생산과 소비활동이 결합된 경영주체인 농가라는 개념은 「농지개혁법」에서 정립되었다. 농지개혁으로 소작농구조가 자작농체제로 전환되었으나 경제성장과 더불어 농가의 성격과 그 분포가 변천되어 왔는데, 이 현상을 ‘농민충분해’ 혹은 ‘농가계층분화’로 정의하고 있다. 농민충분해란 소생산농민이 자본가계급과 노동자계급으로 분해되는 과정을 의미한다. 농가라는 경제주체는 변함이 없고 그 성격과 분포가 변하는 과정을 농가계층분화라 하는데, 이는 주로 토지이용형 작목을 주 소득원으로 하는 농가

를 대상으로 한다.

농지개혁 이후 2000년에 이르기까지 농가계층분화 과정을 4기로 구분할 수 있다. 제1기는 농지개혁이 완료된 시기부터 총 농가호수가 증가한 1967년까지의 기간으로서, 0.1ha 미만의 영세농과 3.0ha 이상의 대농계층이 증가하였고, 특히 영세농의 탈농화가 진행되었다.

제2기는 총 농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지의 기간으로, 이 시기에는 중농화가 진행되었다. 0.5ha 미만의 소농과 1.5ha 이상의 대농계층이 상대적으로 감소하고 0.5ha~1.5ha의 중농계층이 상대적으로 증가하였다. 농가호수가 감소함에 따라 증가한 임대농지를 소농계층이 임차하여 중농계층으로 상향이동 하였다. 농작업의 기계화가 진행되기 이전에는 가족의 노동보수 또는 지대소득 확보 목적으로 임차하는 소농계층의 임차료 지불능력이 높아 농지는 소농계층에 집적하게 된다. 한편, 노임 상승으로 경영수지 압박을 받은 대농계층 중에는 농지를 임대하고 중농계층으로 하향 이동하는 농가가 나타났다. 이에 따라 농가계층분화는 ‘중농화’로 진행되었다.

제3기는 1984년부터 1989년까지 기간으로서, 전 계층 상향 이동 또는 양극분화의 과도기 단계라고 할 수 있다. 1980년대에 들어와 농작업의 기계화가 진행됨에 따라 경작규모가 확대되었고, 이것이 농가계층의 ‘중농화’에 충격을 가해 중농계층의 규모 확대를 유도했다. 농업소득으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 농외취업기회가 높다면 경작규모를 축소시키고 소농계층으로 하향 이동하는 농가가 대두하지만 농외취업기회가 낮아 하향 이동하는 농가는 적고 전 계층이 상향 이동하는 계층분화를 나타냈다.

제4기는 1990년부터 현재까지의 시기로서, 소농계층과 대농계층이 상대적으로 증가하고 중농계층이 상대적으로 감소하는 이른바 농가계층의 양극분화가 정착된 시기이다. 중농계층의 임차료 부담능력이 높아 중농계층은 농지를 임차하여 대농계층으로 상향 이동했다. 그러나 겸업농이 증가하여 중농층 분해가 일어난 것이 아니며 증가한 소농계층은 주로 경영주가 고령자인 농가인 것으로 밝혀져 있다. 경제성장과 더불어 농외취업기회가 늘어나면 소규모로 경영하는 다수의 겸업농과 대규모로 경영하는 소수의 전업농으로 농가계층 분화가 진행되는 것이 바람직한 농업구조라고 전제했지만 농가계층분화가 바라는 대로 전개되지 않았다. 비록 소농계층의 소득 문제가 수반되긴 했지만 1990년대 이후 농가의 경작규모 확대가 급속하게 진행되어 왔다.

3.3 자작농체제의 붕괴와 임차농체제 정착

개방화시기에 들어와 농지 소유구조에 변화를 불러일으켜 자작농체제가 와해되고 임차농체제로 전환되었다. 농가의 겸업화 수준은 낮지만 경작규모가 확대되는 방향으로 농가계층분화가 진행되어 왔다. 농가계층분화에서 나타난 바와 같이 경작규모 확대는 농지임차에 의해 진행되어 왔다. 즉 중농화 시기에는 농지임차에 의한 소농의 중농화가 진행되었고, 양극분화 시기에는 농지임차로 중농 내지 대농계층의 규모화가 진행되었다. 이것은 자작농체제가 와해되고 임차농체제가 정착되었다는 사실을 나타내는데, 임차농지가 증가하게 된 요인으로는 ‘농지개혁불철저설’, ‘농지법부재설’, ‘고지가설’ 등이 제기되었다.

농지개혁 이후 1960년대 전반까지 임차지와 임차농이 증가한 요인에 대해서는 ‘농지개혁불철저설’로 설명할 수 있다. 즉 이 기간에는 양극분해라는 바람직하지 못한 농가계층분화 양상이 나타난바, 이것은 농지개혁이 철저하지 못했기 때문이라고 할 수 있다.

농가호수가 감소하기 시작한 1960년대 후반부터 1996년 「농지법」이 발효될 때까지 증가한 임차지에 대해서 ‘농지법부재설’을 적용할 수 있다. 이 기간에는 이농으로 부채지주가 급증했는데, 부채지주의 농지를 처분하도록 규제하는 「농지법」이 제정되었더라면 적어도 부채지주를 막을 수 있었다는 가정이 성립된다.

매매지가가 상승한 1970년대 중반부터 늘어난 농지임차 증가 요인은 ‘고지가설’로 설명할 수 있는데, 여기에는 경작규모를 확대하기 위해서는 농지임차가 불가피하며 바람직하다는 전제가 깔려 있었다.

농지개혁이 완료되어 자작농체제가 성립한 이후 지속적으로 임차지와 임차농이 증가해 왔으며, 특히 개방경제체제로 이행된 1980년대 이후에 임차지와 임차농이 급증했다. 임차지 증가요인은 제도적 요인과 경제적 요인으로 대별된다. 농지개혁 이후 총 농가호수가 증가한 시기인 1967년까지의 기간에 늘어난 농지임차에 대해서는 부정적인 평가가 내려졌다. 이 시기에는 농지개혁으로 창출된 영세자작농이 지가부담이 가중되어 자작지를 매각하고 임차농으로 전락하는 사례가 나타났고, 소유농지 3ha 규모의 부농은 영세소농이 매각하는 농지를 매입하여 규모를 확대하였다. 이들 부농 중 대다수는 머슴을 고용하거나 농촌의 과잉노동력을 활용하여 자영한 반면, 일부는 고율의 임대료를 받고 영세자작농에게 임대하였다.

그 후 1968년부터 1983년까지 농가계층분화는 ‘중농화’로 나타났다. 경제성장과 더불어 농외취업기회가 확대되어 1968년부터 농가호수는 감소하기 시작했다. 매각

하지 않고 남겨 두고 떠나는 농지를 소농이 임차하여 중농계층으로 상향 이동했다. 한편 대농계층은 농촌 노임이 상승함에 따라 경영수지 압박을 받게 되자 가족노동력에 의해 경작할 수 있는 규모 이상의 농지를 임대하였다. 이리하여 ‘중농화’ 현상이 나타났다.

소농계층이 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동하는 것은 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 만일 「농지법」에 의해 농지제도를 정비하여 이농으로 인한 부채지주를 묵인하지 않았다면 그들이 떠나면서 남겨 둔 농지를 매입할 수 있는 계층은 대농이었을 것이라고 상정할 수 있다. 당시 농촌의 노임수준과 기술체계로는 대농이 존립하기 어려운 실정이었으므로 대농계층은 농지를 임대하고 소농계층이 이를 임차할 수밖에 없었다고 할 수 있다.

중농화 시기 혹은 양극분화 시기에는 농지임차에 의한 규모 확대가 불가피하고 또한 바람직하다는 판단이 지배적이었다. 즉 개방경제하에서는 자작농이 와해되고 임차농체제로 정착되는 현상을 불가피한 현실로 받아들여야 한다는 주장이었다. 1980년대에 들어와 급증한 임차지와 임차농을 두고 전근대적이고 봉건제적인 소작제의 부활이라는 주장이 대두되기도 하였지만 농지임차에 의한 규모 확대를 수긍하지 않을 수 없는 실정이었다. 다만 임차료 수준이 높아 대농의 규모 확대를 저해하는 동시에 생산비에서 차지하는 임차료의 비율이 40% 수준으로 생산비 감축이 어려워 국제경쟁력을 약화시킨다는 점은 부인할 수 없었다.

농지임차료는 농지용역의 수요와 공급에 의해 결정되므로 농지용역의 공급을 증가시키는 구조조정정책이 요청되어왔다. 2000년 당시 경영주의 연령이 65세 이상인 농가가 총 농가의 32%에 달하였으므로 머지않아 농업에서 은퇴하는 경영주가 증가하게 되면 농지용역의 공급이 증가하여 임차료 수준이 하락하고, 그렇게 되면 전업농의 규모 확대가 가속화되어 농업구조조정이 바람직한 방향으로 진행될 것으로 기대되었다.

한편 경제성장과 더불어 비농업용으로 전용되는 농지가 확대됨에 따라 이에 대응하여 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하기 위한 농지보전 방식이 변화하였다. 「농지보전법」에 의거하여 전 농지를 절대농지·상대농지로 지정해두고 농지전용을 규제하는 것을 ‘필지보전방식’이라 한다. 이 방식으로는 농지보전에 한계가 있다는 전제하에 1990년에 마련된 「농어촌발전특별조치법」에서는 전 농지를 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 농지로 구분하여 전용을 규제한바 이를 ‘권역보전방식’이라 한다. 그러나 비농업 측에서는 「국토이용관리법」을 개정하여 농업진흥

지역 밖의 농지를 ‘준 농림지역’으로 지정하고 개발 행위 범위를 확대시켰다. 이에 따라 농지전용이 확대되고 국토의 난개발이 자행되는 결과가 초래되었다.

농지소유, 임대차, 농지보전 등 농지관련 제반사항을 규제하는 「농지법」이 제정되지 못하고 농지관련 법규가 난립되어 오다가 1994년 12월 「농지법」이 제정되어 1996년 1월부터 시행되었다. 그러나 제도는 정비되었지만 농업발전 기본방향이 정립되지 않은 탓으로 「농지법」을 개정하여 주식회사 형태의 농업회사법인도 농지를 소유할 수 있도록 하는 등 운영상의 문제점이 대두되었다.

3.4 농업경영주체의 다양화

농업이 안고 있는 생산·기술적인 특수성이 반영되어 가족농이 농업생산의 담당 주체로 정착되어 왔다. 농업생산에 규모의 경제가 발휘되는 정도가 약하며, 분업의 이점이 적고, 노동의 질을 평가하기 어렵다는 특성 때문에 경영의사 결정자와 집행자를 분리시키면 생산성이 저하된다. 이에 따라 농업에는 특정 분야를 제외하고는 가족농이 주축을 이루고 있다. 특히 우리나라처럼 소농경제하에서는 가족농 외의 생산주체가 자생하여 성장하기 어려운 경제 여건이다. 그러나 개방경제가 확대됨에 따라 경작규모가 영세한 가족노작적인 전업농과 겸업농 구조만으로는 국제경쟁력을 갖춘 농산물 생산을 기대할 수 없다는 평가가 지배적이었다.

물론 정부가 개입하지 않고 자유시장에 맡기면 경쟁 원리에 의거하여 가족농의 규모 확대가 진행되어 건실한 전업농으로 성장해 갈 수도 있지만 그러기 위해서는 장기간이 소요되므로 이를 가속시키기 위한 정책수단을 동원하게 되며 이것을 통상 농업구조 조정정책이라 한다.

1980년대 이후 농업구조 조정정책이 다양하게 전개되어 왔다. 경작규모 1ha 내외인 가족농으로는 내부경영목표 즉 가계비를 충당할 수 있는 정도의 농업소득을 획득할 수 없으며, 더욱이 바람직한 성과 즉 국제경쟁력을 갖춘 양질의 농산물을 생산해 내기를 기대하기 어려운 실정이었다. 이런 실정을 감안하여 다수의 겸업농과 대규모로 경영하는 소수의 전업농으로 농가계층을 분화시키는 대안이 바람직한 것으로 제시되었다. 이렇게 하면 형평성 측면에서 판단한 농가계층간 소득문제가 해결됨과 동시에 효율성 기준에서 평가한 국제경쟁력 확보도 가능할 것으로 기대했다. 이를 실현시키기 위해 농의소득원 개발정책을 전개하였으나 소기의 성과를 거두지 못했다.

개방화가 가속화됨에 따라 국내농업의 국제경쟁력을 강화시키고자 농업구조조정

사업이 본격적으로 추진되고, 농업생산주체로서 전업농의 육성사업이 전개되었다. 그러나 가시적인 정책효과가 나타나지 않자 정책당국은 전업농만으로는 경영규모 확대에 한계가 크다는 인식하에 이를 보완하는 차원에서 조직경영체를 규정하고 이에 대한 지원정책을 펼쳤다.

전업농 육성사업을 전개하여 과수·채소·축산 등 이른바 성장농업 분야에서 전업농이 증가했지만 전문경영으로 성장한 농가는 소수였다 이는 전업농 육성사업이 주로 쌀 전업농에 집중되었기 때문이다. 쌀 전업농의 규모 확대를 지원하기 위해 ‘농지구입자금지원사업’, ‘농지매매사업’, ‘농지장기임대차사업’, ‘농지교환·분합사업’ 등 영농규모화사업을 펼쳤으나 큰 성과를 거두지 못했다. 아울러 65세 이상의 농업경영주를 농업에서 은퇴시키고 쌀 전업농의 규모 확대를 도모하고자 ‘경영이양 직불제’를 시행했다.

이처럼 다양한 정책수단을 동원하고 막대한 자금을 지원했음에도 불구하고 수도작의 경영규모화가 진행되지 못한 요인을 다각적인 측면에서 분석·검토해야 하지만 근본적인 원인으로서는 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않았다는 점이 지적된다. 즉 정부보조 하에 트랙터, 이앙기, 콤바인을 보급하여 농작업의 기계화 일관작업체계가 갖추어지게 되었음에도 불구하고 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않았다. 이것은 임경작업 체계가 잘 갖추어져 있으며 동시에 임경작업료가 낮다는 사실로 설명할 수 있다.

수도작의 기계화를 가속화하기 위해 농기계 구입자금 지원사업이 추진되었다 1980년대에는 공동소유·공동이용이 바람직하다는 판단 하에 ‘새마을 기계화영농단’을 통해 구입자금의 50% 보조, 40% 융자 조건으로 트랙터, 이앙기, 콤바인을 공급했다. 그러나 공동소유·공동이용은 정착되지 못하고 임경작업이 일반화되었다.

1990년대에 와서 임경작업을 촉진하기 위해 ‘위탁영농회사’를 통해 대형농기계를 공급했고, 지원조건은 기계화 영농단과 동일했다 이 덕분에 1990년에 들어와 수도작의 농작업 기계화가 급속도로 진전되었으며, 일관작업 체계가 갖추어졌다. 그러나 이러한 농기계 공급정책은 수도작의 구조개선에 역기능으로 작용했다 농기계 임경작업료가 낮아 대형농기계를 보유하지 않고 주요 작업을 임경작업에 맡긴 농가의 가마당 쌀 생산비가 대형 농기계를 보유한 농가보다 더 낮은 결과를 초래했다 즉 농기계를 보유한 농가는 농기계 고정비 부담이 가중되어 수도작에 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않았다. 이것이 바로 영농규모화사업을 비롯한 농업구조 개

선사업이 소기의 성과를 거둘 수 없었던 근본적인 요인으로 작용했다 또한 수도작의 기계화를 가속시키기 위한 농기계 보조사업이 파행적으로 수행됨에 따라 농기계 과다보유를 초래했고 이것이 농가부채를 누증시키는 요인으로 작용했다.

전업농을 보완하는 차원에서 영농조합법인과 농업회사법인 등 조직경영체가 도입되었다. 영농조합법인은 소농의 협업경영체이며 농업회사법인은 농기업이다. 소농경제 하에서는 협업경영체가 바람직하다는 사고방식이 1960년대부터 지속되어 왔으며 이것이 개방화시대에 들어와 결실을 보게 됨 셈이다. 그러나 협업이라는 이상을 실현하기에는 우리의 농업현실이 용납하지 않았다. 농업이 갖는 생산·기술적 특수성을 전제로 하고 우리나라에는 농지가격 수준이 높다는 사실을 감안하면 조직경영체의 타당성이 확보되지 않는다 즉 농지를 출연하여 농산물 생산주체로서 결성된 영농조합인은 극소수이고, 농업구조 개선자금을 수혜할 목적으로 유통 분야에 설립한 영농조합이 대다수이다. 이들 조합은 존립의 타당성이 확보되지 않을 뿐만 아니라 사업영역이 지역협동조합의 경제사업과 경합되므로 자원낭비와 경영부실을 초래했다.

농업구조개선 자금을 조직경영체에 우선하여 배분함에 따라 조직경영체가 우후죽순 격으로 대두하였다. 2000년 현재까지 전국에 4천 7백여 개의 영농조합법인과 1천 7백여 개의 농업회사법인이 설립되었으나 대부분이 경영부실에 직면해 있다. 즉 적지 않은 시행착오를 겪은 후에 이 땅에서는 생산주체로서의 조직경영체는 존립하기 어렵다는 교훈을 얻은 셈이다. 전업농이 조직경영체를 매개로 상호 연대보증으로 얽혀 있으며, 영농조합의 임원은 무한책임에서 벗어날 수 없으므로 조직경영체는 농촌사회에 시한폭탄으로 잠재해 있는 실정이다. 나아가 조직경영체가 대두하여 농업구조를 파행적으로 진행되는 결과를 초래했다.

또한 농작업의 기계화 추진과정에서 농업회사법인을 통한 구입자금 보조로 기계화가 과도하게 진행됨에 따라 임경작업료가 적정수준 이하로 하락하는 결과가 초래되었다. 이것은 수도작에 대규모 경영의 유리성이 발휘되지 못하는 요인으로 작용함과 동시에 농지유동화를 둔화시켰다. 대형 농기계를 보유하지 않은 겸업농, 소농, 고령농가 등은 주요 작업을 농기계 수탁작업에 맡겨 해결했으며 지불하는 작업료 수준이 낮았다. 이들이 농지를 매각 또는 임대하지 않게 됨으로써 농지유동화가 둔화되고, 농지임차료가 높은 수준으로 유지되는 결과가 초래되었다 이는 또한 전업농의 규모 확대를 저해하고 임차료 부담에 따른 생산비 상승 압박을 가중시켰다.

농업구조조정사업에서 생산주체를 전업농과 조직경영체로 규정하여 지원함에 따라 농업구조개선 자금의 투자 효율이 떨어지는 결과가 초래되었다 즉 개방화 시대에 들어와 농업발전의 핵심인 농업생산 주체의 정립에 오류를 범했고, 또한 파행적인 보조사업이 전개됨에 따라 농업구조가 바람직한 방향으로 전개되지 못하였다.

4. 수급불안정 및 식량자급률 하락

4.1 생산구조의 변화와 환경친화형 농업

농산물 수입자유화와 경제성장은 농산물 생산구조의 개편을 불러일으켰다. 실질 국민소득 증가에 부응하여 식생활 소비패턴이 고급화, 다양화, 사회화, 편의화로 진행되어 왔다. 이에 따라 소득증가와 더불어 수요가 늘어나는 성장농산물과 수요가 감퇴하는 쇠퇴농산물로 양분되었다. 이처럼 농산물 수요구조가 바뀌면 생산구조가 탄력적으로 조정되어야 한다. 생산조정이 순조롭게 진행되어 과수·채소의 식부면적과 생산량이 증대되었고, 특히 1980년대에 들어와 농작업의 기계화가 진행됨에 따라 축산물 생산구조에 혁신이 일어났다. 한우는 역우로서의 역할이 사라지고 육우로 정착되었다. 이에 따라 호당 두 마리 내외 규모로 사육하는 부업축산에서 벗어나 1980년대에는 수도와 한우가 결합된 복합경영유형으로 발전했고, 1990년대에는 축산 전업농이 급증했다.

농산물 생산구조가 개편되어 왔지만 기후가 불리하고 농업의 기반조건이 열악하여 토지이용형 식량작물과 초지축산에는 생산조정의 한계를 수감하지 않을 수 없는 실정이다. 이를 극복하고자 정부 측에서 무리하게 생산구조 개선정책을 추진하여 엄청난 시행착오를 범하기도 했다. 즉 1980년대 초반에 수행한 복합영농사업으로 소 값 파동을 야기시켜 농가경제를 위축시키는 과오를 범했다 소 입식사업으로 송아지가격이 일시적으로 폭등했으며, 이를 해결하고자 해외에서 육우를 과다 도입하여 농가에 배분했다. 시장에서 송아지를 구입하여 2년간 사육한 후 성우를 판매하고 수취한 가격이 송아지 구입가격보다 낮았다. 이것을 1980년대에 야기된 소 값 파동이라 한다.

한편, 농업구조 개선사업을 지속적으로 추진해 왔지만 국내 농산물의 가격경쟁력확보에는 한계가 크다는 인식하에 품질경쟁력을 확보하는 대안을 강조하게 되었

다. 고품질의 안전한 농산물을 생산하고자 1990년대에 들어와 환경친화형 농업이 대두하였다. 이것은 효율을 높이기 위한 다투입농법을 근간으로 하는 증산정책을 재편한다는 사실을 의미한다. 친환경농업을 확산시키려는 정책지원이 수반되고 있지만 기술적으로 해결해야 할 과제가 산적해 있으며 생산한 환경농산물을 차별화 시키는데 어려움이 많아 환경친화형 농업 내지 지속농업이 의도대로 진행되지 못하고 있다.

4.2 식량자급률 하락과 식량안보

농산물 수입자유화와 국민소득 증가로 농산물 수요구조가 급변함에 따라 생산구조를 조정하려 노력해 왔지만 소기의 성과를 거두지 못했다 온대 몬순 기후에서는 초지의 생육조건이 불리하고 동시에 국민일인당 경지규모가 영세하여 토지이용형인 사료곡물 생산에 농지를 비롯한 생산자원을 배분할 여지가 없었다.

이에 따라 개방화시기에 들어와 식량자급률은 급락해 왔다. 즉 1980년에는 곡물 자급률이 56.0%이었으나 1990년에는 43.1%로 뒤이어 2000년에는 29.7%로 떨어져 국가안보상의 식량문제가 대두하였다 특히 세계 곡물시장은 독과점시장이며 이와 더불어 주요 곡물 메이저들이 수출시장을 장악하고 지배력을 강화시키고 있다는 사실을 감안하여 식량안보를 강조하지 않을 수 없는 실정이다.

식량안보를 확보하려면 필요한 식량을 안정적으로 공급하고 비상사태에 대처할 수 있는 대안을 마련해야 하며 다음과 사항이 요청되었다.

첫째, 국내의 식량 생산능력을 향상시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 우량 농지를 확보하고 이를 효율적으로 활용해야 한다. 동시에 능력이 우수한 후계자를 육성해야 농업기술을 향상시킬 수 있다.

둘째, 단기적인 수입변동에 대응하여 최소한의 식량을 공급할 수 있도록 주요 식량의 비축제도를 구축하고 이를 효율적으로 운영해 나아가야 한다.

셋째, 수입의 중단 등 돌발사태 발생에 대비한 조기경보체계 등 위기관리체제를 구축해야 한다.

넷째, 국내 식량자급률 목표를 설정하고 생산 및 소비 양면을 고려하여 장·단기 식량 수급계획을 수립하여 실천해 나아가야 할 것이다.

다섯째, 안정적으로 수입을 확보하기 위해 수출국과의 상호 신뢰관계를 유지하는 등 식량외교를 적극적으로 추진하고 해외정보 수집체계를 정비하고 수입국을 다원화시켜 나가야 할 것이다.

여섯째, 평상시에 이용할 생산·유통 프로그램을 수립하고 비상시에 대비하여 일정한 식량비축, 저소득계층을 위한 식량 접근성 제고, 식품제조업체의 일정 수준 원료농산물 확보가 필요하다.

일곱째, 국내 식량생산 감소, 주요 곡물 생산국과 수출국의 생산 감소, 국제분쟁에 따른 농산물 수입의 대폭적인 감소나 중단사태에 의해 야기되는 심각한 식량 부족사태에 대비하여 국내 식량 공급능력을 확대 시킬 수 있는 방안을 수립해야 한다. 초지, 산지, 유휴농지 등을 활용하여 유사시에 생산할 수 있는 식량을 감안하여 잠재적 식량자급률을 산출하고 이것이 달성될 수 있도록 잠재적인 식량생산 기지를 확보해 두어야 한다. 평소에는 식량생산에 활용하지 않더라도 유사시에 생산할 수 있도록 논 배수개선을 비롯하여 식량생산 기반을 구축해야 한다.

한편, 국내농업이 위축됨에 따라 논농사를 비롯한 농업이 수행하는 공익적 기능이 사회적인 관심사항으로 부각되었다. 이러한 공익적 기능에 대해 세계무역기구(WTO)에서는 비교역적 기능으로, 경제협력기구(OECD)에서는 다면적 기능으로 각각 정의하며 그 중요성을 인정하고 있다.

우리나라에서는 논농사를 위시한 농업이 수행하는 공익적 기능으로 국토 및 환경 보전, 홍수 조절, 수질함양 및 정화, 농촌 경관 유지, 전통문화 계승 유지 등을 규정하고 있다.

식량안보를 확보하고 농업의 공익적 기능을 지속시키려면 국내자급률을 적정수준에 유지시켜야 하며, 여기에는 비용이 수반된다. 이것은 국민이 부담해야 할 보험료로 공감하고 있지만 국내농업보조 삭감이라는 족쇄에 걸려 있다.

5. 농산물 가격불안정과 유통구조의 변화

5.1 농산물 가격저위 및 불안정의 심화

농산물 수입자유화로 농산물 가격이 전반적으로 하락해 왔으며 가격불안정이 심화되었다. 개방화시기에 들어와 직접적으로 큰 충격을 받은 분야는 농산물 가격, 시장 및 유통분야이다. 1980년대에 들어와 농산물과 농업생산요소의 수입개방이 확대됨에 따라 농가 판매가격은 하락하고 농가 구입가격이 상승하여 농가교역 조건이 악화되는 결과를 가져왔다. 특히 세계무역기구(WTO)가 출범하여 쌀을 제외한 전 농산물 수입이 관세화로 이행되어 수입이 확대됨에 따라 농산물 시장이 교란되어

가격의 변동 폭이 확대되고 전반적으로 가격이 하락하는 추세를 나타냈다

반면에 감축대상 보조에 해당되는 생산요소 구입 보조금 감축으로 농가 구입가격은 상승했고 더구나 외환위기 이후에는 3고 현상이 나타나 생산요소가격이 폭등했으며 이에 따라 개방화시기에 들어와 농가교역조건이 악화되었다. UR협상 타결 이후, 특히 1997년에 직면한 외환위기 이후에 더욱 악화되었다.

농산물 중 쌀을 제외한 전 곡물가격 그리고 사과, 배, 단감 등 수입이 곤란한 과수 등의 가격이 하락했으며 변동 폭이 확대되었다. 또한 과채류를 비롯한 주요 채소류는 1990년대 이후에 시행된 구조조정정책으로 생산 시설이 현대화됨에 따라 생산 증가가 수반되었으나 경제불황으로 수요가 위축되어 전반적으로 가격이 하락했다. 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류는 중국산 수입품의 영향으로 국내가격이 하락했으며 특히 품질 면에서 외국산과 차별화되지 않은 국내산 마늘 생산이 위축되는 결과를 초래했다.

한편 국내 농산물가격을 지지하고 안정시키는 가격정책이 개방화 이후에 크게 변화했다. 쌀을 제외한 전 농산물의 수입자유화가 진행되면서 주요 농산물의 가격 지지정책을 포기했다. 쌀의 정부수매·방출제는 다양하게 변천되어 왔다. 1962년부터 1969년까지는 단순히 계절변동을 안정시키는 기능을 수행했고, 1969년부터 이종미가제가 도입되었다. 1969년부터 1973년까지는 일반미에 대한 이종미가제가 실시되었다. 1974년부터 1988년까지는 신품종에 대해 이종미가제를 실시한 시기였다. 신품종을 포기함에 따라 1989년부터 1993년까지 일반미에서 점차 이종미가제를 실시했고 1994년 조곡공매제를 도입했다. 정부가 매입할 때는 농가로부터 시장보다 높은 가격으로 매입하여 보관했다가 방출할 때는 시장기능에 맡겼다. 이에 따라 조곡공매제 이후에는 이중가격제의 수매·방출제가 갖는 소비자부담 경감효과가 없어진 셈이다.

뒤이어 세계무역기구(WTO) 출범으로 쌀 정책에 수반되는 정부보조를 삭감하기 위해 1998년부터 약정수매제를 도입했다. 시장가격보다 높은 가격으로 매입하여 연중 이 가격수준을 유지시키고 있지만 농가소득은 도시근로자소득에 비해 낮다. 또한 쌀값지지로 증산이 지속되어 만성적인 생산과잉이 야기되었다 아울러 2004년 쌀 재협상에서 관세화 유예기간을 연장할 수 있다고 하더라도 최소시장접근(MMA)으로 수입해야 하는 쌀 수량 증가를 감수해야 한다. 이런 측면에서 보면 쌀 정책은 사면초가에 직면해 있다.

농가소득지지와 쌀 생산조정이라는 상반되는 정책목표를 동시에 달성하기 위한

정책수단을 선정해야 할 것이다. 정책당국은 쌀 가격형성을 자유시장에 맡기고 수급조절을 유도하여 생산과잉을 방지하며 사후적으로 소득보전 직불제를 실시하여 농가소득을 지지한다는 기본방침을 제시했다. 시장기능에 맡기면 경쟁력이 강한 쌀 생산농가가 살아남게 되므로 쌀 산업의 효율성이 제고되어 국제경쟁력이 강화된다고 믿고 있다. 그러나 우리나라 쌀 생산 농가를 감안할 때, 시장기능에 맡겨 시장가격이 하락하면 준 자급자족적 생산양식으로 수도를 경작하는 겸업농과 고령자농가는 경쟁력이 강해 살아남고 쌀 전업농이 쌀 농업을 포기하게 된다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 쌀 전업농이 탈락하면 쌀 산업의 국제경쟁력 확보가 곤란해진다는 사실을 염려하지 않을 수 없다.

한편 청과물의 가격을 안정시키고자 정부대행으로 농협과 농수산물유통공사에서 다양한 정책을 수행해 왔으나 소기의 성과를 거두지 못했다. 개방화시대에 들어와 ① 수매비축제도 ② 출하조정사업 ③ 가격 안정대 ④ 생산·출하약정사업 ⑤ 포진 수매제도 ⑥ 계약재배 및 가격예시제 등의 정책수단을 동원했다. 수입으로 가격을 안정시키는 역할을 수행했지만 가격이 하락했을 때 이를 인상시키는 기능을 제대로 수행하지 못했다. 청과물 가격안정정책의 문제점으로는 ① 부패성, 공급과잉 잠재력, 수요공급의 탄력성 등 품목별 특성을 고려하여 정책수단을 선택하지 않아 정부의 재정부담을 가중시키고 민간 유통기능을 위축시킨 점 ② 중앙정부 주도의 가격정책을 추진함으로써 지방정부 및 민간의 자율적 참여가 배제되고 재정부담과 책임이 중앙정부에 집중된 점, ③ 정책가격이 장기적인 안목에서 제도화·공식화되지 못한 점, ④ 정책수단은 다양하게 동원되었으나 정책집행과 성과가 미흡한 점 ⑤ 시장개방에 따라 국내시장보호와 국제경쟁력이 강화되어야 하나 국내가격정책과 수출입정책의 연계가 부족한 점, ⑥ 국제경쟁력 제고와 농가소득지지의 목표가 구분되지 않았다는 점 등으로 요약된다.

이처럼 개방화시기에는 청과물가격을 안정시키기 위해 정부나 공공단체 또는 생산자 단체가 시장에 개입하는 데는 한계가 크다는 점을 전제로 각 농산물의 특성과 수급구조를 감안하여 적절한 가격 안정정책을 모색해야 할 것이다. 특히 수입가능성 여부를 고려하고 개별농산물간에 일어나는 대체관계를 고려하여 시장에 개입하여야 할 것이다.

5.2 농산물 유통구조의 변화

개방화시기에 들어와 준 자급자족적인 생산양식에서 상품생산으로 전환됨에 따

라 농산물 유통에 변화를 가져왔다. 1980년대 이전 산지시장으로서 주요한 기능을 수행해 온 5일 정기시장의 역할이 1980년대에 들어와 약화되었고 1990년대에는 5일 시장이 거의 사라졌다. 이에 따라 생산자의 출하방법이 다양해지고 생산자조직체의 역할이 증대되었다. 그러나 김장채소나 고랭지채소를 비롯한 일부 위험부담이 큰 품목에는 아직까지 발떼기와 문전판매가 성행하고 있는 실정이다.

경제성장과 더불어 산지시장의 참조가격이 될 수 있는 공정한 가격이 절실히 요청됨에 따라 도매기능의 중요성이 강조되었고 이를 원활하게 수행할 수 있도록 공영도매시장을 확충했다. 즉 1985년 서울 가락동 농산물 도매시장을 비롯하여 2000년까지 전국 주요도시에 24개에 달하는 공영도매시장을 개설했다. 물론 개방화와 더불어 농산물 유통경로가 다양해짐에 따라 입지조건에 따라 도매시장으로서의 기능을 수행하는데 한계를 드러낸 도매시장도 상당수에 달한다.

유통서비스 시장 개방으로 외국의 유통업을 비롯한 대형소매점이 소매시장에 진출함에 따라 농산물 유통경로가 다양해졌다. 물론 농산물이 가지는 고유특성에 따라 유통경로가 상이하다. 쌀의 경우 1980년대까지 정부유통과 상인유통이 주류를 이루었으나 1991년부터 농협이 미국종합처리장(RPC)을 통해 쌀 유통에 참여함에 따라 민간유통 기능이 위축되고 농협의 역할이 강화됨에 따라 유통경로가 단순화로 진행되었다. 동시에 규격화, 소포장이 일반화되어 유통혁신을 가져왔다. 그러나 RPC는 쌀 사업에서 막대한 적자를 감수하고 있는 실정이므로 민간유통을 활성화시킬 수 있도록 정부의 쌀 정책 전환이 요청되고 있다. 그러나 정부 측에서는 답답할 게 없다는 입장을 고수하고 있다. 수확기 이후에는 농가가 보유한 쌀은 적고 RPC와 민간유통업자가 보관하고 있다. 그러므로 농협을 포함한 유통기관의 유통마진 확보보다 단경기 소비자 가격 안정이 더 중요하다고 판단하여 단경기에 조곡을 공매하고 있다. 즉 쌀을 보관하고 있는 정부와 유통업자간의 게임이므로 생산자와 소비자는 유리한 입장이다. 그러나 막대한 적자를 안고 있는 RPC가 언제까지 버틸 수 있을지 장담하기 어렵다. 그러므로 정부는 쌀값의 적절한 계절 진폭을 허용해야 할 것이다.

청과물 중 과채류는 주요 생산자단체를 경유하여 소비지 도매시장에 상장되어 판매되고 있으므로 1980년대에 들어와 유통경로가 개선된 셈이며 1990년대에 들어와 소비지 도매시장을 경유하는 유통비율이 확대되었다. 그러나 김장채소와 고랭지채소는 구태의연하게 발떼기 판매가 주류를 이루고 있다. 농협을 통해 생산 및 출하조정사업을 다양하게 시도하고 있으나 좀처럼 개선되지 않고 있는

실정이다.

축산물 유통경로는 개선되고 있지만 진행속도가 완만하다. 대도시에는 지육공판장이 개설되어 있으나 시장 점유율이 낮아 공정한 도매가격을 형성시키는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 중소도시에는 여전히 정육점이 독과점 형태로 도매시장과 소매시장을 장악하고 있어 산지시장의 생체가격과 정육점의 정육소매가격이 연동되지 못하는 문제를 안고 있다.

한편 1990년대에 들어와 도매시장의 기능을 보완하는 측면에서 정부 보조사업으로 물류센터를 개설하여 운영해 오고 있다. 이 물류센터는 도매시장내의 도매시장법인과 중매인 기능 그리고 소매기능을 동시에 수행하고 있다. 그러나 현재의 물류센터는 도매시장에 개입하여 가격을 안정시키는 역할을 수행하지 않고 직거래 형태로 생산자로부터 농산물을 매입하고 있으므로 운영상의 한계가 크다고 판단된다. 즉 도매가격보다 비싼 가격으로 매입한다면 물류센터는 경영수지상의 적자를 감수해야 하고 싸값으로 매입하면 생산자의 신뢰를 잃게 된다. 즉 완전경쟁에 놓여있는 농산물을 직거래로 매입하므로 매입가격 결정에 애로가 많다.

대형 소매상이 소매시장에 진입함에 따라 아울러 생산자가 제값을 받는다는 취지로 소비자와 생산자간에 직거래가 확대되고 있다. 그러나 완전경쟁시장 조건을 갖추고 있는 농산물을 대상으로 이루어지는 직거래는 한계가 크다. 즉 독과점 품목이라면 생산자가 가격을 임의로 결정하지만 완전경쟁 품목인 농산물을 직거래하기 위해 가격을 결정할 때는 기준가격이 중요하며 이 역할을 도매시장가격이 수행해야 한다. 즉 농산물 유통경로가 다원화로 진행될수록 도매시장에서 형성되는 공정한 가격을 절실히 필요로 하게 된다.

농산물 유통경로가 개선되고 직거래가 대두되는 등 농산물의 유통경로가 다양해짐에 따라 품목에 따라 유통마진의 변동 폭이 다양하다. 그러나 전반적으로 볼 때 유통시설의 현대화로 유통효율이 제고되어 주요 농산물의 유통마진이 감소해 왔으며 또한 품목의 특성이 유통마진율에 반영되어 있다.

6. 농가경제와 농촌사회의 변화

6.1 농가경제의 위기

농산물 수입개방으로 농가 재생산구조에 큰 변화를 가져오고 농가경제는 위기에

직면하게 되었다. 1980년대 이후 농가소득은 도시근로자 가구소득에 비해 낮고 그 격차가 확대되어 왔다. 농업소득이 낮은 요인으로 농산물 수입개방으로 농가교역 조건이 악화되었고 농업과 비농업 간에 노동생산성 격차가 커졌다는 사실을 지적할 수 있다. 전자는 개방경제하에서 불가피한 현상으로 받아 들여야 하며 후자는 농업기반 조건이 열악하여 노동생산성을 제고시키는데 제약이 크다는 사실로 설명된다.

또한 농가계층간 소득격차도 확대되어 왔다. 경지규모의 제약으로 농업소득만으로 가계비를 충당시킬 수 있는 농가육성이 어렵다는 점을 시사하고 있다. 경작규모가 상대적으로 영세하여 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 농외소득을 획득하거나 이전수입을 확보하여야 할 것이다. 그러나 수입개방이 확대된 이후에도 농외소득 수준이 낮아 농가계층간에 소득격차가 확대되어 왔다.

농가에 겸업기회 또는 농외취업 기회를 제공하고자 1980년대 후반부터 농외소득원 개발을 비롯한 농촌공업화를 추진했다. 정부가 지원할 수 있는 제도적 장치로서 「농외소득원개발촉진법」을 마련하고 ‘농공단지개발’, ‘특산단지지정’, ‘관광소득원개발’, ‘산지가공산업육성’ 등 가능한 정책수단을 동원하고 정책자금을 지원하였으나 성공하지 못했다.

실패한 요인을 다각적인 측면에서 검토해야 하지만 핵심적인 요인으로 농외소득원 개발정책이 실기(失機)한 점을 지적할 수 있다. 농공단지를 개발한 당시에는 농촌에는 기간노동력이 떠난 이후였으며 농공단지에 취업할 수 있는 노동력이 적었다. 아울러 성숙되지 못한 도시민의 여가수요 행위가 관광소득원 개발사업이 성공하지 못한 요인으로 지적되고 있다.

농외소득원 개발정책이 소기의 효과를 발휘하지 못한 채 개방화가 가속되어 농가경제의 체질을 악화시키는 결과를 가져왔다. 농가의 노동력은 노령화, 부녀화로 진행되었고 여기에 대응하여 농작업의 기계화가 추진되었지만 적정규모를 확보하지 못해 과도기계화를 초래했으며 이것이 농가부채를 누증시키는 역기능으로 작용했다.

한편 농산물 수요구조의 변동에 부응하여 생산구조 조정이 뒤따랐고 농가의 고정자산이 급증했다. 아울러 영농기계화에 의한 고정자산도 증가했다. 시장원리와 가격기구에 맡겨 경영수익을 극대화시킬 수 있는 방안으로 생산구조개선이 이루어지고 노동과 자본의 대체가 진행되어야 한다. 그러나 정부 측에서는 농가가 생산구조개선 과정에서 직면하는 제약요인을 해결하고 동시에 생산구조개선 규모 확대, 농작업 기

계화 등을 가속시키고자 생산구조 개선정책 및 농업구조 조정정책을 추진했다

이러한 정책은 소기의 성과를 거두지 못하고 시행착오가 거듭되었고 농가의 고정자산 확보에는 기여했지만 농가부채를 누증시키는 결과를 초래했다 즉 개방화시대 이후에 농가의 생산성부채가 급증했다. 수입확대로 농산물 가격이 하락하고 경제위기로 생산요소 가격이 상승하여 영농수지가 악화됨에 따라 경영소득으로 농가부채를 상환하지 못해 부채가 누증되어 왔다. 농가의 부채를 상환하는 능력을 판단하는 지표로서 단기지급능력을 이용하는데 농가경제잉여와 감가상각비를 합친 것이 중·장기 부채의 상환원금보다 크면 상환 능력이 있다고 판단한다. 소 값 파동이 일어났던 1980년대 초반과 중반에 단기지급 능력이 부(負)치였고 또한 1997년 이후에 단기지급 능력이 부치로 전환되어 확대되어 왔다. 지급 능력이 부치인 농가는 고정자산을 처분하여 부채를 상환하거나 그러지 못하면 파산하게 된다.

영농조합법인과 농업회사법인이 안고 있는 부채는 농가부채에서 누락되어 있는 경우가 많다. 개별 농가는 상호 연대보증 또는 영농조합법인의 무한책임으로 얽혀 있으므로 경영부실로 잠복해 있는 조직경영체가 파산하면 연쇄반응이 일어나 농촌사회에 큰 파장을 일으키게 되어 있다.

6.2 농촌사회의 공동화

개방화가 진행됨에 따라 농가인구와 농가호수가 격감했고 이것은 농촌인구 감소로 이어졌다. 즉 농촌지역에는 취업기회가 낮아 탈농은 바로 이촌을 의미한다. 여성인구 특히 결혼적령기 및 회임인구 부족으로 농촌총각 결혼난 출산을 저하 등 심각한 사회 문제를 야기하였다.

농촌인구 감소로 면소재지의 인구도 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규모 이하로 감소하여 지역 중심도시의 기능을 상실하고 있다. 농가 감소로 농촌에는 빈 집과 빈 학교, 문 닫는 교회가 속출하고 유휴지가 늘어나 농촌사회는 황폐화하고 있으며 생산 내지 생활공동체로서의 농촌사회가 해체되고 있다

상대적 빈곤뿐만 아니라 교육 여건이 불리하고 의료혜택을 비롯한 복지시설이 열악하여 농촌인구의 향도이촌이 가속화하였다.

농촌주민은 현재의 생활이 과거에 비해 월등히 나빠졌으며 향후 더욱 악화될 것으로 내다보고 있다. 이처럼 농촌주민은 상대적인 박탈감이 높은 수준이므로 농업소득에 대한 불안감뿐만 아니라 자식의 장래에 대한 불안감, 노후생활에 대한 불안감 등 사회·문화적인 영역에까지 불안감이 확대되고 있다.

농촌을 생산기지로뿐만 아니라 인간생활의 뿌리로서 그 가치를 재평가하고 농촌을 희생시키는 배려가 요청되고 있다.

7. 농민조직과 농민운동의 대응

개방화시대에 들어와 조직적인 농민운동이 전개되어 왔으며 어느 정도 그 결실을 거두게 되었다.

광복 이후 현재에 이르기까지 농업 그리고 농업인은 사회 안정화 내지 경제성장을 위해 희생되거나 소외되어 왔다. 아울러 개방화 이후에는 농업구조 조정정책이 소기의 성과를 거두지 못해 농업인은 누증되는 농가부채의 질곡에서 벗어나지 못하고 있다. 이처럼 경제적 내지 사회적으로 열악한 여건 하에서 농민계층은 지속적으로 권익신장운동을 전개해 왔고 개방화시대에 들어와 미약하나마 그 열매를 맺게 되었다.

1970년대는 정치적인 탄압으로 종교의 비호 하에 농민운동이 전개되었다. 1971년에는 ‘한국가톨릭농민회’가 결성되어 본격적으로 농민운동을 전개했고 1974년에는 ‘한국 크리스찬 사회교육원’이 발족되었다.

1980년대에 들어와 정치적인 민주화운동과 더불어 농민운동도 그 진가를 발휘했다. 종교단체의 비호 아래 농민운동을 전개해 온 ‘한국가톨릭농민회’와 ‘한국기독교농민회’는 독자적인 농민운동 단체로서 본격적으로 농민운동을 전개해 나갔다 이 두 단체가 주축이 되어 전국적인 농민단체인 ‘전국농민회총연맹’이 결성되어 1990년대 이후에는 그 주도하에 농민운동이 조직적으로 전개되었다.

농민운동이 조직적이고 체계적으로 전개됨에 따라 1980년대 후반에 농민운동은 결실을 거두게 되었다. ‘부당농지세거부운동’이 성공을 거두어 농지세는 면제되었고 ‘수세거부운동’이 성공하여 농지기반 확충에 관련된 일체의 비용을 국가가 부담하고 설치한 기반시설을 농업기반공사가 직접 관리하게 되었다. 또한 협동조합 민주화 운동이 성공하여 1988년에 조합장 직선제가 관철되고 농협 운영의 민주화가 이룩되었다 1990년대 이후에 와서는 농산물시장 개방을 저지하는 운동이 조직적으로 전개되어 왔다.

8. 맺음말

개방화시기에 들어와 농산물 수입이 확대됨에 따라 농업 자원이 비농업으로 유

출되어 농업생산이 위축되고 농업구조에 충격이 가해져 농업생산주체에 구조적인 변동이 일어났다. 즉 농가계층은 양극으로 분화되어 농지임차에 의한 규모 확대가 이루어져 자작농체제는 무너지고 임차농체제로 정착되었다. 양극분화로 진행되었지만 소농계층 중에는 겸업농이 적고 고령자 농가나 빈농이 많아 바람직한 계층분화로 진행되지 못했다. 즉 중농화에서 양극분화로 전환됨에 따라 농촌사회의 동질성이 위축되고 이질성이 강화된 농촌사회로 변모되는 결과를 가져왔다.

아울러 가족노작적인 전업농만으로는 영농규모 확대에는 한계가 크다는 전제로 생산주체를 다양하게 육성했으나 시행착오로 마무리되었다. 즉 수익지가에 비해 매매지가가 월등히 높은 이 땅에서는 생산주체로서의 조직경영체는 존립의 타당성을 확보하기 어렵다는 교훈을 얻은 셈이다.

수입개방으로 농산물 수요구조가 급변하였으나 농업기반 조건이 열악하여 생산구조정이 탄력적으로 수행되지 못했고 이로 인해 식량자급률이 급락했다. 국가안보상의 식량 확보, 농업이 수행하는 공익적 기능을 제시하고 농업보호에 대한 국민의 공감을 얻고 있지만 이를 실천하는 데는 극복해야 할 난관이 많다.

생산구조를 개선하고 농업구조를 조정하는 과정에서 대부분의 농가는 차입으로 고정자산을 확보했다. 농산물 수입개방이 이루어지고 설상가상으로 외환위기를 필두로 장기적인 경제 불황이 지속됨에 따라 농업경영수지가 악화되어 원리금을 상환하지 못하고 농가부채가 누증되어 왔다.

농가경제가 위기에 처함에 따라 농업에 대해 비관적인 전망이 지배적이므로 농업재생구조가 위협을 받고 있다. 이에 따라 농촌에는 빈 집, 빈 학교, 빈 교회가 늘어가고 농업내부에 장기간 구축해 놓은 사회간접자본이 유희화 되는 등 농촌의 공동화가 진행되고 있다.

이러한 농업 내부의 위기뿐만 아니라 외적인 위기가 더 심각하다. 2004년에는 쌀 재협상을 받아들여 관세화 유예기간 연장을 주장할 것인가 아니면 관세화를 받아들일 것인가를 결정해야 할 것이다. WTO 체제하에 진행 중인 제9차 다자간 무역협상인 도하개발아젠다(DDA)의 농업협상이 타결되는 추이를 보고 결정해야 한다. UR 농산물 협상 결과에 따르면 관세화가 유리하지만 DDA 농업협상에서는 관세 및 관세상당치의 상당한 감축을 내세우고 있기 때문에 결과를 보고 결정해야 하겠지만 어느 대안을 택하더라도 2004년 수준보다는 불리할 것만은 분명한 사실이다. DDA 농업협상에서 관세상당치 감축률이 상당한 수준으로 확대된다면 우리농업은 또 한번 위기에 직면하게 될 것이다.

100년을 면면히 이어온 우리의 농업과 농촌이지만 개방화시기에 들어와 만신창이의 모습으로 다음 세기를 맞이하지 않을 수 없는 서글픈 처지이다. 농업은 국가의 근본임을 절감하고 다음 세기에서는 어떤 희생을 감수하더라도 농업과 농촌을 되살려 본래의 사명을 완수하며 재도약 할 수 있는 기틀을 마련해야 할 것이다.

제2편 조선 후기 농촌사회의 재생산구조



조 석 곤 (상지대학교 교수)

- 제1장 체제, 구조의 속성
- 제2장 조선후기의 사회경제구조
- 제3장 변화와 저항

제 1 장

체제, 구조의 속성

이 장의 목적은 조선사회, 특히 조선 후기 사회에 보편적으로 존재했던 농촌의 존재형태와 그것을 지탱하고 있었던 산업으로서의 농업에 관해 살펴보고 하는 것이다. 기존의 조선 후기 연구들은 대개 조선시대와 자본주의를 잇는 과도적 모습 혹은 변모하는 모습을 강조한 것이 일반적이는데, 여기에서는 그보다 안정기 조선사회의 재생산구조와 그 배경이 된 생산력기반을 설명하고, 그것을 지탱한 분배구조와 사회구조를 설명하는 데 주안점을 두고자 한다.

그렇다고 하더라도 기존의 연구서들이 포괄하는 내용과 큰 차이를 보이는 것은 아니다. 경제사 연구가 “생산력의 발전과 그 수준, 생산관계의 성격, 양자의 결합으로서의 생산양식의 성격과 지배적 생산양식의 확정 재생산과정의 한 부분으로서의 생산물의 유통과정 등 사회구성의 물질적 토대에 대한 분석을 기초로 하여 근대 변혁의 여러 경제적 계기와 19세기 민란을 통하여 나타나는 변혁주체의 경제적 기반의 해명이 그 과제(근대사연구회, 1987, p.15)”라고 한다면, 분석의 기초가 되는 것은 생산력, 생산관계, 지배적 생산양식, 유통구조 등이므로 본서의 포괄 범위와 다르지 않다. 다만 그 분석을 통하여 해명하고자 하는 과제가 근대사연구회(1987)의 경우 사회변화의 물질적 기반임에 반하여 본서의 의도는 조선후기사회를 지탱했던 물질적 기반을 밝히고자 하는 것이다. 전자의 책 제목에 ‘중세사회 해체기’가 포함된 것은 이러한 차이를 단적으로 보여 준다. 본장의 목표는 해체기의 변화양상이 아니라 조선후기사회의 구조와 재생산 메커니즘이며, 그것의 속성으로서의 변동방향과 지향성에 관련된 것이다.

이러한 관점을 조선후기에 적용할 때 다음 두 주제가 큰 쟁점으로 등장한다 첫째, 조선후기를 해체적 양상으로 볼 것인가 아니면 그 자체를 하나의 독자적 구조로 볼 것인가 하는 문제이다. 해체적 양상으로 파악하는 것은 조선후기의 독자성을 인정하지 않는 것이다. 그 시절의 정책들은 모두 미봉책에 불과할 것이며, 사회변화의 양상도 제대로 평가되지 않을 것이다. 필요한 것은 구조 자체가 가지는 안정성 재생산의 구조적 특질을 밝히는 것이다. 이에 대해서 한 원로 사학자는 “역사학의 경우, 구조와 변동을 논하는 과정에서 어떤 일방적인 입장만을 견지해서는 곤란할 것이다. … 구조 없는 변동은 환영(幻影)에 불과할 것이며, 변동 없는 구조는 역사의 사체(死體)나 다름없다(강만길, 2000, p.12)”고 하며 구조와 변화의 균형 있는 파악을 주장하고 있다.

둘째, 구조로 파악한다고 하더라도 그 체제 안정성의 문제는 여전히 남아 있다. 일단 조선 후기 체제는 안정적이었는가, 안정적이었다면 확장 가능성은 어느 정도인가라는 점이다. 본고에서는 안정적이라고 생각하는데, 그 근거는 인구의 증가, 새로운 생산방식의 적극적인 도입 등이다. 그러나 확장 가능성에는 회의적일 수 있다. 가장 큰 제약요건은 아무래도 자연재해였을 것이다. 자연재해로부터 자유롭지 못한 농업생산력 수준은 사실 20세기 중반까지의 한국도 예외가 아니었는데, 하물며 이 당시는 더 큰 문제였을 것이다. 국가는 총액적 수취체제로서 확대재생산의 가능성을 일찌감치 포기하였고, 향촌사회는 자신의 지역사회에서 자신의 세력을 구축하는 소수 집단들에 의해 관리되고 있었다고 볼 수 있다.

그럼 먼저 기존 연구의 흐름을 간략하게 정리하자. 해방 이후 한국사학계의 최대 과제는 식민사관의 극복이었고, 당시에 조선 후기의 연구가 많은 것은 그 때문이었다. 조선시대의 역사가 정체된 것이 아님을 보이기 위해 대부분의 연구는 그 사회의 변화의 모습, 자본주의적 요소의 검출에 초점을 두고 있었다.

식민사관의 극복과정에서 1970년대에 들어서 내재적 발전론이 자연스럽게 등장하였고, 내재적 발전론은 당시 반민주 반독재를 외치는 과정에서 드러난 민중의 힘에 힘입은 변혁사상과 결합하면서 민중사관으로 발전하였다. 한편 이 과정에서 성취한 한국자본주의의 성장을 높이 평가한 그룹은 중진자본주의론을 중심으로 민중사관과 대립하였으며, 사회주의 몰락과 함께 더욱 그 힘을 키워가고 있었다. 양자의 대립은 식민지근대화논쟁으로 첨예하게 대립하였고, 조선시대상에 대해서도 관점을 달리하고 있다.

먼저 주류 관점에 대해 살펴보자. 이른바 ‘조선 후기적 관점’이 그것인데, 조선

후기를 바라보는 관점과 관련하여 중요한 쟁점의 하나는 조선 전기와 조선 후기의 사회를 보는 관점이다. 기존의 통설은 사실 조선 후기의 관점을 가지고 조선 전기를 바라보는 것이었다 해도 과언이 아니다. 즉 여말선초에 급격한 사회변동이 있었고, 그 변동과정에서 사대부가 이념적인 주축이 된 조선왕조가 탄생되었다 그들의 이상은 『경국대전』에 법제화되었는데, 이른바 양반관료제사회의 출현이다. 이러한 사회구조는 두 차례의 전쟁을 겪으면서 크게 흔들렸으며, 이것이 조선 후기 사회변동의 내용이다. 하지만 정치적인 지배계층이었던 사족, 즉 양반의 지배구조는 조선 말기까지 이어졌다.

이러한 통설은 사실 다음 2가지를 전제하고 있다. 첫째, 조선 후기와 조선 전기의 정치적 지배계층은 모두 사대부였다. 둘째, 사대부의 지배구조는 조선 후기 사회구조 변동과정 속에서도 의연히 지속되었다. 이 통설은 당연해 보이지만 사회구조의 변동 속에서도 정치적 지배구조가 변하지 않았다는 꾀리가 눈에 거슬린다. 이 문제를 기존 연구들에서는 조선후기 경제변동의 독자성을 인정하기보다는 이른바 ‘해체적 양상’으로 파악함으로써 해결하고 있었다. 그러나 이러한 관념은 양란 이후 적어도 250여 년에 달하는 기간을 해체가 진행되는 문란의 시기로 파악하는 것이어서 받아들이기 쉽지 않다.

더 온당한 파악은 우리가 파악하고 있는 양반관료제의 지배구조는 조선 후기의 사회경제 변동에 조용하는 것이며, 해체적 양상은 아니라는 것이다. 반면 조선 전기의 사회구조에 조용하는 지배구조는 훈구세력에 의해 주도되는 정치구조이며, 그 경제적 기초는 노비제에 기반을 둔 농장제인 것이다

조선 전기의 지배구조가 조선 후기에 이어진다는 생각은 더 정확하게 표현한다면 조선 후기의 관점을 조선 전기에 투영한 것이었다. 이 관점은 아마도 이우성에 의해 정형화된 것으로 보인다. 그는 조선사회를 사대부가 지배하는 사회로 파악하고, 사대부를 “주로 이조 5백 년 동안 정치적·사회적 지배층이 되어 온 ‘양반’(이우성, 1982, p.214)”을 지칭하는 것으로 이해하고 있다. 사대부를 설명하면서 그는 독서하는 사(士)와 종정(從政)하는 대부(大夫)의 복합어로 “독서하는 사로서 종정하는 대부가 되는, 즉 양자를 겸한 사람(p.214)”이라고 정의하였다. 이러한 사대부관은 박지원의 『양반전』에 나온 설명인데, 이우성은 이러한 사대부가 “고려 무신 집권기 때부터 등장한 신형의 관료, 즉 지방 향리 출신을 주축으로 한 ‘능문능리(能文能吏)의 신관료’로부터 형성되어 나온 것이며, 최씨정권의 붕괴와 무신 세력의 퇴조에 따라 차차 힘을 키워 오다가, 고려 말에 와서는 더욱 정치적·사회적 기반을 굳혀 마침

내 이조 건국의 주동이 되었다(pp.214-215)”고 설명하고 있다. 조선 후기 박지원의 관념이 고려 말 신진사류에까지 적용된 것이다.

이우성의 관점을 조금 더 살펴보자. 이우성은 조선 전기를 훈구와 사림의 대립, 조선 후기를 벌열(閔閔)과 사대부의 대립으로 파악하고 있다. 훈구와 사림의 대립은 너무나 잘 알려진 일이어서 두말할 필요가 없지만, 결국 조선 중기가 되면 훈구와 권귀(權貴)가 제거되고 사림이 정계에 진출하게 되었다고 보았다.

반면 양란 이후에는 사대부 자체의 위신이 크게 떨어지고 사회구조의 전반적 동요 속에서 사대부의 고유규범이 약화되었으며, 벌열에 의해 정치가 농단되었다. 이 시기 재야 사대부 세력은 몰락 도상에 있었는데, 그 이유는 재야 사대부들의 일반적인 보수성 때문에 당시의 상품화폐경제의 신기운에 참여하지 못하고 도리어 상업과 리대자본의 농촌 침투에 의하여 중소지주인 그들의 토대가 계속 침식당하고 있었기 때문(pp.220-221)이라고 설명한다.

이 설명 속에서 사대부 계층은 조선 전시기를 관통하는 정신적 지주였으며 때로는 훈구와 때로는 벌열에 대항하면서 지배체제를 형성하고 있다. 조선 후기에 이러한 사대부정신은 실학파의 정신 속에서 여전히 살아있다는 것이다. 중앙정치에서의 지배구조라면 가능하지만 조선 후기를 사대부의 몰락으로 파악하는 관점은 아무래도 과하다. 그들이 형성한 향촌사회의 지배구조는 오히려 몰락의 결과가 아니라 새로운 경제구조의 형성과 안정화라는 관점에서 파악할 필요가 있다.

새로운 관점을 도입하기 위해서 최근 사학의 흐름 중에서 몇 가지 관점을 정리할 필요가 있다. 먼저 생활사적 관점을 살펴보자. 생활사의 움직임은 아직 본격적으로 하나의 입장으로 정립된 것은 아니다. 하지만 조선 후기를 해체적 양상이 아닌 하나의 구조로서 살펴보고자 하는 흐름은 이를 보여준다. 이 경우 조선 전기와 후기의 차이가 있는지, 그러한 차이가 발생한 이유는 무엇인지를 밝혀야 한다. 또 조선 후기 사회의 해체가 내적 모순의 격화인지, 아니면 자본주의와의 조우의 결과인지 밝히는 것 또한 과제이다. 본고는 이러한 과제의 수행을 위한 연구사적 정리이며 디딤돌이기도 하다. 즉 한국농업 100년사를 정리하면서 그 농업의 전제 혹은 원형질로서의 조선 후기의 모습을 그려보는 것이 오히려 더 타당한 방법론적 입장일 것이다.

다음은 최근 활발히 진행되고 있는 지방사의 관점이다. 지방사와 전체사를 어떤 연관 속에서 파악할 것이냐는 매우 중요한 주제이다. 지금까지 조선 후기에 대한 사회상은 두 종류의 연구에 의해 형성되었다. 하나는 제도사이고, 다른 하나는 실증연구이다. 제도는 그것이 사회현실의 최종적인 반영이고 반영 순간에 실상과 괴리

될 개연성을 갖는다는 점, 그리고 지배이데올로기의 반영 때문에 실상을 왜곡할 가능성이 매우 크다는 한계를 가진다.

실증연구는 그러한 점에서 제도사의 한계를 메울 수 있는 매우 중요한 수단이다. 단 실증연구는 항상 지역적 한계를 안게 마련이다. 말하자면 지역의 특수상황을 전국적인 것으로 일반화할 오류가 항상 있을 수 있다. 심하게 이야기하면 모든 실증연구는 지방사일 수 있다. 그렇다면 지방사의 종합화와 차별화가 매우 중요한 과제가 될 수 있는 것이다. 하지만 제도사와 지방사의 결합은 이러한 한계를 극복할 수 있는 유력한 수단이다. 물론 한 시대를 바라보는 연구자의 시각에 의해서 굴절되는 사료해석의 가능성 문제는 여전히 상존하는 것이다.

이제 이 문제를 조선 후기에 적용하여 보자. 지금까지는 조선후기를 근대를 지향하는 예비기로 파악하는 관점이 지배적이었으며, 따라서 조선 후기는 자연스럽게 중세 후기 혹은 중세사회 해체기로 지칭되었다. 이 과정에서 조선 후기는 자신의 독자적인 운영 메커니즘을 가진 사회로 묘사되기보다는 조선 전기의 문제를 미봉하는 사회, 근대적 징후가 산발적으로 나타나는 사회, 근대를 향한 민중의 움직임이 분출하는 사회 등으로 묘사되곤 했다.

그러나 조선후기 사회는 나름대로의 운영메커니즘과 안정적 재생산구조, 그리고 그 속에서 확대재생산의 가능성을 내포하고 있는 사회였다. 이 글에서는 조선 후기 사회를 과도기사회, 해체기의 사회가 아니라 근대 한국사회의 제도 및 이데올로기에 강력한 그림자를 드리운 자체 재생산구조를 확고하게 가진 사회로 보고자 한다. 본고에서는 조선 후기 사회경제구조를 지배적 생산관계로서의 지주전호제 인구증가와 공동작업을 뒷받침하는 새로운 노동조직 탄생, 상공업의 발달, 향촌지배구조의 변화, 부세제도의 변화 등을 통해 살펴보고, 먼저 그 전제가 되는 기층을 살펴본다. 다음으로는 이러한 안정적 구조가 붕괴되는 19세기의 사회 변화를 간략히 살펴본다.

참 고 문 헌

- 강만길(2000), 『조선후기사 연구의 현황과 과제』, 창작과 비평사.
- 고영진(1995), “해방 50년 조선시대사 연구의 동향과 과제”, 『한국학보』 79.
- 근대사연구회(1987), 『한국중세사회해체기의 제문제(하)』, 한울.
- 김무진(1998), “한국 역사학계의 회고와 전망-조선후기”, 『역사학보』 159.
- 김성우(1993), “16, 17세기 사회경제사 연구현황”, 『역사와 현실』 9.
- 김성우(1995), “조선사회의 사회경제적 변화와 시기구분”, 『역사와 현실』 18.
- 김현영(1989), “조선후기사 연구의 회고와 전망”, 『국사관논총』 10.
- 나종일(1982), “17세기위기론과 한국사”, 『역사학보』 94-95.
- 안병직(1998), “‘일상의 역사’란 무엇인가”, 『오늘의 역사학』, 한겨레신문사.
- 윤희면(1993), “회고와 전망: 한국사학계 1990-1992 <조선후기>”, 『역사학보』 140.
- 이우성(1982), 『한국의 역사상』, 창작과비평사.
- 이태진(1995), “조선시대의 양반: 개념과 연구동향”, 『학예지』 2.
- 이해준(1994), “조선후기사회사연구의 성과와 전망(1989-1993)”, 국사편찬위원회, 『한국사론』 24.
- 이훈상(1996), “조선후기-회고와 전망: 한국사학계 1993-1995”, 『역사학보』 152.
- 정형지(1996), “19세기 전반 유민에 관한 연구”, 『국사관논총』 72.
- 조윤선(2000), “조선후기 법사학연구의 현황”, 『조선후기사 연구의 현황과 과제』, 창작과비평사.
- 한상권(1987), “회고와 전망: 한국사학계 1984-1986 <조선후기>”, 『역사학보』 116.
- 西田信治(1988), “李朝後期の朝鮮社會と國家”, 『朝鮮史研究會論文集』 25.

제 2 장

조선 후기의 사회경제구조

제1절 기층의 관계들

1. 인구와 가족

한 시대의 특성을 가장 잘 나타내는 지표의 하나는 인구이다. 전근대 조선의 인구를 정확하게 알아내는 것은 매우 어려운 일이지만, 여러 가지 자료를 통해 추정된 조선시대의 인구는 대체로 17세기 중엽 800만 내지 1,300만 명에서 19세기 말엽에 대략 1,700만 명으로 증가한 것으로 추정한다.

이 중 19세기 말엽 1,700만 명이라는 인구 추정은 어느 정도 사실에 근접한 것으로 보인다. 1925년 일제가 실시한 간이국세조사의 결과 조선의 인구는 약 1,902만 명이었다. 당시의 인구증가 추세를 감안한다면 19세기말 적어도 인구는 1,700만 명 수준에 도달하여야 한다는 것이다. 1910년 당시 내부 경무국에서 작성한 『민적통계표』에 따르면 인구가 12,919천 명에 지나지 않았는데, 이로부터 15년 후에 인구가 600만 명이 증가하였다는 것은 믿기 어려운 일이기 때문이다. 이를 감안하여 권태환·신용하(1977)나 김두섭(1990) 등은 모두 1910년의 조선 인구를 1,750만 명으로 추정하고 있다.

그런데 17세기 중엽의 인구 추정치는 크게 엇갈리고 있다. 왕조실록에 나타난 조선시대 인구는 17세기 중엽 약 180만 명 수준에서 19세기 말 660만 명 수준으로 늘

어난 것으로 기록되었지만 이것이 사실을 반영하지 못하고 있음은 분명하다. 이 수치는 조선시대의 호구과약 방식과 관련된 것으로, 인구추세를 제대로 반영하고 있다고 보기는 힘들다.

하지만 호구통계의 변화추세로부터 우리는 인구변화의 한 양상을 파악할 수 있다. 호구통계는 17세기 후반까지 지속적으로 증가하였다가 18세기 동안 안정된 상태에서 추세적 상승을 보이고 있다. 그러나 19세기 초반 급속히 감소하면서 그 수준에서 19세기 후반까지 지속된다. 17세기 후반의 상승은 양란과정에서 땅에 떨어진 국가의 인신과약 능력이 점차 개선되는 과정을 반영하고 있다. 이러한 인신과약은 18세기 초반 700만여 호에서 19세기 초반 800만여 호 가까이 증가하였는데, 이러한 증가는 18세기 인구가 점차 증가하고 있었던 사정을 반영한 것으로 보인다.

흥미로운 것은 19세기의 인구감소이다. 호구통계는 1813년 790만여 호에서 1816년 660만여 호로 급격히 감소한다. 호수의 감소는 당시 비충제로 운영되던 호구과약 방식을 고려하면 납세능력을 가진 호수가 급격히 줄어들었음을 의미한다. 흥경래의 난 등으로 표현되는 19세기 초반의 정치적 위기상황이나 민란의 빈발 등으로 납세실종이 감소하였던 사정이 반영된 것으로 보인다. 감소된 실종 수가 큰 변화 없이 19세기 말까지 지속되었기 때문에 이 호구 수는 실제 호수라기보다 납세와 관련된 행정상의 호수로 보는 것이 타당할 것이다.

그런데 문제는 이러한 급격한 감소 이면에는 18세기말에서 19세기 초반의 어느 국면에서 인구 사이클이 하방으로 전환하였다는 역사적 사실이 놓여 있다는 점이다.¹⁾ 호구통계가 인구의 정확한 양상을 보여주고 있지는 않았다고 하더라도 그 이면에 깔려 있는 역사적 전환의 추세는 정확하게 파악해 주고 있었던 것이다.

1900년대 초반의 인구에 대해서는 1,700만 명 내외라는 추정에 대해여 큰 이견이 없지만, 우리 논의의 시점이라고 할 수 있는 17세기 중엽의 인구 추정은 매우 편차가 심하다. 조선시대의 장기 인구추계를 시도한 권태환·신용하(1977)의 추계를 보면

1) 지금까지 주류적 역사해석은 조선 후기의 내재적 발전이라는 관점에서 18, 19세기를 진보의 시기로 상징하여온 것이 사실이다. 하지만 19세기에 빈발한 각종 민란이나 삼정의 문란으로 표현되는 정치적 기강의 해이 등은 이러한 역사인식에 의문을 제기할 만한 징표들이며, 이런 관점에서 19세기를 바라보면 지금까지 해석할 수 없었던 많은 사실들이나 자료들을 재평가할 수 있게 된다. 본고에서 제시하고 있는 주장의 하나는 바로 19세기 조선사를 인구론자들이 말하는 쇠퇴국면으로 파악하고자 하는 것이다. 호구통계가 보여주는 인구추세는 바로 이 사실을 잘 보여주고 있다.

17세기 인구는 가파르게 상승하는데, 양란 직후 1,000만 명 수준에서 17세기 말 1,600만 명까지 증가하는 것으로 주장하고 있다.²⁾ 이 수치가 포괄하는 범위가 너무 넓기 때문에 뭐라 확인하기는 곤란하지만 17세기 중엽 이후 인구가 증가 추세에 있었다는 사실에 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 보인다.

권태환·신용하(1977)는 18세기 말 인구가 1,800만 명을 상회한 것으로 추정하고 있으며, 김두섭(1990)도 최대 1,800만여 명에 달하였던 것으로 추정하고 있다. 그러나 19세기 말 한 신문의 통계는 조선 인구를 대략 1,600만 명으로 추정하고 있으며,³⁾ 이호철(1992) 역시 약 1,620만 명으로 추계하고 있다. 이러한 추론을 어느 정도까지 수용할지는 의문이지만 19세기를 통해 최대 약 200만여 명의 인구가 감소하였던 것으로 볼 수 있다.

요컨대 양란 이후부터 대한제국 시기까지 조선의 인구는 크게 보아 18세기 말엽을 기점으로 상승세에서 하강세로 전환하였다. 상승을 추동했던 것은 후술하는 바와 같은 생산력체제의 변화와 사회적 안정이었을 것이다. 이러한 축적시스템이 여러 여건에 의해 한계에 부딪혔을 때 축적체제의 위기가 나타나며 그것은 사회적 위기로 표출되었던 것이다. 인구증가 추세의 전환은 바로 이러한 축적체제의 위기의 전조를 알리는 중요한 지표였다.

이제 지역별 인구분포에 대해 살펴보자. 통계상의 제약에도 불구하고 한영국(1997)은 지역적 인구분포의 변화에 대해 비교적 충실하게 논의하고 있다. 18세기 인구의 절반 이상은 삼남 지방에 거주하고 있었으며, 경기·강원도에 약 2할, 북부지방에 약 3할 내외의 인구가 거주하고 있었다.

그러나 이 비율은 앞서 살펴본 호구통계의 인구자료에 의한 것으로 숫자 그대로 믿을 수는 없다. 예를 들면 17세기 중엽에서 20세기 초반에 이르는 동안 중부지방은 약 14배, 북부지방은 약 17배 인구가 증가한 반면 3남지방은 약 6-8배 인구가 증가하였을 뿐이다. 이러한 비율의 편차는 비교 시점 초반인 17세기 중엽의 인구 파악에서 정확도가 삼남 지방이 높았을 것이라는 추정에 의해 비교적 쉽게 해결될 수 있지만, 삼남 지방에 비해 다른 지방의 인구가 과소평가되었을 가능성을 배제할 수 없다.

2) 물론 1%가 넘는 인구증가율을 상정하고 있었던 것은 전근대사회에서는 시절이 아주 안정적일 경우라도 인구증가율은 대개 0.2% 내지 0.3% 수준을 보이고 있다는 다른 지역의 예를 생각해 볼 때 지나치게 높은 수준이라 할 수 있다.

3) Japan Daily Herald, 1885.2.9. 한영국(1997)에서 재인용.

그러면 인구와 물가의 관계, 생활수준의 관계는 어떠한가. 인구는 18세기에 증가하다가 19세기에 이르러 정체를 이루는 것으로 파악되고 있으며, 물가는 19세기 중반까지 완만하게 상승하다가 이후 급등한다고 파악되고 있다. 이를 보면 양자는 정합적인 관계에 있는 것은 아니다. 하지만 논리적으로 물가가 안정적으로 상승한다는 것은 인구가 증가하는 요인이 될 수 있으며, 물가의 급등은 생활수준을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있다.

그러나 인구감소 시기에 물가가 급등하는 것은 다른 요인의 매개 없이는 잘 설명되지 않는다. 그것은 생산성의 하락과 연결시키지 않고서는 설명하기 곤란하다. 즉 19세기 중엽 이후의 물가상승은 화폐적인 요인이나 인구요인보다는 기후나 수리시설의 악화에 기인한 생산력 수준의 하락으로 생산규모가 급격하게 위축되었기 때문에 나타난 현상이었을 가능성이 크다. 19세기 정체양상의 주 요인은 출산율보다는 사망률의 변화였으며, 이러한 추세는 19세기 생활수준의 하락 주장을 반영하고 있다(차명수, 2001).

이제 가족제도에 대하여 살펴보자. 가족의 범위를 어떻게 정의하는가는 매우 미묘한 문제이지만, 조선 후기 이념적으로는 한 조상을 모시는 혈연관계에 있는 사람들을 가족으로 규정하고 있으며, 제사는 사대봉사를 지내는 것이 일반적이었다. 그런데 사대봉사의 관행 역시 그 기원이 오랜 것은 아니었다. 『경국대전』의 규정은 3대봉사였지만, 『주자가례』에 따른 4대봉사는 대략 16세기 중반부터 일부 사림들에 의해 시도되었으며, 이것이 조선 후기에 들어 본격적으로 보편화된 것이었다. 적장자가 제사를 지내는 관행도 사실은 조선 전기에는 일반적인 것은 아니었다. 오히려 조선 전기에 일반적이었던 것은 윤희봉사였으며, 외손봉사도 이상한 것은 아니었다. 윤희봉사를 했던 딸과 사위가 세상을 떠났을 때 외손이 외조부모의 제사를 지내는 것은 하등 이상할 것이 없었기 때문이다.

따라서 사대봉사나 장자가 제사를 주관하게 된 것은 조선 후기 사회변화의 한 단면을 보여주는 것이다. 즉 조선사회가 유교적 이념에 보다 충실해지고, 부계중심의 종법적 질서가 확고하게 자리 잡아가는 것을 반영한 것이다(한국고문서학회, 2002). 유교적 이념의 보편화는 지배계급이 자신의 통치이데올로기를 정당화해간 노력의 결과일 것이며, 부계중심의 종법적 질서란 새로운 향촌 지배질서의 확립 과정과 밀접하게 연결된 것임은 두말할 나위가 없을 것이다.

이 과정에서 제사의 의미도 중대하게 변화였다. 개념상 제사란 죽은 자를 기리며 그를 봉양하는 의미를 내포하고 있다. 이른바 사후봉양으로서의 제사이다. 이 경우

라면 누가 제사를 지내는가는 중요하지 않는데 윤희봉사의 경우는 누가 제사를 지내든 빠트리지 않고 지내기만 하면 된다는 사정을 반영하고 있다.

그러나 가부장적 질서가 확립되면서 가계의 계승이 중시되고 그에 의해 제사가 독점되면서 이제 제사는 가계계승이라는 차원에서 이해되었다. ‘봉제사’를 하는 사람은 이제 가계의 계승자로 국한되었으며, 제사를 지내는 사람과 그렇지 않은 사람 사이의 차별이 나타났다. 적자의 후손이 없는 것은 곧 제사를 지내는 사람이 단절되었음을 의미하며, 그것은 가계의 단절이므로 후사가 없는 경우 양자를 들여 봉제사의 권리를 지속시켰다.⁴⁾

봉제사 중에서도 시묘살이는 매우 중요한 것이었다. 탈상에 이르는 기간 동안 부모의 무덤을 지키는 것은 자식의 일생의 생활흐름을 깨는 것으로 여겨질 수 있다. 그 동안 자식은 현직에서도 물러나 부모 묘소 옆에서 기거하며 일체의 고기와 술을 금하는 금욕적인 생활을 해야 했다. 그러나 그 기간 동안에도 봉제사 접빈객에 해당하는 일상적인 일이나 교유관계도 유지되는 것이 보통이었다(고문서학회, 2002, pp.134-136). 시묘살이가 비록 고된 생활이기는 하였지만 완전히 사회와 단절된 생활은 아니었다.

물론 적서의 차별이 조선 전기에 없었던 것은 아니었다. 양반의 적자는 과거에 합격하거나 음서를 통하여 관료로 진출할 수 있었으며, 초야에 남아서도 시문이나 경전의 연구를 지속하여 사대부로서의 신분을 유지하였다. 그러나 서자는 과거나 생원진사시에 응시할 수 없었으며, 다만 잡과를 통해 전문기술직 관료로 진출할 수 있는 길이 열려 있을 뿐이었다.

조선 후기가 되면 이러한 차별이 간혹 완화되기는 하였지만 기본적으로 서열에 대한 차별은 여전하였다.⁵⁾ 『홍길동전』에서 보듯이 그들은 당대에서도 차별을 받았지만, 그 자손 역시 서열로서 차별을 감수해야 했다. 그러나 조선 후기에 이르면 서

4) 제사에 대한 관념이 사후봉사에서 가계계승으로 변한 것은 오늘의 관점에서도 중요한 의미를 갖는다. 가계계승이라는 의미로 제사가 받아들여진 것은 일제시대 새로 도입된 민법의 호적제도가 호주제도 등 가부장적 질서를 담고 있었으로써 더욱 강화되었다. 최근 호주제 폐지 등과 관련된 가족법 개정 논의는 이러한 사정을 개선하고자 하는 의도로 볼 수 있다. 또한 제사에 대한 관념이 가계계승으로부터 다시 사후봉사(혹은 추도) 개념으로 회귀하고 있다고도 해석할 수 있다.

5) 엄밀히 말하면 서자는 양인 첩의 소생이고, 열자는 천민 첩의 소생이다. 그런데 조선후기가 되면 양인과 천민 신분 사이의 혼효현상이 가속화되었으며 이에 따라 양자의 구분이 모호해지면서 서열로 통칭하게 되었다.

얼의 숫자는 크게 증가하였으며, 18세기 이후가 되면 양반신분의 과반수에 이를 정도가 되었다. 그들은 후술하는 바 향전에서 신향의 주축이 되기도 하였으며, 이 과정에서 서얼의 정치적 사회경제적 지위도 향상되었다

이러한 변화과정에서 상속관행도 점차 변화하여 조선후기의 상속제도는 전기와 큰 차이를 보였다. 윤희봉사의 과정에서는 딸과 사위도 상속에 균등하게 참여하였지만, 딸·사위가 제사에서 제외되기 시작하면서 재산상속에서도 점차 배제되어 가는 경향을 보였다. 이를 좀더 구체적으로 보기 위해 당시의 결혼관행을 살펴보자.

기본적으로 신분제사회였던 조선의 경우 신분의 벽은 매우 두터운 것이었다. 신분이 주로 혈연관계에 의해 유지되는 것이었던 만큼 결혼제도 역시 신분제의 유지와 밀접한 관계를 가질 수밖에 없었다. 조선후기의 양반은 주로 비슷한 가계(家格)를 가진 집안끼리 결혼하는 것이 일반적이었지만, 그 사회에서도 정치적 경제적 요인이 이러한 결혼관계에도 어느 정도 영향을 미치고 있었다. 즉 빈한한 양반가문의 경우는 가문의 격이 낮더라도 경제력이 있는 집안과 혼인하였으며, 정치적 출세를 위해서 정략적으로 혼인관계를 맺는 경우도 있었다.

그러나 아무리 경제적으로 풍요롭다고 하더라도 양인이 격이 높은 양반가문과 결혼할 수 있는 것은 아니었다. 양반은 양인 여성을 첩으로 맞아할 수 있었지만, 이것은 양반의 선택일 뿐 양인의 의지와 무관한 것이었다. 다만 양인이 자신보다 격이 낮은 노비나 천인 신분과 결혼하는 경우는 흔히 볼 수 있었다. 이른바 양천교혼의 사례인데, 이 경우도 양인의 자유의지에 의한 경우 외에도 노비를 불리려는 양반의 경제적 욕구에 의해 강요된 경우도 있었다.

한 사례연구는 양인신분인 박의훤의 결혼생활을 보여준다. 박의훤은 16세기 말에 생존했던 사람으로 그의 결혼생활에 관한 자료가 해남윤씨의 분재기에 남아 있어 그 내용을 살펴볼 수 있다(고문서학회, 2002, pp.93-101). 그는 노비 7구, 논 172마지기, 밭 51마지기라는 상당한 재산을 가진 사람이었지만 직역이 명시되어 있지 않다는 점에서 양인신분으로 추론할 수 있다. 그는 다섯 번 결혼하였는데 여러 명의 처를 동시에 거느리지 않았으며, 한 여자가 떠나거나 죽으면 다른 여자를 맞아들이는 방식으로 혼인관계를 유지하였다. 그런데 그 과정에서 한번도 특별한 혼인의식이나 이혼절차를 밟지 않았다.

그가 다섯 번이나 결혼한 것은 앞선 4명의 부인이 모두 다른 남자와 통정하였기 때문에 헤어진 것이었다. 특히 둘째 부인은 자신의 노비와 통정한 것이었다. 그가 생존했던 시기가 유교적 질서가 보편화된 때보다는 앞선 시기라곤 하지만 우리가

생각하는 조선시대의 통념과는 사뭇 다른 양상을 보여주고 있다. 이 시기라 하더라도 양반가문의 경우에 이런 일이 있었다면 중형을 면치 못할 사안들이었다. 이 사례를 일반화할 수 있을지 여부는 더 살펴보아야 할 것이지만 적어도 유교적 일부 종사의 관념은 이 시기까지에는 아직 양인층이나 하층민에게까지 보편적으로 전파된 것은 아닌 것으로 보인다.

이 사례를 여성의 입장에서 해석해 볼 때 양인에게 시집간 여성의 경우 상대적으로 남성의 선택이 자유로웠다고 해석할 수 있을 것이다. 하지만 양반에게 시집간 양인 여성의 경우는 그런 자유를 누리는 것이 불가능했다. 그녀는 양반가의 일원으로서 양반에 적용되는 종법적 질서의 제약을 받아야 했지만, 재산상속이나 자녀의 신분에 대해서는 현저하게 차별적인 대접을 받을 수밖에 없었다. 노비출신 여성의 경우는 두말할 나위가 없겠다.

노비는 신분적으로 부자유민이었지만 결혼하여 가족을 구성할 수 있었다. 그런데 그 결혼관계는 주인의 의지에 따라 붕괴될 수 있는 것이었다. 여자 종의 소유주는 성적으로 여성을 지배할 수 있었으며, 가족관계와 무관하게 몸종으로 다른 곳으로 보낼 수 있었다.

노비의 결혼관계에서 중요하게 검토할 내용은 양친교혼의 문제이다. 조선 전기 노비의 숫자가 전인구의 3할 이상에 이를 정도로 증가한 이유에 대해서는 아직 분명하게 연구된 바가 없지만, 그 중요한 이유의 하나는 양친교혼과 부모의 한쪽이 천민이면 천민으로 인정한 신분세습제도였다. 그러나 18세기가 되면 노비의 신분이 모계 쪽으로만 세습되는 관행이 정착된다. 즉 아버지가 노비이더라도 어머니가 양인일 경우 그 소생을 양인으로 인정한 것이었다. 이렇게 되면 노비의 숫자가 급격하게 줄어들 것임은 불문가지이다.

양친교혼이 성행한 것은 재산을 증식하려는 노비주의 이해관계가 크게 작용하였을 것으로 추정된다. 입역노비의 경우는 주인의 의지가 더 강하게 작용하였을 것이며, 납공노비의 경우도 배우자의 선택에서 완전히 자유롭지는 않았을 것이다. 그러나 하층민의 결혼관계가 완전히 불안정한 것은 아니었다. 이영훈(1998)은 한 양반가의 호구단자의 분석을 통해 노비의 3분의 1 정도는 정상적인 혼인과 부부생활을 통하지 않고 자식을 낳았던 것으로 분석하였다. 그런데 그는 이로부터 역으로 약 3분의 2에 해당하는 노비는 정상적인 혼인과 안정된 부부생활을 영위하고 있었다는 추론을 제시하고 있다. 이제 양반가의 가족질서가 사회 전반적으로 보편화되고 있다는 것이다.⁶⁾

가부장제적 가족제도의 형성과 함께 성과 본관에 대한 의식도 크게 변화하였으며, 이에 따라 족보의 편찬작업이 활발하게 진행되었다. 이러한 의식변화의 분기점은 아마 17세기였을 것이다. 17세기 이전에는 부부쌍계적인 친족제도, 동성혼인과 이성양자, 자녀균분상속제, 자녀유회봉사제 등이 실시되었다. 이는 남자가 여자 집으로 가서 결혼하고 그곳에서 일정 기간 살았던 조선 전기의 관행과 밀접한 관련을 가지고 있다. 이 경우는 성씨에 대한 관념 못지 않게 그들의 세거지, 즉 출신지에 대한 관념 역시 중요하게 평가되었다. 그러나 17세기 이후 신분질서의 해이와 문벌 의식의 고조가 나타나면서 단일 조상으로부터 유래하는 동족간 결합이 강조되었고, 이에 따라 족보의 편찬이 활발하게 진행되었다.

2. 여러 가격들: 물가, 이자율, 임금

흔히 인구사가들은 전근대 인구변동을 생산성의 변동과 연결시켜서 설명하곤 한다. 즉 전근대사회는 맬더스적 순환이 적용되는 사회로서 생산성이 증가하는 시기에는 인구가 증가하지만, 그러한 인구의 증가를 생산성이 뒷받침하는 데 한계에 이르게 되면 재생산의 위기에 봉착하게 되고, 그 경우 기근과 역병의 창궐이라는 상황에 직면하여 인구가 감소추세로 전환된다는 것이다. 이러한 인구싸이클이 우리나라에도 적용되고 있다는 주장이 최근 많은 학자들에 의해 주장되고 있으며, 발굴된 사료들의 연구결과도 이를 뒷받침하고 있다.

조선시대 물가는 어떤 추세를 보였을까? 전성호(1998)는 남평문씨 고문서와 『승충명록』 등의 자료를 이용하여 미가추세를 고찰하였는데, 1725년에서 1875년에 이르기까지 물가는 2.5배 상승하였다고 주장하였다. 이러한 상승추세는 일관된 것은 아니고 몇 개의 큰 사이클로 구성되어 있다. 즉 몇 번의 상승과 하락을 반복하였던 것이다.

상승국면도 18세기의 경우는 완만한 상승을 보였지만 19세기의 상승국면은 18세기에 비하면 급격한 것이었다. 미가는 자연조건의 변화에 따라 단기적으로는 급격하게 변동하였지만, 18세기에는 추세적으로 완만하게 상승하다가 18세기 말 완만하

6) 이영훈(1998)은 이러한 변화의 이면에 18세기 이후 조선 후기에 진행된 집약적 소농농법의 성숙과 산업경제의 발달이 깔려있는 것으로 보았다. 그 결과 하층 신분에까지 자립적인 경제가 성립하였으며, 유교적 가정윤리도 하층민의 가정에까지 확산되었다고 설명하고 있다.

게 감소하는 추세로 돌아섰다. 19세기는 18세기에 비해 급격한 변동을 겪은 시기였다. 19세기 초는 상승으로 시작하였지만 1810년대 중반 이후 다시 하락기를 경험하였고, 1820년대 이후 상승하였다가 19세기 중반 큰 미가하락기를 경험하였다.

이는 미가를 이용한 통계이지만 박기주(2003)는 경주지역의 사례를 이용하여 농산물, 축산물, 농가공품, 수산물, 직물, 기타 일용품 등의 가격을 포함한 새로운 가격 시계열을 작성하였다. 이에 따르면 물가지수의 장기추이는 18세기 전반의 하락, 18세기 말까지의 완만한 상승, 19세기 초 하락 이후 다시 20여년간의 상승, 그리고 다시 10여년간의 하락을 거친 후 1850년대 후반부터 급등하고 있다. 이러한 추세는 위 시계열과 기본적으로 유사한데 그것은 물가지수 계산에서 압도적인 가중치를 갖는 쌀에 의해 크게 영향을 받기 때문이다.⁷⁾

물가의 장기추세를 보면 19세기 중엽까지는 안정기조에서 완만한 상승세를 보이다가 19세기 중엽 이후 급등하는 양상을 보였다. 이러한 장기적인 추세는 물론 단기적인 큰 변동에 파묻히기 마련이다. 특히 미가의 경우는 계절적 변동도 매우 심하기 때문에 이 변동과 장기적 변화가 결합될 경우 그 효과는 증폭될 수 있다. 주된 생활수단이자 교환의 매개수단인 미곡의 가격이 급격하게 변동하는 것은 당시의 일상생활에서는 매우 큰 충격이 아닐 수 없다.

쌀값이 장기적으로 상승추세로 돌아선 이후 『승총명록』의 저자가 보여준 행동은 당시 사람들이 경제변화에 매우 체계적으로 대응하였음을 보여준다. 저자는 매년 시장시세를 월별로 정리하는 과정에서 1750년대 이후 시장가격이 상승추세로 반전하였음을 확인하였고, 그 때부터 미곡을 비축해 두었다가 상승 시세에 팔려고 하는 모습을 보이고 있다. 그는 이러한 미곡 가격의 계절적 변동에 적극 편승하여 상당한 수익을 올렸을 것이며, 그가 토지를 집적한 시기가 이 시기와 겹친다는 점에서도 간접적으로 간취할 수 있다.

물론 일부 지주들의 이러한 행동을 일반화하기는 어렵다. 수카와(須川英徳, 2001)는 예천의 함양박씨가 자료로부터 박씨의 경제상황을 다음과 같이 정리하고 있다. 자금적 성격이 강한 주곡생산과 채소재배뿐만 아니라 다양한 분야를 겸영함으로써 현금수입의 수단으로 삼고 있다. 상세하게 수입과 지출을 기입한 것 자체가

7) 박기주(2003)에 따르면 경주의 벼 가격이 영암의 그것보다 1840년대에 하락폭이 상대적으로 더 크며, 1850년대 이후 개항 전까지의 상승폭이 더 컸는데, 이것이 양자의 차이를 낳은 요인이 되었다.

자가의 경제와 금전대차관계를 확실히 파악해 두려는 경제합리적인 동기에 의한 것이다. 그러나 그것으로부터 곧바로 박씨가 자본가적 경영의도를 가지고 있다고 보기는 어렵다. 예를 들면 양봉과 감의 가공, 또는 양잠 등 10여년 넘게 계속하고 있는 경영분야라 하더라도 그것을 확대재생산하고 중요한 현금수입원으로 성장시키려고 하는 경영 마인드는 없었던 것으로 보인다.⁸⁾

상대가격체계의 변화도 시사하는 바가 매우 크다. 18세기에는 발작물인 면화나 보리의 가격이 쌀에 비해 우위를 보이고 있었다.⁹⁾ 이것은 쌀의 비율이 완만하게 증가하는 것으로 표현되었다. 그러나 특히 1820년대 이후 쌀의 비율이 완만하게 감소하였는데, 미가의 상승 하락이 급격했던 이 시기의 특징을 고려하면 선뜻 이해하기 힘들다. 아마 발작물의 상대적 수익성이 하락하였거나, 미가의 투기적 수요를 노리는 지주계층의 ‘번답’이 그 요인의 하나일 수 있을 것이다.

이자율은 18세기 중반까지 40-50% 수준에서 18세기말에서 19세기 전반에 이르는 시기는 이전에 비해 낮아져 20-35% 수준을 유지하다가 19세기 중반 이후 다시 40% 이상, 후반기에는 50-60%로 급등하였다. 다만 19세기 후반 이자율의 급등은 이 시기가 물가가 급등하였던 시기였음을 고려하면 실질이자율은 그보다는 낮았을 것이다.

이자율 수준과 관련이 있을 것으로 여겨지는 것은 토지수익률이다. 선행 연구에서는 19세기 조선의 토지수익률을 20% 정도로 추정하고 있는데, 당시 법정이자율이 연 20% 수준이었던 것도 이와 관련이 있는 것으로 보인다. 그런데 실제 이자율은 이보다 높았는데, 일종의 리스크 프리미엄이 개입되었을 것이다.

다음은 농지가격은 어떤 추세를 보였을지 살펴보자. 차명수·이현창(2003)은 지가가 18세기에 두락당 5석 수준에서 안정되어 있다가 19세기 들어서는 개항기까지 추세적으로 하락하고 이후 상승하는 경향이 있음을 보였다. 특히 19세기의 하락경향이 주목할 만한데, 지역별로 보면 이 경향은 삼남지방의 현상이며 경기·황해·강원도에서는 나타나지 않았다.

8) 19세기 후반이 되면 한국 농촌사회는 임금 지불과 소작료 납입을 매개로 하는 경제적 관계로 해체되어 있었고 신분제도의 속박은 실질적으로 극복되어 있었다. 그리고 약간의 비농업분야에서의 수입기회가 창출된 것도 사실이다. 그러나 이러한 농촌 수공업의 발전은 상대적 과잉인구를 충분히 흡수하기에는 부족한 것이었다(須川英德 2001).

9) 박기주(2003)에 따르면 벼의 상대가격은 18세기 말까지는 안정적으로 유지되다가 19세기 말 이후 상승하다가 19세기 초 하락하고 19세기 중반 이후 급등하였다. 상대가격의 추이에 대해서는 추후 많은 연구가 필요하다.

는 가격에 영향을 미치는 요인은 이자율, 토지분배율, 생산성 등을 들 수 있다. 앞서 말한 이자율의 추세는 19세기 전반에는 하락하였으므로 지가의 하락을 설명하기에 부족하다. 토지분배율에 대해서는 주장이 엇갈리고 있는데, 정승진(1998)은 19세기는 ‘민란의 시대’라 할 만큼 사회적 격동기였으며 이에 따라 소작농민들은 소작계약을 이행하지 않았고, 이에 대해 지주들은 강제할 수 있는 능력이 약화되어 결국 토지분배율이 악화되었다고 보았다. 반면 차명수·이헌창(2003)은 현재까지 알려진 바로는 벼농사의 토지분배율이 지난 3세기 동안 크게 변하지 않았다고 주장하였다. 그럼에도 불구하고 정승진(1998)과 같은 결과가 나타난 것은 수취율의 하락이 지대량의 감소보다는 논 가격 상승 때문에 나타난 것이라고 보았다. 결국 개항기를 즈음한 여러 충격들이 논 가격을 일시적으로 상승시켰으며 이것이 수취율의 저하로 나타났다는 것이다.

이우연(2001)은 농촌 실질임금이 19세기에 하락하는 추세를 보이다가 갑오개혁 이후 상승추세로 반전하였음을 주장하였다. 노동자에게 지급되는 임금은 주로 미와 면포였다. 18세기에서 19세기 초반까지는 면포는 화폐로 대체되었다가 19세기 중반 잠시 대전가 지급추세가 반전된 후 19세기 후반부터 다시 화폐로의 대전추세가 증가하였다(박이택, 2003). 이 때 사용되는 면포는 주로 정목이었는데, 그 중에서도 이양목(二兩木)이었다. 면포의 대전가는 2냥이 일반적이었으며, 미곡의 대전가는 4냥이 일반적이었다. 이러한 대전가의 체계는 19세기 전반에 걸칠 때까지 대단히 안정적으로 유지되었다.

장인에게 지급되는 임금은 쌀로 9두와 면포 3필에 해당하였다.¹⁰⁾ 이때의 쌀은 일반적으로는 백미를 말한다. 박이택(2003)은 이 당시 임금의 추세를 다음과 같이 정리하고 있다. 미숙련노동자의 임금은 1630-40년대에는 상대적으로 고수준이었지만 1940년대 중반 이후에 하락하였다. 이후 1840년대까지는 실질임금이 장기적으로 안정적인 상태에서 미약한 상승의 추세가 관찰되며 1850년대부터 1902년까지는 하락 또는 저수준의 상태에 있었으며, 이후 상승하여 1900년대 후반에는 장기적 안정기의 수준을 상회하였다.

숙련노동자의 임금도 1630년대에 상대적으로 고수준이었지만 이후 하락하여 1650년대부터 1840년대까지 거의 불변의 상태였다. 이후 하락하였다가 1900년대 중반

10) 이를 삼시료(三時料)라고 부르는데 세끼 식사가격에 해당하는 것이었다. 이러한 지급표준은 갑오개혁시까지 유지된 것으로 보인다.

이후 상승하였다. 그러나 숙련노동자의 임금이 미숙련노동자보다 높았다는 근거가 없다. 당시 서울 미숙련노동자의 임금은 유럽 선진지역의 임금 수준에 비해 현저하게 낮은 수준은 아니었지만, 숙련에 대한 임금 인센티브는 없었다.

3. 운송체계

대동법의 전국적인 시행과 상품화폐경제의 발달로 인한 시장권의 확대는 물자의 지역간 이동을 촉진하였으며 이에 따라 각종의 운송체계가 정비발전하게 되었다. 수취체제의 변화와 함께 노동력을 동원하는 요역제에서도 고립제(雇立制)가 실시되었는데, 각종 물자의 운송에서도 돈을 주고 고용한 사람들을 이용하는 경우가 늘면서 전문적인 운송업자들도 생겨나기 시작하였다. 그리하여 조선 후기의 육상운송체계는 종래 역을 이용한 역로운송에다가 새롭게 생겨난 민간운송업이 추가되었다.

먼저 역로운송에 대하여 살펴본다. 역(驛)은 중앙과 지방의 공문서를 전달하고, 공공물자를 운송하며, 사신 왕래에 따른 영접과 숙박제공 기능을 수행하는 교통기관이었다. 조선 전기에는 통신기능도 수행하였지만 임진왜란 이후에는 파발제도도 도입되면서 역은 주로 교통운송기능을 수행하게 되었다.

조선 후기 역로를 이용한 육상운송은 주로 공공물자로 전세 및 대동비의 일부와 대부분의 진상품을 운송하였다. 그런데 역마를 이용한 진상품의 운송은 시급을 요하는 경우가 있거나 운송하기 까다로운 물건이 포함되어 있기 때문에 역리들의 고통이 심하였다. 이에 따라 조선 후기가 되면 민간의 말을 사서 운송하는 왜마고립제(刷馬雇立制)가 점차 보편화되었다. 여기에 소요되는 비용은 일반 민전으로부터 일정액을 거두어 충당하였다. 이는 점차 확대되어 신구 수령의 교체에 따른 운송비용도 여기에서 충당하였다.

역이 운송기능을 맡게 되었다면 긴급한 연락기능을 맡았던 것은 파발제도였다. 파발제도는 종류에 따라 기발과 보발로 구분되며, 지역에 따라서는 서발, 북발, 남발로 조직되었다. 서발은 말을 이용하는 기발로서 의주에서 서울에 이르는 파발이며, 북발은 걸음에 의존하는 보발로서 함흥에서 서울에 이르는 파발이고, 남발은 보발로서 동래에서 서울에 이르는 파발이다. 파발의 주임무는 공공문서의 전달인데 파발의 기초조직으로 발참(撥站)을 두었다.¹¹⁾ 그러나 파발제도는 그 전송의 지체문

11) 발참의 운영책임자는 발장(撥將)이고, 평민 중에서 파발군을 모으는 것이 일반적이었

제나 공문서의 기밀 누설 문제 등으로 계속 개선이 요구되다가 결국 갑오개혁 당시 폐지되기에 이르렀다.

다음은 수상운송에 대하여 살펴보자. 사실 전근대 조선사회에서 물자운송은 육상 운송보다 수상운송에 의존하는 바가 더 컸다. 왜냐하면 도로망이 확충되지 않았기 때문이기도 하지만 수로가 육로보다 대규모 화물운송에는 편리했기 때문이다. 조선 전기의 수상운송은 조운제도에 의해 유지되었지만 후기에 이르면 개인 선인들에 의해 유지되었는데, 대표적인 것으로는 경강선인(京江船人), 지토선인(地土船人)¹²⁾ 등이 있었다.

선인들의 활동무대는 전국적인 것이지만 크게 3개의 유통로로 구분할 수 있다. 첫째, 서·남해안의 유통로는 주로 세곡이나 소작료의 운송로였다. 둘째, 서·북해안의 유통로는 군량미의 운송로로 정부가 주로 이용하였지만 조선 후기 이 지역에 농장이 다수 생기면서 소작료의 운송에도 이용되었다. 셋째, 동해안 유통로는 지방의 선박들이 주로 북어와 같은 해산물이나 진흙미의 운송을 담당하고 있었다.

운수업에서 가장 큰 비중을 차지하였던 것은 역시 세곡이었다. 세곡은 대부분 현물로 운송되었으며, 조운(漕運)에 의하는 것이 원칙이었다. 조운은 기본적으로는 부역에 근거한 봉건적인 운송체계였지만 조선 후기에 이르면 배를 직접 건조하고 선원을 강제로 입역하여 운영하는 조운제도는 정상적으로 운영하기 어렵게 되었다.

양란 과정에서 조창이나 배가 파손되고 조군(漕軍)이 흩어졌는데, 전후 이를 원상대로 복귀하는 것은 매우 힘들었다. 유형원 같은 이는 제도를 정비하고 기강을 확립한다면 조운제도의 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이라고 주장하였지만 일부는 배를 빌려서 세곡의 운송을 담당케 하자는 의견을 제기하기도 하였다. 하지만 조군은 사회적으로 천대받았던 계층이었으며, 신분제가 해체되는 과정 속에서 이들의 유망을 방지할 뾰족한 대안은 없었기 때문에 전자의 주장은 공허한 원칙론에 그치는 것이었다.

18세기 초인 숙종 연간에 조역은 공식적으로 폐지되었다 그 구체적 경과는 알려

다. 파발제 운영의 핵심은 파발마의 확보인데, 이를 원활하게 하기 위해 17세기에는 말이 있는 무사들을 차정하기도 하였다.

- 12) 지토선인(地土船人)이란 대개 외방포구에서 활동하는 선주들로, 지토선이라는 소형 선박을 이용하여 해운과 하운에 종사하던 사람들을 일컫는다. 지토선은 한마디로 지방민이 운영하는 지방 소재의 배를 말한다. 이 배는 지방민의 행상이나 어로 등 생계활동을 유지하는 데 필수적인 것이었지만, 지방민의 생활필수품의 운송에도 불가결한 것이었다. 17세기 상품화폐경제가 발달하면서 이들 중에는 전업적으로 상품유통에 참여하는 자가 나타났다.

져 있지 않지만 이후 세곡의 운송은 개인 배를 빌려 운송하는 것이 일반적이었다. 조운제가 제 기능을 하지 못하는 상황에서 상품화폐경제의 발달로 유통량이 급증하자 자연히 개인 선주들의 활동이 활발해진 것이었다. 이러한 활동은 17세기까지도 지토선이라고 불리는 지방의 영세 선주들이 주도하였지만 18세기가 되면 경강 선주들이 주도하게 되었다.

경강 선주들은 이미 조선 초기부터 한강에서 발판을 마련하고 있었으며, 18세기 초가 되면 정부가 공식적으로 세곡운송을 인정하기에 이르렀다. 당시 대동미 운송에는 적당 적재능력이 사오백 석에 달하는 배가 약 90여 척 참가하였다.

경강 선주들은 운임 수입만을 노린 것은 아니었다. 그들은 운임 외에도 여러 방법을 통하여 치부하였는데, 대개는 부정한 수입을 꾀한 것이었다. 그들이 즐겨 사용한 방법 중에는 화수(和水: 곡물에 물을 타서 곡물을 불게 하고 그만큼의 곡물을 빼돌리는 것), 고폐(故敗: 일부러 배를 침몰시키고 실릴 예정이었던 곡물을 빼돌리는 것) 등이 있었다.

이러한 폐단을 줄이고자 정부는 18세기 후반 충청도·전라도의 경강선을 중심으로 작대제를 시행하였다. 작대제는 조운제를 운영할 수 없는 현실 하에서 경강 선인들의 작폐를 최소화하기 위하여 그들을 일정한 조직으로 묶어 통제하면서, 작업량과 이익의 형평을 기하는 방법으로 제비뽑기를 하여 돌려가며 운송할 고을을 정하고, 혹 운송능력이 부족하면 2차에 걸친 운송도 인정하되 그 경우도 원근을 공평하게 배정하는 제도이다.

세곡의 운송만큼 지속적이거나 양이 많은 것은 아니지만 군량미나 진흙미의 운송도 상당한 규모였다. 군량미의 운송은 원칙적으로 병선이 전담하였지만 양란 이후에는 역시 개인 선주, 특히 경강 선인들에 의해 이루어졌다. 진흙미의 운송은 대개 기근이 발생한 지역의 지토선으로 운반하도록 하였지만 실제 해당 지역의 선박 사정이 좋지 않은 경우가 많아 경강선이 담당하는 경우가 많았다.

이제 개인 소유 물자의 이동에 대해 살펴보자. 당시 개인 물자 중 가장 규모가 컸던 것은 역시 소작료였다. 서울 거주 지주들은 현지에서 거두어들인 소작료는 토지 구입이나 고리대 활동, 현지 대리인의 생활비 등으로 사용하기도 했지만, 또한 상당 부분은 서울로 운송하였다. 소작료 운송에도 역시 수운을 이용하는 것이 일반적이었다. 양반 관료들은 소작료 운송을 위해 그들의 권력을 이용하여 관선을 이용하기도 하였지만, 이는 원칙적으로는 불법 행위였다. 대부분의 지주들은 개인 배를 이용하였고, 조선 후기가 되면 경강 선주들이 확실하게 소작료 운송에서 지배적인

위치를 차지하기에 이르렀다.¹³⁾ 이들의 활동영역과 비중이 커지면서 당시의 기록에는 경강 선주의 활동을 제약하면 서울은 당장 식량난에 빠질 것이라는 내용이 등장하기도 하였다.

이런 운송망 네트워크의 중심은 포구였다. 포구는 조선 후기에는 상업 중심지로 성장하였는데, 배후지에 큰 규모의 장시를 가진 포구는 전국적 상권의 중심지가 되었다. 포구의 상품유통은 경강을 중심으로 활동하는 경강선인들과 기타 포구를 중심으로 활동하는 지토선인으로 구분할 수 있다. 당시 서울은 최대의 소비지로서 생활필수품의 대부분이 외지에서 공급되어야 했다. 특히 경강선인들은 곡물과 소금의 운송을 독점적으로 영위하면서 자신들의 지위를 공고히 하였다.¹⁴⁾

조선의 공식적 숙박시설은 역관 외에도 원(院)이 있었다. 원은 공무로 여행하는 사람들의 편의를 제공하기 위한 시설이었지만 양란을 거치면서 쇠퇴하였고 공무여행자는 주로 역관을 이용하였다. 개인 여행자들이 주로 이용하던 숙박시설로는 주막이 있었는데 19세기가 되면 거의 촌락마다 주막이 있어 여행에 불편이 없었다. 좀더 고급의 여행자들은 보다 큰 장시나 포구 등에 설치한 객주나 여각 등을 이용할 수도 있었다.

제2절 생산조직

1. 생산관계, 토지제도

1.1. 사적 토지소유의 발달

조선왕조의 창설과 함께 1391년 실시된 과전법은 고려 말기의 사전을 일거에 폐지하고 다시 공전으로 돌린 일대 개혁이었다. 개혁의 바탕이 된 국전제 이념에 따

13) 18세기 말 서울의 인구는 대략 20만 명으로 추정되며, 연간 소비량은 100만 석으로 추정된다. 당시 지방에서 서울로 운송된 소작료 추수곡은 대략 20만 석이라는 기록이 있는데, 결국 서울 소비량의 20%를 소작료 운송이 충당하였던 셈이다.

14) 잘 알려진 대로 19세기 전반인 순조 연간에 일어난 쌀폭동 사건도 경강상인이 미곡의 매점매석을 통해 미가를 조작하였기 때문에 발생한 일이었다. 경강상인들의 독점력을 보여주는 사건이다.

라 일반 인민은 국전을 차경하는 전객(佃客)으로 규정되었다. 과전법에서도 고려 전 시과의 전통을 이어 왕족·관료에게 사전이 지급되었는데, 이를 과전이라 하였다. 전국이 중앙집권적 군현제의 질서 아래로 편입되면서 고려 이래 농촌사회의 실질적 지배자였던 토성집단과 호장층의 정치적·사회적 지위가 하락하고 중앙에서 파견되어 온 수령의 권력이 강화되었다.

중앙집권적 관료제의 정비와 왕권의 강화에 따라 과전법 하의 사전제는 장기적으로 소멸해 갈 운명에 있었다. 우선 과전법 개혁에서 사전의 설치는 지역적으로 제한되어 중앙의 통제가 용이한 경기도로 한정되었다. 세조 12년(1466)에는 현직 관료에게만 사전을 지급하는 직전제가 수행되었다. 나아가 성종 9년(1478)이 되면, 직전에서의 조세수취권이 관료로부터 환수되어 국가가 대신 수취하고 관료에게 지급하는 관수관급제로의 전환이 있었다. 이 단계에 이르면 사전제는 사실상 현물 녹봉제와 다름없게 되었다. 이후 16세기 중반이 되면 관료에게 직전을 지급하는 제도의 운용 자체가 중단되었다.

요컨대 과전법은 고려말기까지 관료의 사적 소유지로 발전해 온 사전을 폐지하고 다시 국전으로 편성한 위에 관료에게 재차 사전을 지급하고 있었지만 장기적으로 사전에 대한 관료의 권리를 부정하면서 전국의 토지를 일원적인 국가 수세지로 지배해 가는 지향성을 지니고 있었다. 그러한 지향성은 국가 형태가 보다 중앙집권적·관료제적으로 정비되고, 또한 왕권이 강화되어 가는 과정에서 단계적으로 실현되고 있었다.

조선시대에 사적 토지소유가 허용되었다 하더라도 그것은 어디까지나 이러한 국전제적 관념의 테두리 내의 일이었다. 그러나 조선 후기가 되면 사적 토지소유가 점차 지배적인 지위를 점하면서 이러한 국전제적 관념과 갈등을 빚기 시작했다. 이제 이러한 변화의 배경과 그 내용에 대해 구체적으로 살펴보자.

후술하는 바와 같이 연작농법의 성립을 통하여 경지에 대한 노동의 투하가 보다 일상화됨으로써 직접생산자 농민의 ‘사실상의 토지소유’가 크게 진전하였다. 고려 후기의 사전 농장이 귀족·관료의 사유지로 확립하지 못하고 과전법 개혁에 의해 해체되고 말았던 것도 농장에 편입된 농민들의 토지에 대한 권리가 ‘사실상의 토지소유’로 발전하고 있었기 때문이다. 과전법 개혁은 제도적으로 국전제의 이념을 표방하였지만, 이같이 밑으로부터 성장해 온 농민의 ‘사실상의 토지소유’를 전제하고 있었다. 개혁은 오히려 이 같은 밑으로부터의 발전을 동력으로 잡고 또 그것에 의해 지지됨으로써 가능하였다. 나아가 과전법 이후 사전주의 권리가 단계적으로 제

약됨으로써 토지에 대한 국가의 일원적 지배체제가 확립되어 갔던 것도 이 같은 밑으로부터의 동력에 의하였다고 하겠다. 요컨대 15세기의 조선사회는 국가적 토지소유가 제도로서 성립해 있는 가운데, 지배적 생산단위인 양인 자영농에 의한 '사실상의 토지소유'가 그에 대립하고 있는 중층적 소유구조를 보이고 있었다.

과전법은 당초 민간의 토지매매를 금지하였지만 이러한 사실상의 토지소유 때문에 세종 6년(1424)이 되면 토지매매는 국가에 의해 승인되기에 이른다. 이후 세조 6년(1460)에 편찬된 『경국대전』에서는 토지가 매매될 경우 관의 입안(立案)을 받도록 규정하고 있다. 입안이란 토지의 매매를 관이 심사하고 승인, 증빙하는 제도이다. 이는 입안제도의 형식 하에서 국가가 토지의 사적 처분을 공인하고 있는 모습이라 하겠다. 그러나 16세기 이후가 되면 이 입안제도도 유명무실해지고 있었다. 현존하는 고문서로부터 입안제도가 15세기말까지 그런대로 준수되다가 16세기 이후에는 거의 무시되고 당사자간의 자유로운 계약만으로 매매가 성사되고 있는 상황을 확인해 볼 수 있다.

사적 토지소유가 발전하고, 그에 따라 토지의 자유 매매가 이루어지는 가운데, 16세기 이후 사적 대토지소유의 성장이 두드러지고 있었다. 이 같은 시대적 상황에 대한 대책으로서 종종 연간 중앙 정계에 진출하게 된 사림파에 의해 한전론이란 토지개혁론이 제기된 바 있다. 그 결과 종종 13년 7월에 10결을 토지 소유의 상한으로 제한하는 조치가 내려지게 되었다. 그렇지만 당시 중앙 정계를 지배하고 있던 대관료 훈구파가 이에 반발하고, 동년 11월의 기묘사화에 의해 사림파가 숙청당하게 되자 개혁은 유야무야되고 말았다. 이미 상당한 규모의 대지주였던 훈구파로서는 10결의 상한을 도저히 수용할 수 없었던 셈이다.

이후 대토지소유가 확대되어 간 시대적 추세에 사림파라고 해서 예외는 아니었다. 가령 한전론 개혁을 적극 추진하였던 권발 같은 이는 1550년 경상도 봉화 일대에 전답 2,312두락을 상속 재산으로 남기고 있었다. 1586년 조선 성리학의 태두 이황은 2,953두락의 대토지를 상속하고 있었다.

이후 18세기말 정조 연간에 다시 한 차례 토지개혁론이 제기되었다. 당시 국왕 정조가 지방 유생들에게 농촌실정과 농업발전에 관한 의견을 구하자 상당수의 유생들이 균전론 또는 한전론의 개혁안을 건의하였다. 그렇지만 그에 대해 국왕 정조조차 일용 생활비가 나날이 커져 토지를 다량으로 소유하게 됨이 어쩔 수 없는 시대적 추세라 하면서 오히려 개혁론 자체를 비시대적인 논의로 치부하고 있었다. 비록 유야무야되고 말았지만 정책적으로 개혁이 시도되었던 16세기 전반과 크게 대조를

이루는 18세기말의 상황이라 하겠다. 이와 같은 당시의 시대적 상황을 두고 정약용은 “태아의 칼자루가 아랫 사람에게 잡혀 있다”고 비유하였다.

사적 토지소유가 이처럼 발전하는 가운데 국가적 토지소유제는 그야말로 형해화하여 갔다. 그렇다고 해서 조선말기까지 기존의 국가적 토지소유제를 대체하는 상이한 토지제도, 달리 말하여 국가구성 및 사회통합의 상이한 원리·이념이 체제적으로 성립했던 것은 아니었다. 가령 1898~1904년에 광무양전이 이루어졌는데, 당시 제정된 일반 인민의 토지소유자로서 법적 지위는 시주로 규정되고 있었다. 시주의 뜻을 둘러싸고는 ‘현재의 주인’이라는 주장과 ‘한시적 또는 임시적인 주인’이라는 주장이 대립하고 있는데, 후자 쪽이 좀 더 현실적이라 생각한다. 14세기말 과전법에서 전객의 ‘객’으로 규정된 농민이 19세기말에는 시주의 ‘주’로 바뀌었으므로 이 시기 동안 큰 발전이 있었던 셈이다. 그렇지만 그 ‘주’됨은 어디까지나 한시적 또는 임시적이라는 의미의 ‘시(時)’라는 제한 규정 하에 놓여 있었다. 당시 황제의 전제권을 선포한 대한제국의 입장에서는 인민의 토지소유권을 근대적인 절대적 사유로 법인할 수는 없었다. 그런 일이 가능하기 위해서는 국가와 인민 간의 관계를 규정하는 국제의 원리에 일대 근대적 변혁이 전제되지 않으면 안 된다. 사유의 원리에 기초하여 국가·사회가 성립하는 것은 근대사회에서의 고유한 일임을 분명히 해 둘 필요가 있다.

요컨대 토지에 대한 국가의 지배력이 현저히 약화되고 부정되고 있었지만 국가적 토지소유제 자체의 제도적 철폐는 조선사회에서 끝내 이루어지지 않았다. 현재 연구자들 간에 16세기 이후 사적 토지소유가 확립되었다는 이해가 상당히 퍼져 있으나, 그 소유권의 역사적 성격에 관해서는 제한적으로 이해할 필요가 있다. 일반 인민의 ‘사실상의 토지소유’가 높은 수준으로까지 발전해 있었음은 사실이나, 농민의 ‘사실상의 토지소유’ 위에 그것을 지배하는 국가나 영주의 형식적 내지 법적인 토지소유·지배가 어떤 형태로든 존재하고 있었다. 조선사회의 역사적 특질을 전구조적으로 이해하기 위해선 이같이 상호 대립하고 있는 두 종류의 토지소유를 종합적으로 파악하여야 한다.

12. 지주제의 전개와 지대수취

조선시대의 지주제에 대해서는 아직 확실한 정의도 없고 그 시대적 추세에 대한 믿을 만한 정설도 없는 형편이다. 우리는 민간에서 남에게 토지를 빌려 주고 대략 수확의 절반 정도를 지대로 수취하는 생산관계를 지주제로 정의한다. 이를 조선시대에

서는 병작 또는 병경이라 칭하였다. 병작 관계는 고려말기에 형성되었으며, 그것이 역사적 자료에 처음 등장하는 것은 조선 초기 태종년간이다 조선 초기 과전법 체제에서 병작은 금지되고 있었다. 다만 병자·홀아비·과부나 노비가 도망친 양반 등과 같은 소수의 경우에만 인정되어 병작은 아직 제한적으로만 성립하고 있었다.

15세기 양반·관료의 토지소유는 대체로 노비노동의 사역을 통한 자영적 농업의 형태였다. 이를 당시에는 농장이라 하였다. 농장에서 노동하는 노비는 대개 입역노비들인데, 농장주인 양반들은 자신이 농기구를 소유하고, 스스로를 농업경영자로 인식하고 있는 것이 보통이다.¹⁵⁾ 15세기에는 양반·관료의 대토지소유가 이같은 자영적 농업이었기 때문에 토지를 임대하고 지대를 수취하는 병작은 아직 부차적 범주였다.

16세기에 들어오면 토지의 자유매매가 확대되면서 양반·관료의 토지 집중이 현저하였다. 또한 경상·전라·충청도의 남부지방에서 농지가 활발히 개간되었는데, 그 과정에서 양반의 대토지소유가 발달하였다고 한다. 양반의 대토지소유에서 병작의 비중도 부쩍 증대하고 있어서, 16세기말에는 “오직 사족만이 전장을 보유하고 백성은 토지가 전혀 없어 모두 병경을 한다”는 지적이 나오고 있었다. 하지만 이때까지만 해도 밭에서의 병작은 논보다도 일반적이지는 않았다.

임란·호란을 겪은 이후 17세기에서 19세기말에 이르는 기간의 토지소유제도와 지주제의 운영에 대해서는 불확실한 점이 많다. 양란에 의해 양반의 대토지소유가 크게 폐망하여 “난(亂) 후에 모든 사람이 자경하게 되었다”거나 “토호와 소민을 막론하고 모두 전토를 광치하고 있다”고 하듯이, 일반 농민의 자작지의 비중이 증대하였다고 보인다. 그렇지만, 양난으로 인해 대량으로 발생한 진전을 개간하는 과정에서 17세기말까지 대토지소유가 증대했음도 또한 사실이다. 일반 소농들의 개간 규모는 “소가죽은 개간하여 작농함이 답 2석락과 전 2일경을 넘지 못한다”고 지적되는 반면, 양반·관료나 재지토호들은 “큰 경우 백여 석락이고 작은 경우라도 오륙십 석락에 달한다”고 하는 형편이었다.

사실 기존 논의에서는 후자의 경향을 강조하면서 조선후기 농업경영의 특징적인 양상으로 광작(廣作)을 주목한 주장이 있었다. 송찬식(1970)은 이양법을 통한 농법

15) 사육신의 일원인 하위지가 남긴 옥중 유서를 보면 소 2필, 말 3필, 따비 1, 호미 3, 쟁이 6, 쇠스랑 2, 낫 1이 포함되어 있는데, 경영자로서 농기구를 철저히 관리하였음을 알 수 있다.

밭달이 새로운 농업경영형태로서 광작을 가능하게 함으로써 농업사에 획기적인 선을 그었다고 주장하였다. 광작이란 넓은 농토를 직영하는 것을 말하는데, 이양법을 통해 노동력을 절감할 수 있기 때문에 보다 넓은 면적의 직영이 가능하다는 것이다.

하지만 이양법에 의해 노동력이 절감되었다고 해서 반드시 농법이 조방화의 방향으로 나아가야 되는 것은 아니며 토지의 집약적 이용이라는 방향으로 전개될 수도 있는 것이다. 광작이 대세라고 주장하는 논자들은 다음과 같은 근거를 들고 있다. 첫째, 광작을 행하려는 부농층이 소농층에 비해 차지경쟁에서 유리한 지위를 차지할 수 있었기 때문에 경작지를 확대하기가 용이했다는 점이다 이른바 ‘경영형부농’론이다(김용섭, 1970). 둘째, 농번기에 필요한 고용노동을 충분히 확보할 수 있을 정도로 노동고용방식이 변하였다는 점을 지적하고 있다.¹⁶⁾ 셋째, 이들은 경영규모가 표준 자급규모를 넘어서기 때문에 필연적으로 생산물의 상품화를 전제하고 있다. 말하자면 광작은 농민층분화와 상품화폐경제의 발달이라는 농업자본주의 형태를 상정하고 있는 논의이다.

그러나 현실적으로 소작지 확대는 치열한 소작인간의 경쟁을 불러왔을 것이고 이는 농민들로 하여금 자작지 혹은 차경지의 집약적 이용이라는 방향으로 농법을 변화시켰을 가능성도 있다. 특히 농업노동력과 자본 확보가 어려웠을 중소 농민의 경우는 광작보다는 집약화의 방향을 취하였을 것이다. 이양법이 보급되면서 밭작물의 경영방식이 다양화되고 집약화된 것이 그 증거의 하나이다(김건태, 1995).

그런데 이 시기 인구가 증가했던 것 또 조선의 전통적 상속관행이 분할상속이었던 것은 대토지소유의 확대를 저지하는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 17세기말에 “근래 생치가 날로 번성하지만 전토는 더해짐이 없어 전토를 다점하고 있는 자가 절무하다”는 지적이 나오고 있는 것도 그러한 상황을 이야기하고 있다. 16세기에 천 두락 이상을 보유한 경상도 양반가의 경우를 보면 17세기말까지 몇 차례의 분할상속으로 재산 규모가 영세해졌는데, 이를 일반적인 경향으로 보아도 무방할 것이다. 재산이 영세해짐에 따라 상속관행도 여자를 상속대상에서 배제하고 또 남자 가운데서도 장자를 우대하는 방향으로 바뀌어 가게 된다. 18세기에 들어와서는 거의 모든 가문에서 분재기가 더 이상 작성되지 않는데, 이는 더 이상 분할하기 곤란할 만큼 재산이 영세해진 상황에서 장자 중심의 상속관행이 정착되어 갔기 때문이다.

16) 정약용에 따르면 당시 1결의 농지는 2가구가 경작할 수 있는 적정면적이라고 보았다. 1결은 대략 40두락의 면적이므로 1가구의 적정 경작규모는 20두락인 셈이다.

당시 농민의 계층분화 양상도 토지의 사적소유와 경영방식의 변화 등이 겹쳐지면서 급격한 변화를 겪었다. 직전제의 붕괴와 녹봉의 지급은 현직 관료라도 별도의 경리를 가지지 않으면 생활이 곤란한 수준이었고, 후기에 갈수록 관직 진출의 기회가 줄어들면서 양반들도 농업경영에 관심을 가지지 않을 수 없었다. 사적 토지소유 제도의 발달과 신분제로부터 유리된 토지소유관행은 토지소유와 매매를 경제적 관계에 의해 이루어지게 하는 계기가 되었고, 토지소유에서 불균등도를 심화시키고 있었다.

그러한 가운데, 양반가의 노비노동의 사역에 기초한 자작적 농업경영도 끈질기게 존속하였다. 가령 17세기말 충청도 공주의 이유태 양반가는 답 50두락과 전 200두락을 소유하였는데, 그 가운데 답 30두락과 대부분의 전을 노비 7구와 농우 3두로 써 자작하고 있었다. 하지만 병작 지주제의 성립을 방해하고 있는 이 같은 양반의 농업형태는 장기적으로 감소하고 있었다.

특히 집약화가 진행되면서 노비를 이용한 양반의 농업경영은 하층 신분의 소농보다 생산성이 떨어지고 있었기 때문에 양반의 토지소유에서 자작을 대신하여 병작이 차지하는 비중은 점차 높아져 갔다. 가령 1840년경 경기도 과천의 이씨 양반가는 답 120여 두락의 거의 전부를 병작으로 경영하고 있었다. 전술한 바와 같은 집약농법의 발달과 그에 기초한 자립적 소농의 성장은 이처럼 병작 지주제를 확대해 가고 있었다.

집약농법의 발전이라는 생산력적 기초와 함께 18세기 이후 상업경제가 농촌사회에 보급되어 간 것은 지주제를 발전시켰던 가장 중요한 사회경제적 계기였다. 숙종 연간부터 농촌사회에 금속화폐가 유통되기 시작하고 그에 따라 고리대가 성행하게 되었다. 고리대에 의해 토지가 겸병되고 지주가 성장하는 18세기초의 시대적 상황을 『숙종실록』에서는 “부요한 자가 이자놀이 전곡을 많이 쌓아 두고 가난한 자들에게 나누어 준 다음 전토문권으로 전당을 잡는데, 이자가 날로 늘어 값을 수가 없게 되면 그 전당된 문권으로 매매를 이루어 전토를 빼앗고 만다”고 전하고 있다.

고리대만이 아니라 상업경제의 발달에 따른 토지매매의 활성화도 지주의 성장을 돕고 있었다. 그에 대해 18세기말 박지원은 “저 부호가 가난한 자의 땅을 억지로 사들여 하루 아침에 저렇게 많은 토지를 가지게 된 것이 아니다. 그 부유한 재산에 의지하여 하는 일 없이 앉아 있으면, 이웃 사람 가운데 토지를 팔기 원하는 자들이 스스로 문권을 가지고 나날이 부호의 집에 찾아 오는 것이다. … 저 부호가 토지가격을 후하게 쳐주니 더욱 몰려 오고 토지를 사고서도 그대로 경작케 하여 그 마

음을 달랜다. 빈호는 일시에 후한 가격을 받아 이득을 보고 또 옛 토지를 그대로 경작하여 그 반을 먹으니 이에 지가는 날로 오르고 부근의 땅이 죄다 빈호의 집으로 들어가고 만다”고 지적하였다.

빈호의 집에 토지를 팔려고 하는 자들이 모여 들고, 토지를 팔고서는 빈호 지주의 배려에 의해 그 토지를 그대로 차경하여 병작농이 되는 상황이 사실적으로 묘사되어 있다. 다른 한편 토지를 겸병해 가는 지주로서 상인의 존재가 언급되기도 한다. 조선 후기 상인의 대표적 존재인 송상, 즉 개성상인이 토지 겸병의 주체로 나타나고 있다. 상업경제의 발전이 상인자본의 축적을 가능케 하고 그것이 토지재산으로 형태를 바꾸는 관계라 하겠다.

18세기 이후 상인·고리대에 바탕을 둔 지주제가 성장하고 있었다. 새로운 지주제로서의 병작제는 농장제와는 달리 작인에 대한 신분적 강제력보다는 경제적 동기에 의해 유지된다고 보아야 할 것이다. 사회경제적 변화로부터 촉발된 신분제의 변동과 토지매매의 활성화가 그 변화의 이면에 놓여 있는 것이지만 양반·관료가 지주의 중심이 되는 사실에 근본적 변화가 있었던 것은 아니다. 이를 부재지주와 재촌지주의 경우로 나누어 살펴보자.

부재지주 특히 대지주일 수록 양반·관료형의 지주가 중심을 차지하였다. 일제가 20세기 초 작성한 『한국토지농산조사보고서』에 따르면, 수백 또는 수천정보 이상을 소유한 대지주는 대개 경성이나 대도시에 거주하며, 지방에 거주하는 경우도 주로 읍소재지에 거주하는 경우가 많았다고 한다. 가령 충청도 제 1의 지주는 아마도 회덕 지방에 세거하는 송씨 일족이었을 것이다. 19세기 중엽 87결의 대토지를 소유한 이 집안은 송시열을 선조로 하는 당대 최고 명망의 양반가였다. 경기·충청도에는 서울에 거주하는 부재지주의 토지가 많았다. 그 상당 부분은 “지방에 자리를 얻어 부임한 자도 주구약탈에 힘써 사리를 도모하기에 여념이 없다가 임기를 채울 즈음엔 이미 소위 만석군이 되어 서울로 돌아오는 자 드물지 않다”¹⁷⁾고 하듯이, 소위 권력에 기초한 토지축적이 주였다.

이러한 지주의 경우 토지경영의 효율성보다는 토지집적이 목적이었기 때문에 소유토지의 지역적 분포가 매우 분산적이었다. 이는 개항기 이후의 지주제 발전양상과 그 경향을 달리한다. 예를 들면 17세기 권대운(權大運)의 분재기를 보면 그의 소유토지가 경기, 충청, 강원도 등 3개도의 8군에 걸쳐 있었다(최순희, 1980). 이는 소

17) 『韓國土地農産調査報告書』(京畿道·忠淸道·江原道), p.259.

유토지가 하나의 단일 경영체라기보다는 별도의 경리를 가진 것임을 의미하고 그 토지의 경영은 직영보다는 병작에 의해 운영되었을 가능성이 매우 큼을 시사한다

반면 재촌지주의 경영은 중간관리자의 매개를 전제로 한 간접 경영보다는 자신의 거주지 근처에 토지를 집중적으로 소유 관리하는 형태로 진행되었다. 특히 이들 중에는 자본주의적 상품경제에 적극적으로 대응하는 유형도 나타났는데, 이세영(1995)은 이를 일제시기 경영형 지주의 선구적인 형태로 유형화하기도 하였다. 이러한 유형의 지주들은 토지를 집중적으로 매입함으로써 농지관리 및 지대 징수를 원활하게 할 수 있었고, 모든 토지를 병작하는 것이 아니라 자기경영지를 보유하고자 하였다. 또한 이들은 경영과정에서 임노동도 적극적으로 이용하는 특징을 지닌다고 한다.

그러나 이러한 유형의 지주제가 일반적이었다고 할 수 있는지에 대해서는 회의적이다. 자작경영의 확대가 수익극대화를 위한 노력인지 생산성 악화에 대한 나름의 대응방식인지에는 이론이 있을 수 있다. 또 임노동의 확보도 자유로운 시장 메커니즘에 의존한다고 보다는 호외집¹⁸⁾을 이용한 지주경영이 일반적이었다.

여하튼 병작 지주제는 19세기에 들어서도 일층 가속적으로 발전하고 있었다. 19세기 중엽 황해도 해주군에 설치된 내수사의 보를 이용한 민답에서 지주가 성장한 사례를 보면, 100두락 이상 규모의 지주가 1825년에 1명이다가 1858년에 5명으로 증가하고, 그 소유지 비중도 11.4%에서 49.7%로 급증하고 있음을 볼 수 있다. 이 지역에서 병작 지주제의 확립은 19세기에서의 일이었다고 보아도 좋을 것이다(이영훈, 1987).

같은 시기에 정약용은 호남지방의 지주제 발달 정도에 대해 대략 농민경영의 70%가 병작 지주제에 포섭된 것으로 보았다. 1910년대초 지주제의 전국적 발달도를 보면, 농촌호 가운데 지주가 2.8%, 자작농이 19.6%, 자소작농이 40.2%, 소작농이 37.4%였다. 소작 관계의 농민이 77.4%로서 정약용이 지적했던 19세기 전반의 상황과 대동소이하다. 말하자면 우리가 이후 식민지기 초에 보게 되는 지주제는 19세기 전반에 기본적으로 성립해 있었던 것이다.

이제 지대수취에 대해 살펴보자. 지대의 전개 형태는 일반적으로 노동지대, 생산물지대, 화폐지대의 형태를 취하며 발전한다고 하지만 실제 역사상에서는 매우 다

18) 호외집이란 지주가의 행랑 혹은 근처에 거주하면서 지주가의 농사를 도와주되 농우나 농기구 혹은 종곡 등의 농업경영에 필요한 요소들을 지원 받는 사람들이다. 신분적으로는 지주가의 예속민인 경우도 있고 아닌 경우도 있지만 경제적인 자립을 달성하고 있지 못한 상태이기 때문에 자유로운 임노동 관계로 보기는 곤란하다.

양한 변동이 나타날 수 있다. 조선 후기 이후 개항기에 이르기까지 우리 나라의 지대 형태는 정률지대에서 정액지대로, 생산물지대에서 화폐지대로 변화하는 추세를 보이고 있었지만, 정률지대와 생산물지대가 지배적이었음은 변함이 없었다

병작제에서 지주와 작인의 상호관계는 기본적으로 경제적인 계약관계였다 이 점에서 병작제는 양반-노비 신분제가 강하게 존속하였던 단계에서 양반의 노비에 대한 인신지배를 기본 특징으로 하는 농장제와 상이하다 병작제에서도 지주가 작인에 임대한 경지를 함부로 회수하거나 가옥의 수리 등에 작인의 노동력을 무상으로 동원하는 권력적 행위가 있었을 것이지만 일반적인 현상은 아니었다

지주와 작인 간의 지대의 지불·수취는 지방별로 결정된 오래된 관행에 따라 안정적으로 이루어졌다. 작인이 지대를 거납하거나 체납할 경우, 지주는 경지를 회수하거나 지방관에 제소할 수 있었지만, 정부는 경지의 회수에 대해서도 농사철이 임박하여서는 그것을 금하고 있었다. 전체적으로 보아 지주의 작인에 대한 인격적 지배의 수단은 결여되어 있었으며, 그런 의미에서 조선의 병작제는 영주-농노 간의 봉건적 토지소유와는 다른 성격의 것이었다.

이 같은 병작제의 경제적 성격은 조선 후기에 이르러 노비신분제가 해체되면서 보다 뚜렷해지고 있었다. 병작제의 지대 형태에서 그와 같은 추세를 이야기할 수 있다. 병작제에서 지대는 두 가지 형태가 있었다. 하나는 정률지대인 타작제이고, 다른 하나는 정액지대인 도지제이다. 타작제는 수확량의 절반을 지대로 수취하는 방식이다. 소작료의 결정은 추수 현장에서 지주와 소작인의 입회 하에 이루어지기도 하지만 수확 전 일정 시기에 양자가 협의하여 정하기도 하였는데 후자가 일반적이었다. 타작제에서 종자와 결세는 지주가 부담하였지만 지역에 따라 지주와 작인이 반반씩 부담하기도 하였다.

반면 도지제는 대체로 평균 수확량의 1/3 선에서 정액화된 지대 형태이다. 도지제의 경우 종자와 결세는 작인이 부담함이 관행이었다. 도지제에서 지대는 정액으로 고정되어 있으므로 작인이 잉여를 축적할 가능성이 보다 컸으며, 이에 작인들은 타작제보다 도지제를 선호하였다. 그렇지만 흉년이 들 경우 수확량이 감소함에도 도지는 감면되지 않아, 오히려 불리할 수도 있었다.

도지제는 논보다 밭에서 많이 보급되었다. 밭에서도 당초에는 타작제였지만, 윤작법의 발전에 따라 파종 작물의 수와 종류가 일정치 않게 되어 일일이 반가름하는 일이 어려워졌기 때문이다. 논에서도 도지제가 점차 확대되었다. 병작 지주제가 밭전함에 따라 타작을 하기 곤란한 부재지주의 토지가 늘어났기 때문이다 서울에 거

주하는 부재지주의 토지가 특히 많았던 기호 지방에서 도지제가 상대적으로 많이 보급되었다.

그런데 전체적으로 보아 논외의 경우 구한말까지 타작제가 여전히 지배적이었다 왜냐하면 논에서는 자연재해에 따른 수확의 변화가 격심하였으며, 도지제의 경우 풍년시 수확은 크지만 흉년시 위험부담이 너무 크기 때문에 소작인 입장에서도 꼭 선호할 만한 방법은 아니었다. 구한말 경상도 지방에서는 타작제가 80%, 도지제가 20%의 분포를 보이고 있었다.¹⁹⁾ 또 최윤오(1997)에 따르면 한 부재지주는 자신의 토지 중 79%를 타조제로, 나머지를 도조제로 운영하고 있었다.

그런데 궁방전·아문둔전의 경우에는 도지제가 보다 일반적이었다. 궁방전·아문둔전은 성립과정에서 복수의 권리가 중첩되어 나타나는 경우가 있는데, 경우에 따라 개간 과정에 참여한 인사가 중답주로서 지대 수취에 관여할 수 있었다 이 경우 궁방이나 아문에서는 개별 장토를 직접 경영하기보다는 도지제로 운영하면서 안정적인 수입을 얻으려 하였고, 이에 따라 해당 토지에서는 도지제로 운영되는 경우가 일반적이었다.

타작제에서 도지제로의 변화가 완만히 추진되는 가운데, 제한된 범위이긴 하지만 금납지대가 발생하고 있었다. 금납지대는 이른바 봉건지대의 최후 형태인 화폐지대라 할 수 있다. 화폐지대가 주로 발생한 지역은 도지제가 시행되었던 농토이며 특히 궁방전이나 아문둔전의 경우에서 많이 나타났다. 그러나 이것의 보급 정도는 미미한 편이었다. 특히 민전 지주지에서는 압도적으로 타작제가 많았다.

또 금납이라 하더라도 작인들로부터 현물로 지대를 거둔 다음 마름이 그것을 작전하여 상납하는 형태인 경우가 많았고, 또 해마다 물가의 변동에 따라 현물의 작전액도 변하는 경우가 많았다. 이와 같이 금납지대는 그 보급 정도가 미미하였을 뿐 아니라, 현물 수취에 대한 작전 대납의 성격이 강하였기 때문에, 봉건사회 말기에 나타나는 화폐지대와 역사적 의의가 반드시 같지 않았다.

지대 형태에서의 이 같은 점진적 발전 이외에 타작제 하에서 작인이 지주를 대신하여 결세를 담당하게 된 현상에 대해서도 주목할 필요가 있다. 18세기 이래 남부 선진지대에서 이 같은 현상이 나타나고 있었다. 그 원인은 지주의 토지를 서로 경작하려는 작인간의 차지경쟁에 있었다고 보인다. 이에 대해 이익은 “옛적에는 전주

19) 물론 도조제 하에서도 작인들은 흉년으로 수확이 감소한 해의 경우에는 감조운동을 벌였으며, 납부할 소작료액을 둘러싸고 지주와 다툼이 있었다.

가 오히려 공부와 종곡을 내었는 데 지금 삼남지방에서는 모두 경작자로 하여금 담당케 하고 또한 그 짚을 빼앗거나 뇌물을 걷는 경우도 있다”고 지적하였다. 작인이 결세를 담당하게 되었을 뿐 아니라, 이전에는 전주와 반가름하던 짚도 빼앗기고, 뇌물도 바치게 된 상황이다. 병작 지주제가 발전함에 따라 지주의 권리가 강화되는 반면 작인들의 경제적 처지가 어려워지고 있던 시대적 추세를 반영하고 있다.

그렇지만, 이 같은 추세가 작인들의 경제적 몰락을 일방적으로 이야기하고 있지만은 않음에 주의할 필요가 있다. 이전의 농장제 하에서 노비 농민들이 종자나 결세, 나아가 주요 생산수단을 농장주에 의존했던 비자립적 상태에 있었음과 비교하면, 이제 병작제 하에서 작인들은 종자나 결세를 스스로 지불하게 됨으로써 보다 자립적인 경제 주체로 성장하게 되었다고 하겠다. 지주와 작인의 관계도 보다 경제적인 것으로 바뀌어 갔다. 앞의 이익의 지적 가운데 지주가 작인에게 뇌물을 요구하는 현상도 격심한 차지경쟁의 소산으로 간주되는 바, 양자의 관계가 기본적으로 경제 논리에 입각한 것임을 반영하고 있다.

18세기 이후 병작 지주제에서 나타난 또 하나의 주목할 현상으로서 이른바 특수도지의 성립을 들 수 있다. 압록강 유역의 원도지(原賭地), 대동강 유역의 전도지(轉賭地), 재령강 유역의 중도지(中賭地), 전주지방의 화리(禾利), 진주·고성지방의 병경(並耕) 등이 그것이다. 원도지·전도지·중도지는 강 유역의 충적지가 개간되는 과정에서 발생하였다. 개간은 지주가 물력을, 농민이 노동력을 제공하는 형태로 이루어졌는데, 노동력을 제공하여 개간에 참가한 농민에게 그 보수로서 개간지가 할당되고 그 경작권이 인정되었다. 농민의 경작권은 그 자체 물권으로서 지주의 동의 없이 임의로 매매·상속될 수 있었고 또 다른 사람에서 병작지로 대여될 수도 있었다. 전주 지방의 화리는 흉년이 들어 지주가 납세할 수 없는 곤경에 처할 때 그의 세를 대납한 사람이 토지의 경작권을 물권으로 차지하게 된 것이며, 진주·고성의 병경은 지주가 토지를 매입할 때 자금이 부족하여 다른 사람의 도움을 받았을 경우에 발생하였다.

아무튼 특수도지에서 경작권은 물권으로서 성립하고 있었음이 일반 병작 지주제에서는 찾을 수 없는 특수한 현상이었다. 경작권을 보유한 농민이 경지를 다른 사람에게 다시 병작으로 대여했을 경우, 경작권의 보유자를 중답주라 불렀다. 이 경우 타작제에 의해 작인으로부터 수취하는 1/2 지대는 1/4씩 지주와 중답주에게 분배되었는데, 지주의 수취분을 원지정(元支定), 중답주의 수취분을 중지정(中支定)이라 하였다. 종래 이들 중답주를 두고, 봉건적 토지소유제 하에서 성장해 온 자본가적 차

지농과 같은 존재로 그 성격을 평가한 적이 있다 그렇지만 중답주에 관한 구체적인 실증연구의 결과, 그들 역시 대부분 또 하나의 (중간)지주이며, 임노동을 고용하여 경작 규모를 확대해 가는 농업경영자가 아님이 드러나게 되었다 다만 특수도지 및 중답주의 존재는 조선 후기에 걸쳐 사적 토지소유가 일층 발전하는 가운데 소유권의 여러 속성으로서 처분권·수취권·경작권 등이 각기 독자적 물권으로 분화되고 있음을 보여준다는 점에 그 역사적 의의가 있다고 생각한다

그런데 지대의 수취액은 19세기 들어 지속적인 감소경향을 보이고 있었다. 이러한 경향성은 여러 연구가 지적하고 있는데, 최윤오(1997)가 작인층의 거납 등 계급적인 요인에서 감소현상을 찾고 있음에 반해 차명수(2001) 등은 생산성의 하락을 지적하고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 후자의 주장이 좀 더 설득력이 있어 보인다.

1.3. 노비제의 변모

17세기 이후 조선사회의 중요한 변화의 하나는 노비 신분제가 해체되고 있었다는 점이다. 시가타(四方博, 1938)는 호적을 이용하여 17세기 말에서 19세기 중엽에 걸친 경상도 대구 지방의 신분제 구조변화를 조사하였는데, 노비 인구가 1690년에 40.6%의 비중을 차지하다가 1858년에는 1.7%로 거의 해체되고 있음을 보여주었다. 같은 기간 양반 인구는 8.3%에서 65.5%로 급증하였다. 특히 18세기 중엽 이래 노비제의 해체가 급격하였다.

노비제의 해체는 대체로 노비들의 도망에 의하였다. 물론 노비의 도망은 그 이전 시대부터 일상적으로 있어 온 현상이지만 도망 노비만큼 양인 가운데 몰락하여 노비로 되는 인구가 있었기에 17세기까지 노비제는 건재할 수 있었다. 18세기 이후 그와 같은 노비제의 재생산 조건이 소멸하고, 그에 따라 노비제는 해체되어 갔다고 하겠다. 이 같은 노비제 해체의 역사적 의의를 어떻게 평가할 것인가가 조선 후기의 사회경제적 발전을 평가하는 데 중요한 핵심을 이루고 있다

조선 전기에 농민의 1/3 정도는 노비였다고 추정되고 있다. 노비는 주인의 재산으로 상속되고 매매되기도 하였으며, 그 신분은 세습적이어서 부모 어느 한 쪽이 노비이면 그 소생은 무조건 노비가 되는 이른바 ‘일천즉천(一賤則賤)’이 세습의 원리였다. 16세기에는 노비 인구가 증가하고 있었는데, 그것은 몰락한 양인과 노비가 결혼하는 경우가 많고, 위의 원리에 따라 그 소생들이 모두 노비로 되었기 때문이다.

노비에는 두 종류가 있었다. 하나는 입역노비이고 다른 하나는 납공노비이다. 입역노비는 주가에 의해 그 노동력이 사역 당하는 노비이다 그들은 주가의 농경과

직포의 노동력으로 사역 당하였다. 그 대가로 주가로부터 매월 일정한 월료가 주어지기도 하였지만, 보통은 약간의 토지가 지급되었다. 이 토지에서 노비는 자신의 소가족 노동력으로써 하나의 소경영으로 존재하였다. 그렇지만 이 노비의 소경영은 노비의 노동력이 주가의 일상적 사역체제 하에 있고 또 주가로부터 농우·농구·종자 등이 주어지는 관계를 전제한 위에 재생산이 가능하였음이 보통이므로 그 소경영으로서의 자립도는 매우 취약하였다. 그래서 입역노비는 비자립적 소경영으로 정의될 수 있다. 입역노비는 대체로 주가의 가내나 부속된 헐가에 거주하였는데, 일반적으로 주가와 같은 촌락에서 주가의 호출이 가능한 범위에서 살면 입역노비에 속하였다고 보인다.

납공노비는 주가에 대해 노동력이 아니라 현물의 신공을 바치는 노비들이다. 대체로 주가와 상당히 떨어진 곳에서 자신의 소가족으로 독립적인 소경영으로 존재하고 그 생산물의 일부를 공납하는 존재를 가리킨다. 신공물은 대체로 포목인 경우가 많지만 쌀이나 참깨와 같은 농산물일 수도 있었으며, 어촌에 거주하는 노비라면 해산물을 공납하였다. 납공노비의 소재처를 보면 주가의 토지 소재처와 무관한 경우가 많다. 기존의 통념과 달리, 주가와 떨어져 사는 노비라 해서 일반적으로 주가의 토지를 경작했던 것이 아님을 알 수 있다. 납공노비는 일반 양인과 마찬가지로 자립적 소경영으로 정의될 수 있으나, 다만 그 인신이 국가가 아니라 양반 주가에 예속되고 있다는 차이가 있다.

노비제의 해체가 가능했던 것은 노비의 면천이나 종량의 기회가 확대되고 있었기 때문이었다. 먼저 귀속적 성격의 면천기회가 군역의 부담이나 종모종량제와 같은 제도의 시행으로 확대되었고, 군공 또는 납속 등 사회적 성취에 따른 면천의 기회도 확대되었다. 특히 납속면천은 경제적 부를 확보한 노비에게 면천의 길을 부여함으로써 조선 말기 노비호의 격감에 큰 기여를 하였다.

일반적으로 조선 전기에 노비는 노동력으로서 중요한 지위를 차지하였으며 따라서 입역노비가 더 큰 의미를 가지는 것이었다.²⁰⁾ 그러나 조선 후기에 이르면 입역노비의 보유 규모가 축소하면서 납공노비의 비중이 커지고 있었다. 그러한 가운데

20) 1580년 경상도 예안의 진성 이씨 양반가의 노비는 52구인데, 그 대부분이 주가 주변에 거주한 입역노비였다. 반면 서울에 거주한 관료 양반의 경우, 노비 보유의 중심은 전국적으로 산재한 납공노비에 있었다. 17세기말 충청도 은진의 부여 서씨 양반가의 경우 약 100구의 노비 가운데 입역노비는 20구 정도에 불과하고, 나머지는 모두 각지에 산재한 납공노비였다.

납공노비의 도망과 신공의 거납이 활발해지면서, 노비제의 해체가 대세로 진행되어 갔던 것이다.

2. 생산기술과 노동조직

2.1. 농업생산력의 발전

조선 후기의 농업기술은 조선 전기와 사뭇 다른 양상을 띠고 있었다. 17세기 이후 안정적인 경향을 보였던 농업생산력의 결과 인구가 증가하였고 농가잉여도 축적되었을 것으로 보인다. 이러한 사정은 18세기까지 지속되었을 것으로 여겨지므로 인구의 상대적 증가에 따른 농업기술의 선택이 이루어졌을 것이다. 기술적으로 보면 이앙법의 보급이 농업생산력 증가에 큰 역할을 하였으며, 이는 여말선초의 연작상경법의 보급에 필적할 만한 기술체계의 변화였다²¹⁾

사이짓기(간종), 그루같이(근경) 등의 농법 도입으로 보리-콩의 1년 2작이나 조-보리-콩의 2년 3작이 자리잡아갔다. 지력 유지를 위해 다양한 비료원을 개발하고, 인분과 회를 활용하는 인공적인 시비기술도 발전하였다. 또 기경·파종·제초 등의 농구 발전도 연작상경법의 성립을 가능케 한 요인이었다. 이제 이러한 요인들을 논과 밭의 농업기술로 나누어 살펴보자.

논의 농업생산력의 발전에서 획기적인 의의를 가진 것이 모심기법(이앙법)이었다. 이앙법은 직파법과는 달리 모판에 묘를 길렀다가 묘가 어느 정도 성장하였을 때 논에 옮겨심는 방법이다. 농업기술이 선진적이었던 삼남지방의 농작법을 정리한 『농사직설』이 1430년에 편찬되었는데, 여기에는 휴한법이 전혀 소개되지 않고 있었다. 논작방식으로는 수경법, 건경법, 이앙법 등 3가지를 소개하고 있었다. 수리시설이 잘된 논에서는 수경법이, 보통의 논에서는 건경법이 채택되었지만, 경상도 북부와 강원도 남부의 일부 지방에서는 이앙이 부분적으로 실시되기도 하였다(이호철, 1986).

그런데 조선 전기에 국가에서는 이앙법을 금지하였다. 가뭄이 드는 경우 이앙법

21) 연작상경법 이전에는 휴경농법이 일반적이었으며, 대개는 2년마다 한번씩 경작하는 형태였다. 연작상경법이 고려말에도 일반적이지 않았던 것으로 보이는데, 미야지마(宮嶋博史, 1984)는 휴한농법에서 연작농법으로의 전환을 매우 중요하게 평가하고 있다.

의 경우 전혀 수확이 없을 수도 있기 때문이다. 하지만 이양법은 ‘사반공배’라고 할 정도로 노동력을 절감하면서도 수확량을 증진시키는 획기적인 농법이였다. 직파법은 적어도 4-5차의 김매기가 필수적이었으나 이양법의 경우는 그것이 2-3차이면 족하였다. 또 제초의 효과도 직파에 비해 현저히 뛰어난 것이였다.

이양법에 따른 노동력의 절감 효과는 사료에 따라 4/5로까지 이야기하고 있으나, 이는 다소 과장된 것으로 보인다. 김건태(1995)에 따르면 직파법에서는 네 차례의 제초에 두락당 합 8.5명의 노동력이 투하됨에 비해, 이양법에서는 두 차례의 제초에 합 3명의 노동력이 필요할 뿐이다. 그런데 이양법의 경우 이양이라는 새로운 노동 과정이 추가되므로 이를 합하면 합 5명, 곧 4할 이상의 노동력이 절감되고 있음을 볼 수 있다. 다만 이양법의 경우 기경에서 파종까지의 과정에서 관리되는 묘판이 소규모이므로 그에 따른 노동력의 추가적 절감 효과도 있었을 것이다. 이를 포함하여 종합적으로 고려하면 이양법은 직파법에 비해 대략 절반 가량의 노동력의 절감 효과를 지닌다고 할 수 있다. 두 경종법의 단위 토지당 수확량에서는 큰 차이가 없었으므로, 결국 노동생산성에서 두 배 가량의 상승을 가져옴이 이양법의 기본 효과였던 것이다.

그런데 이양법 보급은 수리시설의 완비가 전제되어야 했다. 조선조 태종대부터 본격화되었던 수리개발정책은 세조대까지는 폐기상태에 있던 제언을 수축하거나 새로운 제언을 축조하는 것이였다. 15세기 중엽 편찬된 『경상도속찬지리지』에 따르면 제언이 모두 769개에 달하였다. 제언의 개발이 한계에 달하자, 16세기에는 천방, 곧 보의 보급이 확산되었다. 제언은 산골짜기의 계류를 모아서 이용하는 것이고, 보는 하천수를 막고 끌어서 관개수로 활용하는 것이다. 16세기 이후 보의 보급에 따른 수리사정의 호전이 이양법의 보급을 위한 전제조건이 되었다.

그런데 16세기에 보가 보급되었다 해서 곧바로 이양법이 확산되지는 않았다. 이양법 그 자체는 노동절약적인 기술이기 때문에 인구가 상대적으로 풍부한 시절에는 굳이 가뭄에 따른 실농의 위험을 무릅쓰면서까지 이양법을 도입할 필요가 없었을 것이기 때문이다. 그러다가 임진왜란, 병자호란 등에 의해 인구가 격감하자 이양법이 급속하게 확산된 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 물론 16세기의 수리시설의 발전이 이러한 확산을 가능케 한 물리적인 조건이었음은 분명하다.

이제 이양법의 보급은 수리시설의 확충을 요구하였다. 많은 비용이 소요되는 제언의 수축보다는 중소규모의 보를 건설하여 관개하는 형태가 보급되었고, 18세기에는 큰 하천도 개발하여 보를 축조하는 경우가 있었다. 지역적으로 보면 영남에서

보가 발전하였으며, 호남 등 서해안 지대에서는 대규모 복합보가 발전하였다(최원규, 1992). 보는 국가 혹은 향촌공동체가 주체가 되어 설립하기도 하였지만 개인이 주도하여 설립한 경우도 있었다. 『만기요람』에 기재된 보의 수는 2,265개에 달할 정도였다.²²⁾

이양법의 효과는 단순히 논의 생산방식의 변화만을 초래한 것은 아니었다. 그렇지 않았다면 양란 후 인구가 증가함에 따라 이양법은 다시 위축되었을 것이지만 이양법에 의해 절감된 노동력은 면화나 연초 등 노동력이 많이 소요되는 발작물의 경작에 사용될 수 있게 됨으로써 다각적 경영이 실현될 수 있었다(김건태, 1995).²³⁾

또 하나의 중요한 효과는 수전이모작의 실현이다. 종전의 직파법 하에서는 3월에 파종하여 8월에 수확하므로 6월경이 추수 시점인 추곡의 재배가 불가능할 수밖에 없었으나, 이양법 하에서는 추수 이후 모심기가 이루어질 수 있었기 때문에 수전이모작이 가능하게 되었다. 다만 수전이모작은 18세기에는 기후적 제약으로 인해 금강 이남 지역에만 보급되었을 것이다. 하지만 이렇게 하여 확보한 보리는 춘궁기 곡도를 이을 수 있다는 점에서 하층농민에게 미친 영향은 매우 컸을 것이다.

요컨대 이양법의 보급은 수도 연작체제의 확립을 넘어 밭농사를 포함한 농가의 노동과정 전반을 노동집약적인 것으로 재편성하게 되며, 그에 따른 증산으로 농가의 재생산구조를 보다 안정시키는 효과를 지니고 있었다. 이양법을 통해 노동력이 부족한 하층 빈호잔민들이 지주로부터 병작을 얻어 자립적인 농가 단위로 성립하게 되었고, 이는 하층농민이 자립적 경영으로 성장할 수 있는 한 계기가 되었다.

밭의 생산력도 크게 증가하였다. 먼저 기존 재배 작물의 품종 수가 증가하였고, 새로운 작물들이 전래 보급되었다. 16세기 말 이후 담배가 전래되었고, 배추·옥수수·호박·토마토·고추 등의 작물이 전래되어 보급되었다. 특히 고구마와 감자는 구황작물로서 큰 역할을 하였다. 담배는 흡연인구의 증가로 재배면적이 급격히 확산되었고, 18세기에 이르면 비옥한 토지에서도 연초를 재배하기에 이르렀다.

22) 최원규(1992)는 작은 수의 보까지 합하면 전국적으로 약 2만 개에 달했을 것으로 추정하고 있다. 이제 19세기가 되면 보가 제언보다 우위를 점하였으며, 이에 따라 제언을 논으로 바꾸는 제언모경의 폐해가 나타나기 시작하였다.

23) 이양법이 보급된 데에는 제초노동력의 절감이라는 점이 크게 작용하였다. 사실 봄에 가물고 성장기에 비가 많이 오는 우리 기후조건에서는 봄에는 수분을 유지하기 위해 흙을 북돋고, 성장기에 제초를 제대로 하지 않으면 수확을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 『농가집성』에 소개된 반중법이나 화누법 등도 대표적인 중경제초 노동력 절약 방식이다.

면화의 재배도 중요한 변화이다. 1364년에 문익점에 의해 전래된 면화는 섬유제품으로서의 우수성과 국가의 장려책에 힘입어 15세기에 빠른 속도로 전파되었다. 면화가 널리 재배되면서 주된 옷감이 삼베로부터 무명으로 전환되어갔고, 물품화폐의 주종도 삼베로부터 면포로 변화하였다. 무명은 삼베에 비해 내구력, 보온성 등이 우수할 뿐만 아니라, 의료 제조시간을 대폭 절감시켰다. 17세기 중엽 이후에는 면화를 전업 재배하는 농가들도 등장하였다.

한전작물의 파종법에 대해서는 농종법에서 견종법으로 변화했다는 주장(김용섭)과 변하지 않았다는 주장(민성기)이 대립되고 있지만 보리는 추위에 약하고 습기가 필요하기 때문에 고랑에 심는 것이 일반적이었다. 조선 전기에는 쟁기체계의 미발달로 인하여 기본적으로 높은 이랑을 만들 수 없었기 때문에 고랑과 이랑의 구분이 확인하지 않는 상태에서 파종하는 경우가 일반적이었다. 조선 후기에 축력으로서의 소와 대형 쟁기가 널리 보급되어 고랑을 깊게 팔 수 있게 됨에 따라, 좁고 깊은 고랑을 만들어 가뭍이나 추위에 잘 견딜 수 있는 맥전종법을 시행할 수 있게 되었다.

논에서 연작이 일상화된 것과 마찬가지로 밭에서는 새로운 윤작체계가 확립되었다. 민성기(1988)는 조선 후기 밭에서 작물을 재배하는 방식에 근경법(根耕法)과 간종법(間種法)이 있다고 하였다. 근경법은 한 작물을 재배하여 수확하고 난 직후에 다른 작물을 재배하여 수확하는 방법으로 2년 3작이 가능한 것이었다. 대표적인 것은 가을보리를 심어 5월경에 수확하고 그 밭에 조나 콩을 심어 9월 경에 수확하는 방식이다. 간종법은 작물이 자라는 밭에 다른 작물을 파종하여 함께 재배하는 방식으로 1년 2작이 가능한 것이었다. 예를 들면 보리밭 사이에 콩이나 조를 심거나 목화밭 사이에 참깨나 콩을 심는 경우 등이다.

물론 이 방법들은 『농사직설』에도 소개되고 있지만 조선 전기에 일반화되지는 않았다. 근경법은 18세기 이후에 널리 행해지기 시작했으며, 기후조건이 근경법을 실시하기 어려운 중·북부지역에서는 간종법이 보급되어 윤작체계를 확립하였다. 이에 따라 삼남지방에서는 가을보리와 콩을 심는 근경법이, 경기 이북에서는 조밭에 보리를 간작하거나 보리밭에 콩을 간작하는 간종법이 행해지는 패턴을 보이고 있었다(민성기, 1988).

이처럼 논과 밭에 토지생산성이 증가하는 만큼, 지력을 유지하기 위한 시비법의 발전이 필수적이었다. 조선 후기에는 인분의 이용이 확산되고 그것을 원료로 하는 조비 생산이 증가하였다. 화장실에 독을 묻어 인분과 오줌을 모으고 거기에 재를 섞어 거름으로 만들어 논에 시비하는 것이다. 『농가집성』에서는 이양법의 경우 못

자리에 재와 인분을 쓸 것을 권장하기도 하였다.

18세기에 들면 농우 보급의 확대에 의해 구비 생산이 증가하였다. 파종 전과 파종 시에 시비하던 기비법으로부터 파종 후에 시비하는 추비법으로 변화한 것도 중요하다. 즉 논에서 벼가 왕성하게 자랄 때 물을 빼고 제초한 후 비료를 준 뒤 적당히 마른 뒤에 물을 다시 대라는 등 추비 방법을 자세히 소개하고 있다. 시비법에 대해서 18세기 말의 농서나 일기류에서 더욱 강조되고 있었다.

새로운 농법이 확산되면서 그러한 농법을 뒷받침하는 새로운 농기구도 등장하였다. 18세기 초 농서인 『산림경제』에 나타난 토막번지와 사립번지라는 농구가 대표적인 예이다. 미야지마(宮嶋博史, 1981)는 이 두 농기구가 조선 후기 새로운 농업기술인 건양법을 가능케 한 것으로 보았다. 쟁기도 조선 초기에는 벼이 없는 형태였다가 후기에 들어오면 벼이 있는 ‘장기’가 도입되었으며, 이는 토질을 개선함으로써 윤작체계를 가능케 하였다.

2.2. 집약농법의 발전과 소경영 자립

조선 전기 『농사직설』에 표현된 농법의 문제점의 하나로 한해 대책의 미숙함을 들 수 있다. 물론 한해를 대비한 벼 재배법으로 건경법이 소개되고 있다. 건경법은 비가 오지 않은 마른 논에 범씨를 직파하여 마치 밭농사와 같이 벼를 재배하다가 비가 오면 물을 대어 수전으로 전환하는 농법을 가리킨다. 봄가뭄이 심한 조선의 기후조건에 대응하여 개발된 조선 고유의 도작법이겠다. 그렇지만 건경법은 수경 직파법 이상으로 대규모 노동력을 소요하였으며, 그런 까닭에 한해 대책으로서 불완전한 것이었다.

17세기 이후가 되면 이 같은 한계가 극복되고 있었다. 보와 제언 등의 수리시설이 확충되어 간 것이 중요한 전제조건을 이루었다. 또 건양법이라 하여, 가뭄이 들 경우 묘를 키우는 묘판 자체를 밭농사처럼 가꾸는 농법의 개발이 중요하였다. 이러한 기초 조건의 정비로 인하여 17세기 후반 이후에 이양법이 본격적으로 확대 보급되어 갔다. 이양법의 보급은 봄가뭄이 심한 조선의 기후조건에 대항하여 수도 연작의 안정적 확립이 이루어지게 되었음을 의미하고 있다.

수도작에서만 아니라 한전작에서도 집약농법의 발전이 있었다. 그 가장 중요했던 것이 2년3작식 윤작체계의 확대 보급이다. 2년3작식 윤작법은 이미 조선 전기에 그 기술적 기초가 마련되어 있었다. 그렇지만 15세기 전반의 단계에서 그것은 널리 보급되지 못하였다. 그러하기 위해서는 그에 따른 지력의 심한 소모를 보충하기 위한

시비법과 기경법의 발전이 있어야 한다 그 발전에서 중심적 내용은 농우의 증가라 하겠다. 농우의 증가는 다량의 퇴비를 제조할 수 있게 하며, 또 무엇보다 쟁기갈이를 깊게, 그리고 자주 행할 수 있게 한다. 그런데 15세기 전반까지만 하더라도 10가에 겨우 1두의 소가 보급되어 있음에 불과하였으며, 소가 없어서 다수의 인력으로 쟁기를 끌게 되는 경우도 드물지 않았다. 이에 비해 20세기 초에는 전국 230여만 농가에 70여만 두의 소가, 즉 3~4가에 1두의 소가 보유하고 있었다. 조선시대에 걸쳐 소의 보급이 3배 정도 증대되었다고 하겠다. 20세기 초 경상·전라도와 같은 선진지대의 경우, 밭의 경지이용률이 140% 정도에 달하고 있어서 2년3작식의 윤작법이 보편적으로 행해지고 있음을 볼 수 있다. 이 같은 집약농법의 발전에는 농우의 확대 보급이 중심축을 이루고 있었던 것이다.

따라서 직파법 단계에서 안정적인 농업경영은 불가피하게 농업노동력이 풍부한 존재들이었다. 조선 전기의 양인 자영농의 경우, 가족구성은 대체로 사위를 포함한 자식 3인으로 이루어졌으며, 나아가 약간의 노비·고공과 같은 비혈연 예속인이 추가된 복합가족의 형태를 취함이 일반적이었다. 문자 그대로 소가족의 소경영이 하나의 생산단위로 자립하기는 매우 곤란한 실정이었다. 전 인구의 1/3 정도가 비자립적 소경영으로서 노비였던 조선 전기의 사정은 이 같은 생산력적 특질에 기인한다고 하겠다. 반면 노비 노동력을 사역하는 복합적 구조의 대경영도 병존하였다 『병자일기』의 조씨 부인은 서울 부근의 마포·뚝섬 등지의 수도작 자영지에서의 제초를 위해 4월 하순에서 6월 4일까지 하루 4~9명의 노비를 동원하여 그 규모가 연인원 254명에 달하였다. 이와 대조적으로 노비가 2명에 불과하였던 『쇄미록』의 오희문은 노동력이 부족하여 제초과정의 상당 부분을 포기할 수밖에 없었다.

수도작의 이앙법이나 한전작의 윤작법과 같은 집약농법의 발전이 농가경제를 장기적으로 어떠한 방향으로 재편하고 있던가에 대해서 이영훈(1988)의 사례는 농가의 경작규모에서의 장기적 분화추세를 유력한 사례로서 참고할 수 있다 2결 또는 1결 이상 경작하는 상층농이 1681년 이래 1905년까지 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다. 예를 들면 1결 이상의 상층농이 1681년에 42명이었는데, 1905년까지 5명으로까지 감소하였다. 그들의 경작지가 전 경지에서 차지하는 비중도 1681년에는 49.1%로 거의 절반 수준이었으나, 이후 1905년에는 7.2%에 불과한 것으로 계산된다. 이렇게 장기적으로 감소되어 온 상층농은 사실 노비노동의 기초 위에 성립했던 양반신분의 농업경영이었다. 반면 25부 또는 50부 이하의 하층농이 그 인수에서나 경지의 비중에서 지속적으로 증대하고 있음을 볼 수 있다. 가령 50부 이하 하층농의

경지 비중은 1681년에 25.5%였는데, 1905년에는 74.7%로까지 증대하고 있다.

요컨대, 17세기말과 20세기초에 걸치는 장기간에 남해에서는 상대적으로 균등한 영세규모의 소농경영이 확대되고 있었다. 그들에 의해 전술한 집약농법의 발전이 담당되었던 것이다. 이와 같은 장기추세는 경지의 절반이나 차지하고 있던 양반의 농업경영과 그 생산적 노동으로 잡혀 있던 노비 농민이 해체되어 가고 그 대신 자유로운 자립적 소농이 생산의 기본 주체·단위로 성장해 오는 역사과정을 대변하고 있다. 그러한 과정에서 구래의 양반노비 신분제를 대신하는 새로운 생산관계로서 지주제가 농촌사회에서 확대되고 있었다 “조선후기에 있어서는 농가경영이 집약화·다각화를 통한 안정화를 추구하고 그것을 기반으로 지주제가 발전하는 역사적 발전단계에 있었던 것이며, 농민층의 양극분해를 통하여 부농층이 성장함으로써 지주층이 몰락해 가는 역사적 단계는 아니었던 것 같다(안병직, 1996).”

2.3. 농업노동력의 존재형태

앞서 살펴본 바와 같이 조선 후기의 인구추세는 17세기 이후 증가하다가 19세기에 들어와 정체하였다. 그러나 이러한 인구추세의 변화보다 더 중요한 것은 농업노동력의 일반적인 존재형태이다. 이 점에 관해서는 조선 전기의 생산관계와 조선 후기의 생산관계를 비교하는 농장제와 병작제 논의가 참고가 된다. 이 차이를 설명할 때는 국가-지주-농민으로 연결되는 고리를 충실하게 비교해서 설명할 필요가 있다.

특히 조선 전기 인구의 상당부분을 차지하고 있던 노비가 18세기 들어 감소하는 것은 노비의 농업노동력으로서의 의미가 소멸되는 것으로 해석할 수 있고, 작개제에서 병작제로의 전환이 갖는 의미 등은 모두 한 가지 논리적 지향점을 보여주고 있지만 아직 그 내용의 구체적인 실체가 무엇인지는 밝혀진 것 같지 않다. 최근 제기되는 소농자립화의 관점이 이를 해결하는 하나의 실마리가 될 것이다.

먼저 분재기에 나타난 노비의 기원을 살펴보자. 미야시마(宮嶋博史, 1996)는 유곡 권씨의 분재기를 분석하면서 분재기에 나타난 노비의 소유권 유래를 상속에 의한 것, 매득에 의한 것, 사여에 의한 것, 소유권의 유래가 불명확한 것, 노비의 자기 증식에 의한 것(p.95) 등으로 구분하였다. 분재기가 시사하는 바는 이 시기 주요한 생산수단이 무엇인가라는 점이다. 조선 전기에 노비는 매우 중요한 생산수단이었다. 흔히 말하는 바와 같이 토지와 노동력 사이에 어느 것이 더 희소한 생산수단이었는가가 이를 가르는 기준이 되는 것이었다. 조선 후기에 토지가 더 주요한 생산수단이 되었다는 것은 여러 가지로 시사하는 바가 크다.

즉 양관 이후 인구는 증가하는 추세를 보이고 있었다는 것이다. 그렇다면 이를 뒷받침하는 생산성의 증가는 있었는가? 조선 전기에 노비가 많이 필요했던 것은 직영지가 많았기 때문이다. 임대하지 않고 직영했던 것은 임대할 경우 생산력의 안정성이 크게 하락하기 때문이었을 것이다.

이에 대해 이영훈(1987)은 조선 후기 농업경영의 전체적인 흐름을 정리하면서 협호의 자립적 소경영으로의 발전, 그에 따른 조선 전기적 주호경영의 해체, 조선 후기적 주호경영의 성립, 비특권성·비신분성 지주제의 성립, 대농보다 높은 생산력을 지닌 소농, 그 소농의 일정 정도의 상업화, 조선 전기 양반-노비제에서 볼 수 있는 인신적 구속의 해소, 국가적 토지소유의 점진적 해체, 사적·지주적 토지소유의 성장 등을 주장하였는데, 이는 조선 후기 인구와 노동력 구성의 변화를 설명하는 좋은 논리틀로 사용할 수 있다.

이러한 노동력 구성의 변화는 잉여 재투자 가능성을 증대시켰다. 이는 앞 절에서 설명한 조선 후기 농촌구조의 속성과 관련하여 매우 중요한 문제이다. 즉 잉여가 있었는지, 있었다면 축적 가능성은 있었는지 여부와 관련된다. 이 당시 잉여는 발생한 것으로 보이지만 생산성의 불안정성 및 19세기의 하락경향 속에서 축적 가능성은 그다지 많지 않았던 것으로 보인다. 더구나 잉여의 상당 부분은 경조사비로 사용되었다. 양반가의 농업경영을 따진 이두순 박석두(1993)에는 그 상황이 단적으로 나타났다. 잉여 재투자와 관련하여 이 문제는 매우 중요할 것이다. 조선 후기 사회구조의 속성이 확장 가능성을 갖기 어려운 구조였음을 밝히는 것은 이후 근대와의 접점에서 조선사회가 보여준 한계와 관련하여 시사점이 많을 것이기 때문이다.

또 하나의 문제는 직영과 임대의 문제이다. 『쇄미록』에는 노비들의 게으름과 부정에 대한 오히문의 불만과 분노를 기록한 것이 무수히 보인다. 노비를 이용한 농사일의 낮은 효율, 시장에서 사고 팔 때 생기는 상품의 감소, 가격의 허위보고 등 오히문에게는 머리 아픈 일의 연속이었다. 이런 게으름과 ‘부정’은 노비 같은 부자유 노동자에게는 필연적인 것인데, 한 사례연구에 따르면 그들도 자기 자신의 경영에는 게으르지 않았다(宮嶋博史, 1996, p.166).

때문에 조선 후기 농업노동력의 이용 방식이 노동집약적으로 변하면서 점차 노비노동에 기초한 농업경영은 그 경쟁력을 상실해 갔다. 미야지마(宮嶋博史, 1996)나 김건태(1997)는 노동절약적인 이양법의 보급이 다각경영을 가능하게 하였고, 전체적인 노동력 이용은 집약적인 방향으로 전개되었음을 보이고 있다. 이러한 상황에서는 농업경영을 스스로 책임지고, 노동투입량을 결정하는 소농경영이 주가에 의해

사역되는 비자율적인 노비경영보다는 훨씬 효율적이었다²⁴⁾

단위면적당 생산성에 대해 조선 후기에는 지속적으로 발전하였다고 보는 것이 일반적이었지만 이것은 실증의 결과는 아니며, 일정한 예단이 있는 것으로 보인다. 김건태(1997)의 경우 17세기 말에서 18세기 말 사이 경상도 중서부 지역의 시계열 자료를 분석하면서 벼 수확량의 추이가 순환변동의 모습을 보이면서 장기적으로 완만하게 줄어드는 것으로 나타났다.

노비가 중요했던 시절은 조방적 농법이나 개간지 확대 쪽의 지향이 있었을 것이다. 그러나 개간의 시대가 종료된 후 농업생산력의 발전은 토지의 집약적 이용 쪽으로 나가게 될 것은 자명한 일이다. 이러한 추세 반전이 일어난 시기로 미야지마(宮嶋博史, 1996)는 18세기를 꼽고 있다. 그러한 과정에서 천민호의 소농화가 일어났다. 가족을 구성하고, 그 가족의 안정성이 3대 가족의 증대로 나타나는 것이다.

수리시설의 전개와 재지양반의 토지개발도 이러한 관점에서 보면 새로운 해석이 가능하다. 기존 논의에서도 지적하듯이 수리시설의 발달은 이양법의 보급과 밀접한 관계를 가진다. 여기에서는 이에 덧붙여 재지양반층의 수리시설에 대한 노력 등과 연관지어 설명할 필요가 있다. 농사직설에서 이양법은 매우 위험한 농법으로 치부되었지만 17세기 초반의 농서인 『농가월령』에서는 이양법이 수경법(수경직파법)과 동일한 비중으로 다루어지고 있었다. 그 이유로 미야지마(宮嶋博史, 1996)는 재지양반층이 주도한 보 등 수리시설의 축조가 활발하여 수리문제가 어느 정도 해결되었다고 보았다. 경상도 북부 지방에서는 『농사직설』 이후 수리조건의 개선에 따른 묘종법의 확대와 수리조건이 나쁜 논에서의 건경법 기술의 진전이라는 두 가지 방향으로 벼농사법의 발전이 나타난 것이었다. 그리고 이런 방향은 17세기 이후 전국적으로도 보급되고 있었다(宮嶋博史, 1996, p.130).

미야지마(宮嶋博史, 1996)는 16,17세기 동안 경상도 안동의 경지면적은 1.5배 정도 증가하였을 것으로 추론하였는데, 이것은 임란 이후라기보다는 임란 이전에 그러하였을 것으로 추론하였다(pp.137-138) 임란 이전의 재지양반층의 노력이나 동성촌락의 형성 등에 관해서는 후술하겠지만 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.

24) 또 비농업노동력의 경우 그 노동력이 유출되는 배경에 대한 설명이 필요하다 단적으로 말하면 상공업의 발달로 인한 흡인인가, 농업의 붕괴로 인한 배출인가를 살펴보는 것이 중요하다. 기존 설에서는 당연히 상공업 부문의 흡인력이 컸다고 주장하지만 그 근거는 그다지 없어 보인다. 최근 차명수(2001)의 주장은 오히려 이에 반대되는 것인 만큼 노동력의 문제에 대한 설명도 좀더 신중할 필요가 있다

문제는 경제력 규모, 즉 확장 가능성 여부이다. 물론 재지양반층 중에는 18,19세기에도 재산 규모를 확대해간 경우도 존재했으나 재지양반계층 전체로는 17세기 후반 이후 경제력 성장이 정지해 버린다. 그리고 많은 재지양반 가계에서는 18세기 후반 이후 분재기 자체가 작성되지 않게 되는데, 재지양반층의 경제력 저하가 이러한 현상을 만들어낸 하나의 큰 원인이라고 생각할 수 있다(宮嶋博史, 1996, p.208).

새로운 농법의 도입은 농업조직에서도 변화를 초래하였다. 대표적인 것이 두레 조직이다. 특히 두레는 이양법과 밀접한 관련을 가진다. 이양법은 앞서 서술한 바와 같이 노동절약적인 기술이지만 그것은 일년간의 투입노동 일수가 줄어들었다는 의미에서 노동절약적이었고, 특정 기간에 노동투입의 집중도는 오히려 직파법보다 높았다. 직파법 하에서는 이양이 필요 없기 때문에 파종시기의 선택 폭이 넓었지만 이양법은 물을 확보할 수 있는 시간에 모내기를 마쳐야 한다는 제약이 있었다 만일 물이 풍부한 시기에 모내기를 하지 못하여 물이 모자라게 되면 일년 농사를 망칠 수가 있기 때문에, 극단적으로 말하면 가장 짧은 순간에 가장 많은 노동력이 투입되어야 했다. 만일 논에서 보리 이모작을 한 경우라면 보리의 추수와 겹쳐 더욱 그러하였다.

따라서 이전보다 훨씬 강고한 공동노동조직이 필요하게 되었다 이에 자소작 농민들이 중심이 되어 두레를 발전시켜 나갔다. 이하 두레의 모습을 주강현(1994)에 의거 살펴본다. 두레 공동노동의 조직화는 다음과 같은 방향으로 이루어졌다. 첫째, 조직 가입의 의무화이다. 둘째, 자연마을 단위로 구성하여 철저하게 마을 단위의 인적결합을 추구하였다. 셋째, 생산활동의 체계적인 수행조직 외에도 문화조직 체계를 갖추었다. 넷째, 두레 조직은 자주적이고 수평적인 농민대중들만의 조직이었다.²⁵⁾ 다섯째, 노동행동의 일관된 진행을 위하여 농민들 스스로 위계질서를 세우고 강력한 규율과 벌칙을 통한 공동노동의 단결성을 확보하는 조직체였다

두레가 마을 단위로 노동력을 결집하여 민주적인 회의에 의하여 조직의 틀을 전개시켜 나가면서 노동을 해나간 것은 19세기 진행된 농민항쟁과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 향촌사회의 조직적 생산주체인 두레꾼들은 실제 상황에서 전투능력을 가진 무장조직으로 쉽게 전화할 가능성을 갖고 있었다고 볼 수 있기 때문이다.

25) 두레의 회의는 대략 호미모듬으로 시작하여 호미씻이로 마감하였다. 호미모듬은 대개 2월경에 실시하였는데, 농사 준비를 시작하는 예비모듬으로, 농사지을 경지의 순서 결정, 두레셈 기본 원칙 확정, 농악기 보수 및 구입 등을 상의하였다. 호미씻이는 7월 중에 이루어지며, 세벌 김을 매고난 뒤 한해 농사를 셈하는 자리였다.

2.4. 임노동의 출현

조선 후기 사회구조의 변화 속에서 이전에는 볼 수 없었던 새로운 사회계층이 등장하였다. 신분제의 규제 하에서 이동이 제한되었던 전근대 사회와는 달리 양란 이후 신분제가 동요되었고, 그 과정에서 유민이 대규모 발생하였다. 유민은 일정 기일이 지난 후 다시 고향으로 돌아오는 것이 일반적이었지만 아예 고향을 등지는 경우도 있었다. 그들은 서울 등 대도시나 새로운 산업의 중심지에서 노동력을 파는 임금노동자가 되기도 하였다. 농촌에 남아서도 새로운 농업경영 방식에 의해 창출된 고용기회에 편입될 수도 있었다. 상업적 농업이나 계절적 농업노동 수요에 대응하여 낱품을 팔거나 행랑살이를 하면서 호구지책을 삼는 경우가 그것이다.

임금노동의 발생은 자본형성과 함께 자본주의적 발전의 징표의 하나로 매우 중시되었다. 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 당시 임노동이 이용되었던 분야를 살펴보자. 먼저 정부의 대규모 토목공사에 임노동이 동원되었다. 원래 이러한 공사에는 민간인을 동원하여 부역하는 것이 전근대 요역체계였지만 양란 이후에는 모군(募軍)을 이용하여 공사를 진행하는 것이 관행화되었다. 궁궐의 수축, 왕실묘의 수축 등 왕실 관련 작업 외에도 성곽·제언·도로·교량 건설, 관아 수리 등 광범위한 영역에서 임노동을 이용한 공사가 진행되었다 앞서 살펴본 바처럼 원래 조운제에 의해 운영되던 운송업에도 임노동이 도입되었고, 종래 부역에 의해 충당되던 여러 잡역에서도 점차 고립제(雇立制)가 보편화되었다.

임노동은 사경제 영역에서 보다 널리 사용되었을 것이다. 농지개간이나 계절적 농업노동 수요 등 농업부문에서 이용되는 경우도 많았지만 임노동의 활용 영역은 아무래도 비농업부문과 관련이 클 것이다. 수공업이나 광업의 발달로 일부 유민들이 유입되었으며, 전국적인 상업망의 형성은 일부 유통영역에서 임노동이 활용될 수 있는 여지를 넓혀 주었다.

종래 부역제 하에서는 작업도구는 부역에 참여하는 사람들이 준비하였지만 고립제 하에서는 특수한 경우를 제외하고는 대개 작업장에서 제공하였다. 경우에 따라서는 인부들에게 임시 숙소가 제공되기도 하였다. 남한산성의 수축에 참여한 인부들은 월별로 쌀 9말과 벼 2필을 받았고, 도로공사에 동원된 인부들은 매일 쌀 3되나 13푼을 노임으로 지급받았다. 물론 작업에 따라서 편차가 있기 마련이지만 대략 월 쌀 9말과 벼 3필이 표준임금이었다고 한다(박이택, 2003). 이들은 어떤 점에서는 자유로운 노동자였지만 고용관계의 연속성이 보장되지 않았다는 점에서 그들의 경제적 처지는 매우 곤궁한 것이었다.

제3절 재분배구조

1. 국가 주도의 재분배체제

조선 전기와 구분되는 이 시기 부세제도의 기본원리는 무엇일까 아무래도 총액제, 또는 비총제의 도입이 아닐까 싶다. 그런데 총액제가 조선 전기와 구분되는 제도인지, 즉 총액제가 조선 후기의 양상인지 아니면 그것의 변동의 산물인지에 대한 구분이 필요하다. 만약 총액제가 비총의 원칙과 관계가 있고, 이 시기 고유한 특질이라면, 당시 사회경제적 변화의 어떤 측면이 정부로 하여금 토지와 호구 파악에 관한 정책 변화를 가져온 것으로 볼 수 있다. 이른바 결림의 확대도 이런 맥락에서, 즉 일탈이 아니라 하나의 안정적인 경향으로 이해할 수 있는 것이다. 예를 들면 사회경제적 발전이 인구의 유동성을 강화시켰다면 토지로 부세를 통합하고 호충을 설정하는 등의 방향으로 정책이 선회되어야 하는 것은 당연한 일이다.

조선 전기에 국가의 부세 수취는 토지에 대한 전세 호에 대한 공물, 개별 남정(16~60세)에 대한 요역·군역으로서 크게 세 종류로 이루어져 있었다. 전세는 과전법 당초에는 수확의 1/10 비율로 1결당 미·잡곡 30두가 수취되었으나, 세종 26년(1444)의 개정으로 수확의 1/20 비율인 20두로 조정되었다. 이에 더하여 연분구등제가 시행되었다. 한 해의 작황을 9등분하여 최상등인 상상년일 경우에는 20두 그대로, 이하 2두씩 감하여 최하등인 하하년에는 4두를 수취하는 제도를 말한다. 15세기까지는 이러한 연분제가 제대로 운용되었다고 하지만, 16세기의 종종 연간에 이르면 연분이 아래 등급이 점차 내려와 나중에는 하중·하하의 최하등으로 고정되어 결당 4~6두의 전세가 수취되었다. 전세 수취가 이렇게 크게 감소되어 간 것은 공물 등의 다른 수취가 증대했던 까닭이지만, 동시에 조선 전기의 연작농법이 아직 불안정하였던 생산력적 제약도 중요하였다고 생각된다.

공물은 종이·인삼·어물·굴·약재 등과 같은 중앙정부의 각종 수용품을 현물 그대로 농민호에 부과하여 수취하는 것이다. 군현의 토산물을 조사하여 군현 단위로 일정 양의 공물이 부과되었는데, 그 근거로서 작성된 장부를 공안이라 하였다. 공안은 일단 작성된 후 상당한 기간 동안 불변이었다 15세기까지만 하더라도 국가 수취 가운데 공물의 비중은 그리 크지 않았다. 그런데 15세기말 연산군의 난정을 계기로 공물의 수취량이 대거 증가하기 시작하였으며 이후 16세기에 걸쳐 국가 수

취의 중심적 비중을 차지하게 되었다.

군현의 수령은 관내 농민의 노동력을 징발하여 공안에 따라 부과된 공물을 직접 생산하기도 하였으나, 일반적으로는 농민호에 배분하여 수취하였다. 공물의 배분 방식이나 수취 과정의 자세한 사정에 대해서는 자료가 없어 알 수 없다. 짐작컨대 농민호가 보유하는 토지를 기준으로 하여 호를 몇 등급으로 나누고 각 호등에 따라 일정 양을 배분하는 방식이었을 것이다. 호등의 사정에 있어서 품관·향리와 같은 지방세력이 개입하고, 그들과 결탁된 수령의 자의가 작용하였다. 그에 따라 하층 농민호에 공물이 가중되어 부과되는 문제점이 발생하였고, 16세기에 걸쳐 하층 농민호를 압박하여 몰락케 하는 중요한 요인의 하나였다. 요컨대 공물의 수취는 호당 토지의 규모나 수확량에 정확히 비례하지 않고, 농촌사회의 신분·계급관계를 반영하는 형태로 사정된 호등에 기초하고 있다는 점에서, 국가의 농민에 대한 인신지배적 성격이 강한 것이었다.

요역은 국가가 개별 남정을 대상으로 노동력 자체를 징발하는 것이다. 가령 공물을 직접 재배·생산할 경우 남정의 노동력을 동원하게 되는데, 이 경우 요역은 공물의 수취와 실제로 구분되지 않았다. 보다 일반적으로 요역은 성곽·관청·도로·교량의 건설과 보수를 위해 동원되었다. 왕조의 창건 초기에 특히 이와 같은 요역이 대거 동원되었으며, 그것은 인민에게 큰 고역이었다. 요역의 수취에는 당초 일정한 규식이 없다가 성종 2년(1471)에 토지 8결당 1부(夫)를 징발하되 연간 6일을 넘지 못하게 하는 역민식이 제정되었다. 그렇지만 이 역민식이 어느 정도 규정대로 준수되었는지는 의문이다.

신분이 양인인 남정에게 가장 무거웠던 국가 수취는 군역이었다. 군역은 3명의 남정이 하나의 군호로 편성되어 수취되었다. 3명 가운데 1명이 호수 또는 정군이 되어 정해진 순서에 따라 지정된 장소로 상번하게 되면, 나머지 2명은 그의 봉족 또는 보인이 되어 호수의 상번 비용을 분담하거나 호수의 농사를 도왔다. 물론 유사시에는 남정 모두가 군인으로 나가지 않으면 안 되었다. 호수와 봉족의 관계는 부자·형제 또는 친척 간의 혈연관계일 수가 많았다. 그렇지 않을 수도 있었는데, 그 경우에는 봉족에 대한 호수의 지배와 수탈이 사회적 문제가 되기도 하였다.

16세기 중반 이후가 되면 군역은 정군의 직접적 상번제가 지양되고 수포제로 바뀌고 있었다. 말하자면 정군과 보인 모두가 연간 일정 양의 포목을 군역으로 납부하고, 그것으로 군인을 고용하는 군역제의 변화가 있게 된 것이다. 이후 양인의 군역을 양역이라 칭하게 되는데, 그 부담은 1정당 포목 2필 정도로서 결코 가볍지 않

았다. 그러한 변화 과정에서 종전에 갑사·별시위 등과 같은 장교의 균역을 부담했던 양인 상층으로서 양반이 균역·양역에서 제외되어 갔으며, 그에 따라 조선 고유의 양반-상민의 신분제가 확립된 것으로 이해되고 있다.

요컨대 16세기의 국가 수취는 토지지배의 형태로서 전세보다 호·정에 대한 인신 지배의 형태로서 공물·요역·균역 등이 중심적 비중을 차지하였다. 그런데 17세기 이후가 되면 이양법의 보급을 선두로 한 집약농법의 발달, 그에 기초한 소농의 전반적 자립화라는 경제적 토대에서의 발전에 규정되어, 국가의 수취체제도 그에 상응하는 형태로 바뀌어 갔다. 그 가장 중요했던 것이 대동법이다.

대동법은 이전에 국가 수취의 중심을 점하던 공물 일체를 결당 12~16두의 미로 대납하게 된 개혁을 말한다. 부분적으로 산간지방에서는 미가 아니라 전으로 대납하였다. 이전의 공물 수취가 양반을 중심으로 한 지방세력의 이해관계를 대변하는 호등에 의거함으로써 하층 농민에 불리한 것임에 비해, 대동법은 토지소유자의 신분 여하를 물론하고 그 소유규모·수확량에 비례하여 세를 수취하는 것이어서 결과적으로 하층 소농에게 유리한 것이었다. 이렇게 대동법은 17세기 이후 하층 소농의 자립화를 크게 지지하였던 역사적 의의를 지니고 있다. 대조적으로 양반을 중심으로 한 대토지소유자에게 대동법은 불리한 것이었다. 대동법이 광해군 원년(1608) 이후 도 단위로 근 백년에 걸쳐 점진적으로 시행될 수밖에 없었던 것도 그에 대한 지방세력의 반발 때문이었다.

균역제에서도 같은 방향의 개혁이 있었는데, 영조 26년(1750)의 균역법이 그것이다. 전술한 바와 같이 16세기 중반 이후 양인 남정에 대한 균역으로서 수포제가 시행되는 가운데, 특권 신분인 양반은 균포 부담으로부터 면제되고 있었다. 또한 양반에 속한 노비들은 원래 균역을 면제받고 있었다. 양역의 부담이 무거웠으므로 하층 농민이 몰락하여 양반의 노비로 되는 경향이 있었다. 또는 일부러 양반가에 이른바 협호로 투탁하여 양역을 면하고자 하였다. 이러한 현상으로 말미암아 소수의 양인에게 역의 부담이 가중되는 경향이 있었다. 이 문제에 대한 오랜 논의 끝에 1750년 영조는 양인의 연간 2필의 균포 부담을 1필로 낮추고 그 대신 1결의 토지에 미 2두의 결작미를 부과하여 균수를 보충하는 내용의 균역법을 실시하였다. 균역법에 따라 양인 남정의 부담이 크게 감면되었다. 1정당 1필의 균포는 당시 납공노비들이 그의 양반주에 대해 부담하는 연간 2필의 공포 부담보다 가벼운 것이었는데, 따라서 균역법은 이미 동요하고 있었던 노비신분제의 해체를 결정적으로 자극하였다. 18세기 중반 이후 노비신분제가 급격히 해체되어 간 것에는 이 같은 균역법의 역할이 컸다.

군역제에서 동 시기에 나타난 또 하나의 중대한 변화는 이정제의 시행이다 이는 개별 남정이 아니라 그가 속한 리를 군역 부담의 단위로 하여 주민이 공동으로 군역을 담당하는 공동체적 수취제를 말한다 가령 어느 리에 20명의 남정이 있는데, 부과된 군인의 수가 10정이라면, 20명이 10정의 군역을 공동으로 수행하였다. 종전에는 10정의 군인 가운데 누가 늙거나 죽으면 나머지 10명의 남정 가운데 1정의 군인을 선발하여 충당하였지만, 이정제 하에서는 공동으로 군역을 부담하기 때문에 그렇게 선발할 필요가 없고, 또 형식적으로 선발하더라도 실제 인물이 아닌 허명을 군적에 등록하였다. 국가에서는 유사시에 군인을 동원할 필요가 있었기 때문에 이 같은 민간의 관행을 금하였지만, 리의 공동체적 결속력이 강화되는 가운데 그 같은 관행은 실제로 널리 확대되어 갔다. 이정제의 운영을 위해 주민이 공동 재원을 조성한 것이 군포계 또는 군역전 등이다. 계를 조직한다든가 공동 소유의 토지를 마련하여 거기에서의 수입으로 마을에 부과된 군포를 납부했던 것이다.

19세기 중반의 철종조가 되면 이 같은 이정제 관행은 국가에 의해 동포제라는 이름으로 공인된다. 철종조에 남부지방을 중심으로 전개된 대규모 민란을 수습하기 위해 중앙정부가 마련한 개혁안의 일환이었다. 동포제는 대원군 집정기에 이르러서는 호당 3냥을 납부하는 금납의 호세제로 발전한다. 여기서 3냥이 부과되는 호는 어느 마을에 실존하는 모든 가호를 가리키는 것이 아니라, 이전부터 그 마을에 부과되던 군정의 수였다. 이와 같은 과정을 거쳐 양인 소농의 재생산에 가장 큰 위협이었던 군역제가 해체되고 있었다.

그런데 조선 후기에 강화된 새로운 종류의 국가 수취로 환곡제가 있었다. 이는 매년 농사철이 되어 종자나 농량의 명목으로 쌀을 강제적으로 농가에 배분한 다음 가을 수확기에 1/10의 이자와 함께 원본을 거두어 그에 따른 수입으로 관청의 비용을 조달하는 국가적 고리대였다. 환곡제는 조선전기부터 지방재정의 일환으로 존재했으나, 17세기 중반 이후 이자곡을 중앙재정의 수입으로 잡으면서 본격화하고 그 규모도 커지게 되었다. 18세기 중반 이후 환곡제의 폐단은 절정에 달하고 있었는데, 심한 경우에는 환곡을 나누어 주지도 않고서 이자곡만 수취하기도 하였다. 수령과 아전배의 중간 횡령의 작폐도 적지 않았으며, 그에 따라 포탈된 원본을 보충하기 위해 토지로부터 수취하는 결세에다 덧붙여 징수하기도 하였다. 이렇게 환곡이 결세화한 것을 도결이라고 하였다. 19세기 중반의 대규모 민란에서 도결은 가장 큰 민원 가운데 하나였다. 결국 민란의 수습과정에서 환곡제는 크게 수정되어 이후에는 유명무실한 사창제로 잔존하다가 결국 갑오개혁에 의해 폐지되고 말았다.

이상과 같이, 16세기까지 인신지배적 성격이 강하였던 국가의 수취체제는 대동법과 균역법을 주요 계기로 하여 현저히 토지지배적 성격으로 전환하였다 특히 균역제에서 이정제 관행의 대두와 호세제로의 공인 과정은 국가의 개별 인신에 대한 지배체제가 해체됨을 상징적으로 보여 주고 있다. 국가의 인신 지배체제가 와해됨에 따라, 인신에 대한 차별적 지배에 근거하여 성립하였던 양반-노비의 신분제도 해체되어 갔다. 전술한 바, 조선후기 이양법을 위시한 집약농법의 발달 그에 기초한 소농 자립의 달성과 새로운 생산관계로서 병작 지주제의 확대 등과 같은 경제적 토대에서의 발전이 이 같은 국가 수취체제에서의 변화를 가능케 하였다.

국가 수취체제에서의 이와 같은 재편이 추진되어 왔지만, 대규모 민란이 발생하는 19세기 중반 이전 단계에서 국가의 제반 수취가 농민경영에 가한 압박을 과소평가하는 것은 곤란하다. 균역법 이후 중앙재정에서 수취하는 결세는 조선 전기 이래의 전세 4~6두, 대동미 12~15두, 결작미 2두, 삼수미 1.2두였다.²⁶⁾ 그리하여 결세는 결당 도합 미 19~24두에 달하였다. 그런데 이는 중앙재정에 최종적으로 납부될 액수만을 가리키고, 수취나 운반의 과정에 필요한 비용을 위한 각종 부가세 그리고 지방마다 상이한 내용으로 운용되고 있던 민고(民庫) 등 지방재정분의 수취를 모두 합하면, 대략 위의 두 배 정도인 40두가 수취되었다. 이를 조로 환산하면 100두가 되며, 1결의 생산량 조 600~800두에서 평균 14%의 비중을 차지한다. 이러한 계산은 논외의 경우인데, 쌀이 생산되지 않은 밭도 동액의 부담이었으므로, 밭의 생산량 가치가 논외의 절반 정도임을 감안하면, 밭에서의 실질 부담은 답외의 두 배 정도나 되었던 셈이다.

정약용의 『목민심서』에는 19세기 초반 그가 귀양살이하였던 전라도 강진 일대에서의 각종 국가 수취가 망라 소개되어 있다. 정규적인 결세에다 각종 부가세·지방세를 더하면 총 44종의 세에 총액 결당 미 약 70두에나 달하는 것으로 나타나 있다. 그 정도이면 총 생산량에서 국가 수취가 차지하는 비중은 1/4 정도였다고 말할 수 있다. 지방마다 사정이 다르고, 특히 전라도에서 국가 수취가 무거웠다는 특수성을 고려해야 하겠지만, 국가의 제반 수취가 농민경영의 재생산에 얼마나 위협적인 존재였던가를 알 수 있다. 특히 한해·수해의 재해가 발생하였을 경우, 정액으로 고정되어 있음이 보통인 국가 수취로부터의 압박은 농민경영에 큰 부담이었다.

국가수취와 관련하여 하나 더 지적할 것은 부세의 금납화가 미친 효과이다 국가

26) 삼수미는 임진왜란 이후 신설된 삼수군의 군수를 충당하기 위해 부과되기 시작한 것이다

는 한편으로는 동전의 통용을 촉진할 목적도 있고, 다른 한편으로는 전세미·대동미 등의 운반이 곤란한 산간지방 주민에게 편의를 주거나 면화의 흉년을 당한 해의 신포 등의 수취를 원활히 하기 위하여 전문대봉을 허용하였다. 금납은 처음부터 대동목과 균역세와 같은 포납조세를 중심으로 진전되었는데, 1736년 대동목의 전목참반이 법제화되었다. 18세기말부터 법정조세의 금납화 추세는 정체하였다. 대동목의 전목참반 방식은 19세기 중엽까지 지속되었고, 전결세의 금납화율은 19세기 중엽에도 대개 수입의 25% 정도였다.

그런데 법제적인 수취체계와 무관하게 농민의 화폐부담은 증가하였다. 18세기 후반부터 이서배 등이 상인과 결탁하여 동전으로 조세를 징수하여 서울로 운송하고 미곡이나 면포를 구입하여 납부하는 대전방납이 확산되었다. 대전방납은 18세기 중엽 이후 군보미를 중심으로 성행하였고, 점차 전세와 대동미 등 상납세미 전반으로 확산되었다. 수령이 주체가 되어 방납관행을 현실화하고 부세총액에 해당하는 결당 작전가, 즉 도결가를 정하여 징수하고 상납미포를 구입, 납부하고 나머지를 관아의 경비에 보충하거나 민역의 일부에 충당하기도 하였다. 도결은 19세기에 들어서면서 삼남지방을 중심으로 하여 시행되었는데, 19세기 중엽에는 전세결의 도결화가 널리 확산되었다. 이러한 부세의 작전은 물가의 상승을 구실로 한 수취의 강화를 초래하기도 하였는데, 금납부세를 납부하기 위하여 생산물의 일부를 상품으로 팔지 않을 수 없는 만큼 상품경제의 발전을 촉진하는 효과도 있었다.

2. 화폐와 시장기구

조선 후기 상업의 발달에 대해서는 많은 연구가 있다. 강만길(1973)은 조선시대의 상인을 매점방식을 기준으로 특권을 위주로 독점을 하던 관상과 경제력을 위주로 매점상업을 영위하는 사상으로 구분하고, 조선 후기 상업은 관상도고에서 사상도고의 우위로, 나아가 반도고운동에 의한 도고 해체의 과정을 밟고 있었으며, 바로 그런 상황에서 개항이 이루어졌다고 보았다. 그리고 개항 이후 외래자본의 침입 앞에서 일정한 저항을 나타낸 토착자본의 핵심은 도고 자본이었다고 파악하였다.

내재적 발전론에서도 마찬가지로의 관점을 보이고 있다. 조선 후기에 상업자본이 독점상업을 통해 자본을 집적하였으며, 그렇게 집적된 자본은 생산부분에 투자되어 수공업자들을 선대제적으로 지배하였다. 18세기에는 금난전권과 같은 특권을 바탕으로 한 독점상업이 주류였으나 신해통공을 계기로 경제력에 입각한 독점상업이 주

류를 이루었으며, 그것은 소농민적 상품생산의 성장에 기반하였다는 것이다

그러나 이러한 관점에 대한 비판도 있다. 즉 사상도 어느 정도 특권에 기반하고 있다는 것이다. 오미일(1986)은 사상이 적극적으로 공인권을 매입하여 공인으로 전환하려는 추세에 있었다는 것을 보여주고 있다. 김동철(1993)은 1791년 신헌통공이 사상의 자유로운 성장·발전으로 이루어진 것이 아니라 오히려 19세기 상업은 양반 관료·공방·군문 등 봉건권력과 밀착된 도고상업체계로 발전하였다고 주장하고 있다.

문제는 이와 같은 사상의 특권성이라는 것은 당시 상인자본의 축적기반이 봉건제와 구분되지 않은 봉건제의 틀 내에서 이루어진 것이라는 것이다. 이것은 자본주의 이행논쟁에서 봉건상업의 특질을 규정하는 과정에서 논의되는 것과 같은 맥락인데, 이러한 주장으로는 수카와(須川英德, 1994)가 참고가 된다.

시장권으로서 상업을 파악하는 논의도 제시되었는데, 이현창(1994)은 이 논의에서 획기적이다. 그는 시장이 수요와 공급이 만나서 가격이 결정되고 거래가 이루어지는 영역이라면, 시장권은 그러한 거래가 이루어지는 공간적 범위라고 정의한다. 좀더 구체적으로 보면 시장권은 시장의 지역적 거점으로서 중심재를 공급하는 중심지와 그로부터 중심재를 공급받는 보완구역으로 구성된다. 시장권의 범위는 인구의 분포, 시간·비용·거리를 고려한 경제적 거리, 중심재의 유형 등에 의해 결정된다. 시장권 안에서는 상품의 순환이 완결되고 그것을 담당하는 상인의 연계망이 형성되기 마련이다.

그런데 그는 조선 후기에 일단 확립된 장시망이 18세기 이후 시간이 지남에 따라 그 밀도망이 변화하지 않았음에 주목하고 있다. 즉 정기시체제의 새로운 차원의 발전이 이루어지지 않았다는 것이다. 결국 우리나라는 주요 농촌지역의 내적 수요에 기반을 둔 농촌시장을 중심으로 발전하였고, 그것이 정기시체제의 번창을 낳은 동시에 그 수준에서 정체하게 만든 요인이기도 하다는 것이다. 조선시대 상업의 발달은 조선 후기 재생산 메커니즘의 한 구성요소로서 기능한 것이지 그것의 붕괴요인으로 발전하기에는 내적 한계를 가진 것이라는 점이었다.

2.1. 금속화폐의 통용

금속화폐의 보급은 자체로서 상품경제의 발전을 반영할 뿐만 아니라 그것을 촉진하는 양면이 있었다. 17세기 사회적 생산력이 회복되고 발전하는 가운데 장시가 발달하였고, 일반적 등가형태로서 기능하였던 추포(麤布)가 광범하게 유통되면서 금속화폐가 유통할 수 있는 기반이 마련되었다.

물론 조선 전기에 금속화폐가 유통되지 않았다고 해서 물물교환경제를 벗어나지 못하였던 것은 결코 아니다. 고려시대부터 물품화폐가 널리 통용되고 사용가치를 가지지 못하는 추포도 통용되었다. 15세기 전반에 무명이 널리 보급되어 삼베를 대신하여 주된 의료로 등장하면서, 물품화폐의 주종도 삼베로부터 무명으로 전환하였다. 그런데 포화가 영세민들에 의해서도 사용되고 소규모 거래수단으로 이용됨에 따라, 승수와 척수에 따라 포화의 교환가치의 비례가 이루어졌다. 특히 2승포는 사용가치를 전혀 가지지 못하는 추포여서 정부가 그 통용을 금지하기도 하였지만 영세민들에게 타격을 줄 것이 우려되어 대체로 그 통용이 묵인되었다.

그러나 17세기 중엽 이후 추포의 화폐기능이 약화되는 조건이 형성되었다. 우선 정부는 국가재정 악화를 타개하기 위해 기왕 추포를 조세로 받았던 관행을 배제하고 양포로서만 징수하도록 하였다. 이에 따라 추포의 일반적 등가물로서의 기능이 현저히 위축된 반면 당시 대외무역의 특성상 은화가 해외로 유출되면서 새로운 통화의 출현이 절실하였다. 16세기 이래의 시장경제의 발전은 금속화폐의 유통을 요청하기에 이르렀던 것이다. 그러한 가운데 숙종 4년(1678)부터는 이전의 실패를 거울로 삼아 보다 세심하고 강력한 통용책이 추진된 결과, 금속화폐는 널리 보급될 수 있었다.

상평통보는 1678년 4월 정식으로 화폐로 사용토록 하였으며, 호조 등 중앙 각 관서와 각 감영에 의해 주조되었다. 원료인 동철 등은 채굴에 한계가 있어서, 일본과의 무역에 크게 의존하였다. 1678-1679년에 주조된 상평통보는 26만 냥, 혹은 40만 냥으로 추정될 정도여서, 아마 경기·충청지방에 한하여 유통되었을 것으로 보인다. 그러나 점차 그 유통범위가 확대되었고, 18세기 전반이 되면 전국적인 장시망에서 교환의 매개수단으로 확고하게 자리잡았다. 1720·30년대에는 북으로는 회령, 서쪽으로는 의주, 남으로 동래·제주도에 이르기까지 동전이 유통되었고, 나아가 압록강과 두만강안의 각 읍에도 동전이 통용되지 않는 곳이 없게 되었다. 농촌의 장시에서는 물물교환이 이루어지기도 하였지만, 서울과 같은 대도시에서는 동전이 경제생활의 필수적인 매개물이 되었다.

동전유통의 지역적 확산과 일상생활에의 침투가 진전되어 금속화폐의 수요가 확대되었는데, 동전의 공급이 그에 상응하게 증가하지 못하여 전황이 나타나게 되었다. 전황이 발생하게 된 요인으로는 상품유통이 활발하게 진행되었음에도 정부가 통화량을 증가시키지 않았고, 동전을 다량 확보한 양반관료나 지주, 혹은 부상 등이 고리대 등에 동전을 활용하고자 축장하였기 때문이다.

전황에 대한 정부의 반응은 18세기에 들어와 동전 폐지론 쪽이 주도하였다. 1724년 등극한 영조도 폐전론자여서, 18세기 초 이래 1731년까지 동전의 주조는 정지상태에 있었다. 동전의 주조 정지는 전황을 심화시켰다. 그것은 이미 정착하기 시작한 화폐유통질서 또는 상품교환관계에 타격을 가하였으며, 산업의 발전에 일정한 정체현상을 강요하였다. 결국 영조 7년(1731) 이후 동전은 다시 주조되기 시작하였다. 이제 국가가 금속화폐의 통용을 중단하려는 시도를 좌절시킬 정도로 상품교환관계가 확대되었던 것이다. 1775년경부터 정조 연간까지에는 동전의 주조량이 급증하여 전황이 해소되기에 이르렀다.

조선시대에 화폐경제가 확대되었다고는 하지만 중국과 일본에 비해본다면 금속화폐의 보급이 늦었고 금속화폐의 유통밀도도 높지 않았다. 그 기본적인 이유는 도시시장, 원격지유통, 국제무역의 규모에서 찾아야 할 것이다.

2.2. 국내 상업의 발달

전절에서 살펴본 농업생산력의 발전, 수취체계의 변화, 금속화폐의 통용에 힘입어 상업은 새로운 양상을 띠고 발전하였다. 15세기 후반 이래 지방의 정기시인 장시가 출현하여 급속히 확산되었고, 17세기 이래 도시상업이 새로운 차원으로 발전하고 포구상업이 성장하였다. 그런데 서유럽과 일본에 대비한다면, 조선시대에는 소농경영의 발전에 따른 농촌지역의 인구밀도가 높았던 반면 도시화가 진전되지 못한 편이었다. 따라서 농촌정기시의 조밀한 망을 달성하였던 반면에 도시시장과 원격지유통의 성장이 괄목할 만하게 이루어진 것은 아니었다.

먼저 지방장시의 발전에 대해서 살펴보자. 장시의 기록은 15세기 후반 이후에 등장하지만 성종 초까지도 장시가 농업인구를 감소시키고 물가를 등귀시키며 도적을 낳는다는 이유 때문에 금하자는 주장이 주류를 이루었다. 그러나 항시적인 물자유통의 필요성을 무시할 수는 없었기 때문에 지배층들도 장시가 구황에 유익하며 농민의 잉여를 처분하고 비자급분을 획득하는 터전으로서 농민의 경제생활에 긴요하다는 명분을 내세워 장시 설립에 대한 규제를 완화하였다.

16세기 전반에 장시는 충청도와 경상도로 확산되고 임진왜란 직전에는 경기도를 제외한 모든 도에서 장시가 존재하기에 이르렀다. 장시가 확산되면서 장시간의 연계가 강화되어갔다. 장날을 달리 하여 장시간의 연계가 강화되어 상인의 모리행위가 성행함에 따라 장날을 동일하게 지정하려 했지만 실효를 거두지 못하였다. 이것은 16세기부터 장날을 달리 하여 장시간의 연계가 진전되어갔음을 보여준다. 장시

의 확산은 농가경영이 단순상품생산자로 성장하는 것에 대응하고 있다

장시는 관의 경제운용의 중요한 수단이 되었다. 지방관은 장시를 통하여 농가경영과 지역경제의 원활한 수급을 도모하였다. 지역민의 기근을 막기 위해 곡물을 안정적으로 공급하고 곡가를 적정하게 유지하는 일이 중요했는데 그 수단으로 관수 지방미를 시장에 방출하기도 하였고, 곡물이 군현 밖으로 방출되는 것을 막는 방곡을 시행하기도 하였으며, 곡가를 적정 수준으로 유지하도록 감독하기도 하였다. 장시는 국가수용물자를 조달하기 위해서도 활용되었다.

장시의 발전은 장시밀도의 증가, 장시간의 연계의 강화, 장시의 분화를 통한 대장의 출현으로 요약할 수 있다. 장시가 발생한 지 3세기가 채 지나지 않은 18세기 중엽의 실정을 보여주는 『동국문헌비고』(1770년 편찬)에 의하면, 1,062곳에 장시가 개설되고 있었다. 장시의 밀도를 결정하는 중요한 요인은 인구밀도였는데, 장시권의 평균 반경으로 판단하건대, 18세기 중엽에는 북부의 산악지방을 제외한 농민들은 대부분이 하루 내에 장을 볼 수 있게 되었다.

장시 상호간의 연계도 점점 강화되어 인접한 장날이 거의 서로 다르게끔 조정되었다. 이렇게 장시간의 연계가 강화되면서 장시간의 분화가 진전되어 대장(大場)이 출현하였다. 대장은 소장의 이출품을 집하하고 권외로부터의 이입품을 배급하는 기능을 하였다. 『만기요람』에서는 전국 최대의 장시로서 경기도에서는 광주의 사평장과 송파장, 안성읍내장, 교하의 공릉장, 충청도에서는 은진의 강경장, 직산의 덕평장, 전라도에서는 전주읍내장, 남원읍내장, 강원도에서는 평창의 대화장, 황해도에서는 토산의 비천장, 황주읍내장, 봉산의 은과장, 경상도에서는 창원의 마산포장, 평안도에서는 박천의 진두장, 함경도에서는 덕원의 원산장을 들고 있다.

이제 육상과 해상교통이 연결되어 각 중심지에서는 유통시장이 크게 번성하였다. 육상에서는 장시간에 지역적 시장권이 형성되었고 해상에서는 포구를 중심으로 유통망이 형성되었다. 특히 포구시장권과 장시시장권이 유기적으로 연결되면서 전국적 시장권이 형성되었다. 농촌의 생산물은 농촌장시를 통해 중간도매상에게 매집되고, 이는 포구로 집결하여 선상이나 포구주인층에 의해 서울이나 다른 유통지역으로 운반되었다. 이러한 체제는 대략 18세기 중후반에 완성되었다.

이러한 유통망의 최말단에는 행상이 있었다. 조선시대에는 지방에 상설점포가 거의 존재하지 않아서 장이 파한 후에 행상과 주민이 흩어지면 장시는 빈터가 되었으므로 허시라고도 하였다. 상설점포가 발달하지 않았던 조선시대에 행상은 상품유통의 주된 담당자였다. 장시가 없던 조선 초기에는 행상은 촌락을 돌아다니며 매매하

였고, 장시가 발생한 이래에는 점막에서 잠을 자고 장날에 맞추어 장시를 순회하면서 매매하였다. 객주가 발생한 이후에는 객주를 주인으로 삼고 긴밀한 유대관계를 유지하였다.

행상은 어물, 소금, 미역, 생수철, 토기, 목물 등과 같이 무게나 부피가 크고 값이 비교적 험한 상품을 지게에 짊어지고 다니는 등짐장사, 곧 부상, 그리고 의료, 장신구, 종이 등과 같이 부피가 작고 가벼우며 비교적 비싼 상품을 보자기(襟)에 싸서 들고 다니거나 질빵에 걸머지고 다니는 봇짐장사, 곧 보상으로 나뉘어지기도 한다. 보부상단은 19세기 전반부터 사료에 등장한다.²⁷⁾ 보부상단은 대내적으로는 질병이나 사망의 경우에 상호 부조하고 상도의, 단원 간의 예의와 신의성실 등에 관한 엄격한 규율을 실행하였다.

그러나 18세기 중엽에 장시가 천여 처에 도달한 이후 1830년대의 『임원십육지』에 이르기까지 장시의 총수는 별 변동이 없었다. 18세기 중엽에 이미 높은 수준의 장시밀도를 가졌고 대장과 소장의 분화와 장시간의 연계가 진전되어 있었는데 그 이래부터 개항에 이르기까지에는 장시밀도도 증가하지 않았고 장시망의 기본구조도 안정적으로 존속하였다. 요컨대 정기시체제로서의 완만한 발전은 있었지만 보다 발전된 시장체제로 지향하려는 동향을 보여주지 못하였던 것 같다.

다음 포구상업의 발전과 객주업의 성장에 대해 살펴보자. 17세기까지도 외방 포구의 기능은 대개 국가의 조세나 양반관료의 지방장토의 소작료를 운반하거나 해산물과 소금과 같은 자연적 생산조건에 제약을 받는 생산물을 유통하는 것이 주종을 이루었다. 장시의 확산과 도시상업의 성장으로 인하여 상품이동이 증가함에 따라 17세기 이래 포구는 점점 상업중심지로서의 기능을 강화하여갔다. 왜냐하면 당시 가장 우월한 운송 수단은 선박이었으며, 포구가 유통중심지로 되는 것은 당연한 추세였다.

상업중심지가 된 포구는 주로 강과 바다가 만나는 지점으로 서울의 경강포구, 낙동강해구의 김해 칠성포, 금강 하구의 은진 강경포, 동해의 원산포, 남해안의 창원 마산포 등이 여기에 해당되었다. 이러한 포구는 배후지에 큰 소비지가 있었기 때문이거나, 서울로 향하는 물산의 집산지였기 때문에 빠르게 성장하였다.

선상의 활발한 출입에 따른 포구의 상품유통의 증가는 객주를 출현시켰다. 객주

27) 임천·한산·부여·홍산·비인·남포·서천·정산 관내의 보상단, 홍주·결성·보령·청양·대흥 관내의 보상단, 예산·덕산·면천·당진 관내의 보상단, 토산·금천·평산·신계·수안·서흥·곡산 7읍의 행상단은 모두 1851년 이전에 관의 공인을 얻었음이 확인된다.

란 여객 또는 객상의 주인을, 주인이란 주선인을 의미한다. 객주의 주된 업무는 선상과 보부상으로 대표되는 객상이 위탁하는 상품매매를 주선하여 구문이란 수수료를 취득하는 것이다. 구문은 보통 거래액의 10분의 1 정도였는데, 거래규모가 확대되면서 그 비율이 축소되어갔다. 객주는 객상에 대한 숙박업 및 화물의 보관·운반업도 부수적으로 담당하였다. 또한 위탁한 화물을 담보로 객상에게 대부하기도 하고 행상에게 곡물 등의 매입자금을 대부하기도 하였으며, 어음 할인, 환업무 등을 맡기도 했다. 은행이 없었던 조선 후기에 객주의 금융업무는 중요한 의의를 가지고 있다. 객주의 출현과 성장은 포구상업의 발전을 반영하였지만 객주는 위탁매매를 중심으로 하는 다양한 업무에 종사하였다는 점에서, 상업기능의 분화가 진전되지 못하고 상설도매상업이 발달하지 못한 단계에서 존립하였던 존재였다

포구상업의 중심지로 가장 큰 규모의 것은 경강포구였다. 17세기 중엽 이전에 주로 세곡의 집산지 기능을 했던 경강포구는 18세기에 들어서면서 물량이 확대되면서 경강포구의 범위도 3강(한강, 용산, 서강)에서 8강(한강, 서강, 용산, 마포, 망원, 두모포, 서빙고, 뚝섬)으로 확대되었다.

경강의 각 포구는 특성을 가지면서 발전하고 있었다. 용산에는 정부의 창고가 집중되어 전국의 조세곡이 이곳으로 운반되어 집적되었다. 한강 하류로부터 오는 조세곡은 서강에 많이 집산되었다. 마포는 한강 하류로부터 올라오는 상품의 최대의 집산지였다. 송파는 18세기 이래 한강 상류 및 북도와 삼남으로부터 육로를 통하여 서울로 수송되는 상품의 집산지로서 번창하였다.

조선 후기에 서울이 전국의 물자를 흡수하는 중앙시장으로 발전함에 따라, 선상과 객주들은 미곡, 어염, 시목 등을 활발히 취급하면서 번성하였다. 19세기 초 경강에는 각지에서 생선이나 곡식을 싣고 상선이 모여들었고 그 수는 매해 무려 1만척이나 되었다. 경강의 선상이 취급하는 가장 중요한 상품은 미곡이었다. 경강상인은 규모가 큰 배를 많이 가졌을 뿐만 아니라 서울로 이입되는 상품이나 소작미를 운송하는 가운데에서 항해술을 발전시켜왔기 때문에, 세곡운반권을 장악할 수 있었다.

경강의 각 포구에 선상과 어선이 활발히 출입하게 됨에 따라 이들의 매매를 중개하면서 물자를 집산하는 객주가 성장하였다. 경강상인의 중심을 이룬 객주는 단순한 중개 역할에 머물지 않고 전국적인 가격의 동향을 주시하면서 미곡 뺄감 등의 도고 활동에 종사하였다. 이 같은 활동은 경강상인이 전국의 가격동향을 신속히 파악할 만큼 상품의 유통망을 형성·지배하고 있었기 때문에 가능하였지만, 곡물을 장기간 매점하고 유지할 만큼의 대량의 상업자본을 보유했던 실정을 의미하고 있다.²⁸⁾

경강이 아닌 외방의 포구에도 선상이 활발히 출입하고 객주업이 성립하였다. 18세기 이래 강경에서는 함경도의 북어상선을 관장하는 객주만 6명이었고, 1825·1826년의 1년 동안 34척으로부터 2,090냥의 세전을 거두었다. 경상도에서는 창원 마산포와 진주 가산포 등의 포구주인의 이익이 천만금에 달한다고 지적될 만큼 선상들의 활동은 왕성하였다. 포구주인층들은 자신의 포구에 상선이 많이 드나들 수 있도록 적극적으로 선상을 유치하기 위해 노력하였다.

객주와 선상의 관계는 초기에는 구속이 없었지만, 객주가 상품유통과정에서 필수적인 지위를 점하게 되면서 점차 선상에 관한 지배권을 확립하였다. 주인권도 이제 단순한 구전을 먹는 것에서 상품에 대한 독점적 판매권으로 전환하였다. 이러한 특권은 매우 사적인 관계에서 성립된 것이었으므로 권력기관의 침탈을 받기가 쉬웠다. 따라서 객주들은 자신의 권리를 보호하기 위해 대부분 궁방이나 아문에 투탁하는 형태로 권리를 유지하였다.

포구상업과 객주업의 성장에 수반하여, 특히 18세기 말 19세기 초를 전후하여 주인권은 크게 성장하였다. 주인권의 물종별 지역별 분화가 진전되었다. 뿔감주인권과 어물주인권이 결합되어 있었던 경강의 김포주인권이 각각 분리되어 전매된 것이 그 예이다. 주인권은 처음에는 개별 선상에 대한 것이었지만, 특정 지역 전체에 대한 권리로서 확대되어 전관지역 주인권으로 발전하기도 하였다. 이러한 주인권의 확대와 분화에는 권력에 의한 위로부터의 특권적 계기가 크게 작용하였다.

18세 전반까지는 소자본의 소유자라 해도 쉽사리 객주로 될 수 있었지만, 18세기 말 이후 주인의 권리 강화와 가격 상승에 수반하여 주인권이 일부에 집중되고 지배층이 주인권을 획득해가는 추세가 일관되게 나타나고 있었다. 경강에서 그런 현상이 두드러졌으며, 지방의 포구에서도 호민이 객주업에 종사하는 현상이 두드러졌다. 19세기에 궁방이나 아문에 대한 절수가 재개됨에 따라 중복 수세의 폐단이 나타나고, 그 부담은 결국 선상에게 전가되는 경향이 있었다.

이상의 고찰을 통하여 민간상업의 성장으로 출현한 객주가 점점 특권적인 유통독점자로 전환되어가면서 부민, 양반관료 및 궁방·아문에 의해 주인권이 독점되는

28) 경강상인의 풍부한 자금력과 도고활동을 여실히 보여주는 사건이 1833년의 ‘쌀폭동’이다. 동막 여객주인 김재순은 경강의 미상들을 통제하고 서울의 시전과 모의하여 쌀값을 올렸기 때문에 쌀을 구하지 못한 서울의 도시민들이 미전과 한강변의 쌀창고에 불을 지르고 폭동을 일으켰다. 이 ‘쌀폭동’으로 그것을 주도한 7명이 처형되었고 매점상인도 처벌을 받았다.

추세가 나타났음을 알 수 있다. 이러한 변화는 한편에서는 상품화폐경제가 성장하면서 양반층의 영리욕이 강화되었기 때문이기도 하지만, 다른 한편에서는 재정형편이 어려운 중앙정부로부터 충분한 지원을 받지 못한 궁방·아문이 독자적으로 재원을 확보하였던 사정에 기인하기도 하였다. 객주가 특권적인 유통독점자로 전환하여 가면서 위탁매매의 수수료로서 받던 구문이 조세적인 성격으로 변하고, 그에 따른 수탈의 강화는 행상의 성장을 제약하였다.

다음 도시시장의 성장과 사상의 대두에 대해 살펴보자. 17세기 후반 이후 상업인구가 증가하면서 상인간의 경쟁이 심화되었고, 그 과정에서 일부 상인들이 특권을 부여받아 독점적인 매점상업을 영위하였는데, 이를 도고(都賈) 활동이라고 불렀다. 도고란 상품을 매점하거나 독점하는 상행위를 가리키는 표현이지만 경우에 따라서는 그러한 상업활동을 영위하는 사람 또는 조직을 일컫기도 하였다.

도고상인은 그 특권부여 주체의 성격에 따라 관상과 사상으로 나뉘는데, 관상에는 시전상인, 공인, 경주인, 영주인 등이 있었다. 사상은 국가로부터 공식적인 특권을 부여받은 것은 아니지만 탄탄한 자금력과 조직력을 바탕으로 관상들이 지닌 특권에 대항하여 자신의 영역을 구축한 상인계층들이었다.

조선시대 도시시장은 시전상업에 의해 대표되었다. 양란 이후에 파괴된 시전이 복구되고, 특히 1660년대를 전후한 시기와 18세기 중엽에 집중적으로 신설됨에 따라, 시전상업이 조선 전기보다 확대되었다. 조선 후기에 시전은 칙사 영접 및 제사 등 잡역이 있을 때마다 국역을 부담하였다. 17세기에 들어와 대동법이 실시되고 청나라에 정기적으로 조공을 바치게 되면서 그와 관련된 국역부담을 정기적으로 지게 되었다.²⁹⁾ 시전은 그 밖에도 관아의 개수에 따른 물품과 경비를 부담해야 했다.

시전상인의 도고상업은 정부로부터 인정받은 금난전권을 바탕으로 형성되었다. 정부의 시전상인에 대한 특권 부여는 양측의 이해관계가 합치되었기 때문인데, 양란 이후 재정곤란을 타개하기 위해 정부는 시전상인으로부터 일정한 특별세를 거두어야 했고, 시전상인들은 시전 소속이 아닌 다른 상인과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 독점권을 인정받고 싶어하였다. 금난전권을 인정받은 시전상인들은 사상들의 판매활동뿐만 아니라 수공업자들의 제품판매까지도 난전으로 규정하였고, 그들의 제품을 매입하여 매점을 통한 폭리를 확보할 수 있었다.

29) 이 물품에는 관부에 대한 공물로서의 세폐와 중국에 파견되는 사신이 가져가는 방물이 포함되었다. 세폐와 방물의 대가가 지불되었지만 시세에 못미치는 것이 일반적이었다.

1630년 경에는 수십 개에 불과하던 서울의 시전이 18세기 말에는 무려 120개로 팽창하였다. 국역을 부담하는 시전 중에서도 비단을 취급하는 선전, 면포와 은자를 취급하는 면포전, 명주를 취급하는 면주전, 종이를 취급하는 지전, 모시와 삼베를 취급하는 저포전과 포전, 어물을 취급하는 내·외어물전은 규모가 가장 크고 국역부담도 무거웠다. 이들을 육의전이라 하였다.

규모가 큰 시전은 운영기구로서 도중을 설치하였다.³⁰⁾ 육의전은 연합체를 구성하였고, 국역이 부과되면 각 시전에 그것을 분담하였다. 시전은 서울의 상업을 독점하고 구성원의 가입을 규제하였다는 점에서 유럽 봉건제 하의 상인길드와 유사한 성격을 가지지만, 그 자신이 독자적인 권력으로 성장하여 시정을 장악하지 못했다는 점에 본질적인 차이가 있다.

또 다른 관상으로 공인(貢人)이 있었다. 공인은 대동법이 실시된 이후 정부가 필요로 하는 물품을 대신 조달해 주는 일종의 특권적 청부업자들이었다. 공납의 청부를 맡는 사람들의 신분에는 특별한 규정이 없었지만, 아마 종래 방납을 담당하던 시전상인들이나 경주인, 그리고 장인 등이 그 역할을 대행했을 것으로 보인다. 공인은 정기적인 공물상납을 담당한 원공(元貢)공인, 공안에 들어있지 않은 새로운 물품을 조달할 때 공물을 납부한 별무(別貢)공인 등으로 구분할 수 있는데, 원공공인의 공가는 선혜청에서, 별무공인의 공가는 호조에서 지급하였다.

정부가 부여한 공인권은 상업상의 특권이었던 만큼 상인에게는 매력적인 투자대상이었다. 특히 대동법 초기에는 공가가 상대적으로 후하였고 공인의 활동에 대항하는 상인세력도 약했기 때문에 공인권은 유리한 특권이였다. 그러나 시가가 상승하여 공가를 상회하고, 사상들의 도고활동 때문에 납부해야 할 공물의 확보가 어려워지자 공인들은 타격을 받았다. 오성(1989)은 이러한 상황 하에서 공인들 가운데 오히려 부채를 지게 되는 사람들이 나오게 되었음을 인삼이나 목재를 상납하는 공인의 사례를 들어 설명하였다.

이러한 상황변화에 대해 정부는 공물조달정책을 원공에서 별무로, 그리고 유통경제의 발달이라는 객관적 조건을 활용한 사무(私貢)의 방향으로 전환하였다(오미일, 1986). 이제 공가와 시가의 차이만을 노리던 전통적인 공인은 쇠퇴하였으며 유통과정에 적극적으로 개입했던 상인층이 그 공인권을 확보해나갔다.

30) 선전의 경우 도중을 설치하고 대행수 등의 임원을 선출하여 각종 사무를 관장케 하였고, 점포의 뒤편에 도가를 설치하여 회의장 겸 사무소로 이용하였다 한다.

이제 경주인과 영주인에 대해서 살펴보자. 대동법 실시 이후 지방 곡물의 상납은 경주인(京主人)의 알선에 의해 이루어지는 것이 일반적이었다. 대동법 이전에 경주인역은 상당한 고역이었지만 18세기 이후 점차 이권화되었다. 경주인들은 공물의 진상과정에서 상업활동을 통하여 이윤을 획득할 수 있었고 경주인권은 매매 대상이 될 정도에 이르렀다. 감영과 지방관아를 연결해준 영주인(營主人)의 특권도 경주인과 유사한 길을 걸었다.

그러나 이러한 관상들의 활동은 기본적으로는 정부의 특권에 기대어 독점이윤을 수취하는 것이었다. 조선 후기 상업활동이 활발해지면서 이러한 관상의 이익을 위협하는 새로운 상인계층이 성장하였다. 이제 이들 사상계층의 활동에 대해 살펴보자. 17세기 이후에는 시전상업이 확대되었을 뿐만 아니라 난전상업도 활발해졌다. 생계가 막막하여 서울로 들어온 상당수가 난전으로 생계를 유지하였을 것인데, 이러한 영세민에 의한 난전은 소규모여서 큰 쟁점이 되지 않는 않았다. 그리고 이 난전 상인들도 목표는 시전 설립에 두는 것이 일반적이었다.

그러나 정부가 신전규제의 방침을 수립하면서 시전상인과 난전상인은 대립적인 관계로 전환하였다. 시전 설립에 실패한 사상들은 서울을 벗어나 상업활동을 하거나 그들과 대립하면서 상업적 투쟁을 하기에 이르렀다. 사상도고는 외방의 물자가 서울로 들어오는 요충의 포구와 장시에 존립하였다. 그 중에서도 서울로 물자가 들어오는 주된 통로인 경강포구의 상인들이 대표적인 사상으로 성장하였다.

18세기 후반에는 동북로의 요충인 송파, 누원(다락원), 송우 등지에서 사상이 근거를 정하고 조직적으로 도고활동을 하여 시전상인에 타격을 주었다. 양주 누원점의 상인은 송파상인과 결탁하여 지방에서 올라오는 어물을 매점하여 중도아라는 중간도매상을 통하여 서울주민에게 곧바로 공급함에 따라, 어물전의 독점체계를 흔들었다. 누원점막, 송파장, 동작진 등의 서울 주변의 상업요충지의 상인과 결탁하여 서울시장에 배급하는 역할을 담당한 중도아라는 중간도매상은 남대문 밖의 칠패와 동대문 안의 이현에 근거를 두고 있었다. 칠패의 어물시장은 소매의 기능도 하였지만, 여기서 어물을 공급받은 행상이 시내를 돌아다니면서 행상을 하기도 하였다.

칠패와 이현이 이처럼 난전상업의 중심지로 성장함에 따라, 그것과 중루를 통털어 ‘도성삼대시’라 불렸다. 칠패는 어물시장으로, 이현은 채소시장으로 유명하였다. 칠패시장은 번창하여 어물전보다 훨씬 많은 어물을 거래하였다. 이현과 칠패의 거래 물량은 시전의 그것보다 10배 이상이라 일컬어질 만큼 사상의 규모는 확대되었다.

도성 밖에서는 경강변의 포구상업이 번창해지고 누원, 송우 등과 같은 서울 근교

의 교통의 요충지가 부상하였다. 특히 경강상인들은 막대한 자금을 축적하여 서울에 들어오는 미곡을 매점할 수 있을 정도에 이르렀다. 18세기에 이미 경강상인은 서울 시민의 미곡소비량의 6할을 공급할 정도였으며, 각 지역 미가의 시세차익에 따라 미곡을 신속하게 움직이는 광역적인 조직망을 갖추고 있었다.

이러한 사상의 도고활동에 대하여 시전상인은 금난전권으로 억압하였는데 금난전권의 폐단에 대한 사회적 인식이 확산되면서 정부는 금난전권을 축소시켜갔다. 특히 1791년 시전상인이 금난전권에 빙자하여 소소한 일용필수품까지도 헐값으로 사서 비싸게 판매함으로써 물가가 등귀하였고 중소상인들을 수탈하였다는 좌의정 채제공의 견해가 계기가 되어, 6주비전을 제외한 나머지 시전의 금난전권을 폐지하고 사상과 더불어 자유롭게 매매하도록 하였다. 이것을 신헌통공이라고 한다. 신헌통공 이후 시전상인에 대한 사상의 입지는 강화되었다 또한 사상은 산지로 진출하여 시전상인들을 더욱 궁지로 몰아넣었다.

조선 후기에 도시시장의 성장은 동시대의 유럽과 일본에 비하면 완만한 것이었다. 특히 도시화율이 진전되지 않았다. 서울의 인구는 1669년에 20만에 달한 이래 2세기 동안 뚜렷한 증가추세를 보이지 않았다. 그 밖에 개항 전에 인구 만 명 정도나 그 이상에 달한 도시는 평양, 개성, 전주, 대구, 통영, 해주, 함흥 정도였을 것으로 보인다. 행정중심지에 위치하지 않은 장시로서 상업도시로 성장하는 것 중 강경, 마산, 원산은 인구가 5천 내외에 달하였다. 개항 직전 만명 이상의 도시의 인구는 3십여만 명으로 총인구의 2% 정도였다. 인구 5천 이상의 도시를 모두 합해도 총인구의 3% 정도였을 것으로 보인다. 조선은 수전지대의 높은 토지생산성 덕분에 인구밀도가 높았지만, 도시화율은 낮았던 것이다. 조선이 유럽과 일본에 비해 도시화가 진전되지 못한 것은 집권국가라는 정치적 조건과 국제무역을 포함한 원격지유통이 활발하지 않았다는 경제적인 조건에 기인하였던 것으로 생각된다. 상공업도시가 발달하지 못한 것은 상인자본의 발전을 제약하였으며, 도시화율의 저위는 농촌의 상품생산에 강한 자극을 주지 못하였다.

3. 상품생산의 진전

3.1. 농업에서의 상품생산

일반적으로 생산력의 발전은 사회적 분업을 진전시키며 그에 따라 농업과 수공

업의 분화, 그리고 양자를 매개하거나 물류를 담당하는 상업의 발전 등이 나타난다. 물론 조선사회는 물자 유통이 부락단위로 한정되어 있는 자연경제 단계는 아니었지만, 대부분의 생산물을 자가소비하고 혹 남는 부분이나 국가의 조세와 관련된 부분을 상품화하는 낮은 수준의 상품화 단계, 혹은 소상품생산단계에 머물러 있을 뿐이었다.

그런데 조선 후기 들어 생산력의 발달과 도시인구의 증가, 국가의 조세체계의 변화 등은 일부 품목에서 상업적 농업의 발전을 촉진하였다. 도시근교나 교통의 요지에서는 판매를 목적으로 한 농업생산이 이루어졌으며, 농촌에서도 그 지역의 토질에 적합한 특정 농산물을 전업적으로 재배하는 농가가 나타났다. 더 나아가 농산품을 그대로 판매하는 것이 아니라 직물수공업처럼 일정한 가공단계를 거쳐 판매하는 형태로까지 발전하였다.

이 결과 당시 시장에서 유통되는 품목의 수도 크게 증가하였다. 19세기 초의 실정을 보여주는 『임원십육지』에는 전국의 1,052처의 장시 중 325처에서 거래된 상품 목록이 기재되어 있는데, 여기에 자주 등장한 품목들이 당시 활발하게 상품생산이 이루어진 것으로 간주할 수 있을 것이다. 당시 장시에서 거래된 중요한 물품은 미곡을 중심으로 하는 곡물류, 면포를 중심으로 하는 직물류, 연초·면화 등의 특용작물, 수산물과 축산물, 각종 수공업품이었다. 예를 들면 미곡은 영호남과 양서지방에서, 면포는 영호남과 관서에서, 마포는 영남과 관북에서 널리 상품화되었으며, 철제품과 유기는 평안도지방이 주산지였다.

농업생산에서 지배적인 비중을 차지한 것은 곡물이었다. 주식물인 미곡은 농산물 중에서도 비중이 매우 높았을 뿐만 아니라, 시장에서 유통되는 최대의 상품이었다. 미곡은 생산지의 이름에 따라 전국적으로 유통되기도 하였는데, 전주 및 김제평야의 완미(完米), 연백평야의 메쌀, 여주평야의 세도(細稻) 등이 유명하였다. 우하영의 『천일록』에 의하면 여주, 이천 등의 경기지방의 농민들은 세도를 상품화함으로써 많은 소득을 올리고 있었다.

미곡의 상품생산 방식을 보면, 빈농은 부세나 고리대 때문에 추수 직후에 미가가 헐할 때에 판매하지 않을 수 없지만, 지주와 부농은 겨울과 봄이 지나 시가가 치솟아 오를 때 비로소 판매하였다. 빈농은 궁박판매를 강요당하였지만, 지주와 부농은 유리한 시세를 포착하면서 영리를 추구하였던 것이다. 나아가 일부 부자들은 이러한 계절적 변동뿐만 아니라 가격의 장기적 변화 추세에 대응하여 미곡보유량을 늘이거나 줄이면서 이익을 극대화하려는 행태를 보이기도 하였다.

곡물을 제외하고 가장 널리 재배된 것은 무명의 원료인 면화였다. 『택리지』에서는 “토지가 비옥한 것은 그 땅이 오곡에도 알맞을 뿐만 아니라, 또 목면에도 알맞다는 것을 가리킨다”라고 하여, 목면은 오곡과 마찬가지로 전국적으로 널리 재배되고 있음을 말해주고 있다. 일반적으로는 과잉노동력을 활용하여 자급자족이나 생계보충의 목적으로 면화를 재배하였지만, 논이 적고 밭이 많은 지방에서는 면화가 유력한 생계보충수단이 되기도 하였다. 면화도 시장에서 널리 유통되었지만, 그보다는 그것을 직조한 무명의 형태로 주로 유통되었다.

미곡과 면화는 자가소비 비중이 큰 품목이었지만, 시장판매를 주목적으로 생산하는 작물도 있었다. 면포 이외 섬유작물이라 할 수 있는 모시는 임천과 한산 등 충청도에서, 명주는 평안도·황해도 등지의 뽕밭을 통해서, 삼베는 함경도 길주나 명천 등지에서 생산되었다. 안동이나 예안은 왕골의 산지로 유명하였고, 담배는 평안도의 성천이나 양덕, 그리고 전라도의 전주나 진안이 유명하였다.

말하자면 일종의 특산지가 형성된 것인데, 약간 과장이 있겠지만 정약용은 서로의 담배밭, 북로의 삼밭, 한산의 모시밭, 전주의 생강밭, 강진의 고구마밭, 황주의 지황밭은 모두 최상급 논에 비하여 그 이익이 10배나 된다고 하였다. 이러한 상품작물은 생산지역이 한정되는 면이 있었지만 그 수익성은 곡물이나 면화보다 높았다. 특히 섬유작물은 직조수공업과 연계되어 지역적으로 특산단지를 형성하였다. 면화는 삼남지방에서 대량 재배되었기 때문에 이 지역에서는 면직업이 발달하였고 뽕나무는 평안도 황해도에서 많이 재배하였기 때문에 성천·영변을 중심으로는 견직업이 발달하였다. 충청도에서 재배된 모시는 임천·한산 등지에서 가공하였다.

도시 근교에서도 소채를 중심으로 한 상업적 농업이 발달하였다. 대표적인 지역으로는 서울 근교를 들 수 있는데, 왕십리의 무우, 살곶이다리의 순무, 석교의 가지·오이·수박, 청파의 미나리, 이태원의 토란 등이 유명하였다(고동환, 1994). 수원에 거주한 우하영도 채소 재배의 고수익성에 대하여 보다 자세히 언급하고 있다. 전주지방에서는 부유한 자들이 생강의 이익을 장악하였고, 전주의 생강 상인이 평양과 의주에까지 진출하였다.

시장판매를 목적으로 하는 작물 중 대표적인 것으로 인삼과 담배를 들 수 있을 것이다. 일본으로부터 은 유입이 감소하면서 부족하여진 대청무역의 결제수단을 메우기 위하여 인삼의 재배가 이루어졌다. 18세기 초부터 영남에서 인삼이 재배되기 시작하고, 18세기 말에는 송도 부근에서 활발히 재배되었다. 18세기 말 이래 인삼은 거의가 인공재배에 의하여 생산된 가삼이었다. 대체로 18세기까지는 농가의 울타리

안에서 조금씩 재배되고 있던 가삼이 19세기에 들어서면 수요의 급증을 배경으로 하여 밭에서 재배되기에 이르렀다.

담배는 임진왜란 직후에 일본으로부터 전래되었던 것으로 보인다. 담배는 처음에는 약초로 인식되었으나, 시간이 지남에 따라 기호품으로 애용되면서 널리 전파되었다. 17세기 초의 실정을 보여주는 『하멜표류기』에 의하면, “담배가 매우 성행하여 어린 아이들이 4,5세 때에 이미 이를 배우기 시작하여 남녀 간에 담배를 피우지 않는 사람이 극히 드물다”고 하였다. 서울에서는 연초전·절초전이 출현하였고, 지방의 장시에서도 연초는 널리 유통되었다.

담배 소비의 급증과 담배시장의 성장은 연초 생산의 확대를 낳았다. 17세기까지 연초는 울타리 밑에서 자가소비용으로 조금씩 재배되는 데에 불과하였으나, 18세기로 들어서면 비옥한 밭에도 활발히 재배되었고, 전라도의 진안, 강원도의 영월·금성, 황해도의 신계, 평안도의 삼등·성천·강동 등의 주산지가 형성되었다.

이상에서 중요 작물의 상품생산의 동향을 살펴보았다. 곡물·면화·채소의 상품생산은 조선후기 인구 증가와 시장 발달로 인하여 진전되었으며, 인삼과 연초는 조선후기부터 재배되기 시작한 작물이었다. 그런 점에서 조선 후기에 농작물의 상품생산은 한층 발전하였음을 알 수 있다.

이러한 농작물의 상품생산의 형태는 어떠하였는가. 논농사는 집약적 농법으로 발전하는 추세였다. 면화 재배의 경우에는 논이 적은 산골짜기 지방 등에서 전업농이 출현하였지만, 면화나 연초는 노동력의 집약적 투입이 요청되는 관계로 과잉노동력이 풍부한 빈농의 생계보충수단으로 재배되는 측면이 강하였을 것이다. 개성의 인삼재배업에서는 대자본을 투하하고 노동자를 고용하여 영리를 추구하는 기업농이 출현하였을 가능성이 높다.³¹⁾

요컨대 기업농이나 전업농에 의한 상품생산은 제한적인 현상이었고 상품생산은 집약적 소경영의 다각경영으로서 이루어지는 것이 일반적이었다. 이와 관련하여 당시 농서의 저자들이 한결같이 다각적 영농을 권하고 있음이 주목된다. 상업이 비교

31) 정약용은 『여유당전서』에서 “근래 인삼 또한 모두 밭에다 심는데, 그 수익은 간혹 천만을 헤아”렸으며 “그 재배방법이 많으니, 그 방법에 따르기만 한다면, 비록 수경(數頃)을 재배하여도 나쁘지 않다”고 하였다. 1경은 8천 평에 해당하므로 인삼 같은 집약적 작물을 수경씩 경작하려면 엄청난 노동력과 자금이 필요하였을 것이다. 앞 절에서 보았듯이 개성상인과 같은 축적된 자본이 인삼의 재배와 홍삼의 가공을 전담한 것은 어찌 보면 당연한 것이었다.

적 발전한 수원에 거주하는 우하영은 논 13마지기를 소유하고 있었던 가난한 선비였다. 그는 한편에서는 벼슬의 길을 구하면서도 다른 한편에서는 역농의 길을 추구하고 있었다. 그의 영농의 꿈은 전지 2경, 즉 16,000평에다가 주작물로서 곡물을 재배하면서 소채와 과수의 재배, 목축, 양어 등의 다각경영을 하는 것이었다. 그는 2경의 전지를 집약적이고 다각적으로 경영하면서 자가의 수요를 충족하는 동시에 부분적으로 상품생산도 행하려고 했던 것이다. 다각경영을 통하여 비교적 넉넉한 생활을 할 수 있는 영농방안은 정약용에 의해서도 제시되고 있다. 그는 30대까지 벼슬을 하다가 유배되었는데, 논 70여마지기와 밭 20일경을 소유하였다. 그 역시 자가에서 소비되는 각종 물종으로 가능한 자급하고 여력으로서 상품생산을 추구할 것을 제안하고 있다. 그것이 추위와 허기를 면할 수 있는 안전한 영농법이라는 것이다

일반적인 농가경영이 우선적으로 자급성을 추구하는 다각경영을 하고 그 여력으로서 상품생산을 한다는 것은 상품생산의 발전 수준이 높지 않음을 말하여준다. 상품시장과 사회적 분업의 발전 정도가 높지 않은 당시에 특정작물의 재배에 전업하고 상품생산에 주력한다는 것은 위험부담이 따르는 일이었을 것이다.

3.2. 수공업·광업에서의 상품생산

수공업과 광업에서도 상품생산이 발전하였다. 수공업의 경우 그 원료가 농산물인 경우가 많아 농촌과 직접적인 관련이 있으며 광업의 발달은 농촌 유민들의 흡입처의 하나라는 점에서 당시 농촌사회 변화 추이와 그 일단을 같이 하였다. 서유구는 당시 전국적으로 324개의 시장에서 유통되는 상품을 적고 있는데, 면포가 유통되는 장시는 240개소, 명주 60, 마포 139, 모시 45개소 등 포목류가 압도적으로 많았고, 유기 79, 철물 91, 자기 90, 토기 94개소 등의 기타 수공업제품도 많았다. 이제 이들 수공업제품의 생산방법과 과정에 대해 간단히 살펴보자.

조선이 집권적 행정체제를 마련하면서 사원과 지방호족세력의 지배 하에 있던 수공업을 해체하고, 수공업자를 등록하여 개별 수공업자로 하여금 2교대 또는 3교대로 하여 일정한 기간 관청수공업에 종사케 하였다. 그리고 나머지 기간에는 독립적으로 경영하되 그 수입에 대해서는 일정한 세금을 납부케 하였다. 15세기 중엽에 완성된 『경국대전』에 의하면, 129직종에 2,807명의 경공장이 30개의 중앙아문에 소속되어 있었고, 지방의 각 군현에는 27직종의 외공장 3,652명이 소속되었다.³²⁾

32) 외공장 중에는 지장 722명, 야장 462명, 돛자리수공업자인 석장 385명, 화살을 만드는

그러나 이러한 체제는 양반관료들의 수탈이 확대된 결과 수공업자의 도피현상이 확산되어 16세기 경부터 동요되기 시작하였다. 17세기에는 장인가포제가 시행되었는데, 이것은 수공업자들이 부역노동을 면제받는 대가로 무명을 납부하고 그것으로 부역하는 다른 장인에게 대가로 지급하는 제도이다. 18세기에 들어오면, 관청수공업이 크게 해체되었다. 1744년에 편찬된 『속대전』에 의하면, 공장을 가지고 있던 중앙의 30개 아문 중 5개 아문은 없어졌고 10개 아문에는 소속장인이 없었다.

해체되지 않은 관청수공업은 민영화 추세를 걸어갔다. 입역장인들은 장포만으로는 생계가 어려웠기 때문에 사적인 제조 판매가 허용되었다. 처음에는 이 사조판매의 규모가 크지 않았지만, 상업의 발달과 판로의 확대로 인하여 점차 확대되어갔다. 그러자 부유한 상인들이 자본을 투하하여 가난한 장인을 지배하게 되었고, 그 결과 관청수공업은 사조판매가 주가 되고 진상품의 제조가 부차적으로 되어갔다. 지방 관청수공업은 대동법의 실시로 인하여 공물과 진상품을 생산할 필요가 없어짐에 따라 한층 급격히 몰락하였다.

관청수공업이 민영화되는 배경에는 관청에 소속된 장인들의 기술적 낙후와 생산의욕 감퇴 등을 지적할 수 있지만, 근본적으로는 민간수공업이 발전되어 감에 따라서 정부가 필요로 하는 물건을 시장에서 구입하는 것이 더 경제적일 수 있게 되었기 때문이다. 다만 관청수공업은 그것이 민영화되어 가는 과정에서 대체로 상인자본의 경제적 지배 하에 놓여지게 되었다. 수공업자들은 자력이 빈약하고 시장 사정에 어두웠던 반면, 상인들은 시장 사정에 밝고 자본력이 있는 데다가 관과 결탁하였기 때문에 수공업자를 지배할 수 있었다. 상업이 발달하고 상인간의 경쟁이 격화되자, 상인자본이 생산과정에 투입되어 물주제를 성립시켰다. 관청수공업의 해체가 바로 수공업자들을 봉건적 제약으로부터 해방시킨 것은 아니었지만, 수공업자들을 부역노동으로부터 해방시킴으로써 상품생산자로서 발전하기 위한 계기를 마련해주었다. 존속한 관청수공업은 상품생산의 성장에 수반하여 민영화가 진전되어갔다.

당시 수공업자들의 작업장은 흔히 ‘점(店)’으로 불렸다. 부역노동이 폐지된 후 수공업자의 봉건적 의무는 장세로 대체되었으며, 이는 농업에서 노동지대가 생산물지대로 전환한 것으로 간주할 수 있다. 점은 현대의 소규모 상품생산업체와 유사한

시인 350명, 목공업의 목장 340명, 피혁수공업자인 피장 313명 순으로 많았다. 중앙관청수공업에서는 상의원의 직조수공업, 군기시의 무기생산업, 사옹원의 사기장이 대표적이었다.

가내수공업 형태를 유지하고 있지만 국가와 맺고 있는 관계의 불평등에서 전근대적인 모습을 벗지 못하고 있었다. 지방관청이 수공업자를 이용하고자 할 때 임금을 지불하도록 되어 있는 법전의 규정은 당시 노동자들이 받는 임금에 비해 훨씬 편이였으며, 그나마 제대로 지급되지 않고 있었다.

다음 자영수공업과 상업이 맺고 있는 관계는 좀더 복잡하다 이론적으로는 자영수공업자가 상인의 역할을 겸하면서 스스로의 판로를 개척해나가는 길과 상인에게 예속되어 주문생산 혹은 선대제적 지배를 받는 경우 두 가지를 상정하고 있으나 조선에서는 아무래도 후자가 지배적이었던 것으로 보인다. 18세기 말 수안은광의 물주는 송상이었으며, 선전(緡塵)의 상인들은 중국에서 실을 수입하여 비단을 짜서 팔기도 하였다. 기타 각 시장의 상인들도 해당 수공업자들과 연결되어 선대제적 경영을 했던 것으로 보인다.

물론 일부 수공업에서는 매뉴팩처의 단계에까지 이르렀다는 학계의 보고가 있다. 그 중 대표적인 것이 유기업과 철물제조업 그리고 일부 광업 생산이다. 특히 철가공업과 유기수공업에서는 분업과 협업의 노동조직이 출현하였다. 18세기가 되면 거의 모든 철점은 민영화되었고, 이러한 배경 하에서 철가공업이 발전하였다. 18세기 말 내지 19세기 초에 유기제품이 보급되면서 구례, 안성, 정주 등 유기주산지 형성되었다. 유기제조 방법에는 두 가지가 있는데, 그 하나는 주물이고, 다른 하나는 압연이었다. 정주 납청의 유기수공업은 전자에, 안성의 그것은 후자에 의거하였다. 주물에 의한 유기제조 작업은 11명 정도의 모작배에 의하여 담당되었다. 그들의 작업공정은 주형공정, 주물공정, 선반공정 및 끝마무리공정으로 나누어져 있었는데, 그들 간에는 분업에 기초한 협업이 이루어지고 있었다³³⁾

상품경제의 발달과 광물에 대한 민간수요의 증대에 수반하여 광업에서도 관청수공업과 마찬가지로 부역노동의 해체와 민영화가 진전되었다. 임진왜란과 병자호란으로 철 등 광산물에 대한 국가 통제가 강화되면서 민영광업의 발전은 지체되었지만 1680년대 이래 광물의 군사적 수요의 감소와 민간수요의 증대로 다시 민영광업의 발달이 시작되었다.

17세기 말이 되면 북벌론은 명분론으로 흘렀고, 정부의 관심은 군사적인 문제로

33) 종전에 이것이 자본주의 맹아의 높은 발전 수준을 보여주는 것으로 간주되었다. 그런데 이러한 경영의 자본주의적 성격을 구명하기 위해서는 모작배의 실태, 상인자본의 경영에의 참여방식 등이 보다 구체적으로 파악되어야 할 것이다.

부터 외교 문제와 무역으로 선회하였다. 17세기 중국무역이 급속히 성장하게 됨에 따라, 그 결제수단인 은의 수요가 급증하였다. 동전 수요는 17세기 말 이후 동전의 주전사업이 대대적으로 진행되고, 18세기 말 이후 유기수공업이 발전함으로써 크게 증대되었다. 이제 광산경영은 부역제가 해체되면서 별장제, 물주제로 전환되었다. 그 과정에서 상인자본이 광산경영에 투하되면서 광업의 민영화가 진전되고 그 상품생산도 확대되었다. 광산의 노동조직은 분업에 기초한 협업이었고, 화폐임금을 받는 노동자도 출현했다.

종전에 이러한 광업의 변화를 자본주의 맹아의 출현으로 높게 평가하여왔다. 그런데 경영을 장악하지 않은 물주나 자신의 책임 하에 자본을 투입하지 못하는 덕대는 모두 본격적인 산업자본가로 볼 수 없으며, 노동자는 국가에 대한 신역을 져고, 대부분 생산물의 일정부분을 분배받는 존재였다. 분업적 협업의 노동조직은 생산력의 발전을 반영하기 보다는 광업이란 산업의 특성에 기인된 측면이 강하다. 노동도구는 매우 간단하고, 펌프나 송풍기 등이 도입되지 않았던 것은 생산력의 발전 수준이 높지 않았음을 말해준다.

이제 직물업에 대해 살펴보자. 전근대에서 가내수공업의 중심을 이룬 것은 삼베, 비단 등을 짜는 직조수공업이었다. 조선 후기에 이러한 직조품은 장사에서 곡물과 더불어 가장 널리 상품화되고 있었다.

14세기 말부터 삼남지방에서 면직업이 급속히 발전하자, 고려시대에 의료품의 주종을 이룬 삼베는 면화 재배가 불가능한 북부지방에서 널리 생산되었다. 조선 후기에 함경도 육진지방에서 생산된 삼베는 양질로서 유명했다. 조선 후기 모시의 주산지인 한산, 임천, 비인, 서천, 남포, 정산, 부여라는 ‘저산(苧産) 7읍’이었다. 모시의 경우 저마의 재배와 모시의 제조는 지역적으로 분화되어 있었는데 이것은 한산을 중심으로 한 지역의 제조기술이 발달했기 때문으로 보인다. 조선 전기에 견직업이 가장 발달한 곳은 평안도, 그 다음이 황해도였다. 평안도에서는 양잠을 생업으로 하는 주민이 많았다. 평안도의 비단은 남쪽의 무명과 교환되기도 했다. 사치품인 모시와 비단은 무명에 비해 자가소비의 비중이 낮았고 부세와 관련이 깊지 않았으므로, 상품생산의 비중이 한층 높았다.

15세기 민간수공업에서 가장 중요한 자리를 차지한 것은 면직물업이었다. 15세기에 무명이 삼베를 밀어내고 주된 의료품이 되었고, 물품화폐의 주종도 삼베로부터 무명으로 변하였다. 무명은 농민의 자체 수요뿐만 아니라 부세의 납부와 상품생산 물품화폐로의 통용을 위해 활발히 생산되었다. 호남과 영남은 조선 전기부터 면화

의 주산지였다. 정약용에 따르면 18세기 말에 이미 종래의 물레와는 다른 새로운 방차를 도입하여 대량으로 방적과 방직을 행하는 제조장이 나타나기도 하였다.

직물업에서 지역적 분업이 진전되었고 상품생산이 활발하였지만 그 일반적인 생산형태는 조선 후기에도 농가의 부녀자에 의한 가내부업의 영역을 탈피하지 못하였다. 목화밭이 천 곁에 달한 남원에서조차 각 농가가 자기 목화밭을 가지고 손수 직포하여 유통시키고 있었다. 이미 19세기 초에는 일반농가에서 자가의 소비와 군포의 수납을 위해 면화를 널리 재배·직포하였고, 잉여가 있으면 상품화하여 곡물생산으로서 부족한 산골짜기 지방의 생계를 보충하였다. 대동미와 전세미도 교통이 불편한 산간지방에서는 무명으로 대납되는 추세였다.

그 밖의 가내수공업으로는 벚짚을 이용하여 짚신·자리 등을 짜는 것, 제지업, 자리수공업 등을 들 수 있다. 농민들은 닥나무를 재배하여 원료로 팔기도 하였지만 대개는 부락에 설치된 공동작업장에서 제품을 만들어 공물을 납부하고 남는 부분은 상품화하였다. 15, 6세기에 제지업의 주산지는 서울, 전주, 남원이었다. 자리수공업의 주산지는 안동, 상주, 평산 등이었다.

서유럽과 일본에서 중세적 수공업 생산조직이 근대적 조직으로 이행하는 데 나타난 중요한 현상은 직조생산을 중심으로 하는 가내수공업이 반(半)전업적 내지 전업적인 수공업으로 전환하면서 농촌공업지대가 형성성장한 것이다. 이러한 현상을 프로토 공업화(Proto-Industrialization)라 하며, 그것은 근대적 산업생산의 전개와 상당한 관련성을 가진다. 우리나라에서는 무명, 삼베, 모시의 주산지는 형성되어 있었다. 예를 든다면, 19세기초에 진목, 송도목, 고양목, 순천목 등이 주산지의 무명이었다. 그러나 주산지에서도 직조생산은 가내수공업의 영역에서 벗어나지 못하여 농가경영의 부차적인 생산활동에 머물렀으므로 농촌공업지대가 형성되지 않았다.

조선 후기에는 농촌공업이 발달하지 않았던 점 등으로 인하여 전업적인 수공업자의 수가 적었다. 1909-1910년에 걸쳐 조사된 『민적통계표』에 의하면, 전국에서 공업에 종사하는 호수는 22,943호로서 전체 호수의 0.8%에 불과하였다. 1908년 편찬된 『한국충청북도일반』에 의하면, 수공업자는 당시 충청북도 총호수의 1.7%였다. 『민적통계표』보다 비중이 높은 것은 다른 직업을 겸하는 수공업자가 상당수 포함되었기 때문으로 보인다. 연평균제조액이 소액으로, 이들은 전업하기가 곤란하였을 것이다. 수공업자는 지역적으로 분산되어 있었으며 주로 지역 내의 수요에 충당하였다.

제4절 향촌구조

1. 조선후기의 양반

지금도 우리 사회에는 유교사회로서의 관행이 많이 남아 있다. 이것은 흔히 전통이라고 일컬어지지만 그 전통의 뿌리는 반만년 역사에 비하면 그다지 깊은 것은 아니다. 유교적 전통은 사실 양란후 조선 후기 향촌사회를 새롭게 구축해갔던 재지양반세력들이 그 사회의 통합이데올로기로 구축했던 것이고, 그것이 현재까지 유산으로 남아 있는 것이다. 당시 향촌사회의 지배구조와 운영메카니즘을 이해하는 것은 전근대와 근대 농촌사회의 유사점과 차이점을 이해하는 데 필수적이다

사회계층으로서의 양반층은 15세기에서 17세기에 걸쳐 광범위하게 형성되었다. 그것은 결코 개개의 가계에서 우연히 일어난 현상은 아니며 하나의 광범위한 사회운동이라고 해야 할 현상이었다(宮嶋博史, 1996, p.78).

양반의 사전적 정의는 “고려·조선조 때에, 지체나 신분이 높은 귀족이나 관리들의 상류 계급, 또는 그 계급에 딸린 사람. … 조선조 때의 과거에 있어서는 내외 4대조의 세계(世系)를 참고하여 신분을 구별하였고, 평민과 천민은 원칙적으로 관리에 등용되지 않았으며, 양반들은 족보를 만들어 그들과 구별하고 세습적으로 문관이나 무관이 될 자격이 있어 일정한 계급을 형성했음. 그 후 이 관념은 차차 변하여 과거하지 않아도 조상의 혈통을 기준하여 사대부 출신을 양반이라 이르게 되었으며, 유학을 숭상하고 당파를 조성하기에 이른 것(삼성출판사, 새 우리말 큰사전)”이라고 되어 있다.

통상 양반은 동반과 서반, 즉 문무관료와 사대부를 지칭한다. 양반에는 두 종류, 재경양반과 재지양반이 있다. 재경양반은 별열을 형성하고 있기 때문에 상대적으로 쉽게 그들의 지위나 위치가 식별 가능하지만 재지양반의 경우는 사정이 다르다.

미야지마(1996)는 재지양반의 식별기준으로 ① 과거 합격자, 또는 과거에 합격하지 않았지만 당대를 대표하는 저명한 학자를 조상으로 모시고 있을 것이며 그와 함께 그 조상으로부터의 계보 관계가 명확할 것 ② 여러 대에 걸쳐 동일한 집락에 집단적으로 거주하고 있을 것, ③ 양반의 생활양식을 보존하고 있을 것(양반의 생활양식이란 조상 제사와 손님에 대한 접대를 정중히 행하는 동시에 일상적으로는 학문에 힘쓰고 자기 수양을 쌓는 것), ④ 대대의 결혼 상대, 즉 혼족(婚族)도 위 세 요

건을 충족시키는 집단에서 고를 것(pp.42-43) 등을 언급하고 있다.

재지양반 여부는 어느 정도 유동적이며, 이러한 유동성이 조선 후기 사회의 유동성, 특히 양반지향성에 하나의 밑거름을 제공한 것이며, 이는 조선 후기 사회변동을 살펴보는 데 매우 중요한 계기의 하나를 이룬다.

양반은 자신의 권위를 동족집단을 통해서 표출하는 것이 보통이다. 여기서 동족집단은 사회적이고 역사적인 형성물이다. 단순히 성씨가 같다는 것뿐만 아니라 역사적 구축물인 족보에 의해 지탱되고, 그것이 현실적 지배력을 가지는 집단이어야 한다. 예를 들면 유곡 안동 권씨의 경우 “자손들이 대대로 유곡에 거주하고 그 속에서 과거 합격자를 계속 냈다는 사실에 따라 비로소 재지양반이라는 사회적 인지를 받게 된 것(宮嶋博史, 1996, p.73)”이다.

조선 후기가 되면 정치세력의 신분적 기반이 양반층에 고정된다. 16세기 이후가 되면 재지양반들의 정치적 욕구를 수용하고자 별시가 실시되었으며, 그 지역적 기반은 서울에서 삼남지방으로 확대되었다. 사림이 정권을 장악한 17세기 이후가 되면 더욱 확대되어 『속대전』 단계가 되면 법제화되기도 하였다.

과거 합격자가 증가하자 관료 진출에 한계가 나타났다. 이에 따라 응시자격부터 제한하는 절차가 나타나는데, 17세기 이후 신분상의 응시자격은 물론 응시생의 자질을 확인하는 자격도 완화되었다(차미희, 1999). 과거에 응시할 수 있는 신분은 주로 양반이었다. 다만 18세기를 전후한 신분제 변동 양상 속에서 향리와 서얼 등 소수에 국한해서 국가가 과거를 통해 신분상승 욕구를 수용(최진옥, 1998)하려 했지만, 그러나 이것도 소파에 국한한 것이었다. 다만 이 주장들은 조선 전기의 4신분제가 조선 후기에 도 여전히 영향력을 발휘하고 있음을 보여준다. 이성무와 한영우의 논쟁에서 어느 편에 서건 조선 후기 기본적인 신분제 질서는 4신분제였다는 것이다.

설령 2신분제가 맞다고 하더라도 조선 후기에 그것이 4신분제, 즉 신분제적 고착이 진행된 것으로 평가할 수 있겠다. 조선 후기 4신분제가 19세기에 들어와 해체되는 것은 4신분제를 지탱했던 양반제의 붕괴, 그리고 그것을 유지한 생산력적 기반의 해체와 관련시켜 설명할 필요가 있을 것이다.

이를 좀더 구체적으로 살펴보자. 양반에 대한 통념적 이해 방식은 여말선초 이래 지배층으로서의 양반과 지배구조로서의 양반관료제 사회가 확립되었다는 것인데 이 시기 신분은 양반·중인·양인·천인의 4계층으로 구분되었다. 이 경우 양반의 정의는 현직관료라는 의미를 떠나 지배신분층을 의미하였고, 더 나아가 해당지역의 지배세력을 지칭하는 용어로 사용되고 있다.

반면 양천제론, 즉 2신분론에서는 조선 초기의 신분제도가 양인과 천인으로 크게 나뉘며, 나머지는 계층으로 존재했을 뿐이라고 본다. 즉 조선 초기 양반은 양인 신분 내의 한 계층, 즉 유직자계층으로 본 것이다. 그러나 16세기 이후가 되면 지배층을 의미하는 것으로 변화하였는데, 이 때가 되면 유직자의 신분적 속성이 강화되면서 ‘관직자와 그 가족’을 의미하는 사족(士族)과 동일한 의미로 사용되었다는 것이다.³⁴⁾

다시 재지양반층의 논의로 돌아가자. 재지양반층은 중앙에 진출한 사림이 다시 지방에 내려와 자리잡으면서 생겨났다. 그들의 모체는 지방의 향리였지만, 나중에 향안을 만드는 단계에서는 서얼과 향리에 대해 엄격한 제한을 두었다. 이것은 자신들과 가장 가까운, 어떤 의미에서 출신이 같기 때문에 자신들의 경계를 침범할 가능성이 가장 큰 계층에 대해 인위적인 제약을 가함으로써 자신들의 지위를 확고히 하려는 시도인 것이고, 그 과정에서 향안과 향약은 유력한 수단 혹은 제도로 활용되었다. 안동지방 향약의 모태는 퇴계가 작성한 것인데, 주자학적 수양을 한 재지양반층이 향약을 매개로 농촌생활에 관여함에 따라 주자학이 한국의 농촌 지역에 깊숙이 침투하는 계기가 되었다.

동족부락은 문중이라는 지배질서를 가지고 있었다. 동족부락은 촌락단위로 구성되는 것이 일반적인데, 총독부의 조사에 따르면 1930년대 당시 조선에 존재하던 부락의 1/5 정도가 동족부락이었으며, 그 성립 연도를 볼 때 양란 전 200여 년에 약 40%, 양란 후 200여 년에 약 20%를 차지하였다.

문중의 범위에 대해 최재석(1983)은 부계의 공동 조상의 제사를 위하여 조직된 집단으로, 사위와 외손을 제외하고 부계의 친자손만으로 구성되며, 자손이 없는 경우 동성동본의 자를 입양시킴으로써 봉사를 담당케 하는 부계혈연집단이라고 정의하였다. 16세기 이후 최초로 출현한 문중은 17세기 이후 공동 향렬을 사용하는 8촌 이내의 조직체를 지칭하는 것이고, 이후 공동 향렬의 범위가 확대되면서 19세기에 이르러 동성동본이라는 최대의 집단으로 확대하였다고 보았다. 이해준(1993)은 문중의 활동에 대해 지역적으로는 군현단위의 사회적 기반 위에서 친족조직으로는 입향조를

34) 사족의 정의가 16세기 친변이나 외변 가운데 한쪽이라도 4조 내에 현관 역임자가 있는 자로 되었다. 양쪽이었다가 한쪽으로 확정되면서 사족의 범위가 확장되었고 결국 사회 통념상의 지배층을 의미하던 양반과 일치하게 되었다. 반면 잡과에 관한 연구에서는 증인의 신분적 견고성이 조선 후기에 고착되었다는 주장이 제기되었는데, 결국 과거제를 통해본 신분제설은 아직 결론나지 않은 듯하다(이남희, 1998).

정점으로 하여 자신들의 족적인 지위 확보를 위하여 벌어지는 활동으로 보았다³⁵⁾

문중은 동성촌락으로 결집되었다. 동성촌락에서 한 문중이 지배력을 장악한 것은 입향조 이래 약 1-2세기 정도 시간이 경과한 이후일 것이다. 정진영(1991)은 이러한 동성촌락이 계층분화에 적서간의 대립 등의 내부 모순으로 동성촌락의 사족지배체제가 해체되는 사례를 제시하고 있다.

동성촌락의 형성에서 중요한 것은 입향조이다. 입향조의 자녀 중에서 벼슬에 나간 자가 있을 경우 그는 그것을 빌미로 많은 재산을 축적하게 된다. 저곡 권씨의 경우 입향조는 권벌이다. 그는 종종 때 문과에 급제하여 지방 출신으로는 매우 이례적으로 종일품 벼슬까지 오른다. 이러한 경력 때문에 그는 매득이나 사여에 의해 많은 노비와 토지를 축적할 수 있었다. 분재기에 나타난 노비의 수는 317명, 토지규모는 2,312두락(약 70정보)인데, 이러한 막대한 농지 소유규모나 노비 소유규모는 입신출세로 말미암아 가능하게 되었을 것이다(宮嶋博史, 1996).

문제는 17세기 변화의 원인이 무엇인지에 대한 연구가 드물다는 것이다. 사회사적 배경에 대해 이수건(1991)은 주자학의 보급과 진전 속도의 차이, 최재석(1983)은 임란 이후의 사회적 궁핍을 극복하기 위한 사회의 집단화 현상의 결과 이해준(1983)은 지배사족의 사회변화에 대한 보수적 대응방식이라고 주장하고 있다.

결국 중요한 것은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 새로운 생산방식의 도입 노비경영의 중요성 감소에 따른 생산시스템의 변화 등이 중요한 계기로 작용하였다고 보아야 할 것이다. 유곡 권씨, 저곡 권씨 모두 동족 조직으로서의 문중 조직이 형성된 시기는 17세기 후반에서 18세기에 걸치는데, 이는 앞에서 서술한 족보 편찬 방식의 변화가 시작된 때와 궤를 같이 한다. 즉 17세기 후반 이후 부계 혈연조직으로 동족 집단의 결합이 강화되기 시작하는데, 이것은 재지양반집단의 경제력이 저하되어 상속제도가 변화하기 시작한 시기와 일치한다. 동족결합의 강화라는 말로 집약되는 이러한 일련의 움직임은 서로 깊이 관련되어 있었지만, 이 움직임을 근저에서 규정하고 있던 것은 재지양반집단의 경제력 저하였다(宮嶋博史, 1996, p.239).

35) 문중의 주활동의 하나는 족보의 간행이었다. 이 족보는 혈통의 확인이라는 의미를 넘어서 부계혈연 중심의 가족제도 확립을 반영한다. 외손범위의 축소, 선남후녀의 원칙 등이 이를 반영한다.

2. 조선 후기 향촌사회구조의 변동

양란 이후 사족지배체제가 확고하게 정착될 수 있었던 것은 임진왜란 과정에서 보여주었던 양반층의 적극적인 대응이었다. 이러한 명분에 기대어 양반층은 국가의 개간지에 대한 조세유보정책 등과 같은 권농정책을 이용하여 적극적으로 자신의 경작지를 키워나가곤 했다. 그들은 개간 혹은 소유한 토지를 양안에 누락하기도 하고, 민인을 협호로 숨김으로써 국가의 실결수와 가호수를 줄이는 결과를 낳기도 하였다.

또 양반층 스스로가 군역의 면제대상이 되는 과정이 진행되었다. 원래 조선 전기에는 양천제적 질서하에서 군역은 양인의 의무였으며, 따라서 양반도 군역의 담당자였다. 그런데 임진왜란 이후 훈련도감이 설치되면서 군역 대상이 천인층까지 확대되고, 병농일치적인 군제 운영방식이 일정부분 용병제적인 운영방식으로 변화함을 의미하였다. 이러한 변화는 양반층의 면역 가능성을 확대하였고, 결국 양반층은 17세기 중반 면역층으로서의 지위를 국가로부터 인정받게 되었다(최영호, 1984).

이러한 양반층의 움직임은 국가의 입장에서는 조세수입의 감소를 의미하는 것이었다. 따라서 효종조 이후 국가는 적극적으로 군역대상자를 늘리기 위해 노력하였다. 효종은 대동법을 충청도와 전라도에 확대하였고, 동전의 주조와 유통에 노력하였다. 현종은 전라도 산군에까지 대동법을 확대하였고, 국지적으로 양전을 시행하기도 하였다. 양인층을 증가시키기 위한 획기적 방법은 아무래도 노비종모법을 시행한 것이었다. 이러한 노력의 결과 1648년(인조 26년) 44만여 호에 불과한 호수는 1693년(숙종 19년) 155만여 호로 급증하였다.

그러나 이러한 노력이 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 양역의 확대에 따른 부담에서 여전히 양반층은 제외되었고,³⁶⁾ 17세기 중후반 주기적으로 내습한 자연적 대제양 등으로 타격을 받았다. 대표적으로는 현종대인 1670년대 초반의 대기근과 숙종조인 1690년대 후반의 대기근인데, 이 때 각각 수백만의 인명피해를 입은 것으로 기록되고 있으며, 이로 인한 전염병의 창궐은 인구를 격감시키는 방향으로 작용하였다.³⁷⁾

36) 양역의 폐단이 증가하자 국가에서는 인신에 대해 부과하는 양역세를 가호에 대해 부과하는 호포세로 전환하자는 주장이 제기되었으나, 양반이 평민과 같이 호포를 부담할 수 없다는 명분에 밀려 실시하지 못하였다. 호포제는 대원군의 강권정치하에서 비로소 실시될 수 있었다.

37) 혹자는 이를 서양사에서 말하는 17세기위기론과 연결시킨다(나종일, 1982). 17세기위기론은 ‘소빙하기’적 기후현상으로부터 발생한 이상저온과 냉해로 농산물의 수확이 격감

이처럼 민생이 어려워진 상황에서 양역의 부담을 계속 평민층에게만 지우는 것은 큰 문제였다. 당시 최대 문제였던 양역의 폐단에 대해 양반층은 분담하기를 거절하였고, 결국 숙종은 1710년 「양역변통질목」에서 양역개혁방안을 제시하였는데, 그것은 이정법의 실시에 관한 문제였다. 이정법은 종래와 같이 국가가 인신적으로 양역을 파악하는 것이 아니라 면리단위로 군역의 총수를 정하고 그에 따라 해당 부세를 공동부과하는 방식을 말한다. 이후 이러한 공동납의 관행은 전세와 환곡 등 기타 국가의 부세에 확대 적용되었다³⁸⁾

군역법의 실시는 이러한 양역변통의 최종판이었다. 양인층의 군역부담을 절반으로 감해줌으로써 양인층의 불만을 무마하였고, 양반층도 군역을 면제받음으로써 자신의 의도를 관철할 수 있었다. 이에 따른 부족한 재원을 정부는 토지에 결작미를 부과함으로써 충족하였다. 또 하나의 수단은 노비제 운영방식을 변화시킴으로써 양인층의 숫자를 늘리는 것이었다.

종래 노비제의 운영은 부모 중 한쪽이 천민이면 자식도 천민이라는 원칙 하에 운영되었지만 이 시기가 되면 노비종모법이 실시되면서(전형택, 1984) 양인층의 노비로의 전환가능성이 감소하였다. 그런데 천민이 납부하는 신공도 포 1필로 고정되면서 양인과 천인층 사이의 경계선이 사실상 의미가 없어지면서 양반과 상민이라는 부세체계에서의 구분이 확고하게 자리잡게 되었다.

양란 이후 향촌사회의 실상은 앞서 살펴본 바와 같이 재지사족이 향촌지배권을 장악하는 과정이었다. 재지사족은 유향소, 경재소, 향약과 사창제 등을 활용하여 그들의 지위를 성장시켰다. 그들은 토호 향리세력, 수령권 및 훈척세력의 간섭과 견제를 극복하면서 성장하였다. 임진왜란 이후 경제적 기반의 붕괴로 사족간의 특권확보를 둘러싼 정쟁이 발생하였는데, 이를 벌열정치라 부른다. 이에 밀린 일부 양반계층은 낙향하여 동족부락을 형성하였는데, 새로운 부농층의 등장은 사족계급에 대항할 새로운 계급의 출현을 의미하는 것이었다.

중앙정부는 후술하는 바 양역변통책이나 이정법과 같은 봉건적 부세체제를 강화시켰는데, 이는 새로운 중간층의 성장 계기가 되었다. 이에 따라 재지사족의 하층민에 대한 지배력을 잠식하는 결과가 초래되었는데, 이 과정에서 향안·향약과 같은

하면서 기근이 발생하였고, 이것이 사회적 대혼란을 초래하였다는 이론이다.

38) 공동납 관행이 전세에 적용된 것을 비총제, 환곡에 적용된 것을 환총제라 부른다(김용섭, 1984).

일향 지배구조보다는 족계나 동계, 혹은 상하합계 형태의 동계가 발전하였다. 이는 향안질서의 붕괴, 서원·사우 등의 난립으로 나타났다.

조선 후기 신분변동의 주요 양상은 양반층 인구의 급격한 증가, 상민층의 상대적 감소, 납공노비의 실질적 소멸, 입역노비의 광범한 도망으로 요약할 수 있다. 이러한 변화는 하층민의 신분상승의 결과인데, 면천·면역첩, 납속제 등 국가의 임시방편적 정책이 신분제 동요의 계기가 되었다. 이 과정에서 양반의 수적 증가는 양반신분의 사회적 권위 자체를 하락시켰다. 양반층 내부에서도 분화가 나타났다. 별열로 불리는 독점적인 권력보유층은 권력을 독점하였으며, 정계에서 소외된 양반은 족적·재지적 기반에서만 양반 권위를 보유할 수 있었으며, 이러한 기반마저 불확실한 경우는 잔반으로 몰락하였다.

대부분의 재지사족은 두 전란을 치르면서 그들의 경제기반인 농민과 토지를 상실하였다. 수령권을 배경으로 집요하게 추진되던 부세정책으로 재지사족의 향촌사회의 지위저하가 가속화하였다. 이러한 사족의 권위 저하로 향권과 관련된 사족 내부의 분열이 나타났는데, 이는 수령권의 강화나 신흥 이향(吏鄕) 세력의 성장과 도전의 결과였다. 이러한 새로운 세력을 신향세력이라고 부른다.

신향세력의 성장과정을 살펴보자. 재지사족은 향안을 작성하였으며, 이를 기초로 향회를 운영하고 향규를 마련하여 지역민을 통제하였다. 18세기 이후 기존 향권에서 소외당했던 향족과 품관의 많은 부류들은 사족의 권위가 점차 저하되고 향안 중심의 지배질서가 이완 조짐을 보이자 공공연히 향권에 접근하였다. 향리세력들도 역시 수령권이나 별열화된 지배권력의 적극적인 지원 아래 사족들의 향권 독점에 제동을 가하려 하였으며, 서열층도 이에 가세하였다. 또 경제적으로 성장한 요호부민층도 유학·향임층으로 신분과 직역을 변동하면서 지배계층으로 부상하였다. 이러한 변화는 국가나 수령의 향촌통제방식이 갖는 유연성과 관련된 것이었다. 중앙권력은 향전에 대하여 방관자적인 입장이었고, 때에 따라서는 신향층의 이해를 지원·묵인하는 경우도 있었다.

사족의 향촌지배를 해체시킨 결정적인 동기는 향전신구세력간의 갈등을 통한 향촌사회 내부의 갈등이었다. 여기서 향전이란 향권의 배분을 둘러싼 기존세력과 신향세력간의 일련의 다툼을 말한다. 앞서 말한 바와 같이 신향세력이란 기존 사족 지배체제에서 소외된 양반·서열, 요호부민층·중인층으로 구성되었다. 향전은 신향세력을 지원·묵인하는 수령의 입장에 따라 그들에게 유리하게 전개되었다. 그러나 기본적으로 향전은 봉건적 체제 내의 대립에 불과한 것이었다. 이 과정에서 수령-이

향세력이 연결된 수탈구조가 일반화되었으며 조선 후기 사회구조의 변화를 심화시키는 역할을 하였다.

사족들은 향권경쟁보다는 문중과 촌락에 집착하였다. 이 과정에서 상하합계가 출현하였으며, 친족조직·동계조직도 변화하였다. 문중 사우(祠宇)의 건설도 사족간 내부분열상의 표현이었다. 즉 선현봉사의 기능보다 문중의 우위권 경쟁이나 사회경제적 권력기반으로 변모하였던 것이다.

향촌통제방식도 지역에 따라서는 관주도로 변화하였다. 16세기 재지사족은 향회로 대표되는 그들 중심의 합의체적 향촌권력기구를 보유하고 있었으며, 향회에서 유향소의 좌수·별감 등 향임을 선출하였고, 동계조직을 통하여 하층민을 효과적으로 통제할 수 있었다. 그러나 향전의 과정에서 지역에 따라서는 관주도적 통제방식이 이를 대체하였다. 관주도적 통제방식이란 수령·향리, 신향·부민층의 구조를 가진 것이었는데, 이에 따라 향촌사회운영의 실권은 이 향층에 넘어갔다.

공동납적 형태의 부세정책으로 향촌사회에 수취권이 부여되면서 이러한 경향은 더욱 강화되었다. 이향세력이나 부민층은 수령권과 일정하게 연결되어 자신의 지위향상 및 과거 사족이 누린 특권을 이양받거나 허구화시켰다. 그 반대급부로 경제적 부담을 지게 되었음은 물론이다.

공동납체제란 전세에서의 비총제, 군역에서의 이정제, 환곡에서의 이환제 등을 포괄적으로 일컫는다. 이는 각종 부세가 토지로 집중되는 현상을 보여주는데, 중세적 부세체계의 종식이라 할 만한 것이었다. 이정법 등의 배경에는 이를 수용할 만한 촌락의 발전이 전제되어 있다. 자연촌들은 리(里)를 중심으로 점차 성장하였으며, 소농민경영의 발달은 촌락의 결속력을 향상시켰다. 이들 자연촌들이 바로 면리제와 이정법에서 최소 행정단위로 상정되는 공동체인데, 이 과정에서 농민층의 발언권도 성장하였다.

원래 자연촌적인 향도조직들은 대부분 사족계나 향약조직의 하부구조로 편입되었다. 그런데 양란 이후 동계 중수과정에서 기존의 기층민 조직들은 거의가 상하합계 형태의 동계조직 속에 귀속되어 그 예하에 수렴되었지만, 기본적으로는 여전히 상계(上契)에 의해 주도되었다. 반면 하층민들도 이전보다는 발언권이 강화되었다. 18세기 중엽 이후 상하합계 형태의 동계조직에서 하계가 없어지는 현상은 두레조직의 강화와 연관하여 주목되는 사실이다.

촌락의 구성변화도 이를 보여준다. 수개 또는 10여개의 자연촌락들이 하나의 동계체계 속에 묶여 있었으며, 그 중 대표되는 동과 리가 전체 명칭으로 사용되었다.

이 대표 동·리에는 사족이 집거하면서 이들 마을을 통제하였다. 이는 본리와 속방(屬坊)의 구분으로 나타났다. 이들 속방은 조선 후기 촌락분화 과정에서 독립적 마을로 성장할 가능성을 지닌 공동체 단위였다

일반적으로 표현하면 수개의 자연촌을 아우르는 사족들의 동계동약조직이 있었고 이에 대립하여 촌계류 조직이 있었다. 후자는 조선 전기 향도조직과 이어지는 기층민 조직이었다. 이러한 잠재적 구분은 공동납 형태가 일반화되면서 과거 관념상 연계되던 자연촌 사이의 경제적 갈등을 표출되는 계기가 되었다 이에 따라 동계의 분리나 분동(分洞)이 나타났다. 공동노동조직으로서 두레의 성행이나 하층민들의 민주적 운영원리를 기본으로 하는 동회조직, 목적계 등이 출현한 것은 이를 보여준다.

3. 향촌사회의 분배체계

교환은 선물교환과 시장교환으로 나눌 수 있다. 시장교환에 대해서는 별도의 설명이 필요없겠지만, 선물교환이란 인간관계를 형성하고 유지할 목적으로 행해지는 재화나 서비스의 수수관계를 말한다. 양자는 현재에도 공존하지만, 시장교환과 대비되는 선물교환의 역사적 위상을 설정하는 주장은 많은 학자들에 의해 제기되었다.³⁹⁾ 봉제사 접빈객은 조선 후기 사대부의 기본덕목이었는데, 이는 시장교환이 아닌 선물교환이 당시 양반생활에서 지배적인 지위를 차지하고 있음을 보여준다

현존하는 16세기의 일기류를 참고하면 당시 양반가의 경제생활에서는 선물교환이 상품교환보다 월등하게 중요하였음을 알 수 있다. 이성임(1998)은 16세기 후반 『미암일기』의 저자인 유희춘의 일생생활을 살펴보았다. 각지의 지방관이나 친인척으로부터 일상용품이나 사치품을 막론하고 월평균 42.4회 받은 반면, 시장에서 구입한 것은 월 1~2회에 불과하였다. 『쇄미록』에 나타난 오희문의 생활도 임란기간 동안 월평균 17회의 시장거래가 이루어진 반면 선물교환은 20회 전후였다.

오희문의 경우 시장거래가 선물거래에 미치지 못하지만 유희춘에 비하면 매우 높은 수준을 보이고 있다. 이는 오희문의 일기가 작성된 시기가 전쟁이라는 특수상황이어서 친족간 선물거래 행위가 줄어들었을 가능성이 있고, 시기적으로 약 1세대

39) 좀더 뒤늦은 시기지만 함양박씨가 자료들을 보면 19세기 중후반이 되면 시장거래가 상강하였지만 호혜적 거래가 여전히 활발하였고, 시장거래 역시 호혜적 인간관계의 전통에서 완전히 벗어나지 못하였다.

의 차이가 있기 때문에 그 동안의 시장의 발달을 반영한 것으로 해석할 수 있다

그러나 더 중요한 요인은 아마 오희문에 비해 유희춘의 가격(家格)이 매우 높다는 점일 것이다. 그 때문에 유희춘은 많은 사족의 방문을 받았으며, 각지의 지방관으로부터도 많은 인사가 있었을 것이다. 이로 미루어보면 이러한 권세를 등에 업지 않은 일반인의 경우는 선물경제보다는 시장경제에 대한 의존이 좀더 높았을 것으로 보인다

그런데 조선 후기 장시장이 좀더 발달하면서 시장경제에 대한 의존도가 더욱 확대되었다. 19세기 함양박씨가의 문서를 보면 금전적 대차관계가 친족간에도 활발하였으며, 식리를 목적으로 한 다양한 계가 운영되었다 이는 호혜적인 상품관계를 시장관계가 점차 대체하고 있음을 보여준다고 하겠다. 함양 박씨는 일상적으로 시장에 출입하였으며, 지역의 수공업자를 수시로 불러 공임을 주고 일용품을 마련하기도 하였다. 장시가 현저하게 성장하는 17세기 후반 이후부터는 사족의 경제생활에서도 시장교환이 선물교환을 압도하였다고 볼 수 있겠다(고문서학회, 2002, p.219).

유희춘이 받은 녹봉을 보면 하위직일 때에 미곡 32석, 당상관 이상의 고위직을 역임할 때는 52석이였다. 물론 미곡 이외에 다른 것도 녹봉으로 받았지만 당시 그가 선물 등의 명목으로 다른 사람들로부터 받은 금액은 200석이 넘었다. 녹봉으로 그의 전 생활이 커버된 것은 아니었다. 그것은 주로 상경한 식솔의 양식이나 손님접대용으로 사용되는 정도였다. 나머지는 지방관을 비롯한 관료나 친자친척으로부터 거두어들이는 상당량의 물품으로 충당하였을 것이다. 수증품은 월평균 42회에 달할 정도로 횡수가 잦았을 뿐 아니라 일상용품에서 사치품까지 망라되어 있었고 그 양도 상당하여 재산증식과 직접 연결될 정도였다. 이러한 사례는 오희문이나 이문건의 사례에서도 동일하게 확인되는 것이었다. 즉 이러한 행위는 단순히 선물을 주고받는 것이 아니라 당시 양반사회의 생활을 지탱하는 일종의 물자유통방식인 셈이었다.

이성임(1999)은 오희문가의 수증횟수와 수증규모를 계산하고 있다. 1593년 6월부터 다음해 4월까지의 수증횟수는 총 153회로 월평균 12.8회였으며, 받은 곡물은 모두 61석 9두 3승이고, 이 중 미곡이 42석 13두 6승이었다. 1597년 4월부터 다음 해 4월까지의 기간에는 모두 357회의 수증을 받았으며, 이는 매월 29.8회에 달하는 것이었다. 받은 곡물은 64석 4두 4흡이며, 이 중 미곡은 27석 12두 1승이었다. 오희문의 1598년 곡물의 소출량이 64석 2두 5승이었는데, 이는 모두 잡곡이었으므로 현실적으로는 자신의 경작수입보다 수증액이 더 많았다고 할 수 있다.

이성임(1998)에 따르면 유희춘의 경우도 1573년 수증액을 보면 미곡이 49석 6두였고, 면포가 29필이었다. 1567년의 경우는 이보다 훨씬 많아 각각 186석 5두 2승과

49필 40척에 달하였다. 1573년에는 총 483회의 수증을 받았는데 이는 매월 40회 꼴이었다. 그런데 유의할 점은 수증행위의 반대편에는 증여행위가 공존하고 있다는 사실이다. 그가 전라감사로 있었던 1571년 3월부터 10월까지의 수증횟수가 23회로 월평균 3회에 미치지 못하고 있다. 이는 그가 기억할 정도의 중요한 수증이 이전에 비해 현저하게 줄어들었음을 의미한다.

반면 1571년에 이루어진 증여는 351회로 월평균 32회에 달하였다. 이는 자신이 현직에 있을 때 그는 다른 사람에 대한 물품공급자적 지위에 있었음을 보여준다. 역으로 물품을 보내오는 사람은 주로 지방관이 많았으며, 그들의 액수가 다른 사람들의 경우보다 매우 컸다. 지방관의 상납물품은 유희춘 당사자뿐만 아니라 그의 친척들에게도 보내지고 있었다. 물론 이는 그가 고위 현직관료였기 때문일 것이다.

이러한 수증행위로부터 우리는 당시 사대부의 물자확보방식의 일단을 엿볼 수 있다. 시장경제가 발달한 경제의 경우 필요한 물자는 시장에서 구입하는 것이 당연하며, 물건의 가격은 화폐라는 단일척도에 의해 평가되어 교환의 편의를 제공한다. 그러나 위 두 사례에서 보이는 16세기 말 사대부의 경우는 수증과 증여라고 하는 호혜적 선물거래가 시장거래보다 더 큰 규모를 차지하였고, 자가 생산액보다 더 규모가 큰 경우도 있었다. 이는 필요한 물자의 상당부분은 자가 생산이나 시장거래가 아닌 호혜적 거래로부터 충당하고 있음을 의미한다. 그리고 이러한 호혜적 거래에는 지방관이라는 국가적 연망이 중요한 기능을 수행하였다.

대동법이 실시되기 이전 지방관아는 자신이 필요한 모든 물건을 공납을 통해 확보하였는데 사대부들이 그러한 소요 물자를 모두 구하기는 쉽지 않았을 것이다. 말하자면 지방관아는 당시 다른 곳에서는 찾을 수 없는 일종의 만물창고였으며, 그 창고의 주인인 지방관은 그것의 일부를 자신과 친분이 있는 유력자와 공유하고 있었음을 알 수 있다. 유희춘이 전라감사 시절 갑자기 증여횟수가 증가한 것은 바로 이러한 분배자 역할을 충실이 수행한 것으로 해석할 수 있다.

양반들은 향촌사회의 신용공급자이기도 하였다. 그리고 이러한 신용의 공급은 일방적인 대차관계뿐만 아니라 계라는 상호부조조직을 이용하여 진행되기도 하였다.⁴⁰⁾ 김재호(2001)에 의하면 함양박씨가는 자신과 직접적인 이해관계에 있는 작인

40) 일방적인 대부행위 외에 다양한 계의 존재도 농촌신용에서 중요한 의미를 가진다. 그런데 이러한 계는 평민들끼리, 혹은 양반들끼리 조직하는 것은 아니었으며, 양반가와 작인·머슴 등이 함께 조직하는 경우도 많았다.

과 머슴을 중심으로 하여 촌락 내의 대면접촉을 하는 자들에게 대부를 함으로써 신용을 공급하고 있었는데, 이러한 방식은 강화 홍씨가와 같은 고리대적 축적이라기 보다는 자신의 영향권 하에 있는 자들의 경제적 재생산을 보조하기 위한 수단으로서 대부행위를 하고 있었던 것으로 보인다. 특히 대부행위가 농업주기와 일정한 대응관계를 가진 것은 이러한 신용공급이 소농민경영의 안정성과 밀접한 관계를 가진 것임을 시사한다.

참 고 문 헌

- 강만길(1973), 『조선후기 상업자본의 발달』, 고려대학교 출판부.
- 강만길(1984), 『조선시대상공업사연구』, 1984, 한길사.
- 고동환(1993), “18·19세기 서울 京江地域의 商業發達”, 서울대 문학박사학위논문.
- 고동환(1994), “조선후기 서울의 상업도시로의 성장”, 『동양도시사 속의 서울』, 서울시정개발 연구원.
- 권태환·신용하(1977), “조선왕조시대 인구추정에 관한 일시론”, 『동아문화』 14.
- 김건태(1993), “16세기 양반가의 작개제”, 『역사와 현실』 9.
- 김건태(1995), “조선중기 이양법의 보급과 그 의의” 『국사관논총』 63.
- 김건태(1997), 『16-18세기 양반지주층의 농업경영과 농민층의 동향』, 성균관대 박사학위논문.
- 김대길(1993), “朝鮮後期 場市에 대한 研究”, 중앙대 박사학위논문.
- 김동철(1993), 『조선후기 공인 연구』, 한국연구원.
- 김두섭(1990), “조선후기 도시에 대한 인구학적 접근”, 『한국사회학』 24.
- 김석형(1993), 『朝鮮封建時代 農民의 階級構成』, 신서원(복간본).
- 김선경(1993), “조선후기 산송과 산림 소유권의 실태”, 『동방학지』 77·78·79.
- 김성우(1994), “한국 중세사회의 계급과 신분”, 『한국사』 24.
- 김성우(1997), “16세기 농장의 발달과 사족층의 성장”, 『대구사학』 54.
- 김성우(1999), “16세기 사족층의 관직독점과 반상제의 대두”, 『한국사연구』 106.
- 김영호(1968), “조선후기에 있어서의 도시상업의 새로운 전개·난전을 중심으로-”, 『한국사연구』 2.
- 김옥근(1984), 『조선왕조재정사연구』, 일조각.
- 김용만(1991), “조선중기 사노비 연구”, 영남대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 김용섭(1970), 『朝鮮後期農業史研究』 I·II, 일조각.
- 김용섭(1982), “朝鮮後期 軍役制의 動搖와 軍役田”, 『동방학지』 32.
- 김용섭(1989), “朝鮮後期 兩班層의 農業生産”, 『동방학지』 63.
- 김재호(2001), “농촌사회의 신용과 께 1853-1934”, 『맛질의 농민들』, 일조각.
- 김태영(1983), 『조선전기토지제도사연구』, 지식산업사.
- 김현영(1993), 『조선후기 남원지방사족의 향촌지배에 관한 연구』, 서울대 박사학위논문.
- 김현영(1994), “조선시기 사족의 향촌지배 연구와 자료”, 『조선시기사회사연구법』, 한국정신 문화연구원.
- 김현영(1996), “호적제도”, 『조선시대생활사』, 역사비평사.

- 김홍식(1981), 『朝鮮時代 封建社會의 基本構造』, 박영사.
- 류원동(1977), 『한국근대경제사연구』, 일지사.
- 민성기(1988), 『조선농업사연구』, 일조각.
- 민성기(1990), 『조선농업사고』, 일조각.
- 박광성(1991), 『한국 중세사회와 문화』, 민족문화사.
- 박기주(2003), “재화가격의 추이, 1660-1910”, 『한국의 장기경제통계(I): 17~20세기』, 낙성대경제연구소.
- 박시형(1994), 『조선토지제도사』상·중, 신서원(복간본).
- 박원선(1965), 『負褸商』, 한국연구원.
- 박이택(2003), “서울의 숙련 및 미숙련 노동자의 임금: 1600-1909”, 『한국의 장기경제통계(I): 17~20세기』, 낙성대경제연구소.
- 방기중(1984), “17·18세기 前半 金納租稅의 성립과 전개”, 『동방학지』~45.
- 방기중(1986), “조선후기 균역세에 있어서 금납조세의 전개”, 『동방학지』~50.
- 변주승(1997b), 『조선후기 유민연구』, 고대 박사학위논문.
- 송재선(1985), “16세기 면포의 화폐기능”, 『邊太燮博士華甲紀念史學論叢』.
- 송준호(1976), “조선시대의 과거와 양반 및 양인”, 『역사학보』~69.
- 송준호(1987), 『조선사회사연구』, 일조각.
- 송찬섭(1985), “17·18세기 신전개간의 확대와 경영형태”, 『한국사론』~12.
- 송찬식(1965), “李朝時代還上取耗補用考”, 『역사학보』~27.
- 송찬식(1970), “朝鮮後期 農業에 있어서의 廣作運動”, 『李海南博士華甲紀念私學論叢』.
- 송찬식(1973), 『李朝後期手工業에 관한 研究』, 서울대 한국문화연구소.
- 송찬식(1974), “三南方物紙貢考: 貢人과 生産者와의 關係를 중심으로(상·하)”, 『진단학보』~37·38.
- 송찬식(1976), “朝鮮後期 行錢論”, 『한국사상대계 II』, 성균관대 대동문화연구원.
- 안병직(1990), “茶山の 農業 經營論”, 『민족사의 전개』하, 창작과 비평사.
- 오미일(1986), “18·19세기 貢物政策의 변화와 貢人層의 變動”, 『한국사론』~14.
- 오성(1989), 『조선후기 상인연구』, 일조각.
- 원유한(1975), 『조선후기 화폐사연구』, 한국연구원.
- 유승주(1993), 『조선시대광업사연구』, 고려대 출판부.
- 유승주(1994), “朝鮮後期 對淸貿易이 國內産業에 미친 영향”, 『아세아연구』~37권 2호.
- 윤용출(1991), “17·18세기 役制의 변동과 募立制”, 서울대 문학박사학위논문.
- 이경식(1986), 『朝鮮前期土地制度研究』, 일조각.

- 이경식(1987), “16세기 場市의 成立과 그 基盤”, 『한국사론』 57.
- 이광규(1984), “조선조 후기의 사회구조와 변동”, 서울대 한국문화연구소, 『한국문화』 5.
- 이두순·박석두(1993), 『한말 일제하 양반 소지주가의 농업경영』, 한국농촌경제연구원
- 이병천(1983), “조선후기 상품유통과 여객주안”, 『경제사학』 6.
- 이성무(1980), 『조선초기양반연구』, 일조각.
- 이성무(1995), 『조선양반사회연구』, 일조각.
- 이성무(1997), 『한국과거제도사』, 민음사.
- 이성임(1995), “16세기 어느 양반관료의 사환과 그에 따른 수입”, 『진단학보』 45.
- 이성임(1998), “조선중기 유희층가의 물품구매와 그 성격”, 『한국학연구』 9, 인하대 한국학연구소.
- 이성임(1999), “조선중기 오희문가의 상행위와 그 성격”, 『조선시대사학보』 8.
- 이세영(1983), “18·9세기 穀物市場의 形成과 流通構造의 變動”, 『한국사론』 9.
- 이세영(1995), “대한제국기 농촌 사회경제구조의 변화”, 『한국문화』 16.
- 이수건 외(1994), “조선후기 경지지역 재지사족의 향촌지배”, 『민족문화논총』 15.
- 이수건(1991), “조선전기의 사회변동과 상속제도”, 『역사학보』 29.
- 이영훈(1980), “朝鮮後期 八結作夫制에 대한 研究”, 『한국사연구』 29.
- 이영훈(1987), “古文書를 통해 본 朝鮮前期 奴婢의 經濟的 性格”, 『한국사학』 9, 한국정신문화연구원.
- 이영훈(1988), 『조선후기농업사연구』, 한길사.
- 이영훈(1991), “조선후기 농민분화의 구조 추세 및 그 역사적 의의”, 『동양학』 21, 동양학연구소 단국대.
- 이영훈(1994), “朝鮮佃戶考”, 『역사학보』 42.
- 이영훈(1995), “小農과 地主制”, 『한국사』, 국사편찬위원회.
- 이영훈(1998), “한국사에 있어서 노비제의 추이와 성격”, 『노비·농노·노예』, 일조각.
- 이우성(1963), “18세기 서울의 都市의 樣相: 燕巖學派·利用厚生學派의 成立背景”, 『鄉土서울』 17.
- 이윤갑(1991), “1894-1910년의 상업적 농업의 변동과 지주제”, 『한국사론』 25.
- 이준구(1993), 『조선후기신분지역변동연구』, 일조각.
- 이태진(1989), “17·18세기 香徒 조직의 分化와 두레 발생”, 『진단학보』 67.
- 이해준(1985), “조선후기 진주지방 儒戶의 실태”, 『진단학보』 60.
- 이해준(1993), “조선후기 문중활동의 사회사적 배경”, 단국대학교 『동양학』 23.
- 이헌창(1986), “우리나라 근대경제사에서의 시장문제”, 『태동고전연구』 2.

- 이헌창(1992), “朝鮮末期 裨負商과 裨負商團”, 『국사관논총』 38.
- 이헌창(1994), “조선후기 충청도지방의 장시망과 그 변동”, 『경제사학』 18.
- 이헌창(1996), “숙종-정조조(1678-1800년간) 미가의 변동”, 『경제사학』 21.
- 이헌창(1996), “조선시대 국가의 재분배기능과 국내상업정책”, 『성곡논총』.
- 이호철(1986), 『조선전기농업경제사』, 한길사.
- 이호철(1992), 『농업경제사연구』, 경북대 출판부.
- 이훈상(1990), 『조선 후기의 향리』, 일조각.
- 임인영(1977), 『李朝魚物塵研究』, 숙대출판부.
- 전석담·허중호·홍희유(1970), 『조선에서 자본주의적 관계의 발생』.
- 전성호(1997), “18-19세기 물가추세(1744-1862)”, 『조선시대사학보』 2.
- 전형택(1989), 『조선후기노비신분연구』, 일조각.
- 전형택(1995), “노비신분층의 동향과 변화”, 국사편찬위원회 『한국사』 34.
- 전형택(1997), “조선후기 외거노비의 존재형태”, 『한국 고대·중세의 지배체제와 농민』.
- 정석중(1983), 『조선후기사회변동연구』, 일조각.
- 정승진(1998), “19·20세기 전반 농민경영의 변동양상”, 『경제사학』 25.
- 정연식(1985), “17·18세기 良役均一化政策定策의 推移”, 『한국사론』 13.
- 정연식(1989), “균역법 시행 이후 지방재정의 변화”, 『진단학보』 67.
- 정연식(1994), “18세기 결포론의 대두와 결미절목의 제정”, 『국사관논총』 47.
- 정진영(1991), “조선후기 동성마을의 형성과 사회적 기능”, 국사편찬위원회 『한국사론』 21.
- 조운선(1996), “조선후기 전민송과 법적 대응책”, 『민족문화연구』 29.
- 조운선(1997), “조선후기 田民訟의 양상과 민의 법의식”, 고려대 박사학위논문.
- 조운선(1998), “17,18세기 노비송의 양상”, 『역사교육』 67.
- 조은(1993), “한말 서울의 가족구조”, 『한국 근현대 가족의 재조명』 39.
- 주강현(1994), “조선후기 민중의 생활풍습”, 『한국사 10』, 한길사.
- 차명수(2001), “우리나라의 생활수준: 1700-2000”, 『한국경제성장사』, 서울대학교출판부.
- 차명수·이헌창(2003), “우리나라 논 가격 및 생산성 1700-2000”, 『한국의 장기경제통계(I): 17~20세기』, 낙성대경제연구소.
- 차문섭(1961), “壬難 以後의 良役과 均役法の 成立(상·하)”, 『사학연구』 10·11.
- 차문섭(1996), 『조선시기군사관계사』, 단국대출판부.
- 차미희(1999), 『조선시대문과제도연구』, 국학자료원.
- 최병무(1958), “18세기 이후의 대청사무역에 대하여”, 『력사과학』 1958년 5호.
- 최순희(1980), “權大運 諸同生 和會成文”, 『문화재』 13.

- 최영호(1984), “유학·학생·교생고-17세기 신분구조의 변화에 대하여-”, 『역사학보』~101.
- 최원규(1985), “한말 일제하의 농업경영에 관한 연구”, 『한국사연구』~50·51.
- 최윤오(1997), “18·19세기 서울 부재지주의 토지집적과 농업경영”, 『김용섭교수정년퇴직기념 한국사학논총』.
- 최재석(1972), “조선시대 상속제에 관한 연구”, 『역사학보』~53·54.
- 최재석(1979), “조선시대 족보와 동족조직”, 『역사학보』~81.
- 최재석(1983a), 『한국가족제도연구』.
- 최재석(1983b), “조선시대 문중의 형성”, 『한국학보』~32.
- 최진옥(1998), 『조선시대 생원진사연구』, 집문당.
- 한명기(1992), “17세기 초 銀의 유통과 그 영향”, 『규장각』~15.
- 한상권(1984), “16세기 對中國 私貿易의 展開: 銀貿易을 중심으로”, 『金哲俊博士華甲記念史學論叢』, 지식산업사.
- 한상권(1996), “조선후기 산송의 실태와 성격: 정조대 上言·擊錚을 중심으로”, 『성곡논총』~27-4.
- 한영국(1961), “湖西에 實施된 大同法: 大同法研究의 一研究(상·하)”, 『역사학보』13·14.
- 한영국(1964), “湖南에 實施된 大同法: 湖西大同法과의 比較 및 添補”, 『역사학보』~15·20·21·24.
- 한영국(1997), “인구의 증가와 분포”, 『한국사』~33, 국사편찬위원회.
- 한영우(1997), 『조선시대신분사연구』, 집문당.
- 홍성찬(1985), “한말 일제하의 지주제 연구”, 『동방학지』~49.
- 홍성찬(1986), “한말 일제하의 지주제 연구”, 『동방학지』~53.
- 宮嶋博史(1977), “李朝後期農書の研究: 商業的農業の發展と農奴制的小經營の解體をめぐって”, 『人文學報』~43, 京都大學人文科學研究所.
- 宮嶋博史(1980), “朝鮮農業史上における十五世紀”, 『朝鮮史叢』3.
- 宮嶋博史(1981), “李朝後期における朝鮮農法の發展”, 『朝鮮史研究會論文集』18.
- 宮嶋博史(1996), 『양반』, 강.
- 浜中昇(1976), “高麗末期の田制改革について”, 『朝鮮史研究會論文集』~13.
- 浜中昇(1982), “高麗後期の賜給田について -農莊研究の一前提-”, 『朝鮮史研究會論文集』~19.
- 四方博(1938), “李朝人口に關する身分階級的的觀察”, 『朝鮮經濟の研究』第三, 京城帝國大學法學會.
- 西田信治(1984), “李朝軍役體制の解體”, 『朝鮮史研究會論文集』~21.
- 須川英德(1994), 『李朝商業政策史研究』, 동경대학출판회.
- 須川英德(2001), “19세기 농촌사회에 있어서 사회적 분업”, 『맛질의 농민들』, 일조각.

安秉珩(1975), “商品貨幣經濟の構造と發展”, 『朝鮮近代經濟史研究』, 日本評論社.

安秉珩(1975), 『朝鮮近代經濟史研究』, 日本評論社.

田代和生(1981), 『近世日朝通交貿易史の展開』, 創文社.

中村哲(1977), 『奴隸制 農奴制の理論』, 東京大學出版會.

河原林靜美(1975), “18・9世紀における塵人と私商について”, 『朝鮮史研究會論文集』12.

제 3 장

변화와 저항

제1절 세계자본주의의 침입과 조선의 대응

개항은 나름의 재생산구조를 가지고 있었던 조선 후기 사회에 큰 충격을 주었다. 생산력의 위기를 겪고 있었던 조선사회로서는 개항으로 인한 세계시장으로의 편입은 하나의 기회이자 동시에 위기였을 것이다. 정부는 개항 이후 일련의 자주적 근대화 조치를 취하기도 하였지만, 제국주의에 대한 이해 부족과 개항 당시 체결된 불평등조약들과 조선에서의 지배권을 주장하려는 청·일을 비롯한 외세의 압력 때문에 바람직한 성과를 거둘 수 없었다. 특히 청·일전쟁 이후 강력해진 일본의 영향력은 갑오정권의 근대화 노력마저 허구화시키면서 결국 식민지로 전락하기에 이르렀다. 삼국간섭으로 인한 일제의 일시적 쇠퇴기에 대한제국을 수립하는 등 나름의 노력을 보였던 조선왕조의 노력도 국내외적 조건의 미성숙으로 실패로 돌아갔다.

그러나 개항 이후의 사회변화는 농촌의 경제생활에도 큰 영향을 끼쳤다. 우선 개항과 함께 전개된 대외무역은 조선의 경제구조의 개편을 초래하였다. 초기 일본이 독점한 대외무역은 쌀과 서구의 면포를 교환하는 과정에서의 상업적 이윤을 추구하는 수준이었지만 일본정부는 자국상인을 위해 개항장에서의 화폐유통권이나 해운권을 확보하고 있었다. 임오군란 이후에는 청의 세력의 확대되었지만, 청·일전쟁을 계기로 일본의 지배적 지위는 확고해졌으며 일본에서의 산업혁명의 진행으로 이제 일본산 제품이 조선으로 흘러 들어오기 시작하였다. 이제 19세기 말 선진제국주의의 변화와 이에 대한 조선의 대응을 살펴보자.

19세기 중엽 구미사회는 이미 산업자본주의 단계에 도달해 있었다. 자본주의가 그 지배 범위를 동아시아로까지 뻗어와 마침내 중국과 일본을 강제 개국시켰을 때에도 조선사회는 여전히 최후의 은둔 쇄국의 나라로 남아 있었다. 그러나 자본주의는 세계시장 및 세계시장에 기반을 둔 생산을 창출하는 것을 기본 속성으로 하고 있었기 때문에 조선사회의 문호개방은 불가피한 것으로 다가오고 있었다.

19세기 중엽 영국이 주도하는 자본주의 세계시장은 3중의 구조를 이루고 있었다. 정점에는 세계의 공장이자 은행인 중심국 영국이 있었고, 그 주위에는 영국에 경제적으로 종속되어 있으면서도 독자적 국민경제를 형성한 구미 국가들이 있었으며, 그리고 주변부에는 강제로 세계시장에 편입되어 종속적 경제구조로 재편된 세계의 후진 지역이 있었다. 당시 최강대국 영국은 인도 경영을 발판으로 삼아 광대한 중국시장을 개방하는 작업에 착수했다.

그런데 당시의 중국의 대외무역은 광동무역체제로 불리는 제한무역체제로서 조공무역의 테두리 내에서 묶여 있었다. 영국 산업자본은 이 같은 전통적 장벽을 무너뜨리지 않으면 안되었다. 아편전쟁에서 산업자본주의 최선진국인 영국의 무력 침공에 ‘중화제국’의 패권자인 청조가 굴복함으로써 마침내 중국은 국가 주권의 일부를 상실한 불평등조약체제 아래서 자본주의 세계시장에 편입되게 되었다. 한편 일본은 17세기 전반부터 철저한 쇄국 정책을 고수하여 네덜란드의 동인도회사에 나가 사기 무역을 허용한 것 외에는 일체 서구세계와의 접촉을 단절하고 있었다. 그러나 1853년 미국 동인도함대 사령관 페리의 개국 요구에 굴복하여 개항하게 되었다.

이들 자본주의와의 접점에서 조선의 상황은 어떠하였는가. 조선정부에 큰 충격을 준 것은 1860년의 북경함락이었다. 그와 함께 중국은 기독교의 포교를 수용하였는데, 이것이 지배층에 준 충격은 상당한 것으로 보인다. 왜냐 하면 조선 후기를 지탱해온 성리학적 질서가 기독교의 보급으로 인해 흔들릴 것을 우려한 데다가 19세기 전반을 통해 기독교를 탄압했던 정서가 계속되었기 때문이다. 조선정부는 이러한 상황변화에 대한 정확한 정세를 파악하기 위해 문안사(問安使)라는 명목으로 사신을 파견하여 중국과 서양 열강의 동향을 파악하고자 하였다.

이후 조선사회에서는 내부의 개혁을 통해 열강의 침입을 제어하자는 내수양이론(內修洋夷論)과 서구와 적극 교류하면서 그들의 장점을 취하자는 개국부강론(開國富強論)이 제기되었지만 대세는 내수양이론이 차지하고 있었다.

이 같은 국내외적 위기 상황 속에서 대원군이 등장하여 10년간 정권을 장악했다. 대원군은 강화된 권력을 기반으로 하여 경제적으로도 삼정의 문란을 시정하는 중요

한 개혁을 단행하였다. 서원철폐도 중요한 정책의 하나였다. 서원의 철폐는 지방 양반세력을 약화시켜 왕권을 강화시킴과 동시에 토지와 노비피역인을 추쇄하여 국가 재정을 확충하는 데 기여했다.

한편 대원군 집권 시기에는 이양선의 출몰이 더욱 번번해지고 문호 개방의 요구가 거세졌다. 이에 대해 대원군은 강경한 쇄국정책으로 대처하였으며, 2차례에 걸친 프랑스와 미국의 침략에도 쇄국정책을 유지할 수 있었다. 대원군 정권이 국내적으로 반동적 세도정치를 개혁하고 구미 열강의 침략을 저지한 것에 대해서는 적극적으로 평가할 점이 있다. 그러나 내외 위기를 국왕의 전제권을 공고히 하고 쇄국정책으로 극복하려고 한 것은 시대착오적인 것이었다. 대원군 정권기의 조선 사회는 국내의 체제 개혁과 자주적 개국을 통하여 세계사의 흐름에 동행할 수 있는 준비를 하지 못하고 있었다.

제2절 사회구조의 동요

1. 농업생산과 지주제의 변화

일본과의 무역 확대나 일본자본의 유입 등으로 조선 농촌에도 심각한 변화가 나타났다. 특히 면직업이나 야철수공업 등 조선 후기 나름대로 발전하였던 농촌수공업은 궤멸적인 타격을 입었다. 사실 면직업과 야철수공업 등은 개항 직후 상품화폐경제의 확산과 더불어 그 규모를 확대해왔다. 예를 들면 진주나 의성 등지의 면업 중심지에서는 1880년대 후반에 이르면 전업적으로 목면을 상품생산하는 경영체도 존재하였다. 그러나 청·일전쟁 이후 값싼 일본산 면포가 들어오면서 면직업은 급속하게 가격경쟁력을 상실하였다. 물론 이에 대해 조선의 방직업자들은 일본산 면사를 수입하여 버텨 보았지만, 러·일전쟁 이후가 되면 자가소비용의 면포 생산 외 시장판매용 면포 생산은 자취를 감추었다.

이 과정에서 면화 생산으로부터 콩 생산으로 작물선택의 변화가 나타났다. 일본은 값싼 조선산 쌀과 콩을 대량으로 수입하였고, 이에 따라 수익성이 떨어진 면화 재배에서 콩 재배로 전환하는 농가가 늘어났다. 이 과정에서 조선산 쌀과 콩을 수출하고, 일본산 면포를 수입하는 무역구조, 즉 ‘미면교환체제’가 정착되기에 이르렀다.

개항기의 지주제는 이전과는 급격하게 다른 모습으로 변모하였다. 개항기 지주제의 변화를 초래한 중요한 요인의 하나는 개항을 통한 대일 수출의 증가이다. 일본 자본주의의 성장과 함께 일본 내 쌀부족 현상은 심화되었으며, 이에 따라 조선미의 대일수출이 증대하였고, 미곡 수출은 중요한 수입원의 하나로 등장하였다. 이 상황에서 쌀 무역에 직접 참여한 양반관료들이나 지주층은 큰 이익을 볼 수 있었다. 이처럼 쌀의 유출이 일어나자 지방관들은 방곡령을 실시하는 등 대응하였지만 역부족이었다.

방곡(防穀)이란 곡물의 대외유출을 금지하는 행정명령으로 특히 개항기 자주 등장했던 경제정책의 하나이다. 상품화폐경제의 발전에 따라 미곡의 지역간 가격차를 노리는 이출입이 빈번해지자, 곡물의 유출에 따른 가격상승으로 유출지역 내 주민들의 반발이 나타났다. 이에 대해 수요곡물을 안정적으로 확보하기 위하여 지방관이 곡물의 유출을 강제로 막는 행정명령을 내린 것이 방곡이다. 방곡은 법으로 규정된 것은 아니었고, 지방에서 방곡을 실시할 경우 서울의 곡가안정에 위협이 될 수 있으므로 정부는 금하고 있는 실정이었지만, 곡물유출과 곡가등귀가 심화되는 가운데 지방관들의 방곡령은 필연적인 것이었다.

그런데 개항기의 방곡령은 일본상인들의 행상활동의 허용범위나 일본정부의 외교적 영향력의 크기에 따라 그 양상을 달리하였다. 우선 일본인의 내지행상이 허용되기 전인 1884년 이전에는 주로 흉작의 시기에 지방관이 방곡령을 발포하였다. 이 경우 개항장으로의 곡물반출이나 잠매행위를 막기 위해 방곡을 한 경우도 있지만 주로 종래의 곡물유통구조를 이용한 곡물유출을 지방관이 강제로 막은 경우가 많았다. 그리고 그 의도는 물론 곡물유출에 따른 곡가등귀를 막기 위한 것이었다.

그러나 일본상인의 곡물유통과정 침투가 깊숙해 지면서 1884년 이후에는 방곡령의 실시 회수도 늘어났을 뿐 아니라 그 실시 이유도 변화하였다. 실시지역도 1890년까지는 경상도가 대부분이었는데 1891년 이후는 삼남지방으로 확대되고 있었다. 이는 일본상인들의 활동범위가 확대되고 있음을 보여주는 것이다. 방곡령의 실시가 빈번해지는 1887년 이후는 일본상인의 행상이 급증하는 시기와의 일치한다. 이 시기 방곡령의 실시대상은 거의 일본상인이었다. 개항 이전에도 지방관이나 일부 부유층의 매점을 통한 곡가변동에 취약했던 유통구조에 일본상인들의 무곡행위까지 덧붙여지면서, 곡물소비량의 부족에 직면한 일반 민중들의 불만을 잠재우기 위해서라도 지방관의 방곡행위는 필연적이었다.

그러나 청·일전쟁 이후 일본의 외교적 영향력이 증대하면서 방곡령의 실시 회

수는 급격하게 감소하였다. 정부는 지방관의 방곡령 발령을 묵인하던 종래의 입장에서 정부와 협의할 것을 지시하였고, 외국상인이 방곡으로 인한 피해보상을 요구할 경우 지방관에게 책임을 물을 것임을 주장하였다. 이에 따라 흉년시의 전국적인 방곡을 제외하고는, 지역별로 방곡이 절실한 곡물유출지역의 시장보호는 거의 불가능하게 되었다.

방곡령은 가격조절이나 수급조절을 시장기구에 맡기는 것이 아니라 그것을 행정력에 의해 중단시킨다는 점에서 상품화가 진전될 경우 소멸될 수밖에 없는 것이었다. 방곡이 빈번했다는 것은 조선 후기 상품유통망의 발달 수준이 지역간 가격차이를 해소하기에는 매우 미흡했음을 보여주는 단적인 예였다. 그러한 상황 하에서 상대적으로 우월한 자본력을 가진 상인집단이 아비트리지를 노리는 상행위를 시도했을 때, 그것을 제어할 수 있는 방법은 정치적인 수단 외에는 없었고, 청·일전쟁 이전 빈발했던 방곡령은 그러한 상황을 반영한 것이었다.

일제는 산업혁명기에 접어들면서 값싼 쌀 확보가 더욱 중요했고, 이에 따라 장기적으로 조선에서 지주경영을 시도할 의도를 가지고 있었다 또한 일본 내의 인구문제를 해결하기 위해서도 농업이민을 장려하여 식량증산과 인구압 해소의 두 마리 토끼를 잡으려 시도하였다. 이 과정에서 일본인의 농장경영이 증가하였고, 이들은 조선인 지주들의 경영방식의 변화에도 큰 영향을 미쳤다.

정부도 농업문제의 근본적인 변화를 위한 여러 정책방향을 모색하고 있었다. 여기에는 다양한 의견이 제시되었지만, 특히 농업문제와 토지문제에 관해서는 첨예한 의견대립이 있었다. 그것은 크게 지주적 입장에서 부세제도의 개혁을 통해 농업문제를 해결하자는 입장과, 실학파의 토지개혁론을 계승하여 토지문제를 본격적으로 개혁하자는 입장으로 나뉘었다. 전자의 입장은 지주제를 중심으로 생산력을 발전시켜 농업문제를 해결하고 재정부족도 타개하자는 것이며, 후자는 소농의 안정화를 통하여 농업문제를 해결하되, 그러한 안정화에 기반한 상품생산의 발달을 통해 근대화를 이루자는 주장이었다. 정부가 채택한 것은 전자의 방안이었다.

전 절에서 살펴본 바와 같이 일반적으로 조선 후기의 지주제는 병작을 주로 하면서도 소유지의 일부는 직영하는 자작지주의 모습을 보이고 있었다. 일부 예외를 제외한다면 지주경영은 상업적 목적보다는 양반으로서의 체모를 유지하는 데 필요한 생산품을 생산하는 것에 목적을 두는 것이었다. 그러나 19세기 생산력의 위기와 격렬해지는 농민저항 등으로 지주제는 위기국면에 돌입하였다.

개항으로 인한 세계자본주의와의 접촉은 조선의 지주에게 새로운 기회이자 동시

에 위기였다. 쌀 무역의 확대로 지주층의 부 축적 기회가 확대되었지만 종래 신분적 질서에 편승하여 지주경영을 해오던 전통적 지주층은 신분제의 급격한 와해와 새로운 생산방식과 경영방법으로 무장한 신흥 지주층(일본인지주를 포함한)의 공격에 시장기반을 상실할 위기에 처하였다.

말하자면 이 시기 지주들은 두 유형으로 분류할 수 있겠다. 첫째, 개항이라는 새로운 조건에 합리적으로 대응해 나가면서 쌀 상품화에 적극적으로 참여해간 지주층이고, 둘째는 종래의 경영방식을 묵수한 채 첫째 계층의 강력한 도전 아래 몰락해간 지주층이다(홍성찬, 1985 및 1986). 이제 신분제나 관료제적 능력보다는 새로운 유통질서나 경영방식에 대한 적응 여부가 지주로서의 존속 여부에 더 중요한 영향을 미치게 되었다.

첫째 유형의 지주 중에서는 종래의 병작경영을 탈피하고 직영지 경영을 확대하는 등의 대응방식을 보인 지주층도 있었다. 이 직영지 경영에는 예속적 노동이나 임노동이 사용되었다. 물론 종래의 병작 지주도 직영지의 경영에는 노비나 호외집 노동력과 같은 예속 노동력을 사용하였지만 이 시기의 지주층은 임노동의 고용폭을 더욱 확대하였다.

양자의 지주층은 생산물의 사용처에서도 차이를 보였다. 전통적인 지주들은 직영지의 수확물을 지주가와 예속 노동력의 생활에 사용하는 것이 보통이었으며 병작지의 수확물도 소비목적에 충당되는 경우가 많았다(이두순·박석두, 1993). 그러나 후자의 지주들은 쌀 상품화에 최대의 목표를 두고 대여지와 직영지를 적절히 조절하여 대응하고 있었다. 즉 대여지 경영이 어려울 때는 직영지를 늘리고 그 반대일 때는 축소하는 등 신축적인 양상을 보였다(최원규, 1985).

이 시기는 지주제의 확대 시기였다. 지주의 토지점병은 일단은 조선인지주들로부터 촉발되었으며, 일본인들도 1900년대 후반 이후에는 본격적으로 토지를 점병하였다. 이들 지주들은 주로 곡창지대나 곡물운송과 유통에 편리한 지역에서 집중적으로 토지를 매입하였다. 이것은 지주제의 발전이 일본과의 유통구조 속에 편입되면서 이루어졌음을 의미하는 것이었다. 이 과정에서 일본인 지주들은 생산조건이나 경영방식을 주도적으로 변화시키면서 조선농업을 식민지적 유통구조 속에 편입시켜 나갔다.

지대 수취도 급속하게 강화되고 있었다. 종래 민유지보다 헐하였던 국유지에서의 토지도 민유지 수준에 근접하게 인상되었으며, 민유지에서도 1904년 이후 지대 상승이 급격하게 이루어졌다. 다만 교통이 불편하여 경제적 변동이 크지 않았던 지역

에서는 지대율이 거의 변하지 않았는데(이윤갑, 1991), 이는 이 당시 지주제의 개편이 식민지적 유통구조로의 편입과 밀접한 관계를 가졌음을 보여준다

2. 상품유통망과 수취구조의 변화

개항 이후 상품유통망은 종래 전통적인 원격지유통망을 대신하여 개항장을 중심으로 한 유통망으로의 대체가 일어나고 있었다. 앞서 조선 후기의 시장권에 대해 설명하였지만 이를 간략히 요약해 보자. 조선 후기의 상업중심지는 지방의 장시와 도시의 상설시장 및 포구였다. 장시는 행상이나 주변의 농민이 참여하는 국지적 유통의 중심지였으며, 포구는 대량의 물자를 원격지로 이동할 수 있는 원격지유통의 마디였다. 도시시장은 상설시장으로서 주변의 장시와 포구로부터 상품을 흡수하였는데, 특히 서울은 전국적인 상품의 집산지였다. 유통경로를 보면 산지의 장시에서 행상에 의해 수집된 물자는 객주를 거쳐 대개 포구를 경유하여 소비지로 이동하고, 소비지의 객주나 행상을 거쳐 소비자에게 전달되었다.

그런데 개항 이후가 되면 국제무역의 성장이 상품경제의 확산을 주도하였으며 무역망을 중심으로 시장권을 재편하였다. 예를 들면 원래 전통적인 유통망에서 함경도와 영동지방은 경상도의 부산포와 연결되어 있었다 그런데 부산항이 새로운 대일무역의 중심지로 떠오르면서 부산항에 집결된 쌀과 콩의 대일 수출량이 늘었고, 이에 따라 함경도로 이출되는 곡물의 양이 감소하였다. 또한 서울로 이송되던 전라도의 미곡도 부산항으로 향하는 것이 늘어났다. 1883년 인천항이 개항되면서 대일 수출의 중심지도 인천항으로 전환하였는데, 이는 서울의 미가를 등귀시키는 원인이 되기도 하였다.

개항장 시장권을 결정한 기본적인 요인은 외국에서의 공급력 신장과 국내 생산물에 대한 수요 증대 등의 대외적 요인 외에도 국내에서의 구매력 증가와 생산 확대 등도 중요한 역할을 했다. 그리고 무역의 편의를 제공하고 유통비용을 절감하는 유통기구의 개편 또한 시장권 확대에 영향을 주었다. 개항장과 배후지의 기본적인 유통망은 주로 외국인 무역상으로부터 개항장 객주에 주문이 들어가고 개항장 객주는 원격지 행상을 통해 내지 상인으로부터 물건을 구입하는 경로를 거쳤다. 물건을 판매하는 경우도 마찬가지로 경로를 통하였다.

기선을 중심으로 한 근대적 운송수단이 도입됨으로써 원격지유통의 양과 폭은 확대되었으며, 이는 국내 상품유통량을 전반적으로 증대시켰다. 특히 곡물이나 금

의 수출을 통해 증대된 구매력이 국내의 상품생산과 수요를 촉진시킨 측면도 간과할 수 없다. 다만 이 원격지유통이 주로 일본인 소유의 기선을 통해 이루어졌기 때문에 상업유통 이윤의 상당부분이 그 손으로 넘어갔다. 미개항장에서의 연안무역은 여전히 국내 상권에 의해 장악되었지만, 원산의 명태 등의 상권은 이미 일본인에 의해 이루어지고 있었다.

개항장을 중심으로 새롭게 개항장 객주가 등장하였다. 이들은 개항 초기에는 영업의 제한이 없이 자유롭게 상행위에 종사하였지만 정부가 수세 등의 명목으로 통제하기 시작하자 객주조합이나 상회사를 설립하여 정부의 특권을 인정받는 특권 상인으로 변모하였다. 그러나 외국상인들이 본격적으로 내지 행상에 나서기 시작하면서 수입이 감소하였고, 점차 외국상인들의 우세한 자본력에 종속되어갔다.

이제 이 시기 수취구조에 대해 살펴보자. 조선 후기 이래 세도정치, 과거제도의 문란, 매관매직의 성행, 그리고 신분제도의 이완 등으로 사회적 해이가 나타나고 있었다. 경제적으로는 농업생산력 발전의 다른 한편에 농민분화와 국가재정의 악화가 나타나고 있었다. 그리고 부세행정과 관련된 전정, 군정, 환정의 삼정이 문란되고 있었다.

전정은 토지의 결수를 기준으로 하는 각종의 세였다. 결세는 전세, 삼수미, 대동미, 결작미 등 총 23여 두에 불과하였으나 각종 부가세나 잡세가 첨가되어 실제의 농민부담은 1결에 80여 두에 달하고 있었다. 이 외에 백지징세와 도결 등의 폐해가 많았다. 이로 인한 민심의 이반으로 홍경래란(1811년), 진주민란(1862) 등으로 대표되는 다수의 민란이 발발하고 있었다. 개항 이후에는 갑오농민전쟁에서 보듯이 제반 내정의 개혁과 함께 척왜양을 요구하였지만, 갑오 이전의 민란은 기본적으로 삼정의 문란에 대한 저항에서 기인한 것이었다. 물론 농민의 지주에 대한 항조투쟁도 있었지만 농민반란은 대부분 지방관이나 아전서리배에 대한 징치로 대표되는 대국가투쟁으로 나타나고 있었다.

19세기의 민란은 좁게는 군현단위로 시작되었지만 후기에는 보다 조직적이고 전국적으로 되는 경향이 있었다. 그러나 민란에도 불구하고 정부의 전면적 개혁정책이 시행되지는 못하였다. 정부는 진주민란 후 삼정이정청을 설치하여 관리와 유생에게 시정책을 건의하도록 하고 재정지출의 감축과 세입의 확보를 꾀하였으나 실효를 거둘 수 없었다.

19세기 민란의 총궐결점은 갑오농민전쟁이었다. 사회불안이 지속되는 가운데 1894년 고부군수 조병갑의 탐학을 계기로 동학교도 전봉준의 지도 아래 농민들이

봉기하였다. 당시 농민들이 제시한 개혁안은 「폐정개혁 12개조」로 대표된다. 이것은 동학교도에 대한 탄압의 중지, 탐관오리·횡포한 양반·불량한 유생 등에 대한 처벌, 노비문서의 소각·칠반천인의 대우 개선·젊은 과부의 재가 허용·인재분위의 등용 등의 사회적 평등의 실현, 잡세철폐·공사채의 면제, 일본인과 밀통하는 자의 엄벌 그리고 토지를 평균분작(平均分作)할 것 등의 내용으로 되어 있다. 이 중에서도 평균분작 요구는 농민적 토지소유의 실현을 요구하는 혁명적인 것이었다 그러나 일본의 개입으로 농민군의 요구는 좌절되었다.

갑오농민전쟁은 19세기 민란의 시대에 종래의 봉건적 모순에 덧붙여 개항으로 인한 민족적 위기에 대항하여 일어난 반제반봉건의 민족해방운동의 단초가 되었다 그리고 다른 한편에서는 청·일전쟁의 단서가 됨으로써 동아시아에서의 일본제국주의의 등장에 계기가 되었다. 또한 이를 기회로 국내적으로는 갑오정권이 성립하여 다양한 개혁을 실시함으로써 조선에 근대를 각인하는 전기가 되기도 하였다

3. 신분제의 변화

갑오개혁 당시 군국기무처에서는 문벌과 반상을 타파하고 귀천에 구애됨이 없이 인재를 등용할 것을 천명하였다. 반상제의 폐지가 공식적으로 선언된 것이다 이에 따라 갑오개혁의 주도세력 중에서는 중인계층 출신이 높은 직위에 오른 경우도 있었다. 또 과거제를 폐지하고 일정한 자격시험을 거쳐 관료를 등용하는 것으로 제도가 바뀐 것도 중요한 변화였다. 이것은 전통적 지식체계와 문벌에 바탕을 둔 종래의 제도와는 판이한 것이었다. 이제 신분별 변화양상을 살펴보자.

노비제의 해체양상은 18세기 후반까지 급격하게 진행되지만, 이후로는 대체적으로 안정국면에 들고 지역에 따라서는 반전현상을 보이기도 했다. 19세기가 되면 외거노비 혹은 납공노비는 거의 소멸되지만, 입역노비의 수는 거의 변함이 없거나 지역에 따라서는 증가하기도 하였다. 입역노비는 양반의 생활양식을 유지하는 데 필수적이었기 때문에 양반층의 증가가 경제적 성장과 함께 동반된 경우라면 그 수가 감소하기는 어려웠을 것이라 추측되지만, 확실한 해답은 추후 연구를 기다려야 할 것 같다.

서얼층에 대한 엄격한 규제도 19세기 후반이 되면 약화되었다. 향리가문 내에서도 향리와 유학 등 다른 신분이 혼효되는 경우가 있는데, 일부 유학층이 경제적 이권을 추구하기 위해 향임을 고수하였기 때문이다. 임오군란 이후에 왕명으로 서얼

층의 관직 진출에 제한을 두지 않겠다는 천명 이후 서얼이나 토반 및 중인계층의 관직 진출이 증가하였다. 그러나 사회관습 면에서의 차별은 여전히 존재하였고, 오히려 심화되는 면이 있었다(송준호, 1976). 중인이나 서얼은 개화기에 그들의 실무 역량과 관련하여 두각을 나타내고 있었지만 향리들은 꼭 동일한 궤적을 밟은 것은 아니었다. 갑오개혁이나 이후 일제의 행정개혁 과정에서 향리층은 지방행정에서 배제대상이었다. 다만 그들은 근대적 교육에 적극적으로 동참하거나 상업적 농업에 관심을 가지면서 재산을 축적하는 등 시대 변화에 민감하게 반응하면서 자신의 기반을 확대하여 나갔다.

양반층의 증가현상 역시 계속되었다. 특히 역을 진 하층민의 모칭유학(冒稱幼學)은 유학층 증가의 결정적 요인이 되었고, 이는 군역제의 동요 뿐 아니라 신분제 동요의 한 요인이 되었다. 이 현상은 19세기에도 지속되었는데, 이는 직역상의 양반이라는 것이 더 이상 신분구분의 지표가 될 수 없음을 의미하였다.

이처럼 비양반층의 상향이동이 활발해지자 양반신분의 분화현상이 나타났다. 이러한 분화현상은 전술한 바처럼 재지사족 혹은 향반 수준에서 먼저 나타났다. 또는 진주의 경우처럼 원유(元儒)와 별유(別儒)의 구분으로 나타나기도 하였다. 이 구분은 분명한 신분적 상하관계를 나타내고 있다는 점에서 양반층의 증대에 따른 기존 사족층의 대응으로 해석할 수 있다(이해준, 1985). 즉 양반층이 양적으로 증가하자 전형적인 양반가문은 그들과 하층양반의 구분을 설정하고 차별화를 시도하였던 것이다. 실제로 1910년 『민적통계표』에 집계된 양반은 전체 호주의 3% 수준에 불과하였다. 이는 당시 사람들의 관념 속에 양반과 양반 아닌 사람들의 차이가 뚜렷하게 각인되어 있음을 의미한다.

다만 개항기 이후에는 고급 관료 출신으로서 근대적인 기업이나 은행의 설립에 자본가로 참여하거나 기업가로 변신하는 사례가 있었다. 이는 종래 몰락한 양반이 생계를 위해 상업에 종사한 것과는 차원을 달리하는 것이었다. 종래 사대부로서의 직역을 최고로 간주하여 상업을 천시하던 관념에 일정한 변화가 나타났음을 의미한다.

그러나 이러한 제도변화 속에서도 종래의 관습적인 신분관은 크게 변하지 않았다. 즉 양반 가문의 자손은 관직에 나가지 못해도 여전히 양반 행세를 하지만 중인 출신은 대신과 같은 고위 관리가 되더라도 여전히 '상것' 취급을 받았다. 오랜 기간에 걸쳐 형성된 반상 차별의 관념이 제도변화로 일거에 허물어질 수는 없는 것이었다. 양반 신분과 그를 뒷받침하는 물질적 기반은 식민지시기에조차 여전히 존속한 것으로 보인다.

제3절 변화를 향하여

농민들이 생활이 곤궁하여지거나 지배층의 수탈이 과중하다고 생각했을 때 그것에 저항하는 가장 소극적인 방법은 현거주지를 임의로 벗어나 다른 곳으로 도망가는 것인데, 조선시대에는 이러한 행위를 유망(流亡)이라고 불렀으며, 이러한 행위를 한 사람을 유망민 혹은 유민이라고 불렀다. 유망은 농민의 입장에서 보면 기존 수취체제에 대한 피역 수단이었으므로 정부의 입장에서 보면 수취기반의 동요를 의미하는 것이기 때문에 방지할 수만은 없는 일이었다.

농민의 유망은 전근대사회 어느 시기에나 있을 수 있는 일이었지만 18세기에는 다른 시기에 비해서 유민의 수가 크게 증가한다는 특징을 가진다. 17세기 이래 진행된 상품화폐경제의 발달이나 생산력구조의 변화, 그리고 그에 수반한 신분제의 동요 등은 이러한 구조변화에 제대로 대처하지 못한 계층의 생활을 곤궁하게 만들었고, 거기에다가 흉년이라도 겹치면⁴¹⁾ 재생산의 유지조차 곤란한 상황에 직면하기 마련이었다. 늘어나는 인구압력 역시 소작지를 둘러싼 경쟁을 격화시켰을 것이고, 비총제 등 총액제의 실시는 신분제의 동요와 함께 피역계층으로 빠져나간 부유계층의 부담마저 일반 농민이 떠맡게 됨으로써 상황을 더 악화시켰다.

18세기 유민현상이 이전과 구분되는 또 다른 특징은 유민이 농촌과 완전히 분리되는 경우가 생겼다는 점이다. 전근대사회 유민의 일반적인 특징은 일단 유리된 농민들이 다른 농촌으로 가거나 아니면 다시 돌아오는 것이 보통인데, 이 시기에는 농촌을 완전히 떠나는 사례가 나타났다는 점이다.

완전히 농촌으로부터 이탈한 농민들은 서울지역에서 뚜렷한 거처가 없이 노숙하거나 움막생활을 하면서 지냈다. 그들은 정부가 시행하는 여러 토목공사에 모군으로 고용되기도 하였으며, 상업활동에 참가하기도 하였다. 서울이 그나마 다른 지역에 비해 구휼제도가 잘 갖추어진 점도 또 다른 이유였다. 또 다른 부류들은 광산이나 수공업이 발달한 지역에 흡수되기도 하였다. 그들은 매월 일정 보수를 받는 임금노동자와 유사한 처지에 놓였다.

물론 농업으로부터 완전히 유리되지 않은 유망민도 있었다. 일부 유민들은 산간

41) 조선 후기에는 자연재해가 빈번한 편으로 기근은 평균 3-6년 주기로, 역병은 2-6년 주기로 내습하였다. 1740년의 역병은 일시에 전국적으로 50-50만 명을 죽음으로 몰아넣기도 하였다.

에서 화전을 개발하거나, 섬으로 들어가 개간을 통해 생계를 찾았다. 나아가 북쪽 국경지대로 이주하거나 월경하여 농사를 영위하기도 하였다 특히 함경도민을 중심으로 한 월경은 수렵이나 벌목 혹은 채삼 등을 통한 경제적 이익을 획득하기 위함이었다.

앞서 말한 바와 같이 유민의 발생은 국가의 수취체제를 위협하는 것으로 국가는 나름의 대책을 강구해야 했다. 이를 위해 정부는 각종 진휼정책과 함께 한편으로는 통제정책을 실시하기도 하였다. 진휼정책으로는 조세감면이나 환곡제도의 시행, 가뭄 시에 제공하는 백급(白給) 등이 대표적이었다. 통제정책으로는 징세대상자를 확보 파악하는 수단인 오가작통제나 호패법 등이 있었지만, 근본적인 대책은 되지 못하였다.

유망이 소극적인 방법이라면 가장 적극적인 대응방법의 하나로는 명화적이 있다. 명화적은 무리를 지어 행동하며 무장한 집단이라는 점에서 일반 강도와 구분된다 이들은 흉년시에만 도둑으로 활동하는 것이 아니라 일상적이고 조직적으로 활동하고 있었다. 18세기에 활동하던 명화적은 총포로 무장하였고 그 규모도 수백 명에 이를 정도였다.

명화적은 주로 원악향리나 양반·토호의 집을 습격하거나, 중앙으로 상납되는 각종 물품을 탈취하거나, 유통로를 장악하여 상인들의 재화를 약탈하였다. 그런데 명화적의 활동은 이러한 단순한 약탈행위를 넘어서 역모를 시도하거나 변란세력과 연결되기도 하였다.

19세기에 들어오면 민란이 폭발적으로 증가한다 이러한 민란과 별도로 일부 소외된 지식인층이 주도하는 변란(變亂) 역시 이 시기 특징적인 현상이다 민란과 변란은 국가권력에 도전한다는 점에서 공통점을 가지지만 몇 가지 차이점이 있다 민란은 향촌사회에 뿌리를 두고 있으며, 촌락 단위로 주민을 동원하여 주로 부세체계의 문제를 지적하는 것이 일반적이었다. 투쟁의 범위도 지역적 제한성을 보이며 국왕의 권위에 대한 도전은 보이지 않는다. 반면 변란의 주모자들은 지역사회에 뿌리를 두지 않은 경우가 많고, 동원된 사람들도 금전 등으로 모집한 경우가 많으며 무장을 하는 경우가 많다. 조직적으로는 지역적 범위를 넘어 전국적인 규모를 가진 경우도 있고, 투쟁 목표도 부세체계의 개선 등의 차원보다는 역성혁명을 주창하는 경우가 많았다. 민란에 대해서는 지배층도 지방관의 탐학에 못이긴 백성들의 정당한 저항으로 인식하는 경우가 많았지만 변란에 대해서는 ‘역모’로서 엄격하게 처벌하였던 것도 이 때문이다.

변란을 주도한 계층은 대개는 촌락을 떠나 떠돌던 지식인층이 많았으며, 정감록 등의 각종 비기에 기대어 역성혁명을 주장하였다. 이들은 거사에 필요한 자금과 병력을 마련하기 위해 장기간에 걸쳐 준비하였으며, 그 참가 대상도 점차 확대되었다. 이들은 동조자를 확대하기 위해 반외세의 구호를 내걸기도 하였다.

세상이 바뀌기를 원하는 민중의 심리를 가장 잘 보여주는 것은 각종 비기(秘記)의 전파인데, 그 중 대표적인 것은 『정감록』이다. 이 비기는 18세기 초에 나타난 것으로 보이는데, 국가의 금지에도 불구하고 계속 전파되었으며, 19세기 흥경래도 이를 농민전쟁에 이용하기도 하였다. 변혁세력들이 자주 이용한 것으로 미륵신앙도 빼놓을 수 없다.⁴²⁾

민중항쟁의 합법적인 방법으로는 관가에 소장을 올리거나 항조투쟁을 벌이는 것이었지만 지배층은 대부분 이를 무시했고, 주모자들은 처벌을 받기도 하였다. 소극적인 저항방법으로는 도망하여 화전민이 되거나 유민이 되어 도시로 나가기도 하였는데, 보다 적극적으로는 무리를 지어 대항하기도 하였다. 저항 대상은 주로 아전 등 하급관리를 습격하기도 하고, 보다 대담하게는 관가를 습격하여 불을 지르기도 하였다. 이제 이러한 저항의 방법으로 사용된 몇 가지 예를 들어본다.

첫째, 익명으로 사람들이 많이 다니는 곳에 자신의 주장을 담은 글을 게시하는 패서(掛書)이다. 이는 요즘 대자보와 비슷한 것으로, 상소 등으로 자신의 뜻이 관철되지 않을 때 그 내용을 널리 알리고자 하는 경우도 있지만, 대부분은 실정을 고발하고 민심을 선동하여 자신의 뜻을 이루려고 하는 경우가 많았다. 즉 앞으로 변란이나 거사가 일어날 것이라는 내용을 기재하여 민심을 자극하고 조정을 폄하하려는 것이었다. 이런 패서는 17-18세기에 유행하였고 18세기 후반에 전국적으로 확산되었다. 그러나 패서가 단순히 개인적인 원한이나 장난에 의한 것은 아니었다. 대부분의 패서는 지역적으로는 도성과 지방에 함께 걸리는 경우가 많았는데 이는 패서를 게시하는 것이 개인적인 차원이 아니라 매우 조직적으로 이루어졌음을 알 수 있다.

둘째, 패서보다 더 적극적으로 무리를 지어 거사를 모의하는 작변(作變)계획인데, 실제로 거사를 일으키기도 하였다. 작변은 역성혁명을 선동하기도 하는데 그 수단으로 비기나 미륵신앙 등 민중에게 호소력이 있는 방법을 채택하는 것이 일반적이었다. 또 조선왕조에 의해 억울한 죽음을 당한 최영, 남이, 임경업 등의 이미지를

42) 19세기 중엽 후천개벽을 주장하는 증산도나 유·불·선 합일을 주장하는 동학의 출현 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

빌리려고도 하였다. 의적으로 유명한 장길산도 17세기말 이영창의 역모사건에 연루되는 등 작변세력은 자신에게 유리한 당시의 모든 세력을 끌어들이려 거사를 진행하려 하였다.

셋째, 작변은 정권 탈취를 목적으로 이루어지는 거사였지만 등소운동이나 항조운동 등 합법적 방법의 호소가 먹혀들어 가지 않음을 알게 된 농민들은 자신의 의도를 관철시키기 위해 물리적이고 적극적인 항거를 시도하기도 하였다. 그들은 봉기를 일으켜 양곡창고와 무기고를 습격하기도 하고, 심지어는 양반지주나 수령을 처단하기도 하였다.

넷째, 무리를 지어 일상적으로 약탈활동을 하거나 저항활동을 하는 경우가 있다. 이들을 정부에서는 명화적이라고 불렀다. 이들은 말을 타고 총 등의 무장을 갖춘 경우도 있었으며, 무리가 수백에 이를 정도의 규모를 가진 경우도 있어 관군도 그 위세를 두려워 할 정도였다. 명화적들은 주로 당시 농민이나 노비출신의 유민들로부터 그 세력을 충원하였으며, 곳곳에서 길을 차단하고 주로 서울로 향하는 공물집이나 세곡을 약탈 대상으로 삼았다. 남태령이나 지리산의 육십령, 문경새재 등 산중의 교통로가 주요 활동무대였으며, 일부 세력은 변산 주변의 험한 산세를 이용하여 인근 부락을 털기도 하였다.

이제 지배층 내의 개혁세력에 대해 살펴보자. 조선을 둘러싼 내외적 모순이 갑오농민전쟁으로 폭발하고 있었지만 나라의 내부에서 개혁을 통해 농민의 요구를 수렴하고 밖으로 자주적 대응을 추진할 수 있는 정권이 실현되지 못하였다. 당시 농민군의 요구조건은 크게 두 가지로 생각될 수 있는 것이었다. 하나는 삼정의 문란에서 오는 무궤도한 징세, 즉 가렴주구에 대한 금단·시정의 요구와 또 지방관이나 향리의 부정·부패에 대한 구체적인 시정의 요구들로 채워져 있다. 그리고 다른 한 유형은 미곡의 유출과 이에 따른 외국 상인, 특히 일본 상인들에 의한 상권 침해에 대한 금단을 요구하는 조항들이었다. 전주성을 포위했던 관군은 동학군의 이와 같은 폐정개혁의 요구를 들어줄 것을 약속했던 것이다.

이러한 농민군의 요구는 정당한 애국적인 요구였다. 그러나 농민군의 폐정개혁안을 조선정부가 주체적으로 수용하기 전에 일본이 개입하였고, 일본의 왕궁 점령을 계기로 갑오정권이 성립하였다. 갑오정권은 비록 그 성립과정이 외세의존적이었으나 농민군의 요구를 수용하는 형태로 다양한 개혁을 실시하고자 하였다.

그러나 개화파가 밑으로부터의 변혁투쟁과 위로부터의 개혁운동을 결합하여 자주적 근대화를 추진할 수 있는 정치변혁을 스스로의 힘으로 수행하지 못한 것은 한

국근대사의 태생적 비극이었다. 개화파는 정권 내부에서 주도권을 장악하는 데에도 실패하였다. 급진개화파가 갑신정변에 실패한 후 온건개화파는 정변에 참가하지 않아 권력 내에 잔류할 수는 있었다. 그리고 집권파도 부분적으로는 동도서기적 근대화 노력을 시도하였으므로 이 과정에서 온건개화파의 능력을 이용하고자 하였다. 그러나 갑오 이전에 개화파는 온건개화파라 할지라도 요주의 인물로서 중심에서 떨어진 지위에 있었고, 김윤식·어윤중 등은 자주 유배되는 처지였다.

또한 개화파의 독자적인 정치활동은 전면적으로 억압되었고, 다만 정치적 관계가 적은 분야에서 온건한 개화파의 활동이 약간 허용되었다. 예를 들어 갑신정변의 실패로 해체된 박문국을 재건하여 『한성순보』에 대신하는 『한성주보』나 『만국정표』 등의 서적을 발행하여 주로 세계 각국의 정치·사회·문화의 소개에 노력하였다. 또한 배재학당, 이화학당, 육영공원 등의 근대적 학교와 농사시험장 직조국, 광무국 등을 설립하여 사회·교육·군사·농업·산업 등 각 방면에 걸친 근대화를 시도하였다. 집권 민씨정권은 수구적 정권이었지만 체제유지를 위해 한정된 범위 내에서는 선진문화와 기술의 도입을 추진하였다.

그러나 정부의 개화 노력은 재정곤란을 타개할 목적으로 근대적 화폐금융제도를 수립하고자 한 것이 가장 중심된 것이었다. 1880년대 중엽부터 고종은 청의 극단적인 내정간섭에서 벗어나기 위해 외교다변화를 위해 노력함과 동시에 외채를 도입하여 재정을 개혁하고자 하였다. 재정개혁의 일환으로 추진된 1891년의 「신식화폐조례」는 일본과 같은 은본위제를 표방한 것이었다. 당시 조선정부는 약간의 본위화를 마련하고 그에 기초한 지폐를 발행하면 화폐발행이익을 가져올 것으로 생각하였다. 그러나 「신식화폐조례」는 적절한 본위지금의 준비와 재정개혁을 위한 광범한 조치가 수반되지 않은 가운데 추진되고, 재정수입을 증대하고자 한 것이어서 문제가 없지 않았다.

다수의 개화파 가운데 특히 유길준은 주목을 끈다. 그는 갑신정변의 소식을 듣고 미국 유학에서 귀국할 것을 결심하였다. 그는 급진개화파와는 거리를 두었으나 귀국 후 보호 겸 연금 상태에서 집권파의 개화업무에 관한 자문을 하면서 『서유견문』을 집필하였다. 『서유견문』은 가장 체계적인 개화파의 저술이고 본격적인 서양입문서로서 개화사상의 보급에 기여하였을 뿐 아니라 유길준 개인으로서는 조선의 개혁을 위한 구상을 가다듬는 데 중요한 계기가 되었다. 그가 갑오개혁시 정책구상의 중심적 역할을 수행하였음은 주지의 사실이다.

이들 소장 개화파는 1890년대 초부터 공공연하게는 아니지만 상호 연대를 가지고

국정개혁에 관하여 의논하였다. 농민전쟁 발발 이후에는 김가집 유길준 등의 개화파는 차병은 불가하고 국가의 장계가 아니므로 중지할 것을 각 권문에 주장하였다. 그러나 이러한 부분적인 움직임은 있었지만 총체적으로 보아 당시의 개화파는 주체적 역량이 약하였고, 자주적이고 조직적인 계획 아래 정권 탈취를 위한 움직임은 보이지 않는다.

요컨대 1890년대에 들어서서는 다소의 변용은 보이지만 갑신정변에서 갑오개혁까지의 10년간은 개화파의 정치활동이 엄하게 탄압된 시대이다. 조선사회의 내외적 모순에 대한 변혁운동은 저변의 농민층에 의한 반봉건투쟁으로 폭발하였다. 개화파는 농민층과 내정개혁의 점에서는 공감하고 있었지만 전국적 규모의 농민전쟁에 직면하여 개화파가 농민군과 제휴한다거나 혹은 이 내란을 이용하여 권력탈취를 시도할 계획은 보이지 않는다. 물론 얼마되지 않아 청·일 양군의 침입이라는 이상사태에도 기인하지만, 민씨정권의 타도는 개화파가 주체적이고 구체적으로 계획하기 이전에 일본군에 의해 실현된다. 이것은 당시 조선의 정치과정에서 개화파의 주체적 형성이 취약한 것을 단적으로 보여주는 것이다.

양란 이후의 조선사회는 조선 전기와 사뭇 다른 모습이었다. 재정난 해결을 위해 도입했던 납속책은 면역권을 얻으려는 의도와 맞물리면서 군정의 문란을 가져왔다. 조선 후기 농법의 변화는 농장제에서 병작제로의 전환을 가져왔으며, 이는 노비의 상대적 중요성을 감소시켰다. 이 양자는 신분제의 이완으로 나타났다.

인신의 파악을 기초로 한 역제가 그 실효성을 상실하면서 국가의 부세정책도 변화하였다. 대략 18세기 중엽을 전후로 집중적으로 나타난 공동납의 변화가 이러한 국가의 양역변통정책을 상징적으로 표현한다. 공동납체제 하에서는 면리 단위로 조세를 부담할 호수와 구수, 즉 호종과 구총이 정해졌고, 이를 근거로 국가는 면리 단위로 조세를 부과하였다. 이에 따라 호적상의 모록이나 모칭은 상대적으로 용이해졌다.

그러나 조선 후기 사회의 기본틀인 사족지배체제가 붕괴된 것은 아니었다. 오히려 재지사족들은 새롭게 양반신분을 취득한 사람과 자신들을 구별하기 위한 여러 장치를 만들기 위해 노력했다. 그들은 중법제도를 수용하였으며, 동성촌락인 반촌을 형성하였고, 촌락사회에서는 종가형 지주로 등장하였다. 반촌의 양반들은 향안이나 향약 등을 통해 자신들의 유대관계를 강화하였으며, 이를 상민 촌락 즉 민촌의 평민들을 지배하기 위한 수단으로 활용하기도 하였다. 그들은 또한 해당 지역의 서원이나 사우(祠宇)를 장악하고 그들간에 폐쇄적인 통혼권을 형성함으로써 유력

성씨로서의 지위를 유지하였다.

그러나 평민층의 성장과 사족지배체제에서 소외된 서얼층의 불만 등이 결합되면서 사족지배체제는 흔들리기 시작하였다. 18세기에 이르면 동계의 조직 내에 잠재되어 있던 상하민 상호간의 대립 등으로 말미암아 동계가 하계(下契)를 포함할 수 없게 되었다. 이는 정부가 관주도의 향촌지배정책을 펼쳤던 것과도 관련을 가진 것이었다. 18세기 경제적 부흥기에 부를 집적했던 부민들은 신향층을 형성하기도 했으며, 관주도 향촌지배정책을 펼쳤던 수령층과 결탁하여 향권에 접근하기도 했다. 사족세력이 약한 지역에서는 수령의 비호하에 향권을 장악하거나 분점하는 데 성공하기도 했다.

그러나 19세기에 들어서면서 조선경제는 쇠퇴기로 접어들었으며, 이는 민중의 유망을 낳았고, 이에 대처하지 못한 정부의 부세정책은 민중들의 적극적인 저항을 초래하였다. 19세기 초반의 흥경래의 난은 부세수탈에 대한 저항에다가 중앙의 지방에 대한 차별정책이 결합되어 격렬한 형태로 진행되었다. 1862년 삼남지방을 중심으로 80여 개 군현에서 발생한 농민항쟁은 대부분 삼정의 문란으로 인해 야기된 부세수탈이 주원인이었다. 경제가 쇠퇴국면으로 접어들었음에도 중세적 수탈은 오히려 강화되었기 때문에 봉건제가 해체되었다는 모리스 돕의 고전적인 주장이 19세기 조선사회에도 적용되고 있었다. 정부는 삼정이정책 등을 통해 이를 해소하려 하였으나 곧이어 들이닥친 자본주의와의 조우과정에서 내적 해결동력을 상실하였고, 결국 식민지화의 길로 접어들게 되었다.

참 고 문 헌

- 김양식(1994), “개항 이후 화적의 활동과 지향”, 『한국사연구』 84.
- 김준형(1984), “18세기 里定法의 展開－村落의 기능 강화와 관련하여”, 『진단학보』 58.
- 도진순(1985), “19세기 宮庄土에서의 中畝主와 抗租－載寧 餘勿坪庄土를 중심으로－”, 『한국사론』 13.
- 박상섭(1996), 『근대국가와 전쟁: 근대국가의 군사적 기초 1500-1900』, 나남출판.
- 방기중(1990), “19세기 전반 조세수취구조의 특질과 기반”, 『국사관논총』 10.
- 배혜숙(1996), “조선후기 민란에 관한 제설의 정리”, 『국사관논총』 68.
- 변주승(1997a), “유민과 명화적”, 국사편찬위원회, 『한국사』 36.
- 송양섭(1995), “19세기 양역수취법의 변화: 동포제의 성립과 관련하여”, 『한국사연구』 89.
- 이영호(1984), “18·19세기 地代形態의 변화와 農業經營의 변동: 宮庄土·屯土를 중심으로”, 『한국사론』 11.
- 한명기(1992), “19세기 전반 반봉건 항쟁의 성격과 그 유형”, 『1894년 농민전쟁연구2』, 한국역사연구회.

제3편 일제의 식민지 지배체제 구축과 한국 농업의 변모

박 석 두 (한국농촌경제연구원 연구위원)

- 제1장 식민지 시기의 역사적 위상과 역할
- 제2장 일제의 농업이민과 식민지 농업기구의 구축
- 제3장 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립
- 제4장 식민지지주제의 형성과 농가경제의 피해

제 1 장

식민지 시기의 역사적 위상과 역할

제1절 식민지 시기의 시작

한국의 20세기는 일제의 식민지 지배로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 일제가 한국을 병합한 것은 1910년 8월 22일 조인되어 29일에 공포된 「한·일합방조약」에 의해서이지만, 그 전부터 실질적으로 한국의 주권을 유린하고 법과 행정을 장악하였기 때문이다. 한국이 주권의 일부를 잃게 된 것은 1905년 11월 17일 한·일 간에 체결된 「제2차 한·일협약」(이른바 「을사보호조약」)에 의해 일본의 ‘보호국’으로 전락하면서부터이며, 더 거슬러 실질적으로 ‘보호국’의 처지에 놓이게 된 것은 1904년 2월 23일에 조인되어 27일에 공포된 「한·일의정서」에 의해서였다(야마베 겐파로, 까치편집부 역, 『한국근대사』, 1977, p. 116). 이 조약은 일제가 1904년 2월 9일 정오 인천 앞바다에서 러시아 함대를 기습하여 격파하고 2월 10일 러시아에 전쟁을 선포함으로써 두 나라가 한국에서의 지배권을 놓고 본격적인 전쟁을 벌이는 와중에서 일본의 강요에 의해 체결되었다. 이 조약에서 “대한제국 정부는 대일본제국 정부를 확신하여 시정의 개선에 관한 충고를 받아들일 것(제1조)”과 “제3국의 침해 혹은 내란으로 인하여 대한제국 황실의 안녕 혹은 영토 보전에 위협이 있을 경우 대일본제국 정부는 신속히 필요한 조치를 취하며…… 전항의 목적을 달성하기 위하여 군략상 필요한 지점을 임기(臨機) 수용할 수 있다(제4조)”고 한 것은 “조선이 비로소 일본의 사실상의 식민지로 된 것을 말해 준다(細川嘉六, 1941, p.238).”

「한·일의정서」를 통해 한국을 ‘보호국’으로 만드는 첫 걸음을 내딛은 일제는 ‘보

호조약'을 목표로 삼고 1904년 4월 8일 「한국 보호권 확립의 건」을 각의에서 결정한 다음 10일에 천황의 재가를 얻었다. 그 내용은 “한국에 대한 보호권을 확립함으로써 그 나라의 대외관계를 통틀어 우리(일본을 말함) 손아귀에 틀어쥐도록” 하기 위하여 첫째, 한국의 대외관계를 일본이 완전히 떠맡고, 둘째, 한국은 독자적으로 외국과의 조약을 체결하지 못하게 하며, 셋째, 한국과 열국 간의 조약에 대한 책임은 일본이 지며, 넷째, 한국에 주재 관리를 두어 한국의 시정 전반에 걸쳐 감독하도록 한다는 것이었다. 이는 그로부터 1년 7개월여 뒤에 체결되는 「을사보호조약」의 내용과 동일하다. 장기간 치밀하게 보호국 음모를 추진하였던 것이다.

이어서 일제는 1904년 5월 30일 원로회의의 결정과 5월 31일 각의의 확정을 거친 다음 6월 11일 천황의 재가를 받아 「대한방침(對韓方針)」과 「대한시설강령(對韓施設綱領)」을 확정하였다. 「대한방침」에서 “제국은 한일의정서에 의해서 어느 정도의 보호권을 장악”하였다고 평하고, “한국에 대한 보호의 실권을 확립함과 동시에 경제적으로는 여러 모로 필수적인 이권을 장악하여 착실하게 그 경영을 실행해 나가는 것이 긴급한 과제(야마베 겐따로, 1977, p.116)”라고 하였다. 「대한시설강령」은 군사·외교·재정·교통·통신·척식 등 6개 항에 걸쳐 일제가 한국에서 실행할 구체적인 실천 방안을 담고 있는 것으로서, 그 중 농업에 관한 내용을 보면 한국에서 식량과 원료농산물의 공급, 일본인 농업이민을 위한 토지 획득에 주목적이 있음을 알 수 있다.

“한국에 있어서 본방인의 기업 중 가장 유망한 것은 농사이다 유래 한국은 농산국으로서 오로지 식량 및 원료품을 아국에 공급하고 아방에서는 공예품을 그들에게 공급하여 왔다. 생각컨대 앞으로도 양국의 경제관계는 이 원칙에 의하여 발달하지 않을 수 없다. 또한, 한국은 토지의 면적에 비하여 인구가 적고 넉넉히 다수의 본방민을 받아들일 수 있으므로 아국 농민이 다수 한국 내지에 들어가기에 이른다면 한편으로는 아국의 초과하는 인구를 위하여 이식지(移植地)를 얻고 다른 한편으로는 아국의 부족한 식량의 공급을 늘려 소위 일거양득이 될 것이다. 그러므로 아국 농가를 위하여 한국 내지를 개방시키는 수단으로서 좌에 이책(二策)을 취하는 것으로 할 것. 1. 관유(官有) 황무지에 대하여는 한 개인의 명의로써 경작 및 목축의 특허 혹은 위탁을 받아 제국 정부의 관리 하에 상당한 자격 있는 아방 인민으로써 이를 경영하게 할 것. 2. 민유지에 대하여는 거류지에서 1리(4km) 밖일지라도 경작 또는 목축 등의 목적으로 이를 매매 혹은 임대할 수 있게 할 것(日本外交文書 제37권 제1책, pp.351-356, 「對韓方針並ニ對韓施設綱領決定ノ件」: 윤병석, 1964, p.30에서 재인용).”

한국을 일본의 ‘보호국’으로 만들기 위한 두 번째 조약은 1904년 8월 22일 체결한 「제1차 한·일협약」이었다. 조약의 내용은 첫째 일본인을 재정고문으로 초빙하도록 하며, 둘째 일본 정부가 천거하는 외국인을 외교고문으로 고용하도록 하는 한편 외국과의 조약 체결은 미리 일본 정부와 상의하도록 하는 것이었다. 이 조약에 따라 조약 체결 이전에 이미 재정고문으로 내정되어 있던 일본의 대장성(大藏省: 재무부에 해당) 주세국장(主稅局長) 메가다조타로(目賀田種太郎)와 10월 15일 초빙계약을 맺었으며, 12월 27일에 미국인 스티븐스와 외부고문 초빙계약, 1905년 2월 3일에 일본 경시청 경시 마루야마(丸山重俊)와 경찰고문 초빙계약을 맺었다(조선총독부, 1917, p.5). 그 외에 주한공사였던 가토오(加藤増進)가 궁내부 고문, 육군 중령 노즈(野津鎮武)가 군부 고문으로 임명되었다. 고문 정치를 통하여 한국은 일본의 속국이 되었다고 해도 과언이 아니다.

1905년 5월 7일 동해 해상에서 러시아 발틱함대의 전멸로 러·일전쟁의 전세는 일본에 결정적으로 유리해졌다. 일본은 8월 12일 1902년에 영국과 맺은 영·일동맹을 확장하는 협약을 체결하여 일본이 한국에 대해 정치·경제·군사·경제적으로 우월한 이익을 갖고 있다는 것을 영국으로부터 승인받았다. 이어서 9월 5일에 러시아와 맺은 포츠머드 조약에 일본이 한국에 대해 우월한 이익을 갖고 있음을 명시하였다. 이처럼 한국을 ‘보호국’으로 만들기 위해 국내외에 걸쳐 치밀하게 정치작업을 마친 일제는 1905년 11월 17일 밤 일본군의 무력 시위와 감시 하에 「제2차 한·일협약」을 강제로 체결함으로써 한국을 보호국으로 전락시켰다. “일본국 정부는 동경에 있는 (일본)외무성을 통하여 (한국의)외국에 대한 관계와 사무를 지휘·감독(제1조)” 하며, “한국 정부는 앞으로 일본국 정부의 중개를 거치지 않고서는 국제조약의 성질을 가지는 어떤 조약이나 약속을 할 수 없고(제2조),” “일본국 정부는 그 대표자로서 한국 황제폐하 밑에 1명의 통감을 두어(3조)” 그로 하여금 경성에 주재하면서 “오로지 외교에 관한 사항을 관리”하도록 하였다. 이로써 한국은 대외적으로 외교주권을 완전히 상실하게 된 것이다.

「을사보호조약」이 체결된 다음날 서울 시민들은 대한문에 쇄도하여 이 조약의 파기를 요구하였으며, 모든 상가가 철시하여 조약에 항의하였다. 장지연은 황성신문에 저 유명한 사설 ‘이 날 소리 내어 통곡하노라(是日也放聲大哭)’를 통해 이 조약을 규탄하여 사원 10여 명과 함께 체포되고 황성신문은 정간되었다. 조병세(趙秉世), 이근명(李根命) 등도 대한문 앞에 엎드려 조약을 파기할 것을 상소하여 체포되었으며, 시종무관 민영환과 전 참관 홍만식 등은 국운을 개탄하고 자결하였다. 각

학교는 휴교하고 학생들은 조약에 항의하였으며, 의병운동이 전국으로 확대되었다.

그러나, 일제는 1905년 12월 21일 칙령 제267호로 통감부와 이사청 관제를 공포하고, 이토오 히로부미를 초대 통감에 임명하였다. 칙령에서 통감은 천황 직속으로서 천황이 직접 임명하고, 한국의 외국 영사관 및 외국인 관련 업무를 감독할 뿐만 아니라 “한국의 안녕 질서를 유지하기 위해서 필요한 경우 한국 수비군 사령관에게 병력의 사용을 명할 수 있으며(대한민국 국회도서관, 1972, p.2)” 통감부령을 발령할 수 있도록 함으로써 뒷날의 총독과 다를 바 없는 권한을 가졌다. 이리하여 이토오는 1906년 3월 부임하자마자 ① 국가재정 정리, ② 궁중재산 정리, ③ 교육제도 개정, ④ 치안·위생의 개선, ⑤ 농업·공업·교통운수 등의 개발 추진과 그 기관 창설, ⑥ 외국·외국인 관련 사무의 통감부 관리, ⑦ 지방행정 정리 등 7개 항의 시정개선안을 강요하였다. 이후 일제는 헤이그 밀사사건을 계기로 1907년 7월 24일 「제3차 한·일 협약(정미7조약)」을 강제로 체결하여 한국정부의 시정개선(제1조)과 고등관리의 임명(제4조)에 통감의 동의를 받도록 하고, 법령 제정과 중요 행정처분은 통감의 승인을 받도록 하였으며, 통감이 추천하는 일본인을 관리로 임명(제5조)하도록 하여 한국 정부의 각 부에는 일본인이 차관으로 임명되게 되었다. 통감이 한국의 법과 행정을 장악하게 됨으로써 한국은 주권을 상실한 것이나 다를 바 없게 된 것이다.

1905년 11월의 「을사보호조약」 이후 1906년부터 1909년까지는 가히 반일의병투쟁의 시기라 해도 과언이 아니다. 1906년 통감부 설치 후 전국으로 확산된 의병투쟁은 1907년 7월 헤이그 밀사사건으로 인한 고종의 양위와 군대 해산을 계기로 더욱 고양되어 일제의 소위 토벌대와 치열한 전투를 벌였으며, 일본군 수비대·헌병분주소와 경찰서·순사주재소·세무서·우편취급소·군청·일진회사무소 등 일제 기관과 친일매국노를 습격하였다. 의병의 전투 회수와 참가 의병 수는 1907년 8월부터 12월에 323회에 44,116명이었으며, 1908년 1,449회에 69,832명, 1909년 898회에 24,783명, 1910년 147회에 1,891명, 1911년 33회에 216명으로 1907~1911년에 총 2,850회의 전투에 140,838명이었다. 일제는 의병투쟁을 무력으로 진압하는 한편 경찰·사법·은행·학교·군대 등에 관한 제도를 개편하고 철도·광업·통신 등의 이권을 탈취하는 등 한국을 침탈하기 위한 준비를 갖추어나갔다.

실질적으로 일본의 속국으로 전락한 한국은 1910년 8월 22일 조인, 8월 29일에 공포된 「일·한 병합에 관한 조약」에 의해 완전한 일본의 식민지로 전락하게 되었다. 전문(前文)과 8조로 이루어진 이 조약의 핵심 내용은 “한국 전부에 관한 일제의 통치권을 완전하고도 영구히” 일본에 양여하는 대신 한국의 황제와 그 가족·후예 및

기타 황족·후예에게 명예 유지와 대우에 필요한 세비와 자금을 공급하며, 합방에 훈공이 있는 한국인에게는 귀족 칭호와 은사금을 수여한다는 것이다. 전문에서 한국과 일본의 “상호행복을 증진하며” “동양의 평화를 영구히 확보”하기 위해서는 “한국을 일본제국에 합병”하는 게 최선이라고 한 데 대해서는 실소를 금할 수 없을 것이다. 조약의 내용은 다음과 같다.

한국 황제폐하와 일본국 황제폐하는 양국 간의 특수하고 친밀한 관계를 회고하여 상호 행복을 증진하며 동양의 평화를 영구히 확보코자 하는바 이 목적을 달성하기 위해서는 한국을 일본제국에 합병함만 같지 못함을 확신하여 이에 양국 간에 병합 조약을 체결하기로 결(決)하고 일본국 황제폐하는 통감 자작(子爵) 테라우찌 마사타케(寺內正毅)를, 한국 황제폐하는 내각총리대신 이완용을 각기 전권위원으로 임명함. 이 전권위원은 회동협의한 후 다음의 각 조를 협정함.

- 제1 한국 황제폐하는 한국 전부에 관한 일체의 통치권을 완전하고도 영구히 일본국 황제폐하에게 양여함.
- 제2 일본국 황제폐하는 전조에 기재한 양여를 수락하고 또 전연 한국을 일본국에 병합함을 승낙함.
- 제3 일본국 황제폐하는 한국 황제폐하·태황제폐하·황태자폐하와 그 후비(后妃) 및 후예로 하여금 각기 지위에 응하여 상당한 존칭·위엄 그리고 명예를 향유케 하며, 또 이를 보지(保持)하기에 충분한 세비를 공급할 것을 약함.
- 제4 일본국 황제폐하는 전조 이외의 한국 황족과 그 후예에 대하여 각기 상당한 명예와 대우를 향유케 하며, 이를 유지하기에 필요한 자금을 공여할 것을 약함.
- 제5 일본국 황제폐하는 훈공 있는 한인으로서 특히 표창을 행함이 적당하다고 인정하는 자에 대하여 영작(榮爵)을 수여하고 또 은금(恩金)을 수여할 것.
- 제6 일본국 정부는 전기 병합의 결과로서 모든 한국의 시정을 담임하고 동지(同地)에 시행하는 법규를 준수하는 한인의 신체와 재산에 대하여 충분한 보호를 하며, 또 그 복리의 증진을 도모할 것.
- 제7 일본국 정부는 성의와 충실로 신제도를 준중(遵重)하는 한인으로서 상당한 자격이 있는 자를 사정이 허하는 한에서 한국에 있는 제국 관리로 등용할 것.
- 제8 본 조약은 일본국 황제폐하와 한국 황제폐하의 재가를 거친 것으로 공포일로부터 시행함.

제2절 식민지 시기를 어떻게 인식할 것인가

반만년 역사라고 자랑하는 한국사에서 일제의 지배를 받은 기간은 36년¹⁾이므로서,

역사의 시간으로는 길다고 할 수 없다. 그런데도 일제시기는 한국사에서 시간 개념으로는 가늠할 수 없을 만큼 중요하게 인식되고 있다. 그 이유는 크게 세 가지를 들 수 있을 것이다. 첫째는 우리 역사에서 유일하게 다른 나라의 직접 지배를 받은 치욕의 기간이라는 의식이다. 이는 비이성적·정서적 의식으로서 현재까지도 국민적인 반일감정의 저류를 이루고 있다. 둘째는 36년이라는 기간이 문제가 아니라 20세기 전반기라는 시기, 즉 한국이 근대적 개혁을 갖 시작한 시기라는 점이다. 근대화와 산업화를 위한 개혁을 시작하였던 구한국정부로부터 주권을 빼앗아 주체적 근대화의 싹을 짓밟고 일제식의 근대화를 이식함으로써 이른바 식민지자본주의를 형성하여 역사 발전의 방향을 왜곡했다는 인식이다. 셋째는 해방 후 한국전쟁과 남북 분단의 원인을 제공하였다는 점이다. 일제의 지배를 받지 않았다면 한국이 제2차 세계대전과 태평양전쟁에 말려들 이유가 없었으며, 연합국의 전후처리 대상이 되어 분단으로 이어지지도 않았을 것이기 때문이다.

그렇다면 한국의 역사에서 일제시기 36년은 주권을 상실했던 치욕의 시기, 오로지 일제의 수탈을 받던 고통과 암흑의 시기, 발전은커녕 퇴보와 미개발의 시기였다고 해야 할 것인가. 아니면, 일제 당국과 식민사가 및 전후 일본 우익의 주장처럼 일제의 시혜에 의해 한국이 근대화와 발전을 이룩하였던 시기였던 것일까 그도저도 아니면 일제시기에 한국은 일제의 수탈을 받으면서도 근대화를 향해 발전되고 있었다고 볼 것인가. 이와 관련한 학설은 일제 당시의 조선사회정체론, 1960년대 이후의 내재적발전론, 그리고 1980년대 중반의 식민지사회구성체 논쟁 등 3단계에 걸쳐 제기되었다. 시대를 망라하여 여러 학설을 다양한 기준에 따라 몇 가지 유형으로 분류할 수 있다. 먼저, 일제의 한국 지배를 정당화하는 식민사관(植民史觀)과 그것을 부인하는 민족사관(民族史觀)으로 나눌 수 있는바, 전자는 일제시기 당시 일제 당국과 일본인 학자 및 일본 우익의 주장이며, 후자는 한국인 학자의 주장이다. 연구 대상 시기별로는 일제시기 이전 조선시대까지 조선사회의 성격을 둘러싼 주장과 일제시기 식민지 조선의 사회성격에 관한 주장으로 나눌 수 있다. 전자의 연구로는 일본인 학자들의 노예제·봉건제 결여론, 조선시기의 토지국유제론과 자본주의맹아론을 둘러싼 주장을 들 수 있다. 후자의 연구는 주장의 내용에 따라 다시 분류할 수 있는데,

- 1) 일제 식민지 시기의 기간을 1910년부터 1945년까지 했수로 셈하여 36년이라고 하는 게 일반적인데, 이를 굳이 1910. 8. 29~1945. 8. 15의 만기로 따져 35년이라고 하는 주장도 있다. 그러나 앞에서 보았듯이 한국은 1904년부터 반식민지 상태였음을 감안하면 만 35년이라고 고쳐 셈하는 것도 정확한 것으로는 생각하지 않는다.

제국주의의 수탈과 그로 인한 식민지 조선의 피폐화를 강조하는 원시적수탈론 토지 영유의 자본가적 성질과 생산방법의 반봉건성 혹은 근대적 공업 부문과 반봉건적 농업 부문으로 규정하는 식민지반봉건사회론, 식민지 한국 사회의 지배적인 성격을 자본주의로 주장하는 식민지자본주의사회론 등으로 나눌 수 있다.²⁾

이상의 주장들은 대체로 일제시기 당대의 사회성격에 대한 규정으로서, 일제시기의 전·후를 아우르는 전 시기의 변화·발전 과정에서 일제시기의 변화가 차지하는 위상과 의미에 대한 규정이라고는 할 수 없다. 여기서는 20세기 100년사라는 장기적 관점에서 일제시기를 파악하기 위해 고려해야 할 관점에 대해 살펴보기로 하겠다.

첫째는 역사의 연속과 단절에 관해서이다. 전 세계적으로 어떤 민족이 다른 민족의 지배를 받은 결과 나타나는 그 민족의 장래 유형은 일률적이지 않다. 이민족의 침략에 의해 국가는 물론 민족이 소멸하거나 거기에 이르지 않는 않지만 소수민족으로 존속하는 사례, 반대로 이민족 지배층을 자국 문화 안에 흡수하여 동화시킨 사례나 이민족 지배층이 본국으로부터 독립하여 독자적으로 발전하는 경우 등 다양한 유형이 있다. 문제는 어느 역사 시기를 평가할 때는 전과 후의 역사를 함께 고려해야 한다는 것이며, 그럴 경우 그 전·후 시기와의 연속성과 단절성을 고려해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 이전 시기와 비교하여 그 시기의 변화상을 포착할 필요가 있다. 사실 파악이 선행되어야 하는 것이다.

둘째는 당대의 평가와 후대의 평가 문제이다. 당대는 후대를 모르므로 눈앞의 현실과 당면과제에 집착하게 된다. 후대에는 당대가 과거로 되어 당대의 실태를 눈으로 파악할 수 없지만 그 결과와 영향을 파악할 수 있으며, 당대의 과오를 알 수 있다. 후대에는 사실과 현상에 대한 해석에서 주관적 경험을 벗어나 비교 분석에 의해 객관화할 수 있다.

셋째는 부분과 전체의 문제이다. 전체는 부분의 합이지만 전체에 대한 규정이 부분에 대한 해석에도 그대로 통용되는 것은 아니다. 예컨대, 일제시기 미곡증산이 일제의 식량 부족 문제를 위한 해결책으로 강요되었다 해서 그 기술 또한 제국주의 기술이라고 규정할 수는 없을 것이다. 일제의 토지조사사업이 식민통치를 위한 토대를 구축할 목적으로 실시된 사업이며, 실제로 거기에 이용되었다 하더라도 등기

2) 각 학설과 그 전개과정, 연구자와 연구문헌에 대해서는 정태현, 2003, pp.33-59를 참조하기 바람.

제도나 지세제도 등 관련되는 모든 부분적인 제도까지 한가지로 식민지제도라고 단정하는 것은 역사를 파악하는 데 도움이 되지 않는다는 것이다.

넷째는 도전과 응전 혹은 객체와 주체의 문제이다. 일제시기에 한국인의 대다수가 한국에 진출한 일본인 자본가와 지주 밑에서 노동자와 소작농으로 수탈당하였더라도, 일방적으로 당하기만 하였던 게 아니라 고통 속에서도 끈질기게 기술과 능력을 키우면서 존속하여 마침내 해방된 조국에서 그들 개개인의 능력과 생산물이 나라 발전에 쓰이게 되었다. 일제시기에 한국인은 식민 통치와 수탈의 객체이기만 했던 것이 아니라 항일 독립투쟁은 물론 그렇지 않은 경우에도 억압과 수탈에 대응한 주체적 노력을 하였던 것이다.

다섯째는 수탈의 방법 문제이다. 수탈은 전근대적·봉건적 수탈만 있는 게 아니다. 근대적 수탈은 그보다 더 가혹할 수 있다. 더 많이 더 오랫동안 수탈하기 위해서도 제도와 체제를 근대화할 필요가 있다. 기술과 생산방식이 근대화됨으로써 더 많이 생산할 수 있고, 그래야 더 많이 수탈할 수 있기 때문이다. 수탈당했다는 사실을 주장하는 것보다 더 중요한 것은 어떻게 수탈당했는지 그 구조와 방법을 밝히는 것이다.

일제의 침략과 식민지 통치는 그 어떤 논리로도 미화될 수 없다. 그렇다고 해서 그 기간 한국의 변화와 발전이 없었고 오로지 억압과 수탈만 횡행하였다거나 일제가 한국에서 자행한 모든 것을 악이라고 치부하는 것은 한국인의 긍지를 위해서도 역사의 정당한 해석을 위해서도 결코 도움이 되지 않는다. 식민통치를 미화하는 게 역사 왜곡인 것과 마찬가지로 모든 것을 부정적으로 해석하는 것도 또 다른 왜곡일 수 있는 것이다. 따라서 여기서는 일제시기에 한국의 농업·농촌 분야에서는 무엇이 어떻게 달라졌는지를 서술하는 데 우선을 두고, 이상의 시각에 따라 그 의미를 해석하고자 한다.

제3절 식민지 시기의 시기 구분

1910년 한국을 강점한 당시 일본은 “국내 자본이 과잉이었던 것도 아니며, 세계적인 식민지 획득 투쟁에 나서지 않으면 안 될 정도로 강력한 제국주의 국가도 아니었다. …일본이 한국을 그 시점에 식민지로 병합할 것을 결행한 것은 단순한 경제적 필연성에서만은 아니다. 오히려 자본주의의 세계사적 발전단계는 이미 제국주

의 단계에 달하여 미분할의 후진제국을 분할내지 재분할하는 제국주의 국가 간의 쟁탈전이 격하게 전개되고 있던 국제환경에 힘입은 바가 많다. 결국 식민지화되지 않은 한국을 제국주의 열강의 난투장으로 되기 전에 병합하여 장래의 권익을 사전에 확보해둔다는 것이 일본의 의도이며, 그 의미에서는 선취내지는 방위적 병합이라고도 할 수 있다(林炳濶, 1971, p.107).” 그렇다고 해서 청·일전쟁, 러·일전쟁의 제국주의 전쟁으로서의 성격이 부정되는 것은 아니며, 한국 침략 또한 마찬가지이다. 어쨌든 “일본은 국내적으로 독점단계로 이행하기에 앞서 국제적으로 제국주의 국가가 되고 제국주의 전쟁을 수행한 것이다(나가하라 게이치, 박현채 역, 1983, pp.328- 329).”

제2차 세계대전 종전까지 일본의 자본주의는 1868~1890년 자본의 원시적 축적, 1890년~1900년 산업자본 확립, 1900~1910년 산업자본 전개, 1910~1920년 독점자본 형성, 1920~1931년 독점자본의 전개 및 위기, 1931~1937년 국가독점자본주의화, 1937~1945년 침략과 군국주의 붕괴 등의 단계를 거쳐 발전되었다(楫西光速 외, 1955 및 1957). 이와 같은 발전단계에 따라 일제는 식민지 한국을 1931년 이전에는 그들의 공업제품 판매를 위한 독점적 상품 판매시장과 일본 국내의 공업화를 위한 식량 및 원료의 공급지로 편성하였으며, 1931년 만주사변 이후, 특히 1937년 중일전쟁 이후에는 군수공업을 중심으로 중화학공업·전력산업·방직공업을 위시하여 제철공업·특수제련공업·인조섬유공장 등에 투자하여 대륙 침략을 위한 병참기지로 활용하였다(신용하, 1977, pp.30-33).

일제 총독부의 정책은 일제가 공업화를 억제하였던 1930년 이전에는 물론 그 후에도 농업정책이 중심을 이루었으며, 일제 본국의 필요에 따라 바뀌어갔다. 일제는 황무지 개간과 일본인 농업이민 및 이주, 한국 농업에 대한 실태조사, 행정구역 개편과 행정조직 정비, 각종 농업단체 조직, 농사시험장을 비롯한 농업기술 시험·지도기관의 설립과 농사강습을 통한 신기술·신품종 보급, 조선토지조사사업, 4차에 걸친 미곡 증산계획, 육지면 장려, 잠업진흥, 공동판매, 미곡창고와 미두취인소(米豆取引所) 설치, 수리조합 설치와 토지개량사업 등의 농업정책을 강행하였으며 이에 따라 한국 농업·농촌은 변화되어갔다. 따라서 농업·농촌의 변화 면에서 일제시기의 시기구분을 하는 경우 일제의 농업정책 변화를 기준으로 하지 않을 수 없다.

일제시기의 시기구분에 관한 선행연구도 연구 대상 분야와 관점에 따라 약간의 편차는 있지만 정책의 변화를 시기구분의 기준으로 삼고 있다(표 1-1 참조). 각각에 대해 살펴보면 다음과 같다.

<표 1-1> 선행연구의 식민지기 시기 구분

	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45					
小早川九郎	태동기 (1905-1911)				전개기 (1912-1919)				약진기 (1920-1930)				전진기 (1931-1936)																																		
김문식	기초산업 구축, 외부경제 구축 (1920년 이전)								직접 약탈, 통상 통한 수탈 (1921-1930)								광공업 중심 (1931-1936)				농공병진, 군수공업 (1937-1945)																										
김운태	보호정지기 (1905-1910)				무단통치시기 (1910-1919)				회유조정기 (1919-1931)				병참기지화기 (1931-37)				전시동원기 (1937-1945)																														
김윤환	산업노동 형성기, 노동운동 발생기 (1876-1920)								노동운동 발전기 (1920년대)				노동운동 심화기 (1930년대 이후)																																		
유세희	민족의식발전기 (1896-1919)								항일농민운동기 (1920-1945)																																						
김준보	반식민지시대 (1876-1910)				식민지정지시대 (1910-1919)				본격적 식민지개발시대 (1919-1930)				대공황기 (1930-1936)				전시수난기 (1937-1945)																														
전석담	조선점령 초기 (1905-1920)								일제의 식민지 약탈정책 (1920년대)				일제의 침략전쟁 수행기 (1930-1945)																																		
김성호									농민층 양극분화기 (1913-1932)				농민층 중농층 비대기 (1933-1945)																																		
정연태	이주식민적 농지정책				지주 중심의 농지정책 (1910-1932)				사회개량적 농지정책 (1932-1939)				농지통제정책 (1939-1945)																																		
주봉규	제1기 (1906-1918)								제2기 (1919-1929)				제3기 (1930-1945)																																		

- 자료: 1) 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策篇)』, 朝鮮農會.
 2) 김문식(1971), “일제하의 농업”, 『일제의 경제침탈사』, 민중서관.
 3) 김운태(1978), “일제식민통치사”, 『한국현대문화사대계Ⅳ』, 고대민족문화연구소출판부.
 4) 김윤환(1978), “한국노동운동사”, 『한국현대문화사대계Ⅳ』, 고대민족문화연구소출판부.
 5) 유세희(1978), “한국농민운동사”, 『한국현대문화사대계Ⅳ』, 고대민족문화연구소출판부.
 6) 김준보(1974), 『한국자본주의사연구Ⅱ』, 일조각.
 7) 전석담·최윤규(1959), 『19세기 후반기—일제통치 말기의 조선 사회경제사』, 조선노동당출판사.
 8) 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원.
 9) 정연태(1994), “일제의 한국 농지정책”, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
 10) 주봉규(1995), 『일제하 농업경제사』, 서울대학교 출판부.

일제의 농업정책을 기준으로 시기구분을 한 고바야카와(小早川九郎)는 산미증식 계획의 첫해인 1920년을 획기로 하여 농업발달의 제1기와 제2기로 크게 구분한 다음 제1기는 1905~1911년의 태동기와 1912~1919년의 전개기로 세분하고, 제2기는 다시 1920~1930년의 약진기와 1931~1936년의 전진기(轉進期)로 구분하였다. 태동기는 “일본 자본주의 경제에 조선의 농업이 비로소 전면적으로 접촉하여 어떻게 하면 그 영향을 직접적·전면적으로 받게 할 수 있을까에 노력한 시기(小早川九郎, 1944, p.31)”라고 하였다. 전개기는 “미작·잠업의 개량·장려, 육지면 재배 장려, 축우 개량 증식에 관한 (조선총독의)훈시에 의해 주요 농산물의 생산 증식에 대한 구

체적 방침이 확립되고, 이를 중핵으로 하여 농업은 전면적인 전진 태세를 취했던(小早川九郎, p.73)” 시기로서, 민심 안정, 물산공진회 개최, 제1차 세계대전 발발에 의한 경제 호황과 일본의 쌀 부족에 의한 미소동(米騒動)으로 쌀값이 앙등한 것 등이 자극제가 되었다고 한다. 약진기는 “과거 농정의 수립 및 실시상의 쓴 체험을 기초로 하여, 약진 일본의 경제사정에 조용하면서 강력하게 농업증산을 중핵으로 하는 각종 농업시설에 매진함으로써 1919년 3월 소요(3.1운동을 말함) 후에 농업권장 도상에 아무런 차질 없이 개척치 않았음을 느꼈기 때문에(小早川九郎, p.173)” 약진기라고 한 것인데, 면작(棉作)제2기 확장계획의 2년째 돌입, 면양의 증식, 마필의 개량, 감채(甘菜) 재배 장려 등 전기의 계획이 차츰 실시되고, 나아가 산미증식의 대규모 계획이 있었으며, 나중에는 산견(産繭) 백만석 계획이 수립되고, 축우 증식 도모, 전작 개량증식계획도 수립되기에 이르러 농업조선의 약동적 양상을 관망할 수 있게 되었다고 한다. 전진기는 “만주사변을 계기로 일본이 준전시체제 하에 놓이게 되어” “조선의 농업도 외연적으로나 내포적으로 현저한 영향을 받은 시기(小早川九郎, p.545)”로서, 우가키(宇垣) 총독은 1934년 11월 ‘조선의 장래’에 대하여 조선을 보다 공업국화 할 수 있는 가능성과 그 필요성을 공표하고 취임 이래 일본 산업자본의 조선 유치에 주력하였다. 그러나 세계적 농업불황 이래 농산물가격의 폭락 및 다른 상품과의 협상가격차 증대, 특히 조선미와 일본미의 마찰, 나아가서는 미곡증산 후퇴라는 특수 사정과 인구 증가에 따른 토지 부족의 심화 등과 합하여 농촌은 2중·3중의 중하를 부담하지 않으면 안 되었다.

김문식(1971)은 “각 단계에서의 수탈의 형태는 같지 않았다. 그러나 거기에 공통된 특징적인 사실을 찾아본다면 모든 수탈의 궁극적인 피해자는 조선 농민이었다는 사실이다. 일제가 내세운 개화와 근대화라는 화려한 작업도, 그리고 식량증산과 농공병진이라는 산업개발정책도 그 목적이 조선인의 민족산업의 육성이나 개발에 있지 않고 어디까지나 조선의 부의 약탈을 주안으로 한 것”이며, “일제의 식민사가 의미한 것은 조선인 토지의 약탈, 조선 식량의 기아수출, 농민의 농노화 및 대륙 진출의 병참기지화 이외에 아무것도 아니었다(p.4)”는 전제 하에 일제시기를 4단계로 구분하였다. 제1단계(1920년 이전)는 “자국 자본의 축적에 기초 조건이 되는 기초산업의 구축 내지는 외부경제의 정비에 착수”한 시기로서 토지조사사업이 대표적인 정책이다. 제2단계(1921-1931)는 “식민지 조선에 대한 직접적인 약탈과 통상을 통한 수탈의 시기”로서 “일본에의 쌀의 이출량을 증대하여 조선의 산업구조를 미곡 중심으로 재편성한 시기로 특징지어진다.” 제3단계(1931-1936)는 만주사변을 계기로 “조선

에서의 산업은 한 때 광공업 중심의 산업으로 전환하였던 시기다. 제4단계(1937-1945)는 중·일전쟁을 계기로 “대륙 전진을 위한 병참기지로서의 산업구조라는 이른바 농공병진과 군수적 중화학공업에 중점을 둔 산업시설을 서두른 전시통제경제의 시대”라고 하였다.

김준보(1974)는 한국 자본주의의 기점이 어디 있는가를 묻는 것은 “두말할 것 없이 전기적 생산관계의 근대적 변천을 규정하는 작업을 요구하며, 지대(地代)의 근대화 과정을 그 시발에서 보는 것과 다름없다(p.1)”고 하여, 봉건지대의 근대화 과정이란 시각에서 1876년 이후 100년에 걸친 한국 자본주의의 역사를 9기로 구분하였다. 제1기 개항기(1876-1894), 제2기 동학혁명 이후 과도기(1894-1904), 제3기 제1차 한·일협약 이후의 위기국면(1904-1910), 제4기 한·일합병 초기(1910-1919), 제5기 3·1운동 이후 변전기(1919-1930), 제6기 대공황기(1930-1937), 제7기 전시수난기(1937-1945년), 제8기 해방 초기(1945-1950), 제9기 6·25 전쟁 이후(1950-) 등이다. 여기서 1~3기는 반식민지시대, 제4기는 식민지정지시대, 제5기는 본격적 식민지개발시대, 제6~7기는 격화된 위기하의 동태, 제8기 이후는 국가독점자본주의시대라고 하였다(p.22).

전석담·최윤규(1958)는 1876년부터 일제 말기까지의 시기를 외국 자본주의의 침입과 조선의 반식민지화(1876-1905), 일제의 조선점령 초기(1905-1920), 일제의 식민지약탈정책(1920년대), 일제의 침략전쟁 수행기(1930-1945) 등 4기로 구분하였다.

김운태(1978)는 행정사를 보호정치 시기(1905-1910), 무단통치 시기(1910-1919), 회유조정기(1919-1931), 병참기지화기(1931-1937) 및 전시동원기(1932-1945) 등 5기로 구분하였다. 김윤환(1978)은 한국노동운동사의 시기구분 중 일제시기에 대해 산업노동형성과 노동운동 발생기(1876-1920), 노동운동의 대두·발전기(1920년대), 노동운동 심화·잠복기(1930년대 이후) 등 3기로 구분하였으며, 유세희(1978)는 농민운동사를 민족의식 발전기(1896-1919), 항일농민운동기(1920-1945) 등 2기로 구분하였다. 김성호(1989)는 총농가호수와 경영규모별 농가호수 구성비 동향을 기준으로 하여 양극분화기(1913-1933)와 중농층비대기(1933-1945)의 2기로 구분하였으며, 정연태(1994)는 농지정책을 기준으로 이주식민적 농지정책과 토지침탈(1905-1910), 지주 중심의 농지정책과 농민운동(1910-1932), 사회개량적 농지정책과 농촌지배의 강화(1932-1939), 농지통제정책과 그 파탄(1939-1945) 등 4기로 구분하였다.

주봉규(1995)는 1906~45년의 기간을 3기로 구분하였다. 제1기(1906-1918)는 “지배와 착취를 위한 기초시설 및 토대 공작” 시기로서, 일제는 조선 농민으로부터 농토

를 강탈하여 강압적으로 근대 무산자계급을 창출하면서 그들의 수중에 토지를 집중
한 시기이다. 제2기(1919-1929)는 “상품시장, 원료자원 그 가운데서도 특히 식량자원
으로서의 의의를 중요시하였던 시기”로서, 대표적인 정책이 산미증식계획이다. 제3
기(1930-1945)는 공황과 전쟁의 부담을 농민에게 전가함으로써 농민수탈을 강화한
시기로서, 공황과 가격 폭락으로 인한 농가경제의 파탄 농민이촌과 해외이주, 소작
쟁의 증대, 자작농창설과 농촌진흥운동, 공출제도 등이 나타났다.

일제시기의 시기구분과 관련하여 선행연구에서 획기로 제시된 연도는 ① 1910년,
② 1919년 또는 1920년, ③ 1930년 또는 1931년, ④ 1937년 등으로서, 한일합병·산
미증식계획·농업공황·중일전쟁 등 일제의 핵심 식민정책과 경제 여건이 변화된
시점을 기준으로 시기구분을 하였음을 알 수 있다. 『한국 농업·농촌 100년사』에서
도 일제시기의 시기 구분은 1930년을 획기로 하여 전반기와 후반기로 구분하였다.
시기구분 자체가 목적이 아니라 집필 부담을 위해서인데, 일제시기의 시작을 1905
년으로 하면 1905~1945년 기간을 반분하여 1925년이 중간 시기이지만 일제 식민지
배의 성격 면에서 일반적으로 1930년 이후를 일제 후반기라고 하는 데 따른 것이
다. 그리고, 더 이상 세분하지 않고 전·후반기로 나누어 서술하기로 하였다.

참 고 문 헌

- 김문식(1971), “일제하의 농업”, 『일제의 경제침탈사』, 민중서관.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김운태(1978), “일제식민통치사”, 『한국현대문화사대계IV』, 고대민족문화연구소출판부.
- 김운환(1978), “한국노동운동사”, 『한국현대문화사대계IV』, 고대민족문화연구소출판부.
- 김준보(1974), 『한국자본주의사연구II』, 일조각.
- 대한민국국회도서관(1972, 1973), 『통감부법령자료집(상)(중)(하)』.
- 신용하(1977), “일본 식민지 통치기의 시대구분 문제”, 『한국근대사론 I』, 지식산업사.
- 야마베 겐따로, 까치편집부 역(1977), 『한국근대사』, 도서출판 까치.
- 오미일 편(1991), 『식민지시대 사회성격과 농업 문제』, 풀빛출판사.
- 유세희(1978), “한국농민운동사”, 『한국현대문화사대계IV』, 고대민족문화연구소출판부.
- 윤병석(1964), “일본인의 황무지 개척권 요구에 대하여-1904년 長森 名의 위임계약 기도를 중심으로”, 『역사학보』 22, 역사학회.
- 이헌창(1999), 『한국경제통사』, 법문사.
- 전석담·최윤규(1959), 『19세기 후반기~일제통치 말기의 조선 사회경제사』, 조선노동당출판사
(전석담 외, 『조선 근대 사회경제사』, 이성과 현실, 1989에 재수록)
- 정연태(1994), “일제의 한국 농지정책”, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 정태현(2003), “식민지시대를 어떻게 볼 것인가”, 『한국 농업구조의 변화와 발전, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집』, 한국농촌경제연구원
- 주봉규(1995), 『일제하 농업경제사』, 서울대학교 출판부.
- 細川嘉六(1941), 『植民史』, 東洋經濟新報社.
- 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策篇)』, 朝鮮農會.
- 永原慶二(1970), 『日本經濟史』, 有斐閣(박현채 역, 『일본경제사』, 지식산업사, 1983).
- 林炳潤(1974), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版部.
- 朝鮮總督府(1917), 『朝鮮の保護及び併合』(한국학문헌연구소 편, 『구한말일제침략사료총서VI』, 서울 아세아문화사, 1984 복간)
- 楫西光速 외(1955), 『日本資本主義の成立 I・II』, 東京大學出版會.
- 楫西光速 외(1957), 『日本資本主義の發展 I・II・III』, 東京大學出版會.

제 2 장

일제의 농업이민과 식민지 농업기구의 구축

제1절 일제의 대한 농업이민 추진 배경

1. 일본의 인구·식량 문제와 만·한이민집중론

1904년 2월의 「한·일의정서」를 통해 한국을 보호국으로 만드는 데 착수한 일제는 그해 6월 「대한시설강령」을 확정하여 군사·외교·재정·교통·통신·척식 등 6개항의 실천방안을 실행에 옮기기 시작하였다. 그 중 척식 항에는 농업·임업·광업·어업 등 산업 분야에서 일본의 관심 사항과 그것을 취하기 위한 수단 등이 제시되어 있는데, 한국과 일본의 경제관계는 식량·원료 공급과 공산품 판매의 관계를 기본구조로 삼고 있다. 농업 분야에서는 일본 농민을 한국에 이식하는 게 일본의 인구 과잉과 식량 부족 문제를 해결할 수 있는 일거양득의 최선책이며, 이를 위해 관유황무지의 개간허가와 민유지 매매·임대의 내륙 확대를 도모해야 한다고 하였다. 이리하여 일제는 1910년까지 한국 내 미간지의 개간과 일본 농민의 이주 촉진을 농업 분야의 최우선 정책으로 추진하였는데, 그 동기는 두 가지였다. 하나는 일본의 과잉인구와 식량 부족, 둘은 한국의 인구에 비해 경작할 수 있는 미간지가 많다는 것이었다.

일본의 인구 증가율은 청·일전쟁 이전에는 매년 0.6~0.8% 수준이었다가 1895~1911년에는 1.0~1.5%를 나타내 총인구는 1891년의 4,072만 명에서 1901년 4,545만,

1905년 4,768만, 1909년에는 5,025만 명으로 증가하였다. 일본의 국내 쌀 생산량은 수도와 육도를 합하여 1891년 3,812만석, 1895년 3,992만석, 1901년 4,691만석, 1905년 3,817만석, 1909년 5,244만석이였다(農商務省農務局, 1915, pp.29-30). 일본의 연평균 쌀 생산량은 1878~1887년에 3,181만석, 1888~1897년에 3,824만석, 1898~1907년 4,438만석, 1908~1912년에 5,059만석으로 꾸준한 증가 추세였다. 쌀의 단보당 평균 생산량이 1888~1897년에 1.39석, 1898~1907년에 1.55석, 1908~1912년에 1.71석으로 증가 추세인 데다 벼 재배면적 또한 1878년의 249만 정보에서 1888년 269만 정보, 1898년 282만 정보, 1908년 292만 정보, 1912년 300만 정보로 매년 증가하였기 때문이다. 1911년의 인구와 쌀 생산량은 1891년에 비해 27%와 32%가 증가한 것으로 쌀 생산량 증가율이 인구 증가율보다 높았다. 이에 따라 인구 1인당 쌀 생산량도 1905년 무렵에는 이전의 0.9석 수준에서 1석 이상으로 증가하였다. 그러나 1인당 쌀 소비량이 증가함으로써 일본은 1900년 이후로는 쌀 수출국에서 수입국으로 전락하였다. 요컨대, 1900년 이후 일본은 식량 부족 사태에 직면하게 되었지만, 그것은 당시의 식민론자들이 대외식민의 근거로 인용하던 맬서스(T. R. Malthus)의 『인구론』처럼 인구 증가율이 식량생산 증가율을 능가하였기 때문이 아니라 경제성장과 소득증가에 의한 식량소비 증가 때문이었으며, 인구 증가율은 1% 수준으로서 높지도 않았다. 그런데도 당시 식민론자들이 인구 과잉과 식량 부족의 해결책으로 식민지 개척을 주장한 것은 대륙침략을 국내외적으로 정당화하기 위한 명분으로 이용하기 위해서였다고 할 수 있다.³⁾

일본의 대다수 식민론자와 언론, 그리고 정부 당국자는 식량부족 문제와 인구과잉 문제의 심각성을 실제 이상으로 강조하고, 그 해결책으로 식민지 개척을 내세웠다. 이들은 당시 일본이 점령하게 되었던 타이완(臺灣)과 홋카이도(北海道)만으로는 무한히 팽창하는 일본의 인구문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 여론을 조성했다(정연태, 1994, p.17). 일본의 과잉인구 문제를 해결하는 방법으로는 해외이민이나 국내개발의 방안이 있을 수 있지만 그것은 후진 제국주의국가인 일본에게 안정적인 방안이 되지 못하였다. 미국에서 일어난 일본이민 배척운동은 해외이민의 불안정성을 극명하게 보여주는 사례였다. 19세기 후반 일본으로부터의 이민을 받아들인 것은 주로 하와이와 미국이었다. 하와이의 일본인 거주자는 1890년 12,360명, 1900년

3) 일본의 인구과잉과 식량부족 문제를 해결하기 위해서는 북미와 호주 등지보다는 만주와 한국에 이민을 집중해야 한다는 식민론자들의 주장에 대해서는 정연태, 1994, pp.17-24 참조.

61,115명에 달했고, 주로 사탕수수 농장의 노동자로 일했다. 미국 본토의 거주자는 1890년 2,039명, 1900년 34,326명으로 주로 캘리포니아에 집중되었다(木村健二, 1978). 그러나 일본인 이민이 증가하자 1900년경부터 배일운동이 캘리포니아에서 활발히 전개되었다. 이에 미국은 1907년 2월에 「이민법」을 개정하여 일본인 이민에 대한 규제를 강화하였다. 같은 해 12월에는 「미일신사협약(美日紳士協約)」을 체결하여 일본 정부 스스로 이민을 제한하는 등 일본인 이민문제는 외교 문제로 비화하기도 하였다(정연태, 1994, p.21). 결국 일본은 미국을 자극하지 않고 한국에 대한 독점권을 확보함으로써 인구문제를 해결하려 했다. 청·일전쟁과 러·일전쟁은 한국에 대한 독점 지배권 확보라는 목적을 염두에 둔 전쟁이기도 하였다. 인구과잉 문제는 일본의 침략을 국내외에 정당화하고 한국 식민정책을 추진시키려는 명분으로, 이때 사회적으로 대두된 것이 ‘만한이민집중론(滿韓移民集中論)’이었다.

‘만한이민집중론’은 러·일전쟁 이전부터 형성되기 시작하였다. 동방협회(東邦協會) 평의원과 체신성 철도국장 출신인 실업가 나카바시 토쿠고료(中橋德五郎)와 대표적인 식민학자인 나가이 류타로(永井柳太郎) 등은 상품판매시장의 확보라는 경제적 측면도 주목하면서 구미로의 이민을 반대하고 일본의 세력권인 만주와 한국에 이민을 장려해야 한다고 주장했다(정연태, 1994, pp.17-20). 그 후 ‘만한이민집중론’은 일제의 대외정책의 기조로 채택되어 1908년 9월 각의에서 「대외정책방침 결정의 건(對外政策方針決定ノ件)」으로 표출되었다. 그 중 이민에 관한 방침은 다음과 같다.

“러·일전쟁의 결과 제국의 지위는 크게 변했다. 제국은 아시아 대륙에 영유지(領有地)를 가진 대륙국이 되기에 이르렀다. 하지만 우리 대륙 영유지에는 청·러 양 대국이 인접해 있다. 어느 나라도 장래의 운명이 명확하지 않다……이에 제국의 방침은 양 대국에 대항하기 위해 가급적 우리 민족을 동야 방면에 집중하여 그 세력을 확립, 유지해야 한다. 또한 대외 상공업의 발전이 제국의 국시(國是)이다. 이 목적을 저해할 수 있는 것은 가능한 피해야 한다. 미국·캐나다·호주 등 ‘앵글로 색슨’ 국가에 우리 동포를 이식하는 것은 이들 국가에 흐르는 배일(排日) 열기를 자극하여 그들의 배일 단결을 촉발할 수도 있다. 그것은 우리의 정치상의 관계에 누를 미칠 수도 있을 뿐만 아니라, 우리 대외경영의 주목적인 상공업 발전을 저해할 염려가 있다. 따라서 제국은 이민에 관해서는 현상을 유지하기로 한다(外務省, 『日本外交年表並主要文書』上, p.308: 정연태, 1994, p.19에서 재인용).”

‘만한이민집중론’은 제국의회에서도 여러 번 언급되었다. 당시의 외무대신 오무라 슈타로(小村壽太郎)는 1909년 2월 제25회 제국의회의 외교방침 연설에서 “러·일

전쟁의 결과 제국의 지위가 크게 변하여 경영해야 할 지역이 확대되었다. 우리 민족이 선불리 먼 외국 영지에 산포(散布)되는 것을 피하고 가능한 한 이 방면에 집중시켜 결합 일치된 힘으로 경영하는 것이 필요하다(『第25回帝國議會衆議院議事速記錄』, 1909.2.3)”고 하며 러·일전쟁 이후 지배를 강화한 한국 혹은 만주에 이민을 집중시킬 방침을 표명했다.

‘만한이민집중론’은 대미협조 및 한국과 만주에서의 세력 확대라는 이중의 정치적 색채를 지니고 있었다. 후진 제국주의국가 일본의 대륙팽창정책이자 일본인의 외연적 확대를 통해 한국을 실질적으로 지배하려는 침략정책이었다.

2. 일제의 한국 농업에 대한 실태조사

한국에 미간지가 많고 인구는 적어서 일본인 수백만 명을 이주시킬 수 있다는 주장은 일본인들의 한국 농업에 대한 시찰과 실태 조사에서 비롯되었다. 그것은 1900년 전후부터 1908년 무렵까지 일본의 농상무성과 교토부(京都府) 등 중앙 및 지방 관서, 제국농회 등의 단체, 그리고 개인에 의해서도 이루어졌다.⁴⁾ 그러나 이들이 모두 한국에 미간지가 많다는 주장을 한 것은 아니었으며, 반대로 한국에는 쉽게 이용할 수 있는 미간지는 많지 않다는 견해도 함께 존재하였다. 전자를 ‘미간지개발론’, 후자를 ‘기간지투자론’으로 구분하여⁵⁾ 살펴보기로 하겠다.

4) 1900년 이전에도 일본인들이 한국 농업에 대해 시찰 조사한 기록은 존재한다. 예를 들면, 1891년에 발간된 『제국농회 만선농업시찰요록(帝國農會 滿鮮農業視察要錄)』을 들 수 있다. 이 책은 1888년 양력 5월 3일 “전라도 일원을 순회할 목적으로” 부산을 출발, 김해와 창원 등을 거쳐 5월 12일 전라도 운봉현에 도착한 뒤 5월 25일까지 전북의 14개 부·군·현을 시찰하고, 이어서 전남의 각 부·군·현을 돌아본 다음 만주까지 시찰한 기록이다. 거치는 도중 만나는 마을에 대한 개황을 서술하고, 부·군·현별로 산업 개황을 표로 정리하였다. 표에는 군·현의 호구와 면적 등 일반 개황과 미곡·잡곡 등 식량 작물, 면과 면직, 마와 마직, 소와 우피·쇠고기, 양잠과 견직, 산림·신탄 등의 재배·생산·판매 현황이 정리되어 있으며, 시장 개시 현황과 수출입 품목 등에 대해서도 조사하였다. 미간지 문제는 조사항목에 들어 있지 않다.

5) 상반되는 두 주장을 정연태(1994)는 ‘이주식민론’과 ‘토지투자식민론’으로 구분하였으며, 야마구치(山口宗雄, 1978)는 ‘미개지 이미지’와 ‘기간지 이미지’로 나누었다. 두 견해는 한국 농업의 실태에 대한 견해가 다르니만큼 식민 방법에서도 미간지의 개간 등을 통한 식민과 기간지의 매입에 의한 식민으로 엇갈리지만 한국에 대한 식민의 필요성에 대해서는 일치한다. 그 점에서 정연태의 구분이 적절하다고 할 수 있지만, ‘이주’와 ‘토지투

‘미간지개발론’을 주장한 문헌으로는 ① 가토(加藤末郎, 1901; 1904), ② 슈코(酒匂常明, 1902; 1903), ③ 모리야(森彌三郎, 1903), ④ 사토(佐藤政治郎, 1904a; 1904b), ⑤ 야마모토(山本庫太郎, 1904), ⑥ 이와나가(岩永重華, 1904) 등이 있다. 이 중 가토는 1898~1904년에 4차례 한국을 직접 시찰하였으며, 슈코는 1902년 5월~9월의 4개월간 청나라와 한국을 시찰하였다. 나머지는 직접 시찰 혹은 조사한 것이 아니라 가토와 슈코의 주장을 인용한 것이다. 반면 ‘기간지투자론’을 주장한 ① 오카(岡庸一, 1903), ② 요시쿠라(吉倉汪聖, 1904), ③ 요시카와(吉川祐輝, 1904), ④ 다니자키(谷崎新五郎, 1904) 등은 모두 직접 시찰한 데 근거한 것들이다.⁶⁾ 이것만으로도 ‘미간지개발론’보다는 ‘기간지투자론’의 증거가 확실하다고 할 수 있는데, 이는 미간지 개발 및 이민 사업을 실제로 추진하는 과정에서 확인되었다.

‘미간지개발론’을 주창하고 그 근거를 제공한 것은 농상무성 기사(技師) 가토였다. 가토는 1898·1900·1902·1904년에 한국을 답사하였으며, 1900년에는 농상무성의 지시에 의해 한국과 청국을 시찰하고 그 결과보고서를 발간하였다. 가토는 일본의 과잉인구 문제를 해결하기 위해서는 해외에 식민지를 개척하여 일본인을 이주시키는 길밖에 없다고 보고 그 적지로 한국을 내세웠다. 한국, 특히 남부지방은 기후가 온화하고 토지가 많은 반면 인구밀도가 일본에 비해 낮기 때문에 일본인의 이주에 적격이라는 것이다(加藤末郎, 1901, pp.1-4). 특히 한국은 “많은 미개의 옥토가 텅 빈 채 황무로 버려져 있어” 농업식민지로서는 최적이라 하고, “평야의 아직 개척되지 않아 헛되어 초원지로 내버려져 있는 땅을 개척하고 나아가 하천 연안 및 산간지를 개척한다면 크게 경지를 증가시킬 수 있다고 소관(小官) 한국 순회에 즈음하여 내륙에 들어가 실지 검증(實檢)한 바에 의해 분명”하다고 하였다. 가토의 이 조사보고 내용은 이후 모든 ‘미간지개발론’의 원천 자료로 인용되었다.

‘미간지개발론’을 유포하고 그것을 정책으로 실현하는 데 중요한 역할을 한 자는 슈코였다. 그는 농학박사로서 동경농과대학 교수로 재직하다 농상무성에 들어가 농정과장 겸 농산과장을 거쳐 농무국장까지 역임하게 되는데, 농정과장 재임 중이던

자’란 용어가 선뜻 대비되어 이해되지 않는다. 이규수(2003)는 이와 직접 관련되지는 않지만 동양척식회사와 불이흥업주식회사의 이민사업을 ‘기간지 이민사업’과 ‘미간지 이민사업’으로 구분하였다. 여기서는 이상의 용어를 종합하여 ‘미간지개발론’과 ‘기간지투자론’으로 구분하고자 한다.

6) 각 문헌에 제시된 증거의 독립성과 상호 인용에 대해서는 야마구치(山口宗雄, 1978)가 상세히 대조 설명한 바 있다.

1902년 농상무성 지시로 5월 1일 도쿄를 출발하여 4개월여 청국과 한국을 조사한 뒤 9월 11일 귀국하였다. 그 중 한국에서는 한 달여 부산·목포·인천·경성 및 약간 내륙지역을 돌아보고, “한국 농업의 전도유망한 사정”을 5가지로 요약하였다. ① 미개지가 많다, ② 현 농업상 개량의 여지가 많다, ③ 토질이 중등으로 여러 작물에 적합하다, ④ 기후 건조하고 경사지로서 잠상(蠶桑) 및 과수에 적합하다, ⑤ 풍토와 사정이 일본과 유사하고 일본의 농법과 농민이 한국의 개발에 적당하다는 것이다(酒匂常明, 1902, p.117). 그는 또한 한국의 인구를 1천 2백만 명으로 추정하고, 면적 8만 2천 평방마일(平方哩)에 대해 인구밀도가 1평방마일당 146인으로서 일본의 299인에 비해 극히 희소하다는 게 조선의 전도를 유망하게 보는 이유라고 한 다음, 경지면적을 1인당 1.5단보로 가정하고 1,200만 명을 곱하여 총 180만 단보로 추정하고 총 면적 2,141만 3천 단보의 8.5%에 불과하다고 하였다. 나아가 당시 일본의 경지면적은 총 면적의 13%였는데, 가경지 비율이 그 2배인 26%라는 일본의 조사결과를 그대로 한국에 적용하여 한국의 가경지도 15%인 321만 2천 단보까지 가능하다고 한 다음, 따라서 141만 단보의 땅은 쉽게 개간하여 이용할 수 있는 땅이므로 여기에 700만 명을 이주시킬 수 있다고 하였다(pp.118-120). 그가 조잡하게 추산한 미간지 면적은 이후 모든 ‘미간지개발론’의 근거로 인용되었다.

‘기간지투자론’은 한국에 쉽게 개간할 수 있는 미간지가 많다는 것을 부정하고 더욱이 사업 면에서 볼 때는 기간지에 투자하는 것보다 불리하다고 하였다. 먼저, 부산 일본인상업회의소 임원이었던 오카는 “한국의 농업을 말하는 사람은 대부분 그 개척이 아직 충분하지 않다는 것에 대해 그렇다 혹은 아니다 하는데, 내가 내륙 각지를 만유하여 시찰한 바에 의해 일반을 추측하건대, 한국의 농업은 아직 개척되지 않았다고 하는 것은 조금 관찰을 잘못된 게 아닌가. 그 중에는 불모지나 황무원야도 있을 수 있지만, 그러나 그것은 경작할 수 없는 척박한 땅이든가 일종의 음식적(淫祠的) 인연이 남은 장소이든가 암석이 튀어나온 산꼭대기이든가 혹은 홍수의 우려가 있는 땅에 지나지 않으며, 그 외는 충분히 개척되어 있음은 조금 깊이 농작지를 돌아본 자라면 아는 바(岡庸一, 1903, p.38)”라고 비판하였다. 요시쿠라 또한 “현금 조선에서 마치 비옥한 광야의 도처에 버려져 있는 것으로 추정하는 것은 아직 이 나라의 사정에 통하지 않은 말이며……비옥한 광야로서 인력이 미치는 한에는 이미 모두 개간되어 있음은 물론 멀리 떨어진 섬 땅, 경사 심한 산복까지도 대개는 썩어가 들어가지 않은 곳이 없다(吉倉汪聖, 1904, pp.106-107)”고 강하게 주장하였다. 더욱이 오사카상업회의소 의원으로 1904년 3월~7월에 한국을 시찰하였던 다

니자키는 “한국의 황무지와 미경작 원야는 세인이 떠드는 것처럼 거대한 이익을 일본인에게 주지 않을 것”이라고 하고, “한국 내륙으로 들어서면 첫째 놀라는 것은 토지가 충분히 경작되어 (개간할) 여지가 없는” 상태라고 하였다. 특히 산야는 더 이상 개간이 불가능하고, 다만 하천 연안에 다소 큰 미간지를 발견할 수 있으나, 그것도 개간하려면 제방을 축조해야 하는 등 쉬운 일이 아니기 때문에 공공사업으로 경영하든가 자본가의 합자로 해야지 한 두 사람이 사적 영리를 목적으로 시도할 것은 아니라고 하였다. 따라서 소자본의 농민으로서는 기간지를 구입하는 것이 유풍하고 안전하다는 게 그의 주장이었다(谷崎新五郎, 1904, pp.48-51). 이 외에 1903년 한국을 여행하였던 동경제대 농대 조교수 요시카와는 한국의 미간지가 일본의 관동이나 동북지방과 비교할 때 그다지 많은 것이 아닌데도 많다고 소개된 것은 관서지방 출신들이 한국을 시찰한 데 기인한다고 보았다(吉川祐輝, 1904, pp.26-27).

이처럼 상반된 견해 중 일본에 널리 유풍된 것은 ‘미간지개발론’이었으며, 그 발단은 가토로부터 비롯되었다. 가토는 그러나 한국에서 미간지만 본 것은 아니었다. “도로라고 부르기에 족한 것은 심히 드물어……어떤 곳은 노퍽이 6-7칸(間)의 넓이에 이르고 구획이 정연하지만……갑자기 그 폭이 1칸에 미치지 않는 곳이 있을 뿐만 아니라 도로가 없어지고 간신히 논둑을 걸어 다시 도로로 나오는 일도 있다. 이는 농민들이 양쪽에서 도로를 파괴하여 각자의 경지에 편입함으로써 그리 된 것이다. 실제로 소관이 여행 중 열심히 도로를 파괴하는 것을 목격한 것이 한두 번이 아니었다(加藤末郎, 1901, pp. 107-108).” 즉, 도로를 깎아서라도 경지를 넓히려 애쓰는 농민들이 ‘미개의 옥야’를 방치해 둘 리가 없으며, 가토는 부지중에 이를 묘사한 것이다. 그런데도 가토가 한국은 “많은 미개의 옥토가 텅 빈 채 황무로 팽개쳐져 있어” 농업식민에 최적지라고 한 것은 그 조사가 당시 수익성이 없는 것으로 평가되던 경부철도 부설에 민간자본을 끌어들이기 위해 미간지 개발의 수익이 크다는 것을 선전할 목적에서 이루어졌기 때문이다(山口宗雄, 1978, pp.64-67).

‘미간지개발론’을 유풍하고, 정책으로 실현하는 데 주역은 가토의 상사였던 슈코였다. 1903년 5월 농상무성 농무국장으로 승진한 슈코는 ‘전국 농사대집회’의 연설에서 전술한 한국의 황무지 면적 추계를 근거로 “일본이 조선에 이주하여 토지를 개척한다는 것은 일본인의 책임의무 또는 적당한 사업이라고 생각한다”고 한 데 이어 10월의 담화에서는 “오늘의 급무는 조선의 사정을 일본인 일반에게 알려서 (한국에) 건너가게 하는 것”이라고 하며 모범농장 설치, 농사조사 실시의 필요성을 제기하고, 그 구체화를 위하여 1904년 3월 주한 일본공사 하야시(林 權助)에게 「한국 농

사조사의 견』과 『한국 농사모범장의 견』이라는 의견서를 제출하였다(山口宗雄, 1978, p.68). 『한국 농사조사의 견』은 한국농사조사위원회를 설치하여 7명으로 구성된 조사위원단을 한국에 파견한다는 계획이었다.

이리하여 3개 반으로 구성된 조사단이 1904년 12월부터 1년 가까이 한국 전역을 조사하였다(표 2-1). 그 조사 결과는 3책으로 발간되었는데, 발간하기 전인 12월 20일에 출장복명서에 해당되는 4×6배판 25페이지 분량의 『한국농업요항(韓國農業要項)』이 농무국장 슈코 명의로 외무성·농상무성 대신에게 제출되었다. 여기에는 한국의 풍토·토지·농산·농업상황과 농업의 위치, 농업의 수익원(利源) 개발과 실시사항, 그리고 1/300만 지도에 54개 지점을 표시한 ‘주요 현 경지소재 일람’이 수록되어 있다. 또한, “미간지로서 개척에 적합한 곳이 적지 않다. 또한 농가 수에 대한 경지의 비율이 일본보다 훨씬 크므로 이주의 여지가 많다”고 되어 있으며, 본 조사결과보고서인 『한국토지농산조사보고』에는 더욱 자세히 도별·소재지별·종류별 미경지 면적과 도면 등이 제시되어 있어 한국의 미간지에 대한 저들의 집요한 관심을 알 수 있다.

‘미간지개발론’이든 ‘기간지투자론’이든 그 본질은 일본인 농업이민을 한국에 이주하도록 하는 것이었다. 일제는 일본인 농업이민의 한국 이주를 장려하기 위하여 양면 정책을 실시하였다. 한국에서는 일본인의 미간지 개간과 토지 취득 및 그 소유권을 보장하도록 법과 제도를 개편하였으며, 일본에서는 일본인의 한국 이주를 촉진하기 위하여 일본인 지주와 자본가의 식민 활동을 보조하고 나아가 국책회사인 동양척식회사를 설립하여 정책적으로 미간지개발과 농업이민을 추진하였다.

<표 2-1> 한국토지농산조사단의 구성과 활동 개요

	조 사 자	조사지역	출발·도착 시기
제1반 (4인)	三成文一郎(농사시험장 기사) 有働良夫 (농상무기사) 梁谷亮作 (농사시험장 기사) 松岡長藏 (농사시험장 기사)	경상·전라	1904.12.29 ~1905. 5.29 (5개월)
제2반 (2인)	小林房次郎(농사시험장 기사) 中村 彦 (농상무기사)	경기·충청·강원	1905. 3.23~1905.11. 9 (7.5개월)
제3반 (3인)	本田幸介 (동경제대 교수) 鈴木重禮 (동경제대 조교수) 原 熙 (동경제대 조교수)	평안·황해·함경	1905. 4. ~1905. 12. 9(?) (7개월)

자료: 日本 農商務省, 『韓國土地農産調査報告』, 慶尙道·全羅道篇 附錄, 京畿道·忠清道·江原道篇 緒言, 平安道·黃海道·咸鏡道篇 緒言

<표 2-2> 도별·종류별 미경지 개황(1905년 조사)

단위: 정보

	미 경 지							간석지	경 지		
	산 간 미경지	하천변 미경지	하천변 사력지	해 변 미경지	해 변 사력지	습지	합 계		논	밭	합계
경기	40,040	37,334	16,326	266	-	1,536	95,502	37,142	147,038	73,495	220,533
강원	41,740	6,443	4,704	3,061	2,984	59	58,991	-	42,713	171,745	214,458
충북	10,395	3,711	1,201	-	-	15	15,322	-	59,847	27,283	87,130
충남	19,857	21,825	1,884	6,616	-	1,399	51,581	12,054	124,851	53,497	178,348
전북	51,627.0	13,800.4		2,600.3			68,027.7	5,849.1	119,064.8	27,431.7	146,496.5
전남	97,251.0	5,560.3		3,388.7			106,200.1	40,521.5	184,015.7	51,746.2	235,761.9
경북	46,310.6	35,256.4		2,131.4			83,698.4		195,968.1	59,426.9	255,395.0
경남	77,585.0	30,010.5		3,831.5			111,427.0		133,799.3	71,806.2	205,605.5
황해	39,852.5	9,794.0	7,451.2	10,674.8			67,772.4	50,579.9	64,864.5	221,437.3	286,301.8
평안	57,691.0	8,122.2	36,126.2	14,522.1			116,471.5	56,549.5	68,623.1	447,396.2	516,019.3
함북	105,766.8	5,264.3	8,979.5	1,218.4	2,412.9		123,642.0		8,092.2	221,339.6	229,431.8
함남	58,739.2	9,813.8	10,646.3	1,006.9	5,598.2	-	85,804.4		40,767.5	284,698.7	325,466.2
합계	646,855.1	186,934.9	87,318.2	49,317.1	10,995.1	3,009	984,439.5	202,696.0	1,189,644.2	1,711,302.8	2,900,947.0

주: 도서 지방 제외.

자료: 日本 農商務省, 『韓國土地農産調査報告』, 慶尙道·全羅道篇, 京畿道·忠清道·江原道篇, 平安道·黃海道·咸鏡道篇.

3. 부동산증명제도의 시행과 일본인 토지 취득의 합법화

한국에서 외국인의 토지소유가 허용된 것은 1883년 영국과 맺은 ‘조영조약’에 의해서였다. 이 조약에서 “영국 신민은 외국 조계(租界) 구역 이외에서 토지 및 가옥을 임차하며 구매할 수 있되, 해 지역으로부터 십리(十里) 이내로 한다”고 하고, 또한 최혜국대우 규정을 인정함으로써 영국인 외의 외국인에게도 이 규정이 적용되게 되었던 것이다. 그러나 갑오개혁 당시 군국기무처는 외국인의 토지 점유 및 매매를 금지하였으며, 대한제국 정부는 조약에 허용된 토지 외에 전토·삼림·천택을 외국인 및 외국인에게 명의를 빌려준 자에게 토지를 매도한 자는 모반죄로 처벌하도록 하는 한편, 1904년에는 명의를 빌려준 자도 처벌하도록 하였다. 또한 1901년 지계아문(地契衙門) 설치 시에도 사사로이 외국인에게 토지를 매매하거나 전질양여(典質讓與)하는 자의 토지는 일체 적몰하여 속공하도록 하였다. 1905년 5월에 공포된 형법대전(刑法大全)에서도 조약에 의해 허용된 지역(개항장으로부터 10리 이내) 밖의 토지를 외국인에게 몰래 매각한 자, 명의를 빌려준 자 및 그에게 토지를 매도한 자

와 그것을 허락한 관리도 교수형에 처하도록 하였다. 그러나 실제로는 주권을 상실한 정부의 법률은 효력이 없었다. 특히 일본인들은 이에 아랑곳하지 않고 관리들에 대한 청탁을 통해 한국인의 이름을 빌리거나 심지어 자기 이름으로 등록하기도 하였으며, 반영구적인 토지 사용권 취득, 매수자 이름을 비워 둔 매매문기 작성, 환퇴할 수 없을 만큼 과도한 금액의 저당문기 작성 등 갖은 방법을 사용하여 토지를 취득하였다(정연태, 1994, pp.37-38). “거주와 토지소유에 제한은 있었으나 실제로는 아무런 제한이 없다. 즉, 내륙에서 외국인이 가옥을 짓거나 토지를 소유하는 것을 도처에서 볼 수 있다. 그리고 한국 정부에서는 이전에는 간혹 철퇴를 요구하는 일도 있었으나 지금은 이와 같은 일이 없을 뿐만 아니라 외국인에 대하여 조세영수증을 교부하고 공공연히 그 소유를 인정하는 관아도 있고 본방인은 가옥의 차주(借主)가 된다든지 구입한 건물을 불문하고 아무런 지장 없이 자유로이 매수하는 상황이다(日本農商務省, 『韓國土地農産調査報告: 慶尙道·全羅道篇』, pp.542-543).”

일본인들이 갖은 방법으로 토지를 매입하였다고 해도 그것은 한국의 법률에 위배되는 불법이었으며, 더욱이 토지소유권을 보장하는 제도도 불확실하기 이를 데 없었다. 토지매매를 공인하는 제도로서 입안(立案)과 입지(立旨)가 이용되어 왔으나 조선후기 이래 유명무실해지고, 관의 인증을 거치지 않은 백문(白文) 매매문기에 의해 토지매매 사실과 소유권을 증명하는 게 관행화되었으나 위조와 이중매매 등이 그치지 않은 실정이었다. 또한, 토지 면적을 표시하는 결부(結負)·두락(斗落)·일경(日耕) 등의 면적이 일정하지 않았으며, 지적도 등이 없이 천자문의 문자를 이용한 자번호(字番號)와 토지를 둘러싼 사방의 토지 소유자 등을 표기한 사표(四標)로써는 토지의 소재지 및 경계를 쉽게 알아볼 수 없었다. 이런 상태에서 일본자본이 한국에 진출하기 위해서는 적어도 3가지 문제가 해결되어야 했다. 첫째, 토지소유권을 확립하고 토지의 귀속을 명확히 함으로써 “부동산은 인민의 가장 중요한 자산임에도 불구하고 그 권리에 관하여 하등 법제화되지 못하고, 그 때문에 토지를 매매 혹은 저당하는 경우에 인민은 겨우 관습에 의해 ‘문기’라고 부르는 토지매도증을 철하여 묶은 것을 주고받음으로써 권리의 이전 설정을 증명하였는데, 그러므로 위조문기의 유통이 성행하여 권리 다툼이 끊임없고 재산이 안전 견고하지 못하였다. 앞으로 또 본방인 등이 누차 교활한 한국인에게 기만당하여 뜻밖의 손해를 입어 그 재액이 적지 않다(『統監府施政一斑』, p.41)”는 불안을 근절하도록 하고, 둘째 외국인의 토지소유를 인정하지 않는 봉쇄성을 타파하여 일본인의 토지소유를 완전히 합법화하며, 셋째 실지로 토지조사를 행하여 토지의 소재·면적을 명확히 하는 것 등이

었다(細川嘉六, 1941, p.247).

토지소유권을 명확히 하고 근대적인 토지소유제도를 확립하기 위해서는 대규모의 토지조사가 실시되지 않으면 안 되었다. 대한제국 정부는 1898년부터 양전사업을 실시하여 강원·경상·충청도의 모든 군, 전북의 1부 27개 군 중 1부 25개 군, 경기도와 전남의 절반, 황해도의 3개 군에 대해서는 양전사업을 실시하였으나 그 나머지에 대해서는 실시하지 못한 채 1903년에 중단하고 말았다. 토지조사를 다시 하려면 장기에 걸친 시간과 막대한 비용을 필요로 하므로 “왕성한 토지투기열에 들뜬 자본의 조급한 요구에 부응할 수 없었기 때문에” 일제 통감부는 당면 대응책으로서 토지에 관한 일련의 법령을 서둘러 제정하였다(細川嘉六, 1941, p.248). 그 목록은 다음과 같다.

- ① 토지가옥증명규칙(칙령 제65호: 1906.10.31, 통감부령 42호: 1906.11.16)과 시행세칙
- ② 토지가옥전당집행규칙(칙령 제80호: 1906. 12. 28)과 시행세칙(1907.1.30)
- ③ 국유미간지이용법(법률 제4호: 1907. 7. 4)과 시행세칙(1907.7.6)
- ③ 토지가옥소유권증명규칙(1908. 7)
- ④ 조선부동산증명령(1912)
- ⑤ 조선부동산등기령(1912)

「토지가옥증명규칙」은 ① 토지·가옥을 매매·증여·교환·전당할 때는 그 계약서에 통수(統首)나 동장의 인증을 받은 후 군수나 부윤의 증명을 받고, 군수나 부윤은 토지가옥증명부를 비치하여 바로 그 요항을 기재한다(1조와 3조), ② 당사자 중 한 쪽이 외국인으로서 이 규칙에 의하여 증명을 받은 경우에는 일본 이사관의 사증(査證)을 받는다. 당사자 쌍방이 외국인으로서 증명을 받고자 할 때에는 일본 이사관에게 신청하고 일본 이사관은 먼저 당해 군수나 부윤에게 조회하여 토지가옥증명부에 기재한 후 증명한다(8조)고 함으로써 토지매매계약을 관에서 공증하게 되었으며, 외국인도 전국에 걸쳐 토지를 소유할 수 있게 되었다. 이 조치에 대해 일제는 “한국 내륙 지방에서 외국인의 토지소유는 비로소 종래의 불편을 제거하기에 이르렀다(統監官房, 『韓國施政年報: 1906-1907』, 1908, p.101)”고 하거나 “자본주의적 발전의 법적 소지가 토지상에 각인된 것은 실로 소위 통감정치, 토지가옥증명규칙의 발포와 함께 시작되었다고 할 수 있다(四方博, 1933, p.40)”고 높이 평가하였다. 이 규칙에 의해 증명을 받은 일본인의 수와 농지 면적을 보면(표 2-3), 1907년 당시 전국에 걸쳐 1천명이 넘는 일본인이 11,847정보의 농지를 소유하고 있었으며, 특히 경남을 필두로 전북·전남·경기·충남 지방에 집중적으로 농지를 소유하고 있었음을 알 수 있다.

<표 2-3> 토지가옥증명규칙에 의해 증명 받은 일본인 소유 농지 실태(1907. 11)

단위: 평, 인

	논	밭	합계	소유자
경 기	2,327,940	987,789	3,315,729	127
충 남	2,021,120	1,147,348	3,168,468	59
충 북	64,240	149,900	214,140	18
전 남	2,950,000	500,000	3,450,000	85
전 북	3,364,785	704,445	4,069,230	95
경 남	2,221,480	15,664,020	17,885,500	532
경 북	1,142,600	1,216,048	2,358,648	130
강 원	1,200	9,160	10,360	2
황 해	58,200	645,480	703,680	9
함 남	10,000	8,500	18,500	20
함 북	8,500	5,400	13,900	5
평 남	15,200	185,000	200,200	32
평 북	10,331	123,413	133,744	22
합 계	14,195,596	21,346,503	35,542,099	1,136

주: 1) 토지가옥증명규칙에 의해 증명한 상황을 군수가 내부(内部)에 보고한 수치임.

2) 함남·함북·평남의 수치는 탁지부사세국의 추정치임.

자료: 度支部司稅局, 『韓國ノ土地ニ關スル調査』, pp.9-11.

「토지가옥전당집행규칙」은 토지·가옥을 전당하고 돈을 빌린 경우 채무자가 갚기로 한 기일 안에 변제하지 못하면 채권자가 전당 대상 토지·가옥을 경매처분 할 수 있게 하고, 경매를 통해 취득한 토지에 대해서는 전당 증명을 한 관청에서 소유권을 인증하도록 함으로써 고리대에 의해 토지·가옥을 취득할 수 있게 한 것이다. 「토지가옥소유권증명규칙」은 「토지가옥증명규칙」이 시행되기 전에 소유권을 취득하였거나 시행 후에 매매·교환·증여에 의하지 않고 소유권을 취득한 경우 신고만으로 이 규칙의 규정을 적용받도록 한 것이다. 규칙 제정 이전에 대한제국의 법령을 위배하고 취득한 토지의 소유권도 합법화시켜 준 것이다.

「국유미간지이용법」은 ① 민유가 인정되는 것 이외의 원야·황무지·초생지·소택지·간석지를 국유미간지로 규정하고, ② 국유미간지를 대부받고자 하는 자는 농상공부대신에게 출원하여 그 허가를 받아야 하되 대부기간은 10년 이내로 하며, ③ 대부받은 자가 예정 사업을 성공하였을 때에는 농상공부대신은 그 토지를 불하 또는 부여(附與)할 수 있고, 그 경우 토지 세율은 다음 해부터 5년간 그 토지 소재지

도 내 최하급 토지 부담금의 1/3로 하며, ④ 3정보 이내의 국유미간지 이용은 당분간 구관(舊慣)에 의하도록 하였다. 그러나 이 법에 의해 국유미간지 개간과 공유수면매립면허를 받은 면적은 4천 정보에 불과하였다. 이로써 개척할 수 있는 미간지가 많다는 ‘미간지개발론’이 거짓이었음을 알 수 있을 것이다.

제2절 일본인 농업이민의 전개와 동양척식회사

1. 일본인 농업이민의 부진

일본인이 조선에 이주하게 된 것은 “1876년 부산 개항 후에 정착의 단서를 열고 청·일전쟁 전후 차츰 증가하여 인구 1만 내외를 헤아리기에 이르렀지만 그 이주지는 주로 개항장에 한하였다. 그런데, 러·일전쟁 전후 조선에서 (일본)제국 세력의 흥용 및 (경부)철도 종관선의 개통과 함께 갑자기 발전의 기초를 확립하여 그 분포가 내륙 각지로 파급하였으며, 특히 보호정치 확립 후에는 현저하게 그 수가 증가하였다(朝鮮總督府, 1924, p.1).” 1876년 부산의 개항과 함께 54명의 일본인들이 한국에 이주함으로써 시작된 일본인의 한국 이주 인구는 1881~1885년에 3~4천 명에 달하였다가 1889년에 5천명을 넘어섰고 1895년 이후에는 1만 명 이상에 달하였다(朝鮮總督府, 1924, pp.2-4). 1908년 말 조사에서 한국에 이주한 일본인 126,168명의 직업별 분포를 보면 상업 47,398명(37.6%), 잡업 16,815명(13.3%), 관공리 15,548명(12.3%), 노무자 15,237명(12.1%), 공업 11,763명(9.3%), 농업 4,889명(3.9%) 순이었다. 상업자 중에는 잡화상 및 대금업자로 성공한 자도 있지만 “농업자가 상업자의 1/10에 불과하다는 것은 탄식해야 할 일이었다(神戸正雄, 1910, pp.5-6)” 할 만큼 농업이민은 많지 않았다. 1906년에 “통감부가 한국에 설치된 이래 일본국으로부터 농업시찰을 위하여 바다 건너 한국에 오는 자(渡韓者)가 갑자기 증가하여 통감부를 방문하는 자가 많을 때는 하루에 수십 명을 헤아리는 일도 있었다. 그리하여 시찰자는 이구동성으로 한국에서는 어떻게 농업을 경영해야 하느냐는 질문을 하여 그 담당자는 설명하느라 바빠 죽는 꼴이라 이에 할 수 없이 이 일편으로써 설명을 대신한다(統監府 農商工務部 農林課 編纂, 『韓國ニ於ケル農業ノ經營』, 1906년 초판 緒言 전문)”고 하였던 통감부 당국자의 말이 확실하다면, 일본인들은 한국 농업이민에 관심

은 많았으나 실천하는 자는 많지 않았던 모양이다. “한국 농업의 개량·발달을 도모함에는 허다한 시설을 요함은 물론이지만, 우리 생각으로는 우리 일본의 농가로 하여금 농업경영을 목적으로 한국에 이주하는 자가 한 사람이라도 많이 증가하도록 하는 길을 강구하는 게 가장 필요한 일”이라고 믿었던(1907년, 재판에 임하여 전문) 통감부 관리나 일본의 과잉인구와 식량부족 문제를 해결하기 위해서는 한국으로의 농업이민이 급선무라고 하였던 일제 당국으로서는 어떻게든 농업이민을 장려해야 했다.

이리하여 일제는 한국에서의 토지투자와 농업이민의 수익성에 대해 선전하는 한편, 일본의 지주와 자본가들로 하여금 농업식민에 나서도록 촉구하고, 각종 보조금을 지원하였으며, 마침내는 국책 척식회사인 동양척식회사를 설립하여 이주민을 모집하였다.

2. 일본인 지주·자본가 주도의 농업이민 장려

일제의 한국에 대한 농업이민은 시행주체에 따라 4가지 유형으로 나눌 수 있다. ① 러·일 전쟁 전후 한국에 진출하여 대규모 토지를 소유하고 소작경영을 하던 일본인 대지주의 농장에서 모집하는 농업이민, ② 러·일전쟁 후 일본의 지방 각 부현(府縣)이 설립한 농업회사 또는 조합이 모집하는 농업이민, ③ 개인 자금으로 한국에서 토지를 구입하여 자작 또는 소지주 겸 자작하는 농업이민, ④ 동양척식회사의 모집 알선에 의한 농업이민 등이 그것이다. 이 중 ① ② ③은 ‘자유이민’, ④는 ‘보호이민’이라고 하였으며,⁷⁾ ①과 ②가 소작농으로서의 농업이민인 데 반해 ③과 ④는 자작농 또는 소지주 겸 자작농으로서의 농업이민이었다.⁸⁾ 1922년 한국에서 일본인 농업자 호수는 1만 102호로서, 그 중 극히 일부는 한국에서 타업에 종사하다가 농업으로 전업하거나 이주자의 자체가 농가로서 일가를 창설한 자도 있지만 대부분은 농업 목적의 이주자이며, ‘자유이민’은 대략 5천호(약 50%)로서 주로 한국의 남부 지방에 분포하였다(朝鮮總督府, 1924, pp.57-58).

7) 朝鮮總督府, 1924, p.58. 이규수(2003, p.51)는 일본인 지주나 농업회사의 모집에 의한 농업이민을 ‘일반이민’ 또는 ‘자유이민’, 동양척식회사와 불이흥업주식회사의 모집에 의한 ‘집단이민’을 ‘국책이민’이라고 하였다.

8) 후술하듯이 동양척식회사의 모집 알선에 의한 농업이민에는 여러 유형이 있으며, 그 중 일부는 소작농을 모집하는 것이었지만 대부분은 자작농 이상의 농업이민이었다.

일본인 대지주들이 한국에서 대규모의 농지를 취득하여 농장을 개설하기 시작한 것은 1890년대 후반부터였다. 부산에 거주하던 일본상인들이 구포·김해평야의 전답을 매수하기 시작하여 경남 일대로 확장해간 데 이어 1897년에 목포가 개항되고 1899년에 군산이 개항되자 일본의 대재벌이 호남의 곡창지대에 진출하여 대규모의 농지를 매수하기 시작하였다. 1904년에 호소카와(細川護立)는 전북평야 3개 군 100여개 촌에 1천여 정보를 매수하였으며, 카와사키(川崎藤太郎)는 전북 임피·익산·함열에 논 450정보와 밭 30여 정보 및 산림원야 150여 정보를 매수하여 카와사키농장을 개설하였다. 오쿠라(大倉米吉)는 군산을 중심으로 김제·금구·만경 등지에 논 2,380정보를 매수하였으며, 이와자키(岩崎久彌)는 전주 교외에 논 600여 정보를 소유하였고, 미야자키(宮崎佳太郎)는 옥구에 480여 정보, 옥(旭) 농장은 전남 광주 부근에 1,780여 정보, 오바시(大橋) 농장은 익산에 490여 정보를 소유하였다(梶川半三郎, 1904, 『實業之朝鮮』, pp.240-247; 조기준, 1977, pp.55-56에서 재인용). 이처럼 일본의 재벌급 자본가들이 한국에서 토지를 매수한 것은 한국의 농지가격이 일본 농지가격의 1/10~1/30 정도로 저렴한 반면 그 농지의 소작료 수익이 “토지매수자본에 대해 2할 내지 3할의 이익을 얻는다는 계산으로서, 가령 다소의 사업상 지장을 받는다 해도 연리 1할 5푼 내외의 이익을 얻기는 쉽다고 한다. 이를 본방(일본을 말함) 1모작 토지에 대해 연리 5푼 내외의 이익에 비하면 매우 차이가 있다(德永勳美, 1907, p.649)” 할 만큼 컸기 때문이다. 더욱이 한국에서의 소작경영에서 획득한 미곡을 일본에 수출함으로써 일본의 식량부족 문제를 해소하는 데도 일조할 수 있었다.

러·일전쟁 이후 한국에 진출한 대자본의 농장은 모두 한국인 소작농을 통해 농지를 경작하였으며, “농장 부근에 주민이 드물지 않아 이민이 필요하지 않았다.” 그럼에도 이들이 일본으로부터 농업이민을 모집한 것은 “한국인 소작농에 대한 농사지도(호소카와농장)” 혹은 “한국인 소작인에 대한 지도 및 모범(國武農場)”을 위해서였다. 따라서 이들 농장은 다년간 농사에 종사한 자로서 가족을 동반하고 1년 생활비 등으로 200엔 이상을 휴대할 것을 이민의 자격으로 규정하였으며, 이주자를 “경작농지의 규모와 한국인 소작농의 수를 감안하여 마을당 2호~10호를 배치(호소카와 농장)”하거나 “각지에 나누어 이주(國武農場)”시켰다(大橋清三郎, 1915, p.822 및 p.844). 이들 농장에 이주한 일본인 농업이민은 농장의 소작농이었다 소작농으로 한국에 이주한 일본인 농업이민이 “한국의 경지가격이 아주 저렴하지만 곧바로 자작농으로서의 위치를 얻는다는 것은 지극히 어렵다”는 것은 물론이고, “소작농이나 농업노동자로서 얻는 보수가 도회지 상공업 노동자의 그것에 미치지 못할 가능성이

커서 소작농으로 오랫동안 존속하는 게 극히 곤란한 일(京都府知事 編, 1908, p.100)”이었다. 따라서 이들 농장은 농업이민을 끌어들이기 위해 유리한 이주조건을 제시하였다. 호소카와농장의 경우 이주 소작농 1호당 25~45두락의 논을 소작지로 경작케 하되 3년 이상 소작하여 성적이 우량한 자에게는 15두락까지 추가 경작할 수 있게 하고, 소작료로 1두락당 벼 5두~6두 7승 5홉의 정액으로 하는 한편, 낮은 임대료로써 주택을 대여하였다. 국무농장의 경우 정률소작제로 하되 한국인 소작농보다 저렴하게 하고 주택을 무료로 대여하였으며, 경우·수차·당기 등 고가의 농구는 무료로 대여하였다. 이리하여 호소카와농장의 경우 1906~1915년의 10년간 총 65인이 이주하여 1,096두 5승락(호당 평균 16.9두락)을 경작하였으며, 국무농장의 경우 1911년 3월에 18호가 일괄 이주하여 5개 마을에 배치되었다. 그러나 이주자들은 “일본에서 십수 년간 농사 경험을 가진 자로서 한국인 소작농의 손 모내기과 제초 등이 조잡한 것을 보고 한국인의 농사가 단지 형식적일 뿐이라고 속단하는 한편 기후 후 풍토가 농작물에 미치는 현저한 이례에 관해 하등의 연구를 하지 않아” 첫해에는 전 지역에서 한국인 소작농의 수확에 비해 74~80%에 불과하여 좌절과 향수를 느껴 6호가 귀국하고 이듬해부터 한국의 농사법을 익혀 3년차에 비로소 한국인 소작농의 수확에 필적하게 되었다(大橋清三郎, 1915, pp.822-824 및 pp.844-846).

한편, 러·일전쟁에서 일본이 승리하고 한국 식민에 대한 관심이 고조되자 일본의 각 지방 부현(府縣)은 각기 시찰단을 한국에 파견하여 한국 농업에 대해 조사한 다음 이를 토대로 한국에 농업이민을 보내기 위하여 농업식민회사 및 농업조합을 설립하였다(표 2-4 참조). 예컨대, 후쿠오카현 농사장려조합의 경우 “1905년 5월 현비로써 시찰원 5명을 만주와 한국 지방에 파견하여 농업 및 어업의 실황을 조사케 한 결과 조선에의 농업자 이주를 급무라고 인정하여 동년 12월 현 내 유지들이 협의하여 후쿠오카현 농사장려조합을 조직”하였으며, 고치현(高知縣)의 경우 “1906년도에 현비 1,200엔으로써 조사원 12명을 선발”하여 농업자 이주지 선정, 농업경영상 필요한 사항과 수지계산, 부업, 이주 방법과 절차, 교통 등 농업에 관한 사항과 상공업·어업 등에 관해 실지 조사케 한 다음 1908년 1월에 토사권업합자회사(土佐勸業合資會社)를 설립하였다. 시가현(滋賀縣) 또한 1909년에 “조선의 농업상태 조사를 위해 독농가 4명을 선발, 현에서 상금 350엔의 여비를 지급하여 파견”하였다(農商務省農務局, 1910, pp.109-135).

부현은 이들 농업식민회사·조합에 현비를 보조하였다. 보조 방법으로서 이시카와현 농업주식회사의 경우 현은 자본금 10만 엔 중 1회 불입금 25,000엔에 대한 연

6%의 배당이자금 1,500엔을 매년 보조하고, 미불입 자본금 75,000엔의 차입에 대한 채무보증을 제공하였으며, 한국흥농주식회사의 경우 오이타현(大分縣)은 1910년에 600엔을 보조하면서 그 조건으로 기술자 1명을 한국 현지에 상주시켜 이주민의 농지 선정·구입 등에 편의를 제공하도록 할 것과 한국 농사조사에 관한 현의 지시가 있을 경우 신속히 조사보고할 것을 요구하였다. 오카야마현(岡山縣) 한국농업장려조합의 경우 현으로부터 1908년부터 3년간 총 18,000엔을 보조받아 이주자의 건축비로 1호당 30엔의 장려금을 지급하였다. 현비 보조의 목적은 현의 농민에게 한국에 이주할 수 있도록 편의를 제공함으로써 한국에의 농업이민을 촉진하는 것이었다. 예컨대, 시마네현(島根縣)의 경우 현비 보조 목적은 조선 농업경영을 위한 토지의 구입·조차, 조선에서의 물품 매매, 조선에서의 창고업, 이상의 목적을 조성하는 데 필요한 사업을 운영하는 것이었다(農商務省農務局, 1910, p.121).

회사와 조합은 한국에 대한 농업이민을 목적으로 하며 현으로부터 보조금을 받았다는 공통점이 있지만 설립 방식부터 활동에 이르기까지 차이가 있었다. 조합은 조합원과 그 출자금으로 설립되고, 회사는 1주당 50엔의 주식을 발행하여 모집한 자본금으로써 설립되었다. 조합의 주된 활동이 이주자에게 편의를 제공하는 것으로서 이익과 무관하였음에 반해 회사는 토지 매수, 황무지 개간, 대금업, 수출입 위탁업 등 수익을 얻기 위한 다양한 활동을 하고 배당금을 지급하였는데, 특히 한국에 대규모 농지를 매수하여 소작제 농장을 개설·운영하는 데 주력하였으며, 회사가 모집한 이주자는 회사가 개설·운영하는 농장의 소작농이었다. 또한 조합은 한시적으로 활동하다가 해산된 데 반해 회사는 기업으로서 수익사업을 계속하였다. 조합과 회사의 운영 사례를 보면 다음과 같다.

오카야마현의 한국농업장려조합은 오카야마현에 3년 이상 거주한 자를 조합원으로 하여 1구좌당 1백엔, 1회 불입금 60엔으로 하고 존립기간 10년으로 하여 설립되었다(『韓國中央農會報』2-3, 1908. 3, p.52). 조합은 경남 밀양역에 사무소를 개설하고 기술원을 초빙하여 보통농작물 및 과수의 재배 실험을 행하고 그 성적에 따라 이주민에게 종묘를 공급하는 한편 농사지도를 하였다. 또한 이주자의 토지 선정에 즈음하여서는 조합 사무소에 임시로 숙박하게 하였으며, 토지 매수와 등기신청에 관한 편의를 제공하고, 장려금 교부 규정을 제정하여 이주자의 주택 건축비로 1호당 30엔의 장려금을 교부하였다. 장려금 교부 자격은 부부 이상의 가족을 대동하고 이주하여 3년 이상인 자로서 조합이 지정하는 기일에 맞춰 지정하는 지방에 이주하여 가옥을 건축하고 그 비용이 30엔 이상인 것으로 인정될 때 장려금을 지급하도록 하

였다. 이 조합의 알선에 의해 17호가 이주하였는데, 그들은 단체(韓國岡山團)를 조직하고 규약을 만들어 매월 협정금을 거출하여 저금한다든가 종묘를 공동으로 구입하는 등의 공동활동과 상호부조 활동을 하였다. 나가노현(長野縣)의 한농조합은 수명의 조합원으로 조직된 사단법인으로서 농사를 목적으로 한국에 이주하거나 토지·가옥을 구입하려는 자에게 편의를 제공한다는 취지로 설립되었다. 조합은 1908년 9월부터 1909년 12월까지 조합의 이사를 한국에 파견하여 조사한 결과를 보고서로 만들어 배포하고, 일본 내에서의 종묘 구입 할인과 한국에서의 숙박료 할인에 관한 약정을 맺어 이주자에게 편의를 제공하는 활동을 하였으나 현비 보조가 1년에 그치고 조합원 출자금 증액도 여의치 않아 활동은 중단되었다. 후쿠오카현 농사장려조합의 경우 1906~1909년의 4년간 총 13,137엔 26전의 현비를 보조받아 전남 영산포에 전답 6정보, 산림 5정보, 소와 말 각 1두를 구입하고 출장소를 설치하여 이주자가 50호 이상에 달하였다. 조합의 존립 기간을 만 3개년으로 명시한 조합 규약에 따라 이들이 자영 방침을 확정하여 1909년 6월 조합 해산을 결의하고 보조금으로 매수한 재산을 반납하였는데, 이주자 총대가 다시 조합을 결성하여 이주자에게 편의를 제공할 터이니 반납한 재산을 무상으로 제공해달라고 하자 현은 조합이 조직되었음을 확인한 다음 무상으로 제공하였다(農商務省農務局, 1910, pp.109-131).

부현에서 설립한 농업식민회사들은 일본의 각 부현에 본사를 두고 한국에 출장소를 설치하여 토지를 구입하는 것으로 활동을 시작하였다. 1907년 12월에 창립된 이시카와현 농업주식회사는 1908년 7월 전북 김제군에 출장소를 개설하고 토지를 매수하기 시작하여 1909년 말까지 논 1,432두 5승락(가액 84,019.98엔)과 밭 231두 5승락(가액 502엔)을 구입(農商務省農務局, 1910, p.116)한 데 이어 계속 농지를 매수하여 1922년에는 김제·정읍·부안 등지에 논 1,385.3정보와 밭 59.4정보, 기타 69.7정보, 합계 1,514.4정보를 소유하였다(朝鮮總督府, 1924, p.52). 와카야마현의 조선흥농주식회사는 경남 양산군 가촌(佳村)에 지점을 두고 논 42.9정보와 밭 70.8정보를 매수하여 논 1단보와 밭 8.6정보는 회사의 시험재배지로 사용하고 나머지는 한국인 소작농 40호로 하여금 50% 소작료로 소작하게 하였다. 1907년 4월에 설립된 시마네현의 산음도산업주식회사(山陰道産業株式會社)는 1907년 12월 부산에 지점을 설치하고 조사·경영에 착수한 이래 1910년까지 충북 공한군과 경북 금산군에 논 83정보와 밭 26정보를 매입하였다. 오이타현의 한국흥농주식회사는 나주평야의 중앙 영산강 동안에 논 17.5정보, 밭 28.5정보, 산림 17.6정보, 택지 등 0.5정보와 가옥 6동, 소와 돼지 각 4두를 소유하고 한국인 소작농에게 소작시켰다. 카가와현(香川縣)의

한국권농주식회사는 진주·사천·순천·하동에 논·밭 합계 232.295정보(가액 44,009.398엔)와 건물·택지 등을 매수하여 한국인 소작농에게 소작시켰다. 이 회사는 토지를 구입하는 데 시간이 걸리자 대금업을 하다가 토지 매수에 주력하여 총 300여정보의 토지를 취득하였다.

<표 2-4> 일본 각 지방 부현 설립의 농업식민회사·조합

단위: 엔

부현	회사·조합 명칭	설립일	설립목적	자본금·출자금	현비 보조
福岡	農事獎勵組合	1905.12	이주자 보호 장려	-	1906-1909년 13,137.26
岡山	韓國農業獎勵組合	1908.3	농작물시험, 육성종묘 배포, 농업 토지조사, 이주농민 장려·안내	조합원 출자 30,000 불입필 출자 21,000	18,000
長野	韓農組合	1908.9	조선 이주자 보호 장려	조합원 출자 720 불입필 출자 330	1908년 3,000 이후 부결
東京	韓國興業株式會社	1904.9	토지구입, 조차, 토지 담보 대부, 식림, 양잠, 수리	300,000	
大分	韓國興業株式會社	1906.9	농사경영	35,000	1910년 600
香川	韓國勸業株式會社	1906.11	이주자 편의 제공, 대금업, 토지 매매·임대·개간	200,000	1906년 3,000
東京	韓國拓植株式會社	1906.11	황무지 개간, 전답·택지 매수	300,000	
和歌山	韓國興農株式會社	1906.12	경지·택지 매수, 황무지 개간	300,000(1주 50엔) 불입필 75,000	
島根	山蔭道産業株式會社	1907.4	토지구입·조차, 물품 위탁 매매와 그 금전 입체, 금전 대부	500,000 불입필 250,000	1907-1912년 매년 4,000
山口	大韓勸農株式會社	1907.6	부동산 담보 대금업 농사 경영	500,000	
香川	韓國實業株式會社	1907.6	대금업, 토지·물품의 매매와 대부, 농업 및 부대사업	100,000	
岡山	韓國企業株式會社	1907.1	황무지 개간, 경지매수, 광산채굴	50,000	
石川	石川縣農業株式會社	1907.12	경지구입, 소작이민 보호·장려 농작물 시작	100,000(1주 50엔) 불입필 50,000	1908년 1,500
高知	土佐勸業合資會社	1908.1	개간, 조립	30,000	18,000
佐賀	韓國興業株式會社	1908	농사경영	500,000	
香川	朝日興業株式會社	1908	농사경영	30,000	

자료: 農商務省農務局(1910), 『朝鮮農業概說』, pp.109-135와 統監府(1907), 『韓國ニ於ケル農業ノ經營』, pp.41-42를 주로 하여 梶川半三郎(1911), 『實業之朝鮮』, pp.251-252; 『韓國中央農會報』2(3), 1908. 3, p.52를 참조하였음.

농업식민회사의 사례로는 이시카와현 농업주식회사에 관한 자료가 상세하다(이하 大橋清三郎, 1915, pp.805-821). 이시카와현은 러·일전쟁 후 이득의 원천에 대한 조사로서 한국에 시찰원을 파견하여 사정을 조사한 결과 한국에서 농업을 경영하는 것이 유리함을 인정하고 현으로부터 3년간 보호를 받는다는 조건으로 1907년 12월에 회사를 설립하였다. “1908년 2월 3명이 한국의 각지에 출장하여 실지 답사한 결과 영농지 또는 이민지로서 가장 적당하다고 한 전북 김제를 중심으로 농장을 개설하고 현에 대한 의무로서 특전을 주어 이민을 모집하고 그들을 지도하여 개량농법을 실시시킴으로써 한국의 농민들에게 모범을 보여 지방개발에 기여할 목적으로 이민사업을 개시하였다.” 1909년 김제에 회사 지점을 개설할 당시에는 교통이 불편하여 의식료를 구하려면 3일이 걸리고 “현지 폭도의 봉기 습격 등 여러 가지 위험이 항상 신변에 닥쳐 총을 메고 탄환을 장전한 실정”이었는데, 합방 후 철도가 부설되고 도로가 8방으로 뚫려 김제에 거주하는 일본인이 수명에서 2천을 헤아리게 되었다고 한다. “이민 모집 초기에는 한국의 실정이 잘 알려져 있지 않았기 때문에 희망자가 전혀 없었으며, 한국의 풍속·기후·토질·농법 등에 관한 조사결과를 인쇄하여 현의 각처 요지에 배포하고 중역사원 등이 현의 각지에 출장하여 현의 보호 하에 백방으로 권유해도 예정된 수를 채우기 어려웠는데, 요즈음(1914년경)에는 한국의 사정이 알려지고 이전의 이민 중 부를 얻어 귀성한 자 또는 고향에 송금한 자가 증가함에 이르러 희망자가 매년 늘어 지금은 하등의 방법을 강구하지 않아도 항상 예정 수를 초과하는 현상에 있다.” 이리하여 매년의 이민 호수는 1909년 3호, 1910년 10호, 1911년 12호, 1912년 9호, 1913년 20호, 1914년 23호로서 총 77호였다.

이시카와현 농업주식회사는 ‘이민규정’을 제정하여 이민의 자격, 이민에 대한 농지 대부 조건, 이민의 의무사항 등을 상세히 규정하였다. 이민의 자격으로는 첫째, 병역을 필한 20세 이상의 남자로서 가족이 있고 신체 강장하여 노동에 견딜 수 있으며 이주 토착의 의지가 확실하고 직접 농업을 경영할 것 둘째, 한국의 농민과 상호 친밀하며 돈독히 그들을 지도하고 모범이 될 수 있을 것, 셋째, 농사개량상 회사의 지휘방침을 준수할 것, 넷째, 300엔 이상을 갖출 것 등이었다. 농지 대부 조건으로는 이민 1호당 논 2정보 내외와 밭 3단보 내외 및 장소에 따라서는 산림원야를 대부하되 소작료는 논 1단보에 현미 4.5두 이내, 밭 1단보에 대두 3.5두 이내로 하여 5년마다 소작계약을 갱신하도록 하였다. 이 밖에 회사는 영농자금 1호당 50엔 이내, 종자비 1호당 1석 이내, 비료 1단보당 4엔 이내, 가옥 1호당 1동, 농구 5호당 1식, 경우(耕牛) 5호당 1두의 비율로 금품을 무이자 혹은 저리로 대여하였으며, 소작료

정수를 돕는 조건으로 그에 대한 보수를 지급하였다. 그리고 농지와 농자재 대부에 대해서는 부락별로 연대보증을 의무화하였다.

이 회사의 소작조건은 한국의 일반 소작지는 물론 일본의 그것에 비해 훨씬 유리한 것이었다. 일본으로부터 소작농을 이주시키기 위해서는 필수적인 조건이었을 것이다. 그 대신 회사는 이주자로 하여금 회사의 영농 방침에 따라 일본식 농법의 모범을 보이도록 독려하고 의무적으로 저축하도록 강제하였으며, 이주자들을 한국인 마을에 분산 배치하여 한국인을 일본에 동화시키는 역할을 하도록 하는 한편 한·일인 소작농으로써 친목회를 조직하여 한국인 소작농을 생활면에서까지 지배하고자 하였다. 1914년 당시 이 회사는 김제·정읍·부안 등 3개 군의 19개면에 걸쳐 논 1,245.8정보, 밭 60.2정보, 택지 4.9정보, 잡종지 240.8정보를 소유하고, 이를 한국인 소작 1,873호와 일본인 이주자 77호에 소작시켰다. 회사는 이주자를 부락당 한국인 호수의 1/4 이내 비율로 배치한다는 방침하에 김제군 6개면 18개리와 정읍군 1개면 1개리 등 19개리에 75호의 이주자를 분산 배치하였다. 13호가 배치된 마을이 2개리, 12호 배치 1개리, 4호 배치 5개리, 2호 배치 6개리, 1호 배치 5개리였다. 이민이 배치된 19개리의 소작농 호수는 595호, 배치되지 않은 마을의 소작농 호수는 1,355호였다. 자료에 의하면 벼의 개량종, 정조식 및 편정조식 이앙, 자운영, 퇴비, 단책 못자리 등 일본식 개량농법의 보급과 단보당 수확량 면에서 이민이 배치된 마을의 성적이 배치되지 않은 마을의 성적보다 높았으며, 친목회 조직과 가입자의 수 또한 마찬가지였다. 이렇게 보면 일본식 개량농법을 보급하고 한국인을 동화시킨다는 이 회사의 목적을 위해서는 일본인 이주자 77호는 절대적으로 부족하였으며, 적어도 200호는 추가로 이주해야 했을 것이다. 그러나 1914년 당시 이주자 77호의 저금액이 호당 평균 30엔 이상에 달하고 토지 구입 면적이 호당 평균 660평에 달할 만큼 성과가 있었음에도 이주자는 늘지 않았다.

이상에서 보았듯이 한국 강점 이전에 일제는 대지주·자본가의 대규모 소작제 농장을 비롯해서 각 지방 부현에서 설립한 농업식민회사·조합 등에 대한 지원, 한국에서의 농업경영의 필요성과 유리성에 대한 홍보 및 이주자에 대한 각종 편의 제공 등을 통해 일본인 소작농과 영세 자작농 층을 한국에 이주시키고자 하였으나 별 성과를 거두지 못하였다. 한국에서 농업을 경영하는 일본인 농가는 1909년의 1,741호에서 1910년 2,132호, 1911년 2,960호(『朝鮮總督府統計年報: 1912年』, p.30)로 증가하는 데 그쳤다. 러·일전쟁 후 한국은 실질적으로는 일본의 식민지나 마찬가지였으며, 이 때부터 일본인의 한국 진출이 크게 늘었으나 한국의 각 지방에서 의병운동

이 활발하게 전개되는 등 정치적 불안이 커지고 있었던 데다 한국에 진출한 대다수 일본인 지주들이 일본인 농업이민을 추진하기보다는 한국인 소작농을 이용한 소작 경영에 몰두했기 때문이었다. 대지주로서는 유리한 소작조건을 제공하면서 일본인 소작농을 유치할 이유가 없었으며, 일본인 소작농을 자작농으로 성장시킬 이유는 더더욱 없었던 것이다. 이렇게 되자 일제는 일본인의 농업이민을 대대적으로 확충하는 방안으로서 동양척식회사를 통한 ‘보호이민’을 정책적으로 추진하고 나섰다.

3. ‘보호이민’=동양척식회사의 농업이민

3.1. 「동양척식주식회사법」의 제정 과정

동양척식회사는 ‘척지식민(拓地植民)’ 즉 토지를 개척하고 이주자를 정착시키는 것을 목적으로 한국에 설립된 일본의 국책회사이다. 이 회사는 일반회사법에 의해서가 아니라 한·일 양국에서 「동양척식주식회사법」이라는 특수법을 제정·공포하여 한국과 일본의 국적을 동시에 가진 이중국적의 회사로 설립되었다. 「동양척식주식회사법」은 일본에서 1908년 3월 의회를 통과한 뒤 8월 27일 일본 법률 제63호로 발표되었으며, 한국에서는 일본 통감부의 강요에 의해 8월 26일 국왕의 재가를 얻어 8월 27일 관보에 발표되었다. 한·일 양국에서 동시에 공포된 이 법률에 의해 1908년 12월 28일 동양척식주식회사(이하 ‘동척’으로 줄임)가 창립되었다. 동척은 형식에서 한국에 설립된 한·일 합작회사였지만 실체는 회사의 설립 구상에서부터 설립 이후 사업에 이르기까지 모든 것을 일제가 주도하였던 일본의 국책회사였다.

동척의 설립 안을 구체적으로 작성한 것은 일본의 ‘동양협회(東洋協會)’였다. 동양협회는 청·일전쟁 후 대만의 식민지 지배를 지원하기 위하여 1898년에 설립된 ‘대만협회(臺灣協會)’가 러·일전쟁 후 “협회의 세력 범위를 만·한 지방에 확장하여 점차 그 취지와 특색을 발휘할 필요가 있다”고 하여 1907년 2월에 개칭한 것이다. 협회의 회장 카즈라 타로(桂太郎)는 “경험과 기능을 갖춘 우리 농민을 한국에 이주시켜 그들과 공동으로 기간지를 개량하거나 미간(未墾) 옥야를 개척하고, 저리자본을 공급함으로써 산업발달을 도모하는 것이 가장 적절한 첩경『東洋時報』116)”이며, “식산사업에 관해서는 제국 정부는 대체의 방침을 지시하는 데 그치고 그 실행은 개인기업에 일임”한다는 정강을 정한 바 있었다. 동양협회는 이를 실현하기 위하여 1907년 5월 중순부터 6월 26일까지 협회의 간사장 코마츠하라 에이타로(小松原英太

郎)로 하여금 만주와 한국을 시찰하도록 한 데 이어 6월 29일 간부회의에서 동경제대 교수 마츠자키(松崎藏之助) 등 2인을 조사위원으로 임명하여 설립 안을 작성하도록 하였다. 이와 별도로 협회의 회원 미네 하치로(嶺八郎)가 ‘한국척식안 1편’을 협회에 제출하자 카츠라는 이를 채택하여 더욱 구체적인 안을 작성하도록 하였다. 이리하여 두 개의 설립 안이 제출되자 이를 토대로 하나의 최종안을 작성하도록 한 결과 9월 22일에 ‘동양척식회사 설립요강’이 제출되었다. 이후 이 계획은 통감 이토 히로부미 등과의 간담을 거쳐 협회 특별위원회의 심의를 통해 동양협회의 안으로 결정되었다. 안의 핵심 내용은 “척지식민의 기관을 창설하여 일본 농민을 한국에 이식”하도록 한다는 것이었다(君島和彦, 1973a, pp.35-41).

카츠라는 이 설립 요강에 대해 일본 정계 원로들과 한국 측 이완용·송병준 등의 동의를 받아내었다. 1907년 12월 동양협회는 설립 요강을 보완하여 ‘동양척식주식회사 설립에 관한 보고서’를 작성하고 여기에 사업설계 예산서 등을 첨부하여 일본 정부에 제출하자 대장성은 이를 기초로 하여 수정한 「동양척식주식회사법안」을 각의에 제출하였다. 대장성의 법안은 한·일 양국의 황실을 주주에 포함시키고, 한국 황실의 토지 출자를 명시하였으며, 동척의 업무를 이민사업과 그에 필요한 사업으로 한정하여 회사의 특권과 보조를 제한한 반면 정부의 감독을 강화한 점이 동양협회의 안과 달랐다. 대장성 안에 대해 조선의 통감 이토 히로부미는 ① 회사의 임원에 한국 13도의 유력가를 망라하고 중역 이하에는 한·일 양 국민을 같이 임용할 것, ② 자본은 물론 사업도 한·일 협동의 성질을 띠는 것, ③ 사업의 감독은 통감 지도하의 한국 정부가 담당하도록 할 것 등을 내용으로 하는 의견서를 제출하였다. 이와 같은 견해 차이를 조정하기 위하여 1908년 2월 창립조사위원회가 설립되었다. 위원장 1인(내각 법제국장)과 위원 6인(대장성·외무성·농무성·체신성·통감부의 국장급 관료) 및 간사 2인 등으로 구성된 위원회는 통감부 안을 기초로 하여 ‘창립조사위원회 보고서’를 작성, 제출하였다. 이 보고서는 ‘동척 설립 요목’과 ‘동척 법안’ 및 ‘계산서류’로 구성되어 있는데, 동척의 “업무 내용에 관한 한 이 창립조사위원회 보고서에서 거의 결정되었다고 할 수 있다(黑瀨郁二, 1975, p.110).” 보고서 내용 중 이민과 관련된 사항을 들면, 10년에 걸쳐 24만 명을 이주시키는데, 여기에 필요한 토지로서 이주지 24만 정보, 소작 대부지 1만 정보, 직영지 3천 정보 등 25만 3천 정보의 토지를 한국 왕실 토지의 출자와 한국 정부 관유지의 불하 및 민유지의 매수를 통해 조달한다는 것이었다. 어쨌든 1908년 3월 「동척법안」이 의회에 제출되자 의회는 약간의 수정을 거쳐 이를 통과시켰으며, 1908년 8월 26일 법률 제63호 「동양척

식주식회사법」이 공포되었다. 그리고 한국에서도 동일한 내용이 법률 제22호로 8월 27일자 관보를 통해 공포되었다.

「동양척식주식회사법」은 전문 7장 49조로 구성되어 있는데, 주요 내용을 보면 다음과 같다. 동척은 한국에서의 척식사업의 경영을 목적으로 하는 주식회사로서(제1조) 자본금은 1천만 엔이고 그 주식은 모두 기명식으로서 한·일 양국인만 소유할 수 있었으며(제3조), 존립기간은 100년(제5조)이었다. 한·일 양국 정부는 관리관을 두고 동척의 업무를 감독하며(제33조), 설립등기일로부터 8년간에 한해 매년 30만 엔을 보조하도록 하였다(제39조). 임원으로서는 총재 1인, 부총재 2인, 이사 4인 이상, 감사 3인 이상을 두되(제7조), 총재 1인은 일본인으로서 일본 정부가 임명하고 부총재 2인은 한·일 양국에서 1인씩 임명하며, 이사 및 감사의 2/3는 일본인으로 하도록 하였다. 이사는 50주 이상 소유한 주주 중 주주총회에서 2배수로 추천하면 그 중에서 정부가 임명하고, 감사는 30주 이상 소유한 주주 중에서 주주총회에서 선출하도록 하였다. 총재·부총재 및 이사의 임기는 5년, 감사의 임기는 2년이었다(제9조). 동척의 업무는 ① 농업, ② 척식에 필요한 토지의 매매 및 대차, ③ 척식에 필요한 경영 및 관리, ④ 척식에 필요한 건축물의 축조·매매·대차, ⑤ 척식에 필요한 일·한 이주민의 모집 및 분배, ⑥ 이주민 및 한국 농업자에 대해 필요한 물품의 공급 및 생산·획득 물품의 분배, ⑦ 척식에 필요한 자금의 공급 등으로 규정되었다(제11조). 제3장은 자금 공급 및 상환 방법에 대한 규정으로서, 25년 이내의 연부상환에 의한 이주비 대부, 15년 이내의 연부상환에 의한 부동산담보 대부, 5년 및 3년 이내의 정기상환에 의한 부동산담보 대부, 기타 생산물품의 담보대부와 그 상환방법 등이다. 동척은 영업상의 여유자금으로 국채증권을 매입하거나 정부가 지정한 은행에 예치할 수 있으며, 정부의 인가를 얻어 자금을 차입하거나 불입자본금의 10배 이내의 채권을 발행할 수 있었다(대한민국 국회도서관, 1970, p.270).

3.2. 동양척식주식회사의 설립과 토지 소유

「동양척식주식회사법」의 공포에 따라 1908년 9월 설립위원회가 구성되었다. 설립 위원으로는 한국 측 33명, 일본 측 83명, 합계 116명이 임명되었다. 일본 측 위원은 일본의 대장성·내무성·법무성·농상무성·육군성의 고위 관리와 통감부 직원 등이었으며, 한국 측 위원은 한성에 거주하는 금융계 인사 및 귀족 7인과 13도의 지주 2인씩이었다. 법에 의하면 설립위원회는 동척의 “설립에 관한 일체의 사무를 처리”한다고 되어 있었지만 실제로는 동척의 주식에 관한 사항을 제외하고는 정관 제정과

주주 모집 및 설립인가 신청 등 사무처리기관으로서의 기능에 지나지 않았다(黑瀨郁二, 1975, p.110). 설립위원회는 도쿄에서 두 차례 회의를 갖고 정관과 주식 모집에 관하여 심의하였는데, 9월에는 일본 측의 요구에 의해 한국 정부의 출자액 300만 엔을 토지로 충당하기로 하였으며, 10월에는 한국에 대한 척지식민을 골자로 하는 정관을 정부가 승인하였다. 11월에 주식을 모집하기 시작하여 12월 14일에 설립인가와 함께 제1회 불입을 완료하고 12월 28일 창립총회를 개최하여 총재에 일본 육국 중장 출신의 우사가와(宇佐川一正), 부총재에 일본 내무성 차관 출신의 요시하라(吉原三郎)와 한국 측의 민영기(閔泳綺)를 임명함으로써 정식으로 동척이 창립되었다.

동척의 창립자본금은 1천만 엔으로서 이에 대해 20만주(1주에 50엔)의 주식을 발행하되 그 중 6만주는 한국 정부가 토지로 출자하고, 나머지 14만주 중 5천주는 일본 왕실, 1천주는 일본 왕족, 1,700주는 한국 왕실이 인수하며, 나머지 132,300주는 한·일 양국에서 일반 공모하기로 하였다. 일반 공모주 132,300주에 응모주는 총 4,665,621주로서 공모주 수의 35배에 달하였는데, 한국 측이 1.9%에 그친 데 반해 일본 측이 98.1%로서 일본에서는 동척의 창립주가 선풍적인 인기를 끌었다.

동척의 설립 목적이 한국에서 척식사업을 경영하는 데 있었던 만큼 그 첫 번째 과제는 토지를 확보하는 것이었다. 동척은 이를 한국 정부로 하여금 현물 토지로 출자하게 하여 해결하였다. 동척은 한·일 양국의 합작회사 형식을 취한 만큼 한국에서도 출자를 해야 했는데, 한국 측은 출자할 현금이 없었으므로 주식 지분 6만주의 출자금 300만 엔에 해당하는 토지로서 논·밭 각 5,700정보를 출자하게 하였던 것이다. 출자지 면적 산출은 단보당 소작료 수입을 논 2.011엔, 밭 0.995엔으로 산정한 다음 지가를 그 17.5배인 35.12엔과 17.42엔으로 산출하여 논 5,700정보(지가 200만 7천 엔)와 밭 5,700정보(지가 99만 3천 엔)로 된 것이다. 이에 대해 설립총회에서 지가가 과다하게 책정되었다는 비판이 제기되자 동척 총재는 “한국 정부 소유의 역둔토는 한국 고래의 연혁상 최상등의 토지인데 그 지대는 민유지에 비해 비정상하게 저렴하다. 그런데 회사는 역둔토 전체 8만여 정보 중 1만 정보 가량을 마음대로 선택할 수 있을 뿐만 아니라 회사의 소유로 된 후에는 지대 등을 증가시킬 수 있기 때문에 감히 과하지 않다고 판단한다”고 하였다(黑瀨郁二, 1975.3, pp.112-113).

나아가 동척은 “한국 정부와 주도면밀히 협의한 결과 한국 정부가 소유한 역둔토 및 궁장토 약 10만 정보 중에서 장래 사업상 가장 유리하고 또 우량한 부분을 선정하여 제1회 불입금 75만 엔에 충당해야 할 전답 각 1,425정보의 인도를 받음과 동시에 제2회 이후의 불입에 충당할 것을 미리 선정하여 그 불입기일에 이르기까지는 1909년

도에 한국 정부가 그 토지에서 수입한 소작료 실수령액의 8할을 주고 임차할 것을 협정하였다. 그리고 실지조사 결과 받은 논과 교환하는 것이 편리하므로 다시 한국 정부와 협의하여 일정한 환산가격으로 논과 교환하였다(東洋拓殖株式會社, 1918, p.34).”

이리하여 동척은 한국 정부의 출자지로 1909년과 1911~1913년의 4회에 걸쳐 논 7,137.5정보, 밭 2,793.5정보, 합계 9,931정보를 인수하였다. 이 면적은 구래의 결부·두락·일경으로 표시된 면적을 정보로 환산한 것으로서, 동척이 인수 후에 측량을 통해 실측한 결과 논 12,522정보, 밭 4,908.3정보, 잡종지 282.2정보, 합계 17,712.9정보로 환산면적보다 7,781.9정보(78.4%)가 증가하였다(표 2-5). 이렇게 한국 정부의 출자지 면적이 증가함으로써 애초에 산정된 지가는 그만큼 저렴해지게 되었다. 즉, 한국 정부 출자지에 대한 평가액을 실측 면적에 의해 산출한 단보당 지가는 논 20.118엔, 밭 9.772엔으로서 당초의 평가액 논 35.12엔과 밭 17.42엔보다 훨씬 저렴하며, 동척이 매수하였던 농지의 가격(1단보당 논 29.106엔과 밭 12.915엔)보다도 저렴하다는 것을 알 수 있다. 더욱이 출자지는 ‘최상등’의 토지였다.

한편, 동척은 “일본의 농업자를 이주시켜 각지의 조선 농민을 지도하고 농업의 개량을 도모하는 데 적당하다고 인정되는 지방 또는 정부 출자지로 인계받은 토지에 인접하여 그 관리 경영상 편리한 지방의 토지를 매수한다(東洋拓殖株式會社, 1918, p.37)”는 방침에 따라 1909~1913년에 출자지 면적의 2.6배에 달하는 47,146.2정보의 토지를 매수하였다(표 2-6 참조). 토지를 매수하기 위하여 동척은 매수반을 조직하고,

<표 2-5> 동척에 대한 한국 정부의 출자지 면적(1913년 말)

단위: 정보, 엔, %

도별	논			밭			잡종지	합계			면적비율
	환산	실측	가액	환산	실측	가액	실측	환산	실측	가액	
경기	1,722.2	3,010.1	611,792	1,686.0	2,859.5	288,204	3.5	3,408.2	5,873.1	899,996	33.2
충남	177.8	291.3	61,872	22.2	34.8	4,223	2.5	200.0	328.6	66,095	1.9
전북	439.6	983.9	155,166	51.9	110.7	9,088	106.5	491.5	1,201.1	164,254	6.8
전남	79.1	183.4	27,883	9.5	24.0	1,649	-	88.6	207.4	29,532	1.2
경북	592.4	1,093.5	210,815	232.2	412.2	38,127	83.3	824.6	1,589.0	248,942	9.0
경남	1,681.5	2,926.3	591,209	430.7	922.2	75,012	34.8	2,112.2	3,883.3	666,221	21.9
황해	2,442.2	4,027.2	859,499	184.6	306.3	32,585	51.2	2,626.8	4,384.7	892,084	24.8
평남	2.7	6.7	971	176.4	238.6	30,733	0.4	179.1	245.7	31,704	1.4
합계	7,137.5	12,522.4	2,519,207	2,793.5	4,908.3	479,621	282.2	9,931.0	17,712.9	2,998,828	100.0

주: 환산면적은 구래의 결부·두락·일경을 정보로 환산한 면적, 실측면적은 동척이 인수 후 실제 측량하여 계측한 면적임.

자료: 東洋拓殖株式會社, 1918, 『東拓十年史』, pp.35-36.

<표 2-6> 동척의 매수지 면적(1913년 말)

단위: 정보, 엔, %

도별	논	밭	산림	잡종지	합계		
					면적	가액	면적비율
경기	1,312.9	537.7	0.8	106.0	1,957.4	519,867	4.2
충북	623.5	413.2	0.2	35.3	1,072.2	321,430	2.3
충남	3,642.6	700.1	5.9	60.7	4,409.3	1,356,084	9.4
전북	5,698.1	469.3	24.1	130.2	6,321.7	1,575,482	13.4
전남	7,178.6	1,799.9	940.7	492.2	10,411.4	2,203,832	22.1
경북	2,505.6	1,018.9	199.4	22.0	3,745.9	1,268,841	7.9
경남	1,889.7	967.8	271.0	234.3	3,362.8	937,023	7.1
황해	5,279.5	3,104.1	517.5	743.4	9,644.5	1,358,613	20.5
평남	656.1	1,116.9	1.2	73.2	1,847.4	296,455	3.9
평북	663.0	426.2	7.2	69.3	1,165.7	464,318	2.5
강원	187.1	905.9	-	7.0	1,100.0	91,696	2.3
함남	897.2	1,102.5	-	108.2	2,107.9	337,549	4.5
합계	30,533.9	12,562.5	1,968.0	2,081.8	47,146.2	10,731,196	100.0

자료: 東洋拓殖株式會社, 1918, 『東拓十年史』, pp.38-39.

자본금과 일본흥업은행을 경유한 대장성 예금부로부터의 차입금으로써 제1기 300만 엔, 제2기 1천만 엔의 매수자금을 투입할 계획이었다. 토지 매수 과정에서 ① 토지제도가 완비되지 않아 토지의 권리와 지적·위치 확인이 어려웠으며, ② 토지 매수에 중개인을 필요로 하는 관습 때문에 불량배가 농간을 부리고, ③ 동척의 토지 매수는 조선인 소작지를 탈취하여 일본인을 이주시키는 준비라고 하여 반감과 방해가 적지 않았으며, ④ 교통기관 등의 발달에 따라 토지에 투자하는 자가 속출하여지가 양등을 촉진하는 등의 어려움이 있었지만, 1913년 10월까지 논 30,534정보와 밭 12,563정보, 산림 1,968정보, 잡종지 2,082정보 등 총 47,146정보의 토지를 매수하였다. 출자지가 주로 경기·황해·경남의 3도에 집중되었음에 반해 매수지는 전남·황해·전북의 3도에 집중되었다. 이리하여 동척은 1913년 말 출자지와 매수지를 합해 논 43,056정보, 밭 17,471정보, 산림 1,968정보, 잡종지 2,364정보, 합계 64,859정보를 소유하여 한국 제1의 지주가 되었다.9) 이후 동척은 제3기에 3천만 엔의 자금으로 토지를 매수할 계획을 세워 한국 전 농지의 2할 이상을 획득하려 하였

9) 역둔토 조사를 통해 조선총독부는 1919년 2월 현재 137,225정보의 국유지를 307,800호의 소작농에게 소작시키게 됨으로써 최대의 지주가 되었던 셈이나, 1920~23년에 역둔토의 96%를 불하하였으므로 동척이 제1의 지주였던 것이다.

으나 매수자금의 부족, 지가 급등, 매수를 둘러싼 내부 의혹의 발생, 동척에 대한 조선 농민의 반감, 그리고 한국의 완전 식민지화에 따른 척식의 필요성 감소 등의 이유로 매수는 중단되었다.

3.3. 동양척식주식회사의 이민 사업

동척의 이민사업은 1910년 제1회 이민 모집에 착수하여 다음 해 이를 수용하는 것으로 시작하여 1926년에 모집하여 이듬해 수용하기까지 17회에 걸쳐 17년간 계속되었다. 동척은 1910년 9월 이주규칙을 제정하여 이주민의 종류를 갑종이민·을종이민으로 구분하였다가 1915년 4월 이주규칙을 개정하여 제1종이민·제2종이민으로 구분하였다. 갑종이민은 2정보 이내의 전답을 할당받아 이주계약 당시의 할당지 가격에 6%의 이자를 붙여 25년 이내에 원리금을 연부상환함으로써 토지 소유권을 취득하며, 을종이민은 할당지를 소작하는 것이다. 또한 갑종·을종 모두 단체·단호를 구분하여 10호 이상의 단체 이주에 대해서는 이주 후 3년 이내에 1호당 200엔 이내의 이주비를 대부분 받을 수 있는 특전이 주어졌다. 을종이민은 한국 정부의 출자지로 예정되어 있으나 아직 출자되지 않고 동척과 한국정부 간에 임대차계약을 맺은 토지에 수용하는 이주자로서, “동척 식민의 취지는 이주민으로 하여금 장래 자작농으로 영주 토착케 하는 데 있으므로 토지의 관계상 필요한 경우 외에는 을종이민을 권유하지 않았으며,” 한국 정부 출자지 전부의 소유권이 동척에 이전됨으로써 4회부터는 이를 승인하지 않고 희망자 중 자격 있는 자는 갑종이민으로 승인하게 되었다. 또한 을종이민으로 이주한 경우에도 성적이 양호한 자는 점차 갑종이민으로 변경하는 자도 있었다(水田直昌 監修, 1976, p.181). 제1종이민은 갑종이민과 동일하며, 제2종이민은 10정보 이내의 전답을 할당받아 그 토지가격의 반액 이상을 일시에 불입하고 나머지는 연 7.5%의 이자를 붙여 25년 이내에 연부상환함으로써 토지 소유권을 취득하되 할당지의 일부를 소작시킬 수 있는 것이다. 이어 1917년 3월 이주규칙을 개정하여 제2종이민의 할당지 가격에 대한 일시불 비율을 반액에서 1/4로 줄이고 이자율도 7.5%에서 7%로 낮추었으며, 제1종이민 중 단체이주민의 모집을 폐지하고 이주비 대부분을 제1종이민 일반으로 확대하였다. 또한 1922년에 이주규칙을 변경하여 제1종이민은 자작을 목적으로 함으로써 한국인의 소작권에 지장을 줄 우려가 있어 이를 폐지하고, 제2종이민의 할당지 면적을 1호당 5정보 이내로 축소하였다. 그 후 1928년부터는 동척 소유지 중 이주민을 수용할 적지가 모자라게 되고 당시 풍조가 토지경병을 혐오하는 데다 총독부도 토지매수를 인정하지 않을

뿐 아니라 역둔토로 칭하는 국유지의 처분도 동척에 양도하지 않고 한국인 농가에 분양할 정도였으므로(水田直昌 監修, 1976, p.39) 동척의 이민사업은 중단되었다.

동척이 모집하는 “이주민은 조선 산업개발의 대 사명을 띠고 영주 토착의 결심을 품고 한국에 건너와 실천궁행의 모범을 보이고 한국 농민을 친밀히 어루만져 지도 개발에 임해야 한다는 충분한 결심과 각오를 요하는 자로서” 다음과 같은 자격이 요구되었다. ① 군 복무를 필한 20세 이상의 남자일 것, ② 상당한 자력을 가질 것, ③ 신체 강장하여 노동에 견딜 수 있을 것, ④ 토착 의지가 견실하고 근면할 것, ⑤ 가족을 동반하고 이주지에 거주하여 농업에 종사할 수 있는 자일 것 등이다. 제2종 이민의 경우에는 이 외에도 ① 농업에 대해 상당한 교육을 받거나 경험이 있을 것, ② 할당지 대금의 1/4을 불입하고 그 외에 이주여비, 가옥비, 기타 영농비를 지면할 자력이 있을 것, ③ 향당 간에 상당한 신망이 있을 것 등이 요구되었다(水田直昌 監修, 1976, p.183).

이주자 모집 및 신청 절차는 다음과 같았다. 이주규칙에는 매년 2월에 다음해 수용할 예정지와 호수를 정하여 조선총독부의 인가를 받고, 이를 관보와 부현의 공보 및 주요 신문에 모집공고를 하게 되어 있었다. 그러나 제1회는 이주규칙 인가 당시 이미 그 시기가 지났으므로 모집공고를 하지 않고 단기간에 이주 준비가 가능한 자에 한해 신청을 받기로 하고 11월 중으로 기한을 정하였다. 제2회 이후는 규칙대로 2월에 공고하여 신청기한을 6월 말일로 정하였으나 취지와 절차 등이 보급되지 않은 데 따른 서류 미비 등으로 기한을 8월 말로 연기하였다. 제3회부터는 이주희망자의 문의와 이주지 시찰 등의 편의를 고려하여 신청기한을 9월 말로 하였다. 이주희망자는 이주신청서와 호적등본 및 시·정·촌장(일본) 또는 부윤·군수(한국) 등의 증명을 동척에 제출하고, 동척은 시·정·촌 또는 경찰서에 신원조사를 의뢰하거나 직원을 파견하여 신원을 조사하는 등 정밀한 심사를 하여 10월 초순부터 이주승인 여부를 통지하였다. 이주승인을 받은 자는 보증인 2인을 설정하여 이주계약을 체결하고 이듬해 2월 상순부터 3월 하순까지 각 이주지에 이주하도록 하였다. 동척은 이주자를 모집하기 위하여 큐슈(九州)·시코쿠(四國)·쑤고쿠(中國) 등 응모자가 많은 지역에는 사원 3~4인을 파견하여 1~2개월간 순회하며 한국의 사정과 이민사업의 취지를 보급하였으며, 매년 7~8인의 기존 이주자를 출신지에 파견하고, 신문·잡지에 광고하거나 광고전단·안내책자 등을 배포하였다.

이리하여 동척은 1911~1927년의 17년간 17회에 걸쳐 총 5,908호를 모집하여 한국에 이주시켰다(표 2-7 참조). 1회는 이주규칙 제정 전이었기 때문에 모집인원과 예정

지가 미정인 채 1,235호가 신청하여 13%인 160호가 승인을 받아 전원 이주하였다. 제2회부터 17회까지는 이주 예정지와 호수 등을 미리 정하여 이주자를 모집하였는데, 모집 인원 13,095호에 20,607호가 신청하여 1.6:1의 경쟁률을 나타냈으며, 승인 호수는 8,945호로서 신청자의 43.4%, 모집인원의 68.3%에 그쳤다. 또한 승인을 받은 자 중에서 3,197호(승인 호수의 35.1%)가 질병·사고, 단체 탈퇴 신고, 이주 지정 기일 불이행으로 인한 승인 취소, 혹은 이주계약 해지 등의 사유로 이주계약이 취소·해지됨으로써 3월 또는 4월 말에 승인 확정되어 이주한 호수는 총 5,908호(승인 호수의 64.9%)에 그쳤다. 더욱이 이들 중 이주 후 1911~1933년에 2,013호(이주자의 34.1%)가 이주계약을 해지하여 정착자는 1933년에 3,895호로 줄었다. 이주한 지 1년 안에 이주계약을 취소한 자가 1,016호(계약 해지자의 50.5%), 2~5년에 취소한 자가 626호(계약 해지자의 31.1%)였으며, 사유별로는 무단 이주지 퇴거 37.5%, 자산 부족 등 22.7%, 품행 불량 10.2%, 질병 9.3% 등이었다(水田直昌 監修, 1976, pp.236-239).

<표 2-7> 동척의 이민 모집 상황(1911~1927)

단위: 호, (%)

	회수	모집	신청	승인	승인 확정					1928년 호 수	1933년 호 수
					합계	갑종	을종	1종	2종		
1911	1	미정	1,235	160	160	135	25	-	-	112	111
1912	2	1,000	1,714	720	421	417	4	-	-	329	335
1913	3	1,045	2,086	1,167	814	811	3	-	-	598	586
1914	4	1,300	3,472	1,330	796	796	-	-	-	522	511
1915	5	1,500	1,964	1,108	586	586	-	-	-	388	384
1916	6	1,500	1,284	774	386	-	-	379	7	259	257
1917	7	1,500	1,101	542	295	-	-	290	5	206	197
1918	8	1,050	1,552	650	475	-	-	441	34	313	308
1919	9	1,000	1,530	599	481	-	-	444	37	319	304
1920	10	750	2,111	967	688	-	-	639	49	419	399
1921	11	350	1,442	500	320	-	-	257	63	178	171
1922	12	350	368	120	100	-	-	-	100	56	54
1923	13	350	361	122	85	-	-	-	85	62	57
1924	14	350	252	93	80	-	-	-	80	58	56
1925	15	350	318	102	84	-	-	-	84	72	71
1926	16	350	430	97	86	-	-	-	86	72	67
1927	17	350	622	54	51	-	-	-	51	38	27
계 (비율)		13,095 (100.0)	21,842 (166.8)	9,105 (69.5)	5,908 (45.1)	2,745	32	2,450	681	4,004 (30.6)	3,895 (29.7)

자료: 水田直昌 監修(1976), 『資料選集 東洋拓殖株式會社』, pp.324-325 및 p.328.

동척 이민은 함북·평남의 2개 도를 제외한 11도 82개 군(전국 218개 군의 38%) 349개 읍면(전국 2,464개 읍면의 14%)에 분포하였다. 이들에 대한 할당지 면적은 1927년까지 17회에 걸쳐 5,862호에 논 11,992.3정보와 밭 1,238.28정보, 합계 13,230.58 정보였다. 1933년 동척 이민의 도별 분포를 보면 3,895호 중 경남 734호(18.8%), 전남 694호(17.8%), 경기 622호(16.0%), 전북 570호(14.6%), 황해 530호(13.6%), 경북 429호(11.0%) 순이었으며, 할당지 면적은 9,999정보로서 경기 1,867정보(18.7%), 전남 1,621정보(16.2%), 황해 1,610정보(16.1%), 전북 1,542정보(15.4%), 경남 1,540정보(15.4%), 경북 990정보(9.9%) 순이었다. 또한, 한국에 이주한 일본인 농가 호수에서 차지하는 동척 이민의 비중은 1911년의 5.4%에서 1924년 42.2%로 계속 증가하였다가 이후 점점 감소하여 1927년 39.2%, 1932년 34.1%로 줄었다.

동척의 이민사업은 1927년을 끝으로 중단되었다. 그 사유로서 동척은 ① 회사의 토지 취득 곤란, 특히 1919년 3·1운동 이후 총독부 당국도 동척의 토지 취득을 환영하지 않게 되어 역둔토(국유지)를 동척에 양도하지 않고 경작자에게 분양하게 되었던 것, ② 이주민 수용 적지로서 우량지 부족, ③ 동척 사유지 집중 지역의 경우 이주민에 의해 한국인 소작지가 감소함으로써 수용 여지 축소, ④ 이주민 수용에 의한 소작 문제 야기, ⑤ 이주민에 의한 농사 지도 대신 동척이 직접 소작인을 지도하게 되어 그 필요성 감소, ⑥ 군·면 등 관면에서 이주민 혐오·기피 등을 들고 있다(水田直昌 監修, 1976, pp.321-322). 요컨대, 기간지에 대한 동척 이민은 기존 한국인 소작인들의 반발과 저항을 불러일으키지 않을 수 없었으며, 이로써 일제 당국으로서도 동척의 이민사업에 대해 재검토할 수밖에 없었다. 그 대안으로 부상한 것이 1930년대에 이루어진 불이흥업회사의 미간지 이민사업이었다.

제3절 식민지 지배를 위한 기초시설

1. 철도 부설

근대적인 철도·통신·항만·도로를 건설하는 것은 군사적인 필요는 말할 것도 없고 식민지 통치를 위해서나 경제개발 면에서도 필수적인 기초시설이었다. 그 중에서도 철도는 당시 일본의 자본수출의 중심을 이루었고, 막대한 재원을 흡수하였

으므로 어느 분야보다도 급속히 발전하였다. 러·일전쟁을 계기로 일제의 군사적 목적과 관련하여 1899~1905년에 경부선 철도가 부설된 데 이어 1904~1906년에 경의선이 부설되고, 1910년에는 평양탄광철도와 평남철도가 완공됨으로써 1910년 말까지 조선 내 철도의 총연장은 1,118km에 이르렀다. 합병 후에도 일제는 계속해서 철도를 건설하였다. 1911년에는 압록강철교가 완공되어 대륙으로 통하는 동맥이 갖추어졌다. 1914년에는 호남의 곡창지대를 관통하는 호남선이 완공되었으며, 8월에는 군사적 목적과 자원약탈을 위한 경원선이 개통되었다. 조선에서 일제에 의해 부설된 철도의 총연장은 1915년에 1,500km, 1919년 말에 2,197km에 달하였다. 이리하여 동·서·남해의 중요 항구를 기점으로 북동-남서, 남동-북서를 연결하여 서울에서 교차하는 X자형 노선이 형성되었다.

철도 부설 과정에서 수십만의 조선인 노무자가 강제로 동원되어 저임금으로 혹사당하였으며, 막대한 면적의 토지가 헐값으로 강제 수용되었다. 철도부설자금은 일본에서 공채를 발행하여 조달하고, 그것을 일본 본국이 부담하는 것으로 되었지만, 실제로는 조선사업공채법에 의해 조선총독부가 상환하여야 했으므로 사실상 조선인의 부담으로 귀착되었다. 일제의 대륙침략과 본국 자본주의 발달에 필요한 식량·원료·광업자원과 식민지 판매상품을 운송할 목적으로 건설된 철도가 조선인의 토지와 노동력 및 자금으로 건설되었던 것이다.

<표 2-8> 일제에 의해 부설된 주요 철도

선 명	건설기간	영업 길이(km)
① 경부선(서울-부산)	1899-1905	580
② 경의선(서울-신의주)	1904-1906	706
③ 호남선(대전-목포)	1910-1914	286
④ 경원선(서울-원산)	1910-1914	226
⑤ 함경선(홍남-회령)	1914-1928	792
⑥ 도문선(웅기-동관진)	1927-1933	162
⑦ 진라선(군산-여수)	1929-1936	199
⑧ 혜산선(길주-혜산진)	1931-1937	142
⑨ 만포선(순천-만포진)	1931-1939	342
⑩ 평원선(평양-원산)	1926-1941	213
⑪ 경경선(서울-경주)	1936-1942	383

자료: 鮮交會, 『朝鮮交通史』, pp.580-585(이헌창, 1999, p.277에서 재인용)

철도의 확장은 철도가 통과하는 도시와 농촌에 많은 변화를 가져왔다. 조선의 주요 농업생산지대·광산지역과 소비지·항만이 철도로 연결됨으로써 화물과 여객 수송량이 크게 증가하였다. 화물 수송은 1907년에 39만 1천 톤에서 1919년에는 364만 3천 톤으로 10배 가까이 늘었다. 조선에서 판매되는 일본의 상품, 일본으로 이출되는 식량과 원료농산물 등의 수송이 확대되었다는 것은 그만큼 상품화폐경제가 발전하였음을 의미한다. 철도의 개통과 함께 새로운 도시가 형성되었는데, 1905~1919년에 대전·목포·남포·사리원·신의주·신안주·청진 등이 신흥도시로 급성장하였다.

2. 도로 수축

조선에서 일제가 벌였던 이른바 치도공사(治道工事)는 합병 전부터 시작되었다. 1907년 5월부터 1910년 말까지의 36개월 동안에 400만 엔의 공사비를 들여 광주·목포, 대구·경주, 전주·군산, 진남포·평양 간의 도로 보수를 중심으로 총연장 800여 km의 도로를 수축하였다. 또한 1910~1914년의 5년간 지방비로 1만 7천여 km의 도로를 수축하였으며, 1911~1917년의 7년에 걸쳐 공사비 1천만 엔을 투입하여 2,600여 km의 1-2급 도로를 닦은 뒤 제2기 사업으로 1917년부터 6년간 3,111만 엔의 경비를 투입하여 도로를 정비하였다. 이로써 1905~1919년에 주요 간선도로는 기본적으로 정비되었다고 할 수 있다. 도로공사 비용은 총독부 예산과 지방비로 충당되었다.

이른바 신작로라고 불리었던 도로를 수축하기 위해서는 많은 토지가 도로용지로 수용되어야 했는데, 1910년경까지 8천여 정보의 농지가 무상으로 도로용지로 수용되었다. 또한 도로공사에 필요한 노동력은 대부분 부역으로 조달되었다. 도로망의 확장에 따라 자동차운수업에 대한 일본 자본의 투자가 증대되어 자동차 대수는 1911년에 비해 1920년대에는 340배나 늘어났다.

3. 해운·항만

1876년 개항 이후 일제는 미쯔비시(三菱)·스미토모(住友)·니혼유우센(日本郵船)·오사카쇼센(大阪商船) 등의 선박회사와 개인 선주까지 동원하여 조선의 외국 항로를 지배하였고, 1893년에는 연안항로까지 침범하였으며, 청·일전쟁 이후로는 하천

항로까지 지배하였다. 이 때문에 경강상인(京江商人)을 비롯한 조선의 운송업자들은 큰 타격을 받았다. 이들은 합병 후 항로를 더욱 확대하는 한편 조선 내의 해운회사를 정비하고 해운업의 운영을 통일하였다. 부산기선회사·요시다(吉田)합자회사·목포항운회사를 해산하고 1912년 1월에 자본금 300만엔의 조선우선주식회사(朝鮮郵船株式會社)를 설립하였다. 회사의 창립 당시 27척(6,318 톤)이었던 선박 수는 1919년 166척(1만 4,203톤)으로 증가하였다.

항로의 정비 확대에 따라 항만시설도 급속히 확대되었다. 통감부는 1906년 처음으로 부산·인천·남포·평양·원산항을 비롯한 11개 항만의 보수공사를 실시한 데 이어 1911년부터 1920년까지 1,600만원의 공사비를 투입하여 항만시설을 보수하였다. 동·서·남해의 주요 항구가 철도의 기점으로 되면서 항만시설의 정비는 철도망과 연결되어 그 규모는 급속히 확대되었다. 철도부설에 의해 신흥도시가 성장하듯이 항만 건설에 의해 항구도시가 형성·확장되었으며, 부두 항만 노동자층도 급성장하였다.

4. 우편·통신망 설치

통신망은 1870년대 후반부터 외국자본에 의해 설치되기 시작하여 1905년에 이르러 일제가 모든 통신기구를 장악하였다. 그 후에도 전신전화망은 일제에 의해 계속 확장되었으며, 합병 후 1919년까지 총독부의 체신비 예산지출은 3,300여만 엔에 달하였다. 이리하여 전신망은 1910년도의 5,454km에서 1921년에 8,030km로 연장되었으며, 전화망도 같은 기간 486km에서 7,056km로 급증하였다. 전신전화망의 부설은 1905~1919년에 기본적으로 완성되었다. 이와 함께 통신기관으로서 각지에 우편국이 신설되었는데, 우편국은 통신기관일 뿐만 아니라 일제의 지방 통치를 위한 지방 근거지로서의 기능도 담당하였다.

통신망은 군사적 목적과 함께 식민지 지배를 위한 치안유지의 중요한 수단이기도 하였다. 또한 일제 국가독점자본의 투자기업체로서 매년 10~40%의 높은 이윤율을 실현하여 1910년에 35만 5천여 엔이었던 이익금이 1919년에는 97만 4천여 엔으로 3배 가까이 증가하였다.

제4절 식민지 농업기구의 구축

1. 관제와 행정조직 개편

1.1. 중앙관제의 개혁

개항 이후 일제시기에 이르기까지 관제와 행정조직이 대대적으로 개편된 것은 갑오개혁과 통감부 설치, 조선총독부 설치에 의해서였다. 「강화도수호조약」 후 조선 정부는 문호개방에 따라 외국과의 통상 및 근대 문물의 수입을 추진하는 한편 1880년 12월 정부 체도를 개편, 통리기무아문을 설치하여 그 장관을 총리대신이라 하고 산하에 12사(司)를 두어 당상관과 낭청으로 하여 다스리게 하였다. 그 후 1882년 이를 개편하여 외무를 담당하는 통리아문과 내무를 담당하는 통리내무아문으로 나누었다가 그 명칭을 통리고섭통상사무아문과 통리군국사무아문으로 바꾸었다. 통리군국사무아문은 산하에 이용(理用)·군무·감공(監工)·전선(典選)·농상(農桑)·장내(掌內)·농상(農商) 등 7사를 두었는데, 갑신정변을 계기로 1884년 10월 의정부에 병합되었다.

관제개혁을 포함하여 대대적인 개혁이 이루어진 것은 1894년의 갑오개혁에 의해서였다. 청·일전쟁이 일어난 직후 조선 정부는 1894년 7월 27일 일본의 강요에 의해 초정부적 회의기관인 군국기무처를 설치하고 먼저 관제를 개혁하였다. 궁중(宮中)과 부중(府中)을 분리하여 의정부(議政府)와 궁내부(宮內府)의 2부를 두고, 의정부 밑에 내무·외무·탁지(度支)·군무·법무·학부·공부·농상무의 8아문과 부속기관인 군국기무처·도찰원(都察院)·중추원(中樞院)·의금사(義禁司)·회계심사원·경무청을 설치한 것이다. 또한 이때 정치·경제·사회 각 부문에 걸쳐 근대적인 개혁 조치가 이루어졌다. 정치적으로는 왕실과 정부의 사무를 분리하고 왕의 전제권을 제한하였으며, 사법권을 행정부에서 분리하고 과거제를 폐지하였다. 경제적으로는 재정을 탁지부로 일원화하고 왕실재정과 정부재정을 분리하였으며, 은본위 화폐제도를 실시하고 조세금납제를 실시하였다. 사회적으로는 신분제와 노비제 철폐, 조혼금지·과부개가허용·고문과 연좌법 폐지 등의 개혁 조치가 이루어졌다. 갑오개혁은 무엇보다 일제에 의해 강요된 개혁이라는 한계가 뚜렷하지만 동학혁명으로 표출된 민족 내부의 근대적 개혁 요구를 수용한 것이라는 데 의의가 있다.

1905년 11월 소위 「을사보호조약」에 의해 대한제국 정부의 관료기구와는 별도로

통감부와 이사청을 설치하기로 함에 따라 12월 20일 칙령 제267호 「통감부 및 이사청 관계」가 공포되었다. 통감부에는 1인의 통감 아래 총무장관, 농상공무총장, 경무총장, 비서관, 서기관(7인), 경시(2인), 기사(5인), 통역관(10인), 속(屬), 경부, 기수, 통역생(45인)을 두도록 하였다가 1907년 3월 관계 개정에 의해 외무총장을 둠과 동시에 서기관 1인을 줄이도록 하였다. 그 외에 육·해군 무관 1인씩을 두도록 하였다. 그 후 1907년 7월 「한·일 신협약」이 체결되자 9월에 칙령 제295호로써 관계를 개정하여 부통감 1인을 신설하고 외무·농상공무·경무총장을 폐지하는 대신 참여관 2인을 신설하고 비서관 1인을 증원하였으며, 기사 6인, 통역관 1인, 판임관 16인을 감원하고 경시·경부를 폐지하였다. 통감부에는 또 소속관청으로서 통신문서, 권업모범장, 철도관리국, 법무원, 재정감사청, 관측소, 영림장을 두었다.

이사청은 부산·대구·마산·군산·목포·경성·인천·평양·진남포·원산·성진·신의주·청진 등 13개 지역에 설치하여 이사관 및 부이사관 합계 30인, 경시 합계 5인, 속(屬), 경부, 통역생 합계 90인을 두도록 하였으며, 이사청 순사(巡查)의 정원은 합계 500인으로 하였다. 그 후 다소의 개정을 거쳐 1907년 말에는 이사관과 부이사관 합계 30인, 속, 간수장, 통역생 합계 76인으로 하고 이사청 경찰관 정원은 삭제되었다. 또한, 경성·인천·군산·목포·마산·원산·성진·신의주 이사청에는 수원·충주·해주·공주·전주·광주·진주·함흥·경성(鏡城)·청진·신의주 지청을 두었다가 1907년 12월에 모두 폐지하였다.

1910년 8월 29일 「한·일합방조약」을 강제로 체결한 일제는 한국을 조선으로 개칭하고, 조선총독부를 설치하여 조선총독으로 하여금 위임 범위 내에서 육해군을 통솔하고 일제의 정무를 통할하도록 하며, 과도조치로서 내각과 표훈원(表勳院)을 제외한 대한제국 관서와 특허국을 제외한 통감부 소속 관서를 총독부 소속 관서로 간주하여 존치토록 한 다음 9월 30일 칙령 제354호로써 조선총독부 및 그 소속관서의 관계를 공포하였다. 1911년 3월 말 현재 조선총독부 관계는 다음과 같다.

- 총독관방 무 관, 비서과
 - 참사관
- 총 무 부 문서과, 외사국, 인사국, 회계국
- 내 무 부 서무과, 지방국, 학무국
- 탁 지 부 서무과, 세관공사과, 사세국, 사계국
- 농상공부 서무과, 식산국(농무과, 산림과, 수산과), 상공국(광무과, 상공과)

- 사 법 부 서무과, 민사과, 형사과
- 〰중 추 원
- 〰취 조 국
- 〰각 도 장관관방, 내무부, 재무부
 - 자혜의원
- 〰경무총감부 서무과, 고등경찰과, 경무과, 보안과, 위생과
- 〰채 판 소 고등법원, 고등법원검사국
- 〰조속관서: 감옥, 철도국, 통신과, 임시토지조사국, 세관, 전매국, 인쇄국, 영림창, 의원, 평양광업소, 권업모범장, 토목회의, 공업전습소, 각종학교 등

1.2. 지방행정제도의 개혁

조선 후기의 지방행정구역은 8도 아래 5부(府)·5대도호부(大都護府)·20목(牧)·75도호부(都護府)·77군(郡)·148현(縣)으로 구분되었으며(大典會通, 吏典·外官職條, pp.134-155), 그 아래 면(面)과 리(里)·동(洞)·촌(村)이 있었다. 8도에는 관찰사(觀察使)와 도사(都事)·판관(判官)·중군(中軍) 등이 중앙에서 임명되었으며, 그 아래 이(吏)·호(戶)·예(禮)·병(兵)·형(刑)·공(工)의 6방으로 나누어 그 지역 출신 향리(鄉吏)로 하여금 관련 행정업무를 담당하게 하였다. 부·대호부·목·도호부·군·현의 지방관은 부윤(종2품)·대도호부사(정3품)·목사(정3품)·도호부사(종3품)·군수(종4품)·현령(종5품)·현감(종6품) 등 품계에 차이가 있었으나 모두 수령으로 통칭되었으며, 행정조직상 상하의 관계가 아니라 모두 8도 관찰사의 관할로서 국왕에게 소속되어 있었다. 부·군·현의 행정 실무 역시 6방의 지방 출신 향리가 담당하였으며,¹⁰⁾ 면과 리의 면임·리임은 그 지역의 재지사족(在地士族) 중에서 선출되었다. 지방 행정구역과 행정체제는 통칭 수령(守令)이 다스리는 부·군·현·목을 중심으로 위로는 8도체제와 아래로는 면리제로 편성되어 지방행정은 군현의 수령을 중심으로 이루어졌던 것이다.

그러나 조선 시대의 군현을 중심으로 한 지방행정구역은 호구(戶口)의 다과와 면적의 광협을 기준으로 구분되지 않아 군현 간에 대소강약의 편차가 컸으며, 어떤 군현에서 역모와 윤리적 범죄(이른바 綱常罪人)가 발생할 경우 그 군현의 지위를 강등하거나 반대로 충성과 공적에 대해 군현의 지위를 승격시키기도 하였다. 또한

10) 법전에 규정된 향리의 수는 부에 34인, 대도호부와 목에 30인, 도호부에 26인, 군에 22인, 현에 18인이었다(大典會通, 권4, 兵典·外衙前條, p.516)

어떤 군현의 구역 안에 다른 군현에 속하는 월경지(越境地)가 한말까지 도처에 존재하였다. 이리하여 조선 시대 초기부터 후기에 이르기까지 작은 군현을 병합하고자 시도하였으나 군현의 수와 각기의 규모는 한말 때까지도 조선 태종조 시기의 수준을 벗어나지 못하였다. 그 이유는 군현끼리 서로 견제·감시·경쟁하도록 함으로써 지방을 통제하려 했던 중앙정부의 정치적 의도와 각 군현에 정치경제적 기반을 두고 있던 재지사족 또는 토착 향리들의 군현 병합에 대한 저항, 그리고 조세·신역·공물 등의 납세가 군현 단위로 배정된 데 따른 조세수취제도의 모순 등이라고 할 수 있다(이수건, 1989, pp.8-9).

조선 시대 지방행정의 중심을 이루었던 군현의 수령은 ‘수령7사(守令七事)’¹¹⁾에 나타나 있듯이 행정·재판·군사·징세권 등에 관한 전권을 국왕으로부터 위임받아 행사하였다. 다산 정약용은 지방 수령의 권한이 옛날의 제후와 같다고 비판하였다. 지방관의 전횡과 부정을 막기 위한 제도로서 임기를 짧게 하고, 포폄(褒貶)·고과(考課) 제도와 암행어사 파견 등을 실시하였으나 실효를 거두지 못하였다.

한편, 각 군현에는 군아(郡衙)에 대해 이아(貳衙)라고 불리었던 향청(鄉廳)이 설치되어 풍속의 규찰, 조세징수에 대한 자문, 면임 추천 등의 업무를 담당하였다. 향청에는 대개 좌수 1인, 별감 2인이 선임되었으며, 재지사족들로 구성된 향회를 개최하였다. 이들 향임층(鄉任層)은 초기에는 저명한 지방사족들로 구성되었으나 조선 후기 이후로는 향촌사회의 변화에 따라 새로운 계층이 주류를 이루게 되었다(김인걸, 1981; 1984; 1988).

군현 이하의 지방행정은 면리제(面里制)에 의해 운영되었다. 면리의 행정은 자치적 성격이면서 수령의 간접지배 형식으로 지방행정체제 내에 흡수되어 있었다고 할 수 있다. 조선후기에 면에는 풍헌(風憲)·집강(執綱) 등으로 불리는 면임(面任)이 있었는데, 남부지방에서는 18세기 후반에는 양민 중에서 부유한 자를 수령이 향청의 추천에 의해 임명하여 조세원의 파악과 납세를 독려하도록 하는 한편, 양반층에 대해서는 도유사(都有司)·도윤(都尹) 등의 명칭을 부여하여 면임을 지휘하도록 하였다. 동리에는 존위(尊位)·상존위(上尊位)로 불리는 총과 리임(里任)·리정(里正 또는 里丁)으로 불리는 두 계통이 있었는데, 전자는 지배층 중의 유력자와 장로층에서 선출되어 리회(里會)를 통해 조세 부과와 자치사항을 주관하고 그 지배 기능을 확보하기 위하여 동약(洞約)·동계(洞契)를 설치하였으며, 후자는 양민 중에서 리회를 통해 선출되어 조세납부의 실무를 담당하였다(김선경, 1984).

11) 수령7사란 ‘農桑盛, 戶口增, 學校興, 軍政修, 賦役均, 訴訟簡, 奸猾息’ 등이다.

요컨대, 조선 시대의 지방행정 계통에는 중앙정부에서 직접 관직자를 임명하여 왕→감사→수령으로 이어지는 관치행정 계통과 경재소(京在所)→유향소(留鄕所)→면리임(面里任)으로 연결되는 사족(士族) 중심의 자치적인 향촌지배체제, 그리고 행정실무를 담당하는 향리들의 경저리(京邸吏)·영리(營吏)·읍리(邑吏) 계통의 3자가 서로 견제와 균형을 유지(이수진, 1989, p.7)하였던 것이다.

이상과 같은 조선시대의 지방행정체제는 갑오개혁기와 광무개혁기에 크게 개혁되었다. 먼저 행정구역 개편으로는 1895년 5월에 8도제가 23부제로 개편되고 부·목·군·현이 총 337개 군으로 단일화되었다가 1896년에 339군으로 변경되었으나 군현 병합은 이루어지지 못하고, 호구와 전결의 다과에 따라 군의 등급을 5등급으로 나누어 경비와 봉급 체계를 달리하게 되었으며, 각 군의 행정실무자인 향리의 정원과 월봉 또한 군의 등급에 따라 달리 규정되었다. 이전에는 모든 지방행정이 국왕 직속이었던 것과 달리 관찰사는 내부대신, 군수는 관찰사의 지휘감독을 받도록 하였다. 또한 지방관의 권한도 축소되어 재판권은 한성부재판소와 각 지방재판소에 이관되고, 군사권에 포함되어 있던 경찰업무가 분리되어 독자의 조직 체계를 갖추게 되었으며, 군사제도는 병사·수사·각진·영장이 폐지되고 평양·전주부에 진위대가 설치되었다. 지방재정은 탁지아문에서 총괄하게 되었으며, 1895년 3월부터 징세서(徵稅署)와 부세소(賦稅所)를 설치하여 징세와 부세를 분리하고 수령의 징세권을 박탈하는 조치를 취하였으나 9월에는 수령의 징세권을 회복하는 대신 각 군에 세무주사 1인을 두고 탁지부의 감독을 받는 세무시찰관이 지방관원의 징세업무와 각 군 세무주사에 대한 감독을 하도록 하였다. 그러나 갑오개혁기의 지방제도 개혁은 친일개화정권이 무너지자 갑오개혁이 중단됨으로써 실패로 끝나고 말았다.

뒤이은 광무개혁에서는 우선 1896년 8월에 23부제가 폐지되고 종전의 8도제로 환원하는 것과 다를 바 없는 13도제로 개편되었으며, 한성·광주(廣州)·개성·강화·인천·동래·덕원·함흥에 부가 설치되고 제주에 목(牧)이 설치되었다. 이리하여 전국이 13도 8부 1목 332군으로 편제되고 각 군은 전결(田結)의 다과에 따라 4등급으로 구분되었다. 각 도의 관찰사는 내부대신의 감독을 받고 군수를 감독하도록 상하명령 체계가 명확히 규정되었으며, 한성부윤은 내부(內府)의 직접 감독을 받도록 하였다. 갑오개혁기에는 23부의 이서(吏胥)에 대한 정원과 보수지급 규정을 두지 않고 관찰사가 예산 내에서 월봉 7원(元) 이하로 고용할 수 있다고 한 것과 달리 광무개혁에서는 각 도 이서의 정원(총 83인)과 월봉을 8종의 직종별로 명시하였으며, 한성부와 각 부 및 제주목에 대해서도 각각 이서의 직종별 정원과 월봉을 규정하고, 각

군에 대해서는 군의 등급별로 이를 규정하였다. 갑오개혁기와 비교하면 지방관원의 명칭이 변경되었으며, 향장(鄕長)이 각 부와 군의 관원으로 신설되고 향교직(鄕校直)이 각 부와 제주목 및 군의 관원으로 명시되었다는 점이다. 향장은 사족과 이족을 불문하고 그 지역에 7년 이상 거주자로서 명망과 재주가 있는 자를 해당 지역민들이 회의에서 투표로 선출하면 군수가 임명하게 되어 있었다. 향장의 임무는 군수의 행정사무와 세무를 돕고, 순교·서기 등을 지휘·감독할 권한이 있었다. 향장은 이전에 향청(鄕廳)에서 근무하면서 군민을 대표하여 민간의 일체 공무를 처리하고 우체사무까지 겸임하였다. 이 시기에는 또한 갑오개혁기와 마찬가지로 지방관의 권한이 축소되었는데, 내용에는 약간의 차이가 있었다. 갑오개혁기에 한성부·전주부에 진위대가 설치되었는데 광무개혁기에는 진위대의 지방대가 편제되었으며, 재판권은 각 지방재판소에 이관되었으나 광무개혁 초기에는 법관의 미비로 지방관찰사가 지방재판소의 판사를 겸임하였다가 1900년에 일정한 시험을 거친 판사와 검사가 재판을 담당하게 되었다. 징세권은 이 시기에 다시 지방관의 권한으로 환원되었다.

이후 지방행정제도는 일제에 의해 다시 개편되었다. 일제는 1905년부터 1917년까지 사이에 징세제도와 지방행정제도의 개편을 통해 부·군과 면·리의 행정구역·기능·조직 등을 개편하였다. 먼저, 징세제도의 개혁으로서 일제는 1904년 10월 한국의 재정고문으로 부임한 메가다(目賀田種太郎)를 통해 1906년 9월 「관세관(管稅官) 관제」를 공포함으로써 군수와 향리층을 징세기구로부터 배제하였다. 13도에 각 1인의 세무감(稅務監), 전국 36개소의 세무서에 각 1인의 세무관(稅務官), 그 아래 총원 168인의 세무주사를 두어 각 군에 파견하도록 한 것이다. 또한 1906년 10월에 「조세징수규정」을 공포하여 지세 및 호세는 면장에게 납입고지서를 발행하고, 면장은 면 내의 다액납세자 5명 이상을 임원으로 정해 각 납세자에 대한 과세금액을 정하고 납입통지서를 발부·징수하도록 하였으며, 현금의 영수는 임원 중에서 선발된 공전영수원(公錢領收員)이 수납·처리하도록 하였다. 이어서 일제는 1907년 7월에 체결된 제3차 한·일협약에 의해 일본인을 한국 정부의 관리로 임용할 수 있도록 한 다음 12월에 「재무감독국 관제」와 「재무서 관제」를 공포하여 서울·평양·대구·전주·원산 등 5개소에 재무감독국을 설치하였으며, 세무서와 세무분서를 231개 재무서로 개편하여 5종으로 구분하고, 갑·을·병 3종의 재무서에는 일본인 재무관과 재무주사를 임명하였다. 이리하여 세무감을 겸하던 관찰사를 징세기구에서 배제시킴으로써 징세기관은 일반 행정기관에서 완전히 독립하게 되었다.

징세제도의 개편과 별도로 일제는 1906년 9월 「지방관 관제」를 개정하여 향장(鄕

長)을 폐지하고 군에 주사를 두도록 하였으며, 면을 군 아래 최하급 행정기관으로 편성하여 면장을 군수가 임명하도록 하였다. 면장은 군(郡)이나 일본군 수비대 등의 지휘 하에 법령의 전달, 징수금의 납입 고지·징수·독려, 토지가옥증명규칙에 의한 인증, 민적의 이동 보고, 청원서류의 전달, 면내 정황 보고, 통계자료 조사, 동장 감독 등을 담당하도록 하였다. 1910년 합병 후에는 「지방관 관제」와 「면에 관한 규정」을 공포하여 면장을 판임관으로 대우하고 종래 면장 자택에서 처리하던 면 사무를 새로 설치된 면사무소에서 하도록 하였다. 이 시기에 면의 사무는 위의 업무 외에 식목, 농사개량 장려가 중시되었다. 부·군과 면·리의 행정구역 또한 일제에 의해 변경되었는데, 먼저 동리의 명칭과 구역은 1910년에 「면내 동리 촌의 폐치분합과 그 명칭 변경에 관한 건」이 공포된 이래 1912년경부터 적극 추진되었으며, 이어 1914년 부·군의 정리에 의해 면은 사방리(四方里) 800호를 표준으로 통폐합이 이루어졌다. 그 결과 1910년에 전국 13도의 317군·4,351면·62,532동리가 1933년에 318군·2,397면·28,336동리(朝鮮總督府, 『朝鮮の聚落』, 1933, pp.536-537)로 면과 동리의 수가 절반 이하로 줄었다. 1917년에는 「조선 면제」의 시행에 의해 면제가 확립되었다.

2. 농사시험·연구기관과 수원농림학교의 설립

2.1. 농무목축시험장의 설립

우리나라 역사상 최초의 근대적인 농사시험장은 1884년에 설립된 농무목축시험장(農務牧畜試驗場)이다. 이 시험장은 민영익을 단장으로 한 보병사 일행이 1883년 9월~10월에 걸쳐 40여 일 동안 미국의 주요 도시를 역방하면서 미국의 발달된 교육제도와 농기계 및 농법을 보고 귀국한 후 건의하여 설립되었다. 보스턴 시에서 박람회(Exposition)에 전시되어 있는 농기계를 보고, 월코트 모범농장(J.W.Walcott Model Farm)을 견학한 후 시험농장의 필요성을 절감한 민영익 단장은 당시 미 국무장관 프렐링후이젠(F.T.Frelinghuysen)에게 기술자 파견을 요청하여 지원을 약속받고 귀국하여 시험농장을 설립하게 된 것이다. 보병사의 일원이었던 무관 최경석이 시험농장의 관리관이 되었다. 시험장의 위치는 망우리(이광린, 1999, p.237) 혹은 남대문 밖(김영진·이은웅, 2000, p.464)이라고 하나 확실치 않다.

민영익 일행이 뉴욕에 체류하고 있을 때 주문한 농기구가 1884년 봄에 도착하였다. 벼 베는 기계, 벼를 터는 기계, 재식기, 보습과 쇠스랑, 저울 등이었다. 시험장에

는 각종 농작물과 야채·과수를 심었는데, 최경석이 미국에서 가져온 것, 미국 농무성에서 보내준 것, 그리고 재래종 등이었다. 1884년 당시 곡류와 채소류를 중심으로 유지작물·면화·과수·염료작물·약용식물 등 총 344종이었으며, 돼지 64두도 사육하였다. 1884년 농사는 대풍이었다. 시험장은 재배법과 사용법에 대한 해설서를 첨부하여 수확물의 종자를 지방 군현에 보내 재배하도록 권유하였다. 1885년에는 미국으로부터 암말 2두, 종마 1두, 저지(Jersey)종 암소 2두와 황소 1두, 왕세자를 위한 조랑말 3두, 돼지 8두, 양 25두 등을 도입하였다(이한기, 2002, p.82). 시험장에서는 가축의 품종 개량 및 사육법 개선 외에 버터와 치즈의 생산 등 낙농업까지 계획하였으며, 고종은 목장용으로 사방 8마일의 토지를 시험장에 하사하였다. 시험장은 재배한 채소를 주한 외국인들에게 나누어 주었다고 한다. 그러나 1886년 민영익이 워싱턴 방문 중 미국무장관에게 요청하였던 농업기술자가 오지 않은 데다 최경석이 사망하여 시험장은 난관에 부딪혔다. 이리하여 독립기관으로 운영되던 시험장이 1886년 8월에 내무부 농무사(內務府 農務司)로 이관되면서 농목국(農牧局)으로 개칭되었다. 그 후 1887년 9월 1일자로 영국인 제프리(R. Jaffray)가 기사로 부임하여 2년 제의 농업학교인 농무학당(農務學堂)을 설립하고자 하였으나 10개월 만에 사망하고 거의 방치 상태였다가 1896년에 프랑스인 쇼트(Schott)가 초빙되어 시험장을 운영·관리하였으나 발전되지 못한 채 폐지되고 말았다(이한기, 2002, pp.79-84).

2.2. 농상공학교와 수원농림학교의 설립

우리나라 역사상 최초로 학교에서 농업 과목을 가르친 것은 1876년 부산항이 개항되기 직전에 밀려오는 일본세력에 대응하기 위해 설립된 동래무예학교(東萊武藝學校)가 학생들을 문예반과 무예반으로 나누어 경서(經書)와 병서(兵書)를 가르치는 외에 공통과목으로 산수·물리·기계·농업·양잠·광채(鑛採) 등의 실업과목을 교육한 것을 들 수 있다. 또한, 1883년 함경도 덕원에서 덕원부사 정현석(鄭顯奭)이 덕원읍민들의 모금과 요청에 따라 원산학사(元山學舍)를 설립하였는데, 여기서도 문예반·무예반으로 편성하여 공통과목으로 산수·격치(格致)·기계·농업·양잠 등을 교육하였다(신용하, 1974, pp.425-438). 그 후 전술한 보빙사 일행의 건의에 의해 1884년부터 근대식 학교의 설립이 추진되어 1886년 9월 육영공원(育英公園)이 개교하였다. 그 위치는 처음에 정동 대법원 자리였다가 1889년 중동중·고등학교 부근으로 이전하여 폐지될 때까지 거기에 있었다고 한다(이광린, 1963, p.106). 이 학교에는 미국인 교사 헐버트(Homer B. Hulbert), 길모어(George Gilmore), 병커(Dalzell A.

Bunker) 등이 초빙되어 부임하였다. 육영공원의 학생들은 좌원과 우원으로 나뉘어 편성되었는데, 좌원은 젊은 현직 관리 중에서 선발하였고, 우원은 15~20세의 젊은 선비 20명을 선발하여 기숙하면서 공부하도록 하였다. 육영공원의 교과목은 독서·습자(習字)·산학(算學)·토리(土理)·각국언어(各國言語)·각국역사(各國歷史)·정치 등과 격치만물(格致萬物) 과목으로 농리(農理)·지리·천문·기기(機器)·화훼·금수(禽獸)·초목 등이었다. 이 학교는 1889~1894년에 미국인 교사들이 귀국하게 되면서 유명무실해졌다가 영국인 허친슨(W. du F. Hutchinson)이 부임하여 교명을 영어학교로 바꾸면서 육영공원은 폐지되었다. 영어학교는 그 뒤 6개의 관립 한성영어학교의 하나로 편입되었다(이광린, 1963, pp.101-128).

최초의 농업학교로는 농상공학교를 들 수 있다. 대한제국 정부는 1895년 2월 교육조서를 반포하고 근대적인 학교 교육을 실시한다는 방침을 천명하였다. 그 주요 내용은 허명을 버리고 실용을 취하는 교육을 하며, 덕육(德育)·체육(體育)·지육(智育)을 교육강령으로 한다는 것이었다. 그러나 학교 설립은 지지부진하다가 1899년 4월에 중학교 관제, 6월에 상공학교 관제가 공포되면서 상공학교가 문을 열었다. 중학교는 장차 실업에 나가려는 자에게 정덕(正德)·이용(利用)·후생(厚生)의 도를 가르친다는 것이고, 상공학교는 예과와 본과를 두어 농상공업을 가르치도록 하였다. 그 후 1904년 대한제국 정부는 상공학교의 교명을 농상공학교로 바꾸었다. 관립 농상공학교는 농·상·공과의 3과로 나누어 수업연한을 예과 1년, 본과 3년으로 하였다. 그 학생 수는 많아도 1개 과에 30명을 넘지 않고 적을 때는 10명도 채우지 못하는 등 부진한 상태였다. 이 학교는 대한제국 정부의 학부(學部)에 소속되어 있었는데 실업 교육은 학부보다는 농상공부로 이관하는 게 편리하다는 것을 인정하여 1906년에는 농상공학교를 분리하여 농과 공과는 관립 농림학교와 경성공업전습소로 이관하고, 상과는 선린상업학교로 이관하였다. 선린상업학교는 오쿠라(大倉喜八郎)가 20만 엔을 기부하여 설립한 재단법인이었었는데, 여기에 부지와 교사를 기부하여 학부 소관의 상업교육 전담학교로 하고 매년 2,280엔을 보조하기로 하였던 것이다(統監官房, 『韓國施政年報: 1906·1907』, 1908, p.371).

농상공학교의 개교 당시 농과 교관은 일본 구마모토 농학교 졸업생인 이장료(李章魯)와 일본인 아카카베 지로(赤壁次郎) 등 2명이었다. 매주 화·금요일에 독실에서 주로 채소원예에 관한 실습을 하였는데, 학생들에게 하루 20전씩 실습수당을 지급하였다고 한다. 1906년 8월 관립 농림학교 관제가 발표됨으로써 농상공학교의 농과는 농림학교로 분리되어 당시 농상공부 농무국장이었던 서병숙이 농림학교 초대

교장을 겸임하였다(김영진·이은웅, 2000, p.473). 설립 당시 농림학교의 학생으로는 농상공학교 농과 학생과 사립 경성학당 농과의 학생을 수용하였으며 학과는 본과와 연구과로 나누고 필요에 따라 속성과를 두도록 하였다. 수업연한은 본과 2년 연구과 1년이었으며, 속성과는 1년 이내로 하였다. 본과는 주로 농학을 교수하면서 입학의 개요를 가르치고, 연구과는 농과와 임과로 나누어 희망에 따라 1개과를 전공하도록 하였으며, 수업은 모두 일본어를 사용하도록 하였다. 본과의 정원은 80명, 연구과의 정원은 40명이었다(京都府知事 編, 1908, p.82). 농림학교는 수원시 서둔동에 12.5ha의 부지와 560평의 교사를 마련하여 1907년 1월 서울에서 수원으로 이전하였다. 1908년에는 수의속성과가 설치되었으며, 1909년 6월에는 본과의 수업 연한이 2년에서 3년으로 개편되고 정원도 120명으로 증원되어 1908년 학생 수는 본과 52명, 수의속성과 20명, 합계 72명이었다(統監府, 1910, p.156). 수원농림학교는 1918년 수원농림전문학교로 승격된 후 1920년에 교육제도 변경에 따라 권업모범장에서 분리되었으며, 1922년에 수원고등농림학교로 개칭되었다. 일제가 1920년 제1차 산미증식계획을 실시하면서 지방 농업학교보다 높은 수준의 농업교육기관을 필요로 하였던 것이다(김영진·이은웅, 2000, p.473). 그러나 1924년에 경성제국대학이 설립되면서 수원고등농림학교는 경성고등공업학교와 함께 제국대학의 학부에 편입되지 못하였으며, 해방 후에 두 학교 모두 서울대학교의 농학부와 공학부로 편입되었다.

2.3. 잠상시험장과 원예모범장의 설치

한편, 대한제국 정부는 1900년 농상공부에 잠업과를 설치하는 한편 서울 필동에 잠업과 시험장을 설립하였다. 이 시험장에서는 잠업 시험 외에 2년제의 잠업전습과정을 설치하고 1901년 1월 양잠 전습을 개시하여 매년 약 50명의 졸업생을 배출하였다. 그 후 이 시험장은 1904년 관제 개정에 의해 잠상시험장(蠶桑試驗場)으로 명칭이 바뀐 데 이어 “1905년 6월 중순에 일본 주차군(駐劄軍) 사령부로부터 군용으로 그 건물 전부를 요구받고 곧바로 경성에서 1리여 떨어져 있는 서강으로 이전하였다. 이 시험장의 사업은 오로지 잠업 장려로서, 전에는 잠업에 아주 열심인 김가진씨가 장장이었는데 현재는 농상공부 농광국장(農礦局長) 서병숙씨가 겸임하며, 기사 2명, 기수 3명(모두 한국인)의 직원이 있다...(중략)...교과서는 잠상실험설(蠶桑實驗說), 양잠감(養蠶鑑), 제사편(製糸編), 하추잠론(夏秋蠶論) 등 본방(일본을 말함)의 잠서(蠶書)를 그대로 채용하여 사육 표준 및 양잠 제사 실습 등을 시키고 있지만, 동 장의 경비는 1천원(元)에 지나지 않고 기술관은 소위 한국식 관리로서 학에

에 능하지 않고 기술에 숙련되지 않은 채 놀기를 일로 하는 무리로서 동 장의 성적을 올리지 않고 그 졸업생을 관리로 채용할 때에는 지원자가 아주 많았지만 그 후 관리로 하기 어렵게 되자 갑자기 지원자가 줄었다고 한다.…(중략)…또한 개인의 경영으로서는 1899년 경 경성에서 유지들이 의논하여 약간의 자금을 모금하여 ‘대한제국 인공양잠 합자회사’라는 것을 설립하고 양잠의 발달을 꾀하였지만 사원이 적고 성공 가망이 없었기 때문에 다음 해에는 양잠전습소를 경성 수동(청진동 일대)에 설립하여 생도를 모집하였다. 그런데 이 또한 응모자가 적어 겨우 수 명의 생도를 양성하는 데 지나지 않았기 때문에 이들 계획은 모두 전연 실패로 돌아갔다고 한다. 그리하여 농상공학교는 이 전습소의 터에 설립되게 되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.57).” 이는 일본인이 한국의 잠업에 대하여 조사한 후 작성한 보고서(『韓國蠶業調査復命書』)의 내용이므로 그대로 믿을 수는 없지만, 어쨌든 당시 대한제국 정부는 잠업을 장려하기 위해 잠업교육을 실시하였으며 사실 양잠전습소도 있었지만 잠업교육은 별로 인기가 없었음을 알 수 있다.

한편, 대한제국 정부는 1905년에 농상공학교 부속 농사시험장 관제를 공포하고 서울 뚝섬에 밭 480정보를 선정하여 이 학교의 실습장 겸 농사시험장으로 사용하도록 하였다. 그러나 그 위치가 적당치 않고 설계에도 결함이 있어 1906년 5월 일제 통감부의 권고에 따라 그것을 폐지하고 부지 중 13정보에 원예모범장을 설치하기로 하여 9월에 원예모범장 관제를 발포하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.48-49). 원예모범장이 위치한 뚝섬은 한강 연안의 평원으로서 토질이 비옥하고 채소 재배에 가장 적당하여 부근 주민이 이를 생업으로 하는 자가 많았다. 원예모범장은 과수·채소·화훼 등을 재배하였다. 1906년 4월 일본으로부터 1년생 사과 묘목 10본을 들여와 심었는데 발육이 양호하였으며, 1907년 봄에는 구미의 각종 포도·사과·배·은행·매실·앵두·복숭아·감 등 많은 종류를 이식하였는데 성적은 대체로 양호하였다. 배는 1907년부터 다수의 결실이 있었으며 1908년에 이르러서는 사과도 결실하였는데 일본에 비해 훨씬 양호한 성적을 거두었다(統監官房, 『韓國施政年報』, 1908, pp.229-231). 원예모범장은 1910년 한·일합방에 의해 권업모범장이 총독부권업모범장으로 개편되면서 권업모범장에 합병되어 뚝섬지장으로 바뀌었다.

2.4. 권업모범장과 도 종묘장의 설립

일제 통감부는 1906년 4월 칙령 제91호 「권업모범장 관제」를 공포하고 6월 15일 경기도 수원에 권업모범장을 개설하는 동시에 목포에 출장소를 설치하였다. 권업모

범장은 통감 직속으로서 “한국 산업의 발달 개량에 제공할 모범 및 시험 한국 물산의 조사와 산업상 필요한 물료의 분석 및 감정 종묘·잠종·종금(種禽)·종돈(種豚) 등의 배부, 산업상의 지도, 통신 및 강화를 관장(統監官房, 『韓國施政年報』, 1908, p.23)”하는 기관이었다. 설립 당시 인원은 장장 1인, 기사 6인, 기수 8인, 서기 4인 등 19인이었다. 1906년 6월부터 창립 준비에 착수하여 경기도 수원에 설치하기로 하고, 용지 면적을 87정보로 하였다. 그 중 밭 28정보는 민유지, 논 59정보는 궁내부 소유지와 민유지가 섞여 있어 조사하기가 극히 곤란하였지만 한국 지방관리 등의 진력에 의해 차츰 이를 해결하였는데, 민유지는 매수하고 궁내부 소유지는 임차하기로 하였다. 그동안 한국 정부와 협의하는 데 시일이 경과하여 그해 여름작물부터 시험할 기회를 놓치게 되었다고 한다. 어쨌든 수원역에서 모범장까지의 도로 및 전담 27정보를 구획하는 경지정리 사업 등을 11월 초에 착수하여 연말까지 완성하는 한편, 불편 속에서도 조사 및 시험 업무를 실시하였다고 한다(統監官房, 『韓國施政年報』, 1908, pp.224-225). 그 후 1906년 11월 권업모범장을 통감부 소속에서 대한제국 정부 소속으로 이관하기로 하되, 경영방침을 변경하지 않고 소속 토지는 임차기간 10년간, 건물·기구·기계·서적 등은 3년 기한으로 무료로 대부하되 같은 조건으로 계속 대부하기로 하였다. 그리하여 1907년 3월 22일 대한제국 정부는 「권업모범장 관제」를 발표함으로써 4월 1일자로 권업모범장은 대한제국 정부에 이관되었다(統監官房, 『韓國施政年報』, 1908, p.23). 이어서 권업모범장은 1907년 4월에 군산시험지를 개설하였다가 1908년 1월에 군산출장소로 개칭하는 한편 평양출장소를 개설하였으며, 4월에 대구출장소를 설치하였다. 목포출장소와 군산출장소는 1909년 전남·북 양도에 종묘장의 신설과 함께 폐지되었다(統監府, 『第二次韓國施政年報』, 1910, p.107).

권업모범장은 1906년 우선 한·일인의 벼농사에 대해 평예실험(坪刈實驗)을 하여 한국에서의 미작 수량을 조사하고 종류 시험을 하였으며, 일본 벼씨를 시험재배 하는 등 처음부터 도작에 관한 조사에 가장 역점을 두었다. 1907년 모범장 내 경지에서 비로소 도작을 직영하거나 감독하에 한국인 소작인으로 하여금 경작에 종사케 하였는데, 특히 직영답에서는 종류·비료 등에 관한 각종의 시험을 하였다. 이 성적에 의하면 일본 벼씨는 대개 한국 재래종보다 우수하였으며, 특히 조신력(早神力)으로 부르는 종류는 모두 시험에서 가장 탁월한 결과를 나타냈다. 이로 보아 일본 벼씨로써 한국 재래종을 대체하는 것만으로도 한국의 미곡 생산액은 현저히 증가할 수 있을 것이라고 하였다(統監官房, 『韓國施政年報』, 1908, p.226). 그 외에 1906년 가을철 이래 자운영 등 수도작 녹비의 적합 여부에 대한 시험을 하고 보리를 파종

하였으며, 1907년 봄부터 보통작물·특용작물·채소류 및 과수류를 재배하여 각종 시험을 행하였다. 사탕무(甘菜)는 1906년 시험재배 이래 뚝섬 원예모범장과 흥업주식회사 검이포출장소, 원산 애지농원(愛知農園)의 3개소에 경작을 위탁하였으며, 1907년부터는 권업모범장에서 이를 시험재배 하여 경작성적과 당분 검정 등을 시험하였다. 또한, 1906년 가을철부터 모범장 내의 뽕밭과 잠실 설비에 착수하여 1907년 봄부터 춘·하·추잡을 사육하였다. 한국의 기후는 양잠에 적당하며 사육 성적도 극히 양호하여 일본 품종이 한국에 적응할 수 있음은 의심의 여지가 없었다. 만주에서 성행하는 작잠(柞蠶)도 1906년 극히 소규모로 시험 사육하고 이듬해에는 규모를 늘렸는데, 봄·가을에 산야에 방사한 결과 성적이 양호하였다. 그 밖에 작물·과수·뽕밭·채소 등의 해충에 대해 시험·연구하고 그 구제법을 조사하였으며, 돼지·산양·닭·오리 등을 사육하고 양봉을 시도하였다. 한편, 목포출장소는 면화의 채종·재배를 주로 하면서 수도작 및 보통농사의 시험을 하였으며, 군산시험지에서는 수도 기타 보통농사의 시험을 하였다.

한편, 대한제국 정부는 지방에도 기술기관이 필요하다는 인식하에 1908년 3월 「종묘장 관제」를 공포하고 경남 진주, 함남 함흥에 종묘장을 설치하여 “그 지방에 적합한 종자·종묘의 육성·배부를 중심으로 농업개량·발달에 기여하도록 하였으며”, 이듬해 2월 전주·광주·해주·의주·경성 등 5개소, 1910년 2월에 공주·춘천 등 2개소에 종묘장을 증설하였다. 총 9개소의 종묘장은 농상공부에 직속하였는데, 조선총독부 관제의 공포와 함께 각 도에 이속되어 국고로부터 경비를 분할 배당 받게 되었다. 그 밖에 1910년 청주에 종묘장의 전신인 충청북도모범농장이 설치되었으며, 1911년에는 평안북도의 각 군에 1개소씩 21개소의 종묘장과 함북에 6개소의 종묘장을 일본 천황이 한일합방에 대한 대가로 한국에 지급하였던 소위 ‘임시은사금(臨時恩賜金)’ 운영사업¹²⁾으로 설치하였다(小早川九郎, 政策篇, 1944, p.58).

또한, 대한제국 정부는 1908년 3월 「임시면화재배소 관제」를 공포하고 종래 면화재배 협회에 경영을 위탁하였던 면화재배사업 전부를 정부에서 직영하도록 하여 면화 채종포 7개소를 농상공부에 이속하는 한편 서울 동대문 밖, 전남 남평, 충북 영동, 충남 연기, 경북 대구 및 경남 진주 등지에 각 1개소씩 6개소의 채종포를 증설하여 1908년 채종포의

12) ‘임시은사금’ 운영사업이란 임시은사금 3천만 엔에서 1,739만 8천엔을 한국의 12부 317 군에 기본금으로 배부하여 그 이자로써 양반유생 등 무산자에게 일거리를 주는 사업(授産事業), 보통학교 및 사립학교 보조금, 흉년구제비용 등에 충당하도록 하는 사업이다(小早川九郎, 政策篇, 1944, p.59).

면화 재배면적은 196정보에 달하였다(統監府, 『第二次韓國施政年報』, 1910, p.109).

1910년 조선총독부 관제의 공포와 함께 권업모범장은 총독부로 이관되고 도 종묘장은 각 도에 이속되었다. 이와 함께 수원의 농림학교는 권업모범장의 부속기관으로 되어 권업모범장장이 농림학교 교장을 겸임하게 됨으로써 연구·교육·지도의 세 기능이 단일체제로 통합되었다. 또한, 대구·평양의 출장소가 지장으로 개칭되고 대한부인회가 운영하던 용산의 잠업강습소는 권업모범장 용산지장으로 바뀐 대신 그 부설 여자잠업강습소로 개편되었으며, 목포 임시면화재배소가 목포지장으로, 뚝섬에 있던 원예모범장이 뚝섬지장으로 권업모범장에 합병되어 관설 권농기관이 권업모범장 체제로 통합되었다. 대구·평양의 지장은 계속해서 당해 지방에서의 농작물 재배 시험 및 모범 재배를 행하는 외에 대구지장은 새로 농업토목에 관한 사항을 분장하여 기업자의 의뢰에 따른 조사 및 설계를 담당하고 평양지장은 축산에 관한 사항을 새로 분장하게 되었다. 용산지장은 잠업에 관한 사항을 관장하고, 여자잠업강습소는 1910년 잠업강습소에 입학한 여자 28명에 대한 강습을 계속하여 11월 말 그 졸업식을 거행하였다(朝鮮總督府, 1912, 『朝鮮總督府施政年報: 1910年』, pp.274-277). 권업모범장은 1912년 용산지장에서 원잠종의 제조 및 배부 사업을 시작하는 한편 목포지장의 면화채종포 사업은 도에 이관하고 면화의 재배 시험과 개량에 전념하도록 하고, 원산에 출장소를 개설하여 북부지방에서의 원예 시험·보급 사업을 담당하게 하였다. 또한, 1913년에는 강원도 평강군 세포에 목양장을 설치하고 몽고 양을 수입하여 사양시험을 실시하였으며, 1914년에는 용산지장을 폐지하고 대신 수원에 원잠종 제조소를 설치하여 그 업무를 계승하도록 하였다. 이리하여 1914년에 권업모범장의 부속기관으로서 원잠종제조소와 여자잠업강습소가 잠업에 관한 업무 목포지장은 육지면에 관한 시험·조사, 뚝섬지장과 원산출장소를 개칭한 덕원지장은 원예 관련 사항, 강원도의 세포출장소는 몽고 양에 관한 조사를 담당하게 되었다(朝鮮總督府, 1935, p.95). 이후 권업모범장 및 부속기관의 변천 내용은 <표 2-9>와 같다.

조선총독부 관제에 따라 각 도에 이속된 9개의 도 종묘장에 대해서는 그 경비를 국비와 지방비에서 분담하도록 하고 도청으로 하여금 사업을 관리하게 하였다. 종묘장은 각 지방에 적합한 우량종묘의 육성 배부, 각종 작물의 모범·시험재배, 기타 감독답(監督畓)과 감독 뽕나무 묘포 등을 설치하거나 농민에 대한 농사강습·강화·전습과 실지지도 등을 행하였다. 1912년부터 종묘장의 경비는 전액 지방비로 바뀌고 국고보조금을 교부하게 되었다. 1914년에는 권업모범장 대구·평양지장이 도 종묘장으로 변경되었으며, 1917년에는 경기도에도 종묘장이 신설되었다.

<표 2-9> 권업모범장/농사시험장과 산하기관의 설립 및 변천

기관명	설립 및 변천 내용																	소재지				
	05	06	07	08	09	10	12	13	14	16	17	20	23	24	28	29	30		31	32		
○ 권업모범장(06) 농사시험장(29) 농업시험장(44)		설	이			이											개				경기 수원	
- 목포출장소(06) 임시면화재배소(08) 목포지장(10) 목포면작지장(17)		설		개	폐	개					개										전남 목포	
- 군산시험지(07) 군산출장소(08)			설	개	폐																전북 군산	
- 평양출장소(08) 평양지장(10)				설		개															평남 평양	
- 대구출장소(08) 대구지장(10)				설		개			폐												경북 대구	
- 원예모범장(06) 특설지장(10) 특설원예지장(17)		설				개					개				폐						서울 특설	
- 용산지장(10)						설			폐												서울 용산	
• 잠업강습소(05) 여자잠업강습소(10)	설					개															경기 수원	
- 원잠중제조소(14) 잠업시험소(17)									설		개										경기 수원	
- 원산출장소(12) 덕원지장(14) 덕원원예지장(17)								설		개					폐						강원 원산	
- 세포목양장(13) 세포출장소(14) 세포목양지장(17)								설	개		개				폐						강원 평강	
- 난곡목마사업지(16) 난곡목마지장(17)										설	개					폐					강원 회양	
- 서선지장(20)													설								황해 사리원	
- 용강면작출장소(20) 목포면작지장소속(23)													설	이						폐	평남 용강	
- 남선지장(30)																		설			전북 이리	
- 김제간척출장소(30)																		설			전북 김제	
- 차련관잠업출장소(30)																		설			평북 철산	
- 북선지장(보천보:31)																			설		함남 갑산	
○ 도 종묘장(08) 도 농사시험장(32)				설																	개	도 청 소재지

주: '설'은 설립, '개'는 개칭 또는 개편, '이'는 이관, '폐'는 폐지를 말함.

자료: 이한기(2002), p.85의 <표 1> 재정리.

3. 농업학교의 설립과 일제의 교육제도 개편

조선 시대에 관설 교육기관으로서 서울에 성균관과 동·서·남·중앙의 4학이 있었으며, 지방 각 군에는 향교가 있었다. 그 밖에 사설 교육기관으로 각지에 서당이 있어 초보의 한문 교육을 행하였다. 1883년 9월에 조선 왕조 정부에서 동문학교(同文學校)라는 이름의 1년제 영어학교를 세웠는데, 이는 근대식 학교라기보다는 통역관 양성소로서, 설립된 지 몇 달 뒤 영국인 전신기술자 헬리팩스(T. E. Hallifax)에게 인계되었다가 1886년 육영공원의 설립과 함께 3년 만에 폐지되었다(이광린, 1963, pp.104-105). 그 후 1885년 미국인 선교사 아펜젤러(H. G. Appenzeller) 목사가 우리나라 최초의 근대식 학교인 배재학당을 세웠으며, 1년 뒤 전술한 육영공원이 설립되었다가 8년 만에 폐지되었다. 1894년 갑오개혁에 의해 과거제도가 폐지되면서 성균관·4학·향교는 명맥만 유지되는 데 불과하게 되고 서당이 각지에 산재하여 구식 한문 교육을 하였다.

조선 정부는 1895년 2월 교육조서를 반포한 데 이어 4월 16일 칙령 제79호 「한성 사범학교 관제」를 공포하여 사범학교를 설립하였으며, 5월 10일 칙령 제88호 「외국어학교 관제」를 공포하여 6개의 관립 한성외국어학교를 설립하였다. 그 후 1899년 4월에 「중학교 관제」, 6월에 「상공학교 관제」가 공포되었으며, 1904년 상공학교가 농상공학교로 바뀐 데 이어 1906년 8월 칙령 제39호에 의해 농상공학교가 농·상·공과로 분리되어 농과는 농림학교로 되었다가 1907년 1월 수원에 이전하여 수원농림학교가 되었다. 1908년에는 평양에 농업학교가 설립되었으며, 1909년 칙령 제56호 「실업학교령」을 공포하고 수업 연한 2~3년제의 농업·상업·공업학교 등을 설립하도록 함에 따라 1910년에 대구·공주·광주·진주·춘천·전주·북청·해주·제주 등 9개 지역에 2년제의 공립 농업학교가 설립되었다 이어 1911년에 사리원·영변·의주·청주·안주 등에 농업학교를 설치하도록 하여 1912년에는 19개 실업학교 중 15개교가 농업학교였다(김영진·이은웅, 2000, p.473).

“1895년 근대적인 교육제도를 수립한 이래 서울에는 소학교·중학교·사범학교·농상공학교·의학교·외국어학교 등이, 지방에는 소학교가 설립되었다. 소학교에는 관·공·사립의 구별이 있었지만, 나머지는 모두 관립이었다.……기독교가 반도에 보급됨에 따라 각파 선교사는 포교와 함께 학교를 세워 경영하며 신교육을 선도하였는데, 1905년 보호조약 체결 전후부터 조선인과 외국인 선교사에 의해 설립된 각종 사립학교의 수가 현저히 증가하였다.……이와 같이 통감부 설치 이전 조선

의 교육계는 자못 혼돈의 양상이었으나 통감부가 개설되어 1906년 3월 일본총업은행으로부터 기채가 이루어져 그 중 50만 엔을 할애하여 임시학사 확장비에 충당함으로써 교육제도를 정비하도록 하여 당시의 통감부 서기관 표손일(俵孫一)에게 위촉하여 그 임무를 맡도록 하였다. 여기서 1906년 8월 「보통학교령」·「고등학교령」·「사범학교령」·「외국어학교령」을 일시에 공포하였다. 그 동안 관공립 보통학교 100개교, 사범학교 1개교, 고등학교 1개교, 외국어학교 1개교, 농림학교 1개교, 공업전습소 1개교, 의육부(醫育部) 1개교, 고등여학교 1개교를 개조 또는 신설하니 이에 비로소 조선 교육의 기초를 구축하기에 이르렀다. 그러나 1907년 구한국 군대 해산 후 우후죽순처럼 일시에 총생(叢生)하는 사립 각종 학교는 그 기초가 불확실한 데다 불량교과서를 사용하여 위험한 정치사상으로 치달리는 것이 적지 않았다. 또한 설립 및 교과용 도서의 사용인가 등 법규상 필요한 절차조차 마치지 않은 것이 다수였으므로 한편으로는 이들의 정리를 행함과 동시에 소수의 건실한 관공립학교에 의해 참된 신교육이 무엇인가를 일반에게 주지시키고 또한 학부 편찬·검정 또는 인가의 교과용 도서를 사용하게 함으로써 점차 이들 각종학교를 정리개선하려는 것이 통감부 시기의 방침이었다(朝鮮總督府, 1935, pp.166-167).”

한·일합방 후 “조선통치의 근본방침은 일반 백성들의 동화에” 있었기 때문에 “조선인에 대한 방침으로서로는 주로 제국 신민다운 능력 품성을 함양하는 데 있다는 것은 말할 필요도 없는 바이다. 특히 종래 실업을 천시하고 근로를 싫어하며 게으르고 놀기 좋아하여 방탕에 흘렀던 숙폐(宿弊)를 교정, 근면역행(勤勉力行)의 기풍을 양성하고 즐겨 일하는 습관, 실업의 취미를 깨닫게 하며, 나아가 황실을 존중하고 국가에 충성하는 국민성을 건설하지 않으면 안 된다. 실로 교육은 국가 백년의 대계이며, 반도 통치 성쇠의 관건이다. 이 때문에 새로 총독 정치를 반도에 펼치는 데 가장 신중한 연구를 요함으로써 합병 첫 해에는 이에 대해 하등의 시설을 하지 않고 다음 해 1911년 8월 비로소 칙령 제229호로써 「조선교육령」을 제정·공포하여 그 대본을 확정하였다. 즉, 동령 제2조에서 교육은 교육에 관한 칙어의 취지에 기초하여 충량한 국민을 육성하는 것을 본의로 한다고 규정하였다. 이는 즉 제국 교육의 본의가 내지(일본을 말함)와 조선에서 결코 다르지 않다는 것을 명시한 것이다(朝鮮總督府, 1935, p.167).” “특히 국어(일본어를 말함)의 보급은 국민동화의 근저를 이루는 것이므로 본 교육령에서도 가장 중점을 두었던 것이지만, 조선어 및 조선 문화와 뗄 수 없는 한문 또한 결코 이를 경시하지 않고 보통교육에서 전문교육에 이르기까지 각 학교의 교과과정 중에 적당히 안배되었다(朝鮮總督府, 1935, p.168).”

1911년 11월 1일부터 실시된 「조선교육령」에 의해 조선의 교육은 보통교육·실업교육·전문교육으로 구분되었다. “보통교육은 보통학교·고등보통학교·여자고등보통학교에서 담당하는데, 생활에 필요한 보통의 지식 기능을 가르치며, 특히 국민다운 성격의 양성과 국어(일본어)의 보급에 두고, 여자에 대해서는 정숙온양의 덕을 함양하는 것을 본지로 하였다. 실업교육은 실업학교에서 행하는데, 토지의 실황에 적절한 농업·상업·공업 등에 관한 지식 기능을 가르치는 것과 함께 근로의 관습을 익히게 하는 것을 그 목적으로 하였다. 전문교육은 전문학교에서 담당하는데, 고등의 학술 기예를 가르치며 이를 감당할 능력 있는 자를 육성하는 것을 요체로 하였다. 우선 보통교육의 완비를 기하고, 중점을 실업교육에 두며, 이에 덧붙여 고등보통교육으로써 향상시키는 한편 전문교육을 가르치는 것을 주안으로 한다. 그러나 조선에서는 당시 시세와 민도가 아직 전문교육의 시설에 적합한 데 이르지 않음으로써 전문학교에서는 종래의 법학교를 전수학교로 고쳐 주로 법제·경제에 관한 지식을 가르쳐 공사 실무에 감당할 능력 있는 자를 양성하는 외에 다른 전문학교를 설치하지 않고 장래 시세 민도의 진전에 따라 서서히 그 시설을 확장한다는 방침을 채택하였다(朝鮮總督府, 1913, 『朝鮮總督府施政年報: 1911』, pp.361-362)”.

이리하여 조선의 학제는 보통학교 4년(1년 단축 가능), 고등보통학교 4년, 여자고등보통학교 3년, 실업학교 2~3년, 전문학교 3~4년, 사범과 1년 등으로 정해졌다. 보통학교는 종래 관립·감종공립·을종공립·보조지정·사립 등 5종의 구별을 폐지하여 관립·공립·사립으로 구분하고 감종공립과 보조지정 보통학교는 공립으로, 을종공립과 사립 보통학교는 적격 여부에 따라 공립 혹은 사립으로 정리하였다. 이리하여 보통학교 수는 1908년 98개교에서 1909년 134개교, 1910년 173개교, 1911년 306개교(그 중 공립 234개교)로 급증하였다. 고등 정도의 학교로는 실업학교 외에 종래 성균관·법학교·관립한성사범학교·관립한성외국어학교·관립한성고등학교와 관립평양고등학교·관립한성고등여학교의 7개교가 있었는데, 그 구분을 전수학교·고등보통학교·여자고등보통학교의 3종으로 단순화했으며, 법학교는 경성전수학교로 변경하고 2개의 관립고등학교는 고등보통학교로 하는 한편, 한성고등여학교는 경성여자고등보통학교로 고쳤다. 여기에다 관립(남녀)고등보통학교에 한해 사범과를 설치하여 보통학교 교원을 양성하도록 하였다. 전수학교는 경성전수학교 1개교에 한해 설립을 인가, 조선인 남자에게 법률 및 경제에 관한 지식을 가르쳐 공사의 업무에 종사할 자를 양성하는 학교였다. 관립한성사범학교와 관립한성외국어학

교는 폐지하여 외국어학교의 생도는 경성고등보통학교에 수용하고 경성·평양의 고등보통학교에 교원속성과와 임시교원속성을 두는 외에 경성고등보통학교에 임시교원양성소를 부설하여 관립한성사범학교의 사업과 생도를 계승하였다. 1912년 이들 학교의 학생 수는 1천명, 졸업생 수는 345명으로서, 졸업생은 관리·교원·은행원·회사원 혹은 가사 종사자 등이 많았으며, 미정자도 1-2개월이 지나면 취직하였다. 사립으로는 숙명여자고등보통학교, 함흥고등보통학교의 2개교뿐이었다. 실업학교는 농·상·공업학교 및 간이실업학교로 구분되었다. 간이실업학교는 종래의 실업보습학교를 개칭한 것으로 보통학교 및 농·상·공업학교에 부설하도록 하였다. 1912년에 농업학교 16개교, 상업학교 3개교 등 19개교였는데, 농업·상업학교 각 1개교의 사립과 관립인천실업학교 외에는 모두 공립이었으며, 3개 농업학교는 1912년에 개설되었다. 또한, 간이실업학교 3개교, 간이농업학교 12개교, 간이상업학교 2개교 등 17개교가 모두 공립으로서 공립보통학교의 부설이었다(朝鮮總督府, 1913, 『朝鮮總督府施政年報: 1911』, pp.361-376).

수원에 있는 농림학교는 1910년 「조선총독부 관제」에 의해 조선총독부농림학교로 개칭되고 조선총독부 권업모범장의 부설로 되어 권업모범장장이 그 교장을 겸임하게 되었다. 1910년 12월 총독부령으로 이 학교 교칙을 개정하여 연구과를 폐지하고 과목 수를 변경하여 실업에 관한 학과목을 늘리는 한편 학자금 급여액 1인당 1개월에 6엔을 5엔으로 고쳤다. 실습은 농업실습과 임업실습으로 나누어 농업실습 중 포장 실습은 공동·조별·분담의 3종으로 나누고 분담실습 면적은 1인당 15평~20평으로 하였다. 1910년 4월 모집정원 40명에 413명이 응모하였으며, 학생 수는 1909년 101명, 1910년 94명이었다(朝鮮總督府, 1912, 『朝鮮總督府施政年報: 1910』, p.350). 이 학교는 1911년 조선교육령에 의한 신학제의 계통 외에 속하였다. 학과는 본과와 속성으로 나누고 재학생에게 정액의 학자금을 지급하였으며, 실습에 중점을 두고 학생 각자의 분담구역을 1인당 6보로 정해 경운·제조·시비 등에 종사하게 하였으며, 여름방학 중에는 3학년 학생으로 하여금 반반씩 교대로 학교에 나오게 하여 주로 양잠 실습을 시켰다. 겨울방학에는 간장·된장·전분 제조 등의 실습에 종사하게 하였다. 이 학교의 지망자는 1911년에 모집인원 40명에 401명이었다(朝鮮總督府, 1913, 『朝鮮總督府施政年報: 1911』, p.377).

4. 농촌단체의 설립

4.1. 각종 산업단체의 난립

4.1.1. 한·일병합 전 이주 일본인의 농사단체

러·일전쟁 후 한국을 보호국으로 만든 일제는 자국의 식량 문제를 해결하기 위해 일본인 농업이민을 적극 장려하였고, 이에 따라 일본인 이주농민이 점차 증가하였다. 이들은 이주지에서의 상호친목과 권익옹호, 농사개량, 자금융통, 자재의 공동 구입과 농산물 판매 등을 꾀하기 위해 각지에 농사조합·농회 등의 농사단체를 조직하였다. 주요 단체에 대해 살펴보면 다음과 같다.

① ‘군산농사조합’은 1905년 6월 군산의 일본영사관 관할구역 내에서 토지를 매수한 일본인으로 조직한 단체로서, 당시 등기제도 등 토지소유권을 공인하는 법률 제도가 미비되어 발생하는 이중매매 혹은 이중저당 등의 부당행위를 방지하기 위하여 조합을 결성하고 조합원 소유 토지를 조합의 토지대장에 등록하여 열람할 수 있도록 하였다. 1906년 당시 조합원 78인, 매수등록 토지는 논 68,295두락과 밭 및 잡종지 19,787두락 등이었다.

② ‘강경토지조합’은 1905년 8월에 군산농사조합에서 분리되어 충남 논산군 강경에 설립된 조합이다.

③ ‘군산토지연합조합’은 군산·강경 양 조합의 관할지역이 인접하여 두 조합 간에 발생하는 토지매매 및 저당에 관한 등록의 충돌 및 중복을 피하기 위하여 두 조합을 구성원으로 하여 1905년에 설립되었다.

④ ‘부산농업조합’은 대부분 소작으로 채소를 경작하던 부산진 방면의 일본인 이주농민들이 공급과잉 상태였던 채소를 유리한 조건으로 판매하기 위하여 1905년 7월에 설립한 조합으로서, 부산청과시장에의 출하 통제, 종자 구입 알선, 농경지의 차입 및 대여 등의 사업을 하였다.

⑤ ‘대구농회’는 1906년 11월 대구이사청이 관내의 유력 거류민을 농회설립위원으로 위촉하여 설립한 단체로서, 농사법 연구와 보급, 농사에 관한 조사 및 통계, 신규 기업자의 안내·소개·편의제공, 농경지 구입 및 대여 매개, 공동 방제, 농사 강습회·품평회 개최, 농자재 구입 및 생산물 판매, 관청에 대한 자문 등의 활동을 하였다.

⑥ ‘대구농산시장조합’은 대구 부근에서 채소를 경작하던 이주농민들이 채소가 공급과잉을 나타내자 1907년 7월에 결성한 조합으로서, 동문 밖에 40여명의 판매시장을 개설하여 중매인 20여명을 두고 판매액의 3~8%를 수수료로 받아 경비에 충당하였다.

⑦ ‘한국작잠흥업조합’은 신의주 및 안동현에 이주하여 작잠(柞蠶)을 하던 일본인 15인이 1907년 9월 출자액 3만원으로써 설립한 기업조합으로서, 한국 정부로부터 평북 백마(白馬)·비현(枇峴) 지방의 참나무 숲 1천 정보를 빌려 작잠을 경영하였다. 이 밖에 경기도 부평군의 ‘소사농회’, 경남 김해군의 ‘구포농산’ 등이 있었다.

1905년 11월에는 이주 일본인의 최대 농사단체인 ‘한국중앙농회’가 조직되었다. 이는 통감부 권업모범장의 직원, 수원농림학교 직원, 곡물무역상 및 농사경영자 중 유지 등이 농사의 개량 발달을 목적으로 인천에서 창립한 임의단체로서, 일본인 곡물무역상 단체인 ‘인천곡물협회’ 안에 사무실을 두고 1905년 12월부터 기관지 「한국중앙농회보」를 발간하였으며, 1907년 9월 사무소를 경성부 대화정(京城府大和町)으로 이전하고 한국 정부와 통감부의 지원·보호를 받아 성장하였다. 당초에는 일본인만을 회원으로 하였으나 뒤에 한국인의 입회를 인정하여 1910년에는 회원 수 2,400여명이었으며, 회원 수 100명 이상인 지방에는 지회를 설치하였다. 축우개량사업으로서 농상공부 자금 3,280원과 종우 2두를 보조받아 7두를 회원에게 대부하였으며, 개량종계(改良種鷄) 배부, 농산품평회와 잠업강습회 개최, 모범과수원 개설, 잠업전습소 개설(진남포 지회), 농업시험장 개설(청주 지회), 작잠시험소 개설(진남포 지회), 모범식림 경영 등의 사업을 하였다(이상 文定昌, 1942, pp.3-17).

4.1.2. 한·일 병합 후 각종 산업단체의 난립

1910년 8월 29일 공포된 「일·한병합에 관한 조약」에 의해 한국은 일제의 식민지로 전락하였다. 초대 총독 테라우찌(寺內正毅)는 동년 10월 각 도의 장관을 소집하여 행한 시정 일반에 관한 훈시 중에 “원만한 산업행정의 진보는 주로 각종 산업단체의 발전에 바랄 것이 많은데, 조선에서는 ‘조선농회’라는 것이 있어 그 본부는 경성에 두고 지부는 대개 각 도에 설치되어 있으며, 또한 별도로 각 군에 존재하는 소위 계라는 것은 그 조직이 마치 산업조합과 비슷하므로 이들은 당국자에서 그 이용편의를 얻으면 농사개량상 도움이 되도록 하는 게 어렵지 않으므로 적당히 이를 조장하여 산업발전상에 이용되도록 할 것을 요한다”고 하였다. 그러나 기존의 ‘한국중앙농회’는 조사연구 및 선전단체이었으므로 농사개량을 위한 지방의 실천단체로

서는 부적당하였으며, 계는 주로 부락을 단위로 한 협동체이었으므로 규모가 작아서 또한 적합하지 않았다. 이리하여 총독부는 1912년부터 일본의 식량용 미곡(보통농사), 공업원료품인 면작과 양잠, 생산수단이며 일본의 식용품인 생우(生牛)를 비롯한 축산 등 4대 부문과 이출농산물의 포장을 위한 새끼·가마, 과수와 채소 등 각 부문의 산업단체를 새로 설치하도록 지시·훈시 등을 연발하고, 각 지방청은 명령·권장·조성 등에 의해 그 설치에 주력함으로써 1911년 10월 ‘개성축산동업조합’을 효시로 하여 각종 산업단체가 난립하게 되었다.

① 면작조합: 1905년에 설립되어 한국에서 면화의 재배 및 개량사업을 벌이던 ‘한국면화재배협회’가 1912년 3월 해산되고 4월부터 면작의 장려·감독 사무는 권업도법장으로부터 각 도에 이관되었다. 이리하여 각 도는 면화재배 6개년 계획의 시행에 주력함과 동시에 면작조합을 설치하게 되는데, 먼저 면작 최적지이며 최대재배지였던 전남은 1912년 면작조합에 관한 규약의 준칙을 정하고 주재배지역을 지정해 면을 단위로 하는 면작조합을 설치하도록 하였다. 그 사업은 육지면 재배 장려와 면적 확장 및 종자 보존, 면작에 관한 강습·강화·품평회 개최, 면화의 공동판매 등이었다. 1914년에는 전북·경남북·충남북 등 5개 도에 면작조합이 설립·보급되었으며, 이어서 경기·황해·평남북 등에도 보급되었다. 면작조합은 1919~1920년경부터 면 단위 조직에서 군 단위 조직으로 개편되어 1922년 말 군 단위 조합 96개에 조합원 64만 2천여 인에 달하였다. 면작조합은 군수·도사를 회장, 서무주임을 부회장, 면작기수를 이사 또는 간사로 하고, 사무소는 군·도의 청사 내에 두었으며, 각 면에 지부를 두고 회원에 대한 부과금과 수수료 및 지방비 보조금 등을 재원으로 하였다.

② 양잠조합: 1912년 3월 테라우찌 총독의 「잠업 장려에 관한 훈령」 중 ‘잠업단체의 이용 방안’에 따라 경남북과 전남북에 이어 경기도가 양잠조합 설립에 관한 준칙을 정하여 양잠조합의 설립을 지시하였고, 충남·평남북·강원도 등이 뒤따랐으며, 함남은 1918년에 강제력을 가하여 조합을 설립하도록 하였다. 조합의 구역과 임직원 구성 및 재원 등은 면작조합과 동일하였으며, 상묘·잠종·잠구 등의 공동 구입, 식상(植桑) 장려, 치잠(稚蠶) 공동사육, 강습회·전습회 개최, 잠견 공동판매 등의 사업을 하였다. 1922년 말에 119개 조합, 조합원 12,730인에 달하였다.

③ 축산조합: 축산조합은 소를 중심으로 성립한 것으로서, 일본은 메이지유신 이래 육식 소비가 증가하여 국내 공급으로 수요를 충족할 수 없게 되자 통감부로 하여금 한국 소의 번식·개량을 실시하도록 하였다. 병합 후 총독부는 소의 사육을 장

려하는 정책으로서 국비와 도비로 씨암소를 구입하여 모범 농업인에 대부 및 중부하는 한편, 사육 장려(병합 당시 2호당 1두를 1호당 1두로 번식 장려), 탄저병 등 질병 예방·치료, 수출우 검역(1909년 부산에 수출우검역소 설치) 등을 실시하면서 축산조합의 설치를 장려하였다. 이리하여 개성축산조합을 효시로 각 지방에 축산조합이 설치되어 1912년 3월에 11개 조합, 1915년 8월에 26개 조합에 달하였다. 그 후 1915년 7월에 「조선중요물산동업조합령」이 공포되자 축산조합을 임의단체에서 법령에 근거한 법인단체로 교체하였다. 조합의 구역과 임직원 구성 및 사무소 소재 등은 면작조합과 마찬가지로였으며, 씨암소 설정, 사육 장려, 우역 예방 및 치료, 우시장 경영 관리, 가축매매 중개, 계란 판매 알선, 축우 공제, 돈·계의 개량, 사료 개량, 경우(耕牛)의 대부 또는 연부판매, 우량 암소의 번식, 우량 소 사육부락 설정, 품평회·강습회 개최 등의 사업을 하였다. 축산동업조합은 각종 농업단체 중 유일한 법인단체로서 회비 징수와 확실한 고율의 수수료 수입에 의해 농업단체 중 가장 견실한 재정으로 가장 보편적인 발달을 이루어 1923년 3월 말 당시 전국 220개 군·도 중 3개 군을 제외한 217개 군에 조직되고 2개의 연합회가 결성되었으며, 1925년 3월말 당시 219개 조합에 조합원 120만이었다. 1926년 제1차 산업단체 정리 시 「축산동업조합은 「중요물산동업조합령(1915년 제정)」에 의해 법인으로 설립되었으며 재정이 튼튼하다는 이유로 농회에 통합되지 않고 존속되었다.

④ 보통농사단체: 미작을 중심으로 한 보통농사단체로는 ‘지주회(地主會)’, ‘새끼·가마(繩·叭)조합’, 임의단체로서의 ‘도(道)농회’와 ‘군·도농회’가 있었다. ‘지주회’는 주로 미작 농경지의 소유자, 즉 지주를 구성원으로 하여 농업정책의 하청, 소작인의 보호, 지주의 이익 증진 등을 목적으로 조직된 당국의 시책 하청 및 협조단체임과 동시에 소작인에 대한 은혜단체였다. 병합 후 총독부 및 각 도는 지주회 설치 장려 방침을 지시하여 경남도는 1915년 「지주회 준칙」을 공포하고 2월 15일까지 ‘지주회’를 설치하도록 통첩을 내려 보내 도내 16개 군에 ‘지주회’를 설치하였다. 다른 도도 마찬가지로의 방침을 마련하여 1920년 말에 124개 ‘지주회’에 회원 수 93,503인이었으며, 경남북과 충남북 등 4개도는 연합회를 설치하였다. ‘지주회’의 회원은 1정보 이상 혹은 10정보 이상 등으로 각양각색이었으며, 사무소 소재와 임직원 구성은 면작조합과 마찬가지로였다. 사업으로는 시작답·채종포·채종답 설치, 종묘의 배부·대부·교환·공동구매, 비료·농기구 대여 및 구입자금 대부, 농사강습·강화 및 소작미와 입도(立稻) 품평회 개최, 우량소작인 표창 등을 실시하였다. 전북·평북·함북 등은 ‘지주회’라는 명칭이 계급적이라고 하여 사용하지 않고 ‘권농회’,

‘농우회’, ‘권업회’ 등의 명칭을 사용하여 1920년 말 19개 회에 회원 수 64,109명이었다. 이 외에 1917년부터 부업장려와 함께 ‘새끼·가마(繩·叭)조합’의 설립을 장려하여 1920년 말에 58개 조합이 있었다(이상 文定昌, 1942, pp.18-85).

4.2. 수리조합의 설치

조선시대의 전통적인 수리시설로는 제언(堤堰)과 보(洑)가 있었다. 15세기까지는 산곡 계류를 막아 저수 활용하는 제언이 거의 유일한 수리 수단이었었는데, 15세기에 처음으로 문헌에 등장하는 천방(川防)=보(洑)가 중반 이후 보급되기 시작하여 16세기 이후 관개시설의 주류는 제언에서 보로 바뀌었다(이태진, 1981). 1912년 조사(朝鮮總督府官房土木部, 1920)에 의하면 평야를 흐르는 전국 9개 강 유역에서 제언에 의한 관개면적이 21,000정보인데 보에 의한 관개면적이 92,000정보로서, 보가 관개시설의 주류를 이루었다. 제언과 보는 관개 형태가 달랐을 뿐만 아니라 설치 및 유지관리의 주체가 달랐다. 제언은 대규모 시설의 경우 중앙 및 지방 행정기관의 관여에 의해 설치되는 경우가 많았음에 비해 보는 소규모 시설이 지배적이며 각 지역에서 독자의 사업으로 설치 및 유지·관리하는 경우가 대부분이었다(이광린, 1961, pp.50-62). 관에서는 매년 정월 각 동에서 권농관을 차출하도록 하여 작은 제언은 동민을 동원하여 수축하고, 큰 제언은 지방관청에 신고하고 인근 여러 면·동민을 동원하여 수축하였으며, 때로는 연군(烟軍)·승군(僧軍)·속오군(束伍軍) 등을 징발하거나 구휼책으로 양식을 지급하고 수축하기도 하였다. 제언 수축 절차를 보면, 민유시설은 동장이 집강의 허가와 도집강의 완문을 받아 개설하도록 하였으며, 관유시설은 각 수령이 도관찰사 또는 제언사에 보고한 뒤 동민을 동원하여 수축하였는데 이 때 수령은 지방의 유능 인사를 제언감역관으로 임명하고, 완공시 제언사에 보고하도록 하였다. 대부분의 수리시설이 국유 또는 공유였으며, 이에 따라 그 관리는 보계·몽리계·수리계 등 농촌공동체나 관청·궁방이 담당하였다. 예컨대, 1908년에 조직된 옥구군 미면 미제(米提)의 수리계절목에 의하면(松本武祝, 1991, pp.46-48), 제언을 굴착할 때의 회비는 논의 소유주가 맡고 경작인은 부역한 뒤 두락당 엽전 1전씩 수합하여 비용을 제하고 남은 금액을 계전의 본전으로 삼아 월 4%로 식리하며, 경작인이 부역하지 않을 경우 벌금으로 엽전 1냥씩 징수하도록 하였다.

1906년에 한국 정부는 일제 통감부의 지도하에 「수리조합조례」를 공포하였다. 그 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 조합의 사업에 의해 이익을 받는 토지의 구획 안에 토지를 소유한 자를 조합원으로 하여 탁지부대신의 인가를 받아 조합을 설치하

며, 탁지부대신이 지정한 자가 조합을 관리한다. 둘째, 조합의 비용은 토지의 면적·등급에 따라 조합원이 부담하며 조합은 그 사업을 위하여 부역현품 및 조합비를 조합원에게 부과할 수 있다. 셋째, 조합은 탁지부대신이 지정하는 적립금을 적립해야 하며 탁지부대신의 인가를 받지 않으면 기채할 수 없다. 넷째, 조합비의 징수 및 채납처분은 결호세의 예에 의한다. 그러나 이 조례에 의거해 설치된 조합은 없었다.

1908년에 한국 정부는 다시 「수리조합 설치요항 및 모범조례」를 공포하여 조합 운영에 필요한 비용과 부역현품 등을 조합원에게 부과할 수 있는 권한을 수리조합에 부여하였다. 이로써 옥구서부수리조합(전북농조 구역)을 효시로 임익, 밀양, 마구평 등의 수리조합이 출현하여 1910년까지 몽리면적 7,980정보에 6개 조합이 결성되었다. 또한 1909년에는 「제언 및 보의 수축에 관한 통첩」을 통해 “설계·감독은 지방청, 노동력은 몽리민, 비용은 국고보조로 하되 보조로 수축된 제언·보의 유지관리는 몽리자로 계를 조직하여 맡게 한다”는 방침을 정하였다.

한·일병합 후 총독부는 쌀 증산정책으로 경종법 개선과 관개수 확충을 추진하고, 기존 수리시설을 최대한 이용한다는 방침 하에 수리관행조사 및 수리현황조사를 하는 한편 1909년 통첩에 의한 기존 수리시설의 수축사업에 주력하였다. 수리관행조사의 중점은 소유관계 조사로서, 일제는 이를 통해 제언은 대개 국유, 보는 공유로 결론짓고, 이후 국유 제언을 수축하였다. 수리현황조사에서는 전국에 제언 6,384개, 보 20,707개가 존재하는데, 이 중 수축을 요하는 것은 제언 2,987개(46.8%)와 보 5,276개(25.5%)로 조사되었다. 기존 수리시설의 수축사업에서는 1909~1918년에 제언 1,527개소(수축이 필요한 제언 2,987개소의 51%), 보 410개소(수축이 필요한 보 5,276개소의 8%)가 수축되었다. 또한 같은 기간에 9개 수리조합(몽리면적 32,883정보)이 추가로 설치되어 1906~1918년에 총 15개 조합(몽리면적 40,863정보)이 결성되었다.

일제의 수리조합과 토지개량사업에 관한 제도는 1917년의 「조선수리조합령」에 의해 완비되었다. 그 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 조합의 구역은 수리조합사업에 의해 이익을 받을 토지로 하며, 조합원은 구역 내에 토지·가옥 기타 공작물을 소유한 자로 함으로써 소작인은 조합원이 될 수 없었다. 둘째, 수리조합을 설치하고자 할 때에는 조합원이 될 자 5인 이상이 창립자가 되어 조합규약을 만들고, 조합원이 될 자 1/2 이상으로서 토지 총면적의 2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 얻어 조선총독의 인가를 받아야 한다(제3조)고 함으로써 소규모 토지소유자의 설립 반대를 봉쇄하였다. 셋째, 조합장을 비롯한 간부 직원은 도지사가 임명하거

나 그 인가를 받도록 하고, 재산 처분에 대해서도 도지사의 인가를 받도록 하여 행정관서의 통제를 받도록 하였다. 이어서 1919년에는 「수리조합 보조규정」을 발표하여 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 예산 4만엔 이상의 수리조합 사업에 대해 공사비 예산액의 15% 내에서 보조금 교부, 조합의 신청이 있을 경우 총독부에서 사업지 답사와 측량·설계 시행 등의 내용을 규정하였다.

4.3. 금융조합

금융조합은 농공은행의 보조기관으로 설립되었다. 대한제국 정부는 농업과 공업의 개발 및 일반금융의 원활을 도모할 목적으로 1906년 3월 「농공은행(農工銀行) 조례」를 발표하고 서울·대구·평양·전주·진주·광주·해주·함흥·경성 등지에 농공은행을 설립하였다. 그 주요 업무 내용은 ① 연부(年賦) 또는 정기상환의 방법에 의한 부동산 담보 대출, ② 공공단체에 대한 무담보 대출 ③ 농공업자 20명 이상의 연대책임에 의한 무담보 대출 등의 대출업무였다. 농공은행은 고유의 목적 및 업무 외에 정책기구로서 ① 외획제도¹³⁾의 폐지에 의해 국고 납입금이 중앙에 집중됨으로써 발생하는 지방금융의 경색을 완화하는 것, ② 어음 유통 금지에 의해 부

13) 외획(外劃)이란 군수가 징수한 조세를 국고에 납입하기 전에 탁지부대신이 제3자에게 그 일부 또는 전부를 지급하도록 요구하는 명령으로서, 국고금 납입에 관한 일종의 환업무라 할 수 있다. 외획의 기원은 알 수 없으나 조선후기 숙종 연간에 상평통보가 발행된 이후 발생한 것으로 추정되며, 1894년 종래의 물납조세를 금납조세로 개정할 때 전면적으로 실시하게 되었다. 외획은 다음과 같은 경우에 발령되었다. 첫째, 국고에 일시 차입금이 필요한 경우로서, 중앙정부는 특정 상인으로부터 자금을 차입하면서 군수를 지정하여 그 금액을 상인에게 인도하라는 명령을 내린다. 둘째, 지방관청에서 경비 지출이 시급한 경우 탁지부대신은 그 관청에 가까운 군의 군수에게 수세금액 중에서 일정 금액을 지급하도록 명령을 내린다. 셋째, 중앙의 관리가 지방에 출장을 나가는 경우 탁지부 대신은 여비의 일부만 지급하고 나머지는 필요할 때 출장지의 군수로 하여금 지급하도록 하였다. 넷째, 상인이 지방에 송금할 필요가 있을 때 그 금액을 미리 국고에 납입하고 대신 지급받을 군과 금액을 지정하여 탁지부대신에게 의뢰하면 탁지부대신이 그렇게 하도록 명령을 내린다. 외획은 중앙-지방간 및 지방-지방간의 자금 유통을 원활하게 하고 무거운 화폐 운반의 불편과 위험을 제거하는 데 기여하였으며, 외획전담 상인이라 할 수 있는 차인(差人)은 지방에서 징수한 세금을 대여받아 상품을 구매한 다음 이를 서울로 수송하여 판매한 대금을 국고에 세금으로 납부함으로써 재정자금이 상업자금으로 운용될 수 있었다. 그러나 재정이 궁핍해지고 관의 기강이 해이해짐에 따라 여러 폐해가 발생하게 되자 1905년 8월 국고제도(國庫制度)를 확립함으로써 이를 폐지하고 국고 업무를 일본의 제일은행으로 하여금 담당하도록 하였다.

진해진 신용거래를 수형(手形)의 할인¹⁴⁾ 자금 대부, 기타에 의해 유지 진작하는 일, ③ 토지의 자금화 및 농산물의 화폐경제화 도모 등을 담당하였다.

그러나 농공은행은 1906년 설립 당시 9개의 본점과 18개의 지점·출장소에 불과하였을 뿐만 아니라 담보가 없으면 대출을 받을 수 없어 농촌 지역에서는 이를 이용하기 어려웠다. 재정고문 메가다조타로(目賀田種太郎)는 “농공은행의 설립만으로는 농촌의 극히 저급한 계급에 하등의 효과가 없음을 깨닫고 소농민의 상호부조를 정신으로 하는 금융기관을 설치하는 것이 상책이라고 하는 방안을 얻어(朝鮮金融組合協會, 1929, p.72)” 1906년 4월 이토 통감의 찬성으로 한국 정부에 이를 건의하였다. 그 내용은 2~3개 군에 1개의 조합을 설치하고, 조합 자산은 출자를 바라기 어려우므로 정부가 각 조합에 1만원을 대부하도록 하며, 대부금은 소액 단기의 신용대부, 각 조합에 일본인 지배인 1인을 두고 그 급료는 당분간 정부에서 지급하며 농업기구를 채용하여 농사의 지도 개량을 말도록 한다는 것이었다. 한국 정부는 이에 동의하는 한편 1907년 2월 각지 농공은행 지배인들을 대상으로 자금의 출장대부 및 농업창고 시설에 관한 의견을 구한 끝에 별도의 특수 금융기관을 설치해야 한다고 결론짓고 독일의 라이프라이젠식 서민은행제도에서 모범을 채택하고 재래의 계 및 관습과 민정을 충분히 참작하여 지방금융조합 설립계획안을 마련하였다. 이리하여 1907년 5월 30일 칙령 제30호 「지방금융조합규칙」이 발표되었다. 14개조에서 주요 내용을 발췌하면 다음과 같다(朝鮮金融組合協會, 1929, pp.446-448).

지방금융조합은 농민의 금융을 완화하고 농업 발달을 기도함을 목적으로 하는 사단법인(제1조)으로서, 1군 또는 수개 군 내에 주소를 두고 농업을 영위하는 자로써 조직하며, 그 설립구역은 탁지부령으로 정하고(제13조), 설립 방법 또한 탁지부대신이 정하도록 하였다(제13조). 탁지부대신의 감독에 속하는(제12조) 지방금융조합의 업무는 ① 조합원에 대해 농업상 필요한 자금의 대부, ② 조합원이 생산한 곡류의 창고 보관 등과 종묘·비료·농업재료의 분배 또는 대여 및 생산물의 위탁판매 경영 등이었다(제4조). 또한 이러한 업무의 집행을 위하여 지방금융조합은 군아

14) 어음(於音)이란 신용에 의한 외상거래에서 지편(紙片)의 좌우 양쪽에 지불금액·지불기일·발행인 주소와 서명·날인을 기입하고 양분하여 오른쪽은 수취인이, 왼쪽은 발행인이 소지하거나(片於音), 하나의 지면에 이와 같은 내용을 기입하고 양분하여 쌍방이 소지도록(總於音) 한 증표를 말한다. 대한제국 정부는 1905년 9월 「수형조합조례(手形組合條例)」 및 「약속수형조례(約束手形條例)」를 공포하여 어음의 유통을 금지하고, 조합원이 발행하는 수형에 대해서는 조합이 지불보증을 하도록 하였다.

부속의 창고를 사용할 수 있었다(제5조). 조합의 임원으로 조합원이 선거하는 조합장 1인과 평의원 약간 명을 두도록 하였으며(제6조), 조합 자금의 충당을 위하여 정부는 약간의 금액을 하부하는 대신 탁지부대신이 추천하는 이사 1명으로 조합의 사무를 집행하도록 하였다(제7조). 또한 조합 경비의 충당을 위하여 조합원으로부터 매년 2원 이하의 조합비를 징수할 수 있고(제8조), 공채를 발행할 수 있으며(제9조), 조합의 이익금을 공동기본금으로 적립하도록 하였다(제10조).

「지방금융조합규칙」 13조에 의해 정해진 조합 설립 방법은 다음과 같다. 탁지부대신이 군수·세무관·재무관·재무관보 및 민간위원 약간 명을 조합 설립위원으로 임명하고, 설립위원이 정관을 작성하여 탁지부대신의 인가를 받은 후 조합의 목적·업무·설립구역·사무소 소재지와 모집기간·창립일 및 설립위원 등을 공고하고 조합원을 모집하여 창립총회를 개최하도록 하였다. 또한 세부 설명에 관한 통첩에 의하면 지방금융조합의 설립취지에 농업금융·농사개량 외에 납세편의와 화폐정리 조성 등이 포함되었으며, 조합은 당분간 세무관 소재지에 한해 설치하되 농공은행 본·지점과 금융기관으로 족한 지방은 피하도록 하고, 조합 구역은 광협에 관계없이 지형지세와 관습·교통기관 및 업무집행의 편부 등을 참작하여 결정하도록 하였다. 조합원의 자격은 소농 즉 소작인으로 하고 지주는 단순히 토지소유자에 지나지 않고 대부분 농업과 무관한 자이므로 가입하지 않도록 하며, 소상인 또는 소공업자도 적당하다고 인정되는 자는 경우에 따라 가입을 막지 않도록 하였다. 대부기타 편의는 조합원에 한해 허용하며, 경우에 따라 회수가 확실한 자에 한해 무담보 대부를 허용하고, 대부금액은 1인당 50원을 한도로 가능한 다수에게 융통하도록 하되 한도를 초과하는 경우 감독관의 승인을 받도록 하였다. 이자율은 지방 관행을 참작하여 이보다 다소 저율로 하고, 대부기간은 6개월을 넘지 않도록 하였다. 창고 보관료와 위탁판매·공동구입의 수수료는 감독관과 협의하여 일정률을 정해 의뢰자로부터 징수할 수 있도록 하였다.

이리하여 전국의 재무서 소재지 군 50개소에 지방금융조합을 창립할 계획으로 1907년 6월 28일 전남 광주지방금융조합의 설립을 허가한 것을 비롯하여 12월까지 수원·나주·상주·경주·성주·밀양·진주·평양·안주 등 10개 지역에 조합이 설립되어 업무자금으로 1만원씩이 하부됨과 동시에 조합업무집행내규를 제정하여 조합의 지도 감독을 하게 되었다. 이후 조합의 확대 추이를 보면 <표 2-10>과 같다. 「지방금융조합규칙」은 1914년 5월 「지방금융조합령」의 발포로 폐지되었다. 주요 개정 내용은 예금업무 개시(비조합원도 가능), 대부한도 50원에서 100원으로 인상, 농

공은행과의 관계 강화 등 금융기관으로서의 성격을 강화한 것이었다. 이후 1918년 6월에 「조선식산은행령」이 발표됨으로써 농공은행은 식산은행에 합병되었으며, 도시조합의 설치와 금융사업의 전념을 내용으로 「지방금융조합령」도 개정되었다. 이로써 금융조합은 농업기구를 두고 모범답을 경작한다든지 미곡 품종 개량 종자·농구·농기계·종묘 등의 공동구입, 면화·잠견 등의 위탁판매와 같은 농업시설 업무에서 탈피하여 금융 업무에 주력하게 되었다.

<표 2-10> 지방금융조합의 설립 및 업무 추이(1907~1927)

단위: 개소, 호, %, 원

	조합수	조합원수 (A)	총호수 (B)	가입비율 (A/B)	불입 출자금	예금	대부금	손익금
1907	10	5,616	?	-	-	-	16,267	△766
1908	43	16,128	1,942,690	0.83	-	-	213,555	17,605
1909	97	30,297	2,433,450	1.25	-	-	489,160	42,133
1910	120	39,051	2,333,813	1.67	-	-	779,284	101,055
1911	153	51,762	2,376,937	2.18	-	-	1,182,696	116,751
1912	189	67,798	2,428,834	2.79	-	-	1,702,651	116,133
1913	209	80,573	2,562,714	3.14	-	-	2,090,124	93,571
1914	227	59,722	2,589,767	2.31	74,738	68,044	2,147,358	47,287
1915	240	65,886	2,628,401	2.51	177,689	197,990	2,127,649	64,861
1916	250	94,680	2,640,453	3.59	309,734	321,227	2,818,839	135,766
1917	260	120,216	2,641,260	4.55	494,543	573,115	3,761,718	155,150
1918	278	140,246	3,232,766	4.34	784,505	2,024,221	6,930,872	143,207
1919	393	218,607	3,249,872	6.73	1,750,277	6,595,907	23,007,605	210,676
1920	400	244,316	3,285,667	7.46	2,556,452	10,098,089	31,382,444	483,454
1921	433	285,861	3,301,080	8.66	3,480,554	16,476,881	39,719,372	1,050,599
1922	461	331,765	3,349,423	9.91	4,303,117	22,665,382	51,345,511	1,401,117
1923	478	337,023	3,393,231	9.93	4,817,521	29,810,112	53,125,764	2,215,944
1924	510	374,850	3,421,370	10.96	5,371,145	37,727,311	58,250,392	1,870,493
1925	521	410,881	3,596,735	11.42	5,599,898	46,116,777	66,358,068	2,145,444
1926	547	446,576	3,600,616	12.40	6,510,278	54,505,478	76,082,639	1,920,862
1927	575	489,853	3,624,077	13.50	7,064,695	63,614,128	85,177,863	1,744,625

자료: 朝鮮金融組合協會, 1929, pp.118-121.

참 고 문 헌

- 金森襄作(1971), “일제하 조선금융조합과 그 농촌경제에 미친 영향”, 『사총』15집.
- 김석준(1986), “동양척식주식회사의 사업 전개 과정”, 『한국 근대 농촌사회와 일본제국주의』, 문학과지성사.
- 김석준(1988), “동양척식주식회사의 농장 확장과 그 경영형태”, 『식민지시대의 사회체제와 의식구조』.
- 김선경(1984), “조선후기의 조세수취와 면·리 운영”, 연세대학교 대학원 사학과 석사학위논문.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김영진·이은웅(2000), 『조선시대 농업과학기술사』, 서울대학교출판부.
- 김용섭(1992), 『한국근현대농업사연구』, 일조각.
- 김운태(1978), “일제식민통치사”, 『한국현대문화사대계Ⅳ』, 고려대 민족문화연구소.
- 김운환(1978), “한국노동운동사”, 『한국현대문화사대계Ⅳ』, 고려대 민족문화연구소.
- 김인걸(1981), “조선후기 향권의 추이와 지배층 동향”, 『한국문화』2.
- 김인걸(1984), “조선후기 향촌사회 통제책의 위기-동계의 성격 변화를 중심으로-”, 『진단학보』58, 진단학회.
- 김인걸(1988), “조선후기 향촌사회 권력구조 변동에 대한 시론”, 『한국사론』19, 서울대학교 국사학과.
- 김준보(1974), 『한국자본주의사연구Ⅱ』, 일조각.
- 대한민국국회도서관(1972, 1973), 『통감부법령자료집(상)(중)(하)』.
- 대한민국국회도서관(1970), 『한말 근대 법령자료집』7.
- 문정창(1961), 『한국농촌단체사』, 일조각.
- 신용하(1974), “우리나라 최초의 근대학교 설립에 대하여”, 『한국사연구』10, 한국사연구회.
- 안재숙(1989), 『한국농지개발사』, 효석선생 화갑기념 출판 봉정 추진위원회.
- 야마베 겐파로, 까치편집부 역(1977), 『한국근대사』, 도서출판 까치.
- 윤병석(1964), “일본인의 황무지 개척권 요구에 대하여. 1904년 長森 명위의 위임계약 기도를 중심으로”, 『역사학보』22, 역사학회.
- 윤정애(1983), “한말(1894~1905) 지방제도 개혁의 연구”, 연세대학교 대학원 사학과 석사학위논문.
- 이경란(2002), 『일제하 금융조합 연구』, 해안
- 이광린(1961), 『이조수리사연구』, 한국연구도서관
- 이광린(1963), “육영공원의 설치와 그 변천에 대하여”, 『동방학지』제6집, 연세대.

- 이광린(1999), 『한국개회사연구』, 일조각.
- 이규수(2003), “일본인 농업이민의 전개과정”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전, 한국농촌경제연구원』.
- 이수건(1989), “조선전기 지방통치와 향촌사회”, 『대구사학』37집, 대구사학회.
- 이애숙(1985), “일제하 수리조합의 설립과 운영”, 『한국사연구』, 50·51 합집.
- 이태진(1981), “16세기의 川防(淤) 관개의 발달”, 『한우근박사 정년기념사학논총』, 지식산업사, 1981.
- 이한기(1992), “일제시대 농촌지도사업에 관한 연구”, 서울대학교 교육학 박사학위논문.
- 이한기(2002.12), “개화기 및 일제시기의 농사시험연구와 지도”, 『농업사연구』~창간호, 한국농업사학회.
- 이헌창(1999), 『한국경제통사』, 법문사.
- 이호영(1971), “한국 고대 사회의 재해와 구빈책-삼국 및 통일신라시대를 중심으로-”, 『사학지』~제5집, 단국대사학회, 1971.
- 전석담·최윤규(1959), 『19세기 후반기-일제통치 말기의 조선 사회경제사』, 조선로동당출판사(전석담 외, 『조선 근대 사회경제사』, 이성과 현실, 1989에 재수록)
- 정연태(1993), “대한제국 후기 일제의 농업식민론과 이주식민책”, 『한국문화』14.
- 정연태(1994), “일제의 한국 농지정책”, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 정용욱(1987), “1907~1918년 지방금융조합 활동의 전개”, 『한국사론』16집, 서울대 국사학과.
- 조기준(1965), “한국에 있어서의 일인의 토지투자 및 농업이민”, 『한국문화사대계Ⅱ』, 고려대학교 민족문화연구소.
- 조기준(1977), “일인 농업이민과 동양척식주식회사”, 『한국근대사론』, 지식산업사.
- 주봉규(1991), “동척의 이민사업 추진에 관한 연구”, 『동아문화』~29.
- 주봉규(1995), 『일제하 농업경제사』, 서울대학교 출판부.
- 최원규(1993a), “일제의 초기 한국식민책과 일본인 농업이민”, 『동방학지』~77·78·79합집.
- 최원규(1993b), “1920·30년대 일제의 한국농업식민책과 일본인 자작농촌 건설사업-불이농촌 사례-”, 『동방학지』~82.
- 최원규(2000), “동양척식주식회사의 이민사업과 동척이민 반대운동”, 『한국민족문화』~16.
- 황명수(1977), “일제의 수리사업과 농민수탈-불이홍업을 중심으로-”, 『이산 조기준박사 화갑 기념논문집』, 이산화갑기념사업준비위원회.
- 황명수(1982), “일제하 불이홍업회사와 농민수탈-수리사업을 중심으로-”, 『산업연구』~4.
- 황명수(1989), “일제하 수리조합과 농민투쟁-불이홍업회사 산하 농장을 중심으로-”, 『한국근대경제사연구의 성과-秋堰 權丙卓博士 華甲紀念論叢(Ⅱ)』.

- 加藤末郎(1904), 『韓國農業論』, 裳華房.
- 岡 庸一(1903), 『最新韓國事情』, 青木嵩山堂.
- 京都府知事 編(1908), 『韓國農業視察復命書』.
- 谷崎新五郎・森一兵(1904), 『韓國産業視察報告書』.
- 君島和彦(1973a), “東洋拓殖株式會社の設立過程(上)”, 『歴史評論』282.
- 君島和彦(1973b), “東洋拓殖株式會社の設立過程(下)”, 『歴史評論』285.
- 君島和彦(1976), “朝鮮における東拓移民の展開過程”, 『日本史研究』161.
- 君島和彦(1979), “日露戰爭下朝鮮における土地略奪計畫とその反對鬭爭”, 『旗田巍先生古稀記念 朝鮮歴史論集(下)』, 龍溪書舍.
- 權寧旭(1968), “東洋拓殖株式會社と宮三面事件”, 『朝鮮研究』78.
- 吉倉汪聖(1904), 『企業案内實利之朝鮮』.
- 吉川祐輝(1904), 『韓國農業經營論』, 大日本農會.
- 農商務省(1915), 『韓國土地農産調査報告』, 慶尙道・全羅道, 京畿道・忠清道・江原道, 平安道・黃海道・咸鏡道.
- 農商務省農務局(1910), 『朝鮮農業概說』.
- 農商務省農務局(1915), 『米ニ關スル調査』.
- 大鎌邦雄(1972), “東洋拓殖株式會社創立期の實態”, 『農經論叢(北海道大)』28.
- 大橋清三郎(1915), 『朝鮮産業指針』, 開發社.
- 德永勳美(1907), 『韓國總攬』, 博文館.
- 東洋拓殖株式會社(1918), 『東拓十年史』.
- 木村健二(1978), “明治期日本人の海外進出と移民・居留民政策(1)”, 『商經論集(早稻田大)』35.
- 木村健二(1979a), “明治期日本人の海外進出と移民・居留民政策(2)”, 『商經論集(早稻田大)』36.
- 木村健二(1979b), “明治前半期日本人の朝鮮進出の諸要因”, 『紀要(早大・商學研究科)』8.
- 木村健二(1981), “明治期朝鮮進出日本人について”, 『社會經濟史學』47(4).
- 木村健二(1983), “明治期日本人の朝鮮進出の社會經濟的背景—山口縣熊毛郡旧麻里府村の場合—”, 『土地制度史學』101.
- 木村健二(1989), 『在朝日本人の社會史』, 未來社.
- 木村健二(1998), “明治期における朝鮮への人口移動: 山口縣熊毛郡旧別府村の場合”, 『人間と社會(東京農工大)』9.
- 文定昌(1942), 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社.
- 梶川半三郎(1911), 『實業之朝鮮』.
- 四方博(1933), “朝鮮近代資本主義成立科程”, 『朝鮮社會經濟史研究(京城帝大法文學會第一部論

集第六冊』, 刀江書院.

山口宗雄(1978), “荒蕪地開拓問題をめぐる對韓イメージの形成, 流布過程について”, 『史學雜誌』 187(10).

山本庫太郎(1904), 『最新朝鮮移住案内』.

森彌三郎(1903), 『露領浦潮及韓國諸港商況調査報告, 附韓國農事策』.

細川嘉六(1941), 『植民史』, 東洋經濟新報社.

小峰和夫(1979), “植民地支配と拓殖事業－東洋拓殖の役割”, 『日本多國籍企業の史的展開(上)』, 大月書店.

小野一一郎(1979), “移民現象にあらわれた帝國主義－旧植民地圏への日本移民”, 『歴史公論』 5(1).

小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策篇)』, 朝鮮農會.

松本武祝(1991), 『植民地朝鮮の水利組合事業』, 未來社.

神戸正雄(1910), 『朝鮮農業移民論』, 有斐閣書房.

水田直昌 監修(1976), 『資料選集 東洋拓殖會社』, 財團法人友邦協會.

安秉珩(1976a), “東洋拓殖株式會社の土地收奪について－全羅南道旧宮三面土地收奪事件”, 『社會科學研究年報(龍谷大)』7.

安秉珩(1976b), “東洋拓殖株式會社の土地經營方式と在來朝鮮人地主の經營方式について”, 『經營史學』8(1).

安秉珩(1977), 『朝鮮社會の構造と日本帝國主義』, 龍溪書舍.

岩永重華(1904), 『最新韓國實業指針』.

李圭洙(1995), “植民地期朝鮮における集團農業移民の展開過程－不二農村を中心に－”, 『朝鮮史研究會論文集』33.

李圭洙(1996), 『近代朝鮮における植民地地主制と農民運動』, 信山社.

日本農林省熱帶農業研究センター(1976), 『舊朝鮮における日本の農業試験研究の成果』, 農林統計協會.

林炳潤(1971), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版部.

田中慎一(1990), “滿韓視察團と韓國農業獎勵組合”, 『北海學園大學經濟論集』38(2).

田中喜男(1968), “明治後期 「朝鮮拓殖」への地方的關心－石川縣農業株式會社の設立を通じて－”, 『朝鮮史研究會論文集』4.

田村傳之助(1942), “高麗時代における米穀の生産と供給”, 『東方學報』14집.

朝鮮金融組合協會(1929), 『朝鮮金融組合史』.

朝鮮新聞社(1913), 『鮮南發展史』.

- 朝鮮總督府(1912), 『朝鮮總督府施政年報(1910年)』.
- 朝鮮總督府(1913), 『朝鮮總督府施政年報(1911年)』.
- 朝鮮總督府(1914), 『朝鮮總督府統計年報(1912年)』.
- 朝鮮總督府(1917), 『朝鮮の保護及び併合』(한국학문헌연구소 편, 『구한말일제침략사료총서VI』, 서울 아세아문화사, 1984 복간)
- 朝鮮總督府(1924), 『朝鮮における内地人』, 調査資料第二輯.
- 朝鮮總督府(1928), 『朝鮮の災害』.
- 朝鮮總督府(1933), 『朝鮮の聚落(前篇)』.
- 朝鮮總督府(1935), 『施政二十五年史』.
- 朝鮮總督府官房土木部(1920), 『治水及水利踏査書』.
- 佐藤政治郎(1904a), 『韓國成業策』.
- 佐藤政治郎(1904b), 『韓半島乃新日本』.
- 酒匂常明(1902), 『清韓實業觀』.
- 酒匂常明(1903), 『日清韓實業論』.
- 持地六三郎(1916), “治水と水利”, 『朝鮮彙報』10월호.
- 淺田喬二(1968), 『日本帝國主義と舊植民地地主制』, 御茶の水書房.
- 淺田喬二(1976), 『日本帝國主義下の滿州移民』, 龍溪書舍.
- 淺田喬二(1979), “舊植民地(朝鮮)における日本人地主の存在形態—石川縣農業株式會社の事例分析—”, 『朝鮮歴史論集(下)』, 龍溪書舍.
- 統監官房(1908), 『韓國施政年報: 1906-1907』.
- 統監府(1910), 『韓國施政年報』.
- 統監府(1907), 『韓國ニ於ケル農業ノ經營』.
- 統監府農商工務部農林課編(1906), 『韓國ニ於ケル農業ノ經營』.
- 河合和男 等(1992), “東洋拓殖株式會社と植民地政策”, 『靑丘學術論集』2.
- 韓國中央農會(1908. 3), 『韓國中央農會報』2(3).
- 橫山一平(1904), 『韓國視察錄』.
- 黑瀨郁二(1975), “日露戰後の「朝鮮經營」と東洋拓殖株式會社”, 『朝鮮史研究會論文集』12.
- 黑瀨郁二(1982), “創業期における東洋拓殖會社の經營構造”, 『論集(鹿兒島經大)』23(2).
- 黑瀨郁二(1985), “第1次大戰期における東洋拓殖會社の再編成”, 『論集(鹿兒島經大)』25(4).
- 黑瀨郁二(1987), “東洋拓殖會社の植民地經營”, 『季刊三千里』49.

제 3장

근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립

제1절 광무 양전·지계 사업과 국유지 문제

1. 지세제도의 개혁과 국유지 조사

1876년 일본의 강압에 의해 「강화도수호조약」을 체결한 이래 제국주의 열강과 차례로 통상협정을 맺음으로써 한국은 국제적으로는 물론 국내적으로도 격변에 휩싸이게 되었다. 정치적으로는 대원군의 등장과 실각 및 민비 세력의 집권, 개화파의 형성, 갑신정변, 갑오농민전쟁 등 국내 정치세력의 대립과 부침은 물론 청일전쟁을 비롯한 제국주의 열강의 각축전이 치열하게 전개되었다. 경제적으로는 대외 무역의 확대와 상품화폐경제의 발달 제국주의 열강의 이권 침탈, 재정 파탄과 국가적 수탈의 강화, 화폐제도의 문란 등 위기가 심화되고 있었다. 국내외적으로 한국은 국가체제를 개혁하지 않으면 안 되는 상황에 몰려 있었던 것이다. 1894년의 갑오개혁은 갑오농민전쟁에서 농민군의 개혁 요구 및 개화사상이라는 내부요인과 일본의 내정 개혁 강요라는 외부요인을 계기로 하여 이루어진 산물이었다.

갑오개혁에서는 개혁 실행기관으로서 군국기무처를 신설하여 정치·경제·사회 각 분야에 걸쳐 광범위한 개혁 조치를 취하도록 하였다. 관제개혁으로서는 궁중(宮中)과 부중(府中)을 궁내부와 의정부로 분리하고 의정부 밑에 내무·외무·탁지·군무·법무·학무·공무·농상무 등 8아문과 부속기관인 군국기무처·도찰원·중

추원·의금사·회계심사원·경무청을 설치하도록 하였으며, 8도를 23부(府)로 개편하고 과거제를 폐지하였다. 사회제도 개혁으로서는 신분제 철폐와 문무 차별 폐지 및 노비문서 폐기, 조혼 금지, 과부 재혼 인정, 양자제도 제한 등의 조치가 취해졌으며, 사법제도 개혁으로서 연좌제와 고형(拷刑) 폐지, 사법관·경찰관에 의한 인신 구속, 아편 금지 등이 이루어졌다. 또한, 경제개혁으로서 ① 신식화폐발행장정의 제정과 은 분위화폐제도 채택 등의 화폐개혁, ② 재정기관의 통일, 조세의 금납화 및 징수·지출제도 개혁, 환곡의 철폐와 갑오승총 등의 재정개혁, ③ 육의전 폐지와 보부상 혁파, 관용 물자의 시가 매입, 각종 특권회사와 징세청부업자 폐지, 지방관에 의한 방곡(防穀) 폐지 등의 상업개혁 조치가 취해졌다. 이와 관련하여 여기서는 갑오개혁 이후 광무연간에 이르기까지 지세제도 개혁과 국유지 문제의 전개 과정에 관해 살펴보기로 하겠다.

1.1. 지세 금납화의 실시 및 징세기구 개편의 실패

군국기무처는 1894년 7월 10일 “갑오년 10월부터 각 도의 각종 부세(賦稅)·군포(軍布) 등 상납해야 할 모든 대소의 미곡(쌀과 조)·대두·면포는 균등하게 금전으로 환산하여 징수하며, 은행을 설립하여 공전(公錢)을 지급하고 은행이 미곡을 매입하도록 한다.…조세금은 탁지아문에 납부하도록 하되 기일을 정하여 차질이 없도록 한다. 금전으로 환산하는 것에 대해서는 다시 상세하게 정하도록 할 것”을 의결하고 국왕의 재가를 받은 데 이어 「결호화법세칙(結戶貨法稅則)」을 정함으로써 조세금납제가 시행되게 되었다. 이로써 종래 전세(田稅)·대동미(大同米)¹⁵⁾·삼수미(三手米)¹⁶⁾·포량미(砲糧米)¹⁷⁾·결작미(結作米)¹⁸⁾ 등 토지에 부과되던 각종 부세는 지세

15) 조선시기의 조세제도는 토지에 부과되는 전세(田稅), 인정(人丁)에 부과되는 신역(身役), 호(戶)에 부과되는 공물(貢物) 등의 조용조(租庸調) 체제였다. 이 중 공물은 지방특산물로서 종류가 수백 종에 달하고 수요에 따라 부과 기준 없이 각 군현 단위로 일괄 부과하였으므로 지방관·향리 등의 농간이 자행되었으며, 특히 지방 토산물이 아니거나 농민이 직접 구하기 어려운 품목이 있어 그것을 상인 등이 대납하고 농민들로부터 대가를 받을 수 있게 하는 방납제(防納制)의 폐해가 극심하였다. 공물제도는 1608년 대동법(大同法)이 시행됨으로써 전결의 다과에 따라 대동미를 납부하는 것으로 바뀌게 되었다. 대동미는 경기·충청·전라·경상도와 강원도의 영서지역 4개 읍에는 논밭을 통틀어 1결당 12두로 정착되어갔으며, 황해도의 경우 논밭 1결당 쌀 15두와 조 15두로 정해졌다. 대동미는 1결당 쌀 12두로서 전세의 2~3배에 달하였다.

16) 삼수미는 임진왜란 중 1593년에 신설된 훈련도감의 포수(砲手)·사수(射手)·살수(殺

(地稅)로 통합되고, 1결당 세미(稅米) 총량에 백미 시가를 곱하여 세액을 산출하도록 하였다. 당시 도별로 토지에 부과되던 각종 부세의 부과량은 경기·전라·충청·경상·황해도의 경우 1결당 부세 총량이 1석 2두 5승~1석 6두 2승으로 도별로 상이하였는데(표 3-1), 그 평균치 1석 4두 6승 2흡에 백미 1석 시가 22량 5전을 곱하면 29량 4전이므로 1결당 세액을 30량으로 기준을 삼되 지역 사정에 따라 감액하도록 하였다. 즉, 앞에 든 5도와 강원도의 연해 군은 1결당 30량, 산간 군은 25량 및 그 이하로 하였으며, 평안·함경도는 25량 이하로 정하였다. 밭에 대한 결제도 논과 동등하게 하였다. 또한 전세는 호조, 대동미는 선혜청이 수취하던 식으로 징수기관이 구분되어 있었는데, 모두 탁지아문으로 일원화하였다. 이로써 종래의 현물납에서 운송비용과 운송·보관 중 발생하는 감모를 이유로 추가 부과 혹은 불법 부과가 횡행하여 1결당 세액 30두가 40두로 증가되었던 폐단이 없어지고 1결당 평균 20두로 결세가 대폭 경감되게 되었다. 반면, 토지 비옥도에 따라 면적을 다르게 하면서 동일한 세액을 부과하는 이적동세(異積同稅)의 결부제(結負制)가 현실에서는 비옥도와 부세액의 관계가 일치되지 않음으로써 세액의 불균형·불공평을 초래하고 있었다.

<표 3-1> 갑오개혁시의 1결당 결가(세액) 산출 내역

	1결당 세미 내역						금액 환산 (1석 22량 5전)
	전세	대동미	삼수미	포량미	결작미	계	
경기	4두	12두	-	1두 5승	-	1석 2두 5승	26량 2전 5푼
전라	4두	12두	1두 2승	1두 5승	9승	1석 4두 6승	29량 4전
충청	4두	12두	1두 2승	1두 5승	1두 2승	1석 4두 9승	29량 8전 5푼
경상	4두	12두	1두 2승	1두 5승	1두 2승	1석 4두 9승	29량 8전 5푼
황해	4두	12두	2두 2승	3두(別收米)	-	1석 6두 2승	31량 8전
평균	4두	12두	1두 1승 6흡	1두 8승	6승 6흡	1석 4두 6승 2흡	29량 4전

자료: 「結戶貨法稅則」(宮嶋博史, 1991, p.217에서 재인용)

手)의 양식으로 충당하기 위한 임시과세로 시작하여 이후에도 폐지되지 않은 채 경기·평안·함경도를 제외한 5도에서 계속 징수되었다. 그 액은 충청·전라·경상도는 1결당 미곡 1두 2승, 황해·강원도는 1결당 2두 2승이었다.

17) 포량(砲糧)은 1866년 병인양요 때 강화도에 신설된 포군(砲軍)의 군량을 조달하기 위하여 1871년부터 경기·충청·전라·경상도에서 징수하던 것으로 그 액은 1결당 미 1두였다.

18) 결작미(結作米)는 1751년 균역법에 의해 군포(軍布)를 1인당 포(布) 2필에서 1필로 줄이는 대신 그 부족액을 충당하기 위하여 평안·함경도를 제외한 6도에 1결당 연해(沿海)의 읍은 미곡 2두, 산간의 읍은 5전을 징수하게 되면서 신설된 것이다.

갑오개혁에서 지세제도와 관련되는 또 하나의 개혁 조치는 징세체제의 개편이었다. 1895년 3월 26일 칙령 제56호 「관세사 및 징세서 관제(管稅司及徵稅署官制)」에 의해 탁지부 산하에 징세 감독을 담당하는 관세사(9개소)와 징세 실무를 담당하는 징세서(220개소)가 설치되었다. 이로써 종래 군수 등 지방 수령의 책임하에 향리층이 징세 실무를 담당하던 체제에서 수령이 갖고 있던 징세권이 박탈되게 되자 수령·향리 층이 이에 저항하게 되고, 그리하여 4월 5일 칙령 제74호 「각 읍 부세소 장정」에서는 각 읍의 부세소원을 읍리원(邑吏員)으로 충당하여 지방 수령의 명에 따라 부세 사무를 분장하도록 함으로써 각 읍의 부세소와 징세서가 병존하여 업무가 중복되게 되었다. 이로 인해 혼선이 빚어지자 9월 5일자 칙령 제159호로 앞서의 두 칙령을 정지시키고 칙령 제161호 「세무시찰관장정」 및 칙령 제162호 「각 군 세무장정」을 발포하여 세무 감독은 탁지부 산하의 세무시찰관이 담당하되 징세권은 군수와 향리층에게 되돌리는 한편 군수의 추천을 받아 탁지부 대신이 임명하는 1인의 세무주사를 각 군에 배치하여 군수의 명을 받아 세무를 담당하도록 하였다. 그러나 다음 해 4월 19일자(양력) 칙령 제16호와 9월 10일자 칙령 제62호에 의해 세무시찰관 및 세무주사 제도는 폐지되고 징세기구는 이전 상태로 돌아가고 말았다.

12. 갑오승총(甲午陞摠)과 국유지 조사

군국기무처는 1894년 8월 26일 그때까지 면세 특권을 누리던 궁장토·아문둔토 등에 대해 “각 궁 소유 전토의 수확은 전과 같이 각 궁의 소관으로 되지만 지세는 신식에 따라 납부하도록 하며, 만일 각 역의 종전 세가 가벼웠던 것이나 각 둔토의 도조를 받으면서도 세를 내지 않았던 것은 모두 신식에 따라 작인 및 마호(馬戶)로 하여금 세를 내도록 할 것”이라고 하여 조선시기 토지제도의 특징이었던 수조권(收租權) 분여를 최종적으로 폐지하였다. ‘갑오승총(甲午陞摠)’으로 불리는 이 조치에 의해 면세특권을 누리 왔던 궁장토 24,757결, 아문둔토 44,734결, 역토 29,000결에서도 개정된 지세제도에 따라 지세를 납부하게 되었다(「結戶貨法稅則」). 이로써 궁방·아문 등이 토지 소유권을 갖지 않고 국가를 대신하여 수조할 권리만 가졌던 무토면세지(無土免稅地)에 대해서는 수조권이 국가에 귀속됨으로써 궁방이나 아문의 권리가 소멸된 반면, 영작궁둔토(永作宮屯土)의 경우 궁방·아문이 소유권을 가졌던 유토면세지(有土免稅地)였기 때문에 궁방·아문은 여전히 그 토지의 소유자였다. 유토면세지에 대해 「결호화법세칙」은 다음과 같이 구분하였다.

1. 유토면세결에 두 종류가 있으니 그 구별은 아래와 같으나 단 이 두 종류의 결수는 호조에서도 판명치 못함.

제1종 각 궁의 재산으로써 매입한 토지에 그 조세를 면제하여 그 세금을 주는 것을 말함.

제2종 관으로부터 혹은 민유지를 한하여 그 세금을 주는 것을 말함.

1. 무토면세결이라 함은 혹은 민유지를 한하여 관으로부터 그 세금을 주는 것을 말함 이니 전제한 유토면세 제2종과의 차이는 아래와 같음.

- (1) 유토는 그 토지를 영구히 변치 아니하나 무토는 대개 3, 4년에 그 토지를 변환함.
- (2) 무토는 반드시 관에서 징수하여 각 궁에 주지만 유토는 그렇지 않고 각 궁이 직접 징수하거나 각 읍에서 각 궁에 송납케 하거나 둘 중 하나에 의함.

위의 제1종 유토면세결이 18세기의 영작궁둔이며, 제2종 유토면세결이 유토면세, 무토면세결은 그대로이다. 위의 자료에서 제2종 유토면세결은 명백히 민유지이며 궁방의 권리는 수조권에 한한다. 18세기에 소유권의 소재가 분명치 않았던 유토면세지는 갑오개혁 시기에는 명백히 민유지로 파악되었던 것이다. 문제는 호조에서도 두 종류의 유토면세결을 구분할 수 없었다는 것이며, 이로부터 그 토지의 소유권을 둘러싼 분쟁의 소지가 남아 갑오승총에 의해 오히려 분쟁이 빈발하게 되었다는 것이다. 유토면세지에 대한 면세 특권이 폐지됨으로써 그 경작자들은 국가에 지세를 납부하게 되었는데도 궁방·아문은 그 전과 마찬가지로 계속 수취하려 하였기 때문이다. 이리하여 정부는 농상공부로 이관되었던 역토의 조사를 필두로 국유지 조사에 착수하게 되었다.

갑오승총 이후 궁장토는 각 궁방이 그대로 관리하고, 역둔토는 정부의 각 기관이 관리하게 되었다. 역토(驛土)는 1894년 6월의 관제개혁에 의해 역 제도가 공무아문(工務衙門) 관할로 되었다가 1895년 3월 공무아문과 농상아문이 농상공부로 통합됨에 따라 농상공부가 관리하게 되었다. 이후 역토의 관리는 1897년 1월부터 군부로 이관되었다가 1898년 11월에 탁지부로 이관되었으며, 1900년 9월 내장원(內藏院)에 이관되었다가 1908년 일제의 통감부에 접수되었다. 둔토(屯土)는 1894년 각 영문과 아문이 폐지되면서 호조 소관이던 경리영(經理營)·균역청(均役廳)·진휼청(賑恤廳)의 둔토와 양향둔(糧餉屯) 등의 토지는 탁지부로 이관되고, 그 외의 둔토는 궁내부와 군부로 이관되었다가 1897년에 군부 소관 둔토와 역토는 탁지부로 이관되었다. 1899년 이후에는 대부분의 둔토는 내장원으로 이관되어 1900년 9월 이후 1907년까지는 내장원이 역토와 둔토를 관장하게 되었다.

1895년 3월에 설치된 농상공부는 각 역의 역토를 마호수(馬戶首)에게 경작토록 하고 역마(驛馬)의 경비를 충당하는 제도를 바꾸어 인부를 사서 각 부군의 공문을 전달하도록 하였다. 이에 따라 역토는 역 제도의 운영 경비 조달이라는 기능을 잃고 농상공부 소관 국유지가 되어 그 소출은 농상공부의 재정에 귀속되고 농상공부는 역토의 지주나 마찬가지로 되었다. 이리하여 농상공부는 1895년 9월 26일 농상공부령 제8호에 의해 역토 조사에 착수하였으니, 이른바 ‘을미사판(乙未査辦)’이다(배영순, 1988, pp.67-68). 농상공부는 조사의 세부 방침으로서 「농상공부 역토사판규례(農商工部驛土査辦規例)」를 제정하는 한편, 1895년 행정구역 개편에 의한 23개 부 중 제주부를 제외한 22개 부에 33명의 사판위원을 파견하여 이듬해 6월말까지 조사를 끝내고 9월경에 조사 자료의 정리를 완료하였다(박진태, 1997, pp.255-257).

총 28조로 구성된 「농상공부 역토사판규례」의 주요 내용은 다음과 같이 정리된다(배영순, 1988, pp.68-69). 첫째, 사판의 목적은 각 역 전답의 원래 결부 수와 탁지부에서 승총한 결부 수, 드러나지 않은 은결(隱結)을 철저히 조사하여 기록하는 데 있다. 이를 위해 전답의 실제 두락 및 일경 수와 상·중·하의 등급, 소작인 성명을 조사하고, 불법의 매각·등급조작, 진폐(陣廢) 혹은 재개간한 두락 수, 공수위(公須位) 전답의 두락 수 등을 조사 기록하도록 하였다. 둘째, 조사 방법으로서 각 군에 있는 양안과 각 역에 있는 양안을 참고하여 조사하고, 양안이 분실되었을 경우 직접 측량하여 결수를 산정토록 하였다. 셋째, 사움에 관한 사항으로서 전답 소재지 인근에 사는 신실한 자를 택하여 1참(站) 혹은 2참마다 1인씩의 사움을 두며, 그 경비는 100두락에 30량씩으로 정해 현금소작료(賭錢)와 함께 균등 배분하여 징수한다. 넷째, 소작료 책정과 징수에 관한 규정으로서 소작료는 현물(賭租)이 아니라 현금(賭錢)으로 정하되 그 액수는 전라·경상 양도의 경우 논 100두락에 250량 및 밭 100두락에 50량씩, 그 외 지역은 200량과 40량씩으로 하고, 밭 1일경은 논 7두락과 같도록 소작료를 정한다고 하였다. 또한 소작료 금액은 상·중·하의 토지 등급에 따라 가감하되 사움과 동의 두민 및 작인이 회의 타합하여 정하며, 소작료의 징수와 상납은 논인 경우 1895년부터 11월 이내에 징수하여 군수에게 납부하면 군수가 12월 내로 농상공부에 상납토록 하고, 밭의 경우 1896년부터 사움이 6월 내로 농상공부에 상납하도록 하였다.¹⁹⁾

19) 미야지마(宮嶋博史, 1991, pp.225-226)는 이 규정의 내용 중 결부 파악 이외에 두락·일경과 전답의 품등을 조사하도록 한 데 주목하여 이는 “결부에 의거한 토지파악에서 두

한편, 1899년을 기해 탁지부·군부·궁내부에 나뉘어 이관되었던 둔토의 관리권이 내장원으로 일원화되자 내장원은 전국의 둔토에 대한 일제조사를 하였으니 이른바 ‘광무사검(光武查檢)’이다. 내장원은 1899년 12월 각둔목장토사검위원(各屯牧場土查檢委員)을 도별로 파견하는 한편 「사검장정(查檢章程)」을 제정하였다. 그 주요 내용을 요약하면 첫째, 각 궁장토는 제외하고 모든 둔토·목장은 전답은 물론 대밭·갈대밭·풀밭·염전에 이르기까지 이전의 조사 여부를 불문하고 두락과 결부를 다시 조사하고, 둘째 관청·사음 등이 숨기거나 빠뜨린 토지 및 도조를 조사하며, 셋째 이전에 정해진 도조액이 아주 험한 곳은 둔민을 불러 모아 혼시하고 다시 올려 정하는 한편 도조 납부를 완강히 거부하는 둔민은 독쇄관(督刷官)이 장별로 다스려 납부하도록 하고, 넷째 이전 조사에서 민유지로 처리되었던 군토(軍土)와 고마둔토(雇馬屯土) 등에 대해서는 별도로 조사하도록 하였다. 이리하여 광무사검은 1900년 1월에 시작되어 1901년 말에 완료되었으며, 이를 통해 작성된 양안은 내장원과 해당 각 군에 1건씩 보관하도록 하였다(배영순, 1988, pp.71-72).

광무사검에서는 둔토의 유래를 따지지 않고 양안에 둔토로 기재되었거나 심한 경우 그렇게 불린다는 사실만으로도 절수지(折受地)나 무토(無土)의 토지를 강제로 역둔토로 편입시켜 도조를 받도록 하였다. 이 때문에 토지 소유권과 도조 책정을 둘러싸고 전국 각처에서 분쟁이 빈발하였다. 배영순(1988, pp.74-99)은 역둔토에서의 분쟁 사례를 최초로 수집 분석하였는데, 분쟁이 발생한 사례 80건을 토지유형별로 분류하면 무토둔토(無土屯土) 32건(40%), 무토역토(無土驛土) 12건(15%), 공유계답(共有契畓) 20건(25%), 일반사토(一般私土) 16건(20%) 등이었다. 역토와 둔토를 막론하고 무토에서 분쟁이 발생하였던 것이다. 이에 관한 그의 연구 내용을 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

둔토의 토지 구성은 ① 개간지, ② 하사지(下賜地), ③ 적몰지(籍沒地), ④ 매수지, ⑤ 후사가 없거나 도망한 자의 토지를 속공(屬公)한 것, ⑥ 다른 영문·아문으로부터

락·일경에 의거한 토지과약으로의 이행”을 상징하는 것이며, 상·중·하의 토지 품등을 과약하게 한 것은 구래의 양안에 등록된 등급과 관계없는 것으로서 이 또한 “결부제적 토지과약과는 이질적인 토지과약을 지향하고 있음을 말하는 것”이라고 평가하였다. 또한, 결부가 아니라 두락에 의거하여 현금 소작료를 징수하도록 한 것은 “농상공부가 역토에서 순연한 지주”라는 것, 그리하여 “국유지에서 국가의 존재는 지주적인 성격을 선명하게 나타내기 시작한 것”이며, 나아가 민유지가 민의 소유지라는 것이 명확해져 가는 것을 의미하는 것이라고 해석하였다.

터 이속된 토지, ⑦ 민결절수지(民結折受地) 등인데, 이 중 ⑦이 무토이고 나머지는 유토이다. 역토 또한 마위전(馬位田)과 같은 유토역토와 공수전(公須田)·장전(長田)·부장전(副長田)·급주전(急走田) 등의 무토역토로 구성되어 있었다. 조선왕조의 법전에서도 마전(馬田)·원주전(院主田)은 국가가 토지를 지급한 ‘자경무세지(自耕無稅地)’, 공수전(公須田)·주위전(走位田)·장전(長田) 등은 결세만을 획급한 ‘각자수세지(各自收稅地)’로 명시되어 유토와 무토를 구분할 수 있었다. 역토든 둔토든 유토는 국가소유지임에 반해 무토는 호조에 결세를 납부하는 대신 소속 둔에 납부하는 민전이였다. 분쟁이 발생한 공유답·사계답은 청답(廳畓)·동답(洞畓)·계답(契畓)·군토(軍土) 등으로 호칭되었으며, 주로 계 조직을 통해서 마련된 것이거나 계 조직은 없으나 공동 출자로 구입된 토지로서, 그 목적은 공동의 경비를 조달하기 위해서였다. 예컨대, 역리(驛吏)들이 계를 조직하고 계 자금의 이자를 모아 마련한 청답(廳畓)은 역의 경비를 보충하거나 긴급 지출에 대비하기 위한 것이었으며, 외지에서 부임한 순검영(巡檢營) 영리(營吏)들이 공동으로 출자하여 마련한 논은 그들의 식량을 조달하기 위해서였다. 이와 같은 이속(吏屬)들의 공유답 외에 동민들이 군포(軍布)를 마련하기 위해서 혹은 동리의 경비 조달을 위해서 군포계를 조직하거나 공동으로 출자하여 공유답을 마련하였다.

이러한 유형의 토지에서 분쟁이 발생하게 된 원인은 첫째, 사유를 국가적 차원에서 보증해 줄 법적·제도적 근거가 분명하지 않았다는 것, 둘째 역둔토 조사 주체의 지주적 성격을 들 수 있다(배영순, 1988, p.83). 한말의 역둔토조사에서는 양안과 각 역·둔이 소장하고 있는 공부(公簿)의 기록을 토대로 하고, 민간에서 토지매매시 작성하여 소유권 증명서로 활용하는 사문기(私文記)는 소유권 증명의 효력을 인정하지 않았다. 그런데, 당시 양안은 170여 년 전에 작성되어 그 후의 소유권 변동 사실은 물론 당대의 소유자도 확인할 수 없는 상태였으며, 역·둔이 작성하여 소장하는 공부는 토지대장이라기보다는 수세장부(收稅帳簿)로서 유토·무토의 구분이나 소작료와 결세의 구분 없이 수세액을 기록하는 데 중점을 둔 장부였다. 그렇다 하더라도 역둔토 조사의 주체가 객관적인 국가기관으로서 토지 소유권의 실태를 정확히 파악하는 데 목적이 있었다면 민간이 소지하는 사문기 등을 소유권 인증 자료로 활용하였을 것이다. 그러나 광무사건의 조사 주체인 내장원은 양안이나 각 역·둔이 소장하는 공부에 등재된 토지는 그 유래나 유형을 불문하고 역둔토로 편입하였을 뿐만 아니라 심지어는 역둔토에 인접하여 역둔토로 잘못 편입된 민유지에 대해서도 잘못을 정정하지 않고 도조액을 경감시켜 주는 등의 회유책으로 분쟁을 무마

하려 하였다. 정부기관인 내장원이 권력을 이용하여 지주적 토지소유를 확대하는데 주력하였던 것이다.

광무사검에 의한 국유지 확대 과정에서 발생한 소유권 분쟁은 해결되지 않은 채 1908년부터 일제 통감부에 의해 국유지로 접수되었다.

2. 광무 양전·지계 사업의 실시

2.1. 광무 양전·지계 사업의 실시 과정

전국의 모든 토지에 대한 본격적인 양전의 필요성에 대해서는 1862년 진주민란에 대한 수습책으로 제기된 이래 간헐적으로 논의되었으나 인재와 경비 문제로 실행되지 못한 채 결세 운영 방식을 개선하는 데 그쳤다. 1894년 동학농민전쟁을 계기로 일본의 후원에 의해 등장한 개화파 정권은 이듬해부터 전국적인 양전사업에 착수할 계획을 세웠으나 개화파 정권이 붕괴됨에 따라 시행하지 못하였다. 전국적인 양전사업은 광무정권에 의해 1899년부터 1904년에 이루어졌다. 경자년(1720년)의 양전사업 이후 180년 만이었다.

광무양전의 발단은 1898년 6월 23일 내부대신 박정양과 농상공부대신 이도재의 연명으로 「토지측량에 관한 청의서」를 의정부에 제출한 데서 시작되었다. 의정부회의에서는 참석자 10명 중 6명의 대신이 반대하여 부결되었으나 고종 임금은 ‘청의한 대로 시행할 것’이라는 비답(批答)을 내리면서 양전사업을 추진할 것을 천명하였다. 이리하여 7월 2일 양전담당기관으로서 양지아문(量地衙門)이 설치되고 7월 6일 칙령 제25호 「양지아문 직원 및 처무규정」이 반포됨으로써 양전사업이 실시되게 되었다. 이 규정에서는 ① 양지아문은 총재관 3명, 부총재관 2명, 서기원 3명, 서기 6명으로 구성되며, 서기원과 서기는 내부·탁지부·농상공부의 관리 중에서 선발하되 영어·일본어 해독자 1명씩을 반드시 포함시키도록 하며, ② 수석기사는 1명으로 외국인을 초빙하고 10명 이내의 기수보를 두되 일본인 또는 외국인 중에서 적임자를 수석기사가 선발하며, 영어·일본어 학도 중에서 20명을 수습으로 채용할 것, ③ 각 도 관찰사와 지방관 중에서 근면하고 사무 능력이 뛰어난 자를 선발하여 양지사무의 성과를 올릴 수 있도록 책임을 지울 것, ④ 토지측량은 한성의 5서(五署)에서 착수하여 차츰 먼 곳으로 넓혀 가도록 할 것 등이 규정되었다. 양지아문의 초대 총재관으로 내부·탁지부·농상공부 대신이 각각 임명되었으며, 수석기사로 미

국인 크럼(Raymond Edward Leo Krumm)이 초빙되었다.

1899년 4월 1일 양전이 개시된 데 이어서 4월 24일 칙령 제13호 「각 도 양무감리(量務監理)를 도 내 군수 중 택하여 임명하는 건」이 반포되었다. 양무감리는 도내 군수 중에서 임명하되 그 직위는 도 관찰사와 같게 하며, 양전 실무자인 견습생은 삼남지방 각 군의 유림이나 서리 중에서 산술을 잘하고 청렴공평한 자를 선발하여 양지아문의 견습과정을 졸업한 후 각 도에 파견토록 하는 한편 이와 별도로 감리가 견습생을 육성하도록 하였다. 각 군의 견습생 육성비 등 제경비는 군의 공전 중에서 유용하고 양안 완성 후 면세결수를 계산하여 군의 결세전(結稅錢) 중에서 그 비용을 결제하도록 하였다. 또한, 양전에 의한 실결수가 이전 양안의 결수에 비해 가감이 없는 경우 양지아문에서 별도로 수석기사 일행을 파견하여 다시 양전하도록 하고, 그 결과 누락된 토지가 발견될 때는 감리 이하 양전 담당원을 죄의 경중에 따라 파면 또는 엄히 조사하도록 하였다. 이 외에 칙령에는 규정되지 않았지만 각 군별로 양전담당자로서 양무위원(量務委員)이 임명되었다. 양전 관리체계는 ‘양무감리→양무위원→학원(學員)’으로 편성되었던 것이다.

양전사업은 측량·조사와 양안제작의 두 단계로 나뉘어 진행되었다. 측량은 양무위원과 학원이 한 조를 이루어 행하였으며, 지심인(指審人)·동임(洞任)·감색(監色) 등 지역 실정을 잘 아는 자들로 하여금 토지 품등과 결수 산정을 보조하게 하였다. 측량은 양전척(1척은 약 1m)으로써 실측하여 하루에 120필지 내외를 측량하였다(왕현중, 1995, p.79). 양안 제작은 3단계로 진행되었다. 1단계로 측량 및 조사 내용을 ‘야초(野草)’로 작성하고, 2단계는 지방 관아에서 면별로 작성된 ‘야초책’을 면의 순서에 따라 자호와 지번을 부여하면서 면적·결부·시주·시작·사포 등의 정확성 여부를 확인하여 ‘중초책(中草冊)’을 작성하였으며, 3단계로 양지아문에서 이를 수합한 다음 게재형식을 통일하여 ‘정서책(正書冊)’을 작성하였다.

양지아문에 의한 양전은 충남 아산군에서 처음 실시되었다. 1899년 5월 전의군수 정도영이 충남 양무감리로 임명되고 6월 5일 양무위원 4인이 임명되었다. 이들은 학원 22명을 지휘하여 6월 20일부터 9월 13일까지 3개월에 걸쳐 양전을 실시하였다(왕현중, 1995, p.65). 이 지역에서 양전을 담당하였던 양무위원 4인은 이후 경기·전남·전북·충남의 양무위원으로 파견되어 이들 지역에서 양전사업을 추진하였다. 이리하여 1901년 흥년으로 인해 8월 이후 양전 업무가 잠정 중단되었다가 12월 공식 중단될 때까지 2년여 만에 경기도 1부 14군, 충북 17군, 충남 22군, 전북 14군, 전남 16군, 경북 27군, 경남 10군, 황해 3군 등 합계 1부 123군에 대한 양전사업이 완료되었다.

이후 양전사업은 1901년 10월 20일 설립된 지계아문(地契衙門)에 의해 1902년 3월 부터 속개되었다. 지계아문은 토지소유자에게 소유권증명서에 해당하는 지계를 발급하기 위하여 설립된 기관이었다. 조선 시대에는 토지를 매매할 때 작성하는 문기를 관에 제출하여 승인받는 ‘입안(立案)’ 제도에 의해 소유권을 인정받도록 하였으나 당시에는 이 제도가 거의 행해지지 않고, 오로지 매매계약서에 해당하는 문기으로써 소유권을 증명하게 함으로써 위조문기 등이 횡행하여 토지 소유권을 둘러싼 분쟁이 빈발하였다. 또한, 외국인은 개항장 밖에서 토지를 소유할 수 없도록 법으로 정해져 있었음에도 청·일전쟁 이후 일본인이 금지지역에서 공공연히 토지를 소유하는 일이 비일비재하였다. 이에 대한제국 정부는 토지소유권을 보호하고 외국인의 토지매매를 금지하기 위하여 지계를 발급하고자 하였던 것이다. 이리하여 「지계아문 직원 및 처무규정」을 제정하여 지계아문을 설립한 데 이어 11월에는 규정을 개정하여 지계발급 대상을 전답 외에 산림·가사를 포함하여 전국의 모든 토지로 확대하고 명칭도 ‘지계’를 ‘관계’로 바꾸었으며, 개항장 밖에서 외국인의 토지소유를 금지하는 규정을 신설하였다. 이어 1902년 1월에 양지아문의 양안과 양안 작성 업무가 지계아문에 이관되었으며, 3월 17일에는 양지아문이 지계아문에 통합되어 양전과 지계발급을 모두 지계아문에서 맡게 되었다.

「지계아문 직원 및 처무규정」에 의하면 지계아문은 중앙에 총재관 1인, 부총재관 2인, 위원 8인, 기수 2인을 두고, 13도에 각 1인의 감리를 파견하되 지방관을 임시감리로 임명할 수 있었다. 위원은 서무, 기수는 계권(契券)의 인쇄 업무에 종사하며, 감리는 토지에 대한 답사 및 구 증서와 새 지계의 교환 발급 사무를 담당하였다. 총재관은 각 부의 장관과 동급, 감리는 부·군의 부윤·목사·군수와 동급이었다. 토지의 관계(官契)는 전답을 물론하고 필지별로 1매의 계권(契券)을 발급하여 나중에 매매하는 데 편리하도록 하며, 동일한 내용을 좌우에 각각 인쇄하여 오른쪽의 문건은 전토의 시주에게 부여하고 왼쪽 문건은 지방관청에 보관하도록 하였다. 토지 소유자가 새 관계를 발급받지 않고 구 증서에 의존하다가 새 관계가 없다는 게 드러나는 경우에는 송사가 있더라도 수리하지 않고 그 토지를 몰수하도록 하였으며(개정 규정에서는 지가의 40%를 벌금으로 부과하고 발급), 관계를 분실한 경우 지방관에게 신고하여 증거가 확실한 경우 재발급하도록 하였다. 지계를 발급한 후에 토지를 매매하는 경우 지방관이 ‘매매증권’을 발급하고, 이 증권 소지자가 다시 토지를 전매할 경우 지방관이 구 증권을 없애고 원 지계는 환급하며 신 증권을 발급한다. 지계를 저장하는 경우에도 지방관에게 신고하여 승인 받은 후 시행하도록 하

였다. 매매증권의 경우에도 좌우 양쪽에 인쇄하여 오른쪽 문건은 토지매입자에게 주고, 왼쪽의 문건은 지방관청에 보존한다. 지계와 매매증권 발급 수수료는 1매당 동전 2전씩으로 하였다(김용섭, 1968, pp.160-162).

지계아문의 양전 방식은 1903년 2월 27일 반포된 「지계감리응행사목(地契監理應行事目)」을 통해 알 수 있다. 이는 양지아문의 「양전사목(量田事目)」을 준용하면서 더욱 상세하게 규정한 것으로, 주요 내용은 다음과 같다(宮嶋博史, 1991, p.244).

- ① 지번에 해당하는 자호(字號)는 천자문의 문자로써 표기하되 한 문자의 결수가 5결이 되면 다음 문자로써 표기하며, 자호의 첫 시작은 각 군 객사의 북쪽 벽을 기점으로 한다. 예를 들면 천(天)1, 천2, 천3...(5결)→지(地)1, 지2, 지3...(5결)→현(玄)1, 현2, 현3...과 같은 식이다.
- ② 전답의 등급은 토질과 수원(水源) 및 위치를 살피고 지가와 수확량을 탐문하며 지심인(指審人)의 평을 참고로 듣고 구양안의 등급을 참조하여 정할 것.
- ③ 중초(中草)는 양안에 자호(字號)와 부수(卜數)를 매겨 별도로 성책하되 진기(陳起)와 시주(時主) 성명을 구별하여 수록할 것.
- ④ 구 양안 외에 개필·연못·모래필 혹은 진황처(陳荒處)에 새로 개간한 자는 저저이 사출(查出)하여 원결안(原結案)에 포함시킬 것.
- ⑤ 각 공토(公土) 중 오래 전에 매각하여 사토(私土)로 만든 것은 저저이 사핵(查覈)하여 실제에 따라 수록할 것.
- ⑥ 각 공토도 사토의 예에 따라 결부를 정해 결수에 포함시킬 것.
- ⑦ 양전하는 지방의 동민 중 1인을 공천케 하여 별정유사에게 일에 따라 지심(指審)하여 토품을 평론하게 할 것.

지계아문에 의한 양전과 관계의 발급은 1902년 3월 11일 강원도 관찰사를 강원도의 지계감독으로 임명하는 데서 시작되었다. 4월 15일과 18일에 강원도의 지계감독과 지계위원이 임명되고, 7월 5일에는 경기·전북·황해·함남의 지계감독이 임명되었다. 8월 23일자 관보에는 강원도에 지계 사무를 실시하여 “토지를 개량(改量) 후 관계를 발급하니...전답가사를 강원도에 둔 인민은 구권을 가지고 음력 8월 15일 이내로 토지가 있는 군에 미리 와서 관계를 바꾸어 가도록 할 것”이라는 지계아문의 광고가 게재되었다. 이어 1903년 9월까지 13도의 지계감독이 모두 임명되어 전국에 걸쳐 양전 및 관계발급 사업이 실시될 예정이었다. 그러나 1904년 2월 러·일 전쟁이 발발하고 일본군이 진주하여 한국은 그 점령 하에 놓인 거나 마찬가지로 되었다. 이리하여 지계아문의 양전 및 관계발급사업은 완전히 중단되고 말았다. 지계

아문의 양전사업에 의해 경기 7군, 충남 16군, 전북 12군, 경북 14군, 경남 1부 20군, 강원도 26군 전체, 합계 1부 95군에서 양전이 이루어졌다. 이 중 경기도의 수원·용인군은 양지아문과 지계아문에 의해 두 번에 걸쳐 양전이 이루어졌다. 이를 감안하면, 광무양전은 양지아문과 지계아문의 양전을 합하여 평남·평북·한남·함북을 제외한 9개 도의 2부 216군에서 양전사업이 완료된 채 중단되었다. 당시 행정구역 13도 9부 1목 331군 중 7부 1목 115군에서 양전이 실시되지 않은 상태였다.

2.2. 광무 양전·지계 사업의 역사적 의의

광무양전은 조선왕조 최후의 대규모 양전사업으로서 갑오개혁에 이은 근대적 개혁의 시기에 행해졌으며 뒤이어 일제의 토지조사사업으로 이어진다는 점에서 그 역사적 성격을 둘러싸고 논쟁이 빚어졌다. 그 쟁점을 중심으로 연구사를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 광무 양전·지계 사업의 추진 목적을 둘러싼 논쟁이다. 김용섭(1968)은 양전사업이 수세지의 조사와 토지소유권의 확인이라는 두 가지 목적이 있었다고 한 데 반해 이영훈(1989 및 1990)은 광무양전사업이 그 전의 양전사업과 마찬가지로 국가수세지 조사에 목적이 있었을 뿐 토지소유권을 확인할 목적이 없었으며, 설령 개혁 주창자 중에 그러한 목적을 가졌다 하더라도 양전 과정에서는 오히려 토지소유자의 거부와 저항으로 토지소유권자를 파악할 수 없었다고 하였다. 배영순(1988, p.30)은 “지주적 토지소유의 체제적 확립을 지향한 광무양전은 생산수단으로서의 토지 소유에 대한 국가적 법인을 의도했다는 점에서, 그로부터 근대적 개혁의 기초를 마련하려 했다는 점에서” “봉건국가의 재정기초 확대와 전정이정(田政釐正)을 목적으로 했던” 구래의 양전과는 다른 것이라고 하였다. 왕현중·최원규 등(1995)은 대한제국 정부 안에서의 양전사업에 대한 논의 및 결정 과정 실시 과정, 양안 작성 과정 등에 대한 사료 분석을 통해 김용섭(1968)의 주장을 확인하였다. 이영호(1995)는 양지아문의 양전사업이 지세수취 확대를 목적으로 한 데 반해 지계아문의 양전사업은 토지소유권의 국가적 법인을 목적으로 하였다고 주장하였다.

둘째, 토지 조사 및 측량의 실시 여부와 양안의 성격에 대한 견해차이다. 이영훈은 양안에 수록된 ‘시주(時主)’의 이름이 세대 단위의 토지소유자 이름이 아니라 분록(分錄)·대록(代錄)되어 있는 것임을 밝히고, 그 이유로 양안이 경작자 납세의 관행에 따라 소작농의 호명으로 작성된 징세대장, 즉 ‘깃기’를 일차적 기본 자료로 활용하고 소유자 등을 조사하지 않았기 때문이라고 하였다. 따라서 그는 “소유자와

경작자의 파악에 관한 한 양안은 사실상 허부(虛簿)와 다름없는 것이었다고 해도 좋을 것(이영훈, 1989, p.75)”이며, 양안은 지세 수취의 확대를 위한 징세대장일 뿐이라고 하였다. 이에 대해 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반의 공동 연구자들(1995)은 전답 등 모든 토지에 대한 측량과 소유자·소작인 조사를 실제로 실시하였으며, 양안에 수록된 명칭 또한 양지아문의 양전 단계에서는 세대 단위 토지소유자와 일치되지 않았지만 지계아문의 지계 발급을 위한 양전 단계에서는 토지소유자를 정확히 파악하여 양안이 ‘토지조사부’로 손색이 없었다고 하였다. 또한 광무양전에서는 ① 장광척(長廣尺)만을 기록하는 종래의 방식 외에 총실적수(總實績數)를 기입하여 절대면적을 표시하였고, ② 종래의 5가지 도형(圖形) 외에 5가지 모양을 추가하여 개별 필지의 형상을 정확히 파악하려 하였으며, ③ 지계아문의 양안에서는 양지아문에서 조사한 주척(周尺)에 의한 실적수와 결부 외에 논외의 경우 석락(石落=15斗落=150升落), 밭의 경우 일경(1日耕=4時耕=32刻耕) 단위로써 면적을 표시한 점에 특징이 있으며, 이는 토지 면적과 형상을 정확히 파악하려 하였음을 보여 주는 것이라고 하였다. 미야지마(宮嶋博史, 1990, pp.74-77)는 이를 결부제적 토지파악 방식과 두락제적 토지파악 방식이 병존하는 상태로 파악하고, 그것은 곧 ‘결부제→두락제→정반평(町反坪)’제로 이행해 가는 변화 과정에서 광무양전은 과도적 교차 단계에 있음을 보여 주는 것이라고 해석하였다.

셋째, 광무양전의 역사적 의의에 대한 평가 문제이다. 김용섭은 광무양전을 ‘토지소유권의 변화 없는 부르주아 개혁’으로 평가하고, 양전사업이 중단되었다 해서 조선후기 이래의 지주적인 토지소유를 근대적인 소유권제도로써 법인하고 외국인의 토지소유를 방지하려 했던 역사적 의의까지 상실되는 것은 아니라고 하였다. 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반의 공동 연구자들 또한 광무양전사업이 “근대적 소유권의 법적 확립을 이룩하고 지주적 자본주의적 경제체제의 기초를 수립하려는 사업이었으며, 동시에 지가제에 의한 개별 부과제로의 개편을 통해 근대적 지세제도의 확정을 지향한 사업(왕현중, 2003, p.155)”이며, 일제의 토지조사사업과는 사업의 목표와 내용에서 차이가 없고 광무양전사업이 외국인의 토지소유를 허용하지 않으려 했다는 점에서 차이가 있다고 하였다. 이에 반해 배영순(1988, p.218)은 양전사업이 근대적 소유권을 확립하기 위해 실시된 것이지만 개혁의 추진 주체인 광무정권이 봉건성을 극복하지 못하였기 때문에 “현실의 토지소유관계를 파악하는데도 실패했고 광무정권의 물적 토대인 지세수입을 확보하는 데도 실패”했으며, 지계사업 또한 양전사업이 실패하였기 때문에 성공할 수 없었다고 하였다. 이영훈은

광무양전의 목적부터 근대적 소유권의 법인이 아니라 지세수취의 확대를 위한 수조 대상지 조사에 있었다고 하며, 사업 과정과 결과에 대해서도 근대적 토지소유제도 확립으로서의 의의를 부인한다. 미야지마(宮嶋)는 조선후기 이래 일제의 토지조사사업에 이르는 역사 과정을 결부제에서 두락제로, 양안에서 토지대장으로의 발전 과정으로 파악하고, 그 과정에서 광무양전은 교차기·이행기에 자리한 토지조사사업의 전사로 평가한다.

분명한 역사적 사실은 광무 양전·지계 사업이 완료되지 않은 채 중단되었으며, 그 목적은 일제의 토지조사사업에 의해 완성되었다는 것이다. 광무양전사업이 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립을 지향하였는가의 여부는 이 사업의 역사적 의의를 평가하는 데는 핵심 사안이지만 사업에 대한 평가가 아니라 토지제도사에서 차지하는 위상이라는 관점에서 사업을 자리매김하는 경우 그 목적을 달성하였는가에 의해 판단하지 않을 수 없다. 그 점에서 광무 양전·지계 사업은 근대적 토지소유제도를 확립하는 데까지 이르지 못한 것은 분명하며, 다만 그 원인에 대한 평가가 필요할 것이다.

제2절 통감부의 징세제도 개혁과 국유지 조사

1. 징세제도 개혁

1904년 2월 러·일전쟁이 개시된 직후 일본의 강요에 의해 「한·일의정서」가 체결되었다. 이로써 한국에 대해 “어느 정도의 보호권을 장악”하였다고 평한 일제는 군사·외교·재정·교통·통신·척식 등 6개 항에 걸쳐 한국에서 실행할 구체적인 실천 방안을 명시한 「대한방침(對韓方針)」과 「대한시설강령(對韓施設綱領)」을 확정하였다. 이어서 일제는 한국을 일본의 ‘보호국’으로 만들기 위한 두 번째 조약으로서 1904년 8월 22일 「제1차 한·일협약」을 체결하였다. 조약의 내용은 첫째 일본인을 재정고문으로 초빙하며, 둘째 일본 정부가 천거하는 외국인을 외교고문으로 고용하는 한편, 외국과의 조약 체결은 미리 일본 정부와 상의하도록 하는 것이었다. 이에 따라 10월 15일 한·일 정부 간에 「재정고문 초빙계약」이 체결되어 일본의 대장성 주세국장(主稅局長) 메가다조타로(目賀田種太郎)가 한국의 재정고문으로 부임하였다.

메가다는 한국의 재정 상황을 조사하고 화폐의 문란 궁중(宮中)과 부중(府中)의 혼동, 세출의 낭발 및 세입기관의 부정돈(不整頓)을 재정제도상 불비(不備)의 주요인으로 지적하였다. 특히 그는 징세사무에서의 부정행위를 엄금하고 지출을 엄격히 규제하면 국고 수입을 크게 증대할 수 있을 것으로 보았다. 메가다는 먼저 세출을 통제하는 데 착수하여 일체의 국고금 출납사무를 한국에 진출해 있던 일본 제일은행에 위탁하고 외획을 폐지하는 등 국고 회계제도를 개편하였으며, 1905년 1월부터 한국의 화폐제도 개혁에 착수한 데 이어 1905년 11월 17일 「제2차 한·일협약」, 이른바 보호조약 체결 후 징세기구의 개혁과 징세대장의 정비 등 징세제도를 개편하였다.

1.1. 징세기구의 개혁

1904년 10월 한국의 재정고문으로 부임한 메가다(目賀田種太郎)는 1905년 1월부터 화폐제도 개혁에 착수한 데 이어 1906년 9월 24일 「관세관(管稅官) 관제」를 공포하여 13도에 각 1인의 세무감(稅務監), 전국 36개소의 세무서에 각 1인의 세무관(稅務官), 그 아래 총원 168인의 세무주사를 두어 각 군에 파견하도록 하였으며, 세무감과 세무관은 의정대신을 거쳐 탁지부대신이 추천하고 세무주사는 탁지부대신이 임명하도록 하였다. 이로써 군수와 향리층이 징세기구로부터 완전히 배제되고 부·군의 징세권이 박탈되었다. 여기서 문제는 세무주사의 정원 168인으로는 세무주사 1인당 평균 2개 군을 담당하게 되므로 실제 징세사무를 실행할 수 없었다는 점이다. 이리하여 1906년 10월 16일 「조세징수규정」을 공포하여 지세 및 호세는 면장에게 납입고지서를 발행하고, 면장은 세무관 및 세무주사의 인허를 받아 면 내의 다액납세자 5명 이상으로 임원을 정해 각 납세자에 대한 과세금액을 정하고 납입통지서를 발부·징수하도록 하였으며, 현금의 영수는 임원 중에서 선발된 공전영수원(公錢領收員)이 수납·처리하도록 하였다. 1907년 6월에는 세무관 50인, 세무주사 370인으로 증원되었으며, 10월에는 세무서를 50개소로 늘리고 세무분서 181개소를 증설하였다. 이어 일제는 1907년 6월 헤이그 밀사 사건을 계기로 7월에 체결된 「제3차 한·일협약」에 의해 일본인을 한국 정부의 관리로 임용할 수 있도록 한 다음 12월에 「재무감독국 관제」와 「재무서 관제」를 공포하여 서울·평양·대구·전주·원산 등 5개소에 재무감독국을 설치하고 세무서와 세무분서를 231개 재무서로 개편하여 5종으로 구분하고, 갑·을·병 3종의 재무서에는 일본인 재무관과 재무주사를 임명하였다. 이리하여 세무감을 겸하던 관찰사를 징세기구에서 배제시킴으로써 징세기관은 일반 행정기관에서 완전히 독립하게 되었다.

1.2. 징세대장의 정비

국고·회계제도의 정비와 징세기구의 개편을 통해 지방 수령과 이서층(吏胥層)의 조세 횡령에 대한 방지 장치를 마련한 데 이어 메가다는 세수(稅收) 증대를 위한 조치로서 황실재정의 국가재정으로의 편입, 항세(港稅)의 국고 편입, 세원 조사, 신세 창설 등을 취하였다. 그 중에서도 가장 큰 문제를 일으켰던 것은 호구와 토지 등에 대한 세원 조사였다(이윤상, 1986, pp.324-325).

호구조사는 1906년 11월 경무고문(警務顧問)이 각도 경무고문 지부에, 내부대신이 각도 관찰사에 훈령을 내려 고문 경찰을 일정 기간 호구조사에 종사하도록 함으로써 비롯되었다. 1906·1907년에 이루어진 호구조사 결과 과세대상 호수는 1906년의 741,268호에서 1907년에 1,556,863호로 2배 이상 증가하였다. 이로 인해 종래 호총제에 따라 2·3호 내지 10호 이상이 과세 대상 1호로 편제되었던 빈호(貧戶)·협호(挾戶)까지 낱낱이 호세의 과세 대상이 됨으로써 호구조사에 대한 반발이 커지자 정부는 증가한 호수의 2/10는 극빈호로 공제하는 등의 경감 조치를 취하였다. 그럼에도 1907년의 호세 과세액은 1906년 과세액의 1.3배로 증가하였다.

토지조사는 전국의 모든 토지와 그 소유자를 빠짐없이 파악하는 조사가 아니라 개별 납세자의 납세액을 파악하기 위한 징세대장의 정비로부터 비롯되었다. 지세 수입을 증가시키는 손쉬운 방법은 세율을 인상하는 것이었지만 1905년 「을사보호조약」 이후 민심이 흉흉한 데다 1907년 군대 해산 이후 의병투쟁이 급증하였기 때문에 불가능한 실정이었으며, 전국의 모든 토지와 그 소유자를 빠짐없이 파악하는 토지조사는 광무양전사업이 1904년에 중단되어 후일을 기다려야 했으므로 그 전단계로 개개 납세자별로 납세액을 파악하고자 한 것이다. 당시 지세는 여전히 비총제(比總制)와 작부제(作夫制)²⁰⁾에 의한 총액제의 성격을 유지하고 있었지만 그렇다고 해서 납세자별 납세액을 파악하지 못하였던 것은 아니었으며, 다만 그것이 공적인 문서로서가 아니라 이서층이 다른 사람은 알 수 없도록 작성하여 사적으로 보관하는

20) 비총제는 중앙정부에서 과세액을 결정하는 방식으로서, 예년의 결수(結數)를 바탕으로 호조에서 매년 8월 각 도의 기후와 농형(農形)을 참고하여 총결수를 사정한 다음 재해를 입은 결수에 대해 사목(事目)을 만들어 도별로 재결(災結)을 분급하여 이를 제외하고 실제 납세결수를 책정하는 방식이다. 작부제는 비총제에 의해 결정된 과세액을 징수하는 방법으로서, 먼저 개별 납세자의 거주지를 중심으로 납세 결수가 8결(=1夫)이 되도록 몇 사람을 묶어 내고, 그 중에서 한명의 호수(戶首)를 차정하여 그로 하여금 해당 주비 내의 납세액을 거두게 하는 방식을 말한다.

사문서(‘깃기’라고 함)로 존재하였다. 이리하여 일제는 1907년 7월 30일 전국에 걸쳐 통일된 양식으로 작부(作夫)하도록 13도의 세무감에게 다음과 같은 훈령을 하달하였다.

훈령 13도 세무감(7월 30일 발령)

작부는 세정에 필요한 일이지만 종래 규정이 갖추어지지 않아 간위(奸僞)가 생기고 세부(稅簿)도 조잡하였기 때문에 힘써 구폐를 버리고 바르게 하여야 한다. 그 작부 방식을 이제 다음과 같이 훈령하니 관하 각 세무관에게 훈칙하여 다음 규정에 의해 실시하도록 한다.

1. 깃기(衿記) 및 작부안(作夫案)에 종래 노호(奴號) 등 허문(虛文)을 일체 없애고 반드시 납세자 성명을 기재한다.
1. 전답의 자호·번호 아래 반드시 두락 수, 일경(日耕) 수 혹은 평수를 기재한다.
1. 가옥의 기지(基地)는 반드시 대(垓) 자를 기재하여 구별한다.
1. 위 각 항을 미리 발령 혹은 고시하여 각 면 각 동의 인민이 자세히 알도록 한다.
1. 각 동장 혹은 지사인(知事人)으로 하여금 각 동의 전년도 깃기(衿記)를 모두 거두어 전·답·대지의 두(斗)·경(耕)·평수(坪數)를 자세히 기록하여 지정된 날짜에 세무서(혹은 분서)에 와서 검사를 받되 편의상 어느 면 어느 동은 무슨 날이라는 순서를 배정하여 미리 명령을 내리도록 한다.
1. 만일 작부에서 빠진 것이 있을 경우는 그 토지소유자를 수시로 감부(監府)에 보고하여 엄히 벌하도록 한다.

깃기(衿記) 표식

성명(납세자)
 하자(何字) 기전(幾田(답)(대) 기결(幾結) 기부(幾負) 기속(幾束)
 기락(幾落)(경)(평)

납세자별로 납세액을 정리하는 양식 자체는 이전 깃기의 그것과 동일하지만 다른 점도 있었다. 첫째, 깃기의 작성 주체가 이서층에서 동장 혹은 지사인으로 바뀌었다. 둘째, 전과 대지를 구별하게 하고 두락·일경·평수를 기재하도록 하여 토지면적을 정확하게 파악하려 하였다. 셋째, 종래의 깃기에 사용하던 호명·노명 등의 사용을 금지하고 실제 성명을 기재하도록 하였다(조석근, 1995a, pp.244-245). 요컨대, 납세자의 실제 성명과 토지의 지목 및 면적을 정확히 파악하려 한 것이다.

그러나 훈령의 지시는 현실적으로 지켜지지 않았다. 이서층의 반발로 그들이 보관하고 있던 깃기의 수집이 원활하지 못한 데다 문장과 산수 능력을 갖춘 동장·지사인을 구하기 어려웠기 때문이다(宮嶋博史, 1991, pp.315-317; 이영호, 1992, pp. 278-284). 이리하여 1907년 9월 재정고문부는 각 지부에 이서층이 작부에 참여하도록 허용할 것을 지시하였다. 그러나 이는 징세 과정에서 이서층을 배제하려는 의도에 반하는 것이었다.

1908년 7월 16일 탁지부령 제19호 「지세 징수대장 조제규정」은 이전의 깃기와는 다른 방식으로 깃기를 조제하도록 하는 데 목적이 있었다. 지세 징수대장은 각 면별로 매년 전·답·화전·속전(續田)·노전(蘆田)·초평결(草坪結)로 구분하여 각각의 결수와 함께 결수 및 세액을 기록하고 개간과 은결(隱結) 발견 및 면세 등에 의한 결수의 변동을 기록하게 한 장부로서, 2부를 작성하여 면과 관할 재무서에 각 1부씩 보관하도록 하고, 결수는 면 구역 내에 존재하는 토지에 한하도록 속지주의 원칙을 채택하였으며, 탁지부대신의 인가 없이는 지세 징수대장을 변경할 수 없도록 하였다. 재무서에서는 면별로 작성된 장부를 모아 군별 또는 관할서별 합계를 따로 작성하고, 재무감독국은 재무서의 보고를 기초로 결가에 따른 군별 혹은 면별 지세 징수대장을 작성 비치하도록 하였다. 지세 징수대장의 작성 방침은 이전의 깃기에 비해 면 내의 토지만을 대상으로 속지주의 원칙을 채택한 점과, 1907년의 방침과 달리 동리 단위를 배제하고 면 단위로 작성하도록 한 점에 차이가 있다. 지세 징수대장은 지세 납부 여부를 기록한 면 수납부와 함께 지세 부과 및 징수를 위한 기본장부가 되었다.

지세 징수대장의 작성에서 문제는 과세결수를 어떻게 산정할 것인가 하는 점이였다. 방침은 이전의 결수를 그대로 기록하지 말고 재무서에서 실지조사 후 결과를 기재하도록 하였으나 실지조사의 방법에 대해서는 별도의 훈령이 없었다. 따라서 각 재무감독국은 각기 독자적인 방법을 채택하였다. 전주재무감독국은 신앙안, 즉 광무양안을 참고하여 은결·환기지(還起地) 등을 발견하는 데 힘쓰고, 소작인과 토지소유자를 조사하여 소유자로부터 징세할 경우에 대비하도록 하였다. 대구재무감독국은 신고주의 방식을 취하였다. 즉, 결민(結民)이 결수신고서(結數申告書) 양식에 자신이 소유 또는 경작하는 토지의 결수를 기재하여 면장에게 제출하면 면장은 이를 수집하여 재무서에 제출하도록 하였다. 이때 결민을 대신하여 동장 또는 이장이 작성할 수 있었다. 제출된 결수신고서의 내용을 지난 3개년의 작부성책(作夫成冊)과 비교하고 그 합계는 신앙안의 면별 결수와 비교하여 합당하지 않으면 재조사하고

그래도 합당치 않을 때는 표목(標木)을 세워 재조사하도록 하였다. 결수신고서에는 토지소재지 군·면·동의 명칭과 자번호·지목·결수, 다른 면에서 이래(移來)된 토지의 경우 그 이거자의 성명, 소유자가 아닌 경작자의 경우 소유자 성명을 기재하게 하였다. 토지소유자가 다른 면에 거주할 경우 토지소재지 면에 신고하도록 하여 속지주의 원칙을 따랐다. 그러나 결수신고에 의한 작부사업은 원활히 진행되지 못하여 종래의 서원으로 하여금 결수신고서를 작성하도록 허용하기도 하였다. 요컨대, 1908년의 작부사업은 각 재무감독국별로 속지주의 원칙을 적용하고 소유자의 성명을 파악하며 은결 색출에 의한 승총과 화속결의 정결 편입 등에 의해 과세결수가 증가하였다는 점에서는 공통이지만 작부 방식이 다르게 됨으로써 전국적으로 통일된 지세 징수대장을 조제할 수 없었다.

전국적으로 통일된 지세대장의 작성은 1909년 7월 결수연명부(結數連名簿) 작성 방침에 의해 이루어졌다. 결수의 조사는 신고에 의하되 신고는 토지소재지의 이·동장에게 하고, 이·동장은 별지 양식에 따라 납세의무자의 이름을 연명 기입하여 관할 재무서와 면장에게 각 1부씩 제출하면 신고서는 면별로 철하여 이동계·면계를 붙여 결수연명부라 칭한다고 하였다. 신고결수의 타당성에 대해서는 구양안 기타 서류를 참고하고 실지에 나가거나 지사인에게 문의하여 판정하며, 결수연명부 작성 후의 이동(異動)은 그때그때 교정하고 면계에 변동이 생길 때에는 그것을 정정하도록 하였다. 또한 은결의 색출에 노력할 것을 당부하였다. 결수신고서에는 토지 소재지의 평(坪)·원(員) 명과 자번호·지목·두락수·결수, 납세자 주소·성명과 토지소유자의 주소·성명 등을 가명(家名)·노명(奴名)이 아니라 실제 이름으로 기재하게 하였다. 결수신고서는 동리에 소재한 토지의 결수와 납세자를 기록한 장부로서, 양식은 깃기와 비슷하지만 속지주의를 택한 점과 지주의 성명을 기록하게 한 점이 다르다.

여기서 문제는 납세자인 소작인의 이동이 빈번하여 결수연명부를 매번 교정하지 않을 수 없었다는 점이다. 지주납세의 원칙이 천명되어 있었지만 실제로 지켜지지 않았던 것이다. 1910년 6월 18일자 새로운 결수연명부 작성 방침은 지주납세를 제도화할 목적에서 나온 것으로, 신고 단위를 동리에서 면 단위로 변경하여 면 내 소재 토지를 모아서 신고하도록 한 점, 신고는 지주가 하고 부득이한 경우 소작인 또는 이·동장이나 면장이 대신 신고하도록 한 점, 지주별로 면 내 소유 토지를 이어서 기록하고 말미에 합계를 붙이도록 한 점에서 이전과 달랐다. 이에 따라 기재 양식도 달라졌는데, 우선 지주의 주소·성명을 기록하고 그 소유 토지의 소재지·자번호·지목·면적·결수·세율·세액 및 소작인 주소·성명을 기재하도록 함으로

써 지주별 장부가 되도록 하였다. 또한 은결의 발견에 대한 시상금을 주도록 하여 장부 조제의 목적이 은결의 색출에 있음을 강조하였다.

결수연명부의 작성은 지주의 소유지에 대한 최초의 신고라는 점에서 이후의 토지조사사업과 직결되며, 이를 토대로 1911년 지주납세를 권유하는 통첩을 발하여 지주가 토지소재지에 거주하지 않을 경우 납세대리인을 지정하도록 하였다. 이어서 1911년 11월 10일 「결수연명부 규칙」을 반포하여 1912년 1월 1일부터 지세징수대장을 폐지하고 결수연명부로 대신하도록 하였다. 부·군 및 면에 결수연명부를 비치하고 토지의 소재·자번호·지목·면적·결수·결가·지세액, 소유자의 주소·성명을 기재하도록 하였으며, 소유자변동·지목변경과 토지의 분할·합병 및 소유자의 주소·성명이 변경되거나 과세지·면세지의 변경이 있을 경우 지체 없이 부윤·군수에게 신고 또는 신청하도록 하였다.

결수연명부는 이제 과세장부로서만이 아니라 토지에 대한 모든 정보를 기록한 장부로서의 성격을 갖게 되었으나 비과세지는 수록하지 않았다는 점, 면적이 결부나 두락으로 기재되어 부정확하다는 점, 토지소유자 대신 경작자·관리인의 이름으로 등록된 경우도 있다는 점, 토지소재지가 자번호로 기재되어 위치를 파악하기 어렵다는 점 등의 문제가 있었다.

과세지견취도(課稅地見取圖)의 작성은 토지의 형상과 위치를 파악하는 데 목적을 둔 것으로 1911년 충북과 충남 일부 지역에서 시작된 뒤 1912년에는 경기·황해·평남·충남·전북·전남·경북·경남으로 확대되었고, 1913년에는 함남과 함북 일부 지역을 제외한 전 지역에 과세지견취도를 작성하도록 하였다. 「과세지견취도 작성의 건」에 의하면 면은 부윤 또는 군수의 지휘를 받아 개략적인 형상을 표시한 견취도를 2부 작성하여 1부는 면에 보관하고 1부는 부·군에 제출하도록 하였다. 토지소유자는 견취도 작성시 토지에 지목·자번호·면적·배미수·결수와 토지소유자의 주소·성명을 기재한 표항(標杭)을 세우고 실지에 입회하도록 하였다. 작성된 견취도는 결수연명부와 대조하여 잘못을 정정하고, 누락되었거나 신개간지가 있을 경우에는 견취도에 의거하여 결수연명부에 등록하고 신 지번이 있는 경우 결수연명부에 그 지번을 옮겨 적도록 하였으며, 부·군별로 일시와 장소를 정해 일반에 공시하도록 하였다. 견취도는 동리별로 1장으로 만들되 동리가 큰 경우 여러 장으로 나누어 작성할 수 있으며, 필지별로 지목·자번호·면적·결수와 소유자 성명을 기재하고 국유와 민유의 분쟁이 있을 경우 분쟁지 표시를 하도록 하였다. 견취도의 여백에는 면·동리 명칭, 방위, 결수 및 필지 수와 작성일자를 기재하고 종사자 및 동리

장의 성명 날인을 하도록 하였다.

과세지건취도 작성은 1912년 5월부터 본격적으로 실시되어 일부 지역을 제외하고는 전국 대부분의 지역에서 1912년에 완료되었으며, 신속하게 사업이 완료된 만큼 실측에 의해 건취도가 작성된 지역은 10%에 불과하였고 줄속 제작되어 재작성 지시가 내려진 것도 전체의 17%에 달하였다(宮嶋博史, 1988, p.147). 또한 과세지건취도는 지적도가 완성되면 용도폐기될 과도적·임시적 성격의 장부였다. 그럼에도 불구하고 토지조사사업이 시작된 시점에서 과세지건취도 작성을 실시한 것은 토지조사사업이 완료되기 전의 과도기에 결수연명부에 의한 지주별 납세 대상 토지의 위치와 형상 등을 파악함으로써 소유자로부터 지세를 징수한다는 지주납세의 방침을 조기에 실행하고 지세를 인상하는 토대를 구축하는 데 목적이 있었다.

2. 국유지 조사

제1절에서 보았듯이 광무연간에는 역토와 아문둔토의 관리권이 내장원(1905년 경리원으로 개칭)으로 일원화됨과 동시에 광무사검에 의해 강제로 이들 토지가 확대됨으로써 광범위한 소유권 분쟁이 발생하였으나 해결되지 않은 채 1908년부터 통감부에 의해 국유지로 접수되었다. 또한 궁장토는 갑오승총에 의해 무토의 토지는 원칙적으로 민유지로 되어 소멸되었지만 유토의 토지는 존속되어 각 궁방이 관리하고 있었다. 갑오승총에 의해 역둔토와 궁장토에도 지세가 부과되게 되었으나 이 규정은 엄수되지 않았으며, 지세와 도조(賭租)가 병존하였다. 역둔토나 궁장토로부터의 지세 수취나 도조 수입은 국고 수입에 직결되므로 재정적으로도 중요할 뿐 아니라 정치적으로도 일제의 보호국화에 저항하던 고종황제의 경제적 기반의 하나였기 때문에 일제가 이에 무관심할 리 없었다. 그러나 통감부 설치 초기에는 일제는 여기에 거의 개입할 수 없었으며, 1907년 7월의 헤이그 밀사 사건을 구실로 고종을 퇴위시킨 이후 역둔토·궁장토 문제에 손대기 시작하였다(宮嶋博史, 1991, pp.332-333).

1906년 7월 19일 칙령 제32호 「국유재산관리규정」은 “국유 부동산과 그 정착물의 매각·양여·교환 및 대여는 황제의 재가(勅裁)를 거친다(제1조)” 하고 탁지부대신으로 하여금 매5년 12월 말 현재 국유 부동산과 그 정착물의 증감변동을 파악(제2조)하도록 하였다. 또한 11월에는 탁지부령 제24호 「국유재산 목록 및 증감변동에 관한 건」을 공포하여 가옥·영조물·선박의 재산목록 및 증감변동에 관한 서식을 제정하여 1906년 말 현재의 재산 현황을 파악하도록 했다. 이어 1907년 2월에는 「궁

내부 소관 각 궁 사무 관리에 관한 건」에 의해 각 궁 사무정리소를 설치하여 1사7궁의 궁장토 관리와 궁곡(宮穀) 상납 사무를 맡도록 하였고, 6월에는 궁내부령 제1호 「내수사 및 각 궁 소속 장토(庄土)의 도장(導掌)을 폐지하는 건」을 공포하여 ① 왕실 소속의 도장(궁방전과 역둔토의 관리인)을 폐지하고, ② 이들이 관리하던 관련 도서·문적·부속문권·양안·추수기 및 감관사음(도장에 소속된 현지관리인)의 명부를 모두 회수한 다음, ③ 감관사음으로 하여금 궁방전을 관리하게 하였으며, 8월에는 궁내부령 제5호 「각 궁 사무정리소 소속 궁장관(宮庄官) 규칙」을 제정하여 종래의 현지 주재원을 궁장감관(宮庄監官)으로 임명(김성호 외, 1989, pp.100-101)하는 한편, 이들로 하여금 관할 궁장토에 대한 도면과 장부책을 비치하되 장부책에는 자호·두락·배미 수와 조각인의 성명·결세액 등을 등록하고 진황·포락·기간(起墾)·번답 기타 이동(異動)이 있을 때에는 그 사유를 기재하여 각 궁 사무정리소에 보고하여 정정하며(제7조), 궁곡 기타 수입을 징수한 때에는 필지별 추수액과 경비·결세액·실제상납액 등 수입지출 사항을 명기한 추수기 2책을 만들어 각 궁 사무정리소에 제출하여 인가를 받도록 하였다. 또한 11월에는 궁내부 경리원 소관이던 역둔토에 대해서도 수조관(收租官)이 도조(賭租)를 수취하던 것을 폐지하고 궁장토와 함께 탁지부가 이를 행하도록 하였다. 국유지의 현황 파악과 관리를 한층 강화하는 한편 왕실의 관리권을 약화시켰던 것이다.

일제의 직접 개입에 의해 국유지 문제에 일대 전기가 된 것은 1907년 7월 4일 칙령 제44호 「임시 제실유 및 국유재산 조사국 관제(臨時帝室有及國有財産調査局官制)」의 발포였다. 같은 날 「국유미간지이용법」이 발포되어 미간지는 국유로 귀속되게 되었다. 조사국은 궁내부 소속이 아니라 내각에 소속된 기관으로 당시 모호하였던 제실 소유 재산과 국유재산의 구분을 명확히 하고 정리하는 것을 목적으로 설립되었다. 그런데 제실유와 국유를 구분하려면 이들과 민유재산의 구분을 명확히 할 필요가 있어 1908년 1월 18일에 조사국 관제가 개정되었다. 그 주안점은 세 가지였다. 첫째, 제실유 재산과 국유재산을 정리하는 데 민유재산이 관련될 때에는 이를 조사하여 처분할 수 있도록 하였다. 둘째, 지방의 실지조사를 할 필요가 있을 때에는 지방조사위원을 파견하여 조사할 수 있도록 하였다. 셋째, 위원회의 처분에 대해 민인의 청원이 있을 때에는 위원회가 이를 심사·결정하도록 하였다. 이로써 권한과 조직이 강화된 조사국은 다음과 같은 중요한 결정을 하였으며 이로 인해 왕실은 독자적인 경제적 기반을 상실하게 되었다(宮嶋博史, 1991, pp.333-336).

첫째, 각 궁 및 궁내부 경리원 소관 문서와 장부를 조사하여 사유지의 혼·탈입

(混奪入)으로 인정되는 토지는 원 소유자에게 환급하도록 결정함으로써 16건, 논 105석락(1石落은 15두락)과 밭 14일경(日耕) 251결 4석락이 민유지로 인정되었다.

둘째, 종래 궁장토의 관리를 담당하던 도장(導掌)의 처리와 관련하여 이를 작도장(作導掌)·납도장(納導掌)·역도장(役導掌)·투탁도장(投託導掌) 등 4종으로 구분하여 투탁도장이 관장하던 토지는 민유지로 인정하여 환급하고 나머지 3종의 도장이 관장하던 궁장토는 제실 소유지로 간주하여 그 1년 순수확고를 조사·결정한 다음 3년분 수확량에 해당되는 금액의 증권을 발행하여 도장권(導掌權)을 처분하도록 하였다. 도장은 궁장토의 도조를 수취하여 매년 일정액을 상납하였는데, 수취액과 상납액의 크기는 궁장토의 성격이나 도장 설정의 유래 등에 따라 극히 다양하였지만 확고한 권리로서 도장권이 성립되어 자유롭게 매매·양도·상속 등이 행해지고 있었다. 도장권이 성립할 수 있었던 것은 궁방의 수조액이 일반 지주 소유지와 달리 정액도조로서 경작자의 잉여생산물을 모두 흡수할 수 없었기 때문이다. 그런데 일제는 토지에 대한 물권적 권리는 소멸시킨다는 기본 방침으로 이러한 도장권을 정리하는 입장을 취하였던 것이다. 그러나 실제로는 도장의 유형을 판정하기 어려웠으며, 4가지 유형구분도 확실한 근거에 입각한 것이 아니었기 때문에 도장의 처리는 지극히 곤란하여 최종 처분은 미루어졌다.

셋째, 궁전과 종묘의 부지 및 능·원·묘의 분묘와 그 주위 조림금지구역은 제외하고 궁내부와 경선궁 소속 토지는 모두 국유로 이관하도록 하였다. 이는 1908년 6월 25일 전문 3개조의 칙령 제39호 「궁내부 소관 및 경선궁 소속 재산의 이속과 제실 채무의 정리에 관한 건」에 의해 법제화되었다. 또한 역둔토의 관리는 탁지부가 맡되 1907년분까지의 역둔토 도조·도전은 궁내부의 수입으로 하고 1908년분 이후는 국고수입으로 할 것을 결정하였다. 이는 1908년 6월 25일 전문 2개조의 칙령 제40호 「역둔토 관리에 관한 건」에 의해 법제화되었다.

1908년 6월 20일 ‘임시 제실유 및 국유재산 조사국’이 폐지되고 대신 7월 23일에 임시재산정리국이 설치되었다. 임시재산정리국의 사무는 ① 국유재산의 조사 및 정리에 관한 사항, ② 토지측량에 관한 사항, ③ 부동산 상의 권리에 관한 이의신청 심리, ④ 제실 채무의 정리에 관한 사항 등이었다. 그 직원 구성은 장관과 차장 각 1인, 서기관 2인, 사무관 3인, 기사 4인, 주사 25인, 기수 320인 등으로서 ‘임시 제실유 및 국유재산 조사국’에 비해 대폭 확충된 것이며, 토지측량을 맡을 기수가 다수 포함되었다. 임시재산정리국은 국유지 정리에 관하여 방침을 세운바 주요 내용을 보면 다음과 같다.

1. 역둔토: ① 역둔토관리규정의 제정, ② 토지소재·면적·수확 등을 조사하여 대장에 등록, ③ 역둔토에 대해 결세 면제, ④ 역둔토 소작료 징수 규정 제정
2. 1사7궁 및 경선궁 장토: ① 수조 사무는 역둔토 소작료에 준하여 취급, ② 토지소재·면적·수확 등을 조사하고 대장을 조제하기 위하여 궁내부로부터 인계받은 서류를 등사하여 재무서에 인계하고 재무서는 구 사음 등이 소지하는 장부 등을 대조하여 지급 조사하는 취지를 각 재무서에 하달, ③ 대장의 양식 및 수속은 역둔토대장 조사규정에 준함. ④ 구 장토 중 투탁지 또는 탈입지 류는 양안이나 문기 등에 비추어 그 권리가 명확한 것은 환부 수속을 함. ⑤ 전향 사토(私土)의 환부, 기타 개개 토지에 대한 판정 또는 처분은 충분한 정밀조사를 하고 또한 실지 조사가 필요한 경우가 많을 것이므로 당사자의 청원을 기다려 조사하도록 방침 채택, ⑥ 폐지되어야 할 도장(導掌)에 대해서는 토지의 환급 또는 배상금 지급
7. 부동산 상의 권리(혼탈입지 등)에 관한 청원은 재무감독국에 조회하거나 국원을 실지에 파견하는 등 정밀조사를 하여 처분
8. 부동산 상의 권리에 관한 청원의 일부에 속하는 도장의 처분에 관해서는 증거서류 및 실지를 조사하여 ‘임시 제실유 및 국유재산 조사국’의 결의로써 각의의 결정을 거쳤던 사항에 의거하여 처분

이리하여 1908년 7월 29일 탁지부령 제27호 「역둔토관리규정」과 제28호 「국유로 이속된 장토를 역둔토관리규정에 의해 처리하는 건」이 제정되었고, 7월 11일에는 탁지부훈령에 의해 역둔토 및 국유로 된 궁장토의 결세를 면제하도록 하였으며, 8월 6일에는 「역둔토 소작료 징수규정」이 제정되었다. 「역둔토관리규정」은 ① 소작 계약기간은 5년 이내, ② 소작지의 양도매매·전당·전대 금지, ③ 소작료의 종류·수량·금액은 관례에 따라 부근 유사전답의 소작료를 참작하여 관할 재무감독국장이 결정, ④ 소작료의 체납, 토지 형상의 무단 변경 시에는 소작 해제 등을 규정하였다. 또한 토지 소재지, 역둔토 명칭·사표·지목·면적, 소작료의 종류, 소작인 주소·성명 등을 기재한 역둔토대장을 비치할 것을 규정하였다. 이 규정은 탁지부령 제28호에 의해 궁장토에도 적용되게 되었으며, 10월 23일 탁지부령 제43호 「역둔토 이외 국유 전답의 관리에 관한 규정」에 의해 제28호가 폐지되는 한편 이 규정이 모든 국유지에 적용되게 됨으로써 역둔토가 궁장토까지 포함하는 국유농지를 총칭하게 되었다. 역둔토와 국유 궁장토의 소작인에 대한 통제가 강화되었으며, 국가는 면세 국유 소작지의 지주로서 민유지의 지주와 다를 바 없게 된 것이다.

임시재산정리국은 궁장토에 편입된 혼탈입지는 민유지로 환급한다는 방침을 세웠지만 문제는 어떤 토지를 혼탈입지로 판정할 것인가 하는 점이었다. 이와 관련해

「임시재산정리국 사무요강」에서는 공장토의 경우 각 공방이 황무지를 하사받아 개간하여 이루어진 절수면세지(折受免稅地)에는 황무지만이 아니라 기간(既墾) 민유지도 포함되어 있다고 인정하였지만 유토의 토지는 국유지이고 무토의 토지는 민유지라고 파악하여 민유지로서 제2종 유토가 있다는 것을 인정하지 않았으며, 이 때문에 극소수의 토지만이 혼탈입지로 인정되어 공장토에서 소유권 분쟁이 계속되었다. 또한 역둔토의 경우 모두 국유지로 인식하여 혼탈입지를 인정하지 않았다. 임시재산정리국의 혼탈입지에 대한 처분은 총 92건으로, 그 중 46건은 청원인의 주장이 인정되고 46건은 기각되었다.

도장(導掌)의 처분에 관한 세부 지침의 내용은 다음과 같았다. ① 처분 대상 도장은 1907년 6월 도장을 폐지할 때 도장이었던 자로 한다. ② 도장이라는 사실의 증명은 도서문적·도장 매매문기 또는 이에 상당하는 문서에 한한다. ③ 투탁도장은 투탁했다는 것을 분명히 기록한 문서를 가진 자에 한한다. ④ 도장이었다는 사실은 문서에 의해 조사한 후 다시 실지에 나가 조사한다. ⑤ 도장에게 지급할 배상금 산출의 기초는 1906년분 수확량에 의한다. ⑥ 도장에게 지급할 배상금은 별도로 공채를 발행하여 자금을 마련한다. 이리하여 8건은 투탁도장으로 인정되어 토지를 환급 받았으며, 123건은 기타의 도장으로 인정되어 총 116,809원의 배상금이 지급되었으나 78건은 도장으로 인정되지 않았다.

한편, 임시재산정리국의 국유지 정리 방침 중에는 국유지 대장의 정비가 포함되어 있었지만 이는 이미 조사국이 발족되기 전인 1908년 4월 1일 탁지부훈령 「역둔토대장 조제 규정」에 의해 착수되어 있었다. 그러나 이때 작성된 역둔토 대장은 소작인의 신고에 의거하여 작성된 것으로 토지의 면적이 두락 또는 일경 수로 표시되어 실제 면적을 파악할 수 없었으며 지적도 등이 없어 위치를 확실히 파악할 수 없었다. 이리하여 탁지부에서는 1909년 5월 28일 탁지부훈령 제59호 「탁지부 소관 국유지 실지조사 절차」를 발표하고 일본인 재무주사 60명, 기수와 통역 각 60명, 측량부(測量夫) 120명, 기타 세무원 등으로 60개 반을 편성하여 국유지의 실지조사에 착수하였다. 조사는 빠른 곳은 6월 하순, 늦은 곳은 8월 상순에 착수하여 1910년 9월에 종료되었다.

조사반은 먼저 관할재무서의 협조 하에 국유지와 관련된 각종 장부를 수집하고 최근 3년간의 농산물 가격을 조사한 다음 토질이나 관개 여부에 따라 국유지의 등급을 3등급으로 구분하고 그와 유사한 등급의 민유지를 선정하여 면적·수확량·소작료액을 비교하여 표준소작료율을 정한 다음 타조의 경우는 1할을 공제하였다.

각 궁 소속 마름의 사경지(私耕地)는 국유로 조사하고, 능·원·묘의 부속지는 조사 과정에서 누락되지 않도록 주의하였다. 양안상의 필지 구분과 관계없이 지목과 소작인이 다르면 분필하고, 자연지물·인공지물에 의해 구분되는 필지도 분필하도록 하였으며, 지번은 동리별로 측량 순서에 따라 부여하였다. 민유의 주장이 있는 토지라 하더라도 증거가 충분하지 않으면 국유지로 조사하고 다툼은 재무감독국장에게 보고하여 지휘를 받도록 하였다. 소작권 분쟁이 있는 경우 현실 경작자를 권리자로 인정하였다. 1인이 2천평 이상을 소작할 경우 중간소작이 없는지 조사하고, 구 장부의 면적에 비해 실지조사 면적이 급증하거나 소작료가 급증한 경우 그 사유를 조사하도록 하였다.

조사에서는 특히 소작인 조사, 은닉토지의 발견, 토지품등 감안 등에 역점을 두었다. 소작인 조사의 목적은 중간소작을 배제하기 위함이었다. 중간소작이란 소작지를 전대하여 중간의 차익을 얻고 나아가 전대소작인을 변경하여 일종의 면허료를 징수하는 등 폐해가 크기 때문에 이를 배제할 필요가 있다는 것이었다. 국유지에서 중간소작이 광범위하게 존재하였던 것은 일반 민유지에 비해 소작료가 낮고 정액제였던 데 기인한다. 소작인 조사를 위해 소작인으로 하여금 경작지에 표목을 세워 자신의 주소·성명을 기재하도록 하였다. 은닉토지를 발견하기는 곤란하였으나 역둔토 소재나 수조 사무에 정통한 구 사음을 세무원으로 채용한다든지 구 장부를 참조한다든지 하였다. 소작료의 수준을 결정하는 데 관련되는 토지의 지위품등에 대한 조사는 종래의 등급을 참작하고 또 인접 각 면의 수확 상황 및 소작료액의 다과등을 종합 조사하였다. 각 이동의 역둔토 등급은 3등급으로 구분하되 등급 수를 증감할 수 있도록 하였으며, 등급은 동일 이동에서 각급의 표준이 되는 민유지를 선정하여 그 면적·수확량·소작료액 등을 역둔토 각필에 비교하여 결정하였다. 역둔토 소작료는 표준지 소작료의 4할로 결정하여 현금으로 납부하도록 하였으며, 이를 ‘개정소작료’라고 하였다.

이 조사에서는 전국의 모든 국유지에 대한 조사가 이루어진 것은 아니었다. 167,798필지, 20,353정보로 추산되는 역둔토는 조사되지 않았는데, 이는 경기·전남·강원·평북 등지에 많았고 황해·평남의 일부에도 있었다. 의병활동이 활발하여 측량을 할 수 없는 지역, 전라도의 목둔(牧屯)처럼 소유권원(所有權原)에 대해 이의를 제기하는 주민의 반대가 심한 지역이었다(朝鮮總督府, 『驛屯土實地調査概要』, 1911, pp.16-17: 조석근, 1995a, p.141에서 재인용). 어쨌든 측량이 완료된 후 역둔토 면적은 118,947정보로 집계되었는데, 여기에 동양척식회사에 출자 및 임대한 토지를

합하여 126,432정보가 이때의 조사에서 국유지로 파악되었다. 이는 종래 역둔토 추산면적 103,179정보에 비해 22%가 증가한 것으로, 주로 은닉토지의 발견에 의한 것이라고 한다. 역둔토의 총필수는 567,080필, 관계 소작인은 284,228명이었다(朝鮮總督府, 『驛屯土實地調査概要』, 1911, pp.6-7: 조석곤, 1995a, p.142에서 재인용).

통감부 시기의 국유지조사는 정치적으로는 황실의 무력화, 경제적으로는 일본인 농업이민을 위한 토지 확보라는 목적으로 추진되었으며(조석곤, 1995a, p.143), 다음과 같은 점에서 일제에 의한 ‘조선토지조사사업’의 직접적 전제로서의 성격을 가지는 것이었다(宮嶋博史, 1991, pp.349-350). 첫째, 국유지를 확정함으로써 그 밖의 토지는 민유지임을 일제 스스로 인정한 것이데, 이는 토지조사사업에서 소유권 확정의 대전제를 이루는 것이며, 갑오개혁 이후 국·민유지 구분의 명확화라는 정책 방향을 이어받은 것이다. 둘째, 이는 동시에 조선 왕조의 수조권적 토지 지배의 폐지를 의미하는 것으로, 토지소유권을 순경제적 권리로 확립하려 한 근대적 토지변혁의 전제조건이기도 하였다. 셋째, 국유지조사에서 평수로 토지 면적을 파악하는 정책을 채택한 것은 결부제에 의거한 토지 파악을 폐기한다는 일제의 의도를 분명히 보여 준 것으로, 이는 또한 광무양전의 양전척 실적수에 의한 토지 파악이라는 방향을 이어받은 것이다. 넷째, 국유지조사는 조직·인원 면에서도 1910년 3월에 설치된 토지조사국의 전신에 해당된다.

제3절 조선토지조사사업의 실시

1. 토지조사사업의 개요

‘조선토지조사사업’은 일제가 1910년부터 1918년까지 8년여에 걸쳐 총 2천 40여만 원의 경비로써 전국의 모든 택지와 경지에 대해 필지별로 측량을 하고 소유자와 지가 및 지위등급을 조사하여 토지대장과 지적도 등을 작성한 사업이다. 먼저 그 경과를 개관하면, 일제는 1905년 12월 통감부 설치 이후 한국인 측량기술자를 양성하는 한편 1909년 2월 일본흥업은행으로부터 차관 중 1천만 엔을 토지조사 비용으로 승인받은 후 토지조사사업을 실시하기 위한 직접적인 준비 과정을 거쳐 1910년 1월 토지조사사업계획(1차)을 수립하고 본격적인 토지조사사업을 추진하기 시작하

였다. 이리하여 1910년 3월 「토지조사국 관제」를 공포하고 8월 23일 「토지조사법」을 공포하였으며, 8월 29일 한·일 병합에 따라 9월 30일 「조선총독부 임시토지조사국 관제」를 공포하고, 12월에 1차 계획을 수정한 2차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1911년 11월 「결수연명부규칙」을 공포하여 1912년 1월부터 시행하였으며, 3월에는 과세지건취도를 작성하도록 하는 한편 「조선부동산증명령」을 공포하였고, 8월에는 「조선총독부 고등토지조사위원회 관제」와 「조선총독부 지방토지조사위원회 관제」를 공포한 다음 「토지조사령」을 공포하여 「토지조사법」을 폐지하였다. 1913년 4월에는 다시 2차 계획을 수정한 3차 토지조사사업계획을 수립하였으며, 8월에 「결수연명부규칙」을 개정하고, 11월 12일 충북 청주군 청주면을 필두로 토지소유권 사정을 개시하였다. 1914년 3월에는 「지세령」을 공포하고 4월에 조선재정독립계획을 실시하도록 하였다. 1915년 3월에는 3차 계획을 수정한 제4차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1918년 6월 「지세령」을 개정한 데 이어 7월에 「조선부동산등기령」을 공포하였으며, 10월에 조선토지조사사업을 완료하였다.

토지조사사업계획은 3차에 걸쳐 수정되었다. 한·일병합 이전에 수립된 제1차 계획은 총경비 1,412만 9,707원으로써 7년 8개월의 기간 내에 완료할 예정이었다. 제2차 계획은 토지조사사업의 중요성을 확인하고 그에 따라 사업계획을 충실히 확장할 필요를 인정하여 동년 12월 예산을 1,598만 6,202원으로 증액하였다. 1913년 4월에 수립된 제3차 계획은 토지조사사업에 수반되는 지형측량을 함께 실시하는 것이 득책임을 인정함과 동시에 조사면적의 증가에 의해 예산을 1,997만 9,999원으로 하고 사업기간을 8년 7개월로 연장하였다. 1915년 3월의 제4차 계획은 사업의 진전에 수반하여 조사물건이 크게 증가한 데다 신설을 요하는 사항이 심히 많아서 종래의 계획에 의할 경우 사업기간의 연장 및 경비의 격증을 초래할 우려가 있다는 이유로 예산을 2,040만 6,489원으로 늘리고 사업기간을 8년 10개월로 정하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.1-2).

토지조사사업의 근거법령은 1910년 8월 23일에 공포된 「토지조사법」에서 1912년 8월 13일 공포된 「토지조사령」으로 바뀌었다. 「토지조사법」의 전문 15조 가운데 주요 내용은 다음과 같다. ① 토지는 지목을 정해 지반을 측량하고 도로·하천·구거·제방·성첩(城堞)·철로·수로 등을 제외한 모든 지목의 토지에 1구역마다 지번을 부여한다. ② 지주는 정해진 기간 내에 그 토지를 정부에 신고한다. ③ 토지조사에는 필요시 지주 또는 대리인이 실지에 입회할 수 있다. ④ 지주 및 토지의 강계(疆界)는 지방토지조사위원회에 자문하여 토지조사국 총재가 사정하고 이를 공시

한다. ⑤ 사정에 불복할 경우 공시일로부터 90일 이내에 고등토지조사위원회에 신고하여 그 재결을 요구할 수 있으며, 소송을 제기할 수 없다. ⑥ 정부는 토지대장 및 지도를 구비하고 토지에 관한 사항을 등록하며 지권을 발행한다 ⑦ 정당한 사유 없이 토지조사에 입회하지 않았을 경우 사정에 대한 불복을 신청할 수 없으며, 토지신고 또는 입회하지 않은 자에게는 20환 이하의 벌금, 허위신고자에게는 100환 이하의 벌금에 처한다. ⑧ 이 법률은 임야에는 적용하지 않되 조사 토지 사이에 있는 임야에 대해서는 적용한다.

전문 19조의 「토지조사령」에서 「토지조사법」과 그 시행규칙의 내용이 수정되거나 추가된 내용은 6가지였다. ① 지목에서 전과 답의 구분(제2조), ② 국유지와 민유지의 구분 및 국유지의 통지 의무(제4조와 5조), ③ 사정 불복의 경우 재결 신청 기간 90일 이내에서 60일 이내로 단축(제11조), ④ 고등토지조사위원회의 권한과 재결 절차 명확화로서, 토지소유자의 권리는 (임시토지조사국장에 의한)사정의 확정 또는 (고등토지조사위원회의)재결에 의해 확정하는데(제15조), 고등토지조사위원회는 당사자·이해관계인·증인·감정인을 소환하거나 재결에 필요한 서류를 소지한 자에게 서류제출을 명할 수 있으며(제12조), 재결은 그 이유를 첨부한 문서로써 하여 그 등본을 불복신청자에게 교부함과 동시에 공시하고(제13조), 재결서 등본을 임시토지조사국장과 지방관청에 통지(제14조)하도록 하였다. ⑤ 고등토지조사위원회에 재심 신청 신설로서, 판결에 의한 처벌 행위 또는 위조·변조 문서를 근거로 삼아 이루어진 사정의 확정이나 재결에 대해서는 사정확정일 또는 재결일로부터 3년 내에 고등토지조사위원회에 재심을 신청할 수 있도록 하였다(제16조). ⑥ 지권은 발행하지 않도록 하였다. 이 밖에 1912년의 변화로서 ⑦ 토지신고서와 결수연명부의 대조사무 개시, ⑧ 행정구역의 정리, ⑨ 실지조사에 세부측도작업 포함 및 개황도 작성 폐지, ⑩ 29개 시가지에 대한 준비조사와 지적측량 우선 실시 등의 조치가 이루어졌으며, 1913년의 제3차 계획에서 ⑪ 지세명기장을 토지조사국에서 조제, ⑫ 이동지(異動地) 외업반 신규 편성, ⑬ 지형도 작성 병행 등의 조치가 추가된 데 이어 ⑭ 총무과 중에 계쟁지계(係爭地係) 신설 및 총무과장을 위원장으로 하는 분쟁지심사기관 설치 등 임시토지조사국의 조직 개편이 이루어졌다. 토지조사사업은 「토지조사령」 이후 본격적인 실시 단계에 들어섰던 것이다(宮嶋博史, 1991, pp.440-448).

토지조사사업의 조사 내용은 ① 토지소유권, ② 토지가격, ③ 토지의 지형지모 조사 등 셋으로 구분할 수 있다. 토지소유권 조사는 임야 이외 토지의 종류·지주 등을 조사하여 지적도 및 토지조사부를 조제하고 토지의 소유권 및 그 강계(疆界)를

사정하여 토지분쟁을 해결하는 것과 함께 부동산등기제도의 소지를 마련하는 것으로서, 지적도의 축척은 시가지에서는 1/600, 서북부 지방의 산간부에서는 1/2,400, 기타 일반지방에서는 1/1,200로써 이를 조제하였다. 토지소유권의 사정을 완료한 토지에 대해서는 이를 토지대장에 등록함으로써 지적을 명료히 하였다. 토지가격 조사의 방법은 시가지, 시가지 외의 택지, 경지·지소(池沼) 및 잡종지 등 3종으로 구분할 수 있다. 시가지에서는 지목에 관계없이 모두 시가에 따라 지가를 평정하여 각지를 통해 115등급으로 구분하였다. 시가지 외의 택지는 임대가격을 기초로 삼아 지가를 부여하여 53등급으로 나누었다. 경지·지소(池沼) 및 잡종지는 그 수익을 기초로 삼아 지가를 정해 132등급으로 나누었다. 원래 지가 평정의 적부는 당장 지세 부담의 경중(輕重)을 초래하여 그 영향이 심히 중대하므로 신중히 조사하여 균형을 잃는 일이 없도록 하는 데 힘썼다. 이리하여 군·면별로 수개의 표준지를 정하고 다시 각 도간의 권형을 감안하여 지가를 산정하여 지세부과의 표준으로서 유감이 없도록 하였다. 토지의 지형지모 조사는 지형을 측량하여 지상에 존재하는 모든 물체의 고저맥락 관계를 지도상에 표시한 것으로서, 그 축척은 전국에 걸쳐 1/50,000로 하고, 다시 부제(府制) 시행지와 이에 준하는 지방 33개소는 1/10,000, 기타 도읍부근 13개소는 1/25,000의 축척을 사용하여 지형도를 조제하였다. 또한 금강산·경주·부여·개성에 대해서는 별도로 사용의 편의를 위하여 특수지형도를 제작하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.2-4).

토지조사의 각 작업의 성과로서 조제된 도부(圖簿)는 중요한 것만 들면 지적도 81만 2,093매, 토지조사부 2만 8,357책, 분쟁지조사서 1,385책, 토지대장 10만 9,998책, 지세명기장 2만 1,050책, 각종 지형도 925엽 등이었다. 또한 사업의 부대사무로서 지적도를 등사하여 지적약도를 제작한 다음 이를 각 면에 배부 비치토록 함으로써 지적 운용을 편하게 하였으며, 19개소의 시가지 및 92개 군·도(郡島)에 걸쳐 다시 지적 이동(異動)의 정리를 하였고, 전도를 통하여 역둔토의 분할조사를 하였다. 기타 1/200,000 및 1/500,000 지형도를 제작하였으며 지지(地誌) 자료를 편찬하였다.

토지조사국 설치 이래 토지조사사업에 종사한 인원은 고등관 93인, 판임관 이하 7,020인으로서, 이 중 조선인은 고등관 3인, 판임관 이하 5,666인을 헤아린다. 이들은 일제에 의해 특별히 양성된 자들로서, 일제는 이를 위하여 특히 사무원급 기술원 양성소를 설치하여 널리 종사원을 양성하였고 혹은 임시토지조사국 내에서 강습을 하였다. 토지조사사업 종사원의 8할을 차지하는 조선인은 전국 각지에 걸쳐 지방관민과의 원만한 관계를 유지하며 사업의 취지를 보급하고 예정된 성과를 거두는

데 핵심이었다(朝鮮總督府臨時土地調查局, 1918, p.5).

토지조사국은 1918년 11월 4일을 기해 폐지되었으나 부대사업은 1919년에도 실시되었으며, 분쟁지에서의 불복신청을 심사하는 고등토지조사위원회의 작업은 1920년대에 들어서도 계속되었다. 그러나 토지조사사업은 토지조사국의 폐지와 함께 완료된 것으로 보는 게 일반적이다. 사업에 의한 조사 및 사정 실적은 19,107,520필, 14,613,214,028평(487만 1천 정보)으로서, 논 1,545,594정보(31.7%), 밭 2,791,510정보(57.3%), 대지 129,664정보(2.7%), 기타 404,293정보(8.3%)였으며(朝鮮總督府臨時土地調查局, 1918, p.672), 소유자 수는 3,499,555인이었다. 사정 필수 19,107,520필 중 지주신고를 그대로 인정한 것이 19,009,054필로서 총 필수의 99.5%를 나타냈으며, 기타 계쟁지 70,866필(0.4%), 이해관계인 신고 3,766필, 상속미정 14,479필, 무통지로 국유로 인정한 것 8,944필, 무신고지로서 민유를 인정한 것 411필 등이었다(朝鮮總督府臨時土地調查局, 1918, p.414). 분쟁지로 조사된 것은 33,937건 99,445필로서 총 필수의 0.5%였으며, 그 중 소유권 분쟁이 99,138필(99.7%), 강계에 대한 분쟁이 307필(0.3%)이었다. 또한 분쟁지에 대한 상세한 심리 조정 결과 임의화해·취하가 11,648건 26,423필(26.6%)이었다. 소유권 분쟁 99,138필 중 국유지에 대한 분쟁이 64,449필(65.0%), 민유 상호 간 분쟁은 34,689필(35.0%)이었으며, 강계 분쟁 307필 중 국유지 121필, 민유 상호간 186필이었다(朝鮮總督府臨時土地調查局, 1918, pp.123-124).

2. 토지조사사업의 실시 과정

2.1. 토지조사사업의 준비 과정

광무 양전·지계 사업은 1898년 7월에 개시되어 1904년 4월 19일 지계아문이 폐쇄됨으로써 중단되었다. 지계아문의 폐지와 함께 양전을 담당하는 기관으로서 탁지부 내에 양지국(量地局)이 설치되었다가 1905년 2월 탁지부 사세국 양지과(量地課)로 축소되었다. 이때부터 비로소 일본인을 고용하여 한국인에게 측량기술을 강습하였다. 이후 1908년 1월 관제 개정에서 양지과는 임시채원조사국에 속하였다가 같은 해 7월 다시 임시재산정리국의 측량과로 개편되었다. 이때 6개월의 단기 강습을 통해 양성된 측량기술자는 총원 420명으로서, 이들 중 선발된 우수자에게 도근 및 삼각측량 기술을 강습하는 한편 용산·대구·평양 등지의 시가지와 군용지·염전 등을 실지측량 하여 도면을 작성하였다. 본격적인 조선토지조사사업이 개시되기 전

준비작업으로서 측량기술자를 양성하였던 것이다. 이외에 일제는 토지조사를 위한 직접적인 준비작업으로서 1909년 5월부터 8월까지 토지 관계 구관조사(舊慣調査)와 양전(量田)제도에 관한 문헌조사 및 수확량·토지가격·곡가 조사 등을 실시하였으며, 11월 17일부터 1910년 2월 4일까지 경기도 부평군에서 토지조사를 시행(試行)하는 한편 외국의 토지제도에 대한 조사로서 일본의 지조개정(地租改正)과 오키나와의 토지정리 및 대만에서의 토지조사 사례, 영국에 의한 인도·이집트에서의 토지조사 시행방법, 독일·오스트리아의 지적도 등에 관해 조사하였다.

2.2. 토지조사사업의 계획

본격적인 토지조사사업에 대한 계획은 1910년 1월에 수립되었다. 이 계획은 “경기도 부평군 구 소삼각점 설치 구역에서 실시한 시행조사의 성과와 경험을 토대로 조사의 순서·방법·경비·예산을 확립”한 것으로 이후 세 차례 수정되면서 제1차 계획으로 불리게 되는데, 주요 내용은 다음과 같았다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.40-43). 전국의 총면적은 1만 4,174방리(方里) 즉 2,204만 3,404정보, 그 1/8에 해당되는 275만 5천 정보가 택지 및 경지로서 필수는 1,377만 5천 필(1필 면적 2단보), 총 경비 1,412만 9,707원, 조사기간은 1910년 3월부터 1917년 10월까지 7년 8개월로 예정하였다. 조사기관으로는 중앙에 본부, 지방에 지국 또는 출장소를 두고²¹⁾ 총무·조사·측량의 3부를 설치하여 총무부는 토지소유권 분쟁과 토지의 구관 및 토지제도의 조사를 담당하며, 조사부는 토지의 경계·소유주·지목·지위등급을 조사하여 대장을 조제하고, 측량부는 대삼각·소삼각·도근·일필지측량 등을 하여 도면을 작성하도록 하였다. 조사가 끝나는 대로 순차로 지권(地券)을 발부한다는 계획이었다. 조사 업무의 경우 외업에 착수하면서 먼저 면·동·리의 경계를 조사한 다음 지주로 하여금 토지 소재와 종목 등을 신고하도록 하고 이어서 ‘지압(地押)→견취도(見取圖) 조제→소유주 및 지위등급 조사’의 순서로 조사하며, 지주의 대리 및 실지 안내와 기타 편의를 위하여 각 동리에 1인 또는 2인의 지주총대를 선정하도록 하였다. 내업에서는 견취도와 각종 서류를 검사하여 토지대장·지권 기타 필요한 장부와 문서를 조제하도록 하였다. 측량 업무의 경우 먼저 전국에 걸쳐 대삼각측량을 실시하고 이를 기초로 소삼각측량 및 도근측량의 순서에 따라 일필지측량

21) 실제로는 지국은 설치하지 않고 대구·평양·전주·함흥 등 4개 지역에 출장소를 설치하였다.

의 기준으로 삼을 수 있는 지점을 설정하고 견취도와 실지에 의해 각 필지의 형상을 측정하여 도면을 제작하며, 그 도면 및 관계 장부는 내업에서 검사하여 도면에 따라 일필지의 면적을 계산하고 또 도면을 등사하여 동별 도면을 제작하도록 하였다.

이리하여 제1차 계획에서 조사 개시기로 예정하였던 1910년 3월에 칙령 제23호 「토지조사국 관제」가 공포되고 토지조사국이 개설되었다. 총재는 탁지부대신 고영희(高永禧)가 겸임하고, 부총재에 학부차관이었던 표손일(俵孫一)이 임명되었으며, 조사부장에 임시재산정리국 서기관 사사끼 후지타로(佐佐木藤太郎), 측량부장에 일본 육군 공병대좌 쓰찌야 키노스케(土屋喜之助)가 임명되고 그 외 직원의 대부분은 임시재산정리국 직원들로 충원되었다. 이어 1910년 8월 23일 「토지조사법」이 공포되었으나 6일 후인 8월 29일 한·일 병합조약이 공포됨으로써 토지조사국은 조선총독부 소속으로 바뀌었다가 9월 30일 칙령 제361호 「조선총독부 임시토지조사국 관제」에 의해 조선총독부임시토지조사국으로 명칭이 변경되고 총재는 정무총감이 겸임하는 것으로 바뀌었다. 또한 12월에는 제1차 계획을 수정하여 제2차 계획을 수립하였다.

제2차 계획은 제1차 계획에 비해 경비를 185만 6,495원 늘려 1,598만 6,202원으로, 기간을 7개월 단축하여 1916년 말까지 7년 1개월에 완료하는 것으로 하였다. 또한 총무부를 서무부로 개칭하고 토지의 구관 및 경제사항에 관한 조사를 조사부로 이관하였으며, 1군 또는 수개 군의 조사를 완료할 때에는 토지대장을 곧바로 소관청에 이관하여 토지에 관한 권리를 등록하는 데 이용함으로써 가능한 빨리 일반 인민들이 토지조사의 이익을 향유하도록 한다는 것, 그리고 조사 순서를 중부부터 착수하여 남부를 거쳐 북부로 옮겨 완결한다는 방침을 수립하였다. 그 외 조사 업무의 실시 방법을 구체화하였다. 지주총대의 주요 사무로 ① 조사 및 측량의 안내, ② 신고서류의 취합, ③ 강계표(疆界標) 설치, ④ 지주 기타 관계자의 실지 입회 및 소환, ⑤ 토지 이동(異動), ⑥ 기타 조서관리의 지시 사항 등을 명시하였다. 조사 업무 중 외업의 경우 ① 면장·동리장·지주총대 등을 입회시켜 면·동리의 강계를 조사하여 약도를 조제함과 동시에 ② 토지에 관한 지방의 관습 및 경제사항을 조사하고 ③ 면·동리의 강계가 불확실하거나 분합이 필요한 경우 지방청과 협의하여 정리하며, ④ 지주로 하여금 토지소재·종목 등을 신고하는 한편 매 필지의 강계에 표항(標杭)을 세우도록 하고, ⑤ 지주·지목 등을 조사하여 개황도 및 조사부를 조제함과 아울러 ⑥ 토지 수확량을 조사하고 수리·교통·경운의 편부 등을 감안하여 등급을 붙임으로써 지위등급 판정 자료로 하도록 하였다. 내업에서는 ① 신고서·면

동리 강계약도·개황도·조사부 등을 검사 조회하여 조사의 정확을 기하고, ② 조사부와 측량에 의해 산정된 면적에 따라 토지대장 기타 장부 문서를 조제하며, ③ 토지대장에 의거하여 지권을 조제한다는 것이었다.

1913년 4월에 수정된 제3차 계획은 1912년의 「토지조사령」에 의거한 것으로서, 조사 면적을 275만 5천 정보에서 60% 증가된 440만 8천 정보로, 필수를 1,377만 5천 필에서 19.2% 증가된 1,641만 9,949필로 늘린 데다 ① 지세명기장의 조제, ② 이동지 정리 필수의 증가, ③ 지형측량의 실시 등으로 인해 경비예산이 증가하는 반면, ① 지권 발행의 폐지, ② 일필지 조사 측량의 병행 실시로 절감 요인이 생김으로써 예산총액을 1,997만 9,999원으로 25% 늘리고 조사기간 또한 1년 6개월을 연장한 8년 7개월로 하여 1918년 9월에 완료하는 것으로 정하였다. 지세명기장은 당초 과세 근거를 등급에 들지 지가에 들지 또는 지세명기장을 토지조사국에서 조제하느냐 여부가 정해지지 않음에 따라 그 조제에 관한 계획을 수립하지 않았는데, 그 후 토지대장은 조사를 완료하는 대로 소관청에 이관하게 되어 그 인계 전에 지세명기장을 조제할 필요가 생겼던 것이다. 이동지 정리는 작업 검사에 즈음하여 그 부대업무로 실시할 예정이었지만 조사예정 면적이 증가함에 따라 이동지 또한 증가한 결과 별도의 외업반을 편성하여 전담하도록 하였다. 지권은 토지대장의 완성과 함께 발행하고 그 수수료를 토지조사비의 재원에 편입할 계획이었지만 조사완료 토지에 대해 곧바로 부동산등기제도를 실시하게 되었기 때문에 1912년 10월 지권 제작을 폐지하게 되었다. 일필지 조사 즉 지주·지목·강계·지위등급 조사는 종래 일필지 측량과 별개 조직으로써 시행하였기 때문에 측량 안내도로서 개황도의 제작을 요했지만 이를 동일인이 동시에 병행한다면 개황도가 불필요하게 되어 그만큼 경비가 절감되고 작업이 간편해지는 이점이 있었다. 그러나 여기에는 사무적 재능을 요하고 전문 기술에 속하며 특히 지위등급 조사는 특수 기능을 필요로 하므로 이 둘을 병행할 때에는 정확도의 저하를 초래할 우려도 있을 뿐만 아니라 종래 다수 종사자의 업무에 대해 갑자기 변혁을 끼치는 결과로 됨으로써 그 실행에 대해서는 상세하게 득실을 따져 사업 진척과 경비 절감을 도모하도록 하였다.

1915년 3월의 제4차 사업계획은 작업 진척에 따라 조사 대상이 1,845만 1,607필로 203만 1,658필이 증가하고 이동지 정리 필수도 증가하는 경향이 있는 데다 1913년 9월 매필지의 지가 산출 및 집계 사무가 부가되고, 기타 신규 사무의 추가로 인해 경비가 증가하고 1919년 4월이나 조사가 끝날 것으로 전망됨에 따라 경비총액을 2,040만 6,489원으로 증액하고 조사기간도 3개월 연장하여 1918년 12월에 완료하는

것으로 수정하였다. 이때 도서 및 북부 지역의 조사·측량을 간이하게 하고, 결수연 명부와 토지신고서의 대조 및 원도와 지적도상 지형지모의 묘사를 폐지하는 등 경비절감 대책을 수립 시행하였다.

2.3. 토지소유권 조사

앞에서 언급하였듯이, 토지조사사업은 토지의 소유권·가격·지형지모 조사로 구분할 수 있는데, 여기서는 지형측량과 지형도 조제 등 기술적인 업무에 해당하는 지형지모 조사에 대해서는 생략하고 토지소유권 조사와 토지가격 조사에 관해 살펴보기로 하겠다.

토지소유권 조사는 준비조사, 일필지조사, 분쟁지조사로 나뉘어 진행되었다. 준비 조사는 토지신고서를 배포하고 토지 소재 지방의 경계 및 관습을 조사하는 것이고 일필지조사는 지주·지목·지번 조사, 분쟁지조사는 토지소유권에 관한 분쟁의 내용을 조사하여 해결하는 것이었다.

2.3.1. 준비조사

준비조사는 토지조사의 취지를 홍보하면서 면·동·리의 명칭과 강계를 조사하여 동리별로 토지신고서를 배부하고 동리별로 토지신고서를 취합하는 한편 사업에 관계된 각종 자료 및 도서를 수집하는 것을 주 임무로 하였다. 먼저 토지조사 지역을 결정하여 토지신고 지역 및 기간을 고시한 다음 외업반의 담당구역을 지정하고 당해 도장관에게 조사 개시를 통지하는 한편 경무부장에게 출장원의 신분보호를 의뢰하였다. 또한 당해 부·군·도청에는 지주총대의 선정 및 동리 정리안의 조제 방식을 조회하고, 국유지 관련 관청에는 국유지통지서의 조제·제출 방식을 조회하는 한편 당해 지방청에 사무관 또는 감사관을 파견하여 토지조사에 관한 제반 협의를 하였다. 이어 미리 일시를 정해 각 군별로 면장·동리장·지주총대 및 주요 지주를 일정 장소에 소집하여 군청 당국자·경찰관현·준비조사감사원이 열석한 가운데 토지조사의 취지·방법 및 지주의 의무와 토지조사·측량 순서 등에 관해 설명하고 토지조사사업설명서·토지신고심득·지주총대심득·지주주의서를 배부하였다. 준비조사감사원은 담당구역에 들어가기 전에 먼저 군 당국자와 조사에 관한 제반 협의를 한 다음 착수 순서를 정해 1개 면 또는 수개 면을 1구역으로 하여 적당한 장소에 면장·동리장 및 주요 지주를 소집하여 표향의 설치·보존 등 사업에 관해 충분히 설명하는 한편 지방관청에 보존된 토지 관련 서류류 중 토지조사에 참고될 만한 것의 내용을 조사하고

필요한 경우 차입 또는 등사하도록 하였다. 그에 해당되는 장부는 과세지건취도·결수연명부·토지증명부·국유지대장·역둔토대장·민적부 등이었다.

준비조사는 1910년 5월부터 1916년 5월 외업반의 해산에 이르기까지 6년 1개월에 걸쳐 추진되었다. 이를 통해 28,113개 동리의 강계를 조사하고, 토지신고서 518만 1,652통을 취합한바, 그 필수는 1,857만 3,731필에 달하였다. 이 외에 경성 시가지의 토지신고서 20,137통과 도서지방의 토지신고서 39,027통, 청진 시가지 확장 및 나남 시가지 추가조사의 신고서 287통, 측지 외업반이 취합한 신고누락지 27만 2,413통이었다. 이를 합하면 토지신고서 551만 3,516통에 신고필수는 1,978만 3,745필이었다. 토지신고서에 기재할 토지는 모두 결수연명부에 의거하도록 하였는데, 그 이유는 ① 후일 조제할 토지대장과 결수연명부의 연결을 기하고, ② 토지신고의 누락을 방지하며, ③ 신고의 오류를 발견하기 쉽도록 하자는 것이었다. 토지신고서는 토지소유자가 결수연명부에 의거하여 작성·제출하도록 하였으며, 신고서의 제출기간은 지역에 따라 30~90일이었다. 토지신고서의 배포 및 접수는 지주총대에 의해 이루어져 동리별로 제출되었다.

2.3.2. 일필지조사

토지신고서가 접수되면 그 신고 내용에 의거하여 필지별 조사를 실시하였다. 일필지조사는 일필지측량에 기초하여 지주·경계·지목·지번 조사로 나뉘어 행해졌다. 지주조사는 원칙적으로 신고주의를 채택하여 동일한 토지에 2인 이상의 권리주장자가 있는 경우 또는 1인이라도 권리 주장의 근거가 의심스러운 경우를 제외하고는 권원조사를 하지 않고 신고명의자를 지주로 인정하였다. 경계조사는 신고자로 하여금 표향을 설치하도록 하여 지주·관리인·이해관계인·지주총대를 입회시켜 인접지와와의 관계를 조사하는 방식이었다. 지목조사는 토지 종류를 18종²²⁾으로 구별

22) 토지조사는 등기제도와 지세제도의 토대를 건설하는 것이므로 이에 필요한 토지 전부에 대해 소유권 조사를 시행해야 하지만 토지의 경제적 가치 및 행정상의 편부에 의해 조사해야 할 토지와 그렇지 않은 토지를 구분해야 하는데, 조사해야 할 토지는 3종으로 구분하고 여기에 18종의 지목을 분류하였다. 첫째, 수익이 있어 과세하고 있거나 장래 과세해야 할 토지로서 전·답·대·지소·잡종지·임야(조사지 사이의 임야), 둘째, 수입이 없고 공공용에 속해 지세를 면세하는 토지들로 사사지(社寺地)·분묘지·공원지·철도용지·수도용지 등, 셋째, 사유를 인정할 수 없는 비과세 토지로서 도로·하천·구거·제방·성첩·철로·수로 등이다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.82-83 및 pp.95-96).

하여 조사 당시의 현상에 의해 정하도록 하였다. 지번조사는 동리별로 매 필지에 순차로 지번을 부과하는 작업이었다. 초기에는 필지별 개황도를 작성하고 여기에 조사사항을 기록하여 실지조사부 조제의 자료로 이용하거나 측량자를 안내하는 데 제공하고 또한 지위등급조사를 동시에 시행하였지만 1912년 11월부터는 일필지측량과 동시에 지번조사를 시행함으로써 개황도 작성은 폐지하고 지위등급조사는 정밀하게 하기 위하여 별도의 작업으로 하게 되었다. 소유권조사 또한 내용이 복잡하여 시일을 요하거나 분쟁지 또는 권원이 의심스러운 토지 등의 경우 일반 조사에서는 개요에 그치고 분쟁지조사반에 의해 면밀한 심사를 하도록 하였다.

일필지조사를 거쳐야 비로소 토지의 소유관계가 결정되는 것이다. 이는 역으로 이 조사대상에 포함되지 않으면 소유관계가 확정되지 않음을 의미한다. 조사지 사이에 존재한 임야를 제외한 대부분의 임야는 토지조사의 대상에서 제외되었기 때문에 별도의 ‘임야조사사업’에 의해 소유권이 확정되었다.

지주조사는 민유지에서는 토지신고서, 국유지에서는 보관청의 통지서에 의거하는 것을 원칙으로 하였기 때문에 조사원은 신고서 또는 통지서를 실지와 대조하여 지주명 기타 신고사항의 옳고 그름을 사복(査覆)하여 문제가 없을 때는 그 지주 신고를 인정하였다. 만일 한 토지에 대해 소유권 주장자가 2명 이상일 때에는 경계분쟁인 경우 먼저 당사자간의 화해를 시도하여 쌍방의 의견이 일치되면 화해서를 작성하여 이를 토지신고서에 첨부하고, 화해가 성립하지 않은 경우 분쟁지로 조사하게 하였다. 소유권의 권원이 의심스러운 경우 정밀조사를 실시하고 분쟁지에 준해 처리하였다. 삼림·산야·화전과 같이 소유권의 귀속이 명료하지 않은 토지에 대해서는 지방의 관습 및 인민의 생활 상태를 감안하여 국·민유의 구분을 분명히 하고, 제언(堤堰)처럼 대부분 국유의 연혁을 가졌음에도 민유로서 일부를 모경하는 대부분의 토지에 대해서는 현재 지목 여하에 관계없이 이를 제언으로 간주하여 민유로 인정하지 않았다. 법인 또는 법인에 준하는 단체의 소유지에 대해서는 「조선민사령」 기타 법령에 의해 적법한 자격을 구비한 경우 법인명을 지주로 인정하였음은 물론 적법하지 않지만 관습상 법인으로 취급하더라도 하등 지장이 없는 것은 편의상 그 단체의 신고를 인정하도록 하였다. 즉, ① 면·동리의 소유, ② 신사(神社)·사원·사우(祠宇)·향교·외국교회의 소유, ③ 지주 사망으로 상속 미정의 토지, ④ 은사금으로 매수한 토지, ⑤ 지방비의 지번으로 매수한 토지, 그리고 이들과 유사한 제사 목적의 종종 소유 토지 및 동리 내 일부락 또는 사립학교 기타에 기인한 단체의 소유 토지에 대해서는 관계자 전원의 공유로 하거나 공유로 인정하기 어려운 사정이 있어

그에 상당하는 명의인으로 신고한 토지에 그 명의인을 지주로 하고 당해 신고서에 단체명을 부기하도록 하였다.

일필지조사는 1910년 6월부터 실시하여 1916년 11월에 종료하였다. 측량 총 필수는 19,101,989필이었다.

2.3.3. 분쟁지조사

분쟁지조사는 분쟁지심사위원회로 넘어온 분쟁지에 대해 그 소유권을 판별하는 작업이었다. 분쟁지조사는 1910년 9월부터 1918년 1월까지 총 33,937건 99,445필을 대상으로 심사하여 화해가 1,058건 2,546필, 취하가 10,590건 23,877필이었으며, 나머지 중 재판으로 확정된 631건 2,819필을 제외한 21,658건 70,203필에 대해 분쟁지심사위원회가 소유권 귀속을 결정하였다. 사정 총필수 19,107,520필에 비하면 약 200필에 1필 꼴로 분쟁이 발생한 셈이었다. 분쟁은 주로 소유권을 중심으로 발생하였으며, 국유지분쟁의 비중이 압도적으로 많았다. 이와 같은 분쟁의 원인에 대해 『조선토지조사사업보고서』는 ① 제실 소유지와 국유지의 구분 및 민유지의 구분 불명확, ② 역둔토와 궁장토의 미정리, ③ 세제 결함, ④ 미간지 기타의 모경(冒耕), ⑤ 매매증명제도의 불확실, ⑥ 문기 등 권리서류의 서식 불비 등을 열거하였다.

토지조사국은 분쟁지 사건의 내용이 복잡하고 조사하기도 어려웠기 때문에 「분쟁지조사규정」을 제정하고 총무과에 계쟁지계를 설치하여 사무를 분장시키는 한편, 고등관으로써 분쟁지심사위원회를 조직하여 심사하도록 하였다. 분쟁지조사의 순서·방법·조사사항을 개관하면 다음과 같다.

분쟁지 사건의 조사는 외업조사·내업조사·위원회심사 등으로 구분된다. 외업조사는 실지에서 분쟁지에 관한 제반의 사실을 취조함과 동시에 필요한 서류를 정비하는 업무로서 측지외업반(測地外業班)이 담당하게 되어 있었지만 착잡한 사건 또는 관계 당사자가 다수로서 조사하기 곤란한 사건은 모두 계쟁지계의 계원 중에서 전담 조사원을 파견하여 조사하도록 하였다. 외업조사원은 분쟁지에 관한 서류를 인계받았을 때는 분쟁 당사자 또는 당사자 다수인 경우 그 대리인으로 하여금 주장하는 사실과 이유 등을 기재한 진술서와 증빙서류를 일정 기간 내에 제출하도록 하였다. 분쟁지조사에서는 가능한 조정 화해하도록 하여 화해가 성립하면 당사자 연서의 화해조서를 제출토록 하였다. 화해가 성립하지 않은 것에 대해서는 분쟁지 사건으로서 토지조사국에서 관계 사실을 정밀 조사하여 그 결과에 의해 소유자를 가릴 수 있도록 하기 위해 조사원은 조사에 필요한 문서의 소유자에게 제출을 명하거

나 관청 보관 서류에 대해 조사한 다음 일건 기록을 정리하여 각 서류의 목차를 붙인 다음 분쟁지조서를 작성하여 이를 토지조사국에 진달하도록 하였다. 분쟁지조서에는 당사자의 성명·주소와 분쟁지의 소재·지목·지번 및 당사자의 주장 내용과 이유, 조사원의 의견과 그 이유를 기재하도록 하였다.

내업조사는 외업조사에서 회부된 분쟁 관련 서류를 계쟁지계에서 반복해서 심사하고 심사서를 작성하여 심사위원회에 회부하는 업무이다. 총무과의 계쟁지계를 5개 반으로 나누어 각 반에 주사(主査)를 두고 그 위에 내업주임을 두어 심사사무를 통일시켰다. 외업조사원으로부터 분쟁지 사건이 진달되면 계쟁지계에서는 각 사건별로 담당심사원을 지정한다. 심사원은 일건기록에 대해 조사상 결함이 없었는지 여부를 사열하고 조사 미비 사항의 일람표를 작성하여 주사의 의견을 구한 다음 당사자 기타에게 조회하고 실지 재조사가 필요하면 그 수속을 하며, 조사가 완료되면 그 사건의 인정에 대한 심사안을 작성하여 주사를 경유하여 내업주임에게 제출한다. 주사는 분쟁지의 외업조사·내업심사 사무를 감독하고 조사 사항을 지시하며 업무 일정을 감독한다. 내업주임은 분쟁지 심사의 통일을 도모하며 심사안에 대해 조사의 미비점 여부, 인정 의견의 타당성 여부를 검토하여 미비점이나 타당하지 않은 인정 의견에 대해 주사 및 심사원으로 하여금 다시 심사하도록 한 다음 심사서를 작성하여 분쟁지심사위원회에 회부하도록 하였다.

분쟁지심사위원회는 1913년 9월부터 운용되었다. 그 전에는 계쟁지계의 심사안에 대해 각 과장이 합의 심사하다가 이때부터 고등관 중에서 선임된 5인의 위원과 총무과장을 위원장으로 하는 분쟁지심사위원회가 심사하게 된 것이다. 심사위원은 각 분쟁지 사건의 심사서에 대해 그 인정의 적부를 심사·검열하고 불충분한 점에 대해서는 의견을 붙여 위원장에게 제출한다. 위원장은 위원의 의견을 구하여 다시 타당하다고 인정되면 이를 결정하여 국장의 재결을 받도록 하였다.

분쟁지조사에서 조사사항은 각 사건마다 달랐지만 소유권 조사에 관해 일반적으로 주의해야 할 사항을 빠트리지 않도록 하였다. 그 주된 사항은 ① 당사자가 제출한 신고서·진술서·증빙서류의 기재 사항이 당사자가 주장하는 토지와 합치되는지의 확인 및 합치되지 않을 경우 소명자료 요구, ② 소유권의 연원이 정당하며 이후 점유 및 수익 등의 내력이 당사자의 신고 및 증빙서류·참고인진술과 일치하는지 여부 확인, ③ 당사자의 주장과 실지의 연혁이 일치하는지에 대한 실지 답사 확인, ④ 양안 기타 참고 장부 및 문서와 대조, ⑤ 납세 사실, ⑥ 참고인 진술, ⑦ 법규 또는 관습 조회 등이다.

『토지조사령』에서는 토지신고를 하지 않으면 재판에 의해 소유권이 확인되었다더라도 소유권자로 사정되지 않게 되므로 재판소에 토지소유권 소송을 제기한 경우에도 토지신고를 하여야 했다. 그렇지 않으면 판결과 사정이 저촉되는 경우가 있을 수 있으므로 이를 미연에 방지하기 위하여 토지신고 기간이 고시될 당시 당해 지역 내 토지소유권에 관해 현재 소송계류 중인 사건과 그 후 사정공시까지의 기간에 제기되는 소송사건의 건명·번호·소송목적물과 당사자의 주소·성명을 관할 법원으로부터 통지받고 또 사정까지의 기간에 판결 확정 또는 화해·취하 등으로 종료된 사건은 곧바로 관할 법원으로부터 통지받아 사정과 연결되도록 하였다. 또한 토지조사국의 사정에 즈음하여 재판소에서는 현재 소송계류 중인 사건 및 사정 후 사정 확정 기간 만료까지의 기간에 토지소유권에 관한 소송을 제기한 자의 경우에 관해 협정을 하고 다시 1915년 12월 그 협정을 변경하였다. 이로써 처리된 사건은 6,976건으로서, 도별로 경북 1,695건, 경남 1,158건, 가장 작은 함북의 50건이었다. 사건 처리 내용을 보면 판결·화해 결과가 본 조사와 모순되지 않은 것 2,582건, 소송취하 1,054건, 토지조사구역 외 임야 등에 속하는 것 915건, 나머지는 판결 확정 및 타협 신고 후 이동토지 소재 불명 등 기타 유형에 속한다.

2.4. 토지의 지위등급조사와 지가 산정

토지의 지위등급이란 전·답·대·지소·잡종지 등 각 지목별로 그 지위(地位)·지력(地力)의 우열에 따라 구별한 토지의 등급을 말한다. 지위등급조사의 목적은 전국의 토지에 대해 필지별로 등급을 책정하고 이를 기초로 지가를 산출하여 과세의 표준으로 함으로써 지세 부과의 공정을 기하는 한편 “토지의 수확 및 가치를 명확히 하여 토지의 매매·저당 기타 토지에 관한 금융을 원활히 하려는 데” 있었다. 지위등급조사는 초기에는 일필지조사와 함께 실시하였으나 1913년 이후에는 일필지조사와 일필지측량을 병행하게 됨에 따라 별도의 독립된 작업으로 실시하였다.

등급조사는 당초에는 수확고등급조사와 지위등급조사로 구분하여 수확고등급은 백평당 수확량을 기초로 삼아 밭은 1급~11급, 논은 1급~19급으로 구분하고 대·지소·잡종지는 밭 또는 논 등급에 준거하며, 채소밭(菜田)·인삼밭(蔘田)·미나리는(芹畝) 또는 시가지·정거장·항만 등에 근접한 대지 등의 우등토지에 대해서는 특1급·특2급 등의 특별 등급을 부여하는 한편, 사력지(砂礫地)·습지 등 열등토지의 경우 밭은 13급, 논은 22급까지 하위 등급을 부여하도록 하였다. 또한 지역별 지위등급의 형평성을 위해 지목별 수확고등급에 준해 동리별 등급(洞位)을 구분하

여 2등 등의 1급지는 1등 등의 2급지에, 3등 등의 1급지는 1등 등의 3급지에 상당하는 것으로 1개 면 내 각 필지의 지위등급을 조정하며, 같은 방법으로 면의 등급(面位)과 군의 등급(郡位)을 정해 전국의 지위등급을 조정하는 방침을 정하였다. 그러나 이 방침은 1913년 10월 10일에 발표된 「전답 지위등급 조사규정」 및 「대(垓) 지위등급 조사규정」에 의해 전면 개정되었다. 대지에 대해서는 임대가격 또는 매매가격에 의거하여 지위등급을 정하고, 전·답·지소·잡종지의 지위등급은 “기왕(既往) 5개년간의 평균 백평당 수확고에 대해 지세·지질·수리·작업난이·교통편부·수요관계·이용정도·수확물품위 등과 다른 지목 또는 불모지 포함 여부, 두둑 또는 벼랑의 다과 등을 비교 감안하여 적당히 참작을 가한 수확고를 기초로 삼아 동위·면위·군위 등을 설정하지 않고 곧바로 지위등급을 조사”하도록 한 것이다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.298-299).

이리하여 주작물의 5개년 평균 수확량(심한 풍년과 흉년은 제외)을 기초로 하여 논은 22급~특4급, 밭은 14급~특4급으로 등급을 구분하였다. 밭의 경우 대맥·대두·벼(粳)를 주작물로 선정하였다가 서북지방의 조(粟)와 함남 장진·풍산·삼수·갑산 등 4개 군의 연맥(燕麥)을 주작물에 추가하였다. 논·밭의 지위등급별 100평당 벼 수확량은 22급이 0.05석 미만, 21급이 0.05~0.1석, 20급이 0.1~0.2석, 16급이 0.5~0.6석, 11급이 1.0~1.1석, 6급이 1.5~1.6석, 2급이 1.9~2.0석, 1급이 2.0~2.2석, 특1급이 2.2~2.4석, 특4급이 2.8석 이상이었다. 대지의 등급은 최근 1개년의 임대가격을 조사하여 수선비 등 토지유지비 5%와 공과부담액을 공제한 금액에 9%의 이자율로 환원한 지가, 임대가격을 알 수 없는 경우 매매가격을 표준으로 구분하여 등의 4급(평당 지가 1전)~125급(평당 지가 200엔), 125급 이상은 평당 지가 10엔 증가마다 1급씩 올리도록 하였다.

“지위등급조사는 지세 부과와 근기(根基)로서 지방민의 부담과 중대한 관계가 있으므로 조사 취지를 오해하여 추수기 등의 기록을 제공하지 않거나 정실(正實)한 진술을 하지 않는 자가 없도록…조사 착수 당초에는 지방민에게 등급조사의 취지를 간곡히 설명하려 노력함과 동시에 지방청·지방금융조합·경찰관서 등의 당국자와 협의하여 각종 자료의 제공 및 조사에 관한 지원을 요청하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.303).” 도청에는 군별 착수 및 완료 예정일과 종사자의 성명 등을 통지함과 동시에 조사 순서·방법을 상세히 설명하고 지세·지질·수리·교통 등으로 본 도내 각 군의 순위 및 인접군과의 관계, 도내 각 집단지 대지의 최고등급 순위에 대한 의견을 청취하고 도세일반·경지분포·수리관개 상황 등에 관한 자료의

제공을 요청하였다. 군청에는 도청과 마찬가지로 협의의 하는 외에 동리장·지주총대 등의 입회에 관한 협의, 면장·동리장·지주총대·지주·사음·소작인의 추수기 제공 및 입회시의 정실한 진술에 관한 통달 의뢰, 집단지의 대지 최고등급, 지주총대의 근무, 각종 자료 수집에 관해 협의하였다. 지방금융조합에는 등급조사의 개요를 설명하고 농사에 관한 조사사항에 대해 청취하는 한편 참고 자료를 수집하였다. 헌병대·경찰서에는 조사 방법에 대해 설명하고 군·면별 착수 및 완료 예정일과 종사자의 성명 등을 통지하는 한편 종사자와 지방민 간에 물의 또는 불온한 사고가 발생할 때는 즉시 통지를 받도록 하는 데 대해 협의하였다.

지위등급조사 방법은 먼저 군과 면의 표준지를 선정하고 그 수확량을 조사하여 지위등급을 적정하게 정한 다음 여기에 비준하여 각 토지의 필지별 등급을 설정하는 방식이었다. 표준지는 군을 단위로 선정한 군표준지(郡標準地)와 면을 단위로 선정한 면표준지(面標準地)의 두 종류로 구분된다. 군표준지는 그 군의 지위등급조사 착수 초에 군 내 토지의 상황을 시찰하고 전·답·대의 지목별로 그 지역의 중용이 될 만한 토지 3필 이상을 선정하여 다른 군의 군표준지와 형평을 헤아려 그 지위등급을 조사함으로써 당해 군에서의 지위등급 조사의 기준으로 삼도록 하였다. 면표준지는 면 내 토지를 훑어보고 각 지목별로 토지 품등에 따라 하나의 표준지으로써 그 상하 각 1급, 즉 3계급을 비준할 수 있도록 3개 등급에 1개 표준지의 비율로 선정하여 군표준지 및 다른 면의 면표준지와의 형평을 헤아려 그 지위등급을 조사함으로써 그 면의 지위등급조사의 기준으로 삼도록 하였다.

작물의 경작상태와 종류·수확량 및 생산비 다과 등에 입각한 표준지의 선정과 그 지위등급 조사에서 결정해야 할 것은 ① 표준지는 작물종류별로 선정해야 하는지, ② 주작물과 부작물의 인정 및 부작물의 환산비율 여하, ③ 주작물 이외 수확물을 주작물로 환산하는 방법 여하, ④ 보통 생산비 초과액은 이를 수확량에서 공제할 것인지, ⑤ 기왕 5개년 중 심한 풍·흉 연도를 제외해야 하는지, 제외한다면 그 정도, ⑥ 윤작지의 평균수확고 계산방법, ⑦ 평균수확고에 대한 참작 정도 등이었다. 논의 경우 재배품목이 대부분 벼이기 때문에 주작물 선정의 문제는 없었지만, 어떤 품종을 재배하는 논을 표준지로 선정할 것인가의 문제에서 재래품종을 경작하는 논을 표준지로 설정하고, 개량품종을 경작하는 논에 대해서는 수확량에서 일정부분 공제하도록 하였으며, 수리조합설립·경지정리시행·수리시설신축 등으로 거액의 경비가 투입된 경우 보통의 생산비를 초과하는 생산비만큼을 수확고에서 공제하도록 하였다.

밭의 경우 ① 표준지는 작물 종류별로 선정하지 않고 각 지방에서 주작물에 대해 선정하되, 주작물은 당해 군에서 가장 많이 경작하는 작물로 하며, ② 봄·가을 2기 작 중 남부지방은 봄 작물, 그 외 지방은 가을 작물을 주작물로 하되, 부작물 수확고의 50% 이하를 주작물로 환산하고, ③ 1필지에 혼작하는 여러 작물은 주작물 또는 부작물의 일종으로 환산 합계하며, ④ 주작물 이외 수확물을 주작물로 환산할 때 적용하는 가격은 대맥·대두·조의 경우 1911~1913년 3개년의 도별 1석당 평균 가격, 그 외 수확물은 조사 당시 그 작물의 1개년 도별 도매가격총액을 도별 대맥·대두·조의 1석당 평균가격으로 나누어 환산하며, 대맥·대두·조의 상호 간 환산비율은 도별 각각의 석당 평균가격에 비례하도록 하였다. ⑤ 과수·채소·연초·면화 등 보통작물보다 생산비가 많고 수익이 좋은 특수작물 재배지는 수확고만을 기준으로 할 경우 실제보다 지위등급이 높게 설정되므로 초과 생산비만큼 공제한 수확고로써 환산하도록 하였다.

각 필지별 지위등급조사에서는 지목에 따라 수확량·지세·지질·수리작업난이·교통편부·수요관계·이용정도·수확물품위 등을 조사하고 면장·동리장·지주총대·지주·소작인 등의 의견과 각 방면에 걸쳐 수집한 자료를 참고하여 표준지와 비교하고 그 우열을 판정하여 필지별 지위등급을 조사하였다. 지주총대·지주·소작인 등은 보통 수확량을 실제보다 줄여 말하였기 때문에 조사 착수 당시에는 진척을 서두르지 않고 수확기에 평예(坪刈)를 실시하여 그 성적과 실지의 상황을 대조하는 등 달관에 의해 수확량을 식별하는 능력을 키우는 데 주력하였다. 또한 필지별 지위등급조사 후 각지의 형평을 위해 정정할 필요가 있을 경우에 대비하여 부여한 등급에 상하의 부호를 붙여두고 1개 면 또는 1개 군의 조사가 완료되었을 때 동리별·면별·군별로 비교 대조하여 필지별 또는 지역별로 조정하게 하였다.

이상과 같은 방법으로 조사·결정한 필지별 수확고를 토대로 다시 필지별 지가가 결정되었다. 이는 1914년 12월의 「지가산출규정」 및 1915년 1월의 「지가산출에 관한 건」에 의거하여 이루어졌다. 대지의 필지별 지가는 지위등급 구분에 의한 평당 지가에 면적을 곱하여 산출하였으며, 전답 등의 지가는 필지별 지위등급에 해당되는 100평당 최소 수확량에 도별 법정곡가를 곱하여 산출된 조수입에서 경작비(조수입의 50%)와 토지의 수선비·유지비(조수입의 5%) 및 공과 부담금(지가의 3%)을 공제한 순익금에 지방별로 정한 환원율로 환원하여 산출하도록 하였다. 조수입의 50%를 경작비로 공제한 것은 타조 소작료율 50%를 적용한 것이었다. 주작물의 1석당 곡가는 1911~1913년의 3개년 평균가격을 도별로 정하되 교통이 불편하여 곡물

가격이 낮은 지방에는 20% 이내에서 감액할 수 있도록 하였다. 환원율은 토지 가격에 대한 순이익의 비율로서, 이는 교통편부·수요관계·지질·수리·금융 등 각 지방의 사정에 따라 일률적이지 않으므로 시가지 내의 임대가격으로 지가를 산정하는 전답 등에 대해서는 8%, 시가지 외 토지의 경우 경기·충남북·전남북·경남북·황해도 등 8도에는 9%, 평남북·함남북·강원도 등 5도에는 10%로 하고, 교통이 불편한 도서지방 등에는 2% 이내에서 증가할 수 있도록 하였다.

지위등급조사는 1910년 6월부터 일필지조사와 병행 실시하다가 1913년 9월부터 별도로 새롭게 편성된 지위등급조사반이 담당하여 1917년 7월 외업조사가 종료되기까지 총 1,835만 2,380필을 조사하였다. 일제는 지위등급조사를 통해 필지별 지가를 산정함으로써 1918년 지세령 개정을 통해 지가를 과세표준으로 하는 새로운 지세제도를 실시하게 되었으며, 전국 각지의 작물재배·토지이용·경제상황과 상품작물재배지·개량농법지역·수리조합지역 등을 자세히 파악함으로써 이후의 산업정책을 입안하는 데 참고 자료를 획득하게 되었다.

2.5. 사정(査定)

분쟁지조사를 거쳐 소유권조사 및 지위등급조사를 마치면 그 결과에 근거하여 사정을 실시하였다. 사정은 토지의 소유자 및 경계를 확정하는 행정처분으로 그 결과를 30일간 공시하며, 사정 결과에 불만이 있는 경우 공시기간 만료 후 60일 이내에 고등토지조사위원회에 불복을 신청하여 그 재결(裁決)을 요구할 수 있도록 하였다. 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의해 확정되었다. 또한 토지조사는 토지소유자의 토지신고와 실지 입회를 기초로 하였기 때문에 정당한 사유 없이 입회하지 않은 자는 사정에 대해 이의를 신청할 수 없도록 하였으며, 사정의 확정 또는 재결을 거친 사항에 대해서는 어떤 경우에도 이를 사법재판에 회부할 수 없도록 함으로써 토지조사 이전의 모든 사유는 사정에 의해 일체 단절되는 것으로 하였다. 다만 사정의 확정 혹은 재결이 처벌받아야 할 행위 또는 위조·변조된 증거서류에 의거하여 이루어진 것으로 판결이 확정되었을 때에 한하여 사정 확정 또는 재결 일자로부터 3년 이내에 고등토지조사위원회에 재심을 청구할 수 있도록 하였다.

사정에서 소유자로 인정한 지주는 자연인 또는 법인이었지만 다음과 같은 경우 예외를 인정하였다. ① 신사(神社)·사원·사우(祠宇)·불당·외국교회 등 그 명의로써 토지를 소유하는 관행이 있는 것은 법인에 준해 소유자로 사정, ② 지주 사망 상속 미정의 사유로 관리인이 신고한 경우 이를 조사하여 조사 당시 완전히 미정인

것에 한해 사망자를 지주로 사정하고 비고란에 ‘상속 미정’으로 주기, ③ 서원·종중 기타 단체 이름으로 신고한 경우 법인 자격이 없는 것은 공유 명의로 하고, 단체 원으로 명의인을 세운 것은 그 명의로 사정하여 비고란에 단체 이름을 주기, ④ 여자는 관행상 본명이 없는 게 보통인데, 그 경우 미혼녀는 ○○씨, 기혼녀는 ○○씨의 부인 ○○씨, 과부는 망(亡)○○씨 ○○소사 등으로 사정, ⑤ 옛 거류지 내 영대차지권(永代借地權) 설정은 종래 특수 취급되었지만 1914년 4월 거류지제도의 철폐와 함께 새로운 지방 구역에 편입시켜 차지권을 가진 외국인이 선택한 경우 소유권을 인정하고 선택 없이도 당연히 소유권으로 전화되는 것이 아닌 경우 차지권자의 신고에 의해 국유로 사정하였다.

사정은 1913년 11월 12일 충북 청주군 청주면 시가지의 사정에서 시작하여 1917년 12월 28일 평북 자성군 등 6개 군과 함남 2개 군 및 함북 3개 군을 끝으로 종료되었다. 사정한 총 필수는 1,910만 7,520필로서, 그 중 지주신고를 그대로 인정한 것이 1,900만 9,054필(99.5%), 계쟁지 70,866필(0.4%), 이해관계인 신고 3,766필, 상속 미정 14,479필, 무통지로 국유를 인정한 것 8,944필, 무신고지로 민유를 인정한 것 411필 등이었다. 또한 사정이 끝나는 대로 토지조사부와 지적도를 30일간 공시하여 열람하도록 하였는데, 열람자 수는 100만 4,352명으로서 총 지주 수 187만 1,636명의 53.7%에 달하였다.

행정처분에 불과한 사정에 대해 사법적인 판단을 구할 수 없게 한 것은 토지조사사업의 식민지적 특질의 하나라고 할 수 있다. 나아가 사정 내용이 그 이전의 증명 또는 등기와 저촉될 경우 증명 또는 등기가 말소되도록 규정함으로써 사정의 효력은 법률적인 결정보다 우위를 차지하게 되어 있었다. 사정은 종래의 소유관계를 토대로 한 것이지만 이전의 소유관계는 모두 소멸되는 것으로 규정함으로써 모든 소유자는 소유권을 처음으로 취득한 셈이 되었다. 법적 형식에서 조선의 토지소유권은 토지조사사업에 의해 창설된 것과 다름 아니게 된 것이다.

토지조사 및 사정 결과 작성된 토지대장은 등기제도 창설의 기초 장부로서의 역할을 하였다. 1912년 법령의 정비·통일 과정에서 부동산 등기에 관한 제도가 정리되었는데, 「조선민사령」에서는 부동산 물권의 취득·상실·변경은 반드시 등기에 의거하도록 하였으며, 그 등기 방법은 「조선부동산등기령」에 의거하도록 하였다. 그러나 아직 ‘사업’이 시작 단계에 있었기 때문에 등기제도는 토지대장이 완성되는 지역부터 순차적으로 시행하도록 하였으며,²³⁾ 이에 따라 1914년 5월 1일 경성부에서 시행되기 시작하여 1918년 7월 1일 북부의 몇 개 군을 마지막으로 전국에서 시

행되게 되었다. 이로써 토지소유자는 법적·제도적으로 토지에 대한 절대적·배타적 소유권을 갖게 되었다.

2.6. 고등토지조사위원회의 재결

임시토지조사국의 사정에 불만이 있는 자는 사정 공시기간 만료일로부터 60일 이내에 고등토지조사위원회에 이의를 신청할 수 있었으며, 불법행위에 입각하여 사정 확정이나 재결이 이루어진 경우 그 행위가 불법이라는 판결이 확정된 때부터 3년 이내에 재심을 신청할 수 있도록 하였다. 고등토지조사위원회는 사정에 대한 불복 신청 및 재심 신청에 대해 재결을 내리는 토지소유권 확정의 최고 심사기관으로서, 1912년 8월 「조선총독부 고등토지조사위원회 관제」에 의해 조직되었다가 1923년에 해산되었다. 처음에는 조선총독부 정무총감을 위원장으로 하여 위원 9인, 간사 1인, 서기 및 통역 약간 명으로 구성되었다가 이후 사무 확장에 따라 1915년 10월에 위원 15인과 간사 3인으로 증원되고, 다시 1917년 2월에 위원 25인과 간사 6인으로 증원되는 한편 5인의 전임위원을 사법관에서 임명하게 되었다. 1913~1918년에 접수된 20,116건의 불복 신청 중 1919년 6월까지 간이사건 처리 16,157건, 난건(難件) 처리 3,959건이었다. 1920년 8월까지 불복신청 20,076건, 재심사건 72건, 합계 20,148건에 102,282필이 고등토지조사위원회에 접수되었다. 최초의 재결은 1914년 8월 1일 공고되었으며 1922년 7월 8일을 마지막으로 종료되었다.

3. 토지조사사업의 결과

일제가 8년여에 걸쳐 다액의 경비로써 실시한 조선토지조사사업은 임야를 제외한 전국의 토지에 대해 필지별 소유자와 면적·경계·형상 및 재배작물·수확고·지위등급·지가 등을 낱낱이 파악하여 법으로써 이를 확정하고 그 결과를 토지대장과 지적도 등에 등록하는 것을 주 내용으로 하였다. 이에 따라 토지조사 사업은 다음과 같은 결과를 가져왔다.

첫째, 과세지 면적이 크게 증가하였다. 전국의 토지 면적이 측량을 통해 정확히

23) 「조선부동산등기령」이 시행되지 않은 지역의 부동산 물권의 변화에 대해서는 임시적으로 「부동산증명령」을 제정하여 증명하도록 하였고, 그 증명은 등기와 동일한 효력을 갖는 것으로 간주하였다.

파악된 결과 1차 계획 수립 당시 예상했던 275만 5천 정보, 1,377만 5천 필을 훨씬 넘는 487만 1천 정보, 1,910만 7천여 필로 조사되었다(표 3-2 참조). 이를 1910년 말의 경지면적과 비교하면 논은 83.8%, 밭은 79.1%, 논밭 전체로는 80.7%가 증가한 것이다. 또한 1917년 1월 1일 현재 지목별 토지사정 결과 나타난 전국의 토지 면적은 논 1,496,026정보, 밭 2,712,526정보, 대지 120,344정보, 기타 47,466정보, 합계 4,376,362정보였는데, 같은 시기 과세지 지목별 결수에 도별 1결당 평균 면적²⁴⁾을 곱하여 계산한 전국의 토지 면적은 논 1,258,894정보, 밭 1,469,083정보, 대지 114,406정보, 기타 25,135정보, 합계 2,867,518정보로서, 토지조사에 의해 논의 면적은 18.8%, 밭은 84.6%, 대지 5.2%, 기타 88.8%, 합계 52.6%가 증가한 것으로 나타난다. 이처럼 과세지 면적이 증가한 것은 은결이나 신개간지 등이 새로 조사되었기 때문(신용하, 1982, p.100)인가, 아니면 1결당 평균 면적이 실제보다 과소평가되었기 때문(宮嶋博史,

<표 3-2> 토지조사사업에 의한 도별·지목별 조사 면적(1918. 7)

단위: 정보

	전	답	대	기타	합 계
경 기도	187,165	198,637	15,445	37,208	438,455
충청북도	89,990	70,303	6,009	10,197	176,499
충청남도	82,861	161,469	10,344	22,155	276,829
전라북도	68,414	167,095	9,234	28,304	273,047
전라남도	206,615	202,443	15,821	52,315	477,194
경상북도	203,645	189,480	14,083	30,122	437,330
경상남도	118,993	162,499	11,505	34,631	327,628
황 해 도	410,971	132,246	11,677	59,391	614,285
평안남도	331,331	63,102	8,535	38,831	441,799
평안북도	324,671	72,222	7,896	25,885	430,674
강 원 도	250,659	78,059	8,336	25,064	362,118
함경남도	315,516	40,763	7,413	24,662	388,354
함경북도	200,679	7,276	3,366	15,528	226,849
합 계	2,791,510	1,545,594	129,664	404,293	4,871,071*

* 원 자료에는 4,871,071정보로 기록되어 있으나 합계한 수치는 4,871,061정보임.

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.672.

24) 도별 1결당 평균 면적은 경기도 2.83정보, 충북 2.47, 충남 1.99, 전북 1.92, 전남 1.91, 경북 2.33, 경남 2.11, 황해 3.46, 평남 3.88, 평북 3.54, 강원 3.30, 함남 4.03, 함북 4.02정보, 전국 평균은 2.749정보였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.682-683).

1991, p.506)인가? 이 면적 차이는 토지조사의 측량에 의한 실측면적과 결수에 1결당 도별 평균면적을 곱하여 산출한 계산면적과의 차이이며, 따라서 차이의 원인은 계산면적에 있음을 알 수 있다. 그런데, 계산면적은 결수×결당 면적에 의해 산출된 것이다. 결수가 과소평가된 것인가, 결당 면적이 과소평가된 것인가. 과세지 결수는 선조24년(1590년) 1,510,194결에서 인조24년(1646년) 683,336결로 대폭 감소한 뒤 숙종45년(1718년) 1,359,333결로 증가하였으나 영조45년(1768년) 800,843결, 순조7년(1806년) 810,518결, 1893년 758,087결 등으로 다시 감소하였다가 1896년 957,340결, 광무5년(1901년) 983,118결, 1909년 995,406결, 1910년 1,027,736결 등으로 증가하였으며, 토지조사 완료 전인 1917년 1월 1일 현재 1,072,370결, 일필지조사가 완료된 1917년 말에 1,072,645결로 증가하였다.²⁵⁾ 한편 1결당 전국 평균 면적은 1917년 1월 1일 현재 토지조사 면적 4,376,362정보를 전국의 총 결수 1,072,370결로 나누면 4.08정보로 계산되는데, 이에 대해 『조선토지조사사업보고서』는 토지조사 면적을 1결당 전국 평균면적 2.749정보로 나누어 산출된 1,592,171결을 ‘실측면적에 대한 가정결수’로 제시하였다. 즉, 1결당 평균 면적은 정확하며, 결수가 실제보다 과소평가된 것으로 간주한 것이다. 반면, 미야지마(宮嶋博史, 1991)는 1909~1917년 말에 증가된 7만 7,239결이 은결이며, 이는 증가된 총면적의 극히 일부에 불과하므로 결국 토지조사 면적이 증가된 것은 1결당 평균면적이 과소평가되었기 때문이라고 간주하였다. 그런데, 1결당 토지등급별 면적²⁶⁾은 제도적으로 규정되어 있었으므로 1결당 실제 평균 면적이 규정보다 훨씬 크다는 것 자체가 제대로 결수가 산정되지 않은 것과 마찬가지로 의미라고 할 수 있다. 요컨대, 설정된 결수를 숨기는 은결은 토지조사에서 제대로 파악될 수 있으며, 양안 등에 등록되지 않은 신간지가 그 정도로 많다는 것도 믿기 어렵다는 점에서 양안에 등록된 토지의 결수가 규정대로 설정되지 않았거나 1결당 면적이 과소평가된 것으로 보는 것이 타당한 것으로 생각한다.

둘째, 토지조사사업 결과 막대한 면적의 국유지가 창출되었다 사업 직후의 국유

25) 결수의 수치는 1910년까지 和田一郎, 1920, pp.689-756, 이후는 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府施政年報(明治42年度)』, 1911, p.73과 『朝鮮總督府施政年報(大正6年度)』, 1919, p.25 및 朝鮮總督府臨時土地調査局, 『朝鮮土地調査事業報告書』, 1918, pp.682-683에 의함.

26) 1결당 면적은 세종26년 전제상정소의 更定結法에서 1畝는 2間40步, 1步는 周尺 5평방척(曲尺 3평방척 3寸)으로 정하였는데, 이를 평으로 계산하면 1무는 72평 6합이 된다. 이후 효종4년의 개정을 거쳐 숙종45년 충청·전라·경상 등 3도의 양전시에 周尺 5척 길이의 量田尺을 사용하게 되었는데, 이에 따르면 1결당 면적이 1등지 3,025평, 2등지 3,558평, 3등지 4,321평, 4등지 5,499평, 5등지 7,562평, 6등지 12,100평이 된다.

지 면적은 127,331정보였으며, 동양척식회사에 출자한 것까지 합하면 137,225정보로서 전국 토지조사 면적의 2.8%에 달하였다. 1918년에는 동척의 토지소유 면적 75,176정보(1.5%)와 국유지를 합하면 전체 사정 면적의 4.2%를 차지하였으며, 일본인 소유 토지는 과세지로 환산한 경우 전체의 7.5%에 달하였다(『朝鮮彙報』 1918.11, p.183). 토지조사사업 결과 조선총독부와 일본인 지주는 전국 경지의 1할 이상을 합법적으로 소유하게 된 것이다. 토지조사사업은 국유지를 창출하는 데 목적이 있었던 것은 아니지만, 역둔토조사에 의해 창출된 국유지에 대해 국유로 소유권을 확정함으로써 결국은 토지조사사업이 국유지를 창출한 셈이 되었던 것이다²⁷⁾ 또한, 기경지 외에 미간지·산림·산야 등 종래 소유권이 설정되지 않은 채 농민의 잠재적 소유지나 마찬가지로 있던 토지도 민유를 입증할 수 있는 뚜렷한 증거가 없는 한 국유지에 편입되었다. 미간지나 산림·산야는 1907년의 「국유미간지이용법」과 1908년의 「산림법」에 의해 대부분 국유화되었다. 양안의 기재양식에서 알 수 있듯이 조선의 관행은 전·답·대지에 한하여 소유권이 분명하였을 뿐, 기타 토지에 대한 소유권은 모호한 채로 남아 있었다. 형식적으로 모든 토지가 왕토였지만, 개간을 통해 개인 소유지로 바뀔 가능성은 열려 있었던 것이다. 그러나 ‘사업’을 통하여 모든 토지에 대한 소유자가 확정되었고, 일필지조사 과정에서 민유로 인정되지 않는 토지는 모두 국유로 귀속되었다.

셋째, ‘사업’에서 작성된 토지대장과 지적도에 기초하여 절대적이고 배타적인 토지소유권을 확정하는 등기제도를 도입함으로써 토지의 소유권과 그 이동이 활발해지게 되었다. 일본자본의 입장에서는 토지거래를 확대할 여건이 마련된 셈이었다. 실제로 1917년과 1920년의 토지매매 건수를 비교하면 173,967건, 343,133필에서 271,790건, 556,922필로 각각 1.6배 정도 증가하였다. 이러한 수치는 토지의 상품화가 급격히 진행되고 있는 상황을 증명하는 것이고, 등기제도의 확립은 이러한 경향을 강화하는 방향으로 작용하였을 것이다(최원규, 1994).

넷째, ‘사업’을 통하여 행정구역이 개편되고 그 관할구역이 분명해졌다. 1914년 군·면의 통폐합 및 행정구역의 재편을 실시함으로써 일제는 지방행정을 완전히 장악하여 식민통치를 위한 행정체제를 정비하였다. 조선시대의 군·면은 행정구역이면서 동시에 부세·징세 등 경제적인 수취의 단위이기도 하였다. 일제는 재정개혁

27) 김성호 등(1989, p.98)은 역둔토조사와 토지조사사업을 구분하지 않음으로써 토지조사사업의 목적이 국유지 창출에 있었던 것으로 오인하게 되었다고 한다.

을 통해 군·면의 행정조직과 별개의 독립된 재정기구를 설치함으로써 군·면의 재정 기능을 박탈하는 한편 종래보다 규모를 대폭 축소하여 새로 군수를 임명함으로써 지방행정을 장악하였다.

다섯째, ‘사업’에서의 지가조사를 기초로 한 근대적 지세제도가 확립되었다. 지세기구의 개편과 지세대장의 정비에 이어 1918년 「지세령」을 개정하여 필지별 토지수익에 근거한 지가를 과세표준으로 하는 새로운 지세제도를 도입하였다. 이에 대해서는 제4절에서 살펴보기로 하겠다.

4. 토지조사사업의 역사적 의의

4.1. 선행 연구의 토지조사사업에 대한 평가

일제의 토지조사사업에 대한 선행 연구의 평가는 크게 ‘수탈론’과 ‘근대화론’, 또는 ‘연속설’과 ‘단절설’ 등으로 나눌 수 있다. 수탈론은 일제가 토지조사사업을 통하여 조선 농민의 토지와 토지에 성립한 관습적 권리를 수탈하였다는 주장으로서 현행 교과서와 사전류 등에 통설로 등재되어 있다. 근대화론은 토지조사사업을 통해 근대적 토지소유제도와 지세제도가 확립되었다는 주장이다. 단절설에는 토지조사사업에 의해 국가적 토지소유가 폐지되었다는 근대화론의 입장에 선 견해와 토지조사사업은 광무양전·지계사업에 의한 근대적 토지개혁을 좌절시키고 토지 등을 수탈하는 데 목적이 있었다는 수탈론의 입장에 선 견해로 구분할 수 있다. 연속설 또한 두 유형으로 구분할 수 있는데, 토지소유와 지세제도의 변혁이 모두 조선후기 이후 꾸준히 전개되어 왔던 조선의 내재적 발전의 연속선에 위치한다는 견해와 절대적·배타적인 사적 토지소유는 이미 조선 시대에 확립되어 있었으므로 토지소유제도의 변혁은 없었고 지세제도의 변혁이 있었는데 이는 이미 조선 후기 이래 계속해서 추진되고 있었다는 주장이다. 이 외에 토지조사사업 이후 토지소유와 농업경영의 성격을 반봉건적 토지소유로 규정하는 주장도 있다.²⁸⁾ 여기서는 통설이 되어 있는 수탈론의 문제점에 대해 간략히 살펴보기로 하겠다.²⁹⁾

28) 토지조사사업에 대한 연구사는 宮嶋博史(1991), 조석곤(1995a), 김홍식 외(1997) 등에 정리, 소개되어 있다.

29) 이하의 내용은 조석곤(2003)과 이영훈(1997)의 내용을 요약 정리한 것이다.

4.1.1. 신고주의의 수탈성 문제

수탈론에서는 다음과 같은 추론을 통하여 신고주의를 이용한 대규모 토지약탈이 있었다고 주장한다. 첫째, 조선인 토지소유자 중에서 토지신고를 하지 않은 사람이 많았는데, 그 이유는 토지신고 절차를 몰랐거나, 알았다 하더라도 문자기재 능력이 없었거나, 아니면 일제에 대한 반감 때문에 신고 자체를 일부러 거부하였다. 이러한 무신고 토지는 모두 국유지로 편입되었다. 둘째 토지신고서가 제출되지 않은 토지에 대해 지주총대가 자신 또는 인척 등 자신의 이해관계인 명의로 거짓 신고하였다. 이는 지주총대가 지주의 대표로서 지역에서 영향력을 행사할 수 있었기 때문에 가능했다. 이러한 주장은 추론일 뿐 어떤 실증도 사례도 제시한 적이 없으며, 사실은 그 반대였다.

첫째, 무신고지가 얼마나 되었으며, 그것은 어떻게 처리되었는가. 토지조사사업에서는 정해진 신고기간이 지난 후에 토지신고서를 제출하였을 경우에도 그 신고가 타당하다고 인정되면 토지신고서를 접수하였다. 무신고지는 별도의 조사를 거쳐 소유자 혹은 관계인이 밝혀지면 신고를 권유하고, 신고할 의사가 없을 경우 무신고지로 처리하였다. ‘사업’에서 무신고지는 9,355필로서 토지조사 전체 필지 1,910만 1,989필의 0.05%였으며(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.414), 그 중 민간인이 소유자로 확인된 무신고지는 411필이었다. 나머지 9천 필 가까이는 대부분 국유로 귀속되었으나 그 대부분은 분묘지·잡종지 등으로서 실제로 신고할 주인이 없었을 가능성이 많은 토지였다(조석곤, 1986, p.20). 요컨대 신고되지 않은 토지의 비중이 극히 작았을 뿐 아니라, 그것도 신고 주체가 없을 수밖에 없었던 유형의 토지였다.

둘째, 지주총대는 명망 있는 지주라기보다는 소작인이 주류를 이루고 지주층은 극히 일부로서(조석곤, 1986, p.22) 지역사회의 유력자가 아니었으며, 토지신고 절차상 토지신고서를 위조·변조할 수 없는 체제였다. 토지신고서는 동리별로 식자층 또는 이장 등이 대리 작성하였다고 할 수 있으나 결수연명부와 필지별로 대조하여 그 내용이 서로 다를 경우 두 장부에 그 내용을 기재하였다. 토지신고서의 작성 및 대조에 활용된 결수연명부는 1910년도부터 실제 과세에 사용되었으므로 실제 토지소유관계를 반영하고 있었다고 할 수 있다.

4.1.2. 지세 수탈 문제

‘사업’에 의해 지세 부담이 증대되었다는 주장의 논거는 첫째, 1918년 「지세령」 개정 이후 지세가 증가하였으며, 둘째, 지세의 과세표준이 되는 법정지가가 시가보

다 높게 책정되었다는 점 등이다. 이에 관해서는 4절에서 자세히 살펴보기로 하고 다음과 같은 사실만을 제시하고자 한다.

첫째, ‘사업’이 완료되고 새로운 방식으로 지세가 부과되었던 1918년의 지세는 1917년에 비해 명목상 13%가 증가하였지만, 1918년의 미가가 1917년에 비해 60% 이상 증가한 것을 고려하면 실질적으로는 증가라 할 수 없다.

둘째, 필지별로 정해진 법정지가는 시가보다 낮았다. ‘사업’에서 지가 산정 방식은 먼저 토지등급별 조수입(수확량×곡가)을 산정한 다음 여기에서 경작비와 수선·유지비 명목으로 그 55%를 공제하여 다시 지가의 3%에 해당되는 조세공과금을 제외하고 토지순수익을 구하여 이자율로 나누는 자본환원 방식이었다. 여기서 수확량은 실제 수확량보다 낮게, 곡가 또한 1911~1913년의 3개년 수확 후 4개월 평균 도매가격을 적용하여 실제 판매가보다 높지 않았다. 조선총독부의 표본조사에 따르면 전체적으로 법정지가는 시가보다 낮게 평가되었다(조석곤, 1995a).³⁰⁾

1918년 「지세령」의 개정으로 지세가 수익지가에 의해 부과됨으로써 종래의 결부제에 내포된 필지별 지세의 불공평이 현저히 줄어들었다. 또한 이로 인해 종래보다 지세액이 2배 이상으로 늘어난 필지에 대해서는 그 초과분을 감면한다는 경과조치를 시행하였는데, 그 감면대상 인원은 총 납세자의 26.5%에 달할 정도였다(조석곤, 1995a, pp.301-302).

4.1.3. 국유지 분쟁과 국유지의 처리 문제

토지조사에서 분쟁지는 총 33,937건 99,445필로서 토지조사 필지 200필당 1필지의 비율이었으며, 그 중 국유지와 관련된 분쟁은 64,570필로 64.9%를 차지하였다. 이와 별도로 사정이 공시된 후 그 내용에 불만이 있는 경우 고등토지조사위원회에 불복

30) 임병윤(1971, pp.129-138)은 토지조사사업에서의 지가 책정이 민족별로는 조선인 소유지보다 일본인 소유지에서 낮게 책정되었고, 지역별로는 남부지방이 북부지방에 비해 높게 책정되었으며, 전체적으로는(일본인 소유지는 제외) 현실과 괴리된 높은 법정지가가 책정되어, 이를 통해 총독부의 재정수입의 증대를 도모하였다고 하였다. 또한 그는 남부지방의 지가가 높게 책정된 결과 지세부담 또한 과중해져 이 지역 농민들의 몰락과 토지매각이 격화되고 일본인의 수중에 토지가 집중되는 단서가 제공되었다고 하였다. 반면, 김성호 외(1989, pp.136-138)는 일제가 법정지가를 최대한 낮게 설정함으로써 조선의 토지를 장악하게 되었다고 하였으며, 정태현(1987, pp.44-50)은 지가와 세율을 낮게 책정하여 제국주의 자본의 식민지 토지 투자를 유인하고, 식민지 초과이익을 보장하는 것이었다고 평가하였다.

을 신청할 수 있었는데, 불복 신청 건수는 1920년 8월말 현재 20,148건이었다.³¹⁾ 분쟁지에 대해 수탈론은 일제가 사실상의 민유지를 강제로 국유지로 신고하였으며, 이러한 ‘약탈’에 반대하는 조선 농민들의 주장을 분쟁지심사위원회에서 일방적으로 묵살하여 국유지화 하였다는 주장을 제기하였다. 이 또한 실증되지 않은 추론으로서, 다음과 같은 비판이 가능하다.

첫째, 국유지에서 분쟁이 많았던 것은 광무사건 당시 국유·민유분쟁이 해결되지 않은 채 ‘사업’에서 다시 분쟁지로 나타났기 때문이었다. 따라서 국유지 분쟁의 원인이 일제의 민유지 약탈 때문이라는 수탈론의 주장은 국유지 분쟁의 연원을 무시한 것이라고 할 수 있다.

둘째, 국유지 분쟁에서 분쟁지가 반드시 국유로 처리된 것은 아니었다. 분쟁지에 관한 통계 정보 외에 분쟁 내용을 알려 주는 자료가 없기 때문에 분쟁의 전모를 알 수는 없으나 사례 연구(조석곤, 1995a)에서 밝혀진 결과는 다음과 같다. 경성부의 원분쟁지 255건 296필 중 국유지 분쟁은 205건 230필이었는데, 그 중 60% 정도가 국유로 사정되었다. 반면, 파주군의 원분쟁지 총 28건 269필지 중 국유로 사정된 것은 24필(8.9%)에 불과하였다. 민유 사정이 많았던 것은 199필에 면적이 76.4정보에 달하는 임진둔토(臨津屯土)의 분쟁이 민유로 사정되었기 때문이다. 국유로 사정된 24필 중 22필은 낙하둔토(洛河屯土)의 분쟁으로서 면적이 138.5정보에 달하였다.³²⁾ 김해의 경우 국유로 사정된 비율이 전체 분쟁지의 44%였는데, 분쟁 당사자를 알 수 있는 국유지 분쟁에서 국유로 사정된 비율이 92%로 압도적이었다. 그 이유는 가락면 죽림리·식만리의 109필과 죽동리의 168필, 녹산면 37필 등의 대규모 분쟁지가 국유로 사정되었기 때문이다. 분쟁 당사자가 밝혀지지 않은 358필 중에도 국유지 분쟁이 포함되어 있어 분쟁지 전체의 국유 사정 비율은 92%보다 낮을 것이지만, 김해의 경우 국유 사정 비율이 다른 지역에 비해 높았다.³³⁾

31) 분쟁지는 보통 분쟁지심사위원회에서 처리되었던 분쟁지를 가리키는데, 불복신청의 경우도 분쟁지에 해당되므로 용어상의 혼동을 피하기 위하여 전자를 원분쟁지로 구분하고, 후자까지 합하여 분쟁지로 취급하기로 하겠다.

32) 파주의 각진(各鎭) 소속 둔토에서 분쟁이 있었음은 『조선토지조사사업보고서』에도 소개되어 있다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.152). 신용하(1982, pp.72-78)는 국유지 분쟁이 모두 국유로 사정되었을 것이라는 전제 아래 보고서의 내용을 인용하고 있는데, 민유로 환급된 토지도 포함되어 있었다.

33) 이 때문에 김해에서는 다른 지역에 비해 불복신청지가 현저히 많았으며, 그에 대한 민유 사정 비율도 매우 높았다(조석곤, 1986; 배영순, 1988).

고등토지조사위원회에 접수된 불복신청 20,148건 중 10,760건(53.4%)이 취하 및 반려되고 9,388건(46.6%)이 심사 대상으로 인정되어 그 중 8,650건(92.1%)에서 불복신청자의 의견이 받아들여졌다. 불복신청 중 원분쟁지는 2,872건(14.3%)으로서(『高等土地調査委員會報告書』, pp.31-33) 원분쟁 건수 33,937건의 10% 미만이었으며, 그 중 고등토지조사위원회의 재결에서 사정 결과가 바뀐 것은 1,610건(56.1%)이었다. 분쟁지조사 결과에 불복한 비율이 높지 않은 반면 재결에서 불복신청자의 주장을 받아들인 비율은 절반 이상으로 비교적 높았던 것이다.

한편, 토지조사사업에서 국유지로 사정된 토지는 127,331정보였는데, 이 토지는 대부분 역둔토로서 1919년 12월 “다수의 자작농민을 양성하고 견실한 농업의 발달을 유지한다”는 명분하에 ‘연고소작인’에게 불하한다는 방침에 따라 1920~23년에 112,305.8정보, 이후 1932년까지 4,719.2정보, 합계 117,025정보가 불하되었다(이영훈, 1997, pp.529-530). 거의 모든 국유지가 연고소작인에게 불하되었던 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 수탈론에서 제기한 어떤 측면에서도 일제가 토지조사사업을 통하여 조선 농민의 토지를 수탈하였다는 실증 사료는 발견되지 않으며, 오히려 그 반대의 사례들이 산견된다. 여기에는 물론 일제 관찬사료에 의거할 수밖에 없었다는 한계가 있지만, 그렇다고 해도 실증 근거가 없는 추론으로써 역사적 사실을 오도할 수는 없는 일이다.

4.2. 조선토지조사사업의 역사적 의의

조선토지조사사업의 핵심은 전국의 임야를 제외한 모든 토지에 대해 필지별로 토지의 위치·지번·지목·지적·지위등급·지가·형상 등을 정확히 파악하여 그 소유자를 확정하고 그에게 절대적·배타적인 소유권을 법적으로 부여하는 제도적인 수단과 장치를 정비하는 것이었다. ‘사업’은 조사 대상 토지와 그 소유자를 창출하거나 다시 배분한 것이 아니라 이전부터 존재하던 토지와 그 소유자에게 법적 소유권을 새롭게 부여한 것이다. 그러나 그것은 이른바 ‘재법인(再法認)’이 아니라 ‘법인’ 또는 ‘개법인(改法認)’이라 할 수 있다. 토지 소유권에 대해 법으로 인정하는 제도적 수단과 장치가 달라졌다는 말이다. 그것이 바로 조선토지조사사업의 역사적 의의이며, ‘근대적 토지소유제도’의 확립이라고 표현하는 것이다.

근대적 토지소유란 토지에 대한 소유권이 일물일권의 절대적·배타적인 개인의 소유권으로서 법적·제도적으로 보증되는 토지소유 형태라고 할 수 있다. 서구에서 근대적 토지소유는 봉건적 토지소유의 본질이라고 말하는 신분제에 기초한 중층적

토지소유와 경제외적 강제가 해체·폐지됨으로써 실현될 수 있었다. 서구 봉건제와 형태를 달리하는 한국이나 중국의 근대 이전의 토지소유제도를 망라하여 봉건적 토지소유로 통칭한다면 봉건적 토지소유의 성립 근거는 ‘정치권력과 토지소유의 결합’이며, 따라서 근대적 토지소유가 성립하기 위해서는 ‘정치권력과 토지소유의 결합’이 해체되지 않으면 안 된다. 근대적 토지소유란 영주적 토지소유에 대칭되는 농민적 토지소유를 의미하는 것이 아니며, 지주·자본가·노동자 혹은 지대·이윤·임금의 3분할이라는 자본주의 경제 논리와도 무관한 것이다(김홍식 외, 1997, pp.16-21). 요컨대, 근대적 토지소유란 일물일권의 절대적·배타적인 개인 소유를 보장하는 형식적·제도적 개념이며, 정치권력과 토지소유의 결합이 해체됨으로써 성립할 수 있는 소유 형태이다.

그런데, 사적 토지소유는 토지조사사업 이전에 이미 높은 수준으로 발전해 있었다. 조선왕조 초기의 국전제(國田制)와 그에 기초한 수조권적(收租權的) 토지지배가 17세기 이후 현저히 쇠퇴하고 근대적 토지소유와 비슷한 수준의 일물일권적 사적 소유가 발전하였던 것이다. 토지조사사업에서의 신고주의도 이처럼 발달되어 있는 사적 소유를 토대로 한 것이며, 토지소유권을 확정하는 사정이나 재결은 토지신고 당시의 토지소유자를 그대로 인정하는 것에 다름없었다. 그렇다면 토지조사사업을 통해 근대적 토지소유제도가 확립되었다고 할 수 있는가? 조선시기의 사적 소유는 사적 소유의 절대성을 보증하는 등기제도 등의 제도적 장치가 미비하였고 소유권에 대한 권세가의 경제외적 침탈이 이루어지고 있었다. 사적 소유권을 보증하는 제도로서 입안(立案)이 있었지만 일반 농민들로서는 입안 절차를 받기 어려웠으며, 대개의 경우 소유권의 보존이나 매매·상속 등에 의한 소유권의 이전은 개인 간에 주고받는 사문기(私文記)에 의해 이루어졌다. 입안제도는 소유권에 대한 공증 제도로서의 역할도 하였지만 그보다는 오히려 궁방이나 권세가들이 농민들의 개간지 등을 침탈하는 수단으로 악용되기도 하였으며, 일반적인 소유권에 대한 국가적 법인제도라고는 할 수 없었다. 사문기의 경우 위조나 변조 혹은 훔쳐 파는 행위 등을 방지하기 어려웠으며 이 때문에 역둔토 일제조사를 위한 광무사검(光武查檢)에서 소유권 증서로 인정받지 못하기도 하였다. 양자 모두 토지소유권에 대한 보증제도로서는 취약하기 짝이 없었던 것이다(배영순, 1988, pp.42-43). 또한 토지등록대장에 해당되는 양안(量案)은 가장 중요한 공부(公簿)였지만 그것은 조세부과를 위한 장부였을 뿐만 아니라 정기적으로 양전(量田)사업을 하지 않음으로써 토지와 그 소유자 등에 대해 정확히 파악하지 못한 상태였다. 더욱이 국가가 궁방이나 아문에 수조권(收租

權)을 양여함으로써 사적 소유권을 침해하는 질수(折收) 제도가 존속되었다는 것은 정치권력이 토지소유와 분리되지 않은 상태, 곧 근대적 토지소유가 아니라는 결정적 증거라고 할 수 있을 것이다. 토지조사사업은 궁방전·역둔토 등을 국유지로 사정하여 국가의 수조권적 토지 지배를 폐지하였다. 이로써 정치권력과 토지소유의 결합 관계는 완전 해체되고, 민법과 등기제도 등에 의해 배타적·절대적인 사적 토지소유를 법으로 보장함으로써 근대적 토지소유제도를 확립하게 되었다.

4.3. 조선토지조사사업의 식민지성

토지조사사업을 통해 근대적 토지소유제도와 지세제도가 확립되었다는 것은 사업 자체에 대한 평가일 뿐이며, 근대적 토지소유제도와 근대적 지세제도가 일제의 제국주의 수탈과 무관하다는 것은 더더욱 아니다. 토지조사 방법이나 목적이 폭력적·약탈적 토지 수탈이 아니라 합리적 절차에 의해 근대적인 제도를 확립하는 것이었으며, 이를 통해 일제는 보다 안정적·장기적으로 식민지 조선을 수탈하였던 것이다. 말하자면 전근대적·약탈적 수탈이 아니라 근대적·제도적 수탈이라고 할 수 있다.³⁴⁾ 이에 관한 본격적인 연구는 없으나 미야지마(宮嶋博史, 1991, pp.550-554)는 토지조사사업이 이후의 식민지 조선에 미친 영향으로서 ① 토지 상품화와 자본 전환의 촉진, ② 지세 수입의 안정적 확보, ③ 산미증식계획 등 산업정책의 원활한 추진, ④ 군·면 통폐합과 조선인 관리 양성을 통한 지방통치체제 확립 및 재지양 반층과 향리층 등 지방지배세력의 교체, ⑤ 식민지주주의 전개 등을 제시하고, 사업은 이후 조선사회의 대변동과 식민지 지배라는 통치체제간의 모순이 노정되는 기점으로서의 의의를 가진다고 하였다. 요컨대, 토지조사사업의 식민지성은 토지조사사업과 그것을 통해 확립된 근대적 토지소유 및 지세제도 자체에서 찾기보다는 일제의 전반적인 식민지 지배정책과의 관계에서 찾아야 한다는 의미이다.

34) 김준보(1974)는 한·일 병합 이전에 이미 근대적 토지소유권이 보편화되어 있었으며, 토지조사사업은 그것을 제도적으로 확립하였다는 데 현실적 의미가 있다고 하면서 그러나 일본 제국주의의 정치적 지배조건을 떠나서는 토지조사사업의 의의를 구명하는 진실한 토대에 접근할 수 없다는 전제하에 토지조사사업은 식민지 개발투자의 안전보장을 위한 1차적 과제, 일본인의 토지투자과 대지주의 토지집적을 위한 제도적 보장, 그리하여 “피지배적 근대화”를 촉진하는 것을 본성으로 한다고 평가하였다. 조석곤(2003)은 ‘식민지근대’라는 시각에서 토지조사사업을 파악해야 한다는 주장을 제시하였다.

제4절 과세지가제의 성립

1. 지세제도의 개혁 과정

조선토지조사사업은 토지소유권 조사와 사정을 통하여 근대적 토지소유제도를 확립하였을 뿐만 아니라 필지별 지위·등급조사와 지가 산정을 통하여 지가를 과세 표준으로 하는 근대적 지세제도를 확립하는 계기가 되었다. 일제는 1914년 3월 「지세령」을 제정한 데 이어 1918년 6월 「지세령」을 개정하여 과세지가제를 확립하였던 것이다. 여기서는 1894년 갑오개혁 이후 「지세령」의 제정 및 개정에 이르기까지 지세제도의 변화과정을 개관하도록 하겠다.

1894년 갑오개혁에서 제정에 관한 당면 과제는 ① 과세대상 토지에서 면세지가 많다는 것, ② 과세 방법에서 개별 납세자의 거주지를 중심으로 8결이 되도록 몇 사람을 묶어 한 명의 호수(戶首)로 하여금 납세책임을 지도록 하는 총액제와 공동책임제 등 속인주의(屬人主義) 과세로 인해 탈세지와 필지별 납세액 불공평이 발생한다는 것, ③ 과세와 징세를 모두 도·부·군·현의 행정관서에서 담당함으로써 과세의 공평성 문제 및 지방관·이서층의 탐학·횡령이 발생한다는 것, ④ 현물납세로 인해 그것을 중앙에 운송하기 어렵다는 것, ⑤ 징세기구의 다원화로 인해 각종 잡세 등이 부가되어 납세자의 부담은 느는데 재정수입은 오히려 줄어드는 문제, ⑥ 왕실재정과 정부재정의 미분리 등이었다. 갑오개혁에서는 재정기구를 탁지부로 일원화하고, 면세지에 대한 출세, 왕실재정과 정부재정의 분리, 예산제도의 도입, 조세금납화와 결가제의 확립, 조세징수제도의 개혁과 법제화 등의 조치를 취하였다. 이로써 ① ④ ⑤의 문제는 부분적으로 해소될 수 있었지만 총액제와 작부제의 본질은 그대로 유지되었고, 과세기구와 징세기구의 분리는 법제화되었지만 기득권층의 반발로 원상복구 되었으며, 왕실재정과 정부재정이 분리되었지만 전자의 확대로 후자가 압박을 받게 되었다.

광무정권하에서는 양전사업이 실패하고 호구조사에 의해 호적이 작성되었지만 호세는 호총제(戶總制)가 지속됨으로써 결총제(結總制)와 호총제라는 총액제 조세제도는 그대로 유지되었다.

본격적인 조세제도의 개편작업은 1904년 8월 「제1차 한·일협약」에 따라 10월에 재정고문으로 취임한 메가다(目賀田種太郎)에 의해 개시되었다. 그는 재정문란의 원

인으로서 ① 화폐의 문란, ② 궁중과 부중의 혼동, ③ 세출의 남발과 세입기관의 부정등 등을 들고, 먼저 화폐정리에 착수하여 엽전과 백동화를 제일은행권의 신화로 교환하도록 하였으며,³⁵⁾ 1904년 11월 탁지부와 궁내부의 외획을 폐지하고 1905년부터 일본 제일은행 지점으로 하여금 국고금 출납 업무를 맡도록 금고제도를 실시한 데 이어 1905년 8월에는 지방관의 외획을 폐지하였다. 1906년 9월에는 칙령 제54호 「관세관 관제」에 의해 행정기구와 별도의 징세기구가 설치됨으로써 부윤과 군수가 장악하고 있던 과세권은 관세관에게 이관되었다. 관세관은 탁지부의 관할에 속하여 세무감·세무관·세무주사의 계선으로 편성되었다. 10월에는 칙령 제60호 「조세징수규정」에 의해 세무관 및 세무주사가 납세고지서를 납세의무자에게 발부하고 납세의무자가 납세지에 거주하지 않을 때에는 그 대리인을 선정하여 납세하도록 하였다.

35) 1894년 갑오개혁에서 「신식화폐발행장정(新式貨幣發行章程)」을 제정하여 양(兩)·전(錢)·푼(分)을 화폐단위로 하고 5냥 은화를 본위화폐로 하여 1원(元)으로, 1냥 은전과 2전 5푼 백동전, 5푼 적동전 및 1푼 황동전 등을 보조화폐로 하여 은본위제도를 도입하는 한편 일본화폐의 통용을 허용하였다. 구 엽전과의 교환비율은 엽전 1매를 1푼으로 하여 백동화는 엽전 25매, 은화 1냥은 엽전 100매로 정하였다. 그러나 1898년 대한제국 성립 이후 황실 재정 수입을 늘릴 목적으로 주조이익이 많은 백동화를 대량 남발함으로써 백동화 인플레이션이 야기되고 전국은 엽전 유통권(함경·경상·전라도)과 백동화 유통권(그 외 지역)으로 구분되게 되었다. 그런데, 1905년의 화폐정리사업에서 백동화와 엽전 등 구화를 신화와 교환하는 비율의 차이 때문에 결가의 불균등 문제가 발생하게 되었다. 구화 은 10냥(은 2元과 같음)은 신화 금(金) 1환에 상당한 비율로 교환 또는 환수하며, 백동화는 1905년 7월 1일부터 만 1년간 교환기간으로 하고 기간 종료 후에는 통용을 금지하되 6개월은 공납에 사용할 수 있도록 하였다. 엽전에 대해서도 교환 또는 환수하고자 하였으나 여의치 않음으로써 엽전은 매수 또는 납세 등에 의해 환수하였는데, 엽전과 신화의 환산비율에서 납세의 경우 1907년까지 엽전 1매(=1푼)에 신화 1리로 환산한 반면 매수의 경우 1906년에는 엽전 1매를 1리로 환산하였다가 1907년부터 2리로 환산하는 등 일정치 않았다는 것이다. 이로 인해 예컨대, 결가의 경우 1등급이 1902년부터 80냥이었는데, 백동화 유통구역에서는 16원(元)으로서 이를 신화로 환산하면 신화 8환이 되는 반면, 엽전 유통구역에서는 엽전 1매당 1리로 환산하면 8환이 되지만 1리 5모로 환산하면 12환, 2리로 환산하면 16환이 되어 그 결가는 백동화 유통구역의 결가에 비해 50%, 100% 많게 되었던 것이다. 이에 엽전 유통구역이었던 영·호남의 납세자들이 균세운동 및 납세거부운동을 벌이자 일제는 1908년 6월 26일 칙령 제41호 「엽전 통용가에 관한 건」을 발표하여 엽전 1매를 신화 2리로 환산하도록 하는 한편, 1908년 6월 25일 「지세에 관한 건」을 하달하여 결가의 등급을 13등급으로 축소 조정함과 동시에 결가 상한을 8원(1907년 한국은행이 설립되면서 圓을 圓으로 개칭하게 되었음)으로 명시하였다. 이상의 내용은 오두환(1991)을 참고하여 정리한 것이다.

이로써 납세자의 거주지를 중심으로 한 속인주의 과세에서 토지소재지를 중심으로 한 속지주의 과세로 변경되었으며, 호수(戶首) 대납제가 폐지되고 개인별 납세로 바뀌었다. 지세의 부과는 ‘탁지부-지방수령-서원-납세자’의 경로에서 ‘탁지부-세무관-면장·임원-납세자’의 경로로 바뀌고, 징수는 ‘납세자-호수(동장)-이서·차인-탁지부’의 경로에서 ‘납세자-공전영수원-금고-탁지부’의 경로로 바뀌게 되었다. 이리하여 면에서는 세무관 또는 세무주사로부터 면의 납세액을 통지받으면 면 수납부에 그 액수를 기재하고 개인별 납세액을 정하여 개별적으로 고지서를 발부하고, 납세자가 납부하면 공전영수원이 영수증을 발급하는 한편 면 수납부에 납입일자와 납입액을 기재하게 되었다. 또한 수세업무에 필요한 장부는 군에서 세무관서로 이관되었다.

1907년 12월 「재무감독국 관제」에 의해 한성·평양·대구·전주·원산 등에 5개소의 재무감독국이 설치되고 그 아래 1군 혹은 2~3개 군에 하나씩 재무서가 설치되어 지방의 세무와 재무를 감독하게 되었다. 1908년 6월에는 「지세에 관한 건」에 의해 ‘결가제(結價制)’와 ‘지주납세의 원칙’이 발표되었다. 결가제는 갑오개혁에서 도입된 것이지만 이때에는 23등급이 13등급으로 조정되고, 신화폐로 통일되었다. 즉, 구화폐 5냥을 1원(元)으로, 2원을 1환(圓)으로 환산하여 1결당 최저 20전에서 최고 8환까지 부과하도록 하여 1908년부터 시행하게 되었다. 이어 1909년 2월 18일 「국세징수법」과 그 시행세칙이 반포되었다. 여기서는 1906년 10월의 「조세징수규정」을 준용하는 외에 첫째, 지세와 호세 외에 가옥세·염세·주세·연초세·인삼세 등을 국세로 확대하여 면에서 징수하도록 하여 면 단위 조세징수를 강화하고, 둘째, 체납자에 대한 재산압류·경매처분 등을 규정하여 미납세금의 강제징수 규정을 강화하였으며, 셋째, 개별 납세자의 납세액을 면장이 임원과 협의하여 결정하는 외에 결수연명부의 작성 결과에 따라 중앙에서 정하여 하달할 수 있도록 하였다.

일제는 지세의 증수를 목적으로 1914년 3월 16일 「지세령」을 제정하였다. 토지조사사업이 실시됨으로써 새로운 지목이 생겨나고 그에 대한 과세 여부를 결정해야 하였으며 기존의 결수연명부와 새로 작성된 토지대장간의 관계를 재정립할 필요가 있었기 때문이다(조석곤, 1995a, p.268). 「지세령」의 주요 내용과 특징은 다음과 같다. 첫째, 과세대상 토지를 명확히 하였다. 전국의 토지를 과세지와 비과세지로 나누어 공용 혹은 공공용 지목의 토지와 국유지는 비과세로 하였으며 과세지 중 학교조합·수리조합·공립보통학교 등 공용 또는 공공용으로 사용되는 토지와 유지(溜池)는 면세지, 개간지와 재해지는 10년 이하의 기간 면세하도록 하였다. 둘째, 지

세 납세자를 토지소유자로 확정 명시하였다. 지세령 이전의 결가제에서는 납세자에 대한 명문 규정이 없었다. 지주든 소작인이든 결가만 징수하면 그만이었던 것이다. 소작인의 잦은 변동과 담세능력 부족에 비하면 지주납세는 지세 징수의 편의나 지세수입의 안정적 확보 및 지세 징수로 인한 국가와 소작인의 대립 배제 등의 면에서 유리하였다. 셋째, 지세 부과 방식은 종래의 결가제와 같되 13등급을 7등급으로 조정하면서 결가를 인상하여 12월과 다음 해 2월에 2회 분할 납부하도록 하였다. 1결당 결가는 종래의 13등급에서 8원, 6원 60전, 5원 30전, 4원 20전, 4원, 3원 70전, 3원 20전, 2원 60전, 2원 10전, 1원 30전, 1원, 50전, 20전 등이었으나 7등급으로 축소 조정하면서 11원, 9원, 8원, 6원, 5원, 4원, 2원으로 인상되었다(표 3-3 참조). 1908년과 1916년의 결가별 면적과 세액을 비교하면 결세 총액이 49.3% 증가하였는데, 이는 과세면적의 증가(7.4%)보다는 1결당 세액의 증가(40.0%)에 의한 것이었다(표 3-4 참조). 특히, 1결당 세액 증가는 우등지보다는 열등지에서 높았다. 1916년에 결가 2원에 해당되는 최하등 토지의 1결당 세액은 1908년에 비해 81.8%가 증가하였으며, 결가 4원에 해당되는 토지의 그것은 73.9%가 증가하여 결가 11원 토지나 9원 토지의 결당 세액 증가율의 2배 이상에 달하였다.³⁶⁾ 넷째, 지세의 부과는 결수연명부에 의하도록 하였다가 토지대장이 작성됨에 따라 1915년부터는 토지대장이 있는 군에서는 지세명기장, 그렇지 않은 군에서는 결수연명부를 사용하도록 하였다. 한편 종래 지세가 면제되었던 시가지에 대해서는 별도의 「시가지세령」을 제정하여 시가지세명기장을 비치하고 토지대장에 기록된 지가의 0.7%를 지세로 부과하도록 하였다.

1918년 6월 「지세령」의 개정에 의해 결가제가 폐지되고 지세제도는 수익지가에 입각한 과세지가제도로 바뀌었다. 그 내용과 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 필지별 지세액은 토지대장에 등록된 지가의 1.3%로 정해졌다. 둘째, 지세부과를 위한 장부로서 결수연명부가 폐지되고 지세대장에 의하게 되었다. 셋째, 지목별로 지가의 산정기준이 달랐기 때문에 지목을 변환할 경우 지가를 재산정하며, 지목 변환

36) 「지세령」에 의한 지세액의 증가에 대해 일제는 “현재 세액의 약 4할을 증정하는 것”이라고 하면서 “근년 지방 경제상태의 발전이 현저하여 토지소유자의 이익이 뚜렷이 증진되었음에도 세율은 의연히 예전의 정률에 의하고 있으며, 더욱이 시정 개선의 결과 토지의 부담은 오히려 경감되어 이를 내지인의 부담에 비하면 그 약 2할에 불과하고 토지의 순익에 대한 지세의 비율은 겨우 3/100 내외에 불과하여 점차 토지점병의 폐를 양생하기에 이르렀으므로 차제에 지세를 증정하더라도 인민이 그 부담에 고통받지 않을 뿐만 아니라 경제상 오히려 양호한 결과를 얻을 수 있다”고 하였다(『朝鮮總督府施政年報: 大正三年度』, 1916, p.96).

에 상당한 노력을 투입하여 지가가 상승한 경우에는 10년 이내의 기간을 정해 원 지가를 유지하도록 하였다. 또한 해면·수면·부주(浮洲)를 개간한 경우에는 종래 10년 이내의 면세기간을 20년 이내로 연장하였다. 넷째, 종래 면세지로 취급하였던 유지(溜池)를 비과세지로 변경하였다. 다섯째, 납세자가 해당 면에 납부할 세액이 1 원 이하일 경우 1·2기 중 일시에 납부할 수 있도록 하였다(이상 조석곤, 1995a, p.273). 「지세령」은 1922년에 다시 개정되어 지세액은 지가의 1.7%로 인상되었다.

<표 3-3> 결가 변동 추이(1894-1914)

단위: 元, 圓

1894년 (元)	1900년 (元)	1902년 (元)	1908년 (圓)	1914년 (圓)	해당지역
6.000	10.000	16.000	8.0	11	경기·충남북·전남북·경남북·황해의 평야군
5.000	8.334	13.334	6.6	9	위 지역의 준평야군, 강원의 평야군
4.400	7.334	11.734	5.3	8	경기·충북·경남북의 산간군 강원의 준평야군
4.000	6.666	10.666			
3.400	5.666	9.066	4.2	6	경기의 화전 경북·강원의 산간군 평남북·함남의 평야군
3.332	5.554	8.890			
3.200	5.334	8.534			
3.000	5.000	8.000			
2.800	4.666	7.466	4.0	5	함북의 평야군, 평남북의 산간군 강원·경남·경기의 화전
2.666	4.444	7.110			
2.400	4.000	6.400			
2.000	3.334	5.334	2.6	4	경기의 草平, 충북·전북·경북·평북의 화전 함남북의 산간군
1.600	2.666	4.266	2.1		
1.434	2.458	3.932	1.3	2	각 지방의 蘆田과 續田
1.400	2.334	3.734			
1.200	2.000	3.200			
1.000	1.666	2.666			
0.800	1.334	2.134	1.0	2	각 지방의 蘆田과 續田
0.780	1.300	2.080			
0.700	1.166	1.866	0.5	2	각 지방의 蘆田과 續田
0.500	0.834	1.334			
0.400	0.666	1.066			
0.200	0.334	0.534			

주: 1결당 결가는 상한을 1894년에 30냥, 1900년에 50냥, 1902년에 80냥으로 인상하고 그에 따라 등급별 결가 또한 같은 비율로 인상한 것이며, 등급은 23등급에서 1908년에 13등급, 1914년에 7등급으로 축소 조정하였음.

자료: 1908년까지의 결가는 度支部, 『地稅稅率調査』, 1908, pp.16-17. 1914년은 『朝鮮總督府官報』, 1914년 3월 16일(조석곤, 1995a, p.269에서 재인용)

<표 3-4> 결가별 면적과 「지세령」에 의한 세액의 변화(1908, 1916)

단위: 結, 圓, %

1908년			1916년			면적 증가율	세액 증가율	1결당 세액증가율
결가	면적	세액	결가	면적	세액			
8.0	592,058(59.2)	4,736,462(72.4)	11	615,895(57.4)	6,774,859(69.3)	4.0	43.0	37.5
6.6	125,002(12.5)	825,015(12.6)	9	144,444(13.5)	1,300,002(13.3)	15.6	57.6	36.4
5.3	49,489(5.0)	262,310(4.0)	8	55,493(5.2)	443,944(4.5)	12.1	69.2	50.9
4.2	15,093(1.5)	147,419(2.3)	6	154,292(14.4)	925,749(9.5)	33.4	69.2	27.7
4.0	91,805(9.2)	367,261(5.6)						
3.7	8,731(0.9)	32,304(0.5)						
3.2	22,927(2.3)	73,438(1.1)						
2.6	3,394(0.3)	8,824(0.1)	4	21,016(2.0)	84,065(0.9)	116.6	280.8	73.9
2.1	6,310(0.6)	13,250(0.2)						
1.3	35,941(3.6)	47,087(0.7)	2	57,857(5.4)	115,714(1.2)	-10.0	70.2	81.8
1.0	14,498(1.5)	14,498(0.2)						
0.5	11,289(1.1)	5,870(0.1)						
0.2	2,592(0.3)	518(0.0)						
미정	20,202(2.0)	7,496(0.1)						
합계	999,331(100.0)	6,541,752(100.0)	합계	1,073,135(100.0)	9,769,183(100.0)	7.4	49.3	40.0

주: 1908년의 미정은 결가와 결수가 미정인 것, 1916년의 미간지는 「국유미간지이용법」에 해당되는 토지의 면적과 세액임.

자료: 1908년은 度支部, 『地稅稅率調查』, 1908, pp.10-12; 1916년은 『朝鮮彙報』, 1916.11, pp.164-167(조석근, 1995a, p.270의 <표 II-16>에서 재인용 및 수정·보완)

2. 지세제도 개혁의 결과

「지세령」의 개정에 의해 결가제가 과세지가제로 개편된 결과 지세 총액은 이전에 비해 17%가 증가되었다(표 3-5 참조). 개정 이전의 결가제에 의할 경우 1917년의 지세는 9,770,493원이었는데, 지세령 개정 결과 1,675,841원이 증가한 11,446,334원이 되었던 것이다. 그러나 지세총액 증가율 17%는 과세지 면적 증가율 48%에 비하면 오히려 아주 낮은 증가율이라고 할 수 있다. “토지조사의 결과에 의거하면 과세지 총면적은 424만 9천여 정보로서, 이를 종래의 과세지 총면적 286만 7천여 정보에 비하면 48%의 증가를 나타냈다. 따라서 이후의 지세는 당연히 430만원 정도의 증징을 할 수 있다는 이치가 되지만 본 개정에 즈음하여 현재의 민도와 재정상의 필요에 비추어 급격한 변혁을 피해 그 증징액을 약 160만원 정도로 그친 즉 전기의 신 세율(지가의 13/1000을 말함)은 이를 기초로 삼아 산출된 것이다(朝鮮總督府, 1922, pp.75-76).” 과세지 면적 증가율만큼 지세액을 증가시킨다면 1917년의 지세총액은

<표 3-5> 지세령 개정에 의한 도별 지세액의 증감 실태(1917년 1월)

단위: 圓, %

	전			답			대			기타			합계		
	구지세	신지세	증감 비율	구지세	신지세	증감 비율	구지세	신지세	증감 비율	구지세	신지세	증감 비율	구지세	신지세	증감 비율
경기	264,134	331,075	25.3	450,510	787,349	74.77	30,219	59,480	96.83	2,211	867	-60.79	747,074	1,178,771	57.79
충북	232,379	204,434	-12.0	284,543	366,828	28.92	29,882	28,010	-6.26	97	98	1.03	546,901	599,370	9.59
충남	253,859	241,498	-4.9	762,077	967,077	26.90	52,578	53,962	2.63	1,881	2,946	56.62	1,070,395	1,265,483	18.23
전북	233,755	176,535	-24.5	901,963	914,382	1.38	49,439	47,857	-3.20	2,968	2,507	-15.53	1,188,125	1,141,281	-3.94
전남	393,009	309,193	-21.3	1,056,686	1,109,068	4.96	71,762	71,552	-0.29	4,924	2,428	-50.69	1,526,381	1,492,241	-2.24
경북	458,152	491,729	7.3	739,763	1,140,247	54.14	55,748	73,648	32.11	1,157	1,921	66.03	1,254,820	1,707,545	36.08
경남	350,728	382,903	9.2	768,301	1,085,809	41.33	52,308	66,954	28.00	9,529	15,861	66.45	1,180,866	1,551,527	31.39
황해	600,534	490,253	-18.4	253,875	434,011	70.95	31,948	40,544	26.91	7,498	2,333	-68.89	893,855	967,141	8.20
평남	314,219	261,123	-16.9	63,424	158,087	149.25	14,067	22,645	60.98	7,749	821	-89.41	399,459	442,676	10.82
평북	195,868	179,210	-8.5	56,944	162,435	185.25	9,317	18,060	93.84	2,480	318	-87.18	264,609	360,023	36.06
강원	130,753	150,604	15.2	96,937	223,867	130.94	9,927	24,533	147.13	658	184	-72.04	238,275	399,188	67.53
함남	254,392	129,442	-49.1	59,987	83,304	38.87	14,181	18,122	27.79	4,557	812	-82.18	333,117	231,680	-30.45
함북	115,759	89,628	-22.6	7,452	11,418	53.22	2,561	8,331	225.30	844	31	-96.33	126,616	109,408	-13.59
합계	3,797,541	3,437,627	-9.5	5,502,462	7,443,882	35.28	423,937	533,698	25.89	46,553	31,127	-33.14	9,770,493	11,446,334	17.15

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.686-687.

977만여 원에서 1,446만원 정도로 증가하게 되며, 이 액수를 충족하려면 지세율은 전국의 지가 총액 876,113,255원의 16.5/1000가 되어야 하는데, 지세령 개정에서는 지세율을 13/1000으로 결정하였다. 이처럼 지세율을 낮춘 이유는 “급격한 변혁을” 피하기 위해서라고 하였지만, 실은 지세 급증에 의한 사회적 동요와 저항이 두려워서였기 때문일 것이다(宮嶋博史, 1991, p.529)

「지세령」 개정에 의해 지세총액이 17% 증가하였음에도 지세 수준이 높지 않았다는 것은 토지순수익과 지세를 비교해도 알 수 있다. 논 1단보의 전국 평균 순수입은 5원 89전, 지세액은 지세령 개정 전 구지세액이 36전, 신지세액이 49전으로서, 순수입에 대한 지세액의 비율은 6.1%에서 8.3%로 높아졌다(표 3-6 참조). 그러나 결코 높다고는 할 수 없는 수준이다. 논 1단보당 전국 평균 지가는 38원 25전으로서 물량으로 환산하면 벼 6.2석, 즉 3년분 수확량의 가격에 불과하였는데, 구지세액은 그 0.9%, 신지세액은 1.3%이었다. 낮은 지가에 지세율 또한 낮았던 것이다. 밭의 경우 남부지방은 대맥, 북부지방은 조(粟)가 주 작목으로서, 그 순수입은 각각 2원 60전과 67전이었는데, 지세액은 대맥이 구지세 25전에서 신지세 24전으로, 조가 12전에서 6전으로 모두 줄어들었으며, 순수입에 대한 지세의 비율은 대맥이 9.7%에서 9.17%로, 조가 17.4%에서 8.7%로 감소하였다(표 3-7 참조). 밭의 경우 주 작목에 상관없이

<표 3-6> 논 1단보당 수익과 신·구 지세의 비교

단위: 石, 圓, %

	실수 확량 (A)	1석 가격 (B)	조수입 금 액 (C)	지출 합계 (D)	순수입 금 액 (E)	구 지세		신 지세		평균 지가에 대한 지세 및 수확량의 비율				
						금액 (F)	비율 (F/E)	금액 (G)	비율 (G/E)	금액 (H)	구 지세 율(F/H)	신 지세 율(G/H)	환산물량 (I)	수확량 비율(A/I)
경기(벼)	1.69	6.45	10.90	5.99	4.91	0.23	4.68	0.41	8.35	31.86	0.72	1.29	4.94	2.92
충북(벼)	2.26	6.20	14.01	7.70	6.31	0.41	6.50	0.53	8.40	41.19	1.00	1.29	6.64	2.94
충남(벼)	2.34	6.61	15.46	8.50	6.96	0.48	6.90	0.61	8.76	47.25	1.02	1.29	7.15	3.05
전북(벼)	2.26	6.45	14.57	8.00	6.57	0.55	8.37	0.55	8.37	43.11	1.28	1.28	6.68	2.96
전남(벼)	2.24	6.42	14.38	7.90	6.48	0.53	8.18	0.55	8.49	42.96	1.23	1.28	6.69	2.99
경북(벼)	2.38	6.51	15.49	8.51	6.98	0.39	5.58	0.61	8.73	47.28	0.82	1.29	7.26	3.05
경남(벼)	2.57	6.77	17.39	9.55	7.84	0.48	6.12	0.69	8.80	53.22	0.90	1.30	7.86	3.06
황해(벼)	1.68	5.85	9.82	5.40	4.42	0.19	4.30	0.34	7.69	26.55	0.72	1.28	4.54	2.70
평남(벼)	1.38	6.17	8.51	4.67	3.84	0.1	2.60	0.26	6.76	20.52	0.49	1.27	3.33	2.41
평북(벼)	1.18	6.61	7.79	4.27	3.52	0.08	2.27	0.23	6.53	18.03	0.44	1.28	2.73	2.31
강원(벼)	1.71	5.50	9.40	5.17	4.23	0.12	2.84	0.29	6.86	22.8	0.53	1.27	4.15	2.42
함남(벼)	1.30	5.30	6.89	3.78	3.11	0.15	4.82	0.21	6.75	16.17	0.93	1.30	3.05	2.35
함북(벼)	1.10	5.26	5.78	3.17	2.61	0.1	3.83	0.16	6.13	12.51	0.80	1.28	2.38	2.16
평균	2.05	6.16	13.08	7.19	5.89	0.36	6.11	0.49	8.32	38.25	0.94	1.28	6.21	3.03

주: 조수입 금액 C=A×B, 순수입 금액 B=C-D, 환산물량 I=H/B로 계산하였음.

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.688-689 및 pp.695-696.

<표 3-7> 밭 1단보당 수익과 신·구 지세의 비교

단위: 石, 圓, %

	실수 확량 (A)	1석 가격 (B)	조수입 금 액 (C)	지출 합계 (D)	순수입 금 액 (E)	구 지세		신 지세		평균 지가에 대한 지세 및 수확량의 비율				
						금액 (F)	비율 (F/E)	금액 (G)	비율 (G/E)	금액 (H)	구 지세 율(F/H)	신 지세 율(G/H)	환산물량 (I)	수확량 비율(A/I)
경기(대맥)	1.03	5.48	5.64	3.10	2.54	0.14	5.50	0.18	7.07	14.22	0.98	1.27	2.59	2.52
충북(대맥)	1.22	5.44	6.63	3.64	2.99	0.26	8.70	0.22	7.36	17.73	1.47	1.24	3.26	2.67
충남(대맥)	1.49	5.54	8.25	4.53	3.72	0.30	8.05	0.29	7.79	22.68	1.32	1.28	4.09	2.75
전북(대맥)	1.39	5.50	7.64	4.20	3.44	0.34	9.88	0.26	7.56	20.10	1.69	1.29	3.65	2.63
전남(대맥)	0.91	5.55	5.05	2.77	2.28	0.20	8.77	0.15	6.58	12.45	1.61	1.20	2.24	2.47
경북(대맥)	1.28	5.50	7.04	3.87	3.17	0.22	6.94	0.24	7.57	18.78	1.17	1.28	3.41	2.67
경남(대맥)	1.60	5.85	9.36	5.14	4.22	0.30	7.11	0.33	7.82	25.56	1.17	1.29	4.37	2.73
황해(粟)	0.68	6.00	4.08	2.24	1.84	0.15	8.15	0.12	6.52	9.51	1.58	1.26	1.59	2.33
평남(粟)	0.41	6.00	2.46	1.35	1.11	0.07	6.31	0.05	4.50	6.15	1.14	0.81	1.03	2.50
평북(粟)	0.40	5.79	2.31	1.26	1.05	0.06	5.71	0.05	4.76	4.38	1.37	1.14	0.76	1.89
강원(粟)	0.38	5.25	1.99	1.08	0.91	0.03	3.30	0.04	4.40	4.71	0.64	0.85	0.90	2.36
함남(粟)	0.44	4.90	2.15	1.17	0.98	0.09	9.18	0.05	5.10	3.18	2.83	1.57	0.65	1.47
함북(粟)	0.39	4.79	1.86	1.02	0.84	0.05	5.95	0.04	4.76	3.45	1.45	1.16	0.72	1.85
평균(대맥)	1.17	5.55	6.50	3.89	2.60	0.25	9.66	0.24	9.17		2.59	2.45	1.75	1.50
(粟)	0.49	5.46	2.67	2.00	0.67	0.12	17.43	0.06	8.70	9.72	1.20	0.60	1.78	3.64

주: 조수입 금액 C=A×B, 순수입 금액 B=C-D, 환산물량 I=H/B로 계산하였음.

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.688-689 및 pp.694-695.

「지세령」 개정에 의해 지세액이 감소하였던 것이다. 쌀 1단보의 전국 평균 가격은 9원 72전으로서 물량으로 환산하면 대맥 1.75석과 조 1.78석, 즉 대맥 1년 반 수확량과 조 3년 반 수확량에 불과하였는데, 구 지세액은 대맥 2.6%와 조 1.2%, 신지세액은 대맥 2.5%와 조 0.6%였다.

「지세령」 개정에 의한 가장 큰 변화는 지역별·지목별·필지별로 지세액이 크게 달라지게 되었다는 점이다. 이를 총괄하면 필지별 지세액이 그 토지 생산성과 수익성에 비례하게 됨으로써 결과제하의 필지별 불공평 과세가 해소되고 지세부담의 형평성이 확보되었다고 할 수 있다. 먼저, 지세령 개정 전후의 지세액 변화를 지목별로 보면(표 3-5 참조), 「지세령」 개정에 의해 밭과 기타 지목의 경우 이전보다 9.5%와 33.14%가 감소하였음에 반해 논과 대지에서는 35.28%와 25.89%가 증가하였다. 밭의 경우 도별로 경기 25.3%, 강원 15.2%, 경남 9.2%, 경북 7.3% 등 4개 도에서 지세액이 증가한 반면 나머지 9개도에서는 4.9%(충북)~49.1%(함남)가 감소하였으며, 경기 이남 7개 도에서 2.23%가 감소하고 이북 6개 도에서 19.31%가 감소하였다. 논 의 경우 모든 도에서 지세액이 증가하였는데, 전북과 전남에서 1.38%와 4.96%로 소폭 증가한 데 반해 다른 도에서는 26.9%(충남)~185.25%(평북)가 증가하였다. 특히 경기 이남의 7개 도에서 도별로 1.38%(전북)~74.77%(경기)가 증가하여 전체로는 28.34%가 증가하였는데 이북 6개도에서는 38.87%(함남)~185.25%(평북)가 증가하여 전체로는 99.24%가 증가하였다. 대지의 경우 충북·전북·전남에서만 지세액이 감소하였을 뿐 다른 지역에서는 27.79%(함남)~225.30%(함북)가 증가하여 전국으로는 25.89%가 증가하였으며, 경기 이남 7개 도에서 17.41%가 증가하고 이북 6개 도에서 61.26%가 증가하였다. 이리하여 지목을 망라하여 도별 변화율을 보면 함남·함북에서 30.45%와 13.59%가 감소하고 전북과 전남에서 3.94%와 2.24%가 감소한 반면 나머지 9개도에서는 8.20%(황해)~67.53%(강원)가 증가하였으며, 경기 이남 7개 도에서 18.92%가 증가하고 이북 6개 도에서 11.27%가 증가하였다.

「지세령」 개정에 의해 지역별·지목별로 지세액의 증감률이 크게 차이가 나게 된 것은 그 전 결과제에 의한 지세부담이 토지 생산성과 수익성에 비례하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 「지세령」 개정 이전 전국의 지세총액은 「지세령」 개정에서 과세표준이 된 전국 지가 총액의 1.1%였다. 그런데 이를 도별로 보면(표 3-8 참조), 0.78%(강원)~1.87%(함남)로 차이가 있다. 또한 이를 지목별로 보면 밭의 경우 1.44%, 논 0.96%, 대지 1.03%, 기타 1.94%로서 논과 대지에 상대적으로 낮은 지세가 부과되고 밭과 기타 지목에 높게 부과되었음을 알 수 있다. 밭의 경우 함남·전북·전남·

<표 3-8> 법정 지가에 대한 지세령 개정 이전 지세액의 비율

단위: 원, %

	전			담			대			기타			합계		
	지가	구 지세	비율	지가	구 지세	비율	지가	구지세	비율	지가	구지세	비율	지가	구 지세	비율
경기	25,467,335	264,134	1.04	60,565,345	450,510	0.74	4,575,433	30,219	0.66	66,696	2,211	3.32	90,674,809	747,074	0.82
충북	15,725,720	232,379	1.48	28,217,575	284,543	1.01	2,154,644	29,882	1.39	7,561	97	1.28	46,105,500	546,901	1.19
충남	18,576,772	253,859	1.37	74,390,556	762,077	1.02	4,150,945	52,578	1.27	226,681	1,881	0.83	97,344,954	1,070,395	1.10
전북	13,579,646	233,755	1.72	70,337,129	901,963	1.28	3,681,313	49,439	1.34	192,901	2,968	1.54	87,790,989	1,188,125	1.35
전남	23,784,107	393,009	1.65	85,312,946	1,056,686	1.24	5,504,062	71,762	1.30	186,778	4,924	2.64	114,787,893	1,526,381	1.33
경북	37,825,316	458,152	1.21	87,711,357	739,763	0.84	5,665,257	55,748	0.98	147,799	1,157	0.78	131,349,729	1,254,820	0.96
경남	29,454,136	350,728	1.19	83,523,793	768,301	0.92	5,150,338	52,308	1.02	1,220,097	9,529	0.78	119,348,364	1,180,866	0.99
황해	37,711,820	600,534	1.59	33,385,480	253,875	0.76	3,118,822	31,948	1.02	179,472	7,498	4.18	74,395,594	893,855	1.20
평남	20,086,396	314,219	1.56	12,160,580	63,424	0.52	1,741,994	14,067	0.81	63,222	7,749	12.26	34,052,192	399,459	1.17
평북	13,785,424	195,868	1.42	12,495,028	56,944	0.46	1,389,252	9,317	0.67	24,491	2,480	10.13	27,694,195	264,609	0.96
강원	11,584,977	130,753	1.13	17,220,579	96,937	0.56	1,887,181	9,927	0.53	14,200	658	4.63	30,706,937	238,275	0.78
함남	9,957,089	254,392	2.55	6,408,021	59,987	0.94	1,394,015	14,181	1.02	62,536	4,557	7.29	17,821,661	333,117	1.87
함북	6,894,496	115,759	1.68	878,317	7,452	0.85	640,905	2,561	0.40	2,387	844	35.36	8,416,105	126,616	1.50
합계	264,433,234	3,797,541	1.44	572,606,706	5,502,462	0.96	41,054,161	423,937	1.03	2,394,821	46,553	1.94	880,488,922	9,770,493	1.11

자료: 朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.684-685.

함북·황해·평남의 순으로 구지세가 높았으며, 논의 경우 전북·전남·충남·충북의 순으로 구지세가 높게 부과되었다. 대지의 경우 경기 이북 6개 도에서 구지세가 낮게 부과되었으며, 충북·전북·전남에서 높게 부과되었음을 알 수 있다.

「지세령」 개정에 의해 개별 필지별 과세액도 달라지고, 이에 따라 토지소유자 개인별 납세액도 달라졌다. 이 때문에 일제는 개별 납세자의 지세부담액이 종전보다 2배 이상 급증한 납세자 중 연간 납세액이 10원 미만인 경우에 한하여 종전보다 2배 초과분만큼을 전답에 대해서는 3년, 대지에 대해서는 5년간 감면하도록 경과조치를 규정하였다. 이 조치에 의해 전국에 걸쳐 891,306명(지세납세자 수의 26.5%)이 235,567원(지세부과액의 2.1%)의 지세를 감면받았다(표 3-9 참조). 도별로 지세부과 및 감면 실태를 보면 1인당 과세액은 충남 5원 91전, 경기도 5원, 전북 4원 50전, 경남 4원, 충북 3원 98전, 황해도 3원 61전, 경북 3원 56전, 전남 3원 27전 등의 순으로 경기이남 7개도와 황해도에서 납세자 1인당 과세액이 높았으며, 지세 부과액 대비 감면액의 비율은 강원도 8.2%, 평북 7.9%, 함북 6.3%, 평남 5.4% 등의 순, 감면 인원 비율은 강원도 43.6%, 경기도 39.5%, 평북 35.4%, 함북 32.2%, 경북 31.1%, 평남 30.6% 순으로 높았다. 지세령 개정으로 경기이북 6개 도에서 지세가 2배 이상 급증한 납세자가 상대적으로 많았다고 할 수 있다.

<표 3-9> 지세령 개정에 의한 지세액 2배 이상 부담자와 감면 실태(1918)

단위: 圓, 人, %

	지세 부과			지세 감면			감면 비율	
	과세액 (A)	과세인원 (B)	1인당세액 (A/B)	감면액 (C)	감면인원 (D)	1인당감면액 (C/D)	금액 (C/A)	인원 (D/B)
경기	1,186,944	237,459	4.999	32,187	93,727	0.343	2.71	39.47
충북	597,073	150,170	3.976	6,824	28,045	0.243	1.14	18.68
충남	1,262,016	213,646	5.907	10,177	45,693	0.223	0.81	21.39
전북	1,139,571	253,026	4.504	4,510	36,846	0.122	0.40	14.56
전남	1,472,238	450,907	3.265	9,156	72,968	0.125	0.62	16.18
경북	1,695,768	476,350	3.560	36,935	148,279	0.249	2.18	31.13
경남	1,554,821	385,620	4.032	21,127	108,067	0.195	1.36	28.02
황해	967,005	267,864	3.610	16,426	60,411	0.272	1.70	22.55
평남	449,507	206,301	2.179	24,430	63,188	0.387	5.43	30.63
평북	360,932	190,793	1.892	28,538	67,535	0.423	7.91	35.40
강원	397,924	234,654	1.696	32,656	102,182	0.320	8.21	43.55
함남	331,441	214,478	1.545	5,716	36,740	0.156	1.72	17.13
함북	109,874	85,932	1.279	6,885	27,625	0.249	6.27	32.15
평균	11,425,114	3,368,220	3.392	235,567	891,306	0.264	2.06	26.46

주: 도별 과세액의 합계는 11,525,114, 도별 납세인원의 합계는 3,367,200으로 합계란의 수치와 일치하지 않음.

자료: 『朝鮮彙報』1919.6, pp.180-181과 1918.12, pp.117-119(조석곤, 1995a, p.301에서 재인용)

한편, 「지세령」 개정에서는 필지별 지가에 의해 지세를 부과하고 토지소유규모별 누진세 등은 실시되지 않았다. 그런데, 조석곤(1995a, pp.311-318)에 의하면 경남 김해군 녹산면의 사례에서 토지소유규모가 큰 납세자일수록 논을 많이 소유하였고, 따라서 「지세령」 개정으로 지세액이 증가되는 경우가 많았다. 이렇게 보면 「지세령」 개정은 결과적으로 대지주 우대 조치가 아니었다고 할 수 있다. 또 다른 사례 연구로서, 이종범(1994, pp.273-274)에 의하면 전남 구례군 토지면 오미동 유씨가의 경우는 13필지 14,602평(320부 3속), 대지 2필지 112평(1부 2속), 밭 1필지 1,496평(15부 8속)의 원결토지에 대한 지세는 1910년의 24원 29전에서 1914년 37원 10전으로 52.8%가 증가한 데 이어 1918년에 47원 93전으로 29.2%가 증가하였는데, 필지별로는 모든 필지에서 지세액이 증가하였다. 논은 없고 대지와 밭이었던 가경토지 19필지 5,853평(57부 3속)의 경우 1918년 지세액은 1914년에 비해 32.1%가 증가하였는데, 대지 2필 250평 정도에 대해서는 지세가 면제되고 대지 3필 480평의 지세액은 1914년

271원 70전에서 56원 70전으로 대폭 감소한 반면 나머지 토지들에서는 지세가 증가하였으며, 특히 1부당 평수가 평균 102평인데 573평인 필지에서는 1914년 7원 70전에서 52원 10전으로 576.6%가 증가하고 1부당 407평이었던 필지에서는 20원 90전에서 70원 40전으로 238.8%가 증가하는 등 1부당 평수가 넓은 토지에서 지세액이 크게 증가하였다.

토지조사사업에서 필지별 지가 책정이 토지 수익을 기초로 이루어졌음을 감안하면 「지세령」 개정 이전 결가제하에서 지세부과는 지역별·지목별·필지별로 불공평하였음을 알 수 있다. 더욱이 결가제하에서 1결당 토지 면적은 전술하였듯이 실제보다 크게 과소평가되어 있었다. 그 점에서 「지세령」 개정에 의해 성립한 과세지가제는 근대적 지세제도를 확립한 것으로 평가할 수 있을 것이다

3. 지세제도 개혁의 의의

1918년 6월의 「지세령」 개정에 의해 성립된 과세지가제도는 토지조사사업에 의해 설정된 필지별 지가를 과세표준으로 한 것이므로, 지세제도의 개혁은 사실상 토지조사사업의 토대 위에서 이루어진 것이며, 따라서 토지조사사업과 분리하여 지세제도 개혁의 의의를 별도로 도출한다는 것은 무의미할 수 있다. 더욱이 전술하였듯이 토지조사사업의 목적이나 역사적 의의도 일제의 식민지 지배정책이라는 구조를 도외시하고서는 파악할 수 없다. 이러한 전제 위에서 지세제도 개혁의 자체적인 의의를 찾는다면, 그것은 토지 수익에 의거하여 지세를 부과하게 됨으로써 지역별·지목별·필지별 불공평 과세가 해소되고, 나아가 정치적 목적이나 부역 및 진상 등 지세 외의 다른 과세 명목으로 지세를 증감하였던 제도가 폐지됨으로써 근대적 지세제도가 확립되었다는 점을 들 수 있다.

그러나 과세지가제의 성립에 의해 지세 자체는 크게 증가하지 않았지만 지방비·면비·학교비 등 부가세가 증가 및 신설됨으로써 지세보다 많거나 같은 액수를 차지하였다. 예컨대, 전남 구례군 토지면 오미동 유씨가의 지세 관련 자료의 분석에 의하면(박석두, 1995, pp.70-71), 지가 1천원 당 지세는 1918~1921년에 13원, 1922~1933년에 17원이었지만 지방비·면비·학교비 등 부가세가 1918년의 3원 3전에서 1919년 4원 81전, 1920년과 1921년 14원 82전, 1922년 16원 83전, 1923년 17원 51전, 1924년 17원, 1925년~1933년에 16원 32전으로 증가하여 1920년부터 지세보다 부가세가 많거나 같은 정도였다. 전국적으로도 총독부 재정에서 지세 수입은 1917년의

1,022만 5천 원에서 1918년 1,122만원(전년 대비 9.7% 증가), 1919년 1,121만 3천 원(동 0.06% 감소), 1920년 1,115만 7천 원(동 0.5% 감소)으로 줄었지만 지세부가세·면비지세할당금·호세·면비호세할당금을 합한 부가세는 1917년의 327만원에서 1918년 441만 7천 원(전년 대비 35% 증가), 1919년 656만 8천 원(동 48.7% 증가), 1920년 1,628만 4천 원(동 147.9% 증가)으로 급증하여 1920년에는 부가세가 지세보다 46%나 많았다. 이 외에 간접세로서 연초세와 주세의 합계액이 1917년 267만 9천 원에서 1918년 478만 2천 원, 1919년 851만 6천 원, 1920년 1,063만 8천 원이었다(임병윤, 1989). 요컨대, 일제는 「지세령」 개정에 의해 근대적 지세제도를 확립함으로써 지세 수입을 증가시킨 것은 아니지만 지세부담의 형평성과 지세수입의 안정성을 확보하고, 이를 토대로 부가세를 대폭 증가시켜 재정수입을 안정적으로 확대하였던 것이다. 「지세령」 개정에 의한 과세지가제 성립의 의의는 근대적 지세제도의 확립에 그치는 것이 아니라 일제의 식민지 지배를 위한 재정적 기초를 확립하는 데 있었던 것이다.

참 고 문 헌

- 김용섭(1968), “광무년간의 양전·지계사업”, 『아세아연구』11(3), 고려대 아세아문제연구소(『한국근대농업사연구(하)』, 일조각, 1975에 재수록).
- 김용섭(1984), “한말 고종조의 토지개혁론”, 『동방학지』41, 연세대 국학연구원(『한국근대농업사연구(하)』증보판, 일조각, 1984에 재수록).
- 김용섭(1988), “근대화과정에서의 농업개혁의 두 방향”, 『한국자본주의 성격논쟁』, 대왕사.
- 김준보(1967), 『농업경제학서설』, 고려대학교출판부.
- 김준보(1974), 『한국자본주의사연구(II)－봉건지대의 근대화 기구 분석－』, 일조각.
- 김홍식 외(1990), 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- 김홍식 외(1997), 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김양식(2000), 『근대권력과 토지－역둔토 조사에서 불하까지－』, 해남.
- 김옥근(1981), “조선왕조재정사연구－세입구조 분석－”, 『경제사학』5, 경제사학회.
- 김옥근(1984), 『조선왕조재정사연구』, 일조각.
- 박석두(1995), 『한말－일제하 토지소유와 지세제도의 변화에 관한 연구－전남 구례군 유씨가 의 사례를 중심으로－』, 한국농촌경제연구원
- 박진태(1997), “갑오개혁기 국유지조사의 성격: 역토 조사과정을 중심으로”, 『성대사람』, 12·13 합집, 수선사학회.
- 배영순(1982), “일제하 역둔토불하와 그 귀결”, 『영남대 사회과학연구』2(2).
- 배영순(1988), 『한말 일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구』, 서울대 국사학과 박사 학위논문.
- 신용하(1982), 『조선토지조사사업연구』, 지식산업사.
- 신용하(1997), “『식민지근대화론』 재정립 시도에 대한 비판”, 『창작과 비평』98, 창작과비평사.
- 오두환(1991), 『한국근대화폐사』, 한국연구원
- 왕현종(1992), “한말(1894-1904) 지세제도의 개혁과 성격”, 『한국사연구』77, 한국사연구회.
- 왕현종(1995), “대한제국기 양전·지계사업의 추진과정과 성격”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 왕현종(1997), “19세기 후반 지세제도 개혁론과 갑오개혁”, 『한국 근현대의 민족문제와 신국가건설』, 지식산업사.
- 왕현종(1999), “광무양전·지계사업”, 『한국사42－대한제국』, 국사편찬위원회.

- 왕현중(2003), “광무양전·지계사업의 성격”, 『한국 농업구조의 변화와 발전, 한국농촌경제 연구원.
- 유재건(1997), “식민지·근대와 세계사적 시야의 모색”, 『창작과 비평』 98, 창작과비평사.
- 이세영·최윤오(1995), “대한제국기 토지소유구조와 농민층분화”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영학(1991), “광무양전사업 연구의 동향과 과제”, 『역사와 현실』 6, 한국역사연구회.
- 이영학(1995), “총설·대한제국기 토지조사사업의 의의”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영호(1990), “대한제국시기의 토지제도와 농민층분화의 양상”, 『한국사연구』 69, 한국사연구회.
- 이영호(1992), 『1894-1910년 지세제도 연구』, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 이영호(1995), “광무양전의 기능과 성격”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영호(2001), 『한국 근대 지세제도와 농민운동』, 서울대 출판부.
- 이영훈(1988), 『조선후기사회경제사』, 한길사.
- 이영훈(1989), “광무양전의 역사적 성격-충청남도 연기군 광무양전에 관한 사례분석-”, 근대조선의 경제구조, 비봉출판사.
- 이영훈(1990), “광무양전에 있어서 <시주> 파악의 실상”, 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- 이영훈(1992), “광무양전에 있어서 ‘時主’ 파악의 실상(II)”, 『省谷論叢』 23.
- 이영훈(1997), “토지조사사업의 수탈성 재검토”, 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 이윤갑(1995), “서평: 대한제국의 양전 지계발급사업을 둘러싼 제2단계 광무개혁 논쟁”, 『역사와 현실』 16호, 한국역사연구회.
- 이윤상(1986), “일제에 의한 식민지재정의 형성과정: 1894~1910년의 세입구조와 징세기구를 중심으로”, 『한국사론』 14, 서울대 국사학과.
- 이윤상(1992), “‘광무개혁’ 연구의 현황과 과제”, 『역사와 현실』 8호, 한국역사연구회.
- 이종범(1992), “1910년 전후 지세문제의 전개과정에 관한 연구”, 『역사연구』 7장간호.
- 이종범(1994), 『19세기 말 20세기 초 향촌사회구조와 조세제도의 개편 구례군 토지면 오미동 ‘柳氏家文書’ 분석』, 연세대학교 대학원 사학과 박사학위 논문.
- 이철성(1993), “18세기 田稅 比摠制의 실시와 그 성격”, 『한국사연구』 81, 한국사연구회.
- 인정식(1949), 『조선농업경제론』, 박문출판사.
- 임병윤(1989), “일제하 농업정책”, 『한민족 독립운동사(5): 일제의 식민통치』, 국사편찬위원회.
- 장시원(1997), “서평: 조선토지조사사업의 연구”, 『경제사학』 23, 경제사학회.
- 장시원(1999), “조선토지조사사업 연구의 새로운 지평”, 『사회과학논평』 18.
- 정선남(1990), “18·19세기 田結稅의 수취제도와 그 운영”, 『한국사론』 22, 서울대 국사학과.

- 정연태(1999), “‘식민지근대화론’ 논쟁의 비판과 신근대사론의 모색”, 『창작과 비평』~103, 창작과비평사.
- 정태현(1997), “수탈론의 속류화 속에 사라진 식민지”, 『창작과 비평』~97, 창작과비평사.
- 조석곤(1986), “조선토지조사사업에 있어서 소유권조사과정에 관한 한 연구”, 『경제사학』~10, 경제사학회.
- 조석곤(1995a), 『조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립』, 서울대 경제학과 박사학위논문.
- 조석곤(1995b), “서평: 대한제국의 토지조사사업”, 『경제사학』~19, 경제사학회.
- 조석곤(1997), “수탈론과 근대화론을 넘어서”, 『창작과 비평』~96, 창작과비평사.
- 조석곤(1998), “식민지근대화론과 내재적 발전론 재검토”, 『동향과 전망』~38.
- 조석곤(1999), “조선토지조사사업 연구를 둘러싼 최근 쟁점에 대한 소론”, 『사회과학논평』~18.
- 조석곤(2003), “토지조사사업과 토지제도의 변화”, 『한국 농업구조의 변화와 발전, 한국농촌경제연구원
- 최원규(1993), “일제의 초기 한국식민책과 일본인 농업이만”, 동방학지 77·78·79 합집, 연세대 국학연구원.
- 최원규(1994), 『한말·일제초기 토지조사와 토지법 연구』, 연세대 사학과 박사학위논문.
- 최원규(1995), “대한제국기 量田과 官契發給事業”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 최원규(1999), “19세기 후반·20세기 초 경남지역 일본인 지주의 형성과정과 투자사례”, 『한국민족문화』~14, 부산대.
- 최원규(1999), “한말·일제 초기의 토지조사사업 연구와 문제점”, 『역사와 현실』~21, 한국역사연구회.
- 최윤오·이세영(1995), “광무양안과 시주의 실상”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 황하현(1979), “良役의 實相과 均役法の 실시”, 『경제사학』3, 경제사학회.
- 황하현(1994), “한국 세제의 근대적 전개”, 『경제연구』15, 한양대 경제연구소
- 宮嶋博史(1975), “土地調査事業の歴史的前提條件の形成”, 『朝鮮史研究會論文集』~12, 朝鮮史研究會.
- 宮嶋博史(1978), “朝鮮土地調査事業研究序說”, 『アジア經濟』~19(9).
- 宮嶋博史(1988), “量案から土地臺帳へ—朝鮮土地調査事業における帳簿體系の變革—”, 『朝鮮民族運動史 研究』5.
- 宮嶋博史(1990), “광무양안의 역사적 성격”, 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- 宮嶋博史(1991), 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學 東洋文化研究所.

- 宮嶋博史(1996), “量案における‘主’の性格—1871年慶尙道彦陽縣量案の事例”, 『論集 朝鮮近現代史(姜在彦先生古稀記念論文集)』, 明石書店.
『高等土地調査委員會事務報告書』.
- 朴文圭(1933), “農村社會分化の起點としての土地調査事業に就て”, 『朝鮮社會經濟史研究』, 京城帝國大學法文學會.
- 李在茂(1955), “朝鮮における土地調査事業の實體”, 『社會科學研究』7(5).
- 林炳潤(1971), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版會.
- 田中愼一(1974), “韓國財政整理における徵稅臺帳整備について”, 『土地制度史學』63, 土地制度史學會.
- 田中愼一(1977), “朝鮮における土地調査事業の世界史的位置(1)”, 『社會科學研究』29(3), 東京大學社會科學研究所.
- 田中愼一(1978), “朝鮮における土地調査事業の世界史的位置(2)”, 『社會科學研究』30(2), 東京大學社會科學研究所.
- 朝鮮總督府, 『土地調査例規』.
- 朝鮮總督府(1911), 『朝鮮總督府施政年報(明治42年度)』.
- 朝鮮總督府(1916), 『朝鮮總督府施政年報: 大正三年度』.
- 朝鮮總督府(1918), 『朝鮮總督府施政年報(大正六年度)』.
- 朝鮮總督府(1922), 『朝鮮總督府施政年報(大正七・八・九年度)』.
- 朝鮮總督府臨時土地調査局(1918), 『朝鮮土地調査事業報告書』.
- 和田一郎(1920), 『朝鮮土地及地稅制度調査報告書』(1942년 복각판, 宗高書房).

제 4 장

식민지주제의 형성과 농가경제의 피해

제1절 1910년대의 농업정책

일제가 식민지 조선을 지배한 목적은 식량과 공업원료의 공급, 상품의 판매, 자본의 수출과 투자, 그리고 대륙침략을 위한 병참기지의 건설 등이었다. 이와 같은 식민지 지배의 목적과 그 실현을 위한 정책은 일제의 국내여건과 국제정세 및 조선에서의 통치 여건에 따라 시기별로 달라졌다. 1910년대까지 일제는 식민지 지배를 위한 토대 구축에 주력하였는데, 그 주축을 이루었던 것이 토지조사사업(1910~1918년)과 금융기구의 재편(1918년)이었다(河合和男, 1986, p.16). 일제는 토지조사사업과 1912년 3월의 「조선민사령」 및 10월의 「부동산등기령」을 통해 자본주의적 사유권을 확립하고 「지세령」의 개정(1918년)을 통해 근대적 지세제도를 확립하였으며, 1918년에 「조선식산은행령」을 발표하여 농공은행을 식산은행에 합병하는 한편 「금융조합령」에 의해 도시에도 금융조합을 설치할 수 있도록 하고 각 도에 금융조합연합회를 설립하도록 하여 금융조합-금융조합연합회-조선식산은행으로 이어지는 특수은행의 분업체계를 구축하였다. 이 밖에 일제는 철도·도로·항만 등 사회간접자본을 확충하고 그 재원의 확보를 위하여 소금·연초·인삼 등 전매품의 관업경영(官業經營)에 나서는 한편 농업정책도 식민지산업정책의 중추로서 소규모로 시행하였다. 식민지 조선을 식량 및 공업원료의 공급 기지로 구축하기 위한 농업정책을 본격적으로 추진하게 되는 1920년 이전에도 일제는 미곡을 중심으로 한 곡물, 면화, 잠견 등 이른바 3대 농산물과 축우의 증식 정책 및 그 이출을 위한 검사제도 등을 실시하였던 것이다.

1910년대에 조선총독부의 농업정책은 ① 식량품 생산의 증식, ② 수이입 농산물의 자급 도모, ③ 내지(일본을 말함) 및 인접국에 대해 수출 전망이 있는 농산물의 개량·증식과 소비절약에 의한 수이출액 증가 등에 중점을 두었으며, 구체적 실행에서는 ① 장려사항이 다기하지 않을 것, ② 실행하기 간편하여 비용 지출이 없거나 소액이어야 할 것, ③ 그 효과가 적확할 것, ④ 실시에 대해 구체적으로 지도를 할 것 등의 4대 요강을 농업정책의 근본방침으로 하였다(朝鮮總督府殖産局, 1929, pp.1-2). 그리하여 당시의 관리조차 “장려사항과 같은 것은 총독부에서 일일이 정하여 지방청은 함부로 가감하지 못하도록 하였으며…따라서 총독부는 마치 참모본부이고 지방청은 오직 그 방침대로 실행 임무를 맡아 제1선에 있는 전투부대 같은 것이었으며, 너무나 부자유스럽고 획일적이며 군대식이라는 등 비난도 있었다(渡辺豊日子, 1922.10, pp.84-85)고 인정하듯이 극히 무단적 성격이 강하였으며, 강권적으로 농사개량이 추진되었다(河合和男, 1986, pp.17-20).

식민지 조선에서 일제의 농업정책이 처음 본격적으로 제시된 것은 1912년 3월 초대 총독 테라우찌 마사타케(寺內正毅)가 각 도 장관과 권업모범장장에게 내린 ‘중대훈시’에 의해서였다. 그것은 미작·면작·양잠·축우 등의 개량증식에 대한 기본방침을 구체적으로 밝힌 것으로 이후 농업생산정책의 토대가 되었다. 그 주요 내용은 ① 미작에 대해서는 우량품종의 보급, 건조조제의 개량, 관개수의 공급, 시비의 장려 등, ② 면작에 대해서는 육지면 재배의 장려, 육지면 종자의 보존, 육지면 재배의 지도, 육지면 재배의 확장, 재래면의 재배 개량 등, ③ 양잠에 대해서는 우량잠종의 보급, 어린누에 공동사육의 설치, 여자의 잠업 장려, 누에고치 판매의 알선, ④ 축우에 대해서는 씨소의 선택·배치·종부·보호, 암소의 대부, 축우 예탁 장려, 사료 공급, 거세 장려, 새끼뺨 소의 도살 규제, 가축 질병 예방 등이었다(村上勝彦 등, 1984.6, p.11).

1. 1910년대의 미작 개량 장려 정책

1910년대에 미작의 개량을 위한 4대 장려사항은 ① 우량품종의 보급, ② 관개설비의 개선, ③ 시비량의 증가, ④ 건조조제의 개량 등이었는데(河合和男, 1986, pp.20-27), 그 중에서도 특히 우량품종의 보급에 역점이 두어졌다.

1.1. 벼 우량품종의 보급

조선 재래의 벼 품종은 지극히 다양하였는데 대개 까끄라기가 많고, 한 이삭에

알갱이의 수가 많은 대신 크기는 작았으며, 키가 커서 쓰러지기 쉽고 도열병에 걸리기 쉬운 반면 가뭄에 견디는 힘이 강하고 이삭이 패서 익기까지 일수가 적은 데다 수분이 없는 토양에서도 싹이 틀 수 있는 특성이 있었기 때문에 물과 비료가 부족한 상황에서는 일본의 개량품종보다 수확이 좋았다(藤田 强, 1940. 6, p.4). 그러나 재래 벼 품종은 다른 품종, 특히 적미(赤米)가 뒤섞인 게 많고 수량과 품질 모두 뒤떨어지는 등(鮮米協會, 1935, p.79) 토지생산성 향상과 일본 미곡시장의 기호에 적합하지 않았기 때문에 일제는 무엇보다 일본 개량품종을 보급하는 데 농정의 역점을 두었다. 이리하여 우량품종의 식부면적은 1912년의 3만 9천 정보(총 식부면적의 2.8%)에서 1920년에 88만 3천 정보(57.7%)로 확대되었다.

권업모범장은 수많은 일본의 벼 품종을 시험재배한 결과 우량종으로 조신력(早神力)을 위시하여 곡량도(穀良稻)·석백(石白)·히노데(日の出)·다마금(多摩錦)·금(錦) 등 6종을 선정하여 조신력은 1908년, 곡량도·석백·히노데는 1909년, 다마금·금은 1912년부터 일반에 보급하였다(鮮米協會, 1935, p.87). 총독부는 지역별 장려품종으로서 북부지방에 히노데, 중부지방에 조신력·석백·다마금 등 3종, 남부지방에 고천수(高千穂)·곡량도 등 2종을 지정하고, 품종의 보급은 각 도의 책임에 맡겼다. 각 도는 모범답을 설치하거나 품평회를 개최하여 농민으로 하여금 우량종 재배의 이익을 실지에서 인식하게 함과 동시에 다수의 채종답을 설치하여 가능한 다량의 우량종자를 육성하고 이를 무상으로 배부하거나 재래종자와 교환하는 한편 민간 상호간의 종자교환을 장려하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.184).

우량품종 장려 초기에는 “비료도 없고 재배법도 조잡하였기 때문에 다비증수(多肥增收)의 특성을 가진 우량품종은 그 성적이 기대에 반하기도 하였으며, 한해와 냉해를 만나서는 아직 풍토에 순치되지 못하였기 때문에 피해가 극심할 때도 있었다. 이에 대해 보수적인 농가는 그 원인을 알려고 하지 않은 채 곧바로 그 성적 여하를 의심하여 우량종은 대개 까끄라기가 없기 때문에 벼의 용량이 적다는 등으로 기피하는 자가 많았다…이들을 계몽하기 위하여 입모(立毛)품평회·산미(産米)품평회·강습회 등을 개최하고 우량품종의 유리한 점을 설명하였으며, 혹은 종자의 무상배부를 행하는 등 백방의 수단을 다하여 장려에 힘쓴 결과 점차 재배법을 개량하여 수확량이 많다는 것을 인식하기에 이르렀다. 또한 미곡검사의 시행에 의하여 수출미 중 특히 우량품종이 고가(高價)로 유리하게 판매되게 된 점 등에 의해 우량품종의 재배를 희망하는 자가 계속 생기게 되었다(鮮米協會, 1935, pp.79-80).” 1910년대는 “오로지 재래종을 구축하는 우량종 보급시대였으며” 1920년대 이후는 “우량종

갱신시대라고 할 수 있었다(鮮米協會, 1935, p.97).”

12. 기존 제언·보의 수축

우량품종은 특성상 관개설비가 갖추어지지 않은 논에서는 충분히 성적을 거두기 어려웠다. 그런데 1910년 당시 “논의 총면적…대략 140만 정보 중 관개설비를 갖춘 것은 겨우 약 24만 정보 내외(渡辺豊日子, 1922.10, p.76)”에 지나지 않았다. 이에 대해 총독부는 기존 수리시설을 최대한 이용한다는 방침으로 1912년에 수리관행조사 및 수리현황조사를 하였다. 조사 결과 평야를 흐르는 전국 9개 강 유역에서 제언에 의한 관개면적이 21,000정보인데 보에 의한 관개면적이 92,000정보로서, 보가 관개 시설의 주류를 이루며(朝鮮總督府官房土木部, 『治水及水利踏査書』, 1920), 전국에 제언 6,384개와 보 20,707개가 있는데 이 중 제언 2,987개(46.8%)와 보 5,276개(25.5%)의 수축이 필요한 것으로 나타났다(표 4-1 참조). 또한 제언은 대개 국유, 보는 공유로 결론짓고, 이후 국유 제언을 수축하는 데 중점을 두었다. 이리하여 1909년에 하달된 「제언 및 보의 수축에 관한 통칙」의 “설계·감독은 지방청, 노동력은 몽리민,

<표 4-1> 1910년대의 도별 수리시설 현황

	제 언		보		합 계	
	제언 수	수축필요 제언	보의 수	수축필요 보	총 수	수축필요 시설
경 기	80	49	1,215	153	1,295	202
충 북	122	110	687	624	809	734
충 남	355	214	612	547	967	761
전 북	513	483	1,784	396	2,297	879
전 남	397	360	6,997	642	7,394	1,002
경 북	1,793	1,237	1,902	632	3,695	1,869
경 남	221	221	803	578	1,024	799
황 해	40	40	1,118	1,101	1,158	1,141
평 남	7	4	373	95	380	99
평 북	2,589	237	850	213	3,439	450
강 원	241	24	3,873	87	4,114	111
함 남	19	1	298	46	317	47
함 북	7	7	195	162	202	169
합 계	6,384	2,987	20,707	5,276	27,091	8,263

자료: 持地六三郎, “治水と水利”, 『朝鮮彙報』 10월호, 1916, pp.11-13(이애숙, “일제하 수리조합의 설립과 운영”, 『한국사연구』 30·51 합집, 1985.12, p.322에서 인용)

비용은 국고보조로 하되 보조로 수축된 제언·보의 유지관리는 몽리자로 계를 조직하여 맡게 한다”는 방침에 의해 1909~1918년까지 제언 1,527개소(수축이 필요한 제언 2,987개소의 51%), 보 410개소(수축이 필요한 보 5,276개소의 8%)가 국고보조에 의해 수축된 결과 관개면적은 1918년에 제언·보에 의한 것 28만 9천여 정보, 수리조합에 의한 것 3만 1천여 정보, 개인사업에 의한 것 7천여 정보, 합계 32만 8천여 정보로서 전체 논 면적 154만여 정보의 21%에 달하였다(朝鮮總督府, 1922, p.169). 그러나 1910년대에는 토지조사사업이 완료되지 않은 데다 재정사정으로 대규모 수리관개사업은 실시되지 않았으며, 이 때문에 1921년 3월 현재 논 총면적 154만 정보 중 관개설비를 갖춘 논은 약 34만 1천 정보(22%)에 불과하였다(朝鮮總督府殖産局編, 『朝鮮の灌溉及開墾事業』, 1921, p.14: 河合和男, 1986, p.25에서 인용).

이 외에 총독부는 1917년에 「조선수리조합령」을 발표하여 수리조합에 관한 제도를 완비하였으며³⁷⁾, 1919년에는 「수리조합보조규정」을 발표하여 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 예산 4만엔 이상의 수리조합 사업에 대해 공사비 예산액의 15% 내에서 보조금 교부, 조합의 신청이 있을 경우 총독부에서 사업지 답사와 측량·설계 시행 등의 내용을 규정하였다.

13. 자급비료 장려

일본 농상무성의 『한국토지농산조사보고(1904~5)』에 따르면 1905년 당시 조선에서의 주된 비료는 인분뇨(人糞尿)·구비(廐肥)·들풀·짚·초목회(草木灰) 등이었으며, 그 밖에 닭똥·개똥·누에똥·해초(海草)·왕겨·쌀겨(米糠)·그을음(온돌벽에 붙은)·퇴비·태운 흙(燒土)·갯묵 등도 있었지만 그리 보편적이지 않았다. 그 중에서 갯묵이나 쌀겨는 일본으로 수출되는 양이 많았으므로 조선에서 실제 사용된 것은 일부에 지나지 않았고, 겨우 논벼와 보리농사에 드물게 사용되는 정도로서 생산량의 3할~4할에 불과하였다. 또 정어리기름을 짠 찌꺼기, 여러 가지 짐승의 뼈, 고

37) 그 주요 내용은 다음과 같다. ① 조합의 구역은 수리조합사업에 의해 이익을 받을 토지로 하며, 조합원은 구역 내에 토지·가옥 기타 공작물을 소유한 자로 함으로써 소작인은 조합원이 될 수 없었다. ② 수리조합을 설치하고자 할 때에는 조합원이 될 자 5인 이상이 창립자가 되어 조합규약을 만들고, 조합원이 될 자 1/2 이상으로서 토지 총면적의 2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 얻어 조선총독의 인가를 받아야 한다(제3조)고 함으로써 소규모 토지소유자의 설립 반대를 봉쇄하였다. ③ 조합장을 비롯한 간부 직원은 도지사가 임명하거나 그 인가를 받도록 하고, 재산 처분에 대해서도 도지사의 인가를 받도록 하여 행정관서의 통제를 받도록 하였다.

래 뼈 등도 대부분 일본으로 수출되었다. 가장 특징적인 비료는 분회(糞灰) 또는 요회(尿灰)라고 불리는 것으로 변소를 겸하는 비료사의 한 모퉁이에 재를 쌓아 두고 인간의 배설물을 그때그때 재에 끼얹어 뒤편에 끌어 모아 쌓아 두었다가 그대로 비료로 사용하거나 지면에 펼쳐 건조시킨 다음 가루로 뿌리는 경우도 있으며, 가축 분뇨와 깔개의 혼합물을 부식한 구비(厩肥)를 섞어 사용하는 경우가 많았다. 요컨대, 당시에는 자급비료가 비료의 중심이었으며, 비료 종류별 중요도는 지역별로 차이가 없었고, 다만 논과 밭에서는 차이가 있었다. 즉, 산야초와 관목의 가지·잎 등을 녹비로 사용하는 것은 논에 한정되었으며, 분회는 오히려 밭작물에 많이 사용되었다. 시비는 벼와 보리에 중점이 두어져 밭의 경우 여름철 작물에는 시비하지 않는 경우도 많았다. 간혼작(間混作)의 경우 주작물에는 시비하였지만 간혼작 작물에는 콩과 작물이 많았기 때문이기도 하지만 비료를 주지 않고 재배하는 경우가 적지 않았다. 보리, 특히 가을에 파종하는 대맥의 경우 비료가 중요하였으므로 남부지방에서는 추비(追肥)가 행해지는 사례도 있었다. 수도작에서도 중부지방의 서해연안 지역처럼 특히 수리 불안이 큰 지대에서는 시비하지 않는 경우도 그리 드물지 않았다. 남부지방에서는 드물지만 추비로서 7~8월경 들풀·누에똥·갯목을 사용하는 경우도 있었다(이상 農林省熱帶農業研究センター, 1976, pp.104-106). 1910년 이전에 조선에서는 주요 작물에 대한 시비는 완전히 자급비료에 의존하고 있었으며, 그 사용량도 대체로 적었는데, 이는 재래품종을 재배하는 데는 오히려 합리적이었다.

그러나 일제가 보급에 열을 올린 “벼 우량품종의 재배가 확대됨에 따라 시비의 문제가 새로운 문제로서 한층 강력하게 대두하였다. 대개 벼 우량품종은 그 수확이 재래종에 비해 많은 만큼 비료를 요하는 정도가 한층 많았으며, 따라서 비료 사용량을 증가시키지 않는 한 재배 효과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 결국에는 지력 소모를 증대시켜 생산저감을 초래하는 결과로 되기 때문이다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.214).” 이리하여 총독부는 미곡 증산을 위하여 비료 사용량을 늘리도록 장려하였는데, 1918년까지는 “농가 각자의 힘으로 생산할 수 있는 퇴비·구비 등의 증산·개량 및 남부지방의 논 2모작 적지에 청예대두(靑刈大豆)와 자운영 등 녹비작물의 재배를 장려하여 주로 자급비료의 증시에 힘쓰고 금비의 사용은 오히려 이를 억지하는 방침을 채택하였다. 그 후…1919년부터 판매비료 중 비료성분도 확실하고 사용법이 간편한 콩깻묵을 장려하고 기타 깻묵류와 쌀겨·어비류(魚肥類) 등 유기질 비료의 사용을 장려하였다. 그러나 가장 많이 사용해 왔던 산야초와 수목의 어린 잎 등은 임야보호정책상 가능한 채취를 방지하였다(鮮米協會, 1935, p.125).” 이와

관련하여 미쓰이(三井榮長, 1927)는 통감부 설치 이후 비료 정책의 변천 과정을 3기로 나누어 ① 제1기는 1918년까지 자급비료의 증산장려 시기, ② 제2기는 1919~1926년의 소극적 금비 장려시기, ③ 제3기는 1927년 이후의 적극적 금비 장려시기로 구분하였다.

1.4. 건조 조제의 개량

“조선 재래의 벼 수확 방법은 벼를 벤 뒤 말리지 않고 건조 불완전한 것을 맨땅에서 돌이나 절구 등에 두드려 탈곡한 후 겨우 바람에 의해 토사·먼지 등을 제거하고 곧바로 포장하여 저장하기 때문에 벼 중에 혼입된 토사 따위가 많고, 이를 현미로 하여도 그 중에 험잡물이 많았으며, 저장 중 미질이 손상되고 봄철에 쌀바구미가 생기고 냄새가 나는 원인이 되었다.” 그러므로 “총독부는 벼를 벤 후의 건조, 탈곡 후 및 도정 전의 알곡 건조를 하도록 장려하고, 또 조제할 때에는 멍석을 펴고 하도록 하는 한편, 도급기(稻扱器)·당기(唐箕)·만석(万石) 등 개량농구의 사용을 장려”하였지만 “벼를 베어 말리는 것은…아직 일반적으로 행해지지 않았고…알곡의 조제에서 멍석을 펴고 하는 것은 극히 드물어서…4대 장려사항 중 건조조제의 개량은 가장 성적을 거두지 못한 것”이었다(渡辺豊日子, 1922.10, p.77 및 pp.86-87).

미곡의 생산 과정에서 건조조제가 제대로 되지 않음으로써 그 상품가치가 현저히 떨어지고 일반의 수요에 충족하지 못한 상태였다. 수·이출미에 대해서는 1915년에 미곡검사를 실시함으로써 건조나 돌·싸라기 등 험잡물의 혼입 조건을 붙여 그 조건을 충족하지 못한 것은 수이출을 제한하고, 나아가 수이출 항구에 진출한 일본 정미업자가 도정 전에 건조하거나 험잡물을 배제하였지만 그럼에도 1910년대에는 오사카시(大阪市)와 같이 정미업자가 조제에 숙달된 지방에서는 조선산 미곡과 일본산 미곡을 동등하게 취급하여 그 지방에 많이 이출되었지만 그 외의 일본 시장, 특히 도쿄에서는 열등미로 취급되어 이출량도 적었다. 정미공장에 의한 건조조제만으로는 한계가 있었기 때문이다. 그러므로 농가에서 산미의 건조조제를 개량하도록 촉진하는 것은 조선미의 장래에 가장 중대문제로 되기에 이르렀다(河合和男, 1986, pp.26-27).

2. 1910년대의 면작 개량 장려 정책

일제가 한국에서 외국산 우량면화 종자를 재배할 수 있을 것으로 검토하게 된 것

은 1901년 한국산 면화가 처음으로 일본에 수입된 이후였다(陸地棉栽培十年紀念會, 1917, p.26). 1902년 전남 목포 주재 영사로 부임한 와카마쓰(若松三郎)는 고하도(高下島)의 재래면 재배 상황을 돌아본 후 일본 정부에 육지면³⁸⁾의 시험재배를 건의하고, 이 건의가 받아들여지지 않자 스스로 1904년 당시 한국 농업에 관해 시찰 중이던 농상무성 기사 가토(加藤末郎)에게 의뢰하여 일본의 농사시험장 키나이(畿内) 지장에서 미국종 13종과 기타 종자를 들여와 시험재배에 착수하였다(朝鮮棉花同業會, 1936, pp.106-110). 와카마쓰는 시험재배 결과를 외무성에 보고하는 한편 수확한 육지면의 표본을 키나이 지장과 오사카의 방적회사에 보내 조면율(縲綿率) 등 품질 검사를 의뢰하였다. 한편, 일본 농상무성은 1904년 8월 쓰키다(月田藤三郎)를 파견하여 한국의 면작 상황을 조사하도록 하였는데, 그는 와카마쓰의 시험재배에 대한 결함을 지적함과 동시에 한국에서 육지면 재배가 유망하며 재래면은 조면율이 낮지만 중간 품위의 면사 원료로서 충분히 사용될 수 있다고 하였다(月田藤三郎, 1905, pp.94-103). 이를 계기로 1905년 7월 창립된 일본 면화재배협회는 한국에서 육지면을 시험재배하기로 하고, 시작지로 영산강 유역의 목포·자방포·영산포·나주·광주와 군산 등을 선정하였다. 시험재배 결과 육지면이 한국의 풍토에 잘 적응하고 재래면보다 수확량과 조면율이 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이리하여 그들은 한국 정부를 움직여 전남 기타 면작 적지 30개소에 면화종자원을 설치하여 일본인으로 하여금 감리하도록 하며, 면화재배협회가 이 사업에 책임을 지고, 이에 대해 한국 정부는 1906년부터 3년간 매년 10만원의 장려금을 지급하도록 하였다(권태억, 1989, pp.83-90).

1906년 면화재배협회는 나주·함평·광주·남원·무안·영암·해남·진도 등지에 10개소 80정보 이상에 달하는 면화채종포를 설치하고 각 채종포에 주임 및 조수 1인씩을 배치하였다. 그러나 1906년 4월 통감부 권업모범장이 설립되고 6월에 목포출장소가 설치되어 영암군 용당리에 면화재배 시험포가 설치되자 면화재배협회는 면화재배사업을 권업모범장에 위탁형식으로 이관하고 면화재배에 관한 제반사항은

38) 육지면(陸地棉 또는 陸上棉: Upland Cotton)이란 미국산 면화의 대종을 이루는 품종으로 수많은 변종이 있는데, 일제가 한국에 보급한 것은 그 중 King's Improved종이었다. 이 품종은 결실이 빠르며 꼬투리가 작고 가지가 짧은 종(early small-boll, short-staple group)으로서, 서리의 피해를 줄일 수 있었기 때문에 한국처럼 서리 없는 날(無霜日)이 많지 않은 지역에 적당하며, 단위면적당 수확량과 조면율 등 섬유의 품질에서 한국의 재래면에 비해 우수하였다(권태억, 1989, p.93).

목포출장소가 맡게 되었다. 이와 함께 위탁재배·모범작포제가 실시되었다. 위탁재배는 채종포가 설치되지 않은 지역에서 면화재배의 적부를 파악하기 위하여 일본인 농장과 개인에게 면화재배를 위탁하는 것으로 1911년까지 시행되었는데, 영산포·전주·대구·삼랑진·논산 마구평과 황해도 검이포 등지에서 실시되었다. 모범작포는 육지면과 재래면의 차이를 농민들이 눈으로 확인할 수 있도록 각 채종포 내에 설치한 것으로 1909년부터 실시되어 1911년에 20개 채종포에 40개소가 설치되었다. 면화채종포는 1907년 일시 그 수가 감소했던 것을 빼놓고는 꾸준히 증가하여 1911년 당시 20개소에 면적 2,683정보에 달하였으며, 설치지역도 전남·전북·경남·경북·충남·충북·경기 등으로 확대되었다. 이후 1907년 통감부 권업모범장이 한국 정부로 이관되자 한국 정부는 1908년 임시면화재배소를 목포에 설치하여 권업모범장 목포출장소의 업무를 대신하도록 하였다. 임시면화재배소는 1910년 한·일병합과 함께 권업모범장 목포지장으로 개편되었다.

1912년 3월 테라우지 총독은 ‘중대훈시’에서 면작과 관련하여 ① 육지면 재배의 장려, ② 육지면 종자의 보존, ③ 육지면 재배의 지도, ④ 육지면 재배지의 확장, ⑤ 재래면의 재배 개량 등을 지시하고 이에 관한 장려요항을 아울러 명시하였다. 이에 따라 동년 3월 「관세정률령(關稅定率令)」이 개정되어 면화의 수이출세가 폐지되었으며, 권업모범장 목포지장이 면작에 관한 시험·조사와 신규 수입한 육지면 종자의 순화 업무를 맡게 되고, 면화채종포는 목포지장에서 각 도청 소속으로 이관되어 10개소(전남도 내 2개소, 충북 영동, 충남 청양, 전북 태인·순창, 경북 경산·인동, 경남 진주·군북 등)가 증설되었다. 이어 1912~1917년의 6개년에 걸친 ‘제1기 면작장려계획’이 수립되었다. 이 계획은 1911년 면작 식부면적 육지면 3천 정보, 재래면 5만 9천 정보, 합계 6만 2천 정보를 1917년까지 각각 10만 정보와 2만 정보, 합계 12만 정보로 확대하여 생산량을 1912년의 2,700만 근에서 1917년에 육지면 1억 2백만 근, 재래면 1,500여만 근, 합계 1억 1,800만 근으로 증가시킨다는 것이었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.218).

‘제1기 면작장려계획’은 1918년까지로 기간을 1년 연장하여 전체 면화 식부면적 13만 정보를 달성하였다. 이는 계획면적 12만 정보를 초과한 실적이지만, 그러나 내막은 재래면 식부면적 3만 5천 정보, 육지면 식부면적 9만 4천 정보로서 전자는 계획면적을 초과한 반면 후자는 미달이었다. 생산량 또한 1918년에 재래면 1,700만근, 육지면 6,100만근으로 마찬가지로 결과를 나타냈다. 목표 달성을 위하여 총독부는 각 도를 통해 예정된 육지면 과중면적을 군(郡)·도(島)별로 할당하는 한편 새로 육지

면을 재배하는 자에게 종자를 무상 공급하고 좋은 성적을 올린 농민에게 금전 또는 농기구를 제공하였으며, 판매에 불편한 지방의 재배자에게 시장까지의 운임을 보조하고, 비료를 보조하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.220-221). 나아가 면작을 장려하기 위하여 헌병이 동원되었고, 면작지도원들은 목표를 달성하기 위하여 호적조사까지 하였으며, 재래면을 구축하기 위해 그 종자를 빼앗고, 그래도 재래면을 심었을 경우 “6월 말에서 7월 중순에 재래면을 경작하고 있는 마을에 나가 청죽대로 (면화의) 끝부터 두들겨 쓰러뜨려 버렸다(『朝鮮農會報』 9권 11호, 1935.11, p.36).” 회유와 설득, 보조와 지원, 폭력과 강압 등 온갖 수단을 동원하여 육지면 재배를 장려하였음에도 목표를 달성하지 못하였던 것이다.

육지면의 재배를 확대하는 데에는 면작조합이 큰 역할을 하였다. 면작조합은 1912년 전남에 처음 설립된 이후 1913년에 육지면을 재배하는 각 도에 설립하도록 한 총독부의 방침에 따라 1914년에 전북·경남북·충남북 등 5개 도에 설립되었으며, 이어서 경기·황해·평남북에도 설립되었다. 면작조합은 조합원 수 500명 내외를 표준으로 육지면의 재배가 활발한 지역에서는 면 단위, 그렇지 않은 지방은 군 단위로 설립되었으며, 경비는 국비 보조 외에 면화 공동판매액의 1.5~3%에 해당하는 수수료를 징수하여 충당하도록 하였다. 그 사업은 육지면 재배의 지도, 면화의 공동판매, 비료 및 농기구의 구입 알선, 모범작포의 경영 등 육지면의 재배 장려에 필요한 제반사항이었다. 그 외에 조합은 육지면에 재래면을 혼합하거나 물을 먹여 증량을 늘리거나 속이는 행위 등을 단속하였으나 근절하기는 어려웠다. 이리하여 1912년 가을 지정판매제도를 폐지하고 육지면의 자유판매를 공인하였다. 그러나 육지면의 가격이 재래면보다 100근당 3원 정도 비싸다는 점을 노려 육지면에 재래면을 혼합하는 행위가 근절되지 않자 동년 11월 「면화취체규칙(棉花取締規則)」을 제정하였다. 이어 1913년 6월 면작조합의 규약을 개정하여 조합원은 육지면만을 재배하도록 하고 생산된 면화는 자가용 및 소작료용을 제외하고는 모두 조합의 공동판매를 통해서 판매하도록 하였다. 이리하여 육지면의 자유판매제는 1년 만에 폐지되고 ‘매수인지정 공동판매제’로 전환되었다. 면작조합원이 생산한 육지면을 일정한 장소에 가져오면 조합의 기술원이 품질·수량을 조사하여 조면공장을 갖춘 회사나 상점 중에서 지정한 매수인에게 지정가격으로 판매하도록 한 것이다. 지정가격은 도의 장관과 업자의 협정에 의해 정해지는데, 그 기준은 이전에는 오사카·코베 지방의 가격에서 구하였으나 지정공동판매제도에서는 미국의 중등품 가격에 의함으로써 조선의 육지면은 일약 국제적인 수준으로 위상이 올라가게 되었다. 그러나 가

격 협정이 원만히 이루어지지 못하는 경우가 있었기 때문에 1917년 전라남도는 지정판매제도를 폐지하고 경쟁입찰에 의한 공동판매제도를 채용하였으며 1919년에는 전북, 1920년에는 다른 도에서도 이 제도를 채용하게 되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.223-229).

제1기 면작장려계획이 1918년에 완료된 데 이어 1919년부터 10년을 기간으로 하는 ‘제2기 면작확장계획’이 수립되었다. 주요 내용은 장래 식량 자급에 지장을 초래하지 않는 한도에서 면작에 적당한 숙전에 그 재배를 장려하며, 나아가 적당한 산록의 완만한 경사지 또는 초생지를 개간하고, 또한 용수가 부족하여 매년 한해를 입는 논을 밭으로 전환함으로써 남부 6도에는 주로 육지면, 경기도 및 서북부 3도에는 오로지 재래면을 경작하도록 한다는 방침 하에 계획 당시의 육지면 재배면적 8만 9천 정보, 재래면 2만 6천 정보, 합계 13만 5천 정보를 총 25만 정보로 확장하고 생산량을 2억 5천만근으로 증가시킨다는 것이었다. 면작 적지로 인정되는 지방의 숙전 면적 202만여 정보, 개간하여 이용할 수 있는 미간지 47만여 정보, 한해지 논 25만여 정보 중 숙전 9만 7천 정보, 미간지 2만 7천 정보, 한해지 논 1만 1천 정보, 합계 13만 5천정보로 계산한 것이다. 또한 1단보당 수확량이 1917년에 육지면 85근, 재래면 53근이었는데, 종자·시비(施肥)·재배법 개선에 의해 육지면은 최적지 120근 및 기타지역 90~100근, 평균 105근, 재래면은 최적지 100근 및 기타지역 90근, 평균 95근으로 증가시킨다는 계획이었다. 이를 위하여 도 기술원을 늘리고, 군 기술원 급여와 여비 보조, 면작조합 설립 및 조합비 보조, 종자 배부, 개간 및 지목변환에 대한 보조, 권업모범장 면작지장의 확대, 평남 용강에 면작시험기관 신설 등의 조치를 취하였다.

3. 1910년대의 양잠 장려 정책

1912년 테라우찌의 이른바 ‘중대훈시’에서 잠업의 개선 장려에 관한 지시는 ① 우량 누에씨(蠶種)의 보급, ② 어린누에 공동사육소 설치, ③ 여자의 잠업 장려, ④ 누에고치 판매의 알선 등이었다. 여기에 다시 1912년 말 도 농업기술관 회동에서 뽕밭의 개량·증식에 관한 사항이 추가되었다. “이는 궁극적으로 권업모범장의 시험 연구와 각 도의 개량 장려에 관한 실적에 입각하여 조선의 풍토에 순화된 일본의 우량잠종을 새로 장려품종으로 지정하여 한층 강력하게 이를 보급함과 동시에 조선의 농민들이 사육해 왔던 품질불량·성능열등·품종잡박한 재래종을 철저히

구축함으로써 잠종을 통일하는 것을 잠업발달의 근간으로 하려는 것이었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.232-233).” 이리하여 원잠종의 제조·배부는 1911년 이래 권업모범장 용산지장에서 행해왔는데, 1912년에는 권업모범장에 원잠종제조소를 창설하여 수원에 설치하고 장려품종 원잠종의 제조·배부 외에 신품종 육성 및 잠업 일반에 관한 시험 연구를 하도록 하였다. 이에 따라 1914년에는 용산지장에 남아 있던 여자잠업강습소가 원잠종제조소 인접지로 이전하면서 용산지장이 폐지되었다. 원잠종제조소에서 제조된 원잠종을 원원잠종으로 하여 지방청에 배부하고, 지방청의 잠업기관은 이를 사육하여 관내 소요 원잠종을 제조·배부함으로써 잠종의 개량·통일을 도모한다는 방침을 취하여 일본으로부터 잠종을 도입하는 경우에도 조선에서 제조·배부하는 잠종과 비슷한 것을 선택하였다. “장려품종의 보급을 기하기 위해서는 그 사육을 장려함과 동시에 재래품종의 배제에 힘써 때로는 재래 잠종을 수집 소각하는 수단까지 채택(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.234-235)”하였다.

한편 총독부는 1914년부터 잠종제조업자(대다수가 양잠전습소 수료생이나 농학교 졸업생)의 양성과 강습을 하여 우수한 잠종제조업자의 증가를 꾀하였으며 나아가 1915년 3월 일본에서 잠종제조업자를 경기도 고양군 잠실리(현 서울의 잠실)에 불러들여 잠종제조업 단지로 만들려고 하는 등 잠종제조업자를 늘리는 데 혈안이었다. 그럼에도 우량잠종의 보급이 크게 확대되어 그 공급이 충분하지 않음으로써 수요량의 3할은 일본에서 도입하지 않으면 안 되기에 이르렀다. 이처럼 잠종 수요가 증가함에 따라 일본으로부터 조악한 잠종이 적잖이 이입되어 일본 시장에서 조선산 누에고치의 성가를 떨어뜨릴 우려가 생기게 되었다. 잠종 제조에 대한 단속은 1913년에 경북에서 「잠종취체규정」을 발포한 데서 시작되어 이후 도별로 이루어졌는데, 1919년 4월 「조선잠업령」이 제정됨으로써 전국에 걸쳐 잠종 제조에 대한 단속이 이루어지게 되었다. 이로써 잠종제조자는 도 장관의 허가, 잠종 수·이입자는 총독의 허가를 받아야 하며, 잠종은 원잠종에서 산출한 누에고치를 사용하되 조선총독이 정하는 검사에 합격해야만 하게 되었다. 또한 원잠종제조소 및 잠업취체소 설치에 관한 부령이 발포되어 도 원잠종제조소는 누에고치의 품질 개량 및 잠종의 통일을 꾀하기 위하여 원잠종 제조·배부와 잠업에 관한 시험·조사·강화·실지지도 등을 행할 수 있게 되었으며, 잠업취체소는 「조선잠업령」의 집행기관으로서 누에고치 병충해 예방 및 잠종·누에고치·뽕나무묘목의 생산·판매에 대해 단속하는 업무를 맡게 되었다.

이 외에 총독부는 어린누에 공동사육 장려 강화, 농민의 개량 잠구(蠶具) 제조 장

려와 잠구 제조용 자재의 공동 구입 알선 및 구입자금의 보조 뽕나무 장려품종의 선정 및 묘목의 무상 배부와 묘목 육성에 대한 보조금 지급 등에 의한 뽕밭의 개량 증식을 꾀하였다. 예컨대, 1915년 12월 개최된 도 농업기술관 자문사항 답신서에 의하면 각 도에서는 뽕밭 증식 수단으로 뽕나무 묘목 육성, 뽕나무 묘목의 유상·무상 배부와 구입대금 보조 및 공동 구입 권장·알선, 뽕나무 묘목 식재방법·배양법 지도와 모범뽕밭 설치 권장 및 보조금 지급, 그리고 저수지독·논독·길가·빈터 등에 식재 장려와 비료대 보조 등의 장려 정책을 전개하였으며, 1913년 9월 통첩을 발하여 살용건건(殺蛹乾繭)을 위한 설비의 확장과 지식의 보급을 지시하고 1916년 4월에도 다시 건건법의 개량에 관한 통첩을 발하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.242-243). 이와 같은 총독부의 양잠 확대 시책과 함께 1차 세계대전으로 인해 누에고치 가격이 계속 앙등함으로써 양잠은 크게 확대되었다.

누에고치의 판매는 조선의 농촌에서 완전히 새로운 사항이나 다름없었다. 1912년 무렵 누에고치는 소규모로 분산 생산되었기 때문에 우수한 일본종 누에도 판로를 구하기 어려워 어쩔 수 없이 지방시장에서 재래종 누에고치와 거의 같은 가격으로 방매함으로써 잠종 개량의 이익을 누릴 수 없었다. 다행히 일본인 누에고치 구매자가 있어 판매기회에 접할 수 있더라도 교통운수의 불편과 누에고치의 점재에 의해 저렴한 가격을 면치 못하였다. 그러므로 총독부는 일찍이 지방금융조합으로 하여금 공동판매의 알선을 행하도록 하였으며, 그 밖에 1912년에 경기도는 잠업조합을 설립하여 공동판매를 하도록 하였고, 강원도는 1913년 6월 도령으로 누에고치 공동판매조합의 설립을 권장하였다.³⁹⁾ 이어 총독부는 1917년 5월 통첩을 발하여 누에고치

39) 공동판매의 방법은 교통의 편부, 누에고치 생산량의 다과 등에 의해 각지에서 상이하였지만 대별하면 합동경매, 일품(一品)경매, 지정판매의 3종으로 구별할 수 있다. 합동경매는 군청, 잠업강습소 또는 지방금융조합 등의 직원의 알선 하에 행해지는 것으로서, 먼저 양잠농가로 하여금 미리 정해진 공동판매소에 누에고치를 가져와 맡기도록 하고, 판매알선자는 그 품질을 일품마다 감정하여 수량을 검사한 후 등급별로 이를 합병하여 경매 방식으로 일회 또는 수회에 판매한다. 이때 생견이나 건조불충분한 누에고치는 공동판매소에 설치된 건건기에 의해 건조시킨 뒤 경매한다. 경매에서 예정가격 이상의 최고가 입찰자에게 누에고치를 인도하고 알선자가 현찰을 받아 양잠농가에 교부한다. 일품경매는 군청·잠업강습소 직원의 알선 하에 잠업조합이 행하는 것으로서, 알선자가 품질을 검사하여 내시된 예정가격을 승낙하면 중량을 검사하여 경매에 붙이고, 입찰자로 하여금 경매 개시 전에 누에고치 구입자금을 잠업조합에 공탁하도록 한 다음 낙찰되면 공탁금으로 누에고치 대금을 지불하는 방식이다. 지정판매는 경매가 아니라 도청이 자산과 신용이 충분하다고 인정하는 제사업자나 중매인을 지정하여 판매하는 특약판매이다.

공동판매는 가능한 양잠농가로 조직한 계 또는 조합이 행하도록 하고 판매소에는 건견장치를 설치할 것, 누에고치 등급은 판매소에서 등외를 포함한 6등급으로 구분할 것, 그 외 누에고치 중량 결정 방법, 판매수량 및 지방별 판매 방법, 누에고치 구매자의 선택, 판매대금 수수 방법, 공동판매소에서 누에고치 취급 방법 등 세세한 부분까지 요항을 정시하였다. 이 밖에 누에고치 등의 수·이출과 관련하여 1912년 관세정률령 개정에서 누에고치 및 생사의 수이출세를 철폐하고, 1917년 7월에는 작잠(柞蠶)과 누에고치, 1918년 4월에는 생사(生絲)의 일본 이입세를 철폐하였다.

4. 1910년대의 축우 개량 증식 정책

조선의 소는 역축으로서는 양호하였지만 고기소로서는 부족한 점이 있으며, 젓소로서는 젓 분비량이 적고 경제적 가치도 낮아서 당시 풍조에 부합되지 않은 품종이라는 관점에서 통감부는 우량 외국종을 번식시키든가 우량 외국종과 조선의 씨암소를 교배하는 방침을 취해 1908·1909년에 일본산 외국종을 수입하여 한국중앙농회를 통해 민간에 배부하거나 직접 민간에 대부하도록 하였으며, 1908년에 외국산 종우를 수입하여 권업모범장에 시험 사육하도록 하였다. 1909년에는 이런 방침을 바꾸어 조선의 소를 기본으로 동종개량·이종개량 하도록 하였다. 이종개량이란 씨암소를 외국종과 교배하여 개량하는 것으로, 당시 민도에 적합하지 않아 1911년부터 중단하였다. 동종개량은 당시 일본 수출의 대부분을 차지하던 경남북의 체격이 비교적 왜소한 소를 체격이 큰 북부지방의 소로써 개량하는 것으로, 1909년에 북부지역산 종우 40두를 경남북에 배부하였으며, 1911년에는 평남에서 76두의 종우를 구입하여 황해 이남의 8도에 배부하고 이를 지방청 또는 독지가에게 사육시켜 종부를 장려하였다. 이후 이 방침이 기조로 되었다. 이리하여 1911년에 ‘종우소(種牛所)’가 설치되고 ‘보호종모우(保護種牡牛)제도’가 설정되었다. 종우소는 재래종 우량 수소를 사육하여 민간의 암소와 교배함으로써 품종을 신속하게 개량하려는 것으로, 권업모범장 대구지장에 부설된 것을 시초로 점차 각도 종묘장에 설치되어 1912년에 완료되었다. 보호종모우제도는 민간 소유의 체격우량·체질강건·성질온순한 수소를 종우로 지정하여 그 소유자에게 약간의 보호금을 지급하고 일정 기간 이동하지 못하도록 하여 인근 암소와 교배하도록 한 것으로 효과가 좋았다. 이리하여 1912년에 충남·경남·황해·평남·평북 5도에서 262두를 종우로 지정하고 지방비로써 1마리당 5엔을 보호금으로 지급하였다. 이어 평북·평남·황해를 필두로 종우검사규

칙과 보조규정, 종우지정규칙, 대부규정을 제정하였으며 다른 도에서도 이를 따랐다. 이와 함께 소의 증식을 조성하기 위하여 농상공부는 1912년 각 도에 새끼 뺨 소의 도살을 단속하는 통첩을 하달하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.168-170).

1912년 3월에 제시된 테라우찌 총독의 ‘중대훈시’는 “축우의 개량에 근본적인 부동의 방침을 확립하였다는 점에서 조선의 축산계에 중대한 의의를 가지는 것이었다. …조선의 소 품종으로 개량 증식한다는 동종개량의 방침이 이로써 확고부동해진 것이다⁴⁰⁾(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.249).” 이리하여 1912년에 ① 우량 재래종 수소 1,398두를 종우로 선정, ② 북부지역산 우량 종우 35두를 남부지방에 도입하여 농가에 대부하거나 지방청에서 사육하여 민간의 암소에 종부하도록 하고, ③ 지방비로써 종우 구입비를 보조하도록 하여 4월에 충북이 ‘종모우보조규정’을 시행한 데 이어 다른 도에서도 이를 따랐다. 각 도에서는 종우 수소를 스스로 소유하고 직접 사육하거나 농가에 대부사육하게 하여 종부를 행하는 ‘도유종모우(道有種牡牛)’와 종우로 선정된 수소의 소유자에게 사육비를 보조하거나 일정 기간 이동하지 못하게 하여 종부를 행하는 ‘보호종모우(保護種牡牛)’를 통해 개량 증식을 꾀하였다. 1912년에 전자 330두와 후자 1,438두, 합계 1,768두로써 39,692두의 암소에 종부하였는데, 1918년에는 전자 469두와 후자 6,935두 및 기타 868두, 합계 8,271두로써 351,780두의 암소에 종부를 행하였다. 또한 1912년 초에 총독부 보조로 각 도에서 암소를 구입하여 종우 수소의 종부를 받는다는 조건으로 이를 농가에 무상으로 대부하는 도유 암소의 무상대부제도를 실시하였다. 이와 함께 축우 증식 수단으로서 관습적으로 행해지던 ‘축우예탁⁴¹⁾’을 장려하여 농공은행 또는 지방금융조합으로 하여금 소 구입자금을 저리 융자하도록 하였으며, 1913년부터 우계(牛契)⁴²⁾의 설립을

40) 이 방침은 1914년 12월의 ‘조선우종 보존에 관한 훈령’과 ‘서양종우 및 잡종우 수이입에 관한 통첩’에 의해 강화되었다. 농가는 재래종만 사육할 수 있을 뿐 서양종이나 잡종의 소를 사육할 수 없도록 한 것이다.

41) ‘축우예탁’이란 소가 없는 농가가 일정 기간 남의 소를 키워주는 대신 그 소를 농사에 이용하고 마구간 거름을 얻을 수 있으며, 때로는 송아지를 획득할 수도 있는 한편 소의 소유자는 사육비를 들이지 않고 소를 키울 수 있어 소유자와 사육자에게 모두 이득이 되는 제도로서, 전국에 걸쳐 관행이 되어 있었다.

42) 우계란 소의 소유자가 공동으로 기금을 추렴하여 정당한 사유로 소유하는 소를 상실하였을 때 새로 소를 구입하는 자금을 공급하는 것으로 당시 농민 간에 널리 행해지고 있었다. 우계의 유형은 혼자 힘으로 소를 살 수 없는 영세농이 합동으로 일정 기간 껌돈을 모아 차례로 소를 구입하도록 하는 것, 비교적 재력이 있는 농가들이 껌돈을 모

장려하고, 사료의 공급을 위하여 대두 전작의 연맥이나 뽕나무 간작의 대두 등을 사료작물로 재배하거나 두둑·천변·제방 등의 초생지에 목초를 심고 논에 자운영·칭예대두 등의 2모작을 장려하였다. 또한 1911년 경남도에 보조금을 교부하여 처음으로 밀양과 언양에 축산조합을 설립한 이래 1912년 말까지 경기·충북·충남·전북·경북·경남·평북·강원·함남에 10개 조합을 설립하고 각기 기술원을 배치하였으며, 1915년 「중요물산동업조합령」의 1군 1조합 원칙에 따라 축산조합을 조직하여 1919년에 98개 조합이 조직되었다. 축산조합은 종우의 배치와 교배, 우량소의 보호·표창, 목초지 경영, 사료 개량·장려, 축산물 개량·장려, 축우·축산물의 매매중개, 질병 치료 및 예방, 강화·강습·품평회 개최, 축산에 관한 조사 등을 담당하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.249-256). 이리하여 축우 수는 1910년 말의 70만여 두에서 1918·1919년에는 140여만 두, 1920년에는 약 150만두에 달하였으며, 수이출 두수 또한 병합 당시에 비해 약 2.5배로 되었다(朝鮮總督府, 1922, p.176).

한편, 조선에 발생하는 가축 질병으로 특히 그 피해가 심한 것은 우역(牛疫), 유행성 아구창(鵝口瘡), 탄저(炭疽), 기종저(氣腫疽)로서, 우역은 병원지가 국경 대안의 중국지방에 존재하므로 그 접경지인 평북과 함남·함북에 때때로 침입이 있었다. 유행성 아구창도 중국으로부터 거둬 병독을 전하여 서북부 지방에 피해가 발생하였는데, 1915년에는 9천두, 1919년에는 3만 6천여 두의 병든 소가 출현하였다. 탄저, 기종저는 예전부터 각지에 발생하여 그 손해가 가장 컸다(朝鮮總督府, 1922, p.178). 이와 같은 가축 질병에 대해 1907년 9월 처음으로 대구에서 소의 질병을 예방하기 위한 혈청주사를 시행한 데 이어 1908년 「가축 질병에 대한 경고 및 예방심득」을 배포하고 함경북도에 수의 1명을 배치하여 경찰관과 협력 하여 예방에 종사하도록 하였으며, 1910년까지 5천두 이상에 탄저병 예방 혈청주사를 시행하였다. 그러나 당시에는 가축 질병에 대해 방역기관이 없었기 때문에 경찰에 맡기지 않으면 안 되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.162-164). 1913년 7월에는 젖소 결핵병에 대한 단속을 목적으로 부령을 발표하고, 1915년 4월 「수역(獸疫)예방령」을 발표하였으며, 1918년 3월에는 「조선총독부 수역혈청제조소 관제」를 발표하고 부산에 수역혈청제조소를 설치하였으며, 또한 국경 방면으로부터 침입하는 병독에 대해서는 압록강·두만강 연안 일대에 수의 16명을 배치하고 그 지방의 주요지에 혈청 저장고 12개소를

아 계 소유의 소를 구입하여 번식하는 것, 계 소유의 종우 수소를 구입 사육하면서 계원 소유의 암소에 종부하는 것 등으로 구분할 수 있다.

설치하였다(朝鮮總督府, 1922, p.178).

소는 조선의 무역에서 중요한 지위를 차지해 왔는데, 수출지역은 러시아에까지 미쳤지만 가장 중요한 고객은 일본으로서 일본의 소 수입두수의 60%를 차지하였다. 그런데 1908년 7월 들어 일본의 2부 14현에 가축 질병이 발생하자 한국을 가축 질병의 발생지·전파지로 오인하여 의회에서 조선 소의 수입을 금지하려는 논의가 있었으나 통감부가 엄중히 단속한다는 조건으로 통과되지 않았다. 이리하여 통감부의 알선으로 한국 정부는 일본과 협의한 결과 1909년 7월 10일 법률 제21호로 「수출우 검역법」을 제정함과 동시에 「수출우 검역소 관제」를 발표하여 경북 동래군 용주면 우암에 검역소를 설치하였다. 이로써 조선의 소를 일본에 수출할 수 있게 되었지만 한국과 일본의 양국에서 이중의 검역을 받아야 했으며, 검역을 위한 계류기간이 18일에 달하는 등 조선 소의 질병에 대한 일본의 의구심을 불식시키지 못함으로써 수출이 부진하게 되었다. 총독부는 1915년 7월 「이출우 검역규칙」을 발표하여 부산·마산에서 이출되는 소는 부산에서 검역을 받고, 기타 지역에서 이출되는 소는 일본의 항구에서 검역을 받도록 하여 이중검역을 폐지하였다.

제2절 산미증식계획의 실시와 미곡생산의 증대

1910년대 일제의 산미증식에 관한 시설은 “실행하기 쉽고, 각별히 자본을 요하지 않으면서 장려 조성을 위해 경비가 소액인 것을 우선하였다. 즉 품종 개량, 자급비료 증시, 건조조제 개량 등 경종법 개량에 대해서는 종래 상당히 장려하여 그 성정도 불만한 것이 있었다. 그러나 경지의 개선 확장은 농사개량의 기초임에도 종래 그 보호 장려에 충분히 힘쓰지 못하였기 때문에 이들 사업은 지지부진하였다(朝鮮總督府 池田 殖産局長, 帝國農會, 1926, p.71).” 이리하여 일제는 식민지 조선에서 미곡을 증산하기 위하여 1920년 이후 1945년 패망에 이르기까지 경종법 개량 외에 경지의 개선 확장, 즉 토지개량을 중심으로 한 미곡증산계획을 4차에 걸쳐 수립하여 실행에 옮겼다. 1920~1925년의 ‘산미증식계획’과 이를 수정한 1926~1934년의 ‘산미증식갱신계획’, 그리고 1940년의 ‘증미계획’과 이를 수정한 1942년의 ‘증미확충계획’이 그것이다. 4차에 걸친 미곡증산계획의 명칭과 실시 시기·목적·방법 등의 면에서 1920년대의 1차·2차 계획을 ‘산미증식계획’, 1940년대의 3차·4차 계획을 ‘증미계획’으로 통칭하기도 한다. 당시 일제 총독부는 ‘산미증식계획’을 ‘1기 계획’,

‘산미증식갱신계획’을 ‘2기 계획’으로 지칭하였다. 여기서는 ‘산미증식계획’과 ‘산미증식갱신계획’을 ‘산미증식계획’으로 통칭하되 전자를 1기 계획, 후자를 2기 계획으로 구분하여 그 실시 배경과 목적, 계획의 내용과 실적, 성과와 영향 등에 관해 살펴보기로 하겠다.

1. 산미증식계획의 실시 배경과 목적

제1·2기 산미증식계획은 식량난으로 표현되는 일본 제국주의의 경제적 모순과 한국 국민의 독립의지가 응축되어 분출한 3·1운동이 그 계기가 되었다(林炳潤, 1971, pp.153-172; 河合和男, 1986, pp.32-91). 일본자본주의는 메이지(明治)유신 이래 저미가에 의한 저임금을 기반으로 공업화를 추진한 결과 제차 세계대전 동안 제국주의 단계로의 이행을 완료할 만큼 급속한 경제발전을 이룩하였다 그러나 이와 함께 농공간의 불균형발전이 심화되었기 때문에 격심한 식량부족 사태에 직면하게 되어 1918년 7월에는 이른바 ‘미소동(米騷動)⁴³⁾’이란 미증유의 식량폭동이 발생하고, 고미가가 구조적으로 정착되기에 이르렀다. 이리하여 일본 정부는 저미가·저임금을 유지하기 위하여 적극적인 미곡증산정책을 시행하게 된다. 일본 국내적으로는 1919년에 「개간조성법」, 「경지정리법」 개정, ‘홋카이도(北海道)산미증식계획’이 실시되었으며, 1920년의 ‘조선산미증식계획’ 또한 그 일환으로 추진되었던 것이다.⁴⁴⁾

43) 1918년 일본에서 발생한 쌀소동은 상인자본에 의한 쌀의 매점매석과 절대적인 공급량 부족으로 쌀값이 폭등하고 미곡을 매입할 수 없게 되자 발생한 일본 역사상 최초의 전국적인 폭동이다. 1918년 7월 23일 일본 후지야마현(富山縣) 시모니가와군(下新川郡) 우오즈정(魚津町)의 어촌 부녀자들이 쌀의 이출 금지를 요구한 데서 비롯된 폭동은 전국의 1도, 3부, 38현, 38시, 153정, 177촌, 합계 368개소에 파급되어 9월 17일까지 약 70만 명이 참가했다고 하며, 이로 인해 9월 12일 테라우찌(寺内) 내각이 사퇴하고 하라케이(原敬)를 수상으로 하는 최초의 정당내각이 성립되었다.

44) 이와 관련하여 카와이(河合和男, 1986, pp.53-91)는 제1기 계획은 조선총독부가 주도하여 추진한 것으로서, 일본의 식량 부족에 대한 대책이기도 하지만 그보다는 오히려 식민지 지배체제를 유지하기 위한 대책의 성격이 강하다고 주장하였다. 즉, 3·1 운동의 발발에 의한 식민지 지배체제의 위기에 대한 대응책으로서 조선의 식량 부족·미가 등귀에 대처하는 한편 식민지 지배를 위한 사회적 지주로서 조선의 지주층을 경제적으로 일제와 이해관계를 같이 하도록 하는 체제를 구축하는 데 주된 목적이 있었다는 것이다. 일제가 본국의 식량 문제를 국내보다는 식민지에서 미곡을 증산하여 해결하는 데 적극 나선 것은 1920년대 중반부터, 즉 제2기 계획에서였다는 주장이다.

한편, 한국 내에서는 병합 후 농공업에 관한 진흥정책을 전혀 취하지 않은 채 “상품경제의 침투책과 증세에 의한 ‘납세동물화(納稅動物化)’를 통해 ‘조선인인사·농·공·상 모두 묶어’ 민족 전체를 ‘프롤레타리아의 지위’로 전락시켜버리는 통치방침을 계속할 수 없는 사태(林炳濶, 1971, p.153)”, 즉 3·1운동이 발발하자 일제는 무단통치에서 소위 문화통치로 통치방식을 바꾸는 한편 여러 갈래의 항일세력들 가운데 지주들을 주축으로 한 ‘실력양성운동과’를 분리 흡수하여 일정 한계 내에서 그들을 지원함으로써 분규 발생을 억제하고 경제적 착취를 강화하고자 하였다. 따라서 계획 수행 과정에서 지주들을 중심으로 그들의 이익이 증대되는 방식으로 모든 계획이 수립·시행되었던 것이다.

산미증식계획은 표면적으로는 ① 조선 내의 식량 수요 증가에 대비하고, ② 농가경제의 성장으로 반도경제의 향상을 도모하며, ③ 제국의 식량문제 해결에 이바지하도록 하는 데 목적이 있다고 하였으나 그 궁극적 목적은 저임금 유지를 위한 일제 본국의 식량문제 해결에 있었으며, 결과적으로는 “놀랄만한 생산성 향상이 놀랄만한 농민의 빈곤을 초래(林炳濶, 1971, p.334)”함으로써 ① ②의 목적과는 정반대의 결과로 귀결되었다. 어쨌든 산미증식계획은 조선에서 일제가 시행한 최초의 산업정책으로서 “오늘에(1935년을 말함) 이르기까지 일본의 영역에서 시행된 최초의 대규모·집중적인 농업개발(東烟精一·大川一司, 1939, p.308)”이라고 할 만한 내용을 담고 있으며, 정부 주도 개발정책의 원형이라고도 할 수 있는 것이었다.

2. 제1기 계획의 내용과 실적

제1기 산미증식계획의 내용을 보면,⁴⁵⁾ 1920년 현재 ① 기성답의 관개시설을 개선할 수 있는 토지 약 40만 정보, ② 밭을 논으로 바꿀 수 있는 토지 약 20만 정보, ③ 황무지·간척지를 개간·간척하여 논으로 만들 수 있는 토지 약 20만 정보, 합계 약 80만 정보에 대해 토지개량사업을 할 수 있다고 보고 그 중에서 기성답의 관개개선 225,000 정보, 밭을 논으로 바꾸는 지목변환 112,500 정보, 개간·간척 9만 정보, 합계 427,500 정보에 대해 1920~1934년의 15년에 걸쳐 토지개량사업을 시행하도록 되어 있었다. 이와 함께 경종법 개량, 금비시용, 육도재배 확대 등을 시행함으

45) 제1기·2기 산미증식계획의 내용에 대해서는 小早川九郎, 政策篇, 1944; 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮の農業』, 1929; 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮産米増殖計劃の實績』, 1937 참조.

로써 1년에 총 8,995,000석의 미곡을 증산하여 이 중 460만석을 일본에 추가로 이출하고자 하였다. 그리하여 매년 700만석 이상의 미곡을 조선에서 이출해감으로써 일본의 식량부족 사태를 해결코자 한 것이었다.

총 8,995,000석의 미곡증산을 달성하기 위한 방법별 세부계획을 보면, 토지개량공사에 의해 3,487,500석, 금비시용에 의해 3,050,000석, 경종법개량에 의해 2,405,000석, 육도재배에 의해 52,500석을 증산하도록 되어 있었다. 또한 이전에는 우량품종의 보급, 자급비료의 증시 등 경종법 개량을 중심으로 하여 미곡을 증산하려 한 데 반해 산미증식계획에서는 대규모의 관개개선 등 토지개량에 역점을 두었다. <표 4-2>에서 보듯이 토지개량 시행지역에서 5,838,750석을 증산하고, 기타 지역에서 3,156,250석을 증산하도록 되어 있었으며, 기타 지역의 경우 관개시설이 미비된 논에 대해서는 경종법개량을 통해서만 증산을 꾀하였으나 토지개량 시행지역 및 기타지역의 관개시설이 구비된 논에 대해서는 경종법 개량과 함께 금비시용을 통한 증산을 도모하였던 것이다.

8,995,000석을 증산하는 데 소요되는 자금은 총 236,210,000원으로서 국고부담금 6,301만원, 정부알선 저리자금 7,500만원, 기업자 조달자금 9,820만원으로 충당하게 되어 있었다. 국고부담금 중 3,855만원은 토지개량공사비 보조, 300만원은 소규모 토지개량사업 보호비, 300만원은 보조사업 장려기관 설치비, 200만 원은 토지확장개량 기본조사비, 746만원은 경종법의 개량 장려비, 900만원은 특수장려기관 설치비에 사용하도록 하였다. 또한 정부알선 저리자금의 세부 용도를 보면, 토지개량공사 자금으로 4,500만원, 금비 구입자금으로 3,000만원을 지원하도록 하였다.

제1기 산미증식계획을 추진하기 위하여 일제는 사업의 중심기관으로서 토지개량사업의 청부와 개간·간척사업, 기술과 자금의 조달·알선을 담당하는 특수회사의 설립을 계획하였으며(실제로는 설립되지 않았다), 1920년 11월에는 총독부에 토지개량과를 신설하여 토지개량사업의 장려·감독·기본조사 관계 업무를 관장케 하였다. 이어 동년 12월에는 「토지개량 보조규칙」을 제정하여 공사비보조율을 종래의 15%에서 ① 개간·간척 시행면적 10정보 이상인 경우 공사비의 30% 이내, ② 기성답의 관개개선 시행면적 30정보 이상인 경우 공사비의 20% 이내, ③ 지목변환 시행면적 30정보 이상인 경우 공사비의 20% 이내에서 보조금을 지급하는 것으로 인상하였으며, 1923년 2월에는 「토지개량 보조규칙」을 개정하여 특수한 경우에는 정률 이상의 보조도 가능하도록 하였다. 또한 1922년부터 ‘제1기 수도 증자갱신(5개년)계획’을 수립하여 품종갱신을 위한 채종답을 설치하는 데 보조금을 교부하도록 하였다.

<표 4-2> 제1기 및 제2기 산미증식계획 개요

		1기 계획	2기 계획	비 고
시 행 기 간		1920~34	1926~39	2기 계획기간은 완성기간 기준
토지개량 시행면적 (町步)	총 면 적	427,500	350,000	
	○ 관개개선	225,000	195,000	
	-대지구(200정보 이상)		165,000	30원('20)→36원('23)→54원('26)
	-소지구(200정보 미만)		30,000	35원('20)→42원('23)→63원('26)
	○ 지목변환	112,500	90,000	40원('20)→48원('23)→76원('26)
	○ 개간 ○ 간척	90,000	31,950 33,050	60원('20)→72원('23)→122원('26)
사업비 (円)	총 액	236,210,000	325,334,000*	*351,692,000원
	○ 토지개량사업자금	181,750,000	285,334,000*	*303,250,000
	-국고보조금	38,550,000	65,070,000	
	-정부알선저리자금	45,000,000	198,197,000*	*198,696,000원
	-기업자조달자금	98,200,000	22,067,000*	*39,484,000원
	○ 농사개량사업자금	37,460,000	40,000,000	
	-국고부담금	7,460,000	-	
	-정부알선자금	30,000,000	40,000,000	
	○ 감독장리기관설치비	3,000,000	-	모두 국고 부담
	○ 토지확장개량기본조사비	2,000,000	-	"
○ 소규모토지개량사업보호비	3,000,000	-	"	
○ 특수장리기관설치비	9,000,000	-	"	
○ 정부 인건비	-	-	*8,442,000원	
보조율 (%)	○ 관개개선	20% 이내	20% 이내	
	○ 지목변환	25 "	25 "	
	○ 개간·간척	30 "	30 "	간척은 1929년부터 50% 보조
산 미 증수량 (石)	총 산미증수량	8,995,000	8,167,875	
	○ 토지개량시행지역	5,838,750	4,720,000	
	-토지개량에 의한 증수	3,487,500	2,800,000	
	-시비증가·경종법개량	2,351,250	1,920,000	
	○ 기 타 지 역	3,156,250	3,447,875	시비증가·경종법 개량에 의한
	-관개시설 있는 논	1,842,500	2,145,000	금비사용·경종법 개량에 의한
-관개시설 없는 논	1,313,750	1,218,750	경종법 개량에 의한	
-육도 재배지	-	84,125	재배확대·재배법 개량에 의한	
증수산미 수 요 량 (石)	총 수요량	8,995,000	8,167,875	
	○ 조선 내 소비 증가 예상량	4,412,000	약 300만석	
	○ 대일본 수출 증가 예상량	4,583,000	약 500만석	

주: 1) 제1기 계획의 개간 면적 90,000정보는 개간·간척 합계 면적임.

2) 비고란의 *은 朝鮮總督府, 『朝鮮産米増殖計劃要綱』, 1926의 기록으로 금액에 차이가 있음.

자료: 小早川九郎, 政策篇, 1944, pp.422-437 및 朝鮮總督府農林局, 1938, pp.7-10.

1920년부터 토지개량기본조사에 착수하여 장래 토지개량사업을 시행할 수 있는 지구의 소재·면적·용수관계·이용방법·공사비 개선 등을 조사함으로써 경지개량·확장의 기본자료로 활용할 수 있게 하고 또한 그 결과를 공표하여 투자를 희망하는 개인·기업들로 하여금 이용하도록 하였다. 이 조사는 1929년에 완료되었는데 그 내용을 보면 토지개량을 시행할 수 있는 지역은 2,169개소로서 기성답의 관계개선 332,796정보, 밭을 논으로 바꿀 수 있는 면적 146,879정보, 개간 가능한 면적 16,623정보, 간척 가능 면적 73,777정보, 방수(防水) 면적 1,496정보, 기타 잡종지 84,462정보 등 총 656,033정보로 조사되었다. 이어 1923년 3월에는 「공유수면매립령」을 제정하여 간척사업의 출원을 용이하게 하였다.

이처럼 자금·제도·기구 면에서 대책을 수립하여 추진하였으나 1920년부터 1925년까지 6년 동안의 실적은 “사업 착수 예정면적 165,000정보에 대하여 97,500정보, 준공 예정면적 123,100정보에 대하여 76,040정보로 예정계획에 대한 비율은 전자가 59%, 후자는 62%에 불과하였고, 더욱이 경종법의 개량, 시비의 증가가 수반되지 않아 공사완성 후의 수확이 예정에 못 미치는 등 실행상 여러 가지 장애가 있었고 사업의 진전도 기대하는 바와 같이 되지 않았다(鮮米協會, 1935, p.19).” 이리하여 미곡생산량은 1917~1921년의 연평균 1,410만석에서 1922~1926년의 연평균 1,450만석으로 증가하는 데 그쳤으나, 일본으로의 수출량은 같은 기간 연평균 220만석에서 434만석으로 배증함으로써 조선의 1인당 미곡소비량은 0.686석에서 0.587석으로 감소하였다.

<표 4-3> 제1기 산미증식계획의 실적(1920~1925)

단위: 町步, 千円, %

	착수면적			준공면적			소요 공사비			국고보조금		
	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률
1920	11,000	5,700	52	-	-	-	2,200	2,140	97	500	500	100
1921	23,100	22,590	98	9,200	4,500	49	6,770	9,780	144	1,577	2,260	143
1922	28,400	16,450	58	21,200	20,750	98	9,770	12,208	125	2,251	2,900	129
1923	33,700	15,150	45	26,600	16,690	63	11,700	9,036	77	2,671	2,200	82
1924	33,700	19,810	59	32,400	14,650	45	12,890	11,283	88	2,926	2,700	92
1925	35,100	17,800	51	33,700	19,450	58	13,430	13,502	101	3,062	3,305	108
합계	165,000	97,500	59	123,100	76,040	62	56,830	57,949	102	12,987	13,865	107

자료: 朝鮮總督府殖産局, 1927, pp.8-9.

제1기 계획의 실적이 부진했던 원인에 대해 총독부는 ‘갱신계획 요강’에서 “계획 수립 당시에 비해 물가가 앙등함에 따라 공사비가 비교적 다액을 요했다는 것과 사업자금의 금리가 연 9.5%~11%의 이율로서 이처럼 고율의 자금으로 이익이 비교적 낮은 이런 류의 사업을 경영하는 것은 재산상 기업자를 매우 고통스럽게 하는 것일 뿐만 아니라 시비(施肥)의 증가가 수반되지 않았기 때문에 그 증수가 예기한 바에 이르지 않음에 따라 기업의 의기를 저상시키는 데 이른 것에 기인하는 바 크다(鈴木武雄, 1942, pp.130-131)”고 하였다. 토지개량을 시행한 지역에서도 시비가 불충분하였던 것은 “조선의 농가는 유래 그 자금이 없고 또 가령 자금을 차입하더라도 그 금리가 심히 고율로서 민간의 금리는 월 2푼5리 내지 2푼이 보통인 상황이었으므로 비료증시의 효과를 알고 그 실현을 희망하는 자도 쉽게 이를 행하지 못하였기 때문(朝鮮總督府 池田 殖産局長, 帝國農會, 1926, p.71)”이었다. “실행기관으로서 특수회사를 설립하지 않은 것(小早川九郎, 政策篇, 1944, p.434)”도 사업 부진의 한 이유였다. 더욱 본질적인 부진의 이유는 식민지주제와 고율 소작료였다.

“조선 미곡생산 상에서 발전의 지도자 담당자여야 할 기업자는 내지인이며, 또한 그 수단은 내지의 자본이다. 거기에서 이 자본이 해협을 건너 조선의 농촌에 그 뿌리를 내리고 열매를 맺기 위해서는 농업개발사업의 수익률이 높지 않으면 안 된다. 그렇다면 무엇을 좋아해서 이 자금 조달이 이루어질 수 있을 것인가. 더욱이 (1) 단지 그들이 획득하는 모든 사업수익률이 내지의 일반적 수익률에 비해 더 크다는 것을 필요로 하는 것만은 아니다. (2) 더 나아가 특수한 주목해야 할 사정이 있다. 대저 조선에서는 이미 내지인의 토지소유와 소작에 의한 토지경제가 행해지고 있어 소유자에 대해 높은 수익률을 올리게 하고 있다. 이처럼 토지소유 투자의 수익은 법 외로 높고, 또한 지주가 생산의 개발상 별로 하는 일 없이 획득되고 있다. 적어도 이러한 수익률을 또 능가할 수 있다는 전망이 없다면 조선 농지개발자금 조달의 전망은 적을 수밖에 없다. 토지소유의 수익률은 사업개발 투자와 경쟁 관계에 놓여 움직인다면 후자를 압박할 것은 분명하다(東畑精一·大川一司, 1939, pp.309-310).”

요컨대, “물가상승에 의해 공사비가 계획 당초의 예상을 상회하였다는 것, 보조금과 저리자금의 절대액이 적었던 데다 저리자금이라는 것의 이율이 높았던 것, 농업이나 토지에 대한 투자 수익이 토지소유 투자의 수익보다 작았기 때문에 예기에 반하여 농업이나 토지에 대한 투자가 이루어지지 않았던 것 등(林炳潤, 1971, p.181)”과 “...특수회사의 미설치, 뒤이은 경제공황..., 조선 재정부담의 압박 등(河合和男, 1986, p.110)”에 의해 제1기 산미증식계획의 실적이 부진하였던 것이다.

3. 제2기 계획의 내용과 실적

조선총독부는 1926년에 1기 계획을 갱신하여 향후 12개년(완성은 14개년)에 걸쳐 총 35만 정보의 토지개량을 시행하는 것을 목표로 한 ‘산미증식갱신계획’을 수립하였다. 제2기 계획의 내용은 <표 4-2>에서 보듯이 제1기 계획과 대동소이하며, 전체적으로 증산목표를 약간 축소 조정한 반면 사업비는 대폭 늘려 잡은 것을 알 수 있다. 제2기 계획은 제1기 계획에 비해 다음과 같은 특징이 있었다(河合和男, 1986, pp.113-116).

첫째, 기업가의 부담을 대폭 경감하기 위하여 거액의 저리자금을 정부가 알선하였다. 제1기 계획에서는 총사업비의 26.7%가 국고보조금, 31.8%가 정부알선자금, 41.6%가 기업자 조달자금에 의해 조달하도록 하였으나 제2기 계획에서는 국고보조금 20.9%, 정부알선자금 67.9%, 기업자 조달자금 11.2%로 변경되었다. 정부알선자금의 절반은 동양척식회사와 식산은행이 대장성 예금부에서 연리 5.1%로 대부받아 5.9%로 대출하도록 하고, 나머지 절반은 두 회사가 균분하여 연리 7.7%의 채권을 발행하여 조달한 자금을 연리 8.9%로 대출케 하였으며, 5년 이내의 거치기간을 포함하여 25년에 걸쳐 반년마다 원리금을 균분 상환케 하였다. 제1기 계획에서의 금리가 연리 9.5~11.0%였음에 비하여 금리가 대폭 인하되었으며 알선자금의 규모도 크게 증가되었다.

둘째, 토지개량사업의 측량·설계자금 조달·공사감독·사업의 유지관리 등을 대행하는 대행기관이 신설되었다. 제1기 계획에서 대행기관은 제국의회에서 승인되지 않아 설립되지 못하였다. 총독부는 1926년 7월 동양척식회사에 토지개량부를 신설하고 1927년 7월에는 반관반민의 조선토지개량주식회사를 신설하였다. 이들 양자는 위탁에 의해 토지개량사업을 대행하는 기관으로서 정부알선자금을 배부하고(조선식산은행의 자금은 조선토지개량주식회사, 동양척식회사의 자금은 동척의 토지개량부를 통해 배부), 대지구의 수리사업 24만 정보 중 총독부가 설계·감독하였다가 수리조합에 인계한 14만 정보를 제외한 나머지 10만 정보에 대해 조사·설계·공사감독은 물론 때로는 토지수용과 부대사무까지 대행하였다. 반면 소지구 사업 6만 정보에 대해서는 지방청 직원을 증원하여 측량·설계·감독을 맡게 하였으며, 개간·간척은 민간기업이 담당케 하고 총독부는 저리자금만 알선해주기로 하였다. 이처럼 대행기관을 신설한 것은 자금조달·기술면이나 경비절감·사업기간의 단축 외에 직접적인 국가개입으로 토지개량사업을 더욱 촉진하자는 데 목적이 있었다.

셋째, 이제까지의 일본인지주 중시 방침에서 대폭 조선인지주를 끌어들이는 형태의 사업을 수행하는 방향으로 전환하였다. 예컨대, 조선식산은행의 대출액을 민족별로 보면 조선인에 대한 대출액의 비율이 1921년의 57.5%에서 1925년에 38.5%로 낮아졌는데, 1926년부터 높아져 1930년에 63.3%를 차지하였다. 또한 식민지농정의 담당자로서 조선인지주의 조직화를 꾀함으로써 농촌지배기구를 강화하기 위하여 1926년 「조선농회령」에 의해 종래의 지주회, 임의농회를 대체하는 계통농회를 강력하게 설립하였다.

넷째, 농사개량에 대해 동양척식회사·조선식산은행·금융조합 등을 통하여 14개년에 4천만 원의 자금을 앞선하고, 그 중 8할 이상을 금비, 특히 무기질비료의 구입에 책정하여 모두 관개설비를 갖춘 논에 시비하도록 하였다.

다섯째, 계획의 추진기구를 대폭 정비·확충하였다. 총독부는 1926년 6월에 종래 내무국 사회과에서 주관하던 수리조합 관련 사무를 식산국으로 이관함과 동시에 토지개량과를 토지개량과·수리과·개간과 등 3개과로 확대개편한 데 이어 1927년 5월에는 다시 이들 3개과를 묶어 토지개량부를 신설하는 한편, 1928년에는 권업모범장을 농사시험장으로 개칭하였다.

제2기 계획에서는 계획이 완료되었을 때 35만 정보의 토지개량과 농사개량에 의해 약 817만석을 증산하고 그 중 약 500만석을 일본에 추가로 공급하여 매년 1,000만석의 미곡을 일본에 수출키로 하였으나 그 실적은 저조하였다. <표 4-4>에서 보듯이 토지개량사업의 착수면적은 1926~1929년에는 실적이 계획을 상회하였으나 1930년 이후에는 극히 부진한 실적을 나타냈다. 준공면적도 1930~1933년에는 85%의 실적을 보였으나 그 이후에는 급격히 실적이 악화되었다. 이리하여 1926년부터 1937년까지 토지개량사업의 계획에 대한 실적의 달성비율은 착수면적 46%, 준공면적 51%에 불과하였다. 또한 토지개량 시행지역의 미곡 증산 실적을 보면 1단보당 증수량은 계획의 90%를 상회하였지만 재배면적과 증수량은 1937년까지 예정되었던 계획의 53% 및 50%에 불과하였다.

이처럼 토지개량사업의 실적이 계획에 훨씬 미달한 것은 1929년의 세계 대공황에 의해 미가가 폭락하고, 그에 따라 수리조합·동양척식회사·식산은행·조선토지개량주식회사 등의 경영이 악화되었으며, 일본에서 조선의 산미증식계획을 중지하라는 논의가 일어나고 토지개량사업을 위한 정부앞선자금의 조달실적이 1926~1929년의 78%에서 1930~1933년의 56%, 1934~1937년의 9%로 계획에 훨씬 미달하였기 때문이다. 그리하여 1931년에는 동양척식회사의 토지개량부가 폐지되고 1932년에는

<표 4-4> 제2기 산미증식계획의 실적(1926~1937)

(1) 토지개량사업의 실적

단위: 100町步, 万円, %

			1926~1929년 누계			1930~1933년 누계			1934~1937년 누계			1926~1937년 누계		
			계획	실적	달성률	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률	계획	실적	달성률
시행 면적	착 수 공	1,082 800	1,140	105	1,134	401	35	1,284	79	6	3,500	1,620	46	
			449	56	1,086	926	85	1,124	163	15	3,010	1,538	51	
사업 자금	국 고 보 조 금	1,732	1,181	68	2,061	1,580	77	2,109	874	41	5,902	3,635	62	
	기업자조달자금	1,003	342	34	502	941	187	536	423	79	2,040	1,706	84	
	정부알선자금	5,417	4,228	78	6,334	3,569	56	6,426	571	9	18,176	8,368	46	
합 계		8,151	5,752	72	8,896	6,070	68	9,071	1,867	21	26,118	13,709	52	

(2) 토지개량 시행지역에서의 산미 증수

단위: 정보, 석, %

	총예정계획(A)	1937년까지의 예정계획(B)	1937년까지의 실적			달성률(%)	
			수리조합에 의한 것	수리조합에 의 하지 않은 것	합계(C)	C/A	C/B
재배면적(정보)	350,000	272,600	135,825	12,559	148,384	42	53
증 수 량(석)	4,720,000	3,614,800	1,695,291	127,743	1,823,034	39	50
단보당 증수량(석)	1.35	1.33	1.25	1.02	1.23	91	93

(3) 농사개량사업자금의 실적

단위: 千円, %

	예정계획(A)	자금도입액(B)	자금용통실적(C)	B/A(%)	C/B(%)
1926~1929년 누계	43,458	43,458	33,430	100	77
1930~1933년 누계	67,410	61,102	45,886	91	75
1934~1937년 누계	86,296	60,456	109,527	70	181

주: 농사개량사업자금의 실적에서 1934년 이후의 자금부족은 동양척식회사·조선식산은행 등 금융기관의 입체융통으로 보충하였음.

자료: 朝鮮總督府 農林局, 『朝鮮産米増殖計劃の實績』, 1937, pp.5-17, p.32

총독부의 토지개량부도 폐지되어 토지개량 사무는 농림국 소관으로 이관되고 규모도 축소되었다. 더욱이 1934년에는 토지개량사업이 중지되고 조선토지개량주식회사가 해산된 후에는 진행 중인 사업만 행해지게 되었다. 반면, 농사개량사업에 대한 정부알선자금의 용자 실적은 1933년까지는 계획의 75% 이상에 달하였으나 1934~1937년에는 181%에 달하였다. 이는 토지개량사업에서 농사개량사업으로 사업의 중

점을 전환하지 않을 수 없었던 데다 농사개량을 위한 정부알선자금의 감소에 따른 자금부족을 동양척식회사와 조선식산은행의 입체융통으로 보충하였기 때문이다

제1·2기 계획을 통틀어 1920~1934년에 걸쳐 10여 년 간 추진된 산미증식계획은 중단 및 실패로 끝난 셈이지만 식민지조선의 농업경제에 심대한 영향을 미쳤다. 미곡생산기술이 향상되고 미곡생산량이 증대되어 일본으로의 수출량이 급증함으로써 일본의 식량 및 국제수지 문제를 해결하는 데 기여한 반면 조선의 식량소비량은 오히려 감소하였으며, 미곡단작농업과 식민지주제가 형성·발전하게 되어 소작농을 비롯한 대다수 농가는 몰락의 길을 걷지 않을 수 없었다. 이하에서는 산미증식계획의 성과에 대해 살펴본 다음, 식민지조선의 농업에 미친 피해에 대해서는 절을 달리 하여 검토하겠다.

4. 산미증식계획의 성과

4.1. 관개설비 논의 증가

산미증식계획은 토지개량사업과 농사개량사업을 병행 실시하도록 하였지만 토지개량사업에 중점이 두어져 있었으며, 그 중에서도 특히 관개개선에 토지개량사업자금의 대부분이 투입되었다. 또한 토지개량사업은 대부분 수리조합을 통해 이루어졌다. 예컨대, 1926~1937년에 토지개량사업 착수 면적 162,017정보 중 수리조합에 의한 것이 138,781정보(85.7%), 수리조합에 의하지 않은 것이 23,236정보(14.3%)였으며, 준공면적 153,818정보 중 수리조합에 의한 것이 137,435정보(89.3%), 수리조합에 의하지 않은 것이 16,383정보(10.7%)였다. 따라서 여기서는 수리조합과 그 수혜면적의 추이에 대해 먼저 살펴본 다음, 전체 관개담 면적에 대해 살펴보겠다.

수리조합 수와 그 수혜면적은 1919년의 17개 조합 35,687정보에서 1945년 598개 조합 356,678정보로 증가하였는데(표 4-5), 그 절반 이상이 산미증식계획 기간에 이루어졌다. 수리조합의 창설 시기별 조합 수와 수혜면적을 보면 1908~1919년에 17개 조합이 창설되어 그 수혜면적은 35,687정보(1945년 수혜면적의 10%)이었으며, 1920~1925년의 제1기 계획 기간에 53개 조합 74,232정보(21%), 1926~1934년의 제2기 계획 기간에 120개 조합 112,081정보(31%), 1935~1939년에 55개 조합 14,192정보(4%), 1940~1945년의 증미계획 기간에 353개 조합 120,486정보(34%)였다. 제1·2기 산미증식계획 기간에 창설된 수리조합에 의한 수혜면적이 일제 전 시기에 걸쳐 수리조합에 의해

<표 4-5> 연도별 수리조합 수와 수혜면적 추이(1908~1945)

단위: 개소, 정보

	조합 수	수혜면적		조합 수	수혜면적		조합 수	수혜면적
1908~1919	17	35,687	1928	126	178,806	1937	216	231,148
1920	24	42,255	1929	149	206,016	1938	226	232,408
1921	35	48,047	1930	176	216,943	1939	245	236,192
1922	46	65,259	1931	189	218,591	1940	300	252,727
1923	52	75,005	1932	192	221,297	1941	373	294,192
1924	58	81,057	1933	194	222,741	1942	432	305,527
1925	70	109,919	1934	190	222,000	1943	483	321,544
1926	81	133,321	1935	190	225,460	1944	595	349,498
1927	107	145,688	1936	190	227,913	1945	598	356,678

주: 1) 1930~35년 통계에서는 사업 미착수 상태에서 해산된 김포·용당을 제외했음.

2) 1937, 1938년 통계는 원 자료에 공려수리조합 창설분이 제외되어 있어 『朝鮮土地改良事業要覽』, 1939에 의해 190개 조합 22만 9,035정보와 189개 조합 23만 184정보를 각각 추가하였음.

3) 통·폐합되거나 확장된 수리조합을 포함하였음.

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮土地改良事業要覽』, 각 연도의 ‘土地改良事業 地目別一覽表’ 및 ‘水利組合一覽表’와 토지개량조합연합회, 『한국토지개량10년사』, p.360

(장시원, “산미증식과 농업구조의 변화,” 『식민지시기의 사회경제1(한국사 13)』, 한길사, 1994에서 인용).

이루어진 수혜면적의 52%에 달하는 것이다. 더욱이 증미계획 기간에 창설된 조합의 수혜면적에는 다량의 미준공분이 포함되어 있는바, 이 기간의 준공면적을 약 2만 9천 정보로 간주하면 일제시기에 수리조합사업으로 설치된 관개답의 면적은 약 26만 5천 정보가 되므로 일제 전 시기에 이루어진 토지개량사업의 70%가 산미증식계획 기간에 이루어졌다고 할 수 있는 것이다(장시원, 1994).

한편, 관개답 면적을 보면 수리조합에 의하지 않은 관개답이 수리조합에 의한 관개답의 면적보다 훨씬 많았다. 관개답 총면적은 1920년의 34만 정보(전체 논 면적의 22%)에서 1925년 76만 정보(48%), 1930년 96만 정보(59%), 1935년 116만 정보(68%), 1940년 126만 정보(71%)로 증가하였다.⁴⁶⁾ 시기별로는 1920~1940년에 관개답 면적이 약 92만 정보 증가하였는데, 그 중 62만 정보(증가 면적의 67%)가 1920년대에 증가하

46) 이 관개답 면적에는 수리불안전답 면적도 포함되어 있으므로 이를 제외하면 수리안전답 면적은 1935년 76만 정보(관개답 면적의 65%, 전체 논 면적의 45%), 1940년 89만 정보(관개답 면적의 70%, 전체 논 면적의 54%)가 된다.

였다. 이로 보아 산미증식계획이 관개답 면적의 증가에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다. 그러나 관개답 면적 중 수리조합구역의 비중은 20%에 미달하였다. 수리조합구역의 벼 재배면적은 1930년에 136,000정보, 1935년 205,000정보, 1941년 229,000정보로서 같은 시기 관개답 전체 면적의 14%, 18%, 19%를 차지하였다. 여기에 수리조합에 의하지 않은 토지개량사업 면적을 더하더라도 총독부의 토지개량사업에 의한 관개 면적은 전체 관개답 면적의 20% 정도이다. 일제 전시기에 걸쳐 전체 관개답의 80% 이상이 일제의 정책 지원을 받지 않고 이루어졌던 것이다. 이는 관개시설별 관개답 면적에서 일제 전 시기에 걸쳐 보에 의한 관개 면적이 가장 컸다는 것으로도 확인할 수 있다. 보에 의한 관개 면적이 관개답 전체 면적에서 차지하는 비중은 1925년의 57%에서 1942년에 45%로 감소하였으나 그 비중은 여전히 가장 컸다. 수리조합 구역 관개시설의 수원공 유형별 관개면적을 보면 1941년에 관개면적 282,000정보 중 제언 205,000정보(73%), 보 45,000정보(16%), 양수기 31,000정보(11%)로서, 제언에 의한 관개답 총면적 287,000정보의 71%, 보에 의한 관개 면적 553,000정보의 8%, 양수기 관개면적 84,000정보의 37%에 해당한다. 제2장 제4절의 4.2. 수리조합의 설치 편에서 서술하였듯이 1912년 일제의 조사에서 전국 9대강 유역에서 제언에 의한 관개

<표 4-6> 일제시기 관개답의 면적과 구성의 추이(1925~1942)

단위: 천 정보, %

	전 체 는 면적	관개답		관개정도별		관개설비별			
		면적	비율	안전답	불안전답	제언	보	양수기	기타
1925	1,578	764	48	-	-	112(14.7)	437(57.2)	18(2.4)	197(25.7)
1930	1,633	960	59	-	-	170(17.7)	500(52.1)	40(4.2)	250(26.0)
1934	1,686	1,147	68	-	-	226(19.7)	587(51.1)	46(4.0)	288(25.1)
1935	1,701	1,161	68	760(65)	401(35)	243(20.9)	582(50.1)	53(4.5)	284(24.5)
1936	1,705	1,176	69	-	-	249(21.1)	600(51.0)	62(5.2)	266(22.6)
1937	1,739	1,220	70	820(67)	400(33)	253(20.8)	603(49.4)	67(5.5)	297(24.3)
1938	1,739	1,217	70	831(68)	386(32)	262(21.6)	597(49.1)	69(5.7)	288(23.6)
1939	1,754	1,237	71	869(70)	368(32)	268(21.7)	596(48.2)	77(6.2)	296(23.9)
1940	1,759	1,261	71	886(70)	375(30)	284(22.6)	591(46.9)	87(6.9)	298(23.7)
1941	1,760	1,220	69	829(68)	390(32)	287(23.5)	553(45.4)	84(6.9)	296(24.2)
1942	1,687	1,226	73	-	-	293(23.9)	548(44.7)	94(7.7)	291(23.7)

주: ()는 관개답 면적에서 차지하는 비율임.

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 1942, pp.44-45 및 『朝鮮土地改良事業要覽』, 1941, pp.2-3.

면적이 21,000정보, 보에 의한 관개면적이 92,000정보로 보가 관개시설의 주류를 이루었는데, 일제는 1910년대에 제언을 중심으로 기존 수리시설의 수축사업을 실시하였다. 1920년대 이후에도 일제는 산미증식계획을 통해 제언을 중심으로 관개시설을 확대하였다. 그럼에도 일제 이전부터 농민들이 자력으로 구축하였던 보가 일제말엽까지 관개시설의 주류를 이루었던 것이다.

4.2. 벼 우량품종의 재배 확대 및 통일

전술하였듯이 조선 재래의 벼 품종은 가뭄에 견디는 힘이 강하고 이삭이 패서 익기까지 일수가 적은 데다 수분이 없는 토양에서도 싹이 틀 수 있는 특성이 있었기 때문에 물과 비료가 부족한 여건에서는 일본의 개량품종보다 수확이 좋았다. 그러나 재래 벼 품종은 다른 품종, 특히 적미(赤米)가 뒤섞인 게 많고 수량과 품질이 일본의 개량종 벼 품종보다 떨어지는 등 토지생산성 향상과 일본 미곡시장의 기호에 적합하지 않았다. 이리하여 일제는 1910년대부터 일본 개량종 벼 품종을 보급하는데 주력한 데 이어 1922~1926년의 제1기 ‘중자갱신(5개년)계획’과 1927~1931년의 제2기 ‘중자갱신(5개년)계획’ 및 1932~1936년의 제3기 ‘중자갱신(5개년)계획’을 수립하여 이미 보급된 벼 우량품종의 재배면적 100만 정보와 신규보급면적 20만 정보, 합계 120만 정보의 중자갱신을 추진하였다. 1910년대에 보급된 우량품종이 풍토에 순응하여 성질이 변하고 이품종과 적미의 혼입 등 품종의 퇴화가 발생함으로써 수량과 미질이 떨어졌기 때문이다.

일본에서 도입한 소위 ‘우량품종’ 벼의 재배 면적은 1910년의 장려품종제도와 총독부의 강압적인 보급정책에 의해 급속히 확대되었다. “장려품종이 정해지면 연차 보급계획이 수립되고, 정해진 품종 이외에는 재배가 금지되었다(久間健一, 1943, p.7).” 이리하여 ‘우량품종’의 재배면적은 1912년 수도 재배면적의 2.2%에서 1915년에 19%, 1920년에 51.1%를 차지하였으며, 1925년 68.2%, 1930년 70.1%, 1935년 83.8%, 1940년 91.0%에 달하였다(표 4-7 참조). 시기별로는 1910년대에 우량품종 재배면적이 급속히 확대되었으며, 1920년대보다 1930년대에 재배면적이 확대되었는데, 이는 토지개량사업에 대한 정부알선 저리자금의 공급이 감소함에 따라 총독부가 토지개량사업 대신 농사개량사업에 주력하였기 때문이다. 품종별로는 1915년 황해도에 백조(白租)·냉조(冷租), 1920년 전북에 석산조(石山租), 1925년 평남에 모조(牟租)·대구조(大邱租)·용천조(龍川租)·예조(芮租), 강원도에 녹두도(綠豆稻)·백천조(白川租)·맥조(麥租)·노인도(老人稻) 등의 재래종이 우량품종에 선정되었지만

그 면적은 미미하였으며 선정된 우량품종은 대부분 일본 도입품종이었다(이두순, 2003, p.393, 표 8). 지역별로는 강원도를 포함한 북부 지역 6개 도의 우량품종 재배 면적 비율은 1914년에 2%에 미치지 못하였으며, 1920년에도 6.0%(함남)~39.2%(평북)였으나 1920년에는 황해도(15.2%)와 평남(21.9%)을 제외하고는 62.2%~88.1%로서 남부지역 7개 도의 63.4%(경기)~81.3%(경북)와 비슷해졌다. 이처럼 북부 지역에서 도입 우량품종의 보급이 지체된 것은 심경·다비·관개용수를 필요로 하는 우량품종보다는 재래종이 더 적합하고 이들 지역에 적합한 일본 품종이 없었기 때문이다. 그러나 1930년대 이후 북부 지역에서도 도입 우량품종의 재배가 크게 확대되었다.

도입 우량품종의 보급에서 간과해서는 안 될 또 하나의 특징은 소수의 품종으로 통일되었다는 점이다. <표 4-7>에서 보듯이 재배면적이 많은 상위 5개 품종 식부면적의 전체 수도 재배면적에 대한 비율은 1920년의 48.0%에서 1930년 53.2%, 1940년 65.7%로 증가하였으며, 특히 1920년대에 비해 1930년대에 그 신장률이 훨씬 급격했다. 이처럼 품종 수가 적었던 것은 ① 신중한 품종 선정 및 품종 수 억제, ② 합병 후 다수의 품종을 선정할 여유가 없었던 것, ③ 중부·북부 지역에 적합한 품종이 부족하였던 점, ④ 조선 농민의 품종 개량 의욕 저조, ⑤ 소비(少肥) 재배 및 조방적 관리에 적당한 일본 품종이 적었던 것 등이 지적되나(菱本長次, 1938, pp.164-165), 그보다 더욱 ① 선정된 장려품종이 일본 시장에 적합하고, ② 소수의 품종이라야 쌀의 상품가치를 균일하게 하기 쉬웠기 때문이었다(이두순, 2003, p.392). 또한 재배 면적이 많았던 상위 5개 품종은 시기가 지남에 따라 교체되었다. 1920년까지는 조신력(早神力)·곡량도(穀良都)·다마금(多摩錦)의 순이었는데, 1921~1927년에는 곡량도·조신력·다마금의 순, 1928~1933년에는 곡량도·다마금·조신력 또는 카메노오(龜の尾), 1934~1935년에는 곡량도·은방주·육우132, 1936~1938년에는 은방주·곡량도·육우132의 순이었다가 1938~1940년에는 은방주·육우132·곡량도의 순으로 바뀌었다(표 4-7 참조).

일제는 소수의 수도 품종으로 통일시키기 위해 장려품종을 강제하는 한편 이출미에 대한 미곡검사제도를 실시하였으며, 지주층도 이에 적극 동조하였다. 이출미에 대한 미곡검사는 1909년에 시작되어 1913년에는 지방청의 감독 아래 이출단체가 주관하다가 1915년에는 「미곡검사규칙」이 제정되어 지방청 장관의 책임 아래 시행되었으며, 1932년에는 「조선곡물검사령」이 제정되어 국영검사로 전환되었다. 국영검사는 생산지검사와 이출검사로 구분되어 이중으로 실시되었는데, 전국을 6개 구역으로 구분하여 부산·목포·군산·인천·진남포·원산 등 6개 검사소 지소에서

<표 4-7> 수도 우점품종의 식부면적 추이(1912~1940)

단위: 천정보, %

	수도 재배면적 (A)	우량종 면적 (B)	식부면적 상위 5개 품종(C)						B/A (%)	C/A (%)
			1위	2위	3위	4위	5위	5개 품종 식부면적		
1912	1,402.5	30.6	早神力	都	穀良都	日の出	多摩錦	30.6	2.2	2.1
1913	1,439.5	91.4	早神力	穀良都	都	日の出	多摩錦	90.7	6.3	6.3
1914	1,467.2	148.7	早神力	穀良都	日の出	都	多摩錦	145.7	10.1	9.9
1915	1,480.3	281.1	早神力	穀良都	日の出	多摩錦	都	275.1	19.0	18.6
1916	1,501.1	454.6	早神力	穀良都	多摩錦	日の出	都	438.6	30.3	29.9
1917	1,510.0	544.4	早神力	穀良都	多摩錦	都	日の出	521.7	36.1	34.1
1918	1,529.8	649.9	早神力	穀良都	多摩錦	都	日の出	638.6	43.8	41.7
1919	1,519.2	711.7	早神力	穀良都	多摩錦	都	日の出	673.6	46.8	44.5
1920	1,537.6	785.7	早神力	穀良都	多摩錦	都	日の出	737.6	51.1	48.0
1921	1,513.2	816.8	穀良都	早神力	多摩錦	都	日の出	766.2	54.0	50.6
1922	1,539.5	912.4	穀良都	早神力	多摩錦	日の出	都	795.7	59.3	51.7
1923	1,530.4	969.0	穀良都	早神力	多摩錦	都	日の出	812.0	63.3	53.0
1924	1,547.9	1,018.0	穀良都	早神力	多摩錦	日の出	都	821.4	65.8	53.0
1925	1,557.0	1,062.5	穀良都	早神力	多摩錦	都	日の出	826.5	68.2	53.0
1926	1,558.8	1,080.6	穀良都	早神力	多摩錦	都	雄町	823.7	69.3	52.8
1927	1,568.6	1,107.0	穀良都	早神力	多摩錦	龜の尾	都	826.5	70.6	52.6
1928	1,481.4	1,052.1	穀良都	多摩錦	早神力	龜の尾	都	799.0	71.0	52.6
1929	1,593.8	1,100.1	穀良都	多摩錦	早神力	龜の尾	錦	842.6	69.0	52.9
1930	1,623.5	1,138.6	穀良都	多摩錦	龜の尾	早神力	錦	864.3	70.1	53.2
1931	1,635.9	1,215.1	穀良都	多摩錦	龜の尾	銀坊主	錦	876.2	74.3	53.6
1932	1,605.8	1,232.4	穀良都	多摩錦	龜の尾	銀坊主	錦	882.8	76.7	55.0
1933	1,659.4	1,286.7	穀良都	多摩錦	銀坊主	龜の尾	錦	908.0	77.5	54.7
1934	1,674.4	1,359.5	穀良都	銀坊主	多摩錦	陸羽132	龜の尾	954.9	81.0	57.0
1935	1,656.1	1,387.7	穀良都	銀坊主	陸羽132	多摩錦	錦	911.9	83.8	55.1
1936	1,568.2	1,337.2	銀坊主	穀良都	陸羽132	多摩錦	錦	1,074.8	85.3	68.5
1937	1,604.8	1,425.7	銀坊主	穀良都	陸羽132	多摩錦	赤神力	1142.5	88.8	71.1
1938	1,624.2	1,452.8	銀坊主	穀良都	陸羽132	錦	多摩錦	1,130.2	89.4	69.9
1939	1,202.0	1,080.5	銀坊主	陸羽132	穀良都	中生銀坊主	赤神力	794.6	89.9	66.1
1940	1,626.1	1,480.5	銀坊主	陸羽132	穀良都	中生銀坊主	豊玉	1,068.4	91.0	65.7

자료: 이두순, 2003, p.395.

검사하여 구역별로 산지기호를 다르게 표시하도록 함으로써 일본에서 문제가 발생할 경우 생산지의 행정당국이 책임지도록 하였다(이두순, 2003, pp.394-395).

조선의 미곡이 소수의 품종으로 통일됨으로써 1930년대 도쿄 시장에서 조선 쌀은 ① 좋은 품종으로 통일되어 있고, ② 일본산에 비해 용량이 많으며, ③ 미곡검사가 철저해서 일본쌀에 비해 조제가 양호하고, ④ 각 도에서 이출검사를 통제하여 채산성 변화가 적으며, ⑤ 식미가 좋을 정도로 건조가 잘 되어 있다는 평을 받았다(梅原保, 1932). 그러나 소수의 품종이 넓은 지역에 집중 재배되는 것은 기상이변과 병충해에 의한 피해가 커질 우려가 있기 때문에 “조선과 같이 기상 이변이 일어나기 쉽고, 생육기간이 짧은 곳에서는 생육기간이 서로 다른 품종의 안배가 필요”하며, 동시 출하에 의한 가격 하락을 피하고 이모작을 하기 위해서는 조생종을 도입할 필요가 있다는 주장이 제기되었다(永井威三郎, 1930, pp.11-15; 이두순, 2003, p.397).

일본에서 도입한 소위 ‘우량품종’의 확대에 따라 1단보당 평균 수확량은 1912년의 0.8석 수준에서 1930년대 전반에는 1석, 1930년대 후반에는 1.4석 수준으로 증가하였으며, 이에 따라 1920년까지 일본의 50% 미만 수준에서 1934년 이후로는 60~70%로 접근하였다(표 4-8 참조). 그러나 재래종과 우량종의 1단보당 수확량 증가 추이를 보면 우량종의 1단보당 수확량은 1912~1914년의 1.3석 수준에서 1915년 이후 감소하기 시작하여 1930년대 전반까지 1석 수준에 머물렀으며, 1936년 이후 다시 1.4석 수준으로 증가하였다. 반면 재래종의 1단보당 수확량은 1930년 이전의 0.8석 수준에서 1930~1936년에 1석 수준, 1937년 이후 1.3석 수준으로 꾸준히 증가하였다. 이에 따라 우량품종 비의 1단보당 수확량은 1912년에 재래종에 비해 75.8%가 많았으나 이후 그 비율은 매년 하락하기 시작하여 1920년대에는 40% 미만, 1930년대 전반에는 20% 미만, 1930년대 후반에는 10% 미만으로 하락하였다. 이처럼 소위 ‘우량품종’의 1단보당 수확량이 떨어지게 된 요인은 다음을 들 수 있을 것이다(이두순, 2003, pp.414-415).

첫째, 보급 초기 우량품종은 관개 조건이 좋은 지역에 재배되었지만 차츰 관개 불량 지역에까지 재배가 확대됨에 따라 수량이 떨어지게 되었다. 1925년, 1928년, 1932년, 1939년 등 한발 피해가 컸던 해에 재래품종과 우량품종 간의 수확량 차이가 작은 것은 재래종이 상대적으로 한발에 강하였기 때문이다.

둘째, 초기에 장려품종으로 보급된 조신력·곡량도 등 대립품종은 상대적으로 소비(少肥) 재배에 적합하였는데, 화학비료 사용량이 많아지면서 병해 발생이 많아졌다. 1936년 이후 우량품종의 수확량이 증가하게 된 것은 1930년 이후 은방주·육우 132호 등 내비성 품종이 보급된 데 기인한다.

<표 4-8> 수도 1단보당 수량 및 우량종의 증수 추이(1912~1940)

단위: 석, %

	1단보당 수량(석)			재래종 대비 우량종의 증수율(%)	일본의 1단보 평균 수량(석)	조선/일본 (%)
	재래종	우량종	평균			
1912	0.755	1.327	0.768	75.8	1.703	45.1
1913	0.800	1.346	0.834	68.3	1.697	49.1
1914	0.908	1.373	0.956	51.2	1.920	49.8
1915	0.780	1.203	0.861	54.2	1.863	46.2
1916	0.788	1.226	0.921	55.6	1.934	47.6
1917	0.741	1.176	0.898	58.7	1.810	49.6
1918	0.850	1.173	0.991	38.0	1.807	54.8
1919	0.664	1.024	0.833	54.2	1.999	41.7
1920	0.807	1.107	0.960	37.2	2.056	46.7
1921	0.785	1.070	0.939	36.3	1.794	52.3
1922	0.802	1.082	0.968	34.9	1.980	48.9
1923	0.780	1.100	0.983	41.0	1.800	54.6
1924	0.680	0.927	0.845	36.3	1.869	45.2
1925	0.758	1.022	0.938	34.8	1.926	48.7
1926	0.758	1.063	0.969	40.2	1.799	53.9
1927	0.895	1.167	1.087	30.4	1.993	54.5
1928	0.788	0.942	0.898	19.5	1.923	46.7
1929	0.694	0.914	0.846	31.7	1.908	44.3
1930	1.022	1.256	1.164	22.9	2.102	55.4
1931	0.805	1.007	0.955	25.1	1.733	55.1
1932	0.889	1.035	1.001	16.4	1.890	53.0
1933	0.946	1.120	1.081	18.4	2.284	47.3
1934	0.845	1.045	0.984	23.7	1.670	58.9
1935	0.925	1.087	1.063	17.5	1.828	58.2
1936	1.098	1.244	1.223	13.3	1.138	107.5
1937	1.519	1.665	1.648	9.6	2.121	77.7
1938	1.350	1.483	1.469	9.9	2.089	70.3
1939	1.099	1.198	1.188	9.0	2.208	53.8
1940	1.213	1.326	1.316	9.3	1.970	66.8

자 료: 이두순, 2003, p.414.

원자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942, pp.43-50.

日本食糧廳, 『食糧管理統計年報』, 農林統計協會, 1984.

셋째, 소수의 우량품종으로 통일하여 한 품종을 광역에 걸쳐 재배함에 따라 지역 적응성이 떨어지게 되어 수량 또한 감소하게 되었다.

일본으로부터 도입한 우량품종의 재배면적이 전체 벼 재배면적에서 차지하는 비중은 1927년에 70%를 넘어서고 1934년 이후 80% 이상, 1939년에 90%에 달할 만큼 지속적으로 증가하였으며, 이에 따라 1단보당 수확량이 증가한 것도 사실이다. 그러나 소위 ‘우량품종’은 재래종에 비해 많은 물과 비료를 필요로 하며 논갈이를 깊이 하지 않으면 안 되었다. 관개 개선, 비료 증시가 뒤따르지 않은 상태에서 우량품종을 무분별하게 확대 재배함으로써 후술하듯이 농가경제를 악화시키고 수확량 또한 별로 증가하지 않은 결과를 초래하였던 것이다.

4.3. 비료 사용량 증대

“비료 문제에 대한 근본적 해결을 하지 않고는 조선 농업의 진보를 도저히 기도할 수 없을 것이라고 확신한다. 극언하자면 조선의 개발은 농업의 진보에 있고 농업의 진보는 비료재배의 개선에 있다. 비료문제 연구의 긴요한 의의가 여기에 있다…(중략)…조선의 토양의 대부분은 주요 성분이 부족하여 일본보다도 한층 주의를 요한다. 그런데도 실제로는 단순히 관용비료만을 사용하는 곳이 많고 전혀 비료를 사용하지 않은 지방도 많은 실정이다…(중략)…마지막으로 조선 농가는 일본 농가에 비해 훨씬 빈곤하므로 비료자금을 공급받아야 할 뿐 아니라 일본 상인을 통하여 비료를 공급받아야 할 것이다. 현재 조선의 상태에서는 어떻게든 비료재배 방법에 대해 설명해준다 해도 농가에서 이를 사용하는 것은 불가능할 것이다. 따라서 총독부는 장차 비료재배를 장려하는 것과 함께 비료자금 유통기관을 설치하여 비료자금의 유통을 꾀해야 할 것이다(小林房次郎, 1916).”

일제는 1910년대의 자급비료 증산 정책에서 1919년부터 금비 시용을 장려하는 방향으로 정책을 전환하고 제1기 산미증식계획에서는 금비 시용을 통해 300만석의 미곡을 증산한다는 계획이었지만 소기의 목표를 달성하지 못하였다. 이리하여 총독부는 제2기 계획에서 금비의 사용을 적극 장려하기 위하여 정부알선 농사개량자금 4,000만원 가운데 8할을 비료 구입, 특히 무기질 비료의 구입에 충당하게 하였다. 그 중 2,000만원은 대장성 예금부의 저리자금, 나머지 2,000만원은 동양척식회사와 조선식산은행의 사채에 의해 조달하여 14년에 걸쳐 매년 일정액을 할당, 용자 및 회수하여 다음 해의 용자금에 편입하므로 유통자금은 매년 누적되게 되어 있었다.

이로써 판매비료의 소비량은 1924년부터 증가하기 시작하여 1921~1925년의 5개년 평균을 기준으로 할 때 1926년에 2.2배, 1928년에 3.2배, 1933년에 4.6배, 1934년에 6.1배, 1938년에 10배 등으로 계속 증가하다가 1939년부터 감소 추세로 반전되었다. 특히 제2기 계획이 중단되는 1934년부터 1938년까지 판매비료의 소비가 급증하였는데, 이는 토지개량사업을 중단한 대신 농사개량사업에 중점을 두었기 때문이다. 또한 판매비료 중에서도 화학비료의 비중이 금액으로 환산하였을 경우 1916년 판매비료 총액의 13.4%에서 1920년 10.3%, 1925년 33.6%, 1930년 72.6%, 1935년 89.9%로 급증하였다.

한편 일제는 산미증식계획에서 판매비료의 보급에 역점을 두는 외에 자급비료의 증산을 꾀하여 1926년 제2기 계획과 함께 ‘자급비료 개량증식 10년계획’을 수립하였다. 1935년까지 퇴비 66억 관, 녹비 8억 관을 자급한다는 목표 하에 녹비의 종자비, 녹비·퇴비 지도 이·동 설치비, 비료 강습·강화회비, 비료장려 기술원 설치비 등으로 연간 20만~30만원을 국고에서 지방비에 보조한다는 계획이었다. 이 계획에서 녹비는 목표에 미달하였으나 퇴비는 목표를 초과함으로써 전체적으로 목표를 달성하게 되었는데, 이는 자급비료 증산·증시의 이익이 적지 않았기 때문이다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.452). 이후 1936년에 제2차 ‘자급비료 개량증식 10년계획’이 수립되어 10년 동안 퇴비 29억 2천여 관, 녹비 3억 8천여 관, 하비(下肥: 인분뇨) 5억 2천여 관을 증가시킨다는 목표 하에 국고에서 녹비 신규 보급비 498,660원, 비료 강습·강화회비 44,000원, 비료 장려 기술원 설치비 1,142,300원, 합계 1,684,960원의 보조금을 교부하도록 하였다. 이리하여 자급비료 소비량은 1921~1925년 평균 소비량을 기준을 할 때 1926년에 1.8배, 1927년에 2배, 1932년 3.1배, 1940년 4.1배로 계속 증가하였으며, 이를 금액으로 환산하면 1940년에 이르기까지 판매비료 소비액보다 훨씬 많았다. 즉, 금액으로 환산한 자급비료 소비액의 비중은 1916년에 총 비료소비액의 97.6%, 1920년에 82.5%, 1925년에 88.3%, 1930년에 78.9%, 1935년 67.8%, 1940년 70.4%였다. 이처럼 일제의 장려정책에 힘입어 금비 사용이 급증하였지만 일제시기 내내 자급비료의 비중이 판매비료보다 컸던 것은 소작농이 절대다수를 차지하는 실정에서 지주가 금비 대금에 고율의 이자를 가산함으로써 소작농에게 크게 불리하였기 때문이다. 자급비료를 증산·증시하는 것도 지주에게 이익이 돌아가는 것이었지만 금비 사용을 늘리는 것은 더더욱 지주에게 유리하였기 때문에 소작인 입장에서는 가능하면 금비를 사용하지 않으려 하였던 것이다.

<표 4-9> 비료 소비량 추이(1916~1940)

	전답면적 (정보)	자 급 비 료			관 매 비 료		
		총소비량 (천관)	단보당		총소비량 (천관)	단보당	
			소비량(관)	지수		소비량(관)	지수
1916	3,589,503	715,786	19.94	43.64	3,396	0.09	16.67
1917	3,875,081	957,108	24.70	54.06	11,418	0.29	53.70
1918	4,342,091	1,372,870	31.62	69.21	9,249	0.22	40.74
1919	4,381,569	1,741,202	39.74	86.98	12,822	0.29	53.70
1920	4,367,414	1,409,919	32.28	70.65	15,157	0.35	64.81
1921	4,389,488	1,131,355	25.77	56.40	15,720	0.36	66.67
1922	4,384,599	1,221,903	27.87	61.00	18,443	0.42	77.78
1923	4,394,961	1,196,175	27.22	59.58	20,247	0.46	85.19
1924	4,407,500	2,957,331	67.10	146.86	31,257	0.71	131.48
1925	4,418,254	3,543,542	80.20	175.53	33,251	0.75	138.89
1921-1925 평균	4,398,961	2,010,061	45.69	100.00	23,784	0.54	100.00
1926	4,449,736	3,729,671	83.82	183.45	52,306	1.18	218.52
1927	4,454,235	4,107,624	92.22	201.84	54,637	1.23	227.78
1928	4,456,496	4,421,578	99.22	217.16	76,220	1.71	316.67
1929	4,455,472	4,930,056	110.65	242.18	76,984	1.73	320.37
1930	4,466,137	5,443,320	121.88	266.75	86,302	1.93	357.41
1931	4,455,276	5,737,688	128.78	281.85	84,236	1.89	350.00
1932	4,460,353	6,355,199	142.48	311.84	89,516	2.01	372.22
1933	4,489,212	6,816,497	151.84	332.33	112,075	2.50	462.96
1934	4,505,480	7,243,459	160.77	351.87	149,464	3.32	614.81
1935	4,500,171	7,587,949	168.61	369.03	187,275	4.16	770.37
1936	4,503,854	7,286,624	161.79	354.10	215,850	4.79	887.04
1937	4,506,244	7,859,297	174.41	381.72	228,131	5.06	937.04
1938	4,515,676	7,932,999	175.68	384.50	245,080	5.43	1,005.56
1939	4,526,758	7,811,045	172.55	377.65	235,235	5.20	962.96
1940	4,511,158	8,483,524	188.06	411.60	215,864	4.79	887.04

주: 1) 자급비료는 퇴비와 녹비를 합친 것이며, 판매비료는 골분·어비 등 동물성비료와 콩깻묵 등 식물성비료 및 유안·과석·유산가리·칠레초석 등 광물성비료를 합한 것임.

2) 지수는 1921~1925년 평균=100을 기준으로 한 것임.

3) 전답 면적은 화전을 제외한 면적임.

자료: 朝鮮總督府, 『昭和十五年(1940년)農業統計表』, 1942, pp.5-6, pp.41-42 및 pp.107-110

“지주와 소작인의 관계에서는 지주가 금비를 구입하여 소작인에게 급여하는 것이 통례인데, 4·5월경부터 7월경까지 필요한 만큼 현물을 배급하고 추수기에 현금 또는 벼로써 대금을 회수하였으며, 드물게는 배급할 때 대금의 2할 정도를 징수하는 자도 있었다. 이자를 붙이지 않는 독지가도 있었지만 어쨌든 회수기에 즈음하여 대개 대금에 이자가 가산되는데, 그것은 월 2%~3%의 고율도 있지만 보통은 연 13% 내외였다. 따라서 소작인이 부담하는 비료대금의 비율은 일반적으로 정조의 경우 소작인이 전액 부담하며, 타조 또는 집조의 경우 수확물의 분배율 및 공과금 부담 방법에 따라 소작인이 4할 또는 5할 혹은 전액 부담하기도 한다. 더욱이 산미증식 농사개량자금의 경우 총독부에서 정한 규정에 따라 타조의 경우 수확물의 분배율에 따라 금비 대금을 분담하며, 소작인에 대해 자금 차입 이자율 이상의 이자를 붙여서는 안 된다는 제한이 정해져 있었다(小早川九郎, 政策篇, 1944, pp.458-459).”

4.4. 미곡 생산량 및 수출량의 증대

제1기와 제2기의 산미증식계획을 통하여 관개설비를 갖춘 논이 증가하고, 소위 우량품종이 보급되었으며, 화학비료 등 비료의 사용이 증가하였는가 하면, 못자리법 개량·수도정조식의 보급·심경 장려·피 뽑기·적기 수확·건조조제 개량 등이 행해진 결과 미곡생산량은 비록 예정에는 미치지 못하였으나 계획기간 중 지속적으로 증대하였다. 그러나 이와 같은 토지개량·농사개량 등에 의해 증대된 생산량보다 훨씬 많은 미곡을 일본으로 수출함으로써 조선인의 1인당 미곡소비량은 계획기간 중 매년 격감하였다. 즉 산미증식계획에 의해 “농민이 생산하는 쌀은 비약적으로 증대하였으나 스스로의 위에 들어가는 쌀의 양은 급속히 감퇴”하였다(久間健一, 1943, p.32). 이처럼 산미증식계획이 결국은 일본의 식량문제를 해결한 대신 조선의 식량문제를 야기할 것이란 지적은 이미 1926년에 일본의 경제학자에 의해서도 제기되었다(矢内原忠雄, 1926. 2).

조선의 총 미곡 생산량은 1912년부터 1939년에 걸쳐 증가하는 추세를 나타냈다. 제1기 산미증식계획이 개시되기 이전 1916~1920년의 5개년 평균 생산량을 100으로 한 지수를 보면 1912~1915년의 평균 생산량 지수는 89, 1921~1925년은 106, 1926~1930년은 109, 1931~1935년은 126, 1936~1939년은 161로서, 1930년대의 연간 미곡 생산량은 1910년대의 1.3배 내지 1.6배에 달한 것이다. 특히 제2기 산미증식계획이 종료된 1934년부터 미곡생산량이 크게 늘었다.

그러나 생산량 증가보다 더 큰 폭으로 일본으로의 수출량이 증가하였다. 일본으로의 미곡 수출량은 1912년의 29만석에서 1914년 110만석으로 증가하여 1920년까지는

200만석 수준이었다가 1921년에 308만석으로 증가한 이후 1924년 472만석, 1926년 543만석, 1927년 619만석, 1928년 740만석으로 급증하였다. 1920년 12월부터 실시된 제1기 계획의 실시와 함께 일본으로의 수출량이 매년 100만석 단위로 증가하였던 것이다. 이어 1929년과 1930년은 세계 대공황의 여파로 수출량이 560만석과 540만석에 그쳤으나, 1931년에 수출량은 다시 841만석으로 급증하여 1934년에 946만석, 1938년에는 1,070만석에 달하였다. 1916~1920년의 평균 수출량에 비해 1921~1925년의 평균 수출량은 1.8배, 1926~1930년에는 2.8배, 1931~1935년에 3.9배, 1936~1939년에 4배로 증가하였다. 1921~1935년에 조선의 평균 미곡 생산량은 1,450만석에서 1,726만석으로 276만석이 증가하였는데, 일본으로의 미곡 수출량은 387만석에서 845만석으로 458만석이 증가하였던 것이다. 이리하여 미곡 생산량에서 차지하는 수출량의 비율이 1912년의 2.5%에서 1915~1920년에 평균 14%, 1921~1923년에 23%, 1924~1926년에 35%, 1927~1930년에 40%, 1931~1933년에 47%, 1934~1936년에 52%로 계속 높아졌다. 1937년부터 그 비율이 37% 수준으로 낮아졌는데, 이는 1935년과 1936년에 벼 재배면적과 수확량에 대한 조사 방법이 변경되었음을 고려하면 “꼭 그렇다고만은 할 수 없다는 것을 알 수 있을 것이다(村上勝彦 등, 1984, p.30).” 요컨대, “산미증식계획은 생산량 증대보다는 오히려 그 궁극적 목적인 수·수출량의 증대를 도모했다는 측면에서 그 역할을 확실히 수행하였다고 할 수 있을 것이다(河合和男, 1986, p.135).”

일본으로의 미곡 수출량 증대는 조선의 미곡 소비량을 감소시킨 반면 일본의 식량 부족과 국제수지 적자를 해결하는 데 기여하는 한편 일본 내 미곡 생산 농가의 반발을 불러일으켰다. 먼저, 조선의 미곡 총소비량은 <표 4-10>에서 보듯이 1912~1915년의 평균 1,113만석에서 1916~1920년에 1,159만석으로 약간 증가하였다가 1921~1925년에 1,091만석, 1926~1930년에 959만석, 1931~1936년에 886만석으로 계속 감소한 뒤 1937~1939년에 1,363만석으로 증가하였다. 산미증식계획 기간 내내 조선에서의 미곡 총소비량은 계속 감소하였던 것이다. 반면 조선의 인구는 1912년의 1,331만명에서 1915년 1,628만명, 1920년 1,729만 명, 1925년 1,902만 명, 1930년 2,026만 명, 1935년 2,189만 명, 1939년 2,280만 명으로 계속 증가함으로써 1인당 미곡 소비량은 산미증식계획 이전의 7두 수준에서 1931~1935년에는 4두 수준으로 감소하였다. 산미증식계획에 의해 “농민이 생산하는 쌀은 비약적으로 증대하였으나 스스로의 위에 들어가는 쌀의 양은 급속히 감퇴”하였다(久間健一, 1943, p.32). “조선미의 일본 수출은 바로 농민의 굶주림과 맞바꾼 기아수출(飢餓移出)이었던 것이다(村上勝彦 등, 1984, p.30).”

<표 4-10> 조선의 미곡 생산·수출 및 소비 추이(1912~1939)

단위: 천석, %, 석

	총생산량(A)	수출량(B)	이출량(C)	수출비율	이출비율	총소비량	1인당소비(석)
1912	11,568(84)	525(24)	291(16)	4.5	2.5	11,054	0.7724
1913	10,865(79)	576(27)	393(21)	5.3	3.6	10,508	0.6988
1914	12,109(88)	1,291(60)	1,099(59)	10.7	9.1	11,119	0.7120
1915	14,130(103)	2,331(108)	2,058(110)	16.5	14.6	11,835	0.7370
1916	12,846(94)	1,823(85)	1,439(77)	14.2	11.2	11,039	0.6731
1917	13,933(102)	1,933(90)	1,297(69)	13.9	9.3	12,063	0.7200
1918	13,687(100)	2,192(102)	1,980(106)	16.0	14.5	11,560	0.6801
1919	15,318(112)	2,958(137)	2,875(154)	19.3	18.8	12,386	0.7249
1920	12,708(93)	1,862(86)	1,751(94)	14.7	13.8	10,906	0.6342
1921	14,882(109)	3,270(152)	3,081(165)	22.0	20.7	11,630	0.6706
1922	14,324(105)	3,389(157)	3,316(177)	23.7	23.1	11,102	0.6340
1923	15,014(110)	3,662(170)	3,624(194)	24.4	24.1	11,465	0.6473
1924	15,174(111)	4,753(221)	4,723(253)	31.3	31.1	10,825	0.6032
1925	13,219(97)	4,634(215)	4,620(247)	35.1	34.9	9,534	0.5186
1926	14,773(108)	5,438(253)	5,430(291)	36.8	36.8	10,142	0.5325
1927	15,300(112)	6,197(288)	6,187(331)	40.5	40.4	10,026	0.5245
1928	17,298(126)	7,421(345)	7,405(396)	42.9	42.8	10,347	0.5402
1929	13,511(99)	5,618(261)	5,609(300)	41.6	41.5	8,583	0.4462
1930	13,701(100)	5,433(252)	5,426(290)	39.7	39.6	8,853	0.4506
1931	19,180(140)	8,412(391)	8,409(450)	43.9	43.8	10,536	0.5201
1932	15,872(116)	7,585(352)	7,570(405)	47.8	47.7	8,392	0.4119
1933	16,345(119)	8,074(375)	7,972(427)	49.4	48.8	8,508	0.4117
1934	18,192(133)	9,501(441)	9,426(504)	52.2	51.8	8,709	0.4167
1935	16,717(122)	9,001(418)	8,857(474)	53.8	53.0	8,133	0.3804
1936	17,884(131)	9,513(442)	9,460(506)	53.2	52.9	8,507	0.3877
1937	19,410(142)	7,201(334)	7,162(383)	37.1	36.9	12,579	0.5679
1938	26,796(196)	10,996(511)	10,703(573)	41.0	39.9	15,783	0.7031
1939	24,138(176)	6,894(320)	6,052(324)	28.6	25.1	17,646	0.7761
1912-15평균	12,168(89)	1,181(55)	960(51)	9.7	7.9	11,129	0.7301
1916-20평균	13,698(100)	2,154(100)	1,868(100)	15.7	13.6	11,591	0.6865
1921-25평균	14,523(106)	3,942(183)	3,873(207)	27.1	26.7	10,911	0.6147
1926-30평균	14,917(109)	6,021(280)	6,011(322)	40.4	40.3	9,590	0.4988
1931-35평균	17,261(126)	8,515(395)	8,447(452)	49.3	48.9	8,856	0.4282
1936-39평균	22,057(161)	8,651(402)	8,344(447)	39.2	37.8	13,629	0.6087

주: () 안의 수치는 1916~1920년 평균치를 100으로 한 지수임.

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮米穀要覽』, 1940년판, pp.2-3.

일본으로의 미곡 이출 증대는 산미증식계획의 3대 목적의 하나였던 것이지만 총독부가 강제로 미곡을 이출하였던 것은 아니고, 조선의 미곡시장이 일본의 미곡시장에 포섭되어 있었기 때문이라고 할 수 있다. 특히 일본 시장에서 조선의 쌀은 1926~1929년까지 인천의 미두취인소(米豆取引所)에서 최상위를 차지하는 전북산·전남산 미곡조차 1석당 2원 이상 싸게 취급되었는데(예컨대 현미 1석당 평균 가격은 조선 쌀이 33.78~26.28원, 일본 쌀은 35.53~28.96원), 1930년에는 조선 쌀의 성가가 향상된 결과 1원~1원 8,9십전 이하로 가격 차이가 좁혀졌으며, 국영검사 실시 후 1933·1934년경에는 일본 일부 지방산을 능가하여 최우등미에 근접하게 되었다(鮮米協會, 1935, pp.252-253). 그 과정을 인용하면 다음과 같다.

“시정(조선총독부의 통치를 말함) 당시와 같이 조선쌀의 생산량이 적고 품위도 극히 열악하여 수·이출이 드물었던 시대에는 조선 쌀의 가격은 조선 밖의 사정에 영향을 받지 않고 주로 조선 내 사정에 좌우되었다. 그 무렵에는 운수교통도 불편하여 미곡 수송도 원활치 못하였기 때문에 조선 내에서도 수급관계에 의해 극히 부자연스런 지방적인 상장(相場)을 나타냈다. 더욱이 그 쌀 가격은 일본의 쌀 가격에 관계없이 저렴하여 1915년 무렵 남쪽 지방 오지의 시장거래가격은 백미 1되를 수북이 하여 5,6전이라고 하는 식이었다. 그런데 일본의 수요를 불러일으켜 점점 조선 쌀의 이출을 보기에 이르자 개항지의 쌀값은 간신히 일본 쌀값을 반영하게 되었다. 아울러 아직 조선의 쌀은 품위에서 일본 쌀에 비해 뒤떨어져 완전히 별개로 취급되고 있었으므로 가격도, 일맥 상통하는 바가 있긴 했으나, 거의 완전히 무관한 경우가 많았다. 그 후 일본의 쌀 부족은 현저해져 쌀 소동 발발 시기를 기원으로 조선 쌀의 일본 이출은 매년 현저히 증가하였다. 더욱이 조선 쌀의 판로가 주로 일본 시장에 한정되어 미곡의 일본 이출은 실로 조선 수·이출 무역의 수위를 차지하여 그 소장(消長)이 조선 경제에 지대한 관계를 갖게 되면서부터 일본의 쌀값과 한층 밀접한 관계를 갖게 되었다. 이리하여 거기에 종사하는 무역업자는 오사카-코베, 도쿄-요코하마 기타 대 수요지의 상인을 상대로 거래하기 때문에 일본의 미곡 상장, 특히 그 최대 수요지인 오사카에서의 청산거래 혹은 현물상장에 좌우되는 일이 극히 예민하여 조선의 미곡 상장은 오사카에서의 미곡 상장에 수반하여 오르내림을 상태(常態)로 하기에 이르렀다. 최근에는 라디오, 전신 등 통신기관의 완비에 의해 일본 상장은 곧바로 전 조선에 반영되어 조선 내의 지방 상장도 일본 상장으로부터 단가를 산출할 수 있는 상태로 되었기 때문에 거래 상장에 극히 먼 생산자도 일본 상장에 예민해져 부자연스런 시가(市價)는 자취를 감추고 조선과 일본의 쌀값은 밀접한 인과관계를 갖고 변동하게 되었다(鮮米協會, 1935, pp.227-228).”

<표 4-11> 일본의 미곡 생산·수입 및 소비 추이(1912~1939)

단위: 천석, (%), 석

	생산량	수입량	이 입 량			수입 합계	총공급량	1인당 소비(석)
			조선산	대만산	기타			
1912	51,711	2,011	246 (8.5)	652	-	2,909 (5.3)	54,621	1.068
1913	50,222	3,329	294 (6.4)	981	-	4,605 (8.4)	54,827	1.057
1914	50,259	2,471	1,023 (23.8)	812	-	4,307 (7.5)	57,558	0.981
1915	57,007	517	1,872 (60.7)	694	-	3,084 (4.7)	65,938	1.111
1916	55,924	291	1,332 (54.9)	801	-	2,426 (3.8)	64,585	1.083
1917	58,452	523	1,195 (47.7)	786	-	2,505 (3.8)	66,767	1.126
1918	54,567	3,663	1,732 (26.5)	1,139	-	6,534 (10.0)	65,577	1.143
1919	54,700	5,432	2,805 (29.5)	1,262	-	9,500 (14.3)	66,562	1.124
1920	60,818	750	1,652 (53.9)	663	-	3,066 (4.5)	68,046	1.118
1921	63,208	816	2,904 (61.1)	1,034	-	4,755 (6.5)	73,471	1.153
1922	55,180	3,791	3,136 (40.9)	740	-	7,668 (10.8)	71,009	1.100
1923	60,693	1,623	3,453 (55.6)	1,131	-	6,208 (8.4)	74,207	1.153
1924	55,444	3,327	4,547 (47.7)	1,658	-	9,533 (13.3)	71,767	1.122
1925	57,170	5,137	4,428 (36.6)	2,522	-	12,088 (16.2)	74,468	1.129
1926	59,704	2,141	5,213 (54.6)	2,186	-	9,541 (12.8)	74,745	1.130
1927	55,592	4,129	5,903 (46.6)	2,637	-	12,670 (17.1)	74,230	1.095
1928	62,102	1,756	7,068 (62.8)	2,430	-	11,255 (14.2)	79,123	1.129
1929	60,303	1,277	5,377 (60.4)	2,253	-	8,909 (11.6)	77,052	1.100
1930	59,557	1,249	5,167 (60.1)	2,185	-	8,602 (11.4)	75,187	1.076
1931	66,875	830	7,992 (69.4)	2,698	-	11,521 (13.7)	84,116	1.123
1932	55,215	986	7,198 (62.0)	3,419	0	11,603 (15.3)	75,959	1.007
1933	60,390	998	7,531 (59.1)	4,216	0	12,747 (15.5)	82,045	1.082
1934	70,829	174	8,952 (62.8)	5,123	0	14,251 (15.1)	94,087	1.131
1935	51,840	73	8,434 (64.8)	4,511	0	13,020 (16.0)	81,291	1.026
1936	57,456	409	8,970 (63.2)	4,823	0	14,204 (17.4)	81,597	1.047
1937	67,339	287	6,736 (56.7)	4,855	0	11,879 (13.6)	87,225	1.117
1938	66,319	151	10,149 (66.5)	4,970	0	15,271 (17.1)	89,102	1.115
1939	65,869	156	5,690 (58.2)	3,933	0	9,780 (11.6)	84,142	1.089

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮米穀要覽(1940년판)』, pp.140-141.

일본으로 이출된 조선의 미곡은 양적으로는 물론 질적으로나 가격 면에서 일본의 식량 문제를 해결하는 데 큰 역할을 담당하였으며, 일본의 국제수지 악화를 완화하는 데에도 기여하였다. 일본의 미곡 생산은 1912~1914년의 평균 5,000만석 수준에서 1915~1919년 평균 5,600만석, 1920~1927년 5,800만석, 1928~1933년 6,300만석, 1934~1939년 6,600만석으로 증가하고는 있었지만 수요량에는 미치지 못하였다. 특히 1918년에는 흉작인 데다 상인들의 매점매석이 성행하여 유례없는 쌀 폭동이 발생하였으며, 1919년에도 큰 흉작이었다. 이리하여 외국으로부터 미곡을 수입하지 않을 수 없게 된 일본은 1917년까지 매년 300만~400만석의 미곡을 해외에서 도입하다가 1918년에 650만석, 1919년에 950만석을 도입하였으며, 1925년 이후에는 거의 매년 1천만 석 이상의 미곡을 해외에서 도입하지 않으면 안 되었다. 그 중 조선으로부터 미곡 이출량이 차지하는 비중은 1915년에 총 도입량의 61%에 달하였으며, 1920~1927년에 50% 수준이었다가 1928년 이후로는 매년 60% 이상을 차지하였다. 일본은 부족한 국내 식량의 60% 이상을 조선의 미곡으로써 해결하였던 것이다. 더욱이 조선의 미곡은 일본 시장의 기호에 적합한 소수의 우량품종으로 통일되어 있었으며, 미곡검사제도를 통해 질적으로도 일본 쌀에 뒤지지 않게 되었기 때문에 품질 면에서도 일본의 식량 문제를 해결하는 데 더없이 적합하였다.

제3절 식민지주제의 형성과 농가경제의 피해

제2기 산미증식계획의 촉진 이유로서 총독부는 당초 ① 제국 식량 문제의 해결에 기여, ② 무역관계를 순조롭게 균형화, ③ 일본 이민문제 해결에 일조, ④ 조선의 농가경제 나아가 반도경제의 향상 ⑤ 조선 내 수요 증가에 대비, ⑥ 일반 농사개량 시설에 좋은 영향을 줄 수 있다는 것, ⑦ 사상 선도 나아가 조선통치상 다대한 공헌을 하는 것이라고 발표하였다(東京朝日新聞, 1925.10.27: 矢内原忠雄, 1926, pp.6-7에서 인용). 이 중 ① ④ ⑤가 이른바 산미증식계획의 3대 목적으로 공식화되고 나머지는 제외되었는데, 계획 발표 당시에는 ⑦이 포함되어 있었다는 점이 주목된다. 어쨌든 산미증식계획을 통해 조선에서 미곡을 증산하고, 그보다 훨씬 많은 양을 일본으로 이출함으로써 ①과 ②의 목적을 충분히 달성한 반면 ⑤의 목적은 달성은커녕 오히려 악화되었다는 것은 앞에서 살펴보았다. 그렇다면 이른바 3대 목표 중 마지막으로 조선의 농가경제 및 반도경제의 향상은 어떻게 되었을까 결론부터 말하

자면 산미증식계획을 통해 미곡 증산 및 이출 증대를 달성한 결과 미곡 위주의 상업적 농업이 형성되고 그 과정에서 토지가 지주층에 집중됨으로써 식민지주체가 확립되는 한편 소작농이 증가하여 소작쟁의가 빈발하고 자작농 이하 직접생산자 계층의 농가경제는 더욱 궁핍해지게 되었다

1. 미곡단작농업의 형성

1913년 당시 우리나라에서 재배하는 작물의 재배면적 순으로 주요 작물을 들면 다음과 같았다. 벼 144만 정보, 보리 66만 정보, 조 64만 정보, 콩 64만 정보, 밀 30만 정보, 팥 25만 정보, 피(稗) 11만 정보, 수수 8만 정보, 고추 7만 정보, 면화 7만 정보, 옥수수 7만 정보, 귀리 7만 정보, 쌀보리 5만 정보, 무 4만 정보, 감자 3만 정보, 배추 2만 정보, 삼 2만 정보, 기장 1만 정보, 들깨 1만 정보, 참외 1만 정보, 고구마 3천 정보, 완초 1천 정보, 모시 1천 정보 등의 순이었다. 그 외 인삼·담배·양잠 등이 있었고, 사과·배·포도·복숭아·밤 등의 과일은 이제 갓 도입된 단계에 불과했다. 축산은 역축 및 농가부업으로서 소 121만 두, 돼지 76만 두, 닭 419만 수, 말 5만 두, 당나귀 1만 두, 염소 1만 두 등이었다. 한마디로 식량작물 위주의 자급적 농업이었다.

위와 같은 실정에서 일제는 병합 초부터 미곡 중심의 곡물, 면화, 누에고치 등 3대 농산물과 축우의 개량·증식에 역점을 두었다. 이들은 식량과 육류 및 방직공업의 원료 작물로서 모두 일본의 필요에 의해 일본으로 이출하려는 품목이었다. 일본으로의 이출은 곧 이들 품목이 상품으로 판매되는 것을 의미하며, 상품으로 판매되는 한 그 재배 목적은 자급이 아니라 판매를 목적으로 하게 된다. 자급적 농업이 상업적 농업으로 변모하게 되는 것이다. 일제는 산미증식계획을 통해 미곡의 증산과 이출 증대를 추진함으로써 조선의 농업 생산구조를 미곡단작형 상업적 농업으로 변모시켰다

먼저, 논밭 전체 면적이 1918년의 434만 정보에서 1940년의 451만 정보로 17만 정보(3.9%)가 증가한 중에 논 면적은 154만 정보에서 177만 정보로 23만 정보(14.6%)가 증가한 반면 밭 면적은 280만 정보에서 274만 정보로 6만 정보(2.0%)가 줄었다. 밭이 논으로 지목변환 되었기 때문이다. 산미증식계획 기간에는 논 면적이 1920년의 1,547,804정보에서 1934년의 1,692,733정보로 144,929정보(9.4%)가 증가한 반면 밭 면적은 2,819,610정보에서 2,812,748정보로 6,862정보(0.2%)가 줄었다. 또한 주요 작물의 재배 면적 변화 추이를 보면(표 4-12 참조), 미곡과 맥류 및 무·배추는 1940년까지 계속 증가 추세였음에 반해 두류는 1924년부터, 들깨는 1919년부터, 참외는 1931

년부터, 참깨는 1936년부터 감소 추세를 나타냈으며, 잡곡·서류·면화·대마는 1926년까지 증가 추세에서 1927~1932년에 감소 추세로 전환되었다가 1933년부터 다시 증가 추세로 반전되었다. 두류·잡곡·서류 등의 재배면적이 산미증식계획 기간 중에 감소 추세로 전환되었음을 알 수 있다.

<표 4-12> 주요 작물의 재배면적 추이(1910~1940)

단위: 천정보

	미곡	맥류	두류	잡곡	서류	면화	대마	참깨	들깨	무	배추
1910	1,353	858	708	169	79	60	19	-	11	-	-
1911	1,399	911	794	173	80	62	19	-	12	-	-
1912	1,417	935	841	237	85	65	20	-	12	33	22
1913	1,457	1,006	909	260	93	72	21	-	13	37	25
1914	1,484	1,034	951	272	97	75	22	-	13	38	27
1915	1,498	1,076	1,007	286	101	78	23	-	14	40	30
1916	1,518	1,107	1,008	324	114	91	23	7	14	44	32
1917	1,529	1,144	1,053	371	134	108	25	7	14	48	34
1918	1,548	1,192	1,078	422	157	130	26	7	14	51	36
1919	1,538	1,204	1,077	457	173	145	28	7	14	52	37
1920	1,555	1,232	1,088	461	174	146	28	8	14	53	38
1921	1,532	1,218	1,108	468	176	148	28	9	14	54	39
1922	1,558	1,232	1,115	476	180	151	29	9	14	54	39
1923	1,550	1,225	1,126	496	188	159	29	9	14	56	40
1924	1,576	1,228	1,114	518	200	170	29	9	14	56	39
1925	1,585	1,245	1,116	576	227	198	30	9	14	57	41
1926	1,588	1,257	1,108	614	246	216	30	9	14	58	41
1927	1,602	1,260	1,104	594	235	205	30	10	14	58	42
1928	1,518	1,267	1,107	593	235	205	29	10	14	58	42
1929	1,632	1,293	1,098	556	215	186	29	10	14	59	43
1930	1,662	1,318	1,096	570	222	193	29	10	14	59	44
1931	1,675	1,317	1,092	565	221	193	28	10	13	57	43
1932	1,643	1,322	1,104	502	187	159	27	10	13	60	45
1933	1,697	1,336	1,095	540	204	177	27	10	14	61	47
1934	1,712	1,354	1,087	575	220	194	27	10	13	63	48
1935	1,695	1,366	1,086	607	236	210	27	10	13	63	49
1936	1,601	1,406	1,075	646	255	229	26	10	13	63	50
1937	1,639	1,451	1,069	632	249	223	26	10	12	63	49
1938	1,660	1,476	1,049	653	259	236	23	10	13	62	52
1939	1,235	1,491	1,016	690	275	253	22	9	11	68	52
1940	1,642	1,530	909	783	324	293	30	9	10	65	51

주: 맥류는 보리·밀·쌀보리·호밀의 합계, 두류는 콩·팥·녹두·땅콩·강낭콩·완두·기타 두류의 합계, 잡곡은 조·피·기장·수수·옥수수·귀리·메밀의 합계 면적임.

자료: 朝鮮總督府, 『(昭和五年)農業統計表』, 1932 및 『(昭和十五年)農業統計表』, 1942.

개별 농가 단위에서 재배되는 작물의 재배면적과 그에 따른 수입의 변화 추이를 보면 산미증식계획 기간에 전 지역에 걸쳐 수도작이 강화되고 맥류·두류·잡곡·특용작물의 비중이 감소하였으며, 채소류의 비중이 약간 증가하였다(표 4-13 참조).

<표 4-13> 농가 1호당 작물 재배면적 및 수입 구성의 변화

단위: 坪, 円, (%)

		남부지방		서·북부 지방		
		1910년	1935년	1910년	1935년	
재배면적 (평)	수도	2,097 (42.5)	3,817 (48.6)	1,800 (18.2)	4,279 (54.9)	
	육도	-	27 (0.3)	-	155 (2.0)	
	맥류	1,389 (28.1)	1,659 (21.1)	1,350 (13.6)	715 (9.2)	
	두류	449 (9.1)	598 (7.6)	3,040 (30.7)	531 (6.8)	
	잡곡	200 (4.0)	144 (1.8)	3,026 (30.5)	1,198 (15.4)	
	특용작물	398 (8.0)	496 (6.4)	497 (4.9)	148 (1.9)	
	채소	406 (8.2)	770 (9.8)	206 (2.1)	757 (9.7)	
	녹비	-	272 (3.5)	-	5 (0.1)	
	병발	-	74 (0.9)	-	0 (0.0)	
		합계	4,939 (100.0)	7,857 (100.0)	9,914 (100.0)	7,788 (100.0)
수입 (원)	미곡	59.28 (37.5)	752.40 (70.3)	62.19 (32.9)	721.00 (79.3)	
	맥류	16.52 (10.5)	80.82 (7.6)	8.54 (4.5)	4.51 (0.5)	
	두류	7.64 (4.8)	25.03 (2.3)	22.98 (12.2)	37.95 (4.2)	
	잡곡	0.76 (0.5)	5.33 (0.5)	41.55 (22.0)	30.60 (3.4)	
	특용작물	7.80 (4.9)	49.78 (4.7)	11.39 (6.0)	6.38 (0.7)	
	채소	12.36 (7.8)	81.09 (7.6)	2.38 (1.3)	46.79 (5.1)	
	녹비	-	1.76 (0.1)	-	0.63 (0.0)	
		소계	104.36 (66.1)	996.21 (93.1)	149.03 (78.9)	847.86 (93.2)
		양축	8.48 (5.4)	21.94 (2.0)	17.33 (9.2)	11.18 (1.2)
		양잠	-	24.03 (2.2)	1.20 (0.6)	1.86 (0.2)
		농산가공·기타	45.15 (28.6)	27.53 (2.6)	21.23 (11.2)	48.60 (5.3)
		소계	53.63 (33.9)	73.50 (6.9)	39.76 (21.0)	61.64 (6.7)
	합계	157.19 (100.0)	1,069.98 (100.0)	188.94 (100.0)	909.49 (100.0)	
	경지 1정보당	157.19	545.91	76.96	208.81	

주: 1) 원자료의 면적 단위에서 1畝=30평, 1步=1평으로 환산하였음.

2) 원자료의 수입란의 합계액은 세부 항목별 수입액의 합계치와 다른데, 원자료에 따랐음.

3) ()의 수치는 재배면적 및 수입 합계에서 차지하는 비율임.

자료: 小早川九郎, 1944, 發達篇, pp.574-575에서 작성.

특히 밭작물이 지배적이었던 황해도·평남·평북·강원도·함남·함북 등 서·북부 지방에서 수도작의 비중이 크게 확대되었다. 작물 재배면적의 경우 남부 7도에서는 총 경작면적 중 수도작 면적의 비중이 1910년의 42.5%에서 48.6%로 약간 증가하였으며, 서·북부 지방에서는 같은 기간 수도작 면적의 비중이 18.2%에서 54.9%로 급증한 반면 두류의 재배면적 및 그 비중이 크게 감소하였다. 농가의 작물별 수입 면에서는 남부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 1910년의 37.5%에서 70.3%로 증가하면서 맥류·두류의 비중이 감소하였다. 서·북부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 32.9%에서 79.3%로 급증한 반면 잡곡과 두류의 비중이 크게 줄었다. 또한 남부와 서·북부 모두 농산가공 수입의 비중이 줄었는데, 이는 면업·양조업 등이 농가경영에서 분리되고 벼의 도정 과정이 도시공업에 탈취됨으로써 농가의 가내수공업이 급속히 파괴되었기 때문인 것으로 추측된다. 산미증식계획을 통한 미곡 생산의 증대와 그에 따른 미곡단작화에 의해 밭 농업이 위축되고 전통적 한전농법(旱田農法)이 쇠퇴하였던 것이다.

미곡단작화는 지역별로 밭이 많은 서·북부 지방보다 논이 많은 남부지방에서 현저하였다. 각 도의 주요 작물 재배면적으로 산출한 농업경영의 다양도지수⁴⁷⁾를 보면 경기도 이남의 남부지방 7도는 농업경영의 다양성이 전국 평균에 비해 낮은 반면 함북을 제외한 서·북부 5도는 높았다. 특히 수도작지대인 전북·충남·경남·경기 지방은 미곡단작경영에 가깝다. 또한 도별 다양도지수와 도별 논·밭의 비율을 대비하면 논·밭의 비율이 높을수록 다양도지수가 낮다는 것을 알 수 있다.

단작경영은 토지·자본·노동을 특정 작물에 집중 배분함으로써 생산기술·생산성 향상과 판매·경영 효율의 증대 및 경영규모 확대를 꾀할 수 있다는 장점이 있는 반면 특정 작물의 풍흉과 가격 변동에 의한 위험이 커지며 인력·축력·기계·토지 등의 생산요소를 연간 규칙적으로 또 충분히 사용할 수 없게 된다는 단점이 있다. 특히 일제시기에는 관개시설이 충분치 않아 미곡생산이 극히 불안정하고, 교통수단과 저장시설 등이 부족하여 판매처·판매시기 등을 조정하기 곤란하며, 무엇보다 지주적 토지소유하에 고율소작료를 부담하는 소작농이 대부분이었기 때문에 미곡단작농업은 지주에게는 유리하고 소작농에게는 극히 불리하였으며, 자작농에게도 불리하였다.

47) 농업경영의 다양도지수는 단작경영인가 다작경영 혹은 복합경영인가를 측정하는 지수로서, 농가의 수입을 구성하는 생산 부문의 수와 그 수입이 총수입에서 차지하는 비중을 의해 결정된다. 즉, 농업경영의 다양도지수는 농가의 총수입을 1로 하여 재배작물별 수입의 비율(P)을 산출하여 그 제곱(P²)의 합계치($\sum P^2$)를 구한 다음 1을 합계치로 나누어($1/\sum P^2$) 얻어지는 수치이다. 그러나 <표 4-14>에 제시된 다양도지수는 각 작물별 수입액의 비율 대신 재배면적의 비율로써 산출한 것이다.

<표 4-14> 도별 농업경영의 다양도지수와 논 비율(1927)

도별	다양도지수	논 비율(%)	도별	다양도지수	논 비율(%)
전북	2.21	71	함북	5.00	5
충남	2.62	66	황해	5.72	24
경남	3.19	61	평북	6.03	19
경기	3.48	52	평남	6.59	17
경북	4.32	49	강원	6.81	25
충북	4.51	45	함남	7.63	12
전남	4.73	51	평균	5.03	34

자료: 久間健一, 1935, p.346.

2. 식민지주제의 형성과 소작쟁의 발생

2.1. 식민지주제의 형성

“조선에서 자본주의 경제조직의 이식은 다른 소위 ‘후진국’과 마찬가지로 개항통상으로 시작되어 토지사유제의 확립, 화폐제도의 개혁, 조세제도의 정비, 금융기관의 근대화, 교통기관의 발달 등등에 의해 정석대로 일본의 강렬한 국권주의적 의식하에 급격히 실행되었던 것이다.…(중략)…조선농업에서 근대적 양상을 서술할 때 특히 주의해야 할 것은 근대적 토지사유제도의 확립이다. 토지에 대한 단일하고 명확한 개인소유권의 확립, 자유로운 매매·양도·저당 등의 법적 확인, 측량의 정확과 경계의 한정 및 칭호의 확정, 경제적 거래의 안정을 기하기 위한 등기제도 등. 요컨대 토지의 화폐화는 자본주의 경제조직을 이식하는 데 첫 번째로 착수해야 할 장치였다. 그러나 조선에서 토지사유제의 확립은 과거 토지의 현실적 보유자이며 경작자였던 농민을 희생으로 당시의 수조권자를 곧 토지소유자로 하는 방식으로 행해진 결과 소수의 수조권자와 부농이 토지를 취득하고, 대다수 농민은 토지로부터 이탈되었던 것이다. 따라서 이러한 의미에서 조선에서 자본의 근대적 토지수탈을 일본 자본에 의한 것으로만 해석하는 것은 속단이다(久間健一, 1935, pp.1-3).”

조선토지조사사업이 종료된 직후인 1919년에 소작지의 비율이 전 농지의 50.2%였으며, 특히 논은 소작지 비율은 64.5%에 달하였으므로 지주제는 그 전에 이미 형성되어 있었다고 할 수 있다(표 4-15 참조). 그러나 소작지 면적은 제1기 산미증식

계획이 종료된 1926년의 222만 2천 정보에서 1927년 237만 3천 정보로 15만 정보가 증가하고, 그 비율도 50.7%에서 53.3%로 급증하였으며, 이후에도 계속 증가하였다. 논·밭의 소작지 면적은 1919~1921년에는 99만 5천 정보에서 98만 6천 정보로 약간 감소하였다가 1922년부터 증가 추세로 반전된 이후 매년 비슷한 추세로 증가하여 1936년에는 전체 논·밭의 68.1%에 달하였으며, 밭의 소작지 면적은 1927년부터 본격적으로 증가하기 시작하였다. 논·밭의 소작지 면적은 산미증식계획 기간에 급증 또는 증가 추세를 나타내기 시작하였던 것이다.

소작지 비율은 지목별로 밭보다는 논에서 훨씬 높았으며, 지역별로는 논이 많은 남부지역에서 높았으나 전남·경북은 예외적으로 황해·평남·평북의 소작지 비율보다 낮았다. 논과 밭의 소작지 비율은 1919년의 64.5%와 40.5%에서 1936년 69.3%와 51.7%로 증가하였는데, 소작지 면적과 비율의 증가 폭은 논보다 밭에서 컸지만 비율 자체는 시종일관 논에서 높았다. 도별 소작지 비율은 1919년에 전북·경기·충남·경남·황해·충북·평남의 순에서 1936년에는 전북·충남·경기·충북·황해·평북·경남의 순으로 바뀌었다(표 4-16 참조).

소작지 면적의 증가와 함께 자소작농이 계속 감소하고 지주와 소작농은 빠르게 증가하였다. 지주(갑)은 1916년의 16,079호에서 1920년까지 약간 줄었다가 1921년부터 지속적으로 증가하여 1932년의 호수는 1916년의 2배에 달하였으며, 지주(을)은

<표 4-15> 소작지 면적 추이(1914~1936)

단위: 정보, %

	합 계				논				밭			
	총경지면적	소작지면적	비율	지수	총경지면적	소작지면적	비율	지수	총경지면적	소작지면적	비율	지수
1914	2,959,158.8	1,547,050.7	52.3	71	1,089,320.8	719,986.2	69.3	72	1,869,838.0	827,064.5	44.2	74
1919	4,324,679.1	2,173,148.1	50.2	100	1,543,089.5	995,221.8	64.5	100	2,781,589.6	1,117,926.3	40.5	100
1924	4,322,204.7	2,181,920.3	50.5	100	1,553,998.2	1,005,925.7	64.7	101	2,768,206.5	1,175,994.6	42.5	105
1929	4,392,115.6	2,421,652.3	55.1	111	1,608,888.1	1,061,401.9	66.0	107	2,783,227.5	1,360,250.4	48.9	122
1930	4,388,663.9	2,439,736.0	55.6	112	1,617,695.9	1,074,095.8	66.5	108	2,770,968.0	1,365,640.2	49.3	122
1931	4,384,509.6	2,465,572.8	56.2	113	1,628,983.6	1,093,545.1	67.1	110	2,755,526.0	1,372,027.7	49.8	123
1932	4,390,442.7	2,481,904.9	56.5	114	1,647,008.8	1,108,425.0	67.3	111	2,743,433.9	1,373,479.9	50.1	123
1933	4,411,803.7	2,494,642.4	56.3	115	1,660,254.7	1,120,455.1	67.5	113	2,751,549.0	1,374,187.3	49.9	123
1934	4,431,482.7	2,543,884.9	57.4	117	1,671,389.1	1,137,465.8	68.1	114	2,760,093.6	1,406,419.1	51.0	126
1935	4,432,279.2	2,539,399.6	57.3	117	1,681,340.3	1,139,753.6	67.8	115	2,750,938.9	1,399,646.0	50.9	125
1936	4,426,769.7	2,550,112.7	57.6	117	1,689,786.4	1,170,523.7	69.3	118	2,736,983.3	1,414,634.2	51.7	127

주: 지수는 1919년의 면적을 100으로 한 것임.
 자료: 朝鮮總督府農林局, 1938, pp.125-126.

<표 4-16> 도별 소작지 면적 비율 추이(1914~1936)

단위: %

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	합남	합북
1914	69.5	59.3	64.6	72.6	46.3	51.1	60.8	60.7	55.2	50.3	39.7	29.6	14.2
1919	69.4	58.4	62.4	74.0	40.2	52.7	59.3	59.9	47.0	54.1	36.5	23.6	10.3
1924	68.8	58.8	64.6	72.9	45.1	53.0	60.5	62.1	47.4	50.6	33.7	23.3	9.6
1929	69.7	64.1	68.6	74.3	52.7	53.2	61.5	64.8	54.5	56.0	45.5	32.1	17.7
1930	70.7	64.3	68.9	75.6	53.4	54.0	62.2	65.1	55.0	56.6	45.9	31.1	17.9
1931	71.0	65.2	69.8	76.0	54.5	55.4	62.3	64.8	55.0	56.5	45.5	34.4	19.3
1932	71.5	66.1	69.9	76.8	54.3	54.8	62.7	65.7	56.9	56.8	45.4	33.9	20.6
1933	71.6	66.3	70.5	77.1	54.2	55.4	63.1	65.5	55.4	56.7	45.2	33.5	21.0
1934	72.0	66.4	70.6	77.3	54.4	55.5	63.5	66.3	56.3	62.7	46.0	33.3	22.4
1935	71.9	65.9	70.1	77.2	54.1	55.5	63.7	65.4	56.0	63.3	47.0	32.2	23.6
1936	72.1	66.7	73.8	79.4	54.8	55.8	64.1	66.4	56.7	64.2	48.4	33.8	25.2

자료: 朝鮮總督府農林局, 1938, pp.115-125.

<표 4-17> 토지소유 계층별 호수 추이(1916~1936)

단위: 호, %

	지주(갑)			지주(을)			자작농			자소작농			소작농			화전민			피고용인			계		
	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	비율	지수	호수	지수	
1916	16,079	0.6	100	50,312	1.9	100	530,195	20.1	100	1,073,360	40.6	100	971,208	36.8	100	-	-	-	-	-	-	-	2,641,154	100
1917	15,485	0.6	98	57,713	2.2	115	517,996	19.6	98	1,061,438	40.2	99	989,362	37.4	102	-	-	-	-	-	-	-	2,641,994	100
1918	15,731	0.6	98	65,810	2.5	131	523,332	19.7	99	1,043,836	39.4	97	1,003,775	37.8	103	-	-	-	-	-	-	-	2,652,484	100
1919	16,274	0.6	101	74,112	2.8	147	525,830	19.7	99	1,045,606	39.3	97	1,003,003	37.6	103	-	-	-	-	-	-	-	2,664,825	101
1920	15,565	0.6	97	75,365	2.8	150	529,177	19.4	100	1,017,780	37.4	95	1,082,932	39.8	112	-	-	-	-	-	-	-	2,720,729	103
1921	17,002	0.6	106	80,103	3.0	159	533,188	19.6	101	994,976	36.6	93	1,091,680	40.2	112	-	-	-	-	-	-	-	2,716,949	103
1922	17,157	0.6	107	81,926	3.1	163	534,907	19.7	101	971,877	35.8	91	1,106,598	40.8	114	-	-	-	-	-	-	-	2,712,465	103
1923	17,904	0.7	111	82,498	3.1	164	527,494	19.5	99	951,677	35.2	89	1,123,275	41.5	116	-	-	-	-	-	-	-	2,702,838	102
1924	18,663	0.7	116	83,520	3.1	166	525,689	19.4	99	934,208	34.6	87	1,142,192	42.2	118	-	-	-	-	-	-	-	2,704,272	102
1925	19,735	0.7	123	83,832	3.1	167	544,536	19.8	103	910,178	33.2	85	1,184,422	43.2	122	-	-	-	-	-	-	-	2,742,703	104
1926	20,571	0.8	128	84,043	3.1	167	525,747	19.1	99	895,721	32.4	83	1,193,099	43.3	123	34,316	1.3	118	-	-	-	-	2,753,497	104
1927	20,737	0.8	129	84,359	3.0	168	519,389	18.7	98	909,843	32.7	85	1,217,889	43.8	125	29,131	1.0	100	-	-	-	-	2,781,348	105
1928	20,777	0.7	129	83,824	3.0	167	510,983	18.3	96	894,381	31.9	83	1,255,954	44.9	129	33,269	1.2	114	-	-	-	-	2,799,188	106
1929	21,326	0.8	133	83,170	3.0	165	507,384	18.0	96	885,594	31.4	82	1,283,471	45.6	132	34,332	1.2	117	-	-	-	-	2,815,277	107
1930	21,400	0.7	133	82,604	2.9	164	504,009	17.6	95	890,291	31.0	83	1,334,139	46.5	137	37,514	1.3	128	-	-	-	-	2,869,957	109
1931	23,013	0.8	143	81,691	2.8	162	488,579	17.0	92	853,770	29.6	80	1,393,424	48.4	143	41,212	1.4	141	-	-	-	-	2,881,689	109
1932	32,890	1.1	205	71,923	2.4	143	476,351	16.3	90	742,961	25.4	69	1,546,456	52.7	159	60,407	2.1	207	-	-	-	-	2,931,088	111
1933							545,502	18.1	103	724,741	24.1	68	1,563,056	52.0	161	82,277	2.7	282	93,984	3.1	100	3,009,560	114	
1934							542,637	18.0	102	721,661	24.0	67	1,564,294	51.9	161	81,287	2.7	279	103,225	3.4	110	3,013,104	114	
1935							547,929	17.9	103	738,876	24.1	69	1,591,441	51.9	164	76,472	2.5	262	111,771	3.6	119	3,066,489	116	
1936							546,337	17.9	103	737,849	24.1	69	1,583,622	51.8	163	74,727	2.4	256	116,968	3.8	124	3,059,503	116	

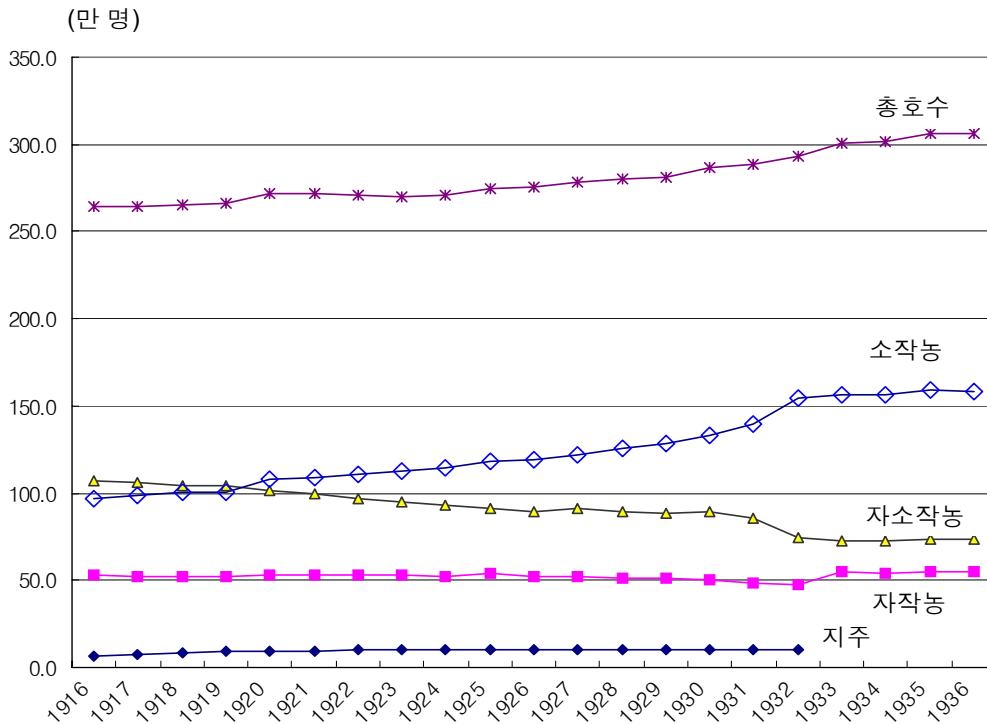
주: 1) 지주(갑)은 순지주, 지주(을)은 일부 소유지를 자작하는 지주임.

2) 1933년부터 조사양식이 변경되어 지주(갑)은 조사대상에서 제외되고 지주(을)은 자작농에 포함되었음.

자료: 朝鮮總督府農林局, 1934, p.48 및 1938, p.141.

1916년의 50,312호에서 1927년의 84,359호로 증가하다가 1928년부터 감소 추세로 반전되었다. 자작농은 1916년의 530,195호에서 1922년까지는 증감하다가 1923년부터 약간씩 지속적으로 감소하였다. <표 4-17>에서 자작농이 1933년 이후 증가한 것은 지주(을)이 자작농에 포함되었기 때문이며, 이를 제외하면 감소 추세였다고 할 수 있다. 자소작농은 1916년의 1,073,360호에서 1936년의 737,849호로 계속 감소하여 그 비율은 전체 농가호수의 40.6%에서 24.1%로 줄었으며, 특히 1932년에 급격히 감소하였다. 반면 소작농은 1916년의 971,208호에서 1936년의 1,583,622호로 증가하여 그 비율은 전체 농가호수의 36.8%에서 51.8%로 크게 늘었으며, 특히 1932년에 전년보다 15만여호가 증가하였다. 화전민 호수도 1932년과 1933년에 급증하였다. 요컨대, 산미증식계획 초기에 지주(갑)이 증가하고 자작농이 감소하기 시작하였으며, 1928년부터 지주(을)이 감소 추세로 반전되는 한편 1932년부터 자소작농이 급감하고 소작농과 화전민이 급증하였다. 토지조사사업 이전의 지주제와 성격을 달리하는 식민지 지주제가 형성·발전하게 된 것이다.

<그림 4-1> 토지소유계층별 호수 추이(1916~1936)



토지소유 규모별 호수의 추이를 보면 <표 4-18>과 같다. 이 표에서 지주 수는 면(面) 단위의 속지주의(屬地主義)에 의해 집계된 것이므로 실제 인원보다 훨씬 과다하다는 점에 유의해야 한다. 예컨대 1인의 지주가 10개 면에 각 10정보씩 합계 100정보의 토지를 소유하는 경우 이 표에서는 10정보의 토지를 소유하는 10인의 지주로 나타나게 된다. 전체 토지소유자 수는 실제보다 훨씬 많아지는 반면 대규모 토지소유자의 수는 실제보다 아주 적게 나타나게 되는 것이다.⁴⁸⁾ 1921년에 전국의 소작농을 제외한 지주·자작농·자소작농의 호수는 <표 4-17>에서 보듯이 1,625,269호인데, <표 4-18>의 토지소유자 수는 3,462,918호로서 전자보다 113.1%가 많은 것도 그 때문이다. 50정보 이상 토지소유자에 관해서는 별도의 도 단위 속지주의 통계 자료에 의해 검토하기로 하고, <표 4-18>을 통해서는 50정보 미만 토지소유자의 추이를 살펴보기로 하겠다.

50정보 미만 토지소유자 중 5~50정보 토지소유자의 비율은 대체로 1926년까지 증감하면서 증가, 1927~1933년에 감소 추세, 1934년부터 증가로 반전되었다고 할 수 있다. 즉, 그 비율은 1918~1926년 4.4%에서 4.75%로 증감하면서 증가하였다가 1927~1933년에 4.52%에서 3.92%로 감소 추세였으며 1934~1936년에 4.28%에서 4.31%로 증가 추세였다. 2~5정보 토지소유자의 비율도 1921~1925년에 12.96%에서 13.55%로 증가 추세였으나 1926~1933년 13.51%에서 11.00%로 감소 추세였다가 1934년 다시 12.00%로 증가하였다. 또한 1~2정보 토지소유자의 비율은 1921~1933년에 15.33%에서 12.91%로 감소 추세였다가 1934년 13.58%로 증가하였다. 반면 1정보 미만 토지소유자의 비율은 1921~1933년 66.97%에서 72.08%로 증가 추세였다가 1934년 70.17%로 감소하였다. 요컨대 1933년까지 계속해서 1정보 이상 토지소유자가 1정보 미만 토지소유자로 전락하였던 것이다.

50정보 미만 토지소유자의 민족별 추이를 보면, 조선인의 경우 앞에서 서술한 전체 추이와 같은 경향이였다. 즉, 2~50정보 토지소유자의 비율은 1925·1926년까지 증가 추세였다가 1927~1933년에 감소 추세, 1934년 이후 증가 추세였으며, 1~2정보 토지소유자의 비율은 1933년까지 계속 감소 추세였던 반면 1정보 미만 토지소유자의

48) 1927년에 100정보 이상의 토지를 소유한 대지주는 도(道) 단위 속지주의 통계(朝鮮總督府農林局, 1934, p.64)에서 1,169명으로 <표 4-17>의 888명보다 24%가 많았다. 도 단위 통계와 면 단위 및 전국 단위 통계 간의 오차에 대해서는 장시원, 1989, pp.54-62 참조.

<표 4-18> 지세납세의무자 면적별 인원 추이(1921~1936)

		1921	1924	1927	1930	1933	1936
200정보 이상	일본인	169	167	192	187	192	181
	조선인	66	48	45	50	43	49
	외국인	-	-	-	-	-	-
	소 계	235	215	237	237	235	230
100-200정보	일본인	321	354	361	361	406	380
	조선인	360	308	290	304	308	336
	외국인	-	-	-	2	2	4
	소 계	681	662	651	667	716	720
50-100정보	일본인	519	614	683	676	766	749
	조선인	1,650	1,507	1,617	1,566	1,581	1,571
	외국인	-	-	4	7	6	10
	소 계	2,169	2,121	2,304	2,249	2,353	2,330
20-50정보	일본인	1,420	1,996	2,335	2,481	2,579	2,958
	조선인	14,438	13,601	15,346	14,234	13,380	12,701
	외국인	-	-	30	49	36	36
	소 계	15,858	15,597	17,711	16,764	15,995	15,695
10-20정보	일본인	1,544	2,129	2,403	2,797	3,400	3,504
	조선인	29,646	30,056	31,958	31,939	30,464	30,332
	외국인	-	-	31	35	39	52
	소 계	31,190	32,185	34,392	34,771	33,903	33,888
5-10정보	일본인	2,555	3,730	4,454	5,451	6,541	6,901
	조선인	111,328	116,482	118,229	125,491	108,871	106,162
	외국인	-	-	48	60	62	62
	소 계	113,883	120,212	122,731	131,002	115,474	113,125
3-5정보	일본인	3,291	4,489	5,209	6,727	7,861	7,963
	조선인	202,042	218,196	219,255	210,386	200,485	192,310
	외국인	-	-	31	54	69	73
	소 계	205,333	222,685	224,495	217,167	208,415	200,346
2-3정보	일본인	2,890	4,224	5,060	6,323	7,252	7,059
	조선인	240,587	256,172	263,070	261,464	248,239	238,516
	외국인	-	-	63	66	80	89
	소 계	243,477	260,396	268,193	267,953	255,571	245,664
1-2정보	일본인	5,351	7,134	8,498	11,019	12,896	12,291
	조선인	525,487	526,594	542,446	546,690	531,488	491,200
	외국인	-	-	105	139	153	148
	소 계	530,838	533,728	551,049	557,848	544,537	503,639
0.5-1정보	일본인	6,788	8,454	10,216	12,693	14,580	14,157
	조선인	671,586	688,095	723,152	752,655	760,014	702,413
	외국인	-	-	140	200	175	148
	소 계	678,374	696,549	733,508	765,548	774,769	716,718
0.5정보 이하	일본인	19,530	23,872	26,511	44,252	51,458	50,155
	조선인	1,621,350	1,721,477	1,886,682	2,030,571	2,211,830	1,893,485
	외국인	-	-	1,012	1,558	1,294	1,081
	계	1,640,880	1,745,349	1,914,205	2,016,381	2,264,582	1,944,721
총 계	일본인	44,378	57,163	65,922	93,067	107,931	106,298
	조선인	3,418,540	3,572,536	3,802,090	3,975,350	4,106,703	3,669,075
	외국인	-	-	1,646	2,170	1,916	1,703
	계	3,462,918	3,629,699	3,869,476	4,070,587	4,216,550	3,777,076

자료: 小早川九郎, 1944, 發達篇, 부록 제4표.

비율은 1933년까지 계속 증가하다가 1934년 이후 약간 감소하였다. 이에 반해 일본인의 경우 50정보 미만 토지소유자의 비율이 전 계층에서 증가하였다. 이는 일본인의 경우 농가호수와 토지소유자 수를 대비하면 1921년 10,287호와 44,378인(전자의 4.3배), 1924년 9,573호와 57,163인(동 6.0배), 1927년 10,300호와 65,922인(동 6.4배), 1930년 10,505호와 93,067인(동 8.9배), 1933년 9,025호와 107,931인(동 12.0배), 1936년 8,031호와 106,298인(동 13.2배)으로 해가 갈수록 일본인 토지소유자 수가 일본인 농가호수보다 많아진 데 기인하는 것으로 보인다. 일본인 토지소유자의 경우 해가 갈수록 토지소유 면적이 증가하면서 그 토지 소재지 면(面)의 수도 계속해서 증가하였던 것이다.

일본인의 조선 내 토지소유 면적은 논·밭·임야 등을 합하여 1910년의 86,952.3정보에서 1922년 255,187정보로 194%가 증가하였다(표 4-19 참조). 지목별로는 논이 1910년의 42,585.4정보에서 1922년 137,260정보로 222% 증가한 데 이어 1928년 말 145,000정보(朝鮮總督府農林局, 1930, p.167), 1931년 말 146,000정보(朝鮮總督府農林局, 1933, p.185)로 소폭 증가하였다가 1932년에는 264,742.1정보로 크게 증가하였으며, 밭은 1910년의 26,727정보에서 1922년 77,142정보로 189% 증가한 데 이어 1928년 말 78,000정보로 증가하였다가 1931년 말 70,800정보로 줄었으나 1932년 128,797.7정보로 급증하였다. 전국 논밭 면적에서 차지하는 일본인 소유 논밭의 비중은 1910년의 2.8%에서 1914년 5.4%로 증가한 뒤 1922년 5.0%로 감소하여 이후 비슷한 수준에 머물다가 1932년 9%로 급증하였다. 논·밭의 경우 전체 논에서 차지하는 일본인 소유지의 비율이 1922년의 8.9%에서 1932년에는 16.1%로 급증하였으며, 밭의 경우 2.8%에서 4.7%로 증가하였다. 1932년에 일본인 농가 호수는 11,439호로서 조선 전체 농가 호수 293만 1천호의 0.4%에 불과하였다. 일본인은 조선에서 논을 중심으로 1920년대 중반까지 소유면적을 늘렸으며, 특히 1932년에 급격히 늘렸던 것이다. 지역별로는 논이 많은 남부 7도에 일본인 토지소유면적의 69%(1922년)~83%(1910년)가 집중되었으며, 1932년에는 일본인 소유 논·밭의 79.2%가 남부 7도에 존재하였다. 그 중에서도 전북·전남 지방에 일본인 소유지가 집중되어 1910년에는 일본인 소유 논·밭의 63.3%가 이 지역에 존재하였는데, 이후 다른 지역으로 일본인 소유지가 확대되어 그 비율은 1922년에 39.9%로 줄었으나 1932년에는 43.5%로 확대되었다. 전북의 경우 1914년 전체 논 면적 121,924정보 중 21.5%가 일본인 소유였으며, 1922년에는 그 비율이 18%, 1932년에는 36.3%에 달하였다. 서북부 지방에서는 황해도에 일본인 소유지가 많았다.

<표 4-19> 일본인의 도별 토지소유면적 추이(1910~1932)

단위: 정보

		1910	1911	1912	1913	1914	1915	1922	1932
전국 총계	논	42,585.4	58,044.0	68,375.9	92,332.8	96,344.5	107,846.4	137,260.0	264,742.1
	밭	26,727.0	35,336.7	39,604.9	63,530.0	63,517.0	61,161.4	77,142.0	128,797.7
	기타	17,639.9	32,765.2	22,819.5	36,888.7	38,072.5	34,447.0	40,785.0	
	계	86,952.3	126,145.9	130,800.3	192,751.5	197,934.0	203,454.8	255,187.0	
경기	논	1,998.1	2,516.2	4,442.9	7,950.8	7,847.0	8,239.4	14,379.0	21,162.6
	밭	1,512.8	1,847.9	3,749.8	5,313.3	5,899.7	6,429.6	8,253.0	11,887.6
	기타	1,940.9	3,695.6	2,835.7	4,119.3	4,585.9	5,237.5	2,824.0	
	계	5,451.8	8,059.7	10,758.4	17,383.4	18,332.6	19,906.5	25,456.0	
충북	논	112.9	85.9	98.8	73.2	83.1	1,044.9	1,161.0	4,912.0
	밭	62.8	116.1	123.1	627.4	517.5	732.8	1,002.0	5,074.0
	기타	133.1	372.7	691.9	470.8	254.0	338.5	49.0	
	계	308.8	574.7	913.8	1,871.4	954.6	2,116.2	2,212.0	
충남	논	3,485.4	5,810.8	4,958.6	5,501.8	10,249.4	10,072.8	16,899.0	21,139.0
	밭	1,760.2	1,898.9	2,219.5	2,766.7	3,883.2	4,234.7	5,565.0	10,868.0
	기타	1,416.2	4,439.5	2,073.3	2,884.7	4,339.4	3,899.7	4,704.0	
	계	6,661.8	12,149.2	9,251.4	11,153.2	18,472.0	18,207.2	27,168.0	
전북	논	16,219.5	15,720.6	17,529.5	25,710.6	26,176.8	28,172.2	30,672.0	60,666.3
	밭	2,109.9	1,796.9	3,425.8	5,761.1	5,607.4	5,420.3	3,780.0	11,996.2
	기타	1,923.4	7,594.3	2,034.8	4,472.4	4,736.1	5,325.1	1,364.0	
	계	20,252.8	25,111.8	22,990.1	35,944.1	36,520.3	38,917.6	35,816.0	
전남	논	10,749.2	11,622.7	16,176.2	17,511.7	18,125.2	20,338.3	24,092.0	54,419.2
	밭	7,539.7	9,843.3	10,992.6	11,244.2	9,142.1	9,912.6	11,731.0	20,553.8
	기타	3,817.2	3,626.8	6,348.6	6,972.6	5,221.2	4,594.5	1,896.0	
	계	22,106.1	25,092.8	33,517.4	35,728.5	32,488.5	34,845.4	37,719.0	
경북	논	890.4	765.5	1,221.4	6,643.0	5,327.0	5,743.6	9,009.0	17,521.0
	밭	1,467.7	1,315.0	1,725.6	3,688.4	3,279.0	3,478.3	6,684.0	10,444.0
	기타	603.3	639.4	366.7	1,759.8	1,950.1	2,116.9	11,177.0	
	계	2,961.4	2,719.9	3,313.7	12,091.2	10,556.1	11,338.8	26,870.0	
경남	논	4,567.3	12,572.1	8,515.6	10,232.2	10,530.0	15,121.5	9,994.0	29,920.1
	밭	3,281.9	8,055.6	4,989.2	7,314.1	7,597.5	8,765.4	5,699.0	12,525.8
	기타	6,877.3	9,685.4	5,541.0	7,513.5	6,554.2	4,902.2	4,830.0	
	계	14,726.5	30,313.1	19,045.8	25,059.8	24,681.7	28,789.1	20,523.0	
남부 7도	논	38,022.8	49,093.8	52,943.0	74,323.3	78,438.5	88,732.7	106,206.0	209,740.2
	밭	17,735.0	24,873.7	27,225.6	36,715.2	35,926.4	38,973.7	42,714.0	83,394.4
	기타	16,711.4	30,053.7	19,892.0	28,193.1	27,640.9	26,414.4	26,844.0	
	계	72,469.2	104,021.2	100,060.6	139,231.6	142,005.8	154,120.8	175,764.0	
황해	논	3,852.4	5,484.6	9,205.2	13,453.8	13,250.6	14,356.1	22,291.0	25,986.2
	밭	7,974.6	9,086.9	10,752.6	12,990.3	14,241.2	14,346.6	20,063.0	19,168.8
	기타	710.6	2,411.5	2,198.2	4,894.2	6,250.7	4,374.1	4,034.0	
	계	12,537.6	16,983.0	22,156.0	31,338.3	33,742.5	33,076.8	46,388.0	

		1910	1911	1912	1913	1914	1915	1922	1932
평남	논	693.9	3,428.6	6,195.5	2,507.1	1,840.4	2,461.1	4,149.0	5,936.0
	밭	755.7	1,098.8	1,562.8	2,513.0	2,219.8	2,968.4	1,699.0	3,500.0
	기타	171.5	270.6	654.2	3,154.9	2,697.1	2,693.7	1,390.0	
	계	1,621.1	4,798.0	8,412.5	8,175.0	6,757.3	8,123.2	7,238.0	
평북	논	0.2	2.4	8.3	736.0	1,414.3	1,455.2	1,230.0	8,011.2
	밭	15.8	26.9	36.6	491.7	522.8	712.8	3,045.0	2,425.2
	기타	-	-	-	74.5	1,030.4	834.5	403.0	
	계	16.0	29.3	44.9	1,302.2	2,967.5	3,002.5	4,678.0	
강원	논	-	0.3	0.1	327.0	420.5	746.1	1,425.0	9,205.5
	밭	4.5	6.0	5.7	9,360.5	9,084.2	3,852.4	6,405.0	5,996.3
	기타	-	-	-	14.7	19.0	120.8	1,025.0	
	계	4.5	6.3	5.8	9,702.2	9,523.7	4,719.3	8,855.0	
함남	논	16.1	34.3	23.8	985.2	964.0	87.2	1,939.0	4,936.0
	밭	216.7	215.2	248.4	1,314.4	1,411.3	200.6	2,674.0	6,952.0
	기타	46.4	29.4	75.1	177.3	38.3	2.0	224.0	
	계	279.2	278.9	347.3	2,476.9	2,413.6	289.8	4,837.0	
함북	논	-	-	-	0.4	16.2	8.0	20.0	927.0
	밭	24.7	29.2	43.2	144.9	111.3	106.9	542.0	7,406.0
	기타	-	-	-	380.0	396.1	7.5	6,865.0	
	계	24.7	29.2	43.2	525.3	523.6	122.4	7,427.0	
서북부 6도	논	4,562.6	8,950.2	15,432.9	18,009.5	17,906.0	19,113.7	31,054.0	55,001.9
	밭	8,992.0	10,463.0	12,649.3	26,814.8	27,590.6	22,187.7	34,428.0	45,448.3
	기타	928.5	2,711.5	2,927.5	8,695.6	10,431.6	8,032.6	13,941.0	
	계	14,483.1	22,124.7	31,009.7	53,519.9	55,928.2	49,334.0	79,423.0	

주: 동양척식회사 소유지 포함.

자료: 1910~1915년은 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 각 연도.

1922년은 朝鮮總督府, 『朝鮮に於ける内地人』, 1924, pp.47-48.

1932년은 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』, 1934, pp.43-44.

일본인 소유 논·밭의 경우 조선인 소유 논·밭에 비해 소작지 비율이 압도적으로 높았다. 1932년 조선인 소유 논·밭 면적 1,382,972정보의 63.1%가 소작지였음에 반해 일본인 소유 논·밭 264,742정보의 88.8%가 소작지였다(표 4-20 참조). 또한 조선인 소유 논·밭의 경우 서·북부 지방 6도의 소작지 비율(58%)이 남부 7도의 소작지 비율(65%)보다 낮은 데 반해 일본인 소유 논·밭의 경우 서·북부 지방에서 소작지 비율이 높았다.

<표 4-15>와 <표 4-17>을 대비하면 1919년에 전체 호수의 3.4%를 차지하는 지주(갑과 을의 합계)가 전체 농지의 50.2%를 차지하였으며, 1924년에는 3.8%의 지주층이 50.5%의 농지를, 1930년에는 3.6%의 지주층이 55.6%의 농지를, 1932년에는 3.6%의 지주층이 전체 농지의 56.5%를 차지하였다. 또한 30정보 이상을 소유하는 대지주는 1930년에 조선인 4,162인과 일본인 870인, 합계 5,032인으로서 전체 지주

104,004인의 4.8%에 불과하였지만 그 소유면적은 557,674정보로서 전체 농지의 12.7%, 전체 소작농지의 22.8%를 차지하였다(표 4-21 참조). 특히, 논의 경우 30정보 이상 대지주 소유지는 전체 논 면적의 22.9%, 전체 소작 논 면적의 34.5%에 달하였다. 민족별로는 30정보 이상 대지주의 17%를 차지하는 일본인 대지주가 그 소유지의 39%를 차지하였으며, 1호당 소유면적도 일본인 대지주의 경우 249정보로서 조선인 대지주의 82정보에 비해 훨씬 대규모였다.

<표 4-20> 논의 한·일인별 소유 면적 및 소작지 면적과 비율(1932)

단위: 정보, (%)

	논 면적			소작 논 면적	
	합 계	일본인 소유	조선인 소유	일본인 소유	조선인 소유
경기	205,378.1	21,162.6 (10.3)	184,215.5 (89.7)	15,924.2 (75.2)	136,315.0 (74.0)
충북	71,872.0	4,912.0 (6.8)	66,960.0 (93.2)	4,187.0 (85.2)	44,240.0 (66.1)
충남	161,538.0	21,139.0 (13.1)	140,399.0 (86.9)	15,651.0 (74.0)	103,951.0 (74.0)
전북	167,028.4	60,666.3 (36.3)	106,362.1 (63.7)	55,910.0 (92.2)	77,367.4 (72.7)
전남	208,876.5	54,419.2 (26.1)	154,457.3 (73.9)	53,044.5 (97.5)	85,760.5 (55.5)
경북	195,629.0	17,521.0 (9.0)	178,108.0 (91.0)	15,768.0 (90.0)	96,996.0 (54.5)
경남	178,544.9	29,920.1 (16.8)	148,624.8 (83.2)	24,423.2 (81.6)	93,289.2 (62.8)
남부	1,188,866.9	209,740.2 (17.6)	979,126.7 (82.4)	184,907.9 (88.2)	637,919.1 (65.2)
황해	134,149.7	25,986.2 (19.4)	108,163.5 (80.6)	24,346.6 (93.7)	74,544.2 (68.9)
평남	76,351.0	5,936.0 (7.8)	70,415.0 (92.2)	3,500.0 (59.0)	45,651.0 (64.8)
평북	88,373.7	8,011.2 (9.1)	80,362.5 (90.9)	7,844.6 (97.9)	48,582.3 (60.5)
강원	89,428.6	9,205.5 (10.3)	80,223.1 (89.7)	8,790.1 (95.5)	40,201.9 (50.1)
함남	55,755.0	4,936.0 (8.9)	50,819.0 (91.1)	4,836.0 (98.0)	20,992.0 (41.3)
함북	14,889.0	927.0 (6.2)	13,962.0 (93.8)	875.0 (94.4)	4,174.0 (29.9)
북부	458,947.0	55,001.9 (12.0)	403,945.1 (88.0)	50,192.3 (91.3)	234,145.4 (58.0)
합계	1,647,714.0	264,742.1 (16.1)	1,382,971.9 (83.9)	235,100.2 (88.8)	872,064.5 (63.1)

자료: 朝鮮總督府農林局, 1934, pp.43-44.

<표 4-21> 30정보 이상 소유 대지주 호수와 소유면적(1930년 말)

단위: 호, 정보

	호수(A)	소유면적				
		논	밭	합계(B)	1호당(B/A)	
30정보 이상 소유자	조선인	4,162	225,183	115,787	340,970	81.9
	일본인	870	145,900	70,804	216,704	249.1
	소 계	5,032	371,083	186,591	557,674	110.8
전체 지주	104,004	1,074,096	1,365,640	2,439,736	23.5	
전체 농가	2,869,957	1,617,696	2,770,968	4,388,664	1.5	

주: 전체 지주는 지주(갑)(을)의 합계이며, 그 소유면적은 소작지 면적임.

자료: 조선일보, 1933.6.24와 <표 4-15> 및 <표 4-17>(장시원, 2003, p.368의 표 3 재정리)

도 단위 속지주의 통계에 의한 50정보 이상 소유 대지주 수의 추이는 <표 4-22>와 같다. 이를 통해 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다(장시원, 1989, pp.61-62). 첫째, 50정보 이상 대지주 수는 일제 전시기에 걸쳐 증가 추세였으며, 특히 1925년경까지 급증하였다. 50정보 이상 소유 대지주 수는 1910년대 초부터 1940년대 초까지 30년간 1,899명에서 3,048명으로 1,149명(61%)이 증가하였으며, 시기별로는 1925년경까지 급증한 이후 1930년경까지 보합세를 유지하였다가 1930년대 들어 약간 증가하는 추세를 나타냈다. 둘째, 규모별로 100정보 이상 소유하는 대지주 수가 1925년경까지의 기간에 급증하였다가 이후 약간 감소하는 추세를 나타냈다. 반면 50~100정보를 소유하는 지주 수는 일제 전시기에 걸쳐 점증하는 추세를 나타냈다. 셋째, 민족별로 조선인 대지주 수는 1925년경까지 급증하였다가 감소 추세로 반전된 데 반해 일본인 대지주 수는 전시기에 걸쳐 증가하는 추세였다. 조선인 대지주의 경우 특히 100정보 이상 대지주 수가 1925년경까지 급증하였다가 이후 급감하는 추세를 보였으며, 50~100정보를 소유하는 대지주 수는 1910년대부터 약간씩 감소하는 추세를 나타냈다. 이에 반해 일본인 지주의 경우 100정보 이상 대지주 수는 계속 급증하는 추세였으며, 50~100정보를 소유하는 대지주 수는 1925년경 이전에는 완만히 증가하다가 이후 급증하였다. 요컨대, 일제 전시기에 걸쳐 50정보 이상 대지주 수는 지속적으로 증가하였는데, 1925년경까지는 조선인 대지주와 일본인 대지주 수가 함께 증가하였지만 이후 조선인 대지주 수는 감소하고 일본인 대지주 수는 계속 급증하였던 것이다.

<표 4-22> 경지 50정보 이상 소유 대지주 수의 추이(1910~1942)

단위: 호

		1910~1913년	1925~1927년	1930년	1942년
50~100정보	조선인	1,471	1,483	1,438	1,351
	일본인	35	129	251	642
	소 계	1,506	1,612	1,689	1,993
100정보 이상	조선인	314	968	800	488
	일본인	79	201	301	567
	소 계	393	1,169	1,101	1,055
합 계	조선인	1,785	2,451	2,238	1,839
	일본인	114	330	552	1,209
	합 계	1,899	2,781	2,790	3,048

자료: 장시원, 1989, p.60의 표 11-2.

대지주의 호수와 소유면적의 추이를 알려 주는 자료가 희소한데, 전북의 경우 그에 관한 자료가 비교적 많이 존재한다. 전북은 ‘대지주밀집지대’인 동시에 ‘일본인 거대지주 밀집지대’로서 식민지주체가 가장 발달한 지역이다. 전북의 100정보 이상 소유 대지주의 호수와 소유면적의 추이를 정리한 <표 4-23>을 통해 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다(장시원, 1989, pp.63-65). 첫째, 100정보 이상 대지주의 수는 일제말엽까지 계속 증가하였으며, 그 소유면적 또한 마찬가지였다. 다만 100정보 이상 대지주의 호당 평균 소유면적은 1919년의 440정보에서 1938년 407정보로 감소하는 추세였다. 둘째, 100정보 이상 소유하는 조선인 대지주 수는 1919~1926년 사이에 급증한 이후 1926~1930년에 정체되었다가 1930~1938년 사이에 약간 증가하였으며, 그 소유면적 또한 마찬가지 추세였다. 반면 일본인의 경우 1930년까지 꾸준히 증가하였다가 이후 정체되었으며, 그 소유면적은 꾸준히 증가함으로써 일본인 대지주의 호당 평균 소유면적도 증가하였다. 셋째, 전북의 100정보 이상 대지주의 소유면적이 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 1919년 16.4%, 1926년 23.1%, 1930년 24.7%, 1938년 25.3%로 계속 증가하였다. 특히 1919~1926년 사이에 급증하였는데,

<표 4-23> 전북의 경지 100정보 이상 대지주의 수와 소유면적 추이(1919~1938)
단위: 호, 정보

		호수				소유면적				호당 소유면적			
		1919	1926	1930	1938	1919	1926	1930	1938	1919	1926	1930	1938
100~300정보	조선인	18	62	64	77		9,842	10,416	11,624		158.7	162.8	151.0
	일본인	11	19	33	33		4,096	6,124	5,584		215.6	185.6	169.2
	소 계	29	81	97	110		13,938	16,540	17,208		172.1	170.5	156.4
300~1,000정보	조선인	7	14	13	13		6,525	5,812	6,025		466.1	447.1	463.5
	일본인	14	18	15	12		8,922	8,418	7,106		495.7	561.2	592.2
	소 계	21	32	28	25		15,447	14,230	13,131		482.7	508.2	525.2
1,000정보 이상	조선인	1	2	1	1		2,367	2,296	1,908		1,183.5	2,296.0	1,908.0
	일본인	9	9	10	12		22,809	24,957	28,031		2,534.3	2,496.0	2,335.9
	소 계	10	11	11	13		25,176	27,253	29,939		2,288.7	2,478.0	2,303.0
합 계	조선인	26	78	78	91	8,454	18,734	18,524	19,557	325.2	240.2	237.5	214.9
	일본인	34	46	58	57	29,980	35,827	39,499	40,721	881.8	778.9	681.0	714.4
	소 계	60	124	136	148	38,434	54,561	58,023	60,278	640.6	440.0	426.6	407.3

자료: 1) 1919년은 “徹底的小作人保護論”, 『金融と經濟』6(4), 1919. 8, p.8.
 2) 1926년은 全羅北道, 『內鮮人地主所有地調』, 1928.
 3) 1930년은 日本農林省 京城米穀事務所 群山出張所, 『全北·全南地主調(프린트판)』.
 4) 1938년은 全北農村振興課, 『全羅北道大地主調』.
 (이상 장시원, 1989, p.65에서 인용)

이는 주로 조선인 대지주의 소유면적이 급증하였기 때문이다. 넷째, 소유규모별로 조선인과 일본인 대지주를 비교하면 100~300정보 소유자는 호수 및 소유면적 모두 조선인 대지주의 비중이 압도적인 반면 1,000정보 이상 소유자는 호수 및 소유면적 면에서 모두 일본인의 비중이 압도적으로 우세하였다.

이상의 내용은 다음과 같이 요약 정리할 수 있을 것이다(林炳濶, 1971, p.234). ① 농가의 반수 이상이 소작농이었으며, 자소작농까지 합하면 한국 농가의 80% 가까이가 소작 문제와 깊은 관계에 있었다. 만일 지주층을 농가로 간주한다면 지주(갑)(을)을 합해 총 농가의 3.5%에 지나지 않는 그들이 농가의 거의 80%를 소작제도를 통해 지배하였다. ② 전농가의 3.5%에 불과한 지주층은 1932년 당시 전체 논 면적의 67.3%, 전체 밭 면적의 50.1%를 소유하였다. 지주의 지배력은 1919년부터 1932년까지의 산미증식계획 기간에 한층 강화된 반면 자작농이나 자소작농의 몰락이 가속화하였다. ③ 소작지 비율은 논이 밭보다 높고, 일본인 소유지가 조선인 소유지보다 높았으며, 일본인 지주에 거대지주가 많고 남부 지역에 편재하였다. ④ 지주층은 농가 및 경지의 대부분을 지배하였을 뿐만 아니라 후술하듯이 계층 간 취득미의 대부분을 장악하고 그 상품화 과정에서 주도적인 역할을 수행하였다. 이리하여 일제시기 한국 농업의 전개는 모든 것이 지주제와 관련 하에 그것을 매개로 하면서 이루어지게 되었던 것이다.

이처럼 제1·2기 산미증식계획을 통하여 일부 조선인 대지주를 포함한 일본인 대지주가 성장하고 조선인 중·소지주 이하 자작농과 자소작농이 몰락하게 된 원인으로는 다음과 같은 네 가지를 들 수 있다.

첫째, 조선토지조사사업을 통해 근대적·배타적 토지소유제도가 확립됨으로써 법적·제도적으로 토지의 상품화가 보장되었다는 점이다. 이로써 지주층은 안심하고 토지를 매입하여 소유규모를 확대할 수 있게 되었다.

둘째, 지주권이 강화되고 소작 조건이 악화되었다. 1930년에 이루어진 소작관행에 관한 조사(朝鮮總督府, 『朝鮮の小作慣行(上·下)』, 1932)에 의하면 1910년대 말 이후 조선 말기의 소작관행이 변하고 지주의 소작농에 대한 수탈이 심해진 것으로 나타난다. 그 주요 내용은 다음과 같다(堀和生, 1976, pp.26-30).

① 소작농의 안정적 경작 관행이 소멸되고 지주가 소작지를 회수·이동시키기 시작하였다. 조선시대 말기에 소작은 “도작법(賭作法)과 타작법(打作法)을 불문하고 모두 소작인이 소작료를 태납(怠納)하거나 과실(過失) 등이 없는 한 수년~수십 년 계속하는 것을 일반 풍습으로 하였으며, 지주와 소작인의 관계가 원만할 때에는 자

자손손 그 관계를 지속하는 경우도 드물지 않았다(朝鮮總督府, 1932, 下卷, 參考篇, p.78).” 또한 “경작을 태만히 하는 자가 아니라면 소작지 반환을 요구받는 일이 없고 국민 일반에 경쟁이 없었기 때문에 소작인간에도 경쟁하여 다른 소작지를 빼앗으려는 자가 없고 또 태납자도 드물었다(朝鮮總督府, 1932, 下卷, 參考篇, p.5).” 심지어 소작지의 전대(轉貸)는 보통이고 지역에 따라서는 도지권(賭地權)의 매매도 이루어졌다. 그러나 이 같은 관행은 일제시기 들어 무너지기 시작하였다. “1918~1919년 이후에 이르러서는 소작지의 전대가 영리적이든 비영리적이든 관계없이 지주는 이를 엄격히 금지하였고, 따라서 각 도 모두 근년에 감소되었다(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.447).” 소작계약은 구두계약으로 소작기간을 정하지 않은 부정기소작이 대부분이었는데, 한·일병합 후 일본인 지주 중에 소작증서를 사용하는 자가 생기면서 그에 부수하여 소작계약에 소작기간을 정하는 정기소작이 등장하였으나 증서계약의 비율은 1930년에 전북(74%), 전남(60%), 경남(49%), 충남(34%) 등지에서 많았지만 전국적으로 27%에 불과하였으며(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.15), 정기소작의 비율도 1930년에 전북(는 42%, 밭 40%), 전남(는 45%, 밭 33%), 경남(는 35%, 밭 29%) 등지에서 높았으나 전국적으로 20%에 불과하였다(朝鮮總督府, 1932, 上卷, pp.86-88). 소작기간은 정기소작의 경우 “전반적으로 오히려 단축되는 경향이며, 특히 소작인의 소작권 쟁탈이 있는 지방에서는 종래의 계약기간도 계약의 약정에 당하여 단축 또는 폐지되기도 하였으며(朝鮮總督府, 1932, 上卷, pp.93)”, 부정기소작의 경우 “일년간의 경작을 마치면 지주는 이를 소작권을 자유로 회수할 수 있는 기회로 간주하고, 또 사실 이를 회수하는 경우가 점점 증가(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.61)”하는 실정이었다. 이리하여 1930년경에는 정기·부정기를 가릴 것 없이 소작기간은 1년~3년이 보통으로 되었다. 또한 소작권 이동 건수는 1929년 10월부터 1930년 9월까지 1년 동안 전국에 걸쳐 237,238건에 달하였는데, 전남·전북·경남·황해도의 순으로 소작권 이동이 많았다(朝鮮總督府, 1932, 上卷, pp.609-611). 소작권 이동이 심했던 이유로는 토지매매의 증가를 들 수 있는데, 매매에 의해 지주가 바뀌었을 경우 북부 지방에서는 정기소작은 계약 기간 계속 소작하고 부정기소작은 소작권이 이동되었으며, 남부지방에서는 정기·부정기 모두 지주가 소작권을 이동하거나 계약 내용을 변경하는 것이 일반적이었다. 또한 소작계약을 해제할 경우 지주는 보통 춘경(春耕)으로부터 약 1개월 전에 소작인에게 통보하고 소작인이 이미 투자한 소작지의 농사 자금이나 재배한 수목에 대해서 보상하는 것이 관례였으나(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.606), 이러한 관례는 점점 없어지고 지주는 소작인의 권익을 보장하지 않는 경향

이 나타나기 시작했다. 뿐만 아니라 1910·1920년대에는 상당한 사유가 있는 경우에 한하여 소작계약을 해지하였으나 1930년경에는 여러 가지 구체적인 해약규정을 명시하여 소작권을 제약하였다.

② 소작권 이동을 배경으로 소작료가 인상되고 지주의 소작인에 대한 수탈이 강화되었다. 소작료 결정 방법으로는 수확 후 수확량의 일정 비율을 적용하여 소작료를 정하는 타조법(打租法), 타조법의 변형으로서 벼를 베기 전에 검견에 의해 예상한 수확량의 일정 비율을 적용하는 집조법(執租法), 풍흉에 관계없이 정액으로 소작료를 정하는 정조법(定租法)이 있었다. 이 중 타조법이 가장 연원이 오래고 보편적인 형태로서 1920년경에 전국적으로 소작지 논의 50.8%, 밭의 46.4%(朝鮮農會, 1930, p.341)에서 행해졌으며 1930년경에 그 비율은 논의 경우 52%로 약간 증가하고 밭의 경우 38%(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.117)로 크게 줄었다. 집조법은 1920년경에 전국 소작지 논의 25%, 밭의 2.7%에서 행해졌으며, 1930년경에 그 비율은 16.0%와 1.4%로 줄었다. 정조법은 조선시기에 궁장토·역둔토·사전(寺田) 등의 특수 소작지에 많았고 충북 남부와 경북·강원의 일부에서 행해졌으며 논에서는 드물고 주로 밭에서 행해졌는데 일제시기 들어 늘기 시작하여 1920년경에 전국 소작지 논의 24.2%, 밭의 50.9%에서 행해졌으며, 1930년경에 그 비율은 32.0%와 60.6%로 증가하였다. 소작료는 타조법의 경우 이전부터 수확량의 1/2을 원칙으로 하였지만 조세와 종자의 부담 및 벼짚류의 귀속 관계 등에 의해 수확의 분배율에 차이가 있었다(朝鮮總督府殖産局, 1922, pp.122-123). 즉, 수확물을 지주·소작인이 반분하고 지세·종자를 지주가 부담하는 것, 수확물에서 먼저 지세·종자대를 공제하고 나머지를 쌍방이 반분하는 것, 수확물을 쌍방이 반분하고 지세는 지주가 부담하며 종자는 소작인이 부담하는 것(벼짚은 반분 또는 소작인이 취득), 수확물은 쌍방이 반분하되 지주가 종자를 부담하고 소작인이 지세를 부담하며 벼짚을 취득하는 것, 수확물과 벼짚을 쌍방이 반분하는 것 등으로 차이가 있었는데, 대체로 지세는 명의상 지주의 부담이지만 실제로는 소작인 부담으로 전가되고 소작인이 종자를 부담하는 대신 벼짚을 취득하는 경우가 많았다. 타조법의 소작료는 수확량의 50%에서 1930년에는 45~60%로 인상되었다. 집조법의 소작료는 예상 수확량의 1/2을 표준으로 하였지만 많은 경우 수확량을 실제 수확량 이상으로 사정함으로써 1/2을 초과하는 경우가 많았는데, 1920년경에는 예상 수확량의 30~60%, 1930년경에는 45~60%로 인상되었다. 정조법의 소작료는 1910년경 수확물의 1/3~1/4에서 1920년경에는 “평년작의 35~50%를 표준으로 한다고 하지만 일반의 예는 50% 가깝게(朝鮮總督府殖産局, 1922, p.121)”

인상되었으며,⁴⁹⁾ 1930년경에는 40~51%로 인상된 데 이어 1933년에는 “40~50%를 보통으로 하지만 60%에 달하는 경우도 있었다(朝鮮總督府殖産局, 1935, p.171).” 소작료는 1920년대 이후 소작의 유형에 관계없이 모든 지방에서 상승 경향을 나타냈으며, 특히 정조법·집조법의 경우 조선시기에는 타조법의 소작료보다 아주 낮은 1/3을 표준으로 50%까지의 비율이었는데 1920년대 이후 50% 이상으로 증가하였다. 전반적으로 일제시기의 소작료는 조선시기에 비해 정조법의 경우 수확량의 10~20%, 타조법은 5~10%, 집조법은 10~15% 정도가 증가한 것으로 나타난다(朝鮮總督府, 1932, 上卷, p.155; 주봉규, 1995, p.187에서 인용). 이 밖에 조세·공과를 비롯한 제부담이 소작인에게 전가됨으로써 지주의 소작인에 대한 수탈이 강화되었다. 2모작의 답리작에 대해서는 소작료를 부과하지 않는 게 관례였으나 1930년경에는 부과하는 경우가 증가하였으며, 지급비료는 소작인이 전부 부담하고 금비의 경우 지주·소작인 쌍방이 절반씩 분담하며 지주가 금비 현품을 무이자 또는 저리로 대여하기도 하였다(朝鮮總督府農林局, 1935, pp.172-173). 또한 지세와 공과는 타조법에서 1920년경에도 지주가 부담하였으나 1930년경에는 소작인에게 전가되었으며, 이전에 지주가 부담하였던 소작지의 관리수선비와 소작료의 장거리 운반비를 소작인이 부담하게 되었다. 수리조합비도 표면적으로는 지주 부담이지만 실제로는 지주·소작인이 절반씩 분담 또는 소작인이 전부 부담하는 경우가 많았다.

③ 지주가 소작인의 농업생산에 규제를 가하기 시작하였다 먼저 지주들은 소작료를 벼로 납부하도록 요구하게 되었다. 쌀의 소작료는 그 쌀의 수확물이 아니라 벼로 대납하는 경우가 증가하였으며, 논외 소작료도 1910년대 말부터 중백미(中白米) 대신 벼를 납입하도록 하거나 소작료 미곡을 개량 5두(斗) 가마니에 포장하도록 하는 요구가 증가하는 한편 계량에서도 용량 대신 중량 계량이 이용되기 시작하였다. 소작료를 미곡으로 상품화하기 위해서였다. 또한 소작료 미곡의 품질이 불량하면 더 많이 징수한다든지 소작권을 빼앗는다든지 하는 특약이 나타나기 시작하였다. 지주의 농사에 대한 규제는 우량품종의 배부에서 시작하여 논외 못자리를 단책형(短柵形)으로 하고 정조식 이앙을 실시하든가, 추경·춘경·심경의 실시, 일정량의 콩깍묵 또는 퇴비의 시용 등에 이르기까지 광범위하였다. 이는 주로 일본인

49) 동양척식회사에 출자된 궁장토·역둔토 등에서의 소작료율은 1909년 수확량의 1/4~1/3, 1910년 1/3~40%에서 1916년 44.7%, 1917년 40~50%에서 1918년부터 일반 민유지의 소작료와 같은 50%로 통일하였다(安秉珩, 1977, p.270).

지주들이 실시하고, 조선인 지주의 대부분은 그렇지 않았으나 남부 지방의 미작 선진지역에서는 일부 조선인 지주도 농사에 개입 및 규제하기 시작하였다. 농사에 대한 개입의 일환으로 지주들이 화학비료를 소작인에게 대부하는 현상이 발생하여 남부지방에서 많았는데, 대부이자 2·3할 내지 5할로 극히 높은 데다 현금으로 회수하는 대신 수확물을 시가로 환산하여 현물로 회수하였으며, 타조법을 조건으로 하였기 때문에 화학비료를 시용함으로써 발생하는 증산분이 지주에게 귀속되었다.

<표 4-24> 일제시기 소작관행의 변화

	1910년경	1920년경	1930년경
① 계약방법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구두계약이 보통 ▪ 지방에 따라서 각서 형식의 문기 교부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 ▪ 근래 동양척식회사, 불이흥업주식회사 등은 문서계약 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구두계약: 73% ▪ 문서계약: 23%
② 소작기간	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보통 정하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정기: 81%(1~5년) ▪ 부정기: 19%(1~5년)
③ 소작료율	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도지법: 평년 수확량의 1/3~1/4 ▪ 타작법: 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정조법: 평년작의 35~50% ▪ 집조법: 예상수확의 30-60% ▪ 타조법: 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정조: 40~51% ▪ 타조: 45~60% ▪ 집조: 50~55%
④ 소작형태	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도지법 ▪ 타작법 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정조법 ▪ 타조법 ▪ 집조법 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정조: 32% ▪ 타조: 52% ▪ 집조: 16%
⑤ 소작료 지불수단	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 물납이 대부분 ▪ 금납 회소 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 물납 원칙 ▪ 금납 예외 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 물납: 93% ▪ 대금납(代金納): 3.8% ▪ 금납: 2.3%
⑥ 소작농의 부담	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지세와 종자대: 도지법은 소작인, 타작법은 지주 부담 ▪ 토지개량: 가족노동력으로 수일 할 정도는 소작인, 타인 고용 또는 재료 구입 시는 지주 부담 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지세: 타조법은 지주 부담, 집조·정조는 소작인 부담 ▪ 토지개량: 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지세와 공과: 서북 일부를 제외하고 소작인 부담 ▪ 용수료: 정조의 경우 소작농, 타조·집조인 경우 지주·소작인 공동부담 ▪ 수리조합비: 소작인 부담 ▪ 종자: 정조는 소작농 부담, 타조·집조의 경우 첫째는 지주 부담, 이후 공동부담 ▪ 금비대: 소작인 부담 ▪ 농지개량비: 적을 때 소작인, 많을 때 지주·소작인 공동부담
⑦ 소작계약 해지사유	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상당한 사유가 있어야 해지 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소작료 대납·미납, 소작권 매매·전매, 태만에 의한 수확량 감소 또는 소작지 황폐화, 소작료 벼의 품질 불량, 소작지의 지형·지목 무단변경

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮の小作慣行(上·下)』, 1932(소순열, 2003, p. 229의 표 6 재정리).

④ 온정적·관습적 지주·소작 관계가 법적 채권 관계로 바뀌었다. 지주가 소작계약을 해제할 때 소작인에게 부정한 행위가 없는 한 다른 토지를 소작시키는 관행은 사라졌으며, 소작인이 소작료를 가져오면 지주 측이 음식과 술을 대접하는 일도 없어지게 되었다. 흉작이 심하고 소작인의 사정이 여의치 않을 때 소작료를 감면하는 관례도 지주는 가능한 회피하려 하였으며, 소작료 체납에 대해 소송을 제기하거나 손해배상을 청구하고 강제집행을 하며, 눈에 자라고 있는 벼에 대한 차압처분도 빈번하였다. 소작에 대한 문서계약과 보증인제도, 계약위반에 대한 「민사령」과 같은 법률의 적용 등이 등장하여 지주·소작 관계는 온정 관계에서 법률 관계로 바뀌게 되었던 것이다.

이처럼 1910년대 말 이후 지주의 권한이 강화되고 소작농에 대한 수탈이 심화된 것은 소작농의 분가와 자작농의 소작농으로의 전락 귀농자의 증대 등에 의해 소작농 형태의 농촌 과잉인구가 증가하고, 더욱이 가내수공업의 쇠퇴 등에 의해 그 생활이 점점 궁핍해짐으로써 소작인의 소작지 쟁탈 경쟁이 차차 보편화되고 심각해지는 경향이였기 때문이다(朝鮮總督府, 『朝鮮の小作慣行(上)』, 1932, p.63). 이로써 일제 시기의 지주는 이른바 온정적인 재래지주로부터 소작료로 받은 미곡의 상품화를 위해 생산 과정에 개입하고 소작지를 회수·이동시키며 소작료를 인상하는 한편 총독부의 권력과 밀접한 관계를 맺는 식민지주주로 바뀌었다. 1920년대의 산미증식계획은 재래지주를 식민지주주로 변모시키는 결정적 계기로 작용하였던 것이다.

셋째, 농업금융이 대지주 계층에 편중되었다는 점이다. 각종 은행대출금의 대출 총액은 1918~1932년 사이에 1억 2,700만원에서 4억 8,300만원으로 약 4배 신장되었는데, 산업분야별 대출 비율에서 상업자금은 75.8%에서 40.2%로 감소한 반면 농업자금은 11.0%에서 39.5%로 증가하였으며, 상업자금 가운데 미곡을 담보로 한 상품담보대출액은 1930년 말에 1,314만원으로서 상업자금의 9%에 달하였다(河合和男, 1986, p.157의 표 및 p.188의 주 4). 특히 산업금융의 대표적 기관인 '조선식산은행'의 용도별 대출액을 보면 수리사업·토지개량·농업·임업·잠업·축산 부문을 합한 농업 부문에 대한 대출액의 비중이 1919년의 36.6%에서 1924년 48.7%, 1926년 61.6%, 1927년 62.5%, 1929년 69.5%로 계속 증가하였다(林炳潤, 1971, pp.212-213의 제 29표). 1920년대에 대출 총액이 급증하고, 그 중에서도 농업부문에 대한 대출이 크게 증가하였던 것이다. 이처럼 급증한 농업 부문에 대한 대출은 ① 토지소유규모 15정보 이상의 지주층에 편중되었으며, ② 일본인 지주 외에 조선인 지주에게도 이루어졌다는 점을 특징으로 지적할 수 있다. ①과 관련하여 토지소유규모별 대출에 관한 통계는 없지만 대출받은 자의 1인당 저당경지면적(抵當耕地面積) 규모로 보아

조선식산은행은 “수리조합 등의 공공단체, 소유 논 15정보 이상인 중지주 이상의 지주층에 막대한 신용을 제공하였다(金斗宗, 1965, p.10).” 대출액 면에서도 3년 이상의 단기 소액대출 1건당 3,900~12,000원의 규모였으며, 총평균도 4,600~7,600원의 다액이었다(堀和生, 1976, p.7). 또한, 농민에 대한 금융기관인 금융조합은 조합원 신용정도표에 의한 대출액 제한과 5인조 연대보증을 의무화하여 대출금을 원활히 회수하는 데 급급함으로써 신용이 낮은 중·소농은 대출받기 어려웠으며, ‘산미증식 계획’에서 총독부 앞선의 토지개량사업 자금은 농사회사나 수리조합을 대상으로 대출되었고, 농사개량 자금도 ‘지주, 자작농 또는 지주·자작농의 단체’에 대해 1건당 300원의 하한 규모로 제한되었다. 국고보조금 지원 또한 관개개산·지목변환의 경우 30정보 이상, 개간·간척의 경우 10정보 이상의 사업으로 제한되었다(河合和男, 1986, pp.158-160). 한편, ②와 관련하여 각종 은행대출금의 민족별 비율을 보면, 1918~1930년에 일본인에 대한 대출 비중이 70.8%에서 48.0%로 낮아진 반면 조선인에 대한 대출 비중은 27.3%에서 50.5%로 높아졌다(河合和男, 1986, pp.156-157).

넷째, 지주층은 미곡의 판매지역과 판매처, 판매시기, 판매 미곡의 종류 등의 면에서 중농·소농보다 높은 가격으로 미곡을 판매하였다는 점이다. 고율소작료와 고리대를 통해 미곡의 대부분을 취득한 지주층은 대부분 현미(玄米)·정미(精米)로 가공하여 판매하거나 벼 상태로 판매하는 경우에도 조선 내의 큰 정미소나 미곡이출상(米穀移出商)에게 판매하였으며, 미곡이 집중 출하됨으로써 가격이 떨어지는 수확기를 피해 단정기에 미곡을 판매하였다. 반면 판매할 미곡의 양이 많지 않은 중농·소농은 벼를 중백미(中白米)·한백미(韓白米)로 가공하여 자가소비하거나 지방의 재래시장에 판매하기도 하였으나 대부분은 수확 직후 농가 마당에서 벼 상태로 중개상에게 판매하였다. 그런데 벼 상태로 파는 경우 농가 마당에서 파는 가격은 중심시장에서의 판매가격에 비해 34~38% 정도 낮았다(표 4-25 참조). 이 정도의 격차라면 농가 마당에서 중심시장까지의 운반비를 포함한 유통비용보다 훨씬 크다고 할 수 있을 것이다. 더욱이 중농·소농이 벼를 현미나 백미로 조제하여 판매하지 않고 농가 마당에서 벼 상태로 판매할 수밖에 없었던 것은 도정료 등 벼를 조제하는 비용을 지불하고 현미 등으로 판매하는 것보다 벼 상태로 판매하는 것이 유리하였기 때문이다(林炳潤, 1971, pp.315-316). “한국 농민은 쌀의 생산자가 아니라 그 원료인 벼의 생산자임과 동시에 벼의 판매자(林炳潤, 1971, p.315)”에 불과하였던 것이다. “농민은 미곡 취득분이 아주 작고 그 상품화량이 한정되어 있었으며, 더욱이 벼를 수확 직후에 마당에서 중매인에게 파는 데 불과하였기 때문에 일본으로 이출이 급증함으로써

<표 4-25> 벼 1석당 농가정전(農家庭前) 가격과 중심시장 가격의 차이(1930)

단위: 円, %

	농가정전 가격(A)	중심시장 가격(B)	격차(B-A)	격차율(B-A/B)
전남 나주 9호 평균	6.36	10.21	3.85	37.7
경기 수원 9호 평균	7.39	11.26	3.87	34.4

주: 1) 1930년에 朝鮮農會가 조사한 『農家經濟調査』의 자료로서, 조사 대상은 자작농·자소작농·소작농 각 3호씩임.

2) 중심시장 가격은 전남 목포의 중등미, 인천의 상등미·하등미 연평균가격임.

자료: 東畑精一·大川一司, 1939, P.423

초래된 미가 수준으로부터 아무런 이득을 얻을 수 없었다. 특히 1920년대 후반에 수확기·출하기의 벼 판매가격이 연평균가격을 크게 밀돌게 된 것은 농민에게 큰 타격을 주었던 것이다. 식민지주제의 존재 하에서 그것을 반영한 근대적 금융시장으로부터의 배제, 미곡시장의 분단 때문에 생산·분배·유통의 세 측면에서 보아 압도적 대다수 농민에게 상업적 농업을 스스로 전개할 가능성은 완전히 저지되어 버렸던 것이다(河合和男, 1986, p.169).”

2.2. 소작쟁의의 발생

일제시기에 소작쟁의는 “1920년 남부 지방에서 소작료의 감액 요구, 또는 운반비의 인하 요구를 원인으로 하여 발생한 쟁의를 단서로 하여……처음으로 그 모습을 나타낸 뒤 그 수와 질 모두 해가 갈수록 현저히 진전되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.525).” 소작쟁의 발생 건수를 시기별로 보면(표 4-26 참조), 1920년의 15건에서 매년 그 수가 증가하여 1923년에는 176건, 1925년 204건, 1927년 275건으로 증가하였으며, 특히 1928년에는 “흉작에 기인한 소작료 또는 소작권에 관한 쟁의의 증가로 인해(朝鮮總督府農林局, 1938, p.12)” 1,590건으로 격증하였다. 이후 소작쟁의는 1929년 423건, 1930년 726건으로 보통의 증가 추세를 나타내었다가 1931년 667건, 1932년 305건으로 감소하였는데, 이는 “1929, 1930년 이후의 심각한 경제계의 불황에 수반하여 토지매매가 갑자기 감소한 관계도 있어” 소작지 매매로 인해 많이 발생하는 쟁의가 감소하였기 때문이다(朝鮮總督府農林局, 1938, p.12). 1933년에는 2월에 시행된 「조선소작조정령」의 조정제도에 따라 소작인의 조정신청이 증가함으로써 1,975건으로 급증한 데 이어 1934년 7,544건, 1935년 25,834건, 1936년 29,975건, 1937년 31,799건으로 절정에 달하였다가 1938년 22,596건, 1939년 16,452건으로 감소하기 시작하였다. 1934년에 소작쟁의 건수가 전년에 비해 3.8배로 증가한 것은 한

해·수해·냉해 등의 자연재해가 발생한 데다 4월에 「조선농지령」이 공포되자 지주층이 그 대책을 강구하는 한편 소작인층은 소작문제에 대해 더욱 자각하게 되었기 때문이며, 1935년에 전년보다 3배가 증가한 것은 한해·수해가 거듭되고 「조선농지령」의 시행에 의해 소작인 보호 조치가 강화된 데 기인한다(朝鮮總督府農林局, 1938, pp.12-13).

소작쟁의 발생지역 또한 1933년경까지는 주로 남부의 벼농사 지역에 국한되었으나 이후에는 함경북도를 포함한 모든 도에서 쟁의가 발생하였다. 도별로는 1920~1939년의 20년 동안 발생한 총 140,969건의 소작쟁의 중 전남 24,796건(17.6%), 전북 21,730건(15.4%), 경남 17,783건(12.6%), 경북 15,156건(10.8%), 충북 14,082건(10.0%)의 순으로서, 남부 7도에서 전국 소작쟁의의 80%가 발생하였다.

<표 4-26> 도별 소작쟁의 발생 건수 추이(1920~1939)

단위: 건

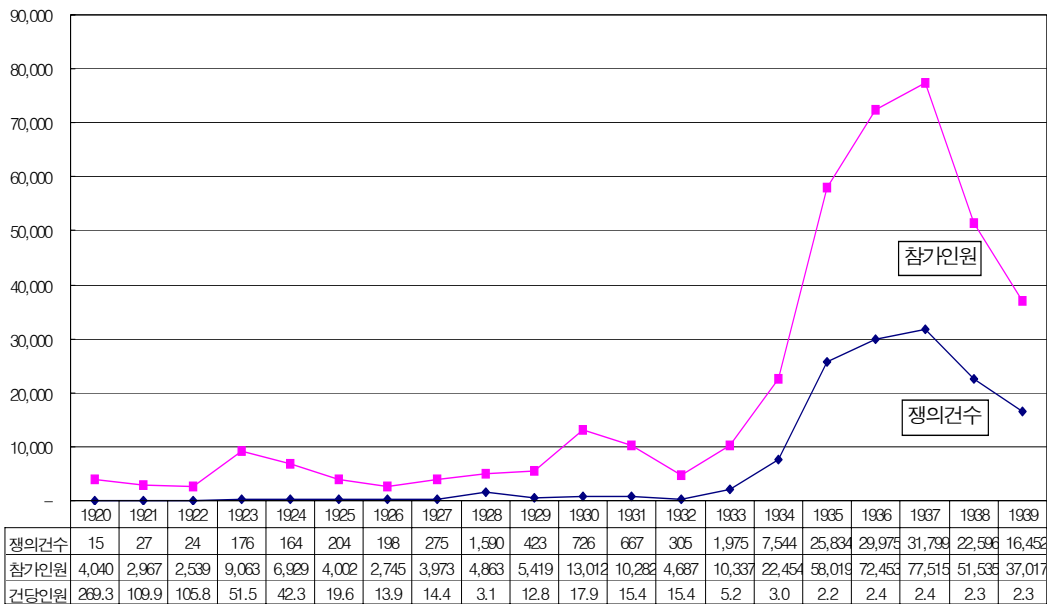
	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북	합계
1920	1	0	1	2	5	4	0	1	1	0	0	0	0	15
1921	2	1	2	7	4	7	3	0	0	0	1	0	0	27
1922	2	2	4	2	0	3	4	3	1	0	0	3	0	24
1923	3	10	2	6	24	3	103	7	12	4	2	0	0	176
1924	1	2	8	1	59	8	63	18	2	0	2	0	0	164
1925	1	5	80	3	105	3	1	2	0	1	2	1	0	204
1926	24	15	112	19	22	2	2	1	0	1	0	0	0	198
1927	26	8	158	33	41	0	2	3	0	0	2	2	0	275
1928	15	10	90	1,381	85	0	2	2	1	3	0	1	0	1,590
1929	16	15	130	38	45	5	163	4	0	6	1	0	0	423
1930	95	17	122	94	146	61	169	13	2	3	4	0	0	726
1931	54	25	260	84	140	15	77	10	0	1	1	0	0	667
1932	24	2	90	70	40	6	53	14	0	0	6	0	0	305
1933	117	66	166	598	665	77	223	41	13	3	4	1	1	1,975
1934	321	129	549	2,578	2,444	537	645	178	41	27	92	3	0	7,544
1935	1,873	1,284	2,430	5,500	5,565	2,514	3,119	1,241	1,215	96	734	263	0	25,834
1936	1,299	5,561	2,575	3,941	3,771	3,355	3,685	974	1,350	383	2,677	366	38	29,975
1937	1,366	3,871	2,450	4,336	3,654	3,984	4,095	1,378	1,527	1,575	3,144	418	1	31,799
1938	1,223	2,015	1,833	1,822	4,373	2,483	3,418	1,192	1,323	1,003	1,559	350	2	22,596
1939	700	1,044	1,227	1,215	3,608	2,089	1,956	783	1,486	626	1,102	616	0	16,452
합계	7,163	14,082	12,289	21,730	24,796	15,156	17,783	5,865	6,974	3,732	9,333	2,024	42	140,969

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮農地年報(第一輯)』, 1940, pp.8-9.

소작쟁의 발생 건수의 증가와 함께 쟁의 참가인원 또한 증가하였다 소작쟁의 참가인원은 1920~1922년에 4,040인에서 2,539인으로 감소하였다가 1923년 9,063인으로 급증한 뒤 1926년 2,745인으로 계속 감소하였으나 1927년 이후 증가 추세로 반전되어 1930년 13,012인에 달하였다가 1932년 4,687인으로 다시 감소하였으나 1933~1937년에 10,337인에서 77,515인으로 급증하여 최고조에 달한 뒤 1938년부터 감소하기 시작하였다(그림 4-2 참조). 그러나 소작쟁의 1건당 참가인원은 1920년의 269인에서 1923년 52인, 1926년 14인, 1928년 3인으로 급격히 줄어들었다가 1929~1932년에 15인 내외로 약간 증가한 뒤 1933년에는 5인, 1934년 이후에는 내내 2~3명 이하였다. 이처럼 1933년 이후 소작쟁의 발생 건수와 참가인원이 증가한 반면 1건당 참가인원이 격감한 것은 「조선소작조정령」과 「조선농지령」에 의해 소작쟁의가 대중적·집단적 투쟁에서 개인적·법률적 투쟁으로 변질되고, 농민운동에서 사회주의 및 민족주의 운동의 성격이 약화되었음을 의미한다(김성호 외, 1989, p.184).

<그림 4-2> 소작쟁의 발생 건수와 참가인원 추이(1920~1939)

단위: 건, 명



자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮農地年報(第一輯)』, 1940, pp.26-27

“최근에 소작쟁의는 그 건수가 증가함에도 불구하고 후술하듯이 단체적 쟁의는 드물고 대부분 개인간의 경미한 분쟁사건에 불과하다. 따라서 사건은 당사자의 절충이나 부·군·도 소작위원회의 판정 또는 화해권유, 부·군·도·읍·면 직원이나 경찰관의 조정에 의해 원만히 해결되고 있다. 이와 같으므로 최근의 소작쟁의 건수의 증가는 농촌정세의 악화를 의미한다고 하는 것은 타당하지 않은 바로서 오로지 소작조정령 시행의 효과 및 농지령 시행 당초의 과도적 현상이라고 할 수 있다(朝鮮總督府農林局, 1938, pp.13-14).”

1927~1939년에 발생한 소작쟁의의 79%는 논, 18%는 밭에서 발생하였는데, 그 토지면적은 1927년의 2,573정보에서 1930년의 10,583정보로 급증 추세였다가 1931·1932년에는 6,149정보와 2,939정보로 감소하였으나 1933년에 5,566정보로 증가한 데 이어 1937년의 20,910정보까지 증가 추세였다가 1938년부터 감소 추세로 반전되었다. 또한 소작쟁의 1건당 토지면적은 1927년의 9.4정보에서 1929년 19.2정보로 증가하였다가 1930년 14.6정보로 감소한 데 이어 1933년 2.8정보, 1935년 0.6정보, 1937년 0.7정보, 1939년 0.6정보로 계속 감소 추세였다. 소작쟁의가 발생한 토지의 면적은 쟁의건수에 비례하지 않고 쟁의 참가인원에 대체로 정비례하여 증감하였던 것이다(朝鮮總督府農林局, 1940, pp.28-29).

소작쟁의는 대부분 5정보 미만 단위로 발생하였다(표 4-27 참조). 1933~1939년에 발생한 소작쟁의 105,755건 중 45,857건(43.4%)이 0.1~0.3정보의 토지를 대상으로 발생하였으며, 29,919건(28.3%)이 0.3~0.5정보, 15,867건(15.0%)이 0.5~1.0정보, 7,103건(6.7%)이 1.0~5.0정보, 5,719건(5.4%)이 0.1정보 미만의 토지를 대상으로 발생하였다. 소작쟁의 발생 건수의 98.8%가 5정보 미만의 토지를 대상으로 발생하였던 것이다.

<표 4-27> 관계 토지 규모별 소작쟁의 추이(1933~1939)

단위: 건, (%)

	0.1정보 미만	0.1~0.3	0.3~0.5	0.5~1.0	1.0~5.0	5.0~10.0	10.0~50.0	50.0~100.0	100정보 이상	불명	합계
1933	83	533	520	382	341	33	57	7	8	11	1,975
1934	255	3,208	2,150	1,033	696	76	49	12	7	57	7,543
1935	1,236	11,260	7,481	3,958	1,571	111	52	6	6	153	25,834
1936	1,758	13,224	8,406	4,087	2,080	102	58	8	2	249	29,974
1937	124	304	369	324	233	21	2	-	-	-	1,378
1938	1,485	10,220	6,273	3,368	1,133	72	33	7	7	-	22,596
1939	778	7,108	4,720	2,715	1,049	56	20	4	4	-	16,452
합계	5,719 (5.4)	45,857 (43.4)	29,919 (28.3)	15,867 (15.0)	7,103 (6.7)	471 (0.4)	271 (0.3)	44 (0.0)	34 (0.0)	470 (0.4)	105,755 (100.0)

주: 1937년 통계는 소작쟁의 총 건수 31,799건입에 비추어 극히 일부 자료에 불과한 것으로 보임.
자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮農地年報(第一輯)』, 1940, pp.29-30.

<표 4-28> 조선인 지주 및 일본인 지주에 대한 소작쟁의 추이(1933~1936)

	단위: 건, (%)				
	총 건수	일본인 사이	조선인 사이	조선인대 일본인	기타 외국인과
1933	1,975 (100.0)	12	1,584 (80.2)	379 (19.2)	-
1934	7,544 (100.0)	4	6,350 (84.2)	1,178 (15.6)	2
1935	25,834 (100.0)	13	22,810 (88.3)	2,997 (11.6)	14
1936	29,975 (100.0)	13	28,008 (93.4)	1,948 (6.5)	6
합계	65,328 (100.0)	42	58,762 (89.9)	6,502 (10.0)	22

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮小作年報(第二輯)』, 1938, p.36

소작쟁의는 또한 일본인 지주보다는 조선인 지주를 대상으로 발생하였다(표 4-28 참조). 1933~1936년에 발생한 총 65,328건의 소작쟁의 중 90%가 조선인 소작농과 조선인 지주간의 쟁의였으며, 10%가 조선인 소작농과 일본인 지주간의 소작쟁의였다. 그러나 1932년에 일본인 농가 호수는 전체 농가 호수의 0.4%에 불과하였으며, 일본인 소유 논밭 면적이 전체 논밭 면적의 9%였음을 감안하면 일본인 소유농지에서 소작쟁의 발생률이 조선인 소유농지에서보다 더 높았다고 할 수 있다. 특히 1933년에는 조선인 소작농과 일본인 지주간의 소작쟁의 건수가 전체 소작쟁의 발생 건수의 19.2%에 달하였으며, 1935년에도 그 비율은 15.6%에 달하였다. 반면 일본인 소작농과 일본인 지주간의 소작쟁의는 1933~1936년에 연평균 10건 정도에 불과하였다. 요컨대 일제시기에 소작쟁의 발생건수는 압도적으로 조선인 소작농과 조선인 지주 사이에 많았으나 민족별 지주 수와 그 소유 농지 면적 대비 소작쟁의 발생률은 조선인 소작농과 일본인 지주 사이에 더 높았던 것이다.

소작쟁의의 발생 원인은 주로 소작권 이동 문제였다(표 4-29 참조). 1927~1939년에 발생한 소작쟁의 140,159건 중 112,200건(80.1%)이 소작권 이동을 원인으로 발생한 쟁의였으며, 25,346건(18.1%)이 소작료 문제로 발생한 쟁의였다. 소작료 관련 문제 중에서는 48%가 소작료 일시 감면에 관한 쟁의, 19%는 소작료 체납, 11%는 소작료 인하를 둘러싸고 쟁의가 발생하였으며, 그 외에 소작료 결정 방법의 변경과 관련해서도 쟁의가 발생하였다. 또한 소작료 외 다른 비용의 부담과 관련된 문제로 공조공과의 부담, 금비대의 부담, 제언·보 및 용수비 관계, 무상노동, 두세(斗稅)·장세(場稅)·색조(色租) 등의 부담, 소작지의 개간비와 종자대 부담, 소작인의 농량대(農糧代) 부담 등을 둘러싼 쟁의도 많지는 않았지만 끊임없이 발생하였다. 이 상과 같은 원인별 소작쟁의의 추이를 시기별로 보면 소작권 관련 쟁의는 1933년 이후 급증하였으며, 소작료에 관한 쟁의는 일반적으로 1934년 이후 급증하였다. 그 외

소작료의 일시적 감면에 관한 쟁의는 흉작이었던 1928년과 1934~1937년 및 1939년에 많았다. 또한 소작쟁의의 발단은 소작권에 관한 쟁의의 경우 대부분 지주가 소작지의 반환을 요구하는 데서 비롯되었으며, 소작료 관련 쟁의의 경우 대체로 한해·수해·풍해·병충해 등으로 인한 흉작에 대해 소작인이 소작료의 일시적 감면을 요구하는 데서 시작되는 것이 가장 많고, 고율 소작료를 영구히 인하해 달라는 요구에 의해 발생하는 것이 그 다음으로 많았다.

소작쟁의의 방법과 수단으로서 “1920~1926년에는 단체적 쟁의가 많았으나 그 후 감소”하여 1933년 이후에는 「조선소작조정령」과 「조선농지령」 등 소작 관계 법률이 정비됨으로써 쟁의건수는 급증하였지만 단체적 쟁의는 감소하였다. 1920년대에 단체적 소작쟁의가 비교적 많았던 것은 “1차 세계대전 후 사회사상의 변천과 일본에서의 각종 사회운동의 발흥에 자극받아 조선에서도 각종 사회운동이 발발하여 소작문제를 포착·준동하게 되었기 때문이며, 특히 1922년에는 소작인상조회라는 단체가 상당히 유력한 인사에 의해 조직되어 전 조선에 보급되었기 때문에 소작인 층의 단체적 항쟁이 한층 격증하였다(朝鮮總督府農林局, 1940, p.31).” 또한 소작쟁의가

<표 4-29> 소작쟁의 원인별 발생 건수 추이(1927~1939)

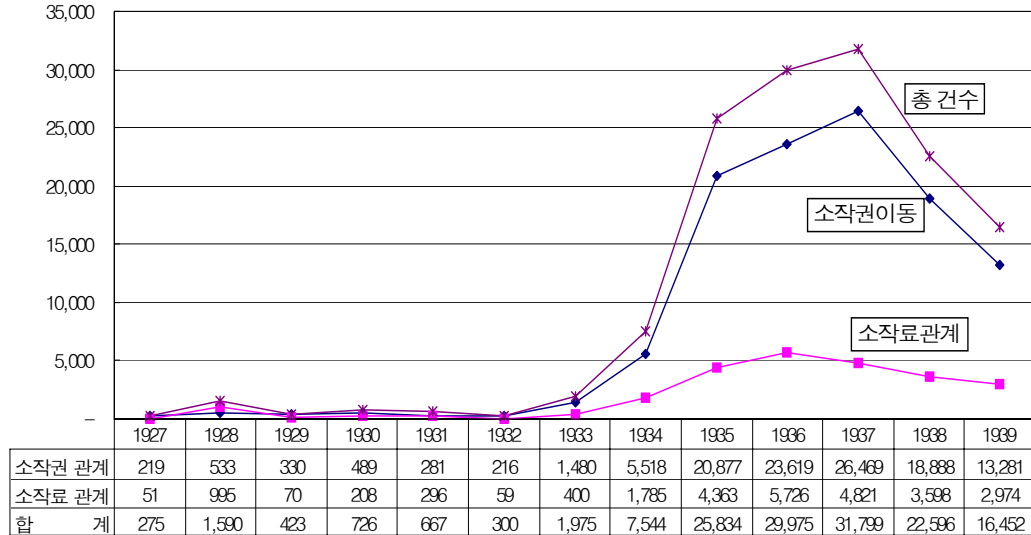
단위: 건, %

		1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
소작권	이동	219	533	330	489	281	216	1,480	5,518	20,877	23,619	26,469	18,888	13,281
	비율	79.6	33.5	78.0	67.4	42.1	72.0	74.9	73.1	80.8	78.8	83.2	83.6	80.7
소작료	감면	2	509	44	37	43	12	166	703	1,966	3,971	1,872	1,463	1,411
	인하	11	376	7	67	84	20	70	491	769	488	641	323	617
	인상	6	11	9	58	42	19	54	276	610	364	658	599	171
	체납	28	94	9	31	56	5	86	222	685	728	1,228	901	668
	결정방법	4	5	1	15	25	3	13	42	268	108	257	169	84
	기타	-	-	-	-	46	-	11	51	65	67	165	142	25
	소계	51	995	70	208	296	59	400	1,785	4,363	5,726	4,821	3,598	2,974
	비율	18.5	62.6	16.5	28.7	44.4	19.7	20.3	23.7	16.9	19.1	15.2	15.9	18.1
제비용 부담	공조·공과	2	1	3	20	47	10	17	62	124	40	106	7	16
	용수비	-	-	-	-	1	2	6	76	7	12	24	11	72
	종자·비료	1	1	-	-	-	-	10	35	307	27	44	52	69
	기타	-	27	3	4	38	4	8	30	35	28	31	7	33
	소계	3	29	6	24	86	16	41	203	473	107	205	77	190
	비율	1.1	1.8	1.4	3.3	12.9	5.3	2.1	2.7	1.8	0.4	0.6	0.3	1.2
기타	소계	2	33	17	5	4	9	54	38	121	523	304	33	7
	비율	0.7	2.1	4.0	0.7	0.6	3.0	2.7	0.5	0.5	1.7	1.0	0.1	0.0
합계		275	1,590	423	726	667	300	1,975	7,544	25,834	29,975	31,799	22,596	16,452
비율		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, pp.21-23.

<그림 4-3> 소작쟁의 원인별 발생 건수 추이(1927~1939)

단위: 건



발발하면 소작인은 개인적으로 또는 대표를 뽑아 지주 측에 구두로 요구하는 것이 통례였으나 1930년대 후반에는 내용증명 우편으로 요구하는 일도 있었으며, 요구가 받아들여지지 않으면 관헌에 조정을 신청하거나 1933년 이후에는 소작조정령에 의한 조정신청을 하는 경우가 점점 늘었다. 소작료 분쟁에서의 소작료 불납동맹, 소작지 반환 쟁의에서의 불경작동맹, 쟁의관계자대회, 선전문서 배부, 학령아동의 동맹 휴학과 같은 시위행동이나 직접행동에 의한 폭행·협박·소요·공무집행방해 등의 형사사건은 1932년 이전의 초기 단체적 쟁의에서 약간의 사례를 볼 수 있었다. 지주 측은 소작인의 요구로 발단된 경우 관헌에 조정을 의뢰하거나 소작조정령에 의한 조정신청을 하기도 하였지만 대개는 개인적으로 자기주장을 고집하며 스스로 해결하려 하는 경우가 많았고, 나중에 소작인의 진정 등에 의해 관헌의 조정이나 중재에 의해 해결되는 상황이었다. 단, 지주 중에는 예컨대 소작료 체납의 경우 먼저 납입 독촉을 하고 소작인이 이에 응하지 않을 때 재판소에 소작료 지불명령 신청 또는 소작료청구소송을 제기하거나 소작인의 입모(立毛)·수확물 및 동산의 가압류 신청을 하는 자도 있었으며, 소작권 이동 관련 사건의 경우 소작지반환청구소송을 제기하거나 드물게는 토지출입금지 가처분 신청을 하는 자도 있었다.

소작쟁의는 대부분 발생 연도 내에 해결되고 미해결 건수는 극소수에 지나지 않았으나 해결 유형을 시기별로 보면 1920~1932년에는 매년 소작인 요구의 일부 관

철(타협)'이 가장 많고 '전부 관철'이 두 번째로 많았음에 비해 1933년부터는 '전부 관철'이 가장 많고 '일부 관철'이 두 번째로 많게 되었다(표 4-30 참조). 또한 1933년부터 '자연소멸' 건수의 비율이 현저히 줄고, '요구 철회'의 비율은 1930~1934년에 13.8~25.8%로 증가추세였다가 1935~1936년에 잠깐 감소하였으나 1937~1939년에 9.0~14.6%로 다시 증가하였다. '미해결' 건수의 비율은 1922년에 12.5%, 1927년에 19.6%, 1929년에 31.4%로 많았던 것을 제외하고는 1920~1939년에 매년 8.5% 이하였다. 1920~1939년에 발생한 소작쟁의 전체 건수에서 해결 유형별 비율을 보면 소작인 요구의 '전부 관철'이 57.1%, '일부 관철'이 24.8%, '철회' 10.4%, '자연소멸' 4.3%, '미해결' 3.3% 등의 순이었다.

<표 4-30> 소작쟁의 처리 결과의 추이(1920~1939)

단위: 건, (%)

	거절	관철	타협	철회	소송	미해결	기타	자연소멸	합계
1920	3	2	5	3	2	-	-		15
1921	3	8	11	4	-	1	-		27
1922	2	3	13	-	2	3	1		24
1923	34	63	59	9	4	6	1		176
1924	1	37	45	62	2	12	5		164
1925	3	4	3	-	-	-	1		11
1926	4	6	4	-	-	3	-		17
1927		52	113	28		54		29	276
1928		30	1,368	26		48		118	1,590
1929		67	155	20		133		48	423
1930		201	215	100		15		195	726
1931		209	271	80		21		86	667
1932		64	134	40		5		57	300
1933		750	681	341		49		154	1,975
1934		1,624	1,515	1,428		469		509	5,545
1935		16,393	5,171	1,723		606		941	24,834
1936		18,715	6,407	1,550		562		1,741	28,975
1937		19,479	7,912	2,854		807		747	31,799
1938		12,217	5,281	3,586		735		777	22,596
1939		8,088	4,532	2,405		970		457	16,452
합계	50 (0.04)	78,012 (57.11)	33,895 (24.81)	14,259 (10.44)	10 (0.01)	4,499 (3.29)	8 (0.01)	5,859 (4.29)	136,592 (100.0)

주: 1927년 이후 일부 관철 및 당사자 상호양보는 타협으로 간주하였음.

자료: 1) 1926년까지는 朝鮮總督府, 1929, p.61.

2) 1927년 이후는 朝鮮總督府農林局, 1940, pp.36-37.

소작 문제에 대해 일제는 초기부터 그 심각성을 인식하고 있었다. 1912년 1월 테라우치(寺內正毅) 총독은 각 도 내무부장에 대한 훈시를 통해 ① 지주와 소작인 사이에 갈등과 분쟁이 발생하고 있어 정부가 조정하는 방법을 취하지 않으면 안 되는 상황이며, ② 나아가 소작제도에 관한 법령이 필요한 지경에 이르게 된다는 것 ③ 따라서 지방에서 소작 관행을 조사하고 장래 대책을 연구하는 한편 ④ 지주·소작인의 갈등이 지속되면 불량 선동자가 개입하게 되므로 조기에 결말을 짓도록 하되, ⑤ 완강하여 조정에 응하지 않으면 정부의 힘으로 해결한다는 각오가 필요하다는 것 등을 지시하였다(朝鮮總督府, 『總督訓示集』, pp.47-58: 정연태, 1994, p.117). 1914년 12월 개최된 도 농업기술관 회의에서도 소위 소작농 보호를 위하여 소작법(小作法)을 제정하고 사임제도를 개선하는 한편 국유지를 연부상환 방식으로 소작인에게 불하하는 의견이 제시되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.303). 그러나 1920년 이전에는 소작쟁의가 드물어 별다른 대책이 추진되지 않았다.

1919년 전국에 걸친 대한밭을 계기로 전북 평야지대에서 소작료의 감액을 요구하는 소작쟁의가 발생하였으나 요구를 관철하지 못한 채 진정된 데 이어 1920년부터 소작쟁의가 증가하기 시작하였다. 특히 1922년 무렵에는 ‘조선소작인상조회’가 남부 지역 및 황해도의 농업 중심지대에 지부를 설치한 데 이어 그 외 유사한 소작인조합도 속속 결성되었다. 1923년에는 북성회(北星會)가 후세신지(布施辰治) 등 일본 농민 운동 지도자에 의한 순회강연회를 기획하여 이에 자극받은 조선의 쟁의지도자의 활동도 점점 활발해졌다. 1924년에는 ‘조선노농총동맹’ 또는 ‘조선청년총동맹’ 등이 결성되어 쟁의가 갑자기 빈발하였다(塩田正洪, 1971, p.57). 이에 맞서 지주들도 지주단체를 조직하는 한편 총독부에 적극적인 대책을 요구하고 나섰다. 예컨대 전남 순천·보성·고흥의 지주들은 1923년 ‘선남흥농회(鮮南興農會)’를 결성하고 전남도청에 ① 횡포한 지주의 엄중한 취조와 소작인이 아닌 선동자의 단속 ② 소작인단체의 해산 등을 요구하였다(정연태, 1994, p.135). 총독부는 1921년 5월부터 6개월에 걸쳐 소작관행을 조사하는 한편 이를 토대로 일본의 소작법을 참조하여 소작제도를 법령으로 제정하고자 하였으나 이 계획은 실현되지 않았다(朴ソフ, 1995, p.177). 이어 1924년 개최된 각 도 농무과장 회의에서는 소작쟁의 대책과 개선 방안을 논의한 결과 ① 지주로 하여금 소작관행을 개선하도록 함으로써 소작쟁의 발생 소지를 없애는 한편 ② 불량 농민단체·사상단체와 직업적 선동자 등의 활동을 엄중히 단속하고 치안을 해치는 행위를 가차 없이 처벌해야 한다는 내용의 대책을 제시하였다. 이 대책의 기초는 1925년 6월 총독부 식산국장의 훈시에 반영되어 전국에 시달되었다. 이리하여 일제는 소

작쟁의에 대해 행정관헌이 조정하고, 이에 응하지 않으면 경찰을 동원하여 탄압하는 방식으로 대처하였다(정연대, 1994, pp.135-137).

그럼에도 소작쟁의가 계속 발생하자 총독부는 1927년 농무과에 소작제도관행조사 주임관을 배치하고 5년 계획으로 소작관행조사에 착수하여 1931년에 이를 완료하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.536-537).⁵⁰⁾ 이어서 1928년 2월 총독부 내에 식산국장을 위원장으로 하는 임시소작조사위원회가 설치되어 18회에 걸친 회의 끝에 소작문제 대책에 관한 중요한 답신을 하게 되었다. 이를 토대로 총독부는 동년 7월 정무총감 통첩 「소작관행 개선에 관한 건」을 각 도지사에게 하달하고 각기 그 지방 실정에 따라 개선책을 강구하도록 하였다. 통첩의 내용은 서면계약의 장려, 소작지 매입자의 소작권이동·소작료인상 금지, 소작지 전대 금지, 소작기간 3년(보통작물)~10년(뽕밭 등), 소작 상속인의 소작권 승계, 1년분 소작료 체납 또는 2년 계속 소작료 일부 체납 후 2개월 독촉에도 불응시 소작계약 해제, 밭과 수리안전답은 정조 소작료, 고을 소작료의 인하, 법규에 의한 공정 도량, 소작료 2리(8km) 이상 운반시 운반비 지주 부담, 공과금의 지주 부담, 뽕밭 등 특수작물 소작지 반환시 작물매수 청구, 농사장려, 마름의 폐해 시정, 행정관청 기타에 의한 소작쟁의 조정 및 소작문제 조사연구 담당 관리 배치 등(朝鮮總督府農林局, 1938, pp.2-7)으로서, 지주 횡포 제한 및 소작인 보호를 주 내용으로 하고 행정관청의 소작쟁의 조정과 조사연구 등을 규정한 것이다. 통첩은 또한 이상의 사항을 철저히 실행하기 위해서는 입법이 필요하며, 그 준비를 하고 있으나 당장은 완성하기 어렵다는 점을 밝혔다.

통첩은 법적 강제력이 없는 행정지침에 불과하였지만 지주층은 이에 반발하여 1928년 9월 조선농회 주최로 간담회를 열고, 이로써 오히려 소작쟁의가 촉발될 것이라는 우려와 함께 소작계약 해제 요건을 확대 수정하라는 요지의 건의서를 제출하였다. 또한 총독부는 통첩의 지침에 따라 1929년 9월 「조선총독부 지방관 관제」를 개정하여 “부재지주가 많고 소작문제가 가장 복잡한” 전남·전북·경남·경북·황해의 5도에 소작관 5명(그 중 1명은 1931년에 재정정리 결과 감원)과 소작관보 2명을 설치하였으며, 1932년에 소작관 2명과 소작관보 4명, 1935년에 소작관 1명과

50) 이때의 소작관행조사는 일제가 처음이자 마지막으로 실시한 전국적·체계적인 종합 조사로서, 먼저 소작관행에 관한 문헌자료를 조사·수집한 다음 1930년 2월경부터 실지조사에 착수하여 4월에 19개 항목의 ‘소작관행 조사요항’을 시달하고 5월부터 각급 행정력을 동원하여 조사하였다. 조사 결과를 토대로 도별 『소작관행조사서』를 작성한 다음 이를 종합하여 『朝鮮の小作慣行』 상·하 2권(약 2,100페이지)으로 발간하였다.

소작관보 2명, 1936년에 소작관 1명과 소작관보 3명, 1939년에 소작관보 7명을 증원하였다. 이리하여 1940년에 도 소작관은 남부 7도와 황해도 등 8도에 각 1인씩 8인, 소작관보는 전남·전북·경남·경북·강원도에 각 2인씩 10명과 나머지 8개도에 각 1인씩 8인 등 18인이었다(朝鮮總督府農林局, 1940, pp.2-3). 이 외에 1933년 2월 「조선소작조정령」 시행 후 각 도의 소작사무 상황에 비추어 겸임 도 소작관 및 겸임 도 소작관보를 설치할 수 있도록 하였는데, 그 수는 매년 증감하여 전자가 5~7명, 후자가 6~22인이었다(정연태, 1994, p.152).

1931·1932년에는 전술하였듯이 세계대공황의 영향으로 소작지 매매가 감소함으로써 소작쟁의가 계속 감소하였다. 그러나 1932년에는 곡가 하락으로 인한 소작료 및 제부담의 경감을 요구하는 쟁의가 현저히 증가하고, 집단쟁의가 격증하여 계급투쟁을 격화시켰으며, 대농장이 모두 쟁의에 휩싸이게 되는 등 특징적인 현상이 나타나는 한편, 전북과 충남의 일부 지주 사이에 소작쟁의 방지 수단으로서 소작인의 임노동자화와 다를 바 없는 위탁경작제도가 행해지게 되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.648-649). 이리하여 “행정수단만으로는…소작지의 생산력 증진과 소작인의 생활안정을 기하기 어렵다. 소작입법에 대한 요망이 절실하니 급속히 소작령과 소작조정령을 제정해야 한다(朝鮮總督府農林局, 『小作立法及之に伴う各種機關設置の理由』, 1931: 정연태, 1994, p.196)”는 취지에 따라 총독부는 1932년 12월 제령 제5호로써 「조선소작조정령」을 제정하여 1933년 2월부터 시행하였다. 또한 1933년 1월 농림국장 통첩으로써 전국의 부·군·도에 대해 부윤·군수·도사·경찰서장을 중심으로 하는 부·군·도소작위원회를 설치하여 소작쟁의의 조정 및 소작료 기타 소작관계의 판정기관으로 하였다. 전문 33조와 부칙으로 된 「조선소작조정령」의 주요 내용은 다음과 같다(朝鮮農會, 1936, pp.37-42).⁵¹⁾

51) 「조선소작조정령」은 1934년 5월에 1차 개정, 1936년 2월에 2차 개정된바 이하의 내용은 2차 개정에 의한 내용이다. 1차 개정에서는 화해권유 책임자로 부·군·도소작위원회를 추가한 데 그쳤으며(12조), 2차 개정에서는 화해권유와 조정 결과에 법적 강제력을 부여하는 방향으로 다음과 같은 4가지가 개정되었다. 첫째, 종래에는 소작쟁의 조정 신청은 합의부 재판소에 하는 것을 원칙으로 하고(1조) 당사자가 합의한 경우에 합의부 없는 재판소에 신청할 수 있도록 하였던(2조) 것을 단독판사가 취급하는 것으로 개정하였다. 둘째, 종래에는 부·군·도소작위원회에서 화해가 성립되어도 이를 이행하지 않는 자가 많았는데, 1년 내에 화해권유의 적부에 대한 결정을 요구할 수 있도록 하고(12조), 그 인가 재판은 ‘소송상 화해’와 동일한 법적 효력을 갖도록 하여 강제집행을 할 수 있도록 개정되었다(29조). 셋째, 당사자 또는 총대가 정당한 사유 없이 조정

1. 소작쟁의가 발생하였을 때 당사자는 구두 또는 서면으로(8조) 쟁의 관련 토지 소재지 관할 지방법원 또는 지청에 직접 또는 부윤·군수·도사를 거쳐 조정을 신청할 수 있다(1조, 4조).
2. 조정사건은 지방법원 또는 지청의 판사 단독으로 취급하며(2조), 부당한 목적으로 함부로 조정신청을 하였다고 인정될 때 재판소는 신청을 각하할 수 있다(3조).
3. 소작쟁의가 소송에 계류되었을 때 소송을 접수한 재판소는 직권으로써 사건을 조정에 부칠 수 있으며(10조), 그 경우 및 조정신청을 받은 사건이 소송에 계류되었을 때 소송을 접수한 재판소는 결정으로써 조정 종료까지 소송을 중지시킬 수 있다(제11조).
4. 재판소는 사정에 따라 부·군·도소작위원회 또는 적당한 자로 하여금 화해를 권유하도록 할 수 있으며, 그 경우 당사자 또는 총대는 1년간에 한해 재판소에 화해권위의 적부에 대한 결정을 요구할 수 있다(12조, 12조의 2).
5. 당사자가 다수인 경우 당사자 중에서 대표로 총대를 선임할 수 있으며, 재판소는 필요한 경우 총대를 선임하도록 명할 수 있다(13조).
6. 쟁의 관련 토지 소재지 또는 당사자 주소지의 관할 부윤·군수·도사·경찰서장은 재판소에 사건 경과를 진술할 수 있으며(18조), 재판소는 필요한 경우 이들과 소작관 및 적당한 자의 의견을 구할 수 있다(19조).
7. 소작관은 정해진 기일 또는 그 외 기일에 재판소에 의견을 진술할 수 있으며(20조), 재판소는 필요한 경우 소작관에게 사실 조사를 위촉할 수 있다(21조).
8. 조정 절차는 공개하지 않되 재판소는 이유 있다고 인정하는 자의 방청을 허락할 수 있다(22조).
9. 기일에 조정되지 않은 경우 재판소는 상당하다고 인정될 때 직권으로써 부·군·도소작위원회 또는 소작관의 의견을 듣고 쟁의 실정 등을 참작하여 조정 대신 소작관계의 유지·변경에 관한 재판을 할 수 있으며, 그로부터 2주 내에 항고할 수 있다(28조).
10. 조정 및 인가 결정에 의한 화해는 소송상의 화해와 동일한 효력을 가진다(29조).

이리하여 1933년에 발생한 소작쟁의 1,975건 중 1,735건이 해결되었는데, 당사자 간 해결 296건, 소송 및 판결 8건, 조정자에 의한 해결이 1,431건(82.4%)이었으며, 조정자별로는 「소작조정령」에 의한 것 257건, 소작관 13건, 소작위원회 429건, 경찰관

기일에 계속 2회 출두하지 않는 경우 조정신청을 취하한 것으로 간주하도록 하였다. 넷째, 가장 중요한 개정 사항으로서 지주가 승낙하지 않음으로써 조정이 성립되지 않은 경우 재판소는 소작위원회 또는 소작관의 의견을 참작하여 직권으로써 조정을 대신 하는 재판을 할 수 있도록 하였다(28조).

345건, 부·군·도 직원 186건, 읍·면 직원 70건, 경찰관과 부·군·도 직원 27건, 부·군·도·읍·면 직원 45건, 경찰관과 읍·면 직원 57건, 구장 및 부락 유지 17건, 농회·산업조합 임원 2건, 기타 1건 등이었다(朝鮮總督府農林局, 1940, p.41). 또한 1933년에 접수된 조정사건 728건 중 719건(98.8%)이 소작인의 신청이었으며, 소작위원회가 641건(88.0%)을 처리하였는데, 그 결과는 화해성립 260건과 화해 일부 성립 100건(합계 56.2%), 화해 불성립 248건, 판정 33건 등이었다(朝鮮總督府農林局, 1940, p.81).

「소작조정령」은 소작쟁의가 발생하였을 때 행정기관 등이 비공식적으로 행하던 조정 행위를 법적인 절차에 따라 공식적으로 할 수 있도록 규정함으로써 민사소송에 이르지 않고도 소송과 동일한 사법적 성격을 갖도록 한 것으로서, 1933년 이후 소작쟁의 건수가 급증한 것이나 그럼에도 단체쟁의가 줄어든 것은 이 법령 덕분이었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.665-666). 그러나 「소작조정령」은 지주·마름·소작인 등 이해관계자의 권리와 의무 및 상호 관계 등을 규제하는 내용은 들어 있지 않았기 때문에 소작쟁의의 원인을 해소할 수 있는 근본적인 법령이라고는 할 수 없었다. 이리하여 조선총독부는 1934년 4월 본격적인 소작법령으로서 제령 제5호 「조선농지령」을 제정·공포하였다. 이와 관련한 담화에서 우가키(宇垣一成) 총독은 “소작조정령은…(중략)…원래 응급적 대책으로서 폐풍(弊風)을 일반적으로 교정하고 사건을 미연에 방지하기에는 충분하지 않았기 때문에…더 나아가 입법관계를 조정하여 폐해의 근원을 제거하고 소작농민으로 하여금 전심 농사에 정려할 수 있도록 함이 긴요하다는 것을 인정하여…소작관행조사, 임시소작조사위원회 답신 및 각 방면의 여론을 참작하여 본 농지령을 제정하기에 이르렀다(朝鮮農會報, 第八卷五號, 1934, pp.5-6)”고 입법배경과 취지를 설명하였다.

「조선농지령」이 제정되기까지 일본인 지주층은 조직적인 반대 운동을 전개하였다. 총독부는 1931년에 작성된 소작령(小作令) 시안을 7차례 이상 심의한 끝에 1933년 6월 전문 48조의 농림국 초안을 마련한 다음 이에 관한 각계의 의견을 수렴하기 위하여 1933년 10월 24~26일에 ‘소작령제정타합회(小作令制定打合會)’를 개최하였다. 소작령 초안이 알려지자 일본인 지주들은 1933년 11월 20~21일에 조선농회 주최로 ‘전선(全鮮) 농업자대회’를 열고 만장일치로 소작령 제정에 절대 반대한다는 결의안을 통과시켜 총독부에 진정하는 한편 이후의 반대운동을 상설위원회에 일임하기로 하였다. 상설위원회는 각도의 유력한 지주들에게 격문을 보내고 각지에서 집회를 개최하여 반대 결의를 하는 등 맹렬한 반대운동을 전개하는 한편 도쿄의 일

본 정부와 제국의회에 대해서도 소작입법 저지 운동을 벌였다. 이들의 반대 이유는 ① 소작령 제정으로 지주·소작인을 권리·의무관계로 대립시킬 때 계급투쟁은 격화하여 농촌의 평화는 파괴되고 조선인과 일본인간의 융화가 교란되고 ② 소작권의 물권화가 소유권 행사에 제약을 가하여 지가를 폭락시킴으로써 경제 기조가 교란되기 때문이라는 것이었다. 두 번째 이유에 대해 일부 금융업자들도 동조하여 소작령 반대운동에 가세하였다.

소작령 반대운동에 대해 여론은 부정적인 반응이었으며, 천도교간부·조선인 변호사단·조선농민단체·한글언론기관·민간유력자 등 일부 우익인사와 단체들은 단체를 결성하여 법제정을 촉구하였다. 이들은 1934년 1월 6일 '조선소작령 제정촉진회'를 결성하고 소작령 제정의 촉진을 기하며 소작령 제정에 관한 일체의 반대운동을 배격한다는 결의문을 작성하여 총독부에 제출하는 한편 일본 정부의 대신과 정당대표 등에게도 타전하였으며, 2월에는 특별위원회를 개최하여 ① 소작기간은 10년, 최소한 5년 이상, ② 소작령이란 명칭의 변경 반대, ③ 지방유지와 연락하여 소작령 제정 촉진운동 전개 등을 결의하였다(久間健一, 1935, pp.46-49).

소작령 제정에 대한 지주들의 반대운동에도 불구하고 1934년 4월 11일 제령 제5호 「조선농지령」과 칙령 제86호 「조선부군도소작위원회관제(朝鮮府郡島小作委員會官制)」가 공포된 데 이어 9월 14일 총독부령으로 「조선농지령 시행규칙」과 「조선부군도소작위원회설치규정」이 공포됨으로써 10월 20일부터 이들 법령이 시행되게 되었다. 전문 40조로 된 「조선농지령」의 내용을 분류하면 ① 농지령의 적용범위(1조, 2조), ② 마름 및 소작지관리자에 대한 규제(3조~5조, 31조), ③ 소작기간(7조~10조), ④ 소작권 승계(11조, 12조), ⑤ 소작지 전대 금지(13조, 14조, 20조), ⑥ 소작료(15조~17조, 23조), ⑦ 소작계약의 갱신·해제(18조~22조), ⑧ 소작관계에 대한 판정(24조~30조), ⑨ 소작지에 대한 계약자유의 제한(6조), ⑩ 부칙(32조~40조) 등으로 구성되어 있는바, 주요 내용은 다음과 같다(朝鮮農會, 1936, pp.30-35).

1. 농지령의 적용 범위: 경작을 목적으로 하는 토지의 임대차에 적용하며(1조), 경작을 목적으로 하는 청부(請負) 기타의 계약은 임대차로 간주한다(2조)고 하여 위탁 경작에도 농지령을 적용한 반면 머슴이 경작하거나 신탁회사가 신탁재산의 관리를 위해 농민에게 경작을 시킨 경우 등은 적용을 받지 않도록 하였다.

2. 마름 및 소작지관리자에 대한 규제: 임대인은 마름 및 소작지관리자를 두는 경우 부윤·군수·도사에게 신고해야 하며(3조), 부윤·군수·도사는 그것이 부적당하다고 인정되는 경우 부·군·도소작위원회의 의견을 들어 임대인에게 그 변경을 명할 수 있도록 하였다(4조). 또한 소작지관리자에 대해 신고하지 않거나 거짓 신고할 경우와 변경 명령을 어길 경우 300원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(31조).
3. 소작기간: 소작기간은 보통작물 3년 이상, 뽕·과일·모시·닥나무 등 영년작물 7년 이상이어야 하며(7조), 기간을 정하지 않았거나(7조) 불명확할 경우(8조) 및 소작지의 임대차 기간을 갱신하는 경우(9조)에도 마찬가지이다. 다만 상이·질병 등 불가피한 사유로 인한 일시적인 임대차의 경우 적용하지 않도록 하였다(10조).
4. 소작권 승계: 소작지의 임대차에 관한 일체의 권리의무는 임대차 쌍방의 상속인에게 승계되며(11조), 소작지의 소유자가 바뀔 경우 임대차 등기가 없어도 물권 취득자에 대해 효력이 발생한다고 하였다(12조).
5. 소작지 전대 금지: 임차인은 임대인의 승낙이 있더라도 소작지를 전대할 수 없고, 다만 상이·질병 등 불가피한 사유로 인한 일시 전대는 인정되나 그 경우 임대인은 정당한 사유가 없으면 이를 거부할 수 없도록 하였다(13조). 또한 산업조합이나 비영리 법인·단체와 부·읍·면이 임차한 소작지를 그 단체원 및 주민에게 사용·수익하도록 한 경우 전대 금지 규정을 적용하지 않도록 하였다(14조). 임차인이 전대 금지 규정을 위반한 경우 임대인은 임대차계약을 해제할 수 있도록 하였다(20조).
6. 소작료: 임차인이 소작료의 일부를 지불하더라도 지주는 그 수령을 거부할 수 없도록 한 대신 감액 인정은 아니며(15조), 불가항력으로 수확량이 감소한 경우 임차인은 수확 착수일로부터 15일 내에 소작료의 감면을 신청할 수 있고(16조), 검견에 대해서는 시행규칙에서(17조) 쌍방이 합의한 날짜에 당사자나 대리인이 입회한 가운데 실시하도록 하였다. 소작료 액이나 율에 관한 규정이 없는데, 그 이유로써 총독부는 소작료액이 지방별·지주별로 다르므로 법으로 규정하기 곤란하다는 것을 들었다.
7. 소작계약의 갱신·해제: 임차인의 배신행위가 없는 한 임대인은 정당한 사유 없이 소작계약의 갱신을 거부할 수 없고(19조), 임대차기간 만료 전 3개월 내지 1년 안에 소작계약 갱신의 거절 또는 조건 변경을 통지하지 않으면 동일한 조건으로 다시 임대차 하는 것으로 간주하며(18조), 임차인이 전대금지 규정을 위반한 경우 임대차를 해제할 수 있으나(20조), 소작료의 경감·면제에 관해 부·군·도소작위원회의 판정을 구하는 경우 및 조정신청을 한 경우 판정과 조정이 끝날 때까지 소작료 이행 지체를 이유로 임대차를 해제할 수 없도록 하였다(21조). 또한 소작지 반환시 계약에 따라 식재한 작물이 있을 경우 임차인은 그 매수를 청구할 수 있도록 하였다(22조).

8. 소작관계에 대한 판정: 임대차의 당사자는 합의로써 소작료 등 소작관계에 대한 판정을 부·군·도소작위원회에 요청할 수 있으며(24조), 이 사건에 대해 소송이 제기되거나 「조선소작조정령」에 의한 조정신청이 수리되었을 때 재판소는 결정으로써 판정이 이루어질 때까지 소송 또는 조정 절차를 중지할 수 있도록 하였다(25조). 또한 소작위원회의 판정이 부당할 경우 당사자 또는 소작관이 판정일로부터 2주 내에 재판소에 그 취소를 신청할 수 있으며, 판정취소의 재판에 대해서는 불복을 신청할 수 없고, 신청각하의 재판에 대해서는 즉시 항고할 수 있도록 하였다(26조). 부·군·도소작위원회의 판정은 그에 대한 취소신청 없이 2주간이 경과하거나 신청각하의 재판이 확정된 날부터 당사자간의 계약으로서 효력을 갖도록 하였다(27조). 재판은 소작지 소재지를 관할하는 지방법원 또는 지방법원 지청의 합의부에서 비송사건(非訟事件) 절차법에 의해 이루어지도록 하였다(28조). 부·군·도소작위원회에 출석한 자가 이유 없이 회의 내용을 누설할 때에는 300원 이하의 벌금에 처한다고 하였다(30조).

「조선농지령」은 소작농을 보호하는 내용과 함께 지주의 이익도 침해하지 않으려는 양면성을 갖고 있었다(정문중, 1993, p.269). 모든 소작지를 대상으로 한 소작관계의 제도화, 마름 및 소작지관리자에 대한 규제와 소작지전대 금지, 최하 소작기간의 설정, 소작계약 해제의 제한, 소작위원회에 의한 소작료 관련 쟁의의 판정 등은 소작농 보호 조항이라고 할 수 있다. 반면 소작료 액과 울에 대한 규제가 없고, 판정·조정·판결 등의 강제집행 규정이 없었던 것 등은 지주에게 유리하였다고 할 수 있다. 이처럼 농지령이 양면성을 가졌던 이유는 한편으로는 농가경제의 안정을 위해서는 소작농을 보호할 필요가 있었지만 다른 한편 식민지주제에 의하지 않고는 식민지 경영이 불가능하였기 때문이다.

1937년 중·일전쟁이 발발하자 일제는 국가총동원체제의 정비를 위하여 1938년 4월 법률 제55호 「국가총동원법」을 제정 공포한 데 이어 1939년 10월 칙령 제703호 「가격 등 통제령」을 제정 공포하여 소작료도 통제하기에 이르렀다. 그러나 “소작료에 관한 사항은 농업정책의 근간을 이루는 중요문제일 뿐 아니라 그 내용 또한 복잡다기하여 일반 임대료와 동일하게 취급하기 어려운 사정이 있었으므로(朝鮮總督府農林局, 1940, p.4)” 일제는 1939년 12월 칙령 제823호 「소작료통제령」을 제정 공포하여 소작위원회로 하여금 소작료의 통제상 필요한 결정 및 명령을 하고 소작쟁의의 판정 및 화해권유 외에 소작관계의 알선을 하도록 하였다. 또한 이에 따라 1940년 3월 「조선 부·군·도소작위원회 관제」 및 「조선 부·군·도소작위원회 규정」을 개정하였다.

3. 농가경제의 피해

3.1. 농가 수지 적자의 전 계층 확산

1920년대 식민지 조선의 농가경제 상태에 대해서는 1925년 9월 내무국 사회과에서 발표한 「농가경제에 관한 조사」를 통해 알 수 있다.⁵²⁾ 이 조사는 도별로 지주·자작농·자작점소작·소작농·궁농(窮農)의 수와 계층별 수입·지출 및 전업(轉業) 상황을 조사한 것이다. 이 자료를 정리한 <표 4-31>에서 보듯이 지주를 포함한 전체 농가 호수의 46.6%에 해당하는 1,271,326호가 수지 적자였으며, 지주와 자작농은 토지소유 규모에 관계없이 모두 흑자를 나타낸 반면 소작농은 3정보 이상 경작해야 흑자를 얻을 수 있었는데 그 비율은 소작농 호수의 9%에 지나지 않았다. 자소작농의 경우 0.3정보 이상은 흑자를 나타냈으나 자소작농 호수의 24.4%를 차지하는 0.3정보 미만 경작자는 적자를 면치 못하였다. “중소작농 이하의 농가는 모두 수지를 맞추지 못하는 상태이므로 하등 생활상에 여유가 없고 따라서 이들 계급에 속하는 농가는 하루아침에 한수해(旱水害) 기타 불시의 사건에 맞닥뜨릴 때에는 가재를 방매하고 전업하거나 또는 일가이산의 불행을 보기에 이르는 자도 자못 많았다(朝鮮總督府, 1929, pp.37-38).” 요컨대, 농가 계층에 따라 수입과 지출 규모는 다르지만 농가의 수지 흑자 여부는 우선 토지소유 여부, 다음 경작규모에 좌우되었던 것이다.

“농가 수지상황 및 농가전업 상황을 볼 때 조선에서 소작농 및 궁농의 생활이 곤란하다는 것은 상상할 수 있을 것이다. 또한 지주계급에서도 대영농업자는 다르지만 중류 이하의 지주 중에는 근시 물가등귀의 영향을 받아 또한 자녀교육비 및 각종 부담이 급증하고 한편으로는 사치 허식의 풍은 의연히 고쳐지지 않은 채 체면을 중시하고 근로를 천시하며 생활정도만 헛되이 향상되어 가계비가 팽창하는 등 때문에 수입에 대해 지출의 급격한 초과를 불러 어쩔 수 없이 토지·가옥을 담보로 빚을 지거나 타인에게 매각하는 자도 자연히 적지 않은 수에 달한다는 것은 전술한 토지소유권 이동 사실에 비추어도 분명하다. 요컨대, 중소지주 이하의 농가가 대체로 경제적으로 피해를 입고 있다는 것을 엿볼 수 있다(朝鮮總督府, 1929, pp.41-42).”

52) 이 외의 농가경제 조사 자료로서 “1924년 이래 재무국 이재과에서 전국의 금융조합에 위촉하여 매년 조사하고 있는 「농가수지조사」가 조사 항목이 정세하고 조사호수가 많다는 점에서 참으로 얻기 어려운 자료이지만 전국에 걸쳐 집계 정리되지 않아” 이용할 수 없는 실정이라고 하였다(朝鮮總督府, 1929, p.31).

<표 4-31> 농가 계층별 호당 평균 수지(1925)

단위: 호, 円

		규모	호수	수입	지출	차액
지 주	대	20정보 이상	6,866(0.3)	10,712	5,130	5,582
	중	5-20정보	22,994(0.8)	2,236	1,532	704
	소	1-5정보	39,455(1.4)	954	714	240
	세	1정보 미만	52,670(1.9)	467	420	47
	평균(계)		121,985(4.5)	1,534	989	545
자작농	대	3정보 이상	94,453(3.5)	1,237	1,004	233
	중	1-3정보	179,016(6.6)	732	635	97
	소	0.3-1정보	172,390(6.3)	441	401	40
	세	0.3정보 미만	107,819(4.0)	314	297	17
	평균(계)		553,678(20.3)	646	559	87
자작겸소작	대	3정보 이상	98,628(3.6)	1,015	924	91
	중	1-3정보	265,747(9.7)	595	551	44
	소	0.3-1정보	329,331(12.1)	381	374	7
	세	0.3정보 미만	223,605(8.2)	241	242	-1
	평균(계)		917,311(33.6)	476	451	25
소작농	대	3정보 이상	88,226(3.2)	824	808	16
	중	1-3정보	233,029(8.5)	591	596	-5
	소	0.3-1정보	354,399(13.0)	333	353	-20
	세	0.3정보 미만	298,084(10.9)	215	227	-12
	평균(계)		973,738(35.7)	403	414	-11
궁 농		농업노동	162,209(5.9)	102	106	-4
총 평균(계)			2,728,921(100.0)	510	463	47

자료: 朝鮮總督府, 1929, pp.32-33과 p.38에서 작성

1930년대에 조선의 농가경제는 더욱 피폐해졌다 그 이유는 ① 농촌의 현저한 과잉인구, ② 농업시설·농업자원의 황폐, ③ 농업기술·농업경제방법의 미발달로 인한 농업생산력 및 농가수입 저위, ④ 농촌 자연경제의 해체와 교환경제의 발전에 수반되는 제 문제, ⑤ 소작제도의 압박, ⑥ 고리채 압박 등의 상호작용 때문(高橋龜吉, 1935, pp.206-207)이었다. 당시 농가의 궁핍상은 1934년 1월 각 도 ‘농산어촌 진흥 지도주임자 타합회’에서 행한 우가키(宇垣) 총독의 강연 중에 잘 나타나 있다.

“...시정 이래 각반의 시설은 해가 갈수록 면목을 새롭게 하고 있다는 것은 통치의 대국에서 보아 틀림없지만 뒤집어 자세히 이를 다시 볼 때는 아직 쇠신개선을 요하

는 것이 적지 않다. 그 중 가장 궁핍을 호소하고 있는 현하의 농촌에 대해 보면 그 약 8할은 소작계급에 속하는 세농(細農)이 차지하고 있다. 이들은 과거 다년의 비정 결과 착취주기에 시달려왔으며, 이미 그 심경은 현저히 황폐해져 소위 취생몽사(醉生夢死), 분발심도 감격성도 소진되고 희망도 이상도 없이 그날그날을 보내는 악습에 빠져 스스로 의식하여 그 생활에 개선공부하는 것도 없이 오로지 시대에 뒤떨어진 환경에 안주하며 연년세세 식량 부족을 호소하고, 고리의 부채는 해마다 늘어날 뿐 아니라 수확기에는 채귀(債鬼)가 쇄도하여 저들의 한해의 노력도 혹은 꾸어 쓴 식량을 갚는 데 들어가거나 부채 이자의 상황에 충당하고 남는 게 없어 춘궁 즉 단경기에는 식량이 부족하여 산과 들의 풀뿌리와 나무껍질을 구해 겨우 입에 풀칠하는 비참한 상태이며, 이는 풍흉에 따라 같지는 않지만 대략 농가 총호수의 4할 8푼, 약 120만 호에 달하는 일도 있었다. 환언하면 조선의 농민 중에는 과거에 쫓기고 현재에 시달려 장래를 즐기는 등은 생각도 할 수 없는 자가 많다고 말하지 않으면 안 된다(高橋龜吉, 1935, p. 227).”

1930년대의 농가 수지 상황에 관해서는 조선농회의 조사 자료를 이용할 수 있다. 조선농회는 1930년에 경기도와 전남, 1931년에 경남과 평남, 1932년에 함남에서 도별로 자작농·자소작농·소작농 각 3호씩 총 5개도 45호의 농가를 대상으로 농가경제를 조사하였다. “만근(輓近)에 농촌의 피폐곤비(疲弊困憊)는 그 극에 달하여 구제(救濟)의 소리는 상하를 모두 절규토록 하기에 이르렀다. 이 농촌위급에 당하여 농가의 농업경영에 관한 수지 및 가계 상태를 실지에 나가 자세히 조사하고 그 실상에 입각하여 구제책의 수립을 꾀하는 것이 가장 긴급(朝鮮農會, 『農家經濟調查』, 서문)”하였기 때문이다. 조사 농가는 “도내에서 일반의 표준이 될 수 있는 자를 선정하였지만, 조사에 대한 이해를 필요로 하였기 때문에 일반농가에 비해 좀 우량한 자를 선정”하였고, “농가에 장부를 배부하여 각자 관계사항을 기장하게 하는 것이 가장 이상적이지만 농가의 지식 정도가 낮은 조선에서 이런 방법은 당분간 실행하기 어려우므로 직원을 현지에 주재시킨 다음 일일이 농가를 순회하여 실지조사”하는 한편 “조사용 장부로서 일지·현물정리장·재산대장·물가 노임표 등을 조사원이 기장을 완료하여 조선농회에 보내면 소정의 제항목으로 나누어 집계 정리(朝鮮農會, 『農家經濟調查』, 조사 방법)”하는 등 나름대로 정확을 기하고자 하였다. 그러나 이 조사 자료는 조사 호수가 총 45호에 불과하여 대표성이 없을 뿐만 아니라 같은 자작농·자소작농·소작농 간에도 도별로 격차가 커서 납득하기 어려운 점 등의 한계가 있다. 예컨대, 경남의 경우 전 계층의 가계비가 다른 지역에 비해 월등히 많고, 특히 자작농의 가계비 948원과 적자액 333원은 다른 지역에 비해 훨씬 많다. 그

럼에도 불구하고 이 자료에서는 전남의 자소작농, 평남의 자작농과 자소작농, 함남의 자작농과 자소작농만 수지흑자일 뿐 전 지역의 소작농은 물론 경기도·전남·경남의 자작농도 수지적자였으며, 전국을 합산 평균하면 모든 계층의 농가가 수지적자였음을 알 수 있다(표 4-32 참조). 자작농은 연간 평균 소득 544원에 지출 609원 6전으로 65원 6전의 적자를 나타냈고, 자소작농은 419원 88전의 소득에 430원 75전

<표 4-32> 농가 계층별 호당 평균 수지(1930~1932)

단위: 円

		농업수입 (A)	농외수입 (B)	농가 총 수입(C)	농업 경 영비(D)	가사 외 경비(E)	총소득 (F)	가계비 (G)	과부족 (F-G)
경기	자 작 농	911.640	206.944	1118.584	349.685	89.080	679.819	701.689	-21.870
	자소작농	647.137	150.253	797.390	363.077	41.326	392.987	473.077	-80.090
	소 작 농	483.637	143.607	627.244	275.108	54.137	297.999	327.607	-29.608
	평 균	680.805	166.935	847.739	329.290	61.514	456.935	500.790	-43.855
전남	자 작 농	748.173	36.484	784.657	304.385	0.743	479.529	507.289	-27.760
	자소작농	874.177	84.573	958.750	468.263	5.883	484.604	468.038	16.566
	소 작 농	833.267	68.153	901.420	500.714	2.850	397.856	427.994	-30.138
	평 균	818.539	63.070	881.609	424.454	3.158	453.996	467.773	-13.777
경남	자 작 농	1120.493	9.823	1130.316	514.647	-	615.669	948.637	-332.968
	자소작농	874.393	18.870	893.263	387.533	-	505.730	588.250	-82.520
	소 작 농	756.597	32.703	789.300	355.110	0.150	434.040	480.060	-46.020
	평 균	917.161	20.465	937.626	419.097	0.050	518.479	672.315	-153.836
평남	자 작 농	259.760	2.163	261.923	114.007	-	147.916	122.043	25.873
	자소작농	368.410	8.387	376.797	149.987	-	226.810	171.063	55.747
	소 작 농	261.903	41.543	303.446	166.893	28.657	107.896	121.713	-13.817
	평 균	296.691	17.364	314.055	143.629	9.552	160.874	138.273	22.601
함남	자 작 농	957.380	75.443	1032.823	231.113	4.643	797.067	765.676	31.391
	자소작농	715.856	79.470	795.326	305.520	0.530	489.276	453.323	39.953
	소 작 농	737.457	102.863	840.320	373.027	7.403	459.890	501.363	-41.473
	평 균	803.564	85.925	889.489	303.220	4.192	582.077	573.454	8.623
평균	자 작 농	799.489	66.171	865.661	302.767	18.893	544.000	609.067	-65.067
	자소작농	695.995	68.311	764.305	334.876	9.548	419.881	430.750	-10.869
	소 작 농	614.572	77.774	692.346	334.170	18.639	339.536	371.747	-32.211
	평 균	703.352	70.752	774.104	323.938	15.693	434.472	470.521	-36.049

주: 1) 농가총수입은 농업수입+농외수입이며, 농업수입은 농업경영비 등의 경비를 제하지 않은 조수입임.

2) 농가총소득은 농가총수입-농업경영비-가사 외 경비

3) 조사 지역은 경기도 수원군 반월면 상수리와 입북리, 전남 나주군 나주면 송촌리, 경남 밀양군 산외면 남기리, 평남 순천군 사인면 사창리, 함남 상조양면 상한리 등임.

자료: 朝鮮農會, 『農家經濟調査』, 경기도·전남·경남·평남·함남 편, 1932-1934.

지출로 10원 87전의 적자, 소작농은 339원 54전의 소득에 371원 75전을 지출하여 32원 21전의 적자를 나타냈다. <표 4-31>과 <표 4-32>를 비교하면 농가 수지 적자가 1925년에는 영세 자소작농과 소작농에 국한되었으나 1930년대 들어 자작농을 망라한 전 계층으로 확산되었다고 할 수 있을 것이다.

3.2. 농가부채의 증가

농가의 수지적자는 부채를 유발할 수밖에 없다. 1930년에 소작농과 자소작농을 합한 2,247,194호 중 77.2%에 해당하는 1,733,797호의 농가가 호당 평균 58원의 부채를 안고 있었다(표 4-33 참조). 1930년의 벼 1석당 가격 11원을 기준으로 하면 농가의 부채는 호당 벼 5석 정도였던 셈이다. 도별 부채농가의 비율은 충남 85%, 전북 83%, 경남 82%의 순으로 높았고, 함북이 55%로 가장 낮았다. 대체로 남부7도의 부채농가 비율이 북부6도에 비해 높은 반면 도별 호당 평균 차입액 규모는 북부6도 쪽이 많았다.

<표 4-33> 소작농가 부채 상황(1930)

단위: 호, %, 원

	소작농 호수 (A)	부채농가		평균차입액 (C)	총차입액 (B×C)
		호수(B)	비율(B/A)		
경기	209,723	161,487	77.0	49	7,912,863
충북	120,116	94,892	79.0	38	3,605,896
충남	166,536	141,556	85.0	66	9,342,696
전북	211,513	175,556	83.0	62	10,884,472
전남	294,829 ¹⁾	221,122	75.0	55	12,161,710
경북	288,795	210,821	73.0	55	11,595,155
경남	244,325	200,347	82.0	63	12,621,861
황해	190,303	148,436	78.0	56	8,312,416
평남	119,540	96,827	81.0	59	5,712,793
평북	138,286	100,949	73.0	62	6,258,838
강원	145,955	102,169	70.0	39	3,984,591
함남	89,029	64,101	72.0	121	7,756,221
함북	28,244	15,534	55.0	62	963,108
합계	2,247,194	1,733,797	77.2	58 ²⁾	101,112,620

주: 1) 원자료에 296,829로 되어 있으나 294,829의 잘못임.

2) 원자료에 65로 되어 있으나 58의 잘못임.

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮の小作慣行(下)』, 1932, pp.145-146.

朝鮮總督府農林局, 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』, 1934, p.73.

농가 부채에 관한 또 다른 자료로서 앞에서 설명한 조선농회의 농가경제조사 자료에 의하면 소작농부터 자작농까지 전 계층의 농가가 부채를 안고 있는 것으로 나타났다(표 4-34 참조). 5도 45호를 계층별로 나누어 호당 평균 부채액을 보면 자작농 304원, 소작농 164원, 자소작농 146원으로 자작농의 부채 규모가 더 컸다. 자작농은 부채의 75%가 농지와 농자재 등 농업용 부채인 반면 소작농은 부채의 68%가 생계를 위한 농외용 부채였기 때문이다.

<표 4-34> 농가계층별 호당 부채 내역(1930~1932)

단위: 원, (%)

		농업용	농외용	합 계
경기도	자작농	68.917 (47.7)	75.533 (52.3)	144.450 (100.0)
	자소작	232.040 (99.9)	0.200 (0.1)	232.240 (100.0)
	소작농	13.237 (38.1)	21.517 (61.9)	34.754 (100.0)
	평 균	104.731 (76.4)	32.417 (23.6)	137.148 (100.0)
전 남	자작농	13.720 (81.6)	3.100 (18.4)	16.820 (100.0)
	자소작	69.277 (62.4)	41.800 (37.6)	111.077 (100.0)
	소작농	62.393 (58.2)	44.733 (41.8)	107.126 (100.0)
	평 균	48.463 (61.9)	29.877 (38.1)	78.341 (100.0)
경 남	자작농	862.083 (80.8)	204.320 (19.2)	1,066.403 (100.0)
	자소작	264.840 (90.5)	27.673 (9.5)	292.513 (100.0)
	소작농	125.813 (23.3)	415.246 (76.7)	541.059 (100.0)
	평 균	417.579 (65.9)	215.745 (34.1)	633.324 (100.0)
평 남	자작농	51.140 (100.0)	0.000 (0.0)	51.140 (100.0)
	자소작	0.100 (100.0)	0.000 (0.0)	0.100 (100.0)
	소작농	0.000 (0.0)	20.000 (100.0)	20.000 (100.0)
	평 균	17.080 (71.9)	6.666 (28.1)	23.746 (100.0)
합 남	자작농	149.707 (61.5)	92.047 (38.5)	241.754 (100.0)
	자소작	18.340 (19.2)	76.957 (80.8)	95.297 (100.0)
	소작농	59.530 (51.0)	57.280 (49.0)	116.810 (100.0)
	평 균	75.859 (50.1)	75.428 (49.9)	151.287 (100.0)
합 계	자작농	229.113 (75.3)	75.000 (24.7)	304.113 (100.0)
	자소작	116.919 (79.9)	29.326 (20.1)	146.245 (100.0)
	소작농	52.195 (31.8)	111.755 (68.2)	163.950 (100.0)
	평 균	132.742 (64.8)	72.027 (35.2)	204.769 (100.0)

주: 경기도와 전남은 1930, 경남과 평남은 1931, 함남은 1932년에 조사한 것임.

자료: 朝鮮農會, 『農家經濟調査』, 京畿道(1932), 全南(1931), 慶南(1933), 平南(1933), 咸南(1934).

부채액은 소작농보다 지주층이 더 많았다. 이훈구(1935)에 의하면 1932년에 지주 및 자작농 136호 중 63호(46.3%)가 호당 평균 283원의 부채를 보유한 반면 소작농 136호 중 116호(85.3%)가 호당 평균 70원의 부채를 안고 있었다(표 4-35 참조). 농촌의 비농가 14호는 모두 부채가 있었으며, 그 액수는 호당 평균 85원으로 소작농의 그것보다 많았다. 당시 농촌에서 농사를 짓지 않거나 소작농인 경우 대부분 빚을 지고 있었던 것이다.

농가부채는 1932년에 총 4억 9천여만 원이었는데, 대부기관별로 식산은행의 대부액이 39.2%를 차지하였으며, 계 및 지주의 대부액이 25.6%, 금융조합 대부액이 17.4%, 동양척식회사 대부액이 14.5%였다(표 4-36 참조). 그 중 “조선식산은행과 동척회사로부터의 대부는 주로 조선의 농업개척자금, 기타 지주에 대한 대부금이었다. 또한 금융조합은 총독부의 보조와 감독 하에 설립된 상호조직의 금융기관이며

<표 4-35> 5도 10군 31리의 농가 부채액(1932)

단위: 호, (%), 円

농가유형	농가호수			부채액	1호당 부채	1인당 부채
	부채자	무채자	합계			
지주 및 자작	63 (46.3)	73 (53.7)	136 (100.0)	17,861	283.50	42.02
자작겸 소작	61 (69.3)	27 (30.7)	88 (100.0)	10,711	175.59	27.11
소작	116 (85.3)	20 (14.7)	136 (100.0)	11,218	69.70	16.53
농촌 비농가	14 (100.0)	-	14 (100.0)	1,195	85.35	23.90
합계	254 (67.9)	120 (32.1)	374 (100.0)	40,985	161.36	26.52

주: 농촌 비농가는 농업노동에 종사하지 않는 농촌주민임
 자료: 李勳求, 1935, p.405의 표 95.

<표 4-36> 대부자별 농가부채(1932)

단위: 円, %

대 부 자	부채액	비 율	비 고
조선은행	1,679,465	0.34	1932년 5월 말 현재
식산은행	192,429,708	39.17	1932년 6월 말 현재
저축은행	254,767	0.05	1932년 5월 말 현재
보통은행	12,017,455	2.45	1932년 5월 말 현재
동양척식회사	71,171,352	14.49	1932년 5월 말 현재
금융조합	85,501,357	17.41	1932년 3월 말 현재
면의 소액 생업자금	2,279,224	0.46	1932년 3월 말 현재
개인의 계 및 지주	125,898,775	25.63	1931년 3월 말 현재
합 계	491,232,203	100.00	

자료: 이경란, 2002, p.204(원자료는 朝鮮金融組合聯合會, 『金融組合高利舊債整理資金貸出』, 1936, pp.6-7)와 高橋龜吉, 1935, p.220

대부이자 등에도 직접 간접의 제한이 있었다. 따라서 고리채(高利債)로서 농민에 기생하여 농가를 궁핍에 빠뜨리고 나아가 농업의 황폐를 가져오는 작용을 하는 것은 개인의 계 및 지주로부터의 그것이었다(高橋龜吉, 1935, pp.221-222).”

농가경제에 대한 본격적인 조사는 ‘농촌진흥운동’의 일환으로 이루어졌다. 일제는 1933년의 ‘농가갱생5개년계획’에 의해 갱생지도농가로 지정된 51,705호(자작농 6,629호, 자소작농 17,535호, 소작농 27,217호)의 농가 중 3,587호(자소작농 1,859호, 소작농 1,728호)를 대상으로 1933년과 1938년에 농가경제조사를 실시하였다 이 조사는 이른바 갱생지도농가를 대상으로 하고 자작농이 제외되었다는 점에서 농가경제의 전체적인 실태를 파악하는 데 한계가 있다. 어떻든 이 자료를 정리한 <표 4-37>을 통해 다음과 같은 사실을 파악할 수 있다. 첫째, 조사 농가 중 부채농가 호수의 비율은 자소작농 85.6%, 소작농 88.7%로 별 차이가 없었다. 둘째, 지역별로 서북지방이 남부지방과 중부지방에 비해 부채농가 호수의 비율이 높고 호당 부채액도 많았다. 셋째, 농가부채의 원인으로서는 자소작농은 생산적 부채가 비생산적 부채보다 많은 데 반해 소작농은 비생산적 부채가 많았다. 특히 식량 부족이 농가부채의 첫째 원인으로서는, 부채액의 39.3%, 부채농가의 45.9%를 차지하였다(표 4-38 참조).

<표 4-37> 농가부채의 원인별 금액(1933)

단위: 호, 원, %

	조사 농가	부채농가		부채금액		부채 원인				
		호수	비율	금액	호당	생산적 부채		비생산적 부채		
						금액	비율	금액	비율	
자작겸 소작농	남부 4도	700	615	87.9	77,061	125	40,163	52.2	36,798	47.8
	중부 4도	575	470	81.7	67,332	143	41,594	61.8	25,738	38.2
	서북 5도	584	506	86.6	72,758	144	32,318	44.4	40,440	55.6
	전국합계	1,859	1,591	85.6	217,151	136	114,075	52.5	102,976	47.4
소작농	남부 4도	652	583	89.4	41,704	72	15,316	36.7	26,388	63.3
	중부 4도	560	475	84.8	29,062	61	8,119	27.9	20,943	72.1
	서북 5도	516	474	91.9	44,418	94	14,209	32.0	30,209	68.0
	전국합계	1,728	1,532	88.7	115,184	75	37,644	32.7	77,540	67.3
합 계	남부 4도	1,352	1,198	88.6	118,765	99	55,479	46.7	63,186	53.2
	중부 4도	1,135	945	83.3	96,394	102	49,713	51.6	46,681	48.4
	서북 5도	1,100	980	89.1	117,176	120	46,527	39.7	70,649	60.3
	전국합계	3,587	3,123	87.1	332,335	106	151,719	45.7	180,516	54.3

주: 남부 4도는 전남·전북·경남·경북, 중부 4도는 경기·강원·충남·충북, 서북 5도는 황해·평남·평북·함남·함북임.

자료: 朝鮮總督府農林局農村振興課, 1940, 자작 겸 소작농가 편, 소작농가 편, 각 p.75.

<표 4-38> 함경남도 갱생농가의 부채 원인(1933)

단위: 원, 호, (%)

	식량부족	생산자금	관혼상제	이재(罹災)	구채상환	기타	합계
부채금액 (비율)	91,354 (39.3)	55,134 (23.7)	35,584 (15.3)	22,416 (9.6)	12,407 (5.3)	15,514 (6.7)	232,408 (100.0)
부채호수 (비율)	2,291 (45.9)	932 (18.7)	865 (17.3)	417 (8.4)	136 (2.7)	351 (7.0)	4,992 (100.0)

자료: 高橋龜吉, 1935, P.224(원자료는 咸鏡南道, 『更生農家負債狀況調』)

<표 4-39> 농가부채의 이율별 금액 분포(1933)

단위: 호, %

		조사농가	부채 총액 대비 이율별 부채액 비율(%)					합계
			월 1%미만	월 1-2%	월 2-3%	월 3-4%	월 4%이상	
자작겸 소작농	남부 4도	700	21.6	41.7	14.9	14.3	7.5	100.0
	중부 4도	575	59.8	18.1	10.2	6.6	5.3	100.0
	서북 5도	584	32.9	30.9	19.8	11.3	5.1	100.0
	전국합계	1,859	37.3	30.8	15.1	10.9	5.9	100.0
소작농	남부 4도	652	15.5	20.8	17.4	30.4	15.9	100.0
	중부 4도	560	35.6	17.5	23.2	8.5	15.2	100.0
	서북 5도	516	28.8	21.9	28.5	15.6	5.2	100.0
	전국합계	1,728	25.7	20.4	23.1	19.2	11.6	100.0
합계	남부 4도	1,352	18.6	31.3	16.2	22.4	11.7	100.0
	중부 4도	1,135	47.7	17.8	16.7	7.6	10.3	100.0
	서북 5도	1,100	30.9	26.4	24.2	13.5	5.2	100.0
	전국합계	3,587	31.5	25.6	19.1	15.1	8.8	100.0

자료: 朝鮮總督府農林局農村振興課, 1940, 자작 겸 소작농가 편, 소작농가 편, 각 p.76.

농가부채의 이율은 지역과 계층을 막론하고 월 1% 미만부터 4% 이상까지 다양하였는데, 월 2% 미만의 부채가 부채총액의 57%를 차지하였지만 월 3% 이상 고리의 부채도 부채총액의 24%에 달하였다(표 4-39). 계층별로는 월 3% 이상 고리채의 비중이 소작농 30.8%, 자소작농 16.8%로 소작농의 고리채 이용률이 높았으며, 특히 남부지방 소작농의 고리채 비중은 46%에 달하였다. 지역별로는 남부지방에서 고리채 비중이 가장 높았으며, 중부지방에서 가장 낮았다. 또한 대부자별로는 부채총액의 56%, 부채농가 호수의 61%를 차지하였던 개인 대부의 이율은 평균 35.2%이었으

며, 부채총액의 19.2%와 부채농가 호수의 23%를 차지하였던 계의 대부이율은 평균 17.8%였다(표 4-40 참조). 개인 대부의 연간 이율은 1933년 제1차 갱생계획수립농가의 부채 조사 결과 황해도에서는 최저 36%~최고 60%, 경기도에서는 최저 24%~최고 60%였다(高橋龜吉, 1935, p.223).

농가경제에 가장 치명적이었던 부채는 현물부채인 장리곡(長利穀)이었다. 이는 “대부분 소작인의 구황을 기화로 하여 영리를 목적으로 금품 대여를 하는 경우이다. 즉 전국에 널리 관습화된 종곡(種穀)·농량(農糧)의 대부인 장리는 그 가장 두드러진 것으로서, 그 이자는 1년 이내의 대부기간의 장단에 관계없이 5할의 이자를 붙여 추수기에 현물로 회수하는 것이 보통이라는 것은 이미 잘 알려져 있다(朝鮮總督府, 1932, p.127).” 그 밖에 “입도(8·9월경) 중 소작인(또는 자작인)의 소작물 수확 후 자기 수취 벼로써 지불할 것을 약정하고 금전을 차용하는 ‘벚돈’(朝鮮總督府, 1932, p.509), 벼로 회수할 것을 목적으로 비료를 대부하는 ‘벚비료’ 혹은 보리를 대부하고 벼나 조를 회수하는 ‘벚보리’와 ‘벚조’ 등(東畑精一·大川一司, 1939, p.376)”이 있었다. 예컨대 1933년 전남의 농가 6,221호에 대한 조사(『全羅南道農家經濟調査成績』)에 의하면 농가가 차입한 벼는 2,933.5석(호당 평균 4두 7승)이었는데, 상환량은 3,609.8석으로 이자율은 23%였다. 또한 부채를 미곡 차입에 의해 해결하게 된 자도 적지 않았다. 총독부 조사에 의하면 벼를 수확하기 전의 입도(立稻) 차입은 1930년에 약 8천 건, 1932년에는 기타 농산물을 포함하여 7,200건이었다. 1929년경까지는 이를 실행하는 자가 드물었는데 “3년 전부터 농촌불황의 영향으로 현저히 증가하였다. 차입의 원인은 주로 일반채무에 의한 것으로서 채납소작료에 의한 것은 그 2할 내외(朝鮮總督府農林局, 1934)”였다(東畑精一·大川一司, 1939, p.377).

<표 4-40> 대부자별 농가부채와 이율(1933)

단위: 원, 호, (%)

대부자	부채 금액	부채 호수	평균이율
개인	125,714 (55.6)	2,934 (61.4)	35.2%
계	43,488 (19.2)	1,101 (23.0)	17.8%
금융조합	56,495 (25.0)	741 (15.5)	9.8%
은행	217 (0.1)	1 (0.0)	8.8%
합계	225,914 (100.0)	4,777 (100.0)	11.3%

자료: 高橋龜吉, 1935, P.223(원자료는 咸鏡南道, 『更生農家負債狀況調』)

3.3. 양곡 소비의 감소

1·2기 산미증식계획을 통하여 미곡의 생산량은 1916~1920년 평균 13,698천석에서 1931~1935년 평균 17,261천석으로 26%가 증가(표 4-10 참조)하였지만 농가의 1인당 식량 소비량은 해가 갈수록 줄어들었다. 농가의 1인당 미곡 소비량은 1930~1934년 평균 0.4석 수준으로 1915~1919년 평균 0.7석의 62.7%로 줄었으며, 같은 기간 대두 및 기타의 소비량 또한 감소함으로써 농가 1인당 전체 양곡 소비량은 2석에서 1.7석으로 18.4%가 줄어들었다(표 4-41과 그림 4-4 참조).

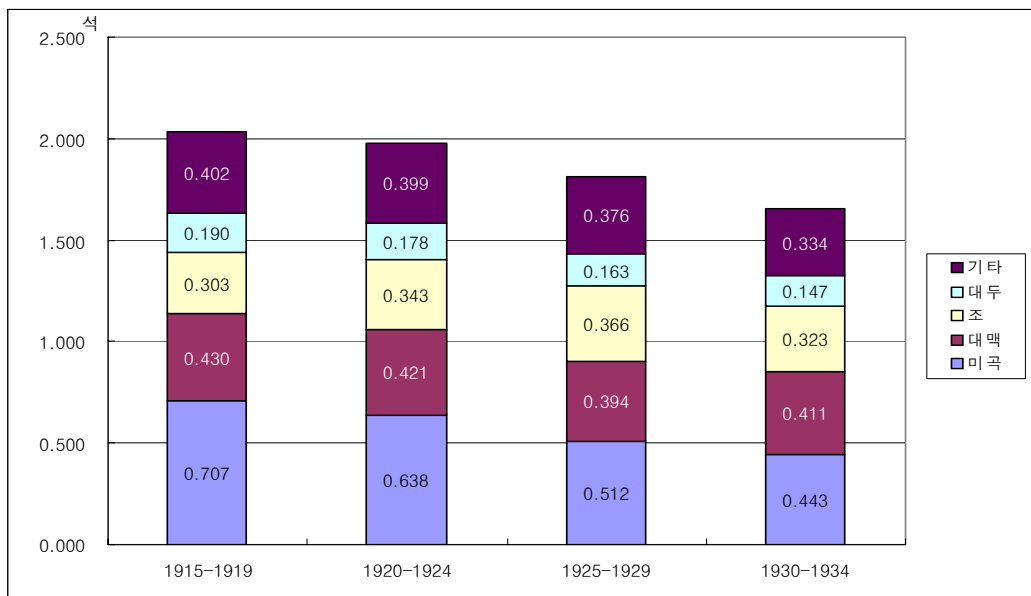
<표 4-41> 농민의 1인당 곡물소비량 추이(1915~1934)

단위: 석, (%)

	미곡	대맥(과맥)	조	대두	기타	합계
1915-1919(A)	0.707(34.8)	0.430(21.1)	0.303(14.9)	0.190(9.5)	0.402(19.7)	2.031(100.0)
1920-1924	0.638(32.2)	0.421(21.2)	0.343(17.3)	0.178(9.2)	0.399(20.1)	1.979(100.0)
1925-1929	0.512(28.2)	0.394(21.7)	0.366(20.2)	0.163(9.2)	0.376(20.7)	1.812(100.0)
1930-1934(B)	0.443(26.7)	0.411(24.8)	0.323(19.4)	0.147(9.0)	0.334(20.1)	1.657(100.0)
B/A(%)	(62.7)	(95.6)	(106.6)	(77.4)	(83.1)	(81.6)

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮米穀要覽』(久間健一, 1943, p.34에서 인용).

<그림 4-4> 농민의 1인당 곡물소비량 추이(1915~1934)



영세 소작농 계층의 식량 사정은 참혹하였다. 1932년에 경기도 19개 군의 농가 2,650호에 대한 조사 자료에 의하면 1년분 식량을 보유한 농가는 전체 호수의 21%에 불과하였고, 3개월분 이하의 식량을 보유한 농가 호수가 18%, 3-6개월분 식량 보유 농가 호수가 20%에 달하였다(표 4-42). 또한 보리 수확기까지의 봄철에 양식이 없는 춘궁농가가 자작농 호수의 18.4%, 자소작농의 37.5%, 소작농의 68.1%로서, 전체 농가 호수의 절반에 달하였으며, 특히 충남·전북에 많았다(표 4-43 참조). 곡창지대로 유명한 전북 김제군의 경우 1930년에 풍작이었는데도 1931년 3월에 총 20,014호의 농가 중 이미 식량이 떨어진 농가 14,054호(70.2%)에 달하였으며, “보리 낱 때까지 생활을 지속할 호수가 3,954호(19.8%), 9월말까지 생계를 지속할 호수가 겨우 2,003호(10.0%)”에 불과한 것으로 조사되었다(朝鮮日報, 1931년 3월 25일자: 강만길, 1987, p.75).

<표 4-42> 농가의 식량 보유 상황(1932)

단위: 호, %

	3개월분 이하	3-6개월분	6-9개월분	9-12개월분	1년분 이상	합계
호수	2,650	2,950	3,186	2,620	3,036	14,442
비율	18.3	20.4	22.0	18.1	21.2	100.0

자료: 久間健一, 1943, p.234(경기도 19개 군 57개면 171개 부락의 농가 조사 결과).

<표 4-43> 도별 자소작별 춘궁농가 호수(1930)

단위: 호, %

	자작농	자소작농	소작농	합계	각 유형별 총 호수에 대한 비율(%)			
					자작농	자소작농	소작농	합계
경기	2,407	22,233	97,001	121,641	13.1	33.3	69.8	54.3
충북	3,564	17,891	54,435	75,890	19.9	40.3	76.3	57.5
충남	4,438	24,104	83,764	112,306	30.9	45.2	89.6	69.7
전북	3,098	23,191	110,469	136,758	28.7	42.6	71.5	62.2
전남	14,721	52,028	103,588	170,337	23.2	46.9	81.2	56.4
경북	13,477	47,129	84,289	144,895	20.0	36.1	57.8	42.1
경남	8,354	33,892	87,626	129,872	21.2	37.2	63.2	46.5
남부7도	50,059	220,468	621,172	891,699	21.5	38.6	65.3	50.8
황해	4,159	22,017	75,511	101,687	12.2	34.0	63.0	46.5
평남	4,733	17,209	33,557	55,499	14.3	28.0	58.4	36.6
평북	3,279	9,001	36,015	48,295	8.8	19.4	42.1	28.6
강원	10,363	26,885	45,895	83,143	20.5	37.9	76.9	45.9
함남	15,003	22,383	21,950	59,336	20.7	42.2	72.3	38.1
함북	4,708	5,507	3,411	13,626	10.5	35.6	55.2	20.5
서북부6도	42,245	103,002	216,339	361,586	16.2	32.2	57.9	37.8
조선 전체	92,304	323,470	837,511	1,253,285	18.4	37.5	68.1	48.3

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』, 1934, p.69.

3.4. 전업(轉業)과 해외이주의 증가

“중소작농 이하의 농가는 모두 수지를 맞추지 못하는 상태이므로 하등 생활상에 여유가 없고 따라서 이들 계급에 속하는 농가는 하루아침에 한수해 기타 불시의 사건에 맞닥뜨릴 때에는 가재를 방매하고 전업하거나 또는 일가이산의 불행을 보기에 이르는 자도 자못 많았다(朝鮮總督府, 1929, pp.37-38).” 1925년 조사 자료에 의하면 국내전업 및 해외이주를 망라한 전업자 총 150,112명 중 46.3%인 69,644명이 노동 및 품팔이로 전업하였으며, 16.9%인 25,308명이 일본으로 이주, 23,728명(15.8%)은 상업으로 전업, 16,879명(11.2%)은 공업 및 잡업으로 전업, 그리고 6,835명(4.6%)은 일가가 뿔뿔이 흩어져 고향을 등진 것으로 나타났다(표 4-44 참조). 농민의 전업 상황을 도별로 보면 경북 57,055명(38.0%), 경남 31,837명(21.2%), 전남 13,535명(9.0%)의 순으로서, 남부 7도의 전업자가 80.8%를 차지하였다. 해외 이주 또한 남부 7도에서 압도적으로 많았는데, 이들은 대부분 일본으로 이주한 반면 북부 지방에서는 주로 만주와 시베리아 지역으로 이주하였다. 전업의 원인은 잡다하지만 대별하면, ① 상공업 발달과 교통의 편리해짐에 끌려 전업하는 자, ② 재계의 불황 및 농산물 가격에 비해 일상생활비 및 비료 노임이 고율이기 때문에 수지적자로 생계곤란에 빠져 자연 전업하는 자, ③ 물가 등귀와 고리채 때문에 수지적자로 전업하는 자(특히 세농·공농 계급에 많다), ④ 한해·수해로 전업하는 자, ⑤ 화전경작 엄금 결과 품팔이로 전업하는 자 등이었다(朝鮮總督府, 1929, p.39).

1932년 1월부터 4월 사이 전라북도의 전출 농가 호수는 전년 같은 기간의 그것에 비해 2,332호(41.8%)가 증가한 7,917호였는데(표 4-45), 그 중 3,282호(41.5%)가 생활이 어려워져 전출하였으며, 2,398호(30.3%)는 노동 목적, 1,584호(20.0%)는 빚을 갚지 못해서, 653호(8.2%)는 소작권을 잃고 이주한 것으로 조사되었다. 한마디로 전출자는 가난해서 살던 마을을 떠난 것이다.

일제시기 농가의 이주·전업에 대해 1930년대에 조선총독부 소작관을 역임하였던 히사마(久間健一)는 “농민이출의 필연성”이라고 하여 그 원인을 7가지로 제시하였다(久間健一, 1943, pp.266-269). 그것은 ① 토지소유의 불균형, ② 농업경영의 영세성, ③ 과잉인구의 존재, ④ 소작제도의 확대재생산과 그 불합리성, ⑤ 생산기술과 경영능력의 저열성, ⑥ 자본의 강대한 농민지배, ⑦ 농민경제에서 자급경제의 파괴 등으로서, 이와 같은 조선 농업의 구조적 불균형과 취약에 의해 “농민의 빈궁은 해가 갈수록 심각해지고, 이 빈궁이 나아가 마침내 농민으로 하여금 고향을 버리고 일본으로, 혹은 만주로 유랑하게 하기에 이르는 것은 필연”이라는 것이다.

<표 4-44> 조선 농민의 국내전업·해외이주 상황(1925)

단위: 인, %

	국내 전업			해외 이주			일가 이산	기타	합계
	상업	공업, 잡업	노동, 품팔이	일본	만주	시베리아			
경기	799	486	1,323	66	24	6	41	37	2,782
충북	1,314	993	2,837	139	24	6	514	70	5,897
충남	401	266	936	94	18	1	170	50	1,936
전북	1,656	1,792	2,198	616	16	-	664	1,345	8,287
전남	1,705	1,194	5,439	4,663	9	24	486	15	13,535
경북	10,550	5,935	28,760	6,995	1,295	135	2,890	495	57,055
경남	2,123	1,987	14,069	12,202	251	15	929	261	31,837
남부7도	18,548	12,653	55,562	24,775	1,637	187	5,694	2,273	121,329
비율	15.29	10.43	45.79	20.42	1.35	0.15	4.69	1.87	100.00
황해	687	596	1,286	28	8	3	132	49	2,789
평남	744	529	3,597	12	82	1	34	6	5,005
평북	467	671	1,534	30	299	6	124	241	3,372 ¹⁾
강원	632	578	1,490	199	53	38	171	39	3,200
함남	2,195	1,620	5,595	215	751	485	675	880	12,416
함북	455	232	580	49	303	371	5	9	2,004
북부6도	5,180	4,226	14,082	533	1,496	904	1,141	1,224	28,786
비율	17.99	14.68	48.92	1.85	5.20	3.14	3.96	4.25	100.00
전국	23,728	16,879	69,644	25,308	3,133	1,091	6,835	3,497	150,115 ²⁾
비율	15.81	11.24	46.39	16.86	2.09	0.73	4.55	2.33	100.00

주: 1) 원 자료에 3,369로 되어 있으나 바로잡았음.

2) 원 자료에 150,112로 되어 있으나 바로잡았음.

자료: 朝鮮總督府, 1929, pp.40-41(1925년 9월 內務局社會課, 『農家經濟に關する調査』).

<표 4-45> 전라북도 농민의 전출 실태(1932)

단위: 호, 명, (%)

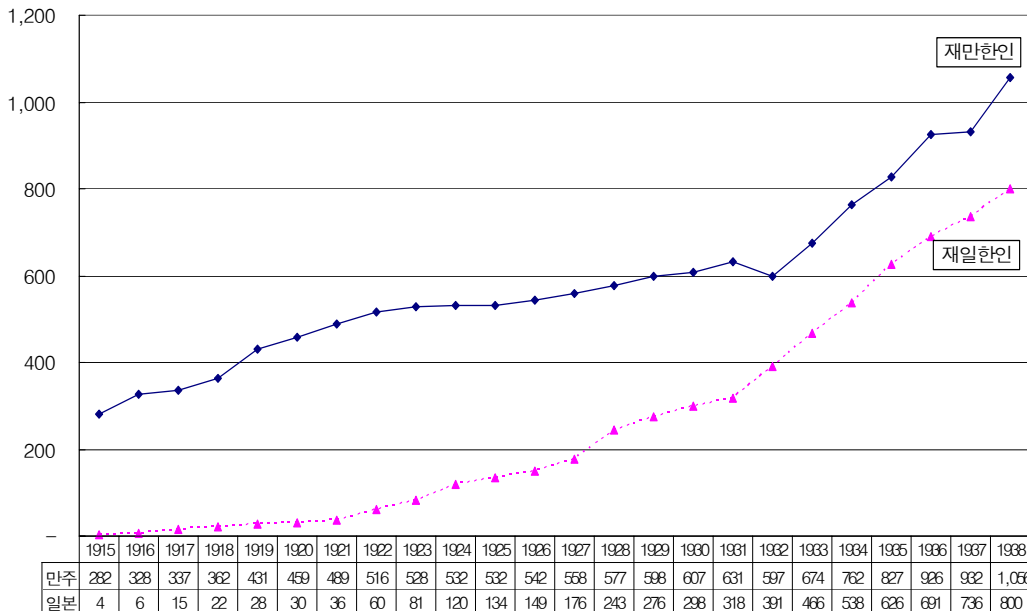
	군 외 전출		군 내 이주		행선지 불명		합 계	
	호수	인구	호수	인구	호수	인구	호수	인구
채무변제곤란	587	2,573	409	1,679	588	2,642	1,584 (20.0)	6,894
소작권 박탈	323	1,488	208	907	122	442	653 (8.2)	2,837
노동 목적	1,251	4,947	770	2,816	377	1,546	2,398 (30.3)	9,309
생활 곤궁	1,288	5,217	998	4,397	996	4,405	3,282 (41.5)	14,019
합 계	3,449 (43.6)	14,225	2,385 (30.1)	9,799	2,083 (26.3)	9,035	7,917 (100.0)	33,059
전년대비증가	1,119	4,175	615	2,480	598	2,483	2,332	9,138

자료: 강만길, 1987, p.105(원자료는 全北警察部, 『細民の生活狀態調査』第二報, 1932)

이리하여 만주·일본·러시아 등지에 거주하는 재외조선인의 수는 1919년부터 증가하다가 1931년부터 급격히 증가하여 1933년 무렵에는 100만명을 상회하게 되었다. 만주지역에 거주하는 조선인의 수는 1915년의 282천여 명에서 1922년에 50만을 넘어서고, 1930년에 60만, 1935년에 80만, 1938년에 100만을 넘어섰다(그림 4-5). 재일 조선인의 수는 1921년부터 매년 2만~3만 명씩 증가하다가 1931년부터 매년 7만~8만 명씩 증가하여 1938년에는 80만에 달하였다. 이 외에 러시아에 거주하는 조선인이 1935년에 30만 정도에 이르렀다.

<그림 4-5> 만주와 일본에 거주하는 조선인 추이(1915-1938)

단위: 천명



자료: 1) 재만한인은 金哲, 1965, p.28
 2) 재일한인은 久間健一, 1943, p.259

참 고 문 헌

- 강만길(1987), 『일제시대 빈민생활사 연구』, 창작사.
- 강재언 외(1983), 『식민지시대 한국의 사회와 저항』, 백산서당.
- 권태억(1989), 『한국근대면업사연구』, 일조각.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 楳村秀樹(1989), “1910년대 조선의 경제순환과 소농경영”, 안병직 외 편, 『근대조선의 경제구조』, 비봉출판사.
- 박영구(1991), 『일제하 산미증식계획의 경제사적 연구』, 연세대학교 박사학위논문.
- 소순열(2003), “일제하 지주·소작 관계”, 『한국 농업구조의 변화와 발전한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집』, 한국농촌경제연구원
- 松本武祝(1989), “1930년대 조선의 농가경제 『農家經濟概況調査』분석을 중심으로”, 안병직 외 편, 『근대조선의 경제구조』, 비봉출판사.
- 야마베젠파로, 까치편집부역(1977), 『한국근대사』, 도서출판 까치.
- 우대형(2001), 『한국근대농업사의 구조』, 한국연구원
- 이두순(2003), “일제하 수도 신품종의 보급과 수도작 기술의 변화”, 『한국 농업구조의 변화와 발전(한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집)』, 한국농촌경제연구원
- 이애숙(1985), “일제하 수리조합의 설립과 운영”, 『한국사연구』 50 · 51.
- 이헌창(1999), 『한국경제통사』, 법문사.
- 장시원(1985), “일제하 농민층분해의 양상과 그 성격”, 차기벽 엮음, 『일제의 한국 식민통치』, 정음사.
- 장시원(1989), 『일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문.
- 장시원(1994), “산미증식과 농업구조의 변화”, 『식민지시기의 사회경제1(한국사13)』, 한길사.
- 장시원(2004), “일제하의 농가계층구조”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원
- 전강수(1984), “일제하 수리조합사업이 지주제 전개에 미친 영향”, 『경제사학』 8.
- 정문중(1988), “산미증식계획과 농업생산력 정체에 관한 연구”, 『한국 근대 농촌사회와 농민 운동』, 열음사.
- 정문중(1993), 『1930년대 조선에서의 농업정책에 관한 연구: 농가경제안정화 정책을 중심으로』, 서울대학교 대학원 경제학과 박사학위논문.
- 정연태(1994), 『일제의 한국 농지정책(1905~1945년)』, 서울대학교 박사학위논문.
- 주봉규(1995), 『일제하 농업경제사』, 서울대학교출판부.
- 지수결(1993), 『일제하 농민조합운동 연구: 1930년대 혁명적 농민조합운동』, 역사비평사.

- 토지개량조합연합회(1956), 『한국토지개량10년사』.
- 姜鋌澤(1940), “朝鮮に於ける食糧問題の發展過程”, 『農業經濟研究』16(2), 日本農業經濟學會.
- 高橋龜吉(1935), 『現代朝鮮經濟論』, 千倉書房.
- 古庄逸夫(1960), 『朝鮮土地改良事業史』, 友邦協會.
- 久間健一(1935), 『朝鮮農業の近代的様相』, 西ヶ原刊行會.
- 久間健一(1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂書店.
- 久間健一(1946), 『朝鮮農業經營地帯の研究』, 農業總合研究刊行會.
- 溝口敏行・梅村又次(1988), 『舊日本植民地經濟統計: 推計と分析』, 東洋經濟新報社.
- 堀和生(1976), “日本帝國主義の朝鮮における農業政策”, 『日本史研究』~171.
- 吉野 誠 等(1984. 12), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(2)”, 『東京經大學會誌』139号, 東京經濟大學.
- 金斗宗(1965), “植民地期朝鮮における1920年代の農業金融について”, 『經濟學研究』~5, 東京大出版會.
- 金 哲(1965), 『韓國の人口と經濟』, 岩波書店.
- 菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.
- 農林省熱帶農業研究センター(1976), 『旧朝鮮における日本の農事試驗研究の成果』, 農林統計協會.
- 大内武次(1938), “朝鮮に於ける米穀生産”, 京城帝國大學法學會, 『朝鮮經濟研究(第三)』, 岩波書店.
- 渡辺豊日子(1922.10), “朝鮮米に就て”, 『朝鮮』~第91号.
- 東畑精一・大川一司(1939), 『米穀經濟の研究(1)』, 有斐閣.
- 藤田 強(1940. 3), “朝鮮産米増殖計劃の経過と新增米計劃の檢討”, 『殖銀調査月報』~第22号, 朝鮮殖産銀行.
- 藤田 強(1940. 6), “水稻品種の變遷”, 『殖銀調査月報』~第25号, 朝鮮殖産銀行.
- 梅原保(1932), “京浜市場における朝鮮米の現状”, 『朝鮮農會報』~6(8).
- 朴ソプ(1995), 『1930年代朝鮮における農業と農村社會』, 未來社.
- 飯沼二郎(1981), “朝鮮總督府の農業技術”, 『近代朝鮮の社會と思想』, 未來社.
- 飯沼二郎(1983), “日帝下朝鮮における農業革命”, 『朝鮮史叢』5・6, 青丘文庫.
- 三井榮長(1927), “朝鮮における肥料獎勵の變遷並將來の方針”, 『朝鮮農會報』제2기 1(8).
- 鮮米協會(1935), 『朝鮮米の進展』.
- 小林房次郎(1916), “朝鮮農業の將來と肥料問題”, 『朝鮮農會報』11(2).
- 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(發達篇, 政策篇)』, 朝鮮農會.
- 松本武祝 等(1985. 9), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(3)”, 『東京經大學會誌』142号, 東京經

濟大學.

松本武祝 等(1986. 3), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(4)”, 『東京經大學會誌』145号, 東京經
濟大學.

松本武祝(1988), “1920・30年代の朝鮮農業構造”, 『朝鮮近代の歴史像』, 日本評論社.

松本武祝(1989), “1930년대 조선의 농가경제 『農家經濟概況調査』분석을 중심으로”, 안병직
외 편, 『근대조선의 경제구조』, 비봉출판사.

松本武祝(1991), 『植民地期朝鮮の水利組合事業』, 未來社.

松本武祝(1998), 『植民地權力と朝鮮農民』, 社會評論社.

矢内原忠雄(1926), “朝鮮産米増殖計劃に就て”, 『農業經濟研究』2(1).

岩片磯雄(1940), “三. 朝鮮米生産費に關する調査”, 『米穀經濟の研究(2)』, 有斐閣.

塩田正洪(1971), 『朝鮮農地令とその制定に至る諸問題』, 財團法人友邦協會.

永岡堯(1916), “構造複雑なる農具は普及せず”, 『朝鮮農會報』11(1).

鈴木武雄(1942), 『朝鮮の經濟』, 日本評論社.

鈴木正文(1938), 『朝鮮經濟の現段階』, 帝國地方行政學會朝鮮本部.

羽鳥敬彦(1988), “朝鮮産米増殖計劃とその実績”, 『朝鮮民族運動史研究』5, 青丘文庫.

月田藤三郎(1905), 『韓國に於ける棉作調査』, 農商務省農事試驗場.

陸地棉栽培十年紀念會(1917), 『陸地棉栽培沿革史』.

李勳求(1935), 『朝鮮農業論』, 韓城圖書株式會社.

日本農商務省(1906), 『韓國土地農産調査報告』, 京畿道・忠清道・江原道, 平安道, 慶尙
道・全羅道 편.

林炳潤(1971), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大出版會.

帝國農會(1926), 『滿鮮農業視察要録』.

朝鮮農會(1930), 『朝鮮の小作慣行(時代と慣行)』.

朝鮮農會(1932~1934), 『農家經濟調査』~京畿道, 全羅南道, 慶尙南道, 平安南道, 咸鏡南道.

朝鮮農會(1934), 『朝鮮農會報』8(5).

朝鮮農會(1936), 『朝鮮農務提要』.

朝鮮農會(1940), 『(1938년도)主要食糧調査』.

朝鮮棉花同業會(1936), 『棉花獎勵三十年紀念會誌』.

朝鮮事情社編(1925), 『朝鮮産米增收計劃』.

朝鮮總督府(1922), 『朝鮮總督府施政年報(大正七・八・九)』.

朝鮮總督府(1924), 『朝鮮に於ける内地人』.

朝鮮總督府(1929), 『朝鮮の小作慣習』.

- 朝鮮總督府(1932), 『朝鮮の小作慣行(上)(下)』.
- 朝鮮總督府(1935), 『施政二十五年史』.
- 朝鮮總督府(1942), 『昭和十五年(1940년)農業統計表』.
- 朝鮮總督府官房土木部(1920), 『治水及水利踏查書』.
- 朝鮮總督府農林局(1935・1937・1938), 『朝鮮産米増殖計劃の實績』.
- 朝鮮總督府農林局(1927-1941), 『朝鮮土地改良事業要覽』.
- 朝鮮總督府農林局(1930), 『朝鮮の農業(1928년)』.
- 朝鮮總督府農林局(1933), 『朝鮮の農業(1931년)』.
- 朝鮮總督府農林局(1934), 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』.
- 朝鮮總督府農林局(1938), 『朝鮮小作年報(제2집)』.
- 朝鮮總督府農林局(1939), 『朝鮮農地關係彙報(第一輯)』.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮農地年報(第一輯)』.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮米穀要覽(1940년판)』.
- 朝鮮總督府殖産局(1927), 『朝鮮の土地改良事業』.
- 朝鮮總督府殖産局(1922), 『朝鮮の農業(1920년)』.
- 朝鮮總督府殖産局(1928), 『小作農民に關する調査』.
- 朝鮮總督府殖産局(1929), 『朝鮮の農業(1927년)』.
- 佐々木隆爾(1976), “朝鮮における日本帝國主義の養蠶業政策: 第一次世界大戰期を中心に”, 『人文學報』114, 東京都立大學文學部.
- 津曲藏之丞(1929), “朝鮮における小作問題の發展過程: 經濟的並に法律的考察”, 京城帝國大學法文學會, 『朝鮮經濟の研究』, 刀江書院.
- 淺田喬二(1973), 『日本帝國主義下の民族革命運動』, 未來社.
- 村上勝彦 等(1984. 6), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(1)”, 『東京經大學會誌』136号, 東京經濟大學.
- 崔泰鎮(1966), “1920年代における日本帝國主義の‘産米増殖計劃’の略奪的本質”, 『朝鮮學術通報』 3-1.
- 河合和男(1979), “産米増殖計劃と植民地農業の展開”, 『朝鮮史叢』2.
- 河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.

제4편 공황과 전시체제하의 농업·농촌



배 민 식 (국회도서관 입법정보연구원)

- 제1장 농업공황과 농가경제의 동요
- 제2장 농업공황과 조선미·일본미의 마찰
- 제3장 산미증식계획의 중지
- 제4장 농업공황과 농지정책의 적극화
- 제5장 농촌진흥운동의 전개와 농가경제
- 제6장 전시체제하의 식량정책
- 제7장 전시체제와 농업통제 강화
- 제8장 농업생산구조의 변화
- 제9장 농업 관련 행정·연구조직 변천

제 1 장

농업공황과 농가경제의 동요

제 1 절 농산물 가격 폭락과 농민의 궁핍

1929년 10월 미국 뉴욕 주식시장의 주가 대폭락으로 시작된 세계 대공황은 1930년 4월경에는 일본에도 그 영향이 뚜렷이 나타나기 시작하였다. 일본정부는 1930년 1월부터 금본위제도 부활(금해금정책)을 시행하였는데 이것이 오히려 대공황을 부추기는 꼴이 되어 대공황의 타격을 증폭시켜 순식간에 수출의 격감, 물가의 전반적인 폭락, 기업의 조업단축·감자(減資)·해산, 실업자의 격증, 노동쟁의의 빈발 등 위기상황이 전개되었다(暉峻衆三 編, 1981, pp.165).

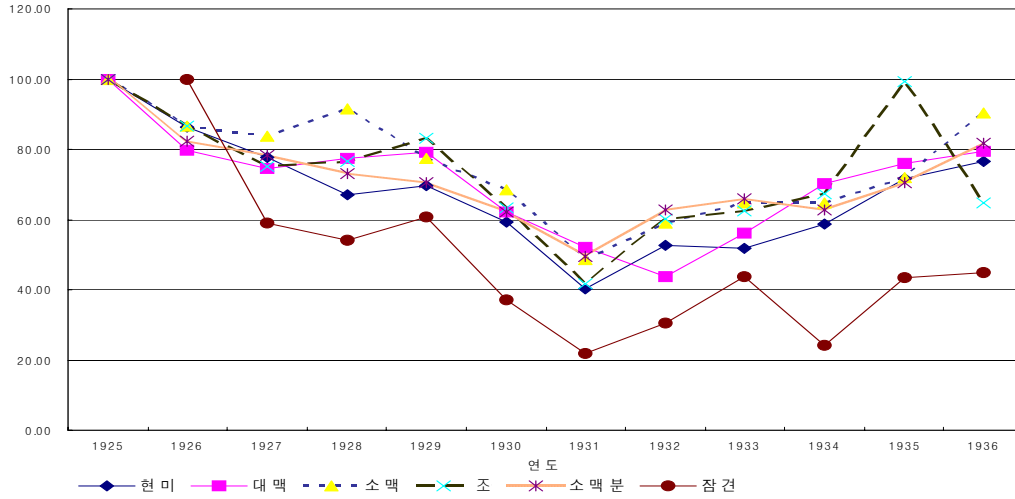
<표 1-1> 농산물 가격 변동 추이(1925~1936)

단위: 엔

	현 미		대 맥		소 맥		조		소 맥 분		조 면		잠 견	
	가격	지수	가격	지수	가격	지수	가격	지수	가격	지수	가격	지수	가격	지수
1925	36.56	100.00	11.30	100.00	20.76	100.00	15.65	100.00	5.40	100.00	76.85	100.00	-	-
1926	31.59	86.41	9.01	79.73	17.96	86.51	13.56	86.65	4.45	82.41	48.08	62.56	84.23	100.00
1927	28.37	77.60	8.42	74.51	17.38	83.72	11.74	75.02	4.23	78.33	43.15	56.15	49.60	58.89
1928	24.56	67.18	8.75	77.43	19.01	91.57	11.96	76.42	3.95	73.15	42.40	55.17	45.50	54.02
1929	25.48	69.69	8.95	79.20	16.05	77.31	13.02	83.19	3.81	70.56	42.15	54.85	51.10	60.67
1930	21.70	59.35	7.03	62.21	14.23	68.55	9.90	63.26	3.35	62.04	33.00	42.94	31.24	37.09
1931	14.74	40.32	4.46	51.98	10.12	48.75	6.51	41.60	2.67	49.44	-	-	18.37	21.81
1932	19.25	52.65	4.95	43.81	12.23	58.91	9.42	60.19	3.39	62.78	36.12	47.00	25.75	30.57
1933	18.95	51.83	6.35	56.19	13.43	64.69	9.79	62.56	3.56	65.93	44.80	58.30	36.80	43.69
1934	21.51	58.83	7.92	70.09	13.45	64.79	10.55	67.41	3.38	62.59	51.35	66.82	20.45	24.28
1935	26.24	71.77	8.58	75.93	14.92	71.87	15.52	99.17	3.81	70.56	58.39	75.98	36.67	43.54
1936	27.94	76.42	8.97	79.38	18.77	90.41	10.12	64.66	4.42	81.85	64.63	84.10	37.83	44.91

자료: 小早川九郎, 1944, 發達篇.

<그림 1-1> 농산물 가격지수 변동 추이(1925~1936)



자료: 표 1-1과 동일.

이와 같은 1930년 대공황의 특징 중의 하나는 농업공황을 수반하였다는 점이다. 1920년대 중반 하락추세로 전환된 농산물 가격은 농업공황을 계기로 대폭락하고 농가경제는 파탄으로 치달았다. 특히 대미국 생사수출의 격감과 일본·조선·대만의 쌀 생산 과잉으로 일본 농업의 2대 기축인 누에고치와 쌀 가격이 대폭락하여 농가는 피멸적인 타격을 받았다. 이와 같은 일본 경제의 파탄은 일본자본주의의 식량공급지 역할을 본격적으로 수행하기 시작한 조선 농업에도 바로 과급되어 조선 농업 또한 위기 상황을 맞이하였다.

먼저 농산물 가격의 변동 상황을 살펴보자. <표 1-1>과 <그림 1-1>에서 먼저 주목되는 점은 농산물 가격이 이미 1920년대 중반부터 빠르게 하락하고 있었다는 점이다. 특히 당시 농가의 주요 수입원이었던 미곡, 조면, 누에고치의 가격 하락이 두드러졌다. 이와 같은 1920년대 후반의 농산물 가격 하락 추세는 1930년 중반 일본의 영향을 받으면서 더욱 가속화하였다. 1930년 월별 현미 가격을 보면 3월 24.90엔, 5월 24.70엔, 8월 26.60엔으로 전년도에 비해 2엔 미만의 하락 움직임을 보였으나 9월에 23.43엔, 10월 17.77엔으로 급락하기 시작하여 1931년 2월 13.76엔까지 하락하였다(菱本長次, 1938, p.659). 1929년 2월의 54.6%, 1926년 2월의 42.8% 수준에 불과한 것이다. 대맥, 소맥, 좁쌀 등도 현미와 거의 비슷한 수준으로 가격이 폭락하였고, 특히 누에고치는 무려 80% 정도나 대폭락 하였다. 미곡은 당시 전체 농업생산액 가운데

데 약 35% 정도로(1930년) 가장 큰 비중을 차지하였고 또 농가경제의 가장 중요한 수입원이었는데, 미곡 가격이 이렇게 큰 폭으로 하락하자 농가경제는 엄청난 피해를 입었다.

폭락한 농산물 가격은 1932년 전후부터 서서히 회복되지만 가격 하락이 장기화하여 1929년 수준으로 회복되는 것은 1937년쯤에 비로소 이루어졌다. 단, 미곡의 경우 일본 정부의 미곡 대량 매입 등 가격유지정책의 실시로 인하여 다른 농산물과 달리 가격 회복 속도가 빨라 1935년에는 이미 1929년 수준을 회복하였다.

농산물 가격의 하락과 관련해서 하나 중시해서 보아야 할 점은 농산물과 공산품의 협상가격차다. <표 1-2>는 1929년에 대비한 1930년 주요 상품의 가격 변동률을 나타낸 것인데, 농산물과 공산품 모두 하락하였지만 하락률에서는 커다란 차이를 나타냈다. 농산물의 경우 25% 이상 하락한 반면 공산품의 경우 25% 미만의 하락을 나타내고 있어 공황하에서 이른바 협상가격차가 크게 확대되고 있었다는 것을 알 수 있다. 물론 <표 1-2>의 가격은 농촌 시장 가격이 아니므로 전근대적이고 복잡한 유통 단계를 고려하면 농민이 농촌 시장에서 판매하는 농산물 가격은 이보다 더 싸고, 반대로 농민이 농촌시장에서 구입하는 공산품의 가격은 보다 비싸게 되므로 실제 협상가격차는 훨씬 크게 나타난다고 보아야 할 것이다. 더욱이 하락한 공산품 가격은 빠르게 회복되었지만 농산물 가격의 회복은 그보다 더디어 농산물 가격 하락으로 인한 농가경제의 피해는 더욱 심해질 수밖에 없었다.

<표 1-2> 주요 상품의 가격 변화율 비교(1930)

	농 산 물	공 산 품
0%		소금, 성냥
		설탕
-10		주류, 조선백목면, 석유, 실, 쇠고기, 목탄, 석탄, 판매비료
		간장, 마포, 타면, 돼지고기, 계란
-20		장작
	채래면	
-30	나뭇, 귀리, 메밀, 생사	
	보리, 밀, 조, 피, 기장, 감자, 대마	일본백목면
-40	미곡, 콩, 수수	
-50	옥수수, 고구마, 육지면	

자료: 鄭文鍾, 1993, p.23.

<표 1-3> 계층별 호당 농가 수지구조(1930년)

금액단위: 엔

	지주(乙)	자작농	자소작농	소작농	총농가
조사호수(호)	77	308	436	428	1,249
호당 경작면적(ha)	4.24	1.87	2.04	1.23	1.86
호당 가족수(인)	7.14	5.88	6.28	5.03	5.90
호당 수입(a)	1,243	529	677	421	588
호당 지출(b)	613	325	549	403	448
자가노임(c)	88	107	129	135	123
호당 농가소득(d)	718	311	257	153	263
호당 생활비(e)	619	282	335	224	301
호당농가잉여(d-e)	99	29	-78	-71	-38

자료: 松本武祝, 1998, p.133.

물론 농산물 가격 급락으로 인한 농업공황의 타격은 농가 계층별로, 또 계층내에서도 큰 차이를 나타냈다. 자료의 부족으로 당시 농가경제를 구체적으로 정확하게 분석할 수는 없지만 단편적인 자료를 통해 당시의 농가경제 상황을 개략적으로 보기로 하자.

<표 1-3>은 1930년 이훈구가 농가 1,249호에 대해 실시한 농가경제조사의 결과를 정리한 것이다. 각 계층의 농가소득을 추계하여 잉여를 계산하면 경작지주가 99엔으로 가장 많은 잉여를 남기고 있고, 자작농도 29엔의 잉여가 발생하였다. 이에 반해 자소작농과 소작농은 자가노임 129엔과 135엔을 농가소득에 계산해서도 각각 78엔과 71엔의 적자를 나타냈다.

한편 조선농회가 1930년부터 1932년까지 3년간 경기도, 전라남도, 경상남도, 평안남도, 함경남도의 5개 도에서 실시한 농가경제조사(A)에서는 자작농, 자소작농, 소작농 모두 각각 65.6엔, 10.87엔, 32.21엔의 적자가 발생하였다. 그리고 1931년 조선농회의 또 다른 조사(B)에서도 자작농, 자소작농, 소작농 모두 각각 21.87엔, 80.09엔, 29.87엔의 적자가 발생하였다(표 1-4).

<표 1-4> 조선농회의 농가경제 조사

단위: 엔

		총소득 (a)	가계비 (b)	a-b
A	자 작 농	544.00	609.06	-65.06
	자소작농	419.88	430.75	-10.87
	소 작 농	339.54	371.75	-32.21
B	자 작 농	679.82	701.69	-21.87
	자소작농	392.99	473.08	-80.09
	소 작 농	298.00	327.61	-29.87

주: A는 조선농회가 1930-32년에 조사한 자료이고, B는 조선농회가 1931년에 조사한 자료
자료: 강만길, 1987, pp.50-51에서 작성.

이처럼 자작농, 자소작농, 소작농 모두에게서 상당액의 적자가 발생하였는데 그와 동시에 농가부채도 상당 규모에 달하였던 것으로 보인다. 1930년 총독부가 조사한 자료에 의하면 전국의 소작농 및 자소작농 2,247,194호 중 부채가 있는 농가는 1,733,797호로 전체의 75%나 되었고, 1호당 평균 부채액은 65엔이었다(朝鮮總督府, 1932, 後篇 續篇 pp.145-146).

또 1932년 전라북도 경찰부가 조사한 자료에서도 전북의 소작농 16만여호 가운데 부채가 있는 소작농은 13만 8백여호로 전체의 81%나 되었고, 1호당 평균 부채액은 61엔으로 조사되었다(全北警察部, 1932).

그리고 1931년 경상남도 지방과가 조사한 권농공제조합이 있는 10개 부락에 대한 소농의 부채 조사에서도 총호수 26,161호 가운데 부채가 있는 농가는 14,298호로 55%나 되었고, 1농가당 평균 부채액은 106엔 91전이였다(강만길, 1987, p.61).

이상 단편적인 자료들에서 알 수 있듯이 당시 농민들의 상당수가 부채를 가지고 있었는데 이들에 대한 지원정책이 제대로 이루어지지 못하였고, 또한 필요한 생활 자금이나 영농자금을 빌린다고 해도 대부분 금융기관이 아니라 지주나 개인 대금업자 등의 고리대에 의존할 수밖에 없어 농산물 가격의 장기적인 저가추세와 농가경영수지 악화 속에서 소농민들이 부채를 갚아 나간다는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다¹⁾. 더욱이 공황의 영향으로 겸업소득을 얻을 기회도 크게 줄어들어 농가경제는 더욱 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황이었다.

1) 당시 농민들의 고리대금 이용 상황에 대해서는 강만길(1987)을 참조할 것.

<표 1-5> 경상남도 농가의 전업 상황

단위: 호, 명, %

전업자수 전업원인		1927년	1930년									
			지 주		자작농		자소작농		소작농		계	
			인구	호수	인구	호수	인구	호수	인구	호수	인구	호수
농업 실패	국내전업	7,642	5	16	110	529	619	2,105	3,664	10,499	4,398	13,149
	해외전출	5,034	-	-	30	66	478	1,109	2,608	5,696	3,116	6,871
	소계(A)	12,676	5	16	140	595	1,097	3,214	6,272	16,195	7,514	20,020
자기 편의	국내전업	10,537	25	168	94	458	240	890	1,192	2,960	1,551	4,476
	해외전출	7,434	4	18	39	145	368	669	1,214	2,432	1,625	3,227
	소계(B)	17,971	29	186	133	566	608	1,559	2,406	5,392	3,176	7,703
일가이산		929	2	8	5	20	84	292	706	2,477	797	2,797
기타		261	4	30	8	38	11	30	117	359	140	457
합계(C)		31,837	40	240	286	1,219	1,800	5,095	9,501	24,423	11,627	30,977
총호수(D)			5,749		39,809		91,827		156,006		293,391	
{A/(A+B)}×100		41.4	14.7	7.9	51.3	51.2	64.3	67.3	72.3	75.0	70.3	72.2
(C/D)×100			0.7		0.7		2.0		61		40	

자료: 정연태, 1994, p.164.

농촌 경제가 이처럼 악화되자 농촌을 떠나는 농민도 크게 늘어났다. 1927년과 1930년의 경남지방 농가의 전업 상황을 나타낸 <표 1-5>를 보면, 1930년 전업인구는 30,977명으로 1927년의 31,837명과 큰 차이가 없는데, 1927년에는 전업자 가운데 41.4%가 농업 실패 때문에 전업한 반면에 1930년에는 무려 72.2%(인구기준)가 농업실패를 이유로 전업하였다. 여기서 농업실패로 전업하는 경우는 ① 소작료의 고율 때문에 생활이 곤란하게 된 자, ② 1929년 가뭄으로 인하여 재기불능이 된 자, ③ 미가 폭락으로 농업경영이 불가능하게 된 농민들인데, 이것은 장기적인 농산물 가격 하락 속에서 고율의 소작료와 농업공황으로 인한 미가 대폭락이 농가경영을 몰락시킨 주요인이라는 것을 말하는 것이다. 1930년 농업 실패로 인한 전업자를 계층별로 보면 소작농이 83.5%로 가장 많고, 자소작농이 14.6%(호수 기준)로 이 두 계층이 농업공황의 피해를 가장 크게 받았다는 것을 알 수 있다. 한편 1927년에 929명이었던 일가이산(一家離散)이 1930년에는 2,797명으로 크게 늘어났는데 이것도 당시 농촌의 어려움을 잘 나타내는 하나의 중요한 수치이다.

한편 1932년 전라북도 경찰부 조사에 따르면(표 1-6), 1932년 1월부터 4월까지의 4

개월간 전라북도 이농자는 총 33,059명인데 그 중 생활이 궁핍해 이농한 농민이 전체 42.4%로 가장 많고, 그 다음으로 노동목적이 28.2%, 채무변제 20.9%, 소작권 박탈이 8.6% 순이었다. 이와 같은 이농자 수는 전년도 같은 기간에 비해 무려 38.2%나 증가한 수치로 농업공황 이후 농가경제의 악화를 잘 나타낸 것이다. 이주지역을 보면 군내 이주는 29.6%에 불과하고 나머지는 군외 전출이나 행선지불명인데 이렇게 이농한 농민들은 대부분 도시나 토목공사장, 공장, 광산 등의 일용잡직 노동자나 유랑 걸인이 될 수밖에 없었다.

<표 1-6> 1932년 1-4월 전북의 이농조사

단위: 호, 명

전출이유	군 외 전출		군 내 이주		행선지 불명		합계		비율(%)
	호수	인구	호수	인구	호수	인구	호수	인구	인구
채무변제 곤란	587	2,573	409	1,679	588	2,642	1,584	6,894	20.9
소작권 박탈	323	1,488	208	907	122	442	653	2,837	8.6
노동 목적	1,251	4,947	770	2,816	377	1,546	2,398	9,309	28.2
생활 궁핍	1,288	5,217	998	4,397	996	4,405	3,282	14,019	42.4
합 계	3,449	14,225	2,385	9,799	2,083	9,035	7,917	33,059	100.0
전년 동기대비 증가 호구 수	1,119	4,175	615	2,480	598	2,483	2,332	9,138	38.2

자료: 강만길, 1987, p.105.

제 2 절 지주경제의 강화

농업공황의 피해가 소농민에게만 있었던 것이 아니라 지주도 미가폭락, 소작료 미납·체납, 주가폭락, 예금이자 감소 등으로 타격을 받았다. 그러나 지주계급들은 자신의 손실을 소작인에게 전가하는 데 급급하였다. 예를 들면 1930년 대풍작을 이유로 1929년의 가뭄으로 인한 소작료 감소분 또는 미납분을 한꺼번에 징수하거나, 1930년 여름 장마 때의 수해복구비 부당 징수, 공과금의 소작인 전가, 소작료의 고율 인상, 전세가 없는 소작보증금 요구 등이 전국 각지에서 일어나고 있었다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』 1). 이와 같은 지주의 요구를 거부하면 지주는 바로 소작권을 회수하는 등 각종 조치를 취하였다.

또 기존의 소작계약을 위탁(청부)경작으로 바꾸는 경향도 나타나고 있었다. 위탁경작은 생산물이 전부 지주의 소유로 되고 경작자에게는 임금규정에 따라 임금만 지급하는 것으로, 1910, 20년대 전북의 극히 일부 지역에서 한정적으로 실시되었으나 1930년 농업공황을 전후로 전북, 전남, 경남, 충남 등 농업선진지역에서 점차 확산되었다(朝鮮總督府, 1932, 前編, pp.834-835). 그 대부분은 일본인 대지주에 의해 이루어졌는데(久間健一, 1935, p.86), 이 시기에 위탁경작이 급증한 것은 농산물 가격의 전반적인 폭락에 의해 농가경제가 괴멸적인 타격을 받아 소작인의 부채변제가 곤란해지자 채권자가 소작인의 경작물에 대해 입모차압(立毛差押)²⁾, 혹은 소작료 납입 전에 강제징수하는 경향이 급격히 늘어나자 지주는 소작료 및 소작인에게 빌려준 농량, 농업자금 등을 안정적으로 확보하기 위해 종래의 소작계약을 위탁계약으로 전환하였다.

히사마(久間健一)에 의하면 위탁경작이 가장 많이 이루어진 전북의 경우 1930년 위탁경작을 실시한 지주는 21명으로 위탁경작면적이 4,194정보, 위탁경작자 5,296명이었다. 특히 김제군에서는 지주 5명이 무려 총 2,739정보에 대해 위탁경작을 실시하였다(久間健一, 1935, p.85).

<표 1-7> 전북·충남의 위탁경작 분포(1930년)

단위: 정보, 명, 건

	위탁경작지	위탁경작자	평균경작면적	계약건수	지주수
전 북	4,194	5,286	0.79	5,205	21
김 제	2,739	3,659	0.75	3,609	5
정 읍	685	926	0.74	869	6
부 안	419	332	1.26	332	3
익 산	225	225	1.00	225	4
옥 구	126	144	0.87	144	3
충 남	203	442	0.46		4
논 산	197	439	0.45		2
부 여	6	11	0.50		1
공 주	1	3	0.23		1

자료: 久間健一, 1935, pp.85-86.

2) 소작지의 입모차압(立毛差押)에 대해서는 1930년부터 통계가 작성되고 있었는데, 그에 의하면 1930년 8,144건, 31년 9,691건, 32년 7,244건, 33년 5,840건이 발생하였다. 도별로 보면 충남, 전북, 전남, 경남에서 집중적으로 일어나 전체 건수의 70% 이상을 차지하고 있었다(朝鮮總督府農林局, 1940, pp.93-96).

<표 1-8> 지세납부 의무자 면적별 인원

단위: 명

		1928	1930	1932	1934
50정보 이상	조선인	1,996	1,920	1,985	2,205
	일본인	1,206	1,224	1,326	1,357
10-50정보	조선인	47,439	46,173	43,802	43,542
	일본인	4,683	5,278	5,803	5,896
5-10정보	조선인	120,076	125,491	109,764	104,880
	일본인	4,772	5,451	6,075	6,496
1-5정보	조선인	1,030,113	1,018,540	978,540	933,459
	일본인	20,003	24,069	27,443	28,175
1정보 미만	조선인	2,621,784	2,783,226	2,920,065	2,567,086
	일본인	37,822	56,945	62,745	65,174
합계	조선인	3,821,408	3,975,350	4,054,156	3,651,172
	일본인	68,486	92,967	103,392	107,098
	계	3,889,864	4,068,317	4,157,548	3,758,270

자료: 정연태, 1994, p.162.

한편 지주들 가운데에는 중소지주 및 자작농의 몰락, 공황을 전후한 농지가격의 급격한 하락, 농업자금의 지주 편중 등을 이용하여 농지 소유를 확대하는 지주들도 나타났다. 특히 일본인 지주의 농지소유 확대가 두드러졌다. <표 1-8>은 지세납부 의무자의 면적별 인원을 정리한 것으로 실제 소유자 현황은 제대로 나타내지 못하지만 경향을 보는 데에는 무리가 없다. 이 표를 보면 알 수 있듯이 조선인 지주는 시기와 규모에 따라 증감을 나타내는 한편 1934년에는 50정보 이상을 제외하고는 전부 감소한 반면에 일본인 지주는 지속적으로 증가하였으며 특히 1930년을 전후하여 크게 증가하였다(정연태, 1994, p.161).

이와 같은 상황은 또 다른 연구에서도 이미 지적되고 있다(장시원, 1989, pp.58-62). 50정보 이상 대지주의 경우 일본인은 1925-1927년의 330명에서 1930년에는 552명으로 크게 늘어났으나, 조선인은 1925-1927년 2,451명에서 1930년 2,238명으로 줄어들었다. 일본인 지주의 경우 50-100정보의 대지주가 크게 증가하였고, 조선인 지주의 경우 50-100정보 규모는 약간 감소한 반면 100정보 이상의 조선인 지주는 급격히 감소하였다. 일본인 지주의 증가와 함께 일본인 소유농지도 빠르게 증가하여 동양척식회사를 제외한 일본인 소유 농지는 1928년 223,000정보에서 1932년 393,538

정보로 늘어났다. 특히 이들의 토지소유는 논에 집중되어 논 소유면적이 1928년 145,000정보에서 1932년 264,742정보로 약 83%나 증가하였다(정연태, 1994, pp.162-163).

농업공황을 전후한 지주의 토지소유 확대와 소농민의 몰락으로 이 시기 소작지와 농민 계층의 분포도 크게 변하였다. 전체 경작면적에서 소작지가 차지하는 비율을 보면 1920년대 전반에는 50% 수준을 유지하였으나 1920년대 중반 이후에는 꾸준히 늘어나 1932년에는 56.2%를 차지하였다. 그리고 농가 계층에서도 자가 경작을 전혀 하지 않는 지주 갑의 경우 이 시기에 크게 증가한 반면 일부 자가 경작을 하는 지주 을은 오히려 크게 줄어들었다. 이것은 지주 을이 공황을 전후로 지주 갑으로 전환된 것을 말하는 것이다(河合和男, 1986, p.153). 한편 자작농과 자소작농이 크게 감소하고 반대로 소작농이 급격히 늘어나 1932년에는 전체 농가 가운데 소작농이 52.7%를 차지하게 되었다(표 1-10).

<표 1-9> 경작지 및 소작지 면적

단위: 정보, %

	경지면적(A)	소작지면적(B)	B/A(%)
1918	4,342,091(100.5)	2,189,587(99.7)	50.4
1920	4,322,035(100.0)	2,195,145(100.0)	50.8
1922	4,317,318(99.9)	2,183,086(99.5)	50.6
1924	4,322,205(100.0)	2,181,920(99.4)	50.5
1926	4,378,956(101.3)	2,222,063(101.2)	50.7
1928	4,391,395(101.6)	2,377,451(108.3)	54.1
1930	4,388,665(101.5)	2,439,736(111.1)	55.6
1932	4,390,443(101.6)	2,481,905(113.1)	56.2

주: ()는 1920년을 100.0으로 한 지수를 나타냄.

자료: 河合和男, 1986, p.155.

<표 1-10> 농가 계층별 분포

단위: 호, %

	농가호수	지주갑	지주을	자작농	자소작농	소작농	화전민	겸업농
1918	2,652,484(97.5)	0.6(101.1)	2.5(87.3)	19.7(98.9)	39.4(102.6)	37.8(92.7)	-	17.0
1920	2,720,819(100.0)	0.6(100.0)	2.8(100.0)	19.4(100.0)	37.4(100.0)	39.8(100.0)	-	17.1
1922	2,712,465(99.7)	0.6(110.2)	3.1(108.7)	19.7(101.1)	35.8(95.5)	40.8(102.2)	-	17.2
1924	2,704,272(99.4)	0.7(119.9)	3.1(110.8)	19.4(99.3)	34.6(91.8)	42.2(105.5)	-	17.5
1926	2,753,497(101.2)	0.8(132.2)	3.1(111.5)	19.1(99.4)	32.4(88.0)	43.3(110.2)	1.3	16.8
1928	2,799,188(102.9)	0.7(133.5)	3.0(111.2)	18.3(96.6)	31.9(87.9)	44.9(116.0)	1.2	12.8
1930	2,869,957(105.5)	0.7(137.5)	2.9(109.6)	17.6(95.2)	31.0(87.5)	46.5(123.2)	1.3	11.6
1932	2,931,088(107.7)	1.1(211.3)	2.4(95.5)	16.3(90.0)	25.4(73.0)	52.7(142.8)	2.1	6.7

주: 1) ()는 1920년을 100.0으로 한 지수를 나타냄.

2) 지주갑이란 자가경작을 전혀 행하지 않는 지주이며, 지주을이란 일부를 자가경작하는 지주를 나타냄.

자료: 河合和男, 1986, pp.155-155.

제 3 절 소작쟁의의 격화

지주경제의 강화와 소농경제의 몰락은 지주와 소작인간의 대립을 더욱 격화시켰다. <표 1-11>은 소작쟁의 발생 건수, 참가 인원 및 1건당 참가인원을 정리한 것인데, 당시 소작쟁의 통계와 관련해서 주의해야 할 점은 식산국(1932년 농림국으로 바뀜)이 작성한 것과 경찰국이 작성한 두 종류가 있다는 점이다. 이 두 종류는 1924년까지는 통계가 동일한데 식산국이 독자적으로 조사를 시작한 1925년 이후는 통계상 커다란 차이를 보이고 있다. 양 통계가 어떠한 기준에서 조사 작성되었는지 자세히 알 수 없으나 경찰국 통계는 비교적 폭력적이고 단체적인 쟁의를 집계한 반면에 식산국은 소규모 쟁의까지 집계한 것으로 알려지고 있다. 그러나 1927년의 경우 ‘간단한 쟁의’를 포함시키면 약 1,400~1,500건 정도의 소작쟁의가 발생하였다고 식산국이 추계하고 있었다는 당시 신문 기사로 볼 때 소규모 쟁의까지 집계한 식산국 통계조

차도 ‘간단한 쟁의’는 제외하고 있었던 것으로 생각된다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』 1, p.41).³⁾

이와 같은 집계 방식의 차이로 <표 1-11>에서 알 수 있듯이 양 통계의 수치는 커다란 차이를 보이지만 모두 1930년을 전후로 소작쟁의가 크게 증가하였다. 특히 1930년에는 양 통계 모두 쟁의 참가인원이 처음으로 1만명을 넘어섰다. 한편 소작쟁의 발생원인도 변화하고 있었다. <표 1-12>에서 알 수 있듯이 1920년대 후반에는 소작지 문제와 소작료 문제가 소작쟁의의 가장 중요한 쟁점이었으나, 1930년대에는 소작지문제가 가장 중요한 쟁점이 되었다. 이것은 소작쟁의가 단순히 소작농으로서의 생활 안정만을 요구하는 것이 아니라 소작문제의 근본적 해결, 즉 토지문제의 해결을 요구하는 방향으로 바뀌고 있다는 것을 말하는 것이다. 그리고 이와 같은 변화 속에서 소작쟁의의 조직성이 강화되고, 일본제국주의 타도와 같은 민족 투쟁도 나타났다.

<표 1-11> 소작쟁의에 관한 통계

단위: 건, 명

	식산국 통계			경찰국 통계		
	건수(A)	인원(B)	건당(B/A)	건수(A)	인원(B)	건당(B/A)
1925	204	4,002	19.6	11	2,646	240.5
1926	198	2,745	13.9	17	2,118	124.6
1927	275	3,973	14.4	22	3,285	149.3
1928	1,590	4,863	3.1	30	3,572	119.1
1929	423	5,419	12.8	36	2,620	72.8
1930	726	13,012	17.9	93	10,037	107.9
1931	667	10,282	15.4	57	5,486	96.2
1932	300	4,687	15.6	51	2,910	57.1
1933	1,975	10,337	5.2	66	2,492	37.8
1934	7,544	22,454	3.0	106	4,113	38.8
1935	25,834	58,019	2.2	71	2,795	39.4
1936	29,975	72,453	2.4	56	3,462	61.8
1937	31,799	77,515	2.4	24	2,234	93.1
1938	22,596	51,535	2.3	30	1,338	44.6
1939	16,452	32,017	2.3			

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940; 朝鮮總督府警察局, 1933, 1938.

3) 총독부는 소작쟁의에 대한 통계의 정확성을 기하기 위해 1930년부터 일본 농림성이 채택하고 있는 기준과 소작관의 보고를 기본으로 해서 통계를 작성하였다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』1, p.82; 『朝鮮農會報』, 1930. 1, p.111).

<표 1-12> 소작쟁의의 발생 원인

단위: 건, (%)

발생원인	1927-1929	1930-1933	1933-1936	1937-1939
소작지문제	1,082(47.2)	986(58.2)	51,496(78.8)	58,638(82.8)
소작료문제	1,109(48.5)	517(30.5)	12,080(18.5)	11,393(16.1)
기타	97(4.2)	190(11.2)	1,754(2.7)	816(1.2)
합계	2,288(100.0)	1,693(100.0)	65,328(100.0)	70,847(100.0)

자료: 지수걸, 1993, p.46.

당시 소작쟁의의 이런 움직임과 관련해서 하나 주목되는 것은 사회주의 운동이 농촌으로 세력을 확장하여 농민들과 연대를 강화하여 농민운동을 전개하였다는 점이다. 1920년대 중반 이후 전국적으로 확산된 농민운동이 1928년 12월 코민테른의 「조선의 혁명적 농민 및 노동자의 임무에 관한 테제(이른바 12월 테제)」 및 1930년 9월 프로핀테른의 「조선의 혁명적 노동조합 운동의 임무에 관한 테제(이른바 9월 테제)」의 영향과 1930년 공황 발생으로 야기된 농가 경제의 위기, 1920년대 농민운동의 전개 과정에서 나타난 한계의 극복 등을 배경으로 1930년대 초반 커다란 변화를 맞이하면서 비합법적 적색농민조합운동=혁명적 농민조합운동이 본격적으로 전개되었다.

혁명적 농민조합은 노동자계급과 동맹하여 토지혁명과 노동자농민정부 수립을 궁극적인 목적으로 내세우면서 소작관계 개선 등 농민들의 일상적인 경제투쟁을 정치투쟁과 결합시켜 농민운동을 전개시켜 나갔다(지수걸, 1993, pp.148-182).

대표적인 혁명적 농민조합의 하나인 정평농민조합은 1930년에 26개 항의 새로운 행동강령을 결정하였는데, 그 내용을 보면 다음과 같다(飛田雄一, 1991, pp.66-67).

- 소작료의 감면
- 소작권 강제 이동 반대, 영소작권 확립
- 소작쟁의권·단결권·단체협약권 획득
- 언론·집회·결사의 자유 획득
- 노동자·농민 운동 탄압 일체 법령 철폐
- 농산품 및 부업품의 입찰 판매제 확립
- 간상배(奸商輩)·간농사음·농감 일체 사기죄의 박멸
- 관료배의 직권 남용 철저 감시
- 비밀재판 반대, 고문·불법감금의 사실상 철폐, 원죄(冤罪)·부당구속에 대한 배상

제 확립

- 농회의 자주화, 축산동업조합 및 권농공제조합의 철폐
- 토지개량령 개정
- 화전농 구축(驅逐) 절대 반대
- 묘목 강제 배분, 부당 부과 절대 반대
- 금비·종자·세금 지주 전담, 부역 절대 반대
- 동일 노동에 대해 동일 임금 지불
- 피고농(被雇農)에 대한 봉건적 착취 억압 폐지
- 부인 및 청소년에 대한 봉건적 착취 억압 타파
- 농촌문맹퇴치, 봉건적 억압 타파
- 평의회·협의회 일체 집회 공개
- 민족적 차별 반대
- 일본이민정책 절대 반대
- 노동자 계급과의 동맹
- 계급적 협동조합 결성 촉진
- 청년부·부인부·농업노동부·소년부의 설치 추진
- 계급적 농민 자위단 조직
- 농민단체의 강화, 전국적 통일 및 미조직 농민의 조직

혁명적 노동조합 운동은 소수의 좌편향적인 활동가들이 일부 지역에서 돌출적으로 전개한 것이 아니라 전국 220개 군·도 가운데 80개 지역에서 많은 활동가 집단에 의해 전개되었고, 대중적 기반도 비교적 튼튼하였다. 특히 함남·함북·전남·경북·강원 등지에서 운동이 활발하였고, 군별로는 명천·성진·홍원·정평·영흥·문천·단천 등지에서 활발히 전개되었다(지수걸, 1993, pp.396-397).

혁명적 농민조합은 총독부의 탄압에 의해 많이 파괴되고 운동이 크게 위축되기도 하였으나 조직을 재건설하면서 1930년대 후반까지 끈질기게 투쟁을 이어갔다.

한편 개량주의 농민운동도 농업공황으로 파탄된 농가경제를 다시 세우고 농민의 지위를 향상시키는 것을 목표로 농사개량 생활개선, 농민계몽, 경제생활 개선(협동조합을 통한 소비절약·부업장려), 농촌구제입법 제정 요구 등과 같은 농촌계몽운동을 전개하면서 세력을 확장해 갔다. 특히 이들은 총독부의 개량화정책에 편승하여 합법적인 조직운동을 전개할 수 있었다. 개량주의 농민운동 가운데 대표적인 단체는 조선농민사였다. 이성환(李星煥), 김준연(金俊淵), 유광렬(柳光烈) 등과 천도교

신파인 이돈화(李敦化) 등이 1925년 8월 조직한 조선농민사는 ‘우리 조선은 농업국으로 모든 힘을 농업에 쏟아 놓자. 다가오는 세상은 농민의 세상이다’라고 선언하고 ① 농민대중의 현실적 불안에 대한 생활권 확보, ② 농민대중의 의식적 훈련 실시, ③ 농민대중의 공고한 단결로 전국적 운동 지지 등의 강령을 내걸고 기관지『조선농민』을 발행하여 주로 북부지방을 중심으로 농민계몽운동을 전개하였다. 조선농민사에는 1933년 말 현재 143개의 산하조직(군단위 농민사)과 41,057명의 조직원이 소속되어 있었다. 한편 1930년 조선농민사 내부의 천도교파와 비천도교파가 대립하면서 이성환 등이 탈퇴하여 전조선농민사를 조직하여 별도의 농민운동을 전개하였다. 전조선농민사(1931년 1월 전조선농민조합으로 개칭)는 ‘실제 경작자인 농민이 토지에 존재하는 생활권의 확립을 기한다’라는 강령하에 ① 농민의 부담경감, ② 농촌고리대업의 퇴치, ③ 산업단체의 범규 및 예산 비판, ④ 농민교육의 보급 철저, ⑤ 봉건적 유품 배제, ⑥ 전체 운동의 인식 등을 제시하면서 농민들을 결집시켜 1931년 말 18개 단체에 조합원이 12,161명에 달하였다. 그 후 운동이 쇠퇴하여 1932년말에는 11개 단체에 조합원이 4,356명으로 줄어들었다(警察局保安課, pp.68-70; 지수걸, 1993, pp.56-59 및 p.104).

이와 같은 소작쟁의를 둘러싼 움직임의 변화는 당국에 위기감을 주어 소작입법을 실시하게 되는 중요한 계기가 되었다.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』

『朝鮮農會報』

<일반문헌>

강만길(1987), 『일제시대 빈민생활사 연구』, 창작사.

장시원(1989), 『일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문.

정문중(1993), 『1930년대 조선에서의 농업정책에 관한 연구: 농가경제 안정화 정책을 중심으로』, 서울대학교 박사학위 논문.

정연태(1994), 『일제의 한국 농지정책: 1905~1945년』, 서울대학교 박사학위 논문.

지수걸(1993), 『일제하 농민조합운동 연구』, 역사비평사.

警察局保安課, 『高等警察報』, 第2號.

久間健一(1935), 『朝鮮農業の近代的様相』, 西ヶ元刊行會.

菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.

飛田雄一(1991), 『日帝下の朝鮮農民運動』, 未來社.

小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史』, 政策篇, 朝鮮農會.

松本武祝(1998), 『植民地權力と朝鮮農民』, 社會評論社.

全北警察局(1932), 『細民の生活狀態調査』, 第2報.

朝鮮總督府(1932), 『朝鮮ノ小作慣行』, 前·後篇.

朝鮮總督府警察局(1933), 『朝鮮における治安狀況』.

朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮農地年報』, 第一輯.

河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.

暉峻衆三 編(1981), 『日本農業史』, 有斐閣.

제 2 장

농업공황과 조선미·일본미의 마찰

1920년대 산미증식계획의 적극적인 추진은 일본의 식량문제 해결에 커다란 역할을 하였다. 그러나 1920년대 후반부터 미가가 하락하자 일본에서는 조선미의 수입에 대한 경계심이 커지면서 지주 측으로부터 조선미의 수입통제책 마련이 요구되기 시작하였다. 특히 1930년 농업공황이 발생하자 조선미 통제 문제는 더욱 심각해졌다. 그러나 조선미 통제는 그리 간단한 문제가 아니었다. 일본의 식량문제 해결을 위해 실시하고 있는 식민지의 증산정책을 미가가 하락한다고 일방적으로 생산이나 수입에 통제를 가하는 것은 표면적으로 ‘내선일체’를 내세우고 있는 식민지 통치상 적지 않은 문제를 야기할 수 있고, 쌀이 큰 비중을 차지하고 있는 조선경제에 심각한 타격을 줄 수도 있었다. 더욱이 일본은 장기적으로 식량 부족이 예측되고 있고 또한 대륙침략을 추진하고 있어 식량의 안정적인 공급이 필수이므로 조선미에 대해 통제를 가하여 생산에 지장을 주는 것은 일본 정부로서도 바람직한 것이 아니었다. 조선미 수입통제를 둘러싼 마찰은 결국 산미증식계획을 중단시키는 하나의 중요한 요인으로까지 작용하였다. 따라서 제2장에서는 일본 정부의 미곡대책 관련회의(표 2-1)에서의 조선미 통제논의를 상세히 살펴보기로 하자.

<표 2-1> 조선미 관련 회의

미곡 관련 회의	설치일
미곡조사회	1929년 5월
미곡부고문회의	1931년 7월
미곡통제조사회	1931년 11월
농림·척무양성협의회	1933년 9월
미곡대책조사회	1934년 9월

제 1 절 미곡조사회의 조선미 통제를 둘러싼 논의

타나카(田中)내각은 1928년 12월 24일부터 시작된 제56회 제국의회에 미곡수급조절특별회계법 중 개정안(차입 최고한도를 종전 2억엔에서 2억 7천만엔으로 증액)을 제출하였다. 이 안에 대해 귀족원은 “본 자금의 증액은 새로 설치하는 조사위원회에 의해 미곡수급 조절에 관한 근본방침이 결정될 때까지의 편법”으로 인정한다는 조건을 붙여 가결하였다. 이에 따라 타나카내각은 1929년 5월 내각 직속의 자문기관인 미곡조사회를 설치하였다. 미곡조사회는 미곡정책에 관한 중요사항을 심의하고 그 결과를 관계 대신에게 건의를 할 수 있는데, 회장은 내각총리가, 부회장은 농림대신과 대장대신이 각각 맡고, 35인 이내의 위원으로 구성되었다.

타나카내각은 6월 13일 제1회 총회를 열어 미곡법⁴⁾ 성립 이후의 “본방(일본: 필자) 인구의 증가, 대만·조선미 생산의 발전, 외국미시장의 변화 등”에 대응할 수 있는 새로운 미곡정책을 세우기 위해 자문 제1호 「미곡의 수급 및 가격 조절에 관해 실시할 방책 모색」을 제출하였다(『米穀調査會議事錄』第一卷, p.11, p.15). 자문을 받은 미곡조사회는 심의를 담당할 특별위원회를 구성하고 각 위원으로부터 미곡법의 존폐문제, 식민지미의 이입대책, 외국미의 수입규제 및 미곡법 발동의 기준미가 결정 방법 등에 대해 사안(私案)을 제출받았다. 여기서는 그 가운데에서 식민지미의 이입대책에 대해 살펴보기로 하자.

특별위원회에 제출된 사안들이 제시한 식민지미 대책은 매우 다양한데 크게 3그룹으로 나누어 볼 수 있다(표 2-2).

우선 첫째, 식민지미가 일시에 집중적으로 일본에 이입되는 것이 미가붕괴의 원인이므로 그 조절이 필요한데, 그 방법은 법적 수단이 아니라, 경제적 시설에 의해 식민지미 이입을 분산시키자는 주장이다. 이에 대한 구체적인 방법으로는 미곡법의 식민지 연장 실시, 식민지에 창고 건설, 식민지미 매입 실시, 반관반민의 주식회사 설립 등 다양한 방법들이 제안되었다. 이것은 조선식산은행 두취(頭取) 아리가 미쓰토요(有賀光豊), 미쯔비시(三菱)창고 상무 미쯔하시 신쥬(三橋信三), 나고야(名古屋)상공회의 소상의원(常議員) 가토 카쯔타로(加藤勝太郎), 도쿄회미문옥총행사(廻米問屋總行司) 키무라 토그베(木村德兵衛), 도쿄미곡상품취인소(取引所) 상무이사 우에다

4) 1921년 4월 미곡수급 불안을 해소하는 것을 목적으로 제정된 법률로 정부가 미곡 수급을 조절할 필요가 있을 때에는 미곡의 매입, 매도, 교환, 가공 또는 저장을 할 수 있도록 하였다. 미가통제를 처음으로 시도한 법률이다.

<표 2-2> 미곡조사회에 있어 식민지미 이입대책 관련 내용

제안자	직위	주요내용
有賀光豊	朝鮮殖産銀行 頭取	조선에 미곡법 시행, 계절적 平均賣 유도, 농업창고·민간창고 보급장려하고 저리자금지원
三橋信三	三菱倉庫 常務	식민지에 미곡법 실시, 농업창고 설치하고 저리자금지원
加藤勝太郎	名古屋商工會議所 常議員	식민지에 미곡법 실시, 조선에 농업창고 설치
木村德兵衛	東京廻米問屋 總行司	식민지에 미곡법 실시
上田彌兵衛	東京米穀商品取引所 常務理事	반관반민 주식회사 설립하여 식민지미 매입
矢作榮藏	帝國農會 會長, 東京大學 教授	식민지이입 전매, 식민지에 상평창제도 실시
三輪市太郎	衆議院 議員	일본미, 식민지미, 외국미 정부 전매
上山滿之進	貴族院 議員	법령에 의한 조선미 이입의 월별 평균화
東郷 實	衆議院 議員	이입허가제에 의한 조선미 월별 평균화, 농업창고 설치

자료: 『米穀調査會議事錄』 第一卷; 田剛秀, 1993, p.31에서 작성.

야베(上田彌兵衛)가 주장한 것으로, 식민지 미곡상인·지주, 일본의 미곡상인·부르주아의 목소리를 대변한 것이라고 할 수 있다.

먼저 조선을 대표하는 입장인 아리가(有賀)⁵⁾의 주장을 보자. 아리가(有賀)가 제출한 「조선에 있어서 조절 실행방법」은 미가조절을 경상조절과 임시조절로 구분하여 제시하였다. 경상조절은 조선미가 계절적으로 편중되어 일본으로 이출되는 것을 시정·완화하여 월별 평균판매를 유도하는 것으로, 일본 정부는 매년 11월부터 다음 해 3월까지 월평균 이상으로 이출될 것으로 예상되는 수량을 매입—조절수량은 우선 벼 300만석—하여, 다음 해 4월경부터 매달 평균적으로 일본에 이출하는 것이 그 내용이다. 그리고 임시조절은 필요에 따라 일본 정부와 조선·대만 총독부가 협의하여 실시하는 것으로 현행 미곡법을 적용하자는 주장이다. 그 외에 농업창고 및 민간창고의 보급을 장려하면서, 보관미에 대해서는 저리자금을 지원할 것을 주장하였다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, pp.104-105, pp.222-223).

한편, 미쯔하시(三橋)는 식민지까지 미곡법을 연장 실시함과 동시에 계절적 과잉

5) 1906년 1월 한국에 파견되어 2월 진남포세관장을 시작으로, 탁지부 사세국 관세과장, 경기도 내무부장, 탁지부 이재과장 등을 지냈고 1918년 9월 관직을 사직한 후, 10월 조선식산은행이사, 1920년 7월-1937년 10월 조선식산은행 두취, 1934년 7월-1946년3월 귀족원의원, 1939년 2월-1941년 4월 한강수력전기회사사장 등을 역임하였다. 또 선미협회 회장, 조선미곡상조합연합회 회장 등도 역임하였다.

미 처리를 위해 농업창고를 건설하고 저리자금을 지원할 것을 주장하였다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, p.112, pp.213-215). 그리고 카토(加藤)와 키무라(木村)도 현행의 미곡법을 식민지에도 실시할 것을 제안하였다

이에 대해 우에다(上田)는 식민지에서 미곡법 실시는 근본적인 해결책이 아니라고 주장하면서 수확기에 이입이 집중하는 것을 막기 위해 통제기관으로서 반관반민의 주식회사를 설립하여 식민지미를 시기에 따라 매입하게 하고 이것을 적절한 시기에 일본에 이입, 또는 외국에 수출하는 방안을 주장하였다.

둘째, 미가유지를 위해 정부가 전매를 실시하여 식민지미 이입을 철저히 통제할 것을 요구하는 주장이다. 전매안은 일본 지주 측의 주장으로 도쿄대학 교수 야하기 에이쥬(矢作榮藏)와 중의원의원 미와 이찌타로(三輪市太郎)가 제안하였는데 양자간에 약간의 차이가 있다. 야하기(矢作)는 일본 농민을 보호하기 위해 이입미 및 수입미에 대해 정부가 전매제도를 실시하고, 이와 더불어 식민지에서 상평제도를 실시할 것을 주장한 반면, 미와(三輪)는 식민지미와 외국미뿐만 아니라 일본미도 전매대상으로 할 것을 주장하였다. 또 식민지미를 전매할 때 전자는 일본에 필요한 수량의 매입전매를 주장하였지만, 후자는 과잉미만을 매입전매할 것을 제안하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, pp.32-33).

셋째, 이입허가제를 실시하여 조선미 이입의 월별 평균화를 꾀하자는 주장이다. 이것은 귀족원의원 카미야마 미쯔노신(上山滿之進)과 중의원의원 토고 미노르(東郷實)가 제안하였다. 카미야마(上山)는 조선미의 연간 이입수량은 제한하지 않고 단지 12월 이후 수개월간에 이입이 집중하는 것을 법령으로 통제하여 이입의 월별 평균화를 꾀할 것을 주장하였다. 특히 카미야마(上山)는 식민지를 일본과 차별 취급하는 것에는 기본적으로 반대라고 일단 전제하면서도 만약 “차별이 필요하다면 차별대우하는 것도 가능하다”고 주장하여 경우에 따라서는 차별적인 정책도 있을 수 있다는 것을 분명히 하고, 이 방법의 실시에 의해 손해를 입는 것은 미곡 이출상인이지 조선의 농민이 아니므로 통치상 커다란 영향은 없다고 강조하였다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, p.256, p.259). 한편 토고(東郷)는 월평균 이입을 꾀하기 위해 이입허가제를 실시하는 외에 일본 정부의 농업창고 건설, 보조금에 의한 민간창고의 건설 장려, 위탁미에 대한 저리자금 융통 등을 실시할 것을 주장하였다

이러한 내용의 식민지미 문제는 10월 30일부터 열린 소위원회—위원장은 귀족원의원 마에다 토시사다(前田利定), 위원은 미와 이찌타로(三輪市太郎), 미쯔하시 신조(三橋信三), 아리가 미쯔토요(有賀光豊), 야하기 에이쥬(矢作榮藏), 카미야마 미쯔노

신(上山滿之進), 그리고 오사카상과대학장 카와다 시료(河田嗣郎)의 7명으로 구성—에서 본격적으로 논의되기 시작하여 10월 31일의 제2회 소위원회에서는 미곡법의 식민지 실시안이 검토되었다. 미곡법을 식민지까지 연장 실시하는 문제는 미곡법 성립 이래 조선뿐만 아니라 일본 내에서도 계속 요구되어 왔지만 인구식량문제(조사회)의 답신을 기초로 삼아 1928년 2월 22일부터 미곡법 제2조 “정부는 미곡의 수량 또는 시중 가격을 조절하기 위해 특별히 필요하다고 인정될 때에는 칙령에 의하여 기간을 설정하여 미곡의 수입세를 증감 혹은 면제하고, 또는 수입 혹은 수출을 제한할 수 있다”는 규정만이 조선에 적용되었고 전면적인 시행은 결국 이루어지지 않았다. 이 안에 대해 카미야마(上山)는 “대만, 조선의 현재 상황을 볼 때 그렇게 과대한 권력을 실시할 필요는 없고”, 또 “대만, 조선에 있어 매입을 안하는 것은 불공평하기 때문에 (매입을) 제안하는 것은 잘못된 것(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.8)”이라고 반대의사를 나타냈다. 그리고 야하기(矢作)도 미곡법을 조선까지 연장 실시할 경우, 그 비용을 조선총독부가 아니라 일본 정부가 부담하는 것에 강하게 반발하여(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.10) 결국 미곡법을 식민지에 연장 시행하는 안은 반대 다수로 부결되었다.

그리고 11월 7일에 열린 제3회 소위원회에서 아리가(有賀)안 가운데 조선에 창고를 건설하고 입고에 대해서는 저리자금을 지원하는 건에 대해 심의하였다. 이에 대해 우선 미와(三輪)는 추수 후에 미곡이입이 일시 집중되는 것을 완화한다는 취지에는 찬성하지만, 일본 정부가 창고를 건설하여 예탁미에 대해 저리자금을 융통하고, 그와 함께 일본에 대한 이출을 자유롭게 용인한다면 결국 일본의 미가를 계속 압박하게 되므로 아리가(有賀)안은 “조선본위의 안”에 불과한 것이라고 반대하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.17). 그리고 카미야마(上山)는 조선을 위해 일본 정부가 막대한 재정을 부담하는 것에 반대하고, 야하기(矢作)도 반대하였다.

한편, 미쯔하시(三橋)와 카와다(河田)는 일부 찬성, 일부 반대를 표명하였다. 미쯔하시(三橋)는 농업창고를 장려하고 저리자금을 융통하는 것에 대해서는 찬성하지만 일본 정부가 직접 창고를 건설하고 매입하는 것에는 반대하였다(『米穀調査會議事錄

6) 제1회 소위원회에서 우에다(上田彌兵衛)의 식민지미와 외국미 통제를 위한 반관반민의 주식회사 설립안이 심의에 붙여졌으나 미가조절과 같은 중요 정책을 민간회사에 위임하는 것은 바람직하지 않다고 하여 전원일치로 부결되었다.

7) 인구식량문제조사회는 인구문제 및 식량문제에 관한 중요사항을 조사 심의하기 위해 1927년 7월에 설치된 조사회로 총리대신이 회장을 맡았다.

』, 第二卷, p. 18). 이에 대해 카와다(河田)는 미쯔하시(三橋)와 달리 정부가 창고를 건설하여 조선미를 매입, 저장하는 것에는 찬성하지만 “내지(일본: 필자, 이하 동일)에 자유이출을 허용하는 것은 조선미의 판로를 확장시키는 것이고 내지미에 대해서는 효과가 적다”고 주장하면서 “이처럼 효과가 적은 정책에 대해 막대한 국비를 지출하는 것”에는 반대라고 하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.18). 이와 같이 좀처럼 의견이 좁혀지지 않자 아리가(有賀)안을 나누어 찬부를 정하기로 하고 우선 일본 정부가 창고를 건설하고 매입하는 사항을 표결에 부쳤는데 부결되었다.

그 후 조선에 농업창고를 건설하고 입고미에 대해 저리자금을 융통하여 이출을 조절하는 건에 대해 심의하였다. 이것은 미쯔하시(三橋)도 주장한 내용이다. 이 안에 대해 논의한 결과, 찬성하기는 어렵지만 다른 좋은 안과 병행하여 운영한다는 조건을 붙여 가결하였다. 이 안에 대해서는 야하기(矢作)도 차선책으로서 찬성하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, pp.20-21, p.99).

다음은 제국농회를 비롯한 일본의 지주층이 끈질기게 요구하던 전매안에 대해 보기로 하자. 야하기(矢作)안⁸⁾에 대해서는 위원장과 제안자를 제외하고 전원이 반대의 뜻을 나타냈다. 카미야마(上山)는 장기적으로 보아 일본은 쌀의 공급 부족이 예측되고 있기 때문에 산미증식을 좌절시키는 안에는 반대라고 주장하고, 미쯔하시(三橋)도 같은 이유로 반대하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, pp.33-34). 그리고 카와다(河田)는 “(단일)조선미의 생산자가 내지시장을 목적으로 생산하고 있다면, 이 입량을 제한하는 것은 공존의 취지에 어긋나는 것이다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.35)”라고 하면서 반대의사를 표명하였다. 또한 똑같이 전매안을 제출하고 있는 미와(三輪)도 「단지 필요수량만 매입한다면, (본래의)전매의 의의를 몰각하는 것」(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.33)이라고 야하기(矢作)안을 비난하여 결국 이 안은 부결되었다. 한편, 미와(三輪)안⁹⁾에 대해서는 우선 카와다(河田)가 “전매제도를 전국적으로 시행한다면 가능하지만, 조선미만을 전매(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.36)”하는 것에는 반대한다고 밝힌 후에 미쯔하시(三橋), 카미야마(上山), 아리가(有賀)가 차례로 반대의견을 표시하였다. 이에 대해 야하기(矢作)는 현재보다는 어느 정도 더 이점이 있다고 찬성하였으나 결국 4대 2로 부결되었다.¹⁰⁾

8) 야하기(矢作)안 가운데 식민지에 상평창제도를 실시하는 안은 10월 31일 제2회 소위원회에서 토의되었으나, 지금 그와 같은 시설은 필요하지 않다는 이유로 부결되었다.

9) 미와(三輪)안 가운데 일본미 전매에 대해서는 10월 25일 제13회 특별위원회에서 부결되었다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, p.372).

마지막으로 이입허가제안에 대해 보자. 앞에서 본 것처럼 이입허가제는 카미야마(上山)와 토고(東郷)가 제안하였는데 제4회 소위원회에서는 카미야마(上山)안을 중심으로 심의가 이루어졌다. 이 안에 대해서는 우선 척무성과 조선총독부가 평균이출의 취지에는 찬성하지만 법령에 의한 제한에는 조선통치상 중대한 악영향을 미칠 수 있다는 이유로 반대하고, 그 대신 창고를 건설하여 입고미에 대해 자금을 지원하고, 창고업에 대해서는 손실을 보상하는 등과 같은 경제적 방법을 시행할 것을 주장하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, pp.23-26). 또 아리가(有賀)도 “허가제도는 명의상의 차별대우에 그치는 것이 아니라 실제로 많은 곤란한 점이 있다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.27)”고 반대하였다.

그러나 다른 위원들은 조건부로 찬성하였다. 카와다(河田)는 대체로 카미야마(上山)안에 찬성하지만 이입허가제도만으로는 조선의 농민과 미곡상인이 타격을 받으므로 그 타격을 완화하기 위해 이입허가제도와 함께 일본 정부가 이출항에 창고를 세워 이출미에 대해서 저리자금을 융통하는 방법을 병행하여 실시할 것을 조건으로 제시하였다. 그리고 야하기(矢作)는 “전매안을 바라지만 허가제도가 현재보다는 나은 것(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.30)”이라면서 이입허가제도를 찬성하였다. 이에 대해 미쯔하시(三橋)는 종전과 마찬가지로 국립창고의 건설에 반대하고 그 대신 허가제도를 농업창고안과 병행하여 실시할 것을 주장하였다. 그리고 미와(三輪)는 자신의 안이 부결될 경우에는 차선책으로 찬성하지만 아직 자신의 안에 대한 심의가 남아있으므로 찬반을 유보한다고 하였다. 이처럼 소위원회의 분위기는 대체로 찬성 쪽으로 기울어지고 있었으나 여러 가지 사정으로 좀처럼 찬성의견이 수렴되지 않자 11월 9일의 제5회 소위원회에서 정부창고의 건설과 전매제에 대한 심의를 우선 실시하고 이입허가제에 대한 표결은 잠시 유보하기로 하였다.

이에 따라 조선미의 이입허가제안은 11월 28일 제9회 소위원회에서 다시 토의되기 시작하였다. 그런데 소위원회의 분위기가 종전과는 크게 바뀌었다. 즉 카미야마(上山)가 갑자기 자신이 제안한 이입허가제 대신에 조선미의 이입에 대해 소위원회에서는 단지 “적당한 방책을 수립한다”라고 결의만 하고, 특별위원회 혹은 총회에서 조선총독의 책임 있는 언명을 듣도록 하자는 새로운 제안을 하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.83). 또 미쯔하시(三橋)도 “오사카(小坂)위원(척무정무차관: 필자)이 말한 것처럼 현재 조선의 사정이 우려해야 할 상태라면 크게 고려하지 않으면

10) 그리고 대만미 전매안도 역시 4대 2로 부결되었다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.36).

안되므로 적당한 방책을 강구한다라는 수준에서 결정할 것을 주장하였다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.84).

그렇다면 제4회 소위원회에서 조선총독부와 척무성, 그리고 아리가(有賀)의 반대에도 불구하고 법령에 의한 이입허가제를 다수로 가결하려던 상황이 이처럼 급반전된 이유는 무엇인가. 그 이유에 대해 제9회 소위원회의 의사록에는 어떤 구체적인 언급이 없고, 단지 미쯔하시(三橋)가 “현재 조선의 사정이 매우 우려해야 할 상태”라고 말하고 있을 뿐인데, 특별위원회에서 카미야마(上山)가 마쓰다 겐지(松田源治) 척무대신이나 사이토 마코토(齋藤實) 조선총독의 책임 있는 답변을 요구한 것에 대해 척무성측이 “조선통치의 중대성을 무시한 이기주의로 이론상 실제상으로 유해하고, 현재 조선 각지에서 학생소요가 빈발하고 있어 이와 같이 식민지를 무시하는 모국본위주의의 언동은 불근신이다(『東亞日報』, 1930. 1. 18)”라고 한 기록과 또 광주학생운동의 발발로 사이토 총독이 미곡조사회의 위원회에도 출석하지 못한 점 등으로 볼 때 11월 3일 발생하여 11월 중순부터 전국적으로 확산되고 있던 광주학생운동이 ‘매우 우려해야 할 상태’였기 때문이라고 할 수 있다.

결국 이 ‘우려해야 할 상태’를 고려하여 마쓰다 류지(町田忠治) 농림대신이 일본에 이출하는 조선미의 수량을 조절하기 위해 조선총독부가 적당한 대책을 수립하는 방안을 제안하자, 카미야마(上山)가 이것을 받아들여 자신이 제안한 이입허가제안을 농림대신이 말한 대로 수정한다고 다시 제안하였다. 그리고 야하기(矢作)도 종전의 주장에서 크게 후퇴하여 “내지에 이출하는 조선미의 수량을 월평균적으로 조절하기 위해 총독부가 적당한 방책을 수립한다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.85)”라는 매우 소극적인 안을 제안하였고, 결국 소위원회는 특별위원회에서 사이토 총독이 책임 있는 언명을 하는 것을 조건으로 야하기(矢作)의 제안을 전원일치로 채택하였다.

이 소위원회의 결정은 1930년 1월 17일에 열린 제24회 특별위원회에서 광주학생운동의 발발로 출석하지 못한 사이토 총독 대신 마쓰다(松田) 척무대신이 “정부는 추수 후에 조선미가 일시에 이입되는 것을 방지하기 위해 적당한 방책을 강구하여 이입을 조절할 용의가 있다(『米穀調査會議事錄』, 第二卷, p.347)”고 답변한 후 원안대로 가결되어 3월 20일의 제4회 총회에서 답신안¹¹⁾에 포함되어 통과되었다.

11) 미곡조사회의 답신안 내용은 다음과 같다. ① 미가기준을 설정하는 것은 긴요하다고 하므로 정부는 조속히 미곡법 발동에 필요한 미가의 최고, 최저기준을 조사 결정한다.

② 농업창고를 장려하고 저리자금을 지원한다. ③ 일본에 이출하는 조선미 수량을 월

제 2 절 농림성의 식민지미에 대한 인식

그렇다면 당시 농림성은 식민지미의 수입에 대해 어떻게 인식하고 있었는가 1929년 9월 14일에 열린 제6회 특별위원회에서 농림성의 이시구로 타다야쓰(石黒忠篤) 농무국장은 “수량적으로 내지에 필요 이상으로 대만, 조선미가 수입되는 것은 아닌가”라고 정부의 견해를 묻는 토고(東郷)의 질문에 대해 “이미 외국미가 들어오고 있으므로 불필요하다고는 할 수 없다. 계절적으로 일시에 쇄도하는 것은 분명한 것으로, 11월부터 이듬해 3월에 수입 총수량의 5할이 수입된다. 이것은 그 기간의 수요량에 비해 과잉”이라고 밝히고 “(미국수급추계)계산에 잘못이 없는 한 앞으로 식민지미 수입은 속행된다”고 답하였다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, pp.171-172). 즉 식민지미의 수입은 수량적으로는 과잉이 아니고 다만 계절적으로 공급과잉의 문제가 있을 뿐이라는 점을 분명하게 밝히고 있었다. 또 야마모토(山本悌次郎) 농림대신도 조선미가 일본 시장에 큰 영향을 미치나 그것은 “단지 계절적 문제(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, p.22)”라고 하였다. 농림관료들의 이와 같은 인식은 야하기(矢作)의 “식민지미의 수입은 수량적으로 과잉(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, p.171)”이라는 인식과는 커다란 차이를 나타내는 것으로 주목할 필요가 있다.

농림관료들의 이와 같은 식민지미에 대한 인식²⁾은 일본의 식량수급이 매우 불안

별 평균적으로 조절하기 위해 조속히 조선총독부에서 적당한 방책을 수립한다⁴⁾ 외국미의 수출입허가제도를 만들어 일정 수량의 수입을 허용하고, 동시에 수출도 허가를 받게 하여 외국미의 수출입을 관리 통제한다. ⁵⁾ 종전의 미곡수급조절특별회계 손실을 일반회계로 옮긴다 등이었다.

- 12) 식민지의 수입과 관련해 당시 농림성이 예의 주시하고 있었던 것은 조선미이었고 똑 같은 식민지미라 해도 대만미 수입은 그다지 큰 문제가 되지 않았다 그것은 ① 일본에 수입되는 대만미의 연간 수입량이 조선미 수입량의 40% 정도인 약 230만석(1925-29년의 연평균, 이하 동일)이고, ② 그 가운데 품질 면에서 일본미와 경쟁할 수 있는 봉래미(蓬萊米: 대만에서 재배에 성공한 일본벼 품종에서 생산된 쌀로 1920년대 중반부터 본격적으로 생산되었다)는 약 100만석에 불과하였으며, ③ 또 대만미는 제1기미(第1期米: 과중기가 12월-다음해 3월)와 제2기미(第2期米: 과중기가 5월-7월)가 있어 계절적 수입집중도 연 2회로 분산될 뿐만 아니라, ④ 조선미와 같이 12월경부터 수입되는 제2기미(第2期米)는 환나미(丸糯米)가 약 54.9%를 차지하고 봉래미(蓬萊米)는 겨우 16.5%로 미가에 미치는 영향이 그다지 크지 않았기 때문이다. 봉래미(蓬萊米)가 총이출량의 77.2%나 차지하는 제1기미(第1期米)는 주로 7-9월경에 일본에 수입되기 때문에 오히려 단경기의 미가를 안정시키는 효과가 있었다.

정하다는 데 기인하는 것이었다. 1927년 농림성이 작성한 향후 30년간의 미곡수급 추계에 의하면, 1930-40년대에는 조선미·대만미를 이입해도 매년 약 3-4백만석의 공급 부족이 발생하고, 더욱이 30년 후에는 약 1,336만석이라는 심각한 쌀 부족 사태가 예측되었다. 쌀뿐만 아니라 보리도 30년 후에는 1,425만석 정도의 공급 부족이 예측되었다(『米穀調査會議事錄』, 第一卷, 五. 調査參考資料, p.4).

이처럼 농림성은 식민지미의 이입은 단지 계절적으로 공급과잉이므로 계절적 집중을 적절하게 분산시키는 것이 필요하다고 인식하고 조선미에 대해 강력한 이입 통제정책은 취하지 않고 조선총독부에 대책을 일임하기로 하였다. 이것은 미곡조사회 이후 열리는 미곡부고문회의, 미곡통제조사회, 미곡대책조사회 등에서 농림성이 식민지미 통제를 강력하게 요구하여 척무성·총독부와 마찰을 일으키는 것과는 큰 차이를 보이는 것이다. 결국 미곡조사회에서 식민지미 이입통제에 대한 논의가 최종단계에 접어드는 시기였던 1929년 11월 21일에 열린 수상, 장상, 농상, 척상의 4상협약에서 일본정부가 저리자금을 융통하여 농업창고를 설립하고 조선총독부가 직접 이출통제를 실시할 것을 기본 방침으로 결정하였다(『東京朝日新聞』, 1929. 11. 22). 그리고 1930년 3월 17일 마쓰다(町田) 농림대신과 사이토 조선총독의 조선미 이입통제 문제에 관한 회담에서 사이토 조선총독이 ① 이입총수량을 통제하지 않고, 매월 평균적으로 이입을 조절하는 것이라면 충분한 시설을 시급히 마련할 의향이 있고, ② 조선의 외국미 수입에 대해서도 충분한 조치를 취할 것을 약속함에 따라 결국 농림성은 조선미 대책을 조선총독부에 일임하기로 하였다(『東亞日報』, 1930. 3. 21).

조선미에 대한 농림성의 이와 같은 인식은 1930년 가을 쌀이 대풍작이었을 때에도 그대로 유지되었다. 즉 농림성은 1930년 쌀 대풍작을 단지 “금년에 한해 생긴 새로운 현상(『帝國議會衆議院議事速記録』, 第59回 議會. 上, 1930, p.204)”으로만 판단하고, 조선미 이입 조절대책으로 ① 조선의 외국미 수입을 엄격하게 제한할 것 ② 조선의 좁쌀 수입제한정책을 강구할 것 ③ 조선의 미곡창고를 활용하여 한꺼번에 일본으로 이출하는 것을 방지할 것, ④ 총독부는 월별 평균이출을 즉시 실시할 것 등을 조선총독부에 요청하는 데 그쳤다. 그러나 농업공황하에서 미가 폭락이 계속되고 농가경제가 어려움에 처하자 미가문제는 커다란 사회적·정치적 문제로 발전하게 되고 농림성도 지금까지의 태도를 바꾸어 본격적으로 조선미 이입통제 강화를 시도하게 되었으며, 그에 따라 조선미의 이입 문제를 둘러싼 농림성과 척무성·조선총독부의 대립도 서서히 표면화되기 시작하였다.

제 3 절 조선미 통제를 둘러싼 농림성과 식민지의 대립

1931년 9월 18일 만주사변이 발발하고 21일에는 영국의 금본위제가 중지되자 일본 주식시장은 대혼란에 빠져들고 그 영향으로 쌀값도 급락하였다(荷見安, 1957, pp.172-173). 더욱이 가을 수확기를 맞아 햅쌀의 출하도 증가하면서 쌀값은 계속 하락하여 10월에 17.5엔, 11월에는 17.4엔까지 떨어졌다. 이것은 월 평균 가격으로 1917년 6월 이후 가장 낮은 가격이었다.¹³⁾

이처럼 쌀값이 대폭락 하고 농가경제가 크게 타격을 받자 일본 정부는 미곡법 개선을 포함한 새로운 미가유지정책을 수립하기 위한 움직임을 본격화하였다. 우선 사이트내각은 1932년 6월 29일 농림성 조직을 개편하면서 미곡부를 설치하였다. 미곡부는 미곡법 시행 및 미곡통제계획 조사에 관한 사무를 담당하는데 ‘미곡통제’라는 단어가 법령에 처음으로 등장하였다(荷見安, 1937, p.37). 이것은 미곡에 대한 국가권력의 개입이 본격화하는 것을 단적으로 보여 주는 것으로 주목된다. 그리고 미곡통제계획 조정에 관한 사무를 지원하기 위해 미곡부에 고문을 두었다. 당시 고문으로는 카미야마 미쓰노신(上山滿之進, 귀족원의원), 안도 코타로(安藤廣太郎, 농사시험장장), 마키노 타다아쓰(牧野忠篤, 제국농회회장), 타카다 코베이(高田耘平, 중의원의원), 아즈마 타케시(東武, 중의원의원), 아리가 미쓰토요(有賀光豊, 조선식산은행두취)의 6명이 임명되어 7월 27일부터 미곡부고문회의가 개최되어 미곡대책을 논의하였다(農林大臣官房總務課, 1959, p.183).

보다 강력한 미가유지정책을 확립하기 위한 농림성의 이와 같은 움직임 속에서 식민지미에 대한 농림성의 대응도 크게 변하고 있었다. 7월 27일 제1회 미곡부고문회의가 열려 항구대책과 가을에 열릴 예정인 제63회 의회에 제출할 응급대책에 관한 심의를 시작하였는데, 농림성은 세간에서 논의되던 대책들을 정리한 미곡전매안, 미가공정제, 미곡관리제의 3개 참고안과 함께 미곡부에서 준비하고 있던 안(미곡부안)¹⁴⁾을 제출하였다. 미곡부고문회의에서는 3개의 참고안에 대한 설명이 있는 후 먼저 미곡부안에 대한 심의가 시작되었다. 그런데 「농림성 미곡부고문회 속기록」에 미곡부안이 생략되어 있어 미곡부안의 자세한 내용을 알 수 없으나 심의 내용을 통해 볼 때 가장 주목되는 점은 일본의 미곡수급 추정에 근거해서 식민지미의 이입수량을 정하여 월별 평균적으

13) 이렇게 하락한 쌀값이 1929년 수준으로 회복된 것은 1935년이었고, 또 1940년이 되어서야 1920년대의 최고 수준으로 회복하게 되었다.

14) 미곡부는 설치 직후 나가요리(長瀬貞一) 미곡부장을 위원장으로 하는 미곡조정조사위원회를 두어 미곡통제에 대한 협의를 시작하였다(農林大臣官房總務課, 1959, p.194).

로 이입을 허가하도록 규정하였다는 점이다. 일본의 미곡수급 추정에 의한 이입량 결정은 “조선미와 내지미에 차별을 두어 내지미를 보호하기 위해 조선에서 이입하는 쌀 전량을 제한”하는 것은 고려하고 있지 않다고 말해 온 지금까지의 농림성 입장¹⁵⁾을 크게 바꾼 것으로 조선미에 대한 통제를 강화하겠다는 뜻을 분명히 한 것이다.

이와 같은 미곡부안에 대해 아리가(有賀)는 식민지를 차별하는 규정이라고 강하게 반발하면서 식민지를 포함한 ‘제국’ 전체를 대상으로 하는 미곡정책 실시를 요구하였다(『農林省米穀部顧問會第2回議事速記録』, 1932. 7. 28). 그러면서 아리가(有賀)는 조선에서의 미곡법 실시, 미곡의 생산제한 및 만주 좁쌀 수입제한 실시를 제안하였다. 그러나 농림성 관료들은 종전과는 달리 아리가(有賀)의 ‘제국’ 전체를 대상으로 한 미곡정책 실시 요구를 강하게 비판하였다. 이시구로(石黒) 농림차관은 “내지와 조선을 똑같이 할 필요는 없다”고 하면서 조선미 이입에 대해 ‘점검’할 필요가 있다는 뜻을 분명히 하였다(『農林省米穀部顧問會第2回議事速記録』, 1932. 7. 28). 또 하스미 야스미(荷見) 미곡부 계획과장도 “내지에서 미곡정책을 수립할 때 첫 번째로 내지미로 충당하고, 그다음에 조선미·대만미로 부족을 보충하며, 마지막으로 외미로 보충”하는 것이 타당하다고 말하면서, “수량이 과잉으로 오고, 불균등하게 출회기에 (이입량이) 매우 많았다. 또 금년에 이르러서는 말할 수 없을 정도로 심한 방법으로 조선총독부는 하고 있다(『農林省米穀部顧問會第2回議事速記録』, 1932. 7. 28)”면서 조선총독부의 미곡이출통제정책을 강하게 비판하였다.

농림성 관료들의 이와 같은 비난은 1930년 가을 대풍작을 계기로 일본에 이입되는 식민지미가 100만석(전년 대비 약 45% 증가)을 넘어섰고, 그 결과 일본의 관외이출미에 대한 비율도 1931년에 80%에 달하였으며(표 2-3 참조), 특히 1931년 가을 쌀 수확량이 1930년 가을보다 크게 감소하였는데도 불구하고 일본으로의 이출량은 그다지 감소하지 않았다는 점에 기인한 것이다.

즉 생산량의 변동과는 그다지 관계없이 대량의 조선미가 만성적으로 일본으로 이입되고 있어 이런 상황에서 가격정책을 실시하여 일본의 쌀값을 끌어 올린다고 해도 그것이 다시 조선미의 이입을 촉진하는 요인으로 작용되므로 결국 미곡법 및 미곡수급조절특별회계법의 원만한 운영은 곤란하다고 농림성은 판단하고 조선미의 이입통제를 강화하려고 한 것이다.

15) 마쯔다(町田忠治) 농림대신의 발언(『帝國議會衆議院委員會議錄』, 第59回 議會, 1930, p. 115). 1930년 12월 13일 미곡조사회 제7회 총회에서도 마쯔다 농림대신이 같은 내용을 발언하였다(『米穀調査會議事錄』, 第三卷, p.432).

<표 2-3> 일본·조선·대만미의 이출 동향

단위: 천석, %

	일 본			조 선			대 만			이출 합계 (G)	G/B (%)
	생산량 (A)	이출량 (B)	B/A (%)	생산량 (C)	이출량 (D)	D/C (%)	생산량 (E)	이출량 (F)	F/E (%)		
1925	57,170	11,982	21.0	13,219	4,428	33.5	6,271	2,522	40.2	6,950	58.0
1926	59,704	11,833	19.8	14,773	5,213	35.3	6,101	2,187	35.9	7,400	62.5
1927	55,593	12,011	21.6	15,301	5,903	38.6	6,637	2,638	39.8	8,541	71.1
1928	62,103	12,567	20.2	17,299	7,069	40.9	6,841	2,431	35.5	9,500	75.6
1929	60,303	13,627	22.6	13,512	5,378	39.8	6,451	2,253	34.9	7,631	56.0
1930	59,558	13,505	22.7	13,702	5,167	37.7	7,111	2,185	30.7	7,352	54.4
1931	66,876	13,385	20.0	19,181	7,992	41.7	7,516	2,699	35.9	10,691	79.9
1932	55,215	14,020	25.4	15,873	7,198	45.4	8,073	3,419	42.4	10,617	75.7
1933	60,390	13,590	22.5	16,346	7,532	46.1	8,666	4,217	48.7	11,749	86.5
1934	70,829	16,495	23.3	18,193	8,953	49.2	8,934	5,124	57.4	14,077	85.3
1935	51,840	12,227	23.6	16,717	8,435	50.5	8,906	4,511	50.7	12,946	105.1

자료: 農林省農務局, 『米穀要覽』, 각 연도.

한편 카미야마(上山)와 안도(安藤)는 이출미에 대한 통제는 식민지미뿐만 아니라 일본미에 대해서도 실시해야 한다면서 미곡부안의 식민지미 이입통제에 반대하였다(『農林省米穀部顧問會第2回議事速記録』, 1932. 7. 28). 이와 같은 상황에서 좀처럼 결론이 나지 않자 농림성은 8월 22일부터 열린 제63회 임시의회에 응급대책으로 미곡응급시설법안과 미곡수급조절특별회계법 중 개정법률안의 2안만을 제출하였다. 그런데 의회는 미곡수급조절특별회계법을 개정하면서 부대결의로서 “정부는 빨리 현재의 국정을 감안하여 미곡에 관한 근본방책을 수립하여 차기 통상의회에 제출하여야 한다(『帝國議會衆議院議事速記録』, 第63回 議會, 1932, p.152)”라는 조건을 붙였다. 이에 따라 사이토내각은 제64회 의회에 제출할 미곡정책을 수립하기 위해 10월 18일 각의에서 미곡통제조사회를 설치하기로 결정하였다(11월 9일 설치).

일단 임시의회에서 응급대책만을 먼저 성립시킨 농림성은 미곡통제조사회 개최 이전에 어떻게 해서든지 농림성안을 결정하기 위해 10월 20일부터 미곡부고문회의를 재개하여 「미곡공정제 요강」, 「미곡전매제 요강」 및 「미곡관리제 요강」 등 3개의 참고안과 아리가(有賀)의 사안 「미곡의 생산통제 문제」에 대해 마지막으로 논의하였다. 그러나 고문들 간의 견해 차이로 좀처럼 결론이 나지 않자 미곡부는 내부에서 검토하던 미가공정제도와 미곡관리제도를 참고해서 만든 다음과 같은 내용의 「미곡관리공정제도 별안 요강」을 10월 28일 제13회 회의에 제출하였다.

- ① 미곡의 이출입은 정부 독점으로 한다.
- ② 조선미 및 대만미의 이입수량은 일본의 미곡사정을 기초로 하고, 조선 및 대만의 미곡사정을 참조하여 결정한다.
- ③ 정부는 필요하다고 인정할 때 조선 또는 대만의 외국미 및 좁쌀 수입수량을 제한한다.
- ④ 정부의 식민지미 매입가격은 조선 또는 대만에서 중용의 미곡 생산비, 물가, 그 외 경제사정을 고려해서 결정한다.
- ⑤ 일본에서 조선미 및 대만미의 정부매도가격은 일본미와의 격차에 의해 결정한다.
- ⑥ 조선미 및 대만미의 일본에서의 매도가격은 일본미에 준하여 제한한다.
- ⑦ 미곡증식계획의 통제를 일본, 조선 및 대만에서 고려한다.
- ⑧ 조선 및 대만에 미곡국을 설치한다.

이 미곡부안에 대해 중의원인 아즈마(東)는 찬성하였지만, 다른 고문들로부터는 반대 의견이 많았다. 그 가운데에서도 가장 강하게 반대한 것은 역시 아리가(有賀)였다. 아리가는 식민지미를 국가독점으로 하고, 시가에 관계없이 생산비만을 고려하여 매입하는 것에 반대하면서 일본미와 식민지미를 구별하지 말 것을 요구하였다. 그러나 외국미 및 좁쌀의 수입통제와 쌀 생산 억제에는 찬성하였다.

그리고 안도(安藤)는 일본이 조선미 이입수량을 제한할 경우 식민지에 잉여가 발생하고 그로 인해 미가가 압박을 받는다며 장기적인 미곡수급 측면에서 조선미의 이입수량 제한을 반대하였고, 또 카미야마(上山)도 외국미 수입수량을 제한하고 조선미 이출은 자유롭게 하는 방법밖에 없다는 입장을 표명하였다.

이에 대해 이시구로(石黒)와 하스미(荷見)는 생산비가 보증되므로 문제가 없다고 반론하였지만 논의가 좀처럼 결론을 내지 못하자 미곡부는 11월 10일의 제14회 회의에 다음과 같은 내용의 수정안을 제시하였다(『米穀專賣·管理並米價公定案要綱』, 1932. 10. 19; 『農林省米穀部顧問會議第13回速記録』, 1932. 11. 10).

- ① 조선 및 대만에서 일본으로 이출하려는 미곡은 정부가 전부 매입한다.
- ② 정부가 매입한 미곡은 일본의 수급추정을 기초로 이입수량을 예정하여 월별 평균적으로 이입한다.
- ③ 일본에 이입되지 않는 잔여 수량은 원칙적으로 차기연도 이후로 이월 또는 외국에 매각한다.
- ④ 매입가격은 조선 또는 대만에서 중용의 미곡 생산비, 물가 그 외 경제사정을

참고해서 결정한다.

- ⑤ 일본에서 정부의 매도가격은 일본미와의 격차에 의해 결정한다.
- ⑥ 정부는 필요하다고 인정할 때는 조선 또는 대만에서의 외국미, 좁쌀 및 잡곡 수입수량을 제한한다.
- ⑦ 미곡증식계획에 대해서는 일본, 조선 및 대만을 통해 통제를 실시한다.
- ⑧ 조선 및 대만에 미곡사무소를 설치한다.

수정안에 대해 하스미(荷見)는 식민지측이 반대하지 않을 것이라고 자신하였으나 아리가(有賀)는 일종의 전매이고 일본미의 경우 이출도 계절적 조절도 시가로 매입하면서 조선미는 생산비를 기초로 매입하는 것은 차별대우라고 강하게 반발하였다. 또 카미야마(上山)도 식민지미만 생산비로 매입하는 것에 반대하면서 일본과 식민지를 구별하지 않을 것을 요구하였다. 이런 입장 차이 속에서 수정안에 대해서도 결론이 나지 않자 결국 미곡부고문회의는 11월 11일 회의를 종결하고 식민지미에 대한 논의는 11월 24일부터 시작되는 미곡통제조사회에 넘어가게 되었다.

이처럼 농림성은 농업공황이 심화되자 식민지미에 대한 인식을 바꿔 적극적으로 식민지미 이입통제책을 모색하였으나 식민지측을 대표한 아리가(有賀)뿐만 아니라, 귀족원 의원인 카미야마(上山), 농사시험장장 안도(安藤)도 농림성 안에 부정적인 견해를 나타내어 결국 결론을 도출하지 못하였다.

제 4 절 미곡통제법 제정과 조선미 이입통제

1932년 11월 9일에 설치된 미곡통제조사회는 미곡조사회와 마찬가지로 회장은 총리대신, 부회장은 농림대신과 대장대신이 맡고 35명 이내의 위원으로 구성되는 내각 직속의 자문기관이었다. 사이토(齊藤)내각은 11월 24일 자문 제1호 「미곡통제에 관한 방책 여하」를 제출하였다(『米穀統制調査會議事錄』, p.13).

미곡통제조사회는 11월 24일 이후 총회, 특별위원회, 소위원회를 차례로 개최하여 농림성이 제출한 참고안과 각 위원들의 사안(私案)¹⁶⁾(표 2-4는 식민지미에 관한 부분만을 정리한 것임)에 대해 논의하였으나 각 위원들의 입장 차이로 하나의 안을 결정하는 데 실패하였다. 그 때문에 소위원회에서 농림성에 대해 간사 사안 제출을

16) 각 안에 대한 논의에 대해서는 川東蟬弘(1990), 제3장 제3절에 자세히 설명되어 있다.

<표 2-4> 미곡통제조사회에서 식민지미의 이입대책안

제안자	주요내용
농림성 미곡전매제 요강	일본에서 미곡은 정부가 전매, 미곡의 수출입 및 이출입도 정부가 독점. 식민지미 이입수량은 일본의 미곡사정을 고려해서 결정하고 식민지미 매입 가격은 식민지에서 중용 미곡생산비, 물가, 기타 경제사정을 참조하여 결정. 식민지에 지방미곡국 설치
미곡관리제 요강	일본을 10개 관리지구로 나누어 지구 밖으로의 수송은 금지 또는 제한. 식민지미의 이출입 규정은 미곡전매제요강과 동일, 식민지에 미곡사무소 설치.
미가공정제 요강	공정가격 고시. 미곡수출입 및 이출입은 일본 정부가 독점하고 식민지에 미곡사무소 설치.
미곡통제제도 요강	공정가격 고시. 일본으로의 이출미는 일본 정부가 매입하여 수급추산에 따라 이입수량을 예측하여 월별평균매를 실시. 매입가격은 중용의 미곡 생산비, 일본미와의 격차, 물가, 기타 경제사정을 고려하여 결정. 일본에서의 매각은 일본미와의 격차에 의해 정한 가격으로 실시. 필요하다고 인정될 때에는 좁쌀, 기타 다른 잡곡 수입을 제한할 수 있음. 일본, 식민지에서 생산 제한 실시.
아리가(有賀光豊)	일본, 식민지에서 연도를 한정해 생산 제한
카미야마(上山滿之進)	계절적 집중을 막기 위해 관외(道府縣, 조선, 대만) 이출 통제. 일본, 식민지에서 당분간 생산 제한 실시
오까다(岡田良平)	미곡연도 종결 전에 잔존 미곡량과 수확 예상을 고려하여 일본 정부가 필요하다고 인정할 때에는 일정 기간 햅쌀의 매도를 중지하고 그 때에 일본에서 식민지미 매도 중지함.
야하기(矢作榮藏)	식민지미의 이입은 일본 정부가 독점하고 생산지에서 시가로 매입하여 일본의 미곡수급과 기타 경제사정을 고려하여 시가로 매각. 일본 정부는 필요하다고 인정할 때에는 식민지에서 외국미, 좁쌀, 잡곡 수입제한 할 수 있는 방법을 설정. 일본, 조선, 대만에서 미작지 확장에 대해서는 수급과 기타 사정을 고려하여 허가주의로 함.
와타나베(渡辺鐵藏)	일본 정부, 공공단체에 의한 미곡생산 장려정책 절제를 통한 생산제한. 식민지미의 월별 평균적으로 이입을 장려하고 출회기에 매상. 식민지미의 이입수량 및 이입시기를 제한할 수 있는 방법 강구

자료: 『米穀統制調査會議事錄』 調査參考資料에서 작성.

요구하였고, 이에 따라 농림성 미곡부는 12월 20일 제4회 소위원회에 다음과 같은 내용의 간사 사안을 제출하였다(『米穀統制調査會議事錄』, pp.161-162).

<미곡통제안 요강>

제1 본 제도의 목적은 미곡 수량 및 가격 조절을 꾀하는 데 있다.

제2 수량 조절

- ① 미곡의 수출입 허가
- ② 정부는 필요하다고 인정할 때에는 기간을 지정하여 외국미, 좁쌀, 그 외 잡곡의 수입세 증감 혹은 면세를 실시하고, 또는 좁쌀, 그 외 잡곡의 수입을 제한할 수 있다.
- ③ 미곡의 계절적 출회수량 조절 및 지방적 편중의 시정을 피하기 위해 정부는 매년 각 도부현, 조선 및 대만의 매월 관외이출수량을 추정하여 전국적으로 이출량을 월별 평균적으로 하기 위해 출회기에 매입을 실시하여 출회기 후에 매각한다. 정부는 출회기에 각 도부현, 조선 및 대만의 미곡이출에 대해 허가를 받는다. 단 필요 없다고 인정할 때에는 이에 따르지 않는다. 정부는 필요하다고 인정될 때에는 산업조합, 농업창고 등에 대해 햅쌀 매각 정지를 명령할 수 있다.

제3 내지에서 가격의 공정

- ① 최저가격은 미곡 생산비, 물가 그 외 경제사정을 참조하여 정하고 최고가격은 가계미가, 물가 그 외 경제사정을 참조하여 정한다(공정가격).
- ② 정부는 공정가격을 유지하기 위해 지정하는 시장에서 최저가격에 의한 매입 신청 및 최고가격에 의한 매각 신청에 응해 미곡을 매입 또는 매각한다.

제4 위 각항의 실행상 필요한 조사에 관해서는 명령을 발하고 또는 처분을 실시할 수 있다.

부 기

본 제도를 실시하는 데 다음 사항을 실행하는 것이 필요하다.

제1 산업조합, 농업창고 등이 자치적 통제를 실시한다.

제2 내지, 조선 및 대만에서 생산통제를 실시하기로 하고 이에 대해 연구한다.

제3 현행 미곡수급조절특별회계는 정리 충실을 꾀한다.

농림성안은 이출허가제와 공정가격제가 핵심 내용인데 식민지미와 관련해서는 다음과 같은 점들이 주목된다. 첫째, 각 도부현, 조선 및 대만의 미곡출회기에 있어서 미곡이출허가제 규정이다. 농림성이 참고안으로 제출한 「미곡통제제도 요강」에서는 조선, 대만과 일본을 구별하여 식민지미에 대해서만 이출허가제도를 규정하였으나 간사 사안인 「미곡통제안 요강」에서는 조선, 대만과 일본의 도부현을 일률적으로 하나의 관리구역으로 취급하였다. 이것은 “내지의 관외이출 제한은 매우 곤란하지만…내지에서도 형식상 똑같이 한다면 조선미의 이입에 대해 통제한다 해도 어쩔 수 없다. 내지 조선에 통일을 꾀하는 것에 의해서만 가능하다면 내지에 있어 어

떠한 곤란이 있어도 많은 난관을 헤쳐 나가지 않으면 안 된다(『米穀統制調査會議事錄』, p.348)”는 이시구로(石黒)농림차관의 설명에서 알 수 있듯이 식민지측의 차별대우 반대를 피하면서 식민지미 이입을 통제하기 위해 취한 조치이다

이에 대해 아리가(有賀)는 식민지를 차별대우하지 않은 것이라고 평가하였는데, 이번에는 도쿄상공회의소 이사인 와타나베 이쥬(渡辺鍊藏)와 도쿄미곡상품취인소 상무이사인 우에다 야베(上田弥兵衛)가 미가 하락의 원인이 조선미인데도 불구하고 일본미를 포함시켜 일률적으로 이출허가제를 적용하는 것에 강하게 반대하였다(『米穀統制調査會議事錄』, p.359, pp.378- 379). 정부에 의해 미곡거래가 위축, 통제되는 것을 우려한 미곡상인측의 입장을 대변한 것이다.

와타나베(渡辺)와 우에다(上田)의 강한 반발로 결국 이출허가제는 삭제되고 그 대신 “출회기에 조선미 및 대만미의 쇄도를 방지하기 위해 유효적절한 방도를 강구하는 것에 대해 중앙 및 조선·대만 양총독부에서 충분히 협의하여 유감이 없도록 할 것”이라는 미온적인 표현을 부기로 처리하도록 하였다.

둘째, 좁쌀·잡곡 등의 수입에 관한 규정이다. 이것은 조선에 수입되고 있는 만주 좁쌀을 겨냥한 조항으로 조선미가 생산 변동에도 불구하고 지속적으로 대량 이출되는 것은 만주에서 값싼 좁쌀을 수입하여 소비하고, 그 대신 조선미를 일본에 이출하는 구조에 원인이 있다는 판단에 의한 것이다. 그런데 이와 관련해서 하나 지적해 두어야 할 것은 좁쌀은 농민, 하층민 등 저소득층에서 주로 소비되고 있다는 점이다. 즉 소비가 주로 저소득층에 의해 이루어지므로 만주 좁쌀, 기타잡곡의 수입 억제(관세 인상)→조선미 소비 증가→일본으로의 조선미 이출 감소로 이어지지 않고 오히려 좁쌀 등의 소비를 보다 열악한 대응식으로 바꾸든지, 아니면 식량소비량 자체를 줄이기 때문에 좁쌀 등의 수입통제 강화는 결국 소농민, 하층민의 식량 사정을 악화시킬 뿐이다.

원래 만주 좁쌀의 수입통제를 강하게 요구한 사람은 아리가(有賀)였다. 아리가는 이미 미곡부고문회의에서 농림성의 조선미 이입통제안에 반대하면서 대신 만주 좁쌀이 조선에 수입되는 것을 통제할 필요가 있다고 주장하였다. 아리가의 만주 좁쌀 수입통제 요구는 조선미 이입 통제의 실시를 막으려는 지주·미곡상인들의 입장을 대변한 것으로, 실제로 지주·미곡상인들은 조선의 만주 좁쌀 수입을 통제할 것을 농림성에 직접 요구하였다¹⁷⁾. 이 조항에 대해 아리가는 “조선에서는 쌀만큼 중요한 것은 없다.

17) 미곡부고문회의에서의 이시구로(石黒忠篤)의 설명(『米穀部顧問會議第四回議事速記録』,

쌀의 확보라는 것이 가능하다면 조선으로서는 좁쌀과 같은 것은 매우 작은 문제”이므로 “쌀에 대해 이입제한을 실시한다면 이것(좁쌀: 필자)을 희생해도 좋다”라면서 농림성안에 찬성하였다(『米穀統制調査會議事錄』, pp.380-381, p.158, p.335).

아리가와 달리 척무성과 조선총독부는 좁쌀, 고량 등은 소농, 도시하층민에게 중요한 식량이므로 이들 수입은 “정책상 근본적으로 필요(『米穀統制調査會議事錄』, p.228)”하다고 주장하면서 좁쌀의 수입통제에 반대하였다. 그러나 결국 위원 전원 찬성으로 좁쌀에 대한 통제 조항이 채택되었다.

셋째, 생산제한 규정이다. 생산제한을 가장 적극 주장한 것도 역시 아리가(有賀)였다. 아리가는 미곡부고문회의에서 일본, 조선, 대만에서 약 26만 정보(논 약 16만 정보, 육도 밭 약 10만 정보), 약 370만석의 생산제한을 실시하고, 생산을 제한한 논에는 대작을 실시하며, 논 1단보당 평균 10엔, 육도 밭 1단보당 평균 2엔(총 약 1,800만엔)의 보조금을 지불할 것을 주장하였다(『米穀統制調査會議事錄』, 調査參考資料, pp.8-9). 이것은 일본·조선·대만의 논 총면적 540만 정보의 약 3%, 육도 밭 총면적 20만 정보의 약 50%를 생산제한 하는 것에 해당한다. 아리가가 생산제한을 주장한 것은 농림성의 끈질긴 이입미 통제 주장을 어느 정도 피하기 위한 하나의 방책이었던 것으로 보인다.

생산제한론에 대해 카와히가시 야스히로(川東崚弘)는 농림성이 “식민지 당국이 반대하고 있어 생산통제를 부기(附記)에 삽입하는 미온적인 태도를 취하였다(川東崚弘, 1990, p.205)”고 주장하였으나 생산제한에 대해서는 오히려 일본 내부에서 매우 부정적이었다. 이에 관해서는 후술하는 「감반안」 논의에서 자세히 살펴볼 것이지만 미곡통제조사회에서 이미 이시구료(石黒) 농림차관은 “미국 같은 대규모 경영에서도 생산제한은 곤란하다. 우리나라(일본: 필자)처럼 조금이라도 증가를 꾀하는 것이 필요한 소규모 경영의 농업 상황에서는 더욱 곤란하다. 또 논의 표작(表作)으로는 쌀 이외에 없다(『米穀統制調査會議事錄』, p.338)”면서 쌀의 생산제한에 난색을 표시하였다. 또 야하기(矢作) 도쿄대학교수도 “현재 단계에서는 생활의 유지곤란으로 1호당 단별(段別)을 늘릴 필요가 있고 토지개량으로 농가생활을 안정시킬 필요가 있어 내지 농민의 생산제한을 실시하는 것은 상상할 수 없다”, “장래 경지 확장을 중지하면 공급 부족으로 된다(『米穀統制調査會議事錄』, p.330)”면서 일본에서의 생산제한을 강하게 반대하고 조선미만 생

산제한 할 것을 주장하였다.

생산제한 조항과 관련해서 오히려 주의해야 할 것은 “내지, 조선 및 대만에서 생산제한을 실시”한다라고 표기되어 있는데, 이것이 일본, 조선, 대만에서 동일하게 시책을 실시한다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 이 조항에 대해 야하기(矢作)가 “내지는 생산비가 비싸고 식민지는 싸므로 자연 경제 흐름에 맡기면 내지 미작은 유지 확장이 곤란해지고 조선, 대만에서는 증가한다. 이 점 등을 고려할 필요가 있다”면서 “내지 농민을 곤경에 처하게 하지 않는 실질적인 공평(『米穀統制調査會議事錄』, p.371)”을 기할 것을 요구하였는데, 이에 대해 하스미(荷見) 미곡부장이 각지의 생산사정, 미곡 사정 등을 고려할 것을 약속한 것에서 알 수 있듯이 궁극적으로는 식민지미를 겨냥한 것이었다. 이 점은 나중에 보는 「감반안」 논의에서 매우 잘 나타난다.

결국 간사 사안인 「미곡통제요강」은 제2의 ③의 2항이 삭제되고 생산제한에 대해서는 생산을 통제적으로 계획 실행하기로 문구를 수정하며 2항(위 항의 목적을 달성하기 위해 당국자 그 외의 자로 구성되는 위원회에 자문하여 이것을 결정할 것)을 추가한 후 가결되어 정부에 답신되었다. 그리고 이것을 바탕으로 하여 일본 정부는 1932년 12월부터 시작된 제64회 제국의회에 다음과 같은 내용의 미곡통제법안을 제출하였다.

- ① 매년 쌀의 최고가격 및 최저가격을 공정하고, 매도 또는 매입신청이 있으면 공정가격으로 매입 및 매도를 무제한 실시할 것.
- ② 미곡의 계절적 출회량을 조절하기 위해 도부현 및 식민지미의 관외이출을 정부가 출회기에 매입하고, 출회기 후에 매도할 것.
- ③ 미곡의 수출입은 정부의 허가를 받을 것.
- ④ 미곡, 좁쌀, 고량, 수수, 밀, 밀가루의 수입제한 또는 수입세 증감·면제할 수 있음.

미곡통제법안에 대해 의회 심의 과정에서 약간의 반발이 있었으나 그대로 가결되었다(1933년3월 29일 법률 제24호, 11월1일부터 실시). 단 중의원과 귀족원에서 각각 부대결의와 희망결의가 첨부되었는데, 식민지미와 관련해서는 중의원에서 ‘조선미·대만미에 대해서는 본 법이 소기의 목적을 달성하기 위해 더욱 철저한 통제 정책을 강구할 것’, 그리고 귀족원에서는 ‘내지, 조선 및 대만에서 미곡의 생산을 통제적으로 계획 실행할 것’이라는 조항이 삽입되었다(農林大臣官房總務課, 1959, p.207).

제 5 절 미국통제법의 보강책

「미국통제법」은 공정가격에 의한 매입·매도를 일본미에 한정하였고, 식민지미에 대해서는 계절적 출회량 조절을 위한 매입 및 매도만 규정하였는데, 계절적 출회량 조절은 이입의 월별 평균화를 이루어 미가의 계절적 변동을 억제하는 것이 목적이 지 총 이입량을 조절하는 것은 아니다. 따라서 식민지미가 풍작일 때는 물론이고 일본에서 미가가 높은 수준으로 유지될 때에는 식민지미가 다량으로 이입되어 다시 미가가 하락할 가능성이 있었다. 따라서 「미국통제법」의 원만한 운영을 위해 식민지미의 이입통제를 강화하는 보강책이 일찍부터 요구되고 있었다.¹⁸⁾

이번에는 「미국통제법」의 보강책으로 논의되었던 「임시 미곡 작부 반별 제한안」, 「임시 미곡이입 조절법」, 「미곡자치관리법」을 둘러싼 논의를 식민지미의 이입 문제와 관련해서 보기로 하자.

1. 「임시 미곡 작부 반별 제한안」

1933년 7월 1일 현재 일본 쌀 재고량은 약 2천 747만 7천석으로 전년에 비해 약 368만 2천석이 증가하였다. 이 때문에 7월 1일 현재 재고량을 기초로 한 1934년 수급추정에 의하면 이월량은 1천 90만석이 되어 이상이월량을 500만석 이상 초과하는 대량의 쌀 과잉이 예상되고 있었다. 그 때문에 8월 28일에는 정미가 1석당 19엔 80전으로 하락하였다(荷見安, 1957, pp.259-261; 米穀部長, 1933).

이러한 상황에서 「미국통제법」만으로 미가를 유지하는 데에 불안을 느낀 농림성은 「미국통제법」의 보강책으로 「임시 미곡 작부 반별 제한안」(이하 「감반안」으로 함) 및 「인(粃) 저장 장려안 요강」을 제시하였다. 여기서는 큰 논의를 불러일으킨 「감반안」에 대해 살펴보자.

「감반안」은 9월 20일 개최된 농림성과 척무성, 대만총독부, 조선총독부의 연합미곡생산통제협의회에서 농림성이 정식으로 제시하였는데, 그 내용은 다음과 같다(米穀部長, 1933).

18) 「미국통제법」의 결함이 식민지의 이입통제만은 아니었다. 이에 대해서는 澤村康(1937, pp.191-200)과 『日本農業年報』(1934年 上半期, pp.65-78)을 참조.

<임시 미곡 식부 제한안 요강>

- 제1 본 안은 1934년 10월 말에 발생하는 내지 과잉미 예상량의 70%에 상당하는 7백만 석을 내지, 조선 및 대만에서 임시 감산 실시하는 것을 목적으로 함.
전항의 감산은 내지 및 조선에서는 1934년 산미에 대해, 대만에서는 1934년 제2기 및 1935년 제1기 산미에 대해 실시할 것.
- 제2 내지, 조선 및 대만의 감산 할당수량은 과거 최대 이출수량의 비율에 의할 것.
전항의 이출수량은 내지에서는 도부현 외부로의 관외이출 총수량, 조선 및 대만에서는 내지로의 이출수량으로 할 것.
- 제3 감산은 수도 식부면적 제한 방법에 의할 것.
식부면적은 단보당 수확량으로 제2 감산 할당수량을 나누어 산출할 것.
- 제4 ① 내지의 식부제한면적은 원칙적으로 최근 3년간 평균 도부현 수도 재배면적 비율에 따라 농립대신이 도부현에 대해 할당하고, 각 도부현은 똑같은 방법으로 각 시정촌에 이것을 할당할 것.
각 시정촌은 도부현으로부터 할당된 제한면적을 구역 내 생산자에게 적당히 할당할 것.
② 조선 및 대만의 식부 제한면적에 대해서는 ①에 준해 별도의 방법으로 정함.
- 제5 시정촌의 식부 제한면적 할당은 희망자를 우선할 것.
전항의 희망자 면적이 시정촌에 할당된 면적에 못 미칠 때에는 나머지 면적에 대해서는 논 5단보 이상 경작자에게 할당하여 실시할 것.
- 제6 식부를 제한한 논에 대해서는
① 내지에서는 벼 이외의 작물을 재배할 수 있도록 한다. 원칙으로는 대두 또는 소두 재배를 장려할 것.
② 조선에서는 제1차로 면작으로 전작하는데, 이것이 부적당한 것에 대해서는 그 외의 대체작물 재배를 장려할 것.
③ 대만에서는 적당한 대체작물의 재배를 장려할 것.
- 제7 ① 내지에서 식부를 제한한 논에 대해서는 지조, 지조부가세 등의 세금을 면제함, 단 자작농, 소작농 및 지주로 구별하여 각각 다음의 보상금을 교부할 것.
식부를 제한한 논의 연분(年分) 소작료는 지불할 필요가 없음.
② 조선 및 대만에서 식부를 제한한 논에 대해서는 ①에 준해 별도의 방법으로 정할 것.
- 제8 본 안 실시에 필요한 경비의 일부에 충당하기 위해 미곡이동세를 징수할 것.
- 제9 정부는 본안의 목적을 이루기 위해 필요하다고 인정할 때에는 각 도부현 조선 및 대만의 미곡이출에 대해 허가를 받도록 할 것.

전항의 이출허가량은 과거 최대 이출수량과 감산 할당량의 차액의 범위 내에서 결정할 것.

「감반안」은 1933년 10월 말 일본 국내의 과잉미를 1,200만석으로 예상하여 이상 이월량 500만석을 빼고도 700만석의 과잉미가 발생하므로 이것의 약 70%에 해당하는 500만석¹⁹⁾을 감산목표로 제시하였는데, 이것을 식민지와 일본에 어떻게 할당할 것인가가 문제의 핵심이었다. 「감반안」에서는 일본, 조선 및 대만의 감산 할당은 각각 과거 최대이출량 비율을 기준으로 계산하였는데(표 2-5), 언뜻 보기에 일본의 감산량이 가장 많아 부담이 가장 큰 것처럼 보이지만 단보당 수량이 조선·대만에 비해 2배이고, 수도 재배면적도 식민지보다 크므로 결국 전체 수도면적에 대한 감반면적 비율은 4.4%로 식민지보다 훨씬 작다.

<표 2-5> 과거 최대 이출수량에 의한 계산

단위: 석, 정보, %

	최대이출량	감반수량	감반면적	감반률
일 본	14,019,955(55)	4,120,000	206,000(38)	4.4
조 선	7,992,275(31)	2,322,000	232,200(43)	9.9
대 만	3,418,821(14)	1,048,000	104,800(19)	29.6
합 계	24,431,051(100)	7,490,000	543,000(100)	

주: 과거 최대 이출 미곡연도는 일본과 대만이 1932년, 조선이 1931년이다.

단수는 일본 2석, 조선과 대만 1석. 감반율 = 감반면적 ÷ 논면적 × 100.

자료: 米穀部長, 1933에서 작성.

19) 『米穀生産統制關係書類』에 있는 「감반안」 초안인 「임시 미곡생산 통제안 요강」에는 최초 749만석 감산이었는데, 9월 20일 농림·척무 양성 연합협의회에서 하스미(荷見安) 미곡부장이 제시한 안에서는 500만석으로 바뀌었다. 그런데 『米穀生産統制關係書類』에 들어 있는 농림성과 척무성, 조선총독부, 대만총독부의 연합협의회 기록에는 모두 749만석으로 기록되어 있고, 10월 13일자 서류부터 500만석으로 되어 있다. 통계수치 자체에 의미를 두지 않으므로 500만석으로 계산하였다.

그런데 사실 「감반안」에는 일본 농민들의 부담을 최소화하기 위한 농림성의 노력이 있었다. 당초 농림성은 감산량 할당을 ‘최근 3년간 평균 이출수량의 비율’을 기준으로 계산하였으나 8월 21일자의 「임시 미곡생산 통제안 요강」부터는 계산기준을 ‘과거 최대 이출수량의 비율’로 변경하여 계산하였다(『米穀生産統制關係書類』, 1933). 즉 <표 2-6>처럼 농림성은 이미 각 경우에 의한 할당비율을 계산해 보고 일본의 부담이 가장 가벼운 계산기준을 택한 것인데, 이것은 앞에서 보았듯이 생산제한에 소극적이었던 농림성이 식민지 측의 반발을 무마시키기 위해 식민지와 일본에서 함께 생산제한을 실시하기로 하였지만 가능한 한 일본의 피해를 최소화하려는 의도에서 나온 것이다.

이 「감반안」에 대해 척무성과 조선·대만 양총독부는 “실행 가능한 범위 내의 감반주의에는 반대하지 않는다(『東京朝日新聞』, 1933. 9. 22)”고 「감반안」의 기본취지에 찬성하면서도 식민지의 감반규모와 이출미의 허가제에 대해 식민지차별이라고 강하게 반발하면서 9월 29일에 열린 농림과 척무성·총독부의 협의회에서 다음과 같은 대선미(臺鮮米)통제시안(9월 28일 작성)²⁰⁾을 농림성에 제시하였다.

<표 2-6> 각종 감반 할당기준에 의한 식부 제한면적비율

단위: %

기 초	기초의 비율			식부 제한면적 비율		
	일본	조선	대만	일본	조선	대만
과거 최대이출량	55	31	14	38	43	19
최근 3년간 평균이출검사량	64	25	11	47	37	16
1932년 이출검사량	61	26	13	44	37	19
최근 3년간 평균이출·생산비율의 평균	65	24.5	10.5	48	36	16
최근 3년간 평균생산량(수도)	71	20	9	55	31	14
1932년 생산량(수도)	71	19	10	55	29	16
최근 3년간 평균식부면적(수도)	58	31	11	58	31	11
1932년 식부면적(수도)	58	30	12	58	30	12
과거 3년간 평균이출량	59	29	12	42	41	17

자료: 표 2-5와 동일.

20) 『米穀生産統制關係書類』 1933. 양성협의회에는 농림성 나가요리(長瀨) 농무국장, 하스미(荷見) 미곡부장, 척무성 키타지마(北島) 식산국장, 조선총독부 와타나베(渡辺) 농림국장, 대만총독부 나카요리(中瀨) 식산국장 등이 참석하였다(『東京朝日新聞』, 1933. 9. 30).

- ① 실행 가능한 한도에서 수도 식부면적을 감소시키고 조선에서는 면화·좁쌀·대두 등을, 대만에서는 주로 고구마재배를 장려하고, 이를 위해 보상금 지불과 그 외 필요한 정책을 강구할 것
전향 식부면적 감소는 조선에서는 1934년 산미, 대만에서는 1934년 및 35년 산미에 대해 실시할 것.
- ② 조선 및 대만에서 가능한 한 다량의 대선미(벼 포함)를 매입하여 현지에서 장기 저장할 것.
- ③ 이동미에 대해 어느 정도의 부담을 지우고 또한 조선 및 대만의 미곡이출에 대해 허가제도를 강구하는 것은 이전부터 내외지에 단일경제조직을 건설할 방침으로 내외지간의 장벽을 가능한 한 빨리 철폐하려고 하는 현상에 역행하는 것일 뿐만 아니라 외지주민에 대해 통치상 나쁜 오해를 줄 수 있으므로 이것을 채용하지 말 것.
- ④ 본 안 실시에 필요한 경비는 일반회계의 부담으로 할 것

이처럼 척무성과 조선·대만 양총독부는 일부 감산, 일부 매입을 주장하는데, 감산 할당에 대해서는 과거 최대 이출량의 비율을 기준으로 하는 것은 식민지의 부담이 가중되므로 1930-1932년의 과거 3년간 이출량의 평균비율과 생산액의 평균비율을 기준으로 하여 할당할 것을 요구하였다. 이것을 기준으로 계산한 것이 <표 2-7>인데 농림성안에 비해 감반량은 일본이 약 74만 9천석 늘어나는 데 비해 조선은 약 48만7천석, 대만은 약 26만 2천석이 각각 감소하였다. 그리고 감산 이외에 식민지에서 120만석을 매입, 저장할 것도 주장하였다.

그리고 이출허가제에 대해 척무성과 조선·대만 총독부는 이미 미곡통제조사회에서 논의되어 부결된 문제이고 특히 “내지의 이익을 위해 조선·대만의 이익을 희생하는 것이고 또 조선미의 급매도 일어난다”²¹⁾면서 반대하였다. 또 이동미의 과세에 대해서도 “관매미 전부로 하면 거래를 저해하고 이출미에 대해 할 때에는 조선 대만에서 일본으로 들어올 때에는 명료하지만 내지간 이동은 탈세가 가능(『米穀生産統制關係書類』, 1933)”하다고 반대하였다.

21) 대선미통제시안을 둘러싼 척무성, 조선총독부, 대만총독부와 농림성의 주장을 정리한 서류인데, 제목이 없다(『米穀生産統制關係書類』, 1933).

<표 2-7> 과거 3년간(1930-32년) 평균이출비율 및 생산액 비율의 평균에 의한 계산

단위: 석, 정보, %

	비율	감반 수량	감반 면적	감반률
일본	65.0	4,868,500	243,425(48)	5.2
조선	24.5	1,835,050	183,505(36)	7.8
대만	10.5	786,450	78,645(16)	22.2
합계	100.0	7,490,000	505,575(100)	

자료: 표2-5와 동일.

그런데 10월 2일 열린 농림·척무성 협의회에서 조선총독부측은 조선의 감산면적을 23만정보로 하든 18만정보로 하든 사회적 혼란이 일어나는 것은 똑같으므로 감산면적을 더 축소하고 그 대신 벼의 매상저장을 확대할 것을 수정 제안하였다. 즉 ① 조선에서 3만정보, 27만석(1단보당 9두), 대만에서 1기 1만 8천갑(甲)씩 4기작 7만2천갑, 88만석(제1기작은 1갑당 13석 2두, 제2기작은 1갑당 11석 9두), 식민지 합계 10만정보, 현미 115만석의 감산을 실시하고, ② 그와 함께 벼 240만석—<표 2-7>에서 조선, 대만의 감산 262만석에서 와타나베(渡辺) 농림국장이 수정 제시한 115만석과 기존계획(농업참고 현미 41만 3천석, 미곡참고 현미 57만 4천석, 관영참고 벼 10만석, 야적벼 80만석, 사환미 23만석)의 사환미 23만석을 제외한 것—을 매입할 것을 요구하였다(『米穀生産統制關係書類』, 1933).

이러한 척무성과 총독부의 제안에 대해 농림성은 전면적으로 반박하고 나섰다. 일부 감산, 일부 매상안에 대해 “벼의 저장 장려와 감반은 혼동해서는 안 된다 … 저장장려는 자치적 통제방법으로 일정(량)의 미곡을 저장하여 흉작, 그 외의 경우에 대응하여 미가 유지에 노력하는 것이다. 조선에서와 같이 계절조절매입, 감반, 사환미 등을 합쳐 감반할당량에 포함시키는 것과 같은 것은 부적당(『米穀生産統制關係書類』, 1933)”하다면서 거부하였다. 또한 미곡통제조사회에서 이미 부결된 문제라는 허가이출제에 대해서도 이전의 논의는 “항구제도의 문제이고 이번 것은 임시적인 것이며 더구나 감반에 수반한 것으로 차이(『米穀生産統制關係書類』, 1933)”가 있고, 감산이 유효적절하게 실시되어도 그 결과를 높이기 위해서는 이출허가제가 절대 필요한 조치라고 강경한 입장을 견지하였다(『東亞日報』, 1933. 10. 5).

이처럼 농림성과 척무성·양총독부가 첨예하게 대립하는 상황에서 척무성과 양총독부는 10월 9일 작성한 「대선미(臺鮮米) 통제시안 요강」이라는 새로운 안을 농림성에 제안하여 타결을 모색하였다(『米穀生産統制關係書類』, 1933). 이것은 1934년,

1935년 생산 미곡에 대해 식부면적을 조선은 1년에 5만정보씩 총 10만정보(현미 92만 5천석), 그리고 대만은 1기에 1.8만갑씩 총 7.2만갑(현미 87만 8천석)을 감산하고, 그 외 벼 240만석을 정부가 매상하여 장기 저장한다는 내용이다. 이 안은 이전의 척무성·양총독부의 요구에 비해 식민지 감산을 약 65만석이나 확대한 것으로 확대부분이 전부 조선에서의 감산인 것이 특징인데, 감산부분에서 조선 측이 어느 정도 양보함으로써 농림성의 이출허가제를 피하려는 뜻에서 제안된 것이라고 할 수 있다.

그런데 사실 농림성의 「감반안」에 대해 일본 내에서 제국농회만이 찬성하였을 뿐(『帝國農會報』, 1933. 11) 대체로 반대가 매우 강하였다. 우선 대장성은 감산농가에 대한 보상으로 재정부담이 8-9천만엔 이상이 될 것이라고 난색을 표시하였고, 타카하시(高橋) 대장대신도 「감반안」보다 매상을 통한 미가유지정책을 실시할 것을 주장하였다. 또 식민지미 이입통제책을 강하게 요구하던 정우회(政友會)²²⁾조차 실행상의 문제점을 들어 반대하였다. 더욱이 육군 측이 감산은 국방과 국민의 근로정신에 커다란 해를 초래한다면서 중지할 것을 요구하고 아라키(荒木) 육군대신은 응급책으로 500-600만석을 정부가 매상할 것을 사이토(齋藤) 수상과 타카하시(高橋) 대장대신에게 제안하였다(『東京朝日新聞』, 1933. 9. 17; 10. 3; 10. 6; 『東亞日報』, 1933. 10. 9; 『日本農業年報』, 1933年 下半期, p.32).

「감반안」에 반대하는 목소리는 농림성 내부에서도 강하였다. 증산정책을 실시해 온 농무국은 증산정책을 식민지미 이입통제 대책의 희생으로 하는 것은 있을 수 없다고 반대하였고(『東京朝日新聞』, 1933. 9. 18), 또 동 안을 입안한 하스미(荷見安) 조차 “농산물의 생산은 날씨에 의해 지배되는 것이 매우 많기 때문에 반드시 식부면적의 다소로 생산량이 꼭 변동한다고도 할 수 없다”고 그 효과에 의문을 나타냈다(荷見安, 1961, p.242).

이처럼 반대가 심하자 농림성은 「감반안」에 대한 논의를 나중으로 돌리고 응급책으로 「인(粃) 저장 장려안 요강」을 먼저 심의하여 10월 21일 농림, 척무, 대장 3성협의 결과 일본 600만석, 조선 300만석 및 대만 100만석의 벼 저장 할당을 결정하고, 조선은 1922년 산미부터, 그리고 대만은 1934년 제1기미부터 실시하기로 하였다(『日本農業年報』, 1933年 下半期, p.29).

그렇다면 농림성 내부에서도 반대가 많았던 「감반안」을 농림성이 제시한 이유는 어디에 있었는가. 이에 대해 이시구로(石黒) 농림차관은 고토(後藤) 농림대신과 자

22) 메이지(明治) 후기부터 쇼와(昭和) 초기까지 일본의 2대 정당 중의 하나였다.

신 모두 「감반안」은 결코 시행할 수 있는 사항이 아니지만 “쌀 사정이 조선미 때문에 이렇게까지라도 하지 않으면 안 될 정도에 와 있다. 그러므로 조선의 이출미에 대해 어느 정도 조절을 하는 것은 어쩔 수 없다”라는 분위기를 조성하기 위해 했다고 회고하였다(『石黑忠篤氏談』, 1950. 12. 15, pp.108-114). 즉 공황으로 인한 미가 하락으로부터 일본의 미작농가를 보호하기 위해 조선미 이입통제책의 실시를 시도하지만 식민지정책이라는 커다란 벽에 부딪쳐 좀처럼 결정이 나지 않자 일본 국내에서도 강한 반대가 충분히 예상되는 「감반안」을 내놓아 사회적으로 미곡 문제의 심각성을 부각시켜 그것을 이용하여 조선미의 이입에 대한 통제를 강화하려는 하나의 제스처어로서 계획된 것이라고 할 수 있다. 이것은 당시 일본에서 식민지정책이 어느 정도 중요성을 가지고 있는지를 단적으로 나타내는 것이다.

2. 임시 미곡이입 조절법

「미곡통제법」이 1933년 11월 1일부터 시행되었는데 11월에 발표된 일본과 조선의 쌀 예상수확량은 각각 6천 596만 3천석과 1천 824만 7천석의 기록적인 대풍작이었다(『昭和八年大豊作ニ代スル米穀政策ニ關スル諸問題』). 그 때문에 농림성은 「미곡통제법」 제3조와 제4조에 의거해서 일본미와 식민지미 매입을 실시하였다 우선 공정미가에 의해 1933년 11월에 10만 1천석, 12월에 226만 9천석, 1934년 1월에 449만 4천석을 매입하였다. 그리고 계절적 출회량을 조절하기 위해 12월에 일본미 35만석, 12-1월에 조선미 약 125만 5천석을 매입하였다(荷見安, 1957, pp.302-303; 『日本農業年報』, 1934年 上半期, pp.52-53). 이러한 적극적인 매입으로 미가는 공급과잉에도 불구하고 10월 20.75엔이었던 것이 11월 22.55엔, 12월 22.01엔, 1월 22.69엔으로 상승하였다. 그러나 그 대신 1933년 11월초에 4억 2천만엔이었던 미곡특별회계 한도가 불과 3개월 만에 2억 8천만엔이나 지출되어 미곡특별회계가 큰 위기에 직면하게 되었다(『東亞日報』, 1934. 1. 28).

이처럼 미곡의 대풍작, 정부의 재정 부담 증가 등으로 「미곡통제법」 하의 미가정책이 어려움에 처하자 고토(後藤) 농림대신은 1934년 2월 3일 사이토(齊藤) 수상에게 식민지미 통제에 대한 근본책을 확립해 줄 것을 요청하고, 5일에는 나가이(永井) 척무대신에게 농림성안인 외지미이입관리안을 제시하면서 “차별대우가 아닌 범위에서 상당히 강력한 통제를 실시하고 싶다(『日本農業年報』, 1934年 上半期, pp.271- 272)”고 양해를 구했다. 농림성안의 주요 내용은 ① 식민지에서 들어오는 이입미는 모두 정부가

독점, ② 정부는 식민지에서 이입해야 할 예상수량에 준해 식민지에서 쌀 매입 ③ 매상가격은 식민지의 생산비와 내지공정가격을 참조하여 결정 ④ 매상한 쌀은 미국 사정을 고려하여 정부가 이입하여 매각, ⑤ 식민지에 각각 미곡특별회계 설치 ⑥ 이에 필요한 자금한도는 식민지 전체에 3억엔으로 설정 등이었다(『日本農業年報』, 1934年 上半期, pp.271-272). 「미곡통제안 요강」과 「감반안」은 일본과 식민지를 대상으로 한 것이었는데 반해 「외지미 이입관리안」은 식민지미만을 대상으로 하고, 더욱이 식민지미의 이입수량 제한을 중심으로 한 강력한 식민지미통제책이었다.

농림성이 식민지미의 이입통제를 재차 시도하자 척무성은 ① 식민지의 과잉미는 일본과 식민지에서 시가로 공동매상 ② 매상자금은 미곡수급조절특별회계 또는 일반회계에서 지출, ③ 식민지에서 대체작물 장려 확대 ④ 조선에서 사환미제도 활용 등을 내용으로 하는 「식민지미 이입대책안」을 2월 10일 일본 정부 각의에 제출하였다.

이들 농림성안과 척무성안을 기초로 2월 10일에 열린 미곡대책 수립에 관한 관계 각료회의(사이토 수상, 타카하시 장상, 고토 농상, 미키 철상, 나가이 척상의 5상회의)에서 다음과 같은 「식민지미의 이입조절책대강」이 결정되었다(『米穀對策調査會關係書類』, 1934).²³⁾

- ① 조선 및 대만에 미곡수급조절특별회계를 설치하여 대만, 조선 과잉미의 매상 및 매도를 실시한다.
- ② 매년 자유이입한도를 정해 그 범위 내에서 월평균적으로 이입하는 방법을 둔다
- ③ 매년 매상 및 자유이입수량의 한도는 관계관청의 협의로 정한다.
- ④ 매상 및 매도 가격은 시가에 의한다.

그리고 이 대강을 기초로 삼아 보다 구체적인 이입조절 방법은 농림성과 척무성이 협의하여 정하기로 하였다. 이에 따라 농림성과 척무성은 구체안을 마련하기 위한 작업을 시작하였으나 세부 사항을 놓고 양측간에 큰 입장 차이를 나타냈다. 즉 농림성은 ① 식민지에서 일본으로 자유롭게 이출하는 미곡 수량의 한도를 정해 그 이출은 총독부의 허가를 받은 자가 월별 평균적으로 실시하고, ② 총독부는 과잉미의 매상을 실시하며, ③ 총독부가 매상한 미곡을 일본에 이출할 때에는 농림대신과 협의할 것을 주장하였다. 이것은 식민지에 미곡이출통제조합과 같은 조직을 설치하고 미곡이입상인을 허가제로 하여 당국이 관리함으로써 결과적으로 이입허가제와

23) 5상 회의에서는 식민지미 통제안 외에 식민지미곡 특별회계 일본미의 통제 및 정부소유미 처리 등이 결정되었다.

같은 효과를 얻으려고 한 것이다.

법적조치를 전제로 한 농립성의 주장에 대해 척무성은 ① 식민지에서의 매상은 시가로 할 것, ② 미곡수급특별회계의 자금 한도는 약 2억엔으로 증액할 것, ③ 이출수량, 매상수량 및 매상미의 매각결정은 양총독부가 척무성 및 농립성과 협의하여 결정할 것, ④ 조선에 중소미곡이출상이 2천여명 있고, 대만에서도 이출조합 설치가 곤란한 사정이 있으므로 미곡이출통제조합은 설치하지 않을 것 등 매상주의를 고수하였다(『日本農業年報』, 1934年 上半期; pp.276-278; 『鮮米情報』, 1934. 2. 21).

농립성과 척무성의 주장이 첨예하게 대립되어 좀처럼 결정이 나지 않고 3월 1일 제65회 예산위원회에서는 식민지미대책에 대한 질의에 대해 농립대신과 척무대신의 답변이 서로 다른 상황조차 일어났다. 이처럼 문제가 점점 심각해지자 3월 9일 수상, 농립대신, 척무대신, 대장대신, 철도대신, 내무대신이 참석한 관계각료회의에서 다음과 같은 조정안이 결정되었다(『日本農業年報』, 1934年 上半期, p.282).

- ① 미곡수급조절특별회계의 한도를 7억엔에서 8억 5천만엔으로 확대하고 필요한 경우에는 한도를 3억엔 증액할 수 있는 권한을 농립대신에게 부여한다.
- ② 1년 시한법인 임시외지미조절법을 제정하여 매상을 실시한다
- ③ 조사회를 설치하여 식민지미 통제의 근본책을 모색한다
- ④ 식민지미 생산비조사에 농립성도 참가한다
- ⑤ 식민지미 증산은 완화, 조정한다.
- ⑥ 정부소유미의 특별처리에 관한 법률안을 제정한다.

조정안이 마련되자 이에 의거하여 임시미곡이입조절법안을 작성하여, 미곡수급조절특별법 중 개정법률안, 정부소유미곡특별처리법안과 함께 제65회 의회에 제출하였다. 의회에서는 식민지미의 이입통제가 없는 것에 대해 비난이 있었으나 근본책을 심의할 임시의회를 조속히 소집한다는 것을 조건으로 가결되었다

「임시 미곡이입조절법」의 목적은 조선미 및 대만미의 일본 이입수량을 조절하는 것으로, 그를 위해 일본 정부는 1935년 3월 31일까지 필요하다고 인정할 때에는 조선미 및 대만미 매입을 실시하도록 규정하였다. 「미곡통제법」에서는 식민지미에 대해 계절적 출회수량 조절을 위한 식민지미 매입만이 규정되었으나 본 법안에서는 그것보다 일보 진전하여 총이입수량의 조절을 대상으로 하였다. 그러나 1934년 일본의 미작이 엄청난 흉작을 당했기 때문에 「임시 미곡이입조절법」 실시 기간 중 식민지미 매입은 한번도 이루어지지 않았다(農林大臣官房總務課, 1959, p.220).

이처럼 농립성의 식민지미 이입통제는 농립성과 척무성·양총독부의 첨예한 대

립으로 다시 좌절되었는데, 3월 9일의 관계각료회의의 조정안을 보면 알 수 있는 것처럼 식민지미는 이미 상당히 궁지에 몰리고 있었다 특히 일본과 식민지에서 동일한 방법으로 생산비를 조사할 것을 주장해 온 농립성²⁴⁾이 식민지미의 생산비 조사에 참가할 수 있게 된 것은 농립성으로서는 큰 성과였고 반대로 양총독부로서는 큰 타격이라고 할 수 있다.²⁵⁾

3. 미곡자치관리법

사이토(齊藤) 내각에 뒤이어 1934년 7월에 성립한 오카다(岡田) 내각은 9월 1일 미곡대책조사회를 신설하여 “미곡통제법 실시의 경과, 제반 미곡 사정 및 재정상의 영향을 돌이켜 보고 미곡대책에 대해 연구할 필요가 있다”면서 자문 제1호 「미곡대책에 관한 의견을 구함」을 제시하였다(米穀對策調査會議事錄, 1934, pp.12-13).

자문을 받은 미곡대책조사회는 바로 19명으로 구성된 특별위원회를 설치하였다. 10월 2일 열린 제1회 특별위원회에서는 농립성이 참고안으로 미곡통제법개정안요강, 이입외지미곡통제안요강, 내지미곡자치적통제안요강, 인(粃)공동저장안요강, 미곡자치적통제안요강, 미곡관리및자치통제안요강, 미곡수급통제안요강, 미곡국고문회의에서 논의된 제반안 등 총 8개의 안이 제출되었고, 그 외에 카미야마(上山)의 미곡대책에 관한 의견서, 쓰키타 토자부로(月田藤三郎)의 미가대책안, 코이케 지로(小池仁郎)의 미가통제에 관한 대책이 제출되었다.²⁶⁾ 이 안들에 대해 위원들로부터 질문이 있는 후 자유롭게 의견을 교환하기 위해 10월 13일부터 12월 14일까지 6차례의 간담회가 개최되었는데 이 자리에서 정부 측으로부터 간사시안미곡대책안과 참고안 추가미곡대책안이 제출되었다. 이 후의 심의는 주로 간사시안미곡대책안을 중심으로 전개되었는데 이 안은 ① 미곡통제법 개정, ② 미곡의 자치적 관리 도모, ③ 벼의 공동저장 실시가 핵심을 이루고 있었다. 이 가운데 식민지미의 이입통제와 관련해서

24) 1934년에 열린 제65회 제국의회에서 척무성과 양 총독부가 발표한 1933년 산미의 생산비는 조선미가 1석당 20엔 98전, 대만미(제2기작 蓬萊米)가 17엔 26전으로 일본미의 22엔 15전과 그다지 차이가 없었기 때문에 농립성과 제국농회 등은 강하게 반발하였다(『日本農業年報』, 1934年 上半期, pp.283-285).

25) 1934년 4월 24일 내각에 미곡생산비조사회가 설치되어 5월 21일 「조선·대만 미곡생산비 요강」이 결정되었고, 양 총독부는 1934년 산미부터 이 요강에 따라 생산비조사를 실시하게 되었다(荷見安, 1937, p.313).

26) 각 안에 대한 논의에 대해서는 川東蟬弘(1990), pp.221-223을 참조.

가장 격렬하게 논의가 전개된 것은 미곡의 자치적 관리를 도모하는 것이었다. 이것은 참고안추가미곡대책안의 ‘내지미곡의 자치적 관리’와 특별위원회에 제출된 참고안인 미곡자치적통제안요강을 합쳐서 만든 것으로 주요 내용은 다음과 같다.²⁷⁾

- ① 정부는 매년 일본, 조선 및 대만에 대해 미곡예상수확량, 11월 1일의 미곡 재고량, 과거 소비 상황을 참조한 미곡소비예상량, 그리고 이상이월량을 기초로 삼아 미곡수급추정을 실시하고 미곡의 과잉량이 발생할 경우에는 그 수량의 범위 내에서 일정 수량을 정하여 일본, 조선 및 대만에서 이것을 통제한다.
- ② 정부는 필요하다고 인정할 경우 일본에서는 미곡을 취급하는 판매조합 설립을 명령하거나 또는 판매조합에 미곡취급을 명령할 수 있도록 하고, 조선과 대만에서는 일정구역(조선에서는 부·군·읍·면, 대만에서는 군·시·가·장(郡市街庄)을 단위로 하여 구역 내 미곡생산자(지주 등을 포함)를 조합원으로 하는 미곡통제조합을 설립할 수 있다.
- ③ 미곡판매조합 또는 미곡통제조합의 구역 내에서 미곡생산자는 원칙적으로 미곡판매조합 또는 미곡통제조합의 통제에 따른다.
- ④ 정부는 미곡통제조합에 대해 일정수량을 할당하여 통제할 수 있다.

이 안의 특징은 이입허가제처럼 국가가 직접 이입을 통제하는 것이 아니라 일본, 조선 및 대만에서 미곡통제조합이라는 민간단체를 설치하여 과잉미곡을 자치적으로 저장시켜 미곡이 시장에 나오는 것을 제한하는 간접통제를 채택한 점이다. 미곡통제조합은 일본의 경우 전국미곡판매조합연합회→도부현미곡판매조합연합회→미곡판매조합, 식민지에서는 조선 또는 대만미곡통제조합연합회→도주청(道州廳)미곡통제조합연합회→미곡통제조합이라는 전국적인 피라미드 조직으로 되어 있었다. 그러나 미곡통제조합의 설치는 결국 미곡상인의 활동을 제한하는 것이므로 식민지는 물론 일본의 미곡상인들이 강하게 반대하였고, 총동부와 척무성도 기본적으로 반대 입장을 표명하였다.

간사시안미곡대책안에 대한 논의에서 식민지미와 관련해서 가장 핵심이었던 것은 무엇을 기준으로 일본, 조선, 대만에 과잉미곡을 할당하는가였다. 이에 대해 간사측은 농립성에 의한 시산과 척무성에 의한 시산2가지 방법을 제시하였다. 우선 농립성의 시산은 일본의 경우 생산과잉이 있는 아오모리현 이외 26개 지방의 관외

27) 「參考案追加 米穀對策案」과 「幹事試案 米穀對策案」의 전문은 川東淸弘(1990), pp.224-230에 수록되어 있음.

이출량을, 그리고 식민지의 경우는 관외이출량에 관한 통계가 없기 때문에 총생산량에서 농가의 자가소비량을 뺀 수량을 기준으로 한 것으로, 일본 40.19%, 조선 39.00%, 대만 20.81%로 할당하였다. 이에 대해 척무성 시산은 일본의 경우 실제 관외로 이출된 도부현의 관외이출량을 택하고, 식민지의 경우는 일본으로의 이출량의 20%를 더한 양을 관외이출량이라고 추정한 것으로, 일본 50.8%, 조선 33.7%, 대만 15.5%로 할당하였다(川東淸弘, 1990, pp.310-312). 그 후 농림·척무성은 논의를 통해 일본 45%, 식민지 55%로 결정하여 소위원회에 제시하였다(川東淸弘, 1990, p.390). 이 수치에 대한 산출근거는 없다. 그런데 이 할당비율에 대해 위원들이 일본의 부담이 크게 된 것을 이유로 크게 반발하자 결국 사토 칸지(佐藤寛次, 도쿄대학교수) 위원에게 새로운 시산을 부탁하였다(川東淸弘, 1990, pp.472-477). 사토는 1935년 1월 11일 제7회 소위원회에 시산을 제시하였는데, 이것은 과거 10년간 일본, 조선, 대만 이출량의 증가 추세를 기준으로 하여 할당한 것으로 할당비율은 일본 30.6%, 조선 46.94%, 대만 22.45%였다(川東淸弘, 1990, pp.490-491). 이 할당비율에 대해 소위원회는 이출증가가 많은 곳이 더욱 많이 부담해야 한다고 지지하였지만 척무성의 키타지마 켄지로(北島謙次郎) 식산국장은 할당 수치가 식민지에 크게 불리하다고 반발하면서 미곡관외이출수량 및 그 증가 추세를 고려해서 할당비율을 정할 것을 주장하였다(川東淸弘, 1990, p.507). 할당비율을 놓고 다시 대립하게 되자 제7회 소위원회 산회 후 열린 농림성과 척무성, 양총독부의 협의에서 주사를 맡은 바바에이이찌(馬場鐵一) 귀족원의원이 타협안으로 “관외이출수량의 증가 추세를 대강의 기준으로 삼고 내지 조선 및 대만의 관외반출수량 그 외 사정을 고려하여 이것을 정한다”는 안을 제시하였다. 그러나 척무성과 총독부는 이출증가추세치 비율에 의한 것의 불합리성을 주장하였다(『特別委員會第七回小委員會』).

이처럼 척무성과 총독부가 강하게 반발하자 1935년 1월 15일에 열린 제8회 소위원회에서 바바(馬場)는 “척무성측이 어떻게 해서든 타협해 주지 않고, 소위원회에서 결정하면 소위원회의 책임은 면하지만 각의에서 충돌하는 것은 곤란하다고 생각한다(『米穀對策調査會議事錄』, p.508)”고 위원들에게 다시 고려해 줄 것을 요청하였다. 이것이 받아들여져 결국, 일본 35%, 식민지 65%로 결정되었는데, 이것은 원래의 척무성 제안보다 15.8%나 식민지 부담이 늘어난 수치이다(표 2-8). 이 할당비율은 그 후 총회에서 그대로 채택되었다.

오카다(岡田) 내각은 미곡대책조사회의 답신을 받아 1934년 12월부터 시작되는 제67회 의회에 미곡통제법 중 개정법률안, 인(粃)공동저장조성법안과 함께 미곡자치

관리법안을 제출하였다. 그러나 이 3개 법안은 제67회, 제68회 의회에서 성립되지 못하고 1936년 5월의 제69회 특별의회에서 비로소 성립되었다. 그러나 이 시기에는 미곡수급상황이 과잉에서 부족으로 바뀌어 미곡자치관리법은 한번도 발동되지 않았다.

이상 살펴본 것과 같이 일본 농림성은 농업공황으로 인한 위기가 더욱 심해지자 1932년부터 정책을 전환하여 적극적으로 식민지미의 일본 이입통제를 강화하기 위한 대책 마련을 시도하였으나 일본의 미곡상인자본의 반대, 식민정책과의 충돌 등으로 결국 실현되지는 못하였다. 그러나 과잉미의 증가와 막대한 재정부담 등으로 일본의 미곡문제가 더욱 심각해지면서 척무성과 총독부도 점점 궁지에 몰려 더 이상 식민지의 입장만을 주장할 수는 없게 되었고, 결국 산미증식계획 중지를 결정하게 되었다.

<표 2-8> 각 안에 있어 과잉미곡의 할당비율

단위: %

	농림성안	척무성안	타협안	사토안	결정안
일 본	40.19	50.8	45	30.60	35
조 선	39.00	33.7	55	46.94	65
대 만	20.81	15.5		22.45	
합 계	100.00	100.0	100	100.00	100

주: 타협안은 농림성과 척무성의 타협안이고 결정안은 소위원회 결정안임.
 자료: 『米穀對策調査會議事錄』에서 작성.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

- 『農林省米穀部顧問會速記録』
『東京朝日新聞』
『東亞日報』
『米穀對策調査會關係書類』(1934)
『米穀對策調査會議事録』(1934)
『米穀部顧問會議 第四回議事速記録』
『米穀生産統制關係書類』, 1933. 4.
『米穀調査會議事録』, 第一卷, 第二卷, 第三卷, 第四卷.
『米穀專賣·管理並米價公定案要綱』, 1932. 10. 19.
『米穀統制調査會議事録』
『鮮米情報』
『昭和八年大豊作ニ對スル米穀政策ニ關スル諸問題』
『石黒忠篤氏談』, 1950. 12. 15, 第6回(日本農業研究所所藏).
『日本農業年報』
『帝國農會報』
『帝國議會衆議院委員會議録』
『帝國議會衆議院議事速記録』
『特別委員會第七回小委員會』, 『米穀對策關係書類』.

<일반문헌>

- 전강수(1993), 『식민지 조선의 미곡정책에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문.
農林大臣官房總務課(1959), 『農林行政史』, 第四卷.
農林省農務局, 『米穀要覽』.
米穀部長(1933), 『米穀生産統制關係書類』.
川東埡弘(1990), 『戰前日本の米價政策史研究』, ミネルヴァ書房.
澤村康(1937), 『米價政策論』, 南郊社.
荷見安(1937), 『米穀政策論』, 日本評論社.
荷見安(1957), 『食糧政策資料集成』, 日本食糧協會.
荷見安(1961), 『米と人生』, わせた書房.

제 3 장

산미증식계획의 증지

제 1 절 농업공황하의 미곡생산정책

이번에는 미곡생산정책이 농업공황하에서 어떻게 전개되었는지를 산미증식계획의 성과를 통해 살펴보자. 우선 토지개량사업의 실적을 보면(표 3-1) 착수의 경우는 1926년과 1930년, 그리고 준공의 경우는 1930년을 제외하고는 전체적으로 사업 진척이 매우 저조하였다. 토지개량사업이 이렇게 부진하게 된 데에는 몇 가지 원인을 지적할 수 있다.

<표 3-1> 산미증식갱신계획에 의한 토지개량 시행 면적
단위: 정보, %

연 도	착 수			준 공		
	계획(A)	실적(B)	B/A(%)	계획(C)	실적(D)	D/C(%)
1926	29,250	43,605	149	-	1,805	-
1927	29,250	12,462	43	23,000	4,833	21
1928	27,500	19,114	70	29,250	12,418	42
1929	22,200	38,830	175	27,750	25,813	93
1930	28,400	14,656	52	24,000	44,485	185
1931	29,000	12,831	44	27,200	18,130	67
1932	28,000	7,649	27	29,400	8,365	28
1933	28,000	4,934	18	28,000	21,625	77
1934	28,000	925	3	28,000	6,535	23
1935	28,000	3,436	12	28,000	2,731	10

자료: 朝鮮總督府農林局, 1938b, p.11.

첫째, 미가가 큰 폭으로 하락하였다. 산미증식갱신계획이 준비 중이던 1925년 8월 석당 40.75엔(현미 중등품)을 기록한 이후 매년 하락하였고, 특히 1930년 가을에는 대폭락하여 1931년 2월 13.76엔까지 떨어졌다. 이처럼 미가가 대폭락함에 따라 어느 정도의 증산이 있다 하더라도 그것으로는 조합비를 징수하기가 어렵게 되었고 그 결과 수리조합이 큰 어려움을 겪게 되어 사업진행에 큰 차질을 초래하게 되었다.

둘째, 미가 하락 문제가 계획 진행을 어렵게 한 요인으로 일반적으로 지적되지만 계획 초기부터 공사 추진에 여러 가지 결함이 있었다는 점을 간과해서는 안된다. 수리시설 설치시 조사설계의 불충분으로 인한 용수 부족 사태 발생 하천연안의 경우 방수제방을 조합사업으로 시행하는 착오, 조합비 징수의 저조로 인한 필요 공사의 생략, 대규모 토목공사를 담당할 기술진의 부족으로 인한 공사 실패 등과 같은 사태가 일어나(농지개량조합연합회, 1999, p.106; 古庄逸夫編, 1960, p.106, p.101) 계획초기부터 수리조합 운영에 커다란 부담이 되었다.

셋째, 이와 같은 부실공사, 설계조사의 미비 등으로 용수·배수가 충분히 이루어지지 못하거나, 또는 개답지의 삼투가 많아 논으로 이용하기가 곤란하거나 하여 계획한 대로 미곡 수확이 이루어지지 못하는 조합이 다수 발생하였다 <표 3-2>는 수리조합 공사가 완성된 후 3년간의 계획면적과 식부면적을 비교한 것인데 총 106개 조합 가운데 계획을 달성한 조합은 15개 조합으로 전체의 14%에 불과하였고, 6개 조합은 계획의 50%도 달성하지 못하였다. 또 106개 조합의 실제 수확량을 보면(표 3-3) 전체의 29%인 31개 조합만이 계획수확량을 이루었고, 심곡(深谷, 경기), 영북(永北, 경기), 이천(利川, 경기), 제2함안(第二咸安, 경남), 고곡(鼓谷, 경남), 백양(白楊, 황해), 온천(溫泉, 황해), 순남(順南, 평남), 고성(高城, 강원), 낙산(樂山, 함북) 등 10개 조합은 수확량이 계획의 50%에도 미치지 못하였다. 미가가 대폭락한 상황에서 쌀 수확량도 계획대로 확보하지 못해 조합원의 경영이 곤란해져 조합비 징수가 어렵게 되고 그것은 곧 조합경영의 부실로 이어질 수밖에 없었다(矢鍋永三郎, 1932, p.4).

넷째, 토지개량사업을 위한 정부알선자금의 공급이 크게 줄어들었다. 산미증식갱신계획의 특징 가운데 하나는 일본 정부 알선 저리자금 조달이 매우 강화(총사업비 가운데 67.9%)되었다는 점인데, <표 3-4>에서 알 수 있듯이 정부알선자금 조달이 이미 계획 시행 초기부터 충분히 이루어지지 않았고, 특히 1930년 이후 크게 줄어들어 사업 진행에 큰 차질을 초래하였다. 거기다가 국고보조금도 제대로 공급되지 않아 토지개량사업은 더욱 어려움을 겪게 되었다.

이런 여러 가지 요인으로 인하여 수리조합의 조합비 징수가 제대로 이루어지지 못

하였다. 총독부 조사에 의하면 1930년과 31년 조합비 징수예산액을 완전히 징수한 조합은 1930년 13개 조합, 1931년 9개 조합에 불과하였고, 반면에 50%도 징수하지 못한 조합이 1930년 31개 조합, 1931년 77개 조합이나 되었다(표 3-5). 그리고 1930년 조합비 징수 예산 총액 946만 8천여엔, 조합비 조정액 750만 4천여엔 가운데 수납액은 632만 1천엔으로 예산의 67%, 조정액의 84%였고, 1931년에는 조합비 징수 예산 약 1천 20만 2천엔, 조정액 약 587만 9천엔 가운데 수납액은 511만 2천엔으로 예산의 50%, 조정액의 87%의 부진한 성적이었다(矢鍋永三郎, 1932, pp.6-7).

<표 3-2> 계획면적과 식부면적의 비율

단위: 정보, %

식부면적과 계획면적의 비율	조합수	계획면적	식부면적	평균비율
100 이상	15	16,011	16,183	101
100-90	38	40,864	38,438	94
90-80	26	53,938	47,485	88
80-70	11	29,678	22,482	76
70-60	5	1,914	1,233	64
60-50	5	2,745	1,484	54
50-40	4	1,773	825	47
40 이하	2	1,569	342	22
합 계	106	148,492	128,472	86

주: 식부면적은 3년 평균임.

자료: 矢鍋永三郎, 1932, p.5.

<표 3-3> 계획수확량과 실제수확량의 비율

단위: 석, %

실제수확량과 계획수확량의 비율	조합수	계획수확량	실제수확량	평균비율
100 이상	31	1,330,244	1,620,715	122
100-90	14	778,859	742,594	95
90-80	16	520,495	441,108	85
80-70	18	1,054,649	780,184	74
70-60	9	313,687	203,396	65
60-50	6	103,097	56,935	55
50-40	5	34,650	16,208	47
40 이하	7	134,553	38,486	29
합 계	106	4,270,234	3,899,626	91

주: 실제수확량은 3년 평균임.

자료: <표 3-2>와 동일.

<표 3-4> 토지개량사업 자금조달 상황

단위: 엔, (%)

	계 획				실 적			
	국고보조금	기업자조달자금	정부알선자금	계	국고보조금	기업자조달자금	정부알선자금	계
1926	2,598	1,379	9,092	13,069	671(26)	1,015(74)	4,992(54)	6,678(41)
1927	4,681	3,282	14,439	22,403	3,796(81)	272(83)	10,813(75)	14,881(66)
1928	5,281	3,266	16,220	24,727	3,464(66)	764(24)	11,045(68)	15,273(44)
1929	4,762	2,139	14,414	21,315	3,879(81)	1,373(64)	12,174(84)	17,426(82)
1930	4,922	1,152	15,528	21,602	3,837(78)	1,328(115)	11,915(77)	17,080(79)
1931	5,188	1,258	15,951	22,397	4,049(78)	2,084(166)	10,174(64)	16,307(73)
1932	5,304	1,308	16,105	22,717	3,403(64)	4,822(360)	8,363(52)	16,588(73)
1933	5,192	1,302	15,752	22,246	4,512(87)	1,175(90)	5,237(33)	10,923(49)
1934	5,192	1,302	15,752	22,246	3,884(75)	2,166(166)	2,187(14)	8,236(37)
1935	5,192	1,302	15,752	22,246	1,583(30)	97(-)	1,900(12)	3,385(15)

주: ()는 계획에 대한 실적의 비율이다.

자료: 朝鮮總督府農林局, 1938b, pp.16-17.

<표 3-5> 수리조합비 징수 성적

단위: 개

징수비율 (%)	1930년		1931년	
	예산에 대한 징수(조합수)	조정액에 대한 징수(조합수)(3월말)	예산에 대한 징수(조합수)	조정액에 대한 징수(조합수)(3월말)
100	11	5	9	13
100-90	22	26	12	59
90-80	18	20	11	31
80-70	21	23	12	15
70-60	14	6	17	8
60-50	16	10	15	5
50-40	8	10	19	1
40-30	8	6	18	2
30-20	3	5	10	1
20-10	3	5	6	2
10-0	1	7	5	2
0	8	4	19	0
조사조합수	133	127	153	139

자료: 矢鍋永三郎, 1932, pp.6-7.

이러한 사태에 직면한 당국은 토지개량사업을 어떻게 해서든지 촉진하기 위해 우선 수리조합 설치의 채산 표준인 벼 가격을 1석당 10엔 이내로 인하하고, 또 기채 이자도 7푼 4리에서 7푼으로 인하하였으며 사업대행기관의 수수료 인하도 실시하였다. 또 동양척식주식회사의 토지개량부와 조선토지개량주식회사의 이원체제로 되어 있던 대행기관을 통폐합하기로 결정하여 동양척식주식회사의 토지개량부를 1932년 6월 30일부로 폐지하고, 그 업무를 조선토지개량주식회사에 넘겼다.

그리고 토지개량 신규사업에 대해서는 사업채산이 극히 유리하면서도 긴급한 사업에 대해서만 허가하기로 방침을 세우고 각 도가 제출한 1933년도 계획을 대폭 축소하였다(표 3-6). 특히 설치공사의 경우 23개 수리조합 신청 가운데에서 최종 결정된 것은 4개였고, 면적·총사업비·총공사비·보조금·기채 모두 도 계획의 불과 2.3-3.5% 수준에서 결정되었다.

미가 대폭락의 타격을 받아 크게 위축된 토지개량사업과는 달리 농사개량사업은 농업공황 하에서도 적극적으로 실시되었다. 농업공황 발생으로 인해 농사개량자금에 대한 수요가 급격히 줄어들어 1930·1931년의 대출실적은 계획의 60% 정도에 머물렀으나 미가가 회복되기 시작하면서 농사개량자금 대출은 다시 증가하여 1934년부터는 융통액이 취입액을 초과하였다(표 3-7).

농사개량사업에서 특히 큰 진전을 보인 것은 수도품종 갱신계획이었다. 수도품종 개량사업은 1922년부터 제1기 갱신계획이 시작되었고, 1927년부터는 다시 5년간 제2기 수도품종 갱신계획이 실시되었는데, <표 3-8>을 보면 알 수 있듯이 미가 폭락에도 불구하고 실적은 계획을 크게 초과하여 1930·1931년의 실적은 계획의 130% 이상을 기록하였다.

<표 3-6> 1933년 토지개량 신규사업계획

단위: 정보, 엔

사업구분	수리조합수	면적	총사업비	총공사비	보조금	기채
설치공사	23	58,939	32,118,629	27,853,143	6,263,908	25,748,298
	4	2,114	841,380	667,175	165,826	675,554
구역확장공사	26	4,908	3,105,513	2,606,243	641,082	2,457,735
	10	3,059	1,893,792	1,537,688	416,766	1,474,003
추가개량공사	14	41,806	379,685	340,749	119,355	241,862
	9	40,899	283,685	251,199	74,580	192,637
합계	53	63,847	35,603,827	30,800,135	7,024,345	28,447,895
	23	5,173	3,018,857	2,456,062	657,172	2,342,194

주: 상단은 각 도가 제출한 수치이고, 하단은 농림국이 결정한 수치.

자료: 農林局, 1933.

<표 3-7> 농사개량자금 대출 실적

단위: 천엔, %

	계획(A)	실 적		C/A(%)	C/B(%)
		취입자금액(B)	자금용통실적(C)		
1926	7,908	7,908	6,142	78	78
1927	10,468	10,468	7,566	72	72
1928	11,248	11,248	9,512	85	85
1929	13,834	13,834	10,210	74	74
1930	15,306	15,306	9,544	62	62
1931	16,356	15,296	10,198	62	67
1932	17,250	15,268	11,454	66	75
1933	18,498	15,232	15,158	78	95
1934	19,746	15,192	20,965	91	119
1935	20,994	15,140	18,014	86	119
1936	22,107	15,088	24,753	112	164
1937	23,449	15,036	33,473	143	218
1938	26,280	14,984	25,640	98	171

자료: 朝鮮總督府 農林局, 1938b. p.32.

<표 3-8> 수도품종 개량계획과 실적

단위: 정보, %

		계획(A)	실적(B)	B/A(%)
제1차 계 획	1922	200,000	138,479	69
	1923	200,000	219,823	110
	1924	200,000	227,731	114
	1925	200,000	234,382	117
	1926	200,000	246,773	123
	소 계	1,000,000	1,067,188	107
제2차 계 획	1927	270,000	337,412	125
	1928	270,000	323,293	120
	1929	270,000	334,631	126
	1930	270,000	351,393	130
	1931	270,000	374,932	139
	소 계	1,350,000	1,721,661	128
제3차 계 획	1932	270,000	441,942	164
	1933	270,000	459,292	170
	1934	270,000	495,308	183
	1935	270,000	481,401	178
	1936	270,000	527,516	195
	소 계	1,350,000	2,405,460	178

자료: 朝鮮總督府 農林局, 1939, p.40.

총독부는 1932년부터 5년간 135만정보를 갱신하는 제3기 수도품종 갱신계획을 추진하였는데 제3기 계획에서는, ① 비료중투 장려에 따른 내비성 우량종 보급 필요, ② 이모작(맥, 녹비) 장려에 따라 중만생 품종의 적지에 대해서도 조생 우량품종 신규보급의 필요, ③ 일본에서 조선미 품종 기호의 변화 등 생산 조건의 변화와 일본 시장에서의 소비자 기호 변화를 고려한 점이 큰 특징이다. 특히 일본 시장에서의 소비자 기호 변화에 신속히 대응하기 위해 제3기 계획은 1943년부터 종전에 5년이었던 갱신기간을 3년으로 단축하였다.²⁸⁾ 이를 위해 연간 27만정보였던 갱신 면적이 연간 45만정보로 확장되었고 갱신에 필요한 제2차 채종 논 8,100정보가 설치되었다(農林局, 1934; 菱本長次, 1938, p.154).

그리고 제3기 계획에서는 처음으로 종자갱신을 실시한 지역에서 재해가 발생하는 것에 대비하여 특별갱신계획도 강구되었다. 이미 종자갱신을 실시한 지역 내에서 재해로 인해 갱신의 효과가 완전히 없어져 다음 해 갱신을 할 수 없는 경우 지금까지는 예산 운용상 충분히 지원하지 못하고 최근 갱신한 논 가운데 비교적 우수한 것을 선택하여 피해지역 갱신용으로 충당하였으나, 제3기 계획에서는 특별 채종논을 설치할 경우 일반계획보조 이외에 특별보조를 지급하도록 하였다. 연간 특별갱신의 예정 면적은 제3기 계획의 연간 갱신면적 45만 정보의 3.7%인 약 1만 7천정보, 특별 채종논은 306정보였다.

그 외에도 각도는 지역 사정을 감안하여 집합묘대 설치, 피의 철저한 근절, 수도의 정조식, 논외 심경, 도작개량지도는 설치, 벼 건조조정법 개량 등에 대해 지도·장려를 실시하고 벼 다수확 대회 및 품평회를 개최하여 품질 개량과 생산 증가를 꾀하였다.

이와 같은 적극적인 대책으로 <표 3-8>에서 알 수 있듯이 제3기 계획은 매우 큰 성과를 올렸는데, 벼 재배면적 가운데 우량품종(=일본품종) 비율이 매년 증가하여 1933년 우량품종 재배면적은 135만 정보로 수도작 재배면적의 78.4%에 달하였고, 수확량은 총수확량의 81.1%를 차지하였다. 특히 품종 통일이 빠르게 이루어져 곡량도(穀良都), 다마금(多摩錦), 은방주(銀坊主), 구미(龜ノ尾), 금(錦)의 상위 5개 품종이 전체 재배면적의 69.8%를 차지하게 되었다. 이러한 우량품종 재배가 늘어나면서 이출미의 우량품종화도 크게 진전되어 1933미곡연도 곡물검사에서 주요한 우량품종 13

28) 이미 총독부는 1930년 5월에 열린 농업기술관회의에서 5개년을 1기로 하는 갱신기간을 단축하도록 지시하여 충북·경북·함남이 3년, 충남·전남·경남·강원이 4년으로 계획을 단축하여 추진하였다(朝鮮農會, 1933, pp.862-863; 農林局, 1934).

개 품종의 수검량이 총수검량의 87.9%에 달하였다(鮮米協會, 1935, pp.80-82).

비료정책도 적극적으로 실시되었다. 산미증식갱신계획에 발맞추어 1926년부터 10년간 제1차 자급비료증산계획이 실시되었다. 1935년에 퇴비 44억관, 녹비 7억관, 합계 51억관(1931년에 비해 66억관, 녹비 8억관, 합계 74억관으로 갱신)을 자급하는 것으로, 목표 달성을 위해 매년 녹비 신규재배면적 1단보당 50전을 보조하는 녹비종자비 보조를 비롯하여 녹비지도리동설치비보조, 퇴비지도리동설치비보조, 비료장려기술원 배치 등을 실시하였다(朝鮮總督府農林局, 1941a, pp.2-6). 그리고 1936년부터 다시 10년간 ① 퇴비 29억 2천 254만관, ② 녹비 3억 8천 243만관, ③ 하비(下肥) 5억 2천 919만관, ④ 회비(灰肥) 9천 172만관, 계 39억 2천 88만관을 생산하는 제2차 증산계획이 실시되었다.

자급비료뿐만 아니라 판매비료에 대한 정책도 강화되었다. 총독부는 원래 판매비료의 소비를 억제하였으나 산미증식갱신계획을 계기로 농사개량저리자금의 일부를 비료 자금으로 지원하는 등 판매비료 소비를 적극적으로 장려하기 시작하였다. 이와 같은 총독부의 지원에 힘입어 판매비료의 소비가 빠르게 늘어났는데, 특히 종전에 많이 소비되던 대두백(대부분 만주에서 수입), 미강, 어비 등과 같은 유기질 비료 대신 유안 등과 같은 화학비료의 소비가 크게 증가하였다.

한편 1935년 조선농회를 통해 전국을 대상으로 하는 판매비료 배급 5개년계획을 수립하여 1936년부터 전국 비료소비량의 50%를 공동구매하고, 그것의 60% 이상을 공동 배급하도록 하였다. 이에 대한 예산으로 1936년에 46만 9천엔을 계상하고, 같은 해에 인천, 장항, 군산, 목포, 여수, 포항, 부산, 용당포, 진남포, 신의주의 10곳에 비료배급소를 설치하였다(小早川九郎, 政策篇, 1944, p.586).

<표 3-9> 판매비료 배급계획

금액단위: 천엔

	판매비료소비예상액(A)	공동구입 예정액(B)	B/A (%)	공동배급량(噸)
1936	40,000	10,000	25	2,300
1937	42,500	12,750	30	2,550
1938	45,000	15,720	35	3,150
1939	47,500	19,000	40	3,800
1940	50,000	25,000	50	5,000

자료: 小早川九郎, 1944, 政策編, pp.585-596.

이상과 같이 농업공황하에서 수리조합의 경영곤란, 저리자금의 공급 감소 등으로 토지개량사업은 크게 후퇴하지 않을 수 없게 되었으나 농사개량사업은 더욱 적극적으로 추진되어 다비다노의 집약적 농업을 전개하고 또 일본 시장에서의 수요 변화에 적극 대응하여 일본이출 확대를 꾀하였다.

제 2 절 미곡검사의 국영화

먼저 미곡검사의 실시과정을 간단하게 살펴보자.²⁹⁾ 일본으로의 미곡 수출과 함께 수출미곡에 대한 검사의 필요성이 이미 1910년 이전에 제기되어 1909년 목포상업회의소가 독자적으로 수출현미에 대해 검사를 실시하였다. 이어 총독부도 미곡검사의 필요성을 인정하여 1913년 6월 각 도장관에게 통첩하여 지방행정기관의 감독하에 상업회의소 또는 곡물동업조합이 수이출 미곡에 대해 검사를 실시할 것을 종용하였다. 이에 따라 인천, 부산, 진남포의 3개 상업회의소와 평택, 대구, 김천, 왜관, 경산, 청도의 곡물동업조합이 현미검사를 시작하였다.

이후 총독부의 미곡검사는 대일 미곡수출의 확대와 더불어 계속 강화되었다. 우선 1915년 미곡검사규칙을 제정하여 미곡검사를 도장관의 권한으로 규정하였다. 이 규정에 따라 도장관은 검사규정을 정하여 관내로부터, 또는 관내를 통과하여 수이출되는 현미는 반드시 도청이나 상업회의소, 곡물동업조합 등의 검사를 받도록 하였다. 그리고 1917년 9월 검사규칙을 개정하여 종전의 상업회의소나 곡물동업조합의 검사를 폐지하고 각도(강원도, 함경남북도 제외)가 직접 검사를 실시하도록 하였다. 또 1920년부터는 함경남도에서도 검사를 실시하고 종전에 현미에 한해 실시하던 검사를 필요에 따라 백미에도 실시하도록 하였으며 특등 이하 3등까지만 수이출할 수 있도록 기준을 강화하였다. 1922년 다시 검사규칙을 고쳐 종전에 필요에 따라 실시하던 백미검사를 강원도·함경북도를 제외한 전국에서 실시하고, 검사등급을 현미는 특·1·2·3·4등의 5등급, 백미는 특·1·2등과 등외의 4등급으로 규정하였으며, 생산연도가 다른 미곡이나 이물질이 혼합하지 못하도록 하였다. 그러나 각 도별로 검사를 실시함에 따라 검사가 통일되지 못하는 등 여러 가지 문제점이 노출되고 그로 인해 일본 시장에서 조선미의 가치가 떨어지자 1932년 9월 24일 조선곡물검사령을 제정하고 전국에 곡물검사소를 설치하여 10월 1일부터 현미, 백미,

29) 별다른 언급이 없는 것은 鮮米協會(1935), pp.161-189에 의함.

소맥, 대두, 채두, 완두에 대해 국영검사를 실시하기 시작하였다 새로 시작한 국영검사의 주요 내용은 다음과 같다.

① 종전에 도지사의 권한 하에 지방비에 의해 실시되던 곡물검사를 총독의 권한 하에 전국 통일적인 검사로 전환하였다.

② 종전에는 현미 또는 백미를 도내 이동할 경우 검사가 필요 없었는데, 새로운 검사령에서는 총독이 지정하는 곳에서 또는 지정하는 곳을 거쳐 현미 또는 백미를 반출할 경우 반드시 곡물검사소의 검사를 받도록 규정하였다.

③ 검사 관할구역이 행정구역으로 되어 있던 것을 폐지하고 쌀의 생산 상태 거래 상권지역 등을 고려하여 전국을 <표 3-10>과 같이 진남포, 인천, 군산, 목포, 부산, 원산의 각 항을 중심으로 전국을 6개 경제구역으로 나누어 각 검사미에는 각각 정해진 검사소 기호를 표기하였다. 이에 따라 종전에는 12개 도명(道名) 기호³⁰⁾를 사용하던 것이 국영검사제도에서는 6개로 줄어들었다.

<표 3-10> 곡물검사지소와 관할 구역

지 소 명	관 할 구 역	검사소 기호	관할출장소수
인 천 지 소	경기, 충북 일부, 충남 일부, 황해 일부, 강원 일부	仁	53
군 산 지 소	전북, 충북 일부, 충남 일부	ク	47
목 포 지 소	전남	木	22
부 산 지 소	경북, 경남	フ	49
진남포지소	평남, 평북, 황해 일부	ナ	38
원 산 지 소	함남, 함북, 강원 일부	元	20

자료: 菱本長次, 1938, p.306, p.328.

④ 품질·건조가 불량한 미곡, 생산연도가 다른 쌀을 혼합한 미곡, 또는 적미, 돌, 흙, 피(稗), 청미(靑米), 사미(死米), 그 외 용량, 중량, 포장 등 기준 조건에 미달하는 미곡의 수이출을 금지하였다.

⑤ 종전에는 돌을 제거한 미곡에 대해서는 돌이 없다는 표시를 하여 구별하였는데, 새로운 검사령에서는 이에 대해 보다 엄격한 규정을 적용하여 돌이 섞여 있을 경우 수이출을 제한하였다.

⑥ 등급을 현미는 1·2·3·4·5등급, 백미는 1·2등급으로 규정하여 불합격품의 수이출을 금지하였다. 단 총독이 필요하다고 인정할 때에는 등급에 관계없이 수이출할 수 있다.

30) 미곡생산이 적고 수이출이 거의 없는 함경북도만 미곡검사가 실시되지 않았다(鮮米協會, 1935, p.164).

⑦ 검사에 합격한 것이라고 하더라도 검사 후 일정 기간이 경과한 것 또는 병충해 기타 피해에 의해 손상·변질한 것, 포장이 손상된 것, 포장을 바꾼 것, 검사 증명 도장·검사기호 등이 없는 것 등은 다시 검사를 받도록 하였다.

한편 1934년 10월에는 「조선 인(粳)검사규칙」을 제정하여 벼의 희망검사를 실시하였고, 이 희망검사는 1935년 8월 강제검사로 전환되었다.

이와 같은 일련의 곡물검사 강화로 품질, 조제, 포장 등이 크게 향상되어 일본 시장에서 조선미의 가치가 더 높아지게 되었다. 그러나 곡물검사의 강화로 인한 이익이 지주와 곡물상, 중매인 등에게 집중되고 소작인에게는 오히려 미국검사 규격에 적합한 소작미 요구 등 부담만 전가되어 새로운 소작문제를 초래하게 되었다(久間健一, 1943, pp.192-204).

제 3 절 미곡저장정책과 농업창고

1. 미곡저장정책의 실시

1.1. 조선미곡창고계획

총독부는 미곡이 추수 후에 집중적으로 출하되어 미가가 하락하는 것을 방지하기 위해 1929년에 시험적으로 충남 강경에 250평, 전북 불이(不二)농촌에 100평, 전남 목포에 234평, 합계 584평의 농업창고를 설치하고, 위탁미에 대해 저리자금을 융통하여 평균판매를 장려하였다. 그리고 같은 해 11월에는 11년 계획으로 200만석 정도를 수용할 수 있는 농업창고건설계획을 수립하였다. 그 내용을 보면, 200평짜리 창고 185개소, 150평짜리 창고 20개소, 총 4만평 205개소의 창고를 농회와 산업조합이 경영주체가 되어 수리조합지구, 미곡집산지 등에 건설하는데, 창고 건설비와 경영비에 대해 보조금을 지급하고 입고미에 대해서는 저리자금을 융통하도록 하는 것이었다(朝鮮總督府農林局, 1938a).³¹⁾

그런데 앞에서 본 대로 미곡조사회가 1930년 3월 “일본에 이출하는 조선미의 수량을 월별 평균적으로 조절하기 위해 조속히 조선총독부에서 적당한 정책을 수립할 것을 일본 정부에 답신하자 조선총독부는 기존의 농업창고건설계획을 수정하여

31) 창고건설비 보조 503만 3천엔, 경영비보조 110만 7천엔, 저리자금 4,000만엔 ,그리고 지도 감독직원 경비 약 108만 5천엔이 계상되었다(「農業倉庫建設計劃」, 1929. 11. 11).

바로 조선미곡창고계획을 수립하였다. 조선미곡창고계획은 계절적 과잉 이출미를 조절하기 위해 우선 제1기 계획으로 1930년부터 1934년까지 5년간 100만석 수용의 미곡창고를 설치하고,³²⁾ 1935년부터 6년간 제2기 계획을 실시하여 150만석 수용 능력의 창고를 추가로 설치하는 것이 중심 내용이었다. 미곡창고는 각각 50만석을 수용할 수 있는 갑과 을의 두 종류로 구분되었다. 갑종창고는 일반적으로 농업창고라고 하는데 주요 쌀 생산지에 소규모의 창고를 설치하여 수확 후 바로 농민들이 쌀을 방매하는 것을 막기 위한 창고로 농회나 산업조합이 경영을 담당하도록 하였다. 농업창고에 대해서는 국고에서 창고 건설비의 70%와 3년간 경영비가 보조되고 입고미에 대해서는 1석당 시가의 80%를 대장성 예금부의 저리자금이 동양척식회사와 조선식산은행을 통해 대출되었다.³³⁾

한편 을종창고는 주요 쌀 이출항에 비교적 대규모의 창고를 설치하여 일본으로의 이출을 조절하는 상업창고로, 경영은 신설되는 조선미곡창고주식회사가 담당하였다. 조선미곡창고주식회사 창고에 대해서도 국고에서 창고 건설비 또는 창고 구입비, 창고 임차료의 60%, 경영비가 보조되고 농업창고와 마찬가지로 입고미에 대해 저리자금을 대출하였다.

미곡창고계획은 <표 3-11>에서처럼 순조롭게 진행되었는데, 특히 조선미곡창고주식회사의 창고 건설이 매우 빠르게 진행되었다. 이것은 당시 미곡창고 건설의 가장 중요한 목적이 일본으로의 계절적 이출 집중을 막는 것이었으므로 이출항에 대규모로 조선미곡창고회사 창고를 설치한 결과라고 할 수 있다.

<표 3-11> 미곡창고 설치 계획 및 실적

단위: 평, %

	농업창고			조선미곡창고회사창고		
	계 획	실 적	비율(%)	계 획	실 적	비율(%)
1930	2,500	3,690	148	1,100	1,655	150
1931	2,500	2,779	111	1,000	1,629	163
1932	1,250	1,567	125	850	1,957	230
1933	1,750	1,786	102	850	2,026	238
1934	1,750	1,762	101	1,250	-	-

주: 미곡창고주식회사의 창고에는 차고(借庫) 평수(1930, 31년의 실적은 각각 10,711평, 8,900평)는 제외하였다. 연도는 회계연도.

자료: 朝鮮總督府農林局, 1936, pp.119-120.

32) 재정적인 문제 등으로 1932년 7개년 계획으로 수정되었다.

33) 1931년 7월 조선농업창고령과 조선농업창고령시행규칙이 제정되었다.

그런데 1930년 가을 사상최대의 대풍작이 예상되면서 쌀값이 급락하자 조선총독부는 10월 5일 각도 농무과장, 각도 금융조합연합회 이사장 등을 소집하여 미가대책회의를 개최하고 ① 외국미 수입 금지, ② 미곡창고계획의 임시 확장, ③ 입고미에 대해 저리자금 증액 요구, ④ 금융조합을 통한 자금 융통, ⑤ 수리조합 등에 의한 자금융통 알선 등과 같은 미가응급대책을 발표하였다. 미곡창고의 임시 확장계획은 저리자금을 융통하여 벼 300만석을 저장하는 것으로 ① 기존의 미곡창고 3천평 외에 신설, 창고임차 등으로 미곡창고를 약 2만평으로 확장하여 벼 환산 약 144만 5천석을 저장하고 저리자금 약 866만 7천엔을 지원하며, ② 금융조합, 수리조합, 지주조합, 산업조합의 알선으로 벼 166만 2천석을 창고저장 또는 야적으로 보관하고 저리자금 997만 2천엔을 지원하는 것이다.³⁴⁾

1.2. 조선미곡이출통제계획

앞에서 본 것처럼 일본에서 조선미 이입통제 요구가 점점 강해지자 1932년 11월 일본 정부에 설치된 미곡통제조사회는 식민지미 이출과 관련하여 “출회기에 조선미 및 대만미의 집중을 막는 유효 적절한 방도를 실시하기 위해 중앙 및 양 총독부가 충분히 협의하여 유감이 없도록 할 것(『米穀統制調査會議事錄』, p.10)”이라는 내용을 답신하였다. 이에 따라 총독부는 더욱 적극적인 미곡 이출통제 대책을 강구하기 위해 1933년 1월 위원장 이마이다 키요노리(今井田清 徳) 정무총감 외 위원 23명과 간사 2명으로 구성된 임시조선미곡조사위원회를 설치하고 ‘조선미 이출의 경제적 통제 방법’을 자문하였다. 자문을 받은 위원회는 1월 16일부터 20일까지 심의하여 21일 총독부에 「조선미 이출의 경제적 통제요강」을 답신하였다. 총 7개항과 부대결의 3개항으로 이루어진 요강의 주요 내용은 다음과 같다.³⁵⁾

- ① 총독부는 조속히 미곡창고계획을 확충하고 지방저장조합의 시설 장려 및 지방비 매입 방법으로 소농이 가지고 있는 벼의 유동화를 방지한다.
- ② 저장 및 매입 목표 수량은 현미 150만석, 벼 400만석으로 한다.
- ③ 창고건설에 대해 국고 보조율을 강화한다.
- ④ 저장미 및 매입미에 대해 보조금 지급과 저리자금 융통을 실시한다

34) 朝鮮總督府殖産局, 1930; 朝鮮總督府農林局, 1938a, p.5.

35) 『朝鮮農會報』, 1933. 2, pp.94-95.

임시조선미곡조사위원회의 답신을 받은 총독부는 종전의 미곡창고계획의 보강책으로 1933년 3월에 조선미곡이출통제계획을 수립하였다. 이 계획은 1927년부터 5년간, 출회기(11월-2월) 평균이출 초과수량이 최고였던 1929년의 120만석에 30%를 추가한 156만석(현미 환산)을 통제하는 것이 목표였다. 통제목표는 156만석이지만 미곡창고계획에 따라 1933년까지 83만석의 저장시설을 갖출 예정이었으므로 실제로는 나머지 73만석만이 계획 대상이었다. 그 내용은 ① 벼저장창고 벼 20만석, ② 야적 벼 80만석, ③ 도비(道費) 매입 벼 46만석(신사환미 제도)이었다. 그리고 벼 저장창고에 대해 건설비 및 운영비 73,000엔, 야적벼에 대해 시설비 26,667엔의 보조금을 지급하고 도비 매입 벼에 대해서는 이자보조 61,333엔을 지급하는 것이었다(總督府, 1933; 『朝鮮』, 1933. 4, pp.165-166; 朝鮮總督府 農林局, 1938a, pp.85-88).

이 계획은 임시조선미곡조사위원회의 요구에는 미치지 못하였으나 미곡창고계획보다 저장수량을 약 배 정도 확장하였고, 특히 계절적 이출통제 효과를 높이기 위해 저장미 출고가 자유롭던 종전의 자주적 저장 외에 강제저장제도를 처음으로 도입한 점이 특징이다. 즉 출회기간(추수 후 다음 해 2월까지)에 출고하지 않을 것을 전제로 계약하여 창고 또는 야적 저장을 한 자에 대해서는 현미 석당 1엔 30전, 벼 석당 70전의 저장 보조금을 지급하기로 하였다. 출회 기간에 출고하지 않는 강제저장 수량이 현미 37만석, 도비(道費) 매입에 의한 것이 현미 23만석, 총 60만석으로 전체 저장량의 약 38.5%를 차지하였다. 도비 매입은 1934-1937년에 연평균 계획의 52.5%를 매입하는 데 그쳤으나, 강제저장은 1934년, 35년 각각 98.6%, 100%의 양호한 실적을 올렸다(朝鮮總督府農林局, 1938a, pp.85-88).

1.3. 벼 장기저장계획

1933년 쌀 생산이 일본, 식민지 모두 대풍작이 예상되자 일본 정부는 미곡통제법의 보강책으로 1933년 산미의 장기 저장을 실시하기로 결정하고 척무성 조선·대만 총독부와 협의하여 일본, 조선 및 대만에서 각각 600만석, 300만석, 100만석, 합계 1천만석의 벼 장기저장을 실시하기로 하였다.³⁶⁾ 이에 따라 조선총독부도 같은 해 12월 다음과 같은 내용의 벼 장기저장계획을 수립하였다. 즉 1933년산 수도 300만석을 1933년 12월부터 1934년 10월말까지 저장하는 것으로, 300만석 가운데 42만

36) 대만은 저장이 불가능하여 나중에 쌀의 생산을 줄이고 대작(代作)을 실시하였다.

5천석은 기존의 농업창고, 벼창고 및 조선미곡창고주식회사 창고에 저장하고 나머지 257만 5천석은 응급조치로서 야적저장을 실시하기로 하였다 특히 벼 장기저장 계획에서는 계획을 철저히 실시하기 위해 저장기간규정을 위반하여 전부 또는 일부를 출고한 자에 대한 제재 규정까지 두었다. 벼 저장은 원칙적으로 1934년 10월 말까지는 저장 해제를 인정하지 않았는데, 단 일본의 미가가 미곡통제법 표준최저 가격보다 10% 이상 등귀할 경우 저장자의 요청이 있으면 해제할 수 있었다.

이 계획은 1934년 2월 중순까지 목표량인 벼 300만석의 저장을 완료하였는데, 쌀 가격이 서서히 상승하기 시작하자 6월 하순에 벼 60만석의 해제가 인정되고 그 후 순차적으로 전부 해제되었다.

이상 1930년 이후 실시된 일련의 미곡저장정책의 주요 내용에 대해 살펴보았는데 1934년 이후는 쌀값이 상승하였기 때문에 특별 저장시설을 강구하지 않았다(菱本長次, 1938, p.59).

그렇다면 이와 같은 미곡저장정책의 실시 후 계절적 이출 집중이 어느 정도 완화되었는지 보기로 하자. <표 3-12>는 미곡의 이출량 동향을 4개월 단위로 나타낸 것인데 조선의 경우 11-2월의 이출비율이 1927-30년 연평균 50.9%에서 1931-34년에는 42.7%로 줄어들었고, 7-10월의 이출비율은 1927-30년 연평균 16.8%에서 1931-34년에는 22.4%로 크게 늘어난 것을 알 수 있다. 이것은 미곡저장정책이 계절적 이출집중 완화에 효과가 있었다는 것을 보여 주는 것이다. 그런데 여기서 하나 주목해야 할 점은

<표 3-12> 조선·일본의 미곡이출량 동향

단위: %, 천석

연도	조 선				일 본			
	11-2월	3-6월	7-10월	총이출량	10-1월	2-5월	6-9월	총이출량
1927	50.9	31.2	18.2	6,187	45.3	27.9	26.8	11,912
1928	48.4	32.3	19.2	7,405	46.9	25.4	27.7	12,710
1929	48.5	37.4	14.2	5,609	42.2	30.5	24.3	13,156
1930	56.3	28.0	15.7	5,426	44.6	29.5	25.9	13,955
1931	41.8	39.5	18.7	8,409	45.8	28.4	25.9	13,440
1932	46.1	29.3	24.6	7,570	47.2	26.8	25.9	13,978
1933	42.2	34.3	23.5	7,972	44.1	30.1	25.9	13,480
1934	40.6	36.4	22.9	9,426	50.4	29.7	19.9	16,758

자료: 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮米穀要覽』과 農林省農務局(또는 米穀局), 『米穀要覽』 각 연도에서 작성.

일본미의 계절적 관외이출 집중은 더 심화되었다는 점이다. 10-11월의 이출비율의 경우 1927-30년 연평균 44.8%에서 1931-34년에는 46.9%로 늘어났고, 6-9월의 이출비율은 1927-30년 연평균 26.2%에서 1931-34년에는 24.4%로 줄어들었다. 특히 10-11월의 경우 1934년에는 50.4%로 조선에 비해 계절적 이출 집중이 크게 심화되었다. 일본은 미가 하락의 중요 원인이 조선미가 가을 수확 직후 한꺼번에 이입되는 것이므로 조선미 이입 통제를 요구하였으나 사실은 일본의 계절적 관외이출 집중이 더 큰 문제였던 것이다. 그럼에도 불구하고 일본에서 조선미의 이입통제를 강하게 주장한 것은 공황 하의 미곡문제 책임을 식민지에 전가하려는 의도가 강하게 작용하였다고 보아야 할 것이다.

2. 농업창고와 기탁자

앞에서 본 것처럼 농업창고는 주요 쌀 생산지에 소규모의 창고를 설치하여 수확 후 바로 농민들이 쌀을 방매하는 것을 막기 위한 것으로 「농가 특히 중소농가를 위해 농산물을 기탁 받아 저장을 완전하게 하고…시장에서(중소농가의) 경제적 지위 확보」(『朝鮮』, 1931. 8, p.151)가 또 하나의 설치 목적이었다. 따라서 농업창고는 「농업자를 위한 시설」로 「농업을 경영하는 자」(생산농민), 「토지에 대해 권리를 가지는 자」(지주)의 미곡 또는 기타 물품을 보관하고, 이들의 물품 저장에 지장이 없는 범위 내에서 미곡상인, 도정업자 등의 물품을 기탁 받아 보관하도록 규정되었다(『朝鮮農業倉庫業令』 第一條).³⁷⁾ 그러나 단편적인 통계이지만 <표 3-13>, <표 3-14>, <표 3-15>를 보면 지주와 미곡상인의 위탁이 상당 부분을 차지한 반면 농민의 농업창고 이용은 저조하였음을 알 수 있다.

<표 3-13> 농업창고의 기탁자별 기탁량 구성비율

단위: %

연 도	농 민	지 주	그 외
1936	21.6	31.0	47.3
1938	23.6	37.6	38.8

주: 벼, 백미, 현미 등으로 기탁된 것을 현미로 환산하였음. 그 외는 미곡상인, 도정업자 등을 말함.

자료: 『朝鮮農業倉庫要覽』 1937; 『朝鮮米穀倉庫要覽』 1939.

37) 『朝鮮農業倉庫業令逐條說明』, 1937, pp.607-608.

<표 3-14> 영미(嶺美)농업창고 기탁자별 입고 상황(1932년)

단위: ㄷ, 俵, %

	생 산 자	지 주	그 외
현 미(ㄷ)	4,583(17)	14,771(54)	8,050(29)
벼(俵)	4,549(15)	14,988(49)	11,254(37)

주: 그 외는 미곡상인 등임.

자료: 『西鮮ニ於ケル米穀事情等調査書』 1935.2(『朝鮮米穀關係資料』三, 1935年)에서 작성.

<표 3-15> 충남 천안 농업창고 기탁자별 수량 비율

단위: %

연도	농업자	미곡상인
1932	39.1	60.9
1933	45.5	54.5
1934	41.5	58.5
1935	61.3	38.7
1936	70.6	29.4

주: 1932년12월 개설, 1,533평. 쌀 외에 보리, 대두, 가마니, 비료 등도 소량 포함되어 있음.

자료: 『天安農業倉庫一覽表』(『朝鮮米穀關係資料』五, 1933-37).

이런 현상은 조선보다 일찍 농업창고제도를 확립한 일본과는 대조적인 것이다 <표 3-16>에서 알 수 있듯이 일본의 경우 전체 보관 수량 가운데 농민 기탁이 매년 증가하여 1926년부터는 전체의 50% 이상을 차지한 반면에 지주와 상인의 기탁은 크게 줄어들었다. 때문에 농업창고제도가 미가 하락기에 소농보호 역할을 하고 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 조선의 경우 농업창고가 이와 같은 역할을 제대로 수행하지 못하였고, 오히려 미가하락에 따른 지주나 미곡상인 등의 위험 해소에 중요한 역할을 하였다.

<표 3-16> 일본의 농업창고 기탁자별 수량 비율

단위: %

연 도	농 민	지 주	상 인
1920-1923	33.1	37.9	29.0
1924-1927	45.7	31.6	22.8
1928-1931	54.1	26.0	20.0
1932-1935	57.1	23.2	19.6

주: 현미만 집계한 것임.

자료: 農林省經濟更生部, 1933年度, 1935年度.

조선과 일본에서 이런 차이가 발생하는 것은 조선 농민의 빈곤과 총독부의 정책 부재에 의한 것이다. 일반적으로 농민은 차입 농량, 비료대금, 부채 상환, 조세공과금 납부 등을 위해 수확과 동시에 쌀을 방매하여 현금화하든지 아니면 현물로서 팔지 않으면 안 되었다. 특히 1930년대 초에는 농산물 가격의 전반적인 하락으로 농민의 빈곤이 심각해져 청전매(靑田賣)나 입모차압이 급격히 증가하였다. 따라서 이와 같은 농가경제에 대한 압박요인을 완화할 수 있는 대책이 실시되지 않는 한 농민의 농업창고 이용은 어려울 수밖에 없었다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 당시 총독부가 미곡창고를 설치한 원래 목적이 미가 하락 시 농민의 보호가 아니라 일본으로의 계절적 이출 집중을 막는 데 있었다는 점이다. 따라서 쌀의 기탁자가 누구인가는 사실 총독부로서는 중요한 문제가 아니었다. <표 3-12>에서 보았듯이 미곡이출항에 건설하는 조선미곡창고주식회사의 창고 설치 실적이 좋았던 것도 이와 같은 총독부의 의도를 잘 나타낸 것이다.

제 4 절 산미증식계획의 중지

1. 산미증식계획 중지

1933년 들어서면서 척무성이 식민지에서의 미곡생산정책 전환의 필요성을 꺼내면서 총독부의 미곡정책은 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

나가이 류타로(永井柳太郎) 척무대신은 1933년 2월 22일에 열린 중의원 미곡통제법안위원회에서 조선미 대책에 관한 질문에 대해 산미증식계획은 “일본의 쌀이 부족한 것을 보충한다는 목적으로 수립되었기 때문에 지금 보면 시대의 요구에 매우 적합하지 않은 부분”이 있다고 지적하면서 산미증식계획을 축소할 의향을 밝혔다(『帝國議會衆議院委員會議錄』昭和編34, 第64回議會, 1932, p.168).

그리고 같은 해 9월 8일에 열린 일본 정부 각의에서는 더욱 구체적으로 ① 대만과 조선의 산미증식계획은 1933년에 중단할 정도로 축소하고, ② 대체작물로 조선에는 면화, 대만에는 감자, 고구마 재배를 장려하는 것을 주 내용으로 하는 대선대미(對鮮臺米)척무성안을 제시하였다(『米穀日誌』, 1935, p.225). 또 1934년 1월 26일 중의원 예산총회에서 나가이 류타로(永井柳太郎) 척무대신은 당분간 쇼와(昭和)수리조합의 설립을 인가하지 않는다는 방침을 분명히 하였다(古庄逸夫, 1960, p.36).

이와 같은 척무성의 식민지 미곡생산정책 전환 방침이 나오는 가운데 조선총독부도 1934년 3월 제65회 의회에서 산미증식계획에 의한 토지개량을 ‘급박한 사정’이 해소될 때까지 당분간 중지하겠다고 답변하고, 5월 30일 정무총감이 산미증식계획에 의한 토지개량사업의 중지를 정식으로 발표하였다(菱本長次, 1938, p.71). 그리고 같은 해 7월에는 토지개량사업을 대행하고 있던 조선토지개량주식회사가 해산되었다. 이로써 “일본 영역에서 최초의 대규모 농업개발(東畑精一·大川一司, 1935, p.12)”은 결국 중도에서 중지되었다.

산미증식계획을 중도에서 중지하게 된 이유로는 첫째, 일본 내에서 점점 강해지고 있는 식민지미 이입통제요구에 대한 대응을 지적할 수 있다. 미곡통제법과 그 보강책 논의 과정에서 본 것처럼 농립성과 일본의 지주층으로부터 조선미 이입통제의 강화요구가 더욱 강해지는 가운데 척무성과 총독부로서는 경제적 시설을 통한 통제만을 강조해서는 결국 이입통제요구를 피할 수는 없다고 판단하고 식민지에서 생산통제를 단행하여 일본의 요구를 어느 정도 회피, 또는 분산시키는 것이 필요하였다.

둘째, 조선 내부의 문제로 불가항력에 의한 재해, 설계·공사 감독상의 실책, 그리고 그로 인한 공사비의 증가, 미곡 생산이 계획에 못 미치는 수리조합 속출 등 토지개량사업의 결함이 점점 심해져 각지에서 경영이 악화되는 수리조합이 발생하여 사업이 제대로 진전되지 못한 점을 들 수 있다. 총독부는 채산이 맞지 않는 수리조합에 대해 개량공사에 대한 특별보조금교부 등 응급대책을 실시하였으나 별 효과가 없고, 오히려 농촌 치안만 더 악화되자 결국 총독부는 신규 사업은 중지하고 기존 사업을 개선하는데 치중하지 않을 수 없게 되었다.³⁸⁾

셋째, 일본 정부자금의 감소도 중요한 요인의 하나였다. 산미증산갱신계획 이후 대장성 예금부자금에서 산미증식사업에 대한 저리자금이 융통되어왔는데 1930년부터는 미가 하락 때문에 조선산미증식자금은 급격히 줄어들고 그 대신 미곡저장대책에 대해 거액의 미곡응급자금이 융통되기 시작하였다(표 3-17). 즉 일본 정부자금의 흐름이 생산장려 → 이출조절로 바뀌었기 때문에 자금의 70% 이상을 일본 정부의 저리자금에 의존하고 있던 토지개량사업은 심각한 타격을 받을 수밖에 없었다.

38) 「道知事會議, 警察部長會議及び中樞院會議」에서 정무총감 훈시(『朝鮮』, 1934. 5, p.14).

<표 3-17> 대장성 예금부자금 유통 추이(조선)

단위: 천엔

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
산미증식자금	8,500	8,500	6,180	3,810	3,350	1,700	1,330	1,000
미곡응급자금		15,856	20,000	20,000	29,200	30,000	30,000	25,000
벼저장자금					30,000			
비료자금							2,000	3,000

자료: 金澤史男, 1992, p.271.

이처럼 산미증식계획은 결국 중도에서 중지되었지만 <표 3-18>에서 알 수 있듯이 미곡생산은 크게 증가하였다. 그러나 여기서 주의해야 할 점은 미곡 생산의 증가에 비해 일본으로의 이출이 더 급격히 증가하였다는 점이다. 1920년 12,708천석이었던 미곡 생산량은 1934년 16,717천석으로 약 32% 늘어났는데, 이출량은 같은 기간 438%나 늘어나 생산량에 대한 이출량의 비율이 1920년대 전반 22.6%에서 1920년대 후반 39.5%, 그리고 1930년대 전반 47.3%나 되었다. 이와 같은 미곡이출의 확대는 일본 농정의 오랜 과제였던 식량 부족 문제를 해결하였고, 외국미 수입으로 인한 일본의 외화유출도 크게 개선하였다.³⁹⁾ 그런데 이처럼 산미증식계획이 일본의 식량 문제를 해결하였으나 이 시기 조선내 식량문제는 더욱 어려워졌다. 1인당 미곡 소비량을 보면 1910년대에는 0.7석 전후 수준을 유지하였으나 1920년대에는 감소 경향을 나타내 1934년에는 0.417석에 불과하였다. 1인당 미곡 소비량의 감소는 인구

39) 1926년 12월에 작성된 「朝鮮産米増殖計劃要綱」(京都大學農學部圖書館所藏)은 희귀하게도 한글(한문 혼용)로 씌여져 있는데 이 문서는 1926년 1월에 작성된 같은 제목의 「朝鮮産米増殖計劃要綱」과 큰 차이점이 있다. 1월에 작성된 요강에서는 산미증식의 필요성에 대해 제국식량문제의 해결, 무역수지 개선, 조선의 농가경제 향상, 농민생활 안정, 산업 발달·개발 등을 열거하면서 미곡 증산량 가운데 약 300만석은 조선내에서 소비하고 계획 완성시 일본에 약 1천만석을 일본에 공급한다는 목표를 설정하였다. 그런데 12월에 작성된 요강에서는 산미증식의 필요성에 대해 일본에 관련된 부분은 완전히 제외되고 단지 조선산업의 개발, 농가경제의 향상, 농민생활의 안정 등만이 제시되었고 더욱이 미곡 증산량에 대해 “약 320만석은 조선내에서 증가 수용(需用)되고 나머지 500만석은 해외에 수출하게 된다. 따라서 농산물외에 다른 어떤 특별한 생산이 없는 조선에 있어서 본 계획이 완성될 때에는 경제상 엄청나게 좋은 영향을 나타낸다”고만 설명되어 있고 “일본으로의 이출”은 전혀 언급되지 않았다. 이와 같은 점으로 볼 때 이 자료는 산미증식계획이 일본의 식량문제 해결을 위해 실시되는 것이 아니라 조선경제의 이익을 위해 실시되는 것이라는 것을 선전하기 위해 작성된 것으로 보인다.

<표 3-18> 미국의 생산량과 이출량 추이

단위: 천석, %, 석

연도	생산량(A)	이출량(B)	B/A (%)	1인당소비량
1920	12,708	1751	13.8	0.634
1921	14,882	3081	20.7	0.671
1922	14,324	3316	23.1	0.634
1923	15,014	3642	24.3	0.647
1924	15,175	4723	31.1	0.603
1925	13,219	4620	34.9	0.519
1926	14,324	5430	37.9	0.533
1927	15,301	6187	40.4	0.525
1928	17,299	7405	42.8	0.540
1929	13,512	5609	41.5	0.446
1930	13,702	5426	39.6	0.451
1931	19,181	8409	43.8	0.521
1932	15,873	7570	47.7	0.412
1933	16,346	7972	48.8	0.412
1934	16,717	9426	56.4	0.417

자료: 朝鮮總督府農林局, 1937, pp.2-3.

증가요인도 있으나 생산 증가를 훨씬 능가하는 일본으로의 급격한 이출 확대가 중요한 요인이었다.

당시 총독부는 일본으로의 미곡이출을 늘리기 위해 “산미의 수이출 증가를 꾀하면서 다른 한편 소극적인 시설로 맥류, 좁쌀, 고구마, 감자 등과 같은 보식작물을 증식하여 산미의 반도내 소비를 억제하는 방침(朝鮮總督府殖産局, 1929, p.39)”까지 취하면서 미곡 이출을 독려하였는데 잡곡 등의 증산조차 제대로 이루어지지 못하는 가운데 오히려 잡곡 소비도 감소하여 식량부족은 농촌에서도 매우 심각하였다. 1930년 총독부의 조사에 의하면, 자작농의 18%, 자작소농의 38%, 소작농의 68% 정도가 여전히 춘궁상태에 있었고, 식량을 구하지 못해 소나무 껍질, 해초류, 풀뿌리, 백토, 심지어 빙발에 비료로 뿌려진 콩깍묵 등을 식량으로 대용하여 연명하는 사례가 전국 각지에서 발생하였다(姜萬吉, 1987, 제1장; 全北警察局, 1932).

물론 산미증식계획에 의해 미곡의 생산력이 증대되고 일본 이출이 확대되어 조선내에 부가 축적되었으며 이와 같은 과정을 통해 축적된 잉여가 농업 이외 부문의 자본으로도 투자되기도 하였다(金洛年, 2002, p.101-118). 그러나 앞에서 살펴본 대로 산미증식계획의 목표는 일본의 식량문제 해결이었고, 그것은 조선농민의 미곡 공박판매에 의해 이루어졌으며, 미곡 상품화의 확대를 통한 지주의 부 축적은 고율 소작료와 부당한 소

작조건을 전제로 형성되었다는 점을 무엇보다도 먼저 중시하지 않으면 안된다. 이와 더불어 산미증식계획이 발농사의 희생 속에서 쌀 단작형의 식민지 농업생산구조를 고착시켰고(林炳濶, 1971, pp.261-296), 그리고 조선의 풍토·기후와 함께 발달해 온 재래농법을 철저하게 파괴하고 재래품종은 그 자취를 찾아보기 어렵게 되었으며, 더욱이 이와 같은 과정을 통해 형성된 식민지 농업의 유산이 해방 이후 한국농업의 건전한 발달에 커다란 장애 요인의 하나로 작용되었다는 점 또한 중시하지 않으면 안된다.

2. 부실수리조합 정리

1934년 10월 말 현재 공사를 완료한 수리조합은 전부 196개로 몽리면적은 22만정 보였는데 그 가운데 부실공사, 미가 하락, 생산의 부진 등으로 조합경영이 부실한 조합은 전체의 약 35%인 68개로 면적은 6만 4천정보에 달하였다(표 3-19). 총독부는 수리조합의 경영 곤란을 해소시키기 위해 대장성 예금부 자금융통 등 응급조치를 취하였으나 별다른 효과가 없자 1935년 5월부터 이들 부실수리조합에 대해 조합비의 부담능력에 따라 갑조합, 을조합, 병조합의 3종류로 구분하여 정리를 단행하였다(朝鮮總督府, 1935, pp.740-741; 碓井忠平, 1935, pp.14-20).

<표 3-19> 부실수리조합의 분포 상황(1934)

	갑조합	을조합	병조합	합계
경 기	1	5	2	8
충 북	1	-	1	2
충 남	-	2	-	2
전 북	-	1	-	1
전 남	-	-	3	3
경 북	-	-	1	1
경 남	-	11	2	13
황 해	-	3	4	7
평 남	-	2	3	5
평 북	1	1	3	5
강 원	1	5	1	7
함 남	-	2	5	7
함 북	1	3	3	7
조합수	5	35	28	68
면적(정보)	641	27,241	36,438	64,330

자료: 碓井忠平, 1935, p.14.

첫째, 갑조합은 경영난이 가장 심한 조합으로 폐지조합이다 <표 3-20>에서 알 수 있듯이 갑조합은 단보당 소요조합비가 다른 수리조합에 비해 가장 큰 반면에 부담능력 한도는 3.76엔으로 소요조합비의 22.6%에 불과하였다. 총 5개 조합이 갑조합으로 분류되었는데 채무총액 89만엔 가운데 조합원이 부담할 수 있는 13만엔을 공제한 잔액을 국고와 용자금용기관이 절반씩 부담하도록 하였다 폐지되는 조합의 몽리면적은 총 641정보였다(표 3-19와 표 3-21).

둘째, 총 35개의 을조합은 부실 정도가 갑조합보다는 양호하며 조합채무 상환에 대해 국고로부터 보조를 받는 조합으로, 단보당 부담능력 한도는 소요조합비의 56%에 머물렀다. 조합채 2,900만엔에 대해 금리를 인하하고 상환기간을 연장하며 또 연부상환액에 대해 조합부담 부족액을 매년 국고에서 1천 647만엔씩 보조하기로 하였다. 단 보조금은 조합채무 상환을 완료하는 30년간에 걸쳐 교부하고 그 후 20년 이내에 국고에 반환하도록 하였다. 그리고 부실을 관리하기 위해 관선 이사와 주임기사를 두고, 이들 급료를 국고에서 보조하였다. 을 조합은 이와 같은 조치를 통해 갱생 가능하다 하여 갱생수리조합이라 하고, 을조합에 속하는 35개 조합으로 갱생수리조합연합회를 조직하였다.

<표 3-20> 조합비와 부담능력

단위: 엔/단보

	부담능력한도	소요조합비	과부족
갑조합	3.76	16.64	-12.88
을조합	7.20	12.85	-5.60
병조합	6.45	7.90	-1.45
기타조합	8.47	5.23	3.24

자료: 確井忠平, 1935, p.19.

<표 3-21> 폐지조합 현황

단위: 정보

조합명	소재지	인가면적	현재면적
심곡(深谷)	경기도	80	10
지탄리(池灘里)	충청북도	42	8
주곡(住谷)	강원도	108	-
용강(龍江)	평안북도	195	93
낙산(樂山)	함경북도	1,078	530

자료: 『朝鮮ノ水利組合ニ關スル答辯資料』(연도미상).

셋째, 경영부실이 가장 가벼운 병조합은 총 28개 조합으로 조합채무 2천만엔의 상환기간을 평균 18년에서 30년으로 연장하여 연간 상환액의 부담을 줄여주었다.

한편 을·병조합 가운데 유지관리상 방치해 둘 수 없는 것에 대해서는 특별보조금을 교부하여 개량공사를 하도록 하였다.

3. 1930년대 중반의 토지개량사업

1934년 산미증식계획에 의한 토지개량사업이 중단된 후에는 기존의 수리시설에 대한 보수, 유지 등을 포함한 소규모 토지개량사업만 진행되었다(朝鮮總督府, 1943, pp.202-204).

3.1. 제언·보 및 그 외 소규모토지개량사업

산미증식계획 실시로 대규모의 토지개량사업은 크게 발전하였으나 제언·보 등과 같은 수리시설에 대해서는 약간의 국고보조금(1909-1918년) 또는 도비(1918-1929년)로 소규모 토지개량사업이 실시되었다. 그 후 1930년부터 제언·보 외에 토지개량사업보조규칙이 적용되지 않는 소규모 토지개량사업에 대해서도 국고보조금을 보조할 수 있도록 하여 도비(道費) 보조금과 함께 공사비의 50% 정도를 보조하여 공사를 촉진하였다. 이 사업은 1940년 조선증미계획에 포함되어 계속 실시되는데 1939년까지 지불된 국고보조금은 37만 1,774엔이었고, 시행지구는 320개 지구, 시행면적 8,576정보에 달하였다.

3.2. 한해대책 소규모토지개량사업 조성

1937년 현재 기존 제언·보를 수리하면 가뭄 피해를 면할 수 있는 지구 18만 8천 정보 가운데 우선 5만 2,500정보에 대해 매년 3,500정보씩 15년간 개수하기로 계획을 세우고 토지개량보조규칙을 개정하여 50% 이내의 국고보조(15년간 총 420만엔)를 실시하며, 또한 기술 지원을 위해 국비로 직원을 증원 배치하고 수리조합사업으로 실시하는 것에 대해서는 저리자금을 알선하였다. 1939년까지 92개소, 7,273정보를 개수하고 68만 9,749엔이 보조금으로 지급되었다. 이 사업 역시 1940년 조선증미계획에 포함되었다.

3.3. 기존 경지 용·배수 개선사업 조성

중전에 토지개량사업을 실시한 지구는 수원(水源)이나 주요 용·배수시설이 완비되

였지만 용수배급, 악수배제(惡水排除) 등과 같은 시설이 제대로 갖추어지지 않아 이를 개량하기 위해 1937년부터 20년간을 제1기 계획으로 하여 매년 1,500정보씩 총 3만정보에 대해 소규모 용·배수시설을 개선하기로 하고, 공사에 대해서는 20%의 국고보조비를 지불(20년간 총 90만엔 보조)하였다. 또 수리조합이 실시하는 사업에 대해서는 저리자금을 알선하였다. 이 사업도 1940년 조선중미계획에 흡수되는데, 1939년까지 사업이 실시된 지구는 전부 17개 지구 몽리면적 4,965정보에 총 11만 1,664엔의 보조금이 지급되었다.

3.4. 기존 경지개량사업 조성

토지개량지구의 기존 설비 개량 추가 공사 등을 실시하지 않으면 예상한 수확량을 확보할 수 없게 되자 1930년 이후 매년 공사비에 대해 20-50%의 보조금을 지급하였다. 1941년까지 지출된 국고보조금은 총 144만 5,800만엔이었다.

3.5. 공려수리조합 설립

1937년 중·일전쟁을 계기로 미곡증산을 위한 수리조합의 필요성이 다시 대두되었으나 당시 적극적인 수리조합 사업을 전개할 수 없자 총독부는 대안으로 공려수리조합을 설치하였다. 공려수리조합은 몽리면적이 200ha 이하의 수리사업을 국고보조 없이 조합원의 기채 부담만으로 설치한 조합이다 <표 3-22>와 같이 1937년부터 1939년까지 전부 57개 조합이 설치되었고, 그 몽리면적은 6,057ha에 이르렀다. 1개 조합당 평균 몽리면적은 100ha에 불과할 정도로 매우 소규모의 조합으로 시설 유지 관리는 조합원이 담당 구역을 정해 자치적으로 운영하도록 하여 관리비의 절감을 꾀하였다(농지개량조합연합회, 1999, pp.110-111).

<표 3-22> 공려수리조합 설치 상황(1939년 현재)

단위: 개소, ha

도별	조합수	몽리면적	도별	조합수	몽리면적
경기	6	570	황해	7	893
충북	2	235	평남	1	70
충남	8	902	평북	3	272
전북	5	563	강원	1	35
전남	9	981	함남	3	482
경북	7	705	함북	2	252
경남	3	97	합계	57	6,057

자료: 農地改良組合聯合會, 1999, p.110.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

『農業倉庫建設計劃』1929. 11. 11, 大藏省財政史室, 『昭和財政史資料』~第6號.

『米穀日誌』(1935).

“西鮮ニ於ケル米穀事情等調査書”, 1935. 2, 『朝鮮米穀關係資料』~三.

『帝國議會衆議院委員會議錄』, 第64回議會, 1932.

『朝鮮』

『朝鮮ノ水利組合ニ關スル答辯資料』(연도미상).

“朝鮮農業倉庫業令逐條說明”(1937), 朝鮮總督府農林局米穀課, 『朝鮮米穀關係例規』.

『朝鮮農業倉庫要覽』

『朝鮮農會報』

『朝鮮産米増殖計劃要綱』, 1926. 12 作成, 京都大學農學部圖書館所藏.

“天安農業倉庫一覽表”, 『朝鮮米穀關係資料』~五, 1933-37.

<일반문헌>

古庄逸夫(1960), 『朝鮮土地改良事業史』, 友邦協會.

久間健一(1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂書店.

金洛年(2002), 『日本帝國主義下の朝鮮經濟』, 東京大學出版會.

金澤史男(1992), “預金部地方資金形態における對植民地金融の展開”, 大石嘉一郎編, 『戰間期日本の對外經濟關係』, 日本經濟評論社.

農林局(1933), 『昭和八年度土地改良新規事業計劃』.

農林局(1934), 『農林局所管昭和九年度各種事業計劃』.

農林省經濟更生部(1933, 1935) 『産業組合要覽』.

農林省農務局(米穀局), 『米穀要覽』, 各年度.

農地改良組合聯合會(1999), 『農地改良組合聯合會發達史』.

碓井忠平(1935), “水利組合整理計劃の概要に就て”, 『朝鮮農會報』1935. 4.

東畑精一·大川一司(1935), 『朝鮮米穀經濟論』.

菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.

鮮米協會(1935), 『朝鮮米の進展』.

矢鍋永三郎(1932), “水利組合善後策(一)”, 『朝鮮農會報』~1932. 8.

林炳潤(1971), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版會.

朝鮮農會(1933), 『朝鮮農務提要』.

朝鮮總督府(1933), 『朝鮮米穀移出統制計劃決定案』, 3月12日.

朝鮮總督府(1935), 『施政二十五年史』.

朝鮮總督府(1943), 『朝鮮總督府施政年報』.

朝鮮總督府農林局(1936), 『朝鮮米穀要覽』.

朝鮮總督府農林局(1937), 『朝鮮米穀要覽』.

朝鮮總督府農林局(1938a), 『朝鮮ニ於ケル米穀統制ノ經過』.

朝鮮總督府農林局(1938b), 『朝鮮産米増殖計劃の實績』.

朝鮮總督府農林局(1939), 『朝鮮米穀要覽』.

朝鮮總督府農林局(1941), 『朝鮮の肥料』.

朝鮮總督府殖産局(1929), 『朝鮮の農業』.

朝鮮總督府殖産局(1930), “米穀價對應策”, 『昭和財政史資料』, 第5號 第159冊.

제 4 장

농업공황과 농지정책의 적극화

제 1 절 1928년의 「소작문제조사요강」과 「소작관행 개선에 관한 건」

1. 「소작문제 조사요강」

총독부가 소작쟁의에 대해 보다 구체적인 움직임을 나타낸 것은 1927년경부터였다고 할 수 있다. 우선 1927년 농무과에 소작제도관행조사 주임관을 두어 5개년 계획으로 소작관행조사를 하였다. 그리고 1928년 2월 7일에는 소작에 관한 사항을 조사하여 새로운 소작제도를 확립하기 위해 임시소작조사위원회⁴⁰⁾가 설치되었다. 2월 8일부터 시작된 임시소작조사위원회는 우선 10개의 소작문제 조사항목을 정하고 이 항목들에 대해 심의하였는데, 전원 총독부 관리로 구성되었기 때문에 사회 각 계층이 참여하여 활발한 논의를 진행한 일본의 경우와 달리 일본의 소작법안을 참고로 신속하게 위원회안을 만들어 5월 19일 총독에게 답신하였다. 임시소작조사위원회 답신서는 ‘소작문제 조사항목’과 ‘소작문제 조사요강’(이하 「요강」이라고 함)으로 구성되어 있는데 「요강」은 1934년 조선농지령의 원형이라고 할 수 있으므로 내용을 자세히 살펴보자(朝鮮總督府殖産局農務課, 1931a, pp.151-169).

① 소작권의 의의: 경작을 목적으로 하는 토지 임차권으로 한다.

40) 위원회는 민간인들은 포함되지 않고 전원 총독부관료로 식산국장 이께다(池田秀雄)가 위원장, 그리고 농무과장 와타나베(渡邊豊日子), 총무과장 나카무라(中村寅之助), 법무과장 미즈노(水野重功), 광무과장 타나카(田中三雄), 토지개량과장 하기하라(萩原彦三), 보안과장 토미에(富榮文一), 상공과장 코지마(兒島高信), 농무과기사 미쯔이(三井榮長) 등이 위원으로 임명되었다(朝鮮總督府, 1928a; 1928b).

- ② 소작권의 발생: 소작권의 발생에 대해서는 민법 규정에 따르고, 가능한 한 서면계약을 장려한다.
- ③ 소작권의 효력
 - 소작권의 대항력: 소작권은 등기하지 않아도 소작지를 인도했을 때에는 등기를 한 것과 동일한 효력이 발생한다 단 소작지의 인도 전에 설정된 영소작권으로 인도한 것에 대해서는 대항할 수 없다.
 - 소작권의 양도 및 소작지의 전대: 지주의 승낙이 없으면 소작지를 양도할 수 없다. 그리고 소작지의 전대는 지주의 승낙이 있어도 원칙적으로 인정하지 않는다.
 - 소작권의 존속기간: 보통소작은 3년, 뽕밭은 10년을 최단기간으로 한다. 이보다 짧게 정해진 경우나 기간을 정하지 않은 경우에도 위의 기간이라고 간주하고, 또 소작기간이 불명확한 경우에도 위의 기간이라고 추정한다
 - 소작권의 계속: 기간만료 전 6개월 내지 1년 내에 상대에 대해 갱신거절의 통지, 또는 조건을 변경하지 않으면 임대차를 갱신하지 않는다는 의사통지를 하지 않을 때에는 이전 임대차와 동일한 조건으로 임대차를 한 것으로 간주한다. 소작인이 사망한 경우에는 소작권의 상속을 인정한다
- ④ 소작권의 소멸: 소작인이 1년분의 소작료를 1년 이상 체납한 경우, 또는 계속해서 2년간 각 연도의 소작료 일부를 체납한 경우에 지주가 1개월 이내에 납입을 독촉했는데도 불구하고 그 기간 내에 체납한 소작료의 대부분을 납입하지 않을 때에는 해제할 수 있다. 계약과 다른 용도로 소작지를 이용한 경우, 지주의 승낙 없이 소작권을 전대, 또는 양도한 경우 및 소작인이 파산했을 때에는 해약할 수 있다.
- ⑤ 소작료
 - 소작료의 종류, 등급 및 수량: 소작료의 종류는 관행(거의 현물)대로 하고 소작료의 등급 및 수량은 당사자의 자유계약에 일임한다.
 - 소작료의 납입: 민법 규정과 지방 관행에 따르고 소작료의 운반비용은 소작인의 주소지로부터 납입장소까지 2리 이내인 경우에는 소작인이 부담한다.
 - 소작료 감면: 수확이 감소할 경우 지방관행에 따라 적당히 감면하도록 지방관청에 지도한다.
 - 소작료의 변경: 별도로 입법하지 않는다.
- ⑥ 소작료 이외의 부담: 지세공과는 지주가 부담하도록 장려하고, 노역은 강요하

지 않도록 지도한다.

- ⑦ 소작지에 대한 비용 상환 및 손해배상: 소작인이 지출한 필요비 상환 및 토지 개량, 그 외의 유익비 상환은 민법 규정 및 종전의 관행에 따른다. 그리고 뽕밭, 그 외 특수작물이 있는 소작지를 반환할 경우에는 지주가 작물을 매수하도록 장려한다.
- ⑧ 사임의 단속: 사임 단속에 대해서는 별도의 규정을 두지 않고 지도장려의 방법으로 폐해를 시정한다.
- 사임의 설치에 관한 제한: 소작지의 관리는 가능한 한 지주가 스스로 행한다. 사임을 설치할 때에는 인선에 주의하고, 위임계약서를 작성하며 지주는 각 소작인에게 사임의 이름, 위임 권한을 통지한다. 사임은 사무관리상 지장이 없는 한 가능한 한 위임면적을 크게 하고 사임은 많이 두지 않는다
 - 사임권한의 제한: 사임에 위임할 사항은 대체로 토지의 보호감시, 소작료의 징수, 검견 입회, 소작인 근태 감독 등에 한정하고 소작계약에는 관여하지 않는다.
 - 사임에 대한 보수의 제한: 보수는 위임계약서에 명확히 규정하고 지주로 부터의 급여 이외에 일절 소작인으로부터 징수하지 않는다.
 - 부정행위의 단속: 부정행위에 대해서는 사법처리 해야 할 것은 사법처리하되 사임 설치에 관한 제한과 사임 보수에 관한 제한 사항 및 다른 부정행위에 대해서는 경찰 설득 또는 농회 등의 활동으로 그 폐해를 방지한다
- ⑨ 소작쟁의 처리: 소작에 관한 지도 감독기관 등을 통해 원만히 해결하도록 한다.
- ⑩ 소작에 관한 지도 감독기관: 필요에 따라 각도에 소작에 관한 전임직원을 배치하고 소작에 관한 지도 감독, 조사 및 쟁의의 화해중재 등을 행한다.

이처럼 「요강」은 처음으로 소작권의 제3자 대항권, 소작기간의 정기화, 소작권의 계속, 소작권의 소멸 등을 규정하여 소작권의 강화를 시도한 것이 주목되는데, 그러나 「요강」의 전체 내용이 입법을 전제로 한 것은 아니라는 점에 주의하지 않으면 안된다. 즉 소작권의 의의, 소작권의 효과, 소작권의 소멸, 소작료의 일부납부의 네 가지 항목만 ‘입법사항’으로 하고, 그 외 항목에 대해서는 단지 지방관청의 지도장려에 의해 개선을 도모하는 ‘장려사항’으로 규정하였다.

2. 「소작관행 개선에 관한 건」

이와 같은 소극적인 내용의 「요강」은 5월 19일 총독에게 답신되었는데 총독부는

“철저하게 하기 위해서는 당연히 입법이 필요하지만 이를 준비하는 데 일의 성격상 그리고 그 외의 사유로 신속하게 완성을 기하기 어렵다”는 이유로 전혀 소작입법을 하지 않고 우선은 “지주 및 소작농의 자각 및 지주회, 농회 등의 활동을 촉구하고 그 실행을 장려”하는 것이 필요하다고 판단하여 1928년 7월 26일 각 도지사에게 응급조치로서 다음과 같은 내용의 「소작관행 개선에 관한 건」(이하 「통첩」)⁴¹⁾을 통첩하여 소작관행에 대해 행정지도만을 명령하였다.

- ① 소작계약의 요식: 당사자의 자유이지만 서면을 장려한다.
- ② 소작지의 소유권 이동에 따른 소작권의 이동 또는 소작료의 인상: 금지한다.
- ③ 소작지의 전대: 원칙적으로 금지한다.
- ④ 소작권의 존속기간: 보통경작 3년, 뽕밭 10년으로 한다. 그리고 소작인이 소작계속을 희망하고 배신 행위가 없는 경우 소작인을 변경하는 것을 금지한다.
- ⑤ 소작권의 상속: 계약 기간에 소작인이 사망한 경우 원칙적으로 인정한다
- ⑥ 소작계약의 해제: 소작료의 체납을 이유로 하는 소작계약 해제는 소작인이 1년분의 소작료 전액을 체납한 경우, 또는 계속해서 2년간 각 연도의 소작료 일부를 체납하여 지주의 독촉에도 불구하고 납입하지 않은 경우에 한한다
- ⑦ 소작료의 정조: 밭 및 수리관개가 갖추어진 논외의 소작료는 가능한 한 정조로 한다.
- ⑧ 소작료의 공정: 소작료를 일률적으로 결정하는 것은 어려우므로 고을 소작료는 각 지방 사정에 따라 점차 상당액으로 인하한다
- ⑨ 소작료의 계량: 도량형 법규에 따라 공정히 행한다.
- ⑩ 소작료의 운반비: 납입장소가 소작인의 주소지로부터 2리 이내인 경우는 소작인이 부담한다.
- ⑪ 소작료 이외의 소작인 부담: 소작지의 공과는 지주가 부담하고 소작지의 작은 규모의 수선에 관한 것 이외에 소작인에게 노역을 강요하지 않는다.
- ⑫ 소작지 반환시 소작지에 있는 작물의 매수: 뽕밭 그 외 특수작물이 있는 소작지를 반환하는 경우 가능한 한 지주가 매수한다
- ⑬ 소작인에 대한 지주의 장려: 소작지의 농지개량시설에 유의하는 우량소작인에 대한 지주의 표창을 장려한다.
- ⑭ 사음의 폐해 시정

41) 「통첩」의 내용은 朝鮮總督府殖産局農務課(1931a), pp.169-173 참조.

- 지주는 가능한 한 소작지의 관리를 스스로 한다
- 사음을 설치할 때에는 인선에 주의하고 계약은 서면계약으로 한다.
- 사음을 설치한 경우 지주는 각 소작인에게 사음의 이름 권한을 통지한다.
- 사음에게 위임하는 면적은 가능한 한 크게 하여 그 수를 많이 하지 않는다
- 사음의 위임사항은 대체로 토지 관리 소작료 징수, 검견 입회, 소작인의 지도 등에 한정한다.
- 사음의 보수는 계약서에 명확하게 규정하고 일절 소작인으로부터는 징수하지 않는다.
- 사음의 부정행위에 대해 법으로 처분할 것은 장려한다.

⑮ 소작쟁의의 해결: 행정관청 그 외 거중조정⁴²⁾에 의해 해결한다.

더욱이 「요강」에 규정되어 있던 소작권의 양도, 흉작시 소작료의 일시적 감면, 소작인에 대해 소작기간 만료 전 6개월 내지 1년 이내에 계약갱신거절 통지, 유익비 배상 등 중요한 소작인 보호규정이 「통첩」에는 삭제되었고, 대신 우수한 소작인에 대한 금품증여·표창장려 등이 규정되었다. 이처럼 당시 총독부의 소작제도 개선책은 법적조치에 의한 소작문제 해결을 회피하고 우선은 행정당국의 지도하에 지주의 각성이나 온정에 의해 소작 문제의 완화를 피하려고 한 매우 미온적인 대책에 머무르고 있었다. 그렇기 때문에 총독부가 생각했던 것과 같은 소작제도 개선은 좀처럼 이루어지지 않았다.

3. 소작관 제도 실시

한편 1929년 9월부터는 소작에 관한 지도 감독기관으로 소작관 제도가 실시되었다. 소작에 관한 제반 업무를 담당하는 소작관의 설치에 대해 총독부 당국은 관행 개선 및 쟁의조정에 커다란 역할을 할 것으로 기대하고 있었으나(農務省農務局, 1937, p.21) 소작관 제도 역시 처음부터 커다란 한계가 있었다. 당시 소작관 제도는 전국적으로 실시된 것이 아니라 우선 부재지주가 많고 소작쟁의가 빈발하던 전북·전남·경북·경남·황해 등 5개 도에만 소작관을, 그리고 경기·충남에는 소작관보를 각각 1명씩밖에 설치하지 않았다.⁴²⁾ 더욱이 소작관의 권한에는 강제력이 결여되어 있었다. 1930년 3월 조선의 소작사정을 조사했던 일본의 지방소작관 카지(梶正

42) 1931년 재정긴축으로 인하여 경북의 소작관이 폐지되었다(殖産局, 1932b, 1932.5).

夫)도 “(조선)소작관의 지위권한은 배경이 없고, 무기도 결여되어 내지(일본: 필자) 부현(府縣)의 소작관에 비해 더욱 곤란하다”고 보고하면서 소작관제도가 원만하게 운용되기 위해 ① 총독부에 소작관을 설치하여 각도의 소작관을 지도하고 연락을 취할 것, ② 소작관 미설치 지역에 조속히 소작관을 설치할 것 ③ 소작관계가 중요 시되는 각 군에 소작관보를 설치할 것 ④ 각도의 소작사무 직원을 증원하여 최소한 소작관 1명, 소작관보 1명, 고용인 1명으로 할 것, ⑤ 소작관의 직무상 그 목적 수행에 부합되는 정신적·물질적 대우를 할 것, ⑥ 각도 소작사무 설비를 개선할 것, ⑦ 소작법·소작조정법을 실시할 것 등을 제안하였다(農務省農務局, 1937, p.21, pp.35-36). 이러한 상황에서 당시의 소작관 제도로 1928년 1,590건(참가인원 4,863명), 1929년 423건(5,419명), 1930년 726건(13,012명), 1931년 667건(10,282명)이나 발생하던 소작쟁의나 「통첩」에 의한 소작제도 개선 등에 효율적으로 대응한다고 한다는 것은 커다란 무리가 있었다(鹽田正洪, 1971, p.41).

제 2 절 자작농지설정사업

일본 정부는 제1차 세계대전 이후 심각해지고 있던 소작쟁의에 대한 방책으로 농지정책을 전개하는데, 그 내용은 소작입법과 자작농창설정책이었다.⁴³⁾ 소작입법은 지주와 소작농의 관계를 그대로 온존시키면서 소작권의 강화, 소작료의 제한 등을 실시함으로써 경작권을 안정시켜 소작 문제를 완화하고, 예방하는 것이 목적이었다. 이 정책은 자작농창설정책처럼 재정상의 부담은 없으나 그 대신 민법에서 규정하고 있는 토지소유권에 상당한 제한을 가하지 않으면 안되고, 그로 인해 지주층이 강하게 반발하므로 실현에는 많은 어려움이 있다.

이에 반해 자작농창설정책은 소작농에게 토지를 소유하게 하여 자작농으로 만드는 것으로 결국 소작농 그 자체를 줄여 소작 문제를 해결하려는 뜻에서 실시되므로 소작문제 해결에 있어 보다 근본적인 정책이라고 할 수 있다. 그러나 정책 실시에는 막대한 재정과 토지 확보라는 2가지 조건을 해결하지 않으면 안 된다. 만약 이

43) 당시 일본의 농지정책에 대해서는 澤村康(1937), 大內力(1950), 小倉武一(1951), 田中學(1968) 등을 참고할 것. 일본정부는 1920년 11월 소작제도조사위원회를 설치하여 본격적인 소작입법심의를 실시하였으나 지주층의 강한 반발로 소작법을 제정하지 못하고 단지 1924년 소작조정법과 1927년 자작농창설유지사업을 병행 실시하는 데 그쳤다.

조건들이 불충분한 채 실시될 경우 영세자작농 혹은 영세자소작농을 창출할 수밖에 없다. 사실 자작농창설정책의 정책 의도는 생산성을 높인다는 경제적인 측면보다는 농민의 의식을 소부르주아적으로 하려는 정치적인 측면이 강하였다고 할 수 있다(大內力, 1960, p.235).

조선총독부도 1930년 농업공황의 발생과 농가경제의 파탄, 소작쟁의의 격화, 농촌 지역에서의 사회주의 운동의 확대 등에 대응해서 1930년대에 들어서 농지정책을 적극 추진하여 1932년 자작농지설정사업, 1933년 조선소작조정령, 그리고 1934년 조선 농지령을 차례로 실시하였다.

1. 자작농지설정사업 개요

총독부는 “자작농의 민멸(泯滅)은 바로 지주 소작인의 대립으로 되고 소작쟁의를 빈발하게 하게 하여 농촌의 평화를 해치고 또한 생산기술의 발전을 저해하며 농업 개량 및 농촌 진흥을 방해하는 바가 크다. 그래서 이런 농업계의 질환을 근치(根治)하고, 농업의 개량과 건설한 농촌의 발달을 꾀하는 것은 극히 긴요한 일이다”고 소작쟁의 빈발과 관련하여 자작농의 중요성을 강조하면서 1932년 10월 11일 정무총감이 각 도지사에게 통첩 「자작농지설정에 관한 건」(農第161號)을 보내 자작농지설정 사업을 시작하였다. 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.⁴⁴⁾⁴⁵⁾

- 목적: 소작농에게 토지를 소유하도록 하여 이들을 중핵으로 사상과 경제가 모두 불안정한 농촌의 갱생을 꾀하고 또한 이촌부랑의 폐를 방지한다
- 설정 규모: 1농가당 구입 농지는 논 4단보, 밭 1단보를 표준(5단보 농가)으로 하여 1932년 이후 매년 설정농가 2천호, 설정면적 1천정보씩 10년간 2만호, 1

44) 1925년 가을, 총독부는 산미증식갱신계획을 일본 정부(대장성)에 제출하였는데, 그 안에는 토지개량사업, 농사개량과 더불어 「건전한 농촌의 발달」과 「식량문제 해결」을 목적으로 하는 자작농창성사업이 포함되어 있었다. 이 사업은 매년 200만엔씩 총 2,000만엔을 국고에서 저리자금으로 공급받아 조선식산은행, 금융조합 등을 통해 연리 6%로 20년 연부상환(年賦償還)하는 것이었다. 그러나 대장성은 자작농창성사업에 대해 산미증식과 직접적인 관계가 없다는 이유로 총독부의 요구를 거부하여 결국 이 사업은 실시되지 못하였다(「朝鮮産米増殖に要スル低利資金要求案」).

45) 총독부에 의한 자작농지설정사업 이외에 금융조합 조선농회에 의해서도 자작농지의 설정이 이루어졌는데 여기서는 총독부 사업만을 살펴본다. 금융조합, 조선농회의 사업에 대해서는 鄭文鍾(1993)과 鄭然泰(1994) 등에 자세히 다루어져 있다.

만정보를 설정한다. 설정농가는 도별로 할당하는데, 1932년의 경우 평남 150호, 평북 100호, 강원 70호, 함남 50호, 함북 30호, 그 외 중부와 남부지방 각도는 200호씩 할당한다.

- 설정 농가 및 농지 선정: 농촌의 중견인물이 될 소질을 가진 지조건실하고 근로애호의 정신에 불타는 농민을 선정한다. 원칙적으로 해당 농민이 현재 소작하고 있는 농지를 선정 대상으로 하는데 타인의 소작지를 대상으로 하고자 할 때에는 해당 소작인의 동의를 얻는다. 구입대상 농지는 한수해의 우려가 없는 농지이어야 한다.
- 농지 구입자금: 도가 차입의 주체가 되어 조선간이생명보험적립금에서 총 1,320만엔을 연리 6%(1932-33년은 6%, 1934-36년은 5.4%, 1937년 이후는 4.6%)로 빌려 0.5%를 붙인 6.5%로 설정농가에게 대출한다. 이 경우 농민 부담은 연 3.5%이고 나머지 3%에 대해서는 총독부가 보조금을 교부한다. 소위 간접설정주의이다. 설정농가에 대해 1단보당 논 150엔, 밭 60엔을 기준으로 1농가당 평균 660엔(최대 1,000엔)을 대출한다. 대출 자금은 1년 거치, 24개월 연부상환(단 1933년 대출분에 대해서는 원금거치기간을 두지 않고 1934년 3월 1일부터 제1차 상환 시작)한다. 그리고 부동산 취득세, 소유권 이전 등의 등기료는 면제한다.
- 자작농지 설정 후 지도 방침: 도, 군, 면 각급 농회의 각종 산업직원을 동원하여 강도 높은 지도를 실시한다.⁴⁶⁾

이상 사업의 내용을 살펴보았는데, 무엇보다도 우선 지적할 점은 계획의 규모가 너무 영세하여 과연 총독부가 제시한 자작농지설정사업의 목적을 달성할 수 있을지 하는 점이다. 당시 농가의 평균 경작규모가 소작농의 경우 논 0.49정보, 밭 0.55정보, 합계 1.04정보였고, 자소작농의 경우 논 0.95정보, 밭 1.61정보 합계 2.56정보였던 것과 비교해 볼 때 창설농지 규모의 영세성을 충분히 알 수 있다. 더욱이 그것도 25년간 고율의 소작료와 비슷한 수준인 대출자금을 갚아야만 비로소 자신의 소유로 되는 것이었다.

또 10년간 설정 규모 2만호, 1만 정보는 1932년 자소작농 2,289천호의 0.9%, 소작지 약 2,482천정보의 0.4%에 불과하고, 특히 당시 소작농이 연간 5-6만호씩 늘어나고 있는 상황과 비교해 볼 때 너무 빈약한 사업이었다.

46) 1937년부터 설정농가가 예정한 것에 미치지 못할 경우 그 부족 농가 수를 자금의 허용한도 내에서 자작농 유지에 충당하기로 하고 명칭도 자작농지설정유지정책으로 변경하였는데 그 실적은 매우 미미하였다(朝鮮總督府農林局, 1940, p.98).

이처럼 자작농지설정사업이 일본⁴⁷⁾과 달리 소규모로 실시된 것에 대해 이시즈카(石塚峻, 1933, pp.257-258)는 “조선의 민도 및 농업발달 현상에서 볼 때 단지 토지제도의 합리화를 기하고, 순자작농을 설정해도 농촌공상의 근본적 병원(病源)을 애제(艾除)하는 것은 곤란”하기 때문에 “조선독자의 방법”을 실시하였다고 그 이유를 조선 내부의 문제로 설명하였다. 그러나 이것은 정책의 책임을 전가하기 위한 식민지 관료의 상투적인 방법으로 피지배민족 멸시에 의한 것이고 자작농지설정사업이 영세규모로 될 수밖에 없었던 것은 빈약한 재정과 토지 확보의 어려움에서 그 원인을 찾아야 할 것이다. 앞서도 언급했던 것처럼 소작문제 해결이라는 면에서 볼 때 자작농장설정정책은 다른 농지정책보다 발본적인 정책이라고 할 수 있으나 문제는 당국이 엄청난 재정부담을 감당할 수 있는가와 정책에 필요한 토지를 충분히 확보할 수 있는가인데, 당시 총독부로서는 이와 같은 조건을 확보한다는 것은 무리였다.

2. 자작농지설정사업과 농촌통제 강화

그렇다면 이처럼 빈약한 ‘5단보 농가’를 목표로 한 자작농지설정사업을 실시한 정책의도는 무엇이었는가? 그것은 “5단보는 너의 것이다. 열심히 일해 그 다음은 구입하여라. 한편으로는 소작권이 확립되기 때문에, 그 다음부터는 일하면 구입할 수 있지 않은가? 그리고 스스로의 힘으로 자작농이 되도록 노력하라(友邦協會朝鮮史料研究會, 1960, p.288)”는 슬로건에서도 알 수 있듯이 총독부는 설정농가를 철저히 지도하여 소농민의 ‘근로정신’을 고취시켜 자가노동의 강화뿐만 아니라 가족노동도 강화하여 “근로주의와 농사의 모범을 전파(石塚峻, 1933, p.268)”시키는 농촌진흥의 정신운동으로 삼으려는 것이었다. 물론 여기에는 당시 농촌에 급속히 확산되고 있던 사회주의 계급투쟁, 민족해방운동으로부터 소작인들을 격리시켜 식민지 통치체제를 안정시키려는 의도도 내재되어 있었던 것은 말할 필요도 없다.

이와 같은 정책 의도 때문에 설정인물의 선정과 설정 후의 철저한 지도·감독이 매우 중시되었다. 1932년 10월 정무총감 통첩에 의하면 설정농민은 “농촌의 중견인

47) 일본의 자작농장설치유지사업(1925년부터 25개년 사업)의 1945년까지 실적은 295,674정보, 464,289호로 연평균 14,784정보, 23,214호의 설정·유지였다. 일본의 1년간 실적이 조선의 10개년 계획보다 규모가 더 컸다. 대부자금은 첫해 700만엔, 2년도 1,350만엔, 3-4년도 각 1,500만엔, 5년도 1,800만엔, 이후 각 연도 2,000만엔, 합계 45,850만 엔이었다. 실적은 1945년까지 총 44,734만 엔이 대부되었다(大內力, 1950, p.266, p.305).

물로 지조건설하고 또한 근로호애의 정신이 강한 자⁴⁸로 지목별 면적, 작부상황, 부업상황, 가축 사육두수, 부채 유무 및 부채액, 농가의 공과금, 성별·연령별 가족수, 동거인 수 및 농업에 종사할 수 있는 인원, 소작관행 등을 정밀하게 조사하여 선정하였다(朝鮮農會, 1933, pp.15-16). 이와 같은 총독부의 지침은 지역에서 매우 구체화되어 실시된 것으로 보이는데 당시 경상북도의 선정 기준을 보면 ① 연령은 25세 이상 35세 미만, ② 공려조합의 중견 청년, 그 외 우수한 인물로 지조건설한 자, ③ 현재 경지 2단보 이상을 소유하고 있지 않은 자, ④ 가능한 한 장남 이외의 자, ⑤ 가족은 5인 이내로 2인은 야외노동이 가능한 자, ⑥ 부채액이 많지 않은 자 등이었다(慶尙北道, pp.45-46). 이와 같은 선정 기준은 설정 농가의 노동력을 최대한으로 이용하는 한편, 가족부양이나 부채 등 농가경영을 압박할 수 있는 요인은 최소화하여 정책의 효과를 높이려는 의도에서 나온 것이라고 할 수 있다. 설정을 철저히 하기 위해 연령 가족수 조사에 경찰의 협조까지 얻도록 지시되었다(慶尙北道, p.74).

또한 경상북도는 농민 선정시 농업실수학교(農業實修學敎)의 졸업생이나 농도훈련소에 교육을 받은 학생 등으로 경지를 소유하고 있지 않은 자를 우선적으로 선정하도록 지시하였는데(慶尙北道, p.46), 이것은 일제의 교육을 받아 당국의 시책에 보다 잘 순응할 수 있는 자를 골라 정책의 시범농가로 이용하려는 의도가 반영된 것이라고 할 수 있다. 1932년 8월 총독부의 농림국과 학무국이 보통학교 졸업생을 농촌의 중견인물로 키우기 위해 설치한 지도학교의 졸업생을 설정농가로 선정하기로 합의하여 대상자 조사를 실시하였고(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』, 2, p.324), 1932년 경기도에서 설정농가 267호 가운데 1/3이 지도학교에서 지도 받은 청년이었으며,⁴⁸⁾ 경남·충남·황해·전북에서도 농업교육 기관 졸업생들을 설정대상으로 삼았다는 점(鄭然泰, 1994, p.224) 등으로 볼 때 전국적으로 농업교육 기관 졸업생들이 폭넓게 선정된 것으로 보인다. 그리고 설정농민에 대한 지도 감독을 철저히 하기 위해 ① 가능한 한 1집단 3농가로 구성하고, ② 군, 면, 학교, 금융조합 등으로부터 지도 감독이 수월한 지역으로 중심인물이 거주하는 부락을 선정하도록 하였다(慶尙北道, p.46).

한편 소작인 선정과 농지 결정시에는 미리 지주와 충분히 협의를 하도록 하였다(朝鮮農會, 1933, p.19). 이것은 지주에 대한 피해를 최소화하기 위한 배려라는 점도

48) 高橋濱吉, 1931, pp.8-19; 渡邊豊日子, 1933, pp.7-8; 松月秀雄, 1933, p.13 참조. 농사개량, 농촌개량 등의 지도를 위해 1928년 경기도에 처음 지도학교가 설치된 후 전국적으로 확산되어 1932년 지도학교 356개교, 지도학생 5,358명에 달하였다.

있지만 그로 인해 소작인이 장래 그 소작지를 자작농지화하기 위해서는 지주의 지시에 복종하고 소작 문제를 일으키지 않는 소위 ‘모범농민’이 되는 것을 강요하는 것이기도 하다는 점에 주의할 필요가 있다.

설정된 농민들에 대해서는 철저하고 조직적인 지도·감독이 실시되었다. 총독부는 “농촌진흥계획에 의한 갱생지도부락의 농가와 마찬가지로 각 농가의 실상에 맞게 농가갱생 5년계획을 수립”해서 지도하고, “향토의 정농가로서 생활, 경제, 영농 전반에서 시범의 결과를 올려 농촌진흥의 목적에 도움이 되게 지도” 하도록 지시하였다(友邦協會, 1983, p.158). 이와 같은 총독부의 지시가 전국적으로 어떻게 이루어졌는지 구체적으로 알 수 있는 자료가 없으므로 경상북도의 사례를 통해 그 일면을 살펴보자.

1937년 12월 17일 경상북도 통첩 제 148호 「자작농지 설정유지 농가 지도에 관한 건」에 의하면, 우선 군수를 중심으로 군과 군농회 직원이 협력하여 통제있는 지도를 실시하는데, 지도를 철저히 하기 위해 군수는 필요할 경우 경찰서를 비롯하여 학교, 농도(農道)훈련소, 농업실습학교, 금융조합 등의 협조를 구할 수가 있다. 농가 지도는 전기와 후기로 나누어 실시되었다. 전기 농가지도는 설정 또는 유지 연도로부터 5년간 실시되는 것으로 자작농 개개인에 대해 경종개량, 경영개량 등 영농개선의 기초를 마련하는 것이 목표이다. 이때 실시되는 영농개선 지도의 주요 내용을 보면, ① 미곡편중을 피해 밭작물(보리, 대두, 조, 고구마, 면) 재배 및 부업의 증산에 의한 다각적 농업 실시, ② 농산물 판매를 목적으로 하는 영리분위 금지, ③ 농기구, 작업장, 역축 등의 공동시설 또는 공동 이용으로 개별 농가의 노동력 부족 보충, ④ 신규 생산 또는 증산계획을 할 경우에는 실행 가능한 기술적 근거를 기초로 삼아 구체적으로 계획 수립, ⑤ 생산계획은 모방하지 말 것, ⑥ 경종설계, 경영 개선에 대해서는 농작물경종표준 및 부업경영표준표를 참조할 것, ⑦ 고용 노동력을 폐지하며, 가족 전체의 근로를 함양하고 양축, 양봉 그 외 부업을 행하여 자가노동력을 완전 소화, 생산화할 것, ⑧ 비료, 사료 그 외 생활 자재의 자급책을 피하여 생활비를 경감할 것, ⑨ 생활 개선으로 소비절감을 실시 할 것 등이다. 이상에서 알 수 있는 것처럼 지도 사항이 영농 전반에 걸쳐 매우 구체적으로 이루어지고 심지어 개인 생활에 대해서도 실시되었다(慶尙北道, 1937, pp.58-65).

후기지도는 전기지도 완료 후 자작농지설정유지자금의 대부분부금 상환때까지 실시되는데, 농가의 자주적 경영을 위한 지도원조와 농촌갱생의 중심인물로 활동할 수 있도록 만드는 것을 목표로 설정하였다. 지도는 각 농가의 개별 지도와 강습회

좌담회 등을 통한 집단지도를 병행해서 실시하고, 특히 도·군 농회를 이용하여 우량자작농가의 표창, 우량사례 선진, 설정농가의 농산가공품 판매 및 농자재와 생활필수품 구입 알선, 영농저리자금 대부알선 등을 실시하여 설정농가를 지원하도록 하였다. 그리고 도 농회는 매년 자작농지설정농가의 경영 실적을 심사하여 성적이 우수한 농가에 대해 표창을 하고, 농가갱생에 관한 우수 사례를 모아 지도자 및 자작농지설정농가에 인쇄 배포하도록 하였다.

한편 경상북도는 1938년 2월 22일 산업부장이 「자작농지설정농가의 경영설계 수립에 관한 건」이라는 통첩을 보내 기존의 설정농가 및 1937년도 설정유지농가에 대한 갱생계획은 모두 도 당국이 작성한 설계서에 통일해서 실시하도록 지시하여 농가에 대한 지도 감독을 더욱 강화하였다. 그 설계는 작부설계, 가축양잠 그 외 부업설계, 영농설비설계, 부채상환, 가족이동, 토지이동, 한수해, 병충해 등에 대해 매우 자세한 부분까지 지시되었다. 한 예로 작부설계 가운데 경종설계의 경우를 보면 수도, 보리, 면화, 배추 등 각 작물별로 장려품종, 파종기, 파종량, 밭두둑 폭(畦幅), 씨 뿌리는 간격(播幅), 비료의 종류 및 시비량, 관리개요 등까지 지시되었다(慶尙北道, pp.66-72).

이와 같은 경영 설계 시에는 계획 수립 전에 군, 군농회의 기술원 회의를 개최하여 실시방법에 대해 구체적으로 협의하고 농가를 분담하여 읍면직원과 연락하여 설계가 철저하게 이루어지도록 지도하였다. 이 설계서는 2월말까지 작성하고 그 후 군의 산업기술원이 검토 수정하여 군수의 승인을 받아 읍면을 통해 각 농가에 배부하는데 배부 전에 해당 농가를 군에 소집하여 설계 내용에 대해 설명하였다. 이처럼 설정농가에 대해 군, 군농회 등을 매개로 행정당국의 철저한 지도 감독이 실시되고 있었다.

3. 자작농지설정사업 실적

빈약한 자작농지설정사업은 실시 과정에서 더욱 초라해졌다. 1932-39년의 실적을 보면 18,991호가 설정되었고, 설정면적은 약 1만 2천정보(朝鮮總督府農林局, 1940, pp.100-101)로 당초의 계획목표(연간 설정농가 2천호, 설정면적 1천정보)를 초과하여 총독부가 말하는 것처럼 ‘예기의 성과(朝鮮總督府農林局, 1940, p.98)’를 달성하고 있는 것처럼 보이나 좀 더 자세히 살펴보면 많은 문제점을 안고 진행되었다는 것을 알 수 있다. 우선 설정농가를 설정면적 규모별로 보면 1936-41년 설정농가의 62.2%가 5단보 농가에도 미치지 못하고, 더욱이 3-4단보와 3단보 미만의 영세 규모

<표 4-1> 설정면적 규모별 농가호수

단위: 호, (%)

	3단보 미만	3-4단보	4-5단보	5단보 이상	합 계
1936	164(6.9)	496(20.8)	555(23.3)	1,168(49.0)	2,383(100.0)
1937	204(8.2)	563(22.7)	569(22.9)	1,147(46.2)	2,483(100.0)
1938	317(12.8)	626(25.2)	574(23.1)	969(39.0)	2,486(100.0)
1939	389(15.9)	746(30.5)	458(18.7)	856(35.0)	2,449(100.0)
1940	591(24.3)	761(31.2)	368(15.1)	717(29.4)	2,437(100.0)
1941	579(23.5)	775(31.4)	396(16.1)	717(29.1)	2,467(100.0)
합계	2,244(15.3)	3,967(27.0)	2,920(19.9)	5,574(37.9)	14,705(100.0)

자료: 岩田龍雄, 1943, p.17에서 작성.

비중이 매년 크게 늘어났다. 3단보 미만의 경우 1936년 6.9%에서 1941년에는 23.5%로 6년간 무려 3배 이상으로 늘어났다(표 4-1). 또 설정농지도 논과 밭으로 구분해보면 1932-39년 논 설정은 계획면적 7,600정보의 78.0%인 약 5,900정보에 그친 반면에 밭 설정은 계획면적 1,900정보의 327.8%인 약 6,200정보나 되어 논과 밭의 설정을 4대1로 한다는 당초 계획과는 달리 설정이 밭에 집중되었다. 물론 지역에 따라 차이를 나타내어 경기 이남지방에서는 논 설정이 많고 이북지방에서는 밭 설정이 많았다. 그러나 경기 이남지방의 경우에도 논 비율이 1936년 73.6%, 1937년 71.4%, 1939년 67.1%로 역시 논과 밭의 설정비율 4대1이 지켜지지 못하고 점점 논 설정비율이 감소하는 경향도 나타났다. 경기 이북지방에서는 지역 특성상 밭 설정이 많이 이루어져 밭의 비율이 1936년 76.2%, 1937년 78.8%, 1939년 87.3%에 달하였다. <표 4-1>에서 5단보 이상 설정농가가 다수 나타난 것도 북부지방에서 대규모로 밭 설정이 이루어진 결과이다(朝鮮總督府農林局, 1938c, 附錄 p.44; 朝鮮總督府農林局, 1939a, p.94; 朝鮮總督府農林局, 1940a, pp.100-101, 附錄 pp.43-44).

또한 설정대상 농지는 설정농가의 소작농지로 한다는 원칙도 제대로 지켜지지 못하였다. 1937년 설정농지 통계를 보면 타인의 소작지를 대상으로 한 것이 32.3%, 타인의 자작농지를 설정한 것이 33.9%를 각각 차지하였다. 이것도 전국적으로 큰 편차를 나타내어 경기 이남지방만 보더라도 설정농가의 소작지를 선정한 농지가 경기와 전남은 각각 36.93%, 43.7%인 데 반해 전북 14.9%, 충북 19.1%, 경북 21.7%, 경남 3.1%에 불과하였다(朝鮮總督府農林局, 1939, p.96).

이처럼 당초의 계획이 제대로 진행되지 못하였는데, 그 원인으로는 먼저 재정 부

족을 지적할 수 있다. 본 사업이 진행된 시기는 공황에서 회복되는 단계였고, 식민지 공업화가 활발한 시기이기도 하였기 때문에 전국적으로 지가는 상승 추세에 있었다. 그 때문에 설정농가의 농지 구입가격도 매년 상승하여 단보당 1932년에 논 121.62엔, 밭 38.49엔이었던 것이 1940년에는 논 262.01엔, 밭 84.20엔으로 급등하였다(표 4-2). 그런데 이러한 지가 상승에도 불구하고 1호당 대부자금은 처음과 똑같이 평균 660엔을 유지하고 있었기 때문에 설정농가는 구입면적을 줄이든지 아니면 논보다 밭을 더 구입하든지 또는 열등지를 구입할 수밖에 없었다

<표 4-2> 설정농가의 농지 구입가격(단보당)

단위: 엔

	논	밭
1932	121.62 (100)	38.49 (100)
1933	130.94 (108)	39.74 (103)
1934	148.11 (122)	44.67 (116)
1935	166.86 (137)	47.02 (122)
1936	184.26 (152)	49.13 (128)
1937	188.82 (155)	54.82 (142)
1938	201.09 (165)	66.01 (171)
1939	233.94 (192)	78.65 (204)
1940	262.01 (215)	84.20 (208)
1941	156.64 (128)	49.76 (129)

주: () 안은 1932년의 가격을 100으로 한 지수임.

자료: 岩田龍雄, 1943, p.26.

물론 설정농지의 확보도 문제였다. <표 4-3>에서 알 수 있는 것처럼 당시 농지 수익률은 주식투자나 은행 금리에 비해 높은 수준을 유지하고 있어 농지는 좋은 투자 대상이었으므로 한수해의 위험이 없고 토질이 중등 이상인 우등지를 구입하라는 당국의 설정조건에 맞는 농지를 설정한다는 것은 더욱 어려웠다

이처럼 자작농지설정사업이 당초의 계획대로 이루어지지 못하는 가운데 ‘모범’을 보여 주어야 할 설정농가가 대부금을 체때에 갚지 못하고 연체하는 사태조차 일어나고 있었다. <표 4-4>는 자작농지 설정농가의 대부자금 상환연체 상황을 나타낸 것인데, 1939년 당시 전체 연체농가는 4,089호로 대부자금 상환대상 농가 16,542호(대부자금은 1년 거치 후 상환을 시작하므로 1938년까지의 설정농가)의

24.7%에 이르렀고, 3년 이상 연체농가가 전체의 64%나 차지하였다. 특히 상환연체 농가의 99.3%가 경기 이남지방에 집중되어 있다는 점이 주목된다. 이와 같이 상당 수의 상환연체농가가 발생하게 된 배경으로는 고율의 소작료와 비슷한 수준인 대출이자 상환과 자작농지의 소유에 따른 조세공과 부담 등을 지적할 수 있다(鄭然泰, 1994, pp.184-185).

<표 4-3> 부동산 저당 금리와 농지수익률 비교

단위: %

	식산은행 산업 대출이자	일본인간 대출이자	토지수익률		조선 주요 주식 수익률
			논	밭	
1928	9.8~8.8	20.8	8.7	9.2	
1929	8.8	20.5	8.2	8.8	7.1
1930	8.8	19.5	8.4	9.2	7.3
1931	8.8	19.0	7.7	8.3	6.9
1932	8.8	18.3	8.8	9.5	7.0
1933	8.8~7.8	17.6	8.5	9.0	6.4
1934	7.8~7.3	16.6	8.3	8.7	6.0
1935	7.3	15.8	8.5	9.2	6.4
1936	7.3~6.7	14.8	8.2	8.8	6.5
1937	6.7	14.5	8.0	8.5	6.5

자료: 「朝鮮の耕地價格と其の變遷に就いて」, pp.29-30.

<표 4-4> 자작농지 설정농가의 대부자금 상환연체 상황(1939년)

단위: 호, 엔

		경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	평남	강원	합계
1년연체	호수	55		106	473	51			23	7	715
	금액	1,154		2,848	17,889	996			993	203	24,082
2년연체	호수	235		154		64	298				751
	금액	8,662		3,832		2,502	5,507				20,503
3년연체	호수	157	524	492		245	611	594			2,623
	금액	6,782	22,068	17,444		9,543	25,007	22,076			102,920
합 계	호수	447	524	752	473	360	909	594	23	7	4,089
	금액	16,598	22,068	24,124	17,889	13,041	30,514	22,076	993	203	147,506

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, 附錄. p.47.

제 3 절 「조선소작조정령」

1930년 중반부터 미곡을 비롯한 농산물의 가격이 전반적으로 급락하고 농업공황이 발생하자 지주는 자신의 경영 손실을 다양한 방법으로 소작인에게 전가하면서 소작인의 수탈을 더욱 강화하였고, 이에 대해 소작인들은 당연히 강하게 반발하여 각지에서 소작쟁의가 빈발하였다. 이처럼 농업공황 하에서 소작문제가 악화되자 총독부 관료들 사이에서도 종전의 미온적인 대책 대신 보다 적극적인 대책, 즉 소작입법을 제정하여야 한다는 소리가 나오고 있었다. 특히 경찰당국은 1930년 공황을 계기로 농민층을 목표로 한 사회주의운동이 더욱 활발히 전개되자 종전과 같은 단속만으로는 사회주의운동을 근절시키는 것이 곤란하다고 판단하고 좌익적 경향을 선도할 수 있는 방책의 하나로 소작입법을 실시하여 농민의 생활 안정을 꾀할 것을 요구하였다(朝鮮總督府, 1930).

결국 사태의 심각성을 우려한 총독부는 “소작호수가 증가 경향을 나타냄과 동시에 소작쟁의 또한 점차 더욱 심해지고 그 성질도 종전과 같이 단순하지 않아 도저히 행정수단만으로는 관행을 철저히 개선하여 소작지의 생산력 증진, 소작인의 생활안정을 꾀하기가 어렵다(總督府農林局, 1931)”고 종전의 미온적인 소작제도개선책의 한계를 인정하고, 소작입법을 본격화하였다.

1. 「조선소작조정령」의 주요 내용

조선총독부는 소작입법으로 먼저 소작령을 제정하기로 하고, 1932년에는 1930년부터 시작한 소작관행조사의 조사서 완성 소작령 초안 탈고, 농무과안 책정 등을 실시하고, 1933년 1-3월에는 소작관 회의 개최, 소작령 제정 위원회 설치, 4-5월에는 위원회 개최, 식산국안 결정, 6-7월에는 심의실 심의·결제 완료, 8-9월에는 척무성 및 법제국 심의 완료, 그리고 10월 1일에 공포하는 계획을 수립하였다(殖産局, 1932a). 그런데 총독부는 발생하고 있는 소작쟁의를 먼저 신속하게 처리하는 것이 필요하다는 이유를 들어(增永正一, 1933, p.2) 소작령 제정을 뒤로 미루고 1932년 12월 10일 「조선소작조정령」을 공포하고 1933년 2월 1일부터 시행하였다. 먼저 「소작조정령」의 주요 내용을 정리해 보자.

1.1. 조정의 신청

소작료나 그 외 소작관계에 대해 쟁의가 발생할 때 조정을 신청할 수 있다. 조정

령에서 조정신청이 이루어지는 쟁의는 일반적으로 지주와 소작인 사이에서 일어나는 소작쟁의인데 지주간의 분쟁, 혹은 소작인간의 분쟁 등도 농촌 쟁의의 하나이므로 분쟁을 폭넓게 해석하여 이것들도 조정사항이 될 수 있다.

조정은 당사자가 단독 또는 합의하여 신청할 수 있는데 중요한 점은 반드시 당사자가 아니면 안 된다는 점이다(당사자주의 채택).

조정은 쟁의 대상 토지가 소재하고 있는 지역을 관할하는 지방법원합의부가 있는 지방법원 지청 포함)에 대해 신청하는 것이 원칙이다. 단 당사자가 합의한 경우에는 합의부가 없는 지방법원 지청에도 신청할 수 있다. 물론 조정신청이 재판소에 한 한정된 것은 아니고 쟁의 대상 토지가 소재하고 있는 지역을 관할하는 부윤 군 수 또는 도사(島司)를 거쳐 신청할 수도 있다.

12. 직권 조정

소작쟁의와 관련하여 지방법원에 소송이 빈발할 때에는 재판소가 그 내용을 살펴 보아 조정으로 해결하는 것이 좋다고 판단되면 직권으로 사건을 조정으로 처리할 수 있다. 일본의 소작조정법에는 직권조정 규정이 없고 단지 당사자만이 조정을 요청할 수 있다.

13. 조정신청에 관한 처리

당사자로부터 조정 신청이 있으면 재판소는 이것을 받아들이는 것이 원칙인데, 만일 당사자가 부당한 목적으로 조정을 신청했다고 판단될 때에는 그 신청을 각하할 수 있다. 조정신청 각하 결정에 대해서는 불복신청을 할 수 없다. 단 각하결정이 부당하다고 판단될 때에는 상황을 상세히 적어 새로운 조정신청을 할 수 있다.

재판소가 조정 신청을 수리한 사건에 대해 민사소송이 빈발할 경우, 또는 재판소 직권으로 조정에 불인 경우에는 조정 종료 때까지 민사소송수속을 중지시킬 수 있다. 이것은 동일 사건에 관해 한편에서는 소송수속을 하고, 다른 한편에서는 화해를 행하는 것은 곤란하고 또 쟁의를 가능한 한 소송보다는 조정으로 해결하려고 했기 때문이다. 따라서 소작조정법 신청이 있을 때에는 소송의 계속 유무를 조사하고 또 소작쟁의에 관한 소송 제기가 있을 때에는 소작조정법 신청 유무를 조사한다(소작조정법 제7조).

민사소송 수속의 중지결정 조항은 일본의 소작조정법에도 규정제9조)되어 있는데, 소작조정법에서는 반드시 중지하도록 되어 있는 데 반하여 소작조정령에서는

재판소의 자유재량에 맡겼다.

14. 조정, 권해기관

조정사건은 재판소가 소작조정을 담당하는데, 재판소가 사정에 따라 적당하다고 인정하는 자가 있을 때에는 적당한 자가 사건을 권해할 수 있도록 하였다.

15. 조정수속

조정 수속은 당사자가 출두함으로써 시작되는데 소작조정령은 당사자가 정당한 사유가 없는 한 출두를 거부할 수 없도록 출두의 강제를 규정하고 있다. 그런데 당사자가 다수일 경우 그 전부 또는 일부를 대표해서 조정에 관한 모든 행위를 실시하는 자로서 총대를 선임할 수 있다(제13조).

16. 부윤·군수·도사·경찰서장의 직무

소작쟁의가 발생한 토지의 소재지 또는 당사자의 주소지를 관할하는 부윤·군수·도사 또는 경찰서장은 재판소에 쟁의 경과를 진술할 수 있고(제18조), 또 재판소가 필요하다고 인정할 때에는 부윤·군수·도사 또는 경찰서장에게 의견을 구할 수 있다(제19조).

17. 조정의 효력

조정이 성립되었을 경우 그 조정은 재판상의 화해와 동일한 효력을 가지도록 규정하였다. 원래 재판상의 화해는 확정판정과 동일한 효력을 가지므로 당사자의 어느 한쪽이 성립한 조정 사항을 준수하지 않을 때에는 상대방은 재차 소송을 제기하지 않아도 바로 조정을 채무명의로 해서 민사소송법의 규정에 따라 강제 집행할 수 있다(민사소송법 제203조, 제497조).

18. 조정의 종료

조정사건이 종료되면 재판소는 그 결과를 부윤·군수 또는 도사에게 통지하도록 규정하였다. 이것은 소작쟁의가 농촌문제이므로 해당 지역의 행정책임자가 조정 결과를 알 필요가 있다는 취지에서 나온 것이라고 할 수 있다. 그런데 이 규정과 관련하여 하나 주목해 두어야 할 점은 소작조정법의 경우 “재판소가 조정인가 결정을 총대에게 고지한 경우 조정조항을 쟁의의 목적인 토지 소재지 시역(市役所) 또는

정촌역장(町村役場)의 게시판에 게시하여야 한다”는 조항을 별도로 두었다는 점이다. 이것은 다수의 당사자에게 조정 성립의 결과를 철저히 주지시키기 위한 조치인데 소작조정령에서는 이와 관련된 규정이 없다. 이에 대해 마스나가(増永正一) 당시 법무국장은 게시 규정이 없어 게시하지 않아도 위법은 아니지만 부청 군청 또는 도청에 조정 결과를 게시하여 다수의 당사자 본인이 알 수 있는 방법을 취하는 것이 타당하다면서 간접적으로 소작조정령의 불충분함을 지적하였다(増永正一, 1933, p.302).

2. 「조선소작조정령」의 특징

이와 같이 소작조정령은 제3자인 재판소가 소작쟁의 당사자들 사이에서 조정을 실시하여 당사자간 화해를 이끌어내 쟁의를 해결하는 것인데 몇 가지 주목해 두어야 할 특징이 있다.

첫째, 조정기관으로 조정위원회를 두지 않았다. 일본의 소작조정법은 조정기관으로 재판소와 조정위원회의 두 종류를 규정하였다. 즉 재판소가 조정 신청을 접수하면 쟁의의 사정에 따라서는 조정위원회를 개최하지 않고 재판소가 직접 조정을 실시할 수도 있으나, 원칙적으로는 조정위원회를 개최하도록 규정하였다(소작조정법 제10조). 조정위원회는 조정주임 1인과 조정위원 2인으로 구성하는데, 조정주임은 판사 중에서 매년 지방재판소장이 지정하고 조정위원은 조정에 적당한 자를 지방재판소장이 선임하며, 그들 가운데에서 각 사건시 조정주임이 지정한다(소작조정법 제28조, 제29조)(小倉武一, 1951, p.413).

그러나 소작조정령은 조정위원회를 두지 않고 재판소가 조정을 담당하도록 규정하였다. 소작조정령에서 조정위원회를 설치하지 않은 이유에 대해 총독부는 “조선의 실정상 적당한 조정위원을 구하는 것이 상당히 곤란하므로 조정은 재판소가 직접 담당하는 것이 적당하다고 주장하였는데(總督府農林局, 1931), 그것보다는 뒤에서 설명하는 것처럼 소작문제에 대해 행정권력이 직접 개입하기 위한 사전 포석이라고 보아야 할 것이다.

조정위원회를 설치하지 않은 것과 관련해서 법무국장 마스나가(増永正一)가 “내지(일본: 필자)와 마찬가지로 조정위원회를 설치하여 직접 조정사무를 실시하고 조정 자치의 성과를 올리는 것이 조정법에 있어 완전한 대책이라고 생각한다. 조정이 사법상의 자치이고 조정이 사법의 민중화라고 불리는 것은 실은 판사와 耆자로 조

직된 조정위원회를 조정기관으로 한 것에 있다고 믿는다(增永正一, 1933, p.10)”고 말한 것은 소작문제에 대한 행정권력의 개입에 대해 간접적으로 이의를 제기한 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 소작쟁의 사건처리가 표면적으로는 재판소에 의한 사법조정으로 되어 있으나 실질적으로는 권해를 하도록 하였다. 앞에서 본 대로 조정신청이 접수되면 재판소가 조정을 실시하는데 재판소가 사정에 따라 적당하다고 인정하는 자가 있을 때에는 그로 하여금 권해할 수 있도록 규정하였다. 그런데 법무국장은 각 지방법원장에게 통첩한 소작조정사건취급준칙에서 “소작조정 신청이 있을 때에는 특별한 사정이 없는 한 부·군·도 소작위원회가 권해를 실시한다”(제25조)고 규정하였다.

셋째, 권해에 법률상 구속력을 부여하지 않았다. 소작위원회의 권해는 당사자들이 화해할 수 있도록 권유하는 것이므로 권해의 결과 화해가 성립한 경우 그 화해는 재판 외의 화해가 되고, 원칙적으로 법률상의 구속력이 없다(增永正一, 1933, p.19). 원래 재판상의 화해는 확정판정과 동일한 효력을 가지므로 당사자의 어느 한쪽이 성립한 조정 사항을 준수하지 않을 때에는 상대방이 재차 소송을 제기하지 않아도 바로 조정을 채무명의로 해서 민사소송법의 규정에 따라 강제 집행할 수 있다(민사소송법 제203조, 제497조). 이를 근거로 삼아 소작조정령에서 조정이 성립할 경우 그 조정은 재판상의 화해와 동일한 효력을 가지도록 규정하였지만 소작위원회에 의한 권해가 본지(本旨)인 소작조정령에서는 별 의미가 없는 것이다. 이와 같은 조항의 허점을 이용해 권해의 결과 화해가 성립했음에도 불구하고 화해 조항을 이행하지 않는 지주가 속출하게 되자 총독부는 1936년에 이 조항을 개정하여 법률상 구속력을 부여하게 되었다(『朝鮮農會報』, 1936. 3, pp.50-51).

넷째, 소작위원회가 지방행정기관에 의해 장악되었다. 앞에서 본대로 원래 소작조정령에서는 권해를 실시하는 기관이 소작위원회로 규정되지 않고, 단지 ‘적당한 자’로 되어 있었다. 그런데 농림국은 사건 때마다 재판소가 ‘적당한 자’를 선정하는 것은 쟁의 해결을 지체시킬 뿐만 아니라 분규를 확대시킬 수도 있다는 이유를 들어 1933년 1월 27일에 「부·군·도 소작위원회 설치에 관한 건」을 통첩하여, 부·군 및 도에 소작위원회를 설치하였다(農務省農林局, 1937, pp.65-67).

그런데 소작위원회는 사법당국으로부터 완전히 독립된 지방행정관료 중심으로 구성되었다. 즉 소작위원회는 위원장 1인과 위원 4인으로 구성되는데, 위원장은 해당 부군도의 부윤·군수 또는 도사가 맡고, 위원은 경찰서장 및 해당 부·군·도에 주소를 둔 ‘적당한 자’가 담당하며, ‘적당한 자’는 도지사가 임명 또는 촉탁하도록 하였다.

다섯째, 부윤·군수·도사 또는 경찰서장이 소작쟁의의 사건경과에 대한 진술 등을 하도록 규정하였다. 일본의 소작조정법에서는 조선의 읍·면장에 해당하는 시·정·촌장(市町村長) 또는 군장이 사건 경과를 진술할 수 있도록 규정하였는데, 이것과는 매우 커다란 차이이다. 총독부는 부윤·군수·도사·경찰서장이 직책상 지방의 소작쟁의 실정을 잘 알 수 있는 입장에 있기 때문에 사건경과에 대해 보고하도록 규정하였다고 하나 소작쟁의가 발생한 농지의 소재지 또는 당사자의 주소지 읍·면장을 완전 배제한 것도 소작문제에 대해 경찰을 비롯한 지방행정관료의 직접 개입 강화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

여섯째, 당사자주의를 채택하였다. 쟁의가 발생하였을 때 조정신청은 당사자가 합의 또는 단독으로 신청할 수 있는데 반드시 당사자만이 신청할 수 있도록 하였다. 즉 당사자가 다수일 경우 그 전부 또는 일부를 대표해서 조정에 관한 모든 행위를 실시하는 자로서 총대를 선임할 수 있는데(제13조), 총대도 당사자 가운데에서 선임하지 않으면 안 되었다. 이 조항은 소작인 조합이나 농민단체의 간부 등이 총대가 되어 조정에 참가해서 선동하는 것을 막기 위해 취한 조치이다. 일본 소작조정법에도 이 조항이 있는데 소작조정법 제정시 일본농민조합이 강하게 반대한 조항이었다(田中學, 1968, pp.110-113; 安達三季生, 1957, p.62).

이상 살펴본 것과 같이 소작조정령은 표면적으로는 재판소에 의한 사법조정으로 규정하면서도 실질적으로 경찰을 포함한 행정당국의 소작쟁의 개입을 법적으로 보장함으로써 소작문제, 농촌문제에 대한 경찰과 지방행정권력의 개입 및 통제를 강화하는 계기를 마련하였고, 또 소작쟁의 조정에서 사법권의 후퇴가 이루어지고 행정적 판단이 사법적 판단보다 우선 적용되게 되었다.

제 4 절 「조선농지령」

1. 「조선농지령」의 제정 과정

조선총독부는 1933년 10월 24일에 관민합동 소작령 제정 회의를 개최하여 농림국이 작성한 소작령안을 심의하였다. 동 회의에는 총독부로부터 이마이다 키요노리(今井田清徳) 정무총감, 이케다 키요시(池田清) 경무국장, 카사이 켄타로(笠井健太郎) 법무국장, 우시지마 쇼쥬(牛島省三) 내무국장, 유무라 타쓰지로(湯村辰二郎) 농

산과장, 시오타 마사히로(鹽田正洪) 임정과장, 코조 이즈오(古庄逸夫) 농정과장, 와타나베 준(渡辺純) 법무과장, 야스이 세이이찌(安井誠一) 심의실사무관, 야마모토 히로미(山本尋己) 농산과기사, 미키 요시유키(三木義之) 농정과사무관, 장윤식 농산과사무관, 나카쓰가와 겐끼찌(中津川源吉) 경남소작과장, 히사마 켄이찌(久間健一) 충남소작관, 마쓰무라 마코토(松村誠) 경기도지사, 그리고 민간측으로부터 오우찌 타케쓰구(大内武次) 경성제대교수, 박영철 조선상업은행두취, 한상룡 조선신탁취체역, 타부찌 카오르(田淵勳) 동척이사, 야나베 에이사브로(矢鍋永三郎) 조선금융조합협회장, 미쓰이 에이쥬(三井榮長) 조선농회이사, 한규복, 원덕상 중추원참의 등이 참가하였다. 또한 일본으로부터도 사와무라 야스이(澤村康) 큐슈제대교수를 비롯하여 타나카 나가시게(田中長茂) 농림성산업조합과장, 우에바 테쓰쥬(植場鐵三) 척무성농림과장, 야쓰에 토시로(八江俊郎) 법제국참여관이 참가하였다(『東亞日報』 1933. 10. 25). 그러나 소작인측을 대표하는 인물의 참가는 인정되지 못하였다.

그런데 이와 같은 총독부의 소작령제정 움직임에 대해 지주측은 강하게 반발하였다. 1933년 11월 20-22일에 개최된 조선농회의 전선(全鮮)농업자대회에서 지주들은

첫째, 조선의 토지는 생산 증가의 여지가 매우 큰데 일반농민은 지식수준이 낮고 경제력이 빈약하여 이것을 개척하는 데에는 지주가 선도하여 소작인을 지도, 원조하는 방법밖에 없고,

둘째, 조선 농업 발달은 지주의 큰 희생하에 소작인을 지도, 보호하고 지주와 소작인 공동경영의 형태로 농산의 개량 증식을 도모한 바에 의한 것이며,

셋째, 그럼에도 불구하고 법령으로 지주와 소작인의 권리 의무관계를 대립시킬 때에는 농촌의 평화를 파괴하고 조선 농업 진보의 길을 막는 것이라는 이유를 들어 총독부에 소작령 제정 반대를 진정하였다(『朝鮮農會報』 1934; 1, pp.85-86).

그리고 지주들이 서울에 설치한 상설위원회는 각도의 유력 지주들에게 격문을 띄우고 도쿄에까지 가서 각 방면에 법 제정 저지를 위한 행동을 전개하였다. 또 조선 각지에서는 집회를 열어 의견을 통일하면서 단체 명의로 반대 결의를 발표하고 당국에 반대 전보를 보내는 등 맹렬한 반대 운동을 시작하였다. 반대 운동은 서울에 거주하는 지주가 중심이 되어 전개하고 지방에서는 전북·황해의 농우회, 전남의 농담회와 같은 유력 단체들이 참가하였는데 특히 일본인 대지주들이 중심을 이루고 있었다(久間健一, 1935, pp.42-49).

이와 같은 지주들의 소작령 제정 반대 운동에 대해 총독부 당국은 한편으로는 지주들을 설득하고 다른 한편으로는 엄중히 대처하며 지주들의 일본도항허가증 교부

를 중지하기도 하였다.

한편 천도교 간부, 조선인 변호사단체, 조선 농민단체, 조선 언론단체, 기타 민간 유력자들은 지주층의 반대운동에 대항하면서 1934년 1월 16일 ‘조선소작령 제정 촉진회’를 결성하고 다음과 같은 결의문을 작성하여 총독에게 제출하였다.

첫째, 조선소작령 제정의 촉진을 기대한다.

둘째, 조선소작령 제정에 관한 모든 반대운동을 배격한다.

그리고 2월 2일에는 조선소작령 제정 촉진회 특별위원회를 개최하여 다음과 같은 내용을 채택하고 소작령 제정을 촉구하였다.

첫째, 소작기간은 10년설을 주장할 것. 최단기간을 정한다 해도 5년 이하는 절대 반대할 것.

둘째, 소작령의 명칭 변경은 절대 반대할 것.

셋째, 도쿄에 보낼 위원 2명을 선발하여 이상의 취지 선전에 노력할 것

넷째, 지방유지와 연락을 취하고 타당한 소작령 제정을 위한 촉진 운동을 전개할 것
‘조선소작령 제정 촉진회’의 이런 활동을 도화선으로 하여 각 지방에서도 반대운동이 확산되었으나 정작 소작인들의 소작령 제정 촉진 운동은 적극적으로 전개되지는 않았다.

지주층의 맹렬한 반대 활동에도 불구하고 총독부는 소작령안을 척무성과 법제국의 심의에 붙여 1934년 3월 내각의 결정을 받아 4월 11일 제령 제5호로 공포하였다. 단, 소작령의 명칭은 당시 난항을 겪고 있던 일본의 소작입법 제정 움직임에 대한 자극과 조선의 농업계가 받는 인상 등을 고려해야 한다는 이유로 심의 과정에서 조선농지령(전문 40조)으로 변경되었다.⁴⁹⁾

2. 「조선농지령」의 주요 내용

1.1. 소작지 관리인

마름 등과 같은 소작지 관리인 제도는 오래 전부터 대지주, 부재지주가 발달한 지방을 중심으로 폭넓게 전개되어 왔다. 총독부의 조사에 의하면 1930년 당시 전국

49) 일본 정부 내에서 하토야마(鳩山) 문상과 나가이(永井) 척상 등이 농지령에 강하게 반대하였는데(鹽田正洪, 1971, p.7), 하토야마(鳩山) 문상의 경우 자신이 당시 이북지방에서 농장을 경영하는 대지주이었기 때문에 지주의 입장에서 반대한 것으로 생각된다

적으로 33,195명으로, 그들에 의한 관리 면적은 전 소작지의 약 24%, 59만정보였고, 소속 소작인은 전 소작인의 약 38%, 85만명에 달하였다. 소작지 관리인의 임무는 소작인의 지도 감독, 소작료의 징수, 소작권의 이동, 소작계약의 직접 또는 대리체결 등으로 그 권한은 막강하였다. 그 때문에 소작인과의 분쟁이 끊이지 않았고, 또한 지주와도 여러 가지 문제를 일으키고 있었다.

이와 같은 소작지 관리자에 의한 중간착취를 제거하기 위해 농지령에서는 여러 가지 조항들을 규정하였다. 우선 소작지 관리인을 둘 경우 지주는 총독이 정한 규정에 따라 부윤·군수 또는 도사에게 신고하도록 의무화하였다(제3조). 지주가 신고해야 할 사항은 ① 소작관리인의 주소·성명·직업, ② 소작지의 소재지·지목·면적, ③ 소작계약 날짜, ④ 관리사무의 범위 및 기간 ⑤ 보수 및 지불 방법(『시행규칙』 제1조) 등인데, 이를 기초로 삼아 당국은 소작관리인의 명부를 작성하여 소작관리인들을 관리하였다.⁵⁰⁾ 더욱이 농지령은 부윤·군수 또는 도사에게 “사음이나 그 외 소작지 관리인이 부당하다고 인정될 때에는 부군도소작위원회의 의견을 들어 임대인에 대해 변경을 명령(제4조)”할 수 있는 권한도 인정하였다. 또 부윤·군수·도사는 지주나 소작지 관리인에 대해 소작지 관리에 관한 사항의 보고를 명령할 수 있을 뿐만 아니라, 소작지 관리자나 소작지 관리에 관한 계약이 부당하다고 인정될 때에는 소작위원회의 의견을 들어 지주 또는 소작지 관리자에 대해 그 계약의 변경을 명령할 수 있는 권한도 인정하였다(『시행규칙』 제3-5조). 그리고 신고를 안 하거나 허위로 신고할 경우 300엔 이하의 벌금을 과징하는 처벌규정도 설치하였다(제31조, 제40조).

12. 소작지에 관한 계약자유의 제한

농지령은 제15조(소작료의 일부지불), 제16조(소작료의 경감·면제), 제18조(임대차의 갱신), 제21조, 제22조에 대해 “특약으로 임차인에게 불리한 것은 이것을 행하지 않는 것으로 간주한다(제6조)”고 규정하였다. 이 조항은 경제적·사회적으로 강자인

50) 이 신고제도에 의해 1934년에 신고된 소작지 관리자는 약 6만명이고, 관리 소작지는 약 138만정보였다. 이것은 전 소작지의 54.2%에 해당하는 규모이다(朝鮮總督府農林局, 1940, p.89, p.121). 총독부는 1934년 각도에 대해 소작관리인에 대한 조사를 명령하였는데, 이미 1933년 경찰당국은 소작관리인에 대한 관리를 강화하기 위해 사무대장을 작성하여 비밀리에 소작관리인에 대한 조사를 실시하였다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』 3, p.117; 4, p.224).

지주가 약자인 소작인에게 불평등한 특약을 강제하는 것을 제한하여 소작권의 안정을 꾀하려고 한 규정이라고 할 수 있다.

1.3. 소작기간, 계약의 경신 및 거절의 통지기간

원래 소작계약은 소작기간을 정하지 않는 부정기 소작이 일반적이고, 정기소작은 매우 적었다. 1930년의 소작관행조사에 의하면 소작계약 가운데 정기소작은 겨우 20% 정도에 불과하고 약 80%는 부정기 소작이었다. 그런데 부정기 소작이라고 해도 소작인의 배신행위가 없다면, 소작권의 이동은 거의 이루어지지 않고, 소작인에 의한 토지 지배의 영속성이 인정되어 소작권은 비교적 안정적이었다(朝鮮總督府, 前篇, 1932, pp.86-99). 그러나 상품경제의 진전, 토지거래의 증가 등으로 종전의 관행은 점차 무시되고, 소작기간은 단축되는 경향을 나타내면서 부정기 소작은 현저하게 불안정하게 되었다. 1930년의 소작관행조사에 의하면 소작 기간은 논과 밭의 경우 1-5년 이내, 뽕밭과 과수원은 5년 내외가 일반적이었다. 물론 소작권이 점차 불안정해지는 경향을 나타내는 것은 부정기 소작에 한정된 것만은 아니었다. 정기 소작의 경우도 전반적으로 소작기간이 단축되는 경향을 나타내고 있었다. 특히 소작인간에 소작권의 획득경쟁이 심한 지방에서는 종래 행하여진 소작기간이 재계약시 단축되는 경우도 나타나고 있었다. 정기소작의 기간은 일정하지 않았으나 논과 밭은 3년, 뽕밭과 과수원은 5년 내지 10년 내외가 가장 많았다(朝鮮總督府, 前篇, 1932, p.87, p.93, p.95).

총독부는 소작기간을 둘러싼 이런 경향으로 인하여 소작쟁의가 끊이지 않고, 농업경영도 조방적으로 이루어진다고 판단하고⁵¹⁾ 보통소작의 최저소작기간을 3년, 영년작물의 경우 7년으로 정하여 소작권의 안정을 꾀하려 하였다.

그러나 이러한 총독부의 조치는 ① 앞에서 본 것처럼 기존 소작기간이 논·밭은 3년, 뽕밭·과수원은 5-10년이었던 점, ② 1928년의 「요강」과 「통첩」, 그리고 조선 농지령의 초안⁵²⁾인 「제1안」(제10조)과 「제2안」(제10조)에서 보통경작은 3년, 뽕밭은 10년이었던 소작기간이 「제3안」(제6조)과 「제4안」(제6조)에서는 각각 5년과 10년으로 늘어난 점, ③ 더욱이 충북·충남 등 일부지방에서는 이미 소작기간을 5년 이상으로 할

51) 司法協會編纂, 1938, p.213.

52) 농지령 초안은 현재 4종류, 즉 ① 總督府, 「小作令案(第一稿)」, 1929年 6月, ② 農林局, 「朝鮮小作令案(第二稿)」, 年度不明, ③ 農林局農務課農政系, 「朝鮮小作令私案」, 1932年 12月, ④ 農林局, 「朝鮮小作令私案(農務課案)」, 1933年 7月(이하 「제1안」, 「제2안」, 「제3안」, 「제4안」이라고 함)이 알려져 있다.

것을 지시한 점(『朝鮮農會報』, 1933. 6, p.104; 1933. 11, p.108), ④ 또 일본의 소작법안도 소작기간을 최저 5년으로 규정하였던 점 등으로 볼 때 기존의 관행을 법제화한 최저수준에 불과한 것이었다.

그렇다면 이처럼 소작기간이 농지령 입안 최종단계에서 축소된 이유는 무엇인가. 소작기간에 대해 시오타(鹽田)는 “농정상의 견지에서 본다면 (소작기간을: 필자) 길게 하면 할수록 좋지만 현재의 농업사정 또는 경제사정 그 외의 제반 정세하에서 너무 길게 하는 것이 반드시 타당하지는 않다고 생각”되므로 결국 “이상과 실제와의 중간을 찾아” 3년(뽕밭 7년)으로 정하였다고 주장하였다(鹽田正洪, 1934, p.43). 이와 같은 시오타(鹽田)의 주장은 1933년 11월 20일의 전선(全鮮)긴급농업자대회나 12월 13일의 전남지주대회 등에서 지주측이 소작기간을 3년으로 요구한 것(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』 4, p.286, p.308)을 생각해 볼 때 지주 측의 입장을 고려한 결과라고 밖에 말할 수가 없다.

소작기간이 몇 년으로 되어 있는가도 중요하지만 소작기간과 관련하여 중시하지 않으면 안 되는 것은 계약갱신에 대해 어떻게 규정되어 있는가 하는 점이다. 즉 소작계약은 소작인이 스스로 그만두지 않는 한 기간만료에 의해 종료되는 것이 아니라 지주의 계약갱신 거절에 의해 종료되는 것이므로 지주의 계약갱신 거부권을 매우 엄격하게 제한하는 조항을 규정해둔다면 소작인은 비교적 안정적으로 소작을 계속할 수 있는 것이다. 이 소작계약의 갱신에 대해 농지령에서는 지주가 자작을 하는 경우, 또는 토지의 용도를 변경하는 경우 등과 같은 “적당한 사유가 있는 경우”를 제외하고 “임대인은 임차인에게 배신의 행위가 없는 한 임대차의 갱신을 거부할 수가 없다(제19조)”고 규정하여 소작인의 계약갱신을 보호하여 소작권의 안정을 꾀하였다. 그리고 계약갱신을 거절할 경우에는 농지의 이용, 대체농지 확보 등을 고려하여 소작지의 임대차기간 만료 전 3개월부터 1년 이내에 상대방에게 통지하도록 규정하였다(제18조). 이 기간 내에 통지가 없을 경우 당연히 현재의 계약과 동일한 조건으로 다시 재계약되는 것으로 간주되었다.

그러나 계약갱신 거절 통지에 관한 조항도 초안에 비해 약간 후퇴한 내용이다. 즉 「요강」에서는 계약기간 만료 전 6개월부터 1년 이내에 소작인에게 통지하도록 답신하였고, 「제1안」(제14조), 「제2안」(제14조), 「제3안」(제20조), 「제4안」(제21조)에서도 같은 내용으로 되어 있지만, 앞에서 본 것처럼 농지령에서는 “계약기간 만료 전 3개월”로 단축되었다. 일본의 소작법안의 경우도 소작계약 “종료에 대해 상당한 준비”를 할 수 있도록 하기 위해 계약기간 만료 전 6개월부터 1년 이내로 규정하였다.

14. 소작지의 임대차에 기초한 권리, 의무의 상속

총독부는 소작인이 사망한 후에도 그 유족이 안정적인 생활을 계속할 수 있는 것이 중요하다고 판단하여 농지령에 “임대차의 상속인은 상속개시 때부터 피상속인의 소작지의 임대차에 의한 모든 권리의무를 계승한다(제11조)”고 규정하여 소작인 사후의 계약유지를 도모하였다. 당시의 소작관행에서는 계약 당사자인 소작인이 사망할 경우, 그 소작계약이 유족에게 계속될지 혹은 소작인이 변경될지는 지방에 따라서 달랐는데, 그것은 유족의 경작능력, 지주와 소작인의 관계, 소작권 획득경쟁의 유무 등과 같은 제반사정을 고려한 지주의 판단에 의한 것이었다(朝鮮總督府, 前篇, 1932, pp.590-593). 따라서 이런 점을 고려해 본다면 이 조항은 총독부의 판단처럼 소작인의 경영 안정에 도움이 될 것이라고 말할 수 있다. 그러나 상속되는 것은 권리뿐만 아니라 의무도 상속된다는 점에 주의하지 않으면 안된다. 즉 소작인에게 미지불 소작료 등 부채가 있을 경우 상속인이 그 부채를 변제하지 않으면 안 되는데, 당시 다수의 소작인이 부채로 커다란 어려움을 겪고 있었던 점을 고려해 볼 때 과연 이 조항이 소작인의 경영 안정에 도움이 될지 의문이다. 오히려 지주의 채권을 보장하는 데에 커다란 역할을 할 것이라고 할 수 있다. 만약 상속인에게 변제 능력이 없을 경우 소작료 채무는 없어지고 임차권만을 상속하게 되지만 피상속인과 상속인이 동일인격으로 간주될 경우 채무불이행으로 소작계약이 해약될 가능성도 있다(吉田正廣, 1934, p.76).

원래 「요강」, 「통첩」, 「제1안」(제15조)에서는 상속인이 소작권을 계승한다고만 규정되었는데, 「제3안」(제11조)과 「제4안」(제11조)에서는 ‘일체의 권리 의무’를 상속하는 것으로 바뀌었다.

15. 소작권의 제3자 대항력

민법은 “부동산의 임대차는 이것을 등기할 경우 그 후 그 부동산에 대해 물권을 취득한 자에 대해서도 효력이 생긴다(제605조)”고 규정하여 등기를 마친 소작지는 법적 보호를 받을 수 있었다. 그러나 현실적으로 소작지 등기는 소작인에게 용이한 것은 아니었다. 특히 소작인이 소작지를 등기할 때 「부동산등기법」 제26조의 규정에 의해 지주의 협조가 필요한데, 지주의 협조를 얻는다는 것은 매우 곤란한 것이었다.⁵³⁾ 따라서 소작지를 매입한 새로운 지주 또는 담보권자가 소작인에 대해 토지

53) 이 점은 총독부관료도 「제1안」 제2조의 설명에서 인정하고 있다. 「제1안」에는 각 조항

반환을 요구할 경우 소작지 등기가 안되어 있는 소작지는 그것을 반환하지 않으면 안 되는 것이 일반적인 상황이었다. 이런 상황을 고려하여 농지령에서는 “소작지의 임대차는 그 등기 없어도 소작지의 인도가 있을 경우 그 후 그 소작지의 물권을 취득한 자에 대해 효력이 생긴다(제12조)”고 규정하여 민법에서 보장되고 있는 사적 토지소유권을 강하게 제한하고, 소작지에 대해 물권을 취득한 제3자에 대항할 수 있는 효력을 소작권에 부여하여 소작권의 안정을 꾀하였다.

1.6. 소작권의 전대차

소작권의 전대는 전대 이전에 지주의 승낙을 얻거나 또는 사후 승낙을 얻어 이루어지는 것이 일반적인 관행인데, 만약 소작인이 지주의 승낙 없이 전대한 사실을 나중에 지주가 알았다더라도 소작료 징수에 문제가 없는 한 묵인되었고(朝鮮總督府, 前篇, 1932, p.451), 민법에서는 소작인이 지주의 승낙을 얻기만 하면 소작지를 전대하는 것이 인정되고 있었다(민법 제612조). 그런데 농지령에서는 전대차로 인하여 소작지 황폐화, 소작료 등귀, 소작료 품질 저하, 소작쟁의 유발 등 농업에 악영향을 미친다는 이유로 지주 승낙의 유무에 관계없이 전대차를 전면 금지하였다(제13조). 만약 소작인이 전대행위를 할 경우 지주는 바로 소작계약을 취소할 수 있다(제20조). 총독부는 「요강」에서부터 일관해서 전대차를 금지하였으나 초안과 농지령간에는 내용상 약간의 차이가 있다. 즉 「제1안」(제9조)과 「제2안」(제9조)에서는 전대차한 소작지의 소작계약을 해약할 경우 지주는 이것을 전차인에게 통지하지 않으면 전대차는 소멸하지 않으며, 또 통지가 있었을 때에는 통지 후 1년이 경과되어야 소멸한다고 하는 경과규정을 두어 전대차 소멸로 인한 전차인의 불이익을 방지하려고 하였다. 그러나 「제3안」부터는 이 조항이 완전히 삭제되어 소작인에게 보다 불리하게 되었다.

1.7. 소작료의 일부 지불·감면

고율의 소작료, 소작료의 인상 등은 당시 소작쟁의의 주요한 원인 중의 하나였다. 그럼에도 불구하고 「요강」, 「통첩」 모두 소작료를 일률적으로 규정하는 것은 곤란하다는 이유를 들어 고율의 소작료는 각 지방의 사정에 따라 적당 수준으로 점차 인하하도록 지방관청에 지시하는 소극책밖에 제시하지 않았다. 이와 같은 총독부의

마다 해설이 붙어있다.

소작료에 대한 법적 불개입 입장은 그 후도 계속되어 농지령의 각 초안에서도 소작료의 인하에 관한 규정은 없었다. 또 1933년 10월에 열린 소작령 제정회의에서도 소작료의 상한을 법으로 규정하는 것이 필요하다는 주장이 조선측 위원들로부터 강조되었으나(鹽田正洪, 1971, p.71) 총독부는 “소작료를 법정(法定)하고, 또는 그 제한액을 규정하는 것은 매우 곤란한 문제”라는 종전의 주장을 되풀이하여 소작료의 수준을 농지령에서 규정하는 것을 피하고, 당사자가 자유롭게 계약하거나, 또는 소작위원회의 판정에 맡기기로 하였다(司法協會, 1938, pp.97-98).

농지령에서는 고율소작료에 대한 당국의 법적 개입 대신 소작료의 일부지불 감면 등에 관한 규정을 설치하여 소작료로 인해 일어나는 문제를 해결하려고 하였다.

첫째, 소작료의 일부지불. 민법에서는 원칙적으로 “변제의 제공은 채무의 본지(本旨)에 따라 현실로 이것을 행하는 것이 필요하다(제493조)”고 규정하고 있지만, 채무의 일부이행이 채무의 본지에 따른 것이라고는 보기 어려우므로 지주는 소작인의 소작료 일부지불에 대해 그것을 거절할 수 있다(「제1안」 제19조의 설명). 즉 소작인이 흉작을 이유로 소작료의 일부만 지불하고 나머지 부분에 대해 경감을 요구할 경우 지주는 이것을 거절할 수 있고, 더욱이 소작료 지불 이행 지체의 책임을 소작인에게 물을 수 있는 것이다. 이처럼 민법 규정대로 할 경우 소작인의 부담이 크고, 또 그것이 소작쟁의의 한 요인이 되므로 총독부는 소작료의 일부지불에 대해 지주가 정당한 사유없이 그 수령을 거부할 수 없도록 농지령에 규정(제15조 제1항)하여 소작인의 부담을 줄이려고 하였다. 한편 그와 함께 총독부는 소작료의 일부지불을 수령할 경우 지주가 감액을 승낙한 것과 같은 오해를 소작인이 가질 수 있다고 판단하고 “임대인은 소작료의 일부를 수령하지만, 이것이 소작료의 감액, 그 외의 요구를 승낙한 것이라고 추정되는 것은 아니다(제15조 제2항)”라는 조항을 두어 소작료 일부지불에 따른 지주들의 불안 해소 및 그로 인해 발생할 수도 있는 지주들의 불이익을 사전에 제거하였다.

둘째, 소작료 경감·면제의 규정. 민법에서는 소작료의 일시적 감면에 대해 “수익을 목적으로 하는 토지의 임대인이 불가항력에 의해 차입(借賃)보다 적은 수익을 얻었을 때에는 그 수익에 달할 때까지 차입의 감액을 청구할 수 있다(제609조)”고 규정하였다. 이 조항은 흉작 등에 의해 수확이 줄어들어도 소작지의 수익이 소작료보다 적은 경우에 한해 감면청구가 인정되고, 청구해도 수익 전부를 소작료로서 지불하지 않으면 안 되는 것으로 흉작 등에 의해 수확이 크게 줄어들었을 경우 지주의 소작료 확보를 우선 보장하는 역할을 하였다.

총독부도 이러한 민법의 문제점을 인정하여 농지령에서는 “불가항력에 의해 수확량에 현저한 감소가 있을 때에는 임차인은 임대인에 대해 소작료의 경감 또는 면제를 신청할 수 있다(제16조)”고 소작료의 감면청구권을 인정하였다. 이 조항에 대해 농림국 관료였던 요시다 마사히로(吉田正廣)는 “소작료 감면의 관습을 그대로 채용하였을 뿐만 아니라 민법 제609조 규정의 불철저함을 보완하기 위해 만들어진 중요한 조항(吉田正廣, 1934, pp.143-144)”이라고 그 의의를 높게 평가하였으나, 기본적으로 소작료에 대한 법적 개입의 부정이라는 총독부의 기존 입장이 반영되어 수확량의 ‘현저한 감소’ 수준이나 감면기준 등에 대해 어떠한 구체적인 내용도 제시하고 있지 않아 이것들을 둘러싼 쟁의의 여지는 그대로 남아 있다고 말할 수 있다.⁵⁴⁾ 또 감면청구 범위를 「제3안」과 「제4안」에서는 “불가항력에 의한 수확량의 감소를 이유로 하는”이라고 규정하였으나, 농지령에서는 앞에서 본 것처럼 “수확량에 현저한 감소가 있을 때”라고 규정하여 감면을 청구할 수 있는 범위가 더욱 축소되었다. 일본의 소작법안에도 ‘수확량의 감소’라고 규정되었다.

소작료의 일시적 감면 조항은 「요강」에 입법사항으로 되어 있었으나 「통첩」, 「제1안」, 「제2안」에는 규정이 없었고, 「제3안」, 「제4안」에서 다시 등장하였다.

1.8. 검견(檢見)

집주소작의 소작료를 정할 경우, 또는 소작료의 경감·면제를 결정할 경우, 지주와 소작인의 입회하에 작황의 검견을 실시하여 소작료 또는 경감액, 면제를 결정하는 것이 관행이었다. 그러나 지주 가운데에는 관행을 무시하고 단독검견을 실시하여 일방적으로 소작인에게 그 결과를 통지하거나, 혹은 계약서에 지주의 단독검견 또는 지주의 결정에 따른다는 사항을 명기하는 사례 등이 점차 늘어나고 있었다(朝鮮總督府, 前篇, 1932, p.366, p.384). 총독부는 지주의 이러한 행동으로 소작쟁의가 일어나는 것을 막기 위하여 검견에 관해 필요한 사항은 총독이 결정한다고 농지령에 규정하고(제17조), 농지령 시행규칙에 검견은 당사자가 합의한 시일에 당사자 또는 대리인이 입회하여 실시하도록 규정하였다(제9조). 검견제도에 대해서는 「제3안」에서만 규정하였다.

54) 경기도는 수확량이 평년에 비해 15-20% 이상 감소한 경우 경감을, 그리고 70-80% 이상 감소한 경우에는 면제를 실시하도록 지시하였다(京畿道, 1940, p.130).

19. 소작지의 부속물 수거

민법은 소작지 반환의 경우, 소작인은 소작지를 “원상으로 복귀시켜 거기에 부속한 물건을 수거할 수 있다(제598조)”고 규정하였다. 이것은 소작지에 있는 작물이나 그 외의 설비를 소작인이 수거할 수 있는 권리를 인정한 것이지만, 그와 동시에 소작인에게 부속물을 수거하여 소작지를 원상태로 복구시켜야 하는 의무를 부담시킨 것이기도 하다. 따라서 소작인은 소작지 부속물 수거로 인하여 많은 비용을 부담해야 할 경우도 있을 수 있고, 또한 수거로 인하여 그 가치가 축소되어 소작인에게 불이익이 될 수도 있다. 이런 소작지 부속물 수거에 대해 총독부는 소작인의 불이익뿐만 아니라 사회경제적인 손실도 적지 않다는 이유(「제1안」 제20조의 설명)를 들어 농지령에서 “소작지 반환의 경우 계약에 따라 소작지에 심은 작물이 있을 때에는 임차인은 임대인에 대해 상당의 가격으로 그것을 매수할 것을 요구할 수 있다(제22조)”고 소작인의 매수청구권을 규정하였다. 그러나 이 조항도 초안에 비해 후퇴한 내용이다. 즉 「제1안」부터 「제3안」까지는 ‘시가’로 지주에게 매수를 청구하도록 되어 있었으나, 「제4안」과 농지령에서는 ‘상당의 가격’이라고 애매한 규정으로 바뀌 지주에게 보다 유리하게 되었다. 일본의 소작법안에도 ‘시가’로 규정되었다. 더욱이 「제1안」부터 「제3안」까지는 이 규정에 의해 지주가 매수한 작물을 지주가 매수가격 이상으로 새로운 소작인에게 매각하는 것을 금지하였으나 「제4안」과 농지령에서는 이 내용도 삭제되었다.

1.10. 소작위원회

“이 입법(농지령: 필자)의 특색은 모두 소작위원회가 하는 것에 있다(鹽田正洪, 1960, p.292)”는 지적처럼 농지령에서 소작위원회는 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 앞에서 본 대로 소작위원회는 1933년 1월 27일의 농림국장 통첩 「부군도소작위원회 설치에 관한 건」(農林省農務局, 1937, pp.65-67)에 의해 처음 부·군·도에 설치된 기관으로, 소작조정령 제12조에 의한 권해를 실시하던 간이 소작쟁의 처리 기구였다. 그런데 농지령에서는 소작위원회를 공적기구로 인정하여 소작료 결정을 비롯한 모든 소작 관련 사항에 대해 부·군·도 소작위원회에 대해 판정을 요구할 수 있도록 규정하였다(제24조). 그리고 소작위원회의 판정에는 법률적 효력까지 주어졌다(제26조, 제27조).

이처럼 강화된 소작위원회의 위원장은 역시 각 지방 행정책임자인 부윤·군수 또는 도사가 겸임하고 위원(예비위원)도 도지사도 임명하도록 하였다.⁵⁵⁾⁵⁶⁾ 지방행정관리들이 보다 강력해진 소작위원회를 매개로 해서 소작문제에 깊숙이 개입하여 농촌

통제를 강화해 가는 계기가 마련된 것이다.

이와 같은 농지령의 소작위원회는 일본 소작법안의 소작위원회와는 큰 차이가 있다. 일본 소작법안의 경우 소작위원회는 “일정 구역 내 토지의 임대인 및 이에 준하는 자와 임차인 및 이에 준하는 자가 각자 별도로 또는 공동으로 선정한 자로서 조직(제48조)”하도록 규정하였다.⁵⁷⁾ 일본의 소작위원회는 이전부터 일정구역 내의 지주와 소작인, 자작인들 가운데에서 일정 비율로 선출된 대표자들로 이루어진 조직으로, 소작조건의 유지 개선을 비롯하여 농업경영, 농촌생활 등에 관한 사안들을 협의하고, 지주·소작인간의 이해 조정, 농업 발달 등을 목적으로 활동하였는데, 소작법안에서는 이러한 농촌의 자치적 조직을 공적으로 인정하고 소작위원회의 결정 사항에 대해 일정한 효력을 부여함으로써 소작 문제를 원만히 해결하려고 하였다.⁵⁸⁾ 경찰, 지방행정관료 등 국가권력에 의해 장악된 농지령의 소작위원회와는 근본적으로 차이가 있었다.

3. 「조선농지령」의 특징

전체적으로 보아 농지령은 소작권의 제3자 대항력, 소작지 관리자의 신고의무, 소작계약의 갱신, 소작지에 관한 계약자유의 제한, 불가항력에 의한 수확감소시 소작료의 감면청구권 등을 두어 민법에서 규정하고 있는 소유권 절대와 계약자유 원칙을 어느 정도 제한하고 소작권의 안정화를 꾀하려고 하였다고 할 수 있다. 소작권 이동과 휴작으로 인한 소작료 감면요구가 당시 소작쟁의 발생의 중요한 요인이었다는 점을 생각해 볼 때 농지령의 이와 같은 조치는 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다

55) 소작위원회 설치에 대해서는 농지령이 아니라 농지령과 같은 날 제정된 「조선부군도소작위원회규정」과 3일 후 제정된 「조선부군도소작위원회규정」에 규정되어 있다.

56) 누구를 위원으로 임명할 것인가에 대해서는 부군도소작위원회규정에 언급되어 있지 않으나 당시 경기도의 소작사무지침에서는 위원 가운데 2인을 행정관리(군에서는 권업과장과 경찰서장, 부에서는 총무과장 또는 내무과장과 경찰서장)를 임명하도록 하였다(京畿道, 1940, p.135).

57) 원래는 소작심판소를 설치할 예정이었으나 소작조정법의 성립과 소작료에 대한 공적개입 정책이 후퇴하면서 소작위원회 제도가 대두하였다(川口由彦, 1990, pp.211-213, p.356-358).

58) 이와 같은 일본 정부의 입장은 이미 소작조정법에서도 나타나 소작조정위원회의 위원이 전부 촌락 내의 유력자들로 구성원으로 이루어져 1931년의 경우 지주 37.5%, 자작 22.0%, 소작 13.7%, 자소작 8.6% 등이었다(齋藤仁, 1989, p.306).

그러나 그렇다고 해서 농지령이 철저히 소작농 보호로 일관된 것은 아니다. 이미 기존 연구들에서 지적되었듯이 고율 소작료가 소작쟁의의 주요한 원인임에도 불구하고 고율 소작료에 대한 법적 개입을 회피하였고, 소작기간도 3년에 불과하였다. 또 소작기간, 전대차, 계약갱신 거절통지기간, 소작료 감면, 소작지 부속물 수거 등에 관한 일부 내용도 농지령 준비 과정에서 지주에게 보다 유리한 방향으로 고쳐져 규정되었고, 특히 소작료 체납에 관한 규정은 농지령 준비 과정에서 아예 삭제되어 버렸다. 원래 「요강」에서는 소작료 체납을 이유로 한 지주의 소작 해약을 엄격하게 제한하기 위해 “소작인이 1년분의 소작료를 1년 이상 체납할 경우 또는 계속해서 2년 동안 각 연도의 소작료 일부분을 체납할 경우에 지주가 1개월 이내에 납입을 하도록 독촉했음에도 불구하고 그 기간 내에 체납한 소작료의 대부분을 납입하지 않을 때에는 (계약을)해제할 수 있다”는 내용의 입법화를 제시하였다. 이 조항은 민법(제541조)에서, 소작인이 약간의 소작료 체납이라도 있을 경우 지주는 일정 기간을 정하여 그 이행을 독촉하고, 만약 그 기간 내에 이행하지 않을 경우 지주는 용이하게 계약을 해제할 수 있도록 규정하고 있어 그 결과 소작권이 현저하게 불안하게 되고, 농사개량에도 커다란 영향을 미칠 수 있다는 판단에 따라 만들어진 조항이었다. 그러나 「통첩」이 하달된 직후인 1928년 9월 조선농회 주최로 열린 각도 농회 임원 및 대지주 소작관행개선간담회에서 지주들은 「통첩」의 소작료 체납 조항이 체납을 당국이 법적으로 인정하는 것과 같은 인상을 소작인에게 줄 위험이 있다고 「통첩」의 다른 어느 조항보다도 가장 강하게 반발하면서 내용의 수정을 요구하였다(『朝鮮農會報』, 1928. 11, pp.34-47).⁵⁹⁾ 이와 같은 지주들의 반발에도 불구하고 이 조항은 「제1안」(제16조), 「제2안」(제15조)까지는 그대로 받아들여졌다. 그러나 「제3안」(제23조), 「제4안」(제22조)에서 지불독촉 기간이 2개월에서 1개월로 바뀌었고, 일본 법제국 심의 단계에서 이 조항이 너무 소작인에게 유리하다는 주장이 법제국과 척무성으로부터 제기되어 결국 조항 자체가 삭제되었다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』, 4, p.192).

59) 소작인이 소작료 체납을 지주에 대항하는 하나의 전술로 사용하는 사례가 이미 각지에서 소수이지만 발생하고 있었고(朝鮮總督府, 前篇, 1932, pp.427-430), 또 일본에서 소작인의 소작료 태납 전술과 지주의 계약해제 전술이 첨예하게 대항하고 있었기 때문에(渡邊洋三, 1957, p.407) 지주들이 특히 이 조항을 강하게 반대한 것으로 생각된다.

한편 영소작권 문제, 소작기간, 계약갱신 거절 통지 등에 관한 일부 규정에서 농지령이 일본의 소작법안에 비해 소작인에게 불리하게 되어 있다는 점에 대해서는 이미 앞에서 지적하였는데, 또 하나 지적하지 않으면 안 되는 것은 소작법안 가운데 몇 가지 중요한 소작인 관련 조항이 농지령에 아예 포함되지 않았다는 점이다.

첫째, 소작법안은 영소작도 법 적용 대상으로 규정하여 보호하였으나 농지령에서는 특수소작, 영소작 등을 제외하였다. 압록강 및 대동강 연안의 도지관행, 경남 고성군 및 진주군의 병배(併拜)관행, 전북 전주군의 화리(禾利)관행 등처럼 일반소작과는 권리관계가 전혀 다른 특수소작관행이 오랜 전부터 각지에서 이루어지고 있었다. 이 특수소작은 일반소작과 달리 토지의 소유권을 강하게 제한하는 물권으로 토지에 대해 실질적인 지배권이 인정되고 있었다(朝鮮總督府農林局, 1932, 前篇, pp.703-704). 그런데 총독부는 1910년부터 시작된 토지조사사업에서 특수소작을 부정하고 그 대신 1912년 「조선민사령」을 제정하여 특수소작을 민법에서 규정하고 있는 영소작으로 등기하도록 조치하였다. 이에 대해 도지권 등을 가지고 있는 농민들은 도지조합을 결성하는 등 강하게 반발하였으나 특수소작관행은 점차 약해지고 있었다.

이러한 특수소작은 물론 영소작에 대해 총독부는 “점차 임대차로 변경되는 경향이 있을 뿐만 아니라 행하여지는 범위가 매우 좁아 흔히 영소작이라고 하지만 과연 그러한지 연구의 여지가 매우 많고, 만일 영소작이라고 하더라도 이것을 민법 규정에 맡기어도 지장은 없다”⁶⁰⁾고 하여 농지령에 규정하지 않았다. 그러나 이미 식산국 농림과가 도지관행에 대해 조사한 결과 압록강 및 대동강 연안의 도지관행이 일본의 영소작과 이명동종의 특수관행이라는 것을 인정하였고(朝鮮總督府殖産局農務課, 1931b, 緒言), 또한 당시 경기도가 등기하지 않은 관행 특수소작을 지주가 일방적으로 보통소작으로 전환하는 것은 결국 관행 특수소작권을 지주가 몰수하는 것이 되므로 관행 특수소작을 적극적으로 보호하고 존속시키도록 행정지도 하라는 지시를 부군에 내린 점이나 관습적으로 영소작권에 유사한 권리가 있을 때에는 잔존 기간 또는 기득권에 대해 배상하도록 한 점(京畿道, 1940, pp.115-116, p.125), 그리고 농지령 제정에 관여한 시오타(鹽田)가 “(도지관행을)법률의 보호밖에 둔 것은 약간 검토가 부족한 점이 있었던 것은 아닌가라는 반성이 있다(鹽田正洪, 1971, p.61)”라고 한 사실 등으로 볼 때 총독부의 조치는 현실의 소작관계를 제대로 고려한 것이라고 볼 수 없다.

60) 「제1안」 제1조의 설명.

둘째, 소작법안에서는 “임대인이 소작지 또는 영소작권을 매각할 때에는 명령이 정하는 바에 따라 임차인에 대해 기간을 정해서 그 기간 내에 매입협의를 신청이 있으면 이에 응할 의사를 통지한다(제7조)”고 하는 선매권 규정을 마련하였다. 이것은 매각되는 소작지를 가능하면 해당 소작인이 매입하도록 하는 것이 자작농창설정책의 취지에 맞고 또 제3자에게 매각될 경우 발생할 수도 있는 분쟁을 방지할 수 있기 때문에 소작인에게 먼저 매입 기회를 주기 위해 마련한 규정이다(農地制度資料集成編纂委員會編, 1968, p.117). 그런데 농지령에서는 이러한 배려가 없었다. 1932년부터 자작농지설정사업이 실시되고 있었기 때문에 농지령에서 소작지의 선매권을 규정하는 것은 동 사업의 취지에 맞는 데에도 불구하고 농지령에서 규정하지 않은 이유는 밝혀지고 있지 않으나 선매권 설정이 지주의 토지거래 자유를 구속하는 것이므로 이 조항이 설정되지 않은 것은 지주에게는 유리한 조치였다고 할 수 있다

셋째, 소작계약을 그만둠으로써 일어날 수 있는 소작인의 불이익을 막기 위해 소작법안은 “소작지의 임대인이 임대차 갱신을 거부하거나 또는 제9조 혹은 제11조 규정에 의해 해약을 요구할 경우에 임대인은 임차인에 대해 계약에서 정한 소작료의 1년치에 상당하는 금액의 범위 내에서 이작료(離作料)를 지불하는 것이 필요하다(제24조)”는 이작료 지불규정을 두었다. 그러나 농지령에는 이와 관련된 규정이 없었다. 그런데 당시 경기도의 소작사무지침은 토지반환 때 반환의 목적 경과기간, 대체농지 획득의 어려움 등과 같은 사정을 고려하여 소작인에게 ‘상당의 보증적 보상’을 지불할 것을 지시하였다(京畿道, 1940, p.125).

넷째, 소작법안 유익비 배상을 임대인에게 청구할 수 있는 규정을 설정하였는데(제20조), 농지령에서는 이 조항도 규정하지 않았다. 1928년 「요강」은 큰 경비를 지출해 토지개량과 같은 것을 실시하는 것이 없으므로 특별히 입법할 필요가 없다고 결정하였고, 그 후 농지령 초안에서도 전혀 언급이 없었다. 그러나 소작지 개간비 또는 유익비 관련 쟁의가 1931년 13건, 1932년 3건, 1934년 9건 등(朝鮮總督府農林局, 1937, p.30)으로 이미 발생하고 있었던 것으로 볼 때 총독부의 조치는 현실을 전혀 반영하지 않은 조치였다.

이상 살펴본 바와 같이 농지령은 기본적으로 지주적 토지소유 자체를 변혁하려 했던 것은 아니었다. 단지 토지의 사적소유권과 계약자유 원칙에 약간의 제한을 가하고, 소작인에 대해서는 안정적인 소작권을 확보해 주어 1930년대 대공황을 전후로 농촌으로 세력을 확장하고 있던 사회주의 운동이 농민과 연대하는 것을 차단하고, 소농을 체제 내로 끌어들이며 농촌질서의 회복과 안정을 유지하고자 한 것이었다.

이와 같은 경향은 당시 일본의 농지정책에도 나타나고 있는데, 그러나 여기서 주의해야 할 점은 농지령의 경우 일본의 소작법안에 비해 지주의 권익침해를 줄이기 위한 세심한 배려가 이루어졌고, 특히 지주·소작관계에 대해 사법기관이 아니라 경찰을 비롯한 지방행정관료의 개입이 적극적으로 이루어지도록 조치하였다는 점이다. 이것은 식민지배체제의 안정적 유지라는 측면에서 볼 때 당연한 귀결로 농지령의 가장 중요한 특징이다.

제 5 절 소작조정과 농촌통제

이러한 법적 특징을 가지는 소작입법이 소작쟁의에 어떠한 효과를 미쳤는지 알아보자. 우선 소작쟁의 총건수 가운데 조정 신청 비율을 보면 소작조정령 시행 이후 초기에는 저조한 수준이었고, 1939년에 비로소 소작쟁의의 50%가 소작조정령에 의한 해결을 요청할 정도였다(표 4-5). 그러나 그렇다고 해서 소작쟁의 해결에 소작조정령의 역할이 작았다고 간단하게 말할 수는 없다. 우선 조정 신청인을 보면 1933-1939년 소작인 신청은 전체 신청의 95.1%로 압도적으로 소작인에 의해 이용되고 있었다. 일본의 경우 소작인 신청이 전체 신청의 약 5-6할 정도였던 것과 비교해 볼 때 상당히 높은 수준이다(田中學, 1968, p.113). 더욱이 소작위원회에서 권해사건의 처리 결과(표 4-6)를 보면 1933년은 ‘성립’이 ‘불성립’ 보다 약간 많은 정도였는데, 그 후 ‘성립’이 급격히 늘어나 1937년부터는 전체의 80% 이상을 차지하여 권해사건이 소작인에게 유리하게 처리되었다는 것을 알 수 있다.

소작조정령의 영향은 소작쟁의의 처리에서도 나타났다. 소작쟁의의 처리 상황을 정리한 <표 4-7>에 의하면 1926년 이전에는 매년 소작인의 ‘타협’=‘요구 일부관철’이 가장 큰 비중을 차지하여 1926-1932년에는 46.5%에 달하였고, 그 다음으로 소작인의 ‘요구 관철’이 19.5%를 차지하였다. 그러나 1933년부터는 소작인의 ‘요구 관철’이 현저하게 늘어나 제1위가 되었고, 1935년부터는 전체 처리의 60% 이상을 차지하게 되었다. 이와 같은 처리 상황으로 볼 때 소작조정령이 소작쟁의 처리에 큰 영향을 주어 소작인에게 유리하게 처리되고 있었다고 할 수 있다.

이와 같은 움직임 속에 당연히 지주에 대한 소작인의 발언력도 커져 <표 4-10>에서 알 수 있는 것처럼 소작쟁의 해결에 있어서 당사자간 해결이 1933-1935년에 15.3%에 불과하던 것이 1935년에는 20%를 넘었고 1937년에는 27.5%를 기록하였다.

소작조정령이 소작인 보호에는 불충분한 내용이라는 것은 이미 앞에서 지적하였지만 그럼에도 불구하고 소작조정령이 이처럼 큰 성과를 올릴 수 있었던 가장 중요한 요인의 하나는 소작조정령이 실시된 다음 해 조선농지령이 제정된 점을 꼽을 수 있다. 앞에서 본 대로 조선농지령에서는 소작권의 제3자 대항권, 소작지 관리자의 신고 의무, 소작계약의 갱신 등이 규정되어 소작인의 경작권을 강화하였다. 특히 소작쟁의 발생원인 가운데 가장 많은 것이 소작권에 관한 것인데 농지령에서 제3자 대항권을 설정하여 소작권의 안정화를 도모한 것은 쟁의 조정에 큰 영향을 주었다.

조선농지령의 제정과 함께 또 하나 중요한 요인으로 지적할 수 있는 것은 1936년 2월 12일의 소작조정령 개정(이하 「개정」)이다(『朝鮮農會報』, 1936. 3, pp.50-51). 개정된 중요 내용은 다음과 같다. 첫째, 소작조정사건은 원칙적으로 지방법원 또는 지방법원 지청의 합의부에서 취급하고, 당사자의 합의가 있는 경우에 한해 단독지청에서 취급할 수 있었는데, 이것을 「개정」에서는 소작인이 멀리 떨어져 있는 합의 재판소에까지 출석해야 하는 부담을 덜어 조정을 포기하는 것을 막고 또 소작위원회와의 연락을 긴밀하게 하기 위해 단독판사가 취급하도록 했다(「개정」 제2조). 이것은 결국 소작인의 소작쟁의 조정 신청을 보다 쉽게 할 수 있게 하였다.

둘째, 소작위원회에 의한 권해가 앞에서 설명한 대로 전혀 구속력을 가지고 있지 않아 그 결과 소작위원회에서 화해가 성립되어도 화해 사항을 실행하지 않는 자가 속출했기 때문에 당사자 또는 총대는 1년 이내에 한해 권해인가 재판을 요구할 수 있도록

<표 4-5> 조정사건의 신청자별 건수

단위: 건, (%)

	쟁의건수	수 리 건 수				
		합 계	지 주	소작인	관리자	합 의
1933	1,975	728(36.9)	8	719	1	-
1934	7,544	1,701(22.6)	1	1,689	1	-
1935	25,824	7,444(28.8)	115	7,323	4	2
1936	29,975	9,220(30.8)	394	8,818	8	-
1937	31,799	10,899(34.3)	626	10,250	23	-
1938	22,596	11,069(49.0)	642	10,422	5	-
1939	16,452	8,253(50.2)	568	7,682	3	-
합계	136,165	49,314(36.2)	2,364	46,902	45	2

주: ()는 총 쟁의건수에 대한 수리건수 비율.

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, p.9, pp.52-53, pp.69-70.

<표 4-6> 소작위원회 처리사건 내역

단위: 건, (%)

	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	계
권해사건	608(100.0)	1,570(100.0)	6,135(100.0)	7,604(100.0)	7,909(100.0)	6,908(100.0)	4,879(100.0)	35,613(100.0)
성립	260(42.8)	971(61.9)	4,714(76.8)	5,892(77.5)	6,338(80.1)	5,540(80.2)	4,096(84.0)	27,841(78.1)
일부성립	100(16.5)	170(10.8)	434(7.1)	59(0.8)	150(1.9)	242(3.5)	64(1.3)	1,219(3.4)
불성립	248(40.8)	429(27.3)	987(16.1)	1,082(14.2)	1,421(18.0)	1,126(16.3)	719(14.7)	6,012(16.9)

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, p.81.

<표 4-7> 소작쟁의 처리상황

단위: 건, (%)

	요구관철	타협	요구철회	자연소멸	미해결	합계
1927	52(18.8)	113(41.0)	28(10.1)	29(10.5)	54(19.6)	276(100.0)
1928	30(1.9)	1,368(86.1)	21(1.6)	118(7.4)	48(3.0)	1,595(100.0)
1929	67(15.8)	155(36.7)	20(4.7)	48(11.3)	133(31.5)	423(100.0)
1930	201(27.7)	113(29.6)	100(13.8)	195(26.9)	15(2.1)	726(100.0)
1931	209(31.3)	113(40.6)	80(12.0)	86(12.9)	21(3.2)	667(100.0)
1932	64(21.3)	113(44.7)	40(13.3)	57(19.0)	5(1.7)	300(100.0)
1933	750(38.0)	113(34.5)	341(17.3)	154(7.8)	49(2.5)	1,975(100.0)
1934	2,624(34.8)	113(33.3)	1,428(18.9)	509(6.8)	469(6.2)	7,545(100.0)
1935	16,393(63.5)	113(18.9)	2,723(10.5)	941(3.6)	606(2.4)	25,834(100.0)
1936	18,715(62.4)	113(6.8)	2,550(8.5)	1,741(5.8)	562(1.9)	29,975(100.0)

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, pp.36-37.

하였다. 인가의 재판이 있으면 그 권해도 소송상의 화해, 즉 확정판결과 동일한 효력을 갖고 그에 따라 바로 강제집행도 실시할 수 있게 되었다(「개정」 제12조, 제29조).

셋째, 종전에 조정이 성립되지 않은 사건을 보면 그 대부분이 지주가 승낙하지 않은 사건이었기 때문에(『朝鮮農會報』, 1936. 3, p.51) 「개정」에서는 조정이 기일 내 성립하지 않는 경우 재판소가 인정할 때에는 직권으로 소작위원회 또는 소작관의 의견을 들어 쟁의의 실정을 참작해서 조정에 대신하여 소작관계의 유지 또는 변경 재판을 할 수 있는 강제조정제도를 규정하였다(「개정」 제28조).⁶¹⁾

그런데 소작조정과 관련해서 가장 주목해야 할 것은 쟁의 조정자이다. <표 4-8>과 <표 4-9>에서 알 수 있듯이 소작조정령이 실시되기 이전인 1926-1932년에는 부·군·도·읍 및 면직원이 가장 중요한 소작쟁의 조정자였는데, 1933년부터는 소작위원회와 경찰관이 가장 중요한 역할을 담당하였고, 반면에 구장이나 부락유지, 소작관의 역할은 매우 미미하였다.⁶²⁾ 농지령에서 소작위원회가 중요한 위치를 차지하고 있다는 점에 대해서는 이미 앞에서 살펴보았는데 당시 소작위원회의 실제 구성을 보면(표 4-10) 1933년은 부·군·도관리가 37.1%로 가장 많았고, 경찰서장이 20.8%로 그 다음이었으며, 1934년부터는 경찰서장이 약 27%로 가장 많고, 그 다음은 내무과장으로 약 24%를 차지하였다. 위원회의 의사는 출석한 위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 경우에는 의장이 결정하도록 하였으므로 결국 당시 소작쟁의 조정은 경찰 및 지방행정관료의 주도하에 이루어졌다고 할 수 있다. 특히 경찰당국은 법외조정에도 적극 개입하였는데, 지방에 따라서는 소작쟁의가 증가함에 따라 경찰당국이 매우 조직적으로 조정에 개입하는 지방도 나타났다. 예를 들면 평안남도에서는 소작인의 사상이 악화되고 소작쟁의가 빈발하는 것을 막기 위해 1936년 5월 26일 도내 각 경찰서로 하여금 적극 법외조정을 실시하도록 지시하였다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』5, p.310).

61) 물론 소작인측의 행동을 규제하는 조항도 있다. 즉 소작인 또는 총대 가운데에는 소작기간의 연장, 또는 소작권의 소멸 등을 노려 조정 신청을 해놓고 재판소가 정한 조정기일에 출두하지 않는 자도 있기 때문에 「개정」에서는 당사자 또는 총대가 정당한 사유가 없이 조정기일에 연이어 2회 출두하지 않을 때에는 조정 신청을 취소하는 것으로 간주하였다(「개정」 제15조).

62) 소작관의 활동이 미미한 것은 소작관의 인원이 한정되어 있었을 뿐만 아니라 소작관의 권한에 강제력이 결여되어 있어 이들의 조정력이 매우 미약한 것에 기인한 것이라고 판단된다. 1933년 11월 경상남도 창원지방에서 신지주가 구지주로부터 토지를 매입하면서 소작료를 8-11할이나 증액하면서 일어난 소작쟁의에 대해 나카쓰가와(中津川源吉) 경남소작관이 지주가 조정에 응하지 않을 경우 경찰당국에 처리를 요구하겠다고 경고하였는데, 이것도 당시 소작쟁의 처리에서 소작관과 경찰권력의 영향력 차이를 보여 주는 한 사례이다(『東亞日報』, 1933. 11. 26).

<표 4-8> 소작쟁의 조정자별 건수

단위: 건

	소작관	부군도읍면 직원	농회 및 기타단체	지방유지	기 타	합 계
1926	-	22	5	17	14	58
1927	-	47	45	12	19	123
1928	-	18	9	6	110	143
1929	-	99	60	1	14	174
1930	-	181	107	32	45	365
1931	-	255	94	73	28	450
1932	8	145	39	4	24	220
합계	8	767	359	145	254	1,533

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, pp.40-41.

<표 4-9> 소작쟁의 해결 내역

단위: 건, %

		1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
소작쟁의 건수(A)		1,975	7,544	25,834	29,975	31,799	22,596	16,452
해결 건수(B)		1,735	6,437	24,664	27,903	30,245	21,084	15,025
당사자간 해결		296	925	3,541	6,479	8,758	6,020	4,302
판결에 의한 해결		8	4	168	274	670	298	34
조정·판정으로 해결(C)		1,431	5,508	20,955	21,150	20,817	14,766	10,380
B/A (%)		87.8	85.3	95.5	93.1	95.1	93.3	91.3
C/B (%)		82.5	85.6	85.0	75.8	68.8	70.0	69.1
조정 또는 판정자	재판소	257 (17.7)	245 (4.4)	545 (2.6)	612 (2.9)	717 (3.4)	581 (3.9)	330 (3.2)
	소작관(보)	13 (0.9)	20 (0.4)	59 (0.3)	25 (0.1)	7 (0.0)	54 (0.4)	9 (0.1)
	소작위원회	429 (29.6)	1,594 (28.8)	5,233 (24.6)	5,926 (28.0)	6,472 (31.1)	6,031 (40.8)	4,340 (41.8)
	경찰관(서장)	345 (23.8)	2,034 (36.8)	4,298 (20.2)	2,655 (12.6)	3,004 (14.4)	866 (5.9)	45 (4.4)
	부군도직원	186 (12.8)	765 (13.8)	4,429 (20.8)	3,991 (18.9)	3,002 (14.4)	2,362 (16.0)	1,894 (18.3)
	읍면장·이원(吏員)	70 (4.8)	362 (6.5)	4,737 (22.3)	4,103 (19.4)	3,925 (18.9)	2,965 (20.1)	1,773 (17.1)
	경찰관·부군도직원	84 (5.8)	430 (7.2)	1,437 (6.8)	2,160 (10.2)	1,898 (9.1)	1,235 (8.4)	1,035 (9.9)
	부군도·읍면직원	45 (3.1)	64 (1.2)	330 (1.6)	629 (3.0)	729 (3.5)	332 (2.3)	144 (1.4)
	구장·부락유지	17 (1.2)	11 (0.2)	110 (0.5)	917 (4.3)	1,026 (4.9)	311 (2.0)	328 (3.2)
	기타	3 (0.2)	7 (0.1)	99 (0.5)	132 (0.6)	37 (0.2)	29 (0.2)	79 (0.8)
합계		1,449	5,532	21,277	21,150	20,817	14,766	10,380

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, p.6, pp.41-42.

<표 4-10> 소작위원회의 구성

	위원 회수	위원	예비 위원	서기	위원의 구성												
					부군도관리	경찰관	공리(公吏)	교원	금조직원	기타							
1933	150	984	-	226	365	205	86	11	98	219							
					위원의 구성						예비위원의 구성						
					내무 과장	경찰 서장	금조 직원	농업	상업	기타	부군 도속	부군 도기 술원	경찰관	농업	기타		
1934	234	962	981	448	234	260	64	214	55	135	196	57	262	228	238		
1935	237	970	974	460	236	263	66	202	58	145	192	43	264	216	259		
1936	237	969	967	454	235	263	62	202	65	142	185	55	263	228	236		
1937		974	967	460	237	262	62	233	72	108	165		262	242	298		
1938		980	959	449	239	262	56	231	65	127	169		243	228	319		
1939		978	955	453	235	265	44	211	85	138	171		236	227	319		

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, p.78.

또 충청남도 경찰부는 표면화하지 않는 불법 또는 부당한 소작관계가 다수 잠재해 있는데 이것을 그대로 방치해 둘 경우 치안상 영향이 적지 않을 뿐만 아니라 농촌진흥이나 자력갱생에도 나쁜 영향을 준다면서 1936년 8월부터 농촌의 경찰관주재소에 소작상담소를 새로 설치하여 각 경찰서의 사상선도위원회와 연락 협조하여 종전에 주재소가 해 오던 법외조정 기능을 강화하도록 하였다. 소작상담소는 주재소 주임을 책임자로 하고 보조위원에 주재소 차석 이하의 직원, 참여에 읍면장, 읍면주재 농회기수, 금융조합이사, 그 외 지방중견인물 등으로 구성하였는데, 활동은 주로 경찰관이 실시하고 참여에게 조정시 필요한 의견을 듣도록 하였다(『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』5, p.320). 경찰당국이 조직한 일종의 법외 소작위원회였다.

이와 같은 소작쟁의의 조정자 분포는 일본과 커다란 차이를 나타냈다. <표 4-11>을 보면 알 수 있듯이 일본의 경우 소작조정법에 의한 조정이 가장 큰 비중을 차지하였다. 그리고 소작조정법 이외의 조정에서는 소작관 또는 소작관보, 구장·부락총대, 지방유지에 의한 조정이 큰 비중을 차지한 반면 경찰관, 정촌장·지방행정관리에 의한 조정 비중은 작았다. 특히 소작조정제도 자체가 조정수속 전후를 포함하여 소작관의 강한 영향을 받으면서 운영되고 있었다(齋藤仁, 1989, pp.285-295). 1930년대 후반이 되면 소작관 또는 소작관보, 구장·부락총대, 지방유지에 의한 조정이 크게 줄어드는 대신 경찰관의 조정이 늘어나는 것이 주목되는데, 이것은 전세체제 하에서 통제 강화의 결과이다.

<표 4-11> 일본의 소작쟁의 조정자별 추이

단위: %

	1926	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
조정법에 의한 조정	14.7	31.5	35.3	42.0	47.3	61.9	56.3	56.4	50.2	45.1
재판소 화해	1.0	0.7	1.5	1.1	1.9	1.0	0.8	0.4	0.4	0.4
소작관(보)	13.8	16.8	18.6	13.7	14.2	10.1	10.0	9.3	5.8	5.5
소작조정위원	1.8	2.1	0.9	2.3	1.2	0.9	0.5	0.7	1.1	0.7
경찰관	4.4	3.1	5.4	4.0	4.2	4.8	5.9	11.9	25.4	25.1
정촌장·이원(吏員)	15.0	9.7	7.8	6.6	5.8	3.7	4.5	3.5	2.5	2.2
구장·부락총대	16.4	1.4	6.7	6.6	4.8	2.7	5.7	3.7	2.0	2.1
농회·산업조합임원	4.4	4.6	2.0	2.8	2.2	1.4	2.4	1.0	0.7	0.5
지방유지	14.9	13.3	14.3	13.4	11.7	9.3	8.3	7.8	5.7	4.1
기타	13.5	7.7	7.5	7.6	6.8	4.3	5.6	5.5	6.2	4.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 農林省農務局, 『小作年報』각 연도에서 작성. 1926년은 齋藤仁(1989), p.298에서 재인용.

이처럼 일본과 달리 조선에서는 경찰과 지방행정관료가 소작쟁의 처리에 깊숙이 개입한 것이 하나의 특징인데, 그 이유는 조선이 식민지라는 점에서 찾아야 할 것이다. 일반적으로 지적되고 있는 것처럼 조선에서의 소작쟁의는 일본과 달리 계급 모순과 함께 항상 민족모순도 내포하고 있었는데 1930년을 전후하여 사회주의 세력이 공황의 발생과 소작쟁의가 빈발하는 것을 계기로 농촌에 침투하여 각지에서 세력을 확장하자 총독부로서는 소작쟁의가 사회주의운동과 연대하는 것을 크게 우려하여 소작쟁의를 가능한 한 신속하고 원만하게 해결하여 사회주의 세력의 개입을 막고 농촌 치안을 유지하는 것이 무엇보다도 필요하였다.

그런데 경찰 당국에 의한 조정처리가 소작조정령이 실시된 초기 단계에 특히 활발히 실시되었는데, 이는 소작조정령에 의한 조정이 아직 제대로 작동하지 않은 상황에서 쟁의를 빨리 해결하여 농촌사회의 안정을 도모하려고 경찰권력이 소작쟁의 처리에 적극 개입한 결과라고 생각한다.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

- 「朝鮮の耕地價格と其の變遷に就いて」, 『殖銀調査月報』第6號, 1938. 11.
 農林局, 「朝鮮小作令私案(農務課案).
 農林局, 「朝鮮小作令案(第二稿)」, 年度不明.
 農林局農務課農政系 「朝鮮小作令私案」, 1932. 12.
 『東亞日報』
 『日帝下朝鮮關係新聞資料集成』
 『朝鮮農會報』
 『朝鮮産米増殖ニ關スル低利資金要求案』
 總督府, 「小作令案(第一稿)」, 1929. 6.

<일반문헌>

- 京畿道(1940), 『小作事務指針』增補.
 慶尙北道, 『自作農地設定維持要綱』.
 高橋濱吉(1931), “農村振興と普通學教卒業生指導”, 『朝鮮』, 1931. 12.
 久間健一(1935), 『朝鮮農業の近代的様相』, 西ヶ元刊行會.
 吉田正弘(1934), 『朝鮮における小作に關する基本法規の解説』, 朝鮮農政研究同志會.
 農林省農務局, 『小作年報』, 各年度.
 農務省農務局(1937), 『朝鮮及臺灣ニ於ケル小作事情』.
 農地制度資料集成編纂委員會(1968), 『農地制度資料集成』~第5卷, 御茶の水書房.
 大内力(1950), 『日本農業の財政學』, 東京大學出版會.
 大内力(1960), 『農業史』, 東洋經濟新報社.
 渡辺洋三(1957), “土地制度”, 潮見俊隆編, 『日本の農村』, 岩波書店.
 渡邊豊日子(1933), “農村振興運動と卒業生指導”, 『自力更生彙報』~第5號.
 司法協會編纂(1938), 『朝鮮農地令·朝鮮小作調停令解説』.
 石塚峻(1933), “自作農地設定計劃に就て”, 朝鮮總督府, 『朝鮮總攬』.
 小倉武一(1951), 『土地立法の史的考察』, 農林省農業總合研究所.
 松月秀雄(1933), “農村振興と卒業生指導”, 『自力更生彙報』~第7號.
 殖産局(1932a), “小作令制定關係書類 豫定·要綱等”
 殖産局(1932b), “小作令制定關係書類”

- 安達三季生(1957), “小作調停法”, 鵜飼信成・福島信成・川島武宜・辻清明 『講日本近代法發達史』, 勁草書房.
- 岩田龍雄(1943), “自作農創定を繞る諸問題”, 朝鮮總督府, 『調査月報』, 1943. 9.
- 鹽田正洪(1934), “朝鮮農地令解説”, 『法律時報』, 第6卷 第7號.
- 鹽田正洪(1960), “朝鮮農地令について”, 『朝鮮近代史料研究集成』~第3號.
- 鹽田正洪(1971), 『朝鮮農地令とその制定に至る諸問題』, 友邦協會.
- 友邦協會朝鮮史料研究會(1960), 『朝鮮近代史料研究集成』~第3號.
- 齋藤仁(1989), 『農業問題の展開と自治村落』, 日本經濟評論社.
- 田中學(1968), “一九二〇年代の小作爭議と土地政策(2)”, 立政大學 『經濟學季報』~T8(1).
- 朝鮮農會(1933), 『朝鮮農務提要』.
- 朝鮮總督府(1928a), 『朝鮮總督府官報』, 1928年2月7日號外.
- 朝鮮總督府(1928b), 『朝鮮總督府及所屬官署職員錄』.
- 朝鮮總督府(1930), 『道警察部長會議諮問事項答申書』.
- 朝鮮總督府(1932), 『朝鮮ノ小作慣行』, 前篇.
- 朝鮮總督府農林局(1931), 『小作立法及之に伴う各種機關設置の理由』.
- 朝鮮總督府農林局(1937), 『朝鮮小作年報』, 第一輯.
- 朝鮮總督府農林局(1938), 『朝鮮小作年報』第二輯.
- 朝鮮總督府農林局(1939), 『朝鮮農地關係彙報』~第一輯.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮農地年報』~第一輯.
- 朝鮮總督府殖産局農務課(1931a), 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル法令』.
- 朝鮮總督府殖産局農務課(1931b), 『鴨綠江及大洞江沿岸ニ於ケル賭地慣行』.
- 增永正一(1933), “朝鮮小作調停令私論”, 『司法協會雜誌』~第12卷 第3號.
- 川口由彦(1990), 『近代日本の土地法觀念』, 東京大學出版會.
- 澤村康(1937), 『米價政策論』, 南郊社.

제 5 장

농촌진흥운동의 전개와 농가경제

제1절 대공황과 농촌의 위기

1930년대에 들어와 식민지 조선의 농업은 커다란 위기와 변화의 시기를 맞게 되었다. 조선의 농업과 농촌경제를 둘러싼 내외 환경이 급변하면서 총독부의 농업정책, 나아가 전반적인 경제정책도 신속하게 재편되어 갔다. 대외적으로는 식민지 조선경제의 전개 방향을 규정한 일본자본주의의 국제 환경이 크게 변화함으로써 식민지 경제도 그 여파를 직접 입게 되었으며, 대내적인 면에서는 총독부가 실시한 1920년대까지의 농업편중 정책, 특히 미곡 중심의 증산정책이 그 한계와 모순을 드러내면서 산업정책상의 일정한 방향수정이 불가피하게 되었다.

먼저 일본자본주의를 둘러싼 국제 환경의 변화에 대해 살펴보자. 무엇보다도 우선 1929년 10월에 미국의 주가 대폭락을 발단으로 세계 경제에 파급한 대공황의 충격이 일본경제를 뿌리째 뒤흔들었다. 일본 정부는 그 해 11월에 오랫동안의 현안이었던 금 해금을 결정하여 1930년 1월부터 시행하기로 하였는데, 이는 대공황이라는 ‘폭풍 앞에 창문을 활짝 연’ 격이었다. 수출의 감소와 물가하락으로 기업의 도산과 조업단축이 이어졌으며, 노동쟁의와 소작쟁의가 격화되고, 하마구찌(浜口)수상을 비롯한 주요 정계·재계 인사들에 대한 우익 테러가 다발하였다.

소위 소화공황의 커다란 특징의 하나는 격심한 장기 농업공황을 수반한 점이었다.

* 제5장은 조성원(아주대학교 교수)이 집필하였음.

특히, ① 대미 생사수출 격감에 의한 양잠업의 파탄, ② 식민지 조선·대만을 포함한 미곡의 과잉화, ③ 북해도와 동북지방의 대홍작 등 3가지 악재가 겹침으로써 일본농업은 예전에 없었던 대타격을 받게 되었다. 그 동안 일본농업의 2대 기축이 되었던 ‘쌀과 누에고치’의 경제가 동시에 파탄하게 된 것이 농촌위기를 전국적인 것으로 만들었으며 ‘농촌파멸’이라고 형용될 지경이었다(暉峻衆三 編, 1981, pp.165-166).

세계대공황이 일본경제를 엄습하자 그 여파는 곧바로 식민지 조선에도 파급되었다. 당시 조선경제는 국가주권을 전제로 한 자립적인 경제구조를 갖추지 못한 채 일본자본주의의 ‘구조적 일환’으로 편입되어 있었기 때문에 일본경제의 취약성은 그대로 식민지 경제의 취약성으로 발현되었으며, 위기의 양상도 더욱 증폭된 형태로 드러났다. 즉, 그때까지 공업 부문의 발전이 미숙한 채 농업에 특화되어 있었던 산업구조로 인해 조선의 대부분의 산업활동 인구가 농업공황의 소용돌이 속에 휘말려 들어갔던 것이다. 특히 조선의 농업생산력이 미곡에 집중되어 있었으며, 수출의 대종을 이루는 쌀, 면화, 양잠, 생사 등이 오직 일본 시장을 판매선으로 하고 있었기 때문에 일본의 공황은 자동으로 조선 농촌에 파급·연동되지 않을 수 없었다.

이에 따라 그동안 추진되어 왔던 산미증식계획은 사실상 파탄하게 되고, 소위 ‘식민지 과잉미’ 문제를 해결하기 위해 미곡통제정책(미곡법 개정)이 실시된다(제2장 참조). 면화의 경우에도 1928년에 제2기 확장계획이 종료된 후 실질적인 장려는 중단되고 1933년에야 제3기 확장계획이 개시되었다. 또 총독부는 쌀이나 면화와 같은 상업적 농작물을 대신해 공황의 영향을 덜 받는 자급적 성격의 작물을 장려하기 위해 1931년엔 「전(畑)작개량증식계획」을 수립하였다. 이 계획에서는 쌀의 대용식으로서 맥류, 두류, 조 등의 증산이 장려되었다.

1931년 6월에 우가끼 카쓰시게(宇垣一成)가 새 총독으로 부임한 후 종래의 경제정책이 크게 수정되면서 조선의 경제는 새로운 전기를 맞이하게 된다. 신임 총독으로서 조선의 각 지역을 순회한 우가끼는 당시 공황에 허덕이는 농촌의 현실을 직접 목격하고는 초근목피의 참상을 그의 일기에 생생히 적어 놓고 있다.

우가끼총독은 공황에 대한 응급대책으로서 우선 농촌불황 구제 토목사업을 실시하였는데, 이는 공공토목공사 등을 통한 임금 살포에 의해 빈곤 농가의 소득을 조금이나마 보전하려는 사업이었다. 그 결과 1931년부터 3년간 총공사비 6,522만엔이 이 사업에 투입되었으나, 농가경제의 수지불균형을 개선시키기에는 턱없이 왜소한 규모였다. 당시 일본에서도 주로 빈농을 구제대상으로 한 시국 광구(匡救)사업이 실시되었는데, 그 지출액 규모는 1932년부터 1934년까지 3개년 총 8억 6,487만엔이었

으므로 조선은 일본의 약 1/13 수준이었다(川東淸弘, 1985, p.73). 일본의 시국광구사업은 당시의 재정규모에 비추어 상당히 컸다고 할 수 있는데, 결국 군사비 증대의 압박을 받아 1934년도를 마지막으로 중지되고 말았다. 한편 조선의 경우에도 빈곤한 총독부 재정사정으로 인해 이 사업을 계속 유지하기란 곤란했던 것으로 보인다. 사실 이와 같은 일시적인 농외소득 보장만으로는 조선 농업의 구조적 문제가 해결될 리 만무였다. 이에 우가끼총독은 더욱 근본적이고 항구적인 대책으로서 농촌진흥운동을 전개하게 되었다.

농촌구제와 관련해 또 하나 지적되어야 할 점은 1930년대의 ‘공업화정책’에 관해 서이다. 우가끼총독은 농업 문제의 해결을 농업 내부의 차원에서만 고려했던 것이 아니라, 공업의 보급·육성을 통한 산업구조의 전환이라는 맥락 속에서 실현하려는 구상을 품고 있었다. 소위 ‘농공병진정책’이 그것인데, 이에 관해서는 논란의 여지가 있어 보인다. 왜냐하면 우가끼총독 시절에 특정한 공업 분야를 보호 내지 육성하려는 직접적인 산업정책의 흔적이 거의 보이지 않기 때문이다.⁶³⁾ 예를 들어, 우가끼총독이 농촌진흥운동 이외에 슬로건으로 내건 구체적인 산업정책을 보면, 남면북양, 북선개척, 산금증산, 전력개발, 만주이민 등으로서 공업과 관련한 내용을 굳이 찾자면 전력개발 정도에 불과했다. 또 보호관세 조치나 재정금융 수단을 통한 공업화 촉진이라는 면에서도 특별히 눈에 띄는 정책은 없었다고 할 수 있다.

다만, 우가끼총독이 공업화를 위한 내지자본의 유치에 비교적 적극성을 보였다라는 점은 사실이다. 우가끼총독은 오사카에서의 육군 사단장 시절에 동지역의 재계인사와 친분관계를 맺고 있었는데, 예컨대 3대 방적회사의 하나인 가네보(鐘紡)의 츠다신고(津田信吾) 사장에 대한 공장유치 권유를 통해 가네보의 조선진출을 실현시키기도 하였다. 그리고 공장법(근로기준법)의 실시나 중요산업통제법의 조선 내 적용 문제에 관해서도 총독부가 이를 극구 회피·지연하고자 했던 최대의 이유는 일본자본의 유치를 위해 유리한 투자 환경을 조성하기 위한 것이었다. 실제로 1930년대에 들어와 일본기업의 조선진출이 활발해졌는데, 그 배경의 하나는 위와 같은 규제법규가 내지와는 달리 조선에는 적용되지 않았기 때문이었다. 단, 1936년에 개정된 중요산업통제법은 조선에도 적용됨). 그러한 한에서 간접적인 형태이긴 하지만 우가끼총독에 의한 ‘공업화정책’의 일정한 성과를 평가할 수 있을 것이다.

63) 1930년대의 조선의 공업화를 종래에는 막연히 (군수)공업화정책의 산물로 보는 경향이 있었으나, 이에 대해 최근 공업화정책의 내실을 묻는 연구가 나오고 있다. 예컨대 조성원(1996), 金洛年(2002, 第5章-1), 주익중(2002)을 참조.

그러나 흔히 ‘우가끼(宇垣) 자유주의’로 불리고 있듯이, 전반적으로 보아 이 시기에는 총독부에 의한 적극적인 정책 개입은 그다지 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 한 가지 덧붙이자면, ‘자유주의’라는 말이 일견 고상해 보이지만, 그것이 시장 활성화를 위한 적극적 의미에서의 ‘자유방임주의’이었다기보다는 실상은 보조금이나 공적인 정책금융 등을 대규모로 동원할 만큼의 재정적 여유가 없었던 탓에 민간 기업의 자발적 투자를 그저 기대하는 것 외에 뾰족한 방도가 없었던 결과일 뿐이라고 생각한다. 이러한 사정은 이하에서 서술할 농촌진흥운동에 관해서도 기본적으로는 동일했다. 즉, 이 운동에서는 위로부터의 농민의 지도와 조직화라는 차원에서 총독부의 적극적 개입이 이루어지긴 하였으나, 농업회복을 위한 물질적인 지원은 극히 미약한 채 농민의 자구노력에 크게 의지하고 있었기 때문이다. 그 점에서 ‘우가끼 자유주의’라는 표현은 그리 빛나간 어법은 아닐 것이다.

제2절 농촌 공황의 실상과 원인

공황하의 조선의 농촌위기를 총독부는 어떻게 인식하고 있었을까 말할 필요도 없이 공황이라는 사태는 자본주의 경제의 경기순환 과정에서 주기적으로 발생하는 현상이다. 19세기 말에 산업혁명에 돌입한 일본자본주의도 1897년의 ‘일·청전후 공황(1차)’을 비롯해 여러 차례 공황과 불황을 되풀이 경험하게 되었다. 그때마다 일본 정부는 긴급대책을 강구하여 당면의 위기를 봉합하였는데, 사상 유례 없는 규모의 소화대공황은 일본자본주의의 구조적 취약성을 노정시켜 종래와 같은 일시적인 미봉책으로는 수습이 어려운 체제적 위기의 양상마저 보였다. 그러나 일본은 1930년대의 타카하시(高橋)재정 하의 인플레이정책을 계기로 서서히 불황에서 벗어나 이후 제조업분야에서의 수출과 민간설비투자의 주도에 의해 본격적인 경기회복을 맞이하게 되었다(橋本壽朗, 1984).

조선의 경우는 사정이 달랐다. 불황 탈출을 주도할 만한 경쟁력 있는 산업이 존재하지 않았고 국내시장도 협소했다. 결국 조선은 일본의 경기가 회복될 것을 기대하면서, 당면은 최대의 산업인 농업의 피해를 가능한 한 줄이는 길 외에는 없었다.

대공황의 한가운데에 조선에 새로 부임한 우가끼총독이 이번 공황의 심각성이나 식민지 조선경제의 구조적 특질에 대해 어느 정도로 정확한 사전지식을 갖추고 있었는지는 잘 알 수 없지만, 그가 응급적인 농촌구제사업에 그치지 않고 대대적인

농촌진흥운동을 주창했다는 사실은 농촌 피폐의 원인을 단지 공황의 영향에 의한 것뿐 아니라 구조적인 문제로 파악하고 있었음을 말해 주고 있다. 그렇다면 총독부가 생각한 조선 농업의 구조적 문제란 어떤 것일까 당시의 자료에서 빈번히 지적되고 있는 사항을 이하 열거해 보자.

우선, 가장 큰 문제로 인식된 것은 광범한 지주제하의 농가의 영세성이다. 당시 총독부 당국에서는 절대적인 빈곤수준에서 헤어나지 못하는 영세농의 규모를 전체 농가 290만호 중 약 8할에 달하는 230만호 정도로 파악하고 있었다. 이들은 대부분 자기 토지를 소유하지 못한 소작농이거나 경영규모가 영세한 과소농이었다. 이러한 영세농 계층은 식민지시기에 들어와 오히려 증가하는 추세를 보였다. 즉, 총독부가 1910년대에 실시한 토지조사사업 이후 토지의 상품화가 진전되면서 지주계층에 의한 토지점병과 그로 인한 소작농화에 박차가 가해진 것이다. 지주의 토지점병은 당시의 경제적·사회적 배경을 고려할 때 그 나름대로 합리적인 선택이었다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 1920년대의 산미증식계획에 의한 미곡 생산성의 향상과 조선미의 대일 수출 활성화에 의해 쌀에 대한 투자가치가 높아진 반면, 공업 분야의 성장은 여전히 미약했던 당시의 상황하에서는 당연히 토지(농업)에 대한 투자가 지주에게 유리했을 것이기 때문이다. 다시 말해, 당시의 지주들은 토지 이외에 마땅히 투자할 만한 대상을 찾을 수 없었던 것이다.

이와 같은 사정은 소작농의 입장에서조차 마찬가지였다. 즉 도시 상공업의 미발달로 농업외의 취업기회가 제한된 상황에서 농민은 영세한 토지에나마 매달려 가계를 유지하지 않을 수 없었다. 농촌에서는 상대적인 과잉노동력이 퇴적하게 되고, 토지 임차를 둘러싼 농민 상호 간의 경쟁으로 말미암아 소작료율은 높은 수준으로 책정·유지되었다.

그런데 농촌공핍의 근본적 배경으로서의 이러한 지주소작제 이외에 총독부는 다음과 같은 제 요인을 조선 농업의 문제점으로서 지적하고 있다⁶⁴⁾.

“경지의 경우 내지의 1호당 평균 1정보에 비해 조선은 1정 6단보로 비교적 혜택받은 경지에 있음에도 원시적 조방농법에 안주하여 거의 개량증수의 방도를 강구하지 않고, 노동력은 내지 농가의 1인당 1년의 농업노동일수 200일 내지 250일에 비해 조선은 겨우 70일 내지 120일에 지나지 않아 그 태반의 노동력은 그대로 방치한 채 돌보지 않음으로써 농가의 경제는 극히 빈약하다”

64) 이하의 인용문은, 朝鮮總督府(1936), pp.5-7.

“이는 본래 농민의 무자각에 의해 농업의 본질, 농촌의 특색, 농민생활의 이상·신념 등 농촌생활의 기초가 되어야 할 소중한 신념의 결여에 의한 바가 크지만 또 한편으로 정치, 경제, 교육 등 사회 전반의 조직, 환경, 지도 등에서도 충분한 효과를 올리지 못했던 점에도 배태한다”

“일면에서는 만근(輓近) 물질문명이 대두함에 따라 농촌의 특색 내지 자랑으로 삼는 자급자족 경제를 버리고 가장 부득적인 환화(換貨)경제로 흐르거나 혹은 또 농업의 본질인 다각경영농법을 깨닫지 못하고 단일농법에 시종하거나 혹은 자본주의, 배금주의, 도시문화지상 등의 사조에 미망(迷妄)하여 농업경영의 기초를 잘못함으로써 오랜 동안의 피폐에 한층 박차를 더하게 되었다고 생각한다”

먼저 첫 번째 지적을 보면, 1호당 경지규모 면에서 조선은 일본보다 오히려 약간 큼에도 불구하고 전통적인 조방농법으로 인해 토지생산성이 낮다는 점 특히 농업에 대한 노동투입량이 매우 낮다는 점이 강조되고 있다. 소위 다비다노형의 일본농법과 비교해 조선 농업이 가지는 조방적 성격에 관해서는 종래부터 자주 지적되어 온 바이다. 그러나 1인당 연간 농업노동일수가 일본의 1/2 내지 1/3 수준에도 못 미친다고 하는 지적은 피상적인 관찰에 의한 편견이었다고 할 수 있다. 예컨대 여성이 옥외노동에 종사하지 않는다고 강조하고 있지만 실제로는 여성 또한 농사 분야에 종사하고 있었을 뿐 아니라, 직물제조를 비롯한 다양한 농가부업과 가사노동을 통해 농가의 재생산에 중요한 기여를 하고 있었다는 사실을 과소평가하고 있다고 할 수 있다.⁶⁵⁾ 아무튼 농촌진흥운동이 전개되는 1930년대에는 총독부의 지도에 의해 부인회나 부인공동경작포 등 여성노동력의 조직화와 그 적극적 활용이 시도되어 나갔다.

두 번째 지적에서는 ‘농민의 무자각’이나 ‘신념의 결여’ 등 주로 정신적인 면을 강조하는 한편으로 교육환경과 같은 사회적 인프라가 시정 이래 미비했다는 점을 들고 있다. 결국 이는 농촌의 궁핍이 농민 주체의 문제임과 더불어 제도나 환경 등에도 그 원인이 있음을 총독부측이 인정하고 있음을 말해 준다. 그러나 1930년대에도 농촌의 교육여건 등 사회적 환경이 크게 개선되지 않은 채, 주로 농민 개개인의 ‘계몽’이나 ‘심전(心田)개발’ 등 정신동원이라는 수단을 통해 농촌진흥운동을 추진해 나갔다.

65) 농가의 연간 농업노동일수나 여성노동의 의의에 관한 총독부의 편견과 과소평가에 대해 松本武祝(1998, pp.170-171)이 날카롭게 비판하고 있다.

그런데 흥미로운 것은 마지막으로 지적된 부분이다. 여기서는 상품화폐경제(換貨 경제), 단일농법, 자본주의, 배금주의 등을 농촌 피폐의 원흉인 것처럼 파악하고 있는데, 생각해 보면 이는 총독부의 그간의 정책을 자기부정하는 꼴이다. 앞서서도 지적했듯이, 토지조사사업에 의한 토지의 상품화 산미증식계획을 통한 미곡 단작화와 대일이출, 양잠이나 면화·대두 등 상업적 농업의 개발 등 시정 이래 총독부의 농업정책은 한마디로 대일공급기지를 목적으로 한 농촌의 상품화폐경제화에 다름 아니었기 때문이다. 이처럼 자급자족 경제의 해체를 촉진한 정책 당국자가 한편에서 자급자족의 포기를 농촌 피폐의 원인으로 지적하는 것은 자가당착이라 하지 않을 수 없다⁶⁶⁾ 아무튼 총독부가 미곡 단작화와 일방적인 상품화폐경제화를 추구해 온 종래의 농업정책을 근본적으로 반성하고 있다는 사실을 읽어 낼 수 있을 것이다.

제3절 농촌진흥운동의 전개과정

1. 농촌진흥운동의 추진경위

농촌진흥운동의 핵심사업은 1933년부터 착수된 ‘농가갱생계획’이라고 말할 수 있는데, 이미 우가끼총독은 취임 직후부터 ‘농촌진흥운동’이라는 표어와 그 취지를 제시하고 있었다. 이는 아마도 비슷한 시기에 일본에서 실시된 ‘농촌경제갱생운동’을 의식했던 것으로 추측된다.⁶⁷⁾

우가끼총독은 1932년 7월에 취임 후 최초의 도지사회의를 개최하여 농촌진흥운동의 취지방침의 대강을 제시하고 있는데, 이것이 동운동의 개시를 알리는 최초의 공식적인 발언이었다고 할 수 있다. 이어 내무부장·산업부장 회의를 거쳐 10월 1일

66) 지수걸(1984)에는 ‘자급자족’이나 ‘자력갱생’ 혹은 농촌진흥운동 자체에 대한 당시의 비판적 여론이 소개되어 있다. 이 논문은, 농촌진흥운동의 배경으로서 적색농조운동과 농촌계몽운동의 대두를 중시하면서, 진흥운동의 목적을 ‘체제안정책’으로 보고 있다. 나아가 1935년경을 분기점으로 하여 ‘체제안정책’으로서의 정책 기능이 약화되고 대신 ‘전쟁동원책’으로서의 기능이 대폭 강화되었다고 파악하고 있다.

67) 참고로 공황기 일본의 구농(救農)정책에 관해 川東輝弘(1985, p.76)는 “미가정책은 지주와 자작을, 농촌경제갱생운동은 자소작중견층을 시국광구(時局匡救)사업과 만주이민은 소작빈농을 주요 구제대상으로 하여” 실시되었다고 지적하고 있다.

의 시정기념일을 기해 「조선총독부 농촌진흥위원회 규정」이 공포되었다. 이 규정을 근거로 하여, 총독부내에 농촌진흥위원회가 설치되고, 그 하위조직으로서 각 도·부군도·읍면·촌락 단위에서의 농촌진흥위원회가 계통적으로 설치되었다 같은 해 11월 10일에는 ‘국민정신 작흥에 관한 총독성명서가 발표되었는데, 이 성명서에서 우가끼는 “사치안일의 누습을 타파하고 근검역행(力行)의 미풍을 일으킬 것”을 호소하고 있다. 이와 같이 농촌진흥운동은 총독과 정무총감이 진두지휘에 나서 관련 행정기관의 직원뿐 아니라 학교, 금융조합, 경찰관서, 어업조합, 수리조합 등 공사기관이 총동원된 말 그대로 관민일체의 대운동이라는 성격을 가지는 것이었다.

농촌진흥운동은 1933년 3월 정무총감이 각 도지사에 발한 통첩인 「농산어촌진흥계획실시에 관한 건」을 신호로 본격적인 실시단계에 들어갔다. 이 통첩과 함께 「농가개생계획수립방침」(이하 「방침」)과 「농가개생계획실시요강」(이하 「요강」)이 발표되어, 운동의 구체적인 방향이나 절차 등이 제시되었다. 그런데 마츠모토(松本武祝)는 이 통첩에 의해 당초의 정책방침이 크게 변경되었다고 한다. 즉 그에 의하면, “촌락레벨의 ‘농촌진흥회’를 통해 전농민을 두루 조직화함으로써 농가경제의 안정화를 시도하려 한 종래의 방식을 대신하여, 특정의 농가를 개별집중적으로 지도함으로써 그 경제개생을 지향하는 방식이 채택되었다(松本武祝, 1998, p.165)”는 것이다. 이와 같은 개별지도 방식은 일본의 농촌경제개생운동에서는 보이지 않는 총독부의 독자적인 아이디어였다. 개별지도 방식을 취하게 된 진정한 이유가 무엇인지 정확하게 알 수는 없으나, 아마도 전농가를 대상으로 하는 것이 현실적으로 변잡하다는 일반적 이유 때문이라기 보다는 오히려 애초에 개생 가능성이 있는 농가를 선정하여 개별지도하는 것이 후일 정책의 긍정적 효과를 선전하기에 편리했기 때문이라고 추측된다.

1933년부터 시작된 농가개생계획은 1935년에 이르러 그 계획내용이 더욱 확충되었다. 즉, 우가끼총독은 1935년 1월에 「농촌진흥운동의 확충」⁶⁸⁾이라는 제하의 훈시를 통해 진흥운동의 의의를 재삼 강조하는 한편, 개생지도부락의 확충을 비롯한 진흥운동의 전반적 강화를 지시하고 있다. 그 내용을 좀 더 자세히 살펴보자.

68) 全羅南道(1935)에 수록. 동 훈시는 농산어촌진흥계획실시에 관한 임시도지사회의에서 이루어진 것이다. 이 훈시와 함께 1935년 4월 30일 전선농산어촌진흥관계관회동에서의 총독 훈시가 그간의 농촌진흥운동에 대한 회고와 새로운 방침의 대강을 전해 주고 있다. 1935년에 총독부의 방침이 일정하게 수정되었다고 지적하는 松本武祝(1998)도 참조 바람.

우선 우가끼총독은 이 훈시에서 농촌진흥운동과 농가갱생계획의 관계를 뚜렷하게 제시하고 있다. 당초 농촌진흥운동이란 표어는 농가갱생계획이나 정신개발 등 다양한 측면을 포괄하는 광의의 개념으로 사용되고 있었던 것 같다. 이 때문에 정책을 추진하는 당국자에게도 운동의 실체가 애매한 부분이 있었다고 생각하는데, 훈시에서는 “농가갱생계획을 실행하는 것, 그 자체가 농촌진흥운동의 중추시살”이며, “갱생계획은 그 범위에서도, 중요성에서도, 본 사업의 전국(全局)을 지배하는 것”이라고 실시하고 있다. 이어 이러한 농가갱생계획을 중추로 한 농촌진흥운동의 장기적 목표를 다음과 같이 3단계로 설정하고 있다. 즉, ‘제1기공작’(약 10개년)은 물심양면의 생활의 안정, 제2기(약 10개년)는 생활의 진전충실, 제3기(약 10개년)는 의무나 권리관계의 완전한 정비를 각각 목표로 하여, 이로써 “민력의 충실, 민도의 향상, 자치의 확립을 기하여, 명실 모두 내선평등과 진정으로 황국신민으로서의 충분한 지위를 향수하게 하여, 통치의 대업을 완성코자 함”이라고 총독으로서의 포부를 밝히고 있다. 이어서 제1기공작을 달성하기 위해 「농가갱생지도부락확충연차계획」을 수립하게 된다. 이 계획에 의하면, 1935년부터 12개년에 걸쳐, 기설 지도부락 5,110개 외에 69,754개 부락을 새로 편입하여 거의 전농촌을 포괄하는 74,864개 부락(읍면은 총 2,393개소로서 1읍면당 32부락)을 지도부락으로 지정한다는 내용이다.

한편 이와 같은 갱생지도부락의 확충에 따라 필연적으로 요구되는 지도인력에 관하여는, 관료의 인원경비에 한도가 있음을 고려하여 민간의 ‘중견인물’의 양성을 적극 추진함과 아울러, 1935년도 재정지출에서 사업에 필요한 ‘상당 인원 경비를 지방청에 증배’하기로 결정하고 있다.

또 하나 주목되는 점은, 농가의 ‘자력을 본체’로 하는 종래의 농촌진흥운동의 추진 방식에 대해 총독부 자신이 그 한계를 인식하기에 이르렀다는 점이다. 즉, 농촌진흥운동을 더욱 촉진·강화하고 효과적으로 추진하기 위해, 훈시에서는 다음과 같은 광범한 분야에 걸친 관련 정책의 시행이 동시에 필요하다고 지적하고 있다 조금 길지만 그대로 인용해 보자.

“주요한 것으로는 다년 조야 모두 갈망한 조선농지령을 실시하여 소작관행의 개선에 노력하고, 저리자금의 유통에 의해 농가 고리부채의 차환정리를 하며, 세제를 정리하여 농촌의 부채를 경감하고, 저리자금의 유통을 늘려 자작농지의 창정사업을 확충하고, 남면북양의 장려확장을 기도하여 다각형 적중산업에 의한 수입의 증가를 도모하며, 농촌산업조직의 순치발달을 목적으로 소산업법인의 설치에 착수하고, 미곡 문제의 근본적 대책을 강구하여 미작의 안전을 기하고, 농업 및 임업의 협조와 합리적 경영

을 조장촉진하기 위해 농용임지의 설치알선을 기도하며 일면 간이학교제도를 일으켜 지방보통교육의 확충과 실업보도의 절저를 기하고 혹은 의례준칙을 창정발포해 혼·장례 제 3자에 관한 구관의 개선에 노력하는 등 각반의 사항에 걸쳐 착실하게 조치를 실시하고 있습니다. 나아가 인구과잉 지방에서의 이민이나 반도의 어느 정도까지의 공업화는 농촌의 궁박을 완화하는 중요대책임을 감안하여 현재 꾸준하게 공업의 발흥 유치를 꾀하고, 또 서북선 및 만주방면으로의 이민을 계획하여 착착 실행에 옮기고 있는 중이어서…대중의 물심양면의 생활의 안정과 향상에 노력하려 하고 있습니다(全羅南道, 1935, pp.39-40).”

이처럼 농촌진흥운동이 주효하기 위해서는 자력갱생에 의존하는 농가갱생계획만으로는 불충분하다는 인식하에, 이를 보완하기 위한 시책으로서 다양한 방도가 강구되었던 것이다. 특히 조선농지령과 자작농지 창정사업의 실시는 농가갱생계획에서는 직접 손대지 못한 소작문제나 토지 문제의 일정한 개선 없이 농가경제의 안정은 기대할 수 없다는 당국의 인식이 반영된 결과라고 할 수 있다

2. 「농가갱생계획」의 전개

「방침」과 「요강」을 통해 농가갱생계획의 구체적 내용을 검토해 보자. 우선 「방침」은 갱생계획의 기본 목표 내지 원칙으로서 다음과 같은 4가지 사항을 제시하고 있다.

- ① 계획은 농가 개개의 경제갱생의 구체적 방책을 본체로 함과 아울러 그 정신생활적 의의를 충분히 천명할 것.
- ② 계획은 각 호 소재 노동력의 완전한 소화를 목표로 하고 그 작업 능률의 증진을 도모함과 아울러 가급적 다각형적으로 이용하여 상호 유기적으로 종합통제하여 일사일업에 치우치지 않게 할 것.
- ③ 계획은 자급자족을 본칙으로 하고 쓸데없이 기업적 영리본위의 계획에 빠지지 않을 것.
- ④ 계획은 지방의 현상을 감안하여 식량의 충실, 금전경제수지의 균형, 부채의 근절의 3점을 목표로 하여 연차계획을 수립할 것.

한편 「요강」에서는 주로 갱생계획 실행의 기술적인 절차가 규정되어 있으며, 아울러 위의 「방침」에서 제시된 목표를 달성하기 위한 좀 더 구체적인 방안이 소묘되

어 있다. 이에 의하면 계획의 진행방식은 지도부락 설치계획의 수립→지도부락의 선정→현황조사의 시행→농가갱생계획의 수립→갱생계획의 실행 등의 수순을 밟도록 되어 있다.

지도부락의 선정은 각 읍면에 대체로 1개를 정하고 ‘굳이 이동 등의 구획에 구애받지 않고 지도상 편리하다고 인정되는 30-40호 내외’ 규모를 지도대상 농가로 지정하도록 하고 있다. 이렇게 선정된 농가에 대해 읍면에서 청취에 의한 현황조사를 한 후, 이를 바탕으로 5개년의 농가갱생계획을 호별로 작성하여 그 실행을 지도한다는 것이다. 또한 관에 의한 지도와 더불어, 갱생지도부락 내에 적절한 책임자를 중심으로 5명으로 구성된 통을 만들어 ‘자율적 공려 방법을 강구’하도록 하고 있다.

이상에서 갱생계획의 골자를 간략히 소개했는데, 좀 더 세부적인 사항을 살펴보기로 하자.

이 계획이 설정하고 있는 현실적인 목표는, 「방침」 제4항의 ‘식량의 충실’, ‘금전경제수지(=현금수지)의 균형’, ‘부채의 근절’의 3가지이다. 이러한 3대목표(이하에서는 ‘갱생3목표’ 또는 ‘갱생3요점’으로 부름)의 설정으로부터, 우리는 당시 농가가 직면한 애로 사항을 엿볼 수 있음과 함께, 총독부의 농업정책의 기초가 크게 전환되었다는 점도 간취할 수 있다. 즉 종래의 농정이 기본적으로 농산물의 총량적인 증산과 대일 수출 극대화에 초점을 맞추고 있었다고 한다면, 여기서는 개별 농가경제의 안정화가 최대의 과제로 부각되고 있다는 점이다. 후에 전시동원체제하에서는 생산력 증강이 다시금 긴급의 과제로 부상되었다는 사실을 함께 고려한다면, 1930년대의 ‘농가안정화’ 정책이 전후시기와는 뚜렷이 대비되는 특징을 띄고 있다는 점을 강조할 필요가 있을 것이다.⁶⁹⁾ 아무튼 이 3가지 목표는 개개 농가의 입장에서 볼 때 생계 유지와 직접 관련하는 절실한 문제였다는 점에서, 갱생계획의 취지는 나름대로 합리적이고 현실부합적이었다고 평가된다.

그런데 위 3대목표는 구체적으로 어떤 방법에 의해 실현될 수 있는가. 이 점에

69) 정문중(1993)은 농촌진흥운동, 자작농지설정사업, 금융조합의 부채정리사업, 조선농지령 등 농업정책 전반을 검토하면서, 1930년대 농정의 본질을 ‘농가경제안정화정책’이었다고 규정하고 있다. 앞의 지수걸 논문이 정치적인 의미에서의 ‘체제안정책’을 중시하고 있는 반면, 정문중은 경제적인 ‘안정화정책’에 중점을 두는 시각이라고 할 수 있다. 이 글은 기본적으로 농촌진흥운동을, 그 효과는 여하간 정책의도로서는 농가경제의 안정화에 있었다고 파악하는 시각에서 있다.

관해 「요강」은 다음과 같이 말하고 있다.

- ① 식량의 자급자족에 관해서는 ‘농사의 개량, 신규 작부 등에 의해 이를 충실화’ 할 것.
- ② 현금지출에 대해서는 구매품 중 자급자족할 수 있는 것의 자급계획을 세우고, 일면 소비절약을 하여 그 경감을 도모할 것.
- ③ 현금지출은 우선 부업 수입으로써 이를 충당할 계획하에 양축, 양잠, 농산가공 등의 부업을 확충하여 그 판매수입의 증가를 도모할 것.
- ④ 부채상각에 관해서는 금융조합 기타와 협의한 위에 계획할 것

앞서 3대목표 자체는 나름대로 합리적이었다고 말한 것에 반해, 위에 열거된 그 실현방안은 너무나 소극적이고 빈곤한 내용이라고 말하지 않을 수 없을 것이다. 전체적으로 농가의 ‘자력’에 의한 갱생을 강조하고 있을 뿐이며, 농가경제 갱생을 위한 당국의 재정분담 등의 직접적인 지원책에 관한 언급은 일체 없다. 단, 농가의 자력만으로는 해결하기 어려운 부채상각에 관해서는 금융조합 등에 의한 저리자금의 용자를 통해 지원하기로 하고 있다.

항목별로 보면, ①은 ‘식량의 충실’에 관한 사항으로서 부족한 식량을 우선 자급자족으로 해결할 것을 독려하고 있다. 자급자족을 강조하지 않을 수 없었던 것은 당시의 많은 농가가 현금수지 적자에 시달리고 있었던 점이 하나의 이유일 것이다. 한편 총독부는 식량충실을 위한 농사개량을 보조하는 명목으로 금융조합을 통한 저리자금의 용자를 실시하고 있다. 즉, 비료구입, 경작 또는 미곡조제용의 기계기구, 양수기 및 발동기의 구입, 경작용 소의 구입에 한하여 일정액의 대출을 행하였다(「금융조합의 농사개량저리자금의 대부 등에 관한 건, 1934년 4월, 금융조합장에 대한 재무부장 통첩).

항목 ②와 ③은 ‘현금수지의 균형’에 해당하는 것인데, 대체로 수입의 증가보다는 지출의 경감과 자급자족 쪽에 역점을 두고 있는 것으로 읽힌다. 갱생계획이 적극적인 농가소득의 향상이나 전체수지의 균형이 아니라 유독 현금수지의 균형을 목표로 삼고 있는 것은 당시 농가부채 문제가 가장 시급했다는 점을 반영하는 것이라 생각하는데, 현금수지에 한해서도 확대균형보다는 축소균형을 지향하고 있는 것처럼 보인다. 또한 수입에 관한 부분에서 미곡이 빠지고 오로지 부업수입만을 강조하고 있다는 점도 눈에 띄는데, 이는 물론 산미증식계획의 사실상의 중단을 염두에 둔 것

으로 간주된다.

‘현금수지의 균형’이 농가경제의 flow의 측면에 관한 것이라면, ④의 ‘부채의 근절’은 stock과 관련된 문제이다. 말할 필요도 없이 부채의 잔고는 농가의 경영 상태의 결과를 단적으로 말해 주는 지표이다. 그런 의미에서 부채잔고의 추이는 갱생계획의 성패를 평가하기 위한 중요한 기준이 되었다고 생각하며 실제로 총독부에 의한 제도적 지원도 주로 이 부분에 집중되었다고 할 수 있다. 어찌 보면, 총독부가 농가의 경영방식에 일일이 간여하는 것이 아닌 이상 정책적 지원을 할 수 있는 영역은 부채상각을 위한 금융지원 방식 외에 마땅히 없었을 것이다.

그러나 이 점에서도 총독부 재정을 통한 직접적인 자금투입 규모는 극히 근소했다. 당시 농가부채의 총규모는 약 1억 3천만엔 정도로 추정되고 있었는데, 이러한 막대한 규모를 총독부의 재정자금만으로 해결하기란 애당초 불가능하였다. 이에 총독부는 금융조합에 의한 저리자금 유통을 통해 고리부채의 상각을 촉진하는 방식을 택하였다. 금융조합이 부채정리사업에서 중심적인 역할을 맡게 된 것은 “농촌에 조직을 갖고 있으면서, 자금동원력이 있는 기구이어야 했으며, 그 기구는 총독부의 통제를 받아야만 했다(정문중, p.162)”는 이유 때문일 것이다.

이 부채정리사업은 1932년 11월 11일의 총독부령 「금융조합원의 부채정리에 관한 건」에 의해 시작되었는데, 그 내용은 다음과 같았다. 우선 총독부가 금융조합에 대해 사업에 따른 소요자금으로 대장성 예금부자금 300만엔을 연 6%의 저리로 유통해 주고, 금융조합에서는 종래의 일반대출금(보통대부금)과는 별도의 특별대부금 감정과목(=부채정리대부금)을 설정해 조합원에 대해 담보대출 연 7.5% 이내, 보증대출 연 8.5% 이내로 대출한다는 것이다. 대출액 한도는 일반대출과 특별대부 모두 조합원 1인에 대해 담보의 경우 1천엔, 무담보의 경우 200엔까지로 규정하고 있다.

대출의 우선순위와 관련해 부연하면, 대출 대상자는 금융조합원에 한정된다는 점 ‘채무중 고이율의 것을 우선순위로 하며 일부에 치우치지 않고 소중산자의 순서로 균점유통할 것’, 그리고 ‘정리해야 할 구채는 월리 2% 이상(필요한 경우는 20% 이상)에 상당한 고리의 것을 차환해 주기로 하며, 1932년 10월 이전의 기채에 관련된 것일 것’ 등이다. 이러한 금융조합의 부채정리대부금을 융자받은 자는 상환방법 등에 관한 서약서를 제출해야 하는 한편, 조합의 승낙 없이 조합 이외로부터 신규 기채나 입보증을 할 수 없도록 지시하고 있다. 또 융자금 상환을 위한 저금을 실행토록 하는 등 철저한 사후 감독을 받아야만 했다.

금융조합에 의한 부채정리사업의 진전상황은 <표 5-1>과 같았다.

<표 5-1> 부채정리자금 대출 상황 (각 회계년도말 누계)

단위: 戶, 口, 円, (%)

	정리호수 (A)	정리 부채		부채정리내역			호 당 정리부채 (B/A)
		구수 (口)	금액(B)	조합대부금	자기자금	정리감면액	
1933	n.a	138,074	6,999,219	5,419,479(80.9)	361,759(5.4)	917,781(13.7) [681,113]	
1936	n.a	398,606	33,998,533	25,782,410(75.8)	2,518,667(7.4)	5,697,456(16.8) [n.a]	
1937	n.a	492,008	41,130,010	30,879,289(75.1)	3,382,805(8.2)	6,867,916(16.7) [5,699,717]	
1938	340,066	612,452	51,134,680	38,243,520(74.8)	4,339,197(8.5)	8,551,963(16.7) [6,316,592]	150.4
1939	431,163	699,270	61,000,255	45,749,352(75.0)	5,451,332(8.9)	9,799,571(16.1) [6,316,592]	141.5
1940	482,546	762,587	68,987,590	51,863,864(75.2)	6,478,150(9.4)	10,645,576(15.4) [7,324,445]	143.0

주: 1) 1934년과 1935년의 정리내역은 알려져 있지 않다.

2) () 안의 수는 총정리액에 대한 백분율이며, [] 안의 수는 조정감면액 중 조정감면된 이자를 의미한다.

자료: 정문중, 『1930年代 朝鮮에서의 農業政策에 관한 研究』, 1993, p.164.

원자료: 『朝鮮金融組合聯合會十年史』, p.73.

제4절 「농가갱생계획」의 실적 및 효과

1. 전반적 추이의 개관

1933년에 농촌진흥운동의 핵심사업으로서 개시된 농가갱생계획은 우가끼총독에 이어 미나미지로(南次郎)총독이 1936년 8월에 취임한 이후로도 계속되었으나, 전시체제하의 1940년에 이르러 「국민총력운동」으로 해소됨으로써 결국 7년간의 여정 끝에 막을 내렸다. 1933년부터 1939년까지 7년에 걸쳐 계획에 동원된 지정부락과 지정농가는 합계 약 3만 3천 부락(총부락의 40% 이상)과 75만호(총농가의 25%)에

<표 5-2> 농가갱생계획의 지정실적

단위: 개소, %

	지정부락 수(a)	지정농가 수(b)	b/a(%)	확충계획 지정 부락 목표 수
1933	2,277	51,705	22.7	-
1934	2,898	61,561	21.2	-
1935	3,603	81,811	22.7	3,849
1936	5,762	134,869	23.4	5,794
1937	5,851	130,129	22.2	6,186
1938	6,365	142,949	22.5	6,620
1939	6,550	143,913	22.0	6,882
합계	33,306 (28,131)	746,937	22.4	(29,331)

주: 1) 지정부락·지정농가 모두 계획 개시 시점의 수치임.

2) ()안의 수치는 1935년 이후의 합계치.

자료: 松本武祝, 『植民地權力と朝鮮農民』, 社會評論社, 1998, p.166.

원자료: 朝鮮總督府, 『昭和八年度實施第一次更生指導農家并ニ部落ノ五個年間ノ推移』, 1939 및 『朝鮮に於ける農村振興運動の實施概況と其の實績』, 1940.

달했다(표 5-2 참조). 당초 총독부가 230만호 정도로 추정했던 영세농가의 약 1/3이 지도대상으로 선정된 셈이다. 1지도부락 당 농가호수는 22.4호로서 당초계획인 30-40호 내외 수준에는 못 미쳤지만, 지도부락의 설치 수 자체는 거의 연도별 계획치를 달성하고 있다. 갱생계획은 1940년에 중단되고 말았지만, 전술했듯이 본래 총독부는 1935년에서 1947년까지 총 69,754부락을 갱생지도부락으로 확충한다는 원대한 계획을 품고 있었다. 이는 조선의 전체 부락의 약 90%에 해당하는데, 그만큼 이 계획에 대한 총독부의 열정을 감지할 수 있다.

1939년도까지의 갱생계획의 실적에 관해서도 총독부는 다음의 인용문과 같이 상당한 성과를 올린 것으로 스스로 평가하고 있다.

“본 운동 개시 이래 내선인간의 융화협조, 관민상호의 친화제휴 등 통치상 가장 기뻐할 기운을 한층 양성함과 함께 일반민중의 근로정신의 진작, 생활의 개선, 소비절약, 국기계양, 색복착용, 인보공조 등 널리 미풍양속을 순치하고, 농산물의 증수, 부업의 실행 등의 효과 또한 주목할 만하며, ……식량의 충실, 부채의 상환, 현금수지의 균형 등 민중생활의 안정 향상에 점차 해결의 서광을 보기에 이르러, 이를 통해 통치의 전국에 극히 양호한 성과를 가져오고 있다(朝鮮總督府, 1940, p.8).”

이러한 총독부의 자평은 일단 옆에 두고, 갱생계획의 실적과 효과를 공표된 통계 자료를 통해 간단하게 개관해 보자. 먼저 지적해 둘 점은, 갱생계획의 실적과 관련한 자료에 관해서이다. 앞서 말했듯이, 갱생계획은 1939년도의 제7차까지 실시되었으나, 1940년의 중단 때문인지 제7차 연도의 구체적 실적표는 관견상 보이질 않는다. 또 1938년도 이전 계획에 관한 부분에서도 각 자료마다 미묘한 차이를 보이고 있다. 이에 관해서는 앞으로 더 구명할 필요가 있다는 점을 지적해 두기로 하고, 여기서는 기존 연구자들이 이용해 온 자료를 중심으로 검토하겠다. 아울러 1938년도의 실적표는 존재하지만, 통계의 연속성의 문제가 있어 1937년도까지의 실적에 대해서만 일단 다루기로 한다.

<표 5-3>은 각 연도의 갱생지도 농가호수와 이들 중 1938년 3월 말 현재 지도농가로서 잔존하고 있는 농가호수를 나타낸 것이다. 그리고 갱생지도 농가 중 ‘갱생3요점’인 식량 부족, 부채, 현금수지불균형의 각 항목에 해당하는 농가호수가 표시되어 있다. 여기서 유의할 점은 이들 3항목의 ‘현재호수’의 수치에 관해서이다. 예를 들어, 제1차(1933년)의 식량 부족농가의 현재호수는 25,739호인데, 이는 1938년 3월 말 현재에도 식량 부족농가임을 뜻하는 것이 아니라, 단지 계획당시 30,589였던 식량 부족농가 중 1938년 3월 말 현재 잔존하고 있는 농가를 의미할 뿐이다. 즉 이 표로부터는 1938년 당시 잔존하는 25,739호 중 식량 부족농가가 얼마인지는 알 수 없다(이에 관한 수치는 <표 5-4>에서 후술함).

표에서 갱생지도농가의 추이를 보면, 1933년도의 51,705호를 시작으로 해마다 증가세를 나타내고 있으며, 1937년도까지의 누계로는 약 46만 호에 달하고 있다. 이들 중 1938년 3월 현재의 호수는 41만 8천호로서, 41,496호(총 지도농가의 약 10%)가 계획으로부터 탈락하고 있음을 알 수 있다. 탈락의 이유는 주로 타부락으로의 전출 등에 의한 것인데, 이는 후술하기로 한다.

또 한 가지 이 표로부터 판명되는 사실은 갱생지도농가와 3가지 항목별 농가의 합계를 비교해 볼 때 대체로 1농가 당 평균 2가지 항목의 문제를 안고 있다는 점이다. 사실 ‘갱생3요점’의 3 항목은 상호 밀접하게 관련되어 있다는 점을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 예를 들어, 식량 부족의 원인의 하나는 부채에 있는 한편, 부채 발생의 원인의 하나는 식량 부족이나 현금수지 불균형에 있는 식으로 상호규정하고 있는 것이다. 따라서 하나의 항목이 해결되면 기타 항목도 일정한 정도로 자연스럽게 해결될 가능성이 있다고 볼 수 있다.

<표 5-3> 농가갱생계획 실시 호수 이동 상황(1933~1937)

		갱생지도농가	식량부족농가	부채농가	현금수지 불균형농가
1933	계획실시 당시 호수	51,705	30,589	41,132	29,258
	현재 호수	43,022	25,739	35,353	24,693
	증감 호수	8,683(△)	4,850(△)	5,779(△)	4,565(△)
1934	계획실시 당시 호수	61,561	36,206	48,723	33,237
	현재 호수	53,937	31,114	42,795	27,937
	증감 호수	7,624(△)	5,092(△)	5,929(△)	5,303(△)
1935	계획실시 당시 호수	81,769	34,308	64,308	43,258
	현재 호수	72,203	43,235	57,188	36,931
	증감 호수	8,566(△)	6,016(△)	7,120(△)	6,327(△)
1936	계획실시 당시 호수	134,847	79,246	100,640	62,609
	현재 호수	122,772	71,418	92,645	56,086
	증감 호수	12,075(△)	7,828(△)	7,995(△)	6,523(△)
1937	계획실시 당시 호수	129,736	74,115	98,769	61,834
	현재 호수	125,188	70,598	95,353	58,704
	증감 호수	4,548(△)	3,517(△)	3,416(△)	3,130(△)
합계	계획실시 당시 호수	459,618	269,407	353,572	230,196
	현재 호수	418,122	242,104	323,334	204,348
	증감 호수	41,496(△)	27,303(△)	30,238(△)	25,848(△)

주: 현재 호수는 1938년 3월 31일 현재임.

자료: 『朝鮮農會報』, 1939.4, p.124.

이제 <표 5-4>를 보면 연도별 갱생3요점의 해결 상황을 파악할 수가 있다.

최하단의 합계치를 통해 5년간의 실적을 총괄하자면, 식량부족 농가는 35% 감소, 부채 농가는 22% 감소, 현금수지 불균형 농가는 46% 감소하고 있다. 현금수지 불균형 부분이 가장 양호하고, 총독부가 가장 주력했던 부채 부분은 오히려 저조하다는 점이 우선 주목된다. 아마도 이는 현금수지에 관련된 영역이 자급자족이나 지출 절약 등 농가의 개별적 자구노력만으로도 어느 정도 효과를 발휘할 수 있기 때문이 아닌가 생각한다. 그런 의미에서 총독부가 내건 ‘자력갱생’의 슬로건은 나름대로 효력을 지녔다고 평가할 수 있겠다.

<표 5-4> 연도별 갱생3요점의 해결 상황(1933~1937)

구 분	식량부족			부채			현금수지 불균형				
	호수 (戶)	수량 (石)	1호당 (石)	호수 (戶)	금액 (円)	1호당 (円)	호수 (戶)	1호당 수지액 (円)			
								수입액	지출액	부족액	
1933	계획실시전	25,739	61,175	2.38	35,353	4,166,267	117.85	24,693	122.29	147.81	25.52
	현재	8,916	16,750	0.65	17,656	2,025,647	57.30	7,056	188.66	212.80	24.14
	계획실시전 대비 비율	0.35	0.27	0.27	0.50	0.49	0.49	0.29	1.54	1.44	-
1934	계획실시전	31,114	71,830	2.31	42,795	4,943,498	115.52	27,934	135.98	163.84	27.86
	현재	16,584	29,740	0.96	29,930	3,062,280	71.56	11,152	153.40	174.48	21.09
	계획실시전 대비 비율	0.53	0.41	0.41	0.70	0.62	0.62	0.40	1.13	1.06	-
1935	계획실시전	43,235	102,175	2.36	57,188	5,870,196	102.65	36,931	135.02	162.45	27.43
	현재	27,240	52,136	1.21	42,137	3,874,621	67.75	18,705	146.86	167.39	20.53
	계획실시전 대비 비율	0.63	0.51	0.51	0.74	0.66	0.66	0.51	1.09	1.03	-
1936	계획실시전	71,418	169,053	2.37	92,645	10,226,204	110.38	56,086	144.82	174.99	30.17
	현재	49,871	92,679	1.30	76,875	7,668,646	82.77	33,677	151.13	170.37	19.24
	계획실시전 대비 비율	0.70	0.55	0.55	0.83	0.75	0.75	0.60	1.04	0.97	-
1937	계획실시전	70,598	161,553	2.29	95,353	10,812,933	113.40	58,704	143.12	174.92	31.80
	현재	54,074	103,305	1.46	84,003	6,438,875	88.50	40,102	148.14	170.34	22.20
	계획실시전 대비 비율	0.77	0.64	0.64	0.88	0.78	0.78	0.68	1.04	0.97	-
합계	계획실시전	242,104	565,786	2.34	323,334	36,019,098	111.40	204,348	136.25	164.80	28.55
	현재	156,685	294,610	1.22	250,601	25,070,069	77.54	110,692	157.64	179.08	21.44
	계획실시전 대비 비율	0.65	0.52	0.52	0.78	0.70	0.70	0.54	1.16	1.09	-

주: 1) '현재'는 1938년 3월 31일 현재임.

2) 식량 부족 및 부채의 1호당 수치는 계획실시 전 농가 1호당임. 즉, 여기서의 현재의 1호당 수치란 현재의 식량 부족량(혹은 부채액)/계획실시전 농가호수를 뜻함.

자료: 朝鮮總督府, 『農·漁家更生計劃の實施概況』, 1938.12, pp.12-13.

위 수치는 '갱생3요점'을 해결한 농가의 비율인데, 한편에서 1938년 현재에도 이를 해결하지 못한 농가의 상황은 어떠했는지 볼 필요가 있을 것이다. 그런데 표에서 주기한 바와 같이, 현재의 식량 부족농가와 부채농가의 1호당 수치는 표시되어 있지 않다. 현재의 식량 부족량(혹은 부채액)을 '현재'의 농가호수로 나눈 평균치를

별도로 구하여(합계로) 계획 실시 전과 비교하면, 식량 부족량은 2.34석→1.88석, 부채액은 111.40엔→100.04엔, 현금수지 부족액은 28.55엔→21.44엔으로 미세하나마 모두 감소하고 있다. 따라서 이들 농가의 경우에는 계획 전에 비해 약간의 개선이 이루어지긴 하였지만 여전히 어려운 처지에 놓여 있었다고 할 수 있겠다.

다음으로 각 연도 별로 비교해 볼 때 한 가지 특징적인 사안이 존재한다 즉, 1933년도의 제1차 지도농가의 실적(호수의 감소율로 볼 때)만큼은 전체 평균에 비해 매우 양호하다는 점이다. 이에 두 가지 정도의 사정이 작용하고 있었다고 추측된다. 그 하나는, 제1차 갱생지도농가는 1938년 3월 말에 일단 갱생계획 실행연한 5개년의 기간을 만료한 농가라는 점이다. 즉 당연한 것이지만 갱생기간이 길었던 만큼 갱생실현 농가호수의 비율도 증가했다고 볼 수 있다.

또 하나의 사정은, 제1차 지도농가의 경우 당국이 의식적으로 상대적 우량 농가를 선정했었을 가능성이 있다는 점이다. 물론 계획실시 전의 1호당 식량 부족액과 부채액이 연도별로 차이가 없었다는 점을 고려한다면 특별히 제1차 지도농가가 우량했다고는 말할 수 없을 것이다.⁷⁰⁾ 다만, 농가갱생계획이 개시된 첫 연도라는 특별한 의미와 계획의 성공적 수행을 바라는 차원에서 당국이 부채상환능력 등을 감안하여 지도농가를 선정했을 가능성도 전적으로 배제할 수는 없다고 본다. 아무튼 이 문제에 관해서는 앞으로 더욱 치밀하게 실증할 필요가 있다고 생각한다.

이상에서 농가갱생계획의 실적에 대해 개략적으로 검토해 봤다. 그러나 농촌진흥운동이 1930년대의 농가경제의 변화에 미친 영향을 더욱 명확하게 파악하기 위해서는 위의 통계자료만으로는 불충분하며 『농가경제개황조사』⁷¹⁾ 등 그 밖의 좀 더 세부적인 경영 자료를 활용한 분석이 필요할 것이다.

2. 『농가경제개황조사』를 중심으로 본 농가경제의 변화

1930년대에 전개된 농촌진흥운동에 관해 위에서는 주로 농가갱생계획의 정책 내용과 그 대략적 실적에 대해 검토해 보았다. 갱생3목표의 달성도를 보는 한 이 운동이 일정한 성과를 올리고 있다는 사실, 즉 농가의 경제 상태가 대체로 개선되어 가고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 이는 단지 결과만을 말해 줄 뿐이

70) 정문중(1993)은 제1차 갱생지도농가와 제2차 이후 갱생지도농가 사이에 경영 상태의 차이가 없었다는 점을 강조하고 있다.

며, 농가의 마이크로한 경영 형태가 30년대를 통해 어떻게 변화했는지에 대해서는 자세히 알 수 없다. 농촌진흥운동의 진정한 의의를 평가하기 위해서는 정책 차원의 동향뿐만 아니라 농가경영의 실태 자체를 가능한 한 밝혀내야 할 것이다. 특히 1930년대의 농정이 개개 농가경제의 안정화를 최우선의 과제로 설정하고 있었다는 점을 생각한다면 농가경제의 수지구조를 검토하는 작업이 매우 의미 있을 것이다.

여기서는 1930년대의 농가경제에 관한 가장 상세한 조사 자료인 『농가경제개황조사』(1940년, 이하 『조사』로 함)를 실마리로 당시의 농가경제의 변화양상을 파악하기로 하겠다.⁷¹⁾ 먼저 자료의 성격에 대해 잠깐 설명해 두자. 이 『조사』는 농가개생계획의 성과를 측정한다는 목적하에 제1차 개생지도농가 중 자소작농 1,859호, 소작농 1,728호를 선정하여, 1932년 4월~1933년 3월과 1937년 4월~1938년 3월의 양년에 걸쳐 실시된 것이다. 조사 대상 농가의 선정에서는 조선 전체에 걸쳐 각 읍·면마다 평균 1호를 선정하고 있는데, 그 경우 무작위로 추출한 것이 아니라 ‘가족노동능력 및 농업경영 제 요소 등의 관점에서 비교적 중용으로 간주할 수 있는’ 농가를 선정했다고 한다.

다만 이 『조사』가 가지는 한계에 대해서도 지적해 둘 필요가 있다. 첫째, 자작농의 조사가 빠져 있다는 점이다. 둘째, 조사가 매년 실시된 것이 아니고 2개년에 한 해에서만 실시되었기 때문에 당해 연도의 특수한 경제사정에 영향을 받았을 수도 있다는 점이다. 특히 두 번째 조사시점의 경우 전시경제에 돌입한 상황이라서 물가통제가 농가경제에 미쳤을 영향 등을 감안하지 않으면 안 될 것이다. 셋째, 샘플의 대표성 문제이다. 조사 대상의 규모가 너무 작다는 점과 더불어, 과연 조사당국이 말한 대로 ‘중용’의 농가가 선정되었는가에 대한 의문도 제기될 수 있다. 실제로 이 『조사』를 분석한 기존 연구에 의하면 상당히 상층부에 편중되어 있다는 지적이 있다(松本武祝, 1989).

그러나 『조사』가 ‘일반농가’가 아니라 다른 아닌 ‘농가개생계획의 지도농가’를 조사 대상으로 삼고 있다는 점에서 농촌진흥운동의 직접적인 영향을 파악하는 데 매우 유효한 자료라는 것을 강조해 두고 싶다. 이 자료에 관해서는 이미 상세한 연구가 있으며, 또 연구자간에 해석을 둘러싼 대립이 존재하는데, 여기서는 지나치게 세

71) 단 본고에서는 『농가경제개황조사』를 요약적으로 소개한 瀨野周治(1942)의 통계표를 이용하였다.

부적인 내용이나 논점은 생략하고, 농가의 수입지출 구조를 중심으로 간략히 검토하기로 하겠다.

먼저 농가의 총수입을 <표 5-5>에서 보면, 1933년부터 1938년 사이에 자소작농은 80% 증가, 소작농은 2배로 증가하였다. 총수입의 증가는 전적으로 농업수입의 증가에 의한 것으로서, 농업외 수입은 소작농이 11% 미증한 반면, 자소작농은 오히려 17% 감소하고 있다. 그 결과, 총수입 중 농업수입의 비율은 조사기간 중 자소작농은 81.4→91.4%, 소작농은 84.1→91.2%로 증대하게 되었다. 1930년대엔 조선의 공업화가 진전되어 농촌 근교에도 새로운 취업기회가 발생했을 것으로 생각하는데, 농외 수입의 비중이 10% 이하로 저하하고 있는 사실은 약간 의외이다. 물론 그 경우 농가의 구성원이 아예 농업 이외 부분으로 빠져나갔을 수도 있겠으나, 아무튼 조선의 농촌에서는 일본과 비교해 농외 겸업 부문이 극히 미약했다고 할 수 있겠다.

다음 <표 5-6>과 <표 5-7>은 농업수입의 내역을 나타내고 있다. 미작수입과 미작이외의 경종수입·부업수입 모두 증가하고 있는데, 증가율로 보면 소작농의 부업수입이 2.4배로 가장 높다. 여기서의 부업이란 양잠·축산·농림가공·기타로 구성되어 있는데, 이 가운데 농림가공 수입의 비중이 가장 크고 이어 축산수입이 크다. 표에는 표시되어 있지 않으나, 농림가공물은 가마니·새끼·자리·직물 등의 가내공업품이다. 마츠모토(松本武祝)에 의하면, 가마니 제조는 이출비용 및 화학비료공업용이라는 수요의 급증을 배경으로 한 신형의 부업으로서, 당초부터 상품판매를 전제로 크게 신장하고 있었던 반면, 자급적 성격이 강한 재래형의 직물업은 축소경향에 있었다고 한다(松本武祝, 1989, pp.120-122).

<표 5-5> 농가수입의 변화

단위: 円, %

		총수입(A)	농업수입(B)	농외수입(C)	농업수입 비율(B/A)	농외수입 비율(C/A)
자소작 농가	1933	472 (100)	384 (100)	87 (100)	81.4	18.6
	1938	852 (180)	779 (202)	73 (83)	91.4	8.6
소작 농가	1933	336 (100)	282 (100)	54 (100)	84.1	15.9
	1938	680 (202)	620 (219)	60 (111)	91.2	8.8

주: () 안은 지수.

자료: 瀬野周治, 1942. 2, pp.7-8.

<표 5-6> 농업수입의 내역

단위: 円

		미작수입	미작 이외의 경종수입	부업수입	합계
자소작농	1933	219.26 (100)	122.88 (100)	41.86 (100)	384 (100)
	1938	456.49 (208)	232.14 (189)	90.37 (216)	779 (202)
소작농	1933	168.63 (100)	87.13 (100)	26.24 (100)	282 (100)
	1938	364.56 (216)	192.20 (221)	63.24 (241)	620 (219)

주: () 안은 지수.

자료: <표: 5-5>와 동일, pp.10-11.

<표 5-7> 농업수입 중 부문별 수입의 비율

단위: %

		농업수입	경종수입		경종이외의 수입			
			미작	미작이외의 경종	양잠	축산	농림가공	기타
자소작농	1933	100	57.1	32.0	2.3	3.6	3.9	1.1
	1938	100	58.6	29.8	1.4	3.6	4.8	1.8
소작농	1933	100	59.8	30.9	1.4	2.5	4.7	0.7
	1938	100	58.8	31.0	1.1	2.1	5.5	0.5

자료: <표 5-5>와 동일, pp.11-12.

그러나 농업수입의 압도적 부분은 경종수입이며, 특히 미작수입이 전체의 60% 가까이 차지하고 있다. 농촌진흥운동에서는 다각형적 농업과 부업이 크게 장려되었지만 농업수입 구성비를 보는 한 미작 중심의 경영이 계속 유지되었다고 할 수 있다. 다만, 미작 이외의 경종수입(맥류, 두류, 조, 옥수수, 면화, 야채 등)도 30% 정도의 비중(특히 밭작물의 비중이 큰 서북지방에서는 미작과 미작 이외 작물의 점유율이 각각 40%대입)을 차지하고 있어, 농가경제의 호전에 일정하게 기여하고 있음을 알 수 있다. 따라서 조선 농업의 특징을 미단작이라고 부르기보다는 단순곡작 경영 조직이라고 부르는 것이 적절할 것이다.

그런데 이와 같은 미작수입의 증가는 공황으로부터 벗어나 미가가 점차 회복된 것에 의한 바가 크다. 조사 대상 2개년도의 비교에 불과하지만, 1933년에서 1938년 사이에 1호당 벼 수확량은 자소작농 36% 증, 소작농 42% 증인 데 반해, 같은 기간 벼의 가격은 59% 상승하고 있다. 수확량의 증가 이상으로 가격 상승 요인이 좀 더

켰던 것이다.

다음으로 농업 이외 수입을 보자. 앞에서 이미 보았듯이, 총수입 중 농업의 수입의 비율은 조사기간 중 상당히 저하하고 있다(자소작농은 18.6→8.6%, 소작농은 15.9→8.8%). 영세한 경영규모와 고율소작료로 인해 해마다 다수의 준공농가가 발생하는 상황에서 농업외 수입은 농가의 생계보충을 위한 중요한 재원이 되고 있었다. 특히 농업외 수입은 그 대부분이 현금수입으로서, 미작수입과 함께 농가의 현금수입 중 2대 부문을 형성하고 있었다. 이와 같은 농업외 수입의 비중저하는 종래와 같은 생계보충 수단으로서의 역할이 축소되었음을 뜻하는 것이라 할 수 있는데, 한편으론 본업인 농업이 그만큼 안정화되었다는 점을 반영하는 것일지도 모르겠다.

<표 5-8>에 의하면, 자소작농의 경우 농업외 수입이 절대액으로도 감소하고 있는 반면, 소작농의 경우는 약간 증가하고 있다. 한편 그 내역을 보면, 겸업수입은 자소작농·소작농 모두 약 2배로 증가한 반면, 가사수입은 양자 모두 감소하고 있으며, 특히 자소작농의 경우 감소율이 크다. 그런데 한 가지 유의해야 할 점은, 겸업과 가사수입의 구체적 항목에 관해서이다. 겸업의 구체적 항목은 표 하단에 적혀 있듯이 주로 자영업적 성격의 업종으로 구성되어 있다. 한편 본래라면 겸업으로 간주할 수 있는 임금수입 등은 가사수입에 포함되어 있다. 가사수입 중에는 이 밖에도 이자, 배당금, 임대료 등이 포함되지만 가장 큰 부분은 역시 임금수입일 것이다. 가사수입의 감소 원인이 주로 임금수입의 감소에 의한 것인지는 정확히 알 수 없으나, 아무튼 이 점에 관해서는 앞서 지적했다시피 의문이 여전히 남는다.

<표 5-8> 농업이외의 수입

단위: 円, (%)

		농업외 수입	내역	
			겸업 수입	가사 수입
자소작농	1933	87.59	15.62 (17.8)	71.97 (82.2)
	1938	73.06	30.33 (41.5)	42.73 (58.5)
소작농	1933	53.55	14.94 (27.8)	38.61 (72.2)
	1938	60.00	28.47 (47.4)	31.53 (52.6)

주: 1) 겸업수입이란, 신탄업(薪炭業)·토지중개업·정미업·우사업(牛事業)·염제조업·포목행상·목공·석공·두부제조업·닭행상·고추행상·종이제조업 등임.

2) 보통 겸업수입에 넣어야 할 봉급 및 노임수입, 재산수입 등은 가사수입에 포함함.

자료: <표 5-5>와 동일, pp.16-17.

이제 농가의 경비지출에 대해 살펴보자. 농가총경비는 앞의 농업총수입 항목에 대응하여 크게 농업경영비·가계비·겸업비로 구분할 수 있는데, 자료의 제약상 <표 5-9>에서는 농업경영비(소작료 포함)와 가계비를 제외한 농업이외의 경비(=겸업비)만을 표시하고 있다. 『조사』에서는 가계비 및 겸업비의 현금지출분만이 게재되어 있고, 현물지출분은 알 수 없다. 겸업비의 경우 현물지출은 거의 없을 것으로 생각하지만, 가계비의 경우는 식량이나 의류 등의 자급분이 상당히 클 것으로 추정된다. 이러한 사정을 고려하며 위와 같이 농업이외의 경비로서 겸업비만을 일단 표시하기로 한다.

농업이외의 경비는 자소작농·소작농 모두 약간의 증가를 보이고 있는 한편, 본업인 농업경영비는 각각 74%, 88% 증가하고 있어 소작농에서의 증가율이 더욱 높다.

농업경영비 중에서 비중이 특히 큰 4개 항목을 골라 각각의 비율을 표시한 것이 <표 5-10>이다. 무엇보다도 소작료의 비중이 큰 점을 지적할 수 있겠는데, 특히 소작농의 경우는 78.3%에서 73.1%로 약간 감소하긴 하였어도 극히 높은 비중을 차지하고 있다. 농업경영비의 증가는 바로 이 소작료의 증가에 의해 규정되었다고 말해도 과언이 아닐 것이다. 또 하나 주목되는 것은 비료비의 급증이다. 금액상으로 보면 자소작농은 13.4→38.3엔, 소작농은 8.7→28.8엔으로서 거의 3배 내지 그 이상으로 증대하고 있다. 그 결과, 구성비에서도 1938년에는 자소작농 13.4%, 소작농 10%로 크게 상승하였다. 당시 축력이나 기계 등의 사용이 극히 미미했던 상황에서, 농민은 오직 비료의 투입증대를 통해 토지생산성을 높이려했다는 점을 쉽게 짐작할 수 있다.

이상에서 본 수입과 지출을 통해 마지막으로 농가소득의 추이를 보면 <표 5-11>과 같다. 여기서의 농업소득은 농업수입으로부터 농업경영비를 공제한 것이고, 농업의 소득은 농업의 수입으로부터 (가계비를 제외한)농업이외의 경비를 공제한 수치이다. 가계비가 공제되어 있지 않으므로 농가의 순소득은 아니라는 점을 주의할 필요가 있다. 전체적으로 보아 소득규모 면에서 자소작농이 소작농보다 우월한 입장에 있으나, 그간의 소득 증가율로 보면 소작농 쪽이 오히려 높다. 농업소득에 한정하면 소작농은 2.5배나 증가하고 있는 것이다. 한편 농업의 소득에서는 소작농의 경우 아무 변화가 없는 반면, 자소작농은 37→18엔으로 소득이 반감하고 있어 대조적이다. 이는 앞서 보았듯이, 자소작농의 농업의 수입이 감소(특히 가사수입의 감소)한 사실을 반영하는 것이다.

<표 5-9> 농가의 경비

단위: 円

		농업경영비	가계비를 제외한 농업이외의 경비
자소작농	1933	164 (100)	50.59 (100)
	1938	286 (174)	54.83 (108)
소작농	1933	150 (100)	25.97 (100)
	1938	288 (192)	32.41 (125)

주: () 안은 지수.

자료: <표 5-5>와 동일, pp.19-20.

<표 5-10> 농업경비 중 주요 비목의 구성비

단위: %

		비료비	고용노임	소작료	조세공과
자소작농	1933	8.2	8.3	56.9	10.5
	1938	13.4	7.8	56.9	7.1
소작농	1933	5.8	3.6	78.3	4.1
	1938	10.0	3.4	73.1	2.9

자료: <표 5-5>와 동일, pp.20-21.

<표 5-11> 농가의 소득

단위: 円

		농업소득	농업외소득	총소득
자소작농	1933	220.03 (100)	37.00 (100)	257.03 (100)
	1938	492.69 (224)	18.23 (49)	510.92 (199)
소작농	1933	136 (100)	27.58 (100)	163.58 (100)
	1938	343 (252)	27.59 (100)	370.59 (227)

주: () 안은 지수.

자료: <표 5-5>와 동일, pp.25-26.

이처럼 농가의 총소득액이 명목상으로는 증가하였는데, 실질소득은 과연 어떠했는가. 극히 간소한 추정을 하자면, 경성의 물가지수(조선은행 조사)는 1933년을 100으로 할 때 1938년에 141이었으므로 자소작농과 소작농의 총소득의 증가율보다도 낮으며, 따라서 실질소득 또한 증가했음을 알 수 있다. 물가지수를 감안한 실질소득은 자소작농의 경우 41% 증가, 소작농 61% 증가가 되는 셈이다. 단, 좀 더 세밀한

분석을 하려면, 농가의 구입품목과 판매품목이 서로 다르기 때문에 각각의 물가지수를 구해야 할 것이다. 이에 관해서는 생략하겠으나, 몇몇 대표적인 품목에 관한 물가지수를 비교해 보면(조선은행 조사), 구매품의 가격지수는 126, 판매품의 그것은 155로서, 농가의 입장에선 상대적으로 유리한 조건이었다고 할 수 있다

다만, 빠뜨려선 안 될 것이 가계비의 존재이다. 가계비 속에는 식량비를 비롯하여 의류 등 생필품 비용, 관혼상제비 등이 포함되며, 농가 전체로서의 재생산을 유지하기 위한 비용이라 할 수 있다. 농가총소득이 가계비를 커버하고도 남는다면 잉여가 축적되겠지만, 그렇지 못할 경우 농가는 빚을 지거나 아니면 농업의 축소재생산 혹은 생활수준의 악화를 면치 못할 것이다. 참고로 마츠모토(松本武祝, 1989)에 의하면, (현금)‘가사지출(=가계비)’의 규모는 조사기간 중 자소작농은 74.7→110.7엔, 소작농은 56.3→88.4엔으로 증가하였는데, 이를 공제해도 농가소득은 플러스로 남는다. 다만, 농가가 직접 생산하여 자급한 부분 등을 포함한 현물로의 가계비 지출도 상당히 존재했을 것으로 보이며, 또 부채상환액을 공제할 경우 최종적으로 농가의 손에 얼마만큼의 순소득이 남아 있었는지는 정확히 파악할 수 없다.

마지막으로 농가경제계획에서 강조되었던 현금수지의 구조를 간단히 보자(표 5-12). 현금수입과 현금지출 모두 상당히 증대하고 있어, 이 시기 농가의 상품화폐경제화가 진전되었음이 확인된다. 이 점에 대해서는 마츠모토 논문이 구체적인 항목별로 상세하게 밝혀내고 있으므로 참조하기 바란다. 다만 한 가지 부언하자면, 표에서 보듯이 농업총수입 중에서 현금수입이 차지하는 비율은 조사기간 중 오히려 떨어지고 있는 점이 주목된다.

따라서 1930년대의 화폐경제화의 진전을 너무 과대평가해서는 안 될 것으로 보인다. 또 하나 흥미로운 점은, 현금수지의 차액(화폐소득)이 1933년 시점에서도 이미

<표 5-12> 농가의 현금수지

단위: 円, (%)

		현금수입 (A)	총수입대비 비율	현금지출 (B)	화폐소득 (A-B)
자소작농	1933	205.96	(43.6)	189.64	16.32
	1938	322.60	(37.9)	273.49	49.11
소작농	1933	120.18	(35.7)	111.12	9.06
	1938	214.82	(31.6)	186.53	28.29

자료: <표 5-5>와 동일, pp.27~28.

흑자인 점이다. 주지하듯이, 농가갱생계획에서는 현금수지 불균형 농가가 지도대상의 하나였다. 『조사』의 모집단이라고 할 수 있는 1933년도 1차 갱생지도농가의 수처에 의하면, 현금수지 불균형 농가(계획 당시)는 총지도농가의 57%를 차지하고 있으며, 1호당 현금부족액은 25.52엔이었다. 따라서 아무리 평균치라고는 해도, 『조사』의 대상 농가의 경우 1호당 흑자라는 점은 이해가 잘 안 된다. 이는 마츠모토가 지적한 대로 『조사』의 대상 농가가 비교적 상층농에 편중되어 있었을 것이라는 점과 관련될지도 모르겠으나, 조사 방법의 차이에 의한 것일 수도 있다.

3. 제1차 갱생지도농가의 분석

앞에서는 『조사』를 통해 농가경제의 실태의 일단을 살펴보았다. 『조사』의 대상 농가는 제1차 지도농가 전체의 10%도 안 되지만, 나름대로 농가갱생계획의 실시결과가 반영되어 있다고 할 수 있다. 그러나 동시에 『조사』에서의 1호당 평균치를 곧바로 전체 지도농가에 적용하는 것에도 신중해야 할 것이다.

농가의 마이크로한 경영구조에 대한 가장 상세한 정보를 제공하고 있음에도 불구하고 『조사』가 가지는 이러한 대표성의 문제를 감안하여 여기서는 이를 보완하기 위해 또 하나의 자료로서 『소화팔년도 실시(제1차)갱생지도농가 및 부락의 5개년간의 추이』(조선총독부 농림국 농촌진흥과, 1939)를 검토해 보기로 한다. 이 자료(이하 『추이』로 함)는 『조사』와 마찬가지로 제1차 갱생지도농가를 대상으로 하여, 계획실시 당시(1933년 4월)와 ‘현재’(1938년 3월)의 상황을 조사비교한 것이다. 그러나 한 가지 큰 차이는 『추이』에서는 제1차의 모든 지도농가를 조사 대상으로 하고 있다는 점이다. 이러한 장점과 함께, 갱생계획 실행연한 5개년간을 완료한 농가(=제1차 지도농가)를 대상으로 삼고 있다는 점에서 농가갱생계획의 정책 효과를 온전하게 평가하는 데 매우 적절한 자료라고 할 수 있다. 다만, 『추이』는 지도농가 전체를 대상으로 하고 있는 반면에 조사 항목은 『조사』만큼 세부적이지 못하다. 그러나 한편에서 ‘갱생3요점’의 원인별 내역이나 전농가의 계층별 이동상황 등 『조사』로부터는 파악할 수 없는 사항이 기록되어 있어 독자적인 가치가 있다 따라서 두 자료를 상호 보완적으로 활용함으로써 농가갱생계획의 실상에 좀 더 가까이 접근할 수 있을 것으로 생각된다.

이하 『추이』의 조사 항목 중 본고와 관련해 중요하다고 판단되는 몇 가지 통계자료를 간추려서 소개하기로 하겠다.

<표 5-13> 갱생지도농가의 자소작별 호수와 증감 내역

단위: 戶, (%)

	계획 실시당시	현재	증감	증감 내역
자작	6,629 (13)	7,508 (18)	879 (5)	(1) 증가(2003호) ① 자기의 자금력에 의해 자작농이 된 자 (1,341호) ② 타인의 자금력에 의해 자작농이 된 자 (584호) a) 도의 창설 (355호) b) 금융조합의 창설(136호) c) 기타에 의한 차입금(93호) ③ 전입 기타 사유에 의해 자작농이 된 자 (78호) (2) 감소(1,124호) ① 재해, 질병 또는 사고에 의해 자소작농 이하로 전락한 자 (137호) ② (위)이외의 사유에 의해 소작지를 취득하여 자소작농이 된 자(168호) ③ 전출 기타 사유에 의한 자(819호) ⇒ 순 증가(879호)
자소작	1,7535 (34)	18,525 (43)	990 (9)	(1) 증가 (4,063호) ① 자기의 자금력에 의해 자소작농이 된 자 (1,625호) ② 타인의 자금력에 의해 자소작농이 된 자 (2,083호) a) 도의 창설 (1,243호) b) 금융조합의 창설(586호) c) 기타에 의한 차입금(255호) ③ 재해, 질병 또는 사고에 의해 자작농 이상에서 자소작농으로 전락한자 (89호) ④ 자작농 이상으로서 (위)이외의 사유에 의해 소작지를 취득하여 자소작으로 된 자 (138호) ⑤ 전입 기타사유에 의한 자 (127호) (2) 감소 (3,073호) ① 재해, 질병 또는 사고에 의해 소작농이하로 전락한 자 ② 전출 기타 사유에 의한 자 ⇒ 순 증가 (990호)
소작	27,217 (53)	16,805 (39)	△ 10,412 (△14)	(1) 증가 (711호) ① 피용자, 노동자 등에서 소작농이 된 자 (119호) ② 재해, 질병 또는 사고에 의해 자소작농 이상에서 소작농으로 전락한자 (268호) ③ 전입 기타 사유에 의한 자 (324호) (2) 감소 (11,123호) ① 소작쟁의에 의해 소작지를 상실한 자 (652호) ② 전출 기타 사유에 의한 자 (10,471호) ⇒ 순 감소 (10,412호)
기타	324	184	△ 140	
계	51,705	43,022	△ 8,683	

주: () 안은 갱생지도농가 총호수에 대한 비율임.

자료: 朝鮮總督府農林局農村振興課, 『昭和八年度實施(第一次)更生指導農家並ニ部落ノ五箇年間ノ推移』, 1939, pp.3-6.

제1차 갱생지도농가는 계획 당초의 51,705호에서 계획 종료 시에는 43,022호로 감소하였다. 즉, 계획 기간에 8,683호가 감소하였는데, 그 내역은 타 지역으로의 전출이나 재해에 의한 갱생계획의 중지 등에 의해 지도농가로부터 탈락한 자가 9,518호이고, 반대로 전입 등에 의해 새로이 지도농가에 편입된 자가 835호로서, 결국 8,683호가 감소(17%)한 것이다. 뒤에서 보듯이, 탈락한 농가의 대부분은 전출에 의한 것인데, 이에 대해 조사당국에서는 ‘생활의 불안정’을 그 원인으로 들고 있다.

이러한 탈락농가와 편입농가의 동향과 더불어 『추이』에서는 각 계층의 상하이동 상황을 원인별로 파악하여 제시하고 있다. <표 5-13>에 의하면, 계획 기간에 자작농과 자소작농은 각각 879호, 990호 증가했고, 소작농은 10,412호가 감소하였다. 각 계층 내의 변동 상황을 보면, 자작농의 879호 순증은 한편으로 2,003호가 새로이 증가하고 다른 한편으로 1,124호가 감소한 결과이다. 새로 자작농이 된 자는 주로 자기의 자력에 의한 자가 많으며(1,341호), 도나 금융조합의 자작농창설사업에 의한 자는 491호에 지나지 않았다(농가갱생계획과 함께 농촌진흥운동의 또 하나의 중요 사업이었던 자작농창설유지사업에 관해서는 이 책의 다른 장에서 다루고 있으므로 참조하기 바란다). 한편 감소요인은 전출 기타 사유에 의한 자가 대부분이며, 자소작농 이하 계층으로 ‘전락’한 자는 305호이다. 여기서 ‘전락’이라고 말할 경우, 재해나 질병 등에 의해 말 그대로 자소작농 이하로 전락한 자(137호)와 경영 확대를 위해 소작지를 취득하여 자소작농이 된 자(168호)의 두 부류가 있으므로 유의해야 할 것이다.

다음으로 자소작농의 경우도 자작농과 대체로 비슷한 사정이라고 할 수 있다. 자소작농의 증가에는 자작농 이상→자소작농으로의 하강과 소작농→자소작농으로의 상승의 두 가지 코스가 있겠는데, 표에서 알 수 있듯이 증가호수의 92%는 후자의 상승 코스였다. 자소작농의 경우에는 자작농창설유지사업에 의해 토지를 취득한 자의 비율이 (앞의 자작농의 경우에 비해) 더 높다. 또한 감소요인으로서도 소작농 이하로 전락한 사례보다도 전출 등에 의한 자가 훨씬 많다.

마지막으로 소작농의 경우는 계획 기간에 급감하고 있어 주목되는데, 이는 전적으로 전출 기타 사유에 의한 것(10,471호)이었다. 앞서 말한 제1차 지도농가 중 8,683호의 탈락농가는 압도적으로 이 소작농 계층이었음은 말할 필요도 없다. 이들은 열악한 생활조건을 견디지 못해 타부락으로 이동하거나 도시로 흘러 들어가 하층사회를 형성했었을 것으로 보인다.

다음의 <표 5-14>로부터는 탈락농가를 제외하고 1938년 3월 현재 잔존하는 농가

의 경지규모별 이동 상황을 알 수가 있다. 우선 앞의 <표 5-13>과 이 <표 5-14>를 비교함으로써 탈락농가의 계층별 내역이 정확히 판명된다. 즉, 자작농 이상 계층에서 878호, 자소작농에서 1,919호, 소작농에서 5,693호, 기타에서 183호가 각각 탈락하고 있다. 이들을 제외한 현존 농가의 경지규모별 이동 상황을 보면, 7단보 이상 규모에서는 모두 증가하고 있고, 7단보 미만 규모에서 농가호수가 줄고 있다(합계 1,615호). 특히 감소한 농가의 거의 전부가 소작농이었음이 주목된다. 더욱 흥미로운 점은 소작농의 경우 7단보 이상 규모에 있어서도 모두 감소하고 있다는 사실이다. 결과적으로 소작농은 계획 기간에 총 4,719호(당초 소작농의 22%)가 줄어들었다. 결국 농가갱생계획을 통해 영세한 소작농이 점차 규모를 확대하면서 자소작농 혹은 자작농으로 전환해 갔던 것이다.

<표 5-14> 갱생지도농가의 경지규모별 호수

단위: 戶

	계획실시 당시					현재					증감				
	자작농 이상	자소작농	소작농	기타	계	자작농 이상	자소작농	소작농	기타	계	자작농 이상	자소작농	소작농	기타	계
3단보 미만	274	569	1,840	32	2,715	321	543	1,203	21	2,088	47	△ 26	△ 637	△ 2	△ 627
3~5단보	452	1,324	3,025	4	4,805	494	1,457	2,186	6	4,143	42	133	△ 839	1	△ 662
5~7단보	484	1,988	3,441	6	5,919	616	2,209	2,759	9	5,593	132	221	△ 682	3	△ 326
1정보	610	2,544	3,765	2	6,921	809	3,021	3,098	6	6,934	199	477	△ 667	4	13
1~1.5정보	787	2,909	3,588	5	7,289	1,023	3,719	2,882	3	7,627	236	810	△ 706	△ 2	338
1.5~2정보	768	2,246	2,332	3	5,349	997	2,746	1,868	2	5,613	229	500	△ 464	△ 1	264
2~3정보	1,019	2,077	2,016	3	5,115	1,378	2,625	1,591	1	5,595	359	548	△ 425	△ 2	480
3~4정보	665	1,134	882	-	2,681	905	1,348	710	-	2,963	240	214	△ 172	-	282
4~5정보	398	486	358	-	1,242	525	501	267	-	1,303	137	15	△ 91	-	61
5정보 이상	294	323	208	-	825	432	252	172	-	956	138	29	△ 36	-	131
기 타	-	6	69	86	161	-	4	69	134	207	-	△ 2	-	48	46
합계	5,751	15,606	21,524	141	43,022	7,510	18,525	16,805	182	43,022	1,759	2,919	△4,719	41	

자료: <표 5-13>과 동일.

<표 5-15> 식량 부족의 주요 원인별

단위: 戶, %

	계획실시 당시		현 재		증가(B-A)
	호 수(A)	비 율	호 수(B)	비 율	호 수
주로 경지부족에 기인	15,045	58	5,856	66	△ 9,189
주로 재해에 기인	4,812	19	1,629	18	△ 3,183
부채, 기타에 기인	5,882	23	1,431	16	△ 4,451
계	25,739	100	8,916	100	△ 16,823

자료: <표 5-13>과 동일.

이처럼 영세농가의 경제 상태가 점차 개선되어 나간 점과 관련하여 ‘갱생3요점’의 실적을 살펴보자. <표 5-15>에는 주요 원인별 식량 부족 농가의 추이가 나와 있다. 계획 동안 16,823호가 식량 부족 문제를 해소하고 있는데, 이는 식량 부족의 최대의 원인이었던 경지부족을 해결함으로써 달성된 바가 크다. 위에서 본 영세농의 경지확대 경향이 이러한 식량 부족 농가의 감소를 초래한 것으로 추측된다.

다음으로 부채농가의 추이는 <표 5-16>과 같다. 계획 당초 35,353호였던 부채농가 중 고리채의 정리차환을 한 농가는 20,996호(59%)이고, 금액으로는 부채 총액의 49%(1호당 97.3엔)를 정리하고 있다. 정리 내역을 보면, 금융조합의 고리채정리자금에 의한 것이 46%, 자기자금에 의한 변제액이 45%, 조정에 의한 감면액이 9%이다. 부채정리사업에서 금융조합의 역할을 확인할 수 있음과 더불어 농가의 자구노력 또한 상당한 것이었음을 알 수 있다.

한편 부채의 원인별 내역을 보면(표 5-17), 농업경영에 기인하는 자와 식량 부족에 기인하는 자가 가장 크며, 두 요인 합쳐 호수로는 계획 당초와 현재 모두 63%, 금액으로는 각각 59%, 63%를 차지하고 있다. 계획기간 중의 17,697호의 부채농가 감소는 주로 이 두 원인이 해소됨으로써 실현된 것이었다. 따라서 이 부분에서도 경지규모의 확대와 농업경영 개선에 의한 소득 향상이 부채정리의 배경의 하나로 작용하고 있었다고 판단된다.

<표 5-16> 갯생지도농가의 부채 총괄

단위: 호, %, 엔

		계획실시 당시	현 재	증 감	적 요		
부	호수(戶)	35,353	17,656	17,697	고리채의 정리차환	호 수	20,996(59)
	비율(%)	(69)	(41)	(△28)		금 액	2,042,876(49)
채	금액(円)	4,166,267	2,025,647	2,140,620	고리채의 정리차환 내역	1호당 정리액	97.30
	1호당(円)	117.85	57.30	60.55		금융조합의 고리채 정리자금에 의한 차환액	939,129(46)
						농가의 자기자금에 의한 변제액	923,133(45)
						조정에 의한 감면액	180,614(9)

주: 1) 비율은 총호수에서 차지하는 부채농가호수의 비율임.

2) 1호당 부채액은 계획실시 전 부채농가 1호당임.

자료: <표 5-13>과 동일.

<표 5-17> 부채의 주요 원인별

단위:戶, 円, %

구 분		계획실시 당시		현 재		증 감
		호수 및 금액	비율 (%)	호수 및 금액	비율 (%)	호수 및 금액
주요 농업경영에 기인	호수 (戶)	11,348	32	6,911	39	△ 4,437
	금액 (円)	1,561,439	37	991,057	49	△ 570,382
	1호당 (円)	137.60		87.33		△ 50.27
주요 재해에 기인	호수 (戶)	3,177	9	1,747	10	△ 1,430
	금액 (円)	366,512	9	171,849	8	△ 194,663
	1호당 (円)	115.36		54.09		△ 61.27
주요 관혼상제에 기인	호수 (戶)	4,973	14	1,692	10	△ 3,281
	금액 (円)	619,658	15	153,209	8	△ 466,449
	1호당 (円)	124.80		30.81		△ 93.79
주요 식량 부족에 기인	호수 (戶)	11,086	31	4,275	24	△ 6,811
	금액 (円)	901,305	22	278,028	14	△ 623,277
	1호당 (円)	81.30		25.08		△ 56.22
주요 질병에 기인	호수 (戶)	1,696	5	801	4	△ 895
	금액 (円)	169,419	4	70,897	3	△ 98,522
	1호당 (円)	99.89		41.80		△ 58.09
기타	호수 (戶)	3,073	9	2,230	13	△ 843
	금액 (円)	547,934	13	360,607	18	△ 187,327
	1호당 (円)	178.31		117.35		△ 60.96
계	호수 (戶)	35,353	100	17,656	100	△ 17,697
	금액 (円)	4,166,267	100	2,025,647	100	△ 2,140,620
	1호당 (円)	117.85		57.30		△ 60.55

자료: <표 5-13>과 동일.

참고 삼아 규모별 부채액과 차입선별 부채액을 <표 5-18> 및 <표 5-19>에서 제시해 놓았다. 규모별로는 100엔 이하가 가장 많으며, 차입선은 그 구성비에서 ‘개인 및 기타’ 부문이 줄고 금융조합이 신장하고 있음을 알 수 있다.

<표 5-18> 규모별 부채액

단위: 호, %

	계획실시 당시		현 재		증 감
	호 수(A)	비 율(%)	호 수(B)	비 율(%)	호 수(B-A)
50엔 미만	12,731	36	7,180	41	△ 5,551
50~100엔 미만	10,267	29	4,884	28	△ 5,383
100~200엔 미만	7,324	21	3,094	17	△ 4,232
200~500엔 미만	3,914	11	1,764	10	△ 2,150
500~1,000엔 미만	925	3	646	4	△ 279
1,000엔 이상	192	-	88	-	△ 104
계	35,353	100	17,656	100	△17,697

자료: <표 5-13>과 동일.

<표 5-19> 차입선별 부채액

단위: 엔, %

		계획실시 당시		현 재		증 감
		금 액	비 율(%)	금 액	비 율(%)	금 액
금융조합	금액	1,861,880	45	1,352,316	67	△ 509,564
	1호당	52.67		38.25		△ 14.42
권농공제 조합	금액	136,929	3	92,457	5	△ 44,472
	1호당	3.87		2.62		△ 1.25
각종 계	금액	381,183	9	82,120	4	△ 299,063
	1호당	10.78		2.32		△ 8.46
개인 및 기타	금액	1,786,275	43	498,754	24	△ 1,287,521
	1호당	50.53		14.11		△ 36.42
계	금액	4,166,267	100	2,025,647	100	△ 2,140,620
	1호당	117.85		57.30		△ 60.55

자료: <표 5-13>과 동일.

다음으로 농촌진흥운동에서 당국이 강조하였던 농가부업에 대해 간단히 보자 <표 5-20>에는 농가의 주요부업 중 생산호수가 가장 많은 3가지 종목이 표시되어 있다. 계획 당초 최대의 종사자가 있었던 새끼 부문은 3,082호가 추가로 증가하고 있는 데 대해, 가마니 부문은 10,003호가 새로이 증가하여 가장 눈에 띈다. 한편 직물 부문은 기간 중 1,000호가 증가하고 있으나 그 절대호수는 4,966호로서 의외로 적다. 제1차 지도농가 총호수에 대한 직물제조 농가의 비율은 10% 정도인데, 이는 전국적인 동향과는 커다란 괴리가 있어 흥미롭다. 예컨대 면직물 제조호수 하나만 들더라도 1935년 당시 전국 총농가의 25.7%에 달하고 있으며, 이 밖에 견직물이나 마직물을 포함하면 직물제조 농가의 비중은 훨씬 커짐은 물론이다. 일반적으로 농가부업으로서의 직물업은 상대적으로 빈곤한 영세농가의 자급자족적 성격을 지녔다는 점을 생각한다면 제1차 지도농가가 비교적 우량한 농가이며 또 상품경제화가 더욱 진전된 농가라고 추정할 수 있을지도 모르겠다. 직물업에 종사하지 않는 나머지 대다수 농가는 자급이 아닌 시장에서 구입했을 것이기 때문이다. 다만 이 점은 약간 납득이 안 가기도 하므로, 조사의 불비에 의한 것일지도 모른다는 점을 부기해 둔다 아무튼 앞서 먼저 검토한 『조사』와 동일하게, 가마니 등 신흥형 부업이 크게 약진하고 재래형인 직물업이 정체하고 있었다는 사실은 어느 정도 재확인되리라 생각한다

<표 5-20> 갯생지도농가의 주요 부업
단위: 호, 매, 관, 反, (%)

		계획실시 당시	현 재	증 감
가마니 (叭)	생산 호수 (호)	12,793 (30)	22,796 (53)	10,003 (23)
	수량 (매)	1,385,704	4,208,577	2,822,873
	농가 1호당 (매)	108	185	77
	갯생지도농가1호당 (매)	32	98	66
새끼 (繩)	생산호수 (호)	21,647 (50)	24,729 (57)	3,082 (7)
	수량 (관)	1,430,666	2,938,955	1,508,289
	농가 1호당 (관)	66	119	53
	갯생지도농가1호당 (관)	33	68	35
직물 (9개 도)	생산호수 (호)	3,966 (9)	4,966 (12)	1,000 (3)
	수량 (反)	23,568	39,375	15,807
	농가 1호당 (反)	6	8	2

주: () 안은 총호수에서 차지하는 비율(%)임.
자료: <표 5-13>과 동일.

<표 5-21> 현금수입의 내역

단위: 엔, %

		계획실시 당시		현 재		증 감
		금 액	비 율(%)	금 액	비 율(%)	금 액
경종수입	금액	1,717,355	57	733,056	55	△ 984,299
	1호당	69.55		103.89		34.34
양축수입	금액	245,151	8	117,925	9	△ 127,226
	1호당	9.93		16.71		6.78
양잠수입	금액	151,399	5	73,999	6	△ 77,400
	1호당	6.13		10.49		4.36
부업수입	금액	356,416	12	201,899	15	△ 154,517
	1호당	14.43		28.61		14.18
기타수입	금액	549,468	18	204,316	15	△ 345,152
	1호당	22.25		28.96		6.71
계	금액	3,019,789	100	1,331,195	100	△ 1,688,594
	1호당	122.29		188.66		66.37

자료: <표 5-13>과 동일.

이제 마지막으로 현금수지 불균형 농가에 대해 검토해 보자. 불균형 농가의 감소 상황과 1호당 현금수지의 변화에 대해서는 앞의 <표 5-4>에 이미 나와 있으므로 여기서는 현금수입과 현금지출의 내역에 대해서만 제시해 두기로 한다. 먼저 현금수입에 관해 계획실시 당시와 현재의 구성비를 비교해 보면(표 5-21), 양축, 양잠, 부업 수입이 약간 증가한 반면 경종수입(57→55%)과 기타수입의 비중은 약간 감소하고 있다. 참고로 『조사』의 대상 농가의 경우 현금수입 중 경종수입이 차지하는 비율은 자소작농 42→60.8%, 소작농 39.1→52%로 증가하고 있어 대조적이다. 또한 양축, 양잠, 부업 수입의 합계가 1938년 당시 30%를 차지하고 있는데 대해, 『조사』의 농가의 경우는 자소작농이 16.7%, 소작농이 19.9%로서 상대적으로 비중이 낮다. 아쉽게도 『추이』에서는 농가의 총수입에 대한 조사는 빠져 있어 이 점을 비교할 수는 없는데, 아무튼 현금수입에 관한 한 『조사』와 『추이』간에 미묘한 차이가 있다는 점을 지적해 두고자 한다.

다음으로 현금지출 구성비의 변화를 보면(표 5-22), 영농비는 27→33%로 증가한 반면 가사비는 50→46%로 감소하고 있다. 가사비의 비율이 매우 높은 점이 특히 주목된다. 한편 『조사』에서는 영농비의 비율이 자소작농 24.8→32.0%, 소작농 20.4→

30.8%로서 『추이』와 거의 비슷한 변화를 보이고 있으며, 가사비는 자소작농 39.4→40.5%, 소작농 50.7→47.4%로서 소작농의 비율이 『추이』의 수치와 유사하다. 이러한 비교로부터 다음과 같은 점을 시사 받을 수 있을 것이다. 즉, 『조사』의 대상 농가가 비교적 상층농가에 편중되어 있을지도 모른다는 논점과 관련해 『조사』에서는 조사 대상 농가 중 자소작농의 비율이 52%로서 높은 반면, 『추이』의 제1차 지도농가의 경우는 계획실시 당시 자작농 13%, 자소작농, 34%, 소작농 52%로서 자소작농이 상대적으로 적게 포함되어 있다는 점, 따라서 전반적으로 『조사』의 농가 쪽이 우량한 결과를 보이고 있는 것이 아닌가 하는 점을 지적할 수 있겠다. 물론 엄밀하게 따지려면 『조사』의 자소작농과 소작농이 『추이』의 자소작농과 소작농의 평균치를 각각 웃도는지 여부를 파악하지 않으면 안 되지만, 이 점에 대해서는 확인하지 못했다.

이상 제1차 갱생지도 농가 전체에 대한 조사 자료인 『추이』를 통해 농가경제의 변화양상의 일단을 살펴보았다. 전반적으로 말해, 지도대상이 된 농가의 경제 상태가 (『조사』의 대상 농가와 마찬가지로) 일정하게 향상되고 있다는 사실을 우선 지적할 필요가 있겠다. 특히 소작농에서 자소작농 이상 계층으로 상승하고 있는 자가 많다는 점이 갱생계획의 성과를 단적으로 말해 주고 있다. 그러나 다른 한편으론 계획기간 중 소작농을 중심으로 탈락한 농가가 꽤 많다는 점 또한 간과해서는 안 될

<표 5-22> 현금지출의 내역

단위: 엔, %

		계획실시 당시		현 재		증 감
		금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액
영농비	금액	1,001,493	27	491,222	33	△ 510,271
	1호당	40.56		69.62		29.06
가사비	금액	1,835,959	50	695,765	46	△ 1,140,194
	1호당	74.35		98.60		24.25
조세공과	금액	227,514	7	100,268	7	△ 127,246
	1호당	9.21		14.21		5.00
기타지출	금액	585,020	16	214,284	14	△ 370,736
	1호당	23.69		30.37		6.68
계	금액	3,649,986	100	1,501,539	100	△ 2,148,447
	1호당	147.81		212.80		64.99

자료: <표 5-13>과 동일.

<표 5-23> 총농가의 계층별 구성의 추이

단위: 천호, (%)

	자 작 농	자소작농	소 작 농	합 계
1913~1917	555 (21.8)	991 (33.8)	1,008 (39.4)	2,554 (100.0)
1918~1922	529 (20.4)	1,015 (39.0)	1,098 (40.6)	2,602 (100.0)
1923~1927	529 (20.2)	520 (35.1)	1,172 (44.7)	2,621 (100.0)
1928~1932	497 (18.4)	853 (31.4)	1,362 (50.2)	2,712 (100.0)
1933~1937	547 (19.2)	732 (25.6)	1,577 (55.2)	2,856 (100.0)
1938~1940	547 (19.1)	720 (25.2)	1,594 (55.7)	2,861 (100.0)

자료: “朝鮮に於ける自作農創設維持事業”, 『殖銀調査月報』 55号, 1942.12, p.6.

것이다. 더욱이 갱생지도의 대상 박인 일반농가의 동향을 포함해 생각한다면, 갱생 계획의 성과는 그리 큰 것이 아니었다고 판단된다. 즉, <표 5-23>에서 보듯이 1933-1937년 기간에 자작농이 이전 기간에 비해 5만호 증가한 점은 주목되나, 그 이상의 규모로 소작농은 약 21만호 증가하고 있으며, 자소작농은 12만호 감소하고 있는 것이다. 또 전시하의 1938-1940년 기간에도 소작농의 증가경향은 멈추지 않고 있다. 이처럼 농가갱생계획은 당시의 전반적인 농민층의 몰락경향을 저지할 정도의 성과는 올리지 못했던 것이다.

제5절 농촌진흥운동의 평가

본고에서는 1930년대에 전개된 농촌진흥운동의 배경과 그 중심사업인 ‘농가갱생계획’의 내용을 검토하고, 아울러 운동의 실적과 효과를 평가하기 위해 『조사』와 『추이』를 이용해 농가경제의 실태를 살펴보았다. 서술에서는 선부른 가치판단을 가능한 한 자제하고, 객관적인 사실관계를 정리·소개하는 일을 우선하고자 했다. 그러나 본고에서 다루지 못한 주제는 여전히 많다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 예를 들어, 농촌진흥운동의 지도적 담당자로서의 중견인물 양성사업과 이들에 의한 촌락의 조직화, 광의의 농촌진흥운동이라 할 수 있는 자작농창설유지사업 부채정리사업의 중심이 된 금융조합에 의한 제도금융권으로의 농민의 편입, 농촌진흥운동의 전개 과정에서의 지주계층의 대응과 동향, 『조선농지령』과 농촌진흥운동의 관계, 전시동

원정책과의 관련에서 본 운동의 의의 등등이다.

이와 같은 제 문제를 충분히 검토하지 않은 채 농촌진흥운동의 역사적 의의에 대해 성급히 논하는 것은 온당하지 않을 것이다. 이 점에 관해서는 후속의 연구에 기대하기로 하고, 여기서는 몇 가지 논점을 제시하고 끝맺음을 하고자 한다.

우선, 총독부의 정책에 대한 평가의 문제이다. 농촌진흥운동이 농가경제의 일정한 향상에 기여했음은 본문에서도 지적한 바이다. 다만 그 경우 어디까지를 정책의 효과에 의한 것으로 볼 것인지는 명확하게 평가하기가 어렵다. 즉, 1930년대 초의 공황상태로부터 서서히 경기가 회복되어 가면서 농업을 둘러싼 시장조건도 점차 개선되어간 점을 고려에 넣어야 할 것이다. 특히 최대의 수출품인 미곡의 가격이 회복되는 한편, 조선 내 공업화의 진전에 따른 미곡의 상대가격의 상승 등을 감안할 때, 1930년대 농가경제의 일정한 향상은 정책적 요인 이전에 경제적 요인으로부터도 어느 정도 설명할 수 있을 것이다. 다만, 전반적인 소작농의 증가 경향에서 알 수 있듯이, 지도농가와 지도대상 밖의 일반농가의 동향의 차이를 더욱 면밀히 검토할 필요가 있다고 생각한다. 일반농가에 대한 지도농가의 상대적 우위가 실질적인 차이를 가지는 것이라면 그 부분은 일정하게 정책의 효과로 평가할 수 있을 것이다.

다음으로 1930년대의 농업을 검토할 때 공업화의 동향과 연계지어 파악할 필요가 있다는 점이다. 공업의 성장이 미약했던 1920년대와는 달리 1930년대의 급속한 공업화는 농업 부문에 대해서도 다양한 측면에서 영향을 미쳤을 것이다. 농공간 분업에 따른 새로운 시장의 창출, 농촌노동력의 도시로의 유출 등 공업화는 종래의 농업과 농촌을 근본적으로 재편하는 원동력으로 작용했다고 할 수 있다. 이 점을 중시한다면, 농촌진흥운동의 궁극적 목표였던 ‘농가경제의 안정화’는 그것이 농업내부에서의 해결 방안이었던 한 한시적이고 불완전할 수밖에 없었다고 생각한다. 1930년대의 조선이 농업사회로부터 공업사회로 구조적으로 변동하는 과도기에 있었다는 사실을 전제로 하여 이 시기의 농촌진흥운동의 역사적 의의와 한계를 다시 한번 재검토해 볼 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

『朝鮮農會報』

<일반문헌>

松本武祝(1989), “1930년대 조선의 농가경제”, 안병직 외, 『근대조선의 경제구조』, 비봉출판사.

조성원(1996), “근대일본면업과 식민지 조산”, 『연세경제연구』, 제3권 제2호.

주익중(2002), “식민정부, 기업, 식민지 공업화”, 『근현대 한국경제에서의 기업과 정부』(2002년도 경제사학회 정기학술대회).

지수걸(1984), “1932-35年間の 朝鮮農村振興運動: 植民地 ‘體制維持政策’으로서의 機能에 관하여”, 『한국사연구』, 46, 1984, 9.

橋本壽朗(1984), 『大恐慌期の日本資本主義』, 東京大學出版會.

金洛年(2002), 『日本帝國主義下の朝鮮經濟』, 東京大學出版會.

瀨野周治(1942), “朝鮮に於ける農家經濟の變遷”, 『殖銀調査月報』, 第33号.

松本武祝(1998), 『植民地權力と朝鮮農民』, 社會評論社.

全羅南道(1935), 『農山漁村振興事務便覽』.

朝鮮總督府(1936), 『農村振興運動の全貌』.

朝鮮總督府(1938), 『農·漁家更生計劃の實施概況』.

朝鮮總督府(1940), 『朝鮮に於ける農村振興運動の實施概況と其の實績』.

朝鮮總督府農林局農村振興課(1939), 『昭和八年度實施(第一次)更生指導農家竝ニ部落ノ五個年間ノ推移』.

川東埜弘(1985), “農業および農政”, 山崎隆三 編, 『現代日本經濟史』, 有斐閣.

暉峻衆三 編(1981), 『日本農業史』, 有斐閣.

제 6 장

전시체제하의 식량정책

제 1 절 1939년 대가뭄과 농가의 궁핍

일반적으로 5월 중순경부터 중국 양자강 유역의 저기압이 발달하여 한반도에 비를 뿌리는데, 1939년에는 양자강 유역의 저기압 발생이 극히 적어 전국적으로 강수량이 크게 줄어들었다. 특히 경기 이남지방은 4월부터 7월까지의 총강우량이 예년의 1/3-1/2 수준인 200-350mm에 불과하였다(『朝鮮農會報』, 1939. 11, p.110). 그 결과 이 해의 수도작은 식부예정면적 122만 7천정보의 58%에 해당하는 70만 9천정보가 가뭄 피해를 당했다.⁷²⁾ 피해면적 가운데 식부 불능이 62.4%나 되었고, 그 외 수확전무(고사한 것)가 12.8%, 70% 이상 감수가 24.7%였다(표 6-1). 물론 이 통계에서는 수확량 감수가 70% 미만인 경우는 피해면적에서 제외되었으므로 실제 가뭄피해 면적은 이보다 훨씬 크다고 보아야 할 것이다. 이와 같은 가뭄 피해로 쌀 수확량은 전년에 비해 46%나 감소(약 900만석 감소)한 785만3천석에 불과하였다. 특히 전북, 경북, 충남, 충북의 피해가 심해 이들 지역의 수확량이 평년의 29-36%에 불과하였는데, 그 가운데에서도 주요 쌀 산지인 전북의 부안군과 옥구군은 수확량이 각각 평년의 7%와 8%로 최악의 상황이었다. 1924년과 28년에도 가뭄이 있었는데, 당시의 논의 피해면적이 각각 13만 5천여정보, 21만 4천여정보였고, 그로 인한 쌀 생산량 감소가 각각 237만 6천석, 200만 6천석이었던 것과 비교해 볼 때 1939년의 대한밭 피해가 어느 정도였는지를 잘 알 수 있다.

밭작물도 가뭄 피해를 입었는데 작물에 따라 피해 상황이 약간 달랐다. <표 6-2>는 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 강원 지역의 밭작물 피해 상황을 정리한 것

72) 당시 한밭에 대해서는 별다른 인용이 없는 한 朝鮮總督府司正局社會課(1943)에 의한다.

인데 옥도와 대두가 가장 큰 피해를 입었다. 옥도의 경우 재배면적이 적어 그렇게 큰 문제가 되지 않으나 주요 발작물 중의 하나인 대두는 전남만 약간 생산이 증가하였을 뿐 다른 지역은 파종 시기의 지연 발아 불량, 발아 후 고사 등으로 생산이 큰 폭으로 감소하여 농가경제에 적지 않은 타격을 주었다. 그나마 주요 식량인 맥류와 좁쌀은 전년도에 비해 오히려 생산이 늘어나 가뭄으로 인한 식량 문제를 완화하는 데 도움이 되었다. 그러나 좁쌀의 경우 지역별로 차이가 있어 경기, 충북은 전년도에 비해 생산량이 1/3-1/2 정도로 크게 감소하였다. 한편 면화의 경우도 전체적으로 전년 수준을 유지하였으나, 가뭄과 그로 인한 병충해로 충북 25%, 충남 33%, 전북 13%, 경북 24%나 수확량이 감소하였다.

<표 6-1> 수도작 피해상황

단위: 정보, 천석, %

	식부예정 면적(A)	식 부 면 적	피 해 면 적			B/A (%)	실수확량 (C)	평 년 수확량(D)	C/D (%)	
			식 부 불능면적	수확전무	70%이상 감 수					계(B)
경기	197,100	168,190	28,981	28,203	49,199	106,383	54	1,424	2,729	52
충북	67,551	35,996	31,555	3,021	14,072	48,647	72	365	1,006	36
충남	159,172	103,880	56,292	21,428	29,225	106,945	67	728	2,334	31
전북	165,307	80,614	84,693	3,956	15,244	103,892	63	690	2,364	29
전남	197,694	134,605	63,089	10,801	16,771	90,660	46	1,513	2,608	58
경북	185,577	58,360	127,217	2,883	13,946	144,046	78	731	2,409	30
경남	167,783	120,707	47,076	14,285	28,914	90,276	53	1,270	2,370	53
강원	86,738	83,036	3,702	6,505	7,839	18,046	22	1,132	1,190	95
합계	1,226,921	784,317	442,604	91,080	175,211	708,895	58	7,853	17,009	46

자료: 朝鮮總督府司正局社會課, 1943, p.64.

<표 6-2> 1939년 발작물 피해상황

단위: 정보, 석, 천근, %

	식부면적	실수확량 (A)	1938년 실수확량(B)	A/B (%)
옥도	16,225	40,522석	140,911석	28.8
맥	1,155,117	10,869,639석	9,649,709석	112.6
좁쌀	311,119	1,823,247석	1,391,464석	131.0
대두	360,905	955,468석	1,962,337석	48.7
면화	204,529	175,533천근	178,812천근	98.2

자료: 朝鮮總督府司正局社會課, 1943, pp.78-82.

<표 6-3> 1939년 가뭄으로 인한 이재농가 현황

단위: 호, %

	미작농가 수 (A)	이재농가 수 (B)	비율 (B/A)	자력·상조· 지주구조 농가 수	구조가 필요한 농가 수
경기	229,138	116,866	51	36,602	80,264
충북	120,974	93,751	77	19,579	74,172
충남	207,057	144,673	69	50,309	94,364
전북	223,877	213,126	95	37,052	176,074
전남	403,884	174,082	43	56,119	117,963
경북	322,212	259,740	80	83,843	175,897
경남	277,416	161,576	58	37,828	123,748
강원	160,496	22,189	13	8,210	13,979
계	1,945,054	1,182,003	60	329,545	784,522

자료: 朝鮮總督府司正局社會科, 1943, p.90.

총독부의 조사 자료에 의하면 당시 상기 8개도의 미작농가는 194만 5천호인데 그 가운데 가뭄피해를 입은 이재농가는 118만 2천호로 전체 미작농가의 60%에 달하였다(표 6-3). 특히 벼의 식부율이 가장 낮았던 경북과 전북은 이재농가가 각각 80%, 95%나 되었다. 그런데 수확의 70% 이상 피해를 입었을 경우에만 이재농가로 인정하였으므로 피해가 수확의 70% 미만인 농가도 포함시키면 경기 이남 미작농가의 경우 거의 대부분 피해를 입었다고 보는 것이 타당하다. <표 6-3>에서 자력·상조·지주구조란 식료 등의 원조가 있었던 농가를 말하는데 이들 농가 수를 이재농가 수에서 제외한 것이 구조가 필요한 농가로서, 전체 이재농가의 66%나 되었다.

가뭄으로 인한 피해는 지주, 자작농, 소작농 할 것 없이 모든 농민이 당하였지만 그 중에서도 특히 소작농민, 농업노동자 등 영세민에게 치명적이었다. 이들은 가뭄으로 벼의 식부가 이루어지지 않았거나 식부가 이루어진 경우도 그 후 말라죽어 농업노동의 기회가 급격히 줄어들어 노동수입 확보가 어려워졌고, 또한 가을 수확을 담보로 식량을 빌릴 수도 없게 되어 상당수의 농가가 식량확보에 큰 어려움을 겪게 되었다. 사실 봄의 보리 수확기와 가을 쌀 수확기 전에는 식량이 크게 부족하여 매년 많은 농민들이 큰 어려움을 겪고 있었다. 1930년 조사에 따르면 전체 농민의 약 48%, 그리고 소작인의 68%가 준공민이었다. 그러므로 큰 가뭄이 발생하면 영세소농의 생활은 더욱 더 비참해질 수밖에 없었다. 1939년 8월경부터 식량이 부족해진 농가가 적지 않았는데, 이들은 밀이나 보리의 껍질 또는 기울에 소량의 곡류를 섞어 먹거나, 소량의 밀·도토리·칩뿌리 등의 가루에 야채나 해초 등을 섞어

죽 등을 만들어 먹어 공복을 면하는 정도였다. 그러나 시간이 지나면서 곡류는 물론이고 겨, 기울, 나물조차 없어 그야말로 기아 상태에 직면하게 되었다. 소작농민과 농업노동자들의 생활이 이처럼 비참한 상태에 처하게 되자 농촌을 떠나 유랑하거나 도회지로 몰려들어 결국 걸식생활을 하는 사람들이 속출하였다. 이들 가운데에는 가족이 뿔뿔이 흩어지는 경우도 적지 않았다.

총독부는 이와 같은 참담한 가뭄 피해 농민들에 대해 ① 외지 노동 취업 알선, ② 만주 개척민 알선, ③ 부업장려, ④ 노임 살포 공사 실시, ⑤ 종곡 대부 등과 같은 몇 가지 구제대책을 실시하였다. 그러나 다음과 같은 점들을 볼 때 총독부의 대책에 피해 농민의 구호와 피해 시설의 복구를 기대한다는 것은 무리였다. 첫째, 위와 같이 총독부는 몇 가지 구제대책을 내놓았으나 “모든 것을 관이 구제하는 것은 쓸데없이 의뢰심을 조장하고 자력갱생의 정신을 몰각하는 결과를 초래”한다 하여 총독부에 의한 적극적인 구호 대책보다는 “자력에 의한 분기 및 지주 또는 인보상조”에 의한 구제와 황국신민 이데올로기를 동원한 정신지도를 가뭄대책의 근본 방침으로 제시하고, 국민정신총동원연맹의 애국반을 동원하여 정신지도와 구제활동을 실시하도록 하였다. 둘째, 이재민의 외지 노동 취업 알선과 만주 개척민 알선을 이재민 대책으로 적극적으로 추진하였는데, 이것은 당시 전시 노동력 동원에 어려움을 겪던 총독부가 구호대책을 이용하여 이재민을 지방 및 일본의 각종 국책사업 광산 등에 노동 취업을 알선하고 또 북선 및 만주 개척민으로 우선적으로 이주시킨 것이라고 할 수 있다. 특히 이와 같은 농업노동력의 반출은 신체 건장한 청장년을 중심으로 이루어졌으므로 농업노동력의 양적 감소뿐만 아니라 질적 저하도 초래하여 오히려 농업 생산력 복구에 장애를 초래하게 된다. 셋째, 노임 살포 공사에 동원되었을 때 받는 노임도 동절기를 대비해야 한다는 이유로 최소한도의 소요 생활비인 1일 40전 이상은 지불하지 않고 나머지는 강제 저금하도록 하여 읍면장 등이 관리하도록 하였다(『朝鮮農會報』, 1939. 11, pp.112-116; 朝鮮總督府司正局社會課, 1943, pp.165-166, p.181).

제 2 절 전시체제하 일본의 미곡수급 사정

1930년대 중반 일본의 미곡수급은 일정 수준의 식민지미 이입 속에서 안정적으로 유지되고 있었다. 그러나 중·일전쟁 개시 이후 ① 조선, 대만, 만주에서 공업화와 인구 증가에 따른 미곡 수요의 증가, ② 외화 제약으로 인한 엔블럭 내부로의 외국맥 수입 급감,

③ 일본 국내의 사료용 잡곡 수요와 조선, 중국북부의 식용 잡곡 수요 경합 격화 등과 같은 변화가 가속화되면서 엔블록 내에서의 식량수급 사정은 빠르게 악화되고 있었다. 이에 대처하기 위해 일본 농림성은 1938년 8월 일본, 조선, 대만, 만주, 북지(北支), 중지(中支), 몽강(蒙疆)의 관계자가 출석한 동아농림협의회를 개최하여 ‘일만지(日滿支)’ 전역에서 농림수산물의 증산정책을 입안하는 것에 대한 합의를 이끌어 냈다. 이에 따라 1939년 4월 농림성 임시농촌대책부는 「중요 농림수산물 증산계획」을 작성하여 미곡, 맥류, 고구마, 감자 등에 대한 1939년 생산목표를 설정하였는데, 미곡에 대해서는 일본 400만석, 조선 120만석, 대만 50만석으로 정하였다(松本武祝, 2003, p.387, p.403).

이런 상황하에서 1939년 조선에서 발생한 미증유의 가뭄은 일본의 미곡수급정책에 엄청난 충격을 주었다. 조선미의 일본 수출은 1930년대 후반 조선 내 소비 증가로 약간 감소한 해도 있었지만 1930년대 초부터 계속 증가하였다. 그러나 1939년 조선의 한발로 여름부터 일본으로의 수출이 감소하기 시작하여 1939미곡연도의 수출량은 569만석으로 전년에 비해 44%나 줄어들었다. 그리고 1940미곡연도의 경우는 대폭적인 생산량 감소로 수출량은 43만석에 불과하였다. 특히 이 시기에는 대만미의 일본 수출도 줄어들어, 일본의 조선미·대만미 수입량은 1938년 1,512만석에서 1939년 965만석, 1940년 318만석으로 감소하였다. 이로 인해 1939년 가을 일본의 미곡생산이 1938년에 비해 300만석의 증산이었는데도 불구하고 식민지미 수입이 감소하여 수급추계상 이월량이 849만석에서 406만석으로 크게 줄어들었고 일본의 미곡 수급사정은 급격히 악화되었다(農林大臣官房總務課, 1959, p.276).

이처럼 미곡수급 상황이 큰 위기를 맞이하자 일본 정부는 배급통제, 소비절약 등 각종 대책을 마련하면서 응급책으로 남방 3지역(프랑스령 인도지나, 타이, 미얀마)으로부터의 미곡 수입을 급속히 확대하기 시작하였고, 장기 구상으로 ‘일만지(日滿支)’를 대상으로 식량증산정책을 수립하였다(農林大臣官房總務課, 1959, pp.279-306, 松本武祝, 2003, p.389). 우선, 1940년 8월 일본 기획원⁷³⁾이 작성한 농업정책요강은 “장기간(10년 정도)에 걸쳐 내외지 및 일만지에 대한 종합적인 연차수급계획을 수립”할 것을 결정하였다. 또한 1940년 9월 각의에서 미곡의 국가관리를 규정한 「1941년도 미곡대책」이 결정되었는데 여기에는 식민지에 대해서도 적당한 대책을 강구하도록 하였다(農林大臣官房總務課, 1959, p.309).

73) 1937년 7월에 중·일전쟁이 일어난 것을 계기로 국가총동원계획의 수립, 종합국력 확충 운용 등의 전시적 통제와 중요 국책의 심사, 예산의 통제 등을 담당하는 기관으로 10월 25일 기획원 관제가 공포되었다(秦郁彦, 1981, p.673).

<표 6-4> 일본의 미곡 수입입량

단위: 천석

	총수입입량	조선미·대만에서	남방에서
1930	8,554	7,352	1,090
1931	11,530	10,691	728
1932	11,636	10,617	893
1933	12,699	11,749	915
1934	14,123	14,076	26
1935	13,208	12,946	246
1936	14,164	13,795	366
1937	11,815	11,592	219
1938	15,271	15,120	0
1939	9,949	9,653	0
1940	11,505	3,179	7,624
1941	14,882	5,276	9,570
1942	16,151	6,937	9,214
1943	6,654	1,638	5,016
1944	5,295	4,800	불명
1945	1,573	1,572	불명

자료: 松本武祝, 2003, p.390.

그러나 1941년 12월 태평양전쟁이 발발하자 일본의 식량수급은 더욱 위기를 맞게 되었고 그에 따라 일본 정부는 식량확충정책을 강화하지 않을 수 없게 되었다. 특히 전쟁으로 식량수입이 중단되면서 일본, 조선, 대만, 만주에서의 식량 확보가 무엇보다 중요하게 되었다. 1942년 2월 농림대신은 농림계획위원회에 대해 “대동아전쟁의 진전에 의한 경제자급권 확립에 즉응하여 식량대책상 제국이 채택할 방책 여하”라는 자문을 요청하였다. 이 자문에 대해 위원회는 “일만지 전체를 통한 식량 자급도 강화를 목표로 해 특히 내지, 외지 및 만주에서 적절한 식량자급체제 확립을 꾀할 것”, “일만지에 있어 보전 또는 보유를 필요로 하는 식량을 남방 각 지역에서 확보할 것” 등을 답신하였다. 이 답신을 기초로 1942년 4월 농림계획위원회 전시식량부회는 주요농산물대책요강을 결정하여, “주요 농산물 대책에 대해서는 우선 향후 10년간을 1기로 하여 대동아공영권의 각 지역에서 … 계획을 수립”하기로 하고 일본, 조선, 대만 및 만주에서 주요 식량자급체제를 확립하는 정책 목표를 제시하였는데(松本武祝, 2003, p.393), 조선에 대해서는 미곡생산에 주력하여 일본에 대한 공급을 확보할 수 있도록 생산체제를 갖추고, 대두에 대해서도 일정수량을 일본에 공급할 수 있도록 생산할 것을 결정하였다(『朝鮮農會報』, 1942. 5, p.65).

그러나 전쟁이 격화되어 외국산 미곡수입이 사실상 불가능하게 되자 농림성은 1943년 6월에 「식량증산응급대책요강」, 8월에 「제2차 식량증산대책요강」을 계속 추진하였다. 이 요강들은 일본 국내뿐만 아니라 식민지에서도 일본에 준해 증산조치를 취할 것을 요구하였다. 더욱이 1943년 12월 21일과 12월 28일에는 각각 「일만(日滿)식량수급에 관한 조치요강」과 「식량자급태세강화요강」을 차례로 확정하였다. 전자는 “내지, 조선, 대만 및 만주국 각 지역에서 식량 확보를 목적으로 유기적인 연계하에 생산계획의 수립실시를 피하고 일체적인 관념하에 각 지역의 수급 조정을 이루는 것으로, 이를 위해 각 관련 기관이 참가하는 일만식량협의회를 상설화하였다. 그리고 후자는 전시농업요원제도의 확립, 증산확보에 관한 조직(부락증산반, 식량증산대)의 정비, 농지에 관한 대책 강화를 추진하는 것이다. 일만식량협의회는 1944년 5월과 12월 두 차례 개최되어 1945년도(미곡연도)에 잡곡 350만석을 일본에 공급하기로 결정하였다(農林大臣官房總務課, 1959, p.344). 그러나 전쟁에서 일본의 패색이 짙어지면서 이와 같은 식량정책 자체가 무의미하게 되었다.

제 3 절 전시체제하 미곡통제의 강화

1939년 대가뭄으로 벼 식부면적이 큰 폭으로 줄어들 것이라고 총독부가 발표하자 쌀값은 천정부지로 급등하기 시작하여 8월에는 이미 백미 60kg에 16엔을 넘어섰고(표 6-5), 곳곳에서 쌀에 대한 매점매석이 일어나는 등 쌀의 수급 균형이 급격히 붕괴되고 있었다. 상황이 급격히 악화되자 총독부는 종전의 간접통제 대신 직접통제를 실시하기 시작하였는데, 그 후 태평양전쟁의 발발과 1942년, 43년, 44년의 계속된 미곡의 흉작으로 식량통제를 계속 강화해 갔다. 이하에서는 1939년부터 1945년까지 총독부가 실시한 미곡의 집하, 배급 통제 대책에 대해 살펴본다.

<표 6-5> 월별 백미 가격(1등급 60kg)

단위: 円

	11월	12월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	평균
1937	11.94	11.77	12.33	12.52	12.68	13.24	13.25	13.23	13.62	13.76	13.72	12.88	12.91
1938	12.68	13.07	13.07	13.01	13.23	13.11	13.21	13.32	13.81	14.04	14.02	14.21	13.40
1939	14.01	13.77	13.91	14.15	14.06	13.99	14.28	15.05	15.81	16.24	16.90	16.56	14.87

주: 전국 평균임.

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, pp.78-79.

1. 1940미곡연도 대책

우선 1939년 7월 14일 농림국장과 경무국장은 폭리취체령을 적용하여 지주, 상인, 회사 등 미곡을 대량으로 소유하는 자의 매점매석 행위를 단속하도록 각 도지사에게 통첩하였다. 그리고 7월 29일 다음과 같은 내용의 미가대책요강을 발표하였다.⁷⁴⁾

- ① 거래소는 벼의 상장을 인정할 것.
- ② 거래소에서 벼와 현미의 최고거래가격을 잠정할 것.
- ③ 지주 등의 저장벼 출하를 중용할 것.
- ④ 대용식을 확보할 것, 즉 만주국과 연락하여 좁쌀, 고량 등의 수입관세를 면제하고 필요량을 수입할 것.
- ⑤ 일본에서 이입하는 맥류에 대해서도 가격을 적정할 것.
- ⑥ 조선 내 소비미의 도정수준을 낮출 것.
- ⑦ 대용식의 혼식을 장려할 것.

또 1938년 미곡 소비량 1,700만석의 15%에 해당하는 260만석을 절약하는 절미운동을 전개하였고, 수출입품에 관한 임시조치법에 의거하여 백미취체규칙을 11월 1일부터 실시하며, 「조선 미곡도정 제한규칙」을 제정하여 백미의 제조 자체를 금지하였다(岩田龍雄, 金子永徽, 1943, 上, p.10-11).

그러나 이것은 어디까지나 임시적 조치이고 12월 27일 일본의 미곡배급통제법에 준하여 조선미곡배급조정령과 이를 근거법으로 하여 「조선 미곡배급 조정령의 규정에 의한 미곡배급 통제에 관한 건」이 공포되면서 본격적인 미곡통제가 시작되었다. 즉 미곡의 매점매석, 또는 미곡의 지역적 편중, 미가의 이상 변동 등에 대해 긴급조치를 취할 수 있게 되었고, 또한 최고판매가격을 초과하는 가격으로 미곡을 판매할 수 없게 되었다.

그리고 총독부는 필요한 쌀 수량을 쌀 과잉 도에 할당하여 도지사 책임하에 농민들로부터 쌀을 공출하도록 하고, 공출미를 취급할 조직으로 도내 곡물업자들로 조직된 도배급조합을 설치하였다. 도배급조합은 총독부의 지시에 따라 공출미를 매입해서 7분도 백미로 정미하여 수이출용으로 공급하거나 또는 쌀이 부족한 지역의 배급기관에 공급하였다. 또 12월 29일에는 쌀의 실물 거래만을 실시하는 기관으로 조선미곡시장주식회사를 설립하였다.⁷⁵⁾

74) 전시기 총독부의 미곡대책에 대해서는 별다른 인용이 없는 한 石塚峻(1983)에 의한다.

75) 쌀 가격은 이미 최고가격이 설정되어 있어 가격 움직임이 없으므로 조선미곡시장주식

집하통제를 위한 제도 정비를 마친 총독부는 1940미곡연도에 250만석을 미곡 과잉도에 할당하여 공출하도록 하였는데, 250만석 가운데 150만석은 수이출용으로 조선미곡시장주식회사가 매수하고, 100만석은 조선 내 수급조절용으로 도배급조합이 매수하여 총독부의 지시에 따라 미곡이 부족한 도의 배급기관에 공급하도록 하였다(朝鮮總督府司正局社會課, 1943, 附, pp.72-75).

한편 총독부는 일본, 만주로부터 잡곡을 수입하는 업무를 담당하는 기관으로 11월 25일 조선수이입잡곡중앙배급조합을 설치하였다. 만주잡곡 수입 실적이 많은 미쓰이물산 경성지점과 경성에 본사가 있던 풍국(豊國)제분주식회사가 조합원이었다.

2. 1941미곡연도 대책

1940년 가을 쌀 생산량은 2천 152만 7천석으로 대흥작이었던 1939년에 비해 약 700만석 정도 늘어났으나 여전히 평년작에 미치지 못하는 수준이었고, 전쟁도 장기화되자 총독부는 국내 소비와 군수 요구를 충족시키기 위해 미곡과 주요 잡곡에 대한 출하, 집하, 배급, 수출입, 가격조작 및 소비 등 각 부문에 대해 통제를 강화하였다.

먼저 각도마다 1년간의 소비량을 정해 미곡과 잡곡별로 각도 생산량에 대한 소비량의 과부족 수량을 정하도록 하여 과잉도에 대해서는 과잉수량의 매수 또는 강제보관을 명령하도록 하였다. 총독부로부터 공출 명령을 받으면 과잉도는 바로 과잉군으로, 그리고 과잉군은 이것을 다시 과잉면에 할당하였다.

그리고 이와 같은 집하통제를 강화하기 위해 1939년 각도에 설치한 배급조합과 조선수이입잡곡중앙배급조합을 1940년 10월 30일 해산시키고 도 단위의 양곡배급조합과 조선양곡중앙배급조합을 설치하였다. 도양곡배급조합은 지방유력자, 미곡상, 일부 지주 등의 출자로 10월 하순부터 11월 상순 사이에 각도에 설립되어 총독부의 명령에 의해 미곡을 매입하고 매입한 미곡은 총독부의 명령 또는 승인을 받아 수이출용으로 조선양곡중앙배급조합에 매각하거나 양곡이 부족한 도의 양곡배급조합에 매각하였다. 물론 이 시기에는 공출할당 이외의 양곡에 대해서 아직 상인의 자유거래가 인정되고 있었다.

회사는 개점휴업 상태였고, 대신 수이출미만을 취급하였다.

한편 종전에는 벼의 판매가격만을 설정하였는데, 새로 생산자 판매가격을 설정하여 이중 미가제를 실시하였다. 생산자 판매가격은 생산자가 도양곡조합에 판매하는 가격이고 도매가격은 도양곡배급조합이 중앙배급조합에 판매하는 가격인데, 도매가격은 생산자 판매가격보다 1석당 1리 9모 높게 책정하여 이것을 도양곡배급조합의 기본수입으로 하였다. 백미에 대해서도 종전에는 소매가격만 설정하였는데, 이것도 도매가격을 정해 2단계로 하고 그 차액은 1석당 1엔 50전으로 하여 소매업자의 영업이익으로 돌렸다.

3. 1942미곡연도 대책

생산을 장려하기 위해 1941년 10월 3일 일본 정부는 조선미에 대해서도 현미로 1석당 약 3엔 전후의 장려금을 생산자에게 교부하고 매입가격을 1엔 인상하는 미곡장려금 제도를 실시하기로 결정하였다. 이에 따라 총독부는 10월 23일 통제미에 대해 다음과 같은 내용의 구체적인 장려금 교부대책을 마련하였다.

- ① 교부금은 총독부 및 도 통제미(1941년 산미)로 통제기관이 매상하는 미곡에 대해 지불.
- ② 장려금은 미곡생산자에 지급하는 생산장려금과 공출자에 대한 출하장려금으로 구분.
- ③ 생산자가 생산미를 공출하는 경우에는 생산장려금과 출하장려금을 합산해서 받음.
- ④ 생산장려금은 소작미에 대해서도 지급.
- ⑤ 장려금 지급은 검사 합격 벼에 대해 실시.
- ⑥ 장려금은 미곡 매상때 판매액과 함께 통제기관에서 지급.⁷⁶⁾

4. 1943미곡연도 대책

1942년 산미부터 통제가 더욱 강화되었다. 우선 중앙기관으로 총독부의 감독하에 양곡의 수이출입 및 군수공출을 담당하는 조선양곡주식회사를 새로 설치하고 종전

76) 1942년 산미부터는 매상 시기에 관계없이 일률적으로 1석당 생산장려금 1엔 50전, 출하장려금 50전을 지급하였다.

의 도양곡배급조합 대신 도양곡주식회사를 설치하였다. 도양곡주식회사는 민간자본이 참가하고 회사 임원도 민간인이 담당하였으나 조선양곡주식회사도 1/3 정도 출자하여 중앙기관과 지방기관의 연결을 강화하였고 부군도양곡배급조합은 도양곡주식회사의 지점 또는 출장소로 개조되었다(岩田龍雄·金子永徵, 1943, 下, pp.6-7). 또 도양곡주식회사가 도내 양곡가공업을 통합하여 양곡가공업무도 담당하게 하여 가공에 대한 통제도 강화하였다.

그리고 미곡의 자유 거래가 완전히 중지되었다. 즉 생산양곡 혹은 소작료로 취득한 양곡을 판매할 경우 해당 도양곡주식회사 또는 지정매수인에게만 판매하도록 하였다.

한편 일본 정부는 1943년 5월 조선미에 대해서도 미가대책요강을 발표하여 현미 1석당 40엔이었던 매입가격은 3엔, 그리고 출하장려금은 1엔씩 인상하였고, 매입미곡에 대해서는 종전의 장려금 1석당 3엔(현미) 이외에 보조금으로 9엔을 추가 지급하였다. 그런데 추가 지급하는 9엔 가운데 7엔은 생산자에게 지급하고 나머지 2엔은 미곡증산에 필요한 시설에 충당하도록 하였다.

5. 식량의 국가관리

태평양전쟁이 점점 확대되자 총독부는 식량의 집하, 배급, 소비 전 과정에 걸쳐 강력한 통제를 실시하기 위해 1943년 8월 9일 조선식량관리령을 공포하여 미곡을 포함한 주요 식량의 전면적인 국가관리를 시작하였다. 종전에 폭리취체령과 미곡배급조정령 등에 의해 실시하던 식량의 집하 및 배급 통제를 완전 장악한 것으로 쌀, 맥류, 좁쌀의 경우 행정관청이 정한 자가소비량을 제외한 생산량 전부와 수입식량을 정부에 매각하지 않으면 안 되게 되었다. 주요 식량으로는 쌀, 잡곡뿐만 아니라 전분, 고구마, 감자, 고구마 및 감자의 가공 식량, 면류, 빵이 지정되었다. 공출수량은 부, 군 또는 읍면장이 할당하고 농회가 출하 독려 및 공출을 알선하기로 하였는데, 공출은 생산농민뿐만 아니라 미맥을 비료대, 수리조합비, 수리계비 및 보의 사용료로 받는 경우도 해당되었다. 이로써 종전에는 필요에 따라 내렸던 공출명령이 ‘항상적이고 전면적(朝鮮食糧營團, 1945, p38)’인 공출명령으로 바뀌게 되었고, 과잉도, 군 등 지역을 대상으로 실시하던 공출할당이 직접 생산자를 대상으로 하게 되었다. 총독부는 이미 1943년 6월 21일 조선식량관리특별회계법을 공포(9월 1일 실시)하여 쌀, 맥류, 좁쌀 등 주요 식량의 생산량(생산자 자가 보유량 제외)과 수입 식량 전부를

특별회계로 매입하도록 하였다. 쌀과 잡곡은 1943년산부터, 맥류는 1944년산부터 매입하는데, 식량매입대금은 조선식량증권으로 지불하였다.

그리고 조선식량관리령 부칙에 의해 폐지된 조선미곡시장주식회사와 13개 도양곡주식회사에 대신하여 1943년 10월 13일 총독부의 식량 매입과 매각 등의 업무를 담당할 조선식량영단이 설립되었다. 일본의 경우 중앙식량영단과 지방식량영단이 업무상은 물론이거니와 제도적으로도 전혀 별개로 이원적인 구성인 데 반해 조선식량영단은 본부와 지부가 일원적으로 통일되어(岩田龍雄·金子永徽, 1943, 下, p.29) 중앙으로부터 말단까지 장악, 통제하는 체제가 마련되었다.

한편 농림국은 10월 15일 다음과 같은 「미곡생산 확보 보급금 교부요강」을 각도에 지시하였다.

- ① 미곡 생산을 확보하기 위해 본 요강에 따라 국가가 보급금 지급
- ② 자소작농의 생산미로 정부에 매각하는 미곡, 비료대 또는 수리비 등으로 납부하는 미곡, 도지사의 지시 또는 농사단체의 알선으로 도내의 사람에게 종자로 판매한 미곡에 대해서도 미곡생산자에게 보급금 지급.
- ③ 보급금은 검사 벼 1입(仄)당 2엔 50전, 검사 현백미 1입당 4엔씩 지급.

그리고 수확 직전에 공출량을 할당하던 종전의 방식 대신에 모심기 전에 공출량을 할당하는 공출사전할당제를 실시하여 공출을 강화하였다(제7장 제3절 참조).

제 4 절 전시체제하 식량증산정책

1. 조선증미계획

조선총독부는 조선에서의 미곡소비 증가, 전쟁으로 인한 미곡공급 증가 등으로 점차 미곡 수급이 영향을 받을 것을 예상하고 1939년부터 3년 계획으로 200만석을 증산하는 증산계획을 입안하였다(『朝鮮農會報』, 1939. 2, p.124). 그러나 앞에서 본 것처럼 1939년 4월 농림성 임시농촌대책부가 「중요 농림수산물 증산계획」을 작성하여 1939년도의 미곡증산계획을 일본 400만석, 조선 120만석, 대만 50만석으로 정하자 조선총독부는 증산계획을 변경하여 1939년도에 국비 120만엔을 투입하여 120만석을 증산하기로 하였다(『殖銀調査月報』, 第11號, 1939. 12, p.65). 1934년 산미증식계획이 중단된 지 약 5년만에 본격적인 증산정책이 재개된 것이다. 단 이번 계획은

1920년부터 실시된 산미증식계획이 토지개량사업을 중심으로 이루어진 것과는 달리 시급한 증산 효과, 자금과 자재 부족 등을 고려하여 경종법 개선, 품종 개량 등만을 실시하여 증산하기로 하였다. 물론 여기에는 1930년대 초 조선미의 일본 수입에 골머리를 썩은 일본 농림성이 토지개량사업을 강하게 반대한 것도 중요한 원인으로 작용하였다(古庄逸夫, 1960, pp.165-166).

그런데 1939년 여름 미증유의 가뭄이 발생하자 총독부는 9월에 다시 계획을 바꾸어 1940년부터 5년간 300만석을 증산(기존의 1939년 120만석 증산을 합치면 420만석)하는 임시조선미증산5개년계획을 입안하였다. 그러나 이 계획도 11월 일본 정부의 요청(古庄逸夫, 1960, p.166)으로 또 다시 확대되어 1940년부터 6년간 경종법 개선과 토지개량사업을 통해 680만석을 증산하여 총 생산량 약 3천 500만석을 확보하기로 정하였다(표 6-6). 이것이 조선증미계획이다(朝鮮總督府農林局, 1939; 古庄逸夫, 1960, pp.46-47).

조선증미계획도 역시 “급속한 증산 효과를 올리고, 자재, 특히 강재의 절약을 기하며 또 반도의 한해대책이라는 견지에서” <표 6-6>에서 알 수 있듯이 “주로 기성답의 관개개선에 중점”을 두어 실시되었다(『殖銀調査月報』第21號, 1940. 2, pp.102-103). 경종법 개선은 6년간 약 511만석의 증산을 목표로 하여 지대별 경종법 수립 실시, 공동 또는 집합 묘대 설치, 수도 채종논 경영 및 종자갱신 확립, 서북지방에서의 다수확 우량품종 육성보급, 병충해 방제, 부락공동작업 실시, 판매비료의 적절한 배급과 합리적인 시비, 심경과 추경 실시, 자급비료 증산 장려, 노동력 및 관개수의 배급조정 확립 등을 시행하기로 하였다. 그리고 목표 달성을 위해 농촌진흥회 및 그에 준하는 단체, 수리조합 농장 등을 실행 단위로 정하여 총독부나 민간의 지도기관은 물론 주요 미작지대의 부락 중심인물 등을 총동원하여 지도망을 조직 정비하고, 지도직원 증원, 강습회 개최 등을 실시하기로 하였다.

<표 6-6> 조선증미계획의 증산량

단위: 천석, %

	1940년 조선증미계획		1942년 확충계획	
	증산수량	비율	증산수량	비율
경종법 개선	5,110	75.1	5,187	45.6
토지개량	1,690	24.9	6,196	54.4
계	6,800	100.0	11,383	100.0

자료: 乾明, 1942, p.5.

<표 6-7> 조선증미계획에 의한 토지개량사업

단위: 정보, 엔, %

사업기간		1940년 계획		1942년 확충계획	
		1940년부터 6개년(완성 8개년)		1940년부터 12개년(완성 14개년)	
시행 면적 (정보)	총 시행면적	163,000		577,700	
	관개개선	101,000		307,000	
	개간·지목변경	25,400		126,700	
	경지정리	18,000		66,000	
	암거배수	6,000		22,000	
	소규모토지개량	12,000		24,000	
	간척사업	-		32,000	
공사비 (엔)		단보당	총액	단보당	총액
	총공사비	140,573		648,359	
	관개개선	94,152		326,102	
	대지구	88.57	49,605	110	231,000
	소지구	97.69	44,547	110	70,000
	개간·지목변경	34,421		190,897	
	대지구	131.42	18,400	154.00	138,600
	소지구	140.54	16,201	144.00	43,200
	경지정리	39.00	7,020	41.00	26,940
	암거배수	39.00	2,340	39.00	8,580
	소규모토지개량	22.00	2,640	22.00	5,280
	간척사업			28,300	90,560
보조율 (%)	관개개선			55(營團)	
	대지구	50		50	
	소지구	50		50	
	개간·지목변경			55(營團)	
	대지구	50		50	
	소지구	50		50	
	개답	30		30	
	경지정리	30		30	
	암거배수	30		30	
	소규모토지개량	국비 50, 도비 25		국비 50, 도비 25	
간척사업			1/2은 55(營團), 1/2은 50		

자료: 農地改良組合聯合會, 1989, pp.129-130.

한편 토지개량사업은 1939년의 한해구제토지개량사업을 계속 이어 실시하는 형태로 진행되었는데 6년간(준공 8개년, 농업개량 완성 11개년) 약 169만석의 증산을 목표로 하였다(표 6-7). 토지개량사업은 빠른 증산 효과, 자재(특히 철강) 절약, 한해 대책 등을 고려하여 개간, 간척, 암거배수 등은 제외하거나 아니면 소극적으로 실시하고 주로 기존 논에 대한 관개개선을 중점적으로 실시하기로 하였다⁷⁷⁾ 이와 같은 방침하에 관개개선 12만 7천정보, 경지정리 1만 8천정보, 암거배수 6천정보, 소규모 토지개량사업 1만 2천정보, 총 16만 3천정보의 토지개량사업을 계획하였다.

이와 같은 내용의 조선증미계획이 실시된 이후 1939년 대가뭄으로 1천 436만석까지 줄어들었던 미곡 생산량이 다시 늘어나기 시작하여 1940년 2천 153만석, 1941년 2천 489만석을 생산하였지만 조선증미계획이 세운 생산량 목표와 비교해 볼 때 각각 85.4%, 95.7%에 머물렀다.

2. 조선증미계획의 확충

조선증미계획이 충분히 계획 달성을 이루지 못하고 1941년 일본의 쌀 생산이 저온과 과도한 강우, 일조량 부족 등으로 5천 546만석이라는 큰 흉작(農林大臣官房總務課, 1959, p.340)을 기록한 가운데, 1941년 12월 8일 태평양전쟁이 발발하자 총독부는 1942년에 조선증미계획을 갱신하여 장기 계획으로 확충하였다.

확충된 계획은 1943년 이후 10년간(완성은 12년간) 1천 138만 3천석을 증산하도록 입안되었는데 조선증미계획과 비교해서 몇 가지 주목되는 점들이 있다.

첫째, 가장 두드러진 특징은 종전의 조선증미계획이 경종법 개선을 중심으로 이루어진 데 반해 갱신계획에서는 토지개량을 통한 산미증산이 크게 중시되었다는 점이다. <표 6-6>에서 알 수 있듯이 종전의 계획에서는 토지개량사업에 의한 증산이 전체 증산의 약 25%에 불과하였으나 갱신계획에서는 54%로 상향 조정되었다.

둘째, 토지개량사업의 내용에서도 변화가 있었다. 조선증미계획과 마찬가지로 여전히 관개개선이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 개간 및 지목변경, 간척과 같은 적극적인 경지확장사업이 전체의 27%로 크게 확대되었다.

77) 「조선증미계획요강」에는 토지개량사업 시행이 <표 6-6>의 구분과 달리 관개개선(대지구, 소지구), 用排水시설(경지정리, 암거배수), 소규모사업으로 구분되어 있다. 관개개선의 대 지구는 1지구가 200정보 이상이고, 소 지구는 1지구가 10-200정보 미만이다. 그리고 소규모 사업은 1지구가 10정보 미만의 관개개선, 소제언, 보의 개수 등이었다.

셋째, 토지개량사업을 보다 강력하게 추진하기 위해 사업 추진 기관으로 1943년 1월에 조선농지개발영단(1942년 12월에 「조선농지개발영단령」 공포)을 설치하였다. 조선농지개발영단은 토지개량사업 가운데 대지구(300정보 이상)의 관개개선을 매년 3만정보씩 10년간 30만정보, 그리고 간척을 매년 2천정보씩 8년간 1만 6천정보, 합계 31만 6천정보의 농지개발을 목표로 하였다(近藤劔一, 1963, pp.181-182). 조선농지개발영단과 관련하여 특히 주목되는 점은 강력한 권한이 부여되었다는 점이다. 종전에 수리조합이 실시하던 토지개량사업의 경우 수리조합의 설립과 수리조합사업의 시행에는 구역 내 몽리자(조합원)의 동의가 필요하였으나⁷⁸⁾ 조선농지개발영단이 시행하는 사업에서는 토지소유자의 의사와 관계없이 총독부가 농업개발을 위해 필요하다고 인정할 경우 강제로 사업을 시행할 수 있게 되었다(「조선농지개발영단령」 제38조). 또 수리시설을 포함하여 농지개발사업으로 인해 이익을 얻은 자에 대해 이익 한도 내에서 그 사업 시행에 사용된 비용의 일부를 조선농지개발영단이 징수할 수 있는 권한도 부여하였다(동령 제46조).

넷째, 물가와 노임의 상승을 고려해서 토지개량사업보조규칙을 개정하여 보조율을 확대하였다(古庄逸夫, 1960, p51).

이처럼 확장 계획은 토지개량사업을 강화하여 미곡 생산을 확대한다는 것이 핵심이었는데 총독부의 의욕적인 사업 실시와는 달리 실적은 매우 부진하였다. 1940년부터 1945년 8월 15일까지 대지구 사업의 경우 공사착수 지구수 50개소, 100,503정보 가운데 준공 지구수는 7개소, 9,283정보(각각 14%, 9.2%)에 불과하였고, 소지구 사업의 경우 대지구보다는 실적이 좋았으나 같은 기간 공사착수 지구수 211개소, 28,518정보 가운데 준공 지구수는 161개소, 19,719정보(각각 76.3%, 69.1%)에 그쳤다.⁷⁹⁾ 한편 경지정리사업은 1945년 8월 15일까지 충청, 전북, 전남, 경북, 경남, 황해, 평북, 함남에서 시행되어 24,000정보가 준공되어 약 6만석(정곡)의 증수가 있었다. 암거배수공사는 기존 간척지에 주로 시행되었는데 별 실적이 없었고, 간척사업도 특별한 진척 없이 개인사업으로 시공이 있었을 뿐이다(農地改良組合聯合會, 1989, pp134-136). 전쟁의 장기화로 인한 물자 부족, 노동력 부족 등이 사업부진의 원인이었다.⁸⁰⁾

78) 그러나 여기서도 실제로는 동의 여부에 관계없이 사업이 강행되었다(農林新聞社, 1949, p.114).

79) 이 가운데 북한 지역 통계는 1942년까지만 포함되어 있고 그 후는 파악되고 있지 않다.

80) 농림국장이었던 시오타(鹽田正洪)는 당시 토지개량사업의 어려운 상황을 다음과 같이 잘 표현하였다. “戰局의 추이와 함께 공사에 필요한 강재, 시멘트, 목재 등의 자재가 나날이 궁색해지고 돈은 있어도 일은 전혀 진척되지 않는 정세로 되어 영단 간부의 일

그리고 이와 같은 토지개량사업의 부진과 비료 등 생산자재 및 농업노동력의 부족, 그리고 매년 계속 되는 자연재해로 쌀 생산도 1941년 이후 크게 줄어들어, 당초 조선증미계획에서 제시한 예상 총 생산량과 비교해 볼 때 1942년은 58.7%, 1943년은 68.4%, 그리고 1944년은 59.0%에 불과한 참담한 상황이었다.

3. 식량 발작물 증산정책

전시체제하에서 일본으로의 미곡 공출을 원활하게 수행하고 심각한 식량 문제를 해결하기 위해 발작물에 대한 증산정책도 적극 실시되었다

3.1. 식량 전작물 증산계획

1931년부터 전작개량증식계획을 수립하여 주요 작물인 맥류, 대두 및 좁쌀의 개량증식을 실시하였는데 중·일전쟁 이후 식량 확보를 위해 전작개량증식계획을 근본적으로 재검토하여 조선 내 자급자족을 목표로 하는 식량전작물증산계획을 1941년부터 5개년 계획으로 시작하였다. 그런데 1941년 9월 일본 정부가 긴급식량대책을 결정함에 따라 1941년, 1942년에 계획을 강화하여 실시하였다(朝鮮總督府, 1943a, pp.218-219).

맥류는 식부면적 확장, 품종개량, 경종개선, 비료증투, 병충해 방제 등을 실시하여 1946년까지 면적 19만정보, 수확량 582만석을 늘려 총 식부면적 172만 9천정보, 총 수확량 1천 868만석을 확보하는 것을 목표로 정하였다. 한편 좁쌀은 다른 증산계획 작물과의 경합 관계상 식부면적을 축소하고 경작법 개선, 병충해 방제 등을 통해 1945년까지 57만 6천석을 증산하여 총 556만석을 확보하는 것을, 그리고 대두는 우량품종 보급, 경종개선 등을 실시하여 1950년까지 19만 3,600석의 증수를 계획하였다(近藤劔一, 1963, p.5; 『殖銀調査月報』, 第32號, 1941. 1. p.100).⁸¹⁾

은 자재확보에 분주한 것이 고작이었다. 특히 1943년 말에 총독부 기구가 소위 결전즉응체제로 바뀌어 자재통제의 일원화, 군수생산책임제의 확보를 목적으로 광공국이 설치되자 빈곤한 자재의 할당은 군수지정공장으로 절대 우선(으로 할당되는) 조작이 행해져 2, 3년 후에 효과가 나타나는 식량증산시설에 대해서는 어쩔 수 없이 제2차로 할당받는 곤경에 처하여지지 않을 수 없게 되었다(古庄逸夫, 1960, pp.168-169).”

81) 『殖銀調査月報』에는 대두도 1941년부터 5년간 증산계획하는 것으로 되어 있는데 近藤劔一(1963)에는 1943년부터 7개년 계획으로 되어 있다.

그러나 총독부의 계획은 제대로 이루지지 못한 것으로 보인다. 맥류의 경우 1944년 생산량은 1천 271만 2천석으로 1939년 이후 최대 생산량이었지만 1944년 목표 생산량 1천 625만 9천석의 78.2%, 1944년 생산책임량 1천 456만 2천석의 87.3%에 머물렀다. 또 좁쌀의 경우 1944년 391만 7천석으로 1943년의 401만석 다음으로 많은 생산량인데 이것 역시 1944년 목표 생산량 549만 6천석의 71.3%에 불과하였다. 그리고 대두의 1944년 생산량은 목표 생산량 272만 2천석의 99.0%였다(표 8-10 참조).

3.2. 고구마 증산계획

고구마는 풍흉에 따른 생산량 차이가 적고 단위 면적당 수확이 많아 식량 공출에 따른 농가의 대체식량으로 큰 도움이 될 뿐만 아니라 항공기 원료와 그 외 공업원료로도 중요성이 커지고 있어 총독부는 1939년부터 함경남북도를 제외한 전국에서 고구마증산계획을 착수하였다. 5년간 1억 2,945만관을 증산하여 총 1억 8,250만관을 확보하는 것이 목표였다. 제주도에서는 1942년부터 3년간 500만관 증산을 목표로 실시되었다. 전쟁이 장기화되면서 식량 사정이 극도로 악화되자 총독부는 1944년부터 계획을 확충 갱신하여 3년간 다수확 품종의 보급, 건묘(健苗) 증산, 재배법 등의 개선을 실시하여 단보당 수확량을 늘리고 휴한지 이용, 작부 방식 개선, 종자의 확보에 대해 중점적으로 지도하여 계획이 완료되는 1946년에는 식부면적 4만정보, 수확량 1억 3,700만관을 늘려 총 식부면적 10만정보, 총 수확량 2억 5천만관 확보를 목표로 하였다. 그러나 한해로 생육이 제대로 안되어 1944년 식부면적과 수확량은 계획에 미달되었다(朝鮮總督府, 1943b, pp.218-219; 近藤劔一, 1963, pp.10-11, p.19).

3.3. 감자 증산계획

고구마와 함께 중요한 식량 보충작물인 감자의 증산을 위해 총독부는 1943년부터 서북선지방의 고지대에 매년 1,050정보의 채종포를 설치해서 210만관의 씨감자를 생산하여 중남선 및 서북선 평야지대의 종자 갱신을 시작하였다. 또 1944년부터 3년간 채종사업의 확충강화, 식부면적 확대, 경작법 개선 등을 실시하여 식부면적 3만정보, 수확량 1억 5,380만관을 늘려 총 식부면적 17만정보, 총 수확량 3억 4,000만관을 확보하는 것을 목표로 정하였다. 그런데 감자 역시 생육 부진으로 1944년 수확량은 계획에 미치지 못하였다(近藤劔一, 1963, p.11.).

한편 총독부는 맥류, 잡곡 및 감자, 고구마의 증산을 독려하기 위해 책임생산수량 실적이 우수한 부락, 기술자에게 포상제를 실시하였다(近藤劔一, 1963, p.11, p.97).

4. 전시 식량 긴급 증산대책

한편 자재부족, 가뭄 등으로 증산정책에 차질을 초래하자 다급해진 총독부는 1943년부터 기존의 정책과는 별도로 전시 식량 긴급 증산대책으로 소규모 용수연못, 우물 등 간이용수원공사를 실시하였다. 이 공사는 철강재, 시멘트 등 군수자재를 사용하지 않고 총동원체제에서 농민의 노동력을 주로 사용하여 2년간 20만 정보에 대해 강행하였다. 사업은 대체로 5정보 이하의 지구를 도기술관이 선정하는데 주로 토지개량계(관련 지주의 임의조합)가 사업주체였다. 이 사업의 실적에 대해 총독부의 한 자료(近藤劔一, 1963, p.12; 古庄逸夫, 1960, p.64)는 1943년에는 118,650정보에 사업을 실시하여 123,000정보에 대해 준공하였다고 기술하고 있으나(표 6-8), 농지개량조합연합회의 자료는 1945년 8월 15일까지 성공적으로 사업을 마친 것은 1/3에 불과하고 실패가 1/3, 미완성이 1/3이라고 밝히고 있다(農地改良組合聯合會, 1989, p.136).

한편 1944년 10월에는 가뭄 피해를 조금이나마 덜기 위해 상습 가뭄 논을 밭으로 전환하는 계획을 발표하였다. 이 계획은 수리불안전 논 30만정보, 천수답 57만정보 가운데 10만정보를 1945년 3월말까지 밭으로 전환하고, 21만정보에 대해서는 대작 시설을 강화하는 것으로 예산 6,471,571엔이 계상되었다. 총독부는 계획을 차질 없이 진행시키기 위해 시책에 협조하지 않는 자에 대해서는 임시농지등관리령을 적용하여 조치를 취하도록 하였다(『殖銀調査月報』第78號, 1944. 12, pp.28-29; 古庄逸夫, 1960, pp.65-66; 近藤劔一, 1963, pp.122-126).

<표 6-8> 1943년 긴급 식량증산사업

단위: 정보, 엔, 석

구 분	사 업	면 적	사업비	증산량
미곡생산 증강시설 사업	소규모 수원시설신설	3,650	5,475,000	33,215
제1차	긴급 증미용 수원 확충시설	15,000	2,250,000	37,500
제2차	긴급 증미용 수원 확충시설	100,000	73,452,338	1,000,000
합 계		118,650	81,177,338	1,070,715

자료 : 近藤劔一, 1963, p.184.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

『殖銀調査月報』

『朝鮮農會報』

<일반문헌>

농림신문사(1949), 농업경제연보.

농지개발조합연합회(1989), 『농조연합회10년사관계자료집』.

乾明(1942), “增米計劃と土地改良”, 朝鮮總督府, 『調査月報』, 1942. 7.

古庄逸夫(1960), 『朝鮮土地改良事業史』, 友邦協會.

近藤劔一編(1963), 『太平洋戰下の朝鮮』(4), 友邦會報.

農林大臣官房總務課(1959), 農林行政史, 第四卷.

石塚峻(1983), 『朝鮮における米穀對策の變遷』.

松本武祝(2003), “円ブロック圏の農業食糧問題”, 戰後日本の食料・農業・農村編輯委員會(編), 『前後日本の食料・農業・農村』, 農林統計協會.

岩田龍雄·金子永徽(1943), “戰時下朝鮮に於ける米穀政策の展開(上, 下)”, 『殖銀調査月報』~第64號.

朝鮮食糧營團(1945), 『朝鮮食糧管理』.

朝鮮總督府(1943a), 『朝鮮總督府施政年報』.

朝鮮總督府(1943b), 『農業報國の要諦』.

朝鮮總督府農林局(1939), “朝鮮增米計劃要綱”, 民族文化研究所編, 『日帝下 戰時體制期 政策史料叢書』, 第80卷, 2001年.

朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮米穀要覽』.

朝鮮總督府司正局社會課(1943), 『昭和十四年旱害誌』.

秦郁彦(1981), 『戰時期日本官僚制の制度・組織・人事』, 東京大學出版會.

제 7 장

전시체제와 농업통제 강화

제 1 절 농가단위 계획에서 부락단위 계획으로 전환

중·일전쟁 발발과 함께 총독부의 각종 정책이 전쟁 수행을 위한 총동원 체제로 전환되는 가운데 개별농가의 생활안정과 자력갱생을 목표로 추진되어 온 농촌진흥운동(제5장 참조)도 큰 변화를 맞이하였다. 첫째, 생업보국이 중시되기 시작하였다. 1937년 9월 23일 열린 농산어민보국식에서 미나미 지료(南次郎)총독은 “전시체제하에서 조선의 … 식량, 피복, 연료 등 군수용품 및 국민생활필수품 등의 생산확충 방면에 관한 역할은 특히 중대하다. 그리고 이것들의 생산에 종사하는 자는 거의 농산어촌의 민중이므로 반도가 분임하는 전시체제하 책무의 대부분은 농산어촌민의 양어께에 있다고 단언할 수 있다”고 전시체제하에서 조선 농산어촌의 역할을 강조하면서 “생업보국에 정진하는 것이, 즉 지난 수년간 시정의 주력을 기우려온 농산어촌진흥운동의 사명을 수행하는 것이다 … 소위 시국과 농산어촌진흥운동을 완전히 일체불리인 것으로 하지 않으면 안된다(『朝鮮農會報』, 1937. 10, p.7)”고 농촌진흥운동이 생업보국을 지향할 것을 지시하였다

같은 날 오오노 로크이찌로(大野綠一郎)정무총감도 농산어촌진흥관계관회의에서 “금일과 같이 전시체제하에서 군수품 및 국민생활필수품 등의 원료 증산을 필요로 하는 경우에는 이것을 적당히 갱생계획에 포함시켜 조화 융합을 유지하도록 방법을 찾으면 운동 본래의 목적도 이루어지고 또 소위 생업보국의 구현도 된다”고 전시체제하에서 물자의 증산, 동원과 농촌진흥운동의 관계를 보다 구체적으로 훈시하였다(『朝鮮農會報』, 1937. 10, p.15).

둘째, 농촌진흥운동에서 황국신민화도 크게 강조되었다. 1937년 7월 정무총감은

농산어촌진흥운동 관계단체 및 청년단에 대한 통첩에서 “농산촌진흥운동이 목적하는 바는 개개 민중 생활의 안정 향상을 도모하는 것과 더불어 내선일체의 국민적 자각을 촉진하는 것에 있다”고 강조하였고, 9월에는 각 도지사에게 다음과 같은 내용의 통첩을 보내 생업보국과 함께 시국인식을 철저히 주지시킬 것을 지시하였다(『朝鮮農會報』, 1937. 9, p.90; 1937. 10, pp.97-98).

- 첫째, 군·도읍면의 농촌진흥위원회는 매월 1회 정기적으로 반드시 개최하여 전쟁의 배경, 후방 국민의 책무, 생업보국에 관한 실천사항 등을 협의하여 생업보국에 관한 지도를 철저히 하고, 읍·면·농촌진흥위원회에는 구장 등도 참석한다
- 둘째, 갱생지도부락이 아닌 일반부락에도 농촌진흥회 등과 같은 단체를 설립하여 국민정신과 근로심을 진작시키고 시국인식과 생업보국을 철저히 한다
- 셋째, 자력갱생회보에 시국관련 기사를 게재한다
- 넷째, 농산어촌민이 공동노작, 절주절연, 관혼상제비 절약 등으로 재원을 마련하여 국방, 홀병(恤兵) 등의 헌금 또는 현물 헌납을 실시한다.

또 1939년 3월 도농촌진흥과장회의에서 농림국장은 “농가의 갱생도 부락의 진흥도 황국신민이라는 자각과 국가개념의 기초 위에 서지 않으면 참다운 갱생 참다운 진흥이라고 말하기 어렵다”고 훈시하였다(『朝鮮農會報』, 1939. 4, p.5).

개별농가의 생활안정과 자력갱생을 정책 목표로 추진되어 온 농촌진흥운동이 이처럼 전시체제하에서 정책 방향이 크게 바뀌는데, 농촌진흥운동의 정책 방향 전환은 1938년 7월부터 시작된 국민정신총동원운동(이하 정동운동)과 약간의 문제를 초래하였다. 정동운동은 일본에서 국민을 전쟁에 동원하기 위해 1937년 8월말부터 전개된 것으로 ‘거국일치, 진충보국, 견인지구’의 3대 목표를 제시하였다. ‘거국일치’를 강조하여 전쟁 비판을 금지하고, ‘진충보국’으로 전쟁의 희생을 감수하도록 하며, ‘견인지구’로 비상시 경제에 대한 거국적인 협력을 실현하도록 유도하였다(『日本大事典』 第3卷, 1993, p.254). 조선에서는 1938년 7월 국민정신총동원조선연맹이 설치되면서 전개되기 시작하였는데, 거국일치, 진충보국, 견인지구의 3대 목표 외에 내선일체 및 황국신민화가 추가되어 특히 중시되었다(松本武祝, 1998, p.211).⁸²⁾

국민정신총동원조선연맹은 전국적인 조직망을 구축하여 하부조직으로 道(道)－부군도(島)－읍면에 해당 연맹을, 그리고 정동리(町洞里)에는 부락연맹과 말단 조직으로 애국반을 설치하였다. 애국반은 보통 10호 정도로 구성되는데, 조선연맹이 결성된 3개월 후에는 전국의 대다수 농가가 애국반에 소속될 정도로 급속히 확산되었

82) 국민정신총동원운동과 관련해서는 최유리(1997), 김영희(2003)를 참고하기 바람.

다. 이렇게 조직된 촌락의 애국반은 전시체제하에서 식량공출 농촌노동력 동원 등 총독부의 각종 농업정책을 최말단에서 수행하는 중요한 역할을 담당하였다.

그런데 농촌진흥운동과 정동운동 모두 내선일체 및 황국신민화를 강조하고 있었고, 협소한 말단 촌락에서 양 운동이 전개되다보니 농민들이 중복해서 참여하게 될 수밖에 없어 농촌진흥운동과 정동운동이 서로 대립 경합하는 사례가 다수 발생하였다(김영희, 2003, pp.105-106; 國民總力朝鮮聯盟, 1945, p.51). 이 문제에 대해 당시 농림국장은 1939년 3월 15일에 열린 도농촌진흥과장회의에서 진흥운동은 정동운동과 ‘표리일체’이고 “전시경제정책도 역시 본 운동(농촌진흥운동: 필자)의 강화에 의해 더욱 원활히 수행할 수 있다(『朝鮮農會報』, 1939. 4, p.6)”고 양 운동의 중복 문제를 일축하였다. 그리고 또 1939년 6월 23일 정무총감은 전라북도지사의 「국민정신총동원연맹의 기구 정비에 관한 건」이라는 문의에 대해(國民總力朝鮮聯盟, 1945, pp.50-51),

- ① 부락연맹 구역은 반드시 기존의 진흥회 구역과 동일하게 할 것
- ② 부락연맹의 이사장은 반드시 진흥회장인 자를 추천할 것
- ③ 부락연맹의 기초로서 애국반을 두고 그 단위는 대체로 5호~10호로 할 것.
- ④ 애국반은 부락연맹의 소속인 동시에 진흥회에도 예속할 것
- ⑤ 부락의 5인조 등과 같은 것은 애국반에 통합하여 폐지할 것
- ⑥ 진흥회는 앞으로도 읍면연맹의 구성단체임에 변함이 없음.
- ⑦ 부락의 행사는 특수한 것을 제외하고는 전부 연맹과 진흥회가 공동으로 실시할 것.
- ⑧ 부락의 각종 단체는 특수한 것을 제외하고는 그 내용과 지방의 사정을 고려하여 연맹 또는 진흥회에 통합할 것.

등 부락연맹과 농촌진흥회의 일원화를 지시하였다. 그러나 양 운동의 표리일체 주장이나 일원화 지시만으로는 해결될 문제가 아니었다. 오히려 농촌 말단에서 양 운동의 대립 경합을 막고 정책 효과를 높이기 위해서는 두 운동을 통합하여 조직을 단일화하고 행정지도를 집중하는 것이 필요하였다(國民總力朝鮮聯盟, 1945, p.51). 결국 총독부는 1940년 10월 일본에서 정동운동 대신 대정익찬회(大政翼贊會)운동이 전개되는 것을 계기로 전시동원체제를 더욱 강화하기 위해 국민정신총동원조선연맹 대신 국민총력조선연맹을 새로 조직하고 정동운동, 농산어촌진흥운동을 비롯한 물심 양 방면의 각종 운동들을 전부 통합한 새로운 국민총력운동을 1940년 10월부터 실시하였다(최유리, 1997, pp.72-86).

새로 조직된 국민총력조선연맹은 “국민의 정신력과 국내의 물자 경쟁력을 모두

합쳐 언제 어떠한 강적이 나타나도 바로 그에 대응하여 격멸할 수 있는 국가체제(國民總力朝鮮聯盟, 1941, p.18)”인 고도 국방국가 체제의 확립을 최고 목표로 설정하고 국민총력운동을 실시하였는데, 국민총력운동은 조직상에서 이전과 비교해 볼 때 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 종전에 규약상 자유 참가로 되어 있던 것을 “조선의 모든 단체 및 개인으로 조직한다”고 강제 참가를 명문화하였다. 둘째, 국민총력조선연맹의 총재는 총독이, 부총재는 정무총감이 각각 겸임하여 총독부 행정조직과 국민총력조선연맹을 일원화하였다. 이에 따라 총독부와 각 도에 국민총력과를 설치하고 정동위원회 대신 정무총감이 위원장인 국민총력운동지도위원회가 총독부 안에 설치되었다 셋째, 각종 민간 운동 및 각종 단체를 가입시키고 그 하부조직들을 모두 부락연맹 및 애국반에 통합시켰다(國民總力朝鮮聯盟, 1945, pp.44-45). 이로써 총독부와 조선국민총력연맹이 “표리일체 밀접 불가분의 관계로 되어 행정, 경제, 산업, 문화 등 각 부문에서 군관민 일치 협력 신체제의 강력한 추진력을 가지고 실천운동”을 실시하게 되었고, 1932년 말부터 실시된 농촌진흥운동은 중단되었다(川岸文三郎, 1940, p.33).

이렇게 신체제를 정비한 총독부는 전시체제하에서 요구되는 식량 및 기타 필요 물자를 철저히 공급하기 위해서는 농민개개의 자유 영농보다 부락을 생산력 확충의 중심으로 삼아 계획생산을 강력하게 실시하는 것이 필요하다는 판단 아래 농촌진흥운동을 대신하여 1940년 12월 5일 농산촌생산보국지도방침을 발표하고 농산촌생산보국운동을 전개하였다. 농산촌생산보국운동은 “공익우선, 직역봉공(職域奉公) 정신에 따라 생산보국의 구현화”를 지도정신으로 삼아, 개별 농가의 생활안정이라는 개인본위의 목표를 폐기하고 “국방국가 체제 완성을 위해 생산력 확충이라는 국가본위를 지도목표로 정하였다(國民總力朝鮮聯盟, 1945, p.52; 『朝鮮年鑑』, 1941, pp.295-296). 그리고 이와 같은 지도정신과 지도목표에 따라 종전에 개별 농가 단위로 진행되던 농가경제개선계획을 전시체제하에서 국가 생산력 확보를 위해 부락을 단위로 하는 부락생산확충계획(이하 「부락계획」)으로 전환하였다. 생산과정에 대한 고도의 국가 개입이고 전체주의 농업정책으로의 전환이 시작된 것이라고 할 수 있다.

「부락계획」은 군·도 직원의 지도 아래 읍·면 직원이 간단한 부락개황조사를 실시하고 증산계획목표가 총독부 → 도 → 부군도(島) → 읍면 → 부락 → 개별농가에 계획적으로 할당되었다. 일단 할당이 되면 농작물의 종류별 식부면적과 같이 「부락계획」 가운데 중요한 사항에 대해서는 부윤, 군수, 도사의 허가가 없으면 농민 자신이 변경할 수 없다. 이제 농민들의 자유로운 영농은 인정되지 않았다. 그리고 「부락

계획」은 생산확충이 제대로 이루어지게 하기 위해 농경지 배분, 소작조건 개선, 농촌 노동대책 수립 실행, 농업자 이주 계획, 부락 협동시설 확충, 집하배급의 합리화 등에 관한 사항에 대해서도 부락을 단위로 지도하도록 규정하였다

총독부는 「부락계획」의 기본이 되는 부락개황조사를 1941년 3월 20일 끝내고 당국의 작물별 증산계획과 「부락계획」을 검토하여 쌀, 면화, 축산, 양잠, 농산가공품, 목탄 등 주요 농산물의 증산할당량을 결정하고 1941년 4월 1일 전국 일제히 부락생산계획 실행 선서식을 거행하였다(『朝鮮農會報』, 1941. 5, p.73). 「부락계획」은 1943년까지 3년 계획으로 실시하였는데, 당시 73,507개 농촌 부락 가운데 부락계획이 수립된 곳은 1942년 1월 현재 70,611개 부락으로 전체의 96%에 달하였다(『每日申報』, 1941. 4. 2; 김영희, 2003, p.288). 농가개생계획에 따른 지도부락이 1933-1939년의 7년간 33,306개 부락(松本武祝, 1998, p.166)이었던 것과 비교해 보면 「부락계획」이 얼마나 빠른 시간 내에 대대적으로 이루어졌는지를 잘 알 수 있다

그러나 총독부의 기대와 달리 「부락계획」이 농촌에서 호응을 받지 못하고 형식적으로 이루어져 제대로 성과를 올리지 못하였고, 그 결과 후술하는 농촌재편성론이 새로이 대두되었다(松本武祝, 1998, pp.220-221, p.228).

제 2 절 농촌노동력 동원

1937년 중·일전쟁이 시작되면서 노동력 수요가 일본은 물론이고 조선, 만주 등에서도 급속히 커지면서 조선의 인적자원은 ‘일본 제국’ 전체의 노동력 공급원으로 전쟁 수행상 극히 중요한 위치를 차지하게 되었다. 특히 일본에서는 공장이나 탄광 등의 노동력이 군에 소집되면서 노동력 부족 현상이 매우 심각해져 노동력 공급지로서 조선의 역할이 점점 커져갔다(大藏省管理局, 1985, p.66).

일본 기획원이 구상한 조선에서의 신규 노동력 수급계획에 의하면(표 7-1) 조선의 공업화로 연간 30만명 정도의 신규 또는 보충 노동력이 필요하고, 일본 및 만주 등에 연간 12-14만명 정도 송출하여 전체적으로 연간 42-44만명 정도의 노동력 동원이 요구되고 있었다. 이 가운데 59-66%가 농촌에서 조달하는 것으로 계획되었다.

그런데 중·일전쟁 발발 이후 노동력에 대한 수요가 급속도로 확대되면서 조선 내의 노동력 동원 사정은 점점 악화되어 “노동주업자의 공급력이 아주 바닥나고 관청의 주선에 의하지 않으면 도저히 그 충족의 원할을 기할 수 없는 실정”에 이르렀고,

<표 7-1> 조선에 있어 신규노동력 수급계획

단위: 명

		1940년	1941년	1942년
수 요	조선 내 신규수요 증가	147,900	166,700	181,369
	조선 내 감소보충 요원	150,200	122,900	85,229
	일본 이주	88,800	100,000	100,000
	시베리아 등으로의 이주	8,500		
	만주 개척민	30,000	30,000	30,000
	기타	-	-	21,145
	합계	425,400	419,600	442,742
공 급	농촌에서 공급 가능 인원 (합계에 대한 비율)	250,000 (58.8)	276,700 (65.9)	276,250 (62.4)
	농촌 이외로부터의 공급가능 인원	56,600	53,500	86,800
	신규 학교 졸업자	56,700	81,100	61,123
	일본에서의 이주 노동자 수	-	8,300	18,570
	기타	62,100	-	-
	합계	425,400	419,600	442,743

자료: 海野福壽, 1993, p.108.

노동력 “수급조정은 종래의 통상의 수단으로써는 도저히 소기의 효과를 기대할 수 없는 사태에 직면”하고 있었다(허수열, 1985, pp.307-308).

이처럼 노동력 공급사정이 악화되자 노동력 동원에 대해 국가권력의 개입이 적극적으로 전개되기 시작하였다. 1939년 5월 국가총동원법이 조선에 적용되었고, 이에 근거하여 1939년 10월 국민징용령, 1940년 1월 조선직업소개령 등 각종 노동력 통제 관련 법령이 시행되었다. 그리고 1940년말 조선총독부노동자알선요강이 제정되어 총독부와 도의 관 알선이 크게 강화되었다. 노동자의 관 알선은 1개 사업장에 50인 이상의 노동자를 새로 고용하려는 사업자가 총독부에 노동자 알선을 신청하면 총독부는 노무조정계획에 따라 도 → 부 → 군·도 → 읍·면에 공출을 할당하고, 각 지역은 국가총력읍면연맹 및 부락연맹의 협력을 받아 노동자를 공출하였다. 특히 노동자 알선 신청자는 원칙적으로 노무동원계획 사업 가운데 주로 육체노동이 요구되는 광업, 교통운수업, 토목건축업에 한정하였고, 또 알선 노동자도 신체 강건한 18-45세의 조선인 남자로 규정하여 건장한 노동력을 우선적으로 공출하도록 하였다.

이와 같은 국가 권력에 의한 강권적인 노동력 동원으로 전시체제하에서 노동력 수요에는 어느 정도 대응할 수 있게 되지만, 노동력 공출이 농촌을 중심으로 전개

되면서 농업 노동력이 크게 줄어들었을 뿐만 아니라, 젊은 노동력의 공출로 농업노동력이 질적으로 저하되어 식량생산 확충에 큰 지장을 초래하게 된다. 따라서 총독부는 전시식량 생산 확충에 악영향 없이 농촌으로부터 필요한 노동력을 원활하게 공출하기 위한 방안 마련이 필요하였다.

그 방안의 하나로 총독부는 농촌에서 필요한 노동력을 원활하게 공출하고, 그로 인한 농업생산력의 피해를 최소화하여 중요 농산물의 계획적인 증산을 이루기 위해 1941년 4월 2일 다음과 같은 내용의 농촌노동력조정요강을 각 도에 지시하였다(『朝鮮』, 1941. 4, pp.109-110).

① 일반적 방책

- 근로보국정신의 양양, 강화를 도모할 것.
- 가족 전체 근로의 철저를 기할 것
- 농업공동작업을 확충할 것.
- 부분적 공동경영을 확충할 것
- 영농 공동시설을 확충할 것
- 경지 및 경작권의 조정을 도모할 것
- 농업노동력의 경합을 완화시킬 것.
- 농촌노동력의 이동을 촉진할 것.

② 부인에 대한 방책

- 가사공동시설을 확충할 것
- 부인작업반을 편성할 것.
- 부인공동작포를 확충할 것.
- 부인 지도원의 활동을 촉진할 것.

③ 학생·생도와 아동에 대한 방책

- 학생·생도와 아동의 근로보국작업에 대해서는 농작업, 소요 노동력, 소요 시기 등을 고려하여 더욱 계획화하고, 학업에 지장이 없는 한 농업생산 확충에 동원할 것.

농촌노동력조정요강은 농업 이외의 산업부문으로 대규모의 젊은 농촌 노동력이 유출되는 상황하에서 농촌 내의 노동력 동원을 극대화하기 위해서 “농산촌 민중에 대해 근로보국정신의 양양·강화를 도모하고 개인적 이기적 근로관념을 배제하여 근로 즉 보국의 관념을 확립(『朝鮮』, 1941. 4, p.109)”시키면서 공동노동을 강제하고,

여자와 학생·아동 노동까지 동원하며, 공동작업, 공동경영 등이 부락단위로 이루어지도록 한 것 등이 특징이라고 할 수 있다.

총독부는 이 요강에 기초하여 농촌노동력을 최대한 동원하기 위한 구체적인 노동력 통제 대책들을 마련하였다. 우선 1941년 4월말까지 부락애국반을 단위로 전국에 40만개의 공동작업반(1개반 10-15명 구성)을 편성하도록 하였고, 모심기와 보리 수확 때에는 학생아동작업반도 편성하여 생산보국운동에 투입하기로 하였다. 그리고 5월 중순까지 각 읍면과 군도에서 작업반의 간부를 모아 공동작업계획 수립과 운영 등에 관한 강습을 실시하기로 하였다. 또 여자 노동력 동원을 강화하기 위해 7, 8천 개 운영되고 있던 탁아소를 추가로 3만개 신설하기로 하고, 탁아소 관리업무도 총독부 사회과에서 농정과로 바꾸었다(『每日申報』, 1941. 4. 5). 그리고 봄과 가을 농번기에는 동리나 부락을 단위로 계절탁아소를 운영하도록 각 도에 지시하였다. 한편 부락 내에 노동력이 남거나 부족할 경우에는 부락 읍면 상호간 농업노동력 이동계획을 수립하고 농업보국이동노동반을 편성 운영하여 노동력 수급을 조정하도록 하였고, 농업보국이동노동반의 이동에는 열차 운임도 할인하였다. 뿐만 아니라 1941년 6월에는 1만 1천명의 농업학교 학생들을 여름방학 때 농업노동에 투입하기로 결정하였다(『朝鮮農會報』, 1941. 5, p.67; 1941. 7, p.104, p.105; 1941. 11, p.66).⁸³⁾ 농업노동 시간도 극도로 강화하였다. 전라남도의 경우 1일 최소한 12시간 노동을 실시하고, 점심 휴식 1시간 이내, 오후 휴식 1회 30분 이내로 제한하여 노동력 부족을 보완하도록 하였다(『朝鮮農會報』, 1941. 7, p.88).

그러나 총독부의 이와 같은 노동력 통제는 시행 과정에서 많은 문제점들이 노출되었다. 전통적인 품앗이나 두레는 촌락 공동체 속에서 공동체적 연대관념에 의해 결부된 상호부조적인 것인 데 반하여 총독부에 의해 실시된 공동작업은 노동력 부족이라는 상황하에서 생산력 확충을 위해 강제 동원된 것으로 작업 능률이 낮을 수밖에 없었다. 또 공동작업에 참가한 농가간에 이해관계가 복잡하였고 농업노동자에게 지급되는 공정 임금이 도시나 공장보다 낮아 공동작업을 기피하고 농촌 외부로 빠져나가는 사례도 나타났다(印貞植, 1943, p.168, p.191; 김영희, 2003, p.294).

농업에 대한 노동력 동원은 국내에 한정된 것만은 아니었다. 총독부는 ① 일본의 군입대 농가에 대한 노동력 봉사를 통한 근로보국정신 함양, ② 내선일체 관념 함

83) 1993년 3월 23일 학무국장과 농림국장은 국민학교를 비롯한 각급 학교의 학생들을 식량증산에 총동원하도록 지시하였다(『朝鮮農會報』, 1943. 4, p.58).

양, ③ 일본 영농법 취득이라는 미명하에 조선농업보국청년대를 조직하여 1940년부터 1944년까지 매년 적게는 130여명, 많게는 660여명을 30일씩 일본 농촌에 파견하였다(표 7-2). 조선농업보국청년대는 일본 농가에 배치되어 무보수로 농작업에 투입되었는데 총독부는 ‘내선일체’, ‘황민화’의 구체적인 사례로서 일본과 조선에서 선전하였고, 또 청년단원들에게 기념장(記念章)을 주고 매년 1, 2회 소집하여 재훈련시켜 국민총력연맹추진대원으로 이용하였다(桶口雄一, 1998, p.241; 『朝鮮農會報』, 1941. 8, p.78). <표 7-2>처럼 조선농업보국청년대 이외에도 총독부가 조선농업보국부인지도대, 조선농촌중견청년연성대를 일본에 파견하였고, 그 외 지방행정기관, 신문사, 농회 등의 주최로 파견되기도 하였다.

<표 7-2> 조선농업보국청년대 등 파견 현황

파견일자	기간(일)	인원(명)	파견 명칭	파견 장소	주 최
1940. 6	30	136	朝鮮農業報國青年隊	大分縣, 熊本縣, 佐賀縣, 宮崎縣	조선총독부
1940. 10	30	20	—	鹿兒島縣	강릉군
1941. 5	10	160	朝鮮農業報國婦人指導隊	岩手縣六原農民道場	조선총독부
1941. 6	30	313	朝鮮農業報國青年隊	山口縣, 島根縣, 廣島縣, 岡山縣	조선총독부
1942. 5	11	81	朝鮮農業報國婦人指導隊	岩手縣六原農民道場	조선총독부
1942. 6	30	313	朝鮮農業報國青年隊	奈良縣, 滋賀縣, 岐阜縣, 三重縣	조선총독부
1942. 10	60	100	朝鮮興農青年隊	熊本縣, 佐賀縣	조선농회
1942. 10	40	44	江原道農業報國青年隊	熊本縣玉名郡滑石村	강원도농회
1943. 5	30	403	朝鮮農業報國青年隊	石川縣, 富山縣, 福井縣, 長野縣	조선총독부
1943. 5	30	약 200	朝鮮農村中堅青年鍊成隊	長野縣八ヶ岳中央鍊成道場	조선총독부
1943. 7	30	100	朝鮮中堅青年鍊成隊	岩手縣六原農民道場	조선총독부
1943. 10	40	350	朝鮮農業報國青年隊	岡山縣, 廣島縣, 島根縣, 鳥取縣	매일신보사, 경성일보사 등
1943. 11	40	40	朝鮮中堅青年鍊成隊	愛知縣岡崎市追進農民道場	매일신보사
1943. 11	40	70	江原道女子農村報國隊	宮崎縣宮崎郡浦武村	강원도청
1944. 5	30	663	朝鮮農業報國青年隊	栃木縣, 埼玉縣, 茨城縣, 群馬縣	조선총독부

주: 『朝鮮農會報』에는 조선농업보국청년대로 1940년 125명, 1941년 300명이 파견된 것으로 되어 있다(『朝鮮農會報』, 1941. 7, p.112; 1941. 8, p.78).

자료: 桶口雄一, 1998, p.240.

제 3 절 식량공출과 촌락

앞에서 본 대로 1939년 대가뭄으로 미작이 미증유의 흉작을 겪으면서 대일 수출미와 국내의 부족한 미곡을 우선적으로 확보하기 위해 1940미곡연도부터 공출제도를 실시하였다. 공출은 총독부로부터 공출명령이 도에 지시되면 “농회나 기타 산업단체의 원조를 받아 국민정신총동원부락연맹을 단위로 하여 공출필행회(必行會)를 조직하여 총협화(總協和)의 정신에 따라 자발적으로 공출하는 방법”으로 실시되었다(全國經濟調査機關聯合會朝鮮支部編, 1943, pp.252-253; 『每日申報』, 1940. 11. 13). 그러나 시행초기부터 ‘자발적인 공출’은 할당량 달성을 위해 “심하게는 죽창을 가지고 가택수색을 하고, 농가는 농가대로 혹은 변소에, 굴뚝 아래에, 밭 가운데에 숨기는 식으로 음침한 분위기가 지방일대에 만연하여 살벌한 광경이 각 곳에서 전개되고 인심은 크게 동요하기에 이르렀다(大藏省管理局, 1985, p.52)”고 하는 것처럼 상당히 무리하게 진행되었다. 특히 1942년에 한해와 수해로 지역에 따라 농작물 생산에 큰 피해가 발생하여 공출이 제대로 이루어지지 않게 되자 경찰 및 관련기관의 공출독려원 등에 의한 공출 독려가 심해지고 심지어 공출하지 않은 농민의 검거 가택 수사 등도 이루어졌다(桶口雄一, 1998, pp.44-51).

전쟁이 장기화되면서 식량공출은 매년 강화되었다. 총독부는 1943미곡연도에 “내지는 희유의 풍작임에도 불구하고 조선 내의 한해, 대외의존 탈피 등을 고려하면 수급은 반드시 전년 이상의 호전을 기대할 수 없는 사정이라면서 통제대상 품목의 확대, 식량배급의 합리화 등과 함께 공출제도를 강화하였다(『朝鮮農會報』, 1942. 11, pp.83-84). 즉 종전에 농가별로 공출하던 것을 1943미곡연도부터는 ① 부락단위로 바꾸어 부락연맹 이사장이 중심이 되어 날짜를 정해 공동수하 및 공동출하를 실시하고, ② 할당출하는 부락민 연대책임으로 완수하도록 하였으며, ③ 또 “부·군, 경찰서, 곡물검사소의 직원, 그 외 자들로 부·군양곡공출위원회를 조직하여 할당 적정 공출의 완수”를 기하도록 하였다. ④ 이와 함께 공출 유인책으로 생산장려금과 출하장려금을 지급하기로 하였고, ⑤ 공출성적이 우수한 군·읍·면·부락에 대해 면포, 작업화, 수건, 비료, 농기구 등을 특별 배급 또는 우선 배급하도록 각 도지사에게 지시하였다(『朝鮮金融組合聯合會調査彙報』, 第35號, 1942. 12). 농민의 자발적 공출을 강조한 총독부가 공출 실적을 높이기 위해 생산·출하장려금, 특별 배급 또는 우선 배급이라는 ‘당근’과 부락민연대책임제로 농민 상호간 감시·통제하도록 하고, 그것을 경찰과 지방행정기관 등이 지원하는 체제를 구축한 것이다

이와 같은 중앙의 지시가 지방에서 어떻게 실시되었는지 평안북도의 사례를 보기로 하자(『朝鮮農會報』, 1943. 3, pp.79-82). 평안북도의 경우를 보면 1943년 식량 수집기간이 상당히 경과했음에도 불구하고 공출량이 미곡은 할당량의 57.0%, 잡곡은 28.1%로 저조하자 재차 미잡곡출하계획을 시달하고 애국반원 회의를 소집하여 “시국과 식량에 대한 인식 철저를 논의하여 공출량의 자발적 결정을 이루도록 지시하였으나 전체 내용을 볼 때 계획은 이미 농민의 자발성과는 거리가 멀었다. 우선 공출기간을 보면 수집기간이 다 되도록 목표의 50%도 달성 못한 것을 2월 9일부터 2월 12일까지 불과 4일 동안 전부 공출하도록 지시하였고, 공출기간 중에는 장날, 제사 등도 전부 금지하였다. 그리고 경찰을 비롯하여 곡물검사소, 금융조합, 군농회 등으로 독려원을 구성하여 책임할당구역을 결정하고, 도 독려원, 군수, 경찰서장이 군내를 각각 1/3씩 분담하여 앞장서서 공출을 독려하도록 하였으며, 공출곡물 수령시에도 군, 경찰, 면직원의 입회하에 애국반장이 수령하도록 하여 농민의 공출을 철저히 감독하였다. 더욱이 공출 성적이 우수한 애국반에게는 조선소주, 면포, 고무신 등을 특별 배급하는 한편 할당량을 채우지 못하는 농민에 대해서는 “충분히 실정을 조사하여 패섬한 자에 대해서는 바로 합법적인 처분제재 수속”을 취하도록 하였다.

그리고 1943미곡연도부터는 수확 직전에 공출량을 할당하던 종전의 방식 대신에 공출사전할당제도 실시하였다. 이것은 최근 수년간의 수확량 등을 고려해서 생산량을 추정하여 모를 심기 전에 할당을 정하는 것으로, “공출개념수량을 농민에게 미리 기억시켜 두어 농민이 항상 그 수량을 염두에 두면서 증산(『朝鮮金融組合聯合會調查彙報』, 第40號, 1943. 5, pp.39-40)”하도록 유도하기 위해 실시한 것이었다.

한편 1944년 7월 28일에는 미곡증산 및 공출에 관한 특별조치요령에 따라 장려금 및 보장금(報獎金) 제도를 실시하였다. 즉 부락 내 농가의 공출총량이 부락에 대한 공출할당수량의 90%를 넘었을 때 100% 이내의 범위에서 90%를 넘은 공출미에 대해 1석당 23엔의 장려금을, 그리고 부락공출 할당량의 100%를 넘었을 때에는 초과 공출미에 대해 1석당 80엔의 보장금을 교부하기로 하였다(石塚峻, 1983, pp.56-57). 그런데 여기서 하나 주의할 것은 미곡의 매상대금과 마찬가지로 설사 할당 목표를 전부 달성하였다 하더라도 장려금과 보장금 전액이 바로 농민의 수중으로 들어가는 것은 아니라는 점이다. 원래 공출을 하면 매상대금을 농민에게 지급하는데, 총독부는 매도대금 가운데 일정 부분을 인플레이션 방지라는 명분하에 공제저축을 하도록 하여 1943년에는 매수대금 가운데 공제저축액이 약 27%에 달하였다. 특히 생산확보 보급금과 장려금·보장금의 경우 공제율이 각각 60%, 70%나 되었다(田剛秀, 1993, p.201).

1945년에는 전년도에 극심한 흉작으로 공출이 제대로 이루어지지 못해 일본으로 미곡 200만석을 이출하려던 계획이 어렵게 되자 공출을 위한 조치는 더욱 강화되어 1945년 5월에 결정된 미곡공출대책요강에서는 농가보유량 결정시 단순히 가족 수에 의해 결정하지 않고 생산자의 영농노력을 고려하여 결정하도록 하였다. 생산자의 영농노력 고려라는 미끼를 통해 농가노동력을 생산에 최대한 투입하도록 하여 생산량과 공출량을 극대화하려는 극히 간교한 시책이었다. 또 일본으로의 반출량을 확보하기 위해 조선 내 식량 소비를 줄이기 위한 긴급조치도 취하여졌다(近藤劔一編, 1963, pp.66-67, pp.79-80).

그런데 공출 강화 조치와 관련해서 하나 주목을 끄는 점은 부채지주에 대한 조치이다. 1944년 장려금과 보장금 지급조치 때 부채지주의 공출미에 대해서는 장려금과 보장금 지불을 금지하였고, 1945년 미곡공출대책요강에서는 식량증산에 적극적으로 협력하는 지주에 한해 1인 1일당 3홉 정도의 자가소비용 미곡 보유만을 인정하고 소작미는 모두 공출하도록 하였으며, 부채지주에 대해서는 자가소비용 미곡 보유를 전혀 인정하지 않고 일반인과 같은 기준으로 배급하도록 하였다. 이것은 당국의 증산시책에 대한 지주계층의 참여를 강화하여 결국 공출량을 늘리려는 조치이다

이와 같은 총독부의 조치 이외에도 공출을 촉진시키기 위한 다양한 조치가 실시되었다(近藤劔一編, 1963, pp.90-91).

(1) 사전 조치

- ① 부락 또는 애국반의 공동탈곡 장려 실시
- ② 부락 공동집하 및 공동출하 장려
- ③ 포장용 가마니의 생산 장려 혹은 구입 알선
- ④ 양곡공출대장 정비
- ⑤ 양곡공출에 관한 각종 회의 개최
- ⑥ 말단 할당 사항에 관한 사찰 실시

(2) 공출독려에 관한 사항

- ① 도·군 및 면직원의 책임담당구역 설정
- ② 군·면에 도청직원 일제 독려반 파견
- ③ 독려 통첩 또는 독려 전보 발송
- ④ 도내 유식자층 동원
- ⑤ 농상국 간부 일제 독려

- ⑥ 농상성(農商省) 고문의 공출 상황 조사 및 독려
 - ⑦ 도 및 군 간부의 부락 체류 독려
 - ⑧ 경찰 관헌의 적극적 원조 협력
 - ⑨ 각종 지도기관의 총력적 응원
 - ⑩ 부정 반출 사찰 단속
- (3) 포상에 관한 사항
- ① 부군 및 읍면에 대한 지사의 표창 및 상금 수여
 - ② 우량부락에 대한 생활필수물자 특별 배급
 - ③ 농촌에 대한 도시의 공출감사물품 증여
- (4) 공출 성적 불량자에 대한 조치
- ① 불량부락에 대한 물자 배급의 일시 중지
 - ② 불량자의 군으로의 소환 및 공출 서약서 제출
 - ③ 공출 미완료 관리의 징벌

이와 같은 총독부의 다양한 공출 촉진책의 강화 속에서 미곡 공출은 생산량의 증감에 따라 변동은 있지만 생산량이 증가하는 해에는 공출량은 더 큰 비율로 늘어나고 생산량이 감소한 해에는 공출량은 생산량 감소율 보다 적게 감소하면서 결국 실제 공출비율은 매년 증가하여 1944년에는 64%에 달하였다(표 7-3). 그 반면에 농가의 보유량은 불과 4년만에 45%나 줄어들었다.

한편 맥류와 잡곡의 경우 공출량이나 생산량에 대한 공출비율 모두 미곡에 비해 매우 낮았는데, 이는 당시 공출이 미곡 위주로 이루어졌음을 말하는 것이다(표 7-4, 표 7-5). 그러나 전쟁 말기로 갈수록 ① 심각해지는 식량 부족을 맥류와 잡곡으로

<표 7-3> 미곡 공출 실적

단위: 천석, %

	생 산		공 출		농 가 보유량	할당량	1인당 보유량	B/A (%)
	생산량 (A)	전년대비 증감규모	공출량 (B)	전년대비 증감규모				
1941	21,527	100.00	9,208	100.00	12,319		0.73	42.8
1942	24,886	115.60	11,255	122.23	13,631		0.80	45.2
1943	15,687	63.06	8,750	77.74	6,937	9,119	0.40	55.8
1944	18,719	119.33	11,957	136.65	6,762	11,956	0.39	63.9

자료: 田剛秀, 1993, p.194에서 제작성.

<표 7-4> 맥류 공출 실적

단위: 천석, %

	생산량	공출할당량	공출실적	농가보유량	생산량에 대한 비율	
					공출실적(%)	농가보유(%)
1940	9,236	1,650	1,415	7,821	15.3	84.9
1941	8,565	2,674	1,699	6,866	19.8	80.2
1942	7,305	2,853	1,329	5,976	18.2	81.8
1943	6,323	1,638	1,593	4,730	25.2	74.8
1944	8,142	3,221	3,076	5,066	37.8	62.2

자료: 『朝鮮經濟統計要覽』, 1949, p.37.

<표 7-5> 잡곡의 공출 실적

단위: 천석, %

	농가보유량 (A)	공출실적 (B)	B/A (%)
1942	6,459	739	10.3
1943	4,675	1,065	18.6
1944	4,929	2,034	29.2
1945	4,781	2,974	38.3

자료: 田剛秀, 1993, p.197.

보충하고, ② 특히 미작지대의 공출을 강화하기 위해 잡곡관리가 필요해졌으며, ③ 미곡 공출을 피해 잡곡으로 전작하는 경향이 발생하자 맥류와 잡곡의 공출도 크게 늘어나 1944년에는 맥류 공출률이 38%, 잡곡 공출률이 29%에 달하였다. 특히 1944년 맥류 작황이 호조를 이루자 ‘애국공출’이라는 명분하에 추가 공출도 실시하였다(大藏省管理局, 1985, pp.57-58). 이와 같은 맥류와 잡곡의 공출 급증은 그나마 이들 양곡에 크게 의존하고 있던 농민의 식량사정을 더욱 어렵게 만드는 것을 의미하는 것이다.

무리한 공출이 강제되어 자신들의 식량조차 확보할 수 없을 뿐만 아니라 매도대 금조차 마음대로 사용할 수 없게 되고, 경작 자체도 통제되자 농민들은 ① 양곡의 은닉 등 공출 기피, ② 공출을 강행 당하지 않는 식량 작물로의 전작, ③ 식량이 풍부한 지역이나 직업으로 전출·전업, ④ 타농(惰農), 태업 ⑤ 인보상조 관념의 박약화, ⑥ 염전(厭戰) 기운 조성, ⑦ 공출사무 담당관리와 정면 충돌 등과 같은 다양한 형태로 공출에 저항하였다. 또한 식량이 배급되는 도시나 농촌의 비농가와 달리 농촌의 소농들은 공출과 소작료 지불, 각종 공과금 납부 등으로 자급 식량이 부족해

저도 식량을 배급받을 수 없어 행정기관에 들이닥쳐 식량배급을 요구하는 사태도 곳곳에서 발생하였다(김영희, 2003, pp.304-305; 近藤劔一, 1961, pp.84-85).

농민들의 이와 같은 행동은 전시체제하에서 총독부가 전면적으로 전개해온 공익 우선, 직역봉공(職役奉公), 황국농민도 확립이라는 정책 이념을 뿌리채 뒤흔드는 것으로 총독부로서는 농촌사회의 치안불안을 크게 우려하였다.

미곡 통제 및 공출의 강화는 지주경제에도 큰 타격을 주었다. 당시 공출이 직접 생산자를 대상으로 이루어졌기 때문에 소작료 가운데 지주의 자가소비량을 제외한 나머지 소작미는 소작농으로부터 직접 공출하고 지주는 공출대금을 받는 소작료의 대금납화가 이루어졌다. 따라서 지주는 자신의 소작미에 대해 어떤 권리 행사도 불가능하게 되었다. 더욱이 생산자에게는 앞에서 본 대로 공출 확대를 위해 장려금, 보조금 등이 지급되어 생산자 미가와 공출시 지주에게 지급되는 지주 미가와 의 격차가 점점 커져 지주의 실질 소작료율이 크게 줄어들었다(표 7-6). 물론 공출 강화로 지주 경제가 타격을 받았지만 소작료는 여전히 30~40%의 고율이고, 실질소작료율이 줄어든 것도 전쟁 말기 수년에 불과하였으며, 특히 동척을 비롯한 대농장은 예외적으로 소작인으로부터 직접 소작료를 받아 공출을 알선(井上晴丸, 1944, p.29; 田剛秀, 1993, p.206)하고 있었기 때문에 미곡통제 및 공출강화로 이 시기에 지주 경영이 전면적인 위기에 직면한 것은 아니었다.

<표 7-6> 전시체제하에서 실질 소작료율의 변화

단위: 엔, %

	1939·40년산	1941·42년산	1943·44년산	1945년산
생산자가격	40	44	56	89
지주가격	40	41	44	55
소비자가격	40	40	43	46
실질소작료율	50.0	46.5	39.3	30.9

자료: 田剛秀, 1993, p.207(원자료는 松本武祝, 「植民地期朝鮮の農産物流通構造」).

제 4 절 농지 통제 강화

전시체제하에서 식량 확충을 위해 소작료 전용·권리 이동, 가격 등을 통해 농지 소유에 대한 총독부의 통제가 강화되었다.

국가총동원법 제19조는 “정부는 전시하에서 국가총동원상 필요할 때에는 칙령이 정하는 바에 따라 가격, 운송임, 보관료, 보험료, 임대료 또는 가공임에 관해 필요한 명령을 할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 이것에 근거하여 1939년 10월 18일 가격 등통제령이 지정, 공포되었다. 그런데 소작료의 경우 농업정책상 중요 과제이고, 사회적으로도 복잡한 관계를 가지고 있으며, 내용도 다양하여 가격통제령과는 별도로 국가총동원법 제19조에 근거하여 1939년 12월 6일 소작료통제령이 공포되어 조선에서는 12월 18일부터 실시되었다(일본에서는 12월 11일부터 실시). 주요 내용을 정리하면 다음과 같다(朝鮮總督府農務課編, 1944; 岸 勇一, 1940).

▶ 통제 대상: 경작을 목적으로 임차되는 농지, 영소작 및 도지권의 소작료, 종별, 소작료의 액·율, 감면조건, 농지의 임대차 계약, 영소작 또는 도지권의 설정 계약은 물론이고 공조공과, 마름 등의 보수, 종곡·비료 등의 생산자재, 개량비, 소작인이 지주에게 제공하는 노무의 조건, 소작인이 지주에게 지불하는 권리금 등이 통제 대상이다.

▶ 통제의 내용과 방법

- ① 소작료 등의 인상 금지: 1939년 9월 18일 현재 소작조건이 결정된 농지에 대해서는 9월 18일의 소작료 액·율, 소작료의 종별, 감면조건을 소작인, 영소작권자 또는 도지권자에게 불리하도록 변경할 수 없다. 그리고 9월 18일 현재 소작조건이 정해지지 않은 경우에는 이 이후 최초로 정해진 소작조건이 기준이 된다. 단 토지개량으로 수확량이 크게 증가하였거나, 소작인이 지주의 친척 등 특별한 관계로 소작료가 저렴한 경우와 같이 특별한 사유가 있을 때에는 도지사의 허가를 얻어 소작료 인상 등을 실시할 수 있다.
- ② 적정 소작료 등의 결정: 부·군·도소작위원회가 필요하다고 인정할 때에는 도지사의 허가를 받아 소작료 종별, 소작료의 액·율, 감면조건을 정할 수 있다. 정해진 소작조건은 도지사의 인가를 받아야 한다.
- ③ 소작료 등의 변경 명령: 부·군·도소작위원회는 소작료 종별, 소작료의 액·율, 감면조건이 현저하게 부당하다고 인정될 때 지주에게 해당 조건의 변경을 명령할 수 있다.
- ④ 재판, 조정 등에 의한 적정 소작료 결정: 재판, 재판상의 화해, 조선소작조정령에 의한 인가의 결정이 있는 화해 권유 등에 의해 소작인에게 유리하게 변경된 소작료 종별, 소작료의 액·율, 감면조건은 그 이후 해당 농지의 기준이 된다. 이 조항에 의해 지주 및 소작인이 변경되어도 당초의 소작료를 초과하는

소작료는 정할 수 없다.

- ▶ 탈법 행위 방지: 지주가 소작료통제령의 통제를 피하기 위해 청부계약 등 임대차 이외의 계약 형식을 채택할 수 없다.
- ▶ 보고 명령 및 임검 검사: 도지사는 필요할 경우 당사자에게 보고를 요구하거나 담당 관리의 임검 검사를 지시할 수 있다.

이상과 같은 소작료통제령은 전시체제하에서 ① 저물가 정책의 일환으로 소작료 인상을 억제하면서, ② 농촌 질서의 안정을 유지하고, ③ 중요 농산물의 생산을 확보하여, ④ 국가총동원을 원만히 수행하기 위한 통제 조치였다. 이로써 지주소작관계에 대한 총독부의 통제는 조선농지령에 비해 더욱 강화되었다.

총독부는 소작료통제령 시행 이후 법의 취지를 선전하는 한편 소작관계의 실태를 조사하여 소작료통제령을 위반한 지주들에게 시정명령을 내리거나 또는 국가총동원법에 따라 검거, 기소 등의 조취를 취하였다(표 7-7, 표 7-8). 소작료통제령의 실시

<표 7-7> 소작료통제령에 의한 시정명령 실태

연도	지역	조사대상, 인원	시정명령건수, 인원	위반내용
1940년 9월	함남 이원, 흥원		1,270여명	소작료 인상
1940년 9월	전남 해남의 4군		41건	소작료 인상
1939년 10월-1940년 10월	함남	전지역	1,200명	소작료 전납, 인상
1941년 1월	전북	7개권	500건 2,000명	소작료 과다 지세의 소작인 부담
1941년 4월	함남	4,550건 4,718명	368건 400명	
1941년 8월	경기	10정보 이상	대부분	
1941년	경기	10정보 이상	3,657명	금비대 부당 전가(1,832명), 병충해구제약품비 부당 전가(575명), 이하 소작료 무상 운반, 토지수선비, 공조공과 부당 전가의 순서임
1942. 12	경기	2정보 이상 22,000명	16,961명	금비대 부당 전가(3,375명), 소작료 무상 운반(1,549명), 이하 병충해 구제약품비 공조공과 부당 전가의 순서임.
1942	전국		22,900여건	도별 건수는 경기, 함남, 평남북의 순서로 많음. 시정명령별 건수는 공조공과 부당 전가, 금비대·관리자 보구 전가, 짚 부당 취득, 소작료 무상 운반 등의 순서임.

주: 신문 등지에서 확인 가능한 것만 모아 정리된 것임.
 자료: 鄭然泰, 1994, p.256.

<표 7-8> 농지관계법령 위반 건수

관계 법령		1937년 7월-1941년 12월(누계)			1942년 7월-1943년 6월(누계)	
		검거	수리	기소	수리	기소
소작료통제령	건수	74	57	28	205	125
	인원	90	69	29	241	135
임시농지가격통제령	건수	36	32	23	243	177
	인원	107	91	52	478	312
임시농지등관리령	건수	11	1	1	37	19
	인원	20	1	1	79	36

자료: 이송순, 2003, p.207.

상황에 대해서는 단편적인 신문 기사를 통해 일부 파악할 수 있으나 보다 구체적인 실시 상황, 특히 적정 소작료 등의 결정에 관한 제4조와 소작료 등의 변경 명령에 관한 제6조의 구체적인 운영 상황과 실적에 대해서는 아직 제대로 파악이 되고 있지 않다. 제3조의 소작료 인상 금지 조항은 기존의 고율 소작료와 과도한 소작 조건은 그대로 두고 그 이상의 인상만을 금지한 조항인 데 반해 제4조와 제6조는 기존의 고율소작료를 인하하거나 소작조건을 시정할 수 있는 조항이므로 이 조항들의 운영 상황을 알 수 있다는 것은 당시 소작문제를 파악하는 데 매우 중요한 사항이다. 일본의 경우 소작료통제령에 의해 소작료 적정화가 명령된 면적이 법률 공포 이후 1943년 3월까지 33만정보로 전국 소작지 면적의 10%를 넘었다(大内 力, 1960, p.271).

1941년 2월에 역시 국가총동원법에 근거해서 임시농지등관리령과 임시농지가격통제령이 조선에서도 시행되었다(朝鮮總督府農務課編, 1944; 全弘鎭, 1941).

임시농지등관리령은 중·일전쟁 발발 이후 각종 산업의 발달로 농지전용이 급격히 증가하여 매년 1만 3천정보 이상에 달하고, 경작이 제대로 이루어지지 않는 농지가 증가하자(朝鮮總督府農商局, 1943, p.319) 식량 생산 확보를 위해 시행된 농지통제조치이다. 총 16개조로 이루어진 임시농지등관리령의 내용은 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 농지전용의 제한이다. 농지의 소유자나 소작인이 농지를 경작 이외의 목적으로 이용할 경우나 농지를 경작 이외의 목적으로 이용하기 위해 소유권, 임차권, 지상권 등을 취득한 자는 도지사의 허가를 받아야 한다. 둘째, 유희농지에 대한 경작 강제이다. 방치된 농지 등에 대해 도지사는 읍면장으로 하여금 농지의 권리자에게 경작을 권고할 수 있다. 그리고 경작자가 경작이 곤란한 경우 도지사는 적당하다고 인정하는 자가 경작하도록 임대나 그 외 필요한 조치를 명령할 수

있다. 셋째, 식부강제이다. 총독 또는 도지사가 필요하다고 인정될 때 ① 농지의 권리자에 대해 일반적으로 농작물의 종류, 지역, 그 외 사항을 지정하여 식부를 제한 또는 금지할 수 있고, ② 특정의 농지 권리자에 대해 역시 농작물의 종류, 지역, 그 외 사항을 지정하여 식부를 명령할 수 있다. 전자는 당장 필요하지 않은 작물의 제한이나 금지로 손실보상이 없고, 후자는 특정인에 대한 주요 작물 재배 명령으로 국가총동원법에 근거하여 손실보상을 실시한다.

전시상황이 악화되고 식량 수급이 더욱 어려워지자 총독부는 1944년 4월 임시농지등관리령을 개정하여 농지의 소유권, 영소작권, 도지권, 임차권 등을 양도하거나 설정할 때에도 반드시 도지사의 허가를 받도록 하였다(『朝鮮年鑑』, 1944, p.110). 농업 이외의 목적으로 농지를 전용하는 것뿐만 아니라 농지의 모든 권리가동이 통제를 받게 되었는데, 이것은 식량 증산에 적극적인 의욕을 가지고 있지 않은 지주나 경작자에게 농지가 이동되는 것을 막기 위한 조치였다.

한편 1930년대 꾸준히 상승하던 농지가격(표 7-9)이 1939년에 시행된 가격등통제령에서 농지가 제외되면서 급등하자 총독부는 농지가격의 급등으로 인해 농산물 가격이 상승하고, 농가경영이 불안해지는 것을 우려하여 1941년 임시농지가격통제령을 시행하였다. 이 법령은 지세령에 의해 임대가격이 정해져 있는 농지의 경우 임대가격에 조선총독이 지역적으로 정한 ‘일정률’을 곱한 가격을 통제가격으로 정하여 농지가격이 이것을 초과할 경우 계약, 지불, 수령할 수 없게 한 것이다(제3조). 그리고 임대가격이 없는 농지는 양도인 또는 매수인이 도지사의 인가를 받는데 인가액 이상으로는 계약, 지불, 수령할 수 없게 조치하였다(제5조). 문제는 ‘일정률’인데 총독부는 1939년에 매매된 약 5만건을 기초로 하여 부군도별, 논·밭의 각 등급별로 정하여 ‘일정률’을 1941년 3월 18일 고시하였다(朝鮮總督府農林局, 1941c, p.547).

임시농지등관리령과 임시농지가격통제령의 실시 결과에 대해 총독부는 농지 전용과 농지이용 방법이 크게 개선되었고, 농지매매가 종전에 비해 50% 이상 줄었으며, 농지의 매매가격도 20-30%나 하락하였다고 평가하였다(朝鮮總督府農林局, 1941, pp.546-552; 朝鮮總督府農商局, 1943, pp.317-320). 그러나 임시농지등관리령과 임시농지가격통제령에 의한 일부 처리 상황(표 7-10, 표 7-11)이나 매매등기 건수가 일부 제시⁸⁴⁾되고 있을 뿐, 이들 법령 역시 구체적인 운영 상황은 파악되고 있지 않다.

84) 매매등기 건수가 1940년 560,534건에서 1941년에는 364,922건으로 줄었다(鄭然泰, 1994, p.262).

<표 7-9> 1930년대 농지매매가격 추이

단위: 엔

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
논	81	84	90	103	129	159	174	186	216	279
밭	30	30	33	36	45	54	60	63	75	102

자료 : 朝鮮總督府農林局, 1941, pp.546-547.

<표 7-10> 임시농지등관리령에 의한 처리 상황(1942년)

단위: 건, 정보

해당조항	건수	농지면적		
		논	밭	계
허가	1,697	2,303	7,401	10,704
불허가	14	3	5	8

자료: 朝鮮總督府農商局, 1943, p.320.

<표 7-11> 임시농지가격통제령에 의한 처리 상황(1943년 6월말까지)

단위: 건, 정보

해당조항	건수	농지면적		
		논	밭	계
제3조 허가	1,452	2,907	2,393	5,300
제5조 허가	491	2,082	1,364	3,446
계	1,943	4,989	3,757	8,746

자료: 朝鮮總督府農商局, 1943, p.318.

제 5 절 농촌재편성 계획

앞에서 본 대로 1941년 4월 1일 전국 일제히 부락생산계획을 실시하고 4월 2일에는 각 도에 농촌노동력조정요강을 지시하여 각종 노동 동원책을 실시한 총독부는 병참기지인 조선농촌의 임전태세를 강화한다는 명분을 내세워 1941년 7월부터 농촌 재편성계획을 검토하기 시작하였다. 그 내용은 1942년부터 5년간 전국을 남부, 중부, 북부 3개 지역으로 구분하여 각 지역의 농촌 인구, 경지, 노동력, 경종 등 농업 전반의 현황을 조사하여 농업의 적정경영과 소작료의 적정화를 도모하고 노동력 조정, 적정규모 농가설정, 개척민 송출계획, 자작농 창설, 공동시설 정비, 교역, 유통,

자금 등에 대해 전시체제하의 농촌 재편성을 실시한다는 것이다(『殖銀調査月報』第40號, 1941. 9, p.22). 그러나 1942년 농촌재편성 관련 예산안은 삭제되었고 1942년 실시는 이루어지지 못하였다(松本武祝, 1998, p.228).

수그러들었던 농촌재편성론이 다시 활발히 전개되기 시작한 것은 1942년 여름 이후부터였다. 그것은 농촌재편성론을 주장하던 고이소 쿠니아끼(小磯國昭)가 1942년 5월에 조선총독에 취임한 것이 계기라고 할 수 있다. 총독부는 우선 농촌재편성 실시에 필요한 기초적인 농촌상황을 파악하기 위해 1942년 10월에 우에노(上野武雄) 농정과장을 중심으로 전라북도 옥구군 개정면 2개 부락과 경기도 장단면의 2개 부락에서 농가의 전업·겸업 실태, 경지 수지 상태, 노동력, 지주와 소작인 관계, 농업 자재, 임금, 공동시설, 한수해 상황, 가격지수, 중견인물의 연성관계 등에 대해 3일간 실태 조사를 하였다(『朝鮮農會報』, 1942. 10, p.79). 또 11월 24-25일에는 농촌재편성 계획에 대한 총독부 주최 관민간담회를 실시하였다(『朝鮮農會報』, 1943. 1, p.83).

1943년에 들어서 총독부의 움직임은 보다 구체화되었다. 즉 총독부는 1943년을 농촌재편성 실시를 위한 준비조사 기간으로 정하고 1943년 1월 6일 농촌계획에 관한 중요 사항을 조사, 심의하기 위해 농업계획위원회를 설치하였다(위원장 정무총감). 그리고 1월 20일 제1회 농업계획위원회를 개최하여 총독부가 작성한 조선농업계획 실시요강안⁸⁵⁾에 대해 의견을 교환하고(朝鮮總督府, 1943), 총독부는 각 위원들의 의견을 참고하여 최종 계획안을 준비하는 한편, 2월 2일부터 24일까지 각 도 농업기술 자들로 구성된 14개반(1개반 5명 편성)을 전국에 투입하여 예비적인 농촌실태조사를 실시하고 이를 바탕으로 3월 20일에는 전국적인 농업실태조사를 각 도지사에게 지시하였다(『朝鮮』, 1943. 2, p.82; 『朝鮮農會報』, 1943. 3, p.89; 1943. 4, p.54).

이와 같은 일련의 과정을 거친 총독부는 전쟁수행에 필요한 식량과 노동력의 원활한 공출을 위해 “보국정신을 견지하여 농업생산 확충에 매진함과 동시에 국토계획적 견지에 의거하여 농업생산조직의 정비충실을 도모”한다는 방침 하에 7월 31일 다음과 같은 항목들로 이루어진 조선농업계획요강을 발표하였다(『朝鮮』, 1943. 8, pp.84-85; 『殖銀調査月報』第64號, 1943. 9, pp.29-33).

- ① 황국농민도의 확립
- ② 농촌생산주체의 정비

85) 조선농업계획실시요강안은 ① 황국농민도(皇國農民道) 확립, ② 농촌생산체제 정비, ③ 농림축산물 종합생산, ④ 농업단체 조정, ⑤ 농산물 가격 조정의 5개 항목으로 구성되어 있었다(朝鮮總督府, 1943c).

- ㉠ 농지의 확충 및 확보
- ㉡ 농지개량
- ㉢ 농지의 적정이용
- ㉣ 자작농의 유지 및 창설
- ㉤ 소작관계의 조정
- ㉥ 농촌 노무의 공출 및 조정
- ㉦ 협동사업의 확충
- ㉧ 개척사업의 촉진
- ㉨ 농업금융의 확립
- ③ 농림축산물의 종합생산
 - ㉠ 작물의 적지 재배
 - ㉡ 자급비료의 증산
 - ㉢ 농기구의 개량 충실
 - ㉣ 유축농업의 촉진
 - ㉤ 기술지도의 철저
 - ㉥ 농산가공의 정비 확충
- ④ 농업시험기관의 정비 충실
- ⑤ 농업단체의 조정
- ⑥ 농산물 가격의 조정
- ⑦ 지주 활동 촉진

이것은 농민을 황국신민 이데올로기로 무장시켜 경영규모 적정화 농촌노동력 조정 등 종합적인 농업계획화를 실시하여 생산력의 고도화를 달성한다는 총독부의 농업재편성 구상이었다. 그러나 전쟁이 점점 격화되고 있는 상황 속에서 총독부는 처음부터 조선농업계획을 전면적으로 실시할 수는 없었다. 즉 총독부는 “경영의 근본에 저촉되는 제도의 현저한 개변 등과 같은 것은 지금 바로 실현을 바라는 것은 매우 곤란한 사정도 있으므로 이것들은 전국의 추이에 조용하여 순서에 따라 실현”하기로 하고 당장은 “계획의 중점을 생산전력의 결승적 증강”, 즉 생산력 확충을 당면한 최우선 정책 과제로 삼았다(『朝鮮』, 1943, 8, p.85).

생산력 확충 정책의 하나로 실시된 것이 농업생산책임제였다. 전쟁 상황이 악화되는 가운데 필요한 식량의 생산을 확보하기 위해 1944년 2월 6일부터 실시된 농업생산책임제는 미곡, 맥류, 서류, 잡곡, 야채, 면, 마류, 누에고치, 짚가공품, 소, 말, 돼

지, 면양의 총 13개 품목에 대해 실시하는데, 주요 식량작물에 대해서는 농가의 자가보유량과 공출량을 기준으로 하는 생산량을 책임수량으로 정하고, 야채, 직물작물, 누에고치 등은 공출량을, 그리고 소, 말, 돼지, 면양은 농업상 및 그 외 수요를 기초로 하는 생산량을 각각 책임수량으로 정하였다. 이렇게 정해진 책임수량은 역시 부락단위로 할당되는데, 지주에 대한 책임수량은 부윤, 읍면장이 통보하도록 하였다. 한편 주요 식량작물의 생산책임자는 지주가 담당하고, 경작자는 부락연대에 책임수량을 생산하도록 하였고, 야채, 직물작물, 누에고치 등은 부락을 책임자로, 가축은 소유자 및 사육자를 책임자로 각각 정하였다. 그리고 생산확충에 박차를 가하기 위해 식량공출과 마찬가지로 ‘당근과 채찍’ 수법을 사용하여 할당된 책임수량을 완수한 책임자에 대해서는 ‘당근’으로 ‘정신적 및 물질적 향상’의 방법을 강구하고, 반대로 책임을 다하지 못하는 자에 대해서는 ‘책임자의 종류에 따라 행정상 적의(適宜)’의 조치를 취하기로 하였다(『朝鮮年鑑』, 1944, p.106).

그런데 이와 같은 생산책임제를 실시하면서 <표 7-12>와 같이 총독부는 엄청나게 과도한 책임수량을 할당하였다. 미곡의 경우 1944년 책임수량이 2천 6백만석인데, 이는 1943년 생산량보다 무려 940만석이나 많은 수량이다. 이처럼 엄청난 생산책임수량을 정한 것에 대해 총독부는 “소화 12년(1937년: 필자)에는 실로 2천 679만석을 수확하였다. 물론 비료사정은 작금과 동일하게 논할 것은 아니지만 그 후 증미계획에 의해 토지개량사업도 상당 진척되어 있을 뿐만 아니라, 특히 전년(1933년: 필자) 이후 시행 중인 10만정보에 대한 소류지 공사의 진척으로 매년 100만석의 수량이 기대되고 있다. 따라서 평년 수준의 날씨라면 반드시 2천 6백만석을 획득하는 것은 어려운 일이 아니다(大藏省管理局, 1985, p.60)”라고 책임수량 달성을 낙관하였다. 그러나 생산자재와 노동력이 극도로 부족하고 가뭄, 홍수 등으로 1930년대 중반 이후 연도별 생산량의 변동이 심한 상황(제8장 참조)하에서 과거 최고 생산량과 양호한 기상조건을 전제로 한 과도한 책임수량 책정은 결국 농민에 대한 극도의 노동강제와 착취로 이어질 수밖에 없었다.

<표 7-12> 생산책임수량

단위: 천석, 천관

	수 도(천석)	맥 류(천석)	잡 곡(천석)	서 류(천관)
1944	26,000	10,637	9,333	462,636
1945	23,000	10,500	-	530,000

자료: 大藏省管理局, 1985, p.60.

한편 총독부는 농업생산책임제의 효과를 높이기 위해 3월 7일 「지주활동촉진요강」, 「농지관리실시요령」, 「타농자(惰農子)조치요령」의 3가지 시책을 발표하였다(『朝鮮年鑑』, 1944, p.107).

가. 지주활동촉진요강

“농업 개량·진전을 도모하기 위해 지주의 활동을 촉진하는 것은 농촌 실정에 비추어 볼 때 매우 긴요한 사항(『殖銀調査月報』第64號, 1943. 9, p.33)”이라고 인식한 총독부는 부재지주의 농촌복귀를 중용하여 경작자를 진두지휘하게 하고, 복귀한 지주는 적극적인 농사개량 실시, 지도원 설치, 경작자의 계도 연성, 종자 종묘 확보, 역축·비료·농기구·농약·비료 등의 공급 및 사용 지도, 퇴비경작회 개최 등을 실시하도록 하였다. 그리고 농산물 증산에 적절한 조치를 취한 지주에 대해서는 영농상 필요한 비료·농기구·농약 등을 지주를 통해 배급하고, 또한 소작료의 종별 또는 소작료액·율을 변경할 수 있는 특혜를 인정한 반면에 농업증산 지도를 제대로 수행하지 못했거나 지도 실시가 곤란한 지주의 소유농지는 적당한 기관이 관리하도록 하였다.

나. 농지관리실시요령

지주의 지도 상황, 농지 현황, 지목, 집단상황, 생산력 및 수리관계상황 등에 대해서도·부·군·도농림대책위원회의 자문을 받아 도지사 또는 부윤, 군수, 도사가 관리대상 농지를 결정하는데, 이렇게 해서 결정된 농지는 관리의 여력이 있는 농장이거나 관리대상 농지가 있는 지역의 수리조합 지주보국회 등이 관리하도록 하였다.

다. 타농자조치요령

책임수량을 생산하지 못할 것으로 예상되는 자, 수확량이 주위 경작지보다 현저하게 적은 자, 개인의 이익을 위해 관청이 지도하는 작물 이외의 작물을 재배하는 자 등에 대해서는 임시농지등관리령 제8조 제1항 규정⁸⁶⁾에 따라 도지사는 부윤 또는 읍면장을 통해 권고하도록 하였다. 만일 권고에 응하지 않을 경우 도지사는 적당하다고 인정되는 농가 또는 부락연맹, 청년단 등에 대해 경작에 관한 임대 또는 전대 등의 조치를 취하도록 하였다. 미곡의 공출에 반발하는 등 당국의 시책에 비

86) “지방장관이 필요하다고 인정할 때에는 도·부·현 농지위원회 또는 시·정·촌 농지위원회가 농지의 권리자에 대해 농지경작에 관한 권고를 할 수 있다.”

협조적인 농민들은 당국의 권고를 받아들이지 않는 한 이 조치로 인해 농업생산에서 배제되고 결국에는 타 산업 부문으로의 노동력으로 공출될 수밖에 없는 것이다.

이처럼 농업생산 확충을 위한 다양한 조치들이 취해졌는데 하나 주목을 끄는 것은 농업생산책임제에서 지주를 생산 책임자로 설정하거나, 소작료통제령에 의해 금지되어 온 소작료의 종별, 또는 소작료의 액·율의 변경을 특례로 인정하는 등과 같은 지주 관련 조치가 취하여졌다는 점이다. 이에 대해 조선농지령, 소작료통제령에 의해 제약되어 약화되던 지주권이 다시 옹호되기 시작하였다는 평가도 있지만(田剛秀, 1993, pp.208-209), 이 시기 지주에 대한 조치는 어디까지나 전시 상황의 약화로 궁지에 몰린 총독부가 농업생산을 어떻게 해서든지 확대해보려는 조치의 일환으로 실시된 것으로 보아야 할 것이다. 앞에서 보았듯이 총독부는 부재지주에 대한 자가소비용 미곡 보유를 부정하고, 귀농 조치에 불응하는 부재지주의 농지를 수리조합이나 농지관리조합에 위탁관리하며, 실사 재촌지주라고 하더라도 그 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우에는 역시 소유 농지를 다른 기관이 관리하도록 하는 등 식량생산 확충을 위한 지주 통제 조치를 취하였다 더욱이 당시 농림국장이던 시오타(塩田)는 농업생산책임제 실시에 대해 설명하면서 “다른 나라에서 볼 수 있는 것처럼 농업을 기업화하고 이윤을 추구하는 것만으로 경영을 지배하는 것”은 결코 허용될 수 없고, 또 “(지주와 소작인 관계에서)권리불가침, 계약자유 등의 민법적 원칙이나, 이윤추구, 이윤분배 등의 경제적 이념으로 다루는 것은 국가총동원체제하에서 결코 허용될 수 없다…(생략)…자각있는 지주 밑에 정예의 소작농을 배치하고 함께 농경에 힘쓰는 모습이야말로 황국농촌 본연의 모습이고 이런 체제에서 비로소 증산의 책임도 완수할 수 있다(塩田正洪, 1944, p.8)”고 전시체제하에서 식량 확충을 위해 지주 소작관계를 철저히 통제할 것을 분명히 하였다.

총독부가 이처럼 생산력 확충에 총력전을 벌이지만 1944년 8월 일반국민징용령이 실시되면서 농촌의 노동력 공급여력이 더욱 부족해져 농업 생산력 확보도 곤란해지자 1944년 9월 농업요원설치요강을 발표하였다(大藏省管理局, 1985, p.64). 농업요원으로는 ① 농업경영주, ② 정농가 및 그 가족, ③ 농업증산실천원⁸⁷⁾, ④ 지도원(도, 부, 군도, 읍면, 농회, 금융조합, 수리조합 및 농장 직원), ⑤ 농업관련학교 및 농민도장 재학 중인 자들을 지정하여 국민징용령에 의한 징용 및 일반노무자 알선에서 제

87) 부락민을 지도개발하기 위한 농촌의 중견인물로 1943년에 전국 7만 부락에 7만명을 지정하였다(大藏省管理局, 1985, p.65).

외하고 또한 이농에 대해서도 별도로 조치를 취하였다. 이들은 부윤, 군수, 도사가 신청하고 도지사가 지정하는데, 전국에서 약 165만명이 지정되었다.

그리고 1945년 2월에는 농촌근로동원대책요강을 발표하였다(『每日申報』, 1945. 2. 16).

① 농림부문 내의 동원

- 농업 공동작업반의 확충
- 여자에 대한 농작업 훈련
- 역축, 농기구의 공동 이용
- 노동력, 축력의 집단이용

② 학도 동원

③ 광공업 부문 및 기타의 동원

- 광공업 부문의 근로자 동원
- 도시 거주자의 동원
- 응소, 군정집 농가에 대한 노동력 원조
- 농업근로 조정 등의 수립

총독부가 구상한 조선농업계획요강은 전시체제하에서 조선 농업·농촌에 부과된 식량의 증산·공출 확대와 농촌노동력의 공출 원활화라는 2대 목표 달성을 위해 국가가 농업·농촌의 재생산과정을 종합적으로 계획, 재편성하는 것을 목적으로 제시된 것으로 일종의 계획경제라고 할 수 있다. 그러나 전시체제하에서 필요한 식량과 기타 물자를 확보하기 위해 취해진 조치이지만 자연조건의 변동에 따라 생산이 크게 제약을 받는 농업에 대해 계획, 통제 조치를 실시한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 더욱이 생산자재의 공급이 제대로 이루어지지 않고 농업노동력도 절대 부족한 전시체제하에서 농산물의 증산 확충만이 강조된다는 것은 결국 농업·촌에 대한 극도의 착취만이 이루어져 농업·농촌의 황폐화를 초래하게 되고, 그것은 해방 이후 한국농업·농촌에도 악영향을 미치는 것을 의미한다.

참 고 문 헌

<신문·고문서 등>

- 『毎日申報』.
『日本大事典』第3卷, 1993.
『朝鮮金融組合聯合會調查彙報』
『殖銀調査月報』.
『朝鮮』.
『朝鮮經濟統計要覽』, 1949.
『朝鮮農會報』.
『朝鮮年鑑』, 1941, 1944.

<일반문헌>

- 김영희(2003), 『일제시대 농촌통제정책 연구』, 景仁文化社.
이승순(2003), 『일제말기 전시 농업통제정책과 조선 농촌경제 변화』, 고려대학교 박사학위 논문.
전강수(1993), 『식민지 조선의 미곡정책에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문.
전홍진(1941), “농지가통제와 농지의 국가관리”, 『춘추』, 1941. 4.
정연태(1994), 『일제의 한국 농지정책: 1905~1945년』, 서울대학교 박사학위 논문.
최유리(1997), 『일제 말기 식민지 지배정책연구』, 국학자료원.
허수열(1985), “조선인 노동력의 강제동원의 실태”, 『일제의 한국 식민통치』, 정음사.
國民總力朝鮮聯盟(1941), 『國民總力讀本』.
國民總力朝鮮聯盟(1945), 『朝鮮に於ける總力國民運動史』.
近藤劔一編(1961), 『太平洋戰下終末期 朝鮮の治政』, 友邦會報.
近藤劔一編(1963), 『太平洋戰下の朝鮮』(4), 友邦會報.
大內力(1960), 『農業史』, 東洋經濟新報社.
大藏省管理局(1985), 『日本人の海外活動に關する歴史的調査』通卷第十冊 朝鮮篇 第9分冊(영인본).
石塚峻(1983), 『朝鮮における米穀對策の變遷』.
松本武祝(1998), 『植民地權力と朝鮮農民』, 社會評論社.
岸勇一(1940), “小作料統制令に付いて”, 『朝鮮』, 1940. 2.
鹽田正洪(1944), “農業生産責任制に就て”, 『朝鮮』, 1944. 5.

印貞植(1943), 『朝鮮農村再編成の研究』, 人文社.

全國經濟調査機關聯合會朝鮮支部編(1943), 『朝鮮經濟年報』~1941・42年版.

井上晴丸(1944), 『朝鮮米移出力ノ基礎的檢討』.

朝鮮總督府(1943), 『第一回朝鮮農業計劃委員會議事錄』.

朝鮮總督府農林局(1941), 『第79回 帝國議會說明資料』, 『日帝下 戰時體制期 政策使料書』제12권.

朝鮮總督府農務課編(1944), 『朝鮮農地價格統制便覽』, 朝鮮政策學會.

朝鮮總督府農商局(1943), “第84回 帝國議會說明資料”, 『日帝下 戰時體制期 政策使料書』제18권.

川岸文三郎(1940), “國民總力運動の趣旨”, 『朝鮮』 11月號.

桶口雄一(1998), 『戰時下朝鮮の農民生活誌: 1939~1945』, 社會評論社.

海野福壽(1993), “朝鮮の勞務動員”, 『近代日本と植民地』 5, 岩波書店.

제 8 장

농업생산구조의 변화

제 1 절 농업생산요소의 변화

1. 농업노동력

우선 1930년과 1940년 국세조사를 통해 농업인구의 변화를 살펴보면 1930년 766만 5천명에서 1940년에는 668만 5천명으로 10년 사이에 약 98만명, 12.8%나 감소하였다(표 8-1). 같은 기간 남녀 모두 49만명 정도 감소하였는데 감소율은 남자 9.7%, 여자 18.7%로 여자의 감소율이 남자보다 2배 정도 큰 것이 주목된다. 한편 연령별로 보면(표 8-2) 15-39세의 청장년 노동력이 1930년 457만 2천명에서 1940년에는 388만 1천명으로 13.1% 감소하였고, 농업 종사자 가운데 15-39세 노동력이 차지하는 비율도 1930년 60.0%에서 1940년 58.1%로 1.9% 감소하였다. 그리고 40세 이상의 노동력은 1930년에 비해 1940년에 거의 변화가 없었으나 전체 농업종사자에서 차지하는 비율은 1930년에 비해 5% 증가하였다. 즉 1930년대에 농촌의 빈곤, 도시와 공업의 발달 등을 배경으로 청장년을 중심으로 한 농업노동력 유출이 진행되었고, 특히 남성노동력뿐만 아니라 여성노동력 유출도 큰 규모로 이루어졌다고 말할 수 있다.

<표 8-1> 성별 농업종사자 수

단위: 명

	남 자	여 자	합 계
1930	5,043,698	2,620,866	7,664,564
1940	4,553,876	2,131,362	6,685,238

자료: 朝鮮總督府, 1930; 朝鮮總督官房調査課, 1940.

<표 8-2> 연령별 농업종사자 수

단위: 명, (%)

연령 연도	0-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60이상	합계
1930	521,973 (6.8)	1,113,432 (14.5)	1,028,009 (13.4)	835,604 (10.9)	855,172 (11.2)	740,171 (9.7)	659,399 (8.6)	560,000 (7.3)	456,877 (6.0)	357,530 (4.7)	536,388 (7.0)	7,664,564 (100.0)
1940	232,902 (3.5)	875,537 (13.1)	843,675 (12.6)	809,205 (12.1)	725,244 (10.8)	627,406 (9.4)	652,085 (9.8)	560,582 (8.4)	484,895 (7.3)	373,269 (5.6)	500,488 (7.5)	6,685,238 (100.0)

자료: <표 8-1>과 동일.

이후 국세조사통계가 없어 전시체제하에서의 농업노동력의 움직임에 대해 계속적으로 파악할 수 없으나 1939년 9월 이후 노무동원계획에 따른 집단적인 일본 이주노동자 총수가 1944년 3월말 현재 총 41만 3,531명이었다는 점, 조선에 대한 전시요청 가운데 노동 수요는 매년 비약적으로 증가하여 1944년에 내지·북방·남양 약 30만명, 군요원 3만명, 조선내 71만 3천 7백명, 계 104만 3천7백명이 동원 예상되었다는 점, 그리고 “주로 농촌에서 과잉이라고 지목되는 인구층을 조선 내외에 동원(近藤劔一編, 1964, p.55, p.87, p.172)”하였다는 점 등으로 볼 때 1940년대에는 농업노동력이 농업 이외의 부문으로 더욱 빠르게 이동하고 있었다는 것을 충분히 짐작할 수 있다. 특히 노동력이 광업·토목건설업 등 주로 육체노동을 사용하는 곳에 충원되었고, 총독부의 노동자알선요강도 신체 건강한 18-45세 노동자를 알선하도록 규정하고 있었으므로 농업노동력의 양적 감소뿐만 아니라 질적 저하도 동시에 이루어지고 있었다고 볼 수 있다.

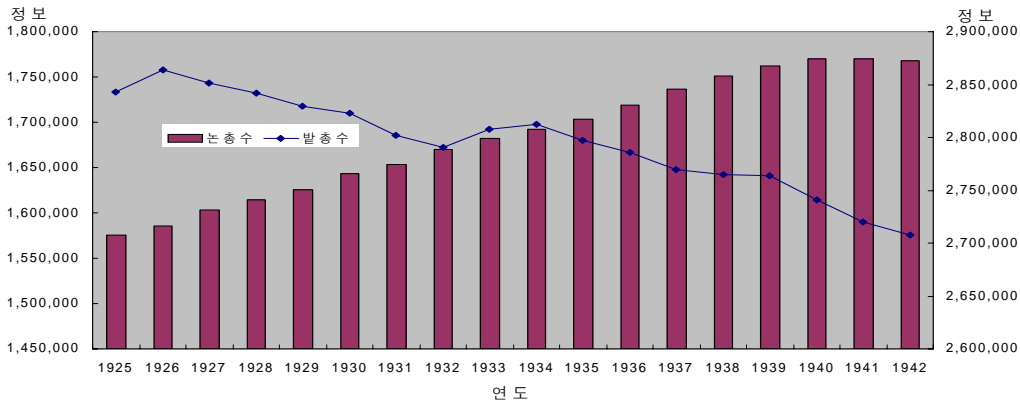
2. 경지

다음은 경지면적의 변화를 살펴보자. 논 면적은 지속적으로 늘어나 1925-1929년 연평균 160만 1천정보에서 1930-1934년에는 166만 8천 정보로 4.2% 증가하였고, 1935-1939년에는 173만 4천 정보로 그 전 시기보다 4.0% 증가하였다. 그리고 1940년 177만정보로 최대치를 나타낸 후 1941년, 1942년에 약간 감소하였으나 여전히 170만 정보 이상 수준을 유지하였다(그림 8-1).

그런데 논 면적은 1모작과 2모작이 약간 다른 움직임을 나타내고 있었다(그림 8-2). 즉 1모작의 경우 1927년 131만정보 이후 전체적으로 감소경향을 보여 1930-1934년은 1925-1929년에 비해 연평균 1.1%, 그리고 1935-1939년에는 1930-1934년에 비해 1.5% 각각 줄어들었다. 1938년 129만정보로 약간 회복세를 보였으나 1939년 대가뭄 이후 다시 크게 줄어들어 123만정보 수준에 머물렀다. 1모작의 감소 경향과 달리 2모

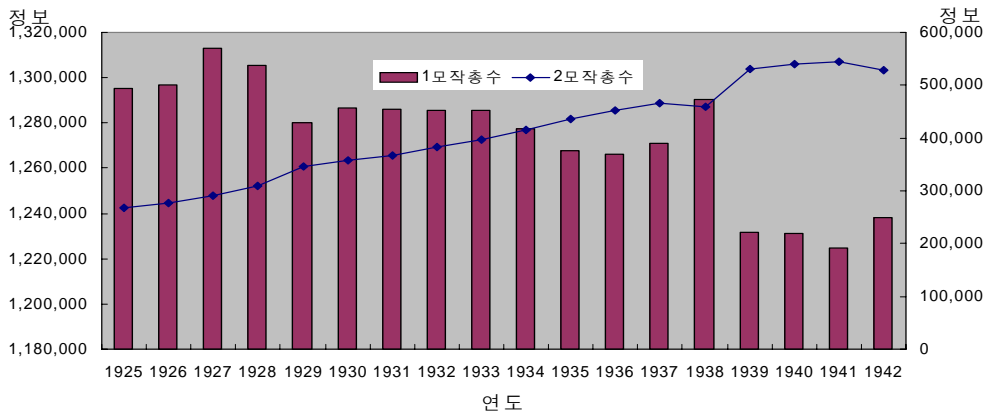
작의 경우 1930-1935년에는 1925-1929년에 비해 28.8%, 1935-1939년에는 1930-1934년에 비해 22.1%나 크게 증가하였고 1941년에는 54만 5천정보에 달하였다. 2모작의 증가추세로 1925년 1모작의 약 20%에 불과하던 2모작이 1942년에는 약 43%로 현저하게 증가하였다. 이처럼 1930-1940년대 논 경지면적의 증가는 2모작의 증가에 의한 것인데, 이 시기에 2모작이 급격히 증가한 것은 맥류와 녹비 재배 확대가 중요한 요인이었다. 한편 밭의 경우 <그림 8-1>에서 알 수 있듯이 논과는 전혀 다른 변화를 보였다. 밭의 면적은 1926년 286만 4,033정보까지 증가한 후 약간의 증감 변동은 있었으나 계속

<그림 8-1> 논과 밭 경지면적



자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府總計年報』, 1936, 1944.

<그림 8-2> 1모작과 2모작 경지면적



자료: <그림 8-1>과 동일.

감소 추세를 나타내어 1925-1929년 연평균 284만 6천정보, 1930-1934년 280만 7천정보, 1935-1939년 277만 6천정보, 그리고 1942년에는 270만 8천정보로서 경지면적이 가장 많았던 1926년에 비해 15만 6천정보가 감소하였다.

이와 같은 논·밭 경지면적의 움직임 속에 1930년대 전체 경지면적은 꾸준히 증가하였으나 1939년에 최고인 4,526,757정보를 기록한 이후 줄어들어 1942년 전체 경작면적은 4,475,326정보였다.

3. 비료

산미증식계획 실시 중에 비료소비가 급격히 증가하고 비료 가운데에서도 광물성 비료가 크게 주목받게 되었다는 점은 이미 제3장에서 지적하였는데, 이런 현상은 1930년대 중반에도 계속되었다. 1925년에 3,225만 1천관이었던 판매비료 소비량은 1938년에는 2억 4,507만 9천관으로 무려 659.9%나 급격히 증가하였다. 또 1단보당 소비량도 1925-1929년 연평균 1.32관에서 1930-1934년에는 2.33관으로 76.5% 늘었고, 1935-1939년에는 4.93관으로 1930-1934년에 비해 115.6%나 늘었다. 그러나 1938년 이후 전쟁의 영향으로 판매비료의 공급이 제대로 이루어지지 않아 소비가 크게 감소하기 시작하였다(표 8-3). 1940년대 판매비료 소비량 통계가 불충분하여 당시의 판매비료 소비 사정을 정확하게 알 수는 없으나 당시 조선 내 성분별 필요비료량이 질소 30만톤, 인산 16만 6천톤, 칼륨 28만 2천톤인데(이송순, 2003, p.192) 성분별 판매비료 사용량은 <표 8-4>에서 알 수 있듯이 매년 크게 줄어들어 1944년에는 질소 4만 3천톤, 인산 4천톤에 불과하였던 것과 비교해 보면 당시 비료사정이 어떤 수준이었는지를 충분히 알 수 있다.

한편 비료 소비의 중심을 이루던 자급비료도 산미증식갱신계획에 발맞추어 1926년부터 제1차 자급비료증산계획이 실시되면서 1926년 37억 3천만관이었던 수확량(=소비량)이 1935년에는 75억 9천만관으로 크게 증가하였다. 품목별로 보면 재배녹비가 1926년 1억 2,713만 8천관에서 1935년 5억 8,120만 7천관으로 357.1%나 급증하였고, 퇴비도 1926년 36억 253만 2천관에서 1935년 70억 674만 1천관으로 94.5% 증가하였다.

물론 그렇다고 해서 총독부의 자급비료증산정책이 순조롭게 진행된 것은 아니었다(그림 8-3, 그림 8-4). 재배녹비의 경우 1926부터 1929년까지는 실제 생산량이 계획을 약간 초과하였으나 1930년부터는 계획량을 제대로 생산하지 못하였고 그 차이도 점점 확대되고 있었다. 그리고 퇴비의 경우도 실제 생산량이 계획량을 초과 달성

<표 8-3> 비료 소비량

단위: 천관, 관

	재배농비		퇴비		자급비료 (A+B)	판매비료	
	수확량(A) (=소비량)	단보당 소비량	수확량(B) (=소비량)	단보당 소비량		소비량	단보당 소비량
1925	86,117	1.95	3,457,424	78.25	3,543,541	32,251	0.75
1926	127,138	2.86	3,602,532	80.96	3,729,670	52,305	1.18
1927	137,489	3.09	3,970,134	89.13	4,107,623	54,636	1.23
1928	219,917	4.93	4,201,659	94.28	4,421,576	76,220	1.71
1929	245,799	5.52	4,684,255	105.13	4,930,054	76,983	1.73
1930	320,560	7.18	5,122,759	114.70	5,443,319	86,301	1.93
1931	292,264	6.56	5,445,634	122.23	5,737,898	84,235	1.89
1932	400,564	8.98	5,954,634	133.50	6,355,198	89,516	2.01
1933	419,798	9.35	6,396,699	142.49	6,816,497	112,075	2.50
1934	512,928	11.38	6,730,530	149.39	7,243,458	149,464	3.32
1935	581,207	12.92	7,006,741	155.70	7,587,948	187,274	4.16
1936	518,982	11.52	6,767,641	150.26	7,286,623	215,849	4.79
1937	485,461	10.77	7,373,835	163.64	7,859,296	228,130	5.06
1938	450,188	9.97	7,482,810	165.71	7,932,998	245,079	5.43
1939	428,340	7.89	7,382,704	163.09	7,811,044	235,234	5.20
1940	440,487	9.76	8,043,035	178.29	8,483,522	215,864	4.79
1941	514,950	11.47	8,818,538	196.42	9,333,488	-	-
1942	475,685	10.63	9,215,388	205.26	9,691,073	-	-

자료: 村上勝彦 外, 1984, pp.23-24.

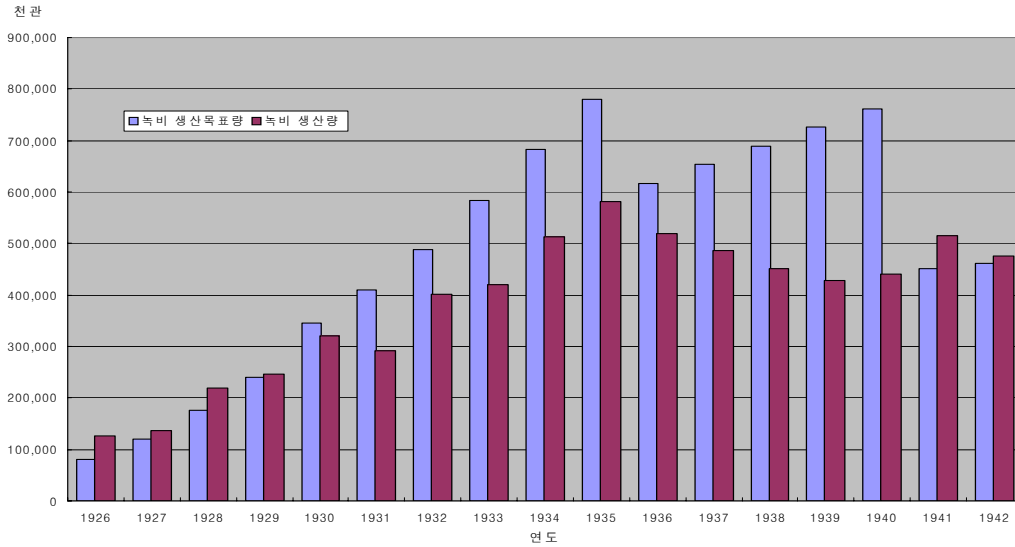
<표 8-4> 판매비료 성분별 사용량

단위: 톤

	질 소	인 산	칼 륜
1938	121,681	45,613	5,132
1939	111,656	30,716	4,430
1940	109,885	46,621	3,272
1941	102,411	22,322	2,657
1942	97,914	14,222	796
1943	52,000	17,000	-
1944	43,000	4,000	-

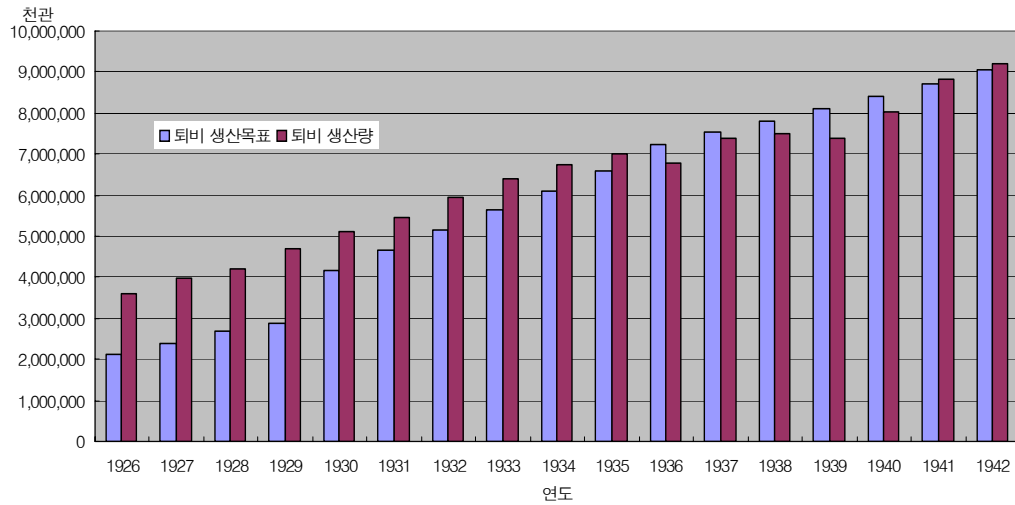
자료: 이송순, 2003, p.193.

<그림 8-3> 녹비 생산량과 목표량



자료: 村上勝彦 外, 1984, pp.23-24; 朝鮮總督府農林局, 1941.

<그림 8-4> 퇴비 생산량과 목표량



자료: <그림 8-4>와 동일.

하였으나 초과 달성량이 점차 줄어들고 있었다.

총독부는 지력 유지에 더 많은 비료가 필요하다고 판단하고 1936년부터 10년간 제2차 자급비료증산계획을 실시하였다. 제2차 계획은 1945년 계획 완료시 총 생산

량 134억 6,550만관, 단보당 304관을 목표로 제시하였다. 매년 재배녹비는 3,623만관씩, 퇴비는 2억 9,225만관씩 증산하는 것이다. 그러나 녹비의 경우 기상관계, 종자 부족, 지도원의 지도 부족, 재배법의 미숙, 맥류의 이모작 확장으로 인한 재배면적 감소 등으로 1936년 이후 매년 생산량이 줄어들었고, 퇴비의 경우도 생산량이 늘어났지만 계획량에는 미치지 못하였다. 이처럼 생산이 제대로 이루어지지 못하자 총독부는 1940년 말에 계획을 재검토하여 1941년부터 경지 1단보당 생산목표를 290관으로 축소한 자급비료증산갱개계획을 5년간 실시하기로 하였다(朝鮮總督府農林局, 1941, pp.14-15; 朝鮮總督府農林局, 1940, p.182, 1942, p.59).

그러나 자급비료증산갱개계획 실시 첫 해인 1940년부터 생산량이 목표량에 크게 미달되었다. 특히 녹비의 경우 계획량의 58% 정도밖에 생산하지 못하였다. 이처럼 판매비료 공급이 점점 어려워지는 전시체제하에서 자급비료 증산도 계획대로 이루어지지 않자 총독부는 1941년 7월 국민총력운동연맹을 내세워 ① 퇴비증산, ② 녹비증산, ③ 인분뇨, 회류(灰類), 이토(泥土), 비토(肥土), 진개(塵芥) 수집 및 이용을 내용으로 하는 「자급비료증산운동실시요강」을 발표하고 전국적인 자급비료증산운동을 실시하였다. 그리고 1942년 퇴비생산배가운동, 1943년 건초 및 퇴비증산운동, 1944년 건초퇴비증산운동을 계속 전개하였다. 그러나 노동력 부족 등으로 인하여 국민총력운동을 통한 대대적인 자급비료 증산운동도 제대로 이루어지지 못하였고 그 결과 다비를 기초로 이루어진 농업생산력은 큰 타격을 받을 수밖에 없었다(이송순, 2003, pp.199-200).

4. 소

다음에는 당시 농업생산, 농산물 운반 등 농촌에서 매우 중요하게 이용되던 소에 대해 보기로 하자. 1930년대 축우는 꾸준히 늘어나 1930-1935년 164만 8천마리였던 연평균 축우 수는 1935-1939년에는 17만 1천마리로 3.3% 증가하였다(표 8-5). 그리고 1940년, 1941년에는 더 큰 폭으로 축우 수가 늘어나 175만 1천마리에 달하였으나 그 후 감소하여 결국 1944년에는 162만 5천마리로 1920년대 수준으로 떨어졌다.

이처럼 1930년대에 축우가 꾸준히 늘어났으나 농가당 축우 수는 0.56마리에 불과하였다. 특히 지역적으로 큰 차이를 나타내 1942년 전라북도의 농가당 축우 수 0.29마리를 비롯하여, 충청북도 0.34마리, 전라남도 0.35마리 등 경기 이남 지방은 전국 평균 또는 그 이하 수준이었다(표 8-6). 가장 축력이 필요한 중남부 농업지대에서의 축력

부족은 결국 농업생산력의 발전에 커다란 제약요인으로 작용될 수밖에 없는 것이었다. 그런데 이런 상황에서도 매년 상당수의 축우가 일본으로 반출되고 있었다. 조선소는 성질이 온순하고 체격이 강건하여 일본에서 일찍부터 크게 선호되었는데 전시체제하에서 농사에 사용하던 일본말이 군용으로 징발되면서 그 보완으로 조선소의 중요성이 더욱 커져 매년 상당량 반출해 갔다. 그 뿐만 아니라 군수물자인 우피, 통조림 등을 생산하기 위해 많은 소를 징발·도살하였고, 가솔린 등 운송원료의 부족으로 화물자동차가 운행할 수 없게 되자 우차에 사용하기 위해 다수의 건장한 소가 징발되기도 하였다(朝鮮銀行調查部, 1948, p. I -20, p. I -63; 印貞植, 1943, p.153).

<표 8-5> 축우 수

단위: 두

연 도	조선종
1930	1,647,733
1931	1,635,459
1932	1,662,626
1933	1,661,378
1934	1,669,119
1935	1,677,372
1936	1,700,798
1937	1,711,190
1938	1,714,757
1939	1,703,054
1940	1,701,434
1941	1,750,999
1942	1,736,861
1943	1,714,134
1944	1,624,827

자료: 朝鮮總督府, 1941, 1944; 朝鮮銀行調查部, 1948, p.I 64.

<표 8-6> 1942년 도별 농가당 축우 현황

단위: 천두, 천호, 두

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북
조선 소	133	73	80	71	149	193	162	143	121	179	202	155	76
농가 수	249	140	231	245	426	342	300	249	176	204	234	182	74
1호당	0.53	0.52	0.34	0.29	0.35	0.56	0.54	0.58	0.69	0.88	0.86	0.85	1.03

자료: 朝鮮總督府, 1944, p.42, p.54.

<표 8-7> 중남부 지방의 소 수이출 현황

단위: 두

	총수이출 두수	일본이출 두수
1935	68,611	68,421
1936	63,242	82,798
1937	58,896	56,683
1938	82,551	74,526
1940	105,128	77,104
1941	96,821	80,049
1942	64,866	52,399

주: 1936년 총수이출 두수보다 일본이출 두수가 많게 되어 있는데, 그대로 표시하였음.
 자료: 朝鮮銀行調査部, 1948, p.I 64

제 2 절 주요 농산물의 생산량 변화

1. 미곡

미곡생산량의 변화를 살펴보기 전에 먼저 1930년대 미곡생산통계에 대해서 다음과 같은 점을 지적해 두고자 한다. 원래 미곡생산량은 1916년의 통계작성방법 지침에 따라 담당 구역의 식부면적을 3구분하여 그 중 평당 예상수확량을 산출하여 면적을 곱하는 평예법(坪例法)을 실시하도록 하였다. 그러나 전문조사원이 배치되지 않아 조사가 실제로 이루어지지 않고 단지 예상 수치가 보고되었다 이 같은 문제를 시정하기 위해 1935년부터 1읍면당 평균 8명의 조사원을 배치하고 실지 조사를 실시하였다. 또 식부면적도 논두렁 면적을 제외한 실제 면적으로 계산하도록 하였으나 이것도 제대로 지켜지지 않아 1936년 통계부터 시정하였다. 이와 같은 통계조사 방법의 변경으로 생산량은 25% 증가하고, 식부면적은 5% 감소한 것으로 나타났다(村上勝彦 外, 1984, pp.26-27). <표 8-8>은 이같은 통계상의 문제를 고려하여 1935년 이전의 생산량을 보다 현실에 가깝게 수정한 2가지의 통계치를 제시한 것이다. 첫째는 1935년 이전의 생산량 통계치를 모두 25% 과소보고 되었다고 간주하고 일률적으로 25%씩 늘려 계상한 것이고(표 8-8의 생산량 A), 또 하나는 1936년에 발생한 25%라는 통계오차가 1916년 이래 매년 1.25%씩 누증되어 왔다고 보고 매년도

통계오차율을 차등 적용한 것이다(표 8-8의 생산량 B)(張矢遠, 1991, pp.376-377).

생산량 A를 이용하여 1920, 30년대 미곡 생산량을 보면, 토지개량(관개시설 확대), 비료 투입 증가, 우량품종 보급 등을 배경으로 1921-1925년 연평균 1천 813만석→1926-1930년 1천 975만석→1931-1935년 2천 125만석→1936-1940년 2천 145만석으로 지속적인 증가 추세를 나타냈다. 그런데 미곡 생산과 관련해서 하나 주의해야 할 점은 <그림 8-5>에서 알 수 있듯이 연도에 따라 생산량이 매우 크게 변동하였다는 점이다. 특히 1935년 이후에 증감 폭이 매우 심해져 1937년 미곡 생산량은 전년에 비해 약 740만석 증산이라는 대풍작이었으나 1939년에는 미증유의 가뭄으로 전년에 비해 약 980만석이나 감소하였다. 그 후 다시 생산량이 늘어나 1941년에는 2천400만석 수준을 회복하였으나 1942, 1943, 1944년에 한수해로 또 생산량이 1천 560만-1천 870만석 수준으로 크게 줄어들었다. 단보당 수확량도 1936년 1,212석, 1937년 1,635석, 1939년 1,163석 등 역시 큰 폭으로 변동하였다. 이처럼 1935년 이후 생산량의 증감 변동이 큰 것이 이 시기의 미곡생산 특징 중의 하나인데, 이것은 식량공급 불안을 가중시키고 또한 경제력이 약한 소농 경제에 큰 타격을 주는 것이었다.

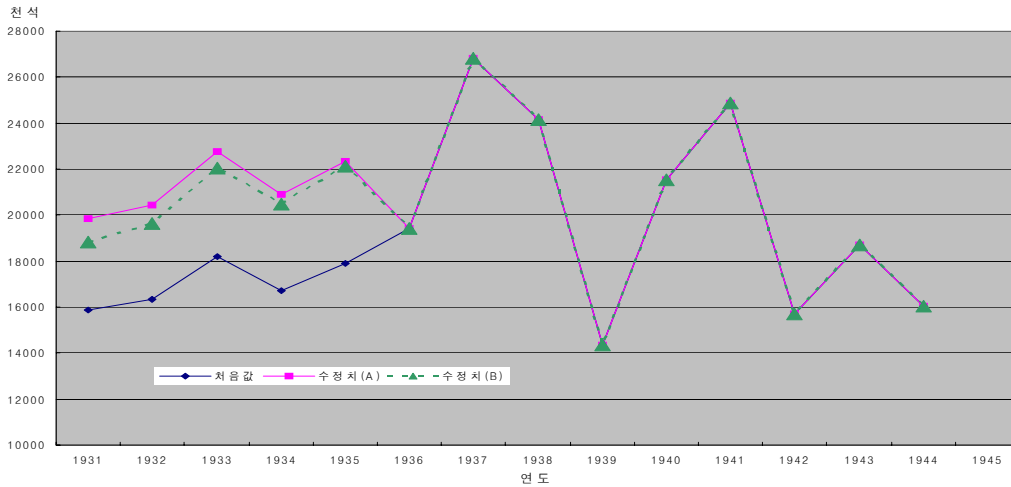
<표 8-8> 미곡 식부면적 및 생산량 추이(수정치)

단위: 천정보, 천석, 석

	식부면적 (천정보)	생산량 A (천석)	단보당		생산량 B (천석)	단보당	
			생산량(석)	지수		생산량(석)	지수
1921~25년 평균	1,482	18,126	1,223	100	15,767	1,064	100
1926~30년 평균	1,520	19,749	1,299	106	18,718	1,196	112
1931	1,591	19,841	1,247	102	18,849	1,185	111
1932	1,561	20,433	1,309	107	19,615	1,257	118
1933	1,612	22,741	1,411	115	22,059	1,368	129
1934	1,626	20,896	1,285	105	20,478	1,259	118
1935	1,695	22,356	1,319	108	22,133	1,306	123
1936	1,601	19,410	1,212	99	19,410	1,212	114
1937	1,639	26,797	1,635	134	26,797	1,635	154
1938	1,660	24,139	1,454	119	24,139	1,454	137
1939	1,235	14,356	1,163	95	14,356	1,163	109
1940	1,642	21,527	1,311	107	21,527	1,311	123
1941	1,645	24,885	1,512	124	24,885	1,512	142
1942	1,213	15,687	1,292	106	15,687	1,292	121
1943	1,517	18,718	1,227	100	18,718	1,227	115
1944	1,322	16,051	1,213	99	16,051	1,213	114

자료: 장시원, 1991, p.377.

<그림 8-5> 미곡생산량 추이



자료: 장시원, 1991, p.377에서 작성.

미곡생산과 관련해서 지적해두어야 할 것은 소위 ‘우량품종(=일본품종)’ 재배가 크게 확대되었다는 점이다. 총독부는 일본시장으로의 미곡이출을 확대하기 위해 식민통치 초기부터 일본인의 입맛에 맞는 우량품종을 일본에서 들여와 강력하게 보급하여 1912년 전체 수도재배면적의 2.2%에 불과하던 우량품종 재배면적이 산미증식계획과 더불어 크게 늘어나 1925-1929년 연평균 69.6%, 1930-1934년 75.9%, 그리고 1935-1939년에는 87.4%나 되었고, 1940년에는 91.0%에 달하였다(이두순, 2003, p.395; 相川不盡夫, 1943, p.8). 그 결과 조선의 풍토·기후와 더불어 발달해온 조선 품종은 급속히 쇠퇴하여 산간지역에서 겨우 그 명맥을 유지하게 되었다.

이와 같은 우량품종의 재배 확대와 함께 소수 품종에 의한 재배 집중도 빠르게 이루어져 수도재배면적 가운데 상위 5개 품종의 재배면적 비율이 1914년 9.9%에서 1937년에는 71.1%로 크게 확대되었다. 물론 재배선호 품종은 시기에 따라 변화하였다. 원래 우량품종으로는 조신력(早神力), 곡량도(穀良都), 다마금(多摩錦) 등이 많이 재배되었으나 1930년대에는 비료 사용의 증가와 빈번한 도열병 발생에 따른 내비·내병성의 다수확 품종과 북부지방에 적합한 냉해에 강한 품종 등이 선호되고, 또 일본 시장에서 소립종이 인기를 끌면서 재배 품종이 크게 변화하여 1936년부터는 과거 15년간 가장 인기가 있던 곡량도에 대신하여 은방주(銀坊主)가 가장 많이 재배되기 시작하였다. 그리고, 육우(陸羽)132호도 20만정보나 재배되면서 서북지방의 대표적인 품종으로 자리를 잡았다(표 8-9). 또한 1930년대 후반에는 조선의 입지 조

건에 보다 적합하게 조선 내에서 육종된 풍옥(豊玉), 일진(日進), 영광(榮光), 서광(瑞光), 은구(銀龜)5호 등이 크게 보급되었다. 이들 품종은 1938년 7만정보에 불과하였으나 1942년에는 25만정보 이상으로 확대되어 우량품종 재배면적의 18%, 전체 수도 재배면적의 16%를 차지하게 되었다(相川不盡夫, 1943, p.8).

<표 8-9> 주요 「우량품종」의 재배 상황

단위: 천정보, %

	수도식부 면적 (A)	우량품종 면적 (B)	B/A (%)	우량품종에 대한 주요 품종의 식부 비율 (%)				
				穀良都	銀坊主	多摩錦· 陸羽	기타	기타 품종
1931	1,635	1,215	74	38	6	14(多摩錦)	42	都, 日ノ出, 錦, 雄町, 龜ノ尾 등
1936	1,568	1,338	85	25	31	12(陸羽)	32	錦, 龜ノ尾, 多摩錦, 神力, 赤神力, 福坊主 등

	수도식부 면적 (A)	우량품종 면적 (B)	B/A (%)	우량품종에 대한 주요 품종의 식부 비율 (%)					
				穀良都	銀坊主	陸羽	新品種	기타	기타 품종
1938	1,624	1,453	89	19	36	14	5	26	多摩錦, 錦, 赤神力, 愛國 등
1940	1,626	1,481	91	12	39	15	15	19	多摩錦, 錦, 赤神力, 愛國 등
1942	1,205	1,092	91	9	34	17	18	22	多摩錦, 錦, 赤神力, 愛國, 농립8호 등

자료: 相川不盡夫, 1943, p.8.

그런데 이처럼 소수의 품종으로 미곡 생산이 집중된다는 것은 자연재해, 병충해 등의 발생시 피해 또한 한꺼번에 대규모로 발생할 위험성도 매우 높다는 것을 의미하는 것이다. 이 문제와 관련해서는 이미 농사시험장 기사였던 나가이(永井威三郎)도 “풍흉의 안정을 기하기 위해서 농가는 반드시 조만숙기(早晚熟期)를 달리하는 품종을 적량 안배해 재배해야 한다. 조선처럼 기후 변화가 일본에 비해 크고 또한 도작기간이 비교적 짧은 지역에서는 풍흉의 차가 심한 것이 당연하므로 단 하나의 품종을 선택하여 그것만을 재배하는 것은 위험률이 높다(永井威三郎, 1931, p.12)”고 소수품종의 집중재배를 우려하였다. 그러나 일본시장에 적합한 미곡의 생산 확대만을 중시하는 총독부 관료나 대지주들에게 이와 같은 지적은 받아들여질 수 없는 것이었다.

2. 맥류 · 대두 · 좁쌀

생산한 미곡을 대량으로 일본에 공급해야 하는 상황에서 맥류(대맥, 소맥, 나맥)

는 농민을 비롯한 서민들에게 매우 중요한 식량의 하나였고, 또한 쌀 다음으로 많이 재배되던 작물이었다. 그러나 대대적인 증산정책을 실시한 미곡과 달리 맥류에 대한 생산정책은 매우 소극적으로 이루어졌고, 그나마 대일 미곡 반출을 조금이라도 더 확대하기 위한 대체 양곡 확보라는 측면에서 이루어졌을 정도였다(小早川九郎, 1944, 政策編, pp.481-482; 朝鮮總督府殖産局, 1929, p.39). 맥류 생산의 움직임을 보면 1930-1934년 소곡이나마 꾸준히 증가하였으나 1935-1939년에는 <그림 8-6>에서 알 수 있듯이 생산량 증감이 매년 큰 폭으로 반복되는 불안정한 상태였다. 그리고 1940년대에는 1944년을 제외하고는 생산량이 큰 폭으로 줄어들어 1943년에는 828만 석으로서, 최대 생산량을 기록한 1937년의 56.7%에 불과한 수준이었다.

이와 같은 맥류 생산의 움직임 속에서 특히 주목되는 것은 나맥이었다. 나맥은 내한성이 약하고, 또 소비자들의 기호 문제도 있어 재배면적이 남부지방에 한정되어 1930년 나맥 생산은 53만 2,940석으로 전체 맥류 생산의 5.3%에 불과하였다. 그러나 점차 나맥의 유리함이 알려지고 내한성이 강한 품종이 육성되면서 재배면적이

<표 8-10> 주요 잡곡의 생산량 추이

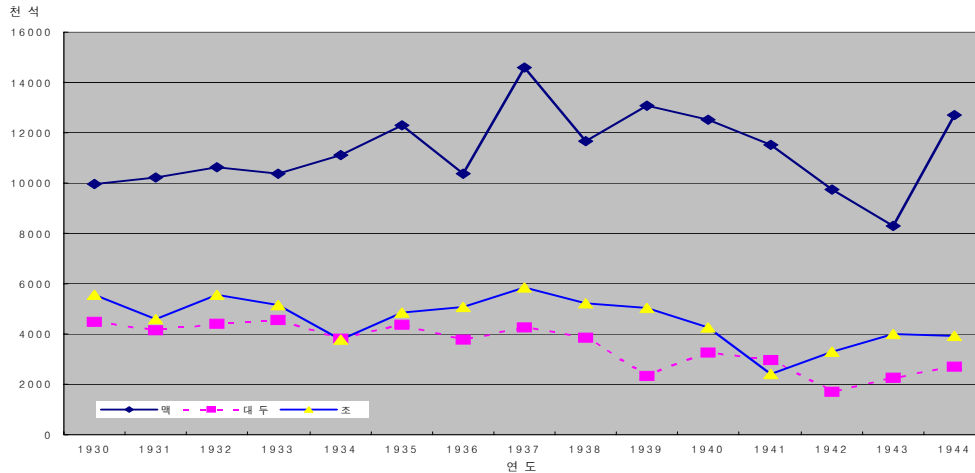
단위: 석

	맥류				대두	좁쌀
	계	대맥	소맥	나맥		
1930	9,964,039	7,567,948	1,863,151	532,940	4,490,048	5,573,256
1931	10,207,532	7,812,127	1,729,482	665,923	4,131,795	4,590,364
1932	10,619,160	8,003,758	1,778,289	837,113	4,409,677	5,539,381
1933	10,370,744	7,585,304	1,762,287	1,023,153	4,555,517	5,145,301
1934	11,116,943	7,993,969	1,837,781	1,285,193	3,812,377	3,771,730
1935	12,311,296	8,751,963	1,932,817	1,626,516	4,375,278	4,860,747
1936	10,381,709	6,813,696	1,605,235	1,962,778	3,784,215	5,065,096
1937	14,598,083	9,795,330	2,030,875	2,771,878	4,262,688	5,840,088
1938	11,684,515	7,417,278	2,062,488	2,204,749	3,867,835	5,237,415
1939	13,057,740	7,570,488	2,491,564	2,995,688	2,332,782	5,029,171
1940	12,505,463	6,883,162	2,078,236	3,544,065	3,266,107	4,261,858
1941	11,504,993	6,509,833	1,670,520	3,324,640	2,969,589	2,398,632
1942	9,728,161	5,151,544	1,514,355	3,062,262	1,714,881	3,295,107
1943	8,279,804	4,319,119	1,509,531	2,451,154	2,248,897	4,009,988
1944	12,712,312	7,672,285	1,909,180	3,130,847	2,695,529	3,916,849

주: 나맥의 1940년 생산량이 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』1944년에는 3,441,914석으로 되어 있음.

자료: 朝鮮銀行調査部, 1948, p.Ⅲ 26-27.

<그림 8-6> 주요 잡곡의 생산량 추이



자료 : 朝鮮銀行調査部, 1948, p.III 26-27.

급격히 확대되고 생산량도 매우 빠르게 늘어나 1939년 생산량은 299만 5,688석으로 전체 맥류 생산에서 22.9%나 차지하여 58.0%인 대맥 다음으로 많이 생산되었고, 1940년대에도 대맥, 소맥의 생산이 침체한 것과 달리 특히 나맥은 논의 이모작으로 가장 많이 재배되면서 빠르게 늘어났다(農林省熱帶農業研究センター, 1976, pp.335-336).

품질이 우수하여 일찍부터 일본에서 인기가 있던 대두는 1915년 처음으로 400만 석을 돌파한 이후 1919년, 1924년, 1928년, 1929년을 제외하고는 1933년까지 계속 400만석 이상의 비교적 안정적인 생산이 유지되었다. 그러나, 1933년 이후 생산량이 매년 크게 변동하는 불안정한 상태를 나타내면서 감소추세로 전환되었고, 특히 1942년에는 171만석 생산으로 1933년의 38% 수준에 불과하였다. 1943년과 1944년에 생산량이 약간 증가하였으나 300만석에도 미치지 못하는 수준이었다. 맥류의 식부면적이 증가추세를 나타낸 것과 달리 대두의 경우 1930-1934년 연평균 79만 8천정보→1935-1939년 77만 3천정보→1940-1944년 61만 5천정보 등 1910년대 초반 수준으로까지 줄어들었다(松本武祝 外, 1985, p.154).

역시 일반인들의 주요 식량의 하나였던 좁쌀의 생산은 1930-1934년에 감소경향을 나타냈으나 그 후 다시 증가 추세로 전환되어 1937년에는 584만석에 달하였다. 그러나 그 후 생산이 급격히 줄어들어 1941년 생산량은 240만석에 불과하였다. 1942년, 1943년 다시 생산량이 늘어났으나 1930년대 수준에 미치지 못하였다. 좁쌀의 식부면적도 1939년을 제외하면 1930년대 중반 이후 감소 추세로 전환되어 1930년대

전반 약 79만정보 수준에서 1940-1944년에는 약 68만정보로 크게 줄어들었다. 다른 밭작물의 적극적인 증산 계획 추진이 원인이었다(朝鮮總督府, 1943b, p.38).⁸⁸⁾

3. 면화

총독부는 조선을 일본 면방직공업의 원면공급기지로 만들기 위해 식민지 초기부터 적극적으로 면화 증산정책을 실시하였다.⁸⁹⁾ 우선 1912년부터 1917년까지 6년간 육지면 10만정보와 재래면 2만정보의 재배면적을 확보하여 육지면 1억근과 재래면 1,500만근을 수확하는 것을 목표로 하는 「면작장려 제1기 계획」을 실시하였다. 이 계획은 기간이 1년 연장되어 1918년에 완료되었다. 그리고 1919년부터 1928년까지 10년간 삼남지방에서 육지면 10만정보, 중서부 4개도(경기, 황해, 평남, 평북)에서 재래면 3만 5천정보를 확장하여 총 재배면적 25만정보에서 2억 5천만근의 생산을 목표로 한 제2기 계획을 실시하였다. 제1, 2기 계획 기간에 면화 생산량을 보면 연도별 증감은 있으나 재배면적, 생산량 모두 증가 추세를 나타냈고 재래면도 꾸준히 증가하였다. 그러나 1928년 총 재배면적은 20만 5천정보, 생산량은 1억 7천근으로 계획목표는 달성되지 못하였다.

제2기 계획이 끝난 후 별다른 증산계획을 실시하지 않던 총독부는 ① 식민지를 포함한 ‘일본제국’ 내에 자급자족체제를 구축하여 면화수입으로 인한 외화유출을 막아 무역수지를 개선하고, ② 유사시 중요 군수품인 면화를 확보하기 위해 1933년부터 20년간 재배면적 50만정보, 실면 생산량 6억근을 목표로 면화증산계획을 실시하였다. 면화증산계획은 두차례로 나뉘어 실시되었는데, 제1기 계획은 1933년부터 10년간 남부지방 6개 도와 경기·황해·평남의 총 9개 도를 장려구역으로 정하여 재배면적 25만정보, 실면 생산량 3억근을 목표로 하였다. 그리고 그 후 10년간 제2차 계획을 실시하여 함북을 제외한 12개 도를 장려구역으로 지정하여 재배면적 50만정보, 실면 생산량 6억근을 달성하기로 하였다.

그러나 제1차 계획은 “최근의 국제정국 및 대외무역 정세는 당 계획을 안여하는

88) 1933년 면화증산계획을 실시하자 지방에서는 “면화증산계획은 전작개량증식계획의 일부로 개변하지 않으면 수행 불가능하며, 구체적인 방법으로 좁쌀의 식부면적에 4만여 정보 침입하거나 혹은 일부분을 두류 면적으로 보완하지 않으면 안 된다”는 주장이 제기되기도 하였다(曹晟源, 1993, p.52).

89) 면화증산정책에 대해서는 朝鮮總督府(1933), 曹晟源(1993)을 참조함.

것을 허용하지 않게 되었다”는 이유로 1934년에 목표 면적 35만정보, 생산량 4억 2천 만근으로 확대되고 장려구역도 함남·함북 이외의 11개 도로 늘어났다. 더욱이 1937년에는 1단보당 생산량이 125근, 총 생산량 4억 3,750만근으로, 그리고 1939년에는 1단보당 생산량이 140근, 총 생산량 4억 9천만근으로 계속 변경되었다. 이와 같은 목표의 변경은 원면 수입통제에 대한 일본정부의 초조감으로 인한 조치였다. 한편 1943년부터 실시할 예정이었던 후기 10개년 계획은 전시체제하의 식량확충 문제와 맞물려 중지되고 단지 식용농산물과의 관계를 고려하여 단보당 생산량 확대로 정책 방향을 전환하여 실시되었다. 식량 확보를 무엇보다 중시해야 할 전시체제하에서 식용농산물과의 병행 증산을 추구하면서까지 면화증산정책을 실시한 것은 면화가 군복, 화약 원료, 자동차 타이어코드 등과 같은 군수품 생산에 극히 중요했기 때문이었다.

<표 8-11> 면화 식부면적·수확량

단위: 천정보, 천근, 근

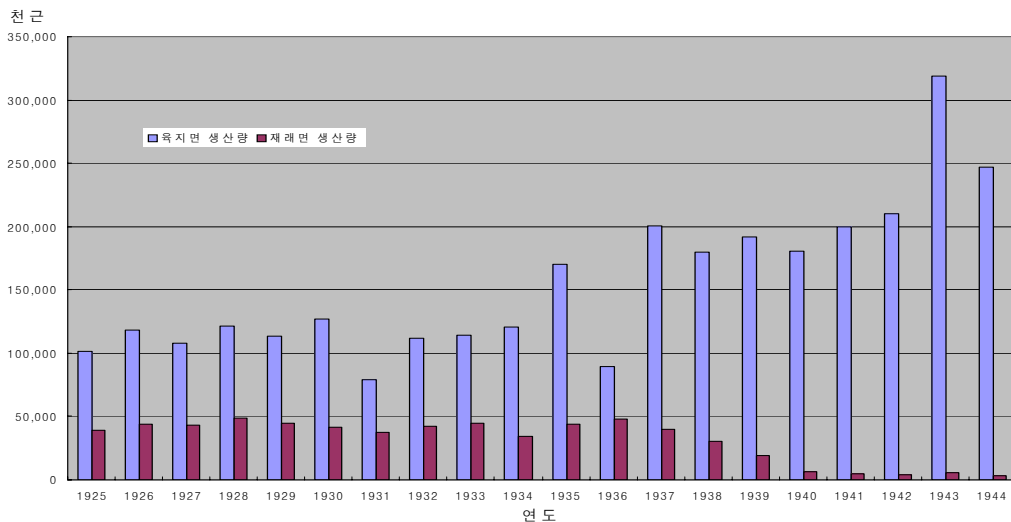
	육지면			재래면			합계	
	식부면적	수확량	단수	식부면적	수확량	단수	식부면적	수확량
1925	138	101,225	73	59	38,959	66	197	140,184
1926	150	118,264	78	65	43,819	67	215	162,084
1927	137	107,717	78	67	43,318	66	205	152,036
1928	137	121,771	88	67	49,095	73	205	170,867
1929	123	113,522	92	62	44,716	72	186	158,238
1930	132	127,329	96	60	41,441	69	192	168,770
1931	131	78,721	60	61	37,191	61	192	115,913
1932	100	111,909	112	58	42,368	72	159	154,277
1933	117	114,313	97	59	45,102	76	176	159,415
1934	133	120,773	91	60	34,261	57	193	155,035
1935	147	169,948	115	61	43,800	71	209	213,748
1936	164	89,392	54	64	47,982	75	228	137,375
1937	175	200,420	114	48	39,868	83	223	240,288
1938	188	180,083	95	46	30,287	65	235	210,370
1939	222	191,462	86	30	18,873	81	253	210,336
1940	279	180,222	65	14	6,618	46	293	186,840
1941	317	199,620	63	9	4,607	46	329	204,227
1942	332	210,279	63	8	3,773	47	340	214,052
1943	311	318,899	104	5	5,296	98	316	324,196
1944	300	246,984	83	6	2,853	45	307	249,837

자료: 曹晟源, 1993, p.45.

이와 같은 총독부의 증산정책하에서 다른 발작물과 달리 면화 생산은 크게 발전하였다. 1928년 면작장려 제2기 계획이 완료된 후 적극적인 증산정책이 전개되지 않는 가운데 1930년대 전반에 면화 생산은 한때 침체기를 맞이하기도 하였으나(曹晟源, 1933, pp.45-50) <표 8-11>에서 알 수 있듯이 1933년 면화증산계획이 실시되면서 생산량이 늘어나 1935년에는 처음으로 2억근을 넘어섰고, 1943년에는 최대 생산량인 3억 2,429만근의 대풍작을 이루었다.

면화 생산을 품목별로 보면 육지면의 경우 1930년대 중반 이후 식부면적의 확대 속에 생산량이 전체적으로 증가 추세를 나타낸 데 반해 재래면은 1936년 이후 감소 추세로 전환되었고, 특히 전시체제하에서 육지면의 식부면적이 급격히 증가한 것과는 너무나 대조적으로 재래면은 1944년 겨우 6천정보로 생산기반이 완전히 붕괴되었다.

<그림 8-7> 면화 생산량



자료: 曹晟源, 1993, p.45.

이상에서 살펴본 1930, 40년대 농업생산구조에 대해 간략하게 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 철저한 미곡 중심의 농정 실시로 쌀 단작형 식민지농업구조가 형성되었다. 둘째, 이 과정에서 발작물에 대한 정책은 철저히 소외되었으며, 또한 조선의 풍토·기후와 더불어 발달해 온 재래농법이 파괴되고 재래품종은 그 자취를 찾아보기 어렵게 되었다. 셋째, 발작물 가운데 예외적으로 면화만 일본 면공업의 원료

공급과 균수품 생산을 위해 정책적으로 지원되었다. 넷째, 전시체제하에서 생산기반의 약체화와 극심한 식량 공출, 그리고 빈번한 기상재해(기상재해는 자연 현상이지만 1930년대 중반 이후 토지개량사업이 제대로 실시되지 못한 것이 재해 피해를 더욱 크게 한 요인이기도 하다)로 농업생산이 크게 파괴되었다. 이처럼 식민지 조선의 농업은 철저하게 일본 자본주의의 필요에 의해 전개되고, 결과적으로 생산농민의 빈곤화를 초래하였으며, 이런 과정에서 형성된 식민지 농업·농촌의 유산은 해방 이후 한국 농업의 건전한 발달에 부정적인 요인으로 작용하였다.

참 고 문 헌

<일반문헌>

- 이두순(2003), “일제하 수도 신품종의 보급과 수도작 기술의 변화”, 한국농촌경제연구원 『한국 농업구조의 변화와 발전』.
- 이송순(2003), 『일제말기 전시 농업통제정책과 조선 농촌경제 변화』, 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 장시원(1991), “1930년대의 농업생산구조와 지주제의 동향에 관한 일시론”, 『한국방송통신대학 논문집』~제12집.
- 近藤劬一編(1964), 『太平洋戰爭下の朝鮮(5)』, 友邦協會.
- 農林省熱帶農業研究センター(1976), 『舊朝鮮における日本の農業試験研究の成果』.
- 相川不盡夫(1943), “水稻品種の變遷と將來への考察”, 『朝鮮農會報』~第17卷5號.
- 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史』, 政策篇, 朝鮮農會.
- 松本武祝 外(1985), “植民地期朝鮮社會經濟の統計的研究(3)”, 『東京經大學會誌』, 第142號.
- 永井威三郎(1931), “稻早生種の栽培に就て”, 『朝鮮農會報』~T931. 3.
- 印貞植(1943), 『朝鮮農村再編成の研究』, 人文社.
- 朝鮮銀行調査部(1948), 『朝鮮經濟年報』.
- 朝鮮總督官房調査課(1940), 『朝鮮國勢調査結果要約』.
- 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』.
- 朝鮮總督府(1930), 『朝鮮國稅調査報告』~全鮮編, 第1卷.
- 朝鮮總督府(1933), 『朝鮮棉花增産計劃』.
- 朝鮮總督府(1943), 『農業報國の要諦』.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮の農業』.
- 朝鮮總督府農林局(1941), 『朝鮮の肥料』.
- 朝鮮總督府農林局(1942), 『朝鮮の農業』.
- 朝鮮總督府殖産局(1929), 『朝鮮の農業』.
- 曹晟源(1993), 『植民地期朝鮮棉作綿業の展開課程』, 東京大學博士學位論文.
- 村上勝彦 外(1984), “植民地期朝鮮社會經濟の統計的研究”(1), 『東京經大學會誌』, 第136號.

제 9 장

농업 관련 행정 · 연구조직 변천

제 1 절 농업 관련 중앙행정조직

1910년 농어업 관련 업무를 담당하는 중앙행정 조직으로 농상공부가 설치된 이후 시기에 따라 기관명이 식산국·농림국·농상공국으로 바뀌었고, 또 중간 중간에 조직의 일부가 분리되어 산림부, 토지개량부 등이 신설되었다가 폐지되기도 하였다. 여기서는 이와 같은 농업 관련 중앙행정조직과 업무분장의 변천에 대해 정리해 본다.⁹⁰⁾

1910년 8월 29일 한일병합조약을 강제로 체결하고 조선을 식민지로 만든 일본정부는 식민지 통치기관으로 조선총독부를 설치하였다. 그러나 바로 총독부 관제가 공포된 것은 아니고 일단 통감부 및 소속관서를 그대로 두고 육군대신이면서 조선 통감이었던 테라우찌 마사타케(寺內正毅)가 조선총독의 직무를 수행하다가 1개월이 지난 9월 30일 총독부 및 부속관서 관제가 공포되어 10월 1일부터 시행되었다. 총독부의 중앙행정조직은 총독과 총독을 보좌하고 행정사무를 감독하는 정무총감, 그리고 총독관방과 총무부, 내무부, 탁지부, 농공상부, 사법부의 1관방 5부 체제로 시작되었다. 그 외 부속관서로서 중추원, 취조국, 각 도, 경무총감부, 재판소, 철도국, 전매국, 임시토지조사국, 영림창, 권업모범장 등이 설치되었다.

농업·임업·수산업 및 상공업에 담당하는 농상공부는 서무과·식산국·상공국으로 조직되어, 식산국에는 농무과·산림과·수산과·상공국에는 광무과·상공과를 각각 설치하였는데 각 조직의 담당 사무는 다음과 같다

90) 별다른 인용이 없는 한 『朝鮮總督府官報』에 의한 것임.

서무과		- 부에 관한 문서의 접수 및 발송에 관한 사항 - 통계 및 보고자료 수집에 관한 사항 - 부내 다른과의 주관에 속하지 않는 사항
식산국	농무과	- 농업 및 잠업에 관한 사항 - 축산 및 수렵에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 관개에 관한 사항 - 권업모범장 및 농림학교에 관한 사항
	산림과	- 삼림산야에 관한 사항
	수산과	- 수산에 관한 사항 - 수산조합에 관한 사항
상공국	광업과	- 광업에 관한 사항 - 평양광업소에 관한 사항
	상공과	- 상공업에 관한 사항 - 도량형에 관한 사항 - 공업전습소에 관한 사항

그러나 1912년 4월 1일 조선총독부관제 개정으로 서무과와 상공국을 폐지하고 농림국을 새로 설치하여 농림국에는 농무과·산림과를, 식산국에는 수산과·상공과·광무과를 두었다.

농림국	농무과	- 농업 및 잠업에 관한 사항 - 축산 및 수렵에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 관개에 관한 사항 - 권업모범장 및 농림학교에 관한 사항
	산림과	- 삼림산야에 관한 사항 - 영림장에 관한 사항
식산국	수산과	- 수산에 관한 사항 - 수산조합 및 어업조합에 관한 사항 - 어시장에 관한 사항
	상공과	- 상공업에 관한 사항 - 회사에 관한 사항 - 박람회, 공진회 및 상품진열관에 관한 사항 - 도량형에 관한 사항 - 중앙시험소 및 공업전습소에 관한 사항
	광무과	- 광업에 관한 사항 - 평양광업소에 관한 사항

1915년 5월 1일에는 국 체제를 폐지하고 농상공부 밑에 바로 농무, 산림, 수산, 상공, 광무의 5과를 두었다. 그리고 1919년 8월 19일 대대적인 총독부 조직 개편시에는 부처명을 농상공부에서 식산국으로 바꾸었다.

1920년 12월부터 실시되는 산미증식계획을 지원하기 위해 11월 18일 식산국에 토

지개량과를 신설하고, 종전 농무과에서 관장하고 있던 국유미간지, 농업수리 등에 관한 사항을 담당하도록 하였다. 그리고 1922년 10월 13일에는 연료선광연구소를 식산국에 설치하였다.

토지개량과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업수리에 관한 사항 - 개간, 토지개량에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항
-------	--

산미증식계획이 목표한 대로 성과를 올리지 못하자 총독부는 1926년부터 12개년 사업으로 산미증식갱신계획을 실시하면서 쌀 증산에 대한 지휘·감독을 더욱 강화하기 위해 1926년 6월 14일 수리과·개간과를 신설하였다. 수리과의 신설로 종전 내무국사회과에 속해 있던 수리조합에 관한 사무를 수리과로 이관하였다.

토지개량과	<ul style="list-style-type: none"> - 토지개량사업의 감사에 관한 사항 - 토지개량기본조사에 관한 사항 - 수리조합 및 토지개량사업을 실시하는 회사에 관한 사항 - 그 외 수리과 및 개간과의 주관에 속하지 않는 토지개량에 관한 사항
수리과	<ul style="list-style-type: none"> - 수리조합설치의 인가에 관한 사항 - 수리조합에서 실시하는 토지개량사업의 조성에 관한 사항
개간과	<ul style="list-style-type: none"> - 국유미간지에 관한 사항 - 농업을 목적으로 하는 공유수면 중 소택·간석지의 매립에 관한 사항 - 전항 제2호 이외의 토지개량사업의 조성에 관한 사항

그리고 같은 날 식산국의 산림과를 폐지하고 대신 임무과·임산과·조림과로 구성되는 산림부를 신설하여 산림에 관한 행정을 전담하도록 하였다.

임무과	<ul style="list-style-type: none"> - 별도로 제시한 것을 제외한 것 이외의 삼림령 시행에 관한 사항 - 영림서 및 임업시험장에 관한 사항 - 국유임야의 관리 및 보호에 관한 사항 - 국유임야의 처분에 관한 사항 - 화전정리에 관한 사항 - 삼림조합 그 외 임업단체에 관한 사항 - 임업 및 사방사업의 조성에 관한 사항 - 부내 타과의 주관에 속하지 않는 사항
임산과	<ul style="list-style-type: none"> - 삼림물산의 처분에 관한 사항 - 벌목·운반·뗏목에 관한 사항 - 저목 및 제재에 관한 사항 - 재목 및 그 제품의 처분에 관한 사항 - 표류재목에 관한 사항
조림과	<ul style="list-style-type: none"> - 국유임야의 존폐구분경계사정 및 측량에 관한 사항 - 국유임야의 시업계획에 관한 사항 - 국유임야의 조림사업 및 사방에 관한 사항

1927년 5월 26일에는 토지개량과, 수리과, 개간과의 3과를 식산국에서 분리하여 새로이 토지개량부를 설치하였다. 이로써 농업관련 행정조직이 식산국, 산림부, 토지개량부로 분산되었는데 1932년 7월 27일 업무의 통일과 간편화를 위해 산림부와 토지개량부를 모두 폐지하고 농림국을 신설하여 종전에 식산국에 속해 있던 농무과를 비롯하여 토지개량과, 수리과, 임정과, 임업과를 두었다.⁹¹⁾ 종전 산림부 임무과와 임산과의 사무는 각각 임정과와 임업과로 이관하였고, 조림과 사무 가운데 ‘국유임야의 존폐구분경계사정 및 측량에 관한 사항’은 임정과, 그리고 ‘국유임야의 시업계획에 관한 사항’과 ‘국유임야의 조림사업 및 사방에 관한 사항은 임업과 업무로 되었다. 또 종전 토지개량부 개간과의 사무는 전부 토지개량과로 이관하였다.

농무과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업 및 잠업에 관한 사항 - 축산 및 수렵에 관한 사항 - 농업자 이주에 관한 사항 - 농사시험장 및 수역혈청제조소에 관한 사항 - 국내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
토지개량과	<ul style="list-style-type: none"> - 토지개량사업의 감사에 관한 사항 - 수리조합 및 토지개량사업을 실시하는 회사에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 농업을 목적으로 하는 공유수면 중 소택·간석지의 매립에 관한 사항 - 제4항 제2호 이외의 토지개량사업의 조성에 관한 사항
수리과	<ul style="list-style-type: none"> - 수리조합설치 및 수리조합 사업계획 변경인가에 관한 사항 - 수리조합에서 실시하는 토지개량사업의 조성에 관한 사항
임정과	<ul style="list-style-type: none"> - 림정상 제반 조사에 관한 사항 - 삼림령 시행에 관한 사항 - 영림서 및 임업시험장에 관한 사항 - 국유임야의 관리, 보호 및 처분에 관한 사항 - 국유임야의 존폐구분경계사정 및 측량에 관한 사항 - 사방에 관한 사항 - 화전정리에 관한 사항 - 삼림조합 그 외 임업단체에 관한 사항 - 임업 조성에 관한 사항
임업과	<ul style="list-style-type: none"> - 국유임야의 시업계획에 관한 사항 - 국유임야의 조림사업에 관한 사항 - 삼림물산의 처분에 관한 사항 - 벌목·운반·뗏목, 저목 및 제재에 관한 사항 - 재목 및 그 제품의 처분에 관한 사항 - 표류재목에 관한 사항

1933년 8월 4일 농무과의 업무를 더욱 세분하여 농정과와 농산과를 신설하여 농림국을 농정과, 농산과, 토지개량과, 수리과, 임정과, 임업과로 구성하였다.

91) 식산국은 광무과, 상공과, 수산과, 상공장려관, 연료선광연구소, 지질조사소로 조직되었다.

농정과	<ul style="list-style-type: none"> - 농정상 제반 조사에 관한 사항 - 농회, 그 외 농업단체에 관한 사항 - 소작에 관한 사항 - 자작농창설유지에 관한 사항 - 농가 부업에 관한 사항 - 잠사업에 관한 사항 - 축산 및 수렵에 관한 사항 - 농업자 이주에 관한 사항 - 농촌진흥에 관한 사항 - 종마목장 및 수역혈청제조소에 관한 사항 - 국내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
농산과	<ul style="list-style-type: none"> - 농산물 개량증식에 관한 사항 - 비료에 관한 사항 - 미곡통제 및 그 자료조사에 관한 사항 - 농업창고 및 미곡창고에 관한 사항 - 수이출입식물 및 종묘의 단속에 관한 사항 - 농사시험장 및 곡물검사소에 관한 사항

그러나 1936년 10월 16일 농정과와 농산과를 다시 폐지하고 관련 업무를 재편성하여 농무과, 농촌진흥과, 미곡과로 개편하였다.

농무과	<ul style="list-style-type: none"> - 쌀 이외의 농산물의 개량증식에 관한 사항 - 비료에 관한 사항 - 면 그 외의 특용작물에 관한 사항 - 수이출입식물 및 종묘의 단속에 관한 사항 - 잠사업에 관한 사항 - 축산 및 수렵에 관한 사항 - 농사시험장, 종마목장, 종양장 및 수역혈청제조소에 관한 사항 - 농회 그 외의 농업 단체에 관한 사항 - 국내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
농촌진흥과	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌진흥에 관한 제반 조사, 연구 및 기획에 관한 사항 - 농가개생계획에 관한 사항 - 농촌진흥위원회에 관한 사항 - 소작에 관한 사항 - 자작농창설유지에 관한 사항 - 농가의 부업에 관한 사항 - 농업자의 이주에 관한 사항
미곡과	<ul style="list-style-type: none"> - 미곡정책상 제반 조사에 관한 사항 - 산미의 개량증식에 관한 사항 - 미곡통제에 관한 사항 - 미곡통제자료조사에 관한 사항 - 미곡의 수급, 거래 및 가격의 조사에 관한 사항 - 미곡의 수출입허가와 조, 고량, 수수, 소맥 및 밀가루의 수입제한에 관한 사항 - 곡물검사소에 관한 사항 - 농업창고에 관한 사항

1938년 8월 8일 축산의 중요성이 커짐에 따라 농무과에서 담당하던 축산관련업무를 떼내어 축산과를 신설하고 수리과는 폐지하였으며, 수리과 업무는 토지개량과로 이관하였다.

축산과	<ul style="list-style-type: none"> - 가축의 개량증식에 관한 사항 - 마정에 관한 사항 - 축산물에 관한 사항 - 수렵에 관한 사항 - 수역혈청제조소, 종마목장 및 종양장에 관한 사항
토지개량과	<ul style="list-style-type: none"> - 토지개량사업의 조사에 관한 사항 - 수리조합에 관한 사항 - 수리조합 이외의 토지개량사업에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 농업을 목적으로 하는 공유수면 중 소택·간석지의 매립에 관한 사항 - 토지개량사업의 구성에 관한 사항

전시체제하에서 식량대책이 다시 중시되면서 1940년 2월 3일 미곡과를 양정과와 식량조사과로 세분하였는데 조직명에서 ‘미곡’이 빠지고 처음으로 ‘식량’이 사용되었다.

양정과	<ul style="list-style-type: none"> - 미곡정책에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡 통제에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡의 수급, 거래 및 가격에 관한 사항 - 미곡 수출입 허가와 조, 고량, 수수, 수맥 및 소맥분의 수입제한에 관한 사항 - 산미개량증식에 관한 사항 - 곡물검사소에 관한 사항 - 농업참고에 관한 사항
식량조사과	<ul style="list-style-type: none"> - 미곡 및 잡곡의 생산비 조사에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡의 생산량 조사에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡의 현재량 조사에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡의 이동 조사에 관한 사항

그리고 1940년 10월 16일에는 농촌진흥운동의 국민총력운동으로 전환 시급한 식량증산, 생산의 계획화 등에 대처하기 위해 농무과와 농촌진흥과를 폐지하고 대신 농정과와 농산과를 부활시켰다. 종전에 농촌진흥과와 농무과에서 담당하던 업무는 각각 농정과와 농산과로 이관하였다(朝鮮總督府農林局, 1941, p.276).⁹²⁾

농정과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업생산계획의 종합에 관한 사항 - 농촌지도에 관한 사항 - 농회, 산업조합, 식산계 그 외의 농업상의 단체에 관한 사항 - 비료, 농구 그 외의 농업용자재에 관한 사항 - 소작, 자작농창설유지 그 외 농지의 조정에 관한 사항 - 농업노동력의 조정 및 농업자의 이주에 관한 사항 - 국내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
농산과	<ul style="list-style-type: none"> - 미곡 및 잡곡 생산에 관한 사항 - 미곡 및 잡곡 이외의 농산물생산에 관한 사항 - 수이출입 식물 및 종묘의 단속에 관한 사항 - 잡사업에 관한 사항 - 농가의 부업에 관한 사항 - 농사시험장에 관한 사항

1941년 6월 4일 농업토목기술원양성소를 신설하였다. 그리고 1942년 11월 1일 대규모 행정 간소화를 목표로 실시된 총독부 기구 개편시 식량조사과를 폐지하고 대신 양정과에 ‘미곡 및 잡곡의 생산비 등의 조사에 관한 사항’을 추가하였고, 종전에 식산국에 소속되어 있던 수산과를 농림국으로 이전 신설하였다.

수산과	<ul style="list-style-type: none"> - 수산에 관한 사항 - 수산조합 및 어업조합에 관한 사항 - 수산시장에 관한 사항 - 수산시험장 및 수산제품검사소에 관한 사항
-----	--

1943월 9월 30일 식량에 대한 국가통제를 강화하면서 양정과의 사무분장을 다음과 같이 개편하고 새로 검사과를 설치하였다.

양정과	<ul style="list-style-type: none"> - 식량정책에 관한 사항 - 주요 식량의 수급 및 가격의 조정에 관한 사항 - 주요 식량의 배급 및 수이출입의 통제에 관한 사항 - 정부가 행하는 주요 식량의 매입, 매도 그 외 주요 식량의 관리에 관한 사항 - 조선식량관리특별회계의 경리에 관한 사항 - 주요 식량의 가공, 제조 및 보관에 관한 사항
검사과	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 식량 및 가마니(叭)의 조사에 관한 사항 - 전호의 검사에 관한 조사 및 연구에 관한 사항 - 주요 식량에 관한 조사 및 연구에 관한 사항

92) 총독관방에 새로 생긴 국민총력과가 농촌진흥운동의 정신운동을 담당하고 농촌진흥운동의 경제지도는 농정과가 담당하였다(水田直昌, 1983, p.27).

1943년 12월 1일 또 한차례 대대적인 행정조직 개편으로 농림국 조직이 크게 바뀌었다. 종전에 식산국 관할이었던 상공업 관련 부문을 농림국으로 이전하여 상공과를 신설하고 농림국을 농상국으로 변경하였다. 그리고 농정·농산·축산 3과 및 내무국 외무과의 개척민 관련 업무를 통합하여 농무과를 신설하였고, 검사과와 토지개량과를 각각 농업자료과와 경지과로 명칭을 변경하였다. 한편 임업과와 임정과를 폐지하고 대신 새로 설치된 광공국에 임산과를 두어 산림 관련 업무를 전담하도록 하였다(『朝鮮農會報』, 1944. 1, p.66).

농무과	<ul style="list-style-type: none"> - 농정일반에 관한 사항 - 농업 제단체에 관한 사항 - 농작물의 생산에 관한 사항 - 비료, 농구 그 외 농업용 자재에 관한 사항 - 잡사에 관한 사항 - 축산, 가축위생 및 마정에 관한 사항 - 개척민에 관한 사항 - 수이출입 식물의 단속에 관한 사항 - 농사시험장, 가축위생연구소, 종마목장, 종양장, 종모양육성소, 생사검사소 및 이출우 검역소에 관한 사항 - 국내 다른 과의 소관에 속하지 않는 사항
양정과	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 식량의 수급 및 가격 조정에 관한 사항 - 주요 식량의 배급 및 수이출입의 통제에 관한 사항 - 정부가 실시하는 식량의 매입, 매도 그 외 주요 식량 관리에 관한 사항 - 조선식량관리특별회계의 경리에 관한 사항 - 주요 식량의 가공, 제조 및 보관에 관한 사항 - 농업창고 및 미곡창고에 관한 사항
농업자료과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업자료조사에 관한 사항 - 주요 식량 및 가마니(吠)의 검사에 관한 사항
경지과	<ul style="list-style-type: none"> - 경지의 조성 및 개량에 관한 사항 - 수리조합에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 농업을 목적으로 하는 공유수면 중 소택·간석지의 매립에 관한 사항
수산과	<ul style="list-style-type: none"> - 수산에 관한 사항 - 수산조합 및 어업조합에 관한 사항 - 수산시장에 관한 사항 - 수산시험장 및 수산제품검사소에 관한 사항
상무과	<ul style="list-style-type: none"> - 상업에 관한 사항 - 교역에 관한 사항 - 섬유, 식량품 그 외 다른 과의 주관에 속하지 않는 공업품에 관한 사항 - 상공회의소 및 상공업조합에 관한 사항 - 기업허가 및 기업정비에 관한 사항 - 가격통제에 관한 사항 - 도량형소에 관한 사항

한편 1944년 11월 22일에는 농무과와 상무과를 폐지하고 농상과, 농산과, 생활물자과를 새로 설치하였다. 생활물자과는 전시체제하에서 국민생활필수물자의 확보에 관한 업무를 담당하였다.

농상과	<ul style="list-style-type: none"> - 농정일반에 관한 사항 - 농업단체에 관한 사항 - 교역에 관한 사항 - 상공단체에 관한 사항 - 기업허가 및 기업정비의 총괄에 관한 사항 - 가격통제의 통괄조정에 관한 사항 - 도량형소에 관한 사항 - 국내 다른 과 소관에 속하지 않는 사항
농산과	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물의 생산 및 출하에 관한 사항 - 축산, 가축위생 및 마정에 관한 사항 - 잡사에 관한 사항 - 비료, 농구 그 외의 농업용자재에 관한 사항 - 수이출입 식물의 단속에 관한 사항 - 농업시험장, 가축위생연구소, 종마목장, 생사검사소 및 이출우검사소에 관한 사항
생활물자과	<ul style="list-style-type: none"> - 섬유, 식품 및 생활용 공업제품에 관한 사항 - 다른 과의 주관에 속하지 않는 공업품에 관한 사항 - 생활물자의 말단배급에 관한 사항

그리고 1945년 3월 31일 조선총독부중앙농업수련도장규정⁹³⁾을 공포하면서 농상국에 중앙농업수련도장을 설치하여 농촌지도자 및 농촌 중견청년의 수련에 관한 사무를 담당하도록 하였다.

93) 중앙농업수련도장은 “농촌의 지도적 지위에 서야할 자에 대해 수련을 통해 황국농업을 도를 체득하도록 하여 농촌지도자의 자질을 연성하는 것을 목적(제1조)”으로 설립된 것으로 도장생은 ① 농민도장, 녀자농업수련도장, 농업기술원수련소, 그 외 농업관계학교의 직원, ② 도부군도, 농회, 수리조합 그 외 농업관계기관의 직원, ③ 농촌중견청년 등으로 규정되었다.

<표 9-1> 농림수산 관련 중앙행정조직의 변천

변동일자	설치부서	비고
1910. 10. 1	庶務課, 殖産局, 商工局 殖産局 : 農務課, 山林課, 水産課 商工局 : 鑛務課, 商工課	農商工部 訓令 第6號(官報 第29號)
1912. 3. 27	農林局, 殖産局 農林局 : 農務課, 山林課 殖産局 : 水産課, 商工課, 鑛務課	訓令 第27號(官報 第475號)
1915. 5. 1	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課	訓令 第26號(官報 號外)
1919. 8. 20	同一	農商工部→殖産局으로 변경 勅令 第386號(官報 號外)
1920. 11. 18	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課	訓令 第57號(官報 第2482號)
1922. 10. 13	農務課, 山林課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課, 燃料選鑛研究所	訓令 第50號(官報 第3053號)
1926. 6. 14	農務課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 土地改良課, 水利課, 開墾課, 燃料選鑛研究所	山林部 별도로 新設 林務課, 林産課, 造林課 訓令 第22號(官報 號外)
1927. 5. 26	農務課, 水産課, 商工課, 鑛務課, 燃料選鑛研究所	土地改良部 별도로 新設 土地改良課, 水利課, 開墾課 訓令 第16號(官報 號外)
1932. 7. 27	農務課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	山林部, 土地改良部 廢止 農林局 신설 訓令 第46號(官報 第1666號)
1933. 8. 4	農政課, 農産課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	訓令 第30號(官報 號外)
1936. 10. 16	農務課, 農村振興課, 米穀課, 土地改良課, 水利課, 林政課, 林業課	訓令 第31號(官報 號外)
1938. 8. 8	農務課, 農村振興課, 米穀課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第48號(官報 第3468號)
1940. 2. 3	農務課, 農村振興課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第5號(官報 號外)
1940. 10. 16	農政課, 農産課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課	訓令 第56號(官報 號外)
1941. 6. 4	農政課, 農産課, 糧政課, 食糧調査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 農業土木技術員養成所	訓令 第66號(官報 第4307號)
1942. 11. 1	農政課, 農産課, 糧政課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 水産課, 農業土木技術員養成所	訓令 第54號(官報 號外)
1943. 9. 30	農政課, 農産課, 糧政課, 檢査課, 土地改良課, 畜産課, 林政課, 林業課, 水産課, 農業土木技術員養成所	訓令 第71號(官報 第5000號)
1943. 12. 1	農務課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 商務課, 農業土木技術員養成所	農商局으로 변경 訓令 第88號(官報 號外)
1944. 11. 22	農商課, 農産課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 生活物資科, 農業土木技術員養成所	訓令 第96號(官報 號外)
1945. 3. 31	農商課, 農産課, 糧政課, 農業資料課, 耕地課, 水産課, 生活物資科, 農業土木技術員養成所, 中央農業修練道場	訓令 第13號(官報 第5444號)

제 2 절 농업 관련 지방행정조직

이번에는 도 행정조직에서 농업 관련 조직의 변화에 대해 정리하여 보자. 총독부는 1910년 10월 1일 지방관제를 공포하여 각도에 장관관방, 내무부, 재무부를 설치하였는데, 내무부에 지방계·학무계와 함께 농업 관련 조직으로 권업계를 설치하여 다음과 같은 업무를 관장하도록 하였다.

권업계	<ul style="list-style-type: none"> - 농상공에 관한 사항 - 삼림, 수산에 관한 사항 - 광업에 관한 사항
-----	--

1915년 5월 1일 내무부와 재무부를 각각 제1부와 제2부로 명칭을 변경하였고, 또 1919년 8월 20일의 도분장규정 개정 때 도장관을 도지사로 개칭하고, 경찰업무를 담당하는 제3부를 신설하였으며, 각 부에 설치한 계를 과로 바꾸었다.

1921년 2월 3일 권업과의 담당 사항을 다음과 같이 새로 규정하였는데, 단 도지사가 필요하다고 인정할 때에는 권업과 이외에 ‘농업, 잠사 및 축산에 관한 사항’과 ‘농업수리 및 국유미간지에 관한 사항’을 담당하는 농무과를 설치할 수 있도록 하였다. 그리고 2월 10일에는 제1부, 제2부, 제3부를 각각 내무부, 재무부, 경찰부로 명칭을 바꾸었다.

권업과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 잠사 및 축산에 관한 사항 - 농업수리 및 국유미간지에 관한 사항 - 삼림에 관한 사항 - 수산에 관한 사항 - 상공업에 관한 사항 - 도량형에 관한 사항 - 군수공업동원법에 관한 사항 - 광업에 관한 사항
-----	--

2월 3일의 조치에 따라 2월 12일 경기, 경남에 농무과가 설치된 것을 시작으로 다른 도에서도 농무과가 설치되었다. 그리고 도 업무의 증가로 농무과뿐만 아니라 임무과·상공과·토목과·수산과 등 도의 사정에 따라 다양한 과가 설치되었고 농무과 업무도 점차 확대되었는데, 1921년 12월 9일 새로 정해진 경기도의 농무과와 임

무과 업무를 예로 보면 다음과 같다.

농무과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 잠사업 및 축산에 관한 사항 - 농업수리에 관한 사항 - 국유미간지에 관한 사항 - 기상 및 측후에 관한 사항 - 곡물검사에 관한 사항 - 각종 산업단체 및 조합에 관한 사항 - 그 외 농산업에 관한 사항
임무과	<ul style="list-style-type: none"> - 삼림임야에 관한 사항 - 보안림에 관한 사항 - 황폐지 복구에 관한 사항 - 임야조사에 관한 사항 - 삼림보호에 관한 사항 - 묘포에 관한 사항 - 삼림단체 및 조합에 관한 사항

총독부는 1924년 12월 15일 도 사무분장을 다시 개정하여 내무부에 지방과, 학무과, 산업과, 토목과, 회계과를 두도록 규정하면서 도지사가 필요하다고 인정될 때에는 총독의 인가를 받아 내무부에 농무과, 산림과, 상공과 또는 수산과를 추가 설치할 수 있도록 하였다.

이후 커다란 변화가 없던 지방관 관제는 1930년 4월에 다시 개정되어 경기, 전남, 경북, 경남의 4개도에는 산업의 발달에 대응하여 산업부를 설치하여 종전에 내무부에 속해 있던 농무과, 산업과, 산림과, 수산과 등을 이관하였다. 각 도의 산업부에는 도 상황에 맞추어 필요한 과가 설치되었는데, 경기도의 경우 산업과, 농무과, 산림과가 설치되었다. 총독부는 1938년 6월 산업부를 전도에 설치하면서 업무 분장을 다음과 같이 규정하였다.

산업부	<ul style="list-style-type: none"> - 농, 상, 공, 삼림, 토지개발, 수산 및 광산에 관한 사항 - 국유임야 및 국유미간지에 관한 사항 - 농산어촌진흥에 관한 사항 - 도량형에 관한 사항 - 농회, 수리조합, 상공회의소 그 외 산업단체에 관한 사항 - 앞의 각항 외 각종 산업에 관한 사항
-----	--

한편 1943년 9월 30일 식량에 대한 국가관리가 완성되면서 식량업무를 전담하는

식량부를 도에도 설치하였다. 식량부에서는 곡물검사소 지소의 사무를 통합하여 관리하는 관리과와 종전 산업부에 있던 농정과 업무 및 미곡의 수하배급 외에 매입, 식량 및 검사에 관한 사무를 담당하는 농무과를 두었다. 그리고 도의 상황에 따라 축산과를 설치하였다(岩田龍雄·金子永徽), 1943, 下, p.27)

식량부	<ul style="list-style-type: none"> - 식량의 관리에 관한 사항 - 식량 및 가마니의 검사에 관한 사항 - 식량의 생산등에 관한 사항
-----	--

그런데 1943년 12월 1일 중앙 행정조직의 개편에 맞추어 실시된 도행정조직 개편 시 식량부가 폐지되고 지사관방 내무부, 재무부, 광공부, 경찰부 그리고 농상부의 5부 체제로 바뀌었다. 농상부는 다음과 같은 업무를 담당하면서 농무과, 식량과, 경지과, 수산과, 상무과를 설치하였다.

농상부	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 상업, 토지개량 및 수산에 관한 사항 - 식량의 관리에 관한 사항 - 식량 및 가마니 검사에 관한 사항 - 도량형에 관한 사항
-----	---

제 3 절 농업시험장 조직의 변천

한국 정부는 1904년 10월 농·상·공의 실업에 관한 학술 및 기능을 가르칠 목적으로 농상공학교를 서울에 설립하고, 1905년 12월 29일에 공포된 「농상공학교 부속 농사시험장 관제」에 근거하여 실습농장을 뚝섬에 설치하였다. 그리고 1906년 초에는 농상공부 주관하에 농사모범장을 설치할 계획을 수립하였다. 그러나 통감부는 한국 정부의 이와 같은 일련의 조치에 반발하여 농상공부의 농사모범장 설립계획을 무산시킨 뒤 1906년 5월 31일자로 농상공학교 부속의 농사시험장도 폐지하도록 강요하는 한편 별도로 1906년 4월 권업모범장관제를 공포하고 6월 15일 수원에 농업에 관한 시험·연구·조사 및 지도기관으로 권업모범장을 그리고 목포에는 출장소

를 설치하였다(金度亨, 1995, pp.20-23).

1910년 식민통치를 시작한 총독부는 통감부의 권업모범장을 흡수하여 1910년 9월 30일 권업모범장관제와 10월 1일 권업모범장 사무분장규정을 공포하였다. 권업모범장은 조선총독부의 부속관서로 설치되어,

- ① 산업의 발달 개량을 위한 조사와 시험
- ② 물산의 조사와 산업상 필요한 물과(物料)의 분석 및 감정
- ③ 종자, 종묘, 잠종, 종금, 종축의 배부
- ④ 산업상의 지도, 강습 및 통신

등을 담당하였다. 권업모범장은 본장을 수원에 두고, 대구, 평양, 용산, 목포 및 독도(蘓島, 현재의 독섬)에 지장을 두었는데 각각의 담당 사항은 다음과 같다

본 · 지장	담당 업무
본 장	보통농사, 토지개량, 축산 및 분석에 관한 사항
대구지장	보통농사, 축산 및 분석에 관한 사항
평양지장	보통농사, 축산에 관한 사항
용산지장	잠업에 관한 사항
목포지장	면화에 관한 사항
독도지장	원예에 관한 사항

그리고 통감부 농상공부에 속해 있던 농림학교를 권업모범장 부속으로 하였다. 또 1911년 2월 6일 용산지장에 여자잠업강습소를 설치하였고, 1912년 4월 24일에는 원산에 원예에 관한 사무를 관장하는 출장소를 설치하였다.

한편 1912년 4월 1일 도 권농기관으로 경기, 경북, 평남(권업모범장 및 지장이 설치되어 있음)의 3개도를 제외한 10개도에 도종묘장을 설치하여 다음과 같은 사항을 담당하도록 하였다.

- ① 종묘 · 잠종 · 종란 · 종금 및 종돈의 배부 또는 종축의 종부 실시
- ② 농사에 관한 모범 실시
- ③ 농축의 개량증식에 관한 시험과 조사 실시
- ④ 농용기구 · 기계 대부
- ⑤ 농사에 관한 강화, 강습, 전습 및 실지지도 실시

1913년에는 목양사업의 적부를 조사·시험하기 위해 강원도 평강군 세포(洗浦)에

목양장을 설치하였다. 그리고 1914년 4월 1일 대구지장과 평양지장을 폐지하고 그 업무를 각각 경상북도와 평안남도에 이관하여 도종묘장을 설치함과 동시에 원산출장소를 덕원지장으로, 세포목양장을 세포출장소로 각각 개칭하였으며, 수원에는 새로 원잠종제조소와 여자잠업강습소를 설치하고 잠업을 담당하던 용산지장은 폐쇄하였다(朝鮮總督府, 1916, pp.183-185). 또 1916년 4월 본장 사업으로 강원도 난곡(蘭谷)에 목마장을 설치하였다(朝鮮總督府, 1919, p.135).

한편 권업모범장이 설치되어 있어 유일하게 도 종묘장을 설치하지 않았던 경기도에 1917년 5월 도 종묘장을 설치하였다(朝鮮總督府, 1919, p.137).

1917년 6월 16일 권업모범장의 사무분장을 개정하여 목포지장, 뚝도지장, 덕원지장, 세포출장소를 각각 목포면작지장, 뚝도원예지장, 덕원원예지장, 세포목양지장으로 바꾸었고, 난곡목마장에 난곡목마지장을 설치하였다. 또 원잠종제조소도 잠업시협소로 개칭하였다.

1918년 조선총독부 수원농림전문학교 관제를 공포하여 권업모범장 부속이었던 농림학교를 농림전문학교로 승격하여 독립 개교시켰다.

서선지방의 전작개량을 위하여 1920년 3월 27일 황해도 사리원에 서선농장을, 그리고 재래면 개량을 위하여 4월 14일에는 평안남도 용강에 면작출장소를 신설하였다. 한편 총동부의 재정정리 방침에 따라 1923년 3월 31일 덕원원예지장을 폐지하였고, 4월 1일 용강면작출장소를 목포면작지장 용강출장소로 명칭을 바꾸었다. 1924년 12월 25일에는 행정정리로 뚝도원예지장 및 세포목양지장을, 그리고 1929년 5월 16일에는 난곡목마지장을 각각 폐지하였다

권업모범장의 업무를 점차 현장지도보다는 시험조사를 중시한다면서 1929년 9월 17일 권업모범장을 폐지하고 농사시험장을 설치하였다 새로 설치된 농사시험장은 다음과 같은 사무를 담당하게 되었다.

- ① 농업, 잠사업 및 축산업의 발달 개량에 관한 조사 및 시험
- ② 토양, 비료, 농작물, 상업, 누에고치, 생사, 축산품 그 외 농업, 잠사업 및 축산업에 관한 물료(物料)의 분석, 감정 및 조사
- ③ 종자, 종묘, 종축, 종금 및 종란의 생산 및 배부
- ④ 원잠종의 제조 및 배부
- ⑤ 강습 및 강화

그리고 1930년 1월 18일 농사시험장 사무분장을 공포하여 농사시험장에 서무과, 종예부(種藝部), 화학부, 병리곤충부, 축산부, 감사부 및 여자잠업강습소를 두었고,

이리에 남선지장, 사리원에 서선지장, 목포에 면작출장소, 김제에 간척출장소, 용강에 면작출장소, 평안북도 차련관(車輦館)에 잠종제조와 함께 추운지방에서의 뽕나무에 관한 시험조사를 위한 잠업출장소를 두었다 남선지장은 기존의 벼 장려품종이 다비재배에 적합하지 않고 도열병 피해도 많이 발생하자 이 지방에 적합한 우량품종을 육성 보급할 목적으로 설치하였고, 김제간척출장소는 간척지의 염분 제거 방법과 내염성 수도품종을 육성할 목적으로 설치하였다. 그리고 서선지장에서는 전작에 관한 사무를 담당하였다(農林省熱帶農業センター, 1976, p.193).

서무과	<ul style="list-style-type: none"> - 문서의 수수, 발송 및 보존에 관한 사항 - 인사에 관한 사항 - 회계에 관한 사항 - 관인 관리에 관한 사항 - 다른 부서 소관에 속하지 않는 사항
종예부(種藝部)	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물 및 원예작물의 시험 및 조사에 관한 사항 - 종묘 생산 및 배부에 관한 사항 - 개간간척 및 관개배수의 시험 및 조사에 관한 사항 - 기타 종예(種藝) 및 토지개량에 관한 사항
화학부	<ul style="list-style-type: none"> - 토양 및 비료의 시험 및 조사에 관한 사항 - 농업에 관계있는 작물의 분석, 감정 및 조사에 관한 사항 - 기타 농예화학에 관한 사항
병리곤충부	<ul style="list-style-type: none"> - 작물병충해의 시험 및 조사에 관한 사항 - 기타 식물병리 및 곤충에 관한 사항
축산부	<ul style="list-style-type: none"> - 축산업의 발달개량에 관한 시험 및 조사에 관한 사항 - 종축, 종금 및 종란의 생산 및 배부에 관한 사항 - 기타 축산에 관한 사항
잠사부	<ul style="list-style-type: none"> - 잠사업의 발달개량에 관한 시험 및 조사에 관한 사항 - 원잠종의 제조 및 배부에 관한 사항 - 기타 잠사업에 관한 사항
여자잠업강습소	<ul style="list-style-type: none"> - 여자잠업강습에 관한 사항

1931년 3월 26일에는 교통, 기후 등으로 개발에 어려움이 있던 고원지대의 광대한 농경지를 개발하여 그 지역에 적합한 농사를 장려하기 위해 함경남도 갑산에 북선지장을 설치하였다. 용강면작출장소는 불과 2년만인 1932년 3월 폐지되었는데, 1934년 4월 1일 면작증산계획을 위해 용강면작지장을 다시 설치하였다. 당시의 본장, 지장 및 출장소 현황을 정리하면 다음과 같다.

명 칭	위 치	개설 일자	담당 업무
농사시험장(본장)	경기도 수원	1906년 4월	보통농사, 면작, 토지개량, 잡사업, 축산, 농예화학, 식물병리, 곤충
남선지장	전라북도 이리	1930년 1월	수도
서선지장	황해도 사리원	1920년 3월	발작물 일반
북선지장	함경남도 갑산군 오천보	1931년 3월	북선 농사
목포 면작지장	전라남도 목포	1906년 4월	면작
용강 면작지장	평안남도 용강	1934년 4월	면작
김제 간척출장소	전라북도 김제	1930년 1월	간척
차련관 잠업출장소	평안북도 차련관	1930년 1월	잠업

자료: 朝鮮總督府農林局, 1940, p.215.

도 권농기관으로 각도에 설치되어 운영되어 오던 도종묘장이 1932년 10월 1일부터 도농사시험장으로 명칭이 바뀌었다(『朝鮮農會報』, 1932. 11, p.93). 그런데 도농사시험장의 연구가 각 도에 한정되어 이루어진다는 폐단이 지적되어 1934년부터는 전국을 남선, 중선, 서선, 북선의 4지역으로 나누어 관련 도가 서로 연락을 취해 각종 적응시험을 실시하도록 방침을 정하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, p.625).

전쟁이 더욱 치열해지는 가운데 총독부는 식량 및 주요 농산물의 증산을 강화하기 위해 1944년 5월 10일 농업시험장 관제를 공포하여 종전의 본부 농사시험장을 비롯한 각종 기관들을 통합하여 중앙 농업시험장과 지장 8개소, 분장 17개소로 개편하였다. 특히 이번 조직 개편에서는 종전과 달리 연구 대상이 단지 재배기술의 개량에 한정된 것이 아니라 경영부를 설치하여 농업입지연구, 농촌실태조사, 농업경제·경영, 농업노동력에 대한 연구 업무도 담당하도록 하였다. 농업시험장에는 총무부, 경영부, 시험부, 여자잠업강습소를 두었는데, 담당 업무는 다음과 같다.

총무부	<ul style="list-style-type: none"> - 문서의 접수, 발송 및 보존에 관한 사항 - 인사에 관한 사항 - 회계에 관한 사항 - 관인의 보관에 관한 사항 - 장무(場務)의 기획 및 조정에 관한 사항 - 기관 및 농업단체와의 연락에 관한 사항 - 연구, 조사 및 시험의 결과 발표 및 보급에 관한 사항 - 도서 및 자료의 수집 및 보관에 관한 사항 - 농업에 관한 강습, 강화, 실시지도 및 농업기술자의 양성에 관한 사항 - 다른 부처의 소관에 속하지 않는 사항
-----	---

경영부	<ul style="list-style-type: none"> - 농업의 입지조건에 관한 사항 - 농촌의 실태조사에 관한 사항 - 농가경제 및 농가에 관한 사항 - 실험농가에 관한 사항 - 농가노무 및 작업 증진에 관한 사항 - 농가후생에 관한 사항 - 기타 농가경영 등에 관한 사항
시험부	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물 및 원예작물의 개량 및 증산에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 농기구에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 토양 및 비료에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 농작물 병충해 등에 관한 연구조사 및 시험에 관한 사항 - 가축의 개량 및 증식과 아울러 사료에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 잡사의 개량 및 증식에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 농산물 및 축산물의 가공이용에 관한 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 비료, 농업용 약제 등에 관한 사항의 연구, 조사 및 시험에 관한 사항 - 종자, 종묘, 증축, 원잠종 기타 연구, 조사 및 시험의 결과에 의한 물료의 육성, 제조, 배부 및 대부에 관한 사항 - 기타 농업기술 등에 관한 사항의 연구, 조사 및 시험에 관한 사항
여자잡업강습소	- 여자잡업강습에 관한 사무 담당

그리고 지장은 경성, 이리, 광주, 대구, 사리원, 정주, 함흥, 혜산에 설치하였는데 혜산을 제외한 각 지장에는 다음과 같이 분장을 설치하였다.

지 장	분 장
경 성	개풍, 춘천, 강릉, 철원
이 리	청주, 대전
광 주	목포
대 구	경주, 진주
사리원	해주, 황주, 평양, 순천
정 주	강계, 차련관
함 흥	경성, 명천

참 고 문 헌

<신문 · 고문서 등>

『朝鮮農會報』.

『朝鮮總督府官報』.

<일반문헌>

김도형(1995), 『일제의 농업정책 기구와 식민지 농업지배』, 국민대학교 박사학위 논문.

農林省熱帶農業研究センター(1976), 『舊朝鮮における日本の農業試験研究の成果』.

小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史』~政策篇, 朝鮮農會.

水田直昌(1983), 『資料選集 朝鮮における農村振興運動』.

岩田龍雄 · 金子永徽(1943), “戰時下朝鮮に於ける米穀政策の展開(下)”, 『殖銀調査月報』第64號.

朝鮮總督府(1916), 『朝鮮總督府施政年報』.

朝鮮總督府(1919), 『朝鮮總督府施政年報』.

朝鮮總督府農林局(1940), 『朝鮮の農業』.

朝鮮總督府農林局(1941), 『朝鮮の農業』.

찾아보기

- | | |
|------------------|--|
| (3) | (A) |
| 3.1운동 297 | AID 원조 919 |
| 3대 농산물 486 | (C) |
| 3대이상 가족 1060 | CRIK 919, 920 |
| 3백산업 909 | |
| (4) | (E) |
| 4-H 구락부운동 1130 | ECA 919 |
| 4-H구락부운동 1399 | (G) |
| 4-H구락부운동 1719 | GARIOA 원조 919 |
| 4-H클럽 1071 | |
| (8) | (I) |
| 8도제 339 | ICA 원조 919 |
| 8도체제 337 | |
| (10) | (M) |
| 10월인민항쟁 864 | MSA 402조 921 |
| (13) | (P) |
| 13도제 339 | PL 480 원조 919 |
| | PL 480호 915 |
| (1950) | (S) |
| 1950년대 공업화 855 | SEC 원조 919 |
| 1950년대의 무역정책 910 | SEC(Supplies Economic Cooperation) 920 |
| (23) | (U) |
| 23부제 339 | UNKRA 920, 931 |

UNKRA원조 919

(ㄱ)

가격 대비 940
 가격 안정대 제도 1253
 가격(家格) 190
 가격경쟁력 1422
 가격안정기금 1547
 가격안정대제도 1598
 가격안정정책 1583
 가격예시제 1253
 가격조작 1633
 가격형성 1573, 1607
 가계비 충족도 1647
 가계비충족도 1216
 가계성 부채 1678
 가계수지 1682
 가공 1457
 가공공정 1631
 가공밥 1521
 가공산업육성 1659
 가공식품 1518
 가내공업 1658
 가마니 1009
 가변자본 1573
 가부장제 가족 1059
 가사노비 1047
 가용성 1555
 가장 1059
 가장권 1061
 가정부 1011
 가정생활 1691
 가족 188
 가족경영체 1460, 1461
 가족계획어머니회 1071
 가족구성 1059
 가족노동력 1466
 가족노작경영 1438

가족농 1437
 가족문제 1104
 가족 질병 458
 가족질병 1551
 가톨릭농촌여성회 1714
 가톨릭신자 1707
 간척 1563
 간혼작(間混作) 448
 감고 1071
 감면 888
 감모율 1633
 감반안 583
 감축비율 1414
 갑류 1029
 갑오개혁 309
 갑오승총(甲午陞摠) 372
 갑종이민 328
 강화도수호조약 335
 개간 1563
 개도국 1411
 개량농법 320
 개량품종 445, 472
 개발도상국 1431
 개발촉진지역 1481
 개발행위 1484
 개방농정 1412
 개방화시기 1421
 개별출하 1606
 개항장 객주 273
 개항장 273
 개화파 280, 281
 객주 234, 235, 236
 객주 998
 갯생지도농가 532
 거래단위 1628
 거래방법 1607
 거래증량 1634
 거래행위 1633
 거주공간 1690

- 건국준비위원회 870
- 건조조제 449
- 검견(檢見) 654
- 결가제 431
- 결손비율 1583
- 결수연명부(結數連名簿) 388
- 결식 1006
- 결재조건 926
- 결호화법세칙(結戶貨法稅則) 370
- 겸업농 1453
- 겸업농가 1661
- 겸업농화 1370
- 겸업소득 1005
- 겸업소득 1651
- 겸업화 1428
- 경강상인(京江商人) 334
- 경강상인 235, 240
- 경강선인 197, 199
- 경락가격 1611
- 경매식 집하장 1606
- 경매식집하장 1612
- 경박단소 1662
- 경부선 332
- 경상가격 1578
- 경상수지 1410, 1413
- 경영개선 1453
- 경영계획 1450
- 경영규모 1451
- 경영손실 1624
- 경영이양직불제 1439, 1450, 1508
- 경영이양직불제 1478, 1654
- 경영지도 1453
- 경영지표 1532
- 경영평가 1450
- 경운·정지 1449
- 경원선 332
- 경의선 332
- 경자유전 1216, 1232
- 경자유전 1438, 1464, 1488
- 경작규모 1435
- 경작능력 1438
- 경제기술원조협정 930
- 경제부흥 특별회계 968
- 경제부흥비 927
- 경제사업 1463, 1697
- 경제성장 1080
- 경제성장전략 1652
- 경제안정15원칙 980
- 경제안정 839
- 경제안정조치 853, 912
- 경제안정화 1412
- 경제여건 1429
- 경제외적 강제 1013
- 경제정책의 전환 844
- 경제조정관실(OEC) 843
- 경제조정협정 840, 981
- 경제주체 1437
- 경제진보 1569
- 경제현상 1465, 1485
- 경제협력기구(OECD) 1553
- 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA) 920
- 경제활동 1437
- 경종 1417
- 경종법 개량 462
- 경종작물 1527
- 경지정리사업 1206
- 경지지역 1481
- 계량속임 1633
- 계약재배 1533
- 계열화 1460
- 계절진폭 1624
- 계층분화 1444
- 계통출하 1606
- 고공품 1663
- 고급화 1518
- 고농 862
- 고등원예작물 1489

- 고등토지조사위원회 400, 415
 고랭지채소류 1636
 고령경영주 1439
 고리대 1013
 고리대적 제관계 1015
 고리채 526
 고리채의 신고 및 판정 1042
 고립제(雇立制) 196, 223
 고미가 정책 1182, 1251, 1258
 고부가가치 1562
 고비용 1420
 고용노동력 1668
 고인플레이 1003
 고정비 1573
 고정온실 1489
 고정자본 1451
 고정투자비 1611, 1701
 고지(雇只) 1015
 고지 1022
 고지가설 1465, 1466
 고지대 963
 고직 1058
 곡가하락 944
 곡물메이저 1553
 곡물시장 1553
 곡물시장구조 1553
 공간 1690
 공공비축 1552
 공공재(公共財) 1557
 공극형성 1537
 공급과잉 1419
 공동구입 1699
 공동납 282
 공동작업반 1240
 공동체 227
 공동출하 1457, 1606
 공동판매 1532, 1699
 공동판매사업 1633
 공동화 1421, 1688
 공물 224, 226
 공산주의 871
 공설시장 1602
 공설시장 999
 공업지역 1481
 공업화 837
 공영도매시장 1603, 1608
 공유수면매립령 464
 공익적기능 1557
 공인(貢人) 238
 공정환율 936
 공출률 987
 공출제 861
 공출제도 299
 공판장 1608
 과다소비 1602
 과당경쟁 1506
 과도기계화 1496
 과세지가제 426
 과세지건축도(課稅地見取圖) 389
 과소화 1421, 1688
 과실 및 채소증산5개년 계획 955
 과실류 1521, 1576
 과일 생산 953
 과잉섭취 1602
 과잉인구 962
 과전법 199, 200
 과점시장 1553
 과채류 1521, 1576
 과채류 954
 과학기술 위주의 농업 1169
 관개설비 446
 관광농업 1665
 관광농원 1665
 관광소득원 1659
 관광휴양지역 1481
 관권선거 1109
 관리기능 1632
 관리주체 1701

- 관민수(官民需) 이원화 공급 972
- 관상 229, 237, 239
- 관세상당치 1414
- 관세화 1414
- 관수일원화 공급 972
- 관업경영(官業經營) 443
- 관계개혁 335
- 관주도의 대중조직활동 1105
- 관혼상제 1646
- 광무개혁 339
- 광무사검(光武査檢) 375
- 광무양전 382
- 광역화 1602
- 광열·수도비 1656
- 광우병 1550
- 광의의 이중미가 1255
- 광작(廣作) 203
- 광작 204
- 교구단위 1707
- 교양오락비 1656
- 교역상대국 1413
- 교육열 1081
- 교육이수 1543
- 교통조건 1427
- 교회 1074
- 구매사업 1580
- 구비(廐肥) 448
- 구조변동 1443
- 구조전환 1139
- 구조조정문제 1153
- 구호물자 1549
- 구호양곡 1519
- 국가보안법 1103
- 국가자본의 수출 908
- 국가적 토지소유 201, 202, 220
- 국가총동원법 524
- 국경보호조치 1419
- 국경조치 1553
- 국내보조금 1414
- 국내전업 537
- 국민건강보험 1689
- 국민당 863
- 국민방위군 851
- 국방비 927
- 국방비의 팽창 852, 912
- 국산소맥과 원조소맥 940
- 국세징수법 428
- 국영무역 910
- 국유미간지이용법 312, 391
- 국유지 조사 390
- 국유화와 무상분배 1128
- 국유지 조사 372
- 국제개발처(Agency for International Development; AID) 924
- 국제경쟁력 1410, 1421
- 국제교역 1413
- 국제분업 1411
- 국제상품 1450
- 국제수지 1411
- 국제수지위원회 1413
- 국제협조처(International Cooperation and Administration; ICA) 921
- 국토의 난개발 1481
- 국회동의제 1587
- 군경원호에 관한 제반부담 1013
- 군국기무처 309, 335
- 군량미 구호곡의 수요 851
- 군복 1009
- 군역 225
- 궁박기 1022
- 궁방전 209
- 공장토 325
- 권업모범장 345
- 권업모범장 788
- 권역보전방식 1435, 1482, 1484
- 권위주의적인 사회의식 1106
- 귀국한 해외동포 1002
- 귀농 정착사업 1202

귀속농지 분배 870
 귀속농지 869
 귀속농지매각령 873
 귀속재산 불하 845, 898
 귀속재산 909
 권익신장운동 1707
 규격화 1454
 규모의 경제 1476
 균분상환 1686
 균역법 226, 228, 254
 균일증가세 911
 그린라운드 1539
 근대적 생산요소 1166
 근대적 지세제도 443
 근대적 지식인 1103
 근류균 1538
 근채류 954
 금난전권 229, 237, 240, 240
 금납 888
 금납지대 209
 금비 시용 477
 금속화폐 205, 230, 231, 232
 금액기준 자급률 1554
 금융부담 1684
 금융조합 1093
 금융조합연합회 990
 급진적 민족주의 871
 기간(基幹)노동력 1428
 기간농가 1450, 1462
 기간지투자론 304
 기계공학적 기술진보 1178
 기계적 기술 1171
 기계화시범단지 1495
 기계화영농단 1448, 1476, 1495
 기능적 이중구조 1371
 기반시설 1701
 기본시설 1666
 기부금지법 1013
 기술의 편향(bias) 1175

기술의존형 1562
 기술집약형 1562
 기술체계 1468
 기술혁신 1534
 기호식품 1522
 기회비용 1573
 기획처 안 874
 기획처안 876
 긴급통화개혁 981
 긴급피해 구제제도 1547
 김성수 868
 김준보 868
 깃기(衿記) 386
 깃기 386
 꿀담사리 1057

 (ㄴ)

 나주비료공장 970
 낙관론 1553
 남성 넘버원 1089
 남조선 대한민국대표민주의원 867
 남조선과도입법의원 873
 남존여비 1059
 납공노비 191, 211, 212, 255, 275
 낮은 공업화 854
 냉동마늘 1547
 냉전 체제 927
 냉전적 '반공주의 1102
 냉전적 세계관 1102
 노동력 부족 1021
 노동력의 과잉 상태 1015
 노동생산성 1169
 노동운동 1706
 노동자계급 1440
 노동조건 1706
 노령화 1431
 노비 205, 211, 212, 218, 218, 219, 221, 275
 노비제 181, 254

- 노비제 335
- 노임수준 1468
- 노후생활 1691
- 녹비작물 448
- 녹색혁명 1188
- 녹색혁명 1700
- 녹색혁명 895
- 논농업직접지불제 1654
- 논매기 965
- 농가 부채 530
- 농가 수지 1016
- 농가 수취율 1633
- 농가 식량의 보완책 1022
- 농가갱생5개년계획 532
- 농가갱생계획 678
- 농가갱생계획수립방침 676
- 농가갱생계획실시요강 676
- 농가경제 1427
- 농가경제 526
- 농가경제의 악화 939
- 농가경제잉여 1676
- 농가계층 1438
- 농가계층분화 1440, 1445, 1448, 1472
- 농가교역조건 1574
- 농가구입가격지수 1580
- 농가기록 1543
- 농가별 분배농지일람표 879
- 농가보유량 987
- 농가부업 1658
- 농가부업사업 1153
- 농가부채 1024
- 농가부채 1655, 1675
- 농가부채 529
- 농가부채의 확대 1012
- 농가부채의 확장 1022
- 농가사채의 월이자율 1038
- 농가소득 1428, 1655
- 농가소득문제 1152, 1371
- 농가수지 악화 1033
- 농가실태조사 877, 879
- 농가의 수지 실태 1003
- 농가의 전기화 1084
- 농가인구 1427
- 농가주택 1485
- 농가판매가격 1578
- 농가판매가격지수 1580
- 농가호수 1428
- 농지개량조합사업 1205
- 농경 이외의 소득원 1016
- 농경지 이용률 1416
- 농공단지 1659
- 농공병진정책 671
- 농공은행(農工銀行) 조합 360
- 농공이용연구소 1237
- 농기계 수탁작업 1507
- 농기계 이용률 1416
- 농림부안 876
- 농림어업취업자 1561
- 농림지역 1483
- 농림학교 343
- 농무목축시험장(農務牧畜試驗場) 341
- 농민 1440
- 농민교육 1709
- 농민대중 1717
- 농민들의 사회관 1105
- 농민문제 1149
- 농민문화 1131
- 농민운동 부재 854
- 농민운동 1704
- 농민운동 835
- 농민운동가 1709
- 농민운동단체 1704, 1710, 1720
- 농민운동사 1717
- 농민운동의 부재 1129
- 농민운동조직 1710
- 농민의식 835
- 농민의식교육 1705
- 농민적 토지소유 890

- 농민조합 870
- 농민충분해 1440
- 농번기 1657
- 농사개량사업 472
- 농사개량원 1098
- 농사개량클럽 1071
- 농사교도법 1099
- 농사교도사업 1097
- 농사교도사업 1699
- 농사교도사업법 1700
- 농사기술원 1098
- 농사단체 354
- 농사원 1099
- 농사직설 213, 217
- 농산가공 1651
- 농산물 유통조성기능 1280
- 농산물 집산지 1612
- 농산물가격 1573
- 농산물가격안정기금 1597
- 농산물가격안정기금법 1267
- 농산물가격안정기금법 1597
- 농산물가격유지법 1267
- 농산물가격유지법 1597
- 농산물검사법 991
- 농산물시장 1409, 1419
- 농산물의 표준규격화 1280
- 농산물협상 1414
- 농산촌생산보국운동 731
- 농산촌생산보국지도방침 731
- 농상공부
 - 역토사관규례(農商工部驛土查辦規例) 374
- 농상공학교 343
- 농수산물도매시장법 1269
- 농수산물수출준비자금 1289
- 농수산물수출진흥법 1289, 1290
- 농안기금 1597
- 농안법 1597
- 농약 공급실적 973
- 농어가부채경감특별법 1687
- 농어민 소득증대 특별사업 1252
- 농어민 신용보증제도 1301
- 농어민 후계자 육성기금 1302
- 농어민소득증대 특별사업 1300
- 농어민여금제도 1450
- 농어민후계자 1451
- 농어촌 고리채 정리법 1298
- 농어촌 부업단지 육성사업 1373
- 농어촌개발공사 1265, 1279
- 농어촌고리채 정리령 1041
- 농어촌고리채정리방안 1041
- 농어촌고리채정리사업 1041
- 농어촌민박마을 1666
- 농어촌발전대책 1450
- 농어촌정비법 1704
- 농어촌진흥공사 1489
- 농어촌특별세 1686
- 농어촌휴양자원 1704
- 농업·농민수탈 900
- 농업경영 1420
- 농업경영계획 1481
- 농업경영계획서 1491
- 농업경영비 1645
- 농업공황 299
- 농업과학기술 1700
- 농업구조 1487
- 농업구조개선 1429, 1437
- 농업국세조사 899
- 농업기계화 자금 1302
- 농업기계화 1238
- 농업기계화 1494
- 농업기계화촉진법 1237, 1274
- 농업기반 1434
- 농업기반공사 1704
- 농업기본법 1251, 1267
- 농업기술령 1098
- 농업기술의 유발성 1193
- 농업기술지도 요강 1339

- 농업기술지도 1720
- 농업노동생산성 1566
- 농업노동자 1010
- 농업노동자 1440
- 농업노임 1506
- 농업문제 1146
- 농업발전정책단계 835
- 농업보호구역 1484
- 농업생산력 발전 848, 892, 893
- 농업생산력 비교 961
- 농업생산력 1683
- 농업생산력 213
- 농업생산력 859
- 농업생산의 축소 939
- 농업생산조직 1462
- 농업소득 1438, 1477, 1645
- 농업소득율 1477
- 농업소득의 가계비 충족도 1034
- 농업수탈정책단계 835
- 농업식민회사 316, 318
- 농업연구 집약도 1329
- 농업연구투자 1329
- 농업연금 1646, 1654
- 농업용수개발사업 1202
- 농업용품 1580
- 농업은행 1096
- 농업은행법 1697
- 농업이민 313
- 농업이외소득 1647
- 농업인력 1554
- 농업자본 1554
- 농업전망 1691
- 농업조수익 1645
- 농업조합 316
- 농업종사자 1566
- 농업증산 3개년계획 947
- 농업증산 5개년 계획 948
- 농업지대 1532
- 농업진흥공사 1208
- 농업진흥공사 1702
- 농업진흥구역 1484
- 농업진흥지역 1435, 1482
- 농업총조사 1430
- 농업투자 893
- 농업학교 350
- 농업협동조합법 1315
- 농업환경 1538
- 농업회사법인 1455
- 농외소득 1370
- 농외소득 1428, 1645
- 농외소득원 1448
- 농외소득원개발 1659
- 농외취업 1438
- 농외취업기회 1448, 1650
- 농용시설물 1672
- 농우 방매 1012
- 농작업대행 1457
- 농장견학 1665
- 농장제 181, 206, 208, 210, 219
- 농지 관리수단 1480
- 농지가격 하락 1012
- 농지가격 1220
- 농지가격 194
- 농지감소 1417
- 농지개발조합비 1702
- 농지개발조합 1070
- 농지개발조합 1496, 1702
- 농지개발조합법 1704
- 농지개발사업 1563
- 농지개혁 실시 시기 878
- 농지개혁 1101, 834, 836, 847, 859
- 농지개혁 1435
- 농지개혁법 시행규칙 876
- 농지개혁법 1232
- 농지개혁법 1438
- 농지개혁법 872, 875
- 농지개혁불처저설 1466
- 농지개혁사업특별회계법 893

- 농지개혁의 성과 890
- 농지개혁임시조치법 874, 878
- 농지개혁통계요람 878
- 농지관리위원 1490
- 농지관리위원회 1490
- 농지교환분합사업 1504
- 농지기반사업 1701
- 농지담보 융자제도 1301
- 농지매매사업 1504
- 농지매매증명 1490
- 농지법 제정시도 903
- 농지법 1232
- 농지법 1466
- 농지법부채설 1466
- 농지법안 903
- 농지보전 1231
- 농지분배예정지통지서 879
- 농지세물납제 1618
- 농지세의 물납(物納) 994
- 농지세조사 1708
- 농지소유 가격 1466
- 농지소유 1466
- 농지소유제 1485
- 농지소표 879
- 농지용역 1478
- 농지위원회 1490
- 농지유동 1431, 1461
- 농지임대료 1651
- 농지임대차 1473
- 농지임대차관계가 확대 900
- 농지임대차관리법 1487
- 농지임차 1420, 1448, 1504
- 농지임차구조 1469
- 농지임차료 1478
- 농지장기임대차사업 1504
- 농지전용 주체 1484
- 농지전용 1229
- 농지전용 1417, 1435, 1480
- 농지제도 1421
- 농지취득자격 증명 1481
- 농지취득자격 1480
- 농지취득자격증명 1490
- 농지투기 1226
- 농지확대개발촉진법 1208
- 농지확대사업 1434
- 농촌 과소화 1430
- 농촌 교육의 확대 1080
- 농촌경관유지 1557
- 농촌계몽운동 1719
- 농촌고리채정리법 1705
- 농촌공업화 1654
- 농촌과 도시의 문화 격차 1084
- 농촌과잉인구 1057, 896
- 농촌근대화촉진법 1702
- 농촌노동력 1430, 1564
- 농촌노동력의 상품화 902
- 농촌노임 1446
- 농촌문제 1148
- 농촌문화연구회 1131
- 농촌부녀자의 행상 1010
- 농촌빈곤 1706
- 농촌사회 835
- 농촌사회교육 1349
- 농촌수공업 1008
- 농촌여성 1714
- 농촌운동 1129
- 농촌위원회 882
- 농촌의 과소화(過疎化) 1148
- 농촌의 빈곤 1077
- 농촌의 양극분화(polarization) 1371
- 농촌의 인간자본(human capital) 1155
- 농촌인구 1428, 1512
- 농촌지도사업 1100
- 농촌지도사업 1700
- 농촌지도인력 1700
- 농촌지도자연합회 1131
- 농촌지역의 정치 엘리트 1114
- 농촌진흥법 1325

- 농촌진흥법 1700
- 농촌진흥운동 299, 532
- 농촌진흥청 1325
- 농촌의 출발 목적 1127
- 농특회계(농지개혁사업 특별회계) 968
- 농한기 1657
- 농협공판장 1582
- 농협민주화 1718
- 농협법 1697
- 농협위탁판매 1599
- 농협유통 1611
- 농협유통경로 1618
- 농협중앙회 1096
- 농회 1093

- (ㄷ)
- 다각경영 244
- 다농약농법 1535
- 다면적기능 1557
- 다비농법 1535
- 다비성 1535
- 다수확 신품종 1151
- 다양도지수 489
- 다양화 1518
- 다자간 협상 1414
- 다투입농법 1564
- 단경기 1582
- 단기 지급능력 1681
- 단기지급능력 1681
- 단독정부 870
- 단립화 1537
- 단백질 1518
- 단성화 1538
- 단신이동 1428
- 단오절 1086
- 단위조합 1697
- 단책 못자리 321
- 달러로 전환 가능한 현지통화 판매원조 931
- 달러로 전환가능한 현지통화신용판매조건 923
- 담수기능 1559
- 담수량 1559
- 답작지역 1533
- 대가축 1489
- 대공황 547
- 대규모 증계상인 997
- 대금납제 989
- 대농 1436
- 대농계층 1507
- 대농기계 1672
- 대단위 농업종합개발계획 1209
- 대동계 1066
- 대동물 1672
- 대동법 196, 226, 228, 237, 238, 245
- 대동식물 증식액 1645
- 대량소비 1602
- 대량수요처 1631
- 대량판매 1532
- 대량화 1602
- 대리경작제 1480
- 대만 863
- 대식물 1672
- 대의원회의 1702
- 대일청구권자금(對日請求權資金) 1186
- 대중중 1062
- 대중조직화 1716
- 대지료 1021
- 대체관계 1548
- 대충자금 846
- 대충자금제도 927
- 대토지소유 203
- 대파(代播) 1006
- 대한농민총연맹 875
- 대한농민회 1131
- 대한독립농민총연맹 1126
- 대한밭 708

- 대한식량공사 990
- 대형할인점 1604
- 대형화 1602
- 도감 1071
- 도결 229
- 도고 229, 235, 237, 238, 239
- 도농균열 1107
- 도매가격 1605
- 도매상 997
- 도매유통 1604
- 도시 과밀화 1430
- 도시 일자리 제공 1080
- 도시가계 1439
- 도시계획법 1482
- 도시근로자 1451
- 도시미곡상 991
- 도시빈민 1705
- 도시지역 1481, 1483
- 도시화 1076
- 도시화 1428
- 도시화-공업화 가설 1362
- 도시화-공업화 영향가설 1371
- 도의회 선거결과 1108
- 도입비료 의존 969
- 도입소매에 의한 국내소맥생산의 대체 941
- 도입품종 1524
- 도입품종 473
- 도정업 1591
- 도정업자 991, 997
- 도지관행 658
- 도지권(賭地權) 503
- 도지제 208
- 독립사업부제 1698
- 독점력 1632
- 독점이윤 1632
- 독점자본 1413
- 동갑계 1070
- 동력경운기 1499
- 동력분무기 1499
- 동물성식품 1518
- 동북면장의 출신배경 1116
- 동약 1067
- 동양척식주식회사 322
- 동양척식주식회사법 322
- 동양척식회사 313, 314, 322, 466
- 동절기 사료 1010
- 동제 1066
- 동족결합 1063
- 동족집단 1061
- 동종개량 456
- 동학혁명 298
- 되쟁이 997
- 두 개의 길 838
- 두레 222
- 두레 963, 965
- 두류의 재배면적 952
- 등급화 1454
- 등심 1550
- (≡)
- 리·일전쟁 295
- 리·동농협협동조합 1070
- 링크제 1283
- (□)
- 마을 단위 유력자의 출신계층 1117
- 만기요람 233
- 만한이민집중론(滿韓移民集中論) 303
- 매개근층 1538
- 매매가격 1470
- 매매문기 310
- 매매지가 1418, 1466, 1469, 1470, 1504
- 매수농지에 대한 보상 888
- 매점매석 861
- 매참인 1612
- 맥간(麥稈, 보릿짚줄기) 1009

- 맥답리작(麥沓裏作) 961
- 맥류 생산량 950
- 맥류증산계획 949
- 머슴(定雇) 1011
- 머슴 1015, 1047, 1057, 1058, 902
- 면리제(面里制) 338
- 면리제 337
- 면의회 의원과 면장의 충원 1117
- 면작장려계획 451
- 면작조합 356, 452
- 면제 1073
- 면포 1008
- 면화 재배의 쇠퇴 957
- 면화 채종포 347
- 면화 216, 242, 243, 247, 269
- 면화생산의 위축 943
- 면화재배협회 450
- 면화증산계획 770
- 면화취체규칙 452
- 명화적 278, 280
- 모내기 965
- 모시 명주 1009
- 모정 1066
- 목도열병 1546
- 목민심서 228
- 목살 1550
- 목양장 348
- 못 살겠다 갈아 보자 1110
- 몽리면적 1702
- 묘직 1058
- 무기영양분 1537
- 무동력 농기구 974
- 무미일 1181
- 무상 공여원조 931
- 무상몰수·무상분배 862
- 무상몰수 862
- 무역적자 1412
- 무역흑자 1410
- 무지 1023
- 문교증권 898
- 문기 310
- 문맹 1023
- 문중 1064
- 문중 251, 256
- 문중계 1062
- 물납제 1029
- 물류기능 1632
- 물적 유통기능 1607
- 물적 피해 851
- 물주제 245, 247
- 미 군정의 토지정책 869
- 미8군 출신 가수 1090
- 미가 192, 193, 194
- 미가공정제(米價公定制) 983
- 미간지개발론 304
- 미곡 담보융자제도 1251
- 미곡 부분통제 993
- 미곡 생산비 996
- 미곡 시장가격 996
- 미곡 유통구조 997
- 미곡 자유시장제도 982
- 미곡검사규칙 473
- 미곡단작농업 486
- 미곡단작화 489
- 미곡담보융자제 995
- 미곡생산 실적 948
- 미곡수집령 983
- 미곡의 정부수매가격 996
- 미곡종합처리장 1592
- 미곡통제법 583
- 미곡통제정책 982
- 미공법 480호 914, 994
- 미국문화 1087
- 미국에 종속 846
- 미국원조 846
- 미국의 대한 경제정책 839
- 미국의 세계전략 926
- 미국의 점령 834

미국잉여농산물도입협정 995
 미국자본주의 지배로의 전환 836
 미산미식국 1518
 미생물 1537
 미소공동위원회 867, 872
 미소동(米騷動) 297, 460
 미완성 개간 및 간척지 883
 미취학률 1023
 민가요람 215
 민간 자유시장 유통경로 990
 민간기업 중심의 경제 842
 민란 227, 228, 274, 278
 민수비료 972
 민영익 341
 민족반역자 865
 민족해방운동 926
 민주당 1110
 민주주의민족전선 863
 밀의 생산동향 950

(ㄴ)

박문규 865
 박석두 864
 반(半)봉건적 토지소유 860
 반공 친미 자유민주주의 1102
 반공체제 구축 871
 반공체제의 구축 926
 반봉건적 지주계급 892
 반봉건적 지주제 859
 반상간의 복장 차별 1048
 반상간의 통혼 1051
 반작 1015
 반제민족해방과 반봉건민주혁명 838
 반출상 1607
 반출상 997
 발취개헌안 1108
 발효식품 1523
 방곡령 270

방출원가 1585
 밭떼기 1605
 밭떼기 999
 밭매기 965
 배당금이자 1651
 배당소득 1462
 배수개선사업 1211
 배출효과(push factor) 1367
 백·우드협정 844
 백색혁명 1327
 백색혁명 1700
 벌열 182, 255, 255
 벌크라인 방법 1587
 법정도매시장 1277
 법정도매시장 999
 베짜기 1008
 변제불능채무 1043
 별거 1080
 벧짚 이용 1009
 병작 203, 205, 207, 271
 병작제 206, 208, 208, 210, 219
 병참기지 295
 병해충 종합관리 1543
 보 214, 221
 보비력 1537
 보상 연한 876
 보상 지가 876
 보상 876
 보상의 '할'문제 875
 보수력 1537
 보수성 1537
 보수적 의식 1101
 보은 절충못자리 1326
 보완관계 1532
 보완작목 1532
 보유자원 1688
 보정 농업통계표 947
 보통농사단체 357
 보호무역주의 1410

- 보호이민 314
- 복합경영농가 1451
- 복합영농구조 1532
- 복합영농사업 1525, 1532
- 복합영농유형 1532
- 복합영농정책 1266
- 불건적 제 형태 1015
- 불건적인 가족제도 1009
- 붕쇄경제 1573
- 붕제사 집빈객 189, 257
- 붕제사 189
- 부가가치 1430, 1562
- 부가가치율 1562
- 부계친족 1060
- 부녀교실 1071
- 부농 1056
- 부담면적 1503
- 부당농지세거부운동 1720
- 부대사업 1457
- 부동산등기령 443
- 부등가 교환 1574
- 부르주아적 토지개혁 891
- 부세의 금납화 228
- 부역자 1103
- 부채지주 1468, 1488
- 부채지주 206
- 부존자원 1688
- 부채 862
- 부채경감대책 1685
- 부채상환 능력 1681
- 부채의 차입용도 1037
- 부채차입액 1681
- 부패성 1633
- 부황증 1024
- 북진통일론 1112
- 북청물장수의 신화 1081
- 북한에 의한 남한 토지개혁 881
- 북한의 토지개혁 862
- 분가(分家) 1428
- 분공장 1662
- 분노처리 1531
- 분단의 고착 834
- 분배농지대가의 상환 887
- 분배농지를 전매(轉賣) 888
- 분배농지상환곡 1618
- 분배대상 1438
- 분배대상농가 880
- 분배대상농지 878
- 분배면적 880
- 분식의 날 937
- 분익소작 1015
- 분재기 219, 252
- 분쟁지조사 407
- 분해균 1537
- 불변자본 1573
- 불완전경쟁 1633
- 불평등조약 267
- 브랜드 쌀 1592
- 비가격경쟁력 1460
- 비공식적인 모임 1119
- 비관론 1553
- 비교역적기능 1557
- 비교우위 1411
- 비닐농업 1700
- 비닐온실 1577
- 비료 구입가격 972
- 비료 매점매석 972
- 비료 사용량 1016
- 비료사정 969
- 비연계 경제 1371
- 비자립적 소경영 212, 218
- 비총제(比總制) 385
- 비총제 186, 224, 256, 277
- 비축물량 1598
- 비축수단 1552
- 비축제도 1556
- 비출동노동력 1015
- 민농 863

(스)

- 사대봉사 188
- 사대부 181, 182, 276
- 사료곡물 1519, 1544
- 사료곡물 935
- 사료관리법 1270
- 사림 182, 250
- 사상 229, 237, 239
- 사실상의 토지소유 200, 202
- 사업법 1488
- 사육구조 1529
- 사육농가 1529
- 사육두수 1529
- 사적 토지소유 200
- 사적재화 1557
- 사채부담 1684
- 사채비율 1037
- 사표(四標) 310
- 사회주의 926
- 사회화 1518
- 산간 농촌 1014
- 산간농촌 1005
- 산간지 1533
- 산간지대 1533
- 산간지역휴양형 1666
- 산림보전지역 1481
- 산미증식갱신계획 459, 466
- 산미증식계획 296, 299, 299, 459
- 산성비 1537
- 산성화 1537
- 산야초 1529
- 산업교육진흥법 1344
- 산업구조 1409
- 산업구조개편 1423
- 산업구조조정 1410
- 산업단체 356
- 산업부흥국채 968
- 산업위원회 874, 878
- 산업조합 1094
- 산업화 1428
- 산지 중간상인 1606
- 산지공판장 1606
- 산지시장 1605
- 산지유통 1604
- 산지직거래 1602
- 산지축협 1631
- 산지판매 1605
- 산학협동기금 1344
- 삼겹살 1550
- 삼배 1009
- 상대농지 1232
- 상대농지 1482
- 상머슴 1011, 1057
- 상민 1047
- 상사계 1069
- 상속제도 190
- 상수원보호구역 1541
- 상업 수출액 938
- 상업농 1534
- 상업적 농업 486
- 상여 매는 문제 1050
- 상적 유통기능 1607
- 상층농 1056
- 상층농 1440, 1449, 1449
- 상품생산 1607
- 상품화율 1603
- 상품화폐경제화 675
- 상한가격 1598
- 상한규모 1486
- 상호금융 1684
- 상호금융부채 1687
- 상환 능력 1037
- 상환 연한 876
- 상환 지가 876
- 상환 876
- 상환곡 납입률 887
- 상환부진사태 887

- 상환실적 887
- 상환유예 1685
- 새끼 1009
- 새마을 공장건설 1374
- 새마을 소득증대 특별사업 1391
- 새마을공장 1153
- 새마을공장 1658
- 새마을운동 1676
- 생계비 1446
- 생명공동체운동 1708
- 생물화학적 기술진보 1178
- 생산과잉 1546
- 생산구조 1525
- 생산구조개선 1525
- 생산물 선택 1178
- 생산비 보상원칙 1250
- 생산비 1455, 1496
- 생산비-소득 보상방식 996
- 생산성 부채 1678
- 생산수단 1417
- 생산양식 1607
- 생산요소시장 1580
- 생산자 소득지지 1583
- 생산자가격 989
- 생산자단체 1457, 1580
- 생산적인 사회활동 1052
- 생산조정제 1595
- 생산체계 1505
- 생산출하약정제 1598
- 생육부진 1537
- 생존을 위한 피난 850
- 생태계 1559
- 생화학적 기술 1171
- 생활 개선구락부 1130
- 생활 개선클럽 1071
- 생활개선 1700
- 생활공동체 1688, 1707
- 생활사 182
- 생활수준 188
- 서당 1065
- 서류 952
- 서양문화의 유입 1084
- 서얼 189, 250, 275, 283
- 서원 1065
- 서파 1064
- 석유위기 1410
- 선과장 1463
- 선도부문(leading sector) 1155
- 선매권 659
- 선물거래 1040
- 선물교환 257
- 설날 1085
- 섬유작물 955
- 성묘록 1066
- 성인병 1524
- 성장거점방식 개발전략 1372
- 성장격차 1560
- 성장농산물 1525
- 성장작목 위주의 농업 1172
- 성장전략 1560
- 성장정책 1409
- 세경 1057
- 세계 곡물시장 1554
- 세계경제 1409
- 세계은행 1553
- 소가축 1489
- 소농 1436
- 소농계층 1446, 1468, 1472, 1507, 1512
- 소농구조 1496
- 소동물 1672
- 소득극대화 1587
- 소득보장적 보호농 정단계 836
- 소득보전직불제 1596
- 소득작물 1528
- 소득통계 1451
- 소매가격 1605
- 소매단계 1609
- 소매시장 1605

- 소매유통업체 1604
- 소매점 1522
- 소비자 보호정책 1583
- 소비주체 1462
- 소비지 판매 1605
- 소유 한도 876
- 소유농지 1488
- 소유상한 1491
- 소유상한 875
- 소입식사업 1534
- 소작관 518
- 소작관계 1054
- 소작관계 1466
- 소작관보 518
- 소작관행 502
- 소작권 503
- 소작권 863
- 소작농 491
- 소작농 860
- 소작농구조 1435, 1464
- 소작령 522
- 소작료 3.1제 839
- 소작료 3·1제 990
- 소작료 금납 863
- 소작료 현물수취권 989
- 소작료 507
- 소작료불납 863
- 소작료율 989
- 소작료통제령 524
- 소작위원회 512
- 소작인상조회 514
- 소작쟁의 299, 490, 509
- 소작쟁의 847
- 소작지 사전방매 885
- 소작지 491
- 소작지 860
- 소장파 874
- 소포장 출하 1634
- 소포장 1454
- 소형농기계 1499
- 쇄마고립제(刷馬雇立制) 196
- 쇄미록 220
- 쇠퇴농산물 1525
- 수도작 1476
- 수도집단체배 단지 1339
- 수리(水利)조직 1070
- 수리계절목 358
- 수리사업 자금 968
- 수리시설 확충 892
- 수리시설 214, 217, 221
- 수리시설 965
- 수리시설의 복구 967
- 수리시설의 파괴 851
- 수리안전담 비율 968
- 수리조합 1701
- 수리조합비 1031, 860
- 수리조합연합회 1701
- 수리조합조례 358
- 수리청 1703
- 수매 1577
- 수매기간 1587
- 수매비축제 1591
- 수산시장 1608
- 수세 거부운동 1702
- 수세 1702
- 수세거부운동 1720
- 수세공청회 1703
- 수송장애 1552
- 수원고등농림학교 344
- 수익설 1465
- 수익자 부담원칙 1701
- 수익자 1701
- 수익지가 1222
- 수익지가 1418, 1435, 1466, 1469, 1470, 1504
- 수입개방저지 1717
- 수입개방정책 1410
- 수입개방조치 1423
- 수입관리 1552

- 수입농산물 1412
- 수입대체공업화 1142
- 수입자유화 1410
- 수입정책 1412
- 수입중단 1556
- 수입할당량 1550
- 수자원 보전지역 1481
- 수자원관리청 1703
- 수조권적 토지지배 425
- 수질오염 1535
- 수질함양 1557
- 수집·반출기능 1607
- 수집반출상 1607
- 수집상 1607
- 수집상 991, 997
- 수출 1457
- 수출경쟁 1414
- 수출보조금 1414
- 수출시장 1413
- 수출입추천제 1283
- 수출주도형 1409
- 수탁작업 1455, 1461
- 수탁작업단 1507
- 수해 974
- 수해대책 1558
- 수혜자 1701
- 수확 1449
- 순 임차농 1218
- 순소작농 860
- 순응주의 1101
- 순임차농 1465
- 슈퍼마켓 1522
- 스포츠 레저형 1666
- 승총명록 192, 193
- 시가매입제 1620
- 시묘살이 189
- 시범농가 1340
- 시범단지 1496
- 시범포 1340
- 시비법 216, 218
- 시설원예 1438
- 시장 지향적 자립농정단계 835
- 시장경쟁력 1633
- 시장교섭력 1580
- 시장권 1610
- 시장권 230
- 시장규칙 998
- 시장기구 1409
- 시장기능 1419
- 시장법 998
- 시장생산 1534
- 시장실패 1148
- 시장정보 1605
- 시장환율 936
- 시전 237, 238
- 시제 1063
- 시주 202
- 시차수매 1587
- 시차수매제 1587
- 시한부 영농 1191
- 시행주체 1701
- 시향제 1065
- 식량 공급의 확대 894
- 식량 부족 992
- 식량난 타개방책 1007
- 식량난 1006
- 식량농업기구(FAO) 1553
- 식량문제 1150
- 식량비축률 1554
- 식량생산기반 1557
- 식량생산기지 1690
- 식량소비의 절약 1005
- 식량수입 1416
- 식량안보 1551
- 식량안보지수 1555
- 식량외교 1556
- 식량임시조치법 993
- 식량자급도 1417

- 식량자급률 1416
- 식량자급율 1421
- 식량작물 1545
- 식량증산 1535
- 식량과동 1181
- 식물성식품 1518
- 식민지 지주제 859
- 식민지반봉건사회 838, 909
- 식민지지주 507
- 식민지지주제 465, 490
- 식생활 1518
- 식품 소비구조 1180
- 식품제조업체 1557
- 식품첨가물 1602
- 신고제 1591
- 신민당 865
- 신분에 의한 경제적 차등 1049
- 신분제 해체 895
- 신분제의 잔재 1046
- 신분질서 1048
- 신선마늘 1547
- 신용·경제 경영 1095
- 신용·경제 분리 1095
- 신용사업 1697
- 신의회 1110
- 신작료 333
- 신전술 864
- 신탄(薪炭)수입 1016
- 신토불이(身土不二) 1552
- 신품종 1587
- 신한공사 869
- 신해통공 229, 240
- 신항 190, 255, 255, 283
- 신흥 자본가 계급 853
- 신흥공업국 1410
- 신흥지주의 형성 901
- 실면 수매가격 942
- 실비주의 1458
- 실업문제 855
- 실질가격 1578
- 실질임금 195
- 쌀 소비 억제정책 1181
- 쌀 소비억제정책 1545
- 쌀의 소비를 억제 936
- 쌍둥이 적자 1412
- (○)
- 아동교육문제 1104
- 아동자연학습형 1666
- 아문둔전 209
- 아사(餓死) 856
- 안동농민회사건 1399
- 안심은 1550
- 안전성 1602
- 안정성이 1555
- 안정이나 부흥이나 843
- 안정인가 부흥인가 840
- 암거래 990
- 암모니아 1538
- 압축성장(compressed growth) 1137
- 야산대 1115
- 약알칼리성 1537
- 약용시장 1608
- 약정물량 1599
- 약정수매제 1592
- 약탈적 수매정책 1004
- 양곡 공출제 839
- 양곡 수집 반대투쟁 1125
- 양곡 위탁도매상 995
- 양곡 임시긴급조치법 990
- 양곡관리결손 1182
- 양곡관리법 1267
- 양곡관리법 983, 993
- 양곡관리특별회계 1589
- 양곡관리특별회계법 990
- 양곡도매상 990, 997
- 양곡도매시장 1625

- 양곡도매시장 997
- 양곡매매업 1626
- 양곡매상제 995
- 양곡매입법 983
- 양곡소매상 991
- 양곡소매상협회 1591
- 양곡수집 864
- 양곡시장 1608
- 양곡유통위원회 1587
- 양극분해 1440, 1444, 1468
- 양극분화 1440, 1447, 1448, 1474
- 양돈산업 1531
- 양반 1047
- 양봉 1489
- 양비(糶肥)교환제도 994
- 양비교환 1618
- 양비교환제 1267
- 양비교환제도 971
- 양수기 1499
- 양잠 1016
- 양잠조합 356
- 양전사업 378
- 양정개혁 1620
- 양지아문(量地衙門) 377
- 양채류 1521
- 양천교환 190, 191
- 양축가 1629
- 양특 적자 문제 1261
- 양특적자(糧特赤字) 1152
- 어채도매시장 998
- 엇갈이 1015
- 앵겔계수 1601, 1655
- 여가선용 1602, 1661
- 여가수요 1666
- 여성농민운동 1714
- 여성농민위원회 1716
- 여성인구 1434
- 여소야대 1702
- 여순반란사건 864
- 여운형 865
- 여자잡업강습소 348
- 여춘야대 1114
- 여춘야도 1101, 1107
- 역둔토 325
- 역로운송 196
- 연간 보상 876
- 연간 상환 876
- 연간보수 1657
- 연계경제 1371
- 연고체제 1446
- 연구직 1700
- 연근해 1413
- 연대보증 1687
- 연료 상황 1022
- 연안항로 333
- 연작농법 200
- 연차변동 1575
- 연체금리 1684
- 연체이자 1684
- 열량기준 자급률 1554
- 엽채류 1576
- 엽채류 954
- 영농경험 1438
- 영농규모화 1421, 1504
- 영농규모화사업 1508
- 영농기계화센터 1242
- 영농자재 1541
- 영농조직체 1455
- 영농조합법인 1418, 1455
- 영농조합인 1680
- 영농종사자 1428, 1668
- 영농체험 1665
- 영농학생회 1401
- 영농회 1699
- 영등포시장 1625
- 영세 소농경영 961
- 영세자작농 853
- 예산용자재 1300

- 예시가격제 1592
- 예시계획 1413
- 완전경쟁시장 1573
- 완전취업 1450
- 완충재고제 1582, 1612
- 왕복선발 1189
- 외부경제효과 1557
- 외식비 1518
- 외식업체 1547
- 외연적 확대 1434
- 외자관리청(外資管理廳) 990
- 외자도입법 842
- 외자특별회계 927
- 외환부족 1551
- 외획제도 360
- 요소 생산성 1166
- 요소비료 1538
- 요역 225
- 용도지역 1481
- 우가끼(宇垣) 자유주의 672
- 우계(牛契) 457
- 우골탑 1081, 896
- 우드 843
- 우드협정 929
- 우량품종 445, 472
- 우리밀 살리기 운동 1549
- 우리의 맹세 1082
- 우선협상국 1412
- 우수한 노동력 896
- 우익진영 866
- 우편국 334
- 우편주문판매제도 1613
- 우편판매 1615, 1665
- 운동조직 1707
- 운동지침 1713
- 원(院) 199
- 원거리화 1602
- 원료곡 1622
- 원면 도입실적 933
- 원시적 축적 909
- 원연 교배방식 1546
- 원예농산물 1597
- 원예모범장 345
- 원예작물 생산 953
- 원예작물 1597
- 원잠종제조소 348, 454
- 원조 농산물의 소비를 촉진 936
- 원조 908
- 원조기구 928
- 원조농산물의 구성내역 926
- 원조원면의 공장인수가격 942
- 원조협정 928
- 원칙론 1095
- 월경지(越境地) 338
- 월남민 1002
- 위장실업 1667
- 위장전입 1081
- 위탁경영 1439, 1494
- 위탁경작제도 519
- 위탁상 997, 999
- 위탁영농회사 1418, 1455
- 위탁작업 1476
- 위토 883, 892
- 유가증권 1672
- 유격대 1115
- 유기물 1537
- 유기수공업 246
- 유기수은제 973
- 유기적 구성도 1573
- 유동성 확보 1686
- 유동자산 1672
- 유두 1086
- 유리온실 1526, 1577
- 유망 277
- 유보지역 1481
- 유사도매시장 1269, 1277
- 유사도매시장 1603, 1608
- 유사도매시장 999

- 유상 원조 931
- 유상몰수·무상분배 868
- 유상몰수·유상분배 863, 867
- 유엔군대여금 978
- 유익비 659
- 유지 1104
- 유지작물 955
- 유진오 868
- 유축농가 1015
- 유출인구 897
- 유치산업 1580
- 유통개선대책 1420
- 유통경로 1602
- 유통과정 1609
- 유통구조 1601
- 유통구조 179
- 유통기법 1611
- 유통능률 1605
- 유통단계 1583
- 유통마진 절감 1583
- 유통마진 1420
- 유통분야 1455
- 유통비용 1583, 1631
- 유통서비스 1632
- 유통시설 1632
- 유통업자 1463
- 유통이윤 1583
- 유통이윤율 1636
- 유통자산으로 1672
- 유통정책 1583, 1603
- 유통지원사업 1577
- 유통투입재 1631
- 유통혁신 1455
- 유한회사 1457
- 유해 미생물 1538
- 유효미생물 1538
- 유희노동량 963
- 유희노동력 1658
- 유희농지 1557
- 유희자원 1658
- 유희화 1430
- 육가공업체 1631
- 육영공원 342
- 육의전 238
- 윤작법 208
- 윤작체계 216, 217
- 유회봉사 188
- 울세미가 1250
- 융자금 1676
- 은본위 화폐제도 335
- 은폐소작지 899
- 을류 1029
- 을미사판(乙未査辦) 374
- 을사보호조약 287
- 을중이민 328
- 음성소작 1055
- 음식물비 1656
- 의무교육제도 1081
- 의병운동 321
- 의사결정 1458
- 의용군 초모사업 850
- 이국 취미 1088
- 이농 1075
- 이농 1427
- 이대근 849
- 이데올로기 1411
- 이동과 교제의 범위 1073
- 이동농업협동조합 1096
- 이만갑 886
- 이민규정 320
- 이민사업 328
- 이산화탄소 1559
- 이승만 1110, 871
- 이양 1449
- 이양법 203, 213, 215, 217, 218, 220, 221, 222, 226
- 이자소득 1470
- 이작료 659

- 이장과 반장 1118
- 이전수입 1645
- 이정법 254
- 이정제 227, 256
- 이종개량 456
- 이종원 839
- 이주규칙 328
- 이주동기 1078
- 이중 곡가제 1261
- 이중곡가제 1254
- 이중미가제 1584
- 이차보상 제도 1300
- 이출상 991
- 이출우 검역규칙 459
- 이토오 히로부미 290
- 이행 강제금 1481
- 익층 1537
- 인구분포 1431
- 인구사 192
- 인구이동 1074
- 인구추정 185
- 인권운동가 1709
- 인명 피해 849
- 인민공화국 865
- 인민군 원호사업 850
- 인민당 865
- 인민민주주의 혁명 863
- 인민민주주의적 토지개혁 847, 862
- 인민민주주의혁명적 토지개혁 891
- 인민위원회 1115, 870
- 인삼협동조합중앙회 1698
- 인스턴트화 1602
- 인적자본 1430
- 인플레이션 억제 912
- 일·한 병합에 관한 조약 290
- 일고 1020
- 일고지 1020
- 일관 기계화 작업 1239
- 일관기계화 1502
- 일민주의 1082, 1102
- 일반매입제 994
- 일반법정도매시장 1608
- 일본과의 수직적 결합 841
- 일본인 농업이민 308
- 일본인 대지주 314, 500
- 일본인 지주 513
- 일부종사 191
- 일소의 부족 1004
- 일필지조사 405
- 임가공사업 1659
- 임경작업 1448, 1669
- 임경작업료 1506, 1669
- 임경작업소득 1478
- 임계규모 1688
- 임고지 1020
- 임금 인센티브 196
- 임금인상 1410
- 임금재(賃金財) 1585
- 임노동 223
- 임노동수입 1008
- 임대료 1470
- 임대차 1466
- 임시 미곡 작부 반별 제한안 583
- 임시면화재배소 451
- 임시재산정리국 393
- 임시토지수득세 1029, 834, 852, 887
- 임시토지수득세법 994
- 임차농 1466
- 임차농가 899
- 임차료 1462, 1470
- 임차지 비율 1435
- 임차지 1466
- 임차지 899
- 임해지역 1427
- 입도선매 1040
- 입안(立案) 201
- 입안(立案) 310
- 입역노비 191, 211, 212, 255, 275

- 입지 조건 1427
- 입지(立旨) 310
- 잉여농산물 원조 845
- 잉여농산물 PL480호 1151
- 잉여농산물 1183
- 잉여농산물 1519, 1544
- 잉여농산물 908
- 잉여농산물의 과다도입 942

- (ㄷ)

- 자가 노임의 실현 1008
- 자가소비량 987
- 자가식량 1505
- 자경농지 1491
- 자급비료 개량증식 10년계획 478
- 자급비료 447, 478
- 자급비료 970
- 자급비료증산갱개계획 762
- 자급자족적 농업 1170
- 자급적 농업 486
- 자녀교육 확대 848
- 자동탈곡기 1499
- 자력갱생 685
- 자립 안정농가 1658
- 자립경영 1450
- 자립경영농가 1438
- 자립경영체 1439, 1593
- 자립농가 1450
- 자립적 소경영 212, 220
- 자립적 소농 205
- 자발적' 공출제도 987
- 자번호(字番號) 310
- 자본 결합체 1458
- 자본가 1649
- 자본가계급 형성을 촉진 897
- 자본가계급 1440
- 자본가계급의 형성 848
- 자본의 본원적 축적 837
- 자본이용형 1570
- 자본장비율 1570
- 자본주의 발전 895
- 자본주의적 공업화 895
- 자본축적양식 1409
- 자생적 사회조직 1068
- 자소작농 491
- 자소작농 860
- 자연농업 1540
- 자연생태계 1538
- 자연재해 974
- 자연환경보전지역 1481, 1483
- 자영업자 1451
- 자웅이주 1538
- 자원 위주의 농업 1169
- 자원배분방식 1409
- 자유당 동북면 선거대책위원회 1115
- 자유당 1110
- 자유당의 일방적 승리 1108
- 자유무역론자 1411
- 자유무역주의 1411
- 자유부인 1089
- 자유이민 314
- 자작 겸 임차농 1218
- 자작농 493
- 자작농 860
- 자작농구조 1435, 1464
- 자작농체제 1055
- 자작농체제 1443
- 자주미(自主米) 1619
- 자주적 혁명적 길 838
- 자차농 1465
- 작(薪炭) 1007
- 작목반 1699
- 작물양분 종합관리 1543
- 작물영양분 1541
- 작부제(作夫制) 385
- 작업복 1009
- 잔류 농약검사 1544

- 잡상시험장 344
- 잡곡 생산 951
- 잡부금 부담 1017
- 잡부금 1013
- 장려품종 472
- 장리곡(長利穀) 534
- 장리쌀 1039
- 장시 231, 232, 234, 239, 258
- 장시망 230
- 재건국민운동 1382
- 재고농산물 1672
- 재래종 445, 472
- 재래지주 507
- 재래품종 1587
- 재생산구조 1683
- 재생산구조 179, 183
- 재외조선인 539
- 재정부담 1414
- 재정안정계획 929
- 재정적자 1412
- 재정적자 912, 980
- 재지사족(在地土族) 337
- 재지사족 338
- 재지양반 249, 252
- 재지양반층 251
- 재촌지주 1468
- 재촌지주 206
- 저곡가 정책 995
- 저금리 1410
- 저급식품 1521
- 저농산물가격정책 853
- 저리자금 1684
- 저수량 1559
- 저온저장고 1463
- 저온저장시설 1612
- 저유가 1410
- 저임금 농업노동력 1057
- 저장법 1601
- 저투입농법 1565
- 저환율 1410
- 저효율 1420
- 적자공출 986
- 적자생존 1538
- 적장자 1059
- 적정소작료 869
- 전국농민운동연합 1711
- 전국농민조합총연맹 1101, 863
- 전국농민협회 1711
- 전국농민회총연맹 1708
- 전국농업기술자협회 1720
- 전국농촌자원지도자연협회 1720
- 전국도매물가 981
- 전국여성농민위원회 1716
- 전국여성농민회총연합 1716
- 전국자원지도자연협회 1130
- 전남기독교농민회 1709
- 전농 862
- 전농의 규약 1123
- 전농의 운동방향 1123
- 전담지도원 1542
- 전대(고지, 雇只) 1020
- 전대금 999
- 전략품목 1575
- 전문경영농가 1451
- 전문경영체 1453
- 전문농업인 1700
- 전문농협연합회 1698
- 전문조합 1698
- 전시 인플레이션 852, 978
- 전신망 334
- 전업농 1453
- 전용규제 1482
- 전용허가 1481
- 전자경매 1629
- 전자상거래망 1663
- 전작(轉作)보상제 1595
- 전재(戰災) 농촌 1020
- 전재농촌 1005

- 전쟁 피해 849
- 전제개혁 860
- 전출가구수 1077
- 전통문화 계승유지 1557
- 전통문화의 쇠퇴 1084
- 전통식품 1664
- 전통적 생산요소 1166
- 전통적 지식인층 1103
- 전화망 334
- 전황 231
- 절대농지 1232
- 절대농지 1482
- 절량 1022
- 절량농가 1025, 945
- 절량농가 1206
- 절미운동 1545
- 절미운동 937
- 점령지역 원조계획 1549
- 접근성 1555
- 정기시장 1277
- 정기시장 1606
- 정량임차료 1478
- 정보 획득 능력 1103
- 정보수집기능 1607
- 정보획득원 1104
- 정부 지원 876
- 정부관리 양곡유통경로 990
- 정부관리미 1584
- 정부매도가격 1583
- 정부매입가격 1583
- 정부매입량 1583
- 정부매입제 1582
- 정부방출량 1583
- 정부보유물자의 수출 910
- 정부보유불:KFX 932
- 정부세입 893
- 정부수매·방출제 1582
- 정부양곡 공매제 1591
- 정부재고량 1526
- 정부조곡공매제 1620
- 정부주도형 1409
- 정부출연 1597
- 정서함양 1665
- 정액임차료 1478
- 정월 대보름 1085
- 정육점 1626
- 정의식 1645
- 정전(庭前) 판매 1605
- 정조법(定租法) 504
- 정조식 321
- 정책변수 1583
- 정치적 사회적 불안 927
- 제1종이민 328
- 제1차 한·일협약 289
- 제2대 대통령선거 1109
- 제2종겸업농 1449
- 제2종이민 328
- 제2차 한·일협약 287
- 제3대 대통령 선거 1110
- 제3차 한·일협약(정미7조약) 290
- 제4대 국회의원 선거 1113
- 제면산업 932
- 제분산업 933
- 제언 214
- 제한행위 열거방식 1484
- 제헌헌법의 경제조항 841
- 조(粟) 1006
- 조건불리지역 1544
- 조곡공매제 1592
- 조기경보체계 1556
- 조리법 1601
- 조미채소류 954
- 조방화(粗放化) 1661
- 조봉암 1103, 1110, 872
- 조봉암에 대한 지지세력 1111
- 조생산액 1528
- 조선 후기적 관점 180
- 조선곡물검사령 473

- 조선공산당 862
 조선교육령 351
 조선노농총동맹 517
 조선노동당 865
 조선농지령 511
 조선농회령 467
 조선민사령 443
 조선부군도소작위 원회관제(朝鮮府郡島小作
 委員會官制) 522
 조선부동산등기령 397
 조선생활품영단 990
 조선소작인상조회 517
 조선소작조정령 509
 조선소작조정령 640
 조선수리조합령 1701
 조선수리조합령 359, 447
 조선식량공영단 990
 조선인 대지주 500
 조선인 지주 513
 조선인지주 860
 조선잡업령 454
 조선총독부 329
 조선총독부농림학교 353
 조선토지개량령 1701
 조선토지개량주식회사 466
 조세공과 860
 조세금납제 335
 조운(漕運) 197
 조작비 1583
 조직경영체 1455, 1460, 1461, 1680
 조합원평의회 1701
 조합장 1701
 조혼 1061
 죽답식 탈곡기 974
 죽보 192
 존슨안 1095
 종가의 지위 1063
 종계 1062
 종교단체 1704, 1707
 종묘 1457
 종묘장 347
 종법적 질서 188, 191
 종속적 개량적 길 838
 종속적 자본주의사회 909
 종합개발자금계정 1302
 종합농업기계화 시범단지 1241
 종합농협 1697
 종회 1065
 좌우합작 867
 좌익진영 866
 주거비 1656
 주류 판매업자 1010
 주말농원형 1666
 주산단지 조성사업 1266
 주식회사 1457
 주한경제협조차(ECA) 931
 주한미국경제협조차(USOM) 931
 축제품 1009
 준 도시지역 1483
 준공공재(準公共財) 1557
 준농림지역 1483
 증가축 1489
 중간지 1533
 중간투입재 1562
 중간과 868
 중견인물의 양성 677
 중계상인 지배 997
 중농 표준화 현상 1154
 중농 1436
 중농계층 1468, 1507
 중농비대화 1443
 중농표준화 현상 1215, 1216
 중농표준화 1445
 중농화 1440, 1445, 1468, 1472, 1474
 중답주 211
 중동 특수 1410
 중매인 997
 중매혼 1061

- 중머슴 1011, 1057
- 중성도양 1537
- 중앙경제위원회 985
- 중앙도매시장 1266
- 중앙도매시장 998
- 중앙도매시장법 1269
- 중앙도매시장법 998
- 중앙물가행정처 985
- 중앙시장 1625
- 중앙식량행정규칙 983, 985
- 중앙식량행정처 985
- 중앙청과주식회사 999
- 중요물산동업조합령 458
- 중일전쟁 299
- 중장기자금 1684
- 중핵농가 1450
- 중화인민공화국 863
- 중화학공업 1145
- 중화학공업 1410
- 중후장대 1662
- 증미계획 459
- 증미확충계획 459
- 증산요원 1700
- 증산정책 1527
- 증수율 1585
- 지가보상 893
- 지가상환곡 1031
- 지가증권 898
- 지계아문(地契衙門) 309, 379
- 지구온난화 1559
- 지대 207, 208, 211, 272
- 지대부담 1446
- 지대소득 1446
- 지도부락 679
- 지도직 1700
- 지목변경 883
- 지방금융조합규칙 361
- 지방금융조합령 362
- 지방도축장 1638
- 지방사 182
- 지방양곡상 991
- 지방자치법 1107
- 지방제도 개혁 339
- 지방행정제도 340
- 지서후생에 관한 부담 1013
- 지세령 397
- 지속농업 1539
- 지역개발운동 1719
- 지역균형 개발 1660
- 지역사회 1430
- 지역협동조합 1463
- 지연전술 1095
- 지위등급조사 409
- 지육 형태 1638
- 지적도 399
- 지주 491
- 지주가격 989
- 지주계급 몰락 853
- 지주계급 1055, 902
- 지주소작관계 해체 1053
- 지주의 산업자본가로의 전업 889
- 지주적 토지소유 890
- 지주전업 알선 888
- 지주전호제 183
- 지주제 202, 207
- 지주조사 406
- 지주총대 405
- 지지정책 1583
- 지토선인 197, 199
- 지표수 1559
- 지하수 1559
- 지하수개발공사 1702
- 지하암반수 1559
- 직거래 1613
- 직접지불제 1654
- 직파법 213, 215, 217, 222
- 직판장 1614
- 진보당 1103, 1110, 1113

- 진양군 수곡면 883
- 질병 1023
- 질소고정균 1538
- 집결점 1610
- 집약농법 205, 217, 218, 219, 226
- 집약화 204, 205
- 집적경제(aggregation economy) 1148
- 집조법(執租法) 504
- 징병제 1083
- 징세기구 384
- 징세대장 385
- 징세제도 340
- 징집자 1015

- (ㄷ)

- 차별화 1454
- 차액수매제 1591
- 차입조건 1037
- 차자농 1465
- 채취생활 1022
- 처분명령제 1480
- 처분의무 1481, 1489
- 천민 1047
- 청·일전쟁 295
- 청과물 1575
- 청과물시장 998
- 청과물의 장외거래 998
- 청량리시장 1625
- 청소년 심신수련형 1666
- 체인화 1628
- 체크 프라이스제도 1291
- 초과마진 1591
- 초근목피 1007
- 초산저장마늘 1547
- 초산화성균 1538
- 촌락의 리더십 1119
- 촌락의 유력자 1120
- 총생산 1166
- 총액적 수취체제 180
- 총액제 224, 277
- 최소비용 1604
- 최저가격 1604
- 최저보장가격 1593
- 추석 1086
- 추수감사절 1086
- 축력 974
- 축력의 부족 1004, 1021
- 축산 1417
- 축산가공처리법 1270
- 축산경제 1698
- 축산물 도매시장 1638
- 축산물종합처리장 1631
- 축산발전기금 1684
- 축산부흥5개년계획 959
- 축산분야 1562
- 축산시장 1608
- 축산업협동조합중앙회 1550
- 축산의 불안정 958
- 축산조합 356, 458
- 축산진흥자금 1302
- 축산진흥회 1253
- 축산진흥회 1550
- 축산폐수 1541
- 축우예탁 457
- 춘궁절량 945
- 출산기간 1434
- 출자금 1463
- 출타가족 1654
- 출하계획 1584
- 출하조정 1577
- 출하조정사업 1598
- 춤곡 1089
- 춤바람 1089
- 충주비료공장 970
- 취락지역 1481
- 취학을 896
- 친목계 1070

- 친위 쿠데타 1108
- 친환경농업 직접지불제 1654
- 친환경농업 1539
- 친환경농업기술 1541
- 친환경농업육성법 1539
- 친환경농업정책 1535
- 친환경농업직접지불제 1544
- 칠석날 1086

- (⇒)

- 쾌적성 1602
- 쿠파안 1095
- 쿨리기금 932
- 크리스찬아카데미 1720

- (≡)

- 타스카보고서 843
- 타작제 208, 209
- 타조법(打租法) 504
- 탄소동화 작용 1559
- 탈계급화 1101
- 탈농·이촌 1430
- 탈동원화 1107
- 탕평운동 1049
- 테라우찌 마사타케(寺内正毅) 444
- 토담집 1666
- 토막 1021
- 토양산성화 1538
- 토양오염 1535
- 토지 겸병 206
- 토지가옥소유권증명규칙 312
- 토지가옥전당집행규칙 312
- 토지가옥증명규칙 311
- 토지개량 보조규칙 462
- 토지개량 462
- 토지개량사업 461
- 토지개량조합 1701, 1702
- 토지개량조합연합회 1701
- 토지개혁 859
- 토지개혁론요강 868
- 토지개혁투쟁 1128
- 토지겸병 272
- 토지대장 399
- 토지매각 1022
- 토지매매 1011
- 토지생산성 1169
- 토지생산성 1535, 1566
- 토지소득 1470
- 토지소유권 조사 404
- 토지수익률 194
- 토지순수익 1470, 1476
- 토지용역비 1478
- 토지조사령 397
- 토지조사법 397
- 토지조사부 399
- 토지조사사업 297
- 토지조사사업 847, 860
- 토지집약도 1567
- 토착자본의 원시적 축적 833
- 통감부 313
- 통기성 1537
- 통리기무아문 335
- 통명거래 1602
- 통상구매요건 931, 932
- 통상마찰 1413
- 통상협상 1411
- 통신망 334
- 통일증산요원 1340
- 통작거리 1480
- 통혼 1050
- 통혼권 1047
- 통화교환조치 981
- 통화팽창 1410
- 퇴구비(堆廐肥) 971
- 투기적 거래 1481
- 투자계획 1533

투자자금 1532
 투자효율 1427
 트랙터 1476, 1499
 특별경영자금 1687
 특별상호금융 1684
 특산단지 지정 1660
 특산단지 1659, 1663
 특수도지 210
 특수작물 1489
 특용작물 955
 특화농산물 1615
 특화작목 1532

(丑)

과발제도 196
 과중기 1499
 판매마진 1550
 판매비료 478
 판매선 1606
 판매시장 1605
 판매유형 1605
 판매활동 1610
 패리티 방식 996
 패리티가격 1250
 편의점 1626
 편의화 1518
 편향적 기술진보 1178
 평균 생산비 1588
 평균 소비성향 1655
 평균관세율 911
 평균분작 275
 평균소비성향 1655
 평년작 876
 평야면적 비율 966
 평야지 1533
 평화통일론 1112
 포구 199, 234, 235, 236, 239
 포전(圃前) 판매 1605

포전매취사업 1599
 포전수매제도 1599
 포화상태 1562
 포화수준 1519, 1562
 표준화 1602
 품목농협 1697
 품앗이 1015, 1020, 963
 품앗이 1668
 품질경쟁력 1535, 1550
 품팔이 1022
 피(稗) 1006
 피를 팔아서 생활 856
 피복·신발비 1656
 피죽(稗粥) 1006
 피해대중 단결하라 1112
 필요시설 1666
 필지보전방식 1435, 1482, 1484

(ㅎ)

하곡상환고지서 879, 880
 하곡의 수확포기 945
 하머슴 1011
 하부구조 1421
 하우스폐기 1605
 하층농 1440, 1449
 하한가격 1598
 학교 1074
 한·일의정서 287
 한·일합방조약 287
 한계농지 순이익 1476
 한계농지개발 1704
 한계비용 1430
 한국 농사조사의 건 308
 한국 농업근대화연구회 1397
 한국 농지개혁의 성격 890
 한국가톨릭노동청년회 1705
 한국가톨릭농민회 1397
 한국가톨릭농민회 1705

- 한국경제부흥5개년계획 843
- 한국권농주식회사 318
- 한국기독교농민회 1709
- 한국기독교농민회총연합 1399
- 한국농민자주총연맹 1129
- 한국농민회 1131
- 한국농업근대화연구회 1720
- 한국도시산업선교회 1705
- 한국민주당 867
- 한국식품개발연구원 1664
- 한국은행권 증발요인 979
- 한국자본주의 1409
- 한국자본주의의 발전 단계 835
- 한국전쟁 834, 837, 848, 881
- 한국중앙농회 355
- 한글전용화 1081
- 한미 간 잉여농산물(PL480) 도입협정 928
- 한미우호통상 및 항해조약 842
- 한미합동경제위원회(CEB) 840
- 한식 1086
- 한일합병 299
- 한전론 201
- 한해 974
- 한해농촌 1005
- 함평고구마사건 1398
- 합명회사 1457
- 합자회사 1457
- 항조거납(抗租拒納) 860
- 항조운동 280
- 항조투쟁 279
- 해외이주 537
- 행동주의 1101
- 행상 1005
- 행상 233, 237, 239
- 향교 1074
- 향낭각시 1085
- 향약 251
- 향전 190, 255
- 향촌지배질서 188
- 허가제 1591
- 허용행위 열거방식 1484
- 헌관 1066
- 현금작물 1532
- 현금투입제 1645
- 현물납부운동 1716
- 현물소작료 860
- 현실론 1095
- 현실지가 1222
- 현지통화 판매원조 931
- 현지통화 915
- 혈연적 사회조직 1062
- 협동생산 1532
- 협상가격차 1573
- 협업경영 1455
- 협업형태 1668
- 협업화 1370
- 협회의 이중미가 1255
- 형평한 분배 1141
- 호구통계 186, 187
- 호남선 332
- 호남야산개발사업 1207
- 호외집 207
- 호혜적 거래 259
- 혼분식 장려운동 937
- 혼사계 1069
- 혼상갑계 1050
- 홍성관 885
- 홍수조절 1557
- 홍수조절기능 1558
- 홍익인간 1082
- 화석에너지 1559
- 화석연료 1559
- 화폐발행고 978
- 화학비료 1417, 1535
- 화훼공판장 1608
- 확대 재생산 1605
- 확대재생산 1421
- 환경규제 1544

828 찾아보기

환경농업법 1539
환경농업시범마을 1543
환경농업지구 1541
환경보전 1557
환경오염 1543
환경곡제 227
환부역조 1048

환퇴 310
환화의 평가절하 844
황폐화 1421, 1688
후계자 1431
휴경보상제 1595
휴경지 1417
흡인요인(pull factor) 1367

편 찬 위 원

편찬위원장 김 영 진 전 인문사회연구회 이사장

편 찬 위 원 정 영 일 서울대학교 교수
 장 동 섭 전 전남대학교 교수
 오 호 성 성균관대학교 교수
 송 춘 종 전 농업기계화연구소장
 김 문 식 전 서울대학교 교수
 김 성 호 한국농촌경제연구원 고문

편찬사무국

편 찬 책 임 허 길 행 한국농촌경제연구원 부원장

편 찬 실 무 박 석 두 한국농촌경제연구원 연구위원
 이 유 나 한국농촌경제연구원 초청연구원

집필위원·감수위원

담당분야	집 필 위 원		감 수 위 원	
	성 명	전·현 직책	성 명	전·현 직책
제1편 총설	김성호	한국농촌경제연구원 고문	이두순	전 한국농촌경제연구원 선임연구위원
제2편 전사	조석근	상지대학교 교수	이현창	고려대학교 교수
제3편 1901-1930	박석두	한국농촌경제연구원 연구위원	소순열	전북대학교 교수
제4편 1930-1945	배민식	국회도서관 입법정보연구원	정문종	국회도서관 입법정보연구원
제5편 1945-1960	장상환	경상대학교 교수	박성재	한국농촌경제연구원 연구위원
제6편 1960-1980	박정근	전북대학교 교수	정기환	한국농촌경제연구원 연구위원
제7편 1980-2000	김병택	경상대학교 교수	황연수	동아대학교 교수

한국 농업·농촌 100년사(상)

찍은날 2003년 12월 일 펴낸날 2003년 12월 일

발행인 이 정 환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(02-3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

<http://www.krei.re.kr>

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.