政策過程에 있어서 엘리뜨의 役割

土地(農地)改革政策을 중심으로

白 善 基
招請硏究員, 政策硏究室

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 土地改革政策의 性格 및 目的
Ⅲ. 土地改革의 政策過程에 있어서 엘리뜨의 役割
Ⅳ. 韓半島에 있어서의 土地(農地)改革
Ⅴ. 結 論

Ⅰ. 序 論

政策은 執權엘리뜨(governing elite)의 選好와 價値를 반영한다.[1] 이같은 현상은 參與·法執行의 平等, 政治體制의 統合的·對應的·適應的 능력, 그리고 構造的 分化 등 콜맨(Coleman)이 지칭한 소위 發展徵候群(development syndrome)이 저위에 있는 開途國에서 더욱 심하게 나타난다고 할 수 있다. 왜냐하면 開途國에서는 정책에의 投入機能이 약하기 때문이다.

이러한 관점에서 앤더슨(Anderson)은 開途國의 정책을 연구하는 데 엘리뜨理論이 유용하다고 했다.[2] 그렇다고 開途國에서 大衆(mass)이 엘리뜨에게 전연 영향을 미치지 못한다는 것은 아니다. 다만 엘리뜨가 大衆에게 영향을 미치는 것에 비하면 보잘 것이 없다는 것이다.

그런데 本稿에서 다룰 土地改革은 가장 基本的 生產手段인 토지에 대해 그 所有權의 强制的 變動을 가져오는 경우가 대부분이므로 執權엘리뜨와 밀접히 관련되어 있다. 土地는 工業化가 덜 된 국가일수록 社會的 地位와 富의 원천이며 政治權力의 기반이기 때문이다. 제2차대전 직후까지만 하더라도 이 관계는 많은 開途國에 그대로 나타나고 있었다.

本稿에서는 먼저 土地改革政策의 포괄적 性格과 目的을 살펴보고, 土地改革의 政策過程에서 엘리뜨의 役割을 고찰한 후, 이를 토대로 韓半島의 土地(農地)改革政策을 살펴보는 데 목적이 있다. 그 동안 우리나라의 農地改革에 대한 연구는 많이 행하여졌다.[3] 本稿는 政策過程과 엘리뜨理論에 초점을 맞추려 했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

---

[1] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 4th ed. (Englewood Cliffs:Prentice-Hall, 1981), p. 29.

[2] James E. Anderson, *Public Policy-making*, 2nd ed. (N.Y.:Holt, Rinehart and Winston, 1979), p. 20.

[3] 예컨대 金俊輔, 朴基赫, 兪仁浩, 朱宗桓 등의 연구를 우선 들 수 있으며, 農林部의 농지개혁사도 있다.

Ⅱ. 土地改革政策의 性格 및 目的

토지개혁정책의 槪念은 광의와 협의로 규정된다. 광의의 개념은 發展에 중점을 주는 農業改革政策(agrarian reform policy)을 지칭하며, 협의로 해석하면 衡平을 고려하는 土地再分配政策(land redistribution policy)을 의미하는 경우가 많다.[4]

本稿에서도 주로 협의로 論議를 전개할 것이다. 土地再分配政策이란 國家가 地主로부터 토지의 所有權 등을 買收(沒收)하여 小農, 小作農 農業勞動者(이하 「小作農」이라 약함)에게 分配하고, 그 代價를 補償하고 償還케 하는 國家政策을 말한다. 그러나 나라에 따라서는 보상, 상환이 없는 경우도 있다.

1. 土地改革政策의 性格

토지개혁정책은 다음과 같은 複合的 성격을 내포하고 있다.[5]

먼저, 發展의 한 過程이라는 것이다. 제 2 차 대전 이후 後進國·新生獨立國에 있었던 토지개혁이 이를 잘 설명해 준다.

그러나 토지개혁이 發展의 한 過程임에도 불구하고 농촌의 貧困, 失業, 農地不足現象을 해결하는 만병통치약이 아니었다. 개혁으로 意圖的 變化는 촉진할 수 있었으나 發展의 決定的 要因이 아니었다는 것이 또 하나의 성격에 해당된다. 토지개혁의 목적을 달성하기 위해서는 이에 뒤따라 他分野의 構造的 變化가 수반되어야 하기 때문이다.

토지개혁정책의 세번째 성격은 토지개혁으로 土地所有制의 變動 뿐만 아니라 社會全般的 權力關係와 社會階層의 변동을 유발한다는 점이다. 이것은 토지가 權力과 富의 원천이고, 階層을 구분하는 가장 큰 요소로 작용한다는 것을 뜻한다.

끝으로, 토지개혁은 社會經濟構造의 변동과정에서 企業家精神을 소유한 활력있는 階層을 창출할 수 있다는 점이다. 이것은 웨버(Max Weber)가 말한 資本主義 發生 이전의 近代性의 씨로서의 기업가 정신(entrepreneurial spirit), 맥클러랜드(McClelland)의 成就欲求 등을 소유한 階層을 형성한다는 것이다.

2. 土地改革의 目的

토지개혁의 성격이 複合的인 것과 같이 그 목적 또한 複合的이며, 그 나라의 經濟體制, 發展의 정도, 역사·문화적 與件에 따라 다르다. 이 목적들은 앞의 토지개혁정책의 성격에서처럼 엄밀하게 보면 相互重複된다. 그러나 世界諸國의 토지개혁은 대체적으로 다음과 같은 明示的, 默示的 목적을 내포하고 있었다.[6] 이것들은 토지개혁의 成果를 평가할 때 흔히 간과하기 쉬운 것들을 상기시켜 준다.

첫째, 토지개혁의 목적은 國家權力의 正當性(legitimacy)을 확보하고, 政治的 權威(authority)를 강화하기 위하여 地主로부터 權力의 원천인 토지를 買收(沒收)하여 그들의 權力을 弱化시키거나 배제하고, 買收한 토지를 「小作農」에게 분배함으로써 다수를 차지하는 이들의 支持를 얻

---

[4] 가장 잘 요약한 것으로는 Russell King, *Land Reform: The Italian Experience* (London: Butter Worth, 1973), pp. 2~5; US/AID, *Spring Review of Land Reform*, 2nd ed., SR/LR/A-2 (1970), pp. 3~7등 참조. 이외에도 UN/FAO의 槪念定義가 흔히 사용된다.

[5] 이에 대한 언급은 많다. 특히 Land Tenure Center, *News-Letter*, No. 56 (April-June, 1977), p. 22 참조.

[6] 이를 잘 정리한 것은 Theodor Bergman, "Agrarian Reforms and Their Functions in the Development Process," *Land Reform*, No. 1 (1978), p. 6 참조.

는 데 있다. 아울러 수직적 地主-小作人 關係를 수평관계로 조정하여 社會의 民主化를 이룩하고, 傳統的 社會構造를 改造하여 社會階層의 移動을 높여 주는 데도 그 목적이 있다. 또 나라에 따라서는 공산주의의 침투 및 선동으로부터 사회를 豫防的으로 보호하는 데 더욱 큰 목적이 있다는 것도 간과해서는 안될 점이다.[7]

둘째, 소수인에게 集中된 土地所有權을 분산시켜 地主의 所得源을 봉쇄함으로써 非生產的 支出을 방지하고, 농업생산의 잠재자원을 활용하며, 再投資를 자극하고, 생산을 集約化함과 동시에 생산의 多角化를 기함에 있다. 이외에도 小作人을 보호하기 위한 小作率의 삭감, 小作權의 보호, 小作制廢止 등도 이 범주에 넣을 수 있다.

세째, 農村人口의 社會的 平準化와 雇傭의 平準化를 도모하여 무기력한 「小作農」의 文化的·政治的 에너지를 동원함에 있다. 즉, 토지를 균등하게 분배하여 農業生產增大를 가져옴으로써 閉鎖的, 停滯的, 그리고 運命主義(fatalism)에 젖어 있는 農村社會를 보다 近代的 社會로 전환시켜 農民意識을 발전적으로 變化시키는 것이다.

Ⅲ. 土地改革의 政策過程에 있어서 엘리뜨의 役割

1. 엘리뜨 類型

엘리뜨는 集團意識, 連帶意識 그리고 執權을 위한 共同意志를 屬性으로 가진 權力所持者들을 말하는데, 이들은 政策過程에 직접, 간접으로 결정적 영향력을 행사한다. 사회계층을 權力을 가진 少數와 權力을 갖지 못한 多數로 구분할 때, 前者가 엘리뜨로서 價値를 配分하는 統治者(the ruler)이며, 後者가 大衆인데 이들은 被統治者(the ruled)이다.[8]

그런데 토지개혁의 成敗는 엘리뜨가 좌우한다. 정책이 그러하듯이 토지개혁도 엘리뜨의 價値, 選好를 반영하고, 토지개혁정책이란 결국 엘리뜨·地主·小作人의 葛藤調整過程이기 때문이다. 이 과정에서 地主들은 그들의 不利益을 극소하시키려고 하며, 小作人들은 그들의 利益을 극대화시키려고 한다. 地主階層은 수가 적고, 利益表明이 쉽게 結集되지만 小作人들은 수가 많은 반면 구심점이 될 主導勢力이 없는 경우가 많기 때문에 그들의 힘을 結集하지 못한다. 그래서 小作人들은 參與權, 決定權이 거의 없는 경우가 대부분이며, 改革政策이 엘리뜨·小作人·地主 三者間의 葛藤調整過程이기는 하지만 실질적으로 엘리뜨·地主의 二者關係로 압축되는 것이다. 이 결과 엘리뜨들은 자기들의 地位를 永續化할 수 있도록 政策內容을 결정하는 것이다.

토지 개혁의 정책과정과 엘리뜨에 대해서는 Tai에 의해 비교적 깊이 연구되었다. 그는 8여년에 걸쳐 非共產圈 8個國의 토지개혁을 비교분석하여 지주계급과 엘리뜨와의 관계를 獨立的(seperated)인 경우와 協助的(cooperative)인 경우의 두 가지로 나누고, 이것을 다시 2個로 재분류하여 엘리뜨類型을 〈表 1〉과 같이 4個로 命名하였다.

---

[7] 첫째 목적을 주로 다룬 것이 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale Univ. Press, 1968), pp. 374~396; C.H. Tai, *Land Reform and Politics* (Berkeley: Univ. of California Press, 1974)이다.

[8] 엘리뜨의 屬性에 대해서는 James H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class* (Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1962), p. 4; 이외에 Marger 참조.

表 1 土地改革에 있어서 엘리뜨의 類型

	地主階層과의 관계			
	獨立的		協助的	
類型	非土着엘리뜨	革命엘리뜨	優勢엘리뜨	妥協엘리뜨
해당국가(例)	자유중국 일본	멕시코 U A R	인도 이란	콜롬비아 필리핀

자료 : Tai, *op. cit.*, p. 91(일부내용은 생략 혹은 추가함).

가. 非土着엘리뜨(non-indigenous elite)

非土着엘리뜨는 엘리뜨所屬員에 地主階層을 포함하지 않는다. 그러므로 지주들은 토지개혁 과정에서 영향력을 행사하지 못한다. 자유중국의 경우 本土에서 온 國民黨, 일본에 있어서 美占領軍이 이 類型에 속한다.[9]

非土着엘리뜨에 의한 토지개혁은 비교적 성공적으로 수행되는 경우가 많다.

나. 革命엘리뜨(revolutionary elite)

지주계층과 獨立的 관계에 있는 革命엘리뜨는 지주계층을 그들의 所屬員에서 배제한다. 이 점은 非土着엘리뜨와 동일하다. 그러나 土着民이라는 점과 革命에 의해 權力을 획득한 점이 非土着엘리뜨와 다른 점이다. 멕시코와 에집트가 이에 속한다. 멕시코는 革命主義者들이 타도한 계층이 地主이었으므로 地主들은 엘리뜨 所屬員이 될 수 없었고, 에집트에서도 쿠데타를 일으킨 自由將校團(free officers)이 大地主와 관계가 없는 中產階層 出身이었기 때문에 쿠데타 前의 엘리뜨들은 自由將校團으로 완전히 교체되었던 것이다.

革命엘리뜨에 의한 토지개혁은 과격하다는 것이 특징이며, 동시에 많은 誤謬를 내포하게 된다.

[9] Demetrios Christodoulou, "Agrarian Reform in Retrospect," *Land Reform*, No. 2(1977), pp. 15~18 참조

다. 優勢엘리뜨(dominant elite)

優勢엘리뜨는 지주계층과 協助的인 관계를 유지하며, 그들의 구성원으로 지주계층의 대표를 포함한다. 優勢라는 것이 붙는 이유는 토지에 기반을 두지 않은 엘리뜨가 지주계층보다 指導的 地位에 있고, 勢力이 優勢하기 때문이다.

토지개혁과정에서 優勢엘리뜨들은 地主들과 협력해야 한다. 엘리뜨集團內에 상당수의 지주계층을 포함하고 있으며, 서로 밀접한 관계를 유지하고 있기 때문이다.

여기에 해당되는 국가는 인도, 이란이 있다. 인도는 영국으로부터 독립하여 立法府, 行政府에 지주계층의 진출이 많았을 때이며, 이란은 1962年 王(Shah)이 王朝를 수호할 목적으로 農民의 支持를 얻기 위해 토지개혁을 단행했을 때이다.

라. 妥協엘리뜨(conciliatory elite)

妥協엘리뜨는 토지를 갖지 않은 엘리뜨와 地主들이 엘리뜨集團을 구성하며, 이들은 거의 비슷한 勢力을 갖는다는 것이 優勢엘리뜨와 틀리는 점이다.

妥協엘리뜨에 의한 토지개혁정책은 地主엘리뜨와 土地에 기반을 갖지 않은 엘리뜨와의 妥協의 產物이므로 形式主義(formalism)에 흐를 경우가 많다.

妥協엘리뜨의 토지개혁에 대한 영향력이나 태도는 판단하기가 어려운데(이 점은 優勢엘리뜨에도 나타나지만), 그것은 다음과 같은 이유 때문이다.

地主엘리뜨들이 어느 정도 엘리뜨集團을 대표하는지, 토지를 얼마나 소유했는지 정확히 알 수 없으며, 토지소유의 정도에 따라 견해가 다

르고, 職業上 農業과 관계가 없다고 하더라도 실질적으로는 직접·간접으로 상당량의 토지를 소유하고 있기 때문이다. 더우기 地主엘리뜨들은 토지개혁에 공개적으로 반대하지 않는 경우가 많다는 것이다.

2. 政策過程의 區分

政策過程(policy process) 혹은 政策段階(policy stage)에 관해서 여러 사람이 區分한 바[10] 있으나, 段階別로 그 한계를 정확히 구분하기는 어렵고, 일반적으로 합의에 이른 것도 없지만, 本稿에서 고찰할 것은 政策課題採擇段階, 政策決定段階, 그리고 政策執行段階이다.[11]

가. 政策課題의 採擇段階(policy agenda-building stage)

이 단계는 많은 社會問題(societal issues)중에서 엘리뜨의 지대한 관심을 끄는 特定問題를 정부에서 공식적으로 취급하려고 채택하는 단계이다.[12]

토지개혁정책과 관련해서 보면 엘리뜨의 現狀維持者(status-quo defenders)로서의 努力, 환경의 압력[13]等에 따라 토지개혁을 政策課題로 채택할 것인지의 여부가 결정된다. 즉 엘리뜨가 새로운 政治秩序를 강화하거나 기존 체제를 수호하기 위해 환경에 적응하면서 政治的 正當性을 확보하는 데 토지개혁이 필요하냐 그렇지 않느냐에 달려 있는 것이다.

바크라크(Bachrach) 등의 不決定理論(non-decision theory)[14]을 이 단계에 적용한다면, 만약 토지개혁문제를 정책과제로 채택하는 것이 엘리뜨의 價値와 利益에 명백히 위배되고, 토지개혁을 요구하는 환경의 압력을 견딜 수 있다면, 이 문제가 아예 나오지 않게 하거나(suffocated or kept covert) 政策決定段階에 가기도 전에 없어지게(killed) 할 것이다.

나. 政策決定段階(policy-making stage)

이 단계는 정책과제에 대한 여러 解決策[15]중 하나를 선택하는 단계이다. 決定 類型으로는 엘리뜨間의 흥정(bargaining), 설득(persuation), 명령(command) 等이 있고, 이 세가지 決定類型은 混在하는 경우가 많다.

이 단계에서 獨立的 엘리뜨들은 비교적 實現性이 있고, 신속하게 政策決定을 하지만 協助的 엘리뜨들은 遲延과 非現實的인 政策決定을 하게 되는 것이 상례이다.

만약 協助的 엘리뜨가 그들의 이익에 상치됨에도 불구하고 환경의 압력에 못이겨 정책을 결정하는 경우, 形式主義가 나타나고, 정책은 단지 상징(symbol)[16]에 불과한 경우도 있다.

다. 政策執行段階(policy implementation stage)

이 단계는 政策課題의 解決策인 정책을 문제에 適用하는 단계로서 複合的이고도 相互順應的

---

10 예컨대 Y. Dror는 크게 3段階로 나눈 후 이를 다시 18段階로 분류했고, C.O. Jones, Anderson은 5단계로 나눈다.

11 政策執行의 다음 단계로 評價段階가 있으나 本稿에서 생략하며, 그리고 각단계에는 끊임없는 feedback이 일어남은 물론이다.

12 이에 대한 보다 구체적 논의는 Rogers W. Cobb et. al., "Agenda Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1(1976), pp. 126~138 참조.

13 환경의 압력이란 革命, 農村의 不安定, 공산주의의 선동, 이데올로기적 간여(ideological commitment) 국제적 여건, 인구의 압력 等을 말한다.

14 P. Bachrach and M. Baratz, *Power and Poverty* (N.Y.: Oxford Univ. Press, 1974), p. 44

15 정확히 말해 대부분의 政策은 解決(solution)이 아닌 resolution에 해당된다.

16 symbol에 대해서는 Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbara: Univ. of Illinois, 1967), pp. 1~43, 130~151, 172~194 참조.

인 단계이다. 왜냐하면 엘리뜨가 장악하고 있는 行政的 能力과 財政的 能力, 政治的 安定, 지주의 저항, 受惠者인 「小作農」의 토지개혁인식 등에 따라 피드백(feedback)이 수없이 일어나기 때문이다.

그러나 토지개혁정책의 집행은 엘리뜨들이 토지개혁을 수행하기 위해 可用資源을 기꺼이, 그리고 시기적절하게 동원하는 데 어느 정도 적극적이냐에 따라 그 성과가 좌우된다. 엘리뜨들이 적극적이라면 비록 다른 여건이 나쁘더라도 토지개혁정책은 광범위하고 철저하게 수행되지만 그렇지 못하면 좋은 환경조건 속에서도 효과적으로 집행될 수 없는 것이다. 멕시코, 자유중국, 에집트 등이 前者의 경우에 속한다. 이들 나라의 엘리뜨들은 지주계층과 유착되어 있지 않았고, 그들이 필요로 하는 多數의 支持를 얻기 위해서는 단지 토지개혁만 신속히 집행하면 되었다.

그런데 토지개혁정책이 엘리뜨의 利益과 價値에 반하는 데도 환경의 압력에 못이겨 執行段階까지 온 경우, 그 압력을 감당할 수만 있다면 엘리뜨들은 정책을 有名無實하게 하거나 없애버릴(maimed or destroyed) 수도 있는 것이다.

3. 政策過程別 엘리뜨의 役割

토지개혁의 정책과정별로 엘리뜨의 역할을 요약하면 〈表 2〉와 같은데 이에 대한 상세한 언급을 생략한다. 그리고 이 表는 일반적이고 상대적인 것이지 특수적, 절대적인 것은 아니다. 유의할 것은 非土着엘리뜨와 革命엘리뜨는 큰 차이가 없다는 것과 정책결정단계에서 결정되는 것으로서 地主에 대한 補償의 정도, 種類 및 期間, 그리고 受惠者가 分配받은 土地에 대한 代價償還의 정도, 種類 및 期間 등이다. 또한 執行段階에서 土地分配, 地主에 대한 補償, 「小作農」의 地價償還 등에 따른 期間도 엘리뜨의 類型은 물론 經濟體制에 따라 크게 달라질 수 있는 것이다.

表 2 엘리뜨類型과 政策過程의 관계

		獨立的엘리트		協助的엘리트	
		非土着엘리트	革命엘리트	優勢엘리트	妥協엘리트
정책과제 채택단계	主要目的	新體制 正當性확보	左同	기존체제 수호	左同
	改革의 選好度	큼	左同	다소 큼	작음
	엘리트利益과 일치여부	일치	左同	다소 일치	불일치
정책결정관계	重視階層	「小作農」	左同	「小作農」>地主	地主
	決定方法	命令	左同	命令+설득	흥정
	所有上限決定時 강조점	衡平	左同	衡平+生產性	生產性
	決定速度	신속	左同	다소 신속	지연
	形式性	작음	左同	다소 큼	큼
	補償(償還)率	低	左同	다소 高	高
	補償(償還)期間	長期	左同	中期	短期
정책집행단계	엘리트의 參與度	强	左同	다소 强	弱
	土地分配(買收)期間	短期	左同	中期	長期
	補償期間	長期	左同	中同	短期
	償還期間	長期	左同	中期	短期
	당초정책과의 乖離度	작음	다소 작음	다소 큼	큼

주 : 이 表는 자본주의 체제에서의 토지(농지)개혁을 상정한 것임.

Ⅳ. 韓半島에 있어서의 土地(農地) 改革

우리나라는 政治的 變革期마다 土地制度에 대한 손질이 가해져 權力의 원천에 대한 耕作 및 所有權의 再分配가 이루어졌다. 대표적인 예가 고려, 이조의 田制改革, 日帝初期 토지조사사업에 의한 土地所有權의 變動, 해방 후 南北韓의 土地(農地)改革 등이다.

여기서 다룰 것은 1945년부터 1960年代까지 한반도에서의 토지개혁과 엘리뜨의 관계이며, 고찰대상은 〈그림 1〉에서와 같이 크게 4個로 분류된다.[17]

1. 北韓의 土地改革

해방 전 北韓의 國內 엘리뜨들은 거의 日帝에 協力하고 있었거나 그렇지 않으면 활동을 거의 할 수 없었기 때문에 해방 후 北韓에는 이렇다 할 엘리뜨集團이 없었다. 1945년 8월 중순 소련軍이 진주하여 치스차코프가 軍政을 실시였는데 9월 蘇軍과 같이 귀국한 김책, 김일, 김일성 등은 蘇軍 정치사령부의 로마넨코 支援下에 10월 조선공산당 북조선 분국을 결성하고, 12월 17일 이를 북조선공산당으로 개칭하였으며, 그 후 1946년 2월에는 북조선임시위원회를 결성하였다.[18]

한편, 1943年末 北韓의 土地狀況을 보면 農地 1,982천ha 중 小作地가 58.3%에 해당하는 1,155천 ha였는데, 논의 72.4%, 밭의 53.8%가 小作地였다. 그리고 地主數는 46천戶로 北韓農家의 4%였으며,[19] 農家戶數의 構成은 〈表 3〉과 같다.

그림 1 우리나라의 土地(農地)改革, 1945~60 年代

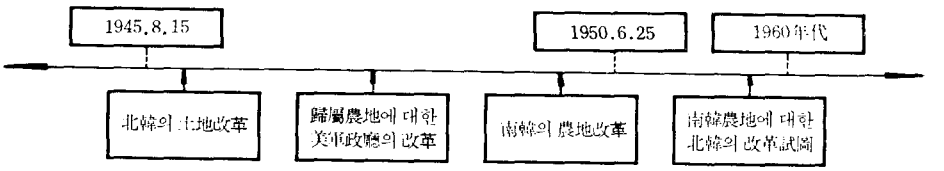


表 3 農地所有形態別 農家戶數, 1943

단위 : 천戶, %

	計	自作農	自作 겸 小作農	小作 겸 自作農	小作農	農村雇傭者
戶數	1,005	251	165	144	436	8
比率	100.0	25.0	16.4	14.4	43.4	0.8

자료 : 조선은행, 「전게서」, p. Ⅰ—375.

17 農地改革은 農地를 대상으로 하고 土地改革은 農地이외의 土地(林野, 垈地등)까지 對象으로 하는 점에서 다를수 있으나, 어느 경우에나 改革의 核心은 農地에 있었다.

18 보다 자세한 내용은 金雲泰外「韓國政治論」(서울 : 博英社, 1982), pp. 750~784; 朝鮮銀行, 「朝鮮經濟年報」(1948), pp. Ⅱ-3~31; 北韓硏究所, 「北韓總覽」(서울 : 1983); 李命英, 「金日成列傳」(서울 : 新文化社, 1974); 그리고 1945年에 發行된 책을 다시 발행한 것으로 김중범·김동운, 「해방전후의 조선 진상」(서울 : 돌베개, 1984)등 참조. 당시 북한에는 主要 政黨으로 북조선공산당(김일성), 조선민주당(조만식), 천도교 청우당(김달현)이 있었고, 1946年 3月 조선공산당 제1차 당대회 중앙위원회 正委員 43명의 구성은 김일성이 주도하는 甲山派 4명, 金과 제휴한 國內派 13명, 소련파 6명, 延安派 12명, 기타 8명으로 되어 있었다.

19 朝鮮銀行, 「前揭書」, p. Ⅰ—375

表 4 北韓의 土地改革內容, 1946 單位 : ha

沒 收 土 地	1,000,325	沒收土地의 分配	981,390(724,522戶)
日本人·團體所有地	100,797	農村勞動者	22,387 (17,137〃)
民族反逆者 土地	21,718	小作農	603,407(442,973〃)
地主의 5정보 초과 土地	285,692	小農	354,974(260,501〃)
不在地主 土地	577,717	歸還한 不在地主	9,622 (3,911〃)
宗敎團體의 5정보초과 土地	14,401		

자료 : C.S. Lee, "Land Reform, Collectivisation and the Peasants in North Korea," *China Quartelry*, 14(1963), p. 68.

이렇다할 土着엘리뜨가 없던 北韓에서 소련은 1945年 가을 三七制 小作料를 실시했으며, 소련의 지원을 받고 있던 歸還엘리뜨를 중심으로 한 세력은 1946년 3월 5일에 토지개혁에 관한 法令을 공포하고, 일본인 및 일본단체 소유지, 民族反逆者土地, 5정보 이상 소유한 地主 및 宗敎團體의 초과토지, 不在地主의 土地 등 1백만ha를 沒收하여 小作農, 小農, 農村勞動者, 他地域에서 自耕을 원하는 歸還不在地主 등 725천 戶에 家口員數와 노동력을 기준으로 981천ha의 農地利用權을 無償分配하였다.[20] 아울러 地主에 대한 농민의 負債는 무효화하고 地主들의 家畜, 農機械 등도 沒收하였다.

그후 1946年 4月에 설립된 農民銀行은 5月부터 토지를 분배받은 농민에게 종자, 비료 등의 구입자금을 융자해 주었다.

이처럼 단기간에 재빨리 실시된 토지개혁은 해방 후 國外서 歸還한 엘리뜨가 소련의 支援 아래 新體制에 대한 正當性을 얻기 위한 조치였다. 이것은 자본주의 체제에서 합법적으로 실시하기는 거의 불가능한 社會主義型 改革이었다. 당시의 엘리뜨는 앞의 革命엘리뜨와 같은 類型에 속하므로 地主階層의 이익은 고려하지 않았던 것이다. 그리고 執行過程은 물론 課題採擇 및 決定過程도 신속히 이루어졌고, 後續措置도 강구된 토지개혁이라고 볼 수 있다.

그러나 이 개혁은 主要 產業施設, 工場 등의 國有化措置로 인해 社會主義化된 도시지역과 土地利用權의 私有化로 인하여 資本主義化된 농촌지역의 兩分現象을 가져왔다. 이어 共產主義의 戰略에 따라 제 2 단계 개혁이 단행되었다. 6.25는 北韓에서 土地利用權의 私有制를 타파하는데 좋은 명분으로 작용했던 것이다. 戰爭前後 약 210만명의 人口減少로 勞動力不足을 가져왔고, 이로 인해 農地의 社會化를 실현하기 위한 協同化運動을 쉽게 추진할 수 있었기 때문이다. 이 결과 1958년 10월까지 全農地와 農民은 13천個所의 協同農場에로 귀속된 것이다. 제 3 단계 개혁은 철저한 國公有化 戰略이었다. 이것은 1958年부터 시작되었고, 중공의 코뮨運動이 큰 명분으로 작용했다. 이로 인하여 協同農場은 1963年까지 1,847천ha를 경영하는 3,732個의 集團農場과 130천ha를 소유한 190個의 國營農場으로 변모되었다. 이 과정을 요약하면 〈그림 2〉와 같다.

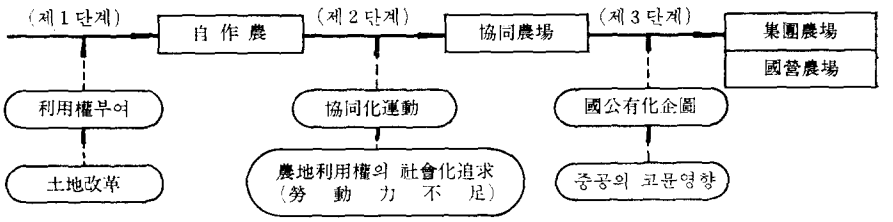
2. 美軍政廳의 歸屬農地에 대한 改革

해방 직전 南韓의 國內엘리뜨는 日帝의 戰爭協力에 거의 총동원되어 呂運亨의 建國同盟 이외에는 이렇다할 統一組織이 없었다.[21] 여기서 유의할 것은 해방前後 共產主義에 대한 여론은 나쁘지 않았다는 것이다.[22] 이것은 이들이 親日로

[20] 「上揭書」. pp. Ⅰ-375~376. 여기의 것과〈表 4〉의 내용은 차이가 있음.

[21] 宋建鎬外, 「解放前後史의 認識」(서울 : 한길사, 1980), p. 14, pp. 172~246.

그림 2 北韓農地의 社會化 過程



轉向하지 않고 抗日勢力으로 존속한 것 등에 기인한다.

해방 前後 國內엘리뜨는 해외의 李承晩, 金九, 金奎植, 國內의 呂運亨, 朴憲永 등을 꼽을 수 있다.[23] 해외서 활약하던 李承晩, 金九는 해방 후 귀국하였고, 국내에서 日帝에 협력을 거부한 指導者級으로는 呂運亨과 朴憲永이 있었다. 呂는 곧 닥칠 해방에 대비하고 있었으며, 朴은 日帝의 감시와 검거 때문에 地下서클運動으로 명맥을 유지하고 있었다. 이들 중 가장 信望이 높고 존경을 받는 사람은 李氏라고 라우터핵(Lauterfach)은 증언하고 있다. 그러나 美軍政下에서 이들은 美軍政廳의 지지를 얻지 못해 실질적 權限을 행사하지는 못했다.

南韓을 거의 알지 못했던 美軍이 아무런 준비 없이[24] 占領軍으로 진주하여 1945년 10월 10일에 "38° 이남에는 美軍政이 있을 뿐, 다른 政府가 존재할 수 없다"고 했다. 결과적으로 美軍政에 적극 협조한 韓國民主黨(韓民黨)의 一部만 發言權을 행사할 뿐, 金九의 임시정부는 물론 당시 국내에 조직되어 있던 인민공화국을 부인했던 것이다.[25]

그러나 非土着엘리뜨인 軍政當局者의 고문역을 맡고 있던 韓民黨 관계자들도 앞의 抗日엘리뜨와 같이 실질적 영향력은 행사할 수 없었다. 이 점은 다른 政黨·團體도 마찬가지였다.[26]

한편, 1945年末 南韓의 農地는 논 128만ha, 밭 104만ha로 모두 232만ha였는데, 小作地가 약 63.4%에 해당하는 147만ha(논 89, 밭 58)였다. 自作農家는 2,065천農家 중 13.8%에 불과했으며, 小作料는 50% 이상이었고, 전체 小作地 중 124만ha는 조선인 地主 20만戶가 소유하고 있었다.[27]

表 5 農地所有形態別 農家戶數

단위 : 천戶, %

	計	自 作	自作兼小作	小 作	火田民, 被傭者
戶數	2,065	285	716	1,010	55
比率	100.0	13.8	34.6	48.9	2.7

자료 : 朝鮮銀行, 「前揭書」, p. Ⅰ-31.

22 李承晩도 1945년 10월 21일과 12월 19일 放送演說에서 共產黨에 好感을 가지고 있다고 하고, 공산당을 배척하는 것이 아니라 극렬파들의 파괴주의를 원치 않는다고 했다. 김종범外, 「前揭書」, p. 68; 그때 新聞들도 공산당에 관대했다. 宋建鎬, "八一五後의 新聞社說 小史", 「思想界」(1964. 8) p. 107.

23 國際新聞社譯, 「韓國美軍政史」, Richard E. Lauterfach 著(서울 : 國際新聞社, 1945), p. 48; 宋建鎬外, 「前揭書」, pp. 14~15.

24 國際新聞社譯, 「前揭書」 p. 9, pp. 35~38.

25 (1) 韓民黨(송진우)은 附日協力者가 많은 保守的 地主政黨으로 1945. 9. 16. 창당되었으며, 美軍政廳 行政顧問 11명중 同黨서 7명(宋鎭禹, 金性洙 등)이 임명되었다. 金雲泰外, 「前揭書」 p. 234, pp. 370~372; 宋建鎬外, 「前揭書」, p. 49, p. 55; 김종범外, 「前揭書」, pp. 77~84 등 참조.
(2) 人民共和國(人民委員會)은 1945. 9. 6 建國準備委가 해체된 후 결성되었며 간부진은 이승만(주석), 여운형(부주석), 허헌(국무총리), 김구(내무부장), 김규식(외무부장) 등으로 짜여져 있었다. 김종범外, 「上揭書」, pp. 61~46; 宋建鎬外, 「前揭書」 pp. 354~357 참조.

26 1945年末 주요 정당·단체는 조선인민당(여운형), 중앙인민 위원회(인민공화국), 조선공산당(박헌영, 이영), 국민당(안재홍), 한민당(송진우)이 있었고, 이외에도 100여개가 있었다. 김종범外, 「前揭書」, pp. 51~54.

美軍政廳은 軍政長官 아놀드(Arnold)의 이름으로 1945년 10월 5일 〈最高小作料 決定의 件〉을 발표하여 小作料는 1/3을 초과하지 못한다고 했으며 이의 施行을 위한 〈小作料에 관한 件〉은 農商局長 마틴의 명의로 1945년 11월 10일에 발표되었다.[28]

北韓, 일본의 토지개혁 소식과 한국내 여론의 영향을 받은 非土着엘리뜨들은 농지개혁에 착수하였다. 美國務省은 1946年 2月에 南韓의 토지개혁에 대한 기본정책수립에 착수하여 軍政廳내에 土地改革法案起草委를 설치하였다. 1947年 5月 소위 Bunce 案이 成案되었으나 立法議院의 반대로 여의치 못하다가 1947년 12월 20일을 前後하여 美國務省으로부터 土地改革案上程勸告도 있어서 1947년 12월 23일에 立法議院 本會議에 修正한 Bunce 案을 上程, 審議를 요청했다.[29] 그러나 立法議院의 무성의로 이 法案은 사장되고 말았다.

이에 軍政廳은 新韓公社서 관리하는 農地를 분배하기 시작하였다.

이 農地는 日帝가 물러간 뒤 東拓(株)의 한국인 社員에 의해 운영되어 왔으나 1946년 2월 21일 軍政當局이 新韓公社[30]를 창립하여 직접 관리하여 왔던 것이다. 여기서 관리하던 歸屬農地를 分配하기 위하여 軍政廳은 土地行政處[31]를 설립한 후 각 지방의 사무소를 총동원하여 果樹園, 대지, 목장 等을 제외한 農地를 "善良한 小作人"에 優先權을 주는 有償分配[32]에 의한 농지개혁을 단시일내에 실시하였다. 이 사업에 대한 補償, 償還 등은 1960年代까지 계속되었던 것이다.

表 6 **分配 前의 歸屬農地面積**(1948. 2 現在)

단위 : 정보

합 계	一般農地					果 樹	桑 田	山 林
	計	논	밭	대 지	기 타			
324,464	282,480	205,988	62,631	3,343	10,518	3,617	670	37,697

주 : 이 農地에 관계된 農家는 554,067戶였음.
자료 : 1) 韓國銀行, 「經濟年鑑」(1955), p. I-78.
2) 농림부, 「농지개혁사」(1970), p. 352,

表 7 **歸屬農地**(논밭) **分配面積**

단위 : 정보, %

	管理面積 1948(A)	分配面積		分配比率	
		1952(B)	1965(C)	B/A	C/A
計	268,619	245,554	234,107	91.4	87.2
논	205,988	189,518	180,528	92.0	87.6
밭	62,631	56,036	57,579	89.5	91.9

주 : 분배건수(분배농가로 보아도 큰 차이는 없음)는 727,362件이었음.
자료 : 1) 〔表 6〕의 1)과 2)
2) 農林部, 「農林水産行政概觀」(1966), pp. 73~74.

27 「上揭書」, p. I-28
28 美軍政法令第9號 및 農務部令第1號 참조.
29 朝鮮銀行, 「經濟年鑑」(1949), p. 21; 立法議院은 美軍政廳안에 조선인 90명(45명은 上階制 間選, 45명은 軍政長官이 임명)으로 구성된 制限的, 初步的 立法府라고 할 수 있는 것으로 1946. 8. 24 軍政法令제118호로 창설이 확정되고, 1946. 12. 12 開院하여 1948. 5. 20 閉會된 기관이다. 주요기능은 軍政長官의 委託에 의하여 法令을 제정하고, 제정된 법률은 軍政長官이 서명하고 官報에 공포해야 효력이 있었다. 立法議院의 구성은 韓民黨 19명, 獨立促成國民會 19명, 韓國獨立黨 9명, 民衆同盟 7명, 無所屬 20명, 기타로 구성되어있었으며 延人員은 98명이었다. 구체적 내용은 金赫東, 「美軍政下의 立法議院」(서울 : 汎友社, 1970) 참조.
30 美軍政法令 第52號 및 第82號 참조.
31 南朝鮮過渡政府 法令第173號 참조.
32 農地價格査定은 해당농지 主産物의 年間生産量의 3배로 하고 價格支拂方法은 年間生産量의 20/100씩 15年間상환토록 했음.

軍政 2年半만에 非土着엘리트에 의한 歸屬農地分配政策은 당시 美對外政策의 하나로서 共產主義의 팽창을 방지 하는데 주목적이 있었다.[33] 이 分配政策에 대하여 국내 一部階層의 반대도 있었으나 당시 軍政廳이 유일한 權力機關이었고 이 政策은 國內엘리트들에게 직접적 利害가 없었으므로 强行이 가능했던 것이다.

그런데 이것은 美占領軍이 일본에서 주도한 토지개혁보다 내용이 빈약한 것이었지만 한국정부의 토지개혁에 加速劑 役割을 하게 되었다.

3. 南韓의 農地改革

가. 政策課題의 採擇段階

유엔 決議에 따라 1948년 5월 10일 南韓에서 총선거가 실시되고, 制憲國會가 구성되었다. 선거 때 각 政黨과 입후보자들은 토지개혁을 공약했고,[34] 7月 17日 公布된 憲法 第86條에는 土地改革에 관해서 "農地는 農民에게 分配하며 그 分配의 方法, 所有의 限度, 所有權의 內容과 限界는 法律로써 定한다"고 規定되어 있었다. 美軍政時에 정책과제는 이미 채택된 상태에 있었다고 하겠으나 이로써 더욱 확고하게 된 것이다. 憲法起草委員에는 委員長 徐相日 등 制憲議員 30명과 專門委員(유진오 等) 10명이 참여했다. 헌법의 農地改革條項規定은 선거공약, 공산주의 선동, 美軍政廳改革의 영향 等 환경의 압력에 의해 불가피한 조치였다. 이때의 엘리트類型은 優勢엘리트 혹은 妥協엘리트에 속한다고 볼 수 있다.

[33] Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries* (N.Y.: Praeger, 1961), pp. 256~257; Tai, *op. cit.*, p. 53; Christodoulou, *op. cit.*, p. 19

[34] 保守的 地主政黨인 韓民黨까지도 선거 공약에서 "土地를 農民에게 分與하여 小作農을 없앤다"고 했다. 中央選管委, 「大韓民國 選擧史」(1968), p. 346; 이같은 점은 외국의 경우도 마찬가지이다. 이에 대해서 Tai, *op. cit*, p. 6, p. 149 참조.

나. 政策決定段階

먼저 당시의 土地所有狀況을 보면, 해방 후 小作地는 계속 줄어들어 農地改革法이 공포된 후인 1949年 6月에는 純小作農家가 21.3%(526천戶)로 減少하였으며, 小作地도 총경지면적 207만ha 중 60만ha(純小作地)에 지나지 않았다.[35] 法制定이 진행되는 동안 많은 小作地가 自作地化했음을 立證한다. 이것은 土地改革政策課題採擇으로 인한 부수적 영향도 크게 작용한 것이다.

表 8 土地(所有)狀況의 變動

단위 : 만ha, %

	自作地	小作地	合計	純小作農家比率
1945年末	85	147	232	48.9
1947年末	87	132	219	42.1
1949年6月	124	60	207	21.3

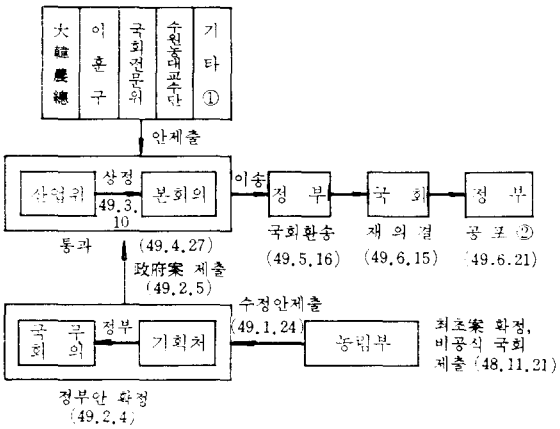
자료 : 1) 朝鮮銀行, 「朝鮮經濟年報」(1948), p. I-28, 29, 31.
2) 농림부, 「농지개혁사」(1970), p, 359, 495.
3) 韓國銀行, 「經濟年鑑」(1955), p. I-78.
4) 農林部, 「農林水產行政概觀」(1966), p. 456.

1948년 7월 24일에 대통령(李承晩)이 취임하고, 8月 初 曺奉岩이 農林部長官에 임명되어 農地改革法制定에 착수하였다. 農林部案은 약 3個月만에 성안되었고, 地方公聽會를 거쳐 이를 일부 수정하여 國務會議에 제출하였다. 이것이 企劃處서 다시 수정되어 國務會議를 거쳐 國會에 제출된 것이 1949년 2월 5일이었다.

한편, 國會 產業委는 비공식으로 제출된 農林部案과 各界의 案을 접수하여 產業委 自體案을 確定, 1949년 3월 10일 國會 本會議에 上程하였고, 國會는 50여일후인 4月 27日 農地改革法을 의결하였다. 이것이 공포된 것은 6月 21日이며, 일부내용을 改正하여 공포한 것은 다음해 3月 10日로서 產業委案이 상정된지 만 1年이 지나서였다. 이를 요약하면 〈그림 3〉과 같다.

[35] 이것은 農地改革을 위한 實態調査 때 주로 農民과 地主들이 신고한 것을 集計한 것이므로 부정확할 수도 있다. 농림부, 「농지개혁사」, p. 494 참조.

그림 3. **農地改革法 制定過程**



주 : ① 기타는 立法議院時代案, 日本案, 38以北에서 실시한 案등임.
② 1949. 6. 21 공포된 法은 그후 2回 改正되어 공포(50. 3. 10, 60, 10. 13)됨.

및 期間이었다. 주요 쟁점에 대해 農林部案, 政府案, 産業委案, 그리고 國會를 통과한 法律의 內容을 요약하면 〈表 9〉와 같다.

〈表 9〉에서 보면 3個案 중 地主에게 유리하기로는 産業委案, 政府案, 農林部案의 順이며, 國會를 通過한 것과 農林部案이 다른 것은 地主歸還認定, 補償 및 償還期間과 償還率이며 이외는 큰 차이가 없다.[36]

法制定時의 엘리뜨를 포지션으로 보면, 大統領, 國會議員, 長官, 政黨·團體의 長으로 추출할 수 있다. 먼저 行政府 엘리뜨는 大統領 李承晩, 農林部長官 曺奉岩(1948. 8. 2~1949. 2. 21), 이종현(1949. 2~50. 1), 윤영선(1950. 1~11) 등

表 9 **農地改革法案의 比較**

	農林部案	政府案	産業委案	國會通過法律
地主歸還	불인정	인정	인정	인정
買收對象農地	小作地, 委託經營地, 自作農의 3정보 초과 농지.	左同	農家아닌 자의 소유농지, 自耕할 수 없는 농지, 法限度 초과농지.	左同
補償方法	平年作 150%, 3年거치 10年상환	200% 10年	300%, 10年	150%, 5年
償還方法	平年作 120%, 6年	200% 10年	300%, 10年	125% (150% 5年)

주 : ( )內는 1950年 改正된 내용임.
자료 : 1) 朝鮮銀行, 「經濟年鑑」(1949), pp. 23~25(誤記된 것은 수정하였음)
2) 農地改革法(1949, 1950)

表 10 **國會 各派의 勢力과 主要 主張內容**(1949. 3. 21 현재)

	人員數	核心엘리트	主張內容
同成會	70명	金若水	보상 : 100%, 3年 상환 : 無償. 보상재원은 농민과 중소상공업자의 課稅로써 충당. 농지임시조치법 제정 필요.
民主國民黨	60	趙憲永, 洪性夏, 金俊淵	보상 : 300%, 10年, 상환 : 300%, 10年, 지주는 민족자본가로 육성 필요.
社會黨	30	金秉會, 朴允源	所有上限 : 2정보, 상환 : 100%, 5年.
大韓勞動黨	15	李勳九	상환 : 125%, 5年. 보상 : 150%, 5年. 농지임시조치법제정 필요.
以正會	20	柳聖甲	보상 : 200%, 10年. 상환 : 120%, 6年. 地主歸還認定 반대.

자료 : 「新天地」(1949. 4), pp. 16~23에서 作成.

그리고 法制定時 主要 爭點이 된 것은 買收對象農地, 農地를 매수당한 地主에 대한 補償率 및 期間, 農地를 分配받은 農民의 地價 償還率을 꼽을 수 있는데, 이중 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 職位는 대통령이었으며, 다음이 改革與件을 造成한 初代 農林部 長官이었다.

한편, 法이 통과되기 약 40日 前인 3月 21日경 國會 各派의 核心엘리뜨(core elite)와 勢力, 主要 主張 내용은 〈表 10〉과 같은 것으로 기록되고

[36] 世界諸國의 償還과 補償을 보면, 대부분의 나라가 利子를 가산하고 있으며, 보상보다 상환액이 많은 경우도 있다. 그러나 기간은 長期(10~40年)가 많다. Tai, *op. cit.*, pp. 192~196; UN/FAO, *Progress in Land Reform*, 4th ed. (1966), p. 108.

있다. 이때 地主階層을 옹호하던 舊韓民黨系인 民主國民黨 (民國黨)은 이미 열세에 있었음을 알 수 있다.

政策決定段階의 주요 특성은 轉換期에 대처한 엘리뜨間의 政治的 再調整(political readjustment)[37]이 있었다는 점이다. 즉 李承晩과 保守的 地主勢力의 集結體인 韓民黨의 제휴가 終了됨과 함께 再調整이 시작된 것이다. 그는 政府樹立過程에서 同黨의 지원을 필요로 했지만, 곧 一部 集團에 얽매이기를 거부했다. 제 1 차 組閣에서 韓民黨의 영향력을 대폭 축소시켰으며, 農林部長官에 曺를 기용하여 同黨의 지지기반인 地主勢力의 價値剝奪에 해당되는 農地改革法 政府案을 確定하였다. 한편 韓民黨은 同法案 확정 1주일 후인 1949년 2월 10일에 議會內 勢力을 규합하여[38] 民國黨으로 개편하였던 것이다.

또 國會에서는 產業委所屬 40명 중 委員長 徐相日 이하 28명이 民國黨系였으므로 이들은 지주에게 유리한 土地改革法案을 만들고, 審議期間 중 소수의 少壯派를 제외하고는 無言의 지연작전을 쓰게 되며, 小作地의 移動을 방지하기 위한 臨時措置法制定에도 반대했던 것이다.[39]

이때 엘리뜨類型은 앞에서 본 優勢엘리뜨에 속한다고 할 수 있다. 그리고 農林部案 制定의 신속과 公聽會 등 展示效果, 李承晩의 强力한 推進, 北韓의 계속된 선동 등으로 法制定은 불가피하였다. 법이 통과될 때 在席議員 102명 중 可76, 否 1 명이었던 것이 이를 단적으로 말해준다. 즉 공개적으로 더 이상 반대하기에는 환경의 압력이 너무 컸던 것이다.

다. 政策執行段階

정부는 農地改革을 집행하기 위하여 追更豫算을 편성하여 국회의결을 얻고, 市道 農地課長會議를 개최하여 개혁내용을 시달하였으며, 農地實態調査를 실시하는 한편, 施行令 등[40]을 마련하여 집행에 착수하였다.

改革執行 중 발발한 6·25동란은 改革에 다소 차질을 가져왔다. 결국 農地改革은 1968년 3월13일에 農地改革事業整理에 관한 特別措置法이 공포됨으로써 거의 마무리 된 것으로 볼 수 있다.[41]

이 결과 政府가 買收하여 分配한 농지는 〈表 11〉에서 보는 바와 같이 當初豫想面積의 약 50%이며 1948年부터 분배된 귀속농지를 합해 농지를 分配받은 農家는 약 1,799천戶에 해당되는 것으로 집계되었다.

表 11 分配된 農地面積

단위 : 천 ha, %

	논	밭	計
要買收面積(A)	384	255	639
分 配 面 積(B)	215	102	317
B/A	60	40	50

주 : 收復地區農地(귀속농지 포함)가 포함됨.
자료 : 1) 農協中央會, 「韓國農政 20年史」(1965), p. 101
2) 農林部, 「農林水產行政概觀」(1966), p. 78.

政策執行段階에는 優勢엘리뜨를 중심으로 行政官僚가 비교적 강하게 참여했다. 정책의 집행은 6·25를 전후하여 土地改革을 명분으로 한 共產主義의 집요한 선동 및 침투에 대한 봉쇄정책으로서의 의미가 크다. 후술하겠지만 6·25로

37 Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets, What, When, How* (Glencoe: Free Press, 1951), p. 360참조.

38 韓民黨은 신익희(國會議長), 李靑天(大同靑年黨)등과 합세하였음.

39 韓民黨의 政策에는 "土地制度의 合理的 再編成"이라는 項目이 있었으나 民國黨의 政綱은 土地에 대한 언급이 없었다. 民議院事務處, 「參考資料 第 6 號」(1957), p. 98, p. 185 참조.

40 이를 前後하여 制定된 관계 법규는 農地改革法 施行令(1950. 3. 25) 및 施行規則(1950. 4. 28), 點數制規定(1950. 6. 23), 買收地에 관한 체감률규정(1951. 2. 14), 歸屬農地特別措置法(1951. 4. 5), 敎育財團所有地特別補償法(1951. 7. 18), 收復地區에 대한 農地改革法施行에 관한 特例에 관한 件(1951. 7. 18)등이다.

41 農地分配때문은 아니었지만 農地改革法 施行規則은 그 후에도 3次(1969, 1978, 1980年). 改正됨.

南韓의 많은 지역이 共產治下에 있을 때 北韓이 재빨리 農地에 손을 댔던 것이다.

4. 南韓農地에 대한 北韓의 改革試圖[42]

6·25동란이 일어난 지 10여일만인 1950년 7월 4일에 北韓은 沒收·無償分配를 내용으로 한 南韓土地改革에 관한 政令을 공포했다. 주요 내용은 上限을 5정보와 20정보의 두 가지로 하고, 年賦로 구입해서 自耕하는 토지는 沒收하지 않으며, 土地에 관한 모든 負債는 폐기한다는 것이었다. 특히 이 政令은 北韓에서 실시한 것과 달리 土地所有權까지 인정하고 있었다.

沒收對象은 미국 및 政府機關의 所有地, 지주의 토지와 계속 小作주고 있는 토지, 自作地 중 5정보 혹은 20정보를 초과하는 토지로 하고 있으며, 分配對象은 雇傭農民, 토지가 없는 농민, 토지가 적은 농민으로 했다.

또 分配方法은 分配對象者인 농민들이 里洞農村委員會를 구성하여 沒收對象土地를 조사하고, 分配案을 作成, 地方人民委員會의 승인을 얻은 후 분배하게 되어 있었다.

이 결과 動亂勃發 후 3개월 정도가 경과된 1950년 9월 현재 南韓에 18천개의 農村委員會가 구성되어 南韓 10개 市道 중 서울, 황해도, 경기도, 강원도, 충청남북도, 전라북도 등 7개 市道에서는 改革이 완료된 것으로 발표되었다. 그리고 나머지 3개 道는 全南 252개 面 중 208개, 慶北 251개 면 중 107개, 慶南 239개 면 중 99개가 끝나 南韓全體를 볼 때 총 1,526개 면 중 완료된 面이 1,198개 面인 것으로 나타났고, 沒收土地는 596,202정보이며 이중 596,172정보(國有化 22,829정보 포함)가 분배되었다고 했다.

이 자료는 과장이 있으나, 어쨌든 北韓이 토지문제를 최우선으로 삼은 것은 확실하며, 당시 政府에서 執行段階에 들어가 있던 農地改革政策을 北韓의 의도대로, 또 그들의 이름으로 실시하여 다수를 차지하는 農民의 支持를 얻으려 한데 근본목적이 있었음은 쉽게 알 수 있다. 政府에서도 이 점을 우려하여 農地改革을 서둘렀고, 또 美軍政廳이 귀속농지분배를 강행한 이유 중의 하나이기도 하였다.

V. 結　論

本稿는 엘리뜨가 자신들의 價値와 選好에 따라 政策을 결정한다는 전제로부터 출발하였다.[43]

먼저, 토지개혁의 複合的 性格에서 論議의 基底가 될 토지개혁정책의 목적을 살펴 보았고, Tai의 견해에 따라 엘리뜨의 類型을 4가지로 분류하여 토지개혁정책과정별로 각 엘리뜨의 역할을 정리하였다.

이를 틀로 삼아서 1945年 이후 1960年代까지 한반도에서 있은 土地(農地)改革을 概觀해 보았는데, 여기서 알 수 있는 것은 외국과는 달리 南北의 이데올로기 차이로 생긴 環境的 與件이 改革에 크게 작용했다는 점과 엘리뜨들은 자기들의 價値保護를 기준으로 政策過程에 임하는 것도 어느 정도 파악할 수 있었다.

끝으로, 本稿의 한계는 資料의 不足으로 인하여 엘리뜨間의 상호작용을 충분히 다루지 못했

---

42 이 項은 櫻井浩, 「韓國農地改革の再檢討」(東京：アジア 經濟研究所, 1976), pp. 101~106, 171~173 참조.

43 이에 대해 論爭이 없는 것도 아니지만, 중요한 문제에 관한 한 이의 타당성은 커진다. Pye는 開途國의 엘리뜨에게 있어서 政策이란 權力을 유지하기 위한 것(to stay in power)이라고 단언하고 있다. Lucian W. Pye, "Political Modernization: Gaps between Theory and Reality," *Annals*, AAPSS, 442(March, 1979), p. 37.

다는 점과 虛僞變數(spurious variables)와 混亂變數(confounding variables)의 처리 및 확인문제 등으로 政策評價段階를 취급하지 못했다는 점이다.[44]

主要 參 考 文 獻

國際新聞社譯, 「韓國美軍政史」, Richard E. Lauterfach 著, 서울 : 國際新聞社, 1945.

金雲泰外, 「韓國政治論」, 서울 : 博英社, 1982.

김종범, 김동운, 「해방전후의 조선 진상」, 서울 : 돌베개, 1984(1945).

農林部, 「農林水產行政槪觀」, 서울 : 1966.

농림부, 「농지개혁사」, 1970.

宋建鎬外. 「解放前後史의 認識」, 서울 : 한길사, 1980.

櫻井浩, 「韓國農地改革の再檢討」, 東京 : アジア經濟硏究所, 1976.

朝鮮銀行, 「經濟年鑑」, 서울 : 1949.

_____, 「朝鮮經濟年報」, 서울 : 1948.

Anderson, Jame E., *Public Policy-making*, 2nd ed., New York:Holt, Rinehart & Winston, 1979.

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford Univ. Press, 1974.

Bergman, Theodor, "Agrarian Reforms and Their Functions in the Development Process," *Land Reform*, No. 1, 1978, pp. 1~20.

Christodoulou, Demetrios, "Agrarian Reform in Retrospect: Contributions to Its Dynamics and Related Fundamental Issues," *Land Reform*, No. 2, 1977. pp. 1~25.

Cobb, R. W., et. al., "Agenda Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review*, vol. 70, No. 1, 1976, pp. 126~138.

Dye, Thomas *R.*, *Understanding Public Policy*, 4th ed., Englewood Cliffs:Prentice-Hall, 1981.

King, Russell, *Land Reform: The Italian Experience*, London:Butter Worth, 1973.

Marger, Martin N, *Elite and Masses: An Introduction to Political Sociology*, New York :D. Van Nostrand Co., 1981.

Meisel, James H., *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the "Elite"*, Ann Arbor:Univ. of Michgan Press, 1962.

Staley, Eugene, *The Future of Underdeveloped Countries*, New York:Praeger, 1961.

Pye, Lucian W., "Political Modernization: Gaps Between Theory and Reality," *Annals*, AAPSS, 442, March, pp. 28-39.

Tai, Hung-Chao, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*, Berkeley:Univ. of California Press, 1974.

[44] 政策評論에 대해서는 盧化俊, 「政策評價論」(서울 : 法文社, 1983)참조.