

2) 산미증식계획의 전개와 내용

일제는 토지조사사업이 완수되자 조선을 식량공급기지로 확보하기 위하여 1920년부터 1944년까지 산미증식계획을 수립하였다. 일본제국주의가 수립한 산미증식계획은 당시 일본경제가 당면하고 있던 여러 가지 문제를 해결하기 위한 것이었다. 일본농업은 본래 협소한 농지에서 이루어진 영세소농체제이고, 1850년대부터 인구가 급격히 증가하여 자체 농업생산만으로는 도저히 자급할 수 없었던 상황이었다. 당시 연평균 소비량은 6,500만 석이었으나 생산량은 5,800만 석이어서 700만 석이 부족한 실정이었다.

여기에서 1918년 8월에는 쌀부족으로 전국 365곳에서 약탈과 폭동 등 이른바 '쌀소동'이 일어났다. 그리고 1차세계대전에서 독일이 겪은 식량난은 식량자급자족을 절실한 당면과제로 느끼게 하였다. 이에 따라 일제는 산미증식계획을 수립하여 조선을 식량공급 기지화하려 했다. 그러나 조선총독부는 계획의 목표가, 첫째 조선의 쌀 수요증가에 대비하기 위해서이고, 둘째 농가경제 성장을 통한 반도경제의 향상에 있으며, 셋째 일본제국의 식량문제 해결에 있다고 하여 그들의 야욕을 은폐하였다.

당시 일본 자체에서는 식량부족을 해결하기 위한 쌀증산을 거의 기대할 수 없는 한계에 놓여 있었으나, 조선은 관개설비(灌溉設備)가 불안정하여 토지개량사업을 일으키는 데는 아주 좋은 조건을 갖추고 있는 미곡주산지였다. 결국 산미증식계획은 조선에서 생산된 쌀을 일본으로 반출하여 일본의 쌀 자급자족을 실현하는 데 그 주요 목적이 있었다. 그리고 산미증식계획을 전개한 또 하나의 배경은 일본 국내의 유희자본을 산미증식계획에 투입함으로써 일본산업이 직면하고 있던 불경기를 해소하려는 것이었다.

1920년에 수립한 제1차 산미증식계획의 구체적 내용은 단적으로 일본인 투자자들을 지원하되 두 가지 기술적 방법, 즉 경종(耕種)의 개선(改善)과 수리시설(水利施設)의 확장으로 향후 15년 동안 920만 석의 미곡을 증산한다는 것이었다.

경종개선은 재배법을 말하며, 미곡 품종의 개량과 비료 증시를 골자로 하였다. 그리고 수리시설의 확장은 수리조합의 설치를 통한 저수지의 축조를 뜻하는 내용이었다. 산미증식계획에서 중점을 둔 것은 수리시설 개선이었는데 여기에는 불가피한 사정이 있었다. 당시에 천수답(天水沓)이 매우 많았던 미작실태에서 식부면적의 확보는 수리시설 없이는 처음부터 곤란한 것이었다. 그리고 품종개량과 시비(施肥)의 효과 역시 수리시설의 개선을 떠나서 얻을 수 없는 것이기 때문이었다.

토지개량사업의 계획안은 향후 30년 동안 총 80만 정보의 토지개량을 목표로 하되, 우선 제1기(향후 15년)에는 약 42만 정보의 토지개량과 관개개선을 실시하여 920만 석을 증산하려 했다. 그러나 당초의 기대에 반하여 1925년까지 6개년에 9만 정보를 실시하는 데 불과했다. 제1차 산미증식계획이 실패한 것은 공사비로 거액의 자금이 필요했고, 자금의 이자가 고율이었던 데 원인이 있다. 자금이자는 연 9푼 5리이거나 1할 1푼이었다. 당국은 1926년을 기하여 토지개량사업의 축소와 더불어 좀더 치밀한 갱신계획을 세우게 된다. 제2차 산미증식계획은 1926년 이후 15년간에 기성답(既成沓) 19만 5,000정보의 관개개선, 밭을 논으로 만드는 지목변경(地目變更) 9만 정보, 개간 및 간척지 6만 5,000정보, 합계 35만 정보의 토지를 개량하고, 이로써 합계 816만 석의 산미를 증식하려 하였다. 이 계획에서는 자금조달을 기업가에게 맡기지 않고 일본정부의 알선자금(斡旋資金) 이른바, 저리자금을 도입하는 데 중점이 주어졌다. 사업예정자금을 보면 총액이 3억 5,162만 2,000원에 달하는 거액인데, 그 내역은 토지개량 사업자금 3억 325만 원, 토지개량사업 시행에 따른 총독부 인건비 844만 2,000원, 농

사개량 사업자금 4,000만 원이었다.

산미증식계획은 토지개량과 농사개선을 통한 증산계획에 중점을 두었다. 농사개선계획은 품종개량, 퇴비장려, 적기파종, 제초, 병충해방제 등을 전개함으로써 단위 면적당 수확량을 높여려는 것이었다. 그리고 토지개량계획은 관개시설의 개선, 지목변경, 개간, 간척 등으로 농지를 확장하여 증산을 기하려는 것이었다.

그러나 토지개량사업에서 1925년 착수예정 면적은 16만 5,000정보였으나 완성을 본 면적은 61% 인 7만 1,000정보에 그쳤다. 그리고 수리시설의 개선과 그 운영을 위해 수리조합 설치에 주력하였는데 1925년까지 조합수 66개소, 몽리(蒙利)면적은 7만 8,200정보에 불과하였다. 농사개선에서는 우량종자의 갱신과 보급을 위해 각 도청소재지에 종묘장을 설치하고 채종자(採種者)에게 보조금을 주어 장려하였다. 수원에 권업모범장을 설치하여 조선 풍토에 맞는 신품종개발을 담당토록 하고, 자급비료와 함께 화학비료의 사용도 적극 장려하기도 했다. 그러나 산미증식계획은 처음부터 민간자본에 기대했던 만큼 자본의 회임기간(回妊期間)이 길고, 고율의 소작료로 당초의 계획을 착실히 수행하지 못했다. 1912년 이후의 산미증식기간에 이루어진 쌀의 생산량과 수출량의 상호관계를 보면 다음 표와 같다.

쌀 생산고와 수출고

(단위 : 천석)

| 연 도 \ 구 분 | 생산고 | 지 수 | 수출량 | 지 수 | 1인당 소비량(석) |
|----------------|--------|-----|-------|-----|------------|
| 1912~1916(평균) | 12,302 | 100 | 1,056 | 100 | 0.7188 |
| 1917~1921(") | 14,101 | 115 | 2,196 | 208 | 0.6860 |
| 1922~1926(") | 14,501 | 118 | 4,342 | 411 | 0.5871 |

출전 : 조선총독부 농림국, 『朝鮮의農業』, 1936, 36~39쪽.

1912~1916년의 평균생산량은 1,230만 2,000석, 1922~1926년 평균생산량은 1,450만 1,000석으로 10년간 지수 18의 상승만을 보였을 뿐이다. 그러나 수출은 같은 기간에 105만 6,000석에서 434만 2,000석으로 지수가 무려 411로 증가하고 있다. 더구나 1인당 쌀소비량을 보면 1912~1916년 평균 0.7188석이던 것이 1922~1926년 사이에는 0.5871석으로 감소하고 있다. 이것은 산미증식계획의 목적이 어디에 있었으며, 어떻게 진행되었는지를 보여주는 실증자료라 할 수 있다. 즉, 그것이 조선농민의 소비를 극도로 억제함으로써 이루어졌음을 여실히 보여주고 있다.

그리고 제2차 산미증식계획도 당초의 목표를 달성하지 못했고, 세계대공황을 고비로 하여 토지개량사업은 정체상태에 빠졌다. 1937년 말 달성률은 시행면적 46%, 사업자금 47%, 작부면적 43%, 증수량 34%, 그리고 반당 수확량 79%로 부진하였다. 미곡생산은 1920년에는 1,430여 만 석, 1936년에는 1,940만 석, 1938년에는 2,410여 만 석으로 늘어났다.¹⁾ 그리고 이 기간에 중점적으로 추진된 수리조합 설치의 통감부 설치 후 1906년의 수리조합 조례에서 비롯된 것이나, 1934년 10월 말 현재 전국에 196개 조합이 조직되고 지구수 202개, 사업면적 20만 7,380정보에 달하였다. 그런데 수리조합 설치에 따른 수리조합비는 수리조합 몽리구역

1) 주봉규, 『한국농업경제사연구』, 선진문화사, 1992, 138쪽.

안에 있는 경우 법규상 지주나 조합원이 부담해야 하나 소작인에게 전가하는 경우가 많아서 수리조합이 설치됨에 따라 지주·소작인 간의 잦은 충돌요인으로 나타난다.

일제식민지 경제에서 지주경제의 강화는 지주의 농민지배 강화로 나타났고, 구체적으로 농민 경작권의 불안정으로 드러났다. 또한 신흥지주를 주축으로 하는 지주층이 조선의 식민지 종속 경제화를 강화하게 하였다. 그리고 지주경제의 강화는 농민층 분화의 촉진 과정에서 이룩되었다는 점을 주목해야 한다.

산미증식계획은 결론적으로 말하면 조선농민의 토지상실, 일본인·대지주의 토지집중을 촉진하였다. 그리고 1930년대의 소작료의 증가, 조합비의 부담과 농업공황으로 조선농민에게는 하등의 이익이 되지 않았을 뿐만 아니라, 농민경제의 궁핍과 토지방매현상을 촉진하여 농민층 분해를 촉진하는 계기가 되었다.