

1920年代 末 轉換期 經濟政策 研究

- 財務局의 驛屯土 處理 事例 -*

朴 永 九**

< 目 次 >

- I. 머리말
- II. 경제적 상황
- III. 財務局의 財政收支 政策과 勞動政策
- IV. 財務局의 처리와 전환되는 經濟政策의 성격
- V. 맺음말

I. 머리말

米穀增産중심의 農政優先 경제정책이 한계를 보이기 시작한 1920년대 말은 農業收支의 악화에 따른 生産要素의 급격한 이동, 農業投資資金의 회수곤란 등 요소시장과 금융, 재정상의 혼란이 일어나면서 거시경제정책상의 조정을 필요로 하고 있었다. 이에 조선총독부 財務局은 이미 한계에 처한 농업부문의 政府事業 축소와, 재정-금융부문이 깊숙이 개입하고 있었던 不實水利組合 정리 등을 기초로 한 새로운 財政, 勞動政策의 전면적인 전환 필요성을 인식하고 있었다.

* 본 논문은 익명의 논평자도 지적했듯이 지면의 한계로 충분한 거시적상황과 정책변수들을 다루지 못하고 있다. 그러나 이는 선행적인 줄고 「1930년대 농업정책의 성격에 관한 연구」, 『經濟史學』 제 14호, 經濟史學論, 1990 ; 「水利組合 정리과정에서 나타난 朝鮮總督府 經濟政策의 성격 연구」, 『産業과 經營』 제28권제2호, 연세대 상경대학, 1991 ; 「日帝下 農業, 非農業間 要素市場 不均衡과 成長要因 분석」, 제5차 국제 한국인경제학자 학술대회, 한국경제학회, 1992에서 논의되고 있고 본 논문은 이러한 논의를 전제로 한 구체적인 사례연구에 초점을 맞추고 있다. 여러 논평자에게 감사드린다.

**기아경제연구소.

본 논문은 이런 과정 속에서 1920년대 말 가장 첨예한 경제문제였던 不實水利組合내의 역둔토 경작권 분쟁에 관련된 한 사례를 통하여 財務局의 정책을 검토하고자 한다. 사례대상은 당시로서는 생각하기 힘들었던 농민대응으로 신문에 일제히 보도되었던 京畿道長湍郡 津南水利組合 驛屯土로, 자료는 미공개된 郡, 道와 財務局의 公文, 私信, 報告書, 농민 청원서 등을 일차자료로 하고 신문과 잡지, 관보를 이용하였다.

이 사례를 통하여 당시 郡과 道の 역둔토 이용실태, 농민대응 그리고 財務局 정책전환의 한 면이 밝혀질 것이다. 그럼으로써 1920-30년대 구조 전환기의 경제정책 변화와 경제정책 성격을 규명하기 위한 구체적 한 사례를 제시하고자 한다.

II. 경제적 상황

津南水利組合區域 驛屯土는 京畿道長湍郡津南面巨谷里에 소재하는 원래 87町步의 조선시대 宮土로¹⁾ 1922년 10월 조합설치허가 당시 79정보, 최대 84.04정보까지 확대되어 경작되었던 토지이다. 남부 일부분에 논이 있지만 80.2%가 밭으로 國有地未墾地 利用法과 1920년 府令 第110號에 의한 貸付, 賣渡 계약으로 초기 146명에게 分割 소작되었다.²⁾ 초기의 상황과 貸付料를 정리하면 <표 2-1>과 같은데 1인당 평균 경작면적에서 볼 때 1920년대 농정에서 강제되었던 勞動集約的 農法을 위한 小分割 經營이 지배적이었던 것으로 추정된다.

〈表 2-1〉「津南水利組合」區域內 驛屯土의 地積 및 水害前 貸付料, 賣渡價格

地目	地 積	賣渡價格	貸付料現品定量	地番數	人 員	百坪價	1人當面積
田	188,899평	13,813원	87,247石	260	인		
畚	63,234	3,638	21,575	102			
계	252,133	17,452	108,822	362	146	6.92원	1.726평

자료: 稅務課, 《財務局長林繁藏殿 復命書》, 1929년 11월12日, 第一 驛屯土管理狀況一.

1) 〈朝鮮日報〉, 1929년 6월27日.

2) 財務局長 後閣, 稅務課長, 事務官, 地稅係 主任, 《津南水利組合區域內所在驛屯土二關スル請願ノ件》, 1929년 7월18日 公文.

동 역둔토는 1923년 이후 연년 水害로 황무지가 되었지만 초기 부실공사에 따른 전면적인 防水堤 개량공사 등 복구공사 비용이 너무 커서³⁾ 복구가 이루어지지 않고 1923년 이래 賣渡契約이 해제된 채 未貸付地로 관리되어 왔다. 동 조합은 이미 1926년에 경기도내 深谷, 陽東, 臨津面, 永北, 陽川, 富平 수리조합과 함께⁴⁾ 조합비를 보상할 수 없는 不良수리조합으로 되어 있었던 것이다. 이렇게 방치된 동 조합에서 <표 2-2>에서 보듯이 1928년 3월까지 朝鮮殖産銀行에 변제 못한 元利金이 211,314원에 이르고 있었고 이러한 사태는 財務局의 개입을 어렵게 만들고 있었다.

〈表 2-2〉「津南水利組合」의 組合債 元金, 利子 未償還額

借入總額	償還最終日	元金未償還	利 率	利子計算期間	利子未償還額
166,000원	1926. 6. 26	163,625원	6.1%	1926.6.27-28.3.31	17,570원
13,950	1927.11.30	13,114	6.1	1927.12.1-28.3.31	265
17,000	1927.11.30	16,408	6.1	1927.12.0-28.3.31	332
계196,950		193,147			18,167

자료: 土地改良部長, 《財務局長殿 朝鮮總督府財務局公文151號》, 1928. 2. 17, 筆文, 添附第1表附表1, 第1表附表2.

이런 속에서도 역둔토에는 계속 조합비가 부과되었고 <표 2-3>에서 보듯이 초기 上等地였던 진남수리조합내 驛屯土 역시 1925년 이래⁵⁾ 초기등급 조합비 段當 12. 58원이 감액없이 財政支出로 계속 충당되고 있었다. 그래도 20년대 후반까지 生産과 移出 擴大의 농업중심 정책과 안정적인 財政入超 속에서 재무국은 이러한 상황을 받아들였고 따라서 1927년의 조사보고⁶⁾, 28년 3, 5월의 금지조치⁷⁾에도 불구하고 冒耕은 묵인되고 있었다. 그러나 1920년대 말 재무국은 정책전환을 모색하면서 당연히 그동안 농업중심하에서 지출되던 막대한 農政支出을 가장 먼저 줄이고자 하였고 동 사례 역둔토는 이런 점에서 일차적 대상이 되는 것이었다.

3) 土地改良部長, 《津南水利組合善後策》, 財務局長殿 朝鮮總督府財務局 公文151號, 1928年 2月17日.

4) 『朝鮮』, 1928. 1, 38-40쪽.

5) 1925년 이전에 조합비가 부과된 기록은 발견되지 않으며 이는 모든 보고서, 문서와도 일치한다.

6) 京畿道知事, 《財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件》, 朝鮮總督府稅務課 1928年 10月13日 公文.

〈表 2-3〉時系列別「津南水利組合」內 民有地, 驛屯土 組合費

구 분	民 有 地			驛 屯 土		
	面 積	金 額	段當平均	面 積	金 額	段當平均
1925년	576,245坪	21,162.08원	11.02원	228,864坪	9,586.66원	12.58원
1927	128,410	4,120.13	9.62	228,672	9,586.66	12.58
1928	80,237	2,489.63	9.32	228,672	9,586.66	12.58
1929	186,090	5,585.87	9.00	228,672	9,586.66	12.58

자료: 京畿道, 《水利組合區域內國有, 民有地ノ組合費調》, 1925年度; 京畿道, 《昭和二年度水利組合費賦課集計表》; 京畿道, 《昭和三年度組合費賦課集計表》; 京畿道, 《國有一民有地賦課反別及組合費賦課額調》, 1929年度.

주: 1926년의 조합비 부과 기록문서는 남아있지 않다.

Ⅲ. 財務局의 財政收支 政策과 勞動政策

동 驛屯土는 1923년 이래 賣渡契約이 해제되었지만 오히려 불하료와 수리조합비를 부담하지 않아도 된다는 점 때문에 농민들은 이 땅을 冒耕하여 1928년에는 郡, 道당국이 포기했던 토지재건도 거의 완성하고 있었다.⁸⁾ 그런데 재무국의 농정부문 재정지출 삭감책으로 무료대부가 압박해진 이 역둔토에 대해 당시 경작, 복구와 관계없었던 區長 朴南信, 安仁淳 등 29명이⁹⁾ 1928년 8월 불시에 대부원을 제출함으로써 동 역둔토에 대한 경작권 문제가 발생되었다. 이 상황은 총독부에 제출한 농민진정서에 잘 나타나 있다.

…巨谷里소재의 국유지 80여 정보는 우리들이 선조부터 대대로 경작한 연고를 가지고 있음에도 불구하고 작년 8월경 新任 巨谷里區長 朴南信은… 연명하여 해당토지의 貸付願을 제출한 바… 해당토지는… 1922년, 23년 양년의 水害에 의해 國有地 전부 荒地로 되어… 30, 40호는 流離하고 잔민 80호 400여인은… 堤防을 築造하고 播種하여 서서히 地區는 경작되어 官廳에 신청하려고 한 바 전술한 대로 朴南信, 安仁淳 등은 연명하여 불의에 貸付願을 제출하였기 때문에…¹⁰⁾

7) 京畿道長湍郡守, 《津南水利組合區域內驛屯土調ノ長湍郡守 報告》, 1929年 6月.

8) 《財務局長林繁藏殿 復命書》, 1929年 11月12日, 第二 水利組合費賦課狀況二, 〈朝鮮日報〉, 1929年 6月27日.

9) 〈中外日報〉에는 40여명으로 되어있다. 〈中外日報〉, 1929年 6月27日.

10) 京畿道長湍郡津南面巨谷里 787 尹滋蔭 外 61人, 《陳情書》, 1929年 6月.

無料貸付가 임박한 시점에서 갑자기 경작농민이 아닌 자에 의해 신청원이 제기된 점과 이후 郡, 道の 입장을 각 문서에서 보면, 당시 일반적인 관행대로 郡과 京畿道가 情報의 사전유출로 소수의 특정 親政인사에게 대부원을 제출하도록 하였음을 짐작할 수 있다. 이 점은 경기도지사가 10월에 財務局長에게 요청한 허가요청 공문¹¹⁾상의 대상인원이 中條堅治, 安鐘龍, 李種永 3인¹²⁾이었다는 점에서 나타난다. 1929년 9월 농민의 總督 陳情書¹³⁾와 長湍郡守의 道知事 보고¹⁴⁾를 볼 때 신청 연명자는 29명이었던 것으로 확인되는데, 경기도지사가 財務局長에게 허가 승인 요청한 사람은 3명 밖에 나타나 있지 않으며 더구나 이 3인은 농민 陳情書에서 대부원 제출자로 거명한 區長 등 2인과도 한 명도 일치하지 않는다. 결국 경기도지사가 처음부터 대부하려던 자는 이 3인 정도였으며 신청자 區長 朴南信, 安仁淳을 포함하는 여타 인물은 동원되었음을 알 수 있다. 이런 점에서 경기도지사는 이 문서가 비공개의 上府 內部公文인데도 명단의 반송을 요청하고 있었던 것이다.

당시까지 역둔토가 農民經濟와 生産의 安定性 증대를 위한 역할이 아니라 정책상 필요한 경제특혜물로 이용되었음은 도지사가 요청한 3인 자산가가 中條堅治, 安鐘龍 등이었다는 점에서 단적으로 나타난다. 특히 中條는 津南面, 大南面に 畓, 田, 垡地를 가지고 있을 뿐만 아니라 장단군과 開城郡에 人蔘밭과 林野를 가지고 있고 돈도 대부하고 있던 전형적인 대지주였다. 이제까지의 1920년대 정책은 이들을 기반으로 한 安定農政이 우선되었기에 경기도지사는

11) 京畿道知事, 《財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件》, 朝鮮總督府稅務課, 1928年 10月 13日 公文.

12) 경기도지사가 신청한 3인 자산가의 資產은 다음과 같다.

자료: 京畿道知事, 《朝鮮總督府稅務課, 1928年 10月13日 接收公文》, 別紙.

申請人	資 產
中條堅治	畓20,134, 田11,844坪, 垡788坪(이상 長湍郡津南面), 畓5,000坪(同 大南面), 家屋50坪(同 津南面), 人蔘圃5,000坪(長湍郡, 開城郡), 林野150,000坪(長湍郡, 開城郡), 貸附金 3,000원 計 39,240원.
安 鐘 龍	畓6,000, 田12,000坪, 垡700坪, 林野27,000坪, 家屋40坪, 牛2頭(이상 長湍, 津南面) 計 11,700원.
李 種 永	畓4,000, 田4,500坪, 垡1,500坪, 家屋30坪, 牛1頭(이상 長湍郡津南面) 計 3,850원.

자료: 京畿道知事, 《朝鮮總督府稅務課, 1928年 10月13日 接收公文》, 別紙.

13) 尹慈澄·金永煥 外 73人, 《朝鮮總督閣下陳情書》, 朝鮮總督府財務局稅乙第909(不分明)號, 1929年 9月20日.

14) 《津南水利組合區域內驛屯土調ノ長湍郡守 報告》, 1929年 6月.

이들에 대한 精測없는 無料, 無限貸付라는 파격적인 분배조건 허가를 요청했던 것이다.

…無料貸付을 행하는 것으로 하고 借受人을 물색한 결과 別紙신청인이 있어 조사함. 그 결과 (1)신청가는 現地在住의 농가로서 상당자산을 가진 것만이 아니라 본건 토지의 복구사업계획도 적당하다고 인정함. (2)신청 無料借入 土地는 제한면적을 초과하는데 만약 면적을 제한하면 무료차수 희망자가 없어 방치되므로 이번에는 신청대로 무료대부를 행하여 토지이용을 도모하는 것이 적당하다고 사료됨. 그리고 본건 토지의 각 地番 疆界는 수해때문에 不明한데 이를 명확히 하려면 2백원내외의 측량비용을 要하므로 이번에는 기정면적에 의해 대부하는 것으로 함… 별지는 回示시 반송바람.

그러나 財務局長은 同 공문에 대한 회답이 아닌 照會公文을¹⁵⁾ 同年 11月 8日 京畿道知事에게 보내 復舊공사 설계의 내용 및 각 년도의 지출금액 산출 근거와, 이용계획 및 開畝후의 수확 豫想高, 그리고 冒耕者의 유무와 정도를 묻고 있다. 이러한 財務局長의 태도는 이전의 재무국 입장과 완전히 다른 이례적인 것이었음은, 급속한 처리를 희망하고 있었던 경기도지사의 입장에도 불구하고 이 財務局 照會공문에 대한 답변이 경기도의 준비부족으로 40여 일이나 지나서 겨우 이루어지고 있는 점에서 잘 나타난다.

道知事は 12월 18일 회답공문으로¹⁶⁾ 복구공사비 및 開畝費를 밝히고 있는데 동 공문에서 주목되는 것은 절대 요구되고 있었던 復舊工事は 미뤄지고 있었던 반면, 복구공사비의 2배에 달하는 비용의 開畝는 4년만에 완성단계에 있다는 내용이다. 이는 당시 限界農民 經濟와 農業生産力 증진을 위해 필요한 재원이 投資되지 못하고 「朝鮮產米增殖計劃」농정의 米穀移出이라는 정책목표만이 우선되고 있었음을 보여준다. 이것이 바로 1920년대 후반의 농업생산력 정체와 부실조합 등 농정실패가 나타나게 된 요인이었다.¹⁷⁾ 이 답변공문을 받은

15) 財務局長, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件照會》, 朝鮮總督府 關係番號 稅乙第846號 公文, 1928年 11月8日 起案, 同 9日 決濟, 同12日 發送文.

16) 京畿道知事, 《財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件》, 朝鮮總督府財務局 稅乙第846號(稅第1號)公文, 1928年 12月18日 接收文.

17) 줄고, 「朝鮮產米增殖計劃의 경제적효과와 역사적 성격－개충, 地帶別 연구」, 1989년도 한국경제학회 정기학술대회 발표논문, 1990. 2. 9.

財務局은 1929년 1월 12일에야 비로소 回答公文을¹⁸⁾ 보내고 있는데 여기에서 재무국장은 驛屯土 特別處分令 제 2조에 의한 賣渡 또는 貸付時의 隨意契約 가능한 네 경우¹⁹⁾만을 명기했을 뿐, 무료특혜대부에 대한 가부결정은 전혀 언급하지 않고 있다.

여기에서 '왜 財務局長은 도지사 요청을 거의 승인하던 기존 정책관행과 달리 동 驛屯土의 投入-產出 收益性和 冒耕정도에 대한 조사를 그 사이에 지시하고 있는가, 또 신청 3인에게의 무료대부 허가요청에 답변없이 隨意契約에 대한 特別處分令의 관련 조항만을 적어서, 그것도 다음 해까지 미루어 공문을 보내고 있는가'라는 주요한 문제점이 제기된다. 이는 財務局長의 1928년 11월 8일 조회공문 내용과 稅務課 1928년 10월 13일 접수공문, 그리고 '數人에게 분할대부하는 것은 공사비의 부담이 생기므로 무료대부 신청한 지난번 자산가에게 해야한다'는 점을 재차 강조한 1929년 2월6일 접수공문²⁰⁾에서 역으로 알 수 있다.

財務局은 1928년 10월 京畿道知事의 무료대부 요청 공문 직전인 9월의 역둔토 賣渡契約 후의 소유관계 실태조사 결과, <표 3-1>에서 보듯이 受權 양도나 轉貸, 轉賣가 26-40%나 진행되고 있어 경작주체 문제는 市場에 맡겨두어도 된다는 것을 파악하고 있었다. 따라서 현시점에서 보다 중요하고 긴급한 문제는 단순한 靜態的 農政安定이나 親地主的 農業增產이 아니라 악화되는 거

<表 3-1> 역둔토 賣渡契約 후 耕作, 所有關係 변동

계약관계	현재상황	면적(町步)	매불가격(원)	면적비율
賣渡契約中人 것	自作中人 者	58,380	19,756,048	0.727
	受權 讓渡者	16,506	7,612,883	0.205
	轉貸者	4,240	2,053,610	0.052
所有權移轉된 것	自作中人 자	14,415	3,184,697	0.595
	小作에 붙인 자	4,156	1,439,733	0.171
	轉賣한 자	5,503	2,266,845	0.227

자료: 朝鮮總督府, 《驛屯土賣拂契約後ノ實狀調査》, 筆文書, 1928년9월 調.

18) 財務局長, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件 回答》, 關係番號稅乙846號, 1929년 1월12日 起案公文, 同 15日 決濟, 同 16日 發送文.

19) ① 年 대부료 300원 이하의 토지를 10년 이내 대부시, ② 東拓에 의한 이민시, ③ 총독이 정한 自作전환용, ④ 총독이 정하는 주요 산물의 製造業 해당토지.

20) 이 공문 중 追別紙의 내용은 남아있지 않다. 京畿道知事, 《朝鮮總督府財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件(對 1月16日附回答)》, 朝鮮總督府稅務課 1929년 2月6日 接收公文.

시경제 상황을 전환시킬 더 많은 財政收入 확대와 勞動市場의 安定이었던 것이다. 이러한 총체적인 財政, 勞動政策의 재검토 속에서 財務局長은 때마침 제기된 경기도지사의 기존 역둔토 분배정책관행을 부정하게 되었던 것이다.

財務局長은 수익성과 경작희망자 여부에 따라 두 가지 방향을 검토하고 있었다. 우선 收益性이 높다면 유료대부 실시와 조합부담 전가를 통하여 財政收入을 극대화시킬 수 있을 것이었다. 그러나 이는 농민저항 문제를 수반하고 있었다. 반면에 조사결과 收益性이 낮다면 경작 희망자를 찾아 小分割로 가되 최대한 高價 有料貸付로 財政收入을 극대화시킬 수 있고 농민저항도 극소화시킬 수 있을 것이었다. 경기도지사의 조사, 답변과 노동시장 상황은 재무국장으로 하여금 두번째 방안으로 방향을 잡게 하였다.

그러나 親政地主를 이용한 增産과 安定農政이라는 이전의 정책에 익숙했던 경기도지사는 재무국장의 이러한 전환을 여전히 충분히 이해하지 못하고 있었다. 이에 재차 財務局長의 결단을 촉구하고 있는데 이것이 바로 1929년 2월6일자 접수공문²¹⁾이다. 道知事は '開墾事業은 多額の 勞費를 要'한다는 점을 우선 내세워 이미 허가요청한 자산가들이 특혜대부되어야 한다는 점을 다시 주장하고 있다.

財務局長은 작금의 巨視經濟 상황을 이해 못하고 있을 뿐 아니라, 재무국의 방향조차 받아들이지 못하는 道知事の 대응을 차단할 필요가 있었다. 이에 財務局長은 京畿道知事 2월 6일자 再公文에 대해서는 바로 2월 19일, 不可입장을 밝히고 차후 實地調査를 실시하겠다고 함으로써 더 이상의 논의를 막고 있다.²²⁾ 林 財務局長은 나아가 賣渡, 貸付의 隨意契約이 가능한 朝鮮官有管理規則 제5조 4항, 驛屯土特別處分令 제2조 규정과, 驛屯土 無料貸付가 가능한 제3조 규정을 첨부한 재무국의 공문에 직접 가필하여 '공문이 오가는 것은 번잡하니 본건과 관계있는 사람들만 관련하도록' 土地改良部長에게 직접 지시함으로써²³⁾ 공문왕복을 중단시켰다.

그러나 재무국장은 다시 實地調査를 미루면서 3월에 우선 2町步 내외의 한정대부 실시 방침을 시달하였음이 재무국 復命書²⁴⁾에서 확인된다. 2정보라는

21) 앞 주 공문.

22) 財務局長, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件回答》, 朝鮮總督府財務局, 關係番號稅乙第846號, 1929년 2월19일 起案公文, 同 2월25日 發送文.

23) 財務局長, 《土地改良部長宛 津南水利組合解散ニ關スル件》, 1929년 11월26日.

24) 稅務課, 《財務局長林繁藏殿 復命書》, 1929년 11월12日.

규모가 먼저 결정된 것은 財政政策과 勞動政策의 측면에서 재무국이 2정보를 最適解로 결정한 데 따른 것이었다. 즉 첫째 2정보라면 最高價의 有料貸付 策정으로 財政收入 확대가 가능하고 더 나아가 極貧農들을 배제함으로써 추가 財政補助 支出 가능성을 없앨 수 있으며, 둘째로 離農에 따른 勞動市場의 불안정과 여전히 낮은 공업부문 勞動需要로 전면적 농민이탈은 勞動政策 차원에서 아직 위험부담이 크다는 점이 있었기 때문이었다.

實地調査는 1929년 11월 이전까지 시행되지 않고 있었다. 1928년 2월 17일의 土地改良部長 공문이라²⁵⁾ 1929년 5월 3일 동일 제목의 재촉 공문이라²⁶⁾ 상신될 때까지도 財務局長은 실질적이고 구체적인 결정을 내리지 못했었다. 이러한 상황은 도지사가 재촉공문을 보낼 정도로 이전과는 다른 재무국의 태도였다. 그러나 재무국장은 동 역둔토가 전환기 경제정책의 시금석이 되는 사례였고, 또한 보다 포괄적인 수리조합 자체의 처리라는 총체적 정책 이행안을 고려하지 않을 수 없었기에, 동 역둔토 문제를 전체적인 정책변화 방향 속에서 결정해야 했던 것이다. 이는 재무국내 여러 筆文과²⁷⁾ 土地改良部長의 5월 3일 공문에서²⁸⁾ 확인된다.

농업문제 악화와 離農에 따른 급격한 거시경제 불안 속에서, 財務局이 勞動需給政策을 포함한 新產業政策의 필요성을 인식하고 이에 따른 財政, 勞動政策의 중요성이 부각됨과 동시에 農政의 공백기가 도래되었던 것이 바로 이 시기였던 것이다.

Ⅳ. 財務局의 처리와 전환되는 經濟政策의 성격

경기도지사는 1929년 2월 19일의 財務局長 방침과 3월의 ‘2정보내의 한정대부’라는 財務局의 답신 속에서 재무국장의 달라진 정책방향을 감지하게 되었고 결국 安定農政이라는 기존 입장에서 후퇴하여 4월 새로운 분배에 착수하였음

25) 《津南水利組合善後策》, 朝鮮總督府財務局 公文151號, 1928年 2月17日.

26) 土地改良部長, 《財務局長殿 津南水利組合解散ニ關スル件》, 1929年 5月3日, 朝鮮總督府財務局 稅乙446號公文, 1929年 5月6日 接受文.

27) 稅務課長, 司計課長殿, 筆文, 1929: 稅務課, 司計課 御中, 筆文, 1929年 5月6日; 司計課, 《津南水利組合解散ニツイテ, 司計課意見》, 筆文書, 1929年 10月8日.

28) 土地改良部長, 《財務局長殿 津南水利組合解散ニ關スル件》, 朝鮮總督府財務局理乙 1929年 5月3日 公文, 朝鮮總督府財務局 稅乙446號, 1929年 5月6日 接受文.

이 경기도내 비문서²⁹⁾에서 확인된다.³⁰⁾ 이는 6월에 이르러 농민 80여 명의 군청 항의, 96명의 道知事에의 陳情書 제출³¹⁾, 그리고 이어 대규모 상경에 의한 총독부 방문과 62인 연서의 진정서³²⁾ 제출이라는 당시 언론에 일제히 보도되었듯이³³⁾ 당시로서는 ‘매우 보기드문’ 농민저항을 가져왔다. 이 문제는 전국적인 관심으로 확대되었던 것이다.

財務局長은 어차피 收益性이 낮아 小分割 高價 有料貸付로 財政收入을 극대화시킨다는 두번째 방침을 정한 이상 財政收支만이 관심대상이었을 뿐, 더 이상 耕作安定, 耕作主體의 문제에 관심을 갖고 있지 않았다. 오히려 정책전환기의 미묘한 시기에 농민저항이 확대되지 않도록 財政支出 감소를 위한 賣渡價格 문제만 해결된다면 경작권은 청원자에게 주는 것이 어떻냐는 입장을 7월 6일 京畿道知事에게 밝히고 있다.³⁴⁾

京畿道知事は 無料特惠貸付 거부에 이은 이러한 재무국의 과격적인 정책변화에 당황감을 감출 수가 없었다. 이에 京畿道知事は 즉시 재공문을³⁵⁾ 財務局長에게 보내 법적 하자 등을 거론하면서 진정농민에게의 분배 반대의를 표하고 있다.

재무국이 해결해야 할 문제는 3가지였다. 우선 무엇보다 당시 최우선 정책요청이었던 財政收支 보전의 극대화 문제와 勞動市場의 安定문제였다. 둘째는 세인의 관심이 집중된 이 사건을 유화적으로, 신속히 종결함으로써 이후 경제

29) 有料, 無料 田, 畓 모두 1929년 4월부터 1933년의 3월까지 기간 4년으로 되어 있다. 京畿道, 《津南水利組合驛屯土未貸付地貸付調書》.

30) 물론 이는 財務局長의 實地調査를 남겨놓고 있었으므로 재무국에도 보고하지 않았고 농민저항을 생각해 바로 공표하지도 않았다. 그 결과 이 사실이 알려지면서 농민저항도 6월에야 비로소 시작되고 있고 문제가 확대되자 11월 12일자 《財務局長林繁藏殿 復命書》에서도 總督에의 진정사건 이후엔 9월 26일에, 그것도 郡의 독자적 결정에 의해 이루어진 것처럼 다음과 같이 보고하고 있다. “...郡은 제4호의 방침에 의해 40구역으로 분할하여 토지의 실황에 따라 9월 26일부 有料, 無料 貸付를 행하였는데...”, 《財務局長林繁藏殿 復命書》, 1929년 11월 12일, 別紙第一 驛屯土管理狀況 六.

31) 농민진정서는 직접 발견되지 않고 있지만 내용은 군수보고에서 알 수 있다. 《津南水利組合區域內驛屯土調ノ長湍郡守 報告》, 1929년 6월.

32) 京畿道長湍郡津南面巨谷里 787 尹滋滢외 61人, 《陳情書》, 1929년 6월.

33) 대표적으로 〈朝鮮日報〉, 1929년 6월 27일. 〈中外日報〉, 1929년 6월 27일.

34) 財務局長, 《京畿道知事宛 驛屯土貸付方ニ關スル請願ノ件》, 關係番號 稅乙第652號, 1929년 7월 3일 起案, 決濟 同年 7월 5일, 發送 同年 7월 6日文.

35) 京畿道知事, 《財務局長殿 驛屯土貸付方ニ關スル請願ノ件》, 財務局 稅乙第696號, 1929년 7월 13일 起案公文, 稅務課 同年 7월 14일, 財務局 同年 7월 15일 接收文.

정책 변화에서의 문제소지가 있는 저항요인을 신속히 제거해야 하는 것이었고, 세제는 이러한 필요불가결한 거시경제정책의 변화에 미처 따라오지 못하고 반발하는 경기도지사를 최대한 무마시키는 것이었다. 물론 이는 상충적인 문제로 最適解가 존재하지 않는다는 데 문제가 있었다.

津南水利組合 驛屯土 청원에 관한 7월 18일자 稅務課長, 事務官, 地稅係 主任의 재무국 回覽文書는 재무국의 이 세 가지 문제 해결방향을 보여 준다.

…京畿道知事の 回答이 있었는 바, 本月 尹滋潁, 崔福述의 출두에 …본건 토지는 驛屯土로 바로 國有未地利用法에 따라 처분하기 어려우므로 먼저 道에 진정하여 그 결과 여하에 따라 필요하면 本府에 申出해야 할 것으로 설득하였다.(道에는 바로 전화를 해서 陳情의 出頭받아 사정을 청취하여 생각해 줄 것을 통지함)…

이상에서 볼 때 京畿道知事회답의 취지와 모순점이 있어도 實地가 과연 熟田으로서 경작할 수 있는 것이라면 無料貸付 등이 필요없으므로 實地調査 후에 處分方針을 정하는 것으로 하고자 한다.³⁶⁾

여기에서 재무국의 주관심은 물론 첫번째 문제에 있음을 알 수 있다. 財務局은 그동안의 검토를 토대로 收益性에서 수리조합비를 포기해야 될 정도의 상황임을 최종 확인하면서도 有料貸付 의지를 분명히 하고 있다. 그리고 ‘도지사의 취지와 모순점있게’ 극소수에게의 무료특혜대부를 허락하지 않는다는 점을 분명히 함으로써 여론무마에 나서고 있다. 그러면서 財務局長은 이번에는 농민들을 道로 돌려보냄과 동시에 바로 道에 전화를 함으로써 경기도지사에게 대한 배려를 하고 있다. 사실 有料貸付로 전환함으로써 분명 초기 ‘경기도지사의 취지와 모순점은 있어도’ 결국은 자산가를 내세우는 경기도지사의 요구가 이루어질 수 있는 여지를 만들었던 것이다.

농민들은 郡守에게의 진정, 道知事 진정, 상경에 의한 총독부 진정에서 실질적인 효과를 얻지 못하자 總督에게의 진정³⁷⁾이라는 보다 과감한 수단을 9월

36) 財務局長 後閣, 稅務課長, 事務官, 地稅係 主任, 《津南水利組合區域內所在驛屯土ニ關スル請願ノ件》, 1929年 7月18日.

37) 尹滋潁, 金永煥 外 73人, 《朝鮮總督閣下陳情書》, 朝鮮總督府財務局 稅乙第909(不分明)號, 1929年 9月20日.

에 사용하고 있다. 동 사건이 총독에의 진정으로까지 확대되면서 재무국은 바로 共覽문서를³⁸⁾ 작성하여 實地調査 개입을 분명히 밝히고 있다. 그러나 이러한 실지조사 및 본격개입의 의지는 이제 20년대 農政中心 정책의 정리라는 정책전환 의지가 분명해지면서 8월 29일 總督名義로 大藏大臣에게 동 수리조합 처리를 위한 特別會計 歲出經常部 豫備金の 款第一豫備金 支出補充取計 및 통지를 이미 행했기³⁹⁾ 때문에 가능한 것이었다. 결국 동 사건은 ‘보기 드문 저항으로’ 전언론과 한국민의 관심을 불러일으킴으로써 산업정책 전환 및 기존 농정문제제들의 과감한 정리라는 정책을 촉진시키게 되었던 것이다.

財務局長은 稅務課에 지시하여 津南組合內 驛屯土 실지조사를 진행시켰고 그 결과 11월 12일 稅務課 津田위원의 復命書가⁴⁰⁾ 財務局長앞으로 제출되고 있다. 그러나 재무국의 진남수리조합 처리가 이미 확정되어 있어⁴¹⁾ 실지조사는 형식적인 것으로 끝나고 있는데 이는 조사위원이 11월 1일 實地에 내려가 당일 귀임한 것에서 잘 나타난다.

復命書는 청원은 농민들의 돈까지 징수한 ‘常習者’의 책동에 의한 것으로 밝히고 있으며 나아가 復命書 작성후 첩필로⁴²⁾ 冒耕人들의 복구도 인정할 것이 없다고 적고 있다. 하루도 안되는 조사에서 이같은 결론이 나왔음은 물론 京畿道知事の 영향 때문이었지만 재무국 직원의 復命書라는 점에서 財務局의 財政, 勞動政策에 대한 전환방향이 이제 확립되어졌음을 보여주는 것이다.

〈表 4-1〉 驛屯土 有料, 無料 貸付 현황

구 분	地 目	地 積	貸付科現品定量	地番數	인원	1인당대부면적
有 料	田	187,911평	20.73合	30인	30인	6,264坪
有 料	畓	50,381	17.02	8	8	6,298
有 料	계	238,292	37.75	38	38	6,270
無 料	田	12,690	-	2	2	6,345
계	田畓	250,982	37.75	40	40	6,274

資料：稅務課屬 津田宗太郎 財務局長林繁藏殿, 《復命書》, 1929年 11月12日, 別紙 第一 驛屯土管理狀況六.

38) 財務局, 《件名 津南水利組合區域內驛屯土ニ對スル陳情ノ件》, 1929年 9月21日.

39) 總督, 《宛大藏大臣 第一豫備金支出ノ件》, 1929年 8月29日 起案公文.

40) 稅務課屬津田宗太郎, 《財務局長林繁藏殿, 復命書》, 1929年 11月12日.

41) 이는 稅務課長과 司計課長の 公印 첨부 11월 26일 기안 공문에서 나타난다. 財務局長, 《土地改良部長宛 津南水利組合解散ニ關スル件》, 1929年 11月26日 起案公文.

42) 《復命書》別紙 第一, 五와 六의 행간에 보고서 작성과 다른 시기에 첩필되었다.

復命書는 역둔토 분배기준이 2정보 내외 대부, 戶稅 19등급 이상, 年 150원 이상 소득자로 되었음을 보여준다.⁴³⁾ 새로운 대부현황은 결국 <표 4-1>에서 보듯이 畝 전체, 밭 93.7%의 有料貸付로 되고 있다. 결국 새로운 경작권분배는 농민에게 대의명분을 주되 ‘재산규정’을 분배의 원칙으로 함으로써 이후 支出과 수입에서 財政收支에 안정성을 가져다 줄 資産家에게, 그것도 ‘有料貸付’를 하여 재정수지에 직접 도움이 되게 결정되었음을 알 수 있다. 이는 새로운 산업정책의 전환에 따른 농정포기비용을 농민에게 전가시키겠다는 재무국의 적극적 의지를 나타내는 것이다.

대부면적은 0.5% 감소하고 있는 데 비해 借入人은 146명에서 40명으로 대폭 감소하고 있다. 이는 분배가 다수농민에의 수혜에 역점을 둔 것보다 財務局長의 有料貸付를 위한 2정보 내외 지사의 최대면적 선에서 결정된 것이었다. 여기에서 新차입인이 前차입인과 연고 있는 사람이 23인이므로 원 차입인 146명 가운데 123명은 강제이탈되었음을 알 수 있다. 물론 모경농민들은 복구, 경작에 대한 권리를 상실한 채 축출당해야 했다.⁴⁴⁾

그런데今回 貸付에서의 차입인 중 대부료가 높다고 반환하려고 하는 자 있다고 復命書는 밝히고 있는데⁴⁵⁾, 이는 有料貸付도 매우 높은 가격에서 결정되었다는 점과 차입인 중 일부가 實需要者가 아니라 명단상에 동원되었을 가능성을 보여준다. 높은 가격의 有料貸付가 이루어지고 경기도지사가 신청한 2명이 포함된 위에 이후 분배 驛屯土의 소수에게의 집중은 준비된 것으로 이것은 財務局長이 이미 생각했던 것이었다. 결국 재무국은 특허라는 형식없이 高價의 有料貸付로, 나아가 결국은 소수 지주에게의 토지집중으로 財政收入 확대와 財政支出의 삭감, 그리고 단계적인 勞動力供給 조절이 이루어지도록 하였던 것이다. 여론무마와 工業부문의 낮은 勞動需要로 일단은 전면적 농민이탈을 어느 정도 견제하였지만 이러한 재산규정에 의한 농민이탈 및 계속적인 확대, 농정포기 및 비용의 전가, 재정수지 방어 등의 정책전환은 결국은 기존 産業構造를 붕괴시키고 대량의 실업창출을 가져올 수 있는 재무국 정책의 새

43) 《財務局長林繁藏殿, 復命書》, 1929. 11. 12, 別紙 第一 驛屯土管理狀況 四, 五.

44) 의도적이었는지 冒耕者가 정확히 기재되지 않고 있는데 동일부호가 계속되는 곳에서 필요없는 從來冒耕者가 기록된 것으로 보아 최대한 20명 이하였음을 알 수 있다. 長湍郡, 《津南水利組合驛屯土未貸付地貸付調書》.

45) 《財務局長林繁藏殿 復命書》, 1929. 11. 12, 別紙 第一 驛屯土管理狀況 七.

로운 전환을 보여주는 것이었다. 1930년대 좌익, 비합법적 농민대응은 이런 산업정책의 전환 위에서 나온 것이었다.

1920년대 農家收支 악화와 資金 등 要素所得 격차에 따른 20년대 말의 노동력 이동, 그리고 이러한 강제적인 農業部門 勞動力의 밀어냄은 이후 30년대 초까지의 산업정책 변화에서 노동시장의 無制限의 勞動供給(unlimited labour supply)이라는 매우 성숙된 조건을 서서히 만들어 가는 것이었다.

V. 맺음말

「朝鮮產米増殖計劃」을 통하여 급조된 不實水利組合인 津南水利組合 驛屯土의 경작권에 대한 財務局의 처리과정은 1920년대 말 경제정책 전환과정에서 財務局의 財政收支 정책과 勞動政策의 일단을 보여주는 사례이다.

1920년대 말 農家收支 赤字 누적과 要素價格의 不均衡에 따른 要素市場 불안은 거시경제정책의 계속성을 불가능하게 만들었고, 경제정책실패에 따른 財政需要 증가는 財務局의 입지를 악화시키고 있었다. 이런 상황 속에서 1928년 본 사례의 역둔토 경작권 분쟁이 일어나자 財務局은 「기존 산업구조의 안정 위에서 농업생산능력 확대」라는 농정위주의 정책을 탈피하고 財政收支 보전의 極大化, 財政收支 安定性 유지를 기준으로 한 재정정책과 노동정책 위주의 정책전환을 통하여 본 사례의 문제해결에 착수하였다.

본 사례에서 농민들은 적극적인 대응으로 경기도지사의 무료, 특혜대부 의도를 꺾을 수 있었지만 결과적으로 20년대 農家收支 악화로 시작된 농지이탈에 이어 경작권으로부터도 이탈되는 농지이탈과정을 강제당할 수 밖에 없었다. 1930년대 산업정책 전환은 20년대 농업정책의 포기과 이에 따른 財政費用의 민간농업부문에의 부담전가, 그리고 경작권 박탈에 의한 低賃의 勞動群 창출 위에서 이루어졌던 것이다.

한편 당시 농민들의 적극적인 대응은 산업정책의 전환을 촉진시키는 유인이 되었다. 재무국은 본 사례에서 보듯이 정책전환을 통해 財政收支 보전의 극대화과 1920년대 말 30년대 產業間 勞動力 需給調節이라는 목표를 만족시킬 수 있었지만 이는 동시에 20년대 합법적 농민대응을 전환시키는 계기가 되었다.

자 료

1. 京畿道內文書, 《水利組合區域內國有民有地ノ組合費調》, 1925; 《昭和二年度水利組合費賦課集計表》; 《昭和三年度水利組合費賦課集計表》; 《國有一民有地賦課反別及組合費賦課額調》, 1929; 《津南水利組合驛屯土未貸付地貸付調》.
2. 京畿道長湍郡津南面巨谷里 787 尹滋滢외 61人, 《陳情書》, 1929年 6月.
3. 京畿道長湍郡守, 《津南水利組合區域內驛屯土調ノ長湍郡守 報告》記文.
4. 京畿道長湍郡內文書, 《津南水利組合驛屯土未貸付地貸付調書》.
5. 京畿道知事, 《財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件》, 朝鮮總督府稅務課 1928年 10月13日 公文.
6. 京畿道知事, 《財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件》, 朝鮮總督府財務局 稅乙第846號(稅第1號)公文, 1928年 12月18日 接收文.
7. 京畿道知事, 《朝鮮總督府財務局長殿 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件(對 1月16日附回答)》, 朝鮮總督府稅務課 1929年 2月6日 接收公文.
8. 京畿道知事, 《財務局長殿 驛屯土貸付方ニ關スル請願ノ件》, 財務局 稅乙第696號, 1929年 7月13日 起案公文, 稅務課 同年 7月14日, 財務局 同年 7月15日接收文.
9. 稅務課長, 司計課長殿, 筆文書, 日字未詳, 1929.
10. 稅務課, 司計課 御中, 筆文書, 1929. 5. 6.
11. 司計課, 《津南水利組合解散ニツイテ, 司計課意見》, 筆文書, 1929. 10. 8.
12. 稅務課屬津田宗た郎, 《財務局長林繁藏殿, 復命書》, 財務局文書, 1929年 11月12日.
13. 財務局, 財務局長 後閱, 稅務課長, 事務官, 地稅係 主任, 《津南水利組合區域內所在驛屯土ニ關スル請願ノ件》, 1929年 7月18日 公文.
14. 財務局, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件回答》, 朝鮮總督府財務局, 關係番號稅乙第846號, 1929年 2月19日 起案公文, 同年 2月25日 發送文.
15. 土地改良部長, 《津南水利組合善後策》, 財務局長殿 財務局 公文151號, 1928年 2月17日.
16. 土地改良部長, 《財務局長殿 朝鮮總督府財務局公文151號》, 1928年 2月17日,

筆文.

17. 土地改良部長, 《財務局長殿 津南水利組合解散ニ關スル件》, 1929年 5月3日, 朝鮮總督府財務局 稅乙446號公文, 1929年 5月6日 接受文.
18. 財務局長, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件照會》, 朝鮮總督府 關係番號 稅乙第846號公文, 1928年 11月8日 起案, 同 9日 決濟, 同 12日 發送文.
19. 財務局長, 《京畿道知事宛 津南水利組合區域內驛屯土管理ノ件 回答》, 關係番號 稅乙第846號, 1929年 1月12日 起案公文, 同 15日 決濟, 同 16日 發送文.
20. 財務局長, 《土地改良部長宛 津南水利組合解散ニ關スル件》, 1929年 11月26日 起案文.
21. 財務局長, 《京畿道知事宛 驛屯土貸付方ニ關スル請願ノ件》, 關係番號 稅乙第652號 公文, 1929年 7月3日 起案, 決濟 同年 7月5日, 發送 同年 7月6日.
22. 朝鮮總督府, 《驛屯土賣拂契約後ノ實狀調査》, 筆文書, 1928年 9月 調.
23. 尹滋滢, 金永煥 外 73人, 《朝鮮總督閣下 陳情書》, 朝鮮總督府財務局 稅乙第909(不分明)號 接受文, 1929年 9月20日.
24. 總督, 《宛大藏大臣 第一豫備金支出ノ件》, 1929年 8月29日 起案公文.
25. 各新聞, 〈朝鮮日報〉, 〈中外日報〉, 〈平壤每日新聞〉, 〈東亞日報〉, 1928. 2-1929. 11.