

해방 후 농지 개혁의 사회적 조건과 형성 과정

- 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민 -

연세대학교 대학원

사 회 학 과

정 청 세

해방 후 농지 개혁의 사회적 조건과 형성 과정

- 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민 -

지도 유 석 춘 교수

이 논문을 석사 학위 논문으로 제출함

2003년 6월 일

연세대학교 대학원

사 회 학 과

정 청 세

정청세의 석사 학위 논문을 인준함

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

연세대학교 대학원

2003년 6월 일

차 례

표 차례	iii
그림 차례	iv
우리말 줄임글	v
제 1 장 서론	
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 기존 연구의 검토	3
제 3 절 이론적 논의	6
1. 역사 제도주의의 이론적 특성과 한계	6
2. 대안적 분석: 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민	13
제 4 절 논의의 분석틀과 논문의 구성	23
제 2 장 농지 개혁의 역사적 배경: 식민 지배와 농촌 사회의 구조 변동	
제 1 절 식민지 지주제의 성립과 농촌 갈등(1910~1932년)	27
1. 식민지 사회 구조의 제도적 기반의 형성: 근대적 조세 제도의 성립	27
2. 농촌 공동체의 붕괴와 지주-농민간 대립의 심화: 소작 쟁의의 전개	31
제 2 절 식민지 국가의 농업 정책 변화와 사회 구조의 변동(1933~1945년)	36
1. 식민 국가의 지배 전략 변화: ‘소농 포섭 정책’	36
2. 소작 입법에 대한 지주 계급의 저항과 농촌 갈등의 제도화	39
제 3 절 농지 개혁의 사회 구조적 토대의 형성: 국가, 지주, 농민의 제도적 행위 성격의 변화	43
제 3 장 해방 후 농지 개혁의 사회적 조건 형성: 식민지 시기와의 연속성	
제 1 절 농민: 농민 운동을 통한 계급 역량의 강화	46
1. 농민 운동의 구조적 조건: 경제적 여건의 악화	46
2. 농민층의 조직화를 통한 계급 역량의 확대	48
3. 농민 운동을 통한 농업 정책 개혁 요구	50
제 2 절 국가: 국가 자율성과 국가 역량 확보를 위한 제도적 기반의 구축	53
1. 미 군정의 성격과 구조: 식민 국가의 제도적 유산의 흡수	54

2. 미 균정의 농업 정책과 농지 개혁: 국가 자율성 확보를 위한 제도적 여건의 마련	55
제 3 절 지주: 농지 개혁에 대한 제한적 대응과 계급 기반의 약화	61
1. 미 균정의 농업 정책에 대한 정치적 대응의 좌절	62
2. 제한된 경제적 대응: 노동 통제 원리에서 시장 원리로의 전환	65
제 4 절 해방 이후 제도적 행위자의 사회적 성격과 식민지 시기와의 연속성	71
1. 연구의 의의와 변수의 소개	71
2. 식민지 시기 농민 운동이 해방 이후 소작지 변동에 미친 영향	74
제 4 장 이승만 정권에 의한 농지 개혁의 실시와 그 결과: 국가-사회의 상호 작용	
제 1 절 농지 개혁의 진행 과정: 국가와 농민의 상호 작용	77
1. 농지 개혁을 둘러싼 국가와 농민의 공유된 이해 관계의 형성	77
2. 농지 개혁을 둘러싼 사회 갈등의 심화: 지주와 농민의 대립	80
3. 농민-국가 연대 구조의 제도화와 지주 계급의 몰락	86
제 2 절 농지 개혁의 결과: 지주 계급의 해체와 자작농의 확대	89
제 5 장 맺음말	91
참고 문헌	95
부록	104
ABSTRACT	110

표 차례

표 1-1. 국가, 지주, 농민의 제도적 행위의 모습	24
표 2-1. 지세, 조세 총액, 지세 증가율 (1910~1919년)	30
표 2-2. 농가 계급 구성의 변화 (1916~1932년)	34
표 2-3. 소작 쟁의 현황과 소작 쟁의 원인 (1920~1932년)	35
표 2-4. 소작 쟁의 현황 (1933~1939년)	37
표 2-5. 소작 쟁의의 요구 사항 처리 상황 (1931~1937년)	38
표 2-6. ‘소작 조정령’에 의한 쟁의 조정 상황 (1933~1937년)	39
표 2-7. 논 소작료 율 추이 (1928~1938년)	40
표 2-8. 소작지 율 추이 (1915~1940년)	40
표 3-1. 해방 전후 미곡 공출 상황 (1940~1949년)	47
표 3-2. 전국 농민 조합 총연맹의 규모 (1945년 12월 현재)	48
표 3-3. 미 군정기 농민 운동의 추세와 성격 (1945~1948년)	52
표 3-4. 농지 개혁에 대한 미 군정의 여론 조사 (1946년)	58
표 3-5. 해방 후 소작료 율 추이 (1945~1949년)	66
표 3-6. 전남 화순군 동고 농장의 소작권 변동 상황 (1944~1947년)	66
표 3-7. 해방 후 소작지 면적 추이 (1945~1949년)	70
표 3-8. 해방 후 농가 계급 구성의 변화 (1945~1949년)	70
표 3-9. 소작지 변동 상황(TENANCHG)	73
표 3-10. 각 도별 분석 대상 군 현황	74
표 3-11. 소작 쟁의와 소작지 변동 회귀 분석 결과	75
표 3-12. 소작 쟁의 조정 건수와 소작지 변동 회귀 분석 결과	75
표 4-1. 농지 개혁안의 내용 비교	81
표 4-2. 농지 개혁 과정에서의 국가, 지주, 농민의 제도적 행위의 모습	88
표 4-3. 농지 개혁 전후의 소작지 면적 현황 (1945~1951년)	89
표 4-4. 농지 개혁 전후의 농가 계급 구성의 변화 (1945~1951년)	90

그림 차례

그림 1-1. 제도적 행위자로의 재조직화 과정	13
그림 1-2. 논의의 분석틀: 농지 개혁의 역사적 형성 과정	25
그림 2-1. 식민지 사회 계급 구조 변동 양상 (1916~1939년)	41
그림 2-2. 지세 납세 의무자 면적별 인원 구성의 추이 (1920~1935년)	42
그림 3-1. 해방 이후 제도적 행위자의 성격과 식민지 시기와의 연속성	76

우리말 줄임글

이 글의 목적은 해방 후 남한에서의 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 조건들이 어떠한 역사적 과정을 거쳐 형성되었는지 살펴보는 것이다. 보다 구체적으로 이 글에서는 국가, 지주, 농민이라는 전통 농업 사회의 사회 구성 단위들이 농지 개혁이라는 중대한 제도 변화 과정에서 어떠한 역할을 하였으며, 이러한 제도 변화 과정에 대처하는 사회적 역량이 어느 정도였는지 살펴보았다.

먼저 이 글에서는 농지 개혁이라는 중대한 제도 변화는 오랜 시간에 걸쳐 형성된 사회 변동의 역량을 토대로 이루어진다는 기본적인 인식 하에서 농지 개혁을 가능하게 하였던 사회적 주체로서 국가, 지주, 농민이라는 각 제도적 행위자에 대하여 살펴보았다. 이론적으로, 국가는 지배 구조의 역할을 하는 동시에 자신의 의도에 맞게 제도의 변화와 유지를 통하여 제도적 행위자의 역할을 수행할 수 있으며, 이러한 국가의 행위는 국가 역량과 국가 자율성을 제도적으로 확보하려는 과정을 통하여 구체화된다. 한편, 지주와 농민은 제도를 매개로 국가의 지배를 받는 사회적 행위자인 동시에 자신들의 이해 관계를 확보하기 위하여 국가 혹은 다른 사회 세력에 저항함으로써 제도의 변화나 유지의 욕구를 능동적으로 표출할 수 있는 제도적 행위자로서 파악할 수 있다. 이러한 과정 속에서 국가가 제도를 집행할 수 있는 능력은 국가 자신의 독립적인 이해 관계 뿐만 아니라 국가가 자리잡고 있는 사회적 맥락에 의해서 결정되며, 사회 집단들의 제도적 행위의 성격과 규모 역시 국가에서 제공하는 정치 기회 구조에 의해 좌우된다고 볼 수 있다.

이러한 이론적인 논의를 바탕으로, 이 글에서는 일차적으로 식민지 시기에 형성된 국가와 지주, 농민의 사회적 성격에 대하여 주목하였다. 식민 국가는 다른 사회 세력과의 권력 관계에서 우위를 점하고 있었으며, 제도적 조치와 자원의 배분을 통하여 사회 구조를 재조직화할 수 있는 역량을 가지고 있었다. 한편 지주 계급은 식민지 초기 식민 국가의 제도적 상호 작용의 틀 속에 포섭되어 경제적 이해 관계와 정치적 지위를 보장 받았지만, 식민지 후반으로 접어들면서 경제적으로 통제 할 수 없었던 농민들과 사회의 동원화를 피하였던 식민 국가 사이에서 점점 그 계급적 지위를 잃어 가고 있었다. 마지막으로 농민들은 경제적 이해 관계의 확보를 위한 계급 투쟁을 통하여 식민지 시기 전체를 통틀어 어떠한 사회 세력과의 연대 없이 그 자체의 역동성을 가지고 계급적 역량을 성장시켜 나아갔다.

식민지 시기에 형성된 사회 구조적 기반을 토대로, 해방 이후 농민들은 경제적 여건의 악화라는 구조적 여건과 좌익 세력의 조직화 역량을 기반으로 다양한 형태의 농민 운동을 벌이며 자신들의 경제적 이해 관계의 보장을 요구하였으며, 이는 이후 이승만 정권에서 농지 개혁을 둘러싼 사회 집단간의 대립에서 농민들의 정치 세력화를 통해 국가와 연대 구조를 형성할 수 있었던 기반이 되었다. 한편 미 군정 당국은 식민 국가의 제도적 유산을 기반으로 전개된 일련의 농업 정책들을 통하여 좌익 세력에 의한 농민층의 정치적 동원을 차단하고 지주 계급의 물적 자원을 통제함으로써, 한국 정부 수립 이후 전면적인 농지 개혁이 실시될 수 있는 사회적 환경을 조성하였으며, 특히 귀속 농지 불하를 통하여 이후 이승만 정권이 농지 개혁을 추진하는 과정에서 직면하게 될 지주 계급의 저항을 약화시킬 수 있는 제도적인 여건을 마련해 주었다. 마지막으로 지주 계급은 해방 이후 점점 악화 되어가는 사회 경제적 여건 속에서, 농지 개혁이라는 제도 변화의 압력에 대하여 정치적 조직화를 통하여 대응하였지만 제한된 역량으로 인하여 실패하였고, 따라서 ‘소작지 방매’와 같은 제한적인 경제적 방법을 동원하여 대처할 수 밖에 없었다.

한편 해방 이후 지주 계급의 소작지 변동에 대한 회귀 분석 결과, 식민지 시기 농민 운동이 활발하게 일어난 곳 일수록 해방 이후 지주 계급의 사회적 영향력이 약화되었다는 경험적인 사실을 발견할 수 있었다. ‘소작 쟁의’와 ‘소작지 방매’라는 농민과 지주 계급의 제도적 행위가 식민지 농업 정책과 농지 개혁이라는 중대한 제도 변동 과정 속에 놓여져 있던 각 사회 세력들 사이의 상호 작용의 결과라는 점을 감안한다면, 이러한 통계적 결과는 식민지 시기에서 해방 이후에 이르는 제도적 행위자들의 사회적 행위에 대한 사회적 연속성을 뒷받침할 수 있는 지표로 볼 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 농지 개혁의 사회적 조건을 기반으로, 해방이 되자 국가는 농지 개혁을 통하여 국가 자율성을 제도적 확보하는 동시에 농민에 대한 해계모니 지배 체제의 구축을 통하여 사회의 물적 자원을 추출, 전유하기 용이한 사회 구조를 창출하여 국가 역량을 증대 시키려는 목적을 수행하고자 하였으며, 이를 위하여 국가는 새로운 국가-사회 관계의 제도적 재편성을 통하여 ‘국가-농민’이라고 하는 연대 구조를 형성하였다. 한편, 농민들은 자신들의 사회 변혁에 대한 밑으로부터의 욕구를 국가가 제공하는 정치적 기회 구조와 결합시키면서 자신들의 경제적 이해 관계를 확보하는 동시에, 국가가 제공하는 지배 체제 내로 포섭되어 갔으며, 반면 지주 계급은 농지 개혁을 계기로 국가-사회의 제도적 상호 작용의

틀에서 배제되면서 사회 경제적 영향력을 완전히 상실하게 되었다. 결론적으로, 농지 개혁을 통하여 형성된 국가-사회의 연대 구조는 식민지 후반 국가-사회 관계에 그 제도적 기원을 두고 있는 것으로써, 이후 근대 한국 사회에서의 국가-사회 관계의 제도적 상호 작용의 메커니즘을 사회적으로 확정 지은 것으로 볼 수 있다.

결론적으로 농지 개혁에 대한 이 글의 논의가 가진 함의에 대하여 살펴보면, 먼저 이론적으로, 특정한 시점의 제도는 제도적 행위자로서 각 사회 세력의 행위 역량을 결정하는 중요한 변수이며, 이렇게 형성된 각 사회 세력의 행위 역량은 이후 다른 제도가 형성되는 중요한 사회적 조건을 창출한다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 경험적으로, 근대 한국 사회의 사회 구조를 형성하는 ‘제도적 원형’이 만들어진 시기로서 식민지 경험의 중요성을 다시금 인식하는 동시에, 국가-사회의 제도적인 상호 작용의 틀이 형성되는 과정을 통하여 한국 사회의 성격을 규정하는데 있어서 국가가 갖는 사회적 의미와 중요성에 대하여 자각할 수 있었으며, 더불어 한국 사회의 사회 변동 과정에서 역사적 연속성과 국가-사회를 포괄하는 총체적 접근이 갖는 설명력을 다시 한번 확인할 수 있었다.

핵심 되는 말

농지 개혁, 역사 제도주의, 제도적 행위자, 제도 변화, 국가-사회 관계, 지주-소작 관계, 국가 자율성, 국가 역량, 정치 기회 구조, 농민 운동, 소작 쟁의, 소작지 방매, 농업 정책

제 1 장 서론

역사는 중요하다. 그것은 우리가 과거로부터 배울 수 있기 때문이 아니라, 현재와 미래가 그 사회의 제도의 연속성에 의해 과거와 연결되기 때문이다.

Douglas North

제 1 절 연구의 목적

이 글의 목적은 해방 후 남한에서의 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회 구조적 조건들이 어떠한 역사적 과정을 거쳐 형성되었는지 살펴보는 데 있다. 농지 개혁이 성공적으로 진행되기 위한 사회적 조건들을 살펴보기 위해서는 기본적으로 농지 개혁과 밀접한 이해 관계를 구성하고 있는 농업 사회에서의 고전적인 사회 구성 단위인 국가, 지주, 농민에 대하여 관심을 가질 필요가 있다. 이 글에서는 국가, 지주, 농민이라는 전통 농업 사회의 사회 구성 단위들이 농지 개혁이라는 ‘중대한(critical)’ 제도 변화를 가능하게 했던 사회 구조적 조건들을 어떻게 형성하였으며, 이렇게 형성된 구조적 조건을 기반으로 각 사회 세력들이 농지 개혁이라는 실질적인 제도 변화 과정 속에서 어떠한 역할을 하였는지 살펴보고자 한다. 이를 위하여 이 글에서는 보다 구체적으로 농지 개혁을 둘러싼 다음의 질문에 대한 답을 통하여 농지 개혁의 사회적 성격에 대한 보다 명확한 이해를 구하고자 한다. 첫째, 농지 개혁에 대한 국가, 지주, 농민의 이해 관계는 어떻게 구성되었으며, 각 사회 세력들은 자신의 이해 관계를 실현시키기 위해서 어떠한 연대 구조를 형성하였는가? 둘째, 이해 관계를 관철시키는데 있어서 각 사회 세력의 행위 역량은 어느 정도였으며, 행위 역량을 결정지었던 변수는 무엇이었는가? 셋째, 연대 구조의 형성 혹은 사회 세력간의 갈등과 같은 제도 변화를 둘러싼 각 사회 세력들 사이의 상호 작용의 성격은 어떻게 규정할 수 있으며, 이러한 성격은 어떠한 역사적 과정을 거쳐 형성되었는가? 넷째, 농지 개혁에 대한 각 사회 세력들간의 연대 구조와 행위 역량이 형성될 수 있었던 제도적 기반은 어느 시기에 어떠한 사회적 과정을 통하여 만들어졌으며, 이러한 제도적 기반과 사회 세력간의 행위의 모습은 구체적으로 어떻게 구성되었는가?

이러한 질문의 기저에 자리잡고 있는 이 글의 기본적인 가정은 농지

개혁이라는 중대한 제도 변화는 오랜 시간에 걸쳐 형성된 사회 변동의 역량을 토대로 이루어진다는 인식이다. 따라서, 이 글은 기본적으로 역사적 연속성을 지향하고 있는 ‘역사 제도주의(historical institutionalism)’의 관점에 서서 농지 개혁이라는 제도의 변화 과정 속에 놓여져 있는 국가, 지주, 농민이라는 ‘제도적 행위자(an institutional actor)’ 사이의 상호 작용에 대하여 살펴보고자 한다. 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민 사이의 상호 작용에 주목하는 변증법적 분석은 사회 변동의 기본 메커니즘으로서 제도 변화와 지속 과정에서의 볼 수 있는 국가에 의한 ‘위로부터의’ 혹은 사회에 의한 ‘밑으로부터의’ 압력을 포괄하는 각 사회 세력간의 다양성과 복합성을 이해하는데 도움이 된다. 특히 이 글에서 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회 구조적 조건들의 역사적 형성 과정을 분석하는 이론적 논거로서 역사 제도주의의 개념을 이용하는 까닭은 기본적으로 한국의 사회 변동 과정에서 역사적 연속성이 가지고 있는 설명력을 높이 평가하고 있기 때문이다. 서구의 발전 경로로는 설명할 수 없는 한국의 사회 변동 과정을 이해하기 위해서는 서구 사회의 변동 과정에서 분절되어 발견되는 구조적인 단면들의 단편적인 대입보다는 역사적 연속성의 측면에서 한국의 근대성이 형성된 역사적, 사회적 맥락을 총체적으로 살펴보아야 할 필요성이 있다. 특정한 사회에서 발견되는 사회 제도는 역사의 산물로서 쉽게 변화하는 것이 아니기 때문이다(유석춘, 1997: 137).

농지 개혁과 같은 근대 사회로의 중대한 제도 변화 과정을 살펴보는데 있어서, 이 글에서 그 제도적 기반이 형성된 시기로서 일차적으로 식민지 시기에 주목하는 이유도 바로 여기에 있다. 식민지 시기는 근대 한국 사회를 형성하는 주요한 사회 구조적 토대가 만들어진 시기인 동시에 전통 사회와 구별되는 근대적 제도가 형성된 시기였다.¹ 따라서 식민지 시기의 성격을 해명하는 것은 한국 사회의 근대성의 역사적 성격을 밝히는 필요 조건인 것이며, 농지 개혁이라고 하는 근대적 제도 변화 역시 식민지 시기와의 연속선 상에서 해석할 때에 비로서 그 성격에 대한 명확한 이해를 구할 수 있다. 따라서 이 글에서는 식민 지배의 경험을 현재의 한국 사회 구조가 형성되는데 있었어 중요한 역할을

¹ ‘식민지 근대화’라는 명제를 받아들이기 앞서, 식민지 근대성(colonial modernity)이 가지고 있는 양면적인 속성, 근대적 자본주의 제도의 도입과 같은 근대적인 성격과 사회 구조의 왜곡이라는 식민적인 성격, 두 측면을 분명하게 인식할 필요가 있다. 식민지 시기에 대한 보다 명확한 이해를 위해서는 단순히 ‘식민 지배=근대화’ 혹은 ‘식민 지배=수탈’이라는 단편적인 인식보다는 근대성과 식민성이 어떻게 상호 작용하여 변증적으로 통합되어 있는지를 따져 보는 총체적인 인식이 필요하다(김동노, 1998a: 113).

한 ‘실존하는 역사의 누적된 힘’(유석춘, 1999: 48)으로 인식하고자 한다. 또한 이 글에서는 식민지 시기에 만들어진 근대적인 제도의 형성과 변화를 이해하는데 있어서 제도의 창설자로서 식민 국가 뿐만 아니라 식민 사회의 대응에 주목하고자 한다. 그 까닭은 식민 본국으로부터의 식민주의(colonialism)의 영향 못지않게 사회가 대응하는 방식 또한 복합적이었으며(Shin and Robinson, 1999: 5~6), 이러한 식민 국가에 대한 식민 사회의 대응으로부터 근대 한국 사회의 성격을 규정하는 ‘강한 국가-투쟁적인 사회’(Koo, 1993: 231~249)라는 테제를 설명할 수 있는 ‘제도적 원형(institutional template)’이 만들어졌기 때문이다. 이러한 식민지 시기에 대한 이해를 바탕으로, 이 글에서는 기본적으로 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회 구조적 조건의 토대로서 식민지 시기의 국가-사회 관계에 대하여 살펴보게 될 것이다.

제 2 절 기존 연구의 검토

지금까지 농지 개혁에 대한 논의들은 주로 ‘농지 개혁의 성공 여부’, ‘농지 개혁의 시기’, ‘농지 개혁의 주체’, ‘농지 개혁의 목적과 성격’, 이렇게 네 가지 쟁점을 중심으로 진행되어져 왔다. 이러한 농지 개혁을 둘러싼 논쟁의 출발점은 농지 개혁 과정에서 이승만 정권이 지주 계급을 얼마나 옹호했는지의 여부에 달려 있으며, 이 논쟁은 농지 개혁의 주체 그리고 농지 개혁의 목적과 성격과 밀접한 관련을 가지고 있다. 기존의 농지 개혁에 대한 유인호(1975), 김병태(1974), 황한식(1985), 사쿠라이(櫻井, 1976) 등의 연구는 기본적으로 농지 개혁 과정에서 이승만 정부가 지주 계급의 이익을 옹호하고 있었다고 주장하고 있다. 이상의 연구에서는 농지 개혁의 주체를 미 군정 당국, 지주 계급, 보수 관료 세력으로 설정하고 있으며, 궁극적으로 농지 개혁은 지주 계급의 이익을 최우선적으로 고려하였기 때문에 ‘소극적’ 또는 ‘허구적’으로 진행될 수 밖에 없었고, 그 시기도 한국 전쟁 이후였다고 주장한다. 커밍스(Cumings) 역시 이러한 견해를 그대로 받아들이고 있다(Cumings, 1981).

하지만 이러한 주장은 비교적 최근에 진행된 여러 실증 사례 연구들에 의해 많은 부분이 오류였음이 밝혀졌다(김성호, 1985; 김성호·전경식·장상환·박석두, 1989; 박석두, 1987; 장상환, 1984; 1985). 특히 농지 개혁의 성공 여부, 주체와 시기, 농지

개혁 과정에 관한 논쟁들은 1989년 한국 농촌 경제 연구원에서 발간된 『농지개혁사연구』에 의해 체계적으로 밝혀지게 되었다. 이 연구에서는 기본적으로 지주 계급을 농지 개혁의 주체 가운데 하나로 인정하기 어려우며, 농지 개혁 실시에 대한 이승만 정권의 적극적인 의지를 부각시키는 가운데, 농지 개혁도 한국 전쟁 이전에 이미 ‘사실 상’ 완료되었다고 주장한다. 이 책에 실린 연구들이 농지 개혁을 둘러싸고 그 동안 끊이지 않았던 몇 가지 사실 자체에 대한 논란의 해명에 크게 기여한 것은 분명하지만, 그 사실 여부의 해명과는 별도로 농지 개혁이 성공할 수 있었던 요인, 그리고 그 목적과 성격과 관련하여 궁극적인 ‘정답’을 가져왔다고 볼 수는 없다. 이러한 실증 연구의 한계를 반영하듯 최근 학계에서는 농지 개혁의 주체나 시기, 성공 여부와 같은 표면적으로 드러난 사실 관계의 해명보다는 농지 개혁의 이면에서 작용하였던 사회 세력들 사이의 연대와 균열, 농지 개혁에 대한 이승만 정권과 미 군정의 의도, 그리고 농지 개혁 전후의 사회적 연속성과 단절성과 같은 농지 개혁의 사회적 성격과 의미를 밝히는 작업에 더 초점을 맞추고 있다. 이러한 논의로는 대표적으로 농지 개혁을 둘러싼 지배 계층의 균열 양상을 다룬 박명림의 연구(박명림, 1996), 농지 개혁 과정에서의 이승만 정권의 국가 자율성 획득 여부를 다루고 있는 김일영의 연구(김일영, 2000), 그리고 농지 개혁과 식민지 시기와의 연속성을 다룬 신기욱의 논의(신기욱, 2001)가 있다.²

보다 구체적으로 각 연구에 대하여 살펴보면, 박명림(1996)의 연구는 농지 개혁 과정 자체에 대한 분석이 아니라 농지 개혁 이후 한국 전쟁에 대한 연구의 한 부분으로 진행된 것임에도 불구하고, 농지 개혁이라는 제도 변화 과정을 어떠한 단일한 사회 세력의 역량에 의해 진행된 것이 아니라 지배 세력간의 균열과 농민으로부터의 압력, 그리고 미국이 상정한 제한된 국제 질서 사이의 관계 속에서 분석하고 있다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 하지만 박명림의 논의에서는 농지 개혁 과정에서 농민층과 이승만 정권이 어떻게 농지 개혁을 둘러싸고 공통된 이해 관계를 형성하게 되었는지 체계적으로 분석하지 못한 채, 국가-농민으로 이어지는 농지 개혁의 주체를 분명하게 드러내지 못하고 있다는 점에서 연구의 한계를 갖는다.³ 이러한 농지 개혁의

² 한 가지 이들의 논의에서 볼 수 있는 공통점은 모두 한국 농촌 경제 연구원(1989)의 연구에서 논의된 농지 개혁에 대한 해석을 적극적으로 받아들여, 이승만 정권에서 실시된 농지 개혁을 성공적으로 평가하고 있다는 점이다.

³ 물론 박명림의 연구에서 발견되는 한계점은 논지의 전개에서 오는 한계점이라기보다는, 연구자가 서술하고 있는 방법론의 한계에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 연구자가 이 글에

주체에 대한 모호함은 연구자가 농지 개혁의 성격 규정에서 무어(Moore)의 ‘위로부터의 혁명(revolution from above)’(Moore, 1967: 436)과 그람시(Gramsci)의 ‘수동 혁명(passive revolution)’(Gramsci, 1971: 58~59)을 동일하게 취급하는 개념적 오류를 범하고 있다는 점에서도 잘 드러나고 있다.⁴

한편, 김일영(2000)의 연구는 농지 개혁 과정에서 이승만 정권이 지주 계급과는 다른 독자적인 이해 관계를 가지고 있었다는 ‘국가 중심적 접근’의 논의를 처음으로 농지 개혁에 적용시켰다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 하지만 국가에 의한 농지 개혁 과정에서 농민의 역할과 지주 계급의 대응을 과소 평가하고 있을 뿐만 아니라, 국가 자율성이 사회적으로 어떻게 형성되었는지 밝혀 주지 못한 채, 식민지 시기의 유산과 미 군정의 체제 질서 속에서 ‘주어진 것(taken for granted)’으로 파악하고 있다는 점에서 분석의 한계를 보여 주고 있다. 이러한 김일영의 농지 개혁에 대한 시각은 농지 개혁의 결과로서 얻어진 ‘강한 국가’라는 한국 사회에서의 국가의 성격을 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 요인으로 환원시키는 ‘기능주의적 해석’의 가능성을 내포하고 있다는 논리적 약점을 지니고 있다.

마지막으로, 신기욱(2001)의 연구는 농지 개혁이라는 제도 변화 과정을 식민지 시기와의 연속선 상에서 해석하면서, 식민지 시기 농민 운동의 경험으로부터 비롯된 농민들의 계급적 역량을 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 요인으로 제시하고 있다는 점에서 농지 개혁에 대한 연구의 폭을 한층 더 확장 시켰다는 평가를 내릴 수 있다. 하지만 식민지 시기 농민 운동이라는 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 원인이 구체적으로 어떠한 기제와 과정을 통하여 국가에 의한 농지 개혁이라는 제도 변화의 결과로 나타나게 되는지 체계적으로 설명해 주지 못하고 있다는 점에서 논의의 한계를 갖는다.

지금까지 살펴본 농지 개혁에 대한 연구에서 다루고 있는 농지 개혁의 주체와 성격에 관한 논쟁은 일차적으로 농지 개혁을 둘러싸고 국가, 지주, 농민의 이해 관계가 어떻게 구성되었으며, 각 사회 세력들이 자신들의 이해 관계를

서 자신의 논지를 진행시키기 위하여 기대고 있는 서술 방식은 ‘개념 의존적 서술 방식’으로서, 이는 특정한 이론이나 모델을 총체적으로 역사 연구에 도입하기 보다는 어떤 특정한 사건에 대한 설명력이 높은 개념들을 활용하여 역사적 변화에 대한 사회 과학적 이해를 높이는 것에 보다 비중을 두고 있다(Skocpol, 1984: 356~391).

⁴ 무어(Moore)의 ‘위로부터의 혁명’은 농민의 이해 관계와는 단절된 국가 엘리트 자체의 의도와 역량에 의해 이루어지지만(Moore, 1967), 그람시(Gramsci)의 ‘수동 혁명’은 피지배 계급의 혁명에 대응하기 위해 피지배 계급에게 일정한 경제적 이익을 양보하는 지배 계급의 반동적 혁명이라는 점에서 무어(Moore)의 ‘위로부터의 혁명’과 구별된다(Gramsci, 1971).

실현하기 위한 사회적 역량은 어느 정도였는지 밝혀 내는 작업으로 집약된다. 각 사회적 행위자들의 이해 관계는 이미 존재하고 있는 사회 구조 속에 깊숙이 자리 매김되어 있고, 각 사회 세력들의 자신들의 이해 관계를 실현하기 위한 사회적 역량도 하루 아침에 생겨나는 것이 아니라 오랜 역사적 경험과 사회적 과정을 통하여 축적되어 온 것임을 미루어 볼 때, 농지 개혁을 둘러싼 각 사회 세력들의 의도를 파악하기 위해서는 반드시 통시적인 관점에서 각 사회 세력들 간의 상호 작용에 주목할 필요가 있다. 하지만, 기존의 논의들은 농지 개혁이 성공할 수 있었던 사회적 조건의 형성 과정에서의 역사성의 측면을 간과하였거나, 혹은 농지 개혁이라는 제도의 전개 과정 속에서 사회 세력들 사이의 변증적인 상호 작용의 모습을 체계적으로 보여 주지 못하고 있다는 한계점을 갖는다.

결론적으로, 농지 개혁에 대한 기존의 논의의 한계를 극복하고 농지 개혁의 사회적 성격에 대한 이해의 폭의 확장을 위해서는 농지 개혁 당시 사회를 구성하고 있는 각 사회 세력들에 대한 단면적인 분석보다는, 보다 넓은 사회적, 역사적 맥락 속에서 국가, 지주, 농민이라고 하는 전통적인 농업 사회의 사회 세력들 사이의 관계가 어떻게 구성되는지 살펴 볼 필요가 있으며, 이러한 맥락 속에서 식민지 사회와의 제도적 연속성이 중요한 변수로 고려되어야 한다. 즉, 제도적 행위자로서 제도 변화 과정과 밀접하게 연계되어 있는 국가, 지주, 농민들의 대응과 각 행위자의 의도, 그리고 국가-사회의 변증적 상호 작용이 보다 큰 제도적 수준에서 논의될 필요가 있다. 이를 위하여, 이 글에서는 기본적으로 역사 제도주의의 시각에 서서 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회 구조적 조건으로서 식민지 시기에서부터 형성되어 온 국가, 지주, 농민 이라고 하는 각 사회 세력들간의 제도적 상호 작용의 틀에 대하여 살펴보려고 한다. 제도적 상호 작용의 틀의 역사적 형성 과정에 대한 분석을 통하여 농지 개혁이라는 제도 변화 과정 속에서 각 사회 세력들의 이해 관계가 어떻게 구성되었고, 이러한 이해 관계를 실현하기 위한 사회적 역량은 어느 정도였는지 파악할 수 있다.

제 3 절 이론적 논의

1. 역사 제도주의의 이론적 특성과 한계

농지 개혁이라고 하는 중대한 제도 변화를 수십 년 간 진행된 역사적 과정의 산물로 인식하고 있는 이 글의 이론적 근거는 자본주의의 발전에서 제도의 역사적 중요성에 대하여 논증했던 노스(North)의 시각에 그 바탕을 두고 있다. 일반적으로 노스(North)의 고전적인 정의에 따르면, 제도는 인간의 정치적, 경제적, 사회적 관계를 구조화한 인간이 고안한 제약을 말한다. 즉, 제도는 일상 생활에서 사람들의 행동 양식의 틀을 제공해 줌으로써 불확실성을 제거 시켜 주는 기제라고 이해할 수 있다(North, 1990: 97). 이러한 제도의 정의에 시간, 즉 역사성이라는 개념을 함께 고려한다면, 우리는 역사 속에서 움직이는 제도의 개념을 새롭게 상정해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 노스(North)가 제도를 효율성의 관점에서만 파악했던 초기 관점으로부터(North and Thomas, 1973), 비효율적인 제도의 장기적인 지속 가능성을 인정하는 관점(North, 1981; 1990)으로 변화한 것은 매우 중요한 이론적 의미를 가진다. 이러한 노스(North)의 제도에 대한 시각은 개인 행위를 제약하는 공식적, 비공식적인 제도의 영향력을 강조하는 역사 제도주의의 시각과 밀접한 관련을 맺고 있다.

일반적으로 역사 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하면서, 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다. 역사 제도주의가 사회 과학 이론으로서 사회 현상을 설명하는 데 의미 있는 까닭은 무엇보다도 행위자와 제도가 자리 매김되어 있는 총체적인 ‘구조적 맥락(structural context)’과 사회 변동을 가능하게 하는 제도들을 포함하는 변수들의 인과 관계를 조망할 수 있는 ‘역사적 맥락(historical context)’을 강조하고 있기 때문이다. 역사 제도주의에 따르면 개인의 행위를 설명하기 위해서는 행위가 이루어지는 사회적 맥락을 설명하여야 하며, 역사 제도주의에서 이러한 맥락이란 다름 아니라 곧 제도적 환경(institutional setting)을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 행위자의 이해 관계와 권력 관계를 설명하는 데 있어 역사적으로 형성된 사회적 맥락의 중요성이 부각되는 것이다(Immergut, 1998: 22). 따라서 역사 제도주의에서 인간의 행위는 제도적 맥락 속에서 형성될 뿐만 아니라 개인의 통제와 인식의 범위를 넘어서는 사회적, 경제적, 정치적 구조에 깊숙이 자리 매김(embedded)되어 있다고 파악한다. 결론적으로, 역사 제도주의에서는 사회적 변수들이 상호 작용하는 맥락을 중시하고 있을 뿐만 아니라, 제도가 정치적 상호 작용을 구조화 시키며 이를 통하여 그 사회적 영향력을 행사한다고 주장하고 있는 것이다(Thelen and Steinmo, 1992: 12~13; Hall and Taylor, 1996: 242). 이러한 역사 제도주의의 기본적인 시각으로부터

사회 구조와 행위가 가지고 있는 두 가지 중요한 제도적 속성 곧, ‘배태성(embeddedness)’과 ‘연속성(continuity)’을 발견할 수 있다.

먼저, 국가-사회 관계에 대한 분석을 통하여 국가-사회 간의 배태성이 어떻게 제도적 속성으로 발현되는지 살펴보자. 역사 제도주의가 사회학에서 폭 넓게 적용될 수 있는 까닭은 바로 사회학에서 고전적으로 논의하고 있는 국가-사회 관계가 형성되는 역사적 맥락을 의미 있게 설명해 줄 수 있기 때문이다. 이때, 제도는 가장 포괄적인 수준에서 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범을 의미하며(Ikenberry, 1988: 226~229)⁵, 국가와 사회의 기본 조직 구조와 관련된 틀로서 사회 집단간의 세력 관계와 정책의 형성과 집행에 영향을 미치는 조직적 특성으로 볼 수 있다(Hall, 1992: 96~97). 역사 제도주의의 시각에서는 행위자들의 이해 관계에 영향을 미치는 동시에 행위자들 간의 권력 관계를 구조화 시키는 국가와 사회의 모든 행위를 ‘제도’의 정의에 포함시키고 있는 것이다(Thelen and Steinmo, 1992: 6). 따라서 역사 제도주의에서 국가를 바라보는 시각은 다른 사회 영역과 절연된 독립적인 실체로서의 국가라기보다는 전반적인 국가-사회 관계 속에서 파악할 수 있는 국가의 의미를 중시한다는데 그 특징이 있다. 결국 역사 제도주의에서는 자율적이고 독립적인 행위자로서 국가를 상정할 뿐만 아니라, 보다 중요하게 국가와 사회를 연결하는 제도적 관계에 초점을 맞추고 있는 것이다. 이러한 국가-사회 관계의 모습을 통하여 우리는 제도가 갖는 중요한 특징 중 하나인 ‘배태성(embeddedness)’의 개념적 속성에 대하여 접근할 수 있다.

또한, 역사적으로 형성되는 국가-사회의 제도적인 틀은 각 사회 행위자들 사이의 이해 관계와 사회적 역량을 형성하고 제약하는 거시적인 구조의 역할을 한다. 이러한 구조화된 제도는 국내외의 환경 변화에 빠르고 유연하게 적응하고 변화해 나갈 수 있는 것이 아니다. 경제적 변화와 정치적 도전에 대한 구조화된 제도의 대응 양식은 제도적 원형에 의해 제약되기 때문에, 통상적으로 기존의 틀을 따르게 될 가능성이 높다. 따라서, 역사 제도주의에서는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는데 있어서 ‘경로 의존성(path dependency)’⁶을 중시한다(Hall and Taylor, 1996: 938). 즉, 역사 제도주의의 시각에서

⁵ 아이켄베리(Ikenberry)는 제도의 개념을 첫째, 정부 제도, 둘째, 국가 내부에서의 권력의 집중과 분산, 셋째, 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범, 이렇게 세 가지 수준에서 정의하고 있다(Ikenberry, 1988: 226~229).

⁶ 경로 의존성이란 초기의 어느 우연한 사건들에 의하여 제도의 변화 방향이 결정된다는 것이며, 이러한 현상이 나타나는 이유는 시작 단계에서의 높은 고정 투자 비용 그리고 이후에 발생하는 학습 효과(learning effect)에 의하여 특정 제도의 수익 체증(평균 비용의 감소)

는 환경 변화에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점에서도 지속적으로 정책 선택의 여지를 제한하는 동시에(Krasner, 1988: 67~82), 기본 제도에 의해 형성된 권력 관계가 거시적으로 새로운 제도의 형성 과정에 대한 각 행위자들의 영향력을 서로 다르게 만든다는 사실을 강조하고 있는 것이다(Hall and Tylor, 1996: 954). 이러한 제도의 지속성과 의존성을 통하여 우리는 제도가 갖는 두 번째 중요한 속성인 제도적 ‘연속성(continuity)’을 발견할 수 있게 된다.

한편, 방법론적으로 역사 제도주의는 인과 관계를 설명할 때 다양한 요인 사이의 ‘결합(conjuncture)’을 중시하며, 변수 간의 인과 관계는 항상 사회 역사적 맥락 속에서 형성됨을 강조한다. 다시 말해서, 역사 제도주의에서는 개별 독립 변수의 영향력이 아니라 변수들의 결합을 중요하게 보고 있으며,⁷ 또한 동일한 변수들의 결합이라 할 지라도 이들 요인이 결합되는 ‘역사적 시점(timing)’과 ‘상황(circumstance)’에 따라 결과가 전혀 다르게 나타날 수 있다고 본다. 따라서 역사 제도주의에서는 개별 변수 그 자체의 특성에 초점을 맞추거나 단일 원인론적인 설명 방식을 취하는 것이 아니라, 제도가 결합되는 방식, 즉 제도의 관계적 측면(relational character)에 초점을 맞추는 데에 그 특징이 있다(하연섭, 1999: 30~31).

하지만 지금까지 살펴본 역사 제도주의는 그 이론적, 방법론적 강점에도 불구하고 몇 가지 측면에서 논의의 한계를 갖는다. 우선, 역사 제도주의의 가장 큰 한계는 행위자가 자리 매김되어 있는 제도가 어떻게, 얼마만큼 행위자의 행위를 제약하는지 파악하기 힘들고, 또한 제도와 행위 간의 정확한 인과 고리를 제시하지는 못한다는 데 있다(Hall and Taylor, 1996: 250). 즉 역사 제도주의는 개인이나 집단이 행동하는 구조적 조건을 해명하는 데는 크게 공헌했다고 할 수 있지만, 이와 동시에 특정한 역사적 조건 하에서 나타나는 구체적인 개인의 행위를 설명할 수 있는 행위 이론을 갖고 있지 못하다는 한계를 갖는다(Katznelson, 1986: 316). 이러한 이론적 한계점은 역사 제도주의를 통한 해석이 자칫 ‘기능주의적 오류’로 빠질 가능성이 있다는 것을 암시한다.⁸ 역사 제도주의에서는 구체적인 행위자의 행위와

이 발생하는 것에서 찾아진다(David, 1997).

⁷ 역사 제도주의에서는 변수들간의 결합이 인과 관계를 설명하는데 중요하다고 보기 때문에 사회 현상을 설명하기 위한 모형을 몇 개의 독립 변수로 분할하고 이들 독립 변수들 각각의 영향력을 측정하는 것은 별 의미를 갖지 못한다. 또한, 인과 관계의 설명에서 사회적 맥락의 중요성을 강조하기 때문에 이론적 일반화의 가능성은 대단히 낮아지게 된다. 따라서, 역사 제도주의에서는 보편적인 인과 관계 모형(universal causal model)을 찾는 것보다는 특정한 역사적 현상을 해석하는데 주안점을 두게 된다(Immergut, 1998: 19).

⁸ 기능주의에서는 행위자가 인지하지 못하는 ‘인간의 등 뒤에서 작용하는 힘’을 강조한 나머지 사회 구조의 변동을 체제의 필요가 충족되어 가는 과정으로 파악하기 때문에, 인간

제도와 행위 사이의 상관 관계가 드러나고 있지 않기 때문에, 제도의 생성과 지속을 행위자들의 행위 혹은 제도와 행위와의 상관 관계와 같은 독립된 변수로서 설명하기 보다는, 제도의 생성과 지속, 소멸 자체를 ‘주어진 것’으로 여기거나 혹은 제도를 둘러싼 모든 상황적 맥락을 오직 제도의 존재를 위한 설명에 소모하게 될 가능성이 있는 것이다.

또한, 역사 제도주의에서는 제도적 환경에 근거한 다양한 요인의 결합을 중시하기 때문에, 이론의 일반화보다는 주어진 개별 역사적 사례에 대한 이해가 연구의 주된 목적이 되는 ‘개념 의존적(concept dependency) 이해 방식’을 추구한다.⁹ 이러한 접근 방법은 특정한 모델을 구체적인 역사에 적용시키는 부담으로부터 자유로울 뿐만 아니라 굳이 대안적 형태의 인과적 가설을 검증할 필요도 없다는 장점을 가진다. 하지만 바로 이러한 점이 사회 구조와 과정의 규칙성에 대한 일반적인 이론을 모색하는 것이 사회(과)학의 목적이라는 입장에서 볼 때에(Durkheim, 1950), 개념 의존적 역사 이해 방법이 갖는 치명적인 한계점이다. 왜냐하면 이러한 접근 방식은 ‘모든’ 종류의 인과적 고리의 가능성을 암시하기 있기 때문에 사회학이 지향하고 있는 일반화된 이론의 성립에 별로 기여하는 바가 없기 때문이다(전상인, 1996: 23).

끝으로, 역사 제도주의 시각은 제도의 안정성과 지속성은 적절히 설명할 수 있지만 제도의 변화는 제대로 설명하지 못한다는 약점을 가지고 있다(Koelble, 1995: 235). 역사 제도주의에서 제도의 지속성이 곧 제도의 영속성을 의미하는 것은 결코 아니다.¹⁰ 하지만 제도 변화의 원인으로서는 전쟁과 경제 위기와 같은 외적인 충격만을 강조하고 있을 뿐 사회의 내재적 모순과 사회 세력간의 갈등, 그리고

행위자의 의도와 행위를 논의의 분석틀에서 누락시키고 있다. 이렇게 행위자에게는 인식되지 않은 체계의 기능을 만족시키는 힘을 강조함으로써, 행위자의 선택이 구조에 미치는 영향을 간과하게 되는 점이 기능주의의 가장 큰 단점이다(김용학, 1996: 51).

⁹ 개념 의존적 역사 이해 방법은 추상적인 이론이나 일반 모델을 역사적 경험에 적용하려는 역사 사회학 방법론에 반대하여 광범위한 역사적 패턴에 대한 의미 있는 해석을 주요 목적으로 삼는다. 이런 점에서 스카치폴(Skocpol)은 개념 의존적 역사 이해 방법을 해석적(interpretive) 역사 사회학이라 부르고 있다(Skocpol, 1984: 368~374).

¹⁰ 대표적으로, 크래스너(Krasner)의 경우 간헐적인 급격한 제도의 변화에 이어 장기간에 걸친 안정성과 경로 의존적인 변화가 수반된다고 주장하고 있으며(Krasner, 1984), 스카우로넥(Skowronek)도 기존에 형성된 제도가 혁명적 변화에 의해 급격히 변화할 수 있는 가능성을 인정하고 있다(Skowronek, 1995). 홀(Hall)도 제도적 관계가 중대한 전환점에서 급격한 변화를 경험하게 된다고 주장하고 있으며(Hall, 1986), 아이켄베리(Ikenberry)도 중대한 역사적 변화에 이어 상대적으로 고정된 제도의 모습 하에서 선택이 이루어지는 시기가 도래한다고 보고 있다(Ikenberry, 1988). 역사 제도주의자들은 모두 제도가 지속되는 시기가 급격한 변화에 의해 중단될 수 있는 가능성을 인정하고 있는 것이다.

행위자들의 선택이 구체적으로 어떻게 제도의 변화를 초래하게 되는지를 제대로 설명하지 못하고 있다는 한계를 갖는다.

제도적 맥락 속에서 행위자의 일반화된 행동 유형을 관찰하지 못하고, 제도의 변화 양상이 동태적으로 드러나지 않는 역사 제도주의의 방법론적, 이론적 한계점을 극복하기 위하여, 우리는 대안적인 분석 개념으로 ‘제도적 행위자(Institutional Actors)’에 주목할 필요가 있다. ‘제도적’이라는 지금까지의 살펴본 제도의 속성 외에, ‘행위자’라는 개념이 다시 강조되는 이유는 사회의 각 행위 단위가 사회 내의 이익과 권력의 사회적 구조화를 이해하는 핵심적인 열쇠이고, 각 행위 단위가 추구하고 있는 이해 관계의 조직화가 사회 내 주요한 집합적 행위자들의 행위를 구성하는 가장 기본적인 요소이기 때문이다. 사회 변동이 어느 정도 자율성을 지닌 행위자들의 합리적 선택, 혹은 의도적 선택의 거시적인 결과가 반영되는 것이라고 볼 때(Boudon, 1986), 결과적으로, 제도적 행위자라는 개념을 통하여 이해되는 사회 변동은 자율성을 지닌 개인들의 행위의 집합적 결과가 제도의 매개를 통해 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

2. 대안적 분석: 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민

1) 제도적 행위자의 개념

일상적인 행위는 추상적인 사회 구조에 의해 일방적으로 규정 받거나 혹은 행위자의 무제한적인 자유 의사에 따라 선택되는 것이 아니라, 오히려 행위자가 속한 구체적인 사회적 관계, 즉 행위자가 자리잡고 있는 연계(network)의 내용과 종류에 따라 다르게 이루어진다(Granovetter, 1985). 여기서 우리는 ‘무제한적인 자유 의사에 따른 행위(desirable act)’와 구별되는 ‘제도적 행위(institutional act)’의 이론적 근거를 찾아낼 수 있다. 또한, 이를 기반으로 제도와 행위의 상호 작용에 대한 분석을 통하여 제도 변화의 동력으로서 제도적 행위의 역할에 대하여 살펴볼 수 있다.

제도는 사회적 관행으로 조직된 행위자들 사이의 관계를 지칭하는 동시에 사회적 행위의 재생산에 사용된다. 제도가 사회적 행위의 관계 및 재생산에 사용됨으로써, 제도는 그 자체로 행위자의 행위의 폭을 규정하는 매개 변수의 역할을 한다. 제도가 매개 변수의 지위를 획득하게 되면 제도는 행위자의 욕구를 일방적으

로 수용하지 않을 뿐더러 행위자의 행위를 일정하게 제한할 수 있게 된다. 또한 하나의 제도적 상호 작용의 틀 속에는 서로 다른 이해 관계를 구성하는 다양한 행위자들이 포함되어 있기 때문에, 제도는 다양한 행위자들 사이의 경쟁을 반영하는 동시에 중재의 역할도 수행하게 된다. 이러한 과정 속에서 발생하는 제도와 행위자의 행위 사이의 괴리가 바로 제도 변화 혹은 제도 지속의 원천이 되는 것이다. 제도와 행위자의 욕구 사이의 괴리가 크게 벌어질 경우, 제도와 행위자의 욕구는 이러한 차이를 줄이기 위해 서로 수렴하는 방향으로 변화하게 되는 반면, 제도와 행위자의 욕구 사이의 괴리가 크게 벌어지지 않는 경우, 제도의 진행 방향은 변화보다는 제도의 지속과 안정으로 나아가게 된다. 어느 경우든지, 결과적으로 행위자의 행동은 ‘욕구와 이해 관계를 앞세운 행위(desirable act)’ 대신, 제도를 매개하게 되는 ‘제도적 행위(institutional act)’의 속성을 지니게 되는 것이다.¹¹

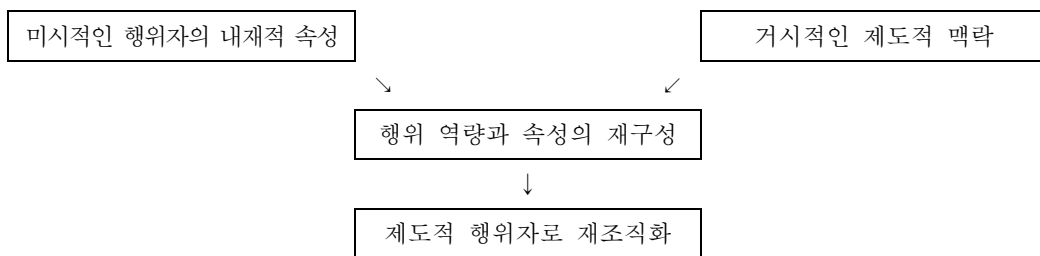
이러한 제도와 행위 사이의 변증적 상호 작용이 반복되면서 앞에서 지적하였던 거시적인 제도의 속성, 즉 제도의 연속성이 행위자들에게 계속해서 체화 되고, 제도적 연속성의 메커니즘이 행위자들의 제도적 행위를 통해 지속적으로 재생산된다. 결과적으로, 제도와 행위자를 포괄하는 제도적 연속성의 메커니즘은 제도적 행위자들에게 제도에 대한 ‘예측 가능성(predictability)’과 ‘의존성(reliability)’을 가져다 준다. 이러한 의존성과 예측 가능성은 서로 다른 이해 관계를 구성하는 집단 사이의 적합성을 유지하기 위한 ‘제도적 동형화(institutional isomorphism)’의 기본적인 속성이 되며, 제도와 각 사회 행위자들이 받는 동형화의 압력은 한 제도와 다른 제도의 기능적 연관성과 형태의 유사성의 근거가 된다.¹²

¹¹ 이러한 제도와 행위에 대한 시각은 ‘제도적 개인주의(institutional individualism)’에서 행위와 구조를 이해하는 방식과 논리적으로 연관성이 있다. 제도적 개인주의는 구조와 행위에 대한 방법론적 양극을 통합하려는 대표적인 시도로서 사회 구조를 ‘위로부터 아래로’, 즉 구조를 행위를 강압하는 총체로 파악하여, 구조와 행위 사이의 하향적 인과(downward causation) 관계에 초점을 맞추는 동시에, ‘아래로부터 위로’, 즉 구조를 반복적이고 지속적인 행위의 상호 작용과 이러한 상호 작용을 통해 나타나는 행위자가 의도하지 않았던 결과로서 구조를 인식하는 것이다(Coleman, 1986; Giddens, 1984). 즉, 제도적 개인주의는 전체가 스스로의 목적을 갖는다는 것을 배격하고, 구조적 강압과 행위의 선택을 조합함으로써 전체주의 원리와 개인주의 원리를 상호 보완한다고 할 수 있다(김용학, 1996: 150). 구조와 행위를 통합하려고 하는 ‘제도적 개인주의’와 제도와 행위를 통합하려고 하는 ‘제도적 행위자’의 개념은 행위자의 행위가 언제나 구조와 행위 사이에, 또는 행위자와 제도 사이의 관계의 틀 내부에서 이루어진다는 점에서 공통점을 갖는다. 하지만, 제도적 개인주의에서 관계의 틀은 개인의 속성으로 환원되지 않는 반면에, 제도적 행위자의 개념에서 행위자 사이의 제도적 행위의 속성은 행위자의 속성으로 환원될 수 있다는 점에서 차이점을 지닌다고 볼 수 있다.

¹² 제도적 동형화의 개념을 통하여 제도가 가진 예측 가능성과 신뢰의 속성을 파악하려는 대표적인 시도로는 유석춘의 연구를 들 수 있다(Lew, 1996; 유석춘, 1997). 제도적 동형화의

이상의 제도적 행위자에 대한 분석을 통하여 우리는 제도적 행위자의 몇 가지 속성에 대하여 중요한 결론을 얻게 된다. 첫째, 제도적 행위자의 행위 역량은 사회적으로 행위자가 지니고 있는 미시적인 속성과 거시적인 제도적 맥락, 두 가지 측면에서 동시에 고려되어야 한다(그림 1-1. 참조). 둘째, 행위자들 사이의 대립은 사실 행위자들 간의 직접적인 대립이기보다는 행위자와 행위자 사이를 매개하고 있는 제도와와의 대립으로 볼 수 있다. 셋째, 배태성과 연속성이라는 제도적 속성은 행위자와 행위자, 행위자와 제도에 대한 의존성과 예측 가능성을 높여 주며, 이는 제도와 제도 사이의 기능적 연관성과 형태의 유사성의 근거가 된다.

그림 1-1. 제도적 행위자로의 재조직화 과정



2) 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민의 사회적 성격

이 부분에서는 앞서 논의되었던 제도적 행위자의 속성이 역사적으로 사회 변동 과정에서 중요한 역할을 수행하였던 국가, 지주, 농민이라는 고전적인 사회 세력들의 행위 속에서 어떻게 구현되는지 살펴보고자 한다.

국가: 국가 자율성과 국가 역량의 제도적 확보 노력

제도적 행위자로서 국가의 역할에 대한 보다 명확한 이해를 위해서는 ‘국가

개념을 가지고 동아시아 경제 발전 과정에서의 국가-기업 관계를 분석하고 있는 유석춘의 경우, ‘정경 유착’의 메커니즘을 한국 경제 발전의 제도적 원형으로 파악하고 있으며, 이러한 정경 유착이 근대 자본주의 경제 발전에 필요한 신뢰와 예측 가능성의 문제를 해결해 주었다고 본다(Lew, 1996; 유석춘, 1997).

자율성(state autonomy)’과 ‘국가 역량(state capacity)’이라는 국가 능력의 중요한 두 가지 특성이 어떠한 제도적 성격을 지니고 있으며, 어떠한 사회적 조건 하에서 형성되는지 살펴볼 필요가 있다.

국가를 독립된 의도를 가지는 행위자로 이해하는 사회학적 전통은 국가의 제도적 특성을 강조했던 베버(Weber, 1958: 82~83)로부터 시작되어, 1970년대 후반 이후 본격적으로 제기된 ‘국가 중심적 접근’을 통해 체계화되었다. 대표적으로 스카치폴(Skocpol)의 경우, 국가 능력을 국가 자율성과 국가 역량으로 개념적으로 구분하면서, 국가 자율성을 “국가가 사회 집단이나 계급, 혹은 사회의 이해나 요구로부터 자유롭게 목표를 추구할 수 있는 능력(Skocpol, 1985: 9)”으로, 국가 역량을 “국가가 실질적인 정책 집행 과정에서 다른 행위자들의 저항과 반대에도 불구하고 자신의 공식적인 목표를 성취할 수 있는 능력(Skocpol, 1985: 9)”으로 각각 정의하였다. 이는 정책 결정 과정에서의 자율성이 집행 과정에서의 능력을 의미하는 것은 아니며, 따라서 국가 자율성과 국가 역량이라는 개념은 두 개의 다른 차원에서의 개념인 동시에 상호 보완적 관계로 이해해야 한다는 점을 시사하고 있는 것이다. 물론 국가 자율성과 국가 역량간의 관계는 선형적으로 정해지는 것이 아니며, 한 사회 내에서의 역사적 경험에 따라 다르게 나타나는 사회적 변수이다. 이러한 스카치폴(Skocpol)의 국가 자율성의 개념은 국가 역량의 개념과 함께 각 사회간의 국가의 제도적 발전의 차이를 설명하는데 중심적인 이론적 논거를 구성한다. 또한, 트림버거(Trimberger) 역시 “국가가 정치적 지배 관계를 통제함으로써 계급 세력에 대해 독립적인 힘의 원천을 확보한다(Trimberger, 1978: 7)”고 보고, “국가는 계급 세력의 도구가 아니라 독립적 세력으로서 계급 관계에 참여한다(Trimberger, 1978: 5)”고 강조한다. 즉, 제도로서 국가는 사회 집단들의 이해 관계의 형성에 영향을 미칠 수 있는 동시에, 행위자로서 국가는 사회 집단들의 반대를 무릅쓰고 국가의 이해를 반영한 정책을 수립, 실시할 수 있는 것이다. 이러한 국가 중심적 접근은 국가가 다른 사회 계급들과는 달리 독립적 이해 기반을 가지는 국가 관료제와 기능적으로 전문화된 국가 조직 등의 제도적 행위 수단을 가지고 있다는 사실을 강조하고 있으며, 이를 통하여 국가가 독자적인 목표와 실행 능력을 가진다는 사실을 이끌어 내었다.

그렇다면 어떤 사회적 조건들이 국가의 자율성을 확보하는데 중요한 요소로 작용하였는가? 국가 자율성은 크게 두 가지 형성 과정을 통해 획득될 수 있다. 먼저 내부적으로 국가와 사회와의 관계 속에서 국가 자율성이 형성되는 경우를 찾을 수 있으며(김동노, 1995: 298~299), 세계 체제 혹은 다른 국가와의 관계와 같은

외부로부터의 오는 압력을 통하여 국가 자율성이 형성되는 경우를 살펴볼 수 있다(김동노, 1995: 301). 이 때에 제도적 행위자로서 국가의 역할과 관련해서 보다 중요하게 살펴보아야 할 것은 국가-사회 관계를 통하여 형성되는 국가 자율성, 즉 사회 세력들 사이의 권력의 균형을 통해서 국가의 자율성이 형성되는 경우이다. 보다 구체적으로 사회 세력들 사이의 힘의 균형은 첫째, 지배 계급 사이의 균열(Anderson, 1974; Hamilton, 1982; Haggard, 1990; Marx, 1963; Trimberger, 1978), 둘째, 노동자와 농민과 같은 하층 계급의 성장(Skocpol, 1979; Barrow, 1993), 셋째, 국가와 피 지배 계급과의 전략적 연대(Hamilton, 1982; Marx, 1963; Nordlinger, 1981)를 통해 형성된다. 물론 각각의 유형은 개념적인 구분이기 때문에 현실적으로는 다양한 양상이 중첩되어 나타난다.

이러한 국가 자율성 형성에 필요한 사회적 조건과 더불어 국가는 국가 자율성의 확보를 위해 국가의 기능을 수행하는 방식의 변화, 즉, 무제한적인 자유의사를 지닌 전제적 행위에서 제도에 근거한 하부 기반적 행위로의 변화(Mann, 1988)를 통하여 국가 자율성을 확보하기 위한 자체적인 조건을 만들어 낼 필요가 있다. 이는 다른 말로 국가 엘리트들의 심리적인 의지와 그들의 잠재적 자율성을 발현시킬 수 있도록 해줄 수 있는 ‘조직화 역량(organizational capacity)’이 체계화되고 제도화되어야 한다는 것을 의미한다(Barrow, 1993). 즉, 국가가 국가 자율성을 제도적으로 확보하기 위해서는 앞서 살펴보았던 국가 자율성의 사회적 조건과 더불어 자체적인 국가 역량이 뒷받침되어야 하는 것이다.

그렇다면 국가 역량은 구체적으로 어떻게 개념화 될 수 있을까? 특별히 제도적 행위자로서 국가 역량의 개념은 만(Mann)의 ‘하부 기반적 권력 개념’을 통해 잘 표현되고 있다. 만(Mann)은 국가 권력의 유형을 ‘전제 권력(despotic power)’과 ‘하부 기반 권력(infrastructural power)’으로 구분하고, 전제 권력을 “국가 엘리트가 시민 사회의 집단들과 정규적이고 제도화된 협상 없이 실행할 수 있는 행위의 범위(Mann, 1988: 5)”로, 하부 기반 권력을 “실질적이고 주어진 경계 내의 사회에 침투하여 정치적 결정을 실행해 내는 능력(Mann, 1988: 5)”과 “자신의 하부 구조를 통해 사회에 침투하고 사회에서의 행위들을 조정(co-ordinate)하는 국가의 힘(Mann, 1988: 7)”으로 정의하였다. 즉 만(Mann)에 의하면, 국가 역량의 원천은 국가 자신 뿐만 아니라 사회 영역에도 존재하고 있으며, 국가는 사회 영역으로부터의 권력 자원의 수렴을 통해 자신의 의도를 관철시킬 수 있는 능력을 확보할 수 있는 것이다.

그렇다면 국가 역량의 사회적 성격은 어떻게 파악할 수 있는가? 일반적으로

국가 역량은 국가의 의도에 맞게 사회를 동원하고 사회 구성원들의 행위 경향을 국가의 규칙에 복종하도록 하는 국가의 사회 통제 능력을 의미한다고 볼 수 있다 (Migdal, 1988). 특히, 미그달(Migdal)에 의하면 국가 역량은 “사회에 침투(penetrate)하는 능력, 사회로부터 자원을 추출(extract)하는 능력, 사회적 관계들을 조정(regulate)하는 능력, 결정된(제도화된) 방식으로 자원을 전유(appropriate)하거나 사용(use)하는 능력”으로 구분할 수 있는데(Migdal, 1988: 4), 이 때 사회 영역에 직접 개입하여 사회 세력간의 사회적 관계를 자신의 의도대로 변화시키고, 사회의 자원을 국가의 자원으로 전환시키는 국가의 능력은 사회에 대한 ‘강한 국가(strong state)’와 ‘약한 국가(weak state)’를 구분하는 기준이 된다.

지금까지 살펴본 만(Mann)과 미그달(Migdal)의 국가 역량에 대한 분석은 국가 자체를 사회적 맥락 속에서 역사적으로 형성되는 제도적 속성에 의해 규정되는 변수로 파악하고 있다는 점에서 그 이론적 의의를 갖는다. 즉, 한 국가의 자율성과 국가 역량은 그것을 구성하는 조직 혹은 제도들의 구조적 특성에 의하여 의미 있는 영향을 받게 되며, 국가 자율성과 역량은 국가 능력을 사회 속에서 매개하고 형성하는 제도적 요인과 사회와는 독립된 국가 자체의 의도와 이해 관계의 확보라는 내재적 요인의 결합을 통해 실체화되는 것이다. 결론적으로 이상의 국가 자율성과 국가 역량에 대한 논의를 통하여, 국가는 사회와의 관계에서 실질적인 역사적 주체로서 간주되는 자율적인 조직적 행위자로서 개념화 할 수 있다(Block, 1980: 227~242; Zucker, 1987: 443~264; March and Olson, 1984: 734~749).

지주: 농민에 대한 경제적 대응과 국가에 대한 정치적 조직화

전통 사회에서의 정치적, 경제적 지배 계급으로서 사회 내의 헤게모니를 장악하고 있었던 지주 계급은 정치적 권력을 둘러싼 국가의 전체적인 요구와의 갈등을 제외하고는 자신들의 계급적 이익을 확보하기 위한 조직화된 행동의 필요성을 크게 느끼지 못하였다. 하지만 전통 사회에서 근대 사회로 전환하면서 정치 지배 블록(bloc)이 분화되고 경제적 이해 관계에 대하여 새롭게 성장하는 부르주아지와 자신들의 계급적 이해 관계를 향상시키려는 농민들과의 경제적 갈등 관계가 형성되면서, 지주들은 자신들의 계급적 이익을 확보하려는 다양한 조직화된 행위를 하게 된다. 결과적으로 지주 계급은 자신들이 가지고 있는 정치적 헤게모니

(hegemony)¹³를 국가에게 양보하면서, 자신들은 정치적 지배 연합의 한 분과를 형성함과 동시에 산업 자본가로의 전환을 통해 근대 사회에서의 경제적 이해 관계를 보장 받으려고 한다. 하지만 지주 계급의 정치적 헤게모니와 경제적 이해 관계 사이의 교환이 사회의 자생적인 생산력과 생산 관계를 기반으로 이루어지는 것은 서구의 몇몇 자본주의 국가에 불과하며, 대부분의 제3세계 국가에서는 기존의 사회 구조 내부에 존재하고 있었던 지배 계급과 국가 권력이 자발적으로 자체의 계급 역량을 통하여 정치적 헤게모니와 경제적 이해 관계 사이의 교환의 메커니즘을 만들어 내지 못하고, 제국주의에 의한 식민지 지배 경험 속에서 식민지 지배 권력에 의하여 교환의 메커니즘이 성립되게 된다.

일반적으로 전통 농업 사회에서 지주와 농민과의 관계는 경제적 이해 관계를 둘러싸고 갈등을 벌이는 영합적(zero-sum) 관계라기보다는, ‘재분배(redistribution)’와 ‘상호성(reciprocity)’의 원리가 보다 지배적인 ‘촌락 공동체’의 성격이 짙다(Polanyi, 1957: 47). 즉, 전통 농업 사회에서의 농민들은 수입을 극대화하기보다는 위험을 극소화하려고 하며, 지주와 농민 사이의 사회적 관계 역시 일방적인 경제적 지배 관계가 아니라 착취와 보호라는 상호 권리와 의무로 이루어지는 ‘호혜성’과 ‘생존 윤리’의 원칙에 기반하고 있는 ‘도덕 경제(moral economy)’의 성격을 지니고 있는 것이다(Scott, 1976). 이렇게 헤게모니를 매개로 묶여진 지주와 농민 간의 관계는 착취와 피착취의 관계 이전에 ‘자율적인 자조 집단(self-help group)’의 성격을 더 강하게 가지고 있으며, 이러한 의미에서 농업 사회에 존재하는 계급들의 이해 관계도 경제적 이익 추구보다는 사회적 지위나 신분 또는 정치적 권력에 관련되는 측면이 강하다(Polanyi, 1957: 153).

하지만 이러한 전통 사회 운영 원리가 ‘자기 조절적인(self-regulated) 시장 경제 원리’로 대체되면서 경제적 이해 관계를 둘러싸고 지주 계급과 전통 촌락 공동체 사이의 균열이 생겨나게 되고, 이에 촌락 구조가 지주와 농민간의 경제적 이익을 둘러싼 관계로 재편되면서 지주의 촌락 사회에 대한 헤게모니는 점차 약화되어 갔다. 전통 촌락 사회 내부에서 지배 계급이 헤게모니를 상실하게 되자 지주의 계급적 이해 관계를 보장해 주던 기제는 사라지게 되었으며, 따라서 지주 계급의 이해 관계는 점차 국가와 농민들에 의하여 침해 받게 되었다. 이러한 상황 속에서 지배 계급은 자신들의 계급적 이해 관계를 확보하기 위하여 피지배 계급에 대해

¹³ 일반적으로 헤게모니의 역할은 피지배 계급으로 하여금 피지배 계급 자신들의 이익이 현존하는 지배 관계 속에 반영되고 대변되는 것처럼 믿게 만드는 것이다(Gramsci, 1971: 80). 즉, 경제적 지배 계급의 특수한 이익을 전체 사회 구성원의 보편적 이익으로 바꾸는 것이다.

서 경제적으로 ‘노동 통제 원리’와 ‘시장 원리’로 대처하는 동시에, 국가에 대하여 ‘정치적 조직화’로 대응하였다.

먼저, 지주들이 농민들에 의한 경제적 이해 관계의 침해에 대응하는 방식에 대하여 살펴보자. 생산 관계 속에서 더 이상 피지배 계층을 비경제적인 수단으로 제어할 수 없게 된 지주들은 소작 관계를 매개로 소작료의 인상, 소작권의 박탈과 같은 노동 통제 원리를 동원하여 자신들의 계급적 이익을 확보하려고 한다. 또한 제도적으로 농민들이 관습적으로 가지고 있었던 토지에 대한 다양한 권리들이 부정되는 가운데, 지주들은 다양한 기술적, 제도적 노력을 통해 토지의 생산성과 부가가치를 증대 시킴으로써 토지 자체를 상품화하여 토지 소유권을 매개로 토지를 자본으로 전환하게 된다.

또한, 지주 계급은 다른 사회 세력에 대한 정치적, 경제적 우위의 확보를 위하여 부단히 목적 의식적인 집합 행위를 하게 되며, 이러한 집합적 행위는 대체로 지주 계급을 포함하는 지배 계급의 정치적 조직화를 통해 나타나게 된다. 특히, 자신들의 계급 이익의 실현이 상당한 위험과 불확실성에 직면할 때 지배 계급은 정치적 조직화를 통하여 자신들의 계급적 이해 관계를 확보하려고 한다. 하지만 계급 이익의 실현은 지배 계급의 정치 조직이 효율적으로 작동되어야 하고, 국가와 이해 관계가 일치되는 경우에만 가능하다. 실질적으로 지배 계급의 일반적인 조직화 역량은 역사적으로 특정한 국면에서 지배 계급의 분파가 동원할 수 있는 정치적, 경제적 자원과 국가의 이해 관계로부터 독립된 정도, 그리고 피지배 계급에 대한 지배력의 관철 정도에 의해 제약 받을 수 밖에 없으며, 따라서 현실적으로 이러한 조직화 역량이 관철되는 수준 역시 지배 계급이 처한 사회적 맥락에 의하여 차별적일 수 밖에 없다.

농민: 농민 운동을 통한 경제적 이익의 확보 노력

물리적인 폭력을 합법적이고 배타적으로 사용할 수 있으며 사회의 물적, 인적 자원에 대한 통제력을 가지고 있는 국가와, 생산 수단의 소유를 통하여 생산 관계를 재조직화할 수 있는 지주 계급과는 달리, 농민들이 자신들의 계급적 이해 관계를 확보할 수 있는 제도적인 방법은 상당히 제한되어 있다. 하지만, 농민들을 ‘자루 속의 감자’라고 비유했던 마르크스(Marx, 1963: 124)의 주장과는 달리, 전통 사회에서 근대로의 이행 과정에서 보여 주었던 농민들의 계급적 역량은 상당히 높이 평가할 수 있다. 대표적으로 무어(Moore, 1967)의 경우, 상업 발달에 대한 농민층의

반응 양식에 따라 근대로의 이행 과정에서 형성되는 한 사회의 정치적 지배 양식이 크게 달라진다는 점을 지적하였다.¹⁴ 즉, 농민의 존재 양식과 대응 방식이 그 사회의 권력 구조와 지배 체제의 형성에 결정적인 변수로 작용할 수 있는 것이다. 이러한 농민들의 존재 양식과 대응 방식으로부터 비롯된 계급적 이해 관계 확보를 위한 집합 행동의 모습은 크게 ‘농민 운동’과 ‘정치 세력화’라는 두 가지 형태로 나타나게 된다.

먼저 농민들의 집합 행동과 관련하여, 농민들이 왜 집합 행동을 일으키는지,¹⁵ 이러한 농민들의 집합 행동이 어떠한 과정을 거쳐 결과적으로 자신들의 계급적 이해 관계를 대변하게 되는지 살펴보자. 전통 사회에서 근대 사회로 전환하는 과정에서 발생하는 농민 운동의 원인을 설명하는 논의에는 크게 지주 계급과의 경제적 이해 관계를 두고 영합 경쟁을 벌이는 농촌 사회 구조에서 그 원인을 찾는 ‘구조적 이론’과 원거리 무역에서 비롯된 농업의 상업화 과정에서 발생하는 수탈의 메커니즘에서 그 원인을 찾는 ‘역사적 이론’ 두 가지가 있다(Jenkins, 1983). 농민 운동의 원인을 어디에서 찾든지 궁극적으로 이러한 이론들이 말해 주고 있는 것은, 마르크스(Marx)의 고전적인 분석에서 드러나듯이(Marx, 1978) 농민 자신들의 경제적 이익을 침해 받고 심각한 생존권의 위협에 처한 경우에 집합 행동에 나서게 된다는 것이다. 그렇다면 어떠한 성격의 경제적 이익을 침해 받았을 때 농민들이 집합 행동에 나서게 되는가? 이는 농민 운동의 주체와 관련하여 더욱 중요하게 논의되어야 할 문제라고 볼 수 있다. 울프(Wolf)와 스캇(Scott)과 같은 ‘도덕 경제론’의 입장에 따르면, 농민들은 호혜와 생존 윤리에 기반을 둔 전통적인 도덕 경제를 회복하기 위하여 자본주의 시장 경제에 대한 대응으로서 집단적인 저항 운동에 참여하게 된다(Wolf, 1969; Scott, 1976). 도덕 경제의 시각에서는, 농민들이 그들의 생활을 보장하고 위협 부담을 줄여 주는 전통 사회의 촌락 제도가 붕괴됨으로써 사회 경제적 긴장이 초래될 때 폭동과 혁명에 참여하게 되는 것이다. 따라서 생존권의 문제에 민감하게 반응할 수 밖에 없는 빈농이 농민 운동의 주체가 되고,

¹⁴ 무어(Moore)에 의하면 농민 혁명이 이루어지기 위해서는 첫째, 전통적 지주 계급이 현저하게 약화되어야 하며, 둘째, 지배 계층의 농민에 대한 수탈과 착취가 계속되어야 하고, 셋째, 농민들 내부에 방어적인 강력한 연대 구조가 형성되어야 한다(Moore, 1967: 477~478).

¹⁵ 젠킨스(Jenkins)는 농민들의 집합 행동과 관련하여, “어떠한 사회적 조건이 농민 운동을 이끌어 내는가?”와 “농민들 가운데 어떠한 계층이 농민 운동의 주체가 되는가?”(Jenkins, 1983: 487~488)라는 핵심적인 두 가지 질문을 던지고 있다. 첫 번째 질문은 농민 운동이 발생하는 객관적 조건을 밝히는 질문으로서 농민들의 집합 행동의 원인에 대한 문제 제기이며, 두 번째 질문은 농민 운동을 일으키는 주체와 관련된 질문으로서 농민 운동의 성격에 대한 문제 제기로 볼 수 있다.

농민들의 요구 조건도 직접적인 생존권과 관련되어 있으며 방어적인 성격을 지니게 된다.¹⁶ 이상의 논의를 종합해 보면, 결국 농민들의 집합 행동은 생산 관계의 구조 내에서 형성되고, 농민들 자신들의 위치에 의해서 명확해진 경제적 이해 관계를 추구하기 위해 이루어진다고 볼 수 있다.

따라서 농민 운동과 관련하여 보다 중요하게 다루어져야 할 쟁점은 개인적인 이해 관계에 기반을 둔 농민들의 행위를 어떻게 집단 행동으로 전환시키는가, 즉 “어떻게 동원(mobilization)할 것인가?”의 문제라고 볼 수 있다. 이러한 동원의 문제에서 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 바로 농민 자신들의 ‘조직화 역량(organization capacity)’이다(Tilly, 1978: 62~65). 조직화 역량의 문제는 농민 운동 뿐만 아니라 농민들의 정치 세력화에도 밀접하게 관련되어 있다. 일반적으로 사회 운동에서의 조직화는 집단이 공통적인 이해 관계에 기반을 두고 있고 집단 내부의 연결망이 포괄적일수록 잘 이루어진다(Tilly, 1978: 63). 특히 농민의 경우, 경제적 생존권의 불안과 촌락 공동체의 붕괴와 같은 경제적, 사회적 이해 관계를 공유하고 있으며, 공동 노동 등을 통하여 농업 생산 과정에서의 농민들간의 연대 구조가 이미 형성되어 있기 때문에, 조직화의 잠재적 역량은 매우 크다고 볼 수 있다.

한편 농민 운동의 발생과 관련하여, 농민과 지주와의 계급 관계와 농민층의 동원화 문제와 더불어 국가라는 변수가 중요하게 고려될 필요가 있다. 농민들의 집합 행동을 설명하는 많은 이론들은 농민 운동을 농업 부분의 지배 계급과 피지배 계급간의 경제적 갈등에 의해서 규정되는 것으로 파악함으로써, 국가를 계급 관계를 규정하는 행위 주체에서 제외하는 오류를 범하고 있다. 수입원을 둘러싼 지배 계급과 피지배 계급의 갈등 이외에도, 국가가 지배 계급으로 얼마나 자율적이며 또한 피지배 계급에 대해서는 어느 정도나 효과적인 동원과 지지를 이끌어 낼 수 있는가 하는 문제는 계급 관계를 규정하는 또 다른 중요한 요소라고 볼 수 있다(Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, 1985). 또한, 국가는 사회 운동에 대하여 ‘통제력’이라는 변수를 통하여 직접 개입하기도 한다(Tilly, 1978: 100~101). 특히 제3세계의 사회 운동은 대부분 국가를 단위로 하여 사회의 각 하위 부문이 연계되어 진행되는 것이 일반적인 경향이기 때문에(Malloy, 1987; 유석춘, 1992: 193), 농민 운

¹⁶ 반면에 ‘합리적 농민(rational peasant)’이라는 개념을 제시하고 있는 팝킨(Popkin)에 의하면, 농민들은 자신의 생존 수단을 단순히 보호하려고만 하는 것이 아니라 경제력을 향상시키기 위해 노력하는 존재로서(Popkin, 1979), 농민 운동 역시 일정한 수준의 경제적 이익이 보장되는 가운데 더 큰 경제적 이익의 확보를 위해 일으키게 된다. 따라서 빈농 보다는 부농이 그 주체가 되며, 농민들의 요구 조건도 보다 기본적인 생존권의 보장이 아닌 적극적인 경제적 이해 관계의 확보와 관련되어 있는 공세적인 성격을 지니게 된다.

동에 대한 이론적 설명력을 높이기 위해서는 국가라는 분석 단위가 반드시 고려되어야 한다.

농민들의 집합 행동에서 국가라는 정치 조직체가 분석 대상에 포함됨으로써, 농민들의 농민 운동은 넓게 정치 과정의 한 가지 형태로 이해될 수 있다. 농민들은 집합 행동으로 확대된 자신들의 계급적 역량을 바탕으로 자신들의 정치 세력화를 통하여 국가 또는 지주 계급과 동일한 차원에서 자신들의 이해 관계를 정치 과정 속에 반영시킬 수 있으며, 보다 직접적으로 자신들의 이해 관계와 밀접하게 연관되어 있는 계급 관계의 제도화 과정에 적극적으로 참여할 수 있게 된다.

3) 국가-사회의 제도적 상호 작용

그렇다면 지금까지 논의되었던 제도적 행위자로서 국가, 지주, 농민들의 제도적인 행위는 어떠한 상호 작용의 기제를 통하여 제도 변화 또는 제도 지속의 동력으로 작용하게 되는가? 구체적으로 이 글의 분석 대상인 농지 개혁과 관련하여, 국가의 강제력에 의해 위로부터 성립되는 제도가 어떠한 방식을 통하여 각 사회 세력들에게 반영되고, 반대로 밑으로부터의 각 사회 세력들의 요구가 어떠한 방식을 통하여 제도 창설의 주체인 국가에게 반영되는지 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로, 독립적인 제도적 행위자로서 국가는 자신의 국가 역량을 기반으로 사회의 특정한 분야에서 효과적으로 발휘될 수 있는 자신의 정책적 기제를 사용하여 사회 내부에 개입하게 된다. 국가 역량은 역사적으로 축적되어 온 것으로서, 특정 시점에서 국가는 자신의 정책적 필요에 의해서 기존에 축적되어 있는 역량을 효과적으로 사용할 수 있는 개입 방식을 선호하게 된다. 즉, 한 정책 분야에서 국가 권력의 개입 방식이 일단 제도화되고 나면, 이후 그 분야에서 국가의 사회에 대한 개입 방식은 경로 의존성 근거하여 기존의 제도적 관성을 따르게 되는 것이다.

한편, 국가는 독립적인 제도적 행위자일 뿐만 아니라 사회적 관계 속에 자리매김되어 있는 제도적 행위자로서 사회 집단과 갈등 또는 협력의 관계를 유지하게 되는데, 특별히 사회 구성원들의 집합 행동과 관련하여 국가는 사회 구성원들의 집합 행동에서의 기회 비용을 낮추어 주는 ‘정치 기회 구조(political opportunity structure)’를 통하여 사회와 직접 연대 또는 대립할 수 있다. 정치 기회 구조 속에서 궁극적으로 사회 집단들 사이의 조정과 중재의 역할을 맡고 있는 국가의 집합 행동에 대한 대응은 크게 ‘억압(repression)’과 ‘촉진(facilitation)’으로 구분할 수 있

는데, 이 때, 억압은 정치적 제재 방식을 의미하며, 촉진은 사회 집단의 집합 행동을 제도화해 주며 합법성과 정당성을 부여해 줌으로써 집단의 집합 행동의 비용을 줄여 주는 활동으로 볼 수 있다(Tilly, 1978: 100~101). 이러한 국가가 제공하는 기회 구조 속에서, 사회 구성원들은 자신이 소속된 사회 집단과 연계된 다른 행위자들의 대응과 그 세력에 따라 자신의 이해 관계에 근거하여 행동할 수 있는 기회를 갖게 된다(Tilly, 1978: 138~142). 즉, 사회 집단들의 제도적 행위의 성격과 규모는 국가에서 제공하는 정치 기회 구조에 의해 좌우된다고 볼 수 있다.

국가와 사회 구성원들 사이의 상호 작용의 측면에서, 국가의 억압 또는 촉진이라는 개입 방식의 선택은 사회 집단의 행동 규모나 힘의 강약에 따라 변할 수 밖에 없으며, 특히 집합 행동을 하는 사회 집단의 힘이 크면 클수록 국가는 사회에 대한 통제 비용을 줄이는 전략으로서 억압보다는 촉진의 방법을 선택하게 된다. 즉, 국가의 정책과 사회 집단의 집합 행동은 서로 다른 방향에서 각각 영향을 주며, 어느 한 세력의 과도한 권력에서의 우위를 기반으로 하는 일방적인 압력이 아니라 정치 기회 구조를 매개로 하는 상호 작용을 통해 이루어지는 것이다. 이러한 점에서 사회 구성원의 집합 행동은 국가와 사회간의 이해 관계의 조정을 둘러싼 갈등과 기회 구조로부터 발생할 뿐만 아니라, 국가의 정치 기회 구조의 형태와 강도를 결정하는 독립적인 변수의 역할을 한다고 볼 수 있으며(Tarrow, 1996), 마찬가지로 국가가 제도를 집행할 수 있는 능력 역시 제도적 행위자로서 국가 자신의 독립적인 이해 관계 뿐만 아니라 국가가 자리잡고 있는 사회적 맥락에 의해서 좌우된다고 볼 수 있다. 즉, 사회의 조직 형태가 국가의 개입 전략의 선택에 중대한 영향을 미치는 동시에, 국가의 지배 구조는 다시 사회의 조직 형태와 사회 집단간의 권력 배분에 영향을 미치게 되며, 결과적으로 제도적 행위자로서 국가 개입의 양상이 사회의 조직 형태에 의해 중대하게 영향을 받는 것과 마찬가지로, 국가 정책의 결과는 사회의 조직 형태 자체를 변화시킬 수 있게 되는 것이다(Hall, 1986: 266~267).

이러한 국가와 사회 간의 상호 작용은 사회에 대한 국가의 ‘배태된 자율성(embedded autonomy)’이라는 개념을 통해서 좀더 명확하게 이해될 수 있다. 에반스(Evans)는 ‘배태성(embeddedness)’ 개념을 통하여 국가와 사회간에 지속적인 상호 작용의 제도적 틀이 국가 능력을 결정짓는 중요한 변수가 될 수 있음을 일깨워 주었다. 에반스(Evans)가 제시하고 있는 배태성의 핵심적인 내용은, 국가는 사회 집단들과 맺고 있는 연결망을 자신의 목표를 실현시키기 위한 정책 수단으로 사용할 수 있으며, 또한 목표를 공유하는 특정한 사회 집단과 새로운 관계망을 구조

화할 수 있다는 것이다(Evans, 1997). 즉, 국가와 사회에 걸쳐 있는 연결망은 국가의 사회 개입을 위한 통로를 제공하며, 국가 역량은 국가와 사회가 연계되는 형태에 의해 영향을 받게 되는 것이다(Evans, 1995: 12).¹⁷

궁극적으로 국가가 제도적 행위자로서 제도화된 틀 속에서 사회와의 지속적인 상호 작용을 하는 이유는 무엇보다도 적은 노력으로 지배의 정당성, 즉 헤게모니를 획득하려고 하기 때문이다. 사회 집단 역시 이러한 제도적 연계 구조의 틀 속에서 자신들의 이해 관계를 보다 쉽게 관철하고자 하는 의도를 수행하려고 한다.

제 4 절 논의의 분석틀과 논문의 구성

농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 요인의 역사적 형성 과정을 살펴보기 위하여, 이 글에서는 그 구체적인 분석 대상으로 전통 사회의 주요한 사회 구성 단위이자 농지 개혁이라는 제도 변화에 대하여 직접적인 이해 관계를 가지고 있었던 국가, 지주, 농민에 초점을 맞추려고 한다. 또한 이러한 제도 변화 과정을 이해하는 출발점으로서 식민지 시기에 주목하고자 한다. 식민지 시기에 형성된 각 사회 집단의 사회적 성격과 행위 역량, 그리고 국가-사회의 제도화된 상호 작용에 대한 이해를 바탕으로, 이 글에서는 구체적으로 해방 이후부터 이승만 정권의 의해 농지 개혁이 실시되기 전까지의 시기를 대상으로 앞서 이론적 논의에서 살펴보았던 각 사회 세력들의 제도적 행위의 속성이 실제 역사적, 사회적 현실 속에서 어떻게 나타나게 되는지 경험적으로 증명하려고 한다.

제도적 행위자로서 각 사회 세력의 사회적 성격과 행위 역량에 대한 논의의 분석틀은 다음과 같이 구성된다. 먼저, 국가는 그 자체로서 정책의 제도화를 통한 지배 구조의 역할을 하는 동시에 자신의 의도에 맞게 제도의 변화와 유지를 결정할 수 있는 제도적 행위자의 역할을 하며, 국가의 이러한 의도는 국가 역량과 국가 자율성을 제도적으로 확보하려는 과정을 통하여 구체화된다. 한편, 지주와 농민은 제도를 매개로 국가의 지배를 받는 사회적 행위자인 동시에 집합 행동을 통

¹⁷ 하지만 제국주의의 식민지 지배 또는 독재 정권의 수립과 같이 국가와 사회가 비대칭적인 권력 관계에 기반 해 있을 경우, 국가-사회의 연계 구조는 공동의 이익이 아닌 국가 일방의 정치적 의도가 실현되는 계기로 작용할 수 있으며, 이 때 국가와 사회간에 제도화된 연결망은 단지 국가 행위를 위한 수단으로 전유될 수도 있다는 사실을 간과해서는 안 된다.

하여 국가나 다른 사회 집단에 저항함으로써 제도의 변화나 유지에의 욕구를 능동적으로 표출할 수 있는 행위자로 파악할 수 있다. 보다 구체적으로, 지주는 자신들의 계급적 이해 관계의 약화에 대하여 농업 생산 과정에서 농민에 대한 노동 통제 원리와 시장 원리의 도입으로 대응하는 한편, 제도 창설자인 국가에 대해서는 정치적 조직화를 통하여 자신들의 이해 관계를 관철시키려고 하며, 농민은 집합 행동과 정치 세력화를 통하여 자신들의 계급적 이해 관계를 제도적으로 보장 받으려고 한다(표 1-1. 참조). 결론적으로, 국가-사회 관계에 대한 분석을 통하여 파악할 수 있는 제도의 변화와 지속은 거시적으로 제도 사이의 연속성의 압력으로부터 국가에 의해 제공된 정치 기회 구조와 국가-사회 관계에서의 배태성의 메커니즘, 즉 각 사회 구성원의 제도적 행위자로서의 속성에 근거한 밑으로부터의 압력과 국가 자신의 이해 관계를 확보하기 위한 위로부터의 압력 사이의 상호 작용을 통해 이루어진다고 볼 수 있다.

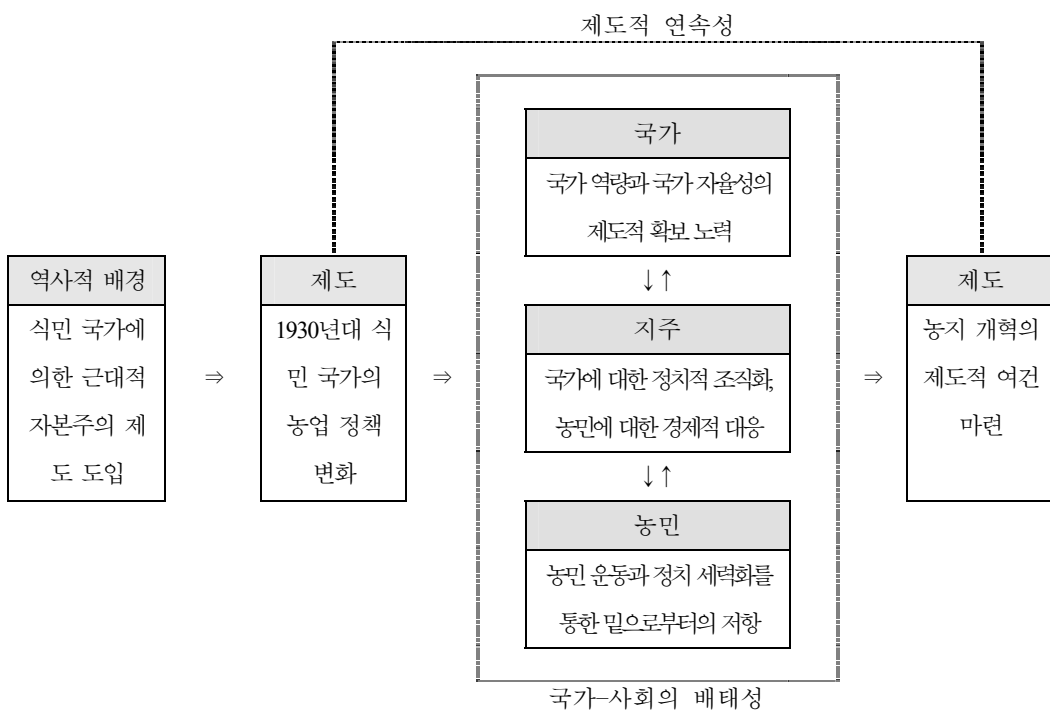
표 1-1. 국가, 지주, 농민의 제도적 행위의 모습

사회 구성 단위	제도적 행위의 모습
국가	국가 역량과 국가 자율성의 제도화
지주	농민에 대한 경제적 대응: 노동 통제 원리와 시장 원리 국가에 대한 정치적 대응: 정치적 조직화
농민	농민 운동과 정치적 세력화를 통한 계급적 이해 관계의 확보

또한, 이 글에서는 국가, 지주, 농민이라는 고전적인 사회 집단 이외에 ‘제도’ 그 자체가 하나의 변수로서 고려된다. 한 시점에서 채택되고 있는 제도는 제도적 행위자들을 매개로 이후의 다른 시점에서의 제도 변화와 지속을 결정하는 또 다른 요인이 된다. 즉, 특정한 시점의 제도는 제도적 행위자로서 각 사회 집단, 즉, 국가, 지주, 농민의 행위 역량의 폭을 결정하는데 중요한 역할을 하며, 이렇게 형성된 국가, 지주, 농민의 제도적 행위 역량은 이후 다른 제도가 형성되는 중요한 사회적 조건을 창출하는 것이다. 이 때, 특정한 시점의 제도가 사회 각 집단에게 미치는 영향은 차별적이기 때문에, 제도적 행위자로서 각 사회 집단이 이후의 제도의 형성에 미치는 영향도 다르게 나타날 수 밖에 없다. 이러한 과정을 통하여 제도는 지속 혹은 변화의 모습을 보여 주는데, 여기서 제도의 지속 혹은 변화의 모습을 판단하는 기준은 제도의 내용 자체의 연속성과 단절성이 아니라, 제도가

지니고 있는 사회적 성격과 제도 창설의 사회적 의미, 그리고 제도가 사회 행위 집단에게 미치는 영향력 등이다. 구체적으로, 이 글에서는 농지 개혁이라는 제도 변화와 관련하여 식민지 시기에 마련된 근대적 사회 제도들과 1930년대 식민 국가의 농업 정책에 논의의 초점을 맞출 것이다.

그림 1-2. 논의의 분석틀: 농지 개혁의 역사적 형성 과정



논의의 순서는 다음과 같다. 먼저 2장에서 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회 구조적 토대가 형성된 시기로서 식민지 시기를 다룬다. 구체적으로, 식민지 시기에 전개된 근대적인 제도 변화의 모습과 성격에 대한 분석을 통하여 근대적 제도 창설의 주체와 그 의도는 무엇이었는지, 그리고 근대적인 제도 변화를 통하여 식민지 사회에 어떠한 사회 구조가 형성되었는지 살펴본다. 또한, 이렇게 형성된 사회 구조 속에서 국가, 지주, 농민의 각 사회 구성 단위의 제도적 행위 역량은 어떻게 구성되었고, 이는 이후 사회 제도 변동에 어떠한 영향력을 가져왔는지 고찰해 보기로 한다.

3장에서는 해방 이후부터 미 군정을 거쳐 이승만 정권에 의해 농지 개혁이 실시되기 전까지의 시기에 대한 분석을 통하여 농지 개혁이 실시되기 위한 사회적 조건들이 어떻게 구성되었는지 살펴보려고 한다. 국가, 지주, 농민이라는 제도적 행위자들의 사회적 속성이 식민지 시기와 어떠한 연속성을 지니고 있었으며, 각 제도적 행위자들의 행위 역량이 농지 개혁을 앞두고 얼마나 큰 사회적 영향력을 가지고 있었는지 살펴볼 것이다. 특별히, 이 장에서는 통계적인 분석을 통하여 식민지 시기 농민들의 계급 역량이 해방 이후 지주 계급의 제도적 행위에 어떠한 영향을 끼쳤는지 분석하려고 한다.

4장에서는 이승만 정권에서 실시된 농지 개혁의 구체적인 전개 양상을 다룬다. 구체적으로, 이승만 정권의 농지 개혁 과정에서 국가와 농민의 이해 관계가 어떻게 구성되었으며, 이러한 이해 관계를 기반으로 국가-농민 연대 구조가 어떻게 형성될 수 있었는지 살펴보려고 한다. 또한, 농지 개혁을 둘러싼 국가-농민의 연대 구조에 대한 당시 지주 계급의 대응에 대하여 검토하며, 끝으로 농지 개혁의 사회적 결과에 대하여 고찰해 보기로 한다.

제 2 장 농지 개혁의 역사적 배경: 식민 지배와 농촌 사회의 구조 변동

2장의 목적은 식민지 시기에 전개된 제도 변화 과정 속에서, 해방 후 농지 개혁이 진행될 수 있었던 사회 구조적인 토대들이 어떻게 형성되었는지 살펴보는 데 있다. 식민지 시기의 사회 구조는 1930년대 초반을 기준으로 ‘식민지 지주제’의 성격을 지녔던 전반기와 ‘소농 포섭 정책’이 실시되었던 후반기로 구분할 수 있다. 2장에서는 각 식민지 시기의 성격에 대한 분석을 통하여, 제도 창설의 주체와 그 의도는 무엇이었고, 어떠한 과정을 통해서 제도 변화가 이루어 졌으며, 이러한 제도 변화를 통해서 어떠한 사회 구조가 창출되었는지 살펴보고자 한다. 또한, 이렇게 형성된 식민지 사회 구조 속에서 국가, 지주, 농민의 각 사회 구성 단위의 제도적 행위 역량은 어떻게 구성되었고, 이는 이후 사회 제도의 변동에 어떠한 영향력을 가져왔는지 살펴보고자 한다.

제 1 절 식민지 지주제의 성립과 농촌 갈등(1910~1932년)

1. 식민지 사회 구조의 제도적 기반의 형성: 근대적 조세 제도의 성립

이 글에서는 농지 개혁이라는 제도 변화의 사회적 기반이 형성되기 시작한 시기로서 일차적으로 식민지 시기에 주목하고 있다. 농지 개혁의 사회적 조건이 형성된 시기로서, 식민지 시기를 이해하는 데 있어서 무엇보다도 우선 고려해야 할 점은 식민지 지배 체제의 근간을 형성한 제도(founding institution)가 무엇이었으며, 이러한 제도에 대하여 각 사회 세력들은 어떻게 대응하였는지 살펴보는 데 있다. 이와 관련하여 이 글에서는 구체적으로 다음의 질문을 통하여 식민지 시기의 사회 성격에 대하여 보다 명확하게 살펴보고자 한다. 첫째, 조선을 식민지화한 일본 제국주의의 의도는 무엇이었으며, 이러한 일본 제국주의의 의도는 어떠한 제도를 통하여 관철될 수 있었는가? 둘째, 이러한 제도 변화에 의하여 식민지 사회 구조는 어떻게 식민 국가가 의도하는 방향으로 재편성 되었으며, 이러한 제도 성립 과정을 통하여 국가의 성격은 어떻게 자리 매김될 수 있는가? 셋째, 식민 국가에 의해 진행된 제도 변화에 대하여 지주와 농민과 같은 각 사회 구성 단위들의 이해 관계는 어떻게 구성되었으며, 또한 어떻게 대응하였는가?

식민지 시기의 제도 변화를 이해하는 데 있어서, 우리는 전통 사회와는 뚜렷

하게 구별되는 식민지 제도 변화가 지닌 두 가지 특징을 염두에 두어야 할 필요가 있다. 하나는 식민지 시기의 제도 변화가 이전 시기의 제도 변화와는 달리 ‘근대 자본주의’의 속성을 지녔다는 사실이며,¹⁸ 다른 하나는 이러한 제도 변화가 사회 집단들의 누적된 내재적 역량에 의해 진행된 것이 아니라, 제국주의의 식민지 지배라는 외삽된 식민 국가에 의해서 추진되었다는 사실이다. 이러한 두 가지 특징을 염두에 두었을 때, 식민지 시기에 나타난 제도 변화의 특성은 ‘외부로부터의 근대 자본주의의 이식’으로 단순화할 수 있으며, 그 제도 창설의 주체로서 식민 국가 권력을 상정할 수 있다. 따라서, 제도 변화의 정치적 과정을 분석하는데 있어서 가장 우선적으로 고려되어야 하는 요소는 식민 국가 권력, 즉 조선 총독부이다.

그렇다면 식민 국가가 식민지 사회에서 가장 중점적으로 추진하였던 제도 변화의 내용과 그 의도는 무엇이었으며, 그 성격은 어떻게 규정할 수 있을까? 일반적인 다른 제국주의 국가들의 식민지 개척과 마찬가지로 일본 제국주의의 식민지 지배 초창기 목표는 식민 국가에서의 재정 자립에 있었다. 식민 지배 초기, 식민지 통치 비용을 충당하고 식민지 자원을 개발하기 위한 하부 구조를 건설하기 위해서 식민 국가는 상당한 비용을 본국에서 갖다 써야만 했다. 1911년의 경우, 전체 세입 총액 52,284,000엔 중에서 식민 본국으로부터의 보조금이 차지하고 있는 액수는 12,350,000엔으로 전체 세입 총액의 23.6%를 차지하고 있었으며, 대략 1920년대 초반까지 총독부 재정 세입의 10~20% 가량을 본국에서의 보충금과 차입금에 의존하였다(朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』 1910~1924년도). 따라서, 식민 국가의 식민지에서의 최우선적 과제는 식민지를 통치하기 위한 물적 자원의 안정적인 확보였으며, 이는 식민 국가의 조세 정책을 통해서 이루어질 수 있었다. 일반적으로, 물적 자원의 안정적인 확보를 통해 이루어지는 국가 권력이 침투하기 위한 하부 구조의 건설은 국가 역량을 제도적으로 확보하기 위한 선결 과제인 동시에, 전통 사회의 국가와는 구별되는 근대 국가의 고유한 특징이다. 이러한 한 사회의 물적 자원을 국가가 제도적으로 확보하는 데 있어서 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 바로 조세이며, 이런 점에서 식민 국가의 정책의 우선 순위는 조세의 안정적인 확보를 통한 식민지 통치 비용의 충당에 있었다고 볼 수 있다.

식민 지배의 초기, 식민 국가 권력이 사회 내부에 제도적으로 침투해 있지 못

¹⁸ 대표적으로 ‘식민지 근대화’에 대한 논의로는 안병직 외(1989), 안병직(1997), 이영훈(2000) 볼 것. 또한 식민지 시기에 형성된 근대 자본주의 제도와 물적 토대를 이후 한국 자본주의 성장 과정의 역사적 기원 혹은 기반으로 파악하고 있는 연구로는 대표적으로 Eckert(1991), Kohli(1999), McNamara(1990) 등 볼 것.

한 상황에서 국가의 강제력에 의한 세율의 증대를 통하여 조세 규모를 확대하기에는 무리가 있을 수 밖에 없었고, 외삽된 국가라는 한계에서 비롯된 사회적 저항 또한 만만치 않았을 것이다. 따라서, 식민 국가가 조세 문제에 있어서 기본적으로 의도했던 것은 세율의 증대에 의한 조세의 확보라기보다는 근대적인 토지 소유권을 확립하고 조세 제도를 개선하여 세원의 발굴을 통하여, 조세 대상의 부가 가치를 증진시킴으로써 조세 규모의 크기 자체를 확대하는 것이었다. 과세 대상에서 제외되어 있는 세원의 발굴을 통하여 조세의 규모를 확대하는 것은 일반적으로 전통 사회의 국가에서 근대 국가로 전환되는 과정에서 국가의 하부 기반력의 강화되는 과정과 맞물려 진행된다. 또한, 과세 대상의 부가 가치를 증대 시켜 세원의 규모를 확대시키는 방법은 세원의 부가 가치를 향상시키는 과정에서 세원을 소유하고 있는 개인과 공유된 이해 관계를 형성할 수 있다는 점에서 국가-사회 간의 긴밀한 상호 작용 속에서 커다란 저항 없이 진행될 수 있다는 장점이 있다.

실제로, 식민 국가는 ‘토지 조사 사업’(1910~1918년)과 ‘지세령 개정’(1918년)과 같은 근대적인 토지 제도와 조세 제도를 통하여 은닉되었던 세원을 발굴하였고, 이러한 제도 변화를 기반으로 진행된 ‘토지 개량 사업’과 ‘산미 증산 정책’에 의한 농업 생산성의 증가를 통해서 과세 대상의 부가 가치를 증진시키려고 하였다. 토지 조사 사업에 의해서 전국의 농지 면적에 대한 파악이 빠짐없이 이루어짐에 따라, 과세 대상 면적이 1910년의 2,399,842정보에서 토지 조사 사업이 완료된 1918년 4,342,091정보로 81%나 확대되었다. 이는 식민 국가가 토지 조사 사업 초기 예상한 최종 과세 대상 면적보다 48%정도 증가한 면적으로서, 이에 따라 과세 징수액은 1911년 6,245,000원에서 1920년에는 11,570,000원으로 약 2배정도 증가하게 되었다(朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』 1910~1920년도). 반면 명목 증가율이 아닌 실질 증가율을 감안하였을 때, 세율의 인상을 통한 조세의 확대는 이루어 지지 않았고 오히려 줄어든 경향이 있었다고 볼 수 있다(이영훈, 1997: 398). <표 2-1.>에서 볼 수 있듯이, 1910년부터 1919년까지 지세 총액은 6,001,224엔에서 11,453,474엔으로 대략 91%정도 증가한 반면, 같은 기간 실질 물가 상승률은 287%에 달해 결과적으로 실질 지세 상승률은 1910년을 100으로 하였을 때, 1918년에 66.5로 줄어들고 있음을 알 수 있다(표 2-1. 참조).¹⁹

¹⁹ 또한, 같은 기간 전체 조세 총액에서 지세가 차지하고 있는 비중도 1910년 66.2%에서 1918년 29.0%로 감소하고 있었다. 지세의 비중이 줄어들었다는 것은 식민 국가가 지세율의 증대를 통하여 식민 통치에 필요한 비용을 충당하고 있는 것이 아니라는 사실을 말해 준다.

표 2-1. 지세, 조세 총액, 지세 증가율 (1910~1919년) (단위: 엔)

	지세 (A)	조세 총액 (B)	지세 비중 (A/B) (%)	지세 증가율 (1910=100)	도매 물가지수 (1910=100)	실질지세상승률 (1910=100)
1910	6,001,224	9,061,765	66.2	100.0	100.0	100.0
1911	6,648,490	12,440,966	53.4	111.0	108.6	102.0
1912	6,703,440	13,361,917	50.2	112.0	114.4	97.7
1913	6,979,730	13,903,623	50.2	116.0	116.9	99.5
1914	10,100,939	16,685,249	60.5	168.0	110.1	152.9
1915	10,051,436	17,494,006	57.5	167.0	103.4	162.0
1916	10,058,672	18,876,155	53.3	168.0	120.9	138.6
1917	10,225,604	22,679,455	45.1	170.0	167.9	101.5
1918	11,569,207	29,184,773	39.6	193.0	228.8	84.3
1919	11,453,474	38,518,945	29.0	191.0	286.9	66.5

자료: 지세, 조세 총액, 지세 비율: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』 1910~1919년도.
 도매 물가 지수: 조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1949년도.

이와 같이 토지 소유권의 확립과 조세 제도의 합리화를 통해 식민 국가는 세율의 증대나 직접적인 수탈을 강화하지 않고도 식민지 조선을 통치할 수 있는 상당한 재원을 확보할 수 있었고, 차후에 필요에 따라 더욱 많은 세액을 확보하는 기반을 조성하게 되었다.

‘토지 조사 사업’과 ‘지세령의 개정’을 통하여 식민지 사회를 통치하는데 필요한 비용을 제도적으로 확보하는 것이 식민 국가의 표면적인 정책 의도였다면, 배타적인 근대적 소유권의 확립과 조세 제도의 합리화를 통해서 지주권을 강화하는 것은 식민지 국가의 보다 근본적인 정책 의도라고 볼 수 있다. 일본은 본국의 농산물값 안정을 위하여 식민지를 통해 곡물을 조달해야 할 필요성을 가지고 있었기 때문에, 곡물을 안정적으로 확보하고 농업 생산 과정에서의 거래 비용 감소를 위해 지주제를 더욱 강화하려고 하였다(김동노, 1998a: 130). 식민 국가는 지주 계급의 지주권을 보호하기 위하여 지세 부담율을 정치적 고려에 의해 3.0%에서 1.3%로 조정하였으며,²⁰ 토지 소유 규모에 따른 누진 세율을 적용하지 않고 일률적으로

²⁰ 이 수치는 ‘지조 개정’ 후의 일본과 비교하면 1/6정도에 그치는 수준이었으며(조석곤, 1997: 367), 이는 수확액의 25%정도를 수취한 일본은 물론, 7%내외를 수취한 대만보다도 낮은 수준이었다(미야지마, 1983).

부과함으로써 토지 소유 규모가 클수록 지세에 대해서 느끼는 부담의 정도를 작게 하였다(宮嶋博史, 1991: 528~529). 또한 식민지 국가는 식민지 지배 초기부터 수확량이 보다 높은 일본식의 개량 품종과 개량 농법의 도입에 적극적이었으며,²¹ 지세의 결정에서 개량 농법을 행하는 지주에게는 더 많은 생산이 있더라도 재래 농업의 산출량과 같은 수준으로 산정하였고, 개량 품종을 재배하는 곳에서는 재래 품종과 비교하여 수확량에 상당한 차이를 가한다는 원칙을 취하는 등, 일본식의 개량 품종과 개량 농법을 행하는 지주에게 특혜를 부여하였다(미야지마, 1983: 308).

이와 같이 식민 국가가 지주 계급을 정책적으로 배려하려고 했던 근본적인 이유는 어디서 찾을 수 있을까? 이는 무엇보다도 식민지 지배 초기에 난관에 부딪치게 되는 통치의 안정성을 확보하기 위한 정치적 이유가 중요한 원인으로 작용했기 때문으로 볼 수 있다(김동노, 1998a: 130~131). 지주 계급은 식민 국가의 지배 구조 속에 편입함으로써 자신의 경제적 기반을 제도적으로 보장 받으려 하였으며, 식민 국가 역시 지주 계급을 지배 구성의 일원으로 포섭함으로써 식민지 통치 비용을 줄이고 이들의 헤게모니를 이용하여 통치의 안정성을 높이려고 하였다. 결과적으로, 식민지 조선에서 식민 국가의 정책을 가장 충실하게 따라 줄 수 있는 사회 세력은 전통적으로 농촌 사회의 안정에 기여했던 강력한 지주 계급이었으며(Cumings, 1984: 490), 이것이 바로 지주 계급이 자의와 타의에 의해 식민지 시기의 사회 지지(支持) 계층으로 온존할 수 밖에 없었는지를 설명하는 가장 명확한 근거가 된다. 즉, ‘토지 조사 사업’과 ‘지세령 개정’과 같은 근대적인 조세 제도를 통하여 식민 국가가 식민지 사회에서 근본적으로 의도했던 것은 특정한 계급에 대한 지원을 통한 사회 지배 체제의 확립을 통하여 통치의 안정성을 높이고 식민 국가 역량을 제도적으로 확보하려는 것이었으며, 이러한 정책적 결과의 수혜자는 바로 전통 사회의 지배 계층이었던 것이다.

2. 농촌 공동체의 붕괴와 지주-농민간 대립의 심화: 소작 쟁의의 전개

‘토지 조사 사업’과 ‘지세령 개정’과 같은 근대적인 토지 소유 관계와 조세 제도가 농촌 사회 내부에 자리잡게 되면서, 전통적으로 혈연과 지역 공동체에 의해

²¹ 수원, 목포, 군산의 권농규범장(勸農規範場)에서 시험 재배해 본 결과에 의하면, 일본 품종의 수확량은 1단보 당 1.9석 정도로서 재래 품종보다 31%더 많았다(韓國中央農會, 『韓國中央農會報』 1908년도; 박섭, 1997: 32 재인용).

규제되던 토지 소유 관계와 지세 제도가 해체되고,²² 근대 자본주의 경제의 원리가 일상적인 농촌 사회 운영의 주도적인 위치를 차지하게 되었다. 식민 국가에 의해 그 계급적 지위와 경제적 이익을 제도적으로 보장 받게 된 지주 계급 역시 촌락 공동체의 안정과 조정의 역할보다는, 주어진 사회적 여건을 기반으로 보다 적극적으로 경제적 이해 관계를 추구하는 방향으로 그 성격이 변화하게 되었다.²³ 새로운 제도 변화에 대한 지주들의 대응 방식은 자신들의 경제적 이익을 극대화하는 방향으로 나타났는데, 주어진 시장 기회 구조에 적극적으로 편입하기 위한 지주의 대응은 농지 개량과 일본식 농법의 도입과 같은 기술적 반응과 함께 소작농의 통제와 같은 노동 통제적 대응으로 나타났다. 이러한 지주 계급의 대응에 대하여 식민지 사회 구조의 재편성과 관련해서 보다 관심 가져야 할 부분은 지주 계급의 농민에 대한 경제적 대응, 즉 노동 통제적 대응이다.

지주 계급이 식민 국가에 의해 자신들의 정치적 지위와 경제적 이해 관계를 보장 받게 되자, 이들은 다양한 경제적 수단을 동원하여 소작인에 대한 통제를 강화했다. 지주-농민간 소작 관계에 대한 조선 총독부의 조사에 따르면, 소작료가 점차 상승하여 7할에 이르는 경우도 있었으며, 이전에는 소작료를 징수하지 않던 이모작의 이작이나 혼작에서도 소작료를 징수하고 이전까지 지주가 부담하던 관리 수선비와 소작료 운반비도 작인의 부담으로 전가되는 경우도 있었고, 심지어 각종 세금까지도 작인에게 전가되는 사례가 빈번하게 발생하기도 하였다(朝鮮總督府, 1928: 555~559). 또한 경제적 이해 관계에 의한 소작인의 교체가 이전보다 빈번해졌는데, 1927~1932년에 걸친 총독부의 조사에 의하면, 소작 계약 기간의 81%가

²² 식민 국가에 의하여 근대적인 지세 제도가 도입되기 전까지, 전통적인 지세 제도의 근간은 ‘결부제(結負制)’이었다. 결부제란, 토지 단위인 결부를 기준으로 세금을 부과하는 전세 제도로서, 조선 후기로 가면서 수취를 안정적으로 확보하기 위해 총액제의 형태를 취하게 되는데, 이 때 국가의 조세 부과 기준은 개인이 아닌 촌락 공동체 단위가 된다. 결부제 하에서 국가가 조세 수취액을 늘리면, 총액제라는 성격상 조세 부담이 농민 공동체 전체에게 부과되기 때문에, 지주와 농민은 조세 관계를 매개로 국가에 대항하는 공유된 이해 관계를 형성할 수 있었다.

²³ 지주 계급의 이러한 성격 변화는 ‘지주회’의 성격의 변질을 통해서도 잘 드러난다. 식민 국가는 지주를 포섭하고 식민지 농정의 효과적인 수행을 위해서 식민지 초기 지주회의 설립을 시도하였는데, 지주회 구성원의 기본적인 요건은 지역에 따라 조금씩 차이는 있었지만 대체로 자작농 평균 경지 면적을 약간 상회하는 정도로 결정되어서 자작 이상 규모의 거의 대부분의 지주가 지주회로 포섭될 수 있었다(박섭, 1997: 159). 총독부가 지주회를 통해서 달성하고자 한 정책 목표는 ‘생산력의 증진’이었으며, 그 수단으로 생각했던 것은 농업 개량과 소작농의 보호였다(文定昌, 1942: 63). 하지만 지주들은 지주회를 소작농의 보호보다는 소작농의 권리를 제약하고, 의무를 늘리는 방향으로 움직여 갔다. 지주회의 성격의 변화와 함께, 지주회의 수는 1913년에 45개에서, 1917년에 120개로 급속하게 증가하게 되었고(小早川九郎, 1944: 307~310), 결과적으로 식민지 전 시기를 걸쳐 지주 계급의 이해 관계를 대변하는 정치적 조직으로 성장하게 되었다.

부정기적 소작 계약이었다(朝鮮總督府 農林局, 1934: 87). 부정기 소작 계약은 지주와 소작농의 권력 관계에 따라서 누구에게도 유리하게 될 수 있는 계약 방법이었지만, 농촌에 과잉 인구가 매우 많았던 당시에는 지주에게 유리하게 작용할 수 밖에 없었다. 소작 기간의 단기화에 따라 소작권이 불안해지자 소작농은 소작지를 얻기 위해서는 경쟁적으로 높은 소작료를 제시하였으며, 결과적으로 식민지 초기에 45%정도였던 소작료가 1929년 무렵에는 51%정도로 상승하였다(박섭, 1988: 130).

지주 계급에게 상대적으로 유리한 지세 제도와 함께 소작농 통제에 따른 소작료의 상승, 곡물의 대외 수출로 인한 물가 상승과 같은 일련의 경제적 기제를 통해 지주 계급의 경제적 위치는 더욱 공고해졌고, 이는 자연스럽게 지주 계급의 토지 소유권 확대와 계급 구조의 양극화로 이어졌다. 총독부의 통계를 보면 1916년 전 농가의 36.8%를 차지하고 있던 이던 소작인의 수는 1932년에 52.8%로 급증한 반면, 자·소작농은 40.6%에서 25.4%로, 자작농은 20.1%에서 16.3%로 감소하여 계급 구조의 양극화가 얼마나 급속도로 진행되었는지 알 수 있다(표 2-2. 참조).

‘토지 조사 사업’과 ‘지세령’에 의하여 자신들의 정치적인 지위와 경제적 이익을 제도적으로 보장 받게 된 지주 계급과는 달리, 대다수의 농민들은 관습적으로 가지고 있었던 경작권 등의 제반의 권리를 박탈당했다. 지주-소작 관계가 전통적인 관습적 체계에서 근대적인 법적 체계로 옮겨 감으로써 농촌 공동체 내의 상호 의무 관계는 손상되었고, 농민들의 생존권은 더 이상 하나의 전통 촌락의 수준이 아니라 자본주의 시장 메커니즘 속에 놓여지게 되었다. 이와 함께, 식민지 시기 동안 인구와 농가 호수의 지속적인 증가로 인하여 영세 빈농의 노동력이 완전히 연소 되지 못한 채 농촌의 과잉 노동력으로 축적되기 시작하였다(백육인, 1987: 197~206). 농촌의 과잉 노동력은 소작 관계에 있어서 농민-지주간의 불평등이 심화되는 악순환을 낳게 되는 또 다른 원인이 되었다. 즉, 소작 쟁의가 발생하였을 때 지주의 대응은 적절한 타협이나 전면적인 대립보다는 쟁의를 일으킨 농민에게서 소작권을 박탈하여 다른 소작농으로 대체하는, 지주 계급의 일방적인 계급 위치를 점하게 하는 구조적 배경으로 작용하게 된 것이다.

하지만, 이러한 식민지 지주제는 1920년대 들어서 농민들의 강력한 저항에 부딪히게 된다. 법적으로 보호를 받지 못하던 소작농의 지주 계급에 대한 투쟁은 1920년대 들어 전국적으로 발생하기 시작했으며, 특히 1920년대 다이쇼(大正) 민주주의의 일환으로 식민 국가가 유희책으로 내건 ‘문화 정치’에 힘입어 소작인의 조직화와 집단 행동은 가속화되기 시작하였다. 결국, 지주 계급과 농민 사이의 갈등과 대립이 일상화되어 식민지 시기 중반 이후 급격한 계급 투쟁의 성격을 띠게

표 2-2. 농가 계급 구성의 변화 (1916~1932년) (단위: %)

	농가 호수					비율(%)				
	지주	자작농	자소작 농	소작농	기타	지주	자작 농	자소 작농	소작 농	기타
1916	66,391	530,195	1,073,460	971,208	-	2.51	20.07	40.64	36.77	-
1917	73,198	517,996	1,061,438	989,362	-	2.77	19.61	40.18	37.45	-
1918	81,541	523,332	1,043,836	1,003,775	-	3.07	19.73	39.35	37.84	-
1919	90,386	525,830	1,045,606	1,003,003	-	3.39	19.73	39.24	37.64	-
1920	90,930	529,177	1,017,780	1,082,932	-	3.34	19.45	37.41	39.80	-
1921	97,105	533,188	994,976	1,091,680	-	3.57	19.62	36.62	40.18	-
1922	99,083	534,907	971,877	1,106,598	-	3.65	19.72	35.83	40.8	-
1923	100,402	527,494	951,667	1,123,275	-	3.71	19.52	35.21	41.56	-
1924	102,183	525,689	934,208	1,142,192	-	3.78	19.44	34.55	42.24	-
1925	103,567	544,536	910,178	1,184,422	-	3.78	19.85	33.19	43.18	-
1926	104,614	525,747	895,721	1,193,099	34,316	3.80	19.09	32.53	43.33	1.25
1927	105,096	519,389	909,843	1,217,889	29,131	3.78	18.67	32.71	43.79	1.05
1928	104,601	510,983	894,381	1,225,954	33,269	3.78	18.45	32.30	44.27	1.20
1929	104,496	507,384	885,594	1,283,471	34,332	3.71	18.02	31.46	45.59	1.22
1930	104,004	504,009	890,291	1,334,139	37,514	3.62	17.56	31.02	46.49	1.31
1931	104,704	488,579	853,770	1,393,424	41,212	3.63	16.95	29.63	48.35	1.43
1932	104,823	476,351	742,961	1,546,456	60,497	3.58	16.25	25.35	52.76	2.06

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』 1916~1932년도.

되었다. 더욱 열악해진 농민들의 경제적 조건은 농민들로 하여금 일차적으로 식민 국가의 일원으로서가 아니라 경제적 계급 구성원으로서 행동하도록 구조화 시키게 된 것이다(김동노, 1998a: 129). 총독부의 자료를 보면 1920년부터 ‘소작 조정령’이 시행된 1932년까지 전국적으로 4,804건의 소작 쟁의가 발생하였고 740,581명의 소작인이 참가하였으며(朝鮮總督府 農林局, 1934: 122; 1940: 8~9)(표 2-3. 참조), 소작 쟁의의 대부분은 소작권과 소작료와 관계된 쟁의였다. 소작권과 소작료를 둘러싼 지주 계급과의 대립에서 비롯된 소작 쟁의는 점차 농촌 사회의 ‘일상적 현상’(朝鮮總督府 農林局, 1934: 122)이 되어가고 있었던 것이다.

표 2-3. 소작 쟁의 현황과 소작 쟁의 원인 (1920~1932년)

	소작 쟁의 현황			소작 쟁의 원인별 비율(단위: %)			
	소작 쟁의 수	참가 인원	건당참가인원	소작권	소작료	제비용	기타
1920	15	4,040	269.3	6.7	53.3	26.7	13.3
1921	27	2,967	109.9	14.8	59.3	7.4	18.5
1922	24	2,539	105.8	37.5	20.0	0.3	29.2
1923	176	9,063	51.5	66.5	21.0	8.5	4.0
1924	164	6,929	42.3	76.8	15.9	3.0	4.3
1925	204	4,002	19.6	9.1	45.5	0.0	45.5
1926	198	2,745	13.9	23.5	58.8	5.9	11.8
1927	275	3,973	14.4	79.3	18.5	1.1	1.1
1928	1,590	4,863	3.1	33.5	62.5	0.1	3.8
1929	423	5,419	12.8	78.0	16.5	0.7	4.7
1930	726	13,012	17.9	67.4	28.7	3.3	0.7
1931	667	10,282	15.4	42.9	43.4	3.1	0.6
1932	305	4,687	15.4	72.2	19.7	5.0	3.0

자료: 소작 쟁의 현황, 朝鮮總督府 農林局(1940: 5~6; 26~27).

소작 쟁의 원인, 1920~1926년, 朝鮮總督府 警務局(1933~1938, 158~159); 1927~1932년, 朝鮮總督府 農林局(1940: 21~22).

지주 소작인간의 계급 투쟁은 기존의 농촌 사회 계급 구조의 역학 구도를 바꿀 수 있는 대단히 중요한 사건이었다. 식민지 초기 계급 구조의 양극화라는 사회 구조의 왜곡으로부터 비롯된 계급 투쟁이라는 결과는 일반적인 식민지 사회가 안고 있는 가장 기본적인 식민 국가 대 식민 사회라는 민족 대립의 축을, 지주 대 농민이라는 사회 내부간의 갈등의 축으로 변환시키는 중요한 계기가 되었다(김동노, 1998a: 129). 결과적으로, 사회 내부의 갈등이 심화되면서 지주 계급은 점차 농촌 공동체에 대한 자신들의 지배력을 상실하고 있었다. 또한, 집단적인 소작 쟁의를 통한 농민들의 조직화 역량의 강화는 식민 국가로 하여금 농민을 ‘자루 속의 감자’(Marx, 1963: 124)가 아닌 하나의 단일한 경제적 계급 이익을 추구하는 제도적 사회 행위 단위로 인식할 수 있는 기회를 만들었다. 농민들이 단일한 이해 관계를 공유하는 계급 구성원으로 부각된 이상, 식민 국가는 농업 정책을 통하여 단순히 통치의 용이성을 확보하기 위하여 지주 계급을 지배 구조의 협력자로 적극적으로

활용하기보다는, 보다 전향적으로 국가가 농업 생산 관계에 적극적으로 개입하여 국가-사회 관계의 제도화된 상호 작용의 틀에 농민을 편입시킴으로써, 전체 사회 안정을 꾀하는 방향으로 정책을 전환할 수 있는 가능성을 열게 되었다.

제 2 절 식민 국가의 농업 정책 변화와 사회 구조의 변동(1933~1945년)

1. 식민 국가의 지배 전략 변화: '소농 포섭 정책'

지주-농민간의 사회 갈등으로 분열되던 식민지 조선의 농촌 사회는 1920년대 후반 이후 농업 공황에 빠져들면서 더욱 심각한 위기를 맞게 되었다. 따라서, 1930년대 들어서면서 식민 체제의 안정이라는 현실적 필요성에 의해 식민 국가의 식민 정책은 지주의 힘을 일정하게 제한하면서 농민층을 체제 내로 포섭하는 '소농 체제'로 변하게 되었다(박섭, 1997). 농촌 안정화라는 사회 정책적 견지에서 식민지 국가가 우선적으로 제시한 것이 소작인의 보호를 위한 일련의 '소작 입법'이었다. 1927년 제정된 '소작 관행 5개 년 계획'의 일환으로 '임시 소작 조사 위원회'를 구성하여 전국적인 소작 관계 실태 조사를 마친 식민 국가는 1932년 12월 '소작 조정령'을 발표하여 이듬해부터 시행하였다. '소작 조정령'은 1924년부터 일본에서 시행된 법안을 따른 것으로써, 소작 쟁의의 조정 수단으로 사법적 조정 제도를 새로 도입했다는 점에 그 제도적 특징이 있다. 특히 조정 신청은 쟁의 관련 당사자 누구나 할 수 있도록 했는데, 이것은 쟁의가 법적 테두리 밖으로 벗어날 소지를 최소화하기 위해 마련한 것이었다(박섭, 1997: 193). '조정령'의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 지주와 소작인 사이에 일어나는 소작료를 포함하는 소작에 관한 모든 쟁의를 조정의 대상으로 한다.
- 발생한 쟁의는 당사자의 신청이 있을 때에 조정에 착수한다.
- 조정 사건은 쟁의의 목적인 토지의 소재지를 관할하는 지방 재판소의 합의부 또는 지방 재판소의 지청에서 취급한다.
- 재판소는 사정에 의해 부(府), 군(郡), 도(島) 소작 위원회 또는 그 외 적당하다고 인정되는 사람으로 하여금 권해(權解) 시킬 수 있다.

· 정해진 시일까지 조정이 성립하지 않을 때는 재판소는 직권으로서 부(府), 군(郡), 도(島) 소작 위원회 또는 소작관의 의견을 듣고, 쟁의의 실정 등 일체의 사정을 고려해서, 조정에 대신하여 소작 관계의 유지 또는 변경의 재판을 할 수 있다. 조정의 효력에 대해서는 권해와 마찬가지로 소송상의 화해와 같은 효력을 가진다.

박섭(1997: 193) 재인용.

이상의 ‘소작 조정령’의 내용을 구체적으로 살펴보면, 쟁의의 대상을 소작 관계와 관련된 모든 쟁점으로 포괄적으로 규정하고 있으며, 분쟁의 해결을 위하여 국가가 지주-소작 관계에 구체적이고 직접적으로 개입하고 있다는 사실을 알 수 있다. 물론 ‘소작 조정령’의 입법 취지가 쟁의의 발생을 근본적으로 막기보다는 발생한 쟁의를 원만히 중재하는데 있었으므로, 소작 문제 해결에는 일정한 한계를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고, 이 법령은 농촌 갈등을 제도화하려는 식민 농정의 첫걸음이라는 데 일정한 의미를 부여할 수 있을 것이다(신기욱, 2001: 8). 실제로, ‘소작 조정령’ 실시 이후 소작 쟁의 건수는 50배 이상 폭등했지만 쟁의 참여자 수는 평균 3명 이하로 대폭 감소하였다(표 2-4. 참조). 또한, 소작 쟁의의 63.8%는 1개월 안에 해소되는 등 소작 쟁의가 이 시기에 와서는 비교적 단순한 법적 소송 문제로 변질되면서 제도권으로 흡수 되어갔다(朝鮮總督府農林局, 1940: 26~28; 34~35).

표 2-4. 소작 쟁의 현황 (1933~1939년)

	소작 쟁의 수	참가 인원	건 당 참가 인원
1933	1,975	10,337	5.2
1934	7,544	22,454	3.0
1935	25,834	59,019	2.3
1936	29,975	72,453	2.4
1937	31,799	77,515	2.4
1938	22,596	51,535	2.3
1939	16,452	37,017	2.3

자료: 朝鮮總督府 農林局(1940: 26~27).

또한, 식민 국가는 1934년 ‘농지령’을 제정하여 토지에 대한 지주의 권리를 일정 정도 제약하여 농민들의 소작권을 강화하고, 이를 통하여 농촌 사회의 안정을 기하려고 하였다. 식민 국가는 ‘농지령’을 통하여 마름 등에 의한 중간 수탈의 폐단을 개선하고, 소작료의 감면, 소작료의 결정 방법, 소작료의 납부 등에 관한 부수적인 규제 등을 법적으로 규정함으로써, ‘소작 조정령’과 함께 지주-소작 관계의 폐단을 방지할 수 있는 여지를 만드는 한편, 국가의 소작 쟁의에 대한 조정력을 강화한 것이다(정연태, 1990: 263).

실제로, 이러한 소작 입법들에 의하여 농민들의 소작권이 점차 보호되고 있음은 소작 쟁의의 해결 상황으로부터도 알 수 있다. 소작 조정 신청자는 압도적으로 소작농이 많았으며, ‘농지령’이 시행된 이후 요구가 전부 관철되는 비율은 이전의 30%내외에서 60%대로 상승하게 되었다(표 2-5. 참조). 또한, 소작 조정에 있어서 ‘권해 성립’의 건 수가 1933년 260건에서 1937년 6,338건으로 급상승하였다(표 2-6. 참조).

표 2-5. 소작 쟁의의 요구 사항 처리 상황 (1931~1937년)(단위: %)

	요구 관철	타협	요구 철회	자연 소멸	미해결
1931	31.3	40.6	12.0	12.9	3.2
1932	21.3	44.7	13.3	19.0	1.7
1933	38.0	34.5	17.2	7.8	2.5
1934	34.3	33.3	18.9	6.8	6.2
1935	63.5	20.0	10.5	3.6	2.4
1936	62.4	21.4	8.5	5.8	1.9
1937	61.3	24.9	9.0	2.5	2.3

자료: 朝鮮總督府 農林局(1940: 36~37).

이러한 결과는 소작농의 권리가 점차 보호되었음을 의미하는 것이며, ‘소작 조정령’과 ‘농지령’이 그 실효를 나타낸 것이라고 볼 수 있다. 결과적으로, 식민 국가는 소작 관계에 대한 국가적인 규정을 통하여 소작 쟁의를 지배 체제 내로 포섭하였으며, 여러 소작 입법 등을 통하여 국가가 직접 사회적 관계를 조정, 전유할 수 있는 제도적 기제를 형성하게 되었다.

표 2-6. '소작 조정령'에 의한 쟁의 조정 상황 (1933~1937년)

		1933	1934	1935	1936	1937	
조정 사건의 수리 건수		728	1,701	7,444	9,220	10,899	
신청자별	지주	8	11	115	394	626	
	소작인	719	1,689	7,323	8,818	10,250	
	관리자	1	1	4	8	23	
소작 위원회의 처리 건수		641	1,586	6,399	7,786	7,985	
처리 상황	권해	권해 성립의 건수	260	971	4,714	5,892	6,338
		권해 일부 성립의 건수	100	170	434	57	150
		권해 불 성립의 건수	248	429	987	1,082	1,421
	판정의 건수		33	7	230	147	32
	관리자, 관리 계약의 변경 명령			8	33	17	17

자료: 朝鮮總督府 農林局(1940: 64~82).

2. 소작 입법에 대한 지주 계급의 저항과 농촌 갈등의 제도화

이상의 소작 입법들은 농촌 사회의 안정과 식민 국가의 식민지 지배 체제 안정에 기여한 것이 사실이지만, 이로 인하여 직접적으로 자신의 계급적 이해 관계를 침해 받게 된 지주 계급에게는 커다란 정치적, 경제적 타격이 아닐 수 없었다. 이미, 지주들은 소작 입법이 발효되기 전부터 소작 입법에 대한 조직적인 반대 운동을 전개 하였다. 이들은 '소작 조정령'이 시행되면 "농촌 사회의 계급적 대립이 격화하여 농촌의 평화가 파괴될 뿐 아니라, 조선인과 일본인간의 융화가 교란될 것이고, 특히 지주의 소작인에 대한 지도 없이는 농업 개선을 기대할 수 없으므로 향후 지가는 폭락하고 경제 기조도 교란될 것이다"라는 등의 이유를 거론하며 소작법 제정에 반대했다(久間健一, 1935: 43~44). 또한, 1933년 11월에는 '조선 농회' 주최로 '전 조선 농업자 대회'를 열어 소작법 제정을 저지하기 위한 대책을 논의 하고, "소작령의 제정은 조선의 현실에 비추어 시기 상조라 절대 반대한다"는 결의안을 만장 일치로 통과시키기도 하였다(정연태, 1994: 202~203). 그리고 일부 지주는 도쿄로 건너가 일본 의회를 상대로 소작법 제정을 막기 위한 로비를 펼쳤으며, "소작법을 제정할 바에는 아예 토지를 국유화하는 것이 낫겠다"는 등의 극단적인

주장을 펴기도 하였다(김정실, 1934: 28~35). 이러한 지주 계급의 움직임은 식민지 국가의 소작 입법이 얼마나 자신들의 계급적 이해 관계를 침해하고 있었는지 잘 드러내 준다.

하지만, 이러한 지주 계급의 정치적 대응은 정치 영역에서 영향력의 한계 때문에 제한적일 수 밖에 없었고, 소작 입법의 결과로써 지주들은 농촌 사회의 유지로서의 사회적 위치마저 흔들리게 되었다. 1938년 10월 「조선 농회보」에 실린 ‘조선 지주 간담회 기록’을 보면 지주들은 “소작인이 회사에 미납하여도, 더구나 그것이 고의라고 해도 어떻게든 할 수 없게 되어 있습니다. 이러한 소작인을 금방 이동시켜야 하지만, ‘농지령’ 때문에 그것이 일체 불가능”하다고 불만을 토로하고 있는데(朝鮮農會報, 1938: 88~89), 이는 1930년대 변화된 농촌의 상황과 지주의 위치를 잘 보여 주고 있다. 식민 국가의 소작 입법에 의한 지주 계급의 경제적 이해 관계의 축소는 소작료 율의 인하와 소작지 율 증가 폭의 둔화를 통해서도 살펴볼 수 있다. 1928년부터 1938년에 걸쳐 소작농과 자작농을 대상으로 한 조선 총독부 농림국의 통계를 보면 이 기간에 평균 소작료 율은 1929년의 62.1%에서 1938년의 53.3%로 하강 곡선을 그리고 있으며(표 2-7. 참조), 특히 소작 쟁의가 활발하게 전개되었던 남부 지방의 경우 소작료 율의 인하 폭이 더욱 컸음을 알 수 있다(朝鮮

표 2-7. 논 소작료 율 추이 (1928~1938년) (단위: 원)

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
두락 당 생산액	7.5	6.6	5.0	5.4	6.3	6.7	8.1	9.6	9.0	12.6	12.2
두락당소작료액	4.4	4.1	2.7	3.2	3.3	3.6	4.5	5.1	5.3	5.9	6.5
소작료 율(%)	58.7	62.1	54.0	59.3	52.4	53.7	55.6	53.1	58.9	46.8	53.3

자료: 殖産銀行, 『全鮮田畝賣買價格及收益調』 1928~1938년도; 朝鮮總督府 農林局, 『農業統計表』 1940년도.

표 2-8. 소작지 율 추이 (1915~1940년)

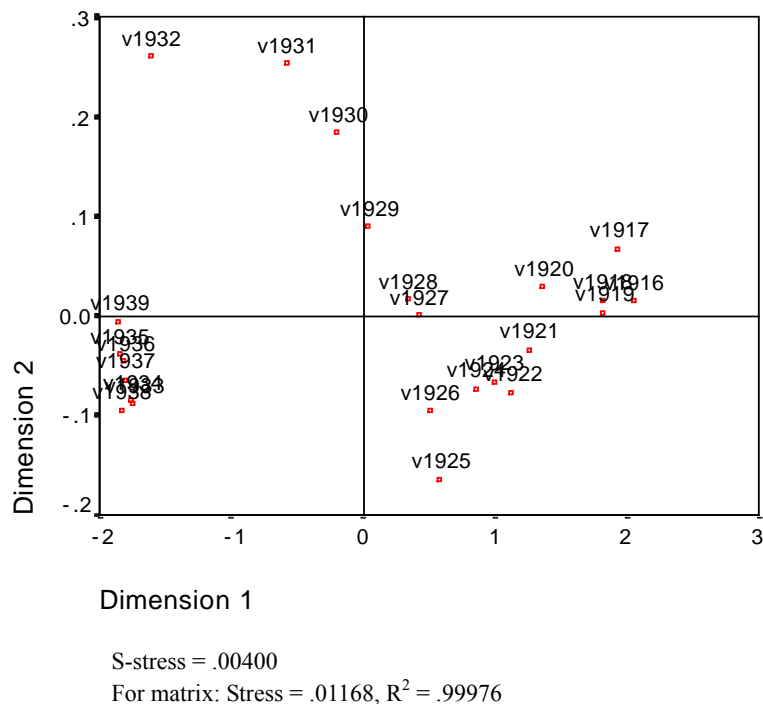
	1915	1920	1925	1930	1935	1940
소작지 율(%)	52.4	50.8	50.7	55.5	57.1	57.5
상승 폭		-1.6	-0.1	4.8	1.6	0.4

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』 1942년도.

總督府 農林局, 1940: 20). 또한 소작지 증가율 역시, 1920년대 말 4.8%에서 1930년대 초반 1.6%로 그 상승 폭이 큰 폭으로 둔화되기 시작하였다(표 2-8. 참조).

실제로, 1930년대 초 소작 입법들로 대표되는 식민 국가의 농정이 식민지 사회 구조의 변동과 어떠한 상관 관계를 갖는지 알아보기 위해서 ‘다차원 척도 분석(Multi Dimension Scaling: MDS)’²⁴을 통해 식민지 사회 구조의 변화 과정을 살펴보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. <그림 2-1.>은 1916년에서 1939년까지의 ‘농가 계급 구성 현황’을 ‘지주 농가 호수’, ‘자작 농가 호수’, ‘자·소작 농가 호수’, ‘소작 농가 호수’, 이렇게 4가지 범주로 구분하여 각 범주가 구성하고 있는 각 년도 사이의 거리를 ‘유클리디안 거리(Euclidean Distance)’²⁵를 이용하여 2차원의 공간에 나타낸 것이다(부록 1의 <표 1-1.> 참조).

그림 2-1. 식민지 사회 계급 구조 변동 양상 (1916~1939년)



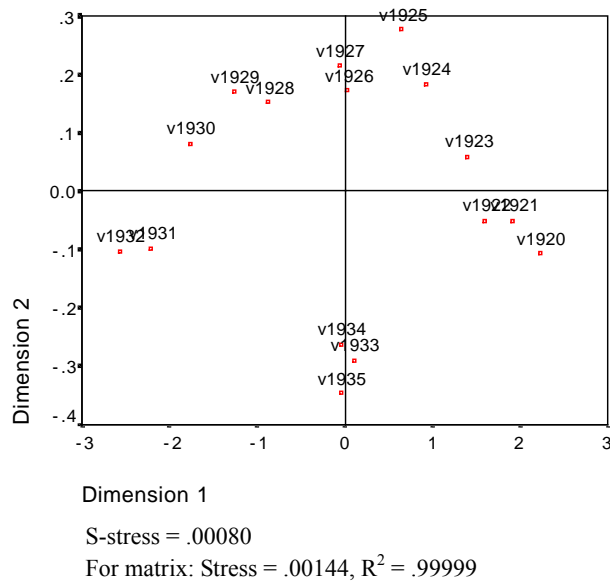
²⁴ ‘다차원 척도 분석(MDS)’은 일반적으로 상대적 거리로 개념화 할 수 있는 자료를 2차원 이상의 공간에 시각적으로 표현해 주는 통계적 기법이다.

²⁵ 유클리디안 거리란 척도(interval) 자료에서 변수간의 상이성을 나타내는 척도로서, 두 개의 항목 x, y간의 거리는 두 항목의 값의 차이를 제곱 합을 모두 합산한 것의 제곱근이다.

이 그림에서 보면 크게 1925년과 1932년을 기점으로 농가 계급 구성의 양상이 다른 방향으로 나타나고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 특히 1933년을 기준으로, 1916년에서 1932년까지의 선형적인(linear) 형태와 뚜렷하게 구별되는 다른 모습이 1933년에서 1939년까지 보여지고 있음을 알 수 있다. 부록에서 제시된 표를 통하여 이상의 분석에서 나타난 경향에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면, 1916년부터 1925년까지의 선형적인 모습은 지주 농가의 수가 점차 증가하고 자작농과 소작농가의 비율이 감소하면서 나타나는 전형적인 계급 구조의 양극화의 경향이 심화되는 모습을 보여 주고 있으며, 반면에 1925년을 기준으로 1932년까지의 선형적인 모습은 이전 시기와는 반대로 지주 농가의 수가 정체되는 가운데 자작농과 소작농의 증가율이 둔화되는, 즉 식민지 지주제의 성장이 외연적으로 한계에 다다른 모습을 보여 주고 있다. 끝으로, 1933년부터 1939년까지의 경향은 이전 시기의 증가 혹은 감소와 같은 일 방향적인 경향에서 벗어나 매년 증가와 감소가 반복되는, 즉 전체의 사회 구조의 양상으로 보았을 경우 사회 구조가 안정화 혹은 고착화되는 모습을 보여 주고 있음을 알 수 있다.

한편, 이러한 분석을 뒷받침하기 위하여 자료의 성격은 유사하지만 종류는 다른 변수를 가지고 다차원 척도 분석을 해 본 결과, 역시 앞의 결과와 유사한 결론을 얻었다. <그림 2-2.>는 1920년부터 1935년까지 ‘지세 납세 의무자의 면적별 인

그림 2-2. 지세 납세 의무자 면적별 인원 구성의 추이 (1920~1935년)



원'을 '50정보 이상', '10~50정보', '3~10정보', '1~3정보', '1정보 이하', 이렇게 5가지의 범주로 구분하여 각 범주가 구성하고 있는 각 년도 사이의 거리를 마찬가지로 유클리디안 거리를 이용하여 2차원의 공간에 나타낸 결과이다(부록 1의 <표 1-2.> 참조). 이 그림 역시 납세 의무자 면적별 인원의 추이가 크게 1925년과 1932년을 기점으로 다른 양상을 보여 주고 있는 가운데, <그림 2-1.>에서 관찰한 것과 마찬가지로 1925년을 기점으로 서로 다른 방향의 선형적 모습을, 1932년을 기점으로 기존의 선형적 모습과는 다른, 변수들이 밀집되어 군집의 형태를 갖는 모습을 확인할 수 있다.

지금까지의 분석을 통하여 1930년대 초반의 '소작 입법'과 같은 식민 국가의 제도들이 위 그림에서 보는 것과 같이 농가 계급 구조 변동에 얼마나 영향을 미쳤는지는 단정 지어 말할 수 없지만, 적어도 1932년을 기준으로 식민지 사회 구조가 이전 식민지 시기와는 구별되는 다른 모습으로 전개되었다는 사실, 그리고 그 양상이 종전의 어떠한 방향성을 지닌 동적인 모습이 아닌 고착화 혹은 정적인 모습임을 쉽게 확인할 수 있다. 이상의 결과로 미루어 볼 때, '소작 조정령'과 '농지령'으로 대표되는 1930년대 식민 국가의 제도 변화는 농촌의 갈등을 제도화하고, 농촌 안정화를 통한 지배 체제 유지라는 총독부의 기본 목표가 비교적 관철된 것으로 평가할 수 있다(신기욱, 2001: 12). 즉, 개별 농가의 경영을 안정시키고 농민을 총독부의 정치 지배 구조의 내부로 포섭하려는 식민 국가의 의도는 나름대로 성공적으로 전개되었던 것이다. 이러한 변화는 전체적으로 지주를 억압하는 방향으로 전개되었고, 기존의 농촌 사회의 질서와 지배 구조를 바꾸는 결과를 가져왔다. 결과적으로, 지주 계급은 농촌 지배 계급으로서의 지위를 상실해 간 반면, 더욱 치밀하고 강력해진 국가 권력이 농촌 사회 내부에 침투하여, 농업 생산 관계와 계급 구조와 같은 다양한 사회적 관계들을 조정, 전유할 수 있는 구조적인 조건이 마련되었다. 소작 쟁의와 같은 농민들의 농민 운동을 통한 밑으로부터의 저항과 소작 입법과 같은 국가에 의한 위로부터의 제도 변화, 그리고 이러한 상호 작용 속에 놓여진 지주 계급의 사회적 역량의 축소는 식민지 후반 사회 변동의 구조적인 조건으로 자리잡게 되었다.

제 3 절 농지 개혁의 사회 구조적 토대의 형성 : 국가, 지주, 농민의 제도적 행위 성격의 변화

지금까지 우리는 식민지 초기 ‘토지 조사 사업’과 ‘지세령’과 같은 식민 국가에 의해서 만들어진 근대적 제도 변화가 어떻게 국가, 지주, 농민이라는 전통 사회의 사회 구성 단위에게 영향을 미쳤으며, 이러한 식민 국가의 제도가 사회 구성 단위의 대응과 상호 작용에 의해서 다시 어떠한 방식으로 1930년대 ‘소작 조정령’과 ‘농지령’과 같은 소작 입법으로 변화하게 되었는지 살펴보았다. 지금까지의 논의를 기반으로 1930년대의 식민 국가의 제도 변화가 이후 국가, 지주, 농민과 같은 각 사회 세력들의 행위의 폭을 어떻게 제한 혹은 확장하고 있으며, 어떠한 사회적 속성을 만들어 냈는지 간략하게 정리해 보고자 한다.

먼저 식민 국가의 경우, 식민지 초기 토지 조사 사업과 지세령의 개정과 같은 일련의 근대적인 제도의 도입을 통하여 전통 사회 구조를 재편하여 식민지 사회 내부에 효과적으로 침투할 수 있는 제도적 여건을 마련하였다. 이러한 제도적 기반을 토대로 제국주의 국가 권력을 효율적으로 동원함으로써 언제나 다른 사회 세력과의 권력 관계에서 우위를 점하고 있었으며, 이를 기반으로 1930년대 이후 일련의 소작 입법과 같은 농업 정책을 통하여 식민지 사회 구조를 재조정할 수 있는 사회적 역량을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 즉, 식민 국가는 자신의 정책 목표를 실현하는 과정에서 지주와 농민의 사회적 지위를 확정 지어 갔으며, 농업 일반을 직접 착취하는 주체가 아니라 지주와 농민의 관계를 외부에서 조정하는 실체, 즉 조정자의 역할을 수행하려고 하였다(김동노, 1998a: 130). 결론적으로, 식민지 시기 전체를 지나는 동안 식민지 시기의 국가 기구는 그에 저항하거나 반대하는 사회 세력을 무력하게 하고, 포섭(co-opt)할 수 있는 충분한 제도적 역량을 가지고 있었으며, 이들 반대 세력을 약화, 분열시키는 데에만 그치는 것이 아니라 제반 정치적 조치와 자원의 배분을 통하여 특정 사회 세력으로 하여금 식민 국가의 제도적 연계 구조를 형성할 수 있게 만들었다.

다음으로 지주 계급의 경우, 식민지 초기 식민 국가의 제도적 상호 작용의 틀 속에 포섭되어 자신들의 경제적 이해 관계와 정치적 지위를 보장 받았지만, 식민지 후반으로 접어들면서 농업 생산 과정에서 더 이상 경제적으로 통제 할 수 없었던 농민들과, 전시 체제를 위해 사회의 동원화를 꾀하였던 식민 국가 사이에서 점점 그 계급적 지위를 잃어 가고 있었다. 즉, 식민지 사회에서 지주 계급은 지역 사회에서 경제적, 정치적 자원을 독점하지도 못했을 뿐만 아니라, 식민 국가와 농민 계층으로부터 독립적인 계급적 위치를 점하고 있지도 못하였던 것이다(Suh, 1991: 212~216). 결과적으로, 식민지 시기 지주 계급은 그 구조적 취약성으로 인하여 식민지 지배 체제 주위에 원자화 된 방식으로 통합될 수 밖에 없었다.

마지막으로 농민의 경우, 자신들의 사회적 지위와 경제적 생존권을 보장해 주고 있었던 전통 농업 사회 구조가 식민지 시기에 접어들면서 자본주의 시장 경제 체제에 본격적으로 노출되자, 자신들의 경제적 이해 관계의 보장을 위한 계급 투쟁에 나서게 되었고, 이러한 결과 경제적 계급 구성원으로 자신의 위치를 자리매김할 수 있게 되었다(김동노, 1998a: 129). 한편, 이러한 농민들의 집합 행동은 식민 국가로 하여금 농민 자신들의 계급 이익을 제도적으로 보장 받을 수 있는 식민 정책을 가져오는 계기를 마련하였다. 즉, 식민지 시기 전체를 통틀어, 농민층은 어떠한 사회 세력과의 연대 없이 그 자체의 역동성을 가지고 농민 운동을 통하여 계급적 역량을 성장시켜 나아갔던 것이다.

결론적으로, 지금까지 살펴본 국가, 지주, 농민의 식민지 시기의 사회적 성격과 식민지 후반 식민 국가에 의해 전개되었던 소농 포섭의 사회 제도는 해방 이후 급격한 사회 변동 과정과 직접 대면하게 되면서 해방 이후의 중대한 제도 변화를 가능하게 할 수 있었던 사회 구조적 조건을 형성하게 되었다.

제 3 장 해방 후 농지 개혁의 사회적 조건의 형성: 식민지 시기와의 연속성

3장에서는 식민지 시기에 마련된 사회 구조적 기반을 토대로, 해방 이후 농지 개혁이라는 제도 변화가 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 조건들이 어떻게 형성되었는지 농민, 국가, 지주의 행위를 통하여 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, 식민지 시기와의 제도적 연속성 속에서 각 사회 세력들의 행위가 농지 개혁이라는 제도 변화의 압력 속에서 어떻게 표출되었고, 각 사회 세력들의 행위 역량은 어느 정도였으며, 또한 이러한 행위들은 어떠한 사회적 성격을 가지고 있었는지 살펴보고자 한다.

제 1 절 농민: 농민 운동을 통한 계급 역량의 강화

‘자루 속에 감자’에 불과한 농민들이 제도적 행위자로서 단일한 이해 관계를 구성하는 사회적 집합체로서 인식되기 위해서는 집합 행동을 통하여 자신들의 이해 관계를 지속적으로 사회에 부각시켜야 한다. 농민들의 집합 행동에서 중요하게 살펴보아야 할 두 가지 점은 집합 행동이 발생하기 위한 사회 구조적 조건의 성숙과 실제로 집합 행동이 발생하였을 때 운동을 확대시키고 지속시키기 위한 참여자들의 조직화 역량이다. 이 절에서는 이 두 가지 점을 중심으로, 해방 이후 농업 문제의 모순을 해결하기 위한 농민들의 밑으로부터의 저항이 어떠한 과정을 통하여 전개되었는지 살펴보고자 한다.

1. 농민 운동의 구조적 조건: 경제적 여건의 악화

앞서 살펴보았듯이 1930년대 식민 국가의 소농 포섭 정책이 진행되면서 식민지 초기의 계급 구조의 양극화 추세는 어느 정도 변화의 모습이 보이기 시작하였다. 하지만, 식민 국가의 소농 포섭 정책이 곧 농민들의 경제적 여건을 향상시킬 수 있었던 것은 아니었다. 오히려 1940년대 이후 ‘식민지 총동원 체제’로 접어들면서, 사회 전체의 절대적인 경제적 상황은 더욱 악화 되어갔다. 이러한 결과, 농민들의 경제적 상태는 극도로 열악해져 해방이 된 1945년 말 현재 전체 농민의 약 83.5% 이하가 여전히 자·소작농 이하의 지위에 머물러 있었으며 생계 유지 선인 1정보 이하를 경작하는 농민도 전체의 65.3%에 달하고 있었다(조선은행 조사부,

『조선경제연감』 1949년도). 이와 함께, 식민지 후반 전시 동원 체제부터 미 군정에 이르는 동안 계속해서 진행된 식량 공출도 농민들의 생활 수준을 지속적으로 하락 시키는 중요한 요인이었다. 식민지 시기 마지막 몇 년 동안 식량 공출 규모는 전체 생산량의 거의 60%에 육박하고 있었으며, 미 군정 시기 역시 대략 생산량의 30%내외에서 식량 공출이 이루어지고 있었다(표 3-1. 참조). 당시 농민의 대부분이 자·소작농 이하의 경제적 지위를 가지고 있었다는 점을 감안한다면, 생산량의 30%에 달하는 식량 공출은 농민들의 최저 생계 선을 충분히 위협하는 수준이라고 볼 수 있다. 한편, 이러한 구조적인 요인 외에도 해방 직후 1945년에서 1950년까지 불과 5년 사이에 무려 28배에 달하였던 물가 상승도 농민들의 실질적인 생활 수준을 계속해서 악화시키는 한 요인이었다(한국은행 조사부, 『경제연감』 1955년도).²⁶

표 3-1. 해방 전후 미곡 공출 상황 (1940~1949년) (단위: 1,000원)

	생산량 (A)	할당량 (B)	공출량 (C)	공출 실적 (%)	
				C/A	C/B
1940	21,527	-	9,208	42.8	-
1941	24,886	-	11,255	45.2	-
1942	15,687	9,119	8,749	55.8	95.9
1943	18,719	11,956	11,945	63.8	99.9
1944	16,051	10,541	9,352	58.3	88.7
1945	12,835	5,511	681	5.3	12.4
1946	12,050	4,295	3,562	29.6	82.9
1947	13,850	5,156	5,068	36.6	98.3
1948	15,485	7,500	3,900	25.2	52.0
1949	14,733	-	3,256	22.1	-

자료: 조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1949년도.

이상 살펴본, 경제적 여건의 악화로 인하여 식민지 시기에서부터 계속해서 누

²⁶ 1945년도 서울 지역 도매 물가 지수를 100으로 보았을 때, 이 지수는 1950년 2783.0으로 상승하였으며, 같은 기간 서울 지역의 소매 물가 지수 역시 100에서 4035.7로 무려 40배 가량 상승하였다(한국은행 조사부, 『경제연감』 1955년도).

적되어 온 농민들의 불만은 극에 달하였으며, 해방으로 인하여 통제의 족쇄가 풀리자 이러한 농민층의 불만은 폭발적으로 분출될 수 밖에 없었다. 경제적 이해 관계를 확보하기 위한 농민들의 자발적 노력은 다양한 형태를 띠었지만 이들이 개인적 차원이 아닌 계급적 차원의 목표를 이루기 위해서는 사회 운동이 필요했고 이를 위해서는 농민들의 조직화가 선행되어야 했다.

2. 농민층의 조직화를 통한 계급 역량의 확대

농민층의 조직화를 통한 집합 행동의 움직임은 크게 두 가지 방향으로 나타났다. 하나는 전면적인 사회 개혁을 목적으로 농민들의 경제적 의도와 좌익의 정치적 의도가 결합되어 만들어진 ‘전국농민조합총연맹’(전농)을 기반으로 한 농민 운동의 전개였고, 다른 하나는 국가 권력이 제공하는 체제 질서 속에서 우익 집단의 정치적 의도와 농민들의 ‘상대적 보수성’이 결합되어 만들어진 우익 계통의 농민 단체들이 중심이 되어 진행된 농민들의 정치 세력화였다. 먼저, 해방 직후 지역별로 자생적으로 전개되던 농민들의 조직화 움직임은 전농이라는 포괄적 기구가 만들어짐으로써 전국적인 통합 조직으로 정비되었다. 해방 이후 불과 몇 개월 만에 전

표 3-2. 전국 농민 조합 총연맹의 규모 (1945년 12월 현재)

도	부군도지부	면지부	리,부락반	조합원수	인구(1945)	비율(%)
전남	14	110	3,019	369,414	2,377,578	15.5
전북	12	103	2,075	301,645	1,390,913	21.7
경남	15	182	1,877	459,759	1,726,467	26.6
경북	17	127	2,598	275,913	1,974,055	14.0
충남	12	97	1,890	122,563	1,332,305	9.2
충북	6	57	1,750	116,978	1,354,890	8.6
경기	15	134	3,239	193,549	1,630,515	11.9
강원	21	179	1,887	175,852	702,132	25.0
남한 전체	112	989	18,305	2,015,673	12,488,855	16.1

자료: 전국 농민 조합 규모: 민주주의 민족전선(1946: 167).

인구: 조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1948년도; 이상 김동노(1998b: 128) 재인용.

농은 각 도는 물론 면, 리, 부락 단위까지 조직화를 이루어 냈고, 그 전체 규모는 1945년 당시 남한 총 인구의 16%에 해당하는 330만 명에 이르렀다(표 3-2. 참조).

전농이 이처럼 빠른 시간 내에 전국적인 조직화를 이루어 낼 수 있었던 이유는 농민들의 누적된 경제적 불만과 더불어 좌익의 조직화 능력이 효과적으로 농민들의 조직화 과정에 개입되었기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 자신들의 경제적 문제를 해결하고자 한 농민들의 의도와 사회 구성원의 대부분을 차지하고 있는 농민이라는 세력을 결집시켜 정치적 투쟁을 전개하려고 한 좌익의 정치적 의도가 전농이라는 포괄적인 대표 조직의 조직화로 나타나게 된 것이다(김동노, 1998b: 132).

전농의 설립 목적을 통해 살펴본 전농의 필요성은 다음의 크게 네 가지로 요약된다.

- 첫째, 토지 문제의 해결로써 농민 대중의 특수한 경제적, 정치적, 사회적 이익의 전취를 위하여,
- 둘째, 농민 대중의 강력한 조직적 훈련을 위하여,
- 셋째, 당면한 민족 통일 전선에 농민 대중이 참여하며 그의 강력한 추진력이 되기 위하여,
- 넷째, 반동 분자들의 전국적 농민 단체 결성의 기획을 봉쇄하며 그 압력에 항쟁하기 위하여,

전국농민조합총연맹 서기부(1946: 95)

전농의 설립 목적을 통해 우리는 전농이 기본적으로 토지 문제와 같은 왜곡된 농촌 현실 문제의 해결을 최우선적인 과제로 설정하고 있으며, 이를 위하여 다른 군소 농민 조직과는 구별되는 농민 계급을 하나로 묶어 단일한 이해 관계를 형성하는 배타적인 사회 세력을 형성하려는 의도를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 목표를 실현하기 위하여 조직적인 훈련을 통한 계급 역량의 증대를 의도하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 이러한 목적을 달성하기 위하여 전농은 다음과 같은 행동 지침을 마련하고 실행에 옮겼다. 우선, 경제적 영역에서는 “일본 제국주의, 친일파, 민족 반역자의 소유지는 전부 몰수하고 이를 빈농에게 우선적으로 분배 경작하게 하며,” “일반 조선인 지주에 관해서는 자의적인 소작권의 이동을 금지하고 지주에 대한 조합 교섭권과 계약권을 확립하며,” “소작료는 금납으로 3·7제로, 이모작에는 소작료 징수를 금하고 수세, 지세 및 공과금은 지주의 부담으

로 하고 종자대, 비료대는 절반씩 부담하며,” “일체의 고리 대차 관계의 파기할 것”을 요구하였다. 또한 정치적 영역에서는 “정부 조직에 농민의 대표가 참가하며,” “행정관, 사법관 및 기타 공동 단체 조직원의 임명은 공정한 선거에 의하며,” “도시의 노동 운동을 지지하고 이들과의 동맹에 주력할 것”을 요구하였다(전농 서기부, 1946: 96). 이들의 행동 지침을 검토해 보면 이들의 요구 조건은 무상 몰수 무상 분배에 의한 토지 개혁과 같은 전면적인 사회 개혁보다는 소작권의 이동이나 소작료의 3·7제, 지세, 각종 부담금, 고리대의 개선과 같은 현실적인 개혁에 더 중요성을 두고 있었음을 알 수 있다. 즉, 이러한 전농의 설립 목적과 행동 지침을 통하여 전농은 그 조직화 규모와는 달리 농민 운동의 시작 단계부터 지주 계급이나 미 군정에 대한 급진적인 투쟁보다는 ‘제한된 현실적 투쟁’을 목표로 하고 있다는 사실을 확인할 수 있다(김동노, 1998b: 130).

하지만, 제한된 현실적인 투쟁임에도 불구하고 농민 운동의 횡수와 그 규모가 점점 커지게 되자, 미 군정 당국은 좌익 성향의 농민 조직에 의한 사회 불안의 증대를 막고 미 군정 체제 안정을 위하여 각종 군정 법령을 통하여 전농의 활동에 규제를 가하기 시작하였다. 또한, 미 군정은 우익 조직에 의한 전농에 대한 테러와 활동을 방조하는 한편, 좌익과는 반대되는 정치적 의도를 지닌 우익 계열의 농민 조직을 육성하기 시작했다. 이에 우익 진영은 ‘대한노동총연맹’에 농민국을 설치하고 운동을 전개하다, 1947년 8월 31일 독립하여 ‘대한독립축성농민총연맹’(대한농총)이라는 단체를 결성하였다. 이 단체는 농민의 진정한 이익을 대변하기보다는 전농에 맞설 수 있는 농민 조직이 필요하다는 우익 계열의 인식에서 비롯된 것이기 때문에 반공 투쟁을 그 일차적 목표로, 그리고 우익의 정치적 필요에 따른 대중의 동원을 부차적 목표로 설정하였다(김동노, 1998b: 134). 특히, 이 단체는 남한 단독 정부 수립을 위한 1948년의 5·10 선거에 농민을 동원하면서, 간부 100여 명이 직접 선거에 입후보하여 27명의 당선자를 배출하는 등 상당한 정치 세력화를 이루어 냈다(김낙중, 1984: 299).

결과적으로 당시 사회 상황과 맞물려 시간이 지날수록 정치적으로 우익의 주도권이 확고해짐에 따라, 대한농총과 같은 우익 조직들의 농민들에 대한 지배력이 강화되게 되었고, 우익 농민 조직의 강화와 좌익 계열에 대한 탄압 속에서 전농의 조직은 점차 와해되었다. 이에 일반 농민은 전농의 영향력에서 벗어나 점차 우익 단체가 제공하는 제한된 변화의 틀 속에서 체제 내에 포섭되어 갔다.

3. 농민 운동을 통한 농업 정책 개혁 요구

앞에서 살펴본 바와 같이, 미 군정 초기의 동원할 수 있는 농민의 양적 확대와 이들의 강화된 조직화 능력, 그리고 물리적 통제력의 공백은 농민 운동이 발생할 수 있는 최적의 상황을 마련하였고, 따라서 농민들은 어느 때보다도 활발하게 사회 운동에 참여할 수 있었다. 미 군정기 농민 운동에서 중요하게 살펴보아야 할 농민들의 집합 행동은 바로 ‘10월 항쟁’과 ‘소작 쟁의’이다.

‘10월 항쟁’은 좌익의 정치적 관심과 일반 농민의 경제적 이익의 확보 노력이 결합되어 나타난 해방 이후 최대의 농민 운동으로서(김동노, 1998b),²⁷ 농민-지주간의 계급 갈등과 같은 경제적 성격보다는, 주로 미 군정의 억압력과 사회 정책에 대한 불만에서 비롯된 체제 저항적 성격을 지닌 사회 운동이라고 볼 수 있다(정해구, 1981: 151). 실제로 농민들이 ‘10월 항쟁’을 일으키면서 공식적으로 요구한 조건들에는 무상 몰수 무상 분배에 따른 토지 개혁과 같은 장기적이고 근본적인 경제적 이해 관계의 재편성보다는, 식량의 배급과 공출의 과정에 개입된 공권력의 횡포를 고발하고 이의 개선을 요구하는 즉각적이고 직접적으로 생존과 관련되어 있는 것들이 많았다(김동노, 1998b: 155~156). 하지만, 미 군정기의 열악한 경제적 상황에서 탈피하고 새로운 국가 건설의 사회 주체로 참여하려던 농민들의 시도는 사회 운동을 지속할 수 있는 내적 역량의 한계와 미 군정의 대대적인 탄압으로 인하여 결국 실패로 돌아갔다.²⁸

‘10월 항쟁’ 이후 미 군정과 우익 세력의 좌익 세력에 의해 대대적인 탄압을 받으면서 전농은 조직 역량에 막대한 손상을 입었으며, 이에 활동이 크게 약화되었다. 결국, 미 군정기 대규모 농민 운동의 횡수도 1946년의 280회를 정점으로 점점 감소하게 되었다(표 3-3. 참조).

²⁷ ‘10월 항쟁’의 성격에 대한 논의로는 크게 농민 조직과 농민 운동의 내재적 자발성을 강조하는 입장(Cumings, 1981; Shin, 1994)과 좌익에 의한 외부 개입설을 주장하는 입장(심지연, 1991; 정해구, 1981) 두 가지가 있다.

²⁸ 1946년 10월 1일 대구에서 처음 발생하여 시차를 두고 전국으로 퍼져 나간 ‘10월 항쟁’의 진행 양상을 살펴보면, 경북과 지역적으로 가장 근접한 경남을 시발점으로 하여 충청도를 거쳐 경기도로, 그리고 다시 강원도를 거쳐 전라도로 전파되며 12월 중순까지 지속되었다. 한편, 그 규모는 항쟁이 가장 격렬하게 전개되었던 10월 1일에서 10일 사이를 살펴보면, 영천에서 10,000여명이 참여하여 최대의 규모를 보였으며, 500명 이상 참여했던 지역은 9군데였다(한림대 아시아문화연구소, 1995: I-232).

표 3-3. 미 군정기 농민 운동의 추세와 성격 (1945~1948년)

		1945	1946	1947	1948	총계
농업 관계	양곡 수집 반대	2	10	46	11	69
	식량 요구	5	24	2	-	31
	토지 개혁 요구	-	-	3	-	3
	지주·소작인 분쟁	-	1	-	-	1
	소계	7	34	51	11	104
경찰서 습격		34	176	33	13	256
일본인 친일파 공격		69	-	-	2	71
관공서·관리 공격		11	11	4	-	22
좌우 시위 충돌	좌익에 의한	12	28	19	1	60
	우익에 의한	1	3	19	-	23
	좌·우 충돌	3	9	6	-	18
군정·미군·군속 공격		4	6	1	-	11
지역·행정 장악 기도		5	3	-	-	9
찬탁 시위		1	-	1	-	2
기타·불명		8	13	5	-	26
총계		156	280	139	27	602

자료: HQ USAFIK, *G-2 Daily Reports and Weekly Reports.*; 이혜숙(1988: 231) 재인용.

비록 ‘10월 항쟁’과 같은 대규모 농민 운동은 좌절되었지만, 식민지 시기에서부터 축적되어 온 농민들의 사회 운동 역량과 ‘10월 항쟁’ 경험은 이후 소작 쟁의와 같은 다양한 농민 운동을 통하여 표출되었다. ‘10월 항쟁’이 미 군정 당국의 억압력과 사회 정책에 대한 불만에서 비롯된 체제 저항적인 성격을 지닌 사회 운동이었다면, 미 군정기의 소작 쟁의는 소작 관계를 둘러싼 지주 계급과 농민들간의 계급 갈등이 중심이 된 경제적 성격을 지닌 농민 운동이었다. 하지만 이러한 소작 쟁의의 성격은 농지 개혁에 대한 논의가 본격적으로 농촌 사회의 쟁점으로 등장한 이후로는, 단순한 지주-농민간의 계급 갈등을 넘어서는 사회 체제의 문제와 밀접하게 관련되어 있는 정치적 색채를 지니게 되었다.

미 군정 시기의 소작 쟁의는 ‘과도 입법 의원’에서 ‘토지 개혁법’이 심의되기 시작한 1947년 가을부터 본격화되고, 1948년 정부 수립 이후 국회에서 ‘농지 개혁

법'이 상정되고 나서는 일상적인 농촌 내부의 운동으로 상례화되었다(이혜숙, 1988: 270). 신문에서는 소작 쟁의의 원인을 “남조선의 농지 개혁을 예상한 지주들의 토지 방매가 성행하여 소작인들의 소작권을 무시한 소작권 이동의 격증”(조선일보, 1948. 3. 11.)했기 때문이라고 보도하고 있으며, 이러한 사실을 통하여 농지 개혁을 둘러싼 각 사회 세력들 간의 갈등이 소작 쟁의의 주된 원인임을 짐작할 수 있다. 한편, 소작 쟁의의 횡수와 관련하여 소작 쟁의에 대한 각 신문들의 집계를 보면, 1945년 해방 이후 68건에 불과하던 소작 쟁의 건수는 1946년 136건, 1947년 549건으로 급증하고 있음을 알 수 있으며(한성일보, 1947. 4. 16.; 조선일보, 1948. 3. 11.), “경기도 내의 쟁의 건수만 하더라도 법외 조정까지 합쳐 계산하면 1개월 평균 3천건에 달했다”(조선중앙일보, 1947. 11. 1)는 기사로 보아 실제의 쟁의 건수는 전국적으로 엄청난 수에 달했던 사실을 알 수 있다(김성호 외, 1989: 187~188). 이러한 소작 쟁의의 추세는 시간이 지나갈수록 농지 개혁을 둘러싼 각 사회 세력들간의 대립이 점점 치열해지고 있는 것과 그 맥락을 같이하고 있다. 즉, 미 군정 시기의 소작 쟁의는 표면적으로는 소작 관계를 둘러싼 지주-농민간의 계급 대립의 모습을 지니고 있었지만, 실제 소작 쟁의가 중점적으로 발발한 시기나 그 양상을 통해 살펴보면 농지 개혁이라는 제도 변화를 둘러싼 지주 계급과 농민들간의 치열한 정치적 대립의 성격을 지니고 있음을 알 수 있다.

결론적으로, 미 군정을 거치는 동안 농민 운동의 전반적인 성격은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 미 군정기 농민 운동은 전농의 활동에서 볼 수 있듯이 좌익 세력과 밀접한 관계를 가졌는데 이는 당시 농민의 압도적 다수가 빈농이었다는 구조적인 조건과 미 군정 하에서 가중된 경제적 위기, 그리고 농민들의 토지 문제에 대한 심각한 불만과 기대가 좌익 세력의 조직화 역량을 매개로 결합된 것으로 볼 수 있다. 둘째, 전국적 조직에 의한 대규모 농민 운동이었던 ‘10월 항쟁’ 이후 미 군정기 농민 운동에서 주로 초점이 되었던 것은 농지 개혁을 둘러싼 문제였으며, 농민들의 농지 개혁 요구와 더불어 소작료 율의 문제, 소작권 이동의 문제, 지주의 토지 강매 문제, 식량 공출에 대한 문제 등이 농민 운동을 통해 제기되었고, 이를 해결하기 위한 농민들의 저항은 미 군정 기간 내내 지속되었다. 이상의 요인으로 인하여 해방 이후 농민 운동의 정치적 성격은 매우 강할 수 밖에 없었으며, 이는 이후 이승만 정권에서 농지 개혁을 둘러싼 사회 집단간의 대립에서 농민들이 정치 세력화를 이루어 낼 수 있었던 사회적 기반이 되었다.

제 2 절 국가: 국가 자율성과 국가 역량 확보를 위한 제도적 기반의 구축

사회 체제 안정과 지배 체제 구축을 위한 물질 자원의 확보를 위해서 미 군정 당국은 전통 사회의 안정 세력이었던 지주 계급과 전략적인 연대 관계를 맺을 수 밖에 없었다. 하지만, 동시에 미 군정은 점령 권력의 자율성 확보와 농민층의 체제 내 포섭을 위하여 지주 계급의 힘을 일정하게 제한할 필요성도 가지고 있었다. 이러한 미 군정의 의도는 외삽된 점령 권력으로서의 한계 때문에 전적으로 점령 본국의 이해 관계에 좌우될 수 밖에 없었다. 이 절에서는 해방 이후부터 이승만 정권 전 시기까지의 미 군정 당국의 농업 정책이 어떠한 의도에 의하여 수행 되었으며, 미 군정의 농업 정책으로 인하여 촉발된 각 사회 세력 간 권력 관계의 재구성과 상호 연계가 이후 전개된 농지 개혁의 제도적 여건을 마련하는데 어떠한 기여를 하였는지 살펴보고 한다.

1. 미 군정의 성격과 구조: 식민 국가의 제도적 유산의 흡수

미 군정은 사회의 내재적 발전의 결과로서 성립된 것이 아니라 외부로부터 이식된 것이었으므로 사회 내부의 사회 세력 간의 권력 관계를 반영하기보다는 그것으로부터 유리되어 있는 점령 권력의 성격을 지니고 있었다(최장집, 1993). 점령 권력은 식민지 권력과는 달리 일시성을 특징으로 하기 때문에 점령 지역의 사회 관계를 본국의 이해 관계에 따라 재편한 후, 자신들의 목표를 수행해 줄 지원 세력을 국내 세력으로 육성하여 그들에게 국가 권력을 이양하는 것이 일반적이다.²⁹ 점령 당국은 일차적으로 점령 지역의 사회 구조를 그들의 이해에 따라 재조정하며 국가 기구와 물질 자원을 통제함으로써 사회 세력들의 관계를 변화시킨다. 그러나 점령 당국의 본국의 이해가 점령 권력에 의해 구체적으로 관철되는 방식은 점령 권력의 조직 구조나 현지에서 동원할 수 있는 자원의 종류 등에 따라 점령 권력의 현실적 조건과 점령 지역의 사회적 조건에 영향을 받을 수 밖에 없다.

해방 이후 각 사회 세력간의 이데올로기적, 경제적 대립과 급격한 좌익 세력의 대두로 인한 정국의 혼란이 미 군정 체제의 안정에 심각한 걸림돌이었다면, 과

²⁹ 당시 미 군정 당국은 세 가지 이데올로기적 기초에 기반을 둔 정치 연합을 수립하고자 시도하였다. 그것은 첫 번째로 반공 국가의 확립, 두 번째로 자본주의 경제 체제의 확립, 세 번째로 정치 체계 또는 지배의 형태로서 의회 제도에 기반을 둔 자유 민주주의 제도화였다(최장집, 1993: 162).

대 성장되고 중앙 집권화 된 식민 국가 기구의 유산은 이러한 사회적 혼란을 수습할 수 있는 제도적 토대가 되었다. 미 군정 당국은 과대 성장과 중앙 집권화를 그 특징으로 하는 식민 국가 기구를 그대로 유지하고 이를 권력 기반으로 삼았으며 사회 영역을 광범위하게 통제하는 거대한 관료 기구를 더욱 강화하고 발달시켰다. 특히 사회에 대한 억압력을 행사하는데 중요한 역할을 담당하였던 경찰 제도는 기본적으로 제도나 인력의 측면에서 식민지 경찰 기구의 연장이었다고 볼 수 있다. 미 군정 시기 경찰 조직의 인력 구성을 살펴보면 총경 이상의 고위 간부 49명 가운데 식민지 경찰 출신이 39명으로 전체의 79.6%를 차지하고 있으며, 경위 이상의 간부 1,157명 가운데 식민지 경찰 출신은 949명으로 전체의 82.0%를 차지하고 있었다(Cumings, 1981: 166). 또한, 밀으로부터의 저항에 맞서기 위해 미 군정은 실제로 식민지 시기보다 더 중앙 집권화 되고 규모면에서도 더 확대된 경찰 제도를 구축하였는데, 실제로 해방 직전 1만 여명이던 경찰의 인력이 해방 후 불과 3개월 만에 남한에서만 15,000명으로 늘어났으며, 특히 1946년 말에는 25,000여명으로 급증하면서 식민지 시기에 못지않은 강력한 억압력을 유지하게 되었다(안진, 1988: 211).

2. 미 군정의 농업 정책과 농지 개혁: 국가 자율성 확보를 위한 제한적인 제도적 여건의 마련

미 군정의 농업 정책은 미 군정의 기본 목표, ‘자유 시장 제도의 발전’이라는 미국의 점령 정책에 의해서 기본적으로 규정되었다(김병태, 1981: 40~47). 미 군정은 좌익 세력에 의한 농민 대중의 정치적 동원을 차단하기 위해서 농민층의 체제 내 포섭 정책을 실시해야만 했으며, 다른 한편으로는 사회 안정을 위하여 지주 계급의 급격한 몰락을 저지해야만 했다. 이러한 상황 속에서 미 군정이 의도하였던 농민 정책의 기본 방향은 점령 초기의 ‘미곡 통제 관계 정책’과 ‘소작 개혁 정책’을 통해 찾아볼 수 있다. 미 군정은 남한 점령 목표의 달성을 위해 전략적 차원에서 지주제를 해체 시킬 전반적인 농지 개혁의 실시를 고려하였으나, 현실적인 정치 상황 때문에 한국인 지주 토지에 대한 소작 개혁이라는 전술적 차원의 정책적 수단을 사용할 수 밖에 없었다(최봉대, 1994: 240).

기본적으로 미 군정의 농업 정책은 식민지 후반 식민지 국가의 농업 정책의 연장선 상에서 진행되고 있었다고 볼 수 있다. 미 군정은 ‘미곡 자유 시장’ 설치와

함께 최고 소작료 3:1제를 공포하여 고율의 소작료 수취 관행을 공식적으로 금지시키는 한편 지역 별로 좌익 세력의 주도하에 실시되었던 3·7제에 대응하고자 했다. 또한 ‘식량 공출 관계 법령’들을 통하여 해방 직후 위기에 처했던 지주 계급의 소작료 수취를 제도적으로 보장해 주었고, 또한 대지주들이 공출 대금을 가지고 소규모 귀속 사업체를 불하 받을 수 있도록 배려하기도 했다. 그러나 한편, 미 군정은 소작미 전량의 현물 공출, 공출 책임자로서 소작농의 지정, 3:1제를 기준으로 한 공정 미가에 의한 공출 대금의 지불 등을 강제적으로 규정함으로써 당시 높은 물가 상승의 압력 속에서 경제적 압박을 받고 있던 지주 계급의 물적 기반을 잠식하고 있었다. 즉, 미 군정은 물적 자원의 통제를 통해서 국가 역량을 증대시키려 하였으며 또한 물적 자원의 분배를 놓고 지주 계급과 갈등 관계를 형성하고 있었던 것이다. 결과적으로, ‘3:1제 소작 개혁’과 ‘식량 공출 관계 법령’과 같은 미 군정 당국의 일련의 농업 정책들은 미 군정이 지주제의 잠정적인 유지를 매개로 하여 농촌 지배력을 확대시켜 나가면서 동시에 점진적이고 우회적인 방식으로 지주제의 해체를 의도한 현실 유지적이면서도 개량주의적인 농지 개혁 정책으로 그 성격을 자리매김할 수 있을 것이다(최봉대, 1994: 241).

미 군정 당국이 농업 정책을 통하여 남한 사회에서 의도한 바는 미 군정에 의해 추진된 농지 개혁을 통하여 보다 직접적으로 드러난다. 점령 직후 ‘일제 소유 토지의 재분배’와 ‘한국 지주 토지의 소작 개혁’이라는 이원적인 방식에 입각한 농지 개혁을 구상했던 미 군정은 1946년 1월에 이러한 구상을 구체화하여 본국 정부의 승인을 요청하였다.³⁰ 미 군정 당국이 이 시기에 구 일본인 소유 토지인 귀속 농지 불하 정책을 마련하여 제정하고자 한 가장 큰 이유는 좌익 세력에 의한 농민층의 정치적 동원을 차단하고 소련 측이 북한에서 취한 급진적인 농지 개혁 조치들이 남한의 농촌에 미칠 파급 효과를 상쇄시키기 위한 것이었다. 귀속 농지의 불하 원칙에서 드러나듯이, 미 군정에 의한 귀속 농지 불하 정책의 궁극적인 목표는 농촌에 광범위한 영세 자작농 체제를 창출하여 토지의 사적 소유권을 확립하는데 있었다. 이는 미 군정이 농지 개혁 정책을 통하여 체제 안정을 위한 농민층의 정치적 통합을 우선적으로 고려하였음을 의미하는 것이다(최봉대, 1994: 245).

³⁰ 그 골자는 한국 정부 수립 이후에 대지주의 토지를 재분배하는 것을 전제로, 귀속 농지를 현 소작농에게 우선적으로 불하하고, 해당 소작 농가의 생계를 유지할 수 있는 수준으로 불하 규모를 한정하며, 재소작농화 방지를 위해 소유권 이전을 규제한다는 것이었다. 같은 해 3월에 발표된 국무부 파견 경제 고문단의 귀속 농지 불하 안(이른바 ‘번스 안’)은 미 군정의 이러한 불하 원칙을 법제적 측면에서 보완한 것이었다.

하지만 미 군정의 이러한 ‘귀속 농지 불하 안’에 대하여 사회 각 세력들은 좌익과 우익, 지주와 농민에 관계없이 외삽된 권력에 의한 제도 개혁에 대한 불신으로 대응하였다. 당시 신문 기사에 나타난 미 군정의 귀속 농지 불하에 대한 각 정파의 입장을 살펴보면, 각 정파가 궁극적으로 주장하는 정치적 해결 방안은 다르지만 귀속 농지 매각을 독립 정부 수립 이후로 연기하자는 점에서 일치하고 있음을 알 수 있다.

김병로 의원(한민당)

군정청에서 발표한 일인 재산 처분에 대하여 우리도 검토하겠으나 ... 농지의 처분은 중요 국책에 관계되는 것이므로 지금대로 보유하였다가 (앞으로) 수립되는 조선 정부에서 처리함이 타당하다고 생각한다.

한성일보, 1946. 3. 11.

민주주의 민족 전선

토지 문제의 평민적 해결은 우선 일본인과 민족 반역자로부터 몰수한 토지를 농민에게 무상으로 분배하기를 요구한다. 민주주의 임시 정부를 미구에 앞두고 이러한 정책을 조속히 실시할 필요는 도무지 없다는 것을 우리는 명언 하는 바이다.

해방일보, 1946. 3. 11.

조선 공산당 중앙 위원회 성명

미소 공동 위원회가 금일을 기하여 그 역사적 회합이 열리는 이 때 우리 당은 하루라도 속히 통일적인 임시 민주주의 정부 수립에 적극 진력하는 동시에 이 정부는 남부 조선에서도 북조선의 해결과 동일한 민주주의적 진보적 방법으로 토지 개혁을 단행하여야 할 것을 선언한다.

해방일보, 1946. 3. 21.

조선 신민당 성명

(토지의) 처분은 불원 수립될 조선 신정부에 맡겨 두는 것이 적당한 조치라고 생각한다. ... 북조선의 토지 개혁은 원칙적으로 찬동하나 기술적 조치 방법에 있어서 고려를 요할 점이 있다.

해방일보, 1946. 3. 11.

이승만 박사

토지 개혁은 우리가 임시 정부를 갖게 되면 그 때에 해결해야 한다.

Mark Gayn(1982: 33)

각 정파의 입장을 보다 구체적으로 살펴보면, 당시 정치적 지배 세력을 구성하고 있었던 ‘한국민주당’(한민당)과 이승만 측은 정부 수립 이후 자신들의 정치적 이해 관계를 극대화하는 방향으로 농지 개혁을 추진하려는 의도를 가지고 있었기 때문에 미 군정의 농지 불하 안에 대하여 반대한 반면, 좌익 측에서는 제한적이고 개량적인 농지 개혁이 이루어짐으로써 농민층이 사회 체제 내에 포섭되어 체제 내부에 동화됨으로써 전체적인 사회 변동의 역량이 축소되는 것을 우려하여 미 군정의 농지 개혁에 반대하였다. 한편, 농민층 역시 미 군정에 의한 귀속 농지 불하가 전 소작지를 대상으로 하지 않고 일본인 귀속 재산에 그치고 있다는 점에서 자칫 제한적으로 끝나게 되는 여지를 제공할 위험이 있었고, 일시적인 미 군정 권력보다는 정부 수립 이후의 항구적인 권력에 의해서 농지 분배를 제도적으로 보장 받으려는 의도에서 미 군정의 농지 개혁에 반대하였다.

이러한 사회 각계의 반대 의견은 미 군정측에 의한 여론 조사를 통해서도 잘 드러나고 있다. 귀속 농지 불하에 대한 미 군정 당국의 여론 조사는 전국에서 8,349명을 대상으로 1946년 3월부터 6월까지 4차례에 걸쳐 실시되었다. 여론 조사에서는 농지 개혁과 산업 및 토지 국유화에 대한 의견을 물었는데 응답자의 60~70%가 미 군정이 농지 개혁에 개입하는 것을 원치 않았으며, 미 군정의 농지 개혁을 찬성한 이들도 농지 분배의 방법에 대하여서는 의견이 하나로 모이지 않았다(표 3-4. 참조).

표 3-4. 농지 개혁에 대한 미 군정의 여론 조사 (1946년)

구 일본의 소유지를 어떻게 처리할 것인가? (단위: %)

보고 날짜	1946년 3월		1946년 5월		1946년 6월
	경기도	전지역	전지역	경기도	전지역
미 군정 매각	17.5	18.3	22.0	7.0	16.0
미 군정 무상 분배	14.5	14.5	20.6	16.0	27.0
미 군정 불간섭	68.0	67.2	57.4	77.0	57.0

한국인 지주 소유지를 어떻게 처리할 것인가? (단위: %)

보고 날짜	1946년 5월		1946년 6월
	전지역	경기도	전지역(경기도 외)
미 군정 매각	19.0	10.0	15.0
미 군정 무상 분배	17.0	7.0	10.0
미 군정 불간섭	64.0	83.0	75.0

자료: HQUSAMGIK, *Reports by the Bureau of Public Information & Department of Public Information.*

이와 같이 ‘귀속 농지 불하 안’ 자체의 미비점과 사회에 대한 미 군정의 취약한 장악력이 결합되어 가져온 부정적인 정치적 파급 효과의 결과, 미 군정에 의한 최초의 귀속 농지 불하 시도는 좌절되었다. 그러나 미 군정은 농지 개혁을 통한 자신들의 의도를 관철시키기 위하여, 전면적인 농지 개혁의 실시를 촉진시킬 압력으로 작용하게 될 귀속 농지 불하를 위한 사전 작업으로서 농촌의 좌익 세력에 대한 본격적인 해체 작업에 나서는 한편, 미 군정 독자적으로 농지 개혁을 주도할 수 있는 국내 정치 여건을 마련하고자 하였다. 실제로, 미 군정은 ‘과도 입법 의원’의 입법 활동과 무관하게 농지 개혁을 추진하는데 필요한 관련 법규들을 제도적으로 보완하고 정비하였으며,³¹ 그 결과 ‘조미 토지 개혁 연락 위원회’(연락 위원회)에 의해서 농지 개혁의 법안 작성이 이루어지게 되었다.³² 연락 위원회에 의해 1947년 12월 말에 작성된 토지 개혁법 초안은 ‘토지 자본의 산업 자본으로의 전화’, ‘자작농 창출’, ‘효율적인 식량 수집에 기초한 국가 재정 보장’과 같은 전반적인 농지 개혁의 목표를 달성하기 위한 구체적인 기준을 제시해 주었다. 이러한 기준들은 토지 소유 상한선, 지주의 토지 보상 시가 및 체감 매상, 보상 방식 등에서 당시 지주 계급이 요구했던 것과는 동떨어지게 지주 계급에게 불리하게 되어 있었다. 즉, 이 시기 미 군정의 농지 개혁 정책에서의 주안점은 토지 개혁법 초안

³¹ 미 군정은 1946년 말에 과도 입법 의원을 구성하면서, 미 군정 하의 농지 개혁 실시에 반대했던 극우 세력이 과도 입법 의원을 지배하도록 정파별 세력을 안배했다. 이는 미 군정이 과도 입법 의원을 내세워 귀속 농지의 불하나 농지 개혁을 실시하려는 의도를 갖고 있지 않았다는 점을 보여 준다.

³² 연락 위원회의 과도 입법 의원 측 대표들은 중간파와 이승만 계열의 반 지주적인 극우 세력으로 구성되었고, 지주 계급을 대변하는 세력은 배제되었다. 이는 미 군정이 이 위원회를 한국 정부 수립 이후 반 지주적인 농지 개혁을 주도할 정치 세력을 지원, 육성하기 위한 제도적 장치로 활용하고자 하려는 의도를 가지고 있었음을 의미하는 것이다(최봉대, 1994: 249).

작성 과정을 통하여 정부 수립 이후의 농지 개혁 법안에서 적용되어야 할 기준들을 국내의 정치 세력들이 수용하도록 하는데 있었고, 결과적으로 정부 수립 이후 국가가 주도하는 반(反) 지주적인 위로부터의 농지 개혁을 실시할 수 있는 정치 영역을 제도적으로 마련하는 데 있었던 것이다(최봉대, 1994: 250).

최종적으로 미 군정은 1948년 5·10 총선이라는 정치적 상황을 고려하여,³³ 3월 22일 귀속 농지를 관리하고 있던 신한 공사가 소유하고 있던 농지 32만 4천 정보 가운데 61.4%에 해당하는 19만 9천 정보를 매각하였다.³⁴ 당시 신한 공사 소유의 농지가 전체 농업에서 차지하고 있는 비중은 전 농가 호수의 13.4%, 전 경지 면적의 26.8%에 해당하는 막대한 것이었다(대한금융조합연합회, 1955). ‘귀속 농지 불하령’에 명시되었듯이 귀속 농지 불하의 일차적인 목적은 소작농을 “자립농 소유자로 전환시켜 농촌에 토지 소유권을 광범위하게 보급”하는데 있었으며, 구체적인 귀속 농지의 분배 방법은 호당 2정보 이내에서 분배 받은 농민들이 평년작 생산물의 3배를 15년간 분할 상환토록 하는 조건으로서, 이 분배 농지 가격은 그 당시의 자작 농지의 시가 수준이었다(김성호 외, 1989). 당시 신문들은 농지 개혁에 대한 사회 경제적 의의를 강조하며, 미 군정의 귀속 농지 매각을 대대적으로 환영했다.

... 남조선 토지 개혁의 제1단계인 적산 농토의 불하는 신시대적 거탄으로서 조선 농가의 2할 8부나 되는 소작인들이 자기가 지금까지 소작해 오던 전·답을 자기와 후손들이 소유할 수 있게 되었다. 일제 압정 40년 동안 조선 농민의 고혈을 착취하던 논과 밭이 완전히 우리 농민의 손에 들어오게 된 것은 비록 토지 개혁의 완수를 아직 보지 못한 오늘에 있어서 쾌사이요 복음이라 아니할 수 없다. ...이번 적산 농토 불하에 대하여 시기 상조론도 있고 혹은 연부 상환의 유상 분배를 타한 자도 있을지 모르나 모두 찬동할 수 없다. 토지를 가장 사랑하고 가장 잘 이용할 줄 아는 농민에게 그 힘에 맞는 땅을 소유케 한다는 것은 반드시 독립을 기다려서 해결해야 할 문제가 아니다. ... 더구나 이번 적산 농토 처

³³ 미 군정이 귀속 농지의 분배를 서둔 것은 직접적으로 미국의 남한 단독 정부 수립을 위한 선거를 보다 유리하게 치루기 위한 전략으로 볼 수 있다. 이러한 미 군정의 의도는, “1948년 봄의 토지 매각과 선거는 서로 관련되어 있다. 전 일본인 소유지를 농민에게 공평하고 효과적으로 분배한 것은 농민들의 투표 시 어느 정도 공산주의의 거부를 초래했다.”(Mitchell, 1949)는 미 군정 고위 간부의 증언을 통해서도 확인할 수 있다.

³⁴ 그 뒤 한국 정부에 의해서 매각된 면적까지 합치면 귀속 농지의 총 매각 면적은 267,776 정보로 추정되며, 농지를 분배를 받은 농가는 대략 65만호였다(김성호 외, 1989: 407).

분 안이 공출을 면제하고 현행 소작료보다 저율인 현물을 15년간 납입하면 자기 소유가 되게 하는 제도는 국가 전체를 위해서나 농민 자신의 근로 정신을 위해서나 지극히 타당 적절한 방법이라 할 수 있다.

서울신문, 1948. 3. 23.

위에서 인용된 기사의 내용을 살펴보면, 농지 개혁이 독립 정부에 의한 것이 아니라 미 군정 권력에 의하여 이루어졌고 그 대상이 전 소작지가 아니라 단지 귀속 농지에 그친 점을 아쉬워하면서도, 농지 분배의 방법으로서 농민들의 입장을 적극 반영한 점에 대해서는 적극적인 환영의 의사를 보이고 있음을 알 수 있다.

결론적으로, 미 군정에 의한 귀속 농지 불하는 궁극적으로 좌익 세력에 의한 농민층의 정치적 동원화를 차단하고 한국 정부 수립 이후의 전반적인 농지 개혁의 실시를 예비하기 위한 미 군정 당국의 정책적 의도의 산물이라고 볼 수 있다. 서로 다른 이념적 지향점을 가진 남로당과 지주 계급들이 귀속 농지 불하 조치를 무력화 시키려고 시도한 것과 대조적으로, 막상 귀속 농지 불하가 시작되자 농민들이 귀속 농지 수매에 적극적으로 호응했던 것은 미 군정의 이러한 정책적 의도와 효과를 잘 드러내 준다. 하지만 한편, 전체 농가가 아닌 귀속 농지만의 재분배는 반공 정권의 수립을 위해 미 군정이 여전히 지주 계급에 대한 정치적 지원을 필요로 했다는 것을 시사해 주기도 한다(최봉대, 1994: 251).

궁극적으로 미 군정의 귀속 농지 불하는 정부 수립 이후 계급적 지지 기반이 취약한 이승만 정권이 농지 개혁을 추진하는 과정에서 직면하게 될 지주 계급의 저항을 약화시킬 수 있는 제도적인 여건을 마련해 주었다. 왜냐하면 귀속 농지 불하를 통하여 지주들은 농지 개혁이 언젠가는 반드시 실시될 기정 사실로 인식하게 되었으며, 이에 따라 지주들의 소작지 방매가 촉진되어 사실상 점진적이고 우회적인 방식으로 지주제의 해체가 가속화되었기 때문이다.

제 3 절 지주: 농지 개혁에 대한 제한적 대응과 계급 기반의 약화

농지 개혁으로 인하여 자신들의 정치적 목적을 달성할 수 있었던 국가와 경제적 이해 관계를 확보할 수 있었던 농민과는 달리, 지주 계급은 농지 개혁으로 인하여 자신들의 사회 경제적 지위가 크게 흔들리게 될 가능성이 높았다. 농지 개

혁이라는 제도 변화의 압력에 대하여 지주 계급의 반응은 크게 두 가지 방향으로 전개되었다. 국가에 대해서는 정치적 조직화를 통하여 농지 개혁 정책을 무산시키기 위하여 노력한 반면, 농민들에 대해서는 농지 개혁을 기정 사실로 받아들이는 가운데 자신들이 동원할 수 있는 다양한 경제적 기제를 사용하여 농지 개혁의 압력에 대처하였다.

1. 미 군정 국가의 농업 정책에 대한 지주 계급의 정치적 대응의 좌절

일제의 패망과 더불어 산업 부문의 지배 계급이 거의 공동화 되다시피 했던 상황에서 점령 지역을 통치하기 위한 물질 자원의 확보와 사회의 안정을 위해 미 군정이 의존할 수 밖에 없었던 구 지배 세력은 지주 계급이었다. 하지만 고율의 소작료 징수와 소작권 박탈, 미곡의 사적 전유와 상품화 등을 통해 자신의 계급 이익의 극대화를 추구하는 지주 계급의 존재는 농촌 사회의 정치적 불안의 근원이었을 뿐만 아니라, 도시 노동 부문에 대한 통제력 확보를 자본주의로의 재편성 과정의 우선적인 순위로 파악하고 있었던 미 군정의 점령 정책과도 배치되었다(최봉대, 1994: 240).

이러한 미 군정과의 정책적 관계 속에서, 해방 이후 농촌 사회 내부의 경제적 상황은 점점 지주 계급에게 불리하게 전개되고 있었으며, 지주 계급의 사회에 대한 통제력 역시 점차 약화되고 있었다. 해방 이후 당시 지주 계급이 직면한 상황은 다음과 같은 신문 기사를 통해 살펴볼 수 있다.

... 해방 후 군정 3년간은 너무나 사회적 혼란이 심했던 때문에 토지 개혁을 보지 못했으며 이미 지주는 지주로서 행세 못했고 토지에서의 수확은 이름 뿐으로 그 부담은 조금도 경감됨이 없었다. 또 물가고로 인한 가계비 증대의 고통이 약간이 아니었던 만큼 실제에 있어 지주는 물심 양면을 통하여 토지로부터 그 애착심이 이산 되어 있었고, 어떠한 경우에는 토지를 소유함으로써 생기는 고통이 있었던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그렇다고 해서 지주가 토지를 떠나서 산업 자본으로 방향을 돌리기에는 사회 정세가 그 기회와 여유를 주지 않아 그들은 속수 무책으로 오직 개탄함에 그칠 도리밖에 없었다. ...

경향 신문, 1949. 4. 30.

신문 기사를 살펴보면 해방 후 지주들이 토지를 통하여 경제적 잉여를 생산해 내기란 쉽지 않았으며, 오히려 토지 소유로 인한 사회적 저항과 압박이 상당하였음을 알 수 있다. 또한, 당시의 불안정한 사회적 상황 때문에 농업 자본을 산업 자본으로 전환하는 것 역시 쉽지 않았음을 살펴볼 수 있다. 결국 이 시기의 지주 계급은 매순간 변화하는 내외 여건을 주시하는 가운데 자신들의 계급 이익을 보전하기 위한 일련의 대응 방법을 강구하지 않을 수 없었다. 그것은 크게 두 가지 방향으로 전개되었다. 하나는 지주 계급의 정치적 입지를 극도로 제약하면서 북한식의 사회주의 토지 개혁을 일관되게 주장하는 급진 좌익 세력을 모든 보수 세력이 연합하여 진압하는 방안이었다. 이를 위하여 지주들은 직접 정치 활동을 하거나 또는 풍부한 재력을 바탕으로 급진 좌익 세력의 제거에 필요한 다양한 경제적 지원을 아끼지 않았다. 다른 하나는 농지 개혁을 기정 사실로 받아들이는 가운데, 자신들이 동원할 수 있는 다양한 경제적 기제를 사용하여 대응하는 것이었다.

먼저 지주 계급의 정치적 대응에 대하여 살펴보자. 지주 계급의 정치적 대응은 주로 한민당을 통한 정치적 조직화를 중심으로 전개되었다.³⁵ 지주 계급 및 친일 고급 관료들을 기반으로 한 정당이었던 한민당은 미 군정의 농업 정책에 대하여 지주 계급의 이익을 대변하였는데, 이는 농지 개혁에 대해서도 마찬가지였다. 한민당은 창당 초기부터 “대지주의 토지를 몰수해서 분배하는 것보다는 미 군정이 정한 소작료 3:1제 아래 방치해 두면 결국 토지로부터의 경제적 이익이 없어 지주 계급이 자연히 토지를 방매하게 될 것이므로, 이때 국가가 토지를 매수하여 지주를 공업 방면에서 활동할 수 있게 보장해 주면 된다”고 주장하면서 농지 개혁에 반대하였다(김성호 외, 1989: 441~445). 그러나 북한의 토지 개혁이 실시된 후, 농지 개혁에 소극적이었던 한민당의 정책은 정치적으로 크게 위축될 수 밖에 없었으며, 좌익 세력과 농민들에 의한 사회 혁명을 우려하여 농지 개혁의 실시라는 대세에 따를 수 밖에 없었다. 미소 공동 위원회의 활동이 활발해지고 좌우 합작 운동이 본격화되자 한민당의 농지 개혁 정책은 1946년 9월의 대의원 대회를 통해 종래의 농지 개혁 실시 자체의 반대에서 ‘유상 몰수 유상 분배’의 원칙으로 바뀌었다(심지연, 1984: 339). 이후 농지 개혁이 거부할 수 없는 대세가 되자 한민당은 사유 재

³⁵ 한민당의 수뇌부를 형성한 김성수, 윤보선, 김상돈, 이인, 나용균, 김상만, 민대식, 민규식, 정일형 등은 모두 당시의 손꼽히던 대지주들이었다(홍성찬, 2001: 185). 이러한 대지주를 비롯하여, 농지 개혁이 실시될 경우 농지를 분배 당하게 될 것이 분명하였던 중소 지주와 농지를 직접 경작하지 않았던 영세 지주, 그리고 도시의 상공업자, 이러한 사람들이 포진해 있었던 ‘대한 상공회의소’와 각 지역 ‘상공 회의소’와 같은 경제 단체들, 자산으로서 대규모 농지를 소유했던 금융 기관과 일반 회사들이 한민당의 주된 지지 세력이었다.

산 제도의 기본 골격을 지키면서 농민의 요구를 수용하되 지주 계급이 자본가 계급으로 전환할 수 있도록 국가가 보장해 주어야 한다는 논리를 가지고 지주 계급의 이익을 옹호하는 선으로 후퇴하게 되었다. 한민당으로 대표되는 지주 계급의 이러한 입장은 당시 지주 계급의 이해 관계를 대변하고 있던 한 신문의 사설을 통해 잘 드러난다.

토지 개혁을 실시하는 취지가 전근대적인 소작 관계를 폐지하여 경작자에게 농토를 분배하는 것은 물론이나 아울러 침체하였던 토착 자본을 산업 자본으로 전환시키자는데 또한 목적이 있어야 할 것이다. ... 그런데 지주의 입장에서 본다면 그전 소작료 밖에 못 되는 이 보상금을 가지고는 그저 10년 동안만 생활하는 것 밖에 별수가 없을 것이다. 또 사업을 하여 보자니 할만한 사업도 없는 실정이다. 따라서 이런 조건 하에 토지 개혁이 실시되고 보면 지주의 대부분은 귀농을 희망할 것이요 그렇게 되면 종전부터 내려온 지주와 소작인과의 마찰이 더욱 격화할 경우도 예상 못할 바 아니다. ... 따라서 귀속 사업체를 원활히 처리하려면 이와 병행하여 토지 개혁을 실시하되 토착 자본이 산업 자본으로 전환할 길을 터주지 않는다면 농업은 더욱 영세화 할 것이요, 따라서 이지가 증권으로 하여금 귀속 사업체의 처리에 적극 참가할 수 있는 기회를 조성할 필요가 있지 않을까. ... 따라서 토지 개혁은 토지 개혁대로, 적산 처리는 적산 처리대로 각자의 분야에서 개별적으로 진행할 것이 아니라 민족 자본을 육성한다는 종합적인 입장에서 병행할 방침을 세워야 할 것이다. ...

동아일보, 1949. 3. 4.

이 신문의 사설에 따르면, 지주 계급이 ‘유상 몰수 유상 분배’의 농지 개혁의 원칙에는 어쩔 수 없이 동의하고 있는 가운데 자신들의 계급 이익의 보전을 위하여 분배 보상금을 증액하고 나아가 농업 자본의 산업 자본으로의 전환을 제도적으로 보장 받기를 요구하고 있음을 알 수 있다.

하지만 결정적으로 지주 계급의 힘은 1948년 5·10 선거를 계기로 전환점을 맞게 되었다. 그때까지 국가 권력의 잠정적 담당자인 미 군정과 협조하여 정치적 영향력을 누려 오던 한민당이 미 군정으로부터 한국 정부로 권력이 이양되는 중요한 시기에, 5·10 선거에 의하여 국가 권력의 주도권을 이승만 세력에게 내주고 말

있던 것이다. 5·10 선거 전까지 두 세력은 정치적 동맹 관계였지만, 선거 이후 정치 권력을 배분하는 문제를 둘러싸고 지배 세력들간의 이해 관계가 엇갈렸으며, 결국 이승만이 대통령으로서 국가 권력을 장악하게 되자 한민당은 권력으로부터 소외된 야당의 위치에 서게 되었다. 이것은 그 동안 전통적으로 정치적 지배 세력의 한 축을 담당하고 있던 지주 계급이 국가를 둘러싸고 새로 형성된 지배 동맹에 참여하지 못했음을 의미하는 것이다. 이를 계기로 지주 계급은 향후 농지 개혁을 둘러싼 각 사회 세력간 대립에서 정치적 주도권을 국가에게 내주게 되었고 그 정치적 영향력도 급속하게 쇠퇴하게 되었다.

2. 제한된 경제적 대응: 노동 통제 원리에서 시장 원리로의 전환

농지 개혁에 대한 지주 계급의 정치적 대응이 정치적 지형 내에서의 지주 계급의 제한된 영향력 때문에 소극적인 성격을 지닐 수 밖에 없었던 것이 비해, 지주 계급의 경제적 대응은 농지 개혁의 실시를 전제로 자신들이 동원할 수 있었던 모든 경제적 수단을 동원하여 적극적으로 진행되었다.

이미 이론적 논의에서 살펴보았듯이 농업 생산에서 지주 계급이 자신의 경제적 이해 관계를 극대화하는 방향에는 농업 생산 과정에서 농민에 대한 통제를 강화함으로써 수취를 증대 시키는 방법과 토지의 생산성을 증진시킴으로써 토지 자체의 부가 가치를 높여 토지를 상품화하는 두 가지 방법이 있다. 먼저, 지주 계급의 농민에 대한 통제에 대하여 살펴보면, 해방 이후 전반적으로 지주 계급의 사회 통제력이 약화되면서 소작권의 박탈, 소작인의 교체, 소작료 율의 인상과 같은 소작 관계를 매개로 하는 지주 계급의 노동 통제에 의한 경제적 이해 관계의 확보는 쉽지 않았던 것으로 보인다. 이러한 사실은 소작권과 소작료 추이의 변동을 통해서도 쉽게 확인할 수 있다. 몇몇 사례 연구를 통하여 해방 이후 농업에서의 소작료 율의 추이를 살펴보면, 물론 지역별로 차이가 있을 수 있지만 조사 대상 지역에서는 미 균정이나 전농에서 주장한 3·1제나 3·7제에 훨씬 못 미치는 20~30%선에 그치고 있다는 사실을 확인할 수 있다(표 3-5. 참조).

한편, 농촌 사회에서의 권력 관계의 구성에 있어서 소작료의 증감보다 더 중요하게 살펴볼 수 있는 것이 소작권 변동에 대한 문제인데, 해방 후 소작권 변동에서 나타난 몇 가지 중요한 변화를 한 지주에 대한 사례 연구를 통하여 확인할 수 있다(홍성찬, 1992). 전라남도 화순군 동북 오씨 가의 지주 경영 실태를 살펴보

표 3-5. 해방 후 소작료 율 추이 (1945~1949년)

	전남 화순군 동북 오씨가			충남 서산군 근흥면			경북 경주 이씨가		
	두락당생 산곡(석)*	두락당소 작곡(두)	소작료율 (%)	추수가마 수입	소작료(입)	소작료율 (%)	평균 단수 (가마)*	단보당소 작곡	소작료율 (%)
1945	2.54	5.1	20.1	-	-	-	6.07	1.31	21.6
1946	2.54	5.0	19.7	248.0	69.5	28.0	6.07	1.80	29.7
1947	2.54	5.2	20.5	33.4	7.9	23.7	6.07	1.88	31.0
1948	-	-	-	262.0	81.7	31.2	6.07	1.90	31.3
1949	2.54	4.8	18.9	349.7	120.3	34.4	6.07	1.57	25.9

*추정치

자료: 동북 오씨가: 홍성찬(1992: 349).

서산군 근흥면: 장상환(1984: 230).

경주 이씨가: 박석두(1987: 241).

면, 해방 이후 전년도 소작인 가운데 이듬해에도 그대로 남은 소작인 비율이 1944-45년 64.5%, 1945-46년 71.5%, 1946-47년 86.2%로 계속 증가하고 있으며, 이들 가운데서도 소작지를 감축 당한 소작인 비율이 전체 소작인의 13.3%, 7.0%, 4.6%로 계속 감소하고 있다는 사실을 알 수 있다. 또한, 소작지의 소멸에 따른 소작인 탈락 비율이 전체 소작인의 31.7%, 24.0%, 8.0%로 급격하게 감소하고 있으며, 특히 순수한 소작권 변동에 의한 탈락 비율이 전체의 3.8%, 4.5%, 5.8%로 그 비중이 극히 작았던 사실을 확인할 수 있다(표 3-6. 참조).

표 3-6. 전남 화순군 동고 농장의 소작권 변동 상황 (1944~1947년)

	1944-45		1945-46		1946-47	
	호수	비율(%)	호수	비율(%)	호수	비율(%)
총계	1,498	100.0	1,117	100.0	892	100.0
소작권 유지	966	64.5	799	71.5	769	86.2
소작권 변동	57	3.8	50	4.5	52	5.8
소작권 소멸	475	31.7	268	24.0	71	8.0

자료: 홍성찬(1992: 357).

결국 이러한 추세는 농지 개혁의 실사가 기정 사실화되고 지주들의 농촌 사

회에 대한 통제력이 현저하게 약화되면서, 소작권을 매개로 농업 생산 과정에서 농민에 대한 통제를 통하여 지주 계급의 경제적 이익을 확보하려는 노력이 쉽지 않았음을 보여 준다.

따라서, 계급 이익의 확보를 위한 지주 계급의 경제적 대응은 소작권을 매개로 한 노동 통제 방식에서 토지 자체를 경제적 대응 방식의 하나로 강구하는 시장 원리 방식으로의 전환을 통해 전개될 수 밖에 없었다. 이 시기 지주 계급의 시장 원리에 입각한 경제적 대응 방식은 크게 두 가지 모습으로 나타났는데, 하나는 농지 분배에 대응하여 미리 분배 농지 규모를 축소시켜 두는 방안이었고, 다른 하나는 자신 소유의 농지를 매각하고 매각 자금을 토지 경영 외에 다른 산업 부문으로 전환하는 방안이었다. 여기서 분배 대상 농지를 사전 축소시키는 첫 번째 방법은 구체적으로 소유권 분산, 위토(位土)로의 전환, 지목 변경 등을 통해 이루어졌는데, 소유권 분산을 제외하고는 사실 상 실효를 거두기 어려웠다(홍성찬, 1992; 박석두, 1987; 장상환, 1984). 또한, 두 번째 방법도 농지 개혁의 실시 전망이 불투명한 상황 속에서 지주 계급이 분배 대상 농지를 언제, 어떻게 분산 매각할 것인지를 결정하기란 쉽지 않았으며, 특히 산업 자본으로의 전환과 관련해서는 국가의 지주 계급에 대한 정책적 배려가 수반되어야 하기 때문에 결과적으로 두 번째 방법을 통한 지주 계급의 경제적 대응은 제한적일 수 밖에 없었다.

구체적으로 몇몇 사례 연구를 통하여 소작지의 사전 방매 실태를 살펴보면, 소작지가 집중적으로 방매되는 시기는 농지 개혁을 위한 입법 논의가 본격화되는 1947년부터였고, 지주의 성장 배경이 서민이면서 상업 등 비농업적 분야에서 치부하여 성장한 경우일수록, 그리고 식민지 시기에 자본가로의 전환 시도가 있었던 경우일수록 사전 방매한 경우가 많았으며, 이렇게 상황 변화에 기민하게 대응하는 지주일수록 그 방매 시기가 빨랐음을 알 수 있다(홍성찬, 1992). 한편, 소작지 방매 가격은 사례에 따라서 연간 수확량의 1.5배에서 2배 정도로 다양하게 나타났는데, 대체로 농지 개혁이 임박할수록 방매 가격이 낮아져 연간 수확량 정도로 매각되는 경우도 있었다. 이러한 방매 가격은 대체로 시가의 7할 수준이었고, 정부에 의한 분배 농지 상환 가격보다는 높은 편이었다(장상환, 1984: 67~68). 이러한 소작지 방매 과정에서 지주 계급의 사정이 어떠했는지는 사례 연구에서 인용된 지주들의 증언을 통하여 충분히 짐작할 수 있다.

“1평에 10원도 받고 15원도 받았는데, 장사꾼에게 먼 떼기로 넘겨 버리고 말았다. 시세의 1/3도 안되었을 것이다. 어떤 때에는 계약금만 내고

토지를 사서 분할 매각한 대금으로 잔금을 치른 장사꾼도 있었다.”
 “시세의 반값으로 소작인들에게 판 것도 있는데, 그 면적은 극히 작고, 대금도 계약금만 받고 가을 추수 후에 잔금을 받기도 하였다.”
 “결국은 대부분 소작인들이 사게 되나 중간 상인들에게 시가의 1/3정도로 팔았다. 그 가격은 1년 수확량쯤 될 것이다. 워낙 싸니까 중간 상인들이 이문 남기고 소작인들에게 되팔았다.”
 “직접 소작인에게 판 경우는 드물고 중간 상인에게 팔았다. 지주가 직접 소작인에게 팔기 어려웠다. 살 형편이 되면 사라고 하면 분배될게 뻔하므로 살 형편이 못 된다고 응하지 않았다. 그렇다고 소작인에게 아쉬운 소리 못해서 팔기가 어려웠다. 50여 마지기 소작 짓는 소작인에게 한 10마지기쯤 사라고 하면 가능했는데 그러지 않았다.”

박석두(1987: 247~248)

“농지 개혁법 공포 이전에 지주가 소작지를 매각한 것은 돈이 아쉬워서 판 경우도 있고 농지 개혁을 예상하고 여기서 빠지려고 판 경우도 있었다. 소작인에게 판 경우는 시가의 20~30%정도 싸게 팔았다. 소작인이 못 사겠다고 버틴 경우에도 타인에게 매각하거나 소작권 이동은 못하였다. 작인은 분배 받은 것이 미리 산 것보다 유리했다. 사전 매각은 재촌 지주 쪽이 많이 했다.”

“지주가 분배 들어갈 걸 대비해서 미리 싼 값으로 팔았다. 1년 반 농사 지은 것으로 살 수 있었다. 분배 받은 것보다도 싸게 샀다. 지주가 사라고 할 때 여러 번 다니며 사정하다시피 한다. 소작인이 능력이 없어서 ‘못 사겠다. 또 못 내놓겠다’고 버티면 이웃의 부유한 농민도 남의 밥줄 끊는 일을 하기 어려우므로 이웃 사람에게 팔 수도 없어 나중에 분배되었다. 소작인이 능력이 없고 타인에게 팔도록 지주에게 승낙하며 타인에 팔 수도 있었다. 승낙하지 않으면 팔기 어려웠다.”

장상환(1984: 263; 270)

이러한 증언을 통해서 지주들이 농지 개혁 전에 조금이라도 덜 분배 당하기 위해 토지를 매각하려고 애썼지만 당시 소작인들은 여기에 쉽게 응하지 않았고, 강요하거나 아쉬운 소리로 사정하면 소작인들에게 매각할 수도 있었지만 그러지

못하였으며,³⁶ 매각할 경우 시가의 1/3~1/2 혹은 1년 수확량 정도의 가격으로 중간 상인에게 먼 단위로 대량 매각했다는 사실을 알 수 있다.³⁷

지주 계급이 소작지 방매를 할 수밖에 없었던 요인을 살펴보면, 우선 해방 이후 소작료 3·1제의 실시로 농업 생산에서의 채산성이 낮아졌으며 또한 지주들이 가까운 장래에 농지 개혁이 실시될 것을 기정 사실로 받아들이고 있는 가운데 실시에 따라 투자 자본을 회수하는데 불안을 느낀 점 등이 지적될 수 있을 것이다. 또한, 농민들이 토지를 매입할 수 있었던 이유로는 소작료 3·1제 실시로 일반 농민의 경제적 능력이 다소나마 나아졌으며, 곡가가 상승함으로써 잉여 농업 생산물을 소유한 경우 비교적 쉽게 토지 가격을 조달할 수 있었고, 또한 당시의 불안정한 정황으로 인하여 농민들 역시 농지 개혁의 시기를 예측하기 힘들었으며, 지주의 토지 매각으로 인하여 소작권이 타인에게 이동될 가능성이 높는데 대한 소작인으로서의 불안감 등을 들 수 있다(조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1948년도).

결과적으로, 이와 같은 지주 계급의 소작지 방매로 인하여 1945년 12월 현재 144만 7천 정보였던 남한 내 총 소작지 면적은 1947년 12월에는 132만 5천 정보, 1949년 6월에는 60만 1천 정보로 급속도로 줄어들게 되었다. 즉, 미 군정에 의한 분배된 귀속 농지 29만 1천 정보를 제외하면 1945년 말에서 1949년 6월 사이에 55만 5천 정보에 달하는 한국인 지주 소유지가 소작지에서 자작지로 바뀐 것이다. 이를 연도별로 구체적으로 살펴 보면 1945년 12월에서 1947년 12월 사이에 12만 2천 정보가 지주에 의해 임의 처분되었으며, 1947년 12월에서 1948년 12월 사이에 27만 9천 정보, 1948년 12월부터 1949년 6월 사이에 15만 4천 정보, 1949년 6월부터 1950년 4월 사이에 4만 정보가 지주에 의해 임의로 처분되었다(표 3-7. 참조). 즉, 1947년 12월에서 1948년 12월 사이에 임의 처분 면적의 절반 가량이 처분되었던 것이다. 이 시기에 가장 많은 소작지가 처분되었던 것은 농지 개혁 추진 과정에서 볼 수 있듯이 1948년 들어 남한 단독 정부가 수립되면서 농지 개혁의 실시가 헌법에 명시되었고, 9월에 농지 개혁법 기초 위원회의 구성, 11월의 농림부의 농지 개혁법 초안 공포 등과 같은 일련의 제도적 준비가 이루어지면서 농지 개혁의

³⁶ 농민들의 소작지 매입에 대한 한 실증 연구에 따르면, 서산군 근흥면의 경우 1945년부터 1950년 사이 농민들의 총 소작지 매입 건수 62건 가운데 지주의 강매에 의해 매입한 경우는 26건으로 전체의 42%를 차지하고 있었으며, 지주의 구입 간청으로 매입한 경우는 27건으로 전체의 44.5%를 차지하고 있었다(장상환, 1984: 260).

³⁷ 소작지 매입 가격에 대한 한 실증 연구에 따르면, 서산군 근흥면의 경우 1945년부터 1950년 사이 조사된 51건의 매입 사례 가운데, 시가의 9할 이상의 가격을 받고 판 경우는 12건으로 전체의 23.5%에 불과하였으며, 시가의 5할 이하를 받고 판 경우는 17건으로 전체의 33.3%를 차지하고 있었다(장상환, 1984: 262).

실시가 거의 확실해졌기 때문에 해석할 수 있다(박석두, 1987: 22).

표 3-7. 해방 후 소작지 면적 추이 (1945~1949년) (단위: 1,000정보)

	합계	자작지	소작지			자작지화	
		자작지 면적 합계 (%)	귀속 농지 면적	한국인 소 유 면적	소작지 면적 합계 (%)	분배 면적	처분 면적
1945. 12.	2,226	779 (35.0)	291	1,156	1,447 (65.0)	-	-
1947. 12.	2,193	868 (39.6)	291	1,034	1,325 (60.4)	-	122
1948. 12.	2,132	1,377 (64.6)	-	755	755 (35.4)	291*	279
1949. 6.	2,071	1,470 (71.0)	-	601	601 (29.0)	-	154
1950. 4	-	-	-	-	-	403**	40

* 미 군정에 의한 귀속 농지 분배 면적

** 이승만 정권에 의한 농지 개혁 분배 면적

자료: 1945년: 산업은행 조사부(1955).

1947년: 농림부 농지국(1949).

1948년: 농림부 농지국(1951).

1949년: 농림부, 『농가조사실태집계표』 1951년도; 이상 김성호(1985: 129) 재인용.

결국, 이러한 지주 계급의 소작지 방대로 인하여 해방 후 농가 계급 구성은 급속하게 변화하게 되었다. 해방 직후 48.9%에 달하던 순 소작 농가는 1949년 6월에 이르러 전체 농가의 21.0%로서 약 28%정도 감소하게 된 반면, 1945년 말 당시 13.3%에 불과하였던 지주·자작농의 비율은 1949년 6월에 이르러서는 36.2%로 급증하게 되었다(표 3-8. 참조).

표 3-8. 해방 후 농가 계급 구성의 변화 (1945~1949년) (단위: 1,000호)

	지주·자작 (%)	자·소작 (%)	순·소작 (%)	피용자 (%)	합계
1945년 말	285 (13.3)	716 (34.6)	1,010 (48.9)	55 (2.7)	2,065
1946년	337 (15.8)	810 (37.9)	924 (43.2)	66 (3.1)	2,137
1947년	358 (16.5)	834 (38.4)	914 (42.1)	66 (3.3)	2,172
1949년 6월	925 (36.2)	1,022 (40.0)	526 (21.0)	80 (3.1)	2,553

자료: 1945년도: 조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1949년도.

1946년도: 조선은행 조사부, 『조선경제연감』 1949년도.

1947년도: 농림부 농지국(1951).

1949년도: 농림부 농지국(1951).

그렇다면 이상에서 살펴본 지주 계급의 소작지 방매는 농지 개혁과 관련하여 어떠한 의미를 부여할 수 있을까? 사실 상 지주 계급에 의한 소작지 방매도 ‘소작지의 자작지화’라는 점에서 넓은 의미의 농지 개혁의 한 부분으로 진행되었다고 볼 수 있다. 비록 지주 계급의 농지 개혁에 대한 정치적 대응은 좌절되었지만 소작지 방매와 같은 경제적 대응은 당시 거스르기 힘든 제도 변화의 압력 속에서 지주 계급이 동원해 낼 수 있었던 최선의 방법이었다. 결론적으로 지주 계급의 소작지 방매는 지주 계급의 ‘제한된 경제적 대응’으로 그 성격을 자리매김할 수 있을 것이다.

제 4 절 해방 이후 제도적 행위자의 사회적 성격과 식민지 시기와의 연속성

4절에서는 앞에서 다루었던 지주 계급의 소작지 방매에 대한 논의를 보다 발전시켜, 식민지 시기 농민들의 사회적 역량과 해방 이후 지주들의 경제적 대응 역량 사이의 상관 관계에 대하여 살펴보려고 한다. 보다 구체적으로, 식민지 시기 농민들의 농민 운동 경험이 해방 이후 지주 계급에 의한 소작지 변동에 어떠한 영향을 미쳤는지 통계 분석을 통하여 경험적으로 증명하려고 한다.

1. 연구의 의의와 변수의 소개

본격적인 통계 분석에 앞서 식민지 시기 소작 쟁의와 해방 이후 소작지 변동이 함축하고 있는 역사적, 사회적 의미에 대하여 간략하게 살펴보기로 한다. 식민지 시기 대표적인 농민들의 집합 행동이었던 소작 쟁의에 대한 양적 자료를 통하여 우리는 식민지 시기 농민들의 사회적 행위 역량의 정도를 짐작할 수 있다.³⁸ 한편 앞에서 살펴보았듯이, 지주 계급에 대한 몇 가지 사례 연구를 통해서, 농촌 사

³⁸ 이미 10월 항쟁에 대한 선행 연구들에 의해서 식민지 시기 소작 쟁의와 해방 이후 10월 항쟁과 같은 농민 운동과의 연속성이 경험적으로 증명되었다(Cumings, 1981; Shin, 1994). 신기욱(Shin)의 경우 각 군별 자료에 근거한 ‘로지스틱 회귀 분석(logistic regression analysis)’을 통하여 식민지 시기 소작 쟁의와 ‘적색 농민 조합 운동’과 같은 농민 운동과 10월 항쟁과의 연관성을 통계적으로 증명하였고(Shin, 1994), 커밍스(Cumings)의 경우 통계적 방법을 사용하지는 않았지만 10월 항쟁에 대한 경험적 연구를 통하여, 식민지 시기 농민 운동 경험이 해방 이후 농민 운동에서의 조직화 역량, 동원 능력을 신장시킬 수 있었던 자원으로 전유될 수 있었음을 밝히고 있다(Cumings, 1981).

회 내에서 지주 계급의 사회 경제적 영향력이 비교적 강했고 농민 운동이 미약했던 곳에서 지주들의 소작지 방매가 활발하게 이루어졌으며, 반대로 지주 계급의 사회 경제적 영향력이 약했고 농민 운동이 활발한 곳일수록 지주의 소작지 방매와 같은 경제적 대응이 쉽지 않았던 사실을 알 수 있다(장상환, 1984: 247). 이미 앞에서 살펴본 대로, 농지 개혁이 기정 사실화 되자 지주들은 주어진 여건 속에서 자신들의 농촌 사회 내의 사회적 영향력을 이용하여 소작지 방매와 같은 다양한 경제적 대처 방안을 동원하여 농지 개혁이라는 제도 변화에 대응하였던 것이다. 해방 이후 지주의 소작지 방매에 의한 소작지 변동을 지주 계급의 사회적 역량으로 파악했을 때, 우리는 전국적인 통계 자료를 이용하여 식민지 시기 농민들의 행위 역량이 해방 이후 지주들의 경제적 대응에 어떠한 영향력을 끼치고 있는지 통계적으로 분석할 수 있다. 식민지 시기 농민들의 소작 쟁의와 해방 이후 지주 계급의 소작지 방매는 비록 그 주체가 농민과 지주 계급으로 한정되지만, 각각의 제도적 행위 이면에는 1930년대 식민지 농업 정책과 해방 이후 농지 개혁이라는 중대한 제도 변화 과정에 자리 매김되어 있는 국가, 지주, 농민을 포괄하는 제도적 행위자들 사이의 치열한 변증적 상호 작용이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 소작 쟁의와 소작지 변동이 갖는 이러한 의미를 고려한다면, 소작 쟁의와 소작지 변동을 나타내는 객관적 지표에는 단순히 지주 계급과 농민들의 계급적 역량을 나타내는 것 이상의 좀더 함축적인 사회적 의미가 자리잡고 있음을 알 수 있다.

실제 통계 분석에 사용된 변수와 자료들을 소개하면 다음과 같다(부록 2. 참조).

독립 변수

독립 변수로 사용된 식민지 시기 ‘소작 쟁의 건수(DISPUTE)’는 1929년에서 1938년까지 10년 동안의 각 군별 소작 쟁의 건수의 합계이고(朝鮮總督府, 1940), ‘소작 쟁의 조정 건수(RDISPUTE)’는 1932년에서 1938년까지 7년 동안의 각 군별 소작 쟁의 건수의 합계이다(朝鮮總督府, 1940).

종속 변수

종속 변수로 사용된 해방 이후 ‘소작지 변동 상황(TENANCHG)’은 각 군별로 1948년 미 군정에 의해 분배된 ‘귀속 농지 면적’(한국 농촌경제연구원, 1984: 114~127)과 1950년 이승만 정권에 실시된 ‘농지 개혁 면적’(한국 농촌경제연구원,

1984: 114~127)의 합³⁹을 1960년의 ‘총 경지 면적’(농림부, 1963)⁴⁰으로 나누어 그 비율을 계산한 후에, 이 비율과 1945년 현재 각 군 별 ‘소작지 비율’(Cumings, 1981: 450~453 재인용)과의 차이를 ‘승산 비율(odds ratio)’⁴¹을 통하여 구한 뒤, 로그(log) 처리를 한 값이다(표 3-9. 참조).

표 3-9. 소작지 변동 상황(TENANCHG)

Odds ratio (Q) =

$$\frac{\text{소작지 비율}(1945) * [\{ (\text{귀속 농지 분배 면적}(1948) + \text{농지 분배 면적}(1950)) / \text{총 경지 면적}(1960) \} * 100]}{1}$$

TENANCHG = log (Q)

사례

독립 변수와 종속 변수의 자료가 모두 존재하는 38선 이남의 각 군을 통계 분석의 대상으로 삼았다(표 3-11. 참조). 한 가지 아쉬운 점은 농지 개혁과 관련된 일차 통계 자료(한국 농촌경제연구원, 1984)에서 전라남도의 자료가 빠져 있다는

³⁹ 위토, 사찰, 각종 후생 단체 등에서 사용되어 농지 개혁에서 제외된 면적은 73,554 정보로서(한국 농촌경제연구원, 1984: 46~48), 총 경지 면적(1960) 1,902,804 정보(농림부, 1963: 32)의 3.9%를 차지하고 있다. 이 면적은 본 통계 분석에서 고려하지 않았다.

⁴⁰ 이 글의 자료로 활용된 1960년도 총 경지 면적 1,902,804 정보(농림부, 1963: 32)는 농지 개혁이 완료된 1950년도 총 경지 면적 1,970,340 정보(농업은행 조사부, 『농업연감』 1958년도)에 비해 3.43% 감소한 수치로서, 본 통계 분석에서는 고려하지 않았다. 총 경지 면적에 대한 자료로 1960년도의 값을 사용한 이유는, 농지 개혁이 완료된 1950년도 이후에 경지 면적에 대한 각 군별 통계가 1960년도부터 조사되었기 때문이다.

⁴¹ 일반적으로 승산 비율은 두 조건부 승산 치(odds: 어떤 한 범주에 속해 있지 않은 빈도수에 대한 그 범주에 속해 있는 빈도수의 비율)를 비교하기 위해서 사용하는데, 이때 승산 비율은 한 조건부 승산 치를 다른 조건부 승산 치로 나누어서 구한다. 본 통계 분석에서 종속 변수로 승산 비율의 값을 선택한 이유는 독립 변수를 구성하는 두 가지 값(1945년도 소작지 비율과 농지 개혁을 통한 분배 면적 비율)이 모두 백분율로 구성되어 있기 때문이다. 백분율은 언제나 승산 치로 전환될 수 있으며, 전환하는 방법은 해당 비율을 나머지 비율(1-해당 비율)로 나누어 주는 것이다(Knoke, et al. 2002). 실제로 본 통계 분석에서는 다음과 같은 2*2표를 사용하여 승산 비율을 구하였다.

예) 군산의 경우

	소작지 비율(1945)	소작지 비율(1945~1950)
소작지 비율	A: 85.0	B: 76.1
1 - (소작지 비율)	C: 15.0	D: 24.9

$$\text{승산 비율}(Q) = AD / BC$$

$$1.29(Q) = 85.0 * 24.9 / 76.1 * 15.0$$

점이다. 따라서, 최종적으로 총 106개의 군이 통계 분석에 사용되었다.⁴²

표 3-10. 각 도별 분석 대상 군 현황

도	군
전라북도	군산(옥구), 전주(완주), 진안, 무주, 장수, 임실, 남원, 순창, 고창, 부안, 김제, 익산, 정읍, 금산
경상남도	진주(진양), 의령, 하남, 창녕, 밀양, 양산, 울산(울주), 부산(동래), 김해, 창원(마산, 진해), 통영, 고성, 사천, 남해, 하동, 산청, 함양, 고창, 합천
경상북도	달성, 군위, 의성, 안동, 청송, 영양, 영덕, 영일(포항), 경주(월성), 영천, 경산, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 김천(금릉), 선산, 상주, 문경, 예천, 영주, 봉화
충청남도	연기, 대덕, 공주, 논산, 부여, 보령, 청양, 홍성, 예산, 서산, 당진, 아산, 천안, 서천
충청북도	보은, 옥천, 영동, 진천, 괴산, 음성, 청주(청원), 제천, 단양, 충주(중원)
경기도	고양, 광주, 양주, 포천, 가평, 양평, 여주, 이천, 용인, 안성, 평택, 수원(화성), 시흥, 부천, 김포, 강화, 파주
강원도	강릉, 삼척, 울진, 정선, 평창, 영월, 원주(원성), 횡성, 홍천, 춘천(춘성)

자료: 한국 농촌경제연구원(1984: 114~127).

2. 식민지 시기 농민 운동이 해방 이후 소작지 변동에 미친 영향

앞에서 살펴본 변수들을 가지고 식민지 시기의 소작 쟁의가 해방 이후 소작지 변동에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 회귀 분석을 한 결과, 식민지 시기의 ‘소작 쟁의(DISPUTE)’는 해방 이후 ‘소작지 변동(TENANCHG)’에 대하여 .007의 유의 수준에서 -.260의 영향을 미치는 것으로 나타났다($R^2=.067$, 표 3-11. 참조). 이는 식민지 시기의 소작 쟁의와 해방 이후 소작지 변동이 음의 상관 관계를 가지며, 결과적으로 식민지 시기 농민들의 힘이 거센 곳일수록 해방 이후 지주

⁴² 비슷한 군별 통계 자료를 사용하여 ‘10월 항쟁’에 대한 경험적 분석을 한바 있는 신기욱(Shin, 1994)의 연구에서는 총 123개의 사례 수를 분석 대상으로 삼고 있다. 이러한 점을 감안한다면, 본 통계 분석에서 사용된 106개의 사례 수는 조금 미흡한 면이 있지만, 통계 분석의 목적이 각 지역 별 특징을 발견하는 것이 아니라 전체적인 상관 관계를 파악하는 것에 있으므로 분석의 타당도를 위협하는 수준은 아니라고 볼 수 있다.

들의 소작지 방매가 쉽지 않았다는 것을 보여 준다.

표 3-11. 소작 쟁의와 소작지 변동 회귀 분석 결과

1. 모형 요약^b

Model	R	RSquare	Adjusted R.Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R.Square Change	F Change	Df1	df2	Sig. F Change
1	.260 ^a	.067	.058	.35800	.067	7.453	1	103	.007

a. Predictors: (Constant), DISPUTE
b. Dependent Variable: TENANCHG

2. 상호 작용^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	.992	.053		18.573	.000		
	DISPUTE	-.000133	.000	-.260	-2.730	.007	1.000	1.000

a. Dependent Variable: TENANCHG

한편 독립 변수를 달리하여,⁴³ 식민지 시기 소작 쟁의 조정 건수와 해방 후 소작지 변동과의 회귀 분석 결과, 식민지 시기 ‘소작 쟁의 조정 건수(RDISPUTE)’는 해방 이후 ‘소작지 변동(TENANCHG)’에 대하여, .001의 유의 수준에서 -.329의 영향을 미치는 것으로 나타났다($R^2=.108$, 표 3-12. 참조). 이는 소작 쟁의와 마찬가지로 식민지 시기 소작 쟁의 조정 역시 해방 이후 소작지 변동과 음의 상관 관계를 가지며, 식민지 시기에 소작 쟁의의 조정이 활발하게 이루어진 곳일수록, 해방 이후 지주의 소작지 방매가 쉽지 않았다는 것을 의미한다.

표 3-12. 소작 쟁의 조정 건수와 소작지 변동 회귀 분석 결과

1. 모형 요약^b

Model	R	RSquare	Adjusted R.Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R.Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.329 ^a	.108	.099	.35015	.108	12.467	1	103	.001

a. Predictors: (Constant), RDISPUTE
b. Dependent Variable: TENANCHG

⁴³ 한편, 식민지 시기 ‘소작 쟁의(DISPUTE)’와 ‘소작 쟁의 조정 건수(RDISPUTE)’의 상관 관계는 .000의 유의 수준에서 .763의 상관 관계(Pearson Correlation)를 보이고 있었다(2-tailed).

제 4 장 이승만 정권에 의한 농지 개혁의 실시와 그 결과: 국가-사회의 상호 작용

4 장의 목적은 앞 장에서 살펴본 사회적 조건을 토대로 국가, 지주, 농민의 각 세력들이 실제 농지 개혁이라는 제도 변화에 어떻게 대응하였는지 살펴보는 데 있다. 여기서 우리가 특히 주목해야 할 점은 농지 개혁의 중요한 두 주체로서 농민과 국가의 이해 관계가 어떻게 구성되었으며, 국가와 농민이 자신들의 이해 관계의 확보를 위하여 어떠한 방식으로 사회적 연대 구조를 창출해 냈는지 살펴보는 데 있다. 이러한 논의를 통하여 사회 각 세력들이 궁극적으로 농지 개혁을 통하여 의도하였던 바가 무엇이었는지 파악하는 동시에, 농지 개혁 과정 속에서 형성된 국가-사회간의 제도적 상호 작용의 사회적 성격에 대한 보다 명확한 이해를 구할 수 있다.

제 1 절 농지 개혁의 진행 과정: 국가와 농민의 상호 작용

1. 농지 개혁을 둘러싼 국가와 농민의 공유된 이해 관계의 형성

탈 식민지 사회의 국가는 대체로 식민지 시기에 경험하였던 식민지 국가 제도를 기반으로 전통 사회의 국가와 구별되는 새로운 형태의 국가 기구를 수립하게 된다.⁴⁴ 하지만, 탈 식민지 사회에서의 행정 및 억압 기구 구성원의 상당수가 식민지 관료 출신들로 채워지고 이들이 국가 기구의 상층부를 점유하게 된다는 사실만으로 식민지 시기의 과대 성장 국가의 성격이 탈 식민지 사회에서도 그대로 유지, 전승된다고 보기에는 무리가 있다. 기본적으로 식민지 사회의 국가 기구가 식민지 모국의 ‘행정 대리 체제’로서 그 존재의 의미를 찾을 수 있는데 비하여, 탈 식민지 사회에서의 국가 기구는 본질적으로 사회로부터 주권을 위임 받은 ‘해

⁴⁴ 알라비(Alavi)는 이러한 제3세계 탈 식민 국가의 특성을 ‘과대 성장 국가(over developed state)’라고 개념화 하였다. 알라비(Alavi)에 의하면 탈 식민지 사회는 과대 성장된 국가 기구와 함께 각 사회 세력들의 활동을 규제하고 통제할 수 있는 제도화된 관료들을 식민지 사회로부터 그대로 물려받는다(Alavi, 1979: 38~69). 하지만 알라비(Alavi)의 ‘과대 성장 국가론’은 국가 기구의 제도적 측면만을 일방적으로 강조함으로써 국가가 존재하고 활동하는 사회적 맥락을 상대적으로 경시하고 있으며, 국가와 사회의 상호 작용을 능동적으로 파악하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있다(Cammack, 1992: 402~410). 즉, 국가가 정책을 집행할 수 있는 능력은 국가 자체의 역량에만 의존하는 것이 아니라, 사회적 맥락에 근거하고 있다는 사실을 간과하고 있다고 볼 수 있다.

게모니의 구현 체제'로서 그 본질적인 성격이 다르기 때문이다. 또한, 탈 식민지 사회의 국가 기구는 국가 기구를 지지해 줄 사회 내부의 하부 구조가 충분히 발달하지 못하였기 때문에 물질, 강제력의 차원에서 권력 자원을 충분하게 확보하기 어렵다. 따라서 주권을 위임 받은 헤게모니 체제로서 국가의 성격이 지속적으로 구현되고 국가 기능의 유지를 위한 물질, 강제력이 확보되기 위해서는 사회와의 지속적인 상호 작용을 통한 국가 자율성과 국가 역량의 제도적인 확보가 매우 중요하다. 즉, 국가의 의도를 사회 내에서 효과적으로 구현하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 탈 식민지 국가는 최우선적인 정책 목표로서 지배 계급으로부터 국가 자율성을 확보하는 데에 초점을 맞추게 된다. 특히, 정치적 영역을 둘러싸고 지배 계층이 분열되어 있을 경우, 국가를 담당하고 있는 지배 세력은 반대 세력을 억압하기 위하여 다양한 제도적 기제들을 동원하게 된다. 이 때 토지 개혁을 통하여 구 체제 지배 계급의 사회 경제적 기반을 박탈하고 나아가 단일한 계급으로서 정치적 결정을 좌우하는 영향력의 범위를 축소시킨다면 그것은 국가 자율성을 제도적으로 확보하기 위한 중요한 계기가 될 수 있다. 구 체제의 토지 제도는 바로 구 지배 계급의 정치적 지배를 가능하게 하는 권력의 제도적, 물질 근원이기 때문이다. 따라서 탈 식민지 국가는 토지 개혁을 통한 국가 자율성의 제도적인 확보를 탈 식민지 사회에서의 최우선적인 정책 과제로 설정하게 되며, 독립 이후 국가 역량을 이러한 정책 과제의 실현에 집중하게 된다.

한편, 일반적으로 토지 개혁은 전통 사회로부터 지속되어 온 지주와 농민간의 비대칭적인 경제적 교환 관계에 근거한 계급 관계를 해체한다는 의미를 지니고 있기 때문에 농민들에게는 자신들의 생존권의 문제와 직결되어 있는 절박한 과제일 수 밖에 없다. 따라서, 구체제의 지배 세력이 몰락하고 새로운 국가가 건설되면 토지 개혁에 대한 밑으로부터의 욕구는 다양한 집합 행동을 통하여 표출되게 되고 결과적으로 국가의 정치적 의도와 농민의 경제적 의도는 농지 개혁을 매개로 공유된 이해 관계를 형성하며 결합하게 된다.

실제로, 미 군정 이후 탈 식민지 국가 기구로서 이승만 정권이 출범하게 되자 밑으로부터의 농지 개혁 요구는 상당히 거세게 표출되었으며, 이는 당시의 신문 기사들을 통하여 쉽게 확인할 수 있다.

...주지하는 바와 같이 일제의 혹독한 식민지적인 착취 과정에서 경작 농민은 몰락 일로에 있었으며 반봉건적인 토지 소유 관계는 해방 후 군정에 의하여 그대로 전유되어 농민은 여전히 착취의 반에서 벗어나지

못하고 있는 것이다. ... 첫째로 1942년 현재 우리 한국의 전 경작 면적 447만 정보 중 261만 정보란 거대한 부분이 전 농가 호수의 100분의 3 밖에 못 되는 지주에게 점유되고 있는 반봉건적인 토지 소유 관계의 민주적이며 평민적인 재편성은 당면 기본 과제이다. ...

조선일보, 1948. 10. 14.

... 신국가의 당면한 정책 중 최대한 사는 실로 농지 개혁, 경지의 재분배에 있었다. ... 먼저 보상액의 평가나 산출의 기준에는 불평도 이론도 있을는지 모르나 모든 지주는 이 시대가 석일 부재 지주의 감몽을 개조하여야 할 것이요 농민의 생산 안정이 전체의 이익임을 알아야 할 것이다. ...

조선일보, 1948. 11. 25.

신문 기사를 보면 당시의 사회 여론은 식민지 시기부터 비롯된 왜곡된 계급 구조를 강하게 비판하고 있으며, 이를 바로잡기 위한 독립 국가의 최우선적인 당면 과제로서 농지 개혁의 즉각적인 실시를 요구하고 있음을 알 수 있다.

이승만 정권 역시 농지 개혁에 대한 농민들의 강한 요구를 반영하여 건국 헌법에 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로서 정한다”는 조항을 삽입하였다. 건국 헌법에 이러한 조항을 삽입한 것은 농지 개혁에 대한 국가의 적극적인 의지를 담았다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 또한, 이승만은 정부 수립 이전에 시정 방침 연설(1948년 9월 30일)을 통해서 농지 개혁의 중요성을 거듭 강조하였다.

... 헌법의 조항에 의거하여 앞으로 토지 개혁법이 제정 시행될 것이니 토지 개혁의 기본 목표는 전제적 자본제적 토지 제도의 모순을 제거하여 농가 경제의 자주성을 부여함으로써 ... 먼저 소작 제도를 철폐하여 경자유기전(耕者有其田)의 원칙을 확립할 것이나 농민 대중이 원하는 바에 의하여 정부는 균등한 농지를 적당한 가격 또는 현물 보상의 방식으로 농민에게 분배할 것입니다.

대한민국 국회사무처(1986: 305~306)

농지 개혁에 대한 이러한 국가의 의도는 혁신적인 농지 개혁안으로⁴⁵ 구체화되었는데, 특히 농지 개혁의 정책 담당자는 당시 이승만 정권이 구성할 수 있는 가장 개혁적인 인사들로 구성되었다.⁴⁶ 농림부는 농지 개혁 초안을 만든 뒤, 1949년 1월부터 전국을 돌며 지방 공청회를 실시하여 농민들과 지방의 농업 담당 관료들의 의견을 수렴한 후, 거의 원안 그대로 국무 회의에 상정하였다. 한 신문의 표현을 따르면, 공청회는 “가는 곳마다 초만원”을 이루었으며, 이는 농지 개혁 문제에 대한 농민들의 관심이 매우 컸음을 말해 준다(박명림, 1996: 485).

이상의 사실들을 통하여 이승만 정권은 농지 개혁에 대한 확고한 의지를 가지고 있었으며, 농지 개혁이라는 현안에 있어서 농민층과 이해 관계를 공유하고 있었음을 알 수 있다. 즉, 지주 계급의 경제적 기반의 박탈을 통한 국가 자율성 확보라는 국가의 정치적 의도와 소작지의 자작지화를 통한 경제적 생존권의 보장이라는 농민의 경제적 의도는 농지 개혁이라는 제도 변화를 매개로 결합될 수 있었으며, 농지 개혁은 국가와 농민 간의 정치적 연대를 가져올 수 있는 중요한 사회적 동기로 작용할 수 있었다.

2. 농지 개혁을 둘러싼 사회 갈등의 심화: 지주와 농민의 대립

농지 개혁을 매개로 제도적인 연대 구조를 형성할 수 있는 동기를 부여 받은 국가, 농민과는 달리, 지주 계급에게 농지 개혁은 자신들의 사회 경제적 기반의 박탈을 의미하였기 때문에 지주 계급은 농지 개혁에 대하여 강력하게 반대할 수밖에 없었다. 실제로, 1949년 1월에 농림부가 농림부 안을 가지고 도별로 지방 공청회를 개최하자 여기에 맞서서 지주들도 지역별로 조직적인 저항 운동을 전개하였다. 당시 신문 기사를 살펴보면 이승만 정권의 농지 개혁에 대하여 지주들이 연대하여 곳곳에서 반대 운동을 벌이고 있음을 확인할 수 있다.

마산 시내의 권모를 비롯한 수명은 방금 정부에서 추진하는 토지 개혁법을 반대할 목적으로 작년 11월말 경에 대한 민국 지주 권익 옹호 동

⁴⁵ 당시 ‘농림부 안’의 핵심적인 내용에 대하여 살펴보면, 지주 보상 지가는 5년 평균 생산고의 15할(150%)이었고, 농민의 상환 지가는 5년 평균 생산고의 12할(120%)에 상환 기간은 3년 거치-10년 상환이었으며, 연평균 상환 지가는 1.2할(12%)이었다(김성호 외, 1989: 574).

⁴⁶ 이는 이승만 정권이 당시 농지 개혁 정책의 총 책임자였던 농림부 장관에 좌익 계열의 조봉암을 임명한 사실을 통해서도 잘 드러난다.

맹을 조직하는 한편 정부의 동 법안을 반대하는 반박 선언문을 작성하여 비밀리에 일반 지주들에게 배부하는 동시에 고성, 통영, 대구 등지에 까지 유세 대를 파견하여 각 지방 지주들로 하여금 동 단체에 가입할 것을 선동하여 ...

서울신문, 1949. 1. 23.

또한, 지주 계급의 이해 관계를 대변하였던 한민당의 후신인 ‘민주 국민당’(민국당)은 농지 개혁에 의해서 자신의 지지 기반인 상층 지주 계급이 해체되고 현재의 경작 제도가 붕괴되는 것을 막기 위하여 자신들이 다수 의석을 차지하고 있던 의회를 통하여 농지 개혁을 무력화 시키기 위한 정치적 노력을 전개하였다. 민국당은 의회에서 정부 초안인 ‘농림부 안’을 부결시켰으며 ‘농림부 안’의 좌절 이후 정부에서 좀더 온건한 ‘기획처 안’을 구상하여 제출하자 이 역시 무산시키고 말았다. 오히려, 민국당은 자신들이 장악한 의회의 ‘산업 위원회’를 통하여 정부 안 대신 더욱 보수적이고 지주 계급에게 유리한 ‘산업 위원회 안’을 구상하여 농지 개혁을 독자적으로 추진하려 하였다(표 4-1. 참조).

표 4-1. 농지 개혁안의 내용 비교

	농림부 안 (정부 초안)	기획처 안 (정부 공식 안)	국회안 (산업 위원회안)	최초 공표된 법안 (1949.6)	개정 법안 (1950.3)
소유 한도	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상 연한	3년거차10년균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	5년 균분
연간 보상	2할	2할	3할	3할	3할
보상 지가	15할	20할	30할	15할	15할
상환 연한	10년 균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	5년 균분
상환 지가	12할	20할	30할	12.5할	15할
연간 상환	1.2할	2할	3할	2.5할	3할

자료: 김성호 외(1989: 574).

하지만, 이러한 민국당과 지주 계급의 대응에 대하여 농민층의 저항 또한 만만치 않았다. 민국당의 ‘산업 위원회 안’에 대하여 농민층이 얼마나 거세게 반대하고 있었는지는 여론을 등에 업은 언론의 민국당에 대한 비판적인 보도를 통하여

쉽게 확인할 수 있다.⁴⁷

민주 공화국인 대한 민국의 국민의 7, 8할 이상을 점령하고 있는 농민은 이제 무엇을 바라고 있으며 무엇 때문에 고민을 하고 있는가? ... 국회 의원 제공은 10만 인민의 대표로서 당선되면 무엇을 하겠다고 농민에게 약속하였던가? 민중은 토지 개혁을 앞두고 제공의 태도를 주시하고 있음을 모르는 체 하여서는 안될 것이다. 여기에 정치적 편견이 있어 이것이 일각이라도 지연되었다면 이야말로 용서되지 못할 크나큰 죄과가 될 것이다.

서울신문, 1949. 2. 16.

국회 의원 제공에게 보내 노니 진심으로 농민을 해방시키는 영예를 지키라. 대한 민국 국회 의원으로 출마할 때 그대들은 농민에게 무엇을 약속하였던가. 국민에게 충실함은 곧 국가에 충실한 것이요, 국민을 기만해서는 안 된다. 참으로 농민을 살리는 만장 일치의 농지 개혁법이 성립되기를 민중은 고대하고 있는 것이다.

서울신문, 1949. 3. 10.

원안(국회안)에 대한 국회 내 각파의 주장을 개관하건대 어느 일당을 제외하고는 대개가 30할 10년 상환을 적극적으로 반대하여 격론이 전개될 것으로 보인다. 반대 측의 주장을 종합하면 30할 10년이란 것은 농민을 해방시키는 것이 아니라, 농민에게 농지를 분배한다는 허울 좋은 미명 하에 농민을 영구히 부채 농으로 만드는 결과로 되어, 과거 자작농 창설을 방불케 한 것으로서 농민의 빈곤을 항구케 하여 사회 전설과는 거리가 멀게 될 것이니 이는 지주의 토지 처분 방법에 지나지 않는다고

⁴⁷ 반면 지주 계급의 입장을 대변하고 있는 한 신문에서는 반대의 논조로 산업 위원회의 농지 개혁안을 지지하고 있음을 다음의 기사를 통해 알 수 있다.

일부 국회 의원 가운데는 ... 핵심적인 문제보다 정부안과 같이 보상액을 20할로 하느냐 국회 안과 같이 30할로 하느냐 하는데 열중하여 드디어 문제의 핵심을 이탈하는 감이 없지 않다. 실상 보상액을 20할로 하든 30할로 하든 그것이 큰 문제는 아니다. ... 이 문제는 농민 부담의 경중보다 도시의 식량 문제를 중심으로 하여 신중히 고려할 여지가 있지 않은가 생각한다.

동아일보, 1949. 3. 13.

공격하고 있다. ... 30할 10년의 이유를 현행 소작료 3할 3부와 결부시키는 것은 농민의 비참한 생활을 못 본체 하면서 나가서는 대한 민국의 발전을 저해코저 하는 것이라는 혹평을 들어도 변명키 어려울 정도의 주장인 것이다. 30할 10년 상환의 원안이 단기간 저렴한 상환율로 수정되기를 기대하는 바이다.

서울신문, 1949. 3. 19.

이 나라를 진실로 부강하게 만드는 기초 공사인 것이 확실히 인식된다고 하면 30할이나 20할이나가 그렇게 어렵게 논쟁될 것이 아니다. ... 요는 국민의 8할을 점령하는 농민을 진실로 봉건적이며 노예적인 지위에서 해방시켜 자기 경제를 확립 시키고 따라서 국가 경제를 증강시키자는 데 있는 것이다. 이것이 이행된다고 하면 30할이나 20할이나 보다도 더 문제의 핵심에 돌아가 이 문제를 취급할 용단이 있어야 할 것이다.

조선일보, 1949. 3. 28.

당시의 신문 기사를 살펴보면, 당시 일반적인 사회 여론은 농지 개혁에 대하여 지주 계급을 대변하고 있는 국회 의원들을 비판하면서 민국당의 ‘산업 위원회안’에 대하여 강하게 반발하고 있는 한편, 농지 개혁 초안이었던 정부의 ‘농림부안’으로의 농지 개혁을 강하게 요구하고 있음을 알 수 있다.

이러한 지주 계급에 대한 밑으로부터의 저항은 농촌 현실에서 보다 직접적으로 표출되고 있었다. 농촌에서 지주와 농민들은 이미 소작료를 둘러싸고 팽팽하게 대립하고 있었으며, 지주의 소작지 방매와 농민들의 소작료 납부 거부로 전국 각지에서 크고 작은 소작 쟁의와 갈등이 벌어지고 있었다. 당시 신문 기사에는 이와 같은 농촌 현실이 잘 드러나 있는데, 농지 개혁법이 발표되기 직전의 한 신문에서는 당시의 소작 쟁의 양상에 대하여 다음과 같이 보도하고 있다.

토지 개혁을 앞두고 소작 쟁의가 다달이 부쩍 늘어나고 있다. 서울시 관할에서 수급한 금년 1월부터 5월말까지의 심의해 온 소작 쟁의 건수는 무려 124건에 달하고 있다. 그런데 이를 월별로 보면 1월엔 겨우 2건에 불과하던 것이 점점 증가하여 2월엔 10건, 3월 17건, 4월 142건, 5월에는 52건으로 다달이 증가하는 경향을 보이고 있다. 이같이 쟁의가 증가하는 가장 중요한 이유로는 토지 개혁을 앞두고 소작지 측의 귀농자

들이 늘어가는 동시에 탐욕한 지주들의 소작지 강매에 있다고 한다. 동쟁의 내용을 보아도 소작권 계속과 소작지 인도를 소작인과 지주측에서 각각 제기하고 있는데 대부분 면고화해로서 해결을 보았다고 한다. 농경기를 맞이하여 날로 늘어가는 소작 쟁의를 없애기 위해서 토지 개혁을 시급한 실사가 요망되는 바이다.

국도신문, 1949. 6. 19.

더욱이 당시 국회에서 논의되고 있던 ‘보상·상환 지가 24할 안’이 농촌에 유포되면서 이것이 지주들에게 역이용되어 토지 방매를 촉진시키게 되자, 여론을 등에 업은 언론들은 지속적으로 농민들의 요구와 농촌의 곤궁한 상황에 대하여 보도하는 한편 정부에 대하여 농지 개혁의 조속한 실시를 요구하였으며, 동시에 농지 개혁을 앞두고 계속해서 진행되고 있는 지주의 토지 방매에 대한 정부의 대책을 촉구하였다.

... 토지 개혁을 예상한 토지의 강매 행위가 성행되어 농업 생산의 증가와 경제 안정을 위협하는 것으로 당국의 긴급한 대책을 요망 ...

조선일보, 1949. 2. 2.

대망의 농지 개혁법은 지난 6월 21일 전적으로 공포되어 그 실시 전야에 있는 이때에 일부 악덕 지주들은 기만적인 수단으로 농민들에게 토지를 강매하려는가 하면 또 한편에서는 귀하겠으니 경작권을 반환하려고 주장하는 지주들이 있어 일부 농촌에서는 혼란을 일으키고 있는 바 ...

국도신문, 1949. 9. 10.

현안 중인 농지 개혁의 실시를 목전에 둔 오늘 각 지방 농촌에서 일시 잠잠하였던 토지의 매매가 다시 성행하고 있는 한편 농지 개혁은 결국 되지 않을 것이며, 만약 된다 하더라도 24할을 내어야 될 것이니 지금 사 두는 것이 좋다는 선전이 광범하게 전개되고 있다고 한다. 즉 지난 4일 개최된 각도 농지 과장 회의에서의 지방 정세 보고에 의하면 지난 번 국회 산업 분과 위원회에서 농지 개혁법 중 농민의 상환율을 15할로 부터 24할로 인상하는 수정안을 국회에 제출 발표한 후에 각 지방에서

는 지주들이 또다시 소작인에게 “농지 개혁은 실현되지 않을 것이며 된다 하더라도 24할 상황을 하여야 할 것이니 지금 땅을 사 두는 것이 좋을 것이다”라고 토지 매수를 강요하고 있으며 이러한 설교로 인하여 상당한 수효의 토지가 매매되고 있다 한다. 특히 경북 등 모 지방에서는 일부 인사들이 직접 농민들에게 이러한 토지 강매를 선동 조장 한 바 있어 경북에서는 2할 이내로 줄어들었고 경남에서도 3, 4할이던 것이 이러한 책동으로 인하여 2할 정도로 줄어들었다고 하며 만약 앞으로도 이러한 자유 매매의 성행이 계속된다면 고갈된 농민들의 재정 상태로 보아 농촌 경제의 피해는 더욱 심하여 질 것이라고 하는데 일부 지주 및 지주 이익의 대변자들에 대한 철저한 단속이 요청되고 있다.

태양신문, 1949. 11. 6.

한편, 농지 개혁법을 둘러싸고 각 정치 세력들 간의 대립이 심각하게 진행 중인 가운데, 전농 해체 이후 최대 규모의 농민 단체였던 ‘대한농민총연맹’(농총)은 농지 개혁을 촉구하는 강경한 성명을 발표하여 지주 계급과 민국당을 압박하였다.

國會議員 諸公에게 告함

국회 본회의를 통하여서 우리는 우리의 적을 뚜렷이 보았으며 적은 얼마나 노회하고 교활하고 후안무치하고 이기적이며 배타적이며 자기의 탐욕을 위하여는 민족도 국가도 대의도 아무것도 없다는 것을 우리는 우리의 눈과 귀로 보고 들었다. 농민의 귀중한 투표를 얻어 가지고 국회에 참획하여 농민의 이익과 권리를 말살하기에 광분하여 민주주의 기본 과업인 토지 개혁을 의식적으로 지연시키고 또 농민의 이익을 절실히 주장할 우리 농총의 토지 개혁안, 농림부 안, 심지어는 기획처 안까지 묵살하고 지주를 위한 산업 노동 위원회 안을 한사코 통과시키려는 반민주적 행위에 대하여 우리 농총은 의분을 금할 수 없다. 우리는 농민의 염원 관철을 위하여 이 반민주적 세력에 감히 선전할 것을 결의하고 있다. 더욱이 토지의 강매 행위를 저지하려는 임시 조치법에 대한 대통령의 서한을 묵살한 것과 서상일 의원의 발언 중, 지주도 국민의 일원인 만큼 손해가 없도록 보호한다고 주장한 것 등은 대다수 농민 동포의 적으로 자부 자처한 행동이다. 우리는 국회의 일거 일동을 기록으로 수집하고 있으며, 이 엄연한 사실이 방방곡곡의 농민들에게 우리들

의 입을 통하여 명명백백히 알려질 날이 올 것을 부언하여 둔다.

주효민. 신천지, 1949. 4.

위의 성명서의 내용을 살펴보면, 농총은 농지 개혁에 대하여 지주 계급을 대변하고 있는 국회 의원들을 강경한 어조로 비난하고 있으며, 특히 토지 방매를 금지하는 특별법을 제정하려는 대통령의 요구를 민국당이 거부한 것에 대하여 강력하게 비난하고 있음을 알 수 있다. 이상의 사실들을 통하여 농지 개혁을 둘러싼 정치적 대립 구도가 ‘이승만 정권-농민’의 연대 세력 대 ‘지주 계급-민국당’의 대립 구도로 전개되고 있음을 알 수 있다.

3. 농민-국가 연대 구조의 제도화와 지주 계급의 몰락

농지 개혁에 대한 농민들의 대응을 이전 시기의 농민 운동과 비교해 볼 때 발견할 수 있는 두드러진 특징은, 농민들의 요구 조건이 ‘소작권의 보장’과 ‘생존권의 확보’와 같은 방어적인 성격에서 벗어나, ‘소작료 율의 인하’, ‘농지 개혁의 조속한 실시’, ‘지주들의 소작지 방매 중단’과 같은 농민들의 경제적 이익을 적극적으로 확보하기 위한 공세적인 성격을 지니고 있다는 사실이다. 이는 식민지 시기의 소작 쟁의와 미 군정 초기의 10월 항쟁에서 볼 수 있었던 농민 운동에서의 ‘제한된 급진성’(김동노, 1998: 126) 또는 ‘상대적 보수성’(전상인, 2001: 34~35)과는 뚜렷하게 구별되는 새로운 농민 운동의 특징이라고 볼 수 있다. 물론 농지 개혁에 대한 농민들의 주장이 ‘무상 몰수 무상 분배’가 아닌 ‘유상 몰수 유상 분배’였다는 점에서 ‘혁명적’인 성격과는 거리가 멀었지만, 농지 개혁을 무력화 시키려는 지주 계급의 반대 움직임에 대하여 농민 자신들이 적극적으로 구체적인 투쟁 목표와 투쟁 대상을 설정하여 지속적으로 조직화된 저항을 보여 주고 있었다는 사실은 이 시기의 농민 운동의 성격과 방향이 이전 시기 농민 운동과는 다른 방향으로 전개되고 있었다는 것을 추론할 수 있다.

그렇다면 이렇게 농민 운동의 성격과 양상이 변하게 된 이유는 무엇인가? 농지 개혁 과정에서 농민 운동의 성격과 양상이 변화하는 데에는 앞에서 이미 살펴본 대로 식민지 시기부터 누적되어 온 농민 운동 경험을 통한 운동의 내적 역량의 향상이 중요한 요인으로 작용했을 것이다. 하지만, 이 시기의 농민 운동의 성격 변화에서 찾을 수 있는 보다 중요한 요인은 사회 운동에서 운동의 기회 비용

을 줄여 주는 국가 권력에 의한 정치 기회 구조가 근본적으로 변화하게 된 이유를 들 수 있다. 농민 운동이 발생하면 사회 불안이 초래되고 국가의 사회 통제력이 약화된다는 점에서 국가는 농민 운동을 통제할 필요성을 가지고 있었지만, 당시 국가는 지주 계급의 계급적 지위의 약화를 통한 국가 자율성을 제도적으로 확보하려는 의지를 보다 강하게 가지고 있었기 때문에 농민들의 밑으로부터의 농지 개혁 요구를 탄압하기보다는 이를 제도적으로 흡수하려고 하였다. 이는 농지 개혁에 대한 지주 계급의 반대에 직면한 이승만 정권이 오히려 대중의 동원을 통해서 국가의 의도를 관철시키려고 했던 사실과 그 맥락을 같이한다. 실제로 이승만 정권은 농지 개혁을 추진하기 위해 도청 소재지를 비롯한 전국 각지에서 청문회를 개최하여 농민들의 의견을 수렴하였으며, 농지 개혁에 대한 지주 계급의 저항이 심해지자 이승만이 직접 다음과 같은 담화문을 발표하여 국가-농민간 연대 구조를 공고히 하는 동시에 지주 계급을 고립시키려고 하였다.

각처의 보고를 들건대 어떤 지주들이 소작인을 피이며 혹은 위협해서 농지를 사사로이 매매하려는 폐단이 있다고 하니, 일반 농민들은 이러한 지주의 악질적인 의도가 표시될 때에는 조금도 취신치 말고 정부에서 공포되는 대로 적당히 조치되기만 기다릴 것이다. 만일 위협이 있으면 즉시 경찰에 알려져 보호를 받을 수 있으니 두려워하지 말고 법대로 준행해야 할 것이며 만일 법외에 사사매매하는 일이 있다면 이것은 다 무효로 돌아갈 것이므로 일반 농가는 이에 깊이 주의하여야 할 것이다.

동아일보, 1949. 2. 12.

이러한 상황들을 종합적으로 고려해 볼 때, 농지 개혁을 계기로 국가는 농업 문제에 대하여 직접 개입하기 시작하였으며 이는 국가가 지주 계급의 보호자가 아니라 농민의 보호자로서 그 사회적 역할을 다하겠다는 의지가 발현된 것으로 볼 수 있다(박명림, 1996: 503). 이상의 결과, 농지 개혁 문제를 둘러싼 정치적 영역에서 궁지에 몰린 것은 지주 계급을 대변하였던 민국당이였다. 농지 개혁을 계기로 민국당은 계급 정당으로서 지주 계급의 대변자 역할을 상실할 수 밖에 없었으며 이에 따라 지주 계급의 정치적 영향력은 급속도로 쇠퇴하기 시작하였다. 결국, 1950년 3월 이승만 정권에 의해 농지 개혁이 실시되자 사회 내에서의 지주 계급의 사회 경제적 지위는 완전히 상실되고 말았다. 농지 개혁 후의 지주 계급이 처한 어려운 상황에 대하여 한 신문은 다음과 같이 적고 있다.

... 이제 자자손손 무위안락을 누리어 명예와 자량을 삼던 지주들이 돌연 생존 경쟁이 격심한 세파에 휩쓸리게 됨을 볼 때 같은 동족으로서 누구나 동정을 금할 수 없는 일이다. ... 그런데 이제 정부는 가급적 지주에게 금후 생활상 방편을 지도해 준다는 것은 좋은 일임에 틀림없으나, 요는 그 방법에 있어서 정부는 어디까지나 일반 국민에게 아무런 폐가 없는 방도로서 그들에게 편의를 도모하여야 할 뿐이요, 만약 그들에게 편의를 기도한 결과가 일반 국민에게 피해 되는 경우가 있다면 이것은 크게 삼가야 될 것이라는 점에 정부는 다시금 신중을 기하여야 할 것이다. ...

조선일보, 1950. 5. 18.

결과적으로, 국가는 농지 개혁을 통하여 지배 계급의 경제적 토대를 박탈하여 지배 계급의 계급적 역량을 약화시킴으로써 국가 자율성을 제도적으로 확보하려고 하였으며, 이와 동시에 농민에 대한 해계모니 지배 체제의 구축을 통하여 사회의 물질 자원을 추출, 전유하기 용이한 사회 구조를 창출하여 국가 역량을 증대시키려는 의도를 복합적으로 수행하고자 하였다. 이를 위하여 국가는 새로운 국가-사회 관계의 제도적 설정을 통하여 기존의 연대 구조 대신, ‘국가-농민’이라고 하는 국가-사회 관계의 재편성을 사회 내부에 의도하고 있었던 것이다. 한편, 농

표 4-2. 농지 개혁 과정에서의 국가, 지주, 농민의 제도적 행위의 모습

	제도적 행위의 성격	제도적 행위의 내용	제도적 연속성의 결과
국가	국가 자율성의 제도적 확보	농지 개혁을 통한 지주 계급의 경제적 토대의 침식	농업 정책의 제도화 과정에서 정치적 주도권의 확보
	국가 역량 증대를 위한 사회 구조 창출	농지 개혁을 통한 국가-농민 연대 구조의 형성	
지주	농민에 대한 경제적 대응	소작지 방매	지배 체제에 대한 원지화 된 통합, 정치적 영향력의 약화
	국가에 대한 정치적 조직화	의회를 통한 농지 개혁 반대 시도의 좌절	
농민	정치 세력화	조직화를 통한 계급 역량의 증대 10월 항쟁, 소작 쟁의, 정치 세력화를 통한 농지 개혁의 요구	경제적 이해 관계의 제도적 확보, 지배 체제 내로 포섭

민층 역시 자신들의 사회 변혁에 대한 밑으로부터의 욕구를 국가가 제공하는 정치적 기회 구조와 결합시키면서 지주 계급으로부터 자신들의 경제적 이해 관계를 확보하는 동시에, 국가가 제공하는 지배 체제 내로 포섭되어 갔다(표 4-2. 참조).

제 2 절 농지 개혁의 결과: 지주 계급의 해체와 자작농의 확대

지금까지 살펴본 농지 개혁의 결과, 지주 계급이 해체되고 자작농 중심의 새로운 사회 구조가 만들어졌다. 농지 개혁의 결과를 보다 구체적으로 살펴보면, 국가의 강제력에 의해 분배된 면적은 미 군정 시기에 분배된 귀속 농지 26만 8천 정보와 이승만 정권에 의해 분배된 일반 농지 31만 7천 정보를 합쳐 58만 5천 정보로 추계되고 있으며, 이는 1945년 당시 전체 소작지 면적 144만 7천 정보의

표 4-3. 농지 개혁 전후 소작지 면적 현황 (1945~1951년) (단위: 1,000정보)

		농지 개혁 전			농지 개혁 후	합계(%)
		1945. 12.	1947. 12.	1949. 6.	1951. 12.	
총경지 면적 ¹⁾		2,226	2,193	2,071	1,958	
자작지 면적		779	868	1,400	1,800	
소작지 면적	귀속 농지 면적	273 ³⁾	273	74	0	
	일반 농지 면적	1,174	1,052	597 ⁴⁾	159 ⁵⁾	
	소계 ²⁾	1,447	1,325	671	159	159 ^{***} (11.0)
	소작지 비율(%)	65.0	60.4	32.6	8.1	
자작지화 면적	귀속 농지 분배 면적*	-	-	199 ⁶⁾	74	273(18.9)
	일반 농지 분배 면적**	-	-	-	302	302(20.9)
	지주의 임의 처분	-	122	455	136	713(49.3)
	소계	-	122	654	512	1,288

*귀속 분배 농지에는 사고분 5천 정보가 포함되어 있어 실제 분배 면적은 268,000 정보임.

**일반 분배 농지에는 3정보 초과 자작지 15,000정보가 빠져 있어 실제 분배 면적은 317,000정보임.

***잔존 소작지 159,000 정보에는 분배 제외 농지 74,000 정보가 포함되어 있음.

자료: 1) 한국 농촌경제연구원(1988: 60; 199); 2) 농림부 농지국(1949: 9; 15); 3) 한국 농촌경제연구원(1986: 97); 4) 농림부 농지국(1951: 43); 5) 김성보(1985: 11); 6) 농촌 경제연구원(1986; 177); 이상 김성호 외(1989: 1029) 재인용.

40.4%에 해당하는 것이었다. 또한, 해방 이후부터 이승만 정권에 의한 농지 개혁 실시 전까지 지주 계급에 의해 사전 방매된 토지의 규모는 71만 3천 정보에 달하였으며, 이는 1945년 당시 전체 소작지 면적의 47.3%에 해당하는 것이었다.⁴⁸ 정부의 분배에 의한 지주의 임의 처분에 의한 결과적으로 소작지가 자작지화 된 점에서는 차이가 없었다. 1948년 미 군정에 의한 귀속 농지 불하와 1950년 이승만 정권에 의한 농지 개혁, 그리고 지주 계급의 소작 방매라는 세 가지 방향에서 진행된 농지 개혁에 의해서 결과적으로 자작지 면적은 1945년에 35.0%에서 1951년에 91.9%로 증가하게 되었다(표 4-3. 참조).

또한 농지 개혁의 결과, 해방 직후 14.2%에 불과하였던 자작농의 비율은 농지 개혁 이후 80.7%로 급상승하였으며, 50.2%에 달하였던 순 소작농의 비율은 3.9%로 감소하게 되었다(표 4-4. 참조). 또한, 3정보 이상 소유하고 있는 지주 계급의 비율이 해방 직후 2.3%에서(조선은행조사부, 『조선경제통계요람』 1948년도), 농지 개혁 이후 0.1%로 감소하게 되면서(농협 중앙회, 1965), 사실 상 지주 계급은 해체되었다.

표 4-4. 농지 개혁 전후 농가 계급 구성의 변화 (1945~1951년) (단위: 1,000호)

	자작농 (%)	자·소작농 (%)	소작농 (%)	합계
1945	285 (14.2)	716 (35.6)	1,010 (50.2)	2,010
1947	358 (17.0)	834 (39.6)	914 (43.4)	2,106
1949	925 (37.4)	1,023 (41.4)	526 (21.2)	2,474
1951	1,763 (80.7)	336 (15.4)	85 (3.9)	2,184

자료: 한국 농촌경제연구원(1988).

⁴⁸ 은폐된 소작지도 생각보다 많지 않았다. <표 4-3.>에 나타난 잔존 소작지 15만 9천 정보 가운데는 분배 제외 농지 7만 4천 정보도 포함되어 있는데, 이를 제외하면 개혁 후의 잔존 소작지는 8만 5천 정보이며, 이것을 은폐 소작지로 볼 수 있다(김성호 외, 1989: 1030).

제 5 장 맺음말

인간은 그들 스스로 선택한 환경 하에서 역사를 만드는 것이 아니라,
과거와 직접 마주치고 과거로부터 주어지고 전수된 조건 하에서 역사를 만든다.

Karl Marx

해방 후 남한에서의 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 조건들이 어떠한 역사적 과정을 거쳐 형성되었는지 알아보기 위하여, 지금까지 이 글에서는 국가, 지주, 농민이라는 전통 농업 사회의 사회 구성 단위들이 농지 개혁이라는 중대한 제도 변화 과정에서 어떠한 역할을 하였으며, 이러한 제도 변화 과정에 대처하는 사회적 역량이 어느 정도였는지 살펴보았다.

먼저 이 글에서는 농지 개혁이라는 중대한 제도 변화는 오랜 시간에 걸쳐 형성된 사회 변동의 역량을 토대로 이루어진다는 기본적인 인식 하에서 농지 개혁을 가능하게 하였던 사회적 주체로서 제도적 행위자에 대하여 분석의 초점을 맞추었다. 이론적으로 제도적 행위자가 가지고 있는 기본적인 속성을 농업 사회의 구성 단위인 국가, 지주, 농민의 사회적 행위를 통해 살펴보면, 먼저 국가는 지배 구조의 역할을 하는 동시에 자신의 의도에 맞게 제도의 변화와 유지를 통하여 제도적 행위자의 역할을 수행할 수 있으며, 국가의 이러한 제도적 행위는 국가 역량과 국가 자율성을 제도적으로 확보하려는 과정에 의하여 구체화된다고 볼 수 있다. 한편, 지주와 농민은 제도를 매개로 국가의 지배를 받는 사회적 행위자인 동시에 자신들의 계급적 이해 관계를 확보하기 위하여 집합 행동을 통하여 국가 혹은 다른 사회 세력에 저항함으로써 제도의 변화나 유지의 욕구를 능동적으로 표출할 수 있는 제도적 행위자로서 파악할 수 있다. 이러한 과정 속에서 국가가 제도를 집행할 수 있는 능력은 제도적 행위자로서 국가 자신의 독립적인 이해 관계뿐만 아니라 국가가 자리잡고 있는 사회적 맥락에 의해서 결정되며, 사회 집단들의 제도적 행위의 성격과 규모 역시 국가에서 제공하는 정치 기회 구조에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 결론적으로, 국가-사회 관계에서 제도의 변화와 지속은 거시적으로 제도와 제도 사이의 연속성의 압력으로부터 유인되어 국가에 의해 제공된 정치 기회 구조와 이해 관계의 확보를 위한 제도적 행위자로서 각 사회 세력들의 집합 행동 사이의 상호 작용을 통하여 결정된다고 볼 수 있다.

이러한 이론적인 논의를 기반으로, 이 글에서는 농지 개혁이라는 중대한 제도

변화가 가능할 수 있었던 사회적 조건의 형성과 관련하여 일차적으로 식민지 시기에 형성된 국가와 지주, 농민의 사회적 성격에 대하여 주목하였다. 식민지 시기 전체를 관통하는 제도적 행위자로서 식민 국가의 사회적 성격을 살펴보면, 식민 국가는 국가-사회 관계에 있어서 일련의 사회 제도들을 통해서 언제나 다른 사회 세력과의 권력 관계에서 우위를 점하고 있었으며, 제도적 조치와 자원의 배분을 통하여 특정 사회 세력으로 하여금 식민 국가의 제도적 연대 구조를 형성할 수 있게 만드는, 즉 사회 구조를 재조직화할 수 있는 역량을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 한편 지주 계급의 경우, 식민지 초기 식민 국가의 제도적 상호 작용의 틀 속에 포섭되어 자신들의 경제적 이해 관계와 정치적 지위를 보장 받았지만, 식민지 후반으로 접어들면서 농업 생산 과정에서 더 이상 경제적으로 통제 할 수 없었던 농민들과, 전시 체제를 위해 사회의 동원화를 피하였던 식민 국가 사이에서 점점 그 계급적 지위를 잃어 가고 있었다. 마지막으로 농민의 경우, 자신들의 사회적 위치와 경제적 생존권을 보장해 주고 있었던 전통 농업 사회 구조가 자본주의 시장 경제 체제에 본격적으로 노출되자, 자신들의 경제적 이해 관계의 보장을 위한 계급 투쟁에 나서게 되면서 식민지 시기 전체를 통틀어 어떠한 사회 세력과의 연대 없이 그 자체의 역동성을 가지고 계급적 역량을 성장시켜 나갈 수 있었다.

이렇게 식민지 시기에 형성된 사회 구조적 기반을 토대로 해방 이후 농지 개혁이 성공적으로 진행될 수 있었던 사회적 조건들이 어떻게 형성되었는지 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 농민들은 경제적 여건의 악화라는 구조적인 조건과 농업 문제에 대한 심각한 불만, 그리고 좌익 세력의 조직화 역량을 매개로 하여 자신들의 계급적 역량을 극대화하였으며, 이를 기반으로 다양한 형태의 농민 운동을 통해 자신들의 경제적 이해 관계의 보장을 요구하였다. 결과적으로 농민 운동의 정치적 성격은 매우 강할 수 밖에 없었으며, 이는 이후 이승만 정권에서 농지 개혁을 둘러싼 사회 집단간의 대립에서 농민들의 정치 세력화를 통해 국가와 연대 구조를 형성할 수 있었던 기반이 되었다. 한편 미 군정 당국은 식민 국가의 제도적 유산을 기반으로 전개된 일련의 농업 정책들을 통하여 좌익 세력에 의한 농민층의 정치적 동원을 차단하고 지주 계급의 물적 자원을 통제함으로써, 궁극적으로 한국 정부 수립 이후 전면적인 농지 개혁이 실시될 수 있는 사회적 환경을 조성하였다. 특히, 미 군정의 귀속 농지 불하는 정부 수립 이후 계급적 지지 기반이 취약한 이승만 정권이 농지 개혁을 추진하는 과정에서 직면하게 될 지주 계급의 저항을 약화시킬 수 있는 제도적인 여건을 마련해 주었다. 마지막으로 지주 계급

은 해방 이후 점점 악화 되어가는 사회 경제적 여건 속에서, 농지 개혁이라는 제도 변화의 압력에 대하여 정치적 조직화를 통하여 대응하였지만 제한된 역량으로 인하여 실패하였고, 어쩔 수 없이 ‘소작지 방매’와 같은 제한적인 경제적 방법을 동원하여 대처할 수 밖에 없었다.

한편 해방 이후 지주 계급의 소작지 변동에 대한 회귀 분석 결과, 식민지 시기 농민 운동이 활발하게 일어난 곳 일수록 해방 이후 지주 계급의 사회적 영향력이 약화되었다는 경험적인 사실을 발견할 수 있었다. ‘소작 쟁의’와 ‘소작지 방매’라는 농민과 지주 계급의 제도적 행위가 식민지 농업 정책과 농지 개혁이라는 중대한 제도 변동 과정 속에 놓여져 있던 각 사회 세력들 사이의 상호 작용의 결과라는 점을 감안한다면, 이러한 통계적 결과는 식민지 시기에서 해방 이후에 이르는 제도적 행위자들의 사회적 행위에 대한 사회적 연속성을 뒷받침할 수 있는 지표로 볼 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 농지 개혁의 사회적 조건을 토대로, 해방이 되자 국가는 농지 개혁을 통하여 국가 자율성을 제도적 확보하는 동시에 농민에 대한 헤게모니 지배 체제의 구축을 통하여 사회의 물질 자원을 추출, 전유하기 용이한 사회 구조를 창출하여 국가 역량을 증대 시키려는 목적을 수행하고자 하였으며, 이를 위하여 국가는 새로운 국가-사회 관계의 제도적 재편성을 통하여 ‘국가-농민’이라고 하는 연대 구조의 창출을 사회 내에 의도하였다. 한편, 농민들은 자신들의 사회 변혁에 대한 밑으로부터의 욕구를 국가가 제공하는 정치적 기회 구조와 결합시키면서 자신들의 경제적 이해 관계를 확보하는 동시에, 국가가 제공하는 지배 체제 내로 포섭되어 갔으며, 반면 지주 계급은 농지 개혁을 계기로 국가-사회의 제도적 상호 작용의 틀에서 배제되면서 사회 경제적 영향력을 완전히 상실하게 되었다. 결론적으로, 농지 개혁을 통하여 형성된 국가-사회의 연대 구조는 식민지 후반 국가-사회 관계에 그 제도적 기원을 두고 있는 것으로써, 이후 근대 한국 사회에서의 국가-사회 관계의 제도적 상호 작용의 메커니즘을 사회적으로 확정 지은 것으로 볼 수 있다.

이상의 농지 개혁에 대한 논의가 가지고 있는 함의에 대하여 살펴보면, 먼저 이론적으로, 한 시점에서 채택되고 있는 제도는 제도적 행위자들을 매개로 이후의 다른 시점에서의 제도 변화와 지속을 결정하는 또 다른 요인이 된다는 사실을 경험적인 논의를 통해서 살펴 볼 수 있었다. 즉, 특정한 시점의 제도는 제도적 행위자로서 각 사회 세력의 행위 역량을 결정하는 중요한 변수이며, 이렇게 형성된 각 사회 세력의 행위 역량은 이후 다른 제도가 형성되는 중요한 사회적 조건을 창출

한다는 사실을 확인할 수 있었다. 한편 경험적으로, 농지 개혁을 둘러싼 국가-사회 관계에 대한 고찰을 통하여 근대 한국 사회의 사회 구조를 형성하는 ‘제도적 원형’이 만들어진 시기로서 식민지 경험의 중요성을 다시금 인식하는 동시에, 국가-사회의 제도적인 상호 작용의 틀이 형성되는 과정을 통하여 한국 사회의 성격을 규정하는데 있어서 국가가 갖는 사회적 의미와 중요성에 대하여 자각할 수 있었다. 더불어 한국 사회의 사회 변동 과정에서 역사적 연속성과 국가-사회를 포괄하는 총체적 접근이 갖는 설명력을 다시 한번 확인할 수 있었다.

참 고 문 헌

1차 자료

우리말 문헌

신문 자료

- 「경향신문」. 1949. 4. 30.
「국도신문」. 1949. 6. 19.; 1949. 9. 10.
「동아일보」. 1949. 2. 12.; 1949. 3. 4.; 1949. 3. 13.
「서울신문」. 1949. 1. 23.; 1949. 2. 16.; 1949. 3. 10.; 1949. 3. 19.; 1949. 3. 23.
「조선일보」. 1948. 3. 11.; 1949. 10. 14.; 1948. 11. 25.; 1949. 2. 2.; 1949. 3. 28.; 1950. 5. 18.
「조선중앙일보」. 1947. 11. 1.
「태양신문」. 1949. 11. 6.
「한성일보」. 1946. 3. 11.; 1947. 4. 16.
「해방일보」. 1946. 3. 11.; 1946. 3. 21.

통계 자료

- 농림부. 1951. 『농가실태조사집계표』.
농림부. 1963. 『농업국세조사 1960년도』.
농림부 농지국. 1949. 『농지개혁기본통계참고자료』.
농림부 농지국. 1951. 『농지개혁통계요람』.
농업은행 조사부. 『농업 연감』.
농협중앙회. 1965. 『한국농정이십년사』.
대한금융조합연합회. 『한국농업연감』.
산업은행 조사부. 1955. 『한국산업경제 10년사』.
조선은행 조사부. 『조선경제연감』.
조선은행 조사부. 『조선경제통계요람』.
한국 농촌경제연구원. 1984. 『농지개혁사관계자료집』, 제3집 통계 편.
한국 농촌경제연구원. 1986. 『농지개혁사관계자료집』 IV, 신한공사보고서류 편.
한국 농촌경제연구원. 1988. 『농정사관계자료집』 8집, 농업기본통계 편.

한국은행 조사부. 『경제연감』 .

기타 자료

김정실. 1934. “조선 농지령 검토,” 『신동아』 , 4. 6.

대한민국 국회사무처. 1986. “대통령 시정방침 연설,” 『제헌국회경과보고서』 .

민주주의 민족전선. 1946. 『해방조선Ⅱ』 .

전국농민조합총연맹 서기부. 1946. 『전국 농민 조합 총연맹 결성 대회 회의록』 .

조선정판사.

주효민. 1949. “농지 개혁을 싸고도는 국회 내 각파의 동향,” 『신천지』 , 4권 4호.

韓國中央農會. 1908. 『韓國中央農會報』 .

한림대 아시아문화 연구소. 1995. 『미 군정기 정보 자료집: 시민 소요 여론 조사 보고서 I·Ⅱ』 .

일본어 문헌

殖産銀行. 『全鮮田畝賣買價格及收益調』 .

朝鮮總督府. 『朝鮮總督府 統計年報』 .

朝鮮總督府 農林局. 『農業統計表』 .

朝鮮總督府 農林局. 1934. 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』 .

朝鮮總督府 農林局. 1940. 『朝鮮農地年報』 , 制1集.

朝鮮總督府 警務局. 1933·1938. 『最近に於ける朝鮮治安狀況』

朝鮮農會報. 1938. 「全朝鮮地主懇談會記錄」 , 10月.

영어 문헌

Headquarters U. S. Armed Forces in Korea (HQ USAFIK). *G-2 Daily Reports and Weekly Reports*. (한림대학교 아시아문화연구소 편. 1995. 『HQ, USAFIK G-2 Periodic Report-주한미군정보일지: 부록』 , 한림대학교 아시아문화연구소 자료총서 2. 한림대학교 아시아문화연구소.)

Headquarters U. S. Army Military Government in Korea (HQ USAMGIK). *Reports by the Bureau of Public Information & Department of Public Information*.

2차 자료

우리말 문헌

- 김낙중. 1984. “한국 농민 운동 소사,” 박현채 외. 『한국 농업 문제의 새로운 인식』. 돌베개.
- 김동노. 1995. “전통적 농업 사회 이론들의 문제점과 그 대안적 시각,” 『사회비평』, 13호.
- 김동노. 1998a. “식민지 시대의 근대적 수탈과 수탈을 통한 근대화,” 『창작과 비평』, 99호.
- 김동노. 1998b. “미 군정기의 농민 조직과 농민 운동,” 『사회와 역사』, 54집.
- 김병태. 1974. “농지 제도와 농업 생산,” 『농업정책연구』, 2호.
- 김병태. 1981. “농지 개혁의 평가와 반성,” 김운환 외. 『한국 경제의 전개 과정』. 돌베개.
- 김성호. 1985. “한국 토지 제도의 연속성과 단절성 (하),” 『농촌경제』, 8(4).
- 김성호·전경식·장상환·박석두. 1989. 『농지개혁사연구』. 한국 농촌경제연구원.
- 김용학. 1996. 『사회 구조와 행위』. 사회비평사.
- 김일영. 2000. “농지 개혁을 둘러싼 신화의 해체,” 『한국 정치 외교사 논총』, 22(1).
- 文定昌. 1942. 『朝鮮農村團體史』.
- 미야지마 히로시(宮嶋博史). 1983. “조선 ‘토지 조사 사업’ 연구 서설,” 가지무라(梶村秀樹) 외. 『한국 근대 경제사 연구』. 사계절.
- 박명림. 1996. 『한국 전쟁의 발발과 기원Ⅱ』. 나남출판.
- 박석두. 1987. “농지 개혁과 식민지 지주제의 해체,” 『경제사학』, 11호.
- 박섭. 1988. “식민지 조선에 있어서 1930년대 농업 정책에 관한 연구,” 장시원 외. 『한국 근대 농촌 사회와 농민 운동』. 일조각.
- 박섭. 1997. 『한국 근대의 농업 변동』. 일조각.
- 박혜숙. 1987. “미 군정기 농민 운동과 전농의 운동 노선,” 박현채 외. 『해방 전후사의 인식 3』. 한길사.
- 백옥인. 1987. “식민지 시대 계급 구조에 관한 연구,” 『한국 사회의 신분 계급과 사회 변동』. 문학과지성사.
- 신기욱. 2001. “농지 개혁의 역사 사회적 고찰,” 홍성찬 편. 『농지 개혁 연구』.

연세대학교 출판부.

- 심지연. 1984. 『한국현대정당론』. 창작과비평사.
- 심지연. 1991. 『대구 10월 항쟁 연구』. 청계연구소.
- 안병직. 1997. “한국 근 현대사 연구의 새로운 패러다임,” 『창작과 비평』, 98호.
- 안병직·이대근·나까무라(中村哲)·가지무라(梶村秀樹). 1989. 『근대 조선의 경제 구조』. 비봉출판사.
- 안진. 1988. “미 군정 경찰의 형성 과정과 그 성격에 관한 고찰,” 한국 사회사 연구회. 『해방 직후의 민족 문제와 사회 운동』. 문학과지성사.
- 유인호. 1975. 『한국농지제도의 연구』. 백문당.
- 유석춘. 1992. “페이지의 농민 혁명 비교 연구,” 한국비교사회연구회 편. 『비교 사회학: 방법과 실제Ⅱ』. 열음사.
- 유석춘. 1997. “동아시아 유교 자본주의 재해석: 제도주의적 시각,” 『전통과 현대』, 겨울 호.
- 유석춘. 1999. “식민 지배의 다양성과 탈 식민지의 전개,” 『전통과 현대』, 겨울 호.
- 이영훈. 1997. “토지 조사 사업의 수탈성 재검토,” 김홍식 외. 『조선토지조사사업의 연구』. 민음사.
- 이영훈. 2000. 『한국 시장경제와 민주주의의 역사적 특질』. 한국 개발연구원.
- 이혜숙. 1988. “미 군정기 농민 운동의 성격과 전개 과정,” 한국 사회사 연구회 편. 『해방 직후의 민족 문제와 사회 운동』. 문학과지성사.
- 장상환. 1984. “농지 개혁 과정에 관한 실증적 연구 (상),” 『경제사학』, 8호.
- 장상환. 1985. “농지 개혁 과정에 관한 실증적 연구 (하),” 『경제 사학』, 9호.
- 장시원. 1989. “식민지 조선에 있어서 1930년대의 농업 정책에 관한 연구,” 장시원 편. 『한국근대농촌사회와 농민운동』. 열음사.
- 전상인. 1996. “역사 사회학적 방법론과 역사 연구,” 『인문과학』, 26권.
- 전상인. 2001. 『고개 숙인 수정주의: 한국 현대사의 역사 사회학』. 전통과현대.
- 정연태. 1990. “1930년대 ‘조선 농지령’과 일제의 농촌 통제,” 『역사와 현실』, 4호.
- 정연태. 1994. 「일제의 한국 농지 정책, 1905~1945년」. 서울대학교 대학원 국사학과 박사 학위 논문.
- 정해구. 1981. 『10월 인민 항쟁 연구』. 열음사.
- 조석곤. 1997. “토지 조사 사업과 근대적 지세 제도의 수립,” 김홍식 외. 『조선 토지 조사 사업의 연구』. 민음사.
- 최봉대. 1994. “미 군정의 농민 정책에 관한 연구,” 『경제와 사회』, 24호.

- 최장집. 1993. 『한국 민주주의의 이론』. 한길사.
- 하연섭. 1999. “역사적 제도주의,” 하연섭 외. 『신제도주의연구』. 대영문화사.
- 황한식. 1985. “한국 농지 개혁 연구,” 최장집 편. 『한국현대사 I』. 열음사.
- 홍성찬. 1992. 『한국 근대 농촌 사회의 변동과 지주층』. 지식산업사.
- 홍성찬. 2001. “농지 개혁 전후의 대지주 동향,” 홍성찬 편. 『농지 개혁 연구』. 연세대학교 출판부.

일본어 문헌

- 久間健一. 1935. 『朝鮮農業の近代的様相』.
- 宮嶋博史. 1991. 『朝鮮土地調査事業の研究』. 東京大學東洋文化研究所.
- 小早川九郎. 1944. 『朝鮮農業發達史』(發達編). 朝鮮農會.
- 櫻井 浩. 1976. 『韓國農地改革の再檢討』. アジア經濟研究所.

영어 문헌

- Alavi, Hamza. 1979. “The State in Post-colonial Societies: Pakistan and Bangladesh,” Harry Goulbourne (ed.). *Politics and State in the Third World*. McMillan Press.
- Anderson, Perry. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. New Left Review Books.
- Barrow, Clyde. 1993. *Critical Theories of the State*. University of Wisconsin University Press.
- Block, Fred. 1980. “Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects,” *Socialist Register*, 14.
- Boudon, Raymond. 1986. *Theories of Social Change: A Critical Appraisal*. University of California Press.
- Cammack, Paul. 1992. “The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence and Macro Social Change,” *Economy & Society*, 21(4).
- Cumings, Bruce. 1981. *The Origins of Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes 1945~1947*. Princeton University Press.
- Cumings, Bruce. 1984. “The Legacy of Japanese Colonialism in Korea,” Raymond Meyers and Mark Peattie (eds.). *The Japanese Colonial Empire, 1895~1945*. Princeton University Press.
- Coleman, James. 1986. “Social Theory, Social Research, and A Theory of Action,” *American*

Journal of Sociology, 91.

- David, Paul. 1997. "Path Dependence and the Quest for Historical Economics: One More Chorus on the Ballad of QWERTY," Manuscript. All Soul's College, Oxford University.
- Durkheim, Emile. 1950. *The Rules of Sociological Method*. Glencoe Free Press.
- Eckert, Carter. 1991. *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1976-1945*. Seattle: University of Washington Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy," Peter Evans (ed.). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. University of California Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. 1985. "On the Road toward a more Adequate Understanding of the State," Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Gayn, Mark. 1982. *Japan Diary*. Chales E. Tuttle.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Construction of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith (trans. and ed.). International Publishers.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, 99.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.
- Hamilton, Nora. 1982. *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*. Princeton University Press.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press.
- Hall, Peter. 1992. "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

- Hall, Peter and Robert Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*, 44.
- Ikenberry, John. 1988. "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy," John Ikenberry, David Lake, and Michael Mstanduno (eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*. Cornell University Press.
- Immergut, Ellen. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, 26(1).
- Jenkins, Craig. 1983. "Why Do Peasants Rebel? Structural and Historical Theories of Modern Peasant Rebellion," *American Journal of Sociology*, 88(3).
- Katznelson, Ira. 1986. "Rethinking the Silences of Social and Economic Policy," *Political Science Quarterly*, 101(2).
- Kohli, Atul. 1999. "Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State," Meredith Woo-Cumings (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Knoke, David, George Bohrnstedt, and Alisa Potter Mee. 1988. *Statistics for Social Data Analysis*. Wadsworth Publishing.
- Koelble, Thomas. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology," *Comparative Politics*, 27.
- Koo, Hagen. 1993. "Strong State and Contentious Society," Hagen Koo (ed.). *State and Society in Contemporary Korea*. Cornell University Press.
- Krasner, Stephen. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, 16.
- Krasner, Stephen. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, 21(1).
- Lew, Seok-Choon. 1996. "Domination Structure and Capital Accumulation in Contemporary Korea," Annual Meeting of the American Sociological Association.
- McNamara, Dennis. 1990. *Colonial Origins of Korean Enterprise 1910-1945*. New York: Cambridge University Press.
- March, James and Mancur Olson. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, 78.
- Malloy, James. 1987. "The Politics of Transition in Latin America," James Malloy and Mitchell Seligson (eds.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*.

- University of Pittsburgh Press.
- Mann, Michael. 1988. *States, War and Capitalism*. Blackwell.
- Marx, Karl. 1963. *The 18th Brumaire of Louis Bonaparte*. International Publishers.
- Marx, Karl. 1978. "Manifesto of the Communist Party," Robert Tucker (trans. and ed.). *The Marx–Engels Reader*. W. W. Norton & Company.
- Moore, Barrington Jr. 1967. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press.
- Mitchell, Clyde. 1949. "Land Reform in South Korea," *Pacific Affairs*. Vol. X X II, No. 2. June. 1949.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States*. Princeton University Press.
- Nordlinger, Eric. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Harvard University Press.
- North, Douglas. 1981. *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton & Company.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, Douglas and Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*, Beacon Press.
- Popkin, Samuel. 1979. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. University of California Press.
- Scott, James. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. Yale University Press.
- Shin, Gi–Wook. 1994. "The Historical Making of Collective Action: The Korean Peasant Uprisings of 1946," *American Journal of Sociology*, 99(4).
- Shin, Gi–Wook and Michael Robinson. 1999. "Introduction: Rethinking Colonial Korea," Gi–Wook Shin and Michael Robinson (eds.). *Colonial Modernity in Korea*. Harvard University Asian Center.
- Skocpol, Theda. 1979. *The State and Social Revolution*. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 1984. "Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology," Theda Skocpol (ed.). *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Skowronek, Stephen. 1995. "Order and Change," *Polity*, 28(1).

- Suh, Yong-Suk. 1991. *Class and the Colonial Path to the Modernity in Korea (1910~1945)*. Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, UCLA.
- Tarrow, Sidney. 1996. "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movement," Douglas McAdam, John McCarthy, and Meyer Zald (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movement: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Random House.
- Trimberger, Ellen Kay. 1978. *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. Transaction Books.
- Weber, Max. 1958. *From Max Weber: Essays in Sociology*. H. H. Gerth and C. Wright Mills (trans. and eds). Oxford University Press.
- Wolf, Eric. 1969. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. Harper and Row.
- Zucker, Lynne. 1988. "What Do Institutional Patterns Come From?: Organizations as Actors in Social Systems," Lynne Zucker (ed.). *Institutional Patterns and Organizations*. Ballinger Publishing Company.

부 록

1. 식민지 시기 농가 계급 구성의 변화

표 1-1. 농가 계급 구성의 변화 (1916~1939년)(단위: 호 수)

	지주	자작농	자·소작농	소작농	기타
1916	66,391	530,195	1,073,460	971,208	-
1917	73,198	517,996	1,061,438	989,362	-
1918	81,541	523,332	1,043,836	1,003,775	-
1919	90,386	525,830	1,045,606	1,003,003	-
1920	90,930	529,177	1,017,780	1,082,932	-
1921	97,105	533,188	994,976	1,091,680	-
1922	99,083	534,907	971,877	1,106,598	-
1923	100,402	527,494	951,667	1,123,275	-
1924	102,183	525,689	934,208	1,142,192	-
1925	103,567	544,536	910,178	1,184,422	-
1926	104,614	525,747	895,721	1,193,099	34,316
1927	105,096	519,389	909,843	1,217,889	29,131
1928	104,601	510,983	894,381	1,225,954	33,269
1929	104,496	507,384	885,594	1,283,471	34,332
1930	104,004	504,009	890,291	1,334,139	37,514
1931	104,704	488,579	853,770	1,393,424	41,212
1932	104,823	476,351	742,961	1,546,456	60,497
1933	93,984	545,502	724,741	1,563,056	82,277
1934	103,225	542,637	721,661	1,564,294	81,287
1935	111,771	547,929	738,876	1,591,441	76,472
1936	116,968	546,337	737,849	1,583,622	74,727
1937	117,041	549,585	737,782	1,581,428	72,919
1938	116,020	552,430	729,220	1,583,435	71,187
1939	111,634	529,629	719,222	1,583,358	69,280

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』, 1916~1939년도.

표 1-2. 지세 납세 의무자 면적별 인원 구성 추이 (1920~1935년) (단위: 정보)

	50~	10~50	3~10	1~3	0~1	합계
1920	3,085	47,048	319,216	774,315	2,319,254	3,462,918
1921	2,697	45,792	323,709	783,271	2,364,917	3,520,386
1922	2,844	46,199	328,576	782,308	2,412,390	3,572,317
1923	2,998	47,782	342,897	794,124	2,441,898	3,629,699
1924	3,085	52,556	360,120	808,604	2,513,033	3,737,398
1925	3,299	53,158	351,928	830,807	2,553,556	3,792,748
1926	3,192	52,103	347,226	819,242	2,647,713	3,869,476
1927	3,207	52,192	349,728	825,489	2,660,797	3,891,413
1928	3,169	51,742	347,110	821,094	2,783,551	4,006,666
1929	3,153	51,535	348,169	825,801	2,841,929	4,070,587
1930	3,164	51,360	332,284	822,366	2,917,267	4,126,441
1931	3,318	49,687	322,597	799,580	2,984,304	4,159,486
1932	3,304	49,898	323,889	800,108	3,039,351	4,216,550
1933	3,570	49,520	317,601	755,782	2,638,573	3,765,046
1934	3,225	49,225	315,886	762,412	2,661,155	3,791,903
1935	3,280	49,583	313,471	749,303	2,661,439	3,777,076

자료: 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府 統計年報』, 1920~1935년도.

2. 식민지 시기 각 군별 소작 쟁의 및 해방 이후 소작지 변동 상황

표 2-1. 식민지 시기 각 군별 소작 쟁의 상황과 해방 이후 각 군별 소작지 변동 상황

전국 (N=106)	소작쟁의 건수 (1929~38)	쟁의 조 정 건수 (1932~38)	소작지 율(1945)	매수 농 지 분배 면적 (1950)	귀속 농 지 분배 면적 (1948)	분배 면 적 합계	경지 면 적(1960)	분배 소작 지 비율 (1948/1950)	소작지 변 동 상황 (1945-50)
군산	658	493	85	1,992	10,323	12,315	16,174.0	76.1	.25
전주	1,535	550	90	5,215	4,255	9,470	19,549.3	48.4	.98
진안	830	342	70	4,157	360	4,517	8,648.6	52.2	.33
무주	362	31	75	5,346	388	5,734	6,409.8	89.5	-.45
장수	900	69	80	4,004	612	4,616	6,981.9	66.1	.31
임실	1,491	310	78	2,524	294	2,818	10,219.8	27.6	.97
남원	1,202	816	83	2,325	1,492	3,817	15,636.1	24.4	1.18
순창	853	118	80	1,473	580	2,053	10,081.1	20.4	1.19
고창	536	319	78	7,083	2,510	9,593	19,196.6	50.0	.55
부안	841	506	80	5,242	5,915	11,157	16,273.4	68.6	.26
김제	5,998	1,160	90	5,721	15,223	20,944	26,334.5	79.5	.36
익산	2,572	1,228	90	7,385	19,772	27,157	25,872.7	105.0	.
정읍	1,988	915	90	7,780	11,921	19,701	23,690.8	83.2	.26
금산	472	15	75	223	724	947	9,791.9	9.7	1.45
진주	999	368	65	818	434	1,252	16,636.0	7.5	1.36
의령	705	198	61	1,049	252	1,301	9,044.4	14.4	.97
하남	709	222	61	1,789	640	2,429	12,730.3	19.1	.82
창녕	558	263	59	2,873	2,415	5,288	14,605.0	36.2	.40
밀양	1,219	801	63	3,024	3,109	6,133	16,212.4	37.8	.45
양산	408	285	63	1,041	772	1,813	5,903.9	30.7	.58
울산	1,176	463	63	720	3,539	4,259	19,521.3	21.8	.79
부산	772	255	63	927	592	1,519	8,983.7	16.9	.92
김해	2,329	846	65	5,348	7,365	12,713	20,543.3	61.9	.06
창원	1,511	455	63	4,971	3,409	8,380	16,550.4	50.6	.22
통영	662	240	61	516	173	689	4,841.4	14.2	.97

고성	1,034	172	61	1,018	500	1,518	11,160.8	13.6	1.00
사천	613	411	61	1,898	2,317	4,215	10,051.1	41.9	.34
남해	233	59	61	267	95	362	7,530.8	4.8	1.49
하동	1,525	549	65	2,416	1,605	4,021	10,264.2	39.2	.46
산청	910	426	61	1,126	313	1,439	9,072.9	15.9	.92
함양	863	332	61	1,396	435	1,831	9,460.1	19.4	.81
거창	308	162	61	692	708	1,400	11,446.0	12.2	1.05
합천	911	234	61	1,370	2,180	3,550	14,566.4	24.4	.69
달성	966	696	60	1,745	781	2,526	9,456.0	26.7	.61
군위	439	307	57	473	71	544	7,497.2	7.3	1.23
의성	473	219	57	929	989	1,918	20,317.0	9.4	1.10
안동	274	124	54	2,711	241	2,952	21,471.7	13.7	.87
청송	126	22	54	274	49	323	7,531.2	4.3	1.42
영양	90	28	54	463	15	478	5,862.5	8.2	1.12
영덕	337	247	57	352	319	671	7,518.4	8.9	1.13
영일	564	310	57	1,131	1,300	2,431	18,478.6	13.2	.94
경주	1,383	784	60	2,062	2,596	4,658	23,386.6	19.9	.78
영천	1,031	555	60	2,344	2,203	4,547	16,744.9	27.2	.60
경산	842	477	60	1,682	2,066	3,748	12,905.6	29.0	.56
청도	1,116	821	60	1,200	516	1,716	10,488.0	16.4	.88
고령	511	292	60	625	210	835	7,049.5	11.8	1.05
성주	674	394	60	585	286	871	12,274.8	7.1	1.29
칠곡	911	506	60	1,947	414	2,361	10,151.4	23.3	.69
김천	1,337	1,028	60	1,239	664	1,903	18,226.0	10.4	1.11
선산	1,076	720	60	1,323	929	2,252	13,204.9	17.1	.86
상주	1,234	1,023	60	1,757	2,227	3,984	28,674.8	13.9	.97
문경	438	217	56	456	528	984	11,960.6	8.2	1.15
예천	565	233	57	769	608	1,377	18,002.6	7.6	1.20
영주	386	133	57	1,361	164	1,525	13,268.7	11.5	1.01
봉화	203	117	54	1,942	64	2,006	11,693.7	17.2	.75
보은	793	100	65	859	435	1,294	11,506.5	11.2	1.17

옥천	1,090	104	58	754	293	1,047	11,109.5	9.4	1.12
영동	1,298	279	67	908	483	1,391	10,321.7	13.5	1.12
진천	1,823	122	78	1,744	263	2,007	9,808.5	20.5	1.14
괴산	1,208	136	62	1,419	648	2,067	16,657.0	12.4	1.06
음성	1,372	301	72	2,512	1,007	3,519	14,628.5	24.1	.91
충주	1,889	214	76	275	869	1,144	19,005.7	6.0	1.69
제천	761	69	68	1,487	1,087	2,574	13,054.2	19.7	.94
단양	616	20	66	665	343	1,008	6,831.5	14.8	1.05
청주	3,165	707	70	5,334	2,531	7,865	27,818.5	28.3	.77
연기	458	126	74	1,178	1,141	2,319	9,861.7	23.5	.97
대덕	1,020	283	68	1,466	1,852	3,318	11,594.7	28.6	.72
공주	923	277	74	4,197	1,285	5,482	18,277.4	30.0	.82
논산	1,705	720	76	4,741	5,470	10,211	19,593.8	52.1	.46
부여	1,027	413	76	2,978	4,450	7,428	18,987.0	39.1	.69
보령	343	122	74	1,834	1,016	2,850	11,973.3	23.8	.96
청양	442	92	74	2,298	511	2,809	10,185.9	27.6	.87
홍성	498	96	72	2,333	1,265	3,598	14,318.8	25.1	.88
예산	1,010	163	72	5,911	895	6,806	18,688.4	36.4	.65
서산	1,081	273	72	5,307	1,418	6,725	28,481.0	23.6	.92
당진	646	106	74	5,892	1,442	7,334	20,401.4	35.9	.71
아산	738	164	74	7,496	1,999	9,495	19,029.7	49.9	.46
천안	788	327	72	4,307	2,252	6,559	18,778.2	34.9	.68
서천	887	445	76	1,952	2,930	4,882	14,100.7	34.6	.78
고양	303	80	85	3,990	1,620	5,610	10,097.0	55.6	.66
광주	380	111	80	282	266	548	17,383.7	3.2	2.09
양주	690	195	81	6,374	512	6,886	20,912.0	32.9	.94
포천	163	101	73	2,055	113	2,168	11,827.0	18.3	1.08
가평	85	25	61	459	27	486	7,371.0	6.6	1.35
양평	202	62	73	571	1,151	1,722	11,201.0	15.4	1.17
여주	357	95	77	4,576	418	4,994	16,196.6	30.8	.88
이천	555	240	80	5,996	467	6,463	16,293.4	39.7	.78

용인	382	265	80	4,788	678	5,466	15,764.3	34.7	.88
안성	486	198	81	6,387	655	7,042	17,388.9	40.5	.80
평택	561	93	79	6,276	1,129	7,405	18,873.0	39.2	.77
수원	803	117	75	9,423	2,996	12,419	33,424.3	37.2	.71
시흥	218	68	78	4,044	799	4,843	10,968.6	44.2	.65
부천	286	69	78	2,055	113	2,168	11,160.2	19.4	1.17
김포	243	66	80	4,738	933	5,671	15,151.1	37.4	.83
강화	149	46	63	4,733	292	5,025	15,641.6	32.1	.56
과주	219	73	81	6,670	631	7,301	14,381.4	50.8	.62
강릉	939	386	63	364	148	512	12,575.0	4.1	1.60
삼척	240	29	55	227	397	624	8,177.2	7.6	1.17
울진	223	58	55	622	156	778	7,111.5	10.9	1.00
정선	78	12	55	159	25	184	7,547.6	2.4	1.69
평창	393	145	55	511	63	574	12,702.9	4.5	1.41
영월	578	131	55	542	168	710	8,314.5	8.5	1.12
원주	1,075	304	55	1429	407	1,836	11,619.1	15.8	.81
횡성	935	294	55	1582	48	1,630	12,477.1	13.1	.91
홍천	347	145	55	876	116	992	14,634.2	6.8	1.23
춘천	746	170	55	1141	360	1,501	11,686.2	12.8	.92

*log(Q: odds ratio)

자료: 소작 쟁의 건수: 朝鮮總督府(1940).

소작 쟁의 조정 건수: 朝鮮總督府(1940).

소작지 율(1945): Cumings(1981: 150~153).

귀속 농지 분배 면적(1947): 한국 농촌경제연구원(1984: 124~127).

매수 농지 분배 면적(1950): 한국 농촌경제연구원(1984: 124~127).

경지 면적(1960): 농림부(1963).

ABSTRACT

The Formation of Social Conditions for the Land Reform in South Korea: State, Landlords, and Peasants as Institutional Actors

Jung, Chungse
Department of Sociology
The Graduate School
Yonsei University

This thesis examines the historical process that brought successful land reform in South Korea after the liberation from Japanese colonialism in 1945. Focusing on the roles of basic social units--state, landlords, and peasants--in the process of the land reform, I will examine the extent to which their social capacities impeded institutional change.

This thesis observes the state, landlords, and peasants who made the land reform practicable. All of these actors operated under the assumption that such a critical institutional change required a longstanding tradition of social change. Theoretically, the state can perform its role of *an institutional actor* by maintaining institutions that serve its interests; this performance becomes more sophisticated through attempts to assert state capacity and state autonomy over social institutions. Landlords and peasants are institutional actors who desire institutional change and maintenance. In addition to being institutional actors, they are also social actors whose economic interests clash with those of other social actors. Therefore, state capacity to maintain and oversee institutions not only depends on independent interests of the state but also on its social context. The characteristics and scale of institutional performance by social actors rely on a political opportunity structure given by the state.

Within this theoretical framework, this thesis focuses on the social features of the state, landlords, and peasants, which had been formed in colonial Korea (1910~1945). The colonial state, Government-general Korea, was superior to any other social forces and it had the capacity to reorganize the social structure through resource distribution and institutional regulation. While the economic and political interests of the landlord class were included in the framework of institutional interactions by the colonial state from the early colonial period,

landlords were losing their class status to economically uncontrollable peasants and the socially mobilizing colonial state of the late colonial period. At last, the peasantry mobilized in pursuit of its economic interests. Based on the economic aggravation and organizational capacity of the political left in colonial Korea, the peasants demanded economic security.

Peasant movements became the basis of a coalition between peasants and the state after the Liberation. However, by suppressing the peasants and controlling the landlords through a series of agricultural policies, the U.S. Army Military Government in Korea (USAMGIK) created an environment favorable to comprehensive land reform after the establishment of Republic of Korea. The military government also provided the institutional opportunities to weaken the resistance of the landlord class. Eventually, the landlords tried to use political organization to defeat land reform. Their resistance was doomed to fail and they were forced to accept the disposal of their tenant lands.

Regression analyses of tenant land change of the landlord class after the Liberation, provides empirical evidence that in regions where the tenancy dispute was active in the colonial periods, the landlords' social power was weaker after the Liberation. Considering that the institutional performances such as tenancy disputes and disposal of tenant lands were the results of social interaction in the process of critical institutional change, we can regard this finding as an index of supporting social contingency from the colonial period to the post-Liberation period.

After the Liberation, the state, *the Syngman Rhee Regime*, acquired autonomy through the land reform, and, at the same time, the state increased state capacity by creating a social structure that permitted it to extract the material resources that it needed from society. For this, the state needed to create a new coalition between the state and the peasants by the means of institutional reorganization. In addition, the peasants had finally been included in the governance structure of the state. Yet the landlord class lost all of its social and economic power when the land reform excluded landlords from the institutional interaction framework of state *vis-à-vis* society. In short, coalition between state and society that had been formed in land reform has its institutional origins in late colonial Korea and its mechanism of institutional interaction between the state and society.

In conclusion, the case of land reform indicates that institutions at any given moment constitute a critical independent variable that determines the degree of performance of each social actor as an institutional actor. This capacity creates critical social conditions for the

formation of other institutions. Empirical evidence confirms the importance of the colonial experience for the modern Korean *institutional template* that provides the base of social structure in modern Korea and offers new understandings of social meaning and the importance of the state in defining the characteristics of Korean society. Historical continuity and the whole perspective approach emerge as powerful tools for explaining the process of social change in Korea.

Key words

Land reform, historical institutionalism, institutional actor, institution change, relation of state *vis-à-vis* society, relation of landlord and tenant, state autonomy, state capacity, political opportunity structure, peasant movement, tenancy dispute, disposal of tenant land, agricultural policy