

戰後 韓國農地改革에 관한 一考察

鄭 英 一

.....目	次.....
I. 問題의 提起	
II. 戰後 農地改革의 經濟的 背景	
1. 日帝統治와 地主-小作關係의 再編成 擴大	
2. 日帝下 寄生地主制의 半封建的 性格	
3. 半封建的 寄生地主制의 諸矛盾	
III. 戰後 農地改革의 經緯	
1. 小作料 3·1制의 實施	
2. 農地改革을 둘러싼 諸論議	
3. 美軍政에 의한 歸屬農地의 分配	
IV. 農地改革事業의 實施	
1. 改革의 實施內容	
2. 分配農地의 地價償還 및 補償의 問題	
V. 戰後 農地改革의 成果와 限界	

I. 問題의 提起

“土地改革 또는 農地制度의 改革은 비단 第2次 世界大戰 以後에 시작된 政策이 아니라 封建的인 土地所有制度를 改革하여 近代의인 土地所有制度를 創出した 것은 종래부터 世界各國에서 행해져 왔던 일이다.”⁽¹⁾ 典型的인 先進資本主義諸國에 있어서의 封建制의 解體過程은 자유로운 小農經營의 成長을 土臺로 한 農民層의 分解를 통하여 이루어졌다. 그러나 農業의 資本主義化가 그 나라의 經濟的 社會的 特殊性에 의하여 이룩되지 못하였거나 經濟史的으로 農民解放에 까지 이르지 못한 나라에서는 새로운 經濟發展段階로의 飛躍을 위하여 農地改革은 政策的으로 마련되는 것이다. 이러한 歷史的 先例를 우리는 일찍부터 1789年의 大革命後 佛蘭西, 1807年 「나폴레옹」壓力下의 獨逸 그리고 1877年 獨立戰爭후 와 1861年 南北戰爭時의 美國에서 보아왔다.⁽²⁾

(1) 大島清, 『農地改革と農業問題』, p.47 參照.

(2) 佛蘭西에서는 1789年의 大革命후 新革命政府의 領導下에 「루이」王朝의 周圍에서 은갓 特權을 行使했던 舊來의 貴族 敎會 聖職者등 地主의 所有土地를 無償으로 沒收하여 이를 低廉하게 評

그러나 世界史的으로 資本主義가 獨占段階으로 發展한 때에 있어서 資本主義에로의 길 이 늦어진 後進資本主義國이나 植民地從屬國에 있어서는 古典的인 農民分解에 의한 資本制化는 볼 수 없고 小農을 維持하면서 그들의 保守性과 小資本家的 性格을 利用하여 收奪하려는 傾向이 생기게 된다. 이와 같은 資本의 要求를 反映하는 補完作用은 資本主義가 成熟치 못한 때에 基因하는 다른 產業에로의 就業機會의 殆無가 빚어내는 土地饑饉 및 農民的 土地所有의 過渡期的 性格과 複合하여 農業에 있어서의 封建的·半封建的 殘滓의 溫存과 再生을 招來하는 것이다. 封建的·半封建的 土地所有는 經濟外的 強制에 의한 高率 小作料로 直接的인 生産擔當者인 農民을 收奪하고 生産意慾을 抑壓하며 農民的 小經營은 協業 및 分業, 社會的 生産力의 자유로운 發展을 制約하게 되어 農業生産力의 發展을 沮害하는 要因으로 된다. 또한 小作權의 不安定과 高利貸·商業資本의 流通過程에 있어서의 收奪은 農民的 貧困과 土地喪失을 더욱 激化시킨다. 이 결과 半失業過剩人口는 社會의 不安定要因이 되며 資本制工業을 위한 原料供給源과 市場擴大를 抑制함으로써 農地改革을 要請하는 直接的인 背景으로 되는 것이다.

土地改革은 各國에서 여러 가지의 政權을 主體로 하고 多様な 形態로 행해져온 것이지만, 그들에 있어 共通된 것은 半封建的인 土地制度 또는 그것에 基礎한 後進的인 農業構造를 破壞하거나 土地所有를 制限하여 地主의 所有權을 直接生産者인 農民에게 分與한다는 것 또는 小作料를 制限하거나 小作條件——地主와 小作人의 關係를 近代化하는 것이라고 말할 수 있다. 그러나 改革의 方法은 매우 多様하여 예컨대 地主로부터 土地를 接受할

價된 價格으로 12年間의 年賦償還으로 耕作地農民들에게 分配하는 政策을 實施했으나 當時의 當面한 財政難打開을 위한 有償의 方式으로 大部分의 土地가 富裕한 商人 不耕作者의 손에 들어가고 農民的 購買地는 전체의 1/7에 불과한 결과를 낳았다. 이에 1792年 8月에는 荒蕪地 山林 沼澤 平原 등의 未墾地를 無償으로 農民에게 分讓하는 政策을 취함으로써 그후의 자유로운 農民的 土地所有의 發展에 하나의 政策的 轉機를 마련하였던 것이다.

獨逸에서는 1806年 「나폴레옹」支配下에서 「農民解放」勅令이 宣布된 翌年에 有償買收有償分配原則아래 國家가 地主들의 所有地를 法令에 의한 一定한 價格으로 買收하고 每年 一定額을 補償받도록 된 地代銀行發行의 地代狀을 交付하며, 受配農民들은 該土地의 代價를 地代銀行에 56年 年賦로 利子和 함께 償還하도록 하는 土地改革을 실시하였다. 이 方式으로 大地主所有는 거의 없어졌으나 殘存한 中小地主에 있어서는 小作關係가 그대로 存續되었으며 受配農民들은 地代銀行에 대한 債務 때문에 分配받은 土地를 다시 地主나 高利貸金業者에게 讓渡함으로써 過去의 封建地主들이 資本主義的인 農業企業家로 轉換하여 地主經營의 農業資本主義發展의 길을 걷게 되었던 것이다.

그리고 美國에서는 1777年 獨立戰爭이 끝나고 新政府가 樹立되자 戰爭中 英國에 協力하여 獨立을 妨害한 者 또는 王黨派에 속했던 者들의 私有地를 無償沒收하여 이것을 戶當 100~200 畝타크씩 無償에 가까운 廉價로 國民들에게 分配한 바 있으며, 그후 1861年 南北戰爭 當時에도 西部移住民들에게 廣大한 開拓地를 5個年 繼續耕作의 條件으로 戶當 平均 65 畝타크씩 無償分配해 줌으로써 農業의 自由로운 發展의 길을 열어준 것이다.

때 地主所有地를 全部 接受하는가 一部를 殘存시키는가, 또는 有償으로 買上하는가 無償으로 沒收하여 農民에게 分配하는가, 또는 分配方法에 있어서도 종래의 小作農에게 그 土地를 주는가 종래에는 土地를 小作하지 않았던 農業勞動者에게도 그 土地를 주는가, 또는 土地뿐만 아니라 家畜이나 農機具 등의 生産手段까지도 포함시켜 農民에게 주는가, 혹은 農地 이외에 山林에 대해서도 어떠한 再分配를 하는가 등등 실로 多様な 것이다.

그러나 “戰後 各國의 農地改革이 後進資本主義國과 解放된 植民地從屬國에 있어서의 農民의 土地에 대한 欲求와 새로운 段階로의 經濟發展을 追求하는 民族的인 熱望에 의하여 後進의 農業을 急速히 清算하고 새로운 民主主義의 土臺를 育成하려는 데서 이루어졌다는 점에서는 各國이 共通하다.”⁽³⁾ 다시 말하면 “戰後 各國의 農地改革에 있어 共通되고 있는 점은 非生産的인 寄生地主의 土地所有를 農民의 所有로 移轉시키는 것이며 그 目的하는 바는 地主를 一掃하거나 地主的 土地所有를 制限하여 農民에게 土地를 줌으로써 農業生産力을 높이는 동시에 農民生活을 向上시키려는 것이다.”⁽⁴⁾

이와 같은 農地改革은 그 施行하는 主體에 따라 두 가지의 類型으로 大別된다. 그 하나는 封建的·半封建的 土地所有가 지니는 矛盾 즉 經濟外的 強制에 의한 地代收奪과 高率의 小作料徵收에 따르는 農業生産力發展의 沮害를 解決하려는 印度「버어마」越南 臺灣 埃及 日本 韓國 등에서 볼 수 있는 類型이다. 이 類型下에서는 農地改革은 小作權의 安定과 小作料의 引下를 기하고 不在地主所有耕地의 上限과 經營耕地面積의 制限 超過耕地의 有償取得·有償分配를 중심으로 하고 森林開放이나 地主制度의 全面的인 否認에까지는 이르지 않는 것이다. 한편으로 다른 하나의 類型은 農村에 있어서의 封建的·半封建的 土地所有를 徹底히 清算함으로써 農業生産力發展의 障礙要因을 除去하려는 것으로서 東歐 越盟 中共 등에서 보는 바와 같다. 여기서는 森林의 國有化와 地主所有地의 無償沒收·無償分配를 原則으로 하고 漸次的인 協同組合運動을 통한 生産의 共同化에서 시작하여 農業의 集團化에 그 目的을 두는 것이다.

지금까지 보아온 바와 같이 戰後的 農地改革이 農業의 資本主義的 發展이 正常的으로 이루어지지 못한 條件下에 있었던 後進資本主義國 모든 植民地從屬國에서 封建的·半封建的 土地制度를 清算함으로써 發展이 抑制되고 있었던 農業生産力을 增進시키고 農民의 經濟的 地位를 向上시키는데 目的을 두었다고 할 때, 이러한 農地改革의 一般的 性格은 戰後

(3) 朴根昌, 『改訂 農業經濟學』, p. 78.

(4) 大島潛, 前掲書, pp. 48—49.

韓國의 農地改革에 있어 어떻게 具體化되는 것인가 또는 바꾸어 말하면 特殊한 歷史的 經濟的 個別性을 지닌 韓國의 條件에서 戰後에 實施된 農地改革政策은 어떠한 背景속에서 어떠한 性格을 가지고 行해짐으로써 어떠한 結果를 낳았으며 어떠한 限界를 가진 것인가를 考察해 보고자 하는 것이 本稿의 目的이다.

이러한 視角에 서서 本稿는 우선 戰後의 農地改革의 背景이 되는 日帝下의 半封建的 地主-小作制度의 確立 및 擴大深化過程을 概觀하고 이러한 土地所有關係가 낳은 갖가지 經濟的 矛盾을 밝히는 同時에 立論의 明確을 기하기 위하여 必要한 範圍內에서 日帝下 地主制度의 性格을 밝혀두고자 한다. 다음으로는 1945 年の 解放後 美軍政期間을 거치는 동안 1949 年の 農地改革이 이루어지기 까지의 期間중에 있었던 小作料 3·1 制의 實施와 歸屬 農地의 分配等 農地政策을 中心으로 한 農地改革의 經緯를 考察한 후 1949 年 農地改革의 實施와 成果를 檢討하고 마지막으로 그 限界에 대하여 叙述하는 순서에 따를 것이다.

II. 戰後 農地改革의 經濟的 背景

1. 日帝統治와 地主-小作關係의 再編成 擴大

戰後 韓國의 農地改革을 요청하게 된 經濟的 背景은 日帝下의 農地의 所有關係와 이를 바탕으로 한 農業生産力 發展간의 矛盾의 擴大深化過程에 있는 것이다. 그런데 日帝下의 韓國에 있어서의 土地所有制度에 決定的인 轉換點을 마련한 것은 日帝植民地統治體制의 土臺를 形成한 時期에 行해졌던 「土地調査事業」에서 비롯하였다.

封建制下에 있는 植民地의 支配를 위해서 宗主國은 自己의 利害에 一致하는 限에 있어서는 舊來의 封建的 秩序를 維持 溫存시키는 한편, 近代資本制社會의 基礎가 되는 諸法律的 經濟的 制度를 導入 또는 創設하지 않으면 안된다.

日帝는 植民地에 있어서의 經濟的 支配를 確立하는 過程에서 土地에 대한 資本의 자유로운 活動의 制度的 保障을 위한 基礎作業으로서 土地調査事業을 推進함으로써 多元的 重疊的 性格을 갖는 封建的 土地所有關係를 法制的으로 不可侵이며 無制限保護를 받는 私有財產制度에 立脚한 近代의 單一所有關係로 轉換시켰다. 土地所有權의 所在調査, 土地價格調査, 및 地形 地貌 測量등을 主要內容으로 하는 同事業은, 그 核心이 되는 土地所有權의 所在調査를 「申告主義」에 입각 實施함으로써 사실상의 土地保有者이며 耕作權者였던 農民들로부터 世襲的 耕作權을 비롯한 一切의 權利를 遊離시키고 收租權者인 封建地主에게 排他的인 所有權을 賦與하였으며 종래의 封建的인 主從關係는 形式的으로는 自由契約을 扮

裝한 契約小作關係로 轉換되었다. 또한 王室所有에 속했던 一部土地만이 李王室財産으로 남고 나머지 大部分의 公有地와 驛屯土 森林 原野 및 所有關係가 不分明한 土地는 國有地로 一旦 編入되었다가 다시 拂下形式으로 日人土地會社 및 日人農場에 賣却處分되어 日人大地主를 形成하였다. 이러한 土地調査事業은 近代的 土地所有制度에 입각한 廣汎한 土地集積을 결과하여 土地所有者와 耕作者가 分離되어가는 契機를 마련하였으나 後述하는 바와 같은 當時의 諸條件때문에 近代資本制의 農業發展을 보지 못하고 農村을 支配하는 새로운 寄生地主階級을 形成하고 土地兼併 및 農民의 土地喪失이 광범하게 進展됨으로써 半封建的인 地主-小作制度和 農業生産力의 相對的 停滯性을 創出하였다.

다시 말하면 土地調査事業은 耕作農民을 爲主로 한 農民的 土地所有의 確立을 內容으로 하는 土地制度의 改革이 아니라, 本質에 있어서는 舊來의 封建的인 土地所有關係나 小作制度를 維持하면서 從來의 收租權者를 土地所有權者로 認定하고 法律的 基礎위에서 不可侵의 近代的 私有權으로서 그 存續을 保障한 것에 不過한 半封建的 地主制의 再編成이었다.

이리하여 日帝下 全期間에 걸쳐 農村經濟를 支配해 왔던 寄生地主制는 生産擔當階層인 小作農民의 營農意慾을 減退시켜 農業部門에의 積極적인 投資活動을 制約함으로써 農業生産力의 發展을 萎縮시켰다. 또한 小作爭議는 農村社會의 不安을 造成하였으며 이에 따라 地主-小作關係를 바탕으로 하는 土地所有制度의 矛盾이 현저히 露呈되었다. 또 耕作規模의 零細化는 貧困의 構造的 底邊으로 되어 農村經濟의 匡救策은 새로운 制度的 및 構造的 改革이 없이는 期待할 수 없게끔 되었다.

따라서 戰後 農地改革의 背景을 밝히기 위해서는 土地調査事業을 起點으로 한 日帝下의 農地所有關係의 變遷을 農業生産力의 增進과의 關聯下에서 檢討하는 데서 시작하는 것이 妥當한 接近일 것이다.

土地調査事業이 進行된 期間중의 階級別 農家構成의 變動을 보면 第1表와 같다. 土地調査事業이 시작된지 3年째이며 최초로 農家の 階級別 構成統計가 發表되었던 1914년에 있어서는 全農民의 35.1%가 小作農이며 41.1%가 自作겸小作農으로서 自作農은 22.0% 그리고 地主는 1.8%에 불과하였다. 그러나 土地調査事業이 끝난 1918年의 農家構成은 小作農이 37.8%, 自作겸小作農이 39.4%, 自作農이 19.7% 그리고 地主가 3.1%로 變動되고 있다. 따라서 1914년에 比하여 1918년에는 小農民의 土地所有者로 볼 수 있는 自作農이 줄어든 反面 地主와 小作農階層이 擴大되었다. 즉 自作農의 小作農化와 地主階級の 肥大化가 이루어 짐으로써 農民의 兩極分解가 進行되고 있는 것이다. 土地調査事業은 “과거에

〈第1表〉 土地調查事業期間中の 農家階級別 構成의 推移

年 度	農 家 戶 數 (千戶)				構 成 比 (%)			
	地 主	自 作 農	自作겸 小作農	小 作 農	地 主	自 作 農	自作겸 小作農	小 作 農
1914	46	569	1,663	916	1.8	22.0	41.1	35.1
1915	39	570	1,074	945	1.5	21.7	40.8	36.0
1916	66	530	1,073	971	2.5	20.1	40.6	36.8
1917	73	518	1,061	989	2.8	19.6	40.2	37.4
1918	82	523	1,043	1,003	3.1	19.7	39.4	37.8

資料: 朝鮮總督府, 「農業統計表」에 의함.

있어서 土地의 現實의 保有者이며 耕作者였던 農民을 犧牲으로 하여 當時의 收租權者로 하여금 바로 土地所有權者가 되도록 하는 方法으로 行한 결과 少數의 收租權者와 富農이 土地를 取得하고 대다수의 農民은 土地에서 離脫되었다.…… 이들 農民의 土地로부터의 離脫은 바로 農業生産에 있어서의 資本家의 方法의 發達을 가져온 것은 아니었다. 土地를 잃은 대다수의 農民은 都市勞動者 또는 農業勞動者로 吸收될 素地를 갖고 있지 않았던 當時의 朝鮮에 있어서는 또다시 封建社會로부터 그대로 移行되어온 零細農의 生産樣式下에서 純然한 小作農으로 再編成되어 오늘날 보는 바와 같은 半封建의인 小作關係에 들어왔던 것이다.”⁽⁵⁾

土地調查事業의 결과 土地所有로부터 離脫된 廣汎한 無所有의 農民階層이 非農業部門의 勞動者로 輩出되지 못하고 農業部門內에서 小作農으로 再編 殘存하지 않을 수 없었던 것은 韓國 資本主義發展의 畸型的 性格에서 찾아진다. 自體內에서 封建制의 解體와 資本制의 成立의 諸契機를 마련하지 못하고 外來資本主義勢力의 侵入에 의하여 被動的으로 植民地圈에 編入됨으로써 韓國의 產業構造는 依然히 農業部門이 거의 絶對的인 比重을 점하고 있을 뿐 非農業部門의 發展이 거의 이루어지지 못했던 것이다. 이러한 事情은 日帝下의 產業別 生産額의 構成을 보인 第2表에서 明白히 看取된다. 土地調查事業이 開始된 1912年의 總實物生産額 460,391千圓중 農產物이 占하는 比重은 그 87.7%에 해당하는 403,609千圓에 이르고 있어 林產物 水產物 鑛產物 工產物을 모두 합친 生産額은 不過 12.3%이다.

1930年代에 들면서 日帝의 戰爭遂行을 위한 多小의 工業施設이 建設되어감에 따라 工產物生産額이 急増을 보이고 있으나 絶對量에 있어서는 여전히 農業部門이 壓倒的으로 커서 農產物의 總生産額에 대한 比率는 1931年에 63.1%, 35년에는 51.8%, 1940년에는 42.8%에 달하고 있다. 한편 雇傭機會를 보다 적절히 나타내는 指標인 職業別 人口構成을 보

(5) 久間健一, 『朝鮮農業의 近代的樣相』, 昭和 10年, p. 3.

〈第2表〉

産業別 生産額의 推移

單位: 千圓

區分	年 度	1912	1931	1935	1939	1940
農 產 物		403,609	702,855	1,208,911	1,644,413	2,052,562
林 產 物		20,372	59,413	118,064	192,603	236,673
水 產 物		13,072	77,562	164,003	327,000	350,000
鑛 產 物		6,185	21,741	110,429	240,000	280,000
工 產 物		17,153	252,924	730,806	1,498,000	1,873,634
合 計		460,391	1,114,495	2,332,213	3,902,016	4,792,869
農産物의總生産額에 대한比率(%)		87.7	63.1	51.8	42.1	42.8

資料: 朝鮮銀行調查部, 『朝鮮經濟年報』1948年版, p. 1—336.

면 1939年의 農業人口는 16,531千人으로서 總人口 22,801千人的 72.5%에 이르고 있다.

〈第3表〉

職業別 人口構成

區分	年 度	1939		1942	
		千人	%	千人	%
農 業		16,531	72.5	17,448	66.1
水 產 業		347	1.5	514	2.0
鑛 業		344	1.5	564	2.1
工 業		732	3.2	1,327	5.0
商 業		1,665	7.3	1,912	7.3
交 通 業		266	1.2	405	1.5
公 務 自 由 業		915	4.0	1,306	5.0
其 他		1,591	7.0	2,312	8.8
無 職		409	1.8	572	2.2
合 計		22,801	100.0	26,361	100.0

資料: 『朝鮮總督府統計年報』, 1942年版.

따라서 日帝後期에 가까워 옴에 따라 鑛工業部門은 相對的으로 볼 때 相當한 程度의 發展을 이룩하고 있는 데도 불구하고 人口의 壓倒的 多數가 여전히 農業에 종사하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 農業偏重의인 産業構造아래서 土地調査事業을 起點으로 하여 編成된 地主·小作關係는 더욱 擴大再生産의 길을 걸어 日帝下 全期間에 기친 土地所有의 集中化傾向은 더욱 促進되었다.

먼저 農民의 小作農化傾向을 보면 第4表와 같다. 1913—17年期間중 555千戶로서 全農民의 21.8%를 차지하던 自作農은 1939년에는 539千戶로서 그 比重은 19.0%로 줄어들고 있으며, 自作 겸 小作農은 全農家の 38.8%에 해당하는 991千戶로부터 25.3%인 719千戶로 急激한 減小를 보이고 있음에 反하여 純小作農은 1913—17年期間중 39.4%에 해당하

는 1,008千戶에서 1939년에는 55.7%인 1,583千戶로 急增하고 있다.

〈第4表〉 農民의 小作農化傾向

各5年平均 1913—17 1918—22 1923—27 1928—32 1933—37 1939	自作農		自作겸小作農		小作農		合計	
	千戶	%	千戶	%	千戶	%	千戶	%
1913—17	555	21.8	991	38.8	1,008	39.4	2,554	100
1918—22	529	20.4	1,015	39.0	1,098	40.6	2,602	100
1923—27	529	20.2	920	35.1	1,172	44.7	2,621	100
1928—32	497	18.4	853	31.4	1,362	50.2	2,712	100
1933—37	547	19.2	732	25.6	1,577	55.2	2,856	100
1939	539	19.0	719	25.3	1,583	55.7	2,841	100

資料: 鈴木武雄, 『朝鮮의 經濟』, p. 246.

따라서 日帝下 全期間에 걸쳐 自作農과 自作겸小作農階級은 絕對數에 있어서나 相對的인 構成比에 있어서나 끊임없이 減小되어 왔음에 反하여 純小作農階級은 急激한 累增을 보이고 있다. 이러한 결과는 自作農의 自作겸小作農 및 小作農에로의, 그리고 自小作農의 純小作農에로의 轉落이 끊임없이 進展되어온 데서 비롯된 것이다.

이와 같은 農民의 小作農化傾向과 表裏를 이루는 農地의 小作地化傾向은 第5表에서 보는 바와 같다. 全農地에서 小作地가 차지하는 比重은 1913—17年期間에 53%이던 것이 1939년에는 58%로 늘어났으며, 畓의 경우에는 66%에서 68%로, 그리고 田의 경우에도 그 比率은 45%에서 51%로 增大되어 왔다. 그리고 全期間을 통해서 볼 때 小作關係에 놓여 있는 農地는 田의 경우보다 畓의 경우에 있어 한층 높은 水準에 있음을 본다.

〈第5表〉 農地의 小作地化傾向

各5年平均 1913—17 1918—22 1923—27 1928—32 1933—37 1939	畓				田				合計			
	自作地	小作地(A)	計(B)	A/B	自作地	小作地(A)	計(B)	A/B	自作地	小作地(A)	計(B)	A/B
1913—17	千町 431	千町 827	千町 1,258	% 66	千町 1,172	千町 966	千町 2,138	% 45	千町 1,603	千町 1,793	千町 3,396	% 53
1918—22	551	993	1,544	64	1,592	1,189	2,781	43	2,143	2,188	4,325	50
1923—27	551	1,017	1,568	65	1,582	1,214	2,796	43	2,133	2,231	4,364	51
1928—32	549	1,093	1,642	67	1,439	1,378	2,817	49	1,988	2,471	4,459	55
1933—37	548	1,159	1,707	68	1,383	1,411	2,794	51	1,931	2,570	4,501	57
1939	564	1,198	1,762	68	1,341	1,422	2,763	51	1,905	2,620	4,525	58

資料: 鈴木武雄, 『朝鮮의 經濟』, p. 247.

이와 같이 地主-小作關係가 田에 있어서보다 畓에 있어 한층 支配的인 것은 비록 總耕地面積에 있어서는 田이 畓보다 80~100萬町步를 上廻하지만 單位面積當生産性이나 地主의 立場에서 본 採算性으로 보아 田보다 畓이 훨씬 優位에 있었고 米作이 韓國農業의 中心을 이루고 있어 地主의 第1次的 關心이 畓의 所有에 集中되었기 때문일 것이다.

2. 日帝下 寄生地主制의 半封建的 性格

그러면 日帝下에서 持續적으로 이루어져간 地主-小作關係의 擴大深化過程은 經濟적으로 어떠한 意味內容을 가지는 것인가? 이 점에 있어서는 이러한 地主-小作關係로 나타나는 土地所有關係가 農業生産力의 發展에 어떠한 效果를 波及하는가의 문제가 核心이 될 것이나 이 문제에 대한 올바른 解答은 地主-小作關係의 本質究明이 先行된 후에라야만 비로소 可能할 것이다.

日帝下 우리나라 農業에 있어서 基本的 經濟制度를 이루고 있었던 地主制度의 本質에 관한 종래의 學界의 論議는 아직도 論議에 混亂을 招來하기 쉬운 基本的인 事實認識에 있어서의 意見對立으로 定說이 樹立되지 못하고 있다. 그것은 주로 日帝下 地主制度에 있어서의 小作料가 李朝時代의 封建的 地主制度의 小作料와 같은 高率小作料일 뿐 아니라 때로는 오히려 李朝封建制度下에 있어서의 그것보다도 上昇하는 傾向까지 보이고 있다는 事實과, 그럼에도 不拘하고 日帝下의 地主制度의 展開過程에서는 끊임없는 農民層의 兩極分化가 進展되어 왔다는 矛盾되어 보이는 두 가지 事實을 각각 어떻게 보느냐의 見解差異에서 비롯하는 것 같다.⁽⁶⁾

日帝下 우리나라의 地主制度에 관한 하나의 見解는 그것을 封建的 地主制度로 보고 地主를 封建地主, 小作農을 半農奴, 小作料를 封建地代로 보아 資本主義의 發展에도 불구하고 地主制度의 封建性이 더욱 深化되어 갔다고 보는 것이다.⁽⁷⁾ 이 見解는 地主에의 土地集中과 自作農의 地主와 小作農으로의 兩極分解는 小生産者의 資本家와 賃金勞動者로의 分化에 뒤따르는 資本主義의 經濟關係의 成立이 아니라 도리어 獨立小生産者를 封建的 經濟關係에 빠뜨리는 農村社會에 있어서의 封建性의 深化擴大過程에 불과한 것이라고 해석하며, 日帝下 韓國農村社會에 있어서 資本主義의 浸透發展이 있었다는 점은 인정하나 그것은 단지 農村經濟의 資本制의 流通過程의 接觸部面에 있어서의 封建性을 解體시켜 流通過程은 商品貨幣經濟에 從屬包圍되었음에도 불구하고 가장 本質的인 生産過程에 있어서는 封建性을 一層 存續 強化하였다고 보는 것이다.

이에 對立되는 또 하나의 다른 見解는 封建制는 生産者의 土地分與가 基礎를 이루는 반면 資本制는 直接生産者의 土地로부터의 分離가 前提를 이룬다는 점을 強調하면서 壓倒的 多數의 農民이 土地所有에서 分離되어 小作農으로 되어있고 封建的 自然經濟가 이미 오래

(6) 慎鏞廈, 「韓國의 地主制度에 관한 一研究」(其 1), 서울大學校商科大學 韓國經濟研究所, 『經濟論集』, 第Ⅴ卷 第3號, pp. 65 ff. 參照.

(7) 이 見解의 代表的 論議는 印貞植, 『朝鮮의 農業機構』에서 開陳되어 있다.

전에 解體되어 있는 우리나라는 封建的 範疇의 前提로부터 遊離되어 資本主義的 範疇의 社會로 되어 있으며 地主制度에 있어서도 地主는 資本家的 近代地主, 小作農은 賃金勞動者라고 해석한다. 또한 이 見解에 있어서는 小作制度에 있어서의 身分關係에서 契約關係로의 轉化와 農民層의 兩極分解, 日本人地主會社의 資本家的 性格과 小作農의 賃金勞動者의 性格이 크게 強調되고 있다. 日帝下 韓國의 地主制度를 近代的 資本家的 地主制度로 해석하는 이 見解는⁽⁸⁾ 論者에 따라 약간의 差異는 있지만 대체로 土地所有의 近代的 性格, 土地의 資本化, 小作關係의 契約關係로의 轉化, 農民層의 兩極分解, 零細農의 沒落과 生産手段으로부터의 分離, 生産物의 商品化率의 增大, 全般的 貨幣經濟의 發達등을 論據로 하여, 地主를 近代地主 또는 資本家로 보고 小作料를 近代地代(利潤包含), 小作農을 賃金勞動者로 보고 있다.

이들 두 가지 相反되는 見解에 대하여 金俊輔教授는 日帝下의 韓國農業이 獨占金融資本主義下에 놓여 있었다는 점을 강조하고 從來의 論爭이 그 理論의 背景을 產業資本勃興時代의 西歐農業에 두고 있어서 問題의 核心을 올바르게 捕捉하지 못하고 있다고 批判한다. 따라서 問題를 不斷히 發展하여 나가는 獨占金融資本主義下에 있어서의 零細農의 性格에서 보아야 한다고 主張함으로써 日帝下 우리나라의 地主는 產業資本家나 賃金勞動者에 對立하는 第三階級으로서의 地主가 아니라 本來의 地代를 金融資本에 의하여 利子의 形態로 收取당하고 나머지 利潤을 小作農으로부터 收取하는 產業資本家的 範疇로 轉化된 것으로 보며 이의 論理的 歸結로 小作料는 封建地代가 아닌 近代資本制地代의 金融資本段階의 變形으로서의 利潤으로 小作農은 農業勞動者로 해석하고 있다.⁽⁹⁾ 이러한 立場에 서는 金俊輔教授는 利潤으로 해석되는 小作料의 高率性을 金融資本의 高利子率政策이 地主로 하여금 小作料率을 높게 유지하도록 했다고 說明하며, 現物小作料의 存續은 價格變動의 利益을 享受할 수 있는 地主 및 獨占資本의 利益確保를 위하여 便宜한 制度인 동시에 資本主義的 價格機構下에서 특별한 利益을 享受할 수 없는 小作農의 立場에서도 無妨한 制度였기 때문이라고 說明한다. 이러한 觀點에서 이 見解는 日帝下 農村社會에 있어서의 身分的 規制關係·經濟外的 強制的 解體와 함께 小作農이 基本的 生産手段인 土地의 所有에서 分離되었다는 事實을 主要論據로 하여 地主를 產業資本家的 範疇로 小作料를 利潤으로, 小

(8) 이 見解에 立脚한 論議로는 朴文秉 「自然經濟」 및 津曲藏之丞, 「朝鮮における小作問題の發展過程」 등이 代表的이다.

(9) 金俊輔, 「金融資本主義下의 零細農의 性格 一日帝下의 零細小作制를 中心으로」 서울大學校論文集, 人文社會科學, 第5輯, 1957, pp. 281 ff.

라서 小作農을 農業勞動者로 해석함으로써, 日帝下 우리나라 地主制度의 近代的 資本家の 性格은 金融資本=獨占資本의 地主制度에 대한 經濟法則의 貫徹를 통하여 確立된 것으로 보고 있다.

여기까지 살펴본 바와 같이 土地調査事業을 통하여 再編成된 日帝下의 우리나라 地主制度가 本質的으로 어떠한 性格의 것인가 하는 問題에 대해서는 크게 나누어 그것을 封建的 地主制度로 보는 見解와 資本主義的 地主制度로 보는 見解로 對立하고 있는 것이다. 이상의 서로 對立되는 見解의 論據에 대해서는 위에서 간단히 摘記해둔 바이지만, 日帝下 韓國農村社會 나아가서는 經濟社會全般에 걸친 基本的 經濟制度로서의 位置를 차지해 왔던 地主制度의 本質究明을 위해서는 보다 實證的이며 歷史的인 研究勞力이 要請되는 것이다. 다만 여기서 우리는 封建制와 資本制社會를 峻別하는 몇 가지 基準을 既存研究成果위에 適用해 봄으로써 이 問題에 대한 暫定的인 假說을 定立해 보고자 한다.

土地所有가 자기를 實現하는 手段이 地代이다. 따라서 우리는 地代의 收取形態, 地代收取의 手段으로서의 經濟外的 強制的 有無, 및 地代의 形態등 세 가지의 基準을 통해서 이 問題를 檢討해 본다.⁽¹⁰⁾

첫째 地代의 收取形態에서 볼 때 日帝下 全期間에 걸쳐 固定化된 50%의 地代率은 小作農이 이러한 高率의 地代와 그 밖에도 地主가 土地改良에 投資한 資本의 利子, 種子 農機具 肥料 農藥등 農業資材의 先貸利子, 租稅公課의 轉稼分 등을 支拂한 후에는 自身の 勞賃에 조차 相當하지 못할 만큼 낮은 收入을 얻게 된다. 따라서 50%의 高率地代는 小作農의 全剩餘生産物뿐 아니라 경우에 따라서는 必要生産物(즉 勞賃部分)의 一部까지도 吸收해 감으로써 「封建地代의 特質의 하나인 地代=支配的인 剩餘價値」라는 現象을 나타낸다. 또한 日帝下 韓國農業生産의 主體는 小農民이었으며 基本的으로 農業經營은 小經營의 生産樣式에 立脚한 小農民의 獨自的인 計算과 責任下에 행해졌고 地主는 非經營的인 寄生地主에 不過함으로써 農業生産에 資本家の 生産樣式이 成立되지는 않았다. 따라서 小作農의 剩餘生産物이 農業資本家の 利潤으로 轉化되었다가 그 一部인 平均利潤의 超過分이 地代로 다시 轉化되는 資本主義的 農業成立의 素地는 전혀 없었던 것이다. 따라서 地代의 收取形態에서 볼 때 日帝下 地主制度에 있어서의 地代는 資本家的인 地代나 利潤으로 볼 수 없는 前資本制的 地代의 範疇에 속하는 것으로 보겠다.

둘째로 經濟外的 強制的 問題이다. 封建的 土地所有는 經濟外的 強制的와 不可分의 關係

(10) 價鋪厦, 前掲論文 參照.

에 있으며 經濟外的 強制를 떠나서는 封建的 土地所有란 存立할 수 없다. 왜냐 하면 封建制下的 經濟外的 強制는 生計手段으로서의 土地를 分與받아 經濟的으로는 自立的인 小農에 대하여 封建的 土地所有者인 封建地主가 地代를 強制하기 위한 特殊한 方法이기 때문이다. 우리나라 地主制에 있어서의 經濟外的 強制는 18,9 世紀以後 貨幣商品의 流通과 都市近郊의 商業的 農業의 成長속에서 徐徐히나마 完化되기 시작하여 1876 年の 開港후 商品貨幣의 急速한 流通은 封建制内部에 있어서의 經濟的 關係의 浸透에 큰 作用을 했으며 특히 1894 年の 私奴婢의 革罷는 奴婢解放의 최후의 것으로 法制的으로는 小作農의 身分的 地位를 완전히 自由롭게 함으로써 小作農의 地位上昇과 地主制에의 經濟的 關係의 浸透를 一層 촉진하여 地主-小作關係에 있어서의 經濟外的 強制는 한층 急速히 全面的으로 解體되어 갔다. 그 후 日帝下에서의 商品貨幣流通의 全面的인 支配와 地主制度에의 이의 浸透는 비록 前近代의 範疇의 地代收取에 있어서나마 經濟的 強制를 支配的인 것으로 만들었으며 經濟外的 強制는 단지 遺制的인 殘存物의 形態를 취할 뿐이었다. 이러한 事實은 地主와 小作農의 關係가 身分的 世襲的인 關係에서 小作農의 不利한 條件下에서나마 契約關係로 轉化했으며 農民의 土地에의 緊縛이 斷切되어 土地를 喪失한 農民層의 廣汎한 非農業프로레타리아로의 流出現象등으로 나타났다. 이렇게 볼 때 土地調査事業으로 再編成된 日帝下の 地主制度가 李朝下の 封建的 地主를 그대로 日帝下の 地主層으로 再編成한 事實에서 강력한 封建性을 溫存시켰다고는 하나 그것만으로 封建制의 再編強化라고 볼 수는 없는 것이며 封建的 經濟外的 強制는 貨幣商品經濟의 全般的인 發展과 함께 解體의 過程을 걷고 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 日帝下 地主制度에 있어서의 地代는 이미 經濟外的 強制를 통한 純粹한 封建地代는 아니라는 것을 알 수 있다.

세제로 地代의 形態에서 볼 때 日帝下 地主制度에 있어서의 地代의 形態는 現物形態가 거의 絶對的인 比重을 占한 反面 貨幣地代는 極小部分에 그치고 있었다. 1930 年頃의 小作料形態를⁽¹¹⁾ 보면 畓에 있어서는 現物納이 93.9%, 代金納이 3.9%, 金納이 2.3%이며, 田에 있어서는 現物納이 92.1%, 代金納이 4.0% 金納이 3.9%로 되어 있어 嚴密한 意味에 있어서는 貨幣地代는 畓에 있어서는 2.3%, 田에 있어서는 3.9%에 불과한 것이다. 그런데 近代의 地代는 金納을 原則으로 하는 것이며, 封建地代조차도 一般的인 경우에는 農奴의 分有地에 있어서의 자유로운 勞動의 發展과 그 生産性的의 增進에 따라 勞動地代를 동반하는 農奴制는 必然的으로 生産物地代에 기초한 隸農制로 發展하며 이것은 다시 商品貨

(11) 朝鮮總督府, 『朝鮮の小作慣行』, 上卷, pp. 104—105.

幣經濟의 浸透와 隸農間的 階層分化에 따라 貨幣地代의 段階로 移行하는 것이어서 封建地代도 그 最後의 形態는 이미 貨幣形態를 취하는 것이다. 이렇게 볼 때 우리는 日帝下의 地主制度에 있어서 支配의 으로 행해졌던 現物地代形態에서 본 그것이 前資本制的 地代範疇에 속한다는 사실을 다시 확인해 볼 수 있다. 여기서 물론 近代資本主義의 農業에 있어서도 現物地代의 形態가 「便宜」에 의하여 殘存할 수 있다는 가능성을 否定하는 것은 아니지만, 이미 본 바와 같이 日帝下 韓國農業에 있어서는 農業의 資本主義化 따라서 農業資本家나 近代的 賃勞動者 近代資本制的 地代의 範疇가 成立될 素地가 아직 形成되지 않았다는 점을 특히 留意해야 할 것이다.

이렇게 보아오면 日帝下의 地主制度는 經濟外的 強制를 통한 封建地代를 收取하는 純粹한 封建的 地主制度에도, 近代資本主義的 地主制度에도 속하지 않으며, 後進植民地的인 具體的인 特殊性에 의하여 條件지워진 半封建的 前資本主義的인 性格의 것이라고 하지 않을 수 없다. 그것은 李朝後期以來 貨幣經濟의 浸透와 함께 徐徐히 進展되어온 經濟外的 強制的 解體가 農民의 土地所有로 發展하지 못하고 土地調査事業을 통하여 商人高利貸的 性格을 同伴한 寄生的인 地主制로 再編됨으로써 強力한 封建性的 殘滓를 存續하는 한편 法制的인 單一所有權의 確立과 契約關係의 導入으로 빚어진 植民地的 特性을 反映한 前近代的 形態에 속한다는 것까지는 分明히 結論지을 수 있다.

3. 半封建的 寄生地主制의 諸矛盾

그러나 이러한 半封建的인 寄生地主에 의한 土地所有와 零細小作農에 의한 小經營의 生産樣式에 立脚한 高率의 小作料收取는 農業生産力의 發展을 크게 制約하며 生産擔當者인 農民의 生活를 貧困속에 몰아넣음으로써 끊임없이 矛盾이 潜在的으로 擴大累積되거나 때로는 顯在化되기에 이르렀다. 이러한 事實은 日帝初期以來 化學肥料의 施用 耕種法의 改善 水利施設의 擴充등 약간의 近代的인 營農方法의 導入의 結果 農業生産性이 런저히 提高된 이후로는 農業生産力增進을 위한 長期的 施策의 缺如와 地力掠奪的 經營方式으로 因하여 결과된 生産力의 停滯와 增大一路를 걸어온 小作爭議의 發生, 農民經濟의 破產과 農家負債의 累積과 滿洲 日本等地로 向한 離農現象등으로 나타났던 것이다.

먼저 韓國農業의 大宗을 이루는 米穀과 麥類의 反當收穫高의 變動을 통하여 生産力의 停滯相을 보면 다음과 같다. 米穀과 麥類는 各各 總耕作面積에 있어 35% 내지 40% 및 28% 내지 33%를 차지함으로써 이 兩大穀類의 耕作面積은 總農地의 70% 内外를 차지하여 왔다. 第6表에서 보는 바와 같이 米麥의 反當收穫高는 日帝下 全期間에 걸쳐 약간의 上昇趨勢를 보여왔으나 이 時期가 近代的인 營農法의 最初의 導入期임을 勘案한다면 그 變動

은 극히 緩慢하다고 하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 農業生産의 增加도 그것이 生産力의 擔當者인 農民의 所得增加나 擴大再生産을 위한 投資源으로 連結되지 못하고 半封建的인 寄生地主의 高率小作料 收奪을 통하여 農業生産으로부터 遊離됨으로써 農民의 貧困

〈第 6 表〉 米穀과 麥類의 反當收穫高

年 度	米 穀	麥 類	年 度	米 穀	麥 類
1919	826	...	1934	977	821
1924	839	790	1939	1.163	881
1929	840	726	1942	1.292	602

資料: 朝鮮銀行調查部, 『朝鮮經濟年報』, 1941年版, pp. Ⅱ-26~27.

化를 결과할 따름이었다.

이와같은 半封建的 寄生地主의 高率小作料收奪에 대한 小作農의 反撥은 小作農의 貧困化와 覺醒에 따라 꾸준히 增加되어온 小作爭議의 發生으로 나타났다. 第 7 表에서 보는 바와 같이 日帝下 農業生産關係의 矛盾을 端的으로 나타내는 小作爭議는 해를 거듭함에 따라

〈第 7 表〉 小作爭議의 發生

年 度	件 數	參 加 人 員	爭 議 平 均 人 員
1920	20	4,040	269
1924	164	6,929	42
1928	1,590	4,863	3
1930	726	13,012	18
1932	300	4,687	16
1934	7,544	21,454	3
1936	29,975	72,453	2
1938	22,596	51,535	2

資料: 全錫談, 李基洙, 金漢周, 『現代朝鮮社會經濟史』, pp. 161-162.

그 件數에 있어서나 參加人員數에 있어서나 急速한 增大를 보여왔다. 이를 平均參加人員數로 본 規模로 把握할 때 小作爭議는 大土地所有者에 대한 集團的 鬭爭으로부터 점차 中小地主에 대한 部分的 鬭爭으로 全面化하였음을 알 수 있다. 한편 小作爭議를 發生原因別로 보면 耕作權移動을 中心으로 한 小作權 또는 小作地關係가 가장 많고 小作料減免要求 및 引上反對要求를 중심으로 하는 小作料關係가 다음을 차지하고 있어 小作權의 不安定과 高率小作料가 가장 核心을 이루고 있었다.⁽¹²⁾ 물론 日帝當局도 小作爭議의 激增에서 오는 農村不安을 解消하기 위한 努力으로 1932년에는 府郡島單位로 小作委員會를 設置하여 小作爭議를 仲裁하는 것을 내용으로 하는 朝鮮小作調停令을 發布하고 이어서 1934년에는

(12) 全錫談, 李基洙, 金漢周, 『現代朝鮮社會經濟史』, pp. 161-162.

朝鮮農地令을公布하여小作期間을最低3年以上으로할것등을施行함으로써小作關係의安定을意圖하였으나이러한事後的인措置로서基本的인生産關係의矛盾이解消될수없음은명백한일이다.

日帝下韓國農民의經濟狀態를端的으로볼수있는農家經濟調查統計에있어서는信憑할만한資料가發見되지않고있다.⁽¹³⁾ 따라서農家經濟狀態의惡化는여러가지의間接的인指標를통해서볼수밖에없다. 위에서본바와같이半封建的인寄生地主에의土地集中은廣汎한農民層의土地喪失를결과하여小作關係의擴大再生産을가져왔으며非農業部門의就業機會의殆無로土地를喪失한農民들이그대로農村內에殘留하여低賃金低農產物價格에의한植民地の收奪體制的給源을形成하는한편,一部の農民은北鮮地方과滿洲地方으로향한移民의길에올랐다. 이러한北鮮·滿洲移民은農村過剩人口問題를緩和하려는日帝의政策에의해서도獎勵되어太平洋戰爭直前까지滿洲地方으로送出된「計劃開拓民」의數는약2萬8000戶에달하였다. 그러나日帝의政策的見地에서이루어진滿洲移民은自由移住에비하여극소수에불과한數여서,在滿洲韓國人農家總戶數는20萬戶를 훨씬超過하였다.⁽¹⁴⁾

한편廣汎한土地喪失에도불구하고小地片에매달려自己勞働을酷使할수밖에없었던대부분의農民들의貧困은營農의收支赤字로나타났을뿐아니라1930年の恐慌期에들어서는全農家の半數에달하는春窮農家を創出하기에이르렀으며,飢餓를免하기위한畝細農民들의負債農化가急速히進展되어갔다. 이를테면1925年현재農家總戶數2,729千戶의46.6%에해당하는1,273千戶가赤字農家로나타나고있으며,이를營農形態別로보면3町以下の全小作農과3反未滿의自作겸小作農이여기에包含되고있다.1930年現在春季食糧端境期에있어서의春窮農家戶數는總農家戶數의48.3%인1,253千戶에달하고있는데이중自作農은92千戶로서18.4%,自作겸小作農은323千戶로37.5%,小作農은838千戶로서68.1%를각각차지하고있어위의어느統計에있어서나小作關係가農民生活에미치는酷甚한抑壓을窺知할수있다.⁽¹⁵⁾ 또한1930년에있어自小作및小作農總戶數의75%에달하는1,754千戶가負債를지고있는데이들의戶當平均負債額은극

(13) 日帝下 農業經營에 관한 調査의 嚆矢로는 1910年頃の「韓國農家經濟狀態調査」가 있고 그후 1935年에 朝鮮農會가 행한「優良營農調査」가 있으나 그 信憑性이 낮으며, 解放直前 總督府에서 全國에 걸쳐 廣汎하게 調査하였으나 集計가 完成되지 못한 채 散逸된「農業經營調査」가 있다.

(14) 全錫淡等, 前掲書, pp. 160-161.

(15) 朝鮮銀行調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948年版, p. I-344.

히 零細하여 불과 59圓으로 나타나고 있으며, 1930—39年간의 10個年동안에 일어난 一般債務關係로 인한 立毛差押單도 45,000件에 달하고 있다.⁽¹⁶⁾

이와 같이 土地所有를 중심으로 하여 展開된 日帝下의 農業生産力의 擔當者인 農民層의 貧困化와 이로 因한 農業生産力發展의 不振은 여러가지의 側面에서 矛盾을 露呈하여왔다. 이러한 矛盾을 多小나마 緩和함으로써 植民支配體制를 安定시키려는 日帝의 試圖는 1930年代에 들어 所謂 農村振興運動을 主軸으로 한 自作農創定計劃 小作關係立法 등으로 나타났음은 위에서 본 바이다.

그러나 日帝下 農業生産에 있어서의 基本的인 關係를 이루는 半封建的인 寄生地主制 그 自體는 封建的인 高率地代를 收取할 수 있도록 하는 土臺를 이루는 것이었으므로 日帝下의 土地政策이 本質上으로 이러한 寄生地主制의 矛盾의 緩和 내지 隱蔽에 그칠 뿐 그것의 體에 가지 進展할 수 없는 性質의 것임은 明白하다. 그리고 이러한 半封建的이며 前資本制的인 寄生地主制가 갖가지 矛盾을 內包하면서도 日帝敗戰과 解放時까지 存續할 수 있는 可能性을 保障받았던 것은 日帝의 強壓의이며 武斷的인 植民統治政策에 있었던 것이다.

III. 戰後 農地改革의 經緯

1. 小作料 3.1 制의 實施

第2次世界大戰의 終息과 日帝의 敗北는 韓半島에 政治的 解放을 가져왔으나 國際情勢의 微妙한 展開는 國土를 兩斷시키고 外國軍이 進駐함으로써 南韓에는 美軍政, 北韓에는 蘇軍政을 各各 樹立시켰으며 經濟體制도 南韓에는 資本主義, 北韓에는 社會主義라는 전혀 異質的인 對立樣相을 빚어내고 말았다.

解放直後인 1945年末 현재의 南韓統計를 보면 總耕地面積은 약 2,226千町步,⁽¹⁷⁾ 總農家戶數는 약 2,065千戶⁽¹⁸⁾로서 戶當平均耕地面積은 1.078町步였다. 이를 自小作關係로 보면 農家戶數에 있어서는 自作農이 13.8%, 自作겸小作農이 34.6%, 小作農이 48.9%, 其他 火田民과 被雇傭者가 2.7%를 이루고 있으며 (第8表 參照), 耕作面積에 있어서는 自作地는 37%에 불과하고 나머지 63%가 小作地로 되어 있다(第9表 參照). 이와 같은 解放直後의 自小作關係를 解放 2,3年前의 統計와 比較해 보면 農家戶數에 있어서나 耕作面積에 있어서나 自作겸小作農 및 純小作農과 小作地의 比率이 한층 높은 것을 알게 된다. 그러

(16) 朝鮮銀行調查部, 前掲書, pp. I—344~345.

(17) 朝鮮銀行調查部, 前掲書, p. I—37.

(18) 朝鮮銀行調查部, 前掲書, p. III—25.

〈第8表〉 解放前後의 營農形態別 農家戶數 및 構成比의 推移

	自作農		自作 겸 小作農		小作農		其他		計	
	千戶	%	千戶	%	千戶	%	千戶	%	千戶	%
1943	536	17.6	846	27.8	1,481	48.6	183	6.0	3,046	100
1944	277	13.9	692	34.7	981	49.2	43	2.2	1,992	100
1945	285	13.8	716	34.6	1,010	48.9	55	2.7	2,065	100
1946	337	15.8	810	37.9	924	43.2	66	3.1	2,137	100

註: 1) 其他에는 純火田民과 被雇傭者가 包含됨.

2) 1944年度以後 統計는 南韓에 限함.

資料: 朝鮮銀行調查部, 『朝鮮經濟年報』, 1948年版, pp. I-28~29

〈第9表〉 1942年末 및 1945年末의 自小作別 耕地面積

		自作地		小作地		計	
		千町步	%	千町步	%	千町步	%
1942年	畚	567	32	1,200	68	1,767	100
	田	1,299	48	1,410	52	2,709	100
	計	1,866	42	2,610	58	4,476	100
1945年	畚	390	30	890	70	1,280	100
	田	460	44	580	56	1,040	100
	計	850	37	1,470	63	2,320	100

註: 1942年의 面積은 南北韓을 합친 것이며 1945年은 南韓만의 것이다.

資料: 朝鮮銀行調查部, 『朝鮮經濟年報』, 1948年版, p. I-27 및 I-36.

나 이 比率의 差異는 解放直前의 數年間に 地主-小作關係가 한층 強化된 것으로 보기 보다는 從來의 小作關係가 畚作地帶이며 地味가 肥沃하고 日本과의 地理的 距離가 가까운 南韓地方에서 한층 뿌리깊게 展開되어 왔던 것이 南北分斷으로 이와 같은 統計上의 數値를 反映한 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 解放直後 韓國에 있어서의 農地所有關係는 日帝下의 寄生地主制의 遺産을 그대로 溫存시키고 있는 것으로 보아진다.

解放으로 日本人地主는 물러갔으나 그 遺産인 傳來的 高率小作料를 收取하는 半封建的 寄生地主制는 殘存했다. 日帝下 寄生地主制가 갖는 數多한 經濟的 矛盾은 日帝의 強壓的 植民政策에 의하여 解消되지 못한 채 存續되었으나 日本帝國主義로부터의 解放은 그 간 抑壓되었던 自由主義와 民主主義思想의 물결의 膨湃를 가져옴으로써 農業에 있어서도 「耕者有田」의 主張이 擡頭하였으며 이것은 傳統의 寄生地主制 그 自體에 대한 致命的 挑戰이었다.

美軍政은 1945年 10月 5日 軍政廳法令 第9號로 小作料 3.1制를 公布하였다. 이 法令은 小作人을 半奴隸化하고 그들의 生活水準을 떨어뜨렸던 苛酷한 小作料의 上限을 規定함으로써 小作人의 經濟的 地位를 높이며 地主-小作關係의 對立을 완화하려는 趣旨⁽¹⁹⁾에서 ①

小作料는 總收穫物의 1/3을 超過하지 못하며 ② 現存小作權의 有効期間중 地主의 一方的인 小作契約解除는 無効이며 ③ 最高額 以上의 小作料의 新規契約은 不法임을 規定하고 있다. 이러한 內容을 가진 小作料 3.1 制는 一部 地主側의 反撥로 그 實施에 있어서는 상당한 蹉跌이 없지 않았다. 美軍政에 의한 小作料 3.1 制의 公布는 解放後 日帝下의 地主-小作制度에 대한 最初의 法的 規制였으며 傳來의 苛酷한 高率小作料의 緩和라는데 그 意義가 있을 것이다. 그러나 그 政策의 焦點은 基本的으로는 地主-小作關係의 對立의 緩和에 두어졌던 것이어서 아직까지 그 論議의 段階가 寄生地主制 그 自體의 解消에까지는 進展되지 못한 점에 그 限界가 있었던 것이다.

한편 小作料 3.1 制實施令이 公布된 直後인 1945年 12月의 全國農民總聯盟 結成大會는 土地改革문제에 있어 終局的으로는 日帝와 反民族的인 地主 및 大地主의 土地를 沒收하여 農民에게 分配할 것을 要求하면서 「朝鮮에 있어서의 土地改革事業의 現段階에 있어서의 根本課業」으로서 小作料 3.7 制의 實施를 내세우고 小作料의 是正策으로서 ① 小作料는 원칙적으로 金納으로 할 것 ② 地主가 주장하는 看坪計量과 檢査制·運搬 精米문제 등은 實質에 있어서는 農地의 小作料引上을 결과하고 마는 것이므로 이를 排擊하며 ③ 小作料에 있어서의 總生産量의 1/3의 實施는 二毛作에도 適用되므로 이를 反對한다는 것등을 提示하고 있다. 이중 二毛作小作料는 1947年 5月 軍政農務部長의 正式談話로 廢止되어 軍政의 3.1 制와 「全農」의 3.7 制主張간의 差異는 小作料의 物納과 金納으로 되었다.

2. 農地改革을 둘러싼 諸論議

그러나 農民의 酷甚한 生活苦에 대한 應急對策으로서 取해진 小作料規制란으로는 農地所有關係의 뿌리 깊은 矛盾이 止揚될 수 없었던 것은 점차 明白해 졌다. 물론 이러한 事實은 日帝의 植民地的 搾取가 낳은 農民의 酷甚한 貧困과 農業生産力의 停滯性이 단지 表面에 나타난 高率小作料에서 緣由한 것이 아니라 이와 같은 高率의 小作料收取를 可能케 한 半封建的인 寄生地主의 土地所有制 그 自體에서 비롯된 것이기 때문이다.

또한 戰後 一聯의 農地政策은 半封建的인 寄生地主制가 빚어낸 經濟的인 矛盾이란 背景을 갖는 것일 뿐 아니라 占領當局인 美國의 最高政策이 그 勢力圈下의 各國에 대하여 獎勵 또는 執行하도록 된 國際政治의 意味를 多分히 內包하며 이것이 오히려 直接的인 契機가 된

(19) 1945年 10月 5日자로 公布된 軍政法令 第9號 「最高小作料決定의 件」의 第1條는 다음과 같이 規定되어 있다. 즉 “現行契約에 의하여 小作人이 그 田地에 대하여 支拂하는 苛酷한 小作料 및 利率과 그 結果로 小作人의 半奴隸化와 그 生活水準이 軍政廳의 目的인 水準以下에 在한 理由로 朝鮮國家非常事態의 存在를 茲에 布告함. 軍政廳이 실시할 水準은 朝鮮人民에게 繁榮과 安定을 與하는 水準이다.”

것이라는 점을 重視하지 않을 수 없다. 이 점은 改革을 擔當한 施行主體 및 理念的 背景에 있어 우리와 類似한 條件에 있었던 日本의 農地改革에 대한 「맥아더」司令부의 「健全穩健한 民主主義의 樹立을 위하여 農地改革보다 확실한 根據는 없고 또한 強力한 壓力에 對應하기 위하여 이것보다 확실한 防衛는 없다」는 文句가 包含된 聲明에서 含蓄的으로 暗示되고 있다. 또 日本의 農地改革의 必要性을 強調한 「만체스터 가디언」(Manchester Guardian)의 社說은 日本經濟圈에 屬했던 韓國에 있어서의 農地改革의 必要性을 理解하는데 있어서도 적지 않은 示唆를 준다.

“軍部는 打擊을 받았지만 財閥 官僚 地主는 依然히 存續하고 있으며 이에 變革을 加할 수 있는 것은 美國의 積極的 政策이나 日本의 經濟的 困難 이외에는 없다. …… 農地改革은 日本改革의 第一이며 農民生活을 向上시키는 것은 日本의 工業에 대한 低賃金勞動의 給源을 斷切하고 日本軍의 徵兵力을 줄이는 것이며 한편 農民의 購買力의 增加는 國內의 需要를 增大시키고 나아가서는 對外輸出과 侵略을 緩和하는 効果가 있다. 따라서 이 점에 대한 美國의 壓迫만이 日本民主化에의 唯一한 길일 것이다.”⁽²⁰⁾

農地改革의 經濟外的 要因으로서는 占領外國勢力의 壓力以外에도 廣汎한 農民層의 土地所有慾과 結付된 國內政治的 不安定을 克服하기 위한 要請이 큰 役割을 擔當한 것이다. 이러한 國內의 政治社會的 事情은 특히 1946年 3月 5日에 發布된 北韓의 土地改革의 急速한 斷行과 관련되어 한층 銳敏하게 나타났던 것이다.

叙上한 바와 같은 客觀的 條件속에서 農地改革의 必要性은 누구에게나 認定되고 있었으나 그 具體的 方法에 있어서는 多樣多岐한 主張이 擡頭되었다. 改革方法을 들러싼 多樣한 對立되는 主張의 續出은 當時國內情勢의 混亂相을 反映하는 一側面이기도 하다. 이들 主張은 大別하여 「有償沒收・有償分配」 「有償沒收・無償分配」 「無償沒收・無償分配」의 세가지 方案으로 볼 수 있는 바 各各의 主張을 要約하면 다음과 같다.⁽²¹⁾

1. 「有償沒收・有償分配案」(臨協案)

- 1) 農耕地는 原則的으로 農民의 所有로 함으로써 從來의 小作制를 撤廢한다.
- 2) 土地所有에 관한 政策으로는 ① 土地는 農民에게 私有하게 하며 自作自農의 原則下에서 最大限度所有面積(예컨대 1戶當 5町步)을 정하고 處分에 대하여는 國家 또는 公共機關의 許可를 얻도록하여 土地兼併의 弊를 防止한다. ② 土地의 私有權을 認定하되 國家의 法令으로 賣買 혹은 抵當權을 制限한다. ③ 土地國有化를 통한 農民에의 永久使用權賦與는 農民의 生產意慾을 低減하여 農土保存과 農業生產力의 發達을 기하기 어려우며, 無償沒收는 私有財產權의 根本的 否認이므로 反對한다.
- 3) 日本人 所有地는 全部 沒收하여 農民에게 分與한다.
- 4) 朝鮮人 地主의 土地는 이를 國家가 買收하여 小作人에게 分割하는 경우 地主에게는 累進遞減率에 의하여 報償한다.

(20) 石渡貞雄, 『農地改革의 基本構造』, 1957, pp. 5—6.

(21) 朝鮮銀行調查部, 前掲書, pp. 1—345~346.

5) 小作人에 대한 土地分割은 有償으로 하되 每年 償還額은 年生産高의 1/4 로 정한 期間안에 辦納케 한다.

6) 大規模의 灌溉事業은 國營으로 하고 小規模의 것은 農民의 自治機關으로 한다.

2. 「有償沒收·無償分配案」(時協案)

1) 日本統治下의 모든 植民地土地改革과 地主本位의 모든 法令 및 制度는 全部撤廢하여 朝鮮民族本位의 新土地制度를 確立하고 農民本位로 耕作權을 確立한다.

2) 土地所有에 관한 政策으로는 土地를 沒收, 有條件沒收, 遞減買上하여 耕者有田의 原則에 의하여 無償으로 分配한다. ① 土地는 農民에게 最高限定面積 (예컨대 戶當最高 3 町步)까지는 私有耕作시키되 自由處分權을 制限하여 賣渡抵當의 경우에는 國家의 許可 또는 國家가 優先買上權을 保有하도록 할 것. ② 朝鮮經濟의 現段階에 있어서는 土地를 完全히 國有로 하여 永久使用權만을 賦與하고 農民에게 所有權을 허락치 않아야 할 것. ③ 土地兼併 및 小作制의 弊害로 인한 農業生産力의 沮害를 防止하고 그 發達 및 農民의 生活水準을 向上시키기 위하여 現朝鮮의 實情에 비추어 볼 때 土地는 最高限定面積 이내에서 農家の 人口 地種 및 地味를 考慮한 公平한 點數制에 의한 分配를 하여 農民에게 耕作權을 賦與하되 그 自由處分權중 賣買 혹은 抵當에 있어서는 國家가 干與하여 不在地主의 所有는 不許한다.

3) 個人所有土地는 全部沒收하여 農民에게 分配한다.

4) 朝鮮人地主의 土地는 耕作人에게 分配되어야 하고 分配의 方法은 大中地主의 土地를 國家가 累進遞減의 方法에 의하여 정한 補償으로 買受한다.

5) 土地의 小作人에게 대한 分配는 耕作人에게 土地를 無償分配하되 年 2 割의 現物稅를 徵收할 것.

6) 灌溉機關은 地方農民의 自治機關으로 經營케 하되 國家의 計劃과 監督下에 둔다.

3. 「無償沒收·無償分配案」(民戰案)

1) 一切의 地主의 土地所有 및 小作制度를 撤廢하고 土地의 所有 및 利用權을 農民이 가지게 하여 農業制度를 土地가 地主에게 隸屬되지 않고 農民의 個人所有로서의 農民經理에 依據하여야 한다. 즉 ① 具體的 要綱은 日本國家 日本人法人 및 日本人所有土地, 親日派 民族反逆者의 所有土地, 一農戶當 5 町步이상 所有한 朝鮮人地主의 所有土地, 自耕치 않고 全部小作을 주는 所有土地, 계속적으로 小作을 주는 全土地, 5 町步以上 所有한 寺刹, 鄉校, 聖堂, 僧院, 기타 宗教團의 所有土地는 全部 無償으로 沒收하여 土地없는 農民과 土地적은 農民에게 그 家族數와 勞動力을 基準으로 無償으로 分與하여 所有케 한다. 但 學校 科學研究機關 및 病院의 所有土地, 朝鮮民族의 解放을 위하여 功勞있는 者 또는 그 家族과 朝鮮의 民族文化發展을 위하여 功勞있는 者 또는 그 家族의 所有土地는 割讓치 않는다. ② 農民에게 分與된 土地에 關係된 一般負債 및 諸負擔과 土地의 割讓을 當하는 地主에 대한 農民의 負債는 一切 無効로 한다. ③ 農民에게 分配된 土地는 賣買 抵當 小作을 不許하며 其他의 土地에 있어서도 一切 小作을 禁한다. ④ 農民所有의 小作林등을 除外한 全山林을 沒收하여 國有로 한다. ⑤ 土地를 沒收당하는 地主所有의 灌溉施設을 沒收하여 國有로 한다.

2) 土地所有에 관한 政策은 ① 土地는 農民에게 私有시키나 小作주는 것을 禁止하고 國家의 農民에게 分與되는 土地는 賣買抵當등 自由處分을 禁止하여야 한다. ② 地主의 土地를 國有化하여 農民에게 無償으로 永久使用權을 賦與함은 不可하다.

3) 日本人이 所有하였던 土地는 1) 2)項과 같이 全部 無償沒收하여 無償으로 農民에 分與하여야 한다.

4) 朝鮮人地主의 土地는 無償으로 沒收하여야 한다. 그 理由는 地主에 대한 報償金은 巨額이 됨으로써 國家財政으로서는 負擔못하고 만일 國家財政에서 支出한다면 政府의 産業 文化 其他의 復興費 및 建設費支出이 不可能할 뿐 아니라 最小限度의 政府維持費도 支出困難한 狀態로 되고 더구나 이것

을 大衆課稅에 의한 財源에 구한다면 大衆의 生活을 破綻시킬 만한 高率의 稅金徵收을 하여야 할 것이므로 不可能하다. 혹은 土地밭을 農民에게 支출케 한다면 農民이 債務農民化하여 地主土地의 農民分與의 意味가 없어진다.

5) 小作人에게 대한 從來 土地分與는 無償으로 하여야 한다. 그 理由는 日本統治時代의 소위 「自作農創定事業」의 失敗의 例에 있어 보듯이 土地分與를 必要로 하는 貧農은 有償으로서는 償入金을 하기 전에는 土地를 獲得할 수 없기 때문에 有償分配로서는 土地改革의 目的을 달할 수 없기 때문이다.

6) 灌溉機關은 公共性이 至大한 것이므로 國有化하고 使用을 農民에게 許容 혹은 開放할 것 등으로 되어있다.

이와 같이 農地改革의 具體的 方法을 둘러싸고 國內諸政黨 社會團體간에 甲論乙駁이 계속되는 가운데 美國務省은 南韓에 있어서의 農地改革事業이 大戰戰의 世界潮流의 趨勢라는 점에서 이를 支持하고 推進을 勸誘하는 立場에서 1946年 2月頃부터 南韓農地改革에 대한 基本政策樹立에 着手하고 주로 歸屬農地의 處分을 中心으로 하여 解放直後 美軍政當局이 接受한 全日本人財產(歸屬農地包含)을 軍政의 特殊新設機關인 新韓公社⁽²²⁾로 하여금 管理시키는 한편 1947年初부터는 그들에 의하여 過渡的으로 樹立된 「南朝鮮過渡政府立法議院」과 더불어 全面的 土地改革의 推進을 위한 數次의 豫備會談을 進展시키는 등 積極的인 努力을 기울이기 시작하였다.

이와 같이 美軍政은 立法議院과의 交涉에서 처음에는 改革案의 作成을 阻용하는 消極的인 立場을 取하여 1947年 5月에 立法議院은 「南朝鮮土地改革法案」의 起草에 着手하였으나 多數議員의 遷延的 態度로 말미암아 遲遲不振하여 成案을 보지 못하자 同年 9月 美軍政은 自身이 成案한 土地改革法草案을 提示하고 이 案을 中心으로 하여 立法議院 產業勞農委員會의 案을 參考하면서 前後 4次에 걸친 修正 끝에 1947年 12月 19日 立法議院 產業勞農委員會를 通過하여 同年 12月 23日 立法議院本會議에 上程하게 되었다. 全文 7章 28條에 달하는 立法議院의 「南朝鮮土地改革案」의 骨子は 다음과 같다.

1) 土地改革의 目的을 封建的 土地制度의 打破와 民主經濟的 土地制度의 樹立을 통하여 農民의 社會的 自由, 自耕自作의 原則에 의한 農家經濟의 自立, 農民生活의 向上, 農村文化의 發展, 農業生産力의 增進에 두고, 土地改革에 관한 事務를 管掌하기 위하여 中央土地改革行政處를 設置하여 全權을 갖게하고 地方에는 各道, 府, 郡, 島, 面, 部落에 小作人이 委員의 半數 以上을 구성하는 土地改革委員會를 設置한다.

2) 前日本人所有農地와 其他 法令에 의한 農地는 無償沒收된다. 自耕치 않는 者의 所有農地, 自耕

(22) 新韓公社(The New Korea Company)는 「1945年 8月 9日 以後 東洋拓殖會社가 所有한 全財產 및 1945年 8月 9日 以後 東洋拓殖會社가 所有하고 있던 朝鮮內 法人의 日本人財產」을 管理할 目的으로 美軍政에 의하여 創設되었으나 (軍政法令 第52號 第4條), 그후 管財令 第3號 「接受農地에 관한 件」(1945年 12月 9日字)에 의하여 「1945年 9月 25日附로 朝鮮軍政廳의 所有로 된 모든 農地」의 保存, 利用 및 管理의 責任機關으로 되었다. (金俊輔, 『農業經濟學序說』, p. 252參照.)

農家の 1 戶當 3 町步를 초과하는 田畝, 學校 病院 教會 寺刹등의 政府가 인정하는 厚生機關 및 其他 公共機關所有農地로서 그 耕作能力을 초과하는 部分을 有償買收한다.

3) 買收하는 土地價格은 1948 年 以前 5 個年間 또는 中央土地改革行政處가 決定한 期間의 當該土地의 年平均生産高의 3 倍以內에서 買收農地의 生産高를 基礎로 한 遞減率에 의하여 決定한다. 買收地價는 額面價格이 米 또는 其他 農作物로 表示되고 15 年 年賦償還으로된 農地金庫에서 발행하는 政府保證登錄式 融通證券으로 交付되며, 證券의 所持者는 每年 證券에 記載된 農產物의 公正價格의 1/15 에 相當하는 圓貨로 償還받는다.

4) 農地의 分配方法은 農地를 直接耕作하는 者로서 農家の 1 戶當全耕地面積이 3 町步를 초과하지 못하는 限度안에서 同居家族數(年齡別 勞動力 專業 또는 企業關係)의 基準에 의하여 결정된 點數로 다음의 優先順位에 따른다. ① 當該農地를 耕作하는 小作農에 最優先權을 준다. ② 充分한 經濟的 經營을 하기에는 過소한 土地를 所有한 自作 겸 小作農 ③ 農地經營에 優良한 經驗을 가진 候補農家 ④ 海外에서 歸還한 農家도 農地를 分配받을 機會를 公平히 享有한다.

5) 受配農家는 年平均生産高의 2 割씩을 15 年間 現物로 農地金庫에 納入하여야 한다.

6) 改革後에는 農地의 自由賣買 抵當 贈與 其他處分이나 小作契的 其他 賃貸契約을 目的하는 一切 行爲 및 擔保權 地上權 先取權의 設定을 禁止하며, 特別 또는 不可避한 理由로 인한 農地의 交換 整理 併合 地目類의 變更을 할 때에는 許可를 받아야 한다.

7) 分配받은 農地는 1 個의 經濟的 單位로서 當該農地를 耕作하는 農家の 所有가 되어 家産으로서 承繼되지만, 農家가 絶家 離農 또는 轉業의 경우에는 優先買收權을 保有하는 中央土地改革行政處의 許可를 받아야 한다.

이와 같이 有償買收有償分配의 原則에 立脚하고 있으며 政府樹立후의 農地改革案과 本質的으로 같은 類型에 속하는 立法議院의 土地改革法案은 本會議의 上程은 보았으나 立法議院內의 有力한 議員가운데 土地改革을 沮止 내지 遷延시키려는 一部地主勢力의 意圖와 新政府樹立후에 自主的인 土地施策을 確立해야 한다는 主張이 主流를 이룸으로써 本格的 審議가 保留된 후 大多數議員들의 보이코트 戰略으로 因한 會議定足數未達로 本會議는 流會가 거듭되다가 1948 年 5 月 10 日의 制憲總選舉의 迫頭와 함께 立法議院의 內紛이 激化되어 同年 3 月 立法議院이 瓦解됨으로써 同改革法案은 사실상 流產되고 말았다. 따라서 美軍政下의 全面的인 土地改革案은 具體化되지 못한 채 新政府樹立후의 宿題로 남게된 것이다.

3. 美軍政에 의한 歸屬財産의 分配

이러한 事態에 直面한 美軍政으로서는 當時의 政治的 社會的 不安의 하나의 커다란 要因이었던 土地小作制를 早速히 撤廢하여 農民의 土地所有制度를 確立시키는 것이 農村地域의 不安狀態를 解消시키는 有效한 手段으로 될 수 있었으며, 이미 1946 年 3 月에 無償沒收無償分配의 原則에 立脚하여 實施를 본 北韓의 土地改革에 비추어서도 南韓의 土地制度의 改編方向에 대한 뚜렷한 政治的 布石이 切實히 要請되고 있었다. 여기서 全面的인 土地改革에 失敗한 美軍政은 自身이 管理責任機關으로 되어있었던 新韓公社所管의 歸屬農

地에 대해서만이라도 農地改革을 실시할 것을 決定하고 1948年 3月 22日에 過政法令 第 173號로 「中央土地行政處設置令」을 公布하여 新韓公社所有歸屬土地의 分配事業에 着手한 것이다. 美軍政의 이러한 決定은, 土地改革事業이 農村經濟의 民主的 再建을 主眼으로 하는 이상 一般農地를 除外하고 歸屬農地만을 分配한다는 것은 土地改革의 根本精神에 背馳되는 것이며 不公平한 結果를 齎來할 것이라는 論據에서 國內의 反對輿論이 沸騰한 속에 強行되었던 것이다.

이 措置는 그 對象을 敵產農地에 局限했을 뿐 그 分配의 方式이나 償還條件등 內容에 있어서는 앞서 立法議院에 上程되었다가 流產된 土地改革案과 극히 類似한 것이었다. 이로써 美軍政은 中央土地行政處로 하여금 新韓公社管理下에 있던 歸屬農地 324,464 町步중 1948年 2月末 현재 果樹園과 埜地 및 牧場을 除外한 全農地를 新韓公社管理地의 小作人에게 優先權을 주는 農地改革을 실시하되 讓渡地價와 償還方法에 있어서는 ① 農地價格査定은 當該土地의 主產物의 1年間生産物의 3倍에 해당하는 現物으로써 支拂하며, 1년간은 生産量은 그 土地의 生産力標準과 既往에 있어서의 生産實績에 의하여 決定하며 ② 代金支拂方法은 1年間 生産量의 20/100씩을 15年間 償還하되 不可抗力인 경우에는 年賦期間이 延長될 수 있도록 하였다.

그런데 이 措置에 따른 歸屬農地의 分讓狀況을 보면 다음의 第 10表와 같다.

〈第 10表〉

歸屬農地分讓狀況⁽¹⁾

面積單位：町步

管理面積 ⁽²⁾		分讓面積 ⁽³⁾		分讓件數	地價總額
畓	田	畓	田		
205,988	62,631	189,518	56,036	727,632戶	正租 8,529,070石

註：1) 埜 3,343 其他 10,518 果樹 3,617 桑田 670 山林 37,697 町步 및 田畓의 一部는 未分讓.

2) 管理面積은 1948年 2月末현재임.

3) 分讓面積은 1952年 2月末현재임.

資料：農林部統計에 의함

解放後 日人所有 土地面積이 實質的으로 얼마나 되었는가는 日帝末期以後 急迫한 戰時情勢下에서 內密的인 處分이 盛行했으므로 適確한 輪廓을 把握할 수 없을 만큼 當時의 事情은 複雜하나 그중 田畓은 全國을 통하여 대략 40萬町步로 推算되며 그중 南韓의 그것은 約 25萬町步 내지 30萬町步로 보여지는데⁽²³⁾ 第 10表에 나타난 管理面積도 이에 近似하고 있다. 어떻든 이로써 美軍政은 歸屬農地의 大部分을 占하는 約 25萬町步의 歸屬農

(23) 金俊輔, 前掲書, p. 250.

地를 약 70萬戶의 自耕農民에게 分讓함으로써 部分的으로나마 地主制를 撤廢하고 耕者有田의 原則을 이 땅에 최초로 樹立한 것이다. 그러나 美軍政에 의한 약 25萬町步의 敵産農地分讓은 1945年 現在 약 150萬町步에 달했던 小作地面積에 비하면 1/6에 해당하는 極少部分을 차지하는데 지나지 않는다. 따라서 그간의 地主와 小作人間의 內密的 去來를 捨象한다면 나머지 약 125萬町步의 小作地에 대한 農民的 土地所有의 確立은 民國政府의 손에 맡겨지게 되는 것이다.⁽²⁴⁾

1948年 8月 15日의 政府樹立후 農林部는 農地改革에 관한 새로운 法案의 起草에 着手하여 1949年 1月 이를 成案 國務會議에 提出한 바, 그 骨子は 歸屬農地와 아울러 小作地, 委託經營農地, 3町步이상을 超過하는 自耕農地를 平年作의 15割을 基準으로 하여 遞減率을 適用한 價格으로 3年据置 10個年均等補償으로 買收하여 農地없는 小作人, 農土가 不足한 小作兼自作農과 自作農, 農業雇傭人, 營農能力있는 先烈遺家族, 營農能力있는 歸還同胞등의 順으로 總耕作面積 3町步以內에서 平年作의 12割을 6個年均等償還에 의하여 分配한다는 것이다. 國務會議은 이러한 農林部案에 대하여 企劃處로 하여금 약간의 修正을 加하게 하여 企劃處는 農林部原案을 土臺로 하면서 買上農地에서 歸農을 원하는 地主의 3町步未滿의 農土를 除外하고 法施行日現在의 小作人을 第1受配順位者로 明白히 規定하며 地價를 平年作의 20割로 引上하고 償還과 補償期間을 모두 10年으로 統一하는 등의 修正을 加하여 政府案으로 確定하여 同年 2月 4日 國會에 上程하였다.

한편 國會에서도 政府案과는 별도로 獨自의인 農地改革法案을 産業勞動委員會에서 起草하여 1949年 2月 10日 國會本會議에 上程하였던 바, 이 案은 地價補償 및 償還額을 平年收穫高의 30割로 大幅引上하고 補償 및 償還期間을 一律의으로 10個年으로 規定한 이외에는 政府案과 별다른 점이 없는 것이다.

國會本會議의 審議過程에서 各種修正案이 簇出하여 廣範圍한 修正을 거친 끝에 法案의 核心인 補償과 償還額은 各各 平年作의 15割 및 12割 5分, 補償 및 償還은 각기 5年으로 규정된 全文 6章 29條의 農地改革法이 1949年 4月 28日 通過되어 政府에 回送되었다. 그러나 政府는 財政上의 理由로 補償額과 償還額의 差額을 없애고 兩者를 同額으로 引上할 것을 要求하면서 拒否하였으나 國會의 再回送으로 1949年 6月 21日에 公布된 것이다. 農林部는 農地改革의 年內實施를 目標로 所要經費調達措置를 推進하는 한편 農地改革準備를 위한 全國의인 農地所有實態調査에 着手하였으나 豫算措置가 圓滑하지 못했을 뿐 아니라 政府側의 여전한 農地改革法改正意思로 改革의 實施는 遲延되었다. 이때 國會 産業勞

(24) 政府樹立과 동시에 中央土地行政處는 大韓民國農林部에 移管되었다.

動委員會에서도 同法에 대한 再檢討가 推進되던 중 同年 10月 25日 補償 및 償還額을 平年作의 24割로 引上한다는 內容의 修正案이 本會議에 提出되었으나 本會議는 政府의 意圖대로 地價償還額을 平年作의 12割 5分에서 15割로 引上하고 地主에게는 企業資金으로 政府保證下에 融資할 수 있는 地價證券을 發給키로 한 修正案을 採擇 通過시킴으로써 1950年 3月 10日 改正法이 公布되어 農地改革實施를 위한 立法措置가 完了되었다. 이어서 3月 25日에는 農地改革法施行令이, 4月 28日에는 同施行規則이 各各 公布되었으며 1949年 6月 21日現在로 實施된 農家實態調查도 그 全國集計가 完了되어 農地小票에 의한 對地調查와 農家別農地一覽表의 縱覽이 終了되고 分配豫定通知書의 發給이 進行되게 되었다.

IV. 農地改革事業의 實施

1. 改革의 實施內容

叙上한 나와 같이 解放後 3年餘의 迂餘曲折을 거쳐 制定된 農地改革法은 「農地는 農民에게」⁽²⁵⁾라는 憲法精神에 비추어 農地를 農民에게 適切히 分配함으로써 農家經濟의 自立과 農業生産力의 增進으로 인한 農民生活의 向上 내지 國民經濟의 均衡과 發展을 期함을 목적으로 한다고 규정하고 있어 그 基本趣旨를 耕者有田의 原則下에서 舊來의 地主制를 撤廢하고 全面的인 自作農을 創設하는데 두는 것이다.

이러한 目的을 위하여 同改革法에 規定된 主要符字는 다음과 같다.

(1) 耕者有田의 原則下에 非農家의 農地, 不在地主의 農地 등 小作地, 1戶當 3町步를 超過하는 耕作農地를 買收하여 耕作農民에게 有償分配하며 田畝의 所有限度에 있어서는 3町步를 超過하지 못한다. 但 果樹 桑田 등의 多年性作物은 이러한 制限을 두지 않는다.

(2) 分配받은 農地에 대해서는 所有權을 認定하되 償還이 完了될 때까지는 賣買贈與 기타 所有權의 處分이나 擔保權의 設定을 制限한다.

(3) 分配의 方法으로서는 對象農地를 現在 耕作하고 있는 農家, 耕作能力에 비하여 過小한 農地를 耕作하는 農家, 農業經營에 經驗을 가진 列國先烈의 遺家族, 營農力을 가진 被雇農家 및 國外에서 歸還한 農家の 順位로 分配所有케 하되 分配農地의 大小規模는 受配農家の 勞動力과 農業生産手段의 保有狀態에 의하여 決定한다.

(4) 買收農地에 대한 評價는 平年作 主生産物生産量의 15割로 定한다. 그리고 買收農

(25) 制定當時의 大韓民國憲法 第 86條는 「農地는 農民에게 分配하며 그 分配의 方法, 所有의 限度, 所有權의 內容과 限界는 法律로써 定한다」고 規定되어 있다.

地的 地價補償에 있어서는 ① 政府가 被補償者에게 地價證券을 發給하고 地價證券을 企業 資金에 사용할 때에는 政府가 融資保證을 하며 ② 證券額面은 補償額을 換算한 當年度 當 該農地 主生産物數量으로 表示하되, 證券의 補償은 5年間均分年賦로 하여 每年 額面農産 物의 法定價格으로 算出한 金額을 支給한다.

(5) 分配農地에 대한 償還額은 當該農地의 補償額과 同額으로 하며, 償還方法은 5年間 均分年賦로 하고 每年 政府가 指定하는 現品 또는 代金을 政府에 納入하여야 한다. 但 農 家의 希望과 政府가 認定하는 事由에 따라 一時償還 또는 償還期間을 伸縮할 수 있다.

그런데 1949年 6月 25日 現在로 實施된 農地改革을 위한 農家實態調查에 나타난 階層 別 農家戶數와 對象農地의 面積은 第11表와 第12表에서 보는 바와 같다. 改革法에 따른 總買收對象耕作面積은 純小作地와 3町步超過分을 합쳐 畝 363,132 町步 田 237,917 町步 計 601,049 町步로 總耕作面積의 29.5%에 달하였다. 한편 여기에서 歸屬農地를 합친 總分配 豫定耕地面積은 畝 541,410 町步 田 292,472 町步 計 833,882 町步에 달함으로써 總耕地面 積의 약 40.2%에 달하였다. 그런데 分配豫定面積 가운데 이미 南朝鮮過渡政府法令 第173 號에 의하여 分配된 歸屬農地는 3町步를 超過하지 않는 限 本農地改革事業에서는 除外하 고 償還 및 補償條件만을 新法에 따르도록 規定하였다.

한편 同實態調查에 나타난 1949年 6月 21日 現在의 農家總戶數는 2,473,833 戶에 달 했으며, 이 중 自作農은 925,218 戶로서 全體의 37.4% 自作 겸 小作農은 1,022,420 戶로서 <第11表> **農地改革前 農地實態** (1949年 6月 21日 現在)

區 分	畝	田	計	比 率
總 耕 地	1,236,559 町步	834,018 町步	2,070,577 町步	100 %
小 作 地	361,918	235,512	597,430	28
自 作 地	696,363	543,952	1,240,315	60
歸 屬 農 地	178,278	54,555	232,833	12
要 買 上 農 地	363,132	237,917	601,049	100
純 小 作 地	361,918	235,511	597,430	98
3 町 步 超 過 分	1,213	2,406	3,619	2

註：治安관계로 調查不能한 5個郡 및 數個面除外.

資料：農林部 農地局, 「農地改革을 위한 農家實態調查」(韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年版, p. I-78.

<第12表> **農地改革前 農家戶數** (1949年 6月 21日 現在)

區 分	自 作 農	自作 겸 小作農	小 作 農	計
農 家 戶 數	925,218戶 37.4%	1,022,420戶 41.3%	526,195戶 21.3%	2,473,833戶 100%

資料：農林部 農地局, 「農地改革을 위한 農家實態調查」

41.3%, 그리고 小作農은 526,195 戶로서 전체의 21.3%를 각각 차지하고 있었다. 이와같은 農家の 階層別構成을 解放當時의 그것(第 8 表)과 對比해 보면 이미 農地改革前에 小作農의 自作農化傾向이 뚜렷이 나타나고 있음을 알게 된다.

그러나 이 實態調査는 對人調査方法에 依存한 결과 申告의 重複 漏落 등으로 인한 不精確性이 적지 않았을 뿐 아니라, 改革法規定自體에 의한 買上除外地(「疾病 公務 就學 其他의 不得已한 事情으로 一時 離農이 不可避한 경우에는 農地所在 農地委員會의 同意로써 市長 郡守가 一定期間 買上을 保留할 수 있게 하고, 墳墓一位當 2 反步의 委託經營을 許諾하며, 公認學校 社會團體 厚生機關의 自耕內農地는 買上에서 除外한다」)로 相當한 面積의 小作地가 買上 및 分配對象에서 除外되었던 것이다. 이와같은 實態調査의 不精確性 및 法規定의 未備點 및 그의 惡用에 의한 買上忌避行爲 등으로 實際 買上된 農地는 第 13 表에서 보는 바와 같이 一般農地 畝 226,465 町步 田 105,301 町步 合計 331,766 町步에 불과했으며 이에 歸屬農地分配分 畝 189,518 町步 田 56,036 町步 計 245,554 町步를 합하여 畝 415,983 町步 田 161,337 町步 計 577,320 町步의 農地단이 農地改革法의 施行을 통하여 農民들에게 分配되었으며 이에 따른 受配農家는 一般農地 918,548 戶 歸屬農地 727,632 戶로서 모두 1,646,180 戶에 달하였다.

〈第 13 表〉 農地分配總括表

	畝	田	計	分配件數
	町步	町步	町步	戶
一般農地	226,465	105,301	331,766	918,548
歸屬農地	189,518	56,036	245,554	727,632
計	415,983	161,337	577,320	1,646,180

資料: 農林部, 『農林統計年報』, 1952 年版.

그러나 第 9 表에서 본 바와 같이 1945 年末現在 南韓의 自小作別 耕地面積의 構成은 自作地가 850 千町步였으며 小作地面積은 畝 890 千町步 田 580 千町步 計 1,470 千町步에 달하고 있었다. 이에 對比하여 본 農地改革面積은 畝 416 千町步 田 161 千町步 計 577 千町步에 불과하다. 따라서 分配된 農地面積은 解放直後인 1945 年の 小作地總面積의 39.3%에 불과할 뿐이다. 이와같이 改革實施面積이 解放前 小作地面積의 4 割에 未達한 現象은 다음의 몇가지 要因으로 說明될 수 있다.

첫째 解放後 農地改革의 實施가 不可避할 것임을 豫見한 一部地主層은 그들의 優位를 利用하여 隱密히 半強制的으로 小作人게 農土를 賣却하는 傾向이 있었다. 한편 一部小作農은 農地改革의 實施方式에 따라 既小作地가 他人에게 買受되어 小作權이 移動될 것을 憂慮하

여 自己의 生計에 必要한 耕作面積을 優先的으로 確保하기 위하여 農地改革에 앞서 地主로부터 農土를 買受하지 않을 수 없었던 것이다. 이와같은 地主의 強要와 耕作農民의 耕作權優先確保라는 要請은 農地改革實施以前에 小作地의 自作地化傾向을 현저하게 하였다. 이러한 方式의 農地移轉은 대체로 當時의 時價를 기준으로 행해졌으므로 물론 農地改革에 의한 分配農地償還價格보다 훨씬 高價일 뿐 아니라 地價가 一時에 決濟되는 것이 普通이었기 때문에 오랜 期間의 傳來的인 高率小作料下에서 모든 剩餘生産物을 徹底히 移轉당함으로써 自己蓄積이 극히 貧弱했던 買受農民들의 負擔能力을 넘는 犠牲을 결과하게 되었던 것이다.

둘째로는 위에서 본 바와 같은 通常的인 賣買去來와는 달리 一部地主層은 營農하는 親戚親知의 名義로 小作地의 所有權을 移轉시킴으로써 農地改革對象에서 除外받고 實質的으로 非合法的인 小作關係를 存續하는 例가 적지 않았던 것이다.

이와 같이 解放과 더불어 農地改革의 不可避性이 露出되기 시작한 지 3年 10個月이라

〈第 14 表〉 農地改革前小作地面積과 分配農地面積對比表

	小 作 地 面 積		分配農地面積	比 率	
	1945.12 (A)	1949.6 (B)	(C)	C/A	C/B
	千町步	千町步	千町步	%	%
畚	890	540	416	46.7	77.0
田	580	291	161	27.8	51.3
計	1,470	831	577	39.3	69.4

資料: 前掲 第9表, 第11表 및 第13表.

는 결코 짧지 않은 時日이 지나서야 法公布를 보게 되고 法公布當時의 農地所有關係를 基準으로 한 改革이 實施됨에 따라 그간에 地主의 土地賣却과 形式的인 名義變更의 盛行으로 1945年以來, 1949年 6月에 이르는 사이에 約 64萬町步의 小作地가 農地改革補償보다 훨씬 高價로 自作地化하였으며 또 1949年 6月現在의 小作地보다 실제 分配農地는 約 25萬町步가 減小된 結果를 보이고 있다. 小作地面積에 비한 分配農地의 減少는 農民들의 負擔을 훨씬 加重시킴으로써 高率地代의 收奪로부터의 解放을 主內容으로 하는 農地改革이 그 過程에서 蓄積이 없는 農民들의 貧困化와 債務農化를 빚어내는 結果를 가져다 줄 것으로 農民의 立場에서 볼 때 이러한 改革의 方式은 극히 苛酷한 것이라 하지 않을 수 없다. 이러한 農民負擔의 加重은 나아가서는 半封建的土地所有關係下에서 抑壓되어온 農業生産力發展에의 契機를 造成해 주지 못하고 農地를 所有한 農民을 高利貸에 내맡김으로써 農業生産力 增進의 可能性을 致命的으로 壓殺하고 만 것이다.

그러나 改革에 의한 農地의 分配面積이 從來의 小作地面積에 비하여 過小하였다는 사실에도 불구하고 1950年 現在의 總耕作面積 1,970千町步의 29%에 달하는 577千町步의 農地가 農土가 없거나 不足되는 小作農과 一部零細自作農에게 分配됨으로써 一切의 小作制度가 法的으로는 完全히 清算되고 禁止되었다는 것은 오랜 동안의 半封建의 土地制度를 解體시키고 農民의 土地所有를 確立했다는 점에서 큰 意義를 가지는 것이다.

2. 分配農地의 地價償還 및 補償의 問題

農地改革法案이 具體化되었을 즈음 가장 論議의 焦點이 되었던 것은 分配農地의 償還額 및 償還期間과 地主에 대한 補償額 및 補償期間의 決定問題이었다. 그것은 이 점에서 農民과 地主의 利害가 가장 尖銳하게 交叉하며 改革의 實質的 內容과 效果의 限界가 決定되는 것이기 때문이다. 이를 둘러싼 各樣各색의 意見과 提案이 交錯되었으나 결국 平年作의 15割 5年年賦 現物償還 現金補償方式이 最終案으로 採擇 決定되었다 함은 前述한 바이다.

그러면 이에 따라 1955年 夏穀收穫期를 마지막으로 終結되어야 할 分配農地地價償還實績과 1955年 5月末로써 完了하도록 되어있는 地主에 대한 地價補償實績은 어떠한가를 檢討해 보자.

受配農民은 分配받은 一般農地 332千町步에 대한 地價償還으로써 每年 精穀으로 秋穀 960,437石 夏穀 202,494石 計 1,162,931石과 分配받은 歸屬農地 235千町步에 대한 地價償還으로써 秋穀 771,852石, 夏穀 107,823石 計 879,675石을 政府에 納付하도록 되어 있었다. 따라서 總地價償還量은 一般農地地價 5,814,655石과 歸屬農地地價 4,398,375石 合計 10,213,030石에 달하는 것인 바, 1955年 3月末현재로 본 地價償還狀況은 第15表에서 보는 바와 같다.

즉 一般農地에 있어서는 要償還量 5,814,655石의 62%인 3,660,626石이 收納되고 38%에 해당하는 2,214,029石이 未納되고 있으며 歸屬農地에 있어서는 要償還量 4,398,375

〈第15表〉 分配農地 地價償還狀況 (1955年 3月 현재)

區 分	要償還量(A)	既 收 納 量	未收納量(B)	B/A
一 般 農 地	5,814,665 石	3,600,626 石	2,214,029 石	38%
歸 屬 農 地	4,398,375	2,201,790	2,196,585	50
計	10,213,030	5,802,416	4,410,614	43

資料: 農林部

石의 50%인 2,201,790石이 收納되고 50%인 2,196,585石이 未納되고 있어 전체로는 要償還量 10,213,030石중 57%인 5,802,416石이 收納되었을 뿐 43%에 달하는 4,410,614

石이 未納으로 남아 있는 것이다. 全國에 걸쳐 1955年 夏穀으로서 償還이 原則적으로 終了되어야 할 것인데 同年 3月 現在の 償還實績은 57%에 지나지 않는 극히 不振한 狀態에 있다.

이와같이 地價償還이 不振한 理由로는 다음의 몇가지 要因을 들 수 있다. 첫째 平年作의 3割의 現穀을 5年間 계속 償還한다는 것이 受配農民들에게 매우 무거운 負擔이었기 때문이다. 더우기 農民은 償還穀負擔뿐 아니라 農地所有者로 됨에 따른 各種租稅公課 水利費 기타 營農費用支出의 增大를 겪어야 했으며 특히 1951年과 52年은 격심한 旱害, 水害로 인하여 米穀收穫量이 各各 11,349千石 및 9,284千石에 불과함으로써 平年作에 比하여 약 20% 및 40%의 大幅的인 減收를 결과하게 되어 生計費를 除外하고 平年作의 3割에 해당하는 地價를 償還한다는 것은 거의 不可能한 일이었다. 둘째로 6·25事變으로 因한 農機具 農畜 기타 生産施設의 被害와 耕作中斷등으로 農業生産이 크게 萎縮되었으며 農家經濟가 迫迫해져 地價收納이 매우 어렵게 되었다. 셋째로 戰時財政收入充當을 위한 臨時土地收得稅法이 1951年부터 實施되어 受配農地에 있어서도 年收穫高의 5%이상 24%이하의 現物을 納付하여야 하므로 이에 地價償還穀을 합친다면 平年作收穫高의 50%이상의 農產物을 政府에 納付하여야 한다. 이러한 負擔은 從前의 小作料負擔에 못지않게 農民負擔을 過重하게 했으며, 더우기 政府는 農民이 納付하는 農產物중 土地收得稅充當을 優先하고 地價償還米는 次位로 取扱하였으므로 地價償還實績은 더욱 不振한 結果로 나타났던 것이다. 넷째 分配農地중 未收復地區에 所在하여 期間內에 償還될 수 없었던 農地가 田 5,602町步 畝 10,885町步에 달하여 이에 대한 償還穀(年 正租 131千石)의 收納이 不可能했던 것이다.

이와 같은 一連의 事實은 基本的으로는 平年作生産物의 3割을 5年間 繼續償還한다는 地價償還方式이 經濟力이 微弱한 受配農民들에게 過度한 負擔을 지웠다는데서 연유한 것으로서 改革初부터 受配農家の 地價償還負擔을 輕減시킬 것에 主眼을 둔 農地改革法改正論이 擡頭되었다가 地價의 現物償還原則制를 政府가 指定한 價格에 의한 金納制로 變更할 것을 內容으로 하는 改正法案이 1953年 9月 國會에서 通過되었다. 이에 의하면 農民은 時價의 1/3 정도의 政府收納價格에 의하여 現金으로 納付하게 되어 그 負擔은 실질적으로 1/3 정도로 輕減되는 것이다. 그러나 政府의 立場에서는 地價償還의 金納化는 政府管理糧穀의 減量과 官需糧穀確保를 困難케 하며 이러한 收納糧穀의 減量을 補填기 위하여 一般買上⁽²⁶⁾

(26) 실제로 政府는 通貨膨脹을 抑制하면서 政府管理糧穀을 確保하기 위한 目的으로 1951년에는 臨時土地收得稅法을 公布하여 現物稅制度를 實施하고 糧肥交換制를 시작하는 한편 外穀導入을 적극 推進하였으며, 1952, 53兩년에는 糧穀의 一般買上을 中止하였다.

을 한다면 糧穀買上資金의 大量放出로 인한 인플레이션이 우려되어 이 法案을 拒否하였고 國會의 再表決결과 이 法案은 廢棄되고 말았다. 國會는 1954年 7月 10日 다시 대체로 同一한 內容의 改正法을 採擇하여 政府에 回送하였으며 政府의 拒否에도 불구하고 再表決결과 法으로 確定되었으나 公布實施가 늦어지던 중 1955年 6月에야 이의 公布實施를 보게 되었던 것이다. 그러나 이 때에는 地價償還期間이 대체로 完了되었을 뿐 아니라 同改正法에 의하면 이미 償還되었어야 할 것이 未納된 分에 대해서는 原則적으로 現物償還을 하도록 規定되어 있으므로 이 法은 農地受配農家에게 실질적으로는 거의 도움이 되지 못했던 것이다.

이와 같이 地價償還負擔의 過重으로 償還이 지연되었을 뿐 아니라 一部の 受配農家は 禁止된 受配農地의 不法轉賣로 小作關係가 再現되거나 農業勞動者로 轉落 또는 離農하는 結果가 나타나기 시작함으로써 苛酷한 有償分配方式에 立脚한 農地改革의 成果의 限界性이 나타나기 시작하였다.

한편 地主에 대한 地價補償은, 法에 의하면 政府가 政府收納價格에 의하여 平年作의 3割에 해당하는 農產物價格을 每年 5月末까지 地主에게 支拂함으로써 1955年 5月末까지 完了하도록 되어 있었다. 그러나 第16表에서 보는 바와 같이 1955年 5月末現在로 要支拂額 15,327百萬圓중 겨우 28%에 해당하는 4,255百萬圓만이 補償되었을 뿐 나머지 72%인 11,071,881百萬圓이 未拂되고 있었던 것이다. 補償實績의 이와같은 極甚한 不振은 무엇보다도 그 財源이 되는 地價償還의 不振에 基因하는 것이기는 하지만 그 밖에도 管理糧穀配給代錢의 未收와 豫算執行에 있어 地價補償金보다 他費目支出에 優先했다는 점등의 原因이 있는 것이다.

〈第16表〉 地價補償實績 (1955年 5月末 現在)

年 度 別	要 支 拂 額	既 支 拂 額	未 支 拂 額	支 拂 比 率
	千圓	千圓	千圓	%
1950	318,805	302,115	16,690	95
1951	1,265,984	1,242,290	23,695	98
1952	3,885,537	2,620,123	1,265,414	67
1953	3,885,537	91,079	3,794,458	0.2
1954	5,971,625	—	5,971,624	—
計	15,327,488	4,255,607	11,071,881	28

資料: 農林部 (韓國產業銀行調查部, 『韓國產業經濟 10年史』, p. 60.)

이 결과 農地改革의 副次的 目的인 土地資本의 產業資本化는 거의 實現되지 못하고 말았다. 改革法에 의하면 地主의 轉業을 돕기 위해 歸屬事業體를 優先적으로 地主에게 斡旋하

더 地價證券에 의한 歸屬事業體拂下代金の 納付를 허용하고 있으나 大部分의 舊地主는 그들이 非經營的인 寄生地主였던 까닭에 企業力不足과 當時의 經濟秩序 및 倫理的 混亂으로 地價證券은 額面의 3割 내지 7割정도의 廉價로 市場에서 放賣되어 商業資本의 介入을 거쳐 歸屬財產拂下에 充當됨으로써 地主의 產業資本家로의 轉換 내지 土地資本의 產業資本化를 결과하기 보다는 新興財閥의 據頭를 促進하는 結果를 낳고 말았다. 또한 地價補償對象이 된 總地主數(169,803人)의 84.2%에 달하는 50石未滿補償의 中小地主에 있어서는 地價補償金의 分割支拂과 支拂不振은 生活基盤을 상실한 그들에게 消費資金化를 助長함으로써 產業資金化가 沮害되었음은 물론 그들의 經濟的 沒落을 決定的으로 促進시켰던 것이다.

위에서 본 바와 같이 農地改革事業은 地價償還 및 地價補償의 極甚한 不振으로 法定期間內에 完結을 보지 못하고 未決事業으로 殘存하게 됨에 따라 政府는 1961年 5月 農地改革事業整理要綱을 制定하여 1964年까지 終結되도록 하는 措置를 講究하였으나 國家의 財政形便과 農地受配農家의 經營事情으로 因하여 다시 1965年末까지 殘餘事業의 完結을 延期하였던 바,⁽²⁷⁾ 地價補償 地價償還 分配農地分割測定 및 所有權移轉登記등 農地改革事業은 1965年 까지는 거의 完了段階에 달하였다. 1963年度까지의 그 實績을 보면 다음 第17表와 같다.

〈第 17 表〉 農地改革事業實績 (1963年末 現在)

	總 量 (A)	實 績 (B)	B/A
地 價 補 償(圓)	1,796,287,876	1,744,480,403	97.2%
地 價 償 還(kg)	2,015,742,350	1,997,438,441	99.1
分 割 測 定(筆)	2,133,339	2,095,134	98.2
所有權移轉登記(件)	4,770,821	3,917,072	82.1

資料: 農業協同組合中央會, 『韓國農政 20年史』.

V. 戰後 農地改革의 成果와 限界

여기까지 우리는 戰後 韓國의 農地改革을 그 具體的인 實施過程을 통하여 살펴왔다. 自體內에서 漸進的이나마 封建制解體의 길을 걷고 있던 李朝末以來的 韓國農業은 日本資本主義의 侵入으로 또다시 半封建的인 寄生地主制下에 再編成됨으로써 封建制下의 基本的 對立인 大土地所有와 小經營的 生産樣式間의 矛盾을 그대로 溫存시킨 위에 徹底한 植民地的 收奪이 加重됨으로써 生産力의 發展은 抑壓되었으며 生産擔當者인 農民의 貧困은 더욱 深

(27) 農業協同組合中央會, 『農業年鑑』, 1965年版, p. 1-22.

化一路를 거듭하여 왔다. 그러나 日帝로부터의 解放은 社會體制를 뿌리채 뒤흔든 自由主義思潮의 澎湃와 더불어 農民的 土地所有의 確立이라는 歷史的 要請을 外面할 수 없게되자 美軍政下에서 행해진 歸屬農地의 分配를 先例로 한 方式에 立脚하여 支配的 經濟範疇이던 半封建的 寄生地主制를 撤廢한 위에 全面的인 自作農的 土地所有制를 創設한 것이 戰後 農地改革이었다.

事實을 基礎로 해서 보면, 1949年의 農地改革은 當時의 小作地 831千町步의 69%에 해당하는 577千町步를 平年作 主生産物生産量의 15割을 5年年賦로 小作人에게 分配해 줌으로써 法制的으로는 小作關係를 一旦 清算하고 全面的인 自作農的 土地所有를 創出した 것이다.

改革의 成果는 基本的으로는 寄生地主的 土地所有의 根幹을 解體하고 高額現物小作料의 收奪로부터 農民을 解放한 것이다. 이로써 農業部門에서 生産된 剩餘가 再生産을 위하여 投入되는 것을 沮害하고 農業外로 漏出し켜왔던 非經營的인 地主層을 崩壞시킴으로써 農民解放을 轉換點으로 한 自由로운 小農經營의 成長을 통한 農民分解와 資本制의 農業發展을 可能케 하는 길을 터 놓은데 있는 것이다. 물론 우리가 農地改革을 分水嶺으로 하여 寄生的 地主層이 全面的으로 崩壞되었다고 할 때 改革의 不徹底性에 基因한 小數의 殘存한 地主의 存在를 否認하는 것은 아니다. 즉 改革法上의 法的 容認에 基礎한 약간의 未分配小作地를 除外하고라도 相當한 面積의 小作地가 隱蔽되어 存續하였던 事實에도 不拘하고 農地改革過程을 經過함으로써 「階級으로서의 地主」, 즉 小作料 一 또는 地代一로 生活하는 地主階級은 解體되고 남은 것은 小規模의 農地를 賃付하고 있는 農民階層에 지나지 않는 것으로 본다. 따라서 우리는 戰後 農地改革을 통하여 自作農的 土地所有가 全面的으로 創設된 同時에 「階級으로서의 地主」 또는 地主와 小作人間의 階級對立이라는 것은 一旦 基本的으로는 解消된 것으로 結論지을 수 있다.

이러한 觀點에서 볼 때 戰後의 農地改革은 封建的인 土地所有關係를 撤廢함으로써 封建的 諸桎梏으로부터 小作農을 解放하고 自由로운 分割地農民의 成長을 통하여 近代的인 資本制의 發展으로 향할 수 있는 하나의 過渡的 段階를 翻한 것이다.

政治的인 側面에서 볼 때 農地改革의 效果는 戰後의 政治的 社會的 不安과 經濟的 混亂속에서 廣汎한 農民階層의 土地所有慾을 充足시켜 줌으로써 그들의 所有者로서의 意識을 불어넣어 주어 保守的 政治勢力의 基盤을 造成한 데에 그 中心의 意義가 놓여있다. 이와 같은 農地改革의 政治的 性格은 立法議院의 土地改革에 대한 論議가 遲遲不振했을 때 美軍政이 政府樹立을 기다리지 않고 歸屬農地란이라도 現耕作者인 小作農民에게 分配한 政

策을 取한 意圖에서도 明白히 窺知할 수 있는 바이다.

이미 前節에서 본 바와 같이 解放直後 1945年 12月에는 總耕地面積의 63%에 달하고 있었던 1,470千町步의 耕地가 小作地로 되어 있었던 것이 農地改革의 實施를 위한 1949年의 農家實態調查에서 831千町步로 나타남으로써 農地改革의 不可避性이 露出되기 시작하자 地主의 豫賣를 통한 小作地의 自作地化가 大의으로 일어나 639千町步에 달하는 殆半의 小作地가 農地改革에 依하지 않고 自作地化하거나 單純한 名義變更을 통하여 陰性的인 小作地化하여 法制的인 農地改革의 對象에서 除外되어 버렸던 것이다. 이로써 日帝下의 寄生地主의 土地所有의 所産인 1,470千町步의 小作地중 1949年의 農地改革의 對象으로 小作農民에게 分配된 것은 577千町步에 불과함으로써 全小作地의 40%에 未及한 實情이다. 이와같이 改革에 의하여 政策的으로 分配된 農地가 全小作地의 40%未滿만을 包括하게 되고 60%以上의 小作地가 대부분 時價를 基準한 一時拂方式으로 小作農民에게 移轉된 事實은 農地改革을 沮止 내지 妨害하려는 地主側의 움직임에 基因한 것으로 改革의 實効性을 크게 制約한 결과를 낳았다. 실제 軍政下 立法議院側의 土地改革에 대한 遲延的 態度는 그 名分은 어떻든 寄生地主로 하여금 土地를 放賣케 하는 充分한 機會를 提供하였으며 이러한 結果 農民은 買收農地地價負擔의 過重으로 高率小作料의 收奪로부터 農民을 解放시키려는 意圖下에서 실시된 改革의 實効를 크게 減殺시켰다.

改革의 地主的 性格이 濃厚했던 事實은 米田 改革實施의 遲延에서 온 改革의 經濟的 効果의 減殺 뿐 아니라 改革의 實施過程에서 나타난 諸側面에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 우선 受配農地의 地價補償方式이 農民의 立場에서 볼 때 지나치게 過重하게 策定되었다는 점이다. 平年作 15割의 5個年年賦償還이라는 方式은 軍政下의 歸屬農地分配償還方式이었던 平年作 30割의 15年年賦償還보다 受配直後의 農民에게 한층 過重한 負擔이었다. 이러한 償還負擔의 過重은 前節에서 본 바와 같은 土地收得稅의 新設, 연이은 凶作, 戰爭으로 인한 耕作中斷等 要因의 加重으로 償還不振을 不可避하게 했으며 이것은 連鎖的으로 地主에 대한 補償不振을 招來함으로써 土地資本의 產業資本化를 沮害한 가장 基本的인 要因으로 되었다. 한편 償還負擔의 過重은 이에 대한 補完措處의 缺如로 受配農民의 高利貸에의 依存과 不法的인 土地放賣를 빚어내어 地價償還도 채 끝나지 않은 改革實施數年後부터 寄生地主의 陰性的인 再燃傾向까지 擡頭하기 시작하였다. 改革의 地主的 性格은 改革法에 의한 農地委員會의 構成에도 잘 反映되어 있다. 즉 農地委員會는 地主와 耕作農民이 각각 半數를 占하도록 되어 있으나 실제 委員會의 運營에 있어서는 地主側의 從來의 優位性이 作用함으로써 改革의 地主的 性格을 짙게 한 것이다. 또 改革은 田畝에만 그 對象을 局限

했을 뿐 農業生産에 있어 主要한 位置를 점하는 農業用施設 農機具 家畜등의 生産手段이나 山林 原野등을 전혀 度外視해 버림으로써 改革의 經濟的인 效果를 높이지 못하였다.

戰後 韓國農地改革의 經濟的 效果를 決定的으로 制約하였던 것은 改革에 뒤따를 政治的 考慮의 先行이다. 一般的으로 農地改革이 地主的 土地所有를 制限하여 農民들에게 土地를 줌으로써 農業生産力을 높이며 土地資本을 產業資本으로 轉換시키는 目的을 갖는 것이라면 改革은 그 過程에서 生産力增進에 대한 封建的 諸桎梏을 除去해 주며 土地資本의 產業資本化를 效果의으로 뒷받침해 주어야 할 것이다. 그러나 우리의 경우에는 改革의 經濟的 效果의 輕視로 이 두 가지중 어느 하나의 目的도 效果의으로 達成하지 못하고 말았다.

먼저 農業生産力의 發展을 阻害해온 封建的 諸桎梏의 除去와 그 發展을 위한 政策的 뒷받침은 改革을 통하여 効率的으로 이루어졌는가? 前述한 바와 같이 改革은 不徹底하게나마 全面的인 農民的 土地所有를 確立함으로써 寄生地主에게 收奪당했던 生産利餘를 自體內에 留保함으로써 자유로운 小經營의 發展을 통한 農業生産力의 發展을 可能케 할 수 있는 契機를 마련하였음에도 불구하고 改革후의 營農構造에 대한 經濟的 考慮의 缺如로 論理的 根據가 薄弱한 3町步所有上限만을 策定했을 뿐 多數의 零細한 獨立小農을 創出해 놓고 말았다. 그러나 改革이 營農構造의 經濟性追究를 度外視한 채 不徹底한 形態로「貧困한 小作農을 貧困한 自作農으로」轉換시켜 놓았다는 事實에 改革後의 農業生産力發展의 不振이 基本的으로 緣由하는 것은 아니다. 一般的으로 過剩人口와 耕地不足을 擁하고 있는 農業社會下에서는 아무리 農地改革이 철저히 이루어진다고 하더라도 分配된 戶當耕地가 經營의 經濟性이 保障될만한 規模를 이루게 될 수는 없기 때문이다. 즉 改革過程을 통한 營農規模의 細分化現象이 改革의 徹底性만으로 克服되기 어려운 것은 明白한 事實이다. 예컨대 農地改革前後의 耕作規模別 農家戶數의 變動을 보면 小細農層의 構成比가 擴大된 反面 中大農層은 줄어들고 있다. 1947年과 1953年의 農家構成을 對比해 보면 5反步未滿의 細農層이 41.2%에서 44.9%로, 0.5—1.0町步의 小農層이 33.3%에서 34.2%로 各各 늘어난 反面, 1.0—2.0町步의 中農은 18.8%에서 16.5%로, 大農은 6.7%에서 4.4%로 各各 줄어들고 있다. 따라서 改革에 의한 農地再分配에서 오는 經營規模의 零細化는 小規模經營의 不利性을 克服하기 위한 資本主義的 經營으로의 發展 또는 生産의 組織化를 통해서 補完되지 않으면 안되는 것이다. 그러나 戰後의 우리나라 農地改革은 이와같은 生産力의 增進을 위한 資本制의 農業經營으로의 發展 또는 生産의 組織化라는 營農規模의 零細化에 대한 補完措處를 缺하고 있었던 까닭에 農民解放이 農業生産力의 革命으로 連結되지 못했던 것이다.

다음으로 農地改革의 副次的 目的인 土地資本의 產業資本化는 어떻게 歸結되었는가? 結論부터 말하면 戰後의 農地改革은 위에서 살펴본 바 같이 地主的 色彩가 濃厚하게 이루어졌음에도 불구하고 政治的 考慮—보다 嚴密하게 말하면 政府의 財政的 考慮—의 先行으로 말미암아 地主的 產業資本家로의 轉換을 뒷받침해 주지도 못하고 地主階級の 沒落을 促進하고 말았다. 農地改革法에 의하면 收買地主에 대한 地價補償은 平年作의 3割에 해당하는 農產物價格을 政府收納價格으로 5個年分割償還하도록 되어있었으나 農地受配農家の 地價償還이 不振하고 豫算執行에 있어 他費目支出이 優先함으로써 法定期間內에 要支拂額의 28%만이 補償되었을 뿐이었다. 더욱기 當時의 政府收納糧穀價格은 通常 市場價格의 1/3 정도의 線에 머물고 있었기 때문에 現物償還·現金補償方式은 政府糧穀確保와 財政收入에는 도움이 되었지만 受配農民과 地主 兩側의 犧牲위에 政府의 管理糧穀確保와 財政收入을 뒷받침해 주는 支柱로 되었다. 이와 같은 地價補償의 不振과 補償方式은 大部分의 中小地主들로 하여금 地價證券의 消費資金化를 不可避하게 하였으며 大地主의 경우에도 그들의 非經營的인 性格때문에 改革法에 規定된 歸屬事業體의 優先拂下에 參與치 못하고 新興商業資本家에게 地價證券을 放賣하고 產業資本化의 길을 열지 못하고 말았던 것이다. 이렇게 보면 農地改革은 그 副次的 目的인 土地資本의 產業資本으로서의 轉換을 成遂하지 못한채 廣汎한 地主層의 經濟的 沒落을 빚어내고 말았다.

筆者 [서울大學校 商科大學]
韓國經濟研究所補助研究員
서울大學校 商科大學 助教