

D175-1 / 2003. 7

한국 농업 · 농촌 100년사 논문집 제1집
한국 농업구조의 변화와 발전



한국농촌경제연구원

목 차

I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각	
한국 농업·농촌 100년사에 대한 시각/ 김성호	3
식민지시대를 어떻게 볼 것인가/ 정태현	33
경제발전과 농업의 역할/ 박정근	60
한국 농업의 성장 과정과 그 원천: 1951-2000/ 유명봉	88
II. 토지소유 및 이용구조의 변화	
한말의 토지소유제도와 지주·소작관계/ 이윤갑	115
광무 양전·지계사업의 성격/ 왕현중	153
토지조사사업과 토지제도의 변화/ 조석곤	177
일제하 지주·소작관계/ 소순열	206
일제하 지주의 유형과 성격/ 장시원	239
21세기에 평가하는 농지개혁의 의의/ 장상환	269
농지개혁 이후 농지소유 및 임대차 구조의 변화/ 이영기	311
III. 농업기술과 생산기반의 변화	
식민지기 농업기술 연구와 그 보급/ 이호철	341
일제하 수도 신품종의 보급과 수도작 기술의 변화/ 이두순	383
일본제국주의와 식민지 조선의 잠사업/ 권혁태	430
일제하 수리조합과 토지개량사업의 성격/ 이경란	454
농업생산기반 정비사업의 전개/ 전운성	481
통일계 수도 신품종 개발의 성과와 평가/ 이두순	524
IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화	
조선말 농산물의 유통구조/ 이현창	559
일제하의 농산물 시장과 유통구조/ 류승렬	590
1940년대 한국의 미곡통제정책: 해방 전후의 비교 분석/ 전강수	619
해방 후 농산물 시장과 유통/ 허길행	647
일제하 농산물무역구조/ 송규진	690
해방 후 농산물무역구조 변화/ 이재욱	731
이중곡가제의 평가/ 황연수	760

일 러 두 기

1. 이 논문집은 「한국 농업·농촌 100년사」의 편찬을 위한 부속 논문집으로서, 다음과 같이 구성되어 있다.
제1집 한국 농업구조의 변화와 발전
제2집 한국 농촌사회의 변화와 발전
2. 이 논문집에 수록된 논문은 모두 41편으로서, 제1집에 24편, 제2집에 17편이 수록되어 있다. 논문의 서술 대상 시기는 조선말부터 2000년까지로 하며, 내용 범위는 농업·농촌의 변화상을 파악하는 데 필수적인 분야에 관해 서술한 분야별 논문과 논쟁이 제기되었던 주제에 관해 서술한 주제별 논문으로 대별된다.
3. 논문집의 편제는 먼저, 농업구조와 농촌사회 분야로 분류하여 제1집과 제2집으로 나눈 다음 다시 4부로 각각 세분하고, 개별 논문은 시기 순으로 배치하였다. 이 논문집이 「한국 농업·농촌 100년사」를 서술하기 위한 참고자료의 역할에 그치지 않고 ‘분야별 농업·농촌 100년사’의 기능을 하도록 하기 위해서이다. 다만, 예산 제약과 집필자의 사정에 의해 분야별 농업사로 하는 데 꼭 필요한 분야 및 주제를 포함시키지 못하게 된 점을 아쉽게 생각한다.
4. 논문집의 편집 체제는 원칙을 정해 일관되게 하고자 하였으나, 논문의 편수가 많고 집필자·시기·분야·주제가 다양하여 편집 원칙에 어긋나는 경우도 있음을 밝혀둔다.

I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각

한국 농업농촌 100년사에 대한 시각 / 김 성 호
식민지시대를 어떻게 볼 것인가 / 정 태 현
경제발전과 농업의 역할 / 박 정 근
한국 농업의 성장 과정과 그 원천 / 유 영 봉

「한국 농업·농촌 100년사」에 대한 시각

김 성 호*

I. 농본주의와 조선의 지주제도

1. 서 론

20세기 100년간은 조선·일제·남북분단·미군정 및 대한민국으로 이어진 민족사 최대의 격동기였다. 그러면 이 책 첫머리가 되는 조선의 농본주의는 어떤 것이며, 일제와 미군정 농업은 식민지 잔재인가 우리 농업인가. 또한 농림부·농촌경제연구원이 간행한 『한국농정 50년사』(1999)의 각 편 내용은 모두 발전한 것으로 되었지만 그러면 이 동안에 농가비율이 80% 선에서 10% 이하로 떨어진 것도 발전인가. 이를 종합컨대 지난 100년간은 전근대적 농본주의 농촌체제가 해체하면서 농업은 발전한 농촌·농업의 역사적 전환기였다.

그러면 ① 중국 기원의 농본주의 지주제가 조선에 나타나 ② 일제 때 변형된 후 ③ 농지 개혁에 의해 자작농제로 전환되어 ④ 쌀 자급을 달성한 다음 ⑤ 다시 전업농으로 전환된 과정과 ⑥ 시장유통의 근대화·국제화 과정을 하나의 통사적 시각으로 볼 수 있을까. 이에 관한 시론을 간략히 제시함으로써 방법론에 대신하고자 한다.

* 한국농촌경제연구원 고문

2. 중국의 농본주의

『춘추』 노나라 선공 15년(BC 594)에 단행한 「초세부(初稅賦)」가 호구별로 세금을 부과한 역사상 최초의 가족농 창설이었다.

현대 가족농을 존립시키려면 기존의 씨족공동체를 해체해야 함에도 노 선공은 그럴 만한 추진력을 갖지 못해 중단하였었다. 그런데도 공자(BC 551~479)는 노 선공이 주나라 성인의 제도를 폐했기 때문에 실패했다고 비틀고서는 후술할 정명론(正名論)을 외쳤지만 전연 먹혀 들지 않자 “천하가 무도해진 지 이미 오래어 아무도 나를 따르지 않는다”고 한탄하며 죽으니 제자들도 뿔뿔이 흩어졌다. 그럼에도 400여 년이 지난 한나라 때 이르러 중국 최고의 성인으로 부활했으니, 그것은 도가 되살아났기 때문이 아니라 아이러니하게도 진나라 상양(商鞅, BC 390~338)이 공자가 비난한 노나라의 「초세부」 즉 가족농을 창출했기 때문이었다.

즉 상양은 진 효공 3년(BC 359)에 강력한 행정력을 배경으로 하여 “백성들 중 2인 이상의 성인남녀가 따로 분가하지 않으면 세금을 배로 올려” 주나라 이래의 씨족공동체를 해체하여 “필부도 호적상의 백성(匹夫編戶之民)”으로 만들었다. 이로써 호별로 성씨가 보편화되고, 씨족공유지가 가족농의 사유지로 분해하면서 공동체내 은인(隱人)·은지(隱地)가 노출되어 부국강병의 기초가 마련되었다. 그리고 이를 기초로 하여 천하를 통일한 진시황(BC 246~210)의 진나라가 곧 한나라가 됨에 따라 사마천도 “한 고조가 천하를 잡은 후 숙손통(叔孫通)이 비록 더하고 빼어도 거의 진나라 제도를 답습”한 것이라 하여 상양의 개혁을 높이 평가하였다.

현대도 공자를 계승한 『맹자』(BC 372~287) 권5는 상양 이전의 정전제(井田制)는 씨족공유가 아니라 900무의 농지를 우물 정(井)자로 9등분하여 8호가 100무씩 균점하고 나머지 공전 100무를 공동으로 경작하여 세금을 바친 매우 공평한 사유제라고 왜곡하였으며, 이것을 근거로 하여 한나라 유학자 동중서(董仲舒, BC 179~104)는 “상양의 개혁으로 주나라 정전이 폐지된 후 백성들의 토지거래로 부자의 땅은 천백에 이르고 가난한 자는 입추의 땅도 없게 되었다”고 하여 상양을 비난하였다.

허나 토지점병은 가족의 분가와 사망에 따른 경작규모의 축소·확대로 나타난 것이어서 상양의 책임이 아니라 실은 공유제가 사유제로 바뀔 때 따른 어쩔 수 없는 현상이었다. 게다가 한나라 때 되살아난 공자의 정명론은 『논어』 안회편에 전하듯이, “임금은 임금답고 신하는 신하답고 아버지는 아버지답고 자식은 자식다워야 한다(君君臣臣父父子子)”는 군주제의 통치 질서로, 그 기초인 부자관계가 바로 상양이 확립한 가족농이었다. 왜냐하면 가족농이란 토지상속으로 유지되는 생산양식이고, 토지상속은 아버지가 자식에게 효(孝)를 강요한 데 대한

반대급부인 셈이기 때문이다. 따라서 정명론은 가족농을 지탱하게 하는 효사상으로 이데올로기화됨에 의해 이를 주장한 공자가 성인으로 부활했으니, 공자를 공자로 만든 제1의 공로자는 상앙 바로 그였던 것이며, 정전제를 공평한 사유제로 왜곡한 맹자야말로 곡학아세 바로 그 자체였다.

오늘날 공자를 모신 성균관이 매머드 대학교로 발전하고 전국의 유림조직은 의연 쟁쟁함에도 공자의 효사상이 날개를 접고 부모들을 사회보장대상으로 몰아낸 것은 도덕적 타락 때문이 아니라 농지를 상속받아야 할 자식들이 돈벌이 좋은 상공업으로 이탈하여 가족농의 버팀목인 공자의 효사상이 할 일을 잃었기 때문이니, 공자를 죽인 원흉은 가족농을 몰락시킨 산업화다. 결국 공자의 정명론과 효사상은 비록 갖가지 윤리의식과 도덕적 경구로 미화되어도 초시대적 진리가 아니라 실은 가부장적 가족농이 존립하는 한에서 유효한 한시적인 이데올로기였던 것이다.

한편 한 무제 때 『사기』를 쓴 사마천(BC 145~92?)은 「화식열전」에서 백성들의 직업을 “어찌 정령이나 교화·징발 혹은 약속으로 정하겠는가. 사람은 제 자신 능력껏 힘을 다해 원하는 것을 생산한다. 값이 싸면 장차 비싸질 조짐이고 비싼 것은 곧 싸질 조짐이어서… 물건은 부르지 않아도 스스로 몰려들고 억지로 구하지 않아도 백성들이 만들어낸다… 돈벌기로 말하면 농(農)은 공(工)만 못하고 공은 상(商)만 못하며 여인은 수를 놓느니 차라리 저자거리의 문기둥에 기대 서 있는 것만 못하다(매춘?)”고 할 정도로 유통경제가 크게 발달했던 만큼 중국의 자본주의경제는 응당 한나라 때 출현했어야 했다.

현대 유통경제의 발달로 백성들이 돈벌이 좋은 상공업으로 빠져나가 먹을거리 생산이 위협받게 되자, 한 문제 13년(BC 167)에 “농은 천하의大本이어서 그 임무는 막급한데도 농민을 부지런히 일하게 하고서도 조세의 부담은 본(本, 농업)과 말(末, 상공업)이 전연 동일하니 권농의 도가 실현되겠는가. 전세를 경감하라”고 엄명을 내렸으니, 농업보다 유리한 상공업에 중세를 과하여 농업을 보호한 네거티브 시스템 즉 권농억말(勸農抑末)이 다름 아닌 농본주의다.

그리하여 상앙의 변법(變法, BC 359) 이후 진 무제의 호조식(戶調式, 282)과 북위 효문제의 균전제(均田制, 486), 명 태조의 이갑제(里甲制, 1369) 및 모택동의 토지개혁(1949)은 비록 시대적 배경은 서로 달라도 실은 흥하게 된 말(상공업)을 버리고 본으로 되돌린 기말이반본(棄末而反本)이었으니 결국 중국사를 일관한 사회경제사적 기조는 마르크스가 『경제학비판』(1859)으로 선언한 유물사관 공식 즉 “아시아적·고대적·봉건적·부르주아제”의 변천이 아니라 상앙의 가족농과 공자의 효사상이 표리의 관계로 맞물린 농본주의 가족농이었으며, 이 가족농 위에 지주제가 성립되었던 것이다. 아시아의 중세 때 유럽형의 봉건단계(장원

제도)를 거친 나라는 오로지 일본뿐이었다.

3. 신라의 성씨와 토지제도

성씨와 사유는 씨족공동체가 해체되면서 태어난 쌍생아다. 다만 씨족시대에도 성(姓)이 없지 않았지만 실은 씨(氏) 즉 씨족의 명칭이다가 씨족공동체가 해체된 후 왕족의 성으로 전화된 것이다. 현대도 삼국을 통일한 신라는 중국처럼 씨족체제를 해체하지 않고서 성씨와 사유제를 뒤섞어 말함에 따라 그 기원이 매우 혼란되었다.

즉 『삼국사기』~『진라본기』는 제3대 유리왕 9년(32)에 6부에 6성(李·崔·孫·鄭·裴·薛)을 하사했다지만 이 때는 아직 씨족시대여서 6성이 발생될 시기가 아니었다. 김씨족이 집권한 제17대 내물왕 때에야 6부가 처음으로 등장했으며, 제24대 진흥왕이 세운 여러 순수비에 적힌 탁부·사탁부·대등탁부·대등사탁부·본피부·전탁부가 6부이지만 여기에 적힌 인물들은 모두 김씨족이었다.

삼국을 통일한 문무왕의 아들 신문왕 7년(687) 5월에 “문호왕(문무왕)의 후손에게 관료전을 관등별로 하사(敎賜文虎官僚田有差)”하니, 이것이 최초의 토지급여 기록이다. 현대 이 때 새로운 영토를 차지한 것이 아니어서 아마 대규모 녹읍 보유자의 토지를 잘라주게 했던 모양인데 제대로 이행되지 않았던지 2년 후인 신문왕 9년(689) 정월에 “내외 관료들의 녹읍을 파하고 매년 조(租)를 관등별로 지급(罷內外官祿邑 逐年賜租有差)”하였다. 이 조치는 녹읍 토지를 경작하는 씨족공동체를 폐지한 것이 아니라 그곳 수확량의 일부를 국가가 조로 징수하여 관료들에게 분급한 봉급제의 창설이었다.

봉급제를 시행하려면 자연 성명이 필요하게 되었을 것이라는 점에 착안하여 여러 문헌과 비문에서 최초의 6성 인물을 찾아보니 설총(薛聰, 681)·정공(鄭恭, 691)·이준(李俊, 763)·최웅(崔雄, 822)·배훤백(裴萱伯, 876)으로 모두 신문왕(681~691) 이후에 등장하였다. 따라서 6성은 신문왕의 봉급제 시행 이후에 성립되었음이 분명하다. 다만 설씨만은 신문왕 이전에 등장했는데 그 요점만 말하자면 설씨는 마한의 시조 준왕의 후손인 한씨족(韓氏族)에서 갈린 분파였다. 그리하여 6성에서 설씨를 제외한 5성은 모두 봉급제 시행 후 김씨족에서 분파한 것이었다.

그 후 제33대 성덕왕 21년(722)에 “백성들에게 정전을 급여하기 시작(始給百姓丁田)”한 것이 최초의 사유제다. 현대도 씨족체제를 해체하지 않았던 것으로 보아 정전(가족별 분배 농지)을 소유한 ‘백성’은 씨족공동체의 구성원이 아니라 통일신라 전역으로 확산한 신라귀족과 지방토호들이었을 것이며, 통일신라 후반의 금석문에 보이는 여러 성씨(安·梁·方·

표 1. 서원경(청주) 근처 4개 촌락의 장적문서(755)

촌락	둘레 (보)	호수	인구		토지 (결·부·속)				가축		식수	
			총원	노비	연수유답	관모전답	내시령답	촌주위답	말	소	뽕	잣 대추
A	5,725	10	142	9	132-12-4	5-9-0	4-0-0	19-70-0	25	22	1,004	232
B	12,830	15	125	7	179-40-0	3-66-7	-	-	18	12	1,280	131
C	?	8	69	0	126-74-1	4-0-0	-	-	8	11	730	149
D	4,800	10	106	9	102-18-0	5-28-0	-	-	10	8	1,235	116
계	-	43	442	26	544-8-5	18-3-7	4-0-0	19-70-0	82	63	4,249	678

林·元·王·趙 등)가 바로 새로운 지주들이었을 것이다. 그리고 33년이 지닌 경덕왕 14년(755)에 작성된 서원경(청주) 근처 4개 촌락의 장적문서(帳籍文書)를 요약하면 <표 1>과 같다.

기록으로 파악되는 우리나라 촌락의 원초적 모습이다. 촌락의 둘레는 촌락 주변의 임야를 포함한 촌유림의 원시형태다. 호당 10인 내외의 가족이 소유한 노비는 한 명 내외였다. 소보다 말이 많았으며 호당 평균 100주 내외의 뽕 외에 잣·대추나무를 식재하였다. 4개의 토지 소유 유형 중 주종을 이루는 연수유답전(烟受有畝田)이 호별로 부여되었다고 한 정전 즉 민전(民田)이고, 관모전답(官謨畝田)은 그 소출을 중앙에 상납하는 관유지, 내시령답(內視令畝)은 내성에 상납하는 왕궁전, 촌주위답(村主位畝)은 촌주에게 할당된 토지로 추정된다.

현대 촌락인구를 남녀별·연령별에 따라 정(丁)·조자(助子)·추자(追子)·소자(小子)·제공(除公)·노공(老公)으로 세분하여 3년간의 변화를 파악한 것으로 보아, 이 장적문서는 전국적인 것이 아니라 남녀별·연령별로 토지를 분급한 당나라 균전제를 모방하려고 시험적으로 만들어 본 것 같다. 왜냐하면 장적문서 2년 후인 경덕왕 16년(757) 3월에 “내외 관료들의 월봉을 폐하고 다시 녹읍을 하사(除內外群官月俸 復賜祿邑)”했기 때문이다. 균전제는 이 시기의 당나라에서도 이미 중단된 매우 어려운 제도여서 그 모방을 포기했던 모양이다. 아울러 녹읍제를 다시 부활한 것은 이때까지 씨족공동체가 의연 존속했음을 말한 것인 만큼 연수유답전(민전)을 제외한 여타 토지의 경작자는 씨족공동체였던 것이다.

한편 『삼국사기』 지리지에 따르면 신라 군현의 하부구조는 향(鄕)·부곡(部曲)·잡소(雜所)였다. ① 일본어로 촌주(村主)를 ‘스쿠리’ 즉 한국어의 시골(鄕)이라 한 것으로 보아 향은 몇 개 촌락을 포괄한 것 같다. ② 부곡은 한나라에서 기원된 사병(私兵)의 둔소였다가 당나라 때 노복의 거처가 되었으며, 일본서는 ‘가키베’라 한 호족의 가복들 거처였다. 신라에서는 제8대 풍월주 문노(文弩, 549~606)가 화랑의 둔지로 도입한 후 통일신라 때 군현에 속하게 되고, ③ 잡소는 고려 때 장(莊)·처(處)·소(所)로 일컬어진 왕실의 수세지였으며, 이들은 모두 군현의 하부단위였다.

4. 고려·조선시대 토지제도

신라 말에 영클어진 토지제도는 고려에 이르러 더욱 격화되었다. 개인소유인 민전 즉 사전(私田)은 지주의 신분에 따라 여러 종류로 나뉘었다. 공전(公田)도 왕실의 잡소가 일과공전(一科公田), 궁원·사원·양반수조지가 이과공전(二科公田), 국가 수조지가 삼과공전(三科公田)이었지만 적어도 577개소 이상의 향·부곡이 소속불명의 상태로 잔존하였다. 게다가 공전은 ① 시정전시과(始定田柴科, 976), ② 개정전시과(998), ③ 갱정전시과(1076)를 통해 분급면적이 축소되고 연료 조달지인 시장(柴場)이 원거리로 재배치되면서 그 혼란은 극에 달하고서도 어쩔 방도가 없었던 고려왕조의 마지막 한계였다.

요행 요동정벌 때 이성계가 위화도에서 회군(1388)한 즉시 착수한 토지조사가 완료된 1390년 9월을 기해 공사전적을 모두 불태워 사전을 혁파하고 전 농지를 공전화하여 소출의 1/10을 조로 납부하게 하였으니, 이것이 상양에 버금가는 획기적인 대개혁이었다. 그리고 1391년 5월에 과전법(科田法)을 공포하여 경기도 농지의 수조권을 관료들에게 분배하여 조를 개인적으로 수취하게 하였으며, 이 때 반대파가 분배대상에서 제외되어 고려왕조는 저절로 문 닫게 됨에 따라 이성계는 1392년 7월을 기해 조선의 태조로 즉위하였던 것이다.

이로써 농민은 독립적인 가족농이 되었지만 그 완성은 아니었다. 왜냐하면 조선 초까지 지역노비 신분이던 향·부곡·잡소가 무려 899개소나 잔존했기 때문이다. 그 후 이 유제가 소멸됨에 따라 대략 15세기까지 존속(朴宗基)했다는 견해가 있지만, 이 점에 관하여는 다른 사료가 전한다.

즉 『경상도지리지』(1425)에 향·부곡·잡소가 기록되었다가 『경상도속찬지리지』(1469)에 이르러 자취를 감춘 만큼 향·부곡·잡소는 세종·세조연간이던 1451년에서 1469년까지의 18년간에 소멸되었던 것이며, 이 기간에 매우 중요한 토지제도의 변화가 있었다.

첫째로 과전법 시행 이후 토지거래가 전면 중단되었다가 세종 6년(1424)에 매각한 토지를 5년 내에는 되물릴 수 있는 한년방매전택(限年放賣田宅)이 허용되었다가 세조 6년(1460)에 편찬된 『경국대전』~호전(戶典) 매매조에서 “전지·가옥의 매매는 15일이 지나면 되물릴 수 없고 100일 내에 관아의 허가를 득”하게 하여 전지·가옥의 매매가 전면 허용되었다.

둘째로 세조 6년(1460)에 과전제를 직전제(職田制) 즉 국가가 조를 일괄 수취하여 관등별로 지급하는 봉급제로 전환함에 따라 과전을 경작하던 경기도 농민은 가족농으로 해방되었다.

셋째로 세종은 즉위 원년에 제언(堤堰)의 설치와 수축을 지방관의 인사고과에 반영케 하는 한편 세종 5년(1423)에 빗물의 토양침투로 우량을 측정할 우택관측(雨澤觀測)이 세종 23

년(1441)에 측우기로 발전하였다. 아울러 세종 7년(1425)에 편찬된 『경상도지리지』에는 대제(大堤)가 고작 21처뿐이지만 44년이 지난 『경상도속찬지리지』(1469)의 제언 수는 무려 718처였을 정도로 세종 이후 수리사업이 대대적으로 전개되었다.

현대 제언축조에 있어서 가족농이 사는 촌락에 향·부곡·잡소와 같은 이질적 집단이 뒤섞였으면 수리권을 둘러싼 물싸움이 불가피한 만큼 세조 6년에 농지거래를 허용하면서 지역노비 신분이던 향·부곡·잡소를 해체하여 가족농으로 해방시킴에 따라 세조 사망 다음 해에 저작된 『경상도속찬지리지』(1469)에서 향·부곡·잡소의 존재가 자취를 감추었을 것이다. 그리하여 수리사업이 본격화된 세종 이후에 성립된 수리계(水利契) 중심의 촌락공동체가 유교와 맞물려 사농공상을 신분서열로 하는 농본주의 사회체제가 형성되었던 것이며 성씨가 보편화된 것도 대략 이 이후였으니, 상앙의 개혁(BC 359)보다 무려 1,800여 년이나 뒤늦은 것이었다.

한편 세조 6년 이후 직전제가 시행되었지만 국용이 급할 때마다 봉급이 점차 감액 내지 중단되다가 중종 29년(1534) 이후 영영 자취를 감추었으니, 이 이후 왕후귀족은 생존을 위해 소작지주가 될 수밖에 없었다. 그리하여 세종 때 이미 나타난 양반들의 장리위설(長籬圍設) 즉 긴 울타리 안에 유민들을 거주시켜 1호라 장하고 농장(農莊)을 경작시킨 것이 『경국대전』~호구식으로 법제화된 협호(挾戶) 즉 결방살이었다.

협호는 원래부터 노비출신인 비부(婢夫)와 양민출신인 고공(雇工)이 뒤섞였었다. 그 후 임진왜란(1592~1598)과 병자호란(1636~1637)을 거치면서 제초노력을 절감하는 이양법의 보급으로 신분적인 협호제는 분해하여 소작료가 수확량의 절반에 달하는 고율소작제와 머슴노동을 고용한 광작경영이 발생하였다. 그리고 농민의 노력과 왕실·군부의 출자로 개간한 궁방전(宮房田)과 아문둔전(衙門屯田)은 수확량의 1/3을 정액 소작료로 내는 도지(賭地)로 경작농민은 도지권을 전대·매매할 수 있었던 새로운 형태의 정액 소작제였다. 이 도지제는 수확이 불안정한 북한지역에 주로 보급되었으니, 이상이 조선후기에 형성된 소작지주제였다.

이 시기의 각종 농서에 따르면 비록 영농기술의 발달이 없지 않았지만 영조 25년(1749)에서 고종 20년(1883)까지의 134년간 수세결수는 81.4만결에서 75.7만결로 감소한 반면 면세결수는 58.7만결에서 66.3만결로 증가한데다 이 중 3할은 폐농되어 박지원은 『연암집』에서 “무적자가 천하의 반”이라고 한탄할 정도였다. 박제가도 『북학의』에서 “지금 만약 모든 백성들을 땅으로만 살게 하면 곧 실업하게 되고 농업도 손상될 것”이라 하여 농업의 위기를 경고하였다. 결국 농업생산력의 비약적 발전과 농촌의 상대적 과잉인구를 흡수할 산업을 이룩해야 할 근대화의 문턱에 막대드렸음에도 고율의 소작지주로 부상한 지배층은 현실을 아랑곳 하지 않은 채 세도싸움으로 지새웠으니 이것이 조선말기의 농업현실이었다.

II. 식민지적 농업근대화(1900~45)

1. 이토(伊藤)의 농업근대화

조선의 농업근대화는 일제에 의한 갑오개혁(1897) 이후 착수되었지만 그 내용인즉 농상공부 훈령(1903?)으로 “농은大本이니 무릇 농경은 반드시 요령을 득”하라고 한 농본주의 권농조치였다.

1903년 2월 10일에 러시아에 선전을 포고한 일제는 조선과 「한일의정서」(1904. 2. 23)를 체결하고서 일본 원로회가 결의한 「대한시정강령」(1904. 5. 31)은 조선의 군사·외교·재정·교통·통신을 장악하는 외에 일본인을 조선의 관유황무지로 옮겨 이민과 식량을 동시에 확보하겠다고 다짐하였다. 그리고서는 이해 12월에 일본 외무성과 농상무성 직원으로 구성된 3개 조사팀은 1년간 조선 8도를 답사하고서 그 결과를 방대한 분량의 『조선토지농산조사보고서』(연도미상)로 간행했지만, 이 책 간행 전에 조사단은 출장결과를 귀국 11일 만인 1905년 12월 20일자로 4·6배판 크기의 25페이지짜리 『한국농업요향』으로 요약하여 복명하였다.

그 내용인즉 한반도의 중요 하천 유역에 산재한 황무지를 소개한 다음 건의하기를 조선 정부로 하여금 ① 일본인 농정고문과 농무관 ② 농사시험장 ③ 종묘장과 종축장 ④ 수리공사비 ⑤ 잠업강습소를 마련하게 하고, 일본정부는 ① 일본인의 토지소유권과 ② 일본인의 거주권 ③ 이주자의 운임할인 및 ④ 한국의 은호(隱戶)·은결(隱結) 색출로 호세와 지조의 증수로 세원을 확보하라는 것이었다. 그리고 4개월 후인 1906년 3월 15일자로 서울에 온 조선통감 이토(伊藤博文)가 취한 조치는 아래와 같다.

1905년12월: 일본 조사단의 『조선농업요향』~건의

1906년 3월: 이토, 조선통감으로 서울에 취임

- ” 3월: 수리조합조례 → 현 농업기반공사의 출발
- ” 4월: 권업모범장 → 현 농촌진흥청의 전신
- ” 7월: 국유재산관리규정 → 국유농지 정리법령
- ” 8월: 수원농림학교 → 현 서울대학교 농과대학의 전신
- ” 10월: 토지가옥증명규칙 → 일본인의 토지취득 허가법령
- ” 11월: 조선농회 → 지주 중심의 농사지도단체

1907년 7월: 지방금융조합령 → 현 농협의 전신

이토의 통감취임 1년여 만에 근대화조치를 마치 전광석화처럼 취할 수 있었던 것은 곧 『조선농업요항』을 가지고 와서 그 건의에 따랐음을 말하는 만큼 이 보고가 우리나라 농업 근대화의 첫 출발이 된 역사적 문서다.

통감부의 역둔토조사 당시 역토(驛土)·둔전(屯田)만 국유지였고 궁전(宮田)은 왕실소유였다. 이에 통감부는 국유재산관리규정(1906. 7. 19)에 의거 1906년 말 현재로 이들 면적을 일괄 파악한 다음 1908년 6월 25일자로 왕실채무를 일괄 인수하고서 궁전을 탁지부 관할 역둔토로 편입하여 국유지로 삼았다.

현대 역둔토에는 이미 언급했듯이 일명 영소작지로도 불리는 도지가 포함되었으며, 도지권은 경작농민이 양도·매매·전대할 수 있었던 농민의 권리였다. 그럼에도 통감부 법률고문 우메겐(梅謙次郎)은 『한국의 토지에 관한 권리 일반』(1907)에서 “한국에는 영소작이 존재하지 않는다”고 못박고서는 이를 근거로 하여 「역둔토관리규정」(1908. 8. 12) 제5조에서 “역둔토의 소작지는 그 소작을 타인에게 양도·매매·전당 또는 전대할 수 없다”고 하여 도지를 소작지라 하여 도지권을 박탈하였다. 그 결과 전 농지를 대상으로 한 조선토지조사사업으로 야기된 총 99,445건의 분규건수 중 64.9%가 전 농지의 3%에 불과한 도지에서 발생하였던 것이다.

그리고서 외무대신이던 정계거물 가쓰라(桂太郎)는 역둔토를 인수할 동양척식주식회사안을 조선총리 이완용 및 외무대신 송병준과 합의하고서 그 법안을 1908년 3월 26일자로 일본의회에서 통과시켰다. 그랬다가 「역둔토관리규정」(1908. 8. 12)으로 역둔토를 완전히 국유화한 동년 8월 26일자로 동척법을 도쿄·서울에서 동시에 발표하고 12월 28일자로 동척을 설립하니, 당시 응모주가 모집액의 무려 35배에 달할 정도로 동척의 인기는 하늘을 찔렀었다.

그 후 총리 겸 대장대신(재무장관)으로 재등장한 가쓰라는 동척에 대해 2천만 엔의 사채 발행보증과 함께 매년 30만 엔을 8년간 지급하면서 프랑스로부터 500만 프랑(1,935만엔)을 차관하여 조선농지의 2할 가량을 매입하여 연간 1만호의 일본인을 이주시키려 하였다. 엄청난 야심이였다. 현대 동척의 토지매입으로 조선농민의 저항이 격화되자 1910년부터 조선의 치안을 맡게 된 데라우치(寺內) 총독은 훈령 제13호 「자작농보호에 관한 건」(1912. 11)으로 토지매입을 금지시켜 동척의 꿈을 꺾어 벌였다. 통감부 때는 토지취득이 목적이었지만 한반도를 몽땅 차지한 조선총독부로서는 더 이상 무리한 짓거리를 할 필요가 없었던 것이다.

이에 동척은 1911~1927년에 조선정부가 출자한 역둔토 1만 7,714정보와 자신이 매입한 4

12 I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각

만 6,000정보에 일본이민 1호에 2정보씩 분양하여 3,895호를 이주시켰지만, 그 후 이민 지원자가 없어 중단됨에 따라 동척은 투자 및 지주회사로 변신하여 경제침략의 침병이 되었던 것이다.

2. 총독부의 조선토지조사사업

토지거래가 허용된 세조 6년 이후 사방지표를 경계로 한 천자문 지번과 토지문권까지 발생했지만 면적단위가 수확량을 기준으로 한 결부제(結負制)여서 인조 12년(1634)에 시행된 양척의 1결당 면적은 가장 적은 1등전이 3,117평이고 가장 큰 6등전이 1만 2,468평이었다. 갑오개혁 이후 양지아문(量地衙門, 1895)과 지계아문(地契衙門, 1906)에서 토지조사를 시도했지만 면적단위는 의연 결부였으니 이래서는 농업근대화가 이루어질 수 없음은 물론이다.

이에 1910년 9월 30일자로 발족한 조선총독부 임시토지조사국은 조선토지조사사업(1910~1918)을 통해 삼각측량으로 한반도 전역에 13개 기선(基線)과 대삼각점 400개소, 대삼각본점 2,401개소, 소삼각지점 31,645개소, 수준점 2,823개소를 정하고서 노선 6,693km를 측량하여 3,551,606개소의 도근점을 기준으로 하여 19,101,989필지의 지적도를 작성하였다. 아울러 28,113개소의 이동경계 답사와 51,981,652건의 토지신고, 34,879건의 분쟁지 조정 및 19,107,520필지의 소유권 및 경계확인으로 109,998책의 토지대장을 만들고서는 조선부동산등기령(1912)에 의해 등기문서를 발행하였다. 이로써 결부가 평으로 전환되면서 종전보다 무려 433만 정보의 전답이 새로 파악되었다. 이 결과가 현재 우리가 사용하는 필지별 지적도가 바로 조선토지사업의 소산이고 보니, 만일 조선정부가 토지조사를 추진했어도 측량에 의한 지적도는 토지를 상품화하기 위한 필수적 절차였다.

종래 이 사업을 봉건적 토지소유제의 폐지(朴文圭), 재확인(印貞植) 또는 일본 기생지주제의 이식(李在茂)이라 주장했지만 조선시대는 봉건단계가 아니었을 뿐더러 기생지주제는 일본보다 조선이 더 발달하였었다. 또한 역둔토조사를 조선토지조사사업에 포함시키고서는 조사사업을 일체의 토지침탈(愼鏞廈)이라 했지만 토지조사사업은 침략적인 역둔토조사와 전연 별개의 사업이었다. 조선토지조사사업 그 자체가 침략적인 것이 아니라 침략성은 다른 데에 있었다.

즉 토지조사 후 지세를 현금으로 매기려면 지가가 있어야 했지만 당시는 아직 토지시장의 미숙으로 지가가 형성되지 않았었다. 토지생산력에 따라 지가를 계산하려면 토지순수익을 이자율로 자본환원(토지순수익/이자율)해야 하며, 토지순수익은 토지조수익에서 경작비와 지조공과를 뺀 것이다. 현대 일제는 자기나라 토지조사사업인 지조개정(地租改正, 1869)

때와는 달리 지가계산에서 경작비를 높인데다 토지수선비(5/100)를 또 빼어 토지순수익을 낮추고서는 이자율은 고율로 높여 지가를 가급적 낮게 책정했으니 이를 일본 것과 비교하면 아래와 같다.

· 지가 계산공식=토지순수익-경작비-조세-토지수선비÷이자율				
↓	↓	↓	↓	↓
· 일본: 자작지가=토지순수익-15/100-4/100	-		÷6%	
· 일본: 소작지가=토지순수익-32/100-4/100	-		÷6%	
· 조선: 농지지가=토지순수익-50/100-3/100	-5/100		÷9%	

위의 세 공식에 똑 같은 조건을 대입하면 일본의 자작지가는 944원, 소작지가는 850원인데 대해 조선의 농지는 375원에 불과하다. 당시 일본의 토지조수입은 조선의 대략 2배여서 한·일간의 실질적 지가격차는 6~7배가 되며, 이 점은 동척이 이민을 모집할 때 “일본의 1 단보 대금으로 7단보를 살 수 있다”고 한 선전문구로 확인된다.

지가가 낮으면 농지세 수입이 적어짐에도 불구하고 총독부가 지가를 가급적 낮춘 것은 곧 일본 독점자본으로 하여금 값싸게 조선의 토지를 취득하게 한 절묘한 술책이었다. 이 결과 일제가 패망한 1945년 현재 남한의 일본인 소유농지는 전체의 10%에 해당하는 23만정보이고 보니 동척이 차지한 역둔토 1만 7,714정보와 비교조차 되지 않을 정도로 엄청나다.

결국 조선토지조사사업은 조선시대 고율소작제를 그대로 재확인한 다음 농지가격을 가급적 낮추어 조선인지주를 일본인으로 대체한 소작지주의 교체과정이었다. 이 외에 일제의 침략성이 더 노골화한 것은 조선임야조사사업(1911~26)으로 일본인이 차지한 임야 면적은 사유림 중 무려 54.9%인 53만 정보였다.

3. 수리사업에 의한 소작쟁의

통감부의 수리조합조례(1906) 이후 수리조합설치요강 및 모범조례(1908)가 시행되고도 일본인 중심의 전북 옥구·임피·익산 및 경남 밀양조합이 설치되었을 뿐이었다. 이에 1909~18년에 국고보조로 1,937개소의 소규모 수리조합을 설치하면서 50,400정보를 개발하였으니 이것은 세종 이래의 제언설치사업을 계승한 것이었다.

이 직후인 1917년에 일본이 650만석(조선에서 170만석), 1918년에도 950만석(조선에서 280만석)의 쌀을 수입하고서도 도쿄에서 쌀 폭동(米騷動)이 일어나자, 총독부는 조선수리조

14 I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각

합령(1917)에 의해 수리계는 농촌관행시설로 분리하고 조합령에 의한 법인시설만을 조합관 할로 삼되 1시설 당 1조합 원칙이었다. 그리고 1919년에 조합보조규정을 개정하여 공사비의 15%까지 보조했다가 1920년의 제1차 산미증식계획으로 보조대상을 민간으로 확대하고 보조율도 15%에서 30%로 인상함에 따라 수리사업이 아연 활기를 띄었다.

바로 이 때였던 1920년에 최초로 발생한 15건의 소작쟁의는 21년에 27건, 23년에 176건 그리고 28년에는 1,590건으로 확대되어, 1938년까지 18년 동안에 무려 15만 건에 달하였다. 소작쟁의가 1920년에 시작된 점에 주목하여 “1919년의 3·1운동이 기점이 되었다(金俊輔)” 하고 또는 “김일성이 주도하는 항일 무장투쟁의 영향으로 발발한 적색농민조합의 항일노동운동(淺田喬二)”이라 했지만, 총독부의 『조선소작연표』(1938)에 따르면 쟁의의 7할 이상은 소작권의 이동 때문이었다. 수리를 개발하려면 농로와 경지정리 등으로 소작권의 이동이 불가피하다. 따라서 1920년 이래 만연되었던 소작쟁의는 1920~1931년에 171개 신설조합이 대략 15만 정보를 일거에 개발함에 따라 야기된 소작권의 변동 때문이었다.

4. 전시통제와 초근목피

소작쟁의가 한참 진행되던 1929년에 야기된 농업대공황으로 곡가가 폭락하여 경제능력이 가장 취약한 소작농가 중 절량농가가 68.1%이고 전 농가의 63.5%가 부채농가였다. 이에 이어 1931년 12월에 금 수출이 금지되어 자금경색이 심화되자 중등답 1단보당 47원이던 지가가 절반으로 폭락하여 농촌경제가 파탄에 이르렀다.

1931년 6월에 취임한 우가키(宇垣) 총독은 이해 9월에 발발한 만주사변의 배후인 한반도 정세를 안정시키는 조치를 취하였다. 그 첫 번째가 1932년 10월에 정무총감통첩으로 시달한 「자작농장설 10개년사업」으로 폭락한 지가를 높이기 위한 관제수요의 창출이었다. 두 번째가 1933년 3월 7일자로 시달한 정무총감통첩 「농산어촌진흥계획 실시에 관한 건」으로, 이것이 광복 후 박정희 대통령의 새마을운동에 해당하는 농어촌갱생운동으로 각종구호와 함께 고리채를 일부 정리하였다. 세 번째가 「소작조정령」(1932. 12. 10)과 「조선소작령」(1934. 4. 10)으로 소작권을 보호하여 소작쟁의를 겨우 진화하였던 것이다. 허나 1937년 7월에 일으킨 중일전쟁으로 발포한 일본의 국가총동원법에 의한 「소작료통제령」(1939)과 「임시농지가격 통제령」(1941), 「임시농지 등 관리령」(1941) 및 「조선식량관리령」(1943)으로 식량공출을 강행하면서 전시체제로 돌입하였던 것이다.

한편 농업대공황에 따른 일본의 쌀 수입 중단으로 수리사업 보조금이 중지됨에 따라 수리조합정리계획(1935. 1)으로 부실조합을 정리하여 수리사업이 정리되었지만 그 후 전시식

량 조달을 위해 농지개발영단을 발족하는 등 수리사업을 다시 재개함에 따라 일제 말까지 몽리면적은 639개 조합에 328,950정보가 개발되었다. 아울러 권업모범장에 의한 품종개량과 경종개선·금비사용 등 집약적 농법으로 쌀의 10a당 수확량은 1910년의 0.770석에서 1927년에 1.087석, 1937년에 1.635석으로 2.1배나 제고되었으니 당시의 실정으로는 대단한 발전이었다.

허나 “좋은 누구를 위하여 울리나”였다. 대공황 이후 질량과 고리채에 몰린 농가가 중국과 연해주 및 일본으로 대거 유출되어 농가호수는 1910년의 230만호에서 1933년에 301만호에 달한 후 일제 패망까지 계속 300만호대가 유지되면서, 농가비율은 1910년의 83.3%에서 30년대에 70%선, 40년대에 60%선으로 하락하였다. 이것은 일제치하의 도시화·공업화의 영향도 없지 않았지만 실은 초근목피에 시달린 농민들이 대거 해외로 이탈했기 때문이었다.

Ⅲ. 자작농 창설과 자유당농정(1945~61)

1. 미군정의 귀속농지매각

인천에 상륙(1945. 9. 8)한 미군은 군정법령 제9호 「최고소작료통제령」(10. 5)으로 일제 농업 최대의 질곡인 소작료를 수확량의 1/3로 제한하고, 이 날짜의 일반공고 제1호로 일제의 미곡통제를 철폐하였다. 헌데 해외동포의 귀환과 북한난민의 남하, 억압된 소비의 폭발 및 흥작으로 곡가가 폭등하고 보유양곡마저 바닥나는 위기를 맞았다.

그리하여 다시 통제체제로 복귀했지만 이 때 미군정이 불하하려던 동척의 조선인직원들이 동척소유 전답에서 수집한 소작료가 추곡수집량의 80.5퍼센트에 달하여 군정 당국을 경악시켰다. 이에 구세주를 만난 미군정은 미국무성이 파견한 경제고문 반스(Arther Bunce)의 귀속농지 매각안을 슬며시 접어두고 군정법령 제80호로 동척을 신한공사(1946. 5. 7)로 개편하여 일본인이 소유하였던 귀속농지 전부를 관할하게 하였다.

그러자 “땅을 농민에게!”라고 외치던 좌익계 조선인민보(1946. 6. 27)는 “지당한 조치”라고 찬의를 표하였다. 그도 그럴 것이 1946년 3월 5일부터 불과 25일 만에 소련군은 96만 2,457정보를 일괄 몰수하여 67만 2,755호에 무상으로 분배하였다. 이로써 “토지를 분여한 북조선 인민위원회를 절대 사수하려는 확고부동한 정권이 확립(『조선해방연보』)”되었으니, 남한의 좌익계는 후일 김일성이 남침한 후 토지혁명의 여지를 남겨 두려고 신한공사의 출범

을 은근히 환영하였던 것이다.

하나 소련군의 무상분배는 허구였다. 왜냐하면 북조선토지개혁령 제5조는 “...몰수한 토지 전부는 농민에게 무상으로 영원한 소유로 양여한다”고 규정했지만 제10조로 매매·소작·저당을 금지한 소유권은 소유권이 아니라 실은 소작권 외에 다른 것이 아니었다. 이 점은 「조선현물세령」(1946. 6. 27) 제1조로 일체의 지세를 면제하고서도 납부하게 한 수확량의 25%가 바로 소작권료였음에서 확인된다. 그 후에 성립된 북조선 당국은 농업협동조합(1954~58)을 개편하여 배급제로 전환한 다음 「인민공화국토지법」(1977. 4. 29)으로 모든 농지를 국유화하였으니 토지개혁은 곧 적화체제의 제일보였다.

따라서 모스크바 삼상협정(1945. 12. 26)에 의거 1946년 3월 5일부터 미소공동위원회를 열기로 했음에도 소련군은 일방적으로 연기하고서는 3월 5일 바로 그 날짜로 토지개혁을 단행한 후에 제1·2차 미소공동위원회(1946. 3. 26~1947. 5. 21)에 임하였으니, 미소공위란 가짜에 불과한 것이었다. 그리하여 소련과 진지하게 대화한 미군정이나 남한의 반탁운동 및 김구의 방북(1948) 등은 모두 토지개혁부터 단행한 소련군의 위장전술을 알지 못한 허수아비 짓들이었다.

그 후 미군정의 남조선과도입법의원은 토지개혁법안을 마련했지만 좌우양파의 대립으로 본회의에 상정조차 못하였다. 1948년 유엔 감시 하에 5·10총선을 치르게 되고서야 미군정은 2년 전의 번스안을 「귀속농지매각령」(1948. 3. 22)으로 개정하고 신한공사를 중앙토지행정처로 개편하여 1948년 4월 8일을 기해 토지분양을 개시하여 32만 4천 정보(비농지 포함) 중 19만 정보의 전답을 매각하고 나머지를 한국정부로 이관하고 철수함에 의해 일본인소유의 귀속농지에 종지부를 찍었다.

2. 한국정부의 농지개혁

5·10총선으로 여당이 된 한민당의 김성수(金性洙) 당수는 문중토지가 무려 3,247정보였던 조선 제1의 거대지주여서 그가 이끄는 한민당이 과연 농지개혁을 할 것인지는 거의 믿어지지 않았었다.

헌데 김성수 당수가 교주였던 고려대학교의 헌법학교수 유진오 박사는 한민당의 각본에 따라 대통령은 이승만 박사에게 주고 총리는 김성수 당수가 맡는 내각제를 전제하고서 “농지개혁이야 말로 공산당을 막는 최량의 길”이라고 김성수 당수를 설득하여 헌법초안에 농지개혁조항을 삽입하였다. 이에 대해 허수아비 대통령은 되지 않겠다는 이승만 박사의 일갈로 내각제가 하루아침에 대통령중심제로 바뀐 데다 이대통령은 초대내각에서 한민당의 이

인·김도연씨만을 법무·재무로 삼고 농지개혁을 담당할 농림에 좌익계 조봉암씨를 발탁함에 따라 김성수 당수는 권력도 잃고 땅도 잃는 해프닝이 벌어졌던 것이다.

그 후 술한 우여곡절 끝에 1949년 6월에 농지개혁법이 공포되었다가 동법 개정령이 1950년 3월 10일에, 시행령은 3월 25일, 시행규칙은 4월 28일, 농지분배점수제규정은 6월 23일에 공포되고서 2일 후 6·25가 발발했으니, 이처럼 입법이 늦어진 것은 한민당의 갖가지 지연전술 때문이었다. 그리고 6월 28일에 서울을 점령한 북조선 농림상 박문규는 500명의 토지개혁요원을 이끌고 와서 「남반부토지개혁령」(1950. 7. 6)을 공포하고 토지개혁을 단행함에 따라 많은 학자들은 9·28수복 후에 남한의 농지개혁이 단행된 것으로 여겼다. 일본인 사쿠라이(櫻井浩)는 김일성은 남한의 농지개혁을 와해시키려고 6월 25일에 남침했을 것으로 보았다(Why did the Korean War 'Break Out' on June 25?). 개혁입법이 완료된 시점에 맞춰 남침했으니 그랬을 가능성이 없지 않다.

헌데 1996년에 필자를 위시한 한국농촌경제연구원의 조사팀이 정부문서 보관소의 당시 문서를 찾아본 결과 한민당의 지연전술을 눈치챈 이대통령은 농림부에 엄명을 내려 농지개혁법 시행령 공포 전에 개혁사업을 단행시켜 김성수·김일성에게 멧진 병살타를 가하면서 김일성의 적화수단인 토지개혁을 방어하였던 것이다.

그리고 농지개혁으로 분배된 면적은 고작 32만정보였지만 개혁의 물결에 휩싸인 지주들의 자진 방매 70만 정보, 귀속농지 27만 정보를 합쳐 소작지의 90%(국공유 농지 제외) 이상이 자작화되어 조선시대에서 일제시대로 이어져 온 소작지주제가 종식되고 자작농이 창출되었으니, 이태조의 전제개혁(1390) 이후 560년만의 농민해방이었다.

3. 농지개혁에 의한 자유당 창당

농지개혁은 농지분배만으로 끝난 것이 아니었다. 농지개혁 중 부산으로 천도한 정부는 피란지주들의 생계를 위해 지주에게 발부한 지가증권의 매매를 허용하였다. 이 결과 지가증권은 액면가격의 절반 이하로 폭락하여, 이것을 매입한 사업가들은 후일 일본인의 생산시설이던 귀속재산 매입에 액면가격대로 이용하여 지가보상 총액의 46.4%에 해당하는 9억 6천만원이 자본화되었으니, 『농지개혁사료집』 제3집 이것은 한국자본주의를 출범시킨 원시축적이었다.

한편 지가증권은 농지를 분배받은 농가가 연간수확량의 1.5배를 현물로 5년간 상환하면 정부는 이를 받아 5년 동안에 지주에게 현금으로 보상해 주는 시스템이었다. 헌데 수분배 농민으로부터 상환 받은 현물은 전시 인플레이션으로 그 가격이 폭등했음에도 지주에게는 정부수

18 I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각

매가격으로 지불함에 따라 생각지도 않았던 엄청난 차액이 발생하였다. 즉 분배농지 상환액 39억원 중 20억원을 보상하고서도 18억원이 남았으며, 여기에 귀속농지 매각대금 19억원을 합치면 그 수익총액은 무려 37억원에 달하였으니, 김일성이 이대통령에 안겨준 엄청난 전쟁 선물이었다.

현대 부산피란 때 이대통령은 직선제를 피하면서 이에 반발하는 김성수 당수와 대결하려고 1951년 8월 15일에 자유당 창당에 착수하자, 이범석 총리는 10월 25일자로 「국무총리 통첩요령」을 시달하였다. 그 내용인즉 수리조합의 자문기관인 평의회를 의결기관으로 하여 조합장·부조합장을 뽑도록 민선제로 전환한 것이었다. 그리고서 농지개혁 잉여금 중 17억원을 수리자금으로 지원함에 따라 “1951·52년 양년도와 1955년 3년간에 설치된 조합이 무려 212개소(『토지개량사업 20년사』)”에 달하였다. 17억원 중 얼마가 정치자금으로 빠졌는지 가늠하기 어렵지만 북방전선이 옆치락뒤치락하던 백척간두의 전시 하에 수리조합장을 민선제로 바꾼 「국무총리 통첩요령」은 곧 자유당 창당에 농지개혁 잉여금을 송금한 정치자금의 파이프라이닝이었으니, 결국 북한의 토지개혁이 김일성정권을 창출하였듯이 남한의 농지개혁은 자유당정권을 창출하였던 것이다.

그러고서도 자유당정부는 양곡생산량의 대략 8% 해당량을 토지소득세(1951)로 수취하여 조세수입의 대략 15% 가량을 메웠으며, 이보다 더 큰 것은 1955년부터 본격화된 미국잉여농산물(PL480·ICA·UNKRA)이었다. 원맥과 원면을 주로 한 이 도입량은 쌀 생산량의 대략 15%에 해당하는 연평균 40~50만톤이어서 식량의 절대부족량을 메웠으며, 판매대금 중 미측 사용분 15%를 제외한 나머지 85%는 우리 국방비의 1/3가량을 충당하였으니, 이야말로 자유당정권의 최대 효자였다.

현대 1955년 8월에 개정된 505 대 1 단일환율을 지키려면 물가등귀율을 연간 25% 이내로 억제해야 하는 부대조건을 지키기 위해 강행된 저곡가정책으로 악화된 농촌경제는 급기야 스태그플레이션으로 파급되었다. 이런 와중에 치러진 1960년의 3·15부정선거로 4·19가 폭발했으나, 결국 이승만은 농지개혁으로 김일성의 적화야욕은 막았어도 민주주의 실패로 몰락하였다. 그 후 민주당정권도 도시와 농촌을 휩쓴 데모로 마냥 표류하여 1961년 3월 22일 현재 절량농가가 월평균 22만호 118만명에 달하여도 속수무책이다가 5·16으로 군사정권이 탄생하였던 것이다.

IV. 자작농의 쌀 지급 달성(1961~83)

1. 5·16과 농업구조개선

5·16혁명 2일 후인 5월 19일에 군사정부는 정맥·소맥·호맥 4만 4천 석을 각도에 배정 하고서는 6월 9일자로 「농어촌고리채정리법」을 공포하여 60%에 달하는 농어민의 숨통부터 열었다.

그리고 8월 15일자 「농업협동조합법」으로 농업은행과 구농협을 통폐합하고서 8월 31일자의 「수리조합 합병에 관한 특별조치법」으로 695개 조합을 1군 1조합 원칙에 따라 198개 조합으로 통폐합하는 한편 12월 31일자 「토지개량조합법」으로 조선수리조합령·조선토지개량령·조선농지개발영단령을 통합하여 대개편을 단행하였다. 이에 이어 1962년 1월 22일자로 「개간촉진법」을 공포하고 3월에는 종래의 농사원을 농촌진흥청으로 재발족하여 농사지도기관을 일원화하였으니, 3권을 장악한 혁명정부가 아니고서는 결코 손쉽게 처리할 수 없었던 혁명적 조치들이었다.

헌데 빈곤의 악순환에 허덕이던 농업·농촌문제를 향후 어떻게 처리할 것인가가 의문이었던 모양이다. 왜냐하면 1962년 7월 4일자로 「농업구조정책심의회규정」을 공포하여 농정방향을 검토하게 했기 때문이다. 농지와 농민의 관계를 재설정하려던 농지개혁 이후 최초의 시도였다. 농림부 김종대차관을 위원장으로 하여 관·학계 및 농업단체장을 망라한 23명의 위원들은 본회의 19회, 소위원회 40회를 거쳐 동년 12월 22일자로 「농업구조개선책」을 농림부장관에게 건의하였다. 그 내용인즉 계속 가중되는 농촌의 과잉인구는 농지의 외연적 확대와 농민의 타 산업 진출로 해결하기 어려운 만큼 이들을 “부분적·전면적 생산조합”으로 재편하자는 것이었다. 야심만만한 발상이었지만 실은 북한체제의 모방이었다.

남북한은 토지개혁·농지개혁으로 가족농(북한은 소작농)을 창출했지만 개혁 후 농가호수가 증가한데다 가족의 사망과 분가·징병 등에 의한 가족 노동력의 변화로 경작규모의 증감이 불가피하여 소작은 물론 토지점병의 발생으로 가족농이 몰락할 전망이다. 이에 북한은 6·25 직후 농업을 협동화(1954~58)하여 모든 농가를 조합원으로 전환하여 배급제를 시행하였다. 따라서 농가를 부분적·전면적 조합으로 재편하자는 발상은 곧 북한의 협동농장체제로 바꾸자는 것이었다. 어떤 경위로 이런 발상이 제기되었는지 확실하지 않지만, 위원회의 한 멤버였고 광복직후 토련회장과 농림부차관을 역임했던 주석균씨가 을지로 입구에서 운영하던 농업문제연구소의 핵심요원들이 반공을 구실로 한 공화당정권의 철권정치에

저항한 카톨릭농민회와 학생운동세력(386세대)을 북으로 편향시킨 사상적 진원이었다.

현대 「농업구조개선책」은 농림부장관에게 건의된 후 온데간데없이 종적을 갖추었다. 혁명공약 첫머리에서 “반공을 국시의 제일”로 선포한 혁명주체는 이 개선책을 수용할 수 없었을 것이다. 그 대신 1962년 2월에 공포한 개간촉진법에 의거 68년까지 무려 14만 정보가 개간되었으니, 혁명정부의 농정은 농지의 외연적 확대에 자리매김을 하였던 것이며, 당시 장경순장관이 주도한 5대 산지개척협업농장을 비롯하여 USOM이 적극 개입한 계단식 개간 사업은 모두 이때의 일들이었다.

농업구조개선과 관련한 또 하나의 해프닝은 충북 괴산 출신의 안동준 외 20여 의원의 발의에 따라 1966년 3월 12일자로 농협중앙회 대강당에서 공청회를 열고 그 다음해 정월 16일자로 공포한 농업기본법이다. 이 법은 “일본기본법(1961)을 번역하다시피 한 것으로 조문의 자구와 배열에 이르기까지 거의 그대로 옮겨놓은(주석균)” 것이다. 일본의 농업기본법은 서독의 농업법(1955), 영국의 농업법(1957), 이태리의 농업개발 5개년계획법(1960), 불란서의 농업방향 설정에 관한 법률(1960)처럼 제2차 세계대전 후 유럽 각국이 GATT 제18조 b항 즉 BOP조항을 줄임하면서 농업개방에 대응한 것이다. 우리나라로서는 20여 년 후에야 필요한 법을 무턱대고 모방했으니 자연 사문서가 될 수밖에 없었으며, 다만 동 15조에 의거 농림부는 매년 정기국회에 쓸데도 없는 『농림백서』만 꼬박꼬박 제출하게 되었다.

아울러 일본 기본법농정의 핵심과제는 자립안정농가의 육성이었던 만큼, 5·16 다음해인 1961년 3월 27일자로 공포한 자립안정농가조성계획 추진위원회 규정을 비롯하여 1964년 2월의 자립안정농가 1만호 조성계획 및 1965년 11월의 자립안정농가조성 15년계획 등은 모두 되지도 않을 일본농정의 맹목적 모방이었다.

2. 계층분화와 자작농

「농업구조개선책」은 헛발을 디뎠지만 그렇다고 이 시기에 농업구조가 변하지 않은 것은 아니다. 구한말 이래 증가되던 농가호수는 일제 말기에 300만호대로 고착되었었다. 그러던 것이 광복 이후의 사회경제적 불안으로 총호수는 다시 증가하여 그 추세는 5·16 이후에도 멈추지 않아 빈곤의 악순환은 계속 되었다.

현대 악순환의 돌과구는 전연 엉뚱한 데서 열리었다. 군사정부의 혁명공약 제2항은 “국제적 고립에서 벗어나는” 개방노선이어서 이대통령이 넘지 않은 대일수교는 처음부터 예정된 것이었다. 극심한 반일시위에 불구하고 1965년 6월에 발효된 한일협정으로 얻게 된 대일청구권자금(무상 3억 달러, 유상 5억 달러)으로 탄력을 받게 된 수출드라이브 정책과 기간산

업의 육성으로 1965~79년에 연평균 19%의 고속성장을 이룩하여 농촌인구를 흡수함에 따라 광복 이후 계속 증가하던 총호수는 1967년을 피크로 하여 그 후 감소하였으니, 단군 이래 최초의 전환이었다.

총호수는 계층별 호수의 합계여서 총호수가 증가하거나 감소하면 그 내역인 계층구조 역시 변한다. 그리하여 총호수가 증가하던 1951~67년에 0.5~3ha층과 3ha 이상층은 각각 57.1%, 0.1%에서 1967년에는 63.0%, 1.5%로 증가한 반면 0.5ha 미만은 42.7%에서 35.5%로 감소하여, 중·대농이 함께 비대한 상방분화(上方分化)가 나타났다.

다만 총호수가 증가하면 소농이 우선 증가했을 것인데도 감소한 것이 이상하다. 1951년은 부산 피란 첫해여서 이해의 농가통계는 믿기 어려울 뿐더러 대략 6만호 내외로 추정되는 경종 외 농가가 파악되지 않아 이 숫자를 경종농가에서 뺀 경우 양극분화였을 가능성도 없지 않지만, 여하튼 이 시기의 농촌에는 머슴들이 광범하게 있었던 만큼 중·대농은 이들을 고용하여 경영규모를 확대하였던 것이다. 이 때의 3ha 이상층은 3ha 이상의 농지소유와 소작을 금지한 농지개혁법의 위반자들이지만 정부는 북한처럼 농업을 협동화하지 않았을 뿐더러 소작을 막지도 않아 1967년의 소작 면적은 무려 전농지의 16.7%에 달할 정도였으니, 이것이 당시 세간을 떠들썩하게 한 소작제의 부활이었다.

헌데 1967년 이후 총호수가 줄어들면서 머슴이 소멸되고 소농마저 감소하여 임금이 양등하자 대농들도 경영규모를 축소하여 대·소농의 비율은 각각 1.5%와 35.5%에서 1.2%와 29.3%로 함께 감소한 반면 중농층은 63.0%에서 69.5%로 비대한 중농표준화 현상이 나타났다.(상세한 것은 다음 장의 표 2 참조).

총호수 증가(1951~67): 중·대농 비대 → 상방분화

총호수 감소(1967~83): 중농층의 비대 → 중농표준화

그리고 중농표준화 경향이 개시된 후 놀랍게도 소작지가 저절로 감소되어 1968년에 40만 4천 정보가 1974년에 29만 5천정보로 줄었다. 그 후 소작지는 다시 증가하여 중농표준화단계는 전기(1967~74)와 후기(1975~83)로 양분되지만, 이 전·후기를 통하여 공업화·도시화의 확산으로 농지가격이 양등하여 논은 1967년에 평당 185원이던 것이 1983년에 6,143원으로 무려 33배나 폭등하였다. 지가가 양등하면 농지구입자금으로 지불하는 이자보다 소작료가 더 저렴하고, 지주도 미래의 지가양등을 노리고 이자보다 싼 소작료를 받는 자산가치 보유자가 된다. 따라서 중농표준화 때 자작농은 비록 땅을 빌려 농사를 지어도 종전과 같은 소작농이 아니라 토지 구입보다 임차가 더 유리하여 땅을 빌린 자작농 범주의 임차농이었

22 I. 농업·농촌의 변화에 대한 시각

으며, 고도성장으로 농촌의 과잉인구를 뽑아낸 농업구조개선 효과였다.

결국 농지개혁으로 창출된 자작농은 1967년 이후에야 비로소 소작제로 역행되는 위협으로부터 벗어났다. 이 때의 자작농은 호당 평균 5인 이상의 넉넉한 가족 노동력으로 주곡자급의 기초가 되었다. 여기에 이중곡가와 농어민소득증대특별사업(1968~71)이 결합되어 전기야 말로 단군 이래 최대의 풍요를 구가한 농촌의 번영기였으며, 새마을운동도 이 시기의 가족노동력을 무상으로 동원할 수 있었음에서 비롯된 것이었다.

3. 통일벼와 쌀 자급

1967~68년의 영호남 대한밭과 1978·80년의 여름 냉해를 치르면서도 달성된 쌀 자급은 토양개선·수리개발·품종개량·경종법개선·자체공급·소비통제·이중곡가·절대농지·지도사업 등이 맞물린 총력투쟁의 결과였으며, 특히 녹색혁명의 총아인 통일벼의 개발과 보급은 전적으로 허문회·김인환 양 거두의 합창이었다. 다만 통일벼가 비록 1980년 이후 점차 생산현장에서 퇴역했어도 이를 계기로 한 보은절충못자리의 보급으로 이앙기를 앞당겨 봄철 냉해와 가을철 풍수해의 자연적 제약을 극복하게 하여 일반벼까지 다수확하게 했으니 그 공로는 녹색혁명에 돌리지 않을 수 없다.

이 결과 1967년의 259만호가 1983년에 200만호가 되어 무려 59만호(23%)를 공업화·도시화로 전출시키고서도 10a당 토지생산력을 297kg에서 438kg으로 높임에 따라 총생산량이 2,501만석에서 3,753만석(50% 증가)으로 증가되어 1983년 이후 만성적인 쌀 수입으로부터 벗어났으니, 이것이 자작농단계 16년간에 전개된 농업구조개선 효과였다. 이 기간에 감소된 농촌노동력은 1983년에 이미 매년 2,000대 이상씩 보급된 경운기·이앙기·바인더·분무기·탈곡기 등 소형기계로 대체되었으니, 이 시기의 총호수 감소는 후퇴가 아니라 실은 농업발전의 돌파구였던 것이다.

V. 전업농의 등장과 농외소득(1983~2000)

1. 복합영농 이후

전두환 대통령은 1983년 1월 21일자 국정연설에서 “복지농어촌 건설의 지름길은 주민의

소득을 다변화시키는 데 있다. 이를 위해 정부는 우리 농가가 쌀·보리에만 의존하던 지금까지의 경향에서 벗어나 채소·과수·축산 등의 복합영농체제를 갖추도록 유도하겠다고 천명하였다. 5·16 이래의 식량증산에서 선회한 이 발언은 그 전 해에 박종문 장관이 착수한 복합영농에서 비롯된 것이다.

그 내용인즉 참깨·땅콩·유채·맥주맥·호프·옥수수 1순위, 양잠을 2순위, 마늘·고추를 3순위, 지역별 특화품목을 4순위로 하되 1~3순위 품목을 도입한 농가에 소를 지원한 것이었다. 그 추진체제는 읍면별 단위농협의 시범단지에 행정·지도력을 결부한 총력체제로, 1983~86년에 1,466개 단지 5,740개 마을의 13만호에 1,807억원을 지원하였다.

박장관은 회고록에서 미맥생산을 수익성 높은 복합작목으로 전환하려고 이 사업을 착수했다고 하였지만 실은 그런 것이 아니었다. 1980년의 여름 냉해로 수확량은 목표량 4,200만 석의 60%인 2,466만석이었다. 그리하여 이해 재고량을 전년도와 동일한 800만석으로 할 경우 적정 도입량은 1,160만석임에도 1980년에 쿠데타로 집권한 전대통령은 정권안보 차원에서 1,700만석을 도입하는 바람에 농업수입의 60%를 점하던 미맥가격을 올리지 않아 악화된 농가경제의 파탄을 막으려던 궁여지책이었다.

현대 농촌노동력이 심각하게 감소된 상황에서 노동집약적인 복합영농이 제대로 될 터키 없었을 뿐더러 새마을운동본부(전경환 회장)의 추천으로 수입된 대량의 도입우로 소 값이 폭락하여 농가부채만 가중시키었다. 이 점은 1983년에 129만원이던 호당 농가부채가 1986년에 219만원으로 1.7배나 증가함에 따라 1986·88년에 소 입식자금의 금리인하와 상환연기 등 대대적인 농어가부채탕감조치가 취해졌음에서 확인된다.

게다가 1986년부터 우루과이라운드 협상이 개시됨에 따라 다급해진 정부는 농어촌종합대책(1986)·농어촌경제활성화대책(1987)·선진화합경제대책(1988)·농어촌발전종합대책(1989)을 발표하다가 「농어촌발전특별조치법」(1990)을 제정한 1991년 7월 10일자로 10년간 42조원을 투자하는 농어촌구조개선대책에 착수하였다. 문민정부가 들어선 1993년 4월에 신농정 5개년계획을 공표하고, 우루과이라운드 타결 직후인 14일에 「농정대책」에 의거 다음해 2월 1일자로 농어촌발전위원회가 가동되었으며, 6월 14일자로 10년간에 농특세 15조원을 투입하게 되었다.

게다가 1998년 이후 IMF에 따른 구조조정의 일환으로 농·축협이 통합되고, 농진공·토련·농조가 통폐합되었다. 농·축협의 통합은 당연한 것이었다. 허나 농지개량조합을 정리하려면 일본처럼 소규모시설은 지방으로 넘기고 특수시설만을 조합으로 편성해야 했음에도 크고 작은 시설을 모조리 군 조합에 편입한 5·16 직후의 1군 1조합 체제를 그대로 존치하면서 농업기반공사로 흡수됨에 따라 시설개량과 관계없이 조합유지에만 매년 1천억 원 이

상을 국고에서 지원하는 대만형 조합체제가 되고 말았다.

현대 복합영농을 개시한 1983년부터 2000년까지 17년간 엄청난 투자와 대책의 홍수에 불구하고 총호수는 200만호에서 138만호로 무려 62만호나 감소되어 총호수는 9.7%에 불과하게 되고, 호당 가족 수도 4.74인에서 2.91인으로 급감하였다. 필자가 1990년에 전국 310개소의 농가경제조사 표본지구 1만 4,957호를 조사해 본 결과 이때 이미 독신세대가 5.9%, 1세대농가가 20.1%였으니, 2000년에 농가인구 중 60세 이상이 33%, 50세 이상이 50%라는 사실은 곧 가족농 체계의 근간이 무너졌음을 말한다. 이 추세대로라면 앞으로 농촌의 잔존여명은 과연 몇 년이나 될 것인가.

돌이켜 볼 때 일제 때인 1934년에 시발된 농가부채탕감은 5·16 직후인 1961년과 복합영농 때인 1987년으로 이어지다 1988년의 농어민조세부담경감조치와 1989년의 농가부채경감특별조치 및 국민의 정부가 취한 1998년의 농가부채대책으로 이어졌으니 농가부채는 농가의 그림자였다. 사마천이 “농은 공만 못하고 공은 상만 못하다”고 갈파했듯이 농은 영리수단이 아니라 목숨이나 부지하는 생존수단임에도 품앗이의 기초인 촌락 노동공동체가 해체되고 노임 앙등으로 도입한 농업기계 비용을 떠안은 데다 소비지출마저 증가하니 농가부채는 필연적 귀결이었다.

농촌은 농가의 거주공간이고 농가는 토지를 상속받은 자식들에 의해 계승됨에도 자식들이 돈벌이 좋은 도회지로 떠나니 농촌은 텅텅 비고 고령화되어 결국 지난 100년간 농업은 비록 괄목할 정도로 몰라보게 발전했어도 복합영농으로 부채에 꼬리를 잡힌 이후의 농촌은 지역정비와 주택개량에 불구하고 총호수가 매년 감소하여 몰락의 위기에 직면하게 된 것이다. 그리하여 중농정책이 강행된 70년대를 제외하고서는 농업소득이 가계비를 충족해 본 일이 없었다.

2. 전업농의 등장

현대 총호수의 증가가 농업발전이 아니듯이 총호수의 감소가 곧 농업의 몰락을 말하는 것은 아니다. 총호수는 몰락해도 또다른 새싹이 돋아난다. 실제로 1983년에 200만호가 2000년에 138만호로 감소했음에도 3ha 이상은 2만 3천호에서 8만 5천호로 3.7배나 증가하고 이 중에는 종래 볼 수 없었던 5ha 이상의 대농경영이 4만 4천호가 된 반면 0.3ha 미만도 25만호에서 44만호로 증가하여 양극분화가 진행하였으니, 참고로 농지개혁 이후 총호수와 계층구조의 변화를 일괄 정리하면 <표 2>와 같다.

1983년 이후 무려 5만 2천호나 증가한 3ha 이상의 대농경영은 주로 답작농가이지만, 이

외에 축산농가도 50두 이상의 한우·젓소를 사육하는 4,061호와 3,700호, 1,000두 이상의 돼지 사육농가 2,340호, 1만 수 이상의 양계농가 2,900호 및 90년대의 성장품목이던 시설원예와 과수재배농가 중 대농들은 모두 상업화 추세로 소멸될 농본주의 소농(peasant)이 아니라 상업화 추세에 따라 농업투자를 늘린 직업적인 경영인으로서의 전업농들이다. 그리하여 중농표준화 때 급속히 보급된 경운기·이앙기·바인더·분무기 등은 모두 소형농기계였지만 1983년부터 매년 2000대 이상씩 보급된 트랙터·콤바인 등 대형농기계는 모두 전업농을 비롯하여 영농조합과 위탁영농회사에서 구입한 것이다.

이들은 1984년 이후 급속히 성장하였다. 따라서 농지개혁 이후 최초로 임대차를 허용한 「농지임대차관리법」(1986)이나 영농규모적정화사업(1990) 및 3ha 이상의 영농을 허용한 「농지법」(1994) 등은 모두 전업농이 증가하게 된 이후의 사후약방문이다. 다만 우루과이라운드 협상을 앞두고 제정한 「농어촌발전특별조치법」(1990) 제3조의 전업농육성 규정은 이미 진행되고 있던 전업농화 경향을 촉진하기 위한 규정이었다. 그리하여 ‘국민의 정부’ 때 농림부가 각종 농업단체의 눈치를 보느라 전업농을 제치고 평균개념의 농민으로 정책방향을 바꾼 것은 농정의 정곡을 벗어난 것이었다.

전업농은 아직 단정하기 어려운 많은 위험을 안고 있지만 총호수의 감소 속에서 증가한 이들이야말로 한국농업의 미래를 떠맡을 수밖에 없는 그 주역들이라고 말하지 않을 수 없다.

표 2. 총호수와 계층구조의 변화

단위: 1,000호

연도	총호수	경종농가와 구성비(%)				계층분화
		계	0.5ha미만	0.5~3ha	3ha이상	
1951	2,184	2,184(100.0)	933(42.7)	1,248(57.1)	3(0.1)	
			△	+	+	
1967	2,587	2,587(100.0)	919(35.5)	1,629(63.0)	39(1.5)	←상방분화(머슴노동)
			△	+	△	←중농표준화(소형기계)
1983	2,000	1,948(100.0)	571(29.3)	1,354(69.5)	23(1.2)	←양극분화(대형기계)
			+	△	+	
2000	1,383	1,369(100.0)	440(32.1)	844(61.7)	85(6.2)	

3. 최후의 보루 농외소득

전업농이 중요한 존재여도 현재의 모든 농가가 모두 전업농이 될 수는 없다. 그러면 아직

최대의 비중을 점하는 중농층의 운명은 향후 어떻게 되겠는가.

이 점과 관련하여 일본 농가는 19세기 말부터 1972년까지 근 100년간 중농표준화 경향으로 일관되어 왔다. 말하자면 중농의 시대였다. 그리하여 일본이 GATT 18조 b항을 졸업하고 농업을 개방하면서 1961년에 제정한 농업기본법(1961)의 핵심과제는 2~3ha 내외의 중농층을 보호하는 것이었다. 그러면 일본의 중농층은 왜 강했는가. 이 현상을 최초로 지적한 구리하라(栗原百壽)는 그의 『일본농업의 기초구조』(1943)에서 중농표준화 경향을 일본 농가의 체질적 고유현상으로 전제하고서 매우 까다로운 농업경영이론으로 이 현상이 발생한 이유를 설명함에 따라 그를 일본의 노벨상 후보감으로 지목하기까지 하였었다.

일본의 중농표준화 경향은 100년간이나 계속됨에 따라 구리하라는 사망할 때까지 이 경향밖에 보지 못하여 이 현상을 일본 농업의 고유현상으로 전제했던 것이다. 허나 우리 농업에서 보았듯이 총호수가 증감하면 그 내역인 계층구조는 중농표준화 또는 양극분화로 달라졌던 것이다. 그럼에도 일본에서 중농표준화 경향이 100년간이나 계속된 것은 총호수가 변하지 않았기 때문이었다. 즉 농업통계가 작성된 1908년에 540만 8천호였던 이래 전후에 일시 600만호대였던 시기(1949~54)를 제외하면 줄곧 500만호대가 유지되다가 1972년에 400만호대로 감소하면서 양극분화로 전환되었다. 따라서 구리하라는 사망할 때까지 중농표준화 경향이 계속된 것은 곧 총호수가 500만호대에 고착되었기 때문이었다.

그러면 일본 농가는 왜 500만호대에 고착되었는가. 농가소득은 농업소득과 농외소득 및 이전수입의 합계이다. 일본 농가의 농업소득 가계비 충족률은 비록 기복이 없지 않았지만 1957년까지 거의 100% 이상이다가 그 이후 100% 이하가 되어 1960년에는 58.1%, 1971년에는 33.5%로 하락했음에도 총호수가 줄지 않은 것은 농외소득이 농업소득의 가계비 부족분을 보충해 주었기 때문이었다. 실제로 농외소득 비율을 보면 1921년에 12.2%, 1930년에 27.2%, 1950년에 32.5%, 1960년에 47.7%, 1971년에 70.4%였다. 그리고 농외소득의 대종은 타 산업에 취업한 수입이어서 농외소득이 높은 것은 곧 고도성장파 공업의 지방분산 덕분이지만 실은 농가의 출력노임이 도시노임보다 저렴했기 때문에 일본경제의 고도성장은 오히려 500만호의 출력노동력을 지렛대로 한 것이었다.

이에 반해 우리나라의 농외소득 비율은 1967년에 22.1%이고 2000년까지도 고작 32.8%에 불과하다. 이처럼 우리의 농외소득이 낮은 것은 농외소득원이 원천적으로 없었기 때문이다. 역사적으로 농가의 소득원은 산야에서 채취하는 뽕감 판매였으며, 심지어 통감부 때까지도 새끼와 가마니까지 일본에서 도입하다 1904년에 충북 이원의 박선홍(朴善洪)이 만들기 시작한 후 총독부에 의해 농가의 대표적인 부업품목이 되어 광복 후까지도 계속되었다. 1967년에 농촌진흥청이 지역사회개발의 일환으로 착수한 18개 부락의 부업단지가 부업정책의 시

발이지만 아직 부업 차원을 벗어난 것이 아니었다.

그 후 필자가 농외소득은 고도성장 하에서 중농층이 존립하기 위한 지렛대임을 최초로 지적(『농외소득 결정요인의 거시적 분석』, 1972)한 후 당시 국립농업경제소장에서 청와대로 옮긴 윤근환 비서관의 노력으로 1974년 4월에 농외소득이 농림부의 정책대상이 되고, 또한 상공부도 이 아이디어를 수용하여 제4차 경제개발 5개년계획이 끝나는 1981년에 농외소득을 60%로 올린다는 목표로 1979년 12월에 100개소의 농촌새마을공장을 세우는 농촌공업육성정책이 시행되었지만 요원한 이야기였다.

1981년 9월에 경제기획원이 ‘농외소득개발기획단’을 발족했으나, 이 조치는 복합영농처럼 전대통령의 저곡가정책을 보충하기 위한 발상이었던 것 같지만, 그 후 농업정책의 한 축이 되었다. 그리하여 1983년의 「농어촌소득원개발촉진법」으로 농업진흥공사가 7개 시범단지를 착수하였고 1991년에 관련된 4개 부처가 농공단지개발시책 통합지침을 마련하여 1998년까지 크고 작은 농공단지가 무려 295개소나 설치되었다.

개발체제로 보면 한국이야 말로 농공단지의 왕국이고 그 효과도 없지 않지 않지만 2000년 현재 우리나라 농외소득률은 고작 32.2%에 불과하여 일본 82.1%, 대만 82.4%의 발뒤꿈치도 쫓아가지 못한다. 필자의 부끄러운 회고이지만 1972년에 『농외소득 결정요인의 거시적 분석』을 내어 농외소득의 중요성을 말하고서도 1974년에는 절대농지 공시의 실무책임자인 농지국 지정과장이 되어 건설부의 도시계획 도면을 옮겨 놓고 농지가 많이 포함된 도시계획 내지 공업화 예정지역을 박박 지웠으니 비록 상부의 지시 때문이었어도 실은 나 자신의 주장에 배신한 것이었다.

오늘날 “농공단지에 대한 부정적 인식(허기술)”은 공장에 입주한 공장의 자금부족·판매애로·인력난·경영미숙 등 갖가지 이유가 제시되고 있지만 근본적으로는 농외소득에 대한 정부의 접근이 너무 늦었기 때문이다. 실제로 농공단지가 개시된 1985년 현재 농가비율은 이미 20.1%로 하락한데다 농가인구가 고령화된 상황에서 농공단지가 어떻게 농민을 고용하여 농외소득을 올려 주겠는가. 적어도 유신 직후 1973년 3월의 행정구역 전면개편 때 지방자치로 선회하면서 지방공업화가 추진되었어야 했다는 것이 필자의 소견이며, 당시 박대통령도 지방자치의 의향이 없지 않았지만 “그러면 대선에서 불리해진다”는 내무부측 건의에 따라 포기했다는 후문이 있다. 2001년의 도별 농외소득 중 가장 높은 경기도가 1,201만 4천 원(43.9%)인 데 비해 가장 낮은 전북은 그 절반 이하인 594만 7천원(26.5%)이니 이것이 농외소득의 현주소다.

결국 우리나라 농외소득의 저위성은 애초부터 지방분권을 무시한 채 대도시 중심으로 고도성장을 이룩한 한국자본주의의 뼈아픈 태내병이다.

VI. 농산물 시장유통과 농업개방(1900~2000)

1. 시장의 유래

시장의 역사는 토지만큼 오래어 신라 때 동시(東市)·서시(西市)가 있었다. 통화는 고려 초에 주조되었지만 『고려도경』(1123)에 이르기를 통화가 애완물로 퇴장되어 “원근의 상거래가 없었다” 한다. 심지어 장작마저 상품화되지 않아 관료들에게 토지와 시장(柴場)을 함께 지급하는 전시과(田柴科)가 시행될 정도였다. 조선시대에 동전이 유통되면서 보부상의 5일장이 성립하여 객주가 중요 품목의 도매 역할을 맡았으며, 평시서(平市署)와 지방관아가 전국의 5일장을 관할했지만 상인의 신분이 가장 낮아 주로 규제와 착취 대상이었다.

조선총독부의 「시장규칙」(1914)이 최초의 시장제도로 ① 종래의 5일장이 제1호시장 ② 도시의 공설시장이 제2호시장 ③ 도매시장이 제3호시장 ④ 곡물·증권·현물거래소가 제4호시장이었다. 그리고 전국의 36개 도시에 1도시 1시장 원칙으로 설치한 제3호시장을 일본인이 장악한 것이야 말로 지금까지 별로 주목하지 않아 왔지만 일제상품을 판매한 경제침탈의 파이프라인이었다.

「시장규칙」은 1923년에 「중앙도매시장령」으로 개정되었다가 광복 후인 1952년에 상공부의 「중앙도매시장법」으로 개정되면서 새 법에 의한 법정시장과 종래의 유사시장이 혼재한 데다 1961년의 농협법 제13조에 근거한 농·수협공판장이 병설되어 법정시장·유사시장·공판장으로 3원화되었으며, 5·16 이후인 1967년에야 도매시장이 농림수산부 관할로 이관되었다. 그리고 다시 10여 년이 흘러 수출 100억 달러에 비농업가구가 70%에 육박하던 1976년 12월에 「농산물유통 및 가격안정에 관한 법률」(줄여서 농안법)을 제정하고서 1977년부터 가락동시장 건설이 착수되어 전업농이 증가하기 시작한 1984년 4월에 준공되었다.

2. 농안법 파동

가락동시장은 단순한 새 시장의 창설이 아니라 가장 많은 물량을 취급하던 용산 유사시장을 옮겨야 하는 시장이주였다. 이것이 문제였다. 왜냐하면 철도가 닿지 않고 자동차가 별로 보급되지 않았던 그 시기의 가락동은 아직 교통오지여서, 기존의 관행으로 짹짹하게 재미를 보던 용산시장의 상인들은 거의 이주에 반대했기 때문이다. 이에 1984년 2월부터 개장 일자를 네 차례나 연기하다 서울시청과 경찰서 및 국세청까지 동원하여 전화 정지, 차량통

금 및 세무사찰 등 강압적 수단에 의해 1985년 6월 19일에 5,000여 명의 상인을 옴겼으니, 이것은 마치 이태조의 한양천도와 거의 같은 시장천도였다.

이런 이유로 가락동시장이 개장되었어도 법정도매인에 의한 공정거래와 유통개선을 이룬 것이 아니었다. 갖가지 어려운 사태 때마다 농안법을 6차나 개정하다 1993년의 제7차 농안법 개정 때 수협부회장 출신이던 민자당 신재기의원이 개정법령에 “중매인의 도매행위 금지”를 삽입한 것이 급기야 농안법 파동을 야기하였다.

당시 중매인의 도·산매행위로 인한 경매가의 비리로 각 출하조직들은 출하기마다 마을 사람을 용산으로 보내 낙찰가격을 감시하게 하고, 여러 중매인과 출하를 예약하여 낙찰가의 동향에 따라 출하선을 이리저리 바꿔야 함에 따라 출하예약금이 몇 갑절이나 소요되었으므로 신의원의 제안은 옳은 것이었다. 허나 이 방안이 가능하려면 농산물이 규격화·표준화되고 콜드체인이 확립되어 경매 후의 잔품처리 문제가 발생되지 않아야 함에도 현실은 그렇지 않아 농수산부는 여당과 침예하게 대립했지만 농민과 여론은 여당에 박수를 보냄에 농수산부는 진퇴양난이었다.

이런 상황에서 1994년 5월 1일로 개정 농안법이 발효되자, 아니나 다를까 2일자로 청주시장의 중매인들의 반발로 상장물량의 70%가 잔품으로 남아 가격이 60~80%나 폭락하였다. 3일에는 가락동시장의 중매인 1,500명이 가세하여 반입물량이 평소의 20%로 줄고 4일에는 아예 경매가 중단되어 전국의 농산물유통이 전면 단절됨에 따라 산지와 도매가격은 폭락한 반면 소비가격은 폭등하니 도하 신문은 “예고된 혼란”이라 하여 농수산부의 복지부동을 질타하고 나섰다.

1994년 4월 6일에 취임한 최인기 장관은 청와대의 사전양해를 얻고서는 5월 4일자로 특별담화를 발표하였다. 당초 1개월로 설정된 준비기간을 6개월로 연장하여 대책을 마련한다는 것이었다. 그리고서는 당시 사태와 관련된 농수산부차관·차관보·국장·과장 및 사무관까지 전 계열을 인사조치하고 새로 발탁한 이석채 차관을 필두로 한 ‘농수산물유통개혁기획단’을 발족시켜 대안을 강구하는 한편 김영삼 대통령으로 하여금 민정당에게 개정 농안법을 원점으로 환원하게 하고서야 11일자로 겨우 사태가 수습되었다.

농안법 파동은 우리나라 농정사상 가장 스릴(?) 있는 한 토막 해프닝이었지만 실은 이때 기획단 보고가 실마리가 되어 2001년까지 가락동시장 외 28개소의 공영도매시장과 96개소의 공판장, 14개소의 종합유통센터를 비롯한 유통하부구조와 유통질서가 오늘날처럼 마련되었으니 농안법 파동은 가락동시장을 유통혁명의 진원지로 자리매김한 전화위복의 대사건이었다.

3. 우루과이라운드

1966년까지 우리나라 수입은 허가제(Positive List System)였다가 1976년 4월에 제2차 세계 대전 후 자유무역의 근간이던 GATT에 가입하여 수입제한제도(Negative List System)로 전환하여 수출대열에 끼었다. 다만 개발도상국은 농산물수입을 제한할 수 있게 한 GATT 18조 b항 즉 BOP규정에 의거 매년 상공부장관의 기별공고로 수입을 제한할 수 있었다.

그 후 수출이 300억 달러를 돌파한 1986~89년에 세계경제의 호황과 3저현상으로 연속 수출액이 수입액을 초과함에 따라 88올림픽 다음해인 1989년 10월 27일에 GATT 국제수지 위원회로부터 더 이상 “국제수지를 이유로 한 수입규제는 할 수 없다”는 판정을 받아 정부는 1990년 7월의 제23차 농산물그룹 협상에 따라 10월 29일에 농축수산품의 국경보호 실태 및 보조조치 현황표(Country List, C/L)와 개방계획안(Offer List, O/L)을 제출하면서 쌀·돼지·소·우유 등 15개 NTC(Non Trade Concern) 품목의 최소시장접근 방안을 제출했지만 1990년 12월의 벨기에 브뤼셀에서 개최된 GATT 각료회의의 거부로 무산되고 말았다.

1991년 1월 7일자의 대외협력위원회의 결의로 15개 NTC품목 중 쌀을 최후의 보류로 하고 나머지를 개방하는 새로운 전략원칙을 세우고 2월 25일자로 NTC조정안을 제출했지만 12월에 던켈 총장이 제시한 의장대안서(Option paper)로 협상은 지지부진이었다가 1992년 11월 20일야야 최대의 쟁점이던 미국과 EC간의 협상이 타결되었다. 그 후 1993년 7월에 도쿄에서 개최된 G-7 정상회담에서 연내타결이 결의된 직후인 11월 23일자로 방미한 김영삼 대통령과 클린턴 대통령의 정상회담 때 혹시 한미간의 최대 현안이던 쌀 개방 문제가 협의되지 않았을까.

왜냐하면 『한국농정 50년사』 열책에 발표된 허신행장관의 회고록에 따르면, 김대통령의 국회 보고일인 11월 29일에 개최된 총리주재 장관회의에서 허장관은 “내 한 몸 던지기로 작심하고서 ‘이번 협상에 보내 달라’고 호소하였다. 헌데 총리의 답변은 의외였다. ‘우루과이라운드는 협상타결 후가 더 중요하다. 농림수산부장관은 (농업분야) 전문가로 협상 후의 대책 마련과 농민들 설득작업에 앞장 서야 한다. 그러려면 협상에 나가서는 안 된다. 일본이나 다른 나라 경우도 마찬가지다. 다른 장관이 나가야 한다.’ 허나 나가고 싶어 하는 사람은 아무도 없었다. 필자는… 영어를 잘 하고 또 국제회의나 협상경험도 가지고 있다고 역설 하니… 총리는 대통령에게 말씀드리고 출국 이틀 전에 필자를 협상대표 단장으로 임명했기 때문이다. 이 곡절로 볼 때 황총리는 쌀 개방 문제가 한미간에 타결된 것을 알았기 때문에 허장관의 제네바 행을 극구 만류했던 것이 아니었을까. 만일 그렇다면 허장관은 결과 속이 다른 외교세계에 겁 없이 뛰어들었다는 이야기가 된다. 또 일설에는 김대통령이 쌀 협상

타결 직전에 클린턴 대통령과 통화하여 쌀 문제의 특별배려를 요청했다고도 한다.

이런 와중에 12월 5일자로 전국단위농협장과 조합원 2만여 명이 췌기대회를 갖고 미국은 쌀 개방 압력을 중단하라고 요구했으며, 7일에도 190개 사회단체가 「쌀·기초농산물 수입 개방 저지 범국민대회」를 열고 항의시위를 벌였지만, 12월 9일자로 김대통령은 “직을 걸고 쌀 시장 개방을 막겠다”고 한 선거공약을 지키지 못한 데 대한 사과문을 발표하고 황총리와 허장관은 쌀 시장 개방에 따른 정치적 책임을 지고 물러나고서도 협정동의안이 국회 본회의에서 재석 221명(불참 88명) 중 152 대 58(기권 1명)로 가결된 것은 1994년 12월 16일이었으니, 이로써 우루과이라운드의 대단원에 막을 내렸던 것이다.

우루과이라운드 타결 즉시 GATT가 WTO로 전환되었다. 70년대는 식량부족과 가격파동이 연이은 식량위기였지만 80년대는 과잉생산·재고누중·덤핑수출·수출보조에다 GATT 체제로서는 어쩔 수 없는 서비스와 지적재산 및 금융문제가 새로 불거짐에 따른 국제적 대응조치였다.

우루과이라운드 협상 결과로 쌀 개방은 유예기간 10년에 재협의를 여지를 남긴 한편 시장접근은 1~5년간에 1~2퍼센트, 6~10년 사이에 2~4퍼센트여서 유예기간 6년에 시장접근 3~5퍼센트인 일본보다 훨씬 유리한 것이었다. 그리고 농림부 고시 제94~96호로 공포된 「농축산물 시장접근 물량 양허관세 추천 및 수입관리요령」 및 그 후속조치에 따라 우루과이라운드 협상 타결 이전에 수입을 제한하던 220개 품목 중 30개 품목은 현행 관세율을 적용하되 나머지 190개 중 104개 품목은 최소시장접근인 MMA(Minimum Market Access)로 하고, 86개 품목은 현행시장접근인 CMA(Current Market Access), 그리고 86개 품목은 국영무역 대상으로 나누는 한편 할당관세·조정관세 및 기금관세를 부과하여 수입개방에 따른 영향을 최소화시키어 어차피 WTO에 가입해야 하는 마당에 최선을 다하였다고 한다.

허나 우루과이라운드 협상이 여하히 최선을 다 한 것이었다 해도 농외소득의 지원도 변변치 못한 쌀 생산 중심의 촌락공동체에 치명타가 될 것임은 이미 예견된 바다. 레스터 R 브라운이 『누가 중국을 먹일 것인가(Who Will Feed China?)』(1995)로 제시했듯이 고도성장을 밟는 중국도 장차 식량수입국으로 전환될 경우 쌀 시장을 최후의 격전장으로 한 우루과이라운드 협상은 동아시아의 미작민족과 미국·EC의 맥작민족간의 ‘문명의 충돌’이었던 것이며, 그리고 패한 제2의 서세동점이다. 그렇더라도 고작 10년 전의 농안법 파동과 우루과이라운드 협상으로 겨우 모양새를 갖춘 농축산물의 국내외 유통체제는 농축산물의 질적 향상과 신도불이적 미각(味覺)의 복원과 함께 향후의 농촌·농업을 지킬 최후의 보루가 아니겠는가.

참 고 문 헌

- 『春秋』, 『孟子』, 『史記』, 『三國史記』, 『慶尙道地理志』, 『慶尙道續撰地理志』, 『高麗圖經』
朴濟家, 『北學議』
朴趾源, 『燕岩集』
김성호(1983), “『韓國農業要項』 해설,” 『농촌경제』6(3), 한국농촌경제연구원.
_____외(1989), 『농지개척사연구』, 한국농촌경제연구원.
김준보(1970), 『한국자본주의사연구(Ⅰ)』, 일조각.
민전사무국(1946), 『朝鮮解放年報』, 文友印書館.
박종기(1980), “고려시대 향, 부곡의 변질과정: 중앙집중화과정과 관련하여,” 『한국사론』6.,
박종문(1999), “복합영농 추진,” 한국농촌경제연구원, 『농정반세기 증언』, 농림부.
신용하(1982), 『조선토지조사사업연구』, 지식산업사.
土地改良組合聯合會(1967), 『土地改良事業20年史』.
한국농촌경제연구원(1984), 『농지개척사관계자료집』3집.
_____ (1999), 『한국농정50년사』. 농림부.
梅謙次郎(1907), 『韓國の土地に關する權利一斑』
朴文圭(1933), “朝鮮農村社會分化の起點としての土地調査事業について,” 京城帝國大學法文學會, 『朝鮮社會經濟史研究』第, 一部論集 第六冊.
櫻井 浩(1983), “Why Did the Korean War Break Out on June, 25, 1950?: A Summary of a New Hypothesis,”(미 발표 논문)
栗原百壽(1943), 『日本農業の基礎構造』(昭和前期農政經濟名著集 7, 農山漁村文化協會, 1979)
李在茂(1956), “朝鮮土地調査事業の實體,” 『社會科學研究』7(5).
印貞植(1937), 『朝鮮農業機構分析』, 白揚社.
日本農商務省(미상), 『韓國土地農産調査報告』(京畿道·忠清道·江原道篇, 慶尙道·全羅道篇, 平安道·黃海道·咸鏡道篇).
朝鮮總督府農林局(1938), 『朝鮮小作年報』.
朝鮮總督府臨時土地調査局(1918), 『朝鮮土地調査事業報告書』.
淺田喬二(1973), 『日本帝國主義下の民族革命運動』, 未來社.

식민지시대를 어떻게 볼 것인가

정 태 한*

I. 머리말

분단시대 이후 남쪽 학계에서 식민지시대에 대한 단행본이 나온 것은 1960년대 중반이 되어서였다. 이는 1950년대 말에 이 시대를 둘러싸고 일정 수준에 이른 논쟁을 보였던 북한과 다른 모습이었다.² 이 무렵 남쪽 학계에서 식민지시대는 역사학의 연구대상이 되지 못하고 경제학 등 사회과학자들 중심으로 연구가 이루어졌다. 이 시기의 식민지상은 맑시스트 방법론은 제거된 가운데 식민지시대나 해방 공간에서 활동하던 경제학자들의 논거에서 크게 달라진 것은 아니었다. 물론 1950년대에 식민지 경제를 자본주의 관점에서 인식해야 한다는 입장이 제시되기도³ 했지만 ‘자본주의화=근대화=선’이라는 깊은 편견은 식민지자본주의의 실상을 분석하는 방법론 수준으로 나아갈 수 없었다.

* 고려대학교 한국사학과 교수

¹ 경제학자들에 의한 공동집필로 『韓國文化史大系(政治經濟史)』(高大 民族文化研究所, 1965)가 출간되었고 개인연구서로는 文定昌의 『軍國日本朝鮮強占三十六年史(上·中·下)』(1965~1967, 柏文堂) 등이 출간되었다. 1971년에는 공동집필로 『日帝의 經濟侵奪史』(高大 亞細亞問題研究所, 1971)가 출간되었다.

² 북한에서는 해방 후 사회주의 혁명의 과도기로 규정되어 수행되었던 부르주아민주주의 혁명의 이론적 배경과 역사적 정당성을 구하는 중요한 근거로 식민지경제에 대한 연구가 일찍 시작되어 1950년대 말에 이미 수준 높은 학술토론을 가질 정도였다. 이는 일제시대 연구가 거의 이루어지지 않던 남쪽과 대조적인 모습이었다. 즉 1957년에 ‘조선근세사’ 시기구분에 관한 첫 학술토론회가 열렸고 이후 1962년까지 10여회에 걸쳐 식민지경제의 성격을 둘러싼 논쟁이 있었다(근세 및 최근세사 연구실, 1962). 이 토론은 사회과학원 창립 10주년 기념 공식토론회였다.

³ 김준보(1978), “금융자본주의하의 영세농의 성격” 『농업경제학서설, 고대출판부. 이 논문은 1957년에 발표된 글이며 김낙중의 석사학위 논문(김낙중, 1968)은 이 방법론을 전적으로 수용한 글이다

이후 식민지시대 연구가 활발해지면서 1980년대 중반에는 식민지시대의 사회구성체(이하 사구체)를 둘러싼 논쟁이 일기도 했다. 그러나 이 논쟁은 식민지반봉건사회구성체론(이하 식반론) 자체의 기각에도 불구하고 전체적으로 충실한 학문적 논증을 통해 결말을 보지 못한 채 중단되었다는 평가(이윤갑, 1997, p.531)를 면하기 어렵다. 다만 논쟁 과정에서 식민지시대 이래 변함없이 이어져 왔던 전통적인 식민지상과 그에 입각한 개념의 오용 그리고 일원적인 근대상에 대한 비판이 본격적으로 이루어지는 계기가 되었다는 연구사적 의의를 갖고 있다고 할 수 있다. 당시의 사회운동론과 일정한 관련을 갖기도 한 사구체 논쟁은 코민테른 이래 식민지 사회를 표현해 온 전통적인 개념적 서술어식민지반봉건사회에서 한 걸음 나아가 이러한 인식을 이론적으로 총결한 것으로 볼 수 있는 식반론이 사구체 차원에서 제기되었고(안병직, 1985; 장시원, 1980 및 1984), 그에 대한 비판(박현재, 1983, 1985a, 1985b)이 어우러지면서 도화선이 열린 것이었다. 이 와중에서 양자를 절충하여 산업구성의 양적 지표에 따라 1930년대 이후의 조선경제를 자본주의 사구체로 보자는 입장도 제기되었다. 필자도 식민자본주의론의 입장에서 이 무렵 논쟁에 관한 연구사를 정리하기도 했다(정태현, 1987, 1989).

1980년대 후반 들어 식반론 입장에 섰던 연구자들 상당수가 경제성장론을 표방함에 따라 논쟁의 향방은 새로운 모습을 띠게 되었다. 즉 전통적인 원시적 수탈론이나 약탈론과 달리 식민지자본주의의 성장·개발을 필수적으로 수반한 제국주의 지배에 대한 과학적 인식과 근대 극복론으로서 식민지적 근대 인식에 따른 개발수탈론과 논리적으로 그리고 세계관의 차원에서 대립되는 모습으로 나타났다.⁵

식민지시대를 어떻게 봐야 하는가? 이제 이 질문은 세계사적 차원에서 전개된 근대와 한반도에서 전개된 식민지적 근대를 어떻게 인식하는가 하는 문제의식 나아가서 역사를 바라보는 세계관을 담게 되었다. 이 글은 해방 이후 전개된 식민지상의 변화 과정과 논쟁에서 드러난 인식론적 배경과 다양한 식민지상과 한계를 짚어보면서 이 질문을 생각하고자 한다.

⁴ 대표적으로 권영욱의 연구(1984)를 들 수 있다. 논쟁 당시에 발표된 김석민의 연구(1987)도 이와 궤를 같이 한다.

⁵ 따라서 양자에 대해 식민지근대화론과 식민지수탈론 두 개념으로 구분하고 두 논의가 근대성 자체를 긍정적으로 본다거나(김진균·정근식 편저, 1997, p.18), 자본주의를 향한 단선적 역사관을 갖고 있다고 규정하거나(김동노, 1998, p.116), 그와 반대로 식민지수탈론이 서구적 근대화의 지표를 기준으로 식민지 시기의 근대화를 부정한다고 이해하는 평정연태, 2000, p.140)에 대해서는 논의의 여지가 있다.

II. 근대화론의 파편: 제국주의 이중성론과 박제화된 봉건론

1. 제국주의 이중성론의 왜곡된 현실 이해

전통적으로 식민지 사회를 논할 때 주요한 주제 가운데 하나는 제국주의가 식민지에서 의도적으로 봉건제를 온존·강화시킨다는 이른바 제국주의 이중성론(이하 이중성론)이었다. 이중성론의 연원은 코민테른은 물론, 사회주의자와 민족주의자 모두를 포함하여 식민지 시대부터 뿌리 깊게 내려온 식민지상이었다. 이는 세계사적으로 근대의 또 다른 모습인 식민지적 근대에 대한 인식이 부재한 상황에서 근대자본주의=선(善)이라는 단선적 근대 인식, 즉 근대화론의 파편이었다.

이중성론은 식민지 사회 구성원의 정체성에 대한 제국주의의 철저한 파괴와 통제 민주주의가 말살된 상황 속에서 지배층의 이해관계를 유지하는 기제와 어우러져 잔존하는 전근대적 요소를 두고 제국주의가 식민지 사회에 인위적으로 봉건제를 온존·강화시킨다는 것이었다. 즉 제국주의가 식민지 사회에 침입한 목적이 전근대 상태의 식민지 사회를 자본주의 사회로 변모시키는 것이 아니라 오로지 피지배국을 식민지로 변모시키기 위한 것이라는 지배의 실태 파악에 저해가 되는 동어반복적 정치적 측면을 강조한 것이었다. 이러한 설정의 큰 문제는 식민지적 수탈의 실체를 정치적 억압체를 넘어서는 수준에서 보기 어렵다는 점에 있다. 뒤에 보겠지만 식반론은 이러한 인식들을 이론적으로 수렴한 것이었다.

저간의 연구를 통해 오늘날에는 제국주의 지배 하의 식민지라는 개념에 이미 자본제적 수탈의 내용이 포함된다는 인식은 상식에 속하게 되었다. 그러나 사구체 논쟁이 일어난 1980년대 중반까지만 해도 식반론은 물론 식반론 비판자들도 대부분 이중성론에 구속되어 있었다. 그 이면에는 ‘근대=자본주의=역사의 발전’이라는 관념 아래 제국주의가 흔히 봉건제로 표현하는 전근대제적 유제를 식민지 사회에 온존시켜 자본주의적 발전을 가로 막는다는 전통적 인식이 깔려 있었다. 이러한 도식적 이해는 한 사회에서 지배적 생산관계와 부차적 생산양식을 병렬적으로 이해하는 정태적이고 형식논리적인 사구체 인식으로 나타났다.

그러나 어느 사회에서나 공존하게 마련인 부차적 생산관계 범주는 전 사회를 주도적으로 관철해가는 지배적 생산양식과 구분해서 인식할 필요가 있다. 일부 논자들은 전자본제 부문의 광고한 존속을 노동력 가치(가변자본)의 강제적 저하를 위한 필수조건으로 간주하기도 했다. 이에 대한 오해를 풀기 위해 인간의 최소한의 존엄성마저 말살함으로써 따라서 노동

력이 싸다고 여길 수도 있는 노예노동에 기반을 둔 미국 남부의 생산력이 ‘자유로운’ 노동력에 기반을 둔 북부에 패한 예를 비유해볼 수 있다. 이 점은 식민지 시대 소작농의 존재양태를 두고 소작조건이 너무 열악하여 근대적 또는 자본제적 관계를 운운하기 어렵다는 인식에 대해서도 마찬가지로 적용할 수 있다.

역사발전 단계상 자본의 운동과 관련된 잉여가치의 추구는 전자본제적 생산양식과 기본적으로 모순되게 마련이었다. 제국주의의 특징은 상품수출 수준을 넘어 식민지에서 초과이윤을 추구하는 (금융)자본 수출에서 드러난다. 즉 효율적인 수탈과 자국자본의 원활한 운동에 적합하게 폭력을 수반하면서 생산관계를 포함하여 식민지 사회를 개편해 간다. 이 점은 단일 제국주의에 의한 사회 개편이 일방적으로 이루어지기 어려웠던 중국과 같은 반식민지와 큰 차이라고 할 수 있다. 그 결과 “자본이 투하되는 나라에서 자본주의 발전에 영향을 미치며 그 발전을 현저하게 촉진”하게⁶ 마련이다. 이 과정에서 식민지자본주의가 형성 발전하면서 모순을 드러내며 파쇼적 폭력과 식민지 민중의 정치적·경제적 무권리 상태에서 비롯된 열악한 노동조건이 어우러진다. 구래의 전근대적 요소가 식민지 사회 각 부문에서 강고하게 존속한 상황과 맞물려 있는 이러한 범주는 제국주의의 인위적인 의도와 관계없이 존재한다. 식민지 사회에서 이른 바 봉건적 요소의 잔존 여하는 제국주의의 관심 사항이 아니며 오히려 필요하다면 언제든지 적극적으로 해체의 대상이 된다. 즉 이중성론은 극복해야 할 제국주의 지배를 이해하는데 첫 단추부터 잘 못 꿰 것이었다.

제국주의 자본주의 침입은 식민지자본주의의 발전을 재촉한다. 제국주의가 “봉건세력과 결탁하여 중국 자본주의의 발전을 억압한다(브루노 쇼 편, 1986, II권, pp.31-33)”는 중국근대사에서의 경험은 제국주의 지배의 이중성 실체를 이해하는 한 단서를 제공한다. 제국주의와 봉건세력의 결탁은 당시 중국에 대한 제국주의의 주요 규정력이 자본수출이 아닌 상품수출이었다는 점에서 제국주의 침투 능력의 한계에서 비롯된다. 즉 제국주의는 자본주의 발전 일반을 억압하는 것이 아니라 중국의 자립적 ‘민족’자본주의를 억압한다는 한정적 의미였다. 제국주의는 본국 자본주의의 총체적 요구에 적합하도록 필요한 부분에 대해 식민지 사회에 자본주의 우크라드를 이식시키지만, 식민지 지배가 장기화되고 자국자본의 유입량과 운동 범위가 식민지 내에서 확대되면서 그 지배력은 점차 전 사회를 장악해갔다. 제국주의 자본의 운동에 종속된 규정적 범주는 구래의 전근대적 잔재를 압도한 것이다. ‘토지조사사업’을 계기로 조선에 이식된 일본식 등기제도는 일본 금융자본 및 개별자본의 토지투자

⁶ V.I.Lenin, “Imperialism-the Highest Stage of Capitalism,” *The Lenin Anthology* edited by Robert C. Tucker, p.227.

유인에 절대적으로 요구되는 수순이었으며 생산관계 측면에서 지주·소작관계를 지배했던 경제외적 강제와 규정적 의미를 희석시켰다

그러나 소작농이 부담하는 고율소작료와 정치적 사회적으로 무권리 상태에 놓여진 조건을 봉건세력의 압박 또는 이를 제국주의가 온존·강화시킨 때문인 것으로 이해했던 관행적 인식은 식민지 하의 농업문제를 자본운동 영역에서 사실상 배제하는 결과를 불러왔다 즉 금융자본이 식민지금융기구나 지주식민지지주제를 통해, 또는 개별 지주자본이 농업 부문에서 식민지 초과이윤을 실현하던 구체적인 현실을 과학적으로 분석할 수 없었다. 식민지자본주의의 축적과 발전 과정은 일본자본주의의 필요에 의해 규정된 식민지지주제를 통해 이루어졌고 이 때문에 일국 내에서 발전하면서 나타나는 자본주의 전개과정과 다른 모습을 띠 수밖에 없었다. 물론 이러한 현상이 제국주의 자본주의 수탈에 내재된 본질까지 제약하는 것은 아니다. 봉건제와 질적 내용을 달리하는 식민지지주제 하의 지주·소작 관계 속에서 고율소작료는 상품화와 잉여가치 착취의 주체였던 지주자본의 경제적 강제를 매개로 나타난 식민지자본주의의 한 모습이었다. 실제로 지속적인 계급운동과 민족해방운동이 격화되는 와중에서 표출된 구호 가운데 봉건적 범주를 대상으로 한 경우는 부차적이었다⁷ 이는 비슷한 시기였으나 식민지·반식민지·반봉건사회인 중국에서 “탐관오리 타도”, “토호신사 타도”⁸ 등과 같은 분명한 반(反)봉건 구호가 중시되었던 상황과 비교된다.

다만 식민지 전 기간을 통해 일제의 파쇼적 폭력정치에 수반된 조선인들의 정치적·경제적 무권리 상황과 어우러진 전근대적 요소는 사회 각 부문에 강고하게 남아 있었기 때문에

⁷ 예를 들어 조선공산당이 1926년 7월에 완성한 당 강령에서 “일본제국주의 박멸, 반일 민족유일전선 조직, 조선독립, 인민(민주)공화국 건설”을 주장했고 이외에 “8시간 노동제 실시, 언론·출판·집회·결사의 자유, 조선어를 국어로, 소작료 폐지, 국가와 대토지소유자 및 회사나 은행의 토지를 몰수하여 농민에게 교부” 등을 주장했다. 즉 반제민족해방과 민주주의혁명의 과제를 그 내용으로 하고 있다 좌경적 성격이 강했을 때의 농업(토지) 문제 인식에서도 반봉건과제의 설정은 사실상 뚜렷하지 않아 ① 일본제국주의 통치의 ‘전복’, 조선의 완전한 ‘독립’, 노동자·농민의 ‘소비에트’ 정권 수립 ② 관공서·사원·회사 및 모든 대토지소유자의 소유토지 무배상·몰수, 그것의 농민 ‘소비에트’에 의한 경지 부족농민에의 ‘분배’ ③ 산림 및 하천의 국가 및 ‘소비에트’에 의한 관리, 그리고 농민의 이익을 위한 사용 ④ 모든 고리대 계약 무효, 농민은행 설립, 농촌금융조합의 농민 ‘소비에트’에 의한 관리, 저리자금의 융통 ⑤ 수리사업의 확장과 그것의 국가에 의한 관리 수리조합비의 전폐 ⑥ 모든 잡세의 폐지와 제거, 단일누진소득세의 확립 ⑦ ‘소비에트’연방의 방위, 제국주의 약탈전쟁의 반제국주의 ‘계급전쟁’으로의 전환 등으로 구분되었다(金浩永, 1930, pp.76-77). 1930년대 혁명적 농민조합운동의 강령이나 슬로건에서도 비슷했다. 일례로 1931년 강원도 양양농조의 제5회 정기대회에서 채택된 슬로건은 “일체의 채무계약 무효를 주장하자” “잡세를 철폐하자” “토지는 농민에게로” “노동자와 단결을 공고히 하자” “현계급(단계)은 부르주아민주주의 전취과정으로 하자” “만국의 노동자여 단결하라” 등이었다(지수결, 1993, pp.418-419).

⁸ 브루노 쇼 편(1986), “호남성 농민운동 조사보고서,” 『중국혁명과 모택동사상』 1권, p.27 및 “신민주주의론,” 같은 책 11권, p.99.

자유로운 계급운동의 영역 확보를 위해 토지혁명 등을 포함한 민주주의(혁명)의 과제가 중요한 전략단위로 설정될 수밖에 없었다. 이때 토지혁명은 흔히 도식적으로 이해하듯이 단순히 반봉건과제에 국한되는 것은 아니고 생산력의 해방이라는 큰 의미를 담고 있다 즉 운동과제의 반봉건적 측면은 민주주의 혁명의 과정에서 지양되어야 할 과제의 하나로서 식민지 지배 당시의 상황에 비추어 중요한 한 요소였던 것이다

따라서 현실적으로 중요한 운동의 장인 지주·소작관계를 단순히 계급투쟁의 발전을 저해한다고 추상적으로 규정하기보다 민중의 무권리 상황과 전근대적 잔재가 어우러진 전체 식민지상을 정확하게 인식할 필요가 있다. 인간성이 억눌린 조건에서는 공업부문에서의 자본·노동 관계도 근대적인 계급운동을 자유롭게 펼쳐 나가기 어렵다. 즉 민주주의(혁명)의 의미는 식민지 파쇼체제의 폭력의 결과인 정치적·경제적 무권리 상태로부터 해방되어 민주적 제 권리를 쟁취한다는 포괄적 내용으로 이해할 필요가 있다. 민족해방운동은 민주주의를 위한 전민중적 투쟁과 이 과정에서의 민주주의 훈련을 수반할 때 가치가 드러나기 때문이다

2. 원시적 수탈론의 답습과 식민지반봉건 사회구성체론으로의 귀결

분단시대 들어 남쪽 학계에서 식민지시대 연구서가 출간된 것은 1960년대 중반 이후였다. 그러나 이 무렵의 식민지상은 일제시대 이래의 그것을 계승한 가운데 일제의 토지약탈과 (반)봉건적 생산관계에 따른 농업생산력 정체 민족자본 몰락⁹ 등에 모아져¹⁰ 1980년대 중반 식민론으로 수렴될 때까지 큰 변화 없이 지속되었다

즉 일본 독점자본주의의 자본 수출을 통한 토지 약탈 식량의 기아수출, 농민의 ‘농노화’ 및 대륙진출의 병참기지화 등으로 이어지면서 각종 자원과 모든 권익의 수탈로 일본과 일본인들은 부강해진 반면 조선인의 빈화(貧化) 현상을 주목했다(문정창, 1965-1967). 이 모순은 특히 농민에 대한 압박을 가중해 민족의식의 각성과 민족운동의 발흥을 촉구하는 방향으로 작용했다는 것이다(김문식, 1970). 식민지시대 당대부터 제기된 신고주의에 따른 일제의 토지수탈론은 해방 후 더욱 확산되었다.¹¹ 전체적으로 식민지하 농업에 대한 고전적 인

⁹ 이러한 일반적 시각과 달리 조기준(1973)은 식민지 하의 어려움 속에서 분투 노력하던 조선인 자본가상의 검출에 초점을 두었다.

¹⁰ 당시의 일반적인 식민지 경제상과 뚜렷하게 구별되는 예외적인 시각은 金俊輔(1967)의 입장을 들 수 있다.

¹¹ 대표적으로 李在茂(1955)와 신용하(1977) 등을 들 수 있다.

식물, 즉 “토지소유의 근대성과 생산양식의 봉건성” 테제(박문규, 1933)는 맑시스트적인 방법론이 배제된 채 답습되었다고 할 수 있다. 경제외적 강제와 봉건적 고율지대는 생산력 정체를 불러와 증산정책에도 불구하고 농촌경제의 근대화 곧 자본주의화는 기대할 수 없었고 봉건적 부재지주는 영농에 관여하지 않은 채 소작지대에 기식함으로써 기술혁신을 불가능하게 하여 원시농업에 머물러 있었다는 것이다

공업화에 대해서는 1930년대 이전에 식료품 및 섬유공업 1930년대부터 침략정책에 따라 중화학공업이 발전했지만 일본인이 자본 기술을 지배하고 원료공급지로 규정된 가운데 부문간의 상호관계 없는 불균형발전으로 해방 후 경제건설에 장애요인이 되었다는 것이었다.¹² 즉 일본 독점자본에 의한 ‘조선공업화’를 ‘한국의 근대화’, ‘자본주의화’로 이해하는 것은 주체가 누구였는가, 또 그것이 일제 경제의 한 부속물에 불과한 점을 간과한 일본인 응용학자의 견해에 불과하다는 것이다. 또 조선인의 저축을 약탈하고 노동자를 노예화시키는 조건에서 발전한 일본 독점자본의 수탈적 측면을 분석해야 한다고 강조한다 즉 민족자본을 몰락케 하고 조선인을 노예적 방법으로 혹사하여 일본 독점자본과 조선인 매판자본가가 부를 축적하는 과정이었던 ‘조선공업화’는 조선인에게는 빈곤의 축적을 의미할 뿐이었다는 것이다(안병직, 1971).

식민지시대 당대부터 이어져 온 이러한 식민지상은 일제가 “하여간 빼앗아 갔다”라는 다분히 타성적이고 초역사적인 원시적 수탈론에 입각한 전통적 상이라고 할 수 있다 그리고 해방 후에도 이론적, 실증적으로 발전하지 못한 채 1980년대 중반 식반론으로 총결되었다고 할 수 있다. 중국 근대사의 경험을 토대로 식반론이 사구체 차원에서 제기된 것은 고다니(小谷汪之)와 가지무라(梶村秀樹)의 입론¹³을 조합하여 독자적인 역사발전 단계로 이해하면 서부터였다.¹⁴ 여기서 반봉건적 토지소유의 ‘반(半)’은 세계자본주의에 규정되어 비로소 확립되는 전자본제적 토지소유관계로서 세계사적 피규정성을 나타내는 개념이다 즉 반봉건 제란 법적, 형식적으로는 근대적 제 관계 속에서 일정한 자본제적 관계를 전제하면서 성립

¹² 대표적으로 韓昌浩(1971) 참조.

¹³ 小谷汪之의 “반봉건적 토지소유 성립의 논개”와 “(반)식민지·반봉건사회구성의 개념 규정” 梶村秀樹의 “구식민지 사회구성체론”(이상은 장시원 편역, 1984에 수록). 小谷에 대한 비판은 김용석(1987), 梶村에 대한 비판은 박현채(1985a) 논문이 참조된다.

¹⁴ 북쪽 학계에서도 1970년대 초까지 식민지반봉건사회 개념은 자본주의 경제형태와 봉건적 경제형태를 지닌 식민지 사회성격을 표현하는 서술어로 사용되었다. 그러나 주체사상에 입각한 역사해석이 정착하는 1973년을 전후하여 유물사관의 역사발전 5단계론을 넘어 자본주의와 사회주의 및 공산주의 사회사이에 특수한 유형으로서 삼입됨으로써 역사발전의 독자적인 단계로 승격되어 설정되었다 실제로 ‘식민지반봉건사회’와 ‘주체사상’ 항목은 『력사사전』(사회과학원 력사연구소, 1971년 8월 발행, 1972년 9월 번각·발행)에는 수록되지 않았다. 그러나 『정치사전』(사회과학출판사, 1973.12)에는 수록되어 있다.

된 전자본제적 토지소유관계이며 이것이 식민지 사회의 토대인 지주제라는 것이다

식반론은 제국주의 이중성론에 기초한 역사상의 전형이었다 즉 (반)식민지에서는 토대와 상부구조가 조응하지 않기 때문에 상부구조를 나타내는 별도의 규정으로(반)식민지 개념이 필요하고 (반)식민지·반봉건 사회는 독자적인 전자본제 사구체로서 봉건제도 아니고 봉건제에서 자본제로 넘어가는 과도기도 아닌 자본주의가 (반)식민지에서 창출한 인류사적으로 종속적·부차적인 사구체라는 것이다. 식민지의 자본주의가 반봉건적 생산관계와 상호의존적이고 자본주의 범주의 확대는 반봉건제의 해체를 전제로 한 것이 아니라 이를 전제로 했다는 것이다. 즉 한 사회에서 지배적인 생산관계와 이에 규정되는 부차적 생산관계를 차원적으로 인식하기보다 상호의존적으로 이해한다. 특히 농업에서 고율의 현물소작료를 봉건성의 산물로 간주하여 이것이 자본주의 범주의 저임금과 맞물린다고 이해한다

식민지 국가의 경제적 표현인 식민지 재정구조가 그 토대인 식민지 경제구조를 근거로 한다는 점에서도 토대와 상부구조의 부조응을 주장하는 식반론의 논거는 논리적 실증적으로 성립되기 어렵다. 다만 이러한 주장은 다른 각도에서 시사점을 던져준다 즉 독립국가인 경우 자본가 계급이 국가의 정책 운용에 개입하거나 영향력을 미치면서 이를 주도하지만 식민지 하 부르주아들의 처지는 이와 거리가 멀었다. 일본의 국가주의적 대외침략의 침병으로 이식된 ‘국가’-조선총독부-는 일본 본국의 침략정책과 일본 자본주의의 팽창과 이익을 뒷받침함과 동시에 조선 내에서는 일본인 자본가)의 입장을 반영한다. 독립국의 경우 생산력 발달→생산관계 개편→국가기구의 장악의 순서를 밟았지만 조선에서는 개항 이후 역순으로 일제의 국가기구 장악→강제적인 생산관계 개편→보다 호율적인 수탈을 위한 제국주의 생산력의 폭력적 유입 등의 과정을 경과했다. 즉 과정상의 왜곡된 특수성을 안고 있었지만 식민지 사회는 범주적으로 토대와 상부구조가 조응하여 제국주의의 수탈기구 속에 체계적으로 포괄되었다.

식반론은 농업에서 자본주의적 분해 이른 바 지주-자본가-노동자의 분화가 경영분해를 통해서만 이루어진다고 전제했다. 그러나 경영분해는 자본주의 운동이 관철되는 한 형태에 불과하다. 그리고 자본회전 속도를 둔화시키는 자연적, 기술적 제약 조건 때문에 사회적으로 생산력이 높아짐에 따라 잉여가치 추출이 공업에 비해 뒤지게 마련인 농업에서3분할의 전형을 전제하는 자체가 비현실적인 것이었다. 이는 전체 경제에서 반봉건경제가 시종일관 우위를 점했다는 선입관에 따라 독자적 자본주의를 설정한 후 이러한 과정과 다르기 때문에 파생되는 제 현상을 자본운동 일반의 보편적 범주와 근본적으로 다른 ‘반’봉건적인 것으로 간주하던 관행적 인식의 산물이었다. 결국 식민지에서 자본주의적 경영의 전망이 존재하지 않았다고 본 결과 식민지지주제에 관철되는 (금융)자본의 이윤 추구 현상이나 엄존하는

농민분해의 실상을 있는 그대로 인식하기 어려웠다. 조선을 미단작지대로 규정한 식민정책과 이윤이 보다 많이 남은 곳을 택하게 마련인 자본의 운동법칙에 따라 이윤율이 공업투자보다 유리하기 때문에 토지투자에 집중되는 현상을 과학적으로 인식하고 분석할 수 없었다.

전통적인 식민지상에서부터 식반론에 이르기까지 반봉건성의 근거로 거론하는 고율의 현물소작료는 제1차 세계대전 후반기에 전쟁 호황을 타고 본격적으로 유입되기 시작한 일본 금융자본의 초과이윤 추구와 이에 금융적으로 종속되는 지주의 이윤추구라는 착취구조에서 비롯된 경제논리의 산물이었다. 고율의 현물 형태를 띤 소작료 수취형태의 본질 규명은 그것이 자본의 운동 원리 속에 놓여 있었다는 사실에서 출발해야 한다. 잉여가치의 한 형태인 소작료는 조선 내의 소작운동 전개 상황과 일본 자본주의의 요구에 따라 사회적으로 저율일 수도, 고율일 수도 있었다. 실제로 소작료율은 식민지 지배 전 기간을 통해 일관되게 고율 상태로 유지되지도 않았다. 1920년대 말 1930년대 초에 농민운동이 격화하고 이를 배경으로 식민농정이 전환되면서 소작료율은 둔화된 모습을 보였다가 전시체제기에는 1/3 수준으로 떨어지기도 했다. 소작료의 현물수취 제도는 전근대적 형태였다기보다 식민지자본주의의 유통기구 속에서 판매를 통한 잉여가치의 일차적 실현 주체가 지주였기 때문에 나타난 파생물로 보는 것이 옳을 것이다. 즉 고율 또는 현물 형태의 소작료 수취가 곧 봉건지대라는 주장은 사물인식의 방법이 거꾸로 선 것이었다.

「토지조사사업」을 통해 성립된 부르주아적 소유관계의 법인이란 형식적 근대화 수준에 머무르는 것이 아니라 자본의 운동 전개를 위한 부르주아적 국가기구 운용의 일환이었다. 이로써 직접생산자인 소작농은 토지에서 분리되어 금융자본과 이에 종속된 지주자본의 일방적 지배 하에 놓이게 되었다. 1920년대의 「산미증식계획」은 이 기반 위에서 진행된 것이었다. 또 제국주의 금융자본의 이윤추구처는 반드시 공업부문이어야 하는 것이 아니라 조선이 미단작지대로 규정되어 공업투자보다 높은 이윤이 보장되는 조건이라면 자본은 토지투자에 집중되게 마련이었다. 여기서 (대리)자본가적 기능을 하는 지주의 범주가 추출된다. 즉 농업부문을 봉건적 범주로 제한한 도식적 논의가 강할수록 식민지 사회를 인식하는 구체성은 그만큼 떨어지게 마련이었다.

식반론은 온전한 독자적인 국민경제만이 자본주의라는 가정에서 출발하고 이러한 입장이 선진국 중심사관을 극복하는 길이라는 관점에서 민족자본과 부농의 검출에 주력했다. 민족자본과 부농이 기본적으로 성장하기 어려운 식민지경제에서 이들의 성장을 통한 자본체적 발전으로 식민지·반봉건 사회가 붕괴한다는 가설인 것이다. 자본주의가 (반)식민지에서 창출한 인류사적으로 종속적·부차적인 사구체의 설정은 서구중심적 사관을 극복하기보다 새로운 사회를 만들어갈 주축세력의 추출방식으로서 서구적 근대의 그것을 모방하는 모순을

드러내었다. 그러나 원료조달·제품판매시장·금융 등의 독자적인 경제적 재생산권에 기반을 둔 민족자본¹⁵이나 부농의 추출이 어렵게 되자 식민사회의 극복은 본질적으로 봉건적 관계 하에 놓여 있는 광범한 반(半)프롤레타리아트 중심의 농민 대중에 의거한다는 주장으로 바뀌었다. 또 원래 고다니(小谷)의 이론체제에서 반프롤레타리아트 중심의 농민적 대중투쟁은 농민혁명을 지칭하는 것이기도 했다.¹⁶ 식민지 극복에 대한 뚜렷한 전망 논리를 세우지 못한 결과 농업-경공업 분업관계는 식민지·반봉건 사회이고 경공업-중공업 분업관계는 주변부자본주의라는 가지무라(梶村)의 이행 도식을 적용하여 국제분업 이론을 차용했다 그러나 이는 유형적인 현상 설명일 뿐 이행의 내적 계기와 자본운동의 질적 차이를 보여주지는 못했다. 이행의 내적 계기가 빠진 관계로 농업경공업 분업단계에서 비자본제 사회로 전환한 경우에 대한 설명도 찾기 어려웠다

이러한 모순 때문에 사구체 개념을 폐기하고 독립적 국민경제를 지향하는 과도기 개념으로 전환하기에 이르렀다. 즉 민족자본과 임노동계급은 자립적 근대화의 역량이었지만 식민지 시대에는 민족자본의 취약함, 노동계급의 미성숙으로 국민경제의 형성이라는 임무를 담지할 뚜렷한 계급이 존재하지 않았기 때문에 식민지시대를 근대를 향한 과도기로 규정한 것이다 그러나 봉건제 우크라드가 우위를 점한 가운데 자본주의 우크라드도 어느 정도 발전해가는 과도기라는 식민지 사회에 상·하부구조가 조응하지 않는다는 기존 인식은 변함이 없었다

3. 전통적 식민지상과 도식적인 봉건론의 귀결점

(1) 식민정책에의 ‘동화’

식민지시대 이래 제국주의가 조선 사회의 낡은 봉건유습을 잔존시킨다는 이중성론은 도식적인 반봉건과제 설정으로 나타났다. 이는 단순히 현실인식 또는 논리상의 문제를 넘어

¹⁵ 장시원(1984)은 민족자본이 “중위의 규모”로서 “경쟁적 자유자본주의”를 지향한다고 했지만, 이는 자본주의 발전의 한 단계에서 나타나는 규모의 문제이지 민족자본이라는 고유한 범주로 이해하기는 어렵다. 또 대자본이 반드시 예속자본이지 않다는 근거로서 친일 경력이 없는 경우를 추출하려 했지만 과학적이라 하기 어렵다. 결국 “조선인의 산업자본”을 민족자본으로 설정하여 조기준의 조선인 자본=민족자본설과 같은 결론을 내리고 있다. 평양메리야스 공업에 대한 가지무라(梶村)의 훌륭한 사례연구도 “예외적인 경우”임에도 민족자본 범주로 추출되지 못하고 결국 예속자본가화할 수밖에 없었다고 결론을 맺었다(안병직, 1987).

¹⁶ 고다니(小谷)에 대한 김용석의 비판은 참고할 만하다 “小谷의 논거대로 반봉건제가 지배적 우크라드라고 한다면 이 사회의 기본계급은 임금노동자와 부르주아지가 아니라 지주와 빈농=반프롤레타리아트가 된다. 따라서 이 사회변혁운동의 주도 세력은 빈농이 되며 그主敵은 세계 자본주의 일반과 토착지주가 된다. 이러한 사회변혁운동에서는 부차적 계급인 프롤레타리아트가 반프롤레타리아트의 계급모니하에서 동맹해야 한다는 전도된 상이 제시되게 된다(김용석, 1987, p.388).”

식민지 사회의 봉건제 유지 자체에 관심을 두지 않는 제국주의 지배의 본질을 간과한 체 범주 자체가 불분명한 반봉건 과제를 도식적으로 이해함으로써 민족운동전선은 반제의 대상인 일제가 반봉건운동을 시행해주는 ‘기현상’에 봉착하면서 논리적 현실적 모순을 넘어서지 못하게 되는 결과를 불러왔다. 이 점은 당시 사회주의자는 물론 근대화론에 기울어져 있던 민족(개량)주의자 대부분에게도 나타난 공통적 현상이었다.

1930년대 들어 방향을 전환한 식민농정이 전개한 ‘농촌진흥운동’ 또는 그 일환으로 전 조선인을 대상으로 한 ‘생활개선운동’은 각도를 달리 해서 보면 조선총독부가 주체가 되어 전개한 일종의 ‘반봉건’ 캠페인이었다. 나아가서 조선총독부는 특히 부채지주, 마름, 양반·상놈의 신분적 폐습 등 봉건적 잔재의 일소를 강조하고 나섰다. 부채지주는 식민지주제를 추동하는 존재는 아니었지만 일제는 제국주의적·자본주의적 수탈에 저해요소로 작용하게 마련인 각종 봉건 요소를 척결하기 위해 반봉건(反封建) - 근대화 캠페인을 전국적으로 전개하였다.¹⁷

‘합방’ 이전부터 봉건적 잔재로 범주화할 수 있는 구관습, 구사상, 구제도의 타파를 강도 높게 주장했던 민족개량주의자들의 경우, 1930년대 들어 식민정책에 동화되는 모습이 뚜렷했던 것은 이들이 인식했던 도식적인 반봉건 논리의 허상과 그 귀결점을 잘 보여준다. 조선 사회에 남아 있는 봉건적 잔재 요소는 식민지적 근대, 식민지자본주의의 확대 과정에서 약화되어 가던 범주였다. 이 때문에 일정한 조건에서 식민통치의 효율성을 높이기 위해 필요하다면 조선총독부 스스로가 조선사회의 봉건적 잔재를 앞장서 타파하려는 정책을 시행하기도 했다. 이 경우 반봉건 ‘캠페인’은 민족해방운동의 시각에서 독자적인 논리를 가질 수 없었다. 결국 ‘동화’는 필연적이었다.

이러한 모순은 일본 강좌파의 봉건파 입장에 크게 영향을 받았던 일제시대의 사회주의자들 대부분에게서도 비슷하게 나타났다. 전전(戰前) 일본의 맑시스트들은 강좌파, 노농파를 막론하고 식민지 문제를 인간 해방의 보편적 차원에서 인식하거나 문제를 제기하지 못했다. 특히 봉건파의 경우 제국주의의 자본주의적 침략 방식을 객관적으로 볼 수 없는 논리구조를 원천적으로 안고 있었다. 이러한 봉건파의 논리적 함정은 마르크스의 오리엔탈리즘적 아시아관을 그대로 수용하고 있던 당시의 대표적인 맑시스트 경제학자 인정식에게서 잘 드러난다.

그는 농업경영의 영세성, 분산성, 반봉건적 고율지대가 영농에서의 기계 도입 등을 가로

¹⁷ 당시 총독 우가끼(宇垣)는 대지주 구마모토 리헤이(熊本利平)를 만나 그가 “나는 스스로 농업에 헌신 종사해왔는데 자손을 부채지주로 만드는 것은 농업 진전을 위해서나 자손을 위해서나 좋지 않은 일로 생각되어 현재 소유토지의 전부를 배분하여 향후 20년 사이에는 완전하게 소작인 전부를 자작농으로 만들겠다”는 결의를 보이자 이를 치하하고 있다(『宇垣一成日記』2, みずす書房, 1970, p.1005).

막고 있다면서 제국주의와 봉건제의 결합 때문에 동양 농업이 정체성을 띠게 되었다고 주장했다. 즉 “토지조사사업을 통해 어떠한 본질적인 변화도 없었다” 전형적인 아시아적 봉건 구성의 제 특징이 일본 독점자본주의와 밀접하게 결합되어 고리대적 지주와 채무농노로서 소작농을 확대재생산한다고 규정했다(인정식, 1940, pp.65-66). 조선의 농촌사회는 외래자본주의의 접촉으로 봉건성 해체의 자극과 충동에도 불구하고 생산관계의 본질상 봉건적반농노적인 수취관계를 지속하여 오로지 비자본주의적 외위(外圍)로서의 역사적 과제에 충실할 뿐(인정식, 1940, pp.233-234)이라고 인식했다. 즉 조선 농촌의 실제적 변화를 인식하지 못한 채 도식적 봉건제 논리에 제한되어 있었다.

결국 그는 1938년 4월 야학사건 주모자로 체포되어 1938년 11월에 전향(轉向)을 전제로 석방될 즈음 전향 전의 조선 연구 경향을 청산주의적 입장에서 비판¹⁸하면서 기존에 갖고 있던 봉건파적 인식의 파탄을 드러냈다. 그리고 “호미와 보습밖에 모르는” 조선 농민의 미개한 상태를 “청소할 수 있는 유일한 대도(大道)는 조선 농업을 근대화의 방향으로 재편성하는 것이고 농경의 기술을 기계화하고 농민생활에 과학과 문명을 취입하도록 하는 방법 외에는 없다(인정식, 1943, p.109)”고 단언하기에 이르렀다. 즉 일원적인 근대 인식에 젖어 제국주의 지배 하의 자본주의화를 부정하면서 근대화에 대한 편협한 강박감은 청산주의로 어우러졌고 결국 전시통제하 조선총독부의 ‘조선농촌재편성정책’이 반봉건적 조선농업기구를 근대적으로 개편하는 과정이라고 적극 평가하게 만들었다. 기계화를 저해하는 봉건적 관계와 과소농적 영세경작이 가장 큰 취약점인 조선 농촌의 노동생산성을 높이기 위해서는 당시 상황에서 토지개혁은 아니더라도 자작농 창정 적정소작료 설정을 통한 부분적 개선을 전제로 적정규모를 바탕으로 기계화, 협업화를 지향해야 한다는 것이다. 그리고 그에게 비춰진 ‘조선농촌재편성정책’은 바로 이러한 과제를 실현하는 과정이었다(인정식, 1942, pp.104-109). 인정식은 교조적 논리에 얽매어 농정의 전환을 수반했던 1930년대 이래 전시체제기의 식민정책의 본질에 접근하지도 못한 채 현실 인식의 파탄을 불러 온 것이다¹⁹

¹⁸ “마르크스주의 입장에서 조선의 농촌문제를 연구하고 마르크스주의의幾多의 공식을 조선농촌의 현실에 적용하려는 경우 사람들은 모두 하나의 치명적인 딜레마에 고민하게 된다. 즉 마르크스주의적인 연구방법 그 자체를 버리던가 농촌의 현실 그 자체를 완전히 왜곡시켜 버리던가 하는 극히 중대한 고민에 빠지게 되지만 종래의 마르크스주의자는 대부분 방법을 구하기 위해 현실을 감히 왜곡해버린 오류를 범했던 것이다(인정식, 1938, p.28).”

¹⁹ 박제된 봉건제론에서 비롯된 왜곡된 현실 인식은 북한 학계에서도 그대로 나타나고 있다. 즉 식민지시대 이래 “미제 강점하”에 놓여 있는 오늘의 남한경제가 “여전히 식민지반봉건사회로 남아” 있다고 본다(『정치사전』, 사회과학출판사, 1973, p.664). 따라서 조선총독부나 미군정이 효율적인 식민통치 또는 대한정책의 필요에서 봉건적 범주로 규정한 제반 요소들을 타개하려는 정책을 시행할 때 그러한 정책의 의도나 본질을 분석하기보다 이를 “기술”이라는 언술로 대체하는 것이다. 반봉건 과제를 혁명주

이처럼 식반론에 이르기까지 전통적인 식민지 경제상은 역사적으로 성격이 달랐던 전근대 시대 국가간의 지배복속 관계의 그것과 차별성이 없었다. 근대의 보편성과 특수성을 식민지 경제의 구체성 속에서 찾기보다 일국적 자본주의나 단선적 근대를 전제하고 이념형의 독자적인 자본주의상과 어긋나는 각 현상을 모두 봉건성으로 돌리거나 제국주의 지배 때문이라는 형용적 어귀로 대응하는데 머물렀다 그 결과 정작 식민지 사회를 관통하면서 사회와 구성원을 훑아매던 식민지자본주의의 역사적 실체는 사실상 인식의 공백 영역으로 남았다. 제국주의가 자국 자본의 운동과 수탈의 효율성을 극대화시키기 위해 이식한 근대적 체제, 식민지적 근대에 대한 과학적 분석도 이뤄질 수 없었다 이는 민족개량주의자들이나 사회주의자들 대부분의 경우에 공통적인 문제였다 결국 일제가 조선 사회를 ‘근대화’시켜준다는 논리적 함정에 빠져 일제의 효율적인 전쟁 수행을 위해 제기된 동화정책에 매몰되어 ‘동화’ 또는 ‘전향’으로 귀결되었다.

(2) ‘경제성장론’ 역사상으로의 전환

민족주의로 포장되어 일제가 하여간 빼앗아 갔다는 전통적 식민지상-원시적 수탈론은 식민지 당대에는 치열한 반제의식의 실천의지를 담고 출발했지만 이후 이론적실증적으로 내용을 채워가지 못함에 따라 식민지 수탈의 객관적 메카니즘과 오늘의 제 문제와 미래상을 조망하는데 무력해져갔다. 식민지자본주의를 포함한 식민지적 근대가 어떻게, 왜, 그리고 궁극적 귀결은 무엇인가에 대한 구체적이고 과학적인 탐구에 성공적이지 못했기 때문이다 따라서 원시적 수탈론은 외세와 분단 문제에서 파생된 종속 문제를 사상한 채 오늘 이만큼 잘 살게 되었다는 보수화된 현실인식으로 전화될 소지를 안고 있어서 역설적이지만 경제성장론으로 전화될 가능성도 그만큼 컸다. 특히 세계사가 자본주의로 마무리된다고 단정하는 자본주의 만능론 조류 속에서 얼마든지 입장이 돌변할 가능성이 있었다 즉 양자는 전혀 다

체가 수행해야 하는데 거꾸로 타도해야 할 대상이 수행해 주는 상황에 즈음하여 기존 인식들에 대한 전면 검토가 이루어지지 않을 때, 이러한 평가는 불가피한 일이었다 결국 반혁명 진지 구축을 위한 뿌리부르주아 창출정책으로서 일정한 효과를 거둔 농지개혁 이후의 남한 농촌을 두고 여전히 봉건적 착취관계가 지배적이라고 보는 것이다. 그만큼 남한 자본주의의 실상이나 모순을 객관적으로 파악하지 못하고 있음을 반영한다. “리승만정권은 토지를 요구하는 남조선 농민들의 반항을 무마하기 위하여 기만적 소위 ‘농지개혁’을 실시하였습니다. 그러나 ‘농지개혁’은 지주토지소유를 그대로 보존하였으며 공개적인 또는 은폐된 각종 형태로 농민들을 소작제도에 얽매여 놓고 있습니다(『김일성전집』 제5권, 1960년판, p.137).” 나아가서 “미제국주의자들은 자기들의 식민지적 지배와 약탈에 유리한 남조선농촌의 봉건적 착취체계는 그대로 보존”함으로써 “‘농지개혁’이 실시된 뒤에도 남조선 농촌은 의연히 봉건적 착취관계가 지배하고 있으며 농민들의 경리는 그전보다도 더욱 령세화”되고 있다는 것이다(『김일성저작선집』 4권, pp.231-232) 이상은 『력사사전 I』, 사회과학원 력사연구소, 1971, p.441에서 재인용.

른 역사상으로 보이지만 둘 사이에 만리장성이 놓여 있는 것이 아니었다

실제로 1980년대 후반 들어 시대적 상황과 어우러져 식반론은 ‘경제성장론’으로 전환했고 이는 식민지시대 당대의 봉건과 논리의 파탄과 궤를 같이 한다 식민지시대에 민족개량주의 자들이나 사회주의자들이 박제화한 봉건론에 매몰되어 주체적인 민족해방운동 논리로 발전 시키지 못한 결과 ‘동화’ 또는 ‘전향’으로 귀결된 경우를 그대로 재현한 것이라고 할 수 있다. 즉 식반론에서 ‘경제성장론’으로의 전화는 엄밀하게 말해 기존 입장의 전환이라고 보기는 어렵다. ‘봉건유물’로서의 빈농, 발전 동력으로서 실체가 불투명한 부농, 현실적인 힘을 갖지 못했던 민족자본 등 각자 집착하던 대상의 실체를 분명하게 정립하지 못할 때, 자본주의를 역사 발전의 대세로 생각하고 모든 것을 맡기자는 논리로 돌아가는 입장으로 얼마든지 쉽게 선회할 수 있었다. 따라서 시간이 지나면서 식민지시대 당대의 반제의식이 희석화 되었고 특히 1960년대 이후 남한경제의 경제성장과 1980년대 말 이후 냉전에 승리한 자본주의가 미국 중심의 세계화를 주도하면서 변화된 현실에 대한 대응논리를 찾지 못하고 의세·중속·분단 문제 등을 사상한 채 ‘오늘 이만큼 잘 살게 되었다’는 현실인식으로 전화될 소지를 안고 있었다.

해방 후 한국전쟁을 겪으면서 절대적 빈곤에 허덕이던 1950년대와 1960년대에 식민지상의 재해석을 생각조차 할 수 없었던 것은 이 시기의 빈곤이 사실 식민지 지배의 결과라는 점을 반증한다. 구태의연한 식민사학 논리의 재판이지만 ‘새로’ 대두된 역사상은 경제성장이 큰 영향을 미쳤다. 경제성장론²⁰자들은 제국주의의 식민지 지배가 전근대시대와 달리 단순한 약탈 수준을 넘어 개발을 통한 착취였음을 봐야 한다고 강조한다 그러나 기존 역사학에서 간과했다고 하는 개발수탈론은 이미 일찍부터 제기한 바 있는 새삼스러운 주장일 뿐 아니라 이들의 연구 초점과 관심도 개발에 있다

‘경제성장론’은 민족은 없고 계급만 남는다는 높은 추상수준의 사회구성체를 설정하여 한국 자본주의가 1960년대 이래의 경제개발계획으로 성립했다라도 그것은 개방체제와 후발성의 이익을 흡수한 가운데 일제시대의 사회경제구조의 변화를 배경으로 이루어진 것임을 강조한다. 일본자본과 관련이 단절된 채 존립·발전하기 어려웠던 민족자본은 자생적이지도 않았고 일본자본과 대결만 한 것도 아니었으며 일본자본에게 억압당하면서도 그 영향 하에서 발생·발전한 가운데 근대적 계급이 형성되어 갔다는 것이다. 전전(戰前)과 전후(戰後)에 그 담지자는 달랐지만, 전전(戰前)에도 하여간 자본주의가 발전했으며 이 경험이 1960년대 한국자본

²⁰ 다음과 같은 연구서를 예로 들 수 있다. 안병직 외(1989), 中村哲(1991), 이영훈 외(1992), 안병직 외(1993), 金鴻植 외(1997), 안병직(2001).

주의 성장에 밑거름이 되었다는 것이다. 그리고 일본을 제외한 한국 등 아시아에 대한 특수성을 강조하면서 ‘합방’ 이전 한국사의 모든 역사적 행위는 결코 근대를 지향할 수 없었으며 근대법적 형식으로 전환하기 곤란한 국가적 토지소유의 우위는 한국사의 역사적 운명이었다는 것이다. 따라서 민족해방운동은 무익하거나 적대적으로, 또는 부차적으로 인식된다.

식민지화 이전에는 한국사의 내적 발전 동인이 없어 자력으로 근대화가 불가능했던 조선 사회가 식민지 지배를 통해 식민지자본주의, 중진자본주의, 선진자본주의로 나아간다고 한다. 경제성장 문제를 넘어 이러한 전화의 추진 동력 민족해방운동, 국가정책 운용의 문제 등은 인식영역에 들어있지 않다. 다만 스스로 창출할 수는 없지만 밖으로부터 들어오는 자본주의에 ‘적용’할 수 있는 배경으로서 소농경제를 강조한다 식민지적 무권리 조건과 경제외적인 강제동원에 의존했던 전시체제도 피식민지민의 가혹한 시련이라는 의미뿐만 아니라 한국인이 최초로 자본주의적 고통을 경험하는 의미가 있는 것이었으며 한국인은 이러한 시련과 고통을 통하여 근대적 변신을 모색해 갔다는 것이다(안병직, 1985, pp.40-53). 한국인의 자기개발도 외부에서 유입된 근대에 대한 적응과 학습의 대상으로 파악될 뿐이다(대정병욱, 1998, p.235). 식민지자본주의의 특성이나 국가간의 수탈에 대한 인식은 사실상 배제되어 근대경제학의 세계인 자본주의 일반론에 기초하여 식민지상이 설정된다 시련과 고통을 통하여 근대적 변신을 모색해 갔다는 한국인은 늘 수동적 객체로 규정되어 있다. 식민정책의 모든 것이 ‘근대’의 발전 개념으로 설명될 뿐이어서 경제성장 산업화에 국한된 경제성장론의 논지는 전통적인 근대화론의 수준을 넘어 “경제가 성장하면 민주주의고 통일이고 간에 모든 문제들이 해소되고 “진보한다”²¹고 극단적인 주장으로 나아간다. 식민지 조건이나 민주화 문제와 관계 없이 그리고 국가의 주권이나 사회구성원의 ‘삶의 질’ 문제에 대한 인식이 사상된 채 자본가 이외의 인간군은 자본축적에 탄력적인, 착취를 잘 견디어 내는 인간군으로만 파악된다.

Ⅲ. 다양하게 제기된 식민지자본주의론

1. 금융자본의 소농지배론: 소작농의 노동자화

앞에서 서술한 바대로 전통적인 식민지상이 1980년대 중반까지 일반적으로 수용되고 있

²¹ “대담: 안병직-민족주의에서 경제성장주의로” 『역사비평』 59호, 2000년 여름호, p.234.

었다. 그러나 이 와중에서도 1950년대 중반에 금융자본의 소농 지배 그리고 소작농의 실질적인 프롤레타리아트화라는 관점에서 식민지 농촌을 바라보는 ‘독특한’ 연구가 나왔고 1970년대 들어 이른 바 경제성장기에는 식민지자본주의론으로 범주화할 수 있는 식민지상이 제기되기도 했다. 이후 1980년대 중반의 사구체 논쟁을 거쳐 식민지 경제에 대한 연구가 진척됨에 따라 논자마다 이해하는 방식에서 적지 않은 차이는 있지만 식민지자본주의론이 보편적으로 수용되기에 이르렀다고 할 수 있다.

일찍이 김준보(1967)는 국가적인 폭력을 수반한 일본의 독점적 금융자본이 최대 이윤을 추구하면서 식민지 농업에 대한 지배력을 관철시킨다고 강조함으로써 같은 시기 여타 연구자들과 뚜렷한 시각의 차이를 보여주었다. 금융자본은 동척처럼 스스로 거대 지주로 나타나기도 하는데, 독점이윤의 실현조건으로서 기생지주에게 소농의 잉여노동인 지대의 일부를 수탈한다. 이에 따라 금융자본의 대부를 배경으로 한 대토지소유자인 기생지주의 지대는 제도적으로 억압되며 결과적으로 소농 생산을 제약한다. 따라서 금융자본의 소농지배기구인 지주가 금융자본의 지대 수탈을 고율 소작료로 보전하려 하는 것은 일반 산업투자 수익률을 상회하기 위해서이며 현물소작료 형태도(기생)지주의 타산적 편익 추구의 결과로서 봉건제 하의 현물지대와 질적으로 다르다는 것이다. 일본인 중심의 대농장은 농업자본가 형태를 띠었고 일반 지주들도 단순한 지대수취자에서 자본가적 이윤추구자의 입장으로 전환되었고 영세소작농의 노동자화 과정을 중시한다. 결국 금융자본 지배 하에서 대리 자본가 기능을 수행하는 지주(농장주) 경영은 이윤추구라는 자본운동법칙의 보편성의 한 형태로서 당시의 지배적 생산관계 속에 포괄시켜 인식할 필요가 있다. 즉 농업에서의 자본주의화는 부농이나 차지농 경영뿐 아니라 식민지하 조선농업에서는 오히려 이른 바 유키식 경영이 보편적 사례였다고 할 수 있다.

반면에 현실적으로 농촌뿐 아니라 사회 각 부문에 존재하는 봉건적 잔재에 대한 인식이 상대적으로 약하기 때문에 구체성에 바탕을 둔 논리 구성은 미완의 상태였다고 할 수 있다. 김준보가 일본자본주의사에서 등장하는 기생지주 개념을 식민지 조선의 지주에 대해서도 그대로 적용하는 것도 구체성이 결여된 가운데 전전(戰前) 노농과의 논리를 그대로 수용한 것이라는 비판도 가능하다. 즉 식민지지주제 하 조선 농촌의 지주는 기생지주제 하 일본의 지주와 달리 조선총독부의 세제·금융정책의 뒷받침을 받으면서 적극 육성되어 식민통치의 하위동맹자로 설정된 계층이었다. 또 조선의 농촌은 일본 자본주의의 필요에 따라 식민농정에 의해 미단작지대로 규정되어 자본의 농업투자가 공업투자에 비해 유리한 조건이 형성되어 있었다는 점에서도 큰 차이가 있었다. 구체성의 측면에서 드러나는 문제 때문에 1980년대 중반 사회구성체 논쟁 당시에는 김준보의 논의를 두고 “농민층은 분해될 것이고 그것의

미래는 자본주의일 것이다라는 보편법칙을 공허하게 이야기할 뿐이지, 보편법칙이 각각의 개별대상 속에서 어떻게 관철되고 있는가에 대해 아무런 설명도 하고 있지 않다 이렇게 개별로부터 분리된 보편은 아무 쓸모없는 것(김석민, 1987, p.57)”이라는 극단적인 비판도 제기되었다. 다만 김준보의 주된 논지가 일제 금융자본에 종속된 식민지 농업이 자본주의적 수탈구조 아래 있었던 현실과 프롤레타리아트적 성격으로 변해가는 소작농의 존재양태에 있었지 미래에는 그러할 것이라는 경향을 제시했다는 비판은 초점이 빗나갔다고 할 수 있다.

2. ‘경제성장기’에 제기된 식민지경제상

(1) ‘근검하고 진취적인’ 조선인 자본가상의 논리적 모순

1970년대의 남한은 유신독재와 경제성장이 어우러진 시대로서 이 두 가지 요소가 역사해석의 중요한 전거로 작용하는 조건에 놓이게 되었다 이러한 1960~70년대의 경제성장을 배경으로 조기준(1973a, 1973b)과 서상철(1978)의 식민지상은 전통적인 식민지상과 일정한 차별성을 띠면서 나타난 대조적인 연구 경향이라고 할 수 있다

1960년대 이후 식민사학의 정체성론을 극복하기 위해 한국사학계에서 제기한 이른바 자본주의 맹아론에 대해 부정적이었던 조기준의 한국 근대사상은 독특한 것이었다 즉 정치적 독립과 경제적 자주권을 잃은 한국 근대사는 개항을 계기로 설정될 수밖에 없으며 서양의 근대와 뚜렷한 차이를 보였기 때문에 경제성장을 중심으로 논하는 것은 의미가 없고 반제 반봉건 투쟁에서 그 기점을 찾아야 한다고 보았다 반제의식에 투철한 혁신적 사회계층에 의한 반제투쟁이 근대민주주의를 지향한다면 그 시기를 명실상부하게 근대사의 기점으로 볼 수 있다는 것이다. 식민지 경제 유산에 대해서도 ① 구조적 취약성을 띤 이중경제구조로서 자본 및 기술의 대일 의존성 때문에 일본이 물러가자 바로 혼란에 빠져 생산이 마비되었고, ② 분단에 의한 생산체계 궤멸됨으로 더욱 악화되었으며 ③ 한국자본주의는 그 성립과정에서 물려받은 불리한 유산을 안고 해방 후 다시 출발해야 했다고 부정적으로 평가했다 즉 개항 이후 식민지시대를 포함하는 한국의 근대는 대한민국 정부 수립에서 시작된 현대와 명확하게 구분되고 제2차 세계대전으로 일단락되었다고 본다. 그리고 현대사의 사명은 유럽인들이 수세기 동안 경험한 시민민주국가 건설과 경제적 특권층에 의한 공업화가 아니라 세계사와 보조를 같이 하는 인민민주국가 건설과 대중복지를 위한 새로운 경제체제의 수립에 있다는 것이다(조기준, 1973b, pp.40-45, p.48, pp.564-565).

다만 ① 근대의 과제가 어떻게 완수되어 현대로 넘어갔는가에 대한 설명이 없고 ② 현대

사의 인식대상에 남한만 포함시키는 냉전적 시각을 답습하고 있으며 ③ 자신이 부정적으로 평가한 서양의 일국사적 근대 개념을 그대로 수용하여 한국 근대사의 과제와 현대사의 사명을 수행하는 주체세력으로 설정하는 모순을 드러내었다. 3·1운동 이후 반제반봉건 투쟁의 주체가 민중 또는 대중의 기반 위에서 전개되었다는 그의 논거는 1920년대 이래 조선인 기업가의 절대다수가 서민출신이라는데 기초한 것이었다 따라서 식민지를 극복하고 현대사의 사명을 수행하는 주체는 “어려운 상황에서 일본자본의 진출에 대항하여 저항하며 성장해 나가” ‘근검 저축의 정신과 진취성이 강한 자본가’²²였다.

문제는 이렇게 설정한 자본가상이 역사적 사실이나 실체에 부합하지 않는다는 점이다 서양의 근대 초기에 자본가군의 사회적 체계모니를 부각시키기 위한 이데올로기였던 막스 베버(Max Weber)류의 자본가상을 근대의 체현자로 전제하고 식민지 사회에 그대로 적용한 것에 불과하다. 그에게 민족기업의 주류는 대기업보다 자립정신이 강하고 일체의 재장·금융적 지원없이 자력으로 근면 성실하게 기업을 운영한 서민 출신의 합리적 중소기업인이었다²³. 이들은 민족주의 주류의 ‘항일운동’이 무력투쟁에서 민족역량의 배양에 기울어지게 된 3·1운동 이후 1920년대에 급증했다. 기업의 성패를 떠나 민족주의를 기업동기 및 행동양식으로 삼았던 개항기와 달리, 이 시기의 기업자군은 영세자본에서 출발하여 성공한 자수성가형으로서 근면·소박·혁신·창의력을 갖고 이윤극대화를 위해서는 어떤 어려운 일도 해낼 수 있는 용기와 결단심을 보유한 존재로 그려진다. 그리고 필요에 따라 일본인 자본과의 결탁도 사양치 않아 19세기 서구의 무자비한 인간형인 Homo Oeconomicus에 근접했다는 것이다(조기준, 1973a, pp.20-25). 해방 후 한국경제의 급진적인 근대화는 오늘의 한국자본주의가 본받아야 할 이념인 이들의 합리적 기업정신 때문에 가능했다는 것이다(조기준, 1991, pp.108-109).

결국 조기준은 추구해야 할 대상으로서 막스베버류의 자본가상과 반제반봉건 투쟁의 주

²² 특히 평양의 메리아스 및 양말공업, 고무신공업은 사환에서 출발하여 근검저축하여 자본을 모아 독립자영공장을 건설한 서민·소상인출신이 주도했다. 이들은 저임 탕만 아니라 부지런하고 한말 이래의 교육정책에 힘입어 자기 힘으로 사업을 개척해 나가려는 의지와 계산성이 분명한 소상인 기질을 지닌 기독교인 기업에서 보여주듯이 막스 베버가 지적하는 근검 저축의 정신이 강하고 진취적인 기업인이었다고 한다(조기준, 1973b, p.510).

²³ 그러나 대자본에 대한 그의 평가는 일관성이 떨어진다 대자본 ‘민족기업’은 민족의 자람이면서도 매판자본이라는 비판을 면할 수 없다면서도 京紡에 대해서만 미시장 개척에 노력하여 어렵게 만주시장을 개척했고, 경향유지의 거족적인 참가로 설립된 민족기업체로 평가했다 후진국에서는 소기업에서 자본축적을 통해 대기업으로 발전하는 것이 아니고 외래자본과 대항하기 위해서 처음부터 대기업으로 발족해야 했기 때문이라는 것이다. 이것은 중소기업의 역사성을 높게 평가하는 그의 기본 논지와 조응하지 않는다. 그리고 몰산장려운동에 대해 급진좌파는 비난에 그쳤을 뿐 건설적인 대안도 없는 전략적인 결함을 지닌 것으로 평가한다(조기준, 1973b, pp.498-501, pp.545-553).

체로 설정한 조선인 자본가의 실체를 실증적, 논리적으로 부합시키지 못했고 결국 자신의 논리와 모순되는 주장을 제기한 셈이라고 할 수 있다. 즉 근대의 추진동력으로 자신이 설정한 반제의식에 투철한 자본가상을 국가의식 민족의식, 민주화에 대한 의지, 사회구성원에 대한 이념적 지도력도 없었고, 그럴 의지도 없었던 자본가군에게서 찾았다. 식민지하에서 과연 자본축적이 보장되었는가에 대한 판단도 없이, 식민지 지배를 수용하고 개인의 이윤극대화를 위해 매진하는 조선인 자본가의 능력이 근대의 최고가치로 설정된 것이다

(2) 식민지성을 고려한 경제성장론 역사상

유신시대의 사실상 지배 이데올로기였던 경제성장론은 식민지상에 대해서도 영향을 미쳤다. 앞서 언급한 바대로 조기준은 경제성장론에 입각한 근대사상의 설정을 철저하게 부정했다면, 이에 반해 서상철은 하바드대 박사학위 논문에서 쿠즈네츠(Simon Kuznets)의 논리를 수용하여 근대경제학의 계량경제사적 분석을 통해 경제성장론에 입각하여 식민지 경제의 성격을 다음과 같이 지적했다.

현대 경제성장의 특징을 보여주는 일제하의 조선경제는(1인당)상품생산의 실질적 성장, 1930년대의 급속한 산업화를 통한 도시화 경제구조의 급속하고 본질적 변화, 대외무역의 괄목할만한 팽창을 기록했다. 식민지 개발의 충격, 식민정책 수행을 위해 채용한 근대적 시설(modern facilities)과 새로운 제도(institutions)라는 전전(戰前) 경제성장의 유산(some concomitants) - 운수시설, 정보(communication)시설, 근대적 은행제도와 화폐제도, 근대적 공장, 교육·행정시설, 한국경제의 잠재성 개발과 관련된 다양한 조사자료(surveys) - 이 전후에 넘겨졌다. 식민지 시기에 창출된 근대적 요소와 관련하여 총체적 경제성장은 산업화를 향한 한국경제의 잠재성을 분명하게 과시했고 이 전시효과(demonstration effect)는 전후 조선 경제의 성장에 기여했다. 식민정책이 조선인에게 근대적 기술의 보급을 저지했다 하더라도 전시효과라는 새로운 지식의 제한적 보급에 도움이 되었다. 식민지 개발과정에서의 이 모든 변화는 조선이 정치적 독립을 얻었을 때 경제성장을 위한 유익한 요소로 기능했다

그러나 서상철의 이러한 경제성장론 역사상은 몇 가지 측면에서 식민지성을 함께 지적하고 있기 때문에 1990년대의 경제성장론 역사상과 차별적으로 볼 필요가 있다. 즉 식민지 시대의 경제성장은 식민정부의 혹독한 통제에 의해 이루어졌고 강력한 군사력과 경찰력에 의해 뒷받침되었다. 특권층(조선거주 일본인과 일부의 조선인 지주)에게는 다양한 유인책이 제공된 반면, 대다수 조선인은 고압적 방법으로 동원되었다. 그리고 불균형성장에서 비롯된 연쇄효과의 부족으로 이중성(dualism)을 드러낸 식민지 산업화는 일본 자본, 기술, 기업인의 산물이었고 조선경제의 근대적 요소는 전통적인 요소와 대다수 주민들과 무관한 것이었다

그리고 경제개발의 리더십을 담당할 인간군(human elements), 개인행위에 영향을 미치는 사회적 가치, 동기부여(incentives)를 창출할 수 있는 조직적 구조(architecture)–개발의지와 국민(population) 통합능력–이라는 역동적 요인을 창출하는 데에는 실패했다는 것이다.

다만 이렇게 지적한 식민지성이 연구방법론으로서의 경제성장론과 어떤 논리적 연관성을 갖는지 불투명하게 처리되어 있다는 한계가 있다. 즉 자본주의 일반의 보편적 발전과정을 중시하게 마련인 경제성장론에 입각한 방법론 자체가 그가 표출한 식민지성의 문제를 소화시킬 여지가 넓지 않았다고 할 수 있다. 실제로 서상철의 연구에 대한 당시 미국 학계의 시각²⁴은 대단한 성공 사례인 식민지하 조선경제의 성장을 통해 서상철 자신이 인정했듯이 일제가 남긴 유산(legacy)에 대한 긍정적 평가에 맞추어져 있었다. 즉 그가 지적한 식민지성은 서술적 의미에서 종속성 이상을 넘어서지 못한 채 논리적으로 소화되어 있지 못하다. 그런 점에서 1990년대의 경제성장론 역사상은 서상철이 드러내었던 고민의 여지조차 완전히 제거한 상태에서 거론되고 있다고 할 수 있다.

3. 사회구성체 논쟁 과정에서 표출된 다양한 식민지자본주의론

1980년대 중반 사회구성체 논쟁의 발단을 연 박헌채는 사구체로서의 식민론을 부정하면서 자본주의 사구체인 식민지 사회의 주요모순(외적모순)을 파악하는 방법으로서 식민지반봉건사회론이 유용하다고 보았다. 그리고 식민지 자본주의 전개과정을 ① 자본의 원시적 축적기 (1905-1918년) ② 산업자본 단계(1919~1929년) ③ 금융자본 단계 (1930~1945년)로 나누었다. 이러한 시기구분은 자본주의 운동 법칙은 공업부문에서만 관철되고 농업부문은 병렬적으로 존재하는 별개의 반봉건적 영역으로 존재한다는 전통적인 봉건파적 편향 속에서 공업부문만 주목한 데 따른 것이었다. 따라서 식민지에서 제국주의(금융)자본이 다른 무엇보다 우선하는 일차적 규정 조건이라는 점은 분명치 않다. 농촌의 반봉건 범주는 반봉건적 토지소유 하 농민경영에 근거를 둔 부차적 범주이고 지배적 우크라드인 자본주의 부문이 이식된 공업부문이 총독부 권력과의 관계에서 지배적이라는 것이다. 그러다 보니 계급사회에서 국가에 의한 폭력은 보편적 현상임에도 경제외적 강제의 본질을 총독부 권력의 폭력

²⁴ 조선의 경제성장에서 대다수는 삶의 질이 하락했고 주요 수혜자는 값싼 조선 쌀을 먹는 일본인 소비자와 조선 철도와 그 산업의 일부(상당한 manpower)를 이용하는 일본 군수기계였다는 서상철의 고민은 미국학자들에게 큰 의미가 없었다. 즉 일본인에 의한, 일본인을 위한 것이었더라도 일제하 경제성장의 유산은 어쨌든 전후 남한의 경제성장에 큰 역할을 했으며 서상철의 연구는 그러한 유산의 본질을 이해하는 데 기여했다는 점에 초점을 두었다(Sang-chul Suh, 1978, 서문).

까지 포함시켜 확대해석한다.²⁵ 결국 그의 식민지자본주의 인식은 불구적 형태를 벗어나지 못한 채, 식민지기 이후 해방 후 농업에 대한 인식도 그의 국가독점자본주의론과 사실상 관련을 갖지 못했으며 식민지반봉건사회론과 사구체론은 탄 살림을 차린 상태에 있었다

권영욱은 우월한 생산관계의 지배성을 인정한 가운데 반식민지와 식민지 사이의 차이를 정당하게 지적했다. 즉 ‘토지조사사업’ 이후를 봉건사회에서 자본주의 사회로의 이행기로 파악하면서 1930년대 이후 일본 독점자본의 본격적 진출이 이루어졌다고 본다 그러나 그의 인식도 농업=봉건제 범주에 머물러 1938년에 농·공산액 양적 비율(48:52)이 역전된 것을 근거로 공업에만 초점을 두어 일본 제국주의 독점자본의 본격적인 진출을 주장했다²⁶ 이른바 공업화정책에 주목했던 이러한 논의에 이어 소작쟁의가 급격해지고 자본주의 생산이 확대되는 1930년대에 식민지·반봉건 사회에서 자본주의 사회로 변화했다는 주장도 제기되었다(박섭, 1987). 김석민도 비슷한 시각에서 농업의 반봉건성에 대해 자본제적 상품화폐경제의 한 부분에 포섭되어 있고 토지의 배타적인 사적 소유가 인정되었기 때문에 이행과정에 있으면서도 자본제적 생산관계로 현실화되지 못한 가능성으로서의 자본제적 생산관계로 규정했다. 반봉건적 우크라드를 대신하여 자본주의 생산부문인 광공업의 생산비 구성과 노동자수가 증가하여 1920년대 중반, 늦어도 1930년대 초반에는 자본제적 사구체로 이행했다는 것이다. 이 논의 역시 농업부문은 자본제적 법칙이 관철되지 않는 영역으로 남은 가운데 공업의 농업 지배라는 수준의 문제제기였다 즉 지주와 소작인 사이의 대립이 기본모순에서 파생된 비기본모순 중의 하나로 설정되고 기본모순을 은폐하고 계급투쟁의 자유로운 발전을 저해한다는 것이었다. 따라서 지주·소작관계가 조선에서 식민지 자본주의가 관철되는 특수한 형태로서 인식하기보다 파생된 비기본모순으로 규정했다

대체로 이러한 논의들은 자본주의 사구체를 운위하면서도 현실적으로 금융자본의 지배하에 있는 농업에 대한 분석방법 즉 지주·소작관계에 현실적으로 관철되면서 작동하던 자본운동을 사실상 간과했다는 공통점을 안고 있다. 산업자본이란 공업자본에 국한되는 것이 아니라 화폐자본의 형태로 투자되어 생산을 매개로 잉여가치를 추출하는 보편적 개념으로 이해해야 한다. 물론 자본의 회전속도를 둔화시키는 자연적 기술적 제약 조건 때문에 농업에서의 잉여가치 추출은 사회적 생산력이 높아짐에 따라 공업에 비해 뒤지게 마련이다 이른바 농·공 생산물 사이의 협상가격차가 발생하고 점점 확대되는 것도 이 때문이다 따라

²⁵ 봉건 관계에 대한 이러한 ‘보완’은 1970년대 초 북한 학계에서 이루어졌다 즉 “일제가 유지강화한 봉건적 토지소유관계가 봉건사회에서 볼 수 있는 신분적 특권에 기초한 것이 아니라 식민지통치기구의 정치적 강권에 의거하고 있었다”는 것이다(김광진 외, 1973, p.255).

²⁶ 이러한 권영욱의 논거는 1950년대에 북한 학계에서 제기한 것과 유사하다

서 자본주의가 발전할수록 어느 나라든지 구성원의 생존과 안보문제와 직결되는 농업에 대한 각종 보조정책이 수반되게 마련이다 또 농업 부문은 생산과정의 특징 상 가장 ‘선진적’인 길을 걸었던 나라에서도 농민의 탈농 프롤레타리아트화가 완전한 형태로 진행되지 않게 마련이다. 정도의 차이는 있지만, 모든 나라의 농촌에서는 농민이 상대적 과잉인구가 체류하게 마련이다. 그러나 이러한 현상을 “농업이 자본주의에 포섭되어 그 운동법칙이 관철되는 결과(井野隆一, 1987, p.222)”로 이해하지 (반)봉건적 범주로 애매모호하게 이해하지 않는다.

즉 공업 프롤레타리아트만 근대적 계급이라는 도식적인 인식은 근대화론의 아류에 속한다고 할 수 있는 제국주의 이중성론의 산물이었다 토지에서 분리된 소작농이 농촌에 상대적 과잉인구로 적체된 것은 근대적 공업이 발달하지 못한 식민정책의 결과 때문이기도 한 반면에 제국주의 금융자본에 종속된 적극적인 산미정책의 산물이었다 이 점이야말로 일본 자본주의에 의해 규정된 식민지자본주의의 한 특징이었다 즉 제국주의 자본이 공업에 투자되느냐 농업에 투자되느냐 하는 문제는 사구체 차원에서 본질적인 규정성을 갖는다기보다 본질이 관철되는 현상의 차이였다. 결국 1930년대 이후를 자본주의 사구체로 보는 시각은 제국주의 초과이윤이 엄연히 실현되었던 그 이전의 역사적 현실을 설명하지 못하는 우를 범하는 셈이라고 할 수 있다.

IV. 맺음말

식민지 경제에 대한 이해 방식은 근현대사를 바라보는 역사상과 관련하여 원시적 수탈론, 경제성장론, 식민지자본주의론에 기초한 개발수탈론 등 세 범주로 구분할 수 있다. 식민지시대 당대부터 1980년대 중반까지 예외적인 경우도 있었지만 원시적 수탈론에 입각한 전통적인 식민지상이 지배적이었다가 식민지반봉건사회구성체론으로 총결되었다고 할 수 있다. 이후 사구체 논쟁의 귀결점은 냉전의 붕괴와 때를 맞추어 식반론이 경제성장론으로 전화되는 가운데 개발수탈론을 비롯한 식민지자본주의론이 다양하게 제기되었다

경제성장론의 큰 특징은 식민지적 조건을 도외시하거나 부차적으로 취급하고 자본주의 일반론으로만 사물을 바라본다는 점이다 경제외적 강제력에 의존했던 전시동원체제도 자본주의적 고통으로 인식하고 조선인-한국인을 유입된 근대에 대한 적응과 학습의 대상으로만 파악할 뿐, 식민지자본주의의 특성이나 국가간 수탈은 배제한다 전통적 식민지상인 ‘원시적 수탈론’은 제국주의 수탈의 객관적 메카니즘 분석과 오늘의 문제를 조망하는데 무

력함을 드러내어 경우에 따라서 쉽게 입장을 돌변할 가능성을 안고 있었다. 결국 경제성장론이나 원시적 수탈론은 세계사적 차원에서 근대 그리고 우리 역사가 직면했던 식민지적 근대를 이해하고 인간화, 민주화를 이루어가는 실마리를 찾기 어렵다는 판단이다.

개발-수탈론은 국민국가의 주권을 상실한 식민지적 근대의 경제 메카니즘을 핵심적으로 드러내주는 개념이다. 식민지적 근대의 모순을 극복하는 움직임은 세계사 차원에서 근대의 지양·극복으로 나아가고 궁극적으로 세계 자본주의와 근대의 질적 전환을 촉구한다 따라서 그 지향점도 단순히 근대 ‘원형’의 회복 차원을 넘어 변화·발전된 모습으로 나아간다. 개발-수탈론에 기초한 식민지적 근대 인식은 자본주의 맹아론, 민족주의, 민주주의, 식민지 자본주의의 지양 등과 관련하여 짚어 봐야 할 몇 가지 과제가 있다.

자본주의 맹아론은 서구사의 변천을 보편사로 인식하면서 20세기 이후의 식민지시대, 분단시대와 접맥시키지 못한 한계를 지녔지만 한국사 인식의 ‘특수성’ 질곡에서 벗어나게 했다는 사학사적 의의가 있다. 자본주의 맹아론에 대해 ‘철저한 부정’, 외부에서 유입된 근대에 대해서는 ‘철저한 긍정’으로 바라보는 경제성장론은 개항, 또는 ‘합방’ 이전과 이후의 한국사를 일도양단하는 우를 범하고 있다고 할 수 있다. 이에 반해 개발수탈론은 자본주의 맹아론의 의의와 한계를 인정한 가운데 ‘합방’ 이전의 내적 변화가 식민지자본주의 체제에 종속적으로 흡수되었다는 연속선 위에서 평가한다.

개항 이후의 외적 충격에 적응하는 내적 조건이 오렌지 밭에 사과가 떨어지듯이 이루어지는 것은 아니라는 사실은 일제가 화폐정리, 재정정리, 토지조사사업, 조선회사령 실시 등으로 그 이전에 성장해오던 상공업자를 통제하면서 식민지자본주의 발전의 토대를 구축해야 했던 점에서 드러난다. 이 과정에서 존재양태와 인적 구성이 바뀐 지주·자본가층은 재생산구조를 장악한 일제의 지배를 수용하는 존재로 변해 갔고 식민지자본주의는 이들을 통제, 포섭, 동원의 대상으로 활용해 갔다. 그러나 이러한 논의의 당부(當否)에 앞서 중요한 것은 일정한 기준을 설정한 비교사적 시각에서 볼 때 앞으로의 역사를 위해 ‘앞섰다’ 또는 ‘강했다’는 이유로 ‘뒤진’ 자 또는 ‘약한’ 자를 죽이고 빼앗았던 역사를 정당화시키는 비인간적 논리를 극복해야 할 대상으로 인식하는 것이다.

한국 역사학계의 민족주의에 대한 비판은 식민지 하에서 일국 내 구성원의 피압박적 존재 양태나 무권리 상태에 초점을 둔 민족주의 거대담론으로부터 ‘독립된’ 범주로서 마이너리티의 인권에 주목하기도 한다. 그러나 이러한 인식의 확대가 민주화가 진행되면서 얻어진 성과인지, 아니면 과연 민족주의를 극복했기 때문에 얻어진 성과인지 구분할 필요가 있다. 더욱이 문화적 정체성을 내포한 민족주의의 국민주의적 발현까지 민주화 영역을 넓히는데 장애요인이라고 확대하거나 민족주의와 민주주의의 소통 여지를 없애는 것은 현실적이지도

생산적이지도 않다. 즉 근대 자본주의가 지리적 종족·계급적 위계제를 작동계기로 삼아 왔고 식민지 지배의 현실 단위로 존재한 국가나 민족이 처한 조건을 경시해서는 안 된다 한편 미국 학계가 한국 학계의 민족주의를 비판할 때, 그 대상은 내적 발전을 추출하는 방법론이라고 할 수 있다. 따라서 모든 나라의 역사 서술방법론이 그러한데 한국사에 대해서만 그러한 적용이 통용될 수 없다는 것인지는 애매하다.

자본주의가 유럽 이외 지역으로 침략의 행군을 시작한 이후 세계화가 익숙해진 오늘날까지 자본가들이 속한 국가 또는 국가주의가 동원되었다. 민족주의 비판은 이 점에서부터 출발하여 균형적인 방향 설정이 이루어질 때 역사적 의미와 현실성을 가질 수 있다. 국가나 민족은 부정한다고 부정되는 대상이 아니라 아직까지 인간의 삶에 결정적 영향을 미치는 현실의 단위이다. 현단계에서 비판되고 극복되어야 할 일차적 대상은 추상적인 민족주의 일반이라기보다 배타적 침략적 국가주의 요소일 것이다.

역사의 전개와 발전 과정을 이해할 때 사회구성원의 삶과 직접적 관련이 있는 민주주의 문제를 논외로 둘 수 없다. 민주화란 생산결과물과 자원의 동원·분배 과정에서 사회적 동의를 이루어 내기 위해 각 계층·계급의 이해관계를 포용할 수 있는 사회적 탄력성을 총체적으로 일컫는 개념이다. 인간으로서의 의식이 성장하는 과정인 민주화와 생산력의 관계는 대립적인 것도 아니고 결국 상호 상승 작용을 가진다.

경제성장론은 민주화 문제를 주 관심 대상에서 배제한 채 식민지 조건을 부차적으로 돌리고 자본주의만 부각시킨다. 그러나 식민지적 근대의 경제형태는 식민지자본주의였다. 근대의 양면성이 그렇듯이 세계적 차원에서 국민국가에 기초하여 부르주아 민주주의를 수반한 자본주의는 국민국가와 민주주의를 배제한 식민지자본주의가 존재했기 때문에 가능했다. 즉 식민지는 자본주의 세계체제의 모순이 집약된 곳이었다 따라서 식민지 또는 이를 경험한 이후 여전히 그러한 위치에 있는 지역의 민주화는 그곳의 사회 구성원에게도 중요한 문제이지만 자본주의 세계체제의 질적 변화를 촉구한다.

식민지자본주의는 스스로를 위한 독자적인 영향력이나 주권에 기초한 재생산구조를 갖지 못한 채, 자본의 축적 및 순환이 식민본국과의 관계 속에 종속되었다. 운영 주체도 일본자본, 일제 또는 그를 대변한 식민지 권력(총독부)이었다. 결국 식민지자본주의는 조선 내에서 축적기구로 기능했다기보다 일본자본의 원활한 활동 그리고 전쟁 수행을 뒷받침하기 위한 ‘일본권’의 일부로서 각종 자원(인적·물적)과 자금의 유출 및 활용 기구로 기능했다.

경제성장론은 식민지사회 구성원의 개발 주체를 거론할 때 자본가에 초점을 두지만 식민지자본주의 구조 속에서 조선인 자본가는 지역적 제한성 대외의존성·부패성·천민성과 취약한 민족성, 그리고 이해관계를 관철시킬 수 있는 정책결정 과정에서 소외되어 스스로의

발전 전망을 만들지 못했다. 그러나 노동·농민운동과 민족해방운동 과정에서 형성되는 저항적·민주적 인간군은 정체성의 혼란을 겪으면서도 식민지를 극복하고 민주화를 향한 사회 진보의 주요 동인임을 부정할 수 없다.

식민지자본주의의 진면목을 드러낸 시기는 전시동원 기간이었다 ‘경제성장론’은 일제의 ‘중일전쟁’ 도발 이전까지의 성장률을 강조하지만, 일반 민중은 물론 자본가와 지주층 등 유산층까지 포함하여 사회적 동의가 가능한 물질 토대가 무너진 가운데 오로지 동화 이데올로기와 폭력적 경제외적 동원 논리에 의존한 시기였다 따라서 이 때의 생산정책은 민주주의와 생산력의 관계를 상징적으로 보여준다고 할 수 있다. 결국 전시동원정책-‘병참기지화’ 정책은 조선경제를 ‘일본권’의 종속적 하부단위로 고착시켜 조선사회가 보유 또는 개발한 각종 자원을 고갈시키면서 전개되어 해방 후 평화산업으로의 전환과 경제재건을 어렵게 만들었다. 뿐만 아니라 일제가 도발한 침략전쟁은 조선 민족이 민족국가 건설에 대비할 수 있는 한 치의 여유도 주지 않은 채 해방 후 한반도의 분단 가능성까지 높여 놓았다

참 고 문 헌

- 고려대 민족문화연구소 편(1965), 『한국문화사대계II(정치경제사)』, 고려대 민족문화연구소
- 고려대 아세아문제연구소 편(1971), 『일제의 경제침탈사』, 민중서관.
- 권영욱(1984), “구식민지 경제연구 노트” 장시원 편역, 『식민지반본건사회론』, 한울.
- 근세사 및 최근세사 연구실(1962), “조선근세사 시기구분 문제에 관한 학술토론 총화 『역사과학』 7.
- 金洛中(1968), “한국농업과 자본주의,” 고려대 경제학과 석사학위논문.
- 金俊輔(1967), 『農業經濟學序說』, 고대출판부.
- 金浩永(1930), “朝鮮に於ける土地問題,” 『朝鮮に於ける土地問題』, 東京:労働者書房(박경식 편, 『1930년대 조선혁명운동론』, 조선문제자료총서 제7권, 1982에 재수록).
- 김광진 외(1973), 『조선에서 자본주의적 관계의 발전』, 사회과학출판사 경제편집부.
- 김동노(1998), “식민지시대의 근대적 수탈과 수탈을 통한 근대화” 『창작과 비평』.
- 金文植(1970), “日帝下の 農業: 農業機構를 中心으로,” 『日帝의 經濟侵奪史』.
- 김석민(1987), “일제하 조선농업의 성격에 관한 일 연구” 『한국 자본주의와 농업문제』, 아침.
- 김용석(1987), “중국사회성질 논쟁에 부쳐,” 『식민지 반봉건사회론 연구』, 아침.
- 김진균·정근식 편저(1997), “서장: 식민지체제와 근대적 규율,” 『근대주체와 식민지 규율권력』, 문화과학사.

- 金鴻植 외(1997), 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 文定昌(1965, 1966, 1967), 『軍國日本 朝鮮強占三-十六年史(상·중·하)』, 柏文堂.
- 박경식 편(1982), 『1930년대 조선혁명운동론』, 조선문제자료총서 제7권.
- 朴文奎(1933), “農村社會の分化の起點としての土地調査事業について,” 京城帝國大學法文學會, 『朝鮮社會經濟史研究』.
- 박섭(1987), “1930년대 식민지 조선의 사회정책적 농정과 반봉건적 지주제의 변화” 서울대 경제학과 석사논문.
- 박현채(1983), “해방 전후 민족경제의 성격,” 『한국사회연구』 1, 한길사.
- _____ (1985a), “현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구,” 『창작과 비평』 57.
- _____ (1985b), “식민지 반봉건사회론의 쟁점,” 『산업사회 연구』 1.
- 브루노 쇼 편, 편집부 역(1986), 『중국혁명과 모택동 사상(I·II)』, 석탑.
- 사회과학원 역사연구소(1971), 『역사사전』,
- 사회과학출판사(1973), 『정치사전』.
- 신용하(1977), “일제하의 ‘조선토지조사사업’에 대한 일고찰,” 『한국근대사론』 I, 지식산업사.
- 안병직(1971), “1930年 이후 朝鮮에 侵入한 日本獨占資本의 正體,” 『經濟論集』 10(4)(『한국근대사론』 I, 지식산업사, 1977에 재수록).
- _____ (1985), “조선에 있어서 (반)식민지 반봉건사회의 형성과 일본제국주의,” 『한국근대사와 일본제국주의』, 삼지원.
- _____ (1987), “일제 식민지의 경제적 유산과 민족해방의 의의,” 『학현 변형운 박사 화갑기념논문집』, 비봉출판사.
- _____ 외(1989), 『근대 조선의 경제구조』, 비봉출판사.
- _____ · 中村 哲 편저(1993), 『근대 조선 공업화의 연구』, 일조각.
- _____ (2000), “대단: 안병직-민족주의에서 경제성장주의로,” 『역사비평』 59.
- _____ 편(2001), 『한국경제성장사』, 서울대 출판부.
- 李榮薰 외(1992), 『近代朝鮮水利組合研究』, 一潮閣.
- 이운갑(1997), “일제하 사회성격론,” 『한국사 인식과 역사이론』, 지식산업사.
- 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).
- 인정식(1938), “マルクス主義の亞細亞における不適應性,” 『治刑』 16(12).
- _____ (1940), 『朝鮮の農村機構』, 白楊社.
- _____ (1942), 『朝鮮農村再編成の研究』.
- _____ (1943), 『朝鮮農村雜記』, 東都書籍.

- 장시원(1980), “식민지하 조선의 반봉건적 토지소유에 관한 연구” 『경제사학』 4.
- _____ (1984), “식민지 반봉건사회론,” 『한국자본주의론』, 까치.
- 정병욱(1998), “역사의 주체를 묻는다: 식지근대화론 논쟁을 둘러싸고,” 『역사비평』 43.
- 정연태(2000), “21세기의 한국근대사 연구와 신근대사론의 모색” 『20세기 역사학, 21세기 역사학』, 역사비평사.
- 정태현(1987), “최근의 식민지시대 사회구성체론에 대한 연구사적 검토” 『역사비평』 43장간호.
- _____ (1989), “식민지시대 사회성격,” 『80년대 사회운동논쟁—월간 사회와 사상 창간 1주년기념 전권 특별계획—』, 한길사.
- 조기준(1973a), 『한국기업가사』, 박영사.
- _____ (1973b), 『한국자본주의 성립사론』, 대왕사.
- _____ (1991), “韓國資本主義의 前史: 18세기~1945년,” 具本湖·李奎億 編 『韓國經濟의 歷史的 照明』, 韓國開發研究院.
- 지수걸(1993), 『일제하 농민조합운동 연구』, 역사비평사.
- 한창호(1971), “일제하의 한국 광공업에 관한 연구,” 『일제의 경제 침탈사』, 민중서관.
- 梶村秀樹(1984), “구식민지 사회구성체론,” 장시원 편역, 『식민지반봉건사회론』, 한울.
- 小谷汪之(1984), “반봉건적 토지소유 성립의 논거,” 장시원 편역, 『식민지반봉건사회론』, 한울.
- _____ (1984), “(반)식민지·반봉건 사회구성의 개념 규정,” 장시원 편역, 『식민지반봉건사회론』, 한울.
- 『宇垣一成日記』2, みすず書房, 1970
- 井野隆一(1987), “제국주의 단계의 농업문제” 『제국주의론』, 한울.
- 中村哲(1991), 안병직 역, 『세계 자본주의와 移行의 論理』, 比峰出版社.
- Sang-chul Suh(1978), *Growth and Structural Changes in the Korean Economy, 1910-1940*, Council on East Asian Studies Harvard University, 1978.
- V. I. Lenin, “Imperialism-the Highest Stage of Capitalism,” *The Lenin Anthology* edited by Robert C. Tucker.

경제발전과 농업의 역할

박 정 근*

I. 서론

지난 20세기 우리나라 100년의 역사는 조선 말기로부터 일제 식민지 시대 해방과 분단, 미군정과 한국전쟁, 4.19혁명과 5.16 군사 쿠데타를 거쳐 민주화를 이룬 정치적 격동기를 거쳤다. 경제적으로도 전통적인 농업사회로부터 세계에서 가장 단기간에 수출주도 공업화에 의한 압축 성장으로 신흥공업국을 이루어 OECD 국가가 되었으며, 금융위기로 인한 IMF체제를 빠른 시간에 극복하는 우여곡절을 경험하였다.

이와 같은 100년의 정치적, 경제적 격변기를 지나면서 우리 농업은 조선 말기의 봉건제적 착취와 일제 식민지 시대의 강압통치, 한국전쟁의 혼란에서 식량부족으로 인한 기아를 벗어나지 못하였다. 그 후 빠른 경제발전 과정에서도 부존자원이 결핍한 소농 생산양식으로 농가소득 문제, 농업구조 문제 등 일반적인 농업문제의 테두리에서 벗어나지 못하고 부단히 농업과 비농업 부문의 상호연관을 유지해왔다.

농업은 경제발전 단계에 따라 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로 자급 위주의 농업에서 시장 위주의 농업으로 성장 위주의 농업에서 환경 위주의 농업으로 달라진다. 농업이 경제의 가장 큰 부문을 차지하는 경제발전 초기 단계의 농업은 전통적인 투입물에 의하여 농업생산이 좌우되는 자원 위주의 농업이다 이 단계에서 농업경제는 자급적 성격을 가지며, 생산력이 낮기 때문에 식량부족 문제를 해결하지 못했다 경제가 발전함에 따

* 전북대학교 농업경제학과 교수

라 농업생산은 전통적 투입물보다 기술에 의하여 주로 결정되는 과학기술 위주의 농업으로 변화한다. 과학기술은 새로운 근대적인 투입물을 개발하여 공업부문에서 생산하여 농업에 제공하며, 자급적 농업은 투입물과 생산물의 양 면에서 시장 위주의 농업으로 달라진다. 기술 위주의 농업에서는 생산력의 증대에 따라 식량부족 문제가 해결되더라도 공업생산력 증대에 미치지 못하여 농가소득의 상대적 저위라는 소득문제에 직면한다. 농가소득 문제는 농지가 풍부한 나라에서는 농지규모를 확대하는 농업의 구조조정이나 농외소득에 의하여 해결할 수 있다. 그러나 농산물 무역 자유화에 따라 농지가 부족한 경우에도 농업생산은 생산비를 절감하여 국제경쟁력을 높여야 하며, 이를 위하여 경영규모를 확대해야 하는 농업의 구조조정 문제에 부딪치게 된다. 시장 위주의 농업이나 기술 위주의 농업은 농업생산의 증대를 목표로 하는 성장 위주의 농업이다. 그러나 경제발전이 고도화되면서 국민소득 상승으로 환경보전에 대한 관심과 쾌적한 환경에 대한 수요가 높아지면 농업도 성장 위주의 농업에서 환경친화적인 농업으로 전환된다.

지난 반세기 고도의 경제발전 과정에서 우리나라의 농업도 크게 변모하였다. 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 6% 이하로 낮아지고 과거 경자유전의 원칙으로 지켜지던 3정보 소유상한 대신에 임대차에 의한 경영규모 확대로 농업의 양극분화 현상이 나타났다. 농민의 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있으며, 주곡의 자급에도 불구하고 전체적인 식량 자급률은 30%에도 못 미친다. 2001년 농가소득은 도시 근로자소득의 76%에 불과하여 소득문제가 심각하며, WTO 체제에서 농산물 시장개방에 따라 농업의 구조조정 문제는 가장 시급한 당면 문제가 되고 있다. 이처럼 우리의 농업문제는 경제발전에서 나타나는 근대화 과정을 거치면서 과학기술 위주의 농업, 시장 위주의 농업, 환경 위주의 농업으로 전환하면서도 경제발전 과정에서 단계적으로 나타나는 식량문제, 소득문제, 구조문제 등 모든 농업문제가 동시에 혼합되어 나타나고 있다.

지난 100년간에 걸친 한국 농업의 변화과정을 조명함으로써 우리 농업이 현재 직면하고 있는 농업문제는 한국 농업의 특수성에 기인한 것인가? 그렇다면 한국의 경제발전 과정에서 농업은 어떤 역할을 수행하였는가? 앞으로 한국 농업의 진로는 어떤 방향으로 가야 할 것인가? 라는 물음에 어느 정도의 해답이 나올 수 있어야 한다. 그러나 이러한 해답은 경제발전을 접근하는 시각에 따라 달라질 수 있다.¹ 오늘날 주류경제학인 신고전 경제학(neoclassical economics)은 시장기구에 의하여 모든 농업의 기능적 역할을 설명하고 있으나 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)의 한계를 벗어날 수 없다. 또한 후진

¹ 이러한 시각에 대한 구체적 논의는 Eicher and Staats(1984)와 박정근(1989) 참조.

국 농업문제를 저발전의 발전(development of underdevelopment)이라는 구조적 분석방법에 의하여 접근하는 종속이론(dependency theory)은 실증적으로 입증하기 어려운 사상체제일 뿐이다. 따라서 이러한 문제에 대해서는 보다 광범위한 시각으로 접근하여야 할 것이다

이러한 문제의식에 따라 이 논문은 지난100년간(1901-2000) 경제발전 과정에서 한국 농업은 어떤 역할을 수행하였는가를 시기별로 살펴보고 서술적으로 밝혀보고자 한다. 서론에 이어 2장은 경제발전과 농업의 역할에 대한 이론적 검토이며 3장은 이 논문의 접근방법과 시기구분이다. 4장에서는 한국의 각 시기별 경제발전과 농업의 역할을 검토하고 5장에서는 이 문제에 대한 결론을 서술한다

II. 경제발전과 농업의 역할: 이론적 검토

경제발전을 위한 농업의 역할은 발전경제학(development economics)에서 중요한 테마가 되었다. 1950-60년대의 경제학자들은 경제발전에서 농업의 역할을 단순히 노동력을 제공하는 수동적이며 보조적인 역할로 한정하였다. 대표적인 이중구조모형으로 설명한 Lewis(1954)는 경제발전을 단순히 전통적인 농업부문에서 무한한 노동력을 근대적인 공업부문으로 이전하는 과정으로 보았다. 그는 농업부문의 과잉인구가 잠재실업을 형성하기 때문에 경제발전은 근대부문인 공업부문의 확대이며 농업의 역할은 단순히 노동력을 공급하는 데 그친다고 보았다. 이처럼 전통부문과 근대부문의 이중구조 경제에서 경제발전을 위하여 농업부문은 잉여노동(surplus labor)을 제공하는 수동적 역할에 그친다고 보았다.

경제발전에서 농업의 역할이 별로 주목받지 못한 배경에는 루이스(Lewis) 이외에도 프레비시(Raul Prebisch, 1950)와 싱거(Hans Singer, 1950) 등의 영향이 컸다. 그들은 농산물의 가격탄력성이 공산품에 비하여 낮기 때문에 농산물을 수출하고 공산품을 수입하는 후진국은 교역조건이 언제나 불리하다는 것이다. 따라서 경제발전 과정에서 농업부문의 역할은 한계를 갖는다고 보았다. 허쉬만(Hirschman, 1958)은 경제발전을 위한 투자전략에서 연관효과(linkage effect)를 강조하였다. 그는 경제 내부에 선도적인 산업부문(leading sector)의 파급효과가 경제발전의 촉진작용을 일으키는 불균형의 연쇄로서의 개발(development as a chain of disequilibrium)을 강조하여 전방 연관효과(forward linkage effect)와 후방연관효과(backward linkage effect)를 중요한 투자 기준으로 삼았다. 농업부문은 전후방 연관효과가 모두 작기 때문에 연관효과가 큰 공업화를 불균형성장의 전략부문으로 보았다. 따라서 그의 이론은 농업이 경제발전을 위한 전략산업부문이 아닐 뿐만 아니라 전후방 연관효과가 작기 때문에 경

제발전을 위한 역할이 제한되어 수동적이라는 발전경제학자들의 견해를 뒷받침하였다. 이러한 이론을 배경으로 하는 경제발전 이론들의 정책적 함의는 농업은 투자의 대상이 아니라 경제발전을 위하여 가장 손쉬운 방법인 공업화에 필요한 식량 노동, 저축을 위한 수탈의 대상인 것이다. 경제발전을 위하여 농업부문에서 암묵적인 방법으로나 명시적 방법인 세금을 통하여 이러한 목적을 달성할 수 있다는 것이다.

그러나 파이와 라리스(Fei and Ranis, 1961), 요르겐슨(Jorgenson, 1961)과 엔케(Enke, 1962)는 농업부문으로부터 공업부문으로의 노동력 이전은 결과적으로 식량부족을 가져오고 임금상승을 통하여 공업화가 저해될 수 있다는 점을 지적하였다. 따라서 그들은 경제발전을 위하여 농업의 수동적인 역할이 아니라 농업부문 투자의 중요성을 강조한 것이다. 루이스 모형은 농업부문의 무한한 노동력이라는 비현실적 제약이나 제도적 임금으로 농업부문 한계생산이 영(zero)인 잠재실업을 전제하여 경제발전을 위한 농업부문의 역할을 잉여노동(surplus labor)의 제공에 한정시켰다. 그러나 단순한 잉여노동이 아니라 농업부문의 잉여생산물(surplus agriculture)이 경제발전을 위한 공업화에 필요하며 이것은 농업부문의 기술진보를 위한 투자에 의하여 가능하다는 점을 강조한 것이다. 이것은 농업부문의 경제발전을 위한 수동적 역할이 아니라 공업화를 위하여 농업발전이 전제되거나 농업과 공업의 동시적인 발전이 필요하다는 것이다.

이처럼 농업경제학자가 아닌 일반경제학자인 요르겐슨과 엔케가 경제발전을 위한 농업의 역할을 수동적이 아닌 적극적인 측면에서 조명하여 먼저 농업투자에 의한 기술진보를 통하여 농업잉여를 창출해야 한다는 주장을 펴기 시작하였다. 이에 따라 농업경제학자인 존스톤과 멜러(Johnston and Mellor, 1961)와 H. Nichols, 1964에 의하여 경제발전을 위한 선도부문(leading sector)으로서 농업의 역할이 제기되었다. 존스톤과 멜러는 경제발전의 초기 단계에서 농업의 역할을 다음과 같은 5가지로 요약하였다. 첫째, 경제발전은 농산물 수요증대를 가져오며 식량의 부족은 경제성장을 저해한다. 둘째, 경제발전의 초기 단계에서 농산물 수출 확대는 가장 중요한 소득과 외화 획득의 수단이다. 셋째, 공업부문 및 다른 확대하는 경제부문을 위한 노동력 공급은 농업부문에서 이루어진다. 넷째, 국민경제에서 가장 큰 부문을 차지하는 농업부문이 사회적 간접자본 등에 투자할 수 있는 자본을 형성할 수 있다. 마지막으로 농민들의 현금소득이 국내시장에서 공업부문 확대를 위하여 가장 중요한 자극이 된다. 이처럼 농업경제학자들은 1960년대에 경제발전을 위한 농업의 역할을 단순한 수동적인 노동력 보급원에서 적극적인 기능적 역할로서만이 아니라 경제발전을 위한 선도부문(leading sector)으로서의 역할을 강조하였다.

그러나 1970년대 발전경제학은 보다 넓은 시야에서 경제발전과 농업의 역할을 조망하였다. 이것은 1950년대 이래 남미를 중심으로 한 종속이론(dependency theory)의 영향 때문이

었다. 종속이론은 주변국의 저개발을 개발의 초기 단계에서 나타나는 일시적인 현상이 아니라 세계자본주의 체제의 확대 결과로 나타나는 구조적인 현상으로 보았다 그 때까지 성장 위주의 주류경제학은 분배문제를 적하이론(trickle-down theory)으로 설명하였다. 그러나 대부분의 후진국에서 경제성장의 결과가 일반적인 분배문제를 해결하지 못하는 단순한 경제성장과 근대화(economic-growth and modernization)의 한계를 인식하고 분배를 수반한 성장(the growth with equity)으로 경제발전에 대한 시각이 바뀌어지기 시작했다 따라서 1970년대 이래 경제발전을 위한 농업의 역할에 대한 시각도 달라질 수밖에 없었다

경제성장과 소득분배 문제는 소득분배의 규모만이 아니라 소득분배의 기능에도 관심을 갖게 한 것이다. 따라서 경제성장이 소농생산이나 그들의 후생복지에 미치는 영향에 대한 논의가 확대되었다. 또한 발전경제학은 경제성장이 농업부문과 공업부문의 고용창출에 어떤 영향을 미치는가를 고려하기 시작했다. 왜냐하면 공업부문의 확대가 농업부문의 노동력을 충분히 흡수하지 못함으로써 농업부문의 대소농이나 공업부문의 대기업과 소기업의 고용창출에 관한 관심이 커졌기 때문이다 이와 같이 1970년대 이후 단순한 경제성장에서 성장과 분배로 시각이 바뀌면서 경제발전에 대한 농업의 역할에 대한 시각도 달라졌다 후진국에서 빈곤문제는 대부분 농업부문에 집중되어 있으며 공업부문의 농업부문에서 배출되는 노동력 흡수기능이 약하면 농업부문에서도 고용을 창출해야 하는 새로운 역할이 필요하기 때문이다. 따라서 단순한 이중구조모형에서보다 농업은 다양한 역할을 하게 된 것이다 이것은 경제발전을 단순한 경제성장으로 보는 것이 아니라 사회적 후생복지의 증진이라는 측면에서 보아 농업의 역할이 경제적 요인만이 아닌 비경제적 요인을 포함하게 된다는 사실을 의미한다.

이러한 경제발전을 보는 시각의 변화에 따라 1980년대 이후에는 농업의 성장이 다른 측면에서 하나의 선도부문(leading sector)으로 재인식 되었다(Mellor and Johnston, 1984). 주류 경제학은 경제발전에서 시장의 역할이 중요하며 경제주체는 합리적으로 시장신호에 반응하는 것을 전제로 한다. 또한 정부는 거시경제 정책을 통하여 시장에 개입한다 이러한 접근 방법은 경제발전에서 ‘가격과 시장정책’이 중요한 정책변수가 된다는 것이다 그러나 이러한 정책수행 과정에서 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)를 언제나 회피할 수 있는 것은 아니다. 이러한 시각에서 농업을 보면 농업생산은 시장에서 교역하는 생산물만이 아니라 지역에서 생산되는 비교역적 생산물(locally produced non-tradable products)이 중요하다. 경제발전 과정에서 단순한 시장에서 농업과 공업부문만이 아니라 이러한 생산물과 공업생산의 관계에 따라 농업의 역할이 달라진다 이것은 경제발전에 대한 농업의 역할이 경제발전 단계에 따라 달라질 수 있다는 사실을 말한다 경제가 발전함에 따라 시장경제

에서 경제의 구조변화에 따라 공산품에 비하여 농산물 수요의 가격과 소득탄력성이 낮고 농업생산력의 상대적 저위에 따라 상대적으로 농업부문은 작아지는 것이 사실이다. 그러나 경제가 성장함에 따라 국민의 소득수준이 높아지면서 쾌적한 환경이나 관광 등 비교역적 상품에 대한 수요가 늘어나게 된다. 농업생산도 과거에는 규모경제에 의한 대량생산이었으나 경제성장에 따라 친환경 위주의 농업으로 변모하게 된다. 농업생산은 기술의 진보에 따라 환경에 대한 정(正)의 효과와 부(負)의 효과가 혼합되어 나타난다. 농업의 공익적 기능(non-trade concerns)으로 나타나는 홍수 방지, 지하수 함양, 자연경관 보호 등 정(正)의 효과만이 아니라 지하수 오염, 토양침식, 생물다양성 상실 등 부(負)의 영향이 농업생산과 밀접한 관계를 갖는다. 그러나 이러한 부문은 대부분 시장실패(market failure)로 나타나기 때문에 시장경제에서 나타나는 산업간의 연관효과(linkage effect)로만 설명하기는 어렵다.

경제발전 과정에서 나타나는 농업의 역할은 단순히 폐쇄경제(closed economy)와 시장경제를 중심으로 산업간의 연관효과를 보아서는 안 된다. 개방체제에서 농업생산의 비교역적 기능을 포함한 산업간의 효과는 다르게 나타나며 따라서 경제발전을 위한 농업의 역할도 달라지기 때문이다. 농업은 지역의 균형발전을 위한 중심축이 되며 자본제 시장경제의 경기변동으로 나타나는 침체에 시장경제의 충격을 완화시켜 줄 수 있는 완충(buffering) 역할을 할 수 있다. 이러한 농업의 역할은 시장경제에서 가격기구로 파악하기 어려운 비시장경제적 역할을 수행하는 것이며, 농업발전은 경제발전을 위한 새로운 선도부문(leading sector)으로 역할이 재인식 되어야 한다는 사실이 강조되어야 한다. 이러한 관점에서 경제발전을 위한 농업의 역할에 대한 재인식은 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다. 농업의 역할은 경제의 구조변화에 따라 달라지기 때문에 경제발전 단계에 따라 농업의 역할을 달리 접근해야 한다는 것이다.

Ⅲ. 접근방법과 시기구분

1. 접근방법

한국의 경제발전 단계에 따라 농업의 역할을 규명하는 과제는 비록 서술적으로는 가능하나 이를 계량화하기는 쉽지 않다. 그 이유는 자료의 미비만이 아니라 앞서 이론적 검토에서 본 바와 같이 경제학의 패러다임에 따라 접근방법이 다르며 계량화가 어려운 요인들이 포

함되기 때문이다.

조선조 말기의 자본제 맹아 문제나 해방 이전 일제 식민지 시대의 근대화에 대한 다양한 논쟁은 단순히 경제발전을 위한 농업의 역할보다는 조선조 말기 봉건제 농업의 성격 규명이나 식민지 농업의 일본 자본주의에 대한 역할 등 보다 포괄적인 역사적 접근방법을 통해 이루어져야 할 것이다(이호철, 1979). 그러나 일제 식민지하 농업생산력의 증대나 식량부족으로 인한 우리 농민들의 고통은 단순한 농업문제가 아닌 것은 분명하다.

해방 이후 우리나라 경제발전을 위한 농업의 역할은 농업노동의 이동, 국내 자본형성과 농업부문의 저축기여 등 경제발전 초기 단계에서 나타나는 수동적인 농업의 기여에 대한 분석적 접근이 가능하다. 그러나 농업부문에서 조달한 인간자본(human capital) 형성이 경제발전에 미친 영향에도 불구하고 이에 대한 실증적 분석은 이루어진 적이 없다. 이러한 인간자본 형성은 농업분야에서 조달한 일반적인 교육에 의한 인간자본 형성만이 아니다. 농업분야의 교육을 받고 농업 이외의 분야에 취업하는 노동력에 의해서도 이루어졌다. 이러한 접근은 실증분석보다 서술적 접근이 가능하다.

경제발전 초기 단계에서 농업잉여의 이전은 노동력이나 자본축적의 형태만이 아니다. 시장가격기구를 통한 부등가교환이나 정부 개입에 의하여 농업잉여의 이전이 이루어졌다. 이것은 국내저축(domestic saving)이나 외환저축(foreign exchange savings)과 같은 가시적 이전(visible transfer) 형태만이 아니라 상품가격 변화, 요소가격(wage and rent) 변화, 환율 변화(change in the exchange rate)를 통한 비가시적 이전(invisible transfer)의 형태로 이루어진다. 경제발전의 초기 단계에서 경제발전은 어떻게 농업잉여를 형성하고 이를 이전하며, 이를 공업발전에 이용할 수 있느냐에 달려 있다. 사실 아프리카를 대상으로 Computable General Equilibrium(CGE)에 기초한 Social Accounting Matrix(SAM)에 의해 실증분석한 결과는 가시적 이전보다 비가시적 이전에 의한 농업잉여의 기여가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 물론 외국의 식량원조나 농산물 수입에 의한 개방경제 단계 또는 수출주도에 의한 고도 경제성장 단계에 접어들면서 농업의 역할은 달라질 수밖에 없다. 외국의 식량원조나 농산물 수입에 의한 개방체제에서 공업화에 의한 경제성장은 농민의 후생감소를 통하여 이루어진다. 경제발전에서 농업의 역할은 단순한 노동력의 이동만이 아니라 농촌의 빈곤을 감소시키고 농민의 후생을 증진시킨다는 보다 적극적인 의미를 갖는다.

경제발전이 고도화되는 단계에서 농업은 기술 위주의 농업이나 환경 위주의 농업으로 변모한다. 경제발전을 위한 농업의 역할은 시장경제보다 비시장경제적 요인으로서 비교역적 기능이 중요하게 된다. 농업의 비교역적 기능에 대한 역할은 농업발전에 대한 역할의 직접적인 평가보다 비교역적 기능의 시장가치로써 평가할 수 있다.

이처럼 경제발전 단계에 따라 농업의 역할이 달라지므로 지난 20세기 100년의 한국 경제발전 단계의 시기구분이 필요하며, 각 시기에 따라 농업의 역할을 파악해야 할 것이다. 한국의 경제발전은 다음과 같은 4시기로 구분할 수 있다.

한국 농업의 성장을 보면 1900년대부터 1960년대 초기까지 농업 성장은 투입물에 의하여 주도된 자원 위주의 농업이었다. 그러나 1945년 해방을 분기점으로 그 이전은 식민지 시대의 농업, 그 이후는 해방 후 혼란과 전쟁, 원조와 복구의 정체기로서 1961년 5·16 전까지 혼돈 속에서 적극적인 경제개발보다 정치·사회적인 불안을 해소하고 외국의 원조에 의하여 생존에 필요한 물자 확보에 주력한 시기가 된다. 따라서 1901-1945년을 제1기, 1945-61년을 제2기로 구분한다. 제3기는 1961년부터 박정희 정권과 경제개발 5개년계획이 시작되고 수출주도형 공업화에 의한 경제발전이 본격화된 시기로서 이때부터 농업의 성장도 투입물보다 농업기술에 의하여 주도되는 기술 위주의 농업시기이다. 이 시기에 통일벼 개발에 의하여 주곡 자급이 이루어지고 개방을 위한 본격적인 경제발전의 도약기에 접어들어 1961-1983년까지를 제3기로 보았다. 제4기는 1983-2000년으로 시장개방이 진전되고 자원배분에 대한 정부의 직접개입이 축소되어 금융 및 자본자유화가 이루어진 시기이다.

따라서 제1기와 제2기를 전통적 농업의 경제발전 초기 단계라 한다면 제3기를 전환기라 할 수 있고, 제4기를 본격적인 대외개방과 고도성장에 들어선 시기로 볼 수 있다. 이에 따라 각 시기별로 농업이 경제발전에서 어떤 역할을 했는가를 살펴보고자 한다.

2. 시기별 농업생산, 투입 및 생산력 추이

지난 100년 동안 한국 농업생산의 성장은 1918-71년을 대상으로 한 반성환(1974)의 추정 이후 박정근(2002)에 의하여 1918-2000년까지 82년간에 걸친 장기분석이 이루어져 시대구분에 따른 농업의 총생산 투입과 생산력 변화를 살펴볼 수 있다. 이 연구에 따르면, 한국 농업은 지난 1918-2000년의 82년에 걸쳐 연평균 2.11%의 성장률을 보였으며 투입물은 1.01%, 생산성은 1.09%의 연평균 성장률을 나타냄으로써 투입물의 기여는 48.19%, 생산성기여는 51.8%를 보였다.

이를 시기별로 보면 1940년까지 식민지시대 농업생산성의 성장률은 부(負)였으며 농업생산의 성장은 전적으로 투입물에 의하여 이루어진 자원 위주의 농업을 나타낸다. 1940-60년까지는 농업 총생산의 연평균 성장률은 1.50%, 투입물은 0.89%, 생산성은 0.61%로서, 생산성보다 투입물의 성장에 의존하여 자원 위주의 농업생산을 크게 벗어나지 못하였다. 그러나 1960-80년은 연평균 성장률이 3.41%, 투입물 0.65%, 생산성 2.49%로 생산성의 기여율이

75.53%를 보여 한국 농업생산은 자원 위주의 농업에서 벗어나 과학기술 위주의 농업으로 변모하였다. 1980년대 이후 개방시대의 농업에 접어들면서 농업생산의 성장률 2.27%, 투입물 0.65%, 생산성 1.60%로 약간 낮아졌으나 농업생산의 성장은 생산성에 의하여 주도되었다.

표 1. 농업 산출, 투입 및 총생산성 성장률과 상대적 기여(5개년 이동평균)

	성장률			상대적 기여	
	산출(①)	투입(②)	생산성(③)	투입(②/①)	생산성(③/①)
1920-1940	1.00	1.44	-0.44	-	-
1940-1960	1.50	0.89	0.61	59.33	40.67
1960-1980	3.41	0.90	2.49	26.47	75.53
1980-1998	2.27	0.65	1.60	29.00	71.00
1920-1998	2.11	1.01	1.09	48.19	51.81

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장 1918-1971』, 한국개발연구원
 2) 농림통계연보

투입물은 토지와 노동 같은 전통적인 투입물과 비료, 농약, 농기계, 신품종 등 근대적 투입물로 나눌 수 있다. 식민지시대인 1920-45년에는 노동과 토지는 증가했다. 그러나 해방 후 1945-61년 기간에는 농업노동은 증가했으나 토지는 계속하여 감소하였고 그 이후에는 노동과 토지는 계속 감소추세를 보였다. 이에 비하여 비료, 농약, 농기계 등 근대적인 농업투입물은 지속적으로 증가했으며, 특히 1960년 이후 크게 증가한 사실을 볼 수 있다.

표 2. 전통적 농업투입물의 성장률(5개년 이동평균)

	농업인구	노동	재배면적			경지면적
			논	밭	총계	
1920-1940	0.88	0.38	0.36	-0.25	0.09	0.44
1940-1960	1.47	0.91	-0.12	-0.50	-0.28	-0.23
1960-1980	-1.46	-1.57	0.38	0.38	0.38	-0.37
1980-1998	-4.81	-3.65	-0.67	-0.91	-0.77	-1.60
1920-1998	-0.89	-0.92	0.01	-0.31	-0.12	-0.41

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장 1918-1971』, 한국개발연구원
 2) 농림통계연보

표 3. 근대적 농업투입물의 성장률(5개년 이동평균)

	단위: %						
	비료	농약	제재료	농기계	종자	구입사료	총계
1920-1940	16.84	16.88	1.00	12.99	8.25	-	9.33
1940-1960	0.09	4.63	0.56	2.87	2.12	-	4.33
1960-1980	6.58	21.45	12.85	13.02	2.99	3.26	5.83
1980-1998	5.06	9.26	8.89	14.67	4.40	7.82	8.60
1920-1998	7.23	13.35	5.72	10.93	4.53	7.60	7.13

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장 1918-1971』, 한국개발연구원
 2) 농림통계연보

농업생산성은 토지생산성과 노동생산성으로 나누는 바 한국 농업생산의 생산성 변화 경로는 1960년대까지는 토지생산성과 노동생산성이 같이 상승했으나 1980년대 이후에는 노동생산성의 증가가 빠른 속도로 진행하였다.

표 4. 농업 노동생산성, 토지생산성, 토지-노동비율(5개년 이동평균)

	생산성 성장률		토지-노동비율
	노동생산성	토지생산성	
	1920-1940	0.62	0.91
1940-1960	0.58	1.79	-1.18
1960-1980	5.05	3.01	1.98
1980-1998	6.27	3.19	2.99
1920-1998	3.06	2.24	0.80

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장 1918-1971』, 한국개발연구원
 2) 농림통계연보

IV. 한국의 시기별 경제발전과 농업의 역할

1. 제1기(1901-1945): 일제 식민지시대 농업기

일제 식민지시대 농업이 한국 경제의 근대화에 어떤 역할을 했는가는 식민지시대 한국의 경제발전을 보는 시각에 따라 달라진다(이호철, 1979). 따라서 조선 말기와 식민지시대 농업의 성격 구명에서 출발해야 할 것이다. 그러나 일제 식민지시대 한국 농업이 식민지 모국인 일본의 자본주의 경제발전에 미친 역할은 분명하다.

표 5. 일본의 쌀 생산과 수입량의 추세(1898-1945)

	국내쌀생산량 (1,000석)	수입량 (1,000석)	1인당 쌀 소비량 (석)
1898-1903	40,907	2,131	0.950
1904-1909	47,227	3,696	1.035
1910-1915	51,379	2,796	1.037
1916-1921	57,946	4,254	1.124
1922-1927	57,298	8,601	1.122
1928-1933	60,741	9,870	1.087
1934-1939	63,276	12,357	1.089
1940-1945	62,192	8,599	0.977

자료: 박진환(1982), 『일본의 공업화과정에서의 농업과 식량문제』, 농협대학 농협발전연구소

Hayami & Ruttan(1971)은 1920-35년 기간 중 일본의 쌀 생산기술이 한국과 대만에 전파되어 농업생산력이 증대되었다고 보았다 증가된 식민지의 쌀이 일본 본국에 수입되어 일본의 쌀값 하락을 초래했다는 것이다. 이 과정을 살펴보면 일본은 공업화 과정에서 국내 쌀 소비가 생산을 앞지르기 시작하여 식량부족 문제에 부딪치게 되었다 따라서 모자라는 국내의 식량을 메우기 위하여 식민지에서 쌀 수입을 늘려야 했다. <표 5>에서 볼 수 있듯이 일본의 국내 쌀 생산량은 계속 늘어남에도 불구하고 수입쌀의 수량도 크게 늘었다

1918년 일본 전역에서 쌀 부족 때문에 일어난 ‘쌀 소동’을 계기로 식량부족에 대처하기 위하여 대만과 한국 등 식민지에 기술전파를 통하여 쌀 생산을 높인 결과라는 것이다 사실 일본 식민당국은 1920년 「산미증식계획」을 시작하여 개간사업, 품종개량, 수리시설 확충 등에 대한 투자증대는 1940년 초까지 지속되었다.

일본이 공업화 과정에서 식민지 쌀 수입에 의하여 이룬 쌀값 안정은 식량구입을 위한 외화의 절약으로 공업화를 촉진하여 결과적으로 식민지 농업은 일본의 경제발전에 지대한 역할을 한 것이다. 그러나 식민지 시대 쌀의 증산은 일본의 공업화에 기여한 것이며 한국 내의 미곡소비량은 크게 줄어들어 대일본 쌀 수출이 일제 식민통치의 결과임을 여실히 보여 준다. 사실 1931-35년에 한국에서 생산되는 쌀 총 생산량의 50% 이상이 일본으로 이출되었다. 이러한 대 일본 쌀 수출은 자본제 시장기구보다 일제 식민 통치력에 의한 공출 등 강제적 방법에 의하여 이루어졌다.

<표 6>에서 일제시대 한국의 쌀 생산과 소비량을 비교해보면 1920-25년에 비하여 1925-30년에 쌀 생산량은 거의 비슷하나 소비량과 1인당 소비량은 감소한 반면 수출량은 크게 늘었고, 특히 소비감소에 의한 수출량의 증가가 대폭 늘어난 사실을 알 수 있다

표 6. 일제시대 한국의 쌀 소비 실태(1920-1933)

단위: 인, 석

	총인구	생산량	소비량		수출량	소비감소에 의한 수출량
			총소비량	1인당 소비량		
1920-24	19,541,922	14,523,013	11,135,424	0.6438	3,382,466	1,267,466
1925-29	18,987,185	14,917,233	9,055,122	0.4769	5,862,111	4,370,716
1930-33	20,234,303	17,398,055	10,021,525	0.4953	7,376,530	4,286,151

주: 1) 1920-24년 이후는 수입량을 모두 무시함.
 2) 東畑精一·大川一司(1935), 『朝鮮米穀經濟論, 日本學術振興會』, pp.106-107
 3) 소비감소에 의한 수출량은 산미증식계획 직전5개년 평균 1인당 쌀 소비량(0.7071석)이 그 후에도 유지되었다는 가정 하에서 쌀 이출량의 계산을 통해 본 쌀 소비량에서 추계
 자료: 이호철(1979)

한편 이 시기 일본의 쌀값 하락은 단순한 일본기술의 이전에 따른 식민지 쌀 증산과 이를 수입한 일본의 쌀 공급증가 때문만이 아니라 당시 세계공황의 영향으로 공산품 생산 고용, 임금, 물가수준의 하락에 따른 거시경제적 영향을 간과할 수 없다고 지적되기도 하였다(김준보, 1972). 또한 일제 식민지 시대 일본 농업기술의 이전에 따른 쌀 생산력 증가는 한국 농업의 주류를 이룬 소농이나 소작농보다도 일본인 경영의 대농장을 중심으로 이루어졌다는 사실도 간과할 수 없다. 결국 일제 식민지 시대 농업에서 일본 농업기술의 이전에 의한 한국의 쌀 생산력 증가는「산미증식계획」 등 일제 식민정책의 제도적 뒷받침으로 이루어졌다. 일제는 또한 1933년 「미곡통제법」을 제정하여 미곡 구매에서 최고가격과 최저가격 설정, 미곡과 잡곡의 수입량 상시 통제, 정부미의 매입·매도와 저장 등을 규정함으로써 한국산 미곡의 일본 이입을 통제하였다.

그 후 일제는 1937년 중일전쟁과 태평양전쟁 등 전쟁을 확대하면서 군량미를 비롯하여 식량이 부족해지자 1939년 「미곡배급조합통제법」을 제정하여 전면적인 양곡공출제를 실시하였다. 한국의 대일 쌀 수출은 강제 공출과 같은 식민 통치력에 의해 식민지 농민의 후생은 고려하지 않고 본국인 일본의 공업화와 식량조달에 기여한 것이다. 일제시대 한국의 식량부족으로 인한 농촌의 궁핍상은 주지의 사실이다 이것은 역사적으로 식민지 경제의 특수한 상황에 기인한 결과일 뿐이다 전통적으로 식민지에서 경제발전은 사회경제적 체제의 변화보다 ‘자원의 개발’이라는 단순한 의미로 사용된 것은 이러한 현상을 말하는 것이다

2. 제2기(1945-61): 해방 후 자원 위주의 농업기

해방 후 미군정과 이승만 정권하에서 한국 경제는 농업생산이 국민경제의 중심을 이루었

다. 당시는 귀환동포 및 한국전쟁에 의한 피난민의 대량 유입과 낮은 농업생산력으로 언제나 식량부족에 처해 있었으며, 미국 원조에 의한 양곡 도입이 가장 중요한 정책수단이 되었다. 더구나 해방 후 통화 팽창으로 인한 초고속 인플레이션에 대한 대책으로 양곡 확보와 농산물 가격 억제가 정부의 경제정책 중 최우선 과제였다 따라서 이 때의 경제정책은 곧 농업정책을 의미하며 농업정책은 곧 양곡정책이라 할 수 있었다

근대적 유통구조가 이루어지지 않은 상태에서 정부는 농지세 물납 양비교환, 농지상환곡 등 외형적으로는 조세나 재정의 형태를 취하여 양곡을 수집하고 이를 방출하였다. 그러나 실제 내용은 일제 식민지 시대 현물의 공출이나 배급과 다름없이 소농경제를 압박하였다. 왜냐하면 이 시기 농촌경제의 실상은 과중한 현물의 납부로 춘궁기에 절량농가가 속출하였기 때문이다. 따라서 추수하기 전에 쌀이나 보리를 미리 파는 입도선매나 청전매매에 의하여 생계를 이어가는 농민들은 1-2개월 동안에 이자율이 50% 정도의 장리쌀을 빌리는 것과 다를 바 없어 기아와 부채에서 벗어나기 어려웠다.

1952년 강원도를 제외한 전국의 입도선매는 374,840건에 총 부채액이 8,989,443원에 이르렀다. 1953년 정부가 추산한 절량농가는 전국 농가호수 2,233,562호 가운데 1월말 60만호, 3월말 80만호, 5월말 110만호로, 춘궁기에는 전농가의 50% 가까이가 식량이 부족한 실정이었다.

이와 같은 식량 부족은 1956년부터 PL480호에 의한 미국 잉여농산물 도입에 의하여 어느 정도 완화되기도 하였으나 국내 곡물가격의 폭락으로 쉐레현상을 가속화시키고 특히 맥류 생산에 결정적인 영향을 주었다.

그러나 1949년 농지개혁법이 공포되고 1950년에 농지개혁이 실시되어 당시 전농가의 67%를 차지하던 소작농들에게 토지를 분배하게 됨으로써 경자유전의 원칙에 의한 자작농 창설이 이루어졌다. 비록 농지개혁으로 분배된 농지는 32만정보였으나 지주들의 방매, 귀속 농지를 합하여 소작지의 9% 이상이 자작화하였다(김성호 외, 1989). 그러나 농업생산력은 영세소농의 노동집약적인 생산방법으로 낮은 수준을 나타냈다.

1950년대의 산업정책은 수출보다 국내의 생활필수품을 공급할 수 있는 수입대체를 위하여 고율관세가 부과되고 재정 안정화를 통한 만성적 인플레이션 수습과 전쟁으로 파괴된 생산시설의 복구가 당면과제였다 따라서 농업은 경제발전을 위한 적극적인 역할보다도 경제의 안정화를 위한 희생이 주된 역할이었다. 경제안정을 위한 농업의 희생은 정확하게 계측하기는 어려우나 두 가지 접근방법으로 설명할 수 있다. 먼저 수출과 수입이 제한되는 봉쇄경제 체제에서는 농산물 가격과 공산품 가격의 교역조건이 낮아지면서 시장기구를 통하여 농업이 희생되는 측면과 정부수매로 인해서 농민들이 직접적으로 입는 손해로 파악할 수 있다.

김준보(1967)는 1945-65년의 곡물가격과 비료가격의 비교를 통하여 해방 후 쉼레 현상이 지배적이었음을 지적하였다. 다음 <표 7>에서 보면 해방 이후 한국전쟁 초기까지 곡가에 비하여 비료가는 3배 이상 높은 수치를 보였으며, 50년대 중반기에는 약간 낮아진 추세를 보이다가 다시 60년에 이르기까지 2배 이상을 보여 이 시기 시장가격기구를 통하여 농업생산물의 교역조건이 불리해진 단면을 볼 수 있다

한국전쟁 후 물가를 안정시키고 소비자들의 생계를 보호하기 위한 조처는 시장가격기구가 아닌 정부의 강제적 방법에 의존하였다. 미군정하 1946년 「미곡수집령」에 의하여 농민으로부터 미곡을 수집하여 도시 소비자들에게 배급하였다. 1951년 「임시토지수득세법」은 토지수득에 대한 조세를 현물로 납부하게 하는 제도이며 그 외에도 미곡과 비료를 교환하는 양비교환제도 등이 있었다. 그러나 농지상환곡의 수납 실적이나 양비교환 실적은 크게 부진하였다. 그 이유는 농지상환과 양비교환에 적용된 정부가격이 시중가격의 약50%에 불과했

표 7. 곡가지수와 비료가지수

	곡가지수(A)	비료가지수(B)	B/A
1945	88.6	192.3	217.0
1946	446.1	1,484.5	332.8
1947	807.3	3,023.9	374.6
1950	410	910	222.0
1951	2,064	6,136	297.3
1952	7,305	7,987	109.3
1953	7,567	8,449	111.7
1954	6,077	8,449	139.0
1955	14,587	14,825	101.6
1956	156.7	346.5	221.1
1957	182.0	363.8	200.0
1958	149.3	363.8	243.7
1959	131.1	363.8	277.5
1960	154.1	363.8	236.1
1961	124.2	102.1	82.2
1962	132.8	112.2	84.6
1963	214.6	112.0	52.2
1964	271.5	139.3	51.3
1965	247.8	201.2	81.2
1966	259.1	201.2	77.7

주: 1945-47년은 1945년 8월 기준, 1950-55년은 1947년 기준, 1956-60년은 1955년 기준, 1961-66년은 1960년 기준.

자료: 김준보(1967), 김학은(1989)에서 재인용

기 때문이다. 당시 명목상의 일반매입도 외형적으로는 농민의 자유의사에 의한 것으로 되어 있었다. 그러나 실제로는 영농자금 등 제도금융의 우선적 대출을 조건으로 행정력을 동원한 강제매입이나 다름없는 것이 그 당시의 실상이었다 따라서 문팔용(1980)은 정부의 저곡가 정책과 강제수매로 인하여 전체 생산농가가 입은 손해액을 1950-55년의 6년간 약 50억원으로 추정하였다(표 8 참조).

식량부족은 1956년부터 PL480호에 의한 미국 잉여농산물 도입에 의하여 어느 정도 완화되었다. 그러나 국내의 곡물가격은 폭락하여 앞서 본 바와 같이 쉼레 현상을 가속화시켰다 정부는 단경기의 곡가 폭등과 수확기의 곡가 폭락을 막아 곡가의 연중 평균차를 줄이기 위하여 1957년 미곡담보 용자제도를 실시하였다. 그러나 농민들의 처지는 별로 나아지지 못했고 절량농가나 고리채에 시달리는 농가가 대부분이었다 미국 잉여농산물 도입이 국민식량의 공급과 국제수지 압박을 어느 정도 완화시켜 경제안정에 기여한 것은 사실이다 그러나 이로 인한 곡가 하락으로 농민들의 생산의욕이 꺾이고 농업투자를 기피하게된 부정적 효과도 부인할 수 없다.

실제로 이 시기의 농업생산은 식민지시대의 농업생산에 비하여 높은 성장률을 보였고 농업생산성도 높았다. 그러나 농업생산의 성장이 생산성보다 농업투입에 주로 의존하는 자원 위주의 농업을 벗어나지 못했으며 농업생산성도 노동집약적인 토지생산성 위주의 농업이었다. 따라서 국민의 식량이 절대 부족한 시기에 농업의 경제발전에 대한 역할은 식량공급으로 국민생활을 안정시키는 데 기여하는 것이었다 이것은 농업기술 개발과 생산성 증대로 농업잉여의 창출에 의한 이전이라기보다는 낮은 농산물 가격의 쉼레와 정부의 양곡정책을 통한 농민의 희생에 의해 이루어진 것으로 볼 수 있다 또한 계량화하기는 어려우나 이 시기에 농촌의 인간자본(human capital) 형성에 의한 성장잠재력도 농업의 경제발전을 위한 역할로 볼 수 있다(김동희, 1980).

표 8. 정부수매로 인한 농민의 손해액 추정(1950-55)

	수매량 (M/T)	시장가격 (원/80kg)	정부수매가격 (원/80kg)	가마당 손해 (원/80kg)	총 손해 (백만원)
1950	538	52.30	16.40	35.90	241.4
1951	266	157.50	65.37	92.13	306.3
1952	268	447.50	200.62	246.88	827.0
1953	400	350.00	200.62	149.38	746.9
1954	333	581.00	308.33	272.67	1,135.0
1955	246	962.00	390.56	571.44	1,757.2

주: 11월-1월의 평균가격임.

자료: 농수산부, 『양곡통계연보』, 1964년에서 계산(문팔용, 1980).

3. 제3기(1961-1983): 과학기술 위주의 농업기

이 시기에 박정희 정권하 경제개발5개년계획이 시작되었다. 이 시기는 농촌이 피폐하여 국내 자본축적이 이루어지지 않았기 때문에 대일 청구권 자금과 해외차관에 의한 자본도입으로 공업화를 촉진하여 고도 경제성장이 이루어진 시기이다 이 때 노동집약적 경공업을 중심으로 한 수출 위주의 공업화가 몇몇 성장거점 지역을 축으로 이루어지면서 농촌노동력의 이농에 의한 도시화·공업화가 빠르게 진행되었다. 따라서 1968년부터 농촌인구의 상대적 비율이 감소하기 시작했으며 1971년부터는 농촌의 절대인구가 감소하여 공업화 위주의 경제성장 과정에서 2중구조의 해소가 시작되었다

원조자금 배분을 둘러싼 특혜나 차관 도입 과정에서 기업들은 국가권력과 밀착하고 대기업 위주의 공업화 정책은 빠른 경제성장과 함께 이 시기에 재벌기업의 기틀을 다지게 했다 증산을 목표로 한 농업정책은 과거와는 달리 자급식량의 공급만이 아니라 경제발전을 위한 저임금과 그에 의한 수출확대나 외화절약의 성격을 갖게 되었다

당시 수출을 주도한 대기업들은 해외 수출의 벽을 뚫지 못하자 아직까지 내수시장에서 가장 큰 몫을 차지하고 있는 농촌에 눈을 돌려야 했다. 1986년 10월 대기업들의 모임인 전국경제인연합회는 곡가 및 양곡정책 방향에 관한 의견서를 발표하여 정부에 고미가 정책을 촉구하였다. 그러나 그 목적은 그 당시 해외 수출 경쟁력이 낮은 상품의 판매시장 확대를 도모한 것으로서, 고미가에 의한 농가소득 증진으로 내수시장 확대를 시도한 것이 고미가정책의 계기가 된 것이다.

사실 1960년대 초를 전환기로 한국 농업은 그 동안의 자원 위주의 농업생산으로부터 과학기술 위주의 농업으로 전환하였다 이것은 비료, 농약, 농기구 등의 투입물을 시장에서 구입하여야 하며, 농산물 시장뿐만 아니라 투입물 시장이 크게 부각되기 시작한 사실을 의미한다. 따라서 자급 위주의 농업에서 시장 위주의 농업으로 변모하고 있는 것이다 공업화의 진전으로 비료의 자급을 이루고 농협을 통한 비료의 공급이 비교적 원활하게 이루어졌다 이 시기에 농업생산의 성장이 가장 높은 성장률을 보였으며 농업생산에 대한 생산성의 기여가 75%를 넘어 농업생산의 성장은 농업생산성의 성장에 의하여 주도되었다

제1차 경제개발 5개년계획(1962-66)에서 농업분야의 목표는 식량증산과 농업생산 과정의 근대화였다. 식량증산을 위하여 개간 및 간척사업에 의한 농지 확대 경지정리 및 관배수 사업에 의한 생산기반정비에 역점을 두었다 또한 기존의 농사원을 농촌진흥청으로 재발족하여 농업생산성 향상을 위한 연구·지도·보급사업을 일원화하였다.

도시화·공업화의 진전과 경제성장에 따른 국민소득 상승은 전통적인 식품 소비구조를

점차 변화시켰으며, 농업에 대해 식량뿐만 아니라 공업원료의 공급과 농산물 가공부문의 필요성을 점증시켰다. 뿐만 아니라 농가에서도 생산량보다 소득이 중시되기 시작했고 도시가 구와 농가간의 소득격차가 새로운 관심사로 부각되기 시작했다

정부나 농민들도 주산단지, 경제작물 생산 등 상업적 영농에 눈을 뜨게 되어 1967년 공업원료작물 예시가격제를 실시하고 농어촌공사를 발족시켜 농수산물의 저장·가공·처리업무를 수행하게 하였다.

제2차 5개년계획 기간(1967-71)에는 식량증산을 위한 경지 확장과 수리시설 확충 생산성 향상을 위한 종자개량, 지력증진, 기계화 조성에 역점을 두었다. 또 농업기반 조성사업과 농촌 생활환경 개선을 통한 농촌근대화를 촉진시키는 데 주력하였다 특히 1960년대 중반부터 농촌진흥청은 품종개량 연구에 착수하여 1969년에 통일벼를 교배, 육성하는 데 성공하였다.

제3차 5개년계획(1972-76)이 시작된 1972년에 유신정권이 들어서서 중화학공업과 새마을사업을 중심으로 국가 주도의 고도성장정책이 계속 추진되었다. 이러한 기조는 그동안 노동집약적 경공업 중심의 수출주도가 원자재 및 자본의 대외 의존을 심화시켜 국제수지의 적자가 크게 확대되었기 때문에 수출주도의 고도 경제성장을 지속하기 위한 수단이었다 이 시기에 국민총생산 중 농림어업의 구성비가 광공업보다 낮아지기 시작했고 농업정책의 제1의 목표는 저곡가에 의한 저임금을 위하여 주곡자급과 곡가의 안정적 적정선 유지에 두어졌다. 이 때부터 통일벼의 보급과 재배기술의 확대가 정부 주도 아래 하향식으로 이루어져 쌀 생산의 자급은 어느 정도 달성되었다. 그러나 소득상승에 따른 식품소비의 구조변화로 식량의 대외의존도는 오히려 높아졌다.

한편, 급격한 이농에 의해 농촌노동력 부족이 심각해짐으로써 농업기계화 문제가 대두되고, 농업생산에서 노동생산성 증가가 토지생산성 증가를 앞지르기 시작했다며 신품종 통일벼의 보급으로 비료 투입이 늘어나고, 이에 따라 병충해로 인한 농약수요가 급증함으로써 비료·농약·농기계 등 투입물시장의 중요성이 본격화되었다 1976년까지는 통일벼 보급과 재배기술 확대에 따라 주곡자급이 달성되었으며 고미가정책, 정부수매량의 확대로 농가소득이 늘어났다. 생산기반 확충을 위한 대단위 농업종합개발사업이 시작되었고 농업노동력 감소에 대처하기 위하여 동력경운기, 농약살포분무기, 양수기, 탈곡기 등 농업기계화가 촉진되었다.

그 결과 주곡자급을 위한 증산과 곡가의 적정선 유지라는 농정목표는 어느 정도 달성되어 춘궁기의 질량농가나 곡가의 계절적 폭등과 폭락 현상은 어느 정도 극복되었다 그러나 농산물유통에 새로운 문제가 대두되기 시작했다 왜냐하면 경제성장에 따라 상업적 영농이 확대되고 농어민 소득증대 특별사업의 추진에 따라 경제작물이 증산되었으나 적절한 유통

환경의 개선이나 유통정책이 뒤따르지 못함으로써 농산물 가격파동이 거듭되고 농가소득의 불안정이 가중되었기 때문이다. 더구나 판로나 가격에 대한 정확한 예측도 없이 소득증대 목표를 앞세운 농정은 과잉생산을 유발하였고, 생산비 이하의 낮은 수매가격이나 수매 약속의 불이행은 농정불신의 원인이 되었다.

비닐하우스 등 기술개발로 연중 생산되는 고등채소나 시설원예 소비가 늘어난 과수와 축산물은 정부의 주산단지 조성사업이나 복합영농 정책에 따라 급격히 늘어났지만 적절한 유통정책과 연계되지 못하고 채소파동, 돼지파동 등을 되풀이하여 농민들의 농정불신은 더욱 깊어졌다. 그 뿐만 아니라 이러한 가격파동의 반복으로 농가의 부채는 날로 누적되어 해방 후 혼란기의 농가부채나 절량농가와는 성격과 규모를 달리하였다. 1970년대 말 본격적인 무역자유화의 확대에 따라 수입농산물의 급속한 증가에 의하여 농산물 가격의 폭락 현상은 더욱 심화되었다.

1969년부터 실시하여 1972년에 본격화한 이중곡가제는 생산자와 소비자를 동시에 보호하고 일반물가를 안정시키기 위한 정책이었다. 그러나 매입가격과 방출가격의 역차(逆差)가 해가 갈수록 커짐에 따라 이로 인한 양곡기금의 결손은 재정 적자의 누증을 가져왔다. 또한, 정부의 매입가 인상과 수매규모의 확대에 따라 자금소요 규모가 커졌다. 물가 안정을 위해 실시한 이중곡가제는 이로 인한 양곡관리 적자의 대부분을 중앙은행으로부터 차입하는 방식으로 조달했기 때문에 통화증발을 가져와 결과적으로는 물가 불안을 가져오게 된 것도 사실이다.

1960년대 이후 농공간의 교역조건은 제2기의 쉼레 현상과는 달리 주곡자급과 국내시장 확대를 위한 고미가정책에 힘입어 농가의 판매가격지수가 구매가격지수보다 높아져 유리한 것으로 나타났다. 비록 다른 시각이지만 앞서 본 김준보(1967)의 곡가지수와 비료가지수도 1960년 이후에는 역쉐레 현상을 보여 “1960년대에 이르자 정치적 변혁과 아울러 농촌의 위기적 국면을 그의 가격적 교역조건으로 하여금 이 이상 불리성이 추가될 수 없을 만큼 극점에 달한 것이 진실이라 할 수 있다. 그리하여 1961년 이래 위의 쉼레곡선은 부득이 고개를 수그렸으며…다소의 역쉐레 현상마저 보인…” 결과로써 해설하고 있다(김준보, 1967). 1960년대 이후 농공간의 역쉐레 현상은 이승윤 외(1969), 문팔용(1980)² 등의 실증적인 자료에서 입증되고 있어 제3기의 농산물 가격은 공산품 가격에 비하여 상대적으로 높았다는 것을 인정할 수 있다.

² 그러나 문팔용(1980)은 생산성 향상이 낮은 농업부문의 생산물 가격이 상대적으로 오르지 않는다면 그것은 생산성 상승 속도가 빠른 공업부문의 생산물 가격에 비해 상대적으로 떨어졌다는 사실을 지적하였다.

1970년대 초까지 농가 소득이 도시근로자 소득에 크게 미치지 못했으나 60년대 초부터 수매가 인상과 농업에 대한 각종 지원으로 농가의 상대적 위치가 상승하는 추세를 보여 74년부터는 농가 소득이 도시근로자 가구 소득을 앞지르기 시작하였다

제3기에 한국의 경제성장과 농업의 실상이 이렇다면 이 시기에 경제발전을 위한 농업의 역할은 무엇이었는가? 이 시기에 한국 경제는 고도의 성장을 이루었고 농업도 과거의 자원 위주에서 과학기술 위주의 농업으로 변모하여 비교적 높은 성장을 이루었다 이러한 고도 성장에 농업은 노동력을 공급하였으며, 농업소득의 증대가 공업화를 촉진시키기 위한 국내 시장을 제공한 것은 사실이다. 농촌의 절대 인구가 1971년부터 감소하였으며 그 이후에도 이 농이 빠른 속도로 진행되었기 때문이다. 또한 주곡을 자급하게 됨으로써 식량 수입을 위한 외화를 절약하게 된 것도 공업화를 위한 농업의 기여로 평가할 수 있을 것이다 이러한 농업의 역할을 계량적으로 분석하기는 쉬운 일이 아니다

그러나 국내 자본형성을 위한 농업의 역할에 대해서는 1958-75년 자료를 이용하여 국내 자본형성과 농업부문의 저축 기여도를 계측한 반성환 외(Ban, Moon and Perkins, 1980)의 연구 결과를 검토하여 볼 수 있다. <표 9>에서 알 수 있듯이 1960년까지 농가 저축률은 부(負)의 값을 보인다. 앞 절에서 살펴보았듯이 해방 후 혼란기와 한국전쟁 후에는 절대적으로 식량이 부족하여 절량농가가 속출하였기 때문에 농가 저축률이 부(負)의 값을 보인 것은 당연한 일이다. 1962년부터 농가 저축률은 정(正)의 값을 보이며 1970년대 이후에는 6% 수준까지 상승하는 경향을 보인다. 이처럼 농가 저축률이 국내 총생산에 대한 국내 자본형성의 비율에 비해 낮은 수치를 보여 반성환 등은 이 시기에 농업의 자본형성 부문에서 경제 발전을 위한 농업의 기여는 크지 않고 오히려 이 시기의 농업 성장은 비농업 분야의 성장에 의하여 더 영향을 받은 것으로 보았다.

김학은(1989)은 부등가교환 이론의 시각에서 가치표에 입각한 농업과 비농업의 부등가 교환표의 접근 방법에 의해 1977-85년 기간을 대상으로 농업의 경제성장에 대한 기여를 실증적으로 계측하였다. <표 10>에서 총저축률에 대한 가치유발 저축률의 기여도가 1977-85년 기간에 농업에서 비농업으로 유출된 가치가 자본 축적에 미친 기여도를 의미한다 김학은은 “이 계산에 의하면 농업에서 비농업으로 유출된 가치가 저축으로 전환된 비율은 국민 순생산 총액에 대해 대략 연평균 1% 미만이고, 총저축에 대한 기여도(비율)도 대략 연평균 1% 미만에 불과하다. 이 결과를 놓고 볼 때 최소한 이 기간에는 비농업의 성장을 위하여 농업이 착취당하였다고 주장하기에는 미흡하다. 결국 이렇게 볼 때 가치표의 방법론에 의한 정공법으로 이 문제를 재검토 하였으나, 결과는 최소한 1977-85년 기간에는 반성환 등의 결과와 크게 다르다고 볼 수는 없다”고 결론을 맺고 있다.

표 9. 국내 자본형성과 농업부문의 저축 기여도(1958-1975)

단위: %

	국민총생산에 대한 국내 자본형성 비율	농가 저축률
1958	13.0	-2.6
1959	10.7	0.6
1960	10.9	-0.7
1961	13.1	-
1962	13.0	2.5
1963	18.5	2.6
1964	14.6	2.4
1965	15.2	2.9
1966	21.7	2.1
1967	22.1	1.5
1968	26.8	2.2
1969	29.8	1.6
1970	27.2	2.2
1971	25.6	6.4
1972	20.9	4.0
1973	26.2	6.2
1974	31.4	1.9
1975	27.1	6.2

자료: 반성환 · 문팔용 · 퍼킨스 (1980), p.20

표 10. 한국 농업의 가치유출과 저축 기여도(1977-1985)

	국민저축률(A)	해외저축률(B)	총저축률(C)	가치유발에 의한 저축률(D)	기여도(D/C)
1977	0.2516	0.0060	0.2573	-0.0025	-0.0097
1978	0.2637	0.0328	0.2965	-0.0050	0.0169
1979	0.2658	0.0765	0.3423	0.0032	0.0093
1980	0.1991	0.1019	0.3010	0.0070	0.0233
1981	0.2049	0.0979	0.3028	0.0000	0.0000
1982	0.2092	0.0697	0.2789	0.0006	0.0022
1983	0.2535	0.0474	0.3009	0.0015	0.0050
1984	0.2793	0.0402	0.3195	0.0014	0.0044
1985	0.2859	0.0310	0.3169	0.0020	0.0063

자료: 김학은(1989), “산업화와 농업의 역할 산업간 이전에 관한 계량분석” 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 한국 농촌경제 연구원

그러나 김학은(1989)도 정당하다고 인정하였듯이, 김동희(1980)가 주장한 바 1960년대의 경제발전은 1950년대의 농업이 형성한 민간자본에 힘입은 바가 크기 때문에 반성환 등의 연구는 1950년대를 취급한 장기적인 동태분석이 아니라는 한계를 부인할 수 없다 따라서 이러한 계량적 분석 결과는 농업의 경제발전에 대한 역할을 과소평가 하였다고 볼 수 있다

또한 이 시기에 간과할 수 없는 사실은 식량 자급을 위한 절대 생산 위주의 농업이 가져온 환경문제이다. 국가 정책으로 주도된 개간과 간척에 의한 농지의 외연적 확대와 다수확 생산을 위한 비료, 농약 등의 증투에 의하여 지하수를 오염시키고 토양침식에 의한 환경오염으로 생물 다양성을 상실하는 등 환경문제가 야기되었다는 사실이다. 그러나 이 시기에는 경제의 고도성장에 대한 정부나 국민의 열망에 따라 사회적 문제 제기가 이루어지지 않았던 것도 사실이다. 그러나 절대빈곤 감소라는 측면에서 농업의 기여를 부인할 수는 없다.

4. 제4기(1983-2000): 개방화 시대의 농업기

제4기에 한국의 경제발전은 제3기의 고도성장을 바탕으로 무역수지의 흑자 기조를 시험하여 그 동안의 외채압력에서 어느 정도 벗어날 수 있는 전기를 이루었다. 이 시기에 광공업 분야의 취업자 수가 농림어업 분야의 취업자 수를 앞지르기 시작하여 국내 산업구조도 본격적인 산업화 시대에 접어들게 된 것이다. 사회적으로도 국민들의 억압된 민주화에 대한 욕구가 표출되기 시작하였다. 노동자들의 임금인상 요구가 노동조합을 통하여 조직적으로 이루어지고, 농민들의 농산물 가격 보장, 농협민주화, 농가부채 탕감, 수세폐지 등에 대한 요구가 활발히 나타났다. 이와 같이 정치·경제 구조가 일방적인 하향식으로 이루어진 사회에서 이익단체의 의사가 수렴될 수 있는 체제에 대한 요구가 커지면서 정부의 경제정책도 시장지향적인 자유화와 사회의 후생을 높이는 방향으로 전환될 수밖에 없었다.

1980년대 이후 과거 정부 주도에 의한 경제개발 전략에서 벗어나 시장자유화를 위한 일련의 시책들이 이루어졌고, 1990년대 이후 세계화와 함께 금융개방을 위하여 대부분 규제가 철폐되었다. 1980년대 초 공정거래법을 도입하여 70년대 이래 정부의 산업정책에 의하여 형성된 독과점적 시장구조와 재벌구조에 의한 경제력 집중을 억제하려는 조치는 별다른 실효를 거두지 못하였다. 80년대 중반 정부 주도에 의한 기업의 구조조정을 법제화 하였다. 특히 1987년 6·29 선언 이후 노동운동이 활성화되어 노동생산성 증가보다 노임상승률의 증가가 빨랐다. 그러나 노사간의 협상 능력이 축적되지 않은 채 노사관계에 대한 정부의 자유방임에 따라 노사분규가 과격화하는 양상을 보였다.

이러한 기업환경 변화와 대외개방체제에 따라 과거의 저임금에 의한 수출경쟁력은 한계에 달하였다. 민간기업들은 자체의 연구개발 체제를 갖추어 기술혁신 활동을 강화할 수밖에 없었다. 따라서 1980년대 이래 민간기업의 연구개발 활동이 괄목할 만한 성장을 보였다.

1980년대 후반 정치적 민주화 과정에서 노동운동 등 경제성장의 과실에 대한 공평한 분배 요구만이 아니라 국민의 복지 욕구도 크게 분출되었다. 정부는 사회보장제도의 구축에 주의를 기울

여 1988년 5인 이상 사업장에 국민연금제도 도입 1989년 전국민 의료보험 시행, 1990년 최저임금 제도의 전산업 확대, 1995년 고용보험제도 도입 등 여러 가지 복지제도를 구축하려는 노력이 이루어졌다. 이처럼 이 시기에는 경제발전이 사회 전체의 변화에 영향을 주었다 특히 1997년 IMF 구제금융의 위기와 불안정을 짧은 기간에 극복하는 저력을 보이기도 했다

1980년대의 개방농정은 물가 안정과 경상수지 균형을 목표로 농산물의 수입확대에 의한 농산물 공급 안정과 농공지구 확대에 의한 농외소득 증대로 도농간의 소득격차를 줄이는데 목표를 두었다. 이것은 이중곡가제도에 따라 누증된 양특적자를 해소하기 위한 고미가 정책의 전환과 수입 농산물에 의한 농가소득의 격차를 농공지구 조성에 의한 농외소득 증대와 복합영농에 의한 주곡 이외 농업소득의 증대로 보완하고자 한 것이었다

쌀 소비 감소, 저곡가 정책과 외국 농산물 수입으로 농가소득이 감축되자 소득탄력성이 높은 원예, 채소, 축산 등 성장작물의 확대에 의해 농업소득원을 다양화하고자 정부는 복합영농을 적극적으로 추진하였다. 그러나 복합영농은 노동집약적인 특성으로 농촌 노동력 부족이 심각한 농촌 현실에 부합하지 못하고 결국 소값과동을 초래하여 농가부채 누적의 원인이 되기도 했다. 또한 농공단지 확대를 통한 농외소득 정책도 가동을 저조와 노동력 부족 문제로 활성화되지 못하였다. 사실 농외소득 문제는 보다 구조적 측면에서 접근해야 한다. 미국과 일본의 경우처럼 공업부문이 농업부문과 지역별 계층별, 부문별 연계가 이루어진 경제체제에서는 공장의 지방 분산으로 농외소득이 가능하여 농가의 소득문제를 해결하는 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 경제성장을 수출부문이 주도하여 공업부문이 농촌이나 농업 등과 부문별 지역별, 계층별 연계가 이루어지지 못한 경제체제에서는 구조적 제약으로 농외소득의 기회를 제공하는 농공단지의 활성화가 제약될 수밖에 없다(박정근, 1985).

80년대에 농업정책이 개방농정으로 전환되면서 물가안정을 위한 정부의 안정화 정책으로 농산물 수입이 확대되고 농산물 가격지지 정책이 후퇴하였다 따라서 농가부채는 누적되고 도시근로자 소득에 대한 농가소득의 상대적 격차는 다시 커지기 시작했다 1986년 이후 농어촌 종합대책, 농어가부채경감대책, 농어촌경제활성화대책 등 범정부적 대책이 추진되었다 그러나 1989년 GATT BOP조항의 졸업으로 농산물 수입자유화가 본격화되어 농업은 변화하는 국제경제 속에 직접적으로 노출되었다. 더구나 1986년에 시작된 UR협상이 1994년에 종료되고 1995년부터 WTO 체제가 수립되어 쌀을 제외한 전품목이 수입 자유화되고 농업에 대한 국내지원도 점진적으로 축소할 수밖에 없게 되었다. 따라서 농업정책은 구조조정을 통한 생산비 절감에 중점을 둔 전업농 육성으로 전환되었다. 사실 1982년까지 1ha 이상의 농가가 농업소득으로 가계비를 충족할 수 있었으나 1995년부터는 3.0ha 이상의 농가만이 농업소득으로 가계비

를 충족시킬 수 있었기 때문에 전업농 육성에 의한 규모 확대가 불가피하게 된 것이다. 미국이나 일본의 경우에는 농외소득으로 충분히 가계비를 충족할 수 있으나 우리나라는 1999년에 농가소득에서 차지하는 농외소득의 비중이 전국 평균 31.5%에 불과하며 특히 전북지역에서는 24%에도 못 미치기 때문에 전적으로 가계비 충족을 농업소득에 의존할 수밖에 없다. 따라서 쌀 시장이 개방되고 농업에 대한 정부보조가 감축될 경우에는 경영규모 확대 이외의 다른 방법을 찾기 어렵다. 또한 쌀 시장이 개방되어 외국쌀과 경쟁할 수 있는가는 어느 정도까지 우리의 쌀 생산비를 낮출 수 있는가가 관건이다. 우리의 10a당 쌀 생산비는 미국보다 4배 이상 높으며 인건비와 토지용역비는 5배로 높고, 물재비와 자본용역비는 비슷하다. 우리는 미국에 비하여 땅값이 비싸고 영농규모가 작아 쌀 생산비 구성에서 토지용역비와 노임이 차지하는 비중이 75%가 넘기 때문에 이를 줄이기 위해서는 전업농 육성에 의한 경영규모 확대가 필요한 것이다.

이러한 여건에서 제4기의 개방화 시대에 농업은 경제발전에서 어떤 역할을 하였는가? 농림어업의 산업비중이 50년대 초 GNP의 47%에서 이후 경제의 지속적인 고도성장에 따라 2000년 4.6%로 낮아지고, 농업취업자 수도 10.3%로 감소하였다. 과연 경제발전에서 농업의 중요성은 크게 낮아졌는가? 개방농정에 따라 농가소득이 낮고 농가부채가 누적되며 주곡자급에도 불구하고 식량자급률이 크게 저하된 이제 농업은 경제발전에서 기여는 커녕 질곡이 되고 있는가? 어떤 경제지표로 보나 이 시기의 농업은 공업부문에 비해 상대적 생산성 격차가 크고 경제구조 변화에 적합한 농업의 구조조정을 이루지 못한 채 노령화와 노동력 부족으로 경제성장에 걸림돌이 되고 있다고 보기도 한다. 사실 계량적으로 포착할 수 있는 시장경제에서 농업의 역할은 미미하다고 할 수 있다. 그러나 경제발전과 소득증대에 따라 높아지는 환경이나 관광 등 비교역적 상품에 대한 농업의 역할이나 인간자본으로서 농업교육부문의 비농업 취업에 따른 경제성장의 기여 빈곤의 감소, 지역균형발전을 위한 농업의 역할 등 농업은 계량적으로 추정하기 어려운 다양한 기능을 수행하고 있다.

농업의 비교역적 기능으로서 공익적 가치로 나타나는 농업의 기여는 홍수조절, 지하수 함양, 수질 정화, 토양유실 방지, 대기정화, 생태계 보존 기능, 자연경관 유지 등 다양하다(표 11 참조). 이것은 자본주의 시장실패로 인하여 시장경제에서 거래되는 단순한 상품생산의 기능으로 경제발전을 위한 역할에 한정되는 것이 아니다.

경제발전에서 농업의 비교역적 기능의 중요성이 점차 커지기 때문에 시장경제의 산업연관효과로 나타나지 않는 농업의 기능을 과소평가할 수 없는 것이다.

최근의 내생적 성장이론(endogenous growth theory)은 경제발전에서 인간자본(human capital)의 역할을 강조한다. 해방 후 사회적 혼란과 한국전쟁의 어려움에도 농촌의 부모들이 자녀

표 11. 농업의 다원적 기능의 가치 추정

단위: 억원

	농업(2000)		산림(2000)
	농촌진흥청	농촌경제연구원	산림청
총계	208,973	100,673	499,510
홍수조절	70,975	13,305	132,990
지하수 함양	15,360	11,427	-
기후순환	7,735	-	-
대기정화	43,042	22,118	135,350
토양유실 절감	13,676	4,532	100,560
폐기물 처리	12,157	882	-
수질정화	14,847	11,946	48,270
휴양처 제공	12,174	-	48,300
경관 가치	19,023	11,214	-
토사붕괴 방지	-	-	26,360
생물다양성	-	-	7,680
농촌활력화	-	8,165	-
식량안보	-	17,084	-

서동균(2001), 『농업의 다원적 기능에 대한 경제적 가치, 농촌진흥청』

교육에 헌신한 교육투자의 공헌은 지대하였다 과거에는 농과대학에서 교육·훈련받은 졸업자들이 교육기관이나 농업분야의 연구기관에 종사하는 비중이 높았다 1970년대 이후 공업화의 진전에 따라 고도성장 과정에서 비농업부문의 취업기회가 확대되고 농과대학 졸업생들의 진출영역이 농업이외 사기업 부문으로 크게 늘어난 것이 사실이다 이것은 과거의 농업노동자들의 이농에 의한 공업부문 노동력 공급 역할이나 농촌의 자녀에 대한 교육투자와는 다르다. 이것은 직접적으로 농업분야의 교육을 받은 노동자들의 비농업부문 취업 확대를 의미하며 비록 계량화하기는 어렵다 할지라도 경제발전에 대한 농업의 역할로서 과소평가할 수 없는 농업의 경제발전에 대한 기여라고 말할 수 있을 것이다 이러한 농업의 역할에 대한 최근의 실증 자료를 얻기는 쉽지 않으나 <표 12>는 그러한 추세를 보여주고 있어 경제발전에 따라 농업의 내생적 성장에 대한 인간자본으로서의 역할의 단면을 보여주고 있다.

표 12. 서울대 농과대학 졸업생의 직종별 분포(1905-1985)

단위: 명, (%)

직종 \ 졸업년도	1905-1945	1946-1960	1961-1975	1976-1985	총 계
사 기 업*	17(18.7)	508(29.4)	1,253(48.2)	744(56.0)	2,522(43.9)
교 육 계	58(63.7)	553(32.0)	345(13.3)	109(8.2)	1,065(18.5)
농림수산부소관	5(5.5)	286(16.5)	149(5.7)	48(3.6)	488(8.5)
이민·유학	3(3.3)	96(5.5)	274(10.5)	95(7.2)	468(8.1)
농업단체·금융기관	-	90(5.2)	232(8.9)	48(3.6)	370(6.4)
농림수산부 이외의 관청	4(4.4)	92(5.3)	112(4.3)	25(1.9)	233(4.1)
정부투자기관	2(2.2)	71(4.1)	122(4.7)	26(2.0)	221(3.8)
대 학 원	-	-	16(0.6)	178(13.4)	194(3.4)
연 구 원	1(1.1)	30(1.7)	69(2.7)	47(3.5)	147(2.6)
언 론 계	1(1.1)	5(0.3)	27(1.0)	8(0.6)	41(0.7)
계	91(100.0)	1,731(100.0)	2,599(100.0)	1,328(100.0)	5,749(100.0)

* 농업기관 포함
자료: 박진환(1989)

한편 1997-98년 외환위기는 IMF체제를 가져왔으며 농업에도 큰 타격을 미쳤다. 비료, 농약 등 원자재를 수입에 의존하는 투입물의 비용이 높아졌으며 금리인상으로 영농자금이나 차입금에 대한 부담이 커지고 수입농산물의 가격 상승으로 농산물 수입의 부담이 커진 것 등이 그것이다. 그러나 보다 더 넓은 시각에서 보면 IMF 구제금융 사태 이후 어려운 경제 여건에서도 주곡소비를 충족시킬 수 있었다는 것은 사회적 안정에 큰 기여를 한 것이다. 밀이나 축산물 등의 가격 상승으로 쌀의 소비가 늘었음에도 별다른 무리 없이 지낼 수 있었기 때문이다. IMF 구제금융 사태 이후 만일 쌀이 부족했다면 쌀값 상승으로 인해 국민경제는 더 큰 어려움을 겪었을 게 분명하다. 또한 외환위기를 겪는 동안 국민경제의 파행으로 대량 유출된 실업자의 일부가 귀농자로 농촌에 U턴하여 농업이 불경기의 충격을 흡수하는 완충제 역할을 했다는 사실은 IMF위기를 통하여 확인할 수 있었다. 이처럼 이 기간에 농업의 경제발전에 대한 역할은 시장실패나 시장경제로 설명하기 어려운 비교역적 기능으로서의 역할이 커진 것으로 볼 수 있다.

그러나 1980년대 개방농정 이후 전업농 육성이나 직접지불제도의 도입으로 WTO체제에서 농업의 방향전환이 이루어지고 있음에도 불구하고 농가소득의 저위 농가부채의 누적, 농촌지역의 피폐화는 심화되어 경제발전 과정에서 확대되는 농업의 비시장경제적 역할이 활성화되지 못하였다. 앞으로 경제발전 과정에서 경제구조 변화에 따른 농업의 구조조정만

이 아니라 최근 발전경제학이 지향하는 성장과 분배, 비시장경제적 요인 등 보다 넓은 시각에서 농업의 역할이 평가되어야 할 것이다

V. 결 론

경제발전 과정에서 농업의 역할에 대한 평가는 시장경제와 비시장경제 경제성장과 소득 분배, 가시적 역할과 비가시적 역할 등 기준에 따라 달라진다. 뿐만 아니라 농업의 역할에 대한 평가 기준은 경제발전에 따라 시장경제 경제성장, 가시적 역할의 테두리에서 벗어나 점차 비시장경제, 소득분배, 비가시적 역할로 확대된다. 지난 20세기 100년에 걸친 한국의 경제발전 과정에서 농업은 경제발전 단계에 따라 여러 가지 역할을 수행하였다

1945년 해방이 되기까지 일제 식민지 시대에는 일본의 공업화 과정에서 중요한 본국의 식량부족을 메우기 위한 식민지 농업기술 이전과 식민지 정책으로 대일본 쌀 수출이 증가하였다. 그러나 이것도 알고 보면 초근목피로 연명한 식민지 농민들의 수탈에 의한 것으로 자본제 시장기구보다 식민통치에 의한 공출 등 강제적 방법이었다 따라서 이 시기의 농업의 역할은 어느 기준에 의하든 식민지 농업의 희생으로 일본의 공업화에 기여한 것이다.

해방 후 미군정과 이승만 정권에서 농업은 국민경제의 주축을 이루었다 전쟁 후 혼란기에 농업은 식량부족과 초고속 인플레이션에 대한 안정화를 위한 희생이 주된 역할이었다 이 시기에 과거 소작농의 병폐를 없애기 위한 농지개혁으로 자작농 창설이 이루어졌으나 농업기술보다 자원 위주의 농업이었으며 농지상환곡 양비교환 등 시중가격의 50%에도 못 미치는 수매가격으로 농민의 희생이 컸을 뿐이다 이러한 어려움에도 불구하고 50년대 이래 농촌 자녀들에 대한 교육투자는 60년대 이후 한국의 공업화에 의한 고도성장의 밑받침이 되기도 하였다.

1961년 이후 경제개발계획에 의하여 본격적인 공업화가 이루어지기 시작하였다 농업도 기술 위주의 농업으로 괄목할 만한 성장을 보였으며 통일벼의 개발에 의해 주곡자급을 실현하였다. 고미가 정책에 의하여 농가의 교역조건도 크게 향상되고 시장경제에서 식량공급 자본축적, 국내시장 형성 등 실질적인 농업의 역할을 수행하였다. 그러나 이 시기에 자본축적·형성에 대한 농업의 기여나 부등가교환에 의한 잉여의 이전은 그다지 크지 않은 것으로 분석되었다. 반면, 고도의 경제성장에 따라 경제구조 변화가 빠르게 진행된 결과 농업부문이 전체 경제에서 차지하는 비중은 크게 줄었다 또한 농업과 비농업 부문간 소득격차가

심화되고 환경문제가 대두되면서 비시장경제적 측면에서 농업의 새로운 역할이 부각되기 시작했다.

개방농정이 시작된 1980년대 이후 한국 경제는 고도성장의 기초가 유지된 가운데 IMF구제금융이라는 경제위기를 거쳤으나 OECD에 가입하여 선진국의 대열에 들어섰다. 농업은 수입개방과 WTO체제에서 영농규모 확대를 위한 전업농 육성에도 불구하고 소농구조로 인한 구조적 한계를 극복하지 못하고 농가소득의 저위 부채의 누적 등 역사적이며 고질적인 문제를 안고 있다. 그러나 1970년대 이후 경제의 압축성장에 따라 지역불균형 소득분배의 악화, 환경오염 등이 표출되어 경제발전 과정에서 농업의 역할은 새로운 시각에서 조명될 필요가 점증되었다. 즉 시장경제에서 나타나는 산업간의 연관효과보다 농업생산의 비교역적 기능이나 지역균형발전, 시장경제의 경기변동으로 나타나는 침체기의 실업문제 등 시장경제의 충격을 완화시켜주는 역할 등이 커지게 된다 또한 내재적 성장요인이 되는 인간자본의 역할 등 고도 경제성장 과정에서 농업의 역할은 다양하게 나타난다 그러나 이러한 비시장경제적 역할은 비가시적이기 때문에 시장경제에서 경제발전에 대한 농업의 역할은 과소평가될 수밖에 없다. 이러한 농업의 비시장경제적 역할은 경제발전의 초기 단계보다 경제성장이 고도화되면서 보다 심각하게 나타나기 때문에 경제발전의 성숙 단계에서 농업의 역할은 이러한 측면에서 접근되어야 한다. 사실 이러한 시각에서 보면 1980년대 이후 개방농정 시기 우리 농업의 역할은 보다 적극적인 의미를 지녔다고 볼 것이다 이러한 기준에서 보지 않으면 농업은 단순한 농업문제만이 아니라 우리 경제의 지속적인 발전에 질곡으로 남게 되기 때문이다.

참 고 문 헌

- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
 김준보(1967), “해방 후의 『씨레』과정분석,” 『경제학연구』.
 김학은(1989), “산업화와 농업의 역할 산업간 이전에 관한 계량분석” 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10, 한국농촌경제연구원
 문팔용(1980) 외, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원
 박정근(1985), “농촌개발의 종합 연계화론” 『전북대학교 논문집』 27.
 _____(1989), “우리 농업경제를 인식하는 경제학의 패러다임들과 한계” 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10, 한국농촌경제연구원

- 박진환(1982), 『일본의 공업화과정에서의 농업과 식량문제, 농협대학 농협발전연구소
 _____(1988), “경제발전과 농업경제학과 졸업생들의 고용시장” 『농업경제연구』 28.
- 반성환(1974), 『한국농업의 성장 1918-1971』, 한국개발연구원.
- 서동균(2001), 『농업의 다원적 기능에 대한 경제적 가치, 농촌진흥청.
- 이승윤 외(1969), 『농공산품간의 교역조건에 관한 연구, 한국경제개발협회.
- 이정환(1998), 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원
- 이호철(1979), “일제 침략하 한국의 농업경제를 돌아온 제 시각 그 논쟁사에 관한 연구,” 『농업경제연구』 20.
- Ban, Moon and Perkins(1980), *Rural development*, Harvard University Press.
- de Janvry, Winters, Sadoulet and Stamoulis(1997), “The Role of Agriculture in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers,” California Agricultural Experiment Station, Giannini foundation of Agricultural Economics.
- Eicher and Staats(1984), *Agricultural Development in the Third World*, The Johns Hopkins University Press
- Enke(1962), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor,” Oxford Econ. Pap.
- Fei and Ranis(1961), “A Theory of Economic Development,” *The American Economic Reviews*.
- Hans Singer(1950), “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries,” *American Economic Review* 40.
- Hayami & Ruttan(1971), *Agricultural Development: an International Perspective*, The Johns Hopkins University Press.
- Hirschman(1958), “Economic Policy in Underdeveloped Countries,” *Economic development and Cultural Change*.
- Johnston and Mellor(1961), “The Role of Agriculture in Economic Development,” *The American Economic Review*.
- Jorgenson(1961), “The Development of a Dual Economy,” *Economic Journal*.
- Kim, D. H.(1980), “Roles of Agriculture in Economic Development in the Republic of Korea,” *Agricultural Adaptation Process in Newly Industrialized Countries*.
- Lewis(1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour,” *The Manchester School* 22.
- Nicholls(1964), “The Place of Agriculture in Economic Development,” In Eicher and Witt, eds.
- Raul Prebisch(1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal problems, Late Success*, United Nations Department of Economic Affairs.

한국 농업의 성장과정과 그 원천 : 1951-2000

유 영 봉*

I. 문제제기

20세기 전반기 한국 농업은 36년간의 일제 식민지 체제를 경험하고, 1945년 해방 이후 혼란스러운 정치, 사회, 경제의 불안이 채 사라지기도 전에 1950년부터 1953년까지 한국전쟁을 치르게 된다. 이후 정치적 불안이 지속되다가 제3공화국의 출범과 함께 1962년 제1차 경제개발 5개년계획을 시작으로 본격적인 중앙정부에 의한 농업개발이 추진되게 된다. 1970년대 이후 비농업부문의 고성장 기조를 바탕으로 세계 어느 국가도 경험하지 못한 단기간의 농업성장을 경험하였으며, 그 결과로 한국의 식량수급 상황은 ‘기아’에서 ‘포식’으로 변화되었다. 이러한 한국 농업의 성장과정은 현재 아시아 각국을 비롯한 개발도상국들의 관심 속에서, 인류의 역사상 가장 짧은 기간에 ‘빈곤으로부터 탈피’한 농업성장 모델로 주목받고 있다. 그러나 1980년대 후반 이후 진전되고 있는 세계화, 개방화의 국제적 환경변화 속에서 한국 경제 및 농업은 성장이 정체되고 있으며, 특히 1997년 말 발생한 금융위기는 한국 경제와 농업부문의 구조조정을 더욱 가속화 시키게 되었다. 이러한 20세기 한국 농업은 매우 다양한 사회·경제적 큰 변혁을 대내외적 요인에 의해 끊임없이 경험해 왔고, 21세기에 진입한 현 시점에서 향후 전개될 농업성장과 지속적인 발전에 관심을 갖지 않을 수 없는 형편이다.

본고는 이러한 한국 농업의 20세기 후반기 성장과정에 대한 특징을 살피고, 성장의 원천

* 제주대학교 농업자원경제학과 교수

을 규명하는 데 목적을 두고 있다. 이는 과거 50년간 한국 농업의 성장과정을 객관적으로 이해하고, 향후 한국 농업의 지속적인 성장을 준비하는 데 매우 중요한 의미를 갖는다

지금까지 한국 농업의 성장과정에 대해 거시적 관점에서 접근한 실증연구는 반성환(1974), 유영봉(1990, 1991), 황수철(1996), 고정순(2002)의 연구를 들 수 있다.¹ 이들 연구는 기본적으로 한국 농업의 투입과 산출에 관한 시계열 자료를 추계하여 한국 농업의 성장 특성을 파악하려 한 연구들이다. 이러한 거시적 접근이 아닌 농가경제조사 자료에 의한 연구로 허신행(1986)²의 연구를 들 수 있으며, 한국 농업의 주요 작물인 미곡의 기술변화 및 성장과정을 분석한 연구로 이중웅·권태진(1985), 박정근(1986) 등을 들 수 있다. 이 밖에 함수적 접근방법에 의해 한국 농업의 총생산성을 계측한 연구로서 이병기(1997), 김한호(1998), 김배성·김영식(1999), 권오상·김용택(2000b) 등이 있다.³

이상의 기존 연구들이 한국 농업의 성장과정에 대해 분석하는 데 가장 큰 제약은 통계자료의 미비를 들 수 있다. 농업성장의 분석은 투입과 산출의 기술적 관계를 규명하는 작업이므로 일관성 있는 시계열 통계의 확보가 이 분석에서 무엇보다 중요하다 하겠다. 특히 거시적 접근을 위한 시계열 통계의 경우 한국 농업에 대한 장기통계가 아직까지도 정비되지 못한 상황이며, 발표된 농업통계의 불안정성은 이러한 연구분야의 가장 큰 제약요인이 되고 있다. 20세기 후반기 한국 농업의 성장 경험은 국제적으로도 관심이 높고 향후 한국 농업 자신의 성장을 위해 성장요인을 분석하는 것은 매우 의미있는 작업이나, 정도(精度)높은 일관된 시계열 통계자료가 부족한 현 시점에서 이와 같은 연구는 한계를 지니게 된다

따라서 본고에서는 1951년부터 2000년까지 50년 간의 통계를 정비하여 이를 바탕으로 한

¹ 반성환(1974)은 1955년부터 1971년까지 한국 농업의 산출과 투입에 관한 시계열 통계자료를 정비하여 분석한 최초의 연구이다. 유영봉(1990)은 1955-87년까지 한국 농업의 투입과 산출 통계를 추계한 후 농업의 성장경로를 분석하였고, 유영봉(1991)은 같은 기간 동안 전국은 물론 각 도별 시계열 자료를 정비하여 한국 농업의 기술변화 과정을 지역별·작물별로 분석하고, 나아가 FAO 통계를 이용한 국제 비교에 의해 한국 농업의 성장이 갖는 국제적 함의를 실증적으로 분석하였다. 황수철(1996)은 1955-1992년까지 농업 투입과 산출에 대한 일관된 전국 자료를 정비하여 한국 농업의 생산성 추계를 하였다. 또 고정순(2002)은 유영봉(1991)과 동일한 방법으로 전국 및 지역별 통계자료를 1955-1999년까지 연장 정비하고, 이 통계계열을 이용하여 한국 농업의 성장과정을 산출구조의 변화로부터 접근하여 지역별·시기별 성장의 특징을 분석하였다.

² 농가경제자료를 이용하여 규모별 농가지표로 1962-1984년에 대해 translog 생산함수를 계측하여, 한국 농업의 성장요인을 분석하였다.

³ 이병기(1997)는 CES생산함수를 통해 1960-1996년에 대해 유발적 기술진보를 검증하였고, 김한호(1998)는 황수철(1991)의 자료를 이용하여 부문별 GDP함수를 계측하였으며, 김배성·김영식(1999)은 1966-1996년에 대해 초월대수함수를 이용해 Hicks(Hick)의 기술중립성과 기술변화의 편향성을 검토하였고, 권오상·김용택(2000b)은 초월대수비용함수를 계측하여 규모수익 효과와 기술변화 효과를 분리추정하였다. 이 밖에 지수적 접근법으로 황수철(1998), 권오상·김용택(2000a)의 연구를 들 수 있다.

국 농업의 성장분석을 시도한다 농업 산출물로는 총 61개 품목⁴에 대해 생산량을 추계하였고, 투입요소에는 토지와 노동의 시계열 투입량을 추계하고, 경상투입재로서 화학비료, 농약 및 배합사료⁶와 자본재로서 농기계⁷의 투입량을 추계하여 분석에 사용한다⁸

한국 농업의 성장과정에 대한 분석 방법으로는 생산함수를 이용하거나 총산출 및 총투입 지수 작성에 의한 총생산성 계측과 같은 다양한 접근법이 있으나 앞에서 언급한 바와 같이 한국 농업에 관한 불안정한 통계자료로서는 이러한 정밀한 접근에 한계를 갖게 된다 따라서 여기서는 투입과 산출의 물량부문에 대한 생산기술 관계를 바탕으로 하여 추계된 산출물 및 투입요소들에 대한 성장분석과 요소투입비율 분석으로 기술변화의 특성을 검토하고 부분생산성의 계측과 그에 의한 성장경로 분석을 통해 한국 농업의 성장과정에 대한 특성을 밝히는 데 국한하기로 한다.

이러한 분석 방법으로 20세기 후반기 한국 농업의 성장과정과 그 원천을 규명하기 위해 다음 제Ⅱ장에서는 한국의 경제성장 속에서 농업구조의 변화 내용을 검토하고 제Ⅲ장에서는 한국 농업의 투입과 산출 변화에 대한 시기별 분석을 시도한 후 제Ⅳ장에서는 생산성의 계측 및 성장경로 분석을 통해 한국 농업의 시기별 기술변화의 특성과 성장의 원천을 규명하기로 한다. 마지막 제Ⅴ장에서는 한국 농업의 성장과정 분석 결과에 대한 함의를 정리하도록 한다

Ⅱ. 경제성장과 농업구조의 변화

한국 경제는 해방 이후 수 차례 경제개발계획⁹을 수립하였으나, 정부 주도의 종합적 경

⁴ 경종작물 46개 품목(곡류 6, 두류 4, 서류 2, 채소류 23, 과일류 7, 특용작물 4, 전매작물 1), 축산 13품목(가축 8, 축산물 5), 양잠 1품목의 생산량을 추계하고, 분석에는 1994-1996년 가격으로 집계하여 사용하였다.

⁵ 토지는 경지면적과 재배면적(품목별 재배면적)의 계열, 노동은 농가인구 및 농림업취업자수 계열

⁶ 화학비료는 N·P·K 성분별 사용량 계열, 농약은 제초제·살균제·살충제·성장호르몬제의 성분별 사용량 계열, 사료는 배합사료 사용량을 추계하였다. 1977년 이전 배합사료에 대해서는 유명봉(1991)의 추계를 이용하였다.

⁷ 농기계는 대형농기계를 중심으로 동력경운기, 트랙터, 이앙기, 바인더, 스피드스프레이, 동력분무기의 6종의 1995년가격 보유액 추계

⁸ 이 밖에 경상재로서 종자, 자본재로서 대동물·대식물·농사(農舍) 등의 요소들에 대한 평가도 있으나 여기서는 추계상의 어려움 등으로 위에 언급한 요소만으로 분석을 진행하였다

⁹ 이러한 분석을 위해서는 물량 부문의 정도 높은 시계열 자료는 물론 가격부문의 통계자료도 확보되어야 한다. 또 생산함수의 접근에서도 한국 농업의 경우 매우 급격한 생산기술 변화를 경험하여 왔으므로, 전국 자료만으로는 표본수가 매우 부족하여 계측결과의 해석에 위험이 따른다. 또 지수적 접근에 의한 총생산성의 계측에서는 요소분배율의 추계(특히 자본재 부분)에 어려움이 있어 이러한 접근법의 활용에는 통계자료의 사용에 주의가 요구된다

제개발은 제3공화국의 제1차 경제개발 5개년 계획(1962-1966)이 그 기점이 된다. 수출주도형 공업화 우선 정책의 경제개발 5개년 계획은 실질적으로 1992년-1996년까지 이행된 제7차 경제사회개발 5개년 계획¹¹을 끝으로 사실상 35년간의 개발계획이 종료되게 된다. 이 기간 동안 한국 경제는 괄목할 만한 성장을 실현하여, 농업부문과 비농업부문의 급속한 구조변화를 경험하게 된다. 특히 1970년대 공업과 농업부문의 성장은 과거 경험하지 못한 높은 성장을 실현시켜 공업화를 촉진시키는 계기가 되었고, 제3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972-76년)은 한국 경제의 전환기¹²로 평가할 수 있다.

표 1. 산업별 GDP생산, 취업자 수 및 노동생산성 변화 추이(1951-2000)

	산업별 GDP생산액 (조원, 1995년 불변가격)				취업자 수 (백만명)				노동생산성 (백만원)			
	전산업	농림어업	광공업	SOC·서비스	전산업	농림어업	광공업	SOC·서비스	전산업	농림어업	광공업	SOC·서비스
1952	11.7	6.9	0.7	4.1								
1962	18.8	9.0	1.9	7.9	7.6	4.8	0.7	2.1	2.7	1.9	3.4	4.0
1972	49.0	13.9	9.6	25.5	10.4	5.2	1.5	3.7	4.7	2.7	6.1	6.9
1982	109.4	18.2	31.8	59.4	14.3	4.6	3.2	6.6	7.6	4.0	10.0	9.0
1992	271.8	21.9	87.1	162.9	19.0	3.0	4.9	11.1	14.3	7.4	17.8	14.6
1999	404.8	24.4	141.7	238.6	20.5	2.4	4.1	14.0	19.8	10.3	34.7	17.0
연평균성장률 (%)												
1952-62	4.9	2.6	11.2	6.8								
1962-67	9.1	5.0	16.0	11.3	2.8	0.0	10.6	5.6	4.7	4.5	1.9	3.4
1967-72	11.1	3.9	19.0	13.5	3.8	1.6	7.4	5.7	7.0	2.3	10.7	7.5
1972-77	10.6	4.7	17.7	10.4	4.3	0.7	13.2	4.6	6.0	4.0	4.0	5.4
1977-82	6.2	0.8	8.1	7.3	2.1	-3.0	1.9	7.1	4.0	4.0	6.2	0.2
1982-87	10.4	2.8	13.3	10.8	2.6	-4.8	7.2	4.5	7.6	7.9	5.7	6.0
1987-92	8.6	0.9	7.9	10.4	3.2	-3.7	1.9	6.3	5.3	4.8	6.0	3.9
1992-97	6.6	2.1	7.0	7.0	1.7	-3.9	-2.3	4.4	4.9	6.3	9.5	2.4
1997-99	4.0	0.2	7.8	2.3	-0.5	-1.2	-3.6	0.6	4.4	1.5	11.4	1.6
1952-99	7.8	2.7	12.1	9.0	2.7	-1.9	5.1	5.2	5.6	4.6	6.5	4.0

주: 1) 표시년 중심의 3개년 이동평균치. 성장률은 복리성장률.
 2) 취업자 수 1962년은 1963년 일개년 수치임.
 3) 취업자 수 및 노동생산성의 연평균 성장률의 전기간 1952-99년은 1963-99년임.
 자료: 한국은행, 『국민소득연보』, 1968.
 경제기획원 조사통계국, 『한국통계연감』, 1968, 1969, 1977.
 통계청 홈페이지(www.nso.go.kr)

¹⁰ 이승만 정부의 경제개발 3개년계획, 장면 내각정부의 경제개발 5개년계획
¹¹ 이 기간은 김영삼정부의 신경제계획기간과 겹쳐져 진행되었다.
¹² 한국 경제의 전환기(turning point)에 대한 평가는 다양하나, 배무기(1983, pp.148-178)는 노동시장의 전환이 발생한 1975년경을, Watanabe(1985, pp.4-10)는 이중경제발전 모델을 적용한 노동공급의 임금탄력성을 검토하여 1970년대 초를 전환기로 지적하였다.

<표 1>에서 알 수 있듯이 한국 경제는 1962년 이후 제3차 경제개발 5개년 계획 기간이 끝나는 1977년까지 연평균 10% 전후의 높은 성장을 실현하였고, 같은 기간 중 광공업부문의 연평균 성장은 1차 계획 기간 중 16%, 2차 기간 중 19%, 3차 기간 중 18%로 괄목할 만한 성장을 달성하면서 한국 경제 성장의 주도적인 역할을 하였다. 반면 식량 공급과 노동력 제공에 기여한 농림어업부문도 같은 기간 중 연평균 5%대의 높은 성장을 달성하게 된다. 그러나 1970년대 말엽의 정치변혁과 1980년의 농업생산 감소는 제4차 계획기간 중의 성장률을 대폭 감소시켰다. 이후 5차 계획기간 중에는 다시 회복세를 찾게 되나 한국 경제의 개방화가 심화되는 1990년대 이후 금융위기의 영향을 포함해 성장세는 크게 둔화되고 저성장 기조에 빠지게 된다. 결국 지난 50년간 한국 경제는 시기별 성장 내용의 특성을 나타내며 연평균 7.8%의 높은 성장을 달성하였고, 이 중 광공업부문이 연평균 12.1%로 매우 급속한 성장을 실현한 반면, 농림어업부문은 2.7%의 상대적으로 낮은 성장을 달성하였다.¹³

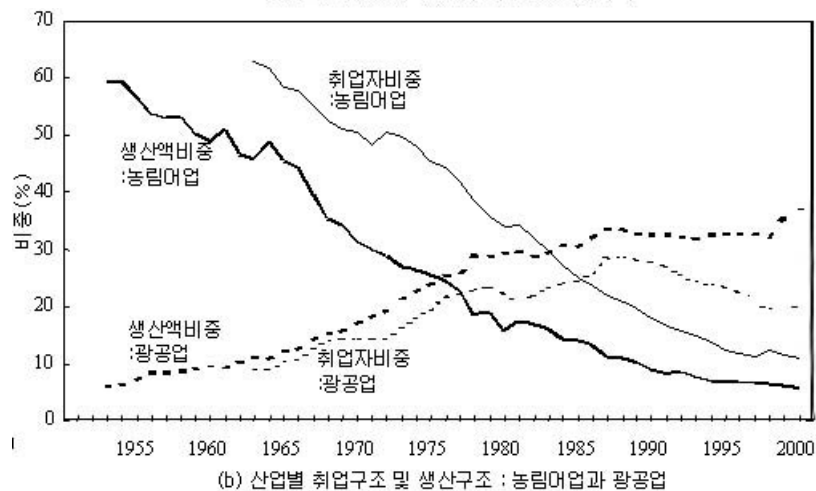
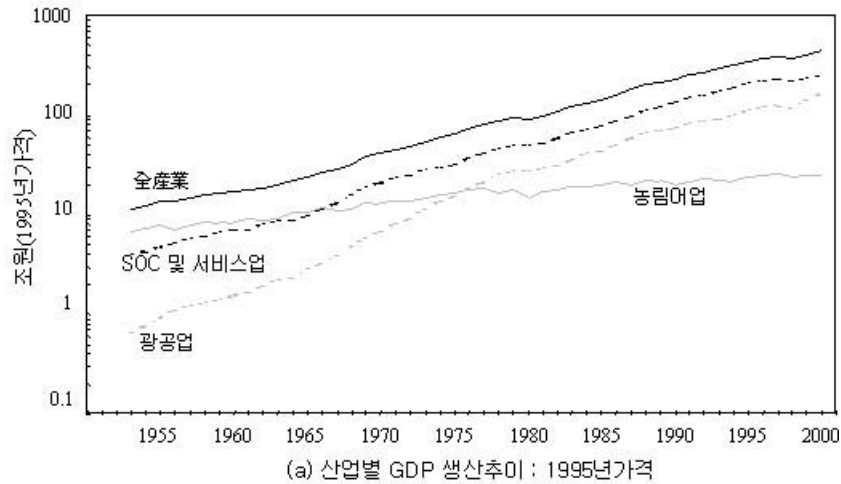
이와 같은 급격한 산업화 과정 속에서 부문간 노동력 이동은 매우 활발히 진행되었고 1970년대 중반까지 증가하던 농림어업부문의 노동력은 이후 감소로 전환되어 1980년대 연평균 -4.2%, 90년대 연평균 -3.1%의 감소율을 나타내게 된다. 반면 광공업부문의 노동력은 1991년을 정점으로 감소하기 시작하였고, 1990년대 후반의 금융위기 이후는 연평균 -3.6%의 높은 감소율을 나타내게 된다. 이러한 노동력의 감소로 인해 산업 전체의 노동생산성은 크게 증가하여 1963-2000년에 연평균 5.6%의 증가를 기록한다. 그러나 농림어업부문과 광공업부문간의 노동생산성 격차는 경제성장에 따라 점차 심화되어 1963년 1.7배에 지나지 않던 것이 2000년에는 3.7배로 확대되게 된다.¹⁴

한편 한국 경제의 급성장은 농업의 상대적 지위를 변화시키게 되고 노동 및 산업생산의 비중을 급격히 축소시켰다. <그림 1>의 (a)에서 산업생산 규모를 살펴보면 1960년대 초반까지는 농림어업의 생산규모가 가장 크고 광공업의 규모가 가장 작았으나 1962년 이후 SOC 및 서비스업이 농림어업보다 커지게 되었고 1970년대 중반 이후에는 광공업이 농림어업의 생산규모를 넘어서게 되어 1976년 이후 농림어업의 규모는 산업 중 가장 작아지게 된다. 이러한 산업간의 성장 차이가 산업비중의 변화를 유발시켜 농림어업의 생산 비중은 1951년 59.4%에서 2000년 5.6%로 대폭 축소되고, 취업자 비중은 1963년 63%에서 2000년 10.9%까지 축소되게 된다. <그림 1>의 (b)에서 농림어업의 생산 및 취업자 비중은 급격한 감소를 나타내다가 1990년대 이후 다소 둔화되는 추이를 나타내고 있다. 이와 같은 감소로 인해 1975년

¹³ 이와 같은 부문간의 성장률 차이는 산업의 특성에 기인한 결과이다.

¹⁴ <표 1>에서 농림어업과 광공업부문의 노동생산성 배율은 1961/63년 1.73배, 1981/83년 2.52배, 1998/00년 3.37배로 벌어지게 된다.

그림 1. 산업별 GDP생산과 농업 비중의 변화 추이, 1951-2000



주: 생산액 비중은 1995년 가격 기준임.
 자료: <표 1>과 동일.

을 기점으로 농업생산 비중은 광공업부문보다 작아지게 되고, 취업자 비중은 1985년을 기점으로 전환되는 산업간 구조변화를 경험하게 된다

한국 경제의 급격한 성장은 농업과 비농업간의 구조변화를 초래하는 동시에 농업 내부의 구조변화에도 영향을 주게 된다 <표 2>에서 보듯이 농가인구는 1960년대부터 감소하고 농가호수는 1970년대부터 감소하기 시작한다. 그 결과 농가 호당 평균 인구는 1962년 6.2명에서 2000년 3.0명으로 크게 줄어들었다. 이러한 농가 호수 및 농가 인구의 감소는 역시 공업화에 따른 농촌 인구의 이동 결과로서 이는 농가의 구성변화에도 영향을 주게 된다 전업

및 겸업농가의 구성 변화를 살펴보면 전업농가의 수가 과거50년간 연평균 -1.7%로 감소하여, 전업농가의 비율은 1960년 초반까지 90% 정도에 달하던 것이 2000년 65%까지 감소하였다.¹⁵

농가의 경지규모별 구성을 살펴보면 지난 50년간 2.0ha 미만의 중소농가 수는 감소하고 2.0ha 이상의 대규모농가 수가 증가하였다 특히 3.0ha 이상의 농가 수는 연평균 7.0%의 증가추이를 나타내어 대규모농가 수가 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 시기별로는 1970년대 초반까지는 1.0ha-2.0ha 규모의 중규모농가 수가 50년대 연평균 3%, 60년대 연평균 2.6% 증가하였고, 1980년대 이후에는 2.0ha 이상 농가 수의 증가와 1990년대 이후 3.0ha 이상 농가 수의 증가가 현저히 진행되었다. 결국 1990년대 초반까지는 1.0ha 이상 중·대규모농가의 비

표 2. 농가호수 및 농가인구의 변화 1951-2000

	농가호수								농가인구 (천명)	호당 평균 인구 (명)
	전농가 (천호)	업종별 농가구성(%)		규모별 농가구성 (%)						
		전업	겸업	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-2.0	2.0-3.0	3.0ha 이상		
1952	2,222	89.1	10.9	44.2	34.8	16.6	4.2	0.1	12,929	5.82
1962	2,404	90.9	9.1	41.2	32.0	20.7	5.9	0.3	14,957	6.22
1972	2,461	85.1	14.9	36.0	31.6	26.1	4.8	1.5	14,678	5.96
1982	2,009	81.5	18.5	31.1	36.3	27.3	4.1	1.2	9,721	4.84
1992	1,645	63.4	36.6	29.7	30.3	29.3	7.5	3.1	5,727	3.48
1999	1,393	64.6	35.4	34.7	27.9	24.9	7.4	5.2	4,214	3.02
연평균 성장률 (%)										
1952-62	0.79	1.0	-1.1	0.1	-0.1	3.0	4.2	9.5	1.5	0.7
1962-72	0.24	-0.4	5.4	-1.1	0.1	2.6	-1.7	17.2	-0.2	-0.4
1972-82	-2.01	-2.4	0.1	-3.4	-0.7	-1.6	-3.5	-4.4	-4.0	-2.1
1982-92	-1.98	-4.4	4.9	-2.4	-3.7	-1.3	4.1	8.2	-5.2	-3.2
1992-99	-2.35	-2.1	-2.8	-0.2	-3.5	-4.6	-2.6	5.0	-4.3	-2.0
1952-99	-0.99	-1.7	1.5	-1.5	-1.5	-0.1	0.2	7.0	-2.4	-1.4

주: 1) 기준년 중심 3개년 이동평균치. 성장률은 복리성장률.

2) 업종별 농가구성 및 규모별 농가구성의 연평균 성장률은 각 계열의 구성비가 아닌 농가호수에 의해 계산된 복리성장률임.

자료: 『농림통계연보』각 연도.

¹⁵ 이는 한국 경제의 공업화에 따른 겸업농가의 비중 증가를 의미하나 2002년 현재까지 일본이나 대만에 비해 아직 현저히 낮은 수준이다. 이는 한국 농업이 일본 대만과 같은 아시아 공업국의 농업과 차별되는 특성 중에 하나라 지적할 수 있다.

중이 증가하여 1950년대 21% 정도였으나, 1990년 초에는 40%까지 확대되었다. 그러나 1990년대 이후 1.0ha-3.0ha 사이의 농가 수는 크게 감소하여 2000년 그 비중이 32%로 축소된다. 반면 이 때까지 감소하던 0.5ha 미만의 영세소농의 비중이 증가하여 2000년에 35%에 달하게 되어 1990년대 이후 농가구성 변화의 성격이 이전과 달라지고 있음이 확인된다 이는 1990년대말 금융위기에 따른 한국 경제 및 농업구조 변화에 기인한 결과라 판단된다

결과적으로 한국 농업은 급속한 경제성장 속에서 제3차 경제개발계획 기간에 비약적인 성장을 경험하였고, 이후 지속적인 공업화에 의해 농촌 노동력의 이동과 농업부문의 생산 및 취업자 비중의 감소가 급격히 진행되었다. 또 농가 수 및 농가인구의 감소, 겸업농가의 증가와 규모계층간의 구성 변화가 진전되는 등 농업 내부의 구조변화 역시 시기별로 그 특성을 달리하며 전개되었다.

Ⅲ. 한국 농업의 성장과정

1. 농업생산의 변화

농업성장을 파악하기 위해 국민계정에서 추계한 농업 총생산(Total Production)과 조부가 가치(Gross Value Added) 생산¹⁶을 검토하면, 1955-2000년 사이에 농업 총생산은 <표 3>에서와 같이 연평균 2.9%의 증가를 하였다. 그러나 부가가치생산의 연평균 성장률은 2.5%로 총생산보다 다소 낮아진다. 이는 중간재의 투입 증가에 따른 결과로 재배업과 축산업 간의 격차가 더욱 심하다. 즉, 재배업의 경우 중간재의 투입 증가는 같은 기간에 2.5%인 데 반해 축산부문은 7.7%에 달해 축산부문의 중간투입재 증가가 재배업의 그것보다 매우 높은 것을 알 수 있다. 시기별 생산 증가는 재배업의 경우 1970년 초반경까지 높은 성장률로 증가하였으나 이후 증가율은 축소된 반면 축산은 1970년대 초반 이후 높은 성장 증가율을 나타내고 있다.

¹⁶ 농업생산은 농업부문에서 생산된 모든 생산물의 합계인 농업 총생산(Total Production), 이 중 농업 내부에서 다시 생산에 투입된 이중계산부문을 제외한 농업 총산출(Total Output), 그리고 여기서 중간투입재를 제외한 조부가가치(Gross Value Added) 생산으로 구분할 수 있고, 이 조부가가치 생산에서 감가상각 부분을 제외한 순부가가치(Net Value Added) 생산의 네 가지 정의로 나누어 볼 수 있다(Yamada, 1994). 순수한 의미의 성장을 논하려면 순부가가치를 사용해야 하나, 여기서는 통계상의 한계로 총생산의 개념을 사용하기로 한다. 따라서 총생산에 대한 성장분석에는 과다추계의 오류가 해석상에 잔류하게 됨을 지적해 둔다.

표 3. 농업 총생산 및 부가가치 생산액의 연평균 증가율(1995년 가격 기준)

단위: %

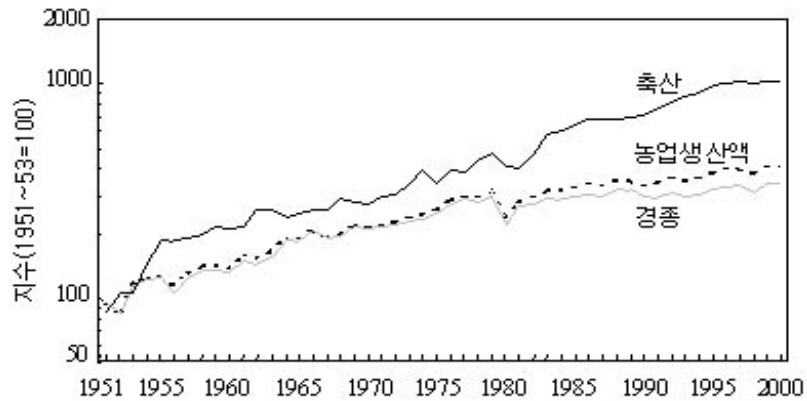
	농업			재배업			축산업		
	총생산	중간재	부가가치	총생산	중간재	부가가치	총생산	중간재	부가가치
1956-62	3.00	3.95	2.81	2.87	3.97	2.68	4.31	3.85	4.48
1962-72	4.05	6.84	3.39	3.92	6.06	3.47	5.29	10.73	2.36
1972-82	2.30	2.85	2.14	1.74	0.75	1.96	6.47	8.65	4.32
1982-92	2.49	3.88	2.03	1.46	1.11	1.53	7.10	7.71	6.29
1992-99	2.59	3.33	2.32	1.49	0.58	1.68	5.84	5.66	6.10
1956-99	2.90	4.24	2.53	2.30	2.47	2.26	5.93	7.74	4.62

주: 1) 기준년 중심 3개년 이동평균치에 의한 복리성장률 생산액은 1995년 가격 기준.
 2) 『농림통계연보』의 농업생산 및 부가가치생산 통계이나 원자료는 한국은행입
 3) 부가가치의 경우 총산출과 중간재를 1995년 가격으로 추계한 후, 총산출에서 중간재투입액
 을 제외한 것임.
 자료: 『농림통계연보』, 각 연도.

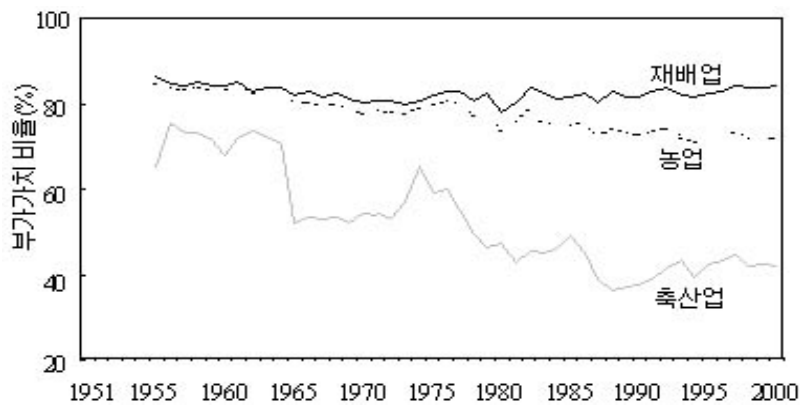
이제 국민계정에서의 접근이 아니라 농업 총생산을 품목별 생산량으로부터 추계하여 농업생산의 성장 추이를 분석하도록 하자. 농업 총생산의 추계는 기본적으로 각 품목별 생산량을 추계하여 1994-1996년 기준가격으로 집계하였다. 품목은 61개 품목으로서 전체 농업생산물에 대부분 반영하는 것이며 가능한 한 기존 통계를 바탕으로 하고 조사방법 등의 변화로 인한 분명한 불연속성이 발견된 경우 이를 수정하여 일관된 통계계열을 1951년부터 2000년까지 작성하여 분석에 사용하였다.¹⁷ <그림 2>의 (a)는 이러한 작업으로 추계한 농업 총생산이며, (b)는 국민계정에서부터 산출된 조부가가치 비율을 경종과 축산으로 구분하여 그 추이를 나타낸 것이다.¹⁸ (b)로부터 전체 농업의 부가가치 비율은 최근 점점 감소하고 있고, 경종보다 축산에서 감소율이 심하게 하락하고 있음을 발견할 수 있다 이는 경제가 성장함에 따라 농업부문에 투입하는 중간재의 비율이 증가하는 것을 의미하며 축산물의 생산활동이 경종생산보다 중간재 의존도가 높은 것을 의미한다 또 의존도는 1980년대 이후 심화되고 있으며, 경종 및 축산 모두가 최근 중간재 투입 의존도가 높아지고 있음을 시사하는 것이다

¹⁷ 구체적인 추계 방법에 대한 설명은 생략하나 기본적으로 『농림통계연보』에 발표된 계열을 사용하였으며, 행정통계 및 표본통계의 수정 등 통계상의 정보로부터 확인할 수 있는 불연속성을 제거하여 시계열 자료를 추계하였다. 구체적인 추계 방법은 유영봉(1991), 황수철(1995) 등을 참조.
¹⁸ 1980년 다수확품종 미국의 냉해 및 병해에 의한 수확량 감소와 1997년 12월 발생한 금융위기는 수입곡물에 의존하는 사료의 가격 상승 등으로 농업투입재 가격에 큰 영향을 주어 농업생산의 위축을 초래하였다

그림 2. 농업 생산액 추이 및 부가가치 비율



(a) 농업생산액 지수: 총생산, 경종, 축산



(b) 부가가치 비율(%)

주: 1) 부가가치 비율은 농업 총생산액, 경종, 축산부문에 대한 총생산액(Total Production)과 조부가 가치(Gross Value Added)로부터 산출하였음.

자료: 『농림통계연보』, 산업별 총생산 및 부가가치 생산액(1995년 가격 기준)

농업생산의 내용을 파악하기 위해 <표 4>는 농업의 유형별, 시기별 성장과 구성 변화를 나타낸 것이다. 우선 경종과 축산의 생산 비중을 확인하면 1950년대 초 90%에 달하던 경종 작물의 생산은 2000년 74%로 축소되었다. 1960년대 중반까지 농업생산에서 50%대의 높은 비중을 차지하였던 미곡생산은 제3차 경제개발계획 기간 중인 1972-1977년에 연평균 7% 정도의 높은 성장률을 기록하며 성장을 가속화 한다.¹⁹ 이 기간은 미곡의 성장에 힘입어 농업

¹⁹ 정부의 강력한 식량자급 정책에 의해 IR계의 다수화 미곡품종인 통일벼가 급속히 확산되어 1977년에

성장이 연평균 5% 정도의 고성장을 달성하는 시기로서 한국 농업의 전환기라 할 수 있다²⁰ 그러나 1980년의 대홍작 이후 농업성장률은 둔화되어 성장이 정체하고 있다 그 결과 2000년의 미곡생산 비중은 30%로 감소하였고, 미곡 이외의 곡류는 1960년대 후반까지 생산이 확대되다가 이후 현격한 감소 추이로 전환되어 1950년대 11% 정도이던 생산 비중은 2000년에 1%까지 축소되었다. 이와 유사한 추이를 나타내는 작물로서 두류와 서류를 들 수 있다 두류는 1970년대 후반 이후 감소하고, 서류는 60년대 후반부터 감소하다가 최근 생산이 다소 증가하는 추이로 전환되었다. 한편, 이들 식량작물들과 상반된 경향을 나타내는 과일 및 채소류 중 채소류는 지난 50년간 연평균 4.4%의 생산 증가를 달성하였고, 과일류는 6.7%의 성장을 달성하였다. 이들 작물의 생산 비중은 2000년에 과일류가 12%, 채소류가 26%까지 상승하여, 1950년대 16% 정도이던 것이 37%로 확대되었다. 이러한 특성은 경제성장에 따른

표 4. 농업부문의 유별 생산 추이 1951-2000

단위: %

	농업 합계 (조원)	경종작물								축산			잠건
		소계	곡류		두류	서류	채소류	과실류	기타	소계	가축	축산물	
			미곡	맥류 잡곡									
1952	6.24	90.0	52.0	11.2	3.9	6.3	13.9	2.3	0.4	9.3	9.1	0.2	0.7
1962	9.90	84.6	50.6	10.5	3.1	7.4	9.0	2.1	1.9	15.0	14.1	0.9	0.4
1972	14.39	86.2	41.4	10.6	3.1	7.4	15.1	4.2	4.5	12.3	10.8	1.4	1.5
1982	18.55	83.8	41.3	4.6	2.8	3.8	19.2	8.0	4.1	15.7	12.4	3.2	0.5
1992	22.09	77.0	34.3	1.7	1.7	2.0	23.5	10.3	3.4	22.9	16.9	6.0	0.1
1999	25.24	74.7	30.3	0.9	1.0	2.0	25.9	12.1	2.5	25.3	18.7	6.6	0.0
연평균 성장률 (%)													
1952-1962	4.7	4.1	4.4	4.0	2.4	6.4	0.2	3.7	23.2	9.8	9.4	21.1	0.2
1962-1972	3.8	4.0	1.7	3.9	3.8	3.8	9.4	11.2	12.9	1.8	1.1	8.5	17.4
1972-1977	4.9	4.9	6.9	-2.7	6.1	-1.5	4.3	8.4	7.1	5.0	4.1	10.6	4.3
1977-1982	0.3	-0.2	-1.7	-8.5	-2.9	-6.3	5.8	10.3	-3.2	5.2	3.9	11.7	-18.4
1982-1992	1.8	0.9	-0.1	-7.9	-3.2	-4.5	3.8	4.4	-0.1	5.7	4.9	8.2	-13.8
1992-1999	1.9	1.5	0.2	-6.5	-5.5	1.6	3.3	4.2	-2.6	3.4	3.4	3.4	-61.8
1952-1999	3.0	2.6	1.8	-2.3	0.1	0.5	4.4	6.7	7.2	5.2	4.6	10.8	-14.6

주: 1) 중심연도 기준 3개년 이동평균, 연평균 성장률은 복리성장률.

2) 전매작물의 1952-1999는 1962-1999임.

자료: 『농림통계연보』, 각 연도.

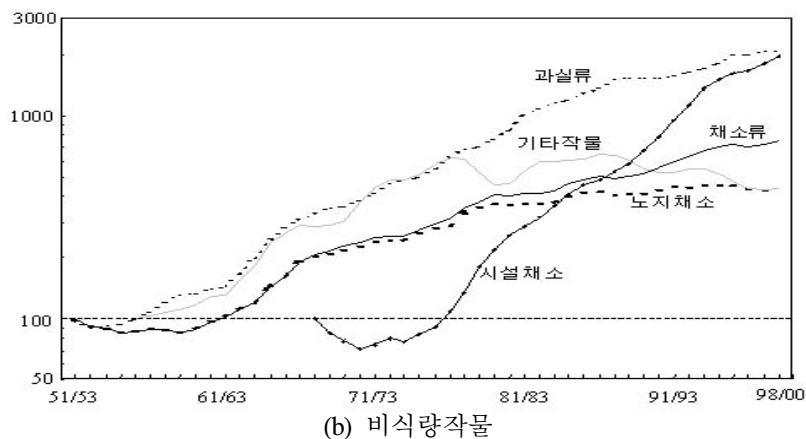
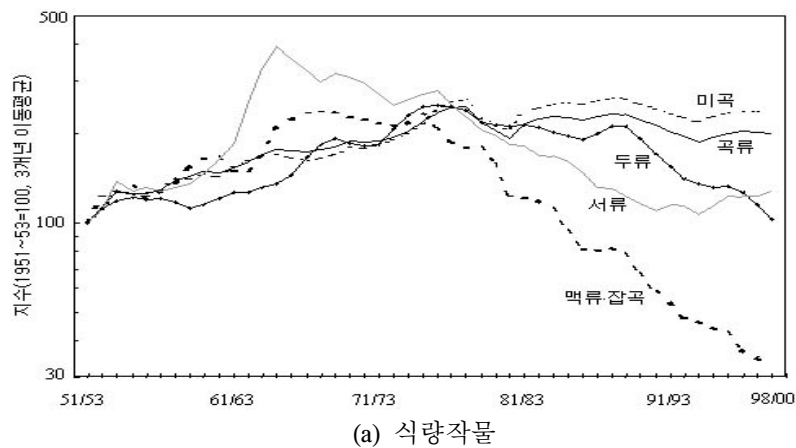
는 쌀 생산이 사상 최대치를 기록하고 쌀의 자급을 달성하게 된다 단, 이는 정부 발표의 통계상의 결과이며, 이 시기의 쌀 생산량은 과대집계 되었을 가능성을 배제하기 어렵다 그러나 통계상의 정도 문제는 존재하더라도, 생산증가 추이에 대해서는 문제가 없다고 판단된다

²⁰ 제3차 경제개발계획 기간 중에는 식량자급을 목표로 하는 농업정책을 바탕으로 다수확품종 보급 농업 기계화사업 추진, 농촌전화사업 등의 농촌기반정비 이증곡가제에 의한 가격지지 정책 등 농업생산 증대를 위한 여러 정책사업이 추진되었다.

소득 증가와 소비형태의 변화에 기인한 것으로서 곡류 중심의 농산물 소비가 과일 채소류 등의 우등재 소비로 전환함에 따른 생산부문의 변화라 판단된다

이러한 우등재의 생산 증가는 1970년대 중반을 지나면서 심화되며, 축산부문의 생산에서도 이러한 경향은 두드러지게 된다. <표 4>에서 보듯이 축산부문의 생산은 지난 반세기 동안 연평균 5.2%의 높은 성장을 실현하였고, 1970년대 초부터 1990년대 초반까지 매우 급속한 성장을 기록하였다. 이 중에서도 축산물의 생산 증가는 두드러져서 지난 반세기 동안 연평균 10.8%의 높은 생산 증가를 실현하였다. 그 결과 1951년 10%에도 못 미치던 축산부문의 생산 비중은 2000년 25%까지 확대되었다.

그림 3. 경종작물의 생산 추이 1951-2000 (1951-53=100)



주: 3개년 이동평균에 의한 추이
 자료: 『농림통계연보』, 각 연도.

한국의 농업생산은 1970년대 중반을 경계로 그 특성을 달리 하고 있다. 즉, 이 때까지 증가하던 곡류 및 두류 등의 식량작물 생산은 정체 또는 감소로 전환되고 과일·채소·축산의 생산이 증가하여 농업 내부에서의 생산물 구성 변화가 1980년대 이후 현저히 진행되게 된다. 또 1990년대에 들어서는 생산물의 산출 증가는 정체되고 전반적인 농업생산물 구성 변화가 진전되게 된다. 즉, 1960년대 본격적인 식량증산이 진행되기 전까지는 전후 회복기로서 피폐된 농업생산기반을 정비하게 되고, 60년대 식량작물 위주의 증산정책으로 곡류의 생산 증가가 진행된 이후, 1970년대 다수확품종 등의 보급으로 급격한 생산력의 증대에 의해 식량자급을 달성하게 된다. 1980년 이후에는 경제성장에 따른 소득 증가에 기인한 농산물 소비구조 변화가 우등재인 과일류, 채소류 및 축산물의 생산 증가를 유인하게 된다 이러한 현상은 <그림 3>에서 확인할 수 있으며, 1970년대 중반을 전후하여 생산구조의 변화가 현저히 진행되고 있음을 알 수 있다. 특히 곡류 및 두류, 서류 등의 식량작물 생산 추이와 과일 채소류의 변화는 한국 농업생산의 시기별 특성 변화를 잘 나타내 준다

2. 요소 투입의 변화

지난 반세기 동안 한국 농업의 생산요소 투입은 시기별로 매우 특징적인 변화를 경험하였다

표 5. 농업생산 요소 투입량의 추이 1951-2000

	토 지(천ha)		노 동(천명)		경 상 재(천톤)			농기계 (억원)
	경지 면적	재배 면적	농업인구	농업 취업자	비료	농약	사료	
1952	1,941	2,653	12,929	3,797	105.3	0.1		
1962	2,058	3,107	14,957	4,422	307.8	1.7	12	3
1972	2,252	3,075	14,678	4,944	682.0	4.9	796	341
1982	2,178	2,717	9,721	4,305	719.3	14.4	4,587	6,122
1992	2,072	2,293	5,727	2,846	789.6	26.7	12,401	21,861
1999	1,899	2,111	4,214	2,289	775.3	24.6	14,647	34,651
연평균 성장률 (%)								
1952-62	0.6	1.6	1.5	1.5	11.3	29.7		
1962-72	0.9	-0.1	-0.2	1.1	8.3	11.4	51.6	63.3
1972-82	-0.3	-1.2	-4.0	-1.4	0.5	11.4	19.1	33.5
1982-92	-0.5	-1.7	-5.2	-4.1	0.9	6.4	10.5	13.6
1992-99	-1.2	-1.2	-4.3	-3.1	-0.3	-1.1	2.4	6.8
1952-99	-0.05	-0.5	-2.4	-1.1	4.3	11.9	21.1	18.7

주: 1) 중심 연도 기준 3개년 이동평균치, 연평균 성장률은 복리성장률.

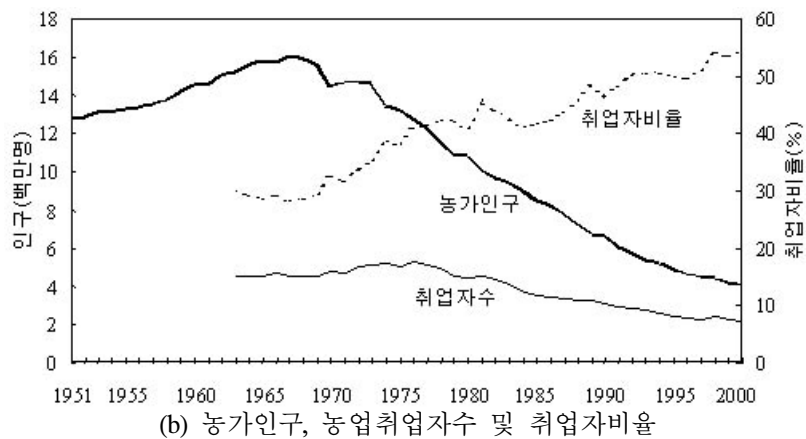
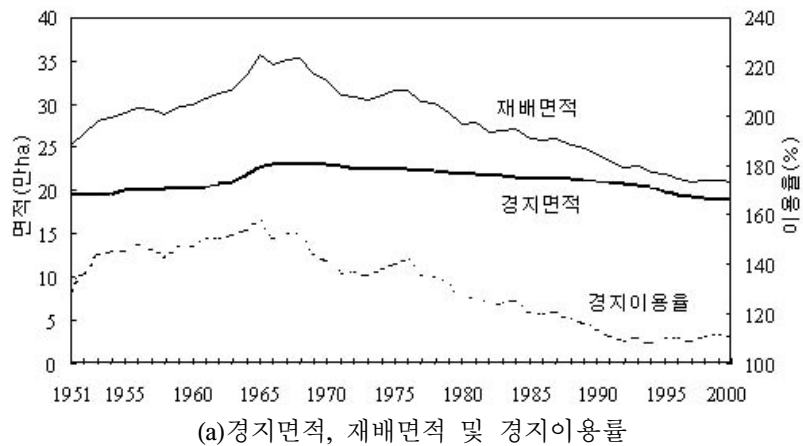
2) 1952-99 기간 중 연평균 성장률의 사료와 농기계는 1962-99년임.

자료: 『농림통계연보』 및 『사료연감』

특히 한국 경제의 급성장은 생산요소의 농업과 비농업간의 부문간 이동은 물론 비농업부문 으로부터의 농업 투입재 공급을 촉진시켰다.

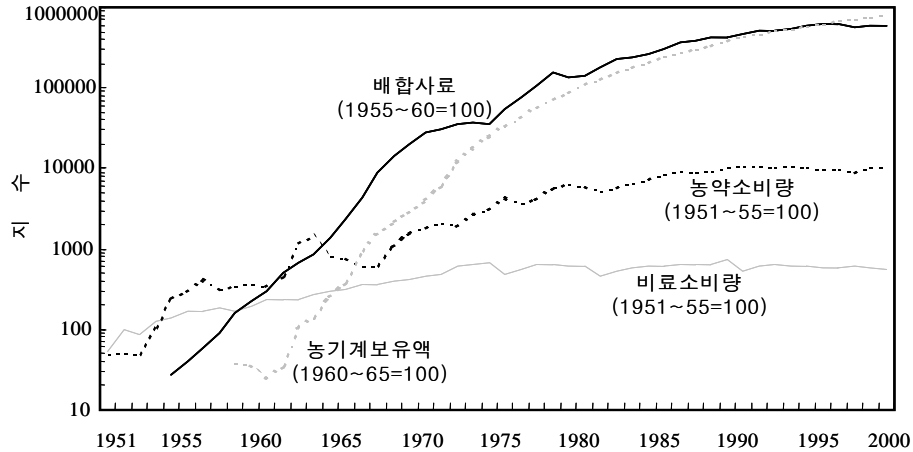
토지의 경우 <표 5>와 <그림 4>에서 알 수 있듯이, 경지면적은 1960년대 초반의 개간법 등으로 1968년 232만 ha까지 외연적 확대가 이루어지다가 이후 감소하게 된다. 이는 경제성장에 따른 비농업부문의 토지수요 증가에 따른 경지면적의 감소를 반영한 것이다 특히 1990년대 감소율은 연평균 -1.2%로 다른 시기에 비해 더욱 심해진다. 재배면적은 1965년까지 증가하다가 이후 감소하고, 경지면적의 감소율보다 크다. 이는 경지이용률의 저하를 의미하는 것으로서, 1965년 158%를 정점으로 2000년 110%까지 이용률은 크게 하락한다.

그림 4. 토지 및 노동 투입 추이 1951-2000



자료: 『농림통계연보』, 각 연도.
 통계청 홈페이지(www.nso.go.kr)

그림 5. 경상재 및 농기계 투입 추이 1951-2000



자료: 『농림통계연보』 및 『사료연감』, 각 연도.

노동 투입도 <표 5>와 <그림 4>에서 알 수 있듯이 농가인구는 1967년부터, 농림업 취업자 수는 1976년 532만 명을 정점으로 감소하기 시작한다. 특히 1982-92년에 농업인구는 연평균 -5.2%, 취업자 수는 -4.1%로 다른 시기보다 크게 감소한다. 이는 급속한 공업화의 영향이며, 농가인구대비 농림업 취업자 비율은 1970년대 이후 지속적으로 증가하여 2000년에는 65%까지 상승한다.

토지와 노동 투입은 지난 반세기 동안 감소 추이를 나타내고 있으나, 이와는 대조적으로 경상투입재 및 농기계 투입은²¹ <표 5>와 <그림 5>에서 나타난 바와 같이 크게 증가하였다. 화학비료의 경우 다수확품종의 도입과 함께 1960년대부터 1970년대 중반까지 투입이 급증하였고,²² 농약의 경우 1980년대 중반까지 증가하다가 그 추이는 정체하게 된다. 또 집약적 축산을 가능하게 한 배합사료의 투입도 1980년대 접어들어 본격적으로 증가하다가 1990년대 초반부터 증가 현상은 다소 정체하게 된다. 농기계의 경우는 농업기계화 촉진정책과 1970년대 중반 이후 발생하는 농업노동력의 감소에 영향을 받아 1980년대 이후 1990년대 중반까지 급격히 증가하게 된다. 특히, 이 시기에는 동력방제기, 이앙기, 바인더, 콤팩트 등 과 같은 대형 동력기계의 투입 증가가 두드러진다.

²¹ 비료, 농약, 사료, 농기계의 추계 내용은 I.문제제기 편의 각주 참조

²² 화학비료의 증투 현상은 1962년부터 건설되기 시작한 화학비료 공장의 생산기술 변화와 다비성 미국의 신품종 도입, 경지정리에 의한 관배수시설의 확충 등에 의한 영향이 크다 Hayami(1973, pp.102-115)는 일본 농업의 비료 투입 증가에 대해 품종개량과 비료산업의 기술혁신이 미치는 영향을 상세히 설명하고 있다.

이와 같은 현상은 본원적 요소인 토지와 노동의 감소에 따른 토지절약 및 노동절약적인 기술로의 전환을 간접적으로 시사하는 것으로서, 화학비료와 농약의 투입이 토지 감소를 대체하게 되었고, 농기계의 투입은 노동력 감소를 대체하게 된다 <표 5>에서 알 수 있듯이 과거 반세기 동안 본원적 투입요소는 감소의 시점 차이는 있으나 1970년대 중반 이후 모두 감소하고 있고, 경상재 및 농기계 투입의 경우 화학비료를 제외하면 모두 연평균 10% 이상의 높은 투입 증가를 나타내고 있다. 이들 요소 중 화학비료와 농약의 경우 1990년대 이후 투입량이 각각 연평균 -0.3%, -1.1%로 감소하고 있다. 이는 비료와 농약의 증투에 대한 경제적 효과에 한계를 의미하는 것으로서, 많은 선진국에서 경험하였던 비료·농약의 투입감소 경향이 한국 농업에서도 확인되는 것으로 판단된다 또 이 시기에는 배합사료의 증투율도 과거와 달리 연평균 2.4%로 대폭 줄어들고,²³ 농기계의 증가율 역시 연평균 6.8%로 과거에 비해 둔화된다. 이는 1990년대 농업생산기술이 과거와 그 성격을 달리하고 있음을 반영하는 것이다

IV. 한국 농업 성장의 원천

1. 요소생산성과 요소대체

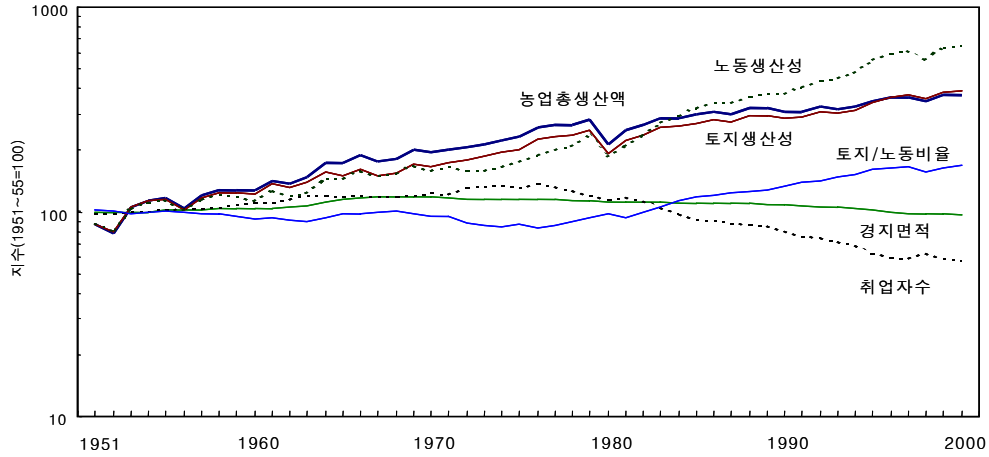
한국 농업의 요소생산성은 <그림 6>에서와 같이 지난 반세기 동안 지속적으로 증가하였다. 노동생산성의 경우 1970년대 중반 이후 농업노동력의 감소에 따라 급격히 증가하고 토지생산성은 농업생산 증가가 정체되는 1980년대 초부터 1990년대 초까지 증가가 다소 둔화되나, 1990년대 중반 이후 회복하게 된다.²⁴

각 시기별 요소생산성 및 요소투입 비율의 변화 추이를 <표 6>에서 살펴보면, 우선 지난 반세기 동안 노동생산성의 증가가 토지생산성의 증가보다 다소 높은 연평균 4% 정도의 증가율을 보이고 있으며, 전후 회복기인 1950년대를 제외하면 노동생산성의 증가는 1980년대 가장 크게 증가하였고, 재배면적에 의한 토지생산성의 경우는 1970년대 가장 높은 성장을 달성하였다. 이에 대해 요소부존조건을 가장 잘 반영하는 토지노동 비율은 농촌노동력이

²³ 이 시기의 배합사료의 투입 감소는 1997년 12월 발생한 한국 경제의 금융위기로 인해 사료용 수입곡물 가격이 급상승한 데 기인한다.

²⁴ 1980년의 대폭적인 농업생산의 감소와 1998년의 금융위기에 의한 농업노동력의 일시적 증가 및 농업생산의 위축에 기인한 요소생산성의 일시적 감소는 예외적이라 하겠다.

그림 6. 요소생산성과 요소투입 지수, 1951-2000 (1951-53=100)



주: 농업 총생산과 경지면적, 농림업 취업자 수에 의해 작성된 제 계열의 지수임
 자료: <표 5> 및 <표 6>과 동일.

표 6. 농업생산성 및 요소투입비 추이, 1951-2000

	토지생산성 (백만원/ha)				노동생산성 (백만원/인)		요소투입비			
	TP/A	VA/A	TP/CA	VA/CA	TP/L	VA/L	A/L (ha/인)	F/A (kg/ha)	C/A (kg/ha)	M/L (천원/인)
1952	3.21	2.75	2.35	2.01	1.64	1.40	0.51	54.3	0.1	
1962	4.81	4.00	3.19	2.65	2.24	1.86	0.47	149.6	0.8	0.1
1972	6.39	4.98	4.68	3.65	2.91	2.27	0.46	303.1	2.2	6.8
1982	8.52	6.54	6.83	5.25	4.33	3.32	0.51	330.1	6.6	143.5
1992	10.66	7.82	9.64	7.07	7.77	5.70	0.73	381.3	12.9	770.1
1999	13.29	9.57	11.96	8.61	11.06	7.96	0.83	408.2	13.0	1,517.8
연평균 성장률 (%)										
1952-62	4.1	3.8	3.1	2.8	3.2	2.9	-0.9	10.7	28.9	
1962-72	2.9	2.2	3.9	3.3	2.7	2.0	-0.2	7.3	10.5	51.6
1972-82	2.9	2.8	3.9	3.7	4.0	3.9	1.1	0.9	11.8	35.6
1982-92	2.3	1.8	3.5	3.0	6.0	5.5	3.7	1.5	6.9	18.3
1992-99	3.2	2.9	3.1	2.8	5.2	4.9	1.9	1.0	0.1	10.2
1952-99	3.1	2.7	3.5	3.1	4.1	3.8	1.0	4.4	12.0	29.0

주: 1) 중심 연도 기준 3개년 이동평균, 연평균 성장률은 복리성장률.
 2) 여기서 TP: 총생산, VA: 조부가가치 생산, A: 경지면적, CA: 재배면적, L: 노동, F: 화학비료, C: 농약, M: 농기계
 자료: <표 4> 및 <표 5>에서 계산

감소하기 시작하는 1970년대 중반까지는 감소하다 그 이후 확대되게 된다 또 토지생산성에 크게 영향을 주는 경지면적당 비료와 농약의 투입 비율은 과거 50년간 각각 연평균 4.4%, 12%의 괄목할 만한 증가를 나타내고 있으나, 시기별로는 경지면적당 비료 투입 비율은 1970년대 중반 이후 증가율이 정체하고, 농약의 경우 1990년대 이후 거의 정체 상태에 빠지게 된다.²⁵ 반면 농기계의 투입 증가에 따른 기계노동 비율의 증가는 노동의 감소에 따른 기계의 대체를 반영하는 것으로서 최근까지 높은 증가율을 유지하고 있다

2. 한국 농업의 성장경로

농업의 성장경로는 요소생산성과 요소부존조건의 변화로부터 성장과정을 이해하는 데 매우 유용하다. 야마다와 루탄(Yamada & Ruttan, 1980, pp.530-531), 하야미와 루탄(Hayami & Ruttan, 1985, p.124)이 토지생산성과 노동생산성의 관계로부터 유럽형·아시아형·신대륙형으로 구분하였고, 야마다(S. Yamada, 1987, pp.31-90)는 아시아형 농업 성장경로로서 'S자형 성장경로'를 설명하고 있으나, 이들 모두 노동생산성(Y/L)=토지노동비율(A/L)×토지생산성(Y/A)의 식으로부터 유도된 것이다.

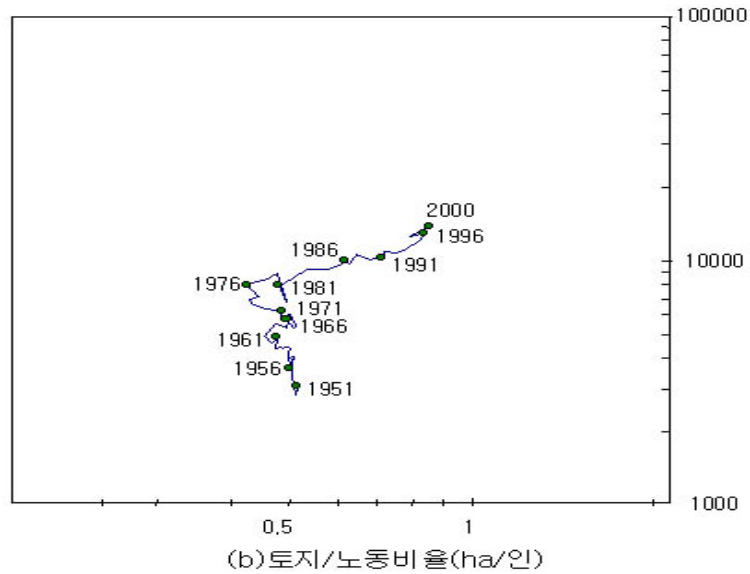
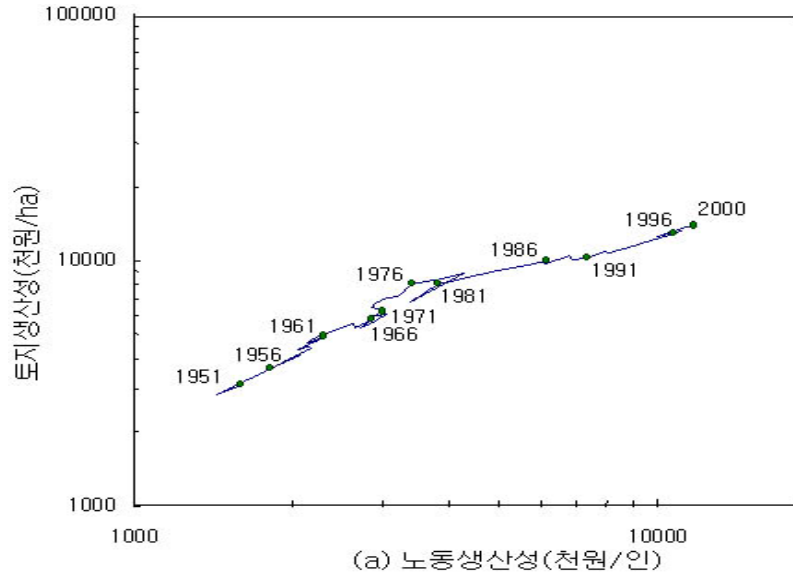
<그림 7>은 지난 50년간 한국 농업의 성장경로를 나타낸 것이다²⁶ <그림 7>의 (a)에서 한국 농업은 토지생산성 및 노동생산성 양자를 지속적으로 증대시켜 왔으며 1970년대 중반까지 지속된 토지생산성의 증가율은 이후 다소 둔화되는 반면 노동생산성은 꾸준히 증가하고 있다. (b)에서는 1960년대 초와 1970년대 중반의 두 전환점을 확인할 수 있다. 우선 1960년대 초반 이전에는 인구증가율이 높아 토지노동 비율을 악화시켰으나 1960년대 초부터 1960년대 중반까지 진행된 경지의 외연적 확대²⁷는 토지/노동 비율을 호전시켰으며, 이 시기까지 한국 농업은 식량증산이라는 정책목표에 의해 토지생산성의 향상을 실현한다그러나 이와 같은 경지 확대는 곧 한계에 달하여 다시 1970년대 중반까지 토지/노동 비율을 감소시키게 되나, 1970년대 중반 이후 급속한 공업화에 따른 농업노동력의 지속적 감소에 따라 토지/노동 비율은 다시 증대되고, 다수확품종의 보급 및 화학비료·농약 등 경상재의 증투가 토지생산성의 상승을 주도하게 된다. 또 노동력 감소에 대체되는 농기계 보급 증대는 노동생산성의 증가를 실현시키는 중요한 요인이 되었다 이와 같은 요소비율의 변화는 한국 경

²⁵ 이와 같은 현상은 유럽 및 일본 농업에서도 확인되는 현상이다 비료의 경우, 증투율의 감소는 비료 가격과 한계생산력의 관계로부터 영향을 받게 된다.

²⁶ (a)는 Hayami & Ruttan의 성장경로이고, (b)는 Yamada의 성장경로임.

²⁷ 개간법 실시 등의 농지확대 정책에 의해 경지면적이 증가하였고 경지 증대가 노동의 증가보다 크게 확대되어 토지/노동 비율이 증가한다.

그림 7. 한국 농업의 성장경로 1951-2000



주: 토지생산성은 총생산/경지면적, 노동생산성은 총생산/농림업취업자, 토지/노동 비율은 경지면적/농림업취업자 수치임.
 자료: <표 6>과 동일

제의 성장과정과 밀접한 관련을 맺고 있으며, 요소대체에 의한 생산성의 증대는 기술변화의 시기별 성향을 명확히 구분하게 한다. <그림 7>의 (b)에서 한국 농업의 성장경로 중 1970년

대 중반은 전환기로서의 성향이 뚜렷하고, 이를 전후하여 농업생산기술의 성격도 변화하게 된다. 또한 1970년대 중반 이후의 토지생산성 증대는 토개노동 비율이 확대되는 시기의 증가로서, 과거의 그것과 성격을 달리하고 있고, 1990년대 후반의 토지생산성 및 노동생산성은 정체하고 있음을 확인할 수 있다.

3. 기술 변화와 농업성장의 원천

한국 농업의 성장경로 분석에서 시기별 농업생산기술의 변화 특성을 정리하면 우선 1960년대 초반까지는 전후 회복기로서 전통적 농업생산기술에 의한 농업생산기반의 회복기라 할 수 있다. 이후 경제개발 5개년계획의 시작과 함께 농업생산기반을 정비하고 식량증산의 강한 정책의지에 따라 미국 중심의 다수확품종의 도입과 화학비료의 증투농약의 사용 등을 통한 소위 생물화학적 기술진보(Bio-Chemical Technology)가 1970년대 중반까지 성장을 주도한 원인이라 할 수 있다. 1970년대 중반 이후 농업노동력의 급속한 감소에 따라 농업기계의 투입이 노동을 대체하여 소위 기계공학기술진보(Mechanical Technology)²⁸가 노동생산성을 증가시키게 된다. 1980년대 중반 이후 토지생산성의 증대는 산출물의 선택에서 수요 변화에 얼마나 탄력적으로 대응하느냐가 관건이다 이는 산출물 편향적 기술진보(Output Biased Technical change)²⁹로서 산출물의 생산 구성이 과일 채소, 축산 등으로 전환되어 소비에 탄력적으로 대응하는 것이 전체 농업성장의 원천이라 할 수 있다 한국 농업은 미국 중심의 생산구조를 지니고 있어서 이러한 산출물 구성의 탄력적 변화가 상대적으로 어렵고 따라서 이 시기의 토지생산성을 높이는 것은 농업생산 부문의 구조조정에도 따라 그 정도가 달라지게 된다. 결국 1970년대 중반 이후 한국 농업의 성장은 노동절약적 기계사용적 기술이 주도하게 된다. 그러나 1990년대 이후 경상투입재의 투입 감소 및 수입자유화에 따른 농업구조조정에도 불구하고 토지생산성의 증가율은 1980년대보다 커지게 되어 1970년대 중반 이전까지의 토지생산성 증가와는 그 성격을 달리한다

<표 7>은 산출물 편향적 기술진보를 확인하기 위해서 작물별 토지생산성 변화와 그 증가를 정리한 것이다. 미국의 토지생산성은 1950년대 및 1960년대 경종작물 전체 평균의 토지생산성에 대해 약 140% 수준이었으나, 1980년대 초반 이후 감소하기 시작하여 1990년대 초반 이후에는 전체 평균의 70% 정도에 다다르게 된다. 반면, 과일류 및 채소류는 1990년대

²⁸ Hayami & Ruttan(1985)에서 유발적 기술진보를 BC기술과 M기술로 구분하고 있다.

²⁹ 한국 농업의 산출물 편향적 기술진보는 유영룡(1993)을 참조.

표 7. 경종작물의 유별 토지생산성 1952-1999

	경종작물 (천원/ha)	곡류		두류	서류	채소류			과실류	특용 작물
		미곡	맥류 잡곡			합계	노지	시설		
1952	2,556	136	35	34	188	424	424		353	65
1962	3,215	137	38	30	186	280	280		324	48
1972	4,355	115	46	31	165	214	208	536	259	51
1982	6,258	101	36	36	140	161	151	310	237	45
1992	8,244	79	31	33	126	189	163	346	212	41
1999	9,841	73	24	24	115	187	137	371	192	40
연평균성장률(%)										
1952-62	2.3	2.4	3.3	1.2	2.2	-1.9	-1.9		1.4	-0.7
1962-72	3.1	1.3	5.0	3.5	1.8	0.4	0.1		0.8	3.8
1972-82	3.7	2.3	1.3	5.2	2.0	0.8	0.5	-1.8	2.8	2.3
1982-92	2.8	0.3	1.4	1.9	1.7	4.5	3.5	3.9	1.7	1.8
1992-99	2.6	1.5	-1.4	-1.9	1.3	2.5	0.1	3.6	1.1	2.1
1952-99	2.9	1.6	2.1	2.2	1.9	1.1	0.5	1.7	1.6	1.9

주: 1) 중심 연도 기준 3개년 이동평균, 연평균 성장률은 복리성장률임.

2) 시설채소류의 1952-99 성장률은 1972-99 기간의 성장률임.

자료: 『농림통계연보』 및 『작물통계연보』.

이후 전체 평균의 약 200% 정도의 수준을 유지하게 된다. 특히, 시설채소류는 2000년경 경종작물 전체 평균 토지생산성의 370% 수준까지 높아지게 된다. 이와 같은 부문별 토지생산성의 차이에 의한 재배면적의 품목별 구조조정의 결과를 살펴보면 시설채소류의 재배면적 증가가 1980년 이후 진전되어 연평균 약 4% 정도의 높은 증가율을 보이고 있고, 토지생산성이 상대적으로 높은 과일류 및 서류가 증가하는 반면 토지생산성이 낮은 미곡 기타곡류, 두류 등은 1990년대 이후 작부면적이 감소되고 있다. 이는 생산성이 상대적으로 높은 작물로의 전환을 의미하며, 이러한 작목 선택의 구조변화는 생산물 선택(Product Mix)에 의한 산출물 편향적 기술진보를 유발하게 된다. 이는 축산을 포함하여 집계된 농업 전체의 성장을 고려할 때, 농산물 수요 변화에 따른 농업생산부문의 탄력성을 반영하는 것으로서 수요 변화가 유인하는 농업생산기술의 변화이다

이를 확인하기 위해 축산물을 포함한 전체 농산물 생산의 다양화 계수를 구하여 산출물 선택에 의한 산출물 편향성을 확인해 보면 <표 8>과 같다. 이 계수는 농업 전체를 몇 개 부문으로 구분하고, 경종 및 축산 부문도 소그룹으로 구분하여 산출 구성의 다양화 계수를 시

³⁰ 다양화 지수(Diversity Index) = $1 / \{ (X1 / \sum Xn)^2 + (X2 / \sum Xn)^2 + \dots + (Xn / \sum Xn)^2 \}$ 로 계산하였음. 이로써 n개의 농산물에 대해 다양화 및 특화의 정도를 파악할 수 있다. 다만 n개의 작물이 동일한 비중으로 생산되고 있으면 다양화 지수는 n이 되고, 한 개의 특정 농산물에 특화하여 다른 농산물을 생산하지 않을 경우 1이 된다.

표 8. 다양화 지수, 1951-2000

	농업 전체		경종	축산
	2부문	12부문	8부문	10부문
1951/53	1.21	3.18	2.64	1.70
1961/63	1.34	3.33	2.55	2.56
1971/73	1.27	4.45	3.46	2.97
1981/83	1.36	4.38	3.21	4.40
1991/93	1.55	5.09	3.20	5.08
1998/00	1.61	5.52	3.19	5.26

주: 1) 농업 전체 중 2부문은 경종과 축산, 12부문은 경종 8부문과 축산 3부문임.
 2) 경종 8부문은 미곡, 기타곡류, 두류, 서류, 과일류, 채소류, 특용작물, 전매작물임.
 3) 축산 10부문은 한육우, 젖소, 돼지, 산양, 토끼, 닭, 오리, 우유, 계란, 기타가축 및 축산물임.
 자료: <표 4>에서 추계한 품목별 생산액

기별로 비교한 것이다. 농업 전체를 경종과 축산 두 개 부문으로 구분하였을 경우 이들 두 부문간의 다양화 계수는 1980년 초 이후 크게 증가하여, 축산과 경종 부문 사이의 비중 격차가 감소하였음을 나타낸다. 12개 부문의 경우 역시 1980년대 초반 이후 다양화 계수는 크게 증가하여 부문별 다양화가 진전됨을 반영하고 있다. 그러나 경종 부문 내부에서는 1970년대 중반 이후 다양화 계수가 감소하여 8개 경종 부문 사이에서 특화가 진전되고 있음을 나타내 주고 있다. 축산 부문에서도 1980년대 이후 다양화가 크게 진전되고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 1980년대부터 한국 농업의 산출물 구성은 과일 채소, 축산 등 우등재의 생산 비중을 확대시키고, 곡류 및 두류 등의 생산을 감소시키는 산출물 구성 변화가 진전되고 특히 1990년대 이후에는 시설채소 등의 생산 확대가 진전되면서 산출물 생산의 구성 변화를 통한 산출물 편향적 기술변화가 전체 농업생산의 성장을 유도하고 있다

결국 한국 농업의 성장경로 분석과 요소투입비, 산출물 구성 변화 등을 검토한 결과 한국 농업의 성장을 주도한 기술변화의 성격은 1960년대의 농업기반 조성을 통한 기술 보급의 준비, 1970년대까지의 다수확품종의 보급 및 화학비료와 농약 등의 새로운 경상투입재의 증투, 1980년대의 노동력 유출에 따른 농업기계의 보급과 축산물 생산 증가에 따른 배합사료의 투입, 1990년대의 시장 및 수요 변화에 대응한 산출물 구성의 변화가 시기별 특징이라 할 수 있다. 이들의 기술변화는 한국의 급속한 경제성장에 따른 요소 가격의 상대적 변화에 의한 투입재 편향적 기술진보(Input Biased Technical Change)가 1960년대 후반부터 1970년대 후반까지 진전되었고, 1980년대 이후에는 농산물 수요 변화에 대응한 산출물 편향적 기술진보(Output Biased Technical Change)가 성장을 주도하였으며, 1990년대 시장 개방은 산출물 선택의 신축적 변화를 더욱 크게 강요하고 있다.³¹ 그러나 산출물 구성의 신축적 변화에 따

른 생산요소의 효율적 활용은 미곡 중심의 한국 농업에서 구조조정을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 따라서 향후 한국 농업은 생산부문의 신축적 구조조정이 지속적 성장을 달성하게 하는 관건이 될 것으로 판단된다.

V. 결 론

1950년 한국전쟁 이후 반세기가 지났다. 1950년대의 사회, 경제 및 정치적 불안과 혼란 속에서 전후 회복기의 농업부문은 매우 열악한 생산여건을 극복하고 국민의 절대적 식량부족을 해결해야만 하는 상황에 있었다. 이러한 전후 회복기를 지나, 1960년대 제3공화국의 경제개발 5개년계획은 본격적인 농업생산기반의 정비와 식량자급을 위한 종합적인 증산정책을 시행하게 되고, 이를 바탕으로 한 다수확품종의 도입과 화학비료·농약 등 경상투입재의 증투가 1970년대 후반 식량자급을 달성하는 괄목할 만한 농업성장을 이루게 된다 그 후 1980년의 대홍작으로 잠시 농업성장이 위축되었으나 곧 회복하여 80년대의 경제성장과 함께 농업노동력의 급속한 감소는 농기계의 투입 증대로 이어지게 된다 또 국민소득의 증가 과일, 채소, 축산물과 같은 우등재의 수요가 증대되고 이에 대응하기 위한 집약적 축산업의 진흥은 배합사료의 증투로 이어지게 되며, 사료용 곡물의 수입 증대를 유발시키게 된다 이어 1990년대 진행되는 농산물시장 개방과 미곡에 대한 가격지지정책의 감퇴로 미곡 중심의 생산구조는 서서히 타 작물로 조정되게 된다 이러한 시대적 변화를 바탕으로 한국 농업의 생산은 꾸준히 성장하여 지난 50년간 과거 어느 나라도 경험하지 못한 급격한 성장과 기술변화를 이루어 왔다. 즉, 한국 농업성장의 시기별 특성은 1950년대 전후 회복기, 1960년대 성장준비기, 1970년대 고도성장기, 1980년대 구조조정기, 1990년대 개방화 대응기로 구분할 수 있다.

이와 같은 과정을 거쳐 한국 농업은 성장의 원천이 되는 기술변화의 특성에서 시기별로

³¹ 여기서 투입재 편향적 기술진보는 Hayami & Ruttan(1985)의 유발적 기술진보(Induced Technical Change)를 의미하고, 생산요소의 상대가격 변화가 이를 유도하는 것을 의미하며 이는 한국 농업에서 명확히 확인할 수 있다. 또 산출물 편향적 기술진보는 유영봉(1993)이 검증한 바와 같이 서로 상이한 생산기술을 갖고 있는 다양한 농산물의 산출 구성(Product Mix)은 생산요소 투입의 효율성과 관계되고 이는 집계된 생산함수의 기술진보에 영향을 주게 되며, 이 역시 산출물간의 상대가격차에 의해 유도되는 일종의 유발적 기술진보라 할 수 있다. 따라서 필자는 투입요소의 상대가격 차이에 따른 기술진보를 '투입재 편향적 기술진보(Input Biased Technical Change)'라 칭하고, 산출물의 상대가격 차이에 따른 기술진보를 '산출물 편향적 기술진보(Output Biased Technical Change)'라 칭한다.

명확하게 구분되어 변해 왔다. 우선 1960년대와 70년대의 농업성장은 소위 유발적 기술진보론으로 설명되는 투입재의 상대가격 변화와 생산요소의 대체가 기술변화의 원인이라 지적할 수 있고, 기술변화의 내용은 화학비료 및 농약 등의 투입 증가로 설명되는 토지절약적 생물화학적 기술(BC기술)이 주가 된다. 이후 경제성장에 따른 농업노동 감소를 대체하는 농기계의 보급에 의해 노동절약적 기계공학 기술(M기술)이 1980년대 이후 주로 전개되게 된다. 이와 같은 투입요소 편향적 기술진보(Input Biased Technical Change)가 진행되는 한편 1980년대 이후 생산물 구성 조정과 농산물 수입 자유화 등에 영향을 받은 생산물 시장의 여건변화는 산출물의 상대가격 변화를 초래하고 소위 산출물 편향적 기술진보(Output Biased Technical Change)를 유도하게 된다. 이는 1990년대 개방화에 따른 농산물의 품목지지 정책의 감퇴와 수요변화에 대한 생산부문의 신축적 대응 문제로서 1990년대 농업성장의 원천이 되는 기술변화라 하겠다. 즉, 한국 농업이 과거 반세기 동안 경험해온 기술변화는 크게 투입요소의 신축적인 대체에 기인한 기술변화와 산출물간의 신축적인 대체에 의한 기술변화로 구분할 수 있다.

과거 반세기 동안의 한국 농업의 성장경로는 1970년대 중반을 경계로 전환점을 통과하여 2000년 현재까지 정체되지 않고 성장해 왔으나, 1997년 12월 발생한 금융위기의 영향으로 1990년대 후반부터 농업의 성장경로는 다소 정체되고 있다. 향후 한국 농업의 지속적 성장을 위해서는 산출물 편향적 기술진보가 원활하게 진행될 수 있도록 제도적 변화가 뒤따라야 할 것이며, 한국 농업이 보유하고 있는 생산요소의 효율적인 투입이 유도되고 생산부문의 산출물 구성 변화가 농산물 수요 및 시장여건의 변화에 신축적으로 대응할 수 있도록 진전되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 고정순(2002), “한국농업 산출구조의 변화요인 분석 1955-1999년,” 제주대학교 석사학위논문.
- 김배성·김영식(1999), “한국 농업생산의 기술변화에 대한 추정방법별 비교분석 『농업경제연구』” 40(2), 한국농업경제학회.
- 김한호(1998), “농업부문의 국내총생산함수를 이용한 한국농업의 성장요인 분석 『농업경제연구』” 39(1), 한국농업경제학회.
- 권오상·김용택(2000a), “한국농업의 생산성변화 계측 1971-98,” 『농업경제연구』 41(1), 한국농업경제학회.

112 농업·농촌의 변화에 대한 시각

- _____ (2000b), “한국농업의 생산성변화 요인 분석” 『농업경제연구』 41(2), 한국농업경제학회.
- 박정근(1986), “한국 미곡생산 성장의 성격분석 1963-84,” 『농업경제연구』 27, 한국농업경제학회.
- 반성환(1974), 『한국농업의 성장: 1918-1971』, 한국개발연구원.
- 배무기(1983), “韓國經濟の轉換點分析,” 朴宇熙·T. Watanabe 編, 『韓國の經濟發展』, 文眞堂.
- 유영봉(1990), “韓國農業の成長過程と技術變化: 1955-87年—S字型 成長經路の檢討,” 『農業經濟研究』 62(3), 日本農業經濟學會.
- _____ (1991), “韓國農業生産の技術變化に關する實證研究,” 東京大學校 大學院 博士學位論文.
- _____ (1992), “韓國農業の成長過程と技術變化: その經驗と國際的意味,” 『東洋文化研究所紀要』 16冊, 東京大學校 東洋文化研究所.
- _____ (1993), “한국농업의 기술변화에 대한 생산물편향성 분석” 『농업경제연구』 34, 한국농업경제학회.
- 이병기(1997), “한국 농업부문의 유발 기술혁신 분석” 『농업경제연구』 38(2), 한국농업경제학회.
- 이중웅·권태진(1985), 『미곡생산의 요소분배와 기술진보에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 허신행(1986), 『한국농업의 성장과 발전방향』, 한국농촌경제연구원.
- 황수철(1996), “한국농업의 산출 투입 및 생산성 추계 연구: 1955-1992년,” 서울대학교 박사학위논문.
- _____ (1998), “한국농업의 총요소생산성 추계(1955-96년),” 『농업정책연구』 25(2), 한국농업정책학회.
- Y. Hayami(1973), 『日本農業の成長過程』, 創文社.
- Y. Hayami & V.W. Ruttan(1985), *Agricultural Development*, Johns Hopkins Univ. Press.
- S. Yamada & V.W. Ruttan(1980), “International Comparisons of Productivity in Agriculture,” in J.W. Kendrick & B.N. Vaccara(eds.), *New Develoments in Productivity and Analysis*, Univ. of Chicago Press.
- S. Yamada(1987), *Productivity Measurement and Anaysis: Asian Agriculture*, Asian Productivity Organaization, Tokyo.
- _____ (1994), *Manual for Measurement and Analysis of Agricultural Productivity*, Asian Productivity Organaization, Tokyo.
- T. Watanabe(1985), 『『아시아諸國의經濟發展의構造と機構』, 아시아經濟研究所.

Ⅱ. 토지소유 및 이용구조의 변화

한말의 토지소유제도와 지주·소작관계 / 이윤 갑
광무 양전지계사업의 성격 / 왕현 중
토지조사사업과 토지제도의 변화 / 조석근
일제하 지주·소작관계 / 소순열
일제하 지주의 유형과 성격 / 장시원
21세기에 평가하는 농지개혁의 의의 / 장상환
농지개혁 이후 농지소유 및 임대차
구조의 변화 / 이영기

한말의 토지소유제도와 지주·소작관계

이 윤 갑*

I. 머리말

한말의 농업변동은 개항 이전의 조선사회에서 발생한 농업문제에서 기원하는 것이었다. 조선후기 농촌사회에서는 농업생산력의 발전과 상품유통경제의 발달로 인해 광범하게 농민층 분화가 일어났고, 동시에 다른 한편에서 토지점병이 확대되는 등 지주제가 확대되었다. 이러한 변화는 동시에 다수의 농민층을 몰락시켜 빈농화시켰고 사회적으로는 신분제를 동요시켰다. 이로 인해 신분제적 차별원리에 의거해 운영되던 봉건적 부세체제는 '삼정문란'이라는 구조적 위기에 빠지게 되었다. 지주제의 확대, 농민층 분화, 삼정문란 등이 사회적 대립과 갈등을 격화시키자 이 문제들을 해결하기 위한 논의가 18세기 후반 이래로 혁신 관료층과 농촌 지식인들 사이에서 활발히 이루어졌다. 그 과정에서 정전론·균전론·한전론 등을 위시해 현실성 있는 구체적 개혁안이 다양하게 제시되고 있었으나 보수적 지배층은 이를 외면하고 19세기 중반에 이르도록 고식책 내지 미봉책으로 현상유지에만 연연하였다. 그로 인해 결국 1862년에는 전국 70여개 군현에서 농민항쟁이 폭발하는 위기적 사태가 야기되었다. 그러나 이 위기가 근본적으로 해결되지 못한 상태에서 조선사회는 타율적으로 개혁을 맞게 되었다.

이로 인해 1876년의 개항에서 일제에 의해 강점당하는 1910년에 이르는 시기에 한국의 농촌사회는 농업 및 토지소유관계의 근대화를 둘러싸고 격심한 계급적 민족적 갈등과 대

* 계명대학교 사학과 교수

립을 겪었다. 당시 농업의 근대화를 위해서는 두 가지 과제를 동시에 해결해야 했다. 하나는 농민항쟁의 직접적 원인이 되고 있었던 봉건적 부세체계와 그 근원이 되었던 봉건적 생산관계(지주제)를 근대적으로 개혁하는 것이었다. 다른 하나는 조선을 식민지로 지배하고 수탈하려는 외세를 배격하고 자주적으로 근대화를 이루는 것이었다. 개항 이후 근대화운동은 크게 두 갈래로 전개되었다(김용섭, 1989). 하나는 1862년의 농민항쟁을 계승하면서 소·빈농층의 사회·경제적 해방에 주안을 두고 근대변혁을 추구하였던 농민운동으로 그 정점에 위치했던 것이 1894년의 농민전쟁이었다. 다른 하나는 개항을 전후해 형성되었던 개화파의 근대화운동이었다. 개화파의 근대화운동은 갑신정변과 갑오개혁으로 구체화되었는데 일본의 근대화운동을 모델로 삼아 지주층·지주제에 기반을 두고 위로부터의 근대화·자본주의체제화를 추구하였다. 한말에 농업변동의 큰 형상은 기본적으로 이 두 흐름의 근대화운동이 대립적으로 경합하면서 만들어 내고 있었다. 그러나 이 두 흐름의 경합에는 외세의 침략이라는 변수가 개입하고 있었다. 외세, 특히 일제는 갑신정변, 1894년의 농민전쟁, 갑오개혁, 광무개혁 등에 개입하여 근대화운동을 좌절시키거나 왜곡 변질시키면서 자주적인 근대화 역량을 약화 내지 소진시키고 끝내 한국을 식민지로 강점하였다.

한말의 토지소유제도와 지주·소작관계는 18·19세기에 조성된 조선사회의 농업모순에서 기원해 개항 후 근대화운동의 두 흐름이 대립적으로 경합하고 거기에 식민지화를 노린 외세의 침략이 개입해 자주적 근대화를 왜곡 좌절시켜 가는 농업변동의 큰 굴곡을 거치면서 몇 차례의 양적·질적인 변화를 겪게 된다. 이러한 변화를 해명하기 위해 본 연구는 먼저 그 변화의 역사적 기원이 되는 개항 전의 농업문제를 1862년의 농민항쟁의 구조적 배경과 원인을 중심으로 정리한다. 이어 개항 후 두 흐름의 근대화운동이 토지소유제도와 지주·소작관계를 어떠한 방식으로 처리하고자 했는가를 살피고, 나아가 개화파가 주도한 갑오·광무개혁에서 지주적 토지소유와 근대적 토지소유권이 확립되는 과정을 검토한다. 다음으로 일제의 침략과 농업식민책, 그에 따른 토지침탈이 자주적 근대화운동을 좌절시키는 과정을 검토하고, 갑오개혁 이후 확대 일로에 있던 지주제가 일본 제국주의의 하위체계의 일부인 식민지지주제로 편입되는 과정을 검토한다. 아울러 그 과정에서 봉건적 병작제에 의해 운영되던 지주제가 근대적인 소작제 내지 기생지주제로 전환되는 변화에 대해서도 검토한다. 끝으로 식민지로 강제 편입되는 과정에서 발생한 일제의 침략과 지주제에 대해 저항하는 농민들의 항조투쟁과 의병투쟁의 전개양상을 살피기로 한다.

Ⅱ. 19세기 후반의 농업문제와 근대 변혁운동

1. 1862년의 농민항쟁과 농업문제

조선후기 사회의 사회경제적 모순이 본격적으로 거론되고 개혁이 논의되기 시작한 것은 17세기 후반부터였다. 이후 사회개혁을 위한 논의들이 이른바 실학운동으로 활발히 전개되고 정부 차원에서도 몇 차례 개혁정책을 마련하려는 시도가 이루어졌다. 그러나 정부의 정책은 근본적 개혁과는 거리가 먼 미봉책을 넘어서지 못했고, 그로 인해 사회경제적 모순은 더욱 누적되고 심화되어 19세기 후반에 이르면 마침내 전국적인 농민봉기가 일어나게 된다. 농민봉기의 막을 올렸던 것은 1862년 경남 단성을 시작으로 삼남지방의 농촌에서 광범하게 발생하였던 임술농민항쟁이었다.

19세기 후반의 농민항쟁은 당대 사회의 사회경제적 모순을 특히 조선왕조 최말기의 농업문제를 집약적으로 표출하고 있었다. 1862년에 삼남지방을 중심으로 발생하였던 농민항쟁은 무려 70여개 군현에서 연쇄과급적으로 일어났고 그 전개양상도 매우 격렬하였다. 임술 농민항쟁은 분산고립적으로 전개되었으나 공통되게 전정(田政), 군정(軍政), 환정(還政) 등에서 부당하게 부과되고 있던 부세의 철폐를 요구하였다. 말하자면 19세기 중엽의 농업모순은 현상적으로는 항세투쟁(抗稅鬪爭)으로 표출된 ‘삼정문란’으로 집약되고 있었던 것이다.

농민항쟁의 원인이 되었던 ‘삼정문란’은 부세불균(賦稅不均)과 가렴(苛斂)을 특징으로 하였다. 즉 부세의 부과가 불균할 뿐더러 취약계층인 빈농층에 편중되며, 따라서 그 부담이 다수 농민의 생존을 위협할 정도로 부당하게 과도한 것이 문제였다. 삼정의 운영에서 이러한 모순이 발생하게 된 것은 부세제도 운영상의 문제 즉 양전(量田)이 오랫동안 실시되지 못했다거나 감사 및 수령이나 지방향리 등에 의해 자행된 부정과 비리가 하나의 원인이 된다. 이는 삼정의 개혁을 거론할 때 자주 거론되었던 문제였다.

그러나 이 시기 삼정을 문란하게 만든 데에는 또 다른 중요한 원인이 있었다. 조선 후기의 생산력의 발전과 상품유통경제의 발달을 배경으로 일어난 농촌사회의 급격한 변동 즉 지주제의 확대와 농민층 분화가 그것이었다. 18세기 이래 유통경제가 발달하고 도시가 성장하면서 도시 근교나 곡물운송이 쉬운 교통조건을 갖춘 지역을 중심으로 지주제가 확대되었다. 곡물유통이 발달하면서 토지의 수익성이 높아지자 토지겸병이 확대되었다. 권세 있는 왕실, 관료, 토호(土豪), 활리(猾吏) 등이 세력을 이용해 궁박한 처지에 몰린 소·빈농층의 토지를 수탈적 방식으로 강제 매입하는 사태가 급증하였다. 이와 나란히 재향사족이나 향족 부호들이 토지겸병에 나서고, 곡물유통에 종사하였던 상인들도 적극적으로 토지매입에 나

섰다. 이들은 주로 고리채를 이용해 채무자로부터 담보물인 토지를 헐값에 매수하는 방식으로 토지소유를 확대해 나갔다(허중호, 1965, 제2장). 그리하여 곡물유통이 발달한 지역에서는 이들 수중으로 토지가 집중되고, 반면 다수의 농민들은 토지를 상실하고 이들의 토지를 그것도 소규모로 소작하는 빈농으로 전락해 갔다. 양안에 의거한 연구에 따르면 18세기 초반에 대구, 의성, 전주 등지에서는 이미 10-20%의 부농층이 전체 농지의 40-60%를 소유하고 있고, 18세기 말 고부에서는 10%의 부호가 50%를 상회하는 농지를 집중하고 있다(김용섭, 1995, p.204, pp.226-227). 다산 정약용도 19세기 초반 호남지역의 상황을 전체 농가 가운데 지주가 5%인데 비해 소작농은 70%에 이른다고 하였다.¹

이에 더해 이 시기에 발전하기 시작한 부농경영 또한 소빈농층의 몰락에 주요한 원인으로 작용하였다. 18세기 후반에는 유통경제가 발달한 지역을 중심으로 타인의 노동을 고용해 상업적 농업을 확대하는 부농경영이 성장하였다 ‘광작농민(廣作農民)’으로 불리웠던 부농층은 이양법이나 견종법 등 새로운 농법을 적극적으로 활용하면서 상업적 농업을 위해 차경규모를 확대하거나 자작지 및 자작경영을 확대해 갔다. 부농경영의 확대는 소작에 의존해 연명하던 소·빈농층의 처지를 더욱 곤궁하게 만들었다. 또한 부농층들은 고리대를 이용해 농업노동력을 확보하였다. 이로 인해 부농경영의 확대는 소·빈농층의 몰락을 촉진하고 이들을 농촌에서 구축하는 또 다른 요인이 되었다

소농층이 빈농층으로 몰락하게 되면 담세 능력 또한 따라서 저하되기 마련이었다 그럼에도 불구하고 농민들이 부담해야 할 부세는 결코 줄어들지 않았다. 전세 부담은 토지상실에 비례해 줄어들 수 있었으나 인정(人丁)과 호(戶)를 단위로 수취되었던 균역과 환곡은 경제적 능력과는 무관하게 부과되었다. 그러한 가운데 부농층을 위시해 재력이 있는 농민들이 합법 내지 불법적인 방법으로 신분을 상승시켜 감으로 인해 이들의 부담이 일층 가중되었다. 당시 봉건적 부세제도였던 삼정은 신분제의 원리에 입각해 차별적으로 운영되었던 더구나 군 또는 면리 단위로 할당된 정액을 담세자층의 증감에 상관없이 균현민이 부담하게 하는 총액제(總額制) 또는 군총제(郡總制)로 수취되고 있었다. 그런 까닭에 일부 부유한 농민층의 신분상승은 필연적으로 담세능력이 급격히 저하되고 있는 빈농층의 부담을 가중시키는 결과를 가져왔다. 이러한 사태는 또 다른 악순환을 불러왔다. 빈농층 가운데 최하층의 유망을 야기하였고, 그것이 다시 부세부담을 가중시키는 원인이 되었던 것이다²

¹ 『丁茶山全書』擬嚴禁湖南諸邑佃夫輸租之俗劄子, 上卷, p.198.

² 1862년 농민항쟁의 발생원인과 전개 과정에 관해서는 다음 연구 참조
 金容燮(1974a), “哲宗朝의 應旨三政疏와 ‘三政釐整策,’” 『韓國史研究』 10.
 李榮浩(1988), “1862년 진주농민항쟁의 연구,” 『韓國史論』 19.

한편 빈농층에게 부세가 편중되면서 결국 다량의 결손세액이 발생하였다. 빈농층의 담세 능력에는 절대적인 한계가 있었기 때문이다. 그러나 결손세액은 면제될 수 없었고 어떠한 방식으로든 충당되어야만 했다. 그렇게 해서 생겨난 편법이 도결(都結)이었다. 도결은 합법적인 방법으로 징수가 불가능한 결손세액을 다시 전결에 부과해 징수하는 부당하고 불합리한 부세수취였다. 도결은 신분제의 동요가 심화되는 19세기에 들어 더욱 확대되었고, 그 피해는 소·빈농층에게만 국한되지 않았다. 도결은 전결에 일괄 부과되는 것이었기 때문에 부농층이나 지주층에게도 피해가 미쳤다. 소·빈농층의 담세능력이 저하될수록 도결의 피해는 부농층·지주층에게 돌아갔다. 삼정문란과 도결의 피해는 결국 지주경영 자체를 약화시키고 위기로 몰아갔던 것이다. 이로 인해 19세기 중반에 이르면 소·빈농층은 물론이고 부농층이나 지주층조차도 ‘사난(思亂)’하게 되는 지경에 이르게 되고, 실제 1862년의 농민항쟁에서는 이른바 ‘대민(大民)’으로 불리던 부농층이나 지주층이 적지 않은 군현에서 봉기에 직접 가담하거나 주도층의 일부가 되어 도결의 폐지를 요구하였다(고동환, 1988, p.40).

그러나 한편 도결의 확대는 지주층·부농층과 소·빈농층 사이의, 다른 한편으로는 지주층과 전호농민층 사이의 분열과 대립을 심화시키는 결과도 가져왔다. 조선의 봉건적 부세체제는 대동법과 균역법의 도입으로 점차 인쟁(人丁)과 호(戶)에 부과되던 부세를 전결(田結)에 부과하는 방향으로 변화되고 있었고, 도결은 그러한 변화를 급속히 확대시키는 계기가 되었다. 이로 인해 전세 부담이 커지게 되자 지주층이나 부농층은 향리와 결탁해 소유지의 등급을 낮추거나 아예 은결(隱結)에 편입시키는 방식으로 전세를 모면하려 하였다. 이들 농지에서 부당하게 감면된 전세는 군현 내의 여타 농지의 부담으로 전가되었고, 그것은 결국 소·빈농층의 몫이 되었다. 지주층들은 나아가 자신이 부담할 전세를 최대한 전작농민(佃作農民)에게 전가하고자 하였다. 이로 인해 전호농민에 대한 수탈이 증가하고 지주제 내에서 전작농민과의 갈등과 대립 또한 심화되어 갔다.

1862년의 농민항쟁은 항세투쟁으로 폭발하였지만, 그 전개과정에서 이와 같은 조선왕조 최말기의 농업문제가 응축되어 표출되고 있었다. 항쟁은 소·빈농층은 물론이고 지주 및 부농층을 포함하는 ‘대·소민(大·小民)’의 정소(呈訴)운동으로 출발해 농민폭동으로 발전하고 그 과정에서 비리와 부정으로 원성을 샀던 지방관 및 서리층이 징벌을 받았다. 봉기에 나선 군현민들은 도결을 포함해 삼정에서 부당하게 부과되고 있던 부세의 철폐를 요구하였다. 그 과정에서 소민이라 할 소·빈농층은 부세 편중의 구조적 문제를 해결할 환곡제의 폐지와

李潤甲(1988), “19세기 후반 慶尙道 星州地方의 농민운동,” 『孫寶基博士停年紀念韓國史論叢』

吳永教(1988), “1862년의 農民抗爭研究—全羅道地域의 事例를 중심으로,” 『孫寶基博士停年紀念韓國史論叢』

고동환(1988), “1862년 농민항쟁의 구조와 성격,” 『1862년 농민항쟁』, 동녘.

동포제(洞布制)의 실시를 요구하기도 하였다. 동포제를 실시하라는 요구는 신분제에 입각해 차별적으로 운영되던 균정제도를 근본적으로 개혁하라는 것이었다. 일부 지역에서는 농민항쟁이 이 정도에서 종결되었다. 그러나 진주나 성주 등등 적지 않은 지역에서는 그 단계에 이어 다시 소·빈농층이 주동이 되어 부세 배분이나 고리대 및 지주제 등을 둘러싸고 이해가 대립하였던 양반지주층이나 요호부민층(饒戶富民層)을 공격하고 가옥을 훼손, 파괴하는 새로운 항쟁이 일어났다.³

1862년의 농민항쟁을 통해 드러난 조선왕조 최말기의 농업문제는 다음과 같이 정리될 수 있었다(김용섭, 1974a 및 1992a). 첫째는 신분제의 차별적 원리와 총액제 방식에 의거해 운영되던 봉건적 부세체계를 개혁하는 문제였다. 봉건적 부세체제는 상품경제가 발전하고 농민층 분화가 광범하게 진행되고 신분제가 동요하는 농촌현실과 구조적으로 모순을 일으키면서 농민항쟁의 직접적 원인으로 전화되고 있었다. 봉건적 부세체제의 모순은 소·빈농층의 생존을 치명적으로 위협하면서 점차 농촌을 공동화시켜 가고 있었다. 뿐만 아니라 농업에서 상품생산을 주도하였던 부농경영이나 지주경영에 대해서도 중대한 모순물로 전화하고 있었다. 소·빈농층의 동요와 공동화는 지주경영이나 부농경영의 존립기반을 위협하였고, 도결제를 통한 이들에 대한 권력형 수탈의 증대는 이른바 ‘대민’이라 할 지주층마저 농민봉기에 가담하게 하는 원인이 되고 있었다. 호남이나 영남의 재촌양반의 지주경영 사례를 분석하면 지주경영의 위기는 자연재해가 대규모로 발생한 1820·1830년대부터 시작되어 삼정문란이 극심해지는 19세기 후반에 최고조에 이르렀다(정승진, 1998; 이영훈, 1999; 김건태, 2000; 박기주, 2001).

둘째는 심각하게 진행되고 있는 토지소유관계를 중심으로 한 농지 소유의 분해 즉 지주제의 모순을 해결하는 것이었다. 농민항쟁에서 비록 지주제의 개혁이 직접적으로 제기되지는 않았지만 소·빈농층이 지주 및 부호가를 공격하는 현상이 여러 지역에서 나타났다. 그것은 유통경제의 발달을 배경으로 한 지주제의 성장이 삼정문란과도 연관되면서 이미 심각한 농업문제로 발전하였음을 명확히 보여주는 것이었다. 18세기 이래 지주제는 이미 지배적인 생산관계로 자리잡을 만큼 확대 발전해 왔고, 그에 따라 지주층의 지대 및 고리대 수탈이 강화되고 지주층이 부담할 전세가 전작농민층이나 소·빈농층에게 전가되는 추세가 확대되었다. 이것이 소·빈농층의 몰락을 촉진하였고 따라서 삼정문란을 심화시키는 보다 근본적인 원인이 되었던 바, 그에 대한 저항이 임술항쟁에서는 ‘소민’이 ‘요호부민’을 공격하는 형태로 표출되었던 것이다. 소작농이 주류를 이루는 소·빈농층의 저항은 임술항쟁 이후 신분제적 질서가 크게 동요하면서 더욱 격화되어 19세기 후반 지주경영의 위기를 초래하는

³ 주 2) 참조

중요한 요인이 되었다.

셋째는 부농층의 성장에 따른 부농층과 빈농층 사이의 대립이었다. 요호부민(饒戶富民)으로 불리웠던 부농층은 농업경영을 중심으로 빈농층과 대립했을 뿐 아니라 고리대와 연계된 고용노동 착취와 부세 배분 문제에서도 빈농층과 대립관계에 있었다. 그런 사정으로 부농층 또한 임술농민항쟁에서 소·빈농층의 공격대상이 되었다. 다만 아직은 부농의 성장이 지주제의 확대만큼 농민몰락에 영향을 미치지 못하는 수준이었기 때문에 빈농층과의 대립관계가 전면에서 부각되지 못했을 뿐이었다.

이와 같은 농업문제들은 이미 18세기 후반부터 실학자나 농촌지식인들에 의해 제기되어 왔고 그 해결방안들도 여러 차례 건의된 바 있었다. 그러나 봉건정부는 이를 개혁정책으로 채택하지 않고 미봉책으로 일관하다가 급기야 무려 70여개 군에서 농민항쟁이 일어나는 위기를 맞게 된 것이다. 이에 정부는 황급히 삼정이정청(三政釐整廳)을 설치하고 민심을 진정시킬 삼정이정책(三政釐整策)을 마련하게 되었고, 그것이 부분 양전(量田)과 은결 적발을 위한 사진(査陳), 양반층에게도 호포전(戶布錢)을 징수하는 차등적 호포법(戶布法)의 도입, 허유환곡(虛留還穀)의 탕감 및 보전과 부분적인 사창법(社倉法)의 도입 등을 주내용으로 하는 대원군의 내정 개혁으로 구체화되었다(김용섭, 1974a 및 1984a).

그러나 대원군의 내정개혁은 부세제도에 한정해 개혁을 시도한 것뿐이었고 그나마도 전면적인 것이 되지 못했으며, 그것을 실행하는 데도 철저를 기하기 어려웠다. 이로 인해 이후에도 농민항쟁은 계속해서 발생하고 확대되었다.

2. 근대 변혁운동에서 농업문제 해결의 두 흐름

(1) 1894년의 농민전쟁과 ‘평균분작(平均分作)’론

대원군의 부세제도 개혁은 1862년의 농민항쟁에서 제기된 요구를 일정 부분 수용하고 그 범위 내에서는 철저를 기하려 하였으나 기본적으로 신분제적인 부세제도의 틀을 유지하려 하였던 점에서 삼정의 모순을 근본적으로 해결하는 데는 한계가 분명하였다. 더구나 그 개혁은 강위(姜緯)를 비롯한 여러 논자가 강력히 제기한 바 있는 삼정문제와 불가분하게 얽혀 있던 지주제의 문제, 부농경영의 문제 등 보다 근원적인 농업문제를 아예 배제하고 있었다. 이로 인해 농민항쟁은 수습되지 못하고 계속되었으며, 개항 이후 통상무역이 시작되고 농산물의 상품화가 확대됨으로 인해 농촌사회 내부의 갈등과 대립은 더욱 심화되어 갔다.

사태가 이와 같이 전개되자 부세제도의 모순을 그 근원이 되는 토지소유문제 즉 토지점병과 지주제의 개혁과 결부시켜 같이 해결해야 한다는 주장들이 소·빈농층을 옹호하는 식

자층들에 의해 광범하게 제기되었다. 이들은 농민경제를 안정시키고 농촌사회를 진정시킬 방법으로 전통적인 토지개혁론인 정전론(井田論)·균전론(均田論)·한전론(限田論) 등의 실시를 강력히 요구하거나 토지소유에는 제약은 가하지 않고 지대만을 법적으로 경감하는 감조론(減租論)을 제시하기도 하였다. 비록 소수이긴 하지만 이들 가운데는 독립자영농·자립적 소농경제에 기초한 근대사회의 형성을 전망하면서 토지개혁을 제기하는 자도 있었다(김용섭, 1984b).

그러나 정부 내의 보수 세력은 물론이고 개화파들도 이러한 토지개혁론을 거부하였다. 지배층은 부세제도에 대한 부분적 개선만으로 문제를 해결하려 했으며 지주제를 옹호하는 입장을 고수하였다. 1880년대 말부터 일본과의 곡물무역이 일층 확대되자 농업문제를 둘러싼 사회적 대립과 갈등이 일층 첨예해졌고 다시 농민항쟁이 도처에서 발생하였다. 그러한 가운데 1860년 최재우에 의해 창도된 동학은 지배층의 계속된 탄압에도 불구하고 1880년대로 접어들면서 경전을 간행하고 전국적으로 교단조직을 확대하는 등 농촌사회 내에서 교세를 급속히 확대해 갔다. 동학이 농촌사회 내에 광범하게 뿌리를 내리고 조직을 갖추게 되자 동학의 조직력에 의거해 부세문제를 해결하고 사회개혁을 시도하려는 혁신세력들이 출현하게 되었다. 이들은 1893년 삼례취회에서 시작해 보은·금구취회로 이어지는 교조신원운동을 통해 동학조직에 의거해 농민 스스로가 봉건정부를 대신할 권력을 형성하고 이를 통해 농업개혁과 사회·국가개혁을 추진할 농민혁명의 가능성을 탐색하였다. 그 연장선상에서 1894년 봄 전봉준을 중심으로 한 동학의 ‘남접’세력은 전국적인 농민전쟁을 일으켰다.

1894년의 농민전쟁에서 농민군들은 특히 그 주력을 이루었던 남접 소속의 지도부는 자신들이 무장봉기로 쟁취한 권력에 기반해 소·빈농층의 경제적 안정과 성장이 보장되는 방향으로 농업문제를 해결하려 하였다. 농민군은 봉기 당시 폐정의 개혁을 기치로 내걸었지만 구체적인 개혁 강령을 마련하고 있지는 않았다. 농민군 지도부가 농업문제와 관련한 개혁안을 구체적으로 마련하게 되는 것은 전주화약을 체결할 무렵이었다. 하지만 그것은 정부와의 협상을 위해 각 지역의 농민들이 내놓은 개혁요구들을 나열적으로 망라하는 것에 불과했고 그 내용도 당시의 농업문제 전반에 대한 개혁안이라기보다 부세제도의 개혁과 개혁에 따른 외세의 침략 및 그와 연계된 농민수탈을 금지할 것을 요구하는 수준에 머물렀다. 그러나 이후 전라도 일대를 중심으로 집강소를 설치하고 지역사회 운영의 주도권을 장악하는 시점에 이르자 농민군 지도부는 앞서의 폐정개혁안을 기초로 보다 체계적인 개혁안을 마련하고 있었다. 오지영(吳知泳)의 『동학사(東學史)』~초고본에 제시되어 있는 폐정개혁안이 그것이었다.

농민군이 정부에 요구한 폐정개혁안과 『동학사』에 수록되어 있는 폐정개혁안을 중심으로 농민군의 농업개혁안을 정리해 보면 먼저 부세제도의 개혁에는 신분제의 혁파를 추구한 것

과 연계해 신분차별적인 부세제도를 폐지하고 균부균세(均賦均稅)가 실현되는 부세체계의 수립을 지향하였다. 또한 도결을 포함해 모든 부가세를 폐지하고, 중앙관서나 지방관의 불법적인 권력형 수탈행위 일체를 엄금하였으며, 법정 세액 징수를 엄수할 것을 요구하였다. 아울러 소·빈농층에게 가장 가혹한 고통을 안겨 주었던 환곡과 지주 및 부농층의 각종 고리채에 대해서도 일체의 채무를 무효화하고 혁파하는 조치를 취했다(한우근, 1971).

토지소유문제에 대해서는 ‘평균분작(平均分作)’의 원리에 입각해 지주제도를 개혁하려 하였다. 집강소의 개혁요강에는 “황포한 부호배를 엄징할 사,” “토지는 평균분작(平均分作)으로 할 사(오지영, 『동학사』, p.126)”라는 조항이 있었고, 농민군은 전쟁기간 동안 내내 도처에서 지주의 도조나 전재(錢財), 전답문서를 몰수하는 형태로 지주제를 공격하였다(신용하, 1985a 및 1987). 그로 인해 농민전쟁을 진압한 후에 중앙정부는 “서울과 지방인의 지주소유 전답을 물론하고 마름 및 소작인배가 이번 소요를 자탁(籍托)하여 지주에게 소작료를 납부하지 않은 자”와 “이미 징수한 소작료를 동학농민군들에게 빼앗긴 자를 별도로 조사하여 조치하게 하고 있었다.⁴ 농민군들은 지주제를 혁파하고 이를 ‘경자유전(耕者有田)’의 정신에 따라 농민들에게 ‘평균분작(平均分作)’시키는 개혁을 추구하려 하였다.

이러한 개혁은 농업경영문제와 연관해 추구하고 있었다 『동학사』 초고본에는 집강소 폐정개혁 요강으로 “토지는 평균분작으로 할 사”와 “농군의 두레법은 장려할 사”가 나란히 실려 있다.⁵ 이 두 조항은 농민군의 농업개혁 방안이 한편으로는 지주제로부터 다른 한편으로는 부농경영의 압박으로부터 소농경영을 해방시키고 안정시키려 했음을 보여준다 당시 농업현실에서는 지주제를 혁파하고 ‘경자유전’을 실현하는 것만으로 소·빈농층의 경제적 안정이나 해방이 달성될 수는 없었다. 부농층의 경영 확대와 경우(耕牛)나 여유자금을 이용한 고리대 착취가 소·빈농층의 몰락을 촉진하는 또 다른 요인으로 되고 있었기 때문이다.

농민군이 목표하는 농민해방 즉 소농경영의 안정적 발전을 성취하기 위해서는 “경자유전”과 부농경영 특히 광작경영의 해체가 동시적으로 달성되는 토지개혁이 요구되었다 그런 까닭에 집강소의 개혁요강은 토지개혁을 실학자들이 즐겨 쓴 ‘경자유전’으로 표현하지 않고 굳이 ‘평균분작’으로 표현하였다고 생각된다. “농군의 두레법은 장려할 사”라는 조항도 이러한 소·빈농층의 경제적 현실에서 제기되는 것이었다 소농경영의 안정을 위해서는 우선 토지문제가 해결되어야 하지만 그에 더해 농경에 필수적인 경우(耕牛)나 농기구 및 농

⁴ 『關草存案』 甲午(1894) 10月初 8日條, 「京畿 三南 關東 關文」 참조.

⁵ 吳知泳의 『東學史』 초고본에 대해서는 慎鏞夏(1987) 참조.

동력 문제도 같이 처리해야 한다. 그 중에서 특히 중요한 것이 경우(耕牛)였는데 이를 지주나 부농층으로부터 몰수한다고 하여도 그 수가 제한되어 있어 경지처럼 개별농가에 분배하기가 불가능하였다. 이 문제를 해결하기 위한 방안으로 도입된 방안이 두레법이였다 두레법은 부락 내의 모내기와 제초작업을 두레원 전부가 공동으로 수행하는 공동경작법이었고 당시 소·빈농층은 이 두레법을 이용하여 개별농가 단위에서 해결하기 곤란한 경우 농기구·노동력의 확보 문제 등을 일정 정도 해결하고 있었다(강정택, 1941; 인정식, 1943; 鈴木榮太郎, 1943; 신용하, 1984).

이와 같이 농민군의 농업문제 해결 방향은 봉건적인 부세체계를 개혁하여 균부균세를 실현하고 지주제도를 ‘평균분작’의 원칙으로 개혁하여 독립자영농 내지 자립적 소농경제를 안정시키는 것이었다. 나아가 그것은 당시의 시대상황과 관련해 자립적 소농경제의 자유로운 발전에 기초해 농업근대화를 지향하는 것이었다(김용섭, 1968; 1972a; 1984b; 1989).

(2) 개화파의 근대화운동과 지주제육성론

개항 후 조선사회에서는 농민운동과는 성격을 달리하는 다른 또 하나의 근대화운동이 발전하였다. 대원군의 개혁은 봉건적인 조선왕조체제 내에서 농업문제와 사회문제를 해결하려는 것이었다. 그런 까닭에 개항이 이루어지면서 대두된 사회개혁 근대국가 수립이라는 시대적 과제를 해결하기에는 절대적 한계가 있었다 이에 개항을 전후해 형성된 개화파 관료세력이 중심이 되어 정부·지배층의 입장에서 근대국가 수립을 전제한 사회개혁 재정개혁, 농업개혁을 추진하는 근대화운동을 전개하게 된 것이다

개화파는 박규수, 유대치 등의 지도 하에 청년 관료들을 중심으로 형성되었다. 이들은 세계정세의 변화와 동아시아에 대한 서구의 침략 및 그에 대한 일본과 중국의 대응 등에 대해 깊은 관심을 가지고 탐구하였다. 개화파는 개항을 계기로 외세의 침략이 시작되자 조선의 자주적인 근대화 방안을 다방면으로 강구하고 보수적 지배층과 대립하면서 이를 실천에 옮기고자 노력하고 있었다.

개화파의 근대화 구상이 체계적으로 모습을 드러낸 것은 갑신정변(1884)을 전후해서였다. 이들의 구상은 정변 당시의 개화파 정권의 정강을 담은 김옥균의 『갑신일록(甲申日錄)』과 망명지 일본에서 쓴 박영효의 상소문 등에 잘 나타나 있다⁶

먼저 부세제도의 개혁에 대해서는 갑신정변의 정강에서 “전국에 걸쳐 지조법(地租法)을 개혁하여 관리들의 협잡을 방지하고 인민들의 부담을 덜어 그 곤란을 제거하며 동시에 국

⁶ 개화파의 근대화론에 대해서는 김영수(1964), 강재언(1970), 김용섭(1974b), 신용하(1985b) 등의 연구 참조

가재정을 유족케 할 것”과 “각 도의 환지(還上)제도를 영영 폐지할 것”을 제시하였다. 이러한 개혁은 문벌을 폐지하고 인민의 평등한 권리를 제정하여 사람들을 재능에 따라 등용한다는 사회개혁·신분제개혁과 맥락을 같이 하는 것이었고, 따라서 신분제적 원리에 입각해 운영되던 봉건적 부세체계를 전면적으로 개혁하는 것이었다. 보다 구체적으로 살펴보면 농민 반란의 가장 큰 요인이 되었던 환곡을 전면 폐지하고, 신분제적 차별 원리로 부과되던 균포도 폐지하거나 혹은 신분제와 무관한 결포제(結布制)로 전환해 지조로 통합하는 것이었다. 전정(田政) 또한 구래의 모든 토지소유자들에게 지권(地券)을 발행하여 소유권을 법인하고 농업에 관한 일체의 세를 지조(地租)로 단일화하는 방식으로 개혁하되 세를 가볍고 균일하게 하는 것으로 개혁하는 것이었다.

개화파의 이러한 세계개혁안은 이후 유길준에 의해 더욱 발전하였는데 그에 따르면 면(面) 단위로 결부법(結負法) 대신 경무법(頃畝法)으로 양전을 해 토지대장을 새로 작성하고, 그 소유권자에게 지권을 발행해 구래의 증거와 교환하고 면내의 지부(地簿)에 등기하게 하며, 아울러 지가를 확정하여 이에 의거해 저율(지가의 1/100)의 지세를 부과하는 것으로 개혁하는 것이었다(김용섭, 1974b). 이러한 개혁을 통해 부정하게 감면되거나 탈루된 토지에서 지조를 징수하고, 다른 한편 저렴하고 균등한 징세로 개간이 확대되면 비록 총액제를 폐기하더라도 국가재정은 오히려 더욱 유족하게 될 수 있다는 것이었다.

다음으로 토지소유관계에 대해서는 갑신정변의 정강이나 박영효의 상소문에는 특별한 언급이 없지만, 구래의 토지소유관계와 지주제를 그대로 유지하는 것이 개화파의 일관된 입장이었다. 개화파 형성에 지대한 역할을 하였던 박규수는 비록 연암 박지원의 직계손자였지만 토지재분배론에 대해서는 회의적인 입장을 취했다 그의 지도와 권유를 받고 일본이나 서구의 문물을 접했던 개화파들은 일본의 명치유신을 표본으로 삼아 근대화를 달성하고자 하였던 까닭에 근대화를 위한 경제적·사회적 기반을 지주제와 지주층에서 찾고자 하였다 그들은 지주제를 서구 근대의 사유재산권 보호론을 내세워 적극 옹호하였고 그 소유권을 근대적 소유권으로 보호하고자 하였다. 또한 지주제가 안정적으로 발전할 수 있는 세계개혁을 모색했고, 지세를 소작농민에게 반분시키는 규정을 법제화하기도 하였다 지주제를 둘러싼 계급적 갈등과 대립에 대해서는 상업적 지주경영의 발전을 전제로 지대율을 일정하게 경감하는 방안을 제안하기도 하였다.

이와 연계해 농업경영 문제에서도 개화파는 지주제를 축으로 상업적 농업을 발전시키는 방향으로 농업진흥방안을 마련하고 있었다. 이들은 농업을 진흥시키기 위해 농지개발과 농업기술의 개량이 필요하다고 보았다 농지개발과 관련해서는 정부가 개발자금을 대여하는 방안과 영리를 목적으로 하는 농상회사의 설립 방안을 제시하였고, 농업기술 개량과 관련해

서는 서구농학을 도입해 농업기술을 개량하는 방안을 제시하였다. 개화파의 이러한 농업진흥방안에서 특히 핵심이 되었던 것은 농지개발회사 혹은 ‘농상회사(農桑會社)’였다. 이 회사는 양반지주층이 중심이 되고 평민·천민 중의 지주 및 부농층이 출자자로 참여하여 설립되는 것이었고, 그 경영방식은 영리를 목적으로 회사가 토지소유권자로서 농지를 개간하고 그것을 지주제 내지 농장지주제로 운영하거나 아니면 자본가로서 차지경영을 하는 것이었다(김용섭, 1974b).

요컨대 갑신정변을 주도한 개화파의 농업문제에 대한 해결 방안은 국가와 사회의 근대화·자본주의화를 전제로 구래의 지주적 토지소유를 근대적 소유권으로 법인하고 이를 주축으로 자본가적인 지주제, 자본주의경제체제를 수립하는 것이었으며, 당시의 농민항쟁과도 관련해 이러한 지주경영의 발전에 장애가 되는 부세제도를 전면적으로 개혁하는 것이었다.

개화파는 이러한 구상을 실현하기 위해 갑신정변을 일으켰지만 그 정변은 주체세력의 미비와 외세의 개입으로 3일만에 실패하고 말았다. 그 과정에서 정변의 주체들이 피살되거나 외국으로 망명하였고, 또한 정변의 후유증으로 이후 관련 개화파들에 대한 탄압이 심해졌다. 그로 인해 개화파의 근대화운동은 갑오개혁에 이르기까지 이면으로 잠복할 수밖에 없었다. 그러나 그들의 근대화 구상은 유길준, 김윤식 등등의 개화파 인사들에 의해 더욱 심화되고 다듬어지면서 갑오개혁의 사상적, 이론적 기반으로 발전해 갔다.

Ⅲ. 갑오·광무개혁기의 토지소유문제와 지주제의 강화

1. 재정개혁과 양전(量田)·지계사업(地契事業)과 토지소유권

개항을 계기로 침투한 외세는 조선에서 통상이익만을 추구한 것이 아니었다. 외세는 조선의 식민지화를 궁극적인 목적으로 하였고, 이를 위해 조선의 근대화운동에 대해 정치·군사적인 개입을 서슴지 않았다. 그로 인해 최초의 부르주아혁명이었던 1884년의 갑신정변이 좌절되었으며, 전라도를 중심으로 충청도, 경상도, 강원도, 황해도에 이르면서 1년여 동안 치열하게 전개된 1894년의 농민전쟁도 결국 일본군과, 일본군의 경복궁 쿠데타로 출범한 갑오내각의 관군(官軍)의 공격을 이기지 못하고 실패하였다.

이로 인해 1862년의 농민항쟁의 연장선상에서 마련되고 추진되어 온 소·빈농층 중심의 농업개혁 또한 좌절되고 말았다. 대신 일본군의 힘을 업고 등장한 갑오내각이 개화파의 오

랜 구상이었던 지주제를 기반으로 하는 근대화정책들을 입안하고 실행할 기회를 얻게 되었다. 그것은 지주제의 성장을 가로막는 부세제도와 토지소유권제도를 개혁하고 다른 한편 지주경영을 근대화하고 지주자본을 산업자본으로 전환하도록 유도하는 재정, 금융, 산업정책을 실시하여 위로부터 조속히 근대화를 추진하는 것이었다.

갑오개혁은 농민전쟁이 진행되는 와중에서 착수되었다. 그런 까닭에 가장 시급한 것은 농민전쟁을 통해 제기된 사회경제적 요구를 개혁정책으로 수립해 농민들의 저항을 무마하는 것이었다. 농민군이 제기한 주된 정치·사회적 요구는 지배층의 권력형 부정·비리를 제거하고 신분의 차별이 없는 평등사회를 만드는 것과 외세의 침략배격이었으며, 경제적 요구로는 봉건적인 부세제도의 전면적인 개혁과 각종 잡세의 철폐 그리고 환곡을 위시한 부호들의 고리대 철폐와 외세의 경제적 침탈을 금지하는 것이었다. 갑오내각의 추진기구였던 군국기무처는 농민군들이 전주화약 전에 ‘원정’ 형식으로 제시했던 이러한 폐정개혁 요구들을 검토하면서 나름의 대책을 마련하고 있었다.

농업문제와 관련해 살펴보면 갑오개혁은 먼저 봉건적인 부세체계를 전면적으로 개혁하였다. 대표적인 신분제적 부세였던 군포는 갑오개혁의 신분제 폐지와 병행해 신분에 차별 없이 모두에게 부과되는 호포세(戶稅)·호포로 개혁되었다. 군역은 대원군의 호포제 실시로 비록 차등은 있었으나 양반층에게도 호포전을 징수하는 것으로 제도화되었는데 여기에 이르러 마침내 완전히 근대적 조세체도로 전환을 보게 된 것이다. 다음으로 갑오개혁은 그 이식(利殖)을 국가의 재정원으로 삼아 취모보용(取耗補用)하였던 환곡을 완전히 혁파하였다. 대신 환곡의 또 다른 기능이었던 진대(賑貸) 기능만을 살려 부세 수취와 무관한 사창(社倉) 제도로 전환시키고, 그 운영 또한 관의 개입을 배제하고 향촌민에게 일임하였다. 이를 위해 갑오내각은 사창제의 법제화와 원활한 운영에 필요한 사환조례(社還條例)를 제정하고, 이를 새로운 지방제도로 법제화된 향회조규(鄉會條規)와 병행해서 시행하게 하였다. 이러한 개혁을 통해 삼정제도는 마침내 혁파되었으며 재산세와 소득세를 근간으로 운영되는 근대적 조세체계로 이행하게 되었다(김용섭, 1984a).

동시에 이러한 조세체계의 개혁과 아울러 재정기구의 개혁도 추진되었다. 군국기무처는 종래의 복잡한 재정기구를 탁지아문(度支衙門)으로 단일화시켜 징세업무를 정비하고 징세과정상의 부정과 비리를 척결하고자 했으며, 정부 재정과 왕실 재정을 분리시켰다. 또한 현물징수로 인한 불편과 각종 비리를 개혁하기 위해 조세의 전면적인 금납화를 실시하였다. 이러한 재정개혁으로 삼정의 모순은 근본적으로 개혁될 전기를 얻게 되었고, 지주층 또한 도결제의 피해로부터 벗어날 수 있게 되었다.

그러나 이러한 개혁이 내실을 갖기 위해서는 무엇보다도 전국적인 양전(量田)사업이 필

요하였다. 삼정문란은 신분제적 부세체제에도 원인이 있었지만 전세 불균(不均)에 기인한 것도 결코 적지 않았다. 특히 19세기 들어 부세의 결핍화가 확대되고, 전체 재정에서 전세의 비중이 높아질수록 전세 불균은 심각한 사회적 모순이 되었다. 갑오내각 또한 재정개혁으로 전세의 비중이 역대 최고 수준에 이르자 전세 불균 문제를 해결하기 위해 적극적으로 나서지 않을 수 없었던 바, 이는 곧 양전사업의 입안으로 구체화되었다. 전세 불균을 낳는 각종 부정·비리를 근본적으로 척결하기 위해 필수적인 것이 양전사업이라는 주장은 소농경제의 안정을 중시한 실학자나 농촌지식인들뿐만 아니라 개화파들에 의해서도 줄곧 강력히 제기되어 오던 터였다.

양전사업은 비단 전세 불균을 해소하기 위해서만 필요한 것은 아니었다. 개화파들은 지주자본에 의거한 위로부터의 근대화 방안을 추진하고 있었다. 그러나 임술농민항쟁 이래 소·빈농층의 반봉건투쟁이 확대, 발전해 오면서 봉건적인 지배체제뿐만 아니라 지주적 토지소유 또한 동요 내지 약화되었다. 지주제에 대한 공격은 앞서 보았듯이 1894년의 농민전쟁에서 절정에 이르렀다. 이로 인해 지주제는 1880년대부터 1890년대 중반까지 많은 지역에서 U자형으로 침체 내지 쇠퇴하는 양상을 보였다(정승진, 1998; 이영훈, 1999; 김건태, 2000; 박기주, 2001). 그런 까닭에 지주층과 지주자본에 의거한 근대화를 추진하자면 지주적 토지소유와 지주경영을 국가적 차원에서 적극적으로 보호하고 육성할 필요가 있었다. 지주적 토지소유를 근대적 소유권으로 법인하고 보장하려는 것은 개화파의 오랜 구상이었던 바 갑오내각은 부세제도를 개혁하는 차제에 이를 실현하려 한 것이었다.

1894년 12월 갑오내각의 핵심세력이었던 김홍집(金弘集)·박영효(朴泳孝)·어윤중(魚允中) 등은 전국적인 양전사업을 국왕에게 청하였다. 이에 따라 그 이듬해 2월 내무아문은 8도에 12명의 시찰위원을 임명하고 양전을 위한 기초조사에 착수하였다. 그러나 갑오내각의 양전사업은 전국의 토지를 객관적으로 측량하고 개별토지에 지세를 부과하는 방식으로 입안되고 진행되지는 못했다. 실제 양전은 역토(驛土) 조사에서 그 예를 보듯이 문부(文簿)조사 수준에 머물렀다(왕현중, 1997). 그것은 농민전쟁의 여파로 양전을 실행할 사회적 조건이 미비했고, 갑오내각 자체가 양전사업을 실행할 정치적 기반이나 재정 및 실무적 능력을 확립하지 못했으며, 일제의 침략의도가 정책입안 과정에 직접적으로 영향을 미치고 있었기 때문이었다.

갑오내각의 재정개혁과 양전사업은 일제가 일으킨 을미사변과 그로 인한 전국적인 의병의 봉기로 인해 미완의 상태로 조기에 막을 내린다. 갑오내각이 붕괴한 후 다시 지배층 주도로 근대개혁을 추구하게 되는 것은 아관파천을 거쳐 출범한 광무정권(光武政權)이었다. 광무정권은 갑오개혁의 주요 정책들을 계승하면서도 갑오내각이 외세(外勢)에 의존해 모방

적으로 근대개혁을 달성하려다 실패한 것을 교훈 삼아 이른바 ‘구본신참(舊本新參)’을 표방하고 자주적 개혁을 추구하였다. ‘구본신참(舊本新參)’이란 구법(舊法)과 구제(舊制)를 무리하게 폐기하여 폐단을 일으키기 보다 조선의 현실을 숙고하여 구법(舊法)을 중심으로 신법(新法)을 참작하려는 신·구법 절충의 주체적이고 점진적인 개혁을 모색하는 것을 의미했다(김용섭, 1968).

광무정권은 갑오개혁의 조세제도를 대체로 계승하면서 세제개혁의 핵심사업인 양전·지계사업을 전국적으로 실시하였다.⁷ 광무양전사업(光武量田事業)은 양지아문(量地衙門)이 담당하였다. 양지아문은 1899년 여름부터 본격적인 토지측량에 들어갔다. 양전은 ‘구본신참’의 원칙에 따라 종전의 결부법(結負法)과 전품육등제(田品六等制)에 따라 실시되던 근대적인 서양의 측량기술을 도입함으로써 양전 과정에서 발생하는 폐단을 최소화하는 방식으로 진행되었다. 양전은 전국의 토지를 대상으로 순차적으로 진행되었는데 1901년의 흥년으로 잠시 중단되기도 했지만 1904년까지 계속되었고, 그 시행규모는 전국의 3분의 2에 달하는 총 218개 군에 달했다.

한편, 양전사업이 궤도에 오르자 광무정권은 1901년 11월에 지계아문(地契衙門)을 설치하고 토지소유권 증서라 할 지계(地契) 발행에 착수하였다. 지계의 발급은 양전사업과 불가분의 관계에 있었기 때문에 1902년 3월 양지아문은 지계아문에 통합되었고, 이후 1904년 4월까지 지계아문이 양전사업을 수행하면서 지계를 발급하였다. 지계의 발급은 양전사업과는 성격이 달랐다. 양전의 목적이 수세원 조사와 확충에 있다면 지계 발급은 국가가 토지소유권자를 확정하고 그 권리를 법인(法認)하는 사업이었다. 지계아문은 전답(田畓)·산림(山林)·가대(家垓) 등 전국의 모든 토지를 대상으로 그 소유자가 구권을 지계아문에 납부하고 새로이 관계(官契)를 발급 받도록 하였다.

이러한 양전 및 지계발급사업을 통해 광무정권은 전국적으로 토지의 정확한 실상을 파악하고 은결을 적발하여 세원(稅源)을 확충하고 지세 불균(不均) 문제를 개혁하고자 하였으며, 동시에 농민전쟁으로 동요했던 지주적 토지소유를 근대적 소유권으로 확고히 법인하고자 하였다. 이로써 구래의 지주제는 근대적인 기생지주제로 발전할 수 있는 법제적 기반을 확립하게 된 것이었다.

이와 관련해 광무정권의 지계발급사업이 외국인의 토지침탈을 방지하고자 한 점도 주목된다. 당시 일본인을 위시해 많은 외국인들이 한성부를 비롯하여 전라·경상도 등지의 개항

⁷ 광무정권의 양전·지계사업에 대해서는 김용섭(1968), 김홍식 외(1990), 한국역사연구회 근대사분과 토지대장 연구반(1995) 등의 연구 참조

장 주변에서 가옥이나 토지를 사들이고 있었다 이렇게 침탈된 토지는 침략의 주요 거점이 되고 있었다. 이에 맞서 광무정권은 지계발급사업에 착수하면서 확대 일로에 있던 불법적인 외국인의 토지침탈을 저지하는 특단의 조치를 내리고 있었다. 지계 발급을 위해 1901년 10월 20일 칙령 21호로 제정된 「지계아문직원급처무규정(地契衙門職員及處務規程)」을 통해 외국인에 대해 개항장 이외의 지역에서 토지를 소유하는 것을 정식으로 금지하는 조항을 명문화하였던 것이다.⁸

요컨대 1894년의 농민전쟁이 진압된 뒤 단행된 갑오내각 및 광무정권의 재정개혁 및 양전·지계사업은 농민적인 근대화운동과의 오랜 각축을 최종적으로 마무리하면서 위로부터의 근대화를 추진하는 데에 필요한 물적 제도적 기반을 마련한 것으로서 근대적인 지주제 발전에 필요한 조세체계와 토지소유권을 국가제도로 확립한 것이었다(김용섭, 1968; 최원규, 1995). 이로써 지주제는 이전과는 구별되는 보다 안정된 기반 위에서 확대 발전할 수 있게 되었다. 개별 지주경영의 수익성 동향을 분석한 연구에 의하면 대체로 지계 발급 시기를 전후해 경영이 안정되고 호전되어 가는 것으로 나타난다(정승진, 1998; 이영훈, 1999; 김건태, 2000; 박기주, 2001).

2. 역둔토(驛屯土) 정리사업과 지주제의 강화

지주제에 기반을 둔 개화파의 근대화 노선은 역둔토(驛屯土) 정리사업을 통해서도 추진되었다. 갑오개혁에는 재정제도와 세제개혁의 일환으로 역둔토 정리사업이 포함되어 있었다. 이 사업은 종래 각종 관아에 부속되어 있던 둔토(屯土)와 역(驛)의 마호수(馬戶首)에게 지급되었던 역토(驛土)를 각각 탁지아문(度支衙門)과 공무아문(工務衙門)으로 이속시켜 관리하게 하고, 아울러 둔토·역토의 면적과 작인 및 도조를 정확히 파악하고 정비하는 것이었다. 을미사판(乙未査辦)으로 명명된 이 사업에서는 역토·둔토의 실결(實結)과 진폐지(陳廢地) 및 신간지(新墾地)를 조사하였으며, 기경지(既耕地)의 작인과 도조를 조사하고 아울러 작인 1인당 10두락(斗落) 원칙에 따라 소작지 분배를 평준화하는 조치도 취해졌다(박찬승, 1983). 이로써 국가는 지주로서 역·둔토에 대한 소유권을 분명히 하고 그 관리를 위한 기구 및 기초자료를 정비한 것이었다.

광무정권은 갑오개혁의 역둔토 정리사업을 이어받아 이를 일층 강화하였다. 광무정권은 1899년과 1900년에 각각 둔토와 역토의 관리권을 궁내부(宮內府) 내장원(內藏院)으로 이속

⁸ 改正 地契衙門職員及處務規程 第10條 참조.

시키고 또 한 차례의 정비를 단행하였다. 광무사검(光武査檢)으로 불리는 이 조치는 내장원에서 파견된 사검위원이 모든 역토와 둔토에 대해 토지를 조사하고 도조를 다시 책정하는 것이었다. 토지조사는 당시 진행 중이던 양전사업과 연계해 역·둔토에 대해 국가의 지주적 소유권을 명확히 하겠다는 것이었는데 을미사관(1895년)과 다른 점은 역·둔토에 편입되어 있는 민유지 중에서 공적 기록상 사유를 입증하기 어려운 토지를 전부 국가소유로 귀속시키는 등 국유지를 확대하는 방식으로 진행되었던 것이다. 이로 인해 적지 않은 소유권 분쟁이 발생하였다(배영순, 1987).

또한 도조의 책정도 내장원이 광무개혁에 소요되는 경비를 조달할 목적에서 추진하였던 까닭에 총수확에 대한 도조율을 종전의 2·3할에서 3·4할로 인상하는 방향으로 이루어졌다. 그러나 이러한 도조 인상은 작인들의 반발로 실제 큰 성과를 내지는 못했다. 그렇지만 광무정권의 도조 인상 시도는 이후에도 계속되어 1904년에는 내장원 경리원이 역·둔토에 대해 일제히 타작제(打作制)를 실시할 것을 지시하였고, 그 이듬해에는 이를 불변의 관례로 못박는 「분반타작(分半打作)에 의한 도조영정(賭租永定)」을 발표하였다. 역·둔토의 도조를 일반 민전과 동일하게 총수확의 5할로 인상하는 분반타작제(分半打作制)를 향후 영구히 실시하겠다는 내용이었다.

이와 같이 갑오내각에서 광무정권으로 이어지는 역·둔토 정리사업은 역·둔토에서 국가의 지주적 토지소유권을 강화하고, 토지소유의 경제적 실현인 지대수취를 인상하는 것이었으며, 이를 통해 위로부터 근대화 정책을 추진할 재정기반을 마련해 가는 것이었다.

Ⅲ. 청일전쟁 후 일제의 침략과 농업식민채

1. 경제적 침략의 확대와 농민경제의 몰락

한말에 외세 특히 일제의 침략은 토지소유관계 및 농업경영에 중요한 변수로 작용하였다. 1894년의 농민전쟁에 정치·군사적으로 개입하면서 본격화된 일제의 침략은 갑오개혁을 왜곡시키고 광무개혁기에도 경제적 침략을 강화해 한국과 일본 사이에 중속적인 국제 농공분업관계를 형성함으로써 광무정권의 자주적 근대화 정책을 근저에서부터 왜곡시켰다.

일본은 1894년에 기습적인 전쟁도발로 조선에서 청국을 구축하는 한편 친일내각을 앞세워 농민전쟁을 진압함으로써 조선을 자국의 독점적인 식민지로 강점하려 하였다. 그러나 일본의 침략정책은 요동반도 할양을 둘러싼 프랑스, 독일, 러시아의 이른바 ‘삼국간섭’과 민비

시해사건에 촉발된 조선에서의 의병운동에 부딪쳐 일단 후퇴하지 않을 수 없었다 그러나 일본은 즉각 러시아와 협상을 벌여 조선에서의 이권을 균점하는 조건으로 조선에서 자신이 탈취한 경제적 군사적 기득권을 고수하고, 나아가 이를 더욱 확대하면서 영국과 미국에 접근해 러시아를 구축할 방도를 모색하였다(박종근, 1982). 그리하여 일본의 경제적 침략은 1896년 이후 본격화되었다.

일본은 러시아와 협력해 목포·진남포·마산·성진을 추가로 개항시켰고, 일본 상인에 대한 영업구역 제한을 사실상 철폐시켰으며 조선의 중요 도시들과 정거장, 항만 등에 상점, 공장, 경찰서, 헌병대 등으로 구성되는 경제침략요새를 건설하였다. 또한 철도와 전신의 부설권을 탈취하였고, 금광을 위시해 철, 동, 흑연광의 채굴권을 강탈하였다. 이를 기반으로 일본은 자국에서 생산한 자본제 상품들을 한국 전역으로 침투시켰으며 일본의 자본주의 발전을 위해 불가결하였던 쌀, 콩, 우피(牛皮), 금, 철광석 등을 대량으로 수탈하였다. 한국에 대한 일본의 수출은 1893년에 130만엔이던 것이 1900년에는 995만엔, 1904년에는 2,039만엔으로 폭증했으며, 한국으로부터의 수입도 1893년 252만엔에서 1900년에는 1,178만엔, 1904년에는 1,154만엔으로 확대되었다(村上勝彦, 1975).

일본의 경제적 침략이 확대되고 한국과 일본간의 무역이 증가할수록 한국 경제에는 심각한 변화가 초래되었다. 가장 주목할 변화는 면업(棉業), 철 수공업(鐵手工業) 등 한국의 농촌 수공업이 급속히 몰락해 간 것이었다. 면업과 철 수공업 등은 개항 후 상품경제가 일층 더 발전함에 따라 자본제 수공업 경영으로까지 성장하였다. 가령 면업의 경우 1880년대 후반에 이르면 진주, 의성 등등 면업 중심지에는 여러 명의 직공을 고용하여 전업적으로 목면을 상품 생산하는 부농경영이 다수 존재하였다 그러나 이러한 부농경영은 1895년 이후 값싼 일본 면포가 아무런 제약 없이 무차별적으로 국내시장에 침투하면서 급속히 몰락하기 시작하였다. 한국 농민들은 1900년대 초반 일본에서 수입한 방적사를 이용해 일본 수입면포에 대항하기도 했지만 환율 변동으로 수입방적사의 가격이 인상되자 그 또한 실패하지 않을 수 없었다. 그리하여 1905년 이후가 되면 한국의 면업은 자가용(自家用) 농가부업으로 몰락하였다. 군사적 침략을 앞세운 일본의 이러한 경제침략은 결국 한국의 주요 수공업을 거의 다 꺾어버렸고, 한국을 일본의 상품판매지로 재편시켰던 것이다(梶村秀樹, 1968; 宮嶋博史, 1975).

다른 한편 일본은 한국에서 쌀, 콩 등의 농산물을 대량으로 매집해 자국으로 수입해 갔다. 당시 일본은 식산흥업(殖産興業)을 위한 자본을 농업수탈에서 조달하고 있었고, 그로 인해 자국 농업의 생산력만으로는 일본 자본주의의 국제경쟁력이 되었던 '저임금(低賃金) = 저곡가(低穀價) 체제'를 도저히 유지할 수 없었다. 이에 일본은 1895년 이후 쌀과 콩을 중심으

로 하는 값싼 곡물을 대량으로 한국에서 수입하는 정책을 취했다. 일본은 정치적 군사적 압박으로 한국의 방곡령을 무력화시키면서 자국 상인들을 주요 곡물산지에 침투시켜 곡물을 수집하였다(吉野誠, 1978; 하원호, 1985). 이로 인해 쌀과 콩의 상품성이 높아지면서 농업생산에서도 변화가 일어났다. 상품성이 하락하고 있던 면화 대신 콩을 재배하는 농가가 증가하고, 콩 재배를 위해 개간이 이루어졌다. 그리하여 다각적으로 발전해 왔던 한국의 상업적 농업은 점차 일본 수출곡물이었던 쌀과 콩으로 단순화되어 갔던 것이다(이윤갑, 1991).

일본의 경제적 침략은 이러한 과정을 거쳐 결국 한국과 일본 사이에 쌀 콩 등을 수출하고 면제품을 위시한 각종 공산품을 수입하는 종속적인 국제 농공분업관계를 형성하였다. 이러한 변동은 국내적인 분업관계의 발전에 기반해 전개되었던 다각적인 상업적 농업을 몰락 시킴으로써 농민경제에 큰 타격을 주었다. 농민경제의 몰락은 면화나 면포를 생산했던 지역일수록 더욱 심각하였다. 또한 화폐를 취득할 수 있는 기회가 줄어들게 됨으로써 한국의 농민들에 대한 일본 상인의 고리대 자본이나 전대자본(前貸資本)의 지배력은 갈수록 강화되었다. 이로 인해 농민의 토지상실은 빠른 속도로 진행되었고, 그것은 지주제가 확대될 수 있는 좋은 조건이 되었다. 또한 곡물 상품화의 확대는 지주들로 하여금 지대수취를 강화하고 토지소유를 확대하며, 지주제를 상업적으로 경영하도록 촉진하는 계기가 되기도 하였다. 그러나 이러한 변동은 근대적 산업이 자립적으로 발흥할 수 있는 기반을 파괴하고 막대한 국부를 유출케 함으로써 광무정권의 자주적 근대화 정책을 근거에서부터 침식하고 왜곡시켰다.

2. 농업식민책(農業殖民策)과 토지침탈

일본은 무역과 상품유통상의 제약을 제거함으로써 한국을 자국 공산품의 독점적 상품시장이자 농산물 공급지로 지배하는 데 만족하지 않았다. 일본은 명치유신 이후 지주제를 기반으로 산업혁명을 이룩하고 자본주의를 성립시켜 왔기 때문에 국내적으로는 소작자 소작농을 기초로 한 과소 영세농경영의 확대 및 노동쟁의 사회주의운동의 발생 등 사회모순이 크게 드러나고 있었다. 일본은 이를 군국주의적 침략과 식민지 개발을 통해 해소하려 하였다. 따라서 일본은 한국을 상품시장으로 지배하는 데서 더 나아가 일본 자본주의의 모순을 해소하고 보완할 식민지로 재편하고자 하였다.

일본의 그러한 의도는 먼저 한국의 농업을 전면적으로 재편하는 농업식민책으로 나타났다. 이를 위해 일본은 1900년부터 다년간 한국의 농업에 대해 주도면밀한 조사를 실시하였다. 그 조사는 기후, 토성, 수리, 농구, 주요 작물 재배법에서 지가, 토지매매의 관습, 지주·소작제, 교통운수 등에 이르는 광범한 것이었고, 그 결과는 『한국토지농산조사보고』, 『조선

농업개설』, 『한국식민책』, 『조선농업이민론』 등으로 간행되었다.

일본은 이러한 조사에 근거해 한국의 농업을 자국의 자본주의적 모순을 해결하는 식민지 농업으로 재편하는 방도로 자국의 지주·자본가 계급이 중심이 되어 한국 농민을 소작농민으로 지배하는 농업식민책(農業殖民策)을 수립하였다. 일본 자본주의의 농업문제를 식민지 지주제로 해결하는 식민정책이었다(김용섭, 1992b).

일본은 러일전쟁에 승리함으로써 한국을 독점적으로 지배할 수 있게 되자 이러한 농업식민책을 본격적으로 추진하였다. 이를 위해서는 무엇보다도 일본의 지주·자본가 계급이 한국에서 자유롭게 농지를 소유할 수 있는 법적 조치가 필요하였다. 그러나 당시 대한제국 정부는 외국인의 토지소유를 법적으로 금지하고 있었다. 광무정권은 지계아문을 설치해 산림·토지·전답·가사 등 모든 토지를 대상으로 토지소유권이라 할 지계를 발급하면서 외국인에 대해서는 개항장 이외의 지역에서 일체 토지나 가옥을 소유할 수 없게 하는 원칙을 명문화하고 있었다. 이에 일본은 러일전쟁을 도모하면서 광무정권에 압력을 가해 1904년 1월 지계발급사업을 중단시켰고, 4월에는 관계(官契)사업 자체를 폐지하게 하였다.

그러나 이후에도 한국 정부는 외국인의 토지소유를 허락하지 않았고 중단된 양전을 다시 계획하는 한편 한국의 전체 토지를 관리할 「부동산소관법(不動產所關法)」의 제정을 준비하였다. 러일전쟁을 계기로 일본인의 토지 잠매가 급증하자 일제는 이를 합법화하기 위해 한국 정부에 압박을 가하였고, 이로 인해 일본인 토지소유의 합법화를 반대하는 국민적 여론에 비등하게 되었다. 정부는 여기에 힘을 얻어 1907년 6월 「부동산소관법」을 입안하였던 것인데, 이 법은 외국인의 부동산 소유를 금지한다는 대전제 하에 지권(紙券) 발행, 등기제도의 시행, 경작권을 포함한 임조권등기(賃租權登記) 등을 주요 내용으로 하였다. 이후 몇 차례의 심의를 거쳐 이 법은 동년 10월 16일 법률 제6호 「토지건물의 매매 교환 양여 전당에 관한 법률」로 공포되었다.

그러나 한국 정부의 이러한 대응은 일제가 추진하는 농업식민책과는 정면으로 배치되는 것이었다. 이에 일제는 이 법률을 사문화시킬 뿐만 아니라 외국인에게도 한국인과 동등하게 부동산을 소유할 수 있게 하는 법적 조치를 한국 정부에 강요하였다. 1906년 10월 26일에 공포하여 「토지건물의 매매 교환 양여 전당에 관한 법률」을 대체하게 한 「토지가옥증명규칙(土地家屋證明規則)」이 그것이다(최원규, 1994). 「토지가옥증명규칙」은 도매(盜賣)나 투매(偷賣) 등을 방지하기 위해 민간의 토지·가옥 거래에 관청의 증명을 덧붙여 소유권을 보장하는 제도였는데, 외국인의 토지거래에 대해서도 내국인의 경우와 동등한 증명을 부여하도록 하고 있었다. 이 규칙의 발표로 마침내 외국인도 토지, 가옥 등의 부동산을 합법적으로 소유할 수 있게 되었다.⁹

나아가 일제는 이 규칙이 공포되기 이전에 거래가 이루어졌던 다량의 일본인 소유 잠매(潛賣) 토지에 대해서도 소유권을 합법화하는 조치를 한국 정부에 강요하였다. 그렇게 해서 제정되었던 것이 「토지가옥소유권증명규칙(1908)」이었다. 이 규칙은 「토지가옥증명규칙」 시행 이전에 잠매되었던 외국인 소유 부동산에 대해서도 정부가 공부(公簿)로 소유권 보존증명을 발급하도록 규정하고 있었다.¹⁰

또한 일제는 농업식민책을 추진하기 위해 「국유미간지이용법」을 제정하게 하였다. 1907년에 공포된 이 법령은 민유지가 아닌 원야(原野), 황무지, 간석지 등을 개인에게 10년 이하의 기간을 정해 대부할 수 있게 하고, 대부한 토지를 개간한 경우 이 토지를 불하하거나 분여할 수 있게 하였다. 농업조사에서 농지로 전용이 가능한 막대한 미간지가 존재함을 확인한 일본은 이를 개간해 거대 규모의 농장을 개설할 수 있도록 이 법의 제정을 강요하였던 것이다.

이러한 조치들을 통해 일본인의 토지소유가 합법화되자 일제는 일본인의 토지점병을 정책적으로 유도하고 지원하면서 한국을 일본의 식민지로 재편하는 작업에 본격적으로 착수하였다. 이로 인해 개화파의 근대화 노선에 의거해 추진되던 광무개혁은 완전히 좌절되었고, 이후 한국의 농업문제의 해결 및 토지소유관계의 변화는 기본적으로 일제의 식민정책에 의해 규정되게 되었다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 일제의 농업식민책이 한국에서 일본인의 토지소유를 확대시키면서 식민지주제를 발전시키는 것이었기 때문에 지주제 및 지주적 토지소유는 여전히 보호되고 발전하였다. 일본의 식민지주제 육성책은 오히려 대한제국의 지주보호 정책보다 훨씬 강력하였다. 대한제국이 정치적으로 취약하여 지주제에 저항하는 농민들의 저항을 제압하는 데 한계를 지녔던 데 비해 일제는 군대나 경찰을 앞세워 보다 무단적인 방식으로 농업식민책을 추진하였다. 그로 인해 일본의 농업식민책은 지주제 발전의 보다 강력한 계기가 되었다.

⁹ 「舊韓國官報」 제3598호, 1906.10.31, 16책. p.963

勅令 제65호 土地家屋證明規則

제8조 當事者의 一方이 外國人으로 本則을 依호야 證明을 受호 境遇에는 日本理事官의 査證을 受호되 若 査證을 受지 못호면 제 2조의 效力을 生치못호이다.

¹⁰ 「舊韓國官報」 제4130호, 隆熙2년 7월 20일, 19책, p.754.

勅令제47호 土地家屋所有權證明規則

제1조 土地 又は 家屋의 所有者가 左記各號의 一에 該當호는 者는 其所有權의 證明을 郡守 又は 府尹에게 申請호을 得호

一, 土地家屋證明規則施行前에 土地 又は 家屋의 所有權을 取得호는 者

제3조 外國人이 第一條의 證明을 受호저호는 者는 此를 日本理事官에 申請호이 可호.

IV. 지주제의 확대 · 재편과 지주 · 소작관계의 변동

1. 토지점령의 확대와 식민지지주제로의 재편

갑오·광무개혁기의 양전·지계사업은 지주층의 토지소유를 근대적 소유권으로 범인하고 국가권력이 이를 보증함으로써 이 시기 지주제가 강화될 수 있는 중요한 기반을 마련하였다. 다른 한편 러일전쟁을 전후해 광무개혁을 좌절시키면서 본격화된 일제의 경제적 침략과 농업식민책도 비록 광무개혁과 근본적인 맥락을 달리했지만 한국에서 지주적 토지소유를 보호하고 지주제를 적극적으로 발전시키는 방향으로 전개되었다.

그로 인해 갑오개혁 이후 지주들의 토지점령은 급속히 확대되었다. 토지점령은 먼저 한국인 지주들을 중심으로 시작되었다. 농민층의 반봉건투쟁이 급격히 고양되었던 1894년까지는 지주층의 토지소유 그 자체가 매우 불안정하였다. 지주가 농민들의 저항을 제압할 권세를 보유하지 못하는 한 지주경영은 위축을 면할 수 없었다. 이러한 현상은 소작인 관리가 철저하지 못했던 궁방전에서도 나타났다(이영훈, 1985). 그러나 1894년의 농민전쟁 진압을 계기로 이후 지주적 토지소유가 확고해질 수 있게 되자 지주들은 경쟁적으로 토지점령에 나섰다. 개별 지주가에 대한 사례연구를 보면 나주 이씨가나 고부 김씨가 등 상당수의 지주가 이 시기에 토지소유를 확대하고 있었다(김용섭, 1976 및 1977).

지주층의 토지점령은 당시 일본의 경제적 침략으로 농민들이 몰락하고 있었으므로 손쉽게 이루어질 수 있었다. 지주들은 곡물판매로 얻어진 수입으로 몰락하는 농민들의 방매 토지를 구입하기도 했으나, 주로 고리채를 매개로 토지소유를 늘려갔다. 농민들의 대부분은 지주로부터 농량(農糧)이나 농자금(農資金)을 빌려쓰지 않을 수 없었는데, 지주들은 이를 연간 이자율이 5할을 상회하는 장리(長利)나 갑리(甲利)로 대부하여 원리금을 갚지 못하면 대신 토지를 빼앗았던 것이다.

이 시기 지주층의 토지점령을 보여주는 자료로는 우선 1930년대에 조선총독부가 간행한 『소작관행조사』가 있다. 조선총독부는 당시 심각한 사회문제로 부상하였던 소작문제를 해결하기 위해 전국적으로 소작관행을 조사한 바 있었다. 이 때 대지주로 성장한 연대를 조사하였는데 1894년에서 1910년 사이에 토지를 점령해 대지주로 상승한 경우가 다수를 점했다. 다음으로 보다 상세하게 충청남도의 한국인 대지주의 창업연도를 조사한 자료가 있는데 이를 정리해 보면 총 89명의 지주 가운데 1894년에서 1910년 사이에 토지를 점령해 대지주가 된 경우가 30건에 달한다. 전체 대지주 가운데 창업연도가 밝혀지지 않은 21건을 제외하면 약 4할에 달하는 지주들이 이 시기에 집중적으로 토지를 점령해 대지주로 성장하였던 것이

다(宮嶋博史, 1982).

한편 일제의 침략이 강화되는 1900년대 초반부터는 일본인들의 토지점병도 적극적으로 이루어지기 시작하였다. 당시 한국의 지가는 일본에 비해 5분의 1에서 최고 30분의 1까지 저렴하였고, 따라서 지주경영을 할 경우 풍흉을 평균하더라도 1할 8분의 이익을 올릴 수 있었다. 이를 수익률로 따지면 일본에서의 지주경영에 비해 무려 1할 4분이나 높은 것이었다(김용섭, 1992b). 이로 인해 일본인들은 적극적으로 한국에서 토지를 매입하여 농장을 개설하려 하였다. 일본인의 토지점병은 1900년대 초반부터 몰락농민의 토지를 잠매(潛賣)하는 방식으로 시작되었다. 그러나 일본인의 토지점병은 한국 정부가 일본인의 토지소유를 불허함으로써 본격화되기 어려웠다.

하지만 러일전쟁 이후 일제가 이러한 제약들을 제거하는 방향으로 한국의 토지법제의 개정을 강요하고 농업식민책을 본격화함으로써 일본인의 토지점병은 급속히 확대되었다. 그 결과 적게는 수십 정보에서 많게는 무려 6천여 정보에 이르는 토지를 점병해 지주제 농장을 창설한 일본인 회사 수가 1908년에 이미 29개를 넘어서고 있었다. 그 중에서 1909년 말 현재 비교적 큰 규모의 농장을 개설했던 일본인 회사들의 토지점병 실태를 보면 <표 1>과 같다. 이 표를 보면 한국농업주식회사가 황주, 나주, 무안, 해남, 함평, 김해, 양산 등의 곡창

표 1. 충청남도 내 한국인 대지주의 군별·창업연도별 분포

	1875년이전	1876-93	1894-1903	1903-10	1911-20	1921-30	미 상	계
공주		1	2			1	5	9
연기				1	1			2
대전								
논산			3	7		2	1	13
부여		1						1
서천								
보령	2	1						3
청양	1	1	1					3
홍성		1	2	1	3			8
예산		2	2	3	4	1	2	17
산진		4	3	2				4
당진			2					2
아산			1				1	2
천안								
서울		2	2		6	2	12	24
인천					1			1
고양					1			1
대구					1			1
계	3	12	16	14	17	6	21	89

자료: 安齋霞堂(1930), 『忠淸南道發展史』, pp.269-300.

지대에서 무려 6,095정보에 달하는 농지를 겸병하였고, 히가시야마(東山) 농장과 무라이(村井) 농장이 4천정보를 상회하는 토지를 겸병하였으며, 1천정보 이상의 토지를 겸병한 회사가 8개나 되어, 이들 15개 농장회사가 겸병한 토지만도 무려 2만 7천여 정보에 달했다.

일본인의 토지겸병은 1908년 일본이 동양척식주식회사를 설립하면서 절정에 달했다. 일본은 1908년 식민지 침략의 별동대 역할을 담당할 국책회사로 동양척식주식회사를 설립하였다. 일본은 이 회사를 설립하면서 한국 정부에 300만원의 출자를 요구하였다. 이에 한국 정부는 역·둔토와 궁장토(宮庄土) 가운데서 동척이 사업을 경영하기에 가장 유리하고 우량한 단척지(團契地) 9개처를 선정하여 총 17,714정보의 농지를 동척에 인도하였다.¹¹ 동척은 정부 출자지를 인수함과 동시에 이 농지를 중심으로 주변의 농지를 대량 매입하여 일거에 64,862정보의 토지를 겸병하는 대지주가 되었던 것이다

이 밖에도 일본인의 토지겸병은 국유화된 역둔토를 불하받거나 「국유미간지이용법(1907)」에 의해 대부분은 미간지를 개간하여 불하받는 방식으로 전개되었다. 그리하여 1906년부터

표 2. 1900년대의 일본인 농장회사의 토지겸병 실태

단위: 정보

회 사 명	토지소유면적	소유지 분포 지역
한국농업주식회사	6,095	황주, 나주, 무안, 해남, 함평, 김해, 양산
히가시야마 농장	4,293	수원, 안산, 광주, 과천, 전주, 김제, 익산, 영암, 나주, 함평
무라이 농장	4,212	김해, 창원, 함안, 양산
오꾸라 농장	2,380	익산, 금구, 만경, 김제
아사히 농장	1,780	강진, 나주, 무안, 광주
구마모또 농장	1,590	김제, 금구, 태인, 고부
모리 농장	1,520	황주, 용강
호소카와 농장	1,008	김제, 익산, 만경, 은율, 전주
한국실업주식회사	980	무안, 함평, 해남, 나주, 영암, 강진
후지모또 농장	914	옥구, 임피, 익산, 여산, 임천, 은율, 석성, 구성
구니다께 농장	900	수원, 남양, 안산
이시카와현농업주식회사	736	김제
오바시 농장	499	익산, 김제, 만경
미야자끼 농장	488	옥구, 임피, 익산, 만경
오쯔까 농장	525	영일, 흥해
계	27,919	

자료: 山口精編(1910), 『朝鮮産業誌』~장권, pp.709-710.

¹¹ 한국 정부가 출자한 토지는 9,932정보였으나, 이는 결부·두락·일경으로 측량된 면적을 정보로 환산한 수치였다. 이 토지를 실측하였을 때 17,714정보가 되었다.

터 1910년 강점되기까지 일본인 개인 및 회사 또는 일제가 겸병한 토지는 무려 40만여 정보에 달했다.

이로 인해 소작지율이 급등하였다. 소작지율은 특히 논에서 급등하였다. 소작지율은 삼남 지방의 경우 평균 60-70%대에 달했다. 물론 지역에 따라 편차가 컸다. 곡물유통이 불편한 지역에서는 소작지율의 증가가 그리 크지 않았지만 교통과 운송이 편리한 지역에서는 최고 80-90%에 이를 정도로 토지겸병이 폭발적으로 증가하였다. 토지겸병이 집중적으로 일어난 지역의 경우 이 때의 소작지율이 일제 강점기 내내 큰 변동 없이 유지될 정도였다.

한말에는 이와 같이 토지겸병이 확대됨과 동시에 지주경영 방식에도 질적인 변화가 본격화되었다. 조선사회의 전형적인 지주제는 관료·양반 지주가 예속적 지위에 있는 전호농민을 인신적으로 지배하는 병작제였다. 달리 말해 관료 양반들의 대토지 소유제에 기초하고 경제외적 강제를 매개로 수탈이 이루어지는 병작제였다. 그러나 이러한 병작제는 18세기 후반 이후 변화를 맞게 된다. 병작제 일부에서 지주·전호가 인신적인 지배-예속관계로 결합하는 것을 대신해 비특권적 지주와 인신상 어느 정도 ‘자유로워진’ 전호가 경제적 관계로 결합하는 현상이 생겨난 것이다. 이러한 변화는 상품생산의 발달로 토지겸병이 확대되면서 비특권 계급인 상인지주 내지 서민지주가 다수 출현하고, 다른 한편에서 양반 전호가 증가하고 전호농민층의 항조투쟁이 발전하면서 초래되었다(허중호, 1965, 제2장). 물론 이러한 변화는 19세기 들어 세도정치가 등장하고 봉건반동이 강화되면서 경제 전반이 침체하는 가운데 더 이상 확대되지 못하고 부분적 현상에 머물렀다. 그러나 임술농민항쟁을 계기로 이후 소·빈농층의 반봉건투쟁이 확대됨으로 인해 지주·전호관계가 경제적 관계로 이행하는 추세가 확대되었고, 특히 1894년의 농민전쟁과 갑오개혁으로 신분제가 폐지됨에 따라 양반 지주라 하더라도 전호의 인신을 구속하는 것은 법제적으로는 불가능하게 되었다. 그 과정에서 지주경영 또한 위기를 맞았다.

그러나 광무양전 및 지계발급사업과 일제의 통감부 지배를 통해 지주들은 인신적 지배를 대신할 토지에 대한 배타적 소유권을 보장받았다. 이에 따라 소유지가 없거나 부족한 농민은 생존을 위해 지주의 토지를 소작하고 소작료를 납부하는 경제적 계약을 맺게 되고 그 계약은 민법에 의해 법적 효력을 발휘하게 되었다. 여기에 이르러 인신적 지배에 기초한 중세적 병작제는 마침내 전면적으로 경제적 계약관계인 지주·소작제로 이행하게 되었다.

지주들은 인신적 지배에 대신해 배타적 소유권과 소작농의 불리한 경제적 처지를 이용해 소작료를 인상하고 소작조건을 강화해 갔다. 지대를 지주제 경영에 투자한 자본에 대한 이윤 실현으로 간주하였고, 또한 지주제를 유통 및 금융경제와 결합해 근대 기업가적인 방식으로 경영하였다. 말하자면 18세기 후반 이래 새롭게 등장한 상인지주경영 내지 상업적 지

주경영이 전면화된 것이었다. 일본인 지주·자본가들이 농장을 개설하면서 시작된 이러한 변화는 한국인 지주들이 이를 도입하면서 빠르게 확산되었다

한말의 토지점병은 곡창지대를 중심으로 특히 곡물운송과 유통에 편리한 지역에서 집중적으로 이루어지고 있었다. <표 2>를 보면 일본인 지주·자본가들은 철도로 곡물을 운송할 수 있는 경부선 유역이나, 배를 이용해 강 또는 바다의 수로로 곡물을 운송할 수 있는 김제, 만경, 익산, 나주, 광주, 해남, 김해, 영일 등지에서 집중적으로 농장을 개설하였다

한국인 지주들의 토지점병도 <표 1>을 보면 유통조건이 좋은 지역에서 특히 활발히 일어났다. 충청남도에서 대지주의 형성이 두드러진 지역은 금강을 수송로로 이용할 수 있었던 공주, 논산과 서해 수로로 바로 곡물을 반출할 수 있었던 예산, 서산, 당진 등이었다. 그 과정에서 일부 지주들은 상업적 지주경영에 유리한 지역으로 근거지를 옮기기도 하였다. 가령 고부 김씨가 당초 고부군 부안면에 근거지를 두고 있었다. 그러나 그 곳이 치안상의 문제도 있었고 소작료를 판매할 줄포항까지 거리가 멀어 지주경영을 발전시키기에 애로가 적지 않자 김씨는 1907년 곡물 운송항이었던 부안군의 줄포로 근거지를 이동하였다(김용섭, 1977). 이러한 동향들은 지주경영의 질적 변화를 반영하는 현상이었다

한말 지주제의 이러한 양적·질적 변화는 전체로 보면 갑오·광무개혁기에 시작되어 일제의 침략으로 광무개혁이 좌절되고 본격적으로 식민지화되는 과정을 거치면서 확대되고 있었다. 이에 따라 지주계급과 지주제의 정치·경제적 역할이나 위상도 근본적으로 변화되고 있었다. 갑오·광무개혁기의 지주제와 지주계급은 정부 주도로 위로부터 국가와 사회를 근대화·자본주의화하는 경제적 기반이자 정치적 기간세력으로 보호되고 성장하였다. 그러나 이러한 역할과 위상은 일제의 침략으로 광무개혁이 좌절되면서 더 이상 유지될 수 없었다. 대신 한국의 지주제와 지주계급은 식민정책에 의해 일본 제국주의를 재생산하는 식민지 하위체계의 일부로, 달리 말해 일본 제국주의의 종속적 하위체계의 일부인 식민지 농업 수탈기구로 편입되어 갔다. 이러한 재편을 통해 한국의 지주제는 점차 소작농민에 대한 수탈로 일본 자본주의의 농업문제를 해결함과 동시에 지주·자본가의 식민지 초과이윤을 실현하는 식민지지주제로 전환되어 갔던 것인데, 그러한 변화를 선도한 것이 한국에 진출해 농장을 개설한 일본인 지주·자본가들이었다.

지주제의 위상이나 성격이 이와 같이 변화함에 따라 지주 구성에서도 변화가 일어났다. 식민지지주제로 재편되어 갑에 따라 지주 가운데서도 일제의 농업식민책에 적극적으로 편승하고 유통경제에 잘 적응하는 지주가 빨리 성장할 수 있었다. 그러한 지주경영을 대표했던 것이 기업형 일본인 농장들이었고, 한국인으로는 고부 김씨가였다. 그리하여 일본인 대농장들은 단기간에 한국의 지주제 전반을 선도하는 핵심으로 성장하였으며 고부 김씨가

도 100정보를 소유하던 지주에서 불과 십수년만에 2,000정보가 넘는 대지주로 성장하였다. 또한 이 시기의 지주 구성을 보면 한국인 서민지주층의 증가가 두드러지는데 이들은 거의가 유통경제 속에서 성장한 상인이나 부농 출신들로 거기서 축적한 부로 토지를 매입한 자들이었다. 나주 이씨의 지주로의 성장이 그 대표적인 예가 되겠다

그러나 이와는 달리 일제에 저항한 지주들이나 아니면 지주경영을 구래의 봉건적 특권에 의존하려 했던 양반지주들은 더 이상 성장하지 못하거나 급속히 몰락하였다. 개항 후 강화 지방에서 곡물수출로 지주경영을 크게 성장시켰던 김씨가 1907년 의병운동을 지원하게 되면서 이후 쇠퇴의 길을 걷게 된 경우가 그것이었다(김용섭, 1972b).

2. 소작권의 약화와 지대 수취의 강화

(1) 역둔토에서 중답주 제거와 소작권의 약화

이 시기 지주제의 발전은 역으로 소작권의 약화를 초래하였다. 지주적 토지소유권이 강화되면 농민적 토지소유권이 약화되는 것이었다. 이러한 변화는 당시 농민적 토지소유가 가장 발전하였던 역둔토에서 가장 잘 나타났다. 역둔토에서는 1895년의 을미사판(乙未査辦) 이래로 광무개혁기에 이르기까지 몇 차례의 토지조사와 도조(賭租) 인상이 이루어지는 등 지주제를 강화하려는 시도가 계속되었다. 그러나 그 때마다 농민들의 저항이 강하게 일어나 소기의 목적은 달성되지 못했다.

역둔토에서 본격적으로 소작권이 약화되는 것은 일제의 강요로 「역둔토관리규정(驛屯土管理規程)」이 만들어지는 1908년 이후였다. 이 때는 일본이 추진하는 농업식민책에 따라 일본인 지주·자본가들이 본격적으로 토지점병에 나서고 있었고, 역둔토 또한 그들의 점병 대상이 되고 있었다. 그러므로 일본으로서는 차제에 이러한 농업식민책이 성공할 수 있도록 최대한 소작농민의 권리를 약화시켜야 했는데 여기서 가장 문제가 된 것이 역둔토의 소작관행이었다. 「역둔토관리규정」은 이 문제를 해결하기 위해 제정된 것이었다.

「역둔토관리규정」에서 소작권의 약화와 관련해 주목되는 내용은 두 가지였다. 첫째는, 중답주(中畓主), 즉 중간소작인의 존재를 허용했던 농업관행을 철저히 배제하는 것이었다. 역둔토나 공장토 등은 그 성립 사정이 복잡하였다. 이들 토지를 조성할 때 당해 관청이나 궁방에서 토지를 매입하지 않고 농민들이 낮은 지대를 납부하는 조건으로 자신의 소유지를 투탁하는 경우가 적지 않았던 것이다. 이 경우 관청이나 궁방은 전작(佃作) 농민의 경작권에 대해서 일정한 특권을 부여하는 경우가 많았다. 이런 경우가 아니더라도 가령 수해(水害)로 파괴된 경지를 작인의 노력과 경비로 복구할 경우 경작권에 대해 특권이 부여되기도

하였다. 그 특권은 지대를 저렴하게 하고 경작권을 영대(永代) 보장하는 것이었는데, 나아가 가령 도지권(賭地權)과 같이 작인이 경작권을 임의 처분할 수 있는 권리로 보장하기도 하였다. 이런 사정으로 역둔토에서는 경작권이 전대(轉貸)되어 이중으로 소작관계가 성립하였다. 이중의 소작관계란 작인이 자신의 차경지를 타인에게 다시 대여하는 것으로 작인은 중간에서 고을의 지대를 수취하여 저울의 도조를 납부하고 중간 차액을 차지하는 것이었다 이러한 작인을 중답주(中畝主)라 불렀다.

중답주는 지주층의 입장에서 보면 지주의 이익을 중간에서 가로채는 존재였고 소작인 층에서 보면 그들의 이익을 부당하게 수탈하는 존재였다. 그렇지만 이들의 이러한 존재형태는 지주제라는 체제 속에서는 작인(作人)이 반지주적(反地主的)인 세력으로 성장하는 하나의 형태이고 과정이었다. 중답주에 의한 이중의 소작관계는 한말에 반봉건투쟁이 발전하면서 지대율이 낮아지자 크게 확대되었다. 더욱이 갑오개혁 이후에는 지방의 유력자 즉 권세가나 구이속(舊吏屬) 가운데서 중답주로 되는 자가 많이 생겨났다. 이로 인해 중답주는 지주로서도 쉽게 제거할 수 없는 세력을 형성했던 것이고 지주제가 강화되지 못하게 하는 썩기 역할을 하였다(김용섭, 1978).

그러므로 지주층은 가능한 한 이들을 지주경영에서 배제하고자 노력하였다 그 중에서도 특히 궁장토를 소유하였던 궁방(宮房)들은 여러 차례 이들을 제거하기 위한 조치들을 시도하였다. 그러나 중답주의 저항으로 그러한 조치들은 실효를 내기 어려웠던 것인데 일제는 「역둔토관리규정」을 제정하게 하고 물리력으로 이들을 해체시켜 갔던 것이다. 일제는 중답주를 제거할 필요성에 대해 “소작권의 안고를 기하고 농사의 개량을 도모朝鮮總督府, 1911, p.8)”하기 위해서라 했지만, 그 주목적은 지주 수입을 증가시키는 데 있었다.

둘째는, 소작농민의 소작권을 현저히 약화시키고 소작농민에 대한 통제를 강화한 것이었다. 즉 「역둔토관리규정」은 역둔토의 관리를 각 지방의 재무감독국장(財務監督局長) 관할로 변경하고, 소작인은 반드시 문서로 소작계약을 체결하게 했으며 소작기간은 5년을 기한으로 하였다. 물론 계약의 갱신은 가능한 것이었지만 갱신이 이루어지지 못하면 소작권은 자동으로 소멸되는 것이었다. 그뿐만 아니라 이 규정은 소작인이 소작권을 함부로 타인에게 양도·매매·전당·전대하지 못하게 명시하였고, 소작인이 소작료를 체납하고 납입 가능성이 없거나, 토지의 형상을 함부로 변경하거나 혹은 토지를 황폐하게 했을 경우, 그리고 역둔토 관리규정을 위배하거나 정당치 못한 소행을 할 때에는 정부가 언제든지 일방적으로 소작권을 해지할 수 있게 하였다(朝鮮總督府, 1932, 하권, p.310). 요컨대 소작기간이 단축되었으며 소작권이 현저히 약화된 반면, 지주권은 월등히 강화된 것이다.

(2) 지대 수취의 강화와 집수법(執穗法)의 도입

지주권이 강화되면서 이 시기에는 지대 수취가 급속히 강화되고 있었다 당시 지대의 인상은 국가에 의해 선도되었다. 역둔토의 지대는 1904년 반타작제의 도입 시도로 한 차례 인상되었다. 그 후 탁지부가 전국의 역둔토와 공장토를 관할하게 되면서 지대는 또 한 차례 인상되었다. 그러나 탁지부는 여기서 멈추지 않고 1909년에 다음과 같은 소작료 개정 방침을 발표하였다.

“종래에 있어서의 소작료는 현물납제를 채용하며 그 요금은 상중하로 구분된 품등마다 표준지를 선정하여 그 수확고를 조사하고, 또 당해지방에서 많이 행해진 민간소작관례에 의하여 소작료액을 조사하고, 이에 1906년 이래 3개년간의 평균곡가를 곱한 액에서 1할을 공제한 것을 소작료액으로 하여 이를 각 역둔토에 구분 적용하여 개정대여료액으로 전정한다(朝鮮總督府, 1932, 하권, p.337).”

즉 민간소작료의 9할 수준으로 소작료를 인상하고자 한 것이다. 19세기말 역둔토 소작료가 총수확의 2-3할 수준이었음을 생각하면 불과 10년 사이에 2할여의 소작료 인상이 이루어진 것이다.

한편 이 시기에는 민유지에서도 지대가 크게 인상되고 있었다 민유지에서는 대체로 1904년 이후 지대의 급속한 인상이 나타나는데 이와 관련해 몇 가지 주목할 특징이 있었다 첫째, 지대의 인상은 곡물의 상품화가 발전했던 지역에서 현저하게 나타났다 일본인들이 대규모로 토지를 매집해 농장을 개설한 지역과 한국인 지주들이 활발하게 토지를 겸병하였던 지역들이 여기에 해당되는데, 이들 지역에서는 수년 사이에 1-2할 정도의 지대 인상이 이루어졌다. 둘째, 한말 면업(棉業)을 위시해 농민적 상품생산이 번성하였다가 일제의 침략으로 농민경제가 몰락한 지역에서도 역시 1-2할 정도의 지대 인상이 나타났다. 셋째, 그러나 교통이 불편하여 일본의 침략에도 불구하고 경제적 변동이 크지 않았던 지역에서는 지대율의 변동이 거의 없었다. 이러한 현상은 지주제의 확대는 물론이고 지주제의 강화도 식민지지주제로의 구조재편 과정에서 일어나는 변동임을 나타낸다(이윤갑, 1991).

지대의 인상은 전·답 모두에서 이루어졌지만 전에서 이루어지는 경우가 더 많았다 그 방법은 지대율 자체를 인상하거나, 지주와 소작인이 반씩 부담해 왔던 지세(地稅)나 종자곡(種子穀)을 전부 소작인에게 부담시키는 것이었다.

또한 일부 지주들은 소작료를 인상시키기 위해 수취법을 변경하기도 하였다 즉 수확을 절반씩 나누던 타조법(打租法) 대신에 집수법(執穗法)을 도입하였던 것이다. 집수법은 집도

법(執賭法), 검견(檢見), 집수담검(執穗畝檢)으로도 불린 것으로, 지주 또는 그 대리인이 소작인 입회 하에 직접 일정 면적의 수확을 엄정히 조사하여 전체 수확고를 산정하고, 조세와 종자를 소작인에게 부담시키면서 그 수확의 절반을 지대로 수취하는 것이었다. 타조법은 비록 수확의 절반씩을 나눈다 하지만 관례상 지대는 통상 수확의 4할을 넘지 못했다. 이에 비해 집수법은 수확고의 산정이 철저하게 이루어지고, 또 그 과정을 지주가 일방적으로 주도함으로써 지대를 1-2할 인상시키는 결과를 가져왔다.

이러한 지대 인상이나 집수법 도입에 앞장선 것은 일본인 농장 지주들이었다

(소작)계약 양식의 연혁—구두약속에 의한 것은 재래의 계약방법으로 옛날부터 행해져 왔고, 소작증서에 의한 계약은 명치 43년(1910년)경부터 역둔토 소작인허증 및 향교토지 소작인허증 동양척식주식회사의 소작증서가 그 범례로 되어 시행되기 시작하여 차제에 증가하였대경상북도, 1934, p.2).

(소작계약 기간의) 변천 경향—고래의 소작에서는 일정 기간을 정함이 없이 소작인이 배신행위를 하지 않는 한 영년 계속되는 관습이 있었으나, 지금부터 약 25년 전(1905년경—인용자 주) 역둔토 소작지의 소작기간을 설정하자 그것을 모방하여 기간을 정하게 되었다경상북도, 1934, p.37).

답의 집조(執租)의 기원 연혁

경기 - 약 20년 전 동척회사가 소작료 징수에 검견제(檢見制)를 행하고, 뒤이어 동산농사주식회사가 이 제도를 채택한 것을 시발로 이래 각 지역에서 행해 짐

충북 - 약 15년 전 동척회사가 행하자 지주들이 그것을 모방하여 점차 시행되기에 이룸

충남 - 일반적으로 이 제도가 행해지기 시작한 것은 약 15년 전 내지 20년 전 동척회사 기타 농사회사가 이를 도입한 것이 가장 유력한 동인이 됨

황해 - 근년 동척회사를 시발로 기타 회사농장과 일본인 지주 및 조선인 부재지주 등이 이를 본받아 평야지대에서 일시에 성행하게 됨

평남 · 함남 · 함북 - 동척회사가 처음으로 시행함(朝鮮總督府, 1932, 상권, pp.128-129).

이 자료들에 의하면 동척을 위시한 일본인 농장들이 먼저 소작기간을 제한하는 소작계약서와 집수법을 도입하여 소작권을 약화시키고 소작료를 인상하였다. 러일전쟁 이후 토지검병의 새로운 주체로 등장한 일본인 거대 농장주들은 기본적으로 근대적 지주제에 의거해 식민지에서 초과이윤을 실현하려 한 자본가적 경영주들이었다. 이들은 농장경영의 수익성을 높이기 위해 관습적 소작권과 물권으로 성장해 있던 도지권 등등 소작농민의 권리 일체

를 부정하고, 소작인과 소작경영에 대한 감시 감독을 강화하며 소작료를 인상하고 수취법을 변경해 지대 수취에 철저를 기하는 등 소작농에 대한 통제와 수탈을 강화해 갔다 여기에 영향을 받아 인근의 한국인 지주들도 소작농민에 대한 통제와 수탈을 강화하면서 지주 경영 전반이 재정비되고 강화되어 갔던 것이다.

V. 농민층의 항조(抗租) 운동과 의병투쟁

갑오개혁 이후 한국 농업에서는 한편으로는 지주제에 기반을 둔 개화파의 근대화 정책과 관련해 동시에 다른 한편으로는 일본의 침략과 식민화 정책으로 인해 농민경제가 급속히 몰락한 대신 지주들의 토지점병이 확대되고 지대수탈이 강화되는 변화가 있었다. 그러한 변화는 특히 러일전쟁 이후 일본의 농업식민책이 본격화되면서 급격히 확대되고 있었다. 그 과정에서 지주제는 양적인 측면에서만 강화된 것이 아니라 그 성격이나 재생산구조 면에서도 식민지주제로 재편되는 변화를 겪고 있었다.

지주제가 확대 강화되는 이러한 변화에 대해 그 피해를 직접적으로 입게 된 농민층은 강력히 저항하였다. 그 저항은 항조운동(抗租運動)으로 전개되기도 했으나, 나아가 이 시기 지주제 변동의 이러한 성격을 반영하여 반제·반봉건의 의병투쟁으로 발전하기도 하였다.

농민들의 항조는 지대 인상폭이 크고 소작조건의 악화가 가장 심했던 역둔토에서 가장 활발하게 일어났다. 역둔토에서 항조는 개별적으로 전개되기도 하고 집단적인 형태를 띠기도 하였다(박찬승, 1983). 개별적인 항조는 지방사회에서 나름의 세력을 가지고 있었던 양반·호세가(豪勢家)·부가(富家)·이속(吏屬)·병정(兵丁) 등에 의해 주도되었다. 이들 중에는 직접 역둔토를 경작하는 소작인도 있었지만 중담주로 활동하였던 자들이 많았다. 이에 비해 집단적인 항조는 영세 빈농층에 의해 주도되는 것이 일반적이었다. 집단적인 항조는 내장원에서 타작제의 도입을 추진하면서 지대를 인상하려 한 1904년에 집중적으로 발생하였다. 작인들은 타작제의 도입을 ‘가도(加賭)’ 즉 지대 인상이라 거부하며 봉세관(捧稅官)이 파견한 간사인(幹事人)이 추수를 하지 못하도록 방해하였고, 심지어는 실력행사로 내쫓기까지 하였다. 작인들은 항조투쟁에 자신들이 상호부조를 위해 결성한 ‘일심계(一心契),’ ‘농계(農契)’ 등의 조직을 활용하기도 하였다. 한 예로 1909년 안변군(安邊郡) 삭안역(朔安驛)에서는 타작제에 반대해 수십명의 작인이 ‘일심계’를 칭하면서 마름(畝音)을 난타하고, 일부에서 타작해 거두어 둔 도조(賭租)를 도로 나누어 가져 가버린 사태가 발생하였다.¹² 한편 작인들의 집단적인 항조는 민란(民亂)을 방불케 하는 형태로까지 격화되기도 하였다. 1899년 지평

군(砥平郡)에서는 장둔(壯屯)의 무토둔(無土屯)에 대한 도조(賭租) 강제에 대항하여 각 동의 작인들이 사발통문을 돌려 도세(賭稅) 납부를 거부하고, 관찰부(觀察府)에서 순검을 파견해 주동자를 검거하려 하자 수백명의 작인이 이를 저지하는 사태가 발생하기도 했던 것이다¹³

지주제 강화에 반발하는 농민들의 저항은 나아가 의병투쟁으로 발전하고 있었다(김도형, 1994, pp.350-365). 의병들은 일제의 식민지화 과정에 편승해 치부에 열중한 지주나富民(富民)들을 “다만 부자 될 생각만 하고 나라 일은 돌보지 않는” 존재로 규정하고 공격하였다. 의병들은 소수 애국적인 지주를 제외하고는 거의 모든 지주층을 공격하였다. 의병의 공격은 추수곡을 탈취하거나 마름이 지대를 징수하기 못하게 명령하는 형태로 나타났다. 그 경우 의병들은 소작인들에게 추수곡을 지주에게 납부하지 말고 대신 의병부대에 납부해 국權(國權) 회복을 후원하게 하였다. 의병은 지주층을 공격하면서 방곡령(防穀令)을 공포하기도 하였다. 그 방곡령은 지방의 부요민(富饒民)들이 곡가의 지역간 차액을 노리고 곡물을 타지역으로 암매(暗賣)하는 것을 금지하는 조치로, 이를 통해 농촌시장을 보호하고 곡가를 안정시켜 소비농층을 보호하려는 것이었다.

이러한 공격으로 인해 이 시기에는 비록 지주제가 확대 강화되는 추세에 있었지만 지주경영 자체는 매우 불안정하였다. 거두어들인 지대를 경찰서로 옮겨 보관하는 지주도 있었고, 도조를 운반할 때 일본 순사의 호송을 받는 지주도 있었다. 또한 의병의 공격을 견디다 못해 일본 군대의 보호를 받을 수 있는 서울이나 항구·읍 등지로 피신하는 지주도 적지 않았으며, 헌병출장소를 자기 지역에 유치해 신변의 안전을 도모하려는 지주도 있었다 경영이 불안정하기는 일본인 농장도 마찬가지였다. 이들은 일본 헌병의 특별한 보호를 받았지만 그렇더라도 자체 경비체제를 갖추고 늘 경계 속에서 불안하게 지주경영을 할 수밖에 없었다.

이로 인해 일제가 자국의 지주·자본가를 앞세워 추구하고자 한 식민지지주제 체제로의 재편은 착수 단계에서 더 이상 진전을 보지 못하였다. 그러한 재편은 일제가 폭압적으로 의병전쟁을 진압한 이후에야 비로소 본격화 될 수 있었다.

VI. 맺음말

조선 후기 생산력의 발전과 상품유통경제의 발달은 농업에서 토지점병을 촉발하여 지주

¹² 『安邊郡守에의 訓令』(『訓照』) 14冊, 光武 4년 12월 20일)

¹³ 『砥平郡守報告書』(『經理院驛屯土成冊』) 2冊, 光武 3年 9月 23日)

제를 확대시키는 한편 부농경영을 발전시키고 농민층 분화를 초래하였다 유통경제가 발달한 지역에서는 18세기 전반에 이미 전체 농가의 10-20%에 불과한 부농층이 전체 농지의 40-60%를 소유할 정도로 토지소유가 분화되었고 지주제가 발달하였다 토지점병의 확대와 부농경영의 성장은 소·빈농층의 몰락을 초래했다. 이러한 가운데 신분이동이 활발히 일어나면서 신분제적 차별원리로 운영되던 부세체제가 구조적으로 붕괴되는 ‘삼정문란’이 발생하였다. 지배층은 이를 해결할 근본적인 대책을 마련하지 못했고, 그리하여 결국 ‘삼정문란’은 소·빈농층의 몰락을 촉진했을 뿐만 아니라 지주제나 부농경영의 성장을 가로막는 장애물로 전락하고 말았다. 이러한 모순으로 인해 1862년에는 삼남지방의 70여개 군현에서 지주나 부농층도 가담하는 농민항쟁이 발생하였다.

1876년의 개항은 삼정의 모순이 근본적으로 해결되지 못한 상태에서 이루어졌다 타율적 개항은 외세에 대한 저항이라는 과제와 연관해 조선사회에 근대화라는 긴박한 과제를 안겨 주었다. 근대화에서 핵심을 이루었던 것은 원시적 자본축적의 터전이 되는 농업의 근대화였다. 농업의 근대화는 생산관계 즉 토지소유를 근대화하는 것뿐 아니라 가로막고 있는 봉건적인 부세제도를 개혁하여 근대적 조세체계를 확립하는 것이었다 한말 조선사회에서는 농업의 근대화 방안을 둘러싸고 대립되는 두 개의 흐름이 형성되었다 1862년의 농민항쟁에서 1894년의 농민전쟁으로 발전해간 아래로부터의 농민적 근대화 운동과 갑신정변과 갑오개혁을 통해 시도된 개화파 주도의 위로부터의 근대화 운동이 그것이었다 이 대립적인 두 흐름은 근대화를 위한 개혁에서 지주제 또는 지주적 토지소유를 처리하는 방식을 놓고 근본적으로 입장을 달리하였다. 전자가 지주제를 ‘경자유전’의 원칙에 의거해 개혁하는 방식으로 농업근대화를 추구했다면 후자는 지주제를 보호 육성하고 이를 물적 토대로 하여 근대화를 이룩하고자 했다. 이런 차이로 인해 한말의 토지소유제도와 지주 소작관계는 이 두 흐름의 각축과 각각의 성쇠에 직접적으로 영향을 받으면서 변동하였다

한말에 지주제는 결국 정치적 대결을 통해 처리할 수밖에 없는 사안이었다 그 최초의 시도는 개화파가 주도한 갑신정변으로 나타났다 개항을 전후해 형성된 개화파는 동아시아에 대한 서구의 침략과 여기에 대한 중국·일본의 대응을 주시하면서 근대 변혁의 시급성을 인식하고 갑신정변을 단행하였다. 개화파는 이 정변으로 권력을 장악한 다음 일본의 명치유신을 모델로 삼아 근대적인 지조개혁을 단행하고 지주제를 근대적 소유권으로 범인하여 이를 기반으로 위로부터 부르주아 개혁을 추진하려 하였다. 그러나 이러한 시도는 외세의 개입으로 3일만에 좌절되고 말았다.

그 다음으로 지주제를 개혁 대상에 올린 정치적 변혁운동은 1894년의 농민전쟁이었다. 1862년의 향세투쟁을 시발로 개항 후에도 지속적으로 확대되었던 소·빈농층 중심의 농민

운동은 1890년대에 들어 동학조직과 결합하면서 아래로부터의 반제·반봉건 투쟁으로 발전하였다. 농민전쟁의 지도부는 집강소 통치에 즈음해 ‘평균분작(平均分作)’과 ‘경자유전(耕者有田)’을 원칙으로 지주제를 개혁할 방안을 강구하고 있었다. 그러나 이러한 개혁은 ‘척왜(斥倭)’의 기치로 재봉기한 농민군이 갑오내각의 관군을 앞세운 일본 군대의 공격을 받고 패배함으로써 좌절되고 말았다.

한편 농민전쟁의 와중에 일본군대의 경복궁 쿠데타로 출범한 갑오내각은 개화파의 근대화 노선에 의거해 재정 및 조세제도를 개혁하고 농민전쟁이 진압되자 전쟁기간 중에 농민군으로부터 공격을 받았던 지주제를 복구하는 조치를 취했다. 그러나 이러한 개혁은 일본에 의존해 모방적으로 추진되었고, 일본이 침략할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방향으로 변질되어 갔기 때문에 강한 반발을 불러 일으켰다. 그런 가운데 명성황후 시해사건이 발생해 전국에서 거세게 의병운동이 일어나면서 갑오내각이 붕괴되고 따라서 갑오개혁도 중단되고 말았다.

뒤이어 등장한 것이 갑오개혁을 계승하면서도 그 한계였던 외세 의존성을 극복하고 보다 주체적인 입장에서 위로부터의 근대화를 추진하고자 했던 것이 ‘구본신참(舊本新參)’의 광무개혁이었다. 광무개혁에서 중심이 된 사업은 양전·지계사업이었다. 광무정권은 근대적 소유권이라 할 지계 발급을 통해 개항장 이외에서 자행되던 외국인의 불법적 토지침탈을 금지하고, 지주의 소유권을 근대적 소유권으로 법인하려 하였다. 또한 광무정권은 이 사업과 연계해 역둔토에 대한 정리를 단행함으로써 지주제를 근대화 사업의 기반으로 정비강화하는 작업을 선도하였다. 여기에 이르러 비록 다소 불충분한 점은 있지만 지주층·지주제에 기반을 두고 위로부터의 근대화·자본주의체제화를 추구할 수 있는 근대적 토지소유제도가 확립되었다.

그러나 광무개혁은 러일전쟁을 전후해 일제의 침략이 강화되면서 중단되는 운명을 맞는다. 일제는 1904년에 외국인의 토지소유를 제한한 광무개혁의 지계발급사업을 전면적으로 중단시켰고, 나아가 통감정치를 실시하게 되면서 「토지가옥증명규칙(1906)」, 「토지가옥소유권증명규칙(1908)」, 「국유미간지이용법(1907)」 등을 제정하도록 강요해 일본인들이 한국에서 무제한으로 토지를 침탈하고 소유할 수 있게 하였다. 이러한 침략정책은 한국의 농업을 자국의 지주·자본가에게 식민지 초과이윤을 실현하는 자본수출시장으로, 동시에 자국의 농업모순을 해결하기 위해 필요한 저가 농산품의 수탈처로 재편하려는 농업식민체(農業殖民策)에서 비롯되는 것이었다. 일제는 자국의 지주·자본가 계급이 대지주가 되게 하고, 이들 주도로 한국 농업을 재편해 가는 농업식민체를 수립하고 있었다. 이러한 침략으로 인해 러일전쟁을 획기로 개화파의 근대화 노선에 의거해 추진되던 광무개혁은 완전히 좌절되고

말았다.

이에 따라 지주계급·지주제의 정치경제적 역할이나 위상도 근본적으로 변화될 수밖에 없었다. 갑오·광무개혁기의 지주제와 지주계급은 정부 주도로 위로부터 국가와 사회를 근대화·자본주의화하는 경제적 기반이자 정치적 기간세력으로 보호 육성되었다. 그러나 일제의 침략이 광무개혁을 중단시키고 농업식민책을 추진하게 되면서 한국의 지주제와 지주계급은 일본 제국주의의 종속적 하위체계의 일부인 식민지 농업 수탈기구로 편입되어 갔다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 러일전쟁 이후에도 광무개혁에서 그 소유권을 인정받았던 지주적 토지소유는 여전히 보호되고 발전하였다. 일본의 농업식민책이 자국의 지주·자본가를 한국으로 진출시켜 지주제로 한국 농업을 지배하고 수탈하는 방향으로 확립되고 있었기 때문이었다. 일제에 의한 지주제의 보호 육성은 오히려 대한제국의 지주보호정책보다 훨씬 강력하고 무단적이었다. 그런 사정으로 갑오개혁 이후 증가하기 시작한 토지점병은 러일전쟁을 획기로 더욱 비약적으로 확대되었다.

러일전쟁 이전에는 한국인 지주들이 중심이 되어 곡물유통이 편리한 곡창지역에서 집중적으로 토지를 점병하였다. 일제 하에서 활동했던 한국인 대지주의 상당수는 이 시기에 대지주로 성장하였다. 러일전쟁을 전후해서부터는 일제의 농업식민책과 관련해 일본인이 적극적으로 토지점병에 가세하였다. 이들 또한 곡물유통에 편리한 지역에서 적게는 수십 정보에서 많게는 무려 6천여 정보에 달하는 대규모의 토지를 점병했는데, 이렇게 지주제 농장을 설립한 회사가 1908년에 이미 29개를 넘어설 정도로 늘어나고 있었다. 이러한 토지점병으로 곡물유통이 편리한 농업지대에서는 1910년 이전에 소작지율이 60-80%로 증가하였다.

한말에는 이와 같이 토지점병이 확대됨과 동시에 지주경영 방식에도 질적인 변화가 일어났다. 조선사회의 전형적인 지주제는 관료·양반 지주가 예속적 지위에 있는 전호농민을 인신적으로 지배하는 병작제였다. 그러나 이러한 병작제는 1894년을 획기로 근본적으로 변화되지 않을 수 없었다. 1894년의 농민전쟁과 갑오개혁으로 신분제가 폐지됨에 따라 양반 지주라 하더라도 전호의 인신을 구속하는 것은 법제적으로는 불가능하게 되었기 때문이다. 이에 따라 경제외적 강제를 매개로 하는 봉건적인 병작제 대신에 지주가 배타적인 근대적 토지소유권에 의거해 소작인을 수탈하는 경제적 관계로서의 근대적인 기생지주제가 발달하게 되었다. 근대적인 지주·소작관계는 18세기 이후 서민지주 혹은 상인지주가 등장하면서 출현하였고, 이후 반봉건투쟁이 발전하는 과정에서 확대되어 왔던 것인데 광무정권의 양전·지계사업을 계기로 마침내 전면화되기에 이른 것이었다.

그러나 근대적인 지주제로 전환되었다고 해서 소작농민에 대한 수탈이 약화된 것은 아니었다. 러일전쟁 이후 토지점병의 새로운 주체로 등장한 일본인 거대 농장주들은 기본적으로

근대적 지주제로 이윤을 극대화하려 한 자본가적 경영주들이었다 일본인의 토지점령과 회사농장이 증가하면서 지주·소작관계에도 전면적인 변화가 일어났다. 이들은 농장경영의 수익성을 높이기 위해 관습적 소작권과 물권으로 성장해 있던 도지권 등등 소작농민의 권리 일체를 부정하고, 소작인과 소작경영에 대한 감시 감독을 강화하였으며 소작료를 인상하고 수취법을 변경해 지대 수취에 철저를 기하는 등 소작농에 대한 통제와 수탈을 강화해 갔다. 한국인 지주들도 이러한 경영방식을 뒤따르게 되면서 지주제 전반에서 소작농민에 대한 수탈이 강화되어 갔다.

한말 지주제가 이처럼 확대 강화되어 가자 농민들의 저항도 따라서 고양되었다 소작료 수탈을 강화하려는 지주층에 맞서 항조운동을 벌였다. 항조운동은 지대 인상폭이 크고 소작조건의 악화가 가장 심했던 역둔토에서 가장 활발하게 일어났다 역둔토에서 항조는 개별적으로 전개되기도 하고 집단적인 거납이나 항거 형태를 띠기도 하였다. 나아가 농민들은 지주제의 식민지적 재편에 저항하는 반제·반봉건의 의병투쟁을 발전시켰다. 의병들은 일제의 식민지화 과정에 편승해 치부에 열중한 지주나 부민(富民)들을 “다만 부자될 생각만 하고 나라 일은 돌보지 않는” 존재로 규정하고 공격하였다. 이러한 저항으로 인해 일제가 자국의 지주·자본가를 앞세워 추구하고자 한 식민지지주제 체제로의 재편은 의병전쟁을 진압하기까지 지체될 수밖에 없었다.

참 고 문 헌

- 『關草存案』, 甲午(1894) 10月 初8日條, “京畿 三南 關東 關文”
- 『舊韓國官報』16책, 제3598호(1906.10.31) 및 19책, 제4130호(隆熙 2년 7월 20일)
- 『丁茶山全書』, 擬嚴禁湖南諸邑佃夫輸租之俗筭子, 上卷.
- 姜在彦(1970), “開化思想·開化派·甲申政變,” 『朝鮮近代史研究』.
- 고동환(1988), “1862년 농민항쟁의 구조와 성격” 『1862년 농민항쟁』, 동녘.
- 金建泰(2000), “1743-1927년 全羅道 靈巖 南平文氏 門中の 農業經營,” 『大同文化』.
- 金度亨(1994), 『大韓帝國期の 政治思想研究』, 知識産業社.
- 김영숙(1964), “개화파 정강에 대하여” 『김옥균』, 사회과학원역사연구소 편(역사비평사, 1990년 재간행).
- 金容燮(1968), “光武年間の 量田 地契事業,” 『亞細亞 研究』~31.
- _____(1972a), “18·19세기의 農業實情과 새로운 農業經營論,” 『大同文化研究』~9.
- _____(1972b), “韓末·日帝下の 地主制 - 事例 1 江華 金氏家の 秋收記를 통해서 본 地主經營,” 『東亞

文化』~11.

- _____ (1974a), “哲宗朝의 應旨三政疏와 ‘三政釐整策’,” 『韓國史研究』~10.
- _____ (1974b), “甲申·甲午改革期 開化派의 農業論,” 『東方學志』~15.
- _____ (1976), “韓末·日帝下의 地主制—事例 3 羅州 李氏家의 地主로의 成長과 農場經營,” 『農檀學報』~42.
- _____ (1977), “韓末·日帝下의 地主制—事例4 古阜 金氏家의 地主經營과 資本轉換,” 『韓國史研究』19.
- _____ (1978), “韓末에 있어서의 中畝主와 驛屯土地主制,” 『東方學志』~20.
- _____ (1984a), “朝鮮後期の 賦稅制度 釐整策,” 『韓國近代農業史研究(上)』~增補版, 一潮閣.
- _____ (1984b), “韓末 高宗朝의 土地改革論,” 『東方學志』~41.
- _____ (1989), “近代化過程에서의 農業改革의 二 方向,” 『한국자본주의 성격논쟁』, 大旺社.
- _____ (1992a), “朝鮮王朝 最末期의 農民運動과 그 指向,” 『韓國近現代農業史研究』, 一潮閣.
- _____ (1992b), “日帝의 初期 農業殖民策과 地主制,” 『韓國近現代農業史研究』, 一潮閣.
- _____ (1995), 『朝鮮後期農業史研究 [1] — 農村經濟·社會變動』~增補版, 一潮閣.
- 김홍식 외(1990), 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- 朴基柱(2001), “19·20세기초 在村兩班 地主經營의 動向,” 安秉直 외, 『맛질의 농민들』, 一潮閣.
- 朴宗根(1982), 『日清戰爭と朝鮮』, 青木書店.
- 朴贊勝(1983), “韓末 驛土·屯土에서의 地主經營의 강화와 抗租,” 『韓國史論』~9, 서울대 국사학과.
- 裴英淳(1987), “韓末·日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 關한 研究,” 서울대 국사학과 박사학위논문.
- 愼鏞夏(1984), “두레공동체와 農樂의 社會史,” 『한국사회연구』~2.
- _____ (1985a), “甲午農民戰爭 시기의 農民執綱所의 活動,” 『한국문화』~6.
- _____ (1985b), “金玉均의 開化思想,” 『東方學志』~46·47·48.
- _____ (1987), “甲午農民戰爭과 두레와 執綱所의 폐정개혁,” 『韓國社會史研究會論文輯』~8, 문학과지성사.
- 吳永教(1988), “1862년의 農民抗爭研究—全羅道地域의 事例를 중심으로,” 『孫寶基博士停年紀念 韓國史論叢』.
- 吳知泳, 『東學史』.
- 왕현중(1997), “19세기 후반 地稅制度 改革論과 甲午改革,” 『韓國 近現代의 民族問題와 新國家建設』, 知識産業社.
- 李榮浩(1988), “1862년 진주농민항쟁의 연구,” 『韓國史論』~19.
- 李榮薰(1985), “開港期 地主制의 一存在形態와 그 停滯의 危機의 實相,” 『經濟史學』~9.
- _____ (1999), “湖南 古文書에 나타난 長期趨勢와 中期波動,” 정구복 외, 『호남지방 고문서 기초연구』, 한국정신문화연구원

152 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

- 李潤甲(1988), “19세기 후반 慶尙道 星州地方의 농민운동,” 『孫寶基博士停年紀念 韓國史論叢』.
- _____ (1991), “1894-1910년의 상업적 농업의 변동과 지주제” 『韓國史論』~25, 서울대 國史學科.
- 鄭勝振(1998), “19-20세기 전반 農民經營의 變動樣相,” 『經濟史學』~25.
- 崔元奎(1994), “韓末 日帝初期 土地調査와 土地法 研究,” 延世大學校 博士學位論文.
- _____ (1995), “대한제국기 양전과 관계발급사업” 『대한제국의 토지조사사업, 민음사.
- 河元鎬(1985), “開港後 防穀令實施의 原因에 관한 研究,” 『韓國史研究』~49, 50-51.
- 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반(1995), 『대한제국의 토지조사사업, 민음사.
- 韓祐勳(1971), 『東學亂 起因에 관한 研究—그 社會的 背景과 三政의 紊亂을 중심으로』, 일조각.
- 허중호(1965), 『조선봉건말기의 소작제 연구, 사회과학원출판사.
- 姜鋌澤(1941), “朝鮮における共同勞動の組織とその史的變遷,” 『農業經濟研究』~17(4).
- 慶尙北道(1934), 『小作慣行調査書』.
- 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.
- _____ (1982), “植民地下朝鮮人大地主の存在形態に關する 試論,” 『朝鮮史叢』~5・6.
- 吉野誠(1978), “李朝末期における米穀輸出の展開と防穀令,” 『朝鮮史研究會論文集』~15.
- 梶村秀樹(1968), “李朝末期の棉業の流通及び生産構造,” 『朝鮮における資本主義の形成と發展』.
- 山口精 편(1910), 『朝鮮産業誌(上)』.
- 安齋霞堂(1930), 『忠清南道發展史』.
- 鈴木榮太郎(1943), “朝鮮の村落,” 『東亞社會研究』~1.
- 印貞植(1943), 『朝鮮農村雜記』.
- 朝鮮總督府(1911), 『驛屯土實地調査概要』.
- _____ (1932), 『朝鮮の小作慣行(上・下)』.
- 村上勝彦(1975), “植民地,” 『日本産業革命の研究』.

광무 양전 · 지계사업의 성격

왕 현 종*

I. 머리말

19세기 후반 한국사회는 1876년 개항과 1880년대 초에 이루어진 제국주의 열강과의 통상 확대에 말미암아 크게 변화하고 있었다. 개항 이후 상품화폐경제의 발달과 미곡무역의 활성화로 인하여 토지의 상품화가 촉진되었으며, 토지소유를 둘러싼 계층간의 분해가 심화되었다. 당시 제국주의 열강, 특히 청·일 상인층의 토지침탈 과정이 중첩되어 진행되었으므로 토지문제는 국내 계급문제에 국한되는 것이 아니라 열강과의 대립으로 비화되고 있었다.

1898년부터 대한제국은 전국적으로 토지를 조사하고 토지소유자에게 지계를 발급하기 위한 사업을 추진하였다. 이는 ‘양전(量田)·지계(地契)사업’으로 불리었다. 1898년 7월 양전을 담당할 기구로서 양지아문(量地衙門)을 설립하였으며, 한성부로부터 전국적으로 토지측량사업을 확대시켰다. 1901년 10월에는 지계를 발급하기 위한 기구로서 지계아문(地契衙門)을 설립했다. 이에 양지아문의 토지측량사업을 인수받아 지계아문은 1902년 3월부터 순차적으로 각 지방의 양전과 관계(官契)발급사업을 진행시키고 있었다.

지금까지 양전·지계사업의 시행과 성격에 대하여 많은 연구가 진행되었다. 초기 연구에서는 이 사업을 대한제국이 추진하는 근대적 토지제도의 수립으로 높이 평가하였다. 1980년대 중반부터는 기존 연구에 대한 비판적인 견해가 제시되었다. 지계사업과 관련해서는 일부

* 연세대학교 역사문화학과 교수

추진의도를 인정하면서도 근대적 소유권의 법인이라는 측면에서 제도상으로는 실질상으로도 결함이 많다고 하였다. 결국 일제의 토지조사사업을 통해야만 우리나라의 근대적 토지제도와 소유권제도가 확립되는 것으로 파악하였다. 1990년대 중반 이후 양전사업과 관계발급사업에 대해 종합적인 연구가 시도되었다 여기에는 구체적인 양전·지계사업의 추진과정과 아울러 장부형식체제와 양안분석의 방법론에 이르기까지 전반적인 측면이 재검토되었다

이렇게 지금까지 대한제국의 양전·지계사업의 추진과정과 양안의 내용분석에 이르기까지 다양한 문제의식이 제기되고 농민층분화의 구체적인 분석이 진행되고 있다. 최근에는 근대적 토지소유제도의 수립과 관련된 사업의 평가에 대해 크게 의견이 엇갈리면서 새로운 단계의 논쟁으로 심화되고 있다.

II. 광무 양전·지계사업의 연구사

대한제국의 양전·지계사업에 대한 본격적인 연구는 1968년 김용섭에 의해 이루어졌다(김용섭, 1968, 1975, 1984). 그는 광무 연간의 양전사업이 지니는 개혁적인 의의를 분명히 하고자 하였다. 이 사업은 봉건적인 부세제도의 모순을 개혁하기 위해 개항 전부터 제기되어 왔던 양전론과 양전사업을 총결산한 것이었다고 보았다. 당시 양전의 추진기구로 설립된 양지아문은 활발한 토지매매와 관련해 토지소유권을 보호하고 외국인 특히 일본인의 토지투매나 잠매를 막기 위해 양전과 지계사업을 계획하고 있었으며, 지계아문에서는 1901년부터 본격적으로 지계를 발급하였다고 보았다. 특히 토지소유권 증서인 지계는 모든 토지를 대상으로 발급되었지만, 철저히 내국인 토지소유자에게만 발급하는 것을 원칙으로 하였는데, 이는 당시 제국주의 열강의 토지침탈에 대항하는 구래의 지배층 위주의 자주적인 개혁임을 보여주는 것으로 간주하였다. 따라서 광무 연간의 양전·지계사업은 조선왕조의 양전의 최종적인 형태인 동시에 근대적 개혁의 주요한 지주였다고 평가되었다. 또한 이 사업은 조선 후기 이래 지배적인 소유관계인 지주적 토지소유를 그대로 온존시키면서 근대적 소유권제도로써 추인해 주는 것이었다고 평가함으로써 토지소유권제도에는 본질적인 차이가 없었다고 간주하였다. 그래서 그는 광무양전·지계사업을 ‘토지소유권의 변화 없는 부르주아 개혁’으로 평가하였다(김용섭, 1988).

이후 사업 연구에 대한 비판은 근대 개혁의 주체 평가라는 반론으로 제기되었다. 신용하는 ‘광무개혁’이란 개념이 성립될 수 있는가, 대한제국 시기에 근대 개혁운동의 주체를 누구로 설정할 것인가 하는 문제를 제기하였다. 광무개혁의 주체가 되는 대한제국의 집권세력

은 친러수구파로 규정할 수 있고, 그들의 정책은 결코 개혁적이지도 주체적이지도 않다고 하였다. 그리고 양전 · 지계사업은 “농업개혁이나 토지개혁이 아니라 조세증가정책에 불과했다고 비판하였다(신용하, 1976).

본격적인 비판은 1990년에 간행된 『대한제국기의 토지제도』에서 이루어졌다. 이 연구서는 김홍식, 미야지마 히로시(宮嶋博史), 이영훈, 조석근, 이현창의 공동연구 성과를 수록한 것이다(김홍식 외, 1990). 김홍식은 “대한제국기에 있어서 사실상 근대적 토지소유에 부합할 정도의 높은 수준으로 사적 토지소유가 발전하였음에도 불구하고, 그에 상응하는 국가적 법 인체제가 끝내 결여되고 있을 때, 이같은 사태의 기저에 놓인 사적 토지소유와 조선국가의 토지 지배의 상호관계를 어떠한 역사적 성격의 것”으로 규정할 것인가라고 문제를 제기하였다(김홍식 외, 1990, p31). 그는 이 시기 근대적 토지소유의 변혁 내용을 근대적 지세제도의 성립으로 설명될 수 없고, 도리어 전근대적 토지소유 그 자체의 구조의 해체와 재편이라는 시각에서 보아야 한다고 하였다. 그래서 국가적 수취제도의 개혁을 중심으로 하는 개혁노선을 근대적 개혁으로 평가할 수 없다고 비판했다.

또한 미야지마 히로시와 이영훈은 양안 자체를 실증적으로 분석함으로써 이전에 파악하지 못한 양안장부상의 문제점을 제기하였다(宮嶋博史, 1990; 이영훈, 1990). 예컨대 양안분석에서 하나의 농가세대로 전제하였던 ‘기주(起主),’ 혹은 ‘시주(時主)’는 분록과 대록 현상으로 말미암아 그 자체로 분석할 수 없다는 점과 지주적 토지소유가 현실보다 적게 나타난다는 점, 그리고 사업이 가지는 토지제도 개혁의 문제점 등을 비판적으로 검토하였다. 그렇지만 이러한 연구는 광무양안에 대한 실증적 분석에 국한되어 사업의 추진의도와 전개과정에서 나타나는 개혁적 성격을 충분히 해명하지 못하였고, 지계사업의 실효성에 대해 부정함으로써 근대적 토지소유제도의 수립가능성 자체를 부인하는 한계가 있었다(왕현중, 1991).

이러한 공동연구에 대한 반비판으로서 제기된 것은 1995년 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반의 『대한제국의 토지조사사업』이었다. 이 책에서는 광무양전의 실시과정 및 사업의 구체적 경과와 양안 및 지계에 대한 실증적 연구를 수행함으로써 양전·관계발급사업이 토지제도사적 관점에서 근대적이었는가를 종합적으로 검토하고자 하였다(한국역사연구회, 1995).

이 공동연구에서는 대한제국의 개혁사업이 근대적 소유권의 법적 확립을 이룩하고 지주적 자본주의적 경제체제의 기초를 수립하려는 사업이었으며 동시에 지가제(地價制)에 의한 개별 부과제로의 개편을 통해 근대적 지세제도의 확정을 지향한 사업으로 결론지었다. 따라서 이 사업을 근대적 토지소유권의 수립이라는 측면에서 일제의 토지조사사업과의 차별성을 굳이 두지 않아도 되었으므로 양전사업의 명칭도 새로이 ‘대한제국의 토지조사사업’으로 고쳐졌다.

여기에서는 특히 양안을 작성단계별로 야초책(野草冊)·중초책(中草冊)·정서책(正書冊) 양안으로 구분하고, 아울러 양지아문 양안과 지계아문 양안으로 구분하여 각각의 특징과 변동과정을 해명하였을 뿐만 아니라, 양안을 구성하는 여러 항목에 대해서도 상세히 연구함으로써 토지제도 면에서 광무양전 및 양안·지계의 근대성을 밝힐 수 있는 종합적 근거를 마련하였다. 따라서 이 공동연구는 양안 및 지계에 대한 최초의 체계적인 공동연구로서 평가되었다(이윤갑, 1995).

이 시기 근대적 토지제도의 수립을 둘러싼 논의는 이후 일제의 토지조사사업과의 비교 연구를 통하여 심화되어 갔다. 앞서 김홍식을 비롯한 경제사학자들은 다시 1997년에 공동연구로서 『조선토지조사사업의 연구』를 내놓았다. 이 공동연구에서는 조선 후기 이래 토지소유권의 발전과 토지소유자인 ‘주(主)’의 존재형태에 대한 연구와 함께 광무양안과 토지대장의 비교연구도 제기되었다(김홍식 외, 1997). 이 밖에도 1990년대 초·중반에는 광무양전·지계사업과 일제의 토지조사사업에 관련된 많은 연구서들이 박사학위 논문이나 단행본 형태로 제출되었다(宮嶋博史, 1991; 崔元奎, 1994; 趙錫坤, 1995a).

지금까지의 연구에서는 역시 대한제국의 양전·지계사업과 이후 일제의 토지조사사업이라는 양 사업의 연관성과 단절성을 둘러싼 성격과악이 핵심적인 과제로 설정되어 있다. 즉 광무 양전·지계사업을 통해 객관적인 토지조사와 근대적 소유권의 법인을 성취하고 근대적 토지제도를 수립할 수 있었는가, 아니면 대한제국의 개혁사업이 처음에는 의도와 지향점을 가지고 있었다 하더라도 실제로 실현될 수 있는 제반 여건이 갖추어지지 않았으므로 성취될 가능성이 없었다는 문제였다. 특히 후자의 비판적인 견해는 일제 토지조사사업에 중점을 두고 근대적 토지소유권의 확립을 강조하였으므로 사업의 성격에 대한 평가가 상호 대립적이었음을 알 수 있다.¹

이러한 논란은 무엇보다도 조선 후기 이래 근대적 토지제도의 개혁 흐름을 어떻게 파악할 것인가에 대한 근본적인 시각의 차이에서 비롯되고 있다. 앞으로 현재의 논쟁구도를 넘어서 역사적 실체를 해명하기 위해서는 당연히 광무양전·관계발급사업에 관한 구체적인 실증적 연구를 계속해 나가야 하지만, 더불어 토지제도의 전환에 대한 올바른 시각 정립과 접근방식을 새롭게 제시해야 하는 과제를 안고 있다.

¹ 왕현종(1991), “광무양전사업의 다양한 성격과 좁은 시각(서평),” 『역사와 현실』 5호; 근대사분과 토지대장연구반(1992), “‘내재적 발전론’을 가장한 또 하나의 식민주의 역사인식(서평),” 『역사와 현실』 7; 이윤갑(1995), “대한제국의 양전·지계 발급사업을 둘러싼 제2단계 광무개혁 논쟁(서평),” 『역사와 현실』 16호; 조석근(1995b), “(서평) 한국역사연구회 근대사분과 토지대장반 대한제국의 토지조사사업” 『경제사학』 19.

Ⅲ. 양전 · 지계사업의 쟁점과 ‘시주(時主)’의 성격

1. 양전사업의 추진 목적과 지향

대한제국기에 들어와서 토지문제를 둘러싼 계층간의 대립은 보다 심화되었다이 시기에 는 토지파악의 객관성을 확보하고, 종래 관행적으로 이루어지고 있던 매매문기 교환이 아니라 토지파악의 객관성을 확보하고, 보다 합리적으로 소유권을 이전하는 방안을 제기하고 있었다. 그러면서도 토지소유의 제 권리를 어떻게 근대적인 토지제도로 확립시키는가 하는 문제가 초점이 되고 있었다. 이러한 여론을 배경으로 하여 대한제국기 광무정권은 1898년 6월 「토지측량에 관한 청의서」를 마련하였다.²

이 청의서의 취지에 따르면 양전사업은 종래와 같이 농지와 가옥을 조사할 뿐만 아니라 전국의 모든 토지를 측량의 대상으로 삼았다 즉 지질, 산림과 천택, 수풀과 해변, 도로에 이르기까지 광범위하게 확대되어 있었다.³ 당시 의정부 회의에서는 격론 끝에 토지측량 건을 부결시켰지만, 이를 뒤집은 것은 고종의 시행의지였다 이렇게 대한제국의 황제인 고종이 전격적으로 전국적인 양전을 시행하라고 지시함으로써 양전사업이 비로소 실시되었다 양전사업은 성격상 정부기구 중에서 내부, 탁지부, 농상공부 등 3부와 밀접한 관계에 있었다. 범정부적인 유관기구를 포괄하면서 양전을 전담할 독립관청으로서 양지아문이 1898년 7월 발족하였다.

양전사업의 추진배경에 대하여 초기 연구에서는 기존의 봉건지배층과 이들을 주체로 하여 위로부터 근대개혁을 추진하려고 하였던 개혁론의 연장선상에서 있으며 갑오개혁의 대외존적 개혁 태도를 반성하고 자주적이고도 현실적인 개혁방안을 마련한데서 시작한 것으로 파악하였다. 그래서 사업의 추진이념을 ‘구본신참(舊本新參)’으로 설정하였다(김용섭, 1968). 양전방식은 대체로 구래의 전통에 입각하면서도 기존 양전법의 결함을 제거하기 위해 근대적인 서구의 측량기술을 도입하였으며 구래의 토지지배관계를 제도상 근대사회의 토지제도로 전환시키려고 했다. 그리하여 대한제국은 지주들의 토지소유를 인정함으로써 구래의 지배층을 중심으로 하여 자본주의 경제체제를 수립하려 한 것으로 파악하였다

이후 광무양전 · 지계사업의 추진과정과 양 사업의 시행의도에 대한 구체적인 연구가 수

² 이기, 『해학유서』 권1, “전제망언” 및 권2, “금무팔제의”; 유진익, 『전안식』, “방전조례”; 유치범, 『일신록』.

³ 『주의(奏議)』 17책, “토지측량건(광무 2년 6월 23일).”

행되었다. 우선 초기 시행과정에 대해 대한제국 정부 내의 논의과정을 심층 분석하여 의정부의 심의에서 일단 부결되었던 양전사업 안건이 고종의 결단으로 시행될 수 있었다는 것 시험양전으로 아산군 양전에서 여러 가지 양전방식이 시도되고 있으나 결국 양지위원인 이기(李沂)의 양안 작성방식이 기본원칙으로 채택되었다는 점, 야초의 작성과 중초책·정서책 양안의 작성과정, 그리고 지계양안의 작성과정을 체계화했다는 점 등이 밝혀졌다(왕현중, 1995, pp.51-72).

양전과정에 대해 최원규는 토지조사의 항목과 장부내용을 중심으로 세분하여 검토하고 관계발급사업의 구체적인 규정과 발급절차를 자세히 검토하였다. 특히 양전사업과 지계사업과의 연계와 발전과정을 강조하면서 종래 지계사업이라고 부르던 용어를 고쳐서 이전의 지계발행과는 차원을 달리하는 ‘관계발급사업’으로 재규정하였다(최원규, 1995, pp.269-306). 반면에 이영호는 양전과 지계발급사업은 목적이 서로 다른 두 개의 사업이라고 파악하고 양안은 실제의 측량을 거쳐 작성되었으며 조세부과를 위한 장부였고 지계가 실제 토지소유권을 증명하기 위해 발급되었다고 함으로써 양 사업을 분리하여 이해하였다(이영호, 1995, pp.179-192).

반면에 광무 양전사업의 의도를 부정적으로 보는 견해에서는 이 사업이 종래의 수조권적인 토지 지배에서 벗어난 것이 아니며, 양전의 목적이 국가의 수세지 확충을 기도하는 것에 지나지 않는다고 비판하였다. 앞서 1990년도 경제사 연구자들의 공동연구에서 광무양전은 이전과 마찬가지로 국가의 수세지 파악이라는 양전의 특성에 규정되어 사적인 토지소유의 근대적 법인, 달리 말해 부르주아적 토지개혁에는 도달할 수 없었다는 점을 강조했다. 이들은 광무양전에서의 토지파악 방식이나 기주의 실제 해명을 제한적 내지 부정적으로 본 것이었다(김홍식 외, 1990). 특히 미야지마 히로시는 양안을 근대 이후에서의 토지대장과 기본적으로 같다고 하는 정의는 옳지 않다고 하면서 결부제에 의거한 토지파악은 국가가 수조권 부여를 위해 마련한 제도였으며, 양안은 토지의 경제적 실체를 객관적으로 기록한 것으로 볼 수 없고, 어디까지나 경제와 정치가 미분리 상태에 있는 전근대사회의 장부로서 파악되어야 한다고 하였다(宮嶋博史, 1990, pp.77-79).

지금까지의 연구에서는 대한제국의 양전사업의 추진방향과 관련하여 당시 농촌사회에서 토지소유구조를 어떠한 방향으로 변화시키고 지주와 소작농민층간의 계급적 이해관계를 변화시키려고 했는가와 관련된 사업의 추진의도가 구체적으로는 밝혀지지 않고 있다 또한 광무양전사업의 주체인 대한제국 정권의 정치경제적 지향과 여타 정책과의 연관성에 대해서는 앞으로 밝혀야 할 과제로 남아 있다.

2. 양전사업의 시행어부와 양안의 체제

양전사업의 실시과정에 관한 연구에서는 1898년 이래 전국 각지에서 구체적으로 어떻게 시행되고 있었는가, 종래 양전과정에서도 간혹 볼 수 있는 문서조사에 그치지 않았는가, 양전시행조례와 현지 양전조사와는 어떠한 차이가 있었는가, 광무양안은 어떠한 과정을 거치면서 조사되고 수정되었는가, 토지와 소유자에 대한 조사는 어떻게 최종적으로 완성되었는가 등 여러 가지 문제가 논쟁의 초점이 되고 있다.

양지아문의 양전사업은 측량 방식과 시행목적의 차원에서 크게 2개의 지역에서 나누어 실시되었다. 우선 한성부에서는 서양의 측량기술에 의거하여 측량하되 기존의 가계발급제도의 확대 실시라는 방향으로 추진되었다. 한성부 지역에는 1899년 4월 1일 승례문에서 양전을 처음 시작하여 1년 후인 1900년 5월 경까지 측량을 마무리할 예정이었다. 또한 각도 단위로 전국적인 양전사업을 실시하였다. 각 지방의 양전을 책임지는 관리는 각도 단위로 임명되는 양무감리였다. 양무감리는 대개 각도 현직 군수 중에서 임명되며 각 지방에 양전 사무를 주관하는 역할을 맡았다. 실제 실무관리로는 별도로 양무위원(量務委員)을 임명하여 토지의 측량과 문서정리를 담당하도록 하였다.

당시 양지아문이 정리한 양안의 체제와 작성방식에 대해서는 초기부터 관심의 대상이기는 했으나 구체적인 연구가 진행되지 못하였다. 1990년대 들어 본격적으로 광무양안의 장부 양식에 주목하여 국가적 토지파악의 역사적 의미를 살피려고 했다. 초기 시행과정에 대한 연구에서는 아산군 양전사례를 주목하였다. 1899년 6월 양지아문은 전국적인 양전방침을 조속히 시행하기 위한 방법으로서 충청남도 아산군에서 시범적인 양전을 실시했다. 이 곳의 양전에서는 매 필지마다 실지에 나아가 민간의 두락(斗落)이나 구결부(舊結負)를 조사하였다. 특히 주목되는 점은 농지의 형상을 그대로 본떠서 전답도형을 그렸고, 실적수를 정밀하게 표기하였다는 것이다. 또한 토지의 소유자인 전주와 답주 이외에 작인도 빠짐없이 조사하였으며, 심지어 대주(垡主) 이외에 여러 명의 거주(家主)를 조사하였다. 아산군 양전에서는 각 면마다 각기 다른 양식으로 조사하였다는 점이 밝혀졌다(宮嶋博史, 1990, pp.61-62).

그런데 최근에 발견된 자료에 의해서 1899년 5월 초 양지아문은 구체적인 양전시행조례를 미리 공포하였다는 사실이 새로 밝혀졌다.⁴ 이 시행조례는 전국적인 양전을 앞두고 양전의 원칙과 시행방식을 구체적으로 규정한 것으로 다음과 같은 특징이 있었다.

첫째, 토지조사의 방식이 실제의 토지상태를 고려하고 배미(夜昧)와 두락(斗落)을 파악하

⁴ 『量地衙門 施行條例』, 『시사총보』 52호, 1899년 4월 2일(양력 5월 11일); 53호, 1899년 4월 4일(양력 5월 13일).

고자 하였다. 이는 조선후기 이래 전통적인 양전방식인 결부제를 폐기하고 객관적인 토지면적 단위인 두락제를 채택한 것이다. 그렇지만 이 원칙은 아산군의 실측과정에서 변경되기도 했다.

둘째, 양안에 수록될 농지의 범위를 일단 한정하고 있었다. 토지를 측량할 때 원래 양안에 수록된 환기전, 가경전, 신기전, 화속전 등의 명목을 가리지 말고 올해 경작하고 있는 농지를 일체 수록한다는 것이다. 예컨대 진전, 포락전 등은 작년에 경작을 했더라도 올해 진전이 되었다면 등재시키지 않는다는 원칙을 제시하였다. 실제 양전과정에서 이러한 원칙을 그대로 적용하여 기경전 위주로 토지를 조사하고 있었다.

셋째, 토지의 경영과 소유권에 관련되어 있는 당사자로서 전답주와 작인을 동시에 조사하려고 하였다. 기왕의 양전에서는 전답주만을 조사하는 원칙을 가지고 있었지만 양지아문의 양전에서는 작인을 조사한다는 원칙을 세웠다. 이는 규정 자체만으로도 중요한 의미를 갖고 있었다. 양안에 작인의 성명이 기록됨으로써 작인의 경작권과 관련된 모종의 후속조치를 기대할 수 있었다. 그러나 지주조사의 원칙을 강조하기는 했지만 개별적인 토지소유자를 파악하기 위한 구체적인 조사방식을 규정하지 않았으므로 크게 미흡한 규정이었다⁵.

넷째, 『양지아문시행조례』에서 가장 주목되는 점은 양전사업에서 조사될 전주와 답주 그리고 작인의 이름에 새로운 표기명을 부여하고 있다는 것이다. 즉 전답의 ‘시주(時主)’와 시작(時作)’으로 표기하고 있다. 이제까지 1899년 6월 충청남도 아산군 시험양전을 통해서 표기방식이 정해졌다는 연구는 이제 수정할 필요가 있다⁶. 양지아문의 양전사업은 시행 이전에 ‘시주’와 ‘시작’의 기재원칙을 확정함으로써 대한제국은 이미 국가적인 차원에서 일정한 개념을 부여하고 있었던 것이다. 결국 새로운 양전조례를 마련함으로써 조선 후기 숙종조 경자양전 이래 거의 180년만에 전국적인 양전사업을 시행하게 되었다.

현재 양지아문에서 작성한 양안은 대개 세 가지 종류의 장부형태로 남아 있다. 그래서 기존 양전과정과 양안의 작성방식에 대한 심층적 이해를 가능케 했다. 양지아문은 일반적으로 세 단계의 과정을 거쳐 양안을 작성·정리하고 있었다는 점이 밝혀졌다.

우선 각 지방에서 면 단위로 실제 들에 나가 측량하고 관련사항을 기록하는 단계이다. 초기 양전에서 작성되는 장부를 ‘야초(野草)’라 규정하였다. 경상북도 의성군 북부면의 야초가

⁵ “전답 시주가 아침 저녁으로 변동하며, 일가(一家)의 경우에도 이산(異産), 즉 분호별산(分戶別産)의 경우가 많은데, 이를 치밀하게 조사하는 것은 물의를 일으킬 수 있으므로 이를 가급적 민인들의 편의에 따르도록 한다”고 규정하고 있다(『量地衙門施行條例』).

⁶ 종전에는 양전조례를 알지 못했기 때문에 충청남도 아산군 양안에서 이지(李沂)의 정리방식에 의해 ‘시주’와 ‘시작’의 표기가 처음으로 나타난 것으로 해석하였지만, 이는 재고의 여지가 많다(왕현중, 1995, pp.65-75).

유일하게 남아 있다. 여기에는 각 필지별로 전답과 초가·와가의 구별, 배미의 기재, 양전 방향, 토지형상, 사표(四標), 실적수, 등급, 결부수, 전답주 및 작인 등의 순서로 기록하였다. 실지조사를 통해 실적수와 등급, 결부수를 계산하여 기록하고 사표명과 전답주명이 양전방향과 반드시 일치하도록 표기하였다(이영호, 1995, pp.128-131). 초기 양전과정에서 기록의 정확성 여부가 전체 양전 및 양안 작성에 결정적으로 중요한 의미를 지니고 있었음이 확인되었다. 또한 당시 광무양전이 시행하는 동안 실제 측량이 실시되었다는 점도 전라도 구례군 오미동의 사례 연구를 통해서 밝혀졌다(이종범, 1995, p.546). 야초의 말미에는 하루 측량한 토지면적을 마무리하면서 총실적수와 결부수가 표기되었다. 대개 하루의 측량필지수와 결부수는 88필지에서 128필지에 이르기까지 다양하였다. 평균적으로는 121필지, 8결여를 측량하였다. 이는 이전의 경자양전에서는 하루당 3결이 조사되었음에 비추어 광무양전은 보다 짧은 기간에 많은 토지를 조사하였음을 알 수 있었다(宮嶋博史, 1997, p.204). 아무튼 당시 광무양전에서 명백하게 실지조사가 이루어졌다는 점이 입증되었다.

다음으로 광무양전의 두 번째 단계는 각 도별로 ‘중초책(中草冊) 양안’을 작성·정리하는 단계였다. 이는 군별로 양무위원과 학원들이 한데 모여 각 면별로 측량된 야초를 수집해서 전체 군 단위로 새로 정리하는 과정을 말하였다. 이에 관한 사례로서는 용인군의 상동촌면과 하동촌면(이영호, 1995, pp.131-134), 온양군 일북면과 남상면(최운오·이세영, 1995, pp.334-340) 중초책이 분석되었다. 당시 양무관리들은 일정한 면의 순서에 따라 각 필지별로 자호와 지번을 부여하였으며, 면적과 결부, 시주와 시작 기재의 정확성, 사표와 시주의 일치 등을 수정하였다. 일부 지역의 중초책 양안에는 조사 형식과 내용이 달리 기재된 것도 주목되었다. 예를 들어 경기도 지역 양안에서는 면 총목(總目)에 이전의 구결수(舊結數) 및 호수 총액을 조사한다든지, 충청남도 남부지역 양안에서는 가호(家戶)를 조사하면서 원호(元戶)뿐만 아니라 협호(挾戶)도 조사하고 있다(이영훈, 1988, pp.264-268).

다음으로 각 군별로 정리된 중초책 양안을 양지아문에서 모아 놓고 재수정하는 과정을 거쳐 ‘정서책(正書冊) 양안’을 완성하는 단계를 밟았다고 보았다. 양지아문의 조사위원들은 중초책 양안의 표지에 초사(初査), 재사(再査)를 붙여가면서 각 면별로 전답의 실적통계 및 결부수, 시주와 시작 등을 최종적으로 확정하였다. 각 군현이나 도 단위에서 양전관리가 나름대로 파악하여 중초책 양안에서 기재한 구결총이나 전답주와 소작인의 표기 등은 삭제되었으며 정서책의 광무양안은 통일적인 형식을 갖추게 되었음을 알 수 있었다(최운오·이세영, 1995, pp.374-376). 이렇게 광무양안은 야초의 작성 단계에서 대개 3개월 정도의 측량과정을 거치고, 중초책 양안에서 정서책 양안의 정리단계에 거의 1년 이상 기간을 거쳐 완성을 보게 되었던 것이다.

이렇게 토지조사 방식에서 구래의 양전방식을 유지하기는 했지만 보다 객관적인 토지면적

을 파악하기 위한 새로운 조사방식도 추가하였다. 첫째, 매필지의 면적을 기록하는 방식의 차이가 있었다. 종래에는 장광척(長廣尺)만을 기록한 데 대해 이것 이외에도 총실적수(總實績數)를 기입하여 절대면적을 표시하였다. 둘째, 개별 필지의 형상을 다양하게 파악했다. 종전 단순화했던 다섯 가지 도형(圖形)에 그치지 않고 다양한 등변, 부등변형을 표기하여 세분화된 토지의 형상을 파악하려고 했다. 셋째, 전답도형도를 처음으로 도입함으로써 이전의 양전에서 파악된 토지형상의 파악에서 한 단계 진전시켜 지적도제로 이행하려는 중간과정을 보여주었다(최원규, 1995, pp.222-229). 따라서 양지아문의 양전사업은 종래 소출 중심으로 토지를 평가하던 단계에서 객관적인 면적과 토지 가치를 평가하는 단계로 전환하는 것을 의미했다.

한편 객관적인 토지면적을 파악하기 위한 측량단위의 기준변화에 대해서도 주목하였다. 실제 지계아문의 양안 작성에서는 면적을 표기할 때 이전 양지아문에서 조사한 실적수와 결부만이 아니라 객관적인 토지면적의 단위를 새로 제정했다. 답에는 석락(1석락=15두락=150승락), 전에는 일경(1일경=4시경=32각경) 단위를 사용하였으며, 답 1승락은 50평방척, 전의 1각경은 125평방척을 기준으로 하였다(宮嶋博史, 1990, pp.63-67). 이를 들어 이전의 결부제적 토지파악 방식에서 이제 두락제적 토지파악 방식으로 전환되었다는 점을 강조하기도 했다. 즉 결부제가 기본적으로 ‘이적동세(異積同稅)를 본질로 하고 있는 수조권적 토지지배의 기본단위인 동시에 과전(科田) 배분의 단위로서 기능하였으므로 구래의 양전과 밀접하게 결부되어 있었던 반면, 두락제는 토지의 절대면적을 기준으로 하여 지세를 수취할 수 있었으므로 새로운 두락제적 토지파악 방식으로 전환되었다는 점을 강조하였다(宮嶋博史, 1990, pp.74-75). 물론 두락제적 토지파악이 일본에 의한 토지조사사업에서 채택된 정반평제(町反坪制)와 비교하여 절대면적 파악이라는 점에서 공통적이라는 측면을 강조하기 위한 것이었다.

그렇지만 두락제란 토지면적의 계량단위로 민간에서 쓰이던 두락과 일경이라는 용어를 채용하되 양전 실적수에서 기계적으로 간단하게 산출한 절대면적 단위였다 더구나 양전척 1척은 주척(周尺)으로 5척이었는데, 1902년에 제정된 도량형 규칙에 의해 1주척은 20cm로 제정되었으므로 양전척 1척은 미터법으로 정확하게 1m였다(왕현중, 1995, pp.104-107). 이는 국제적인 측량단위와 대한제국의 ‘양전척’을 일치시키는 결과를 가져왔다. 이러한 토지면적이 결부제와의 관련성에서 벗어났다는 것과 장차 시행될 관계제도에서 매매가를 기준으로 재조정되는 토지등급제의 실시와 조응한다는 점에서 근대적인 토지측량과 토지평가로 전환되는 계기를 이루고 있었다.

한편 광무양안의 또 다른 기능인 국세조사와 관련해서 국가수세지의 확충이라는 목표를 달성하기 위해 실제 경작농지의 면적을 파악하여 종래의 결총보다 많은 신결(新結)을 찾아

서 기록하였으며, 가옥세나 호구조사와 연계하여 대지의 규모와 가옥 상태, 현거주자의 가호구성 여부 등을 정밀하게 파악하였음을 밝혔다(김용섭, 1984; 배영순, 1988; 이영호, 2001). 이러한 작업을 기초로 하여 이후 완성된 광무양안은 비로소 토지의 위치와 면적 및 토지 소유자를 기재한 ‘토지조사부’의 기능을 갖게 되었음을 알 수 있었다.

1899~1904년의 전국적인 양전의 결과는 <표 1>과 같았다.

표 1. 양전기관과 지역별 양안 분포 상황

	양지아문		지계아문
	양지아문(A)	지계아문(B)	지계아문(C)
경기	果川 1900 廣州 1900 廣州 1900 水原 1900 安山 1900 安城 1901 陽城 1901 陽智 1901 驪州 1901 龍仁 1900 陰竹 1901 利川 1901 竹山 1901 高陽 長端	安城 1902 陽城 1902 陽智 1902 振威 1902	水原 1903 龍仁 1903 始興 南陽 楊州 楊根 砥平
충북	槐山 1900 文義 1900 延豐 1901 陰城 1900 鎮川 1901 淸安 1900 忠州 1900 淸州 沃川 淸風 報恩 丹陽 提川 永同 黃澗 靑山	永春 1902 忠州 1902 懷仁 1901	
충남	鎭岑 1901 天安 1900 韓山 1901 石城 1901 木川 1900 扶餘 1901 牙山 1900 燕岐 1900 連山 1901 溫陽 1900 全義 1900 定山 1901 公州 林川 鴻山 恩津 魯城 藍浦 鰲川 靑陽 泰仁 保寧	石城 1902 連山 1901 韓山 1903	德山 新昌 禮山 大興 海美 沔川 唐津 瑞山 泰安 洪州 庇仁 瑞川 結城 稷山 平澤 懷德
전북	南原 古阜 金堤 錦山 金溝 咸悅 淳昌 任實 高山 井邑 雲峰 長水 求禮		全州 勵山 益山 臨陂 扶安 茂朱 鎭安 珍山 沃溝 萬頃 龍安 龍潭
전남	羅州 靈光 寶城 興陽 長興 康津 海南 茂長 綾州 樂安 南平 興德 和順 高敞 靈巖 務安		
경북	大邱 永川 安東 醴泉 淸道 靑松 寧海 張機 盈德 河陽 榮川 奉化 義城 淸河 眞寶 軍威 義興 新寧 延日 禮山 英陽 興海 慶山 慈仁 比安 玄風 慶州 1903		尙州 星州 金山 善山 仁洞 順興 龍宮 開寧 聞慶 咸昌 知禮 高靈 漆谷 豐基
강원			江原道전부(杆城 1903 平海 1902) 原州 江陵 襄陽 春川
경남	密陽 蔚山 宜寧 昌寧 居昌 彦陽 靈山 昆陽 南海 泗川		昌原 金海 咸安 咸陽 固城 梁山 機張 草溪 漆原 巨濟 鎭海 安義 丹城 熊川 三嘉 晉州 河東 東萊 1904 山淸 1904 鎭南 1904 陝川 1904
황해	海州 瓮津 康翎		

주: 연도가 표시된 지역은 규장각에 양안이 소장되어 있는 지역이며 밑줄 친 지역은 전담관계의 발견 지역임.

자료: 『增補文獻備考』, 田賦考2, 中卷, p.645; 奎章閣, 『奎章閣韓國本圖書解題一史部2』, 1982; 최원규, 1995, pp.212-213 일부 수정 재인용.

3. ‘시주’와 ‘시작’의 존재양태

대한제국은 당시 과연 농촌에 존재하고 있는 토지소유자를 정확하게 조사하여 양안(量案)에 기록하고 있는가 하는 문제는 ‘시주’의 존재형태를 규명하는 문제와 연결되어 있다. 초기 연구에서는 양안이 본래 토지에 대한 세를 부과하는 기능이 있지만 동시에 소유권을 보호하기 위한 등기부의 기능도 있다고 보았다. 더구나 광무양안이 토지소유권의 보호를 목적으로 시행하는 지계제도의 수립을 위한 것이었으므로 토지소유자인 ‘시주(時主)’의 기록은 비교적 정확했을 것이라고 전제하였다(김용섭, 1968(1984), p.336; 이영학, 1991, pp.327-343).

그러나 1980년대 중반부터 양안의 사실성 여부와 토지조사부의 성격을 부정하는 연구가 제기되었다. 이러한 입장에서는 광무양전이 토지의 측량에만 어느 정도의 정확성을 부여할 수 있을 뿐 실제 토지소유자에 대한 조사는 제대로 이루어지지 않았다고 비판하였다. 이영훈은 충청남도 연기군을 비롯하여 경기도 광주군, 수원군 등 여러 지역의 광무양안을 실증적으로 분석하였다. 특히 연기군의 광무양안(1990)을 토지대장(1912), 광무호적, 순흥안씨 족보, 남양 홍씨 족보 등의 자료와 상호 대조하여 비교하였다. 분석의 결과 양안상에 올라 있는 ‘시주’가 광범한 분록(分錄)과 대록(代錄) 등의 현상이 나타났으며, 현실의 사적 소유자와 크게 괴리되었다고 파악하였다(이영훈, 1990, pp.115-134). 이를테면, 양안상의 호와 호적상의 호가 커다란 차이를 보이고 있었으며, 동일인으로 확인된 167명 가운데에도 불과 48명만이 정상적으로 기록되었고, 나머지는 형제들이나 사망한 선조의 이름으로 기록되었다는 점을 밝혔다. 이른바 양안상의 분록(分錄)과 대록(代錄)이라는 문제를 지적한 것이다. 그의 결론에 의하면, 광무양전에서 국가의 사적 토지소유자에 대한 파악은 사실상 허구화하였으며 양안작성에 실제 활용된 자료는 당시 매년 촌락마다 작성되고 있던 징세기 곧 깃기였을 것이며, 따라서 광무양전의 성격은 국가의 수세지 파악에 불과한 것으로 파악하였다(이영훈, 1990, pp.115-123; 이영훈, 1992, pp.2255-2256). 이로써 ‘기주(起主)’를 곧바로 하나의 독립적인 ‘농가세대’로 간주하는 것은 무리이며, 또한 시주와 시작 자체를 곧바로 토지소유자와 경영자로 단순화하기 어렵다는 점이 제기되었다(宮嶋博史, 1996, pp.128-131).

그렇지만 1899년 4월 양지아문의 시행조례에 규정되었듯이 광무양전사업에서 행한 토지소유자의 조사에서는 현실의 토지소유자를 조사하려는 의도는 분명했다. 다만 구체적으로 토지소유자의 신고가 일정한 공식절차와 법인과정을 거치고 있는가의 여부가 중요한 문제로 부각될 수 있었다. 당시 토지소유자의 신고원칙은 대체로 지주의 자진신고였던 것으로 추측된다. 실제 현지에서 지주들이 적극적으로 참여했는지는 거의 알 수 없다. 경기도 수원과 용인군 일부의 토지조사 과정에서 나타났듯이 지심인(指審人)이나 두민(頭民), 동장들이

표 2. 결명별 시주·시작 기재 유형

단위: 정보, (%)

	중초책 양안	정서책 양안	필지수	전답면적
	전·답주명-결명-작인명	시주명-시작명		
I	A-a-A	A-A	190(27.5)	29.10(21.2)
II	A-a-B	A-B	243(35.2)	54.52(39.8)
III	a-a-a	a-a	1(0.0)	0.13(0.1)
IV	a-a-B	a-B	5(0.7)	0.65(0.5)
V	A-A-A	A-A	97(14.2)	14.65(9.8)
VI	A-A-B	A-B	141(20.4)	36.85(26.9)
VII	A-B-B	A-B	13(2.0)	0.93(0.8)
계			690(100.0)	136.83(100.0)

주: 대문자 A, B는 성명이 기재된 것이며, 소문자 a는 성이 없이 노명이나 호명 형태의 이름만 기재된 것.

자료: 최윤오·이세영(1995), “광무양안과 시주의 실상,” 『대한제국의 토지조사사업』, p.341, <표 2> 전제.

시주를 대신하여 보고하거나 소작인의 간접신고를 통해서 부정확하게 조사되었을 가능성이 높았다(이영호, 1990, p.92).

한편 광무양안상 토지소유자의 조사방식과 관련하여 온양군 양안의 일부 자료에서 하나의 실마리를 찾을 수 있었다. 일북면(一北面)의 일부, 남상면(南上面), 서면(西面) 등에서 기존의 조세수취와 관련된 인명을 조사하였다. 이런 지역에서는 시주와 시작의 기재란에 결명(結名)과 결호(結戶)가 같이 표기되었다. 이는 대체로 특정한 성에다 노명(奴名)이나 호명류(戶名類)의 이름을 조합시킨 형태를 취하고 있었다.

<표 2>와 같이 결명은 전답주와 작인 사이에 다양한 상호관계를 보이고 있다. 그런데 결명은 대부분의 경우(I-VI)에서 전주·답주와 밀접하게 관련되어 있었다. 즉 실질적인 토지의 소유자가 결명을 차명(借名)하여 대록(代錄)하고 있는 것이 아닌가 추측할 수 있었다(최윤오·이세영, 1995, pp.340-355). 이렇게 온양군 양전에서 결명을 기록한 것은 시주·시작을 파악하기 위한 하나의 조사과정이었음을 알 수 있다. 새로이 토지소유자와 작인을 조사하면서 종래 서로 분리되었던 수세장부와 양안을 일치시키는 동시에 조세납부자를 파악하고자 했기 때문이었다. 그래서 양안의 기재양식상으로도 현실의 조세납부의 대상자를 곧 토지의 소유자인 ‘시주(時主)’로 귀착시키고 있었음을 유추할 수 있었다.

그럼에도 양안상에 기록된 ‘시주’의 정확한 성격에 대해서는 논란의 여지가 많았다. 특히 시주의 성격에 매우 한정적인 의미를 두는 견해가 제기되었다. 여기서는 광무양전의 시주 규정이 아산군 양전에서 양무위원으로 종사한 이기(李沂)의 개인적 발상으로 성립하였다고 보았다. 이는 초기 양전과정에서 아직 양지아문의 통일적인 방침이 정해지지 않았으며 각

지역에서도 ‘시주’의 조사가 매우 다양하면서도 자의적으로 시행되었다고 보았다

더구나 토지의 본래 소유자인 본주(本主)는 국가이고, 인민은 그에 제약된 임시적 내지 한시적인 존재라고 규정하였다. 그리하여 광무양안상의 ‘시주’란 단지 ‘인민의 임시적 내지 한시적 존재’임을 규정한 것에 불과하다고 하였다. 일반 인민이 토지의 ‘주(主)’이긴 하지만, 그것은 국전의 보유자에 지나지 않는다는 뜻이라고 주장하였다(이영훈, 1994, pp.69-77; 이영훈, 1997, pp.196-197). 이러한 견해는 조선의 토지제도가 초기 국전제(國田制) 이념을 맡긴 대한국국제(大韓國國制)까지도 동일하게 적용되고 있다는 한계를 강조한 것이었다 그것은 대한제국 시기까지도 국가적 토지 지배가 사적 토지 소유권보다 상위에 위치하였다는 국가적 토지 지배론을 강조한 것에 다름이 아니었다

과연 대한제국 시기에 ‘시주’의 소유권에 대한 국가적 구속력이 실제로 관철되었는지는 의문이다. 이 시기 대한제국의 국제를 ‘천상(天上)의 제국(帝國)’이라고 규정하였듯이(이영훈, 1997, p.180), 사적 토지 소유자에 대한 국가적 구속력은 거의 허구화되어 있었다고 볼 수 있다. 또한 양안상 ‘시주’의 표기가 초기 양전에서 각기 다른 형태로 기록되었다는 점을 들어 각 지역에서 자의적으로 시행되었다는 것은 양전과 양안의 수정과정에 대한 오해에서 비롯된 것이었다. 일부 지역의 양안에서 ‘시주’와 다른 ‘전주’ ‘답주’라고 표기하였던 것은 사실이나 양안의 정리과정에서 수정되고 있었다는 점을 고려해야 한다 실제로 충청남도 아산·온양·연기군 일부와 경기도 광주군 일부 및 수원과 용인군 전체의 중초책 양안에서 토지 소유자를 전주와 답주로 표기하기도 했으나, 이후 정서책 양안에서는 모두 일률적으로 ‘시주’로 바뀌었다. 아산군의 시험양전에서 토지 소유자를 ‘시주’로서 파악하고 있는 것은 이미 양전의 시행조례에서 명백히 규정되었던 것이었다

19세기말 대한제국의 양전 당시 양안상의 시주 실체를 보다 분명히 파악하기 위해서는 조선 후기 이래 발달하고 있었던 양전 방식의 변화와 개혁방향을 서로 연관시켜 보아야 한다. 17세기 중반 ‘갑술(1634)양전’에는 양안에 주(主) 규정이 미성립되었다가 경기도 ‘임인(1662)양전’에서 처음으로 성립하였으며, ‘경자(1718~1721)양전’에 이르러 비로소 기주 규정으로 전면화되었다(이영훈, 1997, pp.191-192). 또한 경자양전 이후에도 영조·정조 연간에 전국 각 지역에서는 양전사업이 계속해서 시행되고 있었다는 점도 고려되어야 한다(왕현중, 2001, pp.230-244). 예컨대 전라도 고산현 진전양안(1759)과 충청도 회인현 양안(1791)에서 ‘시(時)’라는 표기가 처음으로 등장하였으며, 이는 기주(起主)에서 시주(時主)로 전환되는 중간형태라고 볼 수 있다(왕현중, 2001, pp.230-244). 그만큼 광무양안의 ‘시주’는 조선 후기 이래 토지 소유권자의 표기방식의 발전과정에서 최정점에 위치하고 있음을 알 수 있다

당시 토지 소유자로서의 권리를 행사하는 측면과 관련하여 광무양안상에 ‘시주’의 소유권

행사 여부도 검토하여야 했다. 광무양안에는 전답주가 실명(實名)을 사용하든 대록명(代錄名)을 사용하든 자신의 토지에 대한 토지소유권을 행사하는 데 전혀 문제를 느끼지 않았다는 점이 주목되었다. 그래서 향촌에서는 해당토지의 소유자명이 비실명이라도 그 토지의 실질적인 소유주가 누구인지를 알고 있었기 때문에 굳이 대록이 문제시되지 않았다고 보았다(최윤오·이세영, 1995, p.355). 또한 당시 철도용지의 보상을 위해 지급된 명세서에서도 나타난 바와 같이, 토지소유자의 이름 형태와 관계없이 보상이 이루어졌으며 결국 국가에서 이들 호명(戶名)이나 가명(假名)으로 기재된 토지에 대해서도 소유자와 그 소유권을 인정하고 있었다는 점을 알 수 있었다(이영호, 1995, pp.179-187).

한편, 양안상의 ‘시작’ 규정은 단순히 조세납부자로서 조사된 것이 아니라 소작인의 경작권을 보호하고 일정하게 보장해주려는 의도를 포함하는 것으로 보았다(최원규, 1995, pp.211-212). 조선 후기 이래 사적 토지소유권의 성장이 이루어지고 있는 가운데 독특한 재산상속과 권리의식이 형성·발전되고 있었으며, 대한제국은 사적 토지소유권과 더불어 농민의 경작권도 일정하게 보호하려는 정책 방향을 취했다는 점이 강조되었다.

따라서 대한제국기 광무양안의 등재사항이 비록 현실의 엄밀한 토지소유관계를 충분히 반영하지 못하는 것이라고 하더라도 그 자체를 ‘허부(虛簿)’로 규정한다는 것은 당시 토지소유관행을 고려하지 않았을 뿐만 아니라, 대한제국의 양전·지계사업의 단계적 전진성을 고려하지 않은 견해라고 볼 수 있다. 양안상의 ‘시주’ 규정은 당시 현실의 토지소유자를 가리키는 말로서 양지아문의 조사를 통하여 일률적으로 파악된 소유자를 말하는 것이다 양전 조례의 규정상 “전답시주가 아침 저녁으로 변천한다”는 표현에서도 알 수 있듯이, 양전 조사 당시의 시점에 파악된 ‘시주’는 이후 전개될 지계사업을 통해 관계발급 과정에서 재확인되고 수정될 토지소유자였다.⁷ 이후 최종적으로 관계발급 과정을 통해서 ‘원시취득(原始取得)’의 소유권자로 사정(査定)될 것이었다(최원규, 1994, pp.119-121).

4. 광무양안과 농민충분화 연구

초기 광무양안의 연구에서는 양안상의 ‘시주’와 ‘시작’이 현실의 지주와 소작인을 표시해 준다고 간주하였다. 그래서 양안 자료가 현실의 농민충분화를 그대로 나타내준다고 파악하였다. 현존 양안 가운데 광주군, 수원군, 안성군, 온양군, 연산군, 석성군 등지에서 특정 면

⁷ 당시 조선에 거주하던 일본인들도 광무양안상 ‘시주(時主)’를 ‘구주(舊主)’에 대비하여 ‘조사 당시의 소유자’로 보고 있었다(藤山利三郎, “朝鮮に於ける地稅制度の沿革,” 『朝鮮叢報』 특별호, 1916. 6, p.24).

내의 몇 개 마을을 대상으로 조사하여 당시 토지소유 상황을 파악하기도 했다(김용섭, 1968, pp.587-623). 그 결과 소수의 부농이나 중농에 의해서 많은 농지가 소유되고 다수의 소농이나 빈농에 의해서는 극히 적은 토지가 소유되는 데 불과하며 토지를 소유하지 못한 무전농민도 많았다고 파악했다. 이러한 분석은 몇 개 마을을 대상으로 분석했기 때문에 농민층분화의 전반적인 양상을 검토하기에는 무리가 따랐다

이에 대한 비판으로 연기군 양안 전체를 대상으로 하는 분석이 수행되었다(이영훈, 1990, pp.102-115). 일차적인 분석 결과, 광무양안상 압도적인 다수인 93.8%가 2정보 미만의 영세경작규모에 속하는 것으로 보아 당시 연기 지방에 지배적인 소유경영관계는 ‘자작농체제 하의 영세소경영체제’였다고 결론지었다. 자작농의 범주에 들 수 있는 농민들은 모두 3,432명, 60.6%의 지배적 비중을 보이고 있으며, 또한 순지주와 순소작이 적지 않은 비중을 차지하고 있었지만, 전과 답의 소작지율을 조사해 보았을 때 최고 40.8%에 불과하였다고 보았다. 이는 이후 토지조사사업 시기의 소작지율과 비교해 볼 때에도 실제의 소작지율에 크게 미치지 못하는 것으로 평가하였다. 이렇게 된 이유는 경자양전에 의해 작성된 경상도 예천군 양안의 분석에서도 나타났듯이, 양안상의 기주를 그 자체 농가세대로서 설명할 수 없으며 농민층분화 양상은 부농과 영세빈농, 무전농민으로 구성되는 농민층분해로 볼 수 있는 것이 아니라 ‘영세소농의 자작농체제로 평가할 수 있다는 입론 때문이었다(이영훈, 1988, 제1장).

그렇지만 당시 농민층분화 양상은 단순히 자작농체제로 부르기에는 너무도 열악한 상황이었다. 당시 농촌사회는 이미 조선 후기 이래 지주제가 발전해 오고 있었고 개항 이후 곡물유통의 증가와 미곡무역의 확대는 각 지역에 지주제의 발전을 더욱 촉진시키고 있었다 이는 1930년대 대지주의 창업 시기가 대부분 개항 이후인 것으로도 알 수 있다 당시 지주들은 대체로 거주지 근과 면을 포함하여 수개 지역에 걸쳐 토지를 소유하고 있었다 특히 서울 지역에 거주하는 부재지주들은 전국적으로 많은 지역에 걸쳐 토지를 소유하고 있었다

한편 당시 비교적 지주제가 덜 발달된 지역에서도 농민층분화 양상이 심화되고 있었다(이세영·최운오, 1995, pp.424-439). 예를 들어 충청도 온양군 일대가 그러한 지역인데, 일북면의 경우 5정보 이상의 토지소유자가 전체 소유자의 4.0%인데도 전체 경작지의 39.3%를 차지하고 있는 반면, 0.5정보 이하의 소유자는 61.3%이지만 전경지의 15.1%만을 차지하고 있는 양상을 보여주고 있다. 이는 전체적으로 빈농 중심의 계급구조이지만 부농의 대부분이 자작상농이거나 자소작상농인 점을 보아 전형적인 부농의 존재로 확인될 수 있다 반면에 산간지대에 위치한 남상면의 경우는 절대다수의 영세소유자와 빈농 중심의 구조를 보여주고 있었다.

이러한 연구를 통하여 지금까지 자작농이 차지하는 비율이 상대적으로 높은 것을 이유로

당시의 농민경영을 자작농중심체제로 설명한다든가, 혹은 양안이 지주제의 실상을 반영하지 못하고 있다는 것은 아직까지 성급한 결론이었다고 지적할 수 있다. 특히 소유지와 경작지의 일치를 근거로 하는 자작농 중에서는 대부분 경작규모로 보아 농업수입만으로는 살아가기가 어렵기 때문에 농업외의 수입이나 기타 부수입에 의존해야 하는 반농반프로농만으로 볼 수 있기 때문이다(이세영 · 최윤오, 1995, pp.438-439).

지금까지 광무양전 · 지계사업에 대한 당시 지주와 농민층의 대응방식에 대한 분석은 충청도 정산군의 사례를 제외하고는 거의 이루어지지 못했다(조동걸, 1981, pp.35-53). 더욱이 많은 지역의 광무양전이 있음에도 불구하고 대부분 양안상의 '시주'와 '시작'의 표기방식의 검토에 그치고 있을 뿐 농민층분화의 다양한 사례를 검토하지 못하고 있다 또한 대한제국 시기 농민의 계급구성을 파악하기 위해서는 단순히 계량적인 경작형태의 분석이 아니라 반드시 구조적인 농업경영의 분석이 필요할 것이다 앞으로 19세기 농민층분화 양상에 대한 이론과 성격에 대한 이론적 재정립이 필요한 부분이다

5. 지계사업과 근대적 토지소유제도의 수립

대한제국은 양전사업을 통하여 전체 토지와 토지소유자를 조사하여 양안에 등재시키고 있었지만, 토지의 소유권을 보장하는 제도는 아직 시행하지 못하고 있었다 1900년 11월 중추원에서는 관급계권(官給契券) 제도의 시행을 요구하는 건의안과 지세제도 개혁안 인지제도 도입안을 제기하였다(왕현중, 1992, pp.118-120). 다음해인 1901년 10월 다시 중추원에서는 토지매매에서 위조나 도매(盜賣)를 방지하기 위하여 「전토관계지법(田土官契之法)」을 제창 논의하였다. 대한제국 정부는 비로소 이를 수용하고 토지소유권의 법인제도로써 관계제도를 처음으로 수립하려고 했다.

1901년 10월 20일 칙령 21호 「지계아문직원급처무규정」이 제정되었다. 이로써 지계아문은 한성부와 13도 지역에 걸쳐 전토계권(田土契券)을 정리 실시하는 기구로 정식 출범했다. 지계아문에서 특히 전토의 답사, 신계(新契)의 발급 및 구계(舊契)의 격소(繳銷), 매매증권의 발급 등을 전담하였다. 직원은 총재관 1인과 부총재관 2인, 위원 8인 및 기수 2인으로 구성되었다. 이후 11월 11일에 「처무규정」을 부분적으로 개정하였는데, 이 때에 지계의 발급 대상이 전토에 국한되지 않고 산림 토지, 전답, 가사(家舍) 등으로 확대되었다. 또한 지계의 발행 범위도 개항장 이외에는 외국인의 토지소유를 정식으로 금지한다는 조항을 명문화하여 삽입하였다(김용섭, 1975, pp.572-583). 양리아문에서 행한 한성부의 토지조사가 거의 마무리 단계에 와 있었으므로 향후 근대적 토지소유권제도 수립에 대한 방침이 가능한 한 빨

리 내려져야 했기 때문이었다(왕현중, 1997b, pp.25-28).

이러한 대한제국기의 토지제도 개혁정책은 크게 두 계통의 정책이 이어져 왔다고 보아야 한다. 하나는 1893년 이래 가계발급제도를 비롯하여 종래 입안이나 입지제도보다 진전된 부동산 공증제도를 수립하였다는 점이다. 1896년 이래 새로운 호구조사제도와 연계하여 가옥 대장을 마련하였으며, 1898년부터는 양전사업과 관계사업을 단계적으로 추진하여 근대적인 토지소유제도를 수립하려고 했다. 다른 하나는 외국인의 토지침탈에 대한 정책이 단계적으로 추진되었다는 점이다. 1885년 이래 한성개잔권(漢城開棧權) 철회 추진, 1895년 한성부 내 외국인 잡거지 설정, 1898년 외국인의 한성부 무가옥 토지 매입 금지, 그리고 1900년 외국인 가옥거래 허가제 등이 추진되었다(왕현중, 1997a, pp.149-157; 2001a, pp.109-118). 두 흐름의 개혁정책이 1903년 이후 관계발급사업의 시행을 통해서 수렴되었다(왕현중, 1998, pp.4-20).

이렇게 대한제국의 양전·지계사업의 기본 흐름과 성격을 파악하여 보는 것은 기본적으로 양전·지계사업이 과연 객관적인 토지조사와 근대적 소유권의 법인을 성취하고 근대적 토지제도를 수립할 수 있었는가 하는 과제에 기본적인 접근방식이 될 것이다

당시 대한제국의 지계아문은 토지소유자에게 지계를 발행하여 토지소유권을 법인한다는 데 목표를 두었다. 양전과정에서 토지의 소유자를 정확히 파악하는 것에 초점을 맞추고 있었다. 특히 국유지에는 관둔·궁방의 토지를 명시해 놓고 있었으며, 민유지에서도 현재 경작되고 있는 토지의 소유자인 시주만이 아니라 진전의 소유자인 진주(陳主)도 파악하고 있었다. 경기도 수원군 등 일부 지역에서는 시주의 거주지도 파악했으며 강원도 간성군에서는 전답양안과는 별도로 ‘가사안(家舍案)’을 작성하여 가옥의 소유권자를 표기하였다(이영호, 1995, pp.173-175).

그렇다면 실제 지계가 어떻게 발행되었는가. 당시 지계의 발급규정에 의하면 전답, 산림, 천택, 가사를 소유한 자는 종래 구권(舊券)을 지계아문에 납부하고 새로이 관계(官契)를 발급받도록 하였다. 특히 문제가 되었던 것은 구권과 관계가 서로 교환될 때 어떻게 동일한 토지소유권자로서 확인될 수 있는가 하는 것이었다. 즉 소유자의 실명과 양안상의 시주명을 어떻게 대조 확인할 수 있는가 하는 문제였다. 원칙적으로는 시주와 구권상의 명문을 근거로 하여 반드시 확인한 연후에 발급하게 되어 있었다(「지계감리응행사목」 제8항 참조). 다만 소송사건이나 양자가 근거가 없는 경우에는 현재 영유자(領有者)가 각 군에서 확인을 받아 발급하도록 하였다.⁸ 그렇지만 구체적으로 매매문기 소유주와 양안상의 토지소유자인

⁸ 「전답산림천택가사관계세칙」 1, 2, 3항 및 “一. 大韓帝國人民이 家舍가 有흔 者는 此官契를 必有호디 舊契는 勿施호야 本衙門에 收納호실 事. 一. 家舍所有主가 該家舍를 賣買或讓與호는 境遇에는 官契를 換去호며 或典質호는 境遇에는 該地方官廳에 認許를 得흔 後에 施行호실 事. 一. 家舍所有主가 官契를 不

‘시주’와의 대조 확인 과정에서 양쪽 중에 어느 것을 기준으로 할 것인지는 규정조항의 문맥상으로 파악하기 어렵다. 매매문기를 기준으로 한다면 양안을 일일이 재수정한 뒤 발급하는 절차를 밟을 것이지만, 양안상의 ‘시주’를 기준으로 한다면 일정하게 구권과 연결되기만 하면 일률적으로 발급하는 방식을 취할 것이다. 광무양안이 관계발급의 기본 장부로서 역할을 할 수 있느냐 하는 여부가 핵심이었다.

그렇지만 아직까지 관계발급의 구체적인 절차를 알 수 있는 자료는 발견되지 않았다. 그래서 ‘시주’ 기재의 혼란과 불철저성을 근거로 사업 자체를 부정적으로 인식하는 연구가 있다(이영훈, 1992, pp.2229-2235). 그렇지만 최근의 사례에 의하면, 양안에 등재된 내용 그대로 전답관계에 기재되어 있는 것으로 보아 양안에 등재된 소유자에게 기존의 문기소유자임을 확인해서 현실의 토지소유자로 확정하고 관계를 발급한 것임을 알 수 있다(왕현중, 1999, pp.81-83). 앞으로도 보다 많은 사례와 지계발급 과정의 분석이 필요하다.

한편 지계아문 시기 ‘시주’의 등재 방식을 둘러싸고 ‘시주’의 토지소유권에 상당한 제약성이 있다는 점이 지적되었다. 지계양안에서는 비록 민유지에만 ‘시주’라는 규정이 적용되고 국유지에는 적용되지 않았다는 점이 제기되었다. 이에 반해 전답관계(田畷官契)에서는 민유지와 국유지를 막론하고 모든 토지의 소유자를 시주로 규정하고 있었다는 점도 주목하여야 한다.

그런데 당시 한성 주재 각국 공사와 외국인들은 양지아문의 양전사업을 토지소유권 조사와 직접적으로 관련된 것으로 간주하고 있었다. 이들은 양지아문의 설립 초기부터 단순히 한성 내의 가옥과 토지면적만 측량하는 사업이 아니라 장차 토지소유자에 대해서 별도의 입안(立案)을 나누어준다고 보았다. 그래서 이들은 자국민에게 계안(契案)의 발급제도를 세울 수 있는 좋은 기회로 파악하였다. 이들은 이미 한성부에서 시행되고 있었던 가계제도(家契制度)를 개항장에서 사용하고 있었던 지계(地契)와 같은 제도로 확립해 줄 것을 요구하고 있었다. 특히 일본은 1899년 3월 한성부 내 토지 가옥의 위치와 면적을 측량하되 부동산의 원부(原簿)를 작성하고 이에 의거하여 지권(地券)과 가권(家券)을 발급해 달라고 요구하고 있었다. 이렇듯 제국주의 열강은 자국민의 토지와 가옥의 소유권을 공인하는 제도의 필요성을 제기하고 있었지만, 그 이면에는 외국인 토지소유의 합법화를 피하려는 의도가 깔려 있었다.

한편 대한제국 정부는 당시 광범위하게 행해지고 있었던 일본인의 토지침탈을 금지하기 위한 일련의 조치를 취하고 있었다. 한성부에서는 도성 내 토지에 대해서는 매매·양여를

願하고 賣買或讓與할 時에 官契를 換去치 아니호거는 典質할 時에 官許가 無호주 該家舍는 一切屬公
 廳 事”(‘전답관계’ 뒷면 발급조항 참조).

금지한다는 원칙을 강조하면서 아직 토지조사가 완료되지 않고 관계가 시행되지도 않았으므로 새로운 가사관계 발급을 일단 유보해 두고 있었다(왕현중, 1998, pp.35-41).

이런 상황에서 대한제국은 외국인의 소유권이나 점유권을 금지하는 조치를 취하기도 했는데, 「전당포규칙」을 발표하여 외국인의 전당행위도 금지시켰다. 그러나 이 제한규정도 아직까지 외국인에 대한 차별규정은 마련하지 않고 한국인만 대상으로 삼았으며 지방관들도 전당행위가 결국 소유권까지 잃게 한다는 사실을 거의 인식하지 못하고 있었다. 전국적으로 전당을 통한 소유권 침탈행위가 여전히 빈번하였다(최원규, 1999, pp.85-103). 대한제국은 1903년부터는 전국적으로 외국인의 토지침탈을 구체적으로 조사하기 시작했다 이는 충청도, 전라도, 경상도 등 삼남지방에서 집중적으로 조사되었고 그 결과가 계속해서 정리되어 보고되었다. 이제 지계아문이 한성부를 비롯한 전국 각 지역에서 외국인의 토지소유를 금지하는 관계발급 사업에 실제 착수한다면, 일본인들을 위시한 외래자본의 불법적인 토지거래가 전면적으로 금지될 것이었다. 더욱이 외국인의 토지자본은 장래 토지소유권 자체를 환수당할 위기에 빠졌던 것이다. 또한 지계사업은 수많은 가옥을 전당한 일본 금융자본의 활동을 사실상 중지시키는 역할을 하는 것이었다. 결국 1903년 말에는 토지소유권의 국가적 공인과 관리체계를 둘러싸고 민족간, 사회계급간의 분쟁이 크게 확대되어 파국의 국면으로 나아가고 있었던 것이었다.

그러나 1904년 1월 대한제국의 광무황제 고종은 이제 각 지방에서 막 시행하려던 관계발급사업을 갑자기 정지시켰다. 그리고 지계아문을 축소하여 탁지부 양지국에 소속시켰다. 그리고 그 해 4월에는 급기야 관계발급사업을 폐지하고 말았다.⁹ 당시 러일전쟁의 와중에서 일본은 종래 양전을 그대로 실시하되 지계발행사업을 정지시켜 일본의 토지침탈을 용이하게 하려는 계획을 관철시키려고 했기 때문이다. 결국 대한제국의 양전사업과 관계발급사업은 더 이상 실시되지 못하고 중단됨으로써 대한제국이 추구하는 근대적 토지소유제도의 독자적인 수립은 외국인 토지침탈 금지정책과 더불어 미완의 과제로 남았다.

IV. 대한제국기 양전 · 지계사업의 의의

1898년부터 1904년까지 7년여 동안 추진한 광무 양전 · 지계사업은 근대적인 토지제도와

⁹ 1904년 1월 11일에 의정부에서는 “지계아문을 혁파하여 탁지부에 속하게 한다”라고 하여, 지계아문을 폐지하는 결정을 내렸다. 그 해 4월 19일 「탁지부 양지국관제」를 제정하는 과정에서 종래 지계아문이 담당하던 지계 발행을 삭제하고 지세수취와 관련된 양전만 규정되었다(왕현중, 1995, pp.114-116).

지세제도를 수립하고자 하는 목표 아래 전국가적인 차원에서 추진되었던 사업이었다 이 사업은 양지아문의 양전사업과 지계아문의 양전·관계발급사업으로 전개되었다.

대한제국의 양전·지계사업은 무엇보다도 ‘토지소유권의 법안’이라는 측면에 중요한 성과를 거두고 있었다. 이전의 양전사업과 달리 토지소유자에게 관계를 발급하였다 즉 양전사업을 통하여 개별 토지와 토지소유자를 조사하고 그 토지소유자가 매매문기 등을 제출하여 현실의 토지소유자임을 확인하는 사정 과정을 거쳐 토지소유권자로 확정되었다 이 관계사업은 주도면밀하게 양전과정과 결합되지는 못했으나 적어도 사적 토지소유에 대한 근대적 법인을 목표로 한 것이었고, 조선 후기 이래 지배적 소유관계인 지주적 토지소유를 그대로 온존시키면서 그것을 토대로 하여 근대적 제개혁을 추구한 것이다 결국 이들 지주 부르주아 계층의 입장에서 근대적 토지소유권의 확립을 추구한 것이었다(김용섭, 1968; 1988).

이에 대해 국가적 토지소유의 지배적 규정성을 강조하는 입장에서는 양전이란 어디까지나 국가적 수취의 입장에서 그 수조지와 수조대상자를 확정하는 과정이었다고 보고 있다 특히 토지소유권 조사의 측면에서는 추진주체의 의도가 있었을지 모르지만 근대법적인 소유권 확정과 관리체계를 결여하고 있었기 때문에 양전사업이 그 자체로 실패할 수밖에 없었다고 파악하였다(宮嶋博史, 1991; 김홍식 외, 1990). 따라서 광무 양전사업에서는 소유권조사 사업으로서의 성격은 하나의 의제에 불과하였다고 하였다(이영훈, 1989). 그러한 사업은 도리어 일제의 토지조사사업에서 찾아볼 수 있다고 간주하였다.

그렇지만 대한제국의 양전·지계사업과 일본 제국주의의 토지조사사업은 지주적 토지소유의 법인이라는 측면에서는 사업의 목표와 내용에서 크게 다른 것이 아니었다 대한제국의 토지조사와 관계발급에서도 이전의 모든 매매문기를 강제적으로 거둬들이고 새로이 관계로 환급함으로써 국가가 토지소유권을 공인한다는 것이 핵심이었다 이것은 국가가 모든 부동산의 소유권 등록과 이전 및 관련사항을 통제하도록 하는 강제규정이었다 이렇게 구권과 관계의 교환과정을 통하여 그 시점 이후로는 관계가 소유권의 법적·실재적 권원부(權原簿)로서 사적 토지소유권을 행사하는 문서가 됨을 의미했다 양전사업에서 잠정적으로 조사되고 인정받았던 토지의 소유자인 시주가 관계발급 과정을 통해 최종적으로 사정 이후에 확정된 토지소유권자가 되는 것에 다름이 아니었다 따라서 관계발급으로 취득한 소유권은 어떤 이유로도 취소할 수 없는 국가로부터 추인받은 일지일주(一地一主)의 배타적 소유권으로서 ‘원시취득(原始取得)’한 소유권이였다(최원규, 1995, pp.308-309).

더욱이 양 사업의 중요한 차이점은 외국인에게 토지소유를 허용하지 않았다는 점이다 대한제국의 사업에서는 당시 외국인들의 침탈이 빈번해짐에 따라 증대된 토지의 매매 혹은 양여의 경우뿐만 아니라 전당의 경우에도 관의 허가를 받도록 되어 있었다 또한 대한제국

에서는 일정하게 소작농의 제 권리를 보호하려는 정책이 취해졌던 점이다 토지조사사업을 계기로 농민적 토지소유나 소작권 등 농업에 대한 제 권리는 배제되고 농민수탈을 통해 식민지농업체제를 갖추었던 것과는 다른 사업이었다 이런 측면에서 보더라도 일제의 토지조사사업에 의해서 근대적인 토지소유권이 정착되는 것이라기 보다는 대한제국 고유의 양전·관계발급사업에 의해 형성될 것이었다. 당시 외국인 토지소유의 무제한적인 개방과 합법화 요구는 대한제국의 토지주권뿐만 아니라 대한제국 국민의 토지소유권의 해체를 추구하고 있었다. 그래서 대한제국은 토지주권 강화정책의 일환으로 외국인 토지소유 금지정책을 강력하게 추진하려고 하였다. 특히 '시주'의 자격규정에도 조약상으로 허용된 지역 이외에 불법적으로 토지를 취득한 외국인의 소유권을 용인하지 않았던 것이다

그러므로 19세기 말 대한제국의 토지개혁정책은 양지아문과 지계아문의 단계적 발전을 거치면서 본래 의도한 바대로 근대적인 토지소유제도의 확립과 외국인의 토지침탈 방지 정책을 수행하고 있었다. 따라서 양전·지계사업은 한국의 토지제도 발전과정에서 볼 때 한국 중세사회의 최종적인 해체를 이룸과 동시에, 근대국가의 형성에 경제적 토대를 제공할 수 있었다는 점에서 의의를 부여할 수 있을 것이다

참 고 문 헌

- 金容燮(1968), “光武年間の 量田·地契事業,” 『韓國近代農業史研究』(재수록), 일조각, 1975; 『韓國近代農業史研究(下)』(증보판, 재수록), 일조각, 1984.
- _____ (1984), “韓末 高宗朝의 土地改革論,” 『東方學志』~41, 『韓國近代農業史研究(下)』(증보판, 재수록), 일조각.
- _____ (1988), “近代化過程에서의 農業改革의 두 方向,” 『한국자본주의 성격논쟁』, 대왕사.
- 金鴻植 외(1990), 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- _____ (1997), 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 朴慶龍(1992), “大韓帝國時代 漢城府 研究-漢城府 [去文] 內容을 中心으로-,” 『水邨 朴永錫 教授 華甲記念 韓國史學論叢(下)』~『開化期 漢城府研究』, 1995, 一志社 재수록)
- 裴英淳(1988), “韓末 日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 관한 研究,” 서울대 국사학과 박사학위논문.
- 孫禎睦(1982), 『韓國開港期 都市變化過程研究』, 일지사.
- 愼鏞廈(1976), “김용섭 저 『한국근대농업사연구』저평,” 『한국사연구』~13, 한국사연구회.
- 왕현중(1991), “광무양전사업의 다양한 성격과 좁은 시각(서평),” 『역사와 현실』~5.

- _____ (1992), “한말(1894-1904) 지세제도의 개혁과 성격,” 『한국사연구』 77, 한국사연구회.
- _____ (1995), “대한제국기 양전·지계사업의 추진과정과 성격,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- _____ (1997a), “19세기 후반 地稅制度 改革論과 甲午改革,” 『韓國 近現代의 民族問題와 新國家建設』, 지식산업사.
- _____ (1997b), “대한제국기 한성부의 토지·가옥조사와 외국인 토지침탈 대책,” 『서울학연구』 10, 서울학연구소.
- _____ (1999), “광무양전·지계사업,” 『한국사42: 대한제국』, 국사편찬위원회.
- _____ (2001a), “갑오개혁기 개혁관료의 상업육성론과 경제정책” 『한국학보』 105, 일지사.
- _____ (2001b), “18세기 후반 양전의 변화와 ‘시주(時主)’의 성격,” 『역사와 현실』 41, 한국역사연구회.
- 元永喜(1972), 『韓國地籍史』, 新羅出版社.
- 李炳天(1985), “開港期 外國商人의 侵入과 韓國商人의 對應,” 서울대 경제학과 박사학위 논문.
- 이세영·최윤오(1995), “대한제국기 토지소유구조와 농민층분화” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이세영(1995), “대한제국기 농촌사회경제구조의 변화 1900~1903년 경기도 광주부 북방면을 중심으로,” 『韓國文化』 16, 서울대 한국문화연구소
- 이영학(1991), “광무양전사업 연구의 동향과 과제,” 『역사와 현실』 6, 한국역사연구회.
- _____ (1995), “총설 · 대한제국기 토지조사사업의 의의” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영호(1990), “대한제국시기의 토지제도와 농민층분화의 양상” 『한국사연구』 69, 한국사연구회.
- _____ (1995), “光武量案의 기능과 성격,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- _____ (2001), 『한국 근대 지세제도와 농민운동』, 서울대 출판부.
- 李榮薰(1988), 『조선후기사회경제사』, 한길사.
- _____ (1989), “光武量田의 歷史的 性格: 忠淸南道 燕岐郡 光武量田에 관한 事例分析,” 『近代朝鮮의 經濟構造』, 비봉출판사.
- _____ (1990), “광무양전에 있어서 <시주> 파악의 실상,” 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- _____ (1992), “광무양전에 있어서 <시주> 파악의 실상 2,” 『성곡논총』 23.
- _____ (1994), “갑오개혁과 한말의 토지제도” 『갑오개혁의 사회경제사적 의의』, 경제사학회.
- _____ (1997), “量案上의 主 規程과 主名 記載方式의 推移,” 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 이윤갑(1995), “대한제국의 양전 지계발급사업을 둘러싼 제2단계 광무개혁 논쟁(서평),” 『역사와 현실』 16, 한국역사연구회.
- 이종범(1995), “한말 · 일제초 토지조사와 지세문제” 『대한제국기의 토지조사사업』, 민음사.
- 조동걸(1981), “地契事業에 대한 定山의 農民抗擾,” 『사학연구』 33, 사학연구회.

176 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

趙錫坤(1995a), “朝鮮土地調査事業에 있어서의 近代的 土地所有制度와 地稅制度의 確立,” 서울대 경제학과 박사학위 논문.

_____(1995b), “(서평) 한국역사연구회 근대사분과 토지대장반 대한제국의 토지조사사업” 『경제사학』 19, 경제사학회.

최원규(1993), “일제의 초기 한국식민책과 일본인 농업이민” 『東方學志』 77·78·79, 연세대 국학연구원.

_____(1994), “韓末·日帝初期 土地調査와 土地法 研究,” 연세대 사학과 박사학위 논문.

_____(1995), “대한제국기 量田과 官契發給事業,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.

_____(1999), “19세기 후반·20세기초 경남지역 일본인 지주의 형성과정과 투자사례,” 『한국민족문화』 14, 부산대.

崔潤晤(1992), “肅宗朝 方田法 시행의 역사적 성격,” 『국사관논총』 38, 국사편찬위원회.

최윤오·이세영(1995), “光武量案과 時主의 실상: 충청남도 온양군 양안을 중심으로,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.

한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반(1992), “‘내재적 발전론’을 가장한 또 하나의 식민주의 역사인식(서평),” 『역사와 현실』 7, 한국역사연구회.

한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반(1995), 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.

宮嶋博史(1990), “광무양안의 역사적 성격,” 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.

_____(1991), 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學 東洋文化研究所.

_____(1996), “量案における ‘主’의 성격: 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.

吉田光男(1994), “大韓帝國期の서울 住民移動,” 『朝鮮文化研究』 1, 東京大學 文學部 朝鮮文化研究室.

토지조사사업과 토지제도의 변화

조 석 곤*

20세기 후반을 상징하던 냉전체제는 현실사회주의권의 몰락으로 실질적으로 해체되었으며, 자본주의는 역사적 '승리'를 선언하였다. 나아가 한국을 비롯한 동아시아 지역 국가들의 자본주의화가 급속히 진전되면서 이 지역은 근대화론의 입장에서 '따라잡기(Catch-up)'에 성공한 사례로 언급되었다. 식민지배 하의 역사적 경험이 이러한 경제성장에 긍정적으로 영향을 미치지 않았겠느냐는 전망도 제기되었고, 이와는 다른 맥락이지만 근대화론으로 포장된 제국주의시혜론도 고개를 들었다

그러나 제국주의가 저지른 식민지배의 죄악에 대한 철저한 비판이 없다면 우리는 20세기 역사로부터 아무 교훈도 얻지 못할 것이다. 특히 동아시아 지역경제를 역사적으로 분석할 때는 20세기 전반 동아시아 지역을 피로 몰들인 일본제국주의의 '대동아공영권'적 발상에 대한 철저한 비판이 뒤따라야 할 것이다

새로운 방법론을 수립하기 위해서는 제국주의 국가의 입장만이 아니라 식민지 사회의 내적 발전에도 주목하되, 역사발전을 서구 자본주의의 단선론으로 해석하려는 '따라잡기'식 발상을 극복해야 할 것이다. 한국사에서 제국주의는 양면적인 의미를 가진다. 식민지배를 경험한 한국의 경우 제국주의는 한국근대사의 원죄로 이해되고 있다 반면 제국주의와의 만

* 상지대학교 경제학과 교수

남(개항)은 근대의 시작이며, 근대는 중세의 극복을 의미하기도 하였다. 후자를 극단적으로 강조할 경우 제국주의시혜론(근대화론)이 될 것이지만, 전자의 측면을 극단화하면 수탈론으로 나가기 십상이다.

이러한 극단론을 피하되 ‘개발과 수탈’이라는 식의 단순한 조합으로 식민지시대를 이해하려는 발상도 역시 극복되어야 한다. 한국사의 입장에서 제국주의를 바라보는 시점의 전환이 필요하다. 이를 위해 식민지 시기뿐만 아니라 그 사회의 역사를 장기적인 관점에서 파악하고, 그로부터 식민지적 근대의 특질을 파악해야 한다.

최근 학계의 관심을 끌었던 식민지근대화론(植民地近代化論)과 내재적 발전론(內在的 發展論)의 논쟁을 이런 관점에서 간략히 정리해 보자! 논자들마다 다양한 편차를 가지고 논쟁이 전개되었기 때문에 일률적으로 규정하는 것이 문제가 있을 수 있지만 조석관(1998)은 이를 다음과 같이 정리하였다. 내재적 발전론은 첫째, 이미 조선후기 사회에 봉건제의 해체적 양상이나 자본주의의 맹아가 나타나고 있었으며, 둘째, 이러한 역량이 성숙하고 있음에도 불구하고 스스로 근대사회를 수립하지 못한 채 일본의 식민지 지배를 받게 되는 내적·외적 조건들이 있었고, 셋째, 해체가 지연된 봉건적인 유체가 식민지사회에서도 그대로 온존하면서 파행적인 사회구조를 지니게 되었다고 본다.

이에 대해 식민지근대화론은 첫째 현대의 한국자본주의는 ‘성장의 모터’가 제대로 가동되는 정상적인 것으로 자본주의적 선진화의 문턱에 진입하였으며 둘째, 이처럼 한국자본주의의 고도성장이 가능했던 것은 식민지 공업화에 의해 축적된 인적·물적 자산에 힘입은 바 크고, 셋째, 이처럼 식민지 하에서 자본주의가 발전할 수 있었던 것은 전근대 한국사회의 특질에서 기인하는 바, 그것은 잠정적으로 ‘소농사회의 발전’과 관련되는 것으로 보인다고 설명한다.

이 글에서는 이러한 논쟁의 맥락에서 조선토지조사사업이하 ‘사업’이라 한다)에 관한 선행연구를 정리하고, 그것의 역사적 본질을 재검토하고자 한다. 논의의 순서는 다음과 같다. 1절에서는 ‘사업’에 관한 기존 연구사를 정리한다 2절에서는 사업의 경과와 그 직접적인 결과를 소개한다. 3절에서는 ‘사업’을 둘러싼 기존 연구의 쟁점에 대하여 최근의 실증연구 성과를 바탕으로 정리한다. 마지막으로 4절에서는 이상의 논의를 바탕으로 ‘사업’의 역사적 성격에 대해 살펴보고자 한다.

¹ 이 논쟁의 추이에 대해서는 조석관(1998)과 정연태(1999)가 자세하다. 관심 있는 독자는 그 문헌목록을 참고하기 바란다.

I. 토지조사사업에 관한 연구사 정리

‘사업’은 일제가 조선을 식민지화한 직후 실시한 주요한 경제정책의 하나로 크게 소유권 조사(所有權調查), 지가조사(地價調查), 지형지모조사(地形地貌調查) 등 세 부분으로 구성되어 있었다. 이러한 조사를 통하여 전국 경지의 필지별 토지소유자가 사정(査定)되었고, 필지의 면적·지목·지가 등이 결정되었다. 당시 조선이 농업사회였던 점을 감안한다면 ‘사업’이 조선 경제에 미친 영향이 매우 컸을 것임은 능히 짐작할 수 있다

그런데 해방 이후 ‘사업’에 관한 연구는 ‘사업’에서 나타난 수탈의 측면을 강조하는 데 초점을 두고 있었다. 사실 제국주의 시대에 식민지란 경제적인 이해관계와 밀접히 관련되어 있으며, 식민지가 되었다는 것은 경제적 수탈을 받게 되었음을 의미한다. 스페인의 라틴 아메리카 경영은 식민지에 대한 수탈이 어느 정도까지 극단적으로 이루어지는가를 보여준다

일본의 조선경영 역시 수탈적이었다. 일본은 식민지의 장기적 경영을 위하여 식민지 내의 인적·물적 자원을 철저히 파악하였다. 민적(民籍)을 작성하는 일이 식민지 민중의 신상을 파악하기 위한 작업이었다면 ‘사업’은 식민지의 가장 중요한 생산수단이었던 토지를 통제하기 위한 제도를 구축하는 작업이었다 ‘사업’은 식민지의 장기적 경영을 위한 제도 구축의 첫걸음이었던 것이다

해방 이후 연구사의 경향은 이러한 ‘사업’의 본질에 주목하여 ‘사업’을 통한 ‘불법적 토지 약탈’과 ‘지세수탈’을 일방적으로 강조하였다.² 이 논의에서는 ‘사업’이 가져온 근대적 변화를 강조하는 것은 수탈을 위한 명분을 강화시키는 것으로 보고 있다. 이재무(1955), 신용하(1982)로 대표되는 이 논의는 이후 교과서 및 통사적 역사 서술에서도 가감 없이 받아들여졌다.

그러나 ‘사업’의 성격을 ‘일제에 의한 수탈로 규정하는 것은 조선 후기의 내재적 발전을 스스로 부정할 위험이 있는 것이었다. 조선 후기 사적 토지소유권의 발전 정도가 근대적 토지소유권에 근접했다는 학계의 연구와 일제가 ‘사업’에 의해서 불법적으로 사적 소유권을 약탈하였다는 명제는 쉽게 융화될 수 없는 것이었다(이영훈, 1993).

‘사업’의 역사적 의의를 평가하기 위해서는 ‘사업’을 추진한 일제의 정책의도뿐만 아니라, ‘사업’이 구체적으로 조선에서 어떻게 추진되었는지도 검토하여야 할 것이다 후자의 작업은 ‘사업’의 구체적인 진행과정의 검토를 통하여 새로이 형성된 토지제도·지세제도가 역사적으로 어떠한 의의를 갖는 것인가를 밝혀내는 것이다 이 작업은 ‘사업’ 당시의 기초 자료

² ‘사업’의 본질적인 측면을 토지약탈이나 지세수탈에서 찾고 있는 논의를 ‘수탈론’이라 부르기로 한다.

가 발견된 1980년대 중반 이후에 본격화되었다

조석곤(1986)은 김해에서 발굴한 사료의 분석을 통하여 이재무(1955)가 주장한 신고주의에 의한 약탈성을 부정하였으며, 배영순(1988)은 ‘사업’은 토지소유권에서는 조선시대의 내재적 발전을 그대로 계승하였으며 ‘사업’이 근대적 토지소유 형성에 기여한 본질적인 측면은 지세개정이었다고 보았다. 미야지마 히로시(宮嶋博史, 1991)는 ‘사업’이 근대적 토지소유를 확립시킨 기점이었으며, 따라서 한국자본주의 형성의 초기단계에서 결정적인 역사적 의의를 지니는 것으로 평가하였다. 조선시대 토지제도의 핵심은 ‘수조권분여(收租權分與)에 의한 토지지배(土地支配)’였으며, 이러한 국가의 토지지배 양상은 조선 후기에 현저히 약화되었지만, 궁극적으로는 ‘사업’에 의해 비로소 폐지되었다고 주장하였다. 수조권분여에 의한 토지지배란 정치와 경제가 미분리된 전근대사회의 토지소유의 특징을 보여주는 것이기 때문에 근대적 토지소유는 사업에 의해 성립되었다는 결론이 자연스럽게 도출되었다 이후 조석곤(1995a)은 조선총독부의 문서와 현존하는 각종 사료를 이용하여 ‘사업’에 의해 근대적 토지소유제도와 지세제도가 성립하였다고 주장하였다.

‘사업’을 평가함에 있어서 일방적으로 수탈만을 강조하는 것이 ‘사업’의 역사적 의미를 제대로 평가할 수 없게 만드는 것임은 조석곤(1986; 1995a), 배영순(1988), 미야지마 히로시(1991)의 연구에 의해 명확해졌지만 이들 연구의 강조점은 서로 다르다 특히 후자의 두 연구는 모두 ‘사업’의 역사적 의의를 근대적 토지소유의 확립에서 찾고 있지만 배영순(1988)은 지세개정에, 미야지마 히로시(1991)는 수조권분여에 기초한 토지지배의 해체에 그 의의를 두고 있다. 이러한 강조점의 차이는 근대적 토지소유의 개념 정의 문제 전근대 조선의 사회구성을 어떻게 파악하느냐를 둘러싼 인식의 차이에서 비롯된 것이었다

근대적 토지소유의 개념 정의를 둘러싼 일본 강좌파와 노농파 사이의 대립은 한국의 연구자에게도 잘 알려져 있다. 강좌파는 삼분할제가 실현되어 자본주의적 지대론이 관철되는 토지소유를 자본주의적 토지소유=근대적 토지소유로 파악한 반면 노농파는 토지가 상품화되고 배타적인 사유가 보장되는 것을 근대적 토지소유로 파악하였다. 그런데 조선에서 자유·절대적 소유권에 근접한 사실상의 사유가 성립한 시기는 조선 후기로까지 앞당길 수 있지만(박병호, 1974; 심희기, 1992), 자본주의적 삼분할제가 성립한 적은 없었다.

그러나 영국식 자본주의화의 특수형태인 삼분할제를 근대적 토지소유의 보편적 형태라고 주장하는 것은 문제이다. 지주적 토지소유를 본원적 축적기 국가 사회의 기초를 이루는 것으로, 말하자면 근대적 토지소유의 초기형태로 파악하는 주장도 제기되었고(牧原憲夫, 1982), 나카무라 사토루(中村哲, 1991)는 더 나아가 중진자본주의라는 새로운 분석틀에 기초하여 중간적 토지소유라는 개념을 중심으로 역사를 재해석하고 있다.

서구 중심의 역사에서 벗어나 자본주의 발전의 역사이론을 보다 넓은 관점에 서서 재구축하려는 이러한 시도와 같은 맥락에서 미야지마 히로시(1994)는 ‘사업’을 동아시아 지역에 서의 근대적 토지변혁의 문제로 취급하고 있다 그는 근대적 토지변혁을 근대적 토지제도와 지세제도를 만들어내기 위한 일련의 제도변혁을 총괄적으로 표현하는 개념이라고 정의하고, 그 내용으로 근대적 토지소유제도의 확립, 지적제도의 확립, 토지등기제도의 확립, 근대적 지세제도의 확립 등 네 가지를 들고 있다.³

토지의 사용·수익·처분에 관한 포괄적인 권리를 사적 소유자에게 부여하는 것이 근대적 토지소유제도라면, 근대적 소유권의 법적인 성립은 일본 민법을 조선에 적용하도록 규정한 「조선민사령」부터였다고 할 수 있다. 또 소유권 보장을 위한 제도적 장치인 등기제도는 ‘사업’을 전제하고서야 비로소 성립할 수 있었으므로, ‘사업’이야말로 조선에서 근대적 토지소유제도를 확립하는 결정적 계기가 된 것이었다.

그러나 미야지마 히로시(1994)가 내린 정의는 ‘제도의 확립’이라는 측면만을 강조하고 있다. 제도 변화가 그 사회의 내적 발전의 결과로 나타나는 선진국의 경우라면 이러한 규정을 적용하더라도 별 문제가 없겠지만 식민지처럼 외래권력의 의지가 강하게 작용하는 경우는 좀더 세심한 주의가 필요하다. 왜냐하면 법제도의 성립을 곧바로 근대적 토지소유의 성립으로 간주할 수 없다는 주장도 있기 때문이다.

법조문에 규정하는 것이 곧바로 근대적 소유권의 형성을 보장하는 것은 아니다 자본주의의 발전을 전제로 하여 생산수단에 대한 소유관계를 국가적으로 인정하고 그것을 법적 권리로 상승시킬 필요가 있었기 때문에 소유권에 관한 명문적 규정이 나타난 것이다(宮川澄, 1978, p.5). 따라서 식민지처럼 제도의 입안과정이 외래권력에 의해 추진된 경우, 그것이 현실과 어느 정도 조응하는지 검토하여야 하고, 그 결과에 따라서 근대적 토지소유의 성립을 부인하는 주장도 있었던 것이다⁴

³ 그는 근대적 토지소유제도란 근대사회를 지배하는 상품경제의 논리가 토지소유에서도 관철되는 것을 보장하는 토지소유제도라 정의하고 있다. “상품경제가 지배하는 근대사회에 있어서는 상품이 사적 생산물로 존재하는데, 그 이유는 상품의 소유자가 사적 소유자로서 그 상품에 대한 포괄적 소유권(이용권, 임대권, 처분권 등)을 지니고 있기 때문이다. 상품 소유자는 서로 사적 소유자로서 대등한 인격을 소유한다. 따라서 근대적 토지소유제도 하에서는 토지의 사적 소유자는 토지에 대한 포괄적 소유권을 인정받음과 동시에, 토지소유에는 어떠한 인격적 관계도 존재하지 않을 것이 필요하다.”(宮嶋博史, 1994, p.163).

⁴ 법적 형식적으로는 근대적 토지소유제도가 성립되었지만 실질적인 내용은 그렇지 않았다는 주장은 식민지 반봉건 사회론의 강력한 논거가 되었다. 이 문제를 법제사적으로 접근한 이철우(1985)는 ‘사업’을 거치면서 근대적 소유권의 특질인 사적 성질, 절대성, 관념성이 법률상으로는 충족되었지만, 일제시대의 토지소유권이 인적 지배의 근거로 기능함으로써 실질적으로 사적 성질을 침해하였다고 주장하였다.

따라서 ‘사업’의 역사적 성격에 관한 평가, 그리고 근대적 토지소유 성립 여부를 둘러싼 논의는 조선사회의 토지제도와 ‘사업’에 의해 성립된 토지제도 양자를 어떤 관계 속에서 파악하느냐에 따라서 크게 달라지겠지만, 필자는 기존의 ‘사업’에 관한 연구사는 다음과 같은 결론에 도달하였다고 평가한다.

조선 후기 이래 성장하여온 사적 소유권은 ‘사업’을 통하여 근대적 소유권으로 범인되었다. 단기간에 전국에 걸쳐 통일적인 기준에 의거 ‘사업’이 완료될 수 있었던 것은 당시의 사적 소유권의 발전정도가 매우 높은 것임을 반증하는 것이었다. 이 점은 ‘사업’이 조선사회의 내부구조와 동떨어져 진행된 것이 아님을 보여주고 있다. 반면 ‘사업’을 통하여 변화한 측면도 있었다. 첫째 ‘사업’ 직전까지도 애매한 채로 남아 있었던 국유·민유의 구분을 명확히 하였다. 또 조선 후기에 절수(折受) 등의 명목으로 끊임없이 현실화되고 있었던 국가의 이데올로기적 토지 지배 관념도 역둔토의 국유화 및 불하사업으로 종식되었다. 둘째, 토지 소유권자를 확정하는 과정에서 조선 후기 이래 관행화된 공동체적인 토지소유관계가 해체되었다. 세제, 결부제에 입각한 국가의 토지 지배 방식이 해체되고 조세법정주의에 기초한 균등 과세 방식으로 전환하였다. 이제 이러한 연구사에 기초하여 ‘사업’의 경과와 쟁점을 정리하여 보자.⁵

II. 토지조사사업의 경과

‘사업’은 일제에 의해 추진된 것이지만 사실 조선시대의 토지제도를 개혁하려는 움직임은 조선 후기부터 다양한 방식으로 제기되었다. 특히 광무 연간에 실시한 조선왕조 최후의 양전인 광무양전사업은 그 때까지의 토지제도 개혁논의를 집대성한 것으로서 역사적 의미가 자못 크다고 하겠다. 그러나 광무양전은 ‘미완’의 사업으로서 ‘사업’의 직접적 전사(前史)가 된 것은 아니었다. 본고에서는 ‘사업’의 경과를 일제에 의해 주도된 통감부시대의 토지정책에서부터 살펴보기로 한다.

1. 통감부의 토지정책

통감부의 토지정책은 크게 두 가지 경로로 진행되었다. 첫째, 이미 상당 정도로 진행된

⁵ 2절은 조석곤(1994)을, 3절은 조석곤(1999)을 기초로 하되 최근의 연구성과를 반영하여 수정하였다.

일본인의 토지소유를 보증하고, 토지의 집적을 더욱 촉진하기 위해 토지입법의 제정을 추진하였다.⁶ 둘째, 조선 정부의 재정을 장악하고 황실의 물질적 기초를 해체하기 위해 재정정리사업을 진행하였다. 전자는 토지소유권을 증명하기 위한 일련의 법들을 제정하는 것으로 나타났고, 후자는 황실재정정리 과정에서 국유 역둔토를 설정하는 것으로 귀결되었다

먼저 토지소유권 증명에 관한 법령의 정비과정을 살펴보자 토지소유권을 법적으로 보장받는 제도를 마련해야 한다는 것은 이미 조선에 투자한 일본인 농업자본을 위해서도 시급히 해결해야 할 문제였다. 통감부는 이를 위해 「토지가옥증명규칙」(1906년)과 「토지가옥소유권증명규칙」(1908년) 등을 공포하여 토지에 관한 권리의 변화 및 권리보존을 증명할 수 있도록 하였다. ‘토지가옥증명규칙’은 그 때까지 불법적이었던 외국인의 토지소유를 합법화하였다는 점에 그 역사적 의의가 있었다.

그러나 이 법에 의해 증명을 받을 수 있는 토지는 신규매매가 이루어지는 토지에 한한다는 한계를 지니고 있었다. 따라서 이 규칙 이전에 점유된 일본인 소유토지의 경우 소유권증명을 얻을 수 없었다. 이 한계를 극복하기 위해 「토지가옥소유권증명규칙」이 제정되었는데, 이 법에 의해 이전에 소유권을 취득한 자도 소유권증명을 받을 수 있게 되었다

그러나 이 법들은 토지에 관한 모든 물권이 망라되지 않았을 뿐만 아니라 모든 토지소유자가 증명을 받을 것을 강제하는 법이 아니었다. 따라서 그 증명 자체가 제3자에 대한 대항력을 가진 것이라 보기 어렵기 때문에 임시방편적인 성격이 강하였다 1912년 ‘조선부동산증명령’과 ‘조선부동산등기령’은 증명 혹은 등기된 토지에 대한 배타적인 소유권을 인정해 줌으로써 토지소유제도에서 획기적인 변환을 가져왔다 즉 토지의 소유권은 등기되어야만 그 효력을 발휘할 수 있도록 한 형식주의를 채택함으로써, 이전의 관습상의 토지소유권 인정 관행으로부터 확실하게 벗어났다.

그러나 증명 받은 토지의 절대면적이나 위치 등은 여전히 불명확한 상태로 남아 있었다 결부제에 기초한 토지 파악은 토지의 절대면적을 어렵게 하였고 토지의 위치를 지정하여 필지별 위치를 확정적으로 알 수 있게 해주는 지번도 애매한 채로 남아 있었다.⁷ 따라서 소

⁶ 1906년 7월에 조직된 ‘한국부동산법조사회’는 이를 위한 것이었다.

⁷ 조선시대의 토지면적은 토지의 생산력을 고려한 결부제에 의해 파악되었다 따라서 같은 1결의 토지라도 토지의 등급에 따라서 최고 4배 가까운 절대면적의 차이를 보였다. 더구나 토지의 생산력이란 눈에 보이는 것이 아니기 때문에 양전사업 당시 양전 담당자인 서원(書員)의 농간이 개입할 소지가 있었으며, 따라서 결부수와 등급을 가지고 절대면적을 추론하는 것은 현실과 괴리될 경우가 많았다. 지번의 파악은 양전 당시 5결 단위로 자(字)를 부여하고 필지별로 일련번호를 붙여서 필지마다 고유번호가 부여되었지만, 세월이 흐르면서 분필·합필되거나 새롭게 개간된 경우 등에 의해서 그 일련번호가 모호해지는 경우가 많았다(조석곤, 1995a).

유권을 절대적으로 보호할 수 있는 등기제도의 실질적인 내용을 갖추기 위해서는 전국의 모든 토지에 대해 일률적인 기준에 의한 조사가 필요하였다 이것이 일제가 식민지화 초기에 토지조사를 긴급히 추진하게 된 이유의 하나였다

다음으로 황실재산 정리과정과 국유지 창출과정을 살펴보자. ‘사업’ 당시 최대의 쟁점이라 할 수 있는 국유지분쟁은 조선시대의 수조권적 토지 지배를 철폐하고 근대적인 토지소유 제도를 확립하는 과정에서 발생한 것이라 할 수 있다 이 경우 국유·민유의 구별 기준을 어떻게 설정하느냐가 아주 중요하며, 그것은 국가의 수조권적 토지 지배 하에서도 조선 후기 이래 성장한 농민적 토지소유를 어떻게 평가하느냐의 문제와 관련된 것이기도 하였다 일제가 국·민유의 구분이라는 문제에 직접적으로 접근하기 시작한 것은 황실재산 정리과정에서부터였다.

국유와 제실유를 구분하는 기준을 설정함에 있어 어느 선까지를 황실유로 할 것인가가 문제로 되었다. 일제는 메이지유신의 경험을 살려 모든 황실유의 토지를 국유로 이관한다는 원칙을 수립하였다. 이에 따라 궁전 및 종묘의 부지와 능원묘지의 울타리 내의 토지를 제외하고 궁내부 및 경선궁 소속의 토지를 모두 국유로 이관하였다⁸

이렇게 파악된 역둔토에 대하여 일제는 1909년 6월부터 1910년 9월까지 ‘역둔토실지조사’를 실시하였다. 이 조사의 목적은 국유지의 소재와 면적을 실제로 확인하고 소작인을 조사하며, 소작료를 재조정하고 일률적으로 금납화하기 위한 것이었다 소작인을 조사한 것은 중간소작을 배제하기 위한 것이었다 조사는 현지답사 정도의 간이조사 형태로 진행되었지만 광무사건 당시에 강제로 역둔토에 편입된 민유지들이 국유지로 파악됨으로써 ‘사업’에서 국유지분쟁이 크게 일어날 소지를 내포하고 있었다. 이 때 창출된 국유지는 약 13만 정보가 넘었고(1912년의 전국 경작지의 5.6%), 그 토지를 경작하는 소작인도 30여만 호에 달하였다.

국유지의 창출은 국가와 동일시되던 황실이 해체되는 과정에서 나타난 필연적인 산물이었다. 그것은 국가적 토지소유의 실질적인 해체를 의미한다는 점에서 중요한 역사적 의미를 가진다. 특히 역둔토는 대한제국 시기에도 끊임없이 분쟁이 제기되었던 토지로 그 소유관계가 매우 복잡한 것이었다. 광무사건은 조선 후기 이래 발전해온 농민적 토지소유를 억압하는 반민중적인 원칙 하에 그러한 소유관계를 정리한 것이었다 일제의 국유역둔토의 창출은 바로 그 반민중적인 광무사건의 성과를 그대로 계승하였다는 점에서 이후 그 결과를 그대

⁸ 이 조치는 ‘사업’의 국유지분쟁과 관련하여 매우 중요하다. 즉 광무정권에 의해 강제로 내장원에 승촌된 많은 민유지들이 이제 역둔토라는 이름으로 국유지로 파악되는 계기가 되었기 때문이다

로 계승한 ‘사업’의 역사적 성격을 크게 규정하는 것이었다.

이제 징세제도의 개혁에 대해 살펴보자 통감부가 실시한 징세제도의 개혁은 종래 징세권을 가지고 있었던 수령과 향리를 징세기구로부터 배제시키는 작업으로부터 시작하였다 1906년 9월 ‘관세관관제(管稅官官制)’는 종래 수령-향리로 이어지는 징세체계 대신 세무사-세무주사로 이어지는 징세기구를 만든 것이었다. 일제는 향리층이 징세기구를 장악하고 있는 한 재정수입의 효과적인 통제가 불가능하리라고 보았던 것이다

그러나 면을 단위로 한 징세구조는 여전히 지속되었다. 왜냐하면 면 내에서 개별 납세대상자의 납세액을 정하는 구조가 계속 유지되었기 때문이다. 개별적인 납세자와 납세액을 국가가 직접 파악하기 위해서는 국가가 개별납세자를 대상으로 한 징세대장을 만들어야 하였다. 그것은 결수연명부(結數連名簿)의 작성으로 나타났다. 이 때 작성된 결수연명부는 ‘사업’에서 토지신고서와 대조하는 데 사용함으로써 ‘사업’의 토지소유권 확정에 중요한 역할을 수행하였다. 1911년 12월 「결수연명부수속」을 공포하고 결수연명부를 “현재에 있어서 토지에 관한 유일한 장부”로 규정하였다. 이 결수연명부가 나중에 토지신고서와 대조되는 것으로서 ‘사업’과 관련하여 그 의미가 매우 큰 것이었다.

2. 토지조사사업의 실시

전국을 대상으로 한 본격적인 토지조사의 필요성에 대해서 일찍부터 인정하고 있었던 일제는 1909년 2월 탁지부대신이 일본흥업은행으로부터 얻은 차관 중 천만 엔을 토지조사의 비용으로 할 것을 승인 받으면서 토지조사의 실시를 본격적으로 준비하였다. 1910년 3월에는 토지조사의 주무관청인 토지조사국을 설치하였고, 사업의 기간법령인 「토지조사법」을 8월에 공포하였다. 합방 후 일제는 토지조사국을 폐지하고 1910년 9월 ‘조선총독부임시토지조사국’을 설치하여 토지조사를 담당하도록 하였다.

임시토지조사국이 설치된 이후 토지측량과 같은 기술적인 작업은 계속 진행되었지만 소유권을 법적으로 확인하는 작업인 사정은 1913년 11월 12일 충북 청주군 청주면에서 처음으로 이루어졌다. 이처럼 사정이 늦게 이루어진 것은 소유권조사와 지가조사에 관한 원칙이 아직 완비되지 않았기 때문이다. 1912년 8월에 「토지조사법」이 폐지되고 「토지조사령」이 공포되는 데 이 때 비로소 ‘사업’에 관한 세부 원칙들이 결정되었다고 할 수 있다(宮嶋博史, 1991).

이 기간 중에 일제는 토지에 관한 유일한 믿을 만한 장부라고 파악하고 있었던 결수연명부의 정확도를 높이기 위해 과세지견취도(課稅地見取圖)를 작성하는 사업을 실시하였다. 과

세지견취도는 1911년 충북에서 시험적으로 작성되고, 다음 해 전국적으로 작성작업이 확대되었다. 과세지견취도를 작성한 최대의 목적은 결수연명부로는 현실의 토지 위치를 확인할 수 없다는 문제를 극복하기 위한 것이었다. 양자의 대조 결과 결수연명부는 자체의 부정확성을 시정하였을 뿐만 아니라 지적도에 의해 보완을 받은 효과를 가지게 되었다.

이제 ‘사업’의 구체적인 경과를 소유권조사와 지가조사를 중심으로 살펴보자. 분쟁지조사는 소유권조사의 일환이지만 그 내용의 중요성에 따라 항을 달리하여 설명할 것이다. 지형지모조사는 이 글의 내용과 직접 관련이 없기 때문에 생략한다.

토지소유권조사는 준비조사, 일필지조사, 분쟁지조사로 나뉘어 진행되었다. 준비조사는 토지신고서를 배포하고 토지 소재 지방의 경제 및 관습을 조사하는 것이며, 일필지조사는 지주·지목·지번을 조사하는 것이고, 분쟁지조사는 토지소유권에 관한 분쟁 내용을 조사하여 해결하려는 것이었다.

준비조사의 중심은 토지신고서를 배부·작성하고 사업에 관계된 각종 자료 및 도서를 수집하는 것이었다. 준비조사는 1910년 5월부터 1916년 5월까지 진행되었으며, 그 동안 처리한 것은 신고서 5,513,516통, 신고필수 19,783,745필에 달하였다. 토지신고서는 소유자가 결수연명부에 의거하여 작성 보고하도록 하였다. 신고서의 제출기간은 지역에 따라 30-90일이었다. 토지신고서의 배포 및 접수는 지주총대에 의해 이루어졌다.

이 ‘신고주의’에 의해 농민들이 모르는 사이에 많은 토지가 불법적으로 약탈되었다고 주장하기도 하였지만(이재무, 1955; 신용하, 1982) 이는 사실과 다르다. 결수연명부, 토지신고서 작성으로 이어지는 몇 번의 신고를 통해 당시의 농민들이 신고에 의한 토지소유권의 확정이라는 사실을 몰랐다고 보기는 곤란하다. 또 하나의 이유는 지주총대의 성격이다. 지주총대는 부윤과 군수가 선정하여 임명한 지주대표로서 종래에는 이들이 자의적으로 토지신고서를 작성하였다는 주장이었다. 그러나 현존하는 김해군의 토지신고서에 의하면 지주총대들의 경제적 지위는 보잘 것 없었다(조석곤, 1986). 지주총대는 실권이 있는 자리가 아니었으며, 그들에 의해 자의적으로 소유권이 조작되었다고 볼 수 없다.

토지신고서가 접수되면 그 신고에 따라 필지별 조사를 실시하였다. 이 일필지조사는 일필지측량에 기초하여 지주·경계·지목⁹·지번의 조사¹⁰로 나뉘어 행해졌다. 일필지조사를 거

⁹ 지목은 모두 18종으로 나누어 조사하였다. 이는 크게 3종류로 구분할 수 있다. 첫째, 과세지 혹은 장래 과세지로서 전·답·대·지소·임야·잡종지 등, 둘째, 공공용지로서 면세지(免稅地)인 토지들로 사사지(社寺地)·분묘지·공원지·철도용지·수도용지 등, 셋째, 사유를 인정할 수 없으며 과세할 성질이 아닌 토지로 도로·하천·구거(溝渠)·제방·성첩(城堞)·철도선로·수도선로 등이다.

¹⁰ 지번조사는 동리별 필지별로 지번을 부과하는 작업이었다. 초기에는 개황도를 작성하여 실지조사부 작성시 편의를 도모하였지만, 1912년 11월부터는 일필지측량과 동시에 지번조사를 시행함으로써 개황

쳐야 비로소 토지의 소유관계가 결정되는 것이다. 이는 역으로 이 조사대상에 포함되지 않으면 소유관계가 확정되지 않음을 의미한다. 대부분의 임야는 '사업'의 대상에서 제외되었기 때문에 별도의 임야조사사업에 의해 소유권이 확정되었다.

지주의 조사는 특별한 이유가 없는 한 신고자를 지주로 인정하였다. 만일 한 토지에 대해 2명 이상의 신고서가 제출되었을 경우 우선 사실을 조사한 후 당사자들 사이에 화해 조정을 시도하였다. 화해가 이루어지지 않을 때에는 분쟁지로 처리하여 분쟁지심사위원회로 넘겼다. 분쟁은 경계의 설정을 둘러싸고도 발생하였다. 일필지조사는 1910년 6월에 시작하여 1916년 11월에 종료하였다. 측량 총필수는 19,101,989필이었다.

분쟁지조사는 분쟁지심사위원회로 넘어온 분쟁지에 대해 그 소유권을 판별하는 작업이었다. 분쟁지조사는 1910년 9월부터 1918년 1월까지 총 33,937건 99,445필을 심사하였다. 총 분쟁지 중 화해된 것은 1,058건 2,546필이고, 취하된 것은 10,590건 23,877건이었다. 나머지 중 재판으로 확정된 631건 2,819필을 제외한 21,658건 70,203필에 대해 분쟁지심사위원회에서 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.

임시토지조사국의 사정에 불만이 있는 자는 고등토지조사위원회에 이의를 신청할 수 있었다. 고등토지조사위원회는 사정에 대한 불복 및 재심의 신청에 대해 재결을 내리는 기관으로 토지소유권 확정에 관한 최고의 심사기관이었다. 1919년 6월말 현재 접수된 20,116건 중 난건으로 처리된 것은 3,959건이었다. 최초의 재결은 1914년 8월 1일 공고되었으며 1922년 7월 8일을 마지막으로 종료되었다.

분쟁지조사를 거쳐 소유권조사 및 지위등급조사¹⁾를 마치면 그 결과에 근거하여 사정을 실시하였다. 사정은 토지의 소유자 및 경계를 확정하는 행정처분으로 그 내용을 30일간 공시하도록 하였다. 사정에 불만이 있는 경우는 공시기간 만료 후 60일 이내에 고등토지조사위원회에 불복을 신청하여 그 재결을 구하도록 하였다. 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의해 확정되었다. 사정의 확정 또는 재결에 대해서는 어떤 경우에도 이를 사법재판에 회부할 수 없고, 토지조사 이전의 모든 관계는 사정에 의해 일체 단절되는 것으로 간주하였다. 다만 사정의 확정 혹은 재결이 서류의 위조와 같은 불법에 기초하여 이루어진 경우에 한하여 3년 이내에 고등토지조사위원회에 재심을 청구할 수 있도록 하였다. 사정의

도작성은 폐지하였다.

¹⁾ 분쟁지조사와 지위등급조사의 내용은 각각 항을 달리하여 설명한다.

공시는 1913년 11월 12일 충북 청주군 청주면에서 시작하여 1917년 10월 28일 평북 용천군 신도면 일부 지방을 마지막으로 종료되었다.

행정처분에 불과한 사정에 대해 사법적인 판단을 구할 수 없게 한 것은 사업이 가지고 있는 식민지적 특징의 하나이다. 나아가 만일 사정 내용이 그 이전의 증명 또는 등기와 저촉될 경우 증명 또는 등기가 말소되도록 정함으로써 사정의 효력은 법률적인 결정보다 우위에 서는 형편이었다. 사정이 갖는 의미는 식민지 조선의 모든 토지에 새로운 소유관계를 창설하는 것이었다. 비록 그것이 종래의 소유관계에 기초하고 있기는 하였지만 사정에 의해 이전의 소유관계는 모두 소멸되는 것으로 간주함으로써 모든 소유주는 소유권을 원시취득한 셈이 되었다. 사정에 불복할 경우도 역시 행정기관인 고등토지조사위원회에 소청할 수밖에 없어 총독부의 의지대로 조선의 토지소유권은 개편되었다고 말할 수 있다.

이를 기초로 작성된 토지대장은 등기제도 창설의 기초장부로서의 역할을 하였다. 1912년 법령의 정비·통일 과정에서 부동산 등기에 관한 제도가 정리되었는데 「조선민사령」에서는 부동산 물권의 취득·상실·변경은 반드시 등기에 의거하도록 하였고 그 등기의 방법은 「조선부동산등기령」을 의거하도록 하였다. 그러나 아직 ‘사업’이 시작단계에 있었기 때문에 등기제도의 시행은 토지대장이 완성되는 지역부터 순차적으로 시행되도록 하였다.² 「부동산등기령」은 이에 따라 1914년 5월 1일 경성부에서부터 시행되어 1918년 7월 1일 북부의 몇 개 군을 마지막으로 전국에서 시행되었다. 「부동산등기령」의 시행과 함께 토지소유자는 토지에 대한 절대적 배타적 소유권을 지니게 되었다. 이는 토지상품화의 일반적 전개를 제한하는 주요한 법적인 장애요인이 사라졌음을 의미하는 것이었다.

다음은 지가조사와 지세부과 방식의 변화에 대해 살펴보자. 일제는 「수확고 등급급지위 등급조사심득(收穫高等級及地位等級調査心得)」에서 지가조사의 목적이 “토지의 수확 및 가치를 명확히 하여 토지의 매매·저당 기타 토지에 관한 금융을 원활히 하려는 것”과 “개정상의 기초로서 부과의 공정을 기대하는 것”(『국보』8, 1911. 5. 25)에 있다고 하였다. 지가는 지위등급에 의해 결정되는데 지위등급은 수확고와 교통의 편부·수요의 다과를 고려하여 결정하도록 하였다.¹³

지위등급의 구분은 전국적으로 일률적인 기준을 유지하기 위해 백평당 수확고를 기준으

¹² 「부동산등기령」의 시행이 유보된 지역의 부동산물권의 변화에 대해서는 임시적으로 「부동산증명령」을 제정하여 증명하도록 하였고, 그 증명은 등기와 동일한 효력을 갖는 것으로 간주하였다.

¹³ 지가의 결정은 경지에서는 수익지가의 원칙을, 대지의 경우는 임대가격을 기준으로 하되 임대가격을 알 수 없을 경우는 매매가격을 기준으로 하도록 하였다. 여기에서는 경지의 지가 결정 과정을 중심으로 서술한다.

로 설정하였다. 수확량의 차이에 따라 받은 14급에서 특4급까지, 논은 22급부터 특4급까지로 규정하였다.

표준지의 선정은 그 지역의 중용이 될 만한 토지로 한다는 원칙에는 변함이 없었다 문제는 표준지의 수확량을 계산하는 방법이었다. 표준지의 수확량은 최근 5개년간의 평균수확량을 채택하되 그 중 풍년이나 흉년인 해는 제외하고 평균을 구하도록 하였다. 밭의 경우는 경작되는 작물이 다양하기 때문에 모든 작물에 대해 표준지를 설정하는 것은 불가능하여 지역별로 주요한 작물을 생산하는 토지 중에서 선정하도록 하였다. 논은 재배품목이 대부분 벼이기 때문에 주작물 선정의 문제는 없었지만 어느 품종을 경작하는 논이 표준지로 선정되는가는 중요하였다. ‘사업’에서는 재래품종을 경작하는 논을 표준지로 설정하고 개량품종을 경작하는 논에 대해서는 수확량에서 일정부분 공제하도록 하였다.

각 필지별 지위등급의 조사는 각 지목에 대하여 수확고 및 여러 요인을 고려하고 면장이나 지주총대 및 지주 등의 의견을 듣고 각 방면에 걸쳐 수집한 자료를 참고하여 표준지와 비교하고, 그 우열을 판정하여 필지별 지위등급을 부과하도록 하였다. 이 작업까지는 외업반에서 담당하였다. 내업반에서는 군과 군의 균형이 대체로 이루어지는지 또한 각 필지별 지위등급의 부여가 균형이 되었는지를 검토한 후 전체적으로 조정하게 하였다.

지가는 수익지가주의 원칙에 의해 결정되었다. 순수입은 지위등급에 의해 결정된 조수입으로부터 경작비 명목으로 소작관습인 타조의 예에 의하여 50%를, 토지의 수선유지비 명목으로 5%, 공과금 기타 토지의 부담금액 명목으로 지가의 3%에 해당하는 액수를 공제하였다. 이 순수입에 일정한 환원율을 적용하여 지가를 결정하였다.

이러한 과정을 통해 결정된 지가는 1918년 지세령 개정에 의해 과세표준으로 이용되었다. 종래의 결부제에 의한 지세부과 방식 대신 지가의 1.3%에 해당하는 세금을 납부하도록 제도가 바뀐 것이었다. 이 1.3%라는 지세율의 결정은 매우 정치적인 고려에서 이루어진 것이었다(宮嶋博史, 1978). 일제는 지세령 개정시에 어느 정도의 지세를 거두어들일 것인가를 미리 정하고 산정된 지가로부터 그것을 역산해냈던 것이다. 이러한 결정의 배경에는 지세의 급격한 증가에서 올 사회적 혼란을 피하기 위한 것이었으며 결과적으로 납세자인 지주계급에게 유리하게 작용하였다. 지세령 개정의 결과 1918년의 지세는 전년에 비해 150여 만원, 17% 증가하였다.

3. 토지조사사업의 결과

첫째, ‘사업’이 완료된 결과 1차 계획 수립 당시 예상했던 276만여 정보, 1,378만여 필을

훤쥘 님은 487만여 정보, 1,911만여 필의 토지가 조사되었다. 이를 1910년 말의 경지면적과 비교하면 논은 83.8%, 밭은 79.1%가 증가하여 경지 전체로는 80.7%의 증가율을 보였다. 이와 같은 면적 증가는 은결이나 신개간지의 조사를 통해서 이루어졌다고 볼 수는 없다 1910년 말의 경지면적은 양안 상의 결수에 의해 산출된 것이다 이 결수의 산정이 실제 면적에 비해 낮게 이루어졌기 때문에 1910년 말의 경지면적은 실제보다 과소평가되었고, 그것이 '사업'에 의해 경지가 급증한 것처럼 보이게된 요인이었다

둘째, 경지면적의 증가는 당연히 지세부담에서 편차를 가져왔다 1918년의 지세율 1.3%는 일본에 비해 낮은 비율이었고, 총생산량에서 차지하는 비율도 5% 미만으로 일본의 그것에 비해 낮았다. 그러나 제도변화에 따른 지세부담의 변화는 일본과의 비교를 통해 따질 수 있는 것이 아니라 지세령 개정 이전과 비교하여 검토하여야 한다 우선 개정 전후의 지세액의 증감을 따져보면 전체적으로 볼 때 전라도와 함경도의 경우는 오히려 지세액이 감소하였고 경기, 강원, 경상도의 경우는 급증하였다. 밭의 경우는 평균적으로 9% 감소하였으며, 논인 경우는 반대로 35% 증가하였다. 평균적으로 볼 때 지세령 개정으로 논인 경우는 지세가 증가하였지만, 밭의 경우에는 오히려 지세가 감소하였음을 알 수 있다(조석근, 1995a). 이러한 격차는 같은 도 내에서도 군마다 큰 편차를 보이고 있었다

셋째, '사업'의 결과 막대한 양의 국유지가 창출되었다 사업 직후의 국유지 면적은 127,331정보에 달하였으며, 동척에 출자한 것까지 합하면 137,225정보(전체 농지의 2.8%)에 달하였다. 1918년에 동척의 소유면적은 75,176정보(전체 농지의 1.5%)로서 국유지와 동척의 소유토지 전체 사정면적의 4.2%를 차지하였다. 1918년 당시 일본인의 토지소유는 과세지로 환산한 경우 전체의 7.5%에 달하였다(『조선회보』 1918.11, p.183). 토지조사사업의 결과 총독부와 일본인 지주는 조선 전체 경지의 1할 이상을 합법적으로 소유하게 된 것이었다. 민유지에서의 소유권을 그대로 보장한다는 소유권 확인 방침의 이면에는 이러한 일제 및 일본인 토지소유의 확대라는 사실이 깔려 있었던 셈이다

뿐만 아니라 종래 소유권이 설정되지 않은 채 조선의 농민에게 잠재적 소유지로 존재하였던 미간지나 산림·산야 등에 대하여 민유를 입증할 수 있는 증거가 뚜렷하지 않은 한 모두 국유지로 편입한 사실도 강조하지 않을 수 없다. 미간지나 산림·산야는 1907년의 「국유미간지이용법」과 1908년의 「산림법」으로 해당 토지 대부분이 국유화되었다 이는 조선의 소유관행에 비추어 볼 때 중대한 의미를 갖는다 양안의 기재양식에서 분명하듯이 조선의 관행은 전·답·대지의 경우에 한하여 그 소유권 귀속이 분명하였을 뿐 기타 토지에 대해서는 모호한 채로 남아 있었다. 형식적으로 모든 토지가 왕토였지만, 개간을 통해 개인 소유지로 바뀔 가능성은 열려 있었던 것이다. 그러나 '사업'을 통하여 모든 토지에 대해 소유주가 확

정되었고 일필지조사 과정에서 소유권이 인정되지 않는 토지는 국유로 귀속되었다¹⁴

넷째, ‘사업’에서 작성된 토지대장에 기초하여 절대적이고 배타적인 토지소유권을 확정하는 등기제도를 도입할 수 있었다. 일본 자본의 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).

다섯째, ‘사업’을 통하여 새로운 행정조직의 관할구역이 분명해졌다. 1913년 군·면 통폐합으로 행정구역의 재편을 실시하였다. 조선시대의 군·면은 행정구역이면서 동시에 경제적인 수취의 단위이기도 하였다. 그러나 재정개혁을 통해 군·면의 경제적 기능은 소멸하였고 독립된 재정기구가 탄생하였다. 또한 새로운 행정조직은 국가의 부담을 줄이는 입장에서 종래보다 규모를 대폭 축소시켰다. 이 신제도 하에서 임명된 군수가 지방행정을 장악함으로써 식민통치를 위한 제도적 장치를 갖추게 되었다.

Ⅲ. 토지조사사업의 역사적 의의에 관한 연구 쟁점들

‘사업’에 의하여 근대적 토지소유가 확립되었다고는 하지만 그것이 조선 사회의 무엇을 계승하고 무엇으로부터 단절하였는지를 밝히는 일은 별도의 작업을 요한다. 또한 ‘사업’은 식민통치의 기반을 마련하기 위해 추진한 식민지 통치정책의 일환이기 때문에 식민지적 특질도 지니기 마련이다. ‘사업’에 관한 기존의 연구는 이러한 ‘사업’이 지니고 있는 근대성과 식민지성 중 어느 측면을 강조하느냐에 따라서 심각한 논점의 차이를 보이고 있었다. 수탈론은 ‘사업’의 식민지성을 일방적으로 강조하였다면, 조석곤(1995a)과 김홍식(1997) 등 최근의 연구는 ‘수탈론’ 비판이 목적이라고는 하지만 ‘사업’의 근대성을 강조한 편이다. 이제 이 절에서는 ‘사업’을 둘러싼 쟁점을 ‘수탈론’ 비판의 핵심이었던 신고주의·분쟁지·지가조사 등의 실상을 둘러싼 논의와, 근대성과 식민지성에 대한 논의로 구분하여 살펴보기로 한다.

¹⁴ 경제적인 수익을 기대할 수 있는 전·답·대에 대한 소유권의 귀속은 어느 정도 현실을 반영했다고 하더라도, 미간지나 임야의 소유권이 국유로 귀속되는 것은 조선 농민의 미래의 경제력을 일제가 탈취 선점하는 의미를 가지는 것이었다. 나아가 공공용지로서의 철도부지나 도로 등의 건설 과정에서도 많은 민유지가 수탈된 점 역시 지적되어야 한다.

1. ‘수탈론’의 환상

(1) 신고주의: 토지신고서의 조작을 통한 소유권 변동은 가능했는가?

‘사업’의 소유권조사는 개별 지주로부터 토지에 관한 신고를 받는 것으로 시작했기 때문에 토지신고의 정확성은 사업의 성패를 가름하는 중요한 사항이었다. 토지신고서는 원칙적으로 토지소유자가 작성하여 지주총대에게 제출하면 지주총대는 토지신고서에 확인도장을 찍었는데, 접수한 토지신고서의 정확성에 의심이 가면 날인을 거부할 수도 있었다(和田一郎, 1920, p.67). 특정 필지에 대하여 두 장 이상의 토지신고서가 있거나 신고되지 않은 경우를 제외하고는, 토지신고자를 토지소유자로 기록하였다.

수탈론에서는 다음과 같은 추론을 통하여 신고주의를 이용한 대규모 토지약탈이 있었다고 주장하였다. 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 것을 안 지주총대가 자신의 소유지를 늘릴 목적으로 자신이나 자신의 이해관계인 명의로 거짓 신고하였다. 이는 지주총대가 지주의 대표로서 지역에서 영향력을 행사할 수 있었기 때문에 가능했다.

이 추론은 그럴 듯해 보이지만 역사적 사실은 전혀 달랐다. 첫째, 무신고지의 성격에 대해 살펴보자. 정해진 신고기간이 지난 이후에 토지신고서를 제출하였을 경우에도 그 신고가 타당하다고 인정하면 토지신고서를 접수하였다. 무신고지는 별도의 조사를 거쳐 지주 혹은 그 토지와 관련된 사람이 밝혀지면 신고를 권유하고, 신고할 의사가 없을 경우 무신고지로 처리하였다. ‘사업’에서 조사한 총필지수는 1,910만 1,989필이었는데, 이 중 무신고지는 9,355필로 전체의 0.05%에 불과하였다(『보고서』, p.414). 이 중에서 민간인이 소유자로 드러난 무신고지는 411필에 지나지 않았다. 소유자가 드러났음에도 신고를 받지 않은 이유는 소유자가 그 토지에 대한 장래 과세가 두려워 소유권을 포기하였기 때문이었다. 결국 조사대상 토지에 대해서는 거의 완벽하게 토지신고서가 제출되었다고 보아도 무방하다.

이 9천여 필지에 달하는 무신고지가 대부분 국유로 귀속된 것은 틀림없다. 아무리 미미하지만, 이것은 토지약탈의 증거로 볼 수 있지 않을까? 그런데 한 사례연구에 의하면 무신고지는 분묘지와 잡종지가 대부분을 차지하고 있어 그 성격상 실제로 주인이 없었을 가능성이 많은 토지였다(조석곤, 1986, p.20). 요컨대 신고되지 않은 토지는 전체에서 차지하는 비중이 매우 적었을 뿐 아니라, 그 토지의 성격 역시 신고되지 않을 수밖에 없었던 성질을 지닌 것이었다. 무신고지의 존재는 결코 토지약탈의 증거가 될 수 없다.

둘째의 추론, 즉 토지신고서를 부정하게 작성하여 토지소유권을 뺏는 일이 가능했는지 살펴보자. 우선 토지신고서를 해당 토지소유자가 직접 작성하지는 않았던 것으로 보인다. 필자가 확인한 바 있는 토지신고서(김해군, 옥구군)를 살펴보면, 토지에 관한 정보가 한자로 또박또박 적혀있고 동리별로 대개 필체가 동일하였기 때문이다. 또 신고서에 기재해야 할 내용 중에서 자번호나 사표(四標) 등은 관청에서 보유하고 장부를 열람하지 않고서는 적기가 곤란한 내용들이었다. 때문에 한 부락의 토지신고서는 지주총대나 한자를 해독할 수 있는 몇몇 사람들에 의해 대필되었다고 보는 것이 합리적이다.

그러나 이러한 대리작성 과정에서 지주총대가 자의적으로 토지소유자를 바꿔치는 일은 불가능하였다. 토지신고의 방법을 규정한 「토지신고심득」에 따르면 토지신고서의 1필지는 결수연명부의 1필지와 대응하도록 하였다(조석곤, 1995a). 토지신고서의 기재내용이 결수연명부와 다를 경우는 그 내용을 두 장부 모두에 기재하였다.¹⁵ 토지신고서가 기초로 하고 있는 결수연명부는 1910년도부터 실제 과세에 사용되었던 장부였으므로 그것이 실제 토지소유관계를 반영하고 있었을 것이므로 토지신고서가 실제의 토지소유상황을 벗어나서 작성될 가능성은 거의 없었다.

그리고 지주총대의 경제적·사회적 지위도 현실의 소유관계를 바꿀 정도로 강한 것은 아니었다. ‘사업’을 진행하면서 일제는 ‘명망있는’ 지주총대를 구하는 데 애를 먹었다. 한 사례 연구는 당시 지주총대의 경제적 지위가 보잘 것 없었음을 보여주고 있다. 조사대상 지역(경남 김해군)의 지주총대 26명 중에서 해당 면에 경지를 한 평도 소유하고 있지 못한 자가 무려 10명(38.5%)에 달하였으며, 5정보 이상의 경지를 보유한 자는 3명에 불과하였다(조석곤, 1986, p.22). 사실상 지주총대는 지주계급의 대표가 아니었으며, 지역사회의 유력자는 더욱 아니었다.

(2) 지가조사는 지세수탈이 목적이었는가?

‘사업’에 의한 지세제도의 변화를 고찰한 초기의 연구들은 지세부담의 변화에 초점을 두고 있었다. 수탈론의 입장에 선 연구들은 ‘사업’으로 지세부담이 무거워졌음을 강조하는데, 일본의 지조개정에 비해 ‘사업’에 의한 지세부담의 변화는 그다지 크지 않았으며 일본에 비해 상대적으로 부담이 가벼웠다는 주장도 제기되었다. 그러나 이러한 주장은 조세제도의 변화를 단지 조세수취액의 크기 변화라는 협소한 시각에서 파악하고 있을 뿐 그러한 제도

¹⁵ 상속이나 매매 등에 의해 소유자의 변동이 일어난 경우에도 그 사유를 기재하였다. 또 결수연명부에 납세자의 명의로 기록되는 일이 가능했기 때문에 소유자의 성명이 달라진 경우에는 증빙서류를 만들기 위해 가짜 매매문서를 작성하기도 하였다(이종범, 1992, pp.217-8).

변화가 한국의 지세제도 혹은 나아가 조세제도에서 갖는 의미를 깊이 생각하지 않았다. ‘사업’에 의해 지세부담이 무거워졌다고 할 때 그 논거는 우선 지세가 증가하였으며, 다음은 지세부과의 기준이 되는 법정지가가 시가보다 높게 책정되었다는 점을 들고 있다. 이 역시 역사적 실상과는 거리가 먼 추론이다. 첫째, ‘사업’이 완료되고 새로운 방식으로 지세가 부과되었던 1918년의 지세는 1917년에 비해 13% 증가하였는데, 1918년의 미가가 1917년에 비해 60% 이상 증가한 것을 고려하면 큰 폭의 상승이라 할 수 없다.

둘째, 결정된 법정지가가 시가를 상회하는 높은 수준으로 책정되었던 것도 아니었다. 일제가 지가를 산정하는 방식은 토지로부터 매년 기대되는 순수익을 이자율로 환원한 현재가치의 합계를 구하는 것이었다. 순수익은 조수익에서 경작비 및 수선유지비 명목으로 55%를 공제한 금액에서 조세공과금을 제외하여 구하였고 조수익은 수확량에 곡가를 곱하여 구하였다. 수확량을 계산할 때는 여러 가지 참작율을 적용하였기 때문에 실수확량보다 낮은 수준이었다. 곡가는 도 단위로 결정하였는데, 1911-1913년의 수확 후 4개월간의 중등품 도매가격을 평균하여 사용하는 것으로 하였다. 추수 후 곡가가 가장 낮은 때임을 감안하면 조수익은 실제보다 낮은 수준으로 평가되었을 것이다. 조선총독부의 표본조사에 따르면 전체적으로 법정지가는 시가보다 낮게 평가되고 있었다(조석곤, 1995a).

지세제도와 관련하여 볼 때 ‘사업’의 의미는 지세부과 방식이 수익지가에 의한 방식으로 변했다는 점이다. 이에 따라 결부제의 운영과정에서 발생한 필지별 부담의 불평등성이 현저히 줄어들었다. 이는 토지수익에 기초한 조세부과가 실시된 이후 필지별 조세부담액에 극심한 변화가 나타났던 것에서도 알 수 있다. ‘사업’의 결과 부과된 필지별 세액은 종래와 비교할 때 매우 큰 차이를 나타냈다. 일제는 급격한 조세액의 변화가 영세한 토지소유자에게 충격적 완화를 완화하여 조세저항을 피할 목적으로, 지세령 개정으로 종래보다 지세액이 2배 이상으로 늘어난 필지에 대해서는 그 초과분을 감면한다는 경과조치를 시행하였는데 그 감면대상인원은 총납세자의 26.5%에 달할 정도였다(조석곤, 1995a, pp.301-302).

(3) 분쟁지 처리는 조선총독부에 일방적으로 유리했을까?

신고 과정에서 토지소유권에 관한 다툼이 있을 경우 일단 화해를 유도하고 화해가 이루어지지 않은 경우에는 분쟁지로 처리하여 분쟁지심사위원회에서 그 소유권을 결정하였다. 분쟁지의 총수는 33,937건 99,445필이었으며, 이 중 국유지와 관련된 분쟁은 64,570필(64.9%)로 큰 비중을 차지하였다. 물론 이 10만여 필지 이외의 모든 토지에 대하여 분쟁이 없었고 볼 수는 없다. 실지조사 과정에서 많은 다툼이 존재하였을 것이지만 이들 대부분은 당사자간의 합의에 의해 해결되었기 때문에 분쟁지로 접수되지 않았던 필지들도 다수 있었

다.¹⁶ 사정이 공시된 후 그 내용에 불만이 있는 경우는 고등토지조사위원회에 불복을 신청할 수 있게 하였다. 고등토지조사위원회에 불복을 신청한 건수는 1920년 8월말 현재 20,148건이었다.¹⁷

‘사업’ 과정에서 분쟁지가 차지하는 비율은 원분쟁지만 고려에 넣더라도 200필지당 1필 꼴이므로 결코 적다고 할 수 없다. 불복신청지까지 포함하면 분쟁지의 비율은 더 늘어날 것이다. 더구나 분쟁은 모든 지역에 고르게 분포하지 않고 특정 지역에 집중된 경우가 많았으므로 그 지역사회에서는 큰 이슈가 되었고, 분쟁지의 소유권이 어떤 식으로 결정되는냐는 분쟁당사자의 입장에서는 생사가 걸린 문제일 수도 있었다 또 국가와 관련된 분쟁이 분쟁의 많은 부분을 차지하고 있었던 것은 ‘사업’ 과정에서 일제가 농민의 토지를 약탈하려 시도하였기 때문이라는 추론이 충분히 가능하고, ‘사업’의 분쟁지 문제는 ‘수탈론’의 유력한 근거가 되었다. 즉 일제는 사실상의 민유지를 강제로 국유지로 신고하였으며, 이러한 ‘약탈’에 반대하는 조선 농민들의 주장을 분쟁지심사위원회에서 일방적으로 묵살하여 국유지화하였다는 논리이다. 그러나 이러한 논리적인 추론 역시 역사적 사실과는 거리가 먼 것이었다

첫째, 2절에서 살펴본 것처럼 국유지를 둘러싼 분쟁이 다수 발생한 이유는 갑오개혁 이래의 궁장토 및 아문둔토의 정리과정과 밀접한 관계가 있다 즉 광무사검 당시 국유·민유분쟁이 ‘사업’에 와서 분쟁지 문제로 나타난 것이었다 따라서 국유지에서 분쟁이 집중발생한 원인을 일제가 ‘사업’을 통해 민유지를 약탈하려고 시도하였기 때문이라고 본 ‘수탈론’의 주장은 매우 일방적인 것이다. 오히려 ‘사업’에서 국유지분쟁이 다발한 원인은 근본적으로는 광무사검의 공토 확보방식, 나아가 수조권적 토지점유방식의 잔존에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

둘째, ‘사업’의 분쟁지 처리에서 조선총독부가 일방적으로 유리했던 것도 아니었다 원분쟁지에 관한 종합적인 정보는 『보고서』¹⁸ 이외에서는 찾을 수 없으며, 개별 지역단위의 분쟁지에 관한 미시적인 연구도 손뿌을 정도에 불과하기 때문에 그 전모를 알 수는 없다 이하에서는 조석곤(1995a)에 제시된 몇몇 사례를 중심으로 이를 살펴보고자 한다

경성부의 원분쟁지는 255건 296필이었으며, 국유지분쟁은 205건 230필이었다. 이 중 60% 정도가 국유로 사정되었다. 파주군의 원분쟁지는 총 28건 269필이었다. 파주군의 경우는 자

¹⁶ 임시토지조사국의 공식발행지인 『국보(局報)』를 보면, 통진군의 경우 대부분의 분쟁은 면·동장의 중재로 해결되어 4건만이 분쟁지로 접수되었고, 인천의 경우 경계를 둘러싼 다툼은 헤아릴 수 없이 많았으며, 분쟁사건 140여건 중에서 분쟁지로 심사받은 것은 30건이었다는 기록이 있다.

¹⁷ 사실 분쟁지라 하면 우리가 통상 분쟁지라 부르는 필지에다 불복신청지까지 포함하여야 할 것이므로 용어상의 혼동을 피하기 위하여 분쟁지심사위원회에서 처리되었던 분쟁지를 특히 원분쟁지(元紛爭地)라고 부르기로 한다. 그리고 분쟁지라 하면 원분쟁지와 불복신청지를 모두 합한 개념으로 사용하기로 한다.

료상의 한계로 분쟁의 두 당사자를 모두 알 수는 없지만, 분쟁 필지수가 많은 2건의 분쟁은 그 연원을 알 수 있다. 그 중 199필은 임진둔토(臨津屯土)의 분쟁으로 총면적이 76.4정보에 달하는 대규모 분쟁이었지만 민유로 사정되었다. 또 22필은 낙하둔토(洛河屯土)의 분쟁으로서 면적이 138.5정보에 달하였는데 국유로 사정되었다. 파주의 원분쟁지 269필지 중에서 국유로 사정된 것은 이 22필지를 포함하여 24필(8.9%)에 불과하였다. 이처럼 국유사정비율이 낮은 것은 199필지에 달하는 임진둔토의 분쟁이 민유로 사정되었기 때문이었다¹⁸

김해의 경우는 국유로 사정된 비율이 전체 분쟁지의 44%였다. 그런데 분쟁 당사자를 알 수 있는 국유지 분쟁의 경우 파주와는 반대로 국유로 사정된 비율이 92%로 압도적이다. 이것은 가락면 죽림·식만리의 109필, 죽동리의 168필, 녹산면 37필 등의 대규모 분쟁지가 파주와는 달리 국유로 사정되었기 때문이다. 분쟁 당사자가 밝혀지지 않은 358필 중에서도 국유지분쟁이 포함되어 있어 전체적인 국유사정비율은 92%보다 낮을 것이지만, 김해의 국유사정비율이 타지역에 비해 높은 것은 사실이다.¹⁹

사정에 승복하지 않을 경우는 고등토지조사위원회에 불복신청을 할 수 있었다. 접수된 불복신청지는 절반 이상이 취하 및 반부되었고 9,388건(46.6%)만이 심사대상에 포함되었다. 이는 분쟁지심사위원회의 심사대상 비율인 70%에 비하면 매우 낮은 것이었다. 그러나 심사대상이 된 사건의 대부분이라 할 수 있는 8,650건(92.1%)에서 불복을 신청한 사람의 의견이 받아들여졌다.

여기서 우리가 주의할 점은 이 불복신청지는 대부분 원분쟁지가 아니었다는 점이다. 불복신청지 중에서 원분쟁지가 차지하는 비중은 14.3%(2,872건)에 불과하였다(『고위보고서』, pp.31-33). 이는 원분쟁 건수 33,937건의 10% 미만으로 원분쟁지는 대부분 사정결과에 승복하였다. 분쟁지조사에 불복한 농민들이 대거 불복신청을 했을 것이라는 수탈론의 추론은 이런 기초적 통계조차 확인하지 않은 것이었다. 원분쟁지의 경우 고등토지조사위원회에서 사정 결과가 바뀐 것은 1,610건(56.1%)으로 절반을 약간 상회하는 정도였다.

일제는 고등토지조사위원회의 재결 결과를 관보에 공시하였다. 이로부터 계산한 불복신청지는 모두 67,508필지인데, 이 중 국가기관(조선총독부, 도장관, 철도국장관 등)이 불복신청한 필지는 18,170필지(26.9%)였다. 국가의 불복신청의 경우 재결율이 낮았으리라고 볼 특

¹⁸ 파주의 각 진 소속 둔토에서 분쟁이 있었음은 『보고서』에도 소개되어 있다. (『보고서』, p.152) 인용하는 국유분쟁지는 모두 국유로 편입되었을 것이라는 전체 아래 보고서의 내용을 인용하고 있는데 인용하, 1982, pp.72-78), 그 중에는 이처럼 민유로 환급된 토지도 포함되어 있었다.

¹⁹ 이 때문에 김해의 불복신청지는 타지역에 비해 현저히 많았으며, 불복신청지의 민유사정비율도 매우 높은 것으로 나타났다(조석곤, 1986; 배영순, 1988).

별한 이유는 없으므로 이들의 불복신청은 대개 받아들여졌을 것이다 이는 민유지로 사정된 필지에 대하여 국가가 불복신청하여 자신의 소유로 되찾은 필지가 상당수 존재함을 의미한다. 이러한 현상 역시 ‘수탈론’의 관점에서는 설명할 수 없다.

장시원(1999)은 이러한 조석곤의 문제제기를 수용하면서도 조석곤이 제시한 논거가 과연 ‘수탈론’을 부정하기에 충분한 것인지에 대한 의문을 제기하고 있다. 첫째, 그는 분쟁지심사위원회의 결정이 국가와 민간인 중 누구에게 유리하게 결정되었을 것인가가 분명치 않으며 오히려 김해의 사례를 기초로 조선인 대 비조선인의 구분을 적용하면 조선인의 인정비율이 오히려 10%에 불과하다고 비판하고 있다.

사실 분쟁지의 경우 분쟁 당사자가 누구인지를 알기 위해서는 적어도 『실지조사부』가 존재해야 하는데 현재 『실지조사부』가 남아 있는 지역은 거의 없기 때문에 이 부분의 실증연구를 진척시키는 데는 매우 큰 한계가 있다. 이런 점에서 장시원은 연구의 공백을 정확히 지적한 것이며, 추후 지속적인 자료발굴과 실증이 필요한 부분이라고 생각한다.

그러나 이에 대한 간접증거가 될 만한 것으로 다음 기사가 주목된다. 총독부는 1915년 2월 18일 국유지로 관리되던 토지가 민유로 사정된 경우 그 토지를 관할하던 행정기관은 지체 없이 불복신청하라는 통첩을 내렸다. 그렇다면 분쟁지 중에서 불복신청한 토지 중에는 분쟁지심사위원회의 결정에서 국가가 패소한 토지들이 포함되어 있었을 것이다 즉 분쟁지심사위원회에서 국가의 손을 들어준 것이 어느 정도의 비중을 차지하였는지는 알 수 없지만, 이러한 취지의 통첩이 내려갔던 것을 보면 국유로 사정되지 않은 경우가 예외적인 경우만은 아니었다고 해석할 수 있다.

또 수탈을 논의할 때는 조선인 대 비조선인의 비율로 논해야 할 것이라는 주장에 대해서도 이론의 여지가 있다. 첫째, 국적을 기준으로 구분하는 것이 무슨 의미가 있을까라는 점이다. 국유지 분쟁을 논의할 시점에서 동척의 경우는 국유지가 불하된 것이 많을 것이므로 총독부와 같은 범주로 분류하는 것이 타당할지 모르나 일본인 토지소유의 경우까지 국유대 민유의 관점으로 파악하기는 곤란하다. 둘째, 김해는 일본인 토지소유가 활발한 지역이며, 일본인은 토지소유를 확대하는 과정에서 어떠한 형태로든지 입증서류를 갖추고 있었을 가능성이 많다. 국유지와는 달리 일본인 개인소유지는 그것이 일제의 위세를 등에 업고 이루어졌는지의 여부와는 무관하게 개인간의 매매에 의해 확보되었을 것이고 그런 점에서 분쟁지 심사과정에서 승리할 가능성이 많았을 것이다 또한 김해는 일본인의 소유지가 타지역에 비해 현저히 많았던 지역이고, 조선시대 궁장토 및 아문둔토도 많았던 지역이다 이에 대한 본격적인 연구가 뒤따라야 함은 물론이다.

둘째, 장시원(1999)은 고등토지조사위원회의 결정에 대해 판단할 경우에도 취하 혹은 반

송된 10,760건(이는 전체의 53.4%이다)에 대해서도 함께 고려하여 서술했어야 한다는 것이다. 여기서 우리는 기각과 취하는 그 의미가 다르다는 점을 염두에 두어야 한다 기각은 재결과정에서 불복신청자의 의견이 받아들여지지 않은 것이지만 취하는 불복신청자가 스스로 불복신청을 취하한 것이다.

먼저 반송된 것의 반송 사유를 보면 불복신청 기간이 경과한 것 아직 토지조사가 완료되지 않은 지방의 토지에 대한 것 성명에 쓰인 한자의 정정, 면적 증감, 지목의 차이 또는 사정 후의 변동에 관한 것, 기타 「토지조사령」 제9조에 따른 사정 처분에 해당하지 않는 것 등이다. 말하자면 반송된 토지는 그 토지가 불복신청의 대상이 될 수 없기 때문에 돌려보낸 것이다. 이처럼 반송된 분쟁건도 인정받지 못한 것으로 간주하기는 곤란하다고 생각한다.

다음 취하한 것은 어떨까? 취하의 사유가 강압에 의한 것인지 자체적으로 해결을 보았기 때문에 그랬던 것인지는 확인할 방법이 없지만, 적어도 접수한 이후에 그 접수를 취하한 것을 단순히 일제의 강압이라고만 보는 것은 단순한 논리가 아닐까 생각한다 승소의 가능성이 거의 없다거나 아니면 당사자간에 타협이 이루어져 불복신청의 사유 자체가 해소되었기 때문에 취하하였다고 보는 것이 더 타당하지 않을까?²⁰ 재심을 신청한 72건 중에서도 17건이 취하된 것은 이러한 사정을 반영한다고 볼 수 있다. 만일 취하와 반송의 성격을 이렇게 해석할 수 있다면 이를 각하된 건수와 합하여 고등토지조사위원회의 결정에서 불복신청자의 의견이 받아들여지지 않은 것으로 해석하는 것은 문제가 있다고 할 것이다.

설령 이 비판을 수용하여 인정된 경우인 21,658건만을 가지고 비율을 산정하면, 인정된 건수 중에서 불복을 제기한 건수가 차지하는 비율은 13.3%가 된다.²¹ 수정된 수치인 13.3%를 이용한다 하더라도 85% 이상은 분쟁지심사위원회의 결정에 승복하였다고 볼 수 있으며, 이는 대부분의 분쟁지에서 분쟁지심사위원회의 결정에 승복하였다고 결론지어도 무방한 수치로 보인다.

그럼에도 불구하고 분쟁지와 불복신청지의 처리에 대해서는 아직도 많은 부분이 미해결인 채로 남아 있고, 장시원은 이런 미해결 영역을 정확하게 지적함으로써 이후 실증연구가 진행될 방향을 제시했다고 볼 수 있다. 취하된 필지의 성격은 여전히 분명하지 않으며, 불복신청자의 의견이 인정된 비율이 높다는 것은 분쟁지심사위원회의 결정에서는 민유로 사

²⁰ 어느 정도 일반화할 수 있을지는 모르겠지만, 동척 명의로 사정된 황해도 재령군 소재 한 필지의 토지에 대해 황해도장관이 불복신청을 제기했는데 실지조사 결과 그 토지가 강에 휩쓸려 들어간 것으로 판명되자 도장관이 불복신청을 취하한 사례가 있다. 정부기록보존소 소장, 『土地査定에 關한 書類』.

²¹ 취하된 것 중에서도 다시 불복신청한 필지가 있을 수는 있다. 그런데 취하의 경우는 분쟁 성립요건을 충족시키지 못하였거나 쌍방간에 합의가 이루어진 경우가 대부분일 것이므로 이 중에서 불복신청한 경우가 차지하는 비중은 더 낮을 것으로 보는 것이 합당할 것이다.

정된 토지가 불복신청에서 다시 국유로 재결되는 비율이 높았다는 것으로도 해석할 수 있기 때문이다. 말하자면 분쟁지 처리방향의 내용을 확정하기 위해서는 추후 더 많은 실증이 필요함을 인정할 수밖에 없다. 그렇다고 해서 ‘수탈론’이 복권되는 것은 아니다. 일단 분쟁지가 차지하는 비중이 작았으며, 이상의 논의에서 쟁점이 될 가능성이 있는 토지특히 분쟁지이면서 동시에 불복신청을 제기하여 국유로 사정된 토지가 차지하는 비중은 더욱 작았을 것이기 때문이다²²

2. 토지조사사업의 근대성 - 조선시대 토지제도와 관련하여

‘수탈론’에 대한 비판이 결국 ‘사업’에 의해 근대적 제도가 확립되었다는 결론으로 나아가고, 이 주장들이 식민지미화론과 연결되는 것이 아니냐는 의구심이 커지는 시점에서 주목할 만한 공동연구가 제출되었다. 토지대장연구반(1995)은 광무양안을 구체적으로 연구함으로써 광무양전·지계사업이 근대적 토지소유제도를 성립시킨 실질적인 토지조사사업이라는 주장을 전개하였다. 이 책은 광무양안에 대한 실증을 통하여 학계에 본격적으로 제기되던 ‘사업’=근대적 토지제도의 확립이라는 등식을 부정하면서 ‘사업’의 식민지성을 부각시키고 있다.

이 연구는 광무양전사업에 지계발급사업까지 포함시켜 각각 원사료를 이용하여 실증적으로 연구하였으며, 특히 양안 작성과정을 야초(野草)-중초(中草)-정서(正書)의 각 단계로 나누어 구체적으로 분석한 점, 양지아문과 지계아문의 양안을 구분하여 그 특징과 차이점을 분석한 점, 양안의 기재형식이 담고 있는 역사적 의미를 해명하려 한 점 관계의 발급과정과 그 실례를 분석한 점 등은 연구사적 의의가 매우 크다고 하겠다

이영훈(1990; 1992), 미야지마 히로시(1991) 등은 광무양안이 토지소유권부(土地所有權簿)의 특성을 갖지 않는다고 본 반면 본서의 필자들은 양안이 소유권의 최종 확정장부는 아니더라도, ‘실지조사부’의 성격을 갖는다고 주장하고 있다. 그 근거로 양전을 위한 실지조사의 실시와 조사 내용의 정확한 기재 소유자 및 경작자에 관한 정확한 파악 등을 들고 있다 그러나 토지파악의 종류가 늘어난 점 실적수를 기록한 점 등이 구양안과 광무양안을 질적으로 다른 것으로 규정할 수 있는 요인이 될 수 있는지는 의문스럽다. 만일 실지조사를 했다는 사실이 광무양전의 근대성을 주장할 때 중요한 근거가 된다면, 이는 구양안은 실지조사도 없었

²² 분쟁지 중에서 다시 불복신청을 제기한 건수는 2,872건이다. 이 건에 정확히 얼마의 필지수가 포함되어 있는지는 알 수 없지만, 분쟁지는 33,937건에 99,445필이었으므로 이를 기준으로 환산하면 약 8,500필 정도라고 추산할 수 있다. 이는 사정 당시의 토지 필지수에 비하면 0.04%에 해당된다.

거나, 있다 하더라도 부정확했을 것임을 전제하고 있는 것이다. 그러나 이 전제는 아무런 근거가 없는 것이다. 근대적 삼각측량법의 채택은 고사하고 어린도책(魚鱗圖冊)조차 만들지 않은 양전이라면 구래의 양전과 토지과악에서 질적인 차별성을 부여할 근거는 별로 없다

둘째, 시주의 현실성에 관한 문제를 살펴보자 본서의 필자들도 양안을 통해 토지소유권이 전적으로 보증될 수는 없다는 점, 양안상의 시주가 대록(代錄) 등의 형태로 기재되었다는 점 등은 인정하고 있다. 그러나 대록되었다 해서 향촌사회에서 그의 소유권이 부정되는 것은 아니었고, ‘현실’의 소유자는 분명하였기 때문에 비록 이름이 대록되었더라도 ‘현실’의 소유관계를 반영하는 것으로 보아야 한다고 주장한다. 그러나 대록이 이루어졌다는 것은 양안 자체만 가지고서는 토지에 관한 사적 소유권을 확인할 수 없다는 것을 의미하거나 양안의 기재내용과 무관하게 현실의 소유관계는 존재할 수 있음을 의미한다²³

셋째, 양전·지계사업을 통해 근대적 토지소유가 확립되었다고 설명하면서도 근대적 토지소유를 어떤 의미로 사용하고 있는지 분명치 않다. 양전과정에서 토지 및 소유권을 조사하고 관계를 발급함으로써 토지소유권을 근대법적으로 전환하였다는 왕현중(1995)의 설명을 받아들인다면, 여기서 말하는 근대적 토지소유란 기왕에 존재한 사적 토지소유권을 法認하는 절차상의 문제에 지나지 않는다 즉 근대적 토지소유의 실질 내용은 양전사업 이전에 성립된 것이다. 그런데 최원규(1995)는 양전·지계사업이 중세적 토지법제를 근대법제로 전환시키기 위한 토지조사사업이라고 보았으므로, 양전·지계사업을 단순한 법인절차로 파악할 수만은 없다. 이 경우 이 사업에 의해 대체된 중세적 토지법제란 어떤 성격의 것인지 역시 애매하다

그런데 이러한 애매성은 조석곤(1995a) 등의 연구에서도 마찬가지이다. 이에 대해 장시원(1999)은 ‘사업’을 통해 부정되고 해체된 소위 ‘구래의 토지 지배권’의 내용이 불분명하다는 점을 지적하고 있다. 조선 후기에 이미 대부분의 토지에서 실질적으로 배타적인 사적 토지소유가 성립되어 있었고, ‘사업’은 이를 법인한 것이었으므로 ‘사업’ 이전과 이후의 토지소유제도의 내용이 크게 다르지 않았을 것이다 만일 변한 것이 있다면, 국유와 민유의 구별이 애매했던 제이중유토에 대한 토지소유권의 향방이 ‘사업’을 통해 비로소 확정되었다는 것인데, 이는 전체 토지에서 차지하는 비중이 그리 크지 않았다 따라서 ‘사업’의 역사적 의의를 토지소유제도의 변화로 설정하는 것은 문제가 있다고 비판하였다

이러한 비판의 근거에는 조선 후기의 사적 토지소유권을 지금과 유사한 배타적이고 독점

²³ 이 서술은 이영훈(1990; 1992)의 연구성과에 대한 직접적인 반박이지만 성공했다고 보기 어렵다. 최원규(1995)는 “국가가 실소유자를 양안에 등록하지 않더라도 향촌사회에서 사적 소유권은 명확하였으며 토지거래상의 문제도 그다지 제기되지 않았다”(p.206)고 주장하지만, 그것은 양안과 토지 소유자 확인이 무관하다는 증거는 될지언정, 양안이 등기부 역할을 한다는 증거는 될 수 없다.

적인 사적 소유권으로 간주할 수 있다는 생각이 깔려 있다. 그러나 양자는 사적 소유로부터 타인을 배제하는 능력에서 차이가 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 ‘절수(折收)’라는 행위로 표현되는 국가의 사적 소유권에 대한 침해(정확히 표현하면 수익권의 분점행위)가 제도화되어 있다는 점에서 근대적 토지소유와 차이가 있다.²⁴ 이러한 절수행위의 근거에는 ‘왕토사상’이 깔려있는바, 이 이데올로기는 광무양전 당시 ‘시주(時主)’라는 개념에 응축되어 표현되고 있었으며,²⁵ 실질적으로는 광무사검(光武査檢)에서는 사실상의 사적 토지소유를 침해하는 경우도 있었다.

이 점을 인정한다 하더라도 여전히 전체 토지에서 차지하는 비중이 작다는 비판은 유효할 수 있다. 그러나 어떤 역사적 사건을 평가하는 데 총량에서 차지하는 비율이 절대적인 기준이 될 수는 없다. 영국사에서 인클로저, 특히 목양인클로저에 대한 평가와 관련된 논의는 이 점에서 시사적이다. 사실 가장 유명한 인클로저는 1760년대 이후 나폴레옹전쟁 시기까지 의회의 승인 하에 이루어진 의회인클로저이지만 상징성과 파괴적인 효과 면에서는 16세기의 목양인클로저도 이에 못지 않았다.²⁶ 이와 같은 맥락에서 이영훈(1988)은 조선후기 국가적 토지소유를 평가하면서 “궁방전과 아문둔전은 비록 전 국토의 10퍼센트 남짓한 것이었지만, 그로부터 도출된 국가적 토지소유의 존속이란 명제는 나머지 90%의 민전에 대해서도 마찬가지로 정당”(p.569)하다는 것을 지적하고 있다.

물론 조선시대 토지제도의 성격 특히 국가의 토지 지배의 성격에 관한 논의가 보다 정교해질 필요가 있음은 분명하고, 이런 점에서 “조선시대의 특수한 ‘구지배권(舊支配權)’의 실체가 무엇인지에 대한 보다 종합적이고 구체적인 설명이 수반되어야 한다는 장시원(1999)의 지적은 타당하다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 조선시대 토지소유의 중요한 특징인 ‘정치권력과 토지소유의 직접적인 결합’이라는 이데올로기가 적어도 광무시기까지는 관철되고 있었다는 사실이다. ‘사업’은 바로 이러한 ‘직접적인 결합’을 분쇄한 것이며, 그러한 의미에서 사유의 절대성을 확립한 것이다

²⁴ 절수(折收)란 토지의 수조권을 궁방이나 아문과 같은 기관에 양여하는 행위로 원래는 무주지(無主地)를 대상으로 하도록 하였지만 실제로는 기간지(既墾地)를 대상으로 이루어졌다.

²⁵ ‘시주(時主)’ 개념이 지니는 역사적 의의에 대해서는 이영훈(1997b)을 참조하라. 시주를 ‘일시적인 점유자’로 인정하는 이러한 이해방식에 대해서 ‘현재의 주인’이라는 뜻으로 이해해야 한다는 반론이 제기되었는데, 이에 대해서는 최원규(1999)를 보라.

²⁶ 목양인클로저를 통해 농민이 토지로부터 추방당하고 공동지이용권이 박탈됨으로써 농민의 중요한 생활기반이 무너지게 되었다. 그러나 목양인클로저가 이루어진 지역은 잉글랜드 전체로 보면 3% 미만이었던 것으로 추산되므로 그 역사적 의의에 대해 과소평가하는 주장이 제기되고 있다. 이에 대해 김종현(1987)은 “그것이 농업관계에 커다란 영향을 미쳤고 또한 새로운 농업조직의 형성의 기본적 계기가 되었”(p.202)으므로 비중만으로 그 의의를 과소평가해서는 안된다고 주장하고 있다.

서구 근대화 과정에서 보이는 ‘자의적인 조세수탈’이나 토지소유의 절대성을 침해하는 정치권력의 존재가 자본주의 발전에 부정적인 역할을 했음을 지적한 노스와 토마스(1973)의 논의는 이러한 점과 관련하여 매우 시사적이다. 스페인과 프랑스에서는 국왕이 권한을 강화하여 국지적 독점을 증진시키는 조세체계를 발전시킴으로써 결과적으로 생산적인 경제행위가 감소했다.²⁷ 반면 네덜란드에서는 상인과두제가, 영국에서는 의회가 권력을 잡음으로써 두 나라에서는 소유권체계가 발전하였고 시장의 불완전성을 제거하는 제도적 장치가 등장함으로써 자본주의가 발전할 수 있었다고 한다. ‘사업’에 의해서 성립된 토지소유제도는 지극히 ‘개인주의적인 소유권’²⁸으로서 국가의 침해로부터도 배타적으로 보호를 받을 수 있게 되었다는 점에서 이전 시기의 토지제도와 그 범주를 달리하는 것으로 볼 수 있다

IV. 맺음말: 토지조사사업의 식민지성에 대하여

이상 ‘사업’의 경과와 그 직접적인 성과, 그리고 사업을 둘러싼 몇 가지 쟁점을 검토하였다. ‘사업’ 과정에서 광범한 토지약탈이 존재하였다는 주장이 기반하고 있는 근거는 대부분 실증적으로 부정되었다. 반면 ‘사업’에 의한 근대적 토지소유제도의 확립이라는 주장은 여전히 쟁점을 내포하고 있다. 또 ‘사업’에 의해 확립된 토지소유제도가 근대적인 것이라 하더라도 그 제도 확립과정에서 ‘식민지성’이 반영되었음을 부정할 수 있는 것은 아니다. 장시원(1999)은 김홍식 등(1997)이 ‘사업’의 근대성을 강조하는 데 집착하여 그것이 갖는 식민지성에 관한 지적은 매우 인색하였다고 비판하였다. 이 비판은 어느 정도 정당한데, 그것은 김홍식(1997)의 문제의식이 ‘수탈론’ 비판에 초점을 두고 있기 때문이다.

그러나 ‘사업’이 일제가 조선을 식민통치하기 위해 시작한 작업이므로 ‘사업’을 ‘식민지 근대’(조석곤, 1998)라는 관점에서 파악할 필요가 있다. 이는 ‘수탈론’과 다른 맥락이지만 ‘사업’의 식민지성을 검토할 필요가 있다는 것이다. 그러나 기존 ‘사업’에 관한 연구에서는 이에 대한 논의가 이루어지지 않았으며 본고에서도 본격적으로 다루지 못하였다. 다만 이와

²⁷ 노스는 메스타(mestas)라 불리던 목양길드가 국왕으로부터 스페인 전역을 이동할 수 있는 특권을 부여 받음으로써 결과적으로 토지에 대한 효율적인 소유권의 발달은 수세기 동안 억압되었음을 지적하고 있다(North, 1981, pp.150-151). 또한 국가가 부과하거나 혹은 국가에 의해 보장된 독점, 높은 조세, 물수 등으로 교역과 상업이 감소하였다고 한다.

²⁸ 김상용(1995)은 이를 ‘근대적 자유토지소유권’이라고 부르고 있다. 그는 이것을 “봉건적인 부담부소유권(負擔附所有權)을 타파하고 이성적인 인간이 자유롭게 자기의 인격을 전개할 수 있는 재산적 기초로서 근대 자본주의 경제발전의 요체(365)라고 규정하고 있다.

관련한 몇 가지 논점을 제시함으로써 추후 연구의 출발점을 삼는 것으로 만족하고자 한다. ‘사업’이 내포한 식민지성은 무엇인가? 첫째, 소유권제도의 확립과정에서 일본의 민법체제가 도입됨으로써 조선 특유의 소유관계가 법적으로 인정되지 못한 측면이 있다. 대표적인 것이 종중재산과 같은 총유적 소유(總有的 所有)의 부정이다. 또한 조선후기 수취제도와 관련하여 각지에 자연발생적으로 형성된 공동소유지가 지방제도 개편과 함께 국유지로 흡수된 것도 무시할 수 없는 부분이다. 또 국유·민유의 구분이 모호한 토지에 대해서 일단 국유로 흡수한 후 분쟁을 기다려 단기간 내에 정리하고자 한 방식도 어찌보면 식민지적 특성의 반영일 수 있다.

둘째, 지세율 책정에서의 식민지성이다. 지세액의 증가가 실질적으로 농민 대중에게 지세 부담의 증가로 연결되었을 것이라는 주장은 실증적으로 믿기 어렵지만 장시원(1999)의 주장처럼 지세율이 낮다는 사실은 수탈론을 부정하는 근거로만 해석할 것이 아니라, “지주계급의 회유라는 정치적 고려”가 반영된 것이므로 오히려 ‘사업’의 식민지적 특징을 반영하는 논거로 생각할 수 있다. 일본에서 지세는 근대국가 형성에서 중요한 역할을 수행하였지만 조선에서는 그렇지 않았다는 것이 ‘식민지성’의 반영으로 해석할 수 있다는 것이다.

셋째, ‘사업’을 통해 토지유동성이 증가하였음에도 불구하고 그 효과가 토지자본이 비농업부문으로 이동하는 데 기여하기보다 식민지지주제의 강화라고 하는 기형적 형태의 생산관계를 정착시킨 점 또한 결과적으로 ‘식민지성’의 한 측면이었다. 식량수요의 급증은 농업생산성을 증대시키려는 유인으로 작용하였지만 그 과실은 생산자 농민에게보다는 지주와 유통업자에 귀속되었으며, 막대한 양의 미곡이 일본에 수출됨으로써 국내 소비자들 역시 생산성 증대의 효과를 충분히 누릴 수 없었다.

이것은 우리에게 흥미로운 질문을 제시한다 즉 근대적 제도가 수립되었다고 해서 생산관계가 그것에 부응해서 변하는 것은 아니라는 점이다. ‘사업’에 의해 소유제도는 근대적 형태를 갖추었지만, 농업에서의 지배적인 생산관계는 여전히 조선 후기 이래 발전한 소경영생산양식에 기초한 지주소작관계였다. 생산관계의 변화가 지연(!)된 것은 농산물의 가격조건이 상대적으로 유리하였기 때문이었다. 이러한 시장조건은 1930년을 전후하여 극적으로 변화하며(Gragert, 1994), 결국 식민지지주제의 생산기반을 악화시켜 나갔다.

토지에 관한 소유제도의 설정 혹은 변화가 토지를 둘러싼 생산관계를 어떻게 변모시킬 것인지를 본격적으로 탐구해야 하는 것은 이제 추후의 과제이다. ‘사업’이 생산관계의 변화를 촉발한 것이 아니라 농업을 둘러싼 ‘시장’ 조건이 그 변화를 촉발한 것이었다고 한다면 소유관계의 큰 변화를 초래한 ‘농지개혁’의 효과는 어떠했는가를 서로 비교하는 것 또한 흥미로운 과제가 될 것이다. 이에 관한 추후의 연구성과를 기대한다.

참 고 문 헌

- 『高等土地調査委員會事務報告書』.
- 『土地査定에 관한書類』.
- 朝鮮總督府, 『土地調査例規』(『예규』).
- 朝鮮總督府臨時土地調査局(1918), 『朝鮮土地調査事業報告書』.
- 김동노(1998), “식민지시대의 근대적 수탈과 수탈을 통한 근대화” 『창작과 비평』 99.
- 김상용(1995), 『토지소유권 법사상』, 민음사.
- 김양식(2000), 『근대 권력과 토지 - 역둔토 조사에서 불하까지 -』, 해남.
- 김종현(1987), 『경제사』, 경문사.
- 김홍식 외(1990), 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- _____ (1997), 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 朴秉濠(1974), 『韓國法制史攷』, 법문사.
- 裴英淳(1982), “日帝下 驛屯土拂下와 그 귀결,” 『영남대 社會科學研究』 2(2).
- _____ (1988), 『韓末 · 日帝初期의 土地調査와 地稅改正에 關한 研究』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- 사계절편집부(1983), 『한국근대경제사연구』, 사계절.
- 愼鏞廈(1982), 『朝鮮土地調査事業研究』, 지식산업사.
- _____ (1997), “‘식민지근대화론’ 재정립 시도에 대한 비판” 『창작과 비평』 98.
- 심희기(1992), 『한국법사연구』, 영남대학교 출판부.
- 안병직 편저(1989), 『近代朝鮮의 經濟構造』, 비봉출판사.
- 안병직(1997), “한국근현대사 연구의 새로운 패러다임” 『창작과 비평』, 98.
- 왕현중(1995), “대한제국기 量田 · 地契事業의 추진과정과 성격,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 윌러스틴, 성백용 역(1994), 『사회과학으로부터의 탈피』, 창작과 비평사.
- 유재건(1997), “식민지 · 근대와 세계사적 시야의 모색” 『창작과비평』 98.
- 이영호(1995), “光武量案의 기능과 성격,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이영훈(1988), 『조선후기사회경제사』, 한길사.
- _____ (1990), “光武量田에 있어서 <時主>과약의 실상,” 『대한제국기의 토지제도』, 민음사.
- _____ (1992), “光武量田에 있어서 ‘時主’과약의 실상(II),” 『省谷論叢』 23.
- _____ (1993), “토지조사사업의 수탈성 재검토” 『역사비평』 22호, 1993 가을.
- _____ (1997), “量案上의 主 規定과 主名 記載方式의 推移,” 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 이운상(1992), “‘광무개혁’ 연구의 현황과 과제,” 『역사와 현실』 8.
- 李鍾範(1992), “1910年 前後 地稅問題의 展開過程에 關한 研究,” 『역사연구』 2장간호.

- 李喆雨(1985), “日帝下の 近代的 土地所有權의 形成過程과 그 性格에 關한 研究,” 서울대학교 대학원 법학과 석사학위 논문.
- 張矢遠(1989), 『日帝下 大地主의 存在形態에 關한 研究』, 서울대 경제학과 박사학위 논문.
- _____ (1997), “서평: 조선토지조사사업의 연구” 『경제사학』 23.
- _____ (1999), “조선토지조사사업 연구의 새로운 지평” 『사회과학논평』 18.
- 田中愼一(1978), “朝鮮における土地調査事業の世界史的位 置,” 『社會科學研究』 30(2).
- 정연태(1999), “‘식민지근대화론’ 논쟁의 비판과 신근대사론의 모색” 『창작과비평』 103.
- 정태현(1997), “수탈론의 속류화 속에 사라진 식민지” 『창작과 비평』 97.
- 趙錫坤(1986), “朝鮮土地調査事業에 있어서 所有權調査過程에 關한 한 研究,” 『經濟史學』 10.
- _____ (1994), “토지조사사업과 식민지주제” 『한국사』 13, 한길사.
- _____ (1995a), 『朝鮮土地調査事業에 있어서의 近代的 土地所有制度와 地稅制度의 確立』, 서울대 경제학과 박사학위 논문.
- _____ (1995b), “서평: 대한제국의 토지조사사업” 『경제사학』 19.
- _____ (1997), “수탈론과 근대화론을 넘어서” 『창작과 비평』 96.
- _____ (1998), “식민지근대화론과 내재적 발전론 재검토” 『동향과 전망』 38.
- _____ (1999), “조선토지조사사업연구를 둘러싼 최근 쟁점에 대한 소론” 『사회과학논평』 18.
- 中村哲, 安秉直 譯(1991), 『世界資本主義와 移行의 理論 - 東아시아를 中心으로-』, 비봉출판사.
- 崔元奎(1994), 『韓末 日帝初期 土地調査와 土地法 研究』, 연세대 사학과 박사학위 논문.
- _____ (1995), “대한제국기 量田과 官契發給事業,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- _____ (1999), “한말·일제 초기의 토지조사사업 연구와 문제점” 『역사와 현실』 21.
- 최윤오·이세영(1995), “광무양안과 시주의 실상,” 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 한국역사연구회 토지대장반(1995), 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 宮嶋博史(1978), “朝鮮土地調査事業研究序說” 『アジア經濟』 19(9).
- _____ (1991), 『朝鮮土地調査事業史의 研究』, 東京大 東洋文化研究所.
- _____ (1994), “東アジアにおける近代的 墟址改革: 舊日本帝國支配地域を中心に,” 『東アジア資本主義의 形成』.
- 宮川澄(1978), 『日本における近代的所有權의 形成』, 御茶の水書房.
- 牧原憲夫(1982), “‘近代的土地所有’概念의 再檢討,” 『歷史學研究』 502.
- 早川保次(1922), 『不動産登記ノ沿革』.
- 和田一郎(1920), 『朝鮮土地及地稅制度調査報告書』.
- North, D. and R. Thomas(1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge Univ. Press
- North, D.(1981), *Structure and Change in Economic History*, W.W.Norton & Company
- Gragert, E.(1994), *Landownership Change in Korea under Japanese Colonial Rule: 1900-1935*, Univ. of Hawaii Press

일제하 지주·소작관계

소 순 열*

I. 머리말

일반적으로 지주·소작관계는 생산수단(=토지)의 소유자(=지주)와 직접생산자(=소작농민) 간의 생산관계이다. 이 생산관계의 본질이 무엇이나에 따라서 그 사회의 성격이 규명된다. 전체 인구의 80%가 농민이고, 농민의 70~80%가 소작농이었던 일제하의 지주·소작관계는 농업뿐만 아니라 전체 사회의 성격 더 나아가서는 해방 후 민족국가를 전망케 하는 화두(話頭)였다. 이 때문에 일제하 지주·소작관계 문제에 대해서는 일찍부터 다양한 논의가 계속되어 왔다. 그 논의 경향은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 지주·소작관계의 역사적 성격을 규명하고자 하는 경향이며, 다른 하나는 지주경영을 유형적으로 파악하고자 하는 경향이다.¹

이 두 가지 논의는 공통적으로 1930년대를 기점으로 하고 있지만 그 연원(淵源)은 사뭇 다르다. 전자는 1930년대의 일본자본주의 논쟁의 여파로 식민지하 농업문제의 해결이라는 실천적 과제에 입각하여 봉건파와 자본파간의 약간의 논쟁에서 출발되었으며 후자는 1930

* 전북대학교 농업경제학과 교수

¹ 일제하 지주·소작관계에 관한 연구사를 다루고 있는 연구문헌은 다음과 같다 ① 신용하(1966), “한국의 지주제도에 관한 연구일제하의 지주·소작제도에 대하여,” 서울대 경제연구소 『경제논집』 5(3); ② 櫻井浩(1972), “日本植民地下朝鮮農業の封建制論について,” 아시아경제연구소, 『아시아경제』 13(3); ③ 宮嶋博史(1982), “植民地下朝鮮人大地主の存在形態に關する試論,” 靑丘文庫, 『朝鮮史叢』 第5・6合併號; ④ 松本武祝(1986), “植民地地主制に關する最近の研究動向,” 日本農業史研究會, 『農業史研究會報』 18; ⑤ 장시원(1989), “일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구,” 서울대 박사학위논문. ①②는 토지소유의 성격론적 연구, ③~⑤는 지주경영의 유형론적 연구를 중심으로 정리하고 있다

년대 일본 국내에서 식민지(조선, 대만) 쌀의 유입으로 인한 미가의 하락 문제를 식민지조선의 지주제와의 관련으로 추구한 데에서 비롯되었기 때문이다

전자는 명확한 성과도 확인하지 못한 채 소멸된 1930년대 약간의 논쟁 이래 단편적인 논문이 발표되었으나 논쟁으로까지는 비화되지 못하였다. 그러다가 1980년대 중반 이후 민주화, 통일이라는 사회운동화와 연구자 자신의 논리적·실천적 전개라는 문제의식이 아울러 대두되면서 이에 대한 연구가 심화되기 시작하였다 즉 현 한국사회의 '전제로서 식민지사회'는 사회경제적으로 어떠한 사회구성체이었는데가에 대해 '식민지반봉건사회론'이 제출되면서 지주·소작관계의 성격 논쟁으로 일단 소생되었다.

한편 후자는 1960년대까지 '조선인 지주=정태적 지주, 일본인 지주=동태적 지주'라는 통설적 이해가 계승·발전되다가 1970년대 이후부터는 주체적인 내재적 발전론에 입각한 지주가의 개별사례 연구, 소작관행, 통계자료 등을 이용하여 '조선인 지주=정태적 지주'의 통념에 대한 비판적 검토를 주축으로 하면서 진전되고 있다²

이러한 흐름 속에서 이 글은 일제하 지주·소작관계에 대해서 다음과 같은 세 가지 문제를 보고자 한다. 첫째, 지주·소작관계의 본질적 성격에 관한 논의이다 토지소유관계의 본질은 농업생산관계에 의해 결정되는바 그 생산관계의 본질을 어떻게 규정하는가이다. 그동안 이 논의는 개시부터 그렇듯이 문제의 중요성에도 불구하고 이론적 범주에 머물러 실증적 작업에는 큰 진전이 없었다. 어떤 의미에서는 관념적이고 비생산적인 논의같이 보인다. 그러나 지주·소작관계의 본질을 이해하기 위해서는 농업생산관계의 핵심인 토지소유관계와 이에 기반을 둔 지대의 역사적 범주를 명확히 고찰하지 않으면 안 된다 더구나 주류적인 연구인 지주유형론과 괴리되어 가고 있는 현실의 연구 분위기에서 성격론과 유형론의 통일적인 파악이란 관점에서 앞으로 지주·소작관계 연구를 진행시킬 때 충분히 배려해야 된다고 생각한다. 이러한 점에서 지주·소작관계의 성격을 단지 연구사적으로 정리함으로써 침체된 연구 분위기를 회생시키고자 한다.

둘째, 지주·소작관계의 구조이다 종래 연구가 주로 기능적 지주유형론이 중심이 되어왔기 때문에 소작을 시야에 넣어 지역성을 해명하는 것은 드물다 또한 '내재적 발전론'이라는 시각을 너무 의식하여 조선인지주의 유형 분석에 치우쳐 지역적 특질에 대한 연구는 불충분하다. 당연한 이야기이지만 지주·소작관계는 지역에 따라 다르다. 지역의 자연적·지리적 조건, 생산력적 기초 등에 따라 지주·소작관계의 비중도 다르고 지주의 지배력도 다르다.

² 이에 대해서는 본서에 수록된 장시원의 "일제하 지주의 유형과 성격"을 참조할 것.

이런 점에서 지주·소작관계를 지역구조, 지배구조, 소작인의 존재형태라는 세 가지 관점에서 검토한다.

셋째, 지주·소작관계의 변화에 대해서 검토하는 것이다. 일제하 지주·소작관계는 기본적으로 토지조사사업을 통해 식민지 체제적으로 확립되고 해방 후 농지개혁에 의해 해체되었다. 그 간의 연구가 ‘조선인 지주=정태적 지주’를 극복하려는 형태로 전개되었기 때문에 개항기·식민지 초기에 있어서 지주제의 동태적 변화과정을 중심으로 진전되어 왔다. 그 결과 확실하게 ‘조선인 지주=정태적 지주’라는 개념은 극복되었지만 연구의 중심이 개항기·식민지 초기에 집중되어 있어 농지개혁의 전사(前史)로서 지주·소작관계를 어떻게 파악할 것인가에 대해서는 불충분하다. 따라서 지주·소작관계의 변화를 양적으로 살펴보고 소작관행의 내용변화를 파악하여 이러한 변화가 어디에서 기인한 것인지를 농정과 관련하여 살펴보고자 한다.

II. 지주·소작관계의 성격

1. 근대적인 생산관계

1930년대에 전개된 ‘자본파와 봉건파간의 논쟁’³이래 현재에 이르기까지 지주·소작관계의 본질적 성격 규명은 다음 <그림 1>에서와 같이 논의되어 왔다. 이를 보면 지주·소작관계의 본질규정에 대해서 자본주의로 보는 견해와 (반)봉건적으로 보는 견해라는 두 줄기의 흐름으로 이어져 내려 왔다. 전자의 입장으로 김준보와 홍성찬, 후자의 입장으로 안병직과 장시원의 견해에 대해서 검토해 보기로 하자.

해방 후 현재에 이르기까지 가장 선명한 논리를 전개해온 김준보 선생은 ‘지배조건=자본주의 생산기구와 피지배조건=소농생산양식’⁴이라는 농업문제의 새로운 인식구조를 제시하고 1930년대의 자본주의파와 봉건파의 농업이론이 산업자본의 낡은 이론이라고 비판한다. 먼저, 전통적 공식주의파(자본파)의 견해는 문제의 대상(영세농)에 대하여 있어야 할 전제적 지배조건을 본래의 자본주의(산업자본주의)에 두고 있다는 사실에 주목하지 않을 수

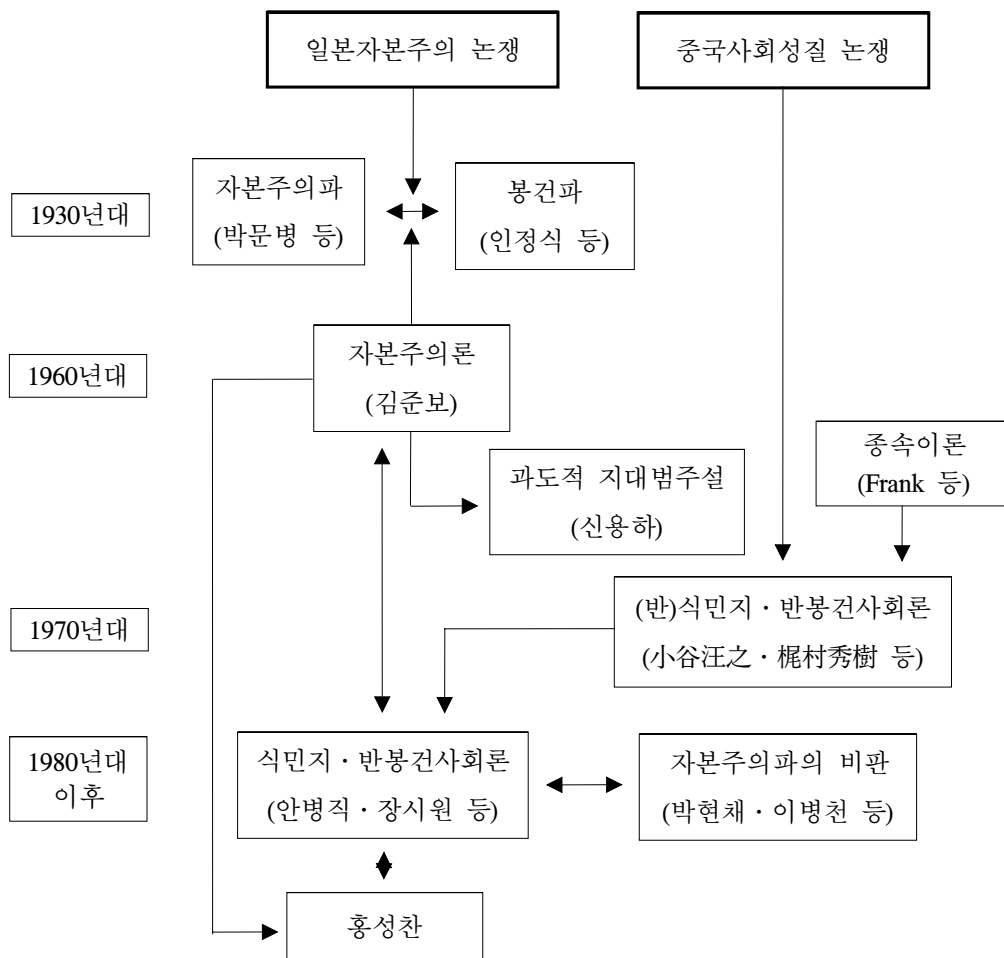
³ 이것에 관해서는 櫻井浩(1972) 참조.

⁴ 김준보(1978), “서장 농업문제와 농업경제학의 방법” 『농업경제학 서설』, 고려대학교 출판부 참조.

없다. 그럼으로써 그 결과는 이미 발전된 금융독점자본주의 하의 영세농이 아니라 단순한 산업자본주의 하에 존속한 그것을 물음에 그쳐 있다는 역사적 후진성을 발견하는 것이다 그리하여 철저한 공식주의는 우선 일제 하의 가혹한 식민지주의 지배 하의 영세농을 규정한다 하되 막연히 자유적 시장조건 하의 그것을 상정함에 그쳐 있음을 볼 수 있다 따라서 그 논리체계는 본래적(초기적) 자본주의의 공식적 진행론에 충실한 나머지 현실적 지배조건과 피지배조건 상호관계에 눈을 감았다는 비평을 면할 수 없는 관념적 인식의 소산일 뿐이라는 것이다(김준보, 1978, pp.300-301).

또한 봉건파에 대해서는“문제의 기저적 조건을 규정함에 있어서 외래적 금융자본주의의

그림 1. 지주·소작관계 성격 규정의 지적 계보



현실적 지배성을 정당히 파악하였다고 간단히 만족할 수 없다. 그가 비록 일제하 영세적 소작관계의 강제적 지배조건을 충분히 보았다 할지라도 그는 발달된 자본주의와 침체된 영세농의 상대적 위치를 형식적으로 추구함에 그쳤을 뿐 독점적 금융자본의 전체적 지배관계, 그로 인한 영세농의 사회경제적 변질관계를 충분히 인식하지 못한 점에 있어서 전자의 결함을 넘는 약점의 소유자이다”라고 하고 있다(김준보, 1978, pp.300-301).

따라서 김준보의 논리구성을 보면 조선농업은 일본제국주의의 영향 아래 그의 금융적 독점자본의 지배조건에 놓이게 되어 지주는 본래의 지대를 금융독점자본에 의해 이자의 형태로 직·간접으로 수취당하고 나머지 이윤(소작료-본래의 지대)을 소작농으로부터 수취하는 과정으로 변질한다. 이에 따라 지주는 산업자본가화되고, 소작농은 임금노동자화되어 그 필연적 결과로써 지대와 이윤의 분화, 지대의 이윤화 과정을 가져온다는 것이다 그리고 이러한 ‘지대와 이윤의 분화현상’이야말로 토지소유제의 본격적 근대화 근대적 지대 형성의 제1차적 조건으로 보고 있는 것이다.

마꾸어 말하면 토지소유의 근대화라는 문제를 일본 금융독점자본의 지배를 받는 피지배적 생산과정으로 파악하여 ‘지대와 이윤의 분화상태’ 즉 지대에 이윤적 분화 변질을 전제로 한 자본축적의 생산양식, 더 나아가서는 경제체제와의 관련에서 찾고 있는 것이다 이러한 토지소유의 근대화 과정을 지대론적 관점에서 요약하면 다음과 같다

- ① 개항 전 토지소유는 토지공유제의 명목 하에 조선 초기의 사전(私田)의 부분적 공인, 그 후 삼정문란과 더불어 토지의 사적 겸병이 사실상 보편화되지만 이는 오히려 토지의 봉건적 소유자인 수조권자에 대한 전부(佃夫)의 예속적 피지배성과 전자에 의한 후자의 수취가 강화되는, 봉건체제를 해체시키지 못한 봉건적 토지소유제이다
- ② 일본 군국주의에 의한 개항(1876) 이후 외국인 토지 점거에 의하여 지대와 이윤의 분리 토지소유의 근대화의 맹아적 표징이 나타난다 갑오농민전쟁(1894) 이후에는 외국자본의 토지겸병에 따라 토지제도의 근대적 충격을 가져오고 갑오경장(1894)의 지세금납화로 인하여 지대금납제에 대응한 봉건체제의 해이 근대적 토지제도로 근접한다 그 후 러일전쟁(1904. 5)을

⁵ 금융자본의 지배 하에 조선인 지주 또한 자본가화 과정을 겪는다고 다음과 같이 지적하고 있다 “그들은(조선인 지주를 말함) 일본인 대지주와 거의 마찬가지로 점차 자본가적 수익의 타산자로 있었으며, 그의 영리적 목표기준 또한 제1차적으로 산업의 투자수익율이었음이 시류의 일반적 동향이다. 그 밖에 한국인 중소지주 또는 영세지주의 입장 역시 그 영리성은 박약하다 하겠으나 봉건적 기생성으로부터 전기적 자본가로서의 변질과정을 밟았음이 분명하다 다만 그들이 농업자본가적 이윤율의 타산자인가, 또는 대부자본가적 이자율의 타산자인가, 그는 개별적·구체적으로 결정될 수밖에 없는 성질일 뿐이다(김준보, 1978, pp.309-310).”

계기로 일본인의 토지점령의 본격화와 더불어 봉건지대의 질적 동요, 지대 이외의 이윤의 근대적 범주나 이윤의 분리체계의 성숙화를 가져오나 여전히 봉건성은 존속한다 따라서 개항 이후 한일합방 이전까지의 토지소유는 봉건적 토지소유로부터 근대적 토지소유로의 서막에 해당하며, 이는 본질적으로 토지소유제의 근대화가 이루어지지 않는 과도적 토지소유제이다.

- ③ 일제하 토지조사사업(1910-18년)은 제도적으로 근대법적 토지소유의 확립을 가져와 지대의 이윤적 분화가 가능한 전제조건을 만든다. 3.1운동을 획기적 계기로 하여 일본제국주의 자본에 의한 본격적 식민지 개발은 지대와 이윤의 분리의식의 대등 지대의 이윤화 과정을 체계화시킨다. 이에 따라 지주의 산업자본가화, 소작농의 현저한 노동화라는 양극적 계급분화 대립을 가져온다. 그 후 1930년대의 대공황과 더불어 지대의 이윤화 운동은 독점자본에 의한 공황적 제부담의 농민에 대한 전가운동을 통하여 전면화 하였으며 농촌계급의 내면적 양극화 현상이 또한 심각하게 전개된다. 중일전쟁(1937)에 뒤따른 전시체제의 본격화는 일본 국권의 지대=이윤의 흡수운동을 강화시켜 소작농민뿐만 아니라 대지주도 포함된 농촌 전계급을 압박한다. 그리고 1945년 해방을 맞이한다.

이상과 같이 김준보 선생의 ‘자본주의론’은 한국자본주의의 생성과정을 일본제국주의와의 상호규정이라는 역사적 운동과정 속에서 파악하고 일제하 토지소유의 변질 또한 금융자본에 의한 자본제적 법칙의 관철을 통하여 근대적 자본제적 성격을 띤 것이라고 이해하고 있다. 이 점을 보다 실증적으로 구체화한 것이 홍성찬이다.

홍성찬은 지주경영의 사례연구(홍성찬, 1981; 1985; 1986)를 통하여 은행 = 금융자본의 지주 지배를 확인하였다. 지주는 단순한 소유주체가 아니라 소작농에 대한 모든 노동과정을 통제하고 소작지의 합리적·효율적 경영을 행하는 경영주체이며, 소작농민은 경영상의 자립성을 상실한 노동자라고 파악하고 있다.⁷ 그리고 이 과정은 “은행자본의 운동방향과 역량”에 의해 규정되어 “금융자본 지배하 농장주는 평균이윤의 법칙에 의해 규율되는 자본가의 지위에 실제로 전화했고, 농장 소작인은 단순 소작인이 아닌 성과급, 후불, 연금의 가족임금을 받는 계약노동자와 다름없는 존재로 기구적으로 변질”해 갔다고 이해하고 있는 것이다(홍성찬, 1989, p.109).

⁶ 과도적 토지소유제라는 용어는 김준보(1982, p.223)에서 인용한 것이지만 그 개념은 명확하게 정의되어 있지 않다. 그러나 그의 논리에서 구태여 지대론적 관점으로 개념규정을 한다면 과도적 토지소유제는 ‘전반적 생산관계는 아직도 봉건성이 지속되고 지대이외 이윤의 근대적 대두나 이윤의 분리체계가 나타나기는 하지만 전면화되지 않는 토지소유제’라고 이해된다.

⁷ 宮嶋博史(1984)도 “경영자로서의 성격을 상실해 가는 소작농은 생산수단으로부터 분리된 존재로서의 성격이 오히려 주된 것이 되어 간다”라고 한다.

2. (반)봉건적인 생산관계

1980년대에 들어서서 사회 전반에 걸친 민주화와 통일의식이 고양되면서 해방 후 한국사회구조의 성격규정 문제를 둘러싸고 이른바 ‘한국자본주의 논쟁’이 전개되었다.⁸ 이 논쟁은 자연 「해방전사(解放前史)로서의 식민지사회의 성격규정」이라는 문제의식으로 먼저 「식민지반봉건사회」론이 등장하게 되었다

이 ‘식민지반봉건사회’론은 1930년대의 ‘중국사회성질논쟁’에서 생겨나 일본인 학자 고다니 마사유키(小谷汪之)·가지무라 히데키(梶村秀樹)에 의해 이론화된 것이다 ‘식민지 반봉건사회’론은 안병직과 장시원 등에 의하여 적극적으로 수용되어 기존의 논의와 달리 식민지지주제 연구는 물론 식민지 조선의 사회구조 전반에 걸쳐 이론적 실증적으로 풍부한 연구기반을 제공하였다⁹

먼저 안병직 선생은 김준보 선생의 ‘자본주의’론의 인식구조를 다음과 같이 비판한다 그가 식민지사회에 설정한 금융독점자본주의(일본제국주의의 조선에서의 식민지 지배양식)이라는 논리는 그 기본특징을 생산에서의 독점의 성립에서 찾지 않고 유통과정에서의 독점적이윤에서 찾고 있으며 금융자본을 독점적 산업자본의 존재양식으로서 파악하지 않고 산업자본과 대립하는 것으로 파악하고 있다고 한다(안병직, 1986, p.234). 더 나아가 지주의 산업자본가화, 영세소농의 임노동자화, 지대의 이윤화라는 성격변화에 대해서도 다음과 같이 비판한다. 지주와 금융자본과의 관계(예를 들어 지주의 은행주식 소유, 은행으로부터의 대부 등)의 상정은 독점자본주의 단계에서 금융자본이 산업자본을 지배하는 것과 같이 금융자본이 농기업을 지배하는 것은 현실과 거리가 있고, 이에 대응되는 영세소농의 노동자화는 이론적 근거로 “영세소작농(안병직 선생은 보다 엄밀한 의미에서 영세소농이 아니라 영세소작농이라 한다)의 생산수단으로부터의 분리와 생활수준의 저위상을 들고 있으나 유력한

⁸ 이 논쟁의 시발은 박현채와 이대근의 논쟁『창작과 비평』57, 1985. 10)이다. 두 논문은 각각 “현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구(I)－한국자본주의의 성격을 둘러싼 종속이론 비판” “한국자본주의의 성격에 관하여－국가독점자본주의에 붙여”라는 주제로 앞의 책에 실려 있다.

⁹ ‘식민지반봉건사회론’은 1930년대 ‘중국사회성질논쟁’에서 연유하게 된 것으로 小谷汪之(1977)에 의해 하나의 사회구성체론으로 이론화되었고 더욱이 梶村秀樹(1981)는 아시아 주변부자본주의 사회구성체론과 결부시켜 사회구성체론으로서 이론적으로 심화시켰다 이러한 (반)식민지반봉건사회구성체론은 안병직(1975a)이 적극적으로 도입한 것이다. 그 후 안병직(1985), 장시원(1984; 1989a; 1990) 등에 의해 이론적·실증적으로 전개되고 있다. 그러나 한국 내에 (반)식민지반봉건사회구성체론은 박현채(1985), 산업연구회의 월례발표회(1985), 이병천(1987) 등의 비판을 받아 식민지반봉건사회구성체론을 방기(放棄)하고, 원래 중국의 반봉건사회론=과도적 사회론으로 회귀하는 경향이 있다. 여기서는 최근 발표 논문에 따른다.

근거로 내세우지 못하여 현실적인 임노동자라고 단정하지 못한다는 점, 그리고 지대 또한 그의 이론에 따르면 토지문제와 더불어 금융자본의 이자로 소멸해 버린다는 점 등을 지적한다(안병직, 1986, pp.234-239). 따라서 식민지체제의 붕괴 후 독점자본의 형성도 없고 미군정의 정치적 지배 하에 있었으나 제국주의의 직접적 지배도 없는 해방 직후의 한국경제 발전을 국가독점자본주의 단계로 규정하는 그의 규정은 매우 이해하기 어렵다는 점을 재삼 강조한다.

이와 같은 비판적 입장에서 안병직 선생은 이른바 ‘식민지반봉건사회’론을 전개한다. 그에 의하면 자본주의사회는 자본제라는 단일의 기초적 범주로 되어 있지만(반)식민지·반봉건사회구성체에서 기초적 범주는 (반)식민지제=정치적 범주(정치권력구조의 문제)와 반봉건제=지주제=경제적 범주의 두 가지로 요약된다. (반)식민지제는 제국주의의 후진 제지역에 대한 경제적·정치적 지배력으로서 상부구조의 범주¹⁰이며, 반봉건제는 하부구조(토대)로서 반봉건적 토지소유를 기초로 하는 농촌체관계로서 식민지에서의 지배적인 생산관계의 범주이다. 그리고 식민지사회에서는 상부구조로서의 (반)식민지제와 하부구조로서의 반봉건제는 식민지제가 제국주의의 총체적 이익만 대변하기 때문에 상호조응관계에 서지 않는다고 보고 있다.¹¹

이와 같은 식민지사회의 이분법적 인식¹² 가운데 우리가 관심을 두고자 하는 것은 하부구조(토대)로서 파악하고 있는 토지소유의 성격규정인 반봉건제의 개념이다. 여기에서 반봉건제란 “소수의 토지독점에 의한 소유의 집중과 고립분산적 소경영의 지배적 존재라는 봉건

¹⁰ 이 점에 대해서 高橋滿(1978)은 반식민지제를 단순히 상부구조로서만 파악할 경우, 제국주의 식민지 지배에서의 경제적 지배를 다양하게 분석할 수 없다고 비판한다. 안병직(1985)은 이를 지적하면서도 당분간이라는 단서를 달면서 고다니(小谷)의 견해에 따라 반식민지제를 상부구조로서만 파악하고 있다. 또한 장시원은 식민지사회의 상부구조는 ‘제국주의 규정성과 반봉건적 규정성을 동시에 받는 식민지 반봉건적 권력(장시원, 1989a)’이며, 문화(정치와 경제의 이데올로기로 반영)까지도 포함시키는 제국주의의 전반적 규정이라고 한다. 이 점이 안병직 선생의 상부구조로서 식민지권력이 자본주의적안병직, 1986, p.229)이라는 파악과 큰 차이점이다.

¹¹ 상·하부구조의 비조응관계 즉 괴리에 대해서 장시원(1989a)은 다음과 같이 말한다. “식민지사회에서의 상부구조는 그 사회의 경제구조에서 기본적, 절대적 지위를 차지하는 반봉건제 경제의 요구를 대변하는 일면의 조응성과 그보다는 제국주의 본국자본주의의 총체적 요구를 대변하는 측면이 더 우세하다는 일면의 비조응성을 동시에 갖는 특수한 상부구조로 이해할 수 있다(장시원, 1989a, p.294).” “하부구조에 있어서는 반봉건제 경제가 우세하지만 상부구조에 있어서는 반봉건제 경제의 요구를 대변하는 일면의 조응성도 있지만, 그보다는 제국주의 본국자본주의의 총체적 요구를 대변하는 측면이 더 우세한 일면의 비조응성도 보인다. 토대와 상부구조의 일정한 괴리현상이 역시 과도적 사회에만 특유하게 나타나는 것으로 이해될 수 있다(장시원, 1989a, p.298).”

¹² 식민지반봉건사회론의 이론적 비판은 1985년 산업사회연구회 월례발표회에서의 안병직·박현채 외의 토론(그 내용은 “식민지 반봉건사회론의 쟁점,” 『산업사회연구』 제1집) 등이다. 이 때 발표논문은 안병직(1986), 이병천(1987), 그리고 김영호(1989) 등이다.

제 생산양식¹³의 본질이 온존된 채 상품경제 속에 편입되어 그 형식이 변용된 구체적으로 반봉건적 지주·소작관계(장시원, 1989, p.292)”를 의미하고, 식민지사회에서의 반봉건제는 조선조 후기 및 개항기를 통한 상품화폐경제의 발전 속에서 어느 정도 반봉건 성질을 배태하고, 1910년대의 토지조사사업을 계기로 전면적으로 확립되어 간다는 것이다. 일제하의 지주제가 조선조의 구래의 지주제와 다른 점은 ① 지주·소작농민의 관계가 상품경제 관계에 의해 항상 매개되고 재생산되는 관계라는 점, ② 지주적 착취가 지주의 사적 권력에 의해서가 아니라 근대적 민법체계라는 국가공권에 의해 보장되었다는 점, ③ 전근대적인 중층적 소유관계에서 1인 1지주 원칙에 입각한 근대법적 소유권이 인정되고 이를 통하여 토지매매의 자유와 부동산 담보제도가 용인됨으로써 자본관계 형성의 제도적 장애가 제거되었다는 점 등으로 요약할 수 있는 것이다.¹⁴ 이러한 특질을 띠게 되는 것은 일제하 지주제가 일본제국주의 경제에 구조적으로 편성되었기 때문이라 한다. 즉 일제하 식민지지주제는 일본제국주의의 식민지 지배와의 상호규정관계 속에서 봉건적 생산양식의 본질이 온존된 채 근대적 상품경제의 발전, 근대법적 소유권 확립 등에 의해 재편된 반봉건적 지주제라고 규정하고 있는 것이다.

이 반봉건적 지주제는 식민지사회에서 어떠한 경제적 기능을 하는 것인가 첫째, 지주제와 자본주의와의 상호관계이다. 우선 지주제와 자본주의를 매개하고 연계시키는 구체적인 경제적 계기를 ① 노동력 유통, ② 자본 유통, ③ 생산물 영역에서 찾고, 노동력 유통의 측면을 제외하고는 양자의 구조적 관련성이 매우 미약하다.¹⁵ 둘째, 그 결과 식민지 반봉건사회에서 병존한 자본제 우클라드(제국주의의 자본경제, 예속자본주의의 경제, 민족자본주의의 경제), 봉건제 우클라드(반봉건제의 경제) 가운데 기본적으로 반봉건제가 우위를 점하고

¹³ 이 점은 물질적 재화의 생산과정에서의 생산력(내용)의 발전에 대한 파악없이 미요시 지요(三湖四郎)의 반봉건 토지소유의 개념을 ‘봉건적 생산양식의 본질이 온존(p.38)’이라고 이해하고 또한 이러한 본질이 ‘자본주의적 경제법주의 발전에 따라 그 양상에 있어서 여러 가지 측면에서 변형(p.132)’한다고 이해한 1980년의 논문(장시원, 1980)에서 잘 표현된다. 그러나 토지소유의 성격에 대해서 역사관통적인 노동과정(사용가치 시점)과 상품경제가 행해진다는 생산과정(가치 시점)이라는 두 가지 측면에서 규명할 필요가 있다고 생각한다.

¹⁴ 이 인용은 장시원(1989a, p.292)에 의한 것이나 본래의 글은 中村政則(1972, p.509)이다. 이 글의 인용에서 장시원은 특히 ③의 조건을 주목하여 식민지 전기간에 걸쳐 토지수익률이 산업이윤률보다 더 높은 조건에서 토지구입자금으로 사용하는 경향이 강하여 지주제 하의 지주경영 또는 소작농민경영은 자본주의적 농업경영으로의 발전적 전망을 갖지 못한다고 한다. 여기에서 말하는 산업이윤률은 아마 조선 식산은행의 『全朝畝田買賣價格及收益調』에서의 주식수익률(6~7%)을 근거로 한 것으로 생각된다. 그러나 東洋經濟新報社(1938)에 의하면 1934~1937년에 이윤률은 18~20%에 해당하여 동기간 전자의 자료에 의한 토지수익률 8~9%에 비해 월등히 높은 것이다.

¹⁵ 이와 달리 장시원(1984, p.22)은 “식민지에 있어서는 노동력 공급원으로서의 지주제 역할은 그만큼 더 소극적이 될 수밖에 없고……자본주의 우클라드가 필요로 하는 노동력은 제한되어”라고 하고 있다.

있으면서 자본제 우클라드도 어느 정도 형성 발전한다.¹⁶

이러한 경제구조에서 봉건제 우클라드가 우위를 점하나 자본제 우클라드도 어느 정도 형성·발전된 사회, 토대와 상부구조 사이에 일정한 괴리가 나타나는 사회야말로 과도기사회에 특유한 경제구조 즉 과도기사회라고 이해하고 있는 것이다.

이와 같이 ‘식민지 반봉건사회론’을 토대로 파악하고 있는 지주제는 기본적으로 식민지성과 상호규정 속에서 1910년대의 토지조사사업을 계기로 식민지 반봉건성을 체제적으로 확립하여, 식민지 전 기간에 걸쳐 시종일관 우위적 우클라드로 존속하는 과도기⁷의 지주·소작관계인 것이다.

Ⅲ. 지주·소작관계의 구조

1. 지주적 토지소유의 지역구조

지주·소작관계의 양적 지표인 조선의 소작지율과 자소작별 농가구성은『조선총독부 통계연보』¹⁷ 등에 의해 그 추이를 파악할 수 있다. 그러나 현재 각 도별 대지주 수와 소유면적을 파악할 수 있는 자료는 1930년, 1936년, 1942년 3개년의 자료뿐이다.¹⁸ 이 가운데 1930년 자료는 30정보 이상의 민족별, 경지소유규모별 지주 수와 지주의 경지소유 면적을 파악할 수 있다는 장점 때문에 자주 인용되고 있다.

지주제의 지대구분에 관해서는 대지주가 소유한 토지집중도를 지표로 하여 ‘대지주밀집지대,’ ‘대지주희소지대,’ ‘중간지대’의 세 가지 유형을 제시한 장시원의 간략한 분석이 있

¹⁶ 일반적으로 말해서 사회구성체에는 다양한 우클라드가 있으면서 지배적 우클라드가 기타 부차적(2차·3차 등) 우클라드를 종속해 간다. 그 좋은 예가 소상품생산 우클라드이다 따라서 우클라드론이 살아남기 위해서는 위의 다양한 우클라드 가운데 어떤 것이 조선 후기(특히 개항기)로부터의 유제인지, 또한 어떠한 것이 새롭게 발생되어 가는 맹아적 생산관계인지 더 나아가 어떠한 것이 종속되어 가고 해소되어 가는지 등을 밝히는 보다 엄밀한 분석이 필요하다고 생각된다.

¹⁷ 여기에서 과도기란 일반적으로 말하는 봉건적 토지소유에서 근대적 토지소유로의 이행기에 나타나는 과도기적 토지소유를 반드시 의미하지는 않는다고 볼 수 있다. 왜냐하면 “적어도 식민지 조선사회에 관한 자본주의 사회로의 발전전망을 갖지 않는 특수한 과도기로 이해할 수 있다(장시원, 1984, p.299)”라고 말한 바와 같이 비자본주의화로 갈 수도 있는 다른 출구를 마련해두고 있기 때문이다.

¹⁸ 1930년 통계: 白頭山人(1935), “統治二十五年朝鮮經濟問答,” 『改造』 11월, pp.246-247.

1936년 통계: 姬野實編(1940), 『朝鮮經濟圖表』, 朝鮮統計協會, p.167.

1942년 통계: 朝鮮銀行調查部(1948), 『朝鮮經濟年報』, pp.340-341.

다.¹⁹ 장시원이 행한 지대구분의 지표는 대지주 밀도에 한정되어 있어 지주제의 저변에 있는 영세지주와 중소지주의 존재를 포함하고 있지 않다. 여기에서는 또 다른 지표로서 소작지율을 고려함으로써 이 제한점을 조금이라도 해소할 수 있다

<그림 2>는 1930년의 소작지율과 소작지에서 점하는 경지 30정보 이상 대지주의 소유지 비중인 대지주의 집중도와의 관계를 나타낸 것이다. 조선의 평균적 소작지율 이상인 도는 전북, 경기, 충남, 황해, 충북, 경남, 평북이며 그 이하인 도는 평남, 경북, 전남, 강원, 함남, 함북이다. 전자는 주로 조선 남부 답작지대이며, 후자는 북부 전작지대이다. 또한 30정보 이상 대지주의 집중도를 보면 조선 평균 이상인 도는 전북, 전남, 경남, 충남, 경기, 황해이고 그 이하인 도는 평남, 강원, 평북, 경북, 충북, 함남, 함북으로서 지주제는 주로 남부 답작지대를 중심으로 발달했음을 알 수 있다.

소작지율과 대지주집중도의 양자간에는 명백한 상관관계를 볼 수 있는 것이 특징인데 이는 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉 소작지율이 높고 지주제의 전개가 대지주를 중심으로 발달된 ‘대지주집중형(I형),’ 소작지율이 평균 정도이고 지주제의 발달이 중소지주를 중심으로 한 ‘중소지주집중형(II형),’ 그리고 소작지율이 낮고 지주제가 후진적인 ‘지주희소형(III형)’이다. 이 3유형의 지주제의 발전서열은 I>II>III이다. 이들 각 유형에 속하는 지역은 다음과 같다.

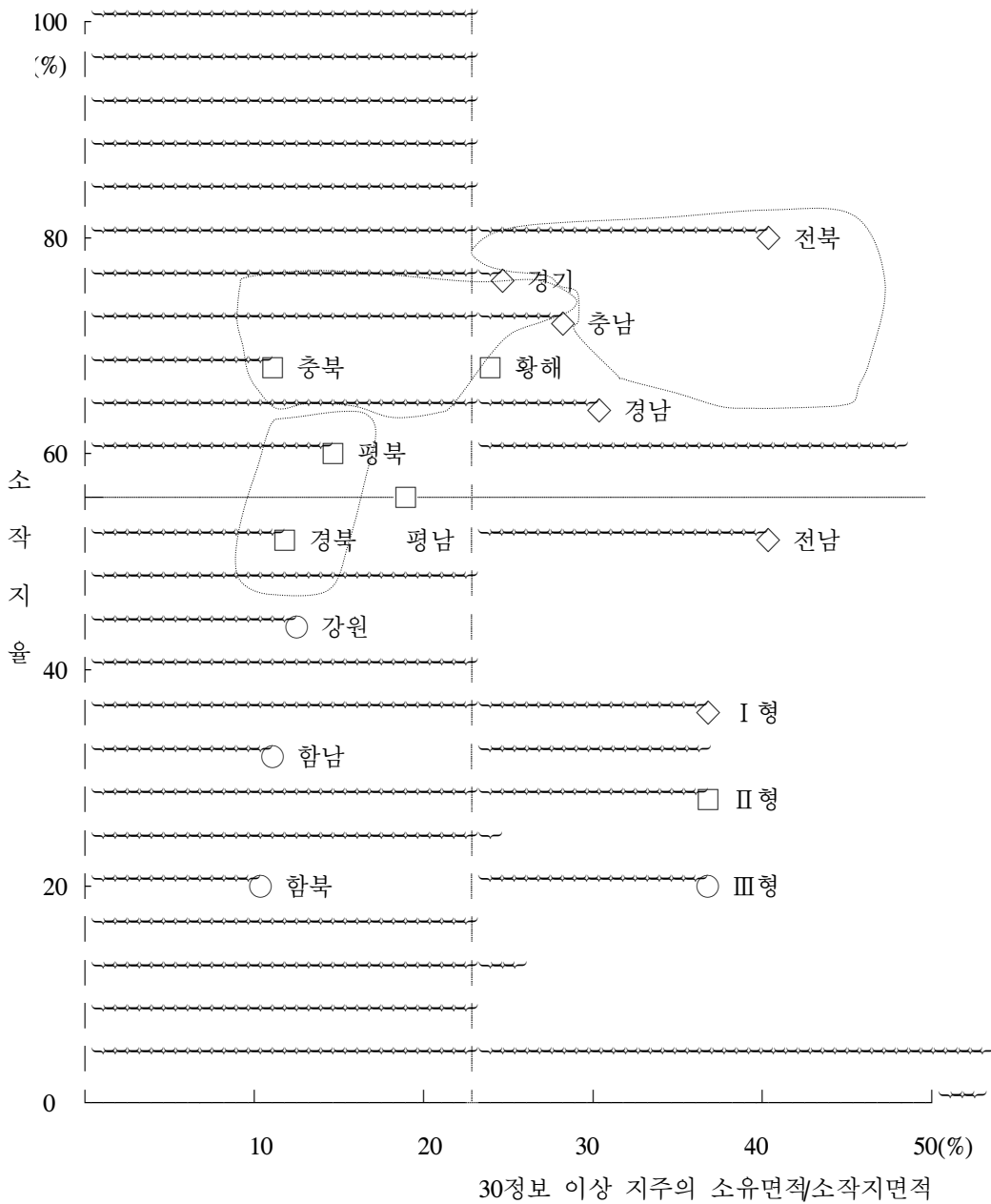
I형(대지주집중형): 전북, 전남, 경남, 충남, 경기

II형(중소지주집중형): 충북, 경북, 황해, 평남, 평북

III형(지주희소형): 강원, 함남, 함북

¹⁹ 장시원(1989b)은 대지주밀도(총경지면적/지주수)와 대지주의 소유경지 비중(지주소유면적/총경지면적)으로써 다음과 같이 지대구분을 하고 있다. 30정보 이상의 지주일 경우는 ① 대지주밀집지대(전북, 전남, 충남, 경남, 경기) ② 대지주희소지대(함북, 함남, 경북, 평북, 강원), 50정보 내지 100정보 이상 지주일 경우는 ① 대지주밀집지대(전북, 전남, 경남, 충남, 경기) ② 대지주희소지대(함남, 함북, 평북, 경북, 강원, 충북) ③ 중간지대(평남, 황해)이다. 그러나 이상의 유형구분은 30정보 이상 대지주의 밀도와 소유면적만을 지표로 삼기 때문에 중소지주의 집중도는 분석대상에서 제외되어 있으며 이는 생산력 구조와 농민층 구조와의 관련이 결여되어 있기 때문에 단순한 지대유형론에 머물고 있다. 본장에서는 대지주 밀도가 아닌 소작지율을 채용함으로써(어느 정도 중소지주의 집중도 파악 가능하다) 이 양적 지표와 생산력·농업경영과의 내적 연관성을 검토하는 것이다. 참고로 500정보 이상을 거대지주, 30~500정보 미만을 대지주, 5~30정보 미만을 중지주, 1~5정보 미만을 소지주, 1정보 미만을 영세지주로 규정하고 있다.

그림 2. 소작지율과 경지30정보 이상 지주의 경지소유면적 비율과의 상관(930)



자료: 朝鮮總督府(1932), 『昭和五年農業統計表』, p.2 및 白頭山人(1935), “治二十五年朝鮮經濟の問答,” 『改造』 11月, pp.246-247에서 작성.

다만 I형의 전남, II형의 충북, 황해는 예외의 경우로 각각 대지주, 중소지주의 밀도가 높기 때문에 I형, 혹은 II형에 속한다고 보아도 큰 무리가 없다. 경기와 평남에는 조선인 대지주가, 황해에는 일본인 대지주가 집중되어 있으며 전남·전북·경남·충남 4개도에는 조선인과 일본인 대지주의 양자가 집중되어 있다. 그런데 1930년 자료에서 보면 500정보 이상 조선인 대지주 42인 가운데 경기에 10인이 있어 조선인 대지주의 밀집지대이고 일본인 대지주 54인 가운데 전북에 19인, 전남에 13인이 있어 일본인 대지주 밀집지대의 특징을 동시에 갖고 있다.

이 세 가지 유형을 지주·소작관계(1930년 소작지비율), 농업생산력(1931-35년 미곡 단보당 생산량), 농가경영(1930년 자소작별 농가구성비, 1938년 경영규모별 농가구성비)과 관련하여 본 것이 다음의 <표 1>이다. 이에 의하면 일제하 지주·소작 관계에는 다음 3가지의 특징이 있다.

첫째, 지주·소작관계의 발달과 농업생산력의 향상은 밀접한 관련이 있어 고생산력지대는 거의 지주·소작관계의 발달이 높았던 지역에 속하고 있다. 즉 대지주와 중소지주집중형인 I형과 II형은 조선의 평균 이상의 미곡 단보당 생산량을 보이고 있으며(경기, 충남, 황해, 충북 제외), 지주·소작관계가 약한 III형은 예외 없이 미곡 단보당 생산량이 낮은 저생산력 지대에 속하고 있다. 이것은 식민지 농업기술이 지주·소작관계를 매개로 추진되었고 발전된 것을 의미한다.

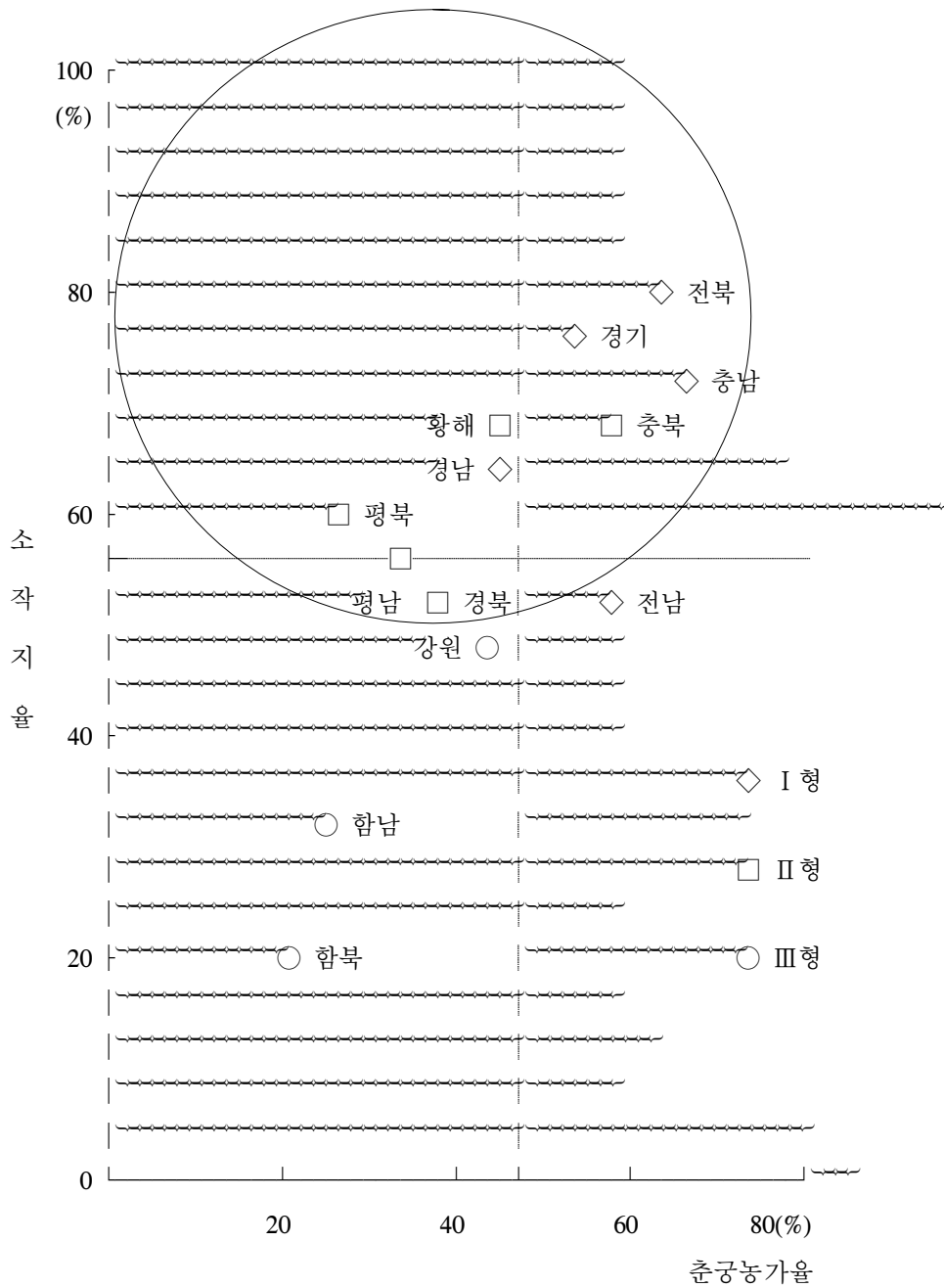
둘째, 지주·소작관계의 발달은 농가경영의 소작화와 경영규모의 영세화를 수반한다는 것이다. 지주·소작관계가 고도로 발전한 I형은 영세소작경영에 속하는 반면, 지주·소작관계가 약한 III형은 중농규모의 자작경영에 속하고 있다. 특히 III형의 함남과 함북은 3정보 이상인 대농경영이 전체 농가의 약 20%를 점하고 있어 지주·소작관계는 영세소작농가를

표 1. 지주·소작관계, 농업생산력, 농가경영의 관련(1930년대)

	지주·소작관계		농업생산력		농가경영	
I형 (대지주 집중형)	전북, 전남, 경남, 충남, 경기	강	강: 전북, 충남, 경남, 경기 중: 전남	중	고: 전북, 전남 중: 전남, 경기 저: 충남	영세소농 (소작多) 소: 전북(소작), 전남(소작), 충남(소작), 경기(소작) 중: 황해(소작)
II형 (중소지주 집중형)	충북, 경북, 평남, 평북, 황해	중	강: 충북, 황해 중: 경북, 평남, 평북	고	고: 경북, 평북 중: 평남, 황해 저: 충북	영세중농 (소작多) 소: 충북(소작), 경북(소작) 중: 황해, 평남(자소작) 평북(소작)
III형 (지주회 소형)	강원, 함남, 함북	약	약: 강원, 함남, 함북	저	중: 강원 저: 함남, 함북	중농 (자작多) 소: 강원(자소작) 중: 함남(자작), 함북(자작)

자료: 즐고(1992b), p.202.

그림 3. 소작지 비율과 춘궁농가 비율의 상관(930)



자료: <그림 2>의 자료 및 朝鮮總督府(1932), 『朝鮮ノ小作慣行(下卷)』, p.112.

중심으로 발전해 간다고 볼 수 있다.

셋째, 지주·소작관계는 영세소작경영을 통해 농업생산력의 증대를 가져오지만 한편으로는 농가의 궁핍화를 심화시킨다는 것이다 <그림 3>에서 보는 바와 같이 지주·소작관계가 가장 발달된 지대형인 I형은 춘궁농가율과 임노동 소작농가율이 조선의 평균 이상의 그룹에 대부분 위치하고 있다.

따라서 일제하 지주·소작관계는 대토지 소유의 압도적 우위와 영세소작경영의 압도적 열위라는 기본구조를 이루고, 이를 기반으로 하여 생산력의 발달과 고율소작료의 수취→농민의 궁핍화가 진행되어 가는 구조라고 규정할 수 있을 것이다

2. 지주의 소작농 지배 구조

지주의 소작농 지배에 대해서는 「소작계약증서」, 「소작규약」²⁰ 등의 분석²¹을 통해 주로 규명되어 왔다. 이들의 분석은 지주와 소작인의 계약관계가 ‘근대적 신분적 예속적 관계’라든가 ‘소작농의 임노동자화’라는 문제의식에서 출발했다 여기서는 1930년대경 이들 소작농의 지배구조를 생산 자본, 신분이라는 3가지 측면에서 보고자 한다.

첫째, 소작농에 대한 지주의 철저한 생산지배이다 생산지배는 중국적으로 생산물의 수량과 소작료의 질 문제로 귀착되기 때문에 지주의 초미의 관심대상이었다 소작증서를 보면 “지주가 소작인에 대하여 농산물 증수 또는 개량을 목적으로 종자 또는 비료의 사용방법 등을 제시할 때 이의 없이 실행할 것 조선총독부, 『朝鮮ノ小作慣行』 하권, 1932, p.251. 이하 『관행』으로 칭함)이라는 추상적인 규정으로부터 비료는 퇴비, 우분, 예초(刈草), 도당(稻糠) 등을 불문하고 백평당 얼마씩 뿌려야 한다는 등 품종 및 비료의 종류와 용량의 선택 결정은 물론 생산기술의 개선 등을 규정하였다 예를 들어 소작농은 퇴비 4짐씩(금비는 이에 준한다)을 최소한도 매년 음력 3월말 이내에 반드시 뿌린 뒤 검사를 맡을 것 『관행』, p.285), “소작인은 소작지 3분지 1 이상에 자운영을 재배하여 퇴비로 할 것 『관행』, pp.318-319)까지 경작과정에 대해 구체적으로 규정하여 모두 지주의 결정 지시에 따르지 않으면 안되었다. 이 때문에 생산과정에서 소작농민의 의사결정권은 크게 제약되었다

지주는 생산과정의 결과 얻어진 소작료의 품질 용중량, 포장에 대해서 더욱 엄격하게 규

²⁰ 「소작규약」은 「소작계약증서」보다 소작계약의 각 조항을 규제한 것으로 보다 소작농에 대해 일방적인 강제조항이 많다.

²¹ 대표적인 것으로는 久間健一(1943, pp.282-329); 淺田喬二(1968, pp.104-114) 및 장시원(1989b, pp.105-141)이 있다.

정하였다. 소작료는 대부분 타조(打租) 및 집조(執租)라는 일정비율로 결정되는 것이 많고, 보통 풍흉과 관계없이 일정량으로 정하는 정조(定租)에 의해 결정되는 것은 적었다. 소작료는 정조인 경우 대체로 평년 생산량의 5할이 보통이고 소작증서 가운데 소작료 산출표준을 정한 것은 드물다(『관행』, p.22). 그러나 수리조합이 있는 토지의 소작료는 보통 6할 정도이였으며 타조나 도조의 경우 소작료는 수확량의 1/2 정도였다.

물론 소작농은 자기의 입묘(立毛) 및 수확물을 자유롭게 처분하는 것이 금지되었다. 그리고 소작료는 지주가 정한 규격에 따라 품질 용량 및 중량 등의 엄격한 검사를 행하고 납부하게 되는데, 만일 이 규격에 합격하지 않으면 다시 검사하거나 추증료(追增料)가 추징되었다.

집조의 경우 지주가 검견(檢見) 일시를 정하고 소작인 또는 대리인이 입회한 가운데에서 입묘(立毛) 상태의 생산물에 대해 수확량을 예상하여 결정한다 만일 소작인의 이의가 있을 때는 지주 지정의 평예법(坪例法)에 의하여 결정하였다. 다만 이에 대한 이의 신청은 검견 장소에서 즉시 신청할 경우에만 한하였다(『관행』, p.55). 천재 기타 불가항력에 의해 수확량이 감소될 경우 감면할 수 있도록 하였으며, 이와 함께 현장에서 이의를 제기하여 평예법(坪例法)에 따라 소작료를 감면할 수 있도록 하였다.

두 번째는 전대자본(前貸資本)을 통한 지배이다. 지주는 소작농에 대해서 종자 비료, 농구, 농량자금, 경우(耕牛) 등을 전대자본으로서 소작농에게 제공하였다 예를 들어 “을(乙)이 농업경영 및 경작의 필요상 갑(甲)의 조력을 받은 영농자금, 비료대, 종자·농구대, 경우 사용료, 가옥건축자금 등의 차입금품은 수확물 중 을(乙) 소득에서 우선적으로 갑(甲)에게 변제할 의무를 갖는 것으로 하고(久間健一, 1943, p.314; 장시원, 1989b, p.129)” “경우, 농구, 식부 등의 자금은 저리로 대여하고 우(牛)는 4개년, 농구는 2개년의 연부로 하여 추수기에 벼 또는 현금으로 회수하는 것으로 한다. 단 자금차입의 경우는 제내(提內)에서 1정보 이상 소작하는 자를 보증인으로 하는 차용증서를 제출하는 것으로 한다(장시원, 1989b, p.129).”

이와 같은 자본의 대부분은 지주의 소작인 지배의 하나의 근거가 된다 지주는 이와 같은 전대자본을 회수하기 위하여 소작농에게 추수기에 소작료 납부와 함께 우선적으로 변제할 의무를 지게 하였다. 이에 따라 소작농은 전체 수확량에서 소작료를 공제하고 소작료와 동일규격의 현물로 납입하거나 지주가 시가를 표준으로 정한 금액을 내야 했다 만일 이를 어길 경우에는 소작계약의 해제사유가 된다

소작농은 소작료와 함께 전대자본을 반제하고 나면 그 나머지를 팔아 화폐로 바꾸어 조세공과 및 현금 지출에 충당하였다. 이런 유통과정의 지배를 히사마 겐이치(久間健一)는 다음과 같이 묘사하고 있다.

222 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

“해가 저물어 정월이 오고 봄이 올 때는 식량은 이미 바닥나 춘궁(春窮)이 비어 있는 위를 더욱 비게 한다. 이리하여 곧 지주에게 농량(農糧)을 꾸어와 먹기는 하지만 농경기(農耕期)가 되어도 종자는 고사하고 비료대도, 인부임도, 농구대도, 일체의 영농자금도 지주의 대여가 없다면 농사를 지을 수 없다. 이렇게 일체를 지주의 전대(前貸)에 의해 생산이 계속되는 것이다(久間健一, 1943, p.317).”

지주는 종자, 비료, 농구, 농량자금을 소작농에게 대부함으로써 채권자로서의 이식과 함께 유효한 지배수단으로 활용하였다. 식량대여 이자는 연 20~50%가 대부분이며, 종자대여 이자는 연 50%, 금비는 20~30%, 농구대여는 연 10~13%의 이자를 냈다. 경우(耕牛) 사용료는 한마지기 당 백미 5~6斗, 혹은 5~6원의 현금을 부담하였다(『관행』, pp.43-50).

마지막으로 지주의 소작농에 대한 신분지배의 강요이다 지주는 소작관계 조건 외에 일방적으로 「소작규정」에 삽입하여 소작농 지배를 강화하고 있었다. 소작농 지배의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다(『관행』~하권, pp.91-92).

- ① 배신행위를 할 때
- ② 을(乙)의 태만 기타 자유의지에 의해 불량하다고 인정할 때 혹은 갑(甲)의 지휘에 따르지 않을 때
- ③ 직접 또는 간접을 불문하고 본 계약에 대해 불온한 언동이 있거나 지주 및 소작인의 상호관계에 선량한 풍습을 파괴하는 언행을 할 때
- ④ 불온한 단체에 가입하여 회원이 될 때 또는 이 형식이 있을 때
- ⑤ 지주 관공서 농사단체 등의 장려에 대해 복종하지 않거나 방해하는 행위가 있을 때
- ⑥ 지주에 대해 불이익한 행동을 하거나 이를 뇌동(雷同)할 때
- ⑦ 농장의 업무를 직접 간접으로 방해 또는 방해하려 할 때
- ⑧ 소작인은 가족과 함께 농장지역 내 또는 농장과의 거리 5정(町) 이내 지역에 거주하여 전심 농사에 종사하여야 한다.

지주는 이처럼 「소작계약증서」, 「소작규정」 등의 문서계약을 통해 소작농에 대해 가혹한 중층적 지배를 해 왔다. 문서계약에 근거한 지주의 지배력은 지주마다 강도의 차이가 있지만, 전체 소작농가의 약 1/3에 대해 강제되었다. 그리고 지역적으로 주로 일본인 지주 집중 지대인 전북, 경남, 전남에서 많이 발휘되었다.²² 일본인 지주들은 그 지배력을 유지 강화하기 위해 농장의 ‘소작인 5인조합’, ‘홍농회’를 조직하여 특별한 지배조직을 만들기도 하였다

²² 전국의 소작관계 농가 가운데 67.3%는 구두계약을, 32.7%는 증서계약을 체결하였다(宮嶋博史, 1982, p.178).

(久間健一, 1943, pp.320-325).

조선인 지주의 경우 일본인 지주와는 달리 대부분 구두계약이 압도적으로 많았다. 구두계약은 구두약속뿐만 아니라 각서 정도의 문기(文記)도 포함된 것으로서 훨씬 더 중간관리자의 자의성이 개입될 소지가 있는 것이었다. 조선인 거대지주나 부재지주인 경우 소작농은 지주를 대신한 중간관리자의 직접적인 지배를 받았다. 1930년 중간관리인의 수는 33,195명으로서, 이들은 전체 소작지의 24.7%, 전체 소작인(자소작인 포함)의 38.3%를 담당하였다(『관행』, pp.625-626). 사음(舍音)은 소작료 징수, 소작료 보관, 소작료 매각, 소작료 증감, 조세공과의 대납, 소작권 이동(異動), 소작료 계약의 대리체결 등의 역할을 담당하였다. 사음은 본래적인 임무보다도 소작료의 부당한 부과, 금품 및 주식(酒食)의 증여, 무상노동 제공, 공조공과의 전가, 금품 및 농비(農費)의 고리대부 등을 강요하고 중간 착취자의 역할을 했다. 이 때문에 조선인 거대지주나 부재지주의 소작농은 지주의 대리인으로서 사음의 지배를 감내해야만 했다.

3. 소작경영의 존재형태

1938년 소작농은 <표 2>에서 보는 바와 같이 전체 농가의 52.7%를 차지하고 있다. 여기에 자소작농까지 합치면 소작에 관계된 농가는 전체 농가의 80%에 달하고 있다. 이 가운데 85%는 조선인 지주, 나머지 15% 정도는 일본인 지주에게 토지를 빌려 소작을 하였다.²³ 그리고 소작농은 보통 각기 다른 2인 이상의 지주에 소속되어 있으며, 최고 14인의 지주에 소속되어 있었다(조선총독부농림국, 1934, p.68).

표 2. 경지규모별 농가호수(1938)

단위: 천호, (%)

	자작	자소작	소작	합계
1정보 미만	277.8(51.1)	493.0(60.6)	1,044.2(69.1)	1,815.0(63.3)
1~2정보	114.9(21.1)	178.9(22.0)	271.7(18.0)	565.6(19.7)
2~3정보	86.9(16.0)	94.3(11.6)	131.6(8.7)	312.8(10.9)
3정보 이상	63.9(11.8)	48.1(5.9)	63.9(4.2)	175.9(6.1)
계	543.4(100.0)	814.4(100.0)	1,511.4(100.0)	2,869.3(100.0)

자료: 조선은행 조사부 편(1948), 『조선경제연보』, p.I-30.

²³ 1930년 전체 소작농가 2,093,106호 가운데 일본인에 소속된 조선인 소작농가는 320,294호로서 15.3%이었다(『관행』 하권, p.115).

224 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

<표 2>에서 소작농의 경지규모를 보면 전체 소작농가의 70% 정도가 1정보 미만으로 매우 영세한 규모를 경작하고 있다. 실제로 1933년 소작농가 1호당 소작면적은 1.04정보이며, 토지 집중이 심한 조선 남부 지역이 가장 작고 세분화 되어 갔다(인정식, 1937, p.100). 뿐만 아니라 소작농가의 대부분은 수지를 맞출 수 없는 상태에 놓여 있었다

1924년 조선총독부 재무이재과(財務理財課)가 금융조합에 의뢰하여 조사한 「농가수지조사」에 의하면 지주는 545원, 자작농은 87원, 자소작농은 25원의 수입이 있었지만 소작농은 궁농(궁핍하여 농가의 노역에 종사하여 겨우 생활을 유지하는 자)은 각각 11원, 4원의 수지 부족으로 나타난다(『관행』, p.38). 소작농과 궁농의 합계가 전 농가의 35% 정도였는데 이들은 모두 수지를 맞출 수 없는 상태에 있어서 조금도 생활상에 여유가 없었다

표 3. 소작관계 지표

	소작지비율	자소작농비율	소작농비율
1918	50.4	39.4	37.8
1920	50.8	37.4	39.8
1925	50.6	33.2	43.2
1930	55.1	31.0	46.5
1935	57.3	24.1	51.9
1940	58.2	23.3	53.1*

주: *는 1939년 자료임.
 자료: 조선총독부, 『조선총독부 통계연보』, 각 연도.

표 4. 소작농가의 호당 연간수지 상황(1936)

평안남도 김모씨의 경우(동척 평남 강서농장 소작자)		
	금 액	내 역
<농가개황> 가족 4인 토지 경지 2정보 부채 쟁기대 3원, 새끼짜는 기계 13원, 가옥 5원 6전(연부), 메밀 종자대 1원 80전, 비료대 11원 34전, 색조(色租) 곡식대 14원		
영농수입	504.00	벼 40석 가마니 100개 제조
부업	10.00	
수입계	514.00	
영농지출	313.68	소작료(50%) 252원, 가마니 원료 3원 50전, 비료·농기구대 48원 20전과 그 이하 9월 98전
조세공과	1.11	식료비 164원, 광열비 39원, 피복비 30원
가계지출	233.00	
지출계	547.79	
손익	△33.79	

자료: 印直植(1937), pp.102-103.

1936년 평남 강서농장의 소작농 500농가 가운데 가장 전형적인 김모씨의 농가수지 상황을 보면 <표 4>와 같다. 김모씨는 벼 40석을 수확하여 소작료 20석(50%)과 비료, 농기구대 및 그 이자 58원 18전(약 25%), 조세공과 1.11원을 지출하였다. 그래서 김모씨가 사용할 수 있는 자금은 가마니 100개를 짠 부수입 10원과 영농수입 잔액 252원을 합한 262원이다. 여기에서 식료비 164원, 광열비 39원, 피복비 30원을 지출하고 나면 김모씨의 농가는 33.79원이 적자이다.

다음에 고부수리조합 내 동척 소작농의 전반적인 생활상황을 <표 5>에서 보기로 하자. 소작농 강모씨는 동척 소작지 3.7정보를 10년 간 경작한 우량 소작농이다. 강모씨는 경우(耕牛) 1두와 탈곡기 2대를 갖고 머슴 1명을 고용하여 1년간 3.7정보를 경작하고 이모작까지 하여 벼 56석, 보리 13석, 그리고 소(牛)의 임대수입 30원을 합해 총 1,223원의 수입을 얻었다. 강모씨는 총수입보다 많은 1,285원 87전을 공제 당한다. 여기에는 소작료 60%, 종자 및 비료대 10-30%, 경우(耕牛) 연부상환금, 자본이자 등이 포함되어 있다. 그리고 가계대출 278

표 5. 소작농가의 호당 연간 수지 상황(1937)

전라북도 부안군 백산면 금판리 강모씨(고부수리조합 내 동척 소작지)		
<농가개황>		
가족 8인(남 5인, 여 3인, 남자 가운데 머슴 1인 포함)		
토지 담 3.7정보(10년간 경작, 그 위에 2모작으로서 0.7정보의 보리 재배)		
농구 가래1, 수차1, 탈곡기2(회전1, 센바1), 도급기2, 삽2, 쟁이4, 낫5, 호미4, 호크1, 지게4		
耕牛 1두(사료구입 없음)		
부채 비료대 386원 62전(농장으로부터 1할이자 364원 42전, 개인으로부터 연 3할 22원 20전), 차입금 210원(농장으로부터 130원 이자 30원), 금융조합으로부터 80원 이자 12원, 식량벼 7석		
	금 액	내 역
영농수입	1,193.00	원전 벼 85석(1석당 13원 50전, 매각 30석), 보리 13석(1석당 3원 50전, 매각 4석)
겸업수입		없음
기 타	30.00	牛貸債 30원
수 입 계	1,223.00	
영농지출	1,285.87	소작료 675원(벼 50석, 1석당 13원 50전), 종자대 14원 50전(단보당 5근반, 1근당 7전), 비료대 386원 62전, 고용노임 120원(임시노임 70원, 作男 50원), 購牛賦償還金 45원, 자본이자 42원, 농구갱신비 3원
조세공과	9.20	학교비 1원 50전, 戶稅 4원, 가옥세 60전, 농회비 30전, 가축세 80전, 국방비 2원
가계지출	278.00	식량벼 148원 50전(11석, 1석당 13원 50전), 시량보리 31원 50전(9석, 1석당 3원 50전), 의료비 20원, 고무신 4원 50전, 석유난로 8원 50전, 음식비 10원, 기회비 10원, 제례비 20원, 교육비 15원, 잡비 10원
기 타	1.70	금융조합저축 1원 70전
지 출 계	1,574.77	
손 익	△351.77	

자료: 줄고(1995), p.19.

원 등의 지출을 하고 나면 351원 77전이 적자이다. 가족 8인의 식량확보를 위해 지주로부터 식량 벼 7석을 차용하거나 보리 9석을 구입하지 않을 수 없었다.

1930년 조사에 의하면 소작농 총호수 224만 7천호(자소작 포함)의 75%가 부채농가였으며, 호당 평균부채액은 65원이었다(『관행』 하권, pp.145-146). 결국 소작농은 매년 수입이 부족하기 때문에 부채를 변제할 수 없을 뿐 아니라 오히려 늘어나기만 할 뿐이다

이상과 같은 상황에 대해 소작농가는 소작료를 감면하고 기타 구입품을 절약하여 지출을 감소시키거나 또는 부업 내지 농업 이외의 겸업에 종사하여 농가수입을 증대시킬 수밖에 없었다. 어떠한 방법을 택하든지 농가수지의 개선을 꾀할 수밖에 없는 것이다 그러나 지주측의 힘이 강대하고 또한 겸업기회가 적었던 당시 소작료 지출을 전제로 어떤 수단을 강구한다 해도 자립적 소작농의 형성은 곤란하였다. 즉 그 당시 소작료의 증압을 경감시키고 ‘과도노동과 과소소비’를 기축으로 하여 농가수지를 개선하는 것이 당시 소작농으로서는 최대의 경영과제였다.

IV. 지주 · 소작관계의 변화

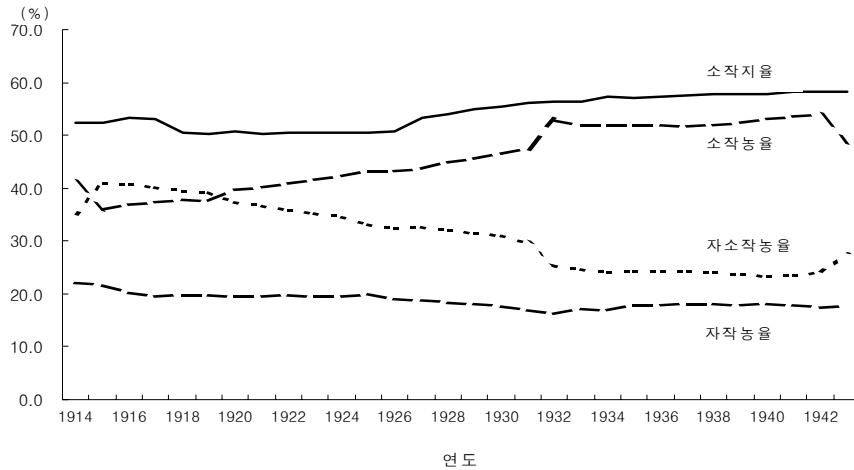
1. 지주 · 소작관계의 전개: 양적 추이

먼저 지주적 토지소유의 양적 추이를 파악하는 기본적인 지표인 농가구성비와 소작지율의 변화를 보면 <그림 4>와 같다. 이에 의하면 1914~1943년에 농가구성비의 변화는 대체적으로 자작, 자소작의 감소와 소작의 증가추세인 가운데 그 변화 정도에 따라 약간 다르게 추이하고 있다. 즉 1920년대 전반까지 자소작농이 감소하는 가운데 자작농은 아주 완만히 불규칙하게 증감하고 있다.

이 기간에 소작농은 역시 감소경향을 계속하고 있다 그러나 1920년대 후반부터 1930년대 전반까지는 결정적으로 자작·자소작의 감소와 소작농의 증가가 급속하게 이루어지고 있다. 이 시기는 일본으로 이출되는 조선의 쌀이 양적 질적으로 증대되는 가운데 농민이 결정적으로 몰락하게 되는 산미증식계획기에 해당된다. 이후 1930년대 중반부터 자작·자소작의 감소와 소작농의 증가는 둔화 정체하고 있다

다음에 소작지율의 변화를 보면 1920년대 전반까지의 변화는 거의 없다 「조선토지조사사업」이 끝날 때 소작지율이 50%로서 이미 지주·소작관계가 확립되었음을 나타낸다.

그림 4. 농가구성비와 소작지율의 변화(1914-1943)



자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 各年度; 朝鮮銀行調查部編(1948), 『朝鮮經濟年報』, pp.28-29; 大韓金融組合會調查部(1955), 『韓國農業年鑑』, p.91.

소작지율은 1920년대 중반부터 1930년대 초반까지 급속히 상승하다가 그 이후는 약간 상승하나 그 속도는 크게 둔화되었다. 1930년대 초반 이후 증가추세의 둔화 경향은 조선 북부지역의 소작지가 증가한 반면 지주·소작이 발달된 조선 남부지역의 소작지율은 오히려 정체내지 감소를 보였기 때문이다(소순열, 1992b, pp.192-193). 따라서 선진지역에서의 지주·소작관계는 적어도 1930년대 특히 후반에 들어 일정한 정체국면에 들어갔다고 할 수 있을 것이다

다음에 지주적 토지소유의 추이를 나타내는 양적 지표로서 중요한 것은 지주와 소작료의 동향이다.²⁴ 이 두 지표에 대해서는 계통적인 조사가 이루어져 있지 않다 그래서 기존의 연구성과를 검토할 수밖에 없다. 소유지 100정보 이상 지주 수는 1936년에 972명, 1942년 1,055명으로 늘었으나 같은 기간 그 소유지 면적은 322,382정보에서 321,477정보로 감소하여 지주당 평균 소유면적은 332정보에서 305정보로 감소했다(박섭, 1994, p.133). 이러한 지주적 토지소유는 전남 무안군 망성면과 충남 논산군 송산리의 두 사례지역에서도 확인된다 즉 식민지화 전부터 시작된 지주적 토지소유 확대의 움직임은 1930년대 어느 시점 이후 정체를 거쳐 축소 국면에 들어갔다는 것이다(宮嶋博史, 1993, pp.105-122). 소작료율은 1920년대 말이 가장 높았으며, 그 이후는 조금씩 하락하는 경향을 보였다.²⁵

²⁴ 지주의 동향에서 중요한 점은 그것이 소유면적별 지역별로 다르다는 것이다. 예를 들면 지주적 토지소유가 정체 내지 쇠퇴하기 시작하면 소유면적이 큰 대지주는 농업의 투자를 할 것이다 또한 지주제 선진지역에서는 소작료를 농업에 투자하는 지주가 많은 반면 후진지역에서는 역시 자작지화하는 지주가 많은 것이다.

이상의 점을 종합하면 일제하 지주·소작관계의 전(全) 생애적 파악이 가능하다. 즉 일제하 지주·소작관계는 1900년대 형성기를 거쳐 1910년대의 토지조사사업기에 토지소유관계의 재편성을 통해 확립되었으며, 1920년대 이후 산미증식계획기에 발달하다가 1930년대 중반에 정체국면을 맞게 되었다고 할 수 있을 것이다.²⁵

1930년대에 지주적 토지소유의 정체를 가져온 사회 경제적 요인에 대해서는 보다 실증적인 연구가 필요하지만 ① 소작쟁의의 격증 ② 소작관계 정책의 실시 ③ 공업화의 전개 등을 그 요인으로 들 수 있다. 이 요인은 각기 ① 소작농 ② 조선총독부 ③ 지주 요인으로서, ①, ②는 농업 내부요인, ③은 농업 외부의 요인으로 나눌 수 있다. 다음은 이 가운데 ②의 관점에서 일제하 농정이 지주·소작관계에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보기로 한다.

2. 농정의 전개와 지주·소작관계

1930년대의 소작관계 정책에 앞서 1910-20년대의 지주 옹호 정책이 지주·소작관계에 어떠한 변화를 가져왔는가를 먼저 보기로 한다. 여기에서는 1930년에 조선총독부가 전국에 걸쳐 조사한 자료(조선총독부, 1932)를 이용하여 1910년대와 비교하여 보기로 하자.

<표 6>에 의하면 소작관행에서 보는 지주·소작관계의 변화는 크게 3가지였다. 첫째 지주권이 강화되고 소작권이 점차 소멸했다는 것이다. 소작기간을 보면 1920년까지는 정하지 않는 것을 보통으로 하였으나, 1930년 경에는 정기, 부정기를 가릴 것 없이 1-5년(보통 1-3년)으로

²⁵ 여기서 사용한 원자료는 농림국이 조사한 미곡생산액 조사결과 조선식산은행의 소작료액 조사결과라는 이중(異種)계열의 조사치이다. 특히 소작료액은 조선식산은행이 농업금융상 필요해서 1928-43년까지 매년 지점과 금융조합을 통해 조사한 「全鮮畚田賣買價格及び收益調(1回-16回)」에서의 실수소작료(實收小作料)이다.

²⁶ 이에 대해서 아사다(淺田喬二, 1990)는 주로 대지주의 호수 및 소유면적 추이를 통해 전라북도 지주제의 특질 및 추진과정과 그것을 규정했던 정치적·경제적 요인을 검토하여 1930년대에 지주제는 확대하였다고 하고 있다. 1930년대 전북의 지주제는 조선 전체 지주제의 일반적 동향과 동일하게 지주의 민족적·계급적 이익을 위해 고율소작료 수취가 권력적·제도적인 보장에 의해 이루어진 1920년대에 이어 계속해서 강화되어 왔다는 것이다. 1930년대에 소작지율과 소작농 비율의 변화가 거의 없었는데도 불구하고 이것이 왜 확대 혹은 정체의 지표로 되었는가는 명확하지 않다. 지주제 전개의 양적 지표를 보면 1930년대 이후 그 이전과는 다르게 농가의 소작화와 소작지 및 지주 수의 증가는 약간 정체적이다. 그 양적 규정의 배후에 있는 지주·소작관계, 농정의 성격, 자본주의 전개와 지주경영의 관계 등의 질적 분석이 요구되지만 이 시기의 지주제는 복잡한 정치적·경제적 국면에 직면해 있기 때문에 사실상 확대하여 갔다고 말할 수는 없다. 또한 아사다(淺田)는 1930년대 전라북도 지주제의 진전을 가능하게 했던 정치적 요인으로 “일본제국주의의 조선내 지배권력이 지주적 토지소유의 본질을 저지하는 개혁을 전혀 실시하지 않았다는 것,” 경제적 요인으로 “지주 토지소유가 경제적 이익을 획득하기 위한 최대 조건인 고액고율의 소작료 수탈을 일본제국주의가 권력적이고 제도적으로 보장했던 것(p.34)”을 지적하고 있다. 그러나 그가 지적한 경제적 요인은 사실 내용으로 보면 정치적 요인이다.

단축되었다. 1910년 경에는 소작계약을 하는 경우 쉽사리 해약을 하지 않았으나『관행』(하권, 자료편, p.108) 1930년 경에는 1년 사이에 20%나 소작권이 이동하였다(『관행』(하권, 자료편, p.79). 계약을 할 경우 보통 춘경(春耕)으로부터 약 1개월 전에 통보하고 지주는 이미 투자된 소작지의 농사자금이나 소작인이 재배했던 수목에 대해서 보상하는 것이 관례였다(『관행』(장

표 6. 소작관행의 변화

	1910년경	1920년경	1930년경
① 소작 계약 방법	통상 구두계약, 지방에 따라서 각서형식의 문기(文記) 교부	좌동 근래 동양척식회사, 불이흥업주식회사 등은 성문(成文) 계약서 작성	· 구두계약: 73% · 문서계약: 23%
② 소작기간	정하지 않는 것이 보통	좌동	· 정기: 81%(1~5년) · 부정기: 19%(1~5년)
③ 소작료율	도지법: 평년작을 표준으로 수확의 1/3내지 1/4, 타작법: 50%	· 정조법: 평년작의 35~50% · 집조법: 예상수확의 30~60% · 타조법: 50%	· 정조: 40~51% · 타조: 45~60% · 집조: 50~55%
④ 소작료 지불방법	도지법, 타작법	정조법, 타조법, 집조법	· 정조: 32% · 타조: 52% · 집조: 16%
⑤ 소작료 지불수단	대부분 물납, 금납 희소	물납 원칙, 금납 예외	· 현물: 93% · 대금납(代金納): 3.8% · 금납: 2.3%
⑥ 소작농 부담	· 지세 및 종자대: 도지법은 소작인 부담, 타작법은 지주 부담 많음 · 토지개량: 가족노동력으로 수일간 할 정도는 소작인 부담, 타인 고용 또는 재료 구입시는 지주 부담	· 지세: 타조법의 경우 지주부담, 집조 및 정조는 소작인 부담 · 토지개량: 좌동	· 지세 및 제공과(諸公課): 서북 일부를 제외하고 소작인 부담 · 용수료 및 수리조합비: 용수료(수세)는 정조의 경우 소작농, 타조·집조인 경우 지주·소작인 공동 부담, 수리조합 내 조합비는 소작인 부담이 많음. · 종자 및 금비대: 소작지 과중용 종자는 정조의 경우 소작농 부담, 타조·집조의 경우 첫째는 지주 부담, 후에는 공동부담 · 금비대는 소작인 부담 · 농지개량비: 수선이 용이할 때 소작인 부담, 많이 들 때는 지주·소작인 공동부담
⑦ 소작계약 해약	상당한 사유가 있는 한 해약	좌동	· 소작료 대납 및 미납 소작권의 매매 또는 전매, 소작인의 태만으로 수확량 감소 또는 소작지의 황폐화, 소작료 조(粗)의 품질 불량, 소작지의 지형 지목의 무단변경

자료: 『관행(상·하)』, 1932.

권, p.606). 그러나 이러한 관례는 점점 없어지고 지주는 소작인의 권익을 보장하지 않는 경향으로 나타나기 시작했다. 뿐만 아니라 1910·20년대에는 상당한 사유가 있는 경우에 한하여 소작계약을 하였으나 여러 가지 구체적인 해약규정을 들어 소작권을 제약하였다

둘째, 소작농의 부담이 강화되어 갔다는 점이다 타작법은 큰 변화가 없으나 도조(정조)인 경우 소작료율은 1910년경 수확물의 1/3내지 1/4이 1920년경에 35-50%, 1930년경에는 40-51%로 상승되었다.²⁷ 토지개량에 대한 부담은 큰 변화가 없었으나 수리비(수리조합 내), 종자 및 금비에 대한 부담을 소작농이 하지 않으면 안 되었다

셋째는 지주의 농업생산 개입이라는 새로운 관행의 등장이다 1930년 경 지주는 소작농에게 종자 및 금비를 대여하여 농사개량을 꾀하고 만일 소작료의 품질이 불량하거나 소작인의 태만으로 수확량을 감소시킬 때 소작을 해약하는 조항을 두고 있다

이와 같이 1910-1930년 지주·소작관계는 지주경영과 소작농 수탈의 강화 방향으로 변하였다. 특히 농업생산에 대한 지주 개입이라는 새로운 소작관행의 등장으로 농업기술의 향상을 통한 소작농 수탈이 더욱 강화되었다

그 결과 식민지 조선에서는 지주와 소작인간의 모순이 더욱 확대·심화되었다.²⁸ 이에 대해 총독부는 공산주의 및 사회주의 운동과 결부되어 진전된 소작쟁의(넓은 의미로는 농민 운동)를 규제·탄압하는 한편, 경제공황의 심각화와 궁핍화되어 가는 소작농민의 생활안정과 향상을 위해 농민·농업대책을 세우기에 이르렀다 이 대책의 일환으로 입법·시행된 것이 「조선소작조정령(1933년)」과 「조선농지령(1934년)」이다. 이 양자는 소작쟁의를 진정시키기 위한 연장선상의 소작입법이다 전자는 소작조정제도를 규정하는 것이며, 후자는 전자의 실체법으로서 지주·소작관계를 직접 규정한 것이다. 이 소작관련 정책이 어떻게 지주·소작관계에 영향을 미쳤는가를 검토하자.

「조선농지령」의 내용은 전문 40조에 있지만 그 내용은 ① 소작기간의 확정(보통작물 3년, 영년작물 7년) ② 소작권의 안정 ③ 사슴 및 토지관리자의 취체 ④ 중간소작의 금지 ⑤ 감면제도의 실행 ⑥ 지주 단독의 검견(檢見) 금지 ⑦ 소작위원회 규정 등이다.

²⁷ 제령 동척농장의 경우 소작료율은 제1기(한말까지의 궁방시설), 제2기(통감부 설치 후 한말), 제3기(동척농장 시기)에 각각 1/3~1/4에서 40%~45%, 그리고 50%(실제로는 70-80%)로 상승하였다(김용섭, 1972).

²⁸ 산미증식계획기(1920-34년)의 미곡생산은 토지개량 농사개량의 진전에 의해서 1920-22년부터 1930-32년에 걸쳐서 1,713만석으로 증가(240만석 증가)한 데에 대해서 수출량은 동기간 295만석에서 725만석으로 증가(430만석 증가)하였다. 그 결과 조선인 1인당 미곡소비량은 1915-18년의 평균 0.70석에서 1931-34년에 연평균 0.44석으로 감소하였다. 1920년에서 1930년에 걸쳐서 일본인 1인당 미곡소비량이 연평균 1.1석으로 변함이 없었다는 사실을 고려하면 산미증식계획은 조선의 식량문제 해결보다는 일본의 식량문제 해결이라는 측면에 더 큰 역할을 하였다(河合和男, 1986, pp.134-135, p.170).

표 7. 「농지령」 실시 이후 지주의 동향

1934년(A)	1937년(B)
① 불량 소작인의 도태정리 ② 소작료 증징계획 수립 및 실행 (각 지주 1할 5푼 내지 2할 5푼 증징 감행) ③ 소작인 업선 및 보증인 증가 ④ 위탁경작 폐지 ⑤ 소작계약 종료기간의 변경 ⑥ 맥작 기타 이작(裏作) 작부 금지 또는 제한 ⑦ 농경자금의 대출 경계 ⑧ 사음의 인선업증 권한축소 ⑨ 개인농장을 회사조직으로 전환 ⑩ 신탁회사에 신탁경영	① 소작인의 업선 및 소작인 통제의 강화 ② 소작인 분배의 시정, 불량소작인의 배제 ③ 소작료의 증액 요구 및 연대보증의 강요 ④ 정조계약의 보급실행 ⑤ 문서계약의 실행 및 농사개선의 서약 ⑥ 비료 및 농경자금 대부의 제한 ⑦ 이작(裏作)제한의 완화·장려 ⑧ 우량소작인의 보호 및 자작농지 창설에 협력 ⑨ 장려금품의 지급

주: 1) 全羅北道(年度不明), 『小作官會議諮問事項答申書』에서 작성.
 2) 1934년(A)은 「조선농지령」의 발령 연도, 1937년(B)은 소작계약기간 만료기에 해당한다

일반적으로 지주·소작관계는 현실적인 힘의 관계에 의해 나타나고 식민지체제 하 지주·소작관계 역시 현실적으로는 지주의 지배적 힘에 의해 결정되는 것이었다 따라서 우선 「조선농지령」 이후 지주의 동향에 대해서 전복의 예를 들어보자 <표 7>은 『소작관회의자문사항답신서』에 의한 것으로 1934년(조선농지령 발령 연도) 및 1937년(소작기간 만료 연도)에 지주가 채택한 영농방침을 나타낸 것이다 이 표는 「조선농지령」 이후 지주의 동향에 대해서 중요한 내용을 포함하고 있다

이 표에 의하면, 양년도에 주목할 점은 다음의 네가지이다. 첫째, 소작인 취체(取締)의 강화이다. 지주는 자의적으로 소작인을 업선하여 불량소작인을 도태하는 한편 우량소작인에 대해서는 통제(보증인의 증가, 비료 및 농경자금의 대출 경계, 농사개선의 서약 등)와 우대(소작인의 분배 시정, 장려금품의 지급)를 피하고 있다. 둘째, 사음의 권한을 축소시키고 있다.²⁹ 종래 사음이라 불리우던 중간착취자의 권한을 축소하여 사음의 횡포에 의해 발생하는 대(對) 지주 저항을 완화하는 수단으로 강구하고 있다.

셋째, 소작기간의 변경이 「조선농지령」에 의해 행하여지고 있다(아마 보통작물의 경우 법적으로 최단기간인 3년일 것이다). 종래 지주가 행해왔던 소작권 이동을 근간으로 한 소작료 인상에 일정한 제약을 가한 것이다

넷째, 소작료 증액을 요구하고 있다 이 점은 소작료 제한 등에 대해 직접적으로 규제를 가하지 않고, 분쟁이 일어난 경우 조정 또는 소작위원회의 판정만을 대상으로 해결하려고 하는 「조선농지령」의 결정적인 한계이다.³⁰ 즉, 「조선농지령」은 기본적으로 지주·소작관계의

²⁹ 사음에 대해서는 全羅北道內務課(1933), 『小作慣行調査書』, pp.185-220 참조.

³⁰ 朝鮮總督府農林局(1938), 『朝鮮農地關係例規集』, p.132에 의하면 “소작료액을 결정하거나 그 제한액을 규

해체를 하는 것이 아니고 그 테두리 내에서 일정한 개선을 꾀하는 데 불과하다는 것이다

그러면 지주의 대응책에서 양년도간 차이는 무엇인가 양년도의 대응책에는 공통성이 많지만 다음과 같은 상이점을 지적할 수 있다. 즉 (1) 소작인 통제가 강화되었다는 점(A의 ①③→B의 ①②③) (2) 우량소작인의 보호를 보다 더 행하였다는 점(B의 ⑦⑧⑨), 특히 이작(裏作)에 대한 제한이 완화되었다는 점(A의 ⑥→B의 ⑦)³¹ (3) 정조계약 및 문서계약이 보급 실행되었다는 점(B의 ④⑤) (4) 비료·농사자금의 대부가 제한되었다는 점(A의 ⑦→B의 ⑥)이다. 결국 1937년 지주의 대응책은 1934년과 비교하여 소작인에 대한 통제와 보호를 보다 강화하였고, 이를 기반으로 생산력의 증대→소작료의 징수를 꾀하고 있다는 것이다. 이에 대해서는 다음의 관청보고에서도 잘 나타나 있다

“소작인을 선도하여 합리적 영농방법의 실행을 유도하고 소작료의 증산을 촉구하거나 혹은 어느 정도의 소작료를 증징하는 것이 현명한 것인가를 생각하여 그 방면에 뜻을 집중시키는 데 이르렀던 것이다(『小作官會議諮問事項答申書』).”

이상이 「조선농지령」 이후 지주의 동향이지만 그것이 현실의 지주·소작관계의 변화에 어떠한 영향을 준 것인가. 이에 대해서 『소작관회의자문사항답신서(전라북도, 연도불명)』를 인용하면 ① 소작권의 확립에 의한 이동 방지 ② 소작기간의 법정에 의한 영농안정 ③ 문서계약의 보급과 계약의 시정 ④ 수확이 일정한 것 또는 특별한 것을 제외한 정조제의 실행 ⑤ 구래의 두락(斗落)을 평수 또는 반별(反別)로 칭호 변경 ⑥ 흉작 또는 부작(不作)에 대한 소작료 감면의 시행 ⑦ 중간소작의 배제와 소작권 매매의 감소 ⑧ 공조공과의 지주 부담과 소작료 이외 부담의 배제 ⑨ 관리인의 폐해 감소 ⑩ 소작인의 애토심(愛土心) 환기와 농사개량의 실행이다. 관청자료인 관계로 자료에 일정한 한계가 있지만 「조선농지령」 이후 지주·소작관계는 비교적 단기간에 개선되었다.

<표 8>은 전북의 현물소작료 추이를 나타낸 것이다. 현재 필자가 알고 있는 한 소작료 동

정하는 것은 극히 곤란한 문제로 본령에서는 이 규정을 피하고 이 액에 관한 쟁의가 있을 경우에는 후술하는 부군도(府郡島) 소작위원회의 제정에 의해 간단하고 빠르게 해결한다라고만 기록하고 있다.

³¹ 그 동향에 대해서는 함평군수가 전라남도 산업부장에게 지주의 답리작 보리 파종의 금지에 대한 조치방법을 조회하고 있는 「小作條件ニ關スル件(1937년 10월 9일)」에 중요한 내용이 포함되어 있다. 이것에 의하면 지주가 ① 비옥도의 저하 ② 맥작보다 도작의 중요시 ③ 벼 적기재배의 실기에 의한 쌀수량의 감소때문에 답리작 보리의 파종을 금하고 있다고 보고하고 있다. 이에 대해서 전라남도 산업부장은 「裏作麥ノ栽培禁止ニ關スル件通牒(1937년 11월 19일)」으로 함평군수에게 지주의 이해 촉구, 소작인의 녹비재배(천수담의 일부)·재배방법을 개선하도록 명하고 있다.

표 8. 전북의 1단보당 현물소작료 추이(1928-1943)

단위: 석, %

	수확미(A)	소작료(B)	소작료율(B/A)	소작인 수취분(A-B)
1928-32년	1.011	0.625	61.8	0.386
1933-35년	1.069	0.634	59.3	0.435
1936-39년	1.196	0.674	56.3	0.522
1940-43년	1.562	0.694	44.4	0.868

- 주: 1) 朝鮮總督府(1929-41), 『農業統計表』와 朝鮮銀行調査部(1948), 『朝鮮經濟年報』에서 작성.
 2) 朝鮮殖産銀行(1928-43), 『全鮮畚田賣買價格及び收益調(1-16回)』에서 작성
 3) 1936년에 수확미는 생산고 조사방법의 변경에 의해 종래보다 25.8% 증가한 것이다.
 4) 소작미는 중등답 평균이지만 식산은행의 원자료가 비이기 때문에 현미환산율 50.3%로 산출한 것이다. 그 근거는 용량벼 1석=중량 100kg 정미환산율 78%(이은웅, 1986, p.321)를 곱하고 다시 중량 현미 1석=중량 155kg(농림부, 『농림통계연보』, 1952)으로 나눈 것이다.

향을 직접 파악한 자료는 존재하지 않는다. 그래서 이종계열(異種系列)의 자료를 이용하여 작성해 본 것이다. 이에 의하면 지주는 「조선농지령」 이후에도 생산력 수준에 대응하여 확실하게 소작료 징수를 실현하였다. 즉, 단보당 생산량이 계속 증대(1928-32년 1.011석, 1933-35년 1.069석, 1936-39년 1.196석)하면 단보당 소작료도 점차 증가했던 것이다(같은 기간 0.625석→0.634석→0.674석).

그러나 소작료율은 1930년대를 기준으로 저하경향으로 바뀌었고 소작인 취득은 증가경향으로 바뀌었다. 즉 1928-32년 49.0%에서 1933-35년 59.3%로 증가한 소작료율은 1936-39년에는 56.3%로 감소하였고, 동기간에 소작인 취득분은 단보당 0.386석에서 0.435석, 0.522석으로 증대한 것이다.³²

따라서 「조선농지령」에 의한 지주·소작관계의 변화가 확실한 지주적 토지소유의 후퇴와 축소를 가져오지 않고 그 테두리에서 개선을 꾀한 것이라 평가할 수 있는 것이다 즉 소작인 취득분의 증대라는 사실에서 나타나는 것처럼 “소작료 증가라는 형태로 지주가 독점하는 것(淺田喬二, 1990, p.28)”이 아니고 지주와 소작인 쌍방이 생산력의 상승에 의한 증수의 일부분을 각각 자기 것으로 취득하는 변화가 생기고 있는 것이다 「조선농지령」 실시 결과, 한편으로 지주는 소작권 이동을 근간으로 생산력 상승분의 대부분을 수취하는 조건을 이미 잃었음에도 불구하고 생산력 증대로 인한 소작료 증징을 여전히 실현할 수 있게 되었다 그

³² 그것은 동시대에 생산량이 증대하는 가운데 소작료의 절대액이 저하하고 있던 일본과는 상당히 다른 것이다. 즉 일본에서 이모작 중등답의 경우 1930-35년에서 1941-43년에 걸쳐 단보당 평년 쌀수량은 2.241석에서 2.256석으로 증대하고 있지만, 소작미는 1.116석에서 1.085석(소작료율은 50%→48%)으로 감소하고 있다(栗原百壽, 1978, p.47; 暉峻衆三, 1970, p.269).

리고, 다른 한편으로 소작농민은 소작권이 다소 안정된 것에 의해 생산력 상승분의 일부를 수취할 수 있게 되었던 것이다.

1910년대 이후 1930년대 초 지주경영의 강화와 소작농의 수탈은 지주·소작관계가 1930년대 중반에 이르러 어느 정도의 안정을 꾀하는 지주·소작관계로 변화한 것이다 이러한 변화는 지주적 토지소유가 정체 국면에 들어가게 되는 하나의 원인이었던 것이다

V. 맺음말

일제하 지주·소작관계는 「조선토지조사사업」에 의해 새롭게 개편되어 1920년대 산미증식계획에 의해 크게 확대되었다. 이 확대는 농업기술의 향상과 소작경영을 수반하여 영세화궁핍화를 더욱 심화하는 과정이었다. 지주는 소작농에 대해 생산과정 전대자본의 대부, 신분지배를 강화함으로써 생산력을 증대시켰다 그러나 겸업기회가 적었던 당시 소작농은 과다노동·과다소비를 기축으로 하여 농가수지를 개선하는 것이 최대의 과제이었다

요컨대, 일제하 지주·소작관계는 대토지 소유의 압도적 우위와 영세소작경영의 압도적 열위가 기본대항(=기본구조)으로 되어 있고, 이것을 기본축으로 ‘생산력의 발달→지주에 의한 고율 소작료의 수탈→농민의 빈궁화’가 가장 첨예하고 현저하게 진행되어가는 구조였다.

이러한 구조는 지주와 소작인간의 모순을 확대심화 시켰다 이에 대해 일제는 공산주의·사회주의 운동과 결부되어 진전되어 간 소작쟁의를 규제·탄압하는 한편, 궁핍화되어 가는 소작농의 생활안정을 위하여 「조선농지령」 등의 소작관련 정책을 세우기에 이르렀다 그 결과 지주·소작관계는 다소 개선되었다. 일제하 지주·소작관계는 1900년대 형성되기 시작하여 1910년대 토지조사사업에 의해 확립된 뒤 이후 확대되다가 1930년대 중반에 그 진행이 정체국면을 맞게 되는 것이다.

이상이 지주·소작관계의 전개에 대한 본 논문의 요약이지만 앞으로의 지주·소작관계 연구를 위해서 몇 가지 논점을 제기하고 싶다.

첫째, 1940년대 지주제(지주·소작관계)의 시기구분에 대해서이다 일반적인 구분에 의하면 식민지지주제는 토지조사사업기(1910-18년)를 통하여 토지소유권의 법인과 지주적 농정의 전개에 따라 1910년대에 체계적으로 확립되어 산미증식계획기(1920-34년)에 발달하였다는 것이다. 그러나 전시기의 지주제를 어떻게 파악하느냐 하는 문제에 대한 연구가 공백인 상태이다. 본고는 일본인 대지주 경영의 존재형태로 보아 후퇴기부재론(後退期不在論)을 제기하고 있다. 점차 전시통제가 강화되었던 이 시기 지주제의 역사적 위치 문제는 앞으로 다

방면의 실증적 연구를 축적함으로써 해명될 수 있는 중요한 논점이다. 특히 농지개혁의 전사(前史)로서 지주제를 분석할 때 조선인 대지주와 그 저변에 있는 중소지주의 존재형태와 소작농민의 동향에 대한 분석이 불가결하다.

둘째, 지주제와 자본주의와의 관련 문제이다. 주지하는 바와 같이 토지소유와 자본은 상호의존 혹은 상호보충의 관계이지만 다른 면에서는 상호대립의 관계에 놓여 있다. 그래서 이 상호의존과 상호대립의 두 측면 가운데 어느 쪽이 주도적인가는 자본주의 발전 정도에 따라 다르다.

식민지 조선의 경우 토지소유는 확실히 농의 자본투자보다 경제적으로 유리한 부문이었기 때문에 이들 관련분석에 대해서는 1930년대 조선의 공업화와 지주경영(주로 자본시장)의 관련뿐만 아니라 농민경영(주로 노동시장) 및 지주·소작관계(주로 상품시장)를 포함해서 분석할 필요가 있다. 이와 아울러 식민지 조선경제와 일본제국주의의 구조적 연관관계에 대한 파악도 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때 이에 근거한 지주제의 역사적 위치가 더욱 분명해 질 수 있다고 생각한다.

셋째, 농지개혁에 대한 전망이다. 식민지지주제는 농지개혁(1950년)에 의해 해체되지만 레닌의 ‘두 가지 길’로 논하자면, 해방 이후 남한의 농지개혁은 ‘지주적인 길,’ ‘농민적인 길’로 설정될 수 있다. 여기에서 주목되는 점은 조선인 지주의 존재형태이다. 최근 장시원의 실증적 연구(장시원, 1989)에 따르면 식민지시기 조선인 지주는 대부분 농외투자에 실패하고 일부가 부르주아 지주로서 나타나고 있지만 도중에 거의 그 성격을 상실하고 말았다고 지적하고 있다. 또한 본 분석의 결과에서도 보는 바와 같이 소작농민이 소상품생산자로 진전되기에는 한계가 있으며 더욱이 민족해방을 지향하였던 소작농민의 계급적 성장도 휴면화(休眠化)되고 있다.

어느 결과를 보아도 ‘지주적 진화,’ ‘농민적 진화’에 의해서 지주·소작관계가 내부에서 해체하는 조건은 성숙해 있지 않았다고 말할 수 있다. 따라서 농지개혁이 농민의 보수화를 의도한 미군정의 주도 하에 실시되지 않으면 안 되었던 것이다. 이 점은 해방 직후의 농민운동의 구조, 지주, 부르주아 계급, 그리고 미군정과의 관계를 구체적으로 검토할 필요가 있는 것이다.

참 고 문 헌

- 高承濟(1982), “植民地 隸農體制的 展開와 小作爭議의 社會經濟的 性格,” 『大韓民國 學術院 論文集』~
21.
- 김영호(1989), “한국의 자본주의 논쟁,” 이산 조기준박사 고회기념논문집간행위원회 『한국자본주의
성격논쟁』, 대왕사.
- 김용섭(1972), “한말·일제하의 지주제—사례2: 제령 동척농장에서의 지주경영의 변동” 『한국사연구』~
8.
- _____(1992), 『韓國近現代農業史研究』, 一朝閣.
- 김준보(1978), 『농업경제학 서설』, 고려대학교 출판부.
- _____(1982), 『한국자본주의사연구』, 일조각.
- 농림부(1952), 『농림통계연보』.
- 大韓金融組合會調查部(1955), 『韓國農業年鑑』.
- 박섭(1994), “식민지후기의 지주제,” 『경제사학』~18.
- 박현채(1985), “현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구” 『창작과 비평』~57.
- 산업사회연구회(1985), “식민지반봉건사회론의 쟁점,” 『산업사회연구』~제1집.
- 소순열(1990), “植民地(朝鮮)地主制論,” 전북대 『논문집』~32.
- _____(1992a), “戰時體制期植民地朝鮮における日本人地主の存在形態—熊本農場の事例分析—,” 『農業
史研究』~25.
- _____(1992b), “日帝下 地主制의 地帶構造,” 『농업정책연구』~19(1).
- _____(1995), “1930年代朝鮮における小作爭議と小作經營—熊本農場爭議を通して—,” 『アジア經濟』~
36(9).
- _____(1996), “1930年代の植民地(朝鮮)地主制の展開をめぐって,” 荒木幹雄編, 『近代農史論爭—經營·
社會·女性』, 文理閣.
- 신용하(1966), “한국의 지주제도에 관한 연구—일제하의 지주·소작제도에 대하여,” 서울대 경제연구
소 『경제논집』~5(3).
- 안병직(1975a), “한국근대 경제사회의 성격” 『3·1운동』, 춘추문고.
- _____(1975b), “植民地下朝鮮人 大地主의 研究 -1920年代를 중심으로-,” 『經濟論集』~14(3).
- _____(1985), “조선에 있어서 (반)식민지반봉건사회의 형성과 일본제국주의,” 한국사연구회, 『한국근
대사회와 제국주의』, 삼지원.

- _____ (1986), “제국주의와 식민지지주제- 김준보교수의 농업이론에 대한 비판을 중심으로,” 『경제사학』 10.
- 이병천(1987), “식민지반봉건사회론의 이론적 제문제” 『산업사회연구』 2집.
- 이은웅(1986), 『수도작』, 향문사.
- 장시원 외(1988), 『한국근대농촌사회와 농민운동』, 열음사.
- 張矢遠(1980), “植民地下 朝鮮의 半封建的 土地所有에 관한 研究,” 『經濟史學』 4.
- _____ (1983), “일제하 ‘경영지주’ 범주의 설정을 위한 문제제기” 한국방송통신대학 『논문집』 1.
- _____ (1984), “식민지반봉건사회론,” 이대근 외 편, 『한국자본주의론』, 까치.
- _____ (1985), “일제하 농민분해의 양상과 그 성격,” 『일제의 한국통치』, 정음사.
- _____ (1989a), “한국 근대사에 있어서 ‘식민지반봉건사회론’의 적용을 둘러싼 이론적 실증적 제문제” 『한국자본주의 성격논쟁』, 대왕사.
- _____ (1989b), “日帝下 大地主의 存在形態에 관한 研究,” 서울대 박사학위논문.
- _____ (1990), “식민지하 조선의 반봉건적 토지소유에 관한 연구,” 『경제사학』 4.
- 田剛秀(1984), “日帝下 水利組合事業이 地主制展開에 미친 영향,” 『經濟史學』 8.
- 全羅北道(年度不明), 『小作官會議諮問事項答申書』.
- 全羅北道內務課(1933), 『小作慣行調査書』.
- 朝鮮銀行調査部(1948), 『朝鮮經濟年報』.
- 崔元奎(1985), “韓末 日帝下의 農業經營에 관한 研究-海南尹氏家の 事例-,” 『韓國史研究』 50(51).
- 洪性讚(1986a), “韓末·日帝下의 地主制研究-寶城 李氏家の 地主經營事例,” 연세대 『東方學志』 53.
- _____ (1986b), “日帝下 企業家的 農場型地主制의 存在形態-同福 吳氏家の 同阜農場 經營構造 分析,” 『經濟史學』 10.
- _____ (1989), “일제하 기업가적 농장형 지주제의 역사적 성격” 『東方學志』 62.
- 高橋滿(1978), “近代アジア社會の性格規定,” 『歷史學研究』 459.
- 久間健一(1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂書店.
- 堀和生(1976), “日本帝國主義の朝鮮における 農業政策-1920年代植民地地主制の形成,” 『日本史研究』 171.
- _____ (1983), “植民地産業金融と經濟構造-朝鮮殖産銀行の分析を通じて-,” 『朝鮮史研究會論文集』 20.
- 宮嶋博史(1982), “植民地下朝鮮人大地主の存在形態に關する試論,” 『朝鮮史叢』 5·6, 青丘文庫.
- _____ (1984), “朝鮮史研究と所有論,” 東京都立大學 『人文學報』 167.
- _____ (1993), “朝鮮における植民地地主制の展開,” 『植民地化と産業化』, 岩波書店.

238 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

東洋經濟新報社(1938), 『株式會社年鑑』.

東畑精一・大川一司(1935), 『朝鮮米穀經濟論』, 日本學術振興會.

梶村秀樹(1981), 『發展途上經濟の研究』, 世界書院.

白頭山人(1935), “統治二十五年朝鮮經濟問答,” 『改造』~11月.

小谷汪之(1977), “半植民地・半封建社會構成論の概念規定,” 『歴史學研究』~440.

松本武祝(1986), “植民地地主制に關する最近の研究動向,” 日本農業史研究會, 『農業史研究會報』~18.

_____ (1987), “朝鮮全羅北道農業の構造變化—昭和恐慌期を中心に—,” 『日本史研究』~298.

_____ (1990), “1930年代朝鮮の農家經濟—農家經濟概況調査』分析を中心に—,” 中村哲ほか, 『朝鮮近代の經濟構造』, 日本評論社.

_____ (1991), “植民地朝鮮の農業政策と村落,” 『朝鮮史研究會論文集』~29.

安良城盛昭(1990), 『天皇制と地主制(下)』, 上高書房.

櫻井浩(1972), “日本植民地下朝鮮農業の封建制論について,” 『アジア經濟』~13(3), アジア經濟研究所.

栗原百壽(1978), 『現代日本農業論(栗原百壽 著作集 제VI卷)』, 校倉書房.

印貞植(1937), 『朝鮮の農業機構分析』, 白揚社.

朝鮮殖産銀行(1928-43), 『全鮮畚田賣買價格及び收益調(1回-16回)』.

朝鮮總督府(1932), 『朝鮮ノ小作慣行(上, 下)』.

_____ (1932), 『昭和五年農業統計表』.

朝鮮總督府農林局(1934), 『朝鮮ニ於ける小作ニ關スル參考事項摘要』.

_____ (1938), 『朝鮮農地關係例規集』.

中村政則(1972), “日本資本主義の諸段階と地主制,” 永原慶二外, 『日本地主制の構成と段階』, 東京大學出版會.

淺田喬二(1968), 『日本帝國主義と旧植民地地主制』, 御茶の水書房.

_____ (1989), 『増補 日本帝國主義と旧植民地地主制』, 龍溪書舍.

_____ (1990), “1930年代植民地(朝鮮)地主制の存在形態—全羅北道地主制の事例分析,” 『經濟學論集』~21(3), 駒澤大學.

河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.

暉峻衆三(1970), 『日本農業問題の展開(上)』, 東京大學出版會.

姫野實 編(1940), 『朝鮮經濟圖表』, 朝鮮統計協會.

일제하 지주의 유형과 성격

장 시 원*

I. 머리말

본고는 일제하 지주제의 성격을 반봉건제로 규정하는 통설의 입장에서 지주유형에 관한 기존의 논의를 종합적으로 재정리해 보려는 한 시론이다. 주지하듯이, 일제하의 지주제는 전자본제적 생산관계가 온존된 채 근대적 상품경제의 규정성을 받으면서 재편된 토지소유이다. 이러한 복합적 성격에 주목하여 일제하 지주제의 성격을 종래 기생지주제 또는 반봉건적 지주제로 규정함이 통설이었다. 필자도 대체로 이러한 견해에 따르고 있는 입장이다.

그러나 다른 한편으로 일제하의 지주제는 근대적 소유법 관계와 근대적 상품경제의 규정성을 받는 것이 사실이고, 이러한 측면에 주목하여 이를 근대적 지주제 기업가적 지주제 등으로 규정하는 견해도 있다. 예컨대 일제하의 지주는 근대적 상품경제의 발전이라는 외적 조건하에서 소작료 수취와 판매를 통해 지주수입을 극대화하고 소작료수취기구를 안정화시켜 나가는 움직임에 보인 바 있다. 이러한 농업 내부에서의 지주의 움직임과 관련하여 기존의 지주제 연구에서는 해방 이전에 이미 히사마 겐이찌(久間健一, 1943) 등에 의해 <조선인지주=정태적 지주 ; 일본인지주=동태적·기업가적 지주>라는 양분론으로 전개된 바 있으며, 이는 1970년대에 약간의 시각을 달리하면서도 안병태(1977) 등에 의해 계승되었다. 그리고 이러한 양분론을 극복하려는 시도로서 미야지마 히로사(宮嶋博史, 1982)는 조선인대지주

* 한국방송대학교 경제학과 교수

중에서도 재래형의 ‘경기형지주(京畿型地主)’ 이외에 새로운 유형의 ‘전북형지주(全北型地主)’가 존재하였음을 소작관행분석을 통하여 검증하고 있다. 나아가서 홍성찬(1986)은 ‘기업가적 농장형지주’가 존재하였음을 구체적인 지주경영문서 분석을 통하여 검출해 낸 바 있다.

그러나 ‘기업가적 지주’라든가 ‘전북형지주’라는 유형은 궁극적으로는 농업 내부에서 근대적 상품경제의 발전에 얼마나 적극적으로 대응하였느냐는 기준에 의해 검출된 것이며 반봉건적 지주제의 입장에서 본다면 이러한 구분은 기생지주라는 틀 안에서의 유형구분의 범위를 벗어나는 것은 아니다. 지주의 유형화는 이러한 차원을 뛰어넘어 지주제와 자본제 우클라드와의 구조적 관련성까지도 포함하는 보다 포괄적인 지표에 의해 이루어질 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 농업의 자본주의화 내지 사회 전체의 자본주의화를 전망한다는 전제 위에서 새로 제기된 것이 바로 ‘경영형지주’와 ‘부르주아지주’라는 유형이다. 졸고(1983)는 농업의 자본주의화를 전망해본다는 전제 위에서 지주 가운데서 부농경영적 요소를 검한 존재를 ‘경영형지주’라 부르고, 이에 대한 개념과 사례를 소개한 바 있다

나아가 일제하의 지주는 비농업부문에서의 자본주의의 발전이라는 사회전반적인 추세에 대응하여 소작농으로부터 수취한 소작료수입 등의 일부를 자본으로 전환하여 농외부문에 투자할 가능성을 갖고 있었다. 특히 1910년대의 토지조사사업을 통하여 일지일인주의(一地一人主義) 원칙에 입각한 근대법적 소유권이 인정되고 토지매매의 자유와 부동산담보제도가 확립됨으로써 대지주가 토지 및 소작미를 담보로 하여 막대한 금융지원을 받을 수 있게 되고, 또 이를 기초로 하여 유가증권에 투자하거나 또는 회사공장의 경영에 참여할 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다. 이러한 대지주에 의한 광범한 농외투자의 진행은 필연적으로 소작료수익보다는 농외투자수익이 더 큼으로 해서, 지주로서의 성격보다는 부르주아지주로서의 성격을 더 두드러지게 할 가능성을 내포하고 있었다. 졸고(1989)는 토지소유에 기초하는 소작료수익보다는 농외부문에의 투자를 통한 부르주아적 수익에 의존하는 정도가 더 큰 존재를 ‘부르주아지주’라 규정하고, 그 실태와 사례를 소개한 바 있다

이상과 같은 기존의 연구성과를 염두에 두고서 본고는 일제하 지주의 유형과 성격에 관한 기존의 논의를 크게 <조선인지주=정태적 지주>론, 조선인지주 2유형론, 경영형지주론, 부르주아지주론으로 대별하고, 일제하 지주제의 성격을 반봉건적 지주제로 규정하는 통설의 입장에서, 각 견해를 대표하는 연구성과를 순서대로 재검토하고 종합·정리해 보고자 한다.

II. <조선인지주=정태적 지주>론

1. 히사마(久間)의 견해

일제하의 지주제를 유형별로 고찰하려는 시도는 이미 식민지시대 당시에 도바다와 오가와(東畑精一·大川一司, 1935), 히사마 겐이찌(久間健一) 등에 의해 <조선인지주=정태적 지주 ; 일본인지주=동태적·기업가적 지주>라는 양분론으로 전개된 바 있다. 여기서 히사마의 견해를 중심으로 하여 이러한 논의를 검토해 보자

히사마는 1932년 2월에 발표한 「농업기구의 기저에 흐르는 것」이란 논문(久間健一, 1943, 제1장 수록)에서, 당시 조선농업의 전반적 양상을 “재래의 봉건적 농업 속에 외래의 자본제적인 흐름이 권력적으로 이식되어 재편성되어 가는 과정”으로 파악하고, 당시의 지주에는 ‘기업가적 지주’와 ‘봉건적 지주’의 두 유형이 존재함을 지적하고 있다. 여기서 ‘기업가적 지주’의 특징을 그는 다음과 같이 설명하고 있다.

“이제 여기에서 기업가적 지주의 농민지배를 생각해 보자 지주는 무엇보다도 먼저 소속 소작인에 대하여 극히 지주주의적인 정세엄중(精細嚴重)한 경작방법을 강제한다. 그들은 먼저 농민에 대하여 재배해야 할 품종을 지정한다 이 품종의 지정은 물론 판매시장에서의 유리성에 의해 결정된다. 여기에 농민의 생산과정에 대한 자본지배의 제보가 시작된다. 품종이 지정되면 일체의 재배기술은 끊임없이 질서 있게 명령되고 감시되며 그 틀에서 벗어날 것이 용납되지 않는다. 농민은 다만 노동자와 같이 유순하지 않으면 안 된다. 정해진 시기에 이식을 하고 정해진 때에 제초를 하며, 처방전대로 비료를 준다. 허락된 부분은 자본의 이익에 관계없는 극히 경미한 감시하거나 명령할 만한 것이 못되는 사소한 일에 한한다

시용할 비료의 종류나 용도도 사용할 농구도 모두 지주에 의해서 결정 배급되고 여기에 따르지 않는 자는 불량소작인의 낙인이 찍혀 방축(放逐)된다. ……

작물이 성숙기에 이르면 수확시기가 제한되고 지주는 단독으로 소작료를 결정 통고한다. 타 조제의 경우에는 벼베기와 탈곡에 일일이 감시인이 따른다 그리고 수납 때가 되면 소작인이 운반한 소작벼는 건조·조제·용량·중량·포장 등의 세부에 걸쳐서 엄중한 검사가 행해지고 거기에 합격한 것만이 수령된다. ……

그러나 지주가 수득하는 벼는 다만 소작료 벼만은 아니다. 소작료 벼의 납입고지서에는 이에 부수하여 여러 가지 전대자본의 청구가 행해진다. ……따라서 농민은 수확한 벼 전체의 7할 내

지 8할을 지주의 창고에 납입하지 않을 수 없게 된다(久間健一, 1943, pp.17-19).”

이에 비해 재래형의 봉건적 지주에 대해서는 “이조의 양반귀족을 연원적 주류로하는 토지소유자群”으로서의 조선인지주로 파악하고, 나아가서는 1939년 10월에 발표한 「朝鮮農業에서의 지주적 직태의 조정이라는 논문(久間健一, 1943, 제12장 수록)에서는 이를 명백히 정태적 지주라 규정하고 있다. 즉 기업가적 지주로서의 외래의 일본인 동태적 지주와 대비되는 의미에서, 구래의 조선인지주는 단순한 토지소유자에 불과한 정태적 지주라 규정하면서, 그 성격을 다음과 같이 설명하고 있다.

“이들은 연년세세 주어지는 소작료를 단지 소비할 뿐이고, 스스로 나아가서 농업개발의 동태적 변동을 창조하는 선구자로서가 아니라 단지 과거의 사태 그대로 정태적 경제세계에 칩거하는 자이다(久間健一, 1943, p.337)”

이상이 <조선인 지주=정태적 지주 ; 일본인 지주=동태적 지주>라는 양분론의 요점이다. 여기서 동태적 지주란 지주가 농사경영 전반에 대하여 직접 개입함으로써 생산 증대에 힘쓰는 지주를 말하며, 정태적 지주란 농사경영에 대하여 아무런 개입을 하지 않고 오로지 중간관리인을 통해 수취한 소작료 수입의 소비에만 관심을 갖는 지주를 지칭함을 알 수 있다. 이러한 동태적 지주와 정태적 지주의 구분은 당시의 기생지주 중에는 소작농을 생산 분배·유통 면에서 적극적으로 관리·통제한 지주와 그렇지 않은 지주가 있다는 점을 지적한 점에서 일정한 유용성이 있다고 생각된다.

그러나 이 견해는 당시의 조선인지주를 모두 정태적 지주인 것으로 기계적으로 파악하였다는 점, 동태적 지주의 성격을 자본제적 지주로 파악하였다는 두 가지 점에서 근본적인 한계를 갖고 있다.

2. 안병태의 견해

히시마의 양분론은 1970년대에 이르러 안병태의 새로운 문제의식에 의해 계승되었다. 그

¹ 일제하의 지주제에 관한 그의 연구논문으로는 “日本人地主の經濟的合理主義と經營方式”(1975.3 발표), “東洋拓植株式會社の土地收奪について”(1973.3 발표), “東洋拓植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”(1976.7 발표) 등이 있으며, 이상의 논문은 安秉珩(1977), 제6·7·8장에 수록되어 있다. 여기에서는 주로 세 번째 논문에 의거하여 그의 견해를 검토해 보기로 한다.

에 의하면, 동양척식회사(및 일본인기업지주)의 토지경영을 자본제적(및 권력적)인 것(즉 선진적인 것)으로 파악하고 재래 조선인지주의 토지경영을 봉건적인 것(즉 후진적인 것)으로 파악하는 히사마 등의 종래의 견해는 일면에서는 옳지만 그러나 그것은 자주적 내재적 발전을 검증하려고 하는 시각·논리와 충분히 접합되지 않은 기계적·비과학적 분석이라는 것이다. 그러한 경영방식의 차이를 야기한 내재적 원인은 일본인의 활동은 역사적으로 형성된 경제적 합리주의 원리에 입각해 있는 반면 조선인의 활동은 역사적으로 형성된 유교주의적 원리에 입각한 경직성과 그것을 극복하려고 한 개화운동이 정착되지 못한 채 다시 온존되었기 때문이라는 것이다.

그의 견해를 좀 더 상술해 보자. 먼저 동척의 토지경영방식에 대하여 ;

- (1) 동척 소유지에서의 지주소작관계의 가장 현저한 변화는 지주의 대리안 관리인으로서 상당한 실권을 쥐고 경제적 이익을 보장받은 중간개재자(예컨대 면장·임원·공전영수원·감관·사음 등)를 1909년 이후 아무런 실권도 없는 농감으로 바꾸고, 1921년 이후는 동척사원의 현지 주재로 바꾼 점이다. 이것은 조선인의 감정을 건드리지 않으면서 동척의 취득분을 최대한으로 하려는 아주 세심하고 점진적인 과정으로 이해된다.
- (2) 이 과정은 동시에 동척이 목표로 하는 경영방식에 소작농을 포섭하는 과정이고 경영합리화의 과정이었다. 예컨대 토지개량·관개개선 등을 통한 토지생산성 향상의 성과는 소작기간의 정기화, 정조법에서 집조법으로의 전환 등의 조치를 통하여 전면적으로 흡수하였다. 사실 소작료율은 1908년 25-33%에서 1918년 50%로, 1920년대는 다시 60%로 점증하였던 것이다.
- (3) 이에 비해 많은 투자를 필요로 하는 개간·간척에 의한 경영확대는 오히려 부차적 지위에 있었다.
- (4) 이상과 같은 제반 조치를 단지 권력적·자본제적 개발의 결과로서 볼 수는 없다. 분명히 여기에 관통하고 있는 것은 합리적 경영정신이고, 유연한 상황대응성이며 경제적 합리주의이다.

다음 재래 조선인지주의 경영방식에 대하여 ;

- (1) 의연히 유래지규를 존중하는 구래의 지주소작관계를 고수하는 경향이 강하고 동척의 경영방식의 영향은 오히려 미약하였다.
- (2) 사음제 등은 양적으로 확대되고 있다.
- (3) 조선인 지주경영에서의 소작쟁의는 ‘악질’지주, ‘악질’마름의 자의가 그 발생계기이다. 이것은 일본인지주 대 조선인소작농의 쟁의의 계기가 극단적인 합리성의 추구인 점과 대비된다.
- (4) 이상의 점은 조선인 지주경영에서는 구래의 유교주의 유교적 원리에 기초한 경직성이 뿌리깊이 온존되어 있음을 의미한다.

- (5) 그 원인은 1910년 이전에 전개된 개화운동이 정착되지 않은 채 다시 말하면 구래의 원리를 극복하지 못한 채로, 일본제국주의와 함께 전면적으로 침투하기 시작한 스트레이트한·경제적 합리주의·상황대응적 유연성에 거부반응을 보이고 저항한 결과이다
- (6) 그 결과 조선인 지주경영에서는 생산력도 서서히 발전하고 경영합리화도 아주 서서히 진전되고 있을 뿐이다.

이상에서 알 수 있듯이 안병태의 경우는 문제의식 자체가 한국사의 자주적 내재적 발전을 검증하려고 하는 시각에서 출발하고 있다는 점 그리고 조선인 지주경영에서도 생산력이 서서히 발전하고 경영합리화도 서서히 진전되고 있음을 인정하고 있다는 점에서는 히사마의 타율성론에 입각한 절대적 정채론과는 구분된다 그럼에도 그는 조선의 지주경영에는 유교주의적 원리에 기초한 경직성이 뿌리깊이 온존되어 있다고 주장하는 점에서는 결과적으로 히사마의 <조선인지주=정태적 지주>론의 차원을 크게 벗어나는 것은 아니라고 볼 수 있다. 이러한 그의 주장은 기본적으로는 한국의 갑신정변이 실패하고 일본의 메이지유신이 성공할 수 있었던 요인을 유교적 대의명분론과 경제적 합리주의의 차이에서 찾는 그의 연구방법론 자체에서 나온 것이며, 그 연장선상에서 이해할 수 있다. 이러한 그의 연구방법론은 한국이 식민지화한 내재적 주체적 요인을 강조한 나머지 당시의 국제적 조건의 차이라는 외재적 요인의 중요성을 간과하고 있다는 근본적인 문제점을 내포하고 있는 것이기도 하다 (梶村秀樹, 1976).

어쨌든, 이와 같은 방법론상의 결함으로 인하여 안병태는 결과적으로는 구래의 정채론적인 <조선인지주=정태적 지주>론의 차원을 크게 벗어나지 못한 채, 오히려 그것을 부동의 사실로 전제한 후 그 원인을 한국 전통사회의 내부구조 자체에서 찾는 방법론상의 오류를 재현하고 있는 것이다. 그러므로 그의 식민지지주제에 관한 연구에 대해서는 앞에서 히사마의 주장에 대하여 우리가 비판하였던 점이 그대로 적용될 수 있을 것이다 다만 그의 경우에는 조선조 후기사회에 상품화폐경제가 국가주도에 의해 어느 정도 발전하고 있음을 인정한다는 점에서 이를 무시한 히사마와 다를 뿐이다

나아가서 그의 결론은 부분적으로 실증적으로도 이미 부정되고 있다 예컨대 그는 일본인 대지주가 집중한 지역일수록 소작계약에서 증서계약의 비율이 높고 조선인대지주가 집중한 지역일수록 구두계약의 비율이 높다는 사실을 가지고 조선인지주가 유교적 원리에 기초한 구태의연한 경영방식을 강고히 잔존시키고 있는 사실의 한 근거로 삼고 있다 그러나 통계를 좀 더 엄밀히 검토해 보면, 그의 결론과는 반대로 유교적 원리가 전통적으로 강한 남부지방에서 오히려 증서계약의 비율이 높다는 것이 밝혀지고 있는 것이다

Ⅲ. 조선인지주 이 유형론

1. 미야지마 히로시의 ‘전북형지주’ 유형의 제기

미야지마 히로시(宮嶋博史, 1982)는 각 도별 소작관행의 특징을 분석하여 조선인대지주 중에서도 재래유형의 ‘경기형지주’와 대비되는 새로운 유형의 ‘전북형지주’가 존재하였음을 구명함으로써 종래의 양분론 극복을 시도하고 있다. 그의 주장을 요약해보면 다음과 같다.

- (1) 2차대전 전의 도바다와 히사마에 의해 주장되고 2차대전 후에는 안병태·임병윤에 의해 계승되어 거의 통설이 되다시피 한 <조선인지주=정태적 지주>론은 사실은 정태적 지주와 대비되는 동태적 지주의 독자적 경영형태를 밝힌 점에서 그 의의가 있는데 2차대전 후 연구에서는 이 점이 충분히 계승되지 않았다.
- (2) 이와는 달리 족제적전 전에도 이미 히사마와 야마다(山田龍雄)에 의해³ 조선인지주 이 유형론의 단초가 시도되고 있었다. 히사마는 봉건적 족제적(族制的) 의식이 농후한 재래형지주, 외래의 근대적 자본가적(기업가적) 지주라는 2유형 이외에 재래형지주에서 변질·전화된 신흥자본가적 지주라는 유형을 주장하였다. 야마다는 기업가적 지주·비료대적(肥料貸的) 지주란 소작지 이외에 비료·종자·농사자금·농량(農糧)을 대부하는 지주로 규정하였다. 그런데 이러한 신흥자본가적 지주, 비료대적 지주라는 개념의 적부 문제를 떠나서 전후에는 조선인지주 이 유형론 그 자체가 간과되고 있다.
- (3) 각 도별로 조선인대지주의 분포 상황과 소작관행을 통해서 본 경영의 성격을 구분해 보면 ‘전북형지주’의 특징은 다음과 같은 5가지로 제시될 수 있다. ① 대지주로서의 형성연대가 새롭고, 개항 이후의 경제변동과 토지조사사업 및 일본에 대한 미곡수출의 성행이라는 사태

² 예컨대 구두계약과 증서계약의 비율은 남부 7도에서는 58 : 42, 북부 6도에서는 86 : 14로 남부가 훨씬 높게 나타난다(宮嶋博史, 1982, pp.176-178). 한편 히사마의 <조선인지주=정태적 지주 ; 일본인지주=동태적 지주>론은 임병윤에 의해서도 거의 그대로 계승되고 있다(林炳潤, 1971, pp.235-247 참조). 다만 임병윤의 경우에는 정태적 지주이건 동태적 지주이건 토지조사사업을 계기로 하여 “토지소유형태에서 본다면……기형적이긴 하지만 일단 근대적 토지소유”에 기초하고 있다고 보는 점에서 다르다(같은 책, p.147). 그럼에도 히사마처럼 <정태적 지주=봉건적 지주 ; 동태적 지주=자본가적 지주>라는 기준에 의해 유형구분을 하는 것이 아니라, ① 상품경제에 대한 대응의 차이와 ② 상업적 농업의 전개과정에서 하는 역할의 차이라는 두 기준에 의해 유형구분을 하고 있는 점은 매우 시사적이었다(같은 책, p.234).

³ 久間健一(1937), “朝鮮に於ける小作問題の展開性—特に地主と農民の性格を中心として—”, 『農業と經濟』 7-6; 山田龍雄(1941), “全羅北道に於ける農業經營の諸相”, 『農業と經濟』 8-8. 그럼에도 久間の 경우는 삼분설보다는 이분설(=양분설)에 더 역점이 두어지고 있다고 본다. 宮嶋博史(1982), p.191의 주 6) 참조.

속에서 급속히 성장한 신흥지주이다 ② 소작계약은 엄격·상세한 조항을 삽입한 증서계약에 의하며, 이 계약사항에 기초하여 소작인의 경영에 대하여 적극적으로 개입한다 ③ 중간관리인과의 계약에서도 중간관리인의 권한을 엄격히 제한한 신식 문기에 의하며이로써 중간관리인의 통제를 피한다 ④ 지주가 돈을 빌리는 목적이 주로 생산적인 목적 즉 확대재생산(토지확대) 내지는 소작인지배의 강화(비료대부 등을 통한)를 위한 것이다 ⑤ 일부이기는 하지만 일본인을 본따 회사 조직의 농장 형태로 조직을 바꾸는 자도 있다

주지하듯이 미야지마는 토지조사사업에 관한 일련의 연구 그것이 종래 이해되어 왔듯이 구래의 특권적 양반지주의 온존이라는 성격보다는 오히려 조선조 후기 이래 상품화폐경제의 발전에 수반하여 성장해 온 새로운 형의 지주제의 발전에 가장 적합한 성격의 토지변혁임을 밝힐 바 있다. 그가 주장하는 ‘전북형지주’도 토지조사사업에 대한 이러한 연장선상에서 도출된 개념으로 파악될 수 있을 것이다(宮嶋博史, 1982, p.153).

그러면, 여기서 새롭게 제시된 ‘전북형지주’는 식민지사회에서 과연 어떠한 성격과 의미를 갖는 것일까. 이 점과 관련하여 구체적인 설명은 없다. 다만, 일본인농장지주를 ‘식민지형 반봉건적 기생지주제’로 규정한 아사다 교지(淺田喬二)의 견해를 비판하면서, “일본인 농장경영의 특징은 반봉건적 소작인지배라는 측면보다도 기업가적인 소작지배라는 측면이 강한 점에 있는 것이고, 그것에 반비례하여 소작인의 경영적 자립성이 상실되어 가는 것”(宮嶋博史, 1982, p.191의 주 4)에 있음을 강조하고 있는 점이 눈에 띈다. 구체적으로 그는 별고에서, 지주의 소작인에 대한 적극적인 개입·통제라는 사실과 관련하여, 전근대사회에서의 ‘전호(佃戶)’적 농민과 토지조사사업 이후의 소작인이 근본적으로 다른 것은 후자가 ‘경영자로서의 성격을 상실한 점’에 있다는 사실을 일층 명확하게 주장하고 있다. 즉 “조선조 시대를 통하여 성장해온 농민의 자기노동에 기초하는 소유가 근대지주제 하에서 결정적으로 부정되고 경영자로서의 성격을 상실”함으로써, “소작농은 생산수단에서 유리된 존재로서의 성격이 주된 것으로 되어간다”는 것이다(宮嶋博史, 1984, p.43). 이러한 ‘소작농의 경영자적 자립성의 상실’이라는 사실은 충분히 주의를 기울일 만한 중요한 지적이라고 생각된다.

여기서 미야지마는 식민지기의 지주제를 ‘근대적 지주제’, 소작농을 ‘사실상의 임노동자’로 파악하고 있음을 알 수 있다.⁴ 주지하듯이, 영국의 경우는 <삼분할제의 성립→차지권의 근대화→소유법의 근대화>라는 3단계를 거쳐 근대적 토지소유가 완성된 데 비해, 일제하의

⁴ 실제로 미야지마는 별고에서 “이윤 획득을 목적으로 하는 지주제”를 ‘근대지주제’로 규정하고, 식민지기 지주제의 연구는 ‘식민지지주제’라는 측면에서 뿐만 아니라 ‘근대지주제’라는 측면에서 동시에 분석할 필요가 있다는 문제제기를 한 바 있다(宮嶋博史, 1993).

조선의 경우는 거꾸로 외래 권력에 의해 근대적 민법체계가 먼저 이식·도입되었고, 생산관계면에서는 여전히 반(半)자급적 영세소농경영과 이에 기생하는 지주적 토지소유의 대항관계가 지배적 범주로 존재하였다. 여기서 생산관계의 변혁을 수반하지 않는 소유법 관계의 변화만으로 과연 근대적 토지소유라는 독자적 범주의 설정이 가능할 것인가 또 그러한 개념의 유용성은 무엇인가 라는 문제가 제기될 수 있다⁵ 그러나 다른 한편으로 일제하의 지주제는 ① 지주와 소작농민의 관계가 상품경제적 관계에 의해 항상 매개되고 재생산되는 관계라는 점, ② 지주적 착취가 근대적 민법체계에 의해 보장되었다는 점, ③ 전근대적 중층적 소유관계에서 일지일인주의 원칙에 입각한 근대법적 소유권이 인정되었다는 점 등에서 조선 후기의 지주제와도 분명히 구분된다 이러한 복합적 사실에 주목하여 이처럼 전자본제적 생산관계가 온존된 채 근대적 상품경제의 규정성을 받으면서 재편된 지주적 토지소유를 반봉건적 기생지주제로 규정함이 종래의 통설이었으며 필자도 대체로 이러한 견해에 따르고 있는 입장이다. 이러한 관점에서 본다면 ‘근대적 지주제’의 개념은 근대적 상품경제의 규정성을 일면적으로 강조한 견해가 아닌가 생각된다

나아가, 소작농을 ‘생산수단으로부터 분리된 존재’, 즉 ‘사실상의 임노동자’로 평가하는 견해에 대하여도 보다 엄밀한 이론적·실증적 문제제기가 가능하다 예컨대, 지주의 소작농에 대한 생산·분배·유통과정에서의 통제강화가 과연 ‘소작농의 경영자적 자립성의 상실’과 이에 따른 ‘소작농의 사실상의 임노동자화’를 초래하였는가? 일제하 회사·농장지주의 소작계약증서에는 생산과정에서 ① 종자선택 및 비료사용의 강제, ② 묘판·이앙·제초·수확·탈곡·조제 등의 경작과정에 대한 규제, ③ 소작지의 재임대·교환·지형변경·지목변경 금지 등의 강제가 포함되어 있었고, 분배 및 유통과정에서도 ① 응모(立毛) 및 수확물 처분에 관한 규제, ② 소작료 결정 및 감면에 관한 규제와 소작료의 품질·용량·포장에 관한 규제, ③ 차용자금의 우선적 반납, ④ 연대보증을 통한 총체적 지배 등이 명시된 경우가 많았다. 그러나 이러한 농민지배의 성격이 자본에 의한 노동의 형식적 포섭 단계에서 나타나는 바의 ‘자본가와 사실상의 임노동자의 관계’는 아니었다고 볼 수 있다. 그것은 첫째, 종자·비료·소작지관리 등에 필요한 비용의 전액 또는 절반을 소작인이 부담하였으며 지주가 농업생산비용의 일부를 부담하는 현상은 지주의 농업생산에 대한 적극적 투자의 일환이라기 보다는 조선 후기 이래의 관행이었다는 점 둘째, 경작과정에 대한 지주적 규제는 어디까지나 농업생산기술 면에서의 지도·장려적 성격이 강하고(=自警의 소작지 관리), 경작과정 자체를 지주가 직접 조직·운영한 것은 아니었다는 점, 셋째, 소작지 수확물은 지주의

⁵ ‘근대적 지주제’의 문제점에 관하여는 줄고(1999) 참조.

전유물이 아니었고, 소작료 및 차용자금을 완제한 후의 수확물은 어디까지나 소작농에게 귀속되었다는 점 등에서 알 수 있다.⁶

요컨대, 생산·분배·유통과정에서의 지주적 규제의 내용은 모두 “소작료의 상품화를 전제로 한 소작료 및 대여자금의 안정적 확보·회수, 지주적 수취의 극대화, 그리고 상품으로서의 가치 제고”라는 지주적 의도와 관련된 것이다. 이것은 근대적 상품경제의 발전추세에 적극적으로 대응한 반봉건적 지주제의 본질적 특성에 다름 아닌 것이다

2. 홍성찬의 ‘기업가적 농장형지주’ 유형의 제기

홍성찬은 1986년에 발표한 두 논문(1986a와 196b)에서 재래의 조선인 지주경영과는 다른 새로운 ‘기업가적 농장형지주’라는 유형을 제시하고 있다. 여기서는 두 번째 논문을 중심으로 하여 이 새로운 유형의 지주범주의 실태를 알아보자. 동고농장의 경영구조의 실태를 개관해 보면 다음과 같다.

- (1) 오씨가는 오자섭(1870-1935)이 개항기를 통하여 목단, 마포 등을 거래하는 상업활동에 종사함으로써 부를 축적하여 일제 초기에 이미 대지주로 성장하였으며 1920년대 중엽부터 지주경영에 참여한 아들 오건기(1899-1949년)에 의해 농장형경영으로 전환하여 1940년대 초에는 경지 428정보, 대지 3.6정보, 임야 1355정보, 계 1786.6정보의 거대지주로 성장하였다.
- (2) 동고농장은 1920년대 중엽부터 재래의 지주경영에서 새로운 농장형경영으로 전환하기 시작하였는데, 예컨대 농장경영에 토지소작부·토지자작부·양잠부·임야부·축산부·정미부·상사부·제재부·조합부 등을 신설·확대하는 동시에 토지 및 농산물을 담보로 하여 은행으로부터의 장·단기 자금 차입을 적극화함으로써, 농장 내의 생산·유통·금융의 전 부문이 높은 통합력을 갖고 상호 유기적으로 발전하게 되었다.
- (3) 토지소작부의 경영은 1940년대 초 6개 군 24개 면에 걸쳐 산재한 5,600-5,700여 두락(약 370여 정보)의 소작지를 1,500-1,600여 호의 소작농에게 소작시키는 규모이었다 소작지경영에서는 단순히 소작료에만 기생하는 종래의 경영방식에서 벗어나 근대적 노무관리 방식에 의해 소작인을 합리적·과학적으로 선발·관리·통제하는 방식을 적극적으로 도입하였으며, 이에 따라 소작인은 생산·분배·유통의 모든 면에서 농장의 세심한 지도와 간섭을 받아야 했고 그 결과 농장소작인은 그 외형 여하에 상관없이 경영상의 자립성을 상실하고 실질적으로 농업노동자의 존재에 다름 아니게 되어갔다.

⁶ 대지주의 농민지배 구조와 특징에 대하여는 줄고(1989, 제3장) 참조.

- (4) 시험답 60여 두락(여기서는 동시에 답리작으로서 대마를 재배하기도 함, 상전 50여 두락, 목단 및 채소밭 40여 두락, 계 150여 두락으로 구성된 토지자작부의 경영은 주로 일고·연고 형태의 입노동자를 고용하여 경영하였으며, 여기서 생산한 미곡·채소는 주로 자가소비하였고 목단·대마 등은 전량 판매하였다.
- (5) 농장주는 잠종제조업도 겸하였는데, 예컨대 1920년대 후반부터 잠실 3동, 전용창고, 자작 상전 50여 두락 등을 갖추고 1,988매(39년)-2,598매(40년)의 잠종을 양잠전문기사의 지도하에 남녀인부를 고용하여 제조한 것으로 나타난다. 그리고 농장주는 전남도시제사주식회사의 대주주인 동시에 이사·감사 등으로 경영에도 직접 참여하였는데, 이는 장차 제사업으로 진출하려는 의도에서였다고 한다.
- (6) 동고농장은 또한 농장부설 묘포장을 포함하여 1940년대 초 약 1,355정보의 임야를 소유하고 있었는데, 묘포장 관리와 식부작업 등은 고용인부를 이용하였다. 그리고 1943년경에는 미곡 공출제 하 정미공장의 통제로 인하여 동력이 남아돌자 소규모 제재소를 경영하기도 하였다.
- (7) 이 외에도 농장에서는 농장부설 목장과 대우(貸牛) 경영으로 구성된 축산부도 별도로 경영하였다. 농장부설 목장에서는 농장 내에서 소비되는 돈육과 자작지경영에 필요한 축력과 두엄을 확보하기 위하여 30-40두의 종돈과 송아지, 2-3필의 말을 사육하였으며, 대우경영은 100여 두의 송아지를 인근 소작농가에게 대우·위양케 한 후 이익금을 분배하는 기업가적 경영방식을 취하였다.
- (8) 이상과 같은 농업생산부문 이외에도 농업유통과 관련하여 동고농장은 정미부 상사부·조합부도 겸영하고 있었다. 예컨대 농장 내에 20마력의 발동기와 20명의 인부를 고용하는 규모의 정미공장을 설치하여 이를 통해 미곡의 조제·가공·출하·판매과정을 통합하였다. 또 상사부를 설치하여, 비료·소금·마포 등을 대량으로 구입하여 인근 농가에 소량으로 판매하는 일, 일반 농가에서 농산물을 소량씩 구입하여 원격지에 대량 판매하는 활동을 하였다. 이외에도 농장주는 인근 농가가 생산한 목단·마포를 공동수집·공동판매하는 동북생약조합·동북마포조합의 조합장직을 맡고 있었는데, 이는 엄밀히 말하면 동고농장과는 별도의 운영체계를 갖는 것이기는 하나, 동고농장 측의 출자비율이 크고 농장직원이 조합의 전담사무원으로 근무하는 점 등에 비추어 볼 때 동고농장 내의 유통체계에 편입된 하나의 유기적 구성부분으로 볼 수 있다.
- (9) 동고농장의 자금운용 관계는 다음과 같이 개관해 볼 수 있다. 우선 은행자본과의 관계를 보면, 농장은 식산은행·동척 등으로부터 장기자금을 차입하고(1939, 40년의 원리금 상환액이 2.2만-2.3만여 원 규모) 식산은행·호남은행으로부터 미곡 등의 농산물을 담보로 하여 단기자금을 차입함으로써, 식민지 은행자본에 의해 농장이 통제되고 농장의 운명까지도 결정되는

250 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

지위로 변해 갔다고 할 수 있다. 농장주는 유가증권에도 많이 투자하였던 것으로 보이는데 예컨대 자료상으로 확인되는 1939년 3월-41년 7월 사이만 하더라도 제반 주식 구입에 1.2만여 원, 조합출자 1만여 원, 국채구입 1800여 원 등이 신규로 투자되고 있었다. 또한 농장주는 금전대부업도 겸영하고 있었는데, 자료상으로 확인되는 1939년에는 54명에게 7만여 원, 1941년에는 44명에게 7.6만여 원의 금전을 대부한 것으로 나타난다.

이상의 동고농장 지주경영 사례에 기초하여 이를 ‘기업가적 농장형지주’라는 하나의 새로운 지주유형으로 설정하고, 이러한 지주유형의 특징을 다음과 같이 일반화하고 있다

“생산·유통·금융부문의 다각화와 합리적 결합에 의한 전체 농장의 효율성 제고 금융부문의 원활한 운영을 위한 은행자본에의 의존 심화와 만성적 채무자화 향후 농장경영의 발전방향을 장기 전망케 하는 농장 내외에서의 자본제적 생산부문의 도입과 주식투자 및 근대화사 경영진에의 참여, 자본제적 노무관리 방식을 방불케 하는 합리적·과학적인 소작인 선발과 생산·분배·유통과정에서의 지도·통제, 그에 따른 농작소작인의 실질적인 임노동자화……등은 이 시기 늘어만 가고 있던 기업가적 거대농장 지주경영에서 수시로 볼 수 있는 현상이다(홍성찬, 1986b, pp.173-174).”

나아가서 이러한 농장형지주제의 형성과 발전은 “당시의 대지주층이 크게는……식민지 경제기구의 변질방향을 전망하면서 작게는 한말 이래 조선에 진출해온 일인농업자본가의 농장 경영방식을 관찰하여, 향후 농업경영의 객관적 입지(를)……모색하는 과정에서 이룩한 가장 선진적인 방향전환의 하나(홍성찬, 1986b, p.54)”이었다고 주장되고 있다.

이 논문은 지주경영의 횡단면적 구조가 구체적으로 밝혀져 있다는 점에서 그 연구사적 의의가 높게 평가되어야 할 것이다 그러나 ‘기업가적 농장형지주’의 성격규정과 관련하여, “식민지 은행자본에 의해 농장경영이 사실상 통제되고 있었다” 라거나, 또 “농장소작인이 경영상의 자립성을 상실하고 사실상의 농업노동자적 존재로 변질되었다” 라는 지적에 대해서만큼은 보다 엄밀한 음미가 필요하다고 본다.

첫째, 은행자본이 산업기업의 주식을 소유하거나 직접 장기자금을 투자하고 또 이사를 파견하는 방법 등을 통하여 산업자본을 지배하는 소위 금융자본 특유의 현상과 대지주계급이 여타의 중소지주나 일반농민에 비해 식민지 금융기관으로부터 편중적으로 금융지원의 혜택을 받을 수 있었다는 사실은 분명히 구별되어야 한다. 즉, 농장경영 자체가 식민지 금융기관에 통제되었다기 보다는, 대지주이기 때문에 식민지 금융기관의 자금지원을 그만큼 많이

받을 수 있었던 것으로 해석하는 것이 옳을 것이다.

둘째, 대지주가 소작인에 대하여 생산·분배·유통 면에서 규제를 강화하여 지주수입을 극대화하고 농장 관리조직을 정비하여 지대착취기구를 안정화시킨다는 사실과 농장경영 자체가 자본-임노동관계에 기초하는 자본제적 농업경영으로 발전해 간다는 사실은 엄격히 구분하여 인식할 필요가 있다.

IV. 경영형지주론

1. ‘경영형지주’의 개념 규정

이상의 분석에서 알 수 있듯이 ‘기업가적 지주’라든가 ‘전북형지주’라는 유형은 외관상 어느 정도의 ‘경제적 합리주의’가 발견되는 것은 사실이다. 그러나, 궁극적으로는 식민지적 근대적 상품경제의 발전에 얼마나 적극적으로 대응하였느냐는 기준에 의해 검출된 유형으로 이해할 수 있다. 즉 식민지적 상품경제의 발전에 편승하여 소작농에 대한 생산·분배·유통 각 부문에 대한 지배·통제를 강화함으로써 지주적 착취강화를 도모한, 그러한 의미에서 ‘합리주의’적인 존재라 할 수 있으며, 본질적으로는 기생지주 내지 반봉건적 지주의 성격을 벗어나는 것은 아니다.

지주의 유형화는 이러한 기생지주 내부의 유형 구분을 뛰어넘어 지주제와 자본제 우클라드와의 구조적 관련성까지도 포함하는 보다 포괄적인 지표에 의해 이루어질 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 농업의 자본주의화를 전망한다는 전제 위에서 새로 제기된 것이 바로 ‘경영형지주’라는 유형이다.

일반적으로 부농이란 ‘자신도 농업노동에 종사하면서 다소의 임노동자를 경상적으로 고용하여 비교적 많은 생산용구·유통자본과 결합하여 상업적 농업을 경영하는 자’로 규정된다. 이것은 기본적으로 기생지주와는 질적으로 구분되면서도 완전한 농업자본가는 아닌 자를 지칭한다. ‘경영형지주’란 지주이면서도 이러한 부농경영의 요소를 겸비한 존재로 이해할 수 있다. 즉, 일부 토지를 소작시켜 소작료를 징수하거나 고리대를 겸한다는 측면에서는 전근대성을 띠나, 그 자신이 농업노동에 종사하거나 임노동자를 고용하여 상업적 농업을 영위한다는 측면에서 농업경영의 선진적 요소가 체현되고 있는 존재이다. 이에 비해 자작농·자소작농·소작농 중에서 일정규모 이상을 임노동자를 고용하여 상업적 농업으로 영위하는

자를 ‘농민적 부농’이라 규정할 수 있다면, ‘경영형지주’는 ‘지주적 부농’이라고도 규정할 수 있는 존재이다. 따라서 ‘경영형지주’의 형성과정은 농민적 잉여의 축적을 통해 농민적 부농이 지주적 부농으로 상승 전환할 수도 있고, 혹은 농업 외부에서 상업·고리대 등의 축적을 통해 농업경영을 확대하여 형성될 수도 있었을 것으로 이해된다.

2. ‘경영형지주’의 사례

이와 같은 ‘경영형지주’의 개념규정에 비추어 볼 때, 그러한 범주로 설정할 수 있는 기본 지표로서는 지주이면서도 ① 일정규모 이상을 자영할 것, ② 임노동자를 사용하여 자영할 것, ③ 팔기 위한 생산, 즉 상업적 농업일 것 등의 3가지로 요약될 수 있다. 이러한 지표를 충족하는 전형적인 사례로서 첫 번째로 들 수 있는 것은 김용섭교수의 한말·일제하의 지주체에 관한 일련의 연구 중 나주 이씨의 지주경영이다(김용섭, 1976). 이 논문에서는 전남 나주에 사는 이계선(1878-1940년)의 농장주로의 성장과정과 그 경영의 성격이 분석되고 있는데, 먼저 그 경영실태를 개관해 보면 다음과 같다.

- (1) 계선은 원래 4두락의 토지밖에 갖고 있지 않았으나, 19세 때부터 상업에 종사하여 한말 목포 항에서의 미곡 및 면 수출 붐에 편승하여 부를 축적하였고 이것으로 토지를 구입하기 시작하여 1915년에는 25정보, 1930년대 말에는 120정보의 경지를 소유하는(임야까지 합치면 145정보) 대지주로 급성장하였다.
- (2) 처음에는 가계식량을 충당하기 위해 자작지를 갖고 있었는데, 토지소유규모가 확대된 이후에도 자작지경영을 계속 비례적으로 확대해 나갔다. 예컨대, 다시면 소재 관국농장의 경우 계선이 생존할 당시에는 소유지 면적 75정보의 1/2에 해당하는 38정보를 자작하였으며(아래 표 참조), 그의 사후에도 28정보의 자작지가 있었다. 이러한 자작지경영은 당시 사회에 만연하고 있던 소작농의 항조운동에 직면하여 이를 피하면서 동시에 소득증대도 피하려는 일석 이조의 이를 도모한 연유라 한다

	1900년 경	1920년 경	1930년대 말
소유지	4두락	433두락	1123두락(≒75정보)
자작지	4두락	200두락	565두락(≒38정보)

- (3) 자작지에 필요한 노동력은 머슴, 호외집 및 기타 임노동자로 충당하였다(한창 때는 머슴 5명, 호외집 60-70세대). 호외집이란 지주에게서 차지·차가하는 소작농민인데, 농번기에는 지주 자작지에 임노동으로 고용되었다.
- (4) 소작지 558두락은 호외집 및 문중소작인 109호에 대여하여 소작시켰는데, 이 중에는 1천평

이하를 소작하는 농가가 67호, 1천-3천평을 소작하는 농가가 41호, 3천평 이상을 소작하는 농가가 1호 존재하였다.

- (5) 생산도구로서는 4-7두의 농우, 7-8대의 쟁기, 5대의 우차, 차고, 창고, 외양간, 대규모 퇴비장을 보유한 외에도, 5-6인용의 대형탈곡기를 제작·사용하고(당시 2인용 소형탈곡기가 일반적으로 사용됨) 정미기를 설치하는 등 경영합리화의 노력이 꾀해졌다. 이외에도 소작농민에게 씨앗소 30여두를 위양시키면서 기경, 곡물운반 등의 필요시에는 10-15두씩 동원하여 사용하기도 하였다.
- (6) 연간 수입은 자작경영 수입이 1천석, 소작료 수입이 1천석 가량에 달하였는데, 그 대부분은 지방시장 또는 일본인미곡상이나 목포 미곡상에게 벼 또는 정미로 판매되었다. 또 농장용 미곡의 정미를 위하여 특별히 농장 내에 정미소(8마력 발동기, 인부 5명 고용)를 설치하여 연간 약 600-700석을 도정하였다 한다. 도정된 미곡은 자가보유의 우차로 영산포 또는 목포의 미곡상에게 운반·판매하였다.

이상이 이씨의 지주경영 실태이다. 김용섭 교수는 결론적으로 이러한 농업경영을 ‘자본가적 기업농’이라 규정하고 있다. 그러나 이씨의 지주경영이 소작료 수입에도 상당 정도의 의존하고 있다는 점, 다만 자작지경영에서는 대규모 경지를 머슴 등의 경상적 임노동자와 비교적 좋은 생산용구를 사용하여 상품화 목적으로 생산하고 있다는 것 등의 양 측면을 종합적으로 고려할 때는, 이씨의 지주경영은 오히려 전형적인 ‘경영형지주’ 범주에 속하는 사례에 해당한다고 볼 수 있다.

‘경영형지주’의 두 번째 사례로 들 수 있는 것은 <표 1>과 <표 2>에 소개된 사례들이다. 이것은 1930년 당시 지주가 단독 또는 공동으로 소유지의 전부 또는 일부를 자영으로 전환한 사례 중에서 남부 7도에서는 3정보 이상을, 북부 6도는 5정보 이상을 자영하게 된 경우만 추출하여 재정리한 표이다. 3-5정보 이상을 자영하게 될 경우 규모상으로 보아 주로 임노동에 의존하여 상업적 농업으로 경영되었을 것임은 쉽게 추정할 수 있으며 따라서 표 1과 표 2에 제시된 사례들을 대체로 ‘경영형지주’라 간주할 수 있을 것이다.

이처럼 자영으로 전환하는 이유로서는 ① 토지 매각으로 인한 토지의 감소 ② 농촌 및 사경제생활의 자각 ③ 소작분쟁의 폐제 ④ 채종포·모범작포에의 충당 등이 지적되고 있다. 여기서 ①로 인한 현상은 옛부터 있어 왔으나, 특히 ②③으로 인한 현상은 근년의 사례라고 지적되고 있으며, 나아가 이러한 농업자영에로의 전환현상이 점차 증가하는 경향에 있음도 밝히고 있다(朝鮮總督府, 1932, p.14). 여기서 우리는 당시의 지주 중에는 소작쟁의의 곤란을 피하면서 광범한 반노동자 및 노동자층의 저임금에 기초하여 농업경영을 함으로써 농업수

표 1. 지주가 소유지 전부를 자영으로 전환한 사례(3-5정보 이상의 경우)

	지주의 주소 및 씨명	면적(정보)		소작권을 환수당한 소작인 수
		답	전	
전북	高敞郡 興德面 五湖里 金某	4.0		8 인
경남	密陽郡 府北面 朴某·金某	8.0	1.2	24
황해	瓮津郡 交井面 尹某	6.0	2.0	11
	金川郡 左面 金某	0.3	9.0	10
	載寧郡 載寧面 朴某	14.0	0.2	10
함북	慶原郡 有德面 宋某		9.0	2

주: 남부지방은 3정보 이상, 북부지방은 5정보 이상을 자작하게 된 경우만 선별한 것임.
 자료: 朝鮮總督府(1932), pp.14-20.

익도 확보하는 비교적 선진적인 ‘경영형지주’가 존재하였음을 알 수 있다.

한편 부농경영의 가장 중요한 자료는 역시 임노동의 사용 여부이다 이러한 관점에서 지주 중에서 임노동을 사용하여 농업을 경영하는 통계를 제시한 것이 표3이다. 여기서 머슴의 성격을 과연 근대적 임노동자로 간주할 수 있는냐는 점에 대해서는 논쟁의 여지가 없는 것은 아니지만, 필자 나름으로는 머슴의 성격을 전근대적 유제를 많이 지니면서도 갑오개혁을 계기로 하여 일단은 전근대적 신분관계에서 해방된 자유로운 임노동자로 간주하고자 한다.⁷ 따라서 이러한 이중의 의미에서 자유로운 임노동자로서의 머슴을 고용하여 농업을 경영하는 지주는 일단은 ‘경영형지주’로 간주할 수 있다. 표 3에 의하면 약 44,000호, 지주(乙) 전체의 54% 가량이 이것에 해당한다

그러나 머슴을 고용하는 지주경영 중에는 과부, 홀아비 등과 같이 자가노동력이 부족하거나 전혀 없어서 소규모 경지를 자작하면서도 머슴을 고용하는 경우가 있음도 무시할 수 없을 것이다. 그래서 적어도 2인 이상의 머슴을 고용하는 지주경영은 확실히 ‘경영형지주’라 간주할 수 있을 듯하다. 그리고 원자료에서는 이 통계를 지주(甲)·(乙) 중에서 머슴을 고용하는 호수라 하고 있으나, 자기 소유지를 전부 소작시키는 지주(甲)의 경우는 마름 등과 같은 중간관리인은 필요할 지라도 머슴을 고용할 필요는 거의 없을 것으로 생각되므로 이 통계가 지주(乙)의 경우를 나타내는 것으로 생각하여도 무방할 것이다. 따라서 지주(乙) 중에서 2인 이상의 머슴을 고용하는 호수는 전체의 약 19%, 15,000호 가량으로 나타난다.

이상의 사실을 종합해 보건대, 일제하의 지주(乙) 중에서 약 15,000호 내지 25,000호 가량을 ‘경영형지주’ 범주로 설정할 수 있을 것으로 생각된다.

⁷ 머슴의 역사적 성격에 관하여는 김병태(1956, 1957) 및 줄고(1980), pp.104-109 참조.

표 2. 지주가 소유지 일부를 자영으로 전환한 사례(3-5정보 이상의 경우)

	지주의 주소 및 씨명	면적(정보)		소작권을 환수 당한 소작인 수
		답	전	
경기	連川郡 蝸山面 麻田里 南某	20.0	35.0	20 인
	同 鄭某	10.0	20.0	7
	同 栢石里 鄭某	10.0	5.0	6
	同 東梨里 申某	5.0	10.0	4
충북 충남	利川郡 利川面 倉前里 胃某	6.5	28.0	46
	振威郡 西炭面 馬頭里 中尾某	20.0		6
	槐山郡 佛項面 寫川里 權某	1.5	2.8	6
	扶餘郡 忠化面 天堂里 辛某	3.0		3
전북	同 支石里 孫某	4.0		1
	林川面 司里 尹某	6.6		10
	禮山郡 新岩面 龍宮里 康某	3.0		7
	牙山郡 仁州面 觀岩里 鄭某	2.0	1.5	7
	益山郡 王宮面 光岩里 宋某	4.5	0.5	7
	同 李某	3.0	0.4	6
	同 都巡里 李某	5.0	0.5	9
	春浦面 大場村 今村某	4.5	1.2	없음
	高敞郡 心元面 月山里 孫某	3.0	0.5	없음
	同 新大里 金某	3.0	0.8	없음
전남	井邑郡 七寶面 臥牛里 崔某	3.0	2.0	14
	金堤郡 月村面 堤月里 杉木茶	6.0	0.5	5
	光陽郡 鳳岡面 華龍里 中某		4.1	1
	順天郡 順天面 楮田里 花子茶		45.0	수십인
경남	咸安郡 伽倻面 朴某	4.0	1.0	9
	山淸郡 新等面 坪地리 잠업조합(공동경영)		9.28	7
	陝川郡 草溪面 李某	3.0	0.5	2
황해	信川郡 加蓮面 朴某	3.9	3.0	9
	載寧郡 載寧面 高島某	9.0	6.0	13
	瓮津郡 馬山面 某農場		50.0	25
평남	陽德郡 地主 5人		50.0	5
	平原郡 地主 2人	8.0	8.0	20
	龍岡郡 組合(地主 4人) (공동경영)	20.0		5
강원	淮陽郡 蘭谷面 某會社	0.4	202.0	10
	原州郡 富論面 禹某	3.5	2.0	2
함남	永興郡 德興面 白某	5.0	5.0	23
	同 高某	4.0	5.0	21
	德源郡 赤田面 中島某	4.0	3.0	10
함북	安邊郡 衛益面 金某	20.0	23.0	38
	慶源郡 東原面 蔡某	3.0	10.0	4
	同 有德面 金某		7.0	1

자료: 표 1과 동일

표 3. 정고(=머슴)를 사용하는 지주경영 호수(1930년)

	1인용용 호수	2인고용 호수 (a)	3인이상고용 호수 (b)	계	피고용 머슴 수	지주(을) 호수 (c)	$\frac{a+b}{c}$ (%)
경기	2,318	623	95	3,036	3,854	7,267	9.9
충북	1,147	860	184	2,191	3,438	3,318	31.5
충남	1,811	1,171	308	3,290	5,293	4,307	34.3
전북	1,103	917	412	2,432	4,260	2,612	50.9
전남	1,813	1,628	587	4,028	6,875	5,395	41.1
경북	3,986	2,620	662	7,268	11,333	9,273	35.4
경남	1,382	1,480	615*	3,477	6,247	4,532	46.2
황해	3,340	585	65	3,990	4,709	7,769	8.4
평남	1,694	194	18	1,906	2,136	9,300	2.3
평북	2,498	260	94	2,852	3,206	14,076	2.5
강원	4,197	1,154	168	5,519	7,018	5,918	22.3
함남	2,669	731	127	3,527	4,512	5,046	17.0
함북	827	90	17	934	1,059	3,791	2.8
계	28,785	12,313	3,352	44,450	63,940	82,604	19.0

자료: 朝鮮總督府(1932), pp.89-90 ; 『朝鮮總督府統計年報』1930年版, pp.90-92.

3. ‘경영형지주’의 성격

일제하의 부농경영은 상당수의 반노동자층을 포함한 농업노동자의 창출 농촌노임 수준의 안정화, 소작농의 항조운동 및 상품경제의 발전 그리고 다로다비적 개량농법의 보급과 단보당 농업수입의 증가 등의 제반 조건 속에서 현실화하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 부농경영은 당시 5·9할이라는 고율소작료 수취기구의 잔존과, 특히 1920년대 후반과 1930년대 초의 농촌경제의 전반적인 악화 등에 의해 그것이 자본주의적 경영으로까지 충분히 전개되지 못한 것이 현실이었다. 따라서 ‘경영형지주’도 전반적으로 전자본제적 농업체제가 지배하고 있는 사회경제적 조건 속에서 일정 한도의 부르주아적 농민분화의 발생이 형태전환 과정의 소산으로 파악된다. 이것은 이들이 지주로 전환함으로써 농산물가격의 불안정성과 식민지수탈의 강화 등으로 인한 제부담을 소작농민에게 전가할 수 있었기 때문일 것이다. 이러한 과정에서 ‘경영형지주’ 중에서는 한편으로는 소유규모가 확대됨에 따라서 경영의 부농적 요소가 점차 벌어지고 현상형태로서는 오히려 기생지주와 유사한 성격의 존재로 변모하는 자도 있었을 것이고, 다른 한편으로는 在村 中小地主의 경우는 그 경영기반에서 볼 때 사회경제적 조건에 따라서 부농경영과 상호 형태전환할 수 있는 존재도 있었던 것으로 생각된다.

따라서 식민지하의 ‘경영형지주’는 경영 면에서의 어느 정도의 효율성을 기초로 하여 농

민층 중에서 생산을 어느 정도 집중하고 있었던 것임에는 분명하나 당시의 지배적인 기생적 대지주와의 대항관계 속에서 이들을 대신하여 농촌의 지배자로 될 수 있을 정도의 경영 기반을 갖지 못한 것으로 파악된다. 즉 ‘경영형지주’는 한편으로는 새로운 생산관계의 창출자로서의 전망을 갖는다는 점에서는 기생지주와의 대항관계를 내포하고 있었지만 다른 한편으로는 그 부르주아적 경영을 확대하기 위하여 적극적으로 지주제를 지양하고 기생지주층과의 대항관계를 농촌사회 내부구조에 형성하여 새로운 사회관계를 창출하려는 주체적 행동을 하였다고는 보기 어렵다. 오히려 기생적 대지주와 일체화하여 농촌지배의 실권을 장악하고 지주제를 기초로 한 지배체제에 의거하여 제국주의에 의한 식민지 사회구조를 지탱하는 동시에 반봉건적 사회구조를 형성하였던 측면이 강하였던 존재로 파악된다.

V. 부르주아지주론

1. 부르주아지주의 개념과 자본성격별 분류

일제하의 지주는 소작료수취자·소작미판매자·화폐축적자로서의 기능을 동시에 갖는 존재이다. 따라서 일제하의 지주도 근대적 상품경제의 발전과 농외부문에서의 자본주의의 발전이라는 사회전반적인 추세에 대응하여 소작농으로부터 수취한 소작료수입 등의 일부를 농외부문에 투자할 가능성을 항상 갖고 있었다. 특히 1910년대의 토지조사사업을 통하여 일지일인주의 원칙에 입각한 근대법적 소유권이 인정되고 토지매매의 자유와 부동산담보제도가 확립됨으로써, 대지주가 토지 및 소작미를 담보로 하여 막대한 금융지원을 받을 수 있게 되고, 또 이를 기초로 하여 유가증권에 투자하거나 또는 회사 공장의 경영에 참여할 가능성이 더욱 높아졌다고 볼 수 있다. 실제로 경기·충남·전북·전남 지방의 50-100정보 이상의 조선인 대지주 880명 중에서 323명(37%)가 농외부문에 투자한 것으로 나타난다.⁸

이러한 대지주에 의한 광범한 농외투자의 진행은 필연적으로 소작료 수익보다는 농외투

⁸ 경기·충남·전북·전남지방 조선인 대지주의 농외투자 실태에 관하여는 줄고(1989) 제4장 참조. 참고로 미야리마가 제기한 전북형지주와 경기형지주의 경우, 지주적 규제는 전북형이 훨씬 적극적이었던 것이 사실이었지만, 농외투자의 측면에서는 경기지방 대지주가 전북지방 대지주에 비해 훨씬 활발하였던 것으로 나타난다. 예컨대 100정보 이상 대지주 가운데 농외투자자의 비율은 충남 59%, 경기 41%, 전남 33%, 전북 31%의 순으로 나타난다(줄고 1989, p.164).

자 수익이 더 큼으로 해서 지주로서의 성격보다는 부르주아지로서의 성격을 더 두드러지게 할 가능성을 충분히 내포하고 있었다. 그래서 이러한 성격의 지주, 다시 말하면 토지소유에 기초하는 소작료 수익보다는 농외부문 투자를 통한 부르주아적 수익에 의존하는 정도가 더 큰 지주는 ‘부르주아지주’라는 유형으로 설정할 수 있을 것이다.⁹ 실제로 개략적으로 추산한 농업투자액과 농외투자액(회사투자액+유가증권 소유액)을 비교하여¹⁰, 농외투자액이 명시적으로 농업투자액을 상회하는 경우를 부르주아지주로 간주하고, 그리고 명시적으로 나타나는 농외투자액이 농업투자액의 80% 이상에 달하거나 또는 회사 및 공장 경영의 비중에 비추어 보아 농외투자의 비중이 상당 정도에 달할 것으로 추정되는 경우를 준(準)부르주아지주로 간주하면 323명의 농외투자 대지주 가운데 부르주아지주 내지 준부르주아지주로 분류될 수 있는 존재는 약 54명=17%인 것으로 밝혀진다(표 4 참조).

다음에는 이렇게 추출된 부르주아지주 및 준부르주아지주를 대상으로 하여 이들이 부르주아지로서의 성격을 띠게 되는 자본의 성격을 기준으로 하여 그 유형을 나누어 보기로 한다. 부르주아지주의 자본성격별 유형은 크게 보아 기능자본가적 지주와 소유자본가적 지주로 나누어 볼 수 있고, 전자는 다시 상업자본적 부르주아지주, 금융업관계 부르주아지주, 산업자본적 부르주아지주 등으로 나누어 볼 수 있다. 여기서 상업자본적 부르주아지주란 부르주아지주 중에서 농외부문의 경영과 자금투자의 비중이 주로 상업분야에 두어지고 있는 지주를 말하며, 대분류의 원칙상 부동산업·운수창고업 등도 상업분야에 포함시키기로 한다. 금융업관계 부르주아지주란 부르주아지주 중에서 농외부문의 경영과 자금투자의 비중이 주로 은행업·보험업·금융신탁업에 두어지고 있는 지주를 말한다. 산업자본적 부르주아지주란 부르주아지주 중에서 농외부문의 경영과 자금투자의 비중이 주로 산업자본 분야에 두어지고 있는 지주를 말하며, 제조업·광업·인쇄업·토목건축업·전기업뿐만 아니라 정미업·양조업도 산업자본 분야에 포함시키기로 한다. 그리고 소유자본가적 지주란 회사 및 공장경영에는 전혀 참여하지 않거나 또는 그 경영참가의 비중이 대단히 미약한 상태에 견대 기껏해야 1, 2개의 회사에 평이사나 감사로 참여하는 정도에서 다액의 주식소유를 통하여

⁹ 아사다(1968)는 식민지하 조선에서 800정보 이상을 소유하는 일본인 대지주 중에서 이러한 성격을 갖는 대지주를 부르주아지주로 지칭하고 그것을 자본성격과 계보에 따라서 상업자본적 지주, 금융업관계 지주, 독점자본 지주, 재벌지주로 분류한 바 있다. 여기서의 논의도 기본적으로 이러한 용어사용과 분류방법에 시사받은 바 큼을 밝혀둔다.

¹⁰ 농업투자액은 <표 4>의 주 2)에서 밝힌 바와 같이, 각 소유지의 면적에다가 조사 연도 당시 각 도의 중등지 매매가격을 답·전별로 곱하여 합산한 것이며, 농외투자액은 중역으로 경영에 참여한 경우의 주식 내지 자본투자액과 경영에 참여하지 않은 경우의 유가증권 소유액을 합산한 것이다. 다만, 중역으로 경영에 참여한 경우임에도 주식투자액이 명시되지 않은 경우는 최소치로서 이사·사장, 전무, 상무 포함)는 100주, 감사는 50주를 갖는 것으로 가정하였다.

부르주아지주로 나타나는 지주를 말한다¹¹.

이러한 분류방법에 따라서 상기 54명의 부르주아지주(이하에서는 이 속에 준부르주아지주도 포괄하는 개념으로 사용할 것임)를 그 자본성격별로 분류하고, 그 농업투자액과 농외투자액을 비교해 본 것이 <표 4>이다. 여기서 먼저, 상업자본적 부르주아지주가 17명, 금융업관계 부르주아지주가 13명, 산업자본적 부르주아지주가 16명, 소유자본가적 지주가 8명으로 나타남을 알 수 있다.

2. 부르주아지주의 사례

여기서는 상기 54명의 부르주아지주 가운데 농외투자액이 20만원 이상에 달하는 대표적인 부르주아지주의 사례를 자본성격별, 농외투자액의 크기 순으로 소개해 보기로 한다. 이하의 서술에서 농업투자액의 괄호 속에 부기된 것은 소유경지 면적과 토지소재지주 거주지와 일치하지 않는 경우이며, 회사명의 괄호 속에 부기된 것은 회사의 영업분야와 자본금임을 미리 밝혀 둔다.

(1) 상업자본적 부르주아지주의 사례

① 경성의 대지주 박홍식의 경우, 농업에는 13만여 원(156정보, 충남)을 투자한 데 비해, 상업분야(선일지물, 화신연쇄점, 화신무역, 화신, 대동홍업, 제주도홍업, 조선양지배급)에 484만여 원, 산업자본분야(경성방직, 조선석유, 북선제지화학, 평안철도, 조선공영, 조선공작, 동광생사, 선광인쇄지물, 평화당)에 112만여 원, 은행주식에 10만여 원, 계 618만여 원을 투자함으로써, 농업투자액은 농외투자액에 비하면 극히 미미한 비중밖에 되지 않을 정도로 농외투자액이 압도적으로 많은 것으로 나타난다. 경영활동 면에서는 상업분야의 선일지물(25만), 화신연쇄점(207만), 화신무역(270만), 화신(100만), 대동홍업(200만)과 산업자본분야의 선광인쇄지물(10만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 그러므로 박홍식은 자본투자나 경영활동, 어느 면에서나 상업자본적 부르주아지주로 규정할 수 있다.

② 경성의 대지주 민규식의 경우, 농업에는 93만여 원(435정보, 경기)을 투자하였음에 비

¹¹ 참고로, 개별지주의 차원에서 볼 때 경영의 비중과 자금투자의 비중이 상치하는 경우에는 대체로 자기 소유 회사경영의 비중을 우선적으로 고려하여 분류하였다는 점을 밝혀 둔다. 그것은 ①자료의 성격상 대주주 이외에는 자금투자의 비중이 명시적으로 드러나지 않는 경우가 다수 있다는 점 ②한 개인의 부르주아적 성격을 판별하는 데는 원래 소유자본가적 측면보다는 기능자본가적 측면이 더 중시되어야 한다는 점 등을 감안하였기 때문이다.

해, 상업분야(영보, 계성, 조선무역진흥, 화신)에 48만여 원, 금융업관계분야(한일은행, 조선생명보험)에 17만여 원, 산업자본분야(조선건직, 동광생사, 중앙주조, 조선제사, 조선공영, 조선공작, 조선농기구, 조선해수홍업)에 54만여 원, 계 120만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액에 비해 훨씬 많았다. 그리고 경영활동 면에서는 동일은행(은행, 200만), 영보(부동산, 250만), 중앙주조(양조, 48만), 조선건직(제조업, 27만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타나는데, 이 중에서 동일은행은 민씨 일족의 영향력이 이미 쇠퇴한 37년부터 행정직을 맡았다는 점을 고려해보면 경영활동의 주된 비중은 영보에 있었던 것으로 생각된다. 그러므로 민규식은 그 경영활동의 비중에 비추어 볼 때 상업자본적 부르주아지주로 분류하는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

표 4. 부르주아지주의 농업투자액과 농외투자액의 비교

단위: 천원

토지소재지	상업자본적 부르주아지주	금융업관계 부르주아지주	산업자본적 부르주아지주	소유자본가적 지주	합계
경 기	고한성 (70 : 70) 공성학 (125 : 457) 권태균 (144 : 131) 김태희 (122 : 159) 민규식 (930 : 1,203) 배창건 (219 : 350) 임병기 (61 : 82) 최선익 (182 : 224) 한택수 (132 : 150) 한학수 (213 : 200)	김한규 (85 : 287) 이경세 (105 : 190) 이광현 (226 : 240)	김기영 (156 : 128) 김정호 (473 : 362) 원윤수 (242 : 287) 이창운 (158 : 20)	이우 (657 : 530)	18명
충 남	김영근 (57 : 72) 박홍식 (131 : 6,182) 이기석 (480 : 280)	김진섭 (78 : 100) 민대식 (385 : 990) 이달용 (37 : 205) 장석구 (178 : 141) 정두화 (120 : 179) 조준호 (453 : 1,126)	김태원 (97 : 65) 성낙규 (91 : 192) 성낙현 (105 : 405) 이종덕 (78 : 71) 홍원표 (48 : 138)	김유현 (144 : 222) 민정식 (78 : 83) 홍정구 (78 : 105)	17명
전 북		김준희 (159 : 205) 박기순 (683 : 614)	김성수 (236 : 276) 김연수 (667 : 1,927) 김재수 (92 : 108) 민병석 (174 : 190)	박현숙 (183 : 196)	7명
전 남	김상섭 (86 : 353) 문재철 (531 : 749) 조설현 (51 : 159) 최선진 (532 : 325)	박종덕 (74 : 68) 현준호 (803 : 888)	김원희 (100 : 285) 조희경 (51 : 436) 차남진 (62 : 149)	김상필 (72 : 65) 김중익 (984 : 2,214) 김형국 (60 : 125)	12명
합계	17명	13명	16명	8명	54명

주: 1) () 속의 숫자는 앞은 농업투자액, 뒤는 농외투자액을 나타냄.

2) 농업투자액은 각 소유지의 면적에다가 조사 연도 당시의 각 도별 중등지 매매가격을 답변별로 곱하여 합산한 것이고, 농외투자액은 중역으로 경영에 참여한 경우의 주식 및 자본 투자액과 경영에 참여하지 않은 경우의 유가증권 소유액을 합산한 것임

자료: 줄고(1989), 부표 5, 6, 7, 8에서 제작성함.

③ 전남 목포의 대지주 문재철의 경우, 농업에는 53만여 원(608정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(목포창고금융, 남일운수, 목포해운, 전남백화점, 경일상공, 선일)에 26.4만여 원, 금융업관계분야(호남은행, 전남신탁)에 9.2만여 원, 산업자본분야(동아고무, 목포양주, 전남면화, 남선정미)에 34.4만원, 주식에 8.2만여 원, 계 약 75만원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 남일운수(운수업, 15만), 경일상공(상업, 10만), 선일(상업, 15만), 남선정미(정미, 19.8만)의 경영책임을 맡고 있는데, 남선정미를 제외하고는 모두 상업분야에 속하는 회사들이다. 그러므로 문재철은, 자본은 산업자본분야에 가장 많이 투자하였지만, 경영활동의 비중에 비추어 볼 때는 상업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

④ 경기 개성의 대지주 공성학의 경우, 농업에는 12만여 원(71정보)을 투자한데 비해, 상업분야(개성삼업, 고려삼업사, 영신사, 서선무역)에 13만여 원, 산업자본분야(개성전기, 개성양조, 송고실업장, 한성도서, 송도고무공업)에 17만여 원, 기타 11만여 원, 계 45만여 원을 투자함으로써, 농업투자액보다 농외투자액이 훨씬 많은 것으로 나타난다. 그리고 경영활동 면에서는 개성삼업(상업, 200만원), 춘포사(인삼재배, 13만), 개성양조(양조, 12.5만), 개성무진(금융업, 6만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타나는데, 자본금 규모에 비추어 볼 때 개성삼업에 그 주된 비중이 있었다고 볼 수 있다. 그러므로 공성학은, 자본투자의 비중은 산업자본분야가 가장 많으나, 경영활동의 비중에 비추어 볼 때는 상업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑤ 전남 목포의 대지주 김상섭의 경우, 농업에는 8만여 원(92정보)을 투자하였음에 비해, 상업분야(목포창고금융, 범성포물산, 완도해륙산물, 목포토지, 조선미곡창고)에 19만여 원, 금융업관계분야(호남은행, 전남신탁)에 8만원, 산업자본분야(남조선철도, 동아고무, 목포주조, 목포양주)에 7만여 원, 계 35만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 목포창고금융(창고업, 30만), 완도해륙산물(상업, 10만), 동아고무공업(제조업, 30만원), 목포주조(제조업, 5만), 목포양주(양조업, 10만), 전남신탁(금융업, 50만)의 경영책임을 맡고 있는데, 경영활동의 비중에 비추어 보면 어느 한 분야에 특별히 중점이 두어진 것 같지는 않다. 따라서 자본투자의 비중을 고려해본다면, 김상섭은 상업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑥ 경기 대지주 배창건의 경우, 농업에는 약 22만원(106정보)을 투자하였음에 비해, 상업분야(만력산업)에 35만원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 그리고 경영활동 면에서도 위 회사의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 그러므로 배창건은 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 상업자본적 부르주아지주로 파악할 수 있다.

⑦ 경기 개성의 대지주 최선익의 경우, 농업에는 18만여 원(103정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(개성상사, 덕흥사, 송도식산)에 6만여 원, 산업자본분야(개성전기, 송도고무공업, 조선중앙일보, 송고실업장, 대중상사)에 15만여 원, 계 22만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 개성상사(상업, 20만)와 덕흥사(상업, 1.5만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 최선익의 경우, 자금투자 면에서는 산업자본분야가 가장 많으나, 그 경영활동의 비중에 비추어 볼 때는 상업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑧ 충남 서산의 대지주 이기석·영진 부자의 경우, 농업에는 48만원(845정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(삼환, 경성건물, 대양상회, 삼환상점)에 28만원을 투자함으로써, 농외투자액 자체는 농업투자액에 비해 그렇게 많지 않은 것으로 나타난다. 그러나 경영활동 면에서 볼 때 삼환(상업, 30.2만), 대양상회(상업, 3만), 경성건물(부동산, 40만), 삼환상점(상업, 30만)의 경영책임을 맡고 있다. 이로 미루어보아 이 지주는 상업자본적 부르주아지주이었거나 또는 그에 준하는 존재이었을 것으로 추정된다.

⑨ 전남 광주의 대지주 최선진의 경우, 농업에는 53만여 원(477정보)을 투자하였음에 비해, 상업분야(선광상사, 광주극장)에 27만여 원, 금융업관계분야(호남은행)에 약간, 산업자본분야(전남주국, 전남인쇄소)에 약간, 계 32만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 상당 정도에 달하고 있다. 경영활동 면에서는 선광상사(상업, 20만), 광주극장(극장, 30만), 전남인쇄소(12만), 대흥정미소(A급)의 경영책임을 맡고 있는데, 자본금 규모에 비추어 볼 때 경영의 주된 비중은 광주극장과 선광상사에 두어진 것으로 생각된다. 그러므로 최선진은 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 상업자본적 부르주아 지주로 분류할 수 있다.

⑩ 경성의 대지주 한학수의 경우, 농업에는 21만여 원(146정보, 경기)을 투자하였음에 비해, 상업분야(동양산업)에 20만원을 투자함으로써, 농외투자액이 상당 정도에 달하고 있다. 그리고 경영활동 면에서는 그 자신 동양산업(상업, 40만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 그러므로 한학수는 자본투자와 경영활동의 모든 면에서 상업자본적 부르주아지주에 준하는 존재로 분류할 수 있다.

(2) 금융업관계 부르주아지주의 사례

① 경성의 대지주 조준호의 경우, 농업에는 45만여 원(653정보, 충남)을 투자한 데 비해, 상업분야(동아상사, 동아이발기구, 제주도홍업, 동아직물판매)에 36만원, 금융업관계분야(동아증권미두, 제일식산, 경성산업) 76만원, 계 112만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 아울러 A급 정미공장(조농장정곡공장)에 투자한 것까지 고

러하면 농외투자액은 더욱 늘어날 것이다. 경영활동 면에서는 동아증권미두(금융업, 50만), 제일식산(금융업, 50만), 동아상사(상업, 30만), 동아직물판매(상업, 40만)의 경영책임을 맡고 있으며, 자본금 규모에 비추어 보아 동아증권미두와 제일식산에 경영의 주된 비중이 두어진 것으로 생각된다. 그러므로 조준호는 자금투자나 경영활동의 모든 면에서 금융업관계 부르주아지주로 분류할 수 있다.

② 경성의 대지주 민대식의 경우, 농업에는 38만여 원(=290정보, 충남)을 투자하였음에 비해, 금융업관계분야(한일은행, 조선신탁, 조선생명보험)에 94만여 원, 산업자본분야(조선건직, 경성전기, 조선맥주)에 1.7만여 원, 주식에 2.5만원 등, 계 99만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액에 비해 압도적으로 많다. 경영활동 면에서는 한일은행(은행, 200만), 계성(부동산, 200만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 그러므로 민대식은 그 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 금융업관계 부르주아지주의 전형을 보인 것이라 생각된다

③ 전남 광주의 대지주 현준호의 경우, 농업에는 80여만원(713정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(전남산업)에 2.5만원, 금융업관계분야(호남은행, 조선생명보험)에 72만여 원, 산업자본분야(전남도시제사, 경성방직, 동아일보, 호남제탄)에 6.7만원, 주식에 5만원, 계 88만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 약간 상회하고 있다. 경영활동면에서는 호남은행의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다.

④ 전북 전주의 대지주 박기순·영철 부자의 경우, 농업에는 68만여 원(986정보)을 투자하였음에 비해, 금융업관계분야(전주농공은행, 상업은행, 조선신탁, 조선생명보험)에 53만원, 산업자본분야(전북경편철도, 조선철도, 조선맥주, 북선제지화학)에 7만여 원, 계 61만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액에 상당 정도로 근접하고 있다. 경영활동 면에서는 전주농공은행, 삼남은행(100만), 조선상업은행(892.5만)의 경영책임을 맡은 바 있다. 그러므로 이 지주는 자본투자나 경영활동의 면에서 볼 때 금융업관계 부르주아지주에 준하는 지주로 분류할 수 있다.

⑤ 경성의 대지주 김한규의 경우, 농업에는 8만여 원(50정보, 경기)을 투자한 데 비해, 금융업관계분야(광장, 한일은행, 조선생명보험, 조선화재보험, 상업은행, 조선신탁)에 24만여 원, 산업자본분야(조선미술품제작소, 조선서적인쇄, 工營組, 조선농기구, 한강수력전기)에 2만여 원, 주식에 0.9만여 원 등, 계 28만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 그리고 경영활동 면에서도 광장(금융, 50만)과 工營組(토목건축, 19.5만) 등 두 회사의 경영책임을 맡고 있으나, 자본금 규모에 비추어 볼 때 주된 비중은 광장에 있었다고 볼 수 있다. 그러므로 김한규는 자금투자나 경영활동의 모든 면에서 금융업관계 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑥ 경기 수원시의 대지주 이광현의 경우, 농업에는 22만여 원(123정보)을 투자하였음에 비해, 금융업관계분야(제일사, 화성홍산)에 24만원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 약간 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 화성홍산(금융업, 40만)의 경영책임자로 나타난다. 따라서 이광현 역시 자본투자와 경영활동의 모든 면에서 금융업관계 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑦ 경성의 대지주 이달용의 경우, 농업에는 3만여 원(170정보, 충남)을 투자한 데 비해, 금융업관계분야(조선생명보험)에 5만원, 은행 및 금융업관계 주식에 15.5만원, 계 20.5만원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 조선생명보험(보험업, 50만)의 부사장직을 맡고 있는 것으로 나타난다. 이 지주의 경우는 소유자 본가적 성격이 강하게 내포되어 있으나, 부사장직의 경영활동을 한다는 측면에서 일단은 금융업관계 부르주아지주로 분류해 두기로 한다.

⑧ 전북 김제의 대지주 김준희의 경우, 농업에는 15만여 원(188정보)을 투자하였음에 비해, 금융업관계분야(삼남은행)에 20만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 위의 은행에 전무로 활동한 바 있다. 그러므로 김준희는 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 금융업관계 부르주아지주로 분류할 수 있다.

(3) 산업자본적 부르주아지주의 사례

① 경성의 대지주 김연수의 경우, 농업에는 66만여 원(731정보, 전북)을 투자한 데 비해, 금융업관계분야(6개 회사)에 41만여 원, 산업자본분야(13개 회사)에 143만여 원, 주식에 5만여 원, 계 192만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 경성방직(제조업, 100만), 해동은행(은행업, 200만), 중앙상공(제조업, 10만)의 경영책임을 맡고 있다. 그러므로 김연수는 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 산업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있겠다.

② 충남 예산의 대지주 성낙헌·의경 부자의 경우, 농업에는 10만여 원(129정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(만력산업)에 25만원, 금융업관계분야(호서은행)에 약간, 산업자본분야(충남제사, 조선중앙일보, 조선피복공업)에 5.7만원, 주식에 3.7만여 원, 계 40만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액보다 훨씬 많다. 경영활동 면에서는 조선피복공업(제조업, 20만)의 경영책임을 맡고 있는 것으로 나타난다. 그러므로 이 지주의 경우는, 비록 자금투자의 비중은 상업분야에 두어지고 있으나, 경영활동의 비중에 비추어 보아 산업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

③ 경기 개성의 대지주 김정호의 경우, 농업에는 47만여 원(271정보)을 투자한 데 비해,

상업분야(영신사, 고려삼업사, 서선흥농, 송도식산, 백천온천, 개성삼업, 황해운수)에 12.2만여 원, 금융업관계분야(상업은행, 조선권농)에 5.7만여 원, 산업자본분야(개성전기→서선합동전기, 송고실업장, 송도도기, 개성양조, 송도고무공업, 고려시보사)에 19.7만여 원, 계 36만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 상당 정도에 달하고 있다. 그리고 경영활동 면에서는 개성전기(전기업, 50만), 송도식산(상업, 10만), 송고실업장(제조업, 20만), 고려시보사(인쇄업, 1만)의 경영책임을 맡고 있는데, 자본금 규모에 비추어 볼 때 주된 비중은 개성전기와 송고실업장에 두어지고 있었다고 볼 수 있다. 그러므로 김정호는 경영활동의 비중이나 자금투자의 비중 면에서 산업자본적 부르주아지주이거나 또는 그에 상당히 가까운 지주로 규정할 수 있다.

④ 전남 목포의 대지주 김원희의 경우, 농업에는 10만원(142정보)을 투자한 데 비해, 상업분야(목포창고금융, 전남백화점, 완도해륙산물)에 2만원, 금융업관계분야(호남은행, 전남신탁)에 10만여 원, 산업자본분야(동아고무, 목포양주)에 5.5만원, 주식에 10만원, 계 28만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 동아고무(제조업, 30만)의 경영책임을 맡고 있다. 그러므로 김원희는 자본투자 면에서는 금융업관계 분야가 가장 많지만 경영활동의 비중에 비추어 볼 때는 산업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

⑤ 경성의 대지주 원윤수의 경우, 농업에는 24만여 원(경기)을 투자하였음에 비해, 상업분야(경성흥업, 대창상회, 경성천은방, 천향각, 경성식료품, 조선권번, 대화상회)에 6만여 원, 금융업관계분야(동지사)에 5만원, 산업자본분야(일화광업상회, 조선고무공업, 세계고무공업, 조선공영)에 17만여 원, 주식에 5만원 등, 계 28만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 상회하고 있다. 그리고 경영활동 면에서는 일화광업상회(광업, 2만)와 대창상회(상업, 2만원)의 경영책임을 맡고 있는 있으나 자본금 규모에 비추어 볼 때 크게 경영의 비중을 둔 것 같지는 않다. 따라서 원윤수의 경우는 그 자금투자의 비중에 비추어 보아 산업자본적 부르주아지주로 분류하는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

⑥ 경성의 대지주 김성수의 경우, 농업에는 23만여 원(334정보, 전북)을 투자한 데 비해, 상업분야(법성포물산, 줄포운수)에 1만원, 산업자본분야(경성방직, 경성직뉴, 동아일보)에 21만여 원, 은행주식에 5만원, 계 27만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 상회하고 있다. 경영활동 면에서는 경성직뉴(제조업, 10만)와 동아일보(신문, 70만)의 경영책임을 맡고 있다. 그러므로 김성수는 자본투자나 경영활동의 모든 면에서 산업자본적 부르주아지주로 분류할 수 있다.

(4) 소유자본가적 부르주아지주의 사례

① 전남 순천의 대지주 김종익의 경우, 농업에는 98만여 원(1,127정보)을 투자한 데 비해, 산업자본분야(조선지, 조선 제사)에 2.5만원, 주식에 218만여 원, 계 221만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 훨씬 상회하고 있다. 이 지주는 비록 조선지와 조선제사의 감사 내지 이사를 맡고 있기는 하지만(조선제사의 사장을 맡은 것은 일시적이다), 주된 것은 주식소유이므로 소유자본가적 지주로 분류할 수 있다.

② 경성의 대지주 이우의 경우, 농업에는 65만여 원(287정보, 경기)을 투자하였음에 비해, 은행 주식 등을 약 53만원이나 소유함으로써, 농외투자액이 상당 정도에 달하고 있다. 이우는 왕족으로서¹² 회사경영에는 전혀 참여치 않고 있으며, 따라서 그는 소유자본가적 지주에 준하는 존재로 분류할 수 있다.

③ 충남 논산의 대지주 김유현의 경우, 농업에는 14만여 원(172정보)을 투자한 데 비해, 산업자본분야(조선제사)에 2.5만원, 은행주식에 19만여 원, 계 22만여 원을 투자함으로써, 농외투자액이 농업투자액을 능가하고 있다. 경영활동은 조선제사에 이사로 참여한 경우뿐이며, 따라서 김유현은 주식소유를 통해 부르주아지주로 나타난 소유자본가적 지주로 파악할 수 있다.

VI. 맺음말

일제하의 지주제는 전자본제적 생산관계가 온존된 채 근대적 상품경제의 규정성을 받으면서 재편된 토지소유이다. 이러한 복합적 성격에 주목하여 일제하 지주제의 성격을 종래 기생지주제 또는 반봉건적 지주제로 규정함이 통설이었다. 그러나 다른 한편으로 일제하의 지주제는 근대적 소유법 관계와 근대적 상품경제의 규정성을 받는 것이 사실이고 이러한 측면에 주목하여 이를 근대적 지주제, 기업가적 지주제 등으로 규정하는 견해도 있다. 히사마 겐이찌(久間健一)와 안병태에 의해 제기된 ‘기업가적 동태적 지주’, 미야지마 히로시(宮嶋博史)의 ‘전북형지주’, 홍성찬의 ‘기업가적 농장형지주’ 등은 대체로 이러한 범주에 속하는 지주유형이라 할 수 있다. 그러나 이러한 견해는 근대적 소유법 관계 내지 근대적 상품경제의 규정성을 일면적으로 강조함으로써 그 생산관계적 본질을 간과하는 근본적 한계를

¹² 이우는 1911년 의친왕 이강의 둘째아들로 태어나 후에 흥선대원군의 손자인 이준용의 양자로 입적되었다. 이용선(1982), 『거부실록』7, pp.28-51.

노정하고 있다.

‘기업가적 지주’라든가 ‘전북형 지주’라는 유형은 궁극적으로는 농업 내부에서 근대적 상품경제의 발전에 얼마나 적극적으로 대응하였느냐는 기준에 의해 검출된 것이다. 즉 식민지적 상품경제의 발전에 편승하여 소작농에 대한 생산 분배·유통 각 부문에 대한 지배·통제를 강화함으로써 지주적 착취강화와 안정적 수취를 도모한 존재라 할 수 있으며, 본질적으로는 기생지주 내지 반봉건적 지주의 성격을 벗어나는 것은 아니다. 지주의 유형화는, 이러한 기생지주 내부의 유형 구분을 뛰어 넘어 지주제와 자본제 우클라드와의 구조적 관련성까지도 포함하는 보다 포괄적인 지표에 의해 이루어질 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 농업의 자본주의화 내지 사회 전체의 자본주의화를 전망한다는 전제 위에서 제기된 것이 ‘경영형지주’와 ‘부르주아지주’라는 유형이다. 즉, 지주 가운데서 부농경영적 요소를 겸한 존재를 ‘경영형지주’라는 유형으로 설정할 수 있다면, 부농경영과 함께 이들이야말로 농업내적으로 기생지주제의 극복가능성을 지닌 존재라 할 수 있을 것이다. 또 토지소유에 기초하는 소작료 수익보다는 농외부문 투자를 통한 부르주아적 수익에 의존하는 정도가 더 큰 존재를 ‘부르주아지주’라는 유형으로 설정할 수 있다면, 농업외적으로는 이들이야말로 기생지주제의 극복가능성을 지닌 존재라 할 수 있을 것이다.

요컨대, 일제하의 지주 유형은 지주제와 자본제 우클라드의 구조적 관련성까지도 포함하는 보다 포괄적인 차원에서는 크게 ‘기생지주’, ‘경영형지주’, ‘부르주아지주’로 구분할 수 있다고 본다. 다만, 기생지주 가운데는 상품경제에의 대응 정도가 적극적인가 소극적인가에 따라 ‘동태적 지주’와 ‘정태적 지주’로 구분할 수는 있다고 본다. 그러나 ‘동태적 지주’이건 ‘정태적 지주’이건 모두 반봉건적 지주의 성격을 벗어나는 것은 아니라는 점을 유의할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 金容燮(1976), “韓末·日帝下の地主制-事例 3 : 羅州 李氏家の地主로의成長과 그農場經營-,” 『진단학보』 42.
- 金丙台(1956), “머슴에 관한 연구(1)(2)” 『경제학연구』 4.
- _____(1957), “머슴에 관한 연구(2)”, 『경제학연구』 5, 한국경제학회.
- 安秉直(1986), “帝國主義와 植民地地主制: 金俊輔教授의 農業理論에 대한 批判을 中心으로,” 『經濟史學』 10.

268 II. 토지소유 및 이용구조의 변화

- 張矢遠(1980), “植民地下 朝鮮의 半封建的 土地所有에 관한 研究,” 『經濟史學』 4.
- _____ (1983), “日帝下 「經營型地主」 範疇의 設定을 위한 問題提起,” 한국방송통신대학 『論文集』 1.
- _____ (1989), “日帝下 大地主의 存在形態에 관한 研究,” 서울대 박사학위논문.
- _____ (1999), “조선토지조사사업 연구의 새로운 지평 김홍식 외, 『조선토지조사사업의 연구에 대한 서평,』 『社會科學評論』 18, 한국사회과학연구협의회.
- 洪性讚(1986a), “韓末·日帝下의 地主制研究: 寶城 李氏家의 地主經營事例,” 연세대 『東方學志』 53.
- _____ (1986b), “日帝下 企業家的 農場型地主制의 存在形態: 同福 吳氏家의 同阜農場 經營構造 分析,” 『經濟史學』 10.
- 久間健一(1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂書店.
- 宮嶋博史(1982), “植民地下朝鮮人大地主の存在形態に關する試論,” 青丘文庫, 『朝鮮史叢』, 5・6.
- _____ (1984), “朝鮮史研究と所有論,” 『人文學報』, 167, 東京都立大學.
- _____ (1993), “朝鮮における植民地地主制の展開,” 『近代日本と植民地(3): 植民地化と産業化』, 岩波書店.
- 東畑精一・大川一司(1935), 『朝鮮米穀經濟論』, 日本學術振興會.
- 梶村秀樹(1976), “朝鮮社會における移行法則,” 『商經論叢』 11(3・4).
- 安秉珩(1977), 『朝鮮社會の構造と日本帝國主義』, 龍溪書舍.
- 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.
- 朝鮮總督府(1932), 『朝鮮の小作慣行(下)』.
- 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.

21세기에 평가하는 농지개혁의 의의

장 상 환*

I. 머리말

1950년에 실시된 농지개혁은 한국 농민과 농업에 어떠한 변화를 가져다 주었는가 그리고 농지개혁은 우리 사회의 급격한 변동, 즉 자본주의화에 어떤 영향을 미쳤는가. 이 문제는 2차대전 후 개발도상국들이 다양한 모습으로 발전해나간 가운데서 한국이 신흥공업국의 선두에 서게 된 특수성을 이해하는 하나의 열쇠가 된다.

1980년대에 들어와 외국농산물의 대량 도입으로 인한 농업위기의 심화 결과 농지임대차가 급격히 확대되었는데, 이 농지임대차 확대의 원인을 농지개혁의 불철저에서 찾고 임대차의 성격을 반(半)봉건적인 것으로 파악한 견해도 존재했다. 과연 그렇게 이해할 수 있는 것일까. 농지개혁 과정에 대해 사실적으로, 그리고 논리적으로 정확히 이해할 때, 우리는 이 문제에 대한 바른 해답을 얻을 수 있을 것이다.

또한 한국은 지금 후진국 가운데서 이른바 ‘신흥공업국’으로서, ‘아시아의 네 마리 용’의 하나로서 세계 각국의 관심의 대상이 되고 있다. 가장 큰 관심은 고도 경제성장, 즉 급속한 자본주의화가 가능했던 요인은 무엇인가에 있다. 그런데 아시아의 신흥공업국 4개국 가운데 홍콩과 싱가포르의 엄격히 말해 하나의 도시에 불과하다. 따라서 대만과 한국의 고도

* 경상대학교 경제학과 교수

¹ 물론 종속적 자본주의화로서 그 안에 많은 취약점을 안고 있지만 2-20년 간에 급속히 자본주의화해온 것은 부인할 수 없는 사실이다.

경제성장의 요인은 무엇인가로 문제가 좁혀지게 된다. 한국의 고도성장을 가능케 한 요인으로서 미국의 원조와 외국자본의 도입 및 그에 따른 후발성 이익 박정권의 강력한 경제개발 계획, 유능한 기업가로서 재벌의 존재, 저임금·저곡가, 남북분단 등이 흔히 지적되고 있다(渡邊利夫, 1986; 안병직, 1989). 과연 그렇게 볼 수 있을까. 한국과 대만이 공통적으로 여타 개발도상국과 다른 점을 들여보면 역사적 요소 외에 1945년 이후의 상황만을 고려할 때 농지개혁을 계기로 한 봉건제의 타파, 분단과 국토의 한 지역에서의 사회주의 국가의 수립 등을 들 수 있다. 따라서 양국의 경우 농지개혁이라는 사회경제구조의 변화가 급속한 자본주의화에 큰 영향을 미쳤고, 분단이라는 요인이 이러한 과정을 촉진했을 것임을 짐작할 수 있다. 그것은 어느 정도로 사실이였을까.

오늘 우리가 농지개혁에 대해 관심을 가지는 것은 농지개혁이 바로 오늘의 우리 현실을 결정하는 데 이렇게 큰 비중을 차지하기 때문이다. 그런데 한국의 농지개혁의 실태를 파악하고 그 역사적 의의를 올바르게 평가하기 위해서는 올바른 방법론에 입각해야 한다.

첫째, 자본은 토지소유를 자기에게 적합한 형태로 바꾼다는 보편적 법칙을 승인한 위에서 한국사회에서의 토지소유 변화의 특수성을 구명해야 한다. 식민지 지배하에서도 봉건제로부터 자본주의로의 이행은 진행되며 다만 그 진행의 속도와 내용이 달라질 뿐이다. 이러한 동태적 시각을 견지하는 가운데 농업생산력의 발전, 지주의 자본가로의 변신 시도 등 한국사회의 내재적 발전논리와 연결시켜서 농지개혁을 파악해야 할 것이다.

둘째, 농지개혁을 계급투쟁과 연관시켜서 이해할 필요가 있다. 토지소유제도의 변화는 일반적으로 정치권력을 장악한 세력의 성격 변화가 있을 때 이루어질 수 있다. 따라서 농지개혁을 이해할 때에도 8·15 후 한국사회 지배세력의 계급적 성격 및 이들과 미국의 관계를 구명해야 한다. 단순히 지주계급의 입장에 선 개혁이었다고 안이하게 이해해서는 곤란하다. 동시에 지배계급의 정책에 영향을 미치는 중요한 변수로서 당시 남한민중에 의해 전개된 폭발적인 반제반봉건 투쟁과 북한에서의 사회주의 권력의 수립 및 제반 민주개혁의 진전도 고려해야 한다.²

셋째, 농지개혁에 대해 올바르게 평가하기 위해서는 무엇보다도 정확한 실태 파악이 요구된다. 당시의 신문자료나 정부 간행물이 갖고 있는 한계와 일면성을 고려하여 농촌 현지실

² 이 점에서 이경숙(1986)의 문제의식은 정당하다. 그러나 당시의 소작농이 빈농으로서 부농과의 사이에 갖고 있었던 대립관계를 과다하게 중시하는 것은 옳지 않을 것이다. 만약 부농과 빈농의 대립관계가 심각했다면 봉건적 지주·소작관계를 해체한 농지개혁 후에도 농촌에서의 계급투쟁은 격렬하게 전개되는 것이 논리적으로 합당하다. 그러나 현실 역사는 변혁세력의 괴멸이라는 주체적 조건도 작용했겠지만 그렇게 되지는 않았다.

태를 분석해야 하는데 여기서는 특히 지주가의 토지관계 문서와 소작농의 경영실태 변화에 대한 조사가 중요하다.

II. 농지개혁의 경제적 배경

제2차 세계대전 후 구식민지 나라들에서는 모두 토지개혁 문제가 제기되었다 그러나 한국과 대만을 제외하고는 거의 대부분 농지개혁이 실현해야 할 전근대적 토지소유를 해체하지 못하였다. 한국에서 반봉건적 지주제를 해체하는 농지개혁이 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 것에서 찾을 수 있다 우선 농지개혁의 경제적 배경을 살펴보자.

8·15 직후 전 국민의 77%는 농업에 종사하고 있었으므로 토지문제의 합리적 해결은 해방 후 한국사회가 짚어진 최대의 과제였고, 각 정치세력간의 대립과 정권수립을 둘러싼 각축도 결국은 토지문제 해결에 대한 대책을 둘러싼 이익을 가장 중요한 기반으로 하고 있었다.

8·15 직후의 토지소유관계는 일제하에서의 식민지지주제를 직접적으로 계승한 것이었다. 일제하의 지주소작제는 토지조사사업에 의해 확립된 것으로서 소수 지주의 대토지소유와 농민의 분산적 영세경영 및 고율 현물소작료로 특징지어진다 일제하에서 소작지와 소작농의 비율은 점차 높아져서 1930년대 초에는 약 3.6%의 지주가 전체 경지의 55%를 소유하고 전체 농가 호수의 81.4%를 차지하는 소작농들을 지배하였다. 소작농의 경영규모는 극히 영세하여서 자소작농의 71.4%, 소작농의 67%가 1정보 미만의 영세경영이었다. 수리조합비와 조세공과금의 부담을 소작농에게 전가하는 등으로 인해 소작료율은 1920년대에 5할 내지 6할 수준까지 올라가서 소작농은 소작료를 내고 나면 생활비 충당도 어려웠다 일제하의 지주소작제는 외형만 근대적 소유형태를 띠고 있을 뿐 본질적으로는 봉건적인 반(半)봉건적 토지소유였다.

봉건적 토지소유에 대한 농민의 태도는 농업생산력의 변화 발전에 따라 달라진다. 봉건제 확립 초기에 영주는 외부의 군사적 침입을 막고 흉작시 농민의 생명을 보호하는 일종의 보험자로서 역할을 함으로써 농민을 경제적, 인격적으로 지배할 수 있었다. 농민 가운데는 자기 토지를 영주에게 내놓고 농노로 보호받는 일조차 있었다 그러나 농업생산력이 발전하

고 농민들 독자의 힘으로 이러한 사태에 대처할 수 있게 되면 영주의 역할은 농민들에게는 기생적 존재로만 보이게 되고, 따라서 영주의 지배는 더 이상 존속할 수 없게 된다. 따라서 봉건적 토지소유는 이미 조선후기 때부터 해체의 길로 들어서고 있어서 농민들의 항조거납(抗租拒納) 운동과 민란이 결렬하게 전개되었고, 18·19세기의 실학자들은 전제개혁(田制改革)을 중요한 과제로 제기하고 있었다.³ 일제하에 반봉건적 지주제는 식민지권력의 힘으로 간신히 유지되고 있었다.

8·15 직후 1945년 말 현재 남한의 총경지 223만 정보 중 64.2%인 145만 정보가 소작지였으며, 논의 경우는 126만 정보 중 71.2%인 89만 정보가 소작지였다. 전일본인지주 소유지가 23만 정보였고 조선인지주 소유 소작지 중 약 절반인 57만 정보를 5정보 이상 소유 지주 5만호가 소유하고 있었다. 즉 일본인과 조선인 대지주가 소작지의 태반을 장악하고 있었던 것이다. 1945년 말 현재 206만 농가 중 49%의 농가가 순소작농, 35%가 자소작농이었으며, 완전한 자작농(자작지주 포함)은 28만 4천호로 전 농가의 14%에 불과했다.

이러한 반봉건적 토지소유 하에서는 모든 잉여노동이 지주의 손에 장악됨으로써 농업생산력의 발전이 억압될 수밖에 없었다. 여기에다 8·15 직후에는 비료와 농기계의 공급부족 등으로 농업생산이 일시적으로 후퇴한 데다가 귀환동포들의 증가로 식량사정이 아주 악화되었다. 미군정은 처음에는 식량에 대한 통제를 풀고 이를 자유시장 기능에 맡기려 했지만 원천적인 공급부족 하에서는 상인들의 투기적 매점매석과 폭리만을 조장하였을 뿐이어서 곧 공출제로 전환했다. 그러나 이는 농민들의 저항에 부딪침으로써 계속 실시할 수 있는 것이 아니었다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 토지개혁으로 농민들에게 토지를 제공함으로써 증산의욕을 북돋우는 것이 현실적으로 가능한 가장 용이한 길이었다 때문에 농민들의 토지개혁 요구는 격렬했고, 미국과 이승만 단독정부는 이러한 역사적 흐름을 외면하고 있을 수만은 없었던 것이다.

III. 농지개혁을 둘러싼 각 정치세력의 입장

토지개혁은 지주의 힘이 약화되고 농민과 자본가의 힘이 강할 때 행해질 수 있다 해방 후 북한 토지개혁의 영향으로 남한 농민들의 토지개혁투쟁은 치열하게 전개되었던 것에 비

³ 대표적인 것이 촌락별 공동경작에 의한 토지소유의 균등화를 주장한 다산 정약용의 여전(閭田論), 둔전을 전국적으로 확대하여 증세와 기술혁신을 기하자는 풍석 서유거의 둔전(屯田論)이었다.

해, 일제의 보호 하에 세력을 유지했던 지주계급은 일제의 패망으로 크게 약화되었다 여기에다가 이러한 영향을 받아서 당시 남한을 지배하고 있던 미국의 한국지배전략이 앞에서 본 바대로 부르주아적인 농지개혁을 실시하는 쪽으로 됨에 따라 한국의 농지개혁은 실시될 수 있었던 것이다.

1. 북한의 인민민주주의적 토지개혁

북한에서는 해방 직후 반제반봉건 민주주의혁명의 일환으로서 농업부문에 있어 철저한 토지개혁이 실시되었는데, 이 무상몰수·무상분배의 토지개혁이 남한에서의 농지개혁을 결정적으로 촉진시켰다. 북한에서 토지개혁은 반혁명계급인 지주계급의 저항을 무력화시키는 데 긴요했다. 또한 남북분단 결과 식량사정이 악화되었는데, 이 문제의 해결을 위해서는 지주 소유 토지를 농민에게 분배하여 농민의 증산의욕을 고취하는 것이 필요했다

1946년 3월에 실시된 토지개혁에서 무상몰수의 대상이 된 토지는 일본제국주의자와 조선인 민족반역자가 소유하는 토지, 계속적으로 소작을 주는 토지, 5정보 이상을 소유한 조선인 지주 및 종교단체가 소유하는 토지 등이었다 고용노동을 사용하는 부농도 지주적 부농으로 간주되어 소유토지를 몰수당했다. 몰수당한 면적은 42만 2,646호로부터 100만 325정보로서 북한 총 경지면적의 52%, 지주 소유지의 약 85%에 해당한다. 그 외에 지주의 농업용 가축, 농기구, 주택, 기타 일체의 건축물 토지 등도 몰수되었고, 소작지와 연결되어 있었던 일체의 부담과 부채는 면제되고 토지를 몰수당한 지주로부터 차용한 일체의 부채는 취소되었다. 농민 소유의 소규모 산림을 제외한 일체의 산림 및 지주 소유의 관개시설은 국유화되었다.

이렇게 몰수된 토지는 고농(雇農), 토지 없는 농민, 토지 적은 농민에게 무상으로 분배하여 영원히 소유토록 했다. 영농을 원하는 지주는 타지역으로 이주시켜 토지를 소유하고 영농토록 했다. 토지의 분배 기준은 노동능력에 따른 가족 수였다.

토지개혁은 약 20여 일 간의 단기간에 완료되었는데 동구 각국에서 수년간에 걸쳐 2-3단계로 나뉘어서 진행된 것과 비교하면 대단히 신속한 진행이다. 이렇게 신속할 수 있었던 이유는 일제의 패망과 민주개혁 추진에 적극적인 소련군의 진주로 지주계급이 대거 월남하여 약화된 데다가, 동구와는 달리 일제의 한국자본가 억압정책으로 인해 무상몰수의 농지개혁에 저항하고 부르주아적 개혁을 주장하는 자본가계급의 힘이 아주 미약했기 때문이다

이러한 북한의 토지개혁은 그 당시 각종 신문을 통해서 널리 알려졌으며 조선공산당이 발행하던 『해방일보』 등은 북한의 토지개혁을 적극적으로 평가하는 논평을 함으로써 많은

농민의 지지를 얻게 된다. 북한의 토지개혁에 대해서 '전국농민조합총연맹' 중앙상임집행위원회에서는 참다운 해방을 위한 구체적 경제적 내용이며 근본적 방법이라고 주장했다. 그리고 '민주주의민족전선'에서는 북한의 토지개혁안이 원칙적이고 진보적이며 전체적이고 평민적이라고 주장했다. 따라서 북한의 토지개혁에 대한 농민의 지지가 북한의 사회체제에 대한 지지로까지 확대되지 않도록 하기 위해 미군정과 이승만 정부는 농민들에게 유상몰수·유상분배라는 형식이기는 하지만 농지개혁을 실시하지 않으면 안 되었던 것이다

대만 역시 내전기간 동안에는 국민당이 농지개혁을 실시하지 않았으나 1949년 대륙에 공산당이 지배하는 중화인민공화국이 성립되고 철저한 토지개혁이 실시되자 이에 대항하여 농지개혁을 실시했던 것이다. 한 국가 내의 일정지역에 다른 체제가 수립된다는 것은 그 자체로서 계급투쟁이 거대한 규모로 진행되고 있음을 의미한다. 사회주의체제에 대항하는 자본주의체제의 '국가'는 한편으로는 그 당시 '인민민주주의 혁명'의 주된 과제였던 반(反)봉건투쟁의 예봉을 부르조아적인 농지개혁으로 피하면서 다른 한편 군사독재정권과 극단적인 반공이데올로기로 체제를 지키려 한 것이다. 요컨대 한국의 농지개혁은 북한의 토지개혁에 의한 강한 영향이 없었다면 필리핀처럼 허구적 농지개혁으로 끝나 버렸을 가능성이 크다

2. 민주세력의 토지개혁 정책과 농민의 토지투쟁

농지개혁을 가능하게 한 배경으로 남한 농민들의 토지개혁투쟁이 갖는 의의는 크다. 해방 후 일제 권력의 패망과 더불어 농민들은 노동자계급과 함께 인민위원회의 조직을 통해 국가권력 수립투쟁에 나섬과 동시에 토지 분배의 반봉건 민주혁명투쟁을 활발히 전개했다. 이렇게 농민들이 변혁적 투쟁을 벌일 수 있었던 것은 일제하에 이미 농민운동이 사회주의자들의 지도로 민족해방투쟁, 사회변혁투쟁의 전통을 구축하고 있었기 때문이다.

해방 후 농민운동은 처음에는 분산적, 자연발생적으로 '농민조합', '농민위원회' 등의 대중조직을 통해서 전개되었지만 12월 8일 '전국농민조합총연맹'이 결성되어 운동은 통일적 지도하에 전개되어 나갔다. 농민들은 해방 후 바로 소작료 불납과 구일본인 소유토지 분배투쟁을 벌였다. 그러나 미군정은 이러한 농민들의 움직임을 「적산의 불법점유」라는 이유로 탄압하였고, '전농'은 결성 당시에는 '일제, 친일파 및 민족반역자의 토지는 전부 몰수하여 빈농에게 분배한다'는 강령을 선언하는 한편, 조선인 지주 소유토지에 대해서는 '소작권의 자의적 이동 금지와 더불어 소작료 금납 및 3·7제로의 인하'를 요구하였다. 이것은 당시 농민의 주체적 조건이 아직 전면적 토지개혁을 실시할 정도로는 성숙되지 않았다고 판단했기 때문이다.

그러나 북한에서 토지개혁이 실시된 후인 1946년 5월의 '전농' 확대위원회에서는 북한의

토지개혁이 농민의 요구를 가장 철실히 들어준 것으로서 적합한 방법으로 해결하였다고 평가하고, “남한의 주객관적 조건은 북한과 달리 토지개혁을 바로 실시할 수 없으나” “토지문제의 평민적 해결을 위하여” “일본제국주의자, 친일파, 민족반역자뿐만 아니라 5정보 이상 소유하는 자경하지 않는 지주의 모든 소작지의 몰수, 고농·토지 없거나 적은 농민에 대한 무상분배”를 주장했다.

또한 ‘전농’에서는 1947년 2월 21일 제2회 대회를 열고 「토지개혁법초안」을 결정하여 미군정에 제출하는데 그 주된 내용은 “소작제도를 청산하고 토지를 농민이 소유토록 하고 “전일본인 소유지와 민족반역자 및 친일분자의 토지는 물론 일체의 조선인지주 소유지 혹은 계속해서 소작 주는 경지 혹은 과수원은 몰수하고 경작하는 농민에게 그 노동력과 가족수에 따라 무상으로 분배한다”는 등 철저한 것으로 북한의 「토지개혁법령」과 궤를 같이 하는 것이었다.

이러한 행동강령을 가진 농민운동은 8·15부터 정부수립 때까지 경제적 요구로서는 주로 양곡수집(강제공출) 반대와 식량요구에 집중되었고 토지개혁을 명시적으로 내건 투쟁은 상대적으로 적었지만⁴ 경찰서 습격, 일본인·친일파 공격, 시위와 테러 등은 빈발했고 지주는 주요 공격대상이었다. 특히 미군정 당국이 46년 봄부터 좌익세력에 대한 탄압을 강화하자 이에 대한 대응으로 조선공산당은 미군정과 이승만 등 우익세력을 적으로 규정하고 폭동도 불사하는 이른바 「신전술」을 채택하였고 이것은 지주들에게 큰 위협이 되었다. 이러한 전술에 따른 「10월인민항쟁」은 각 지방으로 확산되어 지주들의 생명을 위협하였으므로 지주의 토지처분은 이 때부터 가속화된다. 이러한 농민들의 토지개혁 요구는 한국정부 수립 후에 발발한 「여수반란사건」 과정의 「여수인민대회」에서 결정된 6개 항목 속에 「무상몰수, 무상분배의 토지개혁을 실시한다」는 내용이 포함되는 등 남한의 정치불안의 중요한 요소가 되고 있었다. 이렇게 우익세력의 권력을 위협하는 농민투쟁에 대처하기 위해서 미국과 매판관료, 매판자본가계급을 주축으로 하는 이승만정부는 유상몰수, 유상분배의 부르주아적 방식의 농지개혁이라도 실시하여 농민의 투쟁력을 약화시키고 농민들을 변혁세력으로부터 분리시키려고 시도하지 않을 수 없었던 것이다.

⁴ 박석두(1987)에 의하면 미군정 정보보고서에 나타난 위 기간의 농업관계 소요 건수 104건 가운데 양곡수집 반대가 69건, 식량요구가 31건임에 비해 토지개혁 요구는 3건에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이것은 토지개혁 요구가 소작료 납부 거부 등 개인적인 형식으로 전개된 사례도 많아서 미군정 당국의 집단소요 파악대상에서 제외된 것도 있었기 때문이기도 할 테지만 당시의 변혁세력이 직접적으로 토지개혁투쟁을 벌인 것이 아니라 우선 권력획득투쟁에 주된 역량을 집중하고 있었기 때문이 아닌가 생각된다. 권력장악투쟁을 당시의 가장 첨예했던 과제였던 토지개혁투쟁의 강화와 연결시켜 추진하지 않았던 것은 큰 전략적 오류라고 해야 할 것이다.

농민운동에 영향을 미친 진보적 정치조직에서도 농지개혁의 실시를 중요한 정책으로 삼고 있었다. 인민공화국의 27개조 시정방침 중 토지문제 처리방안은 제2조, ‘일제와 민족반역자들의 토지를 몰수하여 농민들에게 무상분배한다(비몰수토지의 소작료는 3·7제로 실시함)’으로 되어 있다. 물론 이와는 다른 주장도 있었다. 전국인민위원회대표자대회 확대집행위원회에서 박문규는 다음과 같이 주장했다. “우리의 건국사업에는 친일파와 민족반역자가 아닌 한 지주도 참여할 수 있고 자본가도 참여할 수 있다. … 지금에 있어서는 민족반역자가 아닌 한 대지주의 토지라도 이것을 몰수한다든가 혹은 소작료를 불납한다든가 하는 것은 옳지 못하다는 것이다. 또 한가지는 3·7제를 실시하기로 했는데, 지방에 따라서는 2·8제 혹은 전혀 불납을 주장하는 곳도 있다. 그러나 해방된 오늘날에 지주들도 다같이 환희를 맞보아야 할 것이다.”

미군정으로부터 1만 8천명의 당원과 10만명의 활동적인 동조자를 갖고 있었다고 평가되고 있었던 조선공산당은 9월 7일 정치강령에서 “일제 및 친일적 조선인 및 반동지주의 소유지는 전부 몰수해서 이를 국유화해서 농민에게 무상으로 분배한다 기타 일본인 토지는 몰수하여 국유로 하고 빈농에게 분배하고 금년의 소작료는 3·7제를 기준으로 한다”고 선언하였다. 10월 3일자로 발표된 「공산당의 토지문제에 대한 결의」에서도 같은 내용을 결정, 공포하고 있다.

여운형이 지도하고 있었고, 소시민 인텔리 계층에 기반을 갖고 있었던 인민당은 1945년 11월 결성 당시, 토지문제에 관해서 “조선 내의 일본인 재산 및 민족반역자의 재산은 몰수하고 국유로 한다. 몰수한 토지는 국영, 혹은 농민에게 적의분배한다. 농민본위의 농지의 재편성 및 경작제도를 수립한다”는 정책을 내걸었다.

중국 화북지방에서 활동했던 독립동맹에 뿌리를 가지고 있었고, 1946년 2월에 결성된 신민당에서 발표한 토지정책은 “일제 및 친일분자의 토지는 몰수한다. 몰수한 토지는 농민에게 분여한다. 소작제는 폐지한다”는 강령을 제시하고 있다. 10정보 이상의 대·중지주의 경우는 무상몰수·무상분배한다는 것이었다.

조선공산당, 인민당, 신민당이 합동해서 1946년 11월 결성된 조선노동당은 9월 준비위원회 이름으로 발표한 강령에서 토지개혁에 관해서 “일본인과 조선인지주의 토지를 몰수한다. 몰수한 토지는 토지 없는 농민, 토지 적은 농민에게 무상으로 분여한다”라고 선언하고 있다.

진보적 세력의 통일전선으로 1946년 2월에 결성된 ‘민주주의민족전선’에서도 무상몰수 무상분배를 주장하였고, 북한의 「토지개혁법령」과 거의 같은 내용의 토지개혁 정책을 1947년도 미소공동위원회에 제출하였다.

필자가 농지개혁 현지 실태조사 과정에서 만난 농민들에게 “농지개혁은 누구의 덕분에

가능했다고 생각합니다. 농민들의 힘으로 쟁취한 것으로 생각합니다, 아니면 누가 해준 것으로 생각합니다”라는 질문을 해보았는데, 이에 대해 일부 농민은 이승만 대통령 덕택이었다고 대답했지만, 상당수 농민들은 “우리들의 힘으로 이룩한 것으로 생각되지는 않는다. 여운형선생 같은 분의 덕분이다”라는 답변을 하였다. 여운형은 해방 후 국민들 사이에서는 진보진영의 대표적 인물로 인식되고 있었으므로 농민들의 이러한 진술은 북한의 토지개혁과 남한의 변혁세력, 그리고 이의 영향과 지도를 받은 농민들의 토지투쟁이 남한의 농지개혁을 가능케 한 원동력이었음을 말해준다.

실제로 미국의 개입이 없었다면 민주세력은 권력을 장악하고 기본적으로 북한의 토지개혁과 같은 내용의 토지개혁을 했을 것이다. 8·15후 일시적으로 지방권력을 행사한 적이 있는 인민위원회는 전체 가운데 약 절반에 이르렀다(브루스 커밍스, 1986).

이러한 좌익진영의 무상분배안에 대해서 우익진영은 ‘무상분여한 토지는 제3자에게 양도할 수가 없을 것이고 농민에게는 경작권만을 부여하게 될 것이니 무상분여는 결과에 있어서 토지는 국유로 하고 농민은 농노화되는 것이라는 논거로 비판하였다. 이에 대해 좌익진영은 무상몰수는 토지사유를 철폐함이 아니라 봉건적 토지소유를 근절시키기 위한 것이고 토지처분권이 인정되지 않더라도 농민의 토지사유가 부정되는 것이 아니며 농민에게 토지의 임의처분권을 인정한다면 토지점병을 막을 수 없을 것이라는 논리로 대응하였다.

3. 한민당의 토지정책

제2차 세계대전의 종결과 함께 일제가 패퇴함으로써 일제의 보호를 받아오던 지주계급은 큰 타격을 받고 약화되었다. 승리한 제국주의국가인 미국과 영국의 식민지 지배하에 있던 인도와 필리핀에서는 지주계급이 제국주의세력과 계속해서 동맹을 맺고 있었기 때문에 전쟁이 끝난 후, 그리고 독립 후에도 신식민지적 지배하에서 지배계급으로서의 지위를 계속 유지했고 따라서 농지개혁이 실시되지 못했다. 이에 비해 한국에서는 해방 후 지주들이 거의 힘을 잃고 소작권의 박탈 등을 자행하기 어려웠으며, 소작료도 제대로 거둘 수 없었다. 사회적 분위기가 그러했기 때문에 지주계급은 농지개혁의 실시 그 자체는 반대하지 못하고 대신 농지개혁이 자신에게 유리한 방식으로 실시되도록 책동했다.

지주계급과 재벌(당시의 재벌은 또한 동시에 지주를 겸하고 있었던 것이 일반적이었음) 및 친일 고급관료들에 기반을 갖는 정당이었던 한국민주당은 토지개혁에 관해서 지주계급의 이익을 대표했다. 한민당은 창당 초기에는 ‘토지소유의 극도제한과 농민분위의 경작권 균등확립’이라는 정책세목을 제시하였는데, 그 내용은 대지주의 토지는 몰수하는 것보다는

소작료 3·1제 아래서 방치해두면 결국에 있어서는 이익이 없으니까 자연히 토지를 방기하게 될 터이므로 이때 국가가 매수하여 지주를 공업방면에서 활동할 수 있게 보장해주라는 것이었다. 말하자면 ‘3.1제 소작료의 실시와 대지주 소유지의 유상매각(유상몰수가 아니고 지주의 자의에 의한 매각)으로서 토지개혁에 반대하는 논리였다

그러나 북한에서 토지개혁이 실시된 후 우익의 토지개혁 정책은 바뀌었다. 우익은 처음에는 북한 토지개혁에 대해 극단적으로 부정적인 반응을 보였다. 한민당은 “북조선의 토지개혁령은 민주국가에서는 있을 수 없는 것이다. … 토지는 몰수하여 소작인에게 분여한다니, 지주가 모두 역적이 아닌 이상 어찌 이러한 무모한 일이 있으리요”라고 비난하였다(서중석, 1990, p.131).

우익세력이 결집한 일종의 연합전선인 비상국민회의를 기반으로 미군정이 개원시킨 ‘남조선 대한민국대표민주의원’에서 3월 18일 발표한 「임시정책대강」에서는 토지문제와 관련하여 “9. 모든 몰수토지는 부재지주에 허용치 않고 농민의 경작능력에 의준하여 재분배함 10. 대지주의 토지도 동등한 원칙에서 재분배함(현소유자에 대해서는 적당히 보상함), 11. 재분배된 토지에 관한 보수는 국가에게로 장기적으로 판납함” 등 유상몰수, 유상분배에 따른 토지개혁 실시를 주장하였다.

그 후 미소공동위원회의 활동이 활발해지고 좌우합작운동이 본격화된 시점인 1946년 9월의 대의원대회에서 한민당의 토지개혁 정책은 다음과 같이 ‘유상몰수·유상분배’로 바뀌었다(심지연, 1984, p.339).

- 1) 몰수된 적산, 기타의 토지와 정부에서 매상한 지주의 토지를 자작농의 원칙에 의하여 경작농민에게 재분배하되 매상가격은 국가에서 채감법에 의하여 적당히 사정함
- 2) 재분배된 토지에 대한 보상은 장기연부로 정부에 변납케 하되 농민 생산능력을 저해치 아니하며 농민생활에 과중되지 아니함을 원칙으로 함.
- 3) 토지법을 제정하여 재분배된 토지의 겸병을 방지함.

1948년 헌법 제정시 초안을 작성했던 유진오의 회고에 의하면 그가 한민당의 실질적 대표자 김성수를 방문하여 “공산당의 본래 토지정책은 토지국유화인데 공산당측이 무상분배 무상몰수를 내거는 것은 농민을 기만하는 것이며, 유상에 의한 농지개혁만이 공산당을 막는 최량의 길”이라고 설득했을 때 김성수는 이에 동의하였다고 한다(김성호 외, 1989, p.439).

이렇게 지주계급은 토지개혁이 거부할 수 없는 대세가 되자 사유재산제도의 기본골격을 지키면서 농민의 요구를 수용하되 지주계급의 자본가계급으로의 전환을 국가가 보장해주어

야 한다는 논리를 가지고 지주이익을 옹호하는 선으로 후퇴한 것이다. 대신 농지개혁이 늦어지도록 작용하고 이를 이용하여 소유지를 사전에 방매하는 행태를 보였다.

우익진영의 유상분배안에 대해 좌익진영은 “농민이 지주에게 이자까지 붙여가면서 토지대금을 갚아야 된다고 한다면 구 지주에게 예속되어 참담한 채무생활을 하지 않을 수 없고 이것은 농노제의 재판”이라고 비판했다.

4. 중간파의 유상몰수·무상분배 토지개혁안

온건 중도의 좌우파 세력이 집결한 합작위원회가 마련한 합작원칙(1946.10.4)에서는 ‘몰수, 유조건몰수, 체감매상과 무상분배’의 토지개혁안을 제출했다. 이에 대해서 한민당은 매수자금의 조달곤란을 이유로 반대하였고 좌익에서는 국가가 토지대금을 부담한다는 것은 결국 국민 전체가 부담한다는 것이고 농민이 대다수인 상태에서는 결국 농민에게 부담시키는 것이므로 명목뿐이고 농업이외 산업부문에 부담시키는 것은 이들 산업의 발달을 저해하는 것이라고 비판하였다. 이 중간파안은 그 후 입법의원의 토지개혁법안에서 체감매상 부분은 반영되었지만 무상분배 원칙은 입법의원 구성에서 좌익의 제거로 인해 유상분배로 바뀌었다.

중간파 토지개혁안으로 특이한 것으로서 김준보의 『토지개혁론요강(1948)』이 있다. 김준보는 “토지는 국유를 원칙으로 하되 일체의 토지를 일시에 국유화할 필요는 없고 당장 국가가 수용할 토지는 구일본인재산을 제외하고는 원칙적으로 소작지에 한하고 자작지는 적정규모를 초과한 부분에 한하여 그 대상이 될 것”이라고 했다. 보상과 분배대가 상환방식에 있어서 ‘유상매상 유상분배’는 근본적으로 지주계급들의 기만이고 ‘유상매상 무상분배’는 국고의 부담이 과대할 뿐 아니라 유죄한 지주에게까지 너무 관대한 은전이며 ‘무상몰수 무상분배’는 지주에게 너무 가혹하다고 비판하였다. 특히 유상매수에 대하여는 “영구히 고율적 지대를 지주의 기득권으로 인정하자는 것이니 불로소득인 지대의 발생으로 인한 사회악을 제거하려는 토지개혁의 이상과는 이론상 맞지 않는 시책”이라고 비판했다. 체감보상주의도 절충론에 불과하다고 보았다. 지주보상 방법으로서 시가(내지 공평가격)에서 ‘순전한 불로소득(‘적정소작료’를 초과하는 지대소득)’을 공제한 소액을 연불조건으로 보상할 것을 주장하였다. 그리고 이렇게 국유화된 토지는 농민들의 경작조합에 무상분배하고 이 경작조합이 농민에게 경작료를 받고 분할경작시키는 것이 향후 대규모경영의 방향을 모색하는 데 유리할 것이라고 했다. 김준보의 토지개혁안은 ‘소액보상 토지국유화, 무상분배, 유상대부’라고 할 수 있는데 불분명한 부분이 많고 현실과 괴리가 심했다.

5. 미국과 이승만정부의 부르주아적 농지개혁안

8·15 직후 이 땅을 점령한 것은 미국이었으므로 미군정의 토지정책은 한국 농지개혁의 내용에 대해서 결정적인 역할을 했다. 미군정 토지정책은 미군정의 기본목표, 즉 미국의 대한(對韓) 점령정책에 의해서 기본적으로 규정받는다. 미국의 전후 세계전략은 ‘세계 자본주의의 유지와 재편성’이었으며, 이에 따라 한국 점령의 제일차적 목적 임무는 공산주의에 대한 방벽을 구축하는 것, 즉 남한 사회의 안정을 통해 이를 대소 반공 군사기지로 확보하는 것이었다.

이러한 기본 목표에 입각해서 미군정은 8·15 직후 농민들의 구일본인 소유농지를 즉각 무상 분배하려는 움직임, 조선인 지주 소유농지에 대한 소작료 불납투쟁 등을 반봉건투쟁의 범위를 넘어서서 자본주의 체제를 위협하는 것으로 간주하여 철저히 탄압하였고, 동척의 후신이라고 할 수 있는 신한공사를 설치하여 일본인 소유농지를 귀속농지라는 이름으로 장악하고 관리하였다. 동시에 소작료 3·1제를 실시하여 농민들의 투쟁을 약화시키려 하였다. 미군정의 소작료 3·1제 정책은 전농의 소작료 3·7제 운동과 결합되어 상당 정도 시행되었다.⁵

그러나 이것은 어디까지나 미봉책에 불과했다. 1946년 3월에 북한에서 무상몰수 무상분배의 토지개혁이 실시되자 남한에서도 이러한 토지개혁을 주장하는 정치세력(공산당, 농민조합 등)이 점점 강화되어 갔고, 이는 한국자본가나 미국에게는 심각한 정치적 위협이 되었다. 이에 따라 미군정은 1946년 초부터 토지개혁을 위한 준비에 들어가서 입법위원을 통해서 실시하려 했지만, 지주출신 의원들의 반대로 지지부진했다. 미군정은 1948년 3월 22일에 5·10 총선에 대한 농민의 지지 획득을 위해 신한공사가 가지고 있던 구일본인 소유농지(귀속농지)를 매각하여 당시 소유면적 32만 4천 정보 가운데 1948년 9월 15일까지 19만 9천 정보를 매각하였다. 그 뒤 한국정부에 의해서 매각된 면적까지 합치면 26만 7,776정보로 추정되고 분배를 받은 농가는 65만호이다(김성호 외, 1989, p.407). 분배방법은 호당 2정보 이내에서 분배받은 농민들이 평년작 생산물의 3배를 15년 간 분할 상환토록 하는 조건으로서, 이 분배농지 가격은 그 당시의 자작농지 시가 수준이었다.⁶ 따라서 미군정의 귀속농지 분배

⁵ 3·1제가 얼마나 실시되었는가에 대해서, 황한식은 이것이 지주에 대한 도덕적 규범에 불과했다고 했고(황한식, 1981), 미첼도 “소작료 인하 지시는 수다히 지켜지지 않았으며, 소작계약서 제출요구는 완전히 묵살되었다. ... 토지에 대한 인구의 압력이 너무 컸으므로 소작농들은 무거운 부담을 지불하고 입을 다물었던 것이다. 다만 미군정이 관리하는 구일본인 소유지에서만 3·1제가 지켜졌다”(미첼, 1952)고 했다. 그러나 전농 결성대회에서 참가농민들의 진술과 실증적 사례연구에 따르면 3·1제는 광범히 실시된 것으로 판단할 수 있다.

⁶ 일제시기에는 지주들간에 거래된 농지가격이 평년작 생산량의 5배 수준이었으나, 8·15 후 농지개혁이 기정 사실화됨에 따라 지주들이 농지를 사지 않고 매각하려 하였으며 소작인들도 매입능력이 부족했기 때문에 자작농지의 지가가 하락하여 평년작의 3배로 되었다.

는 철저히 자본주의적인 농지개혁이었다고 할 수 있다.

일본에서 맥아더 사령부가 1945년 말에 토지개혁 지령을 내려 농지개혁을 급속히 재촉한 것과는 달리, 미군정은 농지개혁을 귀속농지의 경우에는 단독정부 수립 총선거 직전인 1948년 3월까지, 조선인지주 소유농지의 경우에는 1950년 3월까지 미루었다. 이렇게 농지개혁을 미룬 이유는 어디에 있었을까.

이것에 대해 미군정이 지주에게 소작지 방매기회를 허용하기 위한 것이었다든가 미군정은 농지개혁 실시의 의지를 강하게 갖고 있었는데 지주의 저항이 심해서 여기에 밀렸기 때문이라는 주장이 있었다. 그러나 이는 표면적인 이유일 뿐 본질적인 근거는 되지 못한다. 일본이 패전에도 불구하고 일본 부르주아 지배의 헤게모니가 확고히 유지되고 있었던 데 비해, 8·15 당시의 남한은 일제의 패망으로 힘의 공백상태가 조성되었으며 초기에는 건국 준비위원회와 인민위원회가 인민권력으로서 현장에서 주도권을 장악하고 있었기 때문이다. 이러한 상태에서 농지개혁을 실시하면 미군정과 행정기구에서 확고한 주도권을 장악하지 못하고 농민조합이나 공산당 등에서 농지개혁의 내용을 실질적으로 좌우함으로써 상환곡의 징수 등이 큰 곤란을 당하게 될 것이기 때문이다. 그러다가 1946년 이후 미군정의 지배가 확립된 후 단독정부 수립을 위한 5·10 총선 직전(조선인 농지의 경우에는 한국전쟁 직전)이라는 정치적 계기에 맞춰서 농지분배를 단행한 것이다.

미국은 남한 사회를 대소 전진기지로 안정시키는 데 주된 이해관계를 가졌으므로 농민들의 반봉건투쟁을 약화시키고 한국의 자본주의를 자신의 헤게모니 하에 발전시키는 것이 필요했고 이를 위해서는 위로부터의 부르주아적 농지개혁을 하는 것이 현실적이었다. 또한 미국 자본가계급은 일제처럼 기생지주제 유지를 통한 식량수입의 필요성은 없었고 반면 잉여농산물 수출의 필요성을 안고 있었으며, 이를 위해서는 식량수입에 반대하는 지주계급을 제거하는 것이 유리하므로 농지개혁을 끝까지 반대할 필요가 없었던 셈이다. 요컨대 미국의 입장에서 농지개혁은 공산주의와 급진적 민족주의에 대항할 보루를 구축하는 수단이었다. 농지개혁은 겉으로 민주주의를 가장한 채, 반혁명의 과제와 사유재산권 원칙을 보호하는 범위에서 진행되었다. 미군의 점령이 없었더라면 북한과 같은 형태의 인민민주주의적 토지개혁이 실시되었을 가능성이 높다.

이러한 미국의 입장에 입각한 것이 바로 이승만과 한국정부의 토지개혁 방안이었다. 미국은 미군정기에 귀속농지를 불하하여 농지개혁을 기정사실화했고 한국정부가 들어선 후에도 각종 채널을 통해 농지개혁을 강력히 요구했다. 1949년 12월 미국무부 극동담당 차관보가 국무장관에게 보낸 보고서에 의하면 경제협조처(ECA)를 포함한 주한미국사절단은 토지개혁 실행의 긴급한 필요성을 누차 반복하여 이승만에게 진언하였다. 남조선 민주주의원의 장으로 선출된 이승만은 1946년 2월 하순경에 32개조의 대정방침(大政方針)을 발송했다. 그

가운데 나타난 이승만의 토지개혁 방안은 일본인, 민족반역자, 대지주의 소유토지를 농민에게 분배하되 일본인, 민족반역자의 토지는 일단 국유화한 후 농민에게 유상으로 분배하여 국가재정을 충용하며, 대지주 소유토지는 유상매수하여 유상분배하는 방식이었다.

이승만은 토지개혁의 필요성을 반공체제 구축 자유민주주의 정체의 수립, 자본주의 공업발전을 위한 자본형성 등 세 가지 측면에서 강조했다. 초대 국회의 제2회 정기회의 폐회식에서 이승만은 “공산분자가 전국을 파괴하려고 할 때에 제일 많은 민중의 힘을 얻어 가지고 하는 것이 토지개혁 문제”라고 했다. 그는 반상, 귀천의 구분을 없애고 평등 자유로운 정체를 만들기 위한 유일한 근본적 해결책은 토지개혁임을 강조했다. 그리고 토지와 노동, 자본이 공존할 수 있는 길을 찾되, 공업의 발전을 위해 자본의 대부분이 집중되어 있는 토지를 유상 분배하여 자본을 만들어 공업에 착수해야 한다는 것이다(『서울신문』, 1948. 12. 10). 이승만은 정부수립 이전 미군정에 의한 농지개혁 실시를 반대했지만 그 이유는 농지개혁을 지연시키기 위해서라기 보다는 자신이 이끄는 정부가 개혁의 주체가 되어야 한다는 생각 때문이었다(김성보, 2001).

IV. 농지개혁의 주체

1. 미군정과 이승만정권의 계급적 성격

미군정하의 귀속농지 분배와 1950년 이승만 정부의 농지개혁을 수행한 주체의 계급적 성격은 무엇이였을까. 즉 지주를 농지개혁을 실시한 주체의 하나로 봐야 할 것인가 아니면 8·15 후 격렬한 계급투쟁이 벌어졌던 한국사회에서 구래 지배세력의 유지를 통해 사회를 안정시키고자 지주계급을 일시적으로 보호한 것에 불과할 뿐 지주는 농지개혁의 주체 가운데 하나가 아니었다고 해야 할 것인가.

이에 대해 많은 논자들은 미군정, 지주, 보수적 관료세력이 농지개혁을 주도하였다는 주장을 폈다. 예컨대 황한식(1984)은 “농지개혁의 전 과정은 미국의 대한점령정책의 일환으로서의 미군정의 토지정책과 직결되면서 구지주세력 및 친지주 보수세력에 의하여 주도될 수밖에 없었다”라고 말하고 있다. 또 사쿠라이(櫻井 浩)는 “지주와 이들의 영향력이 강했던 의회 및 정부가 택할 수 있었던 길은 입법과정을 될 수 있는 한 시간을 걸리게 하여 그 사이에 지주의 소유지를 자유로이 처분하게 하는 것이었다고 한다(櫻井 浩, 1976).

그러나 지주계급을 농지개혁의 주체로 인정하기는 어렵다고 해야 할 것이다. 미군정은

지주를 최대한 옹호했으며, 지주계급도 농지개혁의 실시주체에 포함되고 농지개혁은 지주 위주로 실시되었다는 주장도 있지만, 이것은 지주계급이 왜 몰락해버리고 말았는가 하는 문제를 설명할 수가 없다는 한계에 부딪힌다. 농지개혁의 대상이 지주계급이었으며 그들은 농지개혁을 실시한 이승만에 대해서 강한 적대감을 갖고 한민당에 집결하여 이승만에 대립하는 야당세력이 되었으므로 지주계급이 농지개혁 실시 주체의 하나라고 할 수는 없다 만약 지주계급이 주도할 수 있었다면 이들은 자신들의 몰락을 가져오는 농지개혁 대신에 필리핀이나 인도에서처럼 허구적 농지개혁을 하는 데 그쳤을 것이다⁷ 필리핀의 경우 과거부터 필리핀을 지배하고 있었던 미국은 승전한 제국주의국가였다. 따라서 미국의 자본가들은 기득권을 유지하는 데 이해관계를 가지고 있었다. 그러나 한국의 경우에는 조선을 지배하고 있었던 일본의 자본가계급은 몰려갔고, 새로이 진주한 미국은 구일본인의 재산을 접수했지만 사적 개인이 이것을 소유한 것은 아니었다 따라서 사적 자본이 자신의 기득권을 계속 유지해야 할 필요성은 없었던 것이다. 이것이 필리핀과 달랐던 점이다.

또한 미국 자본가계급은 일제처럼 기생지주제 유지를 통한 식량수입의 필요성은 없었고 반면 잉여농산물 수출의 필요성을 안고 있었으며 이를 위해서는 식량수입에 반대하는 지주계급을 제거하는 것이 유리하므로 농지개혁을 강하게 반대할 필요가 없었던 셈이다

토지개혁은 지주계급과 부르주아계급 및 프롤레타리아계급 간의 관계에서 부르주아계급의 힘이 강하거나(부르주아적 개혁의 경우) 아니면 프롤레타리아계급의 힘이 강할 때(인민민주주의적 토지개혁) 실시될 수 있다. 한국에서는 미국 자본가계급이 국내의 취약한 부르주아와 동맹하여 지주계급을 압도하고 인민민주주의적인 토지개혁의 압력에 대응하면서 부르주아적인 농지개혁을 실시했다고 할 수 있다. 농지개혁을 하도록 강요한 힘은 북한의 토지개혁, 남한 소작농민들의 투쟁, 인민위원회의 정치적 투쟁 등이었지만 농지개혁의 내용을 주도한 것은 미국과 한국의 부르주아계급이었던 것이다. 요컨대 귀속농지 분배를 포함하여 한국의 농지개혁을 실시한 주체는 미점령군과 한국정부로서 미국 독점자본과 한국의 미성숙한 부르주아계급을 계급적 기초로 하고 있었다고 할 수 있다.

2. 농지위원회의 구성과 역할

농지개혁의 주체 문제와 관련하여 농지위원회의 구성이 지주 중심이고 그 역할이 지주이

⁷ 인도 토지개혁의 허구적 실상에 관해서는 장상환(1985) 참조. 그리고 필리핀의 허구적 농지개혁에 관해서는 강정구(1989) 참조.

의 옹호 경향이므로 지주적 농지개혁이라는 주장도 있다. 즉 군 또는 읍면의 민간인 농지위원을 매수당하는 측과 분배받는 측의 각 반수로 구성한다고 규정되어 있지만 위원을 ‘학식과 명망이 있고 공평무사한 인격을 겸비한 사람 중에서 선임하는 것으로 되어 있기 때문에 자연스럽게 그 구성이 지주 측에 극히 유리하게 되었다는 것이다

그러나 농지위원회는 그 역할이 사실의 확인과 분쟁의 조정에 그치는 등 행정기관의 자문 역할에 그치고, 처분권한 등 행정적 기능이 없었다. 농지개혁의 실질적 주체가 아니었던 것이다. 이 점은 일본의 농지위원회가 행정기관의 감독하에 농지개혁의 집행기관으로서 실제 개혁업무를 담당하는 행정기관으로 역할하였고, 농지위원들도 공개선거를 통해서 구성된 것과 크게 비교된다. 이 점은 한국 농지개혁의 중대한 한계라고 해야 할 것이다. 이것은 일본에서는 부르주아의 헤게모니가 지방적 단위에까지 확립되어 있고, 지방자치가 실시되어 온 반면에, 8·15 직후 우리나라는 농촌에서 지주계급 외에 부르주아계급의 주도권이 약하고 농민운동의 힘이 상대적으로 컸다는 것에 그 이유가 있을 것이다. 그리고 면 단위와 마을 단위의 농지위원 가운데는 소작농·자작농의 수가 지주보다 많았던 지역도 있었다(장상환, 1985).

V. 농지개혁법의 입법 과정과 내용

1. 농지개혁법의 제정 및 개정 과정

8·15 직후부터 1950년 농지개혁법이 성립하기까지의 과정은 우여곡절 그것이었다. 미군정은 1946년 3월에 북한에서 ‘무상몰수·무상분배’의 토지개혁이 실시되고 이에 따라 농민들의 토지개혁운동이 격화되어 가자 1946년 초부터 토지개혁을 위한 준비에 들어갔다. 미군정은 미소공동위원회에서 좌우익의 대립을 돌파하고 좌익을 분열시키기 위해서 온건 좌우파를 중심으로 좌우합작정책을 추진하였다. 좌우합작위원회에 제출된 좌측 5원칙은 무상몰수·무상분배의 토지개혁을 주장했고, 우측 8원칙에서는 토지개혁을 언급조차 하지 않았다. 이것은 정권수립 과정에서 모스크바 삼상회의 결정의 수락여부, 친일파 민족반역자 처리 문제와 함께, 좌우합작의 실패에 결정적 요인이 되었다. 10월에 좌우합작 7원칙이 합의되고, 그 3항에서 토지개혁에 관해 몰수·조건부몰수·체감가격매상 등으로 토지를 확보하여 농민에게 무상 분여한다고 했지만 한민당이 농민에 대한 무상분배가 국가재정을 파탄에 빠뜨리고 경작권만을 주는 것으로 농민을 기만하는 것이고, 사유재산제도에 어긋난다는 이유로 반대

하였고, 이것이 좌우합작이 깨지는 하나의 이유가 되었다

미군정은 좌우합작정책에 따라 1946년 12월에 「남조선과도입법의원」을 구성하고 형식으로나마 이를 통해서 농지개혁 문제를 처리하려고 했지만 입법의원은 주로 우익진영, 지주 출신 의원들로 구성되었기 때문에 농지개혁을 의도적으로 지연시켰다 1947년 초부터는 한미토지개혁연락위원회를 설치하여 법안을 비밀리에 검토하기 시작했다 그리고 제2차 미소공동위원회가 결렬된 후 9월에 미군정 측이 성안한 농지개혁법안을 입법의원에 제시했다 이 법안은 4번에 걸친 수정 끝에 12월 23일 입법의원 본회의에 상정되었다. 입법의원은 농지개혁과 같은 중대한 문제는 자국정부가 수립된 후에 실시해야 한다는 이유로 법안 상정에 반대하는 의원이 많았지만 이에 대해 미군정은 입법의원들이 전체 토지의 분배에 반대한다면 구일본인 소유지만이라도 분리해서 분배해야 한다는 방침을 내놓았다

상정된 법안의 주요 내용은 중앙토지행정처 설치, 매수대상 농지는 비경작자의 토지·3정보 초과 자작지, 매상가격은 평균생산고의 3배 이내로 하고 지주에게는 농산물 공정가격의 15분의 1씩을 연부 보상, 분배된 토지의 대금은 당해 토지 연평균 생산고의 2할씩을 15년 간 현물납입 등이었다. 그러나 입법의원은 1948년 2월 19일 서상일의원 외 42명이 단독정부 수립을 위해 제출한 「가능지역에서의 총선거 실시를 요청하는 긴급결의안」의 찬반을 둘러싼 대립으로 3월 16일에 와해되었고, 이에 따라 농지개혁법안은 심의되지도 못한 채 폐기되고 말았다 이에 미군정은 1948년 3월 22일에 5·10총선에 대한 농민의 지지 획득을 위해 법령 제73호 「귀속농지매각령」을 공포하고 신한공사가 가지고 있던 구일본인 소유농지를 분배하였다

그 후 민주세력의 완강한 반대와 불참, 제주 4·3무장항쟁이라는 저항에도 불구하고 5·10 총선이 강행되어, 주로 우익진영(198명 중 대한독촉 55명, 한민당 29명 등)으로 국회가 구성되고 이승만 단독정부가 수립된 후에도 토지개혁 요구는 대세를 이루어 헌법에 농지개혁의 실시를 명기하였다. 헌법초안에는 ‘농지는 농민에게 분배함을 원칙으로 하고’라고 되어 있었는데 헌법에서는 ‘농지는 농민에게 분배하고’라고 하여 지주에게 유리한 예외적 조치를 취할 여지를 봉쇄하였다. 다만 임야는 농업생산에서 중요한 비중을 차지하고 있었지만 개혁대상에서 제외되었다

농지개혁법의 제정 과정은 이승만으로 대표되는 미국 독점자본측의 입장 한민당으로 대표되는 지주측의 입장, 무소속 소장의원으로 대표되는 농민의 입장이 대립 절충되는 과정이었다. 쟁점은 주로 소유상한, 매수와 분배시 적용할 토지가격 및 분할 보상·상환의 기간을 둘러싼 것이었다.

진보적 인사 조봉암이 장관을 맡았던 농림부의 안은 1948년 11월 22일 공개되었다. “농지를 ‘정수’당하는 지주에 대해 평균수량의 15할을 3년 거치 10년 분할 보상, 1호당 2정보의

소유 한도, 분배농지에 대해 농민은 평균수확량의 12할을 6년간 2할씩 상환, 차액은 국가 지원, 모든 농지의 자유매매·증여·저당·소작과 임대차 금지” 등으로 사유권 행사의 제한과 농지의 실질적 국가관리, 소작제의 항구적 방지를 강하게 규정하고 있었다. 이 법안은 공청회와 여론수렴 끝에 1949년 1월 24일에 기획처와 법제처에 송부되었다. 당시 농민들은 소유상한 2정보 안과 지주보상 및 농민상환 안에 대부분 찬성하는 것으로 나타났다.

농림부안을 재심사해서 1949년 2월 4일 정부안으로 확정된 기획처안은 기획처장이 한민당의 이순탁으로 한민당의 영향을 받아서 “농지를 ‘매수’당하는 지주에게는 평균수확량의 20할을 10년 간 분할 보상, 1호당 소유상한 3정보, 분배농지에 대해 평균생산량 20할을 10년간 2할씩 분할상환, 분배농지에 한해 상환완료시까지 권리행사 금지, 모든 농지에 대한 소작 임대차 금지” 등으로 지주에게 유리했고, 사유권에 대한 제한도 완화된 것이었다.

그러나 국회를 장악하고 있었던 한민당측은 정부안 및 그 당시 극성하였던 지주의 토지 강매를 막기 위해 정부가 제안한 농지개혁임시조치법을 묵살하고 1946년 3월에 국회 산업위원회안을 본회의에 제출하게 된다. 그 내용은 더욱 지주적이었고 농민의 생활향상을 목적으로 한 것이 아니라 토지자본을 산업자본으로 전환하는 것을 이념으로 하고 있었다. 즉 “농지를 ‘매수’당하는 지주에 대해 평년작 수확량의 30할⁸을 10년 간 분할 보상, 1호당 3정보의 소유한도, 분배받은 농민은 보상액과 동일액(평년작의 30할)을 10년 간 분할상환, 분배농지의 매매·증여 금지, 농지 소작·임대차 금지” 등이었다.

이렇게 제출된 산업위원회 농림분과안을 놓고 국회에서는 무소속 소장파를 중심으로 격렬한 비판이 있었다. “정부에서는 20할 10년불로 한다는 것이 신성한 우리 국회의 산업위원회에서 내놓은 안은 30할로 한다는 것은 우리의 전 민중이 용서할 도리가 없다(이귀수),” “이 농지개혁법은 지주의 토지처분법으로 만드는 것이 오히려 체목상 타당하다(윤재근),” “3정보 상한은 과대하다. 분배받을 농가 수를 줄이며 지주를 위한 제도이다(김동준),” “보상액과 상환액이 20할, 30할이면 농민들은 분배받기를 원하지 않을 것이니, 이 법을 우리가 제정해도 실시가 되지 않을 것이다. 15할 이상 올라가서는 절대로 실행되지 않는다. 10원에 안 팔리는 물건을 정부나 국회가 50원에 팔아주어야겠다는 법을 만들고 있으면 지주까지도 미친놈이라고 웃을 것이다(조봉암)” 등등.⁹

⁸ 30할을 보상하는 근거에 대해서 서상일 산업위원회 위원장은 “과학적인 근거는 없고, 다만 현재 농민의 소작료는 3할 3분을 내는 것, 과도정부 때 귀속농지 매각대금이 30할이었다는 것”을 들고 있다. 앞에서 보았듯이 이것은 자작지를 시가대로 매각하는 가격이다.

⁹ 소장파가 보다 철저한 농지개혁을 주장하면서 여러 가지 수정안을 낸 것에 대해서 김성호는 북한이 그 당시 남한의 농지개혁에 대비한 법을 만들고 있었고 남한 각처에서 무상분배의 농지개혁을 실시하는 움직임이 있어 이들 소장파 국회의원들은 농지개혁 지연작전을 구사하고 있었다고 판단한다.

‘대한농민총연맹’에서도 3월 18일 “농민의 이익을 절실히 주장한 우리 농층의 토지개혁안, 농림부안, 심지어는 기획처안까지도 묵살하고 지주를 위한 산업노동위원회안을 한사코 통과시키려는 반민주적 행위에 대하여 우리 농층은 의분을 금할 수 없다”라는 요지의 성명서를 냈다.

「농지개혁법」은 1949년 4월 26일 국회를 통과하여 5월 2일 정부로 이송되었다. 최대의 논쟁거리였던 보상의 ‘할’문제에 대해서는 72명이 15할로, 95명이 10할로, 32명이 20할로 각각 수정하자고 제안하여 기립투표로 15할 안이 80대 3으로 가결되었다. 소유상한을 2정보로 하자는 수정안은 찬성자가 51명으로 과반수에 10명이 모자라 부결되었다. 농가의 상환액은 생산량의 12.5할로 수정되었다. 기본적으로 지주들의 책략이 좌절된 것이다.

그러나 정부는 5월 16일자로 국회로 환송했다. 그 이유는 지주보상과 농민상환 간의 차액에 대해 정부재정이 확보되지 못했다는 것이 중심이었다. 이에 대해 국회는 재의결함으로써 「농지개혁법」은 6월 21일에 정부에 의해 공포되었다. 그리고 1950년 1월부터 개정법률의 심의에 들어갔는데 여기서 다시 산업위원회는 지주측의 이익을 반영하여 민국당이 주동이 되어 보상과 상환을 평년작의 24할로 하자는 안을 내놓았다. 그러나 이는 반대 81표로 부결되었다. 또 농민 상환액을 보상액과 같이 15할로 하자는 개정안은 보상과의 차액은 귀속농지의 매각대금으로 충당할 수 있고, 이렇게 할 경우 농민의 부담을 가중한다는 반론이 있었으나, 재정형편상 어렵다는 정부측 설명 때문에 찬성 90표로 통과되었다. 그리하여 1950년 3월 10일 농지개혁법 개정법률이 공포되고, 3월 25일에는 동법 시행령이 공포되었으며, 4월 28일에 농지개혁법 시행규칙이 공포되었다.

2. 농지개혁법의 내용과 성격

확정된 농지개혁법은 전근대적인 반봉건적 지주제를 정부의 개입을 통해 강제로 해체하는 것으로 일제하의 자작농창설사업과는 질적 성격이 다른 것이었다. 법의 내용 가운데 핵심적인 부분은 보상 및 상환액을 생산량의 몇 할로 적용할 것인가로서 최종법률의 내용을 법 제정과정에서 제출되었던 여러 법안과 비교해보면 <표 1>과 같다.

리고 이들이 국회프락치 사건으로 구속된 것은 북한측과 모종의 관계가 있었기 때문이라고 보는데 이것은 억측일 가능성이 높다. 만약 소장파들이 북한과 철저히 연계되어 있었다면 오히려 지주들의 이익이 반영되는 농지개혁이 통과되는 것을 방관하여 국회와 정부의 위신을 떨어뜨리고 1950년 한국전쟁때 농민들이 북한측의 농지개혁에 호응하도록 유도했을 것이다. 사실은 정반대였다. 소장파들의 노력을 통해서 보다 농민들의 이익을 옹호하는 농지개혁법을 제정함으로써 이승만의 반민족성에도 불구하고 농민들은 농지개혁을 호의로 수용하여 이승만 정부를 지지한 것이다.

자작농의 소유상한은 곧 호당 분배농지 상한이다 대부분의 농민은 2정보를 소유상한으로 지지했다. 이것은 이 당시의 농업기술이 자작농의 경우 호당 평균2정보 정도밖에 경작할 수 없었기 때문이다. 그런데도 이것이 3정보로 된 것은 역시 머슴을 데리고 농사짓고 있었던 지주와 부농의 요구가 반영되었기 때문으로 부분적으로 경자유전의 이념에서 벗어난 것이라고 할 수 있다.

상환지가가 평년작의 15할이라는 수준은 당시 지가 수준에 비교해서 어떤 정도였을까. 현지 실태조사에 의하면 8·15 후 자작농지 가격은 일제하의 평년작 5배 수준에서 하락하여 3배 수준이었는데 소작지 가격은 지가의 약 3할을 이작권료로 소작농민이 확보하고 있기 때문에 평년작의 2배 정도였다. 따라서 농지개혁에 의한 분배가격은 이보다는 약간 낮은 가격이었다. 그러나 연간 3할의 상환은 부담이 되었다. 다만 이것도 법정시한 내에 상환된 것은 7할에 불과했으므로 농민의 실제부담은 꼭 연간 3할에 이르지 않는다고 할 수 있다.

표 1. 여러 농지개혁법안의 농지 매수 및 분배 기준

	귀속농지 (미군정)	농림부안	기획처안 (정부안)	국회안 (산위)	애초법률 (1946.6.21)	개정안 (산위)	개정법률 (1950.3.10)
소유한도	2정보	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상연한	15년균분	3년거치 10년균분	10년균분	10년균분	5년균분	6년균분	5년균분
보상지가	30할	15할	20할	30할	15할	24할	15할
연간보상	2할	1.5할	2할	3할	3할	3할	3할
상환연한	15년균분	6년균분	10년균분	10년균분	5년균분	8년균분	5년균분
상환지가	30할	12할	20할	30할	12.5할	24할	15할
연간상환	2할	2할	2할	3할	2.5할	3할	3할
정부지원	-	3할	-	-	2.5할	-	-

자료: 김성호 외(1989), p.574.

VI. 농지개혁의 시행과정과 결과

1. 농가실태조사

농지개혁법이 1949년 6월 21일에 공포된 후 정부는 곧 개정안이 만들어질 것으로 예상하면서 농지개혁을 실무적으로 추진해나간다. 1946년 6월 21일 현재의 경작면적, 경작농지의 생산량

가족 수 등을 농가별로 신고토록 했다. 1949년 12월 21일 농림부가 공식 발표한 농가실태조사의 결과는 총농가호수 2,473,833호에 농가인구 14,416,365인으로 농가당 인구는 5.46인이었다. 또한 총농지면적은 2,070,577정보이고, 이 가운데 매수대상 면적은 총경지면적의 29%에 해당하는 601,049정보(조선인 소작지 597,440정보, 3정보 이상 소유농지 3,619정보)로 집계되었다.¹⁰

2. 농지개혁의 실시 시기와 한국전쟁

농지개혁의 실제적 시행은 이러한 법률의 정비보다 빨리 진행되어서 3·4월에 걸쳐서 농지조사 및 분배가 실시되었다. 농지개혁이 이루어진 시기를 둘러싸고 일본의 사쿠라이 히로시(櫻井 浩)는 「점수제규정」이 1950년 6월 23일에야 공포되었기 때문에 6·25전쟁 발발 이전에 농지개혁이 실시되지 않았다고 주장하고, 6월 25일에 북한이 한국전쟁을 일으킨 이유는 남한의 농지개혁이 실시되기 전에 남한을 장악하여 자신들의 주도하에 철저한 농지개혁을 실시함으로써 남한 농민들의 지지를 얻기 위해서였다는 논리를 전개한 바 있다(櫻井 浩, 1976, p.114). 그러나 농지개혁사업의 실시 시기는 농민에게 분배대상 농지가 명확하게 통지되는 시점을 의미한다고 해야 할 것이며, 또 점수제규정은 적용대상규모를 3정보 이하로 하였으므로 실제로 적용되는 경우는 거의 없었고, 따라서 분배는 점수제규정이 공포되면 다시 조정하는 것을 조건으로 점수제규정의 공포와 관계없이 행해졌다.

경남지역에서는 한국전쟁 전 1950년 4월에 「분배농지예정지통지서」가 발부되었다. 『부산일보』 보도에 의하면 분배농지일람표 작성은 1950년 3월 15일까지(중앙의 지시는 3월 15일까지), 분배농지일람표 총람은 3월 20일부터 4월 4일까지(중앙의 지시는 3월 15~25일까지), 농지분배예정통지서 발송은 4월 5일부터 18일까지(중앙의 지시는 4월 5일부터) 이루어졌다. 그리고 6월 22-23일에는 농지위원회에서 농지분배 이의신청에 대한 2차 심의까지 하였다.¹¹ 한국전쟁이 발발했을 때인 6월말 경에는 하곡수확이 끝난 상태였고, 한국전쟁 전에 이미 상환곡수납고지서가 발급되어 농가에 전달되었다. 경남 창녕군에서는 한국전쟁 전에 하곡상환고지서를 발급받고 면사무소로 하곡을 상환하러 가는데 중간에 면사무소 직원을 만나 전쟁 때문에 지금 상환받을 수 없으니 나중에 상환하라는 말을 듣고 그냥 귀가한 경우도 있었다.¹² 실제로 농림부는 1950년 5월 27일 각 시도 농지과장회의에서의 논의를 거쳐 6월 9일

¹⁰ 이 때는 치안의 혼란으로 전국에서 5개 군과 그 외 몇 개 면은 조사가 불가능했기 때문에 1945년의 농지면적보다 적게 계산되고 있다.

¹¹ 『부산일보』 1950년 3월 19일자, 4월 5일자, 4월 20일자, 6월 22-23일자(김성보, 2001에서 재인용).

¹² 조성국씨(경남 창녕군 영산면 서리, 1984년 당시 67세)의 증언에 의한 것이다.

에 하곡상환고지서를 발부하도록 지시하였다. 고지일은 7월 1일로 하고 상환기일은 7월 25일로 할 것 등을 지시한 것이다. 그러나 지역에 따라서는 이미 6월 중순 경에 고지서를 발급하면서 상환을 독려했다(김성호 외, 1989, p.682). 그러나 전쟁으로 인해 인민군 점령하에 들어간 지역은 하곡상환이 실시되지 못하였다가 수복 이후에 상환이 이루어졌다

이렇게 한국전쟁 전에 농지분배예정지통지서가 발부되고 일부 지역에서는 이미 하곡 상환고지서가 발급된 것으로 볼 때 농지개혁의 실시 시기는 ‘농지분배예정지통지서’가 분배 대상 농가에게 발부되는 1950년 4월이라고 해야 할 것이다. 농지분배는 농지개혁법 개정법률이 3월 초에 공포된 것에 비추보면 대단히 신속했던 것이고, 이 당시의 취약한 행정능력으로는 이러한 급속한 진행은 상당한 무리였다. 이러한 실정임에도 해방후 1950년까지 계속 미루어져 왔던 농지개혁이 3월 10일 개정법률 공포 후 6·25 직전에 급속히 실시된 것은 미국이 북한에 의한 전쟁 개시를 유도하면서 미리 이에 대처한 것이 아닌가 생각된다(브루스 커밍스에 의하면 미국의 에이치슨은 대단히 신중한 사람인데도 남한이 미국의 방위선에서 제외된 것처럼 말함으로써 결과적으로 북한 정규군의 남침을 이끌어내는 데 작용했다고 한다(브루스 커밍스, 1989).

3. 한국전쟁 중 북한에 의한 남한 농지개혁

북한은 한국전쟁 이전부터 남한지역에서 토지개혁을 실시할 것을 준비해왔다. 한국에서 1949년 4월 27일 농지개혁법이 국회를 통과한 직후인 5월에 「공화국 남반부의 토지개혁 실시를 위한 법령기초위원회 조직에 관한 결정서(내각결정 제46호)」를 채택하고 남한지역의 토지개혁에 대한 준비를 개시했다

이러한 준비를 기반으로 북한은 한국전쟁 기간 중인 7월 4일에 「공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시하는 것에 관해서」라는 정령을 발표하고 토지개혁을 실시했다. 북한은 남한 정부의 토지개혁이 농민의 염원을 제대로 대변하지 못하는 반인민적인 것이라고 비난하면서 새로운 토지개혁의 두 가지 원칙을 제시했다. 첫째는 남한의 토지개혁은 봉건적 토지소유관계와 소작제도를 영원히 폐지하고 토지는 자기의 노력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다는 원칙으로 일관되어야 한다는 것, 둘째는 남한의 토지개혁은 무상몰수와 무상분배의 방법으로 일관되어야 한다는 것이었다. 정령과 시행세칙의 주요 내용은 ‘몰수, 무상분배 원칙; 미제국주의와 이승만 정부 및 기관의 소유지 조선인지주 소유지, 계속 소작시키는 자의 토지를 몰수; 자작농민의 토지는 5정보까지 몰수하지 않고, 이승만정부 및 그 기관과 지주로부터 연부로 매입하여 자작하는 토지도 몰수하지 않는다(토지대금을 전혀 지불하지 않는

경우에는 구입이라고 인정되지 않음); 몰수토지는 고용농민, 토지 없거나 적은 농민에 무상 분배; 토지에 관계되는 부채의 폐지; 현물세 납입; 토지개혁을 위해 농촌위원회 조직 등이다. 그리고 토지개혁이 실시되는 당시에 해당 토지에 이미 경작하고 있는 작물에 한해서 파종한 농민이 이것을 수확한다(시행세칙 제12조)라고 규정하고 있다. 현지에서 토지개혁 실시를 담당하는 농촌위원회 위원은 고용농민, 토지 없는 농민, 토지 적은 농민 등의 농민총회에서 거수로 선출하도록 하였고, 시·면 인민위원회의 감독을 받아 사업을 실행하도록 하였다. 토지분배를 마친 후 토지소유권증명서는 사업이 끝난 후 3개월 이내에 해당인민위원회에서 교부하도록 했다. 북한의 토지개혁과 비교해서 지주 소유의 가옥·농기구·가축 등을 개혁대상으로 하지 않았고, 산림에 대한 규정도 없다는 차이점이 있다. 북한 농업상 박문규는 남한지역의 토지개혁을 지도할 요원 500명을 평양에서 훈련시켜 내려보냈고, 각 도에서는 농민동맹을 중심으로 토지개혁 실시를 위한 지도자강습회를 개최하였다.

이렇게 하여 실시된 토지개혁의 내용을 보면 남한 전체 1,526개 면 가운데 북한측이 점령한 지역 1,198개 면(78.5%)에서 토지개혁이 실시되어 몰수한 토지는 59만 6,202정보(지주 및 소작을 준 토지소유자의 토지 52만 4,491정보, 이승만 정부 및 그 기관의 토지 3만 9,627정보 등)였고, 이것을 고농에게 28,080정보, 토지 없는 농민에게 19만 6,494정보, 토지 적은 농민에게 34만 8,769정보를 분배했다(櫻井 浩, 1976 및 1988).

그런데 필자가 농촌 현지에 나가서 청취한 바에 의하면 일반 농민들은 북한에 의한 토지개혁의 의미를 별로 인식하지 못하고 있었고, 마을에서 인민위원회 활동에 앞장섰던 머슴이나 가난한 몇 사람이 지주의 땅을 잠깐 차지했다가 다시 원상회복한 것에 불과하다고 인식하고 있었다. 그 이유는 첫째로 해당 토지의 작물은 이전의 경작자가 수확하도록 했는데 북한측은 9월부터 후퇴하기 시작했기 때문에 새로 토지를 받은 고농이나 빈농들은 그 땅을 경작하거나 권리행사를 할 기회가 없었고, 둘째로 정부로부터 분할상환 조건으로 분배받은 토지는 개혁대상에서 제외되었으며 또한 귀속농지를 분배받은 농민은 아무런 변동이 없었기 때문일 것이다. 위의 몰수 및 분배 면적에는 귀속농지가 제외된 것이 확실하다. 이미 농지대가를 1948년부터 상환하고 있었기 때문이다. 조선인지주 소유농지를 분배받은 경우는 아직 상환금을 내지 않았기 때문에 이 때 재분배 대상이 되었다고 할 수 있고, 또 소작인에게 사전 방매된 토지도 조사 확인되어 재분배 대상이 되었을 것인데, 이 경우에도 실제로 분배받거나 매입한 농민에게 분배됨으로써, 가족과 노동력 보유에 의한 점수제 적용에 따라 약간씩 변동이 있었을 뿐 한국정부에 의한 분배 결과를 크게 변화시킨 것은 아니었을 것이다. 다만 지주가 은폐하고 있었던 토지는 적발되어 주로 고농들에게 분배되었을 것이다. 아직 북한측이 토지개혁 실시과정에서 작성한 분배대장 등은 발견되지 않고 있으며 현지 농

민의 진술에 의하면 개혁을 담당한 위원들은 따로 문서철을 만들지 않고 한국정부가 만들어놓은 서류를 가지고 이것을 조금씩 고친 정도였다고 한다. 시일이 별로 없었기 때문에 처음부터 자체적인 서류를 만들 수는 없었다고 판단된다.

합천군 인민위원 손영조는 1950년 8월 24일부로 합천군 적중면 상부리 토지조사위원회 서기장으로 임명되어 면인민위원장으로부터 토지조사를 하여 달라는 지시를 받고 즉시 토지조사에 착수하여 합천군 적중면 상부리 전역의 토지 2분의 1 가량의 토지를 기본조사하던 중 9월 중순경 유엔군의 진주로 도피하였다(대검찰청, 1973, p.288). 진양군 수곡면에서는 토지재분배를 시도했으나 실제로 하지는 못하였다. 문서상으로는 재분배대상지와 피분배자를 작성했으나 이미 파종해놓은 벼의 추수가 아직 되지 않은 데다가 갑작스런 후퇴로 실행에 옮기지 못했다고 한다(정진상, 1994). 그리고 7월 9일의 「농지현물세에 관한 내각 결정」에 따라 8월 18일에는 세부사항을 명시한 결정서를 공고하여 세금수납을 위해 서속 메밀 등 잡곡까지도 낱알을 세어서 농민들의 불만을 샀다.

요컨대 북한에 의한 남한지역의 토지개혁은 한국정부가 실시한 농지개혁에 약간 더칠을 한 정도의 의의를 가지는 것으로 보인다. 이상은 약간의 사실에 기초한 판단일 뿐으로 북한에 의한 남한의 토지개혁에 대해서는 앞으로 자세한 연구가 요구된다.

4. 농지개혁에 의한 분배면적

농지개혁에 의한 실제 분배면적은 58만 4,638정보(매수농지 31만 6,862정보, 귀속농지 26만 7,776정보)였다.¹³ 이것은 1945년 당시 소작지 144만 7천 정보의 40.4%에 불과한 것이며, 조선인지주 소유 소작지만을 본다면 1945년 당시 조서인 지주 소유 소작지 117만 4천 정보의 27%에 불과했다. 1949년 농가실태조사 결과 집계된 요매수분배농지(조선인지주 소유농지) 60만 1천 정보에 비해서도 52.7%에 그쳤다. 1945년 소작지 가운데 약 86만 정보가 분배에서 누락된 것이다. 이렇게 농지개혁에 의한 분배면적이 당시 소작지면적에 비해서 적었기 때문에 농지개혁에 대한 평가가 부정적이었던 것이다.

이와 함께 소작농의 자작농화도 급속하여서 자작농가가 1945년 말의 28만 5천호(13.3%)

¹³ 농지개혁의 분배면적 통계는 집계 연도에 따라 변동되어왔다. 1952년의 통계에 의하면 57만 7,320정보(매수농지 33만 1,760정보, 귀속농지 24만 5,554정보)였고, 분배를 받은 농가 수는 162만 4,637호였다. 1957년 현재 47만 정보에 불과하다는 통계(농협중앙회, 『농정 20년사』, 1965)가 있지만 이것은 도별 통계를 집계하는 과정에서 생긴 명백한 착오이다. 위의 분배면적은 김성호 외(1989), p.1,029에서 확정한 면적이다.

에서 1946년 6월에는 92만 5천호(36.2%)로 증가한 반면 같은 기간 순소작농가는 101만호(48.9%)에서 52만 6천호(21%)로 감소했다.

5. 매수제외 농지와 지주 사전매각 농지

그러면 분배에서 누락된 부분은 어떻게 되었는가. 여전히 소작지로 남아 있었는가, 아니면 대부분이 농민의 손으로 넘어가 자작지로 되었는가 하는 것이 문제의 관건이며 이것은 농지개혁의 평가에서 대단히 중요하다. 농지개혁이 반봉건적 소작제를 전혀 해체하지 못하고 대지주에 의한 농민지배에서 중소지주에 의한 지배로 전환시킨 것에 불과하다고 평가하는 논자들은 분배에서 누락된 소작지가 형식상으로는 어떠했던 실질적으로는 대부분 그대로 소작지로 잔존하였고, 이것이 바로 확대되는 소작제의 중요한 부분을 이룬다고 보고 있다. 이러한 인식은 과연 실제적 현실과 일치하는 것일까.

분배에서 제외된 농지의 일부는 합법적인 것이었다. 분배대상에서 제외된 국유농지가 7,818정보, 위토가 33만 2,605건에 66,240정보, 사용목적 변경인허 농지 5,380정보, 학교 자경농지 520정보, 사찰 자경농지 772정보, 학술연구기관 특수목적 사용농지 472정보 등 82,364정보가 합법적인 절차에 따라 분배대상에서 제외되었다.

표 2. 농지개혁 전후 소작지면적의 변화

단위: 천정보, %

	농지총면적	자작지면적	소작지			소작지비율	순소작농 비율
			조선인	일본인	계		
농지개혁 전							
1945.12	2,226	779	1,174	273	1,447	65.0	48.9
1947.12	2,193	868	1,052	273	1,325	60.4	42.1
1949.6	2,071	1,400	597	74	671	32.6	21.0
농지개혁 후							
1951.12	1,958	1,800	159(74)		159	8.1	-
1957	2,015	1,924	91		91	4.5	-
1960	2,041	1,798	243		243	11.9	6.7

주: 1951년 소작지면적 15만 9천 정보 중 ()안의 7만 4천 정보는 농지개혁에 의한 합법적인 분배 제외 면적임.

자료: 1945년은 한국산업은행, 『한국산업은행10년사』, 1955.

1947년은 농림부, 『농지개혁참고자료』, 1949.

1949년은 농림부, 『농가실태조사집계표』, 1951.

1951년은 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 1989에 의한 추정치.

1957년은 반성환, “농지개혁 후의 농지이동에 관한 실증적 연구” 1958.

1960년은 농수산부, 『1960년 농업국세조사』, 1964.

물론 분배에서 누락된 소작지의 일부는 지주 자작지로 위장되어 은폐소작지로 잔존하거나 과수원·뽕밭 등으로 지목변경되거나, 또는 위토와 미완성 개간 및 간척지로 되어 합법의 틀을 쓰고 분배에서 누락되었다. 이렇게 하여 3정보 이상의 소유지와 막대한 간척지는 소작제 존속의 하나의 원인이 되었다. 1987년 후반부터 농지 무상양도 투쟁이 벌어졌던 전북 고창군 해리면의 삼양사(三養社) 농장과 충남 서산군 근흥면의 금은농장(琴隱農場), 전남 영암군의 학파농장(鶴波農場) 등은 모두 그 당시 미완성 간척지(간척공사는 끝났으나 그 지역 평균생산력보다 20% 이상 떨어지거나 농지와 시설공사비 등 투자액의 회수가 60% 이하인 농지)로서 분배에서 누락된 것이다.

그러나 <표 2>에서 보는 것처럼 분배누락 소작지의 대부분은 농지개혁 전에 지주들에 의해 소작인에게 매각되어 자작지로 되었다. 1945년부터 1947년까지 12만 2천 정보의 소작지가 감소했고, 1947년부터 1949년 6월까지 조선인지주 소유 소작지가 45만 5천 정보나 자작지로 되었다. 그리고 1949년 6월부터 1951년까지는 농지분배 외에 12만 1천 정보가 자작지로 된 것으로 추정된다. 해방 후부터 5년 간에 걸쳐 약 70만 정보의 소작지가 자작지로 바뀐 셈이다.

1957년의 한 사례연구(반성환, 1958)에서 소작지 비율이 4.5%, 소작농가 비율이 11.9%였고, 1960년의 『농업센서스』에서 나타난 소작지 비율이 11.9%, 소작농가 비율이 26.4%(자소작농 포함)였다.

그러면 이러한 지주의 소작지 사전매각은 어떤 규모로 어떠한 계기에 의해서, 그리고 어떤 가격조건으로 이루어진 것일까. 이에 대한 일부의 인식은 지주의 강매에 의해서 즉 사지 않으면 판 사람에게 팔겠다고 위협해서 팔았으며, 매매가격은 시가에 의해서, 그것도 소작인 및 매입을 원하는 사람들 간의 경쟁으로 이전보다 크게 오른 가격으로 매매되었다는 것이다. 그러나 해방 후 지주세력은 일제하보다 크게 약화된 반면 소작농민들의 토지개혁 요구는 거세었고, 1946년 봄에 북한에서 토지개혁이 실시되는 것을 비롯하여 일본 등 여러 나라에서 농지개혁이 행해지는 등 농지개혁은 2차대전 후 하나의 세계적 조류가 됨으로써 남한의 지주들도 어떠한 형태로든 농지개혁이 행해지는 것은 피할 수 없는 일이라고 생각하고 있었다. 이 때문에 지주들은 우위에 서기보다는 쫓기는 처지에서 소작지를 매각하였던 것이고, 따라서 방매가격도 자작지 매매시세보다는 낮을 수밖에 없었다. 그러나 이러한 지주의 소작지 사전방매는 농지개혁의 의의를 축소시키는 것이어서 국회에서도 이것을 막기 위한 임시입법을 시도하지만 실현되지 못했고, 농지개혁법 부칙에 자경하지 않는 농지의 매매와 증여 행위를 금지하였지만 위반이 있을 때 처벌한 사례가 없기 때문에 실질적으로는 사문화되어 있었다. 또 소작농민들이 지주의 제의에 불응하면 사전방매는 어려워질 테고 실

제로 공산당과 농민조합에서는 농민들에게 사전매입을 않도록 지도하였다 그러나 1946년 봄부터 미군정에 의해 조선공산당과 농민조합에 대한 탄압이 강화됨으로써 농민들은 미군정 및 정부의 농지개혁 지연과 지주의 소작지 사전방매를 저지할 만한 힘을 갖지 못했던 것이고, 이것이 소작지의 대량 사전매각이 행해졌던 배경이었다

몇 가지 사례연구(장상환, 1984 및 1985; 홍성찬, 1988; 박석두, 1987)에 의해서 소작지의 사전방매 실태를 보면, 우선 집중적 방매시기는 1946년 3월 북한의 토지개혁 직후와 농지개혁을 위한 입법논의가 본격화되는 1947년 말 이후로 1948년부터 1949년까지에 60% 이상이 집중되었다. 지주의 성장배경이 서민이면서 상업 등 비농업적 분야에서 치부하여 성장한 경우일수록, 일제하에 자본가로의 전환 시도가 있었던 경우일수록 사전 방매가 많았으며, 이렇게 상황변화에 기민하게 대응하는 지주일수록 방매시기가 빨랐다 1945년 8월부터 1946년 12월 사이에 30정보 이상 소유 대지주의 33.5%가 소작지를 매각하고 대지주에서 탈락했고, 대지주 소유농지도 33.4%가 감소했다. 전남 화순군 동북면의 기업가적 대지주 오건기의 경우 1946년 1월부터 5월 사이에 매각농지의 51.5%가 집중되었다(홍성찬, 2001).

소작지 방매가격은 사례에 따라서 연간 수확량의 1.5~2배, 0.83~1.8배, 1년 수확량 정도 등 다양하게 나타나는데 대체로 연간 평균 생산량의 1~2배정도, 자작농지 시세의 7할 수준이었으며 농지개혁에 임박할수록 방매가격이 낮아져 연간 생산량 정도로 매각되는 경우도 있었다. 이러한 방매가격은 정부에 의한 분배농지 상황가격보다는 약간 높은 편이었다

6. 분배농지 대가의 상황

농지를 분배받은 농가는 농지에 대한 대가로서 평년작 주작물 생산량의 1.5배를 5년간 정부에 분할상환하도록 규정되었다. 평년작의 수준은 당해 농지위원회의 조사와 심의를 거쳐 당해 지방장관이 결정하도록 했다. 이렇게 하여 결정된 상환곡의 양은 전체로서 1,946만석 이었는데 단보당 요상환량은 논외의 경우 벼 4.46석, 밭의 경우 벼로 환산해서 1.31석이였다. 논외의 경우 당시의 단보당 평균생산량에 비하면 다소 높은 수준이었다 필자가 사례연구를 하였던 서산군 근흥면의 경우는 논 1단보당 벼 3.8석(귀속농지) 내지 3.96석(일반농지)으로서 1950년에서 1954년까지의 전국 논 단보당 평균생산량 2.578석의 1.5배인 3.867석과 거의 비슷한 수준이었다.

농지대가의 상황은 1950년부터 시작되어 1954년에 완료할 계획이었다. 대부분의 지역에서는 1950년 추곡부터 상환하기 시작했는데 7월 경에 인민군이 들어왔기 때문에 하곡상환은 불가능했던 것이다. 상환실적은 저조해서 1954년산 벼의 상환까지 이루어진 1955년 3월 현

재의 상환곡 납입률은 56.8%(일반농지 62%, 귀속농지 50%)에 머물고 43.2%가 미납되었다.

이렇게 상환에 차질이 생긴 이유는 우선 전쟁으로 인한 비료 부족과 한발대처능력의 저하로 흉작이 계속되었기 때문이고, 또한 1951년부터 수확량의 5~25%(비분배농지의 경우는 8~28%)에 달하는 '임시토지수득세'가 부과되어 농민들의 부담이 과중하게 되었기 때문이다. 정부는 분배농지대가와 토지수득세 가운데 토지수득세를 우선적으로 받아들였다. 농가의 상환곡 부담을 경감시키기 위하여 국회에서는 1952년 9월의 본회의에서 농지대가 상환을 금납만으로 하는 농지개혁법 개정안을 가결했지만, 정부는 농지대가를 금납으로 하면 막대한 균량미 확보에 지장을 초래하고 최소한도의 균량미를 확보하는 데도 막대한 통화를 방출하여 인플레이션을 초래할 것이라는 이유로 시행을 거부했다.

이러한 상환부진 사태에 대해서 정부는 법정 상환기간을 3년 더 연장함과 동시에 상환곡 일부를 금납조치했다. 그러나 연기된 기간 내에도 농지대가의 상환은 완료되지 못하고 1957년 말 현재의 상환률은 89.1%에 머물렀는데, 미상환량 214만 9,304석 가운데 약 절반인 102만 1,170만석은 상환불능으로 간주되고 있었다. 이 때문에 상환기간은 다시 연장되었는데 장면정권은 1959년에 자연재해 등을 이유로 17만여석의 감면조치를 취하였고, 농지개혁에 관한 일체의 사업을 1961년 말까지 종결하는 것을 내용으로 하는 「농지개혁사업정리요강」을 각의에서 결정했지만 5·16쿠데타에 의해 이것은 실현되지 못했다. 그 후 박정희 군사정권은 1962년도에 농지대가의 상환을 현물로도, 현금으로도 인정하는 것으로 하여 동년말 현재의 상환률은 98.0%에 달했다. 정부는 1964년까지 농지개혁의 사후처리 사업(상환, 보상, 필지분할)에 따른 측량과 소유권이전등기 등을 완료할 계획을 세웠지만 완전히 종결짓지 못하였고, 농지대가 상환은 1968년 「농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법」을 공포하여 최종적으로 종결되었다. 특별조치법에서는 미상환분에 대해서 농지가 분배된 해의 정부매상 가격으로 산출한 액을 납입토록 했는데, 이것은 거의 무상이나 다름없는 명목적인 금액이었다. 전국적으로 총상환량의 21.4%가 금납 또는 감면처리되었고, 필자가 사례조사를 한 지역인 충남 서산군 근흥면의 경우 감면과 금납이 총상환량의 약 15%의 비중을 차지했다.

농지분배 후 수분배농가 가운데는 상환완료 전 또는 상환완료 후에 분배농지를 전매(轉賣)함으로써 이전등기를 하지 못하였다가 그 후 「분배농지 소유권 이전에 관한 특별조치법」으로 등기가 가능하게 된 농가가 있다. 1959년 7월 현재의 실태에 의하면 총 수분배농가 호수 152만 1,241만호 가운데 상환을 완료했음에도 전매로 인하여 미등기한 농가는 15만 670호, 상환 미완료 상태에서 전매로 인하여 미등기한 농가호수는 30만 2,739호로, 전체 수분배농가 가운데 약 3분의 1의 농가가 분배농지를 전매하고 있다. 상당히 많은 수분배농가가 전매를 하였음을 알 수 있다. 필자가 사례연구한 충남 서산군 근흥면에서는 수분배농가

의 13.1%, 수분배농지의 9.6%가 전매된 것으로 나타났다. 분배농지를 매입한 자는 다른 일반 농가로서, 과거의 지주들이 이들 농지를 대량 매입했다는 주장은 사실이 아니다

이러한 농지대가 상환은 수분배농민들에게는 어떻게 받아들여졌을까 대부분의 농민들은 과거의 소작료 3·1제 하의 소작료 정도를 5년간 납부하고 분배받은 것은 크게 유리한 것이며, 농지개혁이 없었더라면 이렇게 싼 값으로 농지를 마련하는 것은 생각도 못했을 것이라고 한다. 사실 작황이 나쁘거나 집안사정 때문에 상환을 제때에 하지 못한 경우에도 매년 상환기간을 연기할 수 있었고, 작황이 극히 나쁜 경우에는 감면 처리되거나 금납 처리되었다. 만약 소작제가 계속되었더라면 소작료를 제때에 납부하지 않으면 당장 소작권을 박탈당했을 것이다

7. 매수농지에 대한 보상과 지주전업 알선

매수 농지에 대한 보상은 주요 작물 평균생산량의 1.5배를 기록한 지가증권을 매수당한 지주에게 교부하고 1951-1955년까지의 매년 정부매상가격으로 계산하여 현금으로 5년간 균등분할 지급하는 것으로 규정하였다.

또한 정부는 농지개혁으로 희생되는 지주를 보호하여 그들을 산업자본가로 전환시킬 것을 약속했고, 농지개혁법 제10조에도 “본법에 의하여 농지를 매수당한 지주에게는 그 희망과 능력 기타에 의하여 정부는 국가 경제발전에 유조한 사업에 우선 참획케 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 농지개혁법 시행령 제31조에는 보다 구체적으로 “농지를 정부에게 매수당한 지주는 정부가 보유하고 있는 공장·광산·어장·양조장·인쇄공장·도정설비·과수원·종묘원·상전·양잠설비·죽림지·하천부지·간석지·개간지 등 그 희망과 능력에 의하여 농지보상액에 비등한 사업체의 매수 또는 참획을 신청할 수 있다 정부는 전기 규정에 의한 신청이 있을 때에는 적당한 사업체를 우선 알선하여야 한다”고 하였다. 그러나 지주에 대한 보상의 실태를 보면 이러한 약속은 대체적으로 지켜지지 않았다

첫째, 보상금 지불은 늦어져서 1955년 5월말 현재, 즉 보상이 완료되어야 할 시점에 필요 보상금액 153억 2700만원에 대해서 지불액은 42억 5,600만원으로 약 28%의 저조한 수준이었고, 보상기간이 연기된 1957년 12월말 현재에도 87.6%에 불과했으며, 1967년에 와서야 완료되었다. 이렇게 보상이 저조해진 것은 분배농지 대가 상환이 부진했던 탓도 있지만 정부가 상환곡의 상당부분을 한국전쟁에 따른 막대한 군사비 지출에 충당하고 또 인플레이를 완화시키기 위해 보상금 지불을 의도적으로 늦추었기 때문이다 이에 따라 그 동안의 인플레이션에 의해 지주들이 큰 피해를 입었다. 18년간에 걸쳐 지급된 지체된 보상금은 지급 연도의 가격이 아니라 책정 연도 정부매상가격으로 지급되었으므로 지주가 실제로 보상받은 액

수는 보상액 지급 당시 매상가격으로 계산한 것의 44.8%에 불과했고, 또한 정부매상가격은 당시 시가의 약 절반 수준에 불과했으므로 보상금 지급 당시의 시가로 계산하게 되면 지주는 당초 보상받아야 할 것의 25.3%만 보상받은 셈이 된다. 그리고 지가증권을 액면가격의 3~7할로 매각한 지주는 그나마 당초 보상 책정액의 10% 내외만 보상받은 결과가 된다. 이 때문에 소지주는 정부의 매수조치를 실질적인 무상몰수로 받아들였다. 보상액을 타려 도청에 가는데 소요되는 교통비도 안 나와서 보상금 수령을 포기한 사례도 있었을 정도이다. 어떤 지주들은 “이승만은 김일성과 똑 같은 놈이다”라고 격렬한 증오심을 보였는데, 거기에는 이러한 사정이 있었던 것이다.

둘째, 지주의 산업자본가로의 전업을 적극 알선한다고 법과 시행령에 명시하고 있지만 대다수 지주의 영세성 및 경영능력 미흡에다 당시 지주들이 구입할 수 있는 공업시설도 부족했고 전반적 빈곤상황으로 유효수요도 부족했으므로 지주의 산업자본가로의 전환은 소수의 대지주를 제외하고는 거의 이루어지지 못했다. 이지수(1994)에 의하면 전라도 지역의 20정보 이상 피분배 대지주 418명을 분석한 결과 이들 대지주 등 약 30% 정도가 1950년대에 산업자본가로 전환한 것으로 추정되었으며, 특히 해방 전 이미 농외투자를 통해 적어도 한 개 이상의 기업을 소유하고 있던 대지주 중에서는 약 43%가 산업자본가로 변신할 수 있었다. 다만 지주로부터 지가증권을 매입한 상인들이 이것으로 귀속재산을 매입하는데 활용한 경우는 대단히 많으므로 토지자본의 산업자본화는 일부 달성된 셈이다.

VII. 농지개혁의 성격

1. 농지개혁에 대한 기존 평가

농지개혁의 성격에 대해 기존의 연구는 크게 다음과 같은 세 가지 견해로 나뉘어져 있다. 첫째의 견해로서 황한식(1982)은 농지개혁의 기본성격은 ‘봉건적 지배의 타협적 해소’의 한 형태이며, 농지개혁이 창출한 자작농적 토지소유는 아직 半(半)봉건적 토지소유의 대립물인 농민적 토지소유라 할 수 없다는 것이다. 그리고 그 근거로서는 개혁의 주체가 농민이 아니라 미군정·지주 및 보수적 관료집단으로서 ‘지주적 진화의 길’이며, 개혁의 내용 면에서 소작지 중 20여%만이 분배되고 나머지는 시가 기준의 일시결제로 방매된 것이거나 형식적인 소작지 명의변경이며 산림·원야는 제외된 점, 개혁의 결과 개혁전보다 경지규모가 더욱

영세해졌고 그 후 소작제가 확대된 점 등을 지적하고 있다.¹⁴

박현채는 종전에는 “농지개혁은 토지 없는 농민, 토지 적은 농민을 그 근저에서부터 청산한 것은 아닐지라도 불안정한 것이기는 하지만 농민적 토지소유를 지배적인 것으로 구체화시켰다는 사실은 부정할 수 없다”고 했다(박현채, 1981, p.350). 그러나 나중의 글에서는 농지개혁이 구지주계급에 의해서 주도된 것으로 해방 직후 144만 정보의 소작지 가운데 55만 정보만 분배되고 90만 정보는 개혁에서 누락되어 소작제도를 잔존·부활시키는 허구적인 지주적 개혁이었다고 주장했다(박현채, 1987). 이렇게 농지개혁을 허구적인 것으로 보는 견해는 소작제 재생 및 확대의 근본적 원인도 기본적으로 농지개혁에서 누락된 광범한 소작지에서 찾으며 현행 소작제의 성격도 일제하와 같은 반봉건적인 것으로 본다

위의 견해들은 이론적인 측면에서 몇 가지 문제가 있다 우선 분할지소유의 개념을 지나치게 특수 역사적인 것으로, 즉 프랑스혁명 등 농민의 힘으로 쟁취된 것, 모든 농민이 자립하는 데 충분할 만큼의 토지를 갖는 것, 자본주의적 분해의 전망을 가지는 것 등의 내용을 가지는 것으로 파악하고 있다. 그러나 이것은 분할지소유라는 범주의 내포를 축소시키는 것이다. 본원적 토지소유로부터 자본제적 토지소유로의 과도적 토지소유의 전형으로서의 분할지소유의 본질은 봉건적 부담에서 해방된 자유로운 토지소유 지대가 잉여가치의 분화된 형태로 나타나지 않는다는 것에서 찾아야지 그 성립의 주체적 조건 내부적 평등성, 성립에 적합한 주변조건 발전의 전망에 의해서 규정해서는 안 된다 그렇지 않으면 보편성을 상실하고 개별적 특수성을 보편성으로 치환해버리는 오류를 범하게 된다.

그리고 또한 이들은 봉건적 토지소유를 형식으로서의 대토지소유와 내용으로서의 봉건지대(전 잉여노동을 지대로 수취하는 것)에서 구하고 그 본질을 봉건지대로 이해하거나(박현채), 봉건적 토지소유의 본질을 직접적 생산자와 토지소유자 간의 직접적 관계에서 찾고 있는데(황한식), 이것은 잘못된 견해로서 반봉건적 토지소유의 범주를 지나치게 확장해서 파악한 것이다. 반봉건적 토지소유란 ‘생산과정의 개인적 성격과 대토지소유 간의 모순이라는 봉건제의 기본모순을 유지하고 있으면서 토지에 대한 사적 소유일물일권주의가 확립되어 있는 토지소유이다. 본질적으로는 봉건적이되 자본주의사회의 상부구조인 사적 소유관계의 법률의 작용을 받아 변용된 것으로 위로부터의 개혁에 의해 자본주의화가 추진되는 후발자본주의국가나 제국주의의 침략에서 자본제화의 계기를 갖는 식민지에서 광범하게 성립한다.’¹⁵

¹⁴ 그러나 황한식(1987)은 “농지개혁 과정에 의해 ... 일제로부터 물려받은 반봉건적 토지소유제도는 소농민적 토지소유에 기초한 소농민적 농업경영체제로 바뀌어진다고 종래의 견해를 수정하고 있다.

¹⁵ 봉건적 토지소유, 반봉건적 토지소유의 본질과 역사적 발생과정에 대한 이론적인 검토 및 현행소작제

또한 이들은 레닌이 러시아 농업발전의 역사적 경향을 이해하기 위해서 창출한 '농업자 본주의화의 두 가지 길 이론'을 적용하여 위로부터 추진된 봉건적 토지소유제도 개혁은 모두 농민적 토지소유가 될 수 없다고 주장하고 있는데, 이것은 역사발전단계와 계급적 대립의 내용 등 사회적 조건이 혁명 전의 러시아와는 다른 한국사회에 '두개의 길 이론'을 무매개적으로 적용한 오류를 범한 것이다

그리고 이들 논자들은 봉건주의를 제국주의와 관료자본주의의 항구적 동맹자로 설정하고 있는데, 이는 제국주의의 본질이 식민지로의 자본수출에 의한 식민지 초과이윤의 획득에 있음에 비춰볼 때 옳지 않은 주장이다. 제국주의의 식민지 지배 초기에 농업생산력이 낮고 제국주의 자본이 아직 미약할 때는 반봉건적인 농업생산관계를 이용하여 식민지 민중을 수탈하지만 제국주의 자본의 성장과 함께 자본수출이 확대되어 식민지에서 자본제적 착취관계는 확대되고 농업생산력의 발전과 함께 봉건적 생산관계도 점차적으로 자본제화되어 가는 것이다.

둘째의 견해로서 김준보(1974)는 농지개혁을 독점자본의 소농유지정책으로 이해한다 즉 농지개혁의 기본성격이 봉건적 토지소유의 해체보다는 노동자화하려는 소작농에 토지를 부여하여 중산계급을 형성함으로써 농촌에서의 위기(사회주의적 변혁의 움직임에 의한 위기)를 안정하려는 세계정책의 소산으로서, 농지개혁은 전통적으로 중간이윤을 취득해온 지주계급을 배제함으로써 독점자본과 소농계급을 직결시키는 기구를 형성하였다고 보는 것이다. 이 견해는 일제하의 한국농업을 지주의 자본가화 소작농의 노동자화가 이루어지는 자본주의적 성격으로 파악한 전제 위에서 성립하고 있다 이것은 자본주의의 본질이 이윤추구가 아니라 임노동 고용관계라는 점과 일제하와 해방 직후의 농민운동의 주된 실천과제가 주로 소작쟁의 내지 지주소유 토지의 분배요구 등 반(反)봉건투쟁에 집중된 사실에 비춰볼 때 올바른 주장이 아니다.

셋째, 대부분의 견해는 농지개혁이 개혁 전의 반봉건적 토지소유를 해체하고 농민적 토지소유를 확립한 것으로 본다(정영일, 1967; 유인호, 1979; 김병태, 1986; 장상환, 1985). 물론 이러한 견해를 가지면서도 농지개혁의 불철저성을 여러 측면에서 지적한다 가장 빈번히 언급되는 것은 농지개혁 후 영세소농경영이 더욱 심화되었다는 것과 농지개혁의 후속정책으로 따랐어야 할 농업금융의 확대, 농산물가격 보장 등이 결여되어 소작제가 확대되고 말았다는 것이다. 그러나 농지개혁을 평가할 때 우리는 반봉건적 토지소유의 해체가 어느 정도 이루어졌는가에 초점을 맞추어야 한다. 농업혁명과 농지개혁은 엄연히 다른 범주이다 농지

의 성격에 대한 본격적인 논의는 장상환(1988) 참조.

개혁 이후의 사태 전개는 농지개혁 자체에 의한 것이라기보다는 그 후의 제국주의와 국내 매판독점자본의 농업지배양식에 따라 이루어졌다고 해야 할 것이다

위에서 본 첫 번째 견해는 일본 신강좌파¹⁶의 토지소유에 대한 개념이해와 일본 농지개혁 평가에서 큰 영향을 받은 것이며, 두 번째 견해는 일본 노농파¹⁷의 견해에 의거한 측면이 많다. 우리는 우리의 역사적 사실을 평가할 때 다른 사람의 굴절된 눈이 아닌 우리 자신의 눈으로 봐야 할 것이다. 즉 역사과학에서 확립된 개념들을 이해할 때, 그러한 개념을 창출한 저자의 진정한 뜻과 그러한 개념이 창출된 역사적 상황을 정확히 파악하는 것을 기본으로 해야지 일본의 사회과학 연구가 우리보다 선행했다고 하여 일본 연구자들에 의해 왜곡되게 이해된 것을 무비판적으로 수용하는 한계는 시급히 극복해야 할 것이다

2. 한국 농지개혁의 성격

농지개혁을 성공이었는가, 실패였는가로 평가하는 것은 옳지 않다. 농지개혁이 무엇을 파괴하고 무엇을 남겼으며, 역사적 역할이 무엇이었는가가 중요하다. 이러한 시각에서 볼 때 한국 농지개혁의 성격은 ‘위로부터의 부르조아적 개혁’으로서 그 역사적 의의는 무엇보다도 먼저 반봉건적인 지주적 토지소유를 기본적으로 해체하고 농민적 토지소유를 확립시킨 것에 있다.

강정구(1989)는 동남아시아에서 있었던 농지개혁의 유형을 혁명적 농지개혁 자유주의적 농지개혁, 허구적 농지개혁으로 나눈다. 분류 기준은 ① 농지 소작구조를 기반으로 한 착취제도의 붕괴 여부, ② 반봉건적 착취관계나 자본주의적 착취관계 중 어느 하나, 또는 양자 모두가 붕괴됨으로 인해 소작인에 대한 지주의 사회경제적 권력이 제거되었는가의 여부에 둔다. ‘혁명적 농지개혁’은 지주와 소작인간의 반봉건적 착취관계와 자본주의적 착취관계가 파괴되고 제거된 개혁으로 정의한다. ‘자유주의적 농지개혁’이란 반봉건적 착취관계는 더 이상 존재하지 않지만, 사적 농업노동시장과 상품시장, 신용시장의 존재를 기반으로 한 자본주의적 착취관계는 여전히 존재하는 농지개혁을 말한다. ‘허구적 농지개혁’은 반봉건적 착취형태도 자본주의적 착취형태도 없어지지 않은 농지개혁인데, 그럼에도 불구하고 농

¹⁶ 반봉건적 토지소유는 농지개혁 후에도 본질적으로 변화되지 않았다고 보며 그 근거로서 봉건적 착취의 기반과 전제는 소생산농민의 광범한 존재에 있는데 농지개혁은 영세소농경영체제를 전혀 변화시키지 않았기 때문이라는 것이다. 대표적인 논자는 井上晴丸, 三好四郎 등이다.

¹⁷ 노농파는 명치유신에 의한 지조개정 이후의 토지소유제를 반봉건제로 보지 않고 농지개혁에 의해 작농을 창설했더라도 농업경영의 영세성은 조금도 해소되지 않았으며 농지개혁의 본질은 독점자본의 소농유지정책이라고 주장한다. 대표적인 논자는 大内力, 大島 清 등이다.

지재분배, 지대감소, 경작권의 보장, 농지관리개혁, 그리고 농촌발전계획안과 같은 것들을 부분적으로 수행함으로써 극히 제한적인 개혁이 이루어진다

이러한 분류방식은 농지개혁이 무엇을 하는 것인지를 드러내지 못한다. 농지개혁은 기본적으로 봉건적 토지소유를 타파하는 것이다. 농지개혁을 평가할 때 가장 중요한 기준은 그것이 봉건적 토지소유를 해체시켰는가, 아니면 양적으로만 부분적으로 축소시켰을 뿐 그대로 존속시켰는가 하는 데 두어야 한다. 이것을 어떤 방식으로 행하는가는 그 사회의 사회경제적 조건과 그에 의한 계급관계에 따라서 달라진다. 시민혁명 당시 유럽에서 이루어진 토지개혁은 혁명적인 것이었던가, 아니면 자유주의적인 것이었던가를 말하기는 어렵다.

따라서 농지개혁은 다음과 같이 분류하는 것이 타당할 것이다

- ① 인민민주주의혁명적 토지개혁: 여기에는 발달한 자본주의국가인 동구에서의 토지개혁, 식민지 후진국인 북한·중국에서의 토지개혁이 포함되며 이것은 뒤이어 전개될 농업협동화를 겨냥해서 농촌에서 부르주아적 관계들이 재생되지 않도록 각종 제한조치가 취해진다.
- ② 부르주아적 토지개혁: 여기에는 선발 선진국에서 시민혁명에 의해 아래로부터 이루어지는 ‘혁명적 토지개혁’과 위로부터의 ‘부르주아 개혁으로서 토지개혁’이 있다. 후자의 예로서는 선진국 일본과 후진국 한국·대만을 들 수 있다.

그 외에 (반)봉건적 토지소유의 해체 없이 행해지는 농지제도의 변화는 토지개혁의 범주에 넣어서는 안 된다. 이것은 과도한 토지소유한도, 분배제외 토지의 광범한 허용, 분배에 대한 지주의 물리적 저항 등으로 실제로는 농지개혁이 실시되지 않는 것을 의미한다. 일제하 농지령, 자작농 창설사업, 인도의 자민다리 폐지 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 또 토지소유에 대한 국가의 인위적 개입 없이 이루어지는 점진적인 봉건적 토지소유의 해체는 개혁이라는 말을 붙일 수 없다.

농지개혁은 일제하의 토지조사사업과는 역사적 성격이 달랐다. 토지조사사업은 지주의 지대수취권에 소유권을 부여한 반면 경작권을 하급소유권으로 확보하고 있었던 소작농민에게는 아무런 권리를 부여하지 않았다.

한국의 농지개혁은 유상몰수·유상분배를 택했다는 점 외에 머슴을 분배대상에서 제외하였다는 점, 산림을 제외했다는 점, 농지 이외 농우 등 생산수단의 분배를 하지 않은 점, 농가부채를 무효화하지 않은 점 등으로 볼 때 부르주아적 성격이 뚜렷하다. 그리고 농민의 혁명적 토지투쟁을 억압하고 철저히 자본가계급이 주도한 것으로 위로부터의 개혁적인 농지개혁이었다. 그런 면에서 그것은 인민민주주의혁명적 토지개혁에 대해서는 반동적인 성격의 것이었다.

농지개혁을 통해 반봉건적 지주계급은 간척지 등의 예외적인 부분을 남기고는 기본적으로 타파되었고, 그 가운데 재촌지주는 대부분 부농이 되었다. 대부분 소작농이었던 농민들은 대부분 자작농이 되었다. 농지개혁의 결과에 대한 전국적인 조사가 행해지지 못했기 때문에 농지개혁 직후의 토지소유 변화실태에 대한 정확한 통계는 없지만 1960년의 농업국세조사(센서스)에 의하면 소작지율은 11.9%이고, 소작농가 비율은 자소작 14.2%, 소자작 5.4%, 순소작 6.7%로서 해방 당시의 소작지율 63.4%, 1949년의 소작지율 40.1%에 비해 현저히 낮아졌다. 충남 서산군 근흥면 4개리 지역에 대한 필자의 사례조사에 의하면 1945년 8월의 총경지면적 가운데 소작지는 63.7%였는데, 1948년의 귀속농지 분배와 해방 후부터 당시까지의 소작지 사전방매로 1949년 6월 현재의 소작지율은 44%로 저하했고, 1950년의 농지개혁과 이를 전후한 소작지 방매로 잔존소작지는 위토(位土)까지를 포함하면 6.9%(은폐소작지는 4.3%)에 지나지 않는 것으로 추정되었다. 그리고 1945년 현재 4개리 내에 토지를 3정보 이상 소유하고 있던 지주들은 44명이었는데, 부재지주들은 사전매각과 농지개혁으로 모든 토지를 상실했으며, 재촌지주들은 극소수는 모두 매각해서 농촌을 떠났고 나머지 대부분은 자작농이 되었다.

VIII. 농지개혁의 의의

1. 농업생산력 발전을 통한 식량공급 능력의 증대

농지개혁은 농업생산력을 발전시켰다 첫째, 농지개혁을 통해 소작농이었던 농민들은 대부분 자작농이 됨으로써 영농의욕이 제고되었다. 농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들은 소작농에 비해 자기소유지에서 경작을 하기 때문에 농지의 장기적인 지력 유지와 농업생산에 더욱 적극적인 관심을 가지게 된다. 농민적 상품경제가 발달할 수 있는 기초가 마련되는 것이다.

둘째, 농지개혁을 통해 조성된 재정자금의 일부는 수리시설 확충에 투자되어 농업생산기반 개선에 활용되었다. 미군정은 27만여 정보에 달하는 귀속농지 중 약 20만 정보를 연간소출 3배액의 15년부로 매각했고, 7만 정보는 정부수립 후 연간소출의 1.5배액을 5년부로 처분했으며, 그 후 미군정하의 귀속농지 매각지기도 농지개혁의 분배지기로 일원화했다. 여기서 조달된 분배농지 상환금은 농지개혁사업특별회계법(1952.4.2)에 의해 행정비를 제외한 사업잉여금을 농지개량사업 등에 직접 투자하였다. 분배농지대가계정의 상환수입 중에서도

지주에 대한 지가보상을 하고 남은 막대한 잉여금을 농지개혁사업특별회계법을 개정(1958.1.2)하여 역시 농지개발사업에 투자했다. 상환총량은 귀속농지에서 88만 2천 톤(43.5%), 일반농지에서 114만 7천 톤(56.5%), 총계 202만 9천톤이었다. 귀속농지 상환분은 모두 계정수익이 되어 정부의 정책의지에 따라 그 처분이 자유롭게 결정되었고, 일반분배농지 상환량은 지주에게 지가보상으로 충당되어야 했다. 보상총량은 131만 6천 톤으로서 현물베이스로 보면 일반분배농지의 경우에는 지주에 대한 보상조차 어려워 일부시설보상의 경우 등) 정부의 국고지원까지 있어야 하는 형편이었다.¹⁸

그러나 현금베이스로 하면 세입은 총액 58억 3,900만원으로 그 중 19억 3,400만원(33%)은 귀속농지에서, 39억 5백만원(67%)은 일반분배농지에서 조달되었다.¹⁹ 전체적으로 두 계정을 통해 상환액으로 지가보상(20억 7,200만원) 외에 15억 3,800만원의 농업투자, 5억 2,800만원의 정부세입까지 가능했다. 투자총액의 98%는 농지개발사업에 투자되어 농업생산 증대에 기여하였다. 이것이 가능했던 것은 농민들로부터는 분배농지 상환금을 현물로 징수하였지만 지주에게는 지가증권에 기재된 각 연도의 물량을 그 해의 법정곡가 즉 정부수매가격으로 계산하여 현금으로 보상했기 때문이다. 법정기간 내에 보상이 완료되었더라면 지주들은 법정곡가와 시중곡가 간의 차액만 손해를 보게 된다. 그러나 보상실적은 법정기간의 만료시점인 55년 말까지에 49.8%만 보상되었고, 그 후에 지급된 50.2%는 지급 연도의 법정곡가가 아니라 법정 보상기간 5년간(1950-54년)의 평균 법정곡가(142.5원/정조1석)으로 고정시켰다.²⁰

셋째, 이러한 것들이 바탕이 되어 농업생산력이 발전하고 식량공급이 확대되었다. 농지개혁에 의해 농업생산력 발전의 가능성이 열렸지만 1950년대의 과도한 잉여농산물 도입 토지수득세 수탈, 고리대자본의 횡행 등으로 현실화되지 못했는데, 60년대가 되면 그 성과가 일정정도 나타나기 시작한다. 일제하 1930-34년과 농지개혁을 거친 후 60년대 초(1960-64년)의 농업생산력을 비교해보면(김준보, 1967), 우선 경지면적은 경기도와 강원도를 제외하고 계산하면 171만 정보에서 188만 정보로 약 17만 정보(10%정도) 증가했다. 수리시설확충으로 천수답 비율은 34.3%에서 19.4%로 감소되었다. 노동력은 증가하여 농가호수는 204만호에서

¹⁸ 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 1989, p.105. 여기서 지가보상은 일반보상, 특별보상, 시설보상의 셋이 된다. 특별보상은 일반보상 이외에 1.5배액을 추가로 보상한 문교재단과, 공사비에 의해 계산되는 개간간척지에 대한 보상이 포함된다. 시설보상이란 못, 농도, 수로 등에 대한 보상이다. 보상량은 일반보상 1,163,308톤, 특별보상 9,310톤, 시설보상 143,491톤이었다.

¹⁹ 각 연도의 액면가격을 그대로 사용하여 집계한 것이다

²⁰ 농지개혁법 입법과정에서 농림부는 매수농지에 대한 보상 방식으로 법정곡가주의를 법제치는 지주에게 유리한 시가주의 내지 현물주의 원칙을 주장했다. 다만 과수원에는 경쟁입찰방식이 채택되었다.

240만호로 증가하였고, 이에 따라 호당 평균 경지면적은 1.17정보에서 0.87정보로 감소했다. 농기계는 쟁기, 탈곡기, 풍구, 양수기 등이 현저하게 증가하였다. 농가 호당 한우두수도 0.426두에서 0.506두로 증가하여 농우 기근이 다소 완화되었다 비료 시비량은 자급비료가 반감한 반면 질소비료는 배증했다

이러한 농업생산요소 변동의 결과로 농업생산성은 단보당 미곡수확량이 1.03석에서 1.54석으로 늘어났다. 토지이용률은 같은 기간 140.7%에서 150.8%로 올라갔다. 논외작(麥畝耕作) 비율은 일제하의 21.7%에서 60년대 초에 46.6%로 상승했으며, 농업생산 중 경종의 비율이 79.4%에서 86.4%로 증대되었다. 경종 가운데서 미곡의 비중이 높아지고 잡곡의 비중이 현저히 줄었으며, 과일과 채소는 재배면적이 크게 증가하고, 단보당 수확량도 배증했다. 이 모든 것은 농민적 소상공경제의 발전으로 파악할 수 있다 우대형(2001)은 농지개혁이 농업생산성 증가에 긍정적인 기여를 하지 못했다고 평가한다 “일제하 지주가 생산과정에서 해온 역할-품종, 비료 등의 농사기술 및 신용의 제공들을 결코 과소 평가할 수 없으며, 농지개혁은 이들의 역할을 일거에 배제시킴으로써 농지개혁이 가져다줄 수 있는 긍정적 효과를 얻지 못하고 만 것”이라는 것이다. 그러나 이것은 일제하 소작지가 상대적으로 우량지였기 때문에 농지개혁 이후 농업생산성 증가의 정도가 과거 열등지가 많았던 자작지에 비해 낮을 수 있다는 사실을 무리하게 해석한 것으로 평가할 수 있다. 다만 지주의 역할을 대신하여 농업금융을 확대 공급할 농협의 육성 농업기술 보급을 위한 농업진흥청의 설립이 지연된 것이 이러한 결과를 낳는 데 작용했다고 할 수 있을 것이다

농지개혁의 효과도 작용한 농업생산성 증가는 총체적인 식량공급의 확대로 나타났다. 미곡은 일제하의 200만톤 수준에서 60년대 초에는 350만톤 수준으로 증가했고, 맥류는 일제하 백만톤에서 1945-55년까지는 60-70만톤 전후로 감소했다가 60년대에 오면 100만톤 수준으로 다시 증가한다. 과일은 1949년의 10만톤에서 65년에는 30만톤으로 증가했다. 채소는 1949년을 전후하여 100만톤 전후에서 1965년 경에는 150만톤 전후로 증가했다. 1945년부터 1960년까지의 양곡생산량에 대한 정부 수집량을 보면 1946년에서 1949년까지, 즉 미군정과 정부수립까지 모두 20% 수준에 달했으나 한국전쟁이 발발한 1950년부터는 지가상환 이외에 토지소득세가 새로 추가되었음에도 수집비율은 오히려 20% 이내로 감소했다. 이에 비해 지가상환이 양곡수집에 기여한 비중은 1951년부터 1960년까지 50%대에 달했다. 귀속농지 상환대가만이 징수되던 1948-50년까지는 수집량에 대한 지가상환의 비율이 10% 내외였지만 농지개혁이 실시된 1951년 이후에는 그 비율이 40-50%를 초과(1953년과 54년만 흉작으로 각각 23%, 31%로 낮음)했다. 지가상환이 양곡수집에 상당한 기여를 하여 결국 농가의 지가상환 곡 납부는 악성 인플레이션을 억제하는 데 크게 기여했다고 할 수 있다.

그리고 농지개혁은 그 후 60,70년대에 들어와 식량증산정책이 성공할 수 있는 기반이 되었다. 특히 70년대의 통일계통 다수화 품종의 도입 때 농민들이 보여준 민감한 수용태세와 각국 녹색혁명 과정에서 일반적으로 나타나는 대토지소유자의 소작지 회수에 의한 자본가적 경영 증가와 다수 소작농의 토지상실에 의한 임노동자화 경향 대신에 빈농의 식량난 완화 등 경제적 안정을 높인 것도 농지개혁에 의한 농민적 토지소유 확립의 효과라고 할 수 있다

2. 자본주의 공업화 촉진

농지개혁은 한국의 자본주의 발전에 결정적으로 기여했다 첫째, 농지개혁은 그때까지 존속했던 신분제의 완전한 해체에 의해 노동력의 자유로운 이동조건을 보장하게 되었다 자본주의 발전을 위해서는 이중의 의미에서 자유로운 노동력이 공급되어야 한다 신분적으로 자유롭고 생산수단 소유에서 자유로운 노동력이 임노동자가 되는 것이다 신분제는 형식적으로는 1894년 갑오개혁에 의해 철폐되었으나 농촌에는 대소 지주가에 예속된 이른바 행랑살이, 하인들이 상당수 존재했다. 부농, 중농에 고용된 머슴들도 예속된 존재였다. 법률적으로는 자유로운 존재였으나 경제적으로 독립하지 못한 소작농들도 토지를 가진 지주에 인격적으로 예속된 측면이 있었다. 이러한 신분적인 예속관계는 농지개혁으로 해체되었다. 지주가 토지를 상실하자 예속 노동력에 대한 지배력도 상실하였다. 한국전쟁이 정치적으로 신분제 해소에 큰 자극제가 되었지만 농지개혁이란 경제적 변혁이 병행되지 않았다면 신분은 쉽게 해소되지 못했을 것이다. 현재 한국에는 선진국에서도 보기 어려운 정도로 전근대적 계급관념이 해소되었는데, 이것이 개인의 자유로운 개성 발휘에 큰 기회를 제공하고 사회적 이동성을 높인다는 데 유의할 필요가 있다. 이는 여타 후진국에서는 발견하기 어려운 양상이다

둘째, 농지개혁을 통해 양질의 우수한 노동력이 양성될 수 있었다 본질적으로 낭비적이고 기생적인 존재인 지주계급이 차지하던 소작료를 농민들이 차지하게 됨으로써 자작농이 된 농민들은 자녀들을 교육시킬 수 있게 되었다. 한국의 종속적인 고도성장의 원동력은 흔히들 ‘양질의 풍부하고 저렴한 노동력’이라고 하는데, 이들 노동력은 대부분 농가의 자녀들이었던 것이다. 50-60년대에 흔히 대학을 ‘우골탑(牛骨塔)’이라고 하는데, 이것은 곧 농민의 수탈에 의한 대학의 비대한 성장을 상징하는 말이지만 이를 다르게 표현하면 일부 농가에는 당시의 어려운 농촌사정에서 소를 팔아서라도 자녀를 대학에 보낼 수 있는 여유가 있었음을 의미하기도 한다. 대학교와 대학생 수가 1945년 19개 대학 7,819명에서 1960년에 63개 대학에 97,819명으로 늘어난 배경에는 당시 인구의 대부분을 차지하고 있었던 농촌에서 농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들의 소득수준 향상이 있었던 것이다

해방 후 정부는 교육의 확충을 위해 1948년 정부예산의 8.9%였던 문교예산을 60년에는 15.2%로 증가시키고, 학교와 학급을 신설하여 국민 대중교육을 확대했다. 해방 당시와 1960년을 비교했을 때 국민학교의 수는 2,834개교에서 4,602개교로 61.3% 증가했고, 학생 수는 1,366,024명에서 3,599,627명으로 2.6배나 증가했다. 국민 평균 교육연수 = 총교육연수/(6세 이상 인구-학생 수)는 1944년 0.6에서 55년 1.5, 60년 3.9, 70년 6.6년으로 계속 증가했다. 이러한 교육기회 확충 결과 1960년에 1인당 GNP가 90달러인 국가에서 5-14세 아동의 국민학교 취학률은 22%였으나 한국은 59%로 2배 이상 높았다. 1960-65년의 15-19세 중등학교 취학률은 약 27%로 1인당 GNP가 380달러인 국가의 평균취학률보다 높은 수준이었고, 고등교육기관의 취학률도 1인당 GNP가 한국보다 3-4배 높은 나라들과 대등한 수준이었다(서찬수, 1989). 경남 산청군 단성면 남사마을에서는 농지개혁 후 정규교육을 받을 기회를 가졌던 대부분의 학생들은 중고등학교를 졸업했고 일부는 대학을 졸업한 경우도 있었다(장상환, 2000)

이렇게 교육받은 노동자들은 60년대와 70년대의 경제성장에 기여했다. 1950년대의 농촌 과잉인구는 1960년대 경제개발 과정에서 풍부한 저임금의 노동력으로 동원된다. 대졸자는 관리직으로, 고졸자 이하는 생산직으로 취업했다. 1960년부터 1975년까지 농촌인구의 도시 유출 규모는 약 686만명이다. 16년간 47.2%의 농촌인구가 유출되어 연평균 유출량은 약 45만명, 유출률은 2.95%에 이르렀다. 이에 따라 농가인구는 1967년 이후 절대규모에서 감소하여 1967년 1,608만명에서 1975년 1,324만명, 1992년말 현재는 570만명으로 축소되었다. 유출인구의 구성을 보면 연령으로는 여러 사례연구에서 5-34세의 인구가 60-80%를 차지하고, 특히 단신유출은 15-24세가 60-70%를 상회한다. 우리나라 인구의 학력수준은 60년대 전 기간에 걸쳐 급속하게 개선되어 무학의 비율이 1960년에 40%였는데 70년에는 20%로 하락하였고, 초·중등교육을 받은 인구가 57.8%에서 76.5%로 증가했다. 거기다가 농촌유출 노동력은 농촌지역 거주인구의 학력수준보다 높다. 1960년의 군부 인구의 학력 수준은 무학이 47.3%, 국졸 이하가 43%, 중등 이상이 19.3%였는데 서울 유입인구의 경우는 1964년 사례조사에 의하면 무학이 18.9%, 국졸 이하가 44.9%였고, 중등 이상이 36.2%였다. 단신이동 노동력의 경우는 1966-70년에 대한 사례연구에서 유출인구 중 무학은 6.1%에 불과하여 1970년 군부 인구의 무학비율 26.2%에 비해 현저히 낮고, 중등 이상이 45%로 군부 인구의 중등교육 이상 비율 17.8%보다 현저히 높다.²¹ 이렇게 농업부문에서 양성되어 도시로 유출된 노동력의 과반수는 제조업분야 노동자로 되었다.

²¹ 이상 농촌노동력 유출실태에 관해서는 배진한(1977) 참조.

그 외에도 농민에 대한 저곡가를 통한 수탈 조세수탈과 인플레이션에 의한 수탈로 거둬 들인 재원을 재벌들에게 특혜로 제공함으로써 자본주의 발전이 촉진되었다.

셋째, 농지개혁은 한국의 자본가계급 형성을 촉진함으로써 한국의 자본주의 발전에 기여했다. 지주계급은 아무런 농업투자를 았더라도 연말이면 수백석, 수천석의 소작료를 거둘 수 있으므로 본질적으로 나태할 수밖에 없다. 그 반면 자본가계급은 직접생산자의 잉여노동을 착취한다는 면에서는 지주계급과 같지만 기술혁신을 태만히 하면 경쟁에서 탈락해 몰락해버리므로 끊임없는 재투자를 해야 하고, 이것이야말로 자본주의가 가진 생산력의 비약적 발전의 원동력이다. 농지개혁으로 지주계급은 토지를 상실하고 대신 지가증권을 받았는데 상인들과 자본가계급은 이 지가증권을 사들여 귀속재산을 불하받는 등 자본을 축적하게 되었다. 대부분의 지주들은 농지개혁 후 자본가계급으로 전신하는 데 실패하였지만 그들이 소유하던 토지자본은 산업자본으로 전환되어 그 뒤의 자본주의화에 밑거름이 된 것이다.

농지개혁사업특별회계에서 대체지불한 보상금은 1952년 8월부터 1962년 12월까지 17회에 걸쳐 모두 9억 3,900만원으로 보상총액 20억 7,200만원의 거의 절반에 달하는 액수이다. 1968년 현재 일반보상액 17억 8,200만원 중 53.9%에 달하는 9억 6천만원이 귀속재산 불하에 동원되었다. 문교증권도 국세청의 특별계정에 납입되어 귀속재산 불하에 동원된 증권은 지가증권 9억 6천만원, 문교증권 1,900만원, 계 9억 7,900만원이었다. 일반지가증권으로 귀속재산 매입에 동원된 9억 6천만원(일반보상액의 53.6%)은 귀속사업체의 재산평가액(1948-58) 22억 4,500만원의 42.8%에 달한다. 그런데 여기서 말하는 9억 6천만원은 액면을 시가대로 평가한 금액인데 사업가들은 이 증권을 평균적으로 이 금액의 절반 이하의 값으로 대부분 25%의 값으로) 싸게 취득했다. 절반으로 평가하더라도 4억 8천만원은 귀속업체 불하금액의 21.4%에 해당한다. 귀속업체 평가액의 1/5이 무상으로 이전된 셈이다. 귀속기업체의 불하가격은 정부의 사정에 의해서 정해졌는데, 이것은 인플레이에 따라 과거의 시가가 기준이 될 수밖에 없었고, 따라서 실질시가에 비해 1/4 내지 1/3수준이었다. 또 지불은 연부로 할 수 있었는데 이 경우 실질가격은 대폭 내려간다. 또 지가증권으로 지불할 경우는 지가증권이 액면가격의 30-70% 수준으로 매각되었으므로 실질 매입가격은 시가의 10%에 불과하게 되었다. 지주의 희생 위에 자본가계급이 새로이 탄생한 자본의 본원적 축적과정이었다는 셈이다.

신기욱(2001)은 농지개혁이 토지자본의 산업자본화를 촉진시켰을 뿐 아니라 구엘리트 계급인 지주계급을 몰락시킴으로써 국가의 자율성을 신장시키는 등 1950년대 이후 한국에서 진행된 공업화의 기틀을 마련하는 데도 중요한 공헌을 했다고 주장한다.

IX. 맺음말

결론적으로 농지개혁은 한국사회가 일제하의 식민지 반봉건사회에서 미국 지배하의 신식민지 자본주의사회로 변화하는 데 중요한 계기가 되었다. 반봉건적 토지소유와 지주계급을 해체하였고, 귀속재산 불하와 함께 매관료자본을 창출하는 데 중대한 작용을 하였다. 한국 농지개혁의 본질은 미국 독점자본과 국내의 미성숙한 부르주아계급의 주도하에 반봉건적 토지소유를 해체함으로써 해방 후 농민을 비롯한 변혁세력의 반봉건투쟁이 자본주의체제의 변혁으로까지 나아갈 가능성을 예방한 부르주아적 개혁이라는 점에 있다.

참 고 문 헌

- 강정구(1989), 『좌절된 사회혁명』, 열음사.
- 강진국(1965), “혈뜻긴 농지개혁법 초안,” 『신동아』~1965년 10월호
- 김병태(1981), “농지개혁의 평가와 반성” 『한국경제의 전개과정』, 돌베개.
- _____(1986), “농지개혁의 재평가,” 『우리시대 민족운동의 과제』, 한길사.
- 김성보(2001), “입법과 실행과정을 통해 본 남한 농지개혁의 성격,” 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김재호(1990), “농지개혁과 한국자본주의의 발전” 한국사회경제학회, 『사회경제평론』~제2집, 한울.
- 김준보(1948), 『토지개혁론요강』, 삼일출판사.
- _____(1974), “농지개혁의 지대사적 논리” 『학술원논문집』~제13집, 대한민국학술원
- 남로당(1947), “토지개혁의 옳은 노선”(김남식편, 『남로당연구자료집1』, 1974에 수록).
- 농협중앙회(1965), 『농정20년사』.
- 대검찰청(1973), 『좌익사건실록』~제10권.
- 渡邊利夫(1986), 『현대한국경제분석』, 유풍출판사.
- 박석두(1987), “농지개혁과 식민지지주제의 해체” 『경제사학』~11.
- 박현채(1981), 『한국농업의 구상』, 한길사.
- _____(1987), “한국사회에서 반봉건의 내용과 민주주의” 『창비 1987』, 창작사.
- 브루스 커밍스, 김주환 역(1986), 『한국전쟁의 기원(상·하)』, 청사.
- 서중석(1990), “일제시기 미군정기의 좌우대립과 토지문제” 『한국사연구』67.

- 서찬수(1989), “한국의 인적자본 축적과정과 그 요인,” 『한국근대경제사 연구의 성과』, 형설출판사.
- 신기욱(2001), “농지개혁의 역사사회학적 고찰” 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 심지연(1984), 『한국현대정당론』, 창작과 비평사.
- 안병직(1989), “중진자본주의로서의 한국경제” 『사상문예운동』, 1989년 가을.
- 우대형(2001), “농지개혁의 생산성 증대효과 분석” 우대형 『한국근대농업사의 구조』, 한국연구원.
- 유인호(1979), “농지개혁의 성격” 『해방전후사의 인식 1』, 한길사.
- 이경숙(1986), “농지개혁 결정과정에 관한 재검토” 『한국자본주의와 농업문제』, 아침.
- 이지수(1994), “해방후 농지개혁과 지주층의 자본전환 문제” 연세대 석사학위논문.
- 이호철(1987), “미군정기 농업정책과 농지개혁 연구의 재검토” 『지역사회와 민족운동』, 한길사.
- 장상환(1985), “농지개혁과정에 관한 실증적 연구(상), (하),” 『경제사학』~제8, 9집.
- _____ (1986), “미군정의 토지정책과 농지개혁” 『해방직후의 사회경제』, 경제사학회.
- _____ (1987), “현행소작제의 실태와 성격: 반봉건제설에 대한 비판을 중심으로” 『현실과 과학』~제1집.
- _____ (1988), “현행 소작제의 실태와 성격: 반봉건제설에 대한 비판을 중심으로” 『현실과 과학』~제1집.
- _____ (1990), “농지개혁과 농민” 『한국사시민강조』~6, 일조각.
- _____ (2000), “농지개혁과 한국자본주의 발전” 『경제발전연구』~6(2), 경제발전학회.
- 정영일(1967), “전후 한국농지개혁에 관한 일고찰” 『경제논집』~6(2), 서울대 경제연구소.
- 정진상(1994), “한국전쟁과 계급구조의 변동: 경남 진양군 두 마을 사례연구,” 한국산업사회연구회 편 『계급과 한국사회』, 한울.
- 한국농촌경제연구원(1984-87), 『농지개혁사자료집』~제 1-6집.
- 홍성찬(1988), “해방 직후의 지주층 동향: 동복오씨가의 동고농장경영과 농지개혁에의 대응” 『손보기 박사 정년기념 한국사학논총』, 지식산업사.
- _____ (1992), 『한국근대 농촌사회의 변동과 지주층』, 지식산업사.
- _____ (2001), “농지개혁 전후의 대지주 동향” 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 황한식(1981), “미군정하의 한국농업” 『농업정책연구』~8(1).
- _____ (1982), “한국농지개혁사연구(1),” 『부산상대논집』~제44집.
- 櫻井 浩(1976), 『韓國農地改革の 再檢討』, アジア經濟研究所.
- _____ (1988), “1950年 朝鮮民主主義人民共和國による韓國地域の土地改革,” 『アジア經濟』~24(1).
- C.Clyde Mitchell(1952), “Land Reform in Asia: A Case Study,” National planning Association, planning pamphlet, No.78.

농지개혁 이후 농지 소유 및 임대차구조의 변화

이 영 기*

I. 머리말

이 글은 농지개혁 이후 한국 농업에서 농지의 소유 및 임대차구조가 어떻게 변화해 왔는가를 검토하는 것을 목적으로 한다. 농지개혁에 의해 확립된 농지소유 형태는 자작농적 토지소유이고 농지이용의 측면에서는 영세자작농체제라는 특징을 지닌 것이었다이런 기본적인 특징을 지녔던 농지 소유 및 임대차구조의 구체적인 모습은 한국 자본주의의 발전 과정에서 자본에 의한 농업·토지 지배와 농업생산력의 전개에 따라 끊임없이 변화해 왔다. 이 글은 각 시기의 이런 변화 과정의 특징을 그 규정요인들과 함께 밝히고자 하는 것이다.

농지개혁 후의 자작농적 토지소유는 한편으로 기본적인 생산수단인 토지를 직접생산자인 농민 스스로 소유한다는 점에서 영세농경제의 발전에 적합한 토지소유 형태였지만 다른 한편으로 개별 농업경영의 규모가 소유지의 규모에 제한되고 그것이 전제한 영세농경제(零細農耕制) 자체가 생산수단의 집적·집중을 제약하고 사회적 생산력의 발전을 제한하는 점에서는 일정한 역사적인 한계를 갖는 것이었다 또, 자작농적 토지소유하의 농지소유권에는 본래 「농업생산수단 소유권으로서의 농지소유권과 「상품소유권으로서의 농지소유권」이 내재하지만 자본의 토지 지배와 토지시장의 변동에 따라 이 양자의 관계가 변

* 동아대학교 경제학부 교수

하고 따라서 자작농적 토지소유의 성격도 변질될 수 있는 것이었다. 농지개혁 후의 자작농적 토지소유와 영세자작농체제는 농업기계화를 중심으로 하는 농업생산력의 변화 과정에서 그 한계가 드러나고, 자본에 의한 농업·토지 지배가 강화되는 가운데 농지에 대한 자산적 소유가 강화되어 해체과정에 들어가게 되었다.

농지개혁 이후 농지 소유 및 임대차구조의 변화 과정에서 시기 구분을 어떻게 할 것인가에 대해서는 본문에서 구체적인 자료에 근거하여 자세히 살펴봐야 하겠지만 일단 농지개혁에 의해 확립된 자작농적 토지소유와 영세자작농체제의 변동 양상을 기준으로 크게 세 시기로 나눌 수 있다고 생각된다.

제1기는 농지개혁 후 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 농지 소유 및 임대차구조의 기본적인 특징으로 유지되면서 부분적으로 비농민의 농지소유와 농지임대차가 이루어졌던 시기이다. 이 시기는 농지개혁에 의해 성립한 자작농적 토지소유의 역사적인 한계가 본격적으로 드러나기 이전의 시기라고 할 수 있다.

제2기는 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 유지되고 있긴 하지만 그것이 본격적으로 해체과정에 들어간 시기이다. 이 시기는 기왕의 자작농적 토지소유와 영세자작농체제의 한계가 본격적으로 드러나, 자작농적 토지소유가 무너지고 비농민의 농지소유가 급격히 증가하고 농지임대차가 전면적으로 확대된 시기이다.

제3기는 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 붕괴되어 차지농체제가 성립한 시기이다. 이 시기는 제2기에서 진행된 과정의 누적적 결과로 기왕의 농지 소유 및 임대차구조가 완전히 전환된 시기라고 할 수 있다. 다만, 이 글에서는 제2기와 제3기에 해당하는 시기를 별도로 구분하지 않고 제3장에서 함께 다룬다. 이것은 제2기가 제3기로 전환되는 시기를 엄격히 구분하여 단정하는 것이 사실상 곤란할 뿐 아니라 제2기에서 시작된 농지 소유 및 임대차구조의 전환 과정에서 나타나는 여러 특징들이 제3기에도 기본적으로 지속되고 있다고 생각하기 때문이다.

또, 이 글에서는 각 시기의 농지 소유 및 임대차구조의 현상적인 변화 양상을 그 규정요인들과 함께 검토할 것이다. 농지 소유 및 임대차구조는 농업 내외의 제요인에 의해 규정된다. 농업 내적으로 보면 농업생산력의 전개방식(생산력 수준과 그 계층간 격차 등), 농가노동력의 존재형태, 농업수익성과 농가경제 상황, 농지가격 수준 등의 요인들이 중요하다고 할 수 있다. 또, 이런 농업 내적 요인들은 그 자체 독립적인 것이라기보다 농업을 둘러싼 외적 제조건, 특히 농산물이나 농가구입품 등의 상품시장 토지시장, 노동시장 등을 둘러싼 농외자본과의 관계에 의해 규정되는 것이기도 하다.

또, 이 글에서는 각 시기 농지임대차관계의 전개를 그 시기 농민층 분해과정과 관련하여

파악하고자 한다. 농지임대차관계의 전개와 농민층의 분해는 사실상 많은 공통된 요인들에 의해 규정되는 현상이면서 동시에 상호 규정적으로 작용하는 두 과정이므로 그렇게 함으로써 농지임대차관계 변화의 인과관계를 보다 명확하게 할 수 있을 뿐만 아니라 농지임대차의 전개가 지니는 의미를 전체 농업구조 변화의 차원에서 명확하게 할 수 있기 때문이다.

II. 자작농적 토지소유 하의 농지임대차의 전개

이 시기는 농지개혁이 전제한 가족노작적 농업기술을 중심으로 하는 생산력 발전 단계에 조응하는 농지 소유 및 임대차구조라고 할 수 있는 자작농적 영세농경제의 기본구조가 유지되는 시기이다. 이 시기는 다시 농민층 분화의 양상과 농지임대차구조의 특징에 따라 전·후의 두 시기로 나누어볼 수 있다. 즉, 전기는 농지개혁 이후 1960년대 말까지이다. 이 시기에는 총농가호수가 증가하는 가운데 영세농층을 중심으로 하는 과잉인구가 농촌에 광범위하게 체류하고 이들의 생계 유지를 목적으로 하는 농지임대차가 널리 이루어진 동시에 이들 저임금 노동력을 기반으로 하는 대농층이 성장하였다

후기에는 비농업부문에서의 자본축적이 빠르게 진전되면서 도시 노동시장이 발전하고 영세 임차농층을 중심으로 농가인구의 농외 유출이 대규모로 이루어졌다 그 결과 종래 가족노작적 농업기술과 농촌과잉인구에 의존하던 대농층이 머슴 노동력을 비롯한 저임금 고용노동력을 얻기 어려워 경영규모를 축소하는 현상이 널리 일어나고 중농층이 비대화했던 시기이다. 이 시기에는 영세 임차농이 대규모로 탈농함으로써 중규모의 임차농 비중이 증가하였으며, 전반적으로 농지임대차관계가 정체 내지 축소되었던 시기이다

1. 과잉인구의 농촌 체류와 과소농적 임차농의 재생산

주지하는 바와 같이 농지개혁은 경자유전의 원칙에 따라 비농가 소유의 농지농가의 자영하지 않는 농지, 농가의 3정보를 초과하는 농지 등을 매수하여 소작농을 비롯한 농가에 분배함으로써 3정보의 소유상한을 두는 자작농적 토지소유를 확립하였다 농지개혁의 결과, 지주계급의 대토지소유와 비농민 농지소유는 원칙적으로 해체되었다 그러나 농지개혁은 자작농에 대해서 3정보 소유상한을 두기는 했지만 농가간에 존재하는 토지소유의 불평등을 해소한 것은 아니었다. 농지개혁 이전부터 존재해 왔던 부농들과 많은 재촌지주들은

농지개혁법이 농지소유를 허용한 ‘자영’¹ 농가라는 자격으로 여전히 많은 농지를 소유할 수 있었던 반면에, 영세 소유 농가도 광범위하게 존재하였다. 즉, 자작농적 토지소유 하에서 농가간에 토지소유의 불평등이 사라진 것은 아니었다. 또, 자작농적 토지소유 하에서도 개별 농가에서 농지소유 규모와 가족노동력 규모간에 불균형이 생겨날 수밖에 없었고 한편으로는 ‘토지 많은 농가’와 다른 한편으로는 ‘토지 적은 농가’가 존재하게 되었다.

농지개혁법이 제도적으로 자작농체제를 규정하고 농지에 대한 소작이나 임대차를 금지하고 있었음에도 불구하고, 대량의 ‘토지 적은 농가’가 끊임없이 재생산되고 이들이 농촌에 체류할 수밖에 없는 사회경제적 여건 속에서는 이런 과소농의 생계유지를 위한 농지임대차가 생겨날 수밖에 없었다. 농지개혁 후 최초로 실시된 1960년의 농업국세조사에서 전체 농지의 11.2%에 해당하는 농지가 임차지이며 임차농가가 총농가의 26.4%에 이르는 것으로 조사되었으며, 또, 1970년 농업센서스에서는 임차지율과 임차농가 비율이 각각 17.2%와 33.5%로 증가하였는데(표 1), 1950년대와 1960년대의 농지임대차는 기본적으로는 바로 이런 관계에서 진행된 것이라고 할 수 있다. 그러면 이 시기 농지임대차관계의 전개 양상을 좀더 자세히 살펴보자.

농지개혁으로 종래의 소작농들이 토지를 분배받았으나 여전히 많은 농민들은 가족을 부양할 수 있을 만큼의 농지를 소유하지 못한 ‘토지 적은 농민’이었으며, 다른 한편에서는 가족노동력 규모에 비해 과다한 농지를 소유한 농가나 ‘자영’ 농가라는 근거로 농지 소유가 허용된 재촌지주나 부농이 널리 존재하였다. 더구나 농지개혁 당시 다수의 재촌지주나 부농들이 불법적으로 개혁을 기피한 은폐소작지도 상당량 존재하였다³. 또, 농지를 분배받은 많은 영세자작농들이 농지개혁의 유상주의로 인해 과중한 지가 상환 부담을 지고 있었다

¹ 농지개혁법 제6조 및 동법 시행령 제2조에 의해 “가주 또는 동거가족 중의 어느 일원이라도 노력의 반 이상으로써 … 농경을 지도감독”하는 경우에는 이른바 자영 농가로 3정보까지의 농지를 합법적으로 소유할 수 있게 되었다.

² 다만 우리는 이 시기 전국적인 규모에서 농지소유구조를 구체적으로 확인할 수 있는 자료를 얻을 수가 없어 그 실태를 소상히 밝힐 수 없을 뿐이다. 시기적으로 한참 뒤의 자료이긴 하지만 참고로 농수산부의 1982년도 농가경제조사 표본농가를 대상으로 분석한 자료에 의해 농지소유 규모별 농가구성비를 보면, 0.5정보 미만인 34.6%, 0.5-1.0정보 34.5%, 1.0-1.5정보 17.2%, 1.5-2.0정보 7.7%, 2.0정보 이상 6.2% 등으로 나타나고 있다(최양부, 1983, p.36).

³ 농지개혁 이후 1950년대 농지임대차의 추이를 생각하는 데 있어서는 우선 임차지 중에는 이미 농지개혁 당시 법적으로 인정된 소작지 부분과 지주들이 불법적으로 개혁을 기피한 은폐소작지가 사후에 드러난 부분이 상당 면적 있음을 유의할 필요가 있다(장상환, 1985; 김성호, 1985; 김성호 외, 1989 등). 그러나 그 면적이 어느 정도 될 것인지 정확히 확인할 수는 없다. 김성호(1985)와 김성호 외(1989, p.1030)에서는 1950년대에 소작제가 1960년대와 같은 속도로 증가했다고 가정한 위에서 거꾸로 농지개혁 직후의 잔존소작지와 은폐소작지 면적을 추정하는 방법을 사용하여 잔존소작지가 약 15만 9천 정보이고 이 가운데 불법적인 은폐소작지가 약 8만 5천정보라고 추정하고 있다.

표 1. 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추Q(1945-1975)

단위: %

	농지 보유 형태별 농가구성			임차지율
	자작농	자작겸 임차농	순임차농	
1945	14.2	35.6	50.2	65.0
1949	37.4	41.4	21.2	32.6
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8

자료: 1945년은 한국산업은행(1955), 「한국산업경제10년사」,
 1949년은 김성호 외(1989), p.1029.
 1960, 1970, 1975년은 농수산부, 「농업센서스」.

이와 같이 농지개혁 자체의 한계가 조만간 임차농이 발생할 수밖에 없는 근거가 되었다. 게다가 농지개혁 이후 농업과 농민을 둘러싼 경제적 제조건은 다수의 '토지 적은 농민'이 끊임없이 확대 재생산되면서 농지임차관계가 생겨날 수밖에 없게 하였다. 즉, 1950년대에 국가 재정 수입에서 중요한 몫을 차지했던 현물 형태의 임시토지수득세의 징수 시장가격보다도 더 낮은 가격 수준에서의 양곡매입정책과 막대한 미국 잉여농산물의 도입에 의한 극단적인 저농산물가격정책의 강행 등으로 인해 많은 농민경영이 어려움을 겪고 파탄을 맞게 되었으며, 농외 노동시장이 크게 발전하지 못했던 당시로서는 다수의 몰락농민이 과잉인구로 농촌에 퇴적될 수밖에 없었다. 이와 같이, 1950년대의 한국자본주의는 노골적인 농업·농민수탈에 그 자본축적의 주요 기반을 두었고, 이로 인해 몰락한 농민들의 농촌 퇴적이 농지임대차관계가 확대되는 주요 기반이 되었다.

따라서 이 시기 임차농의 대부분은 당시의 지극히 어려웠던 농가경제 하에서 몰락한 영세 자작농층이며 이것은 당시의 농촌실태에 관한 사례연구들에서나, 1960년 농업국세조사에서 임차농의 경지규모별 분포 등에서도 확인되고 있다. <표 2>에서 1960년의 임차농가의 경지규모별 분포를 보면, 0.5정보 미만층이 32%이고 0.5-1.0정보층이 39%로, 1.0정보 미만이 71%로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편, 1950년대의 경지규모별 농가계층의 동향을 보면, 총농가수가 증가하는 가운데 특히 2.0정보 이상층의 대농층이 빠르게 증가하고 있는 반면 0.5-1.0정보의 중간층의 비중은 감소하고 있고, 0.5정보 미만층의 비중은 거의 변하지 않고 있다(표 3). 앞에서 지적한 바와 같은 당시의 경제적 상황 하에서 많은 농가가 몰락하여 고리채와 임차 낱품, 머슴살이 등에 의존하여 살아가게 된 반면, 다른 한편으로는 몰락 농민의 토지를 집적하여 연고(=머

⁴ 반성환(1958), 배무기(1968), 이만갑(1973) 등 참조.

표 2. 임차농의 경지규모별 분포 추이(1960-1975)

	0.5정보미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3정보이상	단위: % 계
1960	32.1	39.2	18.3	6.6	3.2	0.6	100.0
1970	28.9	36.3	20.6	8.3	4.7	1.2	100.0
1975	27.8	38.9	20.2	7.9	4.1	1.2	100.0

자료: 농수산부, 「농업센서스」.

슴) 형태의 값싼 노동력을 기초로 비교적 대규모의 경영을 영위하는 부농층이 증가하는 농민층 분화 현상이 나타났다(이영기, 1982; 장수현, 1986). 많은 수의 몰락 농민과 신설농가가 영세규모의 자작지와 임차지에 의존하여 농업에 매달릴 수밖에 없었고 이 경우 농지임대차는 바로 영세 농가들이 농촌에 체류할 수 있는 수단이었다 동시에 일부 부농층의 성장은 바로 이러한 풍부한 농촌과잉인구의 값싼 노동력을 기초로 하는 것이었다 이런 농민층 분화 경향은 총농가수가 증가하여 최고치에 달하는 1967년경까지 기본적으로 지속되었다고 볼 수 있다.

<표 1>에서 1960-1970년의 기간에 임차지율과 임차농가 비율이 크게 증가한 데서 보는 바와 같이, 1960년대에도 농지임대차관계는 계속 확대되었다⁵ 이 기간에 자작농은 12만 7천호 감소한 반면에, 임차농은 18만 6천호가 증가하였다. 그리고 1960년대에도 임차농화의 기본적인 동인은 1950년대와 마찬가지로 영세소농의 경제적 곤란과 몰락에 따른 '토지 적은 농민'의 자가노임 획득을 위한 추가적인 취업장 확보에 있었다. 농외 노동시장이 충분히 발전하지 못했던 당시에 농촌에 체류할 수밖에 없었던 이들 '토지 적은 농민'으로 나타나는 농촌과잉인구는, 한편으로는 임차농이 확대될 수 있는 기반이 되었었고 다른 한편으로는 머슴노동력의 공급원으로 부농경영의 기반이 되었다

그러나 1960년대에 농지임대차관계의 전개에서 중요한 특징의 하나는 1950년대에 비해 상대적으로 경지규모가 큰 농가에서의 임차농화가 진전되었다는 점이다(박진도, 1987; 이영기, 1990 등). 1960년대에는 임차농가의 증가율이 1.0정보 미만층보다 1.0정보 이상층에서 훨씬 높았다. 1960-1970년의 기간 동안, 특히 1.0-1.5정보층과 1.5-2.0정보층의 임차농은 각각 47%와 88% 증가하였다. 그 결과 임차농의 경지규모별 분포에서도, 1.0정보 미만층의

⁵ 여기서는 자료의 제약으로 1960년과 1970년을 비교함으로써 1960년대의 농지임대차 전개 과정을 추적할 수 있을 뿐이다. 따라서 농지임대차관계가 1960년대에 줄곧 확대되는 것인지 아니면 1967년경까지 확대되다가 그 이후부터 축소로 전환되는 것인지 단언할 수 없다. 그러나 다음에 검토하고 있는 바와 같이 1968년 이후 영세 임차농을 중심으로 농가의 급격한 농외 유출이 일어난 점을 고려하면 임대차관계도 1967년경까지 확대되다가 그 이후부터 다소 축소되는 게 아닌가 생각된다

표 3. 경지규모별 농가구성의 추이(1951-2000)

단위: %, 천호

	경종의	0.5ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3.0ha이상	총농가수
1951	n.a	42.7	35.8	17.1		4.3	0.1	2,184
1955	n.a	43.1	31.1	20.1		5.5	0.2	2,218
1960	n.a	42.9	30.1	20.7		6.0	0.3	2,350
1967	n.a	35.6	32.0	17.3	8.5	5.2	1.5	2,587
1970	2.9	31.6	33.2	18.0	7.8	5.0	1.5	2,483
1975	4.0	29.0	34.8	18.1	7.9	4.7	1.5	2,379
1980	1.3	28.4	34.7	20.3	8.9	5.0	1.4	2,156
1985	2.4	27.7	35.6	20.2	8.3	4.5	1.2	1,926
1990	1.3	27.2	30.8	19.9	10.8	7.3	2.5	1,767
1995	1.6	28.9	28.8	17.7	10.2	8.2	4.7	1,501
2000	1.1	31.8	27.4	15.9	9.5	8.2	6.1	1,383

주: 1954년과 1955년, 1964년과 1965년 사이에는 통계상의 단층이 있으므로 해석상 유의할 필요가 있음.

자료: 농림부, 「농림통계연보」.

비중은 1960년의 71.3%에서 1970년 65.2%로 낮아진 반면에, 1.0정보 이상의 체계층은 그 비중이 증가하였다(표 2).⁶

1960년대에 1.0정보 이상의 체계층에서 임차농이 빠르게 증가하고 전체 임차농 가운데 1.0정보 미만층의 비중이 낮아진 것은 다음 두 가지 측면에서 파악될 수 있다

첫째는 1960년대 후반 이후, 특히 1968-1970년에 영세 임차농이 대량으로 이농한 데에 기인하는 것으로 생각된다. 농가인구의 농외 유출 추이를 보면 대개 1970년대 초까지는 영세농을 중심으로 하는 가구유출이 높은 비중을 차지하고 있었다(배진한, 1978; 倉持和雄, 1983b). 그리고 유출농가의 대부분은 1.0정보 미만층으로 그 중에서도 경제사정이 어려운 임차농이 대량으로 이농했을 것임은 쉽게 짐작할 수 있다

1960년대는 1950년대 말의 원조경제의 위기를 계기로 한국자본주의의 축적양식이 외자에 의존한 공업화로 전환되는 시기이다 1960년대의 국가주도의 경제개발정책은 1960년대 중반 이후 수입 원자재를 국내의 값싼 노동력을 이용하여 조립가공하여 수출하는 것을 주요 내용으로 하는 수출주도적인 공업화정책을 중심으로 추진되게 되었고, 이에 따라 자본의 농업에 대한 요구도 기본적으로 자본축적을 위한 기반으로서 저임금 저농산물가격체제를 유지하기 위한 농업지배방식으로 관철되게 되었다 이것은 한편으로는 저농산물가격

⁶ 주 5)에서 지적한 바와 같이 이런 현상이 나타나게 된 시점도 1960년대의 언제쯤부터인지 단정할 수 없다. 다음에 지적하고 있는 바와 같이 1968년 이후 영세 임차농을 중심으로 농가의 급격한 농외 유출이 일어났다는 점이 이런 현상이 일어나게 된 원인의 하나인 점을 고려하면 1968년경부터 두드러지게 나타난 게 아닌가 생각된다.

정책하에서 몰락한 농촌과잉인구를 도시 노동시장으로 흡인함으로써 다른 한편으로는 저농산물가격정책을 통해 노동력 재생산비용을 억제함으로써 이루어졌다. 그 결과, 특히 1960년대 후반 이후가 되면 한편으로는 농가경제의 악화에 의해 농가노동력의 농외 압출 요인이 강화되고, 다른 한편으로는 도시에서 고용기회가 확대됨으로써 농가노동력의 흡인 요인이 강화됨으로써 농가인구의 대량 유출이 본격화되었다. 그리고 이 점이 농지임대차의 전개에 중요한 규정요인이 되었던 것이다.

둘째, 이 시기 1.0정보 이상의 계층에서의 임차농화가 진전된 것은 개간이나 간척 등에 의해 경지가 크게 확대되고 자작지나 임차지를 통해 적극적으로 경지규모를 확대하는 농가가 비교적 많았기 때문이기도 하다.⁷

또, 1960년대의 임대차관계에서 이러한 동향은 이 시기 농가의 경지규모계층별 분화양상과도 밀접하게 관련되어 있다. 1960년대 계층분화에서 중요한 특징은 0.5정보 미만층의 비중이 크게 줄어들고, 0.5정보 이상의 계층—다만 2.0-3.0정보층을 제외하고—의 비중이 증가하였다는 점이다(표 3). 특히 1950년대에 이어서 3.0정보 이상층의 빠른 증가가 1967년 경까지 지속되었다. 또, 경지규모별 농가계층 간의 이동방향을 보더라도 1967년 경까지는 전체적으로 계층간에 상향이동하는 경향이 강하게 나타났다(이영기, 1982; 박진도, 1987; 차홍균, 1987a 등). 1.0정보 미만층을 중심으로 한 많은 농가의 이농에도 불구하고 한편으로 0.5-1.0정보층이나 1.0-2.0정보층의 비중이 상대적으로 증가한 것은 그 하위계층 농민들의 임차에 의한 규모확대 경향이 일정하게 반영된 것으로 생각된다.

2. 과잉인구의 농외 유출과 농지임대차의 일시 후퇴

농지개혁 이후 1960년대 말까지 확대되어 오던 농지임대차관계는 1970년대 전반기에는 일시적으로 후퇴하는 양상을 보여주었다. 즉, <표 1>에서 보는 바와 같이 1970-1975년의 기간에 임차지율은 17.2%에서 13.8%로, 임차농가 비율은 33.5%에서 27.8%로 각각 줄어들었다. 물론 농지임대차관계에 관한 통계자료가 매 연도마다 확인되지 않기 때문에 임대차관계가 축소되는 시기가 반드시 1970년부터라고 단정할 수는 없다. 농지임대차관계를 규정하는 여러 요인들의 동향을 고려한다면 농가인구가 급격히 유출하는 1968년경부터 영세 임차농층이 크게 줄어들고 임대차관계가 정체 내지 축소되는 것이 아닌가 생각된다.

농지개혁 후 줄곧 확대되어 오던 농지임대차관계가 이 시기엔 일시적으로 후퇴하고 있

⁷ 이 점에 대해 보다 자세한 논의는 박진도(1987) 참조.

는 현상을 어떻게 이해할 것인가에 대해선 종래 많은 견해가 제시되어 왔다 이 가운데 대표적인 몇 가지 견해를 정리해 보면 다음과 같다.

이우재(1974)는 이 시기에 있어서 소작 규제를 주요 내용으로 하는 새로운 농지법의 제정 움직임에서 그 주된 원인을 찾았다. 오호성(1981)은 1970년대 전반 임차농의 수가 크게 줄어든 것을 통일벼의 보급과 함께 미가에 대한 지원으로 농업수익성이 호전되자 임대지를 회수하여 자작규모를 늘리기 시작한 농가가 많았기 때문인 것으로 이해한다 한편 김성호 외(1984 및 1989)는 임차제의 전개를 이론적인 농업수익지가와 실세지가와의 상대가격 변화를 기준으로 설명하고 있는데, 이 시기(1968-1974)는 중간층 표준화 경향에 의하여 영세농과 대농층의 방매농지가 농지 공급을 증가시켰으므로써(상대)지가를 하락시키고, 장래 지가가 하락하리라고 생각하는 지주측은 소작지를 처분하는 반면 경작농민은 저지가로 인해 농지구입의 채산성이 충족됨으로써 소작지를 구입하여 자작화하게 되었다고 한다 또, 김홍상(1986)은 지속적인 이농의 추세 속에서 소작농의 탈농 중위층 자작농들의 노동투하 시간 증대와 영세 소농의 구축 농지법 제정 움직임, 농업노동력 부족에 의한 지주경영 불리 등으로 이 시기 임차제의 일시적 정체를 설명하고 있다 또, 박진도(1987 및 1988)는 오호성 등의 견해를 비판하면서 임차농 격감의 주된 원인은 임차농의 자작농화보다 임차농의 이농에 있고 임차지의 격감원인은 임차지의 자작화보다 임차지의 경작방식(특히 밭의 경우)에 의한 것으로 분석하고 있다.⁸

이 시기 농지임대차관계의 추이를 고찰하는 데서는 먼저 다음과 같은 몇 가지 점을 유의해 둘 필요가 있다.

우선 이 시기에도 과소농층의 토지획득 요구를 기반으로 하는 임차농화의 경향과 비농민의 토지소유와 일부 상층농의 대부지주화 등에 따른 임차관계 형성 요인 자체가 없어진 것은 아니라는 점을 유의해 둘 필요가 있다. 통계상의 임차농과 임차지 관련 수치는 새로운 임차관계의 형성과 기왕의 임차관계의 해체라는 두 방향의 움직임의 결과만을 나타내는 것이고, 1970년대 전반에는 후자의 요인과 경향이 전자의 그것들을 압도했음을 말해주는 것일 뿐이다.

또, 임차관계 변화 추이와 관련해서는 임차농을 포함한 영세 소농층의 가구이농이 1960년대 말 이후 대규모로 일어나고 있었고, 농가의 경지규모계층간 이동에 있어서 규모를 축소하는 하향이동 경향이 강하였으며, 특히 상층농의 규모 축소 현상이 강하게 나타났다는 점이다.⁹

⁸ 위 견해를 검토한 것으로는 김홍상(1986), 박진도(1987), 차홍균(1987a) 등 참조.

⁹ 배진한(1978), 이영기(1982), 박진도(1987) 등.

다른 한편으로는 이 시기는 특히 통일계 신품종 벼의 보급을 중심으로 하는 주곡 증산이 강조되면서 일정하게 주곡가격지지 정책이 실시되었다는 점, 그리하여 적어도 통계적으로 파악되는 한에 있어서는 농업수익성, 농업소득, 농가경제면에서 상대적으로 안정된 시기였다는 점이다.

위의 제상황을 고려하면서 1970년대 전반에 임대차관계가 후퇴하게 된 요인들을 살펴보자.

먼저 이 시기 농지임대차관계가 양적으로 후퇴하게 된 데는 영세농층을 중심으로 하는 농촌과잉인구의 농외 유출이 그 중요한 요인의 하나였다. 1960년대 후반 이후에 가속화된 가구이농의 결과로 1960년대 말부터 0.5정보 미만층의 임차농이 크게 줄어들기 시작하였다. 1970-1975년의 기간 동안 임차농의 순감소 호수와 같은 기간의 가구이농 호수를 경지규모별로 보면, 0.5정보 미만층에선 임차농 5만 3천호 순감소와 가구이농 21만 5천호, 0.5-1.0정보층에선 임차농 4만 6천호 순감소와 가구이농 11만 2천호, 1.0-2.0정보층에선 임차농 5만 4천호 순감소와 가구이농 3만호로 추정되어,¹⁰ 특히 1.0정보 미만층에 있어서의 임차농 감소의 큰 부분은 가구이농의 결과로 설명될 수 있음을 알 수 있다.

다음으로 이 시기 임대차관계 후퇴의 또 다른 중요한 측면으로 임차지의 자작지화와 임차농의 자작농화를 지적하지 않을 수 없다. 1970-1975년의 기간에 총경지가 6만 9천 정보 감소하였는데 임차지는 8만 2천 정보가 감소하고 자작지는 1만 3천 정보가 증가하였다. 또, 같은 기간 총농가호수는 10만 6천호 감소하였는데 임차농은 16만 7천호가 감소하고 자작농은 6만 1천명이 증가하였다. 이와 같은 자료는 이 시기 임대차관계의 후퇴가 임차지의 자작지화와 임차농의 자작농화를 수반하면서 진행된 것임을 말해 준다.

그러면 이와 같은 임차지의 자작지화는 주로 어떤 요인에 의해 이루어진 것인가 여기에 대해선 앞에서 본 바와 같이 농업수익성 증대에 따라 경작지주가 임차지를 회수하게 되었다는 견해, 소작규제를 포함한 신농지법 제정 움직임에 대응해서 임차지의 회수가 이루어졌다는 견해, 농업채산성에 비해 낮은 농지가격으로 인해 임차농이 임차지를 구입하여 자작지화가 이루어졌다는 견해 등이 있다. 어느 하나의 요인으로만 설명하긴 어렵다고 생각되지만, 이 문제와 관련하여 이 시기 자작농과 자작지의 증가가 가장 두드러진 계층이 대농층이 아니라 중간층인 0.7-1.0정보층이고 다음은 1.0-2.0정보층이었던 것을 주목해 볼 필요가 있다. 이들 중간 계층의 경우, 자신이 임대하던 대부지를 회수해서 자작화하는 경우보다는

¹⁰ 가구이농 호수는 1971-1975년도의 합계로 배진한(1978)의 추정에 따랐다. 또 임차농 순감소 호수와 가구이농호수를 직접 비교하는 데는 전자는 순감소 호수이고 후자는 총이농호수라는 점에서 개념상 당연히 한계가 있는 것임을 유의해야 한다.

오히려 농지를 구입해서 자작화하는 경우가 많았을 것으로 생각된다 즉, 이 시기 상층농의 규모 축소 움직임과 하층농의 이농 경향 하에서 방출되는 농지를 수도작 경영의 수익성 개선을 배경으로 주로 이들 중간 계층의 농가가 구입하여 자작화하는 현상이 널리 일어났던 게 아닌가 생각된다.

한편, 박진도(1987 및 1988)는 이 시기 임차지-특히 밭의 임차지-격감의 주된 이유를 경작방기에서 찾고 있다. 이 시기에 있어서 밭수원지 제외)의 임차지는 4만 7천정보 감소하고 자작지는 4만 3천정보가 감소하였다. 1971-1975년의 기간에 밭 감소면적을 요인별로 보면 '산림복구'가 53.5%를 차지하고 있는 것을 감안한다면¹¹ 경작방기가 임차지 감소의 중요한 요인이었던 것은 틀림없다. 그러나 임차지의 '감소율'이 자작지의 감소율보다 훨씬 높다는 점을 고려한다면 밭의 경우에도 임차지의 구입이나 반환에 따른 자작지화도 상당히 이루어진 것으로 봐야 하지 않을까 생각된다.

1960년대 말 이후 비농업부문에서의 자본축적의 급속한 진전과 농외노동시장의 발전은 영세농층을 중심으로 하는 농촌과잉인구의 대량 유출과 머슴 노동력의 고갈을 가져왔다 이것은 한편으로 영세농층의 감소를 가져오고, 다른 한편으로는 가족노작적 농업기술 하에서 값싼 농촌과잉인구의 고용노동에 의존하던 부농경영(대농층)의 규모 축소를 가져왔으며, 결과적으로 농민계층분화에서 중간층 비대화라는 분화 양상이 나타나게 되었다 이런 계층분화의 동향 속에서 영세 임차농의 광범위한 탈농과 중간 계층에서의 자작화 움직임으로 1970년대 전반에 임대차관계가 일시적으로 후퇴하는 양상을 보였던 것이다

Ⅲ. 자작농적 토지소유의 해체와 농지임대차구조의 변화

1. 자작농적 토지소유의 해체와 임대차관계의 확대

1970년대 전반에 일시 후퇴하였던 농지임대차는 1970년대 후반 이후부터 다시 빠른 속도로 확대되기 시작하였다. 1975년 이후 농지임대차가 가장 빠르게 확대된 시기는 1970년대 후반과 1980년대 전반기이며, 1980년대 후반에도 비교적 빠르게 확대되었다(표 4).

¹¹ 1971-1975년의 밭 면적 총감소(순감소가 아님을 유의) 면적 18만 9천 정보를 요인별로 보면, 산림복구가 10만 1천 정보(53.5%), 지목변경 4만 2천 정보(22.3%), 건물건축 또는 공공시설 3만 7천 정보(19.8%), 기타 9천 정보(4.8%) 등과 같다. 김성호 외(1988, p.191)에서 계산한 것이다

1975년 이후 매 5년 간의 임차지 면적 증가율을 보면 1975-80년의 기간에 52.4%, 1980-85년의 기간에 39.7%, 1985-90년에는 20.5% 각각 증가하였다(표 5). 그 결과 1985년에는 임차지율이 30.5%, 임차농가율이 64.7%에 이르게 되고, 1990년엔 임차지율이 37.4%, 임차농가율이 69.4%에 이르게 된다(표 4 및 표 5). 1990년대 초가 되면 임차지율이 거의 40%에 육박하고 대부분의 농가가 자작지와 동시에 다소간의 임차지를 경작하는 자작겸 임차농으로 되고 자작지만을 경작하는 농가의 비율은 30% 정도의 비율로 낮아지게 되었다.

한편, 전체 농지 가운데 비농민 소유지 면적²과 그 비율의 추이를 보면, 1983년 35만 ha(16.2%)에서 1990년 51만 3천ha(24.3%), 2000년 61만 7천ha(32.7%) 등으로 빠르게 증가하였다(표 5 및 표 6). 또, 임차지 면적 가운데 농민 소유지와 비농민 소유지의 변화 추이를 보면 농민

표 4. 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1975-2000)

단위: %

	농지 보유 형태별 농가구성			임차지율
	자작농	자작겸 임차농	순임차농	
1975	72.2	20.0	7.8	13.8
1980	55.9	39.6	4.5	21.3
1983	40.2	56.9	2.9	26.8
1985	35.3	62.6	2.1	30.5
1990	30.5	61.2	8.2	37.4
1995	28.4	63.5	8.1	42.2
2000	27.5	64.9	7.6	43.6

주: 1990, 1995, 2000년은 '경지없는 농가'를 제외하고 계산한 구성비임
 자료: 1975년은 농수산부, 『농업센서스』.
 1980년 이후는 농가경제조사 표본농가를 대상으로 분석한 것으로 1980년은 김성호 외(1989, p.1,034), 1983년과 1985년은 한국농촌경제연구원(1986), 1990년 이후는 농림부, 「농지임대차 조사결과」에 의함.

표 5. 임차지 및 비농민 소유농지 추이(1975-2000)

단위: 천ha, (%)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
총경지면적	2,240	2,196	2,144	2,109	1,985	1,889
임차지와 그 비율	307(13.7)	468(21.3)	654(30.5)	789(37.4)	838(42.2)	824(43.6)
비농민 소유지와 그 비율	n.a.	n.a.	413(19.3)	513(24.3)	589(29.7)	617(32.7)

주: 비농민 소유지에는 개인가구 소유지만만 아니라 사회단체 기타 소유지도 포함(국공유지 제외).
 자료: 임차지와 비농민 소유지는 농가경제조사 표본농가를 대상으로 조사된 것으로 1985년은 한국 농촌경제연구원(1986), 1990년 이후는 농림부, 「농지임대차 조사결과」에 의함.

¹² 여기서 비농민 소유지에는 개인가구의 소유지만만 아니라 사회단체 기타 소유도 포함된(국·공유지는 제외).

소유지는 1990년의 24만 3천ha에 달하기까지 증가한 이후 1995년 22만 3천ha, 2000년 17만 4천ha 등으로 감소한 데 반하여 비농민 소유지는 빠르게 증가하여 임차지 가운데 비농민 소유지가 차지하는 비중도 1983년 60.2%에서 1990년 65.1%, 2000년 74.9% 등으로 높아졌다 (표 6). 이와 같이 1980년대 이후 농지임대차관계의 전개에서 중요한 특징은 임대차관계 확대가 비농민 소유지의 급속한 증가와 더불어 진행되었다는 점이다 즉, 자작농적 토지소유가 빠르게 해체되는 가운데 농지임대차가 확대되었던 것이다

자작농적 토지소유가 언제부터 해체되는가를 엄격하게 확정하는 것은 어려운 일이지만 자작농적 토지소유 해체의 현상적 양상이라고 볼 수 있는 비농민의 농지소유와 농지임대차 관계의 동향과 이런 현상을 규정할 요인들... 후술하는 농업생산력의 변화 동향=농업기계화의 진전과 중형기계화체제의 성립과 농지에 대한 자산적 소유 경향 등...을 종합적으로 고려한다면, 대체로 1970년대 말경부터 1980년대에 걸쳐 자작농적 토지소유가 급격히 무너지기 시작하여, 1990년경이 되면 자작농적 토지소유가 사실상 붕괴되는 것으로 파악할 수 있지 않을까 한다. 1990년엔 임차지율이 37.4%, 임차농가율이 69.4%에 이르게 되고 비농민 소유농지가 51만 3천ha로 전체 경지의 24.3%에 이르게 된다. 또, 1980년대는 도작경영에서 중형기계화체제가 확립되고 농지에 대한 자산적 소유가 크게 강화되는 시기이기도 하다 이렇게 보면 1970년대 말경부터 1980년대는 자작농적 토지소유가 빠르게 해체되는 과정에 있는 일종의 과도기라고 할 수 있을 것이다.¹³

그러면, 이 시기에 왜 자작농적 토지소유가 해체되게 되었는가

농지개혁에 의한 자작농체제는 기본적으로 경자유전의 원칙과 소유권 이동=농지 매매에 의한 농지의 이동을 전제로 유지되는 체제이다 그러나 한국 자본주의의 급속한 발달에

표 6. 임차지의 소유주체 및 취득경로별 내역(1983-2000)

단위: 천ha, (%)

구 분	1983	1985	1987	1990	1995	2000
국공유지	16(2.8)	15(2.3)	17(2.5)	33(4.2)	26(3.1)	33(4.0)
농민소유지	215(37.0)	226(34.6)	205(30.8)	242(30.7)	223(26.6)	174(21.1)
비농민소유지	350(60.2)	413(63.1)	444(66.7)	513(65.1)	589(70.3)	617(74.9)
이농·상속	224(38.6)	272(41.6)	356(53.5)	374(47.4)	n.a.	n.a.
매입	126(21.7)	141(21.5)	88(13.2)	139(17.7)	n.a.	n.a.
임차지 계	581(100.0)	654(100.0)	666(100.0)	788(100.0)	838	824

자료: 농가경제조사 표본농가를 대상으로 분석한 것으로 한국농촌경제연구원(1986), 김성호 외(1989) 및 김성호(1992)에서 인용. 1995년과 2000년은 농림부의 「농지임대차 조사결과」에 의함.

¹³ 정부가 1986년 「농지임대차관리법」을 제정하여 농지임대차를 폭넓게 합법화한 것은 이러한 사실관계를 법제적으로 추인한 것이라고 볼 수 있을 것이다

따른 농업·농지를 둘러싼 사회경제적 변화는 이런 전제가 유지될 수 없게 만들었다 즉, 경자유전의 원칙이 사실상 무너져 경작자가 아닌 비농민이 농지를 소유하는 현상이 널리 일어나고, 소유권 이동(=농지 매매)이 아닌 임대차에 의한 농지 이동이 급속히 진전되게 된 것이다.

먼저 비농민 농지소유가 확대되게 된 메커니즘을 살펴보자.

비농민이 농지를 소유하게 되는 경로를 보면, 먼저 이농한 농민이 농지를 매각하지 않고 계속 보유하는 경우나 이농한 농가의 자녀가 농지를 상속하여 계속 보유하는 경우가 높은 비중을 차지하고 있다(표 6). 그 동안 한국 자본주의의 급속한 발전에 따라 농가인구의 대규모 이농이 일어났고 그 결과 이농이나 상속을 매개로 하는 비농민 소유지가 크게 늘어났던 것이다. 또, 그 동안 법으로는 금지되어 왔음에도 불구하고 비농민에 의한 탈법적인 수단에 의한 농지 매입도 널리 이루어져왔다(표 6 참조).

그런데 여기서 중요한 것은 이농이나 상속에 의해 발생한 비농민 소유지를 처분하지 않고 계속 보유하게 된 이유와 비농민이 탈법적인 방법을 동원하여 농지를 매입하게 된 배경이다. 그것은 바로 농업수익지가를 상회하는 현실지가의 등귀와 농지가격 상승에 대한 기대를 바탕으로 하는 자본이득 획득 동기에 있다. 즉, 농지를 재산의 유지 내지 증식 수단으로 보유하는 이른바 자산적 소유 경향에서 비롯된 것이다. 농지에 대한 자산적 소유란 농지를 농업생산수단으로서가 아니라 하나의 상품 내지 자산으로 인식하고 그 자산가치의 증식을 목적으로 하는 농지소유이다. 이러한 농지에 대한 자산적 소유 경향이야말로 비농민의 농지소유를 확대시키고 자작농적 토지소유를 붕괴시킨 힘이라고 할 수 있다.

그러면 농지에 대한 자산적 소유 경향이 대두되게 된 배경은 무엇인가? 그것은 도시화·공업화의 진전에 수반하는 자본의 토지 지배의 결과로 농지가격이 농업 외적 요인에 의해 규정되게 되어 현실의 농지가격이 농업수익지가와 괴리하여 상승하게 된 데 있다.

그 동안 한국자본주의의 고도 축적과정에서 도시화·공업화가 급속히 진행됨에 따라 도시적 토지이용에 대한 수요가 크게 증가하고 자본에 의한 토지 지배가 널리 진행되었고 그 결과 도시지대·지가가 크게 오르게 되었다.¹⁴ 토지이용·개발이 고도화된 대도시권을 기점으로 형성된 고지대·고지가는 중·소도시, 나아가 농촌지역으로 파급되어 감으로써 전국적인 지가 상승을 가져오게 되었으며, 농지가격의 형성도 단순히 농업 내부의 지대·지가 형성 메커니즘만에 의해서가 아니라 자본의 토지 지배와 그에 따른 고지대·고지가 형성의

¹⁴ 1970년대 후반에서 1980년대 말까지 전국 지가는 시기에 따라 다소 굴곡을 보이면서도 연평균 20% 내외의 빠른 속도로 상승해 왔다. 자세한 것은 이영기(1992) 참조.

논리에 의해 지배되게 되었다. 특히 그 동안 광범위하게 진행되어온 농외 자본에 의한 농지 잠식과 전용 현상이 이러한 농지가격 형성을 매개하게 되었다¹⁵ 즉, 도시화·공업화를 배경으로 하는 도시적 고지가 농지전용과 거기로부터 파생하는 토지투기와 대체지 취득 등을 매개로 하여 도시근교지역이나 평야지대를 중심으로 한 전용 가능성이 높은 지역뿐만 아니라 일반농촌에까지도 파급하여 농지가격을 농업수익지가 수준 이상으로 상승시키게 되었던 것이다.¹⁶

<표 7>은 논외 농업수익지가와 농지가격 수준을 지대별로 비교한 것이다 여기서 보는 바와 같이 1980년대에 평야지대와 근교지대의 경우, 평균적으로 현실지가가 자작수익지를 훨씬 초과하고 있으며, 1980년대 말 이후에는 중간지대에서도 현실지가가 자작수익지를 상회하게 되었다.

그리고 이런 농업적 재산에 의한 농업수익지가 수준을 훨씬 넘는 농지가격의 등귀는 자작농적 토지소유의 성격 자체를 변화시키게 되었다 즉, 자작농적 토지소유에 내재하는 이중적 성격인 「농업생산수단 소유권으로서의 농지소유권」과 「상품소유권으로서의 농지소유

표 7. 논외 농업수익지가 시산과 현실지가(1983-1992)

단위: 천원/10a

		1983	1985	1987	1989	1992
임차료(A)		116.5	140.2	166.2	218.8	253.7
평균자작수익(B)		169.5	232.9	293.7	395.7	422.3
이자율(C)		9.0%	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%
농업수익지가	A/C	1,294	1,275	1,511	1,989	2,306
	B/C	1,883	2,117	2,670	3,597	3,839
현실지가	근교	2,877	4,564	5,427	7,736	19,575
	평야	2,067	2,420	2,869	4,806	7,290
	중간	1,739	1,997	2,217	4,342	7,332
	산간	1,677	2,023	2,234	3,338	5,797

주: '임차료'는 벼 생산량의 40%를 적용함. 또, 평균자작수익은 조수입에서 물재비 노임, 자본이자, 조세공과·제부담금 등을 공제한 것으로 계산하고, 이자율은 단위농협 상호금융 정기예탁금(1년) 금리 기준임.

현실지가는 『농가경제조사』의 자작지 연도말 평가액임.

자료: 농림수산부, 『농산물생산비조사결과보고』 및 『농가경제통계』.

¹⁵ 자본의 토지 지배와 그에 따른 고지대·고지가 형성의 논리에 관한 이론적인 연구로는 황한석(1991), 전용지가의 영향에 의한 농지가격의 등귀 현상에 대한 사례연구로는 김운근 외(1985), 주봉규(1986), 김정부(1989), 김정부 외(1990) 등을 참조할 수 있다.

¹⁶ 현실 농지가격과 농업수익지가의 관계에 대한 분석으로는 이영기(1992 및 1994), 김정부 외(1990), 김정부(1989) 등을 참조할 수 있다. 김성호 외(1984; 1989)에서는 1974년 이후 실제지가가 수익지가를 상회하여 크게 오르는 것으로 분석하고 있으나, 수익지가 계산의 전제가 되는 토지순수익을 조수입에서 토지용역비까지도 뺀 '순수익' 수치를 사용하여 문제가 있다.

권」 가운데 후자가 전자를 압도하게 하고, 농지를 농업생산수단으로서가 아니라 지가 상승에 따른 자본이득을 획득하기 위한 수단으로 소유하는 자산적 소유 경향을 강화시켰다 그리고 이런 농지에 대한 자산적 소유 경향은 도시 자산계급의 탈법적인 투기적인 농지 매입을 초래하였고, 이농민이나 비농민 농지상속자가 소유농지를 처분하기보다 계속 소유하게 하였다.

또, 농업적 채산을 뛰어넘는 이런 높은 농지가격은 농지를 농업적으로 이용하기 위해 구입하는 것을 곤란하게 하고 이제 농민 스스로도 농지를 농업생산수단으로서보다 자본이득의 취득을 위한 자산으로 중요시하게 함으로써 자작농적 토지소유를 내적으로 붕괴시켜 가는 힘으로 작용하게 되었다. 자작농적 토지소유는 농업 외부로부터의 농지 잠식과 매입에 의해서만이 아니라 농업 내부로부터도 해체의 압력 하에 놓이게 되었다

다음으로, 매매가 아닌 임대차에 의한 농지 이동이 급속히 진전되게 된 메커니즘을 살펴보자. 이를 위해서는 한편으로는 많은 농가가 농가로서 존립하고 나아가 발전하기 위해서는 임차를 통해서 경지규모를 확대해야 했던 임차농의 임차지 수요측면의 사정과 다른 한편으로는 직접 경작하지 않고 임대해야 하는 대부지가 증가하게 된 공급측의 사정을 모두 검토할 필요가 있다.

첫째, 1980년대 이후 중형기계화체제를 중심으로 하는 농업기계화가 종래의 가족노작적 기술체계에 조응했던 영세 자작농체제와의 모순을 심화시키고 농가의 규모확대를 필요하게 하였다는 점을 지적할 수 있다. 1970년대까지 경운기, 탈곡기, 분무기 등의 소형농기계가 보급되는 수준에 머물렀던 농업기계화는 1980년대 이후 트랙터, 이앙기, 콤바인 등 중형농기계의 보급으로 빠르게 진전되었다. 특히 종래 수도작에서 농번기의 일손 부족을 초래했던 이앙작업과 수확작업이 이앙기와 콤바인의 보급으로 기계화됨으로써 농번기의 노동피크를 완화하고 노동력문제를 크게 해소할 수 있게 되었다.

농업기계화의 진전은 무엇보다 농업노동 투하량을 절감시킴으로써 가족노동력으로 경작할 수 있는 경지규모의 기술적인 한계를 크게 확대시키고 가족경영의 규모를 확대시킬 수 있는 가능성을 제공하였다. 농기계를 도입한 농가는 기왕의 가족노동력으로도 더 많은 농지를 경작할 수 있게 되었으며, 경지를 확대하지 못할 경우에는 가족노동력의 유향화와 농업소득의 감소를 감수할 수밖에 없게 되었다. 또, 농업기계화의 진전은 농기계 보유 농가에서 농기계의 감가상각비와 자본이자 등의 고정비용을 크게 증대시킴으로써 경영을 압박하였다. 농업기계화에 따른 이런 경영여건의 변화로 농기계 도입 농가는 가족노동력과 농기계를 효율적으로 이용하기 위해 경지규모를 확대하지 않으면 안 되었다. 이제 농지개혁법이 규정된 3정보 상한제 하의 영세자작농체제는 농업기계화를 중심으로 하는 생산력 발전에 더 이

상 조용하지 않는 질곡으로 되었으며 그 역사적 한계를 드러낸 것이다.

둘째, 1970년대 말 이후 농업경영과 농가경제의 재생산조건이 악화됨으로써 많은 농가가 농가로 존립하기 위해서는 임차를 통해서라도 경지규모를 늘이지 않으면 안 되었다. 1970년대 말 이후 한국 농업은 주곡에 대한 가격지지정책이 크게 후퇴하고 주요 작물의 시장 여건이 불안정하여 농업수익성이 전반적으로 낮아지고 농업소득이 정체하게 되었다. 이것은 이 시기 모든 농가계층에서 농업소득의 가계비 충족도가 급격히 낮아지고(표 8), 농가부채가 급증하는 등 농가경제의 위기적 양상으로 나타나게 되었다. 이런 농가경제의 위기적 양상은 1980년대 말 이후 본격화된 농산물 시장개방으로 인하여 더욱 심화되었다.

이런 농가경제의 위기 속에서 많은 농가가 농업을 포기하고 이농하였으며 농촌에 체류하는 경우에는 소득증대를 위해 자가농업의 경영규모를 확대하거나 겸업 취업을 할 수밖에 없었다. 특히 농촌지역에 농외 취업기회가 제한되어 있었으므로 농촌에 체류하는 다수의 농가는 경영규모를 확대하지 않으면 안 되었다. 이러한 사정은 단지 경지규모가 작은 하층농에서만 아니라, 농업수익성과 농업소득의 가계비 충족도가 계속 낮아짐에 따라 중간층이나 상층농에서도 비슷하게 나타났고, 이것이 바로 규모가 비교적 큰 농민계층을 포함하여 모든 계층에서 임차농화가 빠르게 진행되게 된 요인의 하나였다.

셋째, 이와 같이 농업기계화의 진전과 농가경제의 악화로 많은 농가들이 존립을 위해 경지규모를 확대해야 했고, 여기에 농업수익지가와 괴리된 높은 농지가격은 농지의 매입보다 임차에 의해 규모를 확대할 수밖에 없도록 하였다. 즉, 경지규모를 확대하는 방법으로는 농지의 매입과 임차라는 방식이 있으나, 앞에서 지적한 바와 같이 농업수익지를 초과하는 높은 농지가격으로 인해 농지 매입에 의해 경지규모를 확대하는 것이 곤란했기 때문에(이른바 규모확대의 지가장벽), 규모를 확대하고자 하는 농가들은 주로 농지를 임차하게 되었

표 8. 경지규모별 농업소득의 가계비 충족도 변화(1975-2000)

단위: %

	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0ha 이상	평균
1975	73.8	107.8	124.0	138.4	149.5	116.0
1979 ¹⁾	45.1	84.3	104.8	115.9	126.3	92.1
1985	35.6	59.8	82.9	103.1	115.2	78.9
1990	33.5	56.3	84.3	96.5	105.5	76.1
1995	34.5	55.3	81.5	89.8	117.5	70.8
2000	16.9	40.8	64.0	76.9	n.a. ²⁾	60.5

주: 1) 1980년은 도작의 대흉작으로 농가경제가 크게 악화되었던 해였기 때문에 1979년으로 대체했음.

2) 2000년의 경우, 2.0-3.0ha층 88.2%. 3.0ha 이상층 109.7%임.

자료: 농림부, 『농가경제통계』, 각년도.

다. 이와 같이 농업수익지가와 괴리된 높은 농지가격은 농지의 소유권 이동(농지의 구입)에 의한 농지유동을 전제로 하는 자작농체제의 유지를 곤란하게 하였다

넷째, 임대차관계가 확대되게 된 데에는 이상에서 살펴본 임차지에 대한 수요측면과 더불어 자신의 소유지를 직접 경작하지 않고 임대해야 하는 대부지가 증가했다는 공급 측면을 살펴볼 필요가 있다. 이 점과 관련해서, 대부지가 증가하게 된 것은 기본적으로 농지에 대한 자산적 소유 경향의 강화를 배경으로 이농이나 상속 비농민의 매입 등에 의해 비농민의 소유지가 급격히 증가하게 되었기 때문이라는 점은 이미 살펴본 바 있다 여기서 한 가지 더 추가할 것은, 농가의 소유지 가운데서도 대부지가 늘어나게 되었다는 것이다 앞의 <표 5>에서 보는 바와 같이 1990년경까지는 농가 소유의 대부지가 늘어났다 이것은 그 동안 널리 진행되어온 농가노동력의 이농이나 농가의 노령화 겸업 취업 등으로 가족 농업노동력이 부족하게 된 농가가 소유지의 일부 또는 전부를 임대하는 경우가 널리 일어났기 때문이다 그러나 농가소유의 대부지는 1990년대 이후에는 오히려 줄어들고 전체 대부지 가운데서도 그 비중도 크게 낮아졌다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 무엇보다 1980년대 이후 급속히 진행되고 있는 농지임대차의 전개는 이 시기 농지에 대한 자산적 소유경향이 강화되면서 비농민의 농지소유가 확대되고 농업생산력의 발전에 따라 자작농적 토지소유의 한계가 드러나면서 진행되고 있는 것이라는 점에서 이전 시기의 농지임대차와 다른 특징을 보여주고 있다

2. 농지임대차구조의 변화와 새로운 임차농의 형성

1980년대 이후 농지임대차에서 또 다른 중요한 특징은 임대차구조에서 커다란 변화가 일어나게 되었다는 점이다. 즉, 1970년대 후반 이후 전체적으로 농지임대차관계가 빠르게 확대되는 가운데서도 특히 경지규모가 비교적 큰 계층에서 임차지와 임차지율이 빠른 속도로 증가하여 1980년대 이후가 되면 규모가 큰 계층일수록 임차지 면적이 더 크게 되고 0.5ha 미만의 최하층은 임대지 면적이 가장 큰 계층적 특징을 보이게 되어, 그 이전과는 다른 임대차구조를 보이게 되었다¹⁷

<표 9>에서 보는 바와 같이 임대차관계가 가장 빠르게 진전된 1975-1985년의 시기에 경

¹⁷ 1980년대에 중상층 내지 상층농가의 임차지 확대와 비교적 규모가 큰 임차농의 증가라는 현상은 기왕의 여러 연구에서 임차농가의 계층성 혹은 임대차의 계층성 변화이정환 외, 1986; 차홍균, 1987b; 이동호 외, 1990; 이영기, 1992)나 새로운 적극적인 규모확대를 위한 임차농의 증대(김성호 외, 1984; 김운근, 1985) 등으로 인식되어 주목되어 왔다.

지규모별 호당 임차지 면적의 변화를 보면, 2.0ha 이상층의 증가 속도가 가장 빨라 1980년대 초에는 이미 경지규모가 큰 계층일수록 임차지 면적이 더 넓은 현상을 보이게 되었다

또, 같은 시기에 임차지율의 변화를 보아도 모든 계층에서 임차지율이 크게 높아졌으나 특히 2.0ha 이상층에서는 8.6%에서 30.9%로 다른 계층에 비해 훨씬 빠르게 높아졌으며, 1.5-2.0ha층도 그 이하의 계층보다 임차지율이 빠르게 높아졌다(표 9). 이런 경향은 그 이후에도 지속되어 임대차구조의 전환을 가져오게 되었다 즉, 1975년에는 중간층의 임차지율이 높고 하층농과 상층농에서는 상대적으로 임차지율이 낮았는데 1990년경이 되면 경지규모가 큰 계층일수록 임차지율이 높고, 규모가 작은 계층일수록 임차지율이 낮은 모습을 보이게 되었다.

또, 2.0ha층에 대하여 보다 세분된 자료를 이용할 수 있는 1996년 이후에 대해 살펴보면, 2.0ha 이상층 가운데서도 규모가 큰 계층일수록 임차지 면적과 임차지율이 높은 것을 확인할 수 있다(표 10). 특히 3.0ha 이상층의 경우 평균적으로 전체 경지의 50% 이상이 임차지이며, 5.0ha 이상층의 경우에는 임차지율이 거의 70%에 이르고 있다. 이와 같이 상층농일수록 임차지에 대한 의존도가 높게 되었다

반면에, 경지규모가 작은 계층에서는 임대 경향이 높게 나타나고 있다 <표 11>에서 보는 바와 같이 1980년대 이후 0.5ha 미만층은 호당 대부지 면적이 다른 계층보다 훨씬 많고, 또 임차지 면적보다 대부지 면적이 더 많은 것으로 나타나고 있어, 하층농의 경우 임대 경향이

표 9. 경지규모별 호당 임차지면적과 임차지율 추이(1975-2000)

단위: 평, %

경지규모	구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0.5ha 미만	임차지면적	141	144	218	245	232	221
	임차지율	14.6	15.5	23.5	26.8	25.7	25.4
0.5-1.0	임차지면적	344	463	658	708	725	748
	임차지율	15.5	20.8	28.9	31.1	32.0	33.3
1.0-1.5	임차지면적	548	882	1,213	1,355	1,302	1,445
	임차지율	15.2	24.0	32.3	36.0	34.7	38.4
1.5-2.0	임차지면적	706	1,210	1,594	1,967	2,068	2,048
	임차지율	13.8	23.5	30.7	37.7	39.3	39.2
2.0ha 이상	임차지면적	696	1,328	2,450	3,571	4,739	n.a ¹⁾
	임차지율	8.6	17.2	30.9	44.1	50.7	n.a
평 균	임차지면적	395	657	1,050	1,370	1,727	1,909
	임차지율	13.7	21.3	30.5	37.4	42.2	44.9

주: 1) 1996년 이후는 2.0ha 이상층을 2.0-3.0ha, 3.0-5.0ha, 5.0ha 이상층 등으로 세분하고 있음.
 자료: 농가경제조사의 표본농가 개황에 의한 것으로 농림수산부『농가경제통계』에 의함(2000년의 수치는 『농지임대차 조사결과』와 미세한 차이가 있음).

표 10. 상층농의 임차지 면적과 임차지율 (1996-2000)

단위: 평, (%)

	1996	1998	2000
2.0-3.0ha	3,454(47.2)	3,250(44.6)	3,481(47.7)
3.0-5.0ha	5,512(49.5)	6,242(55.6)	6,141(54.7)
5.0ha 이상	12,532(66.1)	13,261(70.2)	13,364(67.1)

자료: 농림부 농가경제조사의 표본농가 개황

상대적으로 강하다는 것을 알 수 있다. 하층농의 경우 대부지가 상대적으로 많은 것으로 나타나고 있는 것은 그 동안 농가인구의 노령화와 겸업화가 진전됨에 따라 노령농가나 겸업농가 등이 자가농업노동력 부족으로 소유지의 일부를 임대하여 규모를 축소하는 경향을 반영한 것이라 생각된다.

또, 임차농의 경지규모별 분포를 보면, 1975년에는 임차농의 66.7%는 1.0ha 미만층이고 1.0-2.0ha층이 28.1%, 2.0ha 이상층이 5.3%를 차지하였으나(표 2), 1983년에는 1.0ha 미만층의 비율은 46.3%로 크게 낮아진 반면, 1.0-2.0ha층은 44.9%, 2.0ha 이상층은 8.8%로 각각 그 비중이 크게 높아졌다.¹⁸ 물론 여전히 1.0ha 미만층의 임차농도 높은 비중을 차지하고 있지만 규모가 큰 임차농의 비중이 크게 높아졌다는 것을 알 수 있다.

그러면 경지규모가 상대적으로 큰 계층에서 임차지의 빠른 증가를 가져오게 된 원인은 무엇인가?

그것은 기본적으로 이 시기 농지임대차의 급격한 확대를 가져오게 된 배경 그 자체와 관련되어 있다고 할 수 있다. 즉, 앞에서 검토한 바와 같이 1970년대 후반 이후 농지임대차가 급격히 확대되게 된 임차농층의 사정은 농업경영과 농가경제의 재생산조건이 악화됨으로

표 11. 경지규모별 호당 대부지면적의 변화(1975-1995)

단위: 평

구 분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년
0.5ha 미만	40	279	320	280	433
0.5-1.0	30	172	150	141	172
1.0-1.5	35	93	96	62	134
1.5-2.0	152	130	189	100	152
2.0ha 이상	162	278	189	164	144
평 균	68	177	171	145	198

주: 연도말 면적 기준임.
 자료: 농림수산부, 『농가경제통계』.

¹⁸ 김성호 외(1984). 1983년의 『농가경제조사』 자료를 분석한 것으로 자소작농의 분포이다

써 많은 농가가 농가로서 존립하기 위해서는 임차를 통해서라도 경지규모를 늘이지 않으면 안 되었고, 또 농업기계화에 따른 농업경영의 기술적·경제적 제조건의 변화가 특히 중·상층농의 규모확대를 가능하게 하고 또 불가피하게 하였다는 점 등에 있다. 즉, 모든 농가 계층에서 농업소득의 가계비 충족도가 급격히 저하되어(중농 하한의 급상승) 상위계층에서도 임차에 의한 규모확대의 필요성이 절실하게 되었고 더욱이 농업기계화에 따른 기술적·경제적 제조건의 변화가 상층농의 규모 확대의 필요성과 유리성을 높였던 것이다.

환언하자면, 상층농에서 임차지가 더 빨리 증가하게 된 것은 농지임대차시장에서 농가간에 임차지 획득을 둘러싼 경쟁에서 상층농이 우위에 있었기 때문이다. 도작 경영을 위한 농지임대차의 경우에 관하여 살펴보면, 상위계층에서의 임차지의 빠른 증가와 집중은 농업노동력 부족과 농업기계화의 진전이라는 생산력 조건의 변화에 따라 상층농이 하층농보다 생산력 및 수익력이 높아 농지임대차시장에서의 경쟁력이 상대적으로 우위에 있을 수 있었기 때문에 가능하였다고 할 수 있다.

<표 12>는 1984-1990년의 기간에, 도작경영 10a당 한계농지순수익의 계층간 격차를 본 것이다.¹⁹ 표에서 보는 바와 같이 한계농지순수익은 2.0ha 이상층에서 제일 높게 나타나고 2.0ha 이상층과 그 미만의 계층간에는 일관되게 격차가 나타나고 있다.²⁰ 그러나 2.0ha 미만의 계층간의 서열은 1988년까지는 일관되게 나타나지 않았으나 1989년과 1990년에는 일관되게 나타나고 있다.

그러면 1980년대에 미약하긴 하지만 계층간에 이러한 수익력의 격차를 낳고 있는 요인은 무엇인가. 먼저 계층간에 도작의 단위면적당 수량과 조수입의 차이에 대해 살펴보면 1990년까지는 일관된 계층간 격차나 상층농의 우위 현상이 발견되지 않는다. 환언하면, 계층간의 수익 격차는 주로 단위면적당 생산비의 차이에 의해 발생하였고 특히 노동비와 농기계비의 차이가 중요한 요인이었다. 즉, 1980년대 이후 중형기계화의 진전은 상층농이 규모의 경제를 발휘하여 노동비와 농기계비를 절약할 수 있게 하였으나, 많은 하층농은 농기계를 갖춘 경우나 농기계 임작업에 의존하는 경우거나 어떤 경우든 상대적으로 높은 농기계 비용을 부담해야 했고, 부족한 노동력을 고용노동에 의존하는 경우가 많아 상대적으로 높은

¹⁹ <표 12>와 <표 13>에서 도작경영의 계층간 농지순수익 분석 결과는 어떤 동일한 지역 내에 있는 농가들의 계층간 농지순수익을 비교 분석한 것이 아니고 전국적인 자료를 분석한 것이다. 그런데 대규모 경영의 성립 여부는 지역적으로 편차가 크다. 따라서 이 표에서 나타나고 있는 계층간 순수익의 격차에는 계층적 요인이 아닌 지역적 요인이 개입되어 있을 가능성도 높다는 점에서 분석 결과를 이해하는 데 유의할 필요가 있다.

²⁰ 차홍균(1987a), 박홍진(1988) 등의 연구에 의하면 대체로 1970년대 중반 이후 도작경영에서 10a당 평균 농지순수익은 2.0ha 이상층에서 가장 높게 나타나는 것으로 밝혀지고 있다.

노임을 감당해야 했다. 그 결과 농지순수익으로 평가한 지불가능지대는 상층농이 더 높게 되었다. 특히 농기계체제를 갖춘 상층농의 경우, 농지를 임차하더라도 추가로 농기계를 구입하지 않는 한, 임차지의 지불가능지대를 계산하는 데 있어서 추가지의 농기계 고정비용(=감가상각비와 고정자본이자)은 비용으로 생각하지 않을 수 있으므로 그 만큼 지불가능지대를 높게 평가할 수 있게 된다(=이른바 한계수익설).

또, 1991년 이후 도작에서 계층간 생산력과 수익력 격차를 보면 도작의 식부규모별 최하층과 상위 계층간에는 단위면적당 수량에서나 수익에서 뚜렷한 격차가 나타나고 있다 특히 이 시기에 농지순수익 격차 요인을 보면 식부면적 계층간에 단위면적당 수량과 조수입의 차이가 중요한 격차 요인이 되고 있다.²¹ <표 13>에서 보는 바와 같이 1992년과 1994년의 경우, 0.5ha 미만의 최하층과 3.0ha 이상의 최상층 간의 10a당 농지순수익 차액 가운데 조수입의 차액이 차지하는 비중이 각각 42%와 43%이다. 나머지는 생산비의 차이에 의해 설명되는데 특히 노력비와 농기계비의 차이가 중요한 요인이 되고 있는 것은 1980년대와 마찬가지로이다.

한편, 이런 농지임대차구조의 변화는 1970년대 말 이후의 경지규모별 계층분화와 밀접하게 관련되어 있다. 앞에서 본 바와 같이, 대체로 1960년대 말에서 1970년 말까지는 0.5-1.5ha 정도의 중간층의 비중이 증가하고 그 상하의 계층이 감소하는 이른바 '중간층 비대화'의

표 12. 도작경영 10a당 한계농지순수익의 계층간 격차(1984-1990)

	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0ha 이상
1984	100.0	100.6	100.6	101.5	104.5
1985	100.0	99.6	100.7	103.1	109.1
1986	100.0	90.8	95.0	97.4	102.0
1987	100.0	97.8	104.3	105.7	111.7
1988	100.0	96.3	96.4	99.2	103.2
1989	100.0	109.1	113.0	114.5	120.9
1990	100.0	105.8	113.7	115.5	118.9

주: 농지순수익은 조수입에서 물재비, 노임, 자본이자, 조세공과·계부담금 등을 뺀 것으로 계산하고, 한계농지순수익은 여기에 대농구와 농업용시설의 감가상각비, 자가축력비, 고정자본이자 등을 더한 것으로 계산. 이런 방식의 한계농지순수익 계산에 필요한 자료는 1984년부터 이용할 수 있음.

자료: 농림수산부, 『농산물생산비 조사결과보고』.

²¹ 1991년부터는 쌀 생산비 조사의 집계 방식이 바뀌어 조사농가의 경지규모별이 아닌 식부면적 규모별로 집계하고, 또 1992년부터는 2ha 이상층을 보다 세분하여 집계하고 있어서 그 이전과 추세를 직접 비교하기가 곤란하지만, 이 시기 이후 도작 식부면적이 큰 계층일수록 단위면적당 수량과 조수입이 증가하는 현상이 뚜렷이 발견된다.

표 13. 도작 규모 최하층과 상위계층의10a당 농지순수익 격차와 주요 요인(1992-1996)

단위: 천원/10a

	식부면적	조수입	기초생산비	농기계비		노력비	고정자본 이자	농지 순수익
				감가상각	수리유지임 차료			
1992	0.5ha 미만	632	231	11	51	133	10	363
	2.5-3.0	672	164	17	25	88	10	481
	3.0ha 이상	690	161	21	20	88	13	499
1994	0.5ha 미만	667	235	12	56	127	10	392
	2.5-3.0	674	188	20	30	102	15	450
	3.0ha 이상	708	182	21	29	98	16	489
1996	0.5ha 미만	883	249	14	62	126	10	594
	2.5-3.0	907	201	22	34	103	14	671
	3.0-5.0	912	198	23	30	105	14	678
	5.0ha 이상	930	193	20	36	95	16	699

주: 농지순수익은 조수입에서 물재비 노임, 자본이자, 조세공과·제부담금 등을 뺀 것으로 계산함.
 자료: 농림수산부, 『농산물생산비 조사결과보고』.

형태가 나타났다. 그 후 1970년대 말에서 1980년대 초에 걸쳐 비중이 증가하는 계층이 상향 이동함으로써, 1980년대 중반 이후에는 대체로 1.5ha 규모를 분해기축으로 하여 그 하위 계 계층의 비중은 감소하고 그 상위 계층의 비중은 증가하는 분화 형태로 전환되었으며 다시 1990년대 이후에는 분해 기축이 2.0ha로 상향 이동하고 최하위 계층인 0.5ha 미만층의 비중이 약간 증가하는 일종의 양극분해의 양상을 보여준다(표 3 참조).²² 요컨대, 1980년대 중반 이래 농가 계층분화에서의 가장 뚜렷한 특징은 분해 기축이 상승하여 경지규모가 비교적 큰 상층농가가 빠르게 증가하고 있다는 점이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1985-95년의 10년 간 전체 농가에서 2.0ha 이상층이 차지하는 비중은 5.7%에서 12.9%로 급격히 늘어났으며, 3ha 이상층만 해도 1.2%(2만 3천호)에서 4.7%(7만호)로 증가하였다.

상층농의 성장을 핵심으로 하는 이런 농민층 분화가 일어난 원인도 기본적으로 상위 계 계층에서 임차지가 빠르게 증가한 원인과 같다. 1980년대 이후 상층농에서의 규모확대 움직임은 앞에서 지적한 ‘지가 장벽’ 때문에 농지 구입보다는 주로 임차에 의해 이루어져 왔다. 즉, 상층농의 성장은 상층농에서 임차지의 빠른 증가를 매개로 이루어진 것이었다.

한편, 농지임대차관계의 변화는 임차농의 성격에서도 나타나고 있다. ‘토지 적은 농민’이 농가의 직접적인 생계 곤란을 해소하기 위하여 경작규모를 늘리고 가족노동력의 취업처를 확대하기 위해 임차했던 것이 1970년대까지의 일반적인 임차농의 경우라면 1980년대 이후

²² 1990년대에 0.5ha 미만의 영세농층의 비중이 다소 높아진 것은 겸업화의 진전에 따라서 하층농 가운데 겸업으로 농촌에 체류하는 농가가 상대적으로 증가한 데 기인하는 것으로 생각된다.

에는 농기계 도입에 따른 농업생산력과 농업경영상의 변화로 인해 비교적 규모가 큰 농가에서 임차를 통해 규모를 확대하는 경우가 증가하였다. 물론 1980년대 이후 임차농 가운데도 자작지 경영만으로는 가계와 경영을 유지하기가 곤란하여 자작지에 소규모의 임차지를 빌려 보태 가족노동력의 추가 취업에 의한 자가노임 획득을 주된 목적으로 하는 임차농(=노동력 연소형)도 있으나, 농업기계화의 진전에 따라 농기계 고정비용 부담을 완화하고 절감된 가족 노동력의 활용하기 위해 임차하는 농가(=기계 상각형)가 크게 증가하였다는 점이 그 이전과 뚜렷이 다른 점이다.

특히 수도권에서 중형기계체계의 확립 이후에는 자본장비의 고도화에 의해 생산력에서 한층 고도화되고 경영규모에서도 종래의 자작형 상층농보다도 훨씬 큰 새로운 형태의 대규모 임차농도 성립하게 되었다. 1980년대 후반 이후에 빠르게 성장한 상층농 가운데는 이런 차지형 상층농이 다수 나타나게 되었다. 이 점은 앞의 <표 10>에서 1990년대 후반에 3.0ha 이상층의 경우 평균적으로 경지면적의 50% 이상이 임차지이며, 5.0ha 이상층의 경우에는 평균적으로 65-70%가 임차지인 것으로 나타나고 있는 것에서도 확인할 수 있다. 또, 2001년에, 논 경영규모가 5ha 이상인 상층농 11,897호 가운데 1,284호(10.8%)는 자작지가 전혀 없는 순임차농이며, 임차지 비율이 75% 이상인 농가가 4,930호(41.4%), 50% 이상인 농가는 8,236호(69.2%)로 나타나고 있다.²³

IV. 맺음말

이상에서 농지개혁 이후 한국 농업에서 농지 소유 및 임대차구조가 어떻게 변화해 왔는가를 살펴봤다. 농지개혁에 의해 확립된 자작농적 토지소유와 영세자작농체제는 한국 자본주의의 발전과정에서 자본에 의한 농업·토지 지배와 농업생산력의 전개에 따라 끊임없이 변화해 왔다. 이 글에서는 대개 1970년대 말경까지는 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 기본적으로 유지되는 가운데 부분적으로 농지임대차가 전개되었으나 그 이후 1980년대에 걸쳐 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 급격히 무너지기 시작하여 1990년경이 되면 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 사실상 붕괴되는 것으로 파악하였다. 이렇게 보면 1970년대 말에서 1980년대는 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 급격히 해체 과정에 놓이는 일종의 과도기로서, 농지개혁 후 확립된 농지 소유 및 임대차구조의 일대 전환이

²³ 통계청, 『2001년 농업기본통계조사보고서』, 2002.

일어난 시기라고 할 수 있을 것이다.

이런 농지소유와 임대차구조의 변화는 한국자본주의의 발전 과정에서 자본에 의한 농업·토지 지배 속에서 농가경제와 농업생산력이 변화하는 가운데 자작농적 토지소유와 영세자작농체제가 그 역사적 한계를 드러내고, 변화된 농가경제 여건과 농업생산력 수준에 대응하는 과정에서 일어난 것이다. 특히 1980년대 이후의 농지 소유 및 임대차구조의 변화는 자작농적 토지소유와 더불어 한국 농업의 구조적 특징이었던 영세농경제에도 본격적인 변화를 가져오고 있다는 점에서 매우 주목되는 것이다. 즉, 기왕의 가족노작적 농업기술체제 하에서의 상층농과는 여러 측면에서 매우 대조적인 새로운 상층농이 농지임대차를 매개로 빠르게 성장하였고 이들이 기왕의 영세농경제를 변화를 시켜가고 있어 농업구조에 중요한 변화를 가져오고 있는 것이다.

그러나 이런 농지 소유 및 임대차구조의 변화는 해결해야 할 많은 새로운 과제를 안겨주고 있다. 농지에 대한 자산적 소유 경향의 강화와 비농민 농지소유의 증대는 농지의 비농업적 용도로의 전용을 촉진시키고, 농업생산의 장인 농지를 보전하는 문제를 제기하고 있다. 또, 농지를 자산 증식의 목적으로 소유하는 비농민 농지소유의 증가는 농지를 농업생산수단으로 효율적으로 이용하는데 많은 제약을 낳고 있다.²⁴ 또, 농지임대차의 전면화에 따라 농지에 대한 소유권과 임차권을 조정하여 임차권을 안정화시키는 문제가 제기되고 있다. 또, 임대차를 매개로 하는 상층농이 증가하고 있지만 농가간의 개별적인 임대차에 의한 규모 확대로는 분산작포제라는 경지제도의 문제점을 극복하는 데 한계가 있을 수밖에 없으므로 장기적으로 분산적 소토지소유의 한계를 극복하고 농지이용을 보다 효율화할 수 있는 농지이용체제를 구축해야 하는 과제를 제기하고 있다.

참 고 문 헌

- 김성호(1985), “한국토지제도의 연속성과 단절성(하),” 『농촌경제』 8(4), 한국농촌경제연구원
- _____ (1992), “한국농업구조의 현상과 과제” 『농업구조개선을 위한 한일토론회발표논문집, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(1984), 『농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구, 한국농촌경제연구원

²⁴ 예컨대, 농지의 농업생산수단으로서의 가치를 증식시키는 농지의 경지정리 교환분합 등 농지의 기반정비에 대해서도 그것이 농지의 농외 전용을 어렵게 할 것이라는 이유로 대단히 소극적이거나 반대하는 경우조차 생긴다.

- _____ (1988), 『농지의 보전 및 이용합리화 방안연구』, 한국농촌경제연구원
- _____ (1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김영진 외(1982), 『농지임대차에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김운근(1985), “우리나라 농지임대차제도 개선에 관한 연구” 고려대학교 박사학위논문.
- 김운근 외(1985), “국토관리제도와 농지보전정책의 기본방향” 『농업정책연구』 12(1), 한국농업정책학회
- 김정부(1989), 『농지가격 형성에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원
- 김정부 외(1990), 『농지가격 변동과 파급효과 분석』, 한국농촌경제연구원
- 김홍상(1986), “8.15이후 한국농업의 전개과정과 소작제-한국자본주의의 발전과 관련해서,” 김홍상 외, 『한국자본주의와 농업문제』, 아침.
- 박진도(1987), “現代韓國農民層分解の研究,” 동경대 박사학위논문.
- _____ (1988), “지주소작관계의 전개와 그 성격,” 『한국자본주의 성격과 과제』, 한국사회경제학회.
- 박홍진(1988), “농업생산력구조에 관한 연구-수도작 생산력을 중심으로-,” 한국농어촌사회연구소편 『한국 농업·농민문제 연구 1』, 연구사.
- 반성환(1958), “농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰” 『농업경제연구』 1, 한국농업경제학회
- 배진한(1978), “농촌노동력유출과 노동시장,” 『노동경제논집』 2(1), 한국노동경제학회.
- 배무기(1968), “농지소유의 변동에 관한 일고찰 1948-1968,” 『경제논집』 7(4), 서울대학교 경제연구소
- 오호성(1980), 『경제발전과 농지제도』, 한국농촌경제연구원
- 이동호 외(1990), “농촌인구이동과 농업구조변화에 관한 연구- 전북지역 6개 군의 사례,” 『농업정책 연구』 17(1), 한국농업정책학회.
- 이만갑(1973), 『한국농촌사회의 구조와 변화』, 서울대 출판부.
- 이영기(1982), “1960년대 이후의 농민층 분해에 관한 연구,” 서울대 대학원 석사학위논문.
- _____ (1988), “최근의 농민층분해와 농민계층,” 『연구보고』 9(1), 동아대 농업기술연구소
- _____ (1990), “농지개혁 이후 소작제의 전개와 소작농의 성격 변화” 『연구보고』 11(1), 동아대 농업 기술연구소
- _____ (1992), “한국 농업의 구조 변화에 관한 연구” 서울대 대학원 박사학위논문.
- _____ (1994), “현단계 농지문제와 그 해결방향,” 『농업자원연구』 3(1), 동아대 농업자원연구소
- 이우재(1974), “소작관행에 관한 조사연구,” 『농업정책연구』 2, 한국농업정책학회.
- 이일영(1988), “지주소작관계의 실태 및 의의에 관한 사례 연구- 수도권 지역 소작농의 계층적 성격을 중심으로,” 서울대 대학원 석사학위논문.
- 이정환 외(1986), “농지유동과 경작규모 분포의 변화: 그 경로와 요인,” 『농업경제연구』 27, 한국농업 경제학회.

- 장상환(1985), “농지개혁과정에 관한 실증적 연구 - 충남 서산군 근흥면의 실태 조사를 중심으로” 연세대 석사학위논문.
- 장수현(1986), “농지개혁이후 한국의 농민층분화에 관한 연구- 경남 김해군의 한 마을의 사례를 중심으로,” 서울대 석사학위논문.
- 주봉규(1986), “농지전용에 따른 지가변화 구명” 『농업정책연구』 13(1), 한국농업정책학회.
- 차홍균(1987a), “한국에 있어서 농업구조변화와 농지임대차에 관한 연구” 동경대학 박사학위논문.
- _____ (1987b), “임차농가의 계층성 변화와 그 요인” 『1987 동계 학술발표논문 요지』, 한국농업정책학회.
- 최양부(1983), 『농가경제의 유형과 성격 분석』, 한국농촌경제연구원
- 한국가톨릭농민회(1975), 『임대차관계실태조사 보고서』.
- 한국농촌경제연구원(1982), 『농지임대차현황과 제도정립의 방향』.
- _____ (1986), 『농지소유현황과 개선방안』.
- _____ (1987), 『농지임대차관리법백서』.
- 한도현(1991), “자본의 토지 지배 하에서 조각의 전개” 『한국자본주의와 농촌사회』(심포지움 발표논문집), 사회문화연구소·한국농어촌사회연구소
- 황한식(1991), “자본의 토지 지배와 지대 법칙,” 서울대 대학원 박사학위논문.
- 倉持和雄(1983a), “농지개혁 이후의 한국의 농지임대차문제” 『농촌경제』 6(1), 한국농촌경제연구원
- _____ (1983b), “韓國における農村・農家人口の流出,” 『アジア經濟』 24(5), 아시아經濟研究所.

Ⅲ. 농업기술과 생산기반의 변화

식민지기 농업기술 연구와 그 보급 / 이호철

일제하 수도 신품종의 보급과 수도작
기술의 변화 / 이두순

일본제국주의와 식민지 조선의 잠사업 / 권혁태

일제하 수리조합과 토지개량사업의 성격 / 이경란

농업생산기반 정비 사업의 전개 / 전운성

통일계 수도 신품종 개발의 성과와 평가 / 이두순

식민지기 농업기술 연구와 그 보급

이 호 철*

I. 머리말

식민지시대 농학자들의 회고록(농림성열대농업연구센터, 1976) 등에서 이미 밝혀졌듯이, 일제는 그들의 농업문제 해결을 위해 식민지 조선의 농업생산력 구조를 밑바닥부터 뒤흔들었음이 분명하다. 주지하는 바와 같이 일제와 일본인 농학자들은 조선시대 이래의 꾸준한 발전을 통해 이미 일정수준에 올라 있었던 우리 전통농학과 다양한 관행농법에 전혀 무지하였다. 그들의 관심은 오로지 당시 일본인의 주식(主食)이었던 일본 품종의 쌀과 그들 섬유공업의 주원료였던 면화의 증산 및 수탈에만 놓여 있었기 때문이다.

일제시기 조선 농업기술의 식민지적인 개편은 오랜 현장조사와 농업개발계획 수립에 광분해은 일제에 의해 오랫동안 주도면밀하게 추진되었다. 무엇보다 그 출발점은 1899년에 일본 농무성이 혼다(本田幸介)를 단장으로 한국농업에 대한 기초조사를 위해 농사조사단을 파견한 데서 비롯되었다. 그 후 서울을 강점하고 을사보호조약을 강제하였던 그들은 1905년에 이르러 ‘일본식 농사법의 보급’을 명분으로 조선통감부 권업모범장을 강제로 설치하였다. 일제의 간계는 초대 조선통감 이토평(伊藤博文)이 권업모범장 개장식에서 행한 ‘입에 풀칠하기에도 바쁜’ 조선 농업을, ‘이미 봉건시대에서부터 한국을 크게 앞지른 일본의 농업기술로 개량하자는 훈시에서 분명하게 드러난다(飯沼二郎, 1981, pp.173-174).

* 경북대학교 농업경제학과 교수

그 다음으로 권업모범장의 초대 일본인장장이었던 혼다(本田幸介)는 ① 적소적작 배치, ② 농산물 종류와 품질 개량 ③ 외래 신작물 도입, ④ 비료 결핍의 해소, ⑤ 수리시설의 확보, ⑥ 유흥지 이용 등을 강조하는 식사(式辭)를 행하였다. 이들의 발언은 곧 한국 농업의 생산력 구조가 갖는 역사성을 모두 무시한 채 한국 농업을 일제의 경제적 요구에 알맞은 것으로 새롭게 재편하려는 의도를 노골화하는 것이 아닐 수 없었다(飯沼二郎, 1981). 이처럼 일제는 한국의 기후와 풍토, 그리고 이에 기초한 생산력 구조조차 충분히 파악하지도 못한 채, ‘적소적작(適所適作)’과 ‘작물과 품종 개량을 내세워, 다양하였던 조선의 생산력 구조를 ‘비료와 대규모 수리사업을 통한 식민지적 단작농업으로 강제로 전환시키려는 의도를 거침 없이 표출하고 실천하였다.

그러한 일제의 의도는 식민지적 농촌지도기관에 관여한 일본인 농학자들과 동척 등의 여러 식민회사들의 농업기술 보급과 지도란 이름으로 전개되었다 아울러 식민지하의 기생지주들도 조선총독부의 보호 아래에 놓여 있던 불안정한 소작제도를 이용하여 일본의 후꾸오까농법(福岡農法)을 소작인에게 강제하였다. 나아가 일제는 일본식 벼 품종과 육지면 등 그들의 소위 우량품종 도입과 그 생산기반 조성책이었던 금비 보급과 일본식의 농구 보급에 광분하였다. 또한, 이와 같은 벼농사 중심적인 농법 개량은 식민지 지배권력에 의해 기생지주제를 지렛대로 하여 위로부터 강력히 요구되었다. 그러한 상황 속에서 한전작물을 중심으로 우리 전통의 합리적인 윤작체계의 장점을 살려온 자작농 중심의 전통농법은 더욱 궁박한 위치에 놓이지 않을 수 없었다.

이 글은 위와 같은 상황 인식을 바탕으로 우선 식민지 조선의 농업 속에서 전개되었던 일제의 식민지적 농업기술 연구 및 보급정책을 살펴보려고 한다. 나아가 이렇게 개발·보급된 식민지적인 농업기술이 과연 우리 본래의 농업 모순을 어떻게 바꾸었으며 해방 후 60년을 향한 우리 농업에 과연 어떠한 문제를 야기하였는지를 검토하는 일은 의미가 전혀 없는 않다. 왜냐하면, 식민지기 농업 속에 분명히 존재하던 우리 ‘본래적인 것’과 ‘식민지적인 것’이란 두 가지 생산력 구조를 추적하는 일은 앞으로 우리 농업의 발전방향을 바로잡는 데 여전히 중요한 의미를 가지고 있기 때문이다.

II. 식민지적 농촌지도기관의 설립

1. 근대적 농사시험기관의 등장

개화기에 근대 서양농학에 바탕을 둔 근대적 농사시험기관은 1884년에 고종 임금의 특별 지원으로 창설된 우리나라 최초의 농사시험 연구기관이었던 남대문 밖의 농무목축시험장(農務牧畜試驗場)을 그 효시로 삼는다. 그 후 1900년에는 농상공부 잠업과가 서울의 필동에 잠업시험장(蠶業試驗場)을 설치하였다. 이 시험장은 1904년에 이르러 잠상시험장(蠶桑試驗場)으로 개칭되었다가, 1907년에는 일제가 설치한 권업모범장(勸業模範場)의 잠사부(蠶絲部)가 되었다(김영진, 2002, pp.9-12).

1904년에 대한제국 정부는 서울에 농상공학교(農商工學校)를 설치하면서, 1905년 10월에 공포된 농사시험장 관계에 맞춰 특심 지역에 이 학교 부설의 농사시험장을 개설하였다. 그러나 1906년에 이르러 이 학교의 농과는 수원농림학교(水原農林學校)로 분립되었는데, 아울러 권업모범장이 수원에 설치되자 이 시험장은 다시 농상공부 원예모범장(園藝模範場)으로 개편되었다. 일제의 침략기관이었던 조선통감부(朝鮮統監府)는 이 곳에 소채와 과수에 관한 근대적 시험연구 시설을 설치함으로써, 이 시기에 대거 한국으로 건너온 그들 농업이민이 한국 농업을 침탈하도록 농업기술적 측면에서 지원하려는 구상을 펼치기 시작하였다. 일제는 이 시험장이 한국과 일본의 원예경영인들에게 모범을 보이려 설립되었다고 주장했지만 실제로 이 곳에서 도움을 얻을 수 있었던 사람은 일본인 농업이민들뿐이었던 것이다(이호철, 2002, p.33).

앞서 언급된 바처럼 농업기술이란 측면에서 한국 침략의 첩병이 되었던 권업모범장은 원래 농상공학교 교수였던 일본인 아까가베지로(赤壁次郎)가 1905년 4월에 선정한 지금의 농촌진흥청 자리에서 1906년 6월 15일에 개설되었다. 원래 이 땅은 둔전(屯田)으로서, 당시 궁내부(宮內府) 소속의 황실토지였다. 권업모범장의 초대 장장은 농상공부 농무국장이던 서병숙(徐丙肅), 제2대 장장은 정진홍(鄭鎭弘)이었지만, 제3대 장장은 일본인인 혼다(本田幸介)로서 그는 앞서 언급된 바처럼 우리 농업의 식민지적 개편에 적지 않은 영향을 미쳤다(김영진, 2002, p.11). 이제 한국에서도 본격적인 농사시험과 지도사업이 전개되었는데 이는 무엇보다 일제의 한국 농업 침략과정과 깊은 관련을 가지고 있었다. 이렇게 조선통감부에 의해 설치된 권업모범장은 1907년 3월, 한국 정부가 「권업모범장 관계」를 공포함에 따라 형식상 한국 정부로 인계되어 같은 해인 1907년 5월 15일에 개장되었다. 그렇지만, 실제로 이 시설

은 한국 농업 침탈의 첨병이었던 일본인 농업이민만을 위한 것이었다

개화기 한국의 근대적 농사시험 연구와 지도는 1876년의 한일수호조약과 1882년의 한미조약 이후 일본과 미국을 다녀온 외교사절단을 통하여 처음 소개되었다. 특히 1884년에 설치된 농무목축시험장(農務牧畜試驗場)을 통하여 최초로 시도된 농사시험장은 그 기능이 완벽하게 갖추어진 농사시험 전문기관으로 발전하지 못하였다. 그러다가 을사보호조약으로 통감부(統監府)가 들어선 1906년에 이르러 일제에 의해 설립된 권업모범장이 비로소 본격적인 제도와 조직을 갖춘 농사시험·연구와 지도를 위한 기관으로 등장하게 되었던 것이다.

2. 권업모범장과 식민지적 시험·연구

권업모범장은 1910년의 한일합방에 따라 조선총독부로 이관되었다. 그 후 권업모범장은 그 장장이 수원농림학교(水原農林學校)의 학교장까지를 겸임하게 됨으로써 연구·교육·지도의 기능을 하나로 합치는 산·학·관·연의 기구로 발전하였다. 나아가 같은 해 9월에는 뚝섬에 있었던 원예모범장이 권업모범장 뚝섬지장으로 개편되었다. 그 밖에도 용산에 용산지장이 신설되었고, 이어 대한부인회가 운영하던 양잠강습소가 '여자잠업강습소'로 개편되었다(이한기, 2002, pp.84-89).

1912년부터 권업모범장은 용산지장에 원잠종(原蠶種)의 제조 및 배부사업을 시작하였으며, 이어서 목포·대구·평양·원산·세포 지역에 지장을 설치하였다. 1918년에는 수원농림학교가 농림전문학교로 개편되었고, 1920년에는 교육제도 변경에 따라 다시 권업모범장으로부터 분리되었다. 같은 해에 서북지방의 전작(田作)과 재래면(在來棉)의 개량을 위해 황해도 사리원에 서선(西鮮)지장이 설치되었다.

그럼 이 시기 권업모범장이 담당하였던 주임무는 무엇이였을까? 먼저 1910년에 공포된 조선총독부 권업모범장 관제를 살펴보자. 이에 따르면, 권업모범장은 첫째 산업의 발달·개량에 이바지할 모범조사와 시험을 담당하였고, 둘째 산물의 조사와 산업에 필요한 물료(物料)를 분석하였으며, 셋째 종자·종묘(種苗)·잠종(蠶種)·종금(種禽) 및 종축(種畜)을 배부하였고, 끝으로 산업상의 지도 강습 및 통신 등으로 산업 발전을 위한 시험·조사·분석과 지도사업을 담당하였다(『朝鮮總督府官報』, 1910. 9. 30). 이 시기에 행한 권업모범장의 시험연구 사업은 ① 수도작 설계, ② 전작 설계, ③ 과수, ④ 상원(桑園), ⑤ 양잠 설계, ⑥ 작잠(柞蠶) 사육, ⑦ 가축·가금(家禽)·양봉(養蜂), ⑧ 조림 등으로 나누어졌다(이한기, 2002, pp.86-88).

이 가운데서 수도작의 설계는 포장을 크게 직영전(直營田), 감독재배전(監督栽培田), 소전(沼田) 등으로 나누고, 직영전은 다시 보통재배전(3.6ha), 특종재배전(1.3ha), 선종전(選種田, 0.2ha)으

표 1. 식민지기 농촌지도기관의 설립과 변천

기 관 명	설 립 및 변 천 내 용	소 재 지
○ 권업모범장(본장)/ 농사시험장	1906. 4 통감부 권업모범장 1907. 4 한국정부로 이관 1910. 9 조선총독부로 이관 1929. 9 농사시험장으로 개칭 1944. 5 농업시험장으로 개칭	경기 수원
○ 목포출장소	1906. 4 목포출장소 1908. 3 임시면화재배소 1909. 2 폐지(종묘장 신설을 위해) 1910. 9 목포지장 1917. 6 목포면작지장	전남 목포
○ 군산출장소	1907. 4 군산시시험지 1908. 1 군산출장소 1909. 2 폐지(종묘장 신설을 위해)	전북 군산
○ 평양출장소	1908. 1 평양출장소 1910. 10 평양지장 1914. 4 폐지	평남 평양
○ 대구출장소	1908. 4 대구출장소 1910. 9 대구지장 1914. 4 폐지	경북 대구
○ 뚝섬지장	1910. 9 뚝섬지장(권업모범장 인수) 1917. 6 뚝섬원예지장 1924. 12 폐지	서울 뚝섬
○ 용산지장	1910. 9 용산지장 1914. 4 폐지	서울 용산
○ 여자잡업강습소	1910. 10 여자잡업강습소	경기 수원
○ 원잠중제조소	1914. 4 원잠중제조소 1917. 6 잠업시험소	경기 수원
○ 덕원지장	1912. 4 원산출장소 1914. 4 덕원지장 1917. 6 덕원원예지장 1923. 3 폐지	강원 원산
○ 세포출장소	1913. 4 세포목양장 1914. 4 세포출장소 1917. 6 세포목양지장 1924. 12 폐지	강원 평강
○ 난곡목마지장	1916. 4 난곡목마사업지 1917. 6 난곡목마지장 1928. 3 폐지	강원 회양
○ 서선지장	1920. 3 서선지장(사리원)	황해도 사리원
○ 용강면작출장소	1920. 3 용강면작출장소 1923. 3 목포면작지장소속 1932. 3 폐지 1933. 4 용강면작지장	평남 용강
○ 남선지장	1930. 3 남선지장(이리)	전북 이리
○ 김제간척출장소	1930. 3 김제간척출장소	전북 김제
○ 차련관잡업출장소	1930. 3 차련관잡업출장소	평북 철산
○ 북선지장	1931. 3 북선지장(보천보)	함남 갑산
○ 도농사시험장	1932. 10 도종묘장을 개편	

자료: 이한기(2002), p.85.

로 나누어 시험하였다. 보통재배전에서는 조생신력(早生神力) 등 4품종을 시험 재배하였고, 특종재배 포장에서는 품종과 비료 비교시험을 행하였다 품종 비교시험에서는 일본벼 종자인 출운(出雲)·고궁(高宮) 등의 종자를 비교시험 하였고, 비료 비교시험에서도 역시 조생신력(早生神力)을 공시 재료로 삼아 10개의 비교 시험구를 설치하고 있었다

한편, 이 시기의 권업모범장 조직은 장장과 그 산하의 사무계 종예계, 토지개량계, 분석계, 병리곤충계, 축산계로 구성되었다. 1929년에 농사시험장으로 개편되었을 때에도 본장에는 사무과와 종예부, 화학부, 병리곤충부, 축산부, 잠사부, 여자잠업강습소를 두었다. 설립초기인 1907년의 예를 들면 조직의 정원은 기감(技監)인 장장과 기사 7인, 기수 12인, 서기 4인 등 모두 24명에 불과하였다. 그 후 점차 그 수가 증원되어 1910년에는 46인, 1929년에는 48인, 1931년에는 51인으로 늘어났다.

이 시기 권업모범장의 시험 연구는 오로지 일본벼 품종의 한국 도입을 위한 현지적응 시험과 일제가 필요로 하였던 양잠업과 면화재배의 확산에 그 중점이 놓여져 있었다 이곳에서 행한 초기의 농사시험 연구는 오직 농작물의 생산량 증대를 이유로 소위 우량품종의 보급에만 집중되었는데, 그나마 일본에서 미리 육성된 일본 품종을 들여와 현지적응 실험을 하거나 이를 토종과 비교시험 하는 데 집중되었다. 그런 점에서 권업모범장은 일본의 농업 기술을 조선의 전역에다 이식하는 이른바 농업기술의 측면에서 일제 침략에 앞장서는 역할을 수행하고 있었던 것이다.

3. 농사시험장과 도 농사시험장

1929년 9월에 권업모범장은 농사시험장으로 개칭되었다 이를 계기로 이곳의 농사시험 연구는 더욱 강화되었다(『朝鮮總督府官報』, 1919. 9. 24). 먼저, 1930년에는 전라북도 이리에 남선(南鮮)지장을 설치하여 남부지방에 맞는 품종 보급에 나섰으며, 또한 전북 김제에 간척지 출장소를 설치하여 간척지에 필요한 내염성 수도품종을 육성하기 시작하였다 1931년에는 광대한 농경지에도 불구하고 교통과 기후 때문에 개발이 어려웠던 북부 고원지대의 농업을 장려하기 위하여 북선(北鮮)지장을 새로이 신설하였다. 1932년에는 각도의 종묘장들도 농사시험장으로 개편하였는데, 이를 통하여 일제는 비로소 전국적인 농사시험장 조직체계를 구축하였던 것이다. 그러다가 1944년에 이르러 농사시험장은 농업시험장으로 개칭되었다.

일제는 그들의 소위 우량 신품종의 보급을 위해 1908년에 설치된 종묘장들을 더욱 확대하였다. 1910년에는 공주·춘천·청주에 종묘장을 설치함으로써, 전국적으로 모두 10개소

의 종묘장을 확보하였다. 이후에도 그들은 군 단위까지 종묘장을 설치하여 전시포와 채종포로서의 역할을 부여하였다. 그리하여 처음에 종자와 종묘를 육성·배부하는 역할을 담당하였던 종묘장이 1910년부터는 잠종(蠶種)·종금(種禽)·종묘를 배부하는 일 외에도 단기강습 및 순회강화(巡廻講話)와 현지지도 등의 지도업무까지 담당하게 되었다(『朝鮮總督府官報』, 1912. 3. 30). 이 시기 도종묘장들은 첫째 농작물의 모범 재배와 종묘의 육성 둘째 가축가금의 사양과 번식, 셋째 농산물의 개량증식에 필요한 시험 및 조사넷째 종묘·종축·종금·종란(種卵)의 보급, 다섯째 종축 교배 등의 다양한 사업을 행하였다. 그 밖에도 농구 및 농기계의 대여 농사강습(講習, 講話, 傳習), 그리고 농사 감독 및 지도 등 주로 우량 농산물의 품질 육성과 보급 농사개량 증식을 위한 시험조사와 지도사업 등의 역할을 수행하였다.

결국 1932년에 이뤄진 종묘장 개편은 비로소 도 농사시험장과 본장이 곧바로 연계되는 식민지적 농사시험·연구기관 체계가 완성되었음을 의미하였다. 이와 같이 종묘장의 개편을 단행한 직후인 1934년부터 일제는 전국의 농업지대를 남선 중선, 서선, 북선의 4구역으로 나누었다. 그러한 지대구분은 곧 각 구역별로 지역 도청 등과 밀접히 연계된 각종의 사업을 원활히 수행하기 위한 것이었다. 이후 중앙의 농사시험장은 매년 정기적으로 열린 각도의 농사시험장장 회의를 통해 식민지 농업에 대한 연구와 지도사업을 수행해 나갔던 것이다

이상과 같이 1929년부터 등장한 농사시험장은 보다 강화된 농사시험 연구를 통해 각 구역에 알맞은 품종 보급과 내염성 수도품종 육성 그리고 북부지역 농업에 대한 시험 연구를 강화하였다. 거기에 맞추어 일제는 그들의 소위 우량 신품종 보급을 위해 설치되었던 종묘장을 산하기관으로 흡수하여 계열화함으로써 보다 현장과 밀접히 연계된 시험연구 체제를 서둘러 갖추어 갔었다. 그러한 과정을 거침으로써 일제의 농사시험장은 점차 한국의 지역 특성에 밀착한 체제로 발전해갔는데, 그러한 발전은 무엇보다 농사시험장에 배치되었던 일본인 농학자들이 조금씩 한국 농업의 특질을 파악해 나간 것과 밀접한 관련을 가지고 있었던 것이다.

4. 농촌지도사업과 기술보급

이상과 같이 식민지기의 농업기술 보급은 권업모범장에 의해 주도되었다 이곳의 농촌지도는 ‘직접지도’와 ‘간접지도’의 두 종류로 나누어진다. 전자는 본장의 직원들이 출장을 나가 순회교육을 실시하는 것이었다. 이 경우 주로 일본인이었던 이들은 한국인 통역을 대동하고 출장에 나섰으며, 야간에는 환등기를 이용한 시청각 교육을 실시하였다 또한 일제는

본장에 감독재배전(監督栽培田)을 설치하여 체험지도를 행하였으며, 사업보고서를 교육자료로 활용하기 위해 때로는 ‘국한문 혼용체’로 작성된 자료도 실었다. 그 밖에도 권업모범장은 유인물의 배부, 강습(講話), 기술자 양성, 실지 지도, 견습생 지도, 본장 소유농지의 소작인 지도 및 품평회 개최 등의 다양한 간접지도 활동을 수행하였다(이한기, 2002, pp.89-91). 종묘장과 도 농사시험장에서 행한 지도사업도 활발하였다 이곳에서는 주로 농사시찰 조사와 위탁재배 지도·조사를 행하였고, 우량종자를 지방의 독농가들에게 위탁 재배시켜 보급하였으며, 견습생을 통한 증견농민의 양성에도 깊이 관여하였다

이 시기에는 농정조직에 의한 농촌지도가 매우 활발하였다 조선총독부에서는 농상공부나 농림국의 농정과와 농무과 등이 농촌지도 업무를 관장하였으며 지방에서는 도·군·면 단위의 농정담당 부서가 농사기술원을 두고 이를 수행하였다 비록 공식적으로는 지역 실정에 맞고 농민이 원하는 지도를 행한다고 표방하였지만, 일제는 그들의 식민정책 수행을 위해 강제적인 방법도 마다하지 않았다. 그 대표적인 사례로서 1914년의 「함경남도 농사개량 필행사항(農事改良必行事項) 독려에 대한 훈령」에는 만약 농민들이 당국의 농사개량 지도에 잘 순응하지 않을 경우 무력이나 경찰력을 동원하도록 규정하였을 정도였다(「朝鮮總督府官報」, 1914. 2. 17).

이 시기에 농촌지도의 주요 담당자들은 대개 농업기술원들이었다 특히 조선총독부는 조선농업의 4대부문인 보통농사, 면작, 양잠, 축산 분야에 많은 전문기술원을 배치하였다 1912년부터는 부·군에까지 기술원을 배치하였는데, 그 호칭은 농사순회교사, 농림기술원, 농수(農手), 농업기수 등으로 다양하였다. 이들은 경종뿐 아니라 양잠·축산 등 농사 전반에 대한 장려지도를 담당하였는데, 그 수는 1908년의 70여명에서 1934년에는 2,343명으로 증가되었다.

한편, 단체나 기관에 의한 농촌지도도 활발하였다 그러한 형태의 농촌지도사업은 조선농회를 비롯하여 각종 생산자조합 산업조합, 지주회, 금융조합, 수리조합, 동척 등이 수행하고 있었으나, 그 중 조선농회의 활동이 가장 두드러졌다. 조선농회는 지도장려 사업을 위하여 지도기술원을 배치하고, 채종답과 모범답을 실시하였으며, 강화회·강습회·품평회와 공진회(共進會)를 개최하였다. 이 때 농사기술 지도는 주로 농회의 농사기술원들이 담당하였는데, 1940년의 경우 그들의 수가 4,392명에 이르렀다.

다음으로, 당시 가장 거대한 지주였던 동양척식주식회사도 농업기술 지도를 실시하였다 특히 1938년 말 현재의 사정을 보면 당시 동척은 7만 8,667명의 소작인을 1,001명의 지도원을 통하여 지도하였다. 그 지도항목을 대략 나열해 보면, 우선 ① 심경법의 장려와 ② 벼 품종의 개량이 두드러진 내용이었다 특히 전자를 위해 동척은 ‘심경강습회’와 ‘쟁기질대회’를

개최하였을 뿐 아니라, 후자를 위해서는 우량종자를 소작인들에게 배포하였다. 그 밖에도 ③ 정조식(正條植)의 보급, ④ 금비(金肥)의 장려, ⑤ 녹비(綠肥) 재배 및 퇴비의 증산, ⑥ 현미수납, ⑦ 부엽의 장려 등도 추진하였다. 그러한 사실은 동척이 기술지도를 내세워 일본식 농법을 한국에다 강제로 주입하였음을 보여주는 것이라 하겠다. 그 밖에도 수많은 식민지기 생지주들이 조선 수도작의 후진성을 근대적인 관리조직을 통해 일시에 일본과 같은 수준까지 끌어올리기 위해 후꾸오까 농법을 강제로 주입하였던 것이다.

이처럼 식민지 시대의 기술보급과 농촌지도는 권업모범장 종묘장, 도 농사시험장, 농정조직, 그리고 동척과 개별지주가 각각 나름대로 실시하였다. 본장 직원들의 순회교육에 의존하던 권업모범장과는 달리 종묘장과 도 농사시험장의 대농민 지도사업은 주로 농사시찰 조사와 위탁재배 지도 및 조사에 의존하였다. 한편, 이와 같은 식민지기의 농촌지도는 그 외피와는 달리 대개 강압적인 지도방법에 크게 의존하였다. 그 밖에 여러 기관·단체에 의한 농촌지도도 존재하였다. 일제는 주로 강습회·전습회(傳習會)·품평회를 통한 지도를 선호하였는데, 이 시기의 대농민 기술지도는 주로 농업기술원들이 담당하였다.

Ⅲ. 식민지적 농업기술의 성격

1. 농업지대에 관한 인식

식민지시대에는 한국 특유의 농업기후를 인식하고 이를 바탕으로 농업지대를 나누는 일들이 매우 활발하였다. 습윤(濕潤)한 일본과 건조한 중국의 중간적 성격을 지닌 조선의 기후와 지형은 천수답과 같은 열악한 조건에서도 성적이 우수한 조선 특유의 농업기술과 다양한 작물의 품종들을 배출하였는데 일제는 그러한 풍토상의 차이와 특성은 무시한 채 그들의 소위 후꾸오까 농법의 도입에 몰두하고 있었다.

이 시기 일본인 농학자들의 조사연구에 의하면(永井威三郎 외, 1932, pp.59-61), 이 시대의 토지는 해마다 농사가 행해졌던 ‘상경전(常耕田)’과 휴한이 행해지는 화전지대의 ‘세역전(歲易田)’으로 크게 나뉘었는데, 특히 전자의 윤작방식으로 대체로 ‘1년 1작’ ‘2년 3작’ ‘2년 4작’ 등이 주로 행해지고 있었다. 다음으로 1930년대 전반을 기준으로 할 때, 당시 한국의 농업지대는 추과작물의 월동이 불가능한 ‘춘과지대(春播地帶)’와 그것이 가능한 ‘추과지대(秋播地帶)’로 나누어졌다. 이러한 두 농업지대의 윤작패턴과 분포지역을 정리해보면 다음과

같다(永井威三郎 외, 1932).

먼저 ‘춘파지대’에 대해 살펴보면, 이곳은 1월의 평균기온이 섭씨 -8도 등온선 이상의 지대로서 평안북도, 함경북도 그리고 함경남도의 대부분이 여기에 분포되었다. 이 지대에서는 평균기온이 10도 이상 되는 달이 5-6개월에 불과하였으며, 또한 5-6월의 강우량도 평균 500mm 내외에 달하는 기후조건을 가지고 있었다.

다음으로 ‘추파지대’는 전체 한전 면적의 65%를 차지하는 넓은 지역으로서 ‘추파 소맥(小麥) 재배지역’과 ‘추파 대맥(大麥) 재배지역’으로 나누어진다. 전자의 경우는 1월의 평균기온이 -8도에서 -6도 사이의 지역으로서, 4-9월간의 강우량이 800mm 이하에 달하는 평안남도 일부와 황해도 등이 이 지역에 속하였다. 그리고 후자의 경우는 4-9월의 강우량이 1,000mm 이상에 달하고 1월의 평균기온이 -6도 등온선 이하의 지역이었던 중부 및 남부지방이 여기에 해당되었다.

한편, ‘추파 대맥 지대’ 안에서 다시 ‘추파 대맥 이모작(二毛作) 지역’을 구분해 낼 수 있다. 이곳은 1월의 평균기온이 -4도 등온선 이하의 남부지방으로서 추맥(秋麥)에 의한 수전의 이모작이 계속 가능한 지역이었다.

휴한이 필수적인 세역전(歲易田)은 오로지 화전의 경우에만 발견된다. 세역전은 춘파지대와 추파지대를 막론하고 존재하였지만, 특히 전자에서 집단적으로 나타났다. 후자의 경우 휴한전은 평남·황해도·강원도의 표고가 높은 산간지방에 잔존하였기 때문에 추파작물의 재배가 크게 곤란하였다. 이와 같은 농업지대의 특성에 따라 각 지대의 작부체계는 무엇보다 “① 추파 맥류의 월동대책, ② 봄철의 건조대책, ③ 여름철의 토양과습 방지책”을 강구하지 않으면 안되었다(嵐 嘉一, 1976, p.91). 이는 곧 농업지대와 윤작방식에 알맞은 작물 파종 위치(壟, 畝), 작무법(作畝法), 쟁기질의 심도(耕起深度) 등이 합리적으로 선택되어야 한다는 것을 의미하였다.

먼저 추위를 막기 위해서는 높은 두둑(高畝)를 만들어 견종(畝種)하여야 하는데, 이를 위해서는 당연히 넓은 두둑(廣畝)이 만들어져야만 하였다. 그렇지만, 기후가 따뜻하였던 남부지방에서는 보다 낮고 좁은 두둑(底狹畝)를 만들어 파종 면적을 넓히는 것이 훨씬 유리하였다. 또한 심각하였던 봄 가뭄에 대처하기 위하여 좁은 두둑(狹畝)에다 지나치게 밀식(密植)하는 것을 피하고, 되도록 천경(淺耕)을 행해야만 토양의 모세관 현상을 쉽게 차단할 수 있었다. 그렇지만 장마철에 대비하기 위해서는 토양의 과습(過濕)이 작물의 생육을 해치지 않도록 하기 위하여, 무엇보다 작물을 반드시 무상(畝上)에다 농종(壟種)하도록 조치하여야만 하였다. 더구나 식량작물의 생산 때문에 소모된 지력을 보충하기 위해서는 두과(豆科)와 화본과(禾本科) 작물을 윤작체계 속으로 도입하는 일이 필수적이었다.

표 2. 1930년경의 농업지대별 전답의 구성

지대별	단위: %				전체 농지에 대한 비율
	수전	한전	화전	합계	
춘파지대	14.2	76.8	9.0	100.0	34
추파지대	46.3	52.4	1.3	100.0	66

자료: 이호철(1998).

표 3. 지대별 한전 운작 방식과 그 분포

지대별	운작방식	분포지역
1. 춘파지대 (1) 상경전 (2) 세역전	'1년1작' 화전(단작)	평북 함북 함남의 대부분 위의 고산간지대
2. 추파지대 (1) 상경전 가. 추파소맥재배지역 나. 추파대맥재배지역 (2) 세역전	'2년3작'(간종, 잡종) '2년4작'(근경, 간종, 잡종) 화전(단작)	황해도, 평남지역 중부 및 남부지역 평남과 황해도의 산간지대

자료: 이호철(1998).

이처럼 식민지 시대의 한국 농업은 그 기후와 독특한 농업지대를 바탕으로 상경전(常耕田)과 '세역전(歲易田), 춘파지대와 추파지대, 그리고 한국 특유의 '1년1작' '2년3작' '2년4작' 등의 운작방식을 영위하였다. 그러나 이 시기에는 그러한 농업지대의 분포를 전제로 하여 농업기술의 도입과 보급의 문제를 논하는 것이 지극히 당연하였지만 일제의 기술보급 정책은 이를 무시한 채 진행되었다.

2. 메이지농법과 윤답농법

이 시기에 일제가 조선에 요구하였던 농업기술은 일제가 소위 메이지농(明治農法)이라 명명하였던, 후꾸오까(福岡) 지방의 후꾸오까 농법이였다. 이 농법의 가장 중요한 요소는 후술하는 바처럼 심경(深耕)과 다비(多肥)였다. 이러한 일본 특유의 농업기술이 과연 어떠한 경로를 통하여 식민지 조선에까지 도입될 수 있었을까?

후꾸오까 농법은 원래 개화기를 맞아 급속한 발전을 보였던 일본 특유의 벼농사 기술에 근거하였다(飯沼二郎, 1983, pp.100-102). 그 구체적인 기술은 1870년대에 후꾸오까 지역에서 행해지던 가장 선진적인 벼농사 기술을 서양의 근대 실험농학에 맞춰 정비한 것이었다 이

농법의 내용은 먼저 엄밀한 선종(選種)에서 시작하여 심경과 다비, 안조(雁爪)¹를 사용한 주도 면밀한 중경제초, 수확시 가간(架干) 설치에 이르는 일련의 기술 체계였다. 그 가운데서 가장 중요한 것은 쟁기에 의한 심경이었다. 당시 후꾸오까 지방의 우경(牛耕)은 무상려(無床犁)에 의한 심경이었기 때문에 이 기술이 곧 다비와 결합하여 높은 생산력을 창출할 수 있었다. 이러한 무상려에 의한 심경법은 후꾸오까 농법과 함께 일본 전국에 급속히 보급되어 이후 쌍용(雙用)쟁기의 발명으로 이어지게 되었다.

그러나 쟁기에 의한 심경이 성공하기 위해서는 수전의 모양을 정리하고 그 습기(濕氣)를 제거하기 위한 ‘경지정리’가 필수적이었다. 일본정부는 1899년에 경지정리법을 제정하여 온갖 반대를 무시하고 경지정리를 강력히 추진하였다. 그러한 ‘일본의 농업혁명’에 대해 이이누마(飯沼二郎)는 영국의 농업혁명과 비교하여, ① 산업혁명에 따른 농산물 수요 급증에 대응하기 위하여, ② 당시 후꾸오까 지방의 신농법이, ③ 경지정리법에 의해 대량 창출된 수전(水田)으로 보급되어간 과정으로 간략하게 정리한 바 있다(飯沼二郎, 1983).

나아가 그는 일본의 농업혁명이 조선 농업에 도입되었던 경과에 대해 ① 일본 산업혁명에 따른 농산물 수요의 급증에 대응하기 위하여 ② 일제가 당시 일본에서 행해지던 신농법을, ③ 산미증식계획으로 급속하게 그 면적이 늘어났던 한국의 수전에 보급하였던 과정으로 간명히 정리하였다. 물론 그와 같은 전개과정을 액면 그대로 ‘식민지 조선에서의 농업혁명’이라고 부를 수 있을 것인지는 전혀 다른 문제라 하겠다. 그러한 용어법에는 조선시대 이래 발달해온 우리 전통의 농업기술에 대한 전면적인 무시와 저평가가 그 밑바닥에 깔려 있기 때문이다.

그럼에도 식민지기 전기간에 걸쳐 보급되었던 농업기술의 실체가 바로 일본에서 도입된 후꾸오까 농법이란 사실 그 자체는 부인할 수 없다. 그럼 당시 조선에는 그에 필적할 만큼 우수한 전통농법이 존재하였을까? 그러한 물음에 대하여 필자는 그 대표적인 사례로서 ‘운답농법(輪畝農法)’을 제시하고자 한다.

운답재배는 한국 특유의 작부체계로서, 이 시기에는 강우량이 적은 서산지방과 북산지방에서는 간헐적으로 행해졌다(농림성열대농업연구센터 1976, p.88). 특히 이 농법은 16세기의 농서인 『농서집요(農書輯要)』와 18세기초의 농서인 『산림경제(山林經濟)』에 서술된 ‘호환농법(互換農法)’에서 그 원형을 찾을 수 있다. 또한 『한국토지농산조사보고(韓國土地農產調查報告)』 평안도편의 운산부근에서도 다음과 같이 자세한 기록이 발견되고 있다 “운산읍 부근, 운산군 조양리 부근 및 같은 군의 신도비 부근에는 수전이 많고 그 밖에는 모두 밭이었

¹ 기러기 발톱 모양의 극쟁이 같은 일본의 제초기구임

다. 다만 신도비 부근에는 2년마다 밭을 논으로 삼고, 혹은 논을 밭으로 삼는 풍습이 있다. 또한 조양리 부근의 경우는 3년 동안 논으로 하고 그 후 4~5년간을 밭으로 한다. 또 이양촌 인근에는 2년간 전작을 하고 그 후 2~3년간을 휴한하는 곳도 있다.”²

이처럼 윤답법은 한마디로 말해 ‘논과 밭을 윤환(輪換)하는 방식’이라고 말할 수 있겠다. 그런데, 일정 영역의 농경지를 모두 수전으로 사용하는 데는 용수량이 부족하기 때문에 그 일부는 수전으로, 다른 부분은 한전으로 삼아 해마다 양자의 위치를 전환시키는 작부방식이었다(농림성열대농업연구센터 1976, p.89). 그러므로 이 농법은 “수리문제에 제약된 소극적인 유형의 논과 밭의 윤환”이라고 말할 수 있는데, 항상 가뭄과 싸워왔던 조선 농업의 특징을 가장 잘 보여주는 농법이라고 논할 수 있겠다. 그러나 바로 이 농법이야말로 개방화의 물결 속에서 남아도는 쌀과 부족한 밭작물을 생산하는 데 가장 바람직한 작부방식이라 말할 수 있을 것이다

‘윤답’과 함께 한국 고유의 특수한 농업기술로 평가되었던 것은 바로 ‘건답직파(乾畝直播)’였다(농림성열대농업연구센터 1976, pp.294-295). 이 역시 건조한 천수답에서 특별한 품종(乾畝稻)을 사용하여 풍토에 알맞는 내한(耐旱) 도작법을 행하는 특수한 기술이었다. 이처럼 조선 전통의 윤답농법과 건답직파 농법은 세계에 자랑할 수 있는 우수한 농법이었지만 이에 대한 연구는 일제에 의해 철저히 무시되었다. 특히 천수답이 많았던 조선 각 지역에서 특히 유용한 이러한 기술들은 독특한 수도작 기술로서 확립될 필요가 있었지만 일제는 이에 대한 시험연구를 충분히 행하지 않았다. 나아가 그들은 후쿠오카 농법에 대한 편애(偏愛)와 집착만을 보여줌으로써 이 시대를 끝내고 있었던 것이다.

3. 식민지적 농업기술의 성격

식민지 시대 농지 면적의 추이를 보면 무엇보다 수전 면적의 지속적 확대에 따른 농경지 증가와 한전 경지이용률의 끈질긴 증대로 집약된다. 이 시기는 1910년의 1,750만명의 인구가 1945년의 2,512만명으로 크게 증가하였던 시기였다. 당시 생산요소의 연평균 증투율(增投率)을 살펴보면 태평양전쟁기를 제외한 대부분의 기간에 노동력과 유동자본(특히 비료자금)이 가장 높았다. 또한 전반적으로 약간 증투되었던 농지의 경우도 수전은 증투되었음에 반해, 한전은 감투(減投)되었음이 분명히 대비되었다. 이를 보면 이 시기는 화학비료와 수전

² 『韓國土地農産調査報告』~平安道·黃海道·咸鏡道, 「清川江沿岸 (1) 雲山附近」, p.99.

³ 武田總七郎은 그 『麥作新說』의 부록에 “조선 서선지방의 ‘2년3작’식 전작부법(田作付法),” “건답재배”와 “경성·개성지방의 배추 채종법”을 세계에 일본농업이 자랑할 수 있는 5가지 농법 가운데 하나로 소개한 바 있다.

면적의 증투를 바탕으로 빠르게 발전하였던 식민지적인 수도작 기술이 존재하였고, 이는 곧 후꾸오까 농법의 급속한 전파와 깊은 관련이 있었다(이호철, 2002, p.274).

더구나 이 시기에 30만ha 이상의 작부면적을 지닌 주요 작물을 살펴보면, 가장 많이 재배된 것으로는 ‘수도’와 ‘면화’를 손꼽을 수 있다. 그 밖에도 여기에는 조·대두·대맥을 위시한 여러 한전작물들이 다수 포함되었는데, 바로 그와 같은 작부면적의 점유율은 같은 시기 일본의 경우와 크게 달랐다. 이와 같은 차이점은 기본적으로 오랜 농업발전을 둘러싸고 일본과 한국이 각각 체험하였던 농업사적 경험 그리고 보다 근본적으로는 결국 두 나라의 기후와 풍토의 차이에서 비롯된 것이었다. 그럼에도 불구하고 식민지 조선의 농업기술 보급은 일본농업 근대화의 표상인 후꾸오까 지역의 벼농사 기술을 기후와 풍토가 다른 한국에다 강제로 주입하여, 그들의 식민지적 요구를 충족하려는 일제에 의해 주도되었다. 그 때문에 뚜렷이 구분되던 두 유형의 농업생산력 체계가 병존하였던 이 시기에는 식민지적 수전농법의 강제와 우리 전통의 관행농법을 견지하였던 한전농법의 소외가 심화되는 농업생산력 구조의 갈등이 수면 밑에서 나타나고 있었던 것이다.

이처럼 일제의 농업기술 정책은 우리 전통농업에 대한 무시와 식민지적 농업기술의 강제 보급으로 일관되었다. 그럼에도 식민지 조선의 농업은 연평균 총투입과 총산출이 각각 1.62%씩 성장하였으며, 이는 곧 높은 토지생산성과 노동생산성에 기인한 것이었다고 설명된다. 그러나 이와 같이 높은 농업산출이 생산성보다는 주로 보다 넓은 수전 면적과 보다 많은 양의 화학 비료와 같은 유동자본 투입의 획기적인 증대 때문이었다는 사실은 이 시기 식민지적 농업기술의 성격을 단적으로 보여주고 있다. 더구나 이와 같이 일방적인 후꾸오까 농법 도입 정책의 근거에는 당시 농민대중에 의해 끈질기게 견지되어 오던 한전농법을 일방적으로 무시하고 억압하려는 일제의 무서운 간계가 도사리고 있었다(이호철, 2002, p.276).

주지하는 바와 같이 식민지적 농업기술 보급정책의 진원지인 일본인 농학자들은 한국의 기후·풍토 그리고 농업생산력 구조가 갖는 역사성은 모두 무시한 채 이를 무조건 일제의 요구에 알맞은 것으로 재편하려 획책하였다. 그들은 한국농업사의 전통을 무시한 채 단지 작물과 가축의 개량을 내세워 다양하였던 우리 농업의 생산력 구조를 금비(金肥)와 개량농구를 통한 식민지적 벼 단작체제로 전환시켜 나갔다. 그러한 정책은 토지조사사업을 통한 ‘지세부과에서의 특혜 부여’ 정책을 통하여 더욱 강력히 추진되었다.

일제는 「산미증식계획」을 통하여 금비와 수리시설, 그리고 ‘밭의 논으로의 전환’을 본격 추진하였고, 나아가 그들은 관행의 시비체계와 심경을 위한 개량쟁기 도입까지 추진하였다. 그러한 식민지적인 농법 혁신은 풍토에 따른 다양성과 수전농업과 한전농업의 조화를 바탕으로 한 조선 후기 이래의 우리 농업기술의 발전 방향과 크게 다른 것이었다. 그럼에도

표 4. 작부 면적별 주요 작물(1938-1939)

유별	150만ha 이상	60만ha 이상	30만ha 이상	10만ha 이상	4~5만ha 이상
화곡류	수도	대맥, 조	소맥, 대맥	옥수수, 모밀 피, 귀리, 수수	육도
두류		대두	소두		녹두
서류				감자	녹두, 고구마
섬유류			육지면		재래면, 대마

자료: 이호철(1998).

일본인 농업기술자들은 한전농법과의 유기적 구조 속에서 다양하게 전개해온 한국농업의 독자성을 제대로 파악하지 못한 채, 일본의 농업기술을 앞장서서 주입하였다. 이와 같이 일제의 농업기술 보급 강제는 무엇보다 「산미증식계획」으로 대량 창출된 새로운 수리안 전답에다 일본 벼 품종과 금비의 대량 투입을 앞세운 후꾸오까 농법의 도입으로 나타났다. 그 결과 이제 조선농업은 식민지적 단작(monoculture)체제로 변모하였으며, 이제 벼농사가 우리 농업의 중심적 위치에 서게 되었던 것이다.

IV. 수전과 한전 농업기술의 개발과 보급

1. 수전농법의 보급과 연구

(1) 후꾸오까 농법의 이식

앞서 살핀 바처럼 당시 일제가 도입했던 수도작법은 일본의 근대농학자들이 후꾸오까(福岡) 지방의 재래농법 가운데서 발굴해낸 후꾸오까 농법이었다. 특히 1919년 이전의 시기를 후꾸오까 농법 도입을 위한 준비기라고 규정해본다면, 이 시기에 일제는 ‘조선벼 품종’을 대체하기 위해 그들의 소위 우량한 ‘일본벼 품종’을 대량 배포하였다. 이를 위해 사전에 실시되었던 권업모범장의 ‘재래수도 조사’에서는 1910년대 초에 모두 1,158종의 조선벼 품종이 존재하였음을 확인하였다. 이들 토종 벼품종은 비록 다비농업에는 적합하지 못했으나 내한력(耐寒力)이 강하고 수분이 결핍한 토양에서도 발아력이 강한 우수한 형질을 지니고 있었다. 더구나 당시 조선 전체 수전의 2분의 1 내지 3분의 2가 천수답이었다. 천수답에서 일본 벼품종보다 훨씬 생육이 우수하였던 수많은 조선 벼품종을 유실당함으로써 우리 농업은 거대한 유전자원을 잃어버리게 되었다(이호철, 1995, pp.3-31).

표 5. 수도의 재배 면적과 토지생산성

단위: 천정보, 만석, 석

	재 배 면 적	생 산 량	단 보 당 수 량
1912	1,402	1,077	0.77
1914-16	1,483	1,310	0.88
1919-21	1,523	1,387	0.91
1924-26	1,555	1,427	0.92
1929-31	1,618	1,600	0.99
1934-36	1,633	1,775	1.09
1941	1,634	2,480	1.39

자료: 이호철(1998).

한편 1919년 이후를 발전기로 구분할 때, 이 시기에 일제는 산미증식계획이란 거대한 식민지 개발사업을 세워서 금비와 수리시설 그리고 ‘밭의 논으로의 전환’ 등을 본격적으로 추진하였다. 특히 심경과 다비를 근간으로 한 후꾸오까 농법의 도입은 관행의 시비체계를 필연적으로 뒤바꿀 수밖에 없었다. 이와 같은 위로부터의 개혁에 힘입어 조선의 벼 생산은 식부면적(植付面積)의 낮은 증가에도 불구하고, 2~3배의 증산효과를 가져올 정도로 극적인 생산력 구조의 변혁을 초래하였다.

그럼 일제의 강요에 의해 어쩔 수 없이 후꾸오까 농법을 수용하게 된 조선농업의 사정은 어떠하였을까? 사실 그들은 우리 토종 벼품종을 모두 일본벼 품종으로 교체한 뒤 그들의 잉여자금으로 새롭게 몽리(蒙利)된 수리안전담에다 그들의 소위 후꾸오까 농법을 강제로 보급시켰다. 서양의 근대 실험농학으로 그럴듯하게 포장된 후꾸오까 농법의 도입은 일제가 근간으로 삼았던 식민지적 소작제도를 마음껏 자극함으로써 조선농민들의 소작료 인상을 초래하였다. 이는 지주소작제가 조선총독부의 비호를 바탕으로 일본식 개량농법의 성과를 오히려 소작인들에게 강제하는 방향으로 작용할 수밖에 없었다. 이른바 신농법의 도입은 일본인 대지주들에게 그들의 관리조직을 총동원하여 조선 수도작의 생산력을 한꺼번에 일본 수준으로 끌어올리려는 동기를 부여하였기 때문이었다. 그 결과 후꾸오까 농법 하에서 조선인 소작농들은 호당 경작면적을 축소함으로써 간신히 이에 대응할 수밖에 없는 처지에 놓이게 되었다.

(2) 조선에서의 수도작 시험·연구

조선의 수도작 시험·연구는 권업모범장에서 처음 실시되었다. 20여년에 걸쳐 전개된 권업모범장 시대는 조선 수도작 시험연구의 1단계에 해당된다. 이 시기의 지도 방침은 기후와 풍토가 유사한 일본으로부터 소위 우량품종을 도입하며 이를 바탕으로 후꾸오까 농법의 수

도작 기술을 도입하려는 데 그 중점을 두었다. 그에 따라 시험·연구도 모범적인 농사개량과 전시, 또는 종묘의 배포 및 조사 등의 실용적 시험이 그 중심이 되었다(농림성열대농업연구센터, 1976, pp.318-319).

이 시기의 성과 중에서 그 효과가 가장 두드러진 것은 우량품종의 도입이었다. 일제는 이것이야말로 기술이 낮은 저생산지의 농업생산을 신속히 향상시키는 데 가장 비용이 적게 들고 효과가 있는 지름길이라고 보았다. 그에 따라 일본 벼 품종의 도입은 급속히 토종의 벼 품종을 구축하였는데, 1928년에 이르면 일본벼 품종은 전체 식부면적의 77%나 차지하게 되었다. 그 대표적인 것이 남선지방에서는 조신력(早神力)·곡량도(穀良都)·다마금(多摩錦)이었고, 북선지방에서는 거북이꼬리(龜の尾)·일출(日の出) 등의 품종이었다. 한편, 경종법 개선을 위해 일본의 수도작 기술이 식민지 조선에 과연 어떻게 적용할 수 있는지를 알아보기 위한 시험도 많이 행하여졌다. 왜냐하면, ‘물(水)’이라는 가장 커다란 문제만 제외한다면 조선과 일본 두 나라는 기후가 매우 유사하며 오랜 벼농사의 역사도 함께 가지고 있었다고 일제는 생각하였기 때문이었다.

이 시기의 우량품종과 개량도작법의 도입은 관청 및 시험기관뿐 아니라 일본인 농업이민들에 의해서도 이루어졌다. 우량품종의 보급과 경종법의 개선에 의해 생산된 조선 쌀도 1924년에는 1,400만섬에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 일제는 일본 본국의 식량문제의 해결을 위하여 1920년부터 2차에 걸친 「조선산미증식계획」을 수립하여, 해마다 816만섬을 증산하려고 시도하였다. 그 내용은 주로 토지개량, 품종개량, 경종개량, 비료증산 등으로서, 그에 따라 농업시험연구기관도 이 문제를 해결하라는 새로운 사명을 부여받았다. 그러한 요구에 따라 권업모범장과 도 모범장은 일본 우량품종의 도입과 재배기술의 응용 등의 종래와 같은 방법으로 대응하였지만, 그것만으로 문제해결이 전혀 불가능하였다.

(3) 제2단계의 수도작 시험·연구와 그 과제

1920년대 말에 이르면, 이제 조선 스스로가 해결해야 하는 과제들이 여기저기서 제기되었다. 그 때문에 시험·연구도 그에 맞게 전환되지 않으면 안 되는 새로운 상황에 이르렀다. 그러한 추세에 따라 1929년에 이르러 권업모범장은 조선총독부 농사시험장이 되었고, 종묘장도 1932년에 도 시험장으로 개칭되어 조선의 수도작 시험·연구는 제2단계에 해당되는 새로운 시대로 돌입하게 되었다. 그리하여 이제 시험·연구는 더욱 현지에 맞는 과학적인 것이 되었고, 연구 테마도 보다 조선의 실정에 맞는 독자적인 것으로 바뀌었다(농림성열대농업연구센터, 1976, pp.319-321).

먼저, 수도 품종개량에서는 제1차 「산미증식계획」에 따라 조선의 기후와 풍토에 적합한

우량 신품종을 개발하는 것이었다 이를 위해 총독부는 수도육종을 전문으로 하는 시험장으로서 1930년에 전북 이리에 농사시험장 남선지장을 신설하였다 그 결과 이 시험장은 1930년에서 1943년까지 풍옥(豊玉), 서광(瑞光), 영광(榮光), 일진(日進), 팔굉(八紘), 조광(朝光), 선단(鮮端), 그리고 남선(南鮮) 13호와 같은 다수 양질의 품종을 육종하는 데 성공하였다 이 품종들을 각 도에 장려한 결과 1941년의 경우 그 식부면적이 33만ha로 확대되었다. 또한 수원 본장에서 육종된 팔달(八達)은 당시에는 그 재배면적이 미미했지만, 해방 후에 이르러 그 재배면적이 16만ha에 이르렀다.

또한, 경종법에 관한 시험·연구에서도 조선 독자의 연구테마가 많이 제출되어 종전과 다른 면모를 보였다. 먼저 수도작과 물에 관한 연구에 대하여 살펴보자 여기에서는 수전 용수량 조사를 통한 절수재배, 재배 중에 물 공급을 일시 중단하는 방법, 생육시기와 한발과의 관계, 지하암거배수 등에 대한 시험·연구가 행해졌으며, 그 결과는 널리 응용되었다.

다음으로, 간척지 수도작의 연구도 수행되었다. 특히 조선은 간척가능 면적이 매우 커서 이것이 조선농업의 장래에 중요한 문제가 된다고 생각한 조선총독부는 1930년에 농사시험장 김제간척출장소를 설치하여 이곳에서 제염법 간척지 벼재배법, 내염성 품종 등에 대한 시험을 실시하였다.

끝으로, 천수답 대책 연구는 조선 전체 수전 면적의 4분의 3을 차지하는 천수답 문제를 해결하기 위한 것이었다. 물론 이를 위해 수도 품종과 재배법으로 한발 피해를 회피하고 또 벼재배를 안정화하기 위한 실험이 행해졌지만 특별히 효과 있는 방법은 나타나지 않았다. 그에 따라 시험당국은 근본적인 해결책으로서 경종기술보다는 농업토목적인 방법으로 수리시설을 개선하거나 밭으로 전환하는 것이 바람직하다고 생각하였다.

결국 이와 같은 시험·연구와 기술보급의 결과, 식민지 조선의 미곡생산은 1914년경에 대략 1천만 섬 수준이었던 것이 1941년에는 2천 4백만 섬으로 늘어나서, 그 동안 약 140 퍼센트가 증산되었다. 그러한 미곡 증산의 내용을 분석해 보면 수전 면적은 같은 기간에 16 퍼센트 증가에 그친 반면, 10a당 수량은 같은 기간에 96 퍼센트나 증가하였다. 결국 식민지기의 쌀 증산은 그토록 짧은 시기에 ① 토양 개량과 관개 개선 ② 품종 개량과 우량 품종의 도입 육성, ③ 비료의 증시(금비 사용)와 같은 다양한 시책과 기술이 종합적으로 이뤄져 수량 증가에 기여한 결과였다. 이제 조선의 쌀은 양보다 질이 문제가 되는 시대로 진입하였으며, 수확 후 품질을 향상시키기 위한 노력 덕분에 1920년대 말부터는 일본쌀보다 품질이 나쁘지 않은 상태로 수출되었다.

이와 같은 일제의 농업지도와 시험·연구는 후쿠오카 농법이란 고도의 기술을 도입하여 식민지 조선 현지에 적용시키기 위한 것이었다 그러나 곧 그 한계에 봉착하게 된 일제는

그들의 시험·연구를 1920년대 말부터 2단계로 진입시켜 점차 고도화해 나갔던 것이다. 그리하여 일제는 1930년대 이후 실시된 수도 품종개량의 시험·연구에서 비교적 일찍 신품종 육성에 성공하였다. 이는 남선지장이란 육종 전문시험장을 두고서 그 육종조직을 대규모화하였기 때문에 가능한 것이었다. 아울러 세미몬순(semi-monsoon) 지대인 조선에서 물의 중요성을 간파한 일제는 수전의 용수량 벼의 생리와 물의 관계, 간단관수(間斷灌水)와 시기적 한발(旱魃), 그리고 절수(節水) 재배가 가능한 특이한 내한(耐旱) 농법이었던 건답(乾畝) 재배에 대한 조사연구도 아울러 실시하였다(농림성열대농업연구센터, 1976, pp.294-296).

(4) 천수답의 시험·연구와 건답재배

천수답에 대한 시험·연구는 1928년의 한발을 계기로 집중적으로 시작되었다. 그러나 그 후 전개된 풍작과 미곡 생산 과잉의 문제 때문에 전라남도 일부를 제외하고는 이후에는 그 어느 곳도 이 문제에 관심을 기울이지 않았다. 그러다가 중일전쟁의 발발과 1939년의 대한발(大旱魃)에 봉착하여 미곡의 증산이 절실하였던 조선총독부는 또다시 천수답을 시험·연구의 대상으로 중시하기 시작하였다. 이 시기 천수답 대책에 대한 시험 항목은 매우 많았는데 그 주요한 것은 다음과 같았다(농림성열대농업연구센터, 1976, p.294).

먼저, 이식기(移植期)를 지연하기 위한 대책으로서 수도의 만식(晩植) 시험이 실시되었다. 수도 이식에서는 이식 적기에 비해 수확량이 반감되는 7월 20일까지가 만식의 한계 시기로서 그 때를 넘기거나 강우가 없어 식부가 불가능한 경우에는 대작물(代作物)을 재배해야만 하였다. 그 후 만식(晩植)에 적응할 수 있는 품종을 육성하기 위해 여러 수도 품종의 만식성을 각각 검증하였다. 또 만식 재배에 관한 시험으로서 파종량·이앙기·이식 주수에 대한 실험이 많이 행해졌는데, 만식을 할 때는 밀식(密植)이 좋은 성적을 거두었다. 그 밖에 이앙이 늦은 경우의 묘처리법에 대한 시험도 행하였다. 한편, 수도가 만식 한계를 넘어 이앙이 불가능한 경우에는 다른 작물을 대작(代作)하였다. 특히 1931년에서 1933년까지 전라남도 농사시험장에서 행한 대작 시험 결과를 보면 메밀이 대작물(代作物)로서 가장 좋은 성적을 보였다.

그 밖에 건답직파(乾畝直播) 재배에 관한 시험이 천수답에 관한 시험·연구의 일환으로 행하여졌다(농림성열대농업연구센터, 1976, pp.297-300). 건답재배는 서선지방의 건조지대에 발달한 벼 재배법이었는데, 그 파종은 밭과 같은 상태의 수전에서 행해졌지만 장마철이 되면 그곳은 담수(澁水) 수전의 상태로 변하였던 재배법이었다. 건답재배는 조선 서선지방의 평남·평북·황해도 일부 지역에 한하여 실시되었는데, 가장 널리 행해진 곳은 평안남도의 평원·안주 두 군의 해안지방, 기타 강서·용강군의 서해안, 그리고 대동군과 순천군 등이었다. 평안북도의 경우에는 박천·용주 등의 여러 군에서 가장 많이 시행되었다. 권업모범장

에 의하면 평안남도의 대동, 순천, 중화, 용강, 강서, 평원, 안주, 개천군 등지에서 전체 논 면적의 49.3 퍼센트를 점하였으며, 전국적으로는 약 5만ha에 이르렀다고 한다.

건답재배의 특징은 건조한 지대인 천수답에서 특별한 벼 품종을 사용하여 그 풍토에 합치되는 내한(耐旱)의 도작법을 행하는 것이었다. 이처럼 예로부터 전해 내려온 조선 전통의 건답직과 재배법은 내한농법으로서는 매우 합리적인 것이었다. 이 농법 역시 천수답 지역의 도작법으로 발달해온 것이었기 때문에, 천수답이 절대다수였던 조선 수도작에 대한 시험 연구에는 이에 대한 보다 깊은 천착이 요구되었다.

특히 이 건답직과 농법은 특정의 재배법과 농구를 가지고 특정의 지역을 중심으로 발달한 특수농법으로서, 세계에서 유일한 우리나라 전통의 우수한 도작법이었다. 비록 다른 나라에서 이 기술을 응용하기가 어려웠지만 천수답 문제에 직면해 있었던 식민지 조선의 각 지역에서는 천수답을 활용하기 위한 도작기술로서 이 농법의 기술체계를 기초부터 확립해 둘 필요가 있었다. 그렇지만 일제는 이에 대한 우리 전통농법에 대한 무지와 편견 때문에 이에 대한 시험연구를 제대로 펼치지 않아서 끝내 아쉬움만 남겼다.

2. 한전농법의 존재 형태와 그 성격

(1) '1년1작'식과 '2년3작'식

벼 중심의 후꾸오까 농법과는 달리 조선 민중에게는 여전히 조선후기 이래 다양한 발전을 보였던 한전농법이 여전히 중요하였다. 여기에서는 그러한 한전농법의 구체적 내용을 작부체계를 통해 규명한 뒤, 이것이 일제의 식민지적 농업기술 정책에 의해 과연 어떻게 귀결되었는지를 살펴보자. 앞서 살핀 바처럼 이 시기의 한전농업은 농업지대와 운작방식에 알맞은 작물, 파종 위치, 작무(作畝) 및 경운의 선택이 요구되었다. 바로 그러한 사정을 합리적으로 고려하여 완성된 것이 한전 운작방식이었다(永井威三郎 외, 1976, p.65).

먼저, '1년1작'식 작부체계를 살펴보자. 이 가운데서 'a'는 화전의 것으로서 표고 1,000m 이상의 지역에서 행해진 것이다. 화전의 경작법은 적당한 산림에 방화·정리한 뒤 감자와 메밀을 파종하였다가 지력이 고갈되면 다른 곳으로 옮기는 휴한농법이었다. 또한 'b'는 춘파대맥이나 조(粟)를 재배한 후 그 다음 해에는 반드시 두류를 파종하는 운작방식이었으며 'c'는 조에다 두류를 간종하거나 종자를 서로 섞어 잡종하는 우리 특유의 방식이었다.

다음으로, '2년3작'식 작부체계는 황해도 지방을 중심으로 전개되었다. 이러한 작부체계는 소맥을 중심으로 세 작물의 특성을 최대한 이용하였다. 즉 소맥은 시비량에 따라 분얼(分蘖) 수, 이삭 수가 증가하는 시비효과가 현저한 작물이었다. 따라서 시비효과가 낮은 조

(粟)보다 ‘흑근(黑根)’이라 불렀던 소맥(小麥)에 대한 시비가 중요시되었다. 조에 대한 시비는 너무 적어서, 조는 주로 소맥비료의 잔여효과에 의존하였다. 두류에는 전혀 시비하지 않았는데, 열매를 수확하고 난 잎과 줄기는 사료로 이용되었다. 이와 같이 세 작물의 성질을 충분히 이용한 데서 비료소 독특한 ‘2년3작’식이란 우수한 작부체계가 확립된 것이었다.

먼저 조는 소맥을 재배한 두둑(畝)을 두 마리 소가 끄는 큰 쟁기로 왕복해서 나눈 뒤 그 경토(耕土)로 작무(作畝)하였다. 그 다음 한 마리 소가 끄는 작조려(作條犁)로써 새로 만든 무(畝) 위에다 파종구를 얹게 만들어 시비·파종·복토를 행하였다. 이처럼 조는 고무(高畝)에 재배되었지만, 그 후의 중경작업을 통해서도 장마철 토양 파습의 방지가 가능하였다. 소맥은 파종구에 시비와 더불어 점파(點播)로 견종(畝種)되었는데 이 때 경지는 비교적 천경(淺耕)되었다. 이러한 파종법은 전면 심경보다 소맥을 추위와 봄철의 건조로부터 보호하며 잡초의 발생도 억제하였다. 소맥을 견종한 다음해 봄에는 두둑 위에다 두류를 간종(間種)하여 장마에 의한 토양침식을 막았다. 두류 중에는 소두가 가장 많이 사용되었는데, 그 다음으로 는 대두·녹두의 순이었다. 제초작업은 호미에 의한 인력 작업이 중심이었지만 조의 경우는 하서(夏鋤)로서 한 마리 소가 끄는 쟁기로 천경(淺耕)하였다.

이와 같은 ‘2년3작’식 윤작방식은 3·4척이나 되는 고광무(高廣畝)를 만들어 소맥을 견종함으로써 동계 휴한을 극복하였으며, 간종·잡종법을 이용하여 두류를 재배하였다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있었다. 더구나 대형의 유벽반전려(有鋤反轉犁)와 소형의 작조려(作條犁)가 동원되어 함께 원활한 작무 작업을 수행한 점도 중요하였다. 이 때 소맥은 환금작물로서 판매되었고 조는 모두 농가의 주요 식량으로 소비되었던 것이다.

표 6. 한전 윤작방식별 작부체계와 작무법(作畝法)

윤작방식	작부체계	작무법
‘1년1작’	a. 귀리(H), 감자(B) b. 춘파대맥, 조(H)-두류(B) c. 춘파대맥, 조(H), 두류(B);2;3	비교적 협무(狹畝) (무폭: 2~2.5척)
‘2년3작’	a. 조(H)-소맥(H)-대두;2, 소두;3 녹두(B);3-(휴한)-	고광무(高廣畝) (무폭: 3~4척)
‘2년4작’	a. 소맥(H)-조(H);1;2-대소맥(H) -조(H);1;2-대두(B);1;2 b. 대소맥(H)-대두(B);1;2-대소맥(H) -대두(B);1;2 c. 대소맥(H)-대두(B);1;-대소맥(H) -목면(B’);2	비교적 고광무 (무폭: 3척 정도) 대맥: 저협무(低狹畝) (1.5~2.5척) 대두: 저광무(低廣畝) (무폭: 4척)

주: 1) H: 곡작, B: 경엽작, B’: 교역 및 공예작물이었음.

2) 1: 근경, 2:간종, 3:잡종 등의 방법으로 파종되었음을 의미함

자료: 이호철(1998).

(2) '2년4작'식에서의 근경법과 간종법

한편, '2년4작'의 윤작체계는 중·남부지방에서 널리 행해지고 있었다. 이들 중 'a'방식은 경기북부 및 강원도 지방에서 주로 행해졌는데, 여기서는 대맥(大麥)에다 조(粟)를 간종(間種)한 뒤 조의 수확 후에는 대맥을 파종하거나 대맥 수확 후 조를 근경(根耕)하는 윤작방식이 행해졌다. 그리고 조를 파종할 때는 반드시 대소두를 부수적으로 잡종(雜種)함으로써 지력유지를 꾀하였다. 이 윤작방식에서도 추파대맥의 월동을 위해 3척 내외의 고평무(高廣畝)가 작성되었다. 이 'a'방식은 휴한이 없어진 데다 소맥을 대맥으로 바꿨다는 점에서 '2년 3작'식이 남부지방의 사정에 맞게 변화한 것이었다고 생각된다(이호철, 2002, pp.288-290).

그러나 '2년4작'식 윤작방식 가운데 가장 널리 행해진 것은 다른 아닌 'b'방식이었다. 대맥 수확 후 폭이 약 4척인 저광무(低廣畝)를 작성한 뒤, 그 위에다 대두를 4줄로 점파(點播)하여 근경하였다. 경기도 지방에서는 기장과 옥수수를 2~4간 간격으로 미리 묘상에 파종하였다가 이식한 다음 조·들깨·피마를 잡종하여 약 3~4종의 하작물이 혼식(混植)되는 것이 일반적이었다.

대맥의 파종은 대두를 수확한 후 광무(廣畝)를 쟁기로 폭 1.5~2.5척의 협무(狹畝)로 나누어 시비와 더불어 파종구에다 조파하였는데 때로는 점파(點播)나 살파(撒播)를 행하는 경우도 있었다. 발아 후 방향을 겸한 퇴비 살포가 있었으며, 제초의 경우는 조와는 달리 오직 호미만을 사용하였다. 그러나 이와 같은 근경법(根耕法)은 지나친 단작 순환재배여서 대두 수확이 늦어져 대맥 파종이 적기를 잃거나 그 반대의 경우도 일어나는 결함을 가졌다 더구나 적기보다 늦게 파종된 대맥은 동해를 입게 되거나, 대맥의 수확과 대두의 파종이 행해지는 시기는 모내기철과 겹쳐져서 더욱 적기를 잃는 결과가 되고 있었다.

이러한 근경법의 문제점을 간종법(間種法)으로 극복할 수 있다는 주장은 이미 18세기부터 제기된 바 있었다. 대두의 간종은 대두와 대맥의 수량을 줄이지 않으면서 이들의 적기 파종을 가능케 하는 작부방식이지만, 그것이 성공하려면 대맥전의 무폭(畝幅)을 2.5~3.0척으로 넓히고 종래의 저무(底畝)를 고무(高畝)로 고쳐야만 하였다. 대두에는 수수, 들깨 등이 잡종(雜種)되었다. 그러나, 이 과정에서 비록 대두의 수확이 감소되었다고 하더라도 이는 보다 종합적으로 판단되어야 할 것으로 판단된다. 특히, 들깨를 수수와 같이 파종하는 것은 지력유지를 위해서는 매우 유리할 뿐 아니라, 수수는 벼 수확 전의 식량으로서 요긴한 존재였기 때문이다. 더구나 수수대는 용도가 많아서 비싸게 매매되었다. 'b'방식에서는 대맥이 농가식량으로 제공되었는데 비해, 대두는 현금과 교환되었다는 점에서 '2년3작'식과는 달랐다. 따라서 이 방식은 대두를 주(主)로 대맥을 객(客)으로 삼아 경작을 행하였다.

(3) 한전농업에 대한 무관심과 소외

이상과 같은 독특한 윤작체계는 이 시기 우리나라 한전농업의 진수였다 특히 ‘2년3작’식은 내한력(耐寒力)이 뛰어난 소맥을 중심으로 한 ‘조-맥-두’의 윤작체계였다 고광무(高廣畝)를 작성함으로써 겨울철의 휴한 문제를 해결하였다. 더욱 집약적인 토지이용이 수행되었던 중남부 지방의 ‘2년4작’식에서는 앞서 언급된 것처럼 세 형태의 우수한 윤작방식이 근경(根耕)·간종(間種)·잡종(雜種)법을 통하여 긴밀히 결합되었다. 여전히 이 시대에도 한전(旱田)은 전체 농지의 65 퍼센트를 차지하였는데, 특히 이 곡식들은 민중의 식량으로서 매우 중요한 위치를 차지하였다. 왜냐하면 중남부의 답작지역에서조차 농민 1인당의 식량소비량 가운데 쌀은 64 퍼센트에 불과하였기 때문이었다(이호철, 2002, pp.290-291).

그러나 이 시기의 한전농업은 일제의 식민지적 농촌지도 체제로부터 의도적으로 소외되었다. 미곡·면화·대두의 수출 강행은 그때문에 위축될 수밖에 없었던 조·잡곡류·소맥(분) 등의 수입으로 귀결되었으며, 맥류를 중심으로 한 수전 답리작의 확충정책도 이를 위한 보조적인 의미만을 지녔을 뿐이었다. 나아가 일제는 토종 품종의 발전을 위한 육종사업에서도 작물에 따라 현저한 차별을 보였다 물론 그 중에서도 일제가 가장 중점적으로 육종을 행한 것은 바로 미맥과 면화였다. 이는 수도작과 더불어 면화의 증산이 일제에 의해 요구되었음을 의미하였다. 일제는 일본 면공업의 원료였던 육지면의 재배를 강제하였는데 육지면(陸地綿)의 식부면적은 1910년에 재래면(在來棉)의 2 퍼센트에 불과하였으나 1920년에는 2배를 넘고 1940년에는 20배에 달하였다. 그러나 육지면의 토지생산력은 여전히 불안정하였다. 이처럼 풍토에 맞지 않는 육지면의 강제는 마침내 경기 이남에는 육지면 그 이북에는 재래면이라는 ‘재배지 분리’를 낳았다(飯沼二郎, 1981).

결국 일제는 벼농사와 밀접한 관련을 지닌 ‘답리작으로서의 맥작’과 ‘그들 공업을 위한 면작’에 대한 농법 개량에만 관심을 가졌을 뿐 막상 우리 전통의 한전농법에 대한 시험·연구에는 무관심을 넘어 오히려 간접적인 제약까지 가하였다.

표 7. 면화의 식부 면적과 그 생산력

단위: 천정보, 근

	육 지 면		재 래 면		(1/2)
	식부면적(1)	단보당수량	식부면적(2)	단보당수량	
1910	1.3	53	58.9	35	0.02
1915	34.7	83	43.7	44	0.79
1920	106.7	83	39.7	66	2.69
1924	117.5	91	52.9	58	2.22
1935	147.6	115	61.9	71	2.38
1940	279.2	65	14.3	46	19.52

자료: 이호철(1998).

(4) 다께다(武田總七郎)의 한전농업 연구 구상

일제의 시험·연구와 육종사업에서 가장 소홀히 취급되었던 부분은 바로 한전작물의 경우였다. 사리원에 위치하였던 농사시험장 서선지장에서 행하였던 유일한 시도였던「전작개량증식계획(1931)」의 일환으로 ‘재래종 조(粟)의 수집·특성 조사’ 등이 진행되었지만, 실제로 신품종은 육종되지 않았다. 그러나 대두(大豆)에 대해서는 적극적인 육종이 이뤄짐으로써 그 우량품종 갱신률이 한전작물 가운데서 가장 높았다.

그럼에도 불구하고 조선의 한전농업을 위해 우수한 연구계획을 세웠던 초대 서선지장장 다께다(武田總七郎)의 시험·연구 구상은 높이 평가되어 마땅할 것이다(농림성열대농업연구센터, 1976, p.183). 무엇보다 그는 조선농업의 본질이 한전농업의 주체적인 발전을 행한 결과였다고 생각하였다. 특히 그는 서선지방의 경우 식부면적만으로 보더라도 수전농업보다 한전농업이 현저하게 우위를 차지하였다고 생각하였다 더구나 한전작물은 굳이 재배면적을 따지지 않더라도 자급적 식량이나 원료작물이 중심이기 때문에 그것이 조선경제에서 차지하는 위치도 매우 중요하다고 생각하였다. 그럼에도 불구하고 한전농업은 시험·연구에서는 수도작에 비해 지나치게 경시되었다고 생각하였던 것이다.

이와 같이 권업모범장이 설치된 이래 일제의 한전농업에 대한 연구는 거의 미미하였다. 그러다가 보다 본격적으로 한전농업에 대한 연구가 이루어진 것은 1920년 3월에 조선총독부가 식민지 조선의 한전농업 중심지인 사리원에다 권업모범장 서선지장(西鮮支場)을 설치한 이후부터였다. 그럼에도 불구하고 그 곳은 수원의 본장에 비하여 그 모든 수준이 매우 열악하였던 것이었다(농림성열대농업연구센터, 1976, p.183).

이와 같은 우여곡절 끝에 서선지장이 창설되자 다께다는 수행해야 할 연구 과제 등을 구상하기 시작하였다. 그는 이 연구계획을 그 지방 한전농업의 실태에 대한 정확한 인식에 바탕을 두고 다음과 같이 제시하였다. 그의 구상은 ① 제 작물에 대한 구한법(求旱法, dry-farming)의 효과, ② 현행 ‘2년3작’식 농법은 개량여지가 있는가? 즉 윤재법(輪栽法) 시험, ③ ‘1년1작’ 식을 행하는 지방에 ‘2년3작’식을 응용하는 법, ④ 소채 재배 및 윤작에 관한 법, ⑤ 재래면, ⑥ 내한성 소맥에 관한 시험 ⑦ 봄철 대소맥 시험, ⑧ 구비(麩肥)의 관리 시험, 그리고 ⑨ 녹비 간작(綠肥間作)의 시험 등으로 정리되었다. 그 밖에도 추파의 적당한 녹비(綠肥) 작물의 종류와 숙근(宿根) 녹비 작물에 관한 실험과 구한(求旱)법 및 간작(間作)법의 시행에 필요한 간이(簡易) 농구에 관한 시험 등이었다.

이와 같은 그의 시험·연구 구상은 봄철 강우량이 아주 적은 동계한냉(冬季寒冷)의 상태에서 지력이 결핍된 주요 전작지역에서 제기되는 중요한 문제들을 대개 포함하고 있었다. 그런데 그것은 조선 한전의 특징적인 입지조건과 관련한 것이었지만 일본의 전작과는 그

내용이 완전히 달랐다. 따라서 이 시험은 습윤하고 겨울철이 따뜻한 일본의 한전에서는 적용되기가 매우 어려웠다. 바로 그러하였기 때문에 이 문제를 풀기 위해 투입된 일본인 연구자들은 과거 일본에서 행한 연구 경험에서 아무런 도움도 받지 못한 채 새로운 장르의 시험·연구로 돌진하게 되었던 것이었다. 지금까지 내한농법(耐旱農法)에 대한 경험이 전혀 없었던 일본인 농학자들이 이와 같이 새로운 장르의 연구를 펼쳐나가기 위해서는 무엇보다 현지 농법의 실태에 대한 보다 자세한 규명이 필요하였다 바로 그 때문에 일본에서 조생종 도맥작법을 생태적으로 연구한 바 있었던 다케다(武田總七郎)의 전작연구 경험은 이 문제의 해결에 중요하였던 것이다.

더구나 그는 그의 저작인 『맥작신설(麥作新說)』의 부록에 ① 조선 서선지방의 ‘2년3작’ 식 전작부법(田作付法)과 ② 건답재배, ③ 경성·개성지방의 배추 채종법을 일본 농업이 세계를 향해 자랑할 수 있는 5가지 농업기술 가운데 포함시켜 소개하였다 실로 이는 식민지기의 일본이 세계에 자랑하던 5가지 농법 가운데서 3가지가 식민지 조선의 전통농법이라는 놀라운 결과를 의미하였다. 더구나 그러한 사실은 그가 ‘조선의 독특한 입지조건에 맞는 우수한 농법’에 대하여 명확한 인식을 가지고 있었음을 증명하는 것이었다.

식민지 시대의 일본인 농학자들은 누구나 일본의 농학과 농업기술을 과신하였다 그들은 하나같이 그 뿌리가 일본과 달랐던 식민지 조선의 전통농법을 폄하(貶下)하고 그 후진성을 논박하는 데 열을 올리는 것이 일반적이었다. 하지만, 이이누마가 정리한 『조선반도(朝鮮半島)의 농법(農法)과 농민』에 실린 방대한 관행농법 자료를 몸소 수집하였던 1928년의 서선지장장 다카하시(高橋昇)의 해안은 조선농업의 본질이 한전농업에 바탕을 두고 있었음을 정확하게 직시하고 있었다(飯沼二郎, 2002, p.5). 그렇지만 식민지적 수전농업 중시정책이 전체적인 시험·연구의 분위기를 주도하는 가운데서, 이들 소수 그룹의 한전농업 연구는 문제제기의 수준을 넘는 두드러진 성과를 거둘 수 없었다.

V. 화학비료의 보급

1. 자급비료의 사용법과 그 평가

후꾸오까 농법의 가장 중요한 요소는 앞서 언급한 바와 같이 심경(深耕)과 다비(多肥)였다. 그런데 이러한 요소들이 과연 어떻게 식민지 조선에 도입되었을까 이를 구체적으로 파

악하기 위해 당시 한국의 자급비료 실태와 화학비료의 보급 사정에 대해 살펴보자

식민지 조선의 농업에 맞는 합리적인 비료 사용법을 추구하려면 무엇보다 먼저 그 기후와 토성 그리고 작물에 맞는 비료를 선택해야만 하였다. 사실 일제가 한국 농업을 비밀리에 조사한 일본 농상무성의 『한국토지농산조사보고』에 따르면 당시 조선에서의 주된 비료는 인분뇨(人糞尿), 구비(廐肥), 들풀, 짚, 초목의 재(灰) 등이었다.⁴ 그 밖에 닭똥, 개똥, 누에똥, 해초, 왕겨, 쌀겨(米糠), 온돌의 재, 퇴비, 객토(客土), 깻묵 등도 있었지만, 이러한 비료들은 그리 보편적이지 않았다. 그 중에서 깻묵이나 쌀겨는 되려 일본으로 수출되었다. 또 정어리 기름을 짠 찌꺼기, 여러 가지 짐승의 뼈, 고래뼈 등도 거의 모두 일본으로 수출되었다.

그 밖에도 많은 산야초(山野草)와 버드나무의 연한 가지(連枝), 그리고 낙엽까지도 비료로 사용되었으며, 이들의 경우는 한달 동안 퇴적하여 두었다가 완전히 썩힌 뒤에 시용(施用)되었다. 또한, 짚 종류도 비료로 중요하였다. 특히, 벧짚은 그대로 사용되었을 뿐만 아니라 가축의 깔개나 사료로도 사용되었다. 잡곡의 부산물이나 보릿짚도 연료로서 사용되었을 뿐만 아니라, 벧짚과 함께 가축 사료나 외양간의 깔개가 되었다가 비료로 화하였다. 그 밖에 초가집 지붕을 갈아 이을 때 나오는 낡은 이영도 비료가 되었다. 특히 목초와 짚은 부엌이나 온돌(溫突)에서 사용하는 연료가 되었으며, 그 가운데 많은 양이 초목회로 바뀌었다. 나아가 이것들은 그대로 비료로 사용되거나, 앞서 살핀 것처럼 분회(糞灰)나 요회(尿灰)로 가공되었다. 당시에는 가축 중에서도 소는 농사용으로, 말은 운반용으로, 돼지는 식용으로 널리 사육되고 있었지만, 그들의 구비(廐肥)는 비료로 널리 사용되지 않았다. 다만 구비는 경상도 지방에서만 약간 그 편린을 찾을 수 있을 정도였다.

이처럼 당시 우리 비료 가운데서 가장 특징적인 것은 분회(糞灰)나 요회(尿灰)였다. 이들 비료는 15세기의 농서인 『농사직설』에 이미 그 제조법과 시비법이 처음 등장하였다. 이 시기의 분회는 변소를 겸한 퇴비사의 한 모퉁이에 온돌에서 나온 재(灰)를 퇴적해 두고서, 여기에다 인분을 그때그때 끼얹고 덮어서 뒤편에 끌어 모아 퇴적해 둔 것이었다. 그래서 이 비료들은 땅에 뿌려서 말린 뒤 가루의 상태로 농지에 살포되었다. 이처럼 이 시기에는 분회가 가장 보편적인 비료였던 것이다.

당시 일본인 농학자들은 분회(糞灰)와 같은 자급비료 사용을 가장 경계하였다(小林房次郎, 1916). 그들은 당시 자급비료의 대부분을 이루고 있는 분회의 성분 구성이 일본의 구비와 퇴비 등에 비교할 때, 질소(N) 성분은 적은 대신 인산(P)과 칼리(K)는 비교적 풍부하다고 분석하였다. 특히 칼리 성분에 비해 질소 함유량이 비교적 적은 이유는 질소의 조제와 저장

⁴ 일본농상무성, “제4절 비료,” 『한국토지농산조사보고(경상도, 전라도)』, pp.388-423.

법이 나빠서 손실을 입기 때문이라고 생각하였다⁵ 그러한 관점에서 그들은 조선의 자급비료 제조법이 “어떤 연구도 없으며 헛되게도 종래와 다를 바 없다(小林房次郎, 1916)”고 악평하였다.

표 8. 분회(糞灰)의 성분에 대한 분석

구 분	질소	인산	칼리
朝鮮 糞灰 平均成分	0.58	0.30	0.50
日本 堆廐肥 平均成分	0.30	0.79	1.98

자료: 小林房次郎, “朝鮮農業의 將來와 肥料問題,” 『朝鮮農會報』 11(2), 1916.

2. 자급비료의 부정과 화학비료의 도입

위와 같이 제조된 자급비료는 과연 어떻게 시비되었으며, 왜 일제는 그러한 관행의 시비법을 버리고 대신 화학비료의 보급에 열을 올렸을까? 가장 먼저 일제는 조선의 토양 성분부터 파악하였다. 일찍이, 일제의 농상무성은 조선의 전체 토지에 걸친 토성예찰조사를 시행하였는데, 이 때 채집된 토양 분석의 성적이 바로 그러한 필요성을 무엇보다 잘 증명해주었다.

이에 따르면 전체 농지의 주요 토양 성분은 칼리와 석회 성분을 제외한 나머지 성분 모두가 일본의 그것보다 못하였다고 분석하였다. 그러한 비교에서 알 수 있듯이 조선의 토양은 일본의 그것보다 더욱 더 비료를 통한 지력보충에 주의를 쏟아야만 하는 형편에 놓여 있었다는 판단이었다. 그러한 생각은 최근의 토양학 지식과는 비록 거리가 있지만 당시 일본인 농학자들은 조선의 토양이 이렇게 주요 성분이 부족하여 시비가 일본보다 한층 더 조심스럽다고 보았다. 그런데도 조선은 아직도 자급비료만을 사용하는 곳이 너무나 많았으며, 그나마 전혀 비료를 사용하지 않는 토양과 작물도 매우 많았다. 당시 한국의 농업은 시비에 관한 한 자연농법에 의존하고 있었던 셈이었다

이처럼 1910년대 조선에서는 자급비료가 비료의 중심이었다. 그렇지만 시비법에서는 논과 밭의 경우가 조금 달랐다. 초목비(草木肥)나 구비(廐肥)는 논에만 사용되었지만, 분회(糞灰)는 주로 밭에만 시비되었다. 시비는 특히 벼와 보리에만 중점적으로 행해졌으며, 밭의 경우 여름철 농작물에는 시비를 하지 않는 경우도 많았다. 한편, 간혼작(間混作)의 경우 주작물에는 시비하였지만, 두과작물(豆科作物)이 많았던 나머지 작물에는 거의 시비하지 않았

⁵ 그는 바로 이 문제가 장래 조선에서 비료문제 연구의 출발점이라고 하였다

다. 더구나 수도작의 경우에도 중서부 연해지방이나 특히 수리 공급이 곤란한 많은 지방에서 시비가 이뤄지지 않은 경우가 많았다. 그러나, 가을보리(秋麥)의 파종에는 시비가 많이 이뤄졌으며, 남부지방의 경우에는 추비(追肥)까지 행하는 곳도 많았다.

당시 조선의 농촌에서는 거의가 무시비로 작물을 재배하였다 이에 대해 일제는 우선 비료자금을 융통하여 화학비료를 공급하기에 앞서 조선농민으로 하여금 자급비료 증산에 나서도록 독려했다. 원래 조선의 농민들은 산림에 들어가 풀을 베어 이를 밑거름으로 시비하였는데, 이제 그들은 일제가 내린 ‘무단 입산금지 정책’ 때문에 비료의 원천을 잃게 되었다. 그에 따라 총독부는 녹비(綠肥)와 퇴비의 생산을 강요하였는데, 특히 녹비 재배는 일본에서 도입된 것으로서 1910년대 초부터 시작되었다(飯沼二郎, 2002, p.109).

조선의 토양은 일본에 비해 비옥하지 않았다. 그러나 토종작물 재배에서는 그러한 시비가 오히려 합리적이었다. 원래부터 토종 작물들은 시비 없이도 재배할 수 있었으며 심지어 별다른 시비 노력 없이도 스스로 여물었다. 그러나 일제가 벼농사에 도입한 소위 우량품종은 지력을 크게 소모시켜 대량의 비료를 투입하지 않으면 수확이 불가능하였다 그 때문에 일본식 수도작 기술만을 가지고 식민지 조선으로 건너온 일본인 농학자들은 이러한 조선의 농업경영을 조방농업(粗放農業)이라 칭하면서, “자연적 진보에만 맡겨둔 채 지력의 배양에 노력을 기울이지 않는다면 머지 않아 지력이 쇠망할 것이다. 그리하여 자연히 농업이 폐멸하는 시기가 올 것이다”라고 단정하였다. 그들은 “비료 문제에 대한 근본적 해결 없이는 조선농업의 진보는 도저히 기도할 수 없을 것”이라 확신하면서, “조선의 개발은 농업의 진보에 있고 농업의 진보는 비료재배(肥料栽培)의 개선에 있다”고 하였다(小林房次郎, 1916).

일제는 그러한 상태에서 화학비료를 도입하여 경작 비배법을 진보시키면 토지생산력을 2배 이상 증가시킬 수 있다고 생각하였다. 그들은 주요 작물인 쌀과 보리의 재배에는 반드시 질소비료를 보급해야 한다고 주장하였다. 그러나 원래 인산과 칼리가 풍부한 분회(糞灰)에 다 질소 성분만 추가한다면 비료 문제는 충분히 해결할 수 있었다. 이처럼 당시 조선의 비료 문제는 곧 질소를 보급하는 문제였으며, 질소 비료 하나만으로는 불충분하여 그와 함께 인산과 칼리를 병용하였다. 물론 분회를 풍부하게 공급할 수 있는 경우에는 기타 유기성 질소비료만 추가하는 것으로 충분하였다. 그러나 자급비료가 부족한 곳에서는 녹비와 콩깻묵 이외에도 과인산석회와 황산칼리 등의 금비(金肥)를 배합하여 시용해야만 효과를 거둘 수 있었다.

새로이 도입한 일본 벼품종을 위해서 화학비료의 사용을 증가시켜야 한다는 데 모두의 의견이 일치되었다. 그러나 조선인 농가들은 빈약한 자금 사정 때문에 비료를 투입하기가 매우 어려웠다. 그 때문에 총독부는 화학비료의 장려와 더불어 비료자금의 융통 정책을 추진하였다.

표 9. 한국과 일본의 토양 성분 분석

구 분	질소(N)	인산(P)	칼리(K)	석회	산화마그네슘(MgO)
조선의 토양 평균 성분표	0.152	0.086	0.313	0.726	0.405
일본의 토양 평균 성분표	0.228	0.104	0.219	0.635	0.981

자료: 小林房次郎, “朝鮮農業の將來と肥料問題,” 『朝鮮農會報』 T1(2), 1916.

3. 자급비료 개량증식계획과 금비 문제

앞서 살핀 바처럼 원래 조선농업에서는 농작물에 시비하는 경우가 드물었다 그 대부분이 비료를 사용하지 않거나 가끔 비료를 주는 정도였으며, 그나마 매년 비료를 주는 경우는 많지 않았다. 조선농회는 1923년 당시 조선의 농가들이 시비에 투입하는 금액은 1단보에 평균 9전이었음에 비해, 일본농가의 그것은 1단보 당 평균 5엔 90전에 달하였다고 비교하였을 정도였다(『조선농회보』, 18권 6호, 1923).

조선총독부는 1926년도부터 실시된 「산미증식갱신계획」에 「자급비료 개량증식10년계획」을 수립하여, 1935년도에 이르면 퇴비는 66억관, 녹비는 8억관을 자급할 것을 목표로 삼았다. 이를 위해 조선총독부는 국고에서 각도에 ① 녹비(綠肥)의 종자비, ② 녹비·퇴비지도 및 이동 설치비, ③ 비료 강습·강화회비, ④ 비료장려 기술원 설치비 등에 사용될 금액으로 매년 20만엔 내지 30만엔의 보조금을 교부하였다. 그러나 1935년에 이르러 퇴비의 생산 목표는 달성되었지만, 녹비의 생산 목표는 달성되지 못하였다. 그 후, 10년 동안을 목표로 삼아 「제2차 자급비료 증산계획」이 수립되었다. 여기에서는 10년 동안 퇴비 29억 2,254만관, 녹비 3억 8,243만관, 하비(下肥)⁶ 5억 2,919만관, 회비(灰肥) 9,172만관, 총계 39억 2,588만관을 증산 목표로 삼았다. 이를 위하여 조선총독부는 ① 녹비 신규 보급비 보조 49만 8,660엔, ② 비료 강습·강화회비 보조 4만 4,000엔, ③ 비료 장려 기술원 설치 보조 114만 2,300엔, 총계 168만 4,960엔의 보조금을 교부하였다.

자급비료 증시장려 성적을 기록한 <표 10>을 보면, 이 수치에는 꽤 급속한 증가 속도가 감지되는데, 이에 대해 이이누마(飯沼二郎)는 아예 일제가 계수 자체를 왜곡한 것으로 판단하였다(飯沼二郎, 1983, p.99). 더구나 이들은 「자급비료 증산계획」에 기존의 자급비료인 분회나 퇴비까지 포함시켜 노골적으로 총계를 크게 보이려고 획책하였다.

⁶ 人糞尿의 거름을 말함.

표 10. 자급비료의 생산량 추이, 1912-1940

단위: 정보, 관, 엔

	녹비			퇴비	
	파종면적	수확고	가격	수확고	가격
1912	413.2	701,399	7,013	-	-
1915	7,950.5	11,607,132	116,070	547,179,200	11,175,758
1920	23,668.8	38,401,865	576,040	1,371,517,000	28,006,356
1925	36,805.8	86,117,506	2,749,910	3,457,424,000	66,303,872
1930	125,868.4	320,560,458	6,411,210	5,122,759,414	76,841,392
1935	235,709.7	581,207,452	11,624,149	7,006,741,098	105,101,128
1940	209,036.2	440,487,786	8,809,756	8,809,756	214,749,058

자료: 飯沼二郎(1983).

한편, 금비(金肥)는 조선에서 1916년경부터 그 소비가 본격화되었다. 왜냐하면 『조선농회보』에 처음으로 화학비료에 대한 광고가 게재된 것이 바로 이 때였기 때문이다. 1926년에 미쓰이사가(三井榮長)는 ① 제1기: 1918년까지의 자급비료의 증산장려시대 ② 제2기: 1919년에서 1926년까지의 금비의 소극적 장려시대 ③ 제3기: 1927년 이후 금비의 적극적 장려시대로 나누었다(三井榮長, 1927). 또 1920년부터 실시된 「산미증식계획」에서는 국고보조금 6,301만엔의 대부분이 토지개량비였으며, 정부 앞선 저리자금 7,500만엔의 4할에 해당하는 3,000만엔이 금비 구입자금이었다. 1926년부터 실시된 「산미증식갱신계획」에서는 농사개량 자금으로 계상된 4,000만엔 가운데 80 퍼센트 이상이 금비 구입자금이었다. 그와 같이 금비공급 정책이 진행됨에 따라 1926년 이후부터 금비 소비고가 매년 비약적으로 증가하였다(조선농회, 1943, 발달편 부록).

그러나 일본과 비교할 때 금비에 대한 조선농민의 지식수준은 매우 낮았다. 더구나 조선에는 불량한 비료에 대한 단속규칙이 마련되지 않았다. 그 때문에 불량한 비료들이 일본에서 조선으로 엄청나게 수출되었으며, 심지어 국내에서도 그러한 비료가 조제되었다. 이에 대한 단속이 절실히 요청되자 1927년 9월에 「조선비료단속령」을 제정하여 일본의 「비료단속령」에 따라 비료영업을 모두 면허제로 규정하였다. 그 밖에 면허취소, 영업정지·제한 등에 대한 규정은 대개 일본과 비슷하였지만, 임검·수색·질문·차압 등에 관한 규정은 일본과 크게 달랐다.

「조선비료단속령」의 제정에 이어 각도에 비료 단속관이 배치되었으며 1928년 1월부터는 이 법령이 시행되었다. 이를 감독하기 위해 총독부에 기사 1명을 두었고, 권업모범장에는 분석계를 설치하였다. 또한 1929년 2월에는 권업모범장 자체의 「비료 또는 제조원료 분석강정규칙」을 제정하였다. 그 결과 1928년의 법률위반 건수는 3,506건이었지만, 1929년에는 2,480건, 1930년에는 1,388건으로 점차 감소되었다(飯沼二郎, 1983, p.113).

한편, 조선총독부는 금비의 공동구입을 장려하였다. 이들은 당시 가장 절박하였던 미곡증

산의 성과가 금비 시비의 증가에 의존한다는 논리를 폈다 그에 따라 각도의 장관들은 도내의 지주들에게 금비 시비를 강조하였는데, 특히 금비 시비를 보급시키기 위해서 ‘금비를 시비하는 소작지의 소작료 징수방법은 가능한 한 정조(定租)로 바꿀 것’을 요구하였다. 그들은 만약 타조(打租)법의 경우에는 금비를 사용하는 소작농들이 손실을 입게 될 것이므로 이에 맞도록 소작료 징수 방법도 개정되어야 한다고 주장하였다.

4. 금비의 공동구입과 보급

1926년의 「산미증식갱신계획」으로 금비 시비가 본격화되자 조선총독부는 군 농회로 하여금 저리자금 차입을 알선하게 하고 금융조합으로 하여금 이를 원조케 하였다. 또한 수리조합은 조합원들을 위하여 금비 구입을 위해 저리자금을 제공하였다. 나아가 조선총독부는 이들 관변단체들의 금비 공동구입을 지도하였다. 그에 따라 자작농이나 지주 사이에서 공동구입이 널리 행해지기 시작하였다. 그렇지만, 1927년의 조사결과를 보면 공동구입은 여전히 임의구입액의 약 1할에 지나지 않았다.

한편, 1931년에 발간된 ‘조선식산조성재단의 「식산조성팸플렛」 제3집에 의하면 수리조합을 통한 금비 공동구입은 대지주가 적고 자작농이 많은 조합에서 잘 통제되면서 실행되었다. 대농들이 공동구입을 추진한 경우처럼 이 경우도 수량이 많을 때는 제조업자 또는 주요 도시의 도매상인(問屋)으로부터 직접 구입하는 경우가 많았고, 중소농이나 소작인들이 임의로 구입할 경우에는 지방 상인이나 소매상을 이용하였다. 대농의 공동구입에는 현금으로 지불하였는데, 이 때 산미증식 농사개량 자기에 근거한 저리 자금이 이용되었다. 그러나 중소농이나 소작인들은 그러한 저리 자금을 차용할 수 없었기 때문에 수확기에 지불하기로 약정한 뒤, 지방의 소매상들로부터 구입하는 사례가 많았다. 그러할 경우 10퍼센트에서 25퍼센트의 이자가 가산되어 가격이 매우 비쌌다.

한편, 지주소작제 하에서 지주는 대개 금비를 구입하여 현물로 소작인에게 급여하였다. 이들은 4·5월에서 7월까지 필요할 때마다 현물을 배급하였다가 추수기에 현금 또는 벼로 대금을 회수하였다. 때로는 비료를 배급할 때에 대금의 20 퍼센트 정도를 미리 징수하는 사례도 있었다. 여하튼 금비 대금의 이자는 대개의 경우 연 13 퍼센트 내외였다. 그리고 금비 대금을 부담하는 비율은 정조(定租)일 경우는 대개 소작인이 전액을 부담하였으며, 타조(打租)나 집조(執租)일 경우에는 수확물의 분배 방법에 따라 소작인이 4·5할 또는 전액을 부담하였다. 그러나 총독부는 지주가 ‘산미증식농사개량자금을 차입할 경우 소작인에게 그러한 차입자금 이율을 넘는 이자는 받을 수 없다는 제한을 가하고 있었다. 나아가 군청에서는 금비를 시비한

경지에 대하여 「소작계약」을 개정하도록 알선하였다. 각 군에서는 관내의 소작농에게 금비 시비를 장려하기 위해 지주들에 대해 소작료 계약이 ① 정조가 아닌 경우 정조로 고치거나, ② 그것이 불가능할 경우 수확 총량에서 그 해 사용한 금비 구입비를 빼고 그 잔액을 종래의 율로 계산하여 소작료를 정하도록 계약조항의 개정을 지시하고 있었다(飯沼二郎, 1983, p.116).

다음으로 「판매비료 배급 5개년계획」에 대해 살펴보자. 이는 조선총독부가 비료의 공동구입을 촉진시키기 위하여 1935년도에 수립하여 조선농회로 하여금 전국에 실시하도록 지시한 것이었다. 이 계획에 따르면, 1936년 이후 5개년 동안 전국 비료 소비량의 50 퍼센트를 공동 구입하도록 규정하였으며, 나아가 공동 구입한 비료의 60 퍼센트 이상을 공동 배급토록 하였다. 총독부는 이를 위한 예산으로 46만 9천엔을 계상하고 1936년에 인천, 장항, 군산, 목포, 여수, 포항, 부산, 용당포, 진남포, 신의주 등 10개 지역에 비료 배급소를 설치하였다. 그 배급능력을 집계하면 하루 3만 3,500 가마에 달하였다.

끝으로 조선총독부는 1936년부터 10개년 계획으로 전국의 「토지성분조사사업」을 실시하였는데, 그 대상면적은 논이 약 150만 정보, 밭이 약 120만 정보였다. 그 조사결과는 1945년까지 그 일부만이 간행되었다가, 나머지는 1948년에 한국의 농사개량원에서 간행되었다

결국 조선총독부는 일본 벼품종을 장려·보급하기 위해 시비량 증가를 추구하였지만 1939년까지 그 성과는 일본과 비교할 때 화학비료의 사용은 일본의 25.3 퍼센트, 자급비료는 77.3 퍼센트에 불과하였다. 그나마 이와 같은 화학비료의 도입과 공급 정책은 주로 저리자금을 이용할 수 있었던 지주와 대농층을 이롭게 하는 데 불과하였다 그에 비해 절대다수를 차지하였던 중소농층과 소작인들은 값비싼 화학비료의 사용을 강요받음으로써 오히려 한층 더 심한 착취를 받았던 것이다. 이처럼 이 시기에는 일제가 도입한 후꾸오까 농법의 가장 핵심요소 가운데 하나였던 다비(多肥)를 실현하기 위한 여러 장치들이 자급비료 단계에 놓여 있었던 식민지 조선의 농업을 근본부터 교란시키기 시작하였던 것이다

표 11. 자급비료와 판매비료의 추이, 1915-1940

단위: 천원

	자급비료 (1)	판 매 비 료				(2)/(1)
		동물질	식물질	광물질	합계(2)	
1915	11,292	57	246	351	654	5.8
1920	28,582	235	5,222	6,083	11,540	40.4
1925	69,054	219	5,866	9,169	15,254	22.1
1930	83,253	440	5,634	22,197	28,271	34.0
1935	116,725	1,932	3,668	55,450	61,050	52.3
1940	223,759	8,083	3,593	94,220	105,896	47.3

자료: 이호철(1998).

VI. 새로운 농구의 개발과 보급

1. 전통농구의 실태와 그 평가

후쿠오카 농법 중에서 가장 중요한 것 가운데 하나는 ‘쟁기를 이용한 심경이었다. 그런데 조선의 농구 가운데서 축력농구인 쟁기는 예로부터 현저한 발달상을 보임으로써 일본의 것을 능가하여 왔다. 다만, 인력농구의 발달은 충분하지 않아서 수도작의 경우 일본만큼 발달하지 못하였다.

한편, 한국인의 쟁기질에 대해 『한국토지농산조사보고』의 「경기도·충청도·강원도편」에서는 “한인 여경(犁耕)의 교묘(巧妙), 한인이 쟁기를 사용하는 기술은 실로 경탄을 금하지 못할 정도”라고 기록하였다(p.435). 그러나 같은 책 「경상도·전라도편」에서는 조선 농구의 불완전성을 지적하면서, “비록 경운(耕耘)에 소를 이용하기는 하나 일본의 우월함에 미치지 못한다. 쟁기의 종류는 매우 많은데 지립(持立)쟁기와 저(底)쟁기 등이 있지만, 그 구조는 한결같이 만족할 만한 것이 못된다”고 기록하였다(p.371).

이 시기의 축력은 거의 소에 의존하였고 말은 제주도 전북의 옥구평야, 황해도의 재령평야, 그리고 북한의 일부에서만 겨우 사용될 뿐이었다 이 시기의 전통쟁기는 그 구조와 성능에서 일본의 개량된 쟁기와 커다란 차이를 보였다 왜냐하면 일제는 “조선의 재래형 쟁기는 구조가 복잡하고 매우 무거워서 경지를 갈 때에는 많은 견인력을 필요로 한다 즉 노력을 많이 필요로 하기 때문에 심경을 할 수가 없다”고 판단하였기 때문이었다.

1916년에 간행된 『조선농회보』 제11권 1호에는 우리 전통농구의 실태와 그에 대한 총독부의 방침을 실고 있다. 여기에서는 “조선의 농민은 일반적으로 소를 부려 쟁기를 사용하는 데 솜씨가 좋지만 쟁기의 구조에서는 개량의 여지가 많다 기타의 농구 대부분은 극히 유치한 단계에 있다(永岡堯, 1916)”라고 말하여 우리 전통농구에 대한 일본인 농학자들의 편향된 시각을 읽을 수 있다. 그들은 호당 면적이 일본에 비하여 훨씬 넓었던 조선이 그 수확량이나 소득의 측면에서 일본보다 크게 낮은 것은 무엇보다 ‘농구 개량과 ‘비료 사용’이 후진적이었기 때문이라고 주장하였다.

이와 같은 조선의 농구 가운데서 가장 많이 사용된 것이 쟁기(耕犁)였음은 널리 알려진 일이다. 그 밖에도 서지(鋤地)와 제초에 쓰인 호미(鋤)와 정미에 쓰이는 당기(唐箕) 등이 있었지만, 그나마 종류가 몇 안되고 구조도 매우 단순하였다. 쟁기의 경우도 작업 공정이 짧은 점 외에는 작업능률이 불충분하였다(『조선농회보』 T8권 6호, 1923). 그러한 평가는 아

표 12. 개량 농구의 보급(1), 1915-1918

단위: 대

종 류	1915	1916	1917	1918
쟁 기	115	711		
가 래	10,399	25,957		
삽	65,775	123,860		
쇠 스 랑	3,279	7,390		
관개수거	1,682	3,604	4,616	5,676
탈 곡 기	105,175	125,982	150,027	190,531
벼 절 구	14,537	19,535	25,501	31,567
당 기	7,115	11,143	14,667	19,211
만 석	5,437	9,703	13,218	17,740
연 직 기	44,363	70,916	102,244	136,014
승 조 기	125	1,041		

자료: 飯沼二郎(1983).

마도 조선의 “농업이 변변치 못하고 농업에 대한 열성이 부족하며, 아울러 농구 “제조공업이 발달되어 있지 않으며 농민의 자각이 부족하였기 때문이었다(같은 책).

그 때문에 조선총독부는 농구 개선을 하기 위해 우선 그 효과가 뚜렷하면서 비교적 저렴한 가격의 농구인 탈곡기(稻拔), 당기(唐箕), 만석(萬石), 체(篩), 절구, 비중추(備中鋤) 등을 갖추도록 지시하였다. 심지어 1915년부터 총독부는 ① 밭을 갈고 김매는 기구로서 쟁기, 호미, 삽 등의 경서용(耕鋤用), ② 수확과 시비용 농구로서 낫 팔반잡(八反摺), 해과(蟹瓜), 거름통, 거름바가지류, ③ 관개용구로서 답차(踏車), ④ 조제용구로서 탈곡기 벼절구, 당기(唐箕), 체(篩), ⑤ 양잠·제사 용구로서 잠박, 잠망, 제촉기, 좌조기, 탕반기의 종류, ⑥ 축산용구로서 박피도 등을 보급하고 그 사용을 장려하였다. 또한 총독부는 ‘제조강습회’나 ‘농구수리강습회’ 등을 개최하였으며, 일본에서 들여온 농구를 가능한 한 조선에서 수리하도록 장려하였다. 그에 따라 조선에서 장려되고 있는 농구는 모두 21종으로서 논밭 경작용으로서는 경서용(耕鋤用)·수확시비용·관계용이 10종, 정미용구가 5종, 양잠·제사용이 5종, 그리고 축산용이 1종이었다(永岡堯, 1916).

이처럼 일제는 조선농업의 낮은 생산력과 경제성의 문제를 개선하기 위한 당면의 과제로서 농구의 개량과 비료의 사용을 손꼽고 있었다 그들은 조선에서 가장 발달된 농구였던 쟁기까지도 “원시적 성격을 탈피하지 못했다”고 혹평한 뒤, 일본 농구들을 하나씩 한국으로 도입하기 시작하였던 것이다.

2. 후꾸오까 농법과 일본 쟁기의 발달

그럼 일본은 과연 후꾸오까 농법 보급에 필수적이었던 ‘심경(深耕)’이란 목표를 어떻게 달성할 수 있었을까? 그들의 쟁기는 과연 어떠한 발달과정을 거쳐 비료소 목표 달성에 성공할 수 있었을까? 사실 1880년대까지 일본의 경운(耕耘)은 중국 화북지방에서 전파된 천경용(淺耕用) 장상려(長床犁)에 주로 의존하였다. 그 때문에 당시 일본에서는 심경을 하려면 쟁기보다는 오히려 ‘괘이(鍬)’와 같은 인력농구를 사용해야만 하였다. 그러한 사정은 1881년에 일본의 농상무성이 전국의 노농(老農)을 소집하여 행한 전국 농담회(農談會)에서 “심경을 하려면 소를 이용하기보다 사람이 직접 하는 편이 오히려 낫다”고 말한 것만 보더라도 알 수 있다.

그러나 후꾸오까 지방만은 무상려(無床犁)에 의한 심경(深耕)을 행하여 다비(多肥)가 가능하였기 때문에 높은 생산력을 올릴 수 있었다(飯沼二郎, 1983, pp.126-127). 그 때문에 개화기의 일본에서는 후꾸오까 지방의 전통농법과 함께 그 지방의 재래 무상려가 일본 전국으로 급속히 보급되었다. 그러나 이 무상려는 상(床)이 없었기 때문에 극히 불안정하고 많은 체력과 숙련을 요한다는 결함을 가지고 있었다. 이를 해결하기 위해 발명된 것이 바로 단상려였다. 이 쟁기는 무상려에 비하여 훨씬 적은 체력과 숙련에도 불구하고 심경이 가능하였다. 그 와중에서 쿠마모또현(熊本縣)의 오오츠수에지로(大津末次郎)가 발명한 ‘마르꼬 쟁기’가 최초의 단상려(短床犁)로서 1900년 3월에 특허를 출원하였다. 이는 쟁기의 앞이 고정된 단용 쟁기였으며, 그러한 유형의 쟁기는 그 후 후꾸오까의 이소노(磯野)와 후가미(深見) 두 제작소에서 보다 더 개량되었다.

한편, 거의 같은 시기에 나가노현(長野縣)의 마쓰야마겐조(松山原造)는 쟁기가 좌우로 움직이는 ‘쌍용쟁기’를 발명하였다. 이 발명을 통하여 갈 때와 올 때의 쟁기질이 모두 같은 방향으로 토양을 뒤집을 수 있었기 때문에 평면 경작에 유리하였다 더구나 쌍용쟁기는 강철(鋼鐵)로 만들었기 때문에 이제까지 주철(鑄鐵)로 만들어진 여타의 것에 비하여 비약적으로 경작능력을 높일 수 있었다. 그 후 미에현(三重縣)의 타가신지로(高北新治郎)는 마쓰야마의 쟁기를 더욱 개량하여 경작 심도(深度)를 2배 이상으로 하는 데 성공하였다.

그러한 사정은 일본이 조선에 보급하려던 후꾸오까 농법의 요체인 ‘축력에 의한 심경’이 새로이 발명된 ‘단상려’와 ‘쌍용쟁기’에 의해 수행될 수 있게 되었음을 의미하였다. 이렇게 근대 일본에서 개발된 농구들은 이제 식민지 조선에 조선총독부 권력에 의해 강제로 보급되기 시작하였다. 그러나 오랜 역사를 지닌 ‘쟁기의 나라’ 조선에서 그와 같은 일본식 개량 쟁기의 보급은 결코 순조롭지 않았다.

3. 개량농구와 쟁기의 보급

조선총독부는 일본에서 개발된 개량농구의 구입을 위하여 보조금을 지급하거나 농구 강습회를 개최하였다. 1918년의 충남의 구입농구 상황을 보면 이곳에서 보조금으로 구입한 농구는 당기(唐箕) 320대, 만석(萬石) 232대, 탈곡기(稻扱) 910정, 벼절구 763대, 체 142개에 이르렀다. 이를 위한 금액은 모두 11,358엔에 달하였는데, 그 중 보조금은 3,675엔으로서 전체의 32.4 퍼센트였다.⁷

다음으로 1924년에 경상북도에서 개최된 ‘동력농구강습회’의 상황을 살펴보자. 8월 11일 오전 9시에 개최된 이 강습회는 회장대리인 야마모토히(山本) 기사가 개회를 선언한 뒤 예정된 일정에 따라 강습을 행하였다. 강사는 권업모범장의 기사 가또(加藤木保次)와 후꾸오카현 농사시험장 기사 후루키시게오(古木繁雄), 그리고 도청직원 5명이었는데, 제1일부터 제5일까지는 매일 오전에는 기계의 일반원리와 취급법·분해에 대하여 설명하였고 오후에는 주로 실기지도를 행하였다. 이어서 제6일과 제7일에는 발동기에 연결하는 탈곡기, 당기, 양수기(揚水機), 정미기 등의 농구에 관한 취급법과 사용법을 실연하였으며 벼 20섬을 시험재료로 삼아 현미의 정미 작업을 실습하여 미곡 검사와 미곡 포장에 관한 실연을 행하였다. 강습회는 8월 18일에 종료하였는데, 그 중 82명에 대해 강습증서를 수여하였다.

이 시기 총독부는 농사개량을 위해 저리자금을 적극 운용하였는데 1931년에는 총 1천 19만 8천엔에 달하는 저리자금 가운데서 농구자금으로 87만 5천엔, 농우 구입자금으로 106만 3천엔을 지급하였다. 그에 따라 일제의 소위 개량농구의 보급 대수는 급격히 늘어났다. 그리하여 예로부터 발달된 쟁기를 개발하여 사용해 왔던 조선에서도 일본에서 개량된 쟁기가 도입되었다. 그러나 이 시기의 조선 쟁기는 그 구조와 성능에서 일본에서 개량된 쟁기에 미치지 못하였다. 조선 쟁기는 구조가 복잡하고 무거워서 경작지를 갈 때 많은 견인력을 요하였으며, 그 때문에 노동력은 많이 드는 대신 심경이 어려웠기 때문이다.

1935년의 조사에 따르면 경기심도(耕起深度)에서 조선 쟁기는 2.5-3촌(寸)⁸이었으나, 개량된 일본 쟁기는 3.5-4촌 이상으로서 평균이 4촌에 달하였다. 그리고 소를 이용하여 하루같이 한 면적도 추경(秋耕)의 경우 전자가 3단보였는데 비해, 후자는 4.7단보에 이르렀었다. 이와 같은 비교실험에 사용된 일본 쟁기는 곧 ‘개량 단상려’였다.

⁷ 그 금액이 많은 곳을 순서대로 제시해보면 아산군이 1,967엔, 부여군이 1,421엔, 천안군이 1,153엔, 서천군이 1,087엔이고, 적은 곳으로서는 연기군이 380엔, 대전군이 443엔이었다.

⁸ 촌(寸)은 1자의 1/10에 해당하는 길이 단위로서, 계량법에 따르면 3.0303cm이다.

표 12. 개량농구의 보급(2), 1929-1938

단위: 대, 마력

		1929	1930	1933	1935	1938	
석유발동기	대 수	3,711	5,531	4,761	7,567	석유발동기	18,622
	마력수	16,945	24,999	24,174	33,549	제조기	332,335
양수기	동력용	772	1,198	1,202	1,341		3,549
	족답용	20,004	21,164	23,605	26,666		30,639
개량 쟁기		41,240	56,994	116,753	180,194		288,538
콩깃묵분쇄기		5,073	6,476	6,387	6,396	분무기	12,473
탈곡기(稻拔)	친치(千齒)	357,299	419,751	428,371	464,383	선풍기	61,307
	회전식	80,162	93,479	127,676	164,023		238,657
벼질구	동력용	2,830	3,448	1,349	1,673		3,365
	인력용	75,392	78,512	64,813	59,497		-
정미기(동력용)		3,442	5,660	3,411	5,517		14,132
당기(唐箕)		59,192	73,954	85,733	93,001		93,809
만석(萬石)		25,432	38,960	17,520	17,152		13,608
채송기(새끼꼬는 기계)		16,814	23,757	28,021	35,847		62,096
돛자리 짜는 기구	수직(手織)	226,575	271,485	319,896	407,914		427,488
	족답	17,755	19,966	23,811	35,596		48,840

자료: 飯沼二郎(1983) 발췌.

그와 같은 사실은 일본에서 새로이 개발된 마르꼬쟁기·쌍용쟁기·마쓰야마쟁기가 전통을 자랑하는 조선쟁기를 경기의 심도와 노동생산력의 양면에서 능가하였음을 의미하였다 그리하여 후꾸오가 농법의 핵심이었던 축력 심경을 위해 새로이 개량된 일본 쟁기가 도입될 수 있게 되었음을 의미하였다.

4. 개량단상려의 보급

그럼 일본에서 개발된 개량단상려는 언제쯤 조선에 보급되었을까 그리하여 과연 그 개량쟁기들은 조선에서도 그 보급에 성공할 수 있었을까 당시 조선쟁기 가운데서는 단상려가 가장 보편적이었으며, 그 밖에도 지역과 작목에 따라 ‘장상려’와 ‘무상려’도 널리 사용되었다. 그럼에도 불구하고 일본의 단상려가 조선에 처음 보급된 것은 대략 1910년대 중반이었다(飯沼二郎, 1983, pp.127-128).

그 후 1929년 경상북도에서는 군농회 주최로 경려회(競犁會)란 ‘쟁기질 경연대회’가 처음으로 열렸고, 1928년에는 동양척식회사도 이를 경기도 수원에서 개최하였다 점차 전국에서 ‘쟁기질 경연대회’가 열렸는데, 바로 이 때 개량단상려가 한국에 도입되었다 1935년경에는 일본에서 들여온 개량단상려와 조선에서 이를 모방하여 조선쟁기를 개량한 개량쟁기도 등

장하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 전래의 조선쟁기가 전국에서 압도적으로 널리 사용되었다. 일본에서 들여온 개량단상려가 11%, 개량쟁기는 5%를 차지한 데 불과하였지만, 조선쟁기는 83%를 차지하였던 것이다. 그나마 일본형 개량쟁기가 비교적 많이 들어온 곳은 두 말할 것 없이 수전지대였고, 그 중에서도 경상도와 충청북도를 제외한 남한 전지역과 경기도와 황해도 지방이 많았다.

이 시기 일본 개량단상려의 5대 제작소 가운데 최초로 조선에 들어온 회사는 이소노(磯野)와 후가미(深見)였다. 이소노 제작소는 1942년에 “조선 토양에 적합한 심경쟁기를 보급할 필요가 있다”며 수원예대 출장소를 설치하고, 조선에서 사용할 ‘대경호(大慶號)’ 쟁기를 제작했을 뿐 아니라 기술지도원까지 파견하였다. 이후 이소노제작소는 심경쟁기로서 대성호(大成號), 초풍양용려(初風兩用犁), 기부사호(磯富士號)를 제작하였다. 이소노 제작소가 1901년에 발명한 쌍용려는 평면경작에 적합하였다 이는 논밭을 갈 때 쟁기 방향을 지렛대로 조절하여 토양을 한쪽 방향으로만 뒤집을 수 있게 한 것이었다. 그러나 이를 한 단계 더 발전시켜 쟁기의 앞부분을 2개로 만든 이단경려(二段耕犁)는 조선에 보급되지 않았다.⁹

또한, 후가미제작소도 1928년부터 조선에서 사용할 쟁기로서 조경(朝慶號)·인복호(仁福號)·신대호(新大號)·조금호(朝金號) 등을 제작하여 수출하였다. 이들 두 회사보다 늦게 진출하였으나 조선에서 이들을 앞지른 곳이 바로 동양사(東洋社)였다. 조선에 개량 단상려를 보급하기 위해 1928년에 동양사로 개명하였던 쿠마모토(熊本縣)의 다가미(田上) 농구점(農具店)은 1931년부터 서울의 삼성상사와 특약을 맺고 조선에 진출하였다. 이후 1937년에는 이 회사의 ‘일본호 단용려 조선형’이 조선총독부가 지정하는 쟁기가 되었다. 이 회사가 1938년에 판매한 총대수 3만 5천대 가운데서 일본 국내용이 2만 2천대, 조선(朝鮮)용이 6천대, 중국 동북용은 7천대에 이르렀다고 한다.

그럼에도 불구하고 조선에 공급된 개량쟁기는 1938년 1월말 현재 28만 8,538대에 달하였다. 이 수치는 1929년의 그것에 비해 7배나 증가한 것이었지만, 1호당 0.09대에 불과하여 그 보급률은 여전히 매우 낮은 형편이었다. 그리하여 1940년까지도 농기구의 대부분을 점하였던 것은 전통농구였는데, 농가 호당 보급상태는 전통쟁기 0.29대, 호미 1.18개, 낫 1.48개에 불과하였다.

⁹ 이단경려(二段耕犁)가 사용되지 않은 것은 무엇보다 쌍용려가 단용려보다 비싸다는 점, 조작이 복잡하다는 점, 그리고 조선에서는 평면경작보다 경사지대 경작이 일반적이라는 점 때문이었다 또한 조선에 가까운 일본 서부지역에 단용려가 주로 보급되었다는 사실과도 관계가 있었다.

표 13. 1935년도 도별 쟁기의 수

단위: 대

도 별	일본쟁기	개량쟁기	조선쟁기	쟁기의 총수
전 남	24	28	48	50,844
전 북	44	6	50	6,347
경 남	7	5	88	69,541
경 북	2	0	93	56,059
충 남	34	32	34	15,776
충 북	9	0	91	16,441
경 기	58	23	30	13,127
황 해	22	0	78	17,067
평 남	9	1	90	36,200
평 북	6	0	94	45,022
강 원	20	11	69	24,645
합 남	2	2	96	77,530
합 북	3	0	97	36,962
계	11	6	83	475,559

자료: 飯沼二郎(1983).

Ⅶ. 결 론

이 글은 개화기를 맞아 그 나라의 발전을 추구하였던 한국농업의 발전을 가로막고 추진되었던 일제의 식민지적 농사 시험·연구와 기술 보급정책을 개괄적으로 정리한 것이다. 물론 여기에서는 그렇게 개발·보급된 식민지적인 농업기술이 오늘날의 우리 농업에 어떠한 의미를 주었는가를 살피는 일은 다루지 않았다. 그러나, 식민지적 농업 속에 분명히 존재하던 우리 ‘본래적인 것’과 ‘식민지적인 것’이란 두 유형의 농업기술 체계를 제대로 인식하는 것이야말로, 앞으로 우리 농업의 발전방향을 바로잡는 데 중요하다는 사실은 이제 분명히 인식되어야만 할 것이다.

주지하는 바처럼 한국에서 근대적 농사 시험·연구와 지도는 1882년에 한미조약 이후 일본과 미국을 다녀온 외교사절단을 통하여 처음 소개·시도되었다. 그러다가 1906년에 이르러 일제의 조선통감부는 권업모범장을 설립하고, 이를 통해 본격적인 제도와 조직을 갖춘 농사 시험·연구와 농촌지도를 바탕으로 식민지 조선의 농업개발에 앞장서기 시작하였다. 1929년에는 권업모범장을 개칭한 농사시험장이 보다 강화된 농사 시험 연구를 내세워 기술보급과 농촌지도를 주도하였다. 이러한 일제의 농사 시험·연구 및 기술보급의 핵심은 곧 일제가 후꾸오까 지역의 관행농법에서 착안하여 근대적 실험농학으로 발전시켰던 그들의 소위 후꾸오까농법(福岡農法)을 조선에 도입하는 일이었다. 이처럼 명치년간에 일본 전지역으

로 보급된 후꾸오가농법의 핵심요소가 심경(深耕)과 다비(多肥)임은 두 말할 나위도 없다. 이러한 일제의 식민지적 농법 혁신은 풍토의 다양성 및 수전농업과 한전농업의 조화를 바탕으로 한 우리 전통농업의 발전 방향과 본질적으로 달랐다. 그럼에도 당시에 활약하였던 일본인 농학자들은 한국농업의 독자성을 인식하지 못한 채 식민지적 농업기술을 앞장서서 주입하려 저마다 노력하였다.

이 시기에 일제가 가장 역점을 둔 것은 바로 일본의 우량한 수도품종을 식민지 조선에 보급하는 일이었다. 이를 위해 권업모범장은 일본의 수도작 기술이 조선에서는 과연 어떻게 적용될 수 있는지를 알아보기 위한 시험부터 서둘러 실시하였다. 그러나 풍토의 차이에 때문에 그러한 시험만으로 모든 문제를 해결할 수 없다는 한계에 봉착하게 된 일제는 1920년대 말부터 농사시험장 체제로 전환하여, ‘신품종 육성’과 ‘천수답’에 대한 시험연구를 독자적으로 수행하였다. 그러나 일제는 천수답의 내한(耐旱) 도작법으로 주목을 받았던 조선의 건답직파 재배법에 대해서는 충분한 시험·연구조차 행하지 않은 채 일방적으로 무시하였다. 그들이 도입한 후꾸오가 농법이 근대적인 실험농학으로 정립된 것이었다고 강변하면서 일제는 이를 기후와 풍토가 다른 조선에 무리하게 적용하였다. 아울러 그들은 이를 핑계로 ‘운답농법’ 및 ‘건답직파’와 같은 조선의 우수한 관행농법을 일체 무시하였다. 더구나 그러한 수도작 중심의 식민지적 농업기술 정책은 식민지적 소작제도를 자극하여 소작료 인상과 소작인의 노동강화라는 부작용을 낳았다.

그에 비해, 일제는 조선 농업에서 가장 큰 비중을 지녔던 한전농업에 대해서는 방기(放棄)하였다. 서북부 지방의 발달된 작부체계였던 ‘2년3작’식 윤작방식은 3-4척이나 되는 고광무(高廣畝)에 소맥을 건종(畝種)하여 겨울철 휴한을 극복하였고, 간종과 잡종을 이용하여 두류를 재배하였던 우수한 경종법이었다. 더구나 대형의 유벽반전려와 소형의 작조려 등 다양한 쟁기를 사용하여 원활한 작무(作畝)를 행하였던 우수한 우리 전통의 농법이었다. 그러나 일제는 맥작(麥作)과 면작(棉作) 개량에만 관심을 가졌을 뿐, 막상 전반적인 한전농업의 발전에는 무관심하였다. 그런 상황 속에서 전개되었던 다께다(武田總七郎)의 전작 연구는 실로 의미 있는 것으로 평가될 수 있겠다. 나아가 그는 ‘2년3작식 전작부법(田作付法),’ ‘건답(乾畝)재배,’ 그리고 ‘경성·개성지방의 배추 채종법(採種法)’이 조선의 독특한 입지조건에 부합하는 세계적인 전작농법이라고 자랑하였다. 그 밖에 식민지적 농업기술 보급정책의 와중에서 당시 조선의 관행농법에 대한 광범위한 실증조사를 몸소 실천하였던 다카하(高橋昇)의 노력도 돋보였다. 그렇지만 식민지적 질곡 하에서 이들 소수 그룹의 연구는 끝내 문제제기의 수준을 넘어서는 성과를 거둘 수 없었다.

한편, 이 시기 조선에서는 자급비료의 대명사였던 분회(糞灰)가 널리 사용되고 있었다. 이

에 대해 조선총독부는 화학비료 장려를 위하여 비료자금을 융통하는 정책을 시행하였다. 그들은 금비(金肥)의 공동구입을 장려하였는데, 이는 금비 시비가 곧 미곡 증산에 가장 큰 효과를 가져오는 중요한 요소로 보았기 때문이었다. 이렇게 후꾸오까 농법의 가장 핵심요소의 하나였던 다비(多肥)를 위한 정책들이 도입되면서, 자급비료에 의존하는 단계에 놓여 있었던 조선농업은 크게 교란되어 갔다. 한편, 일제는 후꾸오까 농법의 또다른 핵심요소였던 심경(深耕)을 추진하기 위해 개량농구의 보급에 나섰다. 특히 그들은 조선의 가장 특징적인 농구였던 조선쟁기를 낮게 평가하고, 일본에서 새로이 개발된 다양한 농구와 개량쟁기를 서둘러 도입하였다. 특히, 심경(深耕)을 위하여 새로이 개량된 일본 쟁기의 도입이 강제되었다. 그럼에도 불구하고 조선에 보급된 개량농구와 개량쟁기의 보급률은 여전히 낮았는데 그러한 사정은 조선농민의 궁핍에도 원인이 있었지만 조선 전통의 쟁기만으로도 충분히 농사가 가능하였기 때문이었다.

이처럼 식민지시대 조선의 농업구조 속에 병존하였던 '식민지적인 것'과 '본래적인 것'을 대비시켜 볼 때, 일제가 끝까지 전자를 위해서만 봉사하였음은 두말할 나위도 없다. 그럼에도 수도작에만 집중되었던 일제의 농업기술 연구와 보급사업은 면화와 벼에서만 높은 '증산물·단보당수량·수출'이란 성과를 낳았을 뿐, 나머지 절대다수 밭작물의 생산성 향상에는 거의 영향을 미치지 못하였다. 이 시기는 한전농업이 작부면적에서 수전의 그것을 능가하였을 뿐 아니라, 대부분의 지역에서 민중의 주식으로서의 위치를 굳건히 지키고 있었다. 그렇지만, 일제의 의도적인 정책 소외와 식민지적 농업체제의 지속으로 한전농업은 사양화가 불가피하였다. 그 결과 한국농업은 식민지적 단작(mono-culture)체제로 변모해 갔으며, 벼 농사가 우리 농업의 중심적인 위치에 서게 되었던 것이다.

참 고 문 헌

『朝鮮總督府官報』, 1910. 9. 24, 1910. 9. 30, 1912. 3. 30, 1914. 2. 17.

『朝鮮農會報』, 11권 2호(1916), 18권 6호(1923).

김영진(2002), “개화기의 농학사상” 『농업사연구』 창간호, 한국농업사학회.

김용섭(1988), 『조선후기농학사연구』, 일조각.

민성기(1982), “‘농가월령’과 16세기의 농법,” 『부대사학』 6.

_____(1988), 『조선농업사연구』, 일조각.

이춘녕(1989), 『한국농학사』, 민음사.

382 III. 농업기술과 생산기반의 변화

- 이한기(2002), “개화기 및 일제시기의 농사시험 연구와 지도,” 『농업사연구』, 한국농업사학회.
- 이호철(1985), 『조선전기농업경제사』, 한길사.
- _____ (1986), “조선전기의 서지농법” 『제29회 전국역사학대회 발표논문집』.
- _____ (1990), “『농서집요』의 농법과 그 역사적 성격,” 『경제사학』~14.
- _____ (1995), “조선후기 수도품종의 분화” 『경제사학』~20.
- _____ (1998), 『농업경제사연구』, 증보개정판, 경북대출판부.
- _____ (2002), “개화기의 서양농금과 과수재배 기술의 수용” 『농업사연구』~장간호, 한국농업사학회.
- 朝鮮農會(1943), 『朝鮮農業發達史(發達編·政策編)』.
- 農商務省(1904-1905), 『韓國土地農産調査報告』, 咸鏡道·平安道·黃海道, 京畿·忠清·江原, 慶尙·全羅.
- 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業試験研究の成果』, 農林總計協會.
- 嵐 嘉一(1976), “IV.主要作物の慣行栽培技術の實態とその動き,” 『旧朝鮮における日本の農業試験研究の成果』, 農林總計協會.
- 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.
- _____ (1983), “日帝下朝鮮における農業革命,” 『朝鮮史叢』~5·6, 青丘文庫.
- _____ (2002), “高橋昇の精神,” 『寫眞でみる朝鮮半島の農法と農民』, 未來社.
- 三井榮長(1927), “朝鮮に於ける肥料獎勵の變遷並將來の方針,” 『朝鮮農會報』~제2기 1(8).
- 小林房次郎(1916), “朝鮮農業の將來と肥料問題,” 『朝鮮農會報』~1(2).
- 永岡堯(1916), “構造複雑なる農具は普及せる,” 『朝鮮農會報』~1(1).
- 永井威三郎 외 2인(1932), “朝鮮にける主要田作物の分布及び栽培狀況,” 『朝鮮總督府農事試驗場彙報』~6-1·2호.
- _____ (1976), “전작물 경종법 개황,” 『구조선에 있어 일본의 농사시험연구의 성과』.
- Hochol Lee(2002), “The Significance of Korean Agriculture, Its Value and Prospective,” Gyeongbuk World Agri-culture Forum.

일제하 수도 신품종의 보급과 수도작 기술의 변화

이 두 순*

I. 머리말

전통적 투입재의 개량은 농업의 근대화에 극적인 역할을 수행한다. 품종개량은 전통적 투입재인 종자의 양적·질적 개량을 의미하며, 농업에서 품종개량은 단순한 투입재의 대체가 아니라 다른 투입재의 도입을 선도하며, 농업기술체계를 혁신시킨다(崎浦誠治, 1984, p.65).

1910년 강권으로 조선을 합병한 일본은 조선의 경제를 식민지 경영에 합당한 방향으로 재편하기 시작했다. 농업국인 조선에서 일본은 농산물의 증산 특히 쌀 증산에 주력했다. 1910년대 초반 조선총독부의 농업정책 목표는 ① 식량의 증산, ② 수입농산물의 자급 증대, ③ 대 일본 및 외국 수출 농산물의 개량 증식, ④ 국내소비의 억제와 수출증대였다(朝鮮總督府, 1929, p.1). 이는 조선을 일본의 경제발전을 위한 원료 및 식량생산 기지로 삼으려는 의도였다.

일본이 조선에서 집중적으로 투자하고 증산을 추진한 것이 수도작이었다. 수도작은 조선의 주작으로서 조·일 양국의 쌀은 동질성이 있고, 조선의 농업생산에 있어 집약화의 여지가 큰 점이 있었다. 조선의 수도작은 장기간의 조방적 생산에 의해 일본보다 생산성이 낮고, 수리조건이 불충분해서 생산성이 불안정했다. 그러나 조선이 강우량이 적고 일조량이 많아 수도작 재배 조건은 일본에 비해 유리한 점도 있었다. 조선의 쌀은 1900년 이전에도

* 전 한국농촌경제연구원 선임연구위원

일본에 수출되었기 때문에 일본의 쌀 시장에도 적응성이 있었다

일본이 조선에서 추진한 쌀 증산정책은 조선 본래의 농법에 비해 다바 다수확을 추구한 일본 농법을 그대로 이식하는 것에서 시작되었다 일본의 수도작 기술 중 우선적으로 보급된 것이 수도 품종이었다

본고에서는 일제하에 수도 품종이 어떠한 목표 아래 누가 도입의 주체였는가를 검토한다. 이를 위해 개인, 민간, 연구기관 등이 신품종과 관련 기술 도입에 어떤 역할을 하였는가를 고찰한다. 신품종 도입으로 조선의 수도작 생산성은 어떻게 변화되고 신품종의 기여도는 어느 수준인가도 살펴본다. 또한 신품종, 신농사 기술의 도입의 성격을 고찰하고, 그 변화 방향이 관행 기술체계에 어떠한 영향을 미쳤는가를 검토한다

II. 합방 당시 조선의 수도 품종과 수도작 개황

1. 조선의 수도작 비중

1900년대 초 조선의 총 산업생산액에서 차지하는 농업생산액의 비중이 약80%이었고, 농산물과 그 가공품이 수출액에서 차지하는 비중도80%에 달하고 있었다. 그 중에서도 수도는 주작물로서 가장 비중이 크고, 수출 농산물의 대부분을 차지하고 있었다

조선이 일본에 합방될 당시 농업관련 지표는<표 1>과 같다. 1909년 논 면적은 78만 1천 정보로서 전체 경지에서 차지하는 비중은 35.5%이었다. 이는 남북한을 합친 것으로 현재에 비해 경지 면적도 적었고, 논 비중도 낮다. 당시 농가 호수는 222만 1천 호로서 전국 278만 8천 호의 79.3%를 차지하고 있고, 농가인구는 949만 1천명으로 전체 인구의 72.4%가 농업

표 1. 한·일합방 당시 주요 농업지표

	경지면적(천정보)				농가호수 (천호)	농가 인구 (천명)	호당 경지 (단보)
	논	밭	경지 계	답 비율(%)			
1909년	781.0	1,418.2	2,199.2	35.5	2,111.1	3,490.8	10.4

주: 1) 경기도에는 당시 한성부의 경지가 포함되어 있음

2) 밭 면적에는 화전 면적이 포함되어 있음

자료: 朝鮮總督府, 『第4次 朝鮮總督府統計年報』, 1910.

표 2. 합방 당시 지역별 작물 재배의 구성

단위: %

	쌀	맥류	두류	잡곡	특작	기타	계
경 기도	50.7	20.7	20.9	5.5	2.0	0.1	100.0
충 청 북 도	43.8	30.4	16.2	4.9	4.6	0.1	100.0
충 청 남 도	64.8	16.3	15.3	1.6	1.9	0.2	100.0
전 라 북 도	65.7	16.8	13.6	0.9	2.9	0.1	100.0
전 라 남 도	44.4	29.9	10.5	5.3	9.9	0.1	100.0
경 상 북 도	50.2	26.0	14.5	4.9	4.2	0.2	100.0
경 상 남 도	48.3	34.5	12.5	0.8	3.7	0.1	100.0
황 해 도	24.4	16.9	22.5	33.6	2.5	0.0	100.0
평 안 남 도	23.2	18.7	23.3	29.3	5.3	0.2	100.0
평 안 북 도	15.3	13.7	20.9	46.4	3.5	0.1	100.0
강 원 도	13.3	21.6	25.4	55.4	5.2	0.1	100.0
함 경 남 도	9.9	17.9	21.4	47.7	2.9	0.1	100.0
함 경 북 도	6.1	25.6	33.9	31.5	2.0	0.0	100.0
합 계	32.6	19.4	19.2	24.4	4.3	0.1	100.0

주: 1909년 통계에는 채소 재배면적이 조사되어 있지 않았음.
 자료: 朝鮮總督府, 『第4次 朝鮮總督府統計年報』, 1910.

에 종사하고 있었다.¹

한일합방 당시의 지역별 토지 사용 구조는 <표 2>와 같다. 조선은 전체적으로 보아 수도 보다는 밭작물의 비중이 높은 한지농업 중심의 농업지대이었다 지역별로 수도의 비중이 큰 도는 전라북도 65.7%, 충청남도 64.8%, 경기도 50.7%, 경상북도 50.2%였으며 그 외의 도는 밭작물 비중이 더 크다. 북쪽으로 갈수록 수도작 비중은 낮으며, 함경남도 9.9%, 함경북도 6.1%로 한지농업지대였다.

2. 식민지기 초기의 수도작 기술 수준

합방 당시 구조선의 농업생산성은 상대적으로 농업의 근대화가 이루어진 일본에 비해

표 3. 조선·일본의 주요 작물 생산성의 비교

단위: 석/단보, %

	조 선(A)	일 본(B)	A/B
수 도	1.058	1.808	58.8
대 맥	1.056	1.472	71.7
조	0.682	1.146	60.0
대 두	0.547	0.789	69.7

자료: 日滿農政研究會, 『内外農業生産力に關する基礎調査』, 1941.

¹ 1909년 조선총독부의 자료는 통계적 수법에 의해 작성된 것이 아니라 행정통계와 기존 자료를 정리한 것이다. 토지 면적은 당시 결수를 정보로 환산한 것으로 정확성이 결여되고 있다. 그러나 합병 당시 농업지표를 보여 주는 자료는 거의 없다.

낮은 수준이었다. <표 3>은 한·일 양국의 주요 작물의 생산성을 비교한 것이다

조선의 당시 단보당 작물 생산량은 일본의 60-70% 수준에 불과하였으며, 밭작물보다 수도작의 생산성이 일본에 비해 더 낮았다 이는 조선의 수도작이 수리가 불안정하고 한지농법적 요소가 많았던 점과 일본의 수도작 기술에 이미 과학적 기술이 도입되었던 것에 기인한다. 일본의 토양 비옥도가 높았지만, 더욱 큰 격차 요인은 농업기술이었다 일본은 1900년 초에 이미 대두박 등 금비 사용이 일반화되어 있었고 수도 품종도 개량품종으로 교체되어 있었다. 수도작의 단보당 노동 투하량도 1890년경에 이미 20인을 상회하고 있었다. 반면, 조선의 수도작 노동 투하량은 단보당 10인일 정도로 재배 관리에 있어서도 일본에 비해 조방적인 기술구조를 가지고 있었다. 수도작의 단보당 생산량만 가지고 비교하면 1909년 조선의 단수는 일본의 1880년 수준으로 약 30년의 격차가 있었다.

식민지 초기의 조선 수도작에 대한 일본의 인식은“조선 고유의 농법은 조방적이어서.., 경종상으로도 볼 만한 것이 없고, 품종의 선택, 종자 정선, 병충해 방제 등도 행하지 않는 데다…… 일반적으로 시비량도 부족하고, 판매비료는 거의 쓰는 사람이 없다”고 낮게 평가하고 있다(統監府, 1906, p.15).

일본 농업에 대한 조선 시찰단의 보고 결과를 요약한 것이<표 4>이다. 양국은 재배 방법의 차도 있고, 생산력 측면에서도 격차가 있는 것으로 보고되고 있다 조사자의 전문성도 의문이며, 피상적으로 조선의 조방적 농업의 관점에서 일본의 집약농업을 보고 지나치게 우수성만 강조한 측면은 있으나, 양국간 농업의 격차는 존재하고 있었다.

표 4. 조선·일본 수도작의 차이

	일 본	조 선
토 양	조선과 대략 비슷, 전답에 돌이 적다.	전답에 돌이 많음.
기 후	따뜻하다	춥다
우 량	많다	적다
농 부	남녀가 같이 노동	남자는 일하고 여자는 논다
농 구	犁, 鋤, 鎌, 稻摺器, 粃磨臼, 千石, 萬石, 水車 등 정교한 기계	鋤, 鎌, 犁 및 간단한 농구
용 축	소와 말을 같이 씀	소
종 자	좋은 종자를 정선	종자 정선에 주의 않음
시 비	糞尿, 綠肥, 堆肥, 鱒粕, 油粕, 大豆粕, 石灰, 過磷酸石灰 등 인공비료	糞尿, 綠肥, 堆肥 이외의 인공비료는 거의 없음
수 확	반당 현미 2석	단보당 현미 1석 3두
조 제	명석에서 조제, 쌀에 돌이 없음	지상에서 조제, 돌 혼입
가 격	품질 우량, 현미 판매, 가격 높음	개량종이 적고, 벼 판매, 가격 저렴

자료: 金冕秀, “內地視察感想,” 『朝鮮農會報』 10권 8호, 1915에서 작성.

구한말 조선 농업에 대한 전국적인 조사로 『한국토지농산조사보고(1904-1905년)』가 있는데, 이 조사는 조선 식민지 농업정책의 방향을 정하는 데 토대가 되었다 이 조사에서 나타난 수도작 기술의 평가는 <표 5>와 같다.

<표 5>와 같은 조선의 수도작에 대한 일본의 평가는 조선의 수도작 개발 방향에 큰 영향을 미쳤다. 1900년대 초기의 조선의 수도작 기술은 현재의 수준으로 보면 조방적이나 당시 입지 조건과 품종, 투입재 조달 상황에 적합한 기술이었다 일본인의 평가는 조선의 입지 조건과 기술 수준이 다른 일본 기술 중심의 평가로서 조선의 기술을 저평가한 것에서 출발하고 있다.

3. 수도 재래종의 특성

일본은 1905년, 1911년, 1913년 3회에 걸쳐 조선 재래 수도의 품종을 수집하고 특성조사를 실시했다. 권업모범장의 조사(1911-1913년)에 의하면 수집된 수도 품종은 총 1,259 품종이고 그 중 메벼 품종이 876 품종으로 70%를 차지하고 있다. 이 조사에서 평가된 재래 벼의 특성은 ① 까락이 있는 유망종(有芒種)이 많고(81.2%), ② 대체로 조생종이며 ③ 분얼이 적고 장간종이어서 도복에 약하고 ④ 도열병 등 병에 약하고, ⑤ 대립종이 적다고 평가하고 있다.

표 5. 『한국토지농산 조사보고』의 수도작 기술 평가

	기술 개요
재배법	○ 이식재배가 주이나 한냉지대나 천수답에서는 직파 면적이 상당히 많다 평안남도에는 건답직파라는 특수한 직파법이 있고 집약적인 관리가 행해지고 있다. 그러나 다른 지역에서는 시비를 거의 않고, 관리도 조방적이다.
묘 대	○ 종자 침종은 3~4일간이고, 선종은 별도로 하지 않는다. 묘판은 수묘대로 후과를 한다.
모내기	○ 40~50일 묘를 서북선 지방은 6월 상순, 중선 지방은 6월 상·중순, 남선 지방은 6월 중·하순이 이상 적기이나, 수리 관계로 만앙이 많다. 이식 방법은 난식으로 작업이 조방적이다 이식 본수는 평당 주수가 적고, 1주당 본수는 많다.
제 초	○ 논에 제초를 3~4회 하며, 호미로 토양을 반전시킨 후 2~3회를 손으로 한다. 논에 피가 상당히 많으나 농민은 무관심하다.
시 비	○ 시비는 자급비료에 의존하고, 시비량도 적다. 수도에 사용되는 비료는 북부지방은 분뇨회·초비 등이고, 남부지방에서는 분뇨회가 주이다. 단보당 사용량은 100~200관이나, 무비상태에서 재배되는 곳이 일반적일 정도로 약탈농업이다
병충해 방제	○ 조선에서는 수도작의 병충해에 대한 지식이 적다 피해가 많은 부진자류를 천충(天蟲)이라고 부르고 방임하고 있다.
수확·탈곡	○ 조선은 고래부터 입모건조(立毛乾燥)의 관습과 소작 관행으로 적기수확이 안 되어 미질이 나쁜 원인이 되고 있다. 탈곡 방법은 맨땅에서 돌이나 나무에 두들기는 타곡법(打穀法)이 대부분이어서 토사가 섞이기 쉽다

한편, 장점으로 ① 내한력이 강하며, ② 성숙까지의 일수가 짧고, ③ 수분 결핍 토양에서 발아력이 강하며, ④ 이상기후에 대한 적응력이 강하다고 평가하고 있다 그리고 재래품종이 일본 수도 품종에 비해 다비재배에 부적합하다고 결론짓고 있다(朝鮮總督府, 1931, pp.27-28).

조선 재래 수도 품종은 조방적인 재배기술에서 정착된 품종이었기 때문에 농업과학 기술이 발전되어 다비·다수확 재배를 목표로 하는 일본 입장에서 보면 위와 같은 결론이 된다 그러나 조선 재래품종이 기후풍토에 적응하고 무비재배에서도 단보당 1석 이상의 수확이 가능하며, 맛이 뛰어나다는 지적도 있다(浜田秀南, 1953). 또한 생육 불량지역에서 수량이 높은 것이 많아 이러한 우량형질을 육종에 이용할 가능성이 높다는 것도 지적하고 있다

표 6. 조선의 지역별 재래품종 분포 1913

	재 래 품 종 명
경 기 도	白稻(芒), 項縮稻(芒), 趙同知稻(無), 老人稻(芒), 多多稻(芒), 麥稻(芒), 銀稻(芒), 順稻(芒), 豆稻(芒), 西禾稻(芒), 晚稻(芒), 粳糯稻(芒), 白川稻(芒), 白川小禾稻(芒)
충청북도	水原稻(芒), 島稻(芒), 豆稻(芒), 大闕稻(芒), 白稻(芒), 白多多稻(芒)
전라북도	米稻(無), 麥稻(芒), 救荒稻(芒), 含富稻(芒), 倭稻(無), 尾伊稻(無), 精根稻(芒), 海南稻(芒), 東萊稻(芒), 多多稻(芒)
전라남도	中實稻(芒), 多多稻(芒), 王大稻(芒), 梁山稻(芒), 米稻(無), 白倭稻(芒), 紅倭稻(芒), 晚稻(芒), 中稻(芒), 倭稻(無), 白稻(芒), 無鬚白稻(無), 中智里稻(芒), 德不知稻(芒)
경상북도	倭稻(無), 救荒稻(芒), 江陵稻(芒), 毛農稻(無), 老人稻(芒), 鎮安稻(芒), 白多多稻(芒), 黃稻(芒), 髻稻(芒), 正稻(芒), 無髻稻(無), 居昌稻(芒), 精根稻(芒), 元山稻(芒), 荒致稻(芒), 呂實稻(芒), 紅稻(芒), 多多稻(芒), 無毛稻(芒), 沒隴稻(芒), 柳稻(芒), 正稻(無), 靑豆稻(芒), 仁同稻(芒)
경상남도	倭稻(無), 多多稻(芒), 救荒稻(芒), 山靑多多稻(芒), 靑稻(無), 茂朱稻(芒), 玉山稻(芒), 白多多稻(芒)
황 해 도	麥稻(芒), 春川稻(芒), 白川稻(芒), 豬稻(芒), 冷稻(芒), 白麥稻(芒), 赤麥稻(芒)
평안남도	老人稻(芒), 多多稻(芒), 大邱稻(芒), 元山稻(無), 麥稻(芒), 冷稻(芒), 龍川稻(芒), 黑早稻(芒), 京稻(無)
평안북도	大邱稻(芒), 京稻(芒), 密多利稻(無), 宣川稻(無), 定州稻(芒), 白矢稻(芒)
강 원 도	粳糯稻(芒), 麥稻(芒), 紅稻(芒), 老人稻(芒), 綠豆稻(芒), 居昌稻(芒), 林子千伊稻(芒), 延安稻(芒), 多多稻(芒), 黃州稻(芒), 火稻(芒), 大闕稻(芒), 울찰벼(芒), 白稻(芒), 毛化稻(芒), 白毛稻(芒)
함경남도	白稻(芒), 老人稻(芒), 大骨稻(芒), 多多稻(芒)
함경북도	水色稻(芒), 多多稻(芒), 蓬色稻(芒), 白色稻(芒), 洪原稻(芒)

- 주: 1) 각 군에서 재배 비율이 20% 이상의 품종
- 2) () 안은 까락의 유무
- 3) 충청남도는 조사되지 못함.

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『舊朝鮮における日本の農業試験研究の成果』, 1976, p.216.

1910년 경 조선의 지역별 주요 재래 수도 품종의 분포는 <표 6>과 같다. 대체로 1910년대의 수도 품종은 고농서에 실린 품종과 큰 차이가 없었다 이는 구한말까지 조선에서는 적극적인 품종 개량이 행해지지 않았고, 또 획기적인 기술변화가 없었기 때문으로 생각된다

Ⅲ. 일본 개량품종의 보급

1. 미곡증산정책의 추이와 품종 정책

식민지기에 조선에서의 미곡 증산은 일본의 자본주의를 지지하고 일본의 식량을 안정적으로 확보하는 것에 1차 목적이 있었다. 당시 조선총독부의 농업정책도 미곡증산에 중점을 두고 있었다. 조선에서 펼친 일제의 미곡증산정책을 시대별로 구분하면 제기는 1906-1919년의 우량품종 및 소위 개량농법 보급 시기 제2기는 1920년 이후의 「산미증식계획」기로 나눌 수 있다.

제1기의 특성은 1912년 조선총독부 훈령에 잘 나타나 있다. 1912년 3월에 발표된 「미작개량의 장려에 관한 건(조선총독부 훈령 제10호)」의 주요 정책은 ① 우량품종의 보급, ② 건조·조제의 개량, ③ 관개수의 공급, ④ 시비의 장려 등이었다. 우량품종의 보급이 미작을 개량하는 데 가장 실행하기 쉽고, 효과가 확실하다는 점에서 권업모범장의 시험 결과에 따라 일출(日の出: 북부지방), 조신력(早神力: 중부지방), 곡량도(穀良都: 남부지방)의 세 품종을 조속히 보급하고, 기존 재래품종의 구축에 노력했다. 벼의 건조는 쌀의 상품성을 높이려 장려하였고, 특히 쌀 수출지역에서 빠르게 추진되었다. 관개용수 확보를 위해 보조금을 증가시키고, 비료 증산을 위해 농민에게 비료의 중요성을 알리며 자급비료 제조를 장려하였다. 또한 대지주에게는 판매비료 사용을 장려하여 우량품종 보급의 효과를 높이도록 독려했다.

이상 조선총독부의 방침과 같이 식민지 초기 미곡증산정책의 주축은 일본 수도 품종의 보급과 품종에 부수된 소위 ‘개량농법’의 기술체계 보급이었다. 조선과 일본은 같은 일본형 수도 재배지역으로서 시비량 등 경종 기술상의 차는 있었으나 일본 품종을 조선에 보급하는 데 근본적인 기술상의 문제는 없었다. 수도 품종의 개발에는 긴 시간의 연구와 투자가 필요하다. 그러나 조선의 경우에는 일본에서 개발된 기존 품종을 도입하기만 하면 되었다. 이 점은 조선총독부의 신속하고, 경제적인 개발이라는 방침에도 적합한 것이었다.

제2기에 「산미증식계획」이 추진되었다. 「산미증식계획」은 1920-1925년의 「산미증식계획」, 1926-1939년의 「산미증식갱신계획」, 1940년 이후의 「증미계획」 등 3차에 걸쳐 추진되었다. 「산미증식계획」은 관개개선, 개간, 간척 등 전국의 경지기반을 정비하려 했던 대규모사업이었다. 이 사업의 추진 동기는 ① 일본 자본주의 존립에 필요한 저미가와 저임금을 유지하기 위해 쌀 증산이 필요했다는 점과, ② 일본의 유흥자본을 이 계획에 투입해 일본의 불경기를 해소하려는 필요성에서였다.

「산미증식계획」은 조선의 농업을 발전시키기보다 식민지 경영의 관점에서 출발하였기 때문에 일본 내부의 사정에 따라 사업 추진이 좌우되었다 1918년 일본의 미가폭등에 따라 조선미의 증산, 이출 정책이 강화되어 1차 계획이 추진되었다. 그러나 물가 상승과 공사비 증가로 인해 큰 실적은 올리지 못했다. 산미증식계획의 실적은 총 88,120 정보로, 관개개선이 60%인 52,460 정보였다.

그 후 갱신계획이 추진되었지만 1930년 조선·일본의 대풍작으로 미가가 폭락하여 조선미의 과다반입이 일본 농업에 불황을 초래한다는 비판으로 1934년 중단되었다. 1937년 중일전쟁이 발발해서 쌀 수요가 격증하자 1940년 증미계획이 추진되었다. 산미증식계획이 토목공사 중심의 농지개량에 중점을 두었던 것에 비해 증미계획은 농지개량과 경종법 개선을 병행하였다. 증미계획에서 경종개량의 중점은 ① 우량 다수품종의 보급을 위한 종자 갱신 ② 지대별 경종법의 수립, ③ 건묘 육성을 위한 공동·집합묘대의 설치 등이었다.

식민지기 쌀 증산계획의 추이에서 기술적 특성을 보면 1920년까지의 우량품종과 금비의 보급, 1920년대에서 1930년대 후반은 경지 개량, 1930년대 후반 이후는 종합적인 경종개량에 중점을 두고 있다. 이 과정에서 우량품종의 보급은 40년 간을 일관한 증산수단이였다.

작물의 품종 선택에는 다음과 같은 조건이 있다(李斗淳, 1992).

- ① 기후적 조건 품종의 생태적 적응성
- ② 재배 기술적 조건 초형, 내비성, 내병성
- ③ 식습관 품질, 기호
- ④ 시장성 품질, 품위, 가격
- ⑤ 사회·경제적 조건 주곡의 자급 여부, 수익성

이상의 조건이 충족되면 신품종 도입은 원활해지고 사회적 후생도 증대한다. 식민지기의 우량 수도 품종의 보급은 ①-③의 조건은 충족되나 기타 조건은 생산지인 조선이 아닌 일본의 상황을 반영한 것이었다. 쌀의 식습관, 시장성 면에서 소위 개량품종은 일본 쌀 시장에 부합하는 품종이었다. 사회·경제적 조건에서도 조선은 식량 부족 상태임에도 불구하고 양

질 품종이 우선되었고, 농가경제 향상보다는 총체적 증산이 우선되었다

2. 우량품종의 도입 과정

1910년대 초기부터 본격적으로 보급되기 시작한 일본의 ‘개량품종’은 1940년에는 수도 재배 면적의 90%를 상회하게 되었다. 일본의 수도 품종은 19세기 말부터 개인에 의해 도입되다가, 일본인의 조선 이주가 증가함에 따라 품종 이입이 더욱 증가하였다 그러나 이주민에 의해 도입된 품종은 산지와 품종명이 명확하지 않고 동명·이품종까지 있었다.

1906년 수원에 권업모범장이 설치되어 품종 보급은 관 주도로 체계화되었다 권업모범장에서는 조선의 재래도를 대체하기 위해 일본에서 품종을 들여오는 한편 일본 이주민이 도입한 품종을 수집해서 조선에 대한 적응성을 평가하고 품종을 선발해서 총독부의 승인 하에 농가에 보급하기 시작하였다

초기 품종 선정의 기준은 ① 조선 풍토에 적합할 것 ② 조선의 조방적 재배에 적합할 것 ③ 일본 쌀 시장에 적합할 것이었다. 이 중 가장 중점을 둔 것은 일본 시장 적응성으로 대립, 양질품종이 우선되었다.

품종 선정에서 식량이 부족한 조선 농민의 입장으로는 일본쌀에 비해 품위는 낮더라도 다수확 품종이어야 한다는 입장도 있었다. 그러나 조선미는 상품이기에 때문에 일본 시장에서 평판이 좋아야 한다는 점이 더 강조되었다. 실제로 조선총독부에서는 다수확 품종이라도 미질이 나쁘면 수출을 고려해 장려품종으로 선정하지 않았다(科學技術計劃局, 1967, p.27).

일본이 조선에 일본 수도 품종을 공식적으로 보급한 것은 1906년이다. 총독부 농상공무부(農商工務部) 농무과에서는 경기도 수원군 서둔면의 시험포 경작인에게 조신력(早神力), 신주(信州), 근강(近江), 도(都)의 4품종을 시험재배케 하였다. 그러나 조신력을 제외한 나머지 3품종은 재래품종보다 수량이 낮았다(勸業模範場, 1912). 1907년부터 권업모범장 소작답에서 조신력을 재배하여 각 지역에 종자로 보급하였다

일본 품종이 본격적으로 보급된 것은 한일합병 이후인 1910년부터이다. 1910년 권업모범장은 조신력(早神力), 다마금(多摩錦), 곡량도(穀良都), 일출(日の出)등 4 품종을 장려품종으로 선정하였다. 한반도는 아시아 동북단에 위치하고 있어 넓은 국토는 아니나 수도작 지대는 극조생종 지대에서 최만생종 지대까지 다양하다 현재와 같이 보온묘대 등 육묘기술이 발달하지 않았던 식민지 시기에는 품종 선택이 제한되었다 따라서 품종 도입은 지대에 따라 선택 폭이 작았다. <표 7>은 당시 지대별 수도 적응 품종이다

중·남부 지방의 중·만생종 지대에는 일본의 혼슈(本州), 큐슈(九州) 지방의 품종이 적응

표 7. 조선의 수도재배지대와 적응 품종

	지역	기상	적응 품종
1. 극조생 지대	함남, 함북도 고지대	북해도와 유사	북해도의 중·조생종: 赤毛, 坊主 함북평야: 북해도 만생종 井越早生, 小田代
2. 조생종 지대	북서선지방, 강원도 고원지대	9월 평균기온 10도	북: 關山, 大野早生, 남: 龜の尾, 陸羽132 산간: 牟租, 大邱租, 龍川(乾稻: 평안도) *일본의 靑森, 秋田, 岩手, 山形縣에 상당
3. 중생종 지대	중부지역. 황해도 남부에서 경기, 강원, 충북, 충남의 일부	9월 평균 최저기온 16도 등 온선	穀良都, 多摩錦, 中生銀坊主, 錦
4. 만생종 지대	전북 및 전남의 북부, 경북, 강원, 동해안의 남부를 제외한 경남.	9월 평균 최저기온 16~19도	북부: 早神力, 穀良都, 多摩錦, 中生銀坊主 남부해안: 銀坊主, 早生旭, 多加鶴, 山口神力, 雄町, 弁慶, 中熟神力
5. 최만생종 지대	전남, 경남 해안지대		

자료: 永井威三郎, “朝鮮における米の品種,” 『朝鮮』, 1933.

품종으로 추천되었고, 북서지방 조생종 지대에는 일본의 고랭지대인 홋카이도(北海道), 아오모리(靑森), 아끼다(秋田), 야마가타(山形)현의 품종이 적응 품종이었다 그러나 북한지역에는 적응 품종이 적었기 때문에 재래종이 추천되었다

<표 8>은 1910년 수도 장려품종 제도가 실시된 이후 지역별 장려품종의 추이를 보이고 있다. 장려품종의 지정은 답작지대인 중·남부지역에 품종 수가 많고 지정 시기도 빨랐다. 북한지역에는 지정 시기도 늦고 재래품종이 포함되어 있다 이는 북한 산간지역에서는 다비재배, 관개에 적합한 품종보다는 풍토에 적응된 재래종이 더욱 적합하였기 때문이었다 또한 1920년부터 산미증식계획이 시작되어 미곡 증산이 북부 한계지역으로 확대되었으나 적응된 일본 품종이 없었기 때문이다 1925년 북한 지역 장려품종에는 모조, 용천조 등 재래품종이 7품종 선발되어 장려품종으로 지정되었으나 면적은 많지 않았다.

조선총독부의 장려품종 지정 과정에서 특징의 하나가 장려품종의 수가 많지 않았다는 점이다. 장려품종 지정 초기에는 10여 품종 정도에서, 1930년대 후반에야 30 품종으로 증가했다. 이렇게 품종이 적었던 것에 대해 히시모토조지(菱本長次)는 ① 품종 선정의 신중과 품종 수의 억제, ② 합병 후 품종 선정을 할 여유가 없었다는 점, ③ 중·북부지역 적응 품종이 부족한 점, ④ 조선 농민의 품종 개량에 대한 의욕이 적은 점 ⑤ 일본 품종 중 소비(少肥)재배, 조방적인 관리에 적합한 품종이 적은 점 등을 지적하고 있다(菱本長次, 1938, pp.164-165). 이 외에도 일본이 품종 선택에서 중요하게 보았던 것은 ① 장려 품종이 일본 시장에 받아들여지기 쉬운 점, ② 쌀의 상품가치를 균일하게 하기 위해서는 품종이 적은 것이 좋았다는 점이었다

장려품종은 일본 시장에서 호평을 받는 대립 양질의 쌀이었다. <표 9>는 식민지기에 보급된 일본 품종과 재래품종의 생태적 특성을 비교한 것이다 대체로 도입품종은 재래종에

표 8. 도별 장려품종의 지정 상황 1910-1942

장려 품종	
경기	早神力(1911~), 多摩錦(1912~), 石白(1912~33), 日の出(1912~33), 穀良都(1915~), 銀坊主(1933~), 豊玉(1936~)
충북	多摩錦(1911~), 錦(1911~), 早神力(1912~), 大場(1918~), 大坪(1926~), 豊玉(1936~), 南鮮13號(1940~)
충남	早神力(1915~36), 多摩錦(1915~), 石白(1916~24), 穀良都(1912~), 錦(1924~), 中神力(1927~), 銀坊主(1931~), 豊玉(1936~), 瑞光(1937~)
전북	早神力(1912~30), 石白(1912~19), 高千穂(1912~30), 多摩錦(1913~), 穀良都(1912~), 日の出(1915~29), 石山租(1920~36), 豊玉(1936), 畿内早14號(1929~36), 銀坊主(1930~), 瑞光(1936~), 南鮮13號(1942~), 倭租(1920~29)
전남	早神力(1910~31), 穀良都(1910~), 多摩錦(1914~), 雄丁(1919~), 中熟神力(1924~), 弁慶(1924~), 多賀鶴(1931~), 早生旭(1931~), 銀坊主(1933~), 榮光(1937~)
경북	早神力(1910~35), 穀良都(1912~), 御前糯(1925~), 大場神力(1928~), 畿内22號(1932~), 銀坊主(1933~), 豊玉(1936), 日進(1941~), 南鮮13號(1942~)
경남	早神力(1912~31), 穀良都(1912~), 都(1912~34), 山口神力(1929~), 銀坊主(1933~)
황해	日の出(1910~), ハッヅ頭(1921~31), *白租(1915), *冷租(1915~), 赤神力(1931~), 福坊主(1931~), 畿内22號(1934~)
평남	日の出(1910~), 龜の尾(1921~), *牟租(1925~), *大邱租(1925~), *龍川租(1925~), *芮租(1925~), 陸羽132號(1932~), 陸羽119號(1932~)
평북	日の出(1910~16), 關山(1917~), 龜の尾(1917~), 陸羽132號(1932~)
강원	日の出(1910~16), 關山(1913~), 龜の尾(1917~), 多摩錦(1917~), 錦(1921~), *綠豆稻(1925~), *白川租(1925), *麥租(1925~), *老人稻(1925~), 陸羽132號(1932~), 陸羽137號(1934~)
함남	日の出(1916~), 龜の尾(1916~), 早生大野(1916~), 陸羽132號(1932~)
함북	小田代(1013~), 井越早生(1924~), 早生大野(1932~), 津輕早生(1933~)

- 주: 1) *표 품종은 재래종임.
 2) 석산조는 재래종이지만 연구기관에서 순계분리해 선발한 품종이므로 통계상 일본 품종으로 분류되었음.
 3) () 내는 장려품종 지정 및 폐지 연도임.
 4) 자료에 따라 장려 지정 연도가 다를 경우 권업모범장의 자료를 이용.

자료: 永井威三郎, “朝鮮における水稻の主要品種とその分布狀況,” 『朝鮮總督府農事試驗場彙報』第5卷1號, 1930; 泉 有年, “朝鮮における内地水稻品種の來歴及び栽培經路(1~4),” 『朝鮮農會報』第10卷 5-7號, 1936; 農林省熱帶農業研究センター, 『舊朝鮮における日本の農事試驗研究の成果』, 1976.

표 9. 남부지방의 재래품종과 도입품종의 특성 비교

	재래 품종	도입 품종
출수 일수(일, 일)	8.28	8.31
성숙 시기(일, 일)	10.5	10.13
성숙 일수(일)	38	44
간 장(cm)	101.6	102.8
이삭 수(개)	7.0	10.1
1수 립수(립)	138.8	128.4
현미 천립중(gr)	21.1	23.7

- 주: 1) 조선의 재래종은 메벼 품종임.
 2) 충남 이남 6개 도의 1931-1934년 평균.

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『舊朝鮮における日本の農事試驗研究の成果』, 農林統計協會, 1976.

비해 성숙일수가 길고, 주당 이삭수가 많았기 때문에 다비·대수확재배가 가능한 품종이며, 입중이 무거운 대립종이었다.

3. 우량품종 보급면적 확대와 소수품종의 집중

1910년 장려품종제도가 시작한 후 일본 도입품종인 소위 ‘우량품종’의 재배 면적은 급속히 확대되어 갔다. 초기에는 권업모범장이 우량종자를 생산해서 무상으로 보급했지만 1912년 이후 각도에 종묘장을 설치하여 종자교환을 통해 우량품종을 보급하였다.

우량품종 보급 과정에서 조선총독부는 강력하고 강권적이었다. “장려사항에 대해 총독부가 일단 정하면 지방청에서 합부로 가감하는 것을 허락하지 않았다. 총독부가 방침을 정하면 지방청은 방침대로 실행하는 의무만 있었다고 식민지기 지방관료도 인정하고 있듯이 극히 무단적인 성격이 강하고, 강권적인 농사개량이 추진되었다(河合和男, 1986, pp.17-18).” 또한 우량품종 보급에서 “장려품종이 정해지면 연차 보급계획이 수립되고, 정해진 품종 이외에는 재배가 금지되었다(久間健一, 1943, p.7)”고 일본인 학자도 지적하고 있다.

총독부의 강력한 신품종 보급정책에 따라 소위 ‘우량품종’의 면적은 급속히 확대되었다. 1902년 수도 재배면적의 2.2%에 불과하였던 우량품종 재배 비율은 4년 후인 1916년 30%를 상회하고 있다. <표 10>은 우량품종 재배의 변화와 비중이 높았던 우량품종의 비중 변화를 보이고 있다. 1910년에 가장 비중이 컸던 품종은 조신력이었고 1920년대에는 곡량도, 그리고 1930년대에는 은방주가 곡량도를 대체하고 있다.

1912-1940년 우점 순위가 1위였던 품종은 3품종에 불과하고, 우점 순위 5위까지의 품종이 수도에서 차지하는 비중은 1920년 50% 이상으로, 1940년에는 70%를 상회하고 있다. 조선의 수도 재배가 이와 같이 소수 품종에 집중된 이유는 식민지기 초기부터 조선의 미곡 증산은 일본 이출을 전제로 추진되고, 이출미의 품질관리를 위해 품종의 통일이 요구되었기 때문이었다. 따라서 강력한 행정력을 통해 소수 품종으로 관리하고, 소수의 품종을 장려한 결과 오히려 일본보다 품종 통일이 잘 되었다(石塚俊의 증언, 1967, p.155). 이에 따라 조선산 쌀은 “조선의 대표적인 산품으로 대량 이출이 가능한 것이 특색이었다고 당시 쌀 이출 관련자는 증언하고 있다(鈴木武雄, 1941, p.125).

조선의 수도 품종을 소수품종으로 집중시킨 구체적 정책 수단은 소수 일본시장에 적용하는 품종에 대한 강력한 장려와 이출미에 대한 미곡검사였다 또한 쌀을 상품화하려는 지주도 총독부의 정책에 협력했다. 미곡검사는 1909년 시작되었고, 1913년부터는 지방청의 감독 아래 쌀 이출단체가 주관하였다. 1915년에는 미곡검사규칙이 제정되어, 이출미에 대해서는

지방청 장관의 책임 아래 검사가 행해졌다. 1932년에는 「조선곡물검사령」이 공포되어 관영 검사로 전환되었다. 미국검사의 목적은 이출미에서 돌 모래, 적미(赤米) 등을 제거하여 쌀의 품질을 높이고, 우량품종 보급을 통해 이출미의 품질 개선에 목적을 두고 있다

국영검사는 생산지 검사와 이출검사로 구분되어 이중검사로 실시되었고 쌀 상권 범위를 전국을 6개로 구분하였다. 각 구는 관내에서 생산된 것을 나타내는 고유 이출기호를 가지고, 품질 통일이 구역 내에서 가능토록 되어 있었다 이출미의 포장단위(가마)마다 생산지의 표식이 들어가 일본에서 문제가 발생하면 생산지의 행정 담당자가 책임을 졌다(石塚俊의 증언, 1967, p.155). <표 11>은 국영검사의 지역 구분과 주요 수도 품종의 분포이다

총독부의 품종정책과 같이 쌀 생산과 수출을 담당한 지주의 성향도 소수 품종 집중에 영향을 주었다. 지주는 일본시장에서 평판이 좋은 동질의 품종을 생산하여 명산품으로 품위를

표 10. 수도 우점품종의 면적 변화 1912-1940

단위: 천정보, %

	수도재배면적(A)	우량종면적(B)	우 점 품 종(C)						상위품종면적	B/A (%)	C/A (%)
			1위	2위	3위	4위	5위				
1912	1,042.5	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	1,677.4	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	

유지하려고 했다. 이러한 경향을 단적으로 나타내 보인 것이 김해군 농회가 발표한 「수도품종 통일 선언문」이다.

“김해군 쌀은 고래 품종이 양호한 것으로 알려져 1923년에는 ‘산미개량지정군(産米改良指定郡)’으로 지정되어 대립 우량품종으로 통일되어 있었다. 1925년 대홍수로 수출이 감소하자 도(道) 장려품종 외에 소도(小都), 변경(弁慶) 등 기타 소립품종이 재배되기 시작했다. 군에서 장려품종 원종을 보급하는데도 일본인 이주민이 고향에서 여러 품종을 들여와 심한 경우 한 농가에서 6, 7 품종을 재배하기에 이르러 시장의 성가가 매년 저하하고 …… , 본회는 1937년부터 수도 품종 통일 계획을 세우고……(김해군농회, 『조선농회보』 제4권 9호, 1930. 9)”

쌀 수출 집산지에서도 이출미의 개량이 진행되었다. 군산미는 전라북도 일원과 충청남도 일부에서 생산된 쌀을 군산에 집산된 것으로서 품위가 좋지 않았다. 무역업자와 대농장은 이출미 품질 개선을 위해 군산에 미곡상조합·도정업조합(米摺業組合)을 조직해서 오지에서 불량한 쌀이 들어오는 것을 극력 배제하고, 도정 착수 전에 꼭 햇별건조(天日乾燥)를 하도록 장려하고, 엄격한 품질 검사를 실행해서 품위를 높이는 데 주력하였다(仙波正太郎, 1913).

철저한 품종통일은 일본 쌀 시장에서도 환영을 받았다. 1930년대 일본 동경 쌀 시장에서 조선 쌀은 ① 쌀이 좋은 품종으로 통일되어 있다는 점, ② 일본산에 비해 용량이 많다는 점, ③ 미곡검사가 철저해서 일본쌀에 비해 조제가 양호하다는 점, ④ 이출검사가 각도에서 통제하고 있어 채산성 변화가 적다는 점, ⑤ 식미가 좋을 정도로 건조가 잘 되어 있는 점이 특성으로 지적되고 있다(梅原保, 1932).

표 11. 미곡검사 지역과 주 품종

검사소지소	산지 기호	산 지	주 품 종
부 산	フ	경남, 경북 대부분 지역	곡량도, 은방주, 산구신력, 대장신력, 기내22호
목 포	木	전라남도	은방주, 다마금, 응정, 변경, 곡량도, 중생신력
군 산	ク	전북·충남 대부분 지역 충북·경남·경북 일부	은방주, 곡량도, 금, 적신력, 중생신력
인 천	仁	경기·충북 대부분 지역 충남 일부, 황해도의 반, 강원도의 과반 지역	은방주, 곡량도, 금, 적신력, 다마금, 육우132호
진남포	ナ	평안남·북도 황해도의 반	육우132호, 북방주, 구미
원 산	元	함경남·북도, 강원도 동해안 지역	육우132호, 이세진자, 구미

자료: 農林省米穀局, 『朝鮮米關係資料』, 1937, pp.20-21.

조선총독부의 수도 품종 보급 기본 방침은 지주와 미곡상인의 시장 기호품종을 위해 소수 품종에 집중되어 있었다. 특정 소수 품종이 광지역에 집중 재배되는 것은 이상기상 피해와 병충해 발생의 위험성이 있다. 이러한 위험성에 대해 “조선과 같이 기상 이변이 일어나기 쉽고, 생육기간이 짧은 곳에서는 생육기간이 서로 다른 품종의 안배가 필요하다는 주장도 있었다. 즉, 중부지방에서도 기상이변에 의한 위협 동시 출하에 의한 가격 하락 이모작을 위한 조생종 도입이 필요하다는 점도 지적되었다(永井威三郎, 1930, pp.11-15).

4. 주요 우점품종의 소장 요인

(1) 식민지기의 수도 우점 품종의 소장

식민지 시기의 우량품종은 재배면적이 확대되어 가면서도 일부 소수 품종에 집중되어 있었다. 그러나 소수 품종도 시기에 따라 변화하고 대체되어 가고 있다 <표 12>는 지역별 우량품종의 변화를 나타내고 있다

1914년 10.5%에 불과하던 신품종 재배 비율은 1940년 90%를 상회하고 있다. 수도작 비중이 높은 중·남부지방에서는 1920년에 신품종 비율이 이미 60%를 상회하였고, 1930년대에는 북부지방에도 신품종 비율이 증가하고 있었다. 논 비중이 작고 관개 등 수도작 재배 환경이 불리한 북선지방 전작지대까지 신품종이 단기간에 확대되었다

시기별, 지역별 품종의 변화를 보면 신품종 보급 초기인 1910년대에는 중·남부지방에는

표 12. 도별, 시기별 우량종 보급 비율과 대표 품종의 변화 1914-1940

단위: %

	1914년		1920		1930		1940	
	우량종 비율	대표 품종	우량종 비율(%)	대표 품종	우량종 비율	대표 품종	우량종 비율	대표 품종
경기도	8.1	早神力	63.4	多摩錦	80.2	穀良都	93.0	穀良都
충청북도	7.9	早神力	66.9	錦	87.4	錦	93.7	錦
충청남도	22.1	早神力	72.2	早神力	86.3	多摩錦	97.2	銀坊主
전라북도	29.1	早神力	68.9	穀良都	72.1	穀良都	96.9	銀坊主
전라남도	5.1	早神力	65.4	多摩錦	89.9	穀良都	79.8	銀坊主
경상북도	11.4	早神力	81.3	穀良都	86.6	赤神力	91.5	穀良都
경상남도	10.9	穀良都	76.7	穀良都	88.8	穀良都	89.0	銀坊主
황해도	2.9	日の出	11.6	日の出	15.3	穀良都	94.9	穀良都
평안남도	0.7	日の出	9.8	日の出	21.9	日の出	79.0	陸羽132
평안북도	0.1	日の出	39.2	龜の尾	71.7	日の出	96.7	陸羽132
강원도	2.3	日の出	20.4	日の出	62.2	龜の尾	91.1	陸羽132
함경남도	1.98	日の出	6.0	穀良都	76.5	伊勢珍子	93.6	陸羽132
함경북도	0.7	-	28.3	-	88.1	小田代	72.8	小田代
전국	10.5	早神力	57.2	穀良都	73.9	穀良都	91.0	銀坊主

자료: 『조선총독부통계연보』 및 『조선농회보』 각 연도.

조신력, 북부지방에는 일출(日の出)이 우점 품종이었다가, 1940년에는 중·남부지방에는 은방주, 북부지방에는 육우132호로 집중되고 있다. 대표적 품종으로 시대를 구분해 보면 대체로 1910-1920년의 조신력 시대, 1920-1935년의 곡량도 시대, 1930년 이후의 은방주·육우132호 시대로 구분된다. 지역별 우점품종은 남부지방은 조신력→곡량도·다마금→은방주로, 북부지방은 일출→구미→육우132호로 대체되는 변화를 보이고 있다.

우량품종의 도입 초기에 조신력과 일출의 종자는 전국에 보급되었지만 조신력은 중·남부지방에, 일출은 남부지방 산간 고랭지 일부에 재배되었다. 또한 곡량도, 은방주, 육우132호 등 대체품종도 중·남부 지역과 북부지역으로 분화되어 정착하였다. 우량품종이 확대되지 못한 지역은 함경북도였다. 함경북도는 한반도의 최북단 지대로 수도의 극조생종 지대이다. 함경북도에는 일본 북해도 지방에서 품종이 도입되었는데 대표적인 품종이 소전대(小田代)이다. 그러나 함북지역은 논 면적이 적고 우량품종의 도입도 부진하였다.

(2) 우점품종의 품종적 특성

수도 면적이 소수 우량품종으로 집중되고 품종이 교체되는 가운데 품종의 소장은 품종적 특성과 관련이 깊다. 식민지 시기의 주요 수도 우점품종의 특성은 다음과 같다.

가. 조신력(早神力)

조신력은 일본 쿠마모토(熊本) 원산으로 현지에서는 이천본(二千本)이라고 불리던 품종을 농사시험장 큐슈지장에서 선발하여 조신력이라 명명하고 큐슈지역에 보급하였다. 조선지역에 처음 도입한 것은 전라북도 김제군 백구정(白歐亭) 요시다농장(吉田農場)이었으나, 1906년 권업모범장에서 종자를 구해 시험한 결과 수량이 높아 농가에 보급하기 시작했다. 그러나 수리가 불안정한 논에서는 생육이 좋지 않았다. 1910년 장려품종으로 선정되어 수리안전답을 중심으로 면적이 확대되었다. 중·남부지방의 장려품종으로 1919년 재배면적이 25만 3천 정보에 달했으나, 내비성·내병성이 약해 감소하였다.

나. 곡량도(穀良都)

야마구찌현(山口縣) 원산으로 1889년 개인이 선발한 품종이다. 조선의 도입선은 대구 중원(中原)농장으로 1908년 권업모범장이 재배시험을 한 후 농가에 보급되었다. 곡량도는 지역 적응성이 높고, 수량의 연차변이가 적은 광지역 적응품종이었다. 대립품종으로 맛이 좋아 일본 쌀 시장에서 환영받았다. 1930년 재배 면적이 46만 3천 정보에 달했으나, 일본 쌀 시장의 기호 변화와 비료 사용량이 많아짐에 따라 은방주로 교체되었다.

다. 다마금(多摩錦)

다마금은 일본에서 개인이 선발한 품종으로 1908년 권업모범장이 도입하였다. 이 품종은 만생종으로서 수리불안전답, 수리안전답 모두 성적이 좋았다. 환경 적응성이 높아 천수답, 간석지에 보급되었고 소비에도 수량이 높고, 당시 품종으로는 내병성도 강했다. 최대 면적은 1932년 17만 정보였다.

라. 은방주(銀坊主)

은방주는 1907년에 토야마현(富山縣)에서 개인이 애국(愛國) 품종으로부터 선발한 품종으로 1909년 은방주로 명명되었다. 조선에는 1922년 경 전라북도 동척(東拓)이민이 처음 도입했다. 은방주는 당시로서는 내비·내병성 품종으로 전라북도 지역을 중심으로 면적이 급속히 확대되었다. 그러나 미질이 좋지 않아 1930년에야 장려품종으로 지정되었다. 조생은방주는 산간지대에, 중생은방주는 경기도와 충청북도에 장려되었다. 만생은방주는 남부지역에 보급되어 조생·중생종에 비해 재배 면적도 많았다. 은방주는 다비 조건 아래 증수가 되는 이점이 있었으나, 미질이 나쁘고 만생종의 경우 숙기가 늦어 건조가 좋지 않았다 따라서 은방주의 결점 개량에 육종의 관심이 모아져 1935년에는 은방주를 모본으로 풍옥, 서광 등 국내 육성품종이 개발되었다

은방주는 1938년 재배면적이 52만 2천 정보에 달해 논 면적의 32%에 재배되었다. 은방주는 식민지기에 재배된 품종 중 단일품종으로서 면적이 가장 많았던 최대 우점품종이었으며 해방 후 1960년대까지 재배되었던 우량품종이었다

마. 일출(日の出)

일본에서도 오래된 품종으로 1906년 이전에 이미 전라북도 가와사키농장(川崎農場)에서 재배하였다. 1906년 권업모범장이 가와사키농장에서 채종해서 시험한 결과 조생종으로서 중부 이북 지역에 장려되었다. 황해도, 강원도 외에도 남부지방에까지 널리 재배되었으나 내비성, 내병성이 약해 1932년 6만 정보를 정점으로 감소하였다. 간장은 중간, 벼 알은 중립이고 소비(少肥) 상태에서 수량이 높으나 도열병 저항성이 약하고 다비(多肥) 저항성도 낮아 구미(龜の尾)로 대체되었다.

바. 구미(龜の尾)

1914년 평안북도 종묘장이 일본 아끼다(秋田)현에서 종자를 구해 시험한 후 1917년 장려품종으로 지정했으나 그 후 서북선 각도와 강원도, 경기도까지 장려되었다. 1933년에는 재

배면적이 11만 정보에 달했으나 비료 사용량이 늘어나면서 육우132호로 대체되었다. 조생 무망종으로 평탄한 논에서 다수확을 보였다. 입중은 중, 품질이 좋고 식미가 우량해 주정용 쌀로 사용되었다. 도열병에 약해 비료 사용이 증가되면서 급격히 면적이 감소했다

사. 육우132호(陸羽132號)

함경남도 종묘장이 1932년 농림성 농사시험장 육우지장(秋田縣)에서 원종을 도입한 후 서·북선지역에서 면적이 확대되었다. 1931년에는 평안북도·황해도에서 장려품종으로 지정되었고, 1932년에는 강원도·평안남도·함경남도에서 장려되었다. 이 품종은 무망종으로 간장은 중 정도인 수중형(穗重型) 품종이다. 벼 알은 중립, 식미가 좋아 일본 시장에서 높은 평가를 받았다. 냉해와 도열병에 강해서 구미(龜の尾)를 대체하여 1938년에는 19만 4천 정보에 달했으며 북·서부 조선의 대표적 품종이었다. 육우 132호는 조생종이면서 다수성으로 미질도 우량해 1965년까지 장려품종으로 남아 있었다.

주요 품종의 변화 및 교체 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다 ① 품종의 숙기는 남부지방에서 더욱 만생종으로 북부지방에서 조생종으로 변화하고 ② 품질 변화는 초기 미질 중심에서 다수성 중심으로 대립미에서 소립미로 전환되었으며 ③ 품종의 내비성과 내병성이 강화되는 방향으로 변화했다(표 13). 요컨대, 양질미 생산에서 다수미 생산으로 변화하고 이는 일본 쌀 시장의 수요 변화와 식량 증산 정책에 대비하기 위함이었다

(3) 우점 품종의 소장 요인

우점품종이 양질미에서 다수미로 이행한 요인은 수도작 기술상의 문제와 일본 쌀 시장의 수요구조의 변화를 들 수 있다. 재배 기술적 요인은 우선 곡량도, 구미 등 대립품종의 수량 정체였다.

1920년 이후 금비의 사용량이 급격히 증가하였다. 다비재배의 진행에 따라 곡량도, 구미 등 기존 품종은 도열병 발생이 많아졌다. <표 14>는 우점품종의 단보당 수량과 금비 사용량의 변화 추이이다

초기품종인 조신력, 곡량도, 구미 등은 수량이 정체되고 후기 품종인 은방주, 육우132호에 비해 생산성이 낮았다. 1940년을 기준으로 보면 은방주는 곡량도보다 약 16%, 육우132호는 구미보다 21%의 증수를 보이고 있다. 초기 품종의 수량이 낮아진 이유는 소비(少肥)품종인 대립종이 금비 사용량 증가에 따라 도열병 발생이 많아지고 동일 품종을 동일 지역에서 장기간 재배한 결과 중자가 퇴화하고 품종이 풍토에 적응한 결과이다

표 13. 식민지기 주요 수도 품종의 특성

		장려연도	숙기	입형	미질	내비성	내병성
남부지방	조신력	1910	10월 하순	소	중	약	약
	곡량도	1912	10월 중순	대	상	약	중
	다마금	1913	10월 하순	중	상	약	중
	은방주	1930	10상 중하	중소	중하	강	강
북부지방	일출	1910	10월 상순	중	하	약	약
	구미	1916	9월 하순	중대	상	약	약
	육우132호	1931	9월 하순	중소	중상	강	강

주: 1) 품종별 숙기는 재배지역의 평균임

2) 은방주에는 조생, 중생, 만생이 숙기 차이가 있다

자료: 朝鮮總督府農事試驗場西鮮支場, 『朝鮮主要農作物獎勵品種特性』, 1936.6; 農林省熱帶農業研究中心, 『舊朝鮮における日本の農事試驗研究の成果』, 農林統計協會, 1976年; 泉有年, “朝鮮における水稻品種の來歴及び栽培經路(1~4),” 『朝鮮農會報』第10卷 5,6,8,9號, 1936年.

표 14. 주요 품종의 수량 변화와 금비 사용량 1920-1940

		1920	1925	1930	1935	1940
단보당 수량	조신력	1.108	0.955	1.127	0.944	-
	곡량도	1.116	1.073	1.278	1.110	1.209
	일출	1.144	1.020	1.362	1.162	-
	구미	0.938	1.060	1.286	1.125	1.134
	은방주	-	-	1.364	1.051	1.409
	육우132호	-	-	1.686	1.275	1.374
금비 사용량(천톤)		56.8	124.7	323.6	702.0	809.5

단위: 석

자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942年.

農業協同組合中央會, 『肥料要覽』, 1967年.

대립품종이 몰락한 중요한 원인 중 하나는 일본 쌀 시장의 수요구조 변화이다당시 일본의 최대 쌀 시장은 오사카(大阪)시장과 도쿄(東京)시장이었다. 도쿄시장은 실수요자 시장으로 소비자의 기호가 반영된 시장이었다 오사카 시장은 거래시장으로 저장력을 중시하는 시장이었다(橫山要次郎, 1930). 또한 오사카 시장은 대립미를 선호하고 도쿄시장은 소립미를 선호하였다

1920년대 중반까지 조선미의 주요 수출항은 오사카를 중심으로 한 서일본 지역이었다 특히 서일본 지역에서는 대립·양질이 품질의 기준이었다 중·소립종은 다른 특성이 아무리 양호해도 대립종이 아니어서 등급이 낮았다 이는 번정(蕃政)시대부터의 뿌리깊은 상관습이었다(嵐嘉一, 1976, pp.135-135).

1920년대 중반 도쿄시장으로 조선미 수출이 증가하기 시작됨에 따라 도쿄시장 선호에 따라 재배 품종이 변화하였다 조선총독부는 1923년 동양척식회사 및 미곡상조합단체연합회와 합자해서 ‘선미협회(鮮米協會)’를 설립했다. 이 협회의 설립 목적은 도쿄지역에서의 조선

쌀의 판매 확대였다. 1924년에는 판매회사인 ‘토쿄선미협회’가 설립되었다(科學技術廳計劃局調査課, 1967, pp.61-62). 조선미의 토쿄시장 이출 추이는<표 15>와 같다.

조선미의 주 이출시장인 오사카 시장의 위치는 크게 변화하지 않았으나 1930년 이후 토쿄 쌀시장으로의 이출량이 1백만 석을 상회하고 비중이 증가하였다. 이 무렵 오사카 시장의 쌀 기호도 대립종 중심에서 소립종으로 변화하였고 거래 방법도 용량에서 중량으로 변화하여 소립종이 선호되었다(盛永俊太郎, 1956, p.184). 주 이출장이었던 오사카 시장의 수요가 소립미로 바뀌에 따라 곡량도, 구미와 같이 대립종은 다수계 소립종으로 대체되게 되었던 것이다

일본 쌀시장의 수요구조 변화에 따라 다비·다수확 품종인 은방주와 육우132호의 재배가 급속히 확대되었다. 1920년대의 대립계 품종이 1930년대에 소립계 품종으로 전환되는 과정에서 주목할 점은 첫째, 소수 품종으로 집중화가 더욱 진전되었다는 점, 둘째, 품종의 보급 속도가 더욱 빨라졌다는 점, 셋째, 재배 품종이 일본과 거의 같아졌다는 점을 들 수 있다. 당시 소립계 품종인 은방주와 육우132호는 일본의 장려품종이었고 육우132호는 1923년에 육성되어 일본과 조선에 동시에 보급되었다. 이러한 점은 조선의 수도작이 다비·다수확을 지향하는 일본의 집약농법 기술구조에 접근하여 감을 의미한다

표 15. 조선미 이출 시장의 구성 1927-1938

단위: 천석, (%)

	오사카 시장	토쿄 시장	기타 시장	계
1927	3,650(56.5)	746(11.6)	2,065(31.9)	6,456(100.0)
1930	3,217(62.3)	494 (9.6)	1,455(28.1)	5,166(100.0)
1935	5,569(62.6)	2,294(25.8)	1,029(11.6)	8,892(100.0)
1936	5,637(63.4)	1,383(15.5)	1,877(21.1)	8,897(100.0)
1937	4,872(62.0)	1,024(13.0)	1,956(24.9)	7,852(100.0)
1938	5,525(56.5)	1,448(14.8)	2,802(28.7)	9,975(100.0)

주: 1) 오사카 시장은 오사카, 코오베, 나고야, 옷카이찌(四日市) 향의 합계이고, 토쿄시장은 토쿄, 요코하마 향의 합계임.

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮米穀要覽』, 1937, 1939년판.

IV. 수도 품종의 도입 주체와 역할

1. 수도 품종의 도입 주체

15세기 이후 조선과 일본간에는 수도 품종의 교류가 있었고 습지농업이 발달된 일본의

도작기술과 교류가 있었던 것으로 추측되고 있다(李春寧, 1964, p.39). 기록상 최초로 도입된 근대적 품종은 도(都)로서, 1901년 목포상공회의소의 회장이었던 기무라 타츠요(木村建夫)가 일본에 조선미의 개량에 대해 요청하고 일본 농상공성이 야마구찌현(山口縣)에서 종자를 구함으로써 한반도에 도입되었다(科學技術廳計劃局調査課, 1967, p.79). 또한 거의 같은 시기에 곡량도가 야마구찌현에서 개인에 의해 도입되었다

<표 16>은 식민지에 이입된 주요 수도 품종의 내역과 도입자를 정리한 것이다 도입 연원이 확실한 29개 품종 중 권업모범장과 연구기관이 11품종으로 전체의 38%이다. 그러나 1910년 이전 권업모범장이 설립되기 전의 품종 도입과 보급 주체는 주로 일본인 대농장이었다. 권업모범장의 역할이 본격화된 이후에도 대농장은 행정기관 및 연구기관과 긴밀히 협조하면서 우량품종을 도입·보급하였다.

표 16. 일제하 신품종 도입 상황과 도입 주체

	품종(도입지·초도입자/도입년도·장려년도)
연구기관 (11)	多摩錦(栃木縣·勸業模範場/1907·1910), 龜の尾(秋田縣·新義州種苗場/1914·1917), 雄町(畿内支場·全南種苗場/1909·1919), 山口神力(山口縣試驗場·慶南農事院/1913·1915), 山口中神力(山口縣·慶尙南道/1923·1929), 陸羽132號(陸羽支場·咸南農試/1923·1930), 石白(富産縣·咸南農試/1908·1912), 井越早生(北海道·咸北農試/1916·1924), 早生大野(山形縣·咸南農試/1925·1930), 中熟神力(畿内支場·全南種苗場/1924), 八ッ稻(九州試驗場·勸業模範場/1915)
개인 (7)	弁慶(山形縣·全南潭陽東拓移民/1913·1914), 伊勢珍子(三重縣·江原道移民/1913·1925), 福坊主(山形縣·黃海道移民/1915·1920), 赤神力(福岡縣·黃海道東拓移民/1914·1931), 銀坊主(富山縣·全北益山移民/1922·1929), 畿内早22號(長野縣·全北益山移民/1922·1929), 中神力(愛媛縣·忠南移民/1915·1927)
대농장 (8)	早神力(熊本縣·金堤吉田農場/1906이전·1910), 穀糧都(山口縣·大邱中原農場/1906이전·1909), 錦(新潟縣·全北山岐農場/1905·1911), 日の出(新潟縣·全北山岐農場/1905이전·1909), 高千穂(·全北山岐農場/1905·1912), 早生旭(愛知縣·全南鎌田株式會社/1926·1931), 多賀鶴(畿内支場·全南朝鮮實業株式會社/1924·1931), 鈴木神力(山梨縣·全北金堤加賀美農場/1918)
농업단체 (3)	都(山口縣·木浦商工會議所/1901·1913), 小田代(青森縣·城津郡勸農會/1910·1913), 關山(陸羽支場·城津郡勸農會/1910)

자료: 鮮米協會, 『朝鮮米の進展』, 1935; 菱本長次, 『朝鮮米の研究』, 1938; 農林省熱帶農業研究センター, 『舊朝鮮における日本の農事試驗研究の成果』, 農林統計協會, 1976.

2. 이민의 역할

조선이 개항한 후 일본인 지주의 토지 점유가 증가하였다 조선은 토지가격이 싸고 토지를 방매하는 사람이 많아 일본인이 토지를 확보하기 쉬운 상황이었다 또한 토지를 일단 매입하면 고율지대가 보장되어 일본인 토지 매수자에게는 확실한 투자 방법이기도 하였다

일본인이 조선의 토지를 점유하기 시작한 초기에는 소작인·노동자의 개인이 토지를 경영하기보다는(神戶正雄, 1910, p.46) 대농장을 설립하여 소작을 주고 고율 소작료를 수취하였다. 1910년 이후 총독부의 방침이 바뀌어 농업이민을 추진함에 따라 일본인의 이주가 늘고 토지 점유가 증가하였다(표 17).

일본인 이민이 가장 성했던 시기는 1910년대 전반이었다. 일본인 농업 이민은 일본 정부의 지원으로 조합 혹은 주식회사 형태로 송출되었다. 1908년 조·일합작 형태로 설립된 동양척식회사는 72,201정보의 토지를 확보하고 1910년까지 5회에 걸쳐 2,537호의 이민을 이입하였다. 조선총독부에서도 조선의 농업증산을 위해서는“기술수준이 높은 일본인 이민의 장려가 가장 필요”하다는 입장에서 이민을 권장했다(『朝鮮農會報』제18권 9호, 1923, p.23).

일본인 이민자가 출신지에서 재배하던 벼 종자를 가지고 입국하는 것은 자연스러운 현상이어서 이민이 증가함에 따라 수도 품종 반입도 증가하였다. 이 중 변경(弁慶), 이세진자(伊勢珍子), 복방주(福坊主), 적신력(赤神力), 은방주(銀坊主), 기내조22호(畿内早22號), 중신력(中神力) 등 품종은 조선 풍토에 적합하여 장려품종으로도 지정되고 재배가 확대되었다. 그러나 일본인 이민이 도입한 대부분의 품종은 일본의 풍토와 농법에 적합한 것이었다. 농민이 잡다한 품종을 도입해 한 농가에서 6, 7 품종을 재배하고 있어 총독부가 장려품종을 보급하여도 받아들이지 않는 현상이 발생했다(金海郡農會, 1930). 1928년 권업모범장의 보고에 의하면 전국에 이입된 일본 수도 품종의 수는 139종이고, 전라북도가 50품종으로 가장 많았다. 이러한 다품종의 존재는 재배 면적이 적었다 해도 총독부가 추진하는 우량종과 기술 보급에 장애가 되었고, 일본 수출 지향적인 미곡생산과 다른 방향이었다.

표 17. 일본인 농업 이주자와 토지소유 추이 1910-1940

단위: 호, %, 정보

	일본인 농가 수	농가 중 일본인 비율	일본인 소유 토지면적
1910	2,254	0.1	88,592
1911	3,839	0.2	126,146
1912	4,938	0.2	130,800
1913	5,916	0.2	184,245
1914	6,049	0.2	197,934
1915	9,573	0.4	205,538
1920	12,210	0.4	NA
1930	10,505	0.4	NA
1940	6,826	0.2	NA

자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942.

3. 지주와 대농장의 역할

1890년대에 이미 조선에는 거대한 토지를 점유한 일본인 대농장이 출현하였다. 대농장은 일본의 지원과 막대한 자금으로 한·일합방 이전부터 대면적 토지를 확보하였다. 소유 형태는 주로 회사 혹은 조합 형태이나 개인이 농장을 설립하는 경우도 있었고, 1984-1911년 100정보 이상의 토지를 소유한 대농장이 56개소에 달했다. 개항 초기에는 부산을 중심으로 경남지방에 농장이 설립되었으나, 1903-4년경에는 주로 답작지대인 전라남·북도에 농장 설립이 많았다. 대농장은 이민사업과 간척에 의한 경지확대를 사업 목적으로 하고 있었으며 농장을 일부 직영하였으나 대부분 토지는 조선인 농민에게 소작을 주었다.

대농장은 경영 성과를 높이기 위해 일본의 다수확 기술과 품종 보급에 역점을 두었다. 대농장은 일본 품종을 직접 도입해 시험을 하고, 재래종보다 다수성의 품종을 소작인에게 재배시켰다. 우량품종 보급에 가장 열성적인 농장은 전라북도 김제군에 있는 가와사키(川崎) 농장이었다. 가와사키(川崎)농장은 1905년에 일출(日出), 고천수(高千穗), 석백(石白), 금(錦) 등 4개 품종을 도입하였다. 이 외에도 김제군 요시다(吉田)농장에서 조신력을, 대구 나까하라(中原) 농장에서는 곡량도를 도입하였다. 이 품종들은 1910년 이후 장려품종으로 지정되어 전국에 보급된 품종이다.

<표 18>은 1915년에 개최된 「시정5주년기념공진회」에 입상한 농장 중 3개 농장의 품종과 기술 보급 내용이다. 3개 농장 모두 전라북도에서 대규모로 수도작을 경영하고 있었고 상세한 기술 보급 내용은 다음과 같다.

일본인 대농장은 품종 도입과 시험 관개개선까지 적극적으로 나서 소작인의 농사개량에 직접 영향을 주고 있다는 점에서 중간 관리인을 두고 소작료를 수취하는 정태적인 조선인 지주에 비해 경영 면에서는 동태적 지주로 평가될 수 있다. 그러나 고율지대를 수취하는 소작경영이라는 점에서 종래 지주와 근본적 성격의 차이는 없었다. 1930년대에 발생한 전국적인 소작쟁의에 대농장도 예외는 아니었다. 이 점은 대농장의 품종과 기술 보급이 소작인의 경영개선을 위함은 아니었음을 시사하고 있다.

일본인 대농장은 본격적인 연구기관이 설립되기 이전 우량품종의 도입 보급자로서 역할을 했다. 대농장이 일반 이민에 비해 품종 도입에 차이가 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 고향의 품종이 아니라 비교 시험을 통해 과학적으로 품종을 선발했다. 둘째, 품종의 도입뿐 아니라 관련된 농업기술을 체계적으로 소작인에 보급했다. 특히 대농장이 도입한 조신력, 곡량도, 금 등의 품종이 우량종 도입 초기 품종으로서 일본 쌀 시장 수요에 적합한 미질 중심의 양질품종이었다는 점에서 대농장의 품종 선택의 성격을 확인할 수 있다.

대농장의 품종개량과 기술 보급 활동에 비해 조선인 지주의 농사개량 실적에 대한 자료는 거의 없다. 그러나 조선인 지주도 우량품종 보급에 무관심하지는 않았다. 조선총독부는 일제 초기부터 조선의 지주적 토지소유관계를 인정하고 지주를 보호했다. 조선인 지주층을 지배계급으로 육성함으로써 제도적인 식민지 지배의 사회적 지주로 창설하자는 목적이었다.

따라서 농사개량 담당자로서 조선인 지주가 동원되었다. 이러한 점은 민족감정, 언어, 관습의 차로 일본 관료만으로 농사개량을 하기에는 한계가 있었기 때문이었다. 또한 조선 농민 대부분이 자금 여력이 없고 지주·소작인이라는 신분적 관계에서도 지주를 동원하는 것이 농사개량에 효과적이었기 때문이었다.

조선총독부는 우량품종이나 개량농법(묘대, 시비, 관개, 병충해 방제 등)을 도입해 지역의 생산성이 높아져도 기준 수확량을 재래농법과 같은 정도로 평가하여 지세를 실제보다 낮게 징수했다(河合和男, 1986, p.16). 총독부의 특혜 외에도 수확량의 일정 비율을 수취하는 지주 입장에서 다수성 우량품종 도입이 더 유리했다. 또한, 대지주가 소작료를 상품화하기에도 쌀 시장에서 가격이 높은 품종으로 통일하는 것이 유리했다.

표 18. 대농장의 품종 보급 및 농사개량 사례 1915

		川岐農場	東山農場	不二興業全北農場
개황	위치	전북 옥구군	수원, 전북 완주군	전북 익산군
	설립년도	1904	1907	1914
개황	소유농지(정보)	답 360, 전 85	답 2,940, 전 674	답 4,853, 전 306
	소작인(인)	454	7,329	NA
영농시설	품종 도입	· 1905년부터 80품종도입 · 日出, 高千穗, 石白, 錦선택		
	품종 보급	· 高千穗 장려 · 채종답 운영 · 원종답 직영 · 채종답 소작조합 운영 · 종자 대부	· 早神力, 高千穗, 雄町, 多摩錦 보급 · 종자대부(무이자) · 選穗法으로 우량품종 유지	· 早神力, 高千穗, 穀良都 보급 · 채종답 운영 · 3단계 채종 및 2년 1기 갱신
	시험 사업	· 1911년 대두박 수입 · 과종량, 시식기, 이식 주수, 비료 시험	· 비료적량시험, 대두박, 과식 시험 · 재래종, 우량종 비교시험	· 우량 품종 생육 비교 시험
	영농 지도	· 심경, 급비 보급 · 개량농구 보급 · 공동작업 · 녹비 장려	· 조제개량 · 현미판매 장려 · 체초 장려 · 농우, 농구 보급	· 녹비 장려 · 이모작 장려 · 건조·조제 장려
	소작인 관리	· 소작조합 · 소작 품평회	· 소작인 조합 · 부업 장려 · 소작인 시상	· 수도 입모 품평회 개최

자료: 大橋清三 外, 『朝鮮産業指針』, 開發社, 1918.

지주 특히 일본인 대농장은 우량종자의 사용을 소작인에 강요하였다. 소작료가 현물이었기 때문에 쌀 품질은 지주에게 중요한 의미를 갖는다. 1931년 조선총독부의 소작관행 조사에 의하면 품종과 관련되어 소작에 대한 규제 조항이 있는 사례가 많다(朝鮮總督府, 1931. pp.81-128).

소작 계약서 307건 중 20건이 우량품종을 재배할 것을 명시하고 있다. 그 중 4건은 품종명이 밝혀져 있지 않으나 지주가 지정한 품종을 사용할 것으로 되어 있고, 3건은 조신력, 곡량도, 금과 같은 품종을 심을 것을 의무로 하고 있다. 또한 우량품종이 아닌 재래종이나 불량품종 쌀을 소작료로 내면 일정량을 가감하는 것이 5건이었다. 품종·종자 외에도 비료 사용, 조제 등까지 상세히 경영 사항을 소작계약서에 명시하는 등 지주 중심의 일방적 계약이었고, 품종, 경종상의 개량기술을 강요하였다(淺田喬二, 1968, p.107).

4. 품종 보급과 시험·연구기관의 역할

(1) 연구기관의 설립 과정

조선총독부의 농업정책은 모두 본국의 결정에 따라 추진되었는데 그 정책 결정을 구체화하는 근거를 마련한 것이 조선의 시험·연구기관이었다(飯沼二郎·姜在彦, 1981, p.171). 조선에서 일본의 식민지 경영의 기본 방침인 미곡증산과 이출을 위해 신품종을 도입하고 농사개량에 역할을 수행한 것이 권업모범장과 연구기관이었다.

1908년 4월 조선총독부는 권업모범장제를 제정하고 「권업모범장」을 설립하였다. 모범장의 주요 업무는 ‘조선 농업의 발달·개량에 필요한 조선총독부의 조사 및 산업상 필요한 물건의 감정·분석, 종묘, 잠종, 종금, 종돈 등의 배부, 산업 지도·통신 및 강화를 관장하는 것’으로 순수한 연구기관은 아니었다.

초대 통감이던 이토오히로부미(伊藤博文)는 한국의 산업 중에서도 농업 개발 농사 개량을 중시하고 조·일협약이 체결된 직후에 권업모범장을 설립했다. 일본이 메이지유신 이후 적극적으로 추진해 온 농사개량의 성과를 조선에 적용시키려 판단한 것이다. “...모두가 일본과 동일하게 한국에 적용하여 대대적으로 농림을 장려하고 전문가 혹은 종사자에 농림에 관해 연구토록 하여 조선의 수확량을 늘리는 것에 노력하고 정치적으로도 응용하는 것이..”(農林省熱帶農業研究センター, 1976, p.181).”

모범장 설립 초기에는 시험·연구보다 농사개량사업의 지도가 주 업무였다. 모범장은 직원을 지방에 보내 직접 현지지도를 하였고, 1912년 각도에 전문기사가 배치된 이후부터 시험·연구사업을 강화하였다. 권업모범장을 중심으로 농업 시험·연구기관의 변화 과정은 <표 19>와 같다.

표 19. 조선 농사시험·연구기관의 설립 경과

변화 경과	
1905. 2.	한일협정, 통감부 설치
1906. 4.	통감부 권업모범장 설치
1906. 6.	목포 출장소 설치
1907. 5.	권업모범장 개장식
1908.	군산, 평양, 대구에 출장소 설치
1908. 3.	종묘장 관제 발표(한국 정부), 전남·전북에 종묘소 설치, 목포·군산 출장소 폐지
1910. 8.	한일합병, 조선총독부 권업모범장 관제 발표, 대구·평양·목포 등지에 5개 지장 설치
1912.	원산출장소 설치, 대구 등 3개 지장 폐지, 업무를 도종묘장으로 이관
1919.	서산지장 설치
1920. 4.	龍岡 면작출장소 설치
1929. 9.	조선총독부 농사시험장으로 개칭
1930. 3.	남산지장 설치, 김제간척출장소 병설
1931. 3.	북산지장 신설
1932. 3.	용강 출장소 폐지
1932.10.	도종묘장을 도농사시험장으로 개칭
1933. 4.	용강 면작지장 설치
1944. 4.	도 농사시험장을 포함하여 총독부 농업시험장으로 개조

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『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, 1976, p.194.

권업모범장은 식민지의 농업기술의 개발·보급에 중심적 역할을 수행하였다. 모범장을 중심으로 한 시험·연구기관의 36년간 변화 과정을 보면 다음과 같이 구분된다.

첫째, 정치체제에 의한 연구기관의 변화이다 통감부 소속이던 권업모범장은 한일합방으로 총독부 권업모범장이 되고 각 출장소는 지장으로 승격되었다 명칭 변화만 아니라 식민지 지배 체제의 일환으로서 본격적인 시험체제와 기술보급체제가 정비되었다

둘째, 권업모범장과 종묘장간 관계의 변화이다 식민기 초기에는 품종 보급과 기술지도를 중앙기관인 모범장이 담당하였으나, 1914년부터 대구·평양지장을 폐지하고 지도업무를 도종묘장에 이관하였다.

셋째, 1930년대에도 종묘장을 농사시험장으로 개칭하고 남산지장을 설치하는 등 지역의 연구기능을 강화하였다. 일본의 품종·기술의 직수입만으로는 농업발전에 한계가 있고 조선 풍토에 적합한 품종·기술의 개발이 필요해졌음을 시사한다 이러한 요청에 의해 설립된 연구기관의 대표적 사례가 농사시험장 남산지장이다

(2) 남산지장의 설립 배경과 성격

전라북도·전라남도·충청남도는 토양이 비옥하고, 평탄한 답작지대로 곡창지대이다 이 지역에는 일찍부터 일본인 이주농과 대농장이 토지를 점유하여 수리를 정비하고 수도를 재

배하였다. 대농장은 일본에서 조신력, 곡량도, 다마금, 고천수 등의 품종을 도입하여 재배하여 왔다. 그러나 이 품종들은 미질이 좋은 반면 병충해에 약했다. 유안 등 화학비료 사용이 보편화되면서 도복과 병해 발생이 많고, 특히 도열병 대발생이 문제가 되어 신품종의 출현이 요청되었다.

1922년 경 일본에서 은방주가 도입되어 전라북도를 중심으로 급속히 보급이 확대되었다. 은방주는 기존 품종보다 단간·내비성 품종으로 다수성이었지만 만생종으로서 성숙기가 늦고, 임실이 불량한데다 미질이 좋지 않았다. 당시 일본인 대농장과 미곡수출업자에게 수량이 많으나 미질이 불량해 일본 쌀시장에서 평판이 낮은 은방주의 개량이 문제로 대두되었다. 이러한 지방 현장의 요구에 따라 총독부는 수도품종 육종시험장으로서 농사시험장 남선지장을 설립하였다.

1930년 1월 18일 조선총독부 훈령 제7호로 전라북도 익산군 오산면 송학리에 남선지장이 설립되었다. 경비 10만 6,349원과 부지 4,083평은 전라북도 지주와 미곡관련 업자들이 기부하여 그 해 7월에 완공되었다.

남선지장의 특성은 첫째, 시험포 5정보의 대규모 시험장으로서 수도 단일품목의 품종 육성을 담당하여 육종 초기 단계에서 최종 지방 연락시험까지 일관하여 다루었다는 점 둘째, 남선지장의 설립 과정에서 나타나는 것과 같이 설립 동기가 기술 실수요자에게서 나와 시험 과정에서 대농장과 쌀 관련업자의 밀접한 연계 아래 이루어졌다는 점이다. 품종의 지방 연락시험은 쌀 수출업자가 관할하는 대농장에서 실시되어 우수한 품종으로 인정되면 신속히 보급하였다(科學技術計劃局, 1967, p.111).

남선지장의 시험 결과 남선20호(豐玉, 1927), 남선45호(瑞光, 1926), 남선46호(榮光, 1926), 남선60호(日新, 1926), 남선87호(八紘, 1930), 남선103호(朝光, 1931), 남선104호(鮮瑞, 1931)가 육성되어 장려품종으로 지정되었다. 남선지장은 수도품종 육성 전문 연구기관으로서 전라도라는 특정지역·특정품종의 개량을 목표로 하였으나 1936년부터 경상남도에도 연락시험을 했다. 남선지장은 해방 후에도 우리 품종이 육성되기까지 육종기관으로서 역할을 했다.

5. 권업모범장의 품종 보급 실적

권업모범장은 일반 연구소와 달리 특별한 입장에서 농업정책에 깊이 관여했다. 농사개량에 대한 모범장의 의견은 지도, 장려, 행정 면에서 바로 적용되었다. 이러한 관계는 일본 농립성과 시험장의 관계보다 더 밀접한 것이었다.

권업모범장의 초대장장인 혼다고우수계(本田行介)는 1905년에 실시되었던 ‘토지농산조사

410 III. 농업기술과 생산기반의 변화

사업'의 단장이었던 인물로 총독부에 영향력이 강했다 따라서 모범장의 의견은 곧바로 총독부의 정책에 반영되었다. 혼다의 농사장려에 관한 방침은 ① 너무 여러 가지가 아닐 것, ② 실행이 어렵지 않을 것, ③ 효과가 확실할 것, ④ 지도는 철저히 실행할 것이었고, 총독부의 농사개량4대 지침이기도 하였다. 권업모범장이 가장 중점을 둔 사업이 품종의 보급이었다.

<표 20>은 모범장 초기인 1908년 수도작에 관한 사업 내용이다 가장 우선을 둔 사업이 우량종자의 보급이었고, 우량품종의 종자생산 및 도입시험을 병행하고 있다 모범장 보통답에서는 시험사업을 하는 한편 소작인이 경작하는 감독답에서는 품종을 보급하였다 모범장에서는 소작인에게 종자를 배부하고 직접 감독하여 농사개량 효과를 전시하였다 또한 감독답 소작인 조합에 개량농구 사용을 권장하고 비료의 공동구입을 장려하였다

표 20. 권업모범장 초기의 수도작 사업

	사업내용
1. 종자 배부 2. 직영답 운영	수도, 전작물, 상묘, 감종 배부 보통 재배답: 원종답, 보통답 특종 재배답: 품종 도입시험, 비료 시험 선종답 : 품종 비교시험
3. 감독전 4. 조사 사업 5. 기타 사업	소작답 밭아, 묘대, 이앙 시험 입모 품평회, 소작조합 지도

자료: 권업모범장, 『권업모범장보고』, 제5-5호, 1909~1911.

표 21. 권업모범장의 우량종자 보급 실적 1908-1923

단위: 조곡 석

	조신력	곡량도	다마금	석백	일출	금	기타	계
1908	88.9	-	-	-	-	-	21.2	110.1
1909	97.6	0.03	-	0.7	0.1	-	12.2	110.6
1910	160.4	1.5	1.1	1.5	0.3	-	17.3	182.1
1911	248.8	1.3	4.7	6.3	1.5	0.2	6.0	268.8
1912	294.8	1.1	9.1	14.6	4.2	0.3	1.4	325.5
1913	115.8	1.6	54.8	48.4	502	-	1.9	227.7
1914	38.8	2.5	26.4	18.2	4.1	-	0.7	90.7
1915	29.2	8.7	27.6	19.6	6.0	-	0.9	35.5
1916	7.0	17.2	24.6	7.5	2.1	-	0.6	59.0
1917	4.8	11.1	16.0	1.9	4.7	-	13.7	52.2
1918	9.8	9.2	12.2	7.0	2.2	-	2.4	42.8
1919	9.8	7.8	18.0	0.3	1.4	0.0	1.2	38.5
1920	6.5	4.0	12.4	0.2	2.7	-	1.6	27.4
1921	8.6	2.2	10.5	0.05	0.2	0.5	0.9	22.9
1922	6.0	3.1	10.9	0.0	0.0	0.0	1.0	21.0
1923	7.1	1.6	10.6	0.2	0.2	0.1	1.3	21.2

주: 기타 품종에는 재래종 종자가 포함

자료: 勸業模範場, 『朝鮮における稻の優良品種分布普及の狀況』, 1924.

권업모범장은 1906년부터 일본의 시험장과 조선 내 대농장에서 수도 품종을 수집해서 우량품종을 선발하였다. 가장 먼저 선발된 품종이 조신력으로서 전북 김제군의 요시다(吉田) 농장에서 품종을 입수하여 1908년부터 농가에 보급했다.

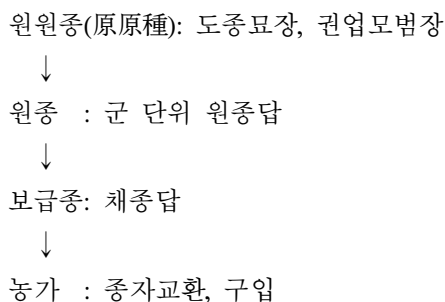
모범장은 시험 중인 품종이라도 농민이 희망하면 종자를 배급했을 정도로 품종 보급 과정에서 상당히 급히 서둘렀다. 1908년 이후 모범장의 우량품종 종자 보급 실적은 <표 21>과 같다. 1908년에는 우량품종이 조신력 한 품종이었으나 1909년에는 곡량도, 석백, 일출이, 1910년에는 다마금이, 1911년에는 금이 추가되었다. 그리고 초기에는 재래종 종자의 비중이 많았으나, 점차 감소하고 있다. 1912년 종자 보급량이 325석으로 최고를 기록하고 이후 감소하고 있다. 이는 도 종묘장 등 지방기구의 종자보급 능력이 증가한 때문이었다

6. 종자 보급체계와 종자 갱신

중앙기관인 권업모범장이 품종의 도입과 장려품종 결정을 담당하고 도 종묘장은 지역별 종자 생산과 보급을 담당하였다. 도 종묘장은 1908년부터 설치되었으며, 주임무는 우량종자의 생산과 보급이었고, 그 외 농사에 관한 강습과 교육도 했다.

도 종묘장의 초기의 역할은 권업모범장에서 장려품종으로 지정한 품종의 증식 보급이었다. 그러나 중부지방인 권업모범장에서 장려품종으로 지정한 것이 각지에 적합한 것은 아니었다. 대체로 1920년 이후에는 도별 장려품종은 종묘장의 시험 결과를 기준으로 지정되었다. 특히, 함경도는 1909년 권업모범장에서 장려품종으로 지정한 일출이 지역에 적응치 못해 장려가 중단되기도 하였다. 함경북도에서는 성진군(城津郡) 권농회(勸農會)가 도입한 소전대(小田代) 등의 품종을 도의 장려품종으로 지정하였다(鮮米協會, 1935, p.94).

우량품종 종자 증식과 보급의 기본체계는 다음 단계로 진행되었다



종자는 3단계 채종으로 생산되었으나 일부 지역에서는 도 종묘장의 원종을 직접 농가에

412 III. 농업기술과 생산기반의 변화

보급하는 2단계 체종을 택하기도 하였다. 이 방식은 종자 소요량이 적은 경우나 품종 보급이 시급한 경우에 해당되었다(1916년 충남, 경남, 황해, 평북). 조선총독부가 조선에서 산미 증식과 개량을 위해 채택한 우선적인 방법은 첫째, 우량품종 도입에 의한 적미(赤米)나 불량 재래종의 구축, 둘째, 우량품종의 퇴화 방지를 위한 종자갱신이였다(農林省熱帶農業研究中心, 1976, p.249).

1910년경부터 시작된 우량품종의 보급은 1920년경에는 어느 정도 궤도에 올랐으나, 우량 품종이라도 장기간 경작에 따라 종자 퇴화가 농가에서 발생하였다. 1920년대에는 우량품종이 풍토에 순응하여 성질이 변화하고 이품종의 혼입, 적미의 혼입 등 품종 퇴화가 발생하였다. 품종 퇴화는 수량을 낮추고, 미질을 저하시켜 이출미의 품질 유지를 위해서도 순도가 높은 종자 보급이 문제로 대두되었다.

조선총독부는 종자갱신체계를 정비하는 한편, 우량품종 종자갱신사업을 1922년부터 착수하였다. 종자갱신사업은 매 5개년, 3회에 걸쳐 실시되었으며 그 결과는 <표 22>와 같다.

표 22. 수도 종자갱신사업의 실적, 1922-1936

단위: 천정보, %

		종자 보급 면적		실적/계획
		계획	실적	
제1차 갱신사업	1922	200.0	138.5	99.2
	1923	200.0	219.8	109.9
	1924	200.0	227.7	113.9
	1925	200.0	234.4	117.2
	1926	200.0	246.8	123.4
	계	1,000.0	1,067.2	106.7
제2차 갱신사업	1927	270.0	337.4	125.0
	1928	270.0	323.3	119.7
	1929	270.0	334.6	123.9
	1930	270.0	351.4	130.1
	1931	270.0	374.9	138.9
	계	1,350.0	1,721.6	127.5
제3차 갱신사업	1932	270.0	441.9	163.7
	1933	270.0	459.3	170.1
	1934	270.0	495.3	183.3
	1935	270.0	481.4	178.3
	1936	270.0	527.5	195.4
	계	1,350.0	2,405.4	178.2
1937년		546.7	543.4	99.4
1938년		569.8	559.4	98.2

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮米穀要覽』, 1939, pp.40-41.

종자갱신사업은 우량품종 보급률이 높은 지역에서는 기존 품종의 종자 갱신으로 신품종 보급률이 낮은 지역에서는 품종 갱신과 종자 갱신이 동시에 진행되었다. 종자 갱신의 추진 방식은 매우 강력했다. 1차 갱신사업은 5년 1기 갱신이었으나, 2차 갱신사업은 3-4년 갱신으로 추진되었고, 전남지역에서는 2년 갱신이 추진되었다.

종자갱신사업이 매우 철저히 수행된 것은 총독부의 강압적인 추진과 지주의 협력에 따른 것이었다. 총독부는 종자갱신사업 구역을 5개로 나누어 매년 1구역 분 종자를 강제로 분배하였다.

농가의 희망에 따라 종자를 갱신하면 사업 자체가 불철저하게 될 우려가 있어 전 농가에 교환용 벼를 수확과 동시에 면에 납입시켰다. 농민이 품종을 바꾸거나 식량으로 먹는 것을 막기 위해 종자는 파종기까지 면 창고에 보관하였다가 파종 직전에 농가에 배급하여 강제로 파종하게 할 정도였다.

표 23. 일제하 수도작 생산력의 발전 추이, 1912-1940

단위: 천정보, 천석, 석, %

	수도 재배면적	쌀 생산량	단보당 수량	우량종 식부율
1912-1915	1,447.5(100.0)	12,385(100.0)	0.885(100.0)	9.5
1916-1920	1,519.6(105.0)	13,993(112.9)	0.921(107.7)	41.5
1921-1925	1,537.6(106.2)	14,367(116.0)	0.934(109.2)	62.1
1926-1930	1,565.2(108.1)	15,565(125.7)	0.994(116.3)	70.0
1931-1935	1,646.3(113.7)	16,744(135.2)	1.017(118.9)	78.7
1936-1940	1,525.1(105.4)	21,032(169.6)	1.379(161.3)	88.9

자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942에서 작성

V. 품종개량과 농업기술 구조의 변화

1. 수도 생산력의 발전과 품종의 기여

식민지기 수도 개량품종 보급 및 신품종과 관련된 개량농법의 보급에 따라 수도작 생산력은 큰 성장을 보였다. <표 23>은 1912-1940년의 수도작 생산력의 추이이다. 1930년대 후반의 수도 생산고는 1910년 전반부에 비해 70% 정도 성장하고 있다. 같은 기간 수도 재배면적은 5% 정도 증가한 반면, 단보당 수량은 61.3%의 성장을 보였다. 식민지기의 수도작 성장은 수도 면적보다 단위생산성 증가에 힘입었던 것이다.

414 III. 농업기술과 생산기반의 변화

식민지기에 수도 단보당 수량은 1910년대 초 0.8석에서 1930년대에는 1.5석 수준으로 증가하였다. 우량품종은 보급 초기에는 단보당 수량이 1.3석을 상회하였으나, 재배면적이 확대됨에 따라 수량 성장은 정체를 보였다. 일본에서 도입한 품종은 재래품종에 비해 수량 능력이 높으나 비료 사용량이 많고 수리가 되는 지역에 적합한 품종이다. 우량품종의 생산성이 저하한 요인은 다음과 같다.

첫째, 보급 초기 우량품종은 적지에만 재배되었지만 차츰 관개조건이 불량한 지역까지 재배가 확대됨에 따라 수량 능력을 발현하지 못한 경우가 많아졌다. 둘째, 초기에 보급된 조신편·곡량도 등 대립품종은 소비(少肥)재배에도 적합한 품종이었다. 그러나 금비 및 화학비료 사용량이 많아짐에 따라 병해 발생이 많아졌다. 셋째, 초기의 품종은 소수 장려품종

표 24. 수도 생산력의 변화와 우량품종의 증수 추이 1912-1940

단위: 석, %

	단보당 수량			우량종 증수율	일본 단보당 수량	조/일
	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

자료: 조선총독부, 『昭和15年農業統計表』, 1942.

日本食糧廳, 『食糧管理統計年報』, 農林統計協會, 1984.

에 국한 되었으나, 특정 소수의 품종이 광지역으로 확산됨에 따라 지역 적응성 문제로 수량 능력을 발휘할 수 없었다. 그러나 1930년 이후 은방주, 육우132호와 같은 내비성 품종이 보급됨에 따라 우량품종의 수량능력은 증가하였다

우량품종 보급 초기에는 재래종에 비해 70% 이상의 증수를 보이고 있다. 그러나 우량품종의 확산과 더불어 재래종과의 수량 격차는 축소되고 있다 이는 우량품종 보급 확산에 따라 수량 능력이 정체를 보인 점, 그리고 경종 개선 등 개량농법의 효과가 재래품종에 파급되었기 때문이다. 그리고 1925년, 1928년, 1932년과 같은 한발 피해가 컸던 해에는 재래품종과 우량품종과의 수량 격차가 축소되고 있다 흉작연도인 1939년에는 품종간 수량격차가 더욱 축소되고 있다.

이러한 생산성의 정체 요인은 다음과 같다 일본 품종은 수량 능력이 높은 대신 비료와 관개의 요구도가 크다. 품종 도입 초기에는 관개가 좋은 적지에 재배되었으나 면적이 확대됨에 따라 소비상태에서 부적지에 재배되어 생산성이 낮아진 것이다 1910년대 논 관개 비율은 공식 통계가 없으나, 조선총독부의 자료에 의하면 1914년의 관개답 비율은 28%에 불과했다(조선총독부, 1916).

식민지기의 수도 생산력은 일본에 비해 낮은 수준이었다 식민지 초기의 수도 반당 수량은 일본의 50%에 미치지 못했다. 그러나 1930년도 후반에는 일본 생산력의 70% 수준까지 접근하고 있다. 수도 생산력의 증가는 우량품종의 보급과 관련 기술의 확산에 의한 것이다 (표 24).

2. 수도작의 성장 및 타작물과의 비교

식민지기 증산정책은 수도작 우선이었다. 식민지기 수도 생산력은 크게 증강되었다. 전작물과 생산성을 비교한 것은 <표 25>와 같다.

표 25. 식민지기 주요 작물의 단보당 수량의 추이, 1912-1940

단위: 석, (%)

	수 도	대 맥	대 두	조
1912-1915	0.850(100.0)	0.942(100.0)	0.572(100.0)	0.655(100.0)
1916-1920	0.922(108.5)	0.915 (97.1)	0.578(101.0)	0.681(104.0)
1921-1925	0.934(109.9)	0.869 (92.3)	0.554 (96.9)	0.669(102.1)
1926-1930	0.973(114.5)	0.823 (87.4)	0.539 (94.2)	0.650 (99.2)
1931-1935	1.017(119.6)	0.902 (95.8)	0.533 (93.2)	0.600 (91.6)
1936-1940	1.371(161.3)	0.916 (97.2)	0.467 (81.6)	0.659(100.6)

자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942에서 작성.

1912-1940년 수도작 수량은 60% 이상 증가하였다. 그러나 대맥·대두·조 등 조선에서 중요한 밭작물의 수량은 감소 내지 정체세를 보이고 있다 이 기간 조선의 주요 작물의 수량 변화 경향을 정리하면 다음과 같다.

- 수량이 현저히 증가한 작물: 면화
- 수량이 증가한 작물: 수도, 과맥, 소맥
- 수량 증가가 거의 없는 작물: 대맥, 고구마
- 1915년까지 약간 증가 후 감소: 조, 옥수수, 수수, 감자, 깨
- 수량이 계속 감소: 파, 대두, 소두, 들깨

전작물 중 면화를 제외한 대부분 작물의 수량이 감소 내지 정체 현상을 보이고 있다 전작물의 정체는 조선의 한지농업의 정체를 의미하고 조선의 농업이 수도작 중심으로 편향되고 있음을 의미한다. 조선총독부의 농업정책은 일본이 필요로 하는 쌀과 면화에 집중되고 쌀 이외의 식량작물 증산에는 눈을 돌리지 않았다

조선 최초의 대규모 식량증산사업인「산미증식계획」은 논에 대한 집중 투자였다. 또한 농업에 대한 시험·연구사업과 행정·지도도 수도작에 집중되었다. 조선총독부의 답작제일주의는 농가에도 영향을 미쳤다. 식민지기에 조선의 비료 사용량이 크게 증가했음에도 불구하고 전작물이 정체를 보인 것은 농민도 생산요소를 수도작 중심으로 투입한 결과로 볼 수 있다.

3. 수도작 기술구조의 변화

(1) 개량농법의 내용과 증산정책

식민지기 수도작의 개량은 일본의 수도작 경종기술을 철저히 이식하는 것이었다 일본의 수도작은 메이지유신 이후 급속히 발전하였으며, 기술적 내용은 메이지 초기의 후꾸오까(福岡)에서 행해진 노농(老農)기술을 서구의 실험농학에 의해 정비한 것이다 후꾸오까 농법은 엄밀한 선종에서 시작해서 심경 다비, 세심한 중경제초, 수확 후 관리 철저라는 일련의 집약적 수도작 기술체계이다(飯沼二郎, 1982, pp.100-101).

식민지기에 보급된 수도작 개량농법과 재래농법의 기술적 차이를 정리하면<표 26>과 같다. 개량농법의 기본인 후꾸오까 농법에서는 우량품종의 우량종자를 선택하여 집약적으로 육묘·관리하며, 적기에 이식해서 밀식재배를 하는 것이다 그리고, 이식 후에도 재래농법에 비해 시비·제초·방제 등을 철저히 하고, 심경을 통해 비료 효과를 높인다. 당시 나름

의 다수확 지향의 생물학적 기술의 적용이었다 이러한 농법은 조방적인 재래농법에 비해 상대적으로 노동집약적이며, 투입요소의 증투에 의해 단위면적당 수량을 극대화하려는 소농기술의 적용이었다

개량농법은 재래농법에 비해 과학적이고, 다수확이 가능한 기술체계였다. 개량농법은 내병성, 내비성이 강한 품종을 도입하여 비료의 증투를 통해 품종의 수량능력을 발현시킨다 다비 조건 아래서는 잡초, 병충해 발생이 증가한다. 그리고, 다비 조건 하에서 시비량을 유효화하기 위해서는 천수로 관개하지 않으면 안되어 관개수 사용량이 증가하고 관개의 중요성도 더욱 크게 된다.

표 26. 수도작 개량농법의 방향

		관행농법	개량농법	특기 사항
품종	생태 대표 품종	장간, 소비 적응 품종 대구조, 미조, 모조, 노인도	단간, 내비성 품종 조신력, 다마금, 곡량도, 은방주, 육우123호	· 미질 우선에서 내비성 강화 방향으로 진전
종자	사용 방법 처리	연속 사용 수선	종자갱신 수선→엽수선, 종자 소독	· 연속사용→5년 1회 갱신→연 2회까지
묘판	설치 방법 파종법	묘판 없이 후파 7~8되/단보	단체양상묘대 4~6되/단보	· 종자량 감소 · 묘판관리 집약화
이앙	시기 방법 평당 밀도 수	6월하순~7월상순 난식 40주 태주소식 9~12본	6월중순~6월하순 편정조식→정조식 49~64주 소주밀식 7~8본→3~5본	· 품종 변화로 집약화 · 관개개선 필요성 증가
경운	방법 심경도	축력 천경	축력 심경	· 심경용 쟁기 보급 · 일시 50% 보조
시비	종류 방법	무비·유기물 중심 기비 중심	퇴비, 녹비→금비→화학비료 추비 중심	· 퇴비제조 강제 시행 · 1914 과석 보급 · 1919 판매비료(대두박)
제조	방법 회수	방입, 수제조	수제조→제조기	· 피사리 강제 시행
방제	방향	소비로 발생 억제	인력방제→유아등→약제	후기에 보르도액 보급
수확	방법 건조	인력 대속, 땅에서 건조	인력 소속가건, 세워 말리기	도가 장려, 적기예취 장려
탈곡	방법 판매	인력 타곡 벼	천치→회전탈곡기 벼, 현미	기계 도입 헝잡물 혼입 방지→미질 개선

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『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, 1976과 『조선농회보』의 관련 자료에서 정리.

수도의 우량품종은 총독부의 강력한 보급으로 급속히 확대되고 이 과정에서 재래품종, 재래농법은 도태되었다. 우량품종의 도입은 조선의 수도작을 다비·다노적인 집약농법의 시발점이 되고 있다. 비료의 증투와 관개 개선도 쌀 증산에 중요한 역할을 수행했다 그러나 비료는 불균형 시비와 높은 가격 때문에 농가경제에 마찰을 야기했고 관개개선 등 농지 개량도 비용, 기간 등 요인에서 효과가 제한적이었다 품종 보급은 일제하 36년에 걸쳐 일관된 증산 수단이었다. 그리고, 우량품종이 일본 쌀시장 적응성에 따라 선택되었다는 점에서 식민지기 농업생산정책의 특징을 보이고 있다

소위 개량품종과 개량농법이 들어 온 후 수도작 기술의 변화 내용은 다음과 같다

가. 묘대 및 이앙기술

조선의 관행 모판은 묘상이 없이 논을 일부 정리해서 종자를 평당 7-8홉을 후파하고, 물을 깊이 관개하는 물뭇자리(水苗岱)였다. 관행 수묘대는 모가 도장하기 때문에 뿌리 활착이 불량하고, 관리도 불편하였다. 묘대 개량을 위해 단책(短柵) 묘대가 권장되었지만, 묘대 면적이 관행보다 넓어 농민의 반응이 적었다 개량묘대를 보급하기 위해서 강습회가 열리고, 여러 수단을 통해 강제 보급한 결과, 1920년대 중반에는 개량묘대의 면적이 증가하여 1933년에는 보급률이 98%에 달하게 되었다.

묘대 개량과 함께 이앙법 개량도 추진되었다 당시 관행 이앙 방식은 줄을 맞추지 않고 모를 심는 방식(막모: 散式, 亂式)으로 이앙 후 제초 및 병충해 방지에 불편하였고, 통풍이 불량해서 작물 생육에도 불리하였다 정조식은 1918년부터 남부 수도작지대에서 보급되기 시작해서 초기에는 간단한 편정조식이 보급되었다가 점차 정조식으로 전환되었다 정조식 이앙법의 보급은 눈에 잘 띄는 도로 연변, 산미개량 실행 부락, 수리조합구역에서 우선 시행되었다. 정조식 보급을 위해 강습회가 열리고, 실행규약을 받아, 여기는 농민은 이행을 강요하는 등 철저한 보급이 강행되었다. 그 결과, 1930년경에는 충청도에 21.6%, 황해도에 65.2%까지 정조식이 확대되었다. 그리고, 불과 3년 후인 1933년에는 전국적으로 보급률이 90%에 이르렀다(鮮米協會, 1935, p.144).

개량묘대와 정조식 이앙법은 건묘를 육성하고 다비·밀식재배에 의해 다수확을 겨냥하는 경종방법이었다. 그리고, 이러한 경종법은 재래농법에 비해 더욱 노동집약도를 강화하는 방향이었다.

나. 심경 관련 기술

개량농법의 기본이 되는 후꾸오까농법의 기술적 중점은 심경에 있다 후꾸오까에서 발전

한 쟁기(無床犁)는 종래 우경에 쓰는 장상려(長床犁)에 비해 심경이 가능하므로 다비재배를 성립시켜 높은 생산력을 구현한다(飯沼二郎, 1982, p.101). 조선의 논에서는 재래쟁기를 사용하여 경운 심도가 6~9cm에 불과하였다. 이러한 천경을 개량하기 위해서 일본의 심경용 쟁기가 보급되었다. 비료 사용량의 증가에 따라 천경을 한 논에서는 도열병 발생이 많아 심경의 중요성이 강조되었다. 그러나 심토의 비옥도가 표토에 비해 낮은 경우는 심경 효과가 낮았다.

심경은 전라북도 등 수도작지대에서 대농장을 중심으로 보급되었다. 심경 보급률이 어느 정도인가에 대한 정확한 자료는 없다. 단, 쟁기의 보급상황에 따라 심경 보급 정도가 추측될 뿐이다. <표 27>은 1935년 지역별 쟁기 보유 상황이다. 일본쟁기 및 개량쟁기의 보유 비율은 전국 7%로 재래쟁기가 압도적이다. 개량쟁기의 보유가 많은 지역은 경기도, 전라북도, 충청남도 등 평야부 수도작지대였다. 1935년은 개량농법 보급이 한창 진행된 시기이다 그럼에도 심경 보급은 미진해 보인다. 이는 비료 사용량이 일본에 비해 낮아 심경 효과가 낮았다는 점, 토양조건으로 인해 심경의 효과가 낮은 점이 보급을 늦춘 원인으로 추측된다.

표 27. 지역별 쟁기의 보급 상황 1935

단위: %, (대)

	일본식 쟁기	개량쟁기	재래쟁기	계
경기도	58	12	30	100 (13,127)
충청북도	9		91	100 (16,441)
충청남도	34	32	34	100 (15,776)
전라북도	44	6	50	100 (6,347)
전라남도	24	28	48	100 (50,844)
경상북도	2		98	100 (56,059)
경상남도	7	5	88	100 (69,541)
황해도	22		78	100 (26,067)
평안남도	9	1	90	100 (36,200)
평안북도	6		94	100 (45,022)
강원도	20	11	69	100 (24,645)
함경남도	2	2	96	100 (77,530)
함경북도	3		97	100 (36,962)
계	11	8	83	100(475,559)

주: () 안은 지역별 쟁기의 수임.

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『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, 1976, p.102.

다. 시비 기술

20세기 초까지 조선의 비료는 분회·뇨회·초목회 및 풀 등 자급비료 중심이었고, 비료 사용량도 수도와 맥류에 편중되어 있었으며, 발작물의 시비량은 극히 적었다. 자급비료 중

심외 소비(少肥)재배는 당시 재래품종의 재배에 합리적인 시비법으로서 재래품종에 비료를 많이 주면 도열병과 같은 병해가 발생하고 도복이 쉬워 감수를 초래하였다. 그러나 식민지기에 보급된 수도 품종은 재래종에 비해 내비성이 강한 품종이었기 때문에 시비량의 증가가 필요했다.

비료 사용 증가를 위해 일제는 우선 자급비료 증산을 정책적으로 추진했다 산미증식계획기에는 ‘자급비료 개량증식 10개년 계획(1926-1935년)’을 수립, 강행하였다. 식민지기의 연도별 비료 소비량의 추이는 <표 28>과 같다. 초기에는 자급비료 중심이었으나 1920년대 후반에는 구입비료 사용량도 증가하고 있다. 1916-1940년에 비료 사용량은 총량으로 13배 증가하였고, 비료 유효성분 함량이 높은 비료가 보급됨에 따라 실 비료 성분량은 더욱 증가하였다. 식민지기의 비료정책은 다음 3기로 나눌 수 있다(三井榮長, 1927).

제1기: 1910-1918년, 자급비료의 장려시대

제2기: 1919-1926년, 금비의 소극적 장려시대

제3기: 1927- , 금비의 적극적 장려시대

초기에 자급비료 증산이 우선되었던 것은 금비의 효과를 몰라서가 아니었다 당시 농가경제로서는 고가의 금비를 구입할 능력이 없었기 때문이었다 따라서 “현재의 조선의 상태로서는 여하히 비배방법을 설득해도 농가는 이를 사용할 능력이 없다 총독부는 앞으로 비료 장려와 더불어 비료자금의 융통을 해 주어야 한다”는 주장이 있을 정도였다(小林房次郎, 1916). 그러나, 총독부는 이러한 제도의 설치보다 자급비료의 증산을 장려하고 농민을 동원하였다. 그 후 구입비료의 사용량이 증가하고 산미증식계획이 본격화됨에 따라 조선총독부는 저리의 비료자금을 지원하고, 비료 공동구입을 장려하였다. 그러나, 소농과 소작인은 자금 차용의 자격이 없어 지주가 구입한 비료를 더 비싼 가격을 지불하고 사용하였다

표 28. 식민지기의 비료 사용량 추이, 1916-1940

	비료 사용량(백만관)			단보당 시비량(관)		
	자급비료	구입비료	계	자급비료	구입비료	계
1916	715.8	3.4	719.2	19.9	0.1	20.0
1920	1,140.0	15.2	1,425.2	31.4	0.3	31.7
1925	3,543.5	33.3	3,576.8	74.5	0.7	75.2
1930	5,443.3	86.3	5,529.6	117.4	1.9	119.3
1935	7,857.9	187.3	8,045.2	154.3	3.8	158.1
1940	8,924.4	215.9	9,140.3	181.9	4.4	186.3

주: 1) 자급비료에는 녹비, 퇴비가 포함되어 있음.

2) 구입비료는 골분·어비 등 동물성 비료와 대두박 등 식물성 비료, 유안·과석·유산加里·질레초석 등 광물성 비료가 포함되어 있음.

자료: 朝鮮總督府, 『昭和15年農業統計表』, 1942에서 작성

라. 농기구의 보급과 수확 후 기술

발전된 농기구의 보급은 생산력 발전 단계에서 중요한 지표가 된다 식민지기의 소위 개량농구의 보급 상황은 <표 29>와 같다.

개량농구 중 발동기, 양수기, 개량쟁기, 탈곡기 등 대농구를 제외하고는 대부분 농구가 곡물의 조제·가공에 사용되는 것이었다. 더욱이, 관개용 농구와 대두박 분쇄기, 현미기, 정미기 등은 대농장이나 지주 등 대경영에 필요한 농구로서 소농에 적합한 농구는 많지 않다 즉, 대부분의 농기구가 미곡의 조제·가공이라는 쌀의 상품화와 관련된 것이다 따라서 소농이 벼를 재배할 경우 재래농구가 사용되었을 것이다

수도작의 경종 개량 외에도 조선총독부가 힘을 기울인 것은 수확 후 기술인 벼의 건조 조제 기술이었다 즉, 양적 증산뿐 아니라 쌀의 질적 개선에도 주력한 것이다 1910년대의 조선 쌀은 일본 미곡시장에서 쌀로서 식미는 좋으나 저가미로 판정되었다 그 이유는 쌀에 토사가 혼입되어 있고, 적미가 많은데다 짙 등 혼효물이 많았기 때문이었다 이와 같이 쌀 조제가 불량한 이유는 첫째, 경종상의 문제로서 조방적인 관리로 인해 포장에 피나 적미가 혼입되어 있는 점, 둘째, 수확한 후 맨땅에서 건조, 탈곡, 조제, 포장하는 재래 관습에 기인된 것이었다. 헝잡물 혼입은 미곡의 상품으로서의 균질성을 낮게 만들고, 정미시 쌀의 수율을 낮춘다.

총독부는 미질을 개량하기 위한 대책으로 피사리와 적미 제거에 총력을 기울이는 한편 경종대책으로 종자 갱신을 통해 순도가 높은 품종과 종자를 보급하였다 미질 대책으로

표 29. 식민지기 개량농구의 보급 1929-1938

단위: 대

	1929	1930	1935	1938
석유 발동기	3,771	5,531	7,567	18,622
동력 양수기	772	1,198	1,341	3,549
인력 양수기	20,004	21,164	26,666	30,639
개량 쟁기	41,240	56,994	180,194	288,538
대두박 분쇄기	5,073	6,476	9,396	-
천치	357,229	419,751	464,383	-
회전식 탈곡기	80,162	93,479	164,023	238,657
동력 현미기	2,830	3,448	1,673	3,365
인력 현미기	75,392	78,512	59,497	-
정미기	3,442	5,560	5,517	14,132
唐箕	59,192	73,954	93,001	93,809
萬石	25,432	38,960	17,152	13,608
제초기	-	-	-	332,335
분무기	-	-	-	12,473
선풍기	-	-	-	61,307

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮の農業』, 1937, pp.101-102.

日本商業通信社, 『昭和14年朝鮮經濟統計大鑑』, 1938에서 작성.

서는 건조가(乾燥架)를 보급하고, 적기수확을 장려하였으며, 맨땅에서의 탈곡·조제를 방지하기 위해서 멍석을 공급하였다. 포장의 효율화를 위해서는 가마니를 장려하였다.

이러한 제반 기술의 보급에 따라 조선미의 질은 향상되고 쌀 가격도 상승했다. 또한 미질 향상을 위한 제도적 장치로서 미곡검사제도를 강화하고, 조선미 이출에 주력했다. 총독부는 1915년 2월 총독부령으로 미곡검사규칙을 제정해 도장관이 검사를 관장토록 하였고 1932년에는 국가기관이 직접 검사하는 국영검사를 실시하였다(小早川九郎, 1959, p.45). 국영검사는 도에서 검사한 후, 수출항에서 다시 이출검사를 하는 이중검사제도로써 조선미의 상품가치를 올리기 위해 철저한 상품관리제도를 적용한 것이다.

우량품종과 같이 보급된 개량농법은 재래농법에 비해 투입요소의 증투를 전제로 한 다수확 지향의 증산기술이며, 미곡의 상품화를 전제로 한 기술체계였다. 조선 농민은 개량농법의 수용을 강요받았을 뿐만 아니라 쌀의 상품화를 위한 노력 제공도 하여야 했다. 수출을 위한 엄격한 검사제도의 시행은 미곡의 조제를 개선하여 쌀의 상품가치를 높였으나 조제에 필요한 노력은 농민에 전가되었다.

이상 검토한 것과 같이 식민지기의 수도작 기술체계는 재래농법에 비해 다비다노적 기술체계였다. 우량품종 도입, 자급비료의 증산, 구입비료의 증투, 밀식재배, 수확후 조제의 철저 등 일련의 작업체계는 노동력 투입을 크게 증가시켰다.

개량농법 수도작의 노동력 수요는 <표 30>과 같이 단보당 170시간으로 재래농법에 비해 63%나 노동력이 증가된 것이었다. 일부 관개 수리시설의 설치와 경지정리에 의해 생산기반이 정비되었으나, 농민의 노동수단이 개선되지 않은 상태에서 다비다노작적인 후꾸오까 농법의 강제 보급은 필연적으로 노동 강화를 일으키게 되었다.

표 30. 수도작 개량농법과 재래농법의 단보당 노동력 투하 비교 1924

단위: 시간

	개량농법		재래농법	
	인력	축력	인력	축력
4월	12.77	3.3	4.87	0.65
5월	6.82	-	1.33	-
6월	49.93	3.3	31.10	-
7월	46.45	-	32.58	-
8월	14.25	-	13.77	-
9월	-	-	-	-
10월	18.92	3.62	7.90	-
11월	21.33	-	13.15	-
계	170.47	10.25	104.70	0.65

자료: 久間健一, 『朝鮮農業の近代的様相』, 目黒書店, 1935, pp.354-355.

4. 기술 수용과정과 보급정책

일본 수도 품종으로 대표되는 소위 우량품종의 보급은 단기간에 조선의 수도 품종을 갱신하고, 품종의 통일을 추진하였다. 새로운 다수성 품종은 재래품종으로 실현하기 어려웠던 수량 수준의 벽을 넘어섰다. 그러나 조선에서 단기간에 새로운 품종과 기술이 보급되었으나, 그 과정에서 심한 마찰이 야기되었다.

식민지기 초기에 보급된 우량품종은 일본 시장에 적응한 품종이었고 당시 일본 수준에서는 소비 품종이었으나 재래종에 비해서는 다비성 품종이었다. 그러나 보급 초기에 농민의 우량품종 기피 현상이 일어났는데, 그 원인은 다음과 같다.

첫째, 품종 특성 자체의 문제였다. 신품종은 수리시설이 불충분한 논에서는 한해 냉해를 입기 쉬었고, 풍토에 적응치 못해 피해가 심한 경우가 많았다(鮮米協會, 1935, p.79). 따라서 보수적인 농민은 수량성을 의심하고 수용을 기피했다. 또한 농민이 친숙한 유망(有芒) 재래종에 비해 새로운 무망 품종은 포장 상태에서 증수를 인지하기가 어려웠다.

둘째, 사회제도상의 문제였다. 당시 미곡은 벼로 거래되고, 거래 단위도 중량이 아닌 용량이었다. 따라서 무망 개량종은 쌀을 생산해도 벼로서의 용량이 적어져 기피의 원인이 되었다. 당시의 소작제도 하에서는 벼의 용량이 많은 재래종에 소작농의 선호가 높을 수밖에 없었다. 소작제와 관련되어 기술 수용상의 문제는 농기구의 보급에서도 나타났다. 권업모범장에서는 소작인에 탈곡기 사용을 장려하였으나 농민이 기피했다. 그 이유는 “새로운 탈곡기는 벼를 완전히 털어 버려 남은 벼 알이 없어 소작인의 이익이 적다고 인식되었고, 재래 탈곡법은 벧짚에 남은 벼(殘粃)가 많아 소작인이 그 벼 알을 자기의 소득으로 삼는” 때문이었다(朝鮮總督府殖産局, 1928, p.5).

셋째, 신품종의 도입에 따른 농가경제상의 문제였다. 우량품종은 개량농법을 수반하였고 그 방향이 다수확을 지향하고 있었지만, 생산비의 증가를 가져와 농가에 부담이 되었다. <표 31>은 재래농법과 개량농법의 수익성을 비교한 것이다.

개량농법은 재래농법에 비해 증수가 되어 조수입 면에서는 약 72%의 증가를 보이고 있다. 생산비는 종자비가 재래농법에서 후과하던 것이 박과가 되어 약간 감소하였다. 그 외 노력비는 64%, 비료비는 230%의 증가를 보이고 있다. 생산비가 52% 증가했지만 현금지출적인 경영비는 신품종이 재래농법에 비해 93%의 증가를 보이고 있다. 그러나, 수입 면에서 보면 조수입의 증가에 비해 총수익은 당시 금액으로 6.8원의 증가를 보이고 있다.

신품종은 투입요소의 전반적인 증가를 보였고, 재래농법에 비해 노동집약적·자본집약적인 면이 더 강화되고 있다. 그러나 <표 31>의 분석은 재래농법과 개량농법의 투입·산출

표 31. 수도 개량농법의 10a당 경제성

단위: 원

		재래농법(A)	개량농법(B)	증감(B-A)
생산비	종자대	1.44	1.12(100)	△0.32
	노력비	10.94	17.92	6.98
	비료비	2.60	8.59	5.99
	기타 제비용	1.57	4.27	2.70
	1차생산비 계	16.55	31.9	15.35
	유동자본이자	0.52	0.52	-
	토지자본이자	10.40	10.40	-
	공과금	1.95	1.95	-
	생산비 총계	29.42	44.77	15.35
조수입		30.81	52.97	22.16
수입	1차 생산비 기준	14.26	21.07	6.81
	2차 생산비 기준	1.39	8.20	6.81

주: 1) 기타 비용은 방제비, 농구비, 포장비용 등.

2) 재래농법은 방제비가 없음.

3) 1924, 1925년 권업모범장 조사 결과의 평균

자료: 朝鮮總督府農務課, “水稻在來耕作法と改良作法との經濟比較” 『朝鮮農會報』第1卷1號, 1927年에서 작성

표 32. 소작농의 입장에서 수도 개량농법의 10a당 경제성

단위: 원

		재래농법(A)	개량농법(B)
생산비	종자대	1.44	1.12
	비료비	2.60	8.59
	기타 제비용	1.57	4.27
	소계(경영비)	5.61	13.98
	노력비	0.52	17.92
	계	16.55	31.90
	조수입		15.42
순수익		△1.13	△5.41
소득		9.89	12.51

주: 1) 소작농의 조수입은 생산액에서 50%를 제한 것.

2) 경영비에서 노력비가 100% 자가노력인 것으로 가정.

자료: <표 31>과 같음.

을 수치화·금액화 한 일종의 소득 표준표이다 식민지주제하 영세 규모에서 자가노력으로 경영을 하는 농민의 입장에서는 재래품종을 사용한 재래농법에서는 현금 지출이 거의 없다. 그러나 개량농법에서는 수량은 증가하지만 구입비료 시용, 농기구 구입, 노동력의 증투가 요구되었다. 따라서 농민 입장에서는 종자대 비료대 등 새로운 현금 부담이 생기는 것이다. 개량농법의 수입이 증가하더라도 10a당 수익 증가는 6.81원으로 노동력 증투와 거의 같은 수준이었다. 개량농법은 수량 증가에 따라 생산량의 50%를 수취하는 지주 입장에서는 확실히 유리한 농업이었으나 소작인 입장에서는 생산비의 증가가 큰 문제였다

<표 32>는 <표 31>을 소작농 입장에서 계산한 것이다. 소작료는 조수입의 50%로 가정하고, 그 대신 토지자본이자와 제세공과의 부담은 없다. 소작농의 순수입은 재래농법이 △1.14원이나, 개량농법은 △5.41원이다. 이러한 차이는 개량농법의 총생산비가 높다는 것에 기인한다. 노력비를 100% 자가노력으로 충당하는 경우 개량농법의 소득이 재래농법에 비해 높다. 그러나 고용노력을 15% 이상 사용하는 경우 개량농법의 소득은 재래농법에 못 미치게 된다. 개량농법은 노력의 집약적 투입에 의해 수입이 증가하나 노동생산성은 낮아진다. 개량농법의 노동집약적 성격은 소작농이 개량품종 개량농법을 기피하는 원인이 되었고, 소작농은 경작면적을 축소하여 노동강화에 대응하였다(飯沼二郎, 1982, p.100).

조선총독부는 우량품종 및 개량농법 보급에 대한 농민의 기피를 농민이 농사개량을 할 의욕이 없다고 판단하고 강력한 농촌지도의 필요성을 역설하였다. 총독부는 행정기관과 지도기관을 동원하여 개량농법의 보급에 주력하는 한편 지주계급을 기술보급의 매개로 삼았다. 지주도 증산에 의한 소작료 수입의 증대와 미곡수출의 이익 때문에 개량품종 개량농법의 도입에 앞장섰다.

지주는 일본의 증산정책에 발맞추어 우량품종과 개량농법을 소작인에게 강요하였다. 대지주는 소작인에게 우량품종 종자를 대여하고 집단묘관을 설치해서 품종과 재배방법의 통일을 기도하였다(向坂幾三郎, 1918, pp.1-5). 지주가 소작인에게 특정 소작 조건을 걸어 품종과 기술을 강요하기도 하였다. 전라북도에서 조사된 소작관련 조사에 나타난 특정 조건의 예는 다음과 같다(全羅北道, 1922, p.7).

- ① 종자 및 소작 방법, 수확조제 등 일반 개량방법 실행은 지주의 지휘 명령에 복종하여 농산물 품질 개량, 수확 증가를 도모한다.
- ② 소작인은 토지생산에 양종을 정선하여 건조·조제 등에 노력함은 물론 풀씨 토사, 기타 협잡물이 없이 1석당 180근을 ……., 만약 협잡물 혹은 재래종을 소작료로 납부하는 경우 1할을 가산한다.

특히, 기술보급에 적극적인 지주는 일본인 대농장이었다. 대농장은 소작인에게 종자와 비료를 대여하고 개량농법을 보급하여 소작료의 증가뿐 아니라 미곡 이출로 인한 이익을 얻고, 영농자금 알선을 통해 고리의 농촌 금융자본의 역할도 겸하고 있었다.

개량품종과 개량농법 보급 과정에서 총독부는 행정력을 동원해 모범답 품평회·정조식 품평회, 기술강습회, 전시회 등을 통해 기술을 보급하고, 강습소를 운영하였다. 이러한 과정은 기술보급과 지원이라는 차원이 아니라 강제적인 개량농법 시행 행정의 차원이었다. 일단 총

독부의 방침이 정해지면 행정조직을 통해 감독반이 조직되고 시행을 강제하였다 특히, 수도품종 보급 초기의 농촌지도는 극히 강압적이고 군대적이었다고 일본인도 평가하고 있다(科學技術廳計劃局, 1967, p.165).

총독부의 강제 영농지도에 대한 공식 기록은 찾기 어렵다 『조선총독부관보(1914. 2. 17)』에 나온 함경남도 농사개량 필행 사항 독려방법에 대한 훈령을 보면 “농민들이 당국의 농사개량 지도에 잘 순응하지 않을 경우에는 무력이나 경찰력을 동원하도록” 하고 있다(이한기, 2002).

하나의 장려품종이 결정되면 곧 연차적 보급계획이 수립되어 바로 일선에 전달되고 철저히 수행되었다. 그리고 지정된 품종 외에는 재배가 금지되었다. 이른바 ‘관(官)의 지도’로 표현되는 일방적 지도였고, 그 과정에서 지도원은 충기를 휴대하고 지도사업에 임해 “지도에 따르지 않는 품종의 묘대는 파괴되었고, 정조식이 아닌 묘는 뽑았을” 정도였다(久間健一, 1943, pp.6-12).

3·1독립운동 이후 문화정치가 등장하면서 군대식 지도는 약간 완화되었으나 행정기관의 영농 독려 방향에는 근본적인 변화가 없었다. 성과를 주로 하는 행정지도에 의해 말단행정기관의 강권지도는 계속되고 ‘감시와 명령’에 의한 타율적 지도는 식민지기에 일관된 것이었다. 그 예를 보면, 충남 서천군에서는 논에 경작자의 이름이 적힌 표찰을 세우고 논에서 피가 20분 이상 발견되면 1두락당 20전의 벌금을 징수했다. 농민은 과징금을 면하려 노력할 수밖에 없었다. 지방의 조사원은 타면의 상호 성적을 촉발하여 지역간 경쟁을 유발함으로써 성적을 올리는 방법까지 시행하였다.

기술 보급과정에서 농민의 경제성과 창의성은 무시되고 타율적 강제에 의한 지도로 일본이 의도한 외재적이고 타율적인 경제활동의 궤도에 편입되었다 이상의 결과 외견상 품종 보급과 기술보급은 급속한 진전을 보인 것이다.

식민지기 조선에서 수도작을 비롯한 농업은 ‘일본농업의 이식에 의해 발전하였다는 의미는 조선적이 아닌, 일본적으로 개발되었다’는 것에 불과하였다. 일본인조차 조선농업이 “일본이 의도하는 방향으로 유도되고, 전적으로 일본 방식을 기초로 개량이 이루어졌다”는 지적이 있을 정도이다(小早川九郎, 1960, pp.5-7).

VI. 결론

식민지 조선에서 미곡 증산의 목적은 일본의 식량수급 안정에 있었으며 미곡 증산 과정

에 일본 수도 품종의 도입·보급은 식민지 전 기간에 걸쳐 실시된 증산수단이었고 가장 성과가 있었던 식민지 경영정책이었다.

일본에서 도입된 우량품종의 보급 주체는 조선총독부와 미곡 증산 과정에서 고율 소작료를 수취하는 일본인 대농장·대지주였다. 우량품종 보급의 목적은 일본의 집약적 농업기술의 보급을 통한 증산과 대일 수출이었다 또한, 수도 신품종 보급의 정책 수단은 강제적인 행정지도와 대지주의 소작인에 대한 품종 강요에 의한 경영지배였다 그 결과, 우량품종의 보급으로 미곡의 총량적 증산은 달성되었으나 그 성과는 쌀 수출을 통해 일본에 이전되었다

우량품종 보급에 수반한 개량농법은 재래농법에 비해 노동집약적이며 관행보다 투입요소의 증투를 초래했다. 개량농법은 그 때까지 조선에 존재하지 않았던 일본의 기술체계로서 일본이 의도하는 방향으로 전개되었다. 일본의 시험 결과가 그대로 조선에 이식되고 농사 개량의 표준이 일본의 품종·기술이었다. 기술 보급의 주체·방법·성격 및 증산 효과의 귀속에서 보면 식민지기 미곡 증산은 조선의 농업 성장과 농가경제 향상에 중점을 둔 것이 아니었다. 그리고, 식민지 경영의 주체 측에서 보면 당연한 귀결이었다

식민지 수도 품종의 보급이 한국 농업에 끼친 영향은 매우 크며 최근까지 한국 수도작에 잔영을 남기고 있다. 식민지기 도작기술이 타율적으로 발전되는 과정에서 재래품종 재래농법, 한지농법은 퇴조하였다. 그리고, 식민지기에 정착한 집약적인 도작기술은 최근까지 강화되는 방향으로 진전되었다.

식민지에 보급되었던 일본 품종은 1960년대까지 재배되었고, 우량품종 육성의 소재로 사용되었다. 또한 육종을 비롯한 기술체계도 그대로 존속되어 우리나라 수도작 기술의 연구개발에 적용되었다. 일제하의 품종·육종체계, 심지어는 시험장의 연구·개발체계까지 식민지기의 체제를 답습한 것이었다 우리나라에서 자체 육종기술로 획기적 신품종을 개발해 일제기를 청산한 것은 1970년대 통일 품종 개발 이후이다 그러나 통일 품종 역시 다비·집약농법을 더욱 강화하는 품종이었다

참 고 문 헌

『朝鮮農會報』

『朝鮮總督府統計年報』

科學技術計劃局(1967), 『朝鮮の米作技術發達史』, 科學技術廳.

勸業模範場(1907), 『勸業模範場報告』3.

428 III. 농업 기술과 생산기반의 변화

- _____ (1909-1911), 『勸業模範場報告』, 5-5.
- _____ (1912), “水稻早神力の栽培成績,” 『朝鮮農會報』7(3).
- 勸業模範場(1924), 『朝鮮における稻の優良品種分布普及の狀況』.
- 久間健一(1935), 『朝鮮農業の近代的様相』, 目黒書店.
- _____ (1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂.
- 崎浦誠治(1984), 『稻品種改良の經濟分析』, 養賢堂.
- 金冕秀(1915), “内地視察感想,” 『朝鮮農會報』10(8).
- 金海郡農會(1930), 『朝鮮農會報』4(9).
- 農林省米穀局(1937), 『朝鮮未關係資料』.
- 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事試験研究の成果』, 農林統計協會.
- 農業協同組合中央會(1967), 『肥料要覽』.
- 菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.
- 大橋清三 外(1918), 『朝鮮産業指針』, 開發社.
- 嵐嘉一(1976), 『近世稻作技術史』, 農産漁村文化協會.
- 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).
- 飯沼二郎・姜在彦(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(1982), “日帝下朝鮮における農業革命,” 『植民地期朝鮮の社會と抵抗』, 未來社.
- 浜田秀南(1953), “朝鮮在來稻,” 『朝鮮學報』5.
- 三井榮長(1927), “朝鮮における肥料獎勵の變遷並びに將來の方針,” 『朝鮮農會報』1(8).
- 石塚俊(1967), “石塚俊の証言,” 『朝鮮の米作技術發達史』, 科學技術廳.
- 小林房次郎(1916), “朝鮮農業の將來と費用問題,” 『朝鮮農會報』11(2).
- 小早川九郎(1959), 『朝鮮農業發達史』政策編, 友邦協會.
- _____ (1960), 『朝鮮農業發達史』發達編, 友邦協會.
- 鮮米協會(1935), 『朝鮮米の進展』.
- 仙波正太郎(1913), “群山米ノ改良,” 『朝鮮銀行月報』.
- 盛永俊太郎(1956), 『日本農業發達史』第2卷 第2章, 日本農業發達史調査會.
- 神戸正雄(1910), 『朝鮮農業移民論』, 有斐閣.
- 永井威三郎(1930), 『稻早生種の栽培について』.
- _____ (1930), “朝鮮における水稻の主要品種とその分布狀況,” 『朝鮮總督府農事試験場彙報』5(1).
- _____ (1933), “朝鮮における米の品種,” 『朝鮮』.
- 鈴木武雄(1941), 『朝鮮の經濟』, 日本評論社.

- 李斗淳 외(1985), 『주요 농작물 종자 생산 및 공급체계 개선에 관한 연구, 한국농촌경제연구원
_____ (1992), “日帝下朝鮮における水稻品種の普及に關する經濟分析,” 京都大學校 博士學位論文.
- 李春寧(1964), 『李朝農業技術史』, 한국연구원.
- 이한기(2002), “개화기 농업시험·연구와지도,” 『개화기 서양농학의 수용과 의의에 관한 학술 심포지
움』, 한국농업사학회.
- 日滿農政研究會(1941), 『内外農業生産力に關する基礎調査』.
- 日本商業通信社(1938), 『昭和14年朝鮮經濟統計大鑑』.
- 日本食糧廳(1984), 『食糧管理統計年報』, 農林統計協會.
- 日本農商務省(1904-1905), 『韓國土地農産調査報告』.
- 全羅北道(1922), 『小作制度並び農家經濟に關する調査書』.
- 朝鮮農會(1930), “全北米より觀たる中心市場の選定と水稻品種の變遷,” 『朝鮮農會報』~4(10).
- 朝鮮統監府(1906), 『韓國における農業の經營』.
- 朝鮮總督府(1910), 『第4次 朝鮮總督府統計年報』.
- _____ (1916), 『治水及び灌溉水田面積表』.
- _____ (1929, 1937), 『朝鮮の農業』.
- _____ (1931), 『農事試驗場25周年記念誌』.
- _____ (1931), 『現行小作及び管理契約證書實例集』, 朝鮮農會.
- _____ (1937, 1939), 『朝鮮米穀要覽』.
- _____ (1942), 『昭和15年農業, 統計表』.
- 朝鮮總督府農務課(1927), “水稻在來耕作法と改良作法との經濟比較,” 『朝鮮農會報』~1(1).
- 朝鮮總督府殖産局(1928), 『小作農民に關する調査』.
- 朝鮮總督府農事試驗場西鮮支場(1936), 『朝鮮主要農作物獎勵品種特性』.
- 泉 有年(1936), “朝鮮における内地水稻品種の來歴及び栽培經路(1~4),” 『朝鮮農會報』~10(5~7).
- 淺田喬二(1968), 『日本帝國主義舊植民地地主制』, 御茶水書房.
- 河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.
- 向坂幾三郎(1918), “稻作改良の三要素に就て,” 『朝鮮農會報』~13(2).
- 横山要次郎(1930), “全北米より觀たる中心市場の選定と水稻品種の變遷,” 『朝鮮農會報』~4(10)

일본제국주의와 식민지 조선의 잠사업

권혁태*

I. 농산물의 ‘품종개량’과 증산

일반적으로 제국주의는 식민지의 산업을 식민지가 이미 갖추고 있는 산업구조나 산업적 장점과는 무관하게 제국주의 본국의 산업적 특징에 맞추어 재편하려 한다 이 재편 과정은 한편에서는 식민지가 식민지화 이전에 가지고 있던 점진적인 ‘자립적 발전’의 싹을 잘라내는 과정이고, 다른 한편에서는 제국주의 산업 분업구조의 최말단에 위치지우는 과정을 포함한다. 그리고 이 과정은 반드시 제국주의 산업에의 폭력적 적응과정을 동반한다. 식민지 농업에 대한 조선총독부의 정책을 다루는 이유도 확실히 여기에 있다

우선 식민지 시기 식민지 원료 생산의 양적인 위치를 확인해두자 식민지 시대 전체를 통해 식부면적 및 생산량에서 양잠과 면화의 증가는 현저하다 면화의 경우 면적은 약 5배, 생산량은 약 9배, 양잠의 그것은 각각 약 24배, 51배나 증가하고 있다. 그러나 무엇보다 주목해야 할 것은 1910년과 1940년의 단보당 수량 비교에서 쌀, 보리, 팥, 밀 등의 주요 발작물이 정제 혹은 감소 경향에 있는 반면 쌀, 대마, 면화, 양잠은 약 2배 전후의 증가를 기록하고 있다는 점이다. 즉 이 네 가지 작물의 증가에는 다른 작물에서와 같은 식부면적의 확대에 의한 생산량 증대뿐만이 아니라 생산성의 비약적 상승을 가져온 어떤 요인이 숨어 있다는 것을 의미한다.

대마를 예외로 하면 쌀, 양잠, 면화는 조선총독부의 농정에서 가장 중시되었던 농작물이

* 성공회대학교 일본학과 교수

다. 이 작물에 공통된 점은 식민지 농정의 초기 단계였던 1910년대에 급속히 그리고 철저히 ‘품종개량’이 이루어졌다는 것이다. 1910년대 10년 동안의 신품종 보급률은 쌀, 면화의 경우 60-70%에 달하고, 양잠은 놀랍게도 100%의 보급률을 기록하였다. 이와 같이 쌀, 면화, 누에고치의 신품종 보급과 식부면적의 확대, 급속한 증산은 1910년대 조선총독부 초기 농정의 중점이 이들 품목에 대한 우량품종의 보급에 있었다는 것을 보여주고 있다.

이와 같은 총독부의 정책 방향은 무역에도 반영되었다. 조선의 수이출에서 쌀이 점하는 비중은 식민지 초기인 1910년 31.5%에서 1920년대 후반에는 50%를 상회하고 있어서 미곡 단작화와 기아(飢餓) 이출의 심화(조선내 1인당 미곡소비량의 감소)라는 식량공급기지로써의 식민지 조선의 역할이 잘 드러나고 있다. 미곡 중심의 농정은 개항부터 한일합방에 이르기까지 조일무역에서 중요한 역할을 담당하고 있던 다른 식용 발작물의 위상에도 변화를 가져다주었다. 대표적인 일본 수출품이었던 콩을 보면, 수이출품에서 차지하는 비중이 1910년의 26.1%에서 점점 감소하여 1920년대에는 10%, 1930년대에는 3%까지 떨어지고 있다.

일본에의 이출을 중요한 메카니즘으로 하는 조선의 미곡 단작형 농업구조는 기본적으로 식민지 전 기간에 걸쳐 일관되었지만, 주목해야 하는 것은 면업 및 잠업 관련 품목이 섬유관련 제품의 수이출에서 중요한 역할을 담당하였다는 점이다. 예컨대 1910년에 불과 1.5%이었던 사·면류의 비중은 매년 상승하여 1920년대부터 계속해서 10% 이상을 점하고 있다.¹

이상의 사실을 통해 식민지 조선의 농업구조는 미곡 단작형을 중심으로 하면서도 섬유관련 상품 이출의 급속한 신장을 기반으로 한 대일 이출무역에 규정되어 위로부터의 신품종 강제에 따른 식부면적 확대 및 증산의 영향으로 기존 대두 등의 발작물을 대신하는 섬유관계 작물이 급격히 중시된 것으로 볼 수 있다.

여기서는 조선총독부에 의해 진행된 섬유작물 그 중에서도 누에고치의 급격한 재편과정을, 일본 섬유자본으로의 질적 적응과정인 ‘품종 이식 및 개량’, 독점적 원료 공급시스템 확립으로서의 공동판매제도의 도입 및 그 강화, ‘위로부터’의 강제에 대응한 생산기구의 조직화(생산농민의 조직화)를 중심으로 살펴보기로 하겠다. 또한 이 재편과정에서 조선총독부의 정책의도의 대극에 생산농민·중개상을 위치지움으로써 섬유원료를 둘러싼 생산농민·상인·섬유자본 등 3자의 대립·갈등에 총독부가 어떠한 형태로 개입·조정하였는가를 규명하고자 한다.

¹ 이상의 통계에 대해서는 朝鮮總督府(1940); 松本武祝·富田晶子(1985); 吉野誠(1984) 참조.

II. 조선총독부의 잠업정책: 품종개량과 증산

1. 잠업 개관

조선총독부의 잠업정책은, 한마디로 말하면 일본 제사자본에 균질의 싼 누에고치 원료를 안정적으로 공급할 수 있는 체제를 만들어내는 것에 있었으며, 그와 같은 성격은 식민지 지배 전 기간에 걸쳐서 일관되었다. 다른 작물(쌀, 면화)과 마찬가지로 잠사업에서도 예외 없이 종자(蠶種) 이식→증산→통제(공동판매제)라는 정책이 순차적으로 진행되었다. 그것은 균질의 고치 원료를 다량으로 공급하기 위한 잠종 이식과 증산 생산 고치의 원활하고 안정적인 공급을 위한 공급제도(공판제를 통한 제사업자의 누에고치 구입 독점권의 확보), 그리고 생산농민의 조직화로 나뉘어지는데 우선 조선 잠업의 규모와 특징에 대해서 간추려 설명해두자.

식민지 전 시기를 통해 다소의 굴곡은 있지만 상전(桑田)면적·누에고치 수확고에서 놀랄만한 성장을 보이고 있다. 예를 들면 1910년에 각각 891정보, 13,000석(石)이던 것이 1940년 현재 80,000정보, 700,000석으로, 또한 양잠농가 호수도 약 7만 6천호에서 65만 6천호로, 각각 90배, 54배, 9배나 증가하였다(이상 봄 누에 기준). 식민지 전 기간에 걸쳐서 이만큼의 증가를 보였던 농산물은 면화 이외에는 없다.

그러나 이와 같은 잠업의 양적 발전이 1호당 누에고치 수확고의 확대라는 전업적(專業的)·집약적 양잠농가의 증가로 인해 나타난 것이 아니라는 사실에 주목해야 한다 이는 1호당 누에고치 수확고가 완만한 상승에 그치고 있는 것에서도 확인할 수 있다(물론 다른 작물에 비해 높은 상승이지만). 누에고치 수확고의 격증은 1호당 누에고치 수확고의 증가에 의한 것이 아니라 부업적 영세양잠농가의 확대·인해전술(人海戰術)적 투입'으로 인한 것이라고 말하는 편이 옳을 것이다.

이와 같은 특징은 일본의 잠업규모와 비교함으로써도 확인할 수 있다. 특히 눈에 띄는 것은 다음 두 가지이다. 첫째는 1호당 상전 면적, 소립매수(掃立枚數), 수확고에서 조선 쪽이 일본의 그것에 훨씬 미치지 못한다. 조선이 각각 0.71정보, 1.37매, 0.08석인 데 반해 일본이 각각 3.11정보, 10.0매, 1.02석에 달해 조선의 잠업이 얼마나 영세하였던가를 알 수 있다 둘째, 총 연간 누에고치 수확고에서 춘간(春繭)이 점하는 비중(춘간에의 의존율)은 조선의 86.1%에 비하여 일본은 58.0%에 불과하다. 이와 같은 조선 누에고치의 계절적 편중은 조선 내 제사공장의 조업에도 계절적 편중을 불러 일으켜 원료 누에고치 구입비와 보관료를 올

리는 결과를 가져왔다.²

그렇다면 영세성, 급진성(급격한 확대), 계절적 편중이라는 조선 잠업의 특징은 어떠한 정책과 조건에서 만들어진 것인가, 또 이렇게 해서 만들어진 누에고치에 대해 조선총독부는 어떠한 정책을 시행하였고 조선농민에게 어떠한 영향을 미쳤는가 그리고 이와 같은 급격한 확대를 가능하게 한 조건은 어떠한 것인가 등의 문제에 관해서 살펴보도록 하자

2. 잠종 이식과 증산

조선 잠업진흥의 목적이 기계제사에 적합한 양질·염가의 누에고치를 공급하는 것에 있는 이상 조선산 누에고치의 질이 기계제사에 적합한지 그리고 조선산 잠종이 효율적 증산에 적합한지 등의 문제는 매우 중요하다 식민지화 이전(‘품종개량’ 이전) 잠업 규모를 보면 1909년 현재 상전 면적은 약 2,431정보, 누에고치 생산량은 약 11,984석, 양잠호수는 69,342호, 제사호수는 50,398호에 불과했다. 이와 같이 영세한 조선의 잠업은 기본적으로 식민지 이전에 부업적 분산성을 면치 못하고 있었다는 것을 보여준다. 도쿄 잠업강습소 소장 혼다(本多岩次郎)의 조사에 따르면(農商務省農務局, 1913, pp.16-17), 뽕나무는 조선 어디에나 분포하고 있지만 뽕밭이라고 할 정도는 아니고 거의가 ‘택지의 밭둑 또는 강기슭 제방’에 산재해 있으며 양잠도 같은 상황에 있다고 말하고 있다. 또한 당시 조선의 뽕나무·잠종의 가장 큰 문제는 품질이 열악하기 때문에 증산에 적합하지 않고 더욱이 통일성이 결여되어 기계제사의 원료로서 여러 가지 난점을 갖고 있다고 말한다. 이와 같은 분산성과 영세성을 극복하기 위해서는 집중적 재배·전업적 농가의 양성이 필요했는데 조선총독부가 채택한 정책은 앞에서 서술한 바와 같이 인해전술로 양잠호수를 증가시키는 것과 뽕나무와 잠종의 개량 통일에 중점을 두는 것이었다.³ 1912년 3월에 조선총독부 훈령 제11호 「잠업 장려에 관한 건」에는 잠종 개량의 필요성과 방법에 관해서 다음과 같이 기록되어 있다

“잠업의 개량발달에 가장 긴요한 것은 우량잠종의 보급에 있는데 종래의 잠종은 극히 압박열

² 조선과 일본의 잠업 규모의 비교에 대해서는 忠淸南道內務部農務課, 『蠶業指針』, 1927, pp.177-178 참조.

³ 일본과 조선의 잠종을 비교하면, 조선종은 일본종에 비해 사육일수와 뽕잎 공급량에서는 노동절약적이고 누에고치 수확량에서 두드러지게 적다고 한다. 물론 조선종이라고 해도 일정한 통일 품종이라 하기 어려우므로 각 지역 산출의 평균치를 보여주는 것에 불과하다. 조선종에는 지역명을 붙인 상주종, 비안종, 전주종, 철원종, 성천종, 수원종 등이 있었지만 전업적 잠종제조업자가 거의 없어서 국가의 종자보호·개량 등의 보호를 받지 못한 채 방치되어 있었기 때문에 품종으로서의 통일성이 결여되어 있었다

등(雜駁劣等)하여 산견(産繭)의 통일이 결여되었고, 또한 내지로부터 이입한 잠종의 대부분은 성질허약하여 양잠술이 미숙한 조선인의 사육에 적합하지 않다… 본부 제조의 원잠종 배부 시기에는 지방농잠업기관으로 하여금 원종으로 잠종을 제조시키고 당업자에 널리 배부하는 방법을 강구하여 이로써 산견(産繭)의 통일을 기하도록 한다(忠淸南道內務部農務課, 1927, p.4).”

여기서는 잠종의 자급 방침, 다시 말하면 일본 잠종의 이입체제에서 탈피할 것과 배부체제의 정비를 통해 누에고치의 종류를 통일시켜야 한다는 결론을 내리고 있다 이와 같은 방침에 따라 조선총독부는 1912년 일본으로부터 이입잠종에 더하여 권업모범장에서 제조된 잠종을 농민에게 무상 배부하는 등 ‘우량잠종’의 보급과 재래잠종의 축출에 힘을 기울였고 이를 위해서 잠종 제조에 엄밀한 제한이 필요하다는 판단에 이르렀다 1919년 「조선잠업령」을 시행해, 타인에게 양도를 목적으로 하는 잠종 제조자에게 면허제를 도입(제3조)하고 지정품종 이외의 잠종 제조를 금지하는 등, 잠종에 대한 본격적인 통제정책에 들어간 것은 바로 이 때문이었다. 그 결과 잠종 제조업자 수는 1913년 89,783명에서 「조선잠업령」이 실시된 1919년에는 452명으로 격감하였다(조선총독부, 1943, 부표).

또한 잠종 제조자에 대한 허가제 이외에도 잠종의 공급 유통 과정에도 보다 엄밀한 통제가 실시되었다. 잠종의 유통경로는 일반제조자와 양잠농가의 직접 거래를 차단하고 농회를 매개로 특정 제조기관과 양잠농가를 연결함으로써 지정 잠종 이외의 개입 여지를 완전히 배제하였다. 이는 재래잠종 제조자와 중매상인을 잠종 유통과정에서 배제함으로써 개량품종의 이식을 원활히 하고 재래 조선종을 축출하려는 것이었다고 할 수 있다 1928년 잠종 구입방법을 보면 도·군농회 주선 판매가 전체의 86%를 점하고 있어서 제조자 직접 판매의 약 10%를 크게 상회하고 있다.⁵ 또한 잠종 가격에 대해서도 강력한 통제가 이루어졌다 잠종 가격은 총독부와 ‘잠종제조업조합중앙회’의 합의에 따라서 해당 연도의 표준가격이 결정되고 그것을 각도에 통지하는 구조로 결정되어 양잠농가가 잠종 가격 결정에 개입할 여지는 완전히 차단되었다.

이와 같은 정책의 결과, 조선에서의 ‘잠종개량’은 급속도로 진행되었고, 조선 재래종은 개량이 시작된 지 불과 10년도 되지 않은 1910년대 말에는 자취를 감추고 말았다. 그 대신 일본종인 ‘순수종,’ 1918년부터 서서히 보급되기 시작한 ‘교잠종’으로 통일되었다.

잠종의 변천 과정을 보면 1906년 통감부 시대부터 일본종 및 ‘지나종’의 보급에 힘을 기

⁴ 잠종의 무료 배포는 1919년까지 지속되었다.

⁵ 각각의 판매 비중은 도·군농회 알선 판매가 전체의 85.7%, 제조업자 직접 판매 9.7%, 중개인 판매 0.9%이다(出田正義, 1934, p.65).

올렸고 1912년에는 일본 순수종 5종을 장려품종으로 지정하여 일본종 시대가 계속되었다. 이에 더하여 1918년에는 순수종 2종과 교잡종 4종을 장려품종으로 추가 지정한 후 1919년에는 「조선잠업령」을 발표하여 지정 잠종 이외의 잠종 제조를 금지하였다. 이 때 지정 품종은 순수종 6종과 ‘일·지 교잡종’ 9종이었다. 이후 조선의 잠종은 ‘일·지 교잡종’ 중심의 ‘교잡종’으로 통일되었고 순수종은 1932년 지정 품종에서 제외되었다. 1930년대부터는 누에고치의 품질 향상을 목적으로 일대 교잡종 시대의 막을 열었던 ‘일·지 교잡종’ 대신에 다사랑계인 사질(絲質)본위의 ‘일·구 교잡종(日歐交雜種)’이 보급되기 시작하였다(조선총독부, 1943, pp.19-22). 누에고치 생산액 중 교잡종이 점하는 비율은 1920년대 중반 이후 90% 이상을 유지하였고 재래종은 통계상에서 완전히 사라졌다.

그러나 그렇다고 해서 이상 서술한 대로 잠종의 이식 과정이 원활하게 이루어졌다고 할 수는 없다. 특히 잠종개량이 아직 초기 단계에는 “내지종 견도 적당한 판로가 없어서 어쩔 수 없이 지방 시장에서 재래종과 거의 같은 가격에 방매(『朝鮮農會報』8-4, 1912. 4, p.25)”되었고, 1917년 ‘도 잠업기술관 회동 주의사항’에서 “재래잠종의 사육이 단절되지 않아 유감(忠淸南道內務部農務課, 1927, p.11)”이라고 한 것에서도 확인할 수 있듯이 주로 신잠종이 조선 내 시장에서는 환영받지 못하고 양잠농민으로부터 거부되고 있었던 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 이와 같이 1910년대 급격한 재편(조선 재래종의 소멸)을 가능하게 한 조건은 무엇인가.

첫째는 식민지 초기 강력한 경찰력이 이상과 같은 강제 이식을 뒷받침했다는 것이다. 1910년대 조선총독부의 ‘무단헌병통치’가 상징하고 있듯이 경찰·행정망이 급격한 재편의 배경으로 작용하였다.⁶ 즉 “군청은 면장으로 하여금 이를 권유하게”⁷하는 등 행정조직을 동원한 강제적 이식이 이루어진 것이다.

둘째로는 일본으로의 누에고치 수출 증가와 그에 따른 누에고치 생산 증가에서 기인한 급격한 상품화가 농민의 현금수입 의욕을 불러 일으켜 개량종의 적극적 도입을 가져왔다는 점을 들 수 있다.

셋째로는 양잠농민과 잠종업자의 조합을 만들게 하여 이를 잠업진흥정책의 하부 실행기관으로 활용한 것이다. 양잠조합과 공동사육의 역할에 대해서 후술하기로 하고 여기서는 잠종조합에 대해서 간략히 설명해두자. 잠종조합에 관한 총독부의 입장이 문헌상 최초로 등장하는 것은 1917년 각도 기술관에게 보내는 「잠종의 실질 향상에 관한 건」이라는 문서에

⁶ 사사키(佐佐木)는 1910년대 잠사업 정책의 특징으로 재래 양잠법의 금지, 일본식 양잠법의 강제, 각종 통치기관의 강제이식의 거점화 등을 들고 있다(佐佐木隆爾, 1976)

⁷ 『京城日報』, 1914년 7월 15일(高村直助, 1985, p.184에서 재인용).

서이다. 여기서는 도단위로 잠종업자 조합을 설치할 것과 그 조합을 경유하여 잠종을 배부할 것을 지시하고 있다.⁸ 즉 잠종 제조자의 자격 제한, 잠종 품종의 지정과 아울러 잠종 제조자를 조합조직으로 통할하고 지정 잠종 이외의 개입 여지를 차단한 것이다

3. 상전 확대와 증산

지금까지 서술한 바와 같이 품종개량을 통해 기반을 다진 총독부는 1925년 이후 본격적인 증산계획에 착수한다. ‘산견백만석증식계획’은 1925년부터 1939년까지 15년 동안 ① 계획 당시 양잠호수 50만 호를 100만 호로, ② 1호당 상전 1단보를 기준으로 총면적 100만 정보로, ③ 양잠농가 1호당 양잠 2매, 하추견 1매를 소립(掃立)시키고 ④ 누에고치 순생산고를 100만 석으로 증산하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이 계획의 성공을 위해 총독부에서는 1925년 4월에 「식상(植桑)장려요강」을 각도에 시달한 후, 6월에는 「식상보조금규정」을 정하였고, 상전·상묘 구입대금에 대한 보조, 잠업 기수의 증원·배치 등을 실시하였다(대한잠사회, 1971, p.7).

이러한 대폭적인 증산계획에서 무엇보다도 상전의 확장을 가장 중요한 요소로 판단했던 총독부는, 상전의 확장과 식상본수의 증식을 위해 보조금 정책을 실시하기에 이르렀다. 보조금의 재원은 국비와 지방비로 충당되었다(조선총독부 식산국, 1926; 小早川九郎, 『朝鮮農業發達史·政策編』, 1944).

전 기간에 걸쳐서 식민지 농정의 지주(支柱)가 되었던 것은 말할 것도 없이 미곡 중심의 생산체제였는데 보조금의 내역에서도 그 성격이 잘 드러나고 있다. 특히 「산미증식계획」이 실시되었던 1920년대 이후 토지개량에 대한 보조금 비율은 전체의 65%에 달하고 있어서 당시 농정이 얼마나 미곡 중심이었던가를 잘 말해주고 있다. 잠업 보조금은 비중은 저하되었지만 절대액에서 약 10배 이상 증가를 보이고 있으며, 1925년 이후 「증식계획」의 실시와 함께 대폭 증가되었다. 국고 보조는 “상원 및 상묘포, 잠업전습소, 원잠종 제조소, 치잠(稚蚕) 공동사육소, 살용건건장(殺蛹乾繭場), 잠업조합 및 작잠견 제사장(柞蠶繭製絲場)의 설치”⁹ 등에 지출되었고, 지방비는 상전 조성에 중점적으로 지출되었다.¹⁰ 이 상전 조성에 대한 보조

⁸ 忠清南道內務部農務課(1927), pp.16-17. 도 잠종제조조합의 상부조직으로서 1928년 10월에 ‘조선잠종제조조합중앙회’가 발족되었다. 이 중앙회의 역할은 잠종개량, 잠종 제조액 및 판매가격 협정이었다(出田正義, 1934, p.250).

⁹ 국비 농업보조금 사용처별 내역에 대해서는 朝鮮總督府殖産局(1926); 小早川九郎(1944) 참조. 인용문은 出田正義(1934), p.267.

¹⁰ “상전에 관한 사항, 양잠에 관한 사항 및 산견처리에 관한 사항으로 크게 구별되지만 그 중 상전에 관

는, 「상전신설자금대부요강」을 마련하여 상전을 새롭게 설치하고자 하는 자에게는 1호마다 1단보를 한도로 하여 토지 구입으로부터 3년 거치 후 3년간 분할상환이라는 조건으로 구입 자금을 대부하는 내용으로 되어 있다.¹¹

이와 같은 상전 증식을 위한 적극적 정책의 결과, 상전은 1925년 이후 비약적으로 증가하였다. 그러나 이 증가를 주도했던 것은 순상전(本反別)이 아니라 간작상전(間作桑田)이라는 점에 주목할 필요가 있다. 1919년을 정점으로 하여 순상전의 비율은 점점 저하하여 그 후에는 40%를 밑돌았으며, 특히 「산견 100만석 증식계획」이 실시되었던 1925년대 이후 순상전의 비율은 저하 경향에 있었다.

순상전의 상대적 침체는 첫째, 조선에서 쌀 생산을 위한 지주·소작관계의 광범위한 전개를 기반으로 식민지주제가 확대하였고, 이에 따라 자작지가 대폭 감소한 영향으로 판단된다. 예를 들면 순상전은 자작지에, 간작상전은 소작지에 설치한다는 경상북도의 「잠업장려강령」의 방침(出田正義, 1934, p.284)에서도 확인되듯이 자작지가 점점 감소하고 있는 상황에서 상전의 증가는 결국 지주와의 마찰을 피하여 소작지에서의 간작상전의 증가라는 형태로 나타날 수밖에 없었던 것이다.¹²

둘째는 총독부의 잠업진흥정책이 기존의 미곡 중심 체제를 파괴하지 않는 범위 내에서 진행되었다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들면 상전은 “밭에 심는 것은 가하지만 사정이 여의치 않을 때에는 대지와 밭둑(경기도농회, 1928, p.11)”에 설치하도록 ‘권유’한 것에서도 확인할 수 있듯이 총독부의 정책이 기존 논밭을 상전으로 변경하는 데에는 소극적이었고 오히려 식상본수(植桑本數)의 빠른 확대와 증산을 위해서 간작상전의 확대를 도모한 것으로 보인다¹³

그러나 이러한 「산견 100만석 증식계획」의 상전 확대 정책에서도 잠종의 이식 과정에서의 마찰까지로 강제적인 방식¹⁴을 취하고 있었다. 조선잠종제조업조합 중앙회장이었던 오가노(小賀野清藏)가 1934년 일본중앙잠사회 위원회에서 회상한 세가지 인용문은 상전 확대가

한 사항에 대해서는 각도를 통틀어 전력을 기울이고 있다(出田正義, 1934, p.291).”

¹¹ “桑田増殖計劃を論ず,” 『朝鮮地方行政』 4(6), 1925년 6월.

¹² 예를 들면, 양잠의 중심지인 경상북도에서는 “밭둑 또는 전포(田圃)에 수조(數條)의 열을 이루어 간작사립(間作仕立)으로 재배하는 자가 많아 내지식으로 원무(園畝)의 전면에 심는 자는 매우 적었다.… 당국의 장려 방침도 가능한 한 휴만장벽(畦畔牆壁) 등 빈 땅의 이용을 제일로 하였다(朝鮮民報社編輯局, 『慶北産業誌』, 1920, p.141)”고 하였듯이 당국은 순상전보다 간작상전에 중점을 두고 있었던 것 같다.

¹³ 이와 같은 간작상전의 확대를 위해 조선총독부는 1932년 6월에 ‘잠업주임관타합회의’에서 간작상전 녹비재배 장려를 위해 보조금을 지급할 것을 의논하고 있다(朝鮮總督府殖産局, 『蠶絲重要事項要領』, 1932).

¹⁴ 朝鮮民報社編輯局(1920), 『慶北産業誌』, p.146에는 ‘강제적 재배식(強制的 栽培植)’이라는 표현을 사용하고 있다.

얼마나 강제로 이루어졌는가를 잘 보여주고 있다.

“(전략) 현재 조선의 9만 정보 상전은, 80만 민중의 노력과 열렬한 당국의 지도가 만들어낸 결정체입니다. 있는 그대로 말하면 과거에 뽕나무를 심는 것은 명령이었습니다. 강요였습니다. 뽕나무를 심는 밭 한가운데에 헌병이 있고 경찰관리가 있고 또한 우리들과 같은 기술직원이 있어서 모두 무장한 채로 강렬한 지도에 종사하였습니다. 오늘날의 한사람을 (양잠 농가로) 끌어내기 위해 실로 강대한 국가의 힘이 가해진 것입니다. 조선의 잠사업이 자유 의지의 발동에 의해 발달했다고 말할 수 있는 부분은 극히 적습니다……”¹⁵

“(황해도 재령군) 5만주라는 막대한 수의 상묘를 호별로 할당하여… 최저 50그루씩 강제 배부하였는데… 면직원은, 이는 정부 방침이므로 이에 불복하면 조선을 떠나 만주나 시베리아로 가야할 것(이라고 말하고)… 배정된 상묘 그루수를 받아들이지 않는 자는 주재소에 출두시켰다 (『동아일보』, 1925.4.2).”

“(평북 개천군은) 소위 산견 100만석 주의를 관철시키기 위해 상묘목 약 30만 주를 각 면리에 배당하였는데 심을 곳이 없어서 거부하는 농민에게 강제로 배급하거나 경찰에 의뢰하는 등『조선일보』, 1930.4.24)”

III. 유통구조에 대한 통제와 조선 상인·농민의 저항

1. 공동판매제의 개요

이상 서술한 바와 같이 총독부 당국은 잠종 개량 및 상전 증식 과정에 대한 강력한 통제다시 말하면 양잠 농민에 대한 권력적 개입을 정책의 주된 지주(支柱)로 삼았다. 품종 개량 등에 의한 적극적 장려 정책은 생산된 누에고치를 보다 효율적으로 보다 저렴하게 사들일 수 있는 체제를 동시에 필요로 하게 된다. 즉 생산된 누에고치를 일정한 시기와 장소에서

¹⁵ 小賀野清藏(1934), p.9. 오가노(小賀野)는 도쿠시마(徳島)현 출신으로 교토고등잠사학교 졸업 이후, 1908년 조선에 건너와 구(舊) 대한제국 정부의 농상공부 기사 지방관청 기사를 거쳐 1927년 퇴관하였으며, 동아잠사(주) 사장, 조선잠사회 이사, 조선잠사업조합장(주)을 역임하였다(『朝鮮人事興信錄』, p.69).

저렴한 가격으로 살 수 있는 시스템을 만들어 내는 것이 급무였던 것이다. 누에고치는 건조장이 확보되지 않아 판매 시일이 늦어지는 경우, 생사의 원료로 사용될 수 없게 된다. 더욱이 양잠 규모가 영세하고 교통이 불편한 데에다 양잠지가 산재해 있기 때문에 누에고치의 집하에 비용과 시간이 드는 당시 판매체제로는 고치 가격의 상대적인 상승은 피할 수 없었다. 그래서 일정한 시기를 정하고 일정한 지역에 시설을 갖춘 판매소를 설치하여 양잠농가가 직접 생견(生繭)을 가지고 판매소에 와서 제사업자 및 상인에게 판매할 수 있는 시스템 즉 공동판매제가 고안되었다. 이 공판제도가 언제부터 실시되었는가는 명확하지 않다. 다만 1917년 5월 23일에 총독부가 「견의 공동판매에 관한 건」이라는 통첩(通牒)을 내리고 있는 것으로 보아 대체로 이 시기를 전후한 시점으로 추측된다. 이 통첩에는 ① 공동판매는 양잠 조합을 이용하여 할 것, ② 정견(精繭)만을 공동판매소에서 취급할 것, ③ 판매 방침은 경쟁 입찰 방식을 취하지만 교통이 불편한 곳에서는 지정판매·위탁판매제를 실시할 것, ④ 경쟁 입찰에 참가할 수 있는 자를 제한할 것 등의 내용이 포함되어 있다¹⁶. 이후, 공판제도는 순식간에 각 지역으로 확대되었는데, 1925년부터는 일관되게 누에고치 생산고의 약 50% 이상을 향시 공판제가 흡수하게 되었다.

공판제도는 그 자체로는 강제력이 없지만 “조선잠업령에 근거하여 도지사가 고치판매업자 허가제를 실시하여, 허가를 받은 자 이외에는 공동판매되는 잠견을 매수할 수 없(배성룡, 1933, pp.86-89)”도록 규정하여 공판소에서의 고치 구입 자격을 제한함으로써 자격자 이외의 고치거래를 금지하였다. 물론 공판소에서도 개인판매가 인정되었지만 그 개인판매란 “주로 교통이 편리한 시가지 부근 또는 공동판매 기간 이외의 기간에만 인정되어 매수인이 도지사의 인가를 얻어 점포를 차리고 그 점포에서만 고치를 구입할 수 있을 뿐 고치 상인이 농가에 출장하여 고치를 구입하는 것은 엄격히 금지되었다(조선식산은행, 1929, p.25).” 즉 고치 거래는 자가용을 제하면 공판소에서의 거래만으로 한정되었고 개인판매도 공동판매제의 틀 안에서만 존속할 수 있게 되었다.

2. 1920년대 중반 이후 공동판매제의 강화: ‘특매제’의 도입

1920년대 중반 이후 조선총독부의 잠업정책 방향은 크게 선회하였다. 기존의 누에고치

¹⁶ 忠淸南道內務部農務課(1927), 「繭共同販賣ニ關スル件」, 『蠶業指針』, p.8. 다만 테라우치(寺內) 총독이 이미 1911년 10월 각도 장관에 대한 훈시에서 “산견 점재(産繭 點在) 상태에 있어서는… 이 사업의 발전을 저해하기 때문에 농업단체 등을 이용하여 산견의 공동판매를 장려”(조선농회보』5-2, 1911, p.45)”이라고 말하고 있는 점으로 보아 매우 일찍부터 공판제의 실시 계획을 세우고 있었음을 알 수 있다.

증산에 의한 일본 수출이라는 ‘견주사종(繭主絲從)’에서 누에고치 증산과 누에고치의 조선 내 소비(조선 내 제사공장 유치)라는 ‘사주견종(絲主繭從)’으로 크게 전환한 것이다. 실제로 1920년대 중반 이후 일본 제사공장의 조선 진출이 활발해진다 이와 같은 정책 전환은 필연적으로 일본 제사자본의 유치정책으로서 일본 제사자본에 대한 우대조치 혹은 제사공장에 대해 염가의 누에고치 원료를 원활하고 안정적으로 공급하기 위한 공판제도의 개혁을 요구하게 된다. 공판제도 개혁 중의 하나가 ‘수의계약’에 기반한 지정판매제의 도입이었다

1910년대 ‘현물거래’나 그 후에 나타나는 ‘예약거래’는 모두 경쟁입찰 방식을 취하고 있었기 때문에 상인의 개입에 따른 고치 가격의 상승을 피할 수 없었다 따라서 미쓰이(三井) 물산을 비롯한 일본 상인의 개입을 제도적으로 막아 고치 가격의 안정을 꾀하는 것이야말로 일본 제사자본의 조선 유치에 가장 효과적인 유인책이 된다

‘수의계약’은 “농가의 대표기관인 군(郡) 농회 혹은 도(道) 농회와 고치 구매자인 조선 내 제사업자가 고치 출하 전에 수의계약을 내용으로 하는 매매계약을 체결하고 공동판매 기간에 그 구역에서 출하된 고치 일체를 계약한 제사업자가 매수하는 것을 조건으로(조선총독부 농림국, 1939, p.47)”하는 것이다. 다시 말하면, 특정 제사업자에게 일정 지역의 고치 독점구입권을 인정하는 제도였다. “각 공장에 각각의 고치 구입 구역이 할당되어 “공장은 지방에 고치구입소를 설치하고 개개의 양잠농가가 산견을 고치구입소에 가지고 와서 “도에서 지정한 단가로 현금으로 지불하는 방식(鐘紡製絲四十年史編纂委員會, 『鐘紡製絲四十年史』, 1965, p.847)”이다.

지정판매제는 1927년부터 본격적으로 실시되었지만 공판소에서의 상인배제 원칙은 이미 1924년 경부터 결정되어 있었다. 1924년과 1925년의 ‘도 잠업기술관 회동 협정사항’에 “견은 가급적 이를 판매하도록 하고 자가소비용 원료는 설견 및 옥견을 사용하도록 할 것”과 “공동판매소에서는 중매업자를 일체 취급하지 않을 것(충청남도 내무부 농무과, 1927, p.29)”이라는 내용이 포함되어 있듯이 공판소에서의 상인 배제와 정(正繭) 취급의 원칙은 이미 1920년대 중반부터 실시되고 있었다. 또한 1926년 ‘각도 잠업기술관 회동의 협정사항’에, 양잠업자와 조선 내 제사업자의 관계를 밀접하게 하기 위해서 조선 내의 제사공장에 대해 수의계약에 의한 고치 구입의 우선권을 주되 ① 도내·도외 제사공장 순으로 우선권을 줄 것, ② 수의계약 대상 공장은 가능한 한 100부 이상인 공장에 한정할 것 등이 들어 있는 것으로 보아 지역 내 공장과 대공장을 우대하려는 게 총독부의 입장이었음을 알 수 있다(충청남도 내무부 농무과, 1927, pp.35-36).

다시 말하자면, 이 지정판매제가 조선에서 생산된 누에고치를 조선 내 제사업에게 공급할 목적으로 실시되었다는 것이다.¹⁷ 지정판매제 실시 이전에는 경쟁입찰제로 인하여 조선 내 고치가격이 일본보다 상대적으로 높아(『중외일보』, 1927.6.1) 조선 내 제사업의 공장 경

영에 압박요인으로 작용하였다. 이에 대하여 조선 내 제사업은 조선총독부에 ‘경쟁입찰제’의 폐지와 조선 내 제사업의 보호정책을 요구하였고, 이에 호응하는 형태로 조선총독부도 1926년 그 때까지의 고치 증산-일본 수출 중심에서 고치 증산과 조선 내 소비 중심으로 고치 정책의 축을 전환시키고 조선 내 제사업자를 보호할 수 있는 방책의 일환으로 지정판매제를 도입한 것으로 보인다(『시대일보』, 1926.5.12). 이후 이 지정판매제에 참가할 수 있는 업자는 미쓰이 물산을 제외하면 그 외에는 모두 조선 내 제사업자로 한정되었다. 당시 신문 보도에 따르면 지정판매제의 도입으로 경쟁입찰제에서 오는 고치 가격의 상승을 막아 제사업자의 원활한 누에고치 확보에 유리하게 작용하였으며, 이에 따라 조선 내 제사업자의 경영이 1928년부터 호전되었다고 한다(『중외일보』, 1928.2.12).

이와 같이 실시된 지정판매제에 기반하여 누에고치의 지정판매를 허가받은 제사업자를 보면 경기도는 카타쿠라(片倉), 카네보우(鐘紡), 야마쥬(山十), 군제(郡是) 등의 주요 제사업체와 미쓰이(三井)물산 등의 주요 상회인데, 확인된 거래량만도 36,800석으로 전체 공판량의 약 70%를 점하고 있다(이상, 가을누에 기준). 대체적으로 공장 소재지역의 잠건을 할당받는 형태였는데 카타쿠라(片倉)와 같이 거의 전국에 분포하고 있는 경우도 있었다. 이 중 조선인 공장은 조선제사, 충남제사 둘뿐이고 나머지는 모두 일본인 대제사업자였다¹⁸

3. 공동판매제와 양잠조합

그런데 잠종의 이식과 공판 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있던 양잠조합은 과연 어떠한 조직이었는가. 우선 양잠조합(잠업조합 혹은 농잠조합이라고도 한다)이 언제쯤 만들어졌을까, 또한 그 조합의 역할은 어떤 것인가를 살펴보기로 하자.

양잠조합이 총독부의 정책으로 처음 등장한 것은 1912년 3월 5일 조선총독부 경기도 훈령 제4호로서 각 부윤 및 군수에게 보낸 「양잠조합 설치에 관한 준칙」부터로 추측된다. 그 내용을 보면 “15명 이상 합동하여 규약을 정하고 조합을 만들어 도 장관의 허가를 받을 것”으로 되어 있고 사업으로서 ① 필요한 종묘, 비료, 기구 등의 구입, ② 잠종의 보호와 어린 누에의 사육, ③ 견의 번데기 죽이기 및 건조, ④ 생산품의 판매, ⑤ 생산품 매각대금 100분

¹⁷ 『朝鮮日報』 1930년 4월 16일. 경상북도에서는 생견 취급장소만을 한정하여 그 업자에게 자유영업을 인정하였지만 본년도부터는 전 조선에 일제히 시행되어 경상북도도 본년 4월 7일에 도령으로 누에고치 매매허가제를 발표하였다.

¹⁸ 지정제사업체와 거래량 등에 대해서는 『東亞日報』, 1927년 9월 14일; 朝鮮總督府殖産局, 『朝鮮の繭に就て』, 1929, p.9.

의 5이상 저축(문정창, 1942, pp.41-43) 등을 열거하고 있다. 각 양잠조합은 농민의 권익을 농민 스스로 보호하기 위해 농민이 자발적으로 만든 조직이라기보다 조선총독부가 잠업 장려를 목적으로 설치한, 잠업정책의 하부 실행조직에 불과하였다. 예를 들면 경기도지사가 1920년에 도 훈령 제12호로 정한 「양잠조합규약준칙」을 보면 조합원은 “잠종·상묘를 구입하는 경우 이를 조합에 위탁할 것(제9조),” “그 생산건 중 자가용을 제외한 생견 모두 조합에 판매를 위탁할 것”이라 하여 조합을 이식 잠종과 잠견 판매의 하청기관으로 위치 지운 것을 보아도 양잠조합의 실질적인 성격을 짐작할 수 있다(『朝鮮總督府官報』, 1920년 5월 17일, pp.175-176).

다시 말하면 일정한 기간과 장소에서 생산건을 사들일 수 있는 체제를 만들어 내는 것 뿐 아니라 잠종 등을 공동구입함으로써 조선의 재래잠종과 중간상인의 개입 여지를 사전에 막아(재래종의 구축) 일본 제사자본에 균질의 원료 고치를 제공하여 조선에서의 잠업 진흥의 목적을 원활하게 수행하고자 한 것으로 이해된다. 이와 같이 양잠조합은 “경상남북도, 전라남북도 연달아 경기도와 같은 준칙을 정하여 군을 단위로 하는 양잠조합을 설치하였는데 다음으로 이에 따른 것이 충남, 평남북, 강원, 기타 도였다”¹⁹고 되어 있듯이 1912년 이후 전 지역으로 확산되었으며, 결국 1926년 「조선산업조합령」과 「농회령」에 따라 각 산업조합 및 농회로 통합되었다.

4. 특매제와 농민·상인의 저항

(1) 지정판매제가 누에고치 거래에 미친 영향

지정판매제의 실시는 조선의 누에고치 거래시장에 어떠한 영향을 미쳤는가를 권혁태의 추계²⁰에 따라 누에고치 거래시장에서의 제사업자 상인별 취급량을 통해 살펴보기로 하자. 지정판매제가 실시되기 이전인 1924년 상인의 취급량은 전체의 64%, 제사업자는 겨우 36%에 불과하였다. 그러나 지정판매제가 실시된 이후 관계는 역전되어 1930년에는 각각 8.4%, 91.6%로 상인의 비중이 급락하고 제사업자의 비중이 급증하였다 나아가서는 서울과 대구에 있었던 누에고치 자유시장이 폐지된 1933년부터는 상인의 취급량이 더욱 격감되어 1932년 15.3%, 1934년 6.0%이었던 것이 1935년에는 3.0%까지 떨어짐으로써 이후 누에고치 거래시장에서 상인의 영향력은 거의 사라져 버렸다

¹⁹ 문정창(1942), p.44. 1923년말 현재, 전국에 169개소의 군조합과 41만명의 조합원이 조직되어 있었다. 이를 전체 양잠호수인 40여만 호와 비교하면 거의 모든 양잠농가가 조합에 가입하고 있는 것이 된다

²⁰ 이하에 대해서는 권혁태(1997), pp.28-29의 추계 참조.

그리고 이를 민족별·지역별로 지정판매제가 본격적으로 실시되기 이전인 1924년의 특징을 보도록 하자. 첫째로, 잠사업의 전통적 중심지대인 경북·평남, 그리고 경성시장을 둘러싼 경기지역에서 누에고치 중개업이 활발했던 것을 알 수 있다 둘째로, 위 3도 중 평남의 경우는 당시 기계제사업자가 전혀 존재하지 않아 상인 비중이 압도적으로 높은 반면²¹ 경기·경북의 경우는 제사업자와 상인이 병존하고 있는 것을 확인할 수 있다 셋째로, 민족별로 보면 경기와 평남의 경우 조선인 상인이 압도적 우위를 점하고 있지만 경북의 경우 일본인 상인의 진출이 두드러진다는 점이다.

그런데 이 세 지역에서 공판제의 강화 이후 어떠한 변화가 나타났을까 우선 연도별 변화를 보면 제사업자의 취급량이 상인의 그것을 상회하는 경향에 있는 것이 눈에 띈다 제사업자의 취급량 비중은 1924년 37.5%에서 1930년 90.4%로 격증하는 데 비해 중개인의 그것은 90%에서 8.1%로 격감하고 있다. 이를 민족별로 보면 제사업에서는 압도적으로 일본인이 우위를 점하고 있는 데 비해 조선인은 1932년까지 극히 근소한 증가에 머무르고 있다 중개업에서는 1924년에는 조선인의 비중이 일본인을 약간 상회하고 있었지만 1926년부터는 일본인 쪽이 계속해서 우위를 점하고 있다.

지역별로는 경기의 경우 1926년 이후 조선인 중개업자가 급격히 쇠퇴하고 그 대신 제사업자 혹은 일본인 중개업자의 비중이 증가하고 있다 경북의 경우 제사업자의 비중이 급격히 상승함과 동시에 일본인 중개업자의 진출, 따라서 조선인 중개업자의 몰락이 보이고 있다. 평남의 경우, 일본인 중개업자의 진출이 거의 보이지 않고 조선인 중개업자의 존속이 눈에 띈다. 평남 조선인 중개업자의 끈질긴 존속은 후술하는 1920년대 말의 ‘누에고치 자유판매 운동’의 기반이 되었다.

이렇듯 누에고치 상인이 평남을 제외한 전국에서 몰락한 것은 1925년·1926년에 “공동판매소에서 중개업자가 취급하는 고치는 일체 취급할 수 없게 할 것”과 “경찰관청과 연락을 유지하여 부정한 중개업자를 단속할 것(충청남도 내무부 농무과, 1927, p.122)”이라는 기록에서도 확인되듯이 경찰행정력을 동원한 총독부 권력의 강력한 지원하에 실시된 지정판매제에 기인한 것이었다.

결국 공판제의 강화에 따라 누에고치 상인의 몰락은 고치를 둘러싼 대립을 제사업자-중개업자-양잠농민이라는 삼자 대립구조에서 일본인 대제사업자-조선인 양잠농민의 양자 대립구조로 변화시켰을 뿐 아니라 누에고치 가격 결정 과정에서 제사업자의 우위와 양잠농

²¹ 평안남도에서 최초로 기계제사공장이 설치된 것은 1926년 야마쥬(山十組) 평양공장이다. 이후 동아제사장(小賀野清藏, 1930년), 계속해서 오무라(大村勇藏) 제사소가 설립되었는데, 이 오무라공장은 이후 미쓰이(三井)계의 동양제사(주)에 매각되었다.

민의 배제를 결정짓는 것이었다.

(2) 지정판매제와 농민·상인의 저항 사례

이제 총독부가 안정적이고 저렴하게 원료 누에고치를 확보하고 제사업자에게 공급하기 위해 시행했던 여러 가지 정책에 대해 조선의 양잠농민 및 상인이 어떠한 대응을 보였는지 다음의 네 가지 사례를 통해 검토하자.

<사례 1> 함남 단천(端川)군의 자유판매 사건²²

1927년 단천의 50여 양잠농민이 대표 김병국을 통해 조선농민사 알선부²³에 준건을 위탁 판매한 것을 위법으로 간주해 단천 경찰서에 일부 사람들이 연행되었다. 양잠농민은 같은 해 9월 25일부터 단천 농민회관에 모여 이에 항의하는 행동을 개시하였다.

조선농민사의 조사에 따르면 사건의 배경으로 ① 각종 수수료의 과중한 부과(생견 10관에 판매수수료·알선수수료·생견 판매 장려비가 각각 1원 50전씩 합계 4원 50전에 달한다)²⁴, ② 누에고치 건조장의 불비, ③ 등급 결정 과정에서의 부정, ④ 군농회의 예산 확보와 제사업자의 이익을 위해 공판제도가 이용되고 있다는 것 등을 들고 있다 이외에도 지정판매제에 의해 낮게 책정된 공판가격과 실제 거래가격과의 격차도 큰 원인으로 작용하였다 예를 들면 당시 공판소에서의 1관당 누에고치 가격이 4원 70전인 것에 비하여 조선농민사에 위탁 판매하는 가격은 5원 60전으로 1원 가까이 차이가 났다. 이 사건은 당시 함경남도에서 생산된 원료 고치에 대해 지정판매제에 의한 독점적 구입권을 보유하고 있던 야마주구미(山十組)제사(주)와 경찰력을 통해 이를 후원하고 있던 총독부 권력에 대한 양잠농민의 최초의 조직적 저항이었다.²⁵

²² 이하는 특별히 설명하지 않는 한 『동아일보』, 1929년 10월 2일, 同 10월 7일에 의한다.

²³ 조선농민사는 1925년 9월에 창립된 동학(천도교) 계통의 농민운동단체이다. 이 단체의 기관지 『朝鮮農民』은 1925년 3월에 창립되어 1930년 6월 『農民』으로 개칭되었고 1933년 12월 통권 24호를 끝으로 폐간되었다. 조선농민사에 대해서는 이광순(1977); 新納豊(1981) 참조. 조선농민사 알선부는 1926년 10월에 농가경제의 보호를 목적으로 설치되었는데 『朝鮮農民』, 1926년 10월호) 최초는 사우에 한하여 농작물 생산품 판매, 농작물구와 비료 구입 등을 업무로 하다가 『朝鮮農民』, 1926년 11월호) 1927년부터 취급품과 대상을 확장하여 견, 생사, 마, 면화, 면포, 명주, 향라 등의 판매 알선을 일반 농가에까지 확대함으로써 당국과의 마찰을 피할 수 없는 상황이 되었다고 생각된다 『朝鮮農民』, 1927년 6월호).

²⁴ 당시 누에고치 가격이 관당 5원 30전이었음을 생각할 때 판매가격의 10%에 달하는 높은 수수료이다.

²⁵ 단천경찰서는 김병국을 위시한 10인의 양잠농민에게 벌금형을 내렸지만 이에 불복한 농민은 정식 재판을 청구, 1927년 10월 15일 함흥지방법원 북청지청에서 무죄판결을 받았다(『동아일보』 1927년 10월 22일).

<사례 2> 평양 누에고치 상인의 지정판매제 반대 운동²⁶

평안남도에서는 1919년 5월 도령 제3호 「조선잠업령」 시행수속 제18조에 의해 공판소에서 누에고치 거래를 허가제로 전환하고 고치 거래를 엄중히 제한하였다. 더욱이 1924년 「견매채취규칙」을 제정하여 누에고치 판매를 소매상인의 손을 거치지 않고 직접 중개인 중신용과 재산이 있는 자를 지정하여 지정자 이외는 공판소에서의 고치 매매를 금하였고 일부에 대한 일괄판매제를 실시하였다. 이에 대하여 고치 중매인 3,000명이 같은 해 4월에 고치 중개인회를 열어 판매제의 변경을 요구하였지만 평안남도는 이를 거절하였다. 그런데 1926년 일괄 판매제도는 더욱 강화되었다. 1926년에 제정된 도령 제17호 「견매채취규칙」에 따라 1927년부터 평안남도 당국은 야마쥬구미(주)에 평남산 원료 고치에 대한 독점적 구입권을 부여하고 일반 양잠농가와 상인의 누에고치 구입을 금지하기에 이르면서 상인과 농민에 의한 지정판매제 철폐운동이 일어나게 된 것이다. 평양 내의 상인들이 1927년 5월에 평양상업회의소를 경유하여 도 당국에 제출한 요구는 다음 두 가지이다. ① 지정판매제를 폐지하고 경쟁입찰에 의한 공판제를 실시할 것 ② 6월 20일부로 개인 감찰을 발행할 것.²⁷

이 요구에 대해 평남도 당국은 총독부의 각도 기술관회의에서 결정된 사항을 변경하는 것은 무리라며 전면적으로 거부하였다.²⁸ 그러나 상인을 중심으로 하는 특판 반대의 움직임에 자극된 평양상업회의소는 같은 해 6월 16일 회의소 평의원 14인과 상인 대표 4인을 보내 도 당국에 대해 다음과 같은 세 가지 사항을 요구하였다. ① 자유판매 허용, ② 공판 기한을 7월 10일까지 단축할 것, ③ 등의 잠견은 조합 측이 인수하도록 할 것.

특매제를 둘러싼 상인·농민과 도 당국의 대립은 야마쥬구미의 원료 고치 독점구입권은 취소되지 않은 채로 특매 기한을 7월까지로 단축하는 정도로 타결하기에 이르렀다. 그러나 상인을 중심으로 하는 특매제 반대 운동은 1928년에 재연된다. 같은 해 1월 16일 평남평의회에서는 특매제의 폐지와 경쟁입찰제 도입을 주된 내용으로 하는 건의안이 만장일치로 가결되었는데 그 이유는 다음과 같다.

²⁶ 이하의 내용에 대해서는 특별한 설명이 없는 한 『時代日報』 1924년 4월 26일, 같은 해 4월 21일, 1926년 6월 25일 ; 『동아일보』 1927년 5월 21일, 같은 해 6월 18일, 같은 해 6월 19일, 같은 해 6월 30일, 1928년 1월 19일, 같은 해 5월 30일에 따른다.

²⁷ ‘감찰’은 도 당국이 인정하는 일종의 누에고치 구입 허가증이다. 평남에서의 공판 기간이 1927년의 경우 6월 16일에서 8월 21일까지였던 것을 고려하면 6월 16일부터 20일까지는 제사자본의 지정판매에 따른 누에고치 독점구입 기간으로 제사자본과 상인이 함께 누에고치 구입을 할 수 있도록 한 것이다(『동아일보』 1928년 1월 19일).

²⁸ 총독부 각도 기술관회의에서 1927년부터 전국에서 일제히 특판제(지정판매제)를 실시할 것을 결정하였다(『동아일보』 1927년 5월 21일).

446 III. 농업기술과 생산기반의 변화

- (1) 공판제가 실시된 이래 경쟁입찰제에 기초한 누에고치 거래가 중심이었는데 1926년부터 야마쥬구미의 특매제가 실시되면서 군소 제사업자뿐 아니라 중매인 양잠농민의 비난의 표적이 되었다.
- (2) 특히 다른 도에서는 여러 제사업자에 의해 특매제가 실시되고 있음에도 불구하고 평남만이 야마쥬구미 1개사에 특매권을 부여하고 있다는 것은 부당하다.
- (3) 특매제의 실시에 의해 평남의 생산비가 높아져서 견가를 인하고 있다²⁹

이에 대해 도 당국은 어떠한 대응을 하였는가 당시 평남내무국장의 말을 인용해보자 “특매제도가 중매인에게 고통을 주는 것은 사실이지만 생산자에게는 이익이 된다 그 이유는 생산자가 중매인을 통하지 않고 직접 제사업자에게 판매함으로써(중매인-인용자)의 중간 이득을(양잠농민이) 취하기 때문이다.” 즉 특매제도는 누에고치 유통과정에서 중매인을 배제하고 양잠농민과 제사업자를 직접 연결하기 때문에 양자의 이익을 증진시킨다는 것이다. 그러나 평남 외의 제사업자 혹은 복수의 제사업자의 참가를 완전히 인정하지 않고 야마쥬구미에만 독점적 구입권을 부여하는 것을 생각할 때 결국 제사업자를 보호하기 위한 행정이었다고 말하지 않을 수 없다.

이러한 도 당국의 태도에 대해 평양상업회의소는 1928년 5월 28일, 정기평의회를 개최하고 ① 평양부 내에 한하여 자유판매를 허용할 것, ② 개인 경쟁입찰에 의한 공동판매를 허용할 것, ③ 개인 감찰은 7월 15일까지 발행할 것, ④ 건건 매매는 근량에 의할 것³⁰, ⑤ 잠견매매는 점포나 시장으로 제한하지 않을 것 등의 5개 항목을 가결하고, 5개 항목의 시행을 도 당국에 요구하였다. 그러나 이러한 누에고치 상인 중심의 평양상업회의소 측의 요구에도 불구하고 특매제에 기초한 야마쥬구미의 독점권은 같은 해 6월에 인정되었다.

그런데 평양상업회의소 측의 1928년 요구안이 1927년 특매제 철폐 운동 시의 요구사항에 비하여 다소 온건한 내용으로 후퇴했다는 점에 주목해야 한다 즉 1928년의 5개 요구사항 중에 특매제의 실질적 피해자인 양잠농민의 요구는 거의 반영되지 않아 평양에서의 운동이 누에고치 상인의 이익을 대변하는 성격이 강하다는 것을 보여주고 있다³¹

²⁹ 고통이 평남보다도 불편하여 그만큼 운반비가 높은 평북과 생산비를 비교하면 평남의 경우 최고 475원, 최저 434원임에 비하여 평북은 각각 435원, 337원으로 평남이 훨씬 높았다(『동아일보』 1928년 1월 19일).

³⁰ 요구사항 중 ④의 건건 매매에 관한 요구는 거의 생견 형태로 공판소에서 판매하는 농민에게 무의미한 것이고, 건견소를 확보하고 있던 상인과 농회의 의견을 반영하고 있는 것이라 생각된다

³¹ 예를 들면 “평남은 종래 중매인이 많다는 점에서… 중매를 부업으로 하는 자가 많아서 중매를 폐업해도 생활에 지장이 있는 자는 극히 소수였지만 당업자가 많은 만큼 불평이 많아서 양잠가 대 야마쥬의

<사례 3> 평북 별동군의 자유판매 사건³²

사건의 발단과 경위를 재판기록을 통해 소개하면 다음과 같다.

“피고인 김경호, 김태식, 김명호, 최용린은 소화(昭和) 2년(1927년-인용자) 2월 중에 서울 조선농민사에 속한 벽동군 농민사를 조직하고 사원의 지식계몽과 당면 이익 획득을 목적으로 벽동군 내 각 동리에 동 농민사 42개소를 설치하였다. 다음해 8월 초에 평북도지사의 허가 없이 천도교 농민사에서 김인호 외 18인으로부터 춘권 22관 160근의 특매 위탁을 받아 서울 용산의 탕산제사회사에 판매하였고 또한 동군 내 농민사원이 소화 4년도 춘권을 모아 도지사의 허가 없이 군농민사 알선, 이사장 김경호의 이름으로 같은해 6월 30일, 7월 23일에 각동 농민사 이사장에게 공문을 송부하였고” “94인으로부터 견판매에 대한 위임장을 받아 36관 25근의 판매에 대한 대리행위를 하였다”

이와 같은 자유판매가 「조선잠업령」 실행수속 제15조를 위반한 것이라 하여 도·군농회가 농민을 고소하자 벽동경찰서는 약식명령으로 벌금형에 처하였다. 농민사는 이에 불복하여 정식재판을 청구하였고 신의주 지방법원 초산지청에서 벌금형을 언도받았지만 공소심인 평양복심에서는 무죄로 되었다.

<사례 4> 경북 상주에서의 지정판매제 철폐 운동³³

이 운동의 발단은 1926년부터 경북지역에서 산견판매를 대구의 카타쿠라(片倉), 야마쥬(山十), 조선생사(주)에 한하여 지정판매제를 실시한 것에 반대하여 양잠농민이 1928년 3월 16일, 상주 잠견생산자대회를 개최하기 위해 준비위원회를 조직한 것에서 비롯한다. 즉 “작년도(1927년-인용자)부터 대자본인 대구의 카타쿠라, 야마쥬, 조선생사회사 등의 제사공장에 한하여 지정판매를 실시하여 가격의 고저가 사는 사람의 임의에 맡겨져 버리니 민중의 원성이 높아져” 일반 양잠농가의 조직적 저항이 시작되었다. 누에고치 생산자대회는 같은해 3월 21일에 개최되어 특매제의 철폐와 자유판매 단행을 결의함과 동시에 상주군 내의 양잠농가 1만호 중 대표자 3천인의 연명으로 특매제의 철폐를 요구하였다. 이와 같은 반대에도 불구하고 1928년 6월 초에 대구의 3대 제사업자(片倉·山十·朝鮮生絲會社)에 독점적

문제라기보다 중매인 대 야마쥬의 문제(『朝鮮農會報』T-4, 1927년, p.86)라고 서술되어 있다.

³² 이하에 관해서는 卞鯨獸, “碧潼郡農民社繭販賣事件,” 『農民』T930년 6월호; “蠶繭專賣特許事件,” 『開闢』72-8, 1926년 8월; 『동아일보』T929년 8월 28일; 『동아일보』T930년 3월 11일; 『중외일보』T930년 3월 20일.

³³ 이하에 관해서는 『동아일보』T928년 3월 20일, 3월 25일, 6월 6일, 6월 11일.

누에고치 구입권을 인정하는 내용을 골자로 하는 누에고치 특매제가 실시되었다 양잠농민 중심인 경북의 반대 운동은 상인 중심인 평남의 운동과 대조적이다

그러나 지정판매제의 강행이 반드시 농촌의 가내직물업의 쇠퇴에 직결된 것이라고 할 수는 없다. 1936년 경북 상주군에 관한 조사를 보면 누에고치 총생산고의 약64%가 공판, 나머지가 군내 직물원료로 소비되고 있었는데, 이는 공판제의 적용을 받지 않던 대마를 제하면 군내 직물원료로 소비되는 비율이 가장 높다.³⁴ 즉 공판으로 흡수되지 않은 원료적 기반을 가지고 수공업적인 직물생산이 광범위하게 이루어지고 있다는 것을 간접적으로 확인할 수 있는 것이다.³⁵

이상 소개한 네 가지 사례를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지정판매제는 평남의 야마쥬를 제외하면 복수의 제사업자에 의한 할당 형식을 취하고 있다는 것 여기에 참가할 수 있는 제사업자는 거의 대체사자본에 한정되어서 누에고치 상인의 몰락과 함께 대체사자본에 의한 누에고치 원료 독점화를 가져왔다고 할 수 있다. 둘째, 함남 단천군과 평북 벽동군의 경우 조선농민사의 자유판매 운동의 일환으로 조직적 저항의 일례를 보여준다 할 수 있다 이는 조선농민사의 조직적 기반이 주로 북부지역에 집중되어 있다는 점과 관련이 있을 것이다. 셋째, 상대적으로 상인의 누에고치 거래가 활발했던 평남(지정판매제 실시 이전)에서는 자유판매 운동이 상인 중심이었음에 비하여 조금 일찍 누에고치 상인이 몰락한 경북의 경우는 양잠농민이 운동의 중심에 서 있었다

IV. ‘고치 공급기지’에서 ‘생사 수출기지’로

1. ‘견주사종(繭主絲從)’론과 고치 공급기지화

조선에서 ‘잠업 진흥’의 목적을 명시적으로 확인할 수 있는 것은 1910년 조선총독부의 「견

³⁴ 淺野高德, “機業雜感-慶北尙州郡の機業,” 『朝鮮織物協會誌』3호, 1937년 6월, p.22.

³⁵ 필자는 공판제에 의한 독점적 가격 메카니즘이 결과적으로 원료 누에고치와 목화의 상대적 저가격을 초래하였고, 이에 따라 공판소를 경유하지 않는 자가소비 원료를 기반으로 한 농촌 가내수공업적 직물업의 강인한 생명력이 식민지 시대 경제구조의 가장 큰 특징인 ‘이중구조’의 배경을 이룬다는 점을 이미 양잠업과 면업의 분석을 통해 증명/주장한 바 있다. 이에 대해서는 權赫泰(1991; 1996) 참조.

및 생사 판매에 관한 건이라는 문서에서이다 이는 통감부 시대인 1909년에 열렸던 ‘제2회 농업기술관회의’에서 농상공부에 제출한 ‘결의사항’ 중 「견 및 생사의 판매에 관한 건」을 그대로 계승한 것이었다.³⁶ 여기에 고치 증산의 목적과 방법이 명확히 명시되어 있다

- 一. 견의 판로는 내지에서 구하고 생사는 조선 내 소비의 방침을 채용할 것
- 二. 생산자와 소비자가 서로 접근하기 쉽도록 하면서 장려할 필요가 있다 즉 견 생산액이 많지 않다면 구입자를 유치하기 어렵기 때문에 장려 방침으로는 희박한 보편적 방법보다 농후한 장려를 가해야 한다(중략)
- 三. 가잠견은 가급적 내지로 이출하도록 하여도 조선에서 제조된 생사는 조선 내에서 소비하는 견직물 수요에 충족하도록 하여 적당한 지방에 기업을 장려할 것 다만 견의 판매에 관해서는 중앙 및 지방의 해당 기관에서 상당한 편의를 제공할 것(충청남도 내무부 농무과, 1927, p.19).

다시 말하면 잠업 진흥의 목적은 일본 이출에 있으나 아직 누에고치 생산액이 적기 때문에 이를 증진하기 위해서는 ‘온건하고 정상적’인 방법보다 ‘농후’한 방법=집중적 강제 방식을 취할 필요가 있다고 하면서 특히 고치의 판매에 대해서는 행정기관의 지원이 불가결하다고 말하고 있는 것으로 볼 때, 조선총독부 초기 잠업정책의 기본 골격-증산과 ‘누에고치 공급기지화’ 구상-이 이 단계에서 이미 형성되었다는 것을 알 수 있다

누에고치의 일본 이출과 조선에서 생산된 생사의 조선 내 소비라는 정책의 기본 골격은 고치를 조선 내에서 생사로 가공해 일본으로 이출하는 것이 유리하지만 일본 이출에 필요한 양질의 생사 생산이 조선에서는 아직 불가능하다는 점 그리고 생사의 일본 이출에는 여전히 높은 관세(수출입세)가 부과되기 때문에 채산상 염가의 생사 이출이 어렵다는 인식이 있었던 것으로 보인다(『한국중앙농회보』, 4-8, p.31).

한편 이와 같이 공판소를 통해 일본으로 이출되었던 조선산 고치는 어디에서 소비되었을까. 1918년 조선산 고치의 이출처를 보면『金融と經濟』⁸, 1919.12), 이출 고치는 아이치(愛知), 나가노(長野), 야마나시(山梨) 등 일본의 잠사업 중심지역에서 소비되는 것을 알 수 있다. ‘그 수량이 어느 정도 되는 경우에는 조선건으로 구별해 제사 원료로 공급되지만 대부분은 내지산과 혼합되어 제사에 공급되는 것이 보통(鹽川孝吾, 1919, p.3)’이라는 기술자료

³⁶ 『한국중앙농회보』³-12, 1909년 12월, p.7에 게재되어 있는 이 문서가 인용한 1910년의 「견 및 생사의 판매에 관한 건」과 같은 점으로 보아 1910년의 방침은 이미 식민지 이전인 1909년 통감부 시대에 결정되었다고 해도 과언이 아니다.

에서 확인할 수 있듯이 일본산과 혼합되어 제사 원료로서 사용되었다

더욱이 조선에서의 누에고치 수이출세 폐지(1912년 4월)와 이출처인 일본에서의 조선산 누에고치 이입세 철폐(1917년 5월)에 의해 일본과 조선간의 무역장벽이 완전히 제거됨으로써 ‘누에고치 공급기지’로서의 조선의 역할이 더욱 강화되기에 이른다

2. ‘견종사주(繭從絲主)’와 ‘생사 공급기지화’

공관소→일본 이출이라는 ‘견주사중’론에 기반한 ‘누에고치 공급기지화’ 정책은 1920년대 중반을 전환점으로 하여 크게 선회하였다. 이는 1920년대 중반을 경계로 조선 고치의 소비처에 중대한 변화가 일어나고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있다 즉 누에고치 총 생산량에서 차지하는 일본 이출량의 비중뿐만 아니라 그 절대액도 동시에 떨어지고 있다는 것이다. 이는 조선총독부의 잠업정책이 ‘누에고치 공급기지화’에서 ‘생사 수출기지화’로 옮겨가기 시작했다는 것을 뜻한다.

이와 같이 1926년을 정점으로 일본으로 이출의 급격한 감소와 조선 내 소비의 증가라는 조선 누에고치 소비처의 변화는 물론 1920년대 중반 이후 일본 제사업자의 조선 진출 러쉬로 인한 것이지만 이를 지탱했던 조선총독부의 정책 전환도 중요한 배경을 이룬다 이와 같은 정책 전환은 아래와 같은 1926년 5월 6일에 열린 ‘각도 잠업기술관 회동 협정사항의 「견 판매방법에 관한 건」이라는 문서에서 명시적으로 확인할 수 있다

양잠업자와 제사업자의 연락에 관한 건

양잠업자와 선내 제사업자의 관계를 밀접히 하기 위해 생산견 판매상 불안을 제거함과 동시에 협조협력하도록 해 서로 이반하려는 양잠·제사 양업자간의 원활을 기해 잠사업의 원만건설한 발달을 수행시키기 위해 가능한 한 다음의 견 판매 방법을 채용할 것

선내 제사공장에 대해 수의계약 우선권을 부여할 것

(a) 우선권을 부여하는 순위는 도내 제사공장을 선위로 하고 도외 제사공장을 차위로 할 것

(b) 수의계약 우선권을 부여받을 제사공장은 가급적 100부 이상인 공장에 한할 것(중략).

판매 방법은 예약거래로 하고 견 가격은 출하기마다 결정하며, 본부에서 통보된 견가 산출의 기준이 되는 생산비를 참고하여 도에서 지정할 것(충청남도 내무부 농무과, 1927, pp.35-36).

총독부의 방침이 왜 1926년이라는 시점에서 ‘견주사중’에서 ‘견종사주’로 전환되었을까. 조선 쌀의 일본 이출이 일본 쌀의 가격 하락을 불러 일으켜 일본 지주들의 반감을 산 것처럼

럼 조선산 누에고치의 일본 이출이 누에고치 가격의 하락을 불러 일으키는 등 일본 양잠농민에게 악영향을 미쳤을 가능성도 고려될 수 있으나, 현재로서는 그와 같은 악영향을 보여주는 자료는 확인되지 않는다. 그러나 당시 조선산 누에고치의 이출량이 일본 누에고치 가격에 영향을 미칠 만한 양이라고는 말하기 어려우며 따라서 그 가능성은 높지 않다.

그러나 1920년대 중반은 생사 수출의 확대에 따라 기계제사가 호황 국면에 이르러 원료 고치의 부족 때문에 제사업자 사이에 격렬한 원료 쟁탈전이 전개되고 있던 시기였다는 점을 감안하면 조선산 누에고치가 일본의 누에고치 시장에서 환영받지 못할 이유는 어디에도 없다.

그렇다면 ‘사주견종(絲主繭從)’으로 총독부의 방침이 전환된 것은 일본 잠사업의 호황에 자극받아 조선으로 일본 제사공장을 유치하고자 하는 의도가 있다고 해석할 수 있다. 조선 총독부의 산업정책이 쌀 등의 곡물 중심주의에 편중되어 있던 것은 부정할 수 없는 역사적 사실이지만 그렇다고 해서 반드시 공업 발전을 의식적으로 억눌렀다고 생각되지 않기 때문이다. 면방적공장에 대한 보조금 지급이나 직물 관세정책과 더불어 조선에서 대규모 섬유공장을 유치·육성·보호하기 위해 조선 내 제사업자에 대해 누에고치 구입 우선권을 보장하는 등의 여러 가지 우대책(자본 우대적인 누에고치 가격 결정 방식과 「조선제사업령」)이 실시된 것은 1930년대부터 본격화된 조선총독부의 공업화 정책의 효시라고 할 수 있다³⁷

참 고 문 헌

『開闢』~72(8), 1926.

『金融と經濟』~8, 1919, 12.

『東亞日報』~1925. 4. 2, 1927. 5. 21, 1927. 6. 18, 1927. 6. 19, 1927. 6. 30, 1927. 9. 14, 1928. 1. 19, 1928. 3. 20, 1928. 3. 25, 1928. 5. 30, 1928. 6. 6, 1928. 6. 11, 1929. 8. 28, 1929. 10. 2, 1929. 10. 7, 1930. 3. 11.

『時代日報』~1924. 4. 21, 1924. 4. 26, 1926. 5. 12, 1926. 6. 25.

『朝鮮日報』~1930. 4. 16, 1930. 4. 24.

『朝鮮農民』 1926년 10월, 11월, 1927년 6월

『朝鮮農會報』~8(4), 1912. 4; 1(4), 1927.

³⁷ 이상의 내용에 대해서는 권혁태(1991; 1996) 참조.

452 III. 농업 기술과 생산기반의 변화

『朝鮮人事興與信錄』~

『朝鮮地方行政』~4(6), 1925년 6월.

『朝鮮總督府官報』~1920년 5월 17일.

『中外日報』~1927. 6. 1, 1928. 2. 12, 1930. 3. 20.

『韓國中央農會報』~3(12), 1909. 12; 4(8), 1910. 8.

京畿道農會(1928), 『女子養蠶教師必攜』.

高村直助(1985), “資本蓄積(1) 輕工業,” 大石嘉一郎 編, 『日本帝國主義史(1)』, 東京大學校出版會.

權赫泰(1991), “日本帝國主義と植民地朝鮮の蠶絲業—植民地特質としての「二重構造」,” 『朝鮮史研究會 論文集』~28號.

_____ (1996a), “일제하 조선의 농촌 직물업의 전개와 특징” 『한국사학보』, 나남출판사.

_____ (1996b), “일본자본의 조선 진출과 자본축적—섬유업의 고수익구조를 중심으로” 『제39회 전국 역사학대회발표집』, 전국역사학대회준비위원회.

_____ (1997), “日本纖維産業の海外進出と植民地,” 一橋大學 大學院 經濟學研究科 博士學位論文.

吉野誠(1984), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(2)·貿易(1),” 『東京經大學會誌』~139.

農商務省 農務局(1913), 『朝鮮支那蠶業概觀』.

大韓蠶絲會(1971), 『蠶絲會25年史』.

文定昌(1942), 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社.

裴成龍(1933), 『朝鮮經濟의 現在와 將來』, 漢城圖書.

卞鱒獸(1930), “碧潼郡農民社繭販賣事件,” 『農民』~1930. 6.

小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策編)』, 朝鮮農會.

小賀野清藏(1934), “朝鮮蠶絲業の現狀に就て,” 『經濟月報』~219호, 京城商工會議所

松本武祝·富田晶子(1985), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(3)·農業(2),” 『東京經大學會誌』~142.

新納豊(1981), “朝鮮農民社の自立經濟運動,” 『發展途上國經濟の研究』, 世界書院.

鹽川孝吾(1919), “内地蠶絲業の概況を述べて朝鮮の同業に及ぶ(下),” 『金融と經濟』~8.

이광순(1977), “解題 朝鮮農民社勢 來歷,” 『조선농민(영인본)』, 보성사.

朝鮮民報社編輯局(1920), 『慶北産業誌』.

朝鮮殖産銀行(1929), 『朝鮮ノ繭』.

朝鮮總督府(1940), 『農業統計表』.

朝鮮總督府(1943), 『朝鮮の蠶絲業』.

朝鮮總督府農林局(1939), 『朝鮮の蠶絲業』.

朝鮮總督府殖産局(1926), 『朝鮮の農業』.

朝鮮總督府殖産局(1929), 『朝鮮の繭 農業』.

朝鮮總督府殖産局(1932), 『蠶絲重要事項要領(筆寫本)』.

鐘紡製絲四十年史編纂委員會(1965), 『鐘紡製絲四十年史』.

佐佐木隆爾(1976), “朝鮮における日本帝國主義の養蠶業政策—第1次大戰期を中心に—,” 『人文學報』~
114號, 東京都立大學.

淺野高德(1937. 6), “機業雜感—慶北尙州郡の機業,” 『朝鮮織物協會誌』~3號.

出田正義(1934), 『統制ある蠶絲業の朝鮮』.

忠淸南道內務部農務課(1927), 『蠶業指針』.

일제하 수리조합과 토지개량사업의 성격

이 경 란*

I. 머리말

일제강점기를 거치면서 한국의 농업환경은 많은 변화를 겪었다 그 대표적인 것의 하나가 수리관개 부분이다. 기존의 수리관개 시설과는 달리 대규모의 댐과 제방시설이 생겨났고, 간척지를 대단위로 개간하면서 농경지가 빠르게 확대되었다 이러한 농지 확대정책과 수리관개 방식은 해방 이후 한국에서 농업기반시설을 마련하였던 방향과 크게 다르지 않다 어찌 보면 현행 한국의 농업기반시설을 설비하고 운영하는 인식의 기반은 일제 시기에 마련되었다고 보아도 그리 틀리지 않다. 또한 이 시기에 들어서 기존의 수리관행과 수리시설 수축의 방식 등이 크게 변화되었고 그것이 농경지의 확대와 미곡생산력의 확대에 큰 기여를 했다. 그렇기 때문에 이런 변화의 중심에 있었던 새로운 수리조직인 수리조합과 토지개량사업에 대한 관심은 클 수밖에 없었다 이에 대한 그 간의 연구는 주로 수리조합과 토지개량사업의 실시배경은 무엇이었으며, 그 사업의 결과는 어떠한가, 또 그것이 한국 농업구조와 성장에 어떠한 영향을 미쳤는가에 집중되었다.

그렇다면 당시 수리조합이 농업에서 차지하는 비중은 어느 정도였을까

1930년대 말 관개가 이루어지는 농지 중 수리조합에 의해 관개되는 면적은 총 관개면적의 18%였다. 그 밖에는 지역민의 공동경영이 47%, 개인소유인 것이 28%, 기타 7%이었으므로 전

* 연세대학교 국학연구원 연구교수

체 수리관개는 법령인 「수리조합령」에 기초하지 않은 소규모 수리시설에 의존하였음을 알 수 있다. 한편 총 관개면적은 1915년 27만여 정보에서 1930년대 말에 이르러 82만여 정보로 급속히 확대되었다. 그런데 이 늘어난 관개면적에서 수리조합에 의한 것(19만 정보)보다는 그에 의하지 않은 소규모 수리개발이 더 큰 비중을 차지하였다. 이런 양상들로 보건대 일제하 수리조합사업이 수리발달사에서 수행했던 역할은 한정적인 것이었다고 볼 수 있다(이영훈 외, 1992, pp.59-65).

그렇지만 법령에 따라 설립된 수리조합의 전체 관개면적에 차지하는 비중이 그렇지 않은 것보다 작다고 해서 한국의 토지개량과 농업구조 변동에서 수리조합이 행한 역할과 의미가 줄어드는 것은 아니다.

일제는 논농사 중심의 농업생산체계의 수립을 농업정책상 가장 중요한 사업으로 설정하였으며, 안정적인 수리체계를 만들어야 한다는 점을 매우 중요시하였다. 이를 위해서 토지개량사업 주체인 수리조합의 설립을 지원하기 위한 법령을 제정하고 기술적인 보조와 자금 지원을 점차 확대하였다. 더불어 일제하 수리조합과 토지개량사업이 갖는 특징의 하나는 이 사업에서 근대적 토목기술이 본격적으로 사용되었고 이를 통해 그 동안 접근성이 떨어졌던 강 주변과 해안이나 갯벌지역을 새로이 개간·간척하여 농경지로 전환시켰다는 점이다.

한편 수리조합이 설립된 주요 지역은 일본인들에 의한 농장제적 농업경영이라는 새로운 경영방식을 도입하는 변화를 일으킨 곳이었다. 수리조합에서도 이러한 농장경영에서 강조되었던 농사개량 방침을 소속된 조합원과 수리조합지구 내에서 관철하기 위한 여러 가지 사업을 벌이기도 했다. 즉 일제의 농사개량사업이 가장 확실하게 실시된 곳이기도 했다. 나아가 이 점은 일제하 농업구조에서 가장 중요한 논점이 되는 지주제의 성격농업구조의 성격을 규정했던 것이기도 하다(이경란, 1991).

즉 수리조합이 절대적인 면적이라는 측면에서 본다면 다른 수리관개 방식보다는 비중이 작다 할지라도, 일제의 농업정책과 토지개량사업이 갖는 성격을 대표적으로 살펴볼 수 있는 대상이라는 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다. 나아가 이 수리조합과 토지개량사업에 대한 연구를 통해서 일제하 농업구조의 성격과 그것을 둘러싼 여러 갈등관계 이후 농업구조의 전망에 대한 논의들이 폭넓게 검토될 수 있다는 점에서 주요 연구대상이 되었다.

따라서 한국 근대 농업구조의 성격을 밝히는 데 주요한 대상이 되는 수리조합과 토지개량사업을 둘러싸고 연구가 비교적 많이 진행되었으며, 그 성격을 둘러싸고 쟁점이 형성되어 있다. 이하에서는 한말의 수리상황과 일제의 수리정책 및 수리현황에 대해 살펴본 후 수리조합 연구의 흐름을 2가지로 나누어 각각 검토하고, 마지막으로 일제하 수리조합과 토지개량사업이 갖는 성격과 의미를 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 일제하 수리조합사업의 전개과정

1. 구한말의 수리 상황

조선은 농업국가로서 본래 수리사업을 수령의 가장 주된 업무로 여겨 제언수축에 관심을 기울이고 있었다. 초기 수리시설의 설치가 산곡간 제언을 중심으로 이루어지며 국가가 주도하여 시설하고 정비하는 등 관심을 기울이고 있었다. 그런데 조선후기에서 구한말로 넘어가면서 수리체계의 기본은 국가가 주도하는 제언사업에서 지역사회와 일반인들이 수축한 보로 중심이 이동하고 있었다.

1909년 충북지역 관개면적별 수리시설 수를 보면 시설 수와 관개면적 모두에서 보가 압도적으로 많았음을 알 수 있다. 제언의 경우, 165정보를 관개하는 1개의 제언을 제외하고는 대부분이 1-10정보를 관개하는 소규모 제언이었다. 이에 비해서 보는 1-10정보의 보가 중심이긴 하지만, 10-50정보를 관개하는 보가 총 관개면적의 44%를 차지할 정도로 제언보다 보로 관개하는 면적이 더 넓었다.

1910년대 초반기의 조사에서도 이런 양상은 잘 드러난다. 1912년 조선총독부에서 조사한 바에 따르면(조선총독부 관방토목부, 1920), 평야를 흐르는 전국 9개 강 유역에서 제언 관개가 21,000정보, 보 관개가 92,000정보를 차지하여 보가 관개시설의 주류였음을 보여준다. 뿐만 아니라 1910년대 수리시설 현황조사에서도 전국에 제언 6,384개, 보 20,707개, 수축을 요하는 것은 제언 2,987개(46.8%), 보 5,276개(25.5%)로 나타났다. 이 가운데 논농사가 발달한 지역에서 보가 제언보다 잘 관리되었다. 이는 제언을 중심으로 하던 산곡간 중심의 경지구조에서 소규모 하천 주변까지 경작지가 확대되었고 수리관개기술 면에서는 하천을 관리할 수 있을 정도로 토목기술이 발달해가고 있었음을 의미한다.

한편 보가 늘어난다는 사실은 수리관개의 주체가 변하고 있음을 의미한다. 1910년대 초반 일제가 수리관행조사를 했을 때, 수리시설 가운데 제언은 국유, 보는 공유나 개인소유로 결론을 내렸다.¹ 즉 수리관개의 주체가 민간이 주가 되어 다양하게 확대되어 간 것이다. 이런 상황은 수리관개의 운영방향을 살펴볼 때, 한편에서는 지주층이나 권세가들이 소유하는 수리관개시설이 지주제의 확대와 결을 같이하고 있었고 다른 한편에서는 지역 주민들이 공동으로 설치하고 운영하는 공유시설의 확대와 지역민의 수리권이 확장되고 있었다고 볼 수

¹ “水利에 關한 舊慣,” 『朝鮮總督府月報』 제3,4,5,6,7,8,12호, 1913.

표 1. 1910년대 기존 수리시설 현황

	제언		보		합계	
	제언 수	수축필요 제언	보의 수	수축필요 보	총수	수축필요 시설
경기	80	49	1,215	153	1,295	202
충북	122	110	687	624	809	734
충남	355	214	612	547	967	761
전북	513	483	1,784	396	2,297	879
전남	397	360	6,997	642	7,394	1,002
경북	1,793	1,237	1,902	632	3,695	1,869
경남	221	221	803	578	1,024	799
황해	40	40	1,118	1,101	1,158	1,141
평남	7	4	373	95	380	99
평북	2,589	237	850	213	3,439	450
강원	241	24	3,873	87	4,114	111
함남	19	1	298	46	317	47
함북	7	7	195	162	202	169
합계	6,384	2,987	20,707	5,276	27,091	8,263

자료: 持地六三郎, “治水及水利,” 『朝鮮彙報』, 1916.10, pp.11-13.

있다. 1909년 「제언 및 보의 수축에 관한 통칙」의 규정, 즉 설계 감독은 지방청, 노동력은 몽리민, 비용은 국고보조의 방식으로 제언과 보를 설치하고, 유지관리는 몽리자로 계를 조직하여 맡도록 하는 규정은 과거부터 지역민의 관리방식이 광범하게 퍼져 있었기 때문에 가능한 것이기도 했다.

전반적으로 보의 확대는 그 동안 개간이 어려웠던 하천변 토지로 경지를 확대할 수 있게 하여 관개답의 확대를 가져올 수 있었다. 그러나 이 시기 경지면적 중 관개가 제대로 이뤄지는 토지는 그리 많지 않았다. 충북지역의 경우에 면별로 관개답 면적을 보면, 199개 면 중 133개가 20% 미만이었고, 10개 면이 80%이상이었다. 면에 따라 편차가 매우 컸지만, 대다수가 천수답인 상황이었음을 알 수 있다.

구한말의 수리 상황은 민간역량이 주축이 되는 방향으로 수리체계가 바뀌었고 이들에 의해 산간간의 좁은 지역에서 이루어지던 논 농사가 하천에 보를 수축하여 관개하게 됨으로써 그 동안 농사를 짓지 못했던 지역으로 확대되었다. 그렇지만 수리관개 기술은 전통적인 범주에 있었으며, 관개면적의 확대가 절실히 요청되는 상황이었다

2. 일제의 수리조합사업과 토지개량사업

일제가 한국 수리정책에 영향을 미치게 되는 것은 1906년 제정된 「수리조합조례」부터라고 할 수 있다.² 수리조합은 주로 기성의 조선인 소유 토지를 중심으로 이루어진 제언과 보

의 수축사업과 달리 천수답이나 황무지를 매입했던 일본인지주들이 새로운 수리시설의 설치를 필요로 했기 때문에 일본의 수리조합 조직을 이식하면서 추진된 것이었다(이경란, 1991). 「수리조합조례」의 가장 핵심적인 내용은 조합원 규정이었다. 조합원은 조합의 사업에 의해 이익을 받는 토지의 구획 안에 토지를 소유한 자로 하며, 탁지부대신의 인가를 받아 조합을 설치하고, 탁지부대신이 지정한 자가 조합을 관리하도록 하였다. 또한 조합의 비용은 토지면적 등급에 따라 조합원이 부담하며, 조합은 그 사업을 위하여 부역현품과 조합비를 조합원에게 부과할 수 있도록 하였다. 더불어 조합은 탁지부대신이 지정하는 적립금을 적립해야 하며, 탁지부대신의 인가를 받으면 기채하여 자금을 조달할 수 있게 하였다. 이와 같은 규정은 수리관개사업을 탁지부의 관리 하에 지주 중심으로 운영하도록 한 것인데, 이로 인해 소수의 수리조합 설립 추진자가 농민들의 의사와 관계없이 조합구역을 정하면서 자금을 기채하여 설립할 수 있도록 한 것이다.

「조례」 제정 이후 1908년에 옥구서부수리조합을 필두로 하여, 1909년 임익, 마구평, 밀양, 1910년에 전익, 임익남부, 1911년 임옥수리조합이 각각 설립되었다. 이후 1917년 「조선수리조합령」이 발표되기까지 전국적으로 14개의 수리조합이 설립되었다.

급속하게 독점자본주의로 발전해 가던 일본자본주의는 농공불균등발전으로 인해 ‘쌀 소동’으로 표출되는 식량부족과 고미가에 직면했다. 일제는 저임금과 저곡가를 기반으로 한 일본자본주의의 이 같은 위기를 극복하고자 일본 내에서는 「개간조성법」 등을 추진하는 한편 조선과 대만에서 미곡증산책을 취했다. 특히 일제는 조선에서 미곡증산의 최대장아였던 관개용수의 불안정성을 해결하기 위해 수리조합 설립을 적극 추진하는 한편 1917년 「조선수리조합령」과 「조선수리조합령시행세칙」을 발표하여 수리조합제도를 완비하였다.³

이에 따르면 조합구역은 수리조합사업에 의해 이익을 받을 토지로 하며, 조합원은 구역 내 토지 가옥 기타 공작물을 소유한 자로 규정하여, 조합원은 조합원이 될 수 없었다. 수리조합을 설치하려면 조합원이 될 자 5인 이상이 창립자가 되어 조합규약을 만들고, 조합원이 될 자 1/2이상으로서 토지 총면적의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻어 조선총독의 인가를 받아야 했다. 수리조합 설립 추진자는 토지측량·조사권을 가질 수 있었고, 수리조합은 조합비 강제징수권을 부여받았다. 또한 부윤·군수·도사 - 도장관 - 조선총독으로 이어지는 3중의 감독체계를 만들어 총독부의 관리감독체계를 구축하였다. 수리조합 설립에 관한 제도적 준비를 한 후 1919년에는 자금지원을 목적으로 하는 「수리조합보조규정」

² 度支部令 第3號 「水利組合條例」, 『官報』, 1906.4.4.

³ 「朝鮮水利組合令」 및 「朝鮮水利組合令施行細則」, 『官報』, 1917.7.17.

을 제정하여 수리조합에 대한 감독과 지원을 강화하기 위한 제도적 장치를 강구하였다

수리조합사업에 대해서 본격적인 지원과 보조를 시작한 것이 1920년대 실시된 산미증식 계획이다. 이 사업은 조선을 일본제국주의의 미곡생산지이자 일본상품의 판매처로 만들기 위해서 실시된 것으로서, 수리조합에 의한 토지개량사업에 중점을 두었다(정연태, 1988; 河合和男, 1986).

1920년부터 시작된 1차 산미증식계획과 함께 1920년 12월 「토지개량사업보조규칙」이 제정되었다.⁵ 보조대상을 종래 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 4만엔 이상에서 관개개선·지목변환 30정보 이상, 개간·간척 10정보 이상, 공사비 5천엔 이상의 모든 토지개량사업으로 확대한 것이다. 그렇지만 사업자의 자부담이 많았기 때문에 수리조합사업은 그리 활성화되지 못했다.

그에 따라서 1926년 제2차 산미증식계획이 실시되었고, 총독부는 토지개량자금의 이자율을 인하하고, 토지개량사업 실행기구를 정비하여 수리조합사업을 활성화시키고자 하였다. 1927년에는 「조선토지개량령」을 제정하고 「조선수리조합령」, 「조선공유수면매립령」을 개정하였다. 이런 과정에서 수리조합은 관개배수와 방수사업 외에 개답사업과 경지정리사업 및 농사개량사업을 할 수 있게 되어 지역사회의 농업기반시설에 관한 일체의 업무를 주관하게 되었다. 「토지개량령」에 의해 토지개량사업 시행지 내의 토지소유자들은 사업 시행에 이의를 제기할 수 없으며, 조합원이나 시행자도 토지개량사업으로 입은 손해에 대해 보상을 청구할 수 없도록 하는 한편, 수리조합에 의하지 않은 개인이나 여럿이 공동으로 추진하는 토지개량사업에 대한 법적 근거를 신설한 것이다.

이 때가 수리조합 설립이 가장 활발했던 시기였다. 1920 - 25년 사이에 53개 조합이 신설(2개 합병 또는 폐지)되었으며, 1926 - 34년 사이에 134개 조합이 신설(5개 합병 또는 폐지)되었다. 면적면적은 1934년 말 226,000정보로 논 면적의 13.5%에 해당하였으며, 지역으로 보면 북한지역과 전북·경남에서 활발하였다. 논 면적에서 수리조합구역이 차지하는 비중은 함남 34.2%, 함북 32.6%, 황해 32.5%, 평북 28.1%, 전북 24.0%, 경남 11.4% 순이었으며,

⁴ 「水利組合補助規定」, 『官報』, 1919.4.19. 사업지 면적 200정보 이상, 공사비 예산 4만엔 이상의 수리조합 사업은 공사비 예산의 15% 내에서 보조금을 교부하며, 조합의 신청이 있을 경우 총독부에서 사업지 답사와 측량, 설계 시행 등의 내용을 규정하였다.

⁵ 「土地改良事業補助規定」, 『官報』, 1920.12.27

⁶ 총독부는 수리조합과 토지개량사업에 대한 지원부처로서 토지개량부를 수리과 개간과·토지개량과로 확장하였으며, 동척의 토지개량부와 조선토지개량주식회사를 신설하여 측량설계·공사감독·기타 사무 등의 업무를 대행하도록 하였다. 토지개량사업자금은 소요자금의 77%(198,197,000엔)를 대장성 예금부와 동척 및 식산은행의 사채자금으로 조달할 계획이었으나, 실제 126,649,470엔 중 국고보조 25%, 토지개량저리자금 63%, 민간조달 12%에 불과했다.

이외의 남한지역은 3.7-6.8%로 낮았다.

1930년 이후 세계대공황과 함께 몰아친 농업공황으로 인해 미가가 폭락하여 조합원들이 조합비를 납부하기 어려워짐에 따라서 많은 수리조합들이 운영난에 빠졌다 수리조합 설립 사업은 거의 중단되었고, 1931년에 동척은 토지개량부를 조선토지개량주식회사에 인계하였고, 총독부는 토지개량부를 폐지하였으며, 1935년에 조선토지개량주식회사도 폐지되었다 총독부는 운영이 어려운 불량수리조합을 정리하기에 이르렀다 조합채 상환능력이 없는 5개 조합을 폐지하고, 조합의 채무액 중 조합원 부담액을 공제한 잔액을 국고와 융자기관에서 분담하기로 했으며, 35개 갱생수리조합은 이사와 주임기사를 관선하여 급료를 국고에서 보조하고 연부상환액의 부족분을 국고에서 30년에 걸쳐 부담한 뒤 20년에 걸쳐 국고에 상환토록 조합채의 상환기간을 연장하고 금리를 인하하는 한편 갱생수리조합연합회를 설립하여 관리하도록 하였다. 경영난이 경미한 28개 조합에 대해서는 조합채의 상환기간을 연장하는 조치를 취했다.

한편 대공황을 거치면서 극단적인 계급대립을 불러일으키는 농업구조의 개편이 요구되었다. 소농민에 대한 일정한 지원방식이 도입되고 이들로 조직된 여러 단체들을 통해서 농촌사회를 재편해 가는 것이었다. 1920년대까지와 같이 지주를 매개로 하는 것이 아니라, 행정체계를 통해 직접적으로 농민을 지배하여 전쟁 수행을 위한 농업구조로 개편하는 것이었다(정연태, 1994; 이경란, 2002). 이 과정에서 농업생산력 확충을 위한 공려수리조합과 같이 행정기관이 주도권을 갖는 운영주체의 등장, 국가의 수리조합 지배강화 등이 전개되었다.

중일전쟁으로 인한 재정난과 식량난에 대한 대책으로 공려수리조합정책이 취해졌다 몽리면적 200ha 이하의 수리사업은 국고보조 없이 조합원이 부담하는 기채로써 설치한 조합이었다. 1937-39년 사이 57개의 공려수리조합이 설치되었고, 몽리면적은 6,057정보였다. 더불어 1937년부터 한해대책 소규모사업으로 기존 제언과 보 등에 의한 관개지구 188,000정보 중 52,500정보에 대해 매년 3,500정보씩 15년에 걸쳐 수축한다는 계획 하에 5할 이내에서 국고보조하도록 하였다. 소규모 수리조합과 수리시설을 확충해 가는 방향으로 전개된 것이다.

이와 더불어 1930년대 후반 총동원체제로 들어가면서 1938년 조선토지개량협회가 발족되었으며, 1940년에는 조선수리조합연합회로 개편되었다 수리조합 업무대행기관인 조선토지개량주식회사와 수리조합의 이익대변기구인 조선수리조합협회의 기능을 합친 것이었다 이후 1942년에 수립된 증미확충계획에 의한 토지개량사업을 강행하는 사업대행기구로서 1943년에 조선농지개발령단이 설립되었다 여기에는 토지소유자의 의사와 상관없이 국가적 관점에서 공사의 필요성이 있다고 인정될 때 강제로 사업을 시행할 수 있는 권한이 부여되었다

3. 수리조합 설립 현황

수리조합 설립의 전반적인 추세를 살펴보자. 1908년부터 1945년 8월 15일까지 창설된 전국의 수리조합은 639개 조합이다.⁷ 1922-1931년의 산미증식계획 시기와 1937-1945년의 증미계획 시기에 가장 많이 창설되었다. 수리조합의 설립에 따라 몽리면적 또한 증가하는데 1914년부터 1945년 사이에 전국에서 수리조합의 몽리면적은 1만 2천 정보에서 35만여 정보로 급격하게 늘어났다.

도별로 보면 산미증식계획 이전에는 주로 전북·경남·평북의 3도를 중심으로 수리조합이 설치되었으며, 산미증식계획 제1기에는 남부지역을 중심으로 하면서 북부의 평북과 강원에서 진행되었고, 나머지는 제2기에 들어서 급속히 확대되었다. 1940년대 들어서는 충북·충남·전남·경북·평남 등 남부지방을 중심으로 진행되었다. 이와 같이 도별로 차이는 수리조합 설립의 양상은 그것을 추진하는 주체의 성격 차이와도 밀접한 관계가 있었다.

수리조합의 창설시기를 검토해 보면 앞시기에 창설된 조합의 규모가 뒷시기의 것보다 훨씬 큰을 알 수 있다. 1조합당 평균 몽리면적이 제1기 2,519정보, 제2기 1,914정보, 제3기 856정보, 제4기 103정보, 제5기 401정보로서 조합의 소규모화 경향이 보인다. 수리조합의 지역별 편차와 관련해서 보면 이른 시기에 곡창지대를 중심으로 대규모 수리조합이 집중적으로 창설되었으며, 점차 전국적으로 소규모의 조합이 만들어진 것이다.

이러한 결과와 도별 수원별 분포 상황, 조합장의 국적별 분포 등을 함께 검토하여 수리조

표 2. 창설시기별 규모별 수리조합 분포

면적단위: 정보

	1908-1919		1920-1925		1926-1934		1935-1939		1940-1942.3.31		계	
	조합수	몽리면적	조합수	몽리면적	조합수	몽리면적	조합수	몽리면적	조합수	몽리면적	조합수	몽리면적
0-100정보	0	0	2	159	30	1,928	31	1,741	56	3,382	119	7,210
100-300	2	522	9	1,702	34	6,140	24	3,943	68	10,696	137	23,003
300-1000	2	870	20	10,658	36	20,367	0	0	5	2,932	63	34,827
1000-3000	5	8,279	13	19,235	19	28,077	0	0	2	2,968	39	58,559
3000이상	3	20,552	7	65,853	6	50,526	0	0	2	33,300	18	170,231
계	12	30,223	51	97,607	125	107,038	55	5,684	133	53,278	376	293,870
1조합당평균		2,519		1,914		856		103		401		782

자료: 『朝鮮土地改良事業要覽』 1941년판(이영훈 외, 1992, p.16에서 재인용).

⁷ 이영훈 외(1992), 『근대조선수리조합연구』, p.9. 이 시기에 설립된 수리조합 수는 646개로 나타나는데, 이 가운데 기설 수리조합을 합병한 것이 7개이므로 설립된 수리조합 수를 639개로 파악하였다.

합의 추진주체를 검토한 이영훈 외(1992)의 연구를 통해서 보면, 일본인 중심형 조합은 전북·경남 등 2도에 집중되어 있으며, 조선인 중심형은 조합수에서는 전 조합의 과반수를 점하지만, 면적은 3할밖에 안 되는 것으로 드러난다. 또한 조선인 중심형 조합은 북부 6도에서 많은데, 소지주·부농 주도형이 조합수에서 반이 넘었으며 면적에서 2/3이상을 점하였다. 이에 비해서 일본인 중심형 조합의 대부분인 거대지주 주도형은 남부지방에 편재해 있었다(이영훈 외, 1992, pp.39-49).

III. 일제하 수리조합 연구의 흐름

일제하 수리조합에 대한 연구를 시기별로 살펴본다면 크게 1990년 이전과 이후로 구분해 볼 수 있다. 1990년 이전에는 일제의 농업정책과 지주제의 확대과정 및 성격을 살펴보기 위한 일환으로서 수리조합을 연구하였다. 일제하 수리조합정책과 그것의 원인 및 결과인 지주제와의 관계라는 측면에서, 그것이 본격적으로 구조화된 산미증식계획기를 중심으로 검토하는 연구가 진행되었다.⁸ 일본 제국주의에 의한 한국 농업수탈과 왜곡된 농업구조의 문제점을 지적한 이러한 연구를 전제로 하여 1990년대 이후는 기존 연구시각에 대한 재검토를 요구하는 연구가 진행되는⁹ 한편 두 연구전해를 뒷받침하는 각 지역 수리조합에 대한 사례연구가 축적되어 갔다.¹⁰ 각 지역 수리조합이 조직의 모습은 달라졌지만 현재까지 존속하여 당시의 운영자료를 상당수 보관하고 있기 때문에 여러 지역에 걸쳐 사례연구가 이루어

⁸ 배기완, “일제하 한국수리사업의 변천과정,” 『단국대논문집』 4, 1970; 林炳潤, 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版會, 1971; 西條晃, “1920年代 朝鮮における水利組合反對運動,” 『朝鮮史研究會論文集』 8, 1971; 전강수, “일제하 수리조합사업이 지주제 전개에 미친 영향,” 『경제사학』 8, 1984; 이애숙, “일제하 수리조합의 설립과 운영,” 『한국사연구』 50·51 합집, 1985; 박명규, “일제하 수리조합 설치과정과 그 사회경제적 결과에 관한 연구,” 『성곡논총』 20, 1989.

⁹ 松本武祝, 『植民地期朝鮮の水利組合事業』, 未來社, 1991; 이영훈 외, 『近代朝鮮水利組合研究』, 一潮閣, 1992; 정승진, “일제하 수리조합의 재정건전화에 관한 연구,” 『경제사학』 22, 1997; 주익중, “일제하 수리조합사업 재고,” 『경제사학』 28, 2000; 정승진, “19-20세기 전반 영광지역의 농업변동,” 성균관대 경제학과 박사학위논문, 2001.

¹⁰ 이경란, “일제하 수리조합과 농장지주제—옥구 익산지역의 사례,” 『학림』 12·13 합집, 1991; 서승갑, “일제하 수리조합구역 내 증산미곡의 분배와 농민운동,” 『사학연구』 41, 1991; 박영규, “조선총독부 문서에서 본 경작권 분배와 농민대응: 진남수리조합구역 내 역둔토 사례,” 『산업과 경영』 28-2, 1991; 이영훈 외, 『近代朝鮮水利組合研究』, 一潮閣, 1992의 부평·마구평·논산·장호원의 사례; 정승진, “일제 시기 식민지지주제의 기본추야 충남 서천 수리조합지구의 사례,” 『역사와 현실』 26, 1997; 정승진, “일제하 수리조합의 재정건전화에 관한 연구,” 『경제사학』 22, 1997; 정승진, “19-20세기 전반 영광지역의 농업변동,” 성균관대 경제학과 박사학위논문, 2001.

질 수 있었다. 덕분에 수리조합과 일제하 토지개량사업의 실태를 살펴보는 데 실상을 놓고서 검토할 수 있게 되었다.

수리조합 연구를 둘러싼 시각은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 이를 한국 근현대 농업사를 둘러싼 시각의 차이라고 보아도 크게 문제가 없으리라고 본다. 하나는 수리조합의 설립으로 인해 일제의 한국농업 지배가 더욱 심화되는 식민지 농업구조의 문제를 제기하고 그로 인해 지주제가 확대되고 농민경제는 악화되었다는 문제의식을 가지고 있다. 다른 하나는 일제의 농업정책은 한국농업을 근대적 농업생산구조로 전환하는 것이었고 수리조합사업 과정에서 식민지지주제가 확대되기는 했으나 농업생산력이 확대되고 집약농법이 보급되면서 농촌사회 계층구조가 완화되고 한국인들이 근대적 농업기술을 받아들일 수 있게 되는 기반을 형성하였다는 시각이다. 이러한 연구시각의 차이는 단지 수리조합에 관한 문제의식만이 아니라 좀더 폭넓게 이 시기 한국 농업구조를 바라보는 시각과 관련되어 있다. 두 가지 연구 경향을 몇 가지 부분으로 나누어 검토해 보겠다.

1. 첫째 견해: 식민지 농업구조의 심화와 농민경제의 궁핍화

(1) 구한말 농업구조에 대한 이해

격동기였던 구한말은 조선 후기 이래 발전해온 한국사회의 내재적 발전의 흐름이 충돌하는 시기였다. 따라서 농업생산력의 성장과 그것의 성과를 바탕으로 하여 어떤 계급·계층을 중심으로 새로운 근대사회로 나아갈 것인가 하는 방향성을 모색하는 시기이기도 했다(김용섭, 1984). 사회발전의 성과를 기초로 하여 법제적인 면에서 새로운 근대적 양상이 나타났다. 이는 황실과 지주층에 의한 근대개혁이 추구되는 대한제국기 근대적 토지소유를 인정하는 한편, 전호농민들의 생산력과 사회적 지위의 향상에 기반하는 생활안정화의 방안을 받아들이는 방향으로 토지법의 모습이 논의되었던 것에서 그 단면을 볼 수 있다. 최소한 한국인들이 추구했던 농업개혁은 지주제에 기반하더라도 소농민층의 안정화를 꾀하는 방향 이상으로 논의가 진행되었다(최원규, 1994). 이런 기초 하에서 구한말 사회 각 세력들은 다양한 각도에서 농업진흥책을 도모하면서 근대적 농업기술의 도입을 추구하였다(김도형, 1994).

(2) 수리조합 설립과 운영주체

수리조합의 설립은 대한제국 정부와 일제의 의도가 맞아떨어지면서 실시된 근대적 농업기술의 도입과 생산력 발전을 위한 방책이었다. 그러나 일제의 한국침략이 본격화되는 것과 함께 수리조합의 설립 자체는 일본인들의 한국토지침탈을 합법화하고 지원하는 방향으로

역할을 하였다. 즉 을사조약 이후 일본인들의 불법적 토지침탈을 합법화하는 방향에서 한국의 토지제도를 개편하려는 움직임이 있었고, 그것은 토지조사사업으로 확정되었다. 수리조합사업은 이렇게 불법적으로 침탈한 토지에 수리시설을 설치하여 대규모의 식민농업을 실시하려는 일본인 토지자본가들과 값싼 미곡의 수입을 원했던 일본제국주의의 이해와 요구에 따라 추진된 사업이었다(이애숙, 1985; 이경란, 1991).

또한 수리조합의 운영은 지역 내 최대지주가 조합장을 맡았고, 평의원회는 대지주층이 좌지우지하는 반면 일반 토지소유자들은 조합운영에서 배제되고 말았다 수리조합의 설립과 운영 자체가 지역 내 지주제의 존재양태를 보여주며, 그것을 강화하는 방향에서 이루어진 것이다(이애숙, 1985; 이경란, 1991).

(3) 일제하 지주제의 확산에 대한 이해

수리조합이 설립된 지역에서는 일본인 지주들에 의한 지주제가 급격하게 확산되었다 수리조합지구 내의 토지소유 변동은 대토지소유자로의 토지집중과 중소지주층 및 영세농민층의 전층적 몰락의 방향이었다. 수리조합은 대규모 토목시설을 함에 따라 기존의 수리관개시설과 달리 많은 공사비가 들기 때문에, 그것에 대한 부담을 조합원이 감당할 수밖에 없었다. 여기서 수리조합비의 횡적·종적 전가의 문제가 발생한다 수리조합 설립을 추진했던 대지주 세력들은 자신들이 주로 부담해야 할 조합비를 지구 내 전 조합원에게 전가하는 한편, 자신들의 부담을 줄이기 위해 소작료 인상을 통한 종적 전가를 하게 된다(전강수, 1984; 이애숙, 1985; 이경란, 1991). 특히 황무지와 저수량지를 집중적으로 소유했던 일본인대지주들의 토지를 관개하기 위해 설립된 초기 수리조합의 경우는 이 양상이 더욱 강하게 나타났다. 조합비의 횡적·종적 전가로 인해 수리조합지구 내 농민층의 양극분해는 심화되었다 나아가 수리조합지구 내의 지주제는 농장형 경영 형태가 대표적인데 이 곳에서는 생산과정 전반에 걸쳐 농장이 간여하고 소작계약서를 통한 소작농민에 대한 지배가 강화되고 있었다(이경란, 1991). 이는 농민의 경제적 사회적 자립성을 약화시키는 결과를 낳는 한편 한국농업구조를 식민지 농업구조로 유지하는 기반이 되었다

(4) 농사개량사업에 대한 평가

수리조합지구에서 가장 활발하게 전개된 농사개량사업은 미곡단작화와 다로다비적(多勞多肥의) 후쿠오카농법의 도입을 통해서 이루어졌다. 이는 일본시장에 맞게 미곡의 상품성을 높이기 위한 방법이자, 수리조합 설치를 전제로 하여 노동력과 비료 투입이라는 농사개량 방법을 사용하여 미곡생산력을 높이려는 것이었다 이는 일본이 도입하려는 미곡종자의 특성

이 물과 비료를 많이 필요로 하는 것이었기 때문이었다 즉 일본제국주의는 조선농업을 일 본인의 입맛에 맞는 값싼 미곡을 생산하는 생산지로 재편하려 했으므로 농업기반시설의 방향도 대규모 수리시설을 설치하는 방향으로 전개되었다(정연태, 1988). 그러나 한국인 중소 농민들과 소작농들에게 이러한 농사개량사업은 생산비와 노동력의 증가를 가져왔고그런 반면 중소농민들에게는 수리조합비의 부담을 소작농들에게는 높은 소작료 지불이라는 부담을 가중시켜 농민층의 몰락을 일으키고 있었다(이경란, 1991).

(5) 수리조합사업이 일제하 농업구조에 미친 영향

수리조합사업은 한국사회에서 새롭게 논의가 되고 극복의 방향이 논의되던 지주제를 더욱 확대시키는 역할을 하였다. 나아가 일본제국주의의 한국 농촌 지배를 더욱 강화시킴으로써 식민지 농업구조를 심화시키는 방향에서 추진되었다 이는 일제하 한국 농민들의 삶을 황폐화시키고, 계층하강적 분해를 촉진함으로써 농민층의 궁핍화를 초래하였다.

2. 둘째 견해: 근대적 농업구조로의 전환과 농업생산력 확대를 위한 기반 조성

(1) 구한말 농업구조에 대한 이해

구한말 한국사회는 잘못된 정치체제로 인한 농업정책의 부재와 농업생산력의 피해를 노정하고 있었다. 이는 급속한 농업생산력 하락을 가져왔고 각 지역의 수리시설을 비롯한 농업시설은 황폐해져 있었다. 한국사회는 대한제국기에 일정한 사회개혁을 통해서 근대화를 추구하고는 있었지만, 황실 중심의 근대화정책은 한계가 있어 농민층의 요구를 묵살하고 권력층의 이해관계만을 중시하고 있었다.¹¹ 농업생산구조의 피해를 극복하기 위해서는 국가권력의 강력한 지원 하에서 근대 토목기술과 집약농법의 도입이 필요했다(정승진, 2001). 한편으로 한국의 토지소유관계는 근대적 토지소유관계가 아니었으므로 지주층에 의한 농업개발을 실현하기에는 한계가 있었다.

(2) 수리조합 설립과 운영의 주체

산미증식계획 이전에 수리조합의 설립 주체는 대규모 수리조합을 만들려는 일본인지주층

¹¹ 황실 또는 궁방과 농민층의 분쟁지역에서 대한제국 정부가 농민층의 요구를 묵살하는 예를 마구평지 역의 사례에서 볼 수 있다(이영훈 외, 1992).

이었다. 이들은 구한말부터 토지를 매입하고, 자신들의 농지에 관개하기 위해 수리조합 설립을 적극 추진하였다. 이를 위해서 국가권력(일본제국주의)은 토지조사사업을 통한 근대적 토지소유권의 확립과 산미증식계획 등을 통한 자금 지원 및 법적인 지원체계를 수립하였다(주익중, 2000).

수리조합이 설립되었어도 초기에는 생산량이 많이 늘지 않아 농업경영 자체에 어려움을 겪었지만, 점차 생산이 안정되는 속에서 한국인들도 수리조합의 필요성을 인식하게 되었다. 1920년대 산미증식계획기에는 한국인들이 조합장이 되는 중소규모 수리조합이 많이 발생한 것은 그것을 의미한다.

나아가 1940년대 다시 한번 수리조합 설립 붐이 일어나는 시기에는 기존의 수리시설을 기초로 하여 한국인들이 주도가 되는 소규모 수리조합이 대거 설립되었다 즉 수리조합사업은 일본인들이 주체가 되어 시작했지만, 점차 근대 기술의 성과를 알게 된 한국인들이 수리조합사업에 참여하는 폭이 넓어졌고 마침내 1940년대에 이르러서는 한국인들이 수리조합 설립을 주도하였다(이영훈 외, 1992). 또한 수리조합 운영 면에서도 같은 변화가 일어났다. 직원들이 초기에는 일본인 중심이었으나, 1940년대에 들어 한국인들이 주요 직책을 맡았으며, 한국인 고학력자들이 운영에 참여하였다. 이는 수리조합 운영 자체가 한국인들의 것으로 바뀌어 가는 것을 의미한다(이영훈 외, 1992).

(3) 일제하 지주제의 확산에 대한 이해

수리조합지역에서는 식민지지주제가 정착되고 급속하게 확대되었다. 식민지지주제의 확대에 의해 수리조합지역 내에서는 다른 지역보다도 계급의 양극분화가 급격하게 진행되었다. 그러나 1940년대에 들어서면 식민지지주제 구조는 여전히 지주제 내부의 급격한 변동과 지주층의 농외투자가 활성화되고, 상대적으로 소농민층의 토지소유 확대가 점진적으로 나타나고 있었다. 지주제가 해체되는 것은 아니나 일정하게 정체양상을 띠게 된다(정승진, 1997a). 이러한 양상의 변화는 토지조사사업을 통한 지주제의 근대법적 확인을 통해 한국농업구조가 근대적인 농업구조로 전환되었으며 산미증식계획이나 수리조합사업을 통해서 지주제적인 방식으로 근대적 농업구조를 리드하고 있었으나 점차 농민층의 성장을 통한 농업구조의 개편이 이루어지고 있었다고 평가한다.

(4) 농사개량사업에 대한 평가

토지개량사업은 그 자체로서도 의미가 있지만 농사개량사업을 추진할 수 있는 기반을 닦는 의미가 더 크다. 수리조합사업은 농사개량사업을 통한 생산성 증진을 목표로 한다.

로다비적 농법은 집약농법을 절실하게 도입해야 했던 한국농업의 현실에서는 아주 필요한 농법이였다. 금비 소비의 증가, 각 시기에 맞는 종자의 개량과 보급 정조식 등 생산기술의 도입을 통해서 수리조합지구에서는 급격하게 농업생산력의 증진이 나타났(정승진, 2001). 일반적으로 심각한 문제가 있던 수리조합을 제외하고는 생산력 증진의 효과 즉 수리조합 설립 전후의 증수량을 통한 수입증가분으로 수리조합비를 감당할 수 있는 정도가 되었고 이는 수리조합의 조합채를 상환한 이후 농업경영이 급속히 안정되는 결과를 낳았다(이영훈 외, 1992). 1940년대 소농민층의 안정화는 그 결과의 하나이다

(5) 수리조합사업이 일제하 농업구조에 미친 영향

수리조합의 설립과 운영은 식민지주체의 확산을 의미하는 것이었지만 이를 통한 농업생산력의 증진을 통해서 농민경제도 안정화의 방향을 취할 수 있었다 이는 근대적 농업구조로의 전환과정이었으며, 그 속에서 생산력 구조도 집약화의 양상으로 바뀌어 한국농업이 지향해야 할 바를 실현하고 있었다. 이러한 변동의 결과 한국인지주층도 수리조합사업에 적극 참여하게 되었고, 1940년대에는 한국인들이 중심이 된 소규모 수리조합의 설립을 통해 식민지형의 수리조합이 점차 한국인 중심으로 바뀌어 갔다

IV. 일제하 수리조합과 토지개량사업의 성격

1. 일본 중심의 수리정책 결정과 헤게모니 관철

(1) 수리권의 귀속과 지역의 식민지화

일제하 농업구조는 기본적으로 농업정책 결정의 주체가 바뀌었다는 점을 염두에 두고서 검토할 필요가 있다. 정책 결정에 영향을 미치고 의견수렴을 하는 주체가 누구인가의 문제이다. 기본적으로 한국인들이 주체가 된 정책 결정과정이 일본인들이 주체가 되는 것으로 바뀌었다. 이 점은 다양한 한국인들의 의사결정 참여를 배제하게 된다는 점에서 농업구조의 식민지성을 결과할 가능성은 매우 농후했다.

강점 초기 일본인 중심으로 남부지역에 집중적으로 수리조합이 설립된 이후 전국에 걸쳐 소규모 수리조합이 조선인들에 의해서 설립되어 갔다고 볼 수 있다 수리조합 설립 자체만을 놓고 볼 때 일본인들의 수리조합 설립에 대한 영향력이 조선인들에게까지 파급해 나가는 양

상을 보인다. 이러한 양상은 수리조합사업을 통해서 일본인의 농업구조 변동에 미치는 체계 모니가 전국적으로 긴밀하게 관철되어 가고 있었음을 의미하기도 한다. 모든 연구성과에서 결론짓고 있는 것처럼 이러한 수리조합사업은 한국농업구조에 식민성을 각인시킨 존재였다 (이영훈 외, 1992, p.43).

지역사회에서, 나아가 전국적인 규모에서 농업구조 변동의 체계모니를 일본인지주층 또는 일본제국주의가 장악함으로써 한국인 농업관계자들에게 미치는 영향은 매우 컸다 이는 수리권과 수리시설 이용의 변동과 밀접한 관계를 가지고 있었다

새로 수리조합을 설립할 때 기존의 수리시설인 제언과 보를 끌어들이 보조수원으로 사용하는 경우가 많았다. 사례연구를 통해서 보면 충남의 서천수리조합은 종래부터 사용하던 11개의 제언과 20개의 보를 보조수원으로 활용하였다. 전남의 영광수리조합, 전북의 전익수리조합이나 임익수리조합도 마찬가지였다. 이런 수리조합들은 근대적 토목기술을 활용하여 댐을 건설하거나 하천에 제방시설을 하고, 양수기를 설치함으로써 대규모 수원을 개발하는 한편, 기존의 수리시설을 보조수원으로 배치하여 지역 내 수리관개 시스템을 체계적으로 관리할 수 있다는 이점을 내걸고 사업을 추진하였다. 효과적인 물관리를 할 수 있다는 측면과 더불어, 이렇게 수리체계가 변동됨에 따라서 기존의 수리체계가 근본적으로 바뀌는 경험을 하게 되었다.

기존 수리체계의 변동은 기존 수리시설과 새로운 수리시설이 어떠한 관계를 맺는가에 따라서 다른 변화를 보인다. 기존 수리지구와 새로이 수리조합 설치로 인해 관개의 편의를 얻는 곳에서는 장기적으로 보아 생산성의 평준화 현상이 나타났고 수리조합구역에 편제되지 않은 구역 바깥에 있는 지역의 관개상태가 안정화되는 경우도 있었다¹² 그런 반면에 수리조합의 시설 설치과정에서 기존의 수리지구들이 수해를 입거나 물이 말라버리는 일이 벌어지기도 했다.¹³

수리관리라는 측면에서도, 수리조합을 설립하면서 기존 수리시설을 흡수하면 기존의 수

¹² 사례 가운데에서는 마구평수리조합의 경우가 그러했다

¹³ 익옥수리조합의 예를 보자. 익옥수리조합은 저수지 부지로 완주군 고산면 대아리 지역의 토지를 매수하려 했다. 주민들은 땅값이 싼 현재의 토지를 벗어나 다른 곳으로 갈 때 발생하는 생활불안전 문제와 관련해서 대체지를 희망했으나, 조합에서는 이에 대해서 제대로 보상을 하지 않고 사업을 추진해버렸다. 이에 따라서 대아리 주민들은 경작지를 잃고 파산해버리는 사람들이 속출했다 또한 만경강의 수로화가 사업의 주된 부분을 구성하였는데, 하천 이용의 우선권을 두고 구역 외 농민들과 항상적인 대립관계를 형성하였다. 수로공사 중에도 수리조합의 취입로 설치 때문에 배수로가 막혀 침수피해를 입는 지역이 발생했고, 시냇물을 차단하고 제방 축조공사를 하였기 때문에 음료수조차 고갈되는 사태가 발생하는 지역도 있었다. 이로 인해 격렬한 대립이 일어나기도 했지만 농민들은 경찰을 동원한 수리조합측에 대응하기 어려웠다(『東亞日報』 1921. 9.24, 1924.8.21, 1924.11.21, 1926.5.30 참조).

리시설을 관리하던 보계라든가 제언계 등은 폐지되고 구역 내 수리시설은 모두 수리조합의 운영체계 내에서 수리조합의 운영진들에 의해 관리되는 것으로 재편성되었다 즉 수리권을 가지는 세력이 변동됨을 의미했다.

수리조합 설립과정에서 나타나는 대부분의 갈등, 즉 수리조합 반대운동으로 표명된 활동의 주체세력은 기존 수리지역의 지주와 소작인들, 수몰지역의 거주자들이었다(西條晃, 1971; 이애숙, 1985; 이경란, 1991). 소규모이더라도 수리시설이 있어 비교적 안정적인 수리혜택을 보고 있는 곳에서는 막대한 비용부담이 요구되는 새로운 수리시설의 필요성이 적었다 반대로 수리조합이 추진되는 곳은 황무지나 저수량지 또는 수해지구로서 수리시설의 필요성이 매우 컸고 면적도 구역으로 설정되는 부분의 대부분을 접하는 것이 일반적이었다 이는 조사된 대부분의 사례에서 잘 드러난다 수리조합 설치가 가장 빨랐던 전북지역을 비롯하여 부평수리조합이나 마구평, 영광, 서천 등의 사례에서 볼 수 있는 모든 지역의 특징이라고 할 수 있다.

일본인 대지주가 중심이 되어 설립을 추진하고 있는 상황에서 구역 내 소지주들은 운영에서 배제될 것이 불보듯 뻔한 상황이었다 만약 이런 구조로 수리조합이 설립되고 기존의 수리시설이 그에 속하게 된다면 수리혜택을 좌지우지할 수 있던 기존 수리답의 지주들은 자신들의 수리권을 빼앗기고 마는 것이었다. 수리조합 반대운동의 핵심은 여기에 있었다¹⁴

수리권 문제는 단지 지주들만의 문제는 아니었다 종래 한국의 수리시설은 지역민의 공동경영으로 유지되는 것이 상례였다. 구한말에 들어 궁방이나 세력가들이 새로 보 등의 수리시설을 만들고 거기에서 수세를 받는 일이 생기기 시작했다¹⁵ 원칙적으로 수리시설은 공공재로서의 의미가 강한 시설이었다 유사와 같은 관리자가 있는 경우도 있고 없는 경우도 있으며, 수축과 보수는 지역민의 부역으로 이루어졌다. 수리시설의 관리주체는 토지소유자인 지주층과 함께 소작인들도 포함되었다.¹⁶ 그런데 수리조합은 법적으로 토지소유자만으로

¹⁴ 수리조합 조합장과 평의원 분석 조합총회와 총대인회의 운영에 대한 사례들을 보면 대개 조합장은 그 구역 내의 최대지주들이었고, 평의원들도 지주층이 거의 전부를 맡고 있었다. 예외가 보이는 경우도 있었지만, 이는 일시적인 것으로 수리조합 설립을 효과적으로 추진하기 위해서 면장층을 끌어들이는 데 불과했다. 또는 1940년대 설립된 수리조합에서 면장이 수리조합장을 맡는 경우는 면이나 군의 지휘 하에 설립되는 것이었고, 행정체계의 지배를 받는 것이어서 대지주보다는 행정체계의 말단에 있는 면장층이 조합장을 맡는 것이 편리했기 때문이었다. 뿐만 아니라 조합총회나 총대인회의 출석률은 매우 낮았고, 대개 위임장을 받아서 운영되었을 뿐이었다(이경란, 1991, pp.132-137; 이영훈 외, 1992, pp.138-142 및 pp.72-84; 정승진, 2001, pp.178-181 참조).

¹⁵ 대표적인 예가 갑오농민전쟁의 사유가 되었던 만석보나 재령지방의 어우보 등을 들 수 있다.

¹⁶ 강점 초기, 수리에 대한 관행조사 결과 제언은 대개 국유이며 보는 대개 공유라는 결론이 나왔다. 또한 수리시설은 제언 6,384개소, 보 20,707개소였는데, 그 중에서 기능이 약화되어 수축이 필요한 상태인 것은 제언의 46.8%, 보의 19.5%였다. 수리시설이 제언에서 보로 이동하고 있는 양상의 반영이었고

조합원자격을 제한하고 있어 소작인들의 참여를 원천적으로 봉쇄하였다

수리조합의 설치를 통해서 지역의 수리권을 일본인 대지주나 일제 행정기구가 장악함으로써 그 지역의 농업구조는 일본제국주의의 의도대로 재편성되어갔다 이는 수리권 장악과 결부되어 지역의 사회적 리더쉽을 그들이 장악하는 것을 의미하였다.

(2) 한국인 참여 확대의 의미

수리조합 설립과 운영 전반을 살펴볼 때, 일본제국주의가 전체적인 한국 농업구조 변동의 헤게모니를 장악하는 속에서 수리조합에 참여하는 한국인들의 폭이 넓어지는 양상이 나타났다. 1920년대 이후 한국인들이 주도가 되는 소규모 수리조합이 대거 등장하게 되는 것이나, 수리조합의 내부운영에서 한국인 직원이 점차 늘어나는 것들이 그것이다¹⁷ 이는 한국인들 속에서 수리조합이라는 조직체계가 기정사실화되고 수리조합이 수리조직을 대표하는 기구로서 인정되었음을 의미한다

여기에는 양면성이 있다. 하나는 수리조합으로 표현되는 근대적 수리시설의 확산이 그 동안 한국 수리시설이 발전해 가는 데 일정한 한계에 봉착해 있던 기술력의 문제를 해소하는 방법이었다는 점이다. 끊임없이 추구되었던 토지개간의 역사 속에서 이 시점은 근대적 토목기술을 통한 수리시설의 안정성 확보와 확대가 절실하게 요청되는 시기였다 따라서 한국인들이 이를 적극적으로 수렴하려 했다는 것은 당연한 대응방향이었다고 할 수 있다 그와 더불어 수리시설 운영의 원칙이 법으로 - 그 내용이 무엇인가를 차치하고 - 정해져 있는 이상, 그 속에서 살아갈 수밖에 없는 일상인들이 새로운 수리시설을 만들고자 할 때 수리조합이라는 형식을 가지는 것은 필연적일 수밖에 없었다. 마찬가지로 직원 구성에서 한국인들이 늘어가는 것은 이미 30년이라는 세월 동안 농촌사회를 주도하는 중요기구로 자리잡은 수리조합은 ‘좋은 직장’이었기 때문이었다. 식민사회가 구조화되는 속에서 출세로 인식되는 수리조합에 고학력자들이 점차 많이 들어가는 것은 이를 반영한다

그러나 동일한 내용에서 다른 측면이 존재한다 그 밑바닥의 운영원리는 식민지로 존재하는 한 벗어날 수 없는 농업구조의 식민성이 수리조합사업의 확대 속에서 여전히 더욱 강하게 관철된다는 것이다. 수리조합이 확대되면 될수록 일제가 한국사회 속에 관철하고자 하는 농업구조, ‘식민지민’으로의 자기인식, 지주중심의 농업구조는 더욱 강화되는 현실이었다 이는 수리조합의 운영구조, 수리조합구역 내에서의 생산관계 인간관계에서 잘 드러난다.

산곡지역에서 하천주변으로 수리시설이 확장되어가는 결과였다“水利に關する舊慣,”『朝鮮總督府月報』3-6, 1913, pp.14-16).

¹⁷ 장시원(“제5장 부평수리조합의 직원구성” 이영훈 외, 『근대조선수리조합연구』, 1992)의 결론이다.

2. 수리조합 운영의 ‘합리성’ 문제

(1) 한국 농업 수리발달사의 전개 방향

일본제국주의는 한국을 지배하는 데 가장 유용한 도구로서 ‘근대성’을 적극 활용하였다. 수리조합은 그 대표가 될 만하다. 농업생산 특히 논농사에서 가장 중요한 요소인 수리관개의 안정성을 이루기 위해서 일제는 법적·행정적인 조치를 피했으며, 그 수행과정에서는 근대 토목기술의 정수라 할 만한 콘크리트 구조물인 댐과 수로 제방을 만들었다. 그들은 이를 통해서 일제의 지배가 한국사회에 얼마나 유용한 것인가를 충분히 웅변할 수 있었다 실제 이 때 만들어진 구조물은 현재까지 상당수 쓰이고 있으며 해방 이후 수리관개사업의 방향도 일제시기에 형성된 수리조합 사업의 연장선에서 그것을 기술적으로 발전시킨 데 지나지 않는다고 보아도 좋을 것이다.¹⁸

하지만 그렇다고 해서 수리조합을 매개로 전개된 일제하 한국 농업의 개편과정이 한국의 농업근대화에 선구적인 역할을 해왔다고 평가하기에는 문제가 많다 특히 수리발달사라는 측면에서 접근했을 때, 수리조합이라는 형식으로 강제되었던 토지개량사업은 많은 문제점을 안고 있었다.

일제 강점 초기에서 산미증식계획 전반기까지 설립된 수리조합군에서 나타나는 특징은 황무지나 저수량지인 하천변 토지를 농지로 개간하기 위해서 하천에 대한 조치를 하지 않을 수 없었다는 데 있었다. 이는 여러 가지 측면에서 수리발달의 과정을 왜곡함으로써 무리한 재정부담을 가져올 수밖에 없었으며, 상대적으로 재정이 집중되었어야 할 기존의 수리시설 수축과 새로운 보안을 통한 수리관개의 확대라는 수리발달사의 순조로운 과정을 어렵게 만들었다.

전북의 익옥수리조합이나 충남의 마구평수리조합 경기의 부평수리조합 전남 영광수리조합 사례에서 이를 잘 볼 수 있다. 이 지역의 수리조합은 조선인들이 소유하는 기존의 기경지와 수리시설의 외곽에서 하천변의 황무지와 저수량지를 새롭게 사들여 개간하고자 하는 일본인 대토지소유자들의 의지에 의해서 만들어졌다 이에 비교해 1940년대 총독부 행정기구가 중심이 되어 설치한 공려수리조합은 일본인들의 토지소유가 많지 않은 한국인들 중심 지역에 있는 기존 수리시설을 보완하는 방식으로 설치되었다. 많은 비용을 들이지 않고 수리관개의 안전성을 확보하려는 방법으로서, 기경지에 소규모 제언이나 보를 이용하여 경지

¹⁸ 수리관개사업에 대한 기본인식이 바뀌지 않았다 1980년대 크게 일어난 수세투쟁은 일제하 수리조합 구조가 변경되지 않고 있었기 때문에 벌어진 농업구조개혁의 요구였다

를 관개하며, 관계자들의 공동운영 형태로 이루어지는 수리시설이었다. 공려수리조합의 설치하는 지역민의 공동경영으로 운영되던 민간운영의 수리관개시설을 행정체계가 직접 관할하는 방식으로 조직개편을 강제한 결과라고 보는 것이 더 타당하다. 전쟁 수행을 목적으로 실시한 ‘생산력확충사업’을 조직적으로 행하기 위한 것이었다.¹⁹

공려수리조합이나 1940년대에 설립된 소규모 수리조합의 양상들에서 잘 드러나듯 이러한 수리시설에 대한 적극적인 지원이 대규모 수리조합의 설립에 앞서서 진행되는 것이 수리발달사라는 측면에서는 순조로운 과정이라고 볼 수 있다. 1910년대는 물론이고, 1930년대에 이르기까지 수리시설이 수리관개지역의 대부분을 차지하고 있었던 점에서 한국 수리발달의 중심점을 이런 수리시설의 확충과 안정화에서 먼저 찾아야 함을 잘 보여준다.

수리발달사의 측면에서 볼 때, 산밭의 제언이나 강 지류의 보, 폭이 좁은 강의 보에서 점차 큰 강으로 수리시설을 만들고 경지를 확장하는 것이 자연스럽다. 하천변 토지의 개간이나 갯벌의 간척사업과 같이 황무지를 개간하는 토지개량은 우선은 기간지 중심의 토지개량사업 이후에 진행할 사업이며, 사회간접자본에 대한 정부의 투자와 병행하여, 한편으로는 정부사업이나 주로 혜택을 입는 토지자본가의 자본축적과 투자가 있는 이후에야 가능한 사업이었다. 그러나 수리조합사업은 정부의 투자가 이루어지지 않으면서, 수리조합의 설립을 통해 혜택을 볼 주체인 일본인들의 자본축적도 충분하지 않은 상태에서 추진되고 말았다. 이와 같이 중간과정이 보완되지 않은 채 급격하게 황무지 개간을 중심으로 한 대규모 수리조합 설립을 강행한 것은 수리권의 확보 즉 기반시설을 장악함으로써 일제가 지역 내 농업운영의 결정방향을 주도하려는 의도에서 비롯된 것이었다.

(2) 조합비 산정과 부담력 문제, 재정

하천변의 대규모 수리조합사업은 기본적으로 공사비가 많이 들며 그만큼 그 공사비를 감당해야 하는 구역 내 토지소유자층에게 많은 경제적 부담을 지우게 된다. 대규모 수리조합의 공사는 하천방제공사, 수로공사, 저수지 공사 등으로 구분되었다. 조합에 따라서 부분적으로 차이는 있지만, 저수지를 수원으로 하는 조합은 저수지 공사와 수로공사, 양수기를 수원으로 하는 조합은 제방공사와 수로공사에 돈이 많이 들었다.²⁰

¹⁹ 공려수리조합의 사례로는 장호원공려수리조합의 창설과정(이영훈 외, 『근대조선수리조합연구』, pp.91-105) 참조.

²⁰ 부평수리조합은 방수제비와 간선수로 공사비, 굴포천 개수공사비 등 하천에 대한 공사비가 전 공사비 140여만원의 58%를 차지하였다. 또한 영광수리조합은 최종공사비 170여만원 중 하천제방에 대한 방수설비비가 29.2%, 배수설비비가 10%를 차지하여 약 40%의 비용이 하천수리조합이기 때문에 발생하는 경비였다. 마찬가지로 전북의 익옥수리조합은 갯벌을 간척하는 사업이 주요 사업으로서 거기에 물을

하천제방 공사나 방조제 공사 등은 기본적으로 정부에서 투자하여야 할 사회간접시설에 대한 공사였다. 수리조합사업은 정부가 지출해야 할 비용부담을 지주층의 모임인 수리조합에서 부담할 수밖에 없는 구조를 가지고 있었다(이영훈 외, 1992). 기존 수리시설의 수축이 소규모이고 대개 지역민의 노력봉사로 노동력을 해결하였던 것과 달리 수리조합 공사는 대규모 토목공사이며, 전문적인 기술이 요구되는 것이었기 때문에 전문 토목회사에 용역을 맡길 수밖에 없고, 재료 등도 모두 구입해야 되므로 단위면적당 시설설치 공사에 따르는 부담은 매우 커질 수밖에 없었다.

수리조합에서 미리 마련되지 않은 공사비를 충당하는 방법은 조합채를 발행하는 것이었다. 금융기관에서는 각자 매긴 이율에 맞춰 조합채를 매입하며 수리조합에서는 일정기간 동안 원금과 이자를 균등상환하는 방법으로 갚아나간다. 이러한 조합채와 경상운영비를 합한 것을 조합원들이 분담해야 하는 구조였다 따라서 경상운영비가 어떻게 구성되는가도 중요하지만, 조합채가 얼마 정도인가가 조합비 액수 결정에 중요한 변수였다. 직접 토지소유자들에게 영향을 미치는 요인이 바로 조합비에 반영된 조합채였다고도 볼 수 있다 특히 공동경영 내지 재래방식으로 운영되는 수리시설이라면 부담하지 않아도 될 부분이 새롭게 부가된 것이었다.

조합채의 상환여부와 관련된 조합비 액수의 변동양상을 전북지역의 대표적인 수리조합인 임익수리조합과 익옥수리조합의 예를 통해서 살펴보자. 임익수리조합은 전주농공은행에서 예정사업비 20만원을 대부받아 공사를 시작하였지만, 저수지 부지의 토지소유자들이 반발하였기 때문에 저수지 부지 매입자금이 예상금액을 초과하였고, 그나마 일시에 매입하지 못한 채 1922년까지 14만여원을 추가 차입하였다. 이 차입금은 1930년까지 모두 상환하였지만, 그 뒤 새로이 저수지를 축조하는 확장공사 때문에 새로 사업자금을 차입하였다 계속해서 새로운 사업을 벌이거나 조합운영의 부실 또는 사고가 일어날 경우에 새로운 조합채가 생기기 때문에 조합채를 계속 상환한다 하더라도 재정운영상 조합채의 비중은 그다지 줄지 않았다. 다른 조합에서도 보편적인 양상이었다.²¹

충남의 마구평조합 사례는 조합채의 상환여부가 조합비에 얼마나 큰 영향을 미치는지 단적으로 보여준다. 마구평은 창설 초기 1910년대 세입에서 조합비 의존도는 97% 이상이었다. 조합비 부과금은 1910년대 초 증가하다 1918년 이후 8,470원 규모로 고정되었는데, 1928년 조합채를 상환하고 난 1930년 조합비 부과금이 종전의 절반 수준인 4,282원으로 줄었다.

대기 위해서 만경강 상류에 댐을 조성하고 강 자체를 수로로 활용하는 계획을 세움으로써 댐공사와 상습수해를 일으키는 강을 수로화하는 제방공사, 수로공사에 많은 비용을 들이고 있다.

²¹ 서천과 부평, 마구평의 재정운영 분석에서도 잘 드러난다.

전반적으로 보아 최소한 20년 동안 조합채를 상환하기까지 조합원들은 조합비 납부에 대한 부담을 크게 느낄 수밖에 없었다. 마구평의 경우 소작료율을 50%로 산정했을 경우, 조합비가 소작료 수입에서 차지하는 비중은 1909-10년 35.2-45.8%이었고, 1912-1920년 사이에는 71.7-83.3%의 과중한 수준이었다. 지주의 입장에서든 경영에 어려움을 느낄 상황이었다. 자작농은 조합비의 비중이 1909-1910년의 5.9-14.1%, 1912-1920년 19.4-28.7%의 수준으로 상승하도록 계획되어 있었다. 재생산이 불가능할 정도로 부담은 과중한 것이었다. 그럼에도 불구하고 수리조합은 운영되었고, 때로 익옥이나 서천같은 조합이 건전한 재정상황을 유지할 수 있었던 이유는 수확량의 증가와 강제적인 조합비 수납에 두어야 할 것이다²²

또한 과도한 공사비는 고스란히 조합원들이 부담해야 했으므로 한편으로 사업비의 부담을 안고 있는 지주층은 그것을 보전하기 위해서 소작농에 대한 통제를 강화하는 방향에서 문제를 해결하고자 하였다. 여기서 연구들 사이에서 논쟁이 되었던 부분의 하나가 조합비의 횡적·종적 전가에 대한 것이었다. 초기 연구들 사이에서 공통적으로 검토된 것은 수리조합을 추진했던 대지주가 횡적으로는 고수량지를 가지고 있던 토지소유자들에게 조합비의 부담을 전가하며, 종적으로는 지주층이 소작인층에게 소작료의 인상을 통해서 부담을 전가한다는 것이었다.²³ 이러한 입장에 대해서 횡적·종적 전가가 아니며, 비교적 공정한 부담을 지는 것이었다는 입장의 비판이 있다.²⁴

수리조합 주도층에서 다른 층으로 부담이 전가되었든 그렇지 않든 고수량지 지주층과 중소지주층, 영세토지소유자층에게 이러한 유형의 부담 자체는 커다란 어려움을 줄 수밖에 없는 요인이었음은 분명했다. 즉 넓은 토지를 소유하여 많은 소작미를 거둘 수 있었던 대지주층이 수확량이 적게 나오는 수리조합 설립 초기를 넘어 관개시설이 안정화되어 수확고를 높일 수 있는 시점까지 버틸 수 있었던 반면, 본래 고수량지를 소유한 지주나 중소지주, 영세자작농들의 경우는 그 부담을 버틸만한 시간여유가 없었다. 따라서 대규모 수리조합이 설립된 지역에서는 예외 없이 일본인대지주로의 토지집중과 중소토지소유자의 몰락 현상이 나타났다

²² 전북 지역의 수리조합은 1930년대 초반 조합비 인상 조치에 따라 조합원들의 반대여론이 일어나고 불납동맹까지 만들어졌지만, 조합에서는 이에 대해 조합비체납처분으로 차압이나 경매를 통해 조합비를 원활하게 수납하였다. 익옥수리조합의 경우 농업공황으로 농민경제가 파탄이 나는 상황에서도 조합비 징수 성적은 1931년 99.7%, 1932년은 98.7%에 달했고, 한발을 입었던 1933년은 87.3%, 한해가 전국적으로 휩쓸었던 1938년과 1939년에는 100%의 수납실적을 거두고 있었다(이경란, 1991, p.143). 마구평에서도 과중한 조합비 부담으로 인한 체납이 속출되자 그에 대한 강제적 징수에 권력으로부터 적극적인 지원이 있었다는 사례가 있다. 이러한 사례는 전국의 모든 수리조합에서 공통적으로 나타난 양상이었다(이영훈 외, 1992, p.167).

²³ 대표적으로 전강수, 이예숙, 이경란, 서승갑의 글을 볼 수 있다.

²⁴ 이영훈 외(1992)와 정승진, 주익종의 입장에서 잘 드러난다.

V. 일제하 농업구조 변동과 수리조합의 관계

1. 토지소유구조의 변동과 ‘식민지주제’의 구조화

수리조합에 관한 모든 연구들에서 공통적으로 검토하는 것이 수리조합구역 내에서의 토지 소유 변동에 대해서이다 또한 이 연구들은 모두 공통적인 현상을 설명하고 있다. 1930년대 까지 수리조합구역 내의 토지소유 변동은 일본인 대토지소유자로의 토지집중과 한국인 중소 토지소유자의 몰락이라는 일관된 양상이었다 수리조합 경영이 어려웠던 조합구역 내에서도 그 곳의 가장 큰 토지를 소유하고 있던 지주층은 자신들의 농업경영을 여전히 유지하면서 토지를 확대하는 양상을 보여주었다. 그런 반면 중소토지소유자들은 그들에게 토지를 팔고 소토지소유자가 되거나 소작농으로 전락하고 마는 모습은 보편적으로 수긍되는 양상이었다

이는 전국적인 양상과 수리조합 지역에서 50정보 이상 대지주의 경지소유집중도가 어떠한가를 살펴보면 더욱 잘 드러난다. 수리조합지역은 다른 지역에 비해서 50정보 이상의 대지주가 훨씬 많으며, 대지주의 평균 토지소유 면적은 다른 곳보다 압도적으로 넓었다 대지주의 대부분은 일본인이며, 그들의 토지소유 면적이 전국의 조선인 지주층의 그것보다 훨씬 넓었다. 즉 수리조합지역은 지주제 특히 일본인이 주도하는 지주제가 확산되는 거점이었다 이에 대해서 ‘지주제의 확대’라고 평가하든 ‘식민지주제의 확대’라고 보든 간에 일본인들의 토지소유 확대에 따라서 지역 내 경제운영 원리와 정치사회적 지배권이 일본인 대지주 중심으로 운영되어 간다는 사실은 모두 동의할 수 있는 부분이었다.

1930년대 후반 이후 1945년까지의 변동은 어느 지역에서나 공통되게 토지소유분해의 정체양상과 2정보 이하 토지소유자의 소폭 증가에 있었다²⁵ 그렇지만 이 또한 지주제의 근본적 해체양상은 아니며 그 구조는 여전히 강하게 존속하였다. 다만 일제는 과시증정책을 본격적으로 한국에 적용하면서 생산력의 확충을 목표로 하여 소농층에 대한 일정한 지원과 부채지주나 사음층에 대한 견제를 모색하였다(정연태, 1994). 한편, 군사적 공업화의 과정에서 지주층의 자본투자 양상(토지매각을 통한), 소작쟁의의 격렬화와 농업공황에 대한 대처

²⁵ 익옥수리조합 내의 소토지소유자 변동을 보면 1929년 2정보 이하 토지소유자는 전체 조합원의 84.9%로 토지소유 면적은 8.4%를 차지하였는데, 1940년에는 조합원 수는 83.2%로 줄지만 소유면적은 9.3%로 늘어났다. 1인당 토지소유 면적이 늘어났음을 보여준다(이경란, 1991, p.147). 부평수리조합 구역 내에서도 1정보 미만 소유자와 그 소유면적이 1940-44년 사이에 계속 증가되고 있었다(이영훈 외, 1992, pp.309-311).

로 시작되었던 토지신탁의 장려와 공출 등으로 인한 지주층이 토지열 감소 등이 지주제를 더 이상 확대하지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 요인은 전쟁으로 인한 농촌인력 유출이 급격히 진행되는 속에서 농업노동력의 부족현상을 일으켰고 지역에 남은 농민층이 소작면적을 확대할 수 있는 요인이 되기도 했다 이와 같은 농촌사회의 지주제 양상이 일정하게 변화의 모습을 띠는 이유는 농업생산력이 커져서 농민경제가 안정되었기 때문이 아니라 일제의 정책 자체가 전쟁을 목적으로 일정하게 공업화를 추진하고 후방기지로써 농촌사회를 안정화시키면서 안정된 식량생산을 보장할 필요성에 직면하였기 때문이었다

표 3. 50정보 이상 대지주의 경지소유집중도 비교 1930년말

단위: 호, 정보, (%)

		전 국		수리조합지역	
		호 수	면 적	호 수	면 적
50정보이상 대지주(A)	조선인	2,241(79)	195,300(52)	73(30)	8,816(15)
	일본인	580(21)	182,774(48)	171(70)	51,773(85)
	계	2,821(100)	378,074(100)	244(100)	60,539(100)
전조선소유자(B)		1,498,000	4,467,000	67830,000	149,780,000
A/B		0.19%	8.46%	0.36%	40.42%

자료: 전강수(1984), p.175.

2. 농업생산력의 성장과 식민지적 농업구조

토지개량사업은 수리안전담을 만드는 데 주목적이 있었으며 그것을 기초로 하여 농사개량사업이 추진되었다. 보통 수리조합지구 내에서는 이것이 병행해서 추진되며 일본인 농장 지역에서는 더욱 적극적으로 전개되어 이른 시기에 수리조합이 설립된 지역에서는 1910년대에 종자개량이 완료되기도 했다²⁶ 그리고 수리조합 연구에서 잘 드러나듯 수리조합 시설이 안정화되면서 곧바로 모든 수리조합에서 판매비료 즉 금비 수요가 급격히 늘어났다

1920년대 중반 이후부터 실시된 산미증식갱신계획 자체가 흥남질소비료공장의 설치를 기초로 하고 있었던 만큼 1920년대 이후 전국적으로 금비 판매가 증가하였는데, 수리조합지구 내에서는 그 양상이 더 두드러졌다. 이런 금비 판매와 더불어 퇴비 제조도 강조되었다. 이와 같이 비료를 제조하거나 구입하여 사용하는 것은 농업생산성 발달에 중요한 의미를 지닌다. 특히 영세농민일 경우 퇴비 제조를 강조하는 것은 토양 자체를 건강하게 한다는 측면

²⁶ 전북지역에 대해서는 이경란(1991) 참조.

에서도 장기적인 긍정성을 가지고 있다.

그런데 이와 같은 농업생산성을 높이기 위한 조치들이 영세토지소유자나 소작인들에게는 생존과 연결되어 실행하기 어렵게 하는 요소들이 있었다. 지주의 입장에서 본다면 지주가 반을 부담한다 하더라도 소작인들이 비료를 많이 뿌려 농업생산량을 늘리는 것이 더욱 유리했다. 소작인의 입장에서도 장기적으로 본다면 마찬가지로였다. 그러나 당장 생계가 어려운 농민들에게 판매비료를 사야 한다는 것은 부채를 늘리는 길밖에 없거나, 그 판매를 매개하는 지주에게 더욱 의존하게 됨을 의미했다.

이와 같은 토지개량이 이루어진 후의 농사개량의 성과는 수리조합구역 내에서의 생산성을 높이는 데 기여했다. 1920년대 후반부터 1930년대의 수리조합구역 내 벼 단보당 수확고는 전반적으로 성장한 것으로 나타난다.²⁷

이러한 성장의 이면에는 미작단작화라는 농업생산구조의 변화가 가로놓여 있었다. 전체 수확량의 증가라는 측면에서 본다면 수리조합지구에서는 언제나 밭을 논으로 바꾸는 개당 사업이 진행된 것이 큰 영향을 미친다. 각 지역별로 수리조합지구와 그 외 지구를 비교했을 때 경지면적에서 논면적이 차지하는 비율은 전북의 경우 77%대 61%, 황해도의 경우 42%대 15%, 함경남도의 경우 34%대 13%로 수리조합구역이 비수리조합구역보다 논의 비율이 훨씬 높았다(松本武祝, 1991, p.121).

이런 미작단작화는 한편으로 본다면 가장 상품성 있는 작물로 작부체계가 변동된다는 점에서 자본제적 상품시장으로 농촌사회가 편입됨을 의미했다. 그렇지만 다른 한편으로는 일본제국주의가 한국의 산업체계를 재편함으로써 미작단작화만이 의미가 있는 것으로 인식되어 버렸다는 면이 있다. 즉 한국사회에서 자생적인 공업화를 이룰 수 있는 기초를 없애버렸기 때문이었다. 밭작물은 농가경제와 산업발전에 중요한 의미를 가지고 있었다. 먼저 공업화를 위한 원료농산물로서의 역할을 한다. 그런데 일제하 한국사회에서는 면작과 누에고치생산만 있지, 한국인들에 의한 면방직과 제사업 건직업은 발전하지 못했다. 이처럼 한국사회의 공업화를 억제함으로써 그 원료로 생산되는 많은 밭작물의 수요가 줄어들 수밖에 없었다. 면작과 누에고치 생산도 그것을 사가는 독점적인 방직회사와 제사자본을 위주로 편성된 가격정책으로 인해 농민층에게 도움이 되는 것이 아니었다(이경관, 1997). 또한 밭 소

²⁷ 전북 지역에서는 단보당 수확고가 1920년대 후반 1.5석 수준에서 30년대 전반에는 2석 수준으로 급격히 늘어났다. 이 지역은 1908년부터 수리조합사업이 시작된 곳이었으며 1920년대 초반에 이미 상당히 넓은 구역이 수리조합지역으로 편입된 선진지역이었다. 1930년대 전반이라면 지역에 따라서는 수리조합 설치 이후 20년이 넘는 곳이었다. 이에 비해 황해도나 함경도 지역은 1920년대 중반의 산미증식계획 갱신기에 수리조합 설립이 집중된 곳이었으며 수확고가 전북 지역만은 못하지만, 전반적으로 상승하는 것으로 나타난다(松本武祝, 1991, pp.127-128).

작료는 대개 도조로 내는 만큼 그 수확물은 식량으로 쓰일 수 있었다 게다가 현금수입원으로서는 면화와 콩 등이 쓰였고, 그 외에는 자가식량 보전이라는 측면에서 매우 중요했다

이와 같은 미곡단작형 농업생산·작부체계로의 구조화는 한국의 농업생산구조를 일본자본주의 내의 한 부분으로 재편하는 과정의 산물이었다 토지개량사업을 기초로 하여 진행된 농사개량사업은 미곡생산이라는 측면에서는 높은 생산성을 보이며 그것을 위한 기초를 마련하였다. 그렇지만 농민경제라는 측면에서 본다면 그것은 지주경제를 위한 개량사업이라는 면이 강한 사업이었다.

VI. 맺음말

농업생산구조와 사회관계의 근대적 개편은 구한말 시기 한국 농업문제에서 가장 커다란 화두였다. 그것을 어떤 방법을 통해서, 어떤 사회계층의 성장을 기반으로 하여 이룰 것인가가 당시 사회를 뒤흔들었던 사회적 갈등의 요체였다. 지주층을 중심으로 하여 급속한 자본축적을 이루고, 이들이 중심이 된 농업근대화를 추진하여 생산력을 발전시킬 것인가 아니면 이미 조선후기 이래로 사회적 갈등을 불러일으키고 있는 지주적 생산관계를 일정하게 개혁하는 속에서 농민경제 전반의 구매력을 키우는 방향에서 농업개혁을 추진할 것인가

일제하에 들어서 진행된 농업근대화의 방향은 전자의 방향을 일본제국주의의 이해와 요구에 맞게 개편한 것이었다 이른바 ‘식민지지주제’를 한국사회에 이식시키고 일본인 지주들이 추진하는 농사 방법을 확산시킴으로써 한국 농업경제를 일본자본주의에 알맞은 형태로 바꾸는 것이었다.

이 과정에 대해서는 수리조합 문제를 다루는 모든 논자들이 동의하고 있다 그러나 수리조합을 통해서 강화된 이 ‘식민지지주제’로 표현되는 일제하의 지주제가 한국농업 전체에 발전을 가져왔는가, 아니면 농업구조를 왜곡한 것인가에 대해서는 다른 의견들이 존재한다 지주제의 강화가 농업생산에 발전을 가져온다는 견해는 자본집중을 가능하게 함으로써 농업생산력을 급속히 끌어올리는 데 기여한다는 생산력 성장 중심 혹은 선성장 후분배의 입장이라고 볼 수 있다. 이에 반해 그것이 농업구조를 왜곡한다는 주장은 한국사회의 발전과정 속에서 당대에 필요한 것은 안정된 농민경제의 창출이었으며 그것이 농업근대화를 이루는 힘을 만들어낸다고 보는 것이다. 즉 사회관계의 근본적인 근대화를 더 중심에 두어야 한다는 입장이다.

이러한 논의에 대해서 그동안 수탈론이나 식민지근대화론이냐로 논의가 진행된 것은 논

의구조 자체에 일정한 한계를 지니고 있다 현재의 한국사회를 바라보는 시각의 차이에서 비롯된 것으로서 생산력 중심의 시각인 성장론이냐 생산관계·계급관계 중심의 시각인가의 차이라고 보아야 할 것이다. 수리조합과 토지개량사업에 대한 평가문제는 바로 여기에서 갈라진다.

참 고 문 헌

- 度支部令 第3號「水利組合條例」, 『官報』~1906. 4. 4.
- 「水利에 관한 舊慣」, 『朝鮮總督府月報』~제3-4, 5, 6, 7, 8, 12호, 1913.
- 「水利組合補助規定」, 『官報』~1919. 4. 19.
- 「朝鮮水利組合令」, 「朝鮮水利組合令施行細則」, 『官報』~1917. 7. 17.
- 「土地改良事業補助規定」, 『官報』1920.12.27.
- 金度亨(1994), 『大韓帝國期の 政治思想研究』, 지식산업사.
- 金容燮(1984), 『韓國近代農業史研究(상·하)』, 一潮閣.
- 農務部土地改良課 編(1946), 『朝鮮土地改良事業要覽』.
- 大韓水利組合聯合會, 『韓國土地改良事業十年史』, 1956.
- 박명규(1989), “일제하 수리조합 설치과정과 그 사회경제적 결과에 관한 연구” 『성곡논총』~20.
- 박영구(1991), “조선총독부 문서에서 본 경작권 분배와 농민대응- 전남수리조합구역 내 역둔토 사례” 『산업과 경영』~28-2. 연세대.
- 배기완(1970), “일제하 한국수리사업의 변천과정” 『단국대논문집』~4.
- 서승갑(1991), “일제하 수리조합구역 내 증산미곡의 분배와 농민운동” 『사학연구』~41.
- 古庄逸夫(1960), 『朝鮮土地改良事業史』, 友邦協會.
- 久間健一(1946), 『朝鮮農業經營地帶の研究』.
- 이경란(1991), “일제하 수리조합과 농장지주제옥구 익산지역의 사례” 『학림』~12·13합집.
- _____(1997), “부업생산품의 상품화와 농가경제” 『역사문제연구』~2호, 1997.
- _____(2002), 『일제하 금융조합 연구』, 혜안.
- 이애숙(1985), “일제하 수리조합의 설립과 운영” 『한국사연구』~50·51 합집.
- 이영훈 외(1992), 『近代朝鮮水利組合研究』, 一潮閣.
- 전강수(1984), “일제하 수리조합사업이 지주제 전개에 미친 영향” 『경제사학』~8.
- 정승진(1997a), “일제시기 식민지주제의 기본추이 충남 서천수리조합 지구의 사례” 『역사와 현실』~26.

480 III. 농업기술과 생산기반의 변화

- _____ (1997b), “日帝下 水利組合의 財政健全化에 관한 研究,” 『經濟史學』~22.
- _____ (2001), 『19-20세기전반 영광지역의 농업변동』, 성균관대학교 경제학과 박사학위논문.
- 정연태(1988), “1910년대 일제의 농업정책과 식민지주제” 『한국사론』~20.
- _____ (1994), “일제의 한국농지정책” 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 주익중(2000), “日帝下 水利組合事業 再考: 거래비용적 접근,” 『經濟史學』~28.
- 西條晃(1971), “1920年代朝鮮における水利組合反對運動,” 『朝鮮史研究會論文集』~8.
- 松本武祝(1991), 『植民地期 朝鮮の水利組合事業』, 未來社.
- 日本農林省熱帶農業研究センター, 『舊朝鮮における日本の農業試験研究の成果』, 1976.
- 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.
- _____ (1985), “산미증식계획: 그 추진주체의 성격규정을 중심으로,” 『일제의 한국식민통치』, 정음사.
- 朝鮮總督府 官房土木部, 『治水及水利踏査書』, 1920.
- 朝鮮總督府, 『朝鮮の灌漑及開墾事業』, 1922.
- 朝鮮總督府農林局, 『朝鮮土地改良事業要覽』~T927-1941.
- 최원규(1994), “한말 일제초기 토지조사와 토지법 연구” 연세대학교 박사학위논문.
- 持地六三郎, “治水及水利,” 『朝鮮彙報』~T916.10.
- 河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.

농업생산기반 정비 사업의 전개

전 운 상*

I. 머리말

어느 나라를 막론하고 농업생산 활동을 하는 데 가장 중요한 것으로 토지제도와 이에 따른 농업생산기반이라고 할 수 있다 인류의 역사가 시작될 무렵에는 자연적으로 생성된 하천의 충적지를 중심으로 농업생산 활동을 해왔다 그러나 점차적인 인구의 증가는 하천지역에서 인근지역으로 농업생산을 위한 경지가 확대되어 인위적인 생산기반시설을 하기 시작하였다.

우리나라의 경우, 근대화 이전의 농업생산기반은 그 특성상 국가가 시설을 설치하고 유지하는 데 중요한 몫을 담당해 왔다. 이것은 사적 토지소유가 확립되어 근대적 토지소유제가 확립되면서 토지소유자인 지주들에 의하여 자치제로 운영되었던 식민지하에서 조차 농업생산기반 정비 사업은 국가의 주요한 관심사였다

그러던 것이 21세기에 들어와 물관리의 완전한 국가관리 체제로 전환되었다는 것은 매우 큰 역사적 의의를 지니고 있다고 본다. 이는 세계화에 따른 국내외의 어려움이 있다고 하더라도 농업생산기반 정비 사업은 그 규모나 지역성 등의 특수성으로 단순한 농업생산기반의 조성 차원을 넘어 국토관리 측면에서 매우 타당한 일이라고 할 수 있다 따라서 근대화 이후의 농업생산기반의 변화과정을 알아보는 것은 매우 의미 있는 일이 아닐 수 없다

* 강원대학교 농업자원경제학과 교수

이 글에서는 개항기 이후로부터 현재에 이르기까지의 격변의 근대100여 년간에 걸친 농업생산기반 정비사업의 변화과정을 알아보고 그 역사적 성격을 규명함으로써 앞으로의 농업생산기반 사업의 미래상을 밝혀보고자 한다

사실 그간 이 분야에 관한 많은 연구로 20세기 초부터의 근대화에 따른 농업생산기반 정비사업의 추진과정과 성격이 파악되었다. 이 글에서는 이들의 연구를 토대로 재정리하면서 새로운 지평을 펴보고자 한다. 격변의 근대 1세기를 파악한다는 것이 쉽지 않은 일이나, 시대를 크게 근대화 이전 단계, 일제 식민지하의 단계, 해방 이후의 단계로 크게 구분하여 설명하고자 한다.

II. 근대화와 수리시설

1. 근대화 이전의 수리사업

우리나라에서의 약 2,000여년에 걸친 벼농사는 수리에 관한 관심을 불러 일으켜 수리시설은 만들기 쉬운 보(洑)로부터 제언(저수지) 등의 시설로 발달해 갔다. 즉, 서기 144년(신라 일성왕 11년)에 제방을 수축했으며, 백제시대인 서기 330년에는 김제 벽골제(碧骨堤)의 대제언 시설이 축조되었고, 이외에 의림제(義林堤), 수산제(守山堤), 황등제(黃登堤) 등이 축조되는 등 한·수해에 대비하여 수리시설의 축조 또는 수축에 힘써 왔다

고려왕조 때에는 토지제도의 개혁과 함께 개간을 장려하였고 1235년에는 강화(江華)에 연안제방을 축조하여 몽고군의 해상 침입에 대비하여 간사지를 개척하였다 이는 우리나라 최초의 간척사업이었다. 이로 미루어 보아 고대에서부터 중세까지의 농업은 관개를 위한 저수지의 축조와 개간, 간척에 의한 농토개척이 권농(勸農)의 주축을 이루었다.

조선조인 1395년(태조 4년)에는 전국에 권농관(勸農官) 배치 및 저수지에 대한 대대적인 개보수에 나서는 동시에 저수지대장을 만들어 관개시설의 관리를 강화하였다 1600년대에는 대규모의 보(洑) 축조와 함께 수리시설의 설치 또는 보수·관리를 전담하는 제도로 발전되었다. 1800년대에는 한·수해(旱水害)가 번갈아 발생하여 국력이 쇠퇴하더니, 토지제도의 문란과 함께 외세의 침입을 초래하였다.

조선시대의 역대 왕들의 대부분은 통치의 기본을 농본에 두고 이수(利水)와 치수(治水)에 힘써 왔으며, 수리시설은 기본적으로 국가관리를 원칙으로 했다. 그러나 때로는 국왕의 폭

표 1. 조선조 말기의 제언 및 보의 분포 상황(908)

구분	계	경기도	경상도	전라도	충청도	평안도	황해도	함경도	강원도
제언	3,685	314	1,765	936	525	5	45	24	71
보	2,265		1,339	164	497	109	71	24	61
폐언	165	16	99	24	17		3	3	

주: 이 기록에서 제언보다 축조하기 쉬운 보의 수가 적은 것은 큰 보만을 수록한 때문으로 경기도역에 보가 없는 것은 누락된 것으로 보임.

자료: 농지개량조합연합회, 1999, p.90.

정으로 또는 지방토호나 세도가의 횡포로 특정인이나 단체에 수리시설의 일부가 부당하게 할급 점유되어 백성의 원성을 사거나 거센 항쟁으로 이어지는 경우가 적지 않았다. 조선조 중기(연산군-숙종대: 1500-1720년)에는 잦은 사화나 외침으로 수리시설의 부당한 이용이나 관리의 소홀로 그 피해의 정도가 심했으나 후기에 들어서서 제언사의 부활이나 제언관리령의 강력한 시행을 통하여 수리질서가 바로 잡히기도 하였다

1729년(영조 5년)에 전국의 제언 수는 3,527개소에 달했으나 1781년(정조 5년)에는 3,378개소로, 그리고 1800년대 초기에는 3,685개소에 이르는 등 증감의 변화가 심했다 <표 1>은 조선조 말기 제23대 순조 8년경(1808년)에 편찬된 만기요람(萬機要覽)에 수록되어 있는 조선 8도의 제언 및 보의 분포상황을 보인 것이다

그러나 말기인 1890년을 전후하여 조정의 통제력이 지방에 미치지 못하자, 이를 틈타 지방수령들에 의한 물값 징수를 둘러싼 분쟁이 일어나곤 했다. 그 대표적인 것이 합덕민란과 고부의 농민항쟁이었다. 이와 같이 조선조 말기는 세도정치와 사색당쟁 권세가와 토호의 농지수탈로 인한 민란 등으로 사회질서가 극도로 문란해져 한 시대의 마감을 보여주고 있다.

2. 근대화로의 출범과 수리사업

(1) 개항과 일본의 한반도 진출

1890년대를 전후하여 청국과 러시아, 일본 등 주변 열강은 침략의 기회를 엿보고 있었다. 때마침 일어난 동학농민운동은 1894년 10월 청일전쟁으로 이어졌고, 여기에서 일본의 승리는 일본세의 한반도 유입으로 이어졌다. 일본은 다시 1904-05년의 노일전쟁에서 승리하자 대한제국에 대한 입김을 강화해 갔으며 사실상의 지배체제를 굳혀 갔다. 당시 일본인은 한반도의 경작가능지의 획득에 관심이 많았다. 대한말기의 미간지는 간척지 20만ha, 하천변 황무지 7만ha, 산록경사지 80만ha로 추정되었으며 그 태반이 국유지였다. 따라서 이들 토지

는 그들의 획득 대상이 되었다. 이들 토지는 수리시설만 갖추었다면 높은 생산력을 기대할 수 있음을 그들은 알고 있었다.

이러한 일본의 한국에 대한 토지수탈의 야욕은 1904년 6월 일본공사의 황무지 개간권 요구로 잘 나타내고 있다. 1905년 11월 일방적인 일본의 강요로 을사조약을 체결하여 외교권을 장악하면서 본격적으로 토지점유를 확대하여 갔다.

1908년 당시 이미 한국에 거주하고 있는 일본인이 12만 6천명에 이르렀고, 그 중 4%에 해당하는 4천 8백여 명이 농업에 종사하고 있었다(경성제국대학 법문학회, 1933, p.215). 농업이민 관계회사만도 자본금 1,000만원의 동양척식주식회사를 비롯하여 6개사나 되었다. 뿐만 아니라 1905년을 전후하여 일본인 농장이 삼남지방의 옥토를 매수하여 자리 잡고 있었다. 특히 전북의 김제, 금구, 익산, 옥구 등지와 전남 나주지방에 대규모 토지를 소유하고 있었다(농지개량연합회, 1999, p.97).

이와 같이 일본인에 의한 토지매수의 성행과 그들의 농장이 확장되어 간 데에는 당시의 한국 지가가 일본의 10분의 1내지 30분의 1정도에 불과했기 때문이다. 1907-08년 강경의 상등답은 1ha에 20~40원(평당 7~13전), 충청도의 조치원에서는 상등답이 15~50원, 중등답 10~30원, 그리고 그중에서도 상등이 15~17원, 중등이 5원이었고 원야는 5원 내외였다. 따라서 그들이 착안한 것은 한답이나 원야 등을 싼값으로 매수하여 여기에 수리시설을 갖추었다면 상당한 건설비용을 부담하더라도 수익성이 충분히 보장된다고 보았던 것이다.

(2) 대한제국하의 근대적 토지개량사업

대한제국은 1898년 7월 양지아문(量地衙門)을 설치하여 토지조사를 시도하였다. 1902년에는 도량형 규칙을 제정 공포, 1904년 4월 지계아문(地契衙門)을 폐지하고 탁지부에 양지국(量地局)을 설치하여 전국적인 토지측량을 준비하였지만, 기술부족과 외세에 의하여 성과를 올리지 못하였다. 을사조약 이후 일본은 1906년 한국에 통감부를 설치하고 일본의 식량확보 기반을 구축하고자 토지개량사업으로서 수리관개 시설의 개선과 간석지 및 미간지의 이용을 증진하는 정책을 추진하였다.

이 시기는 다음 단계에 본격적으로 전개되는 토지개량사업을 지지하는 제도가 제정된다고 하는 점에서 중요한 시기였지만, 주로 재정적인 이유로 그다지 적극적으로 토지개량사업이 전개되지 못하였다. 따라서 이 시기는 본격적인 토지개량사업의 준비단계에 해당하는 시기라고 할 수 있다(이영훈 외, 1992, p.4).

1906년 4월 대한제국 탁지부령 제13호로 공포된 「수리조합조례」는 삼국시대 이래 통일신라, 고려, 조선시대에 이르기까지 권농을 위한 제업 천방, 개간, 간척 등 수리와 농지조성

등에 대한 사업시행과 유지 관련단체에 관해 근대적인 법률의미를 부여한 것이었다

전문 13조로 구성된 이 조례와 1908년에 제정된 「수리조합 설치요강 및 모범규약」이 있다. 수리조합조례의 주요 내용은 ① 수리조합은 수리에 의하여 관개, 착정, 개척, 보전에 관한 사업을 수행하기 위하여 설치하여(제1조), ② 조합원은 조합사업으로 인하여 이익을 받는 토지구역내의 소유자로 하고(제2조), ③ 조합은 그 사업을 위하여 부역, 현품 및 조합비를 조합원에게 부과할 수 있다(제5조)고 하였다. 이는 극히 간단한 법령이었으나 일본의 강요에 의한 제도였다.

이 새로운 율령에 따라 1908년부터 주로 전북의 호남평야를 중심으로 수리조합이라는 이름으로 각종 관개시설의 신설 개보수가 사업적인 성격을 띠고 추진되었다. 전북의 옥구서부수리조합(490ha)을 비롯하여 임익(4,844ha), 전익(1,549ha)과 충남의 마구평수리조합(312ha) 등 4개조합이 1908~1909년에 창설된 최초의 수리조합이었다.

이러한 수리조합의 설립은 당시 명목만을 겨우 유지하던 대한제국의 율령 하에 추진되기는 하였으나, 사실상 일본의 농업 전초기지로 전락하는 기초가 되었던 것이다. 전북지방의 경우 옥구서부, 임익, 전익 등 3개 수리조합의 몽리구역 6,883ha는 1906년부터 일본인이 매수한 농장들이 자리 잡고 있었던 곳이었다. 즉 김제, 익산, 옥구 등지의 토지 7,614ha가 일본인 소유였으며 이들이 수리조합 설립에 앞장섰던 것이다.

비록 대한제국의 이름으로 수리조합의 설립이 인가되고 사업이 추진되기는 하였으나 수리시설에 대한 혜택은 일본인의 대농장 또는 농업관계 토지회사가 독점하는 결과가 되었다. 이 때의 수리조합 설립은 일본인의 주도로 이루어진 그들의 필요에 따른 것에 불과했다. 이리하여 수리조합은 사실상 일본의 입김에 의해 1908년 이래 삼남지방을 중심으로 하여 늘어나기 시작했으며 1910년 일본이 조선을 강점한 이후에는 그 규모가 점차 확대되었다.

또한 당시의 수리조합은 자본을 가진 기업가와 대지주들이 공동으로 투자하여 사업을 추진하였기 때문에 초창기의 수리조합은 대부분이 일본인 대농장주의 주도하에 조선인 대지주가 참여한 제한된 범위의 자치기구였다.

한일합방 이후, 미곡증산 정책을 추진하려고 하는 총독부로서는 관개용수의 안정적인 확보는 중요한 과제였다. 이 시기에 총독부가 중점적으로 실시했던 것은 1909년의 「제언 및 보의 수축에 관한 통첩」에 기초한 기설 관개시설의 수축사업이었다. 그것은 수축을 위한 공사비를 국가가 부담하고, 수익자는 노동력을 제공한다는 것이었다. 본 사업은 1918년까지 계속되고, 1919년 이후는 지방비 보조에 의한 사업으로 되었다.

Ⅲ. 일본 식민지하의 수리정책과 그 성격

식민지기 수리조합의 전체상을 보다 명확하게 파악하기 위하여 조선총독부의 토지개량사업과 수리조합에 대한 정책변천의 시기구분을 다음의3단계로 나누어 설명하고자 한다.

1. 토지조사사업 기간 중의 수리조합(1910년대)

일본은 통감부의 설치를 계기로 사실상 토지조사를 시행하고 있었으며, 1910년 3월에는 임시토지조사국을 설치하면서 대량토지 취득을 위한 토지조사를 본격적으로 시행하였다. 토지조사사업의 기본법령으로서 1910년 8월 반포 시행된 토지조사법은 2년 후인 1912년 8월 새로운 토지조사령이 공포 시행됨으로써 폐기되었다(宮嶋博史, 1991, p.440). 이후 1918년 11월까지 시행되어 총 8년 2개월간에 걸친 대조사사업이었다.

토지조사는 토지의 소유권, 토지의 소재, 지가, 지형·지모 등을 조사하였다. 삼각측량을 실시하고 지적도를 작성하였으며, 조사결과를 토대로 토지를 등급화하여 지세제도를 확립하려 하였다. 또한 지형도를 작성하여 한반도의 위치, 형상, 면적, 높이를 파악할 수 있었다.

토지조사기간 중인 1911년 삼림령을 공포하여 국유산림의 대부분을 총독부 소유로 하고, 1912년에는 부동산 등기령을 제정하여 토지소유권을 법적으로 규정하였다. 토지조사 기간 중 소유권을 신고하도록 하고, 신고기간을 넘길 경우 소유권을 인정하지 않고 국유화하거나 일본 협력자에게 관리토록 하였다. 국유지는 일인에게 저렴한 값으로 불하하는 방법으로 토지를 수탈하였다. 토지조사사업 결과는 1920년 조선산미증식계획의 실시로 시행된 수리사업, 미간지 개간사업 등 토지개량사업의 기초자료로 이용되었다.

한편, 일본은 조선 전역의 토지조사와 함께 수리조합 사업을 정착시켜 나가는 데 온갖 수단을 다했다. 1917년에는 조선수리조합령을 제정하였고 1919년에는 수리조합사업에 보조지원의 길을 트기 위해 수리조합 보조규정을 제정하였다.

조선수리조합령은 1906년에 제정된 수리조합조례를 더 광범위하게 구체화시킨 것으로 그 특징을 보면 ① 관개배수와 수해예방에 이르기까지 사업범위를 넓혔고(제1조), ② 토지 또는 가옥이나 기타 공작물을 소유한 자를 조합원으로 하며(제3조), ③ 조합원의 2분의 1이상, 조합구역 토지면적의 3분의 2이상의 토지소유자의 동의를 얻어 조선총독의 인가를 받아야 함을 설립요건으로 하고(제3조), ④ 조합채를 발행 할 수 있도록 한 것(제28조) 등이다.

또 수리조합령에 이어 새로 제정한 수리조합 보조규정은 수리시설에 소요되는 공사비의 일부를 정부가 보조금으로 지원해 준다는 것이었다. 이 보조제도는 수리조합 사업을 확대해

가는데 결정적인 활력소가 된 것으로 몽리면적 200ha이상이고 공사비 4만원 이상의 공사시행에는 공사비의 100분의 15를 보조금으로 교부하도록 하였다. 이 밖에 수리공사의 조사설계 등의 기술지원이 포함되어 있었다.

표 2. 1910년대의 수리조합 설치 상황(1908-1919)

단위: ha					
	조합 수	몽리면적		조합 수	몽리면적
1908	4	4,301	1914	7	16,094
1909	6	7,980	1915	7	16,621
1910	6	7,980	1916	9	22,751
1911	7	10,766	1917	12	24,747
1912	8	12,763	1918	12	24,747
1913	8	12,763	1919	15	40,863

자료: 농어촌진흥공사, 1999, p.67.

2. 산미증식계획 기간 중의 토지개량사업(1920-30년대)

1920년대에서 1930년대에 걸쳐 총독부의 산업정책의 핵심은 ‘산미증식계획’이었다. 이 계획에서 가장 중요한 사업이었던 토지개량사업의 대부분이 수리조합에 의해 진행되었다고 하고 수리조합 사업의 중심적 추진자는 일본인 대지주층이었다. 수리조합 지역 내에서 조선인의 토지상실과 일본인의 토지집중이 급속히 진행되었던 사실로 미루어 수리조합 지역이 야말로 식민지주체가 전형적으로 전개되었던 곳이었다는 것은 분명하다(이영훈 외, 1992, pp.6-7).

기존 수리시설의 개수사업을 진행하는 한편 총독부는 1917년에 이루어진 「조선 수리조합령」을 제정하고, 수리조합 사업에 의한 토지개량 사업을 위한 제도적 조건정비를 꾀하였다. 앞의 ‘조례’에 비해 본령은 조항수가 대폭 증가하고, 그 만큼 내용이 구체화하였다. 특히 조합설립 조건인 조합원의 1/2이상, 조합면적의 2/3이상의 토지소유자의 동의가 명기되어 있는 점은 사업의 진척상 중요한 의미를 지니고 있다.

총독부는 본령의 제정을 전후하여 1914년과 1918년에 국영 토지개량 사업안을 작성하고 있었지만, 재정적인 이유 때문에 모두가 폐기되고 말았다. 이 단계에 있어서는 수리조합 사업은 개개 사업자의 손에 전면적으로 맡겨져 있었던 것이다. 겨우 1919년에 「수리조합보조규정」이 발표되어 수리조합에 대해 그 공사비의 15% 이내의 보조금 교부의 길이 열렸다.

다른 한편, 토지개량사업의 진전을 위한 전제조건으로서 중요한 의의를 지닌 치수정책을

보면, 1914년에 하천단속규칙(河川取締規則)이 발표되어, 한반도의 대표적인 15개의 하천은 총독의 관리 하에, 기타 하천은 각 도지사의 관리 하에 두었다.¹ 그렇지만 이 단계에서는 “후일의 치수 및 수리계획에 영향을 미칠 만한 하천의 현상변경을 억지하고 그 보존과 이용에 노력한다(古庄逸夫, 1960, p.11)”라고 하는 정도여서 하천개수 사업은 1925년까지 기다려야 했다.

(1) 산미증식계획하의 토지개량사업(1920-1925년)

이 계획은 총독부의 본격적인 재정지출을 동반한 최초의 미곡증산 정책이었다 이러한 사업이 실시된 직접적인 배경으로는 1918년의 일본 내에서의 쌀소동과 1919년의 조선에서의 3·1 독립운동이었다. 조선에서의 미곡증산을 통해서 일본 국내의 식량문제를 해결함과 동시에 조선농촌의 진흥을 꾀하여 민심을 회유하려고 했던 것이다(전운성, 1990, pp.129-130).

즉, 조선을 강점한 일본은 1910년대부터 심한 식량난에 직면하여 대량의 쌀 수입에 의존해야 할 처지에 있었다. 이 무렵 일본과 조선, 그리고 대만의 벼 식부면적과 수확량은 조선이 일본에 비해 단위수량이 반 정도에 불과했는데 그 주된 원인이 수리시설의 불비로 인한 것과 경종법의 미숙으로 판단한 일본은 자국의 식량난 해결을 위해 조선에서의 대대적인 수리사업을 추진하였다. 특히 1919년에 한반도 서북일대에서 발생한 큰 가뭄은 178,000ha의 논에서 수확할 수 없는 상태가 되어 일본이 기대했던 조선쌀 수입도 격감될 수밖에 없었다 1918년의 280만석 수입이 1920년에는 전해의 흉작으로 185만석에 불과했던 것이다.

이와 같이 일본이 겪고 있던 극심한 식량부족을 해결하는 수단으로 강구된 것이 조선산 미증식계획에 의한 토지개량사업의 계획적인 확대 추진이었다 총독부는 이의 구체적인 방법으로 경종법의 개선과 토지개량사업을 2대 근간으로 하여, 30개년에 걸친 산미증식계획을 입안하였다. 그 가운데 처음 15개년간의 ‘제1기 계획’을 1920년에 개시하였다.

이 제1기 계획에서는 토지개량을 위한 기본조사(수리조합사업 및 개인사업)의 공사비에 대해 2~3할의 보조금이 교부되도록 되었다. 투자계획에서는 토지개량이 70% 이상을 차지했다. 1920년부터 1934년까지 15년을 계획기간으로 설정한 토지개량 분야의 개발목표는 관개개선 225,000ha, 지목변환(밭→논) 112,500ha, 개간·간척 90,000ha에 달하는 방대한 규모였다. 또한 토지개량사업에 대한 정부예산 저리자금의 공급도 하였다 나아가 종래 총독부 관방토목부의 소관이었던 ‘농업수리에 관한 사무’가 식산국으로 이관되고, 동국 내에 토지

¹ 15개의 하천은 본지류를 포함하는 것으로 한강, 금강, 낙동강, 만경강, 섬진강, 영산강, 임진강, 예성강, 재령강, 청천강, 대령강, 용흥강, 성천강, 압록강, 두만강 등이다.

개량과가 신설되었다.

한편 산미증식계획 추진에 수반된 제도적인 조치로 괄목할만한 것은 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 사업비 재원 염출의 일환으로 1919년에 제정되었던 보조규칙상의 보조율 15%를 1920년에 개정하여 20% 이상으로 (관개개선 20%, 지목변환 25%, 개간 간척 30%) 인상하였다. 갱신계획에서는 상환기간 25년, 이자율 5.9~8.9%의 장기저리융자제도를 도입하여 보조금과 함께 사업자금 조달을 용이하게 하였다

둘째, 사업의 원활한 수행을 위하여 1923년에 「조선공유수면매립령」을, 1927년에 「조선토지개량령」을 제정하여 간척개발과 수리조합에 의하지 않은 토지개량사업 전반에 대한 법적 근거가 마련되었다. 행정기관의 개편은 1926년까지 내무부 사회과가 행하고 있던 ‘수리에 관한 사무’가 식산국으로 이관되고, 이듬해 1927년에는 토지개량과·수리과·개간과로 이루어진 토지개량부가 식산국 내에 신설되었다 또한 1926년에는 토지개량에 관한 제법령이 통합되어 조선토지개량령이 제정되었다 1926년 6월 중앙 식산국 내에 수리 및 개간을 담당하는 과를 증설하고 토지개량사업 시행의 특수기관으로 동양척식주식회사 내에 토지개량부를 신설하였다. 1927년 7월 조선 토지개량주식회사를 설립하여 동척과 함께 사업을 대행하였다

관개개선 위주의 1910년대의 토지개량이 산미증식계획에 의해 개간 간척사업으로 그 범위가 확대됨에 따라 전술한 관계법령 외에 1928년 11월 「개간·간척지 이주장려보조규칙」을 비롯하여 1929년 5월에는 「토지개량 보조규칙」과 「조선토지개량 등기규칙」 등이 제정되었다.

표 3. 산미증식 토지개량 계획(1920-1937)

구분	당초계획	갱신계획	구분	당초계획	갱신계획
시행기간	1920-34년 (15개년)	1926-37년 (12개년)	보조율		(1929년이후적용)
시행면적	427,500ha	350,000ha	- 관개개선	20% 이내	20%이내
- 관개개선	225,000	195,000	- 지목변환	25	25
- 지목변환	112,500	90,000	- 밭이외→논	30	20
- 개간	90,000	31,950	- 간척	30	50
- 간척		33,050	융자금이율 (장기채)		일본대장성 예금부 : 5.9% 은행 : 8.9 평균 : 7.4
증수량(정곡)	3,487,500석	2,840,000석	상환년한		25년 이내 (거치기간 포함)
공사비(반당)	원	원			
- 관개개선	대지구 : 30 소지구 : 35	대지구 : 54 소지구 : 63			
- 지목변환	40	76			
- 개간간척	60	122			

자료: 토지개량조합연합회, 1967, p.39.

이 기간 중 구체적인 사업계획을 보면, 427,500ha의 개발목표는 당시 개발가능면적 약 900,000ha(관개개선 400,000ha, 지목변환 200,000ha, 황무지, 간석지개발 300,000ha)를 30년간 개발하려고 하였다. 그러나 이 계획에 의한 사업은 그 진척이 부진했다 1925년까지의 6년간 사업시행면적이 90,000ha(수리조합사업 72,000ha)에 불과했다. 이렇게 소기의 성과를 거두지 못하자 1926년에 이 계획을 수정하여 ‘산미증식갱신계획’을 세우게 되었다.

(2) 산미증식갱신계획기(1926-34년)

이와 같이 대대적으로 개시되었던 산미증식계획이었지만 ‘제1기 계획’에서의 토지개량사업은 일본국내의 경기변동 영향과 사업수익이 낮은 조합에 의해 그 진척률은 당초의 계획을 대폭 하회하고 말았다. 그래서 이를 만회하기 위해 1926년에 산미증식갱신계획이 다시 실시되었다. ‘갱신계획’의 개시에 즈음하여 토지개량 공사를 청부할 특수회사로서 조선토지개량주식회사 및 동양척식토지개량부가 창립되었다 또한 정부알선자금(그 반액은 대장성예금부자금으로 충당)이 대폭적으로 증액되는 등 토지개량사업비의 저감화가 추진되었다

이 갱신계획은 12년간에 걸쳐 계획면적을 350,000ha로 축소하고 장기저리융자(정부알선자금)제도를 신설하는 등 사업비 지원책을 강화했던 것이다. 이 계획에 의거 ① 경지의 확장개량을 위한 기본조사, ② 개량사업에 대한 보조금지급 ③ 사업을 촉진시키기 위한 특수기관 설치, ④ 경종법(耕種法) 개선을 추진하였다.

1927년 12월에는 「조선토지개량령」을 제정하여 수리조합사업 외에 일반토지개량사업에 대한 절차를 규정하여, 관개, 배수사업 위주에서 수해예방, 개답(開畓) 및 경지정리사업과 이밖에 구역 내의 토지개량에 관한 일체의 사업으로 범위를 확대하였다 그러나 1930년 세계공황으로 쌀값이 폭락하자 1934년에 중지되고 말았다. 중지될 때까지의 사업시행 면적은 244,300ha였는데(1920년 이전 시행분 포함) 이중 수리조합에 의한 것이 210,600ha에 달했다. 결국 이때의 토지개량사업은 86%를 수리조합이 담당한 셈이었다. 1920년부터 1934년까지 수리조합지구 177,817ha와 보조사업지구 33,833ha를 시행하였다. 수리조합도 1919년 15조합에서 196조합 226,793ha의 몽리면적으로 증가하였고 전국의 수리안전답률은 44.7%였다.

1931년에는 동척 토지개량부를 폐지하고 이를 조선토지개량주식회사에 인계하였다 1932년에는 총독부 토지개량부를 폐지하여 농림국으로 이관하였다 1934년에는 미곡증산계획에 의한 토지개량사업을 중단하고 1935년에는 조선토지개량주식회사도 해산되었다 ‘갱신계획’에 의한 토지개량사업은 ‘제1기 계획’ 이상의 진척률을 보였지만, 1929년의 농업공황에 의한 미가저락의 영향을 강하게 받아, 1930년 이후 수리조합의 신규사업은 급감하고 말았다.

(3) 토지개량사업의 부진과 소규모 토지개량사업 시기(1935-39년)

1935-39년 사이는 상대적으로 토지개량사업이 부진했던 시기라고 할 수 있다 그러나 소규모 토지개량사업에 대한 장려책 등 특징적인 토지개량정책이 보였던 시기이다

1935년에는 수리조합 시행규칙을 개정하여 수리조합의 업무 중 농사개량사업의 범위를 확대하고, 갯생수리조합 운영에 대한 개정조치를 취하여 5월 14일 갯생수리조합연합회를 설치하였다. 1935년부터 경영이 곤란한 수리조합을 정리하면서 1939년까지 신규사업은 착수하지 않고 시설사업 조성에 주력하고 한해구제 수리사업을 전개하였다 1937년부터 1939년까지 관개 불완전답의 한해대책으로 몽리면적 200ha 이하의 소지구 수리조합을 공려(共勵)수리조합이라 하여 57조합 6,057ha를 설치하였다. 한해대책 소규모사업과 시설 토지개량 지구의 시설개선 사업으로 8,648ha를 시행하였다. 동 기간동안 용배수로의 시설개선에도 주력하였으며, 1935년 530ha의 사업을 위시하여 1939년까지 9,961ha를 시행하였다.

1938년 공려수리조합을 제외한 전국 수리조합이 연합하여 임의 단체로서 ① 관개배수시설의 운영 조성, ② 농사개량, ③ 비료 농기구 등의 공동 구입 ④ 경지정리 조성 등을 위해 조선토지개량협회를 발족하였으나 1940년 조선수리조합연합회의 설치와 동시에 해산되었다.

소규모 토지개량사업 장려책으로서는 이미 1930년에 면적 30정보 미만 혹은 공사비 예산 5천원 미만의 토지개량사업에 대해 국고·도 지방비를 합쳐 공사비의 5할 정도의 보조금을 교부하는 제도였다. 아울러 수리조합 등 기존 토지개량 지구내에서의 추가공사에 대한 2할의 국고보조 교부가 개시되어, 이 시기에도 계속 실시되고 있었다

그리고 1937년에는 기존 보·제언의 개량공사에 5할의 국고보조(15개년 계획), 토지개량 지구 내 소용배수시설 개선사업(경지정리·암거배수 등)에 2할의 국고보조(20개년 계획)가 실시되게 되었다. 나아가 공려조합(共勵組合)으로 불리는 200ha 이하의 소규모 수리조합의 설립이 개시되어 1939년까지 실시되었다. 이와 같은 장려책이 나왔던 배경에는 계획의

표 4. 수리단체의 기능 비교

명 칭	조 직	사 업	비고
조선농지개발영단	정부 식산은행, 동척 출자기관	-300ha 이상 대지구 수리조합 설치의 신설 -완공후 조합에 인계	
조선수리조합연합회	전국 수리조합 (갯생수리조합 제외)	-300ha 이상 대지구 수리조합설치 이후의 구역확장, 재해복구, 개량공사를 조합의 수탁에 의해 시행	
갯생수리조합연합회	불량 수리조합	불량 수리조합의 재정안정 시설	

자료: 농어촌진흥공사, 1996, p.84.

중지라는 커다란 제약 가운데서 토지개량 관계 제기관의 자기보존을 피하고자 하는 움직임이 있었기 때문이었다.

(4) 수리조합설치 반대운동과 수리조합의 운영난

가. 수리조합 설치 반대운동

조선산미증식계획에 의한 수리조합사업은 주로 일본인 대토지 자본가와 조선인 대지주에 의해 주도되었다. 여기서 얻어지는 수익은 영세 자작농민이나 소작인에게 조합비의 부담이나 소작료의 과부담으로 이어졌던 것이다. 이와 같은 부당한 일을 당한 소작농은 수리조합 반대운동에 나섰다.

표 5. 수리조합 설치 반대운동의 연도별 내용(1922-1932)

연도	발생건수	계획중지	수리조합명(발생 면)
계	81	35	
1922	7	1	경기: (읍내, 광면), 고촌면, 강원: 중앙, 함남: 남대, 양덕, 춘유, 함흥
1923	9	1	경기: (죽산), 충북: 명암제, 충남: 서천, 경남: 가야, 산인면, 하남, 양산 황해: 연해, 평남: 평안, 함북: 은성
1924	2	1	충남: (국사보), 전남: 영광
1925	4	1	경북: 안강, 약목, 황해: (장연), 전남: 황룡
1926	3	2	경기: (적성면), 전남: (봉서), 함북: 동해면
1927	12	2	충남: 우성, 전남: 송정, 경북: 금호, 서면, 경남: 함안제2, 울산 황해: 안녕, 용진, (흑교면), 재신, 함남: 안변, (위익)
1928	14	8	경기: (용인), 충남: 임산, 도고, (목천), 전남: 곡성면, 경북: (자인, 용성면), 해안면, , 황해: (서남), (장연), 경남: 부북, 평남: (성대, 선니면), 순남, 평북: (선천)
1929	8	4	경기: 소래면, 김포, 전북: (함열) 황해: (어지둔보), 황해, 신천, 평남: (소화), 함남: (가양)
1930	5	3	충남: (금강), 황해: (대행, 서하면), 강원: 이천, (학일면) 함남: 고원
1931	15	10	충남: (송악), (해미), (예당), 전남: 다대, 경북: (해평) 경남: (덕곡), 고성, 안평, (낙동), 평북: (용진), (창성), 송장 강원: 용당, 함남: (오매), (청해)
1932	2	2	경북: (우노제), (명수)

주: 1) ○○면 표기는 발생한 면을, 그 이외는 수리조합임.

2) () 안은 계획 중지를 나타낸 것임.

자료: 농어촌진흥공사, 1999, p.60.

이 반대운동은 산미계획이 본격적으로 추진되던 1922년부터 전국적으로 확산되었는데 반대운동이 일어난 81개소 중 4할이 넘는 25개소가 개발계획을 중지하기에 이르렀다 1927년에 일어났던 전남 광산군의 송정수리조합 설립의 경우 몽리민이 단보당 20원의 공사비를 부담하는 것보다 1만원으로 보를 수축하는 것이 유리하다는 결론을 내리고 수리조합 설립 반대운동을 일으켜 결국 새로운 개발계획이 중지되고 말았다.

또 1928년 경남 밀양군 부북수리조합의 설립 추진도 이곳 구역면적 약 1,000ha 중 800ha는 보수력(保水力)이 풍부하여 가뭄 피해가 적은 데도 20ha의 박토(대부분의 밭)를 살리기 위해 막대한 공사비의 부담과 저수지나 수로부지 등에 100ha의 옥토를 희생시킴이 부당하다 하여 반대운동에 나서 이 계획도 중지되고 말았다.

이와 같이 1920년대의 수리조합사업은 사업비의 부담과 완성 후에 조합에서 부과하는 관리비의 부담이 과중하다는 점과 재래식이기는 하나 기존 수리시설을 이용하는 것이 유리하다는 점 등을 들어 많은 농민들이 반대했던 것이다.

<표 5>에서와 같이 수리조합의 설립이나 수리사업에 대한 반대운동의 건수가 가장 많았던 해는 1927년에서 1929년까지의 3년간과 1931년이었다. 이것은 이 기간에 수리조합의 설립이 특히 강요되었다는 것과 맥을 같이 하고 있다. 즉 1926년 이후 1931년까지의 5년 동안에 설립된 수리조합이 103개에 달해 연간 20개 조합이 증가됨에 따른 부작용이었다.

나. 수리조합의 운영난에 따른 대응

① 수리조합의 운영난과 부실 수리조합 정리

1920년에 시작된 산미증식계획을 계기로 1925년을 전후하여 수리조합이 크게 늘어나 1920년에 25개 조합에 43,379ha였던 몽리면적이 1933년에는 196개 조합에 226,793ha로 급증하였다.

당시의 수리조합 사업은 수익자 부담원칙하에 사업비 중 보조금을 제외한 나머지는 장기 저리융자금이나 몽리자의 부담금으로 충당되었다. 시설완성 후의 유지관리비 역시 몽리자인 조합원이 부담하도록 되어 있었다. 조합원들이 이를 부담하기 위해서는 사업에서 얻어지는 수익액(증수량)이 장기채의 연부상환과 해마다 소요되는 유지관리비를 감당하고도 더 많은 이익이 보장되어야 했다. 그런데 쌀값이 하락하는 경우에는 증수가 되었다 하더라도 수익액이 감소하여 장기채의 연부상환이나 관리비의 부담이 어렵게 되기 마련이다.

산미증식계획 초기의 수리조합 설립시의 쌀값은 벼 1석당 10~12원이었으나, 1930년 이래 폭락세로 쌀값은 최저 6원대로 떨어졌다. 따라서 계획상의 조합비 부담액은 단보당 7.23~16.80원으로 책정되어 있었기 때문에 단보당 벼 1석 내외의 증수가 보장된다 해도 쌀값

이 10원 내외에 불과하였으므로 조합비를 징수하기가 매우 어렵게 되었다. 그 결과는 곧 수리조합 운영난의 가중이었다. 특히 신설조합의 운영난이 심했는데 이는 당초부터 무리한 계획으로 조합이 설립되었고, 조잡한 시공으로 보수비까지 부담해야 했기 때문이었다

1930년을 전후하여 여러 수리조합이 운영난에 빠지게 되었는데, 그 원인은 반드시 쌀값의 폭락만은 아니었다. 즉, 공사·경영상의 결함 등이 겹쳐 일어났던 것으로 전자는 수리시설 설치 당초의 조사설계의 불충분으로 인해 용수가 부족했거나 또는 하천연안의 경우 방수제를 조합사업으로 시행하는 무리를 범하는 등을 들 수 있다. 후자는 홍수 등의 재해시 복구에 많은 비용이 소요되거나 시행 후 수확량의 과다채정 또는 농사개량의 미숙으로 예정수확량에 미달되는 사태 등이었다. 특히 1925년 7월에 일어났던 낙동강 연안의 수해로 인하여 이에 인접된 조합들의 운영난이 심했다

이러한 수리조합비의 부담 추세에 비추어 볼 때 쌀값이 한자리수로 하락한 1931~33년의 조합비는 증수량의 30%를 넘었으며, 시행 후 수확량의 2할을 부담해야 했다. 이것은 당시 농촌사회의 소작관행에서 볼 때 너무나 과중한 것이었다 이와 같은 조합비의 부담 과중과 소작농민의 참상이 상승 작용하여 조합원의 부담여력이 약화되면서 수리조합은 점차 운영난에 빠져 들어갔다.

1934년 산미증식계획이 중지된 당시의 192개 수리조합 중 경영이 부실한 것으로 지목된 조합이 68개 조합에 달하여 1935년 5월 부실 수리조합을 정리하였다. 이 68개 부실조합을 정리대상으로 하여 조합비의 부담능력에 따라 이를 3등급으로 분류하여 가장 경영난이 심한 5개 조합(갑조합)을 폐지하고 중간 정도에 속하는 35개 조합(을조합)은 연부상환액의 부

표 6. 1930년대의 수리조합비(1931-1939)

	부과면적 (정보)	조합비			벼 수확량(석/단보)			비율(%)	
		조합비 (원/단보)	곡가 (원/석)	현물환산 (석)	시행전	시행후	증수량	시행전후 대비	증수량 대비
1931	162,672	3.80	6.80	0.56	1.11	2.74	1.63	21	34
1932	178,078	4.76	7.80	0.61	1.14	3.03	1.93	20	32
1933	172,397	4.91	8.80	0.56	1.13	3.01	1.88	19	30
1934	192,397	4.88	11.29	0.44	1.13	3.07	1.94	15	22
1935	189,075	5.62	12.61	0.45	1.14	3.41	2.27	13	20
1936	205,038	5.24	12.18	0.44	1.13	2.97	1.84	15	24
1937	214,691	5.68	10.74	0.53	1.15	3.58	2.43	15	22
1938	215,624	5.91	12.95	0.46	1.14	3.37	2.23	14	21
1939	190,652	5.92	17.11	0.35	1.12	3.27	2.15	11	16
평균				0.47	1.13	3.17	2.04	15	24

자료: 안재숙, 1989, p.54.

담부족액을 국고에서 부담하는 등의 갱생조치를 취했으며 경영난의 정도가 비교적 가벼운 28개 조합(병조합)은 조합체의 상환기간을 연장하는 등의 조치가 취해졌다

정리대상 조합이 가장 많은 지역은 한강이나 낙동강 등의 대하천 유역에 위치한 경기와 경남이었다. 황해도와 강원도와 같이 토지의 비옥도가 낮은 산간지대와 북한지역은 비옥도가 낮거나 냉해를 입기 쉬운 입지조건으로 영농수익이 저조하였음에 기인한 것으로 보인다

② 갱생수리조합과 공려수리조합의 설립

을에 속한 35개 조합은 이사와 주임기사를 관선하여 급료를 국고에서 지급하는 동시에 연부 상환액의 부담 부족액을 국가에서 부담하되 조합체 상환이 끝나는 30년만에 걸쳐 교부하고, 그 후 20년 이내에 이를 국고에 반환하도록 한 것으로 이는 조합체의 상환기간 연장을 뜻하는 것이었다. 또 이와 같은 조치로 갱생의 여지가 있다 하여 갱생수리조합이라고 지칭하였다. 여기에 해당하는 35개 조합으로 갱생수리조합연합회를 구성하여 이들 조합의 정리 주도기관으로 삼았던 것이다. 셋째, 병에 속한 28개 조합은 경영난의 정도가 비교적 가벼워 조합체의 상환기간을 연장하는 조치만을 취함으로써 수습이 가능했던 조합이었다 이들 조합은 매년 약 50 만원의 세입결합이 생기고 있었으므로 조합체 2천만원의 상환연환이 평균 18년이던 것을 30년으로 연장하고 연부금을 감소시키는 동시에 을 병 조합은 조합 재정 상태에 따라 30-50%의 보조를 하도록 했던 것이다.

이와 같은 조치는 1935년 5월 조선수리조합령 시행규칙의 개정으로 뒷받침되었으며 1935년 5월 14일 갱생수리조합연합회의 설립을 보게 된 것이다. 이 연합회는 국고 보조금의 수령 및 반납업무와 차입자금의 대체 및 상환 등에 관한 사무를 관장했던 것이다

1935년의 전국 수리조합 192개, 229,512정보의 몽리면적에서 차지하는 갱생수리조합의 비율은 조합수 18%, 몽리면적으로 14%를 차지하였다. 이들 갱생조합들은 설치 당시 몽리면적 32,981정보에서 5,740정보를 제외시키고 27,241정보로 조정되었다.

표 7. 정리대상 수리조합의 분포상황(1935)

도별	계	갑조합	을조합	병조합	도별	계	갑조합	을조합	병조합
계	68	5	35	28					
경기	8	1	5		황해	7		3	4
충북	2	1			평남	5		2	3
충남	2		2		평북	5	1	1	3
전북	1		1		강원	7	1	5	1
전남	3				함남	7		2	5
경북	1				함북	7	1	3	3
경남	13		11						

자료: 농지개발조합연합회, 1999, p.108.

1937년 7월 중일전쟁이 일어나면서 한반도는 일본의 전쟁물자의 수송로가 되었으며 군량의 조달기지화 했다. 쌀 증산을 위해 추진했던 수리사업이 수지악화로 중지 정리되고 있던 때였으나 총독부는 군량조달을 위해 다시 증산수단을 수리사업에 기대하고 나섰다

여기서 그들이 창안해 낸 것이 소위 공려수리조합이었는데 이것은 몽리면적200ha 이하의 수리사업을 국고보조 없이 조합원의 기채 부담만으로 설치한 조합이었다 이렇게 해서 설치한 공려수리조합은 1937년부터 1939년까지 3년 동안 전국엔 57개 조합에 달했으며 그 몽리면적은 6,057ha에 이르렀다.

이 공려수리조합은 1개조합당 평균 100ha에 불과한 영세규모의 조합이었지만 시설의 유지관리는 조합원으로 하여금 담당 구역제로 하여 자치적으로 운영토록 하여 관리비의 절감을 꾀했다.

이런 가운데 1939년 한반도 남쪽 반은 5-6월에 거의 비가 오지 않아 극심한 한발피해를 당했다. 이 대한밭은 당시 전국의 논면적 175만ha중 피해면적이 7할 이상이었으며 수확개무 또는 감수로 인한 토지세 면제 면적만도 70만ha에 달하여 감수량 950만석에 이르는 참상을 빚었다. 이때는 한재를 이재 농가호수에서 보면 남쪽의 8개도 평균으로는 61%에 달했으나 전북의 95% 경북의 81% 등 강원을 제외한 남쪽지역에서는 60-70%의 이재농가가 발생했던 것이다

표 8. 공려수리조합 설치 상황(1939)

단위: ha

도별	조합 수	몽리면적	도별	조합 수	몽리면적
계	57	6,057	경남	3	97
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

자료: 농지개량조합연합회 p.110.

3. 식민지 말기의 증미계획 · 개정 증미계획 기간 중의 토지개량사업(1940-1945년)

(1) 증미계획 · 개정증미계획 실시 배경

1935년 경영이 부실한 수리조합들을 정리한 이래 1938년까지는 신규로 착공된 공사는 없

있고, 종래 계속되어온 기설지구(既設地區)의 추가공사나 재해 복구사업 뿐이었다. 그러나 전국적인 대가뭄을 계기로 가뭄극복 대책 위주의 200ha 이하의 공려(共勵)수리조합을 설립하여 소규모 사업들을 추진하였으며 설립된 수리조합들의 복리증진을 위해 ‘조선토지개량협회(朝鮮土地改良協會)’가 1938년 5월 30일에 설립되었다.

이는 토지개량사업의 측량설계와 공사감독을 전담하는 기구인 동시에 전국의 회원수리조합에 대한 농사개량·지도를 담당하는 ‘조선수리조합연합회(朝鮮水利組合聯合會)’로 1940년 7월 개편되었다. 이 시기는 1930년대 후반의 산미증식계획의 중단기에서 미곡증산 정책이 다시 적극적으로 추진되었던 시기이다. 전시 하에 강행된 토지개량사업의 배경에는 말할 것도 없이 중일전쟁 이후의 전시경제의 심화에 따른 식량수요의 급증이 있었다.

1939년에 총독부는 경종법 개선사업에 의한 미곡증산 계획을 다시 결정하였으나 이 해의 대한발로 소기의 성과를 거둘 수가 없었다. 이 한발을 계기로 하여 일본 내의 미곡수급의 급작스러운 부족은 이듬해 1940년에는 경종법 개선사업과 토지개량사업에 의한 ‘조선증미계획’(6개년계획)이 다시 실시되게 되었다. 나아가 태평양전쟁의 발발이라는 상황을 맞아, 1942년부터는 ‘개정증미계획’이 1940년으로 거슬러 올라가 12년 계획으로 실시되기 이르렀다. 또한 1940년에는 수리조합개량공사 및 경지정리사업의 대행기관으로서 조선수리조합연합회가 설립되었다. 나아가 1942년에는 「조선농지개발경영단령」이 발표되어 300정보 이상의 관개개선사업 및 간척사업의 대행기관으로서 1943년에 조선농지개발영단이 설립되었다.

증미계획·개정증미계획에서는 산미증식계획기와 같이 대규모 관개개선 사업이 주요한 사업이었다. 다른 한편으로는 소규모 관개개선사업이나 기존 토지개량지역 내에서의 용배수개선사업(경지정리 등) 등이었다.

1943년에 이르러, 토지개량사업용의 자재와 노동력의 부족에 대응하기 위해 5정보 이하의 지역에 토지개량계를 조직하게 하고 수익농민 등의 출역(出役)에 의해 토지개량사업을 실시하는 ‘전시 식량긴급 증산정책’이 개시되었다.

이 시기의 토지개량사업은 전시 하에서의 자재 노동력의 극심한 부족으로 그 진척도는 대규모 사업일수록 저조하였다. 이러한 재난과 군량확보의 시급성에 비추어 일본은 1920년대에 시도했던 산미증식계획에 버금가는 일대 증미계획을 세워 토지개량사업의 강행에 나섰다. 이것이 일본이 한반도에서 펼친 마지막 식량수탈의 기회였다.

(2) 이 시기 토지개량사업의 특징

1940년에 세운 조선증미계획에 의한 토지개량사업은 당초의 1940년부터 1945년까지의 6개년간 16만 3천ha의 토지개량을 통하여 151만 1천석의 증미를 기대하는 것이다. 계획의 내

498 III. 농업기술과 생산기반의 변화

용은 101,600ha의 관개개선을 주축으로 하여 25,400ha의 개간(개답)과 경지정리, 암거배수, 소규모 수리사업 등이었다. 그러나 2년 후인 1942년에 이것을 12개년 간에 577,000ha를 확대하는 계획으로 바꾸었는데 이는 1941년 12월의 제2차 세계대전과 1942년의 한재로 인해 식량조달책이 급박했기 때문이다

이 계획의 첫 번째 특징은, 토지개량의 범위를 경지정리, 암거배수, 간척까지로 넓혔다는 점과 국고보조를 종전의 20%에서 50%로 대폭 인상했다는 점이다. 한편 이 방대한 토지개량사업의 강행을 위해 두 가지 조치가 취해졌는데 하나는 보조율의 인상이었고 다른 하나는 대행기관의 설립이었다. 전자는 전시 하이프로 노임 및 자재값의 앙등으로 인하여 종전의 보조율 20% ~ 30%를 50%로 인상(보조규칙의 개정)한 것이었다. 후자는 조선 수리조합 연합회와 조선농지개발영단의 설립이었다

1942년에 갱신한 확충계획의 내용을 보면 1940년부터 12개년을 계획기간(완성기간 14개년)으로 하여 총사업비 6억 4천 8백만원을 투입하여 관개개선 307ha, 개간(지목변환 포함) 12만 7천ha, 경지정리 6만 6천ha, 암거배수 2만 2천ha, 간척 3만 2천ha와 소규모수리시설 2만 4천ha 등 도합 57만 7,700ha의 토지개량으로 연간 601만 6천석의 쌀 증수를 꾀했던 것으로 연간평균 4만 8천ha의 방대한 사업량이었다

조선수리조합연합회(수련)는 증미계획의 추진을 계기로 1938년 5월 발족되었던 조선토지개량협회를 개편하여 1940년 7월에 설립한 기관으로서 전국의 수리조합을 회원으로 하고 이들 회원조합에 대한 농사개량지도와 토지개량사업에 따르는 조사설계 및 공사감독을 전담케 하기 위해 설립된 것이다.

표 9. 증미확충계획과 농지개발영단의 사업규모(1942)

단위: ha

사업별	대소지구별	기정계획	확충계획			시행주체	
			계	기시행	미시행	영단	기타
계		127,000	465,700	33,700	432,000	316,000	149,700
관개개선	소 계	102,000	307,000	27,000	280,000	210,000	97,000
	대지구	56,000	224,000	14,000	210,000	210,000	14,000
	소지구	46,000	83,000	13,000	70,000	-	83,000
개간 및 지목변환	소 계	25,000	126,700	6,700	120,000	90,000	36,700
	대지구	14,000	93,500	3,500	90,000	90,000	3,500
	소지구	11,000	33,200	3,200	30,000	-	33,200
간척		-	32,000	-	32,000	16,000	16,000

자료: 안재숙, 1989, p.69.

수련과 별도로 1943년 1월 설립·발족된 조선농지개발영단은 1942년 증미계획이 대대적으로 확충됨에 따라 이의 강력한 추진을 위하여 만든 기구였다 이 기관은 1942년 12월에 제정한 조선농지개발영단령을 법적근거로 한 특수법인으로 사업시행 주체를 겸했다 당시까지 수리조합의 설립과 수리조합사업의 시행에는 구역 내 몽리자(조합원)의 3분의 2 이상의 동의를 있어야 했으나, 농지개발영단이 시행하는 사업에서는 토지소유자의 의사에 불구하고 사업적지로 판단되면 공사를 강행할 수 있게 한 것이다. 또 영단 사업에 필요한 토지는 토지수용령을 적용할 수 있게 하였으며 수혜자로부터 사업비의 일부를 징수할 수 있는 권한도 부여되고 있었다.

이러한 초강수의 토지개량이 전개되는 가운데 1942~43년의 가뭄으로 또 한 차례의 식량 위기를 맞아 1943-44년에 걸쳐 강행된 것이 곧 긴급증미 소류지사업이었다 이 무렵의 사정

표 10. 일본 식민지하의 토지개량사업의 추진 과정(1906-1945)

면적 단위: ha

시대	제도	사업	수리조합		준공실적 (관개, 개간, 지목변환, 간척, 용배수개선)		
			수	면적	조합 지구	비 수조	계
1906 ~ 1919	1906 수리조례 발표 1907 국유미간지 이용법 발표	수리조합 창설 제언·보 수축 국유 미간지개간	15	40,863	40,863		40,863
1920 ~ 1939	1917 조선수리조합령 발표 1919 수리조합보조규정제정	산미증식계획 산미증식갱신계획 수리조합 정리	230	195,329	183,874	33,833	217,707
1940 ~ 1945	1920 토지개량보조규칙제정 1920 기본조사착수 1923 조선공유수면매립법 발표 1927 동척토지개량부설치 1927 조선토지개량주식회사 설립 1928 조선토지개량령 발표 1935 갯생수리조합연합회 설치 1937 갯생수리조합연합회 설치 1938 조선토지개량협회	증미계획 증미확충계획 한해대책을 위한 소류지사업	353	120,485	29,002 (추정)	4,793 (추정)	33,795 (추정)
계			598	356,677	253,739	37,057 (추정)	290,796 (추정)

자료: 토지개량조합연합회, 1967, p.54.

은 1943년 3월의 조선인에 대한 징병제 실시, 동년 9월의 조선식량관리령에 의한 식량배급제 실시 등 비상체제하에 있었다.

이런 긴박한 전시체제하에 강행된 소류지사업은 무모한 비상대책에 불과했다. 물자난과 인력부족으로 이 사업은 소기의 성과를 거둘 수 없었음은 물론이거니와 도처에서 파헤쳐 놓기만 한 공사장은 1945년 8월의 해방 이후 토사유출 등의 피해를 가중시키는 결과가 되고 말았다. 이와 같이 근대적인 수리조합이 등장한 1908년부터 1945년 광복까지 관개개선 335,515ha(478지구), 개간·간척·지목변환 등 농지조성 53,596ha(302지구), 경지정리 24,000ha, 재해대책 56,737ha, 개보수 50,400ha 등 합계 520,248ha의 농지개량사업이 시행되었다.

4. 식민지하 수리조합 정책의 성격

일제하의 농업구조는 기본적으로 농업정책 결정의 주체가 바뀌었다는 점을 염두에 두고 검토할 필요가 있다. 즉, 정책결정을 하는 주체가 누구인가의 문제이다. 이는 한국인들이 주체가 된 정책결정 과정이 일본인들이 주체로 바뀌었다는 것을 의미한다. 이점은 다양한 한국인들의 의사결정 참여를 배제하게 되었다는 점에서 농업구조의 식민지성을 가져 올 가능성은 얼마든지 있었다. 농업부문의 정책을 결정하는 것은 일본 본국정부였다. 자신들의 국가운영 방침에 맞는 식민지 농업체제로 개편하려 했다. 즉, 1920년대까지 우리농업에 대한 일본의 농정방향은 대규모의 쌀생산기지로서의 역할과 일본상품의 판매처화 하기 위한 것이었다. 이른바, 산미증식계획과 대규모의 토지개량사업이 실시된 것이 바로 이 시기였던 것이다.

이렇게 행해졌던 수리정책의 몇 가지의 특징과 성격을 지적해 보고자 한다. 첫째로, 1930년대말 관개가 이루어지는 농지가운데 수리조합에 의하여 관개되는 면적은 총관개면적의 18%로 수리조합령에 의하지 않는 소규모 수리개발이 더 많은 비중을 차지하여 일제하 수리조합사업이 수리발달사에서 수행했던 역할은 한정적이라고 할 수 있다. 그러나 법령에 의한 수리조합의 관개면적이 작다고 해서 한국농업구조 변동에서 수리조합이 행한 역할과 의미가 줄어들지는 아니다. 일제는 논농사 중심의 미곡생산체계의 수립을 농업정책상 가장 중요한 사업으로 설정하였고, 이를 위하여 안정적인 수리체계의 확립을 매우 중요시하고 있었던 점이다.

둘째로, 이와같은 법령이나 행정지원과 더불어 일제하 수리조합이 갖는 또 하나의 특징은 근대 토목기술의 정수라고 하는 콘크리트를 사용하는 근대적인 토목기술이 본격적으로 시작되어 기존의 수리관개시설과는 달리 대규모의 댐과 제방시설이 생겨났고 대규모의 간척

지 개간을 통해서 농경지의 확대가 빠르게 진전되었다 이는 무리한 재정부담을 가져 올 수밖에 없었으며, 상대적으로 기존의 수리시설 수축과 새로운 보완을 통한 수리관개지의 확대는 그만큼 어려워질 수밖에 없었다.

셋째로, 수리조합이 설립된 주요 지역은 일본인들에 의한 농장제적 농업경영이 실시되어 지주제의 생산관계에 새로운 경영방식을 도입하는 변화를 일으킨 곳이었다 이러한 수리조합지구에서 가장 활발히 전개된 농사개량사업은 미곡단작화와 다로다비적인 후꾸오까농법의 도입을 가져왔다. 이는 일본시장에 맞는 미곡으로서의 상품성을 높이고 나아가 수리조합 설치를 전제로 하여 노동력과 비료투입이라는 농사개량 방법을 사용하여 미곡생산량을 높이려는 것이었다. 즉, 이것은 한국농업을 일본자본주의를 위해 값싼 미곡을 생산하는 생산지로 재편하기 위한 방법이기도 하였다 그러나, 한국인 중소농민들과 소작농들의 이러한 농사개량사업은 생산비와 노동력의 증가를 초래하였다 아울러 중소농민들은 수리조합비의 부담을 안겨주었으며, 소작농들은 고율의 소작료를 지불해야 하는 부담으로 결국 농민층의 몰락을 가져 왔다. 이렇듯, 수리조합지역은 일제의 농사개량사업이 가장 확실하게 실시된 곳으로, 이는 일제하 농업구조에서 가장 중요한 논쟁점이 되는 지주제의 성격과 농업구조의 성격을 규정하는 장소이기도 하였다.

IV. 해방 후 농업생산기반 정비사업의 전개

1. 남북분단과 미군정에 의한 수리정책(1945-48년)

(1) 남한에서의 미군정에 의한 수리정책

1945년 일본의 패망은 불행히도 한반도의 남북분단으로 이어져 수리정책 역시 궤를 달리 할 수밖에 없었다. 해방 당시 우리나라의 농지소유 형태는 우량농지를 일본인이 강점하거나 대지주 계층이 점유하여, 전체 농가의 절반 이상이 농토를 갖지 못하는 소작농의 형태였다 이리하여 미군정 당국은 지주제하의 고율의 소작료 상태를 비상사태로 선포하고 최고소작율제를 실시하는 등 농가안정을 위한 정책을 채택하였다(전운성, 2001, pp.329-330).

해방 직후 남한에 425개의 조합과 수혜면적 188,167ha(조합당 평균 443ha), 북한에 173개 조합에 수혜면적 168,511ha(조합당 평균 974ha)로 남한의 수리조합 규모가 영세하였다(한국농촌경제연구원, 2001, p.31).

광복 당시 한반도에서의 수리사업은 제차 세계대전 말기의 긴박했던 군량 및 식량조달을 위해 약 12만ha의 수리조합에 의한 수리시설 설치사업과 약13만ha에 달하는 소류지사업 등 모두 25만ha에 대한 사업이 시행 중에 있었고 이중3분의 2가 남한에 위치하고 있었다.

이런 상태 하에서 남한에서의 사업의 재건을 위하여 먼저 수리사업 관장 행정기구로 중앙(미군정청)의 농무부 밑에 토지개량과를 각 도의 산업국 밑에 토지개량과를 두어 행정업무를 담당케 하는 동시에 1945년 10월에는 조선농지개발영단, 그리고 12월에는 조선수리조합연합회(수련)의 기능을 부활시켜 광복 전의 일본인이 관장하던 업무가 승계되었다.

이와 같은 준비과정을 거쳐 미군정은 1946년 1월 18-19일에 각도 농무부장 및 토지개량과장회의를 열어 토지개량사업의 속행에 관한 기본 방침을 천명하기에 이르렀다. 이 기본방침은 공사의 속행에 관한 사항을 비롯하여 수리조합과 수련의 운영문제 등에 대하여 새로운 지침을 부여한 바, 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공사의 속행에 관해서는 ① 농지개발영단사업 지구 중 미완공 잔여공사를 우선적으로 시행하되 수혜대상 구역에 수리조합 설립을 선행하고 사업을 속행토록 하며 ② 기설 수리조합에 의한 기착수 공사의 중점시행과 재해복구 시설보강, 전화사업, 개답, 암거배수 등에 주력하는 동시에 각 조합이 보유한 시설물을 점검하고 개량공사 계획을 수립하여 보강공사를 추진토록 한다. ③ 이들 사업을 추진함에 있어 국고보조율을 상향조정하고 자재는 군수품 중에서 이용가능한 양을 확보토록 하며 ④ 1945년 이전에 농업목적으로 면허된 공유수면과 국유미간지 이용허가 등에 의한 사업은 자작농 정착을 전제로 수련에 공사시행을 위임한다. ⑤ 기설 수리조합의 운영을 개선하고 수련의 기수를 정비(확충 및 도지부 정비)하여 재해복구공사나 개량공사, 전화공사 등을 조합의 위탁에 의해 수련으로 하여금 시행토록 한다는 것이었다.

둘째, 수리조합의 운영문제에 대해서는 ① 조합장의 보수를 무급제에서 유급제로 바꾸고 임직원 등 조직을 정비하며, ② 조합비는 전액을 지주(토지소유자)에게 부과하도록 하고 소작인의 부담액(50%)은 지주와 소작인간에 결제하도록 한다. 이 밖에 조합체의 연부상환을 계속 이행하도록 하며 재해대책 및 세수부족 충당을 위한 적립금제도를 유지하고, ③ 농사개량사업을 계속 추진하여 조합 자력에 의한 시설물 유지관리에 철저를 기하는 동시에 인접조합과의 합병을 적극적으로 추진하였다.

셋째, 수리조합연합회와 갱생수리조합연합회에 대해서는 ① 먼저 기구를 정비하는 동시에 회원조합의 재해복구 공사의 수탁 시행 ② 갱생수리조합연합회에 소속된 조합의 정비와 회원조합 구역 내에 농사개량 모범농을 만드는 것 등이었다.

이 방침에 따라 1946년 봄을 기하여 광복 당시까지 농지개발영단(영단)이 시행하던 사업과 수리조합사업 및 일부 간척사업만이 자금과 자재의 공급을 받아 재개되었다

이러한 움직임 속에 수련은 평의회의 기능을 부활시켜 민주적인 운영을 꾀하였다 영단도 1946년 5월부터 공사시행지구에서 수리조합을 설립하고, 그 구역 내의 수혜자의 동의 하에 사업을 실시하도록 하는 등 운영 방식의 민주화를 도모하였다.

또 갯생수련은 갯생수리조합 자체의 존립의의가 소멸되어 그 존속이 불필요해짐에 따라 1948년 5월 미군정에 의해 수련에 통합되었으며 영단과의 통합은 이후로 미루어졌다

(2) 해방 후 북한의 농업생산기반 정비사업의 특징

북한의 경우, 해방 이후 농업수리화계획을 경제개발계획의 하나로 지금까지 지속적으로 추진하고 있다. 1963년도에 수리화의 완성을 발표하는 등 수리시설 설치에 많은 노력을 해왔다. 1981년부터 식량난을 해결하기 위하여 4대 자연개조사업을 추진하여 왔다. 즉, 30만 정보의 간척지 개발, 20만 정보의 새땅찾기, 서해갑문 건설, 태천발전소 건설 등이었다.

그러나 북한의 관개시설은 과학적인 설계 미비, 건설자재의 부족, 시공관리와 사후관리의 부실 등으로 효율적인 관리가 되고 있지 못하다. 따라서 실제로 관개가 이루어지고 있는 지역은 약 50%에 불과한 것으로 알려지고 있다.

특히, 북한은 양수장과 같은 기계시설에 의한 관개의존도가 남한에 비하여 매우 높은 특징을 지니고 있다(최중대, 2001, pp.287-291). 이는 최근의 전력난으로 농업용수의 부족 현상은 더욱 심각해져 식량문제 해결의 어려움을 가속화시키고 있다고 할 수 있다

2. 대한민국 정부 수립과 농업생산기반 정비사업(1948-60년)

(1) 정부 수립과 외국원조에 의한 수리사업

가. 한국전쟁과 수리사업

1948년 8월 정부 수립 후 1949년의 농업증산3개년계획에 의해 수리사업이 증산의 기본임이 부각되었다. 이리하여 미국경제협력국(ECA: Economic Cooperation Administration)의 원조에 의한 사업자금과 자재의 지원으로 수리사업을 진행시킬 수 있었다 특히 시멘트, 철근, 화약 등의 건설자재가 1949년부터 전적으로 ECA 원조에 의해 조달되었다

ECA 원조에 힘입어 수리사업은 제법 활기를 띠어 갔으나 1950년의 한국전쟁은 수리재건의 꿈을 좌절시키고 말았다. 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결될 때까지 3년간의 전쟁 와중

에서도 수리사업은 새로운 원조기구에 의해 명맥을 유지할 수 있었다 이와 같이 한국전쟁은 모든 산업시설을 여지없이 파괴하였으며 재건의 기반을 다져온 수리시설 역시 막대한 피해를 입었다. 1950년 7월 국제연합(UN) 안전보장이사회가 한국 구호와 부흥에 관한 결의를 채택함으로써 유엔군 한국민간구호처(CRIK)의 원조가 시작되었다.

즉, 1950년 12월 UN의 결의에 의하여 발족한 국제연합한국재건단(UNKRA: United Nations Korean Reconstruction Agency)은 휴전회담이 시작되고 전세가 호전될 무렵인 1951년 7월부터 제1차년도(미국 1952 회계연도)사업으로 한국의 재건사업에 착수하였다 이어 UNKRA는 1952년 5월 ‘한국에 제공할 수 있는 원조에 관한 각서를 발표하였고 동년 7월부터 시작되는 1953년도 미국 정부 예산에 7천만 달러의 원조제공액이 계상되었는데 이 중 150만 달러가 수리사업 분야에 배정되었다.

이 150만 달러는 수리사업을 위한 기자재의 도입에 충당되게 되었는데 1953년 6월 30일 정부와 수련, UNKRA, UN군사령부 간에 ‘식량증산 및 수리시설 복구를 위한 원조협정이 체결됨으로써 실현되었다. 이 협정은 이미 착공한 수리사업지구의 준공에 필요한 기자재의 조달과 전란으로 파괴된 수리시설의 복구에 사용토록 규정된 것이었다

표 11. 농지개량사업 실적(1946-1955)

단위: ha, 천원, %

연대	사업별	지구 수	면적	사업비	사업비 구성비	비고
합 계	계	7,374	1,030,634	9,728,745		
1940년대 후반	소 계	74	32,823	6,936	100.0	
	농업용수개발	69	15,520	6,361	91.7	1946~49년
	간척	5	236	497	7.2	1946~49년
	수리시설개보수		17,067	78	0.1	1948~49년
1950년대	소 계	7,300	997,811	9,721,809	100.0	
	농업용수개발	4,691	158,306	7,848,052	80.7	
	농조	319	79,313	7,402,910	76.1	1950~59년
	소규모	4,372	78,993	445,142	4.6	1957~59년
	간척	20	3,419	609,050	6.3	1950~59년
	수리시설개보수	1,378	579,820	826,936	8.5	1950~59년
	재해복구	822	197,210	303,730	3.1	1950~59년
	개간		2,514	43,934	0.5	1957~58년
	농지보전	286	26,744	53,446	0.5	1952~55년
	귀속농지 수축	103	29,798	36,661	0.4	1951~54년

주: 지구 수, 면적은 준공실적임.
 자료: 농지개량조합연합회 1999, p.108, p.137.

나. 전후 복구와 수리사업

UNKRA에 의한 원조는 1953년을 기점으로 하는 농지개량사업 5개년계획의 실시등 계획적인 사업추진을 가능하게 하였다. 이 UNKRA원조 제공에 이어 1954년 미국회계년도 이후는 미국대외활동본부(FOA: Foreign Operation Administration) 및 미국국제협조처(ICA: International Cooperation Administration)의 원조에 의하여 기자재의 공급 및 대충자금이 지원되었다

UNKRA에 의한 기자재의 원조는 1955년 2월 주한 미국경제조정관실(OEC : Office of the Economic Coordination for Korea)로 이관되어 FOA 원조로 바뀌었고 다시 1955년 9월 FOA가 ICA로 개편됨에 따라 1956년 미국회계년도 이후는 ICA원조에 인계되었다. 1957년 7월에는 OEC가 주한 미국경제협조처(USOM : United States Operation Mission to Korea)로 개편되는 등 과정을 거치면서 1960년까지 계속되었다.

1953-60년 사이에 UNKRA, FOA, ICA 등에 의한 무상원조 실적은 총배정액 11,536천달러에 도착액은 11,125천달러로서, 이 중 8,887천달러가 시멘트(301천톤), 철근(12천톤) 및 화약(605톤) 도입에 사용되었고, 이밖에 2,238천달러는 증기 및 기타 기자재 도입에 쓰여졌다

한편 UNKRA, FOA, ICA 등 무상원조에 의하여 얻어진 원화자금 즉 대충자금의 투입은 1950년에 일부 지원되었으나 1952년 이후 중단되고 말았다. 그러나 1953년 “경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약” 이 한미간에 체결됨에 따라 대충자금이 다시 부활되었다. 특히 1954년 3월 12일 외국이 대한민국의 경제부흥과 재정금융의 안정을 위하여 무상으로 공여하는 원조로 세입 되는 원화자금(대충자금)의 운용을 목적으로 하는 대충자금 특별회계법이 제정 공포되었다.

이것은 정부가 시행하는 경제부흥사업에 필요한 재정수요를 조달 운용하기 위하여 설치된 특별회계로 그 후 회계명칭을 경제부흥 특별회계로 하였다가 다시 1962년 11월 29일에 제정된 경제개발특별회계법에 의하여 경특회계라 하였다 이 경특회계에서 수리사업 자금(국고보조금)이 조달되기 시작된 것은 1955년부터이다.

(2) 농지개혁과 수리사업

1950년대의 수리사업 중심의 농지개량사업은 외국원조에 힘입은바 크지만 국내적으로도 자금확보를 위해 두 가지 조치가 취해졌다. 그 하나는 농특회계(농지개혁사업 특별회계)의 설치였고 다른 하나는 산업부흥국채 발행에 의한 자금조달장기채)이었다.

특히 1952년 4월 12일에는 농지개혁사업특별회계법(農地改革事業特別會計法)이 제정되어 농지개혁에 수반한 농지대가의 상환과 보상 그리고 귀속농지와 그 부속재산의 관리에 소요되는 자금의 회계처리와 함께 분배농지에서 받아들이는 상환대금을 농지개량 농촌건설에

투자할 수 있게 되었다. 이 농특회계(農特會計)가 농지개량사업을 위한 장기성 투자재원이 되어 전후 부흥기에 사업량이 확대되는 등 농촌부흥의 큰 지주가 되었다

3. 경제개발과 농업생산기반 정비사업(1960년대)

(1) 경제개발에 따른 농지개량사업의 추진

1960년 4월 19일 이후 농지개량사업은 먼저 사업지구의 경제 효율성을 재검토하여 사업의 효율성을 높이는 데 주력하는 한편, 동년 8월 제2공화국이 출범하면서 1961년 2월에는 국토건설사업이 전국적으로 추진되어 갔다. 국토건설사업이란 경제개발 시책의 하나로 도시의 실업자 등을 구제하고 이용 가능한 유휴자원을 최대한 개발하려는 것이었다

이어서 5.16 군사혁명 정부는 국가경제의 재건과 그 자립성장에 역점을 두고, 1961년 7월에 제1차 경제개발 5개년계획을 수립·발표하였다. 이에 따라 농정의 방향도 과거의 생산위주에서 소득증대로 전환하여 농촌고리채(農村高利債)의 정리, 농업은행과 농협(農協)의 통합, 농산물가격의 적정유지책 등이 강구되었다

특히, 농업부문의 생산계획은 종래의 미곡 위주의 증산시책에서 축산·잠업·특용작물의 증산대책도 세우게 되었고, 농지개량분야의 사업도 관개개선 위주에서 개간·간척개발에 의한 농지확대에 주력하게 되었다

표 12. 1961년의 수리조합 합병 상황

단위: ha

도별	조합 수			수혜면적	조합당 평균 면적	
	합병 전	합병 후	증(△)감		합병전	합병후
계	692	198	497	341,227	491	1,723
서울	2	2	-	482	241	241
경기	65	19	46	42,698	653	2,247
강원	25	15	10	9,915	397	661
충북	50	11	39	18,140	363	1,649
충남	81	29	52	49,918	499	1,721
전북	73	20	53	78,536	1,076	3,927
전남	179	27	152	53,793	301	1,992
경북	102	38	64	43,049	417	1,133
경남	108	34	74	43,735	405	1,286
제주	10	3	7	961	96	320

자료: 농지개량조합연합회, 1999, p.129.

가. 수리조합의 합병

정부는 1961년 9월 ‘수리조합 합병에 관한 특별조치법’을 제정하여, 당시 695개 수리조합을 1군 1조합 원칙에 따라 198개 조합으로 통합하였으며, 동년 12월 「토지개량사업법」을 제정하였다. 이는 광복 이래 현안이었던 농지개량에 관한 법적근거를 처음으로 우리 손으로 마련하기에 이른 것이다. 이로써 「조선수리조합령」, 「조선토지개량령」, 「조선농지개발영단령」 등 구법을 폐지하고 단일법에 의해 민주적인 사업시행의 기틀을 마련하게 되었다.

1960년 말 전국 수리조합의 규모는 1개조합당 평균 수혜면적이 491ha에 불과해 그 규모의 영세성으로 인하여 대부분의 조합이 부실화되어 조합의 운영이 극히 어려운 처지에 놓여 있었다.

이러한 체계구축으로 제3공화국이 출범하면서 농지개량 분야에 새바람을 불러 일으켜 1964년 정부는 식량증산 범국민운동을 전개하였다. 농토의 확장과 영농방법의 개선으로 식량의 자급자족을 위한 실천의지를 표방하여 계단식 개간 방법을 보급하였다. 1965년에는 식량증산계획을 수립함과 동시에 광복 후 처음으로 경지정리사업을 시작하였으며 가뭄을 계기로 농업용수의 계획적인 개발에 박차를 가해갔다.

나. 농토확장 중심의 농지개량사업

① 개간·간척지의 조사

1960년대 초는 연간 500만석 이상의 외곡을 도입하지 않으면 안될 만큼 국내 식량수급 사정이 악화되어 식량증산책이 지상과제로 등장하기에 이르러 절대적인 농지면적의 확장을 서두르지 않을 수 없는 처지였다. 당시는 농지의 확대개발 영농규모의 영세성 탈피와 안정 농가 육성 차원에서 주요 정책으로 부각된 것이 개간과 간척에 의한 농지조성이었다. 개간의 대상은 산지였고 간척의 대상은 서남해안에 넓게 분포되어 있던 간석지였다.

이와 같은 필요성에서 시도된 것이 1960년대 초의 UNDP의 지원 하에 이루어진 개간적지와 간척적지에 대한 조사사업이었다. 약 5년간에 걸친 개간적지 조사에서 얻은 성과는 163ha의 개간적지를 찾아낸 것이었고 이것은 당시의 개간사업 추진뿐만 아니라 1970년대 중반에 재개된 대단위 야산개발사업 추진에 크게 기여했던 것이다.

이들 개발자원 조사에 있어 특히 간척자원조사는 1970년 이후 우리나라 서남해안 간척개발의 신기원을 창출해 낸 것으로, 5년 간의 조사성과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 서해안에 산재된 간척가능 면적의 규모가 파악되었다. 즉 총매립가능지 22만 5천ha와 농지조성 가능지 16만 5천ha를 찾아 낸 것이었다. 둘째, 목포 영산강지구 간척개발계획의 수립, 셋째, 간척지 토양의 제염을 촉진하는 방안으로 명거 배수시설의 밀도길이

및 간격)가 미치는 효과와 간척지 개발 후 상당기간(5~10년) 벼 이외의 작물은 비경제적임이 판명되었다. 넷째, 종래에는 천해간척으로 기술적으로 비교적 시공이 용이한 지구만이 개발대상이 되었으나, 이 조사 결과 하구의 심부(수심 30m 정도) 조질로 담수호 조성이 가능하며 용수원의 확보를 겸한 광대한 규모의 간척개발이 가능하다는 것이 밝혀졌다 다섯째, 해상 측량선, 수심측정기 등의 새로운 간척장비의 도입과 그 사용법을 익히는 등 화란의 발달된 간척기술을 습득할 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점이다.

② 귀농정착사업에 의한 개간사업

1960년대 초기의 세계는 세계식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization) 총회의 결의에 의하여 기아해방 운동이 전개되고 있었다 이 무렵 국내외 식량사정은 1960년의 가뭄 및 풍수해로 인한 흉작으로 절량농가가 속출하고 있었다.

이런 배경에서 군사정부가 1961년 7월 18일에 발표한 긴급 경제시책의 하나로 제일 먼저 시도한 것이 귀농정착사업이었다 1961년 8월부터 실시된 이 사업은 실업자(주로 서울거주) 1,228세대를 전국적으로 24개 지구 2,406ha의 개간예정지에 이주 정착하게 하는 것이었다 선발된 이주정착민을 직접 개간공사에 종사토록 하고 개간 후 이들에게 개간지를 분배하여 주고 정착케 하였다. 정착에 필요한 주택 1,228동의 건설과 영농에 필요한 영농자재 및 자금을 지원하였던 것이다.

이를 계기로 1962년 2월 개간촉진법이 제정되면서 개간사업은 식량증산 범국민운동 차원에서 전국적으로 확산되어 갔다. 이 식량증산 운동은 개간사업을 확대 촉진하기에 이르렀고 정부의 집중적인 재정투자와 아울러 공사 현장에 군장비의 지원까지 가세하기에 이르렀다.

한편, 계단식 개간이 확대되면서 집중적인 개간 붐이 일어났다 이리하여 1961년 2,406ha의 귀농정착 개간이 1965년에는 37,220ha로 확대되는 등 연간 1만ha 이상의 개간사업이 1962년부터 1968년까지 7년이나 계속되었던 것이다.

한편 민간주도의 ‘협업개척농장사업’도 1960년대 초반의 새로운 형태의 개간사업으로 손꼽힌다. 이 사업은 1962년 7월 농업구조정책심의회가 농림부장관의 자문기관으로 발족되자 이 심의회의 건의를 받아들여 산지를 개간하여 농지를 확보하는 한편 이를 협업형태로 경영토록 하는 시범사업으로 추진된 것이었다.

이들 협업농장은 1961년 7월에 설립된 전남 광양의 백운산농장을 비롯하여 경기 광주의 광주, 전북 진안 백운산, 경북 월성의 박달, 경남 양산의 대리 등 5대 농장이었다. 농장의 입주자는 도 또는 군에서 공모하여 응모한 자 중에서 선발되었다 입주자는 1년간 자급식량과 생활비를 자변해야 했고 개간지를 비롯한 필요 농기구와 시설 일체를 보조해 주었던 것이

다. 또 농장에는 유급 전담지도원을 배치하여 경영을 지도하는 동시에 농장운영 상황을 매월 보고하게 하였다.

표 13. 협업개척농장 설치 실적(1961-1963)

구분	계	경기 광주	전북 진안	전남 광양	경북 월성	경남 양산
설치일자		63.4.10	63.4.10	61.7	63.4.10	63.4.10
입주자(인)	61	10	9	22	11	9
개간면적(ha)	427	150	35	184	25	34
보조액(천원)	12,920	2,365	1,406	3,022	3,840	2,287
토지소유권		공유	국유	국유·사유	공유	국유·사유
협업형태		전면협업	전면협업	전면협업	전면협업	전면협업
입지조건 및 개간방식	표고 경상도 수원 토양 개간방식 농도	300~800m 15도 내외 전작이나 축산업에 지장이 없을 정도 고산지대의 특유한 흑갈색 부식토 계단식 : 1단구 폭은 좁고 긴 형태 기존 도로변으로부터 농장까지 차량출입이 가능하도록 농도개설				

자료: 농지개발조합연합회, 1999, p.137.

다. 계획적인 새로운 농업용수 개발사업의 전개

① 가뭄과 농업용수 개발의 조사

제1차 경제개발 5개년계획(1962~66)에서는 농업용수 개발에 따르는 투용자가 점차 감축되도록 계획되어 있었으나, 1962년의 가뭄과 1963년의 보리 대흉작은 식량수급에 적지 않은 차질을 가져왔다. 거기에 1964년의 영남일대의 가뭄 등으로 인하여 농업용수 개발의 필요성이 고조되었다.

이에 즈음하여 가뭄의 양상과 농업용수 개발 가능성을 시설별로 구분 조사하는 작업이 경북을 표본으로 실시되었다. 이를 기초자료로 삼아 1965년 6월 전천후 농업용수원 개발계획이 수립되었다. 이 계획은 저수지 의존의 농업용수원을 지하수·양수장·보·저수지의 순위로 정하고 손쉽게, 그리고 단시일 내에 개발할 수 있는 것부터 연차적으로 개발할 것을 원칙으로 하여 논 면적의 85%까지를 수리안전담화 하려는 것이었다. 즉 당시의 논 면적 123만 8천ha 중 105만 ha의 수리담화를 목표로 9개년 계획(1965~1973년)으로 총사업비 1,154억 1,700만원을 투입하여 38만 6천ha를 신규개발하는 동시에 용수원 개발 후보지에 대하여 기본조사를 전국적으로 병행하는 것을 내용으로 한 것이었다.

이 계획에 따라 종래의 대·소지구 수리사업 및 소규모사업이 농업용수원 개발사업으로 이름이 바뀌었고 양수장·저수지·보·집수암거·관정 등으로 세분화되었다. 1965년 2월에

맺어진 한·일 국교정상화 대일청구권자금 도입과 때를 같이 했다는 점에서 실행가능성이 돋보인 계획이었다.

또한 이 계획은 대통령의 직접적인 관심으로 1965년 하반기부터 실행에 옮겨졌다. 그 첫 실행은 한강조합의 계양지구 등 5대 양수장(수해면적 2,276ha)의 공사를 1965년 하반기에 착공하여 1966년 관개기까지 완공하였는가 하면 1965년 8월부터는 지하수 조사에 착수하기도 하였다. 당시로서는 처음 시도하는 지하수 조사는 전탐기·시추기·착정기 등의 조사장비를 갖추어 가며 지하수의 부존성을 파악하는 데 국한된 것이기는 하였으나 이것이 곧 농업용 지하수 개발의 첫출발이었던 것이다

② 저수지 축조의 경시와 농업용수 개발

이리하여 1966년부터의 농업용수 개발사업은 전천후사업으로 대변되었다 이후 저수지 축조가 경시되는 가운데 양수장과 지하수 개발에 치중된 사업으로 전환되어 갔다 양수장이나 지하수 개발에 소요되는 기자재나 사업비는 대일청구권 자금에서 우선적으로 투입되었다 1966년의 경우 대일청구권 자금 제1차년도 사용계획으로 추경예산에 편성된 물자구매 예산은 양수장 설치에 소요되는 기자재 35만 4천 달러와 지하수 개발용 기자재 156만 3천 달러, 조사시험기기 107만 2천 달러, 저수지 준설선 135만 4천 달러, 시공용 기계 6만 6천 달러 등 440만 9천 달러에 달했다. 또 사업비 예산으로 청특회계(청구권자금관리 특별회계)에서 11억 1,200만원이 투입되었다.

그러나 곧 이어 기상이변이 가져다 준 1967-68년 두 해에 걸친 영호남 일대의 큰 가뭄은 또다시 농업용수의 아쉬움을 뼈저리게 느끼게 하면서 다시 1968년 11월 항구적 가뭄대책을 위한 농업용수 개발계획이 수립되어 전천후 농업용수원 개발계획은 이 계획으로 대체되었다.

이처럼 두 해에 걸친 가뭄으로 인한 농작물의 피해는 1939년의 큰 가뭄 이후 가장 큰 것이었다. 특히 가뭄 발생지역이 곡창지대인 영호남지방이었기 때문에 그 피해는 더욱 컸던 것이다. 이리하여 농림부 농지국이 종합하여 1968년 11월 ‘농업용수 개발계획’이라는 이름으로 발표하였던 것이다.

이 농업용수 개발계획은 당시의 논 면적 1,301,273ha 중 가뭄상습지 543,990ha를 건답직과, 발전환, 수리답화로 구분하고 수리답화에는 관정 및 집수암거 등 지하수 개발에 의해 259,302ha, 나머지 175,923ha를 양수장·도수로·보·저수지 등으로 용수를 확보한다는 것이었다. 1973년까지 6개년계획으로 짜여진 이 계획은 훈령 22호에 따라 영호남지역과 여타도로 구분하여 개발 우선순위를 설정하기도 하였는데, 소요 사업비는 401억 4,500만원이었다.

이 계획의 특색은 개발과정을 3단계로 구분하여 제1단계는 영호남지역의 83,607ha를 1968~1969년 6월까지, 제2단계는 영호남지역의 나머지 186,126ha를 1970년까지, 제3단계는 전국적으로 165,492ha를 1973년까지 개발 완료한다는 것이었다. 뿐만 아니라 이동단위에 이르기까지 개발시설과 수혜위치가 스케치 도면화되어 시군단위의 계획책자로 발간되었는데 이 계획서가 일명 블루 북(Blue Book)이라 불리어지기도 하였다.

4. 고도성장하의 수리시설 관리제도 전환(1970년대)

(1) 외국차관 도입과 기반정비 영역의 확대

1970년대 농업기반정비는 대단위 농업종합개발사업의 신기원을 열었다 이것은 사업비의 조달문제를 차관(借款)도입에 의해 해결했으며, 사업시행 과정에서 국제적인 기술용역단에 의한 기술적·경제적 타당성이 검토되었기 때문이다

1969년 5월 23일 금강 평택지구 30,567ha의 농업기반 개발을 위해 최초로 IBRD(세계은행)와 4천 5백만 달러의 차관협정이 체결되었고 1970년부터 농업종합개발사업이라는 이름으로 사업이 착수되었다. IBRD차관이 협정되고 사업이 착수되기까지는 5년간의 준비기간이 소요되었는데 그 시작은 1965년 6월에 수립된 전천후 농업용수원 개발계획이었다

금강 평택지구 IBRD차관을 시발로 하여 1972년부터 1978년까지 모두 12개 지구가 IBRD와 ADB, OECF 차관 도입에 의해 사업이 추진되었다 이들 차관은 차관공여 기관에 따라 그리고 대상지구나 차관협정 시기에 따라 조건을 달리했다

이렇듯 추진된 대단위 종합개발사업은 농업용수 개발 배수개선을 위시하여 경지정리, 개간(개답), 간척 등 다양한 개발형태를 동시에 수용한 종합개발 방식이었고 1970년 2월, 정부투자기관으로 새로이 발족한 농업진흥공사를 사업시행 주체로 하는 국가사업이었다

이 대단위종합개발사업의 특징은 용수원 개발이 거의 불가능시 되었던 서남해안 지역의 하구를 선택했다는 점과 대규모 농업용수 전용댐의 건설 등을 들 수 있다 15개 지구 중 평택, 경주, 영산강I, 미호천, 영산강II, 삼교천, 대호, 영산강II-1지구 등 8개 지구가 이에 속한다. 대표적인 담수호는 저수용량 2억 5,300만톤의 영산호(영산강 II지구)를 비롯하여 아산호, 남양호(평택지구), 삼교호(삼교천지구), 대호(대호지구)등 5대호로서 이들의 저수용량은 6억 1,300만톤에 달하여 69,120ha에 관개할 수 있는 용수원이었다. 또 저수량 2억 6,500만톤의 나주, 장성, 담양, 광주댐(영산강 I지구)과 3,300만톤의 덕동댐(경주지구) 등은 극히 단기간(3~4년)에 준공된 대표적인 농업용수원이었다

(2) 배수개선과 경지정리사업의 정착

가. 배수개선사업

당시까지 농업기반에 대한 정비는 가뭄에서 오는 용수 부족을 해소하기 위한 용수개발에 치중한 나머지 배수에 대한 관심은 2차적인 것이었다. 그러나 1970년대 초반까지 경지정리사업이 정착단계에 이르자 배수불량이 문제시되었다 용배수로가 분리되고 구획이나 농로가 정비되었으나 배수의 계통적인 소통은 불비된 곳이 많았고 동일구역에서도 하류쪽이 배수침체로 인하여 2모작에 지장을 받는 곳이 많았다.

따라서 배수개선사업이 채택된 1975년의 사업은 먼저 배수개선 대상지를 찾아내는 일이었다. 정부는 각 도의 행정기관을 통하여 대상지를 조사 보고케 하고 농업진흥공사의 기술진(농지확대개발기술단)으로 하여금 이에 대한 개발가능성을 조사 검토케 했다 당시 조사 집계된 전국의 배수개선 대상지는 10만 7천ha였는데 그 지역적인 분포는 전북이 45%에 해당하는 4만 9천ha로 배수불량 지역임이 밝혀졌다.

이러한 대상면적을 기초로 하여 배수정비를 위한 기본조사 실시설계를 거쳐 1970년대에 시행된 배수개선사업은 농업기반정비사업 중 처음으로 전액 국고보조사업으로 시행되었다 1975년의 첫 사업에서는 주로 낙동강 연안의 경남북 지역에서 그리고 1976년에는 전남북 지역의 침수상습 지대에 대한 지표수 배제 위주의 사업이었다 그러나 이 사업은 장차 암거 배수 조직과의 연결이 가능하도록 배수로의 깊이나 담수 지체시간 단축 등을 고려한 배수 용량의 결정 등 계획 설계상의 기법 개발이 병행되었다

한편 이 사업의 시행과정에서 UNDP에 의한 기술지원이 배수기법 개발에 크게 기여했는데, 이는 1975년부터 1979년까지 5년에 걸쳐 UNDP 부담 141만 2천 달러와 내자 10억 3천만 원에 의해 시행된 배수개선 기술지원 사업이었다 이것은 유역단위로 2,000-4,000ha 규모의 3개 단지를 선정하여 배수계통망에 대한 종합계획을 수립하는 한편 지하배수 처리를 위한 20 ~ 50ha 규모의 시범사업을 실시하는 것이었다 특히 지하배수를 위한 암거의 유형과 공법 개발, 시공장비의 도입 및 해외 기술훈련 등은 지하배수 이론과 기술 개척에 크게 도움이 되었던 것이다.

배수개선사업에 의해 1990년대의 8년 동안 5,844억원을 투자하여 187지구의 29,106ha의 농지에 대한 침수를 방지할 수 있게 되었고 이후 배수개선은 방재차원에서 중요성이 더욱 부각되었다. 즉 전반기의 500억원대의 투자규모가 1996년부터 1,000억원대로 배증되는 등 사업의 확장세가 거듭되는 계기가 되었다.

나. 경지정리사업의 확대 실시

경지정리사업이 시작된 1965년 이래 영농형태는 급속도로 기계화되어 갔다. 1960년대의 농기계는 경운기와 분무기가 고작이었으나 1970년부터는 트랙터가, 1973년에는 이앙기가 등장하는 등 1970년대 전반기까지만 해도 농기계 보급률은 경지정리의 정착과 함께 급속도로 늘어났다.

표 14. 20세기 100년 간의 농업생산기반 정비사업 연표

연표	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
시대	조선						대한민국					
	일제시대						미군정기					
	대한제국						경제개발기					
							고도경제성장기					
							WTO					
주요 관련 법규	<ul style="list-style-type: none"> 수리조합조례 조선수리조합령 조선토지개발령 조선농지개발령 조선토지개발사업법 조선공유수면매립령 토지조사령 						<ul style="list-style-type: none"> 농촌근대화촉진법 농어촌정비법 농어촌진흥공사법 공유수면매립법 개간촉진법 농지개발조합법 농경지조성 농지개혁법 농업기반공사법 농지확대개발촉진법 					
주요 계획 및 시설	<ul style="list-style-type: none"> 증미계획(6개년) 산미증식계획(15개년) 증미확충계획(14개년) 대아댐 운암제 						<ul style="list-style-type: none"> 전천후농업용수원개발계획(9개년) 충계획(12개년) 농업용수개발계획(6개년) 농촌용수개발계획 경지정리사업 대아신댐 영산호 삼진댐 아산호 금강호 삽교호 대호 영산강 4개 댐(담양, 장성, 나주, 광주) 					
농지 개조합	<ul style="list-style-type: none"> 1910 수리조합장설 (4개조합) 1920 25개조합 (43,379ha) 1930 177개조합 (217,335ha) 1940 300개조합 (252,727ha) 						<ul style="list-style-type: none"> 1950 442개조합 (334,578ha) 1960 695개조합 (334,578ha) 1970 266개조합 (407,817ha) 1980 123개조합 (523,366ha) 1990 104개조합 (604,904ha) 2000 105개조합 (582,278ha) 수리조합합병(695→198) 598개 조합 (356,678ha) <남한> 425개 조합 (188,167ha) 분할(-266) 통합(+127) 통합(+103) 					

자료: 농지개발조합연합회, 1999, p.119.

1970년대의 경지정리사업은 농촌인력이 2·3차산업으로 급속히 유출되면서 그 필요성이 고조되었다. 사업비의 지원제도도 1971년부터 국고보조 50%, 지방비 30%(도비 15%, 군비 15%) 수혜농민 부담 20%로 일률성이 보장되어 확고한 사업터전이 마련되었다. 이에 힘입어 1971년 이후 연간 2만ha 이상의 경지정리사업이 전국적으로 확대되어 갔다. 이리하여 1970년대의 10년 동안 약 20만ha의 논이 기계화영농기반으로 정비되었던 것이다. 이 기간에 투입된 사업비는 1,092억원에 달했는데 여기에는 50%의 국고보조 549억원과 30%의 지방비 309억원의 보조지원이 따랐다.

이 사업은 1970년대에 이어 1980년대에도 계속되었으나 사업내용 면에서 점차 질적 개선을 도모해나갔기 때문에 사업비의 지원규모가 대폭 증액되었음에도 불구하고 1980년대의 사업실적은 16만ha로 1970년대에 비해 축소되었다. 즉 1980년대의 10년간 사업비는 9,690억원으로, 이 중 62%에 해당하는 6,042억원의 국고보조와 21%에 해당하는 지방비 2,040억원이 보조지원되었다. 이것은 두 차례에 걸친 보조율의 인상(1983년 국고 50%→60%, 지방비 30%→20%, 수혜자부담 20%; 1988년 국고 60%→70%, 지방비 20%, 수혜자부담 20%→10%)으로 인한 것이다.

5. 국제화시대의 농업생산기반 정비사업(1980년대)

(1) 수리시설의 전면적인 재평가

1967-68년 영호남지역의 극심했던 가뭄에 이어 1977-78년에도 전국적으로 가뭄에 시달려야 했다. 1979년 말의 수리안전담은 논면적 1,306,789ha의 86%에 해당되는 1,121,725ha이었다. 겉보기에 86%의 수리안전담이란 거의 농업용수가 보장되는 상태에 있다는 것으로 보였다. 그러나 가뭄이 심할 때에 흔히 볼 수 있는 바닥이 드러난 저수지나 물이 흐르지 않는 개울의 보(淤)나 양수장 등은 용수공급 능력상의 한계를 드러낸 것이라 할 수 있다. 오랜 세월을 걸쳐 설치해 온 수리시설 중에는 수혜농민의 부담 한계나 정부의 투자예산 제약으로 만족할 만한 용수공급 능력을 갖춘 것이 많지 않을 뿐 아니라 노후도가 누적되어 능력이 감퇴되어 감이 일반적인 경향이었다.

이와 같은 실정에 비추어 1980년 8월 국가보위비상대책 상임위원회에서는 기존 수리시설의 내한능력을 정밀히 조사하여 수리안전담률을 조정하고, 수리안전대책에 대한 기본방향을 정립할 것을 농림부에 지시했다. 이 지시에 따라 농림부 주관 하에 농업진흥공사의 기술진을 주축으로 하여 1980년 11월부터 10개월에 걸쳐 1,300여명이 동원되어 전국적인 수리시설 내한능력 조사가 실시되었다.

이 조사에서는 수리시설의 실관개면적의 확인을 비롯하여 수리시설마다 가뭄빈도에 따른 내한능력 판단, 10년빈도 가뭄 때의 물 부족에 대한 보강개발 또는 재개발 가능성에 대한 진단, 그리고 가뭄상습지에 대한 신규 용수개발 가능성 등이 조사되었다

이 조사에서 수리답 893,362ha 중 3년빈도 이하의 것이 522,812ha로 전수리답의 59%를 차지하여 기존 수리시설의 용수공급 능력이 취약한 것으로 나타났다 특히 10년빈도 가뭄에 견딜 수 있는 수리답이 전체 논 면적(1,306,789ha)의 18%에 불과하다는 사실은 곧 이 정도의 가뭄이 오면 소규모의 저수지나 하천에 설치된 양수장·보 등은 표류수가 고갈 가뭄피해를 극복해 온 현실에 다름아니다.

이리하여 관개시설의 유무와 모내기 물을 중심으로 구분했던 수리안전답이 이 조사에 의해 약 20% 감소되었는데, 이는 곧 농업용수 개발의 위상을 새로이 정립하는 계기가 되어 수리시설의 신규 설치 및 보강 등 농업용수개발 10개년계획의 수립으로 이어졌다. 이후 종전의 수리안전답은 수리답으로, 수리불안전답과 천수답은 비수리답 또는 수리불안전답으로 부르게 되었다.

(2) 신기술하의 농업용수개발 10개년계획

수리시설의 용수공급능력을 가뭄빈도로 평가한 자료를 바탕으로 하여 1982년부터 1991년까지 10개년에 걸쳐 새로운 개념 하에 전국의 수리답 목표를 90%선으로 설정하고 1981년 9월 농업용수개발 10개년계획이 수립되었다.

이 10개년계획에는 다양한 개발기법이 적용되었다 즉 종전까지의 저수지·양수장·보 등 지표수 이용시설의 용수공급 능력을 상향조정하는 한편 지하수 개발에서 충적층의 지하수 개발에 앞서 수리지질조사(수맥조사)를 실시함으로써 수리·지질 특성에 적합한 개발유형을 설정하도록 하여 암반관정과 지하댐, 방사상집수정(放射狀集水井) 등이 등장했다.

또 지하수개발에 대한 명칭도 다양해졌다. 즉 항구적 지하수개발, 원예주산단지 지하수개발, 제주도 지하수개발, 가뭄대책 지하수개발 등으로 지표 수원에 의존할 수 없는 지대에 대해 개발 범위를 확대하였다.

10개년계획의 주요 내용은 지표수와 지하수를 막론하고 신규개발 보강개발 및 가뭄대비 용수개발 등으로 구분하여 1991년까지 10개년에 5조 3,242억원을 투입해서 55만 5천ha에 대한 용수개발을 함으로써 가뭄피해 없는 논농사의 기반을 구축코자 한 것이다

(3) 시설관리제도의 전환

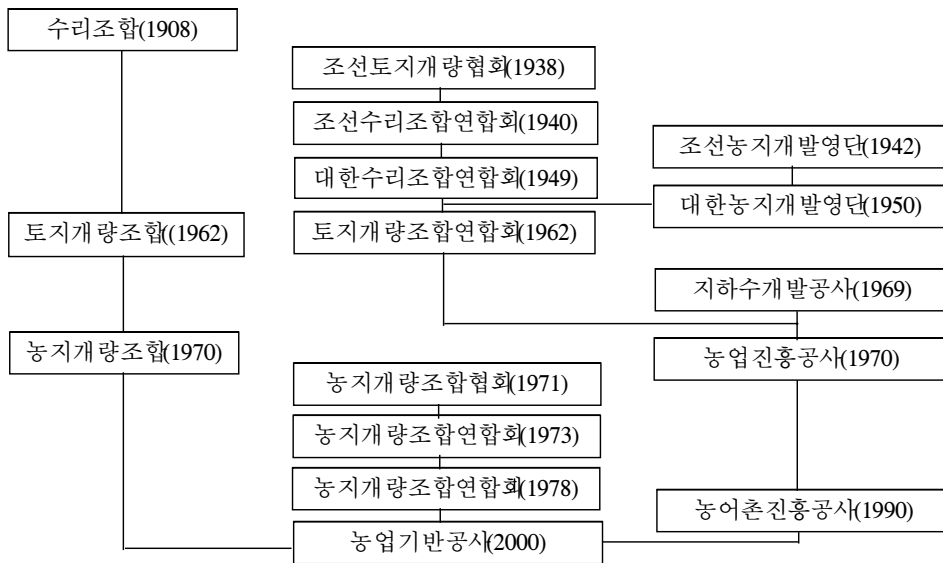
가. 농조 운영금고의 설치 운영

농지개량조합은 전통적으로 수리시설의 관리를 전담해온 단체로서 60~70%의 국고보조에 의해 농지개량시설이 설치된 구역 내의 수혜농민에게 장기채의 연부상환과 유지관리비를 부담하도록 하는 것을 원칙으로 하여 왔기 때문에 시설 설치후의 개보수에 대한 정부의 지원은 극히 제한적인 범위 내에서 용자에 그쳤다.

일반적으로 농조의 시설관리에 있어 경상적인 유지관리 범위를 넘어선 개보수사업비는 수혜농민에게 특별조합비를 부과함으로써 충당할 수밖에 없어 조합원의 부담 과중으로 이어졌다. 따라서 정부에 의한 장기채 지원이 최소한의 개보수비 충당에 도움이 되었던 것이다. 1970년대의 10년간만 보더라도 농조가 시행한 개보수사업비 77억 2,500만원 중 50%가 장기채였고 농조가 부담한 것은 32%에 불과했다.

한편 개보수의 수요는 1970년대의 전반기에 비해 후반기에 크게 증가되었다 내용년수가 경과되었거나 노후화된 시설물은 경상적인 유지관리로는 그 기능보전이 불가능하였고 이것은 결국 농조의 운영난으로 이어질 수밖에 없었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부

그림 1. 근대 이후 농지개량 및 수리사업 기구 변천(1908-2000)



자료: 한국농촌경제연구원 2001, p.38.

에서는 농조 운영개선 방안의 일환으로 개보수사업을 확대 추진한다는 취지로 1983년 2월 5일 '농조 개보수 협동금고 관리규정'을 농수산부 훈령 제544호로 제정 공포하였다.

이 제도는 농조에 대한 개보수사업에 정부가 지원하는 국고보조금 또는 장기채에 상응하거나 그 이상의 금액을 농조가 의무적으로 부담토록 하는 데 무게를 둔 것이었다. 농지개량조합연합회에 협동금고를 설치토록 하여 농조 상호간 부금으로 개보수사업비를 조달 상호협동으로 개보수사업을 확대 추진함으로써 수리시설의 기능을 유지시켜 농업생산성을 재고하도록 한 것이었다.

협동금고의 재원은 국고보조금, 장기채, 가입조합의 부금, 금고의 결산잉여금 등으로 하고 농연회장이 이를 관리하되 여기에 관리위원회를 두어 사업계획의 수립 및 변경이나 결산보고 협동조(協同組) 편성 및 사업부과금 결정, 금고운용에 관한 제규정 개폐 등을 심의토록 하였다.

협동조 편성은 개보수를 요하는 각 농조가 소요사업비를 기준으로 이를 유사규모 그룹으로 구분해 5개 농조를 1개조 단위로 하여 개보수 사업을 국고보조금 또는 장기채 45%, 협동조 부과금 45%, 자체부담금 10%로 시행토록 한 것이다.

나. 민주화에 따른 수혜자부담 원칙의 변경

1986년부터는 전국 도처에서 민주화의 목소리가 높아지는 가운데 농촌에서는 소값돼지값의 폭락과 부채의 누증 등에 대한 불만의 소리가 높아졌다. 이에 정부는 1986년 3월 농촌문제 해결의 처방책으로 농어촌종합대책을 발표했다. 농어촌소득의 확충(다양화)과 농외소득원의 확대(농어촌공업의 도입), 농어촌 생활환경 개선 등을 주요 골자로 하고 이를 위한 각종 제도를 단계적으로 개선토록 한다는 것이었다.

기존 수리시설의 개보수에 대한 정책적인 배려가 강구된 것은 1989년부터였다. 즉 사업비 지원을 전액 국고보조제로 전환한 것이었다. 이것은 농지개량조합이 생긴 이래 약 80년 동안 유지되어온 수혜자부담 원칙의 시설관리 제도를 바꾼 것으로 시설의 유지·보전과 방재의 중요성이 재인식되었기 때문이다. 노후시설의 개보수나 미비시설(토공수로)의 보강이 수혜농민의 부담 한계를 넘어섰기 때문이었다.

한편 1994~95년의 가뭄을 계기로 용수의 도급·급수과정에서 일어나는 과도한 손실수량과 토사가 퇴적된 저수지의 용량감퇴 등을 실감하면서부터 수리시설의 보전·관리의 필요성이 크게 부각되었다. 이와 같은 실태를 수용하여 저수지의 준설, 토공수로의 구조물화, 노후 및 기능저하시설의 보수·교체 등을 내용으로 한 수리시설 개보수 사업계획이 앞에서 기술한 농어촌용수 10개년계획에 반영되었던 것이다. 종전의 막연했던 개보수 개념을 보다 구체화하고 연차적으로 사업비 지원규모를 확대한다는 것이 이 계획에 담긴 것이다.

6. 구조개선농정과 기반정비 투자의 확대(1990년 이후)

(1) 구조개선농정에 따른 새로운 정비

가. 구조개선을 위한 농업기반 정비사업

1990년 4월에 제정된 「농어촌발전특별조치법」은 1980년대 후반 이래 농가부채 및 농가부담 경감책을 중심으로 한 농어촌대책을 농림어업의 구조개선 차원에서 법제화한 것이었다. 이 법에는 농어촌의 균형 있는 발전에 관한 기본방침과 계획수립을 중앙에서 시군단위에 이르기까지 의무화하고 농업진흥지역의 지정을 비롯하여 농어촌 생활환경 개선을 위한 정주생활권 개발에 관한 절차 등이 규정되어 있었다.

1990년대의 농정은 이 법의 제정을 계기로 구조개선농정에 본격적으로 접어들었다이의 후속조치로 취해진 1991년 1월의 농어촌대책은 대외개방에 대비하여 경쟁력 있는 농업을 육성할 것과 지속적인 실질소득 향상과 생활환경 개선을 통해 활력 있는 농어촌을 건설한다는 것이 기본방향으로 설정되었다. 또 그 실천과제로 ① 농어업 구조개선 촉진 ② 농산물의 유통구조 개선 ③ 농어가 소득 향상 ④ 농어촌 생활환경 개선과 복지기반 조성이 제시되었다.

여기서 농업기반 및 생활환경 개선의 경우①에 농업진흥지역의 조기 지정(92년 3월까지)과 농업진흥지역의 생산기반 종합정비계획(농업생산기반조성 10개년계획) 등의 수립, ④에 농어촌 정주생활권 개발 확대의 일환으로 거주 및 생활환경 개선 등이 포함되어 있었다.

이와 같은 구조개선농정의 출범과 때를 같이 하여 1990년 4월 7일 「농어촌진흥공사 및 농지 관리기금법」이 제정되었다. 이 법률은 구조개선농정의 실천과제의 많은 부분을 담당케 할 단체에 관한 것으로 농가의 경영규모 적정화를 촉진하고 농업생산기반의 조성 정비와 농어가의 소득향상 기반의 확충 및 생활환경의 개선 등을 추진할 기구로 종전의 농업진흥공사를 개편하는 동시에 농지관리기금을 관리토록 하는 데 그 목적이 있었다.

이 법에 의하여 설립된 농어촌진흥공사는 그 사업범위를 ① 농지의 매매, 임대차, 교환·분합등 농가의 경영규모 적정화 및 그 알선사업 ② 농어촌생활환경정비사업 및 한계농지 등의 정비사업 ③ 농어촌 휴양지 및 그 시설의 개발과 관리, 농공단지의 개발, 농어촌의 수질오염 방지시설·하수도시설 및 오수·폐수처리시설의 설치와 지원, 농어촌의 도로개발 및 정비, 농업진흥지역 지정사업의 지원 및 농어촌 정주생활권 개발사업 ④ 농·어업시설의 조성 및 지원, 수산업 생산기반사업 및 산지 종합개발사업 ⑤ 농가의 경영규모 적정화사업 자금의 지원 및 전업농 지원 등 구조개선농정이 지향하는 대부분의 사업이 망라된 것이었

다. 이로써 1970년 2월 「농촌근대화촉진법」에 의해 발족된 농업진흥공사는 정부투자기관의 지위를 유지한 채 1990년 7월 자본금 1조원의 농어촌진흥공사로 탈바꿈하게 되었다

1994년 12월 「농어촌정비법」이 제정되고 1995년 6월 23일 시행령이 제정·공포되었다. 이 법은 농업생산기반을 비롯한 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발함에 따르는 절차법이었다. 이 법의 특징은 총체적인 사업 명칭을 농어촌정비사업이라 규정짓고 다양한 사업을 수용한 반면 종전의 「농촌근대화촉진법」에서와 같은 단체(농어촌진흥공사, 농지개량조합연합회, 농지개량조합)에 관한 규정을 배제하고 있다는 점이다. 농어촌진흥공사에 관한 것은 이미 1990년 4월에 따로 법률이 제정되어 있었고 농연이나 농조에 관한 것도 독립시켜 제정할 예정이었기 때문이었다

농업기반 정비분야에 대해서는 ① 농어촌용수개발 ② 경지정리 ③ 배수개선 ④ 수리시설 개보수 ⑤ 간척·매립 및 개간 등을 사업범위로 규정하고 있고 사업절차 면에는 예정지 조사→기본계획 수립→사업시행계획 수립→시행계획의 고시→이의신청→사업시행 인가→사업시행(계획이 변경)→준공검사→시설물의 유지관리 등에 이르기까지를 규정한 것으로 구법인 농촌근대화촉진법과 달라진 것은 없다. 다만 시행규칙(1995년 8월 12일 제정) 49조에서 측량·설계 및 공사감리에 관한 기준을 농림부장관이 정하여 고시토록 한 것이 이들 행위의 개방화에 대비한 법적조치였다고 할 수 있다

1990년대의 농업기반정비사업은 투자여건이 호전되는 가운데 집중적인 투자가 가능했던 사업이었다. 1992년부터 42조원의 농업투자계획과 1994년에 신설된 15조원의 농특세 재원이 마련되면서 1994년의 발기반정비사업, 1995년의 대구획경지정리와 경작로 확포장사업의 신규채택과 함께 농업용수, 배수개선, 경지정리, 수리시설개보수 사업 등 개간을 제외한 대부분의 사업에 대한 투자규모가 후반기부터 크게 증가하였던 것이다

나. 새로운 개념의 농어촌용수계획의 실시

한편 1960년대 이래 관행적인 용어로 사용되어 왔던 농업용수 또는 농업용수시설이란 용어가 농어촌용수로 법정 정의가 부여된 것은 1990년 4월에 제정되었던 ‘농어촌발전특별조치법’에서 비롯됐다. 즉 종전의 관개용수 개념이 농업용수의 범위를 넓혀 농어촌지역에 필요한 생활용수, 농업용수, 공업용수와 환경오염의 방지를 위한 용수까지를 망라한 것으로 정의되었다. 뿐만 아니라 농어촌용수계획에 대해서도 「농어촌발전 특별조치법」 제46조에서 계획수립을 의무화하고 농어촌용수구역을 설정·운영하도록 한 것은 소관부처에 따른 용수의 개발 또는 보전에 관한 분쟁을 해소하기 위한 제도적인 장치였다

이 밖에 저수지의 개념도 “농어촌용수의 확보를 목적으로 하천 하천구역 또는 연안구역

등에 물을 저류 또는 관리하기 위한 시설 홍수면 및 수면부지를 말한다(농어촌정비법 제2조)”라고 못박아 저수지 준설과 골재채취권을 둘러싼 하천관리청과의 분쟁소지를 제거한 것도 큰 진전이였다.

다. 농지개량조합법의 제정

지난 25년 동안 농업기반정비와 관련단체에 관한 기본법률이었던 「농촌근대화촉진법」이 앞에서 기술한 바 있는 두 가지 법률의 제정으로 사실상 존치가치가 없어짐에 따라 1995년 12월 29일 농지개량조합에 관한 사항을 독립시킨 농지개량조합법이 제정되었다. 전문 98조 부칙으로 구성된 「농지개량조합법」은 「농촌근대화촉진법」의 농지개량조합에 관한 규정과 크게 다른 규정은 없으나 「농지개량조합 육성에 관한 특별조치법」의 필요규정을 수용하여 농촌근대화촉진법과 농조육성법이 폐지되었다.

(2) 농업기반시설 관리기구의 통합과 비전

2000년 1월 1일 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회의 3개 기관이 농업기반공사라는 이름아래 통합된 바, 이는 조직·인력·사업·자산·자본 면에서 명실공히 농업부문을 대표하는 대규모 공기업의 탄생이었다.

3개 기관 통합의 원인으로 지적되었던 것은 농지개량조합의 운영부실과 3개 기관간의 업무중복 등의 문제였다. 따라서 이의 통합으로 업무중복 해소는 물론 물관리 및 수리시설 유지관리의 효율화와 수리시설 설치사업의 효율화를 가져 왔다고 볼 수 있다.

나아가 농업생산기반의 정비와 기반시설 유지관리 기구의 일원화에 따른 큰 효과를 가져왔다. 즉, 농업생산기반 정비와 농어촌생활환경 정비사업 농업용수의 공급 및 수리시설 유지관리 사업, 영농규모화 사업을 3개의 기관에서 별도로 시행하던 것을 통합과 함께 한 기관에서 효율적으로 담당하게 되었던 것이다. 이렇게 출범한 농업기반공사는 농업생산기반 정비, 농어촌생활환경개선 농업용수 및 수리시설 유지관리, 영농규모화 등에 관련된 36종의 사업을 국내외에서 수행하게 되었다.

농업기반공사의 출범은 과거와 다른 새로운 역사적 의미를 지니게 되었다(한국농촌경제연구원, 2001, pp.41-43). 첫째, 농업기반공사라는 단일기구가 전국의 수리시설 유지관리를 맡고, 농민의 관리비 부담이 완전 면제되었다는 것은 국가가 수리시설 유지관리의 책임을 전담하게 된 것이다. 즉 수리시설의 국가관리 체제를 의미하고 있다. 둘째, 국가관리 체제라고 하더라도 행정기구나 공단이 아니라 공사 형태라는 것은 수리시설 유지관리비의 전액을 국가가 보조하는 것이 아니라, 공사로 하여금 수익사업을 통하여 비용의 일부를 조달하도록

한다는 것이다. 즉 국가와 공사가 관리책임을 분담함을 의미한다. 셋째, 농업인은 조합체계에서 조합원으로서 권리와 의무를 갖고 조합운영에 참여할 수 있었으나 공사체제에서는 물이용자이자 이용료면제에 의한 수혜자로 끝나 수리시설에 대한 형식상의 소유권을 잃고 이용권의 소재가 애매해져, 운영에 대한 참여권이 약화되었다는 점이다

그러나 이러한 통합조차 농업생산기반정비 분야의 사업영역과 참여방법 농업용수 공급 및 수리시설 유지관리 분야에서 농업기반공사의 관리구역과 시군의 관리지역으로 나누어져, 전국에 걸친 완전한 일원화는 아니었다. 따라서 이들 지역에 대한 농업인의 부담에 대한 형평성과 물 이용여건 개선 및 관리기구의 일원화를 위한 노력이 필요하다는 과제를 남기고 있다.

V. 맺음말

우리나라에서 농업생산기반 정비는 예로부터 국가의 주요 사업으로 추진되어 왔다 근대화 이전의 농업기반 정비사업은 소규모 제언과 보의 축조 및 수축 그리고 물 관리와 수리시설 유지관리, 소규모 개간 간척 등이 주를 이루었다. 일제하의 식민지시기에도 소위 사적 토지소유제를 근간으로 하는 토지제도의 근대화에도 불구하고 국가의 정책에 따른 기존의 제언과 보의 개보수, 수리조합 설치와 저수지 축조, 물 관리와 수리시설 유지관리, 간척자원 조사, 개간·간척, 경지정리, 암거배수 등이었다. 특히, 1920년부터 1939년에 이르는 약 20년간은 산미증식계획에 의한 대규모의 토지개량사업을 수행하여 사업체제를 정비할 수 있었으며 공사 시행 면에서도 괄목할 만한 성과를 보였던 시기였다

해방 후인 1950년대에는 수리조합 및 수리시설 개보수, 간척·재해농지의 복구, 방조제 수축 등이 주를 이루다가 1960년대에는 특히 식량확보를 위한 토지 부족 시대로 농지개발 자원조사, 개척농장 설치, 저수지·보·양수장·집수암거·관정 설치, 지하수 개발, 경지정리 개간간척 등이 주를 이룰 수밖에 없었다

1970년대 이후의 고도경제 성장기에서는 과거의 단순한 수리시설의 유자 설치 수준에 머무르지 않고, 신기술에 의한 대단위 농업종합개발사업 대단위 야산개발, 배수개선, 경지정리, 개간·간척 등이 적극적으로 추진되었다. 1980년대에도 지역개발 차원에서 농업용수 신규개발 및 보강개발, 대단위 농업종합개발사업 배수개선, 지하수개발, 경지정리, 개간·간척, 수리시설 개보수, 농어촌지역 종합개발사업, 영농규모화사업, 농공단지 조성사업 등이 활발히 진행되었다.

1990년대에는 급격히 찾아 온 국내외의 어려운 환경을 극복하기 위하여 대구획 경지정리 받기반정비, 기계화 경작로, 농업용수 신규개발 및 보강개발 대단위 농업종합개발사업 배수개선, 농업생산기반 종합정비 경지정리, 개간·간척, 수리시설 개보수, 농어촌지역 종합개발사업, 영농규모화사업, 농공단지 조성, 정주권개발, 문화마을 조성, 농촌마을 하수도시설 등으로 시야가 크게 확대된 시기였다.

2000년대에는 농업생산기반사업의 업무 중복에 따른 비효율성 및 운영부실의 문제로 지적되어 온 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회의 3개 기관이 통합하여 농업기반공사로 변신하였던 점에 주의할 필요가 있다.

특히 주목할 만한 점은 근대화의 시작과 함께 한 지주제의 발달로 지주들에 의해 자치적으로 추진되어 왔던 물 관리가 현대에 이르러 국가관리 체제로 전환되었다는 것은 역사적으로 시사하는 바가 매우 크다.

참 고 문 헌

- 강원대학교 농촌개발연구소(2001), 『통일과 농촌사회』, 강원대 출판부.
- 경성제국대학 법문학회(1933), 『조선경제연구사 연구』.
- 농수산부·농업진흥공사(1985), 『지하수개발사』.
- 농어촌진흥공사(1990), 『농업진흥공사 20년사』.
- _____ (1996), 『농공기술 50년사』.
- _____ (1996), 『농진공 25년사』.
- _____ (1999), 『농업생산기반 정비사업 총람』.
- 농지개량조합연합회(1989), 『농조연합회 10년사』.
- _____ (1999), 『농지개량조합연합회발전사』.
- 대한수리조합연합회(1956), 『한국농지개량사업 10년사』.
- 산림청(1989), 『황폐지 복구사』.
- 안재숙(1989), 『한국농지개발사』, 효석선생 화갑기념출판 봉정추진위원회.
- 이영훈·장시원·宮嶋博史·松本武祝(1992), 『근대조선수리조합연구』, 일조각.
- 전운성(1990), “토지조사사업과 그 성격,” 『한국자본주의론』, 한울아카데미.
- _____ (2001), “통일후 토지정책의 방향설정을 위한 제도 고찰,” 『통일과 농촌사회』, 강원대학교 출판부.

최중대(2001), “남북한의 수자원개발과 활용방안” 『통일과 농촌사회』, 강원대학교 출판부.

토지개량조합연합회(1967), 『토지개량사업 20년사』.

한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정 50년사(1·2)』.

_____ (2001), 『농업기반공사의 기능과 역할정립 및 중장기 발전방향에 관한 연구』.

古庄逸夫(1960), 『朝鮮土地改良事業史』, 友邦協會.

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.

통일계 수도 신품종 개발의 성과와 평가

이 두 순*

I. 서 론

1960년대 들어 경제도약을 위한 개발과정에서 식량 특히 주곡인 쌀 증산이 절실하였다. 국민경제 안정을 위한 주곡 확보와 미가 안정은 공업화 초기 박정희 정부의 지상과제였고 쌀 자급은 국가안보 차원의 문제였다. 쌀 증산을 위해 안정·증수 재배관리 기술, 생산기반의 정비, 다수성 신품종 개발은 수도작 기술의 근간이었고 이 중 획기적 다수성 품종 개발은 연구·개발기관의 명제이었다.

1960년대에 농촌진흥청이 발족하여 수도작 관련 시비·방제·기계화 등 재배 전반에 걸쳐 기술기반이 어느 정도 확보되었고, 국내 육성 수도품종의 시험장 수준의 수량능력은 단보당 400kg을 상회하게 되었다. 그러나 증수를 위해 화학비료 사용량이 증가함에 따라 병충해에 대한 저항성이 약한 자포니카형 품종으로서는 증산의 한계에 봉착하였다. 해마다 막대한 양의 곡물을 수입하는 우리나라로서는 경제 차원을 넘어 안보적 차원에서 식량자급을 재검토할 수밖에 없었다. 정부는 경제개발계획 수립 과정에서 쌀의 안정적 공급을 우선 과제로 보고, 농업기반의 확충과 다수성 벼품종 확대재배를 추진하였다. 이 시기에 통일 품종이 개발·보급된 것이다.

통일 품종은 기존 품종에 비해 병해 저항성과 내비성이 강해 비료 증투에 의해 획기적 다

* 전 한국농촌경제연구원 선임연구위원

수확이 가능한 품종이었다 또한 통일 품종의 보급은 단순한 품종·종자만이 아니라 당시 육종 기술, 수도재배 기술을 한 차원 높인 것이었다 품종의 내비·다수성은 영구적인 것이 아니라 품종 자체의 변화, 기술체계의 변화에 따라 변하고 경제·사회적 요인의 변화에 따라 품종에 대한 수요도 변화한다

본고에서는 통일 품종의 개발과 보급 과정을 살펴보고, 통일 품종 보급이 이룩한 성과를 평가하고자 한다. 우선 통일 품종이 거둔 기술적 성과와 생산성 향상의 의미를 살펴보고 보급정책과 증산에 대한 기여도를 살펴보고자 한다 그리고 통일 품종 보급 당시의 기술적·사회적·경제적·문화적 요인에서 일반 품종과 통일 품종을 비교하여 1970년대 수도작 기술의 발전 방향을 검토하고자 한다 마지막으로 일제하에서 다수성 품종이었던 ‘은방주’와 비교함으로써 통해 수도 기술체계의 발전 과정에서 다수성 품종의 역할을 재조명하고자 한다.

II. 통일벼 육성 과정

1. 통일 이전의 수도 품종

우리나라의 수도 품종 육성은 근대화 이전의 재래종 사용시기 일제하의 일본 품종 도입기, 1930년대의 교배육성 품종기, 1950년대 이후 자주적 육성기로 구분된다 우리나라에 재배되고 있던 품종은 자포니카형¹으로 우리 육종기술로 육성된 품종도 역시 교배 연원은 일본 품종에 있었을 정도로 일본 품종에 의존하고 있었다 1960년대 후반 장려품종 21품종에서 국내 육성 품종이 12품종이고 일본 도입품종이 9품종이나 되었다 또한 국내 육성 품종인 호광, 진흥, 재건, 관옥, 풍광, 수성, 팔달, 신품, 팔금, 팔굉, 농광, 수원82호(1968년 장려품종)도 엄밀히 말하면 일본 품종을 교배모본으로 육성된 품종으로 기술적 연원이 1950년대 이전의 품종과 동일하였다

1960년대의 대표 품종인 진흥은 수량능력이 단보당 419kg으로 재래종에 비해 1.8배의 수

¹ 통일 품종이 보급됨에 따라 인디카 혈연이 섞인 통일계와 기존 품종의 구분이 필요하였다 기존 품종은 일반계 품종, 자포니카 품종으로 지칭되고 일시는 재래종으로도 불리웠다 통일 품종은 다수계 품종, 신품종, 다수성 품종, 통일계 품종으로 불리웠다. 이 논문에서는 일반계와 통일계 품종으로 구분하였다.

량능력을 보이고 있고, 해방 후 대표 품종인 은방주에 비해 1.2배의 수량능력을 보이고 있다(표 1). 이러한 수량능력의 향상에도 불구하고 자포니카형 품종이 갖는 공통적 결함인 도열병과 호엽고병에 대한 저항성이 낮고, 장간이면서 내비성이 낮아 농가 수준의 쌀 생산성은 단보당 310kg 수준에 불과하였다.

표 1. 통일 품종 이전의 시대별 대표 품종의 수량능력

	1910년대	1920년대	1930년대	1950년대	1960년대
품종명	趙同知	穀良都	銀坊主	八紘	振興
품종 연원	재래종	도입종	도입종	육성종	육성종
육성연도	1907	1920	1930	1940	1962
생산능력(kg/10a)	237	308	360	406	419
지수	100	130	152	171	177

자료: 김인환(1978), p.22.

2. 통일 품종의 육성 경과

일본형 품종의 수량 정체를 타파하기 위해서는 내병·다수성이면서 내도복성 품종의 육성이 절실하였다. 이러한 품종은 기존 자포니카형 품종의 조합으로는 얻기 어려운 목표였고 원연품종의 유전인자를 도입하려는 방향으로 육종 목표가 세워졌다

1965년 에집트에서 나다(Nahda)라는 품종이 도입되어, 단기간 적응시험을 한 후 당시 대통령을 이름을 넣어 희농(熙農)이라고 명명한 후 일부에서 식량문제가 해결된 것으로 성급한 결론을 내리기도 하였다. 그러나 희농은 우리 풍토에 적응치 못해 실패로 돌아갔다. 그러나 내병·다수·단간품종이라는 특성을 근연품종에서 찾기보다 원연품종에서 찾아야 하고, 인디카 품종에 눈을 돌리게 된 것은 희농의 성과라면 성과였다

멕시코에 있는 「국제 옥수수·밀연구소(CIMMYT)」에서 육성된 반왜성 단간 밀 품종은 1960년대 후반에 멕시코와 인도를 비롯한 동남아 여러 나라에서 소위 녹색혁명을 전개한 반왜성 유전자(Semi-dwarf gene)를 가진 단간 품종들이다. 단간 밀 품종과 거의 같은 시기에 나와 동남아 녹색혁명에 기여한 벼 단간 품종이 1965년 「국제미작연구소(IRRI)」에서 육성한 IR8이다. 반왜성 유전자를 가진 품종은 단간으로 도복에 견딜 뿐만 아니라, 분얼이 많이 되어 다른 단간 유전자 품종보다 수량이 높은 것이 특징이다. 반왜성 단간 유전자를 이용하여 육성한 품종이 ‘통일벼’로서 한국의 녹색혁명을 주도하게 되었다.

² Brown, L. R., The agricultural revolution in Asia, *Foreign affairs* 46(4), July 1968, pp.688-698.

기존 자포니카 품종의 공통적인 결점은 대가 가늘어 도복이 심하고 질소비료 반응이 예민하여 생육초기에 빨리 흡수하고 후기에는 비료부족 현상을 나타낸다 초기에 비료를 많이 흡수하면 도열병에 걸리기 쉽고 후기에 비료부족 현상을 초래하여 깨씨무늬병이 심하게 나타나 등숙이 불량해지는 추락현상(秋落現象)을 나타내서 ha당 3-4톤의 수량을 올리는 데 불과하였다.

자포니카 품종에 비해 인디카 품종은 일반적으로 깊이 역세고 가지를 적게 치며 포장에서 비료반응이 둔하여 잘 쓰러지지 않고 도열병과 깨씨무늬병도 적다. 그러나 저온장해를 받기 쉽고 특히 미질이 우리 입맛에 맞지 않게 해식은 밥이 된다 이러한 인디카 품종들의 장점을 우리 자포니카 품종에 끼워 넣어 자포니카 품종을 개량하려는 노력이 진행되었다

일본이나 한국에서는 자포니카 품종만 재배하므로 인디카 품종을 재배하면 도열병에 걸리지 않고 그 잡종들 중에서는 도열병에 전혀 걸리지 않는 계통이 나올 수 있다 이 점에 주목하여 일본과 한국에서 벼 도열병 극복을 위하여 도열병 저항성을 보이는 인디카를 모본으로 많은 교잡계통 육성이 시도되었다. 그러나 이들 계통들은 잡종 후대에도 계속 불임성을 나타내어 성공적이지 못하였다.

1965년 필리핀 「국제미작연구소(IRRI)」에 연수 중이던 서울대학교 농과대학 허문회 교수가 일본형 품종인 유카라와 인도형 품종인 대중재래호(臺中在來1號)를 인공교배해 얻은 1대 잡종에 국제미작연구소가 육성한IR8을 1996년에 3원교배하였다. 이것이 IRRI의 교배번호 667번째 즉 IR667이다. IR667조합의 6계통(수원213호, 수원214호, 수원215호, 수원216호, 수원217호, 수원218호 등)이 특히 우수함이 인정되었고, 그 중 IR667-98-1-2가 1971년에 ‘통일벼’ 품종으로 명명되었다.

통일 품종은 1966-1969년 여름 경작기에는 우리나라 생태조건에서 선발하고 겨울 동안에는 필리핀 IRRI에서 세대진전을 하는 왕복선발(shuttle breeding)을 통해 적응성을 검정하여 우

표 2. IR667 계통 선발 과정

		IRRI	수 원
1965. 11.	교잡	Yukara/TN1	
1966. 3.	3계교잡	IR8//Yukara/TN1	
1966-67.	겨울	F2	
1967	여름	F3	F3
1967-68.	겨울	F4	
1968	여름		F5
1968-69.	겨울	F6	
1969	여름		F7
1969-70.	겨울	F8	
1970	여름		F9

량 계통을 선발하였다(표 2).

통일벼는 인디카 형의 IR8의 세포질을 가지고 있어서 저온 내성이 재래품종보다 약하다. 키가 60cm 정도로 짧고 대가 굵어서 도복에 견디며, 이삭은 23cm 정도로 일반 품종보다 약간 길어서 입수(粒數)는 100립 이상으로 수중형이다. 잎은 비교적 넓고 꽃꽂이 서 있으며 늘어지지 않고 이삭 위로 나온다. 비료반응이 강하여 질소비료를 많이 주어도 잘 쓰러지지 않지만 저온에서는 생육이 지연되고 적고현상이 심하다. 특히 육성 당시에는 도열병과 줄무늬잎마름병에 강하여 다수확재배에 적응하는 편이었으나 탈립이 심한 품종 특성을 가지고 있었다.

3. 통일 품종 이후의 신품종 개발 방향

내병·다수성 품종인 통일의 개발로 도열병과 호엽고병에 대한 문제는 해결되었으나 통일벼에 결점은 있었다. 통일은 만식 적응성이 낮아 답리작지대의 보급에 문제가 있고 맛이 떨어지고, 탈립이 쉬운 결점이 있었다. 통일은 일조가 짧고, 기온이 낮은 산간지대에서는 초기 생육이 불량한 문제가 있어 조생종의 선발이 중요하였다.

시험장과 통일 품종 재배단지에서 조기 출수된 개체를 선발한 후 계통 분리를 통해 1974년 기존 통일 품종보다 14일 출수가 빠른 조생통일을 선발하였다. 영남작물시험장에서도 또 다른 조생품종인 영남조생을 선발하였다. 이로서 중·남부 지역의 통일계통 부적지와 답리작 지대에도 적응하는 품종을 갖게 되었다.

통일은 다수성이기는 하였으나 미질 때문에 재배자인 농민이나 소비자의 선호가 낮을 수밖에 없었다. 만식에도 다수확을 기하면서 외형과 미질을 개선한 신품종의 개발이 필요하였다. 1974년 호남작물시험장에서 내만식이며 식미가 개선된 이랴17호를 선발하여 유신이라고 명명하였다. 그러나 육종상 대체로 다수성 인자와 식미는 부의 상관을 갖는다. 통일벼의 식미 개량은 품종 안정성의 약화를 같이하는 방향이었다. 내탈립성은 1975년 영남작물시험장에서 밀양21호를 개발하면서 보완되었다. 내만식성, 미질 개선 등 통일의 결점은 보완되었으나, 유신을 제외하고는 조생종으로서 통일보다 수량이 떨어지고 남부와 중부 1모작지대에 통일을 대체할 품종은 없었다.

1975년 이후 양질·다수성 품종의 계속적 육성 결과 통일의 결점을 개선하고 우리나라 전 지역에 지역별 적응 품종과 재배 개선이 가능하게 되었다. <표 3>은 1971년 이후 통일의 단점 개선을 위한 품종 개발 성과이다. 내비·다수에만 육성 목표를 두었던 통일 품종에 비해 양질 형질을 도입하려는 방향으로 육종이 진행되어 나가고 있다.

표 3. 통일계 품종의 형질 개선 방향

	품종명	육성 목표						
		내비 다수	조숙 다수	내탈립 다수	양질 내만식	조숙 내탈립	양질 다수	내충 다수
1971	통일	○						○
1974	조생통일 유신 영남조생		○		○			
1975	밀양21호 밀양23호					○	○	
1976	내경 수원251 수원258 수원264 이리326 노풍 밀양30호			○	○		○ ○ ○ ○	○

Ⅲ. 통일벼 보급 과정과 증수효과

1. 보급 과정

1970년대 농업기술 지도보급 체계는 당시 군사정권이라는 특성상 군대식 행정 주도형으로 완벽을 추구하였다. 작물시험장에서 육성된 새 품종은 그 재배법이 동시에 검토되고 지방적응성을 검토한 후 농민의 현장기술로 농가에 들어가게 되어 있었다

IR667 계통들의 성능이 알려진 1969년 겨울부터 재배법 시험이 시작되었다. 3개 작물시험장과 48개 지방연락시험지에서 1970년부터 적응시험이 시작되었으며, 1971년부터 각도의 지도체계를 통하여 550개소(개소당 5ha)의 단지 8,451농가에서 농가실증시험이 실시되었다. 여기서 생산된 종자를 수매하여 1972년 22,945단지 187,471ha에 재배하였다. 종전 품종과 형태·생태·생리가 다른 새 품종재배를 위한 농민교육에는 많은 노력이 투입되었다. 그러나 보급과정에서 여러 가지 기술적인 문제에 부딪치게 되었고, 연도별로 그 상황을 요약하면 다음과 같다.

1971년: 못자리 발아 불량, 적고현상, 수확시 벼 탈립성 문제 발생
 1972년: 8~9월 폭우 및 저온으로 등숙불량 초래, 우박에 의한 탈립 피해
 1973년: 저온에 의한 냉해 발생, 92%가 통일벼 못자리
 1974년: 못자리에 노균병 발생
 1975년: 조생통일의 불시 출수, 벼멸구 발생
 1976년: 못자리 냉해피해, 급성위조형 백엽고병 발생, 유신벼의 줄기 부패와 위조도복, 잎도열병 병반이 최초 발견
 1977년: 문고병, 목도열병 발생으로 통일계 품종 도열병에 내병성에 대한 문제 발생
 1978년: 모도열병 발생, 장마로 잎도열병으로 연결, 이삭도열병으로 확대, 통일계 품종 재배면적 확대로 종래의 도열병균에 신변이균 발생 벼멸구 피해 발생
 1979년: 노풍 등 통일계 품종에 이삭도열병 대 발생
 1980년: 저온과 일조 부족으로 생육부진, 출수 지연, 등숙 장애가 복합으로 나타난 혼합형 냉해 발생으로 통일계에 치명적 피해, 이삭도열병 피해 발생
 1987년: 통일계 품종 신규장려품종 지정 중단
 1991년: 통일계 품종을 장려품종에서 제외
 1992년: 통일벼 수매 중단

통일벼 보급 첫해인 1971년에는 재배 과정에서 여러 가지 품종적인 문제가 나타났다 첫째는 못자리에서 발아가 극히 불량한 것이었다 조사 결과 물못자리 수온이 낮기 때문인 것으로 확인되었다. 통일 품종은 재래 품종보다 발아온도가 3℃정도 높기 때문이었으나 당시 이에 대해 대책이 미흡하였다 두 번째는 본포 후기 적고 현상이었다. 통일벼 잎에 붉고 큰 반점이 나타나기 시작하면서 잎끝과 가장자리가 마르는 현상이었다 세 번째 문제는 벼 탈립성이었다. 수확시 벼 알이 너무 많이 떨어지는 것이었다 이러한 품종적인 문제에도 불구하고 550개 단지 2,750ha에서 10a당 평균 500.9kg이 수확되었다. 수량이 가장 많이 난 단지는 충북 옥천군 청산면 인정단지로 10a당 713.8kg이 생산되었는데, 이는 충북 평균 수량 342kg의 2.1배가 되는 것이다.

1972년에는 통일벼 재배에 22,945개 단지, 187,471ha, 625,174농가가 참여하였다. 초기 작황은 좋았으나 8-9월의 폭우 및 저온으로 등숙 불량이 나타났다 1972년 수도 10a당 수량은 일반 품종 321kg, 통일 품종 386kg으로 일반 품종보다 통일벼가 65kg이 증수되었다. 이와 같은 증수효과는 과거 20년간 기존 품종에 의한 연평균 증수량이 불과3.8%밖에 되지 않았던 사실과 비교할 때 획기적인 것이었다.

1973년도 통일 품종 확대재배에 대해 학계의 부정적인 견해가 있었지만 농촌진흥청에서는 통일벼 재배 목표를 20만ha로 설정하고, 1972년 통일벼 재배에 문제가 되었던 항목에 대한 개선방안을 중심으로 「1973 통일벼 재배기준」, 「1973 수도재배기술 교재」, 「벼 증수재배기술(농민배부용)」 등 재배기술 책자와 「1973년도 식량증산 기간기술 실천과제」, 「73 미곡증산기술지도 지침」, 「통일벼 재배 지도수첩」을 만들어 전 지도공무원에게 배부하는 등 지도체제를 갖추었다.

통일 품종을 농가에서 수용하기가 쉽지 않았다. 농촌지도사가 이·동장회의, 농민 야간교육 등을 이용하여 밤낮없이 통일벼 재배를 역설하였을 때 “자네 체면 봐서 좀 심어보겠네” 하는 대답이 나올 정도였다. 농촌지도소 지도사들은 통일 품종 묘판에 비닐로 만든 황색 소형기를 꿸고, 통일벼 재배농가 대장을 갖고 재배면적 확대에 노력하였지만 1973년도 통일벼 재배면적은 12만 1,200ha로 감소되었다. 1973년에 통일 품종의 10a당 수량은 481kg을 기록하였다. 기존 품종의 수량이 350kg임을 감안할 때 획기적인 증수였다.

1974년에는 통일벼 재배적지에 최대한 재배하기로 방침이 정해져 189,000ha에 통일벼가 재배되었다. 경기, 강원, 충북 지방에서 통일 품종 모에 냉해 피해가 발생했다. 4월 중부지방의 초상 최저기온이 -5℃까지 내려가는 저온에 의한 냉해로 판명되었다. 5-7월의 저온, 일조 부족 등 악조건에도 10a당 통일벼 수량은 473kg으로 일반 품종 353kg보다 34%가 높았다.

1975년에는 통일계통 품종에서 가장 문제였던 밥맛을 개량한 신품종 유신이 개발되었다. 다수성 신품종 유신을 빨리 농가에 보급시키기 위하여 1974년 11월 원종을 필리핀에 보내어 동계증식하였고, 전국 246개소 2,636ha의 시범단지를 추진하였다. 1975년에 벼농사의 또 하나의 문제점은 조생통일 품종의 불시출수이었다. 1975년 6,766ha에 재배된 조생통일은 5월에 기온이 높았고 특히 일부 깊게 심어진 포기에서 불시출수가 된 것으로 판명되었다. 1975년의 통일벼 재배면적은 274,100ha로 전체 벼 재배면적의 23%까지 확대되었고 유신 못자리의 노균병 발생, 조생종 벼의 불시출수, 벼멸구 피해 등 많은 어려움이 있었으나 통일계의 10a당 수량은 503kg으로 재래 품종 351kg보다 152kg이 많았다.

1976년에 통일 계통 재배면적 목표는 유신 30만 ha와 통일·조생통일 30만 ha로 결정되었다. 1976년에 통일계 품종 재배상의 첫째 문제점은 못자리 냉해 피해였다. 두번째 문제는 밥맛이 개량된 밀양21호, 밀양23호 품종에 급성위조형 백엽고병이 발생한 것이다. 9월에는 벼 줄기가 부패되면서 급속히 위조·도복되는 증상이 유신벼 재배면적 308,977ha 중 7,843ha(2.5%)에 발생하였다. 그 원인은 무효분얼기의 질소과다로 적고 현상이 나타났던 논과 가로수 그늘밑, 저습답, 조기 낙수답 등에서 발생한 것으로 조사되었다. 1976년 통일계 품종 재배면적은 533,200ha로 벼 재배면적의 45%에 달하였고, 10a당 쌀 생산량은 433kg으로 역사상 처음 400kg대에 진입하였으며, 통일 품종의 단수는 479kg으로 일반 품종 396kg보다 83kg이 증수되었다.

1977년도 통일계 면적은 전체 벼 재배면적의 55%에 달하는 66만 ha이었다. 고온다조로 멸구 등 해충과 문고병이 심하게 발생되었다. 통일계 품종에서 전연 나타나지 않았던 잎도열병 병반이 1976년 최초로 전북 진안군에서 발견 보고된 이후 1977년에는 경기·강원·제주를 제외한 전국에 확대 발생되었으며, 목도열병도 발생함으로써 통일계 품종의 도열병에

대한 문제가 심각하게 제기되었다 1977년 10a당 수량은 494kg으로 역사상 최고 수량을 기록하여 농정의 최대 목표였던 쌀 4천만석 생산을 달성하였다.

1978년 통일계 품종 재배면적은 92만 9천 ha로 벼 재배면적의 75.5%에 달하였다. 품종별 면적은 밀양23호 274,800ha, 노풍 173,500ha, 밀양21호 176,500ha, 유신 102,200ha이었다. 노풍은 1977년보다 161배(1,076→173,547ha), 내경은 333배(14→4,666ha)로 확대되었다. 1978년 4월-6월에 혹심한 한발로 전국적으로 이앙이 지연된 못자리에 모도열병이 발생되었다 모도열병은 장마로 인해 잎도열병으로 연결되었으며, 통일계 13개 품종 모두에 잎도열병이 발생되었다. 잎도열병은 다시 이삭도열병으로 연결되어 1976년 통일계 품종인 유신에서 이삭도열병이 발견된 이래, 1978년에는 통일계 품종 재배면적 929,000ha의 16.6%에 해당되는 154,300ha에서 이삭도열병이 발생되었다. 특히 노풍은 66%, 내경은 53%에서 이삭도열병이 발생되었다.

통일계에 도열병이 확산된 원인은 기상요인도 있지만 통일계 품종 재배면적이 급격히 확대됨에 따라 종래의 도열병균 레이스(Race)의 분포가 변한 것이 큰 원인으로 작용했다 도열병 레이스의 분포가 1971년에는 T-레이스(Race), C-레이스, N-레이스가 100%였고, 신변이균은 없었다. 그러나 1976년부터 신변이균이 나타나기 시작하여 1978년에는 기존 T, C, N-레이스가 20.4%, 신변이균이 79.6%로 도열병균 분포가 변화되었고, 특정 품종을 무리하게 확대한 결과 피해가 가중되었던 것이다.

다수확을 위한 질소비료 과용과 특히 농민들이 통일계 품종은 도열병에 강하다는 인식에 굳어져 있어, 적기방제에 소홀한 것도 이삭도열병 피해를 증가시킨 원인의 하나였다 1978년도 이삭도열병 발생 면적은 156,000ha로 전체 벼 재배면적의 13%에 달하였는데, 발생 품종의 98.9%가 통일계 품종(154,300ha)으로 이삭도열병 피해가 극심하였다. 1978년 10a당 수량은 474kg으로 1977년보다 20kg이 감소되었고, 통일계 품종과 일반계 품종 10a당 수량차가 1977년 130kg에서 50kg으로 적어졌다.

1979년에는 통일계 재배면적이 744,100ha로 감소되었다. 6월에 전남·북, 충남·북, 경기 일원의 집중호우로 인한 침수 피해, 8월 중순의 태풍 ‘어빙’에 의한 침수 및 백수 피해, 8월 하순의 태풍 ‘슈디’에 의한 침수 등 4차례의 기상재해로 114,200ha의 침관수 및 48,500ha의 백수 피해 등이 발생하였다. 10a당 평균 수량은 지난해보다 21kg 감소되었고(474→453kg), 특히 통일계 품종과 일반계 품종간 차이가 26kg에 불과하여 통일계 품종에 대한 농민의 선호가 낮아지게 되었다.

1980년에 통일계 품종 재배면적은 604,200ha로 감소되었다. 1980년은 벼 생육 기간에 전반적으로 기온이 낮고 일조시간이 부족하여 생육 부진 출수 지연, 등숙 장애가 복합으로 나타나 혼합형 냉해를 초래하였고, 이삭도열병 피해가 심하여 일반계 품종보다 생육 온도가

높은 통일계 품종에 치명적인 피해를 주었다. 10a당 평균 수량은 289kg으로 1979년보다 164kg이 적은 64% 수준이었다. 통일계 품종은 287kg으로 일반계 품종 292kg보다 5kg이 감소되어 통일계 품종 보급 이래 최저 수량을 기록하였다 이와 같은 냉해는 품종 안배의 중요성을 재인식하게 하였고 내냉성이 약한 통일계 품종에서 내냉성이 강한 일반계 다수확 품종으로의 변화를 촉구하였다

1980년을 기점으로 내냉성 다수확 일반계 품종의 중요성이 강조되고 국민생활이 윤택해지면서 소비자가 양질의 쌀을 요구하게 됨에 따라 품종 육종은 물론 재배기술도 다수성 중심에서 품질 향상에 중점을 두게 되었다. 통일계 품종은 1987년부터 신규 장려품종 지정이 중단되고 1991년에는 통일계 품종을 장려품종에서 제외시켜 보급중 공급을 중단하였으며 1992년부터는 통일벼 수매를 하지 않게 됨에 따라 통일계 품종은 퇴조하게 되었다.

표 4. 1980년 수도 냉해 피해 상황

단위: ha, %

	재배면적	계		30-50%		50-70%		70% 이상	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
계	1,219,805	606,627	49.6	187,807	15.4	190,982	15.7	226,838	18.6
서울	2,488	326	13.1	233	9.4	69	2.7	24	1.0
부산	3,502	1,409	40.2	875	25.0	334	2.5	200	5.7
경기	179,368	25,422	14.2	10,082	5.6	8,378	4.7	6,962	3.9
강원	55,987	50,019	89.2	9,701	17.3	12,354	22.0	27,964	49.9
충북	76,924	50,857	66.1	11,484	14.9	13,937	18.1	25,436	33.1
충남	173,188	60,022	34.6	33,485	19.3	16,663	9.6	9,874	5.7
전북	166,899	31,184	18.7	7,380	4.4	7,344	4.4	16,460	9.9
전남	207,594	86,583	41.7	38,971	18.8	31,389	15.1	16,223	7.8
경북	199,050	175,055	87.9	35,235	17.7	52,705	26.5	87,115	43.7
경남	153,995	124,750	81.0	40,361	26.2	47,809	31.0	36,580	23.8
제주	810								

주: 인천은 경기도에, 대구는 경북에 포함.
 자료: 농수산부, 『농작물재해백서』, 1985.

2. 증수 효과와 기술 개선

통일계 품종은 1971년 재배 면적 2,700ha에서 기존 일반계 품종에 비해 49%의 증수를 보였다. 1971년부터 통일계 품종의 약점인 냉해 피해와 도열병 이병이 본격화되기 이전인 1978년까지 일반계 품종 대비 평균 증수율은 31%에 달해 획기적인 증수를 보였다. 반면, 1979-1981년의 평균 증수율은 3.6%에 불과하였다. 그러나 통일 품종 재배면적이 감소한

1982-1992년에는 일반계 대비 13%의 증수를 나타냈다. 특히 통일벼 말기인 1990-1992년에는 15%의 증수를 기록하였다(표 5).

육종 과정에서 신품종의 증수 정도가 5%가 되면 다수성 품종으로 인정한다. 통일계 재배 기간 중 10%가 넘는 증수율을 유지한 것은 통일 품종이 다수성 품종이라는 점을 보여준다. 통일벼의 증수율은 보급 초기에는 일반계 품종에 비해 획기적으로 높았으나 보급 성기 이후 증수율이 감소하다가, 보급 말기에는 다시 높은 증수율을 보이고 있다. 통일계는 일반계에 비해 수리, 보온, 비배관리에서 더 집약적인 기술체계가 필요한 품종이다. 통일계 보급 초기에는 적지에만 통일벼가 재배됨으로써 획기적인 증수가 가능했으나, 재배 면적이 확산됨에 따라 한계지·부적지에도 통일계 재배가 확대되어 증수에 한계가 오게 된 것이다. 오히려 통일벼 면적이 감소된 후기에는 적지에 통일벼가 재배됨에 따라 다수성을 발현할 수 있었던 것이다.

일반계 품종은 통일에 비해 수량이 낮았으나 통일벼 확대에 따라 수량 격차가 축소되는 경향을 보이고 있다. 이는 통일벼에 적용되던 다비·집약적이며, 정밀한 재배관리 기술이

표 5. 통일계 품종 재배면적과 증수 효과

단위: 천ha, %, kg

	면적	비율	10a당 수량			
			통일계	일반계	증수량	증수율
1971	2.7	-	501	337	164	149
1972	187.5	16	386	321	65	120
1973	121.2	10	481	350	131	137
1974	180.9	15	473	353	120	134
1975	274.1	23	503	351	152	143
1976	533.2	45	479	396	83	121
1977	660.1	55	553	423	130	131
1978	929.0	76	486	435	51	112
1979	744.1	61	463	437	26	106
1980	604.2	50	287	292	△5	98
1981	321.3	27	437	408	29	107
1982	386.4	33	489	413	76	118
1983	418.6	34	483	420	63	115
1984	366.9	30	502	446	56	113
1985	342.8	28	504	437	67	115
1986	272.0	22	472	449	23	105
1987	246.7	20	457	431	26	106
1988	224.8	18	536	469	67	114
1989	182.4	15	511	463	48	110
1990	138.5	11	520	442	78	118
1991	48.6	4	494	444	50	111
1992	0.8	-	531	461	70	115

일반계 벼에도 확산된 때문이다 1971년 대비 1992년 품종별 수량은 통일계가 6% 높아졌으나, 일반계의 경우는 37%의 증수를 보이고 있다.

통일계 품종은 1971년부터 시험 보급되기 시작한 후 급속도로 보급되었다. 1975년에는 전국 보급률이 20%를 넘었으며, 1978년 76.2%로 정점에 달한 후 감소 추세로 반전되었다. 그러나, 지역별로 보급 속도는 차이가 있다. <표 6>은 통일계 품종의 도별 재배율 추이를 보여 주고 있다. 가장 보급 속도가 빠른 지역은 충청북도, 전라남도이다. 1978년 통일벼 재배율이 충청북도는 93.2%에 달하고 있고, 전라남도는 90.7%에 달하고 있다. 이 두 지역은 1980년대에도 상당한 재배 면적을 보이고 있어 이 지역이 통일벼 적지임을 나타내고 있다. 통일벼의 지역별 보급 과정에서 보급 속도가 가장 늦은 지역은 강원도이다. 고랭지가 많은 이 지역에도 1978년 재배율이 57%이었던 것은 통일 품종 보급이 전국적인 것임을 보여 준다. 통일계 품종의 보급에서 특징적인 점은 급속한 보급 속도, 광지역 보급이다.

표 6. 통일계 신품종의 도별 재배율 추이, 1971-1984

단위: %

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
전국	0.2	15.9	10.4	15.2	22.9	44.6	54.6	76.2	60.8	49.5	28.2	32.9	34.3	30.0
경기	0.2	9.9	5.4	7.9	14.4	29.2	26.6	63.2	39.2	25.0	8.3	14.4	15.5	9.1
강원	0.2	9.9	6.3	7.1	12.0	32.3	41.9	57.5	48.4	28.2	5.4	9.1	13.7	9.2
충북	0.2	10.8	13.1	23.8	39.9	70.4	75.7	93.2	56.5	60.6	30.4	48.1	54.3	51.4
충남	0.3	10.8	7.4	16.2	25.6	48.9	58.7	77.7	76.7	46.4	19.2	25.4	25.7	18.7
전북	0.2	18.3	7.1	10.9	23.3	40.2	54.7	78.7	58.4	50.5	27.6	29.7	26.0	22.4
전남	0.2	27.2	22.7	20.3	22.9	53.2	75.5	90.7	81.2	73.2	57.1	62.1	68.2	66.6
경북	0.2	16.4	14.7	25.0	33.3	53.4	55.9	69.9	62.6	48.6	22.6	33.1	33.4	27.6
경남	0.2	16.2	1.7	7.1	12.5	32.8	48.8	76.0	62.0	53.4	24.8	29.0	29.3	26.1
제주	-	0.7	-	-	-	-	2.2	28.8	8.0	7.9	15.4	20.1	28.0	32.8

자료: 이두순 외(1985), p.274.

3. 통일 품종에 따른 새로운 기술의 개발

통일계는 기존 품종과 다른 성상의 특징을 갖는 품종이었다 통일 품종이 연관 재배기술의 밀받침 없이 농가에 보급되면서 기술상 애로에 직면하게 되었다 통일벼는 1970년 지방 적용시험에 들어가면서 여러 가지 재래 품종과 다른 장단점을 표출하였다 이에 따라 재배 현장에서 나타난 문제점을 중심으로 재배 기술의 개선이 이루어질 수밖에 없었다 통일계는 기존 품종에 비해 재배법이 달랐고 농민들로는 익숙하지 않은 기술체계였으며, 이 점은 기술 지도를 하는 지도사에게도 같았다. 그러나 현장에서 나타난 문제점이 즉각 개선되어야 했다

통일 품종은 기존 품종에 비해 육묘에서 본포 관리까지 보다 집약적이고 정밀한 관리가

필요했다. 농가 포장에서 나타난 가장 큰 문제는 내냉성이 약하다는 점이였다 못자리에서 부터 성숙기까지 나타나는 냉해 현상을 재배법으로 극복하기 위하여 조기파종 보온육묘법이 개발되었다. 통일계 품종 이전에도 보온을 위한 절충묘대는 있었으나 일반 물못자리가 관행이었다. 그러나 통일 품종의 보급을 위해 비닐 피복 보온못자리 기술이 발전하여 전국의 못자리 논이 터널식 비닐로 덮이게 되어 소위 ‘백색혁명’이라 불리게 되었다.

통일 품종은 숙기가 길고, 만식 저항성이 낮았다. 1960년대까지 재배되던 일반계 품종에 비해 이앙 시기를 앞당겨야 했다. 보온묘대의 보급과 함께 이앙기의 단축이 필요해졌다 모내기 진도가 50%에 도달한 시기가 1960년대에는 6월 20일이었던 것이 1980년대에는 5월 28일로 약 1개월 앞당겨졌는데, 이는 대단히 놀라운 일로서, 그 결과 4, 5월 못자리 저온장해와 9, 10월 수확기의 감수피해 위험을 피할 수 있었다.

통일벼 재배기술의 핵심은 육묘 방법의 개선으로, 물못자리를 지양하고 보온절충못자리 설치 등 모기르기를 성공적으로 추진해야 했다. 시범포에서는 못자리의 고랑에만 물을 대고 물이 모판 위로 올라가지 않도록 특히 주의하여야 하였고, 반드시 왕겨숯을 3.3㎡당 36ℓ 덮도록 되어 있었다. 물 온도 높여 대기, 야간에 물 깊이 대기, 용수로 비닐 피복, 논두렁에 현 타이어 또는 왕겨 태우기 등 최선을 다해 저온대책을 세워야 했다. 이러한 재배 관리는 농민으로서도, 지도사들에게도 익숙하지 않은 기술이었다.

통일에 타격을 입힌 것은 냉해였다. 피해를 최소화하기 위하여 전 행정·지도력을 투입하여 비닐호스를 이용한 물 온도 높여 대기, 다찌가렌·인산칼리 엽면시비, 출수가 지연되는 논에 현 타이어 또는 왕겨를 태워 온도를 높이고, 이삭거름에 칼리 비료를 주어 냉해 피해를 경감시키려는 노력이 전국적으로 추진되었다. 이러한 대책에 농민·지도기관·행정기관이 총동원되었으며, 이러한 대책이 가능했던 당시 사회상을 반영한다 냉해는 품종안배의 중요성을 재강조하게 하였고 냉해 대책을 위한 재배기술 정립과 내냉성이 약한 통일계 품종 위주에서 내냉성이 강한 일반계 다수확 품종으로의 변화를 촉구하게 되었다.

IV. 통일 품종 보급정책

1. 식량증산 총력전의 전개와 통일벼 보급 정책

1970년대 주곡인 쌀을 자급하는 ‘녹색혁명’의 성과를 이룩할 수 있었던 것은 통일 품종의

개발, 특성에 알맞은 재배기술 개발이 원동력이었지만 그 저변에는 증산시책이 강력히 추진된 것에 힘입은 바 컸다.

1970-80년대에 통일 품종의 등장으로 신품종 육성과 재배기술 개발에서 많은 성과가 있었고, 쌀 다수확 시상 등 농민의 증산의욕을 북돋우는 시책들이 펼쳐졌다 유희지에 대한 식량작물 재배 조치의 발동, 적기적작업(適期適作業)을 위한 시한영농이 강력히 추진되었다. 군사 정권이라는 속성상 국가원수의 관심은 즉각 시책으로 구현되었다 지역별 생산책임제 시행 등 모든 행정 역량이 집중되었다.

1970년대에는 영농 준비부터 수확까지 주요 단계별로 작전을 수행하듯 비상대책을 추진하였으며, 효과적인 조직 장악을 위해 농림부 등 계통기관에 ‘식량증산상황살을, 청와대에는 ‘식량증산기획살을 설치 운영하였다. 따라서 통일벼 보급 당시의 기술 지도는 마치 군사작전과 같았다.

2. 시한영농의 추진

적기적작업은 모든 농사에 중요하지만 통일 품종의 보급 과정에서 나타난 문제를 해결하기 위해서는 적기작업의 중요성이 강조되었다 농사지도가 보다 조직적이며 독려 방식으로 나타난 것이 1970년대의 시한영농이었다 주요 농작업의 시한을 미리 정해놓고 이를 지키지 못하면 담당자에게 책임을 물었다. 작물별·농작업별 이행 시한 지정 농촌 일손돕기 운동의 전개, 모내기·벼베기 행사, 신품종의 보급 책임면적 시달 상황실 운영과 비상근무제 실시, 논밭에 직접 깃발을 꽂는 방식의 지도, 그리고 독려 친서, 인쇄물이나 보도매체를 통한 홍보활동 등을 통하여 시한영농 시책은 강력히 추진되었다.

- 제1단계 : 영농준비 작전 (3. 1.~4. 20.)
- 제2단계 : 못자리 작전 (4. 10.~5. 20.)
- 제3단계 : 모내기 작전 (5. 20.~6. 30.)
- 제4단계 : 병충해 박멸 작전 (6. 1.~9. 20.)
- 제5단계 : 풀베기 작전 (7. 20.~ 9. 30.)
- 제6단계 : 벼베기 작전 (10. 1.~10. 20.)
- 제7단계 : 보리파종 작전 (10. 10.~11. 10.)

이 시한영농의 성격을 잘 나타낸 것으로 ‘작전’을 들 수 있다. 모내기, 풀베기, 양수작업을 추진하는 데 모든 영농 일정이 작전으로 수립되었다. ‘모내기 작전’ ‘풀베기 작전’ ‘물대

기 작전' 등으로 추진하였다. 1973년의 '벼농사 150일 작전'과 1974년의 '쌀 3,000만석 돌파 작전'을 거치면서 본격적으로 도입되었는데, 1970년대는 식량증산시책을 전투하듯 강력하게 전개하였다. 식량증산이 지상최고의 과제였던 당시에는 불가피했던 일이었다는 관점도 있고, 비교적 짧은 기간에 녹색혁명을 이룩하게 한 요인이 되었지만 지역 실정을 도외시키고 자율영농에 배치되는 획일적이며 일방적인 시책이었고, 강제영농이라는 비판이 있을 수밖에 없었다.

3. 농촌 일손돕기 운동 전개

통일벼가 본격 보급된 1973년부터 '농촌 일손돕기'를 정부가 주관하여 전국적으로 실시하였다. 모내기를 2주일 앞당겨 추진 중이던 당시에는 기계화 정도도 낮아서 집중적인 인력지원 없이는 모내기를 적기에 완료하기 어려웠다. 농촌에 모자라는 일손을 돕기 위해 200만 명 규모의 인력이 전국에서 모내기에 참여하는 등 범국민적 운동으로 발전하였는데 공무원과 공공기관 임직원, 군인과 예비군, 학생과 각종 사회단체 등이 참여하였다.

농촌 일손돕기는 군사정권의 획일적 강제 영농의 일환으로 추진되었지만 당시 새마을 운동에 편승해서 도농화합이라는 측면도 있었고, 국민적 역량의 결집이라는 긍정적 측면도 있었다. 그러나, 강제 동원 과정의 문제, 농촌의 의타심 조장이라는 부정적인 측면도 적지 않게 노출되었다. 1980년대 들어 농업기계화영농단 등이 육성되면서 주요 농작업의 기계화가 급속히 이루어짐에 따라 일손돕기도 유명무실하게 되었다.

4. 식량증산 상황실 운영

1970년대 초 식량증산 시책이 국정의 중점과제로 대두되면서 전국에 걸친 강력한 행정체계의 구축이 요청되었다. 농림수산부, 농촌진흥청, 농협중앙회 등을 비롯하여 시도·시·군·읍면까지 '식량증산 상황실'을 설치하고 당면한 영농과제의 진도·기상·문제점과 대책 추진내용을 신속히 전달·조정하는 기능을 수행하면서 현지 확인반을 편성하여 추진상황을 점검·평가하고, 농업현장까지 찾아다니며 지도·독려하였다. 자율이 배제된 획일적인 독려방법에 대해 비판도 많았고 부작용도 없지 않았다.

1973년에 설치한 '식량증산 상황실'은 1974년에는 '쌀 3,000만석 돌파작전 상황실'로, 1977년부터는 '식량증산시책 추진 상황실'로 확대 개편되었으며, 1984년 11월부터는 식량증산 외에 한해대책, 소값 안정대책 등을 총괄하는 '농정종합상황실'로 전환되었다.

1974년 4월부터는 대통령 특별지시에 따라 청와대에 경제 제수석비서관을 위원장으로 한 ‘청와대 식량증산기획살이 설치되어 부처간의 의견을 조정하여 강력히 증산을 추진하였다. ‘청와대 식량증산기획살은 농수산부·내무부차관, 농촌진흥청장, 농협중앙회장, 농업진흥공사장 등 위원 외에 수시 위원으로 경제기획원·재무부·건설부 차관도 참여하였으며, 매월 대통령 주재의 경제동향보고회의에 업무추진현황을 보고하였는데 이와 같이 청와대가 주도적으로 쌀 증산시책을 점검한 것을 볼 때 정책추진의 강도를 짐작할 수 있다

5. 책임생산제의 실시

1970년대에는 식량증산시책 각 부문별로 책임량과 시한을 지정하고 달성토록 독려했다 시도·군·면별 책임생산제를 시행하였는데, 식량작물의 생산 목표를 지정하고 신품종의 재배면적을 할당하였다. 지정한 시한까지 농약을 뿌리고 관정과 양수기를 점검 정비해야 했다 모내기·보리베기·벼베기·보리파종도 시한을 정하여 완수토록 하였고 지역 담당공무원은 부여받은 책임을 완수해야 했다. 진도가 부진하거나 목표량을 달성하지 못한 경우 엄중한 문책이 따랐다. 벼 신품종 면적 확보가 부진하면 시장, 군수, 읍면장이 인사조치를 받았다.

통일벼 보급 후 품종 선택도 농민 마음대로 하지 못하다가 1978년 도열병 피해를 입은 후에야 장려품종 중에서 농민이 자유로이 품종을 선택하도록 일부 자율화하였다 불합리하고 비민주적인 조치였으나, 당시 식량증산이라는 국가적 목표 아래서 정부가 강력히 추진했고 군사정권·군부독재라는 속성상 무리한 통제가 가능했던 시대였다

6. 다수확 시상제

1970년대 들어 식량증산 의욕을 고취시키고자 농민·재배단지·관련기관·단체 등에 대한 대규모의 시상제를 도입하게 되었다 쌀을 대상으로 한 이 시상제는 보리·콩으로 확대되었는데, 다수확농가가 크게 늘면서 예산 제약 등의 원인으로 1977년부터 다수확농가 시상은 중지되었고, 증산왕(단지), 유공기관 시상 등이 강화되었다

쌀 다수확농가에 대한 시상제도는 1973년 3월 20일 제8회 중앙 4-H 경진대회 시상식에서 김보현 농림부장관이 다수확농가 시상제 실시를 밝힌 후 5월 8일 쌀 다수확농가 시상계획이 발표되었다. 20a 이상의 논에서 10a당 쌀 600kg 이상을 생산한 농가에는 현금으로 10만원의 시상한다는 내용이었다. 그런데 다수확 심사 결과 시상대상 농가가 3,768명이나 배출되어 확보된 예산 2천 8백만원(280명분)으로는 턱없이 부족하였는데, 이런 현상은 매년 계

속되어 재원 마련에 많은 어려움을 겪었다.

1974년 10월 국가안보회의 석상에서 대통령이 지시한 내용 중 일부를 보면 시상제를 해서라도 쌀 증산을 하려는 대통령의 의지와 당시의 분위기를 알 수 있다

- ① 1976년 주곡자금 소요예산이 1,350억원 필요하다고 하는데 명년예산은 얼마나 되는가? 우선 명년에는 모든 취로구호사업비를 하천정리, 야산개발, 경지정리, 배수개선 등 식량증산 시책에 투입할 것.
- ② 기름이 없으면 자동차를 안 움직이고 공장을 몇 개 쉬게 할 수 있지만 흉작으로 외국을 도입할 수 없을 때를 대비해서 증산해야 하는 한편 소비절약을 강력히 실시하고 비축해서 만일에 대비할 것.
- ③ 다수확 시상제가 농민의 증산의욕을 높이고 있는데 시상금10억원 재원이 없다고 하나 증산의욕을 높이기 위해서는 약속대로 시상금을 반드시 주어야 하고 쌀 보리뿐만 아니라 앞으로는 콩까지도 시상제를 실시함으로써 증산이 된다면 수백억원의 시상금이 들더라도 외국을 도입하는 것 보다 좋은 일이니 시상제를 계속 실시할 것
- ④ 광복 30주년 기념 행사를 1975년에 대대적으로 개최하려 하는데 대폭 줄이고 그 돈을 식량 증산에 투자하는 것이 좋겠다. 산업박람회도 1975년에 하지 말고 1977년 중화학기지 개발 후로 연기할 것.

전국 최고 다수확을 올린 농가에 대한 표창과 상금 수여는 1970년 이전에도 있었으나 1973년부터는 이를 증산왕이라 하고 동탑산업훈장에 1,000만원의 상금을 시상하는 등 대폭 상향조정하였다. 지역별로 식량증산시책을 훌륭하게 실천한 유공기관을 포상하는 일은 사기 진작 측면에서 매우 중요하고 아울러 소속 공직자에 대한 시상도 매우 뜻이 있는 일이었는데 1973년부터 확대 강화되었다. 최우수 도에 대하여는 대통령 표창과 함께 대통령(또는 국무총리)이 봉황기 또는 봉황대답을 수여하였다

증산왕 제도는 쌀과 보리에 대해 전국 증산왕도 증산왕을 시상하고 증산 선도부락에 대해서도 적용되었다. 1982년 기준으로 시상 상황을 보면 전국 쌀 증산왕에는 시상금 1,000만원과 은탑산업훈장이 수여되었다. 그리고 도 증산왕 8명에게는 500만원과 칠탑산업훈장이 수여되었다. 증산 선도부락에 대해서도 전국 최우수 부락과 도별 최우수 부락에 대해 시상이 있었다. 1982년 증산왕 시상은 1982년 11월에 청와대에서 대통령이 직접 수여하였다(표 7).

증산왕 시상과 더불어 식량증산 유공자에 대한 시상도 있었다. 시상 목적은 한발 극복 및

표 7. 연도별 전국 증산왕

	성명	주소	품종	단수	시상금	상훈
1973	趙權九	충남 서천 한산면 연봉리	통일	780.8	1,000천원	동탑산업훈장
1974	宋英植	충북 영동 칩천면 약목리	통일	802.8	1,000	동탑산업훈장
1975	徐康元	경기 안성 안성읍 실왕리	통일	806.7	1,000	은탑산업훈장
1976	梁海燮	전북 김제 성덕면 대석리	유신	845.2	1,000	은탑산업훈장
1977	李寬燮	경기 이천 울면 석산리	밀양23호	898.0	1,000	은탑산업훈장
1978	李一生	경북 영일 지행면 임중리	래경	909.0	2,000	은탑산업훈장
1979	黃大英	경기 평택 현덕면 화양리	래경	886.5	2,000	은탑산업훈장
1980	金世煥	충남 예산 삼교면 상하리	한강찰벼	740.7	2,000	은동탑산업훈장
1981	鄭完圭	경남 합천 삼가면 용흥리	밀양23호	902.7	2,000	은동탑산업훈장
1982	金忠勳	충북 청원 북일면 외평리	풍산벼	886.1	2,000	은동탑산업훈장

그림 1. 쌀 다수확 선도농가 장려금 증서



풍년 농사 달성에 대한 노고를 격려하고, 식량 증산 유공자의 사기 진작으로 증산의욕을 고취하고, 1983년 영농 결의를 다짐하는 계기를 조성하기 위함이었다 유공 대상은 공무원과 농업관련단체, 민간이었다.

증산왕 제도 외에도 ‘쌀 다수확 선도농가’ 시상제가 있었다. 이 시상은 쌀 단수가 600kg 이상인 농가 중에서 마을 단위로 배정한 시상대상 농가(전국 3만호) 범위 내에서 고수량을 실현한 농가를 대상으로 장려금을 지급하는 제도이었다 <그림 1>은 당시 사용한 시상용 증서이다. 주곡인 쌀의 증산은 국가의 큰 관심사였으며, 증산의 시책은 국가적 명제였다 그러나 다수확 시상제에 대한 비판도 야기되었다. 단수 600kg 이상 다수확 농가에 대한 시상이 전국적으로 시행되자 이에 대한 비판이 일어났다 그 이유는 다음과 같았다.

- 비옥답 소유 농가만 계속 상을 받고
- 탈락농가의 불만 야기로 민원이 발생
- 심사 시에 부정 개재 가능성으로 불신을 초래
- 심사 인력의 부족과 타업무 처리 소홀이 발생

특히 선도농가 선정을 위한 전국적인 조사와 평가로 생산현장의 업무가 마비될 정도였다. 1976년 농가 평가에 22,313인의 공무원이 동원되었다. 읍면당 15명에 해당된다. 당시 여당이던 민주공화당과 내무부, 감사원, 중앙정보부에서도 다수확 시상제에 대한 폐지를 건의하였다.

통일 품종 보급으로 쌀 자급이 현실화되는 과정에서 1978년과 1980년 통일벼 흉작은 농산정책의 큰 문제로 등장한다. 아직 통일계통의 다수성이 불안한 가운데 증산을 위해서는 통일계 품종의 계속 장려가 불가피했다. 농림부 농산국에서도 이러한 상황을 장관에 보고하고 대책을 건의하고 있다(농산국, 「통일벼 확대재배 유인책(안)」, 1982년 1월 내부 방침, 장관 결재). 당시 대책은 다음과 같다. 첫째, 통일벼 집단재배 선도부락 육성이다. 읍면당 1개소 이상의 선도부락을 육성해서 다수성 신품종을 재배하는 것이다. 둘째, 다수확 선도농가를 육성하는 것이다. 기존 다수확농가 시상제의 문제를 해소하고 독농가에 통일계 품종을 재배케 하고 전담지도사를 통해 과학 영농을 전시하는 것이다. 성적이 우수한 경우 시상을 함은 물론이다. 셋째, 통일벼에 대한 추곡수매 우선 실시이다. 통일벼 재배농가에 우선 수매 원칙을 계속 유지한다는 것이다. 넷째, 통일벼 재배에 대한 홍보를 강화하는 것이었다.

V. 통일 품종에 대한 평가

1. 통일벼의 퇴장

통일 품종은 다수·내병성 품종으로 1973년 농가에 보급된 후 고수량을 시현하였다. 그러나 1978년의 도열병 이병과 1980년 냉해 피해는 전국적이었고, 통일계 품종에서 피해가 심했다. 이러한 이면에는 도열병 내병성 품종으로 알려졌던 통일계 품종의 취약점이 노출된 것이다.

첫째, 통일계 품종의 내병성 약화이다. 다비재배에서는 도열병 발생이 증가한다. 통일 품종은 단간 내비성 품종으로 1976년까지 기존 도열병 균에는 강한 내병성 수준을 보였다. 그

그러나 통일 품종이 확산됨에 따라 통일계에 발병하는 신종 도열병균계가 출현하고 증식해서 1978년 도열병 대발생을 초래한 것이다. 통일계 품종은 백엽고병에도 취약하였다. 통일계는 일반벼보다 백엽고병 병반 성장률이 급속하며, 같은 발생 정도에서도 감수율이 더 높았다. 1978-1980년 도열병, 백수병, 냉해 발생으로 통일 면적은 감소하게 되었다. 재해 발생으로 인한 피해 지역은 대부분 통일계 재배지역이었다(표 8).

둘째, 다비·다수확재배에 의한 병해 발생의 증가이다. 통일벼의 특성은 다비·밀식재배로 수량 능력을 높이는 것이었다. 통일벼의 내병성이 유지되는 기간에는 별 문제가 없었으나, 통일에 이병되는 도열병 레이스가 증가하면서 무비재배보다는 다비재배에서 도열병 발병이 높았다. 질소질 시비량이 일반벼 수준인 표준구에서 도열병 이병률이 13%인 반면, 다비구에서는 이병률이 40%에 달하였다. 또한 밀식재배에서도 평당 70주에서는 이병률이 2.9%이나 평당 110주에서는 10.1%, 평당 130주에서는 16.4%의 이병률을 보이고 있다. 이것은 다비·밀식을 통한 다수확의 한계였다.

셋째, 통일계와 일반계 품종의 수량 차 축소이다. 1973-1977년 통일벼는 일반벼에 비해 월등한 증수를 보이고 수량성도 좋았다. 그러나 1978년 이후 통일벼의 이병화와 재해로 일반벼와의 수량 격차가 축소되고 있다. 수량 격차가 축소된 원인은 다음과 같다. 우선 통일벼의 다수성은 내비·내병성에 기초를 둔 다비 밀식재배에 있다. 이러한 다수확 재배는 정밀한 비배관리를 필요로 하며, 다수확이 가능한 비옥도와 관개를 필요로 한다. 그러나 통일벼 면적이 확대됨에 따라 부적지에도 보급되어 오히려 감수를 초래한 것이다. 그리고 통일벼 재배에 적용되었던 시비법, 관개법, 보온묘대 등 비배관리 기술이 일반벼에도 파급된 결과 일반벼의 수량 발현이 높아진 것이다. 또한 통일의 미질을 개선하기 위해서는 통일계에 일반계의 양질인자 도입이 불가피하였다. 육종에서 양질은 다수성과 부의 관계가 있다. 통일 품종의 미질을 개선할수록 수량능력은 저하될 수밖에 없었다.

넷째, 통일벼와 일반벼의 수익성 문제이다. 통일 품종 보급 초기 통일벼 가격은 정부의 적극적 수매정책에 의해 지지되었고, 수익성도 있었다. <표 9>는 1980년대 초 쌀 가격과 수

표 8. 재해로 인한 벼 피해 보상 현황

	피해 상황			보상액 (백만원)	피해가 심한 지역
	피해 종류	면적(ha)	감수량(천석)		
1976	유신벼 위조현상	1,506	45	200	경기·충남·서울
1978	목도열병(노풍, 내경)	154,272	2,294	39,727	충북·전남북
1979	백수 현상	72,325	587	1,038	경남북
1980	냉해	417,800	10,000	200,000	강원·충북·경남북

자료: 농림부 내부자료, 「통일벼 확대재배 유인책(안)」, 1982. 1.

표 9. 1980년대 초 쌀 가격과 수매 상황

단위: 원/kg, %

	쌀 가격			벼 수매율	신품종 재배율
	일반미	통일미	수매가		
1980	611.2	514.0	571.9	15.4	48.5
1981	694.5	618.9	652.0	18.1	28.2
1982	718.3	646.0	699.6	21.1	32.9
1983	735.4	638.3	699.6	22.6	34.3
1984	754.3	654.8	720.6	21.4	30.0

주: 쌀 가격은 농가판매가격 2등급. 농협조사월보 가격.
 자료: 이두순 외(1985), p.75.

매 상황이다. 통일쌀 가격은 일반미에 비해 15% 정도 가격이 낮은 수준이다. 이것도 정부에서 미국생산량의 20% 내외를 수매한 것이어서 1984년의 경우 신품종의 약 70%를 수매한 셈이 된다. 따라서 일반미와 통일미와의 가격차도 수매를 통해 정부에서 가격을 지지해준 결과이다.

<표 10>은 일반벼 증수 수준과 가격 수준에 따라 통일벼의 소득 수준을 시산한 것이다. 신품종 쌀 가격이 일반미의 85% 수준이면 같은 농가에서 같은 수준의 소득을 얻기 위해서는 통일이 일반벼에 비해 20% 이상의 증수가 필요하다. 또한 가격차가 더 벌어진다면 더욱 증수가 필요하였다. 통일벼는 정부의 가격지지, 수매를 통해 소득보전이 가능하였다. 이는 수매량의 감축, 가격지지 정책이 없어지면 일반계에 비해 소득이 낮고 농가에서도 재배를 기피하는 것이 당연함을 나타내고 있다.

다섯째, 정부의 통일벼 포기 정책과 이중곡가제 후퇴이다 통일 품종은 미질이 일반계에 비해 떨어져 수요가 낮았다. 정부가 고미가 정책을 유지하고, 수매량을 늘리는 과정에서 통일

표 10. 미가 수준별 통일벼 소득 추정

단위: 천원

		통일쌀 가격 수준(일반미=100)				
		100	95	90	85	80
통일벼 수량 수준 (일반벼=100)	100	226	194	194	178	162
	105	242	225	208	191	175
	110	258	240	227	205	187
	115	274	256	237	219	200
	120	290	281	252	232	213
	125	306	286	266	246	226

주: 일반벼의 소득은 수량 426kg('82~'84 평균), 경영비 95,301원(1984년), 가격 754원(kg/10a)를 기준으로 함.
 자료: 이두순 외(1985), p.75.

표 11. 연도별 추곡 수매가격 추이(정곡 2등급 기준)

단위: 원/80kg

	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
일반벼 (인상률)	84,840 (16.0)	96,720 (14.0)	106,390 (10.0)	113,840 (7.0)	120,670 (6.0)	126,700 (5.0)	126,700 (동결)	126,700 (동결)
통일벼 (인상률)	84,840 (16.0)	95,020 (12.0)	99,770 (5.0)	99,770 (5.0)	중단	중단	중단	중단

자료: 농림부, 『양정자료』, 1997.

품종은 존속이 가능했다. 그러나, 1988년 풍작 이후 쌀 재고가 1,000만석을 돌파할 것으로 예상되면서 정부는 품질이 낮아 소비자가 외면하는 통일벼의 재배를 억제하기로 하였다 1989년부터 일반벼와 통일벼의 수매가를 차등적용하고 이후 추곡가 인상률에도 차이를 뒤 차등폭을 크게 함으로써 점진적으로 재배를 줄였으며 1992년부터는 통일벼 수매를 중단하여 사실상 통일 품종의 재배를 포기함으로써 70년대 이후 녹색혁명의 주역이었던 통일벼는 역사 속으로 사라지게 되었다.

2. 연구기관의 품종개발 정책 방향

우량 품종의 개발 목표는 안정·다수·양질에 두고 있지만, 쌀이 부족한 시대의 육종 목표가 다수성에 우선할 수밖에 없었다. 그리고 주곡 자급이라는 대명제 하에 우량품종 개발에 주력하여야 하는 점도 있었고, 육종기관의 업적 달성이라는 측면에서 다수성 품종 개발을 조속히 추진하였다. 특히, 육종기관의 장인 농촌진흥청장의 성향이 품종개발 방향에도 영향을 주었다.

1966년 3월에 부임한 농촌진흥청 이태현(李台現) 청장은 희농1호(이집트에서 도입한 Nahda 품종에 대해 임시로 부른 이름)에 힘을 기울여 1968년 5월에 퇴임하기까지는 인디카 품종에 대해서는 말도 하기 어려운 분위기였다고 통일벼 육성에 참여한 학자는 회고하고 있다(허문희, 한국농정50년사, 증언편).

통일 품종이 개발되어 획기적으로 쌀이 증산된 후에는 육종기관은 기존 일반계 품종의 육성보다 통일계 품종 육성에 주력하였고, 이 역시 농촌진흥청 수뇌부의 방침이었다 통일 품종의 전성기였던 1970년대에는 통일 품종을 개량한 25품종이 육성되었다. 1950-1970년 수도품종이 16품종이 육성된 것에 비하면 놀라운 숫자였다(표 12). 또한, 이 시기에는 육종기관에서 일반 품종 육종을 내부적으로 제한할 정도였다

통일 계통이 냉해와 도열병으로 재배가 줄어들면서 1986-1990년 일반계 품종이 17품종, 1991-1995년에는 33품종이 육성되었다. 이 시기에 발표된 일반계 품종이 10년간에 전부 육성된 것은 아니다. 육종기관의 제한으로 명명이 유보되었던 일반계 우량품종이 서둘러 발표된 것이다.

통일계 품종 이후 수많은 품종 육성은 해방 이후 축적된 연구기관의 성과라는 긍정적 측면도 있지만, 육종기관이 품종 개발을 통한 업적 발표에 성급한 측면도 보인다. 그 예가 조기 육종의 달성과 품종 명명 과정에서 보인다. 통일 품종은 필리핀에서의 동계증식을 통해 7년이라는 단기간에 육성되었다. 국내 육성의 경우 10년 이상 국내에서 재배하는 동안 품종의 결점 파악과 재배법 개발이 가능하였다. 그러나 통일 품종은 기존 품종과 전혀 생태가 다른 품종임에도 우선 보급하고 문제점이 나오면 재배법을 규명하는 선후가 바뀐 보급이 이루어졌다. 통일계 품종 보급 확대에서도 단일 품종이 광지역으로 확대되면서 냉해 병해 발생의 위험을 자초하였다. 품종 명명 과정에서 희농·통일·유신과 같은 정치색이 반영되었고, 개인의 업적을 내세우는 내경·노풍 품종이 출현하였다. 이 역시 실적제일주의의 산물이었다.

표 12. 통일 품종 개발 전후 육성 품종 현황

	자포니카 품종	통일형 품종	계	통일품종 비율(%)	1년당 개발 품종 수
1950-1970	16	-	16	-	0.8
1971-1980	5	25	30	83.3	3.0
1981-1985	20	13	33	39.3	6.6
1986-1990	17	2	19	10.5	3.8
1991-1995	33	3	36	8.3	7.2
1996-1998	28	2	30	6.6	10.0

자료: 한국농촌경제연구원 『한국농정50사』 11편, 1999, p.572에서 작성.

3. 통일벼의 성과와 평가

(1) 주곡 자급의 달성과 농가 소득 증대

통일 품종 개발 당시 정부에서도 주곡의 자급이라는 절대적 명제를 가지고 증산에 총력을 기울일 수밖에 없었다. 통일 품종 보급 초기인 1974년 「주곡의 자급대책(농림수산부, 1974년 10월 대외비 자료)」에서도 이러한 분위기를 확인할 수 있다. 정부의 우선 증산 방침은 “쌀, 보리, 콩은 자급하고 옥수수는 개발 도입, 밀은 도입하되 소비를 억제한다”는 것이었다. 자급을 위한 증산과 소비 억제의 두 가지 목표가 동시에 추진되었다. 쌀 증산을 위한 대책은 ① 통일

벼 등 신품종 면적을 1974년 30만 6천ha에서 1976년 60만 ha로 확대하고, 단보당 수량을 385kg에서 1976년에는 450kg으로 증산한다. ② 농지기반을 확충해서 수리안전담과 경지정리담 률을 제고하고 논 면적을 확대한다. ③ 벼 재식밀도를 1974년 평당 71주에서 1978년에는 85주 로 밀식재배를 권장한다. ④ 규산질 비료를 확대 사용해서 14만 6천석을 증산한다는 것이었다

증산과 동시에 쌀의 소비절약도 자급을 위한 주요 정책으로 대두되어 다음과 같은 시책 이 추진되었다. ① 정부미는 혼합곡 형태로 방출하고, 쌀 9분도 도정을 강력 시행하며, 보리 쌀 가격을 쌀의 절반 수준으로 유지하여 곡종간 가격차에 의해 쌀 소비를 억제한다 ② 주 식 이외의 쌀 소비를 억제한다 양곡의 공업용(전분, 물엿, 주정 등) 소비를 억제하고 사료용 곡물의 대체를 위해 국내 자원을 최대한활용한다고구마, 해초, 섬바디 등). ③ 채소·과일· 육류 등 기타식품을 개발하고 소비를 장려한다. ④ 감자·고구마 요리 등 신식품을 개발하여 주식화를 도모한다. ⑤ 수입선을 다변화하고 개발수입을 촉진한다.

사회 전반적으로 쌀의 증산과 소비절약이 추진되고 학교에서 도시락 검사를 통해 혼식 여부를 확인했으며, 음식점이 혼식을 얹을 경우 법으로 규제가 가해졌다. 그러나 근본적인 해결 방법은 쌀의 증산이었고 증산을 위한 획기적 다수성 품종의 개발과 재배 확대였다

우리나라 식량 사정은 1971년도 쌀 자급률 82.5%, 쌀 도입량 629만 1천석으로 만성적인 쌀 부족 현상에 처해 있었다. 이에 따라 1967년부터 실시한 혼·분식 권장시책을 1968년 2 월 24일에는 음식판매업소에 대하여 25%의 혼식을 의무화하였고, 1969년 1월 23일부터는 매주 수·토요일 11시부터 17시까지 쌀을 원료로 한 음식 판매를 금지하였으며, 1971년 11 월 1일부터는 매주 수·토요일 11시부터 17시까지 쌀밥 판매를 금지할 정도로 식량문제가 심각하였다.

통일 품종이 개발·보급 된 후 쌀 증산으로 주곡자급이 가능하였고, 증산을 위한 고미가 수매정책으로 농가소득도 증가하였다. 통일벼 최초 보급 당시인 1969년부터 1970년대 초반 의 쌀 자급률은 80-90% 수준으로 만성적인 쌀 부족 현상이 계속되었으나 1972년 본격적으로 통일 품종을 보급한 지 4년만에 역사상 최초로 쌀 자급을 달성할 수 있었던 것이다.

통일계 품종은 일반계 품종보다 평균 20% 이상 증수되고 1977년에는 31%가 증수되었다. 1977년 농수산부 『농가경제조사결과보고』에 의하면, 통일벼에 의한 평균 소득 증가액이 기 준연도인 1975-1976년보다 12만 5천원~15만원으로 추산하는 등 통일계 확대재배가 농가소 득 증대에 기여한 공은 크다 통일 품종 보급 성기인 1971-1980년 벼 수매가 인상률은 평균 22.1%이었고, 보급 초기인 1971년에는 35.7%, 보급 성기인 1975년에는 38.5%로서, 수매가 인상은 증수와 함께 농가소득 증가에 기여하였다

쌀 자급의 달성은 국제적으로 국위를 선양할 수 있는 계기가 되었다. 막대한 외화를 들여

쌀을 수입하지 않아도 되었을 뿐 아니라 1977년 1월 12일 박정희 대통령은 북한에 대해 쌀을 지원할 가능성을 밝힌 바 있고, 12월에는 7만 톤의 쌀을 인도네시아에 대여해 주는 등 국위선양에 기여한 바도 간과할 수 없을 것이다

통일벼가 퇴장한 후 쌀 수급은 재고과잉 시대로 접어들고 있다. 쌀 자급 초기 통일벼의 역할은 지대하였으나 실제 자급은 통일벼 보급으로 인한 일반계 품종의 수량능력 향상에 힘입었고, 쌀 부족을 근본적으로 해소한 것은 증산이 아닌 쌀 수요 감소에 의한 것이었다

(2) 수도작 기술개발에 미친 영향

통일벼의 등장은 우리나라 수도작 기술에 일대 전환을 가져왔다 그 첫째가 품종 육종 기술의 발전이다. 통일 품종은 기존 자포니카에 다수성인 인디카 혈연을 도입한 획기적인 육종 성과이다. 자포니카와 인디카의 교배는 당시까지 불임성을 극복하지 못해 아시아 육종학계의 과제였다. 이를 국내 연구진이 성공한 것이었다

또, 하나의 육종 성과는 육성기간의 단축이다 IR667 계통에서 국내에 적합한 보급품종을 개발하기 위해서는 상당한 기간이 필요하다 통일 품종 이전의 육종에서는 대체로 하나의 수도 품종이 개발되기 위해서는 15년의 기간이 필요하였다. 그러나 통일 계통의 육성은 6-7년이 소요되었다(표 13). 이러한 육성기간의 단축은 한국과 필리핀을 오가며 연2기작 재배로 선발하였고, 국내에서도 세대단축 온실에 동기재배를 함으로써 가능하였다.

통일 품종 육성 과정에서 우리나라가 발전시킨 벼 내냉성 검정시험 체계는 국내 품종 육성뿐만 아니라 국제적으로 큰 공헌을 하였다. 진부, 상주, 운봉, 영덕, 춘천에 신설된 냉해검정 시험지는 통일벼의 냉해가 직접 동기가 되어 설립되었는데, 특히 춘천의 냉수검정 시험지는 IRRI를 통하여 국제적으로 이용되고 있다.

둘째, 수도 재배기술의 발전이다. 통일 품종은 내비성, 내병성은 강하나 내만식성과 내냉성이 약한 품종이었다 그리고 생육 시기별 물관리와 수차에 걸린 분시 등 정밀한 비배관리를

표 13. 통일벼 보급 당시의 주요 품종의 육성·보급 연한

	품종	교배 연도	보급 연도	소요 연한
통일계 품종	밀양23호	1971	1976	6
	유신	1969	1975	7
	통일	1965	1971	7
일반계 품종	팔금	1956	1970	15
	진홍	1948	1952	15
	팔달	1933	1948	13

자료: 김인환(1978), p.36.

가 필요했다. 1958년 최초로 10.4ha의 보온질충뭇자리를 보급하였지만 그 보급률은 1970년 초에도 5% 이하로 부진하였다. 그러나 통일계 품종 보급으로 확대된 육묘기술의 획기적 발전 및 시비, 병충해방제, 제초제시용 등 과학영농기술이 최단시간 내에 정착되었으며 육종 기술의 발전 등 농업기술 혁신에 기여한 바가 크다 통일 품종을 위해 개발된 일반계에도 적용되어 수도 생산력을 높이는 데 기여하였다. 그러나, 이러한 기술체계는 다비·집약적 기술로서 이후 수도작 기술의 성격을 규정짓게 되었다(표 14). 또한 내냉성이 약한 통일계 품종 재배의 확대 결과 이앙시기가 앞당겨지고 수도의 단작화가 진전되어 토지이용률의 저하를 초래하게 되었다.

표 14. 통일 품종 출현 이후 수도 기술의 변화

	1970	1975	1977	1984
비료 사용량(성분kg/10a)	16.2	22.4	24.6	26.3
보온묘대 비율(%)	0.0	52.4	88.7	100.0
쌀 생산성(kg/10a)	330	386	453	463

자료: 이두순 외(1985), p.73.

(3) 통일 품종의 사회경제적 평가

작물 품종 육성에서 추구하는 목표는 안정·다수·고품질이다. 모든 품종이 세 가지 요건을 충족시킬 수는 없으며, 시대의 요구하는 목표가 다를 수도 있다. 식량 생산이 불안정한 시기에는 환경저항성·내병성·내만식성 등 악조건 하에서 일정 생산을 기하는 안정성이 중시되며, 일정 기술 조건을 갖추고 있어도 식량이 부족한 시기에는 다수성이 중시된다. 통일 품종은 다수성을 요구하던 시대의 산물이다 <표 15>는 수도 품종 개발에 관여하는 제 환경인자를 기준으로 통일계와 일반계 품종의 성격을 비교한 것이다.

우선 재배기술적 요인으로서 일반계 품종은 내비·내병성이 약해 다수성이라는 면에서 통일벼에 취약한 점이 있다. 통일계는 안정성·다수성에서는 일반계에 비해 적응성이 높으나, 미질이라는 면에서 일반계에 떨어진다. 식량이 부족한 시기에는 통일계가 사회적 적응성이 높으나, 쌀 과잉시대에는 미질이라는 면에서 적응성이 낮다.

특히, 미질 문제는 통일계 품종이 갖는 최대 약점이다. 통일 품종은 다수성 품종에 틀림 없었지만 아미로스 함량이 높아 미질은 기존 품종에 비해 결코 좋지 않았다. 그러나 품종 개발 당시에는 식량이 부족한 상황에서 미질보다 다수성이 우선이었고 통일벼의 식미 테스트를 통해 농가보급에 문제가 없다고 보았다. 1971년 1월 김학렬 부총리는 신품종 식미검정을 한 후 “누가 이 밥더러 밥맛이 없다고 하느냐? 배부른 사람들이구만”이라고 하였다.

표 15. 수도 품종 개발에 관여하는 제 인자

	관여 인자	품종의 개발 방향	품종의 적응도	
			일반계	통일계
재배기술적 요인	작부체계 품종형태	· 조숙성 · 내비·내병성 · 기계화 적응성	*** ** ***	** *** ***
사회적 요인	식량 부족 식량 자급	· 안정성·다수성 · 양질	** ***	*** *
경제적 요인	수익성 시장성	· 저생산비 · 양질·고가격	*** ***	** *
문화적 요인	식습관	· 입형 · 미질	*** ***	* *

주: *** 적합도 높음, ** 적합도 보통, * 적합도 낮음.

그림 2. 통일벼 식미 조사

IR667밥맛 검정 조사표

해당년에 ○표 하여 주십시오

밥	종 다	보통이다	나쁘다
1. 밥 색 갈	○		
2. 차진정도		○	
3. 밥 맛	○		

하고 싶은 말씀

백 광 화
2/5

1971년 2월 5일 박정희 대통령이 신품종 쌀의 맛에 대해 평가한 결과는 <그림 2>와 같다. 무기명 조사임에도 박대통령은 기명하여 평가하였고 밥이 차지지 않다는 점 외에는 좋은 평가를 내렸다. 이에 따라 통일 품종의 식미 문제는 일부 소비자의 기호 문제로 돌리고 통일벼 보급은 대통령 지원 아래 탄력을 받게 되었다(김인환, 1978, pp.48-49). 그러나 밥맛이 좋지 않은 것은 부인할 수 없는 사실이었다.

품종 개발과 관련된 경제적 요인은 수익성과 시장성이다 통일 품종은 일반계에 비해 집약적인 관리를 통해 수량은 높일 수 있으나, 일반계에 비해 단위면적당 생산비는 더 투입된다. 고수량에 가격이 적정선으로 유지되었던 기간에는 일반계에 비해 수익성이 높았으나 수매가 중단되어 가격이 시장가격에서 형성된 시기에는 일반계에 비해 수익성이 낮을 수밖에 없었다. 통일벼 개발의 가장 큰 유인이었던 쌀 부족이 해소되면서 쌀 가격이 시장에서 형성됨에 따라 다수성이라는 매력은 상실되었다. 통일 품종 퇴조 요인은 무엇보다 통일벼에 대한 수요자의 선택이었다. 통일계 쌀 가격을 정부에서 조절한 시기에는 통일계도 일정 수익을 올릴 수 있었으나, 쌀 수급에 대한 정부의 관여가 낮아지면서 통일계 쌀 가격은 일반미에 대해 낮게 형성되었고, 이 가격차는 통일계의 다수성으로 메울 수 없는 간격이었다(표 16).

품종 선택과 관련된 문화적 요인으로는 식습관이 있다 식습관은 오랜 역사를 두고 형성된 것으로, 정부·국가의 방침으로 바꿀 수 있는 것이 아니다. 식습관과 관련된 요소는 쌀의 조리법과 쌀알 모양, 미질 등이다. 우리 민족은 찰기가 있고, 둥근 단원형 쌀을 선호해 왔다. 통일계 품종 밥은 찰기가 떨어지고, 식으면 해식은 맛이 나며, 저작감이 떨어진다.

이상 품종 선택을 둘러싼 사회·경제·문화적 요인은 수도 재배 과정의 품종 선택 문제만이 아니라 식량·식품·식문화의 선택이다. 품종은 항상 시대적 상황에 맞추어 개발된다. 통일계 품종이 식량 부족 시대에 식량 자급을 주도함으로써 큰 역할을 수행할 수 있었으나 식량 수급이 안정적인 시대에는 해야 할 역할이 없어진 것이다.

1969년에 일본에서 도입한 품종인 아키바레(秋晴)는 일본에서 재배 면적이 적고, 그다지 인기 품종이 아니었으나 우리나라에 도입된 후 양미 품종의 대명사로 인정받았다. 통일벼 보급 초기에 농민이 아키바레를 재배할 경우 지역 행정·지도기관에서 못자리를 밟는 사례가 있을 정도로 ‘탄압’을 받았다. 그러나 통일벼가 퇴장한 2000년대에도 아키바레는 재배

표 16. 품종별 쌀 가격 비교

단위: 원/80kg

	품 명	생산 연도	가 격
통일미	정부미	1982년	49,000
		1983년	55,000
		1984년	56,000
	농협 도정미	1985년	60,000
일반미	보통 일반미	1985년 경기미	82,500
	농협 지대미	1985년	78,000

자료: 조선일보, 1986년 3월 16일.

되고 있고, ‘아키바레’라는 말은 양질미의 대명사로 쓰이고 있다. 아키바레가 통일 품종보다 장기적인 안목에서 육성된 우수 품종이다. 우리 육종기술의 한계인지 궁금하다.

4. 보절: 은방주와 통일벼

일제기에 재래종을 일본 도입품종이 대체하고 집약농법이 도입된 후 우리나라 수도작 기술은 생·화학적 기술의 극대화를 통해 다비·다수확을 기하는 방향으로 발전해 왔다. 수도작 발전 과정에서 일제시대의 은방주와 1970년대의 통일 품종은 그 시대를 대표하는 다수성 품종으로 당시 수도작 기술의 발전과 사회적 요구에 일치된 품종이었다.

일제시기의 수도 품종의 변화를 보면 신품종 보급 초기인 1910년대에는 중·남부지방에서 조신력, 북부지방에서 일출이 우점품종이었다가, 1940년에는 중·남부지방에서 은방주, 북부지방에서 육우132호로 집중되고 있다.

일제시기 품종의 교체 과정에서 품종 특성이 미질보다 내비성·다수성을 강조하는 방향으로 진전되었다(표 17). 이 중 은방주는 당시로서는 다수성 품종으로 1938년 재배면적이 52만 2천 정보에 달해 논 면적의 32%에 재배되었다. 은방주는 식민지시기에 재배된 품종 중 면적이 가장 많았던 품종이었으며, 해방 후 1960년대까지 재배되었던 우량품종이었다.

은방주는 1909년 일본에서 육성된 품종으로 조선에는 1922년 경 전라북도 동척이민이 처음 도입했다. 은방주는 당시로서는 내비·내병성 품종으로 전라북도 지역을 중심으로 면적이 급속히 확대되었다. 그러나 미질이 좋지 않아 1930년에야 장려품종으로 지정되었다. 은방주는 다비 조건에서 증수가 되었으나, 미질이 나쁘고 만생종의 경우 숙기가 늦어 건조가

표 17. 식민지기 주요 수도 품종의 특성

		장려연도	숙기	입형	미질	내비성	내병성
남부지방	조신력	1910	10월 하순	소	중	약	약
	곡량도	1912	10월 중순	대	상	약	중
	다마금	1913	10월 하순	중	상	약	중
	은방주	1930	10월 상중하	중소	중하	강	강
북부지방	일출	1910	10월 상순	중	하	약	약
	구미	1916	9월 하순	중대	상	약	약
	육우132호	1931	9월 하순	중소	중상	강	강

주: 1) 품종별 숙기는 재배지역의 평균임

2) 은방주에는 조생, 중생, 만생의 숙기 차이가 있다

자료: 朝鮮總督府農事試驗場西鮮支場, 『朝鮮主要農作物獎勵品種特性』, 1936.6.

農林省熱帶農業研究センター, 『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, 1976.

泉 有年, “朝鮮における水稻品種の來歴及び栽培經路,” 『朝鮮農會報』 第10卷 5,6,8,9號, 1936.

좋지 않았다. 따라서 은방주의 결점 개량에 관심이 모아져 1935년에는 은방주를 모본으로 풍옥, 서광 등 국내 육성 품종이 개발되었다

우리나라의 수도 품종 육성의 시험·연구사업을 시대별로 구분하면 다음과 같다

제1기 : 1908년 이전 - 재래종시대

제2기 : 1908-1926년 - 도입육종기

제3기 : 1927년 이후 - 교배육종기

그리고 제3기도 엄밀히는 일제가 교배하고 품종을 명명한 시기(3-1기), 남선지장에서 교배한 계통을 해방 후 우리 시험기구에서 선발 명명한 시기(3-2기), 우리 시험장에서 교배하고 선발·육종한 시기(3-3기)로 구분된다.

일제시 작물시험장 남선지장에서는 한국에 적합한 품종을 육성하기 위해서 33개의 교배조합을 만들어 품종을 선발하였다. 교배조합에는 당시 가장 다수성 품종인 은방주가 포함되어 있다. 은방주는 교배조합에 모본 13조합, 부분 6조합이 포함되어 있고, 은방주에서 육성된 5품종이 부분으로 사용되었다. 남선지장의 육종은 은방주의 개량이라고 해도 과언이 아니었다. 남선지장에서 육성된 계통은 남선1호에서 155호까지이며, 대부분 계통이 은방주와 혈연관계가 있다.

교배육종 제3기 이후 통일벼 출현까지의 품종 육성 상황은 <표 18>과 같다. 일제 말기에서 1970년 이전까지 육성된 28개 품종은 거의 일본 품종을 모본으로 하고 있으며 이 중 21품종이 은방주와 혈연관계가 있다. 우리 육종기술로 육성한 품종은 진흥1948년 교배, 1955년 명명) 이후부터이며, 1970년 통일 품종이 육성되면서 우리 자체 육종기술과 품종이 정립되어 일제 육종기술의 그림자에서 벗어났다 통일 품종의 의미는 자급 달성을 이룩한 품종이라는 점 외에 육종기술의 주체성 확립이라는 면에서도 높게 평가된다

식민지시기에 보급된 우량품종은 일본 시장에 적응한 품종이었고 재래종에 비해서는 다비성 품종이었다. 그러나 농민의 개량품종에 대한 선호가 낮자 총독부는 강제로 품종과 관련 기술을 보급하였다. 『조선총독부관보(1914. 2. 17일자 관보)』에 나온 ‘함경남도 농사개량필행 사항에 대한 훈령을 보면 “농민들이 당국의 농사개량 지도에 잘 순응하지 않을 경우에는 무력이나 경찰력을 동원하도록” 하고 있다(이한기, 2002). 장려품종이 결정되면 곧 연차적 보급 계획이 수립되어 바로 일선에 전달되고 철저히 수행되었으며, 지정된 품종 외에는 재배가 금지되었다. 이른바 ‘관(官)의 지도’로 표현되는 일방적 지도였고, 그 과정에서 지도원은 충을 휴대하고 지도사업에 임해 “지도에 쫓지 않는 품종의 묘대는 파괴되었고 정조식이 아닌, 묘는 뽑았을” 정도였다(久間健一, 1967, pp.6-12). 성과를 주로 하는 행정지도에 의해 말단행정의 강권지도는 계속되고 ‘감시와 명령’에 의한 타율적 지도는 식민지시기에 일관된 것이었다

표 18. 통일벼 이전 육성 품종의 연원

	품종명	육성기관	교배조합	교배연도	품종명명	장려연도	은방주 근연관계
3-1	豊玉	농시남선지장	중생은방주*개량애국	1927	1937	1936	**
	瑞光	"	九大耐潮性旭*은방주	1928	1937	1936	**
	榮光	"	구대내조성옥*은방주	1928	1937	1937	**
	日進	"	구대내조성옥*은방주	1928	1937	1937	**
	八紘	"	栃木早生*조생은방주3호	1930	1942	1943	**
	朝光	"	만생은방주130*早生關取	1931	1943	1944	**
	鮮西	"	만생은방주130*早生關取	1931	1943	1944	**
	南鮮13호 干拓9호	"	은방주*早雄町 九大耐潮性旭*은방주	1927 1927	- -	1940 -	** **
3-2	高矢	호남시험장	改良龜治*남선61호	1935	1949	1949	*
	倍達	"	일진*남선61호	1936	1949	1949	*
	晩勝	"	만생은방주*남선23호	1933	1944	-	**
	南風	"	남선94호*풍옥	1937	1945	1958	**
	農光	"	농립13호*조광	1942	1958	1958	*
	湖光	"	雙葉*남선102호	1943	1954	1963	*
	八達	작물시험장	조생은방주52*남선23호	1933	1944	-	**
	水成 八起	"	농립10호*銀龜5호 奧羽189호*교계55호	1940 1940	1958 1958	- -	- -
3-3	振興	"	농립13호*쌍엽	1948	1952	1962	
	再建	"	쌍엽*일진	1948	1952	1962	*
	新豊	"	농립13호*쌍엽	1948	1952	1962	
	水原82호	"	농립1호*栃木早生	1932	-	1965	
	豊光	"	풍옥*서광	1952	1956	1965	**
	關玉	"	關東55호*풍옥	1954	1958	1966	*
	八錦	호남시험장	이와니시키	1956	1966	1967	
	農白 萬頃 密成	작물시험장 호남시험장 영남시험장	농립29호*石狩白毛 호광*쿠사부에 남선102호*쿠사부에	1958 1961 1961	1963 1967 1967	1969 1969 1970	 * *

주: ** 직접조합으로 사용, * 육성종을 다시 조합으로 사용.

자료: 農林省熱帶農業研究センター, 『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, 1976, pp.237-242.

이은용 외, 『한국농업기술사』, 한국농업기술사 발간위원회 1983, p.155.

기술보급 과정에서 농민의 경제성과 창의성은 무시되고 타율적 강제에 의한 지도로 일본이 의도한 외재적이고, 타율적인 경제활동의 궤도에 편입되었다. 이상의 결과 외견상 품종 보급과 기술보급은 급속한 진전을 보인 것이다.

일제기의 은방주와 통일의 성격 및 존재 당시의 사회·경제적 상황을 비교하면 <표 19>와 같다. 은방주 보급 주체가 식민지 총독부라는 특수성이 있었지만, 은방주와 통일이 행정·독재를 통해 강제적으로 보급된 점은 유사하다.

품종 성장도 보급 시차가 40년 이상 있지만, 당시 기존 품종에 비하면 단간 수중형이며 내비·내밀성 품종으로 다수확을 기할 수 있는 품종이었다. 미질도 기존 품종에 비해 떨어졌지만, 증산을 위해 강제 장려되었다. 두 품종 모두 당시 나뭇의 비료·농약 등 투입요소

와 관계의 중요성이 강조되었으며, 밀식재배를 통해 다수확을 기할 수 있는 품종이었다. 재배방법으로 집약적 기술체계를 요구하였다.

보급 주체와 수용자인 농민의 입장도 하향적·종속적 관계에서 존재하였고, 통치자 입장에서의 증산정책이었지 농민의 경영은 무시되었다. 증산을 통한 수출과 공업 육성이라는 점에서 정책목표는 유사하다. 은방주·통일의 약점은 미질이었고, 흑심한 도열병 발생으로 재배가 한계에 봉착한 점도 같다. 그러나 은방주는 통일계 출현 이전의 수도 품종 육성의 모본이었고, 통일 품종도 육종기술·다수성이라는 점에서 탁월한 품종으로서 국내 육종기술을 세계적으로 높인 품종이었다. 통일계 품종은 퇴조하였지만 획기적 다수성이라는 점에서 유전자원으로서의 가치를 보존하고 있다.

표 19. 은방주와 통일계 품종의 성격 비교

		은방주	통일계 품종	비고
품종내역	육성자	일본 육성 품종(1922)	국내 육성 품종(1971)	
보급	주체 방법	식민지 총독부 강제 보급, 재래종 금지	군사독재 정권 강제 보급, 일반계 제한	통일벼 수매가로 유인
품종성격	내비성 초형 미질 품종제한	내비·내밀식성 단간 수중형 기존 품종에 비해 불량 소수 일본품종으로 제한	내비·내밀식성 단간 수중형 일반계에 비해 불량 일반계 장려 제한	당시품종에 상대적 비교
기술방향	기술성격 노동수요 비료 증투 묘관관리 이앙법 농지기반	내비·다수성 노동집약도 강화 화학비료 증투 수묘대→양상묘대 난식→정조식(평당 60주) 관계의 필요성 대두	내비·다수성(직립형) 노동집약도 강화 화학비료 증투 보온절출묘판 밀식 강화(72주→80주) 관계의 필요성 대두	내비성 강화 집약화 가속 질소 비료 의존 조기이앙(6하→5중) 밀식 강화 기반투자 수요 증가
기술대책		종자개량, 경종법개선, 구입비료 보급, 수확후 기술 보급	종자개량, 집약적 경종기술보급, 저가격비료 공급, 규산질 비료 공급	시한영농, 퇴비증산 강요
농민입장		식민지총독부·지주 vs 소작농	독점자본·군사독재 vs 소농	농민부재, 경영정책 부재
증산목표		쌀 증산 ↓ 일본 수출 ↓ 일본의 미가 안정 ↓ 공업 육성	쌀 증산 ↓ 자급 ↓ 국내 미가안정 ↓ 수출과 중공업 육성	지배자·국가입장에서 총체적 증산 추구
퇴조	재배기간 품질적문제 병해	1929-1967년 미질 도열병	1972-1991년 미질 도열병	다수성이 한계 봉착 미질 불량으로 퇴조
기술적평가		통일계 출현 이전의 품종 개발의 모본	수도 육종기술을 세계 수준으로 향상	

VI. 결 론

한국에서 주곡인 쌀 자급이 달성된 것은 1970년대 후반이었다. 쌀 자급 달성에 중심적인 수도작 기술은 다비성 품종 개발을 통해 토지생산성을 극대화하는 방향이었다. 1970년대에 보급되었던 통일계 품종은 일본형 품종에 비해 더욱 다비성을 강조한 품종이었다.

통일 품종의 보급 과정에서 총체적 증산이 강조되었고 품종 보급 과정에서 국가적 증산이라는 목표 아래 행정적이고 하향적인 보급정책이 재현되었다. 식민지 시기의 우량품종 보급 과정에서 1970년대 통일 품종 보급까지 한국의 수도작은 품종의 내비·내병성을 강화하여 토지생산성을 극대화하는 집약화 방향으로 전개되었다. 이러한 기술 발전은 좁은 국토에서 주곡을 자급하기 위한 생물·화학적 기술 중심의 방향이었다. 그러나 이러한 수도 증산 정책 전개 과정에서 생산정책은 존재하였으나, 농가에 대한 경영정책은 존재하지 않았다.

참 고 문 헌

- 농림부(1997), 『양정자료』.
- 농수산부(1985), 『1978-1980 농작물재해백서』.
- 농촌진흥청(1986-1987), 『농업 기술보급사업 지도자료』.
- _____ (1993), 『농촌진흥 30년사』.
- 김인환(1978), 『한국의 녹색혁명』, 농촌진흥청.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정 50년사』.
- 농촌진흥청(1979), 『한국 농촌지도사업 발전과정』.
- 이두순 외(1985), 『주요 농작물 종자생산 및 공급체계 개선에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 이한기(2002), “개화기 농업시험·연구와 지도,” 『개화기 서양농학의 수용과 의의에 관한 학술 심포지움 자료』, 한국농업사학회.
- 이은웅 외(1983), 『한국농업기술사』, 한국농업기술사 발간위원회.
- 李斗淳(1992), 『日帝下朝鮮における水稻品種の普及に關する經濟分析』, 京都大學校 博士學位論文.
- 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驗研究の成果』, 農林統計協會.
- 久間健一(1967), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂.
- 小早川九郎(1960), 『朝鮮農業發達史』發達編, 友邦協會.
- Brown, L. R.,(1968), “The Agricultural Revolution in Asia,” *Foreign Affairs*, 46(4), July 1968.

IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

조선말 농산물의 유통구조 / 이헌창
일제하의 농산물 시장과 유통구조 / 류승렬
1940년대 한국의 미곡통제정책: 해방
전후의 비교 분석 / 전강수
해방 후 농산물 시장과 유통 / 허길영
일제하 농산물무역구조 / 송규진
해방 후 농산물무역구조 변화 / 이재옥
이중곡가제의 평가 / 황연수

조선말 농산물의 유통구조

이 헌 창*

I. 머리말

20세기 초 식민지화되기 직전에 농산물의 유통구조는 어떠한가 달리 말해 전근대 농산물 유통의 도달점은 어떠하며, 그것은 개항기에 어떠한 변화를 경험하였던가 이 문제를 고찰함으로써 20세기 농산물 유통의 역사적 전제를 밝히는 것이 본고의 과제이다

농산물 유통이란 그것이 생산되고 상품화되어 각기의 유통경로에 따라 최종 소비자에게 전달되는 과정을 의미한다. 본고에서는 농산물 유통의 체계적 이해를 위해 농민이나 지주에 의한 판매방식, 산지의 표준적인 시장인 소장권(小場圈)에서의 유통, 장시간 유통과 대장권(大場圈)에서의 유통 및 원격지유통으로 나누어 고찰하기로 한다. 원격지유통은 농촌 원격지간 교역, 농·어촌간 교역 및 도·농간 교역으로 유형화하여 살펴볼 것이다. 2절에서 농산물 상품생산의 구조를 다룬 것은 그것이 농민이나 지주에 의한 판매에 직결될 뿐만 아니라 유통구조를 규정하는 면을 가지기 때문이다

식민지화되기 직전 농산물의 유통구조는 조선경제의 내적인 도달점과 아울러 개항 후 자본주의적 세계시장로의 편입에 따른 변화를 반영한다 전자는 3·4절에서, 후자는 5절에서 다루었다. 3·4절에서 살핀 유통구조는 개항 직전뿐만 아니라 20세기 초에도 해당하도록 서술하고자 했다.

* 고려대학교 경제학과 교수

II. 농산물 상품생산의 구조

조선말 내지 20세기 초 농산물 유통구조를 고찰하기 전에 그 생산구조를 간단히 파악할 필요가 있다. 일본이 조선을 지배하게 되면서 각종 경제통계를 작성하지만 20세기 초의 그것은 부정확하고 미비된 면이 많아, 경제실상을 정확히 파악, 분석하는 데에 애로를 낳는다. 구일본식민지경제통계에 관한 추계에 의하면 1911년 조선 내 순생산 8.8억원 중에 농림어업은 65.2%, 광·공업은 4.5%, 서비스업은 30.3%를 차지하였다(溝口敏行·梅村又次 編, 1988). 1909-10년 간에 걸친 민적조사(民籍調査)에 의하면, 농업호의 비중은 86%를 차지하였다. 20세기 초에 조선은 전형적인 농경사회의 단계에 있었다

1910년경 전농가의 농업·겸업수입 중 농작물 수입은 8할을 넘는 압도적인 비중을 차지하였던 것으로 보인다(이헌창, 1990, p.286). 1910년 농업총생산액에 관한 추계에 의하면 5.3억원 중에 보통작물이 91.5%, 특용작물이 2.2%, 원예작물이 5.7%, 축산·양잠이 0.5%였다. 보통작물 중에는 미곡이 60.4%, 특용작물 중에서는 면이 37.3%를 차지하였다(溝口敏行·梅村又次 編, 1988). 농업생산 중에 보통작물이 압도적 비중을 차지하였고 그 중심은 미곡이었다. 미곡 생산이 가장 중시된 것은 주식작물인 데다가, 다른 작물에 비해 단위면적 당 수입이 두배 정도였기 때문이다. 『농업통계표(1938년)』에서 1913-4년 평균 전국의 농작물 생산액 약 4억원의 구성을 보면, 쌀 46.0%, 맥류 11.9%, 두류 10.8%, 잡곡 20.8%(조 6.8%), 면 0.8%, 대마 0.9%, 연초 0.8%, 감자와 고구마 2.4%, 채소 2.6% (무 1.1%, 배추 1.0%), 과일 0.2%, 마른 볏짚 12.5%였다.

조선후기에 기업농이나 전업농에 의한 상품생산은 제한적인 현상이었고 상품생산은 집약적 소경영의 다각경영으로서 이루어지는 것이 일반적이었다 이와 관련하여 당시 농학자는 한결같이 다각적 영농을 권하였다(安秉直, 1990). 예컨대 상업이 활발한 수원에 거주한 가난한 유생 우하영은 한편에서는 벼슬의 길을 구하면서도 다른 한편에서는 자신의 경지에 다가 주작물로서 곡물을 재배하면서 채소와 과일의 재배 목축, 양어 등의 다각경영을 지향하였다. 그는 집약적이고 다각적인 영농을 통하여 자가의 수요를 안정적으로 충족하는 동시에 부분적으로 상품생산도 행하려고 의도했던 것이다¹ 생산조건이 자연재해에 취약하고 시

¹ “토질에 따라 각종의 곡물을 경작하며 채소와 과수를 재배하고, 닭과 돼지를 기르며, 수간(數間)의 연못을 파서 물고기를 기르면 무릇 어버이를 봉양하고 장사를 지내며 제사를 지내고 손님을 접대하는 비용을 아마 집안에서 마련할 수 있을 것이다. 만약 현명한 자제가 있어 몸을 닦고 공부에 힘써 문호(門戶)를 드러내면 다행이로되, 그렇지 못하더라도 오히려 밝은 태평성대의 야농은 될 수 있다(『千一錄』農家摠覽 摠覽終條).”

장이 미성숙한 전근대에 농가경영의 일차적 과제는 기초적인 소비물자를 확보하여 안정된 경제생활을 영위하는 것이므로, 농가가 우선적으로 다각경영을 통하여 기초적인 물자의 자급성을 가능한 높이고 그 여력으로 상품생산을 하는 것은 경제적 합리성을 가진다. 시장과 사회적 분업의 발전도가 높지 않은 당시에 특정 작물의 재배에 전업하고 상품생산에 주력한다는 것은 위험부담이 컸을 것이다.

20세기 초 일본인의 관찰에 의하면, 농업은 자급자족적 성격이 강하여 “자가(自家)의 소비에 필요한 것은 그 풍토의 적부여하(適否如何)를 논하지 않고 극단적으로 그 생산에 종사하려고 하는 관습이 있”었다(武田清三, 1911, p.26, p.89). 연초의 경우 고추 등의 채소류와 아울러 대부분 텃밭에 심거나 면(棉), 깨, 마 등을 경작하는 밭의 일부에 재배하여 면밀하게 관찰하지 않으면 비산지(非產地)로 오인될 수 있는 정도였다(度支部, 1909, p.13).

전남 구례군 양반 소지주인 유씨가 경영에 관한 정밀한 사례연구를 소개해보자. 유씨는 자급자족을 우선으로 하고 잉여 농산물을 판매하였다. 판매물자는 미곡·보리·밀·콩·면화·담배 등의 농산물, 빙얇과 누에고치, 감, 면포·누룩 등의 가공품, 목재 등의 임산물 등으로 매우 다양하였다. 현금수입의 주종을 이룬 것은 미곡이었고, 그 다음이 임산물이었다.

곡물의 자급도는 높았고 보리, 밀, 콩 등은 기본적으로 자급을 위해 재배하였다(박석두·이두순, 1995).

1910년과 1911년에 걸친 『조선농가경제상태조사』를 통하여 농가계층별 농작물의 생산구성과 상품생산을 파악해보자(이헌창, 1990, V장). 농가별 농작물 수입의 구성은 『농업통계표』에 비하여 쌀의 비중이 다소 낮고 면화와 채소의 비중이 상당히 높은 점 외에는 큰 차이가 없었다. 계층별로 농작물수입의 격차는 커서 지주자경(地主自耕), 부농, 중농의 수입은 빈농의 수입 69원의 각각 11배, 6배, 2배였다. 경제력이 우월한 계층일수록 미곡 수입의 비중은 높은 반면 잡곡 수입의 비중은 낮았다. 조의 비중은 빈농의 경우가 가장 높았지만, 맥류와 두류의 비중은 빈농의 경우가 중농의 경우보다 낮았다. 미곡은 환금성(換金性)이 월등히 뛰어나고 조는 맥류나 두류보다 환금성이 낮은 편임을 고려한다면, 경제력이 우월할수록 환금성이 높은 작물을 더욱 중시했던 것 같다.

<표 1>은 농작물의 상품화 가능 잉여 내지 비자급분을 계층별로 표시한 것이다. 생산으로부터 소비를 뺀 것으로 그것을 구하였다. 상품화되지 않을 잉여도 있다는 점은 이 개념을 상품화율보다 과대평가하는 방향으로, 농민층이나 지주층이 미곡 등을 판매하다가 소비를 위해 구입하기도 했다는 점은 그 개념을 과소평가하는 방향으로 작용한다. 표에 의하면, 식민지로 전락되던 무렵 농산물의 상품화가능잉여의 비율(A)은 3할 정도로 추산된다. 5% 정

표 1. 농가계층별 농산물의 상품화 가능 잉여와 비자금(1910-1911)

단위: 원, %

		미곡			콩			보리			연초		잉여 또는 부족분			
		가액	A	B	C	가액	A	C	가액	A	C	가액	C	총액	A	C
잉여액	지주층	348.1	70	76	31	6.0	44	6	10.0	51	7	0	0	455	57	26
	부농층	112.9	55	73	20	13.7	60	29	6.3	28	10	2.3	40	155	41	17
	중농층	12.5	22	49	19	2.1	36	37	5.6	30	72	0.4	60	26	18	24
	빈농층	10.9	43	56	29	0.9	23	27	0.4	8	10	0	0	19	29	33
	가중평균	22.2	42	54		1.9	35		2.6	24		0.2		36	30	
부족액	지주층	0			0	-2		2	-0.4		1	-6.2	4	-17		2
	부농층	0			0	0		0	0			-2.7	4	-3		1
	중농층	-4.3		36	21	-3.1		40	0			-3.3	38	-12		25
	빈농층	-9.3		47	79	-2.6		59	-1.6		99	-2.6	54	-20		73
	가중평균	-7.1		43		-2.6			-1.0			-2.9		-16		

주: A는 해당농작물의 생산액에 대한 백분률 B는 잉여총액이나 부족분총액에 대한 백분률
 C는 해당 농작물의 잉여액이나 부족액의 각 계층별 구성비%.

자료: 이현창(1990), 표V-7로부터 작성.

도인 지주층과 부농층의 상품화율이 중농층과 빈농층보다 훨씬 높아서 전자에 의해 상품화된 금액은 후자에 의한 금액에 육박하였다. 작물별 상품화율은 쌀, 콩, 보리, 조 순으로 높았다. 쌀은 상품화 총액의 절반 정도를 차지하였다. 쌀의 경우 지주층과 부농층의 점유율이 특히 높아 전체의 절반을 차지하였다. 지주층과 부농층의 상품화율이 훨씬 높았지만 빈농층도 주식을 주로 잡곡으로 충당하고 값비싼 쌀을 상품화하고자 노력하였다. 일년 내내 쌀을 저장할 여력이 있는 지주층과 부농층은 쌀값의 등귀를 기다려 판매할 수 있었지만 빈농은 조세와 고리대의 압박으로 쌀값이 계절적으로 가장 낮은 추수 직후에 공박판매를 강요당하였다.

농가 호당 평균 36원의 잉여와 동시에 16원의 부족액도 발생하였다. 빈농층의 부족액이 가장 많았다. 빈농층과 중농층은 미곡을 상당액 구입하였다. 당시 농민의 과반수를 차지하는 빈농은 봄에 쌀이 바닥이 났고 농가의 1/3 정도인 중농은 보리 수확기인 6월 중순까지 쌀을 저장할 수 있었고, 소수의 부농만이 일년 내내 쌀을 저장할 수 있었다 한다. 이러한 상황에서 농촌지역 주민간에 곡물 교환이 이루어질 수 있었다

구래 유씨의 경영에서나 「조선농가경제상태조사」에서는 특용작물로 주목할 만한 것은 소수였고 그 비중은 미약했다. 그 원인의 하나로 개항기 외국의 면제품과 연초의 수입을 들 수 있다. 개항전 기술사료에 의하면 면화·연초 등의 특용작물이 널리 재배, 상품화되었다. 면화는 곡물을 제외하고 가장 널리 재배되었던 것으로 보인다. 조선후기에 면화를 다량 재배하여 영리를 추구하는 농가도 있었다. 면화는 시장의 중요한 상품이었지만 그보다는 그것을 직조한 무명의 형태로 주로 유통되었다. 주된 의류품인 무명은 주식물인 쌀과 더불어

가장 널리 유통된 상품이었다.

미곡과 면화는 자급도가 높은 품목이었지만, 시장 판매를 주목적으로 생산하는 작물도 있었다. 『택리지』~『쟁리조(生利條)』에 의하면, “진안의 담배밭, 전주의 생강밭, 임천과 한산의 모시밭, 안동과 예안의 왕골밭은 우리나라에서 첫째로 꼽히는 것인데, 이것은 부자가 이익을 얻는 원천이 되어 있었다.” 『경세유표』에 의하면, “서로(西路)의 담배밭, 북로(北路)의 삼밭, 한산의 모시밭, 전주의 생강밭, 강진의 고구마밭, 황주의 지황밭은 모두 논 상상등(上上等)에 비하여 그 이익이 10배나 되며, 근래 인삼도 모두 밭에 심는데 그 수익은 천만배이니, 이것은 밭의 등급으로 말할 수 없다”고 하였다. 이러한 경제작물의 생산지역은 한정되었지만, 그 수익성은 곡물이나 면화보다 높았다. 인삼은 본래 자연산이었으나, 조선후기에 수출의 증대에 따른 과도한 채취로 인하여 희귀해졌다 뿐만 아니라 국내수요도 증가하여 가격이 폭등하자 18세기 초부터 영남에서 인삼이 재배되기 시작하였다. 18세기말부터 개성 부근에서 활발히 재배된 인삼은 수출주종품이었다. 임진왜란 직후에 일본으로부터 전래된 연초는 기호품으로 애용되면서 널리 전파되었다. 17세기까지 연초는 울타리 밑의 빈터에서 자가 소비용으로 조금씩 재배되는 데에 불과하였으나, 18세기로 들어서면 비옥한 밭에도 활발히 재배되었고, 전라도의 진안·장수, 강원도의 영월·금성, 황해도의 신계, 평안도의 삼등·성천·강동 등의 주산지가 형성되었다. 도시시장 근교에는 채소의 상품생산이 활발하였으며 특용작물과 마찬가지로 높은 수익을 실현하였다.

조선후기 상품생산은 이처럼 기업농이나 전업농에 의한 것이 제한적이고 집약적 소농경영의 다각경영으로서 이루어진 것이 일반적이라는 점에서 전자본주의적 단계에 머물렀다. 그러면서 발달한 집약적 소농경영에 의한 다각적인 상품생산이 지속적이고 광범하게 이루어져 농업경영의 재생산을 보완한 점에서 발달한 소농사회 단계의 상품생산에 도달하였다고 평가하고 싶다.

Ⅲ. 농촌 산지시장에서의 유통구조

1. 농산물의 판매방식

농민이나 지주들은 생산한 농산물을 어떻게 판매하였을까 첫째, 장시에 나가 판매하는 것이 가장 유력한 방식이었다. 둘째, 장시를 거치지 않고 촌락내나 주변 지역의 주민에게

판매하거나 다른 물자나 서비스와 교환하기도 하였다. 셋째, 행상이 찾아와 산지에서 농산물을 구매할 수 있었다. 넷째, 포구에 가까이 거주하는 지주층과 농민층은 처분할 농산물이 다량에 이를 경우 포구에 들고 가 판매하거나 어염과 교환할 수 있었다 셋째와 넷째의 비중은 낮았다. 각각의 판매방식을 차례로 살펴보자

고려시대 주현관아(州縣官衙) 부근에 열렸던 정기시는 조선이 건국한 무렵에 소멸하였다가, 15세기 후반 장문(場門)이란 이름으로 다시 출현하였다. 이것이 오늘날에도 각지에 존속하는 5일장의 기원을 이룬다. 그 이래 장시는 국가의 금압 조치를 견디어내면서 빠르게 전국적으로 확산되어 18세기 중엽에는 전국에 천 기(基)를 헤아리게 되었다. 그리하여 북부의 산악지방을 제외한 농민은 대부분 하루 내에 장을 볼 수 있게 되었다 1470년에 열린 장시는 15일마다 개설되었고 처음에는 한 달에 2~3번 열리는 장이 많았는데, 장날 간격이 단축되어 18세기 중엽에는 거의 모두가 5일장이었다. 18세기 중엽에 이미 장시밀도는 높은 수준에도달하였고 장시간 분화와 연계가 진전하여 있었는데, 그 이래부터 1876년 강화도조약에 이르기까지는 장시밀도는 증가하지 않았고 장시망의 기본구조도 안정적으로 존속하였다 이러한 장시망은 농민의 거래 욕구를 효과적으로 충족하였지만 20세기 초까지도 정기시체제를 극복하려는 움직임은 나타나지 않았다(이헌창, 1994).

19세기 초의 실정을 보여주는 『임원경제지』에 1,052기의 장시가 실려 있는데, 그중 325기에서 거래상품이 기재되어 있다 그 중요 상품의 지역별 출현빈도수를 <표 2>에 수록하였다. 빈번히 출현한 것은 대체로 그만큼 상품유통, 나아가 상품생산이 활발하였음을 반영할 것이다. 당시 장시에서 거래되는 중요한 물품은 미곡을 중심으로 하는 곡물류 면포를 중심으로 하는 직물류, 연초·면화 등의 특용작물, 수산물과 축산물, 각종 수공업품이었다 그 중에서도 곡물의 출현빈도수가 가장 많았다 표를 통하여 지역별 상품유통과 상품생산의 동향도 어느 정도 파악할 수 있다. 함경도를 제외하고는 미곡이 가장 고르게 상품화되었다 곡물은 전라·경상·황해·평안도에서 특히 널리 상품화되었다 연초는 비교적 고르게 상품화된 반면, 면화는 경상·황해·평안도에서 널리 상품화되었다

경북 예천군 맞질의 박씨가 19·20세기에 걸쳐 장기간의 일기와 일용기를 남겨두었다 이 자료를 통하여 박씨가 농산물을 상품화하는 양상을 엿볼 수 있다(이헌창, 2001). 박씨의 판매 재화 중에 농산물이 농산물 중에는 곡물이 압도적인 비중을 차지하였다 곡물 판매액은 거의 다 미곡에서 발생하였는데, 미곡 다음으로는 맥류의 판매액이 많았다. 특용작물의 수입은 보잘 것 없었다. 농산물 중에 미곡 다음으로 중요한 수입원은 감이었다 박씨의 구매액은 공산물, 수산물, 축산물, 농산물 순으로 많았다. 농산물은 구매액의 5~10% 정도에 머물렀다. 구매 농산물에서는 특용작물이 중심을 이루었고 그 다음으로 곡물

표 2. 19세기 초 장시의 거래 상품

지 역	경기	충청	전라	경상	강원	황해	평안	함경	합계
거래품이 기록된 장시 수	34	59	55	72	26	23	42	14	325
장시총수	92	157	187	269	51	109	145	42	1,052
쌀	34	21	55	70	11	23	41	4	259
콩	6	14	24	55	-	22	39	5	165
보리	6	8	19	55	-	22	39	11	160
연초	18	23	15	45	4	22	41	13	181
면화	5	11	28	32	6	19	32	2	135
면포	32	10	40	68	24	23	42	14	253
마포	20	9	23	49	21	15	-	13	150
어염	27	30	31	67	20	21	39	14	249
소·송아지	20	13	18	55	11	23	32	12	184
철물	9	5	15	16	2	3	41	5	96
유기	4	2	4	26	-	6	35	4	81
목물	11	3	11	16	-	8	36	7	92

자료: 『林園經濟志』, 倪圭志, 八域場市條.

이 많았다. 특용작물 중에는 연초, 생강, 인삼, 면화, 마늘, 깨 등의 순으로, 곡물 중에는 미곡, 두류, 맥류의 순으로 많았다. 주된 수입원인 미곡을 때때로 구매하기도 했음이 주목된다. 채소, 과수 및 종자도 일정한 비중을 차지하였다. 농촌 주민간 농산물 교환의 여지는 작지 않았다.

박씨가 주로 출입한 장시는 2십리 정도 떨어진 2·7일의 예천장이었다. 박씨의 장시 거래에서 예천장이 압도적인 비중을 차지하며, 다양한 상품이 거래된 날은 주로 2·7일이었다. 박씨가 예천장 다음으로 자주 출입하는 장은 같은 면에 있는 금곡장(1·6일), 오천장(5·10일)이다. 오천장에는 주로 소와 면화를 사러 갔다. 북쪽으로는 은풍장과 풍기장에 출입하기도 하였고, 남쪽으로는 안동의 내성장을 출입하기도 하였다. 멀리 출입한 장시로는 상주의 산양장, 안동장 등이 있었다.

박씨의 재화 매매에서 장시 거래의 비중을 정확히 추정하기란 사실상 불가능하다. 그것에 유사한 값을 찾는 가장 간단한 방법은 예천 장날인 2·7일에 이루어진 거래의 비중을 보는 것이다. 2·7일 거래 중에 장터외 거래와 그 밖의 날 거래 중에 장시 거래가 어느 정도 상쇄될 수도 있기 때문이다. 박씨의 재화 구매 중 2·7일의 비중은 시기별 편차가 심하고 추세적 변화를 보여주지 않았는데, 그 중간값은 4할 정도였다. 조선후기에 장시가 발달하였지만, 장시의 거래가 장시 거래와 대등하거나 능가하였던 것으로 보인다.

박씨의 장시의 거래 중에서 가장 활발한 것은 촌락 내나 주변 지역의 주민에게 판매하거나 다른 물자나 서비스와 교환하는 것이었다. 그 거래 규모는 장시 거래에 대등하였던 것으로 보인다. 예천군 맞질과 그 주변에 집성촌이 발달하고 인적 연망이 강하여 이러한 유형

의 거래가 발달한 편이었을 수도 있다.² 박씨가 1898-1901년 간 재화 구매 1,411건 중 34%에 해당하는 480건 정도에는 거래상대자가 드러났다. 구매처가 드러난 거래의 61%에 해당하는 291건은 상인과의 거래임이 확인된다. 수공업자와의 거래도 수건 확인된다. 이렇게 확인된 상인이나 수공업자는 대개 지역 주민으로서 알고 지내던 인물이었다 이들 상인과 수공업자에게 곡물을 팔기도 하였는데, 그 일부는 구매나 공가(工價)의 대가로 결제하는 것이었다. 단골 상인 다음으로 자주 등장하는 인물은 같은 마을이나 인접한 마을의 주민이었다 이들은 거의 농민이었는데, 박씨는 소작인이나 노동자, 그리고 동족과 농산물의 거래를 활발히 하였다. 노동력의 대가로 농산물을 지급하기도 했다

박씨의 주된 수입원인 미곡의 판매 방식은 다음 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 소작인이 지대인 미곡을 판매하여 대금을 납부하였다. 둘째, 재화의 구매를 위해 미곡을 판매하였다. 주로 장날에 판매하였다. 셋째, 구입 물자를 미곡 등으로 바로 결제하기도 했다 현물 결제인 경우에도 교환되는 재화의 시장가치를 화폐로 측정하여 정산하였다 셋째 형태는 장시의 거래에서 주로 나타났다.

개항 후 외국인의 기록에 의하면 농촌에서는 물물교환적 성격이 강하였다 한다(吳斗煥, 1991, pp.12-13). 그런데 박씨의 교환은 대개 화폐를 매개로 하였고, 현물로 결제할 때에도 재화의 시장가치를 측정하여 화폐로 정산하였다 당시 농촌의 화폐경제화는 진전되어 있었던 것이다.

개항 전 미곡이 장시에서 활발히 거래되었음은 기술사료로도 확인된다 18세기 후반 수원부에서 “백성이 돈을 만져볼 수 있는 길은 오로지 곡농(穀農)에 있는데, 농업 중에는 벼농사에 가장 힘쓰기 때문에 장시에 나오는 것이 오로지 이 미곡뿐이었다禹夏永, 『千一錄』 觀水漫錄 募民興販之策.” “매년 가을 장시에서 미곡은 모두 빈민이 파는 것인데, 재산이 있고 돈이 많은 자들은 사서 재어 두었다가 겨울과 봄이 지나 시가가 치솟아 오를 때 비로소 판매하였다(『日省錄』 正祖 17년 4월 29일).” 지주와 부농은 판매를 위해 미곡을 구매하는 만큼 농촌지역에서의 상품화 여지는 그만큼 더 커졌다

가끔 원격지의 행상이 박씨가로 찾아와 지필묵, 책, 고급신 등을 판매하기도 했는데, 농산물을 수집하는 상인이 집으로 찾아온 것은 확인하지 못했다. 농산물 수집상은 주로 장시나 포구에 의존하였던 것으로 보인다. 남한강이나 낙동강의 포구에 가서 소금을 구매한 것은 여러 건을 발견하였지만, 농산물을 가져가 포구에서 판매한 것을 찾지는 못하였다

² 19세기말 일본영사관의 보고에 의하면 “조선 내지(內地)의 상업은 모두 정일개시(定日開市)의 방법에 의해 행하여졌다(日本外務省 通商局編, 『通商彙纂』 55號, “1895年中仁川港商況年報,” p.70).”

그런데 당시 상인들이 촌락을 돌아다니며 곡물을 수집하지 않은 것은 아니었다. 조선후기에 곡물상인은 장시와 촌락을 돌아다니면서 곡물을 수집하기도 했다. “농가의 생산물을 판매하는 데에는 보통 그것을 장시에 반출하지만, 앞서서 중매인이 오기를 기다리기도 하고 또 지방에 따라 객주와의 관계가 있어서 그에 의존하기도 하였다.”⁴ 청일전쟁 직후 충청도에서도 “정미상은 각 농가에서 조금씩 매집한 현미를 모아와서 물방아로 그것을 백미로 만들어 시장에 수송하”였다. 농가계층에 따라 판매방식이 달라서, “대농은 자가의 사우나 지계에 신고 시장에 가져가서 미상인에게 매도하고 소농은 중매 또는 정미옥에 판매하였다”⁵ 1910년 평안북도 용암포에서 “대농은 농산물을 상인에게 위탁판매시키는 일이 있고 소농은 각 장날에 근소한 것을 인견마배(人肩馬背) 등으로 반출하여 다른 물품과 교환하거나 돈으로 매매하”였다.⁶ 이처럼 곡물 판매방식이 다양하고 지역과 계층에 따라 차이를 가졌지만 곡물상인이 농가에서 수집하는 방식이 일반적이지는 않았음을 예천군 박씨가의 사례 연구가 말해준다.

예천 지방은 당시 조선의 전형적인 농촌인 점에서 박씨가의 사례를 통해 농촌시장의 발전도를 엿볼 수 있다. 1900년경 박씨가가 이틀에 한번 꼴로 재화를 거래할 정도로 시장거래는 일상화되어 있었다. 그리고 농촌의 화폐경제화는 진전되어 있었다. 매우 다양한 상품이 거래되었고, 내륙 농촌이지만 공산물, 수산물의 순으로 많이 구매되었으며 농산물에서는 다양한 종자가 거래되었다. 지역 내에서 농업, 상업, 수공업 등 다양한 업종의 종사자간에 분업이 이루어졌다.

그런데 농촌에 상업기구가 발달하지 못하여 당시 전형적인 농민이나 중소지주가 농산물을 거래하는 방식은 장시에 나가 거래하거나 촌락 내나 주변 지역의 주민과 장시를 거치지 않고 거래하는 것으로 대별된다. 후자는 당연히 아는 사람들과의 거래였다. 일정한 거리 이상 떨어진 수요자에게로 판매되는 농산물은 거의가 장시를 경유하였던 것으로 보인다. 공산물이 활발히 거래되었지만 대개 가공도가 낮았고 가내생산물이 주종을 이룬 점에서 전통적 사회적 분업의 수준을 넘어서는 것은 아니었다. 그리고 대도시시장이나 해외시장과 같은 원격지시장의 강한 흡인력은 확인되지 않는다. 이러한 시장의 한계에 상응하여 박씨가의 상품 생산은 기본적으로 구매를 위한 판매라는 성격을 가졌고, 수입원은 제약되어 있었고 농기구, 비료 등 생산비 지출은 적었다.

³ “近來奸細牟利之輩 締結富漢松商 多散錢財 以市以閭 狼藉買穀”(『岐陽文籍』; 李世永, 1983, p.232에서 재인용)

⁴ 日本農商務省, 『韓國土地農産調査報告』~慶尙道·全羅道, 1906, pp.511-512.

⁵ 『通商彙纂』~20號(1895.5.1), 『朝鮮國忠淸道地方巡回復命書』, p.21, pp.24-25.

⁶ 『財務彙報』~3號(1910.11), 『新義州稅關支署管內各市邑經濟狀況』, p.76.

2. 소장권(小場圈) 내 유통

농산물이 상품화되어 생산자가 모르거나 그로부터 일정 거리 이상 떨어진 수요자에게로 이동하기 위해 모여드는 일차적인 중심지가 장시였다. 장시는 기본적으로 주변의 주민이 잉여생산물을 처분하고 비자급분을 조달하기 위한 공간이란 점에서 공통적인 기능을 가졌다 따라서 장시에 모여드는 상품은 잡다하고 지역적 편차를 가졌어도 그 종류는 각지마다 크게 다르지 않았다. 온양장의 모습을 살펴보자.

제일 먼저 대장간이 있다. 대장간이는 대개 겸업으로서 시장에 임시로 출장영업하는 것을 보통으로 하고 상시 전업에 종사하는 자는 적다. 농민은 상인으로부터 거칠게 만든 가래, 낫, 호미류를 구매해서 마무리를 의뢰하는 절차이다. 다음에 목탄, 장작 등을 지게로 운반하는 자가 있으며, 혜점(鞋店), 도롱이점, 절구와 돌절구공이 가게, 정육점이 있다……이 부근에 음식점이 수채 있다……농민들은 살 물건이 없어도 장에 와서 이 중식 한 그릇을 즐기는 것 같고 점 중에서 가장 번창하다. 다시 징점, 장신구점, 피륙점, 농구점, 퀘점(櫃店), 과일점, 과자점, 종자점, 연초점이 있다. 중국인 상점이 14~5채 있다(이 읍내에는 상주 중국점이 2채 있어 고가의 피륙류는 이 중국상인으로부터 공급된다). 일본인 상점 하나 있어, 이 날 출점하여 일제 잡화류를 판매한다……출시품명은 도롱이, 화강석 절구, 짚신, 낫, 호미, 가래, 쟁기, 돌절구공이, 무·배추의 종자, 연초, 미역, 건어물, 소금, 쇠고기, 개고기, 닭, 계란, 징, 북, 의복 퀘, 삼베 신발, 무명, 삼베조끼, 지필묵, 과자(일제), 염료, 기타 잡화이다.⁷

이처럼 장시에는 농민이 구매를 위해 출하하는 잉여농산물과 가내수공업품 및 농민들이 자급하지 못하는 농구, 수산물, 의류 등의 일상생활용품이 다양하게 출시되었다. 그 중심적인 상품은 미곡을 중심으로 하는 곡물, 면포를 중심으로 하는 의류 및 소금 등의 수산물이었다. 온양장은 중국인·일본인 상점이 상당수 출점할 정도로 꽤 번창하여 출시 상품이 다양한 편이었다.

필자는 1909년 충청북도관찰도에서 편찬한 『한국충청북도일반』을 기본자료로 하여 당시 충청북도의 시장구조를 분석한 바 있다(이현창, 1990). 장시는 일반적으로 주변 농민을 위한 국지적 유통의 중심지로서 소매적 성격의 소규모의 거래가 중심을 이루었는데 규모가 큰 장시는 소규모 장시에 출하된 물화를 집중하거나 외부로부터 이입되는 상품을 소규모 장시

⁷ 『韓國土地農産調査報告』京畿道·忠清道·江原道, 1906, pp.667-668.

로 배급하는 도매기능을 가지고 있었다. 저차중심지인 전자를 소장으로, 고차중심지인 후자를 대장으로 부르기로 하자. 전자부터 먼저 살펴보자.

대체로 농민마다 교통관계 등을 고려하여 일상적으로 출입하는 장시를 정해두고 있었고 각 장시는 이러한 고객들이 거주하는 한정된 지역을 포섭하고 있었다 이것을 소장권으로 규정할 수 있다.⁸ 20세기 초 충청북도 소장권은 평균 146km²이며 3.9면, 75동을 포괄하였다. 동은 자연촌이 아니라고 생각되는데, 평균 31호, 131명이 거주하였다. 도의 동쪽 경계에는 소백산맥이 있어서 장시의 밀도가 낮았지만 거의 모든 농민들이 하루 안에 장을 볼 수 있게끔 장시가 분포되어 있었다. 장날마다 평균 6백여명이 모여드는 것으로 계산되는데, 이들은 거의가 주변 농민이었을 것이다 당시 충북의 직업구성을 보면 농업호, 상업호, 수공업호의 비중이 각각 94.2%, 4.2%, 1.7%였다. 충북의 199면 중 농업호가 90% 이상을 차지하는 면이 전체의 77%인 153개로서 압도적이었고, 80% 미만을 차지하는 면은 5.5%인 11개에 불과했다. 장날마다 직접생산자뿐만 아니라 평균하여 점상(店商) 17명, 주막 10호, 노점과 보부상 37명이 출시했다. 점상은 일부 상설점포를 제외하고는 모두 가가(假家)를 갖춘 상인으로 보인다. 각 소장권에는 일반적으로 주민의 1~2%가 농민의 일상적인 수요와 관련된 수공업 10종 전후에 종사하였다. 반농반공(半農半工)은 많았다. 수공업자가 지역적으로 분산되어 있었기 때문에 농민이 시장에서 구입하는 수공업품은 대부분 소장권 내에서 생산조달될 수 있었다.

당시 농민은 대체로 다음 장날까지 지탱하기에 족한 수용품을 구입하였고 그 만큼 잉여를 처분하였다. 연초를 예로 들어보자. 1909년경 연초경작자 중에는 자택에서 소비자에게 직접 판매하는 자는 적었지만, 장시에 나아가 소매하는 자는 7할 정도였다.⁹ 평안북도 가산군에는 시장에 잉여 연초를 공급하는 농가는 소수였다 이들은 소장인 가산군의 읍장에 장날마다 1포 또는 3~5연(聯)을 휴대하고 와서 대개 1연씩 판매하였는데, 여기에는 “다량의 구입자도 없다”는 구매자의 조건 및 소량씩 “장시에 출하하여 가급적 고가로 매각하려고 노력하”였던 경제적 동기가 작용하였다.¹⁰ 이렇게 출하되는 연초를 상인이 수집하거나 “장시에 가까이 있는 자가……짚신이나 잡곡을 팔아 또는 일부러 엽연초의 매입 등을 위해 장에 나와” 소량씩 구입하였다.¹¹

⁸ 소장(小場)은 G. W. Skinner가 중국 농촌의 정기시를 3계층구조로서 파악하였을 때 기본적인 시장이면서 저차중심지로 설정한 표준시장에 해당한다(G.W.Skinner, 1964, pp.5-24).

⁹ 『財務彙報』 13號 附錄, 『新稅施行狀況視察報告』, p.23.

¹⁰ 『財務彙報』 13號 附錄(1909.4), 『平安北道 嘉山郡 煙草調查復命書』, pp.45-49.

¹¹ 『財務彙報』 13號 附錄, 『慶尙南道 靈山郡 煙草調查復命書』, p.31.

이처럼 직접생산자간에 장시를 거치거나 거치지 않고 직접 농산물을 거래하기도 하였는데, 이것을 제1형으로 부르자. 그중 장시를 거치지 않고 거래되는 것을 1-1형, 장시를 거치는 것을 1-2형으로 부른다. 소장권내에서 생산 소비되는 상품이라면, 유통이익을 먹어야 하는 상인이 개재될 여지가 적었다.

그런데 소장권 내의 상품생산량이 구매량보다 부족하다면 소장권 밖에서 상인이 조달해야 한다. 경남 영산군에서는 “시장출하상인이 스스로 산지에 가서 1회 수십연을 구입하여 공급하였다.” 1909년 이들은 1관의 연초를 60전에 구입하여 운반비·일당 30전을 지출하고 이익 18전을 붙여 1원 8전에 판매하였다. 영세한 상인은 스스로 운반하여 운반비·일당을 절약하였다.¹² 이처럼 상인이 개재하는 유통을 제2형으로 하고, 생산자→행상→소비자라는 유통경로를 2-1형으로 부르자. 소장권에서는 제1형과 2-1형의 비중이 높을 수밖에 없다. 산지의 주민이 농산물을 구매하는 경우에는 압도적으로 제1형에 의존하였겠지만, 판매하는 경우에는 2형의 비중이 상당하였을 수가 있다.

3. 장시간 유통과 대장(大場)

조선후기에 장시간 연계가 강화되면서 장시간 분화가 진전하여 대장(大場)이 출현하였다. 대장은 소장의 이출품을 집하여 권외로 이출하고 권외의 이입품을 소장에 배급하는 고차중심지 기능을 하였다. 소장은 대장과 장날을 달리 하여 연계되었다. 행상은 대장을 포함하여 “4~5개소의 장시를 쉬지 않고 점을 여는 자가 있어도 대개 3개소를 보통으로 하”였는데¹³ 이러한 순회로가 수개 모여 대장권(大場圈)이 만들어졌다. 행상은 소장에서 수집한 지역 내 잉여농산물을 대장으로 가져가 판매하고, 외부로부터 대장에 유입된 상품을 넘겨받으면 장시를 순차적으로 돌면서 소장에 배급할 수 있었다.

필자는 1908년경 충청북도의 고차중심지로서 제천장, 충주장, 진천장, 괴산장, 청주장, 보은장, 옥천장 및 영동장을 지목한 바 있다. 그 중 청주장은 진천장, 괴산장, 보은장, 옥천장도 포섭하는 3계층구조의 최고차중심지로 지목하였다(이현창, 1990). 1895년 5월 1일자 인천영사관보고에서는 충청남도의 ‘중앙시장’으로 공주, 강경, 논산, 예산, 둔포를 들고 그 ‘관계시장’을 파악하고 있다. 이들 중앙시장은 2계층 내지 3계층의 고차중심지로 보인다. 고차중심지와 저차중심지의 관계를 엿볼 수 있는 예를 들어보자. 강경의 경우 “전라도의 여산,

¹² 『財務彙報』 13號 附錄, 「京畿道果川郡煙草調查復命書」, p.59; 「慶尙南道靈山郡煙草調查復命書」, p.31.

¹³ 『通商彙纂』 21號(1895.5.1), 「朝鮮國忠清道地方巡回復命書」, p.17.

충청도의 은진·노성·부여·석성의 각 군으로부터 산출하는 미곡·잡곡·우피·기타 제잡품 등이 모두 이곳을 경유하고, 외국 수입품 및 한국 해산물 같은 것도 또 이곳을 거쳐 각 지방으로 수송”되었다.¹⁴ 둔포의 경우 “평택경지(平澤耕地)의 산곡(産穀)은 반 이상 이곳으로부터 운출되”고 “남양지방산 소금 기타 어류, 해초류를 수운편이 없는 충청도의 내부 각지에 공급하”였다.¹⁵

고차중심지인 대장의 기능은 소장권간 유통을 통합하고, 대장권간 유통의 기본단위이자 원격지유통의 거점으로서 기능한다. 소장권간이나 대장권간에도 생산물 구성의 차이에 따라 지역 간 분업이 발생할 수 있었다. 충청북도를 예로 들면, 제천·충주대장권의 미곡 등과 강원도의 마포 등이 활발히 교환되었으며, 충주대장권의 미곡 등이 안성대장권에서 다량 소비되었다. 그런데 조선말에는 지방 도시가 발달하지 못하였고 또한 농촌공업지대가 성립하지 않았기 때문에 농촌지역의 분업은 한정된 범위에 그칠 수밖에 없었다. 그런 점에서 대장권의 더욱 중요한 기능은 원격지유통을 담당하는 것으로 보인다.

탁지부에서 1908년 전국의 연초시장 11기를 조사한 바에 의하면 고차중심지의 성격이 강한 장시일수록 집산범위가 넓고 상인의 출하비율이 높고 1인 평균 거래액도 많았다. 저차중심지인 평북 영변장을 예로 들면 3월 4일부터 6월 12일까지 8회 열리는 동안 상인 4명과 경작자 18명이 각각 군내산 연초를 3,540돈, 25,600돈 출하했다. 출하고의 71%가 판매되었는데 1인당 평균 판매고는 89전이었다. 충주장이 1908년 2월 11일부터 12월 31일까지 44회 열리는 동안 군내에서 생산된 연초를 상인 355명과 경작자 111명이, 영춘·단양·청풍·제천·괴산·연풍·청주군에서 생산된 연초를 상인 32명과 경작자 7명이 판매를 위해 출시했다. 매시에 평균 상인 8.8명과 경작자 2.7명이었다. 대장인 충주장에는 서울시장 등으로 공급하기 위한 연초가 광범한 지역으로부터 집하되었고 소장권간 유통이나 원격지 유통을 담당할 ‘매매업자’의 비중이 컸다. 그런데 상인 1인의 평균 출하고는 3,940돈이어서 경작자의 1.6배에 불과했다. 출하고의 46%가 판매되어 1인 평균 판매고는 1.14원이었다.¹⁶ 소장의 연초 거래에서는 제1형이, 대장의 연초 거래에서는 제2형이 우세하였던 것이다. “타군 사람에게 대하여 이출입을 매개하는” 과천군의 군포장에는 소장권내 주민이 비자급분을 소량씩 구입하기도 했지만, 소장권 외의 상인들이 판매용 연초를 다량 구입하여 소장권 외로 공급하는 것이 대부분이었다. 수확기인 가을에는 경작인이 “타물품 구매의 자료로서 출하 판매”하였다. 수확기에 농민이 출하한 연초는 주로 상인이 매집하였기 때문에 “봄, 여름에 이르면 경작인보

¹⁴ 吉野誠(1989), p.162에서 재인용.

¹⁵ 『通商彙纂』 丁號附錄, 『京畿道及忠清道地方商況并農況視察報告』(1893.10.1), p.14.

¹⁶ 度支部, 『韓國財務經過報告』 第1回, 1908年 上半期, pp.302-316; 第2回 1908年 下半期, p.374.

다는 점차 상인의 손을 거쳐 출하”되었다.¹⁷ 요컨대 대장은 소장권간 유통을 매개하고 원격지 유통을 담당하는 상인이 다수 거주해야 했다.

소장권 상품유통의 주된 담당자가 단순상품생산자로서의 농민층이라면 소장권간 유통, 대장권간 유통 및 원격지 유통의 주된 담당자는 상인층이다. “보부상은 순차로 시장을 추적하여 행상하고 소위 객주는 화물의 수출입에 당해서 부근의 인민이 생산한 것을 맡아 모으고 시장에 진열하여 매매하”였다.¹⁸ 이들은 소장권에서 자급되지 못하는 상품을 공급하고 그 잉여를 외부로 이출하는 역할을 맡았다. 소장간 유통에서 중요한 역할을 담당한 행상은 거래물종에 따라 보상과 부상으로 분화되었을 뿐만 아니라, 생산지에서 수집하는 ‘행상’과 장지에서 매매하는 ‘시장상인’으로 분화되기도 했다.¹⁹ 도매정주상점이 발달하지 않은 당시에 행상의 위탁매매를 담당한 객주는 소장권간·대장권간·원격지의 유통을 매개하는 데에 중요한 역할을 했다. “각 군읍 및 큰 시장에는……각지로부터 수송해온 화물은 장날의 전날 또는 그 당일에 모두 이 객주에게 폭주하므로 그들 행상자는 모두 이 객주에게서 원하는 물품을 구입하는 조작”이었다.²⁰ 객주는 객상이 위탁하는 상품매매를 주선해주고 구문(口文)이란 수수료를 받았으며, 매매가 이루어질 때까지 객상에 대하여 숙박, 화물의 보관, 나아가 금융의 편의를 제공했다. 시장정보가 불완전하고 수급의 일치가 어려운 당시에 객주가 없이는 도매적인 성격의 대규모 거래가 이루어지기 곤란했다.

행상뿐만 아니라 객주도 들어가는 유통경로를 2-2형으로 하자. 그 구체적인 실태를 강경과 마찬가지로 중앙시장인 원산에 포섭된 지역에 있어서 연초 등의 유통을 통하여 살펴보자. 그것은 ‘복주(卜主)→객주→거간→중상→산매’였다. 복주는 대부분 마부로서 “소금, 건어 또는 곡물, 연초 등의 산지에서 값싼 물품을 매입하여 이를 비산지의 객주에게 판매함을 생업으로 하는 자로서, 단지 연초만 매매하는 자는 없으며, 경우에 따라 운반 도중에 수용자에게 매도하는 자가 없지는 않으나 이것은 극히 드물었다.” 이들은 자금의 대부분을 객주로부터 차입하였다. 객주는 대개 곡물, 어류, 소금, 연초 및 잡화를 취급하였는데, 연초전업자는 없었다. 객주의 원래 기본 업무는 위탁매매를 통하여 구문(口文)을 획득하는 것이다. 여기서는 객주가 복주 자금의 대부분을 대여하므로 물품에 대한 권리와 의무를 가져서 가격 변동의 경우에도 손익을 부담하였다. 그리고 복주로부터 매입하여 도매하기도 하였다. 원산 상·하시장 부근의 객주와 그들과 거래하는 복주는 3백명 이상이였다. 객주들의 1년 거래량은 엽연초

¹⁷ 『財務彙報』 13號附錄, 「京畿道果川郡煙草調查復命書」, pp.56-59.

¹⁸ 『韓國忠清北道一班』 前篇, p.85.

¹⁹ 『通商彙纂』 21號, 앞의 기사, pp.15-16.

²⁰ 『通商彙纂』 211號, 「韓國京畿江原及忠清道農商況視察報告書」(1902.1.14), p.123.

500태(馬太)에 12,000원, 그리고 각연초(刻煙草) 400태(馬太)에 5,580원이었다. 엽연초는 대개 원산에서 판매되었으나, 각연초는 100태 정도는 원산 내에서 소비되고 300태 정도는 함흥, 북청, 경성, 성진, 청진, 회령 등지로 이출되었다. 거간은 객주와 중상·산매의 사이에서 연초 등의 매매를 주선하여 객주로부터 구문을 받았다. 이들은 원산시장 부근에 2백명 이상 있었다. 중상은 객주로부터 연초를 매입하여 산매나 수용자에게 판매하였다. 원산에 거주하는 중상은 원산지방을 벗어나 판매하는 일이 드물었는데, 원산상·하장(5·10일), 남산장(4·9일), 안변장(3·8일), 구곡장(2·7일)을 장날에 따라 순차적으로 행상하였다. 산매는 객주나 중상으로부터 매입하여 점두나 노점에 진열하여 소비자에게 소매하였다. 이들은 대개 잡화의 소매를 겸하였다.²¹

1895년 5월 1일자 인천영사관보고는 충청도 “상인을 종별할 때는 여상(旅商), 객주, 시장상인의 3종으로 귀착된다”고 보았다. “여상은 생산지에 나아가 상화(商貨)를 매집하여 수용지에 전수하여 시장상인에 판매하고, 시장상인은 여상으로부터 상화를 구입하여 장날에 시장에서 소비자에게 분배하며, 객주는 생산자와 여상, 여상과 여상, 여상과 시장상인의 사이를 매개함을 업무로 한”다는 것이다. “잡화, 도자기, 탄, 연초 등은 전혀 객주의 손을 거치지 않아도 목면, 마포, 기타 포목감, 장신구, 어염, 미곡처럼 조금이라도 상화(商貨)로 할 만한 것은 반드시 객주의 손을 거쳤다. 즉, 제2형 중에도 생산자→행상→소비자라는 2-1형보다 복잡한 유통경로에는 객주가 개입하였던 것이다. 이 보고서에 드러난 유통경로를 도시하면 생산자→산지행상=여상→객주→소비지행상=시장상인→소비자였다. 그것은 원산 지역에서 확인된 유통경로와 동일하였다.

소장권내 유통이나 소장간 유통에서는 객주가 개입될 여지가 적었으나 대장간 유통이나 그것을 초월하는 원격지유통에서는 객주의 중개가 필요하였다.

IV. 농산물의 원격지유통

1. 포구 유통

조선후기에 포구가 상업중심지로 발전하였다. 일반 장시는 행상과 주변 농민이 참여하는

²¹ 『財務彙報』 20號(1909.8), 「元山港煙草賣買去來及酒類釀造狀況」.

국지적 유통의 중심지라면, 포구는 대량의 물자를 원격지로 이동할 수 있는 선박이 출입하는 원격지유통의 결절점이었다. 부피가 크고 중량이 무거운 농산물을 원격지로 수송하는 데에는 포구의 수운에 의존하는 것이 결정적으로 유리했다. 장시에서 미곡을 매집하면 “구매자가 많고 수량이 충분하지 않고 따라서 가격이 저렴하지 않음이 보통이므로”²² 일본상인에게 “미곡매입 등에 전망이 좋은 장소”는 포구였다.²³ 충청도에 접경한 이천군의 곡물 유통을 보면, “장날에는 단지 부근지방에 식량을 공급하는” 데에 그쳤고 원격지로 이출되는 것은 “바로 한강 기슭에 보내”어졌던 것이다.²⁴

포구 중에는 배가 닿을 때마다 부정기적으로 소매상업이 이루어지는 곳도 있었는데 그것을 ‘갯벌장’이라고 했다.²⁵ 상품유통이 활발한 포구에서는 불규칙적인 갯벌장이 정기적인 장시로 전환되어갔다. 조선후기 장시를 개설한 포구가 많아졌다. 포구에 설치된 장시 중에 대장이 많았다. 조선후기 전국 굴지의 장시인 강경·원산·마산은 포구였던 것이다.

포구에서 대규모의 원격지 거래가 쉽게 이루어질 수 있었던 이유 중의 하나로 객주의 활동을 들 수 있다. 19세기에는 포구에 객주가 일반적으로 존재했고, 선상(船商)은 거의 모두 객주에게 상품유통을 의뢰했다. 포구에 출입하는 중심적인 상인은 선상이었지만, 육상(陸商)과 생산자도 여기에 출입하였다. 선상이 원격지의 이입품을 내륙에 배급하려는 경우에는 포구에서 객주의 중개를 통하여 육상 곧 보부상과 거래하였고, 육상이 장시를 순회하면서 그것을 살포하였다. 선상이 농산물을 수집하려는 경우에는 이러한 육상에 의존했을 뿐만 아니라 생산자와도 거래했다. 1898년 영산강 “각 포구의 출곡(出穀)의 모양은 객주의 점방을 향해 부근 농민이 1~2표(俵) 또는 3~5표씩 소량을 가져오는 것이”었다.²⁶

산지의 장시와 촌락에서 지역내 유통을 담당하는 행상에 의하여 집하된 농산물은 객주의 주선을 거쳐 원격지유통을 담당하는 행상에 넘겨져 대개 포구를 경유하여 소비지로 이동하고, 그곳에서 객주를 거쳐 행상에 넘겨져 소비자로 전달되었다. 서울과 같은 대도시에는 시전이 객주로부터 바로 물품을 인수하여 소비자에게 배급하였다. 산지와 소비지에 객주가 모두 개재되는 유통경로를 도시하면 생산자→산지행상=육상→산지포구: 객주→선상→소비지

²² 『通商彙纂』 臨時增刊 改第10號, 『韓國京畿忠清兩道農商況並各地情況』(1903), p.92.

²³ 『通商彙纂』 115號, 『韓國榮山江岸ノ商業』(1898.10.14), p.65.

²⁴ 『通商彙纂』 1號附錄, 앞의 기사, p.3.

²⁵ 崔永俊(1987), p.66. 19세기 전반 황해도 의 연해각포에서 “他道商船 預給本錢 樞聚禾穀 開販場市 質取精糙 船運以去”(『碧錄』; 奎章閣 古書 4250-93)하였는데, 여기서 선상(船商)이 개판(開販)한 장시가 갯벌장이라고 생각된다. 당시 이들 포구에 강주인(江主人)이 존재하였는데, 이들도 갯벌장의 개설에 일정한 역할을 하였을 것이다.

²⁶ 『通商彙纂』 115號, 앞의 기사, p.65. 가토(加藤末郎)의 조사에 의하면, 1표는 8斗 정도였다(『朝鮮農業論』, 裳華房, 1904, p.133).

포구: 객주→소비지행상=육상 또는 시전→소비자였다. 물론 품목, 유통거리, 교통수단 등에 따라 유통경로는 다양한 편차를 가졌을 것이다.

행상은 원격지유통을 담당하는 자와 지역내 유통을 담당하는 자로 분화되어 있어서, 후자는 소매기능과 생산자로부터의 집하기능을 전자는 산지에서 집하된 상품을 원격지인 소비지로 이출하는 기능을 담당하였다. 지역내 유통을 담당하는 행상은 행상업에 생계의 주된 원천을 구하기 위해서는 적어도 3기 이상의 장시를 순회하여야 했겠지만, 공주, 수원 등과 같이 인구집중이 진전된 곳에서는 하나의 장시에만 활동영역을 구하는 상인이 존재하였다. 원격지유통을 담당하는 행상은 비교적 자본력이 풍부한 반면, 지역내 유통을 담당하는 행상은 소자본의 소매상인이었다. 선상은 대개 원격지유통에 종사하였고 지역내 유통을 담당하는 상인은 거의가 육상이었다.²⁷ 결국 장시 수기를 순회하는 행상이 포구에서 객주를 통하여 선상과 거래함으로써 장시와 포구의 연계가 이루어졌던 것이다. 객주는 상품유통을 단순히 중개하는 데에 그치지 않고, 행상에 대한 금융을 통하여 그것을 직접 관장하기도 하였으며, 산지 객주와 소비지 객주 사이에 연계가 이루어지기도 하였다.

2. 원격지유통의 유형별 실태

조선후기 원격지유통은 농촌 원격지간 교역, 농·어촌간 교역 및 도·농간 교역으로 유형화할 수 있다. 농촌 원격지간에 자연조건의 차이에 기인하여 교역이 일어날 수 있었다. 함경도와 평안도에는 미곡과 면화의 재배가 곤란한 광대한 지역이 있었다. 그래서 함경도는 경상도로부터 미곡과 면포를 공급받았다. 삼남의 미곡과 면포가 마산에 모여 해로로 원산으로 가서 함경도에 배급되었고, 원산에 집결된 마포와 명태가 마산으로 와서 삼남지방에 배급되었다. 1833년 마산에는 함경도 선상의 거래를 주선하는 북선상주(北船商主)와 삼남 선상의 거래를 주선하는 남선상주(南船商主)가 모두 130여호에 달하였다. 이들 선상주=객주가 함경도·삼남간 교역을 주선하였던 것이다. 이것을 제외하고는 농촌 원격지간 유통의 뚜렷한 흐름을 찾지 못하였다. 전국이 농산물 구성이 유사한 농촌지대였기 때문에 농산물을 원격지의 농촌에 구태여 공급할 여지가 적었기 때문일 것이다.

전근대에는 농·어촌간 교역이 원격지유통에서 중요한 위치를 차지하였다 『택리지』²⁸ 북거총론 생리조(卜居總論 生利條)에 의하면, 강경은 “충청도와 전라도의 바다와 육지 사이에

²⁷ 일정한 지역 내의 장시를 왕래하면서 상품유통을 보조하는 선박 곧 장선(揚船)도 있었다. 1778년 동래에서는 삼랑장선(三浪場船) 2척을 창설하여 군내의 어염해채(魚鹽海菜)와 삼랑포의 곡물을 교환하게 했다(『各郡報告』, 奎章閣圖書 18147-1, 光武 3年 7月 23日字 照復).

위치하여 금강 남쪽의 들판 가운데서 하나의 큰 도회를 이루고, 바닷사람과 산골사람이 모두 이곳에서 물건을 내다가 서로 바꾸었는데, “한 달에 여섯 번씩 열리는 장시에는 먼 곳과 가까운 곳에서 온 화물이 모여 쌓인다”고 하였다. 또한 강경에는 함경도의 북어 상선도 활발히 출입하였다. 경상도 김해의 칠성포도 낙동강 입구의 해운과 강운의 교차지에 위치하여 남쪽의 어염과 내륙의 곡물을 교역하는 이익을 독차지하였다 한다 개항기에도 사정은 달라지지 않아서, 강경의 가장 중요한 집산화물은 권내로부터 이출되는 미곡 권내로 이입되는 소금의 순이었고 둔포는 ‘미곡의 적출지, 어염의 수출지’로 특징지어졌다.²⁸

『한국총청북도일반』에 의하면, 충북의 연간 총생산액의 15%에 해당하는 477,957원이 도외로 이출되었고 연간 총소비액의 20%에 해당하는 646,968원이 도외로부터 이입되었다. 생산액과 소비액이 상당히 과소평가되었으므로 이출·입액은 과대평가되었을 것이다. 전반적으로 보아 미곡을 중심으로 하는 곡물을 이출하고 수산물과 수입품을 이입하는 구조였다. 미곡은 총이출액의 절반을 차지했고, 그 다음이 콩으로 10%를 차지했다. 곡물의 이출액을 합하면 전체의 7할이 넘었다. 소금, 명태, 조기, 미역의 이입액을 합하면 총이입액의 절반에 이르렀다. 내륙인 충북의 도외 유통에서 어촌과의 교역이 절반 정도에 달하였던 것이다. 서해안의 수산물은 주로 한강수운을 통하여 남한강의 포구를 거쳐 그리고 금강수운을 통하여 부강을 거쳐 유입되었고, 동해안과 남해안의 수산물은 육로나 철도로 충북에 유입되었다.

조선후기에 원격지로부터 물산을 다량 흡수할 수 있는 대도시는 적었다. 개항 전에 인구 만명 정도나 그 이상의 도시는 서울, 평양, 개성, 전주, 대구, 통영, 해주, 함흥 정도로 보인다. 1위 도시인 서울은 인구 20만을 넘어서 2위 도시인 평양의 4~5배에 달하였을 것이다. 조선후기 서울 시장이 성장하면서 거의 전국적인 범위에 걸쳐 물산을 흡수하였고, 농간 원격지유통에서 서울시장으로의 유입이 차지하는 비중은 컸다. 원격지로부터 서울로 유입되는 농산물은 거의가 경강의 포구에 집산되어 경강상인의 손을 거쳤다. 경강이란 한강 중에서 한성부가 관할하는 광진에서 양화진까지의 물줄기를 말한다. 경강의 상업은 객주와 선상에 의하여 이루어졌고, 객주가 주도권을 장악하였다.

서울시장에 이입되는 중요한 농산물은 미곡을 중심으로 하는 곡물 채소, 과일 등이었다. 채소는 서울 근교에서 활발히 재배되었고, 과일은 서울 근교와 원격지로부터 유입되었다. 주요한 상품인 곡물, 특히 미곡은 대부분 한강을 통하여 유입되었다. 미곡은 경강포구를 통하여 유입되는 최대의 상품이였다. 18세기말 서울에 백만석의 미곡이 유입되었는데 그 6할이 상품이였다 한다. 19세기 초 경강에는 “각지에서 생선이나 미곡을 싣고 모여드는 상선이

²⁸ 『通商彙纂』 21號, 앞의 기사, p.8, p.11.

해마다 1만척을 헤아렸다.”²⁹ 경강의 객주는 단순한 중개 역할에 머물지 않고 전국적인 가격 동향을 주시하면서 미곡 등의 매점매석에 종사하였다. 경강상인의 미곡 매점은 서울의 쌀값을 좌우하는 형편이었다. 예를 들면, 1779년 서울과 오강(五江)의 부상(富商)은 쌀을 매점하여 감추어 두었다가 쌀이 극히 비싼 때를 기다려 10배의 이익을 얻으려 하여 서울의 쌀값을 등귀시켰다고 비난받았다. 1833년의 ‘쌀폭동’에서 객주 김재순은 선상을 지휘하고 시전상인과 결탁하여 가격의 등귀를 유도하였다. 그들은 지방의 쌀값이 서울보다 비싸지면 경강에 매집된 쌀을 다시 지방으로 유출하기도 하였다. 예를 들면, 1762년 봄의 흉년에 삼남에서 올라오는 곡물을 미상이 매점하였다가 그 1/3을 도리어 지방으로 옮겨 팔았다(강만길, 1973).

이러한 활동으로 보건대 경강의 객주는 산지의 객주와 18세기부터 연계를 맺었던 것으로 보인다. 그러한 경우에 유통경로는 생산자→산지수집상=육상→산지포구: 객주→선상→경강포구: 객주→시전→(중도아→행상→)소비자였다. 경강상인은 직접 선박으로 지방의 산지에 가서 미곡을 매집하여 경강으로 가져오기도 했다. 물품이나 시전·소비자간 거리에 따라 시전·소비자간에 중도아→행상이나 행상이 끼여들기도 하였다. 중간도매상인 중도아는 육로로 서울에 유입되는 물자의 원격지유통에서 중요한 역할을 수행하였다. 객주나 중도아의 세력이 강화되고 난전금지권이 약화, 폐지됨에 따라 객주나 중도아가 시전상인을 거치지 않고 행상을 통하여 소비자에게 바로 공급하는 유통경로가 성장하였다.

철도 유통이 본격화되기 전까지 서울 소비물자의 압도적인 부분은 개항 전과 마찬가지로 경강의 포구를 거쳤다. 1893년경 한강 연안에서 가장 번창한 상업지는 마포로부터 서강까지였다. 이중 동막에만 객주가 30여호였다. 여기서는 곡물이 최대의 상품이고 그 다음은 어류·소금·해초였는데, 이들 품목의 서울 소비량은 대부분 여기를 거쳐 공급되었다. 용산에는 공미가 대량으로 몰려들었으나, 상류로부터 오는 목재의 매매 외에는 뚜렷한 것이 없었다. 서빙고·한강·뚝섬 등은 상류로부터 오는 곡물이 폭주하는 상업중심지였다.³⁰ 철도운수가 개시되기 전까지만 하더라도, 오강에는 “곡물이 가까이는 경기·황해·충청의 각 도, 멀리는 전라남·북 양도로부터 집중하여 1년 간 60만석에 달하고, 소금은 남양지방 연안 일대로부터 집중하여 1년 간 25만석에 달하며, 그밖에 신탄·어류 등도 적지 않아서 서울 방면의 수요를 충족하”였다.³¹

서울로 유입되는 중요한 특용작물로 연초를 들 수 있다. 원래 여상들이 산지의 연초를 수

²⁹ 『備邊司謄錄』 純祖 17년 3월 25일.

³⁰ 『通商彙纂』 4號, 『1893年中京城商況年報』, pp.111~112; 同 1號, 『京城ニ於ケル穀物ノ市況』(1893.11.13), p.21.

³¹ 『財務彙報』 10號(1909.3), 『五江商民近況』, p.21.

집해 와서 연초전에 넘기고 연초전에서는 소비자에 판매하였는데 1791년 신해통공(辛亥通共) 이후에는 산지의 수집상인이 가져온 연초가 객주의 중개를 거쳐 사상(私商)에 넘어가 서울시장에 공급되었다(李永鶴, 1990, pp.70-71). 1910년경 한강 연안에 거주하는 행상들이 강원도 영월·금성 등지에서 구입한 연초는 서울에 들어와 여가의 중개를 거쳐 각연초업자에게 넘어갔다. 엽연초는 송파·사평리·광진 등에서 각연초로 되어 서울로 유입되기도 했다(조선총독부, 1913, pp.135-136). 개항 전 연초시장의 성장에 따라 사상이 외방에서 연초를 매점하여 서울로 들어와 중도아와 결탁하고 여러 곳에 난전을 벌려 시전과 갈등을 빚기도 하였다. 신해통공 이후에는 연초전과 납초 여객주인이 사상과 더불어 경쟁적으로 매점 활동을 벌였다.

각연초 제조의 본고장이라는 과천군의 연초 유통을 살펴보자 조선인 대부분은 연초를 바로 태웠지만, 상류 인사는 각연초를 수요하였고, 서울시장에서 각연초의 수요가 특히 컸다. 군포장에서 연초거래는 중요한 상업활동이었다. 그중 군내 소비는 극히 작은 부분을 차지하는 데에 그쳤다. 군내에서 연초 행상을 제외한 연초 영업자는 104호인데, 그중 각제조업자는 34호였다. 자금이 적은 상인은 용인·광주·과천의 산업(産葉)을 거래하였다. 그 연간 구입금은 2,800원에 달하였다. 엽연초의 행상은 거의가 반농반상으로서 과천군·광주군·용인군 산지에서 0.5테=50연을 4~5원에 구입하여 3~4일간에 지역을 돌아다니며 팔아치웠다. 이러한 엽연초의 거래는 2-1형으로서 대장권내 유통으로 간주할 수 있다. 자금이 많은 상인은 영월·괴산업을 활발히 거래하여 각제조의 원료를 공급하였다. 이들은 산지에 사람을 파견하거나 산지의 경작자와 매매 계약을 체결하여 물량을 확보하였다. 그 연간 구입금은 3,300원에 달하였다. 이들은 객주의 위탁판매업을 겸하기도 했다. 이들로부터 원료를 구입한 각제조업자는 행상을 겸하기도 하였다. 각연초의 행상은 20~50원의 자금을 대개 서울사람으로부터 차입하여 서울·인천·개성·평양·충청도·황해도에 판로를 구하였다. 서울에서는 동·남대문시장에 도매를 하였는데, 갑오개혁 이전에는 주로 시전상인에게 공급하였을 것이다. 이들의 과반은 동·남대문시장 부근에 살면서 각지로부터 오는 각연초의 중매업을 담당하였다. 연초의 원격지유통은 다단계로 이루어진 발전된 양상을 보여주었다.³²

특용작물의 중심을 이룬 면화의 유통을 살펴보자 면화보다는 면포의 유통이 활발하였고, 특히 원격지간 유통에서는 면포가 더욱 활발히 이동하였다. <표 2>에 의하면, 장시에서 면화의 출현 빈도수가 면포에 비하여 적었다. 면작지역 내에서도 면화를 구입하여 자금용이나 판매용의 면포를 직조하였던 농민들이 상당히 있었다. 면화·면포의 산지로부터 그 비산지로의 원격지유통으로서 경상도·전라도로부터 해로로 함경도·강원도지방으로의 이동, 그

³² 『財務彙報』 13號 附錄, 「京畿道果川郡煙草調查復命書」, pp.56-59.

리고 황해도와 평안도 남부로부터 평안도 산간지방과 함경도로의 이동을 들 수 있다 삼남 지방으로부터나 황해도와 평안도 남부로부터 서울을 중심으로 하는 경기도로 이동하는 것은 이러한 특산물교환과는 성격이 다소 다르다 큰 시장에는 면화의 중개를 담당하는 객주가 있었는데, 다른 농산물과 마찬가지로 이들이 원격지유통에서 중요한 역할을 하였을 것이다(梶村秀樹, 1983, p.142, pp.144-150, p.168, p.187).

장시간 분화와 연계의 진전, 포구상업과 도시상업의 성장 원격지간을 연결하는 유통경로의 정비 등은 시장통합을 낳았다. 18·9세기 물가의 연동성을 통해서 보면, 수운 등 편리한 교통으로 연결된 원격지간에는 지역 간 쌀값의 연동성이 높았지만, 그렇지 않은 경우에는 연동성이 낮았다. 전통적 수준에서는 일정한 시장통합을 이루었으나, 육로교통의 높은 거래비용은 그것을 제약하기도 했던 것이다(李榮薰·朴二澤, 2001).

V. 개항기 유통구조의 변화

이상의 설명은 개항 후의 조선말을 주된 대상으로 하였어도, 거의가 개항 전에도 해당되는 사항이었다. 개항기 농산물 유통에 어떠한 변화가 일어났던가 살펴보자

개항 후 유통구조의 변화를 규정할 기본적인 요인은 개항장을 경유하는 새로운 유형의 국제무역의 성장, 그것을 뒷받침하는 유통설비의 구축 및 외국상인의 진출이었다. 개항 전에 중국과의 해로무역은 금지되었으며, 육로무역은 공무역 외에는 정해진 장소와 시간에 관의 감시 아래 이루어졌다. 무역품은 주로 지배계급이 수요하는 사치재로 구성되었으므로 그 규모의 확장에 제약이 있었고, 국내 경제에 제한적인 영향력밖에 미치지 못하였다. 그런데 강화도수호조규 이래의 불평등조약은 외국상인이 저율의 협정관세를 부담하면 관의 통제를 배제하여 자유롭게 무역할 수 있도록 보장했고, 또한 자본주의국가의 높은 생산력과 발달한 무역설비는 무역의 확대를 뒷받침하였다. 그래서 무역은 대중품을 중심으로 급격히 확대되고 경제에 전반적으로, 그리고 심층부까지 충격을 주었다.

중국무역과 일본무역은 강화도수호조규 직전에 각각 3백만원, 12만원 정도였다. 그런데 개항장무역이 육로무역을 급격히 잠식하여감에 따라, 일본무역이 곧 중국무역을 압도하였다. 1883년 이후 구미국가·중국과의 개항장무역이 시작되었다. 1876년 강화도조약으로 부산이 개항되었는데, 1880년에는 원산, 1883년에는 인천이 추가로 개항되었고, 1882년 조청조약에 의해 서울이 개시되었다. 1897-9년 동안에는 목포, 진남포, 군산, 마산, 성진, 평양이 추가로 개방됨에 따라, 개항장이 전국을 둘러쌌고 최대의 두 도시가 개시되었다.

무역 규모가 빠르게 증가하는 가운데 수입품의 중심은 개항 직후부터 줄곧 면제품이었다. 1900년까지는 수입품 중 면제품의 비중이 과반을 차지하는 해가 대부분이었으나 그 후 급격히 낮아졌다. 그 반면 미곡과 콩은 1890년부터 수출주종품의 자리를 굳혔다. 그 이전에도 미곡과 콩은 중요한 수출품이었지만 그 수출액은 매우 가변적이었고, 쇠가죽이 최대의 수출액을 기록한 해가 많았다. 무역적자의 상당 부분은 금의 수출로 메워졌다.

개항 이후 국제무역의 전개는 상품생산의 구성을 변화시켰다. 1909-11년에 농작물의 연평균 수출액은 1,115만원으로서 총생산액의 4%에 약간 미달하는 것으로 추정된다. 당시 미곡은 생산액의 4할 정도가 상품화되고, 그중 1할 정도가 수출되었을 것으로 추정된다. 콩은 생산액의 3~4할 정도 상품화되고, 그 절반 이상이 수출되었을 것으로 추정된다. 미곡과 콩의 수출이 증대하면서 그 상품생산이 성장하였다. 조선후기에 미곡 상품생산의 구조는 지주층과 부농층의 영리를 목적으로 하는 상품생산 및 빈농층의 궁박판매로 이루어졌는데 개항 이래에도 이러한 구조가 유지되어 미곡과 콩의 상품생산에 적극적으로 대응한 계층은 상품화가능잉여를 다량 보유한 지주층과 부농층이었다. 잉여가 풍부한 지주층과 부농층은 해외수요의 증가와 곡가의 등귀에 의해 성장할 수 있었으나, 빈농층은 추수 직후에는 궁박판매를 강요당하다가 양식이 떨어지면 곡물을 구입하여야 했으므로, 오히려 궁핍화, 영세화되어갔다.

면포, 담배 등의 수입은 면화, 연초 등의 상품생산을 위축시켰다. 수출시장에 접근하기 편리한 지역부터 논에 노동력의 집약적 투입이 진전되고 논 면적이 늘어났다. 면포나 담배를 심던 밭은 콩밭으로 바뀌기도 하였다. 1877년 14만여정보에 달한 면화재배 면적은 1897년에는 8만정보로, 1906년에는 3만정보로 감소한 것으로 추정된다.

연초와 인삼의 상품생산은 통감부의 정책에 의하여 타격을 받았다. 1909년 제정된 「연초세법」에 의하면, 연초의 경작자와 판매자는 정부의 면허를 받게 되었고, 그 세율은 생산액의 1할을 넘었다. 1908년 「홍삼제조법」에 의하여 인삼의 경작·판매·수출은 모두 허가제로 되었다(宮嶋博史, 1983, pp.286-287).

국제무역과 그에 관련된 유통의 거점은 개항장이었다. 부산·인천과 같은 보잘 것 없던 어촌도 개항장이 된 후에는 전국 굴지의 도시이자 시장으로 성장하였다. 개항 후 세계시장에 편입됨으로써 시장이 급성장하였기 때문에, 무역시장이 시장의 성장을 주도하였다. 무역규모의 확대에 대응하여 개항장은 항만·교통·금융·통신설비를 정비하면서 수적으로 증가하고, 외국인이 자유로이 통행·매매할 수 있는 간행이정(間行里程)은 확대되고, 내지통상은 진전하였다. 이것은 개항장의 시장권이 지역적으로 확대되며 그 속에 위치한 생산 소비자의 국제분업관련이 심화됨을 의미했다. 무역시장의 확대를 조선외적인 요인으로만 파악해서는 안된다. 조선의 선상이 개항장과 내지시장을 연결하는 기능을 주로 맡았다. 이들

은 가격조건과 유통비용의 변화에 민감하게 반응함으로써 개항장시장권을 확대 심화시켰다. 개항 전에 도시시장—포구—농촌장시간의 연계를 통하여 정비된 유통망에 의존함으로써, 수입품은 80년대부터 대부분의 지역에 침투할 수 있었다.

개항장에 진출한 외국상인은 애초부터 국제무역을 장악하였다. 개항장이 외국무역의 거점으로서 번창함에 따라 내지시장에서 활동하던 상인이 다수 모여들었다. 그 중 객주가 내지의 상인이나 농민을 외국무역상에 연결하는 역할을 담당하면서 가장 활발한 동향을 보였다. 객주는 위탁매매업에 종사하여 그러한 역할을 담당하기에 적합하였을 뿐만 아니라 개항 전에 대표적인 상인집단으로 성장하였기 때문이다. 개항장의 객주가 거래에 대한 숙련 일정한 자금력 및 특권을 가졌기 때문에, 외국무역상인은 초기에 수출입품의 국내 거래를 이들에게 의존하지 않을 수 없었다. 이러한 배경 아래 개항장의 객주가 성장하여, 1897년경 부산·인천·원산의 객주수를 합하면 5백명에 달하였다(李炳天, 1985, p.66). 개항장 객주는 주변 지역의 농민이 가져온 곡물을 수집할 수도 있었겠지만 대부분 객상이 가져온 곡물의 위탁매매에 종사하였다. 개항장의 객주는 산지의 객주와 연계를 맺기도 하였다. 그런 점에서 수출되는 곡물의 국내 유통은 2-2형에 의존하였다.

1880년대 후반부터 일본인과 중국인의 내지통상이 본격화되었다. 수출 농산물의 구입에서는 일본인 행상이, 수입품 판매에서는 중국인 행상이 우세하였다. 1888년부터 일본상인이 조선인의 범선을 이용하여 개항되지 않은 내지를 항행할 수 있는 특권을 획득함에 따라 수출 곡물의 대량 반출이 가능해졌다. 청일전쟁 이후 내지통상이 한층 진전됨에 따라 개항장 객주의 경제적 기반은 점점 취약해졌다. 인천과 부산의 객주수가 대체로 1900년을 전후한 시기까지는 증가하다가 그 이래 감소했던 것은 그러한 사정 때문이었다. 외국상인은 내지통상을 통해 산지에 진출함으로써, 개항장객주를 정점으로 형성된 국내 유통경로를 재편하고 그것을 직접 장악하기 시작하였다. 일본인 내지행상은 일반적으로 산지의 객주를 통해 곡물을 수집하였다. 외국상인은 청일전쟁 후에는 불법적으로 내지에 정주하면서 내지의 상권을 잠식하였다.

일본 상인이 곡물의 상권을 장악해가는 중요한 수단은 금융지배였다. 일본상인은 자금력이 빈약하였지만, 일본금융기관으로부터 저리의 자금을 융자받아, 일찍부터 개항장객주를 비롯한 많은 조선상인을 자금선대를 통하여 지배하였다. 일본상인은 개항장객주를 보증인으로 하여 지방 상인에게 널리 대부하였고, 개항장으로 들어오는 조선상인에게 직접 선대하기도 하였다. 일본상인의 내지통상이 진전됨에 따라 산지와 포구의 객주가 외국상인의 위탁매매를 담당하면서 성장하였는데, 이들도 일본상인의 자금선대에 종속되었다. 일본상인은 이들 조선상인을 통해 농민에게 선대를 행하기도 했다(李炳天, 1985, pp.104-107).

1904·5년경 일본상인이 경상도·전라도에서 곡물을 수집하는 방식은 다음과 같았다. 대부분 개항장 객주의 주선을 거쳐 수집하였다. 개항장 객주는 산지의 객주에 위탁하여 매집하기도 했다. 객주들은 일본상인으로부터 나온 자금으로 농가에 선대하여 곡물을 미리 확보하기도 했다. 부분적으로는 일본상인이 직접 출장하여 매입하기도 했다. 일본상인은 농민에게 여름에 저리로 대금을 하여 수확의 시절에 매수하기도 했다. 낙동강 연안에서 일본상인은 객주에 위탁하여 곡물을 수집하고 배로 실어 날랐다. 일본상인이 전라도에서 면화를 매수하는 방식을 보면, 1903년 이전에는 주로 개항장 객주를 통해 농가에 자금을 선대하여 물량을 확보하였는데, 1904년에는 일본상인이 활발히 농촌에 가서 직접 구입하였다. 일본상인의 산지 유통에 대한 장악은 진전되어갔던 것이다. 조선인 중매가 직접 수출상에 판매하기도 했다³³.

러일전쟁 이후 일본상인의 내지정주(內地定住)와 철도 운송의 발전은 곡물유통에 큰 변화를 낳았다. 러일전쟁 이전 일본상인은 반식민지내의 식민지인 개항장을 거점으로 하여 내지통상과 불법적인 내지정주를 통해 내지에 침투하였다. 그런데 러일전쟁 이후에는 내지에 대한 정치적 군사적 지배가 확고해지고 내지정주가 법인되고 철도와 신작로라는 내륙교통수단이 정비됨에 따라, 침략의 거점을 항구에 국한시킬 필요가 없이 내륙 곳곳의 요충지에 설정할 수 있었다. 개항장을 거점으로 하는 내지 침투의 시대는 철도 등에 의해 전국적 지배가 실현되는 시대로 전환하였던 것이다. 이처럼 일본자본이 직접 장악한 시장 영역이 전국적으로 확대됨에 대응하여 일본상인의 내지시장에 대한 장악력은 강화되었다. 일본상인의 내지정주가 활발히 진행됨에 따라, 개항장 객주의 존립기반이 극히 취약해졌고 산지와 포구의 상인이 한층 일본상인에 종속되거나 무력해졌다. 1905년에 일본 선박이 각지로의 자유항행권을 획득함에 따라, 조선인 선상의 역할은 축소되어갔다.

철도는 러일전쟁 이후 전국 각지를 관통하여 총연장이 1910년 말 1,118km에 달하였다. 1910년대 중반에는 동·서·남해의 요항을 기점으로 하고 서울을 중심으로 하여 X자형으로 종단하는 철도망이 정비되었다. 철도운송이 수운을 압도하면서 급성장함에 따라, 주로 철도 운송에 의존하는 일본상인은 주로 수운에 의존하는 조선상인을 압도하여갔다. 1903년 조선에 거주한 일본인 24,627명의 7%가 내지에 거주하는 데에 그쳤는데, 1909년에는 146,147명의 37%가 내지에 거주하였다. 경부철도가 영업을 개시한 후부터 일본인은 철도역 주변에 활발히 진출하여 상권을 장악하여갔는데, 1913년 일본인의 7할이 철도 연선에 집중하였다. 이들은 거래처·금융면에서 개항장 무역상인에 대한 의존을 탈피하여 일본과의 직거래를 추진

³³ 『韓國土地農産調査報告』慶尙道·全羅道, pp.513-515; 谷崎新五郎, 1904, p.28.

하였다(정재정, 1999).

철도 운송은 곡물의 유통시간을 절약하였을 뿐만 아니라 국내·외 원격지간 유통경로를 단축하였다. “미곡상인은 혹은 철도에 의하여 직접 수요지에 공급하”기도 했다.³⁴ 수출을 위한 산지의 곡물은 철도 개통 이전에 “일단 개항장무역상의 손을 거치지만,” 철도 개통 이후 “각 산지에 거주하는 곡물상이 직접 일본 내지의 상인과 거래를 개시하기에 이르렀다.³⁵ 경부철도는 영업 개시와 더불어 관부연락선을 통하여 일본의 주요 철도와 연락운수를 하였고, 경부·경의철도가 동일 운임률로 일반 영업을 개시한 1908년부터는 일본 철도의 전선 각 역과 연락운수를 실시하였다. “철도 연대수송 및 일반 회송화물의 수송을 개시하면서부터는 종래 인천, 부산 양항 상인의 손을 거쳐 수입되던 화물이 점차 서울상인의 직접 거래로 전환”하였다(조선총독부, 1913, p.62). 철도운송은 운임의 장거리체감법의 실시, 운송 위험의 감소, 신속한 운송에 따른 자금회전의 원활화 등에 힘입어 해운을 압도하여갔다.³⁶

1910년경 수출농산물의 거래 상황을 살펴보자 인천에서 수출되는 곡물의 일반적 유통경로는 다음과 같다. 조선인 중매가 산지 객주의 중개를 통하여 곡물을 수집하고 수로로 인천에 와서 개항장객주에 의뢰하여 판로를 구한다 개항장 객주는 권업사원의 통역을 거쳐 일본상인의 곡물협회에서 구매자를 찾는다 많은 중매상은 일본인 무역상의 위촉을 받아 그로부터 자금을 융통하고 산지 객주에 연락하여 선금을 제공하였다. 부산 방면에서는 조선인이 곡물을 개항장에 운반해오거나 일본상인이 산지에 나아가 매입 운반해왔다. 경부철도 연선의 지방에서는 일본상인이 경작자에 활발히 선대하였다 러일전쟁 이후 부산 방면에서 객주업은 해마다 쇠퇴하는 추세였다.³⁷ 부산에서는 인천에 비해 개항장 객주의 쇠퇴가 일찍 진행되었고 일본상인의 산지 진출이 더욱 활발하였다.

전국 굴지의 소비시장인 서울시장에 연계된 미곡유통은 개항 후 어떠한 변화를 겪었던가. 개항 이후 미가가 일본시장에 조음하면서 급등하고 종전에 서울로 유입되던 미곡의 일부가 인천 등의 개항장을 통하여 유출됨에 따라, 일찍부터 서울 소민(小民)들의 식생활난이 야기되었다. 이러한 현상은 1890년 이래 미곡 수출이 새로운 차원으로 확대되면서 심화되었다. 서울에 가깝고 서울 지주의 소유지가 태반을 차지하는 충청 북부와 경기 남부의 소작미는 원래 오강에 수송하는 것이 많았지만, 1890년대 미곡 수출의 확대에 따라 현지의 정미점

³⁴ 『財務彙報』 10號(1909.3), 『五江商民近況』, p.21.

³⁵ 『財務彙報』 3號(1910.11), 『米穀集散取引ノ狀況』, p.62.

³⁶ 『明治四十三年朝鮮貿易要覽』, p.189.

³⁷ 『韓國中央農會報』 3권 2호(1909.2), 『韓國輸出農産物の取引狀況』, pp.30-32; 『財務彙報』 3號(1910.11), 『米穀集散取引ノ狀況』, p.51; 朝鮮總督府農商工部, 『釜山方面商工業調査』, 1911, p.66.

에 판매하는 추세로 바뀌었다.³⁸

서울 미곡시장과 그에 연계된 유통은 러일전쟁 이후 철도유통의 성장과 일본인 정미업의 성립으로 인하여 근본적인 변화를 경험하게 되었다. 철도 유통의 성장은 경강상업을 위축시킨 반면, 서울을 전국적 중앙시장으로서 발전시켰다. 경부철도의 개통 전까지만 하더라도 오강에는 “곡물이 가까이는 경기 황해·충청의 각 도, 멀리는 전라남·북 양도로부터 집중하여 1개년에 60만석에 달하고, 소금은 남양지방 연안 일대로부터 집중하여 1개년에 25만석에 달하며, 그밖에 신탄·어류 등도 적지 않아서 서울 방면의 수요를 충족하”였다. 경부철도 개통 후에는 수운이 점차 철도 운송에 잠식당하였고, 1908년 철도 운임이 인하되자 “미곡상인은 간혹 철도로 직접 수요지에 공급하고 간혹 미곡산지에 출장하여 직접 매출하는 경향이 생겼다.”³⁹ 철도는 단지 운송방식을 변화시키는 데에 그치지 않고, 육상 운송의 제약을 극복함으로써 서울시장의 수집력을 강화하였다. 경상도의 미곡이 다량으로 서울로 유입될 수 있었던 것은 철도 운송의 덕분이었다.

1911년도에 철도를 통해 서울로 이입된 쌀은 26만여석이다. 한강 수운으로는 대부분 벼가 이입되었는데, 이입량을 쌀로 환산하면 약 22만석이었다. 부근 지역으로부터 소·말로 2만여석 이입되었으니, 연간 총 50만석의 쌀이 이입되었다(조선총독부, 1913, pp.126-133). 서울로 이입되는 미곡은 개항 전과 마찬가지로 주로 서울주민의 식료로 소비되었고, 일부가 부근지방에 배급되었다. 18세기말에 서울의 20만여 인구가 연간 백만석의 미곡을 소비하였다고 하는데, 오늘날의 도량형으로 환산한다면 50만석 정도이다. 조선시대의 이입량을 정확히 실측할 수 없지만, 1911년도의 이입량이 개항 전의 이입량과 크게 차이나지는 않았을 것으로 보인다. 미가가 상승하면서 미곡수출이 증대하였음에도 불구하고 서울로의 미곡 이입이 크게 변하지 않은 이유로서 미곡생산의 증대 러일전쟁 이후 일본인이주자의 급증, 철도 운송의 편의 등을 들 수 있다.

러일전쟁 전까지 서울에서 일본인 미곡상의 세력은 미약하였으나, 그 후 일본인 미곡상이 대거 출현하여 1911년에는 신용과 자금력이 확실한 자가 60~70명에 달하였다. 당시 4대 기계정미소는 총자본금 20만원, 총생산액 200만원에 달하였다. 이들은 경릉정미조합을 조직하여 산지상인이 위탁한 미곡을 경매의 방식으로 구입하였고, 가공한 정미를 일본인뿐만 아니라 조선인에게도 판매하였다(이현창, 1982). 일본인 미곡상이 세력을 신장한 것은 일본인 수요자가 급증하고 일본인 정미업이 발흥한 외에도 철도가 미곡의 중요한 운송 수단으로

³⁸ 『通商彙纂』 20호, 『朝鮮國忠清道地方巡回復命書』(1895.5.1), p.21.

³⁹ 『財務彙報』 10號(1909.3), 『五江商民近況』, pp.20-21.

부상한 사실과도 관련이 있을 것이다.

러일전쟁 후에 조선상인이 장악한 미곡 유통이 크게 변하지는 않은 것과는 달리 일본상인이 진출한 미곡 유통은 근본적인 변화를 겪었다. 수운으로 유입되는 미곡과 우마로 주변으로부터 유입되는 미곡은 대부분 조선인 미곡 여각을 거쳐 조선인 소매상으로 넘겨졌다. 1911년에 유력한 미곡 여각은 남대문시장에 28명, 동대문시장에 31명, 종로와 시암에 십여명 있었다. 개항 전에 경강의 객주가 장악하던 유통의 주도권은 도성 안 여각에게로 넘어갔던 것으로 보인다. 1909~1911년 간 연평균 24만석의 미곡이 철도편으로 유입되었는데, 그 과반은 일본인 정미업자의 원료미곡 매입기관인 정미조합이 취급하였다. 정미조합은 주로 산지의 하주로부터 위탁을 받은 것을 경매의 방식으로 구입하였고, 때때로 산지로 직접 매출하러 가기도 했다. 정미업자는 이것을 정미로 만들어 일본인 미곡상과는 신용거래를, 조선인 미곡상과는 현금거래를 하였다. 조선인 미곡상이 전통적인 운송수단과 거래방식에 의존한 것과는 달리, 일본인 미곡상과 정미업자는 철도라는 새로운 운송수단과 경매라는 새로운 거래방식에 의존하였다(이헌창, 1982, pp.28-29, pp.127-134).

1911년경 서울에서 조선인이 이용하는 대표적인 시장인 남대문시장과 동대문시장은 미곡, 어물, 과일 및 잡화를 주종으로 하였으며, 각 상품마다 조합을 설치하고 그 가입 요건을 충족하는 자는 자유롭게 출시하여 판매할 수 있었다. 남대문시장과 동대문시장에 출시하는 상인은 각각 148명, 95명이고, 1~2만원 이상 자금을 운전하여 영업하는 자는 십수명이었다. 미곡상이 단연 많았고, 어물상·과일상·잡화상은 비슷하였다. 남대문시장에서 미곡상 중 여각이 28명, 소매가 8명이고, 어물상 중 중상이 10명, 소매가 10명이고, 과일상 중 여각이 18명, 소매가 25명이고, 잡화상은 주로 소매였다. 지방에서 위탁거래의 담당자를 객주라 통칭한 것과는 달리, 서울시내에서는 농산물의 위탁거래업자를 여각, 어물의 위탁거래업자를 중상이라 불렀다. 동대문시장에는 미곡상 31명, 어물상 12명, 과일상 11명, 잡화상 15명이었다(조선총독부, 1913, pp.123-124).

서울 미곡시장의 사례에서 드러나지만 식민지화전부터 조선인은 전통적인 시장과 유통조직에 계속 의존하였지만, 일본인은 근대적 시장조직을 도입하여 이용하는 민족에 따른 시장의 분단 현상이 나타났다. 개항기에 시장의 성장을 주도한 개항장은 외국인에 의해 관리되고 그 상업설비는 주로 외국인에 의해 활용되었다. 일본인은 전적으로 매일시장과 상설점포에 의존하고 경매제도를 도입하였지만, 농촌의 조선인은 일제말까지도 개항전과 마찬가지로 거의 전적으로 장시에 의존하였다. 개항장의 한국인거주지와 재래 도시에는 조시(朝市)와 상설점포가 성장하면서도 정기시가 활발히 기능하였다(이헌창, 1990, IV장).

VI. 요약과 평가

조선후기 농촌시장인 장시, 포구 및 도시시장이 성장함에 따라 전자본주의적 단계에서는 정비된 농산물 유통구조를 가지게 되었다. 농촌의 국지적이고 일상적인 거래의 터전인 장시는 대부분 농민이 하루 내에 출입할 수 있도록 밀도가 높아졌고, 장시간 분화와 연계의 진전으로 효율적으로 기능하였다. 예천 박씨가 사례로 보건대, 농촌의 시장거래는 일상화되고 화폐경제화는 진전되어 있었다. 매우 다양한 상품이 거래되었고, 다양한 업종의 종사자간에 분업이 이루어졌다. 농촌지역 주민간에는 장시나 상인을 통하지 않고 직접적인 농산물 교환이 이루어지기도 하였으나, 유통거리가 일정 단계에 도달하면 생산자와 소비자는 장시나 행상을 거쳐 연결되었고, 원격지유통은 객주의 중개를 필요로 하는 정비된 유통경로에 입각하였다. 서울시장은 거의 전국적인 범위의 농산물을 흡수하였고 객주 중간도매상인 중도아 및 시전을 거쳐 시민에 그것을 배급하였다. 장시간 분화와 연계의 진전, 포구상업과 도시상업의 성장, 원격지간을 연결하는 유통경로의 정비 등은 개항 전 일정한 시장통합을 낳았다.

이러한 유통구조를 통해 19세기 말·20세기 초 무역시장인 개항장으로 수출되는 농산물이 수집되고 수입 공산물이 배급되었다. 개항 후 농산물 수출이 빠른 속도로 증가하고 개항된 지 얼마 지나지 않아 수입 공산물이 거의 전국적인 범위에 걸쳐 침투하게 되는 것은 개항 이전 시장과 유통구조의 일정한 발전에 뒷받침을 받았기 때문이다.

그런데 조선후기 시장 발달이 자본주의로의 이행을 보증하는 단계로는 나아가지 못하였다. 장시망은 농민의 거래 욕구를 효과적으로 충족하였지만 20세기 초까지도 정기시체제를 극복하려는 움직임은 나타나지 않았다. 객주가 도매적 거래를 주선해주고 제한적인 금융기능을 맡기도 했지만, 상설 도매상업과 상업금융이 발달하지 못하여 원격지유통과 대규모 유통의 성장을 제약하였다. 수운 등 편리한 교통으로 연결된 원격지간에는 시장통합도가 높은 편이었지만, 육로교통의 높은 거래비용은 그것을 제약하기도 했다.

2절에서 조선후기 상품생산은 집약적 소농경영의 다각경영으로서 이루어지는 것이 일반적이라는 점에서 전자본주의적 단계에 머물렀지만 소농경영에 의한 상품생산이 지속적이고 광범하게 이루어져 농업경영의 재생산을 보완한 점에서 발달한 소농사회 단계의 상품생산에 도달하였다고 평가한 바 있다. 농산물 유통의 발전과 그 한계는 이러한 상품생산의 구조에 조응하는 것이다.

경북 예천군 박씨가 사례로 보건대, 당시 전형적인 농민이나 중소지주가 농산물을 거래하는 방식은 장시에 나가 거래하거나 촌락 내나 주변 지역의 주민과 장시를 거치지 않고

거래하는 것으로 대별되었다. 공산물이 활발히 거래되었지만 대개 가공도가 낮았고 가내생산물이 주종을 이룬 점에서 전통적 사회적 분업의 수준을 넘어서는 것은 아니었다. 그리고 대도시시장이나 해외시장과 같은 원격지시장의 강한 흡인력은 확인되지 않는다 이러한 시장의 한계에 상응하여 박씨가 상품생산은 기본적으로 구매를 위한 판매라는 성격을 가졌고, 수입원은 제약되어 있었고 농기구, 비료 등 생산비 지출은 적었다.

이러한 가운데 개항장에 진출한 일본인 무역상은 일본 은행의 지원을 받아 처음부터 해외무역권을 장악하고 국내 유통에도 점차 침투하게 되었다. 개항 후 농산물 수출시장이 성장하고 근대적 금융·교통시설이 농산물 유통을 지원하게 되었을 뿐만 아니라 일본상인이 국내 상거래에 침투하고 금융 등을 통하여 점차 조선상인을 지배하여갔다. 일본상인은 처음에 내지통상과 자금 선대를 통하여 개항장 객주의 유통 주도력을 약화시켰다 러일전쟁 후 철도유통의 본격화와 일본인 내지정주상업의 성장은 일본상인의 내지 침투를 진전시켰다 그러한 가운데 무역시장이나 일본인 거주지에 연결된 유통구조는 점차 변모하여갔다 기선과 철도의 운수는 해외무역뿐만 아니라 국내유통을 성장시켰다. 특히 식민지화를 전후하여 본격화되는 철도유통은 육로교통의 제약을 극복하면서 시장을 통합하는 데에 크게 기여하였다.

결론적으로 평가하건대, 조선말 농산물 유통은 전자본주의적 단계에 머물러 있으면서도 그러한 가운데 일정한 발전을 이루었다. 이러한 발전이 자본주의로의 이행을 보증하는 것은 아니었으며, 개항 후 자본주의적 세계시장으로의 비교적 신속한 편입과 무역 확대를 뒷받침하였다. 개항 후 국제무역의 급증, 근대적 교통·통신·금융기관의 도입 등은 시장의 확대와 발전을 낳았으나, 그 이면에서 일본상인의 유통과 조선상인에 대한 지배력은 강화되어갔다. 그리고 조선인은 전통적인 시장과 유통조직에 계속 의존하였지만 일본인은 근대적 시장조직을 도입하여 이용하는, 민족에 따른 시장의 분단 현상이 식민지화전부터 나타났다.

참 고 문 헌

1) 자 료

『各郡報告』(奎章閣圖書 18147-1) 光武 3年 7月 23日字 照復.

『碧錄』(奎章閣 古書 4250-93).

『備邊司謄錄』(純祖 17年 3월 25일).

禹夏永, 『千一錄』.

588 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

『日省錄』.

『林園經濟志』~祝圭志, 八城場市條.

『明治四十三年朝鮮貿易要覽』.

度支部, 『財務彙報』~3號, 10號, 13號,

_____, 『韓國財務經過報告』~第1回, 第2回.

『韓國忠清北道一斑』~前篇.

『韓國中央農會報』~3권 2호, 1909.2.

加藤末郎(1904), 『朝鮮農業論』, 裳華房.

谷崎新五郎(1904), 『韓國産業視察報告書』, 大阪商業會議所.

式田清三(1911), 『朝鮮農業要覽』, 日韓書房.

日本農商務省(1906), 『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.

日本外務省 通商局編, 『通商彙纂』~1號, 4號, 20號, 21號, 55號, 115號, 臨時增刊 改第10號.

『日省錄』~正祖 17년 4월 29일.

朝鮮總督府(1913), 『京城商工業調査』.

朝鮮總督府農商工部(1911), 『釜山方面商工業調査』.

2) 연구문헌

姜萬吉(1973), 『朝鮮後期 商業資本의 發達』, 고려대 출판부.

宮嶋博史(1983), “‘土地調査事業’의 歷史的 前提條件의 形成,” 『韓國近代經濟史研究』, 사계절.

박석두·이두순(1995), 『한말-일제하 양반 소지주가의 수지변화에 관한 연구-구례 류씨의 사례』,
한국농촌경제원

安秉直(1990), “茶山의 農業經營論,” 『民族史의 展開와 그 文化』~下, 창작과 비평사.

吳斗煥(1991), 『韓國近代貨幣史研究』, 韓國研究院.

李炳天(1985), “開港期 外國商人의 侵入과 韓國商人의 對應,” 서울대 경제학 박사학위논문.

李永鶴(1990), “韓國 近代 煙草業에 대한 연구,” 서울대 문학박사학위논문.

李榮薰·朴二澤(2001), “農村 米穀市場과 全國的 市場統合 : 1713-1937,” 『朝鮮時代史學報』~16.

李憲昶(1982), “韓國 開港期의 日本人搗精業에 관한 研究,” 서울대학교 經濟學碩士學位論文.

_____(1990), “開港期 市場構造와 그 變化에 관한 연구,” 서울대 경제학 박사학위논문.

_____(1994), “朝鮮後期 忠清道地方의 場市網과 그 變動,” 『經濟史學』~18.

_____(2001), “農村財貨市場의 構造와 變動: 1841~1934,” 『맛길의 농민들-韓國近世村落生活史』, 一潮閣.

정재정(1999), 『일제 침략과 한국철도(1892~1945)』, 서울대학교출판부.

崔永俊(1987), “南漢江 水運 研究,” 『地理學』.

溝口敏行·梅村又次 編(1988), 『舊日本植民地經濟統計—推計と分析』, 東洋經濟新報社.

吉野誠(1989), “領事館報告를 통해 본 朝鮮의 內地市場,” 안병직 외, 『近代朝鮮의 經濟構造』, 比峰.

梶村秀樹(1983), “李朝末期 綿業의 流通 및 生産構造,” 『韓國近代經濟史研究』, 사계절 편집부編.

G. W. Skinner(1964), Marketing and Social Structure in Rural China, Journal of Asian Studies, Vol. 24, No. 1.

일제하의 농산물 시장과 유통구조

류 승 렬*

I. 머리말

근대 자본주의 경제체제 하의 유통 과정을 보면 대개 ① 수집은 촌락·지방·중앙의 수집상들이 맡고, ② 분배는 여러 종류의 도매상·중간 도매상·소매상 등 상설 점포들이 맡는 형태로 조성·운영되는 것이 보통이다.

우리나라의 경우 조선후기에 이미 장시와 포구 등을 중심으로 한 농촌시장 및 도시시장의 성장이 본격화하고, 이들 사이를 잇는 원격지 교역도 활발하게 전개되기 시작하였다. 개항 후 농산물 수출이 빠른 속도로 증가하고 수입 공산품이 전국에 걸쳐 퍼지게 된 것도 이러한 유통구조의 발달을 바탕으로 가능하였다.

이처럼 개항 이후 농산물 수출 시장이 성장하고 근대적 금융 교통 시설이 농산물 유통을 지원하였지만, 그럴수록 국내 상업·유통과 금융 면의 대외 종속성은 더욱 심해져 갔다. 특히 일본인 상업자들은 내지통상·개항장 무역 및 금융 등을 통하여 한인 상업자들의 상권을 위협하였다. 더욱이 러·일 전쟁 후에는 철도를 이용한 유통 및 일본인의 내지 정주상업이 성행하면서 일본인 상업자가 대내외 교역의 상권을 거의 독점하는 지경에 이르게 되었다.¹

* 강원대학교 사범대학 역사교육과 교수

¹ 이현창, “조선말 농산물의 유통구조(본서 게재 논문)” 참조.

이러한 경위를 밟아 마련된 일제강점기의 유통구조 특히 일본으로의 이출을 위한 농산물의 상품화가 중심을 이룬 농산물 유통은 그 내용과 성격에서 일반적 경우와 큰 차이를 드러냈다. 일본과의 교역이 확대됨에 따라 농산물의 궁박 판매와 일본제 상품의 무차별 침투는 더욱 늘어났다. 아울러 일본 본국의 요구에 부응하기 위한 미곡 등 일부 농산물의 증산 정책과 그에 따른 생산 구조의 변동이 진행되었다 이로써 국내 유통이 무역의 형식으로 일본 본국과 연결되는 ‘식민지 경제적 상품 유통’의 틀이 확립되었고, 이에의 대응은 개별 농가 경영의 중요 과제가 되었다(新綱豊, 1985, pp.15-17).

이렇게 일제 통치기관에 의하여 통제되고 일본과 직결된 유통기구가 갖추어짐으로써 국내의 상업 이익은 일본인이 거의 독점하고 조선인 자본에 의한 상품 생산과 유통의 발전은 큰 제약을 받을 수밖에 없었다. 사정이 이러했기에 각종의 상업 기관은 대개 일본인의 소유·경영에 속하게 되었다. 상업 회사만이 아니라 개인 경영의 상업을 보더라도 일본인의 경영은 매우 활기를 띠어, 도회지는 물론 산간의 구석구석까지도 도매상 및 소매상 점포를 설치하기에 이르렀다(李勳求, 1935, pp.62-64).

일제강점기 농산물의 유통에 대한 문제를 파악하기 위해서는 보다 다각도의 접근과 파악이 필요하다. 즉 유통구조의 재편과 그에 따른 재래시장의 위상 변화 및 그 기능과 역할관 변 기구를 이용한 유통 통제 판매 강제 제도, 물종별 유통구조 등과 농산물의 수·이출입 등으로 나누어 그 실상과 성격을 종합적으로 고찰할 필요가 있다. 본론에서는 수·이출입을 제외한 나머지 항목들에 대하여 대체의 윤곽을 살피기로 한다

II. 유통구조의 재편과 재래시장의 변화

1. 유통구조의 재편

식민지 지배망이 정비되던 일제강점 전후 무렵에는 상업·운수업·금융업 등이 부각되었고, 철도망의 보급에 따른 유통권의 재편도 이루어졌다. 용산·남대문, 평택, 대전, 이리, 김천 같은 철도역 소재지가 새로운 중개 상업지로 성장한 반면 마포, 안성, 공주, 강경, 상주

² 일제강점기 쌀의 실제 거래 및 유통에 대한 자료 및 파악은 다음이 특히 참조된다 菱本長次, 『朝鮮米の研究』, 1938; 조선식산은행 조사과, 『朝鮮の米』, 1928.

같은 종래의 유통 중심지는 지역 내 시장으로 축소되었다.

일제는 조선인이 거주하는 구시가지를 피하여 철도 정거장을 신설하였고, 일본인들은 이곳의 광범한 토지를 헐값으로 매점하면서 신시가 건설의 이득을 독점하였다 또 항만 시설·시가지 정리·수도 설치 등과 아울러 군청·경찰관서·면사무소 등도 이곳으로 옮겨졌고, 학교·은행·금융조합·곡물검사소·극장·전기 등 각종 사회 시설도 집중되었다(문정창, 1966, pp.21-22). 이렇게 시가지 변경 및 구획 정리가 벌어진 결과 종래 구시가의 중심에 있던 재래시장은 신시가지와 분리되었을 뿐 아니라 신시가지로의 이전을 둘러싼 분규도 적지 않게 발생하였다(문정창, 1941, p.102).

상권 재편과 함께 상인층의 민족별 분화도 촉진되었다. 일본인 상인은 개항장·대도시를 넘어 철도역을 거점으로 내륙 곳곳에 그 세력을 확장해나간 반면에, 조선인 상인은 개항장에서 내륙 중심지로, 내륙 중심지에서 주변 배후지로 후퇴하였다. 규모 면에서도 일본인 상인은 도매업을 중심으로 대규모의 상거래를 주도한 반면에, 조선인 상인은 소매업이나 행상에 머물러야 했다. 또 전국의 상권을 장악한 일본인 상인들은 각종 관공서의 조달품 납품 사업을 독점하고, 조선인 상인들의 접근을 봉쇄하였다. 이뿐만 아니라 잘 팔리는 일본제 상품에 대하여는 일본 또는 조선 내 일본인 제조업자·도매상들과 결탁하여 독점 판매권을 설정함으로써, 조선인 상인의 구입조차 차단하였다 결국 유통망의 정비와 그에 따른 상권 재편은 조선인 상인의 종속화·주변화를 초래하여, 일본인은 도매업, 조선인은 소매업으로의 분화를 초래하였다. 서울·평양·대구 등 3도시를 비롯한 각 지방 도시·개항지·역 소재지·기타 새로 개발된 지역 등은 일본인들이 거주하는 신시가지와 조선인들이 거주하는 구시가지로 확연하게 양분되었다. 다만 서울의 종로가·평양의 종로가·대구의 경정 등지에는 조선인이 경영하는 대상점이 적지 않게 분포하였지만, 그 판매품을 보면 포목·한지·유기·한복·농기구 등 몇 종만 국산품이었고 나머지는 거의 일본제 상품이었다(문정창, 1966, p.22).

도시의 상권을 일본인 상인들이 장악하면서 조선인의 상설 점포는 유지가 곤란하였다 지방의 군청 소재지나 기타 주요 지역에 상설점포가 점차 발달하여 지방에 상가를 이룬 도읍이 상당히 많지만, 촌락의 소시장 중에는 상설 점포가 전혀 없던 곳도 적지 않았다 상설 점포가 발달하지 못한 이유로는, ① 점포 경영에 관한 기술의 미발달과 지체 및 일본인 대상점의 상권 독점에 따른 경쟁력 결여, ② 재래시장이 독점자본 경영의 방적, 제지, 제분 공장 및 정미 공장 등에 대하여 원료품을 공급하는 데 이용되고 이들 공장과 농민과의 중간 알선 기관인 군 농회, 금융조합 등이 공동판매를 강제하고 있었다는 점, ③ 빈궁한 영세 농민의 구매력이 매우 빈약했다는 점 등이 지적된다(문정창, 1941, pp.218-221).

일제는 시장에 대하여 공설·공영화의 원칙을 내세우며 통제를 강화하였다. 그 결과 시장

에 대한 관의 개입과 간섭은 갈수록 심해졌고, 특히 사설 시장은 크게 위축되어 1916년에 83개소(1년 거래고 778만 7천원), 1938년말에는 2개소(전북 봉상군의 봉상 시장, 전북 부안군의 줄포 시장)만 남게 되었다(문정창, 1941, pp.102-103).

시장이 열리는 개시일을 보면, 1920년대 중반까지는 대체로 5일마다를 보통으로 하였다. 그리고 또 지방 군청소재지 등의 소위 성내 시장에는 매일 아침저녁 약 2시간씩 소위 ‘저자’가 열렸다. 이것이 종일 개시할 만큼 열리게 된 경우도 많았는데, 명목상 5일로 되어 있음에도 불구하고 사실은 상설 시장화한 것이다. 함남, 함북이 다른 도에 비하여 특히 매일 개시가 많은 것은, 이러한 시장을 사실대로 명칭화한 데 따른 결과이다.

시장의 개시일은 오랜 동안 음력을 사용하여왔는데, 일제는 1937년 민간의 제사, 연시(年始) 등에 관한 구관(舊慣)의 폐지와 더불어 일제히 양력으로 바꾸도록 하였다. 아울러 상거래상 결제 방식도 바꾸었다(문정창, 1941, pp.103-105).

1930년대 이후 산업 경제가 급격히 변화하고 전시체제가 본격화함에 따라 상업 기구를 물자 배급 기구로 재편하는 문제가 중요한 과제로 대두하였다³. 그런데 당시 상업 기구를 보면, 도시의 상설 점포를 중심으로 하는 상업 조직과 농촌의 재래시장이 대척적(對蹠的)인 형세를 띄며 병렬적으로 성장하고 있었다. 따라서 어떻게 하면 조선 경제 사정을 반영한 이러한 특이한 현상을 참작하면서 제반 상업 기구를 물자 배급 기구로 재편할 것인가가 문제의 핵심으로 부각되었다.

2. 재래시장의 위상 및 기능과 역할의 변화

재래시장의 위상을 일반 상업기구와 비교해보면 1911년 현재를 각 100의 지수로써 할 때, 1938년 말 현재 후자 100에 대하여 전자 20의 비율로 떨어졌다. 즉 재래시장의 유통구조상의 지위는, 30년간에 5분의 1로 전락하였음을 알 수 있다. 또 재래시장의 성격도 크게 변하여 공산품의 판매 시장화와 공장 원료품의 구매 시장화 추세가 현저해지고 소맥, 면화, 잠견, 석유, 고무신, 소금, 사탕, 직물, 종이 등 수입 상품이 벽지의 시장에서도 널리 매매됨으로써 국제 시장화 경향도 심화되어갔다(문정창, 1941, pp.212-213).

일제는 재래시장을 수탈기구의 일환으로 편입하기 위하여 여러 시책을 강구하였는데 공동판매소나 농산물 검사소 등을 시장 내에 설치하고 농산물 매매의 집중화를 유도한 예가 대표적이다(문정창, 1966, pp.26-27).

³ 文定昌(1941)에 수록되어 있는 키시 이사무(岸勇一)의 서문 참조

재래시장은 경제적 및 경제외적 역할을 수행하였다.

우선 재래시장의 경제적 역할은 농촌의 중심 거래기관이었다는 점에서 찾을 수 있다. 각 군청소재지 기타 도읍에 약간의 상설점포가 있다 하더라도 평일의 매상만으로는 유지될 수 없고, 장날의 매상에 의하여 유지하는 실상이었다. 따라서 지방 농민은 대부분의 매매 교환을 장날, 시장에서 행하는 외에 다른 길이 없었다. 시기가 흐르면서 재래시장을 사업 집행지로 삼는 농회·산업조합·금융조합의 각종 공동판매 사업 및 곡물·가마니·면화·직물 등의 검사가 크게 늘어났다. 또 소, 돼지 등의 가축류는 군 농회의 소위 ‘밀매매 취체(取締)’에 의하여 반드시 우시장에서만 매매될 수 있었다. 다음으로 재래시장의 경제외적 역할은, 농촌에서의 문물의 소개 및 전파뉴스, 사교, 오락 등이 집중되었다는 점에서 찾을 수 있다. 당시의 구경거리로는 남사당(16~17세의 미소년으로써 조직된 남자 가극단), 협률사(남·여 합작의 가수단), 순회하는 신파 연극단, 활동사진·곡마단·환등기를 사용한 영화 관람 및 시장에 진열된 상품 등이었는데, 농촌 사람들에게 큰 관심의 대상이었다(문정창, 1941, pp.149-153).

재래시장에서 거래된 물품은 매우 다양한데 대체로 분류하면 ① 생산자 상호간에 화폐를 매개로 이루어진 교환으로, 쌀을 팔아 채소를 사고, 면화·잠견·가마니 등을 팔고 곡류, 직물이나 직물의 원료품인 대마·저마 및 생선 등을 사는 것이 해당한다. ② 다부장사라 하는 이들이 행하는 것으로, 농민이 가지고 오는 곡류나 채소 등을 사들여, 그 장에서 소비자에게 되파는 것이다. ③ 경성·대구·부산·평양 등의 대상인이 점원을 보내서, 직물·한지 기타의 지방 산물을 도매용으로 사들이는 것이다. ④ 제사 공장 또는 조면 공장 등이 공장 생산용의 각종 원료품을 수집·매수하는 거래(대개 농회가 행하는 공동판매 시설에 의하여 매수하는 잠견·면화와 농회 및 금융조합의 공판판매 사업에 의하여 농촌 또는 개항지의 정미 공장 및 제분 공장의 원료로서 공급될 벼, 소맥, 옥수수 등을 대상으로 한다.)이다. ⑤ 농민들이 사용하는 농기구 및 생활 필수품인 비료·농구·직물·소금·석유·성냥 등을 상인이 판매하는 것이다.

재래시장 거래에서 거래된 물품의 변화 추이를 보면 시기가 흐르면서 ①~③의 거래는 점차 쇠퇴하였다. 반면에 생산물 판매 방면은 농회·금융조합 등에서 주관하는 각종 공동판매 사업의 강화에 따라 공장 원료 공급 시장화의 정도가 현저해졌고 구매 방면은 공장 생산품의 판매 시장화 경향이 늘어났다. 1938년 말 재래시장의 공장 원료 공급 시장화 비율을 시장통계표에 의하여 추산하면, 약 42%에 이를 정도였다(문정창, 1941, pp.118-119). 이는 당시 일제가 재래시장에 설치한 검사기관이 7중에 달하고, 검사를 받지 않고는 판매가 불가능한 농산품이 십수 종을 헤아리게 된 결과이다(문정창, 1966, pp.27).

전시체제 하에서는 재래시장의 기능과 역할이 더욱 부각되었지만 그것은 보통의 시장이 아니라 물자 배급 조직에 불과한 것이었다. 새로운 배급 조직의 대두는 기존 시장 조직의 탈피에 의해서만 가능하였고, 재래시장은 그에 맞는 재편을 강요받았다.⁴ 이러한 재래시장의 비정상적 재편은 농촌에 적합한 유통기구의 발달을 저지하였다. 나아가 상설점포의 발달이나 농민의 자주적 판매·구매 시설의 출현이 불가능한 상황에서 촘촘한 망을 이루며 재래시장이 변태적으로 발달함으로써 농촌 유통조직의 모순은 더욱 심화되었고 이를 이용하는 농민은 갈수록 더 많은 손실만 입는 자해(自害) 과정 속으로 말려 들어갈 수밖에 없었다(문정창, 1941, pp.225-227).

Ⅲ. 농산물 유통 통제

1. 관변 기구를 이용한 유통 통제

(1) 농회 등 단체

일제는 1911년 11월 동업조합의 설치와 그 임원 선임 등 주요 사항을 지방장관의 인가를 받도록 하는 조치를 시행하고, 같은 물종을 대상으로 영업하는 자들에 통제를 피하였다. 그러나 이 정도로는 큰 효과를 기대하기 어려웠기 때문에 1915년 7월 제령(制令)으로 「조선중요물산동업조합령」을 제정하고 11월 1일부터 시행하였다. 그 내용을 보면, 동업조합을 설치할 수 있는 영업의 종류는 조선총독의 인정에 따르도록 하고 우선 미·대두·소·돼지·면화·잠견·과일·직물·종이·양조업 또는 이것과 긴밀한 관계를 갖는 영업에 한정하도록 하였다. 업종은 그 후 증가하여 1919년 11월에는, 일반 가축·우피 및 모피 제품·잠종 등이 추가되었다(小早川九郎, 1944, pp.183-184).

1925년 이후에 들면 농회·산업조합·금융조합은 농촌 3단체로 일컬어졌다. 이들의 기능에 관하여 일제가 규정한 바를 보면, 농회는 농업의 지도장려·농업에 종사하는 자의 복리증진에 관한 시설·농업에 관한 연구 조사 등 산업조합은 조합원의 생산물의 판매·산업과 경제에 필요한 물자의 생산 및 구입·가공 및 이용 시설 등, 금융조합은 조합원 금융의 완화·조합원 경제의 발달 기도 등이었다. 특히 농회는 농업을 기술적으로 향상 발달시키고

⁴ 文定昌(1941)에 수록되어 있는 콘도 야스오(近藤康男)의 서(序) 참조.

산업조합은 농가와 농촌 경제를 유통 면에서 종합적 합리적으로 향상·발달시키며, 금융조합은 농민에게 자금을 공급하여 생산과 경제 활동의 원활화를 기하는 데 초점을 두었다(문정창, 1966, pp.32-33).

이들 3단체의 농산물 유통 통제와의 관련성을 살펴보자

먼저 농회는 백미(白米)의 일본 반출과 면화·잠견·새끼와 가마니 등 일본 본국의 공업 원료로 각종 농산물을 수집하기 위한 강력한 공출 담당 기관으로 설치되었다 일제는 부(府)·군(郡)·도(島) 농회-도 농회-조선농회의 3단계 계통농회를 설치할 것을 결정하고, 1926년 1월 제령 제1호로써 「조선농회령」을 발표하였다(문정창, 1966, pp.33-34). 1926년 3월 1일부터 「조선농회령」이 실시되자, 3월 14일에 조선농회의 설치, 6월 17일까지 212개의 군·도 농회의 설치, 10월 12일까지 각 도 농회의 설립이 이어졌다 아울러 일제는 남설된 산업단체 일반의 정리에 착수하여 377개 단체를 해산시키고, 특수한 관계로서 축산 동업조합 206개·삼림조합 152개를 남겨 두었다가 1932년말에 모두를 군·도 농회에 흡수·합병시켰다(문정창, 1966, p.39).

산업조합을 설치하면서 일제는 ① 산업조합은 신용사업을 영위하지 못한다 ② 산업조합의 사업자금은 금융조합연합회가 공급한다 ③ 금융조합은 농촌신용사업을 담당하며 판매·구매 사업을 실시할 수 없다 ④ 군·도 농회는 미곡·면화·잠견·새끼와 가마니 등의 공동판매를 실시함과 동시에, 비료·농기구 등의 공동구입 사업을 관리한다 등의 원칙을 세웠다. 이로써 ① 산업조합을 그 핵심을 잃은 기형·불구·반신불수·기능 발휘 불능으로 만들고, ② 금융조합과 농회로 하여금 이른바 공동판매·공동구매 등의 사업을 강행하게 함으로써, 한편 일본인 상공업자들이 조선 농민을 수탈하는 작업을 직접 대행해주고 다른 한편 산업조합이 행할 모든 사업을 탈취함으로써 그 유지·발달이 불가능하게 만들어놓았다(문정창, 1941, pp.38-39).

애초부터 고리대 금융기관이라는 정평을 받았던 금융조합이 더욱 수탈적 기능을 발휘하게 된 것은, 단위 각 조합의 발달을 토대로 도 연합기구를 이룩하여 계통적 종합적 기능을 발휘하기 시작한 1920년 이후이다(문정창, 1966, p.52). 1935년 사업부를 설치한 금융조합은 농회가 강행하는 각종 공동판매의 현장에서 대금의 계산과 지불 업무를 하청하고 이때 물품 대가 중 10%를 천인(天引) 예금이라고 무조건 공제하였다(문정창, 1967, p.538).

일제는 이상의 거래 알선 기관과 함께 일반 농산품 및 각종 농가 부업 생산품의 품질 향상, 규격 통일, 상품 가치의 증진 등을 내세우며 생산품을 검사 및 취체하는 제도도 강행하였다. 시장 소재지에서 보통 장날 행해진 이러한 생산 검사는 생산자의 손을 떠나 상인에게 넘어가는 순간에 이루어졌다. 생산자는 검사를 받지 않고는 물품을 판매할 수 없었고 이를

위반하는 자는 처벌을 받았다. 이처럼 생산 검사가 강제력을 가졌기 때문에 사실상 시장에서의 거래 화물 집중화를 촉진하였다(문정창, 1941, p.117). 1938년 말 현재 재래시장에서 행해진 각종 농산물 및 농가 부업 생산품을 대상으로 한 검사의 내역을 보면 다음<표 1>과 같다.

1930년대 이후의 농업단체로는 금융조합 관련 단체와 조선물산동업조합에 근거하여 조직된 과수동업조합, 그리고 1933년 축산조합을 통합한 농회와 산업조합이 더불어 존재하게 되었다. 산업조합은 1936년도 말에는 109조합, 13만 3천여 명의 조합원을 가지고 있었으며, 금융조합연합회에 가입한 경우도 56조합에 달하였다. 그러나 지방 특산품의 공동판매를 행하는 소수를 제하면, 대개 실적을 거두지 못하여 장래성이 매우 의심스러운 상황이었다 반면에 조선농회는 축산조합을 통합함으로써 축우의 판매 알선을 강력하게 시행할 수 있게 되었고, 또 1931년 이래 실시 중이었던 각종 농산물의 출하(出荷) 단체 조성 사업도 조선총독 부로부터의 보조금을 받아서 강화하였다. 이와 더불어 판매 알선 사업도 확장해나갔다. 조선농회가 출하를 조성한 단체는 1933-36년에 96개소에 달하였고, 1936년도부터 판매 비료의 구입 알선 사업에도 참가하는 등 사업 영역을 더욱 넓혀나갔다(小早川九郎, 1944, pp.628-629).

표 1. 재래시장에 설치된 검사기관

검사기관명	검사물품
곡물검사소 출장소(국영)	벼, 현미, 백미, 소맥, 대두, 소두, 채두 및 완두, 곡물용·비료용·소금용 가마니
실면 검사소(도 경영, 경남·전남)	면화
직물 검사소(도 경영, 드물게는 농회 경영)	견포, 저포, 면포, 교직포 등
한지 검사소(도 경영, 드물게는 농회 경영)	각종 한지
대마·저마·아마 등 검사소(국영 또는 도 경영)	대마·저마·아마 등

자료: 文定昌(1941), 『朝鮮의市場』, p.117.

(2) 검사제도

원래 농산물 검사는 생산된 농산물 및 그 가공물을 조사하여 좋고 나쁨과 옳고 그름을 판단하고, 종류나 품질이 구구한 것들을 객관적 요건에 따라 규격화·표준화함으로써 상품 가치를 높여서 통상 거래가 가능하도록 하기 위하여 행해진다. 이로써 생산자는 제값을 받을 수 있고 소비자는 중간상인의 농간으로부터 보호를 받을 수 있는 장점이 있으나, 검사상의 객관성 유지가 과제이다.

그런데 일제강점기에 농산물에 대하여 시행된 각종 검사 제도는 이러한 보통의 검사와는 달리 수탈적 성격이 강했던 것이 특징이다.

미곡의 경우, 일제는 1913년 6월 각도 장관에게 통첩을 보내 관의 감독 하에 상업회의소 또는 곡물동업조합이 수출미의 검사를 실행하도록 하였다. 그 결과 진남포·인천·부산의 3상업회의소 및 경기도 평택 곡물동업조합 경상북도 대구·김천·왜관·경산·청도의 곡물개량조합이 뒤이어 검사를 개시하기로 하였다.

1915년 2월에는 부령(府令)으로 「미곡검사규칙」을 시행하고, 검사의 실시를 도장관에게 위임하였다. 그런데 도장관이 각기 검사규정을 마련했기 때문에 검사상의 차이와 혼선이 발생하게 되었다. 이 때문에 그 해 3월 훈령으로 도장관에게 주의를 촉구하고, 각도의 미곡검사규정을 조선총독부가 정사하고 인가하는 방침을 채택하였다(小早川九郎, 1944, pp.209-213).

그 뒤 1917년부터 1932년까지는 도에 의한 검사가 전면적으로 실시되다가, 1932년부터 1943년까지는 국영 검사로 바뀌었다.

1934년 10월에는 「조선벼검사규칙」이 제정되어 벼의 희망 검사가 실시되었고, 1935년 10월에는 「조선곡물검사령시행규칙」의 개정에 따라 벼지의 지주나 농민의 집합미에 대한 희망 검사와 함께 지정 지역으로부터 반출된 벼에 대한 강제 검사도 시작되었다. 이러한 벼 검사 제도는 일본이나 대만에는 없었고 오직 조선에만 특유하게 시행되었는데 일제는 조선 내의 지주와 미곡상의 요구에 부응함과 아울러 조선미의 일본으로의 수출량 통제를 통한 일본 본국 지주들의 이익 보호를 노렸다(田剛秀, 1993, pp.50-52).

이러한 벼 검사제도는 벼 공동판매를 가장 중요한 수단으로 이용하는 방식과 결부되어 급속히 확충되었다(표 2 참조). 여기에 조선 내의 지주나 상인 등의 요구와 일본 본국 지주들의 요구를 동시에 만족시키려는 일제의 의지가 깊이 작용하였음은 물론이다(田剛秀, 1993, p.55).

표 2. 벼 검사 및 공동판매의 확대 추이, 1935-1939

단위: 천석, %

	검사수량(A)	생산량(B)	공동판매량(C)	상품화량(D)	A/B	C/A	C/B	C/D
1935	2,432(100)	42,061	-	24,214	5.8	-	-	-
1936	10,188(419)	44,998	595(100)	26,705	22.6	5.8	1.3	2.3
1937	13,540(557)	38,822	1,301(219)	21,451	34.9	9.6	3.4	6.1
1938	19,608(806)	53,594	5,042(848)	32,133	36.6	25.7	9.4	15.7
1939	18,068(743)	48,278	6,884(1,157)	24,815	37.4	38.1	14.3	27.7

주: ()안의 수치는 지수임.
자료: 田剛秀(1993), p.54.

벼 검사제도에서 수검자 구성의 변화 양상에 나타난 특징으로는 미곡상과 중매인의 비중이 급속히 감소하고 지주의 비중이 증대하였다는 점과 공동판매의 비중이 비약적으로 증대하였다는 점을 들 수 있다. 이는 벼 검사에 의하여 중간상인의 존립 근거가 제한되어 갔음을 의미하는 것으로, 조선총독부 당국의 중간상인을 배제하고자 하는 정책적 의지에 따른 결과이기도 하다. 그러나 이것을 들어 미곡업자가 전면적으로 손해를 보게 되었다고 판단해서는 곤란하며, 다만 벼 검사와 관련하여 중간이득을 획득할 가능성이 줄어들었다고 보는 것이 타당하다. 이러한 벼 검사 제도는 기본적으로 미곡업자의 이해에 봉사하려는 측면을 강하게 갖고 있었다(田剛秀, 1993, pp.57-59).

이는 다음의 언급에서 확인할 수 있다.

“산미개량조합의 현미 조제 및 그 판매 사업은 총독부 이학도·군·도(島)에서의 기술관 방면의 열성적인 주장 및 총독부와 지방청의 방침에 의하여 일시 상당한 성적을 올렸으므로 관계 방면으로부터 그 전도가 크게 기대되었다. 그런데 그 후 급격히 증가한 정미공장, 정미자본의 농촌에의 침투 등에 의하여 벼의 거래는 점차 극히 왕성해지고 이로 인하여 … 마침내 당국은 위의 정미공업의 발달에 적응시키기 위하여 벼의 국영검사를 피하고 이로써 종래 불완전 상품으로 취급되던 벼를 완전 상품으로 공인하기에 이른 것이다(문정창, 1942, p.100).”

벼 검사제도의 최대의 성과는 벼 공동판매의 확충이라고 할 수 있다. 벼 공동판매는 시작된 이후 곧 비약적으로 확대되어, 1936년 이후 3년 만에 무려 11.5배로 늘어났다. 또 전체 생산량과 상품화량에 대한 비율도 크게 늘어 같은 기간에 생산량은 1.3%에서 14.3%로, 상품화량은 2.3%에서 27.7%로 급증하였다. 이로써 볼 때, 1930년대 말 조선의 미곡유통에서 벼의 공동판매가 대단히 중요한 위치를 점하였음을 쉽게 짐작할 수 있다(田剛秀, 1993, pp.59-60).

벼 공동판매를 일선한 주체로는 농업창고, 금융조합, 산업조합 등이 있었지만 군 농회가 압도적 우위를 점하였다. 1939년에는 그 비중이 크게 떨어지지만 이는 다른 단체와의 연합사업의 추진에 따른 것이었다. 1940년에는 전체 공동판매의 90.8%를 점할 정도였다(田剛秀, 1993, p.60).

이러한 벼의 공동판매는 애초 개별 농민이나 지주의 소량의 판매용 미곡을 모아서 대량화하여 거래상의 유리함을 꾀하려는 목적을 갖고 있었지만, 이 무렵은 겨우 거래 물량의 대량화를 실현하는 정도에 그쳤다고 평가할 수 있다(田剛秀, 1993, pp.60-61). 생산지 미곡상의 범위를 넘어서 대도시와 이출 항구의 미곡상과의 거래로까지 나아간 경우도 있었지만 계통

적 판매 경로를 확보하지 못한 군 농회의 공동판매가 생산지 미곡상을 넘어서 대도시나 이출 항구의 미곡상과의 거래를 전면화하기는 곤란하였다

금융조합과 달리 군 농회가 ‘현지 판매주의’를 이상으로 하였던 점, 각 지역의 공판 실시에서 그 지역의 곡물상조합의 협력과 연계를 구하였던 점 심지어 다른 지역의 미곡상의 입찰 참가를 아예 금지한 지역도 있었던 점 등은 이를 잘 보여주고 있다. 따라서 조선의 벼 공동판매는 어디까지나 벼 출하 단계의 농민과 지주의 공동 대응에 불과하였고 오히려 대도시·이출 항구의 미곡상에 의한 생산지 지배를 촉진하는 역할을 했다는 평가를 받기도 한다(田剛秀, 1993, pp.65-66).

이는 다음 지적에 의하여 살필 수 있다.

“농회의 상업자본에의 봉사 경향은 1933, 34년 이래 농회가 벼와 그 밖의 곡류의 공동판매에 진출하면서부터 한층 현저해졌다. ... 1935년 벼 검사의 실시와 함께, 농회 및 이를 지도하는 기술관 방면은 종래의 판매 미곡의 자가 조제에 관한 장려 방침을 포기하고 정미업자와 생산자 사이에서 벼의 공동판매를 행하고 ... 농회는 오로지 정미공장 및 곡물상을 옹호하고, 또 이들 업자에 대하여 가장 안전 확실하게 원료 벼를 제공하는 동시에 ... 도 양곡주식회사의 설치는 물론 사변 [중·일 전쟁]하 미곡 방면의 사정상 어쩔 수 없는 조치이기는 하지만, 한편 또 상업자본이 조선 전체의 양곡의 수하, 가공 및 배급에 관한 사업을 한 손에 넣기에 이른 것은 과거의 농회의 공동 시설이 미곡상을 옹호하고 그 자본에 봉사한 결과가 아닌가 여겨진다(문정창, 1942, pp.141-142).”

1930년대 후반의 벼 공동판매는 전시체제 하의 미곡 통제의 역사적 기초였다 1930년대 후반의 벼 공동판매 기구를 보면 전시체제 하의 공동판매공출(供出) 기구와 기본적으로 같은 내용을 갖추고 있음을 알 수 있다(田剛秀, 1993, pp.66-67).

1930년대 후반에 시행된 벼 공동판매가 벼 출하 단계에서의 농민과 지주의 공동 대응에 불과하였다고 하는 미숙성을 띤 것이었기 때문에, 전시체제 하 미곡 집하(集荷)에서 조선식량영단(혹은 그 이전의 도 양곡배급조합 또는 도 양곡주식회사)과 같은 기관이 필요했던 것이다. 즉 1930년대 후반 조선에서 벼의 공동판매가 비약적으로 확대됨으로써 전시체제 하에 미곡 통제가 이루어질 수 있는 기초가 마련되기는 하였지만, 한편 그 미숙성은 조선식량영단과 같은 별도의 집하(集荷) 기관의 개입을 초래하였다고 할 수 있다(田剛秀, 1993, pp.67-68). 아울러 조선식량영단이라는 집하 기관이 출현함으로써 농민과 지주는 미곡 유통으로부터 배제될 수밖에 없게 되었는데, 이는 판매조합 계통이 집하 과정을 전담하고 농민의 미곡유통에 대한 진출을 담보하고 있던 일본의 경우와는 정말 대조적인 현상이었다(田

剛秀, 1993, p.68).

일제가 벼 검사제도 및 벼 공동판매와 관련하여 크게 내세운 중간상인의 배제는 일단 실현된 것으로 보인다. 그러나 계통적 판매 경로를 확보하지 못하고 있던 군 농회의 공동판매는 생산지 미곡상을 넘어서 대도시·이출 항구의 미곡상과의 전면적인 거래로까지 진전되지 못하였다. 더욱이 그들과의 거래가 이루어질 경우도, 그것은 미곡상들이 생산지로 진출한 결과에 지나지 않았다(田剛秀, 1993, p.71).

2. 판매 강제 제도

(1) 공동판매 제도

공동판매 제도는 우선 면화 및 누에고치(잠견)에 대해 실시되었다. 우량 품질의 강제 경작[사육]과 함께 일본으로의 원료 공급을 보장하기 위해 운영되었다. 그 내용은 각 도마다 약간 달랐지만, 면화나 누에고치의 판매를 농회 등이 설치한 공동판매소의 거래에 집중시키고, 자유판매는 공동판매가 행해지는 기간[중요한 유통기]에는 일정한 지역을 제외하고 금지시켰다(裴成龍, 1933, pp.86-87).

면화·잠견 등 공업 원료용 농산품은 조선총독부·그 소속관서 및 군 농회의 기술원들이 이른바 유치(誘致) 공장의 사역인이 되어, 군 농회 공동판매장에서 그 경작 농민으로부터 생산비 이하의 염가로 탈취함으로써, 조선인이 상업 이윤을 추구할 여지를 남겨주지 않았다 또한 일본으로 반출된 물품의 대종을 이룬 미곡은 전국 방방곡곡에 들어박혀 있던 일본인 고리대금업자·비료상·미곡상 및 개항지의 대규모 정미공장들이, 혹은 대부금의 원리금으로써 추수기에 수거하며, 혹은 외상으로 판매한 비료 대금을 추수기에 회수하며, 혹은 선대한 금액의 회수와 출장 매취(買取) 등의 방법으로써 농가로부터 벼로 직접 수거하는 등으로 거두어갔기 때문에, 조선인 미곡상들이 끼어들 여지는 거의 없었다(문정창, 1966, p.212).

면화는 면제품의 원료로써 당국이 크게 장려한 결과 생산량이 점차 증가하여 1930년경에는 1억 5~6천만 근에 달하였다. 특히 경기, 충청북, 전남북, 경남북, 황해도의 8도에 걸쳐서는 중요 산물이었기에, 공동판매 제도를 시행하였다. 그 가격의 등락은 일반 다른 농산물 가격의 등락에서 받는 영향과 다름없었는데, 1930년대 전후에는 폭락하여 생산자의 손실이 계속 늘어갔다. 더욱이 공동판매에서 취급되는 면화의 등급은 보통 3등, 4등이었고, 특히 4등의 수량이 가장 많고 등외도 대량을 짐하였다. 그런데 4등이나 등외품의 가격 변동과 저하가 가장 심하여 생산비를 보상받을 수 없었다. 이러한 면제품 원료 가격의 저락은 일본의 면제품 업자의 이윤이 증가하는 것을 뜻하며 또 면제품 원가의 저락은 일본 면제품의 해외

수출력의 증가로 이어졌다. 결국 면화 가격의 저락은 생산자인 조선 농민 외에는 누구도 손실을 느끼지 않을 뿐 아니라 도리어 큰 이익으로 이어졌다(裴成龍, 1933, pp.88-91).

이처럼 군 농회·금융조합 등이 시행한 농산물 공동판매소는 원료 농산품의 공동판매를 강요하여, 농민이 피땀 흘려 생산한 각종 농산물을 생산비 이하의 가격으로써 수집하는 기구에 불과하였다(문정창, 1966, p.18).

1938년 현재 일제는 1,458개소의 재래시장에 각종 농산물 검사소를 설치하고 군 농회·금융조합 등의 공동판매소와 결탁·협력하여, 전국 시장 총거래액의 42%에 달하는 각종 농산물을 생산비 이하의 가격으로 농민들로부터 직접 수집하여 그 즉석에서 개항장의 일본인 경영 공장에 수송해갔다. 이와 반대로 일본제 공산품은 각 지방의 상권을 완전 장악하고 있는 일본인 비료 상인·잡화상 등이 독점하여 거래의 상황을 이루고 있으니 이제 조선인 상인들은 취급할 품목과 그 양이 부족하여 수지를 맞출 수 없어 계속 손실만 입고 머지않아 폐점하는 과정을 되풀이하였다(문정창, 1966, p.30).

1910~30년대에 걸친 농가 수입 통계를 보면, 쌀 수입의 비중이 늘고 부업 수입의 비중이 줄어드는 경향이 현저하였다.

쌀이 일본으로 이출된 최대의 식민지 상품이자 일제가 그 증산을 농정의 기조로 삼았던 결과인데, 특히 1920년대 이래 2차에 걸쳐 실시된 「산미증식계획」은 이 추세를 크게 진전시켰다. 또 부업 수입의 감소는, 종래 농가의 주요한 부업이던 직물 가공 원료인 면화와 누에 고치를 공동판매 제도를 통해 일본으로의 이출을 목적으로 경영 밖으로 강제 유출시켰고 다른 한편으로는 직물을 포함한 각종 기계제 상품들이 유입되는 등 양 측면에서 압박당한 결과라 하겠다(新納豊, 1985, pp.15-16).

결국 농민이 공장의 원료로서 출하하는 주된 산물은 벼, 소맥, 옥수수, 면화, 잠전, 가마니 등인데, 농민이 1년 중 값이 가장 헐한 가을에, 재래시장에서 공동판매의 형식에 의하여 공출 당할 수밖에 없게 됨에 따라, 농민 및 농촌이 입게 된 손해는 실로 막대한 것이다 여기에 더하여 농촌에 재래시장이 비정상적으로 발달한 까닭으로 농촌의 각종 생산품의 공동판매 사업은 보편적으로, 용이하게, 또 철저하게 행해지게 되었고, 따라서 농촌에서 다소의 가공 사업과 농민의 자주적 판매 구매 시설이 일어날 수 없는 결정적 원인을 조성하였던 것이다(문정창, 1941, p.225).

(2) 공출(供出)

공출이란 말은 국가의 수요에 따라 국민이 각자 소유한 물품을 의무적으로 팔아넘기는 행위를 말한다. 그러한바 전시체제 하 일제는 1) 30만명에 달하는 그들의 기관원, 2) 2만 8

천여 개의 식산계와 35만 여를 헤아리는 이른바 애국반, 3) 2개 사단과 13도 지구 사령부, 4) 정보원과 헌병, 경찰 등을 총동원하여, 협박·공갈·실력 행사 등으로써 조선인이 생산한 양곡·의료품·임산물·해산물 등 일제의 농산품은 물론 심지어는 각종 식기·술·술갈·부녀자의 비녀·가락지·걸레·잡초에 이르기까지 무릇 80종에 달하는 물품을 5년간 계속 강탈하였다. 물론 일제는 강탈한 이른바 공출품에 대하여 대가라며 약간의 지폐를 지불하였지만, 그것은 완전한 강탈 행위에 다름이 없었다. 그 이유는, ① 농산물 일반에 대하여 가격이라 칭하고 지불하는 것이 모두 다 생산비 이하였다는 점 ② 농민에게 지불하는 농산물 가격의 10%를 금융조합이 무조건 일방적으로 공제하였음에, 그 액수가 1941~5년 3월까지의 사이에 13억 4,611만 8천원에 달하였고, 이 소위 ‘천인예금’을 농민들은 한 푼도 찾아보지 못하였다는 점, ③ 공출한 물품들은 처음 주로 화물 자동차로써 운반해 갔으나 얼마 후 휘발유의 부족, 자동차의 구독난 등으로 인하여 징발한 우차, 징용한 노무자의 노력과 지게 등을 이용하여 무료로 운반해 간 점, ④ 일제가 이른바 공출품의 대가라고 지불한 지폐는 전시 악성 인플레이션으로 형편없는 가치를 가졌을 뿐만 아니라 거의 통용력을 잃게 되었다는 점 등이다(문정창, 1967, pp.415-417).

더욱이 미나미 지로(南次郎)가 조선총독으로 부임한 1936년은 미증유의 대수해로 미작(米作)이 평년보다 30%, 약 5백만석이 감수되었음에도 불구하고 일제는 도리어 평년작보다 205만 5천석이 증수되었다고 꾸며냈다. 그리고 이를 바탕으로 이후 10년간 풍·흉에 관계없이 지방 군수들에게 몇대로 공출 수량을 할당하여 수탈하였다(<표 3> 참조).

일제는 굶주림에 신음하던 농민들의 양곡을 억지로 걷어 들이려고 각 기관원을 동원하여 빼앗기지 아니하려고 죽을힘을 다하여 항거하는 부락민을 실로 잔악무도하게 억눌렀다. 자기 부락의 총생산고보다 많은 공출을 할당받은 부락이 그를 완수하지 못하면 군·면·경찰서 합작의 수색대가 부락을 급습하였다. 6~7인의 식구가 먹을 근소한 양곡을 혹은 부엌바닥에 파묻으며 혹은 벧짚더미 속에 감추어놓으면, 쇠막대기를 짚고 다니는 수색대원들이 쏘시는 등, 일일이 뒤져내어 빼앗아갔던 것이다. 또한 빼앗기지 아니하려고 애쓰는 부락민들이 상의하여 공동으로 약간의 양곡을 숲속·산중·토굴 속 등에 매장해놓고 차례로 그것을 지켜가며 땅을 보기도 하였다. 그러나 정보망의 활동이 빠른 군·경찰서 직원들이 불시에 습격하여 그것을 색출·수거하면, 부락의 부녀자들이 땅을 치고 통곡하는 소리가 메아리와 함께 심히 구슬프며, 또한 이때 경찰서와 군청으로 끌려간 부락의 어버이들은 심한 매를 맞고 돌아와 크게 신음하는 것이었다(문정창, 1967, pp.418-419).

이러한 공출은 미곡 유통을 통제할 수 있는 여건이 미비한 가운데 강행되었기 때문에 훨씬 큰 부담으로 다가올 수밖에 없었다. 그 때문에, “... 총독부로서는 일본에 대하여 약속한

수량은 반드시 이출하지 않으면 안 되는 의무를 지고 있고 도나 군 또한 총독부에 대하여 할당받은 수량은 절대로 공출량을 확보해야만 한다는 결의 하에 심하게는 죽창을 가지고 가택 수색에 나서고, 농가는 변소에, 연돌 아래에, 밭 가운데에 숨긴다는 풍조가 일어나 지방 각지에는 살벌한 광경이 넘치고 인심이 현저히 동요하기에 이르렀다(日本大藏省管理局, 1946, p.52)”는 상황이 초래되었던 것이다.

강제 공출을 피하고 자기 소비용의 식량을 숨기기 위한 방법으로는 “온돌 구석에 이중 벽·밀실 등을 만들어 숨기기, 항아리에 넣고 된장·간장·김치 등으로 위장하기, 선반 위, 서랍 또는 옷상자·취사장·곳간(광)·변소 등에 숨기기, 솥·솔잎·짚 등의 속에 숨기기, 소·돼지 마구간 바닥의 짚 아래 틈에 항아리를 넣고 돛자리로 덮기, 산중에 숨기기, 집안에 나누어 저장하기” 등 갖가지가 활용되었다(이송순, 2001, p.238).

일제는 공출을 유인하기 위하여 면포·양말·고무신·비누·건명태 등 생활필수품과 비료·농기구 등을 성적이 좋은 농가 및 부락에 우선 배급하고 주류도 특별 배급하였다 이러한 특배나 우선 배급은 일정한 효력을 거두기는 하였지만 일상적인 배급마저 공출을 강제하기 위한 수단으로 활용하였다는 의미를 갖는다(이송순, 2001, p.241).

강제 공출이 시행되면서 여러 곳에 많은 혼란이 야기되었다 농민들은 의혹의 눈길을 가지고 대금 지불의 지연, 강제 저축, 검사의 엄정함 등을 두려워하였다. 게다가 채무의 징수, 생계비의 꺾박 등으로 인한 암거래의 현금화와 단경기에 대비한 자기 보존의 필요에서 현물 은폐의 수단을 선택하는 경향이 늘어났다(전국경제조사기관연합회 조선지부 편 1943, p.258).

조선의 농민은 자기의 식량으로 사용할 부분까지 포함한 미곡을 생산비에도 미치지 못하는 대가를 받고 공출할 것을 강요받았다. 더욱이 이조차 전액 지불되지 않고 인플레이션을 방지한다는 명분 아래 상당액이 금융조합의 천인(天引) 저축이라는 이름으로 수탈되었다(田剛秀, 1990, pp.134-135).

표 3. 미곡 생산고와 공출량 비교 1940-1944

단위: 천석, %

	생산고		할당량		공출량		공출량/생산량
	쌀	보리	쌀	보리	쌀	보리	
1940	21,527	8,565	-	2,674	9,208	1,699	42.8
1941	24,886	7,305	-	2,853	11,255	1,329	45.2
1942	15,687	6,323	9,119	1,638	8,750	1,593	55.8
1943	18,719	8,142	11,956	3,221	11,957	3,067	63.9
1944	16,051	-	10,541	-	9,634	-	60.0

자료: 박경식(1986), p.510.

조선의 소는 일찍이 청·일 전쟁과 러·일 전쟁 때 일본군의 육식으로 활용된 적이 있었다. 전시체제 하에서도 일제는 조선 내에 주둔하던 20만명의 일본 병사들을 배부르게 먹이기 위하여 조선 농가의 소를 마구 끌고 갔다 이 때문에 자식들도 징용으로 끌려간 늙은 농부가, 소 대신 늙은 마누라와 며느리를 앞세워 논과 밭을 가는 등의 진풍경이 각지의 농촌에서 벌어졌던 것이다(문정창, 1967, pp.419-420).

IV. 미곡 · 면화 · 잠견 · 축산물의 유통

1. 미곡

조선총독 테라우치는 1912년 3월, 미작·면작·양잠·축우 등을 개량 증식할 기본방침에 대하여, 각도 장관 및 권업모범장장에게 중대훈시를 발표하였다 이 훈시는 조선 농업정책사상 획기적인 것으로, 이후 농정의 방침을 규정하였다고 평가된다(小早川九郎, 1944, p.190).

쌀의 상품성이 점차 향상됨에 따라서 그 판매 문제가 중요성을 띠고 등장하게 되었다 이에 1913년 12월 개최된 도 농업기술관 회동에서 총독은 「미곡의 판매시기에 관한 건에서, “복잡한 사정 하에 고저(高低)가 항상 있는 물가를 예상하여 매매하는 것은 상인들의 일에 속하고 농가는 건실한 방법에 의하여 수확 후 점차로 수확물을 매각하여 적절한 시기까지 예기한 수량의 판매를 마치는 것이 가장 안전한 방법이다 미곡을 매각할 때 일본의 상장을 고려하여 자꾸 팔기를 꺼림으로써 예기치 못한 손실을 초래하거나 혹은 시가가 조금 높은 틈을 타서 일시에 방매함으로써 훗날 크게 후회하는 일이 종종 있었다 이는 단지 농가 경제상 위험할 뿐 아니라 미곡의 무역에 미치는 불리함 또한 큰 것이었다 그리고 가능한 수출량이 많게 되도록 하기 위해서는 수이출에 용이하도록 미의 조제에 주의하는 것이 필요하다”라고 지시하였다. 이 지시는 주로 쌀의 수출을 고려의 대상으로 하면서 그 판매시기에 대하여 평균매(平均賣)를 권장한 것이다. 당시 조선 내의 미곡 거래가 전혀 상인을 중심으로 이루어졌던 반면, 생산 농민들은 아무런 조직도 없었으므로 매우 불리한 입장에 놓이는 것은 불가피한 일이었다(小早川九郎, 1944, pp.199-200).

일제는 1920년대까지 일본 국내의 요구에 따라 조선에서 미곡 생산과 유통에 주로 관심을 보였다. 그러나 1920년대 말부터 불어 닥친 농업공황의 여파로 미가가 폭락하면서 오히려 미곡 과잉으로 인한 문제가 심각해지게 되었다. 이런 바탕에서 일제가 조선의 미곡 유통을

통제하는 정책을 본격화한 것은 1930년대 이후이다. 미곡 유통에 대한 통제는 ‘매입과 매도에 의한 시장 개입과 ‘저장과 공동판매의 장려’로 구분할 수 있는데, 조선의 경우는 후자를 중심으로 이루어졌다(田剛秀, 1993, p.29). 유통의 합리화를 표방한 이러한 정책은 중간이윤을 노리는 중간상인의 배제에 주력하였는데, 이는 민간경제의 활성화를 봉쇄하고 관의 직접 개입과 간섭을 통한 통제를 합리화한다는 의미를 가졌다⁵

1920년대 일제의 경제 정책은 일본 본국에 대한 안정적인 식량 공급을 목표로 한 이른바 「산미증식계획」의 수행에 중점이 두어졌다. 이에 따라 조선 농업은 식민지적 미곡 단종(單種) 경작형의 산업구조로의 재편성이 더욱 강화되었다 쌀의 경우 총생산량 중 일본으로의 수출량을 보면, 1910년 4.7%, 1913년 13.1%, 1915년 17.2%, 1919년 22%로 급속히 늘어나, 1920년대 후반에는 40%대에 이르렀다.

산미증식계획의 실적이 아직 볼 만한 정도에 달하지 못하였음에도 불구하고 일본에로의 수출미는 해를 거듭하면서 증가하였다. 1928년에는 7백만석을 돌파하였고, 한편 일본의 미작도 전년에 비하여 계속 양호하여 1930년의 경우 6,700만석이라는 미증유의 풍작을 보였다. 그 때문에 일본에서는 공급 과잉에 따른 가격 면의 미곡업계에 대한 압박은 해를 거듭하면서 더해져서 1927년 8월에는 외국미 수입 관세를 부활하고, 미곡법 제2조를 1926년 7월에는 대만에 시행한 데 이어 1928년 2월에는 조선에, 1930년 10월에는 사할린에 각기 시행함으로써 미곡의 수입을 제한하였다. 또 1931년 7월에는 미곡법 제3조를 이들 각지에 시행하여, 가격에 관한 대책을 실시하였다. 이외에도 1927년 7월에는 인구식량문제조사회를 1929년 5월에는 미곡조사회를 설치하고, 1930년에는 10월에 쌀 및 벼 수입세의 증가, 미곡 수입 제한 기간의 연장, 또 해외로의 미곡 위탁판매를 시행하고, 벼 저장 장려의 통첩을 발하였다. 1931년 3월에는 미곡법을 개정하여 미가의 최고 및 최저 가격의 기준을 설정하였다. 이러한 일본의 미곡 대책은 미곡을 중심으로 한 일본 본국과 조선 사이의 정책상 마찰이기도 하였다(小早川九郎, 1944, p.465).

1932년의 일본 정계는 농업 불황으로 실로 암담한 지경에 처하였다. 특히 농가의 금전 수입의 대부분을 구성하는 쌀과 잠건의 생산 부문에서 타격이 가장 막대하였던 만큼 농가의 경제적 곤란은 한층 심각하였다. 이를 미국에만 한정하여 보더라도, 1931년 산미는 전년에 비하여 1천만석 이상 격감되었지만 조선 및 대만 등의 미곡 공급지에서는 여전히 증산이 이루어졌기 때문에 미곡년도 이월 미곡은 9백만석을 헤아리게 되었다. 자연히 미곡정책이

⁵ 1930년대 일제의 미곡유통 통제 정책에 대하여 미곡유통을 ‘합리화’하고 중간이윤을 배제하는 등, 일정한 ‘전진적’ 성격도 나타내고 있었다고 평가하기도 한다. 田剛秀(1993), pp.29-30.

생산 면만 아니라 농업공황의 극복이라는 의미에서도 매우 중요하게 떠올랐다 문제는 어떻게 일본에 대한 쌀의 공급에 지장을 주지 않으면서 외지미로부터 받는 압박을 완화할 것인가 하는 점이었다.

이런 사정에 따라 미곡통제법의 발표에 수반하여 1933년도 이래 조선에서도 직접적인 미곡 통제가 시작되었다. 1933년 5월 조선총독부에서 개최된 ‘미곡 통제에 관한 관민 간담회’는, 여러 방법을 강구하여 조선 내에서 현미 1백만석의 소비 증가를 실현함과 더불어 논에의 대작 20만정보를 실시하여 현미 약 2백만석을 감산함으로써 합계 약 3백만석의 미곡 이출량 감소를 목표로 설정하였다. 이로써 산미증식 방침은 구체적으로 일대 전환을 보게 되었고, 6월에는 당면한 미곡 사정을 해결하기까지 산미증식계획에 수반한 토지개량사업을 중지한다는 요지의 발표가 나오게 되었다(小早川九郎, 1944, pp.553-573).

1937년 중·일 전쟁의 발발로 초래된 전시체제 하에서 일제는 미곡의 생산·유통·가격에 대한 통제를 본격화하였다. 이제 농업공황 이후 줄곧 미곡 과잉과 그에 따른 미가 저락의 저지를 기본으로 하던 미곡 문제가, 부족미의 확보와 미가 폭등의 억제를 위주로 한 식량 확보 문제로 바뀌게 되었다(田剛秀, 1990, pp.78-79). 아울러 미곡의 생산과 수하(蒐荷)의 확보, 적정 가격의 설정, 배급의 원활화 등을 기조로 한 미곡 정책을 수행하기 위하여 새로운 미곡 배급 통제 기구가 필요하게 되었다. 이에 조선의 미곡 배급 통제의 중추기관으로 자본금 500만원의 조선미곡시장주식회사가 설립되었다. 이 1939년의 「조선미곡시장회사령」의 제정, 「정미시장규칙」의 폐지 및 「조선취인소령」에 의한 미곡취인시장의 폐지 등은 통제경제 체제 하의 미곡시장 재편성을 위한 것으로 조선의 시장발달사상 한 획기였다(문정창, 1941, pp.69-70).

당시 식량의 확보는 절실한 과제였는데 일제는 생산의 증대가 이루어지지 못하는 상황에서 생산물에 대한 출하 통제 즉 공출과 식량 배급을 통하여 식량 문제에 대처하려고 하였다. 그 결과 농민들의 가장 중요한 주식량이었던 잡곡에 대한 공출량 증가와 배급량 감소가 초래되어 식생활은 더욱 열악해져 갈 수밖에 없었다(이송순, 2001, p.216).

1939년 조선의 남부 지역 및 일본의 남서부 지역을 덮친 가뭄 때문에 경제통제는 한 단계 더 심화되었다. 1939년도 조선의 미곡 수확고는 약 1,400만석으로 전년도에 비해 1천만석이 나 감소되었다.⁶ 이 해를 기점으로 조선의 미곡 문제는 오직 부족의 해결이 초점으로 되었고, 미곡 증산이 중심으로 떠오르게 되었다. 심각한 미곡 부족 사태를 맞이하여 1940년 5월

⁶ 1938년의 현미생산량은 약 2,414만석이었고, 1936년부터 1940년까지의 평균생산량은 약 2,119만석인데 반해, 1939년의 생산량은 1,436만석에 불과했다. 朝鮮銀行調査部(1949), 『經濟年監』, p.IV-30.

경부부터 경성 등 주요 도시에서 미곡에 대한 통제 배급제가 실시되었다

1941년에는 배급조합의 기구를 확대하여 미곡 유통에 대한 통제를 강화하였고 1942년에는 조선미곡시장주식회사를 조선양곡주식회사로 개조하여 양곡의 매입·배급·매도·이출입 등의 일체 사무를 관장하게 하였다. 1943년에는 조선식량영단을 설립하고 식량의 수집·가공·배급에 이르기까지의 전 유통 과정을 장악하도록 함으로써 식량의 전면적 배급제를 실시하였다. 이러한 과정에서 강압적인 공출을 통한 미곡 수탈은 점점 강화되었다 그 비율을 보면 1940-1944년에 해마다 미곡 생산량의 43-64%가 강제로 공출된 정도였다(田剛秀, 1990, p.132).

일제강점기 식량의 수급 상황에 대하여 간단히 살펴보자 1920년대까지는 미곡과 잡곡의 생산량·소비량은 모두 1:2 정도의 비율을 보이면서, 1인당 양자를 합하여 평균 2석 정도를 소비하였다. 그런데 1930년대에는 미곡의 생산량과 이출량은 크게 증가하였지만 소비량은 크게 감소하였고, 잡곡의 경우는 생산량은 큰 변동이 없는 반면 절대 인구의 증가에 따라 소비량은 감소 경향을 보여, 전체적으로 식량 소비량은 크게 감소하게 되었다. 1937·38년은 풍작으로 미곡, 잡곡의 생산량이 증가하여 소비량도 늘었다 특히 미곡 소비량의 증가는 노동자와 도시 거주 인구의 증가, 군수미의 증가에 따른 결과이다. 그러나 1939년의 대한해와 1940년 태평양전쟁의 발발 등에 따라 식량 수급상 큰 문제가 발생하였다 미곡이나 잡곡 모두 생산량은 감소하였음에도 군수공업 관계 공장 및 광산의 직원과 노동자의 격증에 따른 소비층의 증가와 조선 내 군용미 만주나 북중국 등지의 군과 재류 일본인을 위한 식량 조달용 등의 필요에 충족하기 위한 식량 소비량은 계속 증가하였다 따라서 흔히 지적되는 이 무렵의 수척상의 미곡 소비량 증가는 실제 농민이나 일본 소비자의 미곡 소비와는 전혀 관계가 없는 것이었다. 오히려 조선인 대다수의 식생활에 직접 관련된 잡곡은 생산과 소비가 모두 격감하였다. 특히 1943년 이후는 미곡과 잡곡 모두 소비량이 급감하고 질적 수준도 상당히 저하하였기 때문에 조선인의 식생활은 최악의 수준으로 전락하게 되었다(이송순, 2001, pp.217-218, p.245).

다음으로 일제강점기 일본으로의 쌀 반출을 위한 유통 체계를 보자 쌀은 추수기에 벌써 마구 유출되는 것이 보통이다 이것이 조선의 쌀값을 떨어뜨리고 또 일본의 쌀값을 그만큼 떨어뜨리는 원인이 되는 일이 많다. 이런 일이 발생하는 것은 빈궁한 농민들이 이미 진 빚으로 인한 심한 독촉, 공과금 납입의 독촉 등으로 판매를 서두르지 않을 수 없기 때문이다

⁷ 일본에서 최초로 미곡전표제를 실시한 곳은 고히시(高知市)로서, 1940년 4월, 즉 경성보다 1개월 먼저 시행되었다.

일례를 들면, 1929년 11월부터 1930년 10월까지의 일본으로의 쌀의 수출 총량이 542만 6,487석이었었는데, 그 중 추수 직후 3개월 동안의 수출량이 1년 동안의 약 반을 점하였다(배성룡, 1933, p.13).

1936년 무렵 농민 각 계층의 쌀 배분과 상품화 정도를 보면 지주들이 미곡 경제의 주도권을 거의 장악하고 있었음을 알 수 있다. 더구나 지주는 취득한 쌀의 97%를 상품화했는데, 이것은 총상품화량의 57%를 점하였다. 즉 일제강점기 미곡 상품화의 절반 이상은 지주제를 매개로 하는 소작료 징수분을 대상으로 한 것이었다

이러한 미곡 상품화는 상당히 명확하게 구분되는 2개의 유통체계에 따라 행해졌다. 즉 지주에 의한 상품화와 생산 농가에 의한 상품화이다. 전자는 대부분 지방 미곡상, 혹은 중앙으로부터의 구매인 등에 의해 반출 항구 부근의 정미 공장으로 운반되어 거기서 현미 내지는 백미로 가공된 후에 일본으로 이송되는 유통 체계를 이루었다. 1936미곡년도의 지주의 상품화량 762만 9천석 가운데 720만 1천석은 이렇게 해서 이송되었다. 또 후자는 개개 농가에 의해 소량씩 부근의 재래시장에 반출되어 거기서 다양한 일용품과 교환되는 것이 일반적이었(新納豊, 1985, pp.97-98).

2. 면화

일제는 1910년대 전후에는 육지면(陸地綿)의 재배를 확장하기 위하여 판매를 연계하는 방식을 채택하였다. 이 당시는 육지면에 대하여「면화검사규칙」이 시행되고 밀매매가 엄히 금지된 자유판매 구속 시대라 일컬어진다. 즉 육지면의 거래는 당국이 지정한 조면(繰綿) 공장에만 인도하도록 하였다. 이러한 육지면의 자유판매 구속 방침은 상인에게는 그 영업 범위를 점차 감소시키게 되었고, 또 경작자측은 육지면의 매수가 독점되는 것을 불편하게 여기게 되었다. 이에 따로 밀매하는 자가 점차 증가하는 경향이 생겨 해를 거듭하면서 더욱 성행하게 되었는데, 이것이 소위 ‘육지면의 밀매매’로 일컬어지는 현상이다(小早川九郎, 1944, pp.166-168).

면작조합은 육지면 재배 확장상 매우 큰 역할을 수행하였다. 1912년 6월 제정된 전라남도 「면작조합모범규약」의 주요 내용을 들면, ① 면작조합은 1면마다 1조합을 표준으로 하여, 그 면내에 살고 있는 2마지기 이상의 육지면 경작자로서 조직한다 단 조합원이 될 자가 다수라 불가피할 때는 몇 개 조합을 설립할 수 있다, ② 면작조합의 개량 발달을 꾀하고 조합원의 이익을 증진함을 목적으로 한다 ③ 그 목적을 달성하는 방법으로는 생산물의 공동 판매, 묘종·비료·농구류의 공동 구입 등과 생활 개선을 행한다 ④ 조합장, 부조합장 이외에

평의원 및 주사 등의 직원을 두고 조합의 사무를 처리한다 등이었다 아울러 대체로 이 조합의 설치 당초에는 면화 거래상의 폐해를 교정할 것도 주요한 업무였다

육지면의 밀매매가 점차 왕성해지고 또 생산이 점차 증가함과 더불어 판매는 지정 구속 하기가 도저히 어렵게 되었다. 이 때문에 1912년 가을 지정판매 제도가 폐지되어, 육지면의 자유판매가 공인되었다. 단지 종자가 흩어지는 것을 염려하여 육지면의 종자는 재래면(在來綿)의 종자보다도 100근당 1원 이상 높은 값으로 매상하도록 하였다. 그런데 그 결과는 매우 불량하였고, 1개월도 못되어 10월에는 소위 '혼면(混棉) 문제'가 돌발하였다.

일부 소수의 중매 상인은 원면 경매의 정세를 이용하여 육지면에 4~5%의 재래면을 섞어서 순(純) 육지면으로 혹은 재래면에 약간의 육지면을 섞어서 재래면을 실질 이상의 품질로 속임으로써 부당 이득을 차지하려는 자가 생겨났다. 이에 전라남도 당국은 목포상업회의소의 의견도 들은 후 1912년 11월 「면화취체규칙」을 발표하였고, 목포상업회의소도 「면화검사규칙」을 개정하였다.

조선총독부도 1912년 12월 개최된 도 농업기술관 회동에서 특히 육지면 실면과 재래면 실면과의 혼효 및 육지면 종자의 흩어짐 방지에 관한 지시를 내렸다 이어 전라남도는 1913년 6월 면작협의회를 개최하고, 면작조합원은 재래면을 경작할 수 없으며, 조합원이 생산한 육지면 중 자가용 및 소작료 충당분 이외는 모두 공동판매소를 경유하여 매각해야 하며 공동판매소에서의 판매 방법은 관내에 조면 공장을 가진 면업자를 매수인으로 지정하고 그 이외의 자에게는 매각하지 못하도록 하는 등의 내용을 실시하도록 하였다

이리하여 육지면의 자유판매 제도는 1년으로 모습을 감추고, 1913년 이후는 매수인 지정 공동판매 제도가 우선 전라남도에서 채용되었고, 이를 본떠서 이어 다른 6도에도 시행되었다. 이 지정공동판매제도는, 면작조합원으로 하여금 일정한 장소에 그의 생산 면화를 가지고 오게 하여, 조합 기술원이 그 품질의 감정 및 수량의 조사를 행하고 조면 공장을 가진 회사 또는 상점 중에서 매수인을 지정하여, 지정가격으로써 판매하도록 한 것이다. 그런데 이 가격의 최후의 결정은 도장관과 당업자와의 협정에 의한 것이었기 때문에 그 협정은 반드시 원활하게 이루어지지 않았다. 더욱이 육지면의 생산이 점차 증가함에 따라서 이러한 방법으로는 원만한 거래를 행할 수 없는 상태에 이르렀다. 때문에 1917년 전라남도에서는 이 지정판매 제도를 폐지하고, 새로이 경쟁입찰에 의한 공동판매 제도를 채용하였다 이어 1919년에는 전라북도가 이에 추수하였고, 1920년에는 육지면을 재배하는 각 도 모두 똑같이 이 경쟁입찰 공동판매 제도를 채용하게 되었다. 이 법은 일정한 기간에 출회하는 면화를 견본에 의하여 낙찰 매수토록 한 것으로, 입찰의 방법은 입찰 보증금을 미리 납부하고 1등 실면 100근의 가격을 입찰케 하여, 조면 및 1등면 이외 등급의 면은 1등 실면에 대한 각 등급

별 비율에 의하여 그 가격을 결정하였다(小早川九郎, 1944, pp.229-236).

1920년 및 1921년의 면화 가격 폭락은 판매상 예상한 성적을 거둘 수 없게 하였기 때문에, 지정 조면 공장은 그 대책으로 풀(pool)을 결성하기에 이르렀다. 이는 상장 때문이기도 하지만, 한편 생산 상태 및 교통·운수의 형편 등에 따라 판매 방법을 확일적으로 강행하기 어려운 점도 있었음을 보여주는 것으로, 1922년부터는 도의 사정에 따라서 적당한 판매 방법을 채용하게 되었다. 즉 지방의 사정과 정세에 따라서 지정 판매, 선물(先物) 경쟁입찰 판매, 현물 입찰 판매, 집합 판매 등 여러 종류의 방법이 채용되었다. 이들은 어느 것도 공동 판매의 알선주체를 면작조합(조선농회령 발표 후는 군·도 농회)으로 하였고, 판매는 「면화 취체규칙」에 의하여 규제를 받아야 했다(小早川九郎, 1944, pp.381-382).

1930년 무렵에는 면화증산계획 아래 각 도 모두, 각기 면화의 증산 계획을 수립하고 그 달성에 주력하였다. 그런데 서북선 지방에서의 면화의 증산이 재래면도 육지면과 똑같이 공동판매 제도를 실시하기에 이르렀음은 주목할 만한 일이다 즉 1933년 9월 황해도 및 평안남도는 처음으로 재래면의 공동판매에 관한 공동타합회를 개최하고, 재래면에 대한 조직적 공동판매 제도의 실시를 결정하였다. 이리하여 면화의 판매 방법은 1933년의 면화증산계획의 실시와 더불어 통일되어 공동판매 제도가 행해지게 되었다. 이는 평안북도 및 강원도를 제외한 면화장려 실시의 9개 도에서 제정 발표된 「면화취체규칙」에 준거하여 행해진 강제적인 것이었다.

공동판매의 실행 방법을 보면, 군·도 농회가 알선 주체로 되고, 지역 내의 시장 또는 면화의 집산에 편리한 장소를 골라서 판매소로서 도지사에게 신청하며 그 지정을 받아서 이에 설비를 시행하도록 하였다. 재래시장에서는 장날을 공동판매일로 하고, 기타의 장소에서는 적절하게 대개 5일마다 1회의 판매일을 정하여 면작자로 하여금 판매하려고 하는 면화를 지참하고 오게 하여 매수인 입회 하에 농회 직원이 등급의 사정(査定) 및 칭량(稱量)을 행하여 판매 전표를 발행하고, 이에 의하여 그 날로 매수인으로 하여금 대금을 지불하도록 하였다. 면화 매수인은, 1933년 가을 전라남도에서 실시한 것을 최초로 하여 각 도 모두 이를 본으로 실시하였던 바, 도내에 조면공장을 가진 조면업자로서 도지사로부터 적당하다고 지정(인가 또는 허가)받고 또 그 매매 지구도 한정되는, 소위 지정 면화 매수인이다. 이 때문에 그 판매 방법이 지정공동판매제도로 불리게 되었던 것이다(小早川九郎, 1944, pp.604-606).

대체로 보아 1910년대는 육지면 이식을 비롯한 조선총독부의 목화 증산 정책이 아직 재래의 지역 내 유통을 장악하지 못하여 공동판매 가격과 공동판매소 구입량이 농민의 목화 유통권에 미치는 영향이 작았던 것이다. 반면에 1920년대 이후는 공동판매 가격이 전체 농민의 목화 생산과 유통 과정에도 관철되기 시작하여 생산 농민은 공동판매 구입량과 가격의 변동

에 따라 목화의 공동판매 혹은 ‘자가 소비’의 여부를 판단하기 시작한 것으로 볼 수 있다(권혁태, 1996, pp.173-174).

공동판매에서 취급되는 면화의 등급은 보통이 3. 4등급이었는데, 4등급의 수량이 가장 많고 등외도 대량을 점하였다. 그런데 그 4등급의 가격 변동률이 가장 높았다. 이러한 가격의 저락은 생산비조차 보상할 수 없는 정도였지만, 일본 면제품 업자의 이윤 증가와 면제품 원가의 저락을 토대로 한 일본 면제품의 해외 수출력 증가를 의미하는 것이기도 하였다. 결국 면화 가격의 저락은 생산자 외에는 누구도 손실을 느끼지 않았을 뿐 아니라 거꾸로 이익의 증가를 뜻하였으니, 면화를 짓기만 하고 공동판매 이외에는 팔수가 없었던 결과로 생산자가 피할 수 없는 큰 희생이었다(배성룡, 1933, pp.89-91).

1910년대를 제외하면 목화의 공동판매 가격이 내려가면 공동판매 비율도 내려가고 따라서 그만큼 공동판매 이외의 판매고가 증가하는 경향을 보였다. 목화 판매 제도는 1933년부터 「면화판매취체규칙」에 근거를 두고 자유판매를 금지하고 있었기 때문에 이후 별도의 법률적인 통제 정책은 취해지지 않았다. 생산 목화에 대한 공동판매의 비율을 보면 <표 4>에 나타난 바와 같이, 1930년대에는 대체로 50% 전후였던 것이 1942년에 54.5%, 1944년 66.7%에 달하였다(권혁태, 1996, p.188).

표 4. 면화 생산액과 공동판매액 비교 1929-1939

단위: 근, %

	생산량	공동판매량	공동판매량/생산량
1929	158,239	46,661	29.5
1933	159,416	46,835	29.4
1934	155,035	54,788	25.2
1935	213,749	100,839	47.2
1936	137,375	44,970	32.7
1937	240,288	108,088	40.8
1938	210,370	120,034	57.1
1939	210,336	146,874	69.8

자료: 박경식(1986), p.415.

3. 누에고치(잠견)

일제는 양질의 고치를 다량으로 확보하기 위하여 양잠 장려 정책을 폈다. 아울러 그 중요한 수단으로 초기부터 마련한 제도적 장치가 바로 자유로운 판매를 금지하는 공동판매 제도의 수립이었다. 공동판매의 방법으로는 경쟁입찰 현물 공동판매 방법과 경쟁입찰 예약 공

동판매, 그리고 수의계약(특매) 등이 있었다. 1917년 「견(繭) 공동판매에 대한 통첩」이 발표된 이후 1920년대 초반까지는 경쟁입찰 현물 공동판매 제도가 실시되었고, 1920년대 중반에는 경쟁입찰 예약 공동판매 제도가 시행되었다. 그리고 1926년경부터는 수의계약 거래가 실시되었다. 이러한 수의계약 방법이 채택된 것은 조선에 진출한 제사 공장의 원료 견 확보 문제 때문이었다. 따라서 공동판매 기간과 잠견 구매 지역이 정해지면서 그 구역에서 생산되는 일체의 고치는 계약된 제사자만이 구입한다는 특매 제도가 실시되게 된 것이다(김혜수, 1989, pp.99-100).

이처럼 1926년 이후 특매제가 실시되었지만, 평양·경성·대구의 3개소는 자유판매가 실시되었다. 그러나 평양은 1926년부터 공동판매의 구역으로 편입되었고, 경성은 1936년 11월 봄 잠견의 판매부터 자유판매가 폐쇄되었다. 또 대구의 자유판매도 1937년 춘잠기(春蠶期)부터 달성군 농회의 잠견 공동판매 구역으로 편입되었다. 이로써 조선 내에서 잠견은 일체 자유판매가 허용되지 않게 되었고, 공동판매 제도의 획일적이고 철저한 시행이 강행되면서 고치 가격은 더욱 험하게 되었다(김혜수, 1989, pp.104-105).

이로써 농민들이 생산한 고치에 대해서는 농민과 조선인 공업자들의 자유로운 사용이나 매매가 불가능하게 되었고, 오로지 군 농회 공동판매장에서 조선총독부가 결정한 생산비 이하의 가격으로써, 주로 일본인 잠사업자들에게 인도하지 않으면 안 되게 되었다. 일본인 잠사업자들이 고치를 군 농회 공동판매장에서 입수함으로써 얻는 이익은 그 폭이 넓고 거대하였다. 미쓰이(三井) 물산은 이러한 폭리라 할 큰 이유에 착안하여 1930년경부터 자금이 부족한 군소 생사업자들에게 자금을 대여하였고 군소 생사업자들은 그렇게 빌린 자금으로써 농민들에게 선대 형식으로 잠견 생산비용을 대출하고 농민이 생산한 고치를 더욱 철저하게 거두어들였다. 이 때 ① 조선총독부 당국자들에게 압력을 가하여 잠견의 매상가격을 더욱 인하하여 결정하게 하고, ② ‘잠견 생산 장려비’라 하여 전국의 각 군 농회에 소액의 금액을 기증하고 도·군에 근무하는 일본인 양잠 기사와 기수들을 갖은 수법으로 편달하여 잠견을 생산비 이하의 가격으로 거두어들이려고 하였다. 이제 농민들은 미쓰이 물산의 거대한 선대 자본의 작용과 그 교묘한 방법의 수탈 하에서 한층 더 착취를 당하게 된 것이대문(정창, 1966, p.233).

그러한 사정의 편린을 『동아일보』는 다음과 같이 보도하였다.

“잠견 가격 폭락설로 영세농들 크게 불안 ... 돈을 빌려 생산한 잠견의 가격이 엄청나게 저락하리라 하여, 이 지방 영세농들은 일대 불안에 싸여 있다 ... 그들은 칩뿌리와 나무껍질 등으로 연명하는바, 그나마 결핍되어 있다 한다(『동아일보』, 1931. 6. 2).”

“미쓰이 자본 제사업계에 진출… 잠건 자금의 대출에 관하여 은행측이 경계하는 태도를 취하고 있으므로 용자받기가 곤란한 제사공장들은 미쓰이에 대하여 용자 신청을 하고 있다… 조선 제사는 동일은행과 제일은행이 용자에 불응함으로 미쓰이 물산으로부터 자금의 대출을 받았고 전주제사 또한 그러하였다. … 나머지 5~6개 제사 공장도 결국 모두 다 미쓰이 물산으로부터 용자를 받을 것 같다 한다. … 은행이 잠건 매수용 자금 대출에 소극적인 데 비해 미쓰이 물산이 이와 같이 적극적으로 진출하는 것은 종전에 없는 기현상이라 한다(『동아일보』, 1931. 6. 11).”

잠건 공동판매 제도가 ‘수탈을 위한 통제 강화’를 목표로 실시된 것임은 공동판매 가격의 결정 방법에서도 찾아볼 수 있다. 고치 가격을 결정할 때 기준이 된 것은 고치 생산비가 아니라 일본의 생사 시세, 제사공장의 공장 생산비, 잡비, 이윤 등이었으며, 제사 자본의 이윤이 보장되는 수준에서 결정되었다(김혜수, 1989, pp.100-102).

4. 축산물

축산조합은 1911년도 경상남도에 보조금을 교부하여 우선 밀양 및 언양의 2군에 각 1조합을 조직한 것이 최초이다. 그 후 각 도에도 설립을 장려하여 1912년말에는 경기도·충북·충남·전북·경북·경남·평북·강원도·함남에 걸쳐서 10개 조합의 설립을 보기에 이르렀다(小早川九郎, 1944, p.179).

축우 개량 증식의 조성 기관으로서 동업자를 결속하여 축산조합을 조직하고 여기에 기술원을 두고 지도하는 시책이 계속되던 중 1915년 「중요물산동업조합령」이 발표됨에 조선총독부는 1916년 2월 통칙을 발하여 각기 1개 군을 구역으로 하는 축산조합을 조직하도록 하였다. 소의 생산·매매 또는 매매의 중개에 종사하는 자를 조합원으로 그 공동의 이익의 증진을 목적으로 하며, 이에 기술원을 두고 ① 종우의 배치 및 종부(種付), ② 우량 소의 보호 및 표창, ③ 목야의 경영, ④ 사료의 개량 장려, ⑤ 축산물의 개량 장려 ⑥ 축우 및 축산물의 매매 중개, ⑦ 축우의 치료 및 질병의 예방, ⑧ 강습·강화 및 품평회의 개최 ⑨ 기타 축산에 관한 조사 등의 사업을 행하게 하였다. 그런데 도에 따라서는 이와 별개로 축우조합이란 것을 설치하여 축우의 개량 증식 및 사양(飼養)의 장려, 축우의 대부 및 예탁, 사료의 개량 및 부산물의 이용 우피의 개량, 우시장의 경영, 수의(獸醫) 위생의 개선, 통계의 정비, 품평회 및 강화회의 개최 등의 사업을 경영함으로써 조합원에 대하여 축우의 개량 증식에 의한 이익의 증진을 꾀하는 경우도 있었다(小早川九郎, 1944, p.262).

축우의 매매에 대하여는 1914년 「시장규칙」의 발표와 함께 우시장의 경영도 이에 준거하

도록 하였다. 나아가 축산조합의 증설에 따라서 소의 매매 및 중개를 그 사업의 하나로 삼도록 하였다(小早川九郎, 1944, pp.262-267).

1930년경 1년간 시장에 나오는 소의 두수는 약 250만두로 추정되었는데, 그 중 약 40%가 실제적으로 매각되었다고 한다. 우시장의 수는 1922년도에 764개소였는데, 경북이 많고 함북이 제일 적었다. 이 시장에 팔려고 내어온 소의 수는 경북이 제일 많아서 36만두, 경남이 그 다음으로 30만두, 함북이 제일 적어서 8만두밖에 되지 않았다. 또 우시장으로 1년간 2만두 이상의 출장이 있던 곳이 9개소, 1만 5천두 이상이 5개소, 1만두 이상이 23개소, 5천두 이상이 95개소였다. 그러나 이러한 수치는 실제 매매 두수와는 차이가 있다. 그 이유는 소의 매매는 이미 다른 곳에서 이루어진 뒤 시장에서는 그저 시가를 맞추기 위한 경우도 있었기 때문이다. 이는 축산조합에서 공제하는 비용을 물지 않기 위해서였다.

우시장에서는 축우뿐 아니라 돼지·말·닭 및 기타 가축류와 각종 축산물이 집산 매매되었다. 그래서 매년 30만두의 돼지와 닭 약 1백만 마리 이상이 매매되었다.

농민들이 이러한 가축류를 판매할 때 부담할 비용은 축류의 종류에 따라 다르고 또 지방에 따라서도 큰 차이를 보였으므로 일반적으로 말하기는 곤란하다. 그러나 소·말·돼지 등 가축류는 1922년도 평균을 보면 입장료가 1두당 12전이었고, 거간의 구전이 성년의 소 1두에 대하여 1.50원, 새끼 소 1두에 70전, 돼지 1두에 50전이였다. 이것은 축산조합에서 징수하는 것으로 그 성질은 구전과 다름없었다. 그 외에도 여러 자잘한 비용들이 포함되었기 때문에 그 총액은 상당히 고액에 달하였음을 알 수 있다.

농가가 가축류를 구입할 때 자금을 융통해주는 기관은 농촌 금융조합이 수위를 점령하는데, 그 액은 매년 7백만원에 달하였다. 이 경우(耕牛) 구입 자금의 회수는 반년이 보통이었으나, 1년도 상당히 많았다. 이 때의 이율은 1년 평균 15%였다. 동양축산회사도 자금을 융통하여주었는데, 1년 이율이 20%에 달하여 거의 착취 수준이었다. 한편 농가가 협동으로 경우를 구입한 조직체로는 예로부터 이어진 우계(牛契)가 있었다. 우계는 빈약한 농가가 일시에 경우 구입 자금을 마련하기 어려웠으므로 여러 사람이 모여서 계를 부어서 추첨으로 당선하는 사람이 계원들이 각출한 일정액의 기금(股金)을 모아서 경우를 구입하는 제도였다. 이 우계의 총수는 약 1,500여 개였다.

시기가 지남에 따라 일본으로의 역우(役牛)의 수출이 성행하게 되었는데, 1927년 4만 2천두에 331만 8천원, 1928년 5만 7천두에 478만 9천여 원, 1929년 4만 2천여 두에 349만여 원, 1930년 3만 7천두에 288만 7천여 원에 달하였다. 그뿐 아니라 많은 양은 아니지만 러시아령과 북중국에도 수출되었다(이훈구, 1935, pp.432-435).

V. 맺음말

일제강점기의 유통경제를 살펴보면, 오로지 식량·쇠고기 등과 각종 원료품을 일본 본국으로 안정적이고 최저가로 반출할 체제를 구축하는 데 관심이 집중되어 있었음을 쉽사리 살필 수 있다. 따라서 우리 민족은 애초부터 안중에 없었으며, 어떤 이익의 수혜에서도 철저히 배제되고 있었다고 해도 과언이 아니다(배성룡, 1933, pp.104-108).

일제는 조선 내의 모든 유통구조를 이러한 목적에 봉사할 수 있도록 철저하게 재편해나갔으며, 시기가 흐를수록 그 추세는 더욱 강화되었다. 더욱이 1930년대 중반 이후 전시체제에 들면 일제는 일체의 유통 기구를 최고도의 수탈과 최소량의 배급을 위한 배급 통제 체제로 재편성하는 데 주력하였다.

일제는 일본 본국과의 이출입 무역의 증진을 크게 도모함으로써 조선 농민들의 기아와 헐벗음을 무자비하게 강요하였다. 그 결과 조선에 거주하던 일본인들과 일본 본국의 상공업자들은 살찌고 기름지게 되었던 반면, 조선인의 상공업은 완전히 파괴될 수밖에 없었다(문정창, 1966, p.18).

일제는 조선을 자본주의 발달에 필요한 식량·원료의 공급지로 만들기 위해 농업정책의 중점을 생산물의 개량·증식에 통해 일본으로의 이출량을 증가시키는 데 두었다. 따라서 일제는 1910년 이전부터 식량 및 공업 원료를 약탈하기 위하여 조선을 식민지적 농업 생산구조로 재편하는 작업을 강압적으로 추진하였다. 이는 1912년 3월 총독 테라우찌(寺內)가 「미작·면작·양잠·축우의 개량·증식에 관한 중대 훈시」에 제시한 방침으로 구체화되었다. 물론 여기서 중심을 이룬 것은 쌀 증산이었다.

수이출은 농산물과 가축이 가장 큰 비중을 점하였다. 1929년의 그것은 수이출 총액의 51.6%였고, 1938년에는 41.2%였다. 이들 수이출품 중에서 가장 중요한 것은 쌀이었는데 1938년에는 수이출 총액의 35%를 차지하였다. 이외에 중요한 수이출품을 순서대로 들면 콩, 축우, 소맥분 등이었다(그라즈단제브, 1974, pp.231-2).

농산물의 수이입도 있었다. 그러나 그것은 수이입 총액의 적은 부분을 점하였으며, 시기가 흐를수록 더욱 감소해갔다(1929년에는 12.8%, 1938년에는 3.9%에 불과하였다). 그리고 또 1929년에 농산물의 수입액은 수출액의 30.5%였는데, 1938년에는 겨우 12.1%였다. 즉 조선은 농산물을 점점 더 많이 수출하고, 반대로 점점 더 적게 수입하였다. 그 외 어류 등 해산물도 주요 수출품이었고, 수입품으로는 설탕과 조선인 대중은 마시지 않는 일본 술과 맥주, 그리고 과자·잼·제리·일본 장유·야채·과실·연유 및 통조림이다. 즉 설탕이나 그 밖의 약간을 제외하고는 주로 일본인과 상류층 조선인이 필요로 하던 식료품들이었다(그라

즈단제브, 1974, pp.232-233).

결국 조선 농산물의 대일본 수출은 어느 때나 조선인의 피와 땀의 착취 굶주림과 영양 부족, 조선인 공업의 파괴 등을 전제로 이루어진 것이었고 그 결실은 극소수의 친일 조선인과 일본인들이 독점하였던 것이다(문정창, 1966, pp.210-211).

사정이 이러했기에 일제강점기 조선인의 상업과 상업자본은 설자리를 찾기 어려웠다 더욱이 민간의 자율성에 토대한 시장경제 체제의 모습은 전혀 상실되고 말았다 혹자는 일제가 줄곧 내세운 중간상인 배제, 즉 소위 간상(奸商)의 박멸 정책에 대하여 긍정적으로 평가하기도 한다. 그러나 이는 전혀 잘못된 판단이다. 중간상인의 존재는 상업의 성장·발전 과정에서 어쩌면 필요악일 수도 있다. 그들의 존재는 민간의 자율성에 토대한 시장경제가 발전하는 과정에서는 필수적이다. 다만 중간상인에 의한 작폐(作弊)를 최소화하고 이를 생산적으로 유도해나가는 것이 문제인데, 이는 보다 높은 단계로의 경제 발전 및 생산자와 소비자의 경제력 증대와 조직적 대응력의 강화에 따라 지양 해소될 성질의 것이었다.

참 고 문 헌

- 권혁태(1996), “일제하 朝鮮의 농촌직물업의 전개와 특질” 『한국사학보』 1.
- 그라즈단제브, 이기백 역(1974), 『韓國現代史論』, 일조각.
- 金惠水(1989), “日帝下 製絲獨占資本의 養蠶農民 再編成 構造,” 『경제사학』 13.
- 文定昌(1941), 『朝鮮의 市場』, 日本評論社.
- _____ (1942), 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社.
- _____ (1966), 『軍國日本朝鮮強占36年史(中)』, 백문당.
- _____ (1967), 『軍國日本朝鮮強占36年史(下)』, 백문당.
- 박경식(1986), 『일본제국주의의 조선지배』, 청아출판사.
- 裴成龍(1933), 『朝鮮經濟의 現在와 將來』, 한성도서주식회사.
- 新納豊(1985), “일제하의 민족경제,” 梶村秀樹 외(우대형 옮김), 『한국경제의 구조 민족경제의 발전과 왜곡』, 학민사.
- 이송순(2001), “일제하 전시체제기(1937~1945년) 잡곡 증산 및 유통통제정책” 『한국사학보』 10.
- 李勳求(1935), 『朝鮮農業論』, 漢城圖書株式會社.
- 田剛秀(1990), “戰時體制下 朝鮮에 있어서의 米穀政策에 관한 研究-流通經濟를 중심으로-,” 『경제사학』 14.

618 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

_____ (1993), “米穀貯藏獎勵政策과 米檢査制度·共同販賣의 展開-1930년대를 중심으로-,” 『경제사학』

17.

菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.

小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策編)』, 朝鮮農會.

日本大藏省管理局(1946), 『日本人の海外活動に關する歴史的調査(朝鮮篇)』 제9分冊.

全國經濟調査機關聯合會朝鮮支部 編(1943), 『朝鮮經濟年報』(1941·42년판), 改造社.

朝鮮殖産銀杏調査課(1928), 『朝鮮の米』.

朝鮮銀行調査部(1949), 『經濟年監』.

1940년대 한국의 미곡통제정책

- 해방 전후의 비교 분석 -

전 강 수*

I. 머리말

본 논문은 1940-50년 사이에 한국에서 실시되었던 미곡통제정책을 분석 대상으로 한다. 주지하듯이 식민지기 이래 미곡정책은 농업정책의 대명사처럼 되어 왔고 그 중에서도 ‘유통·가격 면에서의 미곡정책’(이하 ‘미곡정책’이라고 약칭함)은 1930년대 이후 현재까지 미곡정책의 핵심으로서 각 시기의 농업정책의 전체적 성격을 판별하는 시금석의 역할을 해왔다.

그러나 종래 이에 관한 연구는 개괄적인 수준의 연구가 대부분이었으며 그나마 1950년 이전의 시기에 관해서는 정책 연구의 기본이라 할 수 있는 제도사적 정리조차 제대로 이루어지지 못한 상태가 계속되어 왔다. 이로 인해 그 동안에는 통시대적 관점에서 각 시기의 정책의 성격과 역사적 의의를 구명하는 시대간 비교 연구는 기대하기 어려운 형편이었다.

그런데 최근에 와서 시기별로 ‘미곡정책’의 내용과 실태에 관한 체계적 연구가 이루어지기 시작하였다. 이것에 의해 각 시기의 정책의 윤곽은 어느 정도 파악할 수 있게 되었다. 이제 그것을 기초로 하여 시대간 비교 연구를 시작해야 할 단계가 되지 않았나 생각된다. 본 논문은 이러한 작업의 출발점으로서 해방 전(1940-45)과 해방 후(1946-50)의 미곡통제정책을 비교분석해 보고자 한다. 1940-50년이라는 기간은 ‘미곡정책’이 미곡통제정책의 형태로 전

* 대구가톨릭대학교 경제통상학부 교수

개되었다고 하는 의미에서의 동질성을 갖고 있기 때문에 위의 비교분석은 비교적 용이하게 행해질 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 연구가 필요한 이유는 다음과 같다. 종래의 한국사 연구에서는 근대사 연구와 현대사 연구의 단절 경향이 너무도 두드러진다. 이러한 경향으로 인해 그 동안 근대사연구의 현재적 의미는 거의 실종되어 버렸으며, 또 민족해방의 역사적 의의와 같은 중요한 문제가 심도있게 다루어지지 못한 채 남아 있다. 그리고 현대사 연구에서는 전사 연구의 부재라는 방법론적 취약성이 노정되고 있는 상황이다. 이러한 문제는 우선 1940년대를 하나의 분석 단위로 설정함으로써 극복될 수 있지 않을까 생각한다. 1940년대의 미곡통제정책은 시기로 보아서나 정책 내용으로 보아서나 이와 같은 과제의 해결에 아주 적합한 분석 대상이라고 여겨진다.

단, 본 논문에서는 비교분석을 하되 중심은 해방 후에 두고자 한다. 즉 해방 후의 미곡통제정책의 특질을 해방 전 정책과의 비교를 통해 구명하는 것이 본 논문의 과제이다. 해방 후 미곡통제정책에 관해서는 그 동안 주목할 만한 연구들이 나왔지만 이러한 비교분석의 방법을 사용하여 그 특질을 구체적으로 구명한 연구는 필자가 알기로는 없다. 이 점을 염두에 두고, 이제 기존의 연구들을 간단하게 검토해 보기로 하자. 이에 관한 최초의 본격적인 연구라 할 수 있는 사쿠라이 히로시(櫻井浩, 1967)는 해방 후의 공출제도가 ① 농민으로부터 저가격으로 다량의 곡물을 공출시켰으며, ② 하층농민에게 과중한 부담이 돌아가도록 하였고, ③ 공출을 달성하기 위해 '사탕과 채찍'을 노골적으로 사용하였다는 점을 지적한다. 공출제도는 일본자본주의로부터의 분리와 남북분단으로 인해 곤란에 빠져 있던 한국농업의 재생산을 더욱 곤란하게 만들었다고 주장한다. 그런데 이와 같이 해방 후 공출제도의 수탈성 내지 반농민적 성격을 지나치게 강조할 경우, 그것과 해방 전의 정책간의 차이는 간과하기 쉽다. 실제로 이 논문에서는 해방 후의 정책에서 무엇이 달라졌는지에 관해서 아무런 언급이 없다. 그러한 점에서 이 논문은 해방 후 미곡통제정책에 대한 단순한 감정적 비판의 차원을 넘어서지 못하고 있다고 생각된다.

이 분야에 관한 비교적 최근의 연구라고 생각되는 이혜숙(1992)은 미군정에 의해 작성되었던 귀중한 자료들을 대량 발굴하고, 그것을 이용하여 정책결정과정과 공출의 실태를 상세하게 밝히고 있다. 그러나 이 논문도 해방 후 공출제도의 성격과 관련하여 미군정이 ① 저임금정책 실시의 전제로서 저미가정책을 전개하고 영세 소작농민에게 소작료와 함께 과중한 식량공출의 부담을 지워줌으로써 식량위기를 해결하고자 하였으며 ② 행정적·재정적 정책수단이 아니라 순수히 물리력에 의존하고 있었다는 점을 강조하는 데 그치고 있다. 따라서 이 논문은 풍부한 실태분석에도 불구하고 사쿠라이 히로시(櫻井浩) 논문의 한계를 벗

어나지 못하고 있다고 생각된다.

이러한 점을 생각할 때, 니이노 유타카(新納豊, 1983)는 주목할 만한 가치가 있다.¹ 왜냐하면 그는 해방 후 미곡통제정책에 관한 분석으로부터, 이 시기 한국농업에서 생산농가의 미곡상품화량이 확대되고 있었고, 그것이 지방 소공업의 전개와 결합하여 이 시기 경제재건의 실질적 담당자가 되었다는 참신한 결론을 도출하고 있기 때문이다. 필자는 니이노 유타카(新納豊)의 결론에 기본적으로 공감한다. 그러나 그는 생산농가의 미곡상품화량 확대의 원인을 단순히 지주제의 약화에서 찾고 있을 뿐 미곡통제정책의 성격 변화에까지 거슬러 올라가지 못하고 있다. 그 결과 그 논문 중의 미곡통제정책에 관한 상세한 분석과 생산농가의 미곡상품화량 확대라는 결론간의 논리적 연관이 희미해져 버렸다.

필자는 1930년대 식민지 조선의 미곡정책을 분석하면서, 현 상황에서 중요한 것은 단순히 식민지 농정의 한계를 폭로하는 것이 아니라, 그 속에서 확인되는 ‘전진적’ 측면을 인정하고 양자를 통일적으로 파악함으로써, 변화의 구체상을 구명하는 것이라고 지적한 바 있다(전강수, 1993b, p.30). 이것은 해방 후 미곡통제정책의 분석에는 더욱 타당하다고 믿는다. 그러나 이 시기에 관한 기존의 연구는 대체로 한계만을 강조하는 경향이 있었다. 필자는 이렇게 해서 해방을 계기로 일어난 변화의 구체상을 구명하는 것은 요원한 일이 될 수밖에 없다고 생각한다. 따라서 본 논문에서는 다소 의도적으로 해방 후 미곡통제정책에서 확인되는 ‘전진적’ 측면에 초점을 맞추고자 한다. 해방 전 정책과의 비교분석은 이를 위해서도 유용하다고 생각한다.

II. 해방 전 미곡통제정책의 개관²

조선에서 미곡통제가 법령의 뒷받침 하에 전개되기 시작되는 것은 일본에서의 미곡배급 통제법의 공포에 대응하여 1939년 12월 「조선미곡배급조정령(이하 ‘조정령’이라 약칭함)」과 그에 기초한 부령 「미곡배급통제에 관한 건」이 제정되면서부터이다. 이 법령들은 원래 가격의 통제를 직접적인 목적으로 한 것으로서, 그것을 위해 총독과 도지사에게 미곡유통에 대한 명령권을 부여하고 있다. 이를 기초로 총독부는 1940-43미곡연도 사이에 매년 가격뿐 아니라 미곡 유통 전반을 통제하기 위한 식량대책을 수립·실시하였다. 이 식량대책들을 통하

¹ 여기서 검토하지는 않지만, 이상의 세 논문 외에 이 분야에 관한 주목할 만한 연구로서 김재호(1988)를 들 수 있다.

² 해방 전 미곡통제정책에 관해 자세한 것은 전강수(1993a), 제3장 참조.

여 강화되어 간 이 시기 공출제도의 주요한 내용은 다음과 같다

첫째, 미곡의 자유시장이 제한되기 시작하여 1942미곡연도부터는 완전히 금지되었다. 그리하여 이제 모든 미곡은 자유상품이 아니라, 일정한 유통루트를 통과하지 않으면 안되는 통제물자가 되어 버렸다.

둘째, 통제미³의 할당은 줄곧 지역별 할당(즉 상급관청에 의한 하급관청에의 할당을 원칙으로 하고 있었으나, 시간이 갈수록 개인별 할당이 확대되어 갔다 여기서 지역별 할당이란 상급관청이 관할 지역중 미곡의 생산량이 소비량을 초과하는 지역(과잉지역)의 과잉미곡을 공출하도록 그 지역의 하급관청에 할당하는 방식이며, 개인별 할당이란 각농민에게 그의 과잉미곡⁴의 일부 혹은 전부를 공출하도록 할당하는 방식이다. 「조정령」을 근거로 한 강제 공출명령이 발동되는 것은 후자의 경우이다. 따라서 개인별 할당 없이 지역별 할당만 이루어질 경우 원칙적으로는 개별 지주나 농민이 반드시 미곡을 공출할 의무는 없었다(‘자발적’ 공출). 그러므로 위에서 말한 바 개인별 할당이 확대되었다는 것은 이른바 강제공출이 확대되었다는 것으로 이해해야 한다. 예를 들어 1941미곡연도의 경우 총독부는 과잉도에, 과잉도는 과잉군에, 과잉군은 과잉읍면에 각각의 과잉수량을 할당하여 출하를 통제하고⁵ 필요한 경우 공출명령을 발동하는 것으로 되어 있었으나, 1943미곡연도의 경우 부락책임공출제를 도입하여 공출미를 도 → 군 → 읍·면 → 부락의 경로로 할당하고, 그 후 부락 내에서 개인별 할당을 하는 것으로 되었다. 필요한 경우 수시로 행해졌던 통제미의 개인별 할당이 1943미곡연도에 와서는 전면적으로 실시되기 시작하였던 것이다 이제 개별 농가는 자신에게 발급된 공출명령서에 따라 할당받은 미곡(대부분의 경우 생산량에서 자가보유미를 뺀 과잉미곡 전량)을 공출하지 않으면 안되는 처지가 되었다.

셋째, 공출을 촉진·강제하기 위한 제도적 보완장치도 마련되었다. 1942미곡연도부터 공출미에 대해 장려금을 지급하였으며,⁶ 1943미곡연도에는 위에서 언급한 바와 같이 부락책임공출제를 도입하여 농민 자신에 의한 농민의 통제를 피하면서 공출미를 최대한 확보하고자 하였다.

³ 이 시기 통제미곡은 수이출과 조선 내의 미곡 부족도에의 공급을 위한 총독부 통제미와 도내의 수급 조절을 위한 도 통제미로 이원화되어 있었다

⁴ 생산량(지주의 경우 소작미)에서 자가보유미(식량용 및 종자용)를 뺀 것을 가리킨다.

⁵ 이것은 총독부 통제미에 해당하는 원칙이다. 도 통제미가 어떻게 할당되었는가는 분명하지 않지만, 총독부 통제미의 경우와 별다른 차이가 없었을 것으로 생각된다

⁶ 이것에 의해 공출가격과 ‘소비자가격’의 이중가격제가 성립하였다. 그런데 지주와 농민에게 지급되는 장려금의 크기가 달랐기 때문에, 공출가격은 다시 ‘생산자가격’과 ‘지주가격’으로 분리되어 사실상 삼중가격제가 성립하였다.

넷째, 민간의 상인이 중심이 된 것이기는 하지만 통제미를 매상하고 배급할 기관이 각도와 중앙에 결성되었다. 둘중 보다 중요한 역할을 담당한 각도의 기관은 처음에는 조합형태(도식량배급통제조합 혹은 도양곡배급조합)를 취하였으나, 1942미곡연도부터는 회사형태(도양곡주식회사)로 개편·강화되었으며, 각도의 기관과 중앙의 기관간의 연계도 점차 긴밀해졌다.

태평양전쟁의 진행과 함께 식량문제의 전시적 중요성은 점점 더 높아져 갔으며 특히 1943년경부터는 전황의 악화로 인한 해상수송의 곤란 때문에 외국미의 수입이 두절될 것으로 예상되고 있었다. 더욱이 이미 일본에서는 식량관리법의 시행에 의해 강력한 식량관리제도가 성립한 상태였다. 결국 1943년에 와서 조선식량관리특별회계법(6월 21일), 조선식량관리령(이하 ‘식관령’이라 약칭함·8월 9일), 조선식량관리령시행규칙(9월 11일)이 제정됨으로써, 식민지 조선에서도 강력한 법적 뒷받침 하에 주요 식량의 집하·유통기구·소비 등 모든 측면이 국가에 의해 통제되는 식량관리제도가 시행되기에 이른다.

‘식관령’에 의해 공출제도는 비약적으로 강화된다. 즉 이것에 의해 조선 내의 모든 농민과 지주는 자신의 소유미중 자가보유미를 제외한 수량을 모두 공출해야 할 법적 의무를 지게 되었다. 「조정령」 하에서는 ‘자발적’ 실행에 의하거나 혹은 필요에 따라 수시로 공출명령을 발하였던 반면, 이제는 항상적으로 또 전면적으로 공출명령이 발동되어 있는 상태가 되어 버린 것이다. 지금까지는 공출명령이 발동되지 않는 한, 지주와 농민은 - 비록 자신의 소유미를 자유로이 판매할 수는 없었다고 할지라도 - 굳이 공출하지 않더라도 법률적으로는 하등 규제를 가할 수 없게 되어 있었으나, 이제 할당량의 공출을 행하지 않는 것은 불법으로 간주되게 되었다. 개인별 할당에 의한 강제공출이 법률적으로 규정되기에 이른 것이다. 나아가 주요식량의 정부매상을 위한 특별회계(조선식량관리특별회계)가 만들어졌다. 이것에 의해 종래 민간 기관을 상대로 행해져 온 공출은 이제 국가를 상대로 행해지게 되었다.

이와 같이 강력한 ‘식관령’ 하에서도 공출을 강화·촉진하기 위한 보완 대책은 끊이지 않았다. 즉 1943년 산미에 대해 공출의 사전할당제가 1944년 산미에 대해서는 그것과 함께 농업생산책임제와 보장제가 실시되었으며 이들 유인책과 함께 전 행정기관 및 경찰, 유식자층을 총동원한 강력한 독려책도 강구되었다. 공출의 사전할당제는 종래 수확 직전에 행해졌던 공출할당을 작부전에 미리 행하고, 실수확량이 예정 수확량을 하회하는 경우 공출할당

⁷ 식량대책상에는 중앙의 기관도 조선양곡중앙배급조합 → 조선양곡주식회사로 개편되는 것으로 되어 있으나, 실제로는 조선미곡시장주식회사가 줄곧 그 업무를 대행하였다

을 감액해 주며 그 반대의 경우에는 원칙적으로 공출할당을 증가시키지 않음으로써 농민의 증산 의욕을 자극하고, 당시 만연하고 있던 공출 기피·염농의 분위기를 무마하고자 한 것이다. 총독부는 1943년 산미에 대해서는 생산량은 그대로 두고 공출량만 사전에 할당하였던 반면, 1944년 산미에 대해서는 농업생산책임제를 실시하여 생산량도 그 책임량을 사전에 결정하여 할당하고 그것에 기초하여 공출의 사전할당량을 산출하는 것으로 하였다 이것은 생산단계에서부터 책임을 부과함으로써 공출의 사전할당량의 확실한 실현을 보장하고자 한 것이다. 이와 함께 시행된 보장제는 사전할당량의 일정 비율을 초과하는 공출에 대해 장려금과 보장금을 지급함으로써 사전할당제의 효과를 높이고자 한 유인책이었다

「식관령」 하에서 주요식량의 수집·배급을 담당할 기관으로서 조선식량영단(이하 영단이라 약칭함)이 설치되었다. 그것은 국가와 기존의 미곡통제기관(조선미곡시장주식회사와 각도의 기관)에 참가하고 있던 대미곡상의 자본적·인적 결합을 기초로 성립한 기관으로서, 수집과 배급을 일원적으로 통제하였을 뿐만 아니라 결국은 가공과 저장까지도 장악한 강력한 조직으로 발전해 갔다.

이상에서 전시기 미곡통제가 제도적으로 강화되어 가는 과정을 살펴보았는데 이제 전체적으로 그 실태를 검토해 보기로 하자.

<표 1>에 의하면 1941미곡연도 이후 해가 갈수록 공출률(공출량/생산량)이 상승하였던 것을 알 수 있다. 그런데 여기서 특히 1943·44미곡연도의 급상승이 주목된다. 1943미곡연도의 급상승은 공출의 개인별 할당의 전면적 실시에 그에 연이은 1944미곡연도의 급상승은 ‘식관령’의 시행에 따른 식량관리제도의 확립에 기인한 것으로 생각된다. 그런데 이와 같은 공출률의 상승은 생산이 감소하는 속에서 나타난 것임에 주의해야 한다. 이것에 의해 생산이 격감하는 속에서도 공출량은 대체로 일정하게 유지될 수 있었지만 그 반면에 농가보유량은 격감하였다. 즉 1941-45미곡연도 사이에 공출량은 1941미곡연도의 수준을 약간 상회하

표 1. 미곡 공출 실적(1941-1945)

단위: 천석, 석, %

	생산량(A)	할당량(B)	공출량(C)	농가보유량	1인당보유량(석)	C/A(%)
1941	21,527	-	9,208(100)	12,319(100)	0.725(100)	42.8
1942	24,886	-	11,255(122)	13,631(111)	0.795(110)	45.2
1943	15,687	9,119	8,750 (95)	6,937 (56)	0.401 (55)	55.8
1944	18,719	11,956	11,957(130)	6,762 (55)	0.393 (54)	63.9
1945	16,052	10,541	9,634(105)	6,418 (52)	0.373 (51)	60.0

주: 1) 연도는 미곡연도임.

2) () 안의 수치는 1941미곡연도를 100으로 하였을 때의 지수임.

자료: 朴慶植(1973), p.193 및 朝鮮總督府, 『昭和19年度追加豫算増減内譯』, 1944.

는 수준에서 등락하고 있었던 반면, 농가보유량은 1942미곡연도에 약간 상승하였다가 계속 감소하여 1945미곡연도에는 1941미곡연도의 약 1/2 수준으로 떨어진 것으로 나타난다.

이와 같은 농가보유량의 격감은 개인별 할당의 확대에 의해 전에는 통제대상에서 누락되어 온 농가의 과잉미곡이 공출되었기 때문이기도 하지만 농가의 재생산에 필요한 자가소비 미까지 잠식하는 소위 ‘적자공출’의 결과이기도 하다. 이로 인해 발생하는 농가의 식량부족은 만주 잡곡과 공출 잡곡의 환원배급을 통해 해결하고자 하였다. 전시 말기로 갈수록 미곡과 함께 잡곡의 공출도 크게 강화되어 갔던 것으로 나타나는데, 이것은 바로 이와 같은 환원배급을 뒷받침하기 위한 것이었다고 생각된다. 총독부는 조선 농민의 소비미곡을 양적으로 압박하는 동시에, 그 식량소비를 질적으로 저하시켜 가면서 통제미곡을 최대한 확보하고자 하였던 것이다.⁸ 그러나 만주 잡곡의 수입은 생각대로 이루어지지 않았고 또 조선내의 잡곡생산도 지속적으로 감소해 갔기 때문에 환원배급에 의한 농가의 부족 식량 보충도 여의치 않았다. 조선 농민의 식량사정이 극단적으로 악화되었으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

공출에 대한 대가는 어느 정도의 수준이었을까. 일본의 경우에는 공출을 강화하기 위하여 권력적 강제가 동원되기도 하였지만, 그와 함께 매상가격의 인상이라고 하는 인센티브도 최대한 활용되고 있었다. 그러나 조선의 경우에는 그러한 인센티브는 제공되지 않았다. 전시 인플레이션이 급속히 진행되는 가운데 미곡 매상가격의 인상은 억제되고 있었기 때문에 심각한 세례현상은 불가피하였다. 더욱이 조선의 농민들은 이러한 매상가격조차 마음대로 할 수 없었다. 즉 인플레이션을 방지한다고 하는 명분하에 매상대금중 상당 부분을 공제저축으로 공제당하지 않을 수 없었던 것이다.

표 2. 공출미의 용도(1940-1944)

단위: 천석, (%)

	생산량	공 출 량				농가보유량
		이 출	군용미	조선내 배급	계	
1940년 산미	21,517	3,241(35.2)	991(10.8)	4,976(54.0)	9,208(100.0)	12,319
1941년 산미	24,886	5,294(47.0)	979(8.7)	4,982(44.3)	11,255(100.0)	13,631
1942년 산미	15,687	- (-)	1,303(14.9)	7,447(85.1)	8,750(100.0)	6,937
1943년 산미	18,719	2,737(22.9)	1,384(11.6)	7,835(65.5)	11,956(100.0)	6,762
1944년 산미	16,052	1,487(15.4)	269(2.8)	7,878(81.8)	9,634(100.0)	6,418

주: () 안의 수치는 공출총량에 대한 비율임
 자료: 생산량과 공출량, 농가보유량은 <표 1>과 같고, 공출미의 용도는 朝鮮經濟社(1949), pp.36-40에서 작성.

⁸ 반면 전시 말기의 식량수급계획을 보면 총독부는 비농가, 특히 노동자의 식량소비는 가급적 유지시키고자 하였던 것으로 나타난다(전강수, 1993a, pp.191-193 참조).

이상에서 전시기 공출제도의 식민지 농촌 수탈책으로서의 성격은 분명하게 드러났다고 생각한다. 그러면 이렇게 하여 식민지 농촌으로부터 수탈된 공출미는 어떠한 용도로 사용되었을까? <표 2>는 공출미의 용도를 보여주는 표인데, 이에 의하면 1943미곡연도를 계기로 하여 커다란 변화가 나타났음을 알 수 있다. 즉 그 이전까지는 일본으로의 이출이나 조선의 군대용, 즉 선외공출(鮮外供出)로 나가는 미곡이 상당히 큰 비중을 차지하지만, 그 이후부터는 조선내 배급이 압도적 비중을 차지하게 된다. 1943년이라고 하는 시점은 해상 수송력의 급격한 감퇴로 인해 외국미의 수입 두절이 예상되고 있었으며, 일본 정부는 이에 대응하여 '일만(日滿)을 통한 식량자급'을 표방하기 시작한 때이다. 식량공급기지로서의 조선의 역할이 강조되지 않을 수 없는 상황에서, 오히려 조선의 공출미는 선외공출이 아니라 조선 내 배급 쪽으로 더 많이 흘러 가고 있었던 것이다. 이 때부터 조선의 공출제도가 한층 강화된다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 식민지 조선을 일본제국주의체제내의 식량공급기지로 설정해 온 총독부의 종래의 정책적 지향이 바뀐 것 같지도 않다. 그럼에도 불구하고 농촌에 대한 강력한 미곡수탈이 선외공출의 유지 혹은 증대로 이어지지 못한 데는 전시 말기의 수송력의 감퇴, 노동력 및 자재의 부족으로 인한 생산의 격감 식민지공업화의 지속적 진행에 따른 노동자 미곡소비의 확대 등, 여러가지 원인이 있다고 생각한다. 여하튼 이것은 식민지 조선이 더 이상 일본제국주의체제내의 식량공급기지로서의 역할을 담당할 여력을 상실하였으며, 따라서 결국 전시기 미곡통제정책이 파탄으로 끝나고 있음을 의미한다.

Ⅲ. 해방 후 미곡통제정책의 특질

1. 법령의 검토

여기서는 해방 전의 미곡통제정책과의 차이에 유의하면서 해방 후의 미곡통제 관련 법령을 검토해 보기로 하자.⁹

<표 3>은 해방 후 식량 관련 법령들을 열거한 것이다. 여기서 해방 전의 미곡통제정책과 같은 범주에 넣을 수 있는 것은 1946년 1월의 「미곡수집령」에서부터 1950년 「양곡관리법」

⁹ 櫻井浩(1967), 新納豊(1983), 김재호(1988)도 각각 해방 후 미곡통제 관련 법령들을 검토하고 있다. 그러나 그들은 해방 전 정책과 비교분석한다는 문제의식은 갖고 있지 않다. 따라서 같은 법령들을 검토 대상으로 하지만, 본 논문의 분석 내용은 그들과는 상당한 차이를 갖는다.

전까지다. 이 기간 동안에 발표된 법령의 수가 26개에 이른다는 것은 정책이 얼마나 복잡하게 추진되었는가를 여실히 보여 준다. 그러나 이 가운데 중심이 되는 것은 「미곡수집령(1946미곡연도)」, 「중앙식량행정규칙」 제2호 및 제3호(1947미곡연도), 「미곡수집법(1948미곡연도)」, 「양곡매입법(1949, 50미곡연도)」이다. 전체적으로 보아 바로 확인되는 한 가지 특징은 해방 전의 대책들이 집하통제, 유통기구통제, 소비통제의 3측면을 모두 포함하고 있었던 것에 비해, 이 시기에는 주로 수집 즉 집하통제에 중점이 두어지고 있었다는 점이다. 아래에서는 이 시기 미곡통제정책이 어떻게 전개되어 갔는지 각 법령에 들어 있는 자유시장 대책과, 공출할당 및 수집의 방식이라는 두 측면에 초점을 맞추어 살펴보기로 하자¹⁰

표 3. 해방 후 미곡 관련 제법령 일람표(1945. 10-1950. 2)

차 례	관 서 명	구	분	발포일자
1	재조선미육군사령부	일반고시	제1호 미곡자유시장	45. 10. 5
2	미군정청	법령	제9호 최고소작료 결정의 건	10. 19
3	재조선미육군사령부	일반고시	제6호 미곡통제(제1호개정)	11. 19
4	미군정청	법령	제45호 미곡수집령	46. 1. 15
5	"	법령	제77호 서울시에 관한 특별 미곡령	4. 24
6	"	법령	제87호 부산시에 관한 특별 미곡령	5. 20
7	"	법령	제90호 경제통제 제5조	5. 28
8	중앙식량행정규칙	규칙	제1호 하곡수집	5. 29
9	"	규칙	제2호 미곡수집	8. 12
10	미군정청	법령	제105호 미곡수집령의 폐지 미곡반입허가증의 실효	8. 31
11	중앙식량행정규칙	규칙	제3호 미곡급기타식량수집 소작료지불수속	9. 23
12	미군정청	법령	제113호 양곡도정설비의 허가	10. 8
13	"	법령	제120호 물가량곡통제법규 위반에 대한 형벌	10. 24
14	"	법령	제127호 미곡밀수출등의 처벌	11. 15
15	중앙식량행정규칙	규칙	제4호 소작료지불수속(제3호개정)	47. 3. 26
16	남조선과도정부	법률	제2호 하곡수집	5. 8
17	중앙식량행정규칙	규칙	제5호 하곡수집	5. 8
18	"	규칙	제6호 미곡수집	8. 18
19	남조선과도정부	법률	제6호 미곡수집	9. 27
20	"	행정명령	제8호 미곡수집급운반	10. 2
21	"	행정명령	제11호 미곡운반허가	12. 31
22	미군정청	법령	제168호 식량급물자배급제도 위반행위처벌	2. 21
23	중앙식량행정처	규칙	제7호 하곡수집령	5. 4
24	미군정청	법령	제212호 추곡수집령	7. 29
25	대한민국 정부	법률	제7호 양곡매입법	48. 10. 9
26	"	대통령령	제12호 양곡매입법시행령	10. 15
27	"	농림부고시	제1호 양곡 및 추잡곡정부 매입가격	10. 15
28	"	농림부령	제1호 양곡매입법시행규칙	2. 16
29	"	법률	제97호 양곡관리법	50. 2. 16

자료: 大韓金融組合聯合會 調査部, 『韓國農業年鑑』, 1955, pp.518-519.

¹⁰ 아래에 나오는 법령들의 내용은 모두 朝鮮銀行 調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948 및 『經濟年鑑』, 1949의 법규집에서 인용한 것이다

(1) 자유시장 대책

미군정 초기의 자유시장화정책¹¹이 파탄한 후 마련된 「미곡수집령(1946년 1월 25일 공포)」은 제5조에서 “명령에 의치 않은 부, 읍, 면 외의 미곡반출”을 위법행위에 포함시킴으로써 미곡의 자유거래를 제한하고 있다. 그러나 이 법령은 자유시장을 명시적으로 금지하는 조항은 포함하고 있지 않다. 그리고 위의 조항대로라면, 부, 읍, 면 내에서는 공출할당 미곡 외에는 자유로이 거래할 수 있었을 것이다. 즉 미곡수집령 단계에서는 자유시장이 크게 제한되기는 하였지만, 완전히 부정되지는 않았던 것이다. 1946년 3월 이후 식량사정이 극도로 악화되고 주요 도시에서 식량폭동이 일어나자 미군정은 서울시민과 부산시민은 허가를 받아서 소량의 미곡을 타도로부터 반입할 수 있도록 하였는데(표 3의 5 법령 제77호와 6 법령 제88호), 이것은 극히 제한된 범위이기는 하지만 자유시장을 인정한 조치라고 할 수 있다. 더욱이 1946년 10월에는 그 달 말까지 구곡(舊穀)에 한하여 자유거래와 자유운반을 허용함으로써, 한시적이거나 자유시장을 사실상 허용하였다(『동아일보』, 1946. 10. 12).

1947미곡연도의 「중앙식량행정규칙(이하 ‘규칙’이라고 약칭함)」 제2호 ‘미곡수집’은 “미곡 생산자는 정부 또는 정부에서 권한을 부여한 대행기관 이외에 대하여 미곡을 매도치 못한다고 함으로써, 자유시장을 명시적으로 금지하였다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 “모든 미곡수송은 정부에 의하여 통제”된다는 규정도 덧붙였다. 그러나 이 규칙의 제정을 전후하여 미곡의 자유거래와 소량의 자가소비미의 자유운반을 허용하라는 요구가 지주층을 중심으로 제기되었다(『동아일보』, 1946. 9. 19; 1946. 9. 20; 1946. 10. 5). 미군정은 앞의 요구는 수용하지 않았지만, 뒤의 요구는 수용하여 1인당 2두의 자유운반을 허용하는 것으로 방침을 바꾸었다(『동아일보』, 1946. 10. 19). 따라서 이 단계에서도 자유시장은 미미하게나마 인정되고 있었다고 할 수 있다.

1948미곡연도의 미곡통제는 남조선과도정부 입법의원이 제정한 「미곡수집법(1947년 9월 27일)」에 의해 실시되었다. 여기서는 “미곡수집이 전부 완료하였을 때 또는 정부가 수집 중지를 선언하였을 때에는 공출의무를 완료한 농가는 미곡을 자유판매 또는 자유수송할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 자유시장의 부분적 허용은 미군정이 애초에 의도했던 것은 아니다. 그것은 미군정측이 미곡수집법의 초안으로서 작성하였던 ‘규칙’ 제6호 ‘미곡수집’¹²을 보면 분명히 알 수 있다. 즉 거기에는 “정부 또는 정부 대행기관 이외의 자

¹¹ 미군정은 1945년 10월 5일 일반고시 제1호 「미곡의 자유시장」을 공포하여 해방 전 미곡의 자유거래를 금지하던 제규정과 공출을 강제하던 제규정, 그리고 가격을 통제하던 제규정을 폐지하였다. 이러한 시장 자유화정책은 예상에 반해 나타난 미곡의 매점·매석과 미가의 폭등으로 인해 채 4개월도 지나지 못하고 파탄을 고하고 말았다. 이에 관해 자세한 것은 이혜숙(1992), pp.248-252 참조.

의 미곡의 매매 및 이동을 금지”한다고 하는 자유시장 전면금지 규정이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 이 조항은 입법위원의 다수를 차지하고 있던 지주들의 주도로 만들어진 것이라고 보아야 할 것이다. 그 때문인지 미군정은 처음에는 전년도에 인정되었던 소량의 미곡의 자유운반을 금지¹³함으로써 자유시장에 대한 제한을 강화하는 조치를 취하였다(표 3의 20 행정명령 제8호 미곡수집 급 운반). 그러나 미곡수집이 순조롭게 진행되어 3개도를 제외한 나머지 6개도에서 일찌감치 할당량의 공출을 완료하게 되자, 미군정은 1947년 12월 31일 그들 도에 대해서 수량에 관계없이 미곡의 자유운반을 허용하는 조치를 취함으로써(표 3의 21 행정명령 제11호 미곡운반허가) 사실상 자유시장을 인정하게 된다.¹⁴

한국정부 수립 후인 1949미곡연도의 미곡통제는 양곡매입법에 의해 실시되었다. 이 법률은 제3조에서 자가용(自家用) 이외의 양곡을 정부에 매도해야 한다고 하면서도, 단서조항으로서 자가용 식량을 위한 소량의 자유운반과 자유매매는 인정한다고 규정하였다. 이것은 실제로는 1947미곡연도부터 시행되어 왔지만, 법령상의 조문으로 명기되기는 처음이다. 그런데 이 해의 미곡매입 실적은 부진하였다. 그리하여 정부는 1949년 4월 15일 「식량임시긴급조치법」을 제정하여 양곡매입법의 효력을 일시 정지시키고, 자유시장을 공식적으로 인정하는 동시에 일반배급은 중단하고 공무원과 영세민만을 대상으로 하는 중점배급제를 실시하였다. 1950미곡연도에는 양곡매입법이 부활되었으나, 전년도와 마찬가지로 매입 실적은 부진하였다. 정부는 1949년 11월 17일 전년도의 「식량임시긴급조치법」을 부활시켜 다시 자유시장을 공식 인정하고 중점배급제를 실시하였다. 마침내 1950년 2월 16일에는 양곡의 자유거래와 관수양곡(官需糧穀) 중점배급을 주요 내용으로 하는 「양곡관리법」을 제정하기에 이르렀다.

이상에서 1946-50년 사이의 미곡통제 관련 법령들에 나타난 자유시장 대책에 관해 살펴 보았는데, 해방 전의 경우와 비교할 경우 그것은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 미곡의 자유시장을 완전히 부정하지는 않았다는 점이다. 즉 해방 후의 대책에서는 실질적으로든지 법적으로든지 자가용 식량의 자유운반을 허용하거나, 할당량 공출 완료 후의 자유거래를 인

¹² 이것은 1947미곡연도의 ‘규칙’ 제2호와와는 다른 것임에 유의하라.

¹³ 입법위원측은 이 조치에 대해 강력하게 반발하였다. 왜냐하면 전년도와 마찬가지로 소량의 미곡의 자유운반을 허용하는 것은 입법위원과 중앙식량행정처 간에 이미 내부적으로 합의한 사항이었기 때문이다(『東亞日報』, 1947. 10. 23 ; 同, 1947. 10. 25).

¹⁴ 그러나 이 때 허용된 것은 자유거래 그 자체가 아니고 자유운반이었다고 하는 것. 그리고 그것도 미곡수집이 성공적으로 완료된 이후에 시행되었다는 사실을 생각할 때 여기서의 자유시장의 허용은 아래에서 살펴 볼 식량임시긴급조치법에 의한 자유시장의 공식적 인정에는 크게 미달하는 것이었다고 해야 할 것이다.

정하였으며, 나아가 나중에는 자유시장 그 자체를 공식적으로 인정하기까지 했던 것이다. 둘째, 법적으로 볼 때, 대체로 후기로 갈수록 자유시장에 대한 통제가 완화되어 갔다는 점이다. ‘자유시장 전면금지(1947미곡연도) → 수집완료후 자유거래 허용(1948미곡연도) → 자가용 식량의 자유거래 인정 및 자유시장의 공식 인정(1949·50미곡연도)’으로 요약되는 이 시기 자유시장 대책의 변화는 이 점을 분명히 보여 주고 있다. 요컨대 전체적으로 보아 이 시기 자유시장 대책에 있어서 통제의 수준은 해방 전에 비해 낮았으며 그것도 시간이 갈수록 점점 더 완화되어 가는 추세를 보였다고 할 수 있다.

(2) 공출할당 및 수집의 방식

앞에서 말한 바와 같이, 해방 전에는 1942미곡연도까지 지역별 할당만이 행해지다가(소위 ‘자발적’ 공출의 원칙), 1943미곡연도부터 그것과 함께 개인별 할당이 행해지면서 강제공출이 본격화되었다.

미군정은 1946년 미곡통제에 착수하면서 1943미곡연도 이래의 원칙을 받아들였다. 그리고 수많은 반발과 비난을 받으면서도, 마지막까지 이 원칙을 고수하였다. 이 점에서 미군정이 일제시대의 식량관리제도를 유지한 채 미곡통제를 수행하였다고 평가하는 것은 정당하다고 생각한다. 그러나 제도의 내용을 자세히 살펴 보면, 해방 전과는 달리 한국농촌과 농민의 사정을 고려한 조치들이 마련되었다는 사실을 확인할 수 있다. 더욱이 한국정부가 제정한 양곡매입법 하에서는 일반농민에 대해서는 개인별 할당의 원칙 자체가 폐지되었다. 이 하에서는 관련 법령의 검토를 통해 이 사실을 구체적으로 확인해 보기로 하자.

먼저 미군정은 처음에는 미곡통제를 완전히 철폐하려 했다는 점을 기억할 필요가 있다. 왜냐하면 이 점을 무시하고 미군정이 강제공출을 끝까지 유지시켰다는 사실만 보게 되면 미군정은 처음부터 의도적으로 식민지 유제를 온존시키고자 했던 악의에 찬 존재로 규정되지 않을 수 없기 때문이다. 미군정에 의한 최초의 정책이 엄청난 혼란만 야기하고 완전히 실패로 돌아갔다는 것은 주지하는 사실이다. 당시 한국사회는 자유시장을 허용할 만한 객관적 조건을 갖추지 못하고 있었던 것이다.

1946년의 미곡수집령에서는 농민은 자가소비량(2월 1일-10월 31일간 상주가족 1인당 4두 5승) 이외의 미곡을 공정가격으로 정부에 매도해야 한다고 규정하고 있다. 이것은 기본적으로 해방 전 「식관령」의 원칙과 동일하다. 단, 차이가 있다면, 「식관령」에서는 식량영단에 매도의 위탁을 하도록 되어 있었던 것에 비해, 미곡수집령에서는 바로 정부에 매도하도록 되어 있다는 것과, 따라서 「식관령」에서는 부윤, 읍·면장에게 할당의 책임만 주어졌던 것에 비해 여기서는 할당 뿐 아니라 수집의 책임까지도 주어졌 있다는 것이다. 일단 이 차

이를 무시한다면, 결국 문제는 공식적으로 인정되는 자가소비량의 수준이다 이것에 대해서는 나중에 다시 살펴 보기로 하자.

1947미곡연도의 ‘규칙’ 제2호 및 제3호¹⁵도 위와 동일한 원칙을 견지하고 있다. 그러나 그것들은 미곡수집의 방법을 ① 미곡수집령에 비해 훨씬 상세하게 명기하고 있고, ② 제3호에 의해 삭제되기는 하지만 자가보유량의 최저한도(1인당 6두)를 규정하고 있으며, ③ 소작미 공출의 책임을 소작농에게 부여¹⁶하는 등 새로운 내용을 많이 포함하고 있다. 특히 이 가운데 ③과 관련하여 ‘규칙’ 제3호는 “해공출로써 소작료 계약 혹은 기타 협정의 규약 여하를 막론하고 소작인은 지주에 대하여 하등 소작료를 지불할 의무가 무함이라는 규정을 덧붙여 놓고 있다. 여기서는 농민의 이해를 일정하게 고려하는 반면 지주의 이해를 제약하고자 하는 경향을 분명히 확인할 수 있다. 해방 전의 경우 ②는 한 번도 시도되었던 적이 없으며, ③도 법적으로 규정되었던 적은 없다. ③에 의해 1943년경부터 법적 근거 없이 시행(전강수, 1993a, p.204)되어 온 소작농에 의한 소작미 공출은 법적 근거를 완전히 갖추게 되고 지주들의 소작료 현물수취권은 공식적으로 부정되게 되었다.

1948미곡연도의 미곡수집법에서는 거기서 한 걸음 더 나아가고 있다 우선, 동법은 영세농 보호를 목적으로 경작면적 3단보 이하의 자작농과 5단보 이하의 소작농에게는 공출할당을 하지 않는 것으로 하였다(제2조). 단, 소작미와, 자가용 식량 및 종자 이상의 여유 수량은 경작면적에 관계없이 모두 수집대상에 포함시키고 있기 때문에 이 규정이 얼마나 효과가 있었을지 의심할 수도 있다(新納豊, 1983, p.40). 그러나 이 규정에 의해 최소한 영세농의 자가소비미까지 잠식하는 ‘적자공출’은 불가능하게 되었다는 점을 기억할 필요가 있다. 그리고 법안 심의 과정에서 미군정 중앙식량행정처가 미곡수집 대상이 되어야 할 많은 농민들이 제외될 것이라는 이유로 이 규정에 반대하였다¹⁷는 사실은 이 규정의 효력을 반증하는 것이라 생각할 수 있다.

다음으로, 동법은 공출미의 공정한 할당과 효과적인 수집을 목적으로 각 읍면과 리에 “지주, 자작농, 소작농, 대농장의 대표자, 독농가 및 지방사정에 정통한 자”로 구성되는 미곡수집대책위원회를 설치하는 것으로 하였다(제4조). 공출할당은 읍·면장(또는 시장, 부윤)이 하되 미곡수집대책위원회의 의견을 듣고 하도록 하였다(제3조). 그리고 이 위원회에는 미곡

¹⁵ 제3호는 제2호를 개정한 것이다. 1947년 3월 제3호를 개정한 제4호도 발표되지만, 이미 수집 시기를 경과한 때 발표된 것이므로 여기서는 논의하지 않겠다.

¹⁶ ‘규칙’ 제2호에서는 개인지주의 경우로 한정하고 있으나, 제3호에서는 신한공사를 제외한 모든 지주의 경우로 확대하고 있다.

¹⁷ “Narrative History of the National Food Administration for the Period September '45 to September '48,” Records of U.S. Theaters of War, World War II, USAFIC, 24th Corps, G-2 Historical Section, p.20.

수집과 관련하여 읍·면장(또는 시장, 부윤) 또는 구장(또는 정·동회장)이 결정한 사항에 대해 상급관청에 이의를 신청할 수 있는 권한을 부여하였다(제4조 제4항). 이 위원회가 실질적으로 얼마나 제 역할을 하였는지 알 수는 없지만, 이와 같은 위원회가 설치되고 거기에 농민의 대표가 정식으로 참가하게 되었다는 것은 주목할 만하다.

마침내 1949미곡연도의 양곡매입법 단계에 오면, 일반농민에 대한 개인별 할당이 폐지된다. 즉 “양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량 및 종곡을 제외한 양곡을 정부에 매도하여야” 한다(제3조)고 하면서도, 일반농민에 대해서는 “일정한 수량, 일정한 기간”(조선은행조사부, 1949, p.1-66)을 정하지 않는 것으로 한 것이다. 단, 지주의 소작미와 중앙토지행정처에의 ‘불하연부납부미(拂下年賦納付米)’의 경우, 전량 정부에 매도하도록 엄격히 규정함으로써 개인별 할당을 유지시키고 있다. 하여간 이리하여 일제 하 1943미곡연도 이후 계속되어 온 개인별 할당제, 즉 악명높은 강제공출제도는 소위 ‘자발적’ 공출제도로 전환된다. 새롭게 출범하는 한국정부로서는 한편으로 강제공출제도에 대한 농민들의 반감을 무시할 수 없었을 것이고(→‘강제’공출의 폐지), 다른 한편으로 공출제도를 유지하라고 하는 미군정측의 강력한 요구¹⁸도 일정한 정도로 수용하지 않을 수 없었을 것이다(→자발적 ‘공출’의 유지).

그런데 양곡매입법에서 나타나는 일반농민에 대한 배려는 단지 한국정부 수립의 효과라고만 할 수는 없다. 1949미곡연도에는 미군정 또한 공출제도를 유지시키는 가운데서도 가급적 농민의 입장을 배려하고자 하는 움직임을 이전보다 강하게 보여주고 있었기 때문이다. 이것은 미군정이 1948년산 추곡수집에 대비하여 1948년 7월 29일 미리 제정해 둔 추곡수집령에 잘 나타나 있다. 동령 제5조는 “할당량 결정에 관여하는 공무원 및 수집대책위원은 개인별 할당량이 공정형평하게 결정되도록 세심의 주의를 다하여 보장함을 요함 특히 세농가를 보호하여야 하며…세농가는…대농가보다 적은 비율로 할당되어야 함”이라고 명시하고 있으며, 제6조는 농민들이 할당배정에 대해 이의를 신청(申立)할 수 있다고 규정하고 있다.

이상 관련 법령들의 내용을 통해 살펴 본 바와 같이, 해방 후의 미곡통제는 해방 전 1943미곡연도 이후 단계와 마찬가지로 개인별 할당을 원칙으로 하는 강제공출 방식으로 출발하였으나, 점점 농민(특히 영세농)들의 이해를 배려하고 또 지주들의 이해를 제약하는 조치들을 새로이 도입하거나 아니면 법인하는 방향으로 전개되어 갔다. 더욱이 한국정부의 수립을 계기로 강제공출 방식은 상당한 정도로 후퇴하고 ‘자발적’ 공출제도가 도입되었으며, 1950년 2월 「양곡관리법」 제정을 계기로 마침내 공출제도 그 자체마저 폐지되

¹⁸ 정부 수립을 전후하여 당시 미군정 민사처에서는 한국경제의 질서를 유지하기 위해서는 양곡수집이 필요불가결한 것이므로, 만일 신정부가 양곡수집을 이행하지 않을 때에는 미국의 대한경제원조 상에 적지 않은 암영을 던질 것이라는 경고까지 암암리에 표명하고 있었다(조선은행조사부, 1949, p.17).

기에 이르렀다.

이와 같이 법령의 차원에서 확인할 수 있는 정책의 수탈성의 약화는 실제의 공출할당에 그대로 반영되었다. <표 4>는 공출 할당시에 농민(일부의 지주 포함)들에게 공식적으로 인정해 준 자가소비량(1인당 평균)의 추이를 보여주고 있다. 그런데 이 자가소비량은 해방을 계기로 급격히 상승하였으며, 또 해방 후에는 시간이 갈수록 더욱 상승해 갔던 것으로 나타나 있다. 따라서 법령의 차원에서 확인되는 수탈성의 약화를 단지 기만적인 것이라고 무시할 수는 없다. 법령의 내용에서, 그리고 실제의 공출 할당에 있어서 미곡통제정책의 수탈성은 약화되어 갔던 것이다. 또 이 표에서는 앞서 살펴 본 미곡수집령과 ‘규칙’ 제2호에 규정되어 있는 바, 자가소비량으로서 연간 1인당 6두를 인정한다는 원칙이 실제의 공출할당에서 대체로 지켜졌다는 것도 알 수 있다.

머리말에서 지적한 바와 같이, 니이노 유타카(新納豊, 1983)는 이 시기 한국농업의 중요한 특질로서, 생산농가의 미곡상품화량의 확대= 자유시장의 실질적 전개)를 들고 있다. 그리고 그것이 지방 소공업의 전개와 결합하여 이 시기 경제재건의 실질적 담당자가 되었다고 주장한다(新納豊, 1983, p.53). 매우 중요한 지적이라고 생각되는데, 필자는 여기서 생산농가의 미곡상품화량의 확대를 가능하게 한 주요 원인으로서는 위에서 해명한 미곡통제정책의 성격 변화를 강조하고 싶다. 즉 정책의 수탈성이 약화되어 농민의 수중에 이전보다 많은 양의 미곡이 남게 되었고, 앞서 살펴 본 바와 같이 자유시장이 원칙적으로는 금지되면서도 실제로는 다양한 형태로 허용되고 있었기 때문에, 농민들은 자가소비 후 남은 미곡을 자유시장에서 상품화할 수 있었던 것이다

표 4. 공출할당시의 자가소비량의 추이(1943-1948)

단위: 천석, 천명, 석

	생산량-할당량(a)	농가인구(b)	a/b(석)
1943	6,568	17,285	0.380
1944	6,763	17,216	0.393
1945	5,510	17,216	0.320
1946	7,324	11,718	0.625
1947	7,755	12,337	0.629
1948	8,694	12,410	0.701

주: 1) 연도는 미곡연도임.

2) 1945미곡연도까지는 전국, 1946미곡연도부터는 남한의 상황임.

3) 해방 후의 농가인구는 식량수급 추산시 사용한 수치임

자료: 朝鮮銀行 調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948, pp.I-242~I-245; 同, 『經濟年鑑』, 1949, pp.I-66~I-67 및 p.IV-35 ; 朝鮮總督府, 『昭和19年度追加豫算増減内譯』에서 작성.

2. 실태 분석

우선 미곡공출의 전체적 실적부터 살펴 보기로 하자. <표 5>에 의하면 해방 후의 공출률은 해방 전의 공출률을 크게 하회하고 있다. 즉 해방 전 5년간의 연평균 공출률은 53.3%이지만, 해방 후 5년간의 연평균 공출률은 23.8%¹⁹로서 무려 29.5%의 차이를 나타내고 있다. 그리고 해방 전에는 공출률이 해가 갈수록 상승하는 경향이 분명히 드러나지만 해방 후에는 1948미곡연도까지 상승하다가 그 후 하락하였던 것으로 나타나 있다. 해방 전의 공출률의 상승은 생산이 격감하는 속에서 이루어졌기 때문에 결국 농가보유량이 격감하였다는 것은 앞에서 지적한 바 있다. 그러나 해방 후에는 생산이 점진적으로 증가하고 있었기 때문에, 공출률의 변동에 관계없이 농가보유량은 증가하는 경향을 보이고 있다 그리고 연평균 농가보유량의 수준을 계산해 보면, 해방 전 5년간은 697만 6천석이었던 반면, 해방 후 5년간은 1,047만 9천석으로서 해방 전에 비해 352만 1천석(50.5%) 높게 나타난다. 반면 연평균 공출량은 위의 기간에 각각 722만 4천석, 329만 3천석으로서, 해방 후가 해방 전에 비해 393만 1천석(54.4%) 낮게 나타난다.

이와 같이 해방 전후 간에 공출률은 낮아지고, 공출량은 적어지고, 농가보유량은 많아지는 변화가 일어난 것은 우선 생산의 점진적 증가와 미곡통제정책의 수탈성의 약화 즉 공출할당 그 자체의 축소에 기인하는 바가 크다 그러나 그와 함께 목표달성률(공출량/할당량)의 저하 또한 무시할 수 없는 원인이라는 것을 지적할 필요가 있다. 즉 해방 전 4년간에는 이 달성률이 연평균 97.2%였던 것에 비해 해방 후 5년간에는 연평균 67.8%로서 상당한 차이를 나타내고 있다. 해방 후에는 해방 전보다 축소된 할당량조차 원활하게 수집하지 못했던 것이다. 또한 그 비율은 해방 전에는 90% 이상의 수준에서 거의 변동하지 않는 반면 해방 후에는 12.6%와 98.3% 사이에서 격심한 변동을 겪고 있다

이와 같은 달성율의 변동은 실제 수집과정의 특질을 반영하는 중요한 지표라고 생각된다. 따라서 이에 대해 좀 더 자세하게 분석할 필요가 있다. <표 6>은 공출 달성률의 도간 편차의 변화를 보여주고 있는데, 여기서는 해방 후로 넘어오면서 위에서 말한 달성률 수준의 저하와 그 변동의 격화 외에, 달성률 수준의 도간 편차의 확대라는 또 하나의 중요한 특질이 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 미곡의 실제 수집과정에 있어서 해방 전의 일사불란함이 크게 후퇴해 버린 것이다.

¹⁹ 해방 후 공출률은 자유시장화정책이 실시되다가 나중에 미곡통제가 실시되었던 1946미곡연도를 제외하고 계산하더라도, 28.4%가 되어 그다지 높아지지 않는다.

표 5. 해방 전후의 미곡 공출 실적 비교(1941-1950)

단위: 천석, %

	생산량(a)	할당량(b)	공출량(c)	농가보유량	c/a	c/b
1941	15,859	-	6,584	9,275	41.5	-
1942	19,451	8,615	8,402	11,049	43.2	97.5
1943	10,985	6,190	6,147	4,838	56.0	99.3
1944	13,933	8,928	8,715	5,218	67.4	97.6
1945	10,772	6,654	6,274	4,498	58.2	94.3
1946	12,835	5,511	681	12,154	5.4	12.6
1947	12,050	4,295	3,562	8,488	29.6	82.9
1948	13,850	5,156	5,068	8,782	36.6	98.3
1949	15,485	7,500	3,900	11,585	25.2	52.0
1950	14,734	3,500	3,256	11,478	22.1	93.0

- 주: 1) 연도는 미곡연도임.
 2) 남한의 상황임.
 3) 1942년과 49, 50년의 할당량은 개인별 할당량의 합계치가 아님 즉 1942년의 할당량은 지역별 할당량의 합계치이며, 1949, 50년의 할당량은 목표량임
 4) 1941년의 경우 남한의 공출량은 불명이다 여기서는 그것을 1942-45년의 남한 공출량의 비율을 이용하여 추산하였다.

자료: 1942년의 할당량은 朝鮮總督府 農林局, 『米穀保管施設要綱』, 1941. 그 밖의 수치는 朝鮮銀行 調査部(1949), p.I-67 및 p.IV-35; 韓國産業銀行 調査部(1955), p.83.

표 5. 공출 달성률의 도간 편차(1943-1948)

단위: %

	1943	1944	1945	1946	1947	1948
경기	104	101	76	8	97	105
충북	106	103	102	7	100	124
충남	103	96	104	9	93	100
전북	98	100	92	20	60	80
전남	80	97	96	17	87	100
경북	100	92	126	7	68	100
경남	100	98	106	6	89	100
강원	100	98	93	58	168	106
변이계수	8.2	3.4	14.4	106.3	34.2	11.8

- 주: 연도는 미곡연도임.
 자료: 朝鮮銀行 調査部(1949), p.I-67.

요컨대 해방 후 미곡의 실제 수집과정은 해방 전에 비해 혼란상을 드러내고 있었다. 이와 같은 혼란은 직접적으로는 자유시장화정책에서 미곡통제정책으로의 갑작스러운 전환(1946 미곡연도)이나 ‘자발적’ 공출제도의 도입(1949미곡연도) 등에 기인하는 바가 크다. 보다 근본적으로는 이 시기 자체가 사회적·정치적 격변기였다는 점, 그리고 한국의 지주와 농민들이 공출제도에 대해 커다란 반감을 가지고 저항하거나 기피하였다²⁰는 점이 중요한 원인일 것이다. 그러나 그 원인이 무엇이었던 간에, 위의 세 가지 특질(달성률 수준의 저하, 그 변동의 격화, 그것의 도간 편차의 확대)은 해방 후 미곡수집의 강도가 해방 전에 비해 낮아졌음을 나타내는 지표임에 틀림없다. 양곡수집에 반대하여 농민들이 소요를 일으킬 수 있었다는 것 자체가 이것을 반증한다. 그러나 기존의 연구에서는 대체로 미곡 수집과정에서 미군정에 의한 강권 발동²¹을 강조하는 데 그치고 있다. 이것은 강권 발동의 실태를 밝혔다는 의의는 갖지만, 그 수준이 어느 정도였는가를 구체적으로 밝히지 않았기 때문에, 미군정에 대한 감정적 비판의 수준을 넘어서지 못하고 있다.

이와 같이 정책의 성격이 변화하는 가운데 농민들의 처지는 어떻게 변화해 갔는지 미곡상품화의 측면에서 검토해 보기로 하자. 앞에서 언급한 바와 같이, 니이노 유타카(新納豊)는 생산농가의 미곡상품화량의 확대라는 말로 그 변화를 요약하고 있는데 필자는 그것을 좀 더 구체적으로 구명할 필요가 있다고 생각한다. <그림 1>은 해방 전 2개년(1943, 44미곡연도)과 해방 후 2개년(1947, 48미곡연도)을 대상으로 하여 그 생산미곡의 배분과 상품화의 양태를 알기 쉽게 밝히기 위해 그린 것이다.²² 여기서 자가소비량은 0.56석(1942-44년의 3개년 평균 1인당 미곡소비량)에 각 연도의 농가인구를 곱한 것으로서 정상적 자가소비량이라고 할 수

²⁰ 박석두(1987)에 의하면, 1945년 8월부터 1948년 12월에 발생한 농업관계 소요건수는 104건인데, 이 중 양곡수집 반대가 64건으로서 최대의 비중을 차지한다. 또 식량요구 소요가 31건인데, 이것 또한 양곡수집과 밀접한 관계를 갖고 있다는 점을 생각할 때, 당시 농민소요의 대부분은 양곡수집에 기인한 것이라고 보아도 무방하다(박석두, 1987, 표 2 참조).

해방 후 특히 수집실적이 부진했던 1948미곡연도 전복의 상황에 대해 미군정 문서는 다음과 같이 묘사하고 있다. “좌익과 우익 모두 지연전술을 썼다. …수집 프로그램에 대한 반대가 광범하게 퍼져 있다. 농민들, 상인들, 지방 공무원들이 100% 수집의 달성을 방해하기 위해 협력하였다. 좌익들은 한편에서 농민들에게 쌀을 정부에 판매하지 말라고 충고하였는가 하면, 우익들과 일부 지방 공무원들은 농민들에게 할당량의 70 내지 80%만 공출하라고 요구하였다.”(“Narrative History of the National Food Administration for the Period September '45 to September '48,” *Records of U.S. Theaters of War, World War II, USAFIC, 24th Corps, G-2 Historical Section*, pp.23-4)

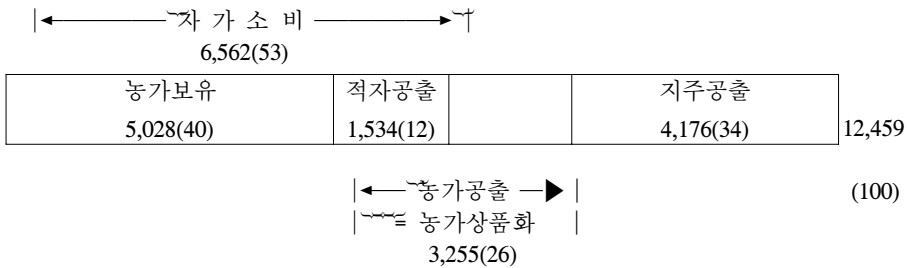
²¹ 이혜숙(1992), pp.260-264에는 미군정에 의한 강권 발동의 구체적 양상이 잘 묘사되어 있으므로 참조하기 바란다.

²² 이 그림은 新納豊(1983)에서 힌트를 얻어 그린 것이다. 新納豊은 이 논문 pp.48-49에서 1946년산 미곡과 1948년산 미곡을 대상으로 이러한 그림을 그려서 해방 후 생산미곡의 배분과 상품화의 변화를 설명한 바 있다.

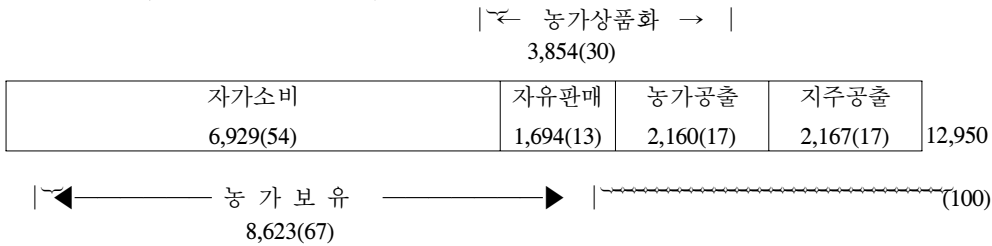
그림 1. 해방 전후 생산미곡의 배분과 상품화의 비교

단위: 천석, %

① 해방 전(1943-44년 2개년 평균)



② 해방 후(1947-48년 2개년 평균)



- 주: 1) 연도는 미곡연도임.
 2) 남한의 상황임.
 3) 자가소비량은 앞에서와 마찬가지로 농가인구에 0.56석을 곱해서 구했는데, 해방 전의 경우 남한의 농가인구가 알려져 있지 않으므로, 1946미곡연도 식량수급 추산시 사용된 농가인구(1,171만 8천인)를 대신 이용하였고, 해방 후의 경우 2개년도의 평균 농가인구를 이용하였다.
 4) 해방 전 지주공출량을 구하기 위한 지주 공출미 비율은 56.2%로 하였다. 해방 후의 경우 공출자가 불명인 압수미(押收米)나 기타는 '지주공출량 : 농가공출량' 비율에 따라 나누어 각 수량에 더했다.

자료: 朝鮮銀行 調査部(1948), p.I-243; 조선은행 조사부(1949), p.I-67 및 p.IV-35; 大韓食糧公社(1948), p.55에서 작성.

있다. 그런데 해방 전의 경우 공출후 농민의 수중에 남겨진 농가보유량은 정상적 자가소비량에 크게 미달하고 있다. 이것은 이 때의 미곡공출이 자가소비량까지 잠식하는 '적자공출'이었음을 말해 준다. '적자공출량'은 153만 4천석으로서 생산량의 12%였다. 이로 인한 식량 부족분은 대개 환원배급(주로 잡곡)을 통해 보충하였다. 이와 같이 가혹한 공출 하에서 자가소비량을 확보하기도 어려웠던 농민들이 자유시장에 미곡을 판매한다는 것은 곤란한 일이었을 것이다. 따라서 그들이 공출한 325만 5천석을 그들의 상품화량의 전부라고 보아도

무방하다. 이러한 상품화의 가격조건이 얼마나 열악했는가는 이미 언급한 바 있다 요컨대 해방 전 농민들은 잉여미곡 172만 1천석(53%), 자가소비미곡 153만 4천석(47%), 합계 325만 5천석(100%)을 강제공출이라는 형태로 상품화하고 있었던 것이다 325만 5천석은 생산량의 26%에 해당한다.

해방 후의 경우 농가보유량은 크게 늘어나서(해방 전의 1.4배) 정상적 자가소비량을 초과하게 된다. 이 초과량, 169만 4천석은 아마도 자유시장에 판매되었을 것이다. 물론 여기서 말하는 농가에는 지주도 포함되어 있기 때문에, 자유시장 판매미중 상당량이 지주의 소작미였을 것이라 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 시기 자유거래는 소량 판매의 경우에 한하여 허용되고 있었고, 소작미는 모두 소작농이 직접 공출하도록 되어 있었다는 점을 생각한다면 지주가 소작미를 자유시장에서 판매할 수 있는 여지는 그다지 크지 않았을 것이다 따라서 여기서는 이 초과량을 일반농민들의 자유시장 판매량으로 간주하기로 한다 이것에다 농가 공출미 216만석을 더하면, 385만 4천석이 되는데, 이것이 바로 이 시기 농민들의 미곡상품화량이었다. 이것은 생산량의 30%에 해당한다. 해방 전의 경우와 비교하면, 농민들의 미곡상품화량은 약간 증가할 뿐이지만 그 내용은 완전히 달라졌음을 알 수 있다. 즉 농민들은 자신의 상품화량의 47%를 ‘적자공출’할 수 밖에 없었던 상태에서, 이제 자신의 상품화량의 44%를 자유판매할 수 있는 상태가 되었던 것이다. 자유시장 미가가 공출미보다 훨씬 높았다고 하는 것은 잘 알려진 사실이다. 또 전체 미곡상품화의 구성도 크게 변화하였다 즉 지주의 비중이 56%에서 36%로 크게 감소²³하는 대신, 일반농민의 비중이 44%에서 64%로 크게 증가한 것이다. 니이노 유타카(新納豊, 1983)가 주목하고 있는 이 시기 미곡의 자유시장의 전개는 바로 이와 같은 미곡상품화에서 농민 비중의 증가와 그 미곡상품화의 내용 변화를 기초로 한 것이었다.

전체적으로 볼 때, 해방 후의 농민들에게는 자가소비량을 확보하는 것은 문제가 되지 않았고, 어떻게 해서든지 자유시장 판매량을 늘이는 것이 중요했을 것이다 따라서 농민들이 두 시기에 동일하게 미곡공출을 기피하였다고 할지라도 그 동기는 달랐다. 즉 해방 전 농민들의 공출기피는 자가식량의 확보 차원에서 이루어진 일이었던 반면 해방 후 농민들의 공출기피는 자유시장에서의 유리한 판매를 목적으로 한 것이었다 해방 후에는 과중한 공출보다는 오히려 불공평한 할당이 더 큰 문제가 되는데²⁴ 이것은 이러한 사실을 반증해 준다

²³ 이에 관해 보다 상세한 것은 본 논문 IV장을 참조.

²⁴ “...확실히 해방 후의 양곡수집령(미곡통제 관련 제법령을 통칭하는 듯함: 인용자)이 해방 전 일정하(日政下)의 그것에 비하여 완화된 것임을 알 수 있다. 그러나 농가의 단위별 양곡수집 할당량에 있어서 아직 공정을 기했다고 볼 수 없는 제비난(諸非難)이 없지 아니하다(朝鮮銀行 調査部, 1948, p.I-242).”

전체 식량관리의 성격 또한 크게 변화하였다 즉 그것은 이출미와 비농가에의 배급미를 확보하기 위해 농민들에게 미곡의 ‘적자공출’을 강제하고 그들의 부족식량은 공출잡곡과 만주산 수입잡곡의 배급을 통해 보충하는 형태에서, 이제는 우선 농민들에게 ‘충분한’ 농가보유미를 허용하고 그로 인해 국내 배급미의 부족이 발생할 경우 미국 등지로부터의 수입식량으로써 보충하는 형태로 바뀌었던 것이다. <표 7>에 잘 나타나 있듯이, 해방 후 식량수출이 완전히 사라지는 데도 불구하고, 해방 전의 전조선의 식량수입량을 초과하는 식량수입이 행해진 것은 이 때문이다. 해방 전 전시말기의 식량관리정책이 농민들에게 ‘적자공출’을 강제하면서도 이출미

표 7. 해방 전후의 양곡 수급 비교(1941-1949)

단위: 천석

	종별	생산량	수출량	수입량	총공급량
1941	미곡	21,527	4,232	0	17,295
	잡곡	16,745	599	1,107	17,253
	계	38,273	4,831	1,107	34,548
1942	미곡	24,886	6,273	0	18,613
	잡곡	14,647	759	768	14,656
	계	39,533	7,032	768	33,269
1943	미곡	15,688	1,303	922	15,307
	잡곡	12,224	273	1,126	13,077
	계	27,911	1,576	2,049	28,384
1944	미곡	18,719	4,121	0	14,598
	잡곡	16,285	356	1,927	17,856
	계	35,004	4,486	1,927	32,454
1945	미곡	16,052	1,756	0	14,296
	잡곡	10,984	0	1,874	12,858
	계	27,036	1,756	1,874	27,154
1946	미곡	12,836	0	0	12,836
	잡곡	7,042	0	1,193	8,235
	계	19,878	0	1,193	21,070
1947	미곡	12,050	0	273	12,324
	잡곡	6,351	0	2,711	9,061
	계	18,401	0	2,984	21,385
1948	미곡	13,850	0	485	14,335
	잡곡	6,309	0	1,569	7,879
	계	20,519	0	2,054	22,214
1949	미곡	15,486	0	0	15,486
	잡곡	8,122	0	468	8,588
	계	23,608	0	468	24,074

주: 연도는 미곡연도이며, 해방 전의 경우 전국, 해방 후의 경우 남한의 상황임
 자료: 朝鮮經濟社(1949), pp.26-27 및 p.40; 農水産部(1978), p.200.

표 8. 수입양곡의 도별 실적(1946미곡연도)

단위: M/T, %

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	강원	기타	계
수입량	185,249	11,867	26,756	21,340	24,426	38,220	51,684	43,023	21,550	423,115
비율	43.8	2.8	6.3	5.0	5.8	9.0	12.2	10.2	5.1	100.0

주: 제주는 전남에 포함시켰음.

자료: 朝鮮生活品管理院(1948), p.40.

확보라는 최우선의 목적을 제대로 달성하지 못하고 파탄상을 노정하고 있었다는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 해방 후 미곡이출의 압력은 사라졌지만 여전히 식량공급기반이 취약한 상태에서 농가보유미를 우선적으로 고려하기 시작하자 국내 배급미의 확보에 차질이 생기게 되었다. 해외동포의 귀환과 북한주민의 이주로 인한 인구증가와 식량소비 수준의 전반적 상승은 이를 더욱 가중시켰다. 해방 후 미군정이 해방 전의 전조선의 식량수입량을 초과할 정도로 많은 식량을 수입했던 것은 이것을 해결하기 위한 것이었다 이 수입식량이 농가의 식량을 보충하기 위한 것이 아니라 국내 배급미의 부족을 메꾸기 위한 것이었다는 점을 그것이 주로 대도시 소재 지역에 집중적으로 수입되었다(표 8)는 사실로부터 미루어 짐작할 수 있다.

<표 7>과 관련하여 한 가지 덧붙이자면, 해방 후 식량생산이 서서히 회복되어 갔다는 점이다.²⁵ 특히 미곡의 경우 그러한 경향이 두드러진다. 적극적인 증산정책이 거의 실시되지 않았음에도 불구하고, 이러한 경향이 나타난 데는 이상과 같은 미곡통제정책의 성격 변화의 영향이 컸으리라 여겨진다.

IV. 미곡통제정책과 지주제

미곡통제정책을 고찰할 때, 지주제와의 관련을 빼 놓을 수 없다. 여기서는 지주제에 대한 태도라는 측면에서 미곡통제정책이 해방 전후간에 어떻게 변화하는지 살펴 본 후, 그와 같은 변화 속에서 지주제는 어떠한 동향을 보이고 있었는지 분석해 보기로 한다.

해방 전후 공히 미곡통제정책은 지주층의 이해를 제약하는 경향이 있었다 그런데 해방 후에는 해방 전의 이러한 경향이 보다 강화되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

첫째, 미곡통제정책은 소작미를 소작농이 직접 공출하도록 함으로써 지주의 소작료 현물

²⁵ 해방 전의 경우 식량생산이 감소해 갔다는 점에 유의하라

수취권을 부정하고 사실상의 대금납제를 성립시켰다. 즉 소작료는 더 이상 지주가 수취하지 않고 소작농이 직접 공출하게 되었으며, 지주는 금융조합에 공출증을 제시하고 공출대금을 수령하는 데 만족할 수밖에 없게 되었다. 이제 지주들은 유통과정상의 여러가지 이익을 더 이상 누릴 수 없게 되었다. 그리고 생산 뿐 아니라 소작미의 상품화로부터도 배제되기 때문에, 그 기생적 성격은 강화되고 소작농에 대한 경제적 지배력은 약화되지 않을 수 없었다 (金載昊, 1988, p.59).

이 제도는 해방 전 1943년경부터 시행된 것으로 추측된다. 그러나 그 때는 법적 근거가 마련되지 않은 상태였다. 해방 후에는 앞에서 서술한 바와 같이 1947미곡연도의 ‘규칙’ 제2호 및 제3호에 의해 이 제도에 대한 명백한 법적 근거가 마련되었고 그것은 그 이후의 법령들에도 그대로 계승되었다. 일반농민에 대해서 강제공출을 중단하고 ‘자발적’ 공출로 전환한 양곡매입법 단계에 와서도 이 제도만은 그대로 유지되었다 <표 9>는 양곡매입법 하 1949미곡연도의 공출자별 미곡매상 실적을 보여주고 있는데, 여기서는 일반농민의 경우 38.1%의 저조한 달성률을 보이고 있는 반면, 지주의 경우 목표를 초과하는 달성률을 보이고 있음을 알 수 있다. 이것은 소작농에 의한 소작미 공출이 마지막까지 철저하게 시행되고 있었음을 입증해 준다. 이와 같이 해방 후에는 이 제도가 법적 근거를 갖추고 보다 강력하게 시행되었을 뿐 아니라, 앞서 말한 바와 같이 해방 전과는 달리 자유시장이 어느 정도 허용되고 있었기 때문에, 소작료 현물수취권의 부정은 지주들에게 상대적으로 훨씬 더 큰 제약요인으로 여겨졌을 것이다.

이와 관련하여 한 가지 더 지적해 두고 싶은 점은 해방 전에는 예외가 인정되고 있었지만, 그것은 해방 후의 법령에까지 이어지지 못했다고 하는 점이다. 즉 해방 전에는 농장 등 대지주에 대해서는 소작료 현물수취권을 허용하고 있었으나(전강수, 1993a, p.206), 해방 후의 법령들에서는 이를 부정해 버렸던 것이다²⁶ 이제 지주들은 규모에 관계없이 모두 소작

표 9. 양곡매입법하 공출자별 미곡 매상 실적

단위: 천석, %

	할당량(a)	매상량(b)	b/a
일반농가분	5,945	2,266	38.1
지주소작료분	1,141	1,160	101.7
토지행정처분	414	407	98.3
계	7,500	3,900	52.0

자료: 朝鮮銀行 調査部(1949), p.1-66.

²⁶ ‘규칙’ 제2호에는 해방 전의 방침을 이어받아 개인지주가 아닌 경우에는 소작료를 현물로 수취할 수 있다고 규정하였으나, 이 조항은 ‘규칙’ 제3호에 의해 삭제되어 버렸다.

료 현물수취권을 박탈당한 존재로 전락한 것이다.

둘째, 미곡통제정책은 소작료율을 저하시켰다. 그런데 정책이 소작료율을 저하시킨 방식은 해방 전후간에 차이가 있다. 즉 해방 전에는 지주와 농민에 대한 장려금의 차별적 지급에 의해 사실상 ‘지주가격’과 ‘생산자가격’을 성립시킴으로써, 간접적으로 실질소작료율을 저하시켜 갔던 반면, 해방 후에는 직접 소작료율 자체를 1/3로 제한하였던 것이다(표 3의 2 미군정 법령 제9호 ‘최고소작료 결정의 건’).²⁷ 물론 이 ‘소작료 3·1제’²⁸는 미곡통제정책의 일환은 아니었다. 그러나 그것은 위에서 말한 소작농에 의한 소작미 공출에 의해 뒷받침되지 않았다 라면, 실효성을 발휘하기 어려웠을 것이다(新納豊, 1983, p.32). 미곡통제 관련 법령 또한 “해 공출로써 소작료 계약 혹은 기타 협정의 규약 여하를 막론하고 소작인은 지주에 대하여 하등 소작료를 지불할 의무가 무함(‘규칙’ 제3호)” 이라든가, “지주는 그 토지를 경작하는 자로 하여금 … 양곡생산량의 3분의 1을 … 정부에 매도케 하며 경작자는 차(此)를 이행할 의무가 있음(양곡매입법 제4조)” 이라는 규정을 통해 ‘소작료 3·1제’를 직접 뒷받침하고 있었다.

해방 전의 소작료율의 실질적 저하 경향은 몇 가지 상쇄요인을 포함하고 있었다. 즉 농민에게 주어진 생산장려금(생산확보보급금)중 일부가 미곡증산을 위한 시설에 충당하기 위해 공제되었다는 것과, 공출미 판매대금 중 공제저축된 금액의 비율이 지주보다 소작농에게서 더 높게 나타났다는 것이 그것이다. 이것들은 공출과 함께 바로 소작농의 수중에 들어가는 장려금을 감소시켜서 실질소작료율 저하의 효과를 감쇄시키는 것들이다 해방 후에는 공출과 관련하여 장려금이 지급되었던 일은 없다. 단, 해방 전의 공제저축과 유사한 봉쇄감정에 금제도(封鎖勘定預金制度)가 시행되었던 적은 있는데, 이 때는 오히려 지주의 공출미 판매대금만을 대상으로 하였다.

셋째, 미곡통제정책이 실시되고 있던 당시의 농업정책 또한 지주층의 이해를 제약하였다. 그런데 농업정책이 지주층의 이해를 제약한 정도는 해방 전후간에 커다란 차이가 있다. 해방 전에는 소작료통제령과 임시농지가격통제령에 의해 각각 지주의 자의적 착취가 제한되고, 농지가격이 일정한 수준으로 통제되게 되었다. 이로써 종래 반봉건적 고율소작료의 수취와 농지가격의 상승을 통해 유지·확대되어 온 지주층의 경제적 이해는 일정한 정도로 제약될 수밖에 없었다. 그러나 이것들은 지주·소작관계 그 자체를 건드린 것은 아니었다. 그런데 해방 후에는 미군정이 농지개혁을 실시하여 지주제 그 자체를 해체시키고자 하였다

²⁷ 현물소작료율을 50%로 가정하고 해방 전의 실질소작료율을 계산해 보면, 50%(1939·40년산) → 46.6%(1941·42년산) → 39.3%(1943·44년산)로 저하해 갔던 것으로 나타난다. 해방 후 1/3이라는 소작료율은 해방 직전의 약 39%보다 낮은 수준이라는 점에 유의하라.

²⁸ 이에 관해서는 박석두(1987), pp.204-213 참조.

전소작지의 몰수·분배는 입법의원들의 반대 등으로 인해 1950년 3월까지 연기되었지만, 귀속농지가 1948년 3월 이후 분배됨으로써 농지개혁은 피할 수 없는 일이 되었다.

이상에서 미곡통제정책이 지주층의 이해를 제약한 정도는 해방 후에 훨씬 강화되었다는 사실을 확인하였다. 여기서 한 가지 덧붙여야 할 것은 해방 전의 경우 미곡통제정책은 지주층의 이해를 제약하는 측면과 함께, 적극적으로 지주층의 이해를 옹호하는 측면을 가지고 있었다는 점이다. 즉 전시말기 실시된 농업생산책임제는 지주를 생산의 책임자로 설정하였을 뿐 아니라 지주권을 대폭 강화하고자 하였다.²⁹ 이와 같이 해방 전의 정책에서 발견되는 모순은 농민들의 증산의욕을 자극하고 공출을 촉진하기 위해 지주층의 이해를 제약하지 않을 수 없었던 사정과, 지주층의 협조가 없이는 증산과 공출증대를 곤란하게 만들고 있던 조선 농촌경제의 특질 간의 현실적 모순을 반영하는 것이라고 생각된다. 일제는 이와 같이 모순된 정책을 동원해서라도 조선미 공출을 증가시키지 않으면 안되는 절박한 상황에 있었던 것이다. 그러나 주지하다시피 미국은 한국을 식량공급기지로 만들 필요가 없었다. 따라서 일제와 같이 절박하게 증산과 공출증대에 매달릴 이유도 없었다.³⁰ 한국 내에서 식량의 원활한 공급을 통해 체제안정을 도모하고자 하였지만, 그렇다고 반드시 한국 내에서 그 해결책을 찾을 필요는 없었다. 그리고 한국 내에 신속하게 부르조아적 질서를 수립하고자 하는 통치의 기본 목적은 분명하였다. 요컨대 미군정은 지주층의 이해를 옹호할 이유가 없었다고 해야 할 것이다. 지주층의 이해를 옹호하는 경향이 해방 후 미곡통제정책과 기타 농업정책에서 자취를 감춘 것은 이 때문이다.

이와 같이 정책의 성격이 변화하는 가운데 지주층은 어떠한 동향을 보이고 있었을까. 해방 후가 되면서 소작료율과 소작지율이 떨어지고, 소작농의 비중과 대지주의 수가 감소해 간다는 것은 이미 기존의 연구에 의해 잘 밝혀져 있다. 여기서는 이와 같은 지주층의 후퇴 경향이 미곡상품화의 측면에서는 어떻게 나타났는지 구체적으로 검토해 보기로 하자. <표 10>에 의하면, 지주의 공출량은 1944미곡연도 이후 지속적으로 감소하여 1949미곡연도에는 1944미곡연도의 32% 수준으로까지 떨어졌다. 그리고 그것이 생산량에서 차지하는 비중은 해방 전에는 30% 이상이었으나, 해방이후 급락하여 1949미곡연도에는 10.2%로 떨어졌으며, 상품화량에서 차지하는 비중 또한 같은 기간 동안에 56.2%에서 20.3%로 떨어졌다. 해방 직 전까지 미곡상품화량의 반 이상을 장악하고 있던 지주층이 해방 이후 급격히 후퇴하고 있

²⁹ 농업생산책임제에 관해 자세한 것은 전강수(1993a), pp.174-181 참조. 농업생산책임제는 미곡통제정책과 밀접하게 연계되어 있었다.

³⁰ 실제로 일제가 적극적인 미곡증산정책을 실시했던 것과는 대조적으로 미군정은 그 통치기간중 증산정책을 거의 실시하지 않았다. 그리고 미군정 초기에 일제의 통제를 폐지하고 자유시장정책을 실시하였다는 것은 앞에서 언급한 바와 같다.

음을 분명히 확인할 수 있다.³¹ 여기서 한 가지 덧붙일 것은 미곡상품화의 측면에서 나타나는 지주제 후퇴의 양상과 소작지율(및 소작농 비율)의 측면에서 나타나는 지주제 후퇴의 양상간에는 일정한 시차가 존재한다는 사실이다 즉 전자의 측면에서는 해방 후 바로 지주제 후퇴가 확인되는 반면, 후자의 측면에서는 그것이 1948년 이후에야 분명해진다(新納豊, 1983, pp.31-4 참조). ‘소작료 3·1제’와 미곡통제정책의 병행은 미곡상품화에서의 지주 지배력의 약화를 낳지만, 바로 토지소유에서의 지주 지배력의 약화를 낳을 정도는 아니었던 것이다. 후자는 이들 정책과 농지개혁 추진이 결합되기를 기다리지 않을 수 없었다

표 10. 미곡상품화에서 지주 비중의 추이(1944-1949)

단위: 천석, %

	생산량(a)	상품화량(b)	지주공출량(c)	c/a	c/b
1944	13,933	8,715	4,898(100)	35.2	56.2
1945	10,772	6,274	3,526 (72)	32.7	56.2
1946	12,835	6,273	(2,932)(60)	(22.8)	(46.7)
1947	12,050	5,141	2,062 (42)	17.1	40.1
1948	13,850	6,900	2,270 (46)	16.4	32.9
1949	15,485	7,762	1,575 (32)	10.2	20.3

- 주: 1) 연도는 미곡연도임.
 2) 남한의 상황임.
 3) 상품화량은 해방 전의 경우 공출량이며 해방 후의 경우 ‘생산량-0.56석×(각 연도의 농가인구)’에 의해 추산한 값이다 여기서 0.56석은 1942-44년의 3개년 평균 1인당 미곡소비량이다.
 4) 공출량 중 1947-49년은 지주 공출의 실적치이며, 1944-46년은 지주 공출비 비율에 대한 총독부의 추정치를 이용하여 추산한 값이다 1944년에 대해서는 1945년의 비율(56.2%)을 적용하였는데, 이것은 같은 해의 지주 공출비 비율에 대한 추정치가 56.5%(井上晴丸, 1944, p.26)인 것을 볼 때, 큰 잘못은 아닐 것으로 생각한다. 1946년의 수치에 ()를 친 이유는 이 해에 공출이 거의 이루어지지 않았고 따라서 이 해의 수치는 지주의 공출량이 아니라 자유시장에서의 상품화량으로 해석되어야 하기 때문이다
 5) 지주공출량 난의 오른편 () 안의 수치는 1944년을 100으로 했을 때의 지수임.

자료: 朝鮮總督府, 『昭和19年度追加豫算増減内譯』; 同, 『昭和20年度追加豫算増減内譯』; 朝鮮銀行 調査部(1948), p.I-243; 조선은행 조사부(1949), p.I-66; 大韓食糧公社(1948), p.55에서 작성.

V. 맺음말

이상에서 해방 후의 미곡통제정책을 해방 전의 그것과 비교 분석해 본 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. ① 자유시장에 대한 통제가 해방 전에 비해 완화되었다 자가용 식량의 자

³¹ 여기서도 앞에서와 마찬가지로, 지주들의 자유판매는 무시하고 있다. 따라서 여기서의 공출량은 상품화량으로서 실제보다 과소평가된 것이다 그러나 지주들의 자유판매량이 그다지 크지 않았을 것이라는 점을 생각한다면, 공출량을 지주의 상품화량이라고 보더라도 큰 무리는 없을 것이다

유운반을 허용하거나 공출완료후의 자유거래를 인정하였으며, 나중에는 자유시장 그 자체를 공식적으로 인정하기까지 하였다. ② 공출할당 및 수집의 방식에 있어서 해방 전과 같은 수탈성은 크게 감소하였다. 농민들의 이해를 배려하고 지주들의 이해를 제약하는 조치들이 새로이 도입되거나 법인되었다. 이것은 공출할당에 그대로 반영되어, 할당시 각 농가에 공식 인정해 준 자가소비량은 해방 전의 수준을 크게 상회하였으며, 또 해가 갈수록 상승해 갔다. 해방 후 1940년대 후반 한국농업에 나타난 생산농가의 미곡상품화의 진전은 이와 같은 정책 자체의 성격 변화를 배경으로 한 것이다 ③ 해방 전과 비교할 때, 해방 후의 미곡공출 실적에서는 공출률의 저하, 공출량의 감소, 농가보유량의 증가라는 세 가지 특징을 발견할 수 있다. 이것은 이 시기 미곡생산의 점진적 증가와 정책 자체의 수탈성의 완화에 기인하는 바가 크지만 그와 함께 실제 수집의 부진과 혼란에도 기인한다. 해방 전 자가소비량까지 잠식하는 ‘적자공출’에 시달리던 농민들은 이제 정상적 자가소비량을 초과하는 농민보유량을 확보하고 자유시장에서 미곡을 상품화할 수 있는 존재로 발전하였다. 그와 함께 공출량을 포함하는 전체 미곡상품화량 가운데 그들의 상품화량이 차지하는 비중도 증가하였다. 그들은 해방 전과 마찬가지로 공출제도를 기피하였지만, 그것은 이제 단순히 식량을 확보하기 위한 것이 아니라 자유시장에서의 보다 유리한 가격조건을 누리기 위한 것이었다. 전체 식량관리의 내용도 이출미와 비농가에의 배급미를 우선적으로 고려하던 것에서 농가보유미를 우선적으로 고려하고 그로 인한 배급미의 부족에 대해서는 수입으로 대처하는 것으로 변화하였다 ④ 해방 전의 미곡통제정책에는 지주층의 이해를 제약하는 측면과 그것을 적극적으로 옹호하는 측면이 동시에 존재하고 있었다. 해방 후의 미곡통제정책과 기타 농업정책에서는 후자는 자취를 감추고 전자는 일층 강화되었다. 그 결과 지주층의 후퇴경향이 나타나는데, 미곡상품화의 측면에서는 토지소유의 측면에 비해 이 경향이 보다 일찍 나타나고 또 급속히 진행되었다.

이와 같은 결론은 해방 후 미곡통제정책의 ‘진진적’ 측면에 초점을 맞추므로써 얻은 것이다. 그러나 이 정책은 기존의 연구에서 지적하고 있는 대로 여러가지 측면에서 큰 한계를 내포하고 있었다. 그 가운데 필자가 중요하다고 생각하는 것 세 가지만 지적하고 본 논문을 마무리할까 한다. ① 미군정은 해방 전의 식량관리기구를 그대로 이어받았다 「식관령」하의 식량영단은 생활필수품영단(나중에는 생활품관리원, 대한식량공사로 바뀐)이라는 이름으로 존속하면서 미곡의 수집, 운송, 가공, 저장, 배급 등 미곡유통 전반을 통제하였다. 미곡통제에 적절하지 않은 미곡창고의 상황도 거의 개선되지 않았다. 해방 전 미곡통제의 강화과정에서 미곡유통으로부터 배제되어 온 농민적 조직은 해방 후에도 여전히 미곡통제에 참여할 기회를 제공받지 못했다. ② 해방 전 일제는 식량관리를 강화하면서 각종의 증산정책을 병행하여 실시하였는데 반해, 해방 후 미군정은 이렇다할 증산정책을 실시하지 않았으며,

그 대신 미국의 잉여농산물을 도입함으로써 식량문제에 대처하고자 하였다 이것은 1950년 대 미잉여농산물이 대량 도입되고 그로 인해 국내 농업기반이 급격히 위축되는 단서가 되었다. ③ 해방 전의 미곡통제정책은 매상가격의 인상이라는 인센티브를 결여한 극히 식민 지적인 것이었다는 것은 이미 밝힌 바 있다. 그런데 해방 후의 정책 또한 그러한 성격을 벗어나지 못했다. 해방 후 지주와 농민들이 그렇게 공출제도에 반발했던 것도 결국은 이것 때문일 것이다. 한국자본주의의 발전을 이야기할 때 빠지지 않는 저곡가정책의 뿌리는 여기에 닿아 있다고 생각한다.

참 고 문 헌

- 農水産部(1978), 『韓國糧政史』.
- 大韓金融組合聯合會 調査部(1955), 『韓國農業年鑑』.
- 大韓食糧公社(1948), 『食糧研究』~3.
- 朝鮮經濟社(1949), 『朝鮮經濟統計要覽』.
- 朝鮮生活品管理院(1948), 『食糧研究』~1.
- 朝鮮銀行 調査部(1948), 『朝鮮經濟年報』.
- 朝鮮銀行 調査部(1949), 『經濟年鑑』.
- 朝鮮總督府 農林局(1941), 『米穀保管施設要綱』.
- 朝鮮總督府(1944), 『昭和19年度追加豫算増減內譯』.
- 朝鮮總督府(1945), 『昭和20年度追加豫算増減內譯』.
- 韓國産業銀行 調査部(1955), 『韓國産業經濟十年史』.
- 김재호(1988), “美軍政期の 食糧供出에 관한 一研究,” 서울대 경제학과 석사학위 논문.
- 박석두(1987), “農地改革과 植民地地主制의 解體,” 『經濟史學』~11.
- 이혜숙(1992), “미군정의 경제정책에 대한 정치사회학적 연구,” 서울대 사회학과 박사학위논문.
- 전강수(1993a), “植民地 朝鮮의 米穀政策에 관한 研究,” 서울대 경제학과 박사학위논문.
- _____ (1993b), “米穀貯藏獎勵政策과 米檢査制度·共同販賣의 展開,” 『經濟史學』~17.
- 朴慶植(1973), 『日本帝國主義の朝鮮支配(下)』, 青木書店.
- 新納豊(1983), “解放初期南朝鮮における經濟循環の胎動,” 富岡倍雄 外 3人 共著, 『韓國經濟試論』, 白桃書房.
- 櫻井浩(1967), “軍政および過渡政府下における穀物供出制について,” 『アジア經濟』~8(7).
- 井上晴丸(1944), 『朝鮮米移出力の基礎的檢討』.

해방 후 농산물 시장과 유통

허길행*

I. 서론

해방 후 농산물의 시장과 유통문제를 다루는 것은 매우 광범위한 주제이다. 농산물은 종류가 다양하고, 종류에 따라 유통형태와 그 발전 과정이 다르다. 또한 농산물 시장과 유통은 농산물의 수급 및 가격 시장의 제도와 구조의 변화를 살펴야 한다. 여기에는 각종 농업 정책이나 법률이 연관되며, 다양한 유통시설이 연관되어 있다. 또한 유통정보나 표준규격화와 같은 시장조성기능, 저장·수송·가공 등 다양한 연관기능이 포함된다. 따라서 이러한 기능을 포괄적으로 다루는 것은 거의 불가능하며, 지나치게 피상적일 수 있다.

여기에서는 농산물을 양곡, 청과물, 축산물로 구분하고, 이를 시대별로 다루고자 한다. 특히 농산물의 품목이 다양한 점을 고려하여 양곡은 미곡을 중심으로 다루며 축산물은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기에 국한하도록 한다. 다만 축산물은 다양한 품목을 시대별로 다루는데 문제가 있어 주제별로 다루고자 한다. 또한 취급하는 주제는 시장 및 유통 변화와 관련된 정책 및 법률의 변천과정과 유통체계 변화에 중점을 두고자 한다. 유통정보, 표준규격화 등 유통조성기능과 저장·수송·가공기능은 시장 및 유통상 중요함에도 극히 필요한 부분에 한정하여 다루고자 한다.

* 한국농촌경제연구원 부원장

II. 양곡 시장과 유통

1. 해방 후 혼란기(1945~1949)

우리나라가 해방된 1945년부터 1949년까지를 식량정책의 제 1기로 볼 수 있으며, 이 시기의 특징은 일정시의 통제정책에 이어 전면적인 식량통제와 배급제가 실시되었다는 점이다. 일제 해방직후 농업에서 가장 중요한 문제는 식량 특히 미곡을 안정적으로 공급하는 것이었다. 1945년 9월 8일 진주한 미군이 처음으로 식량문제에 손을 댄 것은 9월 15일 A. B. 아놀드 군정장관이 쌀을 2.5홉으로 증배(增配)한다고 발표한 일과 그 배급가격을 석(石)당 50원 90전으로 결정한 일이었다. 그리고 약 1개월 후인 10월 5일 군정청 「일반고시 제 1호」로 미국 자유시장의 설치를 공포하게 되었다.

미국 자유시장의 설치를 공포한 배경은 첫째, 당시 생산자는 공출에 대하여 증오심을 갖고 있었고, 소비자는 배급제를 하루 빨리 버리기를 희망하고 있었으며 이러한 민중적 요청과 실정에 어두운 미군정이 막연한 자유주의 사고방식에서 채택방침을 결정했다 둘째, 「건국준비위원회」 및 「조선 식량공영단 임시운영위원회」 등이 민심의 안정을 기할 목적에서 식량이 충분하다고 선전한 것과 아울러 악질적인 잔류 일본 관료들이 이를 악용하여 남한에서 만도 18백만석의 수확이 예상되므로 평년 배급량을 2배로 해도 400만~500만석의 쌀이 남을 것이라는 허위정보 때문이다. 미군정은 정확한 통계적 파악 없이 식량이 절대적으로 남으리라는 막연한 추측과 일제에 의한 약 1천만석 내외의 식량강탈이 정지되었다는 단순한 사고에서 자유시장정책을 채택하였다.

미국 자유시장제도의 채택으로 (1) 쌀의 거래가 경쟁적 자유시장에서 이루어지고, (2) 모든 공출제도가 폐기되었으며, (3) 일정시대의 관유미(官有米)와 조선총독부의 대행기관의 관리하에 있었던 쌀이 「조선생활필수품영단」으로 이관되었다.

그러나 당시 한국경제는 자유시장제도를 도입할 충분한 여건이 갖추어져 있지 않았다 해외 귀환 및 월남 동포의 계속적 증가, 간교한 상인의 매점매석, 양곡 소비풍조의 팽배, 통화팽창 등으로 인해 해방직후 대두 1말에 15~20원하던 미가가 같은 해 연말 70원까지 폭등하고 식량위기가 조성됨에 따라 시장기능이 마비되어 버렸다.

이와 같이 식량자유화정책이 실패하였기 때문에 군정당국은 1946년 1월 1일 「미가공정제(米價公定制)」를 실시하여 쌀값의 최고판매가격을 책정함으로써 곡가 양등을 저지하고자 하였다. 그러나 이러한 미온적인 시책은 매점매석과 은닉으로 거의 효과를 나타내지 못하였

으며, 시장에 미곡 기근현상이 나타났다.

그 결과 미곡 자유시장제도는 시행된 지 불과 4개월만인 1946년 1월 25일 법령 45호 「미곡 수집령」이 공포됨으로써 다시 통제배급제로 바뀌었다. 「미곡 수집령」은 식량의 수집, 배급, 운송 및 보관 등 일체를 국가가 직접 관리하는 것을 골자로 한 것이었다. 즉 상주하는 가족 1인당 0.45석의 백미 또는 현미를 농민의 자가용으로 하고 이를 제외한 모든 미곡은 ‘공시로 결정되는 최고공정가격’에 의해 수집하여 지정된 장소에 운반·보관하였다가 배급하는 것이었다. 이를 위해 군, 읍, 면의 장은 관할하는 행정구역 안의 농가가 생산한 양곡의 수량과 위치를 군정장관에게 보고하고 초과 수량을 수집토록 하였다. 이로써 양곡의 전면적인 새로운 통제가 시작되었다.

그러나 미곡 수집을 착수한 때에는 이미 생산농가나 지주의 수중에 쌀이 남아있지 않았고 수집가격이 시장가격을 하회한데다가 통제행정체제가 무너진 상태였기 때문에 수집목표는 생산량의 약 30%인 5,286천석이었으나 그 실적이 매우 부진하여 목표의 약 10%인 56만 석 밖에 수매하지 못하였다². 그래서 서울과 일부 지방에서는 식량과동이 빈번히 일어났고 식량문제는 점차 심각한 사회문제가 되었다 이에 대응하여 군정당국은 특별히 서울과 부산은 엄격히 통제하기 위한 법령을 발표하여 두 도시에 거주하는 자가 자가용 미곡을 지주로부터 반입하고자 하면 소관 동회장의 허가를 받아야 했고 그 수량을 1일 1인당 2홉으로 제한하였다.

한편 군정청은 식량관리의 효율화와 생활물자를 전면적으로 통제하기 위하여 1946년 5월 28일 「중앙경제위원회」와 「중앙식량행정처」 및 「중앙물가행정처」를 설치하고, 「중앙식량행정처」로 하여금 식량의 수집, 운반, 보관 및 배급에 관한 모든 정책을 기획·입안하도록 하였다. 「중앙식량행정처」가 처음 한 활동은 1946년산 하곡의 수매사업이었다. 그러나 이 사업 역시 생산량 412만 9천석 중 31.2%에 해당하는 128만 9천석을 수매할 계획이었으나 계획량의 48%인 61만 9천석만을 수매했으며, 수매실패로 식량사정은 매우 악화되었다.

식량의 수집과 배급제도는 1946년 1월부터 1948년 10월까지 약 3년간 시행되었다. 그러나 이 제도는 식량의 증산보다 소비대책에 중점이 주어진 것이었으므로 부족한 절대량의 보충은 수입에 의존할 수밖에 없었다. 정부가 수립된 1948년 미곡연도의 전체 식량수급추산을 보면 국내생산은 2,015만 9천석인 데 대하여 수요량은 2,491만 9천석으로 475만 9천석이 부족하였다. 이를 반영하여 미가는 정곡 석당 2천2백원에서 1948년 1만 8천 4백원으로 앙등하였다. 그래서 정부는 1946년 5월부터 정부수립 당시까지 약 5백만석의 양곡을 수입하였다.

² 이상조(1975, p.147)에는 목표 551만 1천석의 12.6%에 해당하는 69만 4천석이 수집된 것으로 되어 있음.

식량의 수집과 배급사업은 농가 잉여양곡을 수집하여 비농가에 배급하는 것으로서 식량 공급이 절대적으로 부족한 상황에서 불가피한 것이기는 하나 농민에게 일방적인 희생을 강요하는 것이었을 뿐만 아니라 미곡의 원활한 수집을 보장할 만한 제도적 뒷받침이 결여되어 있었다.

이러한 결함을 시정하기 위해 정부는 1948년 10월 9일 「양곡 매입법」을 제정· 공포하였다. 이 법은 양곡 자유시장을 인정치 않고 전면 통제를 그대로 지속하는 것으로 양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량과 종자를 제외한 전량을 정부에 판매토록 하였다. 이 법에 따라 1949년 양곡연도에는 농가로부터 750만석을 매입하여 전체 비농가에 1인당 1일 3홉을 배급할 계획이었다. 그러나 정부 매입가격이 시중가격보다 훨씬 낮았기 때문에 이 해 미작은 풍년이었음에도 매입실적은 부진하였으며, 선전· 계몽과 강권을 발동하였음에도 매입실적은 목표량의 45%인 336만석에 불과하였다.

그래서 정부는 불가피하게 양곡관리계획을 변경하게 되었으며, 1949년 7월 「양곡 임시 긴급조치법」이 제정됨으로서 만 4년만에 전면적인 식량통제를 중지하고, 다시 자유시장을 허용하게 되었다.

따라서 이시기 양곡의 유통경로는 일부 자유시장을 허용한 시기를 제외하면 식량 전면통제를 실시함으로써 정부경로로 일원화되었다고 할 수 있다. 그러나 매입가격이 시가에 미달함으로써 수매량이 목표에 50%에 미치지 못하였으며, 암거래가 성행하였다. 따라서 당시 양곡유통시장은 정부관리 양곡유통경로와 민간 자유시장 유통경로로 이원화되어 있었다.

정부관리양곡의 매매, 수송, 보관, 가공업무는 일제 말기 「조선식량공영단」이 대행해 오다가, 1946년 2월 「조선생필품영단」으로 개편하여 업무를 계속하였으며, 정부수립 후인 1948년 11월 「대한식량공사」로 다시 개편하였다가 1949년 11월부터 「금융조합연합회」에 업무를 인계하였다. 그 후 1950년 5월 「양곡관리특별회계법」이 제정됨에 따라 양곡사무는 양곡관리 특별회계로 이관되고, 「금융조합연합회」는 양곡의 하역, 수송, 보관 및 도정업무만 하게 되었다.

농가로부터 국내산 양곡은 「대한식량공사」의 지사와 분소에 의해 배급소 또는 양곡소매상조합을 통해 소비자에게 배급하였으며, 생산이 남는 도(道)로부터 부족한 도(道)로 양곡을 반출할 경우에는 농림부 지시에 의해 「대한식량공사」 시·도지사(支社)에서 취급하도록 하였다.

수입양곡은 정부보유 외환(KFX)에 의한 양곡수입은 「외자구매처(外資購買處)」에서 취급하고, 원조를 통한 양곡수입은 「외자관리청(外資管理廳)」에서 담당하며, 중석(重石)을 수출한 달러에 의한 수입은 무역회사를 통하도록 하는 한편 「사회부」는 대한(對韓) 민간원조에

따른 양곡수입에만 관계하도록 하였다.

한편 일제에 의해 식량통제가 실시된 이래 양곡의 민간 자유시장은 폐쇄되고 암거래 상인이 존재하였을 뿐이며, 해방이 되면서 잠시 양곡거래가 자유로워짐에 따라 각지에서 미곡상인이 출현하게 되었지만 군정시대와 정부수립 이후에도 정부가 양곡의 통제 또는 반(半) 통제 방식을 취하였기 때문에 규모가 큰 양곡도매상은 존재할 수 없었다. 또한 식량통제를 중시하고 다시 민간 자유시장을 허용하게 되었으나 수송, 금융, 시설이 불충분하여 유통기능을 제대로 수행하지 못하였기 때문에 소비자들은 식량을 확보하는데 어려움을 겪었다.

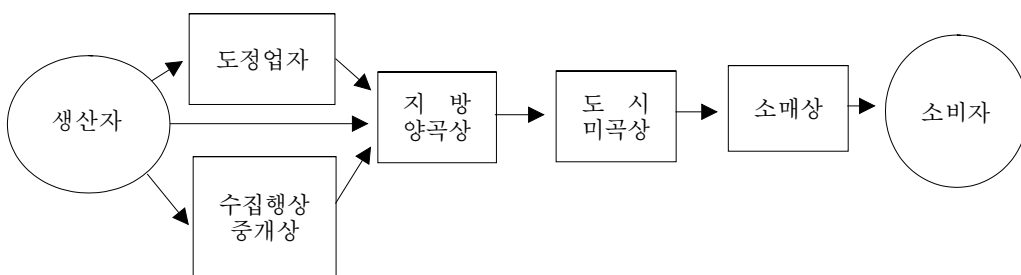
그러나 1949년 7월 「양곡 임시긴급조치법」이 제정됨으로써 일부 자유시장거래가 허용되면서 양곡도매상이 점차 육성되었고, 민간 양곡시장체계도 정비되었다.

민간 자유시장의 양곡 유통경로는 지리적 조건에 따라 양상이 달랐다. 생산지에서 양곡유통은 일반적으로 지방양곡상을 통해 수집되었는데, 지방양곡상은 생산자로부터 직접 양곡을 매입하거나 수집행상 또는 중매인, 양곡 도정업자를 통해 매입하였다. 지방양곡상이 생산자로부터 직접 매입은 곡물 출하가 많은 수확기에 일반적으로 이루어지며 춘궁기나 단경기에는 농가 보유양곡이 적었기 때문에 직접 거래가 적었다. 지방양곡상은 일반적으로 산지에서 양곡을 수집하는 수집상의 역할과 함께 지역 소매상과 이출상의 기능을 담당했으며 별도의 수집/이출상이 존재하기도 했다.

한편 도정업자를 통한 유통경로가 산지 민간유통의 큰 비중을 차지했다. 도정업자들은 양곡을 생산자로부터 판매를 위탁받거나 매입하여 지방양곡상에게 판매하여 생산자와 지방양곡상간의 매매를 중개하는 기능을 담당하였다.

지방양곡상에 의해 소비지로 반출된 양곡은 도시미곡상과 양곡소매상을 통해 소비자에게 판매되었다. 도시미곡상은 양곡 도·소매기능을 함께 수행하였다. 당시 민간 양곡유통경로는 개략적으로 <표 1>과 같다.

그림 1. 1940년대 미곡 민간 유통경로



1949년에는 「농산물검사법」이 제정되면서, 정부수매 및 수출 양곡을 중심으로 시작되었다. 이후 수차례 법률을 개정하면서 농산물의 품질향상을 도모하였다 또한 양곡의 보관기능을 하는 양곡창고는 해방직후 남한에 총 건평 113천평이 있었으며, 총 수용능력 360만 1천석이었다. 이들 양곡창고는 주로 개항지에 입지하였고, 농촌지역에는 창고시설이 불안정하여 식량보관에 지장이 많았다.

2. 1950년대

「식량임시조치법」에 의해 양곡의 전면통제가 해제된 1949년부터 1956년까지를 양곡정책의 제2기라고 할 수 있으며, 이 시기에는 전면통제에서 부분통제로 이행되었다 1949년 7월 「식량임시조치법」에 의해 양곡 자유시장이 허용되었는데, 이 법은 1950년 폐지되고 「양곡관리법」이 제정·공포되었다. 이 법은 정부가 국내생산량의 1/3범위에서 미곡을 매입하여 군인, 공무원, 영세민에게 중점 배급하는 동시에 자유시장을 허용하는 한편 양곡 유통질서를 합리화하기 위하여 양곡 매매업자와 영업용 소비자에 대한 단속을 할 수 있도록 하였다 자유시장이 허용됨에 따라 정책의 목표는 정부 관리양곡을 원활히 확보하고 곡가를 안정시키는 것이었다.

1950년 6월 한국동란이 발발하자 정부는 전시체제하에서 군량미와 피난민의 구호양곡의 확보와 동시에 인플레이션을 억제하기 위하여 일반매입을 일시 중단하고 농지상환곡으로 정부 관리양곡을 충당하려고 하였지만, 연속적 흉작으로 실적이 부진하자, 1951년 9월 「임시토지소득세법」을 제정하여 토지 소득에 대한 조세를 현물로 납부하게 하는 농지세의 물납(物納)제도와 미곡과 비료를 교환하는 「양비(糧肥)교환제도」를 동시에 실시하였다. 농지상환곡 수납실적과 양비교환은 부진하였으나 농지세 물납은 성공적이어서 이 제도는 1960년까지 지속되었다. 그러나 한국전쟁의 휴전과 함께 일반매입제가 다시 부활되었다.

「대한식량공사」가 관장하였던 정부양곡의 매매, 수송, 보관 및 가공업무가 1949년 11월부터 「금융조합연합회」에 이관되었으나, 1950년 2월 「양곡관리법」이 제정·공포됨으로서 다시 정부양곡의 매매업무는 정부가 관리하게 되었고, 수송, 보관, 도정업무만 「금융조합연합회」가 정부업무를 대행하였다. 또한 「양곡관리법」의 실시로 양곡시장은 부분통제로 이행되었다.

그러나 이러한 부분통제제도가 확립되고 양곡시장이 안정을 되찾은 것은 1956년부터 미국의 잉여농산물이 도입되어 수급이 안정되면서부터였다 특히 6.25동란 중에는 경제적 사회적 혼란과 적절한 양곡수급 대책이 부족하여 양곡시장은 이렇다할 형태를 갖추지 못한 채

표 1. 미곡가격 추이(1954~61)

단위: 환/180리터 석당, %

구 분	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
정부매입가격(A)	9,509 (5,550)	14,060 (7,030)	19,062	19,062	19,062	19,062	19,062	27,898
시 장 가 격(B)	7,074	17,001	26,744	30,740	25,112	22,122	25,666	29,264
A/B (%)	134.4	82.7	71.3	62.0	75.9	75.9	74.3	95.3

주: () 내는 수납가격임.
 자료: 한국은행조사부농수산부(1978, p.309에서 재인용).

지속적 곡가변동으로 불안정한 상태에 있었으며, 시장이 부분통제로 이행됨에 따라 정부조직을 통한 양곡 유통량도 점차 감소되기 시작하였다

한편 6.25동란으로 양곡창고를 비롯하여 부족했던 농산물 유통시설은 막대한 피해를 입게 되었다. 당시 농림부 보고에 의하면, 동란시 전체 소요량의 54%를 보관할 수 있었던 양곡창고가 1952년에는 31%정도로 감소한 것으로 알려졌다. 따라서 6.25동란 전 남한에는 총 1,017동, 75,170평의 농업창고가 있었으나 동란으로 총 306동, 24,116평이 피해를 입었다. 이는 면적으로 전체의 약 32%가 피해를 입은 것이다. 따라서 양곡보관에 막대한 타격을 받게 되었으며, 동란 후 적극적으로 양곡창고를 복구 또는 신축하게 되었다. 그 결과 1957년 말에는 전체 양곡창고는 동란 전보다 293동, 18,180평이 증가한 1,310동, 93,300동이 되었다.

그러나 1955년 「미공법 480호(US Public Law 480)」에 의해 한·미간에 체결된 「미국잉여농산물도입협정」에 따라 미국 잉여농산물이 무상으로 도입됨에 따라 식량부족이 해결되고 식량 공급의 안정기조가 뚜렷해지면서(표 1), 양곡시장의 큰 변화를 가져왔다. 1958년부터 「양곡매상제」가 폐지되고, 이에 따라 양곡 위탁도매상의 상권이 확대되었다.

또한 1958년부터는 미곡 생산농가를 대상으로 미곡을 담보로 매입가격의 65~90%를 융자함으로써 수확기 과잉출하로 인한 곡가 하락을 방지하고, 단경기에는 융자금을 회수하여 출하를 유도함으로써 곡가 앙등을 억제할 목적으로 「미곡담보융자제」를 채택하였다.

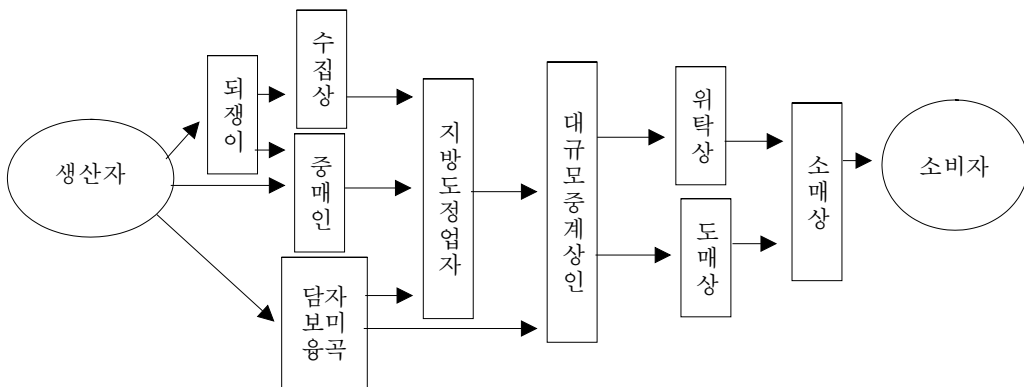
1950년대의 양곡정책은 물가의 상승억제와 소비자의 가계보호에 중점을 둔 저곡가 정책이었으며, 그 결과 만성적인 식량부족과 농공간의 소득격차를 확대·심화시켰다.

1950년대 미곡의 유통구조는 <그림 2>와 같다. 즉 미곡은 주로 산지 수집단계에서 생산자 → 되쟁이 → 수집상 또는 중매인을 거쳐서 중계단계로서 지방도정업자 → 대규모 중계상인 → 위탁상 또는 도매상을 경유하여 소매상을 통해 소비자에게 판매되었다. 1950년대 산지수집단계에는 되쟁이, 중매인, 수집상, 반출상, 도정업자 등이 다수 존재하여 유통의 중요한 역할을 하였다. 그런데 6.25동란 이후 미곡의 유통량이 증대됨에 따라 시장의 유통조

직도 변하게 되었다. 즉 자본력이 큰 대규모 중계상인들이 상업자본을 지방도정업자나 수집상에게 상업자본을 대여하여 수확기에 미곡을 매입케 함으로서 시장지배력을 확대하고 「미곡 담보융자제」의 실시와 더불어 영세농가에까지 침투하는 사례가 많았다

또한 도시에서는 유통물량의 증대와 더불어 도매상과 위탁상의 비중이 증대되었으며 이들이 집단을 이루면서 양곡도매시장이 형성되었다. 농업은행 조사부의 조사에 의하면 1958년 서울에는 신당동 중앙도매시장을 비롯하여 합동 중앙시장, 영등포시장, 동대문시장, 남대문시장, 청량리시장, 아현시장, 동자동시장 등 8개의 양곡도매시장이 있었고, 약 150명의 양곡도매상이 있었다. 이들 양곡도매상이 1959년에는 250여명으로 대폭 증가한 것으로 추산된다. 그런데 이들 중 약 80%가 위탁상이며, 20%만 도매상인 것으로 파악되었다.

그림 2. 1950년대 미곡 유통체계



자료: 농협중앙회(1963).

3. 1960년대

1960년대의 양곡정책은 자유시장을 통한 수급조절을 기본원칙으로 하고 정부는 수급조절과 적정가격 유지를 위하여 시장에 개입하였다. 1961년 5월 군사정부는 경제안정을 위한 조치로 모든 물가를 동결하였고, 그 후 경제가 안정세를 회복한 뒤에도 미곡을 포함한 주요 농산물에 대해서는 가격동결을 계속하였다. 그런데 1962년 추곡과 1963년 하곡의 흉작으로 극심한 가격파동을 가져와 가격동결 조치의 실효성이 없어지자 정부는 가격동결 조치를 해제하고 전국 주요 도시에서 일반경매를 통해 정부보유 양곡을 방출하는 간접통제방식으로 가격안정을 도모하였다. 그러나 거래물량이 적어 효과를 얻지 못하자 최고가격의 설정 소

비역제 등 직접통제방식을 취하게 되었다. 이와 함께 양곡 소비억제를 위해서 정부는 혼식(混食)장려 등 쌀 절약운동을 전개하였다.

또한 정부는 식량과동을 극복하기 위하여 정부관리양곡의 대량 확보와 합리적 관리의 중요함을 인식하고, 식량관리제도는 철저한 양곡 수급조절에 중점을 두도록 하였다. 우선 정부는 관리양곡을 대량으로 확보하여 수급 및 가격의 안정을 기하도록 하였다. 그래서 물량 확보를 위한 시책으로 1957년 이래 폐지되었던 「정부 매상제도」를 실시함과 동시에 쌀가격의 계절적 진폭을 완화할 목적으로 「미곡 담보용자제」를 실시하였다. 또한 6.26동란 이래 실시하다가 1961년부터 일시 폐지하였던 「농지세 물납제」를 1964년부터 다시 시행하고, 「양곡관리법」을 개정하여 「양곡 예매제도와 교환제도」를 실시하였다. 1965년에는 「양곡과 비료의 교환에 관한 법률」을 제정하여 과거 간헐적으로 시행해 오던 「양비교환제도」를 강력하게 시행하였다.

이렇게 확보된 정부양곡과 수입 잡곡은 1964년까지 전국 주요 도시에서 배급방식으로 소비자에게 공급되었으나 그 이후에는 농협 공판장의 직판장이나 지정거래인 및 소매상을 통해 소비자에게 판매되었다. 이에 따라 농협은 양곡 유통경로상 중요한 위치를 확립하게 되었다.

한편 정부는 1961년 6월 「농산물 가격유지법」을 제정하여 생산자에 대한 적정 가격유지를 위한 법적 토대를 마련하였다. 이 법은 원래 미곡, 맥류, 서류, 면화와 기타 농림부 장관이 지정하는 주요 농산물에 대해 가격이 생산비 이하로 하락하는 것을 방지하여 농업수익을 보장해 주어 증산을 도모하고 농업생산의 안정을 기하는데 목적을 두었으며 농산물 가격정책의 근간이 될 것으로 기대되었다. 그러나 1963년 이른바 「식량과동」이 일어나자 농산물 가격정책은 가격지지보다 가격안정에 집중되어 효력을 발휘하지 못하였다.

정부는 1964년 추곡 매상가격 기준을 종래의 생산비 보상원칙에서 패리티(parity)가격 기준으로 전환하는 일대 변혁을 하였다. 이는 농업생산 자재와 농가 가계용품의 구입가격과 농산물의 판매가격 균형을 유지하기 위한 것으로 농가에 유리한 제도였다. 그러나 패리티가격은 기준연도 설정에 문제가 있었기 때문에 1965년산 미곡의 정부매입가격 책정에서는 패리티가격을 참작하지는 하였으나 주로 국제가격을 기준으로 책정하였다.

우리나라의 곡가정책은 「제 2차 경제개발 5개년계획」이 시행되기 시작한 1967년까지 가격안정에 중점이 주어져 왔다. 그러므로 생산이 부족할 때에는 막대한 양곡을 외국에서 수입하여 가격상승을 억제하였고, 「양곡매입제도」, 단경기 곡가조절용 양곡의 방출 및 「미곡 담보용자제」 등을 통하여 수확기 가격하락을 방지하고 단경기 가격상승을 억제하는데 주력하였다. 이러한 「저곡가정책」은 식량증산을 저해하였고, 소비자 소득 증가에 따라 양곡 수

요는 입증하였으며, 저가격은 양곡소비를 조장하는 결과를 가져왔다. 이로 인해 양곡 수입량은 계속 증가하여 식량자급률의 저하를 초래하였다.

이에 대응하여 정부는 정부 구매 미가를 전년에 대비하여 상대적으로 높게 인상함으로써 「고미가정책」을 도입하게 되었다³. 즉 정부는 추곡구매가격을 1965년 이후 3년간 전년대비 연 10% 내외로 인상하였으나 1968년에는 19.6%, 1969년 22.6%, 1970년 35.9%, 1971년에 25% 인상함으로써 이 기간 중 일반 도매물가 연평균 상승률 약 9%에 비해 연평균 13.4%포인트 높게 인상되었다. 또한 소비자를 보호하는 동시에 맥류의 증산을 유도하기 위해 대맥에 대하여 이중가격제를 도입하여 정부의 재정부담으로 구매가에 비해 낮은 가격으로 소비자에게 판매하였다.

1960년대의 양곡유통은 자유시장을 통한 수급조절을 기본원칙으로 하고 원활한 수급과 적정가격 유지를 목적으로 정부가 시장에 개입하였다. 따라서 유통구조는 자유시장 유통경로와 정부미 유통경로로 구분된다. 또한 자유시장 유통경로는 상인경로와 농협경로로 나누어 볼 수 있다. 1968년의 경우 전체 미곡유통량의 약 80%가 일반 상인경로를 통해 유통되었으며, 약 5%가 농협경로, 나머지 약 15%가 정부관리경로를 통하여 유통된 것으로 분석되었다.

상인경로는 지역에 따라 차이가 있다. 호남미의 경우에는 주로 생산자 → 중매인(산지 수집행상) 또는 도정업자(지방수집상) → 반출상 → 소비지 위탁도매상 → 소매상 → 소비자를 통해 유통되었다. 호남지방에서 소비지로 출하되는 미곡의 약 70%가 도정업자를 통하여 있으며 나머지가 전문 반출상을 경유하였다. 따라서 도정업자는 산지에서 수집·가공·중계·매매·금융·시장정보의 제공 등의 기능을 종합적으로 담당하였다. 산지에서 도정업자가 절대적으로 큰 비중을 차지했던 이유는 (1) 농민들이 전통적으로 조곡 판매를 하고 있었고, (2) 정부미 방출로 미가가 비교적 안정됨에 따라 투기적 영리추구를 주 목적으로 하던 전문적 반출상이 크게 감소하였고, (3) 유통활동 참여가 정미소의 안정적인 가공 원료곡의 확보와 합리적인 기업활동에 도움을 주었기 때문이다.

한편, 호남미의 거래 형태를 보면 농가에서 판매할 때에는 조곡 중량단위(석당 150kg기준)로 거래하고, 외지 반출시에는 정미 중량단위(가마당 80kg)로 규격화해야 하였기 때문에 도정업자나 반출상에 의해 가공, 포장, 검사 과정을 거쳤다. 한편 서울의 양곡시장에서는 두

³ 고미가정책을 도입하게 된 직접적인 배경은 1960년대 말 미국 잉여농산물에 대한 ‘한화(韓貨)결제방식’이 종료되고, 미화(美貨)매입이나 차곡(借穀)형식이 전환되면서 외환부족과 양곡 공급부족에 당면하게 되자, 정부는 1968년 이후 비 구매가격을 일반 물가상승률보다 높은 수준에서 결정함으로써 증산을 유도하고자 하는 데 있었다.

량제(斗量制)에 의한 거래와 전통적 상거래 습관에 따른 등급거래로 유통과정상 많은 물량 및 품질 마진이 발생했을 것으로 보인다.

한편 경기미의 유통경로는 생산자 → 산지 수집 · 반출상 → 소비지 위탁도매상 → 소매상 → 소비자를 통해 유통되었으나 소비지인 서울과 거리가 가까운 관계로 생산자나 산지 매집상과 소매상 또는 소비자가 직접 거래하는 경우도 많았다. 즉 산지가 소비지와 멀수록 산지 수집상의 역할이 크고 가까울수록 직거래의 비중이 높았다. 전체 유통량의 약 72%는 산지 수집 · 반출상과 소비지 위탁도매상을 통해 유통되었으며, 약 18%는 위탁상을 거치지 않고 산지 수집 · 반출상과 소매상의 직접거래를 통해 거래되었다. 나머지 약 10%는 수집상이나 생산자와 소비자의 직접거래였다. 1960년대에는 되쟁이 등은 사라지고 교통의 발달에 따라 중매인들이 점차 자기계산하에 영업을 하는 방문수집상으로 변신하게 되었고 반출상과 수집상이 통합되게 되었다.

농협경로의 경우 생산자가 직접 또는 농협 리·동조합과 군조합이 계통조직을 통해 산지에서 수집하여 농협공판장에 판매하면, 농협공판장은 직판장을 통하거나 지정거래인을 경유, 소매상 판매망을 통하여 소비자에게 판매하였다. 농협의 지정을 받은 지정거래인은 양곡소매상을 통하거나 자기점포에서 소비자에게 판매하였다. 농협이 미곡유통에 직접 참여한 것은 1961년 서울, 부산, 대구, 광주, 대전에 공판장을 개설한 이후이며 당시 농협경로는 사업 초창기였기 때문에 상인경로에 비해 유통량이 극소량에 불과하였다.

정부미 유통경로는 시기에 따라 약간의 변화가 있었다. 정부가 관리하는 양곡은 정부가 농민으로부터 직접 매입하는 일반매입, 양비교환(糧肥交換), 농지세 수납, 교환곡 및 대여곡(貸與穀) 회수 등이 있었다. 이렇게 확보한 관리양곡은 용도에 따라 관수용 양곡은 이를 직접 필요로 하는 정부 각 부처에 공급하고, 수급조절용 양곡은 시장기구를 통해 판매하거나 행정조직을 통해 배급하였다. 이와 같은 정부관리양곡의 매입과 판매는 농림부의 「양곡관리 특별회계」에서 주관하였으며, 양곡 매입업무는 산지를 중심으로 지방 행정조직이 수행하였고, 수급조절용 양곡의 판매업무는 소비도시의 지방 행정조직을 통하여 배급하거나 정부가 직접 시장에 방출하였는데 이 때에는 농협 공판장을 활용하였다. 특히 1964년까지는 정부관리양곡이 전국 주요 도시에서 배급방식으로 소비자에게 공급되었으나 그 이후에는 농협으로 하여금 정부관리양곡의 판매를 대행케 함으로서 자유시장에서 농협의 역할이 강화되어 미곡상인의 부당한 가격조작을 억제하고 유통의 합리화에 기여하게 되었다. 1966년부

⁴ 부정확한 거래단위에 따른 불공정거래 관행을 방지하기 위해 농협은 1963년 「농산물 포장용 지대 면대 및 상자의 표준규격(농검고시 12호)」, 1966년 「농산물 포장용 골판지 상자와 양곡용 지대의 품위 기준 및 검사방법(농검고시 62호)」 등을 제정하였다. 그러나 과거의 상관행은 쉽게 개선되지 못했다.

터는 보리쌀 판매도 농협이 대행하게 되었다. 서울의 경우 농협은 공판장 산하에 위탁도매상인 하치장(荷置場)을 두고 이들로 하여금 도·소매상에게 정부미를 판매하도록 하였으며, 지방에서는 군조합(郡組合) 판매장을 통하여 도·소매상에게 판매하도록 하였다.

한편 1968년 4월 1일 건전한 양곡 현물시장을 육성하여 양곡의 가격형성과 거래를 공정히 하고, 정부의 곡가정책에 순응하여 양곡수급을 원활히 하며, 농촌경제의 향상과 조합원간의 공동복리의 증진을 목적으로 용산역(龍山驛) 앞에 정부 지도하에 「서울시 양곡시장조합」을 설치하였다. 정부는 양곡시장조합의 설립으로 무질서하고 불합리한 양곡시장의 유통질서를 바로 잡고 양곡상의 자본을 동원하여 곡가조절기능을 수행할 수 있을 것으로 보았다. 조합원은 영업감찰을 소지하고 서울 시내에서 양곡 위탁판매업 및 도매업을 하는 상인에게 자격을 부여한 결과 시내에서 점포를 가진 도매상인 141명과 용산역 앞에서 점포없이 위탁도매업을 하는 위탁상 120명, 모두 261명이 조합에 가입하였다. 이들은 가입시 1인당 100만원의 보증적립금을 조합에 불입했다. 또한 조합은 농림부와 농협에서 각각 1명, 조합측에서 선출한 20명, 총 22명으로 구성된 운영위원회를 구성하여 상장되는 미곡의 가격을 결정하도록 하였다. 서울에 양곡시장조합이 설립됨으로써 서울에서 농협은 정부미 보관업 무만 대행하고, 소매상에 대한 정부미 방출은 양곡시장조합이 전담하도록 하였다.

그러나 1969년에는 양곡시장조합이 해체됨에 따라 가격통제지역인 서울 부산, 대구에서는 농협공판장 산하에 직매장(서울에는 5개소)을 두고, 여기에서 각 소매상 지구조합을 통해 소매상에게 정부미를 분배하여 소비자에게 판매하도록 하였다. 그러나 이러한 공급체계는 상인들의 부당이득을 발생케 하였으므로 1970년에는 농협공판장 산하에 공급소(이전 직매장)를 두고 여기에서 농협 직매소와 소매상 지구조합을 통한 양곡소매상에게 정부미를 방출하는 2원 체계를 확립하였다. 지방에서도 군조합에서 직매소와 소매상에게 조절미를 방출하여 상인들의 부당이득을 막으려 하였다.

4. 1970년대

1970년대에 있어 양정의 주요 사항은 「이중곡가제」의 강화와 「양곡관리기금법」의 제정·공포, 양곡상의 허가제 및 양곡도매시장의 서초동으로의 이전 등을 들 수 있다. 정부는 소비자의 생활안정을 위해 정부양곡 판매가격을 수매가격과 조작비를 합한 원가보다 낮게 하는 「이중곡가제」를 1970년부터 실시하여 1979년까지 지속하였으며, 수매량도 확대하였다.

정부는 1970년 4월 「이중맥가제(二重麥價制)」를 단계적으로 더욱 강화한다는 방침을 결정하였으며, 식량의 획기적인 증산을 위하여 「고미가(高米價)정책」과 「이중맥가제」를 계속

확대·강화함으로써 주곡의 증산을 유도하였고, 1973년부터는 다수확 품종인 「통일계 벼」와 다수확 재배기술을 대대적으로 보급함으로써 1975년에는 마침내 주곡인 쌀과 보리의 자급을 달성하였다.

한편 1970년 8월에는 양정관리행정을 효율적으로 수행하고, 확보한 자금을 운용할 수 있는 제도를 마련하기 위하여 「양곡관리기금법」을 제정하였다. 또한 양곡통제에 대한 정부의 행정력 강화를 목적으로 1971년 12월 「양곡관리법」을 개정하여, 양곡 판매업을 신고제에서 농림부장관에 의한 허가제로 전환하고, 유통체계를 정비하기 위해 농림부장관이 유통과정에서 최고마진을 지정하여 중간마진을 최소화 할 수 있는 행정명령을 할 수 있도록 하였으며, 소비구조를 개선하기 위하여 혼식(混食)을 의무화하고 미곡과 잡곡의 혼합비율을 정부가 정하도록 하였다. 그리고 1972년 12월에는 「양곡관리법」을 재개정하여, 정부관리양곡의 수급과 매입 및 판매가격에 대한 국회의 동의를 비능률적이라는 이유로 국회를 통하지 않고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 집행할 수 있게 하였으며, 곡가에 대한 긴급조치로서 농림부장관이 양곡수급의 차질 또는 급격한 곡가변동으로 인하여 경제적 혼란이 야기될 우려가 있다고 판단되어 긴급조치가 필요하다고 인정될 때에는 양곡의 생산자 소유자, 판매업자 및 가공업자에게 매도대상자, 매도방법 및 매도가격을 지정하여 판매를 명령할 수 있도록 하는 등 양곡 중간업자에 대한 감독을 강화하여 매점매석과 가격조작을 방지하도록 하였다. 1976년 12월에는 이 법을 다시 개정하여 「양곡과 비료의 교환에 관한 법률」을 폐지하고 이 법에 흡수하여 「양비교환」을 생산자 자율의사에 맡겼다.

1971년 「양곡관리법」 개정에 의해 양곡 판매업이 허가제로 바뀐에 따라 1973년 2월에는 서울과 부산 등 15개 도시에 양곡상 허가제를 실시하기로 하고 양곡상들로 하여금 신고토록 하였고, 같은 해 9월에는 부실 또는 영세한 양곡상 998명을 허가 취소함으로써 양곡상에 대한 대대적인 정비작업을 단행하였다. 그리고 1974년 11월에는 양곡의 유통질서 확립을 위해 양곡상 허가대상지역을 전국 44개 시(市)지역에서 166개 군(郡)지역까지 확대·실시하기로 하였다.

한편 서울시에서는 양곡의 유통체계의 확립, 강남지역 개발 촉진 등을 목적으로 강남구 서초동에 있는 화물터미널 안에 새로운 양곡도매시장을 개설하고, 서울시내 양곡 위탁도매상과 중개인을 입주시켜 1977년 1월 개장하였다. 새로 개설된 서초동 양곡도매시장의 규모는 대지 8,000평에, 하치장 1,700평, 사무실 416평, 후생시설 854평, 차량수리시설 260평이었다. 상인은 「양곡시장조합」 산하의 용산상인 120명과 시중 중개상 11명 등 모두 131명을 입주시켰다. 이 시장은 정부에 의해 설립된 최초의 양곡도매시장이다.

정부는 이 시장의 개설과 더불어 서울시내에 산재해 있던 양곡도매시장을 폐쇄할 방침이었다. 그러나 시중의 위탁도매시장에서의 유사도매행위를 근절할 수 없는데다가 고속도로

의 개통으로 화물수송이 용이해 짐에 따라 소매상들이 산지로부터 직접 반입하는 양이 늘어남에 따라 서초동 양곡도매시장은 활성화되지 못하였다.

한편 서초동 양곡도매시장의 개설로 용산역전의 양곡시장은 폐쇄되었고 신당동 중앙시장의 상인은 일부 서초동으로 이전하였으나 상당수 상인들은 그대로 남아 영업을 계속하였다. 그리하여 서초동 양곡도매시장을 제외하면 신당동 중앙도매시장은 서울에서 가장 큰 양곡유사도매시장으로, 그리고 영등포, 청량리 시장의 순으로 1990년대 초까지 양곡도매시장의 명성을 유지하였다.

정부에 의해 건설된 서초동 양곡도매시장이 생긴 것을 제외하면 1970년대의 양곡유통체계는 1960년대와 크게 변한 것이 없다. 다만 유통경로별 구성비를 보면, 정부경로가 전체 미곡유통량에서 차지하는 비중이 1965년 10.3%였던 것이 1979년에는 37.2%로 증가한 반면, 상인경로가 차지하는 비중은 같은 기간 89.4%에서 61.8%로 감소하였다. 이러한 변화의 원인은 정부가 증산 유인책의 하나로 「통일벼」를 우선적으로 수매했고, 국민식량의 안정적 확보와 농가소득 및 소비자 보호를 목적으로 정부 양곡관리정책을 강화하여 정부 수매량을 증대한 때문이다.

한편 1976년 농협중앙회가 농가 200호를 대상으로 조사한 바에 의하면 전체 미곡판매량의 71.9%가 정부 매상으로 절대적 비중을 차지했으며, 농협판매 8.0%, 도정업자 판매 6.4%, 산지수집상 5.5%, 5일시장 4.9%, 도시소매상 0.8%, 기타 2.3%로 나타났다.

또한 1970년대에 있어 빼놓을 수 없는 변화의 하나는 국민소득의 증가와 식량의 자급이 달성됨에 따라 쌀에 대한 소비자의 선호가 과거 양적선호(量的選好)에서 질적선호(質的選好)로 바뀌어 품질이 떨어지는 정부미보다 품질이 우수한 일반미를 선호하는 경향이 1970년대 중반부터 크게 나타나기 시작한 것이다. 이러한 소비자 소비성향의 변화와 더불어 고속도로 개통에 따른 수송의 발전으로 양곡소매상들이 양곡도매시장이나 공판장을 거치지 않고 생산농가나 산지수집상들로부터 일반계 품종의 쌀을 직접 구입하는 경향이 크게 증가했다. 서울의 경우 1975년 도매시장을 경유하여 반입된 양이 38.9%였고, 소매상이 산지에서 직접 반입한 양이 61.1%이었다. 그것이 1979년에는 도매시장을 통한 반입량은 10.7%로 격감한 대신 소매상들이 직접 반입한 양은 89.3%로 증가하였다. 따라서 서초동 양곡도매시장도 활성화되지 못하였다.

한편 농협은 1971년 양곡직판점을 통해 10Kg 및 20Kg들이 지대(종이포대)로 포장된 정부미를 판매하기 시작했으며, 1973년부터는 표찰과 상표를 부착하기 시작했으며, 1977년에는 쌀가마를 대체하는 PP포대를 보급하는 등 포장개선사업을 주도하였다. 미곡유통에 가마와 자루가 주로 사용되던 당시 일정 규격에 의한 지대(紙袋)의 보급은 미곡시장의 거래단위를

부피(보통 말)단위에서 중량(kg)단위로 바꾸어 유통상 물량마진을 없애고 상표 등 외부표시를 가능하게 했다는 점에서 미국 유통발전의 중요한 계기를 마련했다.

5. 1980년대

1980년대에 들어와서는 수급예측의 잘못에 따른 미국의 과다한 수입 연속적인 풍작, 1인당 미국 소비량의 감소 등으로 미국의 과잉공급과 재고 누증이 문제로 대두되고 「이중곡가제」에 의한 정부 재정적자의 누증과 이에 기인한 물가상승 요인 등의 문제가 제기됨에 따라 정부는 수매가격을 인상하고 수매량을 상대적으로 축소하였다. 또한 1980년대에 들어와서는 양곡정책이 증산정책 중심에서 품질 중심으로 전환되었고, 유통개선의 중요성을 새롭게 인식하기 시작하여 유통개선을 위한 적극적인 정책을 펴기 시작하였다.

구체적인 예로서 1988년 공공투자예에 의해 양곡도매시장을 서울 양재동에 건설·개장하였다. 이것은 「농산물 유통 및 가격안정에 관한 법(농안법)」⁵에 의해 건설된 최초의 양곡 공영도매시장이다⁶. 양재동양곡도매시장은 시설은 부지 9,083평, 총 건평 5,146평으로 건설비는 농협이 50%를 부담하고, 나머지는 국고보조로 건설되었다. 농협은 양곡도매시장을 건설하여 서울시에 기부채납(寄附採納)하며, 일정기간 무상으로 사용토록 하였다. 양곡도매시장에는 농협공판장과 민간 지정도매법인인 「주식회사 한국양곡도매시장」과 「주식회사 대한양곡도매시장」⁷이 각각 중도매인을 37명, 44명, 79명씩 모집·입주하여 1988년 영업을 시작하였으며, 서초동 양곡도매시장은 폐쇄하였다.

양재동 양곡도매시장의 설립은 경매를 통해 양곡의 공정거래를 유도하고, 대량거래로 유통능률을 높이며, 능률적으로 수급을 조절하는데 목적이 있었다. 그러나 공공투자예에 의하여 현대적 시설을 갖춘 양재동 양곡도매시장이 개설되었음에도 불구하고 이 시장은 현대적 도매유통기구로서 역할을 제대로 발휘하지 못하였다. 양재동 양곡도매시장을 통해 거래되는 양은 서울시내 거래량의 10%에도 못 미치는 수준이었다.

이와 같이 양재동 양곡도매시장이 제 기능을 발휘하지 못한 원인은 양곡의 경매가 정착되지 못했고, 신당동, 청량리, 영등포시장 등의 양곡도매상들이 계속 대규모로 상권을 유지

⁵ 생산자단체에서 실시하던 규격은 1992년 정부가 「농산물 규격화 및 품질인증 운영요건」을 제정하여 정부규격으로 하고, 표준출하 규격관리를 농협에서 농산물검사소(현 농산물 품질관리원)로 이관하면서 보다 체계적 관리가 이루어지게 되었다.

⁶ 서초동 양곡도매시장도 정부투자예에 의해 건설되었으나 당시에는 「농안법」에 양곡도매시장이 규정되어 있지 않아 「농안법」에 의한 공영도매시장으로 보지 않는 경향이 있다.

⁷ 서초동 양곡 위탁상단체인 「한국양곡위탁상협회」가 법인 승인을 받아 설립하였다.

하고 있었으며, 육로 교통의 발전에 의해 많은 양이 소매상들에 의해 직접 반입되었기 때문이다.

1980년대 양곡시장의 뚜렷한 변화는 정기시장에서의 수집기능이 크게 위축되었으며 1970년대까지 산지 수집단계에서 활동이 활발했던 독립적 반출상이 사라지고 임도정공장을 중심으로 판매기능이 강화된 점이다. 임도정업자들은 농가로부터 벼를 수탁 또는 매취하여 가공 후 소비지의 위탁도매상이나 소매상 또는 산지수집상에게 판매하였다.

한편 정부 수매비중이 증대됨에 따라 정부양곡의 시장점유율이 증가하고 산지와 소비자 양곡 소매상간에 직거래 물량이 증대됨에 따라 도매시장 점유율은 감소해 왔다. 서울의 경우 1960년대말 80%에 이르던 일반미의 도매시장 점유율이 1975년에는 39%, 1983년에는 11%로 급격히 감소하였다.

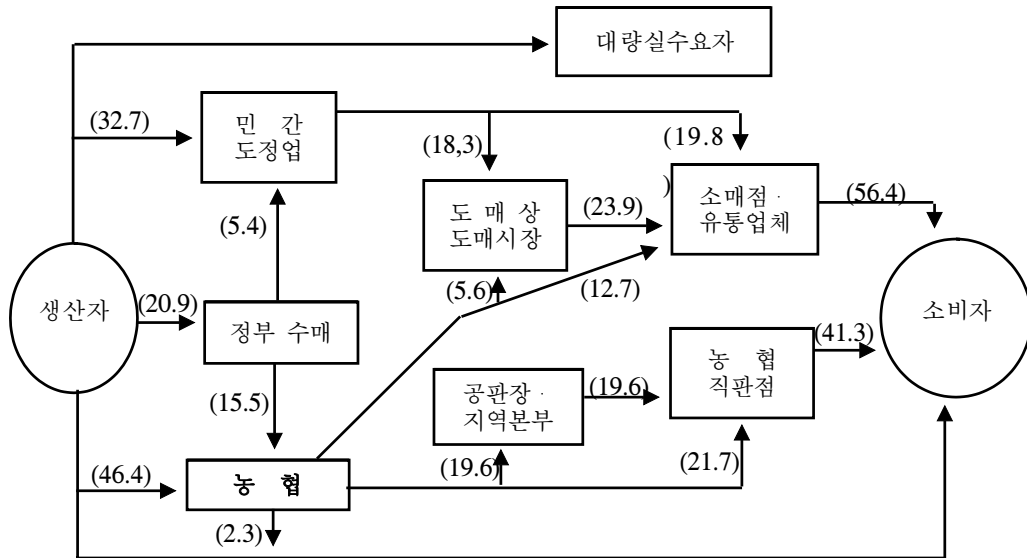
6. 1990년대

1988~1992년 연이은 풍작과 소비의 감퇴로 정부보유 양곡의 재고가 급격히 증가하게 되어 「이중곡가제」로 인한 양특적자가 계속 증가했다. 정부는 쌀시장에 대한 개입을 최소화하고 민간유통기능을 활성화하기 위해, 정부미 수매·방출제도를 시장경제원리에 맞는 효율적인 제도로 개편하고자 1993년 8월 양정개혁을 단행하였다. 이 때의 제도개혁은 1990년대 양곡정책의 골격을 이루고 있다.

양정개혁의 주요 내용은 ① 수매가격의 인상을 억제하고, ② 쌀 가격의 계절진폭을 확대하며, ③ 쌀 판매업의 허가제를 신고제로 전환하여 경쟁을 유도하고, ④ 농협의 차액수매 지원을 확대하며, ⑤ 민간유통업체에 대해 벼 구매자금을 융자하고, ⑥ 정부미 방출방식을 전면 공매제로 전환하였으며, ⑦ 미곡종합처리장(RPC)사업을 추진하여 산지 미곡유통의 중심체로 육성하며, RPC에 벼 매입자금을 지원하고, ⑧ 양곡관리기금을 폐지하고, 특별회계로 전환기로 한 것이었다.

한편 1994년부터는 양곡판매에 있어 농협을 통한 조곡공매제를 시행하고 있으며 1997년부터는 약정수매제를 실시하고 있다. 또한 1991년부터 RPC가 건설되고 품질의 중요성이 증대되면서, 임도정공장의 산지 가공·유통기능이 크게 위축되고, RPC의 기능이 확대되고 있다. RPC의 건설은 미곡의 건조·저장·가공·판매 기능을 한 곳에서 현대적 시설에 의해 일괄적으로 수행할 수 있도록 함으로서 미곡 생산에 따른 인력절감과 함께 미곡의 품질 및 유통개선에 매우 중요한 역할을 하였다.

그림 3. 1990년대 쌀 유통경로



※ ()내는 유통경로별 구성비(%) 추정치 임. 생산자의 대량실수요자 및 소비자와 직거래는 유통량에서 제외함.
 자료: 허길행 외(2000).

또한 산지와 소비지간 직거래가 확대됨에 따라 산지수집상의 기능도 크게 위축되었다. 농협은 RPC사업에 적극 참여하고, 정부의 차액수매가 확대됨에 따라 시장점유율을 크게 확대하였으며, 민간부문의 시장점유율 감소를 가져왔다.

미국의 유통경로는 ① 민간 유통·가공업체를 중심으로 한 일반경로, ② 농협의 계통조직을 중심으로 한 농협경로, ③ 정부 수매양곡의 유통경로로 구분될 수 있으며, 이를 종합하여 간략하게 도시(圖示)하면 <그림 3>과 같다.

1990년대 후반이후 WTO협정에 따른 국내 보조금(AMS) 감축계획에 의해 정부 수매량은 꾸준히 감소하고 있고, 농협의 활발한 RPC 및 농산물 물류센터 진출과 함께 계통판매가 꾸준히 증가하고 있다. 그 결과 민간유통업체의 시장점유율은 비중이 크게 감소하여, 1960년대에 80%를 초과하던 것이 1980년대에는 70%수준, 최근에는 30%수준으로 떨어졌다<표 2>.

농협계통조직의 비중이 해마다 늘어나는 원인은 정부의 수매·방출사업의 일부를 농협이 담당하도록 하는 등 양곡관리정책이 민간위주로 전환되었고, 최근 RPC의 건설·운영이 확대됨에 따라 농협의 양곡유통기능이 강화되었기 때문으로 판단된다.

농민이 미곡을 판매하는 과정은 ① 민간 수집상이나 도정업자를 통해 판매하는 경로, ② 농협을 통해 판매하는 경로, ③ 정부 수매 3종류로 분류할 수 있다.

민간 수집상이나 도정업자를 통해 판매할 때에는 임도정공장에 일정한 수수료를 지불하고 조곡을 정곡으로 가공하여 판매하는 방법과 도정공장에 조곡을 판매하는 방법이 있다. 최근 RPC가 확대되면서 물벼를 포함한 생산자의 조곡 판매가 늘어나고 있다. 전북 김제시의 경우 도정업자 취급량 중 약 30%는 임도정, 70%는 조곡구입 형식을 취하는 것으로 추정되며, 그 비중은 지역에 따라 큰 차이가 있어 미곡생산량이 적고 RPC가 보급되지 않은 산간지역일수록 임도정 비율이 높다.

1999년 산지유통에서는 정부 공매(公賣)곡을 포함하여 수집상 또는 도정업자를 포함한 민간업자가 38.1%를 차지하며, 농협이 61.9%를 차지하는 것으로 추정된다.

수집상은 산지에서 정미소 또는 양곡상을 운영하며 수집활동을 병행하는 것이 일반적이거나 일부 수확기에 주산지를 돌며 벼를 수집하는 전문 수집상도 있으나 교통·통신의 발전과 직거래의 확산으로 수집상의 기능이 크게 위축되고 있다. 산지에서 도정업자는 농가로부터 벼를 위탁받거나 구매하여 도정·판매하는 과정에서 수송, 건조, 저장, 가공, 포장, 판매 등의 기능을 함께 수행하며, 선도금의 지급 등을 통해 부분적인 금융기능도 담당하며, 우수한 품질의 원료곡을 안정적으로 확보하기 위해 농가와 계약재배를 하기도 한다.

한편 소규모 임도정업자는 농가로부터 건조된 벼를 위탁받아 일정한 수수료를 받고 도정·판매해 주는 역할을 한다. 임도정공장은 벼를 보관하였다가 생산자(곡주)가 원하는 시기에 도정·판매하거나 자기계산으로 벼를 매입하여 보관한 후 시세를 감안하여 적절한 시기에 도정·판매한다. 이때 벼는 마대에 포장하여 농가가 직접 경운기 등으로 운반하며 지역에 따라 쌀 한가마(80Kg)당 3~5Kg의 도정료를 받는다. 일반적으로 별도의 판매수수료는

표 2. 미곡의 유통경로별 유통량 추이(1965~99)

단위: 천톤, (%)

	생 산 량	상 품 화 량	정 부 수 매 량	시 장 출 하 량		
				민 간	농 협 계 통	계
1965	3,501	1,936 (100.0)	302 (15.6)	1,625 (83.9)	9 (0.5)	1,634 (84.4)
1970	3,939	1,918 (100.0)	351 (18.3)	1,513 (78.9)	54 (2.8)	1,567 (81.7)
1975	4,669	2,140 (100.0)	789 (36.8)	1,257 (58.8)	94 (4.4)	1,351 (63.2)
1980	3,550	1,995 (100.0)	546 (27.4)	1,417 (71.0)	32 (1.6)	1,449 (72.6)
1985	5,625	4,156 (100.0)	1,153 (27.7)	2,818 (67.8)	185 (4.5)	3,003 (72.3)
1990	5,606	4,437 (100.0)	1,203 (27.1)	2,927 (66.0)	307 (6.9)	3,234 (72.9)
1995	4,695	4,344 (100.0)	1,375 (31.7)	1,440 (32.2)	1,569 (36.1)	2,969 (68.3)
1996	5,323	4,362 (100.0)	1,267 (29.0)	1,366 (31.3)	1,729 (39.6)	3,095 (71.0)
1997	5,447	4,312 (100.0)	1,224 (28.4)	1,448 (33.6)	1,640 (38.0)	3,088 (71.6)
1998	5,097	4,215 (100.0)	928 (22.0)	1,544 (36.6)	1,743 (41.4)	3,287 (78.0)
1999	5,263	4,191 (100.0)	876 (20.9)	1,371 (32.7)	1,944 (46.4)	3,315 (79.1)

자료: 임종루(1985); 농림부 식량생산국(2000) 등을 이용하여 추정함.

받지 않으며, 도정수수료에 포함되었다고 보아야 할 것이다. 임도정업자들은 가공물량의 부족으로 대개 9월말부터 12월까지만 가동하고, 그 이후는 가동하지 않는 것으로 조사되었다.

대부분의 임도정공장은 영세하기 때문에 소포장시설을 갖추지 못한 경우가 많으며 20Kg 이하의 지대(紙袋)에 포장한 브랜드 쌀이 아닌 40Kg들이 마대에 포장하여 도매상에 주로 판매한다.

RPC의 확대와 함께 최근 소규모 임도정공장은 크게 감소하고 있다. 1991년 16,477개소에 이르던 임도정공장은 1998년 10,491개소로 36.3%가 감소하였으며, 감소추세는 지속될 것으로 판단된다.

지역농협은 산지에서 RPC, 일반 도정공장, 지대미 공장 등을 운영하며, 산지 미곡유통의 중요한 역할을 담당하고 있다.

농협 RPC의 판매처는 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있으나 대체로 생산량의 약%를 농협 계통조직을 통해 판매하며, 나머지는 대형유통업체, 양곡 소매점, 대량수요처와 직거래하고, 일부 지역에서는 도매상과 거래한다. 또한 계통판매의 약 반은 농협공판장이나 농협유통 미곡사업본부 등 중앙회 조직을 통해 판매하고, 나머지는 절반 이상은 직판장 등 계통 소매점을 통해 판매하고 있다. 도정시설을 보유하지 않고 있는 일부 인근 임도정공장이나 다른 농협의 도정공장을 이용하여 도정 또는 포장을 위탁하는 형태로 양곡사업을 하기도 한다. 한편 지역농협은 정부 구매업무를 부분적으로 대행하며, 농협 계통미의 수집기능을 하고 있다.

한편 서울지역에서 쌀의 도매시장 기능을 하는 곳은 유일한 법정도매시장인 양재동 양곡도매시장과 유사도매시장인 왕십리 중앙시장, 영등포시장, 청량리 시장 등이 있으나 이들 기능은 과거에 비해 크게 위축되고 있다. 이들 도매시장 이외에도 서울에는 도소매기능을 함께 수행하는 상당수의 도매상들이 산재해 있어 도매유통의 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 이들 도매상은 산지 도정공장으로부터 양곡을 매입한 후 일정한 수수료를 붙여 소매상에게 판매하는데, 보통 잡곡도 함께 취급하면서 소매를 겸영한다. 그러나 최근에는 산지 도정공장과 소비자 유통업체간의 직거래와 전자상거래가 활성화되고 있어 그 기능이 크게 약화되고 지역적으로도 개별적으로 분산되는 경향을 보이고 있다.

서울 양재동 양곡도매시장에는 농협공판장에 등록된 중도매인 146명과 매참인 165명이 있으나 실제로 활동하는 중도매인은 70여 명에 그치고 있고, 그들 중 10여 명만이 활발히 거래하고 있다. 1996년 5월부터 비상장거래가 허용됨에 따라 상당수 중도매인이 도매상의 역할을 하고 있다. 1999년 경매를 거치지 않고 중도매인이 산지로부터 직접 수집한 물량에 양재동 양곡시장 전체 거래량의 45%(36,428톤)에 이르고 있으며, 나머지 55%는 농협공판장

을 통해 거래되고 있다. 농협공판장은 산지로부터 물량을 확보하여 서면입찰 또는 일정한 마진을 붙여 중도매인 또는 매매참가인에게 판매하고 있으며, 중도매인은 일정한 마진을 붙여 소매상이나 대량 유통업체 또는 대량 수요자에게 판매한다

양곡소매시장은 양곡판매업이 허가제에서 신고제로 전환되자 대형유통업체의 할인점 백화점, 슈퍼마켓 등의 양곡판매가 확대되고, 유통경로가 다양화되는 추세를 보이고 있다. 그 결과 재래시장의 양곡소매점의 시장점유율과 수가 크게 감소하고 있다

소비자의 소득이 증가하고 쌀의 공급과잉이 수년간 지속되면서 쌀 품질과 브랜드의 중요성이 증대되고 있으며 생산자 및 RPC간에 판매를 위한 경쟁이 격화되고 있다. 특히 대량거래에 따른 시장우위를 점하고 있는 대형유통업체의 판로 확보를 위한 RPC간의 과당경쟁으로 RPC들이 가격과 거래조건면에서 불이익을 받는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다.

쌀 포장에 있어 지대 사용 및 생산자 무게, 연산(年産) 등 외부표시의 일반화 등으로 소비자의 알 권리가 강화되고, 물량 및 등급 마진의 가능성이 과거에 비해 크게 감소했다 또한 지대미의 일반화, 교통·통신의 발전, 대형유통업체의 진출로 산지와 소비지의 직거래와 전자상거래가 확대되고 있다.

1990년대 쌀 소비지 유통의 가장 큰 변화는 양곡 매매업이 허가제에서 신고제로 바뀌고 20Kg이하의 소포장 쌀의 거래는 신고 없이 자유롭게 판매할 수 있도록 미국 유통과 관련한 규제를 완화함으로써 다양화 소매점이 등장하고 유통경로가 다양화 된 점이다 또한 정보통신기술의 발전과 더불어 전자상거래가 크게 확대되고 있다.

Ⅲ. 청과물 시장과 유통

1. 1960년대 이전

해방후 1951년 6월까지 6년 동안은 도매시장에 관한 법도 없었으며, 행정력도 없었던 공백의 무법 혼란기이다. 즉 시장관계 사항을 총체적으로 규정하는 우리 본연의 「시장법」이 없었고, 일제가 한반도 강점기인 1914년에 발표한 「시장규칙」이 해방 후 1961년 「시장법(법률 제704호)이 제정·공포되기까지 제반 시장관계사항을 지배해 왔다.

청과물의 도매는 1920년대 이전까지는 주로 대규모 상점에서 이루어지다가 1920년대부터 위탁상과 이들이 거느리는 앞자리상들이 중심이 되어 회사를 조직하여 허가를 받아 공설시

장을 개설하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 이들 시장에 참여하지 않는 위탁상들이 서울, 부산, 인천 등 대도시에 다수 존재하여 법정도매시장 밖에서 거래되는 이른바 청과물의 장외거래(場外去來)가 성행하였다.

우리나라에서 중앙도매시장이 처음 개설된 것은 1935년 부산 대교동에 개설된 부산중앙도매시장이다. 이어 1939년 3월 서울 통의동 및 합동과 중림동에 경성중앙도매시장이 개설되었다. 이들 시장은 1923년 3월 일본이 제정·공포한 「중앙도매시장법」에 근거하여 설립되었다고 할 수 있다. 그런데 일제는 식민지에 적용되는 법은 통치기관인 총독부에서 따로 제정·시행하였기 때문에 일본 「중앙도매시장법」이 한국에 중앙도매시장을 개설할 수 있는 법적 근거는 아니었다. 해방 후에는 일제에 의해 개설·운영되어 왔던 청과물 중매도매시장이 일제의 관행에 따라 운영되어 왔다. 한편, 일제의 탄압에도 끈질기게 명맥을 이어온 조선시대 객주의 잔재인 위탁상들이 해방과 더불어 우후죽순처럼 생겨나 번창하게 되었다.

1951년 6월 22일 국회에 의해 처음으로 「중앙도매시장법」이 제정·공포되었다. 이 법은 우리나라 독자적 입법임에도 일본의 「중앙도매시장법」을 거의 모방하였다. 이 법의 주요 내용은 (1) 개설자를 지방공공단체에만 허용하고, (2) 개설자는 지방장관(서울은 상공부장관)의 허가에 의하여 공익상 적당하다고 인정되는 법인으로 하여금 도매업무의 전부 또는 일부를 대행토록 할 수 있게 하였으며, (3) 도매시장을 상공부장관의 소관으로 두고, (4) 1도시 1도매시장의 원칙을 명문화하여 도매시장 상인의 독점적 상권을 보호하는 것 등이었다. 그러나 일제에 의해 개설·운영되어 오던 중앙도매시장이 이 법에 의해 승계되어 양성화되었을 뿐, 도매시장에 대한 정책적·행정적 노력은 없었다.

그러나 「중앙도매시장법」이 제정·공포될 무렵만 하더라도 전국 대도시에는 막강한 상권을 장악하고 있는 거대한 위탁상 조직이 광범위하게 존재하고 있었다. 이런 상황에서 「1도시 1도매시장 원칙」하에 한 도시에 부류별로 법정도매시장을 하나만 지정하자, 지정을 받지 못한 방대한 위탁상 조직에 의해 운영되는 유사도매시장이 생성되었다. 그 결과 도매시장은 법정도매시장과 유사도매시장의 이중구조가 되었다.

그런데, 법정도매시장으로 인가받은 업체는 단지 하나뿐인데 반해, 과거부터 도매업무를 수행해 온 위탁상 수는 헤아릴 수 없이 많았다. 또한 이들 위탁상들은 막강한 자금력으로 생산자와 수집상들을 대상으로 전대금(前貸金)을 살포하여 광범위하게 산지 출하자들을 장악하고 있었다. 뿐만 아니라 위탁상 스스로 산지에서 발매기로 매입하여 대도시로 반입하는 행위가 성행하였다.

그 결과 유사도매시장이 번창하고, 오히려 법정도매시장은 위축되는 경향이 나타났다. 서울의 경우 서울시의 대행업체인 「중앙청과주식회사」는 제대로 기능을 발휘하지 못하였고,

20여 차례나 경영진이 바뀌는 난맥상을 면치 못하였다. 그 까닭은 중앙도매시장에서 가까운 남대문시장과 북창동 일대에 하나의 거대한 유사도매시장이 형성되어 중앙도매시장으로 유입되는 물량이 매우 적었기 때문이다. 더욱이 중앙도매시장 소속 중매인들 모두가 상장된 상품을 중개하지 않고 제각기 독자적으로 위탁행위를 하고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 정부는 도매시장 정상화를 위한 노력을 보이지 않았고, 도매시장 정상화에 대한 인식이 나 자각도 없었다. 1950년대는 도매시장에 대한 정책의 공백시대라고 할 수 있다.

해방후 우리나라는 농산물 유통과 관련한 새로운 법제도 만들지 못했고, 미곡을 제외하면 유통과 관련한 자료도 거의 없다. 다만 해방 후 행정력의 약화로 유사도매시장 위탁상의 상행위는 더욱 번창하였을 것으로 생각된다. 또한 당시에는 도시인구와 식품소비량이 많지 않아 유통량도 적었으며, 교통수단이 미비하여 청과물의 산지는 대도시 인근에 집중되어 있었다.

그러나 해방과 더불어 해외 귀환 및 월남 동포의 계속적 증가로 서울 등 도시 인구가 증가했으며, 이에 따라 시장도 증가했다. 해방당시 서울에는 21개소의 시장이 있었다. 그러나 1946년 동구시장을 비롯하여 마포, 노량진, 남대문, 돈암, 북아현, 성동, 서울자유시장 등 8개의 시장이 증설되고, 1947년에는 공덕시장, 1948년에는 종로시장이 새로 설립되었다. 이리하여 1948년 말에는 사설시장 19개소와 공설시장 12개소를 합하여 31개소의 시장이 있었다. 이 밖에도 1949년 청량리시장과 종로 돈의동의 동관시장이 개설되었고 원효로 1, 2 시장, 충무로 시장, 북창시장, 장충시장 등이 있었다.

한편 정기시장은 주기적으로 개장되며, 농축산물의 산지 수집시장임과 동시에 농촌지역 생활필수품의 공급시장으로서 중요한 역할을 하였다. 정기시장은 「시장법」에 의해 상공부장관의 지휘·감독하에 지방자치단체가 지방장관의 허가를 받아 개설하고, 그 운영은 읍·면사무소 또는 민간단체에 위임토록 하였다. 정기시장은 일제 말 전쟁의 와중에 1938년 910개소에서 1943년 510개소로 위축되었으나, 해방과 더불어 각 지방자치단체에서 지역개발과 재정수입 확대를 명목으로 우후죽순처럼 개설하기 시작하여 1950년 668개소, 1960년 826개소로 늘어났다.

2. 1960년대

1960년대에 들어와서 도매시장의 중요성에 대한 인식이 싹트기 시작하였다. 즉 1960년대 초 농수산부는 생산자 입장에서 농수산물 도매시장의 중요성을 인식하게 되었고 농협은 생산자 보호를 위해 유통개선의 일환으로 농산물 도매시장에 능동적으로 참여하게 되었다.

농협은 1961년 처음으로 부산에 농협공판장을 개설하였으며, 뒤이어 1962년에는 서울, 대전, 대구, 광주에 공판장을 개설함으로써 농산물 도매시장 기능에 뛰어 들었다

이때부터 농산물 도매시장은 중앙도매시장(법정도매시장)과 농협공판장 및 위탁상들에 의해 운영되는 유사도매시장 등 3원화 경쟁체제가 되었다. 이렇게 되자 상공부는 농협의 공판활동을 배제하려고 하는 한편, 농수산부는 공판활동을 보호하려고 나섰다. 이때 법무부의 유권해석으로 생산자단체인 농협은 중앙도매시장 구역 안에서 공판활동이 가능하게 되었으며, 이를 계기로 농수산부는 상공부 소관인 중앙도매시장 업무를 농수산부로의 이관을 추진하였다.

1963년 1월 7일 경제장관회의에서 중앙도매시장의 소관업무를 농수산부로 이관하는데 필요한 조치를 취하기로 의결하였다. 그래서 농수산부는 「농수산물 도매시장법」을 입안하여, 1967년 12월 26일 국무회의를 거쳐, 1968년 2월 국회에 상정하였으나 국회 회기 만료로 자동 폐기되었으며, 다음달인 8월 수정안을 다시 국회에 상정하였으나 끝내 결실을 보지 못하고 폐기되었다. 1960년대는 농협이 농산물 도매시장에 능동적으로 참여하였고 농수산부는 중앙도매시장을 상공부 소관으로부터 이관하기 위해 꾸준히 노력한 시기이다

1960년대에 들어와 도매시장이 3원 경쟁체제로 바뀌었으나 농산물 도매시장에서는 시장 점유율 면에서 유사도매시장이 압도적인 위치에 있었다. 서울의 경우 1972년 말 각각의 시장 점유율은 중앙도매시장 15%, 농협공판장 20%, 그리고 위탁상들의 유사도매시장이 65%로 추정되었다. 그래서 거래질서가 문란하여 농협공판장을 제외하고는 경매가 거의 이루어지지 않았으며, 중앙도매시장의 중매인조차 대부분 위탁에 의한 수의매매로 거래하였다 또한 시장은 협소하여 매우 혼잡했고, 위탁상에 의한 불공정거래 행위가 성행하였다.

이러한 가운데 서울 염천교(중림동)에 있는 중앙도매시장 소속 중매인들이 중심이 되어 다른 곳에서 독자적인 위탁 도매시장을 형성하려는 움직임이 일어났다. 이것이 발단이 되어 곧 도매시장이 원효로에 있는 용산시장으로 이전하게 되었다 용산시장으로 이전하게 된 이유는 첫째, 중앙도매시장의 중매인들이 모두 독자적인 위탁업무에 종사하고 있었기 때문이다. 서울시 대행업체인 「중앙청과주식회사」가 상호를 「서울청과주식회사」로 바꾸어 경영을 쇄신하고자 중매인들에게 위탁판매행위를 하지 말고 상장된 농산물만 판매하며 위탁행위를 할 경우에는 위탁수수료 7%중에서 3%를 납부하도록 압력을 가하였던 것이다. 여기에서 위탁상들이 반발하여 중앙도매시장 감독을 벗어나려 했던 것이다. 둘째, 1967년 7월 시장시설 임대업자인 「나진산업주식회사」가 용산 원효로 2가에 시장 개설을 위한 시설을 했던 것이다. 이렇게 되자 1969년 5월 중앙도매시장내의 중매인들 다수가 이곳의 시설을 임대·이전하여 위탁도매업을 시작하였고, 「나진산업」은 1971년 소매시장 허가를 받아 유사도매시

670 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

장을 형성하게 되었다. 한편 서울시 대협업체인 「서울청과주식회사」도 1975년 염천교에서 이곳 「나진산업」 옆으로 이전하게 되었다. 또한 이곳에 유사도매시장이 형성되자 1971년에는 또 다른 시장시설 임대업자인 「선린산업주식회사」가 「나진산업」 남쪽 우수지를 매립하여 또 하나의 시장을 건설하고, 1975년 「태양시장」이라는 소매시장 허가를 받아 또 다른 유사도매시장을 형성하게 되었다. 이것이 소위 「용산시장」이다. 「용산시장」은 하나의 법정도매시장과 두 개의 유사도매시장이 하나의 거대한 도매시장을 형성하여 가락동으로 이전할 때까지 서울의 중심적인 청과도매시장의 역할을 하였다.

여기서 간과할 수 없는 것은 염천교 도매시장이 용산지역으로 이전하게 된 계기는 염천교 도매시장에 있던 중매인(위탁상)들이 스스로 살길을 찾아 이전하면서 상권이 이전하게 된 것이며, 정부의 도매시장 발전을 위한 어떤 정책이나 계획에 의한 것이 아니라는 것이다. 당시 중앙정부나 서울시는 도매시장 발전을 위한 어떠한 구상이나 정책을 가지고 있지 못하였다.

한편 유통의 기반이 되는 도로는 1961년부터 군사정부에 의해 대대적으로 개발되었다. 도로연장은 1961년 27,169km에서 1976년 45,514km가 되었으며, 같은 기간 도로 포장율은 4.1%에서 24.0%로 늘어났다. 특히 경인고속도로(1969년 7월), 경부고속도로(1970년 7월), 호남·남해고속도로(1973년 11월)의 개통은 전국을 “1일생활권”으로 만듦으로서 농산물의 유통권을 전국으로 확대하였다. 이는 1960년대 이후 산업화와 더불어 도시인구가 급격하게 늘어나면서 급속하게 증대된 농산물 수요를 충족시킬 수 있게 하였다.

이 시기 자동차산업도 비약적으로 발전하여 1961년 2만6천대에 불과하던 자동차는 1976년 218,978대가 되었다. 그 결과 화물수송은 철도 중심에서 공로(公路)중심으로 점차 바뀌었다.

표 3. 수송수단별 국내 화물수송량 및 분담률(1961~70)

단위: 천톤, (%)

	총수송량	철도	공로	해운
1961	-	15,373(-)	-	-
1962	-	17,914(-)	-	-
1963	39,804	19,774(49.7)	18,050(45.3)	1,980(5.0)
1964	41,197	20,311(49.3)	18,716(45.4)	2,170(5.3)
1965	49,068	22,377(45.6)	24,014(48.9)	2,676(5.5)
1966	51,279	24,064(46.9)	24,528(47.8)	2,686(5.2)
1967	60,230	27,440(45.6)	28,616(47.5)	4,173(6.9)
1968	80,554	28,857(35.8)	46,093(57.2)	5,602(7.0)
1969	95,335	30,643(32.1)	56,575(59.3)	8,114(8.5)
1970	103,841	31,551(30.4)	61,775(59.5)	10,510(10.1)

자료: 통계청(1998), 『경제사회변화』(한국농어민신문, 1999, p.483에서 재인용).

철도의 국내 화물수송 분담률은 1963년 49.7%에서 1970년 30.4%로 감소한 반면, 같은 기간 공로의 분담률은 45.3%에서 59.5%로 증가하였다. 특히 부패성이 강하여 신속한 수송이 요구되는 농산물의 수송은 전적으로 화물차를 이용하게 되었다

3. 1970년대

국회는 1973년 2월 6일 「중앙도매시장법」을 폐기하고, 「농수산물 도매시장법」을 제정·공포하였다. 이에 따라 (1) 농수산물도매시장 소관업무가 상공부에서 농수산부로 이관되었으며, (2) 유사도매행위 금지와 그에 대한 벌칙을 강화함으로써 법정도매시장의 기능을 강화하고자 하였고, (3) 도매시장 시설에 대한 정부의 지원을 명문화함으로써 도매시장 시설 근대화의 의지를 반영하였다. 그러나 유사도매행위에 대한 규제가 실질적으로 이루어지지 못하였기 때문에 유사도매시장은 더욱 번창하였다. 위탁상들에 의해 이전한 용산 청과도매시장은 종전의 염천교 도매시장에 비해 규모가 크게 확장되었으며 시설도 크게 개선되었다.

1976년 12월 31일 「농수산물도매시장법」과 「농수산물가격안정기금법(약칭 농안법)」을 통합하여 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법」을 제정·공포하였다. 이 법을 제정하게 된 이유는 「농수산물도매시장법」의 실효성과 「농수산물가격안정기금법」과의 상호 연관성을 높이기 위해서이다. 또한 산업화에 의해 도시가 거대화됨에 따라 「1도시 1도매시장 원칙」으로는 능률적인 대량유통이 어렵다고 판단되었기 때문이다.

「농안법」은 농수산물 유통의 원활화와 적절한 농수산물 가격을 유지하는데 목적을 두었다. 이 법률은 (1) 「1도시 1도매시장제」를 폐지하고, (2) 강제상장제를 폐지했으며, (3) 도매시장의 운영업체를 시의 업무대행자에서 지정업체로 전환하고 (4) 농수산물 가격안정기금을 확충하여, 농수산물의 생산 수매·비축 및 출하 조정사업을 실시할 수 있도록 하였다. 이 법에서 특기할 것은 유사도매시장이 법의 규제를 받지 않도록 했다는 점이다. 다만 도매시장 또는 공판장이 개설된 구역 안에서 도매시장 또는 공판장을 거치지 아니한 거래 즉 유사도매행위에 대해서는 농수산부장관이 필요하다고 인정할 때에 한하여 이를 금지할 수 있도록 하였다.

「농안법」은 종래의 법에 비하여 비현실적인 조항을 피하고 현실에 접근하여 유통개선을 유도하려는 적극적 실천 의지가 담겨있다고 할 수 있다. 또한 「1도시 1도매시장 원칙」과 강제상장제의 폐지, 그리고 복수법인제의 채택으로 유사도매시장을 제도시장으로 끌어들이 수 있는 가능성을 열어 놓은 것이다.

과거 「농수산물 도매시장법」이 시행되던 시기에는 유사도매행위가 법으로 금지되어 있었고 벌칙도 강화되었다. 그러나 일반화되어 있던 위탁상을 모두 처벌할 행정력이나 의지가 없었으며, 이들의 유사도매행위를 근절한다고 하더라도 그 기능을 수행할 시장이나 상인이 없었다. 그래서 유사도매시장은 더욱 번창하였고, 각종 비능률과 불공정 거래가 성행하였다.

정부는 「농안법」의 시행과 동시에 과거에 볼 수 없었던 농수산물 유통개선을 위한 정책을 과감하게 시행하기 시작하였다. 농수산부에 의해 1977년 8월 농수산물유통센터의 건립 방침이 결정되었고, 그 때로부터 7년 11개월간 993억원의 예산을 들여 “가락동 농수산물도매시장”을 건설하게 되었다. 그 배경은 기존 도매시장의 장소가 협소하고 시설이 낙후되었으며 도심에 위치하고 있어 대량소비시대에 부응하여 농수산물을 능률적으로 유통시키는 것이 불가능하다고 판단하였기 때문이다.

당시 농수산물 도매시장은 대부분 도심에 위치하였고 장소가 협소하여 교통체증으로 인해 많은 사회적 비용을 발생시키고 있었으며, 위탁상들은 높은 임대료를 부담해야 했다. 이것이 유통의 비용을 증대시키는 중요 요인으로 판단되었다. 특히 농수산물 도매시장에는 일시에 많은 상품과 인력이 집중되어 신속한 유통을 위해서는 넓은 장소가 필요하며 협소한 도매시장은 유통상의 병목현상을 유발함으로써 전체적인 농수산물 유통의 장애요인으로 지적되었다. 또한 대부분의 농수산물이 위탁상에 의한 수의매매로 거래되었으므로 거래과정이 공개되지 않아 불공정 거래의 가능성이 높았기 때문에 새로 건설되는 도매시장에서는 유사도매시장의 위탁상을 양성화하여 흡수하고, 거래제도를 공개경쟁에 의한 경매제로 전환함으로써 거래의 공정성을 높이고자 하는 의지도 있었다.

한마디로 1970년대 후반은 「농안법」의 제정으로 종래의 비현실적인 제도를 지양하여 실현 가능한 제도를 확립하고, 정부의 공공투자에 의한 도매시장의 건설을 착수하여 도매시장을 중심으로 한 농수산물 유통체계를 확립함으로써 농수산물의 효율적인 대량유통체계를 확립하기 시작한 시기이다.

4. 1980년대

1985년 6월 19일 가락동 농수산물도매시장이 전면 개장됨으로서 정부투자에 의한 공영도매시장의 시기가 시작되었다. 가락시장은 547,265㎡(165,548평)의 부지에 198,628㎡(60,085평)의 건물을 가진 대규모 시장이다. 가락시장 건설에는 세계은행 유통차관을 포함하여 993억원이 투자되었다.

당시 시장의 관리주체는 서울시의 공무원을 파견하여 시장을 관리토록 하는 관리사무소 설립안과 별도의 공사를 설립·관리토록 하는 공사 설립안이 검토되었으나 운영의 전문성 등을 고려하여 「서울시 농수산물종합도매시장관리공사」를 설립하여 시장을 관리토록 하였다.

가락시장에는 서울청과, 용산동화청과, 강동국제청과⁸, 한국청과, 그리고 농협공판장 등 5개 청과물 지정도매인과 강동수산, 중부건해물, 그리고 수협공판장 등 3개의 수산물 지정도매인인 입주하였다. 그리고 축산물 도매시장에는 축협공판장이 입주하였다 또한 상인은 중매인 1,697명, 매매참가인 214명, 보조중매인 3,067명, 소매인 818명, 관련상품 상인 235명 등 6,031명이 입주하였다. 이 밖에도 하역업무를 담당하는 하역노조원 1,086명이 있었으며, 허가를 받지 않은 무수한 상인들이 존재하였다.

지정도매인과 입주상인은 용산청과도매시장의 기존 상인과 업체를 중심으로 공개 모집하였다. 그러나 한정된 시장에 용산시장 상인을 모두 수용하는 데에는 한계가 있었으며 가능한 한 많은 상인을 입주시키고자 「농안법」에는 없는 보조중매인과 소매인을 입주시켰으나 이들이 시장발전의 장애요인으로 작용했기 때문에 별도로 직판시장을 건설하여 이들을 수용토록 하였다. 이들을 입주시키는 과정에서는 정부와 상인간에 많은 마찰이 있었기 때문에 불가피하게 경찰력에 의한 강제 입주가 행해졌다.

한편 가락시장을 개장한 후에는 「한국농촌경제연구원」이 수립한 「전국권 농수산물 유통개선 기본계획 수립연구」에 기초하여 전국 주요 도시에 도매시장을 건립하게 되었다 따라서 1990년에는 서울 가락시장을 비롯하여 대구, 대전, 청주, 울산 등에 도매시장이 개장되었고, 부산(서부), 광주, 인천, 수원, 전주 등에 도매시장을 건설하고 있었다.

5. 1990년대

1990년대는 지속적으로 도매시장을 건설하여 공영도매시장을 중심으로 한 농수산물 유통체계가 기반을 확립해 가는 기간이었다. 그러나 이 과정에서 많은 문제점들이 노출되었다.

그 과정에서 가장 문제가 되었던 것은 거래제도이다 정부는 농산물 도매시장거래에서 불공정거래 관행을 근절하고자 공영도매시장에서 경매율을 높이고자 부단한 노력을 하였다. 1985년 용산청과도매시장 상인들이 이전하여 개장한 가락동 도매시장은 개장초기 상권형성의 부진으로 상장경매를 실시하지 못하다가, 1991년부터 단계적으로 실시하게 되었다. 그러

⁸ 강동국제청과는 경영자의 비리와 경영부실로 인해 지정이 취소되고, 1989년 5월 중앙청과(주)로 인수됨.

나 용산시장에서부터 위탁 수의매매에 익숙한 다수의 중매인들은 경매를 기피하고 수탁판매에 치중하였다. 그래서 경매를 확립하고, 중매인의 수탁 수의매매를 방지할 필요가 있었다.

이에 국회는 1992년 7월 13일 민자당 의원들의 발의로 「농안법」을 개정하게 되었다. 제정 후 여섯 번째로 개정된 「농안법」에서는 (1) 중도매인이 산지 발매기나 수탁판매를 못하도록 하면서 이로 인해 생기는 문제를 해결하고자 도매시장법인이 수탁판매는 물론 직접 매취하여 도매시장 내에서 판매할 수 있도록 하였으며, (2) 소매상들이 협동조합을 설립하여 경매에 참여할 수 있도록 하였으며, (3) 수입농산물 판매에 대한 일종의 제약으로 모든 수입 농수산물은 반드시 도매시장을 경유하도록 하였으며 (4) 도매시장을 중앙도매시장과 지방도매시장으로 구분하고, (5) 산지 경매식 집하장이 공관장 시설기준에 맞으면 「농안법」상 공관장으로 전환할 수 있도록 하였다. 이 개정 법률은 거의 제정에 가까운 대폭적 개정이었으며, 순수한 의원입법으로 행정부와 견해차가 많이 있었다.

개정 법률에서 가장 문제가 되었던 것은 ‘중도매인의 도매행위를 금지’하는 조항이었다. 즉 개정 「농안법」은 중도매인들의 도매행위를 금지하고, 매수한 농수산물을 중개만 할 수 있도록 하였다. 따라서 중도매인들은 소매상 등 구매자로부터 의뢰받은 상품을 경매를 통해 구매 후 일정한 수수료를 받고 인도하는 중개업무만 하도록 되어 있으며 자기 책임하에 농수산물을 구매하여 일정한 마진을 붙여 판매하는 도매행위는 일체 할 수 없도록 하였다. 이 조항의 목적은 중도매인의 수탁 판매행위를 근절하고 경매를 정착시켜 공정한 거래질서를 확립하는데 목적이 있었다. 그러나 실제 도매시장의 상관행은 도매가 위주였으며, 중개에 의한 거래는 거의 이루어지지 않고 있었다. 또한 중개만을 허용할 경우에는 구매자가 요구하는 등급과 물량을 중도매인이 정확히 맞추어 구매할 수 없기 때문에 수급상의 문제가 발생하며, 잔품이 발생할 경우 이를 처리할 수 없다는 문제가 있었다. 법률안을 심의·협의하는 과정에서 이러한 문제점이 제시되었으나 당시 이 법안은 문민정부의 “개혁” 차원에서 추진되었기 때문에 많은 반대에도 불구하고 1년간의 유예기간을 두고 개정되었다.

개정 「농안법」은 1994년 5월 1일 시행에 들어갔으며, 5월 4일 소위 ‘농안법 파동’이 일어났다. 즉 중도매인들이 집단적으로 경매에 참여하지 않음으로 인해 도매시장 기능이 마비되었다. 중도매인들의 주장은 소위 “준법투쟁”이었다. 즉 법에 의하면 매취판매를 할 수 없고 구매자로부터 의뢰를 받아 중개만 하도록 되어 있는데, 구매자로부터 의뢰를 받은 것이 없

⁹ 농안법 개정시 상기능에 맞추어 중매인은 중도매인 지정도매법인은 도매시장법인으로 명칭이 변경되었음.

으므로 경매에 참여하여 상품을 구매할 수 없다는 것이다

농수산물 도매시장의 기능 마비는 국민 식생활과 직결되는 사회적으로 매우 심각한 문제이다. 이에 대응하여 농림수산부장관은 긴급 담화를 통해「농안법」의 문제조항에 대한 시행은 하되 위반시 처벌하는 것만은 6개월간 유보함으로서 개정「농안법」시행에 따른 혼란을 일단 잠재웠다. 그리고 농림수산부 차관을 단장으로 관련기관 유통전문가 30명으로 구성된「농수산물 유통개혁 기획단」편성하여, 농수산물 유통을 근본적으로 개선할 수 있는 종합적인 대책을 수립토록 하였다. 그 결과 1994년 9월 1일「농수산물유통개혁 대책」을 발표하였는데, 이는 농수산물 유통분야의 종합적 개선대책으로 유통환경의 시대적 상황 변화에 대응한 우리나라 농수산물 유통 및 시장 변화의 중요한 계기가 되었다 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 산지유통 개선을 위해 품목별 생산자 조직을 육성하며 산지에서 선별·포장·저장·공동출하를 하도록 생산자단체를 중심으로 산지유통시설에 대한 투자를 획기적으로 확대토록 하였다. 이를 계기로 산지종합유통센터(APC)에 대한 투자가 본격적으로 진행되었으며, 농산물 표준규격화·브랜드화·공동계산에 대한 관심과 인식이 확산되었다 또한 농산물에 대한 품질인증제가 도입되어 생산자단체를 중심으로 자기 상표를 개발토록 촉진하여 상품성을 제고시키는 계기가 되었다.

둘째, 도매시장에서 공정한 거래질서를 확립하고 거래의 투명성을 확보하기 위하여 중도매인의 발매기 거래, 수탁판매 및 소매행위를 금지하고, 도매시장에 출하되는 모든 농산물은 상장토록 하여 경매를 유도하였다. 이를 위해 산지수집상의 등록제도를 도입하였다.

셋째, 물류의 흐름을 원활하게 하도록 유통경로를 다원화하여 농어민의 출하선 선택 폭을 확대하도록 하였다. 이를 위해 대량유통의 핵심기구인 공영도매시장을 전국 주요 도시에 조속히 건설하여 신속한 대량유통체계를 확립하는 한편, 생산자 또는 생산자단체가 직접 거래하여 유통단계를 단축할 수 있도록 물류센터의 건설을 대폭 지원하도록 하였다. 이를 계기로 서울의 양재동, 창동을 비롯하여 물류센터를 건설함으로써 새로운 유통경로가 창출되게 되었다.

최근 시장개방화의 추세에 따라 할인점을 비롯한 국내외 대형유통업체의 소매시장 진출이 확대되면서, 물류센터는 산지유통센터와 대형유통업체를 매개하는 유통시설로서 청과물 유통의 주요 경로로 정착되어가고 있다. 아직도 도매시장은 청과물 유통상 지배적인 위치에 있지만, 대형유통업체의 진출확대와 산지유통센터의 기능이 정착되면 점차 물류센터를 통한 유통경로의 중요성은 증대될 것으로 기대된다

한편 유통경로를 다양화하기 위하여 농어민 장터의 정기화 및 자매결연 등을 통한 직거

래 활성화, 택배·우편 판매·직판장을 통한 지역특산물의 판로 확대 등을 적극 모색하도록 하였다.

또한 미곡 유통을 개선하기 위해 미곡종합처리장(RPC)을 산지유통의 핵심체로 육성하고 축산물도 종합처리장(LPC)을 확대 설치하여 계열화 유통체계를 확립하도록 하였다.

그 후 「농수산물유통개혁 대책」의 이행성과를 바탕으로 그 동안의 유통여건 변화에 적극적으로 대응하고, 그 추진상의 문제점을 보완하기 위하여 1994년 4월 제 2단계 「농수산물유통개혁 대책」을 수립하였다. 이 때에는 제 1차 「농수산물유통개혁 대책」을 근간으로 한 개선 대책이었다.

그러나 두 차례의 개혁 대책에도 불구하고 유통체계는 여전히 고비용·저효율 구조를 지속하고 있었으므로 “국민의 정부”는 유통정책의 틀과 제도를 근본적으로 재검토하여 새로운 유통개혁을 추진하기 위하여 1998년 7월 「농산물 개혁대책」을 수립·발표하였다. 이 개혁대책에서는 (1) 적정 생산과 가격안정 프로그램 운영, (2) 포장화 규격화, 일관수송체계 구축, 저온유통체계 구축, 유통정보 기반조성 및 농업관측 강화 등을 통한 물류개선과 정보화 (3) 직거래의 제도화와 물류센터 조기 확충 및 대형유통업체의 농산물 취급 확대 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 건설 중인 도매시장의 조속한 완공, 농산물 산지유통센터 및 소비지 물류센터의 건설, 물류의 효율화 등 농산물 유통을 획기적으로 개선하기 위하여 1998년 6.8% 수준인 전체 농림예산을 2000년 이후에는 30% 수준으로 확대하고, 농안기금 운용 규모를 대폭 확대하는 획기적 개혁대책을 제시하였다

한편 1998년에 「농산물유통개혁대책」을 수립하는 과정에서 가장 논란이 되었던 것은 도매시장의 거래제도를 개선하는 것이었다. 중도매인과 일부 학자들 사이에서 현행 공영도매시장의 상장·경매제도는 비능률적이기 때문에 도매시장 고비용(高費用)의 원인이므로 이를 폐지하고 수의매매로 전환하여 도매상제를 도입해야 한다고 주장한 반면 도매시장법인과 다수의 학자들은 현재의 시장여건상 도매상제를 도입하면 중도매인이 유사도매시장의 위탁상과 같이 되므로 공정한 거래질서 유지를 위해 현재의 상장·경매제도를 유지해야 한다고 주장하였다.

의견을 수렴한 결과 거래량이나 거래 중도매인의 수가 적어 경매에 적합하지 않은 품목은 개설자의 허가를 받아 경매를 거치지 않고 출하자와 중도매인이 직접 수의매매를 할 수 있도록 「상장예외제도」를 도입하였다. 그리고 도매시장에 도매상(「농안법」상 시장도매인으로 칭함)을 둘 수 있도록 허용하였다. 다만 도매상제도의 도입은 중앙도매시장의 경우 도매시장의 거래체계 및 시설의 정비상황과 지방도매시장의 운영실적을 고려하여 2004년 1월 1일부터 2년의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날로부터 시행할 수 있도록 하였다(「농안법」 부칙 제1조의 3). 또한 도매상은 거래의 투명성 확보와 거래대금의 안정적 정산을 위하여

별도의 「정산기구」를 통하여 대금결제를 하도록 하였다.

또한 하역업무를 개선하고 표준규격출하를 촉진하여 도매시장의 효율성을 높이기 위하여 「표준하역비제도」를 도입하여, 개설자가 업무규정으로 정하는 규격출하품에 대해서는 표준하역비(도매시장안에서 규격출하품을 판매하기 위하여 필수적으로 소요되는 하역비를 말함)는 도매시장법인 또는 시장도매인이 부담하도록 함으로서 출하자의 비용을 줄일 수 있도록 하였다.

농산물 유통에 대한 정부의 높은 관심과 유통개혁 정책에 힘입어 2003년까지 32개를 목표로 1999년말 전국적으로 28개의 도매시장을 건설함으로써 농산물 유통의 중심축을 유사도매시장에서 공영도매시장으로 바꾸어 놓았다(표 4). 즉 유사도매시장이 농산물 유통에서 중요한 위치를 점하고 있지만, 유통의 주축은 공영도매시장이 되었다.

한편 유통경로의 다원화와 도매시장과 경쟁할 수 있는 효율적인 유통체계 확립을 목적으로 대도시 외곽에 정부의 지원과 농협의 주도로 물류센터¹⁰의 건설을 추진함으로써 2000년 서울(양재동 및 창동), 부산 청주, 천안 전주, 성남 등 7개소를 개장하였으며, 2004년까지 모두 16개소를 건설할 계획이다. 그리고 슈퍼마켓 할인점 등 민간 대형유통업체의 진출이 활발해 짐에 따라 이들이 운영하는 물류센터도 1990년대 후반에 급격히 늘어나고 있다. 이러한 변화는 농산물 유통체계에 많은 변화를 가져오고 있으며 유통경로간의 치열한 경쟁을 불러오고 있다.

또한 정부는 유통단계가 많고 복잡한 농산물 유통체계를 개선하여 유통마진을 줄일 목적으로 직거래 장터 개설, 생산자단체의 소비지 직판장 개설 생산자·소비자 협동조합간의 직거래 확대, 생산자단체·대형유통업체간 및 물류센터 중심의 직거래 정착 통신판매 전자상거래 자매결연 활용 등을 통한 무점포 직거래 확대 등 다양한 형태의 농산물 직거래를 적극 추진함으로써 1997년 7%수준인 직거래 비율을 2001년 25%수준으로 확대하기 위해 노력하고 있다.

산지에서는 농산물포장센터(농산물 산지유통센터, APC)의 건설을 적극 지원함으로써 2000년 말 160개소가 설립·운영되고 있다. 그러나 농산물 산지유통센터의 주요 시설인 선별기와 저온창고의 평균 가동일수는 2000년 각각 108.3일과 263.5일로서 조사대상 153개소 가운데 59개소(38.6%)가 적자 운영되고 있어 경영상 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 산지유통센터를 중심으로 청과물의 선별·포장이 촉진됨으로서 표준규격화¹¹와 브랜드화¹²가 크게 진전되었다. 이는 청과물의 상품성을 높이고 유통효율성을

¹⁰ 「농안법」상 농산물 종합유통센터로 칭함.

¹¹ 표준규격화의 추진과정을 보면, 1970년대 이전은 곡물과 수출농산물의 수매중심의 국정검사 규격중심이였다. 1970-190년대에는 농협에서 농산물 표준규격화 사업을 추진하였으며 농협 자체의 농산물 표준규격을 제정·보급하였고, 정부는 표준거래단량을 제정·고시하고 포장·등급규격을 보급하기 시작했다.

표 4. 농수산물 공영도매시장 현황(2001)

단위: 천평, 톤

	규 모		개 장 연 도	1 일 평 균 거 래 물 량
	부 지	건 물		
서울 가락동	164	79	1985	7,998
부산 업궁	43	27	1993	1,237
" 반여	46	22	2000	542
대구 북부	55	28	1988	1,548
인천 구월	19	8	1994	863
" 삼산	32	17	1901	543
광주 각화동	17	11	1991	1,116
대전 오정동	22	8	1987	933
" 노은동	34	13	2001	385
울산 산	12	8	1990	338
경기 수원	17	6	1993	409
" 구리	55	37	1997	1,230
" 안양	25	19	1997	362
" 안산	13	7	1997	159
강원 춘천	9	3	1996	61
" 강릉	20	4	1999	64
" 원주	14	4	2000	100
충북 청주	10	6	1988	390
" 충주	15	3	1995	94
충남 천안	13	4	1995	254
전북 전주	18	7	1993	293
" 익산	33	6	1998	218
" 정읍	20	4	2000	94
전남 순천	23	7	2001	190
경북 안동	14	4	1999	180
" 구미	25	7	1999	86
" 포항	25	9	2001	35
경남 창원	17	9	1995	169
" 진주	18	11	1999	233

자료: 농림부 농산물유통국(2002).

1992년에는 농협에서 「농산물품질관리원(구 농산물검사소)」으로 표준규격 제정업무를 이관하였으며, 종전의 포장재질, 포장단량, 포장치수 등 포장규격만을 규정하던 것에서 품질을 객관적으로 평가할 수 있는 등급기준을 도입하였다. 1997~1998년에는 국가물류표준화 정책에 부응하기 위해 농산물 포장규격을 물류표준화 기준에 맞게 개편하여 「한국산업규격(KS A1002)」 수송포장계열치수(1100×1100mm)를 적용하여 69개 모듈을 개발함으로써 농산물의 포장규격을 「단위화물 적재시스템(ULS : Unit Load System)」 통칙에 맞도록 정비·보강하여 하역, 보관, 수송의 기계화·현대화 기반을 마련하였다. 2000년 이후에는 소비생활 수준향상, 전자상거래의 진전에 부응하여 등급규격을 소비자 지향적, 디지털유통을 지원할 수 있도록 품질기준을 정비하고 소포장 규격을 제정하고 있다(농산물품질관리원 홈 페이지).

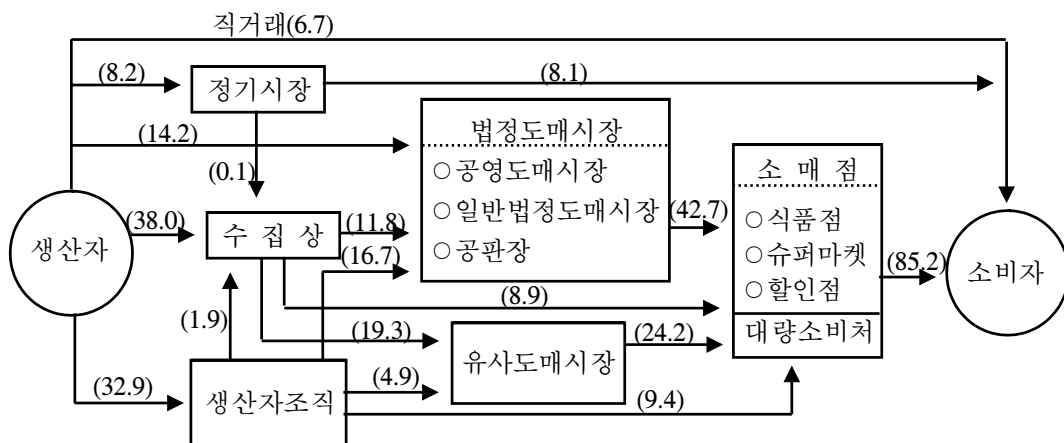
¹² 2002년 농산물 브랜드는 총 4,701개이며, 이중 1,243개는 상표등록 또는 의장특허를 갖고 있고, 619개는 지역브랜드임(농림부 농산물유통국, 2002. 8, 『산지유통 개선과 상품화촉진 주요 과제』. 미발간 정책자료)

높이는데 크게 기여했다. 또한 도매시장을 거치지 않고 산지유통센터와 대형유통업체간 및 농산물 종합유통센터간에 직거래가 확대됨으로서 새로운 유통체계가 확립되어 유통경로의 다양화와 유통의 효율화를 촉진하고 있다.

또한 생산자조직 중심의 산지유통 혁신을 목적으로 산지에 규모화 전문화된 유통조직을 육성하기 위해 농협을 중심으로 「유통활성화사업」을 적극 추진하였다. 이를 위해 2000년부터 농협 269개, 영농조합법인 21개를 선정하여 개소당 30-50억원의 운영자금을 연 3%의 저금리로 3년간 융자하고 있으며, 농산물 산지유통센터 건설자금 등 산지유통 정책자금을 이들 전문화 유통조직에 우선적으로 지원하고 있다. 그 결과 2000년대에 접어들면서 산지농협을 중심으로 공동계산에 대한 관심이 고조되어 청과물의 공동계산이 빠르게 확대되는 추세이다. 이는 장차 청과물 유통의 효율성과 생산자의 시장교섭력을 높이는데 큰 기여를 할 것으로 기대되고 있다.

1996년 한국농촌경제연구원이 조사 분석한 청과물의 유통체계화 유통경로별 거래량 비중은 <그림 4>와 같다. 그러나 1990년대 후반 정부의 강력한 유통개선 정책의 추진으로 (1) 산지에서 농협의 역할이 증대되고 (2) 도매단계에서 공영도매시장의 역할이 증대된 반면 유사도매시장의 역할이 위축되고 (3) 생산자조직과 농협 종합유통센터 및 대량유통업체간의 직거래가 확대되고, (4) 정기시장은 위축된 반면, 직거래 장터, 유기농산물을 중심으로 한 생산자단체와 소비자단체간의 직거래, 전자상거래 등 직거래의 비중이 증가했을 것으로 추측된다.

그림 4. 청과물 유통경로별 비중(1996)



주: () 내는 거래물량 비중임.
 자료: 허길행 외(1997)

IV. 축산물 시장 및 유통

1. 발전 개요

1960년대 이전 우리나라의 축산업은 전통적인 부업적 축산으로 유통량이 많지 않았으며 근거리 유통체계로서 냉장 및 보관시설이 미비한 실정하에 소의 경우 가축시장과 간이도축 주로 산지 수집상과 도축장에 의존하였다. 돼지나 닭은 자가도축에 의존했기 때문에 일부 5일시장을 이용하고 거의 시장이 존재하지 않았다 또한 가격은 시장의 자율기능에 의해 결정되었다 정부는 「축산진흥 4개년계획(1968~1971)」을 마련하여 가축증식, 초지 조성, 기업적 목장의 육성 유통개선, 가공시설 확충 등 종합적인 계획을 발표함으로써 축산물 유통에 관심을 갖게 되었다

1970년대는 육류의 소비량이 증가하고 수요가 생산을 촉구하여 축산물 생산기반이 구축된 시기이다. 돼지의 대일(對日) 수출이 활발하게 추진되어 수출수요를 위한 전업적·기업적 양돈장이 늘어나고, 양계도 사육기술과 사료산업 발전으로 전업화·기업화되어 사육호수는 감소하고 사육 수수는 늘어나는 등 축산여건의 전환기였다

축산물 소비가 증가하고 고속도로가 개통됨에 따라 생산지에서 장거리 유통체계가 갖추어지기 시작하였으며, 서울지역에 도매시장이 3개 개설되어 지육이 경매에 의해 거래되기 시작하였다. 1970년대 후반에는 생축의 장거리 유통과 계통출하체계가 도입되고 수입육의 포장유통이 개시되었으며, 육류가격의 행정지도가 이루어졌다. 또한 쇠고기 부족이 장기화됨에 따라 쇠고기를 수입하여 판매하기 위해 농협은 서울에 수입육 직매장을 100개소 설치하였다. 그리고 축산물의 유통개선과 부정축산물 유통의 단속을 강화하기 위하여 농수산부에 가공이용과를 1976년 말에 신설하였다.

1980년대에는 수입 쇠고기 및 돼지고기의 포장유통이 늘어나고 가격 변동이 심하여 쇠고기 판매가격은 「연동가격제」에서 자율 신고에 의한 「표시가격제」로 되었다가 다시 「연동가격제」로 변동되기도 하였다.

축산물 유통은 산지단계에서 가축의 상태로 가축시장을 거쳐 도축장에서 도축된 후 식육으로 유통된다.

2. 축산물 유통체계와 유통기구의 발전

국내산 소 및 쇠고기와 돼지 및 돼지고기의 유통경로는 다양하며 개략적 유통경로는 <그

림 5>와 같다. 생산자가 소를 판매하는 경로는 (1) 농가가 직접 가축시장에 판매, (2) 농가에 소를 사러온 상인에게 판매(문전 판매), (3) 축협과 농협에 판매를 위탁하는 계통출하 등 세 가지가 있다. 1997년 축협의 축산물 유통구조 및 실태조사에 의하면 소의 총 판매두수 중 농가판매(문전거래)가 41.9%, 가축시장 출하가 23.0%, 계통출하가 26.1%, 계약출하가 9.0%를 차지하였다¹³.

농가가 가축시장에 출하하는 경우 소 가격은 출하자와 구매자간의 수의매매로 결정되며 일부 경매시장에서는 가격이 경매방식에 의하여 결정된다. 농가에서 상인에게 판매하는 경우에도 농민과 상인 사이에 수의매매로 판매가격이 정하여지며 소의 인도와 동시에 판매대금의 결제가 이루어진다. 계통출하 시에는 위탁받은 소를 축협공판장이나 도매시장에서 도축한 후 지육을 경매한다. 낙찰된 경매가격에 부산물가격을 합한 금액이 소 판매가격이며 이 가격에서 생축의 수송비, 도축세, 도축·상장수수료 등 제비용을 공제한 금액이 농가 수취가격이 된다.

가축시장에서 사육용 소를 사거나 출하하는 양축가 이외에 소를 거래하는 자는(1) 소 거래를 전문적으로 하는 전통적인 소 수집·반출상, (2) 정육점, 수퍼마켓, 육가공업체 등 대량소비처에 공급을 목적으로 소를 구입하는 집출하단체 또는 상인 그리고 (3) 자영 정육업자 등 세 부류가 있다. 앞의 조사에 의하면 이들의 구입 비율은 각각 수집·반출상 34.4%, 정육업자 35.6%, 집출하단체 및 기타 30.0%로 정육업자들이 가축시장에서 직접 구입하는 비중이 크다.

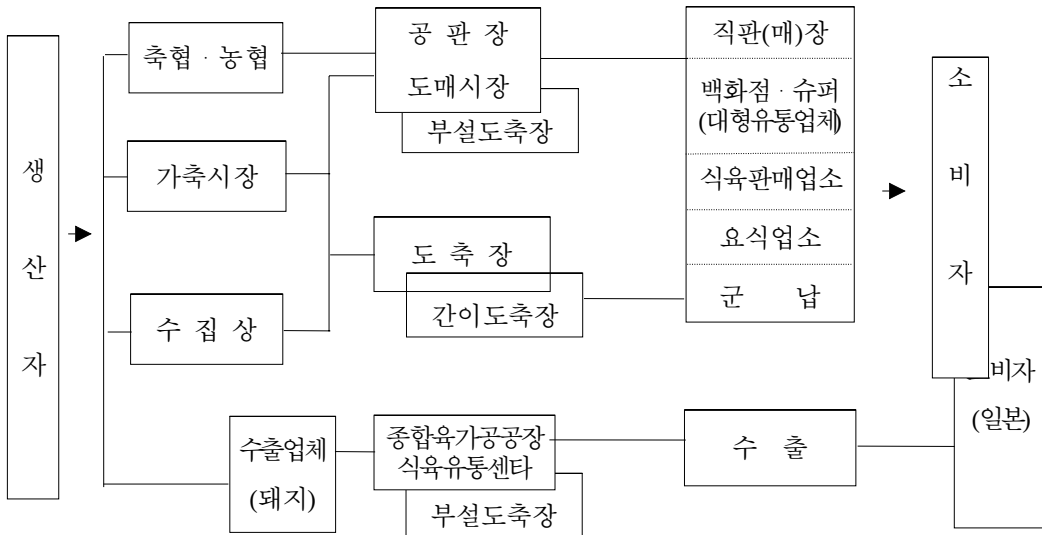
가축시장은 1914년에 발포된 「시장규칙」의 취지에 따라 대개 재래의 정기시장에 병설되어 전국에 개설되었다. 1963년 「축산법」의 제정으로 농림부의 감독을 받게 되었으며, 가축시장에서는 주로 소가 거래되었기 때문에 속칭 육(牛)시장이라고 하였다.

가축시장은 전국 방방곡곡에 개설되어 1938년 1,322개소에 달하였다. 그러나 이들 시장 중 소를 전문적으로 매매하는 시장은 49개소에 불과했고, 나머지는 재래시장에 부설되어 있었다. 전문 가축시장은 주로 도회지나 소의 출하가 많은 지방에 설치되었으며 서울과 평양에 개설된 4개 시장은 매일 개장하였고, 나머지는 5일마다 열렸다.

가축시장에서는 도축용 소뿐만 아니라 농우(農牛)와 송아지가 거래되었으며, 산지에서 출하된 소는 여러 시장을 거치면서 소장수에 의해 서울 등 대도시로 집중되었다. 이 과정에서 가축시장은 중계시장이 발전하였고, 교통수단이 발전하지 않은 관계로 소물이꾼에 의해 가

¹³ 계약출하는 사전 계약에 의하여 소를 판매하는 것으로 농가판매로 간주될 수 있으며, 이를 농가판매에 포함하면 소의 절반이 사실상 농가에서 판매되고 있다.

그림 5. 소·돼지와 그 고기의 유통경로



축이 시장간을 이동하였기 때문에 주요 이동로(移動路)에는 이들에게 숙식과 소먹이를 제공하는 마방집이 발전하였다.

그러나 가축시장 수는 가축시장 이용을 저조와 이에 따른 운영 난 그리고 도로망의 확충과 가축수송 차량이 증가하면서 영세 가축시장을 중심으로 통폐합이 빠르게 진척되어왔다. 가축시장 수는 지속적으로 감소하여, 1964년 667개소, 1975년 569개소, 1980년 463개소, 1990년 286개소, 1995년 160개소, 2000년 128개소, 2001년 106개소로 급격히 감소하였다<표 5>. 가축시장 연간 출장두수 역시 1978년 2,661천두에서 1997년 1,272천두로 출장두수가 절반미만으로 감소하였다. 가축시장이 감소한 원인은 농가의 소 사양관리형태가 단기사육에서 장기사육으로 바뀌고, 교통과 도매시장의 발전에 따라 수집상과 생산자의 도매시장 직출하가 증가하여 가축시장 출하두수가 매년 감소한데 있다⁴.

가축시장 관리업무는 1954년 「가축보호법」의 제정·공포로 「가축동업조합」이 관장하다가, 1961년 「농업협동조합법」 제정·공포로 농협으로 이관되었고, 1980년 12월 「축산업협동조합법」 제정·공포로 축협으로 이관되었다. 1987년 12월 「축산법」 개정으로 가축시장의 개설과 관리는 축협으로 일원화되었다.

가축시장의 거래대상인 한우, 한우와의 교잡우(交雜牛), 육우는 도지사가 고시한 대규모

⁴ 가축시장 출하두수 감소로 가축시장 출하율은 1982년 161.1%에서 1995년 41.6%로 감소하고, 회전율은 같은 기간 120.0%에서 32.6%로 감소하였다.

전업적 목장이나 농축협의 계통출하를 제외하고 원칙적으로 가축시장에서만 거래되도록 하였다. 그러나 1994년 12월 축산법 개정으로 1995년 7월부터는 가축이 가축시장에서만 거래되도록 한 가축의무거래제도가 폐지되어 가축거래는 자율화되었다.

가축시장 개설과 관리업무가 축협으로 이관되면서 축협에서는 영세한 가축시장을 통합하고, 공정거래 가격의 형성과 가격결정의 투명성을 제고하기 위한 경매방식의 도입 등 가축시장 운영 개선과 정비사업을 본격적으로 추진하여 왔다.

과거 가축시장의 거래방법은 주로 중개인의 의한 중개방법에 의하여 시장에 입장(入場)하는 가축에 대해서는 시장사용료를, 시장에서 매매가 성립된 가축에 대해서는 매매수수료를 징수하도록 하였다. 그러나 1982년부터 가축시장운영개선대책의 일환으로 가축시장에 계량시설을 설치하고, 경매방식을 도입하여 시범경매시장을 운영하기 시작하였다.

1983년까지 28개소의 가축시장이 시범경매시장으로 전환하였고 1984년까지 시범경매장은 40개소로 확대되었다. 1997년까지 143개소로 정비된 가축시장을 기능별로 분류하면 경매시장이 12개소, 중개시장이 120개소, 경매·중개시장이 11개소이다. 그러나 지금도 출장두수의 부족으로 경매방식에 의한 거래 실적은 매우 부진하고, 운영상에 있어서도 여러 가지 문제가 제기되고 있다.

돼지나 닭은 과거 대규모로 사육되는 경우가 거의 없었으며, 교통수단의 미비로 인한 이동상의 제약으로 소비지 인근에서 사육되었고 소비량이나 거래량이 많지 않아 가축시장을 이용하지 않고 주로 5일 시장에서 거래되었던 것으로 추정된다.

한편 모든 소와 돼지는 도축장에서 도축과정을 거쳐 유통된다. 도축장에 반입되는 소와 돼지의 반입 주체별 비율을 보면¹⁵, 소는 정육업자 46.8%, 축협 20.6%, 상인 및 기타 14.5%, 육가공업자 11.8%, 생산농가 6.3% 순으로 정육업자에 의한 이용도축과 축협의 계통출하 도축이 큰 비율을 차지하고 있다. 돼지는 가축시장을 거치지 않고 직접 반입되며, 반입주체는 정육업자 24.7%, 육가공업자 19.2%, 생산농가 19.1%, 축협 20.2%, 상인 및 기타 16.8%이다. 또한 전체 도축 두수 중에서 도매시장과 공판장에서 도축되는 소와 돼지도축 비율은 소 30.3%, 돼지

표 5. 연도별 가축시장 수 추이

	1964	1975	1980	1990	1995	2000	2001
가축시장 수	667	569	463	286	160	128	106

자료: 농림부

¹⁵ 도매시장 및 공판장 부설 도축장을 포함한 것임.

31.5%에 불과하며, 나머지는 도축장에서 도축된다.

소는 도매시장 및 공판장과 도축장에서 도축된 후 지육상태로 다양한 소비처에 공급된다. 도축장에서 소 지육 구입비율은 서울의 경우 각각 정육점 64.7%, 농·수·축협 직판장 11.2%, 육가공업자 8.5%, 중도매인 7.2%, 백화점 6.2%, 슈퍼마켓 1.3%, 기타 1.0% 순이었다. 돼지지육은 정육점 42.9%, 육가공업자 41.1%, 중도매인 11.2%, 농·수·축협 직판장 3.3%, 기타 1.2%, 슈퍼마켓 0.3%, 백화점 0.1% 순이었다.

최근에 두드러지게 나타나는 현상은 정육업자들이 산지시장과 도매시장에서 생축과 지육을 구입하는 비율이 크게 증가하고 있는 점이다. 특히 정육업자의 돼지 및 돼지고기 보다 소 및 쇠고기의 직접구입 비율이 현저하게 높다. 그 이유는 정육점들이 값싼 젓소고기나 수입육을 고가의 한우고기로 둔갑 판매한다는 의혹이 빈번하게 제기 되어 왔고 다양한 육류 판매업체들의 등장으로 쇠고기 소매판매 경쟁이 치열해 짐에 따라 정육업자들이 고객들에게 믿을 수 있는 고품질의 쇠고기를 직접 구입하기 위한 것으로 판단된다.

1980~2001년간 도축장수는 351개소에서 113개소로 대폭 감소하였다. 도축장수가 급격히 감소한 주요 이유는 첫째, 도로와 수송수단의 발달로 그 동안 지방 행정구역 중심으로 소규모로 난립하여 있던 영세 도축장들이 가동을 저하로 경영이 악화되었고, 둘째는 위생적인 도축을 위해 정부의 시설기준이 강화되었고, 셋째는 환경 및 수질 오염에 대한 국민의식이 높아지면서 축산폐수 처리시설 설치 요건 강화 및 도축장 주변 인근주민들의 도축장이전 민원 증가 때문이다.

운영주체별 도축장수를 보면, 1980년도 351개의 도축장중 290개(82.6%)는 시·군 등 행정기관에 의해 운영되고, 19개(5.4%)는 축협, 42개(12.0%)는 민간도축장이었다. 그러나 2001년에는 전체 113개 도축장중 행정기관 소유는 4개(3.5%), 협동조합 소유는 7개(6.2%)로 크게 감소한 반면, 민간소유는 102개(90.3%)로 증가하였다. 한편 군 지역에 위치한 소규모 도축장은 계속 크게 감소한 반면 도시지역에 위치한 특급 도축장은 증가하였다. 이에 따라 도축장의 시설도 규모화 되고 개선되었다. 한편 1995년 1월부터 도축장 허가는 일반 도축장과 간이도축장으로 2등급체제 전환 되었고, 1997년 12월부터는 간이도축장 구분이 없어지게 되었다<표 6>.

한편 1993년 우루과이 라운드 농산물 협상 타결을 전후하여 향후 쇠고기 수입자유화에 대비해, 수입육류 특히 수입 쇠고기와의 가격 및 품질 경쟁에서 한우고기의 경쟁력을 제고하기 위하여 육류 유통에 있어서는 여러 가지 고질적인 부조리들을 척결하기 위한 획기적인 유통 개선대책이 필요하게 되었다. 이에 대한 방안으로 정부는 축산물의 생산·도축·가공·판매를 일괄 처리하고, 지육·냉동육 중심의 유통체계를 부분육·냉장육 및 브랜드육 중심의 유통체제로 전환하고자 1994년 「축산물종합처리장(LPC; Livestock Process Complex)」 건설사업을

추진하였다. 그 결과 2001년 전국적으로 7개의 LPC가 운영 중에 있다. 이들 LPC의 1일 총 도축능력은 소 740두, 돼지 14천두이지만, 도축실적은 도축능력 기준으로 소 6.1%, 돼지 11.0%이며, 1일 평균 가동율은 소 20.4%, 돼지 37.8%에 불과하여 대부분의 LPC가 운영상의 어려움을 겪고 있다. 2001년 LPC가 전체 유통량에서 차지하는 비중은 소 7.0%, 돼지 13.3%이다.

농수산물에 대한 수요가 증대하고 물동량이 증가하면서 주요 소비지에서 도매시장의 필요성이 제기되었다. 1951년에는 「중앙도매시장법」이 제정되어 법정도매시장이 인정되었으며, 1961년에는 대도시에 농협공판장이 개설되었다 이에 따라 서울에서는 우성, 협진, 농협공판장 등 세 곳에서 소와 돼지가 도축·상장·경매되었다. 1973년에는 「농수산물 도매시장법」의 제정으로 농수산물 도매시장이 농림수산부 소관으로 이전되었으며 1976년에는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」이 제정되어 공공투자에 의하여 농수축산물 유통 근대화정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다

1980년대에 서울을 비롯하여 전국 주요 도시에 법정도매시장이 개설되기 시작하였고 1985년에는 서울특별시 가락동 농수산물 도매시장에 축협중앙회가 운영하는 축산물 공판장이 개설되었다. 도매시장의 개설로 인하여 거래의 대량화·신속화가 가능하여졌고, 도축 후 지육가격이 경매를 통하여 결정되게 되어 육류의 수급조절과 시장가격 형성에 주도적인 역할을 하게 되었다.

서울을 비롯한 대도시의 도매시장에서 형성되는 지육의 경락가격은 거래 기준가격으로 간주되어 인근 도시 및 산지에서는 물론이고 전국적으로 생축의 가격형성에 영향을 주어왔다. 최근 육류의 도매시장 경유율은 낮아져 왔지만, 산지가격 및 도매가격 형성에 있어서 주도적인 기능은 계속 유지되고 있다.

표 6. 운영주체 및 허가등급별 도축장 수의 변동(1980-98)

		1980	1985	1989	1996	1998	1998
민간	특급	30	49	61	69(일반)		
	1,2급	12	34	31	20(간이)		
	소계	42	83	92	89	95	102
관영	특급	4	1	1	-		
	1,2급	286	85	76	16(간이)		
	소계	290	86	77	16	4	4
조합	특급	13	4	3	10(일반)		
	1,2급	6	12	7	3(간이)		
	소계	19	16	10	13	10	7
합계		351	185	179	118	109	109

자료: 농림부

2001년 축산물 도매시장은 주요 도시에 14개소가 개설되어 운영중이며, 이중 5개소는 농협에서 운영하는 축산물 공판장이다. 2001년 축산물 도매시장의 도축장 가동률은 소 34.4%, 돼지 65.9%로서 1996년 각각 40.9%, 65.2%에 비해 소의 가동률이 낮아졌다. 한편 도매시장 점유율은 소의 경우 1987년 이래 감소하다가 2000년대에 약간 증가하고 있고, 돼지는 계속 감소하는 추세이다(표 7).

육류 소매판매업소는 1981년 허가제에서 신고제로 전환됨에 따라 1980년 16,296개소에서 2000년 48,315개소로 증가하였다. 식육소매업소의 업체별 비중을 보면 2000년 12월말 매장(賣場) 수를 기준으로 일반정육점이 65.3%로 가장 많고, 그 다음 음식점 10.8%, 수입육 전문판매점 9.0%, 슈퍼마켓 8.1%, 농·축협 판매점 2.3%, 백화점·할인점·편의점 등 현대적 소매점 1.8% 순이다.

정육점에서는 육류를 냉동보관 판매하여 품질을 저하시키고, 젓소 및 수입쇠고기를 고가의 한우고기로 둔갑 판매, 근량(斤量) 속이기, 산지 및 도매단계와 연동되지 않는 소매가격 등으로 부당이익을 챙기고, 강제 급수 쇠고기 판매로 위생문제를 야기 시키는 등 육류유통에 있어서 많은 불신과 비판을 받아왔다. 이러한 육류유통, 특히 소매단계에서 노출되고 있는 부조리 척결은 육류 유통개선의 핵심과제이다.

한편 1988년 쇠고기 수입이 다시 시작되고 쇠고기 수출국들에 의한 시장개방 압력이 가중되면서 쇠고기 시장 자유화에 대비하여 쇠고기 유통개선이 시급하다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 축산물 소매시장을 개선하고자 1990년 축협이 축산물 소매유통에 참여하여, 축협회원조합이 운영하는 축산물 종합판매장이 20개소가 설치되었고, 1992년 축협중앙회는 중앙회 건물 지하층에 축산물시범판매장을 개설하였다. 이 시범 판매장에서는 냉장 한우고기를 등급 부위별 판매로 전환하는 선도적 역할을 하고 있다. 또한 1993년 축협은 밀집 주거지역을 중심으로 직영판매장을 설치하여 한우고기 유통 개선에 중심 역할을 하였다. 또한 백화점, 슈퍼마켓, 할인점 등 현대적 식육판매점과 축협 등 한우 전문판매점의 증가로 재래 정육점의 시장 점유율은 점차 낮아지게 되었다.

표 7. 축산물 도매시장 점유율 추이(1987-2000)

단위: 천두, %

		1987	1990	1995	2000
소	도축두수	1,005	554	780	997
	도매시장경락두수	412	161	180	262
	점유율(%)	41.0	29.1	23.0	26.2
돼지	도축두수	6,475	8,605	10,178	13,293
	도매시장경락두수	2,758	3,418	3,224	3,366
	점유율(%)	42.6	39.7	31.7	25.3

자료: 농림부

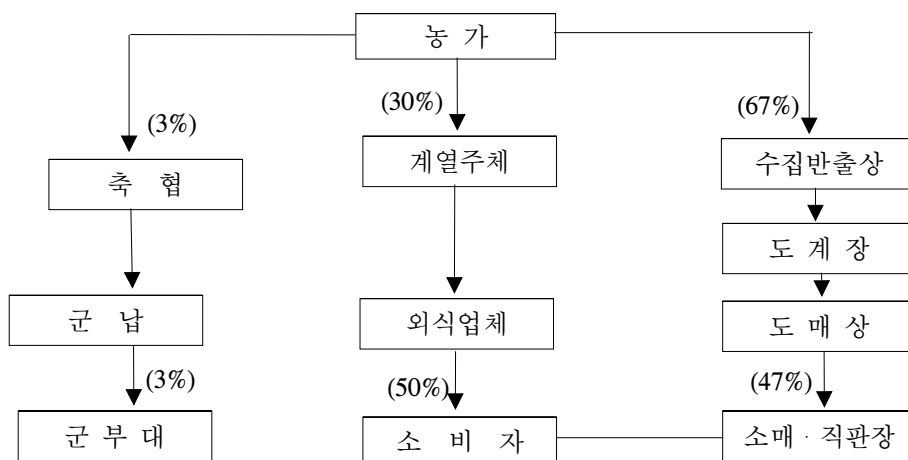
3. 육계 유통체계 및 유통기구의 발전

육계의 유통은 전통적으로 상인이 주도해 왔다. 농가에서 사육된 육계는 상인(수집·반출상)들에 의하여 수집된 후 도계장에서 도계되어 소매점을 통하여 유통되는 경로가 주류를 이루고 있다(그림 6). 그러나 1980년 중반부터 정부에서 계열화 사업을 추진하면서 계열화 주체들에 의한 시장점유물량이 증가하고 있다 그러나 아직도 상인에 의한 물량이 큰 비중을 차지하고 있다. 1997년 산지에서 전체 육계 중 상인에 의해 유통되는 물량은 67%, 계열화 업체에 의한 물량이 30%, 축협에 의한 군납이 3%로 추정되었다. 또한 수집·반출상에 의하여 일차 수집된 닭 중 22% 정도는 다시 계열화 주체에 인수되어 도계되고 있어 계열화 업체에 의한 도계량은 52% 정도를 차지하고 있는 것으로 추정된다.

도계(屠鷄)는 소비자가 직접하거나 재래시장 주변에서 닭고기 판매상이 비위생적으로 처리해왔다. 그러나 닭고기의 품질 향상과 위생적인 관리를 위해 1974년 12월 「축산물위생처리법」이 개정되었으며, 1975년 9월 농림수산부 고시 제 269호로 서울, 부산, 대구 등 대도시를 중심으로 생계(生鷄)유통이 금지되고 도계유통이 실시되었다. 이에 따라 「축산물위생처리법 시행규칙」의 시설기준에 따른 계류장, 생체검사실, 격리실, 작업실, 소독실, 오물처리장 등을 갖춘 도계장이 전국적으로 건립되게 되었다.

1997년 도계장 수는 62개이며, 이중 축협이 운영하는 도계장은 3개이다. 도계 마리수는 346백만 마리였다. 62개 도계장의 도계능력별 분포를 보면, 하루 처리능력이 2만마리 미만인 도계장은 20개소(32.3%), 2만마리 이상 3만마리 미만은 26개소(29%), 3만수 이상 처리능

그림 6. 육계 유통경로



력을 가진 도계장은 16개소(38.7%)를 차지하고 있다. 하루 처리능력 184만 6천수를 고려할 때 도계장 가동율은 52%정도에 불과하여 거의 절반의 처리능력이 유휴상태이다 도계장의 건설은 위생적이고 체계적인 닭고기 유통에 많은 기여를 한 것으로 평가된다

소매단계에서는 도계된 닭고기 중 외식업체에 의하여 조리되어 판매되는 양이50%, 통닭이나 부분육으로 가공되어 소매되는 양이 47%, 균납이 3%를 점하는 것으로 추정된다.

V. 요약 및 결론

농산물 정책 및 제도의 변화와 관련하여 해방 후 농산물 시장 및 유통의 변화 과정을 살펴 보았다. 그러나 해방후 2000년까지 약 55년간의 시장과 유통의 복잡하고 다양한 문제를 체계적으로 다루는 데에는 한계가 있다. 광범위한 문제를 접근하다 보니 어느 부분은 자료가 풍부하나 어느 부분은 자료가 제약되어 있거나 자료에 따라 약간의 차이가 있다 또한 과거의 시장과 유통을 이해하기 위해서는 그 시대의 경제적 상황을 이해해야 하는데 주어진 기간에 이를 충분히 이해하는 데에는 한계가 있다 이러한 점을 고려할 때, 이 글은 매우 제한 적인 내용에 국한되었다고 할 수 있다 따라서 이와 관련한 구체적이고 광범위한 연구가 장차 보다 체계적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

낙농육우협회(1998), 『한국축산발달사』.

농림부(1999), 『농산물 유통개혁백서』.

농림부 농산물유통국(2002. 8). 『농산물유통 주요통계』.

_____ (2002. 8), 『산지유통개선과 상품화촉진 주요과제』, 미발간 정책자료.

농림부·축협중앙회(1997), 『축산물 유통구조 및 실태조사』.

농림수산부·한국농촌경제연구원(1992), 『농수산물 유통구조 개선대책 백서』.

농수산부(1978), 『한국양정사』.

농협중앙회(1969), “식량정책의 기본문제와 금후의 방향” 『한국농업의 제문제』, 농협조사월보논총 제 2집.

_____ (1965), 『한국 농산물 시장제도』.

- _____조사부(1981), 『농산물 유통정책의 현황과 과제』.
- 사조사(1986), 『1986 한국축산연감』, 농수축산신문.
- 한국농어민신문사(1999), 『한국 농수산물유통과 도매시장사』, 한국농수산물도매시장법인협회
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정 40년사』.
- 김성훈 외(1977), 『한국 농촌시장의 제도와 기능연구』, 국립농업경제연구소
- 배홍규(1992), 『미국유통에 관한 실증적 분석』, 서울대학교 대학원.
- 이상조(1975), 『한국 미곡 시장론』, 대성문화사.
- 조병찬(1992), 『한국 시장경제사』, 동국대학교 출판부.
- 허길행 외(1995), 『농수산물 유통개혁 백서』, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(2000), 『민간 미곡종합처리장 운영활성화 방안』, 한국농촌경제연구원

일제하 농산물무역구조

송규진*

I. 머리말

일제하 농촌사회와 농업은 일제 식민정책의 중심 대상이었다 따라서 일제의 농업정책에 대해서 많은 연구가 축적되어 있다. 해방이후의 연구는 주로 일제의 수탈성을 폭로하고 농업의 식민지적 유제를 극복하려는 목적하에 이루어졌다 그런데 최근에는 ‘식민지근대화론’의 입장에서 일제가 조선의 농업을 개발하려 했고 조선농민도 자기개발을 통하여 농업생산력이 비약적으로 발전했다는 연구도 나와 있다. 일제의 농업정책을 과거와 같이 ‘기만정책’으로만 설명할 수는 없다. 그러나 수탈적인 측면을 배제하고 발전적인 측면만을 강조하면 일제하 조선인들의 열악한 상황을 이해할 수 없다 일제의 농업정책은 기본적으로 농산물의 원활한 수탈을 위한 것이었기 때문에 농민들의 생활은 더 비참하게 되었다

일제가 조선의 농산물을 수탈하는 방식은 표면적으로 화폐경제의 논리에 입각한 교환의 방식다시 말하면 농산물무역을 통해서였다 필자는 일제하 조선무역을 연구하면서 식민통치 과정과 식민지성이 어떻게 유지되었는가를 밝혔으며 일본과의 무역을 통해 조선인들의 삶이 더욱 어려워졌음을 분석한 바 있다. 그런데 위 연구에서는 일제하 조선무역 전체를 다루고 있기 때문에 대부분

* 고려대 아세아문제연구소 연구교수

¹ 식민지자본주의가 발전했음에도 불구하고 대다수 조선인들의 삶이 비참하게 된 것은 일제하 조선사회의 식민지적 특징의 하나로 지적될 수 있으며 이와 같은 점은 필자의 연구에서도 어느 정도 밝혀졌다. 송규진(2001b) 참조.

의 조선인과 직접적으로 관련이 있는 농산물무역구조에 대해서는 본격적으로 검토하지 못했다

일제하 식민지자본주의의 전개과정에서 일제는 조선경제를 식민통치에 부합하도록 재편했으며 그러한 과정에서 인적·물적 수탈을 계속 자행했다. 그것이 가장 전형적으로 이루어진 시기는 일제말기였다. 그런데 조선은 기본적으로 일본인을 위한 식량공급기지로서의 역할을 담당했기 때문에 시기적으로 약간의 변화가 있었음에도 불구하고 농산물유출이 계속 이루어졌다. 이와 같이 일본인을 위한 농산물수탈로 인해 대다수 조선인들은 식량부족으로 어려움을 겪게 되었고 일제통치를 거부하는 한 요인이 되었다. 일제로서는 식민통치를 지속하기 위해서는 이러한 식량부족문제를 완화시켜야만 했다 그리하여 조선의 농산물이 주로 일본으로 유출되는 상황에서 그 밖의 외국에서 또 다른 농산물을 유입하지 않을 수 없었다 일제하 조선의 농산물무역구조를 분석함으로써 조선에서 유출된 농산물은 어떤 것이었으며 유입된 것은 무엇인지를 파악할 수 있다. 또 일제가 식량부족문제를 완화시키기 위해 농산물을 수입했음에도 불구하고 조선인들은 왜 지속적으로 식량소비량을 줄여야했는지를 객관적으로 파악할 수 있다

이러한 농산물무역구조의 핵심은 조선에서 쌀을 일본으로 이출하고 좁쌀을 수입하는 구조였다. 일제하 조선에서 쌀을 일본으로 이출하고 그 대체식량으로 좁쌀을 수입한 현상에 대해서는 당시 일본인들조차도 그 문제점을 지적했을 정도였다(久間健一, 1935, p.19).

본고에서는 식민지무역구조를 네 단계로 나눈 필자의 선행연구를 전제로 각 단계에서 농산물관세가 어떻게 변화되었으며 농산물무역구조가 어떻게 형성되고 어떻게 전개되었는지를 쌀 수이출과 좁쌀 수이입을 중심으로 구체적으로 검토하고자 한다² 또한 이러한 농산물무역구조가 조선인의 1인당 식량소비량의 변화과정과 어떠한 상관관계를 갖고 있는지를 분석하고자 한다.

II. 식민지무역구조의 형성(1910-1919)과 농산물무역

1. 대한제국 관세 유지하의 농산물 관세

1910년 8월 조선총독부는 ‘한국병합’과 동시에 종래 대한제국과 조약을 체결하여 최혜국대

² 당시는 식민지 상황이기 때문에 일본에의 수출은 이출로 일본으로부터의 수입은 이입으로 표기하고 있다. 따라서 수이출은 일본으로 이출과 외국으로의 수출을 합한 개념이고 수이입은 일본에서의 이입과 외국에서의 수출을 합한 개념이다

우를 받고 있던 독일, 미국, 오스트리아, 헝가리, 벨기에, 중국, 덴마크, 프랑스, 영국, 이탈리아 및 러시아 각국에 이 사실을 통고하여 이들이 대한제국과 맺은 조약이 무효임을 선언했다. 아울러 조선에 체류하는 외국인의 영사재판권을 폐지하고 모든 재판권을 일본법권하에 두었다.³

철저히 조선을 억압 통치했던 일제는 대한제국의 관세권도 완전히 말살시켜 일본의 관세영역으로 편입하고 싶었지만 관세권이 있던 국가를 경제적으로 완전 통합하기는 여러 가지 사정상 쉽지 않았다(송규진, 2001b, pp.19-30). 1910년 8월 「한국병합에 관한 조약」에서 종래 조선과 통상조약을 맺을 당시 저율관세를 강요했던 각국에 대하여 ‘한국병합’ 이후에도 10년간 대한제국의 관세를 그대로 유지하겠다고 했다. 또한 조선과 일본의 무역에서도 종전의 대한제국 관세를 10년간 그대로 유지하겠다는 것을 천명했다.

‘한국병합’ 이후 10년간은 대한제국 관세제도가 그대로 유지되었으므로 조선의 관세제도에는 본질적인 변화가 없었다. 그러나 조선총독부는 ‘조선의 관세제도는 원래 한국정부가 각국의 조약에 기초하여 취급했을 뿐만 아니라 관례에 따르고 문서화되지 않은 것이 많아서 그 운용상 불편한 점이 많을 뿐만 아니라, 번잡하고 부과의 공평을 기하기 어려우며 산업 발달을 저해하는 일이 적지 않다’는 등의 이유를 들어 「한국병합에 관한 조약」에 위배되지 않는 범위 내에서 관세행정의 기초가 되는 여러 법규를 제정했다(송규진, 2001b, pp.31-38). 이 가운데 농산물과 관련하여 중요한 것으로는 1912년 3월 발표된 제령(制令) 제20호 「조선 관세정률령(朝鮮關稅定率令)」이다.

「조선관세정률령」은 종래 적용되어온 대한제국 관세율을 기초로 동령 부칙 별표에 관세정률표를 작성했는데, 이것도 당시 일본관세정률표에 준하여 품목을 재분류하고 정리한 것이다. 여기에서는 수입세 품목을 16류 218개로 재정리하고 수출세 품목은 밀, 콩, 팥, 들깨, 소, 우피, 석탄, 철광 등 8개 품목을 제외하고 모두 폐지했다. 이러한 정책으로 조선의 최대수출품인 쌀의 수출세는 폐지되었다. 당시 쌀은 대부분 일본으로 수출되었기 때문에 수출세 폐지로 가장 혜택을 받은 것은 식량문제로 갈등을 겪고 있었던 일본인들이었다.

1919년 1월 조선총독부는 「조선관세정률령」을 개정했다. 그 가운데 농산물관세와 관련된 사항으로는 1912년 3월 「조선관세정률령」을 제정할 당시 부과했던 밀, 콩, 팥, 들깨, 소, 우피, 석탄 및 철광과 같은 8개 품목에 대한 수출세를 전폐한다는 것이다. 관세수입도 증가했기 때문에 산업을 장려하겠다는 취지에서 이들 수출세를 전폐한 것이다.

³ 일본은 당시 외국인 거주 조계에 대해서는 경찰권만 인수한 채 남겨두었다. 그러나 조계도 1912년 3월부터 실무적 해결을 위해 비공식적인 모임을 시작하여 열강들의 기존 이권을 보장하는 가운데 토지영구 임대 소유자는 일본 토지 소유자와 동일한 세금과 공과금을 납부케 하는 방식으로 1914년 4월부터 외국인 조계를 흡수했다. 구대열(1995), p.139 참조.

수출세는 근대사회로 넘어오면서 폐지되는 것이 일반적 추세였다 그런데 일제가 이 시기 농산품에 부과했던 수출세를 폐지한 목적은 실제적으로 일본으로의 이출을 보다 원활하게 하기 위한 것이었다.

1919년 9월 조선총독부는 제령 제17호 「쌀, 좁쌀, 수수, 밀 및 밀가루의 수입세 및 이입세 면제에 관한 건」을 발표하여 쌀, 조, 수수, 밀, 밀가루 등의 수입세를 일시적으로 면제하는 조치를 취했다. 1919년 당시 조선에서 발생한 심한 가뭄으로 농작물이 말라죽은 것이 많았다. 피해지역은 전북, 충남, 충북, 경기, 황해, 평안, 평북, 함남의 팔도에 이르렀고 피해면적은 101만 8천정보에 이르렀다(小早川九郎 編, 1959, p.358). 흉작으로 조선에서도 일본과 같이 곡가가 등귀했고 조선인들은 일본의 식민지통치를 거부하는 3·1운동을 전개하고 있었다. 물론 경제적 측면을 고려하여 곡가를 안정화시키려는 의도가 위의 법령을 나오게 했지만 다른 한편으로는 3·1운동의 확산을 저지하고자 했던 조선총독부로서는 일종의 민심수습책의 일환으로 이 법령을 발표한 것으로도 파악할 수 있을 것이다⁴

2. 식민지무역구조의 형성과 수이출 쌀가액의 급증, 좁쌀 수이입의 개시

이 시기에 일제는 경제구조를 식민지적으로 재편하는 작업을 본격화했다 이 시기는 일본이 정치적인 지배와 아울러 경제관계에 있어서도 조선을 식민지화하기 이전보다는 훨씬 유리한 측면에 있었지만 조선경제를 완전히 지배했다고 볼 수 없다. 일본제품이 조선시장을 완전히 장악하기까지는 과도기적인 단계가 필요했던 것이다. 이러한 특징이 무역구조에 드러나는데 필자는 이것을 식민지무역구조의 형성이라 규정할 바 있다(송규진, 2001b, pp.39-72).

이 시기에는 수이출입의 양적 규모가 다른 시기와 비교가 되지 않을 만큼 높은 성장률을 기록했다. 수이출 부문에서는 수출에 비해 특히 이출의 급증이 두드러졌다 이것은 조선의 수출시장이 일본으로 편중되어가는 과정을 보여준다. 반면에 수이입 부문에서는 일본으로부터의 이입과 다른 외국으로부터의 수입 증가가 비슷한 양상을 보였다. 전체적으로 대일무역의 비중이 높아졌지만 동등한 관세율 적용으로 수이입 부문에서는 일본제품과 같은 조건에서 경쟁한 외국제품도 일정기간 동안 이입과 같은 비율로 증가했음을 알 수 있다.

⁴ 3·1운동은 일제의 조선통치에 중요한 변화를 가져오게 했다. 일제는 3·1운동 이후 조선에 대하여 이른바 무단통치에서 문화정치로 전환했다. 새로 조선총독으로 부임한 사람은 육군출신이었다. 종래의 총독과는 달리 해군출신인 사이토(齋藤實)였다. 사이토가 부임한 이후 제령 17호가 발표된 것은 조선인을 회유하려는 그의 정책과 밀접한 관련이 있었음을 시사하는 것이다.

수출입시장은 아시아지역으로 제한되어 갔다. 매년 아시아에 대한 수출액이 증가했지만 유럽시장과의 무역규모는 감소 추이를 보였다. 또한 미주는 각년별로 기복이 있지만 대체로 정체된 모습을 보였다. 유럽이나 미주의 경우는 특정 연도의 특정 국가에 대한 수출을 제외하면 상당히 미약했다. 수입의 경우에도 1910~1912년 시기 수입총액의 45~48%까지 차지했던 유럽의 비율이 1919년에 이르러서는 6.2%로 격감했다. 수출입시장의 아시아 편중화 현상은 제1차 세계대전이라는 국제환경의 변화로 더욱 심화되는 경향을 보였다.

이 시기는 일본이 정치적인 지배와 아울러 경제관계 면에서 식민지 이전보다 크게 유리해진 것은 분명하지만, 관세제도의 환경은 다른 외국과 동등한 상황이었다. 따라서 외국제품도 한계는 있었지만 나름대로 꾸준히 조선시장에 진출했다. 일본제품이 조선시장을 독점하기까지는 과도기적인 단계가 필요했고 바로 이 시기에 그런 모습을 드러내었다.

이 시기 수 수출 농산물가액과 비율을 표기한 것이 <표 1>이다. 여기에서 알 수 있는 것은 개항이후 조선의 중요 수출품인 쌀, 콩, 소, 우피 등이 여전히 농산물 가운데 중요한 수출품이었지만 쌀은 그 비율이 급격하게 상승한 반면 콩, 소, 우피는 그 비율이 감소했다는 점

표 1. 수 수출 농산물가액 · 비율(1910-1919)

단위: 천엔, %

		쌀	콩	사과	조면	잠견	우피	소	비료	기타	총합계
1910	가액	6,278	5,217	0	305	0	1,005	634	432	1,385	15,256
	비율	41.15	34.20	0.00	2.00	0.00	6.59	4.16	2.83	9.08	100.00
1911	가액	5,284	4,362	0	252	0	1,069	704	540	796	13,007
	비율	40.62	33.54	0.00	1.94	0.00	8.22	5.41	4.15	6.12	100.00
1912	가액	7,525	5,001	0	436	0	1,032	208	765	1,133	16,100
	비율	46.74	31.06	0.00	2.71	0.00	6.41	1.29	4.75	7.04	100.00
1913	가액	14,494	5,536	0	925	84	1,268	212	779	999	24,297
	비율	59.65	22.78	0.00	3.81	0.35	5.22	0.87	3.21	4.11	100.00
1914	가액	17,099	3,819	0	1,108	413	1,598	466	955	1,025	26,483
	비율	64.57	14.42	0.00	4.18	1.56	6.03	1.76	3.61	3.87	100.00
1915	가액	24,517	5,200	0	1,158	783	3,539	338	971	904	37,410
	비율	65.54	13.90	0.00	3.10	2.09	9.46	0.90	2.60	2.42	100.00
1916	가액	19,357	6,012	0	1,750	1,452	3,574	436	997	1,802	35,380
	비율	54.71	16.99	0.00	4.95	4.10	10.10	1.23	2.82	5.09	100.00
1917	가액	27,416	9,371	0	4,247	3,082	2,020	1,012	1,407	3,935	52,490
	비율	52.23	17.85	0.00	8.09	5.87	3.85	1.93	2.68	7.50	100.00
1918	가액	61,542	9,508	165	6,141	4,913	1,263	2,278	1,864	5,432	93,106
	비율	66.10	10.21	0.18	6.60	5.28	1.36	2.45	2.00	5.83	100.00
1919	가액	110,031	20,720	221	8,174	3,750	3,255	3,478	3,126	4,568	157,323
	비율	69.94	13.17	0.14	5.20	2.38	2.07	2.21	1.99	2.90	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.115.

이다. 특히 육지면 재배는 원면문제 해결이라는 일본자본주의의 요구와 함께 총독부의 농업 생산증식정책이라는 전체적인 견지에서도 결정적인 문제로 강조되었던 때(小早川九郎 編, 1959, p.158) 농산품 가운데 차지하는 비율이 상당히 높아졌다는 것이다⁵

1876년 개항이후 일본의 필요에 의해 조선이 쌀의 공급지가 됨에 따라 조선의 쌀 수출은 확대되었다. 불평등조약 체계의 수립은 쌀을 비롯한 곡물의 수출문제에서 더욱 기만적으로 드러났다. 일본은 「통상장정」 제6칙의 내용을 바꿈으로써 쌀을 비롯한 곡물 수출을 합법화했다.(河元鎬, 1997, p.16-17). 반면 조선은 면직물을 수입했다. 특히 다량의 외제 면직물이 수입됨으로써 내재적으로 성장하고 있었던 토포생산이 붕괴되었다. 이러한 개항기의 무역구조에 대해서는 ‘미면교환체제(米綿交換體制)’라고 불리어졌다(村上勝彦, 1984).

일본이 조선개항을 통해 기도한 가장 중요한 목적중의 하나는 쌀을 포함한 곡물을 일본으로 수입하기 위해서였다. 일본의 목적은 1910년 ‘한국병합’ 이후 더욱 쉽게 달성될 수 있었다. <표 1>에 의하면 전체 농산물 수 수출가운데서 쌀이 차지하는 비율이 1910년 41.15%에서 1919년에는 69.94%를 차지했음을 알 수 있다. 전체 수 수출합계에서 쌀이 차지하는 비율도 1910년 31.5%에서 1919년에는 50.09%를 차지했다(송규진, 2001b, pp.59-60).

원래 조선총독부는 쌀의 수 수출을 증대하기 위해 증산정책에 주력했다. 조선총독부는 품종개량, 비료, 물 등 세 요소를 개선하여 단위면적당 수확량을 높이기 위해 노력했던 것이다. 그럼에도 불구하고 단위면적당 수확량을 높이려던 계획이 크게 실효를 거두지는 못했다. 쌀 생산량이 약간 증가했을 뿐이다. 다만 품종개량을 통해 일본인 입맛에 맞는 쌀을 증산했고 그 재배에 적합한 농법을 보급함으로써 일본 수출을 위한 좋은 조건을 마련하려고 했다⁶

조선에서 쌀수출이 급증하자 쌀이 항구에 집중되었고 항구를 중심으로 정미공장이 발달하게 되었다. 대농장에 부속된 대규모의 현미제조 설비 또는 벼의 집산지인 개항장에서의 현미·정미 제조공장은 현미와 정미를 제조하고 일본의 대량수요에 응하여 수시로 수출되었다. 그것은 조선에서 성행했던 상업자본주의의 가장 특이하고 전형적인 현상으로 일본에서는 찾아볼 수 없었던 특징이다(久間健一, 1935, p.17).

⁵ 1911년 조선 총독 테라우찌(寺內正毅)는 각도 장관들에게 쌀을 비롯한 4대 작목을 집중적으로 개량 증식하도록 지시했다. 이와 관련하여 다음과 평가는 흥미할만하다. “식민농정은 한국의 농업을 일제의 수탈에 적합한 중속적 상품생산체제로 재편하는 정책이었다. 그것은 일제가 1900년대 초반부터 한국의 농업환경을 면밀히 조사하여 수탈대상으로 확정된 4대 품목, 즉 일본자본주의의 ‘저미가(低米價)=저임금(低賃金)’체제를 유지하기 위해 필요한 쌀과 독점자본의 공산원료가 되는 면화, 고치, 우피를 최대한 생산시켜 수탈하는 정책이었다(이윤갑, 1993, p.125).”

⁶ 조선총독부는 쌀의 상품화에 상당히 많은 관심과 노력을 기울였다. 그리하여 쌀의 상품가치를 높이기 위해 1915년부터 미곡검사를 실시하여 건조와 조제를 감독했다. 이에 대해서는 鄭然泰(1988), 정태현(1989) 참조.

표 2. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀 생산량(1910-1919)

단위: 천엔, 천석, %

	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	합계
가액	6,278	4,661	7,525	14,494	17,099	24,517	19,366	27,417	61,542	110,031	292,930
수량(A)	830	680	659	929	1,322	2,468	1,606	1,589	2,134	2,750	14,967
생산량(B)	10,406	11,568	10,865	12,110	14,131	12,846	13,933	13,688	15,294	12,708	127,549
수이출율(A/B)	7.98	5.88	6.07	7.67	9.36	19.21	11.53	11.61	13.95	21.64	11.49

자료: 『朝鮮貿易年表』 각 연도; 『朝鮮總督府統計年報』 각 연도.

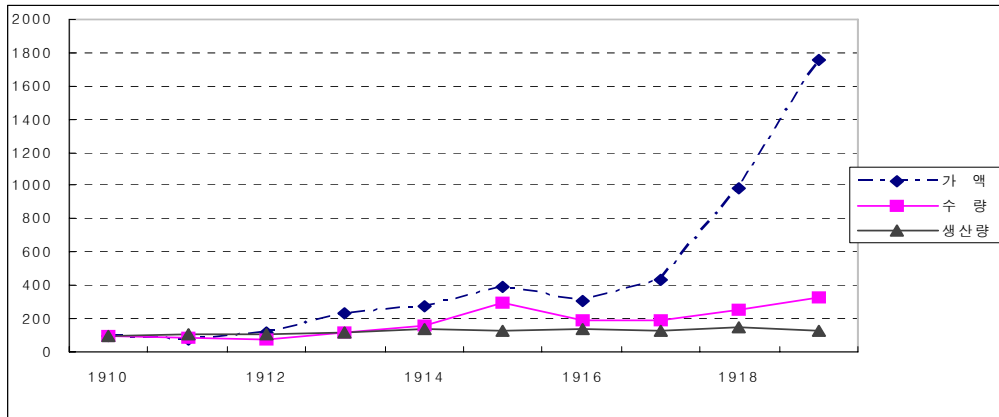
이 시기 수이출 쌀가액과 수량 및 쌀생산량의 관계를 표기한 것이 <표 2>이다. <표 2>에 의하면 쌀생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율은 1914년까지 10%를 넘지 않았다. 후기에 접어들며 다소 높아졌다 하더라도 수이출비율은 평균 11.49%를 기록하고 있어 1920~1931년 시기와 비교하면 그리 높지 않았다. 따라서 이 시기 쌀수이출은 쌀생산량과 쌀수급량을 무시한 ‘기아수출’이라고 보기는 어렵다.

<표 2>를 근거로 1910년을 기준으로 각년의 수이출 쌀가액과 수량 및 쌀생산량의 지수 추이를 알기 쉽게 정리한 것이 <그림 1>이다. 이에 의하면 쌀생산량 지수는 미미하게 증가한 반면 수이출 쌀가액 지수는 급격하게 증가했다. 수이출 쌀수량 지수도 증가하는 추세였지만 가액과 비교할 때는 상당히 완만하다. 이것은 수이출 쌀가액 증가가 쌀수량 증가보다는 쌀값 급등에 기인한 것으로 토지경영을 통한 수익률이 상당히 높았음을 의미하는 것이다. 특히 1919년에는 앞서 설명한 바와 같이 가뭄피해로 생산량이 감소했는데도 수이출 쌀수량은 증가했다. 따라서 쌀생산량과 수이출 쌀수량은 상관관계가 일치하지 않고 있음을 알 수 있다. 쌀 생산량의 증가에 의해 수이출 쌀수량이 증가한 것보다는 일본에서의 쌀의 수요 증가에 따라 수이출 쌀 수량이 증가했기 때문이다.

일본은 조선개항 이후 조선쌀을 반출하기 위해 온갖 노력을 기울였다 하지만 조선은 모든 쌀을 일본에 이출한 것은 아니었다. <표 3>에 의하면 일제가 조선을 병합한 직후인 1910년의 경우만 해도 수이출 쌀가액에서 일본이 차지한 비율은 기타국과 비교할 때 66.16%로 3분의 2정도를 차지했다. 그런데 몇 차례의 비율감소가 있었지만 1919년에는 96.83%를 차지하여 대부분의 쌀이 일본으로 이출되었다.

따라서 쌀의 수이출 대상국의 분석을 통해서 이 시기의 특징을 찾을 수 있다. 물론 개항 이래 쌀은 주로 일본으로 이출되었지만 기타국에도 일정 비율로 꾸준히 수출되고 있었다. 그런데 조선이 식민지로 전락된 이후 조선의 쌀수이출 시장은 점차적으로 일본에 편중되기 시작하여 결국 일본으로 단일화된 셈이었다.

그림 1. 수이출 쌀가액·수량, 쌀 생산량 지수 추이(1910-1919)



주: 왼쪽 축은 생산량과 수량 단위, 오른쪽 축은 가액단위를 표기한 것임. 이하의 그림에서도 동일하게 적용됨.

이 시기에 만주 각지에서는 수전사업(水田事業)이 전개되고 있었다. 이는 쌀수이출 지역인 조선으로서도 상당히 우려할 만한 사태였다. 하지만 조선총독부는 만주쌀은 품질이 좋지 않아 쉽게 정백할 수 없는 결점이 있었고 맛도 조선쌀보다 떨어지는데다가 만주거주 일본인의 증가로 조선쌀의 소비가 증가할 것이기 때문에 장래에도 조선쌀이 만주쌀에 구축될 가능성은 없다고 평가했다(조선총독부, 1912).

또한 조선총독부는 조선쌀의 판로가 만주 및 블라디보스톡으로 넓어지면서 수출이 크게 증가하여 쌀값 등귀의 원인이 되고 있다고 분석하면서, 수출세의 폐지가 조선의 산업발전 및 수이출 팽창에 좋은 영향을 끼쳤다고 평가했다(朝鮮總督府, 1912, p.41).

표 3. 국가별 수이출 쌀 가액·비율(1910-1919)

단위: 천엔, %

		1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	합계
일본	가액	4,154	2,821	4,252	11,402	14,246	21,324	14,356	17,880	56,618	106,547	253,600
	비율	66.16	60.53	56.51	78.67	83.32	86.98	74.13	65.22	92.00	96.83	86.57
중국	가액	1,528	1,612	2,155	2,112	1,968	2,349	3,447	4,238	4,648	3,057	27,113
	비율	24.34	34.59	28.64	14.57	11.51	9.58	17.80	15.46	7.55	2.78	9.26
露領亞細亞	가액	144	225	1,104	961	873	825	1,524	3,078	167	283	9,185
	비율	2.30	4.82	14.67	6.63	5.11	3.37	7.87	11.23	0.27	0.26	3.14
기타	가액	452	3	14	19	11	18	39	2,221	109	144	3,029
	비율	7.19	0.06	0.18	0.13	0.06	0.08	0.20	8.10	0.18	0.13	1.03
합계	가액	6,278	4,661	7,525	14,494	17,099	24,517	19,366	27,417	61,542	110,031	292,928
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

표 4. 수이입 농산물 가액·비율(1910-1919)

단위: 천엔, %

		쌀	좁쌀	밀가루	채소	과일	면화	기타	합계
1910	가액	24	0	332	184	301	368	1,627	2,836
	비율	0.85	0.00	11.71	6.49	10.61	12.98	57.37	100.00
1911	가액	165	0	654	208	369	469	2,202	4,067
	비율	4.06	0.00	16.08	5.11	9.07	11.53	54.14	100.00
1912	가액	152	273	1,321	314	447	682	2,077	5,266
	비율	2.89	5.18	25.09	5.96	8.49	12.95	39.44	100.00
1913	가액	2,928	2,898	1,968	367	553	710	2,654	12,078
	비율	24.24	23.99	16.29	3.04	4.58	5.88	21.97	100.00
1914	가액	2,723	1,148	1,237	332	482	537	2,673	9,132
	비율	29.82	12.57	13.55	3.64	5.28	5.88	29.27	100.00
1915	가액	317	766	684	260	439	655	3,246	6,367
	비율	4.98	12.03	10.74	4.08	6.89	10.29	50.98	100.00
1916	가액	235	93	865	333	635	705	4,854	7,720
	비율	3.04	1.20	11.20	4.31	8.23	9.13	62.88	100.00
1917	가액	930	1,324	1,012	319	625	839	3,636	8,685
	비율	10.71	15.24	11.65	3.67	7.20	9.66	41.87	100.00
1918	가액	1,551	2,100	1,874	286	703	1,503	5,369	13,386
	비율	11.59	15.69	14.00	2.14	5.25	11.23	40.11	100.00
1919	가액	1,323	15,440	3,589	507	1,245	3,906	13,058	39,068
	비율	3.39	39.52	9.19	1.30	3.19	10.00	33.42	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.118.

그러나 조선총독부의 평가와 달리 일본을 제외한 중국과 노령아세아의 경우 <표 3>에서 보듯이 수이출 비율이 상당히 감소한 것은 말할 것도 없고 쌀값 폭등 상황에서 수이출 쌀가액 증가가 1917년을 제외하고는 미미했기 때문에 수량에서도 감소했음을 알 수 있다 쌀의 수출세를 폐지함으로써 실질적으로 수이출이 비약적으로 늘어난 것은 일본으로 이출된 수량이 증가했기 때문이다 따라서 조선의 쌀 수이출은 일본의 식량수급 사정과 밀접히 관련이 있었음을 알 수 있다.

그런데 쌀 생산량이 증가하지 않았음에도 불구하고 쌀수이출이 증가하게 되자 조선인의 식량수급을 위해 쌀, 좁쌀, 밀가루 등 대체식량을 수이입했다. <표 4>에 의하면 1912년부터 시작된 좁쌀의 수이입은 1919년의 경우 수이입 농산물 가운데 39.52%를 차지함으로써 가장 중요한 수이입 농산물이 되었음을 알 수 있다.

수이입 좁쌀 가액과 수량 및 생산량과 좁쌀 유통량에서 수이입 좁쌀 수량이 차지하는 비율을 표기한 것이 <표 5>이다.

1911년까지 조선은 좁쌀을 수이입하지 않았다. 개항기에 쌀 수출로 인해 식량문제가 대

두되었고 쌀 수출을 막기 위해 일시적으로 방곡령이 나오기도 했지만 1911년 당시까지는 좁쌀을 수이입하지 않아도 될 만큼 식량사정은 그런대로 여유가 있는 편이었다⁷

‘한국병합’ 이후 일제가 조선을 보다 안정적인 쌀 공급지로 만들어가면서 상황이 달라졌다. 이제 조선은 쌀이출로 발생한 식량부족문제를 해결하기 위해 좁쌀을 수이입하게 되었다 그런데 이시기의 좁쌀 수이입구조에 나타나는 특징적인 양상은 전체적으로 수이입수량이 급증하면서도 기복이 심했다는 것이다 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량의 비율을 살펴보면 특별한 경향성을 띠는 것이 아니라 각년마다 상당히 기복이 심했음을 알 수 있다

그러나 이 시기에는 전체 평균에서는 5.92%를 차지함으로써 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량의 비율은 높은 편은 아니었다. 또한 전체 수이입 가액에서 좁쌀이 차지하는 비율은 1913년과 1919년을 제외하고는 1% 내외였고 수이입 10대상품에 들 정도로 중요한 상품으로 등장하는 것은 1913년, 1918년, 1919년뿐이었다. 그럼에도 불구하고 이 시기 초반 수이입 농산물 가운데 가장 높은 비율을 차지했던 쌀을 밀어내고 후기에 들어와서는 수이입 농산물 가운데 1위를 차지함으로써 가장 중요한 수이입 농산물이 되었다(송규진, 2001b, pp.67-68).

<표 5>를 근거로 수이입 좁쌀 가액과 수량 및 좁쌀 생산량의 추이를 알기 쉽게 정리한 것이 <그림 2>이다. 이에 의하면 수이입 좁쌀 가액은 수이입 좁쌀 수량과 일정한 상관관계가 있으면서도 1919년의 경우 폭등함으로써 현실적으로 좁쌀을 식량으로 소비했던 대다수 농민층들의 가계에 상당한 부담으로 작용했음을 쉽게 알 수 있다

<표 6>에 의하면 좁쌀의 수이입은 대부분 만주 좁쌀을 수출했던 중국을 통하여 이루어졌고 기타국의 비율은 상당히 미미했음을 알 수 있다. 그렇지만 중국에서의 수입이 원활하게 이루어지지 못했던 1916년의 경우 기타국이 수이입 좁쌀에서 차지하는 비율은 38.2%를 차지한 경우도 있다.

표 5. 수이입 쌀가액 · 수량 · 생산량(1912-1919)

단위: 천엔, 천석, %

	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	합계
가액	273	2,898	1,148	766	93	1,324	3,100	15,440	25,042
수량(A)	70	720	127	103	10	124	213	916	2,281
생산량(B)	3,813	4,576	4,025	4,384	4,821	5,182	5,663	3,816	36,280
비율(A/A+B)	1.80	13.60	3.06	2.30	0.21	2.34	3.62	19.36	5.92

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도, 『朝鮮總督府統計年報(농업편)』각 연도.

⁷ 개항기의 방곡령 실시에 대해서는 河元鎬(1985) 참조.

700 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

요컨대 ‘한국병합’ 이후 일제는 정치적인 지배와 아울러 경제적인 지배가 훨씬 쉬었지만 대한제국의 관세를 그대로 유지하는 등 완전한 경제적 통합을 달성하지 못했다 이러한 과도기적 특징은 농산물무역구조에서도 찾을 수 있다 수이출 농산물가액 가운데 쌀이 차지하는 비율은 1910년 41.15%에서 1919년에는 69.94%로 증가했다. 전체 수이출 상품에서 쌀이 차지하는 비중은 1910년대 초반 하더라도 절대적인 것은 아니었다. 이 시기 후반부에 들어와 쌀이 전체 수이출 전체상품 가운데 절반이상을 차지했고 대부분의 쌀이 일본으로 이출되게 되었다. 그럼에도 불구하고 이 시기까지는 아직 전체 쌀생산량 가운데 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율은 10% 내외의 수준에 머물고 있어 다음 시기의 ‘기아수출’이라는 성격이 그다지 강하지 않았다.

그림 2. 수이입 좁쌀 가액 · 수량 · 생산량 추이(1912-1919)

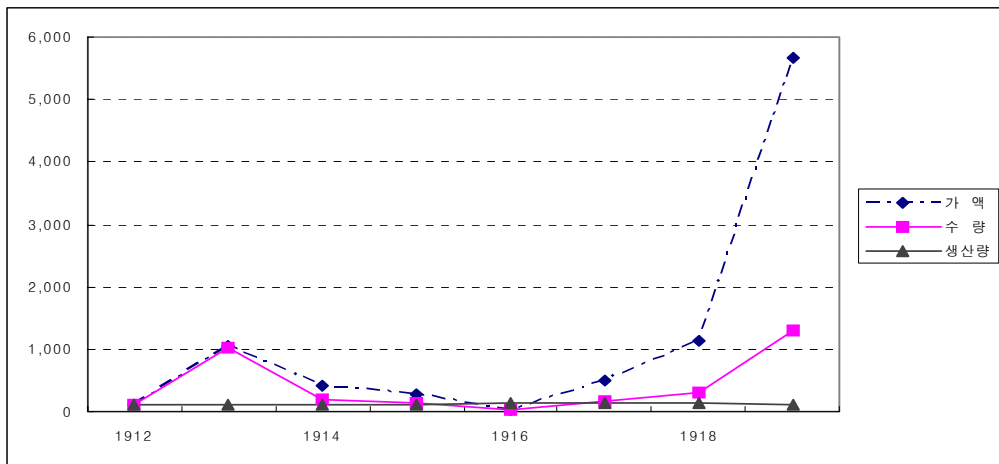


표 6. 국가별 수이입 좁쌀가액 · 비율(1912-1919)

단위: 천엔, %

		1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	합계
중국	가액	271	2,898	1,147	766	58	1,271	3,100	15,411	24,922
	비율	99.04	100	99.98	99.99	61.80	96.01	100	99.81	99.52
기타	가액	3	0	0	0	36	53	0	29	120
	비율	0.96	0.00	0.02	0.01	38.20	3.99	0.00	0.19	0.48
합계	가액	273	2,898	1,148	766	93	1,324	3,100	15,440	25,042
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

일제의 증산정책이 실효를 거두지 못한 상황에서 쌀수출이 증가하게 되자 1912년부터 조선인의 식량수급을 위해 좁쌀을 수입하기 시작했다. 이 시기 초반 수입 농산물 가운데 가장 높은 비율을 차지했던 쌀을 밀어내고 후기에 들어와서는 수입 농산물 가운데 1위를 차지함으로써 가장 중요한 수입 농산물이 되었지만 다음 시기와는 달리 기복이 상당히 심한 편이었다. 좁쌀의 수입은 대부분 만주 좁쌀을 수출했던 중국을 통하여 이루어졌다.

Ⅲ. 식민지무역구조의 확립(1920-1931)과 농산물무역

1. 일본과의 관세 통합과 농산물관세정책

대한제국 관세제도의 유지기간이 만료된 이후에 조선의 관세제도를 어떤 형태로 설정하느냐의 문제는 일제가 조선에서 어떠한 식민지 경제정책을 펼칠 것인가를 가늠하는 중요한 척도 중의 하나였다.⁸ 결국 일제는 대한제국 관세제도를 철폐하고 일본과 조선간의 관세통합을 단행했다.

조선총독부는 1920년 8월 칙령 제306호로 「관세법 등을 조선에 시행하는 건을 공포하고 조선과 일본을 동일한 관세영역하에 두는 조치를 취했다. 이로써 일본자본은 보다 더 쉽게 조선에 진출할 수 있었다. 결국 관세영역을 통합함으로써 일본은 조선 경제를 더욱 손쉽게 장악하게 되었다(송규진, 2001b, p.79).⁹

하지만 조선에서는 ‘관세특례’를 실시하게 되었다. ‘관세특례’의 실시는 관세영역의 통합이 완전하게 이루어지지 않는다는 의미를 의미하는 것이다. 이는 식민지화 이후 완전하게 경제를 통합하는 것이 얼마나 어려운 것인지를 보여주는 단적인 예라 할 수 있다.

일제는 1920년 8월 법률 제53호 「관세법, 관세정률법, 보세창고법(保稅倉庫法) 및 가치장

⁸ 조선총독부는 1917년 관세조사회를 설치하여 조선의 관세제도 및 그 정책 등에 관한 여러 가지 사항에 대하여 조사했다. 조선총독부는 관계직원을 여러 나라에 파견하여 식민지관세제도를 조사하게 한 후 여러 차례 관세조사회를 개최했다. 그런데 관세조사회에서는 관세통합을 전제로 한 뒤 조선의 생활정도, 재정 및 세제 등을 고려한 관세정책을 결정했다. 朝鮮總督府關稅調查會(1921), pp.2-8.

⁹ 이보다 앞서 1920년 4월 조선경제를 통제할 중요한 법령인 동시에 관세와 더불어 1910년대 조선과 일본간에 장벽의 역할을 했던 회사령이 철폐되었다. 관세영역 통합이 예정된 시점에서 회사령이 철폐된 이유는 정치적 목적도 있었지만 보다 본질적으로는 일본국내에서 그 동안 축적된 경제적 여력을 바탕으로 조선을 안정된 일본상품시장으로 만들려 한 소기의 목적을 달성했기 때문이었다. 朝鮮總督府殖産局(1921), pp.23-24.

법(假置場法) 등의 조선에 있어서의 특례에 관한 칙령(이하 '특례법'이라 약칭)을 공포하고 이를 8월 29일부터 시행함으로써 외국에 대한 '관세특례' 규정을 실시하도록 했다(송규진, 2001b, pp.83-96).

'관세특례' 가운데 농산물과 관련해서는 다음과 같은 항목이 있었다 특정 수입품에 대한 감면 또는 고율의 관세 부과 등을 규정한 면세특례의 대상품 가운데 말 면양(緋羊)과 부득이한 사유로 수입되는 쌀, 벼, 보리, 밀, 밀가루, 좁쌀, 수수, 콩, 팥, 옥수수, 피 등에 대해 일시적으로 면세를 할 수 있다는 것이었다.

이 시기 일제의 농산물관세정책은 기본적으로 무관세를 지향했음을 의미하는 것이다 이는 쌀의 수이출로 발생한 식량문제를 해결하기 위한 수입농산물을 원활하게 유입하기 위해 별도의 면세조항을 설정한 것을 통해 쉽게 파악할 수 있다.

2. 식민지무역구조의 확립과 쌀 수이출량 급증, 좁쌀 수입의 증가

이 시기에 국민경제 단위를 이루었던 조선경제는 완전히 해체되고 일본에의 쌀 이출을 목적으로 하는 쌀중심의 산업구조로 재편되었다 그리하여 이 시기에 일제당국자들도 인정한 바와 같이 일본과 조선은 전형적인 식민도국과 식민지의 경제관계를 가졌다 이러한 특징이 무역구조에 드러나는데 필자는 이것을 식민지무역구조의 확립이라 규정한 바 있다(송규진, 2001b, pp.97-125).

이 시기에는 무역규모가 다소 증가하긴 했지만 상대적으로 정체적인 모습을 보였다 특히 일본 이외의 지역과의 수출입에서 현저했고 수이출 부문에서는 대일편중 현상이 더욱 심화되었다. 앞 시기에도 이출 비율이 상당히 높았는데 이 시기에는 이출비율이 더욱 상승했다. 수이입 부문을 보면 일본상품의 조선시장 장악이 두드러졌다 앞 시기에는 일본제품, 즉 이입액 비중이 증가하는 가운데 외국제품의 수입 비율도 여전히 일정한 수준을 유지했다. 그러나 이 시기에는 수이입 부문에서 일본제품이 압도적인 비중을 차지하면서 조선시장을 장악했다. 그만큼 이 시기에는 수이입구조 면에서 대일편중 현상이 더욱 심화되어 무역관계의 식민지적 특성을 여실히 드러내었다. 한편 이 시기 무역 추이에서 주목할만한 것은 무역수지 적자는 여전히 개선되지 않은 가운데 대일무역수지는 오히려 흑자를 기록하여 외국과의 무역수지 적자폭의 확대, 일본과의 무역수지 흑자 추세가 지속되는 상반된 모습을 보였다는 점이다.

이 시기에는 아시아지역에 대한 수출액이 총수출액의 절대적인 비중(96~99%)을 차지했다. 여타 지역은 수출시장으로서 중요성이 사라졌음을 의미한다 국가별로 1위인 중국에 대한 수

출액 비중이 1920년에 85.8%로 압도적이었고 1931년에는 94.6%를 기록했다. 수입에서도 이 시기에 아시아의 비중이 증가했고 대외무역 시장의 협소화 추이는 이 시기에 더욱 심화되고 있었다. 이처럼 이 시기에는 일본으로의 수출입 비중이 더욱 확대되었지만 일본을 제외한 여타 지역에서는 수출입 모두 아시아로 시장이 한정되었고 특히 중국편중 현상이 심화되었다

이 시기 수이출 농산물 가액과 비율을 표기한 것이<표 7>이다. <표 7>에 의하면 1920년에 수이출 농산물 가액 가운데 쌀이 차지하는 비율이 65.99%로 상당히 높았는데 1931년에는 그 비율이 무려 82.51%로 증가했음을 알 수 있다. 이와 같이 쌀의 수이출은 계속 증가하는 경향을 보였고 수이출 전체 상품 가액의 50% 내외를 지속적으로 유지했다(송규진, 2001b, p.113).

쌀 생산량이 정체되거나 감소했음에도 불구하고 수이출량은 다른 어느 시기와 비교할 수 없을 정도로 폭증했다. <표 8>은 이 시기 수이출 쌀 가액과 수량 및 쌀 생산량의 관계를 표기한 것이다. <표 8>을 근거로 1920년을 기준으로 한 각년의 수이출 쌀 가액과 수량 지수

표 7. 수이출 농산물 가액·비율(1920-1931)

단위: 천엔, %

		쌀	콩	사과	조면	잠견	우피	소	비료	기타	합계
1920	가액	77,008	17,293	256	6,006	2,284	3,171	4,950	3,176	2,548	116,692
	비율	65.99	14.82	0.22	5.15	1.96	2.72	4.24	2.72	2.18	100.00
1921	가액	92,813	22,868	541	3,539	2,351	2,720	3,583	7,596	7,717	143,728
	비율	64.58	15.91	0.38	2.46	1.64	1.89	2.49	5.28	5.37	100.00
1922	가액	95,805	22,023	520	3,526	2,526	2,248	3,151	6,117	3,274	139,190
	비율	68.83	15.82	0.37	2.53	1.81	1.62	2.26	4.39	2.35	100.00
1923	가액	113,903	20,817	520	8,680	7,294	2,295	3,603	7,843	3,655	168,610
	비율	67.55	12.35	0.31	5.15	4.33	1.36	2.14	4.65	2.17	100.00
1924	가액	164,483	25,198	832	13,118	7,339	3,257	4,470	6,056	5,443	230,196
	비율	71.45	10.95	0.36	5.70	3.19	1.41	1.94	2.63	2.36	100.00
1925	가액	173,164	20,552	822	11,859	9,857	3,411	4,118	5,453	5,422	234,658
	비율	73.79	8.76	0.35	5.05	4.20	1.45	1.75	2.32	2.31	100.00
1926	가액	192,568	24,389	803	4,910	7,313	2,689	3,908	8,773	4,202	249,555
	비율	77.16	9.77	0.32	1.97	2.93	1.08	1.57	3.52	1.68	100.00
1927	가액	191,755	22,941	747	4,700	4,730	2,445	3,421	7,191	3,732	241,662
	비율	79.35	9.49	0.31	1.94	1.96	1.01	1.42	2.98	1.54	100.00
1928	가액	183,730	23,385	1,084	6,489	3,801	3,285	4,841	7,228	4,625	238,468
	비율	77.05	9.81	0.45	2.72	1.59	1.38	2.03	3.03	1.94	100.00
1929	가액	148,816	22,112	1,644	6,970	4,308	2,762	3,549	9,977	5,600	205,738
	비율	72.33	10.75	0.80	3.39	2.09	1.34	1.73	4.85	2.72	100.00
1930	가액	109,665	17,545	758	7,669	2,090	1,624	2,901	2,509	4,371	149,132
	비율	73.54	11.76	0.51	5.14	1.40	1.09	1.95	1.68	2.93	100.00
1931	가액	138,487	13,808	1,670	2,735	1,546	1,392	2,793	1,862	3,544	167,837
	비율	82.51	8.23	1.00	1.63	0.92	0.83	1.66	1.11	2.11	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.115.

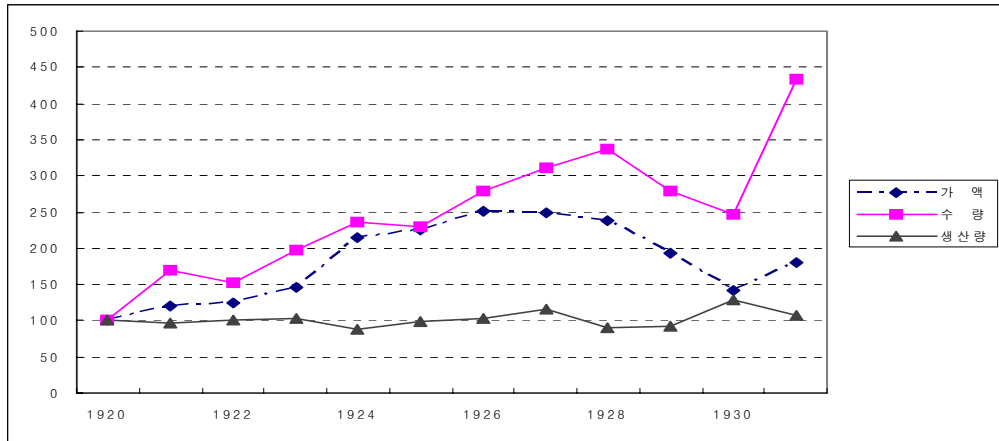
표 8. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀 생산량(1920-1931)

단위: 천엔, 천석, %

	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	합계
가액	77,008	92,813	95,805	113,013	164,483	173,164	192,568	191,575	183,730	148,816	109,665	138,487	1,681,129
수량(A)	1,988	3,368	3,029	3,905	4,700	4,561	5,551	6,166	6,709	5,539	4,914	8,617	59,046
생산량(B)	14,882	14,324	15,014	15,175	13,219	14,773	15,301	17,299	13,512	13,702	19,181	15,873	182,255
수이출비율(A/B)	13.36	23.51	20.17	25.73	35.55	30.87	36.28	35.64	49.65	40.42	25.62	54.29	32.40

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도; 『朝鮮總督府總計年報(농업편)』, 각 연도.

그림 3. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀 생산량 지수 추이(1920-1931)



및 쌀 생산량의 지수 추이를 보여주는 것이 <그림 3>이다. 1910년대와 대비되는 것은 수량 지수의 증가가 가액지수보다 더 크다는 것이다. 이는 1910-1919년 시기 수이출 쌀 가액이 급격하게 증가한 가장 중요한 원인이 쌀의 가격 폭등에 있었던 것과는 대비된다

1920년대 들어가면서 쌀값은 서서히 하락하기 시작했다¹⁰ 1920년의 추수기 쌀값은 급락세를 나타냈고 1921년 3월에는 기록적인 저수준을 보였다. 1920년 3월에 전국주요도시 벼 평균가격(상품 100근당)이 23.45엔이던 것이 12월에는 9.27엔으로 폭락했고 1921년 3월에는 8.96엔에 달함으로써 무려 38%로 떨어졌다. 그 후 쌀값은 다소 회복되었으나 그 역시 1922년 7월 15.32엔을 고비로 등락을 거듭하다가 1925년 7월의 19.27엔을 정점으로 1930년대 대

¹⁰ 1920년 쌀값 폭락과 관련하여 다음의 기사가 주목된다. “농가에서도 차차 곡식을 내게 되고 한편으로는 돈이 귀하여 무곡하는 사람이 별로 없으므로 미가는 날로 폭락하여 지난달 양력 그믐께 백미 한 섬에 43원으로 호가하던 것이 지난 3일에는 백미 한 섬에 40원이 되고, 작일에는 35원으로 폭락하여 불과 육칠일 동안에 7-8원 폭락했다. 물가 폭락 이후 백미로는 처음 이루어진 대폭락이다.” 『동아일보』 1920년 9월 7일자, 「白米大暴落」 참조.

공황에 이르기까지 하락세에 있었다(金俊輔, 1977, p.273). 쌀값이 하락했음에도 불구하고 수이출 쌀가액이 전체적으로 증가한 것은 수이출 쌀수량이 급격하게 증가했기 때문이다.

쌀생산량은 감소 내지 정체적이었다 이와 같이 쌀생산량의 정체와 수이출 쌀수량의 급증은 쌀생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율을 극단적으로 끌어올려 1931년의 경우는 무려 54.29%를 기록했다.

이 시기에 일제는 쌀의 적극적인 증산정책인 산미증식계획을 실시했다 이는 일본제국과 일본자본주의가 결합한 사업양식의 하나로 강제되었다(金容燮, 1992, p.380). 이로 인해 쌀 단작형의 식민지적 농업생산체제가 한층 강화되었으며 밭농사를 희생시킨 상황에서 논농사에 대하여 노동과 경영비용의 투자를 증대했음에도 불구하고 쌀생산량이 크게 증대하지 않았음이 밝혀졌다(임병운, 1971; 정문중, 1988). 또한 산미증식계획 기간을 통해 조선인 중소지주가 몰락하고 일본인, 자본지주가 성장했으며 그 핵심으로서 수리조합내 일본인 지주는 계획기간을 통하여 급격히 증가했지만 조선인주지의 소유면적은 감소했음이 밝혀졌다(박영구, 1991, p.32).

이와 같이 기존연구를 통해서 이미 산미증식계획의 수탈적 성격이 많이 밝혀졌다 최근에는 신품종의 선정·보급이 지연되었고 판매비료 투입의 급증에 따라 도열병이 발생했기 때문에 조선의 쌀생산량이 정체했다는 주장도 제기되고 있다(禹大亨, 1998, pp.57-75). 그런데 판매비료의 사용이 급증했음에도 불구하고 쌀생산량이 정체 내지 감소하고 있었던 데에는 불량비료의 제조보급에도 일정한 원인이 있을 것이다 그리고 이로 인한 피해는 고스란히 조선농민이 받을 수밖에 없었다 상황이 심각해지자 조선총독부는 판매비료를 단속하기 위해 1927년 9월 「조선비료취척령(朝鮮肥料取締令)」을 발포했다. 이 법령이 실시된 이후에도 불량비료의 단속에는 상당한 어려움이 있었던 듯하다 단속의 눈을 피하여 매우 교묘한 범죄가 행해지고 있었기 때문이다(小早川九郎 編, 1959, p.459).

쌀 생산량이 정체적이었고 쌀값이 폭락했음에도 불구하고 1920년대 이후 수이출 특히 이출 쌀가액이 증가한 데는 조선쌀이 분배단계에서는 지주에게 가공단계에서는 대규모 정미업자에게, 그리고 유통의 최종단계에서는 이출상의 대규모 이출상인에게 집중된 분배와 유통의 메커니즘 때문이었다. 농업공황의 파도가 덮치자 경영의 급격한 악화로 인해 농민과 지주의 쌀판매량은 급증할 수밖에 없었고 따라서 유통의 최종단계에서 쌀 이출상인이 획득한 양이 증가했던 것이다(田剛秀, 1993, p.17).

쌀값 폭락과 토지생산성 정체, 비료자금 대출에 따른 눈덩이처럼 불어나는 농가부채라는 삼중고를 겪은 것이 1920년대 말의 농촌의 모습이였다(禹大亨, 1998, p.67). 이러한 상황에서 특히 고율소작료와 고리대 등으로 쌀을 많이 취득한 지주, 특히 일본인 대지주를 중심으로

표 9. 국가별 수이출 쌀 가액·비율(1920-1931)

단위: 천엔, %

		1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	합계
일본	가액	73,196	88,784	93,690	112,932	163,298	172,629	192,221	191,141	183,421	148,550	109,507	138,438	1,667,806
	비율	95.05	95.66	97.79	99.93	99.28	99.69	99.82	99.77	99.83	99.82	99.86	99.96	99.21
중국	가액	3,317	3,413	1,804	41	1,011	450	309	434	282	261	150	47	11,518
	비율	4.31	3.68	1.88	0.04	0.61	0.26	0.16	0.23	0.15	0.18	0.14	0.03	0.69
露領亞細亞	가액	473	443	200	1	0	48	0	0	27	0	0	0	1,192
	비율	0.61	0.48	0.21	0	0	0.03	0	0	0.01	0	0	0	0.07
기타	가액	23	173	112	39	175	37	38	0	0	6	9	2	613
	비율	0.03	0.19	0.12	0.03	0.11	0.02	0.02	0	0	0	0.01	0	0.04
합계	가액	77,008	92,813	95,805	113,013	164,483	173,164	192,568	191,575	183,730	148,816	109,665	138,487	1,681,129
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

이루어진 조선농민의 수탈에 의한 ‘기아수출’로 쌀수이출 특히 이출이 급증할 수 있었다¹¹

<표 9>는 이 시기 국가별 수이출 쌀가액과 비율을 표기한 것이다 이미 1910~1919년 시기에 일본으로의 단일화가 이루어지긴 했지만 이 시기에는 그것이 보다 확고해졌다 이 시기 일본으로의 이출비율은 평균 99.21%나 되었다. 이제 쌀의 수이출은 쌀의 이출이라는 표현으로 바뀌어도 무방한 상황이 된 것이다

따라서 조선에서의 쌀 문제의 핵심은 일본으로의 이출에 있었다 그리하여 1922년 4월 조선농회는 전선수출곡물공진회(全鮮輸出穀物共進會)를 경성에서 개최하고 특히 일본 이출을 목적으로 쌀 무역업자에게 편의를 제공하려고 노력했다 1923년 12월에 조선총독부는 조선곡물상조협연합회와 쌀 생산 농민과 협력하여 동경선미협회(東京鮮米協會, 1926년 鮮米協會로 개정)를 동경에 설립했다. 이 협회는 관동지방에 조선의 미두(米豆)를 소개·선전하는 한편, 거래의 알선 및 분쟁의 조정, 조사 및 통보의 업무를 수행함으로써 조선쌀의 일본 이출에 편의를 제공했다(小早川九郎 編, 1959, p.435).

그런데 쌀의 이출을 촉진하는 무역업자란 전적으로 일본인이라는 것 그들은 대개 대지주이면서 동시에 대정미업자이기도 했다는 점을 주목할 필요가 있다 그들은 막대한 중간이득을 독점할 수 있었고 곡가를 조절할 수 있었다. 따라서 일본 내 쌀값이 하락함에도 불구하고

¹¹ 이러한 내면적인 측면을 무시하고 1920년대의 산미증식계획과 쌀이출을 중심으로 하는 조선농업의 일본 편입이 조선경제의 발전을 위한 조건이 되었다는 연구도 있다 이 연구에 의하면 산미증식계획과 쌀이출은 조선에서 농업잉여의 증가를 가져왔고 그것이 조선내의 공산품시장의 선행적 확대와 농업잉여의 자본전화라는 2개의 루트를 통해 조선공업화의 내재적 전개를 위한 기반을 형성했다는 것이다(金洛年, 1992, p.67). 하지만 앞서서도 언급한 것과 같이 이 시기의 수이출 쌀가액이 전체적으로 증가한 것은 쌀생산량의 증가에 의한 것이 아니었음이 확연히 드러난다 현실적인 쌀생산량을 무시하면서 엄청난 양의 쌀을 수이출함으로써 수이출 쌀가액이 전체적으로 증가한 것에 지나지 않는다

표 10. 수이입 농산물 가액·비율(1920-1931)

단위: 천엔, %

		쌀	좁쌀	콩	밀	밀가루	채소	과일	면화	기타	합계
1920	가액	2,161	18,093	0	1,006	3,749	772	1,351	1,329	19,229	47,690
	비율	4.53	37.94	0.00	2.11	7.86	1.62	2.83	2.79	40.32	100.00
1921	가액	501	975	249	455	2,053	789	1,327	2,331	12,730	21,410
	비율	2.34	4.55	1.16	2.13	9.59	3.69	6.20	10.89	59.46	100.00
1922	가액	3,038	8,827	141	1,074	2,338	726	1,529	3,630	11,723	33,026
	비율	9.20	26.73	0.43	3.25	7.08	2.20	4.63	10.99	35.50	100.00
1923	가액	2,790	13,314	1,341	791	2,981	896	1,555	4,461	14,917	43,046
	비율	6.48	30.93	3.12	1.84	6.93	2.08	3.61	10.36	34.65	100.00
1924	가액	12,040	19,979	2,868	3,290	4,901	1,231	1,802	2,355	14,524	62,990
	비율	19.11	31.72	4.55	5.22	7.78	1.95	2.86	3.74	23.06	100.00
1925	가액	24,747	28,766	1,016	69	6,656	1,438	1,992	3,866	15,592	84,142
	비율	29.41	34.19	1.21	0.08	7.91	1.71	2.37	4.59	18.53	100.00
1926	가액	19,536	31,806	1,021	779	6,433	1,468	2,398	5,012	29,531	97,984
	비율	19.94	32.46	1.04	0.80	6.57	1.50	2.45	5.12	30.14	100.00
1927	가액	19,260	31,650	1,888	713	6,196	1,600	2,508	6,416	31,341	101,572
	비율	18.96	31.16	1.86	0.70	6.10	1.58	2.47	6.32	30.86	100.00
1928	가액	9,714	25,489	3,329	2,002	6,874	1,845	2,666	6,508	32,398	90,825
	비율	10.70	28.06	3.67	2.20	7.57	2.03	2.94	7.17	35.67	100.00
1929	가액	14,203	20,866	2,970	423	6,911	2,243	2,579	7,222	36,814	94,231
	비율	15.07	22.14	3.15	0.45	7.33	2.38	2.74	7.66	39.07	100.00
1930	가액	10,121	21,393	1,842	652	5,879	1,812	2,199	5,504	23,165	72,567
	비율	13.95	29.48	2.54	0.90	8.10	2.50	3.03	7.58	31.92	100.00
1931	가액	930	7,932	2,429	204	3,804	1,853	2,212	4,682	12,730	36,776
	비율	2.53	21.57	6.60	0.55	10.34	5.04	6.01	12.73	34.61	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.118.

하고 이출이 증가할 수 있었다¹²

생산량의 정체에도 불구하고 이출량의 엄청난 증대로 말미암아 조선의 식량수급에 차질이 생기자 일제는 대체식량으로서 쌀 좁쌀, 밀가루를 대대적으로 수이입해야만 했다. <표 10>에 의하면 이 시기 쌀 좁쌀, 콩, 밀, 밀가루의 수입가액이 전체 수이입 농산물가액에서 차지하는 비중이 꽤 높았고 1921년을 제외하면 좁쌀이 수이입 농산물가액에서 계속1위를 차지했음을 알 수 있다.

전체 수이입 합계에서 좁쌀이 점하는 비율이 각 년마다 약간의 차가 있긴 했지만 옥양목

¹² 이러한 상황에서 일본의 쌀값이 폭락하자 일본의 지주들은 정부에 대해 쌀값 유지대책을 세워줄 것을 요구했다. 그 일환으로 1929년부터 「외지미전매안(外地米專賣案)」을 내세우면서 식민지 쌀의 이입을 근본적으로 통제할 것을 요구했다. 그러나 이 시기까지 일제는 식민지 쌀 이출입 통제와 관련해서는 기본적으로 '식민지세력'의 요구를 우선적으로 고려함으로써 조선 내 쌀 수급의 조절에는 소극적인 자세를 나타냈다(전장수, 1993, pp.28-38).

표 11. 수이입 좁쌀 가액·수량·생산량(1920-1931)

단위: 천엔, 천석, %

	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	합계
가액	18,093	975	8,827	13,314	19,679	28,780	31,806	31,650	25,489	20,866	21,393	7,932	228,803
수량 (A)	766	88	1,719	2,610	3,264	4,051	5,243	6,071	4,736	3,752	3,954	2,684	38,938
생산량 (B)	6,036	5,863	5,138	5,298	5,078	4,757	4,777	4,994	5,233	5,244	5,573	4,590	62,582
비율 (A/A+B)	11.26	1.48	25.07	33.00	39.13	45.99	52.33	54.87	47.51	41.71	41.50	36.90	38.36

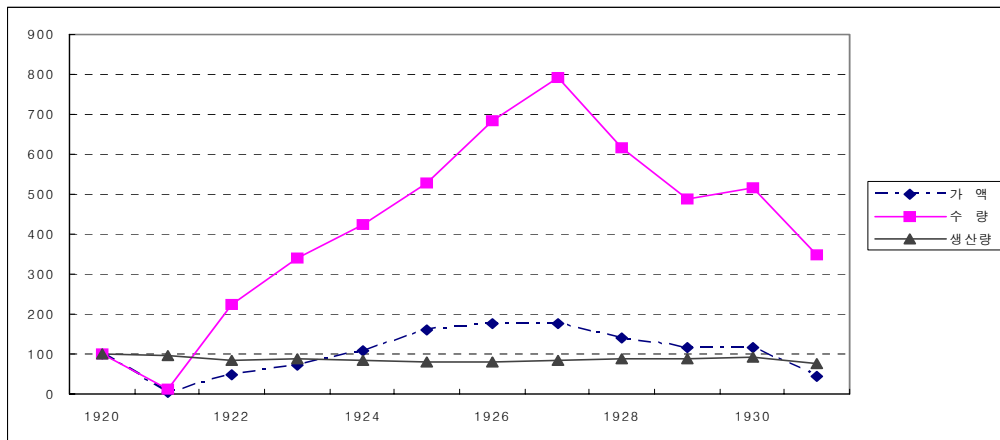
자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도; 『朝鮮總督府統計年報(농업편)』각 연도.

· 막배에 이어 2위를 차지했고 1925~1928년, 그리고 1930년에는 1위를 차지했다는 것은 이 시기의 가장 중요한 특징이라 지적할 수 있다(송규진, 2001b, pp.121-122).

좁쌀의 수이입 가액과 수량 및 생산량과 그 비율을 표기한 것이<표 11>이다. 1920년에 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀수량의 비율은 11.26%였으며 1921년 일시적으로 1.4%로 떨어졌으나 1927년에는 54.87%로 수이입 좁쌀이 조선 좁쌀의 생산량보다도 많았다 이 비율은 이후 조금씩 떨어지긴 했지만 이 시기에는 평균적으로 38.35%로 그 비율이 상당히 높았다.

<표 11>을 근거로 1920년을 기준으로 한 각년의 수이입 좁쌀가액과 수량 및 좁쌀 생산량의 지수 추이를 알기 쉽게 정리한 것이<그림 4>이다. 이에 의하면 수이출 좁쌀가액의 지수는 좁쌀수량의 지수와 일정한 상관관계가 있으면서도 보다 증가폭이 많았지만 1927년을 최고로 그 후에는 점차 감소하는 경향에 있었다. 이는 쌀수이출이 심각하게 이루어지는 상황

그림 4. 수이입 좁쌀 가액·수량·생산량 지수 추이(1920-1931)



에서 그 대체식량으로서의 좁쌀 수이입이 이 시기 말기가 되면 원활하게 이루어지지 않게 되었음을 시사하는 것이다.

한편 수이입 좁쌀의 조선 내 분포 상황을 보면 함경남도, 평안남북도 및 황해도 등 북부지방이 남부지방보다 많았다. 수이입 쌀이 경기도를 비롯한 충청남도, 전라남북도 및 경상남도 등 이른바 남부지방에 분포한 것과는 대비된다 1928년의 경우 수이입 좁쌀 197만 3천여석 중 남부지방에 분포된 것은 57만 2천여석(39%)인 데 비해 북부지방은 140만 1천여석(71%)으로 차별화를 보이고 있다(朝鮮總督府, 1929, p.115). 이는 남부지방이 쌀의 주요 산지이자 주요 소비지이며 북부지방이 좁쌀의 주요 산지이자 주요 소비지라는 것과 상관관계를 이룬다

이 시기에도 좁쌀의 수이입은 대부분 만주좁쌀을 수출했던 중국을 통하여 이루어졌고 기타국의 비율은 상당히 미미했다. 이것은 <표 12>에서 확인할 수 있다. 기타국의 비율이 가장 높았던 1924년에도 그 비율은 0.07%에 지나지 않았다. 따라서 좁쌀의 수이입은 거의 전부가 만주에서 수입된 것이었다.

표 12. 국가별 수이입 좁쌀 가액·비율(1920-1931)

단위: 천엔, %

	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	합계	
중국	가액	18,093	974	8,827	13,314	19,666	28,763	31,801	31,649	25,486	20,858	21,392	7,931	228,754
	비율	100.00	99.89	100.00	100.00	99.93	99.94	99.98	100.00	99.99	99.96	99.99	99.99	99.98
기타	가액	0	1	0	0	13	16	5	0	3	8	1	0	49
	비율	0	0.11	0	0	0.07	0.06	0.02	0	0.01	0.04	0.01	0.01	0.02
합계	가액	18,093	975	8,827	13,314	19,679	28,780	31,806	31,650	25,489	20,866	21,393	7,932	228,803
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

표 13. 1인당 쌀 소비량(1920-1928)

단위: 석

	일본인			조선인(외국인 포함)		
	일본인 수	쌀소비량	1인당소비량	조선인 수	쌀소비량	1인당소비량
1920	346,619	415,943	1.20	16,803,290	10,497,596	0.62
1921	347,850	417,420	1.20	16,941,139	11,219,525	0.66
1922	367,618	441,142	1.20	17,085,300	10,646,397	0.62
1923	386,493	463,792	1.20	17,240,268	11,015,016	0.64
1924	403,011	482,613	1.20	17,481,952	10,342,114	0.59
1925	411,595	493,914	1.20	17,656,521	9,040,230	0.51
1926	424,740	509,688	1.20	18,590,786	9,632,448	0.52
1927	442,326	530,791	1.20	18,661,574	9,495,445	0.51
1928	454,881	545,857	1.20	18,682,817	9,801,079	0.52

자료: 李如星·金世鎔(1931), 『數字朝鮮研究』, 世光社, pp.37-38.

710 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

<표 13>은 조선인들의 1인당 쌀소비량이 조선 내 일본인들과 비교할 때 1920년에 절반 정도였음을 보여준다. 이를 통해 조선인들의 삶이 비참했음을 알 수 있다. 그나마도 일본인들의 1인당 쌀소비량이 그대로 유지되었던 것과 달리 조선인들의 1인당 쌀소비량은 줄어들었으므로 조선인들의 삶이 갈수록 어려워졌음을 알 수 있다.

일제는 조선의 쌀을 수탈하지 않았으며 만주좁쌀의 수입으로 실제로 조선인들의 1인당 식량소비량이 그다지 줄지 않았다고 선전했다. 또한 일본으로의 쌀이출은 전시체제기를 제외하고는 강제공출에 의하여 이루어진 것이 아니며 비싼 쌀을 이출하고 저렴한 잡곡을 소비하는 순전히 경제적 현상이었다고 주장한 일본인 학자도 있다(鈴木武雄, 1946, pp.33-35).

그러나 후기로 갈수록 잡곡을 포함한다 하더라도 조선지역의 1인당 식량소비량은 계속 줄어들게 되었다. 이는 <표 14>에 잘 나타난다. 당시 일본인 가운데에도 산미증식계획이 일본식량문제의 해결이라는 목적은 어느 정도 효과를 거두었으나 조선농민의 생활향상을 꾀하는 목적은 달성할 수 없었고 쌀을 팔아 좁쌀을 사먹어야 하는 농민경제를 만들었을 뿐이었다고 고백한 사람도 있다(久間健一, 1935, p.19).¹³

요컨대 이 시기에는 ‘관세특례’가 실시되는 등의 예외가 있었지만 조선과 일본간에 관세통합이 이루어졌다. 그리하여 조선과 일본은 전형적인 식민지와 식민모국의 관계를 갖게 되는 바 이러한 특징이 농산물무역구조에도 드러난다. 수이출 농산물가액 가운데 쌀이 차지하는 비율은 1920년 65.99%로 상당히 높았는데 1931년에는 무려 82.51%로 증가했다. 일제는 산미증식계획을 통하여 농업생산력을 증대하기 위해 노력했지만 크게 실효를 거두지 못하

표 14. 1인당 식량소비량(1915-1936)

단위: 석

기 간	1인당 소비량				1인당 소비량 지수			
	쌀	좁쌀	기타 잡곡	합 계	쌀	좁쌀	기타 잡곡	합 계
1915-1919 5개년 평균	0.7071	0.3034	1.0208	2.0313	100	100	100	100
1920-1924 5개년 평균	0.6379	0.3432	0.9981	1.9792	90	113	98	97
1925-1929 5개년 평균	0.5124	0.3664	0.9336	1.8124	72	121	91	89
1930-1936 7개년 평균	0.4256	0.3032	0.9088	1.6376	60	100	89	81

자료: 菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房, pp.701-703.

¹³ 그 밖에 조선인들은 옥수수, 감자를 삶아 만든 죽, 떡, 조밥, 감자를 넣어 삶은 뒤 부순 것, 언 감자, 썩은 감자를 감분(감자녹말)하여 만든 감분국수, 옥수수죽 등을 먹었고 해안에서는 청조류, 산간에서는 쪽이나 오이 등의 대용식물을 식료로 먹었지만 그나마도 부족한 실정이었다. 朝鮮總督府殖産局(1928), pp.165-169.

여 쌀생산량이 정체 내지 감소했다 그럼에도 불구하고 수이출 쌀수량은 다른 어느 시기와 비교할 수 없을 정도로 폭증했다. 그리하여 쌀생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율은 1931년에 절반이상을 차지하게 되었다. 그 대부분은 일본으로 안정적으로 이출되었다. 따라서 쌀생산량이 정체했고 쌀값이 폭락했음에도 불구하고 수이출 쌀 수량이 엄청나게 증가함으로써 무제한적 '기아수출'의 가장 전형적인 특징을 지니고 있었다.

이 시기 쌀, 좁쌀, 밀가루의 수입가액이 전체 수이입 농산물가액에서 차지하는 비중이 꽤 높았고 1921년을 제외하면 좁쌀이 수이입 농산물가액에서 계속 1위를 차지했다. 각년마다 약간의 차가 있긴 했지만 전체 수이입 합계에서도 좁쌀이 점하는 비율은 옥양목·막베에 이어 2위를 차지할 정도로 컸고, 1925-1928년과 1930년에는 1위를 차지했을 정도였다. 조선인들은 가격과 질이 떨어지는 좁쌀 등의 농산물 수이입 속에서도 쌀의 기하급수적 수이출로 식량소비를 줄여야만 했다.

IV. 식민지무역구조의 전환(1932-1936)과 농산물무역

1. 만주국의 출현과 만주국 특혜관세

이 시기에는 관세제도의 근본적인 변화는 없었지만 만주국이 수립되자 일본~조선~만주국을 잇는 이른바 엔블록의 확대재편이라는 목표를 달성하기 위해 일제는 만주국과 조선의 관계를 긴밀하게 할 수 있는 제도적 장치의 하나로 만주국특혜관세를 마련했다.

특히 조선총독부는 만주국을 농업지대로 설정했기 때문에 만주국의 농산물을 원활하게 유입하기 위해 먼저 교통망을 정비했다. 조선 북부지방과 동북 만주지역을 하나로 묶는 교통망을 마련하기 위해 노력했다. 이 교통로는 일본 중부지방의 안쪽 항구~나진·청진·웅기~함경선·도문선(圖們線)~길회선(吉會線)을 직접 연결하는 것이었다. 1932년 만주국의 국유철도가 남만주철도주식회사(南滿洲鐵道株式會社)에 위탁경영됨으로써 길회선의 건설문제가 해결되었다. 이듬해인 1933년 경도선(京圖線)이 영업을 개시했고 1934년 조양선(朝陽線)이 영업을 개시하게 되었다. 한편 조선측에서도 1933년 1월 도문선이 개통되었고, 남양(南陽)과 도문(圖們) 간을 연결하는 국제철교가 4월에 개통되었다. 이리하여 동북만주와 북부 조선을 연결하는 새로운 교통로가 완성된 셈이었다(정재정, 1992, pp.104-107).

조선총독부는 1933년 4월 법률 26호 「관세정률법중개정(關稅定率法中改正)」을 공포함으로써

써 약간의 관세개정을 단행했다(송규진, 2001b, p.129). ‘국경관세특례’를 개정함으로써 이삭과 줄기가 붙어 있는 농작물에 한하여 관세상의 특혜를 부여하기 위한 목적으로 실시된 것이다. 이는 관세가 통합된 시점에서 조선에서 만주국의 농산물수입이 중요했기 때문에 조선과 만주국간에 일본의 관세법과는 다른 별도의 농산물관세를 부과한 것으로 평가할 수 있다

2. 식민지무역구조의 전환과 쌀 수출, 좁쌀 수입의 정체

이 시기는 조선공업화정책이 추진되었는데 이는 식민체제의 위기를 극복하려는 조선총독부와 조선진출의 필요성을 느끼고 있던 일본 독점자본의 유착을 축으로 하여 전개되었다. 이러한 조선공업화정책은 식민지자본주의에 변화를 가져왔고 이 변화에 대한 해석을 둘러싸고 많은 논쟁이 있었다. 이러한 특징이 무역구조에 드러나는데 필자는 이것을 식민지무역구조의 ‘전환’이라 규정할 바 있다(송규진, 2001b, pp.137-168).

이 시기에는 무역액이 급증하여 앞 시기의 정체 추이와 다른 양상을 보였고 수출이 전체 수출입을 주도했다. 1910~1919년 시기에도 수출은 증가했지만 전체 수출입 증가율을 주도했던 것은 단연 수출이었고 이후 1920~1931년 시기에 수출은 정체 또는 감소 경향마저 보인 것과 대조적인 것이었다. 이 시기에 수출이 수출입 증가를 주도한 것은 무역구조에 적지 않은 변화가 생겼음을 의미한다.

시장별 수출입구조를 보면 대륙별로 큰 차이가 없었고 국가별로는 중국과 분리된 만주국이 수출입에서 압도적인 지위를 차지했으나 수출입 시장의 다변화 모습을 보였다. 그러나 기본적으로는 수출입이 여전히 절대적인 비중을 점했기 때문에 수출입 시장의 다변화 현상만 갖고 무역구조의 질적 변화를 얘기할 수는 없다. 무역구조를 전체적으로 평가하려면 이 시기 무역규모에서 여전히 절대적인 지위를 차지하던 대일 무역관계에 중점을 두고 분석해야 하기 때문이다. 이 시기에는 무역액이 급증했다. 전체 수출입을 주도했던 것이 수출이었음을 알 수 있다. 이것은 그 이전 시기와는 다른 양상이며 이는 무역구조에 약간의 변화가 생겼음을 의미하는 것이다. 수입 부문에 있어서는 수입 부문과는 달리 일본에서의 수입이 주도하고 있다.

이 시기 수출 농산물가액과 비율을 표기한 것이<표 15>이다. 여기에서 알 수 있는 것은 식민지무역구조가 부분적으로 변화되는 상황에서도 전체 수출 농산물가운데 쌀이 차지하는 비율은 여전히 다른 농산물을 압도하고 있다는 사실이다.

그런데 당시 일본에서는 쌀값이 폭락하고 농촌의 위기가 점점 심각한 양상을 보이자 지주들이 조선을 비롯한 식민지쌀의 수입 제한을 강력하게 요구했다. 상황이 이렇게 되자 일

본정부도 식민지쌀의 이입을 통제하고자 했다.

일본의 농업단체와 각 정당은 미곡법개정 식민지쌀의 정부 관리, 조선미·대만미의 이입 수량을 월별 평균적으로 조정하고 미곡 수량 및 가격을 조절하기 위해 수입세를 증감 또는 면제하도록 했다. 쌀의 수량 또는 시가를 조절하기 위해 필요하다고 판단될 때는 좁쌀의 수입세를 증감 또는 면제하도록 했다(小早川九郎 編, 1959, p.544).

그러나 식민지지주, 미곡상, 금융업자 등 조선의 각 방면의 유력자들이「선미옹호(鮮米擁護)」의 기치 아래 연합하여 전국적 규모의 조직을 만들고 강력한 반대운동을 전개했다 그리하여 일본정부의 조선쌀 이입통제 의도는 ‘식민지세력’의 강력한 반발에 직면하여 좌절되고 말았다. 조선총독부는 산미증식계획을 중단하는 조치를 취하긴 했지만 식민지쌀 이출을 근본적으로 통제할 경우, 식민지통치의 근간이 위협받을 것이라는 판단아래 쌀이출의 근본적 통제에 대해서는 절대 반대의 입장을 취했다(田剛秀, 1993, pp.28-64).

표 15. 수이출 농산물 가액·비율(1932-1936)

단위: 천엔, %

		쌀	콩	사과	조면	잡곡	우피	소	비료	기타	합계
1932	가액	145,337	20,539	1,702	3,711	1,258	1,489	3,246	5,533	8,491	191,306
	비율	75.97	10.74	0.89	1.94	0.66	0.78	1.70	2.89	4.44	100.00
1933	가액	154,707	19,275	2,548	6,737	1,749	1,426	4,261	9,542	10,962	211,207
	비율	73.25	9.13	1.21	3.19	0.83	0.68	2.02	4.52	5.19	100.00
1934	가액	224,267	18,160	2,484	8,472	773	1,512	4,121	21,133	8,634	289,556
	비율	77.45	6.27	0.86	2.93	0.27	0.52	1.42	7.30	2.98	100.00
1935	가액	244,084	17,572	2,463	13,786	1,158	1,813	4,632	8,197	11,695	305,400
	비율	79.92	5.75	0.81	4.51	0.38	0.59	1.52	2.68	3.83	100.00
1936	가액	250,954	23,474	2,935	11,936	1,391	2,199	4,329	11,587	13,188	321,993
	비율	77.94	7.29	0.91	3.71	0.43	0.68	1.34	3.60	4.10	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.115.

표 16. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀생산량(1932-1936)

단위: 천엔, 천석, %

	1932	1933	1934	1935	1936	합계
가 액	145,337	154,707	224,267	243,777	250,954	1,019,043
수 량(A)	7,143	7,569	9,456	8,591	8,472	41,231
생 산 량(B)	16,346	18,193	16,717	17,885	19,411	88,551
수이출비율(A/B)	43.70	41.60	56.57	48.03	43.65	46.56

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도; 『朝鮮總督府統計年報(농업편)』각 연도.

이 시기에도 수이출 전체상품에서 쌀이 차지하는 비중은 다른 상품과 비교할 때 여전히 높았다. 1932년 46.68%에서 증감을 거듭하다 1936년 42.30%로 수이출 상품에서 1위의 위치를 유지할 수 있었다(송규진, 2001b, pp.156-157).

<표 16>은 수이출 쌀가액과 수량 및 쌀 생산량의 관계를 표기한 것이다 이에 의하면 1932년 쌀생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율은43.70%였는데 그 후 증감을 거듭하다 1936년에 43.65%를 차지함으로써 여전히 높은 비율을 유지했다.

<표 16>을 근거로 1932년을 기준으로 한 각년의 수이출 쌀 가액과 수량 및 쌀 생산량의 지수 추이를 알기 쉽게 정리한 것이 <그림 5>이다. 이전 시기와 대비되는 것은 가액지수의 증가가 수량지수보다 더 크다는 것이다.

쌀 생산량 지수는 1934년을 제외하면 대체로 수이출 쌀 수량과 동일한 지수로 나타났다 이를 통하여 이 시기에는 다른 시기와 달리 쌀 생산량과 수이출량의 관계가 매우 밀접했음을 알 수 있다. 또한 수이출 쌀 가액의 증가가 수이출 쌀 수량의 증가보다 큰 것으로 미루어 수이출 쌀 가액의 증가는 기본적으로 쌀값 상승에 의한 것이었음을 알 수 있다 이는 ‘기 이수출’의 성격에 약간 변화가 생겼음을 의미하는 것이다

<표 17>은 이 시기 수이출 쌀 국가별 가액과 비율을 표기한 것이다 여전히 일본에의 편 중현상을 확인할 수 있다. 다만 1920-1931년 시기에는 일본을 제외한 다른 국가로의 수출은 모두 감소추세에 있었는데 비해 이 시기에는 그런 양상이 두드러지지 않는다는 차이점을 발견할 수 있다. 특히 만주국에의 수출 증가는 일제의 대륙침략을 위해 조선이 만주국에 거주하는 일본인의 식량공급기지 역할을 담당했음을 의미하는 것이다

그림 5. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀 생산량 지수 추이(1932-1936)

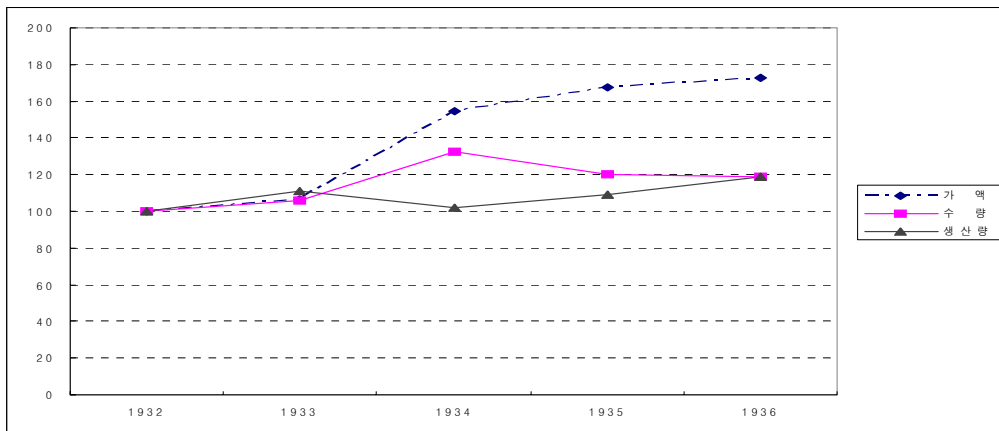


표 17. 국가별 수이출 쌀 가액·비율(1932-1936)

단위: 천엔, %

		1932	1933	1934	1935	1936	합계
일본	가액	144,797	152,693	222,290	240,128	249,427	1,009,334
	비율	99.63	98.70	99.12	98.50	99.39	99.05
중국	가액	17	131	26	102	26	303
	비율	0.01	0.08	0.01	0.04	0.01	0.03
만주국	가액	522	1,512	1,719	1,760	1,324	6,837
	비율	0.36	0.98	0.77	0.72	0.53	0.67
관동주	가액	0	359	230	1,785	175	2,548
	비율	0	0.23	0.10	0.73	0.07	0.25
露領 亞細亞	가액	0	7	0	3	0	10
	비율	0	0	0	0	0	0
기타	가액	1	5	3	0	3	11
	비율	0	0	0	0	0	0
합계	가액	145,337	154,707	224,267	243,777	250,954	1,019,043
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

표 18. 수이입 농산물 가액·비율(1932-1936)

단위: 천엔, %

		쌀	좁쌀	콩	밀	밀가루	채소	과일	면화	기타	합계
1932	가액	1,771	16,026	1,814	705	3,774	1,987	2,569	6,870	14,406	49,922
	비율	3.55	32.10	3.63	1.41	7.56	3.98	5.15	13.76	28.86	100.00
1933	가액	1,839	12,788	2,739	898	3,990	2,192	2,785	9,584	17,369	54,184
	비율	3.39	23.60	5.05	1.66	7.36	4.05	5.14	17.69	32.06	100.00
1934	가액	3,066	15,773	3,460	1,607	5,406	3,211	3,811	14,116	18,961	69,411
	비율	4.42	22.72	4.98	2.32	7.79	4.63	5.49	20.34	27.32	100.00
1935	가액	7,034	20,272	2,610	3,083	10,953	2,648	4,699	16,825	34,337	102,461
	비율	6.87	19.79	2.55	3.01	10.69	2.58	4.59	16.42	33.51	100.00
1936	가액	5,017	22,702	5,086	3,305	7,832	5,269	5,237	25,332	42,985	122,765
	비율	4.09	18.49	4.14	2.69	6.38	4.29	4.27	20.63	35.01	100.00

자료: 小早川九郎 編(1960), 『補訂朝鮮農業發達史(資料篇)』, 友邦協會, p.118.

이 시기에 들어와서도 쌀의 수이출이 조선 무역에서 중요한 위치를 유지한 것은 만주사변 이후 엔블록 재편과정에서 구상한 일본 정공업지대(精工業地帶), 조선 조공업지대(粗工業地帶), 만주 농업지대라는 개념⁴이 단지 선언적인 구호에 지나지 않았음을 뒷받침하는 하나의 근거를 제시한다.¹⁵

¹⁴ 다카하시(高橋龜吉)가 우가끼(宇垣一成)의 표현을 개념화한 이 가설은 이후 공업사를 연구하는 논자들에게 의해 정설화되다시피 했다. 高橋龜吉(1935), 『現代朝鮮經濟論』, 千倉書房, pp.63-64.

¹⁵ 만주사변 이후 조선과 만주국 무역의 핵심은 일제가 선전한 바와 같이 조공업과 농업의 교환체계가 아닌 쌀과 좁쌀의 교환체계였다. 이에 대해서는 송규진(2001a) 참조.

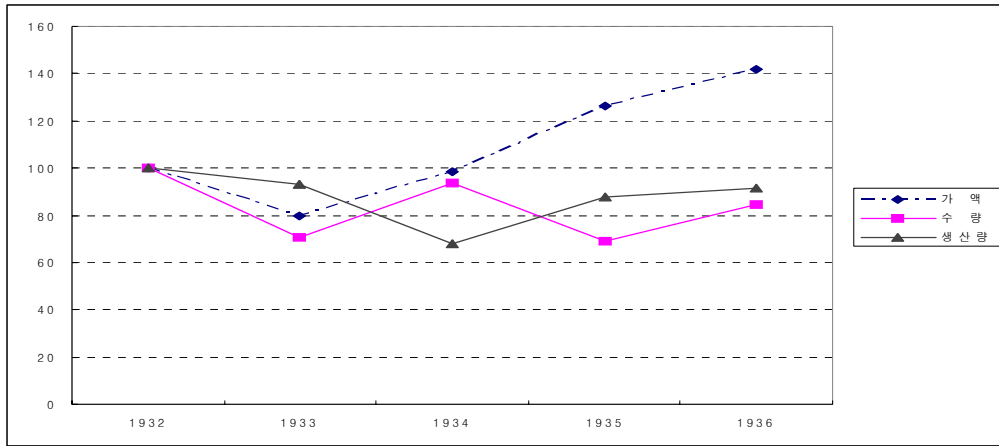
표 19. 수이입 좁쌀 가액·수량·생산량(1932-1936)

단위: 천엔, 천석, %

	1932	1933	1934	1935	1936	합계
가액	16,026	12,788	15,773	20,272	22,702	87,562
수량	3,644	2,572	3,417	2,509	3,073	15,215
생산량	5,539	5,145	3,772	4,861	5,065	24,382
비율(A/A+B)	39.68	33.33	47.53	34.04	37.76	38.42

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도; 『朝鮮總督府統計年報(농업편)』각 연도.

그림 6. 수이입 좁쌀 가액·수량·생산량 지수 추이(1932-1936)



이 시기 수이입 농산물 가액과 비율을 표기한 것이<표 18>이다. 수이입 농산물 가운데 좁쌀의 위치는 계속 1위를 유지했지만 그 비율은 계속적으로 떨어지는 추세였다.

좁쌀의 수이입 가액과 수량 및 생산량과 그 비율을 표기한 것이<표 19>이다. 이를 통해 수이입 좁쌀 수량과 좁쌀 생산량은 감소하는 추세에 있었지만 수이입 좁쌀 가액은 상당히 증가했음을 알 수 있다. 이와 같이 수이입 좁쌀 수량이 감소했음에도 불구하고 좁쌀 생산량도 감소함에 따라 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량 비율은 1932년 39.68%에서 1936년에는 37.76%였다. 특히 1934년의 경우는 47.53%를 차지하여 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량이 차지하는 비율은 여전히 높았다.

하지만 전체 수이입 가액에서 좁쌀이 차지하는 비율은 계속 감소했다 이 시기에도 좁쌀은 수이입 10대 상품에 포함하는 중요한 수이입 상품이었지만 그 순위는 계속 떨어졌다(송규진, 2001b, pp.163-165).

<표 19>를 근거로 1932년을 기준으로 한 각년의 수이입 좁쌀 가액과 수량 및 좁쌀 생산

량의 지수 추이를 알기 쉽게 정리한 것이 <그림 6>이다. 이에 의하면 수이출 좁쌀 가액의 지수가 증가한 것은 좁쌀 수량과는 크게 관련이 없었음을 알 수 있다. 이는 쌀 수이출이 여전히 심각하게 이루어지는 상황에서 그 대체식량으로서의 좁쌀 수이입이 이 시기에는 원활하게 이루어지지 않았으며, 수이입된 좁쌀마저 가격 상승으로 조선인들은 더욱 구입하기가 어렵게 되었음을 의미하는 것이다.

다시 말하면 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량이 차지하는 비율은 여전히 높았다 하더라도 수이입 좁쌀 수량은 계속 감소하는 추세에 있었고 조선 좁쌀의 생산량도 계속 감소하는 추세에 있었기 때문에 조선인들의 식량수급에는 큰 차질이 생길 수밖에 없는 구조였다.

<표 20>에 의하면 좁쌀의 수이입은 만주국 출현당시에는 만주국에서만 수입되다가 1935년과 1936년에는 중국에서의 수입 비율이 꽤 높았다. 이는 당시 일본제국주의의 중국침략과 밀접한 관련이 있는 듯하다.

앞의 <표 14>에 의하면 이 시기 조선지역의 1인당 식량소비량은 더 줄어들게 되었다. 일제는 이 시기에 농가경제가 많이 개선되었다고 선전했지만 실제적으로 이 시기에 모궁민(窮民)이 급속도로 증가했다. 특히 농민들은 일시적 쌀값 폭등과 좁쌀값 폭등으로 큰 타격을 받았다.¹⁶

표 20. 국가별 수이입 좁쌀 가액·비율(1932-1936)

단위: 천엔, %

		1932	1933	1934	1935	1936	합계
만주국	가액	16,025	12,784	15,737	11,695	17,500	73,740
	비율	99.99	99.97	99.77	57.69	77.08	84.22
중 국	가액	0	0	0	7,929	4,958	12,887
	비율	0	0	0	39.11	21.84	14.72
관동주	가액	0	1	0	0	0	1
	비율	0	0	0	0	0	0
일 본	가액	0	3	36	649	244	932
	비율	0	0.03	0.23	3.20	1.08	1.06
기 타	가액	1	0	0	0	0	1
	비율	0.01	0	0	0	0	0.00
합 계	가액	16,026	12,788	15,773	20,272	22,702	87,562
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

¹⁶ “단경기(端境期)를 앞두고 등귀 또 폭등을 거듭하는 미가는 근래 희유의 고가를示하여 5두입(斗入) 1가마의 시내 소매가는 15원까지 이르고 있다. 일부 쌀을 팔 여력을 가진 부농이나 창고에 산적한 대상인이 쾌재를 부르는 반면 수많은 쌀 소비자와 가을에 팔았다가 다시 사먹는 소농들 미가가 높음으로써 비싸진 패(稗)·속(粟)을 사먹는 궁민층(窮民層)의 아우성 소리가 높아지는 것이 최근의 현상이다.” 『東亞日報』 1935년 8월 8일자.

1933년 자작이하의 농민 가운데 식량을 자급할 수 있는 농가는 26%에 지나지 않았다. 또한 1932년의 농민식료보유량조사에 의하면 1년 이상의 보유가 21.2%, 9~12개월 보유가 18.1%, 6~9개월 보유가 22%, 3~6개월 보유가 20.4%였고 나머지 18.3%가 3개월 이하의 식료만을 보유했다(인정식, 1943, p.127; 久間健一, 1943, p.230). 이로 인해 매년 기아로 고생하는 농가는 전체 농가의 9할 이상이나 되었다.¹⁷

요컨대 일제는 만주국이 수립되자 이른바 엔블록의 확대재편이라는 목표를 달성하기 위한 일환으로 만주국 특혜관세를 통해 농산물의 원활한 수입을 위해 노력했다. 일본에서 쌀 값이 폭락하고 식민지 쌀의 수입을 통제하는 상황하에 산미증식계획이 중단됨으로써 쌀 수출을 중심으로 하는 조선경제에 약간의 변화가 발생했다. 쌀 생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율도 약간 줄어드는 경향을 띠게 되었다. 그럼에도 불구하고 쌀 수이출은 조선무역에서 가장 중요한 위치를 계속 유지했고 농산물 수이출 가액에서도 쌀의 절대적인 비율은 계속 유지되었다.

쌀 수이출이 여전히 심각하게 이루어지는 상황에서 좁쌀 수이입 가액이 약간 증가했고 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량이 차지하는 비율은 여전히 높았다. 하지만 수이입 좁쌀 수량은 계속 감소하는 추세에 있었고 조선 좁쌀의 생산량도 계속 감소하는 추세에 있었다. 따라서 조선인들의 식량수급 사정은 더욱 악화되었다.

VI. 식민지무역구조의 동요(1937-1945)와 농산물무역

1. 국경 관세특례의 확대와 농산물관세

일제는 중일전쟁이 발생한 시점에서 보급품을 원활하게 공급하기 위해 ‘국경관세특례’를 확대시켰다. 이러한 정책은 농산물관세에도 영향을 끼쳐 농산물과 관련된 품목에서 면세항목이 증가했다(송규진, 2001b, pp.171-177).

조선총독부는 1937년 8월에 발포된 부령(府令) 제111호 「특례법 제2조 제7호에 의하여 가

¹⁷ “농촌의 참상을 듣건대 전군을 통하여 기아선상에서 헤매는 호수가 무려 9할 이상이나 점령했다는 바, 벌써 극도에 달한 부락에서는 기아지경에 다다른 부황이 든 자가 많다 한다. 일반 인심은 날로 자못 흉흉하다 하며 현재까지 연명이라도 근근하여 나아가는 사람도 초근목피 등이 그네들의 유일한 식량으로 알고 연명해 간다.” 『東亞日報』 1932년 4월 10일자.

공 또는 수선을 위해 수출한 물품의 재수입에 관한 건」에 농산물과 관련해서는 농구 및 농업용기계를 재수입할 경우에는 수입세를 면제한다는 항목을 설정했다 또한 부령(府令) 제 114호 「특례법 제2조의 2 제2호에 의한 물품에 관한 건」에 농산물과 관련해서는 농경을 위해 사용하는 우마차 및 소와 말 등을 수입할 경우 수입세를 면제하도록 규정했다

또한 조선총독부는 부령 제115호 「특례법 제7조의 2에 의한 화물의 개장(改裝) 및 혼합에 관한 건」을 발표하여 국경지대의 지정 보세지역 내에서 간단한 신고만으로 콩과 콩깻묵 등 만주국 특산물의 반입·반출을 허용했다. 수입, 수출, 적려(積戾)¹⁸ 또는 운송 면허를 받은 화물을 반출할 때에는 신고를 면제했다

조선총독부는 1944년 5월 칙령 제321호 「관세정률법 제3조의 2 규정에 의한 수입세의 면제 등에 관한 건」을 발표했는데, 농작물과 관련한 내용을 보면 중국에서 생산된 제품 중 옥수수, 콩류, 채자(菜子) 및 겨자, 쇠고기, 돼지고기, 새알(날 것), 새알액 및 새알가루, 땅콩기름, 면자유(棉子油), 수지(獸脂), 채종유(菜種油), 아교, 감초월기사(甘草越幾斯), 황금(黃芩) 등 생약 및 간수, 옷, 선박, 목재, 목탄에는 수입세를 면제했고 좁쌀에는 증가 30%, 헤어네트(hairnet)에는 증가 40%의 세율을 적용했다. 일제가 이와 같이 엔블록 내에 있어서 관세상의 특례를 대폭 확대시켰던 것은 당시 일본이 직면했던 경제사정으로 보아 불가피한 조치였음을 짐작케 한다.

일본의 대외무역은 주로 조선, 만주국과 관동주, 그리고 중국을 대상지역으로 행해졌으며 그 밖에 불령인도(佛領印度), 태국과의 근소한 물자교류가 행해졌을 따름이었다 그 후 전쟁이 진전됨에 따라 일본의 엔블록에 대한 의존도는 더욱 높아졌다 그리하여 전쟁수행을 위한 군수 및 민수용 물자를 조달하기 위해서는 엔블록내 관세장벽을 제거하지 않을 수 없었다. 이것이 조선과 만주국, 관동주, 중국과의 관세제도가 서서히 철폐되는 방향으로 나아가는 직접적인 원인이 되었다.

2. 식민지무역구조의 동요와 쌀 수이출, 좁쌀무역의 감퇴

이 시기는 일제가 중일전쟁을 도발한 이후 전쟁을 확대한 시기로 일반적으로 전시체제기라 한다. 전쟁이 확대되면서 군수품 수요는 급증하는데 원자재 의존도가 높았던 일본으로서

¹⁸ 수입 목적으로 세관 또는 보세창고, 보세공장 등에 반입한 외국 상품을 수입허가를 마치지 않은 상태로 다시 외국으로 수송하기 위하여 적출하는 것을 말한다. 이 경우 해당 화물은 당초부터 외국 화물인 점이 보통 수출과는 다르며, 수속에 대해서는 일반적으로 수출에 관한 규정을 준용하여 당초의 수출국 이외에 중계무역과 통과무역과 같이 제3국으로 수송할 수도 있다.

는 국제수지 악화를 피할 수 없었다. 무역수지 적자폭을 줄이기 위해서는 불요불급의 물자는 물론 필요한 원료와 같은 것도 보다 철저히 수입을 제한해야 했다. 그러나 강력한 수입제한의 결과 수급의 불균형과 물가가 폭등하는 등 경제위기를 심화시켰다. 이러한 특징이 무역구조에 드러나는데 필자는 이것을 식민지무역구조의 동요라 규정한 바 있다(송규진, 2001b, pp.194-226).

이 시기에는 1945년을 제외하면 1937년과 비교할 때 무역규모가 대체로 증가 추이를 보였지만 물가폭등을 고려할 때, 무역규모는 오히려 축소되었다고 할 수 있다. 통계의 신뢰도는 떨어지지만 1945년에는 이출입 거래가 거의 이루어지지 못해 전쟁 말기에는 무역구조가 파탄 지경에 이르렀다.

이 시기 무역수지 적자폭은 앞 시기에 이어 계속 확대되었다. 1943년의 경우 수입초과율(수입초과/수입 총액)은 무려 48%를 차지할 정도였다. 일본을 제외한 여타 외국과의 무역수지는 1938-1942년 시기에 계속 흑자를 기록했지만 전체적인 무역수지 적자폭은 보다 확대되어 무역구조의 기반이 더욱 취약해졌다.

이 시기 수출입시장도 아시아 편중 현상이 절정에 달하여 결국 교역 상대가 아시아로 제한되었음을 보여준다. 특히 주요 수출대상국은 관동주, 만주국, 중국으로 한정되었다. 즉 이 시기에는 수출장려정책으로 수출은 다소 증가했지만 근본적으로 대단히 취약한 구조를 지녔음을 반영한다. 수입시장 역시도 아시아의 비율이 가장 높았지만 1940년까지는 앞 기간에 비해 약간 떨어지는 경향을 보이다가 1941년 이후 급증하여 1944년 이후에는 100%를 차지했다.

이 시기에도 전체 수 수출 증가율을 수출이 주도했다. 또한 통계에 따르면 1944년의 경우 수입 부문에 있어서도 수입이 수입 증가율을 주도했던 듯이 보인다. 하지만 1944년은 예외적인 해였고 대체적으로는 일본에서의 수입증가율이 수입증가율보다 훨씬 높았다. 이 시기에 주목되는 현상은 무역수지의 적자폭이 확대되었다는 것이다. 그리하여 1943년의 경우 수입초과율(수입초과/수입총액)은 무려 48%를 차지하고 있을 정도였다. 1941년을 계기로 무역액이 격감한 것은 여러 무역통제법에 의한 무역의 양적 통제와 일본의 제2차 세계대전 참가에 기인한 바가 컸다. 1940년대 이후가 되면 조선무역은 실제적으로는 정체 내지 축소되었는데 이것은 전쟁으로 인하여 일본의 무역구조의 취약성이 드러나자 조선도 그 영향을 받았기 때문일 것이다. 조선의 무역구조는 이제 양적인 측면에서도 근본적으로는 동요하여 결국 혼미상태에 빠질 가능성이 높아졌다.

이 시기 수출 농산물가액과 비율을 표기한 것이 <표 21>이다. 여기에서 알 수 있는 것은 전체 수출 농산물가액이 감소했으며 쌀의 경우 수출 농산물가액에서 압도적인 비율을 유지했지만 등락이 격심해졌다는 것이다.

표 21. 수이출 농산물 가액·비율(1937-1944)

단위: 천엔, %

		쌀	잡곡	특용작물	기타	합계
1937	가액	232459	28795	50764	13074	325092
	비율	71.51	8.86	15.62	4.02	100.00
1938	가액	311963	29630	66838	22811	431242
	비율	72.34	6.87	15.50	5.29	100.00
1939	가액	174632	27805	97038	18570	318045
	비율	54.91	8.74	30.51	5.84	100.00
1940	가액	16368	36346	113334	20316	186364
	비율	8.78	19.50	60.81	10.90	100.00
1941	가액	152776	11566	12668	1506	178516
	비율	85.58	6.48	7.10	0.84	100.00
1942	가액	220071	9656	13433	4190	247350
	비율	88.97	3.90	5.43	1.69	100.00
1943	가액	12333	37	10305	6350	29025
	비율	42.49	0.13	35.50	21.88	100.00
1944	가액	200595	9900	16451	4019	230965
	비율	86.85	4.29	7.12	1.74	100.00

자료: 朝鮮銀行調査部 編(1948), 『朝鮮經濟年報』, p.III-48.

1937년 중일전쟁의 발발과 함께 쌀문제의 위상과 성격은 변화하기 시작했다. 1930년대 중반까지는 쌀과잉과 그로 인한 쌀값하락이 쌀문제의 핵심이었지만 전쟁의 진행과 함께 부족문제, 즉 단순한 가격문제를 넘어서 식량수급이 중요한 문제로 대두되었다. 따라서 과잉 미대책으로 쌀값의 하락을 저지하기 위해 전개되었던 쌀정책은 보다 많은 쌀의 확보와 그것의 적절한 소비, 그리고 쌀값안정의 역제를 중심과제로 하는 전시기 식량대책으로 변화되어 갔다(田剛秀, 1993, p.126).

이와 같이 일제가 일본으로의 쌀공급을 중요한 정책적 과제로 설정했음에도 불구하고 조선쌀의 수이출은 급격하게 감퇴했다. 이 시기에도 쌀의 지위는 수이출 전체상품 가운데 1위를 차지했지만 이전시기와 비교할 때 쌀이 차지하는 비율은 1937년 33.91%에서 1941년 15.70%로 감소했다. 이 중 1940년에는 1.73%만을 차지했고 1942년에는 더욱 떨어져 결국 1945년에는 수이출이 거의 이루어지지 않았다(송규진, 2001b, pp.216-217). 이를 통해 일본의 쌀공급지로서의 조선의 역할은 이 시기에 들어와서 파멸직전에 있었음을 알 수 있다¹⁹

쌀 수이출이 급속하게 감퇴한 것은 여러 가지 원인이 있다. 먼저 전시 말기로 갈수록 수송력이 격감했을 뿐만 아니라 전시하 노동력공출, 식량공출이 강행되는 속에서 쌀생산이 격

¹⁹ 여기에서 주의를 요하는 것은 1940년 이후의 통계는 그 신뢰성에 상당한 문제점이 있다는 것이다. 따라서 쌀의 수이출 합계가 다소 늘어날 가능성을 배제할 수 없다.

722 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

감했고 식민지공업화의 지속적인 전개에 따라 노동자의 쌀소비가 증대하자 식량공급기지로서의 역할을 담당할 여력을 상실했기 때문이다(田剛秀, 1993, pp.202-203). 이 가운데에 가장 근본적인 이유는 쌀생산량이 절반 수준으로 떨어졌기 때문이다

이 시기 쌀의 수이출 가액과 수량 및 쌀 생산량의 관계를 표기한 것이 다음<표 22>이다. 수이출 쌀가액과 수량, 쌀생산량 모두 감소했음을 알 수 있다. 쌀생산량에서 차지하는 수이출 쌀수량의 비율인 수이출비율의 경우 1937년 27.73%를 기록한 이후 증감을 거듭하다 1945년에는 13.67%가 되었다. 1942년에는 일시적으로 33.99%로 급격하게 증가하기도 했지만 대체적으로 급격하게 감퇴했다. 특히 1940년의 경우에는 1.79%로 수이출이 거의 이루어지지 않았다

<표 22>를 근거로 1937년을 기준으로 한 각년의 수이출 쌀가액과 수량 및 쌀생산량의 지수 추이를 쉽게 알 수 있는 것이 <그림 7>이다. 이 그림에 의하면 이 시기에는 급격하게 증감을 거듭하면서도 전체적으로 감소 추세에 있었음을 알 수 있다.

<표 23>은 이 시기 국가별 수이출 쌀가액과 비율을 정리한 것이다. 자료의 한계때문에 1939년까지로 한정하여 분석할 수밖에 없지만 일본에의 독점화현상이 유지되는 기본틀 속에서 이출 비율은 상당히 줄어들었고 관동주, 만주국, 중국으로의 수출은 큰 폭으로 상승하고 있었음을 알 수 있다. 그런데 관동주, 만주국, 중국에는 당시 일본인의 이주가 증가하고 있었고 일본은 이들 지역에 식량을 공급하는 정책을 채택했는데 조선에 이 역할을 부여했던 것이다. 그리하여 일본에 쌀을 공급함으로써 일본의 식량문제에 커다란 공헌을 한 대가로 조선인들의 1인당 식량소비량이 줄어들었음에 불구하고 다시 조선은 만주국 및 중국에 대해서도 쌀을 공급하는 새로운 사명을 담당했고 이제는 만주국과 중국 각 지방에서 활약하는 일본인들을 먹여 살려야 했다²⁰

표 22. 수이출 쌀 가액 · 수량, 쌀 생산량(1937-1945)

단위: 천엔, 천석, %

	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
가 액	232,459	311,963	174,632	16,368	152,776	220,071	12,333	200,595	-
수 량(A)	7,432	9,596	4,931	386	3,519	6,273	1,303	4,121	1,756
생 산량(B)	26,797	24,139	14,356	21,527	24,886	15,688	18,719	16,052	12,850
수이출비율(A/B)	27.73	39.75	34.35	1.79	14.14	39.99	6.96	25.67	13.67

자료: 『朝鮮貿易年表』~각 연도, 『朝鮮總督府統計年報(농업편)』~각 연도; 朝鮮銀行調査部 編(1948), 『朝鮮經濟年報』, p.III-52.

²⁰ 이시즈카(石塚峻)는 조선이 쌀 배급 중앙기지로써 일본은 물론 만주국 및 중국에 대해서 수이출의 중요사명을 담당할 수 있었던 것은 쌀을 과잉생산했기 때문이라고 설명했다. 일본의 중국침략에 의하여 조선이 식량보급기지로써의 역할이 강화되었다는 그의 견해는 사실과 부합되지만 조선이 쌀 과잉상태에 있었다는 그의 주장은 앞에서 본 바와 같이 전혀 사실과 달랐다. 石塚峻(1939), pp.6-7.

그림 7. 수이출 쌀 가액·수량, 쌀 생산량 지수 추이(1937-1945)

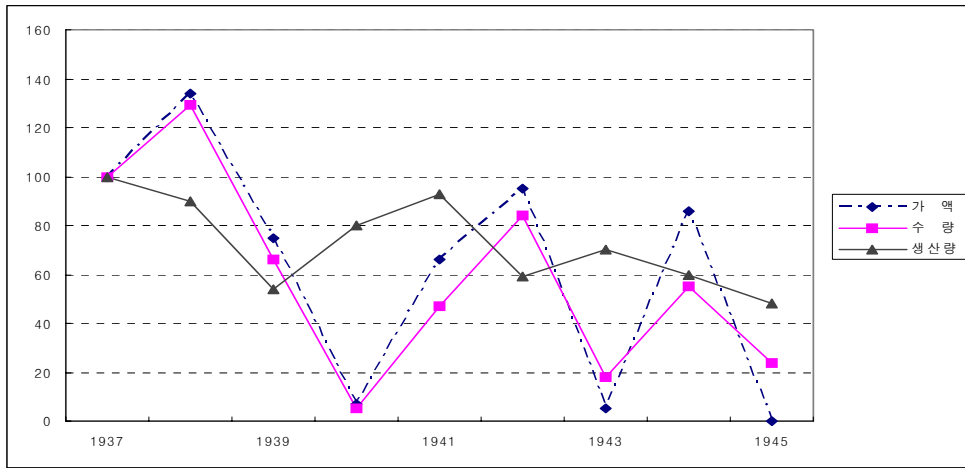


표 23. 국가별 수이출 쌀 가액·비율(1937-1941)

단위: 천엔, %

		1937	1938	1939	1940	1941
일본	가액	231,088	302,054	149,366	16,368	152,776
	비율	99.41	96.82	85.53	?	?
중국	가액	148	4,076	13,328	?	?
	비율	0.06	1.31	7.63	?	?
만주국	가액	1,108	3,185	8,687	?	?
	비율	0.48	1.02	4.97	?	?
관동주	가액	114	2,647	3,251	?	?
	비율	0.05	0.85	1.86	?	?
露領 亞細亞	가액	0	0	0	?	?
	비율	0	0	0	?	?
기타	가액	2	2	0	?	?
	비율	0	0	0	?	?
합계	가액	232,459	311,963	174,632	?	?
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 1940년 이후 수출통계는 발표되지 않아 구체적 실상을 파악할 수는 없다
 자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

수이입 농산물 가액과 비율을 표기한 것이 <표 24>이다. 이에 의하면 이 시기 농산물 수이입 가액은 그 이전과 완전히 양상을 달리했다. 1930년대 중반까지는 수이입 좁쌀가액은 전체 농산물 가액 가운데 대부분 수위를 차지했다 그런데 이 시기에 들어오면 가액이 감소함으로써 쌀이나 기타잡곡에 그 자리를 넘겨주게 되었다.

표 24. 수이입 농산물 가액·비율(1937-1944)

단위: 천엔, %

		쌀	좁쌀	기타잡곡	과일	제조품	특용작물	기타	합계
1937	가액	4,846	14,953	15,821	4,925	3,951	44,014	5,970	94,480
	비율	5.13	15.83	16.75	5.21	4.18	46.59	6.32	100.00
1938	가액	1,497	14,014	13,346	1,672	3,720	29,677	1,770	65,696
	비율	2.28	21.33	20.31	2.55	5.66	45.17	2.69	100.00
1939	가액	8,849	20,521	37,428	3,695	4,288	19,242	4,468	98,491
	비율	8.98	20.84	38.00	3.75	4.35	19.54	4.54	100.00
1940	가액	2,044	15,129	52,647	9,563	6,478	25,605	4,806	116,272
	비율	1.76	13.01	45.28	8.22	5.57	22.02	4.13	100.00
1941	가액	5,792	19,453	12,823	10,752	6,932	13,411	2,505	71,668
	비율	8.08	27.14	17.89	15.00	9.67	18.71	3.50	100.00
1942	가액	3,101	11,020	17,725	8,811	4,211	16,944	3,937	65,749
	비율	4.72	16.76	26.96	13.40	6.40	25.77	5.99	100.00
1943	가액	20,446	10,634	26,193	10,547	5,235	18,685	2,830	94,570
	비율	21.62	11.24	27.70	11.15	5.54	19.76	2.99	100.00
1944	가액	981	14,552	33,335	8,620	3,878	7,816	1,007	70,189
	비율	1.40	20.73	47.49	12.28	5.53	11.14	1.43	100.00

자료: 朝鮮銀行調査部 編(1948), 『朝鮮經濟年報』, p.III-49.

일제하 농산물무역구조의 핵심이라고 할 수 있는 쌀을 수이출하는 대신 좁쌀을 수이입했던 구조는 변화했다.

수이입 좁쌀 가액과 수량 및 좁쌀 생산량과 그 비율을 표기한 것이<표 25>이다. 수이입 개별상품 가액에서 좁쌀이 차지하는 비율은 이 시기에 들어오면 급속하게 감소했다.

그리하여 좁쌀 유통량에서 차지하는 수이입 좁쌀 수량의 비율은 계속적으로 감소하는 추세에 있었고 1943년의 경우 14.37%로 떨어졌다. 이는 좁쌀 생산량이 감소하는 가운데 발생했기 때문에 문제가 더욱 심각해질 수밖에 없었다 이와 같은 수이입 좁쌀 수량 감소현상으로 인해 물가등귀에 의해 좁쌀값이 폭등했음에도 불구하고 수이입 좁쌀가액도 감소하게 되었다.

<표 25>를 근거로 1937년을 기준으로 한 각년의 지수 추이를 쉽게 알 수 있는 것이<그림 8>이다. 좁쌀의 생산량, 수이입 좁쌀 가액, 수이입 좁쌀 수량 모두 감소하는 추세였지만 그 가운데에서도 수이입 좁쌀 수량의 감소가 두드러졌다.

좁쌀의 수이입에 관한 국별통계는 1940년 이후에는 공표되지 않아 알 수 없다. 다만 만주국의 비율이 1930년대 중반기와 달리 다시 높아지는 추세에 있었기 때문에 계속 이러한 현상이 유지되었을 가능성이 높다.

그림 8. 수이입 좁쌀 가액·수량, 생산량 지수 추이(1937-1944)

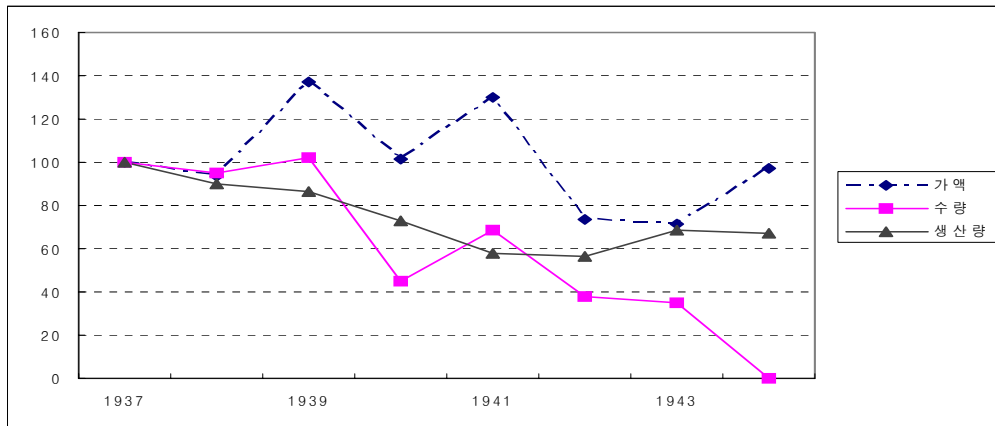


표 25. 국가별 수이입 좁쌀 가액·비율(1937-1939)

단위: 천엔, %

		1937	1938	1939	합계
만주국	가액	13,414	13,534	19,655	46,603
	비율	89.71	96.58	95.78	94.17
중 국	가액	697	0	0	697
	비율	4.66	0	0	1.41
일 본	가액	842	479,484	866,097	2,187,236
	비율	5.63	3.42	4.22	4.42
합 계	가액	14,953	14,014	20,521	49,487
	비율	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 『朝鮮貿易年表』각 연도.

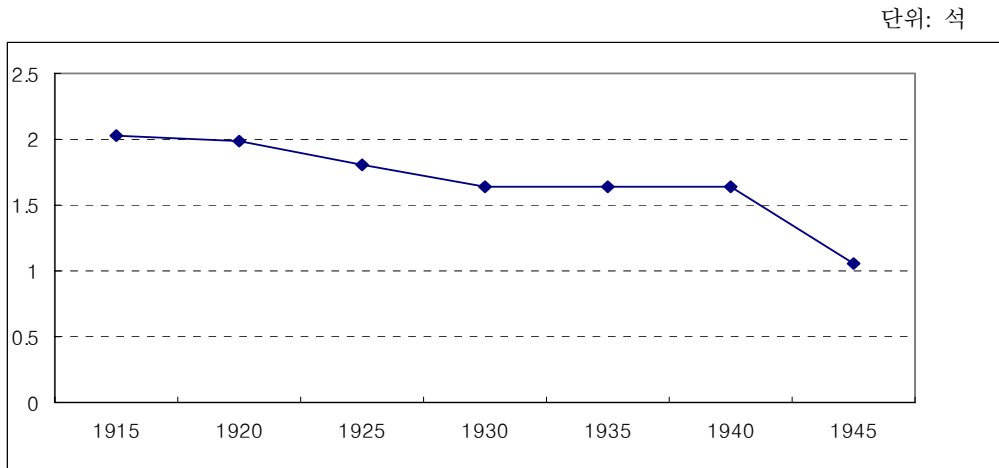
조선인들의 쌀 소비량이 줄어들었을 뿐만 아니라 좁쌀을 비롯한 잡곡 소비량의 감소로 조선인의 식량사정은 더욱 악화되었다. 이는 <표 26>을 통해 쉽게 파악할 수 있다. <표 26>에 의하면 1945년 1인당 식량소비량은 쌀 0.55석, 잡곡 0.50석, 합계 1.05석이였다. <표 14>와 <표 26>을 참고로 작성한 <그림 9>에 의하면 일제 강점 초기와 비교할 때 일제패망 직전인 이 시기에 이르러 조선인들의 식량소비량은 절반으로 줄어들었음을 알 수 있다. 정연태는 1939년 대흉작 이후 일본 등으로의 조선쌀 반출량은 급격히 줄어들었다고 하면서 이와 같은 식량위기를 한층 고조시킨 요인은 조선에서도 쌀 소비가 1937년을 기점으로 급속히 늘어나기 시작했다는 점이라고 했다. 하지만 그가 제시한 통계에 의해서도 1인당 쌀소비량은 1938년을 최고로 하여 다시 떨어지는 경향에 있었다(정연태, 1994, pp.233-239).

표 26. 1인당 식량소비량(1937-1945)

	쌀	잡곡	합계
1937	0.57	0.93	1.50
1938	0.70	0.85	1.55
1939	0.77	0.89	1.66
1940	0.61	0.82	1.43
1941	0.72	0.72	1.44
1942	0.74	0.78	1.52
1943	0.58	0.49	1.07
1944	0.55	0.68	1.23
1945	0.55	0.50	1.05

자료: 朝鮮銀行調査部 編(1948), 『朝鮮經濟年報』, p.III-28.

그림 9. 1인당 식량소비량의 추이



이와 같이 1인당 식량소비량이 계속 감소한 이유는 쌀 생산량의 급격한 감퇴와 이를 보충할 만한 만주 좁쌀의 대대적인 수입이 이루어지지 못했기 때문이었다. 비료의 공급이 크게 제약되었고 노동력과 축력도 부족상태에 놓였기 때문에 단보당 생산고는 줄어들었다. 그런 상황에서 1940년 이래 미맥의 공출제가 점차 강화되었다. 쌀의 공출제를 보면 당초 생산비 보상주의를 어느 정도 관철하는 동시에 지주수납의 소작료를 중심으로 수집했다. 그러나 그것만으로는 점증하는 전시수요를 충족시킬 수 없게 되었다. 전시수요를 충족해야 하는 급박한 상황에서 공출은 즉시 일반농민에게 확대하여 실시되었대(이송순, 1995).

요컨대 일제는 중일전쟁이 발생한 시점에서 농산물과 관련된 품목 가운데 관세를 면세하는 항목을 증가하는 등의 정책을 폈으나 결과적으로 조선의 식량수급 문제는 개선되지 않

고 오히려 더 악화되었다. 전체 수이출 농산물 가액이 감소했으며 쌀의 경우 수이출 농산물 가액에서 압도적인 비율을 유지했지만 등락이 격심해졌다. 이 시기 일제는 쌀 공급을 중요한 정책 과제로 설정했지만 조선 쌀의 수이출은 급격하게 감퇴했다. 쌀의 지위는 수이출 전체 상품 가운데 여전히 1위를 차지했지만 이전 시기와 비교할 때 쌀이 차지하는 비율은 현저히 감퇴했다. 쌀 생산량에서 차지하는 수이출 쌀 수량의 비율인 수이출비율이 큰 폭으로 줄었다.

1930년대 중반까지는 수이입 좁쌀 가액은 전체 농산물 가액 가운데 대부분 수위를 차지했다. 그런데 이 시기에 들어오면 가액이 감소함으로써 쌀이나 기타잡곡에 그 자리를 넘겨주게 되었다. 일제하 농산물무역구조의 핵심이라고 할 수 있는 쌀을 수이출하는 대신 좁쌀을 수이입했던 구조는 변화했다. 수이입 좁쌀 수량과 좁쌀 생산량의 비율은 계속적으로 감소하는 추세에 있었다. 이는 좁쌀 생산량이 감소하는 가운데 발생했기 때문에 문제가 더욱 심각해질 수밖에 없었다. 조선인들의 쌀 소비량이 줄어들었을 뿐만 아니라 좁쌀을 비롯한 잡곡 소비량의 감소로 조선인들은 기아선상에서 헤매게 되었다.

VII. 맺음말

일제는 조선에서 표면적으로 화폐경제의 논리에 입각한 교환의 방식인 농산물무역을 통해 조선 쌀을 안정적으로 공급받기 위해 노력했다. 그러나 이는 본질적으로 조선인들의 식량소비량을 떨어뜨리는 원인의 하나로 수탈성을 띠고 있었음을 부인할 수 없다. 이하 본고를 요약함으로써 맺음말에 대신하고자 한다.

‘한국병합’ 이후 일제는 정치적인 지배와 아울러 경제적인 지배가 훨씬 쉬웠지만 대한제국의 관세를 그대로 유지하는 등 완전한 경제적 통합을 달성하지 못했다. 이러한 과도기적 특징은 농산물 무역구조에서도 찾을 수 있다. 수이출 농산물 가액 가운데 쌀이 차지하는 비율은 1910년 41.15%에서 1919년에는 69.94%로 증가했다. 전체 수이출 상품에서 쌀이 차지하는 비중은 1910년대 초반 하더라도 절대적인 것은 아니었다. 이 시기 후반부에 들어와 쌀이 수이출 전체 상품 가운데 절반 이상을 차지했고 대부분의 쌀이 일본으로 이출되게 되었다. 그럼에도 불구하고 이 시기까지는 아직 전체 쌀 생산량 가운데 수이출 쌀 수량의 비율인 수이출비율은 10% 내외의 수준에 머물고 있어 다음 시기의 ‘기아수출’이라는 성격이 그다지 강하지 않았다.

일제의 증산정책이 실효를 거두지 못한 상황에서 쌀 수이출이 증가하게 되자 1912년부터

조선인의 식량수급을 위해 좁쌀을 수이입하기 시작했다. 이 시기 초반 수이입 농산물 가운데 가장 높은 비율을 차지했던 쌀을 밀어내고 후기에 들어와서는 수이입 농산물 가운데 1위를 차지함으로써 가장 중요한 수이입 농산물이 되었지만 다음 시기와는 달리 기복이 상당히 심한 편이었다. 좁쌀의 수이입은 대부분 만주 좁쌀을 수출했던 중국을 통하여 이루어졌다.

1920년 이후 ‘관세특례’가 실시되는 등의 예외가 있었지만 관세통합이 이루어졌다. 그리하여 조선과 일본은 전형적인 식민지와 식민모국의 관계를 갖게 되는데, 이러한 특징이 농산물 무역구조에도 드러난다. 수이출 농산물 가액 가운데 쌀이 차지하는 비율은 1920년 65.99%로 상당히 높았는데 1931년에는 무려 82.51%로 증가했다. 일제는 산미증식계획을 통하여 농업생산력을 증대하기 위해 노력했지만 크게 실효를 거두지 못하여 쌀 생산량이 정체내지 감소했다. 그럼에도 불구하고 수이출 쌀 수량은 다른 어느 시기와 비교할 수 없을 정도로 폭증했다. 그리하여 쌀 생산량에서 차지하는 수이출 쌀 수량의 비율인 수이출비율은 1931년에 절반 이상을 차지하게 되었다. 그 대부분은 일본으로 안정적으로 이출되었다. 따라서 쌀 생산량이 정체했고 쌀값이 폭락했음에도 불구하고 수이출 쌀 수량이 엄청나게 증가함으로써 무제한적 ‘기아수출’의 가장 전형적인 특징을 지니고 있었다.

이 시기 쌀, 좁쌀, 밀가루의 수입가액이 전체 수이입 농산물 가액에서 차지하는 비중이 꽤 높았고 1921년을 제외하면 좁쌀이 수이입 농산물 가액에서 계속 1위를 차지했다. 각년마다 약간의 차가 있긴 했지만 전체 수이입 합계에서도 좁쌀이 점하는 비율은 옥양목·막베에 이어 2위를 차지할 정도로 컸고, 1925-1928년, 그리고 1930년에는 1위를 차지했을 정도였다. 조선인들은 가격과 질이 떨어지는 좁쌀 등의 농산물 수이입 속에서도 쌀의 기하급수적 수이출로 식량소비를 줄여야만 했다.

일제는 만주국이 수립되자 이른바 엔블록의 확대재편이라는 목표를 달성하기 위한 일환으로 만주국 특혜관세를 통해 농산물의 원활한 수입을 위해 노력했다. 일본에서 쌀값이 폭락하고 식민지 쌀의 이입을 통제하는 상황하에 산미증식계획이 중단됨으로써 쌀 이출을 중심으로 하는 조선경제에 약간의 변화가 발생했다. 쌀 생산량에서 차지하는 수이출 쌀 수량의 비율인 수이출비율도 약간 줄어드는 경향을 띠게 되었다. 그럼에도 불구하고 쌀 수이출은 조선무역에서 가장 중요한 위치를 계속 유지했고 농산물 수이출 가액에서도 쌀의 절대적인 비율은 계속 유지되었다.

쌀 수이출이 여전히 심각하게 이루어지는 상황에서 좁쌀 수이입 가액이 약간 증가했고 좁쌀 유통량에서 수이입 좁쌀 수량이 차지하는 비율은 여전히 높았다. 하지만 수이입 좁쌀 수량은 계속 감소하는 추세에 있었고 조선 좁쌀의 생산량도 계속 감소하는 추세에 있었다.

따라서 조선인들의 식량수급 사정은 더욱 악화되었다

요컨대 일제는 중일전쟁이 발발한 시점에서 농산물과 관련된 품목 가운데 관세를 면세하는 항목을 증가하는 등의 정책을 폈으나 결과적으로 조선의 식량수급 문제는 개선되지 않고 오히려 더 악화되었다. 전체 수이출 농산물 가액이 감소했으며 쌀의 경우 수이출 농산물 가액에서 압도적인 비율을 유지했지만 등락이 격심해졌다. 이 시기 일제는 쌀 공급을 중요한 정책 과제로 설정했지만 조선 쌀의 수이출은 급격하게 감퇴했다. 쌀의 지위는 수이출 전체 상품 가운데 여전히 1위를 차지했지만 이전 시기와 비교할 때 쌀이 차지하는 비율은 현저히 감퇴했다. 쌀 생산량에서 차지하는 수이출 쌀 수량의 비율인 수이출비율이 큰 폭으로 줄었다.

중일전쟁 이후 수이입 좁쌀 가액이 감소했다. 1930년대 중반까지는 수이입 좁쌀 가액은 전체 농산물 가액 가운데 대부분 수위를 차지했다. 그런데 이 시기에 들어오면 쌀이나 기타 잡곡에 그 자리를 넘겨주게 되었다. 일제하 농산물 무역구조의 핵심이라고 할 수 있는 쌀을 수이출하는 대신 좁쌀을 수이입했던 구조는 변화했다. 수이입 좁쌀 수량과 좁쌀 생산량의 비율은 계속적으로 감소하는 추세에 있었다. 이는 좁쌀 생산량이 감소하는 가운데 발생했기 때문에 문제가 더욱 심각해질 수밖에 없었다. 조선인들의 쌀 소비량이 줄어들었을 뿐만 아니라 좁쌀을 비롯한 잡곡 소비량의 감소로 조선인들은 기아선상에서 헤매게 되었다.

참 고 문 헌

東亞日報社, 『東亞日報』.

朝鮮貿易協會(1943), 『朝鮮貿易史』.

朝鮮總督府(1912), “滿洲に於ける輸入朝鮮米,” 『朝鮮總督府月報』 2(3).

_____(1929), “輸移入米と粟の分布狀況,” 『朝鮮』 169.

_____, 『朝鮮貿易年表』.

_____, 『朝鮮總督府統計年報』.

_____, 『朝鮮總督府官報』.

朝鮮總督府殖産局(1921), 『朝鮮の商工業』.

_____(1928), 『小作農民に關する調査』.

구대열(1995), 『한국국제관계사 연구 1-일제시기 한반도의 국제관계, 역사비평사』.

金洛年(1992), 『日本の植民地投資と朝鮮經濟の展開』, 東京大 博士學位論文.

730 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

- 金容燮(1992), 『韓國近現代農業史研究－韓末・日帝下の地主制와 農業問題－』, 일조각.
- 金俊輔(1977), 『韓國資本主義史研究(III)』, 일조각.
- 朴永九(1991), “日帝下 ‘産米増殖計劃’의 經濟史的 性格 研究,” 연세대 박사학위논문.
- 송규진(2001a), “만주사변이 조선경제에 미친 영향-대만주국무역을 중심으로,” 『亞細亞研究』~44(1), 고려대학교 아세아문제연구소
- _____ (2001b), 『日帝下の 朝鮮貿易 研究』, 고려대학교 민족문화연구원
- 禹大亨(1998), “1920년대 한국 米穀生産性的 停滯,” 『경제사학』~25.
- 이승순(1995), “日帝末(1937~1945) 朝鮮의 農村經濟 變化-米穀供出을 중심으로-,” 『史叢』~44.
- 李如星·金世鎔(1931), 『數字朝鮮研究』, 世光社.
- 李潤甲(1993), “韓國 近代의 商業的農業 研究-慶尙北道地域의 農業變動을 중심으로,” 연세대학교 박사학위논문.
- 인정식(1943), 『朝鮮農村再編成の研究』, 人文社.
- 田剛秀(1993), “植民地 朝鮮의 米穀政策에 관한 研究-1930~45년을 중심으로,” 서울대 박사학위논문.
- 鄭文鐘(1988), “産米増殖計劃과 農業生産力停滯에 관한 연구,” 『한국 근대 농촌사회와 농민운동』, 열음사.
- 鄭然泰(1988), “1910년대 일제의 農業政策과 植民地 地主制,” 『韓國史論』~20, 서울대 국사학과.
- _____ (1994), “日帝의 韓國 農地政策,” 서울대 박사학위논문.
- 정재정(1992), “일제의 한국 철도 침략과 한국인의 대응(1892~1945년),” 서울대 박사학위논문.
- 정태현(1989), “1910년대 식민농정과 금융수탈기구의 확립과정” 『3·1민족해방운동연구』, 청년사.
- 河元鎬(1985), “개항 후 방곡령 실시의 원인에 관한 연구(上·下),” 『한국사연구』~49 및 50·51합집.
- _____ (1997), 『韓國近代經濟史研究』, 신서원.
- 石塚峻(1939), “日滿支プロック經濟に於ける朝鮮米の地位,” 『朝鮮』~291.
- 高橋龜吉(1935), 『現代朝鮮經濟論』, 千倉書房.
- 久間健一(1935), 『朝鮮農業の近代的様相』, 西ヶ刊行會.
- _____ (1943), 『朝鮮農業の課題』, 成美堂書店.
- 菱本長次(1938), 『朝鮮米の研究』, 千倉書房.
- 小早川九郎 編(1959), 『補訂朝鮮農業發史(政策篇)』, 友邦協會.
- _____ (1960), 『補訂朝鮮農業發史(資料篇)』, 友邦協會.
- 鈴木武雄(1946), “朝鮮統治の性格と實績-反省と反批判,” 『日本人の海外活動に關する歴史的調査』~通卷第十一冊朝鮮篇第十分冊.
- 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.

해방 후 농산물무역구조 변화

이 재 옥*

해방 이후 농산물 무역구조는 국가 전체의 경제성장과 여건변화 그리고 농업정책의 변화에 따라 크게 변모해 왔으며, 특히 경제성장의 과정에서 불가피하게 수반되었던 대외적인 수입개방압력에 의해 큰 영향을 받아 왔다. 따라서 본 장에서는 편의상 특징적인 사건이나 정책변화를 중심으로 각 시기를 구분하여 농산물 무역구조를 설명하였다. 우선 1948~1962년의 시기는 해방 이후 본격적인 경제개발계획이 추진되기 이전의 시기로서 우리나라의 농산물무역이 주로 해외의 식량원조와 잉여농산물의 도입에 의해 결정된 시기이다. 농산물 수출 역시 국가의 개입에 따른 국영무역에 의한 수입독점이 대부분이었으며 외국무역보다는 남북 간의 교역이 대부분을 차지한 시기이다. 1963~1977년의 시기는 우리나라가 본격적으로 경제개발계획을 수립하여 집행하고, 농산물 무역정책이 국가무역이 아닌 국내산업보호와 동시에 수출을 확대하는 방향으로 조정되는 시기이다. 경제개발 초기단계에 절실하게 필요한 외환의 축적을 위해 농산물 수출이 적극적으로 추진된 시기이기도 하다. 1978~1985년의 시기는 이전까지 정부가 견지하였던 저임금, 국제경쟁력 유지, 수출증대라는 전략이 큰 한계에 봉착하여 국내산업의 보호를 축소하고 개방화를 적극 추진하여 비교우위산업을 육성해 나가는 방향으로 정책기조를 전환한 시기이다. 농업부문에 대해서도 농산물의 정부 수

* 한국농촌경제연구원 선임연구위원

매가격을 억제하고 부족 농산물의 수입을 확대하여 농산물의 국내가격을 안정시킨다는 소위 개방농정을 펴기 시작한 시기이다 1986~1994년의 시기는 우리나라의 대외 무역수지가 계속적으로 흑자구조를 보이고 이에 따라 대외적으로 통상마찰이 고조됨으로써 수입개방이 가속적으로 이루어진 시기이다. 특히 미국과의 통상마찰에 따라 쇠고기를 포함하여 총 243개 품목에 대한 수입자유화 계획이 발표되었다 또한 1989년 GATT의 국제수지조항을 졸업하고 수출입기별공고상 수입제한되었던 273개의 농림수산물을 수입개방하거나 GATT의 규정에 일치시켜야 하는 의무를 지니게 되었다. 마지막으로 1995년 이후의 시기는 UR 농업협상의 결과를 이행하게 됨으로써 쌀을 제외한 모든 농산물의 국내시장이 개방된 시기이다 UR 농업협상은 농산물의 시장개방 뿐만 아니라 국내 농업보조의 사용도 철저히 규제하여 국내 농업정책의 수립과 집행에도 큰 제약요인이 되었다 또한 이 시기는 농산물 수입개방과 농가소득의 감소에 체계적으로 대응하기 위해 농산물 수출증대가 농업정책의 중요한 부분을 차지한 시기이기도 하다

I. 절대적 식량부족 시기(1948-1962)

1. 농산물 수출입 정책

이 시기의 무역정책은 극히 단순했으며 부족한 소비재 수입 위주의 무역이 주종이었다 농산물 무역은 대외무역 및 외환거래에 대해 정부가 과도하게 통제하였기 때문에 민간보다는 군정당국에 의한 정부보유물자의 수출과 국영무역에 의한 수입독점이 대부분을 차지하였다. 민간부문의 대외무역은 1946년 1월 공포된 대외무역규칙(미군정령 제39호)에 따르도록 되었으나, 모든 대외무역 활동은 군정당국의 허가를 받아야만 했다. 이후 대외무역규칙은 수출입허가제도를 규정한 상공부령 제1호(1947년 8월 공고)로 대체되었다. 무역에 대한 정부통제의 목적은 국내산업 및 국민생활에 필수적인 물자를 수입하고 국내수급상 여유가 있는 품목에 한해서 수출을 허가하여 국내 물가를 가급적 안정시키는 데 있었다 농산물의 허가품목은 쌀, 보리, 밀, 밀가루, 면화, 식물성 유지, 원모, 종자 등이었다. 수출허가품목은 사과, 배, 밤 등의 과실류와 생사 및 인삼이었다.

또한 이 시기에는 외국과의 무역보다는 남북 간의 교역이 상당 부분을 차지했는데 북한의 카바이드, 비누, 성냥, 비료, 종이, 시멘트 등 공업제품이나 소비재 상품이 남한에서 판매

되었다. 남한의 경우에는 약품, 석유, 식품 및 농산물이 북한으로 반입되었다 이는 남북한 간의 보완적인 경제체제에서 비롯된 국가 내 무역이라 할 수 있다

관세제도와 관련하여 해방 이전에 제정된 관세법을 존속시켜 시행해 왔으나 여건변화에 부응하여 군정당국은 1946년 10월 법령 제116호로 관세정율법 중 일부를 개정하였다. 이 개정 관세법에서는 수출품에는 관세가 부과되지 않지만 수입물품에는 원조를 제외하고 나머지 일체에 대해서 10%를 초과하지 않는 관세를 부과하는 것으로 하였다. 이어서 1948년 4월 제2차로 종량세를 폐지하고 10%의 균일증가세 제도를 채택하며, 식량수입에 대한 관세를 면제해 주는 등의 내용으로 관세법을 개정하였다. 이와 같은 관세법 체계는 농산물에 대해 비교적 낮은 관세를 부과함에 따라 국내 농산물가격을 낮은 수준에 묶어둠으로써 농산물 생산과 농가소득 증대에 부정적인 영향을 미쳤다 1948년 8월에는 대한민국정부 수립과 동시에 관세당국은 종합관세법의 제정작업을 시작하여 1949년 11월 법률 제67호로 새로운 관세법을 공포하였다. 농산물의 관세를 보면 쌀은 국내 공급의 부족을 이유로 무관세였고 기타 곡물, 채소, 수산물, 축산물 등의 평균관세율은 44%의 수준이었다.

1955년에는 국제통화기금(IMF; International Monetary Fund)에 가입하였으며, 1958년에는 무역법 시행령과 동 시행세칙이 제정되었고 이에 따라 수출허용품목과 수입금지품목이 발표되었다. 동 무역법에 의한 수입제한은 포지티브리스트 제도에 기초를 두었는데 이는 수입이 허가되는 품목을 선정하고 나머지는 모두 수입을 금지시키는 최대한 수입을 제한하는 수입제도이다. 이와 같이 우리나라는 당시 국내산업 보호를 위해 수입규제를 계속 유지하였다.

1957년에는 재정수요의 조달과 국내산업의 보호육성을 목적으로 당시까지 적용되었던 관세법을 재 개정하였다. 개정 관세법의 주요 내용으로서는 1) 중요 기간산업의 기반시설용품 수입에 대해서는 저율의 관세를 부과하여 산업발전을 도모하고 2) 외국상품과 경쟁하여 우위에 설 수 있는 상품에 대해 보호관세를 책정하며 3) 원료보다는 반제품, 반제품보다는 완제품의 수입에 더 높은 관세를 부과하여 누진 관세체계를 설정한다는 것 등이다 정부는 1958년 품목간 관세율 조정과 품목분류의 명확성 제고의 차원에서 관세법을 다시 개정하였다. 농산물과 관련된 주요 내용은 농가의 생산의욕을 고취하기 위하여 농산물의 관세율을 5% 인상한 것이다.

한편 이 기간의 외환정책은 공정환율의 고평가를 통해 수입물가를 인하하려는데 초점이 맞추어졌으나 실세환율의 적용을 주장하는 미국 측의 요구에 따라 수 차례의 평가절하가 단행되었다. 환율의 인위적인 고평가 유지는 수입물가의 인하에 도움이 되지만 수출은 억제하는 효과를 가져와 수출부진의 한 요인이 되었던 것으로 보인다

2. 식량원조와 잉여농산물의 도입

해방과 6.25 동란을 거치면서 남한의 인구는 폭발적으로 증가하기 시작하여 공산품은 물론 농산물에 대한 수요도 크게 증가하였다 부족한 식량을 확보하기 위해 미군정당국은 대량의 식량을 도입하기로 하였다. 식량도입의 대부분은 미국으로부터의 식량원조를 통하여 이루어졌다. 1946~60년 기간의 미 잉여농산물 도입총액은 10억 6천만 달러로서 총원조액 30억 6천만 달러의 35%를 차지하였다.

미국의 잉여농산물 도입은 1956년부터 본격화되기 시작하였는데 이는 미국의 상호안전보장법(MSA ; Mutual Security Act) 제402조와 미공법 480호(PL 480)에 근거하였다. PL 480호에 의한 농산물원조 방식에는 1) 피원조국의 통화로 판매하는 방식, 2) 미국 민간인들에 의한 원조방식, 3) 기근 또는 긴급구호를 필요로 하는 국가에 대한 무상현물원조 방식 4) 달러화에 의한 장기차관 형식으로 판매하는 방식이 있었다 이들 방식 중 한국에 주로 적용된 것은 원화 판매방식이었다.

1955~1971년에 MSA와 PL 480호에 의거해서 원조형태로 도입된 미국의 잉여농산물의 품목별 구성과 도입액을 보면 다음과 같다(표 1). 동기간 중 총 10억 5천 3백만 달러에 상당하는 잉여농산물이 원조로서 한국에 제공되었다 총 도입액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 원면과 밀로서 각각 47%와 36%이었다. 잉여농산물의 도입은 미국으로서는 과잉 농산물을 처분하는 좋은 계기가 된 반면, 한국으로서는 해당 농산물의 생산기반과 영농의욕을 크게 위축시켜 생산량과 농가소득을 감소시키는 현상을 초래하였다 결론적으로 잉여농산물의 과도한 도입으로 국내 물가안정과 국방비 충당은 가능했으나 농민들의 희생이 수반되었던 것이다

표 1. 미국의 잉여농산물 도입액(1955-1971)

단위: 천달러

	밀	보리	수수	옥수수	원면	우지	기타	합계
PL 480	345,213	49,212	3,331	4,964	330,635	18,509	43,841	795,705
MSA402	32,782	23,000	--	267	159,378	11,046	31,139	257,612
계	377,995	72,212	3,331	5,231	490,013	29,555	74,980	1,053,317

자료: 한국은행, 경제통계연보.

3. 농산물 무역

1954~60년에 우리나라 전체의 무역수지는 수입이 수출의 10배 이상을 초과하는 극심한

무역수지 적자를 기록하였다. 이와 같은 수입초과 현상은 주로 원조에 의한 식량도입이 원인이었으나, 원조를 제외하더라도 수입은 수출을 초과하였다.

전후 우리나라 총 수출에서 농수산물 비중은 1956년의 6%에서 1960년에는 31%로 증가하였다. 그 후 농수산물의 수출비중이 낮아지긴 했지만 경제발전 초기단계에서 농업부문은 외화조달이라는 중요한 역할을 수행한 것이다. 이 시기의 주요한 수출농산물은 곡물, 생사류를 비롯하여 한약재, 인삼, 엽연초 등이었다. 곡물 수출의 경우 국내수급 여건에 따라 수출이 되어 수출의 일관성은 없었다. 생사류 수출은 1950년대 후반부터 국제가격의 하락으로 연평균 50~100만달러 수준에 그쳤으나, 1960년 이후에는 국제가격의 회복으로 수출이 활기를 띠기 시작하였다. 1960년대에 생사는 우리나라 총농축산물 수출액의 70~80%를 차지하는 주요 수출전략품목이 되었다.

한편 이 시기의 농산물 수입은 쌀과 밀을 포함한 주요곡물의 수입원조(양 포함)가 절대적인 비중을 차지하였는데, 쌀의 경우 수입량이 총 소비량에서 차지하는 비중은 1947년 2% 미만에서 1953년에는 27만 톤을 수입하여 12%에 달하고, 1959년에는 다시 0.2%로 하락하였다. 밀의 경우에는 총 소비량에서 수입이 차지하는 비중이 동기간 중 80%에서 1959년에는 26만 톤을 수입하여 54%로 하락하였다. 보리는 1953년 총소비량의 56%인 37만여 톤이 수입되어 수입물량 측면에서 가장 많이 수입되다가 1959년에는 수입량이 3만 톤으로 감소하였다. 반면 옥수수는 해방 직후에 수입되다가 1948년부터 수입이 없거나 소량에 그치고 콩의 수입은 6·25 전쟁 기간 중에 수입이 시작되고 1956년부터 많은 양이 수입되었다(이상 표 2 참조).

II. 경제성장과 농산물 수출입 확대기(1963-1977)

1. 무역 및 통상정책

경제개발 5개년계획이 순차적으로 추진된 이 시기에 와서 1958년의 무역법시행령과 시행세칙을 중심으로 관세체계를 재정수입의 극대화라는 목적에서 벗어나 국내 산업을 보호함과 동시에 수출을 확대하는 방향으로 조정하였다. 한편 1967년 4월에는 종전의 폐쇄적인 산업보호 체계에서 탈피하고 개방경제체제로 지향하기 위해 GATT에 가입하였다. 동년 7월에는 네거티브 시스템에 의해 수출입품목을 선정하는 방식을 채택하여 무역자유화 정책에

획기적인 전환을 가져왔다. 당시 네거티브 리스트에 수록된 수출입금지 품목은 SITC 상품 분류의 세분류 30,000개를 기준으로 수입금지 품목이 2,617개, 제한품목이 10,255개, 나머지 17,128개가 수입자동승인 품목으로 구성되어 있었다.

1965년 3월에는 당시까지 적용해 오던 고정환율제도를 폐지하고 단일변동환율제도를 채택하였다. 변동환율제도의 채택은 실세환율과 공정환율과의 격심한 차이로 인해 발생하는 모순을 제거하고 수출증대와 수입억제를 통해 국제수지를 개선코자 하는데 근본 취지가 있었다.

표 2. 주요 곡물의 수입량 추이(1947-1959)

단위: M/T, (%)					
	쌀	보리	밀	옥수수	콩
1947	39,362(1.9)	82,991(24.4)	234,756(79.7)	15,120(57.7)	-
1950	13,337(0.6)	10,621(2.7)	5,213(5.1)	-	-
1953	272,091(12.0)	374,348(55.6)	261,185(51.4)	203(1.7)	13,300(8.5)
1956	4,050(0.2)	241,028(40.4)	221,288(62.6)	-	41,694(21.4)
1959	3,759(0.2)	31,644(6.9)	184,056(53.6)	670(4.7)	28,772(17.3)

주: 1) 수입량에는 원조에 의한 도입량도 포함됨

2) 괄호 안은 총공급량(생산량+수입량)에서 수입이 차지하는 비중

자료: 농수산부, 『양곡통계년보』, 1964.

2. 농산물 수출지원의 강화

(1) 수출단지의 조성

정부는 외환의 확충과 농가소득의 증대를 위해 농수산물의 수출증대에 박차를 가하기 시작하였다. 우선 농수산물의 수출경쟁력을 제고하기 위해서는 수출단지를 조성하여 대규모 생산에 의한 효율성을 달성하고 생산 가공, 유통 등에 관한 종합적인 지원을 통해 생산비 인하에 노력해야 한다는 판단이었다. 수출단지의 조성은 수익성 및 시장성이 큰 품목을 중심으로 복합 주산단지를 조성하고 가공시설의 설치 및 사회간접자본의 확충과 생산 가공, 유통에 대한 종합적인 지원을 통해 농어촌을 개발하고 농어민의 소득을 증대시킨다는 계획 하에 농어촌 소득증대 특별사업계획(1968-1971)의 일환으로 추진되었다.

(2) 수출농산물 가격안정기금의 설치

농수산물의 가격은 기본적으로 불안정해서 국내가격의 변동에 따라 일관성 있는 수출이

곤란한 경우가 많이 발생한다. 국내가격이 상승할 경우엔 농민들이 국내에 출하하고, 국내가격이 하락할 경우엔 수출을 한다면 수출의 일관성이 떨어지고 수출증대가 어렵다 따라서 수출업자가 수출액중 일정한 비율을 공제하여 가격안정기금으로 적립하고 정부도 일정한도 내에서 지원하여 수출가격이 하락할 경우 동 안정기금에서 수출업자에게 보상해 주는 제도가 도입되었다. 예를 들어 잠사가격안정기금은 이러한 목적으로 도입되었는데, 이는 1963년 5월 공포된 잠사가격안정기금법(법률 제1342호)에 따라 수출 생사가격의 하락으로 인한 손실을 보전하기 위한 것이었다.

그밖에 농수산물 수출지원과 관련하여 1966년에는 농산물가격안정기금법(법률 제1815호)을 제정, 공포하였다. 동 법의 목적은 농산물가격안정을 통하여 농가경제를 향상시키는데 있었으며, 필요한 재원을 확보하기 위해 농산물가격안정기금을 200억원 이상 조성하기로 하였다. 동 기금은 1) 농산물의 가격조절 2) 농산물 수출지원 3) 기타 농산물의 보관 또는 관리에 대한 지원에 한해 사용할 수 있도록 하였다 동 법은 1976년 12월 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률(법률 제2962호)로 개정, 공포되었는데 농산물의 수출촉진보다는 국내가격 조절, 보관 및 관리, 공판장 출하촉진, 상품성제고 등 일반적인 유통개선에 초점이 맞추어 졌다.

이상과 같은 수출농산물 가격안정기금은 몇 가지 경제작물에만 적용되어 수출의 일관성 제고에 큰 효과를 못 주었으며, 오히려 농수산물의 수급조절과 가격안정을 위한 비축사업을 병자한 농수산물의 수입을 제도적으로 보장하는 결과를 초래하였다

(3) 조세감면

수출산업을 육성하고 국제경쟁력을 강화하기 위한 조세감면 지원으로서는 1973년 2월까지 실시된 외화획득에 대한 소득세와 법인세의 감면을 포함하여 수출업자에 대한 물품세의 면세 및 물품세대치면세제도, 주세 및 석유류세의 면세 등이 있었다. 당시 외화획득에 대한 소득세와 법인세의 감면은 50%까지 경감해 주었으나, 이러한 직접적인 조세감면에 의한 수출지원체제는 1973년 3월 준비금 등을 이용한 간접지원으로 바뀌었다. 준비금제도는 특정 목적에 충당하기 위해 지출한 비용을 준비금으로 설정하여 이를 손비에 삼입토록 하고 일정기간 내에 실제로 해당 목적을 위하여 지출한 비용이 있을 경우 이를 설정된 준비금과 상계하며 나머지 잔액은 다시 이익금에 전입하는 제도였다

한편 외화획득을 목적으로 하는 수출, 군납, 용역, 관광 등의 사업에 대한 영업세 면세와 수출품, 군납품에 대한 물품세 면세 수출에 적용되는 석유류세 면세 등은 1977년 7월 부가가치세법 및 특별소비세법이 제정, 실시됨에 따라 폐지되었다. 동 부가가치세법에 의해 수

출상품에 대한 영세율을 적용하고 수출업자에게 환급세액을 되돌려 주었다

(4) 수출지원제도의 개선

동 기간중 농산물 수출의 종합적인 지원과 수출경쟁력 확보를 위해 다양한 관련 제도의 개선이 이루어졌는데 중요 사항으로 농수산물수출진흥법의 제정을 들 수 있다. 농수산물수출진흥법은 농수산물의 수출을 법적으로 보호육성하고 계획생산 및 계획수출의 체계를 확립하기 위해 1971년 1월 제정, 공포되었다. 동 법의 목적은 외화가득율이 높고 농어민의 소득증대에 기여도가 높은 농수산물에 대해 품목별로 생산단지를 조성하여 계획적인 양산체제를 확립하는 한편 수출결손에 따른 보상 및 금융지원제도를 확립하여 안정적인 농산물수출증대를 기하고자 함에 있었다. 즉, 생산, 수집, 가공에 대한 종합적인 지원 및 수출업자의 지정과 계약재배방식의 도입으로 생산에서 수출까지의 계열화체제를 확립하고 수매가격과 수출가격을 예시하여 안정된 생산, 수출의 거래질서를 확립한다는 것이었다. 이와 같은 농수산물의 수출진흥법이 실시됨으로써 농수산물의 수출단지가 조성되고 사전에 예시된 가격에 의해 보장된 생산을 할 수 있었으며 수출농수산물의 유통구조가 개선되는 효과를 가져왔다.

수출자격에 대한 규제완화도 농수산물 수출관련 제도개선의 하나이다. 종전의 무역거래법 시행령 규정에서는 농수산물의 특성을 감안하지 않고 획일적인 수출실적을 기준으로 농수산물 수출자격을 규정해 왔었다. 이에 따라 농수산물의 수출진흥을 위한 제도적인 조치로서 무역거래법을 개정하게 되었다. 개정된 무역거래법(1970년 10월) 시행령은 농수산물의 수출을 전업으로 하는 수출업자의 경우에는 상·하반기의 구분 없이 연간 수출실적이 30만불, 그리고 농수산물을 자가생산 수출하는 중소기업의 경우에는 연간 10만불을 수출하면 무역업자의 자격을 유지할 수 있도록 완화조치 하였다. 또한 이미 취소 당한 농수산물의 수출업체에 대해서도 무역업의 신청서의 제출만으로 자격이 부활되도록 조치하였다.

3. 농수산물 무역

1960년대에 시작된 경제개발 5개년계획에서 공업위주 수출주도의 경제성장 전략을 채택하면서 우리나라의 수출은 매년 급격히 증가했는데, 경제개발 5개년계획 1차년도인 1962년에 5천 5백만 달러에 불과했던 수출이 1970년과 1977년에는 각각 10억 달러와 100억 달러로 증가하였다. 농수산물(식료품 및 산동물, 음료 및 연초, 동식물성유지 등을 포함) 수출 역시 정부의 적극적인 수출지원정책에 힘입어 1962년에 3천 6백만 달러에 불과하던 것이

1977년에는 15억 6천 8백만 달러에 달하였다. 농수산물의 경우 품목의 특성상 단기간 내에 국제경쟁력을 갖추기가 어렵고 일관성 있는 수출이 곤란하다는 점을 감안하면 이러한 수출 증대는 기록적인 것이라 할 수 있다. 이 기간 동안 주요 수출농산물은 생사, 양송이, 인삼, 엽연초, 한약재 등이었고, 수산물로서는 활선어, 오징어, 참치, 해태, 한천, 냉동어개류 등이었다. 농수산물의 수출시장은 여타 수출상품과 마찬가지로 미국과 일본에 편중되어 전체 수출의 80% 이상을 차지하는 극심한 수출시장 편중 현상을 보였다.

한편 농산물수입은 제1차 경제개발계획이 시작된 1962년의 1억 6백만 달러에서 1971년 5억 5,400만 달러로 5배 이상 증가하였다. 이는 저농산물가격의 정책 하에서 식량증산의 유인이 부족하고 국내 생산이 부진했던 반면 국민소득 증대와 더불어 식량소비가 급증한데 원인이 있다. 특히 국민소득 증대와 식생활패턴의 변화로 축산물소비가 급증했는데 국내 축산물생산을 늘리기 위해서는 부득이 다량의 사료곡물을 수입하지 않을 수 없었다 또한 1970년대 중반 이후부터는 농산물수입은 곡류에 그치지 않고 국내물가 안정차원에서 축산물과 마늘, 양파, 참깨, 고추 등 양념채소류의 수입으로 확대되었다. 이처럼 식량수입이 증가하고 외화 소요액이 늘어나 전체적인 경제성장에 제약요인으로 등장하자 국내의 식량증산이 농정의 시급한 과제가 되었다.

좀더 구체적으로 농림수산물의 연도별 수출입추이를 살펴보면 우선 수출의 경우 사과, 김, 톳, 건조버섯 등을 포함한 과일 및 채소류의 수출이 10배 이상 빠른 속도로 증가하였고, 1967년 총 식료품 및 산동물 수출에서 상당한 비중을 차지하던 생사의 수출은 1974년까지 크게 증가하다 이후에는 감소하였다. 다음으로 연초 및 조제품과 인삼의 수출은 동기간 중 꾸준하게 증가하여 10배 이상 수출액이 많아졌다(이상 표 4 참조). 이상의 품목별 수출추이를 볼 때 우리나라 농림산물의 수출이 전통적인 농산물의 수출의 비중은 매우 적고 연초

표 3. 농림산물 수출입 추이(1962-1976)

단위: 천달러

	총 수출	식료품 및 산동물	총 수입	식료품 및 산동물
1962	54,813	21,847	421,782	48,647
1964	119,058	26,350	404,351	68,237
1966	250,334	41,274	716,441	72,365
1968	455,401	44,492	1,462,873	167,538
1970	835,185	65,537	1,983,973	319,362
1972	1,624,088	106,988	2,522,002	357,512
1974	4,460,370	299,735	6,851,848	818,246
1976	7,715,108	508,331	8,773,632	627,086

자료: 한국은행조사부, 『경제통계연보』, 1965.

표 4. 품목별 농림산물 수출 추이(1967-1976)

단위: 천달러

품 목	1967	1970	1974	1976
식료품 및 산동물	37,928	65,537	299,735	508,331
곡류 및 조제품	840	1,318	6,226	5,832
과채류	9,003	19,491	41,132	77,679
음료	351	769	652	1,121
연초 및 조제품	6,668	13,463	46,862	77,157
생사	14,873	35,821	59,828	11,656
인삼	2,922	9,222	11,291	24,187

자료: 한국은행조사부, 『경제통계연보』, 각 연도.

인삼, 생사 등 농가의 소득작목이 농림산물 수출의 대부분을 차지하였으며 또한 이러한 품목의 수출이 우리나라 전체적인 외화가득과 무역수지 흑자 달성에 크게 기여했음을 알 수 있다.

한편 동기간 중 농림산물 수입의 품목별 추이를 살펴보면 식료품 및 산동물의 총 수입에서 소맥, 소맥분, 쌀, 보리 등을 포함한 곡물 및 동조제품의 수입이 계속적으로 70~80%를 차지하였다. 특히 소맥의 수입은 동기간 중 6배 이상 증가하였으며, 쌀의 경우에는 1970년까지 크게 증가하다 이후에는 국내생산의 증가에 따라 큰 폭으로 감소하였다 나머지 곡물의 수입은 국내 축산물 생산의 증가에 따른 다량의 사료곡물 수요의 증가를 충족시키기 위한 사료곡물의 수입이다 나머지 과실 및 채소류, 설탕류, 음료 및 연초의 수입증가도 괄목할만하게 이루어졌는데 이는 국민소득과 인구의 증가에 따른 총수요의 증가에 따른 것이라고 할 수 있다(표 5 참조).

표 5. 품목별 농림산물 수입 추이(1962-1976)

단위: 천달러

품 목	1967	1970	1974	1976
식료품 및 산동물	94,115	319,362	818,246	627,086
곡류 및 조제품	76,566	244,777	613,133	457,710
소맥	46,294	79,528	297,562	276,030
소맥분	2,510	2,499	3,385	4,556
쌀	24,902	145,367	13,075	5,424
과실 및 채소류	916	1,905	13,075	5,424
설탕류	9,674	28,871	147,460	115,946
음료 및 연초	783	1,637	10,659	30,420

자료: 한국은행조사부, 『경제통계연보』, 각 연도.

Ⅲ. 대외개방 경제체제로의 전환기(1978-1985)

1. 무역 및 통상정책

1966년까지 수입허가제도(Positive List System)를 통한 수입억제정책을 펴 왔던 우리나라는 전술한 바와 같이 1967년 4월 GATT 회원국이 되면서 수입제도를 수입제한제도(Negative List System)로 전환하여 좀 더 상품시장을 개방하는 모습을 보였다. 당시까지 과보호되어온 국내 경제를 대외개방경제체제로 이행시켜 국제경쟁력을 강화하고 수입의 자유화를 통해 국내물가를 안정시킴으로써 소비자를 보호하며, GATT의 회원국으로서 국제교역의 증대에 기여한다는 목적이었다.

그러나 수입자유화가 본격적으로 추진된 것은 1978년 이후부터이다. 당시 우리나라 경제는 정부 주도하의 대외지향적인 성장정책을 통하여 1인당 국민소득이 1,000 달러를 넘어섰고 국가 전체의 수출도 1977년 100억불에 달하였다. 국민소득 향상에 따라 내구소비재를 중심으로 수요가 급증하면서 인플레이가 심화되었고 국제수지상 경상수지의 흑자로 해외부문의 통화팽창을 가져와 물가상승은 가속화되었다.

이와 같은 당시의 대내외적인 여건 하에서 그때까지 정부가 견지해왔던 저임금국제경쟁력유지-수출증대라는 전략이 큰 한계에 부딪히지 않을 수 없었다 이에 따라 정부는 보호를 축소하고 개방화를 추진하여 비교우위산업을 육성해 나가는 방향으로 정책기조를 전환하였다. 농업부문에 대해서도 농산물의 정부 수매가격의 인상을 억제하고 부족 농산물의 수입을 확대하여 농산물의 국내가격을 안정시킨다는 소위 개방농정을 펴기 시작한 것이다.

한편 1980년 10월에는 각종 특별법에 의한 수출입제한 내용을 통합조정 고시하도록 방침을 정하고 농수산부, 보건사회부 등 관계부처 및 전문가와 합동으로 검토하여 1982년 7월부터 통합조정 고시하였다. 그동안 각종 특별법은 각 부처별로 독자적으로 운영되어 수출입규제범위의 표시가 불분명하여 수입허가 및 통관의 신속성이 결여되고 부처간에 무역정책의 일관성도 결여되는 등 수많은 문제점을 안고 있었다. 따라서 통합공고로 인해 모든 수출입 품목과 수입요령 및 절차를 단일화, 집약화 함으로써 합리적인 무역정책의 추진과 무역질서의 유지가 가능하게 되었다.

이밖에도 농산물수입자유화 확대조치의 일환으로서 수출입추천제 링크제 등을 단계적으로 폐지하고 수입감시 및 예시제를 실시하였다 또한 지방행정부서장이 가지고 있던 수입추천권을 실수요자인 작업종의 조합 또는 협회로 이관하였다

1986년에는 기존의 무역거래법, 산업설비 수출촉진법, 수출조합법을 통합하여 대외무역법 (1986년 12월 법률 제3895호)이 제정되었으며 1987년 6월에는 대외무역법 시행령이 제정 공포되었다. 동 대외무역법의 주요 내용은 수출입업자의 자격, 수출입에 대한 사전승인 또는 허가, 수출입대금의 결제방식 및 산업설비수출의 승인 수입에 대한 산업영향조사를 위한 무역위원회의 설치 등에 관한 것이다. 대외무역법은 상공부장관으로 하여금 매년 실시 30일 이전에 공고하는 수출입기별공고를 통하여 무역을 관장하도록 하였으며, 수출입기별 공고 총칙에는 특별법 적용규정을 두어 기별공고의 규정에 우선하여 적용할 수 있도록 하였다. 이에 따라 농산물의 수입은 수출입기별공고 특별법, 기타고시에 의해 관리되었다.

2. 관세율 조정

우리나라는 1967년 GATT 가입 이후 수차례에 걸쳐 변화된 여건에 부합하는 방향으로 관세율을 조정해왔다. 1970년대의 후반기에 들어서서 선진국들은 자국의 산업을 보호하려는 움직임이 가시화 시켰으며, 한국과 같은 신흥공업국의 수출신장과 공업화를 제약하기 위해 이들의 수입을 차별적으로 규제하려는 경향을 보이기 시작하였다 또한 개발도상국이라 할 지라도 개발정도에 따라 자국의 시장을 개방해야 한다는 소위 역할분담론이 GATT나 OECD 등 국제기구에서 나타났다.

이 같은 국제적 통상여건의 변화에 능동적으로 대처하면서 수출증대와 경제성장을 달성하기 위해서는 수입자유화를 적극 추진할 수밖에 없었다. 이에 따라 정부는 1978년 12월 법률 제3109호로 관세율체계를 전면적으로 재조정하게 된 것이다.

동 관세율조정的主要内容을 보면 수입자유화에 부응하기 위해 고관세품목의 숫자를 축소하고 수입규제적인 세율을 인하하였다. 단순균등세율은 36%에서 25%로 하향 조정했으며, 특히 물가안정을 위해 생필품과 물가주도 품목의 관세율을 인하하였다. 수입자유화로 인한 문제점을 보완하기 위해 수출용 원자재에 대한 관세율을 인하하여 원자재를 사용하는 수출업자의 부담을 경감하고, 중화학공업분야에 대해서는 관세보호보다는 정부지원에 정책의 중점을 두었다.

1981년 12월에 다시 한번 관세율조정(법률 제3478호)이 있었는데 이는 수입자유화를 통한 기업체질의 강화와 소비자보호를 위한 생필품의 수입을 확대한다는 데에 목적이 있었다. 동 관세율조정的主要内容으로서는 과다보호관세율의 일률적인 인하와 중요산업에 소요되는 원자재 및 시설재에 대한 관세율 인하였다. 또한 수입형태에 따라 내수용이 아닌 수출용 원자재로 이용되는 수입물품에 대해서도 선별적으로 관세율을 인하하였다.

그 후 정부는 1983년 7월 수입자유화 추세에 따라 국내식료품의 가격안정 및 생산농가 보호를 위해 농축산물 수입관세율도 단계적으로 조정하였다. 그 결과 그동안 시행해 오던 관세율감면제도를 1984년부터 폐지하고 관세균일화를 추진함에 따라 옥수수, 수수, 호밀, 귀리, 소맥피 등 사료곡물은 7%로 소맥, 대맥 등 식용곡물은 5%로 관세율을 조정하였다. 그 밖의 채소, 과일, 낙농품 등의 농산물에 대해서는 30~50% 수준의 관세율이 책정되었다.

3. 농수산물 무역

정부는 1978년 2월 수입자유화의 기본방침을 확정하고 3차에 걸쳐 농산물 수입자유화조치를 단행하였다. 1978년 5월 제1차로 75개 품목을 수입자유화하였고, 1978년 9월 2차와 1979년 1월의 3차에 걸친 수입자유화조치를 통하여 87개 품목을 추가로 자유화하였다.

이와 같은 계속적인 수입자유화조치로 인하여 농림수산물의 수입자유화율은 1978년 54%에서 1979년에 69%, 1982년 75%로 크게 증가하였다. 농림수산물의 수입도 1978년 19억불에서 1982년에는 27억불로 증가했으며, 식량자급율은 1978년 73%에서 1982년 53%로 급격히 감소하였다. 주요 수입농산물은 국내 물가안정을 목적으로 도입된 쇠고기 등 축산물과 고추, 마늘, 양파 등의 양념류와 국내 생산기반이 취약하여 만성적으로 공급이 부족한 소맥, 옥수수, 대두가 주종을 이루었다.

1977~1985년 간 농산물에 대한 외국의 시장개방 요구를 보면 미국은 자국의 오렌지와 복숭아통조림 및 알파파의 수입개방 요구와 함께 미국산 아몬드 수입링크제도를 폐지해 줄 것을 요구했는데, 우리 정부는 이를 수락하여 아몬드의 수입이 크게 증가하였다. 호주도 육

표 6. 품목별 농림산물 수입 추이(1977-1985)

단위: 백만달러

품 목	1977	1981	1983	1985
국가전체	10,810	26,131	26,192	31,136
농축산물	1,458	3,939	2,869	2,511
곡 물 류	531	2,140	1,223	1,157
채 소 류	0.7	9.6	3.0	9.1
과 실 류	2.2	8.0	8.4	7.4
축 산 물	65	144	266	64
조제식품	5	29	29	49
기호식품	188	601	329	267
임 산 물	540	729	697	629

자료: 농림수산부, 『농림수산주요통계』, 각 연도.

우, 우유, 양육, 낙농제품 등에 대한 수입개방을 요구했으며 태국과 필리핀은 우리나라의 비료와 폴리에틸렌의 수출에 대해 각각 타피오카칩과 바나나와의 구상무역을 요청하였다

1977~85년의 기간중 총수입액에서 농림산물이 차지하는 비중은 계속 감소하여 1985년에는 10% 미만으로 하락하였다. 품목별 수입추이를 좀더 구체적으로 살펴보면 소맥과 사료곡물을 포함한 곡물류의 수입은 2배 이상 증가하였다. 1981년의 경우에는 국내의 냉해로 인한 쌀생산 감소와 이에 따른 쌀수입의 증가로 곡물의 수입액이 크게 증가하였다. 곡물의 수입에서 사료곡물이 차지하는 비중은 1970년대 말의 30~40%에서 1980년대 중반에는 60%의 수준으로 증가하였다. 소맥의 수입은 1984년 이후 정부의 수매제도의 폐지 이후 국내생산이 거의 없어 전적으로 수입에 의존하게 되었다. 옥수수의 수입은 1983년을 전후하여 소사육권장에 따라 가축사료 수요가 증가하여 수입 역시 크게 증가하였다. 대두 역시 국내자급율이 동기간중 70% 이상에서 23%로 하락함에 따라 식물성유지와 사료용을 목적으로 수입이 계속하여 증가하게 되었다. 축산물의 수입은 경제성장과 축산물수요의 증가에 따라 1983년까지 급격하게 증가하였는데, 1984년 이후에는 국내 소파동의 발생으로 축산물 수입이 큰 폭으로 감소하게 되었다. 커피, 코코아를 포함한 기호식품의 경우에도 소득향상에 따라 수입이 크게 증가하였다(이상 표 6 참조).

한편 이 기간중의 농수산물 수출은 국내물가 안정을 위해 오히려 수출을 제한하는 상황이었다. 이와 함께 주요 선진 수입국들이 자국의 농업을 보호하기 위해 수입규제를 확대하면서 우리나라의 농수산물 수출은 1977년이래 계속 감소하여 1985년의 경우에는 15억불 수준에 그쳤다. 특히 우리나라 농수산물 수출의 주종을 이루던 생사료 양송이통조림, 수산물 등은 각국의 관세장벽 및 비관세장벽과 중공, 홍콩 등 수출경쟁국의 등장과 덤핑수출로 인하여 수출증가가 크게 둔화되었다.

표 7. 품목별 농림산물 수출 추이(1977-1985)

단위: 백만달러

품 목	1977	1981	1983	1985
국가전체	10,046	21,254	24,445	30,283
농축산물	1,578	2,134	1,584	1,543
채 소 류	12	21	19	13
과 실 류	4	15	5	6
축 산 물	48	24	12	25
조제식품	73	51	51	61
기호식품	217	425	295	258
임 산 물	549	631	353	264

자료: 농림수산부, 『농림수산 주요통계』, 각 연도.

농림산물의 수출이 국가전체의 수출에서 차지하는 비중은 동기간 중15%에서 5% 내외로 크게 하락했는데 이는 경제발전에 따라 비농업부문의 수출이 빠른 속도로 증가하였기 때문이다. 한편 품목별로 농림산물의 수출추이를 보면 채소류와 과실류의 경우 국내수급의 변화에 따라 수출이 되어 수출의 일관성이 없는 것이 특징이다 간장, 된장, 인삼차, 라면 등을 포함한 조제식료품과 기호식품의 경우에는 수출이 일정한 수준을 유지하였대이상 표 7).

IV. 통상마찰의 고조기(1986-1994)

1. 한·미 통상마찰과 수입개방 압력의 고조

미국은 '80년대 초중반 이후 소위 '쌍둥이 적자'라 불리었던 재정적자와 무역적자가 누증되는 문제를 안고 있었는데, 1986년 이후 한국이 미국의 제5위의 무역흑자국으로 부상함에 따라 우리나라에 대한 관심과 경계심을 갖게 되었다. 한미간의 통상마찰은 1980년대 초반까지는 미국이 구조적으로 경쟁력을 상실되어가는 섬유, 철강, 신발 등 전통산업분야를 보호하기 위한 수입규제에 관한 것이었다 그러나 1980년대에 들어와 미국의 경제여건이 악화되면서 공정무역의 명분을 내세워 선진국은 물론 선발개도국에 대해서도 무차별하게 시장개방을 요청하기에 이르렀다.

우리나라에 대해서는 공산품시장 개방 및 관세율 인하요청에서 출발하여 점차 미국이 국제경쟁력을 보유한 농산물, 서비스 시장에 대한 개방요청과 지적재산권 보호요청으로 관심분야가 이동되었다. 또한 대미무역흑자가 크게 확대되기 시작한 1980년대 중반 이후에는 원화의 평가절상에 대한 요구도 강화되었다

이러한 차원에서 미국은 1987년 6월 한·미경제협의회 시 우리나라의 농림수산물분야가 가장 시장개방의 진전이 없는 분야라고 지적하고 고가치 농산물 대량구매농산물 임산물 등 3개분야 협의를 요청하였다. 고가치 농산물의 경우 미국은 쇠고기, 오렌지, 포도, 사과 등 101개 품목을 3단계로 나누어 1991년 1월까지 개방하라는 요구였다. 대량구매농산물의 경우에는 밀, 옥수수, 콩 등 20개 품목을 역시 3단계로 나누어 1991년까지 수입자유화하라고 요청했다. 임산물은 원목보다는 제재목수입을 획기적으로 확대하고 건축법상의 수입목재류 사용규제를 완화하라고 주장하였다.

1988년은 1989년의 BOP협상과 미국의 종합무역법에 의한 포괄적 우선협상대상국 지정을

앞둔 해였다. 미국은 1989년 상반기중 포괄적, 개별분야별 불공정 교역국을 선정할 계획이 있으며, 불공정 교역국 선정에 관한 보고서가 작성되는대로 주요 불공정교역 상대국과 사전 협의를 통해 해당 불공정교역관행을 시정할 예정이었다.

이러한 상황에서 정부는 1988년에 1989-91년의 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표했다. 동 수입자유화 예시계획에는 총 243개 품목의 농축수산물을 1989년부터 1991년까지 3년에 걸쳐 수입자유화하도록 하였는데, 연도별로는 1989년에 망고, 말고기, 이집트콩 등 82개 품목을, 1990년에는 소시지, 옥수수가루 등 76개 품목을, 1991년에는 바나나, 대두유 및 대두박, 유채 등 85개 품목이 자유화되는 것으로 예시하였다. 품목군별로는 과실류가 20개 품목, 축산물이 24개 품목, 가공식품이 106개 품목, 수산물이 53개 품목, 곡물류가 19개 품목, 사료가 10개 품목, 기타가 11개 품목이었다.

2. 국제수지(BOP) 조항 졸업

우리나라는 1967년 4월 GATT에 가입한 이후 GATT의 18조 b항(일명 BOP 조항)에 근거하여 일부 농산물의 수입을 제한해 왔으며 매 2년마다 국제수지 상황변화와 관련한 협의를 받아왔다. 우리나라는 1986~89년에 세계경제의 호황과 3저현상에 의해 수출이 호조를 보이면서 국제수지가 연속적으로 흑자를 기록하였다. 이에 무역상대국들은 한국은 더 이상 개도국이 아니며, 더욱이 국제수지 방어를 위한 농산물 수입의 제한은 있을 수 없다고 주장하였다. 이러한 상황 하에서 1989년 10월 27일 우리나라는 GATT의 국제수지위원회와 협의를 가졌는데 ‘국제수지를 이유로 한 수입규제는 할 수 없다’라는 판정을 받았다. 국제수지 조항을 졸업하게 되면 원칙적으로 농축산물을 포함하여 어떠한 품목도 국제수지를 이유로 수입제한을 할 수 없으나, 우리나라는 8년 간의 유예기간을 부여받아 연차적으로 수출입기별공고상 수입제한되었던 273개의 농림수산물을 수입개방하거나 GATT의 규정과 일치시킨다는 의무를 갖게 되었다. 수입제한조치의 철폐는 일반적으로 균등하게(in a generally even manner) 그리고 최혜국원칙(MFN)하에서 하되 1992-94년 간의 자유화계획은 1991년 3월에, 1995-97년의 자유화계획은 1994년 3월에 각각 제시하고 매년 GATT에 수입자유화 실적을 통보하기로 하였다.

3. 쇠고기 수입개방

우리나라는 1984년 국내 소값파동을 겪으면서 쇠고기를 전면 수입제한한 바 있는데 미국, 호주, 뉴질랜드 등 축산물 수출국들은 이를 1989년 GATT에 제소하여 분쟁해결을 위한

패널이 구성되었다. 미국은 동시에 우리나라의 쇠고기 수입제한을 미통상법 301조에 의해 불공정 무역관행으로 판정하기도 하였다.

GATT 패널은 한국에게 쇠고기 수입재개를 권고하는 한편 수입재개의 계획과 수입물량에 관해 수출국들과 쌍무협의를 가질 것을 권고하였다. 이에 따라 우리나라는 한·미간(1990년 3월, 워싱턴), 한·호주간(1990년 4월, 서울), 한·뉴질랜드간 쇠고기 협상을 가졌다. 이와 함께 한국 축산업의 현황과 산업구조를 조사하고 이를 바탕으로 자유화시기를 결정하기 위해 공동조사단을 구성하여 운영하기로 합의하였다. 쌍무간의 협상결과 쇠고기의 수입쿼터를 1990년 5만 8천톤, 1991년 6만 2천톤, 1992년 6만 6천톤씩 각각 늘려나가기로 하였다. 호텔용 쇠고기는 수입자유화하지 않고 전량 쿼터의 7% 범위 내에서 축산물유통사업단(LPMO)을 통한 동시매매입찰(SBS)제도를 도입하기로 하였다.

이에 따라 1980년대 중반부터 한미간의 첨예한 통상현안으로 부각되었던 쇠고기 수입개방과 통상마찰 문제가 해결되었지만, 쇠고기 수입쿼터의 순차적인 증가로 국내 축산업은 큰 영향을 받게 되었다.

4. 관세율 인하 예시계획

이 기간동안 정부는 국내 농산물시장의 개방과 더불어 관세의 수준을 점차 인하하는 제1차(1984~88)와 제2차(1989~93)의 관세율인하 예시계획을 발표하여 시행하였다. 이에 따라 우리나라 수입품 전체에 대한 평균관세율은 1988년 18.1%에서 1993년에는 8% 이하의 수준으로 하락하였다. 또한 중심세율 위주의 균등관세율체계를 도입하여 산업간 차등을 없애고 대부분의 공산품에 8% 중심세율이 부과되었으며 원자재에는 1~3%, 1차 가공품에는 5%의 낮은 관세가 각각 부과되었다.

2차에 걸친 관세인하 결과 농축산물 분야는 농가소득작목과 그 대체품 그리고 이를 원료로 한 가공품, 만성적 할당관세 및 잠정관세율 품목 등 278개 품목은 1988년의 관세수준이 유지되었으며 농업투자재와 공급이 절대적으로 부족한 원료, 그리고 사치성 식품 등 158개 품목에 대해서는 관세를 대폭 인하하였다. 그러나 국내소비자 보호와 물가안정을 위해 대두유, 후추, 설탕 등 가공식품의 관세는 1988년 20%에서 1993년 8%로 인하하였다.

농산물 가운데 중심세율 8%보다 낮은 관세가 부과되는 품목은 주로 국내에서 생산이 되지 않는 품목으로서 종자, 공업용 원료농산물, 공급이 절대적으로 부족한 품목들이었다. 특히 축산업 보호를 위해 사료곡물과 박류는 5%의 낮은 관세가 부과되고 종자류는 대부분 무세, 공업용 원료인 양모, 면, 원피, 당류, 코코아두 등은 3% 이하의 낮은 세율이 적용되었다.

5. 농수산물 무역

농수산물의 수출은 1986년 3월에 발표된 농어촌종합대책의 농산물수출증대 시책에 힘입어 크게 개선되었다. 농수산물의 수출은 1985년 15억 4천만불에서 계속 증가하여 1989년 31억 3천만불로 2배 이상 증가했다가 1993년 27억 6천만불로 다시 감소했으나 1985년 대비 80%가까이 증가하였고, 농축산물의 수출 역시 동기간중 2배 이상 증가하였다<표 8>. 그러나 농가소득에 직접적으로 영향을 미치는 채소류, 과일류, 축산물의 수출은 전체 농축산물의 수출에서 차지하는 비중이 작아 수출을 통한 농가소득 창출에는 상당한 한계가 있었음을 알 수 있다. 동기간 중 농산물수출이 증가한 이유는 1986년 이후 사과, 배 등의 품질향

표 8. 농림수산물 수출 추이(1985-1993)

단위: 백만달러

	1985	1987	1989	1991	1993
농림수산물	1,543	2,610	3,132	2,986	2,760
농축산물	388	529	781	756	810
채소류	13	17	11	18	19
과실류	6	25	44	34	21
축산물	25	38	99	59	101
조제식품	61	99	197	214	298
기호식품	258	313	401	386	320
임산물	264	461	661	587	454
수산물	891	1,620	1,690	1,643	1,496

자료: 농림수산부, 『농림수산물주요통계』, 1994.

표 9. 농림수산물 수입 추이(1985-1993)

단위: 백만달러

	1985	1987	1989	1991	1993
농림수산물	2,511	3,012	5,485	6,923	7,811
농축산물	1,971	1,953	3,652	4,398	4,571
곡물, 곡분	1,157	1,081	1,794	1,650	1,784
채소류	9	39	9	29	30
과실류	7	19	41	231	87
축산물	64	85	341	687	548
조제식품	49	52	171	359	462
동식물유지	153	137	170	229	232
사료	50	138	301	262	376
기호식품	267	355	758	817	893

자료: 농림수산부, 『농림수산물주요통계』, 1994.

표 10. 농림수산물 수입선의 변화(1989-1993)

단위: 백만달러

	1989	1990	1991	1992	1993
총농축산물수입	3,652	3,754	4,398	4,767	4,571
미국	1,746	1,669	1,337	1,504	1,279
중국	353	370	756	993	936

자료: 농림수산부, 『농림수산물주요통계』, 1994.

상과 동남아지역에 대한 적극적인 시장개척과 라면 껌 등 가공식품의 수출증대에 있다 축산물의 경우에는 돼지고기의 대일수출이 크게 증가하는데 힘입어 증가하였다

한편 농수산물 수입은 위에서와 같이 계속된 수입개방압력과 수입자유화계획의 예시와 시행으로 1985년 25억불에서 1993년 78억 달러로 3배 가까이 크게 증가하였다(표 9).

농축산물 수입증가를 주도한 것은 인구증가에 따른 소맥수입과 국내 축산생산을 위한 사료곡물의 수입이었으며, 쇠고기 수입재개에 따라 동 기간중 9배 가까이 증가한 축산물수입이었다. 이밖에 식품 소비패턴의 변화와 고급화로 과일류와 조제식품의 수입도 10배 내외로 급격히 증가하였다.

한편 우리나라 농림산물의 수입선의 구조를 보면 미국의 한국 농림산물 시장의 점유율은 1989년 48%에서 1993년 28%로 크게 하락한 반면, 중국의 시장점유율은 동기간 중 10%에서 20%로 증가하였다(표 10). 미국의 우리나라에 대한 농축산물 수출은 절대액 조차 17억불에서 13억불로 감소한 반면 중국의 수출액은 2배 이상 증가하여 대조를 이루고 있다 이는 미국의 수입개방압력 이후 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획에 대부분의 중요 품목이 빠지고 주변품목이 포함되어 수입개방의 실질적 효과가 없었던 것에 원인이 있다 한편 중국과는 1992년 국교정상화 이후 전체적인 교역량 증가와 함께 농축산물의 수입도 크게 증가하였다.

V. UR 농업협상의 이행과 WTO의 출범(1995~)

1. UR 농업협상의 타결과 WTO의 출범

(1) UR 농업협상의 타결

1986년 하반기부터 7년 이상 진행되었던 UR 농업협상은 1993년 말 타결되었다. UR 농업

협상은 과거의 다자간 협상과는 달리 농산물에 대한 모든 형태의 비관세장벽을 관세화의 과정을 거쳐 철폐하고 국내보조에 관한 규율을 제정하여 각국의 국내 농업정책을 규제하게 되었다는 점에서 매우 획기적인 협상이라고 평가되고 있다. UR협상의 결과는 최종의정서(Final Act)와 세계무역기구 설립협정, 그리고 각료급 선언 및 결정문에 포함되어 있다. UR 농업협상의 결과를 담고 있는 농업협정문은 세계무역기구 설립협정의 부속서1A 상품무역에 관한 협정의 한 부분을 구성하고 있다. 농업협상의 결과에 따라 이행하게 될 각국의 구체적인 약속내용에 관한 것은 “개혁안 하의 구체적 양허설정을 위한 양식(Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme)”이라는 문서와 농업협정문의 일부를 구성하는 각국의 이행계획서에 제시되어 있다. 우리나라가 제출하였던 이행계획서의 주요 내용은 다음과 같다.

가. 시장접근

한국은 개도국우대 조치를 원용하여 농산물에 관한 관세를 2004년까지 단순평균을 기준으로 24%, 최소 10% 감축하기로 하였다. 쌀은 관세화를 10년 간 유예하고 2004년 관세화 여부를 재협상하며, 1995년 기준년도 국내소비량의 1%에서 1999년 2%, 2004년 4%로 최소 시장접근(MMA) 물량을 확대하기로 하였다. 보리, 고구마, 감자는 관세상당치(TE)를 10년 간 10% 감축하며 최소시장접근을 1995년 3%에서 2004년 5%로 증량해야 한다. 콩, 옥수수의 경우에는 관세상당치(TE)를 10년 간 10% 감축하고 1988~1990년 평균 수입량을 현행시장접근(CMA; Current Market Access)으로 허용하였다.

쇠고기는 2000년까지 수입제한조치를 연장하고 2001년부터 수입자유화하며 수입쿼터는 1995년 106,000톤에서 2000년 225,000톤으로 증량하고 관세율은 1995년 43.6%에서 2001년 41.2%로, 부과금(Mark-up)은 1995년 70%에서 2000년 0%로 인하해야 한다. 한편 SBS(Simultaneous Buy and Sell) 비중은 1995년 30%에서 2000년 70%까지 확대하기로 하였다. 돼지고기와 닭고기는 1997년 7월부터 수입자유화하고 해당 관세는 돼지고기는 1995년 37%에서 2004년 25%로, 닭고기는 1995년 35%에서 2004년 20%로 인하하도록 되어있다.

한편 시장접근물량 설정 품목은 총 207개로서 이중 MMA는 112개, CMA는 95개이며, 국영무역 대상품목은 83개이다. 국영무역 품목은 독점적인 수입기관을 지정하고 수입을 관리하도록 했는데 쌀은 조달청, 쇠고기는 축협이 자회사인 축산물유통사업단, 오렌지는 생산자단체인 제주감귤협동조합을 통해서만 수입하는 것으로 하였다. 비국영무역 품목 중 돼지고기, 닭고기는 수입권 공매의 방식을 통해 쿼터를 배정하고, 기타 품목은 용도별로 일정 요건을 구비한 실수요자에게 쿼터를 배정하도록 하였다.

나. 국내보조

한국이 제시한 감축대상 국내 농업보조금의 총액은 2조 1,826억원(기준연도 1989~1991년, 쌀의 경우는 1993년)으로서 이를 2004년까지 1조 4,900억원으로 감축하기로 하였다. 감축대상 보조 중 90% 이상이 쌀에 대한 보조이고 나머지 10%가 보리, 콩, 옥수수, 유채에 관한 것이다. 그 이외에 포도, 누에고치, 우유에 대한 보조액은 각 품목별 생산액의 10% 이하이며, 영농자금, 이차보전, 비료판매 차액보전 등은 각각 농업 총생산액의 10% 이하이므로 최소보조허용(de minimis) 규정을 원용하여 총 감축대상 보조액(Total AMS)의 계산에서 제외하였다. 또한 한국은 개도국 우대조치를 확보하여 투자보조, 자재보조 등을 허용대상에 포함시켰다.

(2) 세계무역기구(WTO) 체제의 출범

UR 협상의 타결을 계기로 전후 40년 이상 유지되어오던 GATT체제가 발전적으로 해체되고 세계무역기구(WTO)가 설립되었다. 새로 발족된 WTO는 상품위주였던 GATT기능을 강화하는 동시에 서비스, 지적재산권, 무역관련투자 등과 같은 새로운 교역문제를 포괄하고 있다. 또한 향후 효율적으로 국제 통상마찰을 해결하고 국제교역 규범을 지켜나갈 수 있도록 분쟁해결기구를 신설하고, 모든 회원국의 무역관련제도 및 정책을 정기적으로 검토하는 무역정책 검토기구(TPRB)를 설치하였다. 분쟁해결기구는 그 동안 GATT협정에서 산재되어 있던 관련조항을 일원화하였다. 또한 모든 분쟁은 반드시 분쟁해결기구를 통하여 해결하도록 규정 어느 회원국도 자국의 이익이 침해되었다는 판단에 따라 일방적 보복조치를 취하지 못하게 하였다.

UR의 성과와 의미는 다각적인 측면에서 평가될 수 있겠으나 농산물에 국한하여 보았을 때 UR은 과거 어느 다자간 협상보다도 큰 의미를 지닌 협상이었다. 농업협상의 시장개방분야 협상에서 획기적인 사실은 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통하여 시장개방함과 동시에 모든 관세를 양허하는 데 합의한 것이다. 과거 공산품과는 달리 비관세장벽과 수입제한조치가 농산물분야에 보편적으로 사용되어 왔다는 점에서 근본적인 변화라 할 수 있다.

UR 농업협상의 또 다른 특징과 의의는 국내 농업보조금을 효과적으로 통제하는 규범을 제정하였고, 또한 수량적으로 농업 보조금을 규제해 나갈 수 있도록 하였다는 점이다. 국내 보조의 감축수단으로서 최종 채택된 총보호총액(Total AMS)는 품목별, 정책별로 계산하는 것이 아니므로 국내농업 정책수행과 선택상의 신축성이 크게 확보되었던 셈이다. 한편 감축의무에서 제외되는 허용대상정책에 대해서는 예시적으로 그 대상을 열거하는 동시에 모든 허용정책에 대해 공통적인 2가지 허용조건을 제시하고 있는데 개별허용정책들이 이들 공통조건을 완벽하게 충족시킬 수 있을지 의문스럽다.

2. 무역 및 통상정책

1993년 출범한 문민정부는 「신농정계획」을 수립하고 농정개혁에 착수하였다. 이후 신농정계획은 1994년 UR협상이 타결되고 농업의 완전 개방화에 대응하기 위해 동년6월 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」(일명 농발대책)으로 확정되었다. 동 농정개혁 추진방안에서는 농어업 경쟁력강화 시책 농어촌 발전을 위한 개혁과제, 그리고 농어촌 투융자 지원 계획 등이 포함되어 있다. 농수산물 무역정책과 관련된 정책으로서 경쟁력강화 시책 중 수출 농어업의 발전대책과 농어촌 발전을 위한 개혁과제 중 수입관리 대책 등이다한편 국민의 정부가 출범된 이후에는 「농업·농촌발전계획」을 수립하였고 이 계획을 뒷받침하기 위한 제도적 장치로서 「농업·농촌기본법」을 제정하여 2000년 1월부터 시행하였다.

(1) 농림수산물 수출정책

농발대책에서는 경쟁력 있는 과실, 화훼, 시설 채소류, 돼지고기 등의 전문 생산단지를 조성하여 수출산업으로 발전시킨다는 계획이었다 또한 농수산물유통공사를 해외시장에 관한 정보를 수집하고 시장개척을 적극 지원하는 전문기관으로 육성시킨다는 계획도 포함되었다. 사과, 배, 감귤 등 과실류의 경우 2004년까지 50ha 규모의 수출단지 30개소를 조성하며 단지당 수출목표를 500~1,000톤(목표의 50%는 수출단지에서 수출)으로 정하였다. 과수생산 및 유통지원 사업으로 추진된 세부 지원사업에는 품종갱신 관배수시설, 모노레일 등의 생산기반 정비에 관한 지원과 자동선과시설 저온창고, 수송차량 등의 공동시설에 대한 지원이 있었으며 수출용 과실봉지 및 포장상자 등의 수출관련 지원사업 등도 포함되었다 과실 수출을 위한 국제협력 강화방안으로서 대만과의 사과 배의 수입자유화에 대한 과실교역회담, 사과, 감귤 식물검역완화에 관한 미국과의 무역실무회담 그리고 캐나다와의 사과 식물검역 완화에 관한 검역당국간의 회담을 추진하기로 하였다 화훼류 수출의 경우에는 화훼생산유통지원 사업단지 중 수출유망작목 재배단지를 수출단지로 육성하고 자생식물 자원조사를 통하여 상업화 가능품목을 선정 수출작목으로 육성하기로 하였다.

돼지고기 수출의 경우 생산자단체 등이 양돈농가를 조직화하여 종돈과 사료를 통일하고 체계적인 사양관리기술 지도를 실시하며 생산된 수출규격 돈을 수출업체에 납품하거나 자기 책임으로 도축, 가공하여 수출을 추진하기로 하였다. 수출단지 300두 이상 사육하는 농가 15호 이상으로 조직화되 최소 2만두 이상을 보유한 경우에 한해 수출단지로 지정하기로 하였다. 수출단지에 대한 지원사업으로서 도축장 가공장, 직판장 및 사료공장시설의 개선지원 국내시판 돈육의 브랜드화 직판장 설치지원 국제규격돈 생산장려금 보조지원 등이 있다.

마지막으로 1994년에는 수출보험법 개정안이 확정되고 국내가격 상승 등으로 생산농가의 수출계약 불이행에 따른 업체의 손실보전을 위한 제도적 장치로서 농수산물 수출보험제도를 1995년 1월부터 시행하였다.

(2) 수입관리 대책

정부는 1994년 말 UR 농업협상의 타결과 WTO의 발족에 대응하고자 시장접근물량에 대한 관리방안과 특별긴급 관세제도 등의 도입을 위해 관세법을 개정하였다 또한 농림부는 「농축산물 시장접근물량 양허관세 추천 및 수입관리요령(농림부 고시 제94-76호)를 발표하고 시장접근 물량에 대한 관리에 착수하였다 1995년에는 양곡관리법, 축산법 등 8개 법령의 개정, 시장접근 물량에 대한 수입 추천근거 마련 수입이익금 행당기금 납입조치 등을 통하여 UR 협상결과를 원활히 이행하기 위한 조치를 취했다. 당시 시장접근물량 설정품목 190개 중 MMA설정 품목은 104개, CMA설정 품목은 86개이며, 국영무역 대상품목은 97개였다. 시장접근물량을 제시한 품목 중 국내농업에서 차지하는 비중이 크고 국내외 가격차가

표 11. 농림산물 수입 동향(1992-1996)

단위: 백만달러, %

	1992	1993		1994		1995		1996	
		수입액	증감률	수입액	증감률	수입액	증감률	수입액	증감률
국가전체	81,775	83,800	2.5	102,348	22.1	135,119	32.0	150,339	11.3
농림산물(A)	6,067	7,269	19.8	7,988	9.9	9,677	21.1	10,940	13.1
농림산물수입 물가지수(B)	100	119		121		131		132	
순수입물량 (A/B)	6,067	6,108	0.7	6,192	1.4	7,387	19.3	8,287	12.2
농산물	3,368	3,870	14.9	4,493	16.1	5,674	26.3	6,911	21.8
축산물	815	701	△14.0	932	33.0	1,244	33.5	1,240	△0.3
임산물	1,893	2,697	42.5	2,562	△5.0	2,778	8.4	2,788	0.0
유별수입									
곡류	911	1,398	53.5	1,513	8.2	1,898	25.4	2,597	36.8
서류	78	66	△15.4	38	△42.4	58	52.6	144	148.3
두류	349	316	△9.5	385	21.8	423	9.9	501	18.4
과실류	214	205	△4.2	250	22.0	315	26.0	323	2.5
채소류	71	66	△7.0	152	130.3	140	△7.9	175	25.0
식물성유지	164	157	△4.3	208	32.5	244	17.3	252	3.3
육류	575	428	△25.6	621	45.1	797	28.3	799	0.3
낙농품	29	63	117.2	89	41.3	150	68.5	172	14.7

주: 1) 증감률은 전년대비 증가율
 자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 1995, 1996년

큰 쌀, 쇠고기, 고추, 마늘, 양파 등의 품목은 국영무역을 통하여 국가기관 또는 국가가 지정 한 기관만이 수입하고 수입차익은 환수하여 농림업에 재투자하도록 하였다

「농축산물 시장접근물량 양허관세 추천 및 수입관리요령」 제4부에서는 수입공매 주관기관과 수입공매권의 관리에 관한 세부사항을 명시하고 있다 수입권공매는 공개경쟁입찰 방식을 원칙으로 하되, 수입권공매 주관기관은 공매대상품목, 입찰자자격, 입찰방법, 공매조건, 낙찰방법, 입찰보증금 및 낙찰대금의 납부, 이행각서의 징구 등 구체적인 운영방안에 대하여 별도로 공고토록 하여 농산물 수입권공매가 철저하게 공개경쟁입찰 방식에 의하여 이루어지도록 하였다.

3. 농림산물 무역

UR 협상의 타결을 전후로 농산물 수입의 추세를 살펴보면 <표 9>에서와 같다. 총 농림산물의 수입은 1993년과 1994년에 전년대비 각각 19.8%와 9.9%씩 증가하였다. UR 협상 이후 1995년과 1996년에는 각각 21.1%와 13.1%씩 증가하였다. 1993년에는 농림산물 수입물가가 크게 증가하여 수입액이 증가했으나, 1995년과 1996년에는 수입물량 자체가 19.3%와 12.2%씩 크게 증가하였다(표 11).

한편 산물별 농림산물의 수입은 농산물의 경우UR 이후 계속하여 증가한 반면 축산물은 1996년 오히려 감소세로 돌아섰으며, 임산물의 수입 증가율은 둔화되었다

류별 수입의 경우 곡류의 수입은 증가율이 높고 꾸준하며, 서류의 수입은 1996년 크게 증가하였다. 과실류와 채소류의 수입 증가율도 높은 편이나 연도별로 증가율의 변화가 큰 것이 특징이었다. 육류의 수입 증가율은 1996년 정체상태였고 낙농품은 1955년 이후 높은 수입증가율이 크게 둔화되었다.

UR 협상 이후 우리나라의 농산물 수입은 크게 증가했으나 수입이 국내 농업에 미친 영향은 미미한 것으로 평가되었다. 수입영향이 적게 평가된 원인으로서는 1) 1995년과 1996년

표 12. 농림축산물 수출 동향(1993-1997)

단위: 백만달러

	1993	1994	1995	1996	1997
농림축산물	1,264	1,463	1,747	1,829	1,846
농산물	695	836	1,087	1,164	1,190
축산물	115	116	156	260	318
임산물	454	511	505	405	339

자료: 농수산무역정보, 농수산물유통공사, 각년도.

의 수입증가의 대부분은 국내 수급의 과부족에 따라 시장접근물량의 확대를 통해 수입 관리되었으며, 2) 시장접근물량을 초과하는 농산물 수입은 높은 관세상당치로 인하여 사실상 수입이 불가능했고, 3) 수입증가에도 불구하고 국내외 농산물의 품질차와 소비의 불완전대체에 따라 국내가격의 하락과 생산감소의 폭이 적었으며 4) 대부분의 경우 국내 물가안정차원에서 국내가격의 상승시 수입이 이루어지고 이러한 품목은 수입영향 평가에서 제외되었고, 5) 상당수 농산물의 수입은 개방 이후 오히려 감소한 점등이라는 것이대이재욱, 1997). 결론적으로 UR 농업협상의 타결은 우리의 국내농업에 당초 예상만큼 큰 영향을 미치지 못했다는 평가였다.

한편 1993~1997년의 농림축산물 수출동향을 보면 농림축산물의 수출은 1996년까지 큰 폭으로 증가하다 1997년에는 거의 정체상태를 보였다. 농산물 수출은 1993년 대비 1996년에는 2배 가까이 증가했으나 1997년 증가세가 크게 감소하였다. 임산물의 경우 1995년 이후 계속하여 감소세를 보이고 있다. 한편 축산물은 돼지고기 등의 수출호조에 힘입어 계속하여 수출이 증가하고 있다(표 12).

1997년에 1억 달러 이상 수출된 농산물의 수출규모는 과자류 2억 3,500만 달러, 면류 1억 3,800만 달러, 당류 1억 1천만 달러 등이다. 5천만 달러 이상 수출된 품목은 주류 9,600만 달러, 인삼 8,900만 달러, 과실 6,400만 달러 등이다. 이외에 주요 수출 농림산물은 돼지고기, 김치, 채소종자, 송이버섯 및 표고버섯 등이었다. 돼지고기는 1997년 대만에서 구제역이 발생하고 대만의 대일 수출이 중단되면서 우리나라의 돼지고기 대일 수출이 급격히 증가하여 수출액이 1997년에 2억 4,200만 달러에 달하였다. 임산물의 주요 수출품목은 밥 송이버섯, 석제품, 합판 등이었다.

돼지고기, 김치, 밥, 오이, 딸기, 호박, 송이버섯, 백합의 수출은 일본시장을 중심으로 이루어졌으며, 이들 품목은 90% 이상이 일본으로 수출되었다. 닭고기, 홍삼, 고추, 채소종자, 표고버섯 등도 주로 일본으로 수출된 반면, 인삼류는 홍콩 시장, 배, 감귤 등 과실류는 미국 및 캐나다 시장, 사과, 동남아 시장에 주로 수출되었다. 1997년 오이, 채소, 고추 등 신선채소류는 국내 생산의 부진으로 수출이 부진했으며 사과, 배 등은 동남아 국가의 외환위기로 경제사정의 악화로 수출이 감소하였다. 그러나 감귤의 경우 캐나다, 러시아 등 수출시장을 다변화함으로써 수출이 증가하였다.

1997년 말 외환위기 겪으면서 1998년부터는 무역금융 체계의 불안으로 인한 원자재 및 수출대금 결제의 어려움, 일본 경기침체와 동남아 외환위기로 인한 수요감소, 수출단가 하락 등으로 농산물 수출이 크게 감소하였다. 또한 외국 바이어들의 수출단가 인하요구, 수출 과당경쟁, 내수부진에 의한 밀어내기 식 수출 등으로 수출단가가 하락하고 채산성이 악화되었다.

계속적인 수출 증대를 위해서는 품목별 조합을 활성화하여 생산 유통, 가공, 수출의 종합적 관리와 계열화 사업을 도입함으로써 수출의 일관성을 제고하고 생산자와 바이어간의 직거래 형태의 수출확대를 통한 수출의 안정성 제고가 무엇보다 중요한 것으로 판단하였다. 수출단지 육성의 경우 기존 단지에 대한 운영자금 등 후속지원을 강화하고 새로운 품목보다는 인삼, 밤 등 우리 고유의 품목을 중심으로 수출단지를 조성해야 할 것으로 보았다.

VI. 요약 및 결론

우리나라의 농산물 무역구조는 전후 경제여건과 농업여건이 변화하는 과정에서 계속적으로 증가하는 인구에 따라 늘어나는 식량수요를 충족시키기 위한 해외로부터의 식량도입 경제성장에 필요한 외환을 축적하기 위한 농산물의 전략적 수출 국내물가 안정과 제조업 상품의 경쟁력을 제고하기 위한 농산물 수입정책 농민들의 소득보전을 위한 수입제한 조치 무역상대국과의 통상마찰과 강제적인 수입개방, UR 농업협상의 타결과 WTO 출범에 따른 전반적인 농업개혁과 시장개방 등에 의해 크게 변화해 왔다.

이러한 과정에서 농업통상 정책은 농업정책 또는 일반 경제정책의 보조 수단으로 시행되어 왔다. 일반적으로 개도국은 농업에 대해 세금부과나 수입개방 정책을 수행하여 마이너스의 보조와 보호가 이루어지는 반면, 선진국으로 진입할수록 수입장벽을 통한 보호와 농업보조가 늘어나는 것이 통례이다. 우리나라의 농산물 무역정책도 이러한 추세에 따라 변해 왔다고 볼 수 있다.

1945년의 해방과 6·25동란을 거치면서 출산율의 증가와 해외동포의 대폭적인 유입으로 식량 수요는 폭발적으로 늘어난 반면 농업생산 기반의 파괴와 농업기술 및 농업자본의 미비로 농산물 생산은 정체 상태에 머물러 심각한 식량부족을 경험하였다. 이러한 상황 하에서 미국의 잉여 농산물을 무상 또는 현지통화지불 방식으로 도입하여 식량부족의 어려움을 어느 정도 완화하였으나, 농산물 가격을 낮은 수준에 묶어두는 결과를 초래하여 식량생산을 더욱 정체 상태에 빠지도록 하였다.

1962년부터 연속적으로 추진된 경제개발 5개년계획에서는 공업위주 수출주도형의 농공간의 불균형 성장전략을 채택하였다. 농업부문에서는 경제성장에 절대적으로 필요한 자본과 외환의 축적을 위해 국내 농업생산의 증대가 독려되었으며 농림수산물의 수출의 필요성이 강조되었다. 이러한 농수산물 수출증대 정책에 따라 수출단지조성 가격안정기금설치, 세계 및 금융상의 혜택 등 적극적인 수출지원이 이루어졌다. 60년대 초반에는 합판, 생사 등이

60년대 후반에는 양송이 통조림 참치, 인삼 및 조제품이 주력 수출품목이었다

한편 1960~70년대에 걸친 높은 경제성장과 국민소득 증가로 육류와 채소의 소비 중심으로 식품소비 패턴이 변함에 따라 사료곡물의 수입은 계속적으로 증가하였다 이처럼 곡물의 해외의존도가 심화되고 식량자급률이 감소하는 가운데 1970년대에는 농산물 수입개방을 확대하면서 만성적으로 부족하거나 가격변동이 심한 쇠고기, 마늘, 고추, 양파, 참깨 등의 수입이 크게 증가하게 되었다.

1970년대 후반에는 세계경제의 장기적인 침체에 따라 우리나라의 총 수출은 침체되었으며, 1979년 제2차 석유파동을 거치면서 수출경쟁력도 급격히 악화되었다 이에 대응하여 수입자유화를 전제로 한 국제경쟁력의 제고와 대외지향적인 산업구조조정이 추진되었다 이에 따라 정부는 1978년 2월 수입자유화 기본방침을 확정하고 3차에 걸쳐 수입자유화 조치를 취함으로써 농산물의 수입확대는 본격화되었다 이러한 일련의 수입개방 정책은 값싼 해외 농산물의 수입확대를 통해 국내물가를 안정시키고 제조업 상품의 국제경쟁력을 제고해야 한다는 당시의 비교우위론에 의해 영향 받은 바가 크다 그러나 주식인 쌀의 경우에는 다수확 품종의 개발과 이중곡가제도에 의한 가격지지제도에 힘입어 자급이 달성되었다

1980년대 중반을 지나면서 우리나라는 세계 경제여건의 호전 특히 3저 현상에 의해 무역흑자가 누적적으로 증가하는 한편 세계 무역에서 차지하는 비중도 커지자 무역상대국과의 통상마찰 문제가 심화되기 시작하였다 특히 미국으로부터의 수입개방압력이 고조되었는데 담배, 오렌지, 쇠고기, 아몬드 등 수많은 품목의 수입개방 및 수입확대를 요청 받기에 이르렀다. 1988년 한·미 통상협상의 타결로 우리나라는 1989~91년의 기간에 243개에 이르는 농림수산물에 대한 시장개방 조치를 취했다 우리나라는 1986~89년 기간에 연속적인 국제수지 흑자를 기록하였으며 이로 인해 1989년에는 GATT의 국제수지조항에서 졸업하게 되었다. 개도국으로서 국제수지의 방어를 목적으로 상품의 수입을 제한할 수 있는 혜택을 더 이상 받지 못하게 된 것이다. 이에 따라 1991년부터 1997년까지 2차에 걸쳐 273개 수출입기별 공고상 수입제한 품목(일명 BOP 품목)을 연차별로 개방하게 되었다.

1994년 4월에는 마라케쉬 선언으로 7년 반 이상 끌어온 우루과이라운드 협상의 타결이 공식적으로 확인되었으며, 종전의 GATT가 발전적으로 해체되고 세계무역기구(WTO)가 출범하였다. UR 농업협상은 모든 비관세장벽을 철폐, 관세로 전환하고 시장접근 기회를 확대시켰다는 점 이외에 국내 농업보조정책을 국제적인 규정 하에 두고 규제할 수 있게 했다는 점에서 매우 획기적인 다자간협상이라 할 수 있다 이에 따라 우리나라의 무역정책은 물론 농업정책도 자의에 의해 임의적으로 수립 집행할 수 없게 되었다. 이러한 측면에서 UR 농업협상은 우리의 농업과 농업정책의 시행에 커다란 영향과 시사점을 주었다고 평가된다

한편 UR 농업협상에서의 약속에 따라 2000년 초부터 재개된 WTO 농업협상은 2001년 11월 WTO 도하 각료회의의 합의에 따라 뉴라운드, 즉 도하개발아젠다(DDA; Doha Development Agenda)가 출범됨으로써 DDA의 일환으로 2005년 1월까지 타결 짓는다는 일정에 따라 협상이 진행 중에 있다. DDA 농업협상에서는 UR에서보다 관세와 국내 농업보조를 더 큰 폭으로 감축하고 무역과 국내보조 관련 규정을 강화한다는 분위기가 있기 때문에 DDA가 타결되면 우리나라 농산물 시장은 다시 한번 크게 개방되는 계기가 될 것이다. DDA 농업협상과 함께 2004년에는 우리나라 쌀에 대해 관세화유예에 관한 조치를 계속 연장할지의 여부에 관해 이해당사국들과 협의를 종료해야 한다. 만약 우리나라가 관세화유예 조치를 계속 적용 받기 위해서는 상당한 정도의 시장접근물량(MMA)을 확대해야 하며, 관세화 조치를 통해 쌀시장을 개방할 경우에는 관세를 상당한 수준 이하로 감축해야 하므로 쌀시장의 추가적인 개방 폭은 더욱 확대될 전망이다. 이렇게 될 경우 우리나라 농산물 무역구조에도 획기적인 변화가 올 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 김광석 외(1976), 『한국의 외환·무역정책』, 한국개발연구원
- 김동민·최세균(1997), 『수출농업의 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원
- 박동규 외(1995), 『수입농산물의 원산지표시제도 연구』, 한국농촌경제연구원
- 이재욱·김동민(1988), 『돈육의 수출촉진방안 연구』, 한국농촌경제연구원
- 이재욱·김형모(1986), 『농림수산물의 수출증대방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원
- 이재욱·서진교·임정빈(1991), 『UR이후 농산물 무역정책의 방향』, 한국농촌경제연구원
- 이재욱 외(1994), 『WTO 체제하의 농산물 수입관리방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(1994), 『우루과이라운드 농업협상 백서』, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(1997), 『농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향』, 한국농촌경제연구원
- 최낙균 외(1992), 『UR 이후 저관세율 체제하의 관세정책방향』.
- 최세균·김동민·권오복(1991), 『UR이후 주요 농산물 수출증대 방안 해외시장 부문』, 한국농촌경제연구원.
- 허신행(1983), 『무역정책과 농업발전』, 한국농촌경제연구원
- 관세청, 『무역통계연보』, 『무역통계월보』 각 연도, 각월호.
- 농림부(1966), 『한국농수산물의 수출현황과 전망』.

- _____, 『농림수산 주요통계』, 각 연도.
- _____(1997), 『농정개혁백서』.
- 농림부 국제협력국, 『농림산물 수출입동향』, 각 연도.
- 농림수산부(1994), 『세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정』.
- _____(1994), 『UR 협상결과 및 WTO 출범의 의의』.
- 농수산부, 『농업동향에 관한 연차보고서』, 각 연도.
- 농협중앙회(1965), 『한국농정 20년사』.
- _____, 『농협연감』, 각 연도.
- _____, 『농협조사월보』, 각 연도, 각월호.
- 대한무역진흥공사(1988), 『전후 통상마찰 사례집』.
- 대한민국정부(1994), 『UR 농업협상 이행계획서』.
- 대한상공회의소(1994), 『관세법의 발전적 개편방향』.
- _____(1997), 『대외무역법』.
- 재무부 관세국(1989), 『88관세율 개편백서』.
- 한국농촌경제연구원(1985), 『한국농정일지』.
- _____(1989), 『한국농정 40년사』.
- _____(1990), 『농축산물의 효율적 수입관리체계 확립에 관한 연구』.
- _____(1994), 『우루과이라운드 농업협정문 해설』.
- 한국무역협회(1972), 『한국무역사』.

이중곡가제의 평가

황 연 수*

I. 머리말

양곡관리제도는 나라에 따라 다를 뿐만 아니라 각국의 경제발전단계 그리고 당시의 양곡 수급사정에 따라 달라진다. 쌀을 주식으로 하고 있고, 쌀 부족으로 인해 정치·경제·사회적 혼란이라는 값비싼 희생을 치른 동양 3국은 쌀 부족과 가격파동을 막기 위해 그 수급과 가격을 정부가 관리해오고 있다.

이중곡가제는 정부가 생산자가격을 지지하기 위해 시장가격보다 높은 가격으로 일정량을 매입하고, 소비자의 부담을 줄이기 위해 매입가격때로는 매입가격에 중간제경비를 합한 방출원가)보다 낮게 방출가격을 책정하는 것으로, 전면적·직접적 통제라기보다는 통제원리에 시장원리를 혼합한 부분적·간접적 관리시스템이다.

이중곡가제는 국가가 한편으론 총자본의 입장에서 저농산물가격에 의한 저노임을 보장해주고 다른 한편으론 농업·농민을 보호하기 위해 농가수취가격을 지지하는 국가독점자본주의하 개량주의적 농업정책의 전형이다(한국농어촌사회연구소, 1989, p.234). 그로 인해 이중곡가제는 정책목표 자체가 이중적·상충적일 수밖에 없었고, 경제의 호·불황, 물가변동폭, 재정형편, 쌀 과잉과 부족, 농가경제 사정 등 한국자본주의의 재생산조건 변화에 따라 그 정책목표와 수단이 변천하여 왔다

1960년대 후반 식량이 부족하고 국제수지가 악화되는 가운데 내수진작의 필요성을 배경으로 도입된 이중곡가제는 식량수급 사정의 변화와 한국 자본주의의 재생산조건 변화에 따

* 동아대학교 경제학부 교수

라 그 내용이 ‘정부주도의 가격·유통·무역관리’에서 출발하여 ‘정부와 시장의 역할 분담기’를 거쳐 최근에는 ‘시장위주의 양곡관리시스템’으로 전환되고 있다.

이 글의 목적은 지난 30여년간 실시되어온 이중곡가제를 3기로 나누어 각 시기의 정책 목표, 수단, 성과를 고찰하는 것이다.

시기구분은, 국제수지 악화와 식량부족에 대응하여 주곡자급 달성과 내수진작을 위해 이중곡가제가 비교적 충실하게 실시된 시기(1969-79)를 제1기, 양특적자의 누적, 물가안정 등을 이유로 수매가격의 인상 억제, 방출가격의 현실화 등 이중곡가제가 양적으로 후퇴하는 시기(1980-1993)를 제2기, 쌀·보리 재고의 누적, UR 협상의 타결과 WTO 체제의 출범에 따른 국내보조금 감축과 최소시장접근(MMA) 물량 수입을 배경으로 정부의 직접수매를 축소하는 대신 민간유통을 강화하는 방향으로 이중곡가제가 질적으로 변질되는 시기(1994-현재)를 제3기로 하였다.¹

평가항목은 이중곡가제의 체계 수매가격 수준 및 수매량 비율과 생산자보호 효과, 방출제도와 소비자보호 효과, 시장가격의 계절진폭 및 유통마진과 양곡유통의 효율성, 양곡관리비용과 재정적자, 이중곡가제의 성과(물가 수준·농가소득 수준·식량자급률 수준) 등이다.

평가방법은 위의 평가항목에 대해 지난 30여년간의 일관성 있는 양적 지표를 산출하여 비교함으로써 시간이 경과하고 양정의 여건이 바뀔에 따라 이중곡가제의 내용과 성과가 어떻게 변화하였는가를 일목요연하게 고찰하였다. 평가관점은 재정적자의 누적, 양곡유통의 비효율화 등 이중곡가제의 부정적 측면과 정부개입 축소의 불가피성을 강조해온 비농업자본적 관점과는 달리 농업·농민적 관점도 중시하였다.

II. 양정 여건의 변화와 양곡관리제도의 전개

1. 양곡 수급구조의 변화

표면상 양곡관리제도에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 양곡의 수급구조이다 식량수급

¹ 김병택(2002)은 1962년부터 실시된 정부매입제를 정책목표와 정책수단을 기준으로 제1기 가격안정제기(1962-69), 제2기 이중가격제 도입기(1970-74), 제3기 신품종미 이중가격제기(1975-90), 제4기 일반미 이중가격제기(1991-93), 제5기 일반미 수매비축제기(1994-97), 제6기 약정수매제기(1998년 이후) 등 6기로 나누고 있다(연도는 미곡연도 기준).

사정에 따라 정책 목표와 수단이 변함은 물론 부족·과잉 여부에 따라 양정의 틀 자체가 왔다갔다하였다.

먼저 양곡 전체의 수급사정을 보면 자급률이 꾸준히 저하하고 있다. 1965-2001년 사이 양곡 소비량은 731만 3천톤에서 1,924만 8천톤으로 2.6배 증가한 데 비해 양곡 생산량은 686만 4천톤(1965)에서 848만 5천톤(1978)까지 증가하였다가 그 이후 빠른 속도로 감소하여 2001년 현재 599만 4천톤에 이르고 있다. 그 결과 식량자급률은 93.9%(1965)에서 31.1%(2001)로 연평균 1.74%씩 저하하였다(표 1).

식량자급률이 이렇게 다른 나라에서는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 저하한 것은 농업정책의 목표가 ‘농산물의 자급’에서 ‘식량의 자급’으로, 다시 ‘식량의 자급’에서 ‘주곡의 자급’으로 후퇴하였기 때문이다(박헌채, 1985, pp.357-359). 1968년의 제2차 5개년계획의 수정과정에서 정책목표가 ‘농산물의 자급’에서 ‘식량의 자급’으로 후퇴함에 따라 농산물 도입이 광범위하게 이루어지고 1971년 식량자급률은 71.2%로 크게 떨어졌다. 제3차 5개년계획(1972-76)에서 자립경제의 추구는 계획목표의 전면에서 후퇴하고 그 대신 성장·안정·균형과 같은 요구가 강조되었다. 이 과정에서 그 동안 경제자립의 기초라고 이야기되어왔던 ‘식량의 자급’이 ‘주곡의 자급’으로 후퇴하였다. 그 결과 1977년 식량자급률은 65.1%까지 저하하였다. 그 후 1970년대 후반의 개방농정 80년대 후반의 BOP졸업, 90년대 초반의 UR협상 등을 거치면서 수입량의 증가와 자급률의 하락이 계속되었다.

그나마 2001년 현재 식량자급률이 31.1%라도 유지하고 있는 것은 쌀 생산량(529만 1천톤)이 전체 양곡 생산량(599만 4천톤)의 88.3%를 떠받치고 있기 때문이다. 양곡 전체 생산량에서 쌀 생산량을 제외하고 계산한 ‘쌀제외 식량자급률’은 1966년 45.3%에서 2001년 3.7%로 떨어지게 된다. 이것은 지난 30여년간 식량자급률의 전반적인 하락과 함께 ‘쌀 단작화’가 극단적으로 진행되었음을 보여주는 것이다.

쌀의 수급구조는 크게 보면 1970년대 중반까지는 ‘만성적인 공급부족기’, 70년대 후반부터 90년대 후반까지는 대체적인 ‘수급균형기’, 2000년대 이후는 ‘상대적 공급과잉기’라 할 수 있다.

생산력 수준과 소비추세로 보아 전반적으로는 수급균형기라 하더라도 연도에 따라서는 작황이나 식부면적의 변동에 의해 수급불균형 현상이 나타나기도 하였다 80년산과 93년산의 경우 흉작으로 인해 자급률이 각각 66.2%, 87.7%까지 하락하였고, 95년산의 경우에는 작황은 평년작이었으나 식부면적이 급격히 감소함으로써 자급률이 89.9%까지 하락하였다.

표 1. 양곡수급 추이(1965-2001)

단위: 천톤, %

양곡 연도	양곡 전체			쌀					보리쌀 자급률	밀 자급률	쌀제외 자급률
	소비량	생산량	자급률	소비량	생산량	수입량	재고율	자급률			
1965	7,313	6,864	93.9	-	3,954	0	-	100.7	106.0	27.0	39.8
1966	7,089	6,715	94.7	-	3,501	32	-	99.1	109.7	29.6	45.3
1967	8,014	6,947	86.7	3,954	3,919	113	-	99.1	90.2	19.3	37.8
1968	7,976	6,486	81.3	3,822	3,603	216	2.2	94.3	98.7	15.7	36.2
1969	8,573	6,307	73.6	3,946	3,195	755	2.2	81.0	95.6	15.1	36.3
1970	8,820	7,097	80.5	4,394	4,090	541	7.4	93.1	106.3	15.4	34.1
1971	9,616	6,842	71.2	4,777	3,939	907	8.2	82.5	91.8	11.8	30.2
1972	9,613	6,807	70.8	4,361	3,998	584	14.1	91.7	93.2	7.3	29.2
1973	9,427	6,538	69.4	4,296	3,957	437	16.6	92.1	82.9	5.3	27.4
1974	9,487	6,674	70.3	4,640	4,212	205	10.5	90.8	78.4	4.9	26.0
1975	9,996	7,295	73.0	4,699	4,445	481	15.2	94.6	92.0	5.7	28.5
1976	10,381	7,692	74.1	4,646	4,669	168	19.5	100.5	97.9	4.5	29.1
1977	11,130	7,244	65.1	5,045	5,215	0	21.3	103.4	53.4	2.3	18.2
1978	11,691	8,485	72.6	5,784	6,006	0	21.1	103.8	119.9	2.1	21.2
1979	14,057	8,405	59.8	6,764	5,797	501	11.1	85.7	117.3	2.4	18.6
1980	12,596	7,048	56.0	5,402	5,565	580	19.7	103.0	57.6	4.8	11.8
1981	12,454	5,374	43.2	5,366	3,550	2,245	27.9	66.2	72.7	2.7	14.7
1982	12,879	6,825	53.3	5,404	5,063	269	26.3	93.7	85.9	3.4	13.7
1983	13,770	6,919	50.2	5,303	5,175	216	28.5	97.6	117.1	6.0	12.6
1984	14,412	7,020	48.7	5,540	5,404	0	22.5	97.6	97.5	0.6	11.2
1985	14,667	7,102	48.4	5,501	5,682	0	26.0	103.3	63.7	0.4	9.7
1986	15,422	6,866	44.5	5,805	5,626	0	21.5	96.9	82.4	0.2	8.0
1987	16,624	6,813	41.0	5,617	5,607	0	22.1	99.8	97.2	0.1	7.3
1988	16,980	6,722	39.6	5,611	5,493	0	20.0	97.9	119.4	0.1	7.2
1989	16,934	7,287	43.0	5,602	6,053	0	28.1	108.1	114.2	0.1	7.3
1990	16,282	7,013	43.1	5,445	5,898	0	37.2	108.3	97.4	0.05	6.9
1991	17,467	6,563	37.6	5,490	5,606	0	39.0	102.1	74.3	0.02	5.5
1992	18,322	6,256	34.1	5,526	5,384	0	36.2	97.4	82.6	0.02	4.8
1993	18,336	6,205	33.8	5,510	5,331	0	33.0	96.8	74.9	0.02	4.8
1994	19,530	5,465	28.0	5,414	4,750	0	21.4	87.7	51.0	0.03	3.7
1995	19,974	5,816	29.1	5,557	5,060	0	11.9	91.1	67.0	0.3	3.8
1996	20,867	5,504	26.4	5,225	4,695	115	4.7	89.9	73.5	0.4	3.9
1997	19,814	6,031	30.4	5,070	5,323	0	9.8	105.0	49.3	0.2	3.6
1998	19,483	6,122	31.4	5,216	5,450	75	15.5	104.5	56.8	0.1	3.5
1999	19,858	5,831	29.4	5,278	5,097	97	13.7	96.6	67.1	0.1	3.7
2000	19,961	5,931	29.7	5,126	5,263	107	19.1	102.9	46.9	0.1	3.4
2001	19,248	5,994	31.1	5,151	5,291	217	25.9	102.7	77.2	0.1	3.7

주: 1) 양곡연도 기준임.

2) 쌀 재고율 = 차년 이월량 / 소비량 × 100

3) 쌀 제외 자급률 = (전체 양곡생산량 - 쌀생산량) / 전체 양곡소비량 × 100

자료: 농림부 식량생산국.

한편 1996-2001년은 6년 연속 풍작이었을 뿐만 아니라 식부면적 또한 상대적으로 증가하여 과잉재고 문제를 발생시키기도 하였다. 이처럼 쌀의 수급구조는 지난 30여년간 대체로 5-6년을 주기로 부족과 과잉이 되풀이되어 왔다. 따라서 양곡 수급계획을 세우거나 양정제도를 변경할 경우에는 최근 2-3년의 재고상황에 의존하기보다는 중장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

쌀 수입은 그 동안 최대한 국내자급을 추구하여 왔던 탓에 1996년 이후 UR 농업협정에 따른 MMA 물량이 수입되기 전까지는 부족분만을 수입하였다. 1971년 907천톤에 달했던 쌀 수입량이 통일계 신품종 보급이 확대됨에 따라 점차 감소하여 1977-78 양곡연도에는 자급을 달성하게 되었다. 그러나 1980년 냉해로 인한 대흉작으로 1981년 224만 5천톤이라는 사상 최대의 쌀 수입이 이루어졌다. 1981년의 과다수입으로 70년대에 연평균 16%이던 쌀 재고율이 80년대에는 26%로 상승함으로써 양특적자 누적 등 정부양곡관리의 부담으로 작용하였다. 그 후 1984-95 양곡연도에는 쌀 수입이 없었으나, 1996년부터는 국내 쌀생산이 부족하지 않음에도 UR 협정에 따라 의무적으로 일정량의 쌀을 수입하지 않으면 안되는 국면을 맞이하게 되었다.

재고율은 전년도까지의 재고량(stock)과 당년도의 생산량, 수입량, 소비량에 좌우된다. 쌀 재고율은 1991 양곡연도에 39.0%로 최고치를 기록하였고, 96년에는 4.7%로 최저치를 기록하였다. '96 쌀산업발전종합대책 이후 계속 증가하여 2001년에는 25.9%를 기록하였고, 2002년에는 37.2%(1,318만석)에 달할 전망이다. 재고율이 너무 낮을 경우 국제분쟁이 발생하거나 흉작이 들 경우 공급부족으로 쌀값이 급등하고 긴급수입하지 않으면 안될 위험에 처하게 될 우려가 있다. 반면에 재고량이 너무 늘어나면 쌀값의 계절진폭이 축소되어 민간유통이 위축되고 재고비용이 크게 증가하게 된다. 따라서 쌀의 수급안정과 효율적인 양곡관리를 위해서는 적정수준의 재고유지가 바람직하다.²

2. 양곡관리제도의 전개

1) 제1기: 이중곡가제의 확충기(1969-79)

1970 양곡연도 이후 지속되어 온 이중곡가제는 양곡 수급사정(표 1)과 국민경제의 재생산 조건(표 2)과 같은 여건 변화에 따라 정책목표와 수단이 바뀌어 왔다(표 3).

² 쌀 재고가 100만석 증가할 경우 고미화에 따른 가치손실과 관리비, 금융비용을 합치면 512억원의 비용이 발생하는 것으로 추정되었다(이정환 외, 2001, pp.8-9).

표 2. 국민경제 재생산구조 관련 주요 지표(1965-2002)

	국민소득		물가 상승률 ²⁾			국제수지			
	GDP ¹⁾ 성장률 (%)	1인당 소득 (미\$)	GDP디플 레이터 (%)	소비자 물가지수 (%)	농가구입 가격지수 (%)	수출 의존도 (%)	수입 의존도 (%)	경상수지 (백만미\$)	외환보유액 (백만미\$)
1965	5.8	105	6.3	-	13.6	9.5	15.9	9.1	138.3
1966	12.7	125	-0.2	11.3	12.0	11.9	20.3	-103.4	235.8
1967	6.6	142	1.2	10.9	14.3	13.6	22.4	-191.9	347.2
1968	11.3	169	2.5	10.8	18.8	14.7	25.9	-440.3	387.7
1969	13.8	210	8.2	12.4	10.5	15.4	26.0	-548.6	549.5
1970	7.8	249	4.0	16.0	16.7	15.7	24.8	-662.5	583.5
1971	8.6	286	14.6	13.5	14.3	16.6	26.8	-847.5	534.5
1972	4.9	316	18.2	11.7	14.3	21.0	25.8	-371.2	693.8
1973	12.3	394	15.4	3.2	7.8	30.4	33.9	-308.8	1,034.2
1974	7.4	540	30.7	24.3	36.2	28.9	40.4	-2,022.7	1,049.3
1975	6.5	592	26.5	25.2	23.4	28.5	38.3	-1,886.9	1,541.6
1976	11.2	799	23.4	15.3	24.1	31.8	34.6	-313.6	2,948.1
1977	10.0	1,009	16.3	10.1	17.4	32.4	34.0	12.3	4,288.3
1978	9.0	1,399	24.2	14.5	30.2	30.7	34.8	-1,085.2	4,879.3
1979	7.1	1,636	19.5	18.3	14.1	28.9	36.8	-4,151.1	5,628.1
1980	-2.1	1,598	24.6	28.7	24.3	35.8	45.8	-5,312.2	6,528.1
1981	6.5	1,749	17.6	21.4	28.5	38.7	47.0	-4,606.6	6,795.0
1982	7.2	1,847	7.2	7.2	12.7	37.6	42.6	-2,550.5	6,890.4
1983	10.7	2,020	5.8	3.4	8.2	36.6	39.8	-1,524.1	6,760.7
1984	8.2	2,190	5.7	2.3	-4.1	37.1	39.7	-1,293.1	7,587.9
1985	6.5	2,229	4.5	2.5	-2.6	35.5	37.4	-795.1	7,677.1
1986	11.0	2,550	5.2	2.8	-0.7	39.0	35.9	4,709.4	7,905.1
1987	11.0	3,201	5.7	3.1	1.8	41.3	35.3	10,058.4	9,144.0
1988	10.5	4,268	7.6	7.1	8.0	38.9	32.2	14,505.4	12,340.0
1989	6.1	5,185	5.7	5.7	8.6	33.2	31.3	5,360.3	14,977.8
1990	9.0	5,886	10.8	8.6	9.2	30.2	31.5	-2,003.3	14,459.1
1991	9.2	6,810	10.8	9.3	11.8	28.3	31.4	-8,317.2	13,306.0
1992	5.4	7,183	7.7	6.2	6.9	28.4	30.1	-3,942.9	16,639.9
1993	5.5	7,811	7.0	4.8	0.7	28.3	28.3	989.5	19,704.2
1994	8.3	8,998	7.6	6.3	3.9	28.5	29.8	-3,866.9	25,032.0
1995	8.9	10,823	7.2	4.5	5.8	31.0	32.7	-8,507.7	31,928.2
1996	6.8	11,385	3.9	4.9	4.3	30.3	34.8	-23,004.7	32,401.9
1997	5.0	10,315	3.2	4.4	2.3	35.7	37.3	-8,166.7	19,710.3
1998	-6.7	6,744	5.0	7.5	10.5	51.5	39.5	40,364.9	51,963.0
1999	10.9	8,595	-2.0	0.8	2.8	43.7	38.0	24,476.7	73,700.3
2000	9.3	9,770	-1.1	2.3	5.2	46.4	43.9	12,241.2	95,855.2
2001	3.1	9,000	2.5	4.1	5.7	43.9	41.9	8,238.9	102,487.5
2002	6.3	10,013	1.7	2.7	3.7	41.4	39.9	6,092.1	120,811.4

주: 1) 1994년까지는 실질GNP 증가율, 1995년 이후는 실질GDP 증가율임.

2) GDP 디플레이터는 1995 = 100.0, 소비자물가지수와 농가구입가격지수는 2000 = 100.0임.

자료: 통계청, 『주요경제지표』.

표 3. 양곡관리제도의 변천 과정

	양정제도(정책 목표, 수단, 법규)의 변화	대내·외 양정 여건 변화
1969	고미가정책, 이중맥가제 실시, 미국 소비 억제	혼식(25% 이상) 의무화
1970	이중미가제 실시, 양곡관리기금법 제정	
1972	양곡수급 및 매입가격 결정 국회동의제 폐지	10월유신, 8·3조치
1973	통일계 신품종 본격 보급, '73 이후 통일계 위주 수매 혼식률 30%로 인상, 다수확농가 시상제 실시	석유과동/ 식량과동
1974	쌀 생산 3천만석 돌파(3,086만석), 정부미 전량 혼합곡 방출	
1976	쌀·보리 자급달성(100.5%), '77 이후 수입 중단	
1977	쌀 생산 4천만석 돌파(4,170만석), 쌀막걸리 제조 허용	「양정전환론」, 「개방농정」
1978	노풍 피해(식부면적의 12%)	농산물 수입자유화 조치
1979	「경제안정화종합대책」: 임금인상 억제, 물가안정	제2차 석유과동, 10·26사태
1980	냉해 발생, 전체 식량작물 생산량 평년작의 66%	마이너스 성장(-4.8%)
1981	사상 최대의 쌀 수입(225만톤), 이후 과잉재고 문제 발생	「쌀증산7개년계획」
1983	추곡수매가 동결, 밀 수매 중단, 물가안정 강조	농외소득원(농공지구) 개발
1984	양특적자 재정(일반회계) 보전 시작	
1985	일반미 가격안정 위해 농협을 통한 일반미 수매 실시	
1986	농가경제 악화, 「농어촌종합대책」, 국제유가 급락	UR 다자간협상 개시
1987	「농어가부채감소대책」, 「농어촌경제활성화대책」	3저 호황
1988	국회동의제 부활, 양곡유통위원회 설치	
1989	「농어촌발전종합대책」	BOP 줄임, 농산물 수입자유화
1990	정부미 공매 실시	
1992	통일벼 수매 중단, 양질미 생산 본격 추진	
1993	「양정개혁」: 정부개입 축소와 시장기능 활성화, 쌀값 계절진폭 허용, 양곡관리기금 폐지하여 특별회계로 전환, 냉해로 쌀 흉작	UR협상 타결(국내 보조금 감축, MMA 수입), 쌀 재고누적, 정부 재정부담 과중
1994	「양곡관리법」 전문 개정, 「쌀산업경쟁력제고대책」, 농협차액지급수매 및 수매예시제 도입, 수매가 인상 억제	
1995	정부수매 + 민간(농협)수매 + MMA 수입 체제 시작	AMS 제약, 수매량 감축 시작
1996	「쌀산업발전종합대책」: 쌀 자급기반 확충, 규모화촉진 직불제, 「약정수매제」 도입	국제곡물가격 급등, 쌀 재고 및 식부면적 급감, 쌀 자급률 90%
1997	약정수매제 실시	
1999	「용자수매제도」 시범사업 실시, RPC 물벼 수매 실시	일본의 쌀 조기 관세화 단행
2000	RPC 벼 매입량이 정부수매량 초과, 양곡증권법 폐지 RPC 경영안정 위해 「벼 현물담보 대출」 시행	쌀값 계절진폭 2.7%로 축소
2001	「2004년 쌀 재협상에 대비한 '쌀산업발전종합대책(안)」 「논농업 직접지불제도」 실시	6년 연속 풍작 달성
2002	「쌀산업종합대책」(2002. 4) 2002년산 쌀 수매가 2% 인하	쌀·보리 재고 과다 쌀 정부 수매량 비율 15% 수준
2003	쌀 생산조정제 도입, 공공비축재·미곡담보용자제 논의	

정책목표는 시기에 따라 농가소득 증대(또는 식량증산), 소비자가계 보호(또는 물가안정), 공공비축(또는 식량안보) 등에 두어져 왔으며, 주된 정책수단은 수매량, 수매가격, 방출량,

방출가격, 수입 등이었다(김명환 외, 2000, p.6).

정부는 1968년산 미곡의 수매가격을 파격적으로 전년대비 17% 인상한 것을 필두로, 1968-71년에 연평균 25.1%씩 수매가격을 인상함으로써 이른바 ‘고미가정책’을 실시하였다. 이 시기의 고미가정책은 종래의 지나친 저곡가정책이 식량증산의 저해농가소득향상의 부진, 미곡의 소비증대와 맥류의 소비위축, 외곡의 도입증대 등 많은 문제점을 초래한 것에 대한 반성에 기초한 것이지만 여기에는 1969년의 3선개헌과 71년의 대통령선거 등 정치적인 이유도 적지 않았다(한국농촌경제연구원 1989, p.37).

국가독점자본주의하 개량주의적 농정의 일환으로서의 이중곡가제를 도입한 배경은 다음과 같은 국민경제 재생산조건의 변화에서 찾을 수 있다 1960년대 양곡생산의 불안정과 외곡의 대량 도입은 1960년대 말에 와 대외지향적인 자본축적을 수행하는 국내자본의 입장에서 소재보전에 필요한 외환문제를 야기하게 됨으로써 자본축적의 중요한 애로로 작용하게 되었다. 특히 당시 미국원조가 무상에서 유상으로 전환되었을 뿐만 아니라 1974년의 석유파동과 식량파동으로 말미암아 국제수지가 크게 압박을 받게 되었다. 이러한 상황에서 국내 자본의 원활한 축적을 위해 농업부문이 식량증산을 통해 국제수지상의 부담을 덜어줄 필요가 있었고, 이에 정부는 주곡자급을 목표로 하는 농업증산정책을 함과 동시에 이중곡가제를 실시하게 되었다(이영기, 1998, p.191).

한편, 1960년대 이후 수출주도형 공업화 위주의 경제성장 전략을 추진한 결과 농업부문과 비농업부문 간에 생산성 격차가 확대되었고 미 잉여농산물 도입에 의한 국내 농산물가격의 압박으로 농가교역조건이 악화되고 도·농간 소득격차가 확대되었다. 이에 따라 농가소득을 증대시켜야 할 사회경제적 필요성이 고조되었고 특히 재계로부터도 내수시장 기반 확충을 위해 농가소득 수준을 높이라는 요구가 제기되기도 하였다(김병택, 2002, p.246).

1968년의 고미가정책에 뒤이어 1969년부터는 이중매가제가 실시되었다. 정부는 부족한 쌀의 증산과 소비 억제를 위해 고미가정책을 쓰는 한편 맥류의 증산과 소비촉진을 위해 방출가격을 매입가격보다 낮게 하는 이중매가제를 실시하였던 것이다 1970년부터는 생산자 가격 지지에 의해 증산을 유도함과 동시에 소비자가격을 낮은 수준에 유지함으로써 저임금 체제를 유지하고자 쌀에 대해서도 이중미가제를 실시하였으나 방출가격과 수매가격의 차이가 중간경비를 초과하는 본격적인 의미의 이중미가제는 1972-76년 사이에 실시되었다.³

³ 이중미가제의 실시시기에 대해서는 김병택(2002), 문팔룡 외(1981), 허신행(1982)에 다소 차이가 있는데 그 이유는 연도에 따라 이중미가제의 내용에 차이가 있기 때문이다 즉 1969년산의 경우 수매가격 < 방출가격 < 판매원가, 1970년산의 경우 방출가격 < 수매가격 < 판매원가, 1971년산의 경우 수매가격 < 판매원가 < 방출가격, 1972년산의 경우 방출가격 < 수매가격 < 판매원가임(농협중앙회 조사부, 1981, pp.127-129).

우리나라의 이중곡가제는 유통되는 쌀에 대한 전면관리를 원칙으로 했던 일본의 식량관리제도와는 달리 ‘정부관리양곡 수급계획’의 운영을 중심으로 하는 ‘부분관리제’로부터 출발하였다(정영일, 2001). 그럼에도 불구하고 1970년대는 만성적인 식량부족기였기 때문에 이중곡가제를 통해 생산자와 소비자를 동시에 보호함은 물론 국민적 소원이었던 쌀 자급을 이룩함으로써 「양곡관리법」의 목적⁴을 대체로 무난히 달성할 수 있었다. 그러나 양정의 대상과 범위가 식량자급에서 주곡자급으로 축소됨으로써 식량자급률 저하의 원류를 형성하게 되었다는 점은 지적하지 않을 수 없다.

2) 제2기: 이중곡가제의 후퇴기(1980-93)

이 시기는 이중곡가제의 골격은 유지되었으나 양정이 물가안정정책에 종속됨으로써 이중곡가제가 양적으로 현저히 후퇴되는 시기이다. 주곡증산과 가격·소득지지 등 상대적으로 보호주의적 색채가 강했던 1970년대의 농정은 70년대 말부터는 농업에 대한 보호와 지원을 축소하여 주곡에 대한 가격지지를 후퇴시키고, 부족한 농산물에 대해서는 적극적인 수입확대를 통해 농산물가격을 안정시키는 이른바 ‘개방농정’으로 전환된다.⁵

70년대 후반 주곡증산과 이중곡가제를 계속 실시해야만 한다는 ‘주곡증산농정론’과 주곡의 자급달성으로 야기된 양특적자가 통화증발을 유발, 물가를 자극하므로 이중곡가제의 단계적 폐지를 주장하는 ‘양정전환론’이 대두하였다. 1977년 5월 경제기획원·관계부처장관·농업문제전문가 및 아시아 각국의 농정관련 인사들이 참석한 농업정책개발 세미나에서 농업에 대한 비교우위론이 처음으로 제기되었다. 이 당시 경제기획원 담당자들은 비교우위론을 내세워 양곡관리기금의 적자를 해소하기 위해서는 국제시장가격보다 높은 가격으로 정부가 미곡을 수매하여 농민을 보호하여 왔던 보호장벽을 헐고 소비자를 위해서 고미가정책을 지양해야 하고, 급격히 수요가 증가하고 있는 축산물의 가격안정을 위해서도 외국으로부터 값싼 육류를 도입해야 하며, 우리의 국제수지가 계속 흑자를 기록하므로 남아도는 외환을 사용하여 농산물을 수입, 외환에 의한 통화팽창을 막아 물가상승을 억제해야 한다는 주장이 제기되었던 것이다(손중호, 1980, pp.398-399).

⁴ “본법은 양곡을 관리비축하여 그 수급과 가격의 조절 또는 배급과 소비의 통제를 함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적으로 한다(「양곡관리법」 제1조).”

⁵ 박진도(1988)는 1978년 이후를 ‘개방농정기’로 분류하였으며, 최양부(1981)는 1960-70년대 농정을 ‘경제주의 농정’이라 규정하고 그 전개과정을 제1기 물가안정 농정기(1961-71: 미 잉여농산물에 의존한 물가안정 및 식량수급), 제2기 주곡자급을 위한 증산농정기(1972-76: 다수확 신품종의 보급확대와 이중곡가제 실시), 제3기 물가안정을 위한 개방농정기(1977년 이후: 양특과 비료계정 적자 해소를 위한 이중곡가제의 단계적 폐지)로 구분하였다.

‘양정전환론’은 처음에는 통화팽창 문제를 해소하기 위하여 수매가격의 인상 억제와 방출가격의 현실화를 통한 양곡관리기금 적자의 축소, 양특적자의 일반회계 지원 및 양곡증권 발행을 통한 보전 등 주로 통화관리의 필요에서 제기되었다 그러나 1979년 4월 자본축적의 위기에 대한 대책의 일환으로 총수요관리통화 및 재정의 긴축, 임금인상 억제, 물가안정 등을 주요 내용으로 하는 「경제안정화종합시책」이 발표되면서부터는 이중곡가제 자체를 문제삼게 되었다(표 2 및 표 3).

양정전환론의 배경에는 1970년대의 이중곡가제가 국가의 양곡시장 개입을 통하여 가격기능을 무시하였고, 양특적자를 보전하기 위한 재정인플레이와 함께 임금상승⁶ 및 물가상승을 유발하여 국내 자본의 대외 경쟁력을 약화시켰으므로써 자본축적의 애로로 작용하게 되었는데 인식도 깔려 있다(이영기, 1998, p.195).

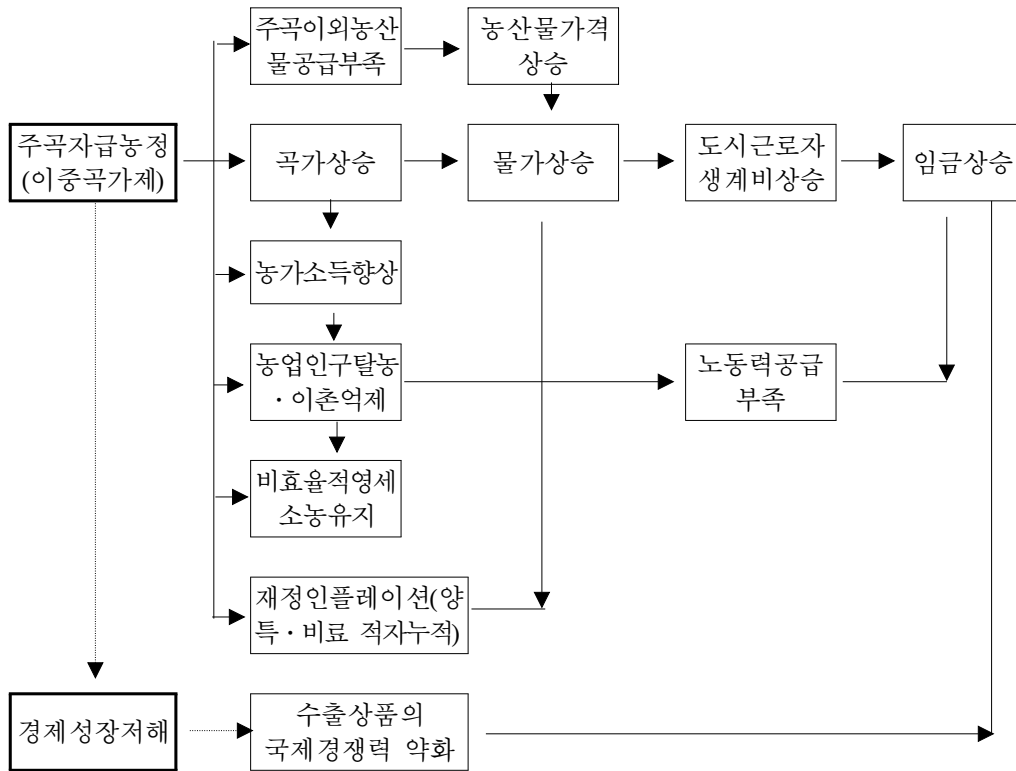
1977년 제4차 경제개발 5개년계획의 착수와 함께 대두되어 그 동안 줄기차게 주장되어온 ‘농정전환론’(바꾸어 말하면 1970-77년의 주곡증산을 위한 이중곡가제를 기초로 한 증산농정에서 도시가계 보호를 위한 물가안정을 기초로 한 개방농정으로의 전환)은 1981년 쌀의 정부수매가격 결정을 계기로 이제는 논의의 단계를 벗어나 구체적인 정책현실이 되었다 그리고 이와 같은 농정기조는 제5차 경제사회발전 5개년계획 중 농림수산부문의 골격을 형성하였다(최양부, 1981, p.11).

1960-70년대 한국경제의 고도성장은 시장 기술, 자본의 대외의존을 통해서 이루어졌다 즉 그것은 한마디로 말하면 외자에 의해 선진국으로부터 생산재를 수입하고 그것을 저임금 노동력으로 가공·조립해서 노동집약적인 최종소비재를 선진국에 수출하는 ‘가공무역형’의 성격을 지닌 ‘대외의존적 불균형공업화’였다. 고도성장을 계속해오던 한국경제는 1979년 이후 성장률이 둔화되면서 불황국면을 맞이하게 된다 특히 1980년에는 전후 최초의 마이너스 성장(-4.8%)을 경험하였다. 불황의 원인으로서는 제2차 오일쇼크 이후의 세계경제의 침체와 수출부진, 중화학공업화의 실패, 중동경기의 후퇴 등을 들 수 있지만 그것은 한마디로 대외의존적 한국경제의 구조적 취약성을 노정해 놓은 것이었다(표 2).

정부는 이러한 위기를 대담한 대외개방정책에 의해 타개하려고 하였다 흔히 ‘개방농정’이라고 일컬어지는 이 시기의 농업정책은 농산물가격이 국제가격의 2-3배나 되므로 비교우위론에 입각하여 값싼 외국농산물을 수입하고, 주곡의 가격지지를 철회하여 저곡가정책을 추진함으로써 물가를 안정시키고, 도시노동자 생계비 인하를 통한 저임금구조를 유지한다

⁶ 1970년대의 고미가정책은 농가소득 향상과 농촌노임 상승을 가져오고, 농가경제의 안정이 농가노동력의 유출을 둔화시켰으므로써 경제전반에 임금상승을 압박하고 자본축적을 위한 값싼 노동력 창출을 저해하였다고 볼 수 있다(최양부, 1981).

그림 1. 개방농정의 주곡자립농정에 대한 비판



자료: 최양부, 1981, p.12.

는 것이다. 한편 농산물수입 확대와 농업구조개선정책에 의해 경제적 압박을 받는 농민은 이농을 통한 도시산업예비군으로 흡수하든지 복합영농을 통한 농업소득 증대 및 농촌공업화를 통한 농외소득 증대의 방향으로 유도한다는 것이 그 기본내용이다(그림 1).

이와 같이 이중곡가제가 양특적자의 누증으로 재정상태를 악화시키고 물가상승을 초래한다는 이유로 70년대 말부터 공격받기 시작한 이중곡가제는 80년대에 들어서면서 전반적으로 후퇴하게 된다. 80년대 중반까지 강력하게 시행된 물가안정정책의 일환으로 국가가 양곡 시장에 지속적으로 개입할 수밖에 없었기 때문에 이중곡가제 자체는 유지되었지만 생산자 가격의 지지 수준은 대폭 후퇴하게 되었다. 그로 인해 실질수매가격은 70년대 후반 이후 1983년까지 지속적으로 하락하였다. 정부는 1983년의 추·하곡 수매가 동결과 밀 수매 중단에서 보듯이 1980년대 중반까지 수매가격 인상을 억제하고 물가안정을 위해 방출가격을 낮게 유지함으로써 소비자가계 보호에 양정의 기초를 두었다⁷

1980년대 후반에는 일반계 품종의 단수가 높아지고 쌀 소비가 고급화되면서 신품종 쌀이 소비자들로부터 외면되기 시작하자 통일계 쌀의 감산을 유도하기 위한 목적으로 정부수매량을 줄이고 수매가 인상을 억제하는 방향으로 시책이 전환되었다. 80년대 중반이후 쌀 재고가 누적됨에 따라 89년부터 통일쌀 수매예시를 통해 생산감축을 유도하였고 92년산부터는 통일벼 수매를 중단하였다.

1988년에는 1972년에 사문화되었던 '정부 수매가격과 수매량에 대한 국회동의제가 부활되면서 다시 농가보호기조에서 수매가격과 수매량이 결정되었다. 1988년산 쌀 수매가격은 전년보다 16% 인상되었으며, 수매량은 농가가 희망하는 전량으로 결정되었다. 1990년대 초반에는 수매가격과 수매량이 그 어느 시기보다도 높게 유지됨으로써 쌀의 과잉재고와 양특적자의 급증이라는 문제가 초래되었다.

요컨대, 1980년대는 쌀의 공급과잉과 함께 양정의 비효율성이 두드러진 시기였다. 1980년대 흉작에 대처하기 위해 81년 쌀을 과다 수입한 데다 소득증대로 인한 쌀 소비의 고급화로 통일계 쌀이 외면되기 시작하면서 쌀 재고가 늘어났고, 경직된 수급관리와 방출제도로 말미암아 양특적자가 급격히 늘어나게 되었다. 그리고 전반적인 쌀 과잉과 정부의 과잉재고 하에서 취해진 쌀값안정을 위한 정부의 일반미 시장개입은 연중 쌀값을 보관료, 금리 등 제비용을 충당하지 못할 정도로 연중 평준화시켰다. 그 결과 민간유통기능이 극도로 위축되어 수확기의 민간매입 활동이 거의 중단되고 농민들은 정부 외에는 쌀의 판로를 찾기 어려운 상황에 이르게 됨으로써 양정의 개편이 불가피하게 되었다.

3) 제3기: 이중곡가제의 변질기(1994-2004)

1980년대 후반 이후 1992년까지 수매가격은 농가소득 논리에 따라 인상되고, 방출가격은 물가 논리에 따라 인상이 억제됨에 따라 시장왜곡이 심화되었다. 또한 과잉재고, 양특적자 급증, UR협상 타결 등의 문제에 직면하게 된 정부는 미곡시장에의 정부 개입을 최소화하여 민간유통 기능을 활성화시킴으로써 쌀 생산농가의 실질적인 소득 향상을 도모하고 수매·방출제도를 시장원리에 적합한 효율적인 제도로 개편하는 「양정개혁」(1993. 8)을 단행하였다(김명환 외, 2000, p.11).⁹

⁷ 경제기획원은 1984년에 이미 단계적인 농산물수입 자유화 촉진과 수매량의 축소 그리고 수매가 인상 억제를 농정의 전환 방향으로 설정해 놓고 있었다(경제기획원 산업1과, 1984, pp.11-12).

⁸ '80년 흉작으로 인하여 '81 미곡연도에 225만톤을 수입하였는데, 이것은 필요량 120만톤보다도 100만톤이나 많은 양이었고, 이것이 매년 순환재고로 이월됨으로써 수급관리와 재정운용에 부담으로 작용하였다.

⁹ 1993. 2. 25 문민정부 출범 이후 '신경제5개년계획'의 일환으로 작성된 '신농정추진계획'(93. 6)의 기본

「양정개혁」의 핵심은 정부의 ‘직접·공적관리’를 축소하여 ‘부분·간접관리’로 전환하고, ‘농협관리’¹⁰ 및 민간유통의 비중을 증대시켜 나간다는 것이다 그 주요 내용은 정부 수매가격 인상 억제, 민간유통 활성화를 위해 쌀값의 계절진폭 확대, 농협수매분에 대해 수매가와 시가의 차액을 정부가 보전하는 ‘차액지급제’의 도입, 정부미 방출방식을 종래의 정가방출 방식에서 농협을 통한 ‘조곡공매’ 방식으로 전환, 쌀 매매업의 허가제에서 신고제로의 전환 미곡종합처리장(RPC)을 산지 미곡유통의 중심체로 육성, RPC 등 민간유통업체에 비 매입자금 지원, 양곡관리기금의 폐지와 양곡증권 신규증액 발행 중단, 양곡관리사업의 양곡관리특별회계로의 전환과 부족자금 전액에 대한 재정지원 등이다¹¹

‘93양정개혁’ 내용 중 「양곡관리법」의 전면 개정(1994. 1.)¹², 양곡증권 발행으로 조달되던 양곡관리기금 운영방식을 개편하여 양곡관리기금을 폐지하고 수매자금을 정부예산으로 지원하도록 전환하는 동시에 기존의 양곡관리기금의 채무 청산을 위한 양곡증권정리기금과 양곡관리사업을 위한 양곡관리특별회계로 구분함으로써 더 이상의 채무 증가를 방지한 점 정부미의 ‘정곡정가 방출방식’을 농협을 통한 ‘조곡공매제’로 전환한 점, 농협차액수매제의 도입과 RPC에 대한 운영자금 지원을 통해 민간의 수확기 쌀 흡수능력을 높인 점 등은 획기적인 성과로 평가할 수 있다(정영일, 2001).

그러나 쌀값 계절진폭의 적정화, 품종·산지에 따른 차등가격수매제의 도입 적정수준의 정부미 재고관리대책 수립 등 민간유통기능 활성화의 전제조건이 되는 시책들은 별다른 성과를 거두지 못하였고, 무엇보다도 정부의 공적관리기능의 약화를 보완해 줄 수 있는 안전장치인 ‘직접소득지불제’가 검토에만 그치고 제때 실시되지 못함으로써 절름발이 개혁에 그치고 말았다는 한계를 안고 있다.

한편 1993년 말 UR 협상이 타결되고 1995년 WTO 체제가 출범함에 따라 양정은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 즉, 쌀의 경우 2004년까지 관세화에 의한 완전개방은 유예되었으나 최소시장접근(MMA) 방식에 의한 부분적인 시장개방이 이루어졌고 국내보조금을 10년

전략은 양곡관리정책의 경우 정부의 직접수매제를 축소하는 대신 민간유통기능을 활성화하는 방향으로 양정의 틀을 개편하는 것으로 제시되었다.

¹⁰ ‘전체 수매량은 예년 수준을 유지하되 농협수매를 확대’하려는 양정개혁 방안은 시장원리에 따른 정부의 역할 조정이라기보다는 골치 아픈 추곡수매사업을 농협으로 떠넘기려는 책임회피 전략에 불과하다는 농민단체의 비판도 있었다.

¹¹ UR 협상의 타결에 대한 대응책으로 발표된 ‘농업발전대책 및 농정개혁추진방안(1994. 6)에 제시되어 있는 양곡관리정책의 내용도 ‘신농정’과 ‘양정개혁방안’의 기본골격을 거의 그대로 따르고 있다.

¹² 「양곡관리법」(94. 1. 5) 제1조(목적)도 “이 법은 양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지함을 목적으로 한다와 같이 시장원리를 중시하는 방향으로 개정되었다.

표 4. MMA 수입량 및 감축대상보조(AMS)의 감축 계획과 실적

단위: 천톤, 억원, %

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MMA	계획	51	64	77	90	103	103	128	154	180	205
	실적	0	115	0	75	97	107	217	170	-	-
총AMS	계획(A)	21,826 (16,987)	21,056 (16,729)	20,287 (16,500)	19,517 (16,272)	18,748 (16,043)	17,978 (15,815)	17,209 (15,586)	16,439 (15,357)	15,670 (15,129)	14,900 (14,900)
	실적(B)	20,754	19,674	19,369	15,628	15,519	16,909	-	-	-	-
쌀AMS	실적(C)	20,160	19,099	18,843	15,098	15,032	16,472	-	-	-	-
비율	B / A	95.1	93.4	95.5	80.1	82.8	94.1	-	-	-	-
	C / B	97.1	97.1	97.3	96.6	96.9	97.4	-	-	-	-

주: AMS 상한액은 1989-91년 기준과 1993년 기준이 있는데 우리나라는 1993년 기준을 이행하고 있음. () 내는 1989-91년 기준임.

자료: 대한민국 정부, UR 농산물협상 이행계획서, 1994.

농림부 국제농업국, WTO 통보자료.

동안 13.3%(개도국) 감축해야 함에 따라 수매가와 수매량이 상당한 제한을 받을 수밖에 없게 된 것이다(표 4). 이에 따라 양곡관리시스템은 종래의 ‘정부수매 + 민간(농협)수매’에서 ‘정부수매 + 민간(농협)수매 + MMA수입량’ 체제로 전환되었다.¹³

1992년까지의 과잉기조는 쌀 실질가격의 하락을 초래하였고, 이는 1990년대 초반 농지전용면적의 급증과 함께 벼 식부면적이 급격히 감소하는 요인으로 작용하였다. 1993-95년에는 기상악화로 단수마저 저위에 머무르게 되어 1996 양곡연도 말에는 쌀 재고율이 5% 미만으로 저하함으로써 쌀수급이 불안해지기 시작하였고, 국제곡물가격이 급등하는 가운데 국내 쌀값도 상승하였다.

정부는 이와 같은 대내외 여건의 변화에 대응하여 「쌀 산업발전종합대책」(1996. 6)을 수립하였는데, 그 내용은 쌀 자급기반의 확충(2004년 재배면적 92만ha, 단수 480kg, 자급률 98.4%)과 영농의욕 고취를 통한 쌀 자급기반유지를 위하여 1997년부터 「약정수매제도」를 시행한다는 것이었다.

약정수매제는 WTO체제 출범 등 대외여건 변화에 대응하여 농가의 계획영농을 유도하고 영농기 자금부담을 완화하는 한편, 수확기에 가서 정부수매 여부를 농가가 자율 선택할 수 있도록 함으로써 쌀 생산농가의 경쟁력강화를 위해 도입된 제도이다. 전년도 정기국회(9-12

¹³ 2002년까지 수입된 MMA물량(누계)은 계획량 770천톤을 약간 상회하는 781천톤이었다. 그리고 1995-2000년 사이 WTO에 양허한 AMS에 대비한 실제지출 AMS 비율은 평균 90% 수준이었으며, 그 중 쌀에 대한 보조가 97%를 차지하였다. 즉, 실제 지출한 AMS의 대부분이 쌀에 대한 수매가격지지 부문이었다.

월)의 동의로 확정된 수매량과 수매가격을 연초에 예시하고, 농가는 예시된 가격에 따라 약정수매 배정물량 범위 내에서 약정을 체결하고, 매입약정 금액의 40%를 선금으로 지급받게 되며, 수확기에 가서 정부수매와 시장출하 중 유리한 쪽을 자율적으로 선택할 수 있다

정부의 공적 관리기능이 대폭 약화된 현행 약정수매제는 수급균형과 가격안정기를 제외하고는 수급 안정에 필요한 물량확보와 가격안정에 한계가 있을 수밖에 없다. 약정가격이 시장가격보다 낮을 경우 수매에 차질이 발생하여 정부의 비축기능과 가격조절기능이 약화될 우려가 있다. 또 약정수매제와 같은 정가수매제도하에서는 경직적 수매(수매가격 및 수매물량의 경직)가 불가피하기 때문에 흉작의 경우에는 가격상승으로 인해 정부가 필요로 하는 적정량의 확보가 어렵고, 풍작의 경우에는 수매물량의 제약으로 인해 산지가격의 하락을 방지하기 어렵게 된다.

1999년산 미곡에 대하여 시범사업으로 실시된 적이 있는 「용자수매제」는 현행 「약정수매제」의 미비점을 보완하여 증산유인·소득지지·가격안정을 도모함으로써 농민들로 하여금 안심하고 생산에만 전념할 수 있도록 하기 위하여 검토되고 있는 수매제도이다. 수확기에 생산농가가 지역농협, RPC 등에 벼를 담보한 후 일정금액의 용자를 받고, 용자기관은 시중에 연중 판매한 다음 산지별·품종별 가격에 따라 담보농가와 사후에 정산하면 된다. 용자재원은 정부가 저리용자 하거나 이차보상하고, 용자금 비율은 시장가격의 70-80% 수준으로 하여 풍흉에 따라 탄력적으로 수매물량을 조절한다. 약정수매방식을 지속할 경우 수매가격을 1997년 수준에 유지한다 하더라도 2004년의 수매가능 물량은 생산량의 20%인 620만석에 불과하게 되나, 용자수매제를 실시할 경우 수매물량에 대한 제약이 없어지기 때문에 풍흉에 따른 수매물량 조절이 가능해진다는 장점이 있다¹⁴

1999년에는 또 양곡유통에 있어 시장기능의 활성화를 도모하기 위해 곡가조절용 정부관리양곡의 가공·판매방법 등에 관한 제한을 폐지하고, 양곡의 매매업을 완전자유화 하는 등 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 실효성이 없거나 과도한 규제를 현실에 맞게 정비하는 방향으로 양곡관리법이 개정되었다.

2001년에는 「논농업직불제」가 실시되었는데 이 제도의 목적은 정부수매와 같은 가격지지정책의 한계를 감안, WTO 체제에서 허용되는 새로운 제도를 도입함으로써 농가소득을 안정시키고, 쌀 자급기반을 유지하며, 흉수방지 등 논의 공익적 기능을 유지하고, 비료·농약의 적정사용 등을 통해 안전한 농산물의 생산을 유도하는 데 있다

¹⁴ 1996년부터 시행하고 있는 「차액수매제」의 문제점과 개선방안, 1997년부터 시행하고 있는 「약정수매제」의 문제점과 개선방안, 그리고 1999년 시범사업을 실시한 「용자수매제」의 보완방안에 대해서는 김명환 외(2000)를 참조.

1990년대 후반 들어 「쌀산업발전종합대책」(1996)에 힘입어 벼 식부면적이 증가하고 계속된 풍작으로 생산량이 늘어난 데다 1인당 쌀 소비량이 급격히 감소함으로써 2002 양곡연도 말에는 190만톤(재고율 37.2%)의 재고가 쌓이게 되어 쌀 수급은 과잉기조로 전환되었다.¹⁵

이에 정부는 쌀 수급안정을 도모하기 위해 시장기능에 의한 수급조절을 유도 2001년 108.3만ha이던 벼 재배면적을 2005년까지 95.3만ha로 줄이는 쌀 감산대책을 추진하고 있다. 농어업·농어촌특별위원회는 2002년 6월 「쌀산업종합대책」과 「농지제도 개선」을 통해 쌀과 논외의 ‘상품화’와 ‘시장화’를 가일층 진전시켰을 뿐만 아니라, 2002년 10월에는 쌀의 효과적인 생산제한을 통해 2004년 쌀 재협상의 입지를 강화하고 공급과잉 추세를 완화하며, 수급 균형을 조기에 회복하기 위해 2003년부터 벼 재배논을 대상으로 3만ha(100만석) 수준의 ‘생산조정제’를 실시하기로 하였다.

요컨대, 이와 같은 쌀에 대한 공적관리 기능의 축소와 시장기능의 강화는 쌀의 ‘상품화’와 이중곡가제의 변질·형해화(形骸化)를 의미하는 것이다. 즉, 한편으론 그 동안 정부관리 하에서 상품으로서의 지위를 빼앗겨 온 쌀이 ‘상품성’을 획득하게 됨으로써 품질차이나 가격차이에 따라 시장 메카니즘이 작동하게 되었음을 의미하는 것이고 다른 한편으론 ‘주곡’으로서의 쌀의 특수성이 무시된 채 단순히 ‘하나의 상품’으로 전략하게 되었음을 의미하는 것이다. 전자는 쌀의 상품성 획득으로 쌀산업과 쌀시장이 효율화될 것으로 기대하는 입장이고, 후자는 쌀이 단순한 상품으로 전략하게 되어 생산자와 소비자는 물론 국민경제 전체가 불안정해질 것을 우려하는 입장이다(황연수, 1995b, p.227).

Ⅲ. 이중곡가제의 평가

1. 이중곡가제의 체계

정부에 의한 양곡관리제도는 「양곡관리법」에 명시되어 있듯이 국민식량의 확보와 국민경제의 안정이라는 목적달성을 위하여 첫째, 정부에 의한 양곡의 수급관리(수급안정 기능), 둘째, 양곡가격의 정책적 결정(가격안정 기능), 셋째, 양곡 유통의 정부에 의한 직접관리(유통

¹⁵ 벼 재배면적은 97년이래 쌀 가격의 상승과 대체작목의 가격불안정으로 인해 연평균 5,500ha씩 증가하였고, 단수는 1996-2000년 사이 500kg선을 유지하였으며, 1인당 연간 쌀 소비량은 80년대에는 연평균 1.3kg씩 감소하였으나 90년대에는 연평균 2.5kg씩 감소하였다.

원활화 기능), 넷째, 양곡 수출입을 국가가 관리하는 것을 의미한다.

우리나라의 양곡관리제도는 그 목적이 식량증산·농가소득증대·물가안정·소비자가계 보호 등 복합적·상충적일 뿐만 아니라 정책수단 또한 체계화(system)·계획화(program, scheme) 되어 있지 않고, 의사결정과정도 양곡유통위원회·정부·국회 등으로 중층화 되어 있다. 그 결과 제2장에서 고찰하였듯이 지난 30여년간 무수히 많은 제도의 변천을 경험하였고, 수매가와 수매량, 방출가와 방출량의 결정을 둘러싸고 해마다 소모적인 논쟁과 진통이 끊이질 않았다.

이중곡가제는 정부가 생산자가격을 지지하기 위해 시장가격보다 높은 가격으로 일정량을 매입하고, 소비자의 부담을 줄이기 위해 매입가격때로는 매입가격에 중간제경비를 합한 방출원가)보다 낮게 방출가격을 책정하는 것이다. 이와 같은 정의에 부합되는 이중곡가제 실시기간은 1970-93년에 한정된다. 1958-69년에는 판매원가대로 정곡을 방출한 ‘정가판매제’였고, 1994년 이후에는 공개입찰을 통해 정부미를 조곡으로 ‘시가판매’하였으며, 1970-93년 사이에는 정부미를 판매원가(수매가격 + 조작비) 이하에 정곡으로 ‘정가판매’하였다. 그리고, 보다 엄밀한 의미에서의 이중곡가제 실시기간은 1970-93년 중에서 방출가격이 수매가격보다 높았던 1972년과 1982년, 그리고 정부수매가격이 수확기(11-12월) 산지가격보다 낮았던 해(1974, 1975, 1980, 1988)는 제외되어야 할 것이다(표 5).

우리나라의 이중곡가제는 전면적·직접적 통제라기보다는 통제원리에 시장원리를 혼합한 부분적·간접적 관리시스템이라 할 수 있다. 선진제국의 경우 정부의 가격지지정책이 ‘부족불제(deficiency payment, 미국)’든, ‘개입가격제(EU)’든, ‘정부수매제(일본)’든 기본적으로 해당 품목의 생산량 전체를 대상으로 하고 있는데 비해 우리나라는 해당 양곡의 일부쌀의 경우 약 20%만 정부가 관리(가격지지)하고 있기 때문이다(박진도, 1997, pp.18-19).

이중곡가제의 비용과 효과는 정부 조작물량(수매량·방출량)과 정책가격(수매가·방출가) 수준에 좌우되며(표 6), 우리나라의 이중곡가제는 부분적 관리시스템이기 때문에 정부의 직접관리물량에 의한 직접비용·효과와 비정부(= 시장)물량에 의한 간접비용·효과로 나누어 고찰할 수 있다. 그리고 다른 조건이 동일하다면 양곡수급의 부족·과잉여부가 이중곡가제의 비용과 효과에 큰 영향을 미친다. 양곡 부족기에는 비교적 적은 비용으로도 복합적인 정책목표(증산·소득지지, 가계·물가안정)를 효과적으로 달성할 수 있을 뿐만 아니라 시장유통 물량에 대한 간접적인 효과도 크다. 그러나 과잉시에는 재고누적 등으로 인해 조작물량을 처리하는데 비용이 많이 들뿐만 아니라 정책목표의 달성도 쉽지 않고 시장유통 물량에 대한 간접적인 효과도 미미하게 된다.

이중미가제의 내역을 보면 1965-2001 양곡연도 사이 65, 67-69, 72년을 제외하고는 매

표 5. 이중미가 및 이중맥가 내역(1965-2001)

단위: 원, %

양곡 연도	이중미가(80kg당)						이중맥가(76.5kg당)					
	수매 가격	중간 경비	판매 원가	방출 가격	결손액	결손율	수매 가격	중간 경비	판매 원가	방출 가격	결손액	결손율
1965	2,967	346	3,313	3,450	137	4.1	1,147	1316	2,463	1,377	△1,086	△44.1
1966	3,150	394	3,544	3,350	△194	△5.5	2,295	336	2,631	2,463	△168	△6.4
1967	3,306	446	3,752	3,900	148	3.9	2,295	443	2,738	2,463	△275	△10.0
1968	3,590	507	4,097	4,100	3	0.1	2,490	448	2,938	2,622	△316	△10.8
1969	4,200	446	4,646	5,200	554	11.9	3,044	500	3,544	2,750	△794	△22.4
1970	5,150	578	5,728	5,400	△328	△5.7	3,348	439	3,787	2,750	△1,037	△27.4
1971	7,000	664	7,664	6,500	△1,164	△15.2	3,850	548	4,398	3,100	△1,298	△29.5
1972	8,750	738	9,488	9,500	12	0.1	4,890	672	5,562	4,300	△1,262	△22.7
1973	9,888	792	10,680	9,500	△1,180	△11.0	6,357	796	7,153	4,800	△2,353	△32.9
1974	11,377	915	12,292	11,264	△1,028	△8.4	6,993	909	7,902	6,000	△1,902	△24.1
1975	15,760	1,488	17,248	13,000	△4,248	△24.6	9,091	1,412	10,503	6,900	△3,603	△34.3
1976	19,500	1,996	21,496	16,730	△4,766	△22.2	11,100	1,446	12,546	8,320	△4,226	△33.7
1977	23,200	2,424	25,624	19,500	△6,124	△23.9	13,000	1,749	14,749	9,200	△5,549	△37.6
1978	26,260	3,372	29,632	22,420	△7,212	△24.3	15,500	2,462	17,962	10,120	△7,842	△43.7
1979	30,000	5,088	35,088	26,500	△8,588	△24.5	18,500	4,068	22,568	10,120	△12,448	△55.2
1980	36,600	7,126	43,726	32,000	△11,726	△26.8	22,000	9,618	31,618	10,120	△21,498	△68.0
1981	45,750	9,750	55,500	44,000	△11,500	△20.7	26,400	12,546	38,946	17,595	△21,351	△54.8
1982	52,160	10,184	62,344	53,280	△9,064	△14.5	29,700	13,691	43,391	19,355	△24,036	△55.4
1983	55,970	9,358	65,328	52,280	△13,048	△20.0	33,780	9,473	43,253	28,000	△15,253	△35.3
1984	55,970	12,622	68,592	52,280	△16,312	△23.8	34,460	9,329	43,789	30,800	△12,989	△29.7
1985	57,650	16,262	73,912	54,260	△19,652	△26.6	36,360	13,311	49,671	31,420	△18,251	△36.7
1986	60,530	16,934	77,464	49,000	△28,464	△36.7	39,070	13,554	52,624	33,150	△19,474	△37.0
1987	64,160	16,800	80,960	55,120	△25,840	△31.9	41,020	17,288	58,308	35,640	△22,668	△38.9
1988	73,140	13,360	86,500	49,610	△36,890	△42.6	45,120	11,129	56,249	35,640	△20,609	△36.6
1989	84,840	8,766	93,606	47,770	△45,836	△49.0	49,630	11,493	61,123	35,640	△25,483	△41.7
1990	96,720	10,593	107,313	55,520	△51,793	△48.3	54,590	13,064	67,654	39,930	△27,724	△41.0
1991	106,390	12,903	119,293	92,000	△27,293	△22.9	60,050	12,583	72,633	39,930	△32,703	△45.0
1992	113,840	14,880	128,720	96,600	△32,120	△25.0	64,250	17,624	81,874	39,930	△41,944	△51.2
1993	120,670	17,025	137,695	96,600	△41,095	△29.8	67,460	21,292	88,752	39,930	△48,822	△55.0
1994	126,700	16,236	142,936	104,500	△38,436	△26.9	70,830	23,188	94,018	39,930	△54,088	△57.5
1995	126,700	19,122	145,822	104,500	△41,322	△28.3	70,830	28,087	98,917	39,930	△58,987	△59.6
1996	126,700	19,806	146,506	124,000	△22,506	△15.4	70,830	31,742	102,572	39,930	△62,642	△61.1
1997	131,770	37,380	169,150	125,000	△44,150	△23.8	70,830	39,560	110,390	43,910	△66,480	△60.2
1998	131,770	40,310	172,080	132,000	△40,080	△23.3	74,730	43,380	118,110	43,910	△74,200	△62.8
1999	139,020	41,700	180,720	145,200	△35,520	△19.7	78,470	37,960	116,430	43,910	△72,520	△62.3
2000	145,971	44,689	190,660	157,040	△33,620	△17.6	81,610	35,440	117,050	48,300	△68,750	△58.7
2001	154,000	38,480	192,480	152,100	△40,380	△21.0	84,870	35,240	120,110	48,300	△71,810	△59.8

주: 판매원가 = 수매가격 + 중간경비,

결손 = 방출가격 - 판매원가, 결손율 = 결손 ÷ 판매원가 × 100

자료: 농림부 식량생산국.

년 방출가격이 판매원가(수매가격 + 중간경비)에 못미침으로써 결손이 발생하고 있는데, 평균 결손율이 1970년대에는 16.0%, 80년대에는 29.3%, 90년대에는 26.3% 수준이었다. 특히 양곡관리기금 결손이 급증하였던 1988-90년 기간 중에는 평균 결손율이 46.6%(44,840원/80kg)나 되었다.

보리의 경우 1965-2001년 전 기간에 걸쳐 방출가격이 판매원가에 못미침으로써 결손이 발생하고 있는데, 시간이 지날수록 보리쌀 소비기피와 그에 따른 재고증가로 인해 결손율과 결손액이 급증하고 있다. 특히 1996-2001 양곡연도에는 평균 결손율 60.8%, 가마(76.5kg)당 결손액 69,400원으로 쌀의 결손율(20.1%)과 80kg당 결손액(35,198원)을 크게 웃돌고 있다.

이중가격제 실시에 따른 결손은 양곡관리기금의 적자로 나타나게 되는데 재정적자가 과연 생산자보호로 인한 것이냐 아니면 소비자보호로 인한 것이냐 하는 논쟁이 벌어지곤 하였다. 왜냐하면 수매가격을 기준으로 보면 방출가격이 낮기 때문에 적자가 발생하는 것이므로 이중가격제는 소비자를 위한 것이라 볼 수도 있고, 또 방출가격을 기준으로 본다면 양곡기금적자는 생산자를 위해 수매가격을 높게 책정한데서 발생하는 것으로 볼 수도 있기 때문이다(농협중앙회, 1986, pp.55-56).

2. 양곡 수매제도

1) 양곡 수매가격

정책가격의 수준은 정책의 의의와 효과를 결정짓는 중요한 변수이다 쌀 수매가격의 수준은 전년대비 인상률, 수확기 산지시장가격과의 비교, 생산비와의 비교 등을 통해서 평가할 수 있다.

쌀 수매가 인상률은 시기에 따라 큰 차이를 보이고 있는데 쌀이 부족하고 물가상승률이 높았던 1970-81년 사이에는 13.0~38.5%(평균 21.6%)로 높았으나 물가안정정책이 강력하게 추진된 1982-86년 사이에는 동결~7.3%(평균 4.3%)로 낮았다. 1988년 수매가와 수매량에 대한 국회동의제가 부활됨에 따라 1988-93년 사이에는 5.0-16.0%(평균 9.7%)로 비교적 높은 인상률을 보였으나, 1994년 이후에는 동결 혹은 소폭의 인상률(1994-2002 평균 2.7%)에 그치고 있다(표 6).

80년대에 들어와서는 물가안정을 위해 수매가가 동결되거나 형식적 인상에 그쳐 정부수매가가 농가구입가격의 상승(표 2)에 훨씬 못미침으로써 이른바 ‘패리티가격’이 보장되지 못하였다. 쌀 수매가격이 농가구입가격의 상승에 못미침으로써 농가가 입은 피해액은 1981-85년의 수매량에 한정된 직접피해액만도 1조 4,163억원에 달할 것으로 추정된다. 그런데

표 6. 쌀 정부수매량 및 정책가격 변동 추이(1970-2002)

단위: %

	수매량 비중 ¹⁾	수매량 증감률	수매-산지 가격비율 ²⁾	방출-수매 가격비율 ³⁾	매매 역차율 ⁴⁾	코스트 역차율 ⁵⁾	수매가 인상률	방출가 인상률
1970	8.9	7.7	6.8	-14.6	-22.9	-29.5	35.9	3.8
1971	12.3	40.2	4.6	-16.2	-25.7	-31.5	25.0	20.4
1972	12.8	3.1	0.4	-12.0	-3.9	-11.0	13.0	46.2
1973	11.4	-5.3	3.1	-12.3	-16.5	-22.7	15.1	0.0
1974	16.5	53.1	-4.0	-24.8	-28.5	-34.7	38.5	18.6
1975	16.9	7.5	-0.9	-35.4	-33.3	-39.5	23.7	15.4
1976	20.0	32.0	16.9	-31.6	-27.9	-34.7	19.0	28.7
1977	23.4	34.5	32.9	-24.1	-25.7	-34.2	13.2	16.6
1978	23.4	-3.4	14.8	-17.6	-25.3	-36.1	14.2	15.0
1979	23.4	-4.1	12.8	-24.1	-27.6	-39.4	22.0	18.2
1980	15.4	-58.0	-1.3	-39.9	-30.1	-42.3	25.0	20.8
1981	18.1	67.6	8.2	-34.1	-15.6	-29.4	14.0	37.5
1982	21.1	19.2	12.0	-21.9	-4.8	-18.4	7.3	21.1
1983	22.6	11.7	16.1	-23.2	-6.6	-23.8	0.0	-1.9
1984	22.9	6.6	10.9	-24.1	-9.3	-29.3	3.0	0.0
1985	20.5	-11.2	8.1	-26.2	-10.4	-30.0	5.0	3.8
1986	17.5	-15.1	7.3	-38.2	-23.6	-39.5	6.0	-9.7
1987	15.3	-14.0	16.8	-33.0	-24.6	-36.3	14.0	12.5
1988	17.4	24.7	-0.6	-45.0	-41.5	-47.0	16.0	-10.0
1989	28.7	61.1	12.5	-49.6	-50.6	-55.5	14.0	-3.7
1990	21.5	-28.9	16.0	-46.3	-47.8	-53.5	10.0	16.2
1991	22.7	1.6	20.4	-15.4	-19.2	-28.5	7.0	65.7
1992	25.9	13.1	21.4	-13.8	-19.9	-29.8	6.0	5.0
1993	30.3	4.0	23.0	-17.6	-23.8	-32.4	5.0	0.0
1994	29.9	5.2	21.4	-14.8	-17.5	-28.3	0.0	8.2
1995	29.3	-9.1	3.3	-18.6	-17.5	-28.7	0.0	0.0
1996	23.3	-9.8	-1.8	-16.6	-5.9	-24.4	4.0	18.7
1997	22.5	-1.4	-2.9	-19.5	-5.1	-27.4	0.0	0.8
1998	18.2	-24.2	-5.8	-20.1	-5.0	-27.0	5.5	5.6
1999	16.6	-5.6	-5.7	-17.9	-0.5	-23.8	5.0	10.0
2000	17.1	3.4	-3.3	-14.3	2.0	-18.4	5.5	8.2
2001	15.0	-8.5	5.5	-17.2	-5.0	-	4.0	-3.1
2002	16.0	-4.8	4.1	-	-	-	0.0	-

주: 1) 쌀 생산량 대비 수매량 비중

2) (수매가격 - 수확기 농가판매가격) ÷ 수확기(11-12월) 농가판매가격 × 100

수매가격의 경우 1989년 이후는 일반미 수매가격, 농가판매가격의 경우 1976-1987은 신품
중 가격임

3) (방출가격 - 소비자가격) ÷ 소비자가격 × 100

4) (방출가격 - 수매가격) ÷ 수매가격 × 100

5) (방출가격 - 판매원가) ÷ 판매원가 × 100

자료: 농림부, 『양정자료』 및 통계청, 『주요경제지표』.

정부의 쌀 수매량은 대체로 연간 생산량의 20% 정도이고, 수확기(10-12월) 3개월 동안의 농가 쌀 판매량은 정부수매량을 제외하고도 총생산량의 약 30% 정도이다. 그리고 수확기의 산지 쌀값은 정부수매가격의 직접적인 영향을 받으므로 농가가 실제로 입었을 손실액은 위의 직접피해액보다 2.5배나 많은 약 3조 5천억원에 달한다고 보아야 할 것이다(장상환, 1987, pp.138-141).

다음으로 쌀 수매가격과 수확기 산지시장가격을 비교해보자. 1970-2002년 중 수매가격이 산지가격에도 미치지 못한 ‘저미가’의 해는 1974-75, 1980, 1988, 1996-2000년으로 33개년 중 9개년이었다. 산지가격에 대한 수매가격의 비율을 기간별로 보면 1970-75년에는 평균 1.7%로 산지가격과 비슷한 수준에서, 1976-79년에는 평균 19.4%로 산지가격에 비해 상당히 높게, 1980-88년에는 평균 8.6%로 산지가격보다 약간 높게, 1989-95년에는 평균 19.1%로 산지가격에 비해 상당히 높게, 1996-2002년에는 평균 -0.8%로 산지가격에 약간 못미치는 수준에서 수매가격이 결정되어 왔다(표 6).

이처럼 쌀 수매가격이 농가구입가격이나 산지시장가격에도 미치지 못한 ‘저미가’의 해가 적지 않았을 뿐만 아니라 설사 ‘고미가’의 해라 하더라도 가격지지정책으로서는 불충분하였다. 그 이유는 무엇보다도 정부가 취급하는 미곡의 비중이 농민의 수매요구량에 크게 못미치는 수준(전체 미곡생산량의 20% 전후)이었고, 정부수매에서 제외된 통일계 쌀은 수매가격보다도 훨씬 낮은 가격에 시장에서 매매되었기 때문이다 따라서 정부의 쌀 수매가격은 높은 수준의 가격지지는 커녕 소위 ‘최저보장가격’의 역할조차 충분히 수행하지 못하였다.

요컨대, 그 동안의 정부수매제도는 미가안정을 위해서는 유효한 정책이었을지 모르나 미가지지정책으로서는 한계를 지니고 있었다(박진도, 1988, p.236). 게다가 정부의 미가 계산방식이 ‘생산비-소득보상방식’이 아니라 본질적으로는 ‘가격패리티방식’에 가까웠기 때문에 ‘최열등지 평균 경영면적의 비용가격’ 또는 ‘한계농가의 생산비 및 소득보상과는 거리가 멀 수밖에 없었다(황한식, 1987, pp.248-251).

그러면 생산비와 비교한 쌀 수매가격 수준은 어떠하였는가? 생산비의 보장은 재생산의 전제조건이다. 상품의 시장가격은 생산비를 기준으로 결정되고 토지생산물인 농산물의 시장가격은 사회적 수요를 충족시키는 한에서의 최열등자(= 한계지)의 생산비, 즉 한계생산비에 의해서 결정되어야 한다.

일종의 정책가격인 쌀 수매가격은 이와 같은 시장가격 결정원리를 전제로 소기의 정책목표를 달성할 수 있는 수준, 즉 식량자급도의 향상, 농업경영의 재생산조건의 확보를 통한 농업의 균형적 발전, 도·농간의 소득격차 해소와 농민의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 수준에서 결정되어야 한다.

표 7. 쌀 수매가의 생산비 보상 수준(1969-2001)

	단수 · 표준편차(kg/10a)				수매가 · 생산비(원/80kg)					비율(%)			
	평균 단수	표준 편차	한계 단수		수매가 (A)	평균생 산비(B)	직접생 산비(C)	한계생 산비		A/B	A/C	A/D	A/E
			90%	95%				90%(D)	95%(E)				
1969	335	51.1	269.6	251.2	5,150	3,565	2,302	4,329	4,646	144.5	223.7	119.0	110.8
1970	327	49.9	263.1	245.2	7,000	4,642	2,950	5,217	5,600	150.8	237.3	134.2	125.0
1971	336	51.3	270.4	251.9	8,750	4,682	2,987	5,920	6,354	186.9	292.9	147.8	137.7
1972	332	50.7	267.2	248.9	9,888	6,115	3,869	7,240	7,771	161.7	255.6	136.6	127.2
1973	356	54.3	286.5	266.9	11,377	6,578	4,270	7,592	8,148	173.0	266.4	149.9	139.6
1974	369	56.3	296.9	276.7	15,760	8,683	4,926	10,142	10,886	181.5	319.9	155.4	144.8
1975	383	58.4	308.2	287.1	19,500	12,434	7,284	13,833	14,847	156.8	267.7	141.0	131.3
1976	429	65.5	345.2	321.6	23,200	13,891	7,751	16,369	17,569	167.0	299.3	141.7	132.1
1977	488	74.5	392.7	365.9	26,260	15,171	7,977	18,116	19,443	173.1	329.2	145.0	135.1
1978	471	71.9	379.0	353.1	30,000	20,665	11,213	21,869	23,471	145.2	267.5	137.2	127.8
1979	451	68.8	362.9	338.1	36,600	24,878	14,452	27,650	29,676	147.1	253.2	132.4	123.3
1980	288	43.9	231.7	215.9	45,750	40,238	25,228	49,624	53,260	113.7	181.3	92.2	85.9
1981	414	63.2	333.1	310.4	52,160	36,033	21,978	42,786	45,921	144.8	237.3	121.9	113.6
1982	436	66.5	350.8	326.9	55,970	36,853	22,115	45,604	48,945	151.9	253.1	122.7	114.4
1983	440	67.1	354.1	329.9	55,970	39,158	21,255	51,392	55,157	142.9	263.3	108.9	101.5
1984	462	78.7	361.3	332.9	57,650	39,124	20,495	53,019	57,530	147.4	281.3	108.7	100.2
1985	455	70.9	364.2	338.7	60,530	41,675	21,890	55,378	59,551	145.2	276.5	109.3	101.6
1986	454	71.2	362.9	337.2	64,160	43,977	22,102	58,222	62,647	145.9	290.3	110.2	102.4
1987	436	60.4	358.7	336.9	73,140	48,394	23,721	61,978	65,978	151.1	308.3	118.0	110.9
1988	481	72.1	388.7	362.8	84,840	51,714	22,064	66,511	71,270	164.1	384.5	127.6	119.0
1989	470	74.4	374.8	348.0	96,720	59,309	26,142	76,915	82,835	163.1	370.0	125.7	116.8
1990	451	64.6	368.3	345.1	106,390	66,728	31,220	83,804	89,450	159.4	340.8	127.0	118.9
1991	446	61.2	367.7	345.6	113,840	69,890	35,295	87,053	92,603	162.9	322.5	130.8	122.9
1992	461	63.3	380.0	357.2	120,670	67,192	35,881	83,647	88,983	179.6	336.3	144.3	135.6
1993	418	78.1	318.0	289.9	126,700	73,788	41,831	99,994	109,690	171.7	302.9	126.7	115.5
1994	459	70.0	369.3	344.1	126,700	67,740	37,808	86,749	93,105	187.0	335.1	146.1	136.1
1995	445	67.9	358.1	333.6	126,700	71,901	39,323	92,041	98,785	176.2	322.2	137.7	128.3
1996	507	77.4	408.0	380.1	131,770	68,030	36,164	86,760	93,117	193.7	364.4	151.9	141.5
1997	518	79.0	416.8	388.4	131,770	68,959	36,561	87,950	94,394	191.1	360.4	149.8	139.6
1998	482	73.6	387.9	361.4	139,020	82,494	44,737	105,358	113,078	168.5	310.7	131.9	122.9
1999	495	75.5	398.3	371.1	145,971	82,528	43,076	104,983	112,675	176.9	338.9	139.0	129.6
2000	497	75.8	399.9	372.6	154,000	84,662	42,996	107,588	115,471	181.9	358.2	143.1	133.4
2001	516	78.7	415.2	386.9	160,160	81,371	41,642	103,217	110,780	196.8	384.6	155.2	144.6
평균	433.6	66.2	348.8	324.9	73,456	43,729	23,137	55,420	59,504	163.7	301.1	132.4	123.3

주: 1) 표준편차의 경우 1984-93년은 실측치, 1965-83년은 1984-88년의 평균 변이계수(= 표준편차/평균단수) 0.1542를 적용한 추정치, 1994-2001년은 1989-93년의 평균 변이계수 0.1526을 적용한 추정치임.

2) 90% 한계단수 = 평균단수 - 1.28σ(표준편차), 95% 한계단수 = 평균단수 - 1.64σ(표준편차)

3) 90%(95%) 한계생산비 = 10a당 평균생산비 ÷ 90%(95%) 한계단수 × 80

자료: 농림부, 『농산물생산비통계』, 각 연도.

782 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

1969-2001년 사이 쌀 수매가는 연도에 따라 차이는 있으나 매년 평균생산비를 보상하고 있다(표 7). 평균생산비 보상률은 전기간 평균 164%, 가장 낮았던 해는 1980년(114%)이었고, 가장 높았던 해는 2001년(197%)이었다. 기간별 평균보상률은 1970년대 164%, 1980년대 147%, 1990년대 179%로 물가안정을 중시하였던 80년대가 상대적으로 낮았다.

수매가의 직접생산비(비목합계) 보상률은 전기간 평균 301%, 181%(1980)-385%(1988, 2001) 사이에 분포하고 있다. 수매가가 직접생산비의 300%(3배)라고 하는 것은 단수가 144.5kg(전기간 평균단수 433.6kg의 1/3)에 불과한 저단수 지역·농가조차도 수매가격을 통해 토지 및 자본용역비를 제외한 직접생산비는 보상받는다는 것을 의미한다 1980년의 직접생산비 보상을 181%는 단수가 159kg(1980 평균단수 288kg의 1/1.81)인 논을 경작하는 농가까지, 2001년의 직접생산비 보상을 385%는 단수가 134kg(2001 평균단수 516kg의 1/3.85)인 논을 경작하는 농가까지 직접생산비를 보상받을 수 있음을 의미한다(표 7).

수매가의 한계생산비 보상률은 표준편차를 이용하여 90%와 95%의 한계단수를 구하고 평균생산비를 적용하여 90%한계생산비(10a당 평균생산비×90%한계단수×80)와 95%한계생산비(10a당 평균생산비×95%한계단수×80)를 계산한 다음 수매가와 비교하여 산출하였다. 수매가의 90% 한계생산비 보상률은 전기간 평균 132%, 범위 92%(1980)-155%(1974, 2001)로 냉해로 인해 대흉작(단수 288kg)이었던 1980년을 제외하고는 수매가가 90% 한계생산비를 보상하고 있는 것으로 나타났다. 95% 한계생산비의 경우도 전기간 평균 보상률 123%로 1980년(85.9%)을 제외하고는 매년 수매가에 의해 보상되고 있는 것으로 나타났다(표 7).

쌀값 수준은 쌀농사의 수익성을 통해서도 고찰할 수 있다(표 8). 수익성은 농가판매가격을 적용하여 산출한 조수입을 기준으로 하기 때문에 정부수매가와 직접적인 관련은 없으나 소득률이나 순수익률을 이용하여 쌀값 수준을 간접적으로 파악하는 것은 가능하다 1963-2002년 사이의 쌀농사의 소득률은 전기간 평균 72.1%, 범위 65.0%(1980)-78.0%(1963)로 매우 높았고, 순수익률도 전기간 평균 36.3%, 범위 16.4%(1965)-50.6%(1997)로 매우 높았다.

이상에서 고찰하였듯이 그 동안의 수매가는 평균생산비의 1.6배, 직접생산비의 3.0배에 달할 뿐만 아니라 90% 한계생산비는 물론 95% 한계생산비조차 보상하는 높은 수준이었고 수매가보다 낮은 산지시장가격을 적용하여 산출한 소득률과 순수익률도 매우 높게 나타나 쌀 수익성 또한 농업 내외 어떤 산업에도 뒤지지 않는 높은 수준이었다

쌀 80kg당 수매가격이 이렇게 높음에도 불구하고 정부수매가격이 적정수준에 미치지 못한다는 비판이 있는데 이것은 가격수준의 문제라기보다는 미작농업의 구조문제 내지 미작농가의 실업문제로 봐야 할 것이다 경지면적의 과소와 농업 내·외 취업기회의 제약으로 말미암아 미작농가들이 반실업 상태에 놓여있을 경우 비록 가마당 미가수준이 높고 단보당

표 8. 10a당 쌀농사의 수익성(1963-2002)

단위: 원/10a, %

	조수입 (A)	물재비 (B)	비목합 계 (C)	경영비 (D)	생산비 (E)	순생산 (A-B)	잉여 (A-C)	소득 (A-D)	순수익 (A-E)	소득률	순수 익률
1963	9,978	1,326	3,079	2,192	5,862	8,652	6,899	7,786	4,116	78.0	41.3
1964	11,959	1,814	4,169	2,996	8,066	10,145	7,790	8,963	3,893	74.9	32.6
1965	11,179	2,229	4,830	3,746	9,345	8,950	6,349	7,433	1,834	66.5	16.4
1966	12,764	2,318	4,892	3,801	9,707	10,446	7,872	8,963	3,057	70.2	24.0
1967	14,834	2,567	5,642	4,243	10,923	12,267	9,192	10,591	3,911	71.4	26.4
1968	17,138	2,988	6,939	5,168	12,660	14,150	10,199	11,970	4,478	69.8	26.1
1969	20,751	3,477	8,288	6,040	14,587	17,274	12,463	14,711	6,164	70.9	29.7
1970	23,313	3,804	9,691	6,912	17,160	19,509	13,622	16,401	6,153	70.4	26.4
1971	33,260	4,550	11,183	8,170	20,008	28,710	22,077	25,090	13,252	75.4	39.8
1972	38,425	6,075	14,066	9,438	24,178	32,350	24,359	28,987	14,247	75.4	37.1
1973	42,849	6,495	16,064	10,669	27,185	36,354	26,785	32,180	15,664	75.1	36.6
1974	68,999	8,002	20,174	15,605	37,644	60,997	48,825	53,394	31,355	77.4	45.4
1975	83,918	12,410	29,041	21,902	53,291	71,508	54,877	62,016	30,627	73.9	36.5
1976	117,886	18,177	36,970	30,855	70,635	99,709	80,916	87,031	47,251	73.8	40.1
1977	149,328	22,608	44,080	37,324	88,920	126,720	105,248	112,004	60,408	75.0	40.5
1978	151,285	26,431	52,983	43,521	103,603	124,854	98,302	107,764	47,682	71.2	31.5
1979	189,328	32,127	69,197	51,636	125,430	157,201	120,131	137,692	63,898	72.7	33.7
1980	175,316	39,372	84,235	61,419	143,752	135,944	91,081	113,897	31,564	65.0	18.0
1981	266,532	49,911	103,056	78,550	178,169	216,621	163,476	187,982	88,363	70.5	33.2
1982	308,917	57,015	114,446	91,124	199,993	251,902	194,471	217,793	108,924	70.5	35.3
1983	306,571	56,694	117,453	102,097	227,444	249,877	189,118	204,474	79,127	66.7	25.8
1984	355,658	55,991	118,605	106,286	239,421	299,667	237,053	249,372	116,237	70.1	32.7
1985	372,748	57,641	124,512	113,909	252,140	315,107	248,236	258,839	120,608	69.4	32.4
1986	401,762	60,100	125,319	122,291	264,082	341,662	276,443	279,471	137,680	69.6	34.3
1987	438,264	64,666	129,162	126,965	277,885	373,598	309,102	311,299	160,379	71.0	36.6
1988	538,234	65,849	132,651	144,949	323,170	472,385	405,583	393,285	215,064	73.1	40.0
1989	566,385	71,775	153,399	158,477	360,314	494,610	412,986	407,908	206,071	72.0	36.4
1990	581,064	81,736	175,895	170,170	385,851	499,328	405,169	410,894	195,213	70.7	33.6
1991	602,837	91,480	196,630	178,648	400,065	511,357	406,207	424,189	202,772	70.4	33.6
1992	651,148	95,839	206,676	178,222	397,296	555,309	444,472	472,926	253,852	72.6	39.0
1993	620,188	104,163	218,359	182,177	397,534	516,025	401,829	438,011	222,654	70.6	35.9
1994	679,450	105,861	216,754	188,522	400,502	573,589	462,696	490,928	278,948	72.3	41.1
1995	736,874	108,497	218,713	197,947	411,975	628,377	518,161	538,927	324,899	73.1	44.1
1996	890,253	115,794	229,132	217,294	442,441	774,459	661,121	672,959	447,812	75.6	50.3
1997	927,879	121,565	236,587	228,147	458,240	806,314	691,292	699,732	469,639	75.4	50.6
1998	931,663	145,320	269,363	261,162	510,792	786,343	662,300	670,501	420,871	72.0	45.2
1999	993,278	147,463	266,725	268,059	522,700	845,815	726,553	725,219	470,578	73.0	47.4
2000	1,041,183	151,770	267,008	280,478	537,833	889,413	774,175	760,705	503,350	73.1	48.3
2001	1,047,305	152,943	268,717	281,729	535,712	894,362	778,588	765,576	511,593	73.1	48.8
2002	968,623	151,516	264,254	282,590	529,609	817,104	704,369	686,033	439,014	70.8	45.3

주: 1) 순생산 = 조수입 - 물재비 = 노임 + 지대 + 이자 + 이윤

2) 잉여 = 조수입 - 비목합계 = 지대 + 이자 + 이윤

자료: 농림부, 『농산물생산비통계』, 각 연도.

표 9. 미작농가의 규모별 가용 노동시간과 실제 미작노동시간(2001)

단위: 인, 시간, %

	평 균	0.5ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3.0-5.0	5.0ha이상
가구원수	3.05	2.87	3.07	3.04	3.16	3.13	3.37	4.23
영농종사자수	2.17	1.97	2.15	2.22	2.24	2.35	2.39	2.53
가용노동시간(A)	4,340	3,940	4,300	4,440	4,480	4,700	4,780	5,060
10a당 미작시간	28.57	33.21	30.68	28.96	27.67	26.85	26.06	24.34
호당벼재배면적(10a)	11.01	3.49	7.30	12.15	17.19	25.00	38.0	62.95
호당미작노동시간(B)	315	116	224	352	476	671	990	1,532
가족노동연소율(B/A)	7.3	2.9	5.2	7.9	10.6	14.3	20.7	30.3

주: 1) 가용노동시간 = 영농종사자수 × 250일 × 8시간

2) 호당 미작노동시간 = 10a당 미작시간 × 호당 벼 재배면적

자료: 통계청, 『2001 농산물생산비통계』 및 『2001 농가경제통계』, 2002.

수익성이 높다 하더라도 타산업부문 종사자들과의 소득균형이나 미작경영의 자립안정은 불가능하게 된다.

비농업부문의 상용노동자는 연간 2,000시간 이상 일하고 있다. 1일 8시간으로 환산하면 250일에 해당된다. 농업이 하나의 안정된 직업으로 선택되기 위해서는 적어도 200일, 연간 1,600시간은 일함으로써 소득을 올릴 수 있어야 한다. 그러나 오늘날의 미작농가는 <표 9>에서 보는 바와 같이 보유하고 있는 가족노동력을 평균 농가의 경우 7.3%, 5.0ha 이상 대농이라 하더라도 30.3%밖에 쓸 농사를 통해 연소시키지 못함으로써 다른 작목 작업시간이나 농외취업 시간을 감안하더라도 반(半)실업 상태에 놓여 있다.

1963-2001년 사이의 시계열 자료를 이용하여 미작농가의 호당 가용노동시간과 실제 미작노동투하량을 비교한 것이 <표 10>이다. 가구원 수의 감소와 호당 경지면적의 확대에도 불구하고 ‘가용노동시간에 대한 미작 노동투하량 비율이 1960년대엔 13%대였으나 그 후 미작농업의 기계화 진전 등으로 인해 꾸준히 저하하여 2000년대에는 6%를 밑돌고 있다. 요컨대, 미작농가의 소득문제(= 실업문제)를 쌀값만으로 해결하는 데는 한계가 있다. 농업노동력의 자립화와 미작경영의 안정을 도모하기 위해서는 반실업 상태에 놓여 있는 미작농가들에게 농업 내·외의 노동력 연소기회를 제공함으로써 농업노동력의 자립화는 물론 미작경영의 안정을 도모할 필요가 있다(황연수, 1995, pp.103-112).

2) 양곡 수매량

수매정책의 목표가 수확기 생산자가격의 적정수준 지지와 단경기 소비자가격의 안정 그

표 10. 미작농가의 가용노동시간과 미작 노동투하량 추이(1963-2001)

단위: 시간/가구, %

	가구원수	영농종사자수	가용노동시간 (A)	미작노동투하량 (B)	B/A
1963	6.39	3.19	6,380	752.6	11.8
1964	6.44	3.27	6,540	812.5	12.4
1965	6.29	3.15	6,300	837.4	13.3
1966	6.22	3.12	6,240	830.3	13.3
1967	6.12	3.12	6,240	836.2	13.4
1968	6.02	3.00	6,000	793.8	13.2
1969	5.99	2.96	5,920	772.3	13.0
1970	5.92	2.91	5,820	760.1	13.1
1971	5.83	2.92	5,840	731.9	12.5
1972	5.71	2.98	5,960	708.8	11.9
1973	5.72	2.93	5,860	688.7	11.8
1974	5.66	2.86	5,720	532.6	9.3
1975	5.63	2.86	5,720	563.7	9.9
1976	5.54	2.85	5,700	588.1	10.3
1977	5.52	2.74	5,480	633.3	11.6
1978	5.38	2.66	5,320	608.2	11.4
1979	5.20	2.59	5,180	598.3	11.6
1980	5.11	2.49	4,980	596.3	12.0
1981	5.05	2.49	4,980	625.5	12.6
1982	4.97	2.51	5,020	601.2	12.0
1983	4.99	2.54	5,080	616.0	12.1
1984	4.80	2.48	4,960	609.9	12.3
1985	4.70	2.48	4,960	616.6	12.4
1986	4.52	2.44	4,880	575.9	11.8
1987	4.33	2.40	4,800	558.3	11.6
1988	4.28	2.33	4,660	560.2	12.0
1989	4.12	2.29	4,580	538.8	11.8
1990	3.97	2.20	4,400	474.8	10.8
1991	3.82	2.16	4,320	397.8	9.2
1992	3.70	2.13	4,260	347.5	8.2
1993	3.78	2.16	4,320	330.8	7.7
1994	3.68	2.11	4,220	291.6	6.9
1995	3.56	2.08	4,160	265.1	6.4
1996	3.46	2.06	4,120	251.0	6.1
1997	3.39	2.05	4,100	243.0	5.9
1998	3.29	2.10	4,200	268.0	6.4
1999	3.23	2.15	4,300	259.8	6.0
2000	3.12	2.16	4,320	249.3	5.8
2001	3.05	2.17	4,340	246.2	5.7

주: 가구당 가용노동시간 = 영농종사자수 × 250일 × 8시간
 자료: 통계청, 『2001 농산물생산비통계』 및 『2001 농가경제통계』, 2002.

리고 식량안보용 비축에 있다면 거기에 상응하는 충분한 물량을 확보하지 않으면 안된다 또 정책가격이 시장가격과 다른 점은 생산자가격을 일정 수준에 유지하기 위한 목표가격이라는 점인데, 이를 위해서는 원칙적으로 농민이 희망하는 전량을 수매하지 않으면 안된다. 외국의 경우 「차액보상제」를 실시하는 나라건 「정부수매제」를 실시하는 나라건 해당 품목의 생산량 전체에 대해 가격지지를 실시하고 있는 것도 바로 이 때문이다.

정부수매제를 실시하고 있는 일본의 경우 예약한도 규모 내에서 생산자가 매도 신고한 수량에서 자주유통미 분량을 차감한 수량을 정부가 매입함으로써 사실상 농민이 희망하는 전량을 수매하고 있는데, 정부 수매량은 미국 생산량의 60-70%를 차지하고 있다.

미국은 농산물 담보에 의한 용자와 부족불제(차액보상제)를 가격지지정책의 기본으로 삼고 있는데, 생산자가격 지지를 위해 목표가격(target price)이나 용자가격(loan rate) 수준만 제시하고 수량 제한은 하지 않는다. 목표가격은 주요 농산물의 생산비를 보상하여 농산물의 재생산을 가능케하는 수준에 설정되어 있다. 농민들은 시장가격과 용자가격을 비교하여 시장가격이 높을 때는 시장에 판매하고, 용자가격이 높을 때는 상품신용공사에 양도한 다음 목표가격과의 차액을 보상받음으로써 전량수매와 마찬가지로 효과를 얻고 있다.

EU의 경우도 국내 가격의 하락 또는 상승시 정부개입의 기준이 되는 개입가격과 목표가격, 그리고 수입시 과징금의 부과 기준이 되는 경계가격 등 정책가격의 수준만 제시하고 수량제한은 하지 않음으로써 사실상 농민이 희망하는 전량을 정책대상 물량으로 삼고 있다.

우리나라는 쌀의 경우 1970-2001년 사이 연도에 따라 차이는 있으나 대략 생산량의 20% 내외를 수매해 왔다. 시기별로 보면 1970년 8.9%에서 시작하여 70년대 후반 23.4%까지 증가하였다가 80년대에는 15-23% 수준으로 저하하였다.¹⁶ 1998년 국회동의제 부활 이후 다시 증가하기 시작하여 1993년 30.3%까지 올라갔다가 그 이후 지속적으로 감소하여 2001년 현재 15% 수준에 머무르고 있다. 쌀 수매량은 1970-2001년 평균 104만 3천톤, 최저 35만 1천톤(1970), 최고 169만 2천톤(1989)이었고, 2001년의 수매량은 1989년의 절반에도 못미치는 82만 9천톤에 불과하였다(표 6).

보리의 생산량 대비 수매량 비율은 1970-2001년 평균 57.3%로 쌀에 비해 훨씬 높은 편이었다. 기간별로는 1970년대에 30%대, 80년대에 60%대, 90년대에 80%대 수준이었다. 수매량은 전기간 평균 273천톤이었으나 보리 생산량이 상대적으로 많았던 1970-80년대에는 40만-50만톤으로 많았고, 80년대 후반 이후 보리 생산량이 급격히 감소함에 따라 수매량도 크

¹⁶ 쌀 상품화량에 대한 수매량의 비율(%): 26.8(71) → 27.6(72) → 25.2(73) → 34.3(74) → 35.1(75) → 41.5(76) → 48.4(77) → 48.5(78) 농협중앙회(1978), pp. 46-47.

표 11. 쌀 정부수매량·농협수매량·MMA수입량 비중(1991-2001)

단위: 천톤, %

	정부 수매량(A)	농협 수매량(B)	MMA 수입량(C)	합 계 (D)	전 체 수매비율	농 협 수매비율	A/D	B/D	C/D
1991	1,078	144	-	1,222	22.7	11.8	88.2	11.8	-
1992	1,022	360	-	1,382	25.9	26.0	74.0	26.0	-
1993	933	504	-	1,437	30.3	35.1	64.9	35.1	-
1994	864	648	-	1,512	29.9	42.9	57.1	42.9	-
1995	792	583	-	1,375	29.3	42.4	57.6	42.4	-
1996	720	521	115	1,356	23.3	44.1	52.4	38.4	8.5
1997	720	504	-	1,224	22.5	41.2	58.8	41.2	-
1998	558	370	75	1,003	18.2	49.6	55.6	36.9	7.5
1999	504	372	97	973	16.6	49.8	51.8	38.2	10.0
2000	456	450	107	1,013	17.1	49.7	45.0	44.4	10.6
2001	416	413	217	1,046	15.0	49.8	39.8	39.5	20.7

주: 전체 수매비율은 쌀 생산량에 대한 정부 및 농협 수매량 비율이고 농협 수매비율은 전체 수매량에 대한 농협차액지급수매량 비율임
 자료: 농림부, 『양정자료』.

게 줄어 2000년에는 6만 2천톤에 불과하였다.¹⁷ 밀 생산량은 70년대 초반까지는 20만톤 수준을 유지하다가 70년대 후반 이후 5만톤 내외로 감소하였으며, 1984년 이후 밀 수매가 중단됨에 따라 생산기반이 완전히 무너지고 말았다 밀 수매량 비율은 1970-72년 10-13%, 1973-78년 1-3%, 1979-83년 42-92%로 시기에 따라 차이가 많았다

1990년대 들어 농협의 쌀수매가 본격화되면서 정부수매량은 빠른 속도로 감소하였다 1994년부터는 총수매량 중 농협 차액지급수매 비중이 40%를 상회하기 시작하였고, 1995년부터 MMA 쌀이 수입됨에 따라 정부관리양곡은 [정부수매(54.4%) + 민간(농협)수매(39.1%) + MMA수입량(7.7%)]이라는 ‘3원화시대’로 접어들었다. 2001년 쌀 생산량에 대한 수매량(농협수매 포함) 비율은 15.0%로 저하하였고, 정부관리양곡의 구성은 [정부 42.3: 민간 42.0: 수입 15.7]로서 정부의 양곡관리기능이 현저히 약화되고 있음을 알 수 있다(표 11).¹⁸

쌀 수매보조금(AMS)은 감축대상 보조이므로 UR 이행계획에 따라 1995년 이후부터는 수

¹⁷ 80년대 이후 보리 재배면적과 생산량이 급격히 감소한 것은 소득증대에 따른 보리소비의 감소확기적인 쌀 증산과 보리혼식제도의 철폐에 의한 쌀 소비증대 보리 수익성 저위 및 다수확 신품종과의 노동력 경합 때문이었다.

¹⁸ 생산자단체인 농협이 주체적으로 쌀 시장에 참여하는 것은 바람직한 현상이다 그러나 정부에 의한 직접수매 축소의 한 대안으로 추진되고 있는 농협을 통한 ‘차액지급수매제’는 자칫하면 정부의 부담을 농협·농민에게 전가시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 농협 수매량의 확대는 수매자금 수요를 증대시켜 농민 조합원에게 대출되어야 할 농업금융 자금을 위축시키게 되고 또 쌀값 상승시 정부의 방출 지시에 따라 농협 보유미를 방출할 경우 시중 쌀값을 하락시킴으로써 농민의 이익과 배치될 수도 있기 때문이다.

788 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

매가격을 동결 내지 인상하는 한 UR 이행계획에 따라 1995년 이후 매년 수매량이 감소할 수밖에 없게 되어 있다(표 12). 그 결과 흉작시에는 정부의 식량안보용 비축물량 확보가 어려워지고, 풍작시에는 수확기의 홍수출하 물량 흡수가 어려워지는 문제가 발생하게 된다.

그리고 90년대 중반에 경험하였듯이 매년의 작황에 따라 기말재고량('95) 470만석 → ('96) 170만석 → ('97) 339만석으로 매우 불안정할 뿐만 아니라, 정부 보유미가 적정수준 이하('96 양곡연도의 경우 재고율 5% 미만)로 줄어들어 식량안보가 위태로워질 가능성도 있다. 따라서 현재 대폭 축소된 정부의 공적관리기능의 약화를 보완하기 위해「공공비축제도」를 확충하는 등 양정의 틀을 다시 짤 필요가 있다. 식량안보용 공공비축은 WTO 체제하에서도 허용대상정책으로 분류되므로, 국제적으로 공공비축용으로 인정받을 수 있는 500-600만석(총소비량의 15% 내외)을 적정 기말재고로 하고 매년 회전 비축하는 공공비축제를 양곡관리법에 제도화할 필요가 있다.

표 12. 수매보조금(AMS) 추이(1993-2004)

단위: 억원, 천톤, %

	총 AMS(A)	쌀 AMS(B)	수매량	수매가	인상률		B / A
					수매량	수매가	
1993	-	21,093	1,437	126,700	4.0	5.0	-
1994	-	-	1,512	126,700	5.2	동결	-
1995	21,825	20,344	1,375	126,700	- 9.1	동결	93.2
1996	21,056	19,594	1,241	131,700	- 9.7	4.0	93.1
1997	20,286	18,845	1,224	131,700	- 1.4	동결	92.9
1998	19,517	18,095	928	139,020	- 24.2	5.5	92.7
1999	18,747	17,348	876	145,971	- 5.6	5.0	92.5
2000	17,978	16,596	906	154,000	3.4	5.5	92.3
2001	17,208	15,847	829	160,160	- 8.5	4.0	92.1
2002	16,439	15,097	789	160,160	- 4.8	동결	91.8
2003	15,669	14,348	766	156,957	- 2.9	- 2.0	91.6
2004	14,900	13,598	-	-	-	-	91.3

주: 수매량은 농협수매분을 포함한 것임.

자료: 양곡유통위원회, 2003년산 추·하곡 수매 및 양곡유통정책 등에 관한 대정부 건의서 2002. 11.

3) 쌀 신품종 보급과 이중곡가제

1971년부터 통일계 다수확 품종이 개발 보급되면서 이중미가제의 내용이 달라졌다. 첫째에는 신품종 재배비율이 0.3%에 불과하였으나 1972년에는 그 비율이 15.9%로 대폭 증가하였다. 신품종 재배면적을 확대시켜 쌀 생산량을 증대시키고자 하는 정부는 정부매입량을 대폭 늘였다. 즉, 70년산 벼의 수매비율은 8.9%였으나 71년산의 경우 그 비율이 12.3%로 늘어

났다(김병택, 2002, pp.247-249).

신품종은 재래종 일반미에 비해 단수는 높았지만 미질이 떨어졌다 소비자는 일반미를 선호하였으므로 양 품종간에는 시장가격차가 컸다 정부는 쌀증산과 농가소득증대라는 두 가지 정책목표를 달성하기 위해 일반미와 신품종간에 동일한 정부매입가격을 적용하였을 뿐만 아니라 신품종 쌀을 우선적으로 수매하였다.

일반미 재배면적이 줄어들어 시장공급량이 감소함에 따라 일반미 시장가격이 상승하여 정부매입가격보다 높게 되었다. 생산자는 소득증대를 위해 정부매입량 만큼만 신품종을 생산하고 나머지는 일반미를 생산하여 시장에 출하하였다 그 결과 1974 미곡연도부터는 이중미가제가 '신품종미 이중가격제'로 바뀌었다.

1970년대 후반 악화되었던 쌀 수급사정이 80년대 들어 호전됨에 따라 정부는 시장개입폭을 줄여나갔고 이에 따라 신품종 생산량은 줄고 일반미 생산량은 늘어나게 되었다 일반미에 대한 시장가격 조절의 필요성이 증대함에 따라 1984년부터 농협이 정부를 대신하여 수확기에 일반미를 매입하여 보관하였다가 나중에 판매하는 '차액수매제'가 실시되었다.

요컨대, 미질면에서 일반계 품종과 차이가 커 소비자에 의해 기피되었음에도 불구하고 동일계 신품종의 증산과 쌀 자급달성이 가능했던 것은 상대적으로 높은 신품종의 수매가와 수매량 때문이었다. 그러나 1980년대 후반 쌀 수급구조가 과잉기조로 접어들면서 그 존재의 의의 퇴색됨에 따라 1992년부터는 신품종 통일벼 수매가 중단되었다.

3. 양곡 방출제도와 유통

1) 양곡 방출제도

국내에서 수매한 양곡과 외국으로부터 도입된 양곡은 보관, 가공, 조작과정을 거쳐 일부는 관군수용으로 판매·배급되고, 일부는 단경기 곡가안정을 위해 시중에 곡가조절용으로 방출된다. 1970년대부터 양곡관리기금이 설치되고 정부양곡사업이 급격히 팽창함에 따라 정부관리양곡의 주기능이 계절곡가의 안정으로 옮겨가게 되었다. 그 결과 1980년대 이후에는 곡가조절용 방출량이 전체 정부 보유곡의 80-85%를 차지하게 되었다.

정부미 방출량 추이를 보면 관군수용의 경우 1980-95 미곡연도 사이 14만 7천톤(1983)~25만 3천톤(1995)의 범위를 유지하고 있고, 곡가조절용의 경우 2천톤(1997)에서 174만 2천톤(1980)에 이르기까지 연도에 따라 큰 차이를 보이고 있다 곡가조절용 방출량을 시기별로 보면 1966년 22만 톤에서 시작하여 71년 118만톤까지 증가하였다가 1972-77년 동안은 55-97만톤 수준으로 감소하였고, 1978-81년 사이에는 다시 118-174만톤 수준으로 증가하였다가 1982년부터 큰 폭으로 감소

하기 시작하여 1987년에는 35만톤, 93년에는 13만톤, 96년에는 7만톤까지 감소하였다.

정부미 방출가격은 1970-2002년 사이 쌀 소비자가격에 비해 12%(1972)-50%(1989) 저렴하였고, 2000년을 제외하면 매년 수매가보다도 0.5%(1999)-50.6%(1989) 낮았으며, 판매원가(수매가 + 중간경비)에 비해서는 11%(1972)-56%(1989)나 낮았다(표 6).

쌀 방출제도는 수매제도와는 달리 그 전개과정이 비교적 단순하였는데 1970-93년 사이에는 판매원가 이하로 정곡을 정가판매하였고, 94년 이후에는 조곡을 공개입찰 판매하였다. 93년 이전의 정가방출제도는 가공·유통상의 비효율성으로 인해 미질의 저하가 초래될 뿐만 아니라, 연중 동일한 방출가격으로 인해 쌀의 가격체계를 왜곡시켜 민간유통을 저해한다는 문제점을 안고 있었다.

조곡공매제도는 정부가 수확기에 수매한 벼를 단경기에 공개입찰 방식으로 도정업체나 도정시설을 갖추고 있는 양곡도정업자에게 조곡 상태로 판매하는 제도이다. 종전에는 정부가 결정한 방출가격으로 농협이나 양곡소매상 협회에 인도해왔기 때문에 쌀 시장가격에 영향을 미치는 것은 방출량이고 방출가격은 시장가격과는 무관하였다. 정부미를 시장가격보다 낮게 방출하면 시장가격이 하락하는 것이 아니라 유통업자가 초과이익을 획득하는 경향이 있었다(김병택, 2002, p.252).

조곡공매제도는 1991년산 농협차액지급 수매곡에 대한 판매방법의 일환으로 1992년부터 부분적으로 실시되었고, 「양정개혁」(1993) 이후 94년부터는 곡가조절용 정부양곡(조곡)도 농협이 인수하여 공매방식을 통하여 방출하고 있다(표 13).

정부미 방출제도를 ‘정곡정가방출’에서 ‘조곡공매방출’로 전환함으로써 시장원리에 따라 쌀값이 형성되게 되었고, 산지 시장가격과 정부 판매가격이 접근하게 됨으로써 미국시장의 왜곡현상이 줄어들었으며, 업체간 자유경쟁에 따른 미질 향상, 소비자 선호도를 반영한 지역간 가격차 확대 등의 효과가 있었다. 또한 조곡공매가 농협을 통해 차액지급수매방식¹⁹으로 이루어짐으로써 종전의 정부수매 양곡관리를 위해 소요되었던 정부양곡 관리비용이 줄어들어 정부 재정부담이 경감되는 효과를 가져오기도 하였다(유남식·이정환, 1997, pp.1-4).

정부양곡 방출제도의 문제점으로는 다음 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 정부수매와 방출이 미가조절, 즉 수확기의 가격하락 및 단경기의 가격상승 억제기능을 효율적으로 수행하기 위한 것이라면 정부수매가 진행되는 쌀 성출하기에는 정부미 방출이 중단되어야 함에도 불구하고 곡가조절용 정부미는 지속적으로 방출되었고, 연도에 따라서는 수확기의 월평균

¹⁹ 차액수매제는 어디까지나 정부가 필요한 물량을 농협계통을 통해 확보하는 것이므로 이것 자체가 민간부문을 활성화시켰다고 보기는 어렵고 농협에게 시장 지분을 더 늘려준 것 이상의 의미는 없다.

표 13. 조곡 공매 실적(1992-1996)

	1992	1993	1994	1995	1996
농협수매곡	144	360	504	648	536
정부인수곡	-	-	746	708	924
계	144	360	1,250	1,356	1,460

단위: 천톤

자료: 농림부, 『양정자료』.

방출량이 단경기의 방출량보다 많은 경우도 있었다 둘째, 공매횟수와 물량이 정부의 임의적 판단에 따라 변동하기 때문에 공매가격과 시장가격 사이에 일정한 격차가 유지되는 것이 아니라 괴리가 발생하였다.²⁰ 공매시작이 늦었던 2000년의 경우 첫회 공매가격이 산지가격보다 7.6%나 높았다. 셋째, 공매가 최고가격 낙찰방식으로 이루어져 원료곡의 지역간 이동이 발생함으로써 품질이 균등한 브랜드 쌀 공급을 어렵게 만들고 있다(이정환 외, 2001, pp.7-8).

2) 양곡 유통

1990년대까지의 쌀 유통은 생산량의 20-25% 정도가 정부 유통경로를 통해, 60-70% 정도가 민간유통경로를 통해 이루어졌고, 2000년대에는 정부 유통경로가 15%대로 줄어드는 대신 민간 유통경로가 75%대로 늘어나게 되었다. 민간유통기능의 활성화는 정부수매 축소의 대안이라기보다는 생산자, 소비자, 정부, 중간 유통업자 모두를 위해서 꼭 필요한 것이다. 농민들이 정부 수매가 못지 않게 시장가격의 계절진폭 확대와 정부미 방출가격 현실화에 높은 관심을 보이는 것도 바로 시장에 내다파는 쌀값을 제대로 받기 위해서이다

그 동안 쌀시장에 있어서 민간유통기능의 위축과 왜곡은 정부수매량의 확대와 수매가의 인상에 기인하기보다는 ‘방출제도의 무원칙상’에 더 크게 기인하였다. 정부는 물가안정과 저임금 유지를 위해 정부 보유미를 시장가격보다 훨씬 낮은 가격에, 또 연중 획일적인 가격을 적용하여 방출하여 왔다. 그로 인해 한편으로는 민간유통이 위축되어 농가 생산량의 60%에 해당하는 시장판매분의 쌀값이 연중 내내 수확기와 거의 동일수준에 머물 수밖에 없었고, 다른 한편으로는 ‘코스트역차’(판매원가와 방출가격의 차이)가 확대됨으로써 양특적자가 누적되었다. 그 결과 농민으로부터는 정부 수매량의 확대 압력이 가중되고, 정부로서는 재정부담의 한계로 인해 수매량을 줄이지 않을 수 없는 모순이 되풀이되어 왔다

민간유통기능이 활성화되려면 시장가격이 시장원리에 따라 수확기 구입가격농민 측에서

²⁰ 1998년과 99년에는 각각 6회와 8회에 걸쳐서 공매가 이루어진 반면 2000년에는 공매가 4회 이루어졌다. 1998년에는 공매가 4월에 시작된 반면 1999년과 2000년에는 각각 2월과 1월에 시작되었다. 공매물량도 1998년 398만석에서 1999년 529만석으로 크게 늘어났다가 2000년에는 250만석으로 감소하였다.

는 생산비)에다 시간 경과에 따른 유통경비(구매비용·판매비용·저장비용·수송비용·가공비용·표준화비용·금융비용·감모비용·위험부담·시장정보비용)를 더한 수준에서 결정되어야 한다. 특히 쌀은 공산품과는 달리 1년에 한번밖에 생산되지 않고, 또 가치에 비해 유통경비가 과다하므로 생산에서 소비에 이르기까지의 시간 경과에 따른 유통 제비용이 보상되지 않으면 거래 자체가 성립되기 어렵다.

쌀값의 계절진폭이 적정수준에 유지되려면 정부미 방출시기, 방출가격, 방출량이 시장가격에 연동하여 움직여야 한다. 그리고 계절진폭을 확대하는 것과 인플레이션은 별개의 문제이다. 쌀값은 대개 3-4월부터 상승하였다가 9-10월이 되면 다시 떨어지기 때문이다. 만약 쌀값이 9-10월에도 떨어지지 않고 계속 오르면 그 때에는 인플레이션을 유발하게 된다. 그런데 쌀이 여전히 물가관리 중점대상 품목으로 되어 있는 상황에서 양정당국이 약속대로 15%의 계절진폭을 유지하기 위해 방출시기를 늦추고 방출가격을 올리고, 방출량을 줄일 수 있을 정도로 물가당국으로부터 자율성을 확보하기란 쉬운 일이 아니었다.

쌀 농가판매가격의 계절진폭과 연간 가격상승률은 1965-2002년 전기간 평균 각각 12.7%와 11.0%였다. 계절진폭과 가격상승률을 기간별로 보면 1965-69년 각각 23.0%와 11.9%, 1970-79년 각각 17.1%와 21.6%, 1980-86년 15.4%와 8.1%로 80년대 중반까지는 계절진폭과 연간 가격상승률이 어느 정도 유지되었다. 그러나 1980년대 후반 이후(1987-2000)에는 과잉재고와 저가의 조기방출 등으로 인해 계절진폭계수는 평균 6.1%로 떨어지고, 농가판매가격 상승률도 소폭에 그치거나 전년에 비해 하락하는 경우도 발생하였다. 특히 2001년과 2002년에는 계절진폭계수가 2.3%와 0.6%에 불과하여 산지 유통기능이 마비상태에 빠져있다. 쌀 소비자가격의 계절진폭과 가격상승률의 경우 기간별 변동패턴은 농가판매가격과 비슷하였으나 1976-2002년 전기간 평균이 각각 7.2%와 7.5%에 불과하다는데서 알 수 있듯이 변동폭은 농가판매가격에 비해 훨씬 적었다(표 14).

계절진폭과 재고량은 역의 상관관계에 있음을 알 수 있다. 재고이입량이 많았던 1990년대 초반에는 계절진폭 수준이 3-4%로 낮았고, 1990년대 중반 재고이입량이 줄어들면서 계절진폭이 약간 확대되었다가 1990년대 말부터는 다시 재고량이 증가하면서 계절진폭이 현저히 축소되고 있다. 앞으로도 쌀 수급구조가 과잉기조를 유지하는 가운데 재고량 누증현상이 지속될 경우 계절진폭은 더욱 축소되거나 심한 경우 이듬해 단경기 쌀값이 전년도 수확기 쌀값에도 미치지 못하는 ‘역계절진폭’ 현상이 발생할 가능성도 없지 않다.²¹

²¹ 현재의 구조적 쌀 수급불균형은 ‘수탁판매제’나 ‘시가매입·시가방출제도’의 도입과 같은 수매제도 개선이나 농협의 수매물량 확대(100-200만석 정도)로는 해결이 어려울 전망이다.

표 14. 쌀 농가판매가격과 소비자가격의 진폭계수(1965-2002)

단위: %

	농가판매가격		소비자가격	
	진폭계수	상승률	진폭계수	상승률
1965	16.2	8.3	-	-
1966	21.4	7.7	-	-
1967	28.6	10.7	-	-
1968	29.0	16.1	-	-
1969	19.6	16.7	-	-
1970	11.4	23.8	-	-
1971	15.9	19.2	-	-
1972	20.4	21.0	-	-
1973	3.2	10.7	-	-
1974	36.6	31.3	-	-
1975	13.8	25.7	-	-
1976	20.7	23.4	10.6	21.4
1977	8.2	16.0	3.6	5.0
1978	17.3	33.7	8.6	5.9
1979	23.7	11.5	15.3	16.4
1980	14.2	22.9	9.8	26.6
1981	16.0	26.7	14.0	28.0
1982	23.6	5.5	16.8	2.6
1983	11.0	1.3	6.1	-0.7
1984	16.1	0.8	8.9	0.6
1985	16.5	1.6	12.2	5.1
1986	10.1	-2.4	10.4	7.8
1987	5.9	5.3	7.5	3.7
1988	7.9	12.1	8.0	9.6
1989	1.1	4.4	0.9	5.1
1990	14.5	12.4	8.4	9.4
1991	4.3	10.1	3.8	5.3
1992	6.1	4.0	4.7	2.8
1993	3.2	0.3	3.9	4.8
1994	3.6	8.2	6.2	4.7
1995	3.7	9.1	5.5	4.8
1996	10.9	5.3	8.8	15.7
1997	3.3	-2.8	6.8	4.4
1998	7.0	-0.3	6.8	6.4
1999	5.7	6.5	4.5	7.0
2000	8.6	1.0	2.3	3.7
2001	2.3	5.1	-0.2	0.3
2002	0.6	5.3	-0.2	-2.7
평 균	12.7	11.0	7.2	7.5

주: 진폭계수 = (당년 6-8월 평균가격 - 전년 11-12월가격) ÷ 전년 11-12월가격 × 100
 자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』; 통계청, 『물가연보』.

계절진폭이 축소되면 수확기와 단경기 사이에 발생하는 원료곡 매입액에 대한 금융비용 보관료, 감모 등 제비용이 충분히 회수되지 않게 되고, 이에 대응하여 RPC 등 쌀 유통업체들은 수확기의 원료곡 매입량을 줄이거나 원료곡 매입시기를 분산시키려 할 것이다. 그럴 경우 정부수매가 대폭 축소된 상황에서 수확기 농가의 벼 판매가 더욱 어려워질 뿐만 아니라 수확기 쌀값이 큰 폭으로 하락하는 등 산지미곡시장에 커다란 혼란이 야기될 수도 있다 (박동규 외, 2001, pp.16-17).

다음으로 산지 쌀 유통의 중추적인 기능을 담당하고 있는 미곡종합처리장(RPC, Rice Processing Complex)의 성과와 문제점에 대해 고찰해보자. RPC 사업의 목적은 첫째, 쌀 주산지에 벼를 일관 처리하는 자동화된 시설을 설치하여 벼 처리비용을 절감하고(가격경쟁력 제고)²², 둘째, 미질별 선별가공과 포장의 규격화 및 차별화를 통해 상품성을 높여 소비자기호에 부응한 고급미를 공급하며(품질경쟁력 제고), 셋째, 수확기 농가소유 물량을 흡수하여 WTO 협정에 따라 축소되는 정부의 수확기 쌀 매입기능을 보완함과 동시에 농협민간의 유통기능을 활성화시켜 정부의 수매부담을 경감시키고 산지의 쌀값을 지지(산지유통 혁신)를 도모하는 데 있다.

1991년 2개소에 시범적으로 추진된 RPC 사업은 꾸준히 확대되어 2000년까지 330개소(민간사업자가 자기자금으로 조성한 6개소 포함)가 설치되었고, 총 5,148억원(정부보조 29.8%, 융자 25.8%, 자부담 44.4%)이 소요되었다(표 15). 시설자금과 함께 원료곡 확보를 위한 저리의 운영자금도 지원되고 있는데, RPC 당 평균 운영자금 지원 규모는 1995년 6억원에서 2000년 12억원으로 늘어났다(1년 만기, 연 5%의 이자율). 또한 RPC가 원료곡을 용이하게 확보할 수 있도록 1995년부터 차액수매량의 일부를 RPC가 산물로 수매할 수 있도록 하였다.²³

RPC 개소 수가 늘어나고 개소당 매입물량이 늘어남에 따라 RPC사업의 성과도 가시화되고 있다. 첫째, RPC의 벼 매입량 증가가 산지 쌀값을 지지하는 역할을 수행하고 있다. 2000년 RPC 322개소의 자체 매입물량은 141만톤(생산량의 19.2%) 규모이며, 추곡수매의 일부인 산물수매량을 포함하면 생산량의 25.9%를 RPC에서 흡수하고 있는 셈이다. 둘째, 수확후 처리비용의 절감인데, 일관처리로 인한 비용절감 효과가 34%, 양곡손실 절감 효과가 5%로 추정되었다. 셋째, 유통단계의 축소로 인한 비용절감 효과인데 미곡종합처리장이 소비자와

²² 농가측에서 보면 건조, 가공, 포장, 판매 등 수확 이후 단계에서 발생하는 부가가치가 농가에 환원되지 않음으로써 비용절감이 농가소득의 감소로 귀결될 수 있다

²³ RPC의 경영여건이 악화되면서 2001년 수확기에 RPC 개소당 33억원의 운영자금이 무이자로 지원되었는데, 이러한 파격적인 지원조건이 합리적인 근거에 기초한 것인지 의심스럽다(박동규 외, 2001, p.6).

표 15. 미곡종합처리장(RPC)사업 추진 실적(1991-2000)

단위: 개소, 억원

	개소 수	사업비 계	정부 보조	정부 용자	자부담
1991	2	31	10	6	15
1992	30	519	150	110	259
1993	48	762	174	134	454
1994	66	1,267	318	237	672
1995	39	583	140	118	325
1996	35	435	185	148	102
1997	33	609	180	166	263
1998	48	690	300	252	138
1999	11	160	48	80	32
2000	12	132	30	76	26
계	324	5,148	1,535	1,327	2,286

자료: 농림부 식량정책과.

직거래하는 물량이 많아지면서 유통마진이 점차 줄어들고 있다(박동규 외, 1997, p.22).²⁴ 넷째, RPC별 브랜드화로 미질이 향상되고 소비자의 상품선택권이 확대되고 있다(정영일 외, 2003, pp.81-82).

그러나 RPC 사업은 성과 못지 않게 많은 문제점도 안고 있다.

첫째, 설치상의 문제점으로 건조·저장 시설의 확충보다는 가공시설만을 확장함으로써 도정공장화 할 우려가 있다. 그 결과 그렇지 않아도 과잉상태에 있는 도정시설의 과잉화를 촉진할 뿐만 아니라 중복투자로 인한 자원낭비와 기존시설의 유희화를 초래할 가능성이 높다²⁵

둘째, 운영상의 문제점으로 원료비의 확보 및 벼 매입자금의 조달 문제 그리고 가동률 및 경영효율의 저하문제이다

셋째, 유통체계상의 문제점으로 품종별미질별 구분 가공이 여의치 않을 뿐만 아니라 안정적인 판매망의 확보가 어렵다.

넷째, 소규모 브랜드의 난립으로 브랜드의 인지도가 미약하고, 원산지에 대한 확실한 보장체계가 미흡하며, 소비자의 브랜드쌀에 대한 신뢰도가 저하하고 있다

²⁴ 쌀 유통마진(소매가격-산지가격)을 추이(%): 12.7('91) → 12.9('92) → 14.2('93) → 13.9('94) → 11.9('95) → 9.5('96)

²⁵ 미곡종합처리장 이외에 기존 도정공장(정부양곡도정공장 396개소, 임도정공장 15,093개소, 농협도정공장 107개소)의 가공능력은 연간 3,574만 7천톤으로 쌀 생산량 533만 1천톤의 6.7배 수준이며, 1992년의 가공실적 504만 6천톤을 적용하여 산출한 평균 가동률은 14.1%에 불과한 실정이다(농림수산부, 1993a, p.53).

마지막으로 RPC의 경영수지 악화문제이다²⁶ RPC가 수확기에 확보한 원료곡 중 현금매취 비중이 75%로 높기 때문에 금융비용이 과도하게 소요되고 계절진폭이 적은데다 수확기에 원료곡을 확보하기 위해 산지가격보다 높은 가격을 지불하는 경향이 있어 마진이 적으며²⁷ 판매확대를 위한 유통비용이 높고 외상대금의 미회수 위험성이 높아 전반적으로 RPC의 경영이 불안정하기 때문이다. 다시 말해 RPC가 적자를 보게 되는 구조적 이유는 수확기 매입 가격은 높은데 비해 단경기 판매가격이 오르지 않기 때문이다. 수확기 가격이 높게 되는 것은 정부는 예정된 수매가격으로 쌀을 사기 위해 뛰어들고, RPC도 물량확보를 위해 경쟁적으로 뛰어들고 있어 수확기 쌀값이 수급실세보다 높게 형성되기 때문이다. 또 단경기 가격이 오르지 않는 것은 정부로서는 재고문제를 해결하기 위해 어떻게든지 팔아야 하므로 계절진폭이 축소되기 때문이며 그로 인해 RPC는 적자를 보게되는 것이다(이정환 외, 2001, p.5).

민간유통기능의 활성화를 위해 RPC의 위상정립, 즉 RPC가 민간유통기구인지 아니면 정부대행기구인지를 분명히 해둘 필요가 있다. 만약 RPC가 정부의 양곡정책을 대행하는 것이라면 RPC의 손실은 마땅히 정부가 책임져야 할 것이다. 정부는 양정에서 스스로 해야 할 역할과 민간부문이 해야 할 몫을 분명히 해야 한다. 민간기능활성화란 미명하에 양곡관리에서 슬며시 손을 떼고 그 책임을 농협에 전가하는 방식은 곤란하다. 그리고 민간유통기능의 활성화에는 상당한 기간이 소요됨을 감안 할 때 정부의 양곡관리기능부터 먼저 축소할 것이 아니라, ‘정부미 방출가 현실화 → 쌀값의 적정 계절진폭 유지 → 민간유통기능 활성화 → 정부의 양곡관리기능 조정’ 순으로 양정의 체계를 재조정해 나가는 것이 순리이다.

민간유통기능을 활성화시키기 위해서는 적정 계절진폭의 확보가 필수적이다. 적정 계절진폭이 형성되지 않는 한 쌀값 문제는 필연적으로 정부의 부담으로 남게 될 것이고 만일 정부가 감당하지 못할 경우 누군가가 이를 부담하지 않으면 안된다. 최근 나타나고 있는 민간 RPC의 부실화나 농협 RPC의 거액 적자도 사실은 과거 정부가 부담하던 양특적자가 민간부문으로 전가된 것이라 할 수 있다. 이런 악순환을 선순환으로 돌리기 위해서는 민간 유통기능의 활성화와 그에 대한 시장의 신뢰확보가 선행돼야 할 것이다.

4. 양곡관리 재정적자

이중곡가제는 정부가 생산자가격을 지지하기 위해 시장가격보다 높은 가격으로 매입하

²⁶ 2000년 현재 농협 RPC중 53.8%가 적자, 1998-2001년 동안 민간 RPC중 20개소가 부도였음.

²⁷ 1997-2000년 동안 농협 RPC와 민간 RPC의 원료곡 매입가격은 산지가격보다 각각 2.6%와 1.0% 높은 수준이었다.

고, 소비자의 부담을 줄이기 위해 시장가격 또는 매출원가보다 낮은 가격에 방출하는 제도이기 때문에 재정적자라는 정책비용이 수반되기 마련이다 따라서 양정 관련 예산규모는 양곡관리정책의 물적 토대로서 양정의 범위 대상, 성과를 좌우하는 중요한 변수이다.

먼저 <표 16>을 통해 곡종별 양곡관리기금 결손부터 보자. 1970-93년 사이의 양곡관리기금 결손은 주로 쌀과 보리의 이중가격제와 밀가루가격안정을 위한 보조로 인해 발생하였다 1993년 현재 양곡관리기금 적자 누계액은 8조 7,535억원인데, 곡종별로는 쌀이 88.3%, 보리가 10.7%, 밀가루 보조가 1.5%를 차지하고 있고 잡곡은 0.5%(421억원)의 흑자를 내고 있다.

곡종별 양곡기금적자 발생액을 시기별로 보면 1970-77년 기간 중에는 쌀 이중가격제로 인한 적자 21.9%, 보리 이중가격제로 인한 적자 41.9%, 소맥가격안정을 위한 보조금 35.3%, 기타 잡곡 0.9%로서 쌀보다는 보리와 밀가루 가격정책으로 인한 적자가 더 큰 비중을 차지하고 있다. 쌀로 인한 적자는 통일벼 재배가 늘어남에 따라 정부수매량이 대폭 증가한 1978년부터 급증하였다.

1980-82년의 경우 보리로 인한 적자(3,493억원)가 쌀로 인한 적자(1,797억원)의 2배 가까이 되는데(표 16), 그 이유는 보리 결손액은 대폭 늘어난 반면 쌀 결손액은 대폭 줄어들었기 때문이다. 보리의 결손액이 이렇게 늘어난 이유는 보리쌀 소비 감소로 인해 재고가 누적되고 그에 따라 원가에도 훨씬 못미치는 낮은 가격으로 방출함으로써 가마당 결손율이 55-68%나 되었기 때문이다(표 5). 그리고 1981-82년 사이 쌀 결손액이 크게 줄어든 것은 80년의 흉작으로 수매규모가 감소한 것도 한 요인이지만 그보다도 외국쌀의 다량 도입방출로 판매차익이 발생하였기 때문이다

밀가루에 의한 적자는 70년대 초반 식량과동 이후 국내소비자를 보호하기 위하여 수입밀의 국제가격 상승에도 불구하고 국내 밀가루 가격을 낮게 유지한 결과 생긴 적자로서 1인당 쌀 소비감소를 가속화시키는 요인이 되기도 하였다

1990-93년 사이에 쌀로 인한 적자가 급증하고 있는데 그 이유는 1988년 국회동의제 부활 이후 92년까지 수매가격은 농가소득 논리에 따라 인상되고 방출가격은 물가논리에 따라 인상이 억제되었을 뿐만 아니라 재고 또한 급증하였기 때문이다 이 시기의 과잉재고와 양특적자 급증은 1993년 8월 「양정개혁」의 원인이 되었을 뿐만 아니라 종래의 양곡증권 발행에 의해 조달하던 양곡관리기금 운영방식을 전액 정부예산에서 보전하는 방향으로 개편하는 계기가 되었다.

「양정개혁」 이후 수매가격의 인상은 억제되고 방출가격은 공매에 의한 가격으로 현실화됨에 따라 양곡매출이 매출원가에 가깝게 이루어짐으로써 양정개혁 이전 가마당 31,680원이던 양곡관리사업 결손이 1995년산의 경우에는 8,680원으로 줄어들었다. 그 결과 95년

표 16. 곡종별 양곡관리기금 결손 현황(1970-1993)

단위: 억원, (%)

	쌀	보리쌀	기타잡곡	가격보조	계
1970	4	△28	△4	0	△28
1971	51	△45	△6	0	0
1972	49	△61	△4	△6	△22
1973	9	△88	△10	△165	△254
1974	△327	△356	△19	△548	△1,250
1975	△163	△220	△7	△546	△936
1976	△197	△286	△5	△15	△503
1977	△219	△433	21	0	△631
1978	△1,540	△145	94	0	△1,591
1979	△1,851	△285	49	0	△2,087
1980	△1,400	△1,068	51	0	△2,417
1981	△218	△1,268	45	0	△1,441
1982	△179	△1,157	31	0	△1,305
1983	△2,599	△851	80	0	△3,370
1984	△3,576	△528	45	0	△4,059
1985	△2,994	△490	34	0	△3,450
1986	△3,596	△160	26	0	△3,730
1987	△3,160	△170	0	0	△3,330
1988	△2,397	△136	0	0	△2,533
1989	△4,145	△211	0	0	△4,356
1990	△7,241	△240	0	0	△7,481
1991	△10,262	△298	0	0	△10,560
1992	△13,489	△323	0	0	△13,812
1993	△17,879	△510	0	0	△18,389
누 계	△77,319 (△88.3)	△9,357 (△10.7)	421 (0.5)	1,280 (△1.5)	△28 (△100.0)

주: 1) 가격보조는 소맥분에 대한 보조임

2) 1994년 이후는 양곡관리특별회계로 전환됨에 따라 곡종별 결손내역이 공표되지 않고 있으나 거의 대부분을 쌀이 차지하고 있음.

자료: 농림부 양정국.

2조원 가까이 발생하던 결손액이 점차 감소하기 시작하여 99년에는 6,118억원으로 줄어들었다. 그러나 2001년부터는 재고누적 등으로 인해 양곡매출이 원활하게 이루어지지 못함으로써 양곡사업 결손이 다시 증가하기 시작하였다

<표 17>은 1970-99년 사이 양곡관리사업의 요인별 결손 내역을 정리한 것이다. 이중곡가제가 실시된 지난 30년간의 결손액 누계는 15조 7천억원이었는데, 그 중 53.4%는 양곡매출손익, 관리비, 차액수매보전 등 양곡관리결손이고, 나머지 46.6%는 금융비용이었다. 이처럼 양곡관리사업 적자는 실제 양곡의 수매나 판매과정에서의 가격보조보다 과거의 한은차입금이나 양곡증권발행에 대한 이자부담 등 사업외 비용이 더 큰 요인이 되고 있음을 알 수 있다

표 17. 양곡관리사업 요인별 결손 내역(1970-99)

단위: 억원

회계연도	양곡관리결손 (a)	금융비용 등 (b)	결손 계 (c)=(a)+(b)	재정보전	재정보전후 순손실	순손실 누계
1970-75	852	1,638	2,490	0	2,490	2,490
1976	208	295	503	0	503	2,993
1977	379	252	631	0	631	3,624
1978	1,133	458	1,591	0	1,591	5,215
1979	1,425	662	2,087	0	2,087	7,302
1980	1,219	1,198	2,417	0	2,417	9,719
1976-80	4,364	2,865	7,229	0	7,229	7,229
1981	124	1,317	1,441	0	1,441	11,160
1982	-62	1,367	1,305	0	1,305	12,465
1983	1,413	1,957	3,370	0	3,370	15,835
1984	2,072	1,987	4,059	3,304	755	16,590
1985	920	2,530	3,450	4,500	-1,050	15,540
1986	1,423	2,307	3,730	3,500	230	15,770
1987	1,041	2,289	3,330	2,750	580	16,350
1988	1,478	1,055	2,533	5,384	-2,851	13,499
1989	2,605	1,751	4,356	9,512	-5,156	8,343
1990	3,713	3,768	7,481	8,800	-1,319	7,024
1991	6,511	4,049	10,560	5,500	5,060	12,084
1992	9,309	4,503	13,812	7,300	6,512	18,596
1993	12,541	5,848	18,389	5,394	12,995	31,591
1981-93	43,088	34,728	77,816	55,944	21,872	21,872
1994	12,838	6,276	19,114	15,086	4,028	35,619
1995	11,061	8,876	19,937	24,400	-4,463	31,156
1996	5,797	3,553	9,350	7,838	1,512	32,668
1997	2,158	5,296	7,454	945	6,509	39,177
1998	2,036	5,510	7,546	6,472	1,074	40,251
1999	1,723	4,395	6,118	9,811	-3,693	36,558
1994-99	35,613	33,906	69,519	64,552	4,967	4,967
1970-80	5,216	4,503	9,719	0	9,719	9,719
1970-93	48,304	39,231	87,535	55,944	31,591	31,591
1970-99	83,917	73,137	157,054	120,496	36,558	36,558

주: 양곡관리결손 = 양곡매출손익 + 관리비 + 차액수매보전

금융비용 등 = 금융비용(이자, 환차손) + 기타비용 - 기타수익

자료: 농림부 식량정책과.

실제로 1980-85년 사이 이중곡가제 실시에 따른 쌀 가마당 적자내역을 보면 수매가격과 방출가격의 가격격차는 줄어들었으나 가마당 적자폭은 늘어났다. 가격격차가 줄어든 것은 같은 기간중 수매가격은 56.5% 인상된 반면 방출가격은 69.6% 인상되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 가마당 적자폭이 늘어난 것은 수매로부터 방출에 이르기까지의 중간경비가 같은 기간중 128.2%나 증가하였기 때문이다.

그러면 이와 같은 중간경비의 증가요인은 무엇일까? 그것은 주로 이자부담액과 관리비의 증가에 기인하고 있다. 1980-85년 사이 관리비는 가마당 328원에서 949원으로 189.3% 늘었고, 이자부담액은 825원에서 8,912원으로 약 1,000%(10배) 늘었다. 이자부담 자체는 기본적으로 가격안정기금이 결여되어 있기 때문에 발생하는 것이나 이자부담액이 이렇게 빨리 증가한 것은 과거의 적자발생으로 인한 한은차입금 누계액과 양곡증권 발행액에 대한 이자 때문이다. 따라서 만약 정부미 방출가격이 수매로부터 방출에 이르기까지의 모든 비용(판매원가)을 보상하는 수준까지 현실화된다고 하더라도 과거의 적자누적액에 대한 이자만큼의 적자발생은 불가피하게 된다는 것이 1980년대 중반까지의 이중곡가제 운용메카니즘이었다(농협중앙회, 1986, pp.57-58).

양곡관리 재정적자는 중앙은행으로부터의 장기차입과 단기 양곡증권 발행이라는 금융적 방법에 의존하고 있었다.²⁸ 한은 차입액과 양곡증권 발행액을 연도별로 보면 1983년까지는 양쪽 모두 꾸준한 증가세를 나타내었으나, 80년대 중반 이후 양곡증권 발행액이 급증세를 보이고 있다. 이것은 이중가격제 하에서의 가격격차 확대와 수매량 증가에 기인하는 것이기도 하지만, 과거의 한은차입금 누계액에 대한 이자계상과 양곡증권 기발행액에 대한 이자부담이 더 큰 요인으로 작용하였기 때문이기도 하다(농협중앙회, 1986, p.59).

양곡관리사업 결손액의 시기별 누계를 보면 70년대 초반(1970-75년) 2,490억원(연평균 415억원), 70년대 후반(1976-80년) 7,229억원(연평균 1,446억원), 80년대(1981-90년) 3조 5,055억원(연평균 3,506억원), 90년대 초반(1991-95년) 8조 1,812억원(연평균 1조 6,362억원), 90년대 후반(1996-99년) 3조 468억원(연평균 7,617억원)으로 90년대 전반 5년간(1991-95) 발생한 결손액이 지난 30년간 발생한 결손액 누계의 절반을 넘고 있다.

1988년 2,500억원에 불과하던 연간 결손액이 1991년에는 1조원으로 4배, 95년에는 2조원으로 8배나 늘어났는데 그 이유는 첫째, 양곡매출 손실, 즉 고미화된 쌀을 헐값(80kg들이 한 가마당 가공용 2만원, 주정용 1만5천원, 사료용 5-6천원)에 방출함으로써 전체의 63%에 해당하는 결손이 발생하였고, 둘째, 수매자금 조달을 위해 발행한 양곡증권의 이자부담액(3조 4천억원 \times 0.13)이 전체 결손액의 32%를 차지하였기 때문이다. 이처럼 양특적자 누증의 원인은 수매·방출제도 자체에 있다기보다는 경직된 방출제도와 양곡증권 발행이라는 재원조달 방식에 기인하는 측면이 강하였음을 알 수 있다(이재욱·사공용, 1994).

²⁸ 정부의 발권은행인 한국은행으로부터의 차입금은 현실적으로 통화량 증가 이상의 다른 의미는 없으며, 더욱이 과거의 차입금 누계액에 대한 이자의 계상은 양곡기금 회계처리상의 문제일 뿐 큰 의미가 없다. 다만, 양곡증권에 대한 원리금은 정부가 반드시 상환해야 한다는 점에서 차이가 있다(농협중앙회, 1986, p.59).

한국은행으로부터의 장기차입은 그 자체가 통화량의 증가를 의미한다 이처럼 통화증발에 의한 양곡관리정책의 추진은 그것이 비록 농가소득 지지 도시가구의 가계비부담 경감과 임금상승 억제, 일반물가 상승 완화 등의 효과가 있다 하더라도 결코 바람직한 것은 아니다. 따라서 비통화적 방법에 의한 농가판매가격 지지 및 소비자보호 대책이 마련될 필요가 있었는데, 1984년부터 양곡기금적자를 일반회계에서 보전해 주기 시작한 것은 바로 그 대책의 일환이었다.²⁹

이처럼 양곡적자가 통화적 방법이 아닌 일반회계에서 부담하는 방식으로 전환된 것은 소득분배면에 있어서도 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 일반회계에서 양곡적자를 보전한다는 것은 곧 납세자의 부담으로 된다는 것을 의미하고, 세금은 누진세율에 따라 고소득층이 상대적으로 더 많이 부담하기 때문에 이중곡가제가 소득이전 기능도 담당하고 있다고 할 수 있다.

그러면 양곡관리에 수반되는 재정적자는 과연 생산자와 소비자 중 누구를 위한 것인가? 밀가루 보조금은 전적으로 국내 소비자 보호 목적이었고, 보리의 적자도 농민들은 수익성이 낮은 보리 재배를 기피하는 경향이 있었으므로 주곡자급 내지 소비자 보호의 성격이 강했다고 볼 수 있다. 쌀로 인한 적자의 경우 앞의 수매가격 수준 검토에서 고찰하였듯이 생산비, 수매가격, 농가판매가격, 방출가격, 소비자가격 등과의 비교를 통해 알 수 있었듯이 생산자보다는 일반소비자가 더 큰 혜택을 받았다고 할 수 있다. 이처럼 양곡적자가 주로 일반 소비자 보호와 국가의 식량자급을 위하여 발생한 것임에도 불구하고 이중곡가제의 농민보호적 성격만을 강조하는 것은 모순이 아닐 수 없다. 그리고, 양곡적자의 수혜자가 주로 일반소비자인 이상 양곡적자를 한은차입으로 보전하는 대신 일본이나 대만처럼 일반회계에서 보전하는 것은 당연한 것이었다(주용재·유남식, 1980, p.86).

요컨대, 양곡적자는 이중가격제에 의한 생산자와 소비자의 복지향상 비상시에 대비한 적정량의 양곡비축 및 곡가안정 등을 위하여 불가피한 사회적 비용이요, 그 혜택이 전국민에 귀속되는 일종의 공공지출적 성격을 지니고 있다. 따라서 양곡적자의 감소로 정부의 재정부담이 줄어들고 인플레이의 영향이 다소 줄어들수는 있겠으나 생산자와 소비자의 후생감소와 식량수급의 불안정이라는 반대급부가 수반됨을 명심할 필요가 있다.

수매가격의 인상폭을 낮추고 방출가격의 인상폭을 높여 수매방출가격의 격차를 줄임으로써 양곡적자의 규모를 줄이는 것은 농가소득 저하, 소비자 가계부담 증가, 물가상승 압박

²⁹ 일반회계에 의한 재정보전은 1984년부터 이루어졌는데, 1970-99년 사이의 결손액 누계 15조 7천억원에서 1984-99년 사이의 재정보전액 12조원을 제하면 재정보전 후 순손실액은 3조 7천억원이 된다.

이라는 희생을 감수하지 않으면 안된다. 그리고 비인플레이적인 방법으로 양특적자를 보전하는 방안으로 정부의 조작물량 축소와 조작비 절감을 생각할 수도 있으나 수매량의 감소는 수확기 쌀값의 하락을 가져와 적정 재배면적의 유지를 어렵게 함으로써 식량안보를 위태롭게 할 수도 있다.

가격역차의 폐지를 위해 수매가격에다 중간조작비를 가산한 판매원가로 방출가격을 결정하는 방법으로 두 가지 대안을 생각할 수 있다. 하나는 수매가격의 인상을 가급적 억제하고 방출가격을 상대적으로 더 올림으로써 판매원가에 접근시키는 방법이고, 다른 하나는 수매가격을 적정률로 올리면서 동시에 방출가격을 이보다 더 높게 올려 판매원가로 방출하는 방법이다. 어느 방법을 택하든 방출가격의 인상률이 수매가격의 그것보다 높아야 한다는 점에서는 다를 바 없고, 다만 두 가격의 상대적 인상률이 문제가 된다. 상대적인 의미에서 전자는 ‘저미가’를 뜻하고 후자는 ‘고미가’를 뜻한다. 이렇게 볼 때 양특적자의 해소문제는 저미가정책이나 고미가정책이나 하는 양자택일의 문제로 귀착된다(문팔룡 외, 1982b, p.21).

지금까지의 논의를 종합해 볼 때 양특적자 문제는 수매량을 줄이고 수매가격을 낮춤으로써 국민의 후생을 감소시키는 방향에서 해결하기보다는 정부관리양곡의 중간조작비를 절감하고, 비인플레이적 방법으로 양특적자를 보전함으로써 통화증발에 의한 부작용을 최소화하는 방향으로 해결하는 것이 바람직할 것이다.

5. 이중곡가제의 성과

지난 30여년간 막대한 규모의 재정적자를 발생시키면서 수행된 이중곡가제는 과연 양곡관리법 제1조(목적)에 명시되어 있듯이 ‘양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지 하였는가?’

1970년대 쌀이 부족했던 시기에는 비교적 저렴한 재정부담으로 산지 시장가격보다 높은 가격으로 일정량을 매입하고, 소비지 시장가격은 물론 매입가격에다 중간제경비를 더한 매출원가보다 싸게 방출함으로써 식량증산, 농가소득증대, 소비자가계보호, 물가안정이라는 서로 상충되는 정책목표들을 비교적 효과적으로 달성하였다.

1980년대 이후에는 양곡관리정책이 대체로 소비자가계 및 물가안정 목표에 종속됨으로써 저임금체제 유지 등 ‘국민경제의 안정’에는 상당히 기여하였으나, 농업생산력의 발전과 국민식량의 안정적 확보라는 목표에는 크게 못미쳤다.

먼저 국민식량의 확보라는 관점에서 이중곡가제의 성과를 검토해보자 1970년대 후반

이후 주곡의 자급도는 매년의 풍흉에 따라 불안정성을 보이고는 있지만 대체로 자급자족이 가능하게 되었다. 그러나 주곡의 자급이 곧 우리나라의 식량문제 해결을 의미하는 것은 아니었다. 그것은 역설적으로 우리나라의 식량문제를 보다 심각하게 만드는 결과를 초래하였다. 식량자급이 아니라 쌀 자급에 치우침으로써 ‘쌀 단작화’를 조장하였고 총체적으로는 식량자급력의 저하를 가져왔던 것이다. 개방농정 이후 양곡도입량은 급속히 증대하고 식량자급도는 빠른 속도로 저하하였는데 그 이유는 첫째, 분식장려 등 쌀 소비절약 시책으로 인해 우리의 식생활이 빠르게 서구화됨으로써 식량의 해외의존 체질이 강화되었기 때문이고, 둘째, 이시기의 양곡증산정책이 주로 쌀을 중심으로 이루어짐으로써 쌀을 제외한 전체 식량작물의 식부면적과 생산량은 오히려 감소하였기 때문이다(한국농촌경제연구원, 1989, p.42).

다음으로 가격 및 소득지지라는 측면에서 이중곡가제의 성과를 살펴보자 정부는 1970년대 중반에 주곡의 자급이 일단 달성되자 종래의 주곡증산위주의 정책을 지양하고 농산물수요의 다양화에 대응해서 주곡 외의 경제작물과 축산의 확대를 도모하였다 이에 따라 ‘고미가정책’은 양곡관리특별회계의 적자누적, 인플레이 등을 이유로 1970년대 후반 이후 후퇴하게 되었다. 농가구입가격지수로 디플레이트한 실질수매가격은 1975년 이후 계속 하락하였고, 1983년에는 명목수매가격조차 동결되는 최악의 경험을 하였다 이러한 쌀값의 실질적인 하락에다 1978년 이후 쌀 생산량의 연속적인 감소마저 겹쳐 농가경제는 심한 타격을 받게 되었다(박진도, 1988, p.240).

정부는 70년대 말부터 미곡수매가의 인상폭을 인플레이에 못미치는 수준에서 책정함으로써 사실상 저곡가정책으로 전환하였다. 그 결과 70년대 초·중반 ‘고미가정책’에 힘입어 한때 그 상대적 지위가 어느 정도 개선되는 듯하였던 농가소득은 침체의 늪으로 빠져들고 도·농간의 소득격차는 더욱 확대되었다(한국농촌경제연구원 1989, p.50).

특히 90년대 후반부터는 AMS 제약으로 인해 정부의 쌀수매 비중이 현저히 저하함으로써 소득지지효과가 대폭 줄어들고 있다. 수매량은 1993년 998만석에서 2000년 601만석으로 감소하였고, 수매 참여농가 비율은 1996년 81%에서 1999년에는 51%로 줄어들었으며, 정부수매의 직접소득지지 효과는 1993년 6,600억원에서 2000년에는 920억원으로 감소하였다. 앞으로 AMS 제약으로 인해 정부수매의 소득지지효과는 지속적으로 줄어들 전망이므로 직접 지불제의 확충 등 보완적인 농가소득대책이 요구된다(이정환 외, 2001, pp.5-6).

그 동안의 수매·방출제도는 계절진폭을 축소시켜 민간유통을 위축시키는 요인으로 작용하였다. 생산자들은 수확기에 시장에 판매할 양을 정부수매에 응하기 때문에 정부수매제도는 수확기 시장 공급물량을 줄이는 대신에 단경기 시장 공급물량을 늘려 계절진폭을 축소

시키는 쪽으로 작용하게 된다. 그리고 정부수매가격의 인상이 수확기 산지가격의 인상을 초래하는 요인으로 작용하기 때문에 수확기 산지가격이 수급실세 이상으로 상승하여 계절진폭이 축소되기도 한다. 이처럼 수매가격의 인상이 수확기 산지가격의 인상을 유도하지만 계절진폭의 축소를 통해 연간 평균가격의 인상을 유발하지 못함으로써 결국 농가소득의 증대에는 별로 기여하지 못하였다(이정환 외, 2001, p.6).

한편, 이중곡가제는 이상과 같은 성과 외에 다음과 같은 한계와 문제점도 안고 있다

첫째, 전체 양곡을 대상으로 한 중장기적인 식량수급계획이 아니라 단기적인 쌀수급 계획에 그침으로써 식량의 자급도 제고와 원활한 수급조절에 한계가 있었다

둘째, 양곡관리정책의 물적 토대인 예산제도가 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라 양정 여건의 변화에 따라 정책목표와 수단이 왔다갔다함으로써 자원과 예산의 낭비가 초래되었다

셋째, 정부 수매가격 산정기준이 사전에 명시적으로 확립되어 있지 않음으로써 농가의 계획영농을 유도하지 못하였고, 사후적으로 수매가를 결정하는 과정에서 소모적인 논쟁이 끊이지 않았다.

넷째, 정부 수매가격이 식량증산, 농가소득지지 등 소기의 목적을 달성하기 위해서는 조작물량이 충분해야 하나 그 동안의 정부수매량은 생산량의 20-25% 수준에 불과하였다.

마지막으로 경직된 재고관리와 방출제도의 운영으로 양특적자가 누적되었을 뿐만 아니라 적정수준의 쌀값 계절진폭이 유지되지 못함으로써 민간유통기능을 활성화하는데 한계가 있었다. 그 결과 정부수매물량(20-25%)을 제외한 생산량의 65-75%에 해당하는 쌀의 시장유통이 원활하지 못하였다.

IV. 맺음말

이중곡가제는 1970년대 초 한국 자본주의가 식량부족, 외환문제 등의 애로에 직면하였을 때 국가독점자본주의하 개량주의적 농정의 일환으로 도입되었으며 그 목적은 식량증산, 농가소득지지, 소비자가계 안정, 물가안정 등을 동시에 달성하여 국내 자본의 원활한 축적을 도모하는 것이었다.

우리나라의 이중곡가제는 유통되는 쌀에 대한 전면관리를 원칙으로 했던 일본의 식량관리제도와는 달리 ‘정부관리양곡 수급계획’의 운영을 중심으로 하는 ‘부분관리제’로 출발하였고, 그 내용은 정부가 생산자가격을 지지하기 위해 시장가격보다 높은 가격으로 일정량을 매입하고 소비자의 부담을 줄이기 위해 방출가격을 매입가격이나 판매원가보다 낮게 책정

하는 것이었다.

미국, EU, 일본 등 선진제국의 양곡가격제도와는 달리 우리나라의 이중곡가제는 정책목표 자체가 복합적·상충적인데다 정책 가격·물량의 결정기준, 개입시기와 방법 등과 같은 정책수단 또는 체계화·프로그램화되어 있지 않아 당시의 식량수급사정이나 물가수준·재정형편과 같은 양정 여건의 변화에 따라 양정의 틀(정책목표와 수단 체계) 자체가 왔다갔다 함으로써 적지 않은 자원의 낭비와 비효율을 초래하기도 하였다.

식량이 부족하였던 1970년대엔 이중가격제를 통해 비교적 타당한 수준의 재정부담으로 생산자와 소비자를 동시에 보호함은 물론 국민적 소원이었던 쌀 자급을 이룩함으로써「양곡관리법」의 목적을 무난히 달성할 수 있었다. 한 가지 아쉬운 점이 있다면 이 시기에 농정의 목표가 ‘농산물 자급’에서 ‘식량 자급’으로, 다시 ‘식량 자급’에서 ‘주곡 자급’으로 후퇴함으로써 ‘쌀 단작화’의 원류가 형성되었다는 점이다.

1970년대 말부터 이중곡가제는 양특적자의 누증으로 재정상태를 악화시키고 물가상승을 초래한다는 이유로 ‘개방농정’과 ‘양정의 전환’이라는 도전을 받게 되고, 80년대 들어서는 물가안정 목표에 종속되어 수매가격은 동결 내지 인상이 억제되는 반면 방출가격은 물가안정을 위해 낮게 유지됨으로써 양정의 기초가 생산자보호보다는 소비자보호와 저임금유지에 두어졌다.

1980년대가 이중곡가제의 양적인 후퇴기였다면 1990년대는 이중곡가제가 질적으로 형해화되는 시기였다. 민간유통의 활성화를 핵심적인 내용으로 하는 1993년의 「양정개혁」은 정부의 ‘직접적·공적관리’를 현저히 후퇴시켰고, 잇따른 UR 협상의 타결과 WTO 체제의 출범은 일정량의 외국쌀(MMA) 수입과 수매보조금(AMS)의 감축을 강요함으로써 이중곡가제의 존립기반을 더욱 협애하게 만들었다.

2000년대에 들어와서는 쌀의 수급구조가 과잉기조로 전환되고 국산쌀이 남아도는데도 생산량의 3-4%에 해당하는 외국쌀을 수입하지 않으면 안되는 상황을 맞게 되었다. 1995년부터는 국내보조금 감축계획에 따라 수매가를 유지(동결)하는 대신 수매량만 줄여 왔으나³⁰ 급기야 2003년에는 수매가격마저 인하되는 국면을 맞게됨으로써 식량부족기에 주곡자급과 가격·소득지지 수단으로 도입된 이중곡가제는 마침내 30여년만에 수명을 다하게 되었다.

양정제도의 개편을 둘러싼 최근의 논의는 정부주도형 양정제도로는 구조적인 쌀 과잉문제와 WTO 체제에의 효율적인 대응에 한계가 있다는 인식 아래 ‘시장원리의 존중, 용자수매제의 도입, 적정수준의 공공비축제도 운영’ 등의 방향으로 전개되고 있다.

³⁰ 2001년 쌀 생산량 대비 정부직접수매량 7.5%, 농협수매량 7.5%, MMA수입량 3%

정부에 의한 주곡의 수급 및 가격관리를 핵심적인 내용으로 하고 있는「양정의 틀」은 쌀을 주식으로 하고 있고, 또 쌀 부족시 엄청난 사회적 비용을 지불해야만 했던 동양 3국의 역사적인 경험 속에서 형성된 것으로서, 부족시 해외로부터의 수입이 과거에 비해 용이해졌다고는 하나 여전히 국제시장의 공급 및 가격불안이 상존하고 있는 현 상황에서「정부에 의한 양곡관리」의 이념만은 시장원리 못지 않게 존중되어야 할 것이다.

이중곡가제가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 양특적자라는 정책비용이 수반되기 마련이다. 양특적자는 이중가격제에 의한 생산자와 소비자의 복지향상 비상시에 대비한 적정량의 양곡비축 및 곡가안정을 위해 불가피한 사회적 비용이요, 그 혜택이 전국민에 귀속되는 일종의 공공지출적 성격을 지니고 있다. 따라서 양특적자라는 정책비용의 축소에는 생산자와 소비자의 후생이 감소하고 식량안보가 위태롭게 되는 반대급부가 수반됨을 명심할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 경제기획원 산업1과(1984), 농정의 전환(안).
- 김명환 외(1991), 『전환기 양정의 종합적 개선방안』, 연구보고 246, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(2000), 『미국 용자수매제 시범사업 평가 및 정부수매제 종합적 개편방안, C2000-37, 한국농촌경제연구원
- 김문식 외(1980), 『한국농업의 근대화과정』, 연구총서 3, 한국농촌경제연구원
- 김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울 아카데미.
- 김형화·김병택(1984), 『경제발전과 미곡정책』, 연구총서 14, 한국농촌경제연구원
- 농림수산부(1993), 『양정제도개선 공청회 결과보고』.
- _____ (1993), 『최근 양정여건과 양곡관리제도 개선방향』.
- 농림수산부 양정국 제도개선 실무작업반(1993), 양곡관리제도개선(안), 1993. 5
- 농림수산부 농업공무원교육원(1991), 『전환기 양곡정책 개선방향』, 세미나결과보고서.
- 농협중앙회(1978), 『미국 마케팅실태 조사보고서』.
- _____ (1986), 『미국유통과 농협의 대응』.
- 농협중앙회 조사부(1981), 『우리나라의 농업정책 개관』.
- 문팔룡 외(1981), 『한국의 농촌개발』, 연구총서 43, 한국개발연구원
- _____ (1982a), “이중곡가제도와 양곡관리제도의 전환방향” 『농가소득구조 개편 연구자료집상』, 한

국개발연구원

- _____ (1982b), “양곡정책의 전환방향,” 『농업정책연구』 9(1), 한국농업정책학회.
- 박동규 외(1997), 『쌀산업정책의 평가와 과제』, 연구자료 D123, 한국농촌경제연구원
- _____ (2001), 『미국종합처리장 경영개선 및 중장기 발전모델 개발』, C2001-28, 한국농촌경제연구원
- 박진도(1978), “경제개발과 농업,” 『농업정책연구』 5(1), 한국농업정책학회.
- _____ (1983), “소농경영하의 농산물가격형성과 농민층분해의 논리에 관한 연구,” 『경상논집』 5(1), 충남대학교.
- _____ (1988), “8·15이후 한국농업정책의 전개과정” 한국농어촌사회연구소편 『한국 농업·농민문제 연구 I』, 연구사.
- _____ (1994), 『한국자본주의와 농업구조』, 한길사.
- _____ (1997), “약정수매제, 왜 무엇을 위해 도입되었는가?,” 『농민과사회』 통권 제13호, 한국농어촌사회연구소.
- 박현재(1985), “분단 40년의 한국자본주의와 농업,” 『한국사회연구 3』, 한길사.
- 사공용(1999), “음자수매제도와 약정수매제도의 경제적 기능,” 『농업경제연구』 40(1), 한국농업경제학회.
- 손종호(1980), 『한국농정의 발전』, 인성출판사.
- 유남식·이정환(1997), 『조곡공매제도 개선방안』, 정책연구보고 P21, 한국농촌경제연구원
- 유병서 외(1982), 『주요 농업정책 개선방안』, 연구보고 82-08, 한국개발연구원
- 윤호섭 외(1988), 『미국 수급여건 변화와 양곡정책의 재조정 연구』, 한국농촌경제연구원
- _____ (1989), 『추·하곡 수매가격 산정기준 설정에 관한 연구』, C-89-9, 한국농촌경제연구원
- 이재욱·사공용(1994), “쌀값 계절진폭 확대의 영향,” 『농촌경제』 17(1), 한국농촌경제연구원
- 이영기(1998), 『한국의 농업경제』, 동아대학교출판부.
- 이정환(1999), “양정의 현황과 과제,” 『양정의 현황과 과제』, 제69회 세미나결과보고서, 농정연구포럼.
- _____ 외(1996), 『쌀산업발전 종합대책 구상』, 연구자료 D121, 한국농촌경제연구원
- _____ 외(2001), 『쌀산업의 여건변화와 대응방안』, 정책연구보고 P40, 한국농촌경제연구원
- 장상환(1987), “위기에 처한 한국농업” 『한국경제의 이해』, 비봉출판사.
- 장원석(1994), “양정제도의 문제점과 개선방안” 『국제화시대의 농업정책』, 한올아카데미.
- 전국농민회총연맹·한국농어민후계자중앙연합회(1993), 『93 쌀정책에 관한 토론회』, 전농-한농연 제2차 공동토론회, 1993. 6. 29
- 정안성 외(1990), 『주곡 가격정책의 평가와 조정방향』, 연구보고 214, 한국농촌경제연구원
- 정영일(2001), 『양정 시스템 전환의 과제: 쌀 관리정책을 중심으로』, 농정연구포럼.

808 IV. 농산물 유통과 무역구조의 변화

- _____ 외(2003), 『개방시대 쌀산업정책과 미곡종합처리장의 발전방안』, 연구총서 1, 농정연구센터.
- 주용재·유남식(1980), 『식량수급에 관한 연구』, 연구보고 9, 한국농촌경제연구원
- 주용재 외(1986), 『정부양곡 관리제도 개선에 관한 연구』, C-86-2, 한국농촌경제연구원
- 최양부(1981), “경제주의의 빈곤과 80년대 농정의 선택” 『하계 학술발표회 자료』, 한국농업경제학회
- 한국가톨릭농민회(1999), 『한국가톨릭농민회 30년사』.
- 한국농어촌사회연구소(1989), “1980년대 농업정책의 동향과 성격” 학술단체협의회, 『1980년대 한국사회와 지배구조』, 제2회 연합심포지엄, 풀빛.
- _____ (1993), 『양정개혁방안』.
- 한국농촌경제연구원(1981), 『80년대 새농정방향의 구상』, 정책협의회 시리즈 6.
- _____ (1989), 『한국농정 40년사』.
- _____ (1992), 『미곡 수매방출제도의 발전방향』, 정책토론회 결과보고서, D74
- _____ (2002), 『쌀산업 발전을 위한 정책방안』.
- _____ 편(1999), 『한국농정 50년사』, 농림부.
- 허신행(1982), 『농산물가격정책』, 연구총서 10, 한국농촌경제연구원
- 황연수(1988), “독점자본과 농산물가격 문제” 한국농어촌사회연구소 편 『한국 농업·농민문제 연구 I』, 연구사.
- _____ (1991a), “수입개방에 따른 농정전환의 내용과 성격” 한국농어촌사회연구소 편 『한국자본주의와 농촌사회』, 사회문화연구소
- _____ (1991b), “농업정책과 농가소득구조의 변화” 『농촌사회의 전통과 구조변동』, 한국정신문화연구원.
- _____ (1995a), “한국 미작농업의 생산력구조 분석” 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____ (1995b), “양곡관리 및 가격정책의 방향” 민교협 편, 『한국의 농업정책』, 미래사.
- _____ (1997), “쌀산업,” 『농림사업평가』, 농림사업평가위원회·한국농촌경제연구원
- _____ (2002), “한국의 쌀 생산구조 변화와 정책과제” 『WTO 체제와 한·일 쌀산업의 장래』, 농정연구센터·農林行政を考える會.
- 황연수·허신행(1982), 『농산물가격정책의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원
- 황한식(1987), “개방체제하의 한국농업의 성격” 『한국경제』, 까치.
- 佐伯尙美(1987), 『食管制度: 變質と再編』, 東京大學出版會.
- _____ (1995), 『政府食管から農協食管へ』, 農林統計協會.

D175-1

한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집

한국 농업구조의 변화와 발전

찍은날 2003년 7월 일 펴낸날 2003년 7월 일

발행인 이정환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(02-3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

찍은곳 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다