

이승만 정부의 농지개혁에 대한 기독교적 평가*

김 승 욱**

논문초록

이 논문의 목적은 이승만 정부 농지개혁의 성과를 기독교적 관점에서 평가하는 것이다. 이를 위해서 농지개혁의 추진과정과 주요 내용을 살펴보았다. 그리고 평가를 위한 기독교적 기준으로 기독교를 용인하는 국가체제 형성에 대한 기여와 사랑에 기초한 경제정의라는 것을 도출했다. 이러한 기독교적 관점에서 이승만 정부의 농지개혁을 평가했다. 농지개혁은 반공국가의 성립에 크게 기여했으며, 이때 발행된 지가증권은 초기 산업자본의 형성을 통해 경제성장에 기여했다. 그리고 농업생산성이 획기적으로 증가했거나, 농가가 자립경영을 할 수 있는 수준까지 발전한 것은 아니었지만, 농지개혁을 통해서 식민지 지주제와 소작인의 수탈이 상당부분 사라졌으며, 약간의 생산성의 확장도 관찰되고, 사회적 약자인 소작인이 소농으로 전환되었기 때문에 농지개혁을 긍정적으로 평가할 수 있다고 결론을 내렸다.

주제어: 농지개혁, 이승만, 기독교세계관, 경제정의, 한국전쟁

* 이 논문은 2001년 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임.

이 논문은 2011년 9월 30일에 개최된 연세대학교 이승만연구원 제1회 우남학술회의에서 발표된 논문을 수정 보완한 것임. 당시 좋은 토론을 해 준 이화여대 김수자 교수와 논문투고 과정에 유익한 조언을 해 준 익명의 세 심사자에게도 감사를 드린다.

** 중앙대학교 경제학부 교수

2011년 10월 31일 접수, 12월 22일 수정, 12월 23일 게재확정

I. 서론

한국의 고도성장이 세계의 주목을 받으면서 압축 성장을 가능하게 한 근본 토대에도 관심이 모아지고 있다. 그리하여 일제강점기에 추진된 근대화와 대한민국 건국기에 있었던 여러 경제정책들이 주목을 받고 있다. 역사학계와 경제사학계에서는 일제강점기의 경제적 성과를 긍정적으로 평가하는 식민지 근대화론에 관해서 많은 논쟁이 있었다.

그러나 이승만 정부의 경제적 성과에 대해서는 비교적 논의가 많지 않았다. 일반적으로 이승만 정부는 대한민국 건국을 이룩했다는 긍정적 평가와, 친일과를 청산하지 못했으며 독재를 했다는 부정적 평가 등 정치적인 평가가 주류를 이루고 있다. 반면에 이승만 정부의 경제적 평가는 큰 주목을 받지 못했다. 이승만 정부의 경제적 성과로 거론 되는 것으로는 농지개혁을 성공적으로 실시했고, 미국으로부터 거액의 경제원조를 받아내어 6.25전쟁으로 파괴된 시설을 복구하고 사회간접자본을 확충했으며, 해방 이후의 악성 인플레이션을 극복했다는 점과 수입대체공업화 정책을 성공적으로 추진했다는 것 등을 꼽는다(유영익, 2006: 541-542). 이중에 무엇보다도 이승만 대통령의 가장 큰 경제적 업적은 농지개혁이다. 농지개혁을 통해 양반의 물질적 토대였던 지주제가 소멸되어 양반제도의 종지부를 찍었으며, 친일세력을 단죄한다는 의미도 있다(유영익, 2006: 543, 563). 사실 건국초기에 농지개혁은 “초미의 시대적 과제이며, 사회 개혁의 최고의 상징이었다(전상인, 2006: 396).”

그동안 이승만 정부의 농지개혁은 정치학계와 경제학계에서 논의되어왔다. 정치학계에서는 이승만 대통령이 농지개혁에 대해서 소극적이었는가 아니면 적극적이었는가, 그리고 그 이유는 무엇인가 하는 문제에 보다 많은 관심을 보였다. 반면에 경제학계에서는 농지개혁의 경제적 효과에 초점이 맞추어졌었다.

경제적 효과에 대한 논의를 보면, 1980년대 이전의 연구에서는 농지개혁을 실패라고 보는 견해가 많았다(권영훈, 1991). 실패라고 보는 가장 큰 이유는 철저하지 못했기 때문이라는 것이다. 지주들이 농지개혁 이전에 방매, 즉 개인적으로 팔아치워 농지개혁을 피했으며 독점자본이 되었다는 것이다(김준보, 1967; 김준보 1970). 또 다른 비판은 농지개혁을 했음에도 불구하고 농업생산성이 증가하지 않았기 때문에 소농민이 자립하지 못했다는 점이다(정영일, 1967; 유인호, 1989; 김병태, 1981). 그리고 농지개혁 후

에도 반봉건적 토지소유가 잔존하고 있었기 때문에 실패했다고 평가한다(박현채, 1981, 1988; 황한식, 1985).¹⁾

그런데 1980년대 중엽 이후에 점차 농지개혁을 성공적으로 또는 긍정적으로 평가하는 연구들이 나오기 시작했다. 권병탁(1984: 507)은 “농지개혁의 한국사적 의의는 8.15 광복에 버금갈 만큼 큰 것”이라고 평가했다. 유명익(2006: 546-47)도 농지개혁의 경제적 의의는 지주제를 해체해 경자유전의 원칙에 입각한 자작농체제를 확립한 것이 가장 중요하다고 주장했다. 농지개혁에 대한 실증 연구는 한국농촌경제연구원에서 김성호 등의 『농지개혁사 연구』 편찬팀에 의해서 광범위하게 이루어졌는데, 이 연구에서는 농지개혁을 대체로 긍정적으로 평가했다.

이 논문은 농지개혁의 성과를 기독교적으로 평가하는 것을 목적으로 한다. 평가란 가치관에 따라 달라진다. 경제성장론자들은 공리주의의 효율성과 성장에 미친 영향을 가지고 공과를 판단한다. 민족주의자들은 친일청산 등의 민족주의적 가치관에 따라서 성패를 판단한다.²⁾ 기독교학계는 기독교가 지향하는 기독교 세계관에 입각해서 평가를 해야 하기 때문에 기독교적 평가는 일반 학계의 평가와 다를 수 있다. 아직 기독교 학계에서는 이승만 정부에 의해서 실시된 농지개혁에 대해서 기독교 세계관에 입각한 평가가 이루어지지 않았다.

이승만 정부시대의 경제정책에 대한 기독교적 평가가 중요한 이유는 이승만 대통령이 기독교 이념에 기초한 국가건설을 추구했기 때문이다(김홍수, 2006: 407). 기독교가 경제성장에 미친 영향에 대해서는 막스 베버(Weber, 1905) 이후에 많은 연구가 이루어졌다. 또한 공산주의가 붕괴한 이후 소련, 동구, 중국 등 구 공산주의 국가들은 마르크스주의를 대체할 국가지도 이념을 모색하면서 기독교에 많은 관심을 보이고 있는 가운데, 특히 중국 학계에서는 역사적으로 중국의 문화적 영향을 많이 받아 중국과 문화적 토양을 공유하고 있는 한국이 서구의 기독교를 수용하여 어떻게 경제성장에 성공했는가에 많은 관심을 가지고 있다.³⁾ 기독교학문연구회는 지난 2009년과 2010년 정

1) 이 구분은 장시원(2006: 348-350)의 분류를 따랐다.

2) 강만길(1984)은 농지개혁이 “식민지시대의 유산 청산문제 중 가장 중요한 문제의 하나”인데, 친일파 처단 문제와 함께 가장 미온적으로 끝났으며, 따라서 이승만 정부는 민족주의 정권으로 인정할 수 없다고 했다.

3) 예를 들면 사단법인 ‘기독교세계관학술동역회’는 중국 기독교 연구의 중심기지로 선택된 절강대학교 ‘기독교 및 타문화 연구소’와 공동으로 ‘국제기독교연구소’ 설립에 대한 양해각서를 체결하였다. 양

기학술대회 주제를 “한국 사회의 발전과 교회의 역할”로 채택하여 경제, 교육 등 제 영역에 기독교가 미친 영향에 대해서 논의하였다.

이렇게 기독교와 경제성장에 대한 관심이 높아지고 있음에도 불구하고, 기독교 학계에서는 아직 이 주제에 대한 연구가 부족하다. 한신대학교 학술원 신학연구소(2005)에서 『한국 개신교가 한국 근현대의 사회·문화적 변동에 끼친 영향 연구』라는 주제로 발표된 38편의 논문에도 경제성장에 대한 연구는 이동희(2005)의 “기독교 정신과 한국의 산업화” 밖에 없는데, 이것도 일제 강점기에 기독교가 중심이 되어 일어난 물산장려운동과 기독교 자본의 성격을 약간 언급하는 수준에 불과하다. 기독교가 한국 근대적 경제성장에 미친 영향에 대해서는 김승욱(2010)의 연구가 있으나 이 연구는 문헌조사 연구로써 구체적인 경제정책을 다루지는 못했다. 이 연구는 이승만 정부시대의 농지개혁에 대한 기독교적 평가를 통하여 부족한 이 분야의 연구를 보충하고자 한다.

다음 II장에서 이승만 정부가 실시한 농지개혁을 평가하기 위해서 필요한 농지개혁의 추진과정과 주요 내용들을 정리하고, III장에서는 사회제도에 대한 기독교적 평가 기준을 제시하였다. 그리고 이 기준에 따라 IV장에서 농지개혁에 대한 기독교적 평가를 내린다.

II. 농지개혁의 추진과정과 주요 내용

1. 해방 직후 농지분배 실태와 농민들의 상황

일제 하 토지조사사업이 완료된 1918년에 조선의 경지면적은 약 450만 정보로 국토 면적의 20.2%였다. 그 후 경작지 면적은 계속 증가하여 1936년에는 494만 정보(22.2%)로 증가했다(조석곤, 2001b: 394). 이렇게 일제강점기에 경작지 면적은 증가했지만 농민들의 일반적 경제상황은 악화되었다. 그 이유는 일제가 지주계층을 통치세력으로 포섭하기 위해서 지주에게 유리한 지세제도를 실시하여 식민지지주제가 정착되었기 때문이다. 그리하여 산미증식계획을 실시한 1930년대까지 토지분배의 불평등도가 더욱

단체는 기독교가 한국 사회에 미친 영향 등에 대한 연구에 깊은 관심을 보이고 있다.

높아졌다. 그후 미국에서 시작된 세계대공황의 여파로 일제하 조선에서도 농업공황이 발생하여 식민지권력에 저항하는 농민저항이 심해지자, 일제는 농촌진흥운동과 조선농지령 등의 농가경제안정화 정책을 실시하여 식민지주체는 점차 약화되면서 토지소유불평등도도 약간은 완화되었다.

그러나 해방 직후 국민의 70.9%를 차지하는 농민들은 식민지주체가 남긴 유산 하에서 여전히 갈등을 겪고 있었다. 당시 남한의 총 경지면적 232만 정보 중에 63.4%가 소작지였으며, 자소작지까지 포함하면 80%에 이르렀다. 게다가 전 농가의 68%가 1정보 미만의 영세농이었다.⁴⁾ 이로 인해 해방직후 남한의 농촌에서는 현상유지를 원하는 지주세력과 이를 타파하려는 농민간의 긴장이 고조되고 있었다. 그 결과 농민들은 농민위원회와 농민조합이 조직되고 전국적으로 연합한 전국농민조합총연맹(이하 전농)이 결성되었다.

2. 미군정의 농업정책(1945-46년)

미군정은 남한지역에 자본주의 시장경제체제를 정착시키기 위해서 가장 먼저 쌀을 시장에서 자유롭게 사고팔 수 있게 했다.⁵⁾ 그러나 그 결과 극심한 쌀 부족현상이 일어났고, 이를 예상한 농민들은 쌀을 시장에 내놓지 않았으며, 여기에 상인들이 매점매석까지 해서 쌀 파동이 일어났다. 결국 미군정은 불과 한 달 만에 공출제로 전환해 다시 통제경제로 전환할 수밖에 없었다(이대근, 2002: 72-76). 그 후 1946년 2월에 미군정은 신한공사(후에 신한주식회사)를 창설해 한국에 있는 모든 귀속재산을 이양 받아 관리 하면서 일본인지주가 취하던 소작료를 징수해서 쌀 가격을 안정시켰다.

신한공사에 이관된 토지면적은, 경지가 논 205,988정보, 밭 62,631정보, 대지 및 기타 13,861정보로 합계 282,480정보였다. 이는 1947년 말 기준으로 당시의 남한 총경지면적(2,102,162정보)의 13.4%를 차지할 정도로 방대한 면적이었다.⁶⁾ 그리고 신한공사로 이관된 농지를 소작하는 농가는 55만4천 가구로, 당시 남한 총 농가(206만6천 가구)의 26.8%에 이르는 규모였다(이대근, 2002: 82-83).

4) 생산성이 높은 호의 경우 70%가 소작지였다(조선은행 조사부, 1949: 28-29).

5) 1945년 10월 5일에 발표한 일반고시 제1호였다.

6) 여기에 과수원과 뽕나무밭, 산림까지 다 합하면 총 토지면적은 324,464정보였다.

해방 직후 수확량의 절반을 소작료로 지급하던 이들 소작농들은 전농을 중심으로 소작료인하를 요구했다. 조선공산당은 소작료를 30%로 낮추는 3.7제를 주장했으며, 한민당은 1/3로 낮추는 3.1제를 제안했다. 이러한 요구에 따라 미군정은 1945년 10월 5일에 ‘최고소작료 결정의 건(제9호 법령)’을 발표 해, 소작료의 최고한도를 3.1제로 정하고, 소작농을 보호하기 위해서 지주가 소작계약을 일방적으로 해제하지 못하도록 했다(김일영, 2006: 301). 이 조치는 폭넓은 지지를 받았으나 이 소작료 인하 조치가 얼마나 효과적으로 실현되었는지는 미지수다. 전상인(2001: 27)은 미국 『시카고 선(Chicago Sun)』 특파원 게인(Mark Gayn)의 보도를 인용하여, 1946년 추수기에도 이 조치가 잘 이행되지 못했다고 주장했다.

3. 북한과 일본의 토지개혁(1946년)⁷⁾

이러한 상황에서 북한은 1946년 3월 5일에 ‘북조선토지개혁에 대한 법령’을 공포해서, 일본이 남기고 간 적산⁸⁾과 소작지 모두를 무상몰수해서 무상으로 분배했다.⁹⁾ 그 이유는 김일성의 지지기반을 확보를 위해서였다. 북한은 이 토지 개혁을 불과 20일 만에 완결을 했으며¹⁰⁾ 이때 분배한 총 토지의 면적은 북한 전체 경지의 53%에 해당되는 94만6천 정보로(이대근, 2002:79), 당시 전체 소작지의 90%해당되는 규모였고, 전체 농가의 70%가 토지를 분배받았다.

북한 농민은 토지를 무상으로 분배받는 대신, 그 토지의 매매, 소작, 저당을 금지했으므로¹¹⁾ 실제로는 ‘북조선임시인민위원회’(1948년에 ‘조선민주주의인민공화국’으로 바뀜)가 모든 토지를 소유하게 되었고, 농민은 경작권만 얻었을 뿐 사유재산권이 인정이 되지 않았다(기무라 미쓰히코, 2006: 751). 그리고 북한은 수확의 25퍼센트를 현물세로 거두었다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 소작인이었던 북한의 농민들은 자기 토지를 갖는다는

7) 북한에서는 토지개혁이었다. 그러나 남한은 농지만 대상이었기 때문에 농지개혁이라고 불린다.

8) 남한에서는 일본인이 남기고 간 재산을 귀속재산이라고 불렀으나, 북한에서는 적의 재산이라고 하여 적산이라고 불렀다.

9) 법령 제5조: 몰수한 토지 전부를 농민에게 무상으로 영원한 소유로 양여한다. 제6조: 무상분배 작업을 인민위원회 처리에 위임한다.

10) 원래는 1947년 3월 말까지 1년 동안 실시한다고 했으나 실제로는 20일 만에 마쳤다(이종원, 2002: 505-506).

11) 제10조: 분여된 토지는 매매치 못하며 소작주지 못하며 저당하지 못한다.

기쁨에 토지개혁을 열렬히 지지했다. 그리고 왕래가 자유롭던 시절이었으므로, 북한의 이러한 토지개혁 소식은 빠르게 남한으로 전파되어 남한 농민들은 북한과 같은 무상몰수, 무상분배 방식의 토지개혁을 요구하였다.

북한에 이어 맥아더 사령부의 통제 하에 있던 일본도 1946년 9월 ‘자작농창설 특별조치법’ 및 ‘농지조정법’을 제정하였다. 이 법은 일본의 공산화를 막기 위해서는 소작제를 없애 자작농을 육성해야 한다고 판단하였던 맥아더 사령부가 1945년 12월에 내린 ‘농민해방에 관한 명령’에 기초한 것이었다.¹³⁾

4. 미군정의 귀속농지불하(1948년)

남한을 통제하던 미군정은 초기에는 농지개혁에 대해서 부정적인 입장을 보였다. 그 이유는 농지개혁이란 근본적으로 자본주의의 사적소유제를 부정하는 공산주의적 색깔이 강하게 내포되어 있었기 때문이었다.¹⁴⁾ 그러나 1946년 2월 11일에 미국의 번즈(Arthur Bunce) 경제고문단이 방한 해, 귀속농지불하를 긍정적으로 평가하면서 귀속농지 불하안을 마련했다. 이에 미군정은 갑자기 농지개혁에 대해서 적극적인 반응을 보이며,¹⁵⁾ 1948년 3월에 과도정부법령 제172호로 신한주식회사를 해체하고, 법령 제173호로 ‘중앙토지행정처’를 발족시켜 귀속농지를 소작인에게 불하했다. 한국에서 농지개혁에 대해서 미온적이었던 미군정이 갑자기 귀속농지를 불하한 이유는 이러한 북한의 토지개혁과 맥아더사령부에 의해서 추진된 일본의 농지개혁의 영향 때문이었다.¹⁶⁾

12) 이는 모든 작물의 평균이고 쌀의 경우에는 27%였다(기무라 미쓰히코, 2006: 750).

13) 그 내용은 지주제의 철폐, 농지증권의 발행, 농지위원회를 설치해 주요 농지개혁 관련 업무를 관장토록 한다는 점 등으로 되어 있는데, 이는 이승만 정부의 농지개혁 방법과 매우 유사하다(이대근, 2002: 78-79).

14) 매일신보(1945. 9. 25)에 의하면 미군사령관 하지중장은 농지개혁은 공산주의의 냄새가 풍긴다고 하여 농지개혁에 대한 반감을 밝혔다(전상인, 2001: 25).

15) 권병탁(1984: 510)은 “미군정은 적극적 반응을 보였다. 건전하고 온건한 민주제도를 수립하기 위해서는 농지개혁보다 확실한 것은 없다고 주장했다. 과거파의 사상적 압력에 대항하기 위해서 이보다 강력한 방위력은 없다고 동경의 맥아더 사령부는 인식하고 있었다.”고 주장했다.

16) 사쿠라이 히로시(1982: 405)는 “1946년 3월 5일에 북한에서 『북조선토지개혁법』이 공포되자, 미국 무성에서 파견된 키니(Kinney)는 3월 8일 농업발전을 위해 중견자작농을 육성하여 구일본인 소유지를 불하한다고 언명하였다. 이어 3월 15일 미군정은 구일본인 소유지에 대해서 불하안을 발표했다.”고 하며 미군정의 태도변화는 북한의 토지개혁이 큰 영향을 미쳤다고 주장했다.

미군정의 귀속농지 불하원칙을 살펴보면, 현 소작인에게 최우선적으로 불하권을 주도록 했으며(6조 1), 농지불하 가격은 주생산물 연간 생산액의 3배로 정했고(제9조), 이를 매년 생산물의 20%씩 15년간 분납(제10조)하도록 했다(김일영, 2006: 301). 한국농촌경제연구원(1989: 993)에 의하면 이때 매각된 면적은 27만6천 정보로, 분배대상농지 가운데 85%에 달했다.

미군정이 책정한 가격이 너무 높았다는 비판도 있었으나 한국농촌경제연구원(1989: 995)은 결코 비싼 가격이 아니라고 평가했다. 왜냐하면 이것은 당시 자작지 가격과 비슷한 수준이었기 때문이다.¹⁷⁾ 그리고 이는 일제 강점기 말기 농지가격의 1/5~1/6 수준에 불과했다. 또 당시에 쌀값 폭등을 고려하면 절대 비싼 것이 아니었다고 평가한다. 권병탁(1984: 519-20)도 독일이 1811년에 실시한 하르덴베르크(Hardenberk)의 토지조정령 당시 농지가격이 25년분 지대와 같았던 것을 고려하면, 미군정이 책정한 농지가격은 매우 저렴한 편이라고 평가했다. 이 농지가격이 높다고 인식하는 이유는 후에 한국정부가 이것의 절반 가격으로 농지를 분배했기 때문이다. 또 다른 이유는 당시 귀속농지를 불하받은 소작인들은 일제 강점기동안 계속 비싼 소작료를 지급했었던 것을 고려하기 때문이다. 소작인들은 이미 많은 비용을 치른 것이기 때문에, 이러한 점을 고려할 때 더 싸게 불하했어야 했다고 권병탁(1984)은 주장했다.

이렇게 미군정의 귀속농지불하 가격이 비쌌다고 하는 비판은 있지만, 농민들에게는 환영을 받았다. “중도우파로 알려진 민정장관 안재홍은 시대적 요청이고 환영할 만한 일로 평가했고, 우파 대변지 『서울신문』도 사설에서 ‘쾌사요 복음’이라고 평가했다(권병탁, 1984: 519-20).” 미군정이 실시한 귀속농지분배의 의의는 전농이 주장한 무상분배의 원칙을 거부하고, ‘유상매입 유상분배’의 원칙을 확립함으로써 사적소유제의 원칙을 관철시켰다는 점이다.

일부에서는 미군정이 농민의 개혁요구에도 불구하고 농지개혁에 적극적이지 않았다는 반대주장도 있지만,¹⁸⁾ 미군정은 여론과 이승만 대통령의 반대를 무릅쓰고 총선거를 불과 6주 앞둔 시점에 귀속농지불하를 단행했다. 그리고 정부수립 이후에도 미군정은

17) 당시에 소작지와 자작지의 가격이 달랐는데, 일반적으로 소작지가 자작지보다 30%정도 저렴했다. 따라서 미군정의 불하가격은 소작지보다는 비싼 편이지만 자작지와는 비슷했다.

18) 금성출판사 등 일부 고등학교 교과서에서도 이러한 언급을 해서 사회적으로 논란이 되었다(교과서포럼 편, 2004: 108-109).

공산혁명을 막기 위해서 한국정부에 농지개혁을 촉구했다.

5. 이승만 정부 농지개혁의 전개(1948년 이후)

이승만 대통령도 역시 농지개혁 실시해야 한다는 강력한 의지를 가지고 있었다.¹⁹⁾ 이승만 대통령이 미군정의 귀속농지 불하를 반대했던 이유는 농지의 분배 자체를 반대했던 것이 아니라, 정부수립이 얼마 남지 않았기 때문에, 한국 정부가 주도적으로 해야 한다고 생각했기 때문이었다(전상인, 2006: 397-400).

이승만 정부는 1948년 7월 17일 제헌헌법의 제86조에 “농지는 농민에게 분배한다.”고 규정하고, 그해 12월 12일에 ‘농지개혁법’을 국회에 회부했다. 그러나 ‘농지개혁법’은 정부수립 후 약 11개월 이상 지난 1949년 6월 21일에야 확정되어 공포되었다. 그러나 이 법도 시행되지 못했고, 1950년 3월에 가서야 ‘농지개혁개정법’을 공포·시행하게 된다.

이 ‘농지개혁개정법’의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 농민에게 분배하는 것을 원칙으로 하되, 농가 1호당 총경지면적은 3정보를 초과하지 못한다(제12조). 둘째, 농지위원회는 지주로부터 3정보를 초과하는 농지와 귀속농지를 접수하여 소작인에게 우선 분배하되, 가격은 연평균 생산량의 1.5배를 5년 연부로 매년 12월 31일 이내에 정부에 수납해야 한다(제13조, 시행령 제35조). 이를 계산하면 매년 생산량의 30%가 되는데, 미군정이 정했던 소작료 33%보다 낮은 30%를 5년만 상환하면 소유권을 이전 받는다는 것이다. 게다가 등록세와 취득세 등 일체의 세금이 면제되었다. 셋째, 강제매수당한 지주에 대한 보상은 체감률을 적용하고, 해당연도의 법정현물가격으로 환산하여 5년 동안 균분 상환한다(제7조, 시행령 제13조, 규칙 제19조)(권병탁, 1984: 521). 여기에서 사용한 ‘보상’이란 용어는 강제매수당한 지주에게 정부가 토지대금을 지불하는 것을 말하고, ‘상환’이란 용어는 농지를 분배받은 농민이 토지대금을 정부에 납부하는 것을 말한다.

보상을 할 때 보상액이 많을수록 누진적으로 보상대금을 깎았다. 보상액의 75석 까

19) 이승만 대통령은 1948년 3월 20일에 올리버 박사에게 보낸 편지에서 “제일 먼저 처리할 과제는 농지개혁법이고 그 다음에 다른 많은 자유주의적 조치가 차례로 취해질 것입니다.”라고 했다(Oliver, 1978: 152-53; 유영익 2006: 543에서 재인용).

지는 채감율을 적용하지 않고 다 지급하지만, 75석을 초과하는 부분에 대해서는 누진적으로 감액했다. 천 석 이상의 경우 초과분의 23%를 채감했고, 10,000석 이상의 경우 초과분의 47%를 채감했기 때문에 대지주일수록 크게 불리했다. 게다가 보상을 현금으로 하지 않고, 지가증권으로 지불했다. 보상받은 지주가 이 지가증권을 금융기관에 제시하면 해당 연도분의 가액이 지불되는데, 이 법정가격은 시중가격의 절반 정도였으므로 지주들의 손해가 컸다.

그런데 이 보상을 위한 지가증권이 인쇄되어 배포되기 전인 6월 25일에 전쟁이 발발해서 지가증권 교부가 이루어지지 못했다. 결국 1951년 1월 15일부터 보상이 시작되었으며, 지주 1인당 5년간 평균 보상액은 30.2석이었다(권병탁, 1984: 528).

III. 사회제도에 대한 기독교적 평가 기준

이러한 과정을 통해서 실시된 이승만 정부의 농지개혁에 대해서는 정치학계 및 경제학계에서 많은 논란이 있었다. 정치학계에서는 이승만 대통령의 농지개혁에 대한 적극성과 의도 및 입장에 대해서 논쟁을 했다. 반면에 경제학계에서는 농지개혁이 성공인가 실패인가에 초점이 맞추어졌었다. 경제학계에서 논란이 되었던 것은 농지개혁의 철저함, 소농의 자립달성 여부, 농업생산성의 개선문제, 산업자본으로 승화여부, 소득재분배에 미친 효과 등이 성공과 실패를 판단하는 기준이었다.

농지개혁이 기독교적 관점에 부합되는가를 평가하기 위해서는 그것이 기독교 세계관에 부합되는가 하는 것을 기준으로 해야 한다. 즉 성경이 말하는 사회관과 인간관에 비추어서 판단해야 한다. 따라서 이 장에서는 농지개혁을 기독교적으로 평가하기 위한 기준이 어떠한 것이 되어야 하는가에 대해서 논의한다.

1. 변혁적 기독교 문화관

먼저 논의할 것은 성경적 관점으로 사회제도를 포함한 문화일반을 평가하는 것이 필요한가 하는 문제를 검토해야 한다. 기독교적으로 평가를 하는 목적은 기독교적 관점으로 볼 때 더 나은 방향으로 사회를 개선시키고자 하는 의도가 있기 때문이다. 기

독교가 사회문화에 간섭을 하는 것이 필요한 일인가하는 문제는 기독교계에서 오랫동안 논의되었던 주제이다. 먼저 이 문제를 검토한다.

기독교 세계관으로 세상 문화를 바라보는 문화전략은 지난 기독교 역사에 다양하게 나타났다.²⁰⁾ 리차드 니버(Niebuhr, 1951)는 기독교 역사상 나타난 문화관을 5가지로 구분했다.²¹⁾ 초대교회처럼 문화와 기독교를 대립적인 관계로 인식하고 문화에 개입하지 않으려고 하는 관점(Christ against Culture)이나 반대로 문화를 너무 중요시해 기독교의 정체성을 잃어버리는 관점(The Christ of Culture)은 모두 양 극단의 잘못된 관점이라고 주장했다. 바람직한 태도는 그리스도와 문화를 통합하는 것인데, 기독교 역사상 세 가지 유형의 통합시도가 있었다. 그 첫 번째 유형은 중세 교회처럼 문화를 교회가 지배하려고 하는 방식(Christ above Culture)인데 이것은 초보적인 수준의 통합 방식이었다. 두 번째로 종교개혁가 루터는 교회와 별도의 세상 문화를 인정하는 정도의 소극적 문화관을 가지고 있었는데, 이것이 오늘날 기독교에 만연된 이원론적 문화관(Christ and Culture in Paradox)이다. 니버는 이러한 소극적 문화관은 바람직하지 않고, 보다 적극적으로 문화를 변혁시키려고 하는 관점이 바람직하다고 보았다. 이러한 기독교 문화관은 아우구스티누스(Sanctus Aurelius Augustinus, 354~430), 존 칼빈(Jean Calvin, 1509~1564), 존 웨슬리(John Wesley 1703~1791), 신칼빈주의자(neo-Calvists)들로 이어지는 변혁적(전환론적) 문화관 - ‘문화를 변혁하는 그리스도(Transformer of Culture)’ - 이며(Niebuhr, 1951: 344), 이는 오늘날 개혁주의 기독교에서 수용하고 있는 견해이다.

아우구스티누스는 그리스도를 문화의 변혁자로 보았다(Niebuhr, 1951: 334). 그리고 칼빈도 “복음이 약속하고 또 가능케 하는 것은 바로 인간의 본성과 문화 등 인류의 모든 측면이 하나님의 나라로 변혁된다는 사상이다(Niebuhr, 1951: 344).”고 했다. 칼빈은 무질서와 혼돈을 피하기 위해 하나님은 정치적 질서를 주셨는데, 하나님의 백성들이 많아지면 정치적 질서가 더욱 향상될 것이라고 주장했다고 앙드레 비엘레(Biéler,

20) 여기서 문화란 음악, 미술 등 좁은 의미의 문화를 일컫는 것이 아니고, 정치, 경제, 사회 등 인간의 모든 지적활동의 산물을 포괄하는 넓은 의미의 문화를 일컫는 것이다.

21) 즉 문화에 대립하는 그리스도 (Christ against Culture), 문화에 속한 그리스도 (The Christ of Culture), 문화 위에 있는 그리스도 (Christ above Culture), 문화와 역설적 관계에 있는 그리스도 (Christ and Culture in Paradox), 문화를 변혁하는 그리스도 (Christ Transformer of Culture)로 구분했다.

1964: 41-42)는 적고 있다. 또한 존 웨슬리도 그리스도를 삶의 변혁자라고 인식하였다(Niebuhr, 1951: 346).

이러한 문화 변혁적 관점은 아브라함 카이퍼(Abraham Kuyper, 1837~1920) 등의 신칼빈주의자들(neo-Calvinists)에 의해서 더욱 강조되었다. 타락한 인간으로 구성된 사회에서 불가피하게 발생하는 악은 개인적인 차원의 구제나 교회차원의 자선으로는 극복할 수 없다는 인식을 가지고, 삶의 모든 영역에서 하나님을 섬겨야 함을 강조한 아브라함 카이퍼(Kuyper, 1931: 35)는 “모든 일반적인 삶의 체계를 지배하는 것이 우리의 하나님과의 관계에 대한 해석이며 우리에게 이 개념은 칼빈주의 안에 있고, 그것은 하나님과 사람, 사람과 하나님의 직접적 교제라는 칼빈주의의 근본 해석 덕택”이라고 주장했다. 또한 카이퍼(Kuyper, 1931: 208)는 칼빈주의가 교회를 넘어 삶의 체계로 확장되어 인생관 및 세계관을 창출함으로써 기독교를 영적으로 가장 탁월한 수준으로 격상시켰다고 했다. 카이퍼(Kuyper, 1891: 19)는 여러 차례의 강연을 통해서 “신앙생활을 개인적인 차원에만 한정시키고 공식적인 생활에서는 세속주의를 추종하는 이율배반적인 삶을 탈피하라.”고 호소하면서 문화와 신앙을 별개로 생각하는 이원론을 극복할 것을 촉구했다. 특히 사회문제에 대해서 기독교인들이 관심을 가질 것을 촉구한 카이퍼(Kuyper, 1891: 29)는 “기독교와 사회문제가 서로 떼려야 뗄 수 없는 관계를 지니고 있다.”고 하면서, “하나님의 말씀이 전적으로 영혼의 구원만을 위한 것이라는 생각은 심각한 잘못”이며, “하나님의 말씀은 사회문제와 관련된 거의 모든 방면에서 분명한 교훈을 제시한다.”고 주장했다(Kuyper, 1891: 75-76).

카이퍼의 뒤를 이은 신칼빈주의자 니콜라스 월터스토프(Wolterstorff, 1983: 25-27)는 종교를 회피적(avertive) 종교와 형성적(formative) 종교로 구분했다. 회피적 종교는 옳지 않은 저급한 실체에 등을 돌리려는 경향을 가진 종교를 말하고, 형성적 종교는 등을 돌리고 묵인하는 것이 아니라 그것을 개혁하려고 애쓰는 경향을 가진 종교를 말한다. 중세 기독교는 회피적 종교의 특징을 띠고 있었지만, 칼빈주의는 형성적 종교의 특징을 지니고 있다고 보았다. 청교도들은 잉글랜드 사회의 구조를 바꿀 책임이 있다고 생각했으며, 하나님의 말씀에 따른 사회 개혁이 바로 칼빈주의자들의 목표였다고 적고 있다(Wolterstorff, 1983: 47-48).

존 스토틀(Stott, 2006: 30-32)도 『현대 사회 문제와 그리스도인의 책임』에서 현대 사회 문제에 대해서도 여전히 그리스도인의 사회 참여가 필요하다는 것을 역설한다.

칼빈 이후에 기독교가 사회문제에 많은 관심을 보였음에도 불구하고 왜 최근 기독교가 사회문제에 대해서 관심을 기울이지 않게 되었는가 하는 점을 자유주의 신학의 영향, 중산층의 형성, 전천년설의 영향 등으로 설명하고, 다시 기독교계에서 사회문제에 대한 관심을 갖기 시작했다는 것을 설명하고 있다. 스토틀(Stott, 2006: 103-109)는 기독교 역사를 통해서도 그리스도인이 사회변혁에 많은 영향을 주었음을 설명한다.

이상에서 논의한 바와 같이 기독교는 개인의 영혼 구원에만 관심을 갖는 것이 아니라 문화변혁에 적극적으로 관심을 갖는다. 따라서 사회문화의 여러 양상들을 기독교적으로 판단하고 분별하는 일이 가능하고 또한 필요한 일이라는 결론에 도달한다.

2. 평가기준: 기독교적 국가체제와 사회경제정의

그렇다면 기독교적으로 바람직한 사회는 어떠한 사회인가? 한 사회 구성원들의 합의에 의해 이루어진 규칙, 즉 법이나 제도의 타당성 여부를 평가할 때 기독교는 어떤 기준에 의해서 평가해야 하는가?

(1) 기독교적 국가체제

성경이 사사시대나 왕정시대 등 어느 시대의 국가체제를 이상적인 체제라고 제시하지는 않지만, 성경 전체에 흐르는 관점을 통하여 현대의 국가체제를 평가할 수 있다. 예를 들면 십계명의 제1계명을 통하여 절대군주제는 하나님의 명령에 어긋나는 체제라고 평가할 수 있다.

카이퍼(Kyber, 1891: 74)는 “모든 소유를 공유하는 사회는 고대 이스라엘 사회나 초대교회의 경우에도 결코 존재하지 않았다.”고 하면서, 국가를 신격화하는 국가사회주의에도 반대하고, 정부의 권위를 부정하는 사회민주주의에도 반대했다.

냉전시대 이후 기독교학계에서는 사회주의와 자본주의 중에 어느 것이 더 성경적인가 하는 문제에 많은 관심을 기울였다(Antonides, 1985; Chewing ed. 1989). 하우스바르트(Goudzwaard, 1979)는 자본주의가 도래하게 된 문화적 배경을 설명하고 자본주의의 사적 소유제는 인정하되, 각자가 자신의 것을 자기만을 위해서 사용하지 말고 하나님의 청지기로서 사회를 위해서 자발적으로 헌신하며 사용하고, 타인을 위해서 사용

하는 ‘개방된 사적소유제’를 가장 바람직한 것으로 주장했다. 도덜드 헤이(Hay 1975, 1982, 1989)는 사회주의와 자본주의 중에서 어느 체제가 더 성경적인 지지를 받을 수 있는가에 대한 논의를 정리했다. 중남미의 해방신학자들과 한국의 민중신학에서는 마르크스주의를 수용하고, 특히 마르크스주의 가운데 인도주의적인 측면은 많은 기독교 학자들도 수용한다. 그러나 개혁주의 기독교계에서는 부정적인 견해가 많다. 예를 들면 자본주의와 사회주의의 기독교내에서의 이념논쟁을 정리한 Nash(1986)는 해방신학과 사회주의를 비판적으로 분석하고 자본주의에 대한 기독교인들의 오해를 설명하면서 자본주의가 사회주의보다 도덕적으로 우월하다고 주장했다.

어떠한 사회체제가 성경적인가하는 논쟁은 이 논문의 초점을 벗어난 것이며, 여기서 주장하고자 하는 것은 종교의 자유를 인정하지 않을 뿐만 아니라 기독교인을 처형하고 기독교를 말살하는 정책을 실시하는 공산주의 국가체제를 기독교가 수용할 수 없는 것은 자명하기 때문에 기독교 학자들의 문헌에서 언급조차 되지 않고 있다는 것이다.

칼빈은 하나님께서 국가를 세우신 목적 중에는 하나님께 드리는 예배를 보호하고, 경건의 건전한 교리와 교회의 위상을 수호하는 것이며(손봉호, 2010: 261), 하나님의 이름을 모독하는 일이 없게 하는 것이 포함된다고 했다(Wallace, 1990: 164). 이런 관점에서 볼 때 기독교를 박해하는 국가 체제는 기독교적으로 수용될 수 없다.

뿐만 아니라, 효율적인 국가경영 이라는 이데올로기를 관철시키기 위해서 유대인 등 특정 집단을 희생시독일의 나치즘이나 이탈리아의 파시즘 등 국가사회주의도 역시 사회의 소외계층을 보호해야 한다는 구약의 모세율법이나, 칼빈과 카이퍼의 견해에 비추어 용인될 수 없다.

(2) 경제정의

어떤 경제제도가 기독교적인가를 판단하는 두 번째 기준은 그것이 성경이 말하는 경제정의에 부합되는가하는 것이다. 카이퍼(Kyper, 1891: 41)는 “부자와 가난한 자 사이에 문제가 발생했을 때 예수님은 항상 가난한 자의 편에 서서 그를 동정하셨다.”는 점을 강조했다. 나아가 “단순히 물질을 베푸는 것만으로는 기독교의 사랑을 실천했다고 할 수 없다는 것을 알아야 한다. 불공평한 분배를 시정하고 좀 더 나은 사회를 만

들기 위해 시간과 노력과 물질을 모두 헌신해야만 비로소 우리는 양심의 가책에서 해방될 수 있다(Kyper, 1891: 69).”고 하면서 정의로운 분배가 이루어지는 사회란 성경적인 경제정의가 이루어지는 사회라고 했다. 그리고 카이퍼는 “그리스도의 복음은 노인, 병자, 과부, 고아들을 향한 기독교적 사랑과 책임을 의미한다고 믿었다(정광덕, 2000: 236).”

카이퍼(Kyper, 1891: 71-72)는 “우리는 기독교인으로서 하나님의 권위를 강조하고, 그 분이 세우신 창조질서가 절대적인 타당성을 지니고 있다는 사실을 굳게 확신해야 한다. 그래야만, 오늘날의 부패한 사회를 개혁하고자 할 때 하나님이 정하신 근본원리에 충실한 사회구조를 건설할 수 있다.”고 하며, 정의로운 사회구조를 하나님의 근본원리를 바탕으로 세울 수 있다고 보았다.

카이퍼는 인간사회가 개인들의 집합체가 아니라 사회 구성원들의 실제적인 평등성과 독립성을 유지하면서 서로 다른 구체적 기능들을 유기체라는 것을 강조했다. 그래서 인간들은 하나의 유기적 사회를 세우도록 하나님의 부름을 받았으며 창조의 법에 따라서 그 사회 문화를 창조해야 한다. 유기적 사회는 샬롬(shalom), 즉 평화의 공동체인데 이는 평화 안에서 각 사람들이 정의를 맛보며 자신들의 권리를 누리는 삶이다. 가난한 자들은 하나님께서 주신 자신들의 권리, 즉 생계유지의 기본 권리를 가지고 있다고 보았다(정광덕, 2000: 243-45).

카이퍼는 이러한 전제 하에 영역주권론(또는 영역책임의 원리, Sphere sovereignty, Soevereiniteit in eigen kring)를 제시하였으며, 이는 네덜란드 개혁주의 사회경제사상의 중심이 되었다. 영역주권론에 의하면 하나님께서는 인간과 직접 교제하시기 때문에 모든 인간은 하나님 앞에서 서로 평등하다. 그리고 하나님은 모든 생명을 위해서 생존의 법과 질서를 제정하셨으므로, 창조된 모든 것은 하나님께서 부여해주신 생존의 법의 지배를 받는다. 따라서 각 영역들은 독특한 하나님의 법을 가지고 있다. 모든 개인과 영역은 각 영역에 주어진 하나님의 법에 순종해야 한다. 카이퍼는 이 영역들을 국가와 기타 영역으로 구분했다. 국가는 공적인 권위를 가지는 특별한 영역이고, 나머지 다른 기관들은 사적인 권위를 갖는다. 국가의 특징은 반자연적이고 기계적인 반면에 사회적 영역은 유기적이다. 그런데 모든 권위는 하나님으로부터 오기 때문에 국가의 정치적 주권이 다른 사회 영역에 영향을 미쳐서는 안된다고 했다. 정부는 다른 영역들이 갈등을 일으키지 않도록 공정한 중계의 역할만을 해야 하며, 사회의 각 기관들의

자유는 가능한 존중되어야 한다고 했다.

기독교 윤리학에서 정의(justice)에 대한 논의는 에밀 부르너(Emil Brunner 1889~1966)에서 본격적으로 시작되었다. 그는 『정의와 사회질서』에서 정의와 사랑은 구조적으로 다른데, 사랑은 천상의 법으로서 인격의 세계에 속하는 반면에, 정의는 지상의 법으로서 제도의 세계에 속한다고 보았다. 그리고 정의는 사랑이 질서와 제도 속에 적용된 것이라고 보았다. 그는 기독교의 복음은 사랑과 일치하는 정의에 대한 메시지이며, 사랑과 정의를 강력하고도 격조 높은 기독교의 윤리적 이상이라고 보았다(강인한, 2000: 195-98).

또한 20세기 기독교윤리학계의 가장 영향력 있는 학자로 평가받는 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr, 1892~1971)는 인간을 사랑을 실현할 수 있는 능력을 지닌 존재라고 보는 낙관론자에 기초한 자유주의자들과 달리 인간은 결코 사랑의 이상을 실현할 수 없다는 가정 하에 기독교 정의론을 전개하였다(Reinhold Niebuhr, 1944: 14). 그리고 사랑의 실현이 불가능한 이기적인 정치현실과 사랑을 연결시켜 줄 수 있는 다리가 ‘정의’라고 보았다(신원하, 2000: 157-59). 신원하(2000: 161)는 기독교 윤리학에서 사랑은 최고의 규범이요 덕인데, 니버의 정의론에 나타난 가장 뚜렷한 특징은 정의를 기독교적 사랑과 관련된 상태에서 설명하는 것이라고 했다. 니버가 인간이 사랑을 실천할 수 없다고 보는 이유는 타락 때문이다. 타락으로 인해서 인간은 우상숭배를 하고 사회는 불의와 부정의의 모습을 지니게 된다. 특히 정치와 경제윤리의 영역에서는 이기적인 열정의 힘이 너무 강하게 나타나기 때문에 사랑의 법이 실현되지 못한다(이상원, 2006: 154). 따라서 인간이 희생적 사랑을 실현하는 것은 불가능한 이상이라는 것이다. 따라서 희생적 사랑이 불가능하므로, 이보다 한 단계 아래의 상호애(mutual love)를 규범으로 제안한다. 이 사회는 상대적인 정의가 가능할 뿐이라는 것이다. 즉 상충하는 이해관계를 고려하는 작업이 필요한데, “서로 이기심이 상충하는 죄악된 사회에서 형제의식을 근사치적으로 실현하는 것”을 정의로 보았다(신원하, 2000: 166). 이 정의가 실현되기 위해서는 강력한 힘을 가지고 조정력을 발휘할 수 있는 정부가 필요하며 정부의 권력도 균형이 이루어져야 한다고 했다.

독일의 조직신학자 판넨베르그(Wolfhart Pannenberg)도 역시 기독교인적 정의의 척도가 사랑이라고 했다. 그는 예수께서 사랑을 정의의 범주로서 정하셨기 때문에(마 5:44-45) 사랑이 진정한 정의를 달성할 수 있다고 하였다. 판넨베르그는 궁극적인 참

된 정의는 오직 개인에 대한 배려와 인정(Anerkennung)을 통해서만 실현될 수 있다고 했다. 임낙형(2000: 227)에 의하면 판넨베르그는 하나님 나라를 “구체적인 정의와 사랑의 현실로서 파악하고, 정의와 사랑은 주체적 행위와 사회적 제도를 분리하지 않으며 개인에 대해서 뿐만 아니라 무엇보다도 인간의 상호작용의 구조에 대해서도 관계를 갖는다는 것을 강조한다.”고 했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 기독교 윤리학자들의 정의론은 공리주의적 도덕이론에 이의를 제기해서 분배정의론을 개척한 존 롤즈(John Rawls)나 최소정부론을 주장하는 로버트 노직(Robert Nozick) 그리고 마이클 월쩌(Michael Walzer) 등의 자유를 정의의 핵심으로 보는 현대 사회철학과는 차이가 있다. 앞에서 언급한 에밀 브루너, 라인홀드 니버, 판넨베르그 등 신학자들의 기독교 정의론은 사랑과 밀접한 관계 속에서 이해되고 있다(신원하 편, 2000: 9-10). 그 이유는 성경의 핵심은 사랑이며, 이는 사회적으로 약자에 대한 배려로 나타나기 때문이다.

사랑이 구체적으로 표현 된 것이 약자에 대한 배려이다. 세계 각지에서 모인 100여 명의 경제학자, 신학자, 윤리학자, 교회 지도자, 기업인들이 경제문제와 신앙에 대한 성경적 견해를 발표한 옥스퍼드 선언(Oxford Conference, 1990: 44-57)에서도 4가지 주제 중의 하나를 ‘빈곤과 정의’로 정했다. 이 선언에 의하면 빈곤은 창조의 일부가 아니며 비자발적 빈곤은 인간 타락의 결과이다. 시편(146:7-9)에 의하면 하나님은 ‘가난한 자의 방어자’이다. 따라서 하나님께 신실하게 순종하는 자는 하나님의 관심을 함께 가지고 그 관심에 따라 행동하는 자이다. 성경적 정의는 하나님의 도덕법 기준에 맞게 모든 사람에게 합당한 몫을 공평하게 주는 것을 의미한다. 성경은 곳곳에서 가난한 자, 고아와 과부, 이방인 등으로 표현되는 사회적 약자에 대한 배려를 언급하고 있는데, 이들의 공통점은 “사회적·경제적 욕구라는 면에서 무력하다는 것이다. 요구되는 정의는 이러한 그룹들에 대해 하나님이 그들에게 주려고 의도했던 공급을 이루어지게 하는 것이다. 하나님의 율법은 이러한 정의를 표현하고 이러한 정의의 요구를 지적하고 있다. (중략) 가난한 자는 공동체의 다른 사람들에 비해 약한 자들이라고 기술된다. 공동체의 책임은 공동체 안에서 그들이 응분의 지위를 계속해 나갈 수 있게 하기 위해서 그들을 강하게 만드는 것(레위기 25:35-36)이다.” 이 옥스퍼드 선언은 1974년에 있었던 ‘로잔 언약’이나 1980년에 있었던 ‘단순한 삶에 대한 복음주의 언약’과 같은 맥락을 가지고 있다(Stott, 2010: 81-97).

IV. 이승만 정부의 농지개혁에 대한 기독교적 평가

지금까지 기독교적 평가를 위한 기준을 고찰했다. 이 장에서는 앞 장에서 제시한 두 가지 기독교적 평가 기준을 가지고 이승만 정부의 농지개혁을 평가하고자 한다.

1. 반공국가와 자본주의 성립에 대한 기여

북한은 특히 기독교를 박해했다. 해방 직후 북한지역의 기독교는 ‘기독교 민주당,’ ‘기독교 자유당’ 등의 창당을 준비하고 있었고, 1945년 11월 3일에는 기독교인들이 참여하여 ‘조선민주당’이 결성될 정도의 정치세력을 가지고 있었기 때문에 해방 직후에 북한은 종교시설은 묵인하면서 대규모 행사만 금지하고, 찬송가는 이웃에 방해된다고 해서 금지시키는 정도였다. 그런데 1946년 토지개혁으로 기독교의 경제적 기반을 몰수하고, 1948년에 중요산업 국유화 정책을 실시하면서 기독교 탄압을 본격화 하였다. 또한 1946년 11월에는 김일성의 외조부뻘 되는 강양욱 목사를 통해 공산당 조직의 기독교단체인 ‘조선기독교도연맹’을 결성하여 김일성 정권에 대한 지지운동을 강요하고, 본격적으로 탄압하기 시작했다. 6.25 전쟁 발발 후 3개월 만에 470개 종교단체가 해체당하고, 808개의 교회 등 종교건물이 파괴되었다(김인수 1994: 311). 산정현 교회의 조만식, 유계준, 백인숙, 그리고 조선기독교도연맹의 총회장을 맡았던 김익두 목사 등 많은 기독교인들을 인민재판을 통해 처형했다. 이 시기에 순교당한 기독교인의 정확한 통계는 없으나 수 만 명에 이를 것으로 추정된다. 그리고 6.25 전쟁 중에 남한 지역에서 후퇴하면서 기독교인들을 무차별 살해 하라는 명령을 내려 <사랑의 원자탄>의 주인공 손양원 목사 등 많은 기독교인들을 처형했다.²²⁾ 전북 원당교회에서는 75명의 교인 중 73명이 살해되었고, 황해도 봉산의 제동교회에서는 180여 교인 중에 175명이 교회에 갇혀 태워주었다(김인수, 1994: 335).

이러한 북한의 기독교 탄압을 피해 해방 이후 6.25전쟁이 끝난 1954년까지 북한 개신교 신자의 35~50% 인 7~10만 명 정도가 월남했다(강인철, 2008). 북한은 지금도 국제사회에서 최악의 기독교 탄압국가로 평가되고 있으며, 기독교인이라는 사실이 발각되면 처형되거나 강제수용소에 보내진다.²³⁾ 대한민국은 이런 기독교 탄압국가 북한과

22) 조만식 장로와 손양원 목사의 처형에 대해서는 이만열(2007) 참고.

국가의 존립이 위태로울 정도의 치열한 전쟁을 치렀으며, 휴전 이후에도 끊임없는 적화통일의 위협 앞에 놓여있었다.

해방 직후 남한은 일꾼도, 자원도, 치안도, 심지어 군대도 없었던 진공상태였다. 소작농 중심으로 구성된 인민위원회가 치안을 맡으며, 국민의 70퍼센트가 넘는 이들은 공산주의식의 급격한 개혁을 외치며 미군정과 대립하고 있었다. 대한민국이 건국되던 시대의 냉전체제 하에서 기독교 신앙의 자유가 보장된 국가를 건국한다는 것은 기독교인들의 입장에서는 매우 시급한 사명이었다.

기독교적 관점에서 농지개혁의 성과를 판단하는 중요한 기준 중의 하나는 그것이 기독교를 용인하는 국가체제를 수호하는데 기여했는가 하는 것이다. 농지개혁이 남한에서 공산주의를 막아내고 산업자본주의의 발전을 통해 신앙의 자유가 보장되는 체제 유지에 기여했다면 기독교적 관점에서 농지개혁의 성과로써 인정된다. 이승만 정부의 농지개혁이 남한에서 공산주의를 막는데 어떠한 기여를 하였는지, 그리고 산업자본주의를 발전시키는데 기여했는지를 살펴봄으로써 농지개혁을 평가하고자 한다.

(1) 반공국가 존립에 대한 기여

이승만 정부는 이념갈등이 치열했던 냉전시대에 공산주의를 막아내기 위해서 농지개혁을 실시했다. 그러나 1980년대 이전의 경제사연구자들은 이승만 정부나 당시 다수당인 한민당은 지주계급을 옹호했기 때문에 농지개혁에 소극적이었다고 주장했다(김병태, 1974; 유인호, 1975; 사쿠라이 히로시, 1982; 황한식, 1985).²⁴⁾ 이러한 견해는 수정

23) 1955년에 네덜란드에서 설립되어 전 세계 박해 받는 기독교인들의 현실을 국제사회에 알리는 일을 하는 오픈 도어즈(Open Doors)가 2011년 1월 4일에 발표한 ‘기독교 탄압 50개국 명단’에 의하면 북한은 9년 연속 최악의 기독교 탄압 국가이며, 2위인 이란의 탄압지수가 67.5점인 반면에 북한은 90.5였다(조선일보, 2011. 1. 6.). 오픈 도어즈는 박해 국가를 다음의 5등급으로 발표 한다: 1) 혹독한 박해국가 2) 혹독한 억압국가 3) 심각한 제한 국가 4) 일반적 제한국가 5) 몇 가지 문제 있는 국가. 그런데 가장 박해가 심한 ‘혹독한 박해’ 국가에는 북한만 들어있다. 다음으로 ‘혹독한 억압’ 국가군에 사우디아라비아, 이란 등 이슬람권 국가들과 베트남 등이 들어있다.

출처: <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kjyoun24&logNo=60047611617>.

24) 일반적으로 정치학계에서는 대통령 개인과 정부를 구분하지 않고 표현하는 경우가 많다. 대통령 중심제 하에서 대통령의 의지가 곧 행정부의 의지로 나타나는 경우가 많기 때문이다. 이 논문의 요점이 이승만 대통령 개인에 대한 평가가 아니고 이승만 정부가 실시한 농지개혁에 초점을 맞추기 때문에 이승만 대통령의 의지를 이승만 행정부의 의지로 표현하였다.

주의적 현대사 연구자들에 의해서 수용되었다. 농민들의 끊임없는 요구로 인해서 불가피하게 농지개혁을 단행했지만 지주계층의 요구를 수용하기 위해서 입법과정을 가능한 지연시켰다는 의회·정부 공모설도 있었다. 그 근거로 ‘농지개혁법’이 정부수립 후 11개월이 지나서야 입법화된 것을 제시한다(한국농촌경제연구원, 1989: 995).

그러나 한국농촌경제연구원(1989: 995-96)은 당시 농지개혁법 제정과정에서 한민당이 그런 전략을 사용한 것은 사실이지만, 이승만 정부가 한민당과 같은 입장은 아니었다고 주장했다.²⁵⁾ 그 근거로 농지개혁을 담당해야 할 농림부장관에 지주계급을 적대시한 혁신계의 조봉암이 임명되었으며, 조봉암 농림부장관은 농지개혁의 실무책임자인 차관과 농지국장 등을 후에 월북을 할 정도의 마르크스주의자들을 임명했다. 그리고 이들이 정부안인 <농림부안>을 작성했다는 점을 미루어볼 때 행정부가 의회의 다수당인 한민당과 같은 생각을 가지고 있었다고 보기 어렵다. <농림부안>이 제출된 직후에 조봉암 농림부장관이 비리혐의로 사임당하고, 후임에 한민당계의 이종현이 임명된 것도 한민당이 배후에서 역할을 한 것으로 김성호(1985)는 주장한다.

또한 다수당인 한민당도 농지개혁 자체를 반대한 것은 아니었다. 한민당이 농지개혁법 입법과정에서 지주의 이익을 옹호하기 위해서 행정부의 안을 반대하고 지주들의 이익을 대변하기 위해 노력한 것은 사실이었지만, 농지개혁 자체를 반대한 것이 아니라 지주에게 불이익이 덜 가도록 정부안을 수정하려고 했다. 호남 대지주이고 한민당 총수였던 김성수도 농지개혁이 공산당을 막는 최선의 길이라는 사실에 동의했다. 농지개혁만이 공산당을 막는 최선의 길이라는 유진오의 설득에 김성주가 약간 망설이는 빛을 보이더니, “그것도 그렇겠다.”고 동의를 함으로써 이 말 한마디가 농지개혁의 문을 연 청신호였다고 한다(한국농촌경제연구원, 1989: 1000). 따라서 이승만 정부의 농지개혁은 맥아더 사령부의 간섭으로 실행된 일본과 달리, “농지개혁을 거부할 수 있을 정도로 국회를 주도했던 우익진영(한민당)이 반공국가를 건설한다는 이데올로기적 욕구에 따라 스스로 사유농지를 포기했던 자주적 개혁이었다(한국농촌경제연구원, 1989:

25) 여러 연구가들은 이승만은 농지개혁에 적극적이었다고 주장한다. 그 이유에 대해서 김일영(2006: 300)은 이승만이 농민들이 한민당과 남로당보다 자신을 지지하게 만들기 위해서라고 주장했다. 전상인(2006: 387)은 이승만이 평등주의 사회사상을 가졌기 때문이라고 주장했다. 나아가 전상인(2006: 386, 388)은 이승만 대통령이 “당시 지주계급을 배경으로 하고 있던 여당, 곧 한국민주당의 입장을 극복하고 농지개혁을 단행한 것은 평등사회를 위한 사회개혁이라는 견지에서 역사적으로 높이 평가되어야 한다.”고 주장했다.

999-1000).” 오히려 국회의 법률심의로 농지개혁을 방해하고 계획적으로 지연시킨 것은 남한측의 농지개혁을 싫어했던 북한의 지령에 따라 움직인 국회내의 좌익세력(국회 프락치사건) 이었다(한국농촌경제연구원, 1989: 995).

이러한 다수당의 동의하에 이승만 정부는 농지개혁을 매우 적극적으로 추진했다. 농림부는 농지개혁을 통해서 6.25 전쟁이 발발하기 이전인 1950년 4월 15일에 120만호에 42만 정보의 농지 분배를 완료했다고 발표하였다.²⁶⁾ 그러나 수정주의학자들은 한국전쟁 중에 농지개혁이 이루어지지 않았다고 주장해왔다(사꾸라이, 1982; Cummings, 1986). 그 이유는 농지개혁법이 공포된 것은 6.25전쟁이 발발하기 3개월 전인 1950년 3월 10일이었지만, 그 후 3월 25일에 시행령이, 그리고 4월 28일에 시행 규칙이 발표되고, 농지분배에 관한 세부 규정과 요령을 정한 ‘농지분배점수제규정’은 6월 23일에 공포되었는데, 그 후 불과 이틀 후에 6.25전쟁이 발발했기 때문이다. 이러한 이유 때문에 이들은 이승만 정부는 서울 수복 이후에야 농지분배가 가능했다고 주장했다. 심지어 부르스 커밍스(Cummings, 1986: 472)는 서울 수복 이후에도 이승만 정부는 농지분배에 소극적이었다고 주장했다.

그러나 한국농촌경제연구원의 연구에 의하면 실제로 농지분배는 시행규칙마저 공포되기 이전인 4월 15일에 이미 실질적으로 완료되었다고 주장했다. 이 연구에 의하면 당시 정부는 만일 봄의 파종시기를 놓치게 되면 사업은 다시 1년간 연기될 뿐만 아니라 1950년도의 농사에 막대한 지장을 줄 것을 초래하게 된다고 판단한 이승만 대통령이 지시에 의해서, 파종기 이전인 4월 10일까지 ‘농지분배 예정통지서’를 발부하기 위해 사업을 강행했다. 이 예정통지서에 의의가 없으면 이 통지서에 적힌 농가의 소유로 확정한다고 했다. 그리고 6월 9일부터는 보리 등 하곡에 대해서 이미 상환이 시작되었다. 이때 의의가 제기되지 않아서 확정된 농지가 어느 정도인가에 대해서는 논란의 여지가 있지만 약 70-80%정도라고 추정된다(김일영, 2006: 321). 만일 이러한 행정적 조치가 강행되지 않고, 모든 법령이 공포된 이후에 사업을 착수한다고 기다렸다면 6.25남침으로 인해 농지개혁은 사실상으로 불가능했을 것이다(한국농촌경제연구원, 1989: 998-99).²⁷⁾

26) 권병탁(1984: 525)은 약 155만호의 농가에게 평균 0.35정보의 농지가 분배되었고, 지주들에게는 정보당 평균 36.3석을 상환했다고 주장했다. 그리고 유영익(2006a: 545)은 60%가 6.25 전쟁 발발 이전에 분배되었다고 했다.

이승만 정부가 서둘러서 실시한 농지개혁이 공산화의 위협에서 구해내는데 실질적으로 얼마나 기여했는지 정확하게 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 6.25 전쟁 중에 북한이 점령한 남한 지역에서 실시한 사건을 추적해 보면 기여도를 짐작할 수는 있다. 남한을 점령한 북한군은 점령하고 있던 3개월 동안에 농지를 무상으로 몰수해서 무상으로 분배했다. 그러나 북한군의 기대와는 달리 농지를 분배받은 농민들은 북한의 재 농지분배를 별로 달가워하지 않았다. 그 이유는 북한에서 실시한 것과 같이 농지를 매매나 저당을 잡힐 수 없고 사용권만을 보장받았기 때문이었다. 이미 매매 가능한 농지를 분배받은 농민들이 소유권이 보장되지 않은 농지개혁을 달가워할 이유가 없었다. 만약 남한 지역에서 6.25 전쟁 이전에 이러한 농지개혁이 없었더라면, 북한 점령지역에서의 농지분배 소식에 남한의 소작인들은 열광했을 것이고, 이러한 소문은 다른 지역에도 퍼져서 지켜야 할 자기 농지를 가지지 못한 소작인들이 목숨을 걸고 싸워야 할 이유가 없었을 것이다(김일영, 2005: 26).

따라서 6.25 전쟁이 발발하기 전에 농지개혁을 단행했기 때문에 남한의 농민들은 지켜야 할 땅이 있었고, 그 결과 6.25 전쟁 기간 중에 공산주의와의 싸울 수 있는 이유가 생겼다. 베트남 전쟁은 군사력으로 우수해도 국민의 지지를 받지 못하면 전쟁에서 이기는 것이 어렵다는 것을 보여주었다. 한반도에서는 농지개혁을 통해 토지를 분배받은 남한 농민들이 자신의 땅을 지켜야 한다는 정체성이 이미 확립되었기 때문에 공산군과 싸웠던 것이다. 따라서 농지개혁을 6.25 전쟁 이전에 실시한 것은 남한이 공산화되는 것을 막아냈고, 이것이 농지개혁이 남한의 체제를 유지하는데 결정적인 역할을 했다고 하는 이유이다.

물론 조석곤(2001a: 360)의 지적과 같이 농지개혁의 이념인 경자유전 이데올로기는 즉 토지는 농민에게 돌려주어야 한다는 이념은 토지의 사유권을 일부 부정하는 것이고, 토지소유권을 절대시하는 자유주의 이데올로기와 대립될 수 있다. 그러나 이는 맥아더의 미군정의 생각처럼 공산화를 막기 위한 일시적인 이념적 후퇴였던 것뿐이다.

27) 이승만 정부가 이렇게 관련법규가 마련되기도 전에 농지개혁을 밀어붙인 이유를 김일영(2006: 325-330)은 5.30선거 때문이라고 주장했다. 당시 인구의 70% 이상을 차지하는 농민들의 표를 의식해서 서둘렀다는 것이다. 전체 유권자 900만 명 중에 약 330만 명이 수혜농가 유권자였을 것으로 추정하며 이들이 상당한 선거에 영향을 미쳤을 것으로 추론한다. 이 선거 이전에 농지가 분배되어 지주계층 중심의 한민당은 선거에서 패배하였다는 것이다. 그리고 이들 농민들이 보수화되어 이승만의 수동적인 지지계층이 되었다고 주장한다.

맥아더 장군의 영향아래에서 일본, 한국, 대만이 모두 농지개혁이 추진되었는데, 자유주의적 이념으로 무장된 미국이 왜 이렇게 농지개혁에 적극적이었는가에 대해서 주종환(1989: 554)은 “농지개혁은 바로 노동자계급의 공세 앞에서 자본주의 체제의 유지, 그 자체에 위협을 느낀 자본가계급이 자기 스스로의 활로를 개척하기 위하여 자기의 동맹군이었던 지주계급을 자기 대열에서 제거해 버리는 과정이었다.”고 주장했다. 사실 일본에서 농민층은 공산주의의 온상이었다. 이 상황을 잘 파악한 맥아더 하의 미군정은 자유주의적 이념을 일보 후퇴하면서까지 농지개혁을 적극적으로 추진한 것이다. 이러한 점에서 사꾸라이 히로시(櫻井浩, 1982: 426)도 미군정이 추진한 귀속농지불하의 최대 목적이 공산주의를 저지하기 위한 것이었다고 했다.

결론적으로 농지개혁을 통해서 공산화의 위험을 극복하고 자본주의 체제를 수호한 것은 후에 한국경제의 발전에 가장 중요한 기초가 되었다.

(2) 산업자본주의 발전에 기여

다음으로 6.25 전쟁 이후에 농지개혁이 남한에서 산업자본주의가 형성되는데 기여했는가를 살펴본다. 1970년대 후반까지 남한보다 1인당 소득이 더 높았던 북한은 박정희 대통령에 대한 암살시도나 무장공비를 남파시키며 끊임없이 적화통일의 목표를 포기하지 않았다. 종교의 자유가 허락되는 남한이 유지될 수 있었던 것은 산업화에 성공하여 경제를 성장시켰기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 산업화에 농지개혁이 어떠한 기여를 했는지 살펴본다.

일본에서는 농지개혁으로 지주자본이 산업자본으로 전환되면서 일본 자본주의 발전에 기여했다. 그러나 권병탁(1984: 509)은 농지개혁을 긍정적으로 평가했음에도 불구하고 농지개혁을 통해 지주를 근대적 산업자본으로 승화시키는데 거의 실패했다고 평가했다. 강만길(1984, 226-227)도 역시 지주층에의 보상금을 산업경영에 유도함으로써 토지자본을 산업자본화 하는 데는 큰 효과를 거두지 못했다고 평가했다.

지주계층을 산업자본가 계층으로 전환시키는데 실패한 것은 사실이다. 당시 일제가 남긴 기업체를 민간에 불하했기 때문에 산업자본가로 진출하기 위해서는 귀속기업체를 불하받는 것이 가장 좋은 방법이었다. 정부는 재정 재원 확보를 위해서 정부평가가격의 50-60%에 불과한 저렴한 가격으로 귀속기업체를 불하했다. 원래는 일시불로

지불하도록 되었지만, 실재는 최고 15년 분할 납부도 인정했다. 따라서 당시의 전쟁 인플레이션을 감안하면 큰 특혜를 받은 셈이다. 그런데 귀속재산처리법안에는 귀속재산 불하대금을 농지증권으로 지불할 수 있도록 허용했기 때문에, 지주가 자본가로 전환할 수 있는 가능성은 있었다. 그러나 귀속기업체를 불하받을 수 있는 우선순위를 정한 시행령에서 ‘농지개혁법에 의해 농지를 매수당한 자’는 가장 하위로 밀려났기 때문에 실제로는 지주가 귀속재산을 불하받지 못했다.²⁸⁾

그리고 농지개혁법 제8조에는 “지가증권을 기업자금을 사용할 때는 정부는 융자를 보증한다.”고 되어 있었지만 그 효과는 미미했다. 지가증권으로 융자를 신청한 케이스는 181건 있었으며, 그 중에 90건이 성사되었다. 그리고 실제로 성공한 사업은 20건에 불과했기 때문에, 지주들의 산업자본가로의 전업 효과는 별로 없었다(한국농촌경제연구원, 1989: 1043).

뿐만 아니라 농지를 수용당한 지주는 보상을 받기도 어려웠기 때문에 산업자본가로 될 수도 없었다. 토지보상을 받으려면 각 급 농지위원회 위원장의 확인을 받아 40일 이내(즉 1950년 5월 4일 이내)에 거주지 지방장관에게 보상신청서를 제출해야 했다. 당시의 교통사정과 지주들의 반발, 그리고 한 달 후에 시작된 6.25 전쟁 등으로 보상신청서가 제대로 신고도 되지 않았다(권병탁, 1984: 528). 그리고 인쇄해 둔 지가증권을 버리고 피난을 갔기 때문에 지주들에게 나누어 줄 수도 없었고, 전쟁 중에 나누어 주었으나 한꺼번에 주지 않고 매월 분할해서 보상해 주었다. 지가증권을 받은 지주들은 피난 중에 생계에 충당하기 위해서 헐값에 팔아치울 수밖에 없었고, 결국 지주들은 농지를 그냥 다 빼앗긴 것이나 마찬가지였다. 또한 정부는 전쟁경비 확보로 인해서 지주 보상에 대해서 무성의할 수밖에 없었다. 전쟁이 끝난 이후인 1955년 5월 말까지 지가보상 실적은 28% 정도에 불과했다.

게다가 귀속기업체를 인수하기에는 지주의 규모가 너무 영세했다. 귀속기업체를 불하받기 위해서는 토지보상액이 최소 400석은 되어야 한다고 농림부는 파악했는데, 보상받은 지주의 97.8%가 400석 미만이었다(한국농촌경제연구원, 1989: 776). 그리고 대다수라고 할 수 있는 84.2%가 50석 미만의 보상을 받은 영세 지주들이었다(한국은행, 1955; 김일영(2006): 310쪽에서 재인용). 400석 이상 보상을 받은 3,400명(전체의 2.2%)

28) 임차인 및 관리인, 해당기업체의 주주, 사원, 조합원 및 종업원, 농지개혁법에 의해 농지를 매수당한 자의 순이었다(김일영 2006: 316-17).

의 지주들도 투자를 거의 하지 못했다. 또한 지가증권으로 5년에 나누어 매년 지급하는데, 그것도 1년 단위로 지급하지 않고, 월별로 지급했다. 현금을 지급할 때 각 연도의 법정 미가로 환산해서 지급했는데, 전쟁 중에 법정미가는 실제 가격의 30-40%에 불과했다. 게다가 전쟁 기간 중 서울 도매물가상승률이 거의 1,000%를 넘었기 때문에 물가상승에 비하면 지주의 보상은 더욱 미미했다. 그리하여 많은 지주들이 피난 중에 생계비 조달을 위해서 지가증권을 20-70%의 가격에 팔아치웠다(김일영, 2006: 331-35).

그리고 지주들은 상대적으로 고등교육을 받았음에도 불구하고, 근대적 기업을 경영할 수 있을 정도의 의욕과 기술은 없었다(권병탁, 1984: 529). 농지개혁 이후 지주 중에 자본가로 변신한 사람이 드물다는 것은 권병탁(1984: 529-30)의 연구를 통해서도 확인된다. 1982년에 종업원 100-500명의 중소기업 경영주 489명을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면, 설문응답자의 84.5%인 413명이 농부의 아들이었는데, 그 중에 농지를 분배받은 소작농 출신은 92.5%인 382명인 반면에, 지주출신은 한 명도 없었다.

이렇게 농지개혁이 지주계층을 산업자본가 계층으로 전환시키는 데는 실패했지만, 지가증권은 산업자본주의의 발전에는 도움을 주었다. 산업자본주의가 발전하기 위해서는 축적된 자본이 필요하다. 오늘날에 제3세계 국가들이 산업자본을 발전시키는데 가장 큰 애로 요인이 자본부족이다. 에르난도 데 소토(De Soto, 2000)는 제3세계에서 자본주의가 작동이 되지 않는 이유는 부정부패로 인해 대부분의 주택과 공장 등이 합법적인 등기가 되어 있지 않고, 이로 인해서 부동산을 담보로 사용할 수 없어서 자본이 순환되지 못해 자본이 부족한 것이 가장 큰 이유라고 했다.

6.25 전쟁 이후에 한국에서도 산업자본주의가 발전되기 위해서는 산업자본의 축적이 필요했다. 그런데 일제에 의해서 세워진 기업들을 인수할 수 있는 자본을 축적한 계층이 일본인들이었는데, 이들이 다 떠난 후에 이 기업들을 인수할 수 있는 한국인 자본가는 턱없이 부족했다.

그런데 지주들에게 교부된 지가증권이 전쟁과 인플레이션을 겪으면서 매우 낮은 헐값에 거래되었지만, 이것은 귀속기업체를 인수할 때는 액면가 그대로 불하대금으로 인정되었다(장시원, 2006: 357). 1958년까지 귀속재산 분납금 중 40%가 지가증권으로 불입되었다. 600석 이상 보상받은 대지주 중에 귀속기업체 불하받은 사람은 1.7%에 불과했음에도 불구하고, 이렇게 많은 분납금이 지가증권으로 지불되었다는 것은 지주의 지가증권을 헐값으로 산 자본가들이 이것으로 납부했기 때문이다(김일영, 2006: 335).

결국 이들은 헐값에 지가증권을 사서 그것으로 귀속재산 매입에 사용하여 큰 이득을 남겼기 때문에, 지주자본의 부가 이들 산업자본가에게로 이전되어 신흥자본가 계층이 탄생했다는 것을 알 수 있다. 그리고 이 지가증권은 증권시장이 태동하는 계기가 되었다. 이렇게 지가 증권은 한국 자본주의 경제발달에 크게 기여했다. 1949년 11월부터 1955년 6월까지 증권거래액의 73%가 지가증권이였다(장시원, 2006: 356-57). 특히 대한증권협회가 개설된 직후인 1954년 이후에는 매매실적이 정확하게 파악되는데, 1954년에 거래된 증권 중에 88%가 지가증권이였고, 1954/55년에는 73%로 점차 낮아진다. 따라서 우리나라의 증권거래는 지가증권에서 시작되었다고 볼 수 있다(한국농촌경제연구원, 1989: 1060).

뿐만 아니라 정부는 보상과정에서 상당히 큰 차익을 남겼다. 농민에게 현물로 상환을 받아서 지주에게 지가증권으로 보상해주고, 그 가격도 법정 미가로 시세 가격보다 훨씬 낮게 보상해 주었기 때문에 큰 차익을 남겼다. 차익 규모는 6.25 전쟁기간에 38억 환 정도로 추정되고, 1950-59년으로 확대하면 270억 환을 남겼던 것으로 추정된다(김일영, 2006: 333).

이렇게 남은 차익은 국가 운영을 위한 재정에 사용되었다. 한국농촌경제연구원에 의하면 1952년 4월에 제정 공포된 ‘농지개혁사업특별회계법’에 의해, 귀속농지 상환대금 16.7억 원 가운데 9.8억 원(58%)이 농업투자로 사용되었다. 그리고 일반분배농지에서 발생한 사업잉여와의 총 합계 약 35억 원 가운데 49%인 17억 원이 1952-60년간 농지 개량사업에 투자되었다(장시원, 2006: 356). 이 차익이 주로 농업부문에 투자되었지만, 농업부문에 투자될 재정재원을 절약한 것이므로 제조업의 발전에도 간접적으로 도움을 주었다고 판단된다.

이 장에서 살펴본 바와같이 농지개혁은 6.25전쟁이라고 하는 위기의 상황에서 남한 지역에 종교의 자유가 보장되는 정부체제 수립에 지대한 영향을 주었으며, 나아가 산업자본주의 발전의 기초를 제공했다. 그리고 지주계급을 산업자본가 계급으로 전환시키는데 실패했지만, 지가증권은 산업자본의 형성에 일정부분 기여한 것은 부정할 수 없다. 따라서 농지개혁이 남한에 자본주의 체제 성립에 기여한 것으로 평가되며 따라서 기독교적 관점에서 볼 때 농지개혁은 긍정적으로 평가할 수 있다.

2. 사랑과 경제정의 실현에 대한 기여

지주계급의 수탈을 전근대사회의 전형적인 착취의 형태라고 인식하는 마르크스주의자들은 한국의 농지개혁의 성패 여부를 이러한 수탈구조가 얼마나 철저하게 타파되었는가에 따라서 판단한다. 마르크스주의의 세계관은 기독교 세계관과 큰 차이가 있지만, 사랑과 경제정의 그리고 사회적 약자배려라는 측면에서 볼 때 수탈구조 타파 여부는 기독교적 판단기준에도 부합된다. 이러한 기준에서는 지주제가 사라지고, 사회적 약자라고 볼 수 있는 소작인들이 자작농으로 전환되어, 자작농 중심의 농민적 토지소유제가 확립되었는가 여부가 기독교적 평가 기준이 될 수 있다.

(1) 농지개혁의 불철저성

일반적으로 마르크스주의자들도 이승만 정부의 농지개혁이 자작농 중심의 농민적 토지소유제 확립에 기여했다는 점에는 동의한다. 마르크스주의자인 유인호(1979: 178)도 농지개혁을 통하여 “봉건적 및 반봉건적인 지주적 토지소유제를 ‘농민적 토지소유’로 전환”시킴으로써 농민적 토지소유가 확립되었다는 것은 인정한다. 장상환(1985: 355)도 역시 “한국의 농지개혁은 반봉건적 토지소유를 타파하고 농민적 토지소유를 확립했다”고 인정했다.

그럼에도 불구하고 일부에서 이승만 정부의 농지개혁을 높이 평가하지 않는 이유가 여러 가지 있는데,²⁹⁾ 그 중에 가장 많이 거론되는 것이 농지개혁이 철저하지 못했다는 것이다. 철저하지 못했다고 하는 이유는 농지개혁이 실시되기 전에 미리 지주들이 농지를 팔아버렸기 때문이다. 농지개혁을 지주에 대한 농민의 승리라고 평가한 권병탁(1984)도 남한에서의 농지개혁이 해방 후 5년 만에 실시되었기 때문에 해방 당시의 소작지 면적과 실제로 정부에 의해 분배된 농지면적 사이에 28.1만 정보의 차이가 나고 이것 때문에 지주제는 사라졌으나 농지개혁의 의의는 상당히 약화되었다고 평가했다(강만길, 1984: 226-27).

한국에서는 농지개혁이 이루어지기 전에, 소작지면적의 62%에 해당되는 약 90만 정

29) 유인호(1989: 447)는 일본 강점기 말기인 1940년대에 이미 폭넓게 자작농이 형성되고 있었기 때문에 봉건적 토지소유관계가 1950년 농지개혁에 의하여 사라지게 되었다는 것은 잘못이라고 하면서 이승만 정부의 농지개혁에 대해서 큰 의의를 부여하지 않는다.

보의 토지가 농지개혁 이전에 지주에 의해 방매되어, 일본이나 대만과 비교해 볼 때 정부에 의해서 분배된 면적이 상대적으로 적다. 한국의 경우 정부가 주도한 농지개혁에 의해서 분배된 비율은 38%에 불과했지만, 일본에서는 이 비율이 80%였다.

연구에 따라 차이가 있지만, 상당히 많은 농지가 사전에 방매된 것은 사실이다. 권병탁(1984: 509-510)은 해방이후부터 농지개혁법이 통과한 1949년 6월 사이에 일반농지 124만 정보 중 64.3만 정보(51.9%)가 지주들에 의해서 임의로 방매되었다고 추정했다. 그리고 권병탁(1984: 524)은 1949년 6월을 기준으로 볼 때 대상농지는, 일반농지가 59.7만 정보, 귀속농지가 23.3만 정보로 총 83만 정보로 추정되는데 1951년 4월까지 정부에 의해 분배된 것은 54.1만 정보로 전체의 65.2%에 불과했다고 추정하였다.

농지개혁 대상에서 제외된 농지 중의 일부는 지주들이 자발적으로 판 것이지만, 또 일부는 개혁대상농지에서 누락된 것도 상당수 있다고 권병탁(1984: 522-23)은 주장했다. 시, 도, 읍, 면, 동, 리의 각급 농지위원회가 대상토지를 확정하는 등의 일을 했는데, 이 농지위원회에 지주와 소작인이 함께 참여해, 지역 유지들이 영향력을 미칠 소지가 많았다.³⁰⁾ 그리고 자영 과수원이나 교육기관에서 사용하는 토지에 대해서는 대상에서 제외되었기 때문에, 당시에 대상토지에서 빠져나가기 위해서 많은 농지가 과수원으로 전환되고 교육기관으로 이관되었다고 주장했다.

그러나 장시원(2006: 352)은 은폐된 소작지가 약 8만5천 정보로 1945년 소작지의 5.8%, 1951년 경작지의 4.3%에 불과하다는 추정에 기초하여 은폐 소작지가 생각보다 많지 않다고 주장했다. 지주들이 교육기관 등으로 용도를 변경하여 농지개혁에서 빠져나간 농지의 비중이 크지 않으며, 또 이를 통해서 교육기관이 많이 세워졌으면 그것도 또한 긍정적인 효과로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 한국의 경우 농지개혁이 사회적 갈등을 야기하지 않았는데, 그 이유가 농지를 방매할 수 있었기 때문에 갈등과 충돌의 여지가 제거된 측면도 있다.³¹⁾

그리고 장시원(2006: 354)은 정부에 의한 분배이든, 지주에 의한 임의 처분이든 자

30) 그러나 장상환(1985: 354)은 “농지위원회의 구성과 활동은 권한 범위 내에서 본다면 어느 정도 농민의 이익을 보호한 것이었다 할 수 있다.”고 주장했다.

31) 지주들에게 불리한 농지개혁에 대해서 지주들이 후에도 반발을 크게 하지 않은 이유가 6.25전쟁 당시 북한군이 점령했던 지역에서 농지가 모두 몰수되고 지주들의 생명까지 위협을 받았던 경험으로 인해서 지주들은 한국의 농지개혁이 지주들에게 불리했음에도 불구하고 수용적인 태도를 보였다 (진용덕, 1997: 110, 119).

작농이 많아지면 목적을 달성한 것이라고 볼 수 있다고 하였다. 성패를 결정하는 기준이 정부의 손에 의해서 직접 이루어졌는지, 아니면 지주들이 했는지 중요한 것이 아니라는 것이다. 지주들이 스스로 방매를 했더라도 이는 정부가 강제로 실시할 농지개혁 때문에 방매한 것이므로 농지개혁의 효과라고 보아야 한다. 중요한 것은 농지개혁으로 인해서 자작농지가 어느 정도 되는가하는 것이어야 한다. 자작지의 면적은 개혁 전인 1945년의 35%에서 개혁 후(1951년) 92%로 증가했다. 이는 일본의 농지개혁 성과인 87%를 상회하는 매우 높은 비율이다. 따라서 지주에 의해서이든, 정부에 의해서이든 농지개혁으로 인해서 농민적 토지소유제가 확립된 것은 사실이기 때문에 수탈구조가 근절되었다는 측면에서 농지개혁은 긍정적으로 평가할 수 있다.

(2) 지주에 의한 방매가격

그런데 일부에서 지주에 의한 방매를 농지개혁의 성과에 포함시키지 않으려고 하는 이유는 지주가 방매한 가격이 정부가 요구한 상환가격보다 매우 높았다고 판단하기 때문이다. 지주가 정부보다 비싼 가격에 팔았다면 농민의 부담이 많았고, 따라서 개혁적 의미가 반감되기 때문이다. 결국 방매된 농지의 가격이 정부에 의한 농지개혁과 비교해서 어느 수준이었던지가 중요하게 된다.

권병탁(1984: 514)은 이전에는 상상할 수 없는 험값으로 팔렸다고 주장했다. 당시 전농이 ‘무상몰수 무상분배’를 주장했기 때문에 지주들은 무상몰수 당할 것을 염려했다. 게다가 대구에서 있었던 1946년 10월 1일에 있었던 10·1 폭동사태 등으로 인해 지주들은 매우 불안해하며 자신과 가족의 생명 유지에 급급해 하는 형편이었다. 따라서 지주들은 농지개혁 이전에 토지를 팔려고 하는 동기가 매우 많았다. 그 결과 비정상적 토지 거래가 많았다. 권병탁(1984: 514-15)은 구체적인 몇 사례를 제시하며 이러한 사례는 전국 어디에서나 볼 수 있는 현상이었다고 주장했다. 따라서 농지시장의 공급은 매우 많았다.

반면에 농지에 대한 수요는 적었다. 그 이유는 기존의 소작인들은 구매능력이 별로 없었기 때문이다. 방매의 경우에는 가격을 일시불이나 길어야 2년 분납 정도였기 때문에 농지 수요자에게 상당한 부담이 되었을 것이다. 전라남도 화순군 동북면의 사례를 연구한 홍성찬(1992)의 연구에 의하면 청산방법이 확인되는 165건의 매매사례에서 일

시불이 64.2%, 잔금을 한 번에 나누어서 청산한 비율이 20.6%였다. 일시불로 내기 어려웠던 당시 소작인들의 구매력을 고려할 때 아무리 지주가 농지를 사라고 소작인을 압박해도 실제로 구매를 할 수 있는 소작인들은 많지 않았을 것이다.

농지에 대한 새로운 수요층은 해방이후에 해외에서 유입된 해외동포이다. 1949년 5월 현재 총인구는 2,016만 7천명으로 해방이후 360만 명이 증가했는데, 이들 중 200만 명은 해외동포와 월남한 동포이므로 이들은 구매력이 있었을 것으로 추정된다(권병탁, 1984: 512-13). 이렇게 농지수요와 농지공급 양 측면에서 모두 증가 요인이 있었는데, 당시 방매된 농지의 가격이 매우 싼 것을 보면 공급증가요인이 더 컸던 것으로 짐작된다.

게다가 1945-49년 사이에 쌀 가격이 50배 폭등했는데, 이러한 쌀값 상승률에 비하면 당시 방매된 농지 가격은 과격적으로 저렴한 수준이었다. 권병탁(1984: 517)은 해방 직후 4년 동안 개혁대상 농지 가운데 45%인 68만 정보는 논 1두락당³²⁾ 쌀 1가마니 정도의 과격적인 헐값으로 팔린 것으로 추정했다.

충남 서산군 근흥면의 실태조사를 중심으로 농지개혁의 성과를 연구한 장상환(1985: 322, 355)의 연구에 의하면 농지개혁 이전에 있었던 소작지 방매가격은 당시 시가였던 1년 수확량의 2.5-3.0배 보다 3분의 1정도 낮은 가격으로 이루어졌던 것으로 조사되었다. 당시 소작지가 자작지 매매가의 70% 정도 수준이었으므로 소작지의 시가는 1년 생산량의 1.5-2.0배 정도였을 것으로 추정된다. 그런데 근흥면의 조사대상 51건 중 연간생산량의 1.0배 이하의 가격으로 매입한 것이 16건, 1.5배 이하로 매입한 것이 8건으로 연간생산량의 1.5배 이하가 거의 절반에 가까운 47%였다. 1.6-2.0배가 21.6%, 2.1-3.0배가 29.4%였으며, 시가보다 확실히 높은 3배를 초과한 경우는 2%에 불과했다. 고가방매는 농지개혁이 알려지기 이전인 1948년 이전에 주로 있었다. 방매시기를 보면 농지개혁 논란이 한참이던 1949년 상반기에 64%가 방매되었고, 그 이전에 방매된 것은 불과 17%에 불과하다는 점을 볼 때 방매가 되었더라도 그 가격이 농민에게 크게 불리한 것은 아니었다(장시원, 2006: 359).

32) “두락(斗落)”은 마지기의 한자어로 논밭의 면적을 나타낼 때 사용한다. 일반적으로 1마지기는 대부분 200평(661.16제곱미터)으로 간주하지만, 지방이나 토질에 따라서 1마지가 150평이 될 수도 있고, 300평이 될 수도 있다. 그리고 논인지 밭인지에 따라서도 차이가 있을 수 있다. 일반적으로 1마지기는 씨앗 1말(약18리터)을 뿌릴 수 있는 면적이다. 1정보(町步)는 15마지기, 즉 3,000평이며, 9917.4 제곱미터이다. 참고: <http://mwultong.blogspot.com/2008/01/majigi-m2-calc.html>.

물론 한 지역의 조사를 일반화 시킬 수는 없다. 장시원(2006: 359-360)은 신문기사 내용을 근거로 지주가 소작권 탈취를 위협수단으로 삼아 높은 가격으로 소작인에게 방매한 사례가 많았음을 지적하였다. 그러나 신문기사보다는 한 면 전체를 대상으로 한 장상환(1985)의 실제조사가 더 설득력이 있다. 홍성찬(1992)의 연구에서 보듯이 일 시불의 비중이 높았던 것을 보면 지주들은 낮은 가격에라도 빨리 처분해야 한다는 압박을 받고 있던 것으로 보이며, 지주의 교섭력이 더 낮았을 것으로 추정된다.

특히 농지개혁 이전에 방매 한 것은 주로 대지주와 '소작지주'였다. 소작지주란 수입을 모두 소작료에 의지하는 지주으로써 일반적으로 순수한 의미의 지주는 이 소작지주를 말한다. 대지주들은 농지개혁개정법이 통과되어 발효되기 이전에 이미 3분의 2를 시장에서 처분했다(전용덕, 1997: 112). 그리고 중소지주의 경우 5정보 이상을 소유한 소작지주는 대지주와 마찬가지로 상당히 많은 농지를 이미 매각했지만, 5정보 미만의 농지를 소유한 '영세지주'들은 미리 매각하지 못했다. 영세지주란 소작료에 전적으로 의지하지 않고 본인이 직접 영농에 참여하는 지주를 말한다. 한국농촌경제연구원(1989: 1015)의 연구에 따르면 영세지주들은 농지소유 규모가 작았기 때문에 개혁대상 농지가 별로 없다고 판단하고 방치하고 있다가 농지개혁의 대상이 되었다.

일본이 물러가고 미군이 진주한 1945년 10월 사이에 치안공백기였는데, 이때 마을단위의 인민위원회에 의해서 질서가 유지되었다. 전국의 총 2,244개 면 가운데, 2,231개 면에서 인민위원회가 조직되었다. 인민위원회는 대부분 소작인이나 자작농에 의해서 구성되었는데, 이들은 운영경비를 부자들로부터 빼앗다시피 해서 거두었다. 미군정 초기에 농민운동과 좌익세력들은 농지개혁을 요구하면서 점차 폭동화 되어갔고, 결국 10·1 대구 폭동이 발생했다. 당시 지주들은 친일세력으로 몰려서 발언권이 약화되어 있었다. 따라서 전용덕(1997: 116)의 표현대로 지주들의 입장에서는 소작제유지의 거래비용이 너무 많이 소요되었다. 따라서 지주들은 토지를 매각할 동기가 매우 높았다. 장상환(1985: 301)의 연구에 의하면 지주가 소작료를 소작인이 주는 대로 받는 경우도 있었다고 한다. 이러한 사례를 볼 때 방매가격은 매우 낮았다는 주장이 더 설득력이 있다. 농지개혁 실시가 다가올수록 빠르게 지주들은 토지를 판매했다.

(3) 농가경제의 자립 달성여부

농지개혁이 실패했다는 또 다른 이유는 농지상환액이 영세 소작농에게는 과중해 농민생활의 향상을 가져오지 못했으며, 새로운 농가부채의 근원이 되었다는 비판 때문이다. 6.25 전쟁 중에 이승만 정부는 농지를 분배받은 농민들에게 분배받은 농지 대금인 농지상환국 이외에도 토지소득세를 부과했다. 사쿠라이 히로시(櫻井浩, 1982: 430)는 농지개혁 이후 농민이 부담해야 하는 세금 부담이 매우 높았는데, 토지소득세와 농지상환국만 계산해도 세율이 50% 수준이라고 주장했다. 강만길(1984: 226-227)은 농지개혁 이후에 자작농민이 다시 소작인이 되는 경우가 많았으므로, 농지개혁 본래의 목적인 농민적 토지소유를 이루어 자작농을 양성하는데 미흡했다고 비판했다. 일본이나 대만에서는 농지개혁 이후에 다시 소작을 주지 못하도록 규제해서 소작관행이 상당부분 사라졌으나, 한국에서는 다시 소작인이 증가했다. 1982년의 경우 대만에서는 소작지비율이 5%, 일본에서는 7%였던 반면, 한국에서는 1985년에 30%에 달하였다(이현창, 1999: 391). 심지어 유인호(1989: 470)는 이승만 정부가 토지문제를 근본적으로 해결할 의도도 없었고, 해결하지 못했다고 개혁의 허구성을 비판했다.

이러한 주장이 사실이라면 농지개혁이 사회적 약자인 농민들의 소득개선에 도움을 주지 못한 것이고 결국 실패라고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 소농경영의 안정성 문제와 영세과소농 문제에 대한 비판은 상당부분 사실과 다르다.

먼저 농민부담이 과중했다는 비판을 검토해보자. 이승만 정부의 농지개혁으로 농민이 상환해야 하는 농지가격은 연생산량의 150%였으므로 미군정이 실시한 귀속농지불하가격의 절반에 불과했다. 이승만 정부가 실시한 농지개혁에서는 상환기간은 5년이다. 반면에 미군정이 실시한 귀속농지불하의 상환기간은 15년이었다. 따라서 농지개혁의 경우 총 상환액 150%를 상환기간 5년으로 나눈 매년 상환액은 연생산량의 30%로 귀속농지불하의 20%(=300% ÷ 15년)에 비해서는 다소 높은 수준이었지만, 일제시대에 소작료가 50%였던 것과 비교하면 매우 낮은 수준이며, 또 미군정이 실시했던 소작료 33%보다도 낮은 수준이었다. 과거 일제 강점기의 지주제 하에서는 소작권을 박탈당할 것을 염려해 약덕지주가 생산량을 대부분 빼앗아가도 하소연도 못했으며, 지주대리인 말음의 횡포까지 있었던 것과 비교하면, 생산물의 30%에 불과한 가격을 5년만 지불하면 자신의 농지가 된다는 것은 혁명적으로 저렴한 가격이었다(권병택, 1984: 526-27).

이렇게 농지의 상환가격이 낮게 책정된 것은 당시에 지주들이 일시에 농지를 방매하여 시장가격이 낮게 형성되었던 것도 큰 역할을 했다(전용덕, 1997: 126). 농지개혁 당시 한국, 대만, 일본의 지가를 비교해 보면 대만은 연간 수확량의 2.5배, 그리고 일본은 4.0배였던 것에 비하면 한국의 1.5배는 매우 낮은 가격임에 틀림없다(김성호, 1985: 7).

장상환(1985: 354)도 충남 서산군 근흥면의 실태조사 결과 “상환곡 부담 과중과 임시 토지소득세 등으로 수분배농가가 분배농지를 방매하고 대량으로 소작농으로 전락하였다는 기존의 일부 인식 역시, 근흥면지역에서 매각농지 비율이 10퍼센트 정도에 불과한 정도인 것에 비춰볼 때 사실을 과대평가한 것으로 볼 수 있다.”고 결론을 내렸다. 이렇게 상환부담이 가중했다는 주장은 설득력이 떨어진다.

또한 농지소득세가 징수되었지만 부담은 크지 않았다. 장시원(2006: 386)은 종래의 계산 방법에 오류가 있었음을 주장하면서 그 오류를 수정하여 다시 계산 한 결과 1954년까지 상환농민의 양곡부담은 약 27%, 1955년 이후에는 17%수준, 그리고 1957년 이후에는 10% 이하로 떨어졌다고 했다.

농지개혁에도 불구하고 자작농이 자립할 수 없을 수준으로 영세농이었다는 비판에 대해서 장시원(2006)은 농지부족으로 어쩔 수 없는 상황이었음을 지적했다. 1949년 6월 현재 경지면적은 207만 정보였는데, 당시 농가호수는 247만 호였다. 따라서 농가 1호당 경지면적은 0.837정보에 불과하다. 따라서 농지개혁 이후에 자작농으로 전환된 농민들이 영세경영을 극복하기에는 부족한 수준이었다. 예천군 용문면의 『토지대장』을 이용하여 토지소유구조의 변동을 추적한 조석곤(2001b, 418-419)의 연구에 의하면 “소유규모의 영세화가 일관되게 관찰된다.”고 했다. 따라서 “농지개혁은 농민적 토지분할에는 성공하였지만, 그것이 평균소유규모의 감소를 초래”했다는 것을 실증연구에서 보였다. 상공업이 발달하지 못해 70% 이상의 인구가 농업에 종사하고 있었던 당시 상황에서 농가 호수당 경지가 작다고 하는 것은 농지개혁의 성과와 관계없는 것이다. 그것은 산업화를 통해서 농가인구를 줄여서 해결해야 할 문제이므로 안정적인 소농경영을 이룩하지 못했다고 해서 이것을 농지개혁의 실패 원인으로 꼽을 수는 없는 것이다.

또한 장시원(2006: 387)은 해방 이후의 자작농이 비록 영세하기는 했지만, 일제시대의 소작농에 비해서 농가수지나 부채율, 가계비 충족률 등 모든 면에서 훨씬 개선되었다는 것을 보여주었다. 이 연구에 의하면 1930-31년의 소작농과 1962-64년의 1정보

미만의 영세농을 비교해 볼 때, 농가수지는 적자에서 흑자로 반전되었고, 부채율은 30%에서 2.8%로 낮아졌으며 가계비총족률은 73%에서 83%로 높아졌다.³³⁾ 전용덕(1997: 142-49)도 소작제의 폐지가 쌀의 생산을 증가시켰다는 것을 실증분석을 통하여 보였다. 그는 1937-44년 그리고 1955-74년 기간을 대상으로 미곡생산량을 종속변수로 하고, 시간, 노동투입량, 식부면적, 자본투입량, 기후 등을 설명변수로 하여 회기분석을 하였다. 이 실증분석을 통해서 전용덕은 소작제의 폐지가 쌀의 생산을 증가시켰다는 사실이 입증되었다고 주장했다.

후진국에서 농지개혁은 성공하기 매우 어렵다. 멕시코에서는 1821년 독립 이후 세 차례의 큰 농지개혁을 했지만 실패했는데, 그 이유는 토지를 분배받은 농민들이 자립할 수 있는 영농능력이 없어서 다시 백인 지주에게 되팔기 때문이다. 그리고 북한이나 중국 같은 공산주의 체제에서의 집단 농장도 생산성이 떨어져서 농민을 기아로 몰고 갔다(이영훈, 2007: 229-231). 이러한 점을 고려해 볼 때 한국에서 이 정도의 성과를 가져왔다면 당시로서는 성공적이었다고 평가할 수 있다.

(4) 소득재분배

유인호(1979:178)는 농지개혁으로 국민경제의 균형도 이룩할 수 없었다고 비판했고, 강만길(1984)은 이승만의 농지개혁은 지주에게 유리한 개혁이었다고 비판했다. 강만길(1984, 226-227)은 해방되기 전에는 좌우익을 막론하고 토지구유화를 통해 농민에게 분배해야 한다는데 의견을 모았으나, 해방 후에 남한에서의 농지개혁론은 무상몰수·무상분배론과 유상매입·무상분배론, 그리고 유상매입·유상분배론의 세 가지 주장이

33) 권영훈(1991: 145-47)은 농지개혁에 대한 평가는 농가소득이 증가되었는가, 그리고 농업생산성이 증가되었는가 하는 두 가지 기준에 의해서 평가되어야 한다고 주장했다. 권영훈(1991: 47)은 농지개혁은 한국농업의 반봉건적 구조를 개선시키는 데는 기여를 했지만, 적어도 “1961년에 이르기까지 농업발전을 기대한 수준만큼은 이끌어 낼 수는 없었다.”고 평가했다. 유인호(1989: 467; 1979: 178)도 농지개혁 후에도 농업생산이 정체되어 낮은 상태로 유지되었기 농지개혁이 실패했다고 주장했다. 그러나 농업생산이 정체되었다는 비판과는 달리 1949년부터 1963년까지의 기간 동안 1차 산업은 1.9%의 성장을 보였다. 물론 이 수치는 같은 기간 중의 GNP 증가율 4.7%에 비하면 낮은 편이다. 그리고 일본의 농업생산 증가율 3.1%에 비해서도 낮은 수치임에는 틀림없지만, 농업생산성이 정체되었다는 주장은 사실이 아니다. 장시원(2006: 367-69)은 소농의 경작권이 안정되어 생산의욕을 자극하고 농업 신기술이 도입되어서 약간의 생산성 향상은 있었다고 주장했다.

있었는데, 귀속농지의 경우 무상몰수·유상분배로 분배되었고, 조선인 지주의 땅은 유상매입·유상분배로 농지개혁이 실시되어 농민에게는 불리하고 지주에게는 유리한 방법이 채택되었다고 평가했다.

이들의 주장이 옳다면 약자보호라는 기독교 경제정의의 관점에서 농지개혁은 실패한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 주장들은 근거가 약하다. 농지개혁으로 인한 소득재분배를 연구한 전용덕(1997: 140)은 농지개혁으로 인해서 “엄청난 소득 재분배를 초래했다.”고 주장했다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대지주와 소작지주들은 매우 낮은 가격으로 농지개혁 이전에 상당수의 농지를 매각했다. 그리고 지주들은 농지보상의 대가를 제대로 거두지 못했고, 이것은 지가증권의 형태로 산업자본가와 정부로 흘러들어갔다. 소득분배는 지주로부터 농지를 분배받은 농민, 일반시민, 기업가 그리고 정부로 재분배되었는데, 정부로 재분배된 것은 행정비용, 전쟁비용 등으로 사용했기 때문에 결국 온 국민이 혜택을 보았다고 주장했다. 특히 앞에서 살펴본바와 같이 농지개혁의 대상은 주로 5정보 미만의 영세지주였다. 이들은 보상도 거의 받지 못했다. 따라서 농지개혁으로 인한 소득 재분배는 대부분 영세지주로부터 온 국민에게 흘러갔다.

농지개혁이 한국의 사회경제발전에 기여한 효과를 측정하기 위해서 권병탁(1984: 533)은 1946-55년의 10년 동안 155만호의 소작농 및 자소작농들이 자작농으로 됨으로 인해서 얻은 이익을 계산해 보았다. 농지개혁이 없었을 경우에 한국의 소작농들이 지불해야 할 소작료에서 실제로 농지를 불하받아서 지불한 금액을 제외한 금액을 추정했는데, 그는 478만 석의 양곡에 해당되는 금액으로 계산되었다. 권병탁은 이 양곡이 있었기 때문에 자작농의 자녀들이 그 후에 고등교육을 받을 수 있었다고 주장한다. 1945-55년 사이에 중고등학생이 8.4배, 대학생이 9.9배 늘어날 수 있었던 것이 바로 이 때문이라는 것이다. 당시 대학을 상아탑이 아니라 우골탑이라고 불렀을 정도로 농민들의 자녀를 대학에 보낼 수 있었던 것은 이러한 잠재능력에서 나온 것이며, 그 결과 한국에서 1950년대 후반에는 대학 진학률이 영국을 능가하게 되었다.

결론적으로 농지소유의 상한을 3정보로 정함으로 인해서 한국의 소득분배가 크게 개선되었다. 그리하여 훗날 고도성장 이후에도 상대적으로 다른 저개발국가들에 비해서 소득분배가 양호하다는 평가를 받게 되는데도 크게 기여했다(안충영·김주훈, 1995: 316).³⁴⁾

34) 농지개혁이 한국의 사회구조에 미친 영향에 대해서는 전용덕(1997: 153)은 지주계급의 해체, 정치

V. 결론: 이승만의 농지개혁 성과

지금까지 살펴본 바와 같이 이승만 정부가 1950년도에 실시한 농지개혁에 대해서 그동안 여러 가지 평가가 있었다. 정치학계에서는 농지개혁을 이승만 대통령 개인의 정치적 야망과 연관지어 평가하기도 했다. 수정주의자들은 농지개혁이 제대로 이루어지지 못했다는 점이 강조되었다. 또한 농지개혁이 철저하지 못했으며, 소득재분배 등에 큰 영향을 미치지 못했다고 하는 부정적이거나 소극적인 평가가 많았다. 그러나 1980년대 이후 실증연구자들의 연구에 의해서 여러 가지 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 심지어 유영익(2006, 543, 563, 549)은 “이승만 대통령의 강력한 의지를 발휘하여 추진한 농지개혁은 조선왕조 창건기에 태조 이성계가 단행한 과전법 이래 최대 규모의 토지개혁으로서 그 역사적 높이 평가되어 마땅하다.”고 주장했다.

이 논문에서는 농지개혁의 성과를 기독교 세계관의 관점에서 평가하기 위해서 농지개혁의 추진과정과 주요 내용을 살펴보았다. 그리고 기독교적 관점에서 농지제도를 평가할 경우 어떠한 기준이 적용되어야 하는지 검토하였다. 기독교적으로 볼 때 기독교를 용인하는 국가체제가 성립되는데 기여를 했는가 하는 점과 경제정의의 관점에서 사랑과 사회적 약자에 대한 배려라는 차원에서 농지개혁을 평가했다.

농지개혁은 남한에서 반공국가와 자본주의체제가 수립되는데도 기여했다. 해방직후 그리고 6.25전쟁 직후에 굶어죽는 사람이 속출했던 한국이 이렇게 경제가 성장할 수 있었던 여러 가지 원인 중에 가장 중요한 것은 시장경제 체제에 편입되었기 때문이다. 물론 다른 여러 가지 이유가 있겠지만, 문화와 역사와 인종이 동일한 북한과 비교해 볼 때, 가장 중요한 요인은 두 나라가 선택한 체제의 차이라는 데는 반론이 있을 수 없다. 이렇게 북한 공산군의 침입에도 불구하고 반공을 국시로 하는 국가가 유지될 수 있도록 기여한 것이 바로 농지개혁이다.³⁵⁾ 또한 농지개혁으로 발행된 지가증권이 산업자본의 형성에 어느 정도 기여했다는 점에서 산업자본주의 발전의 토대를 제공했다.

그리고 농지개혁을 통해서 식민지 지주제를 통한 소작인의 수탈이 상당부분 사라졌으며, 비록 농업생산성이 획기적으로 증가했거나, 농가가 자립경영을 할 수 있는 수준

적 안정, 개인주의 확산, 인적자본 축적, 기업가에 대한 소득 재분배 등으로 보았다.

35) 김일영(2005: 24)은 “한국의 국민적 정체성 확립과 관련된 대표적 계기는 농지개혁과 전쟁 및 반공이었으며, 그 중심에 이승만이 있었다”고 함으로써 농지개혁이 갖는 중요성을 강조하였다.

까지 발전한 것은 아니었지만, 지주제에 비해서 자립농가가 획기적으로 늘어났으며, 약간의 생산성의 확장도 관찰되기 때문에 사회적, 약자인 농지개혁을 긍정적으로 평가할 수 있다고 보았다.

이 논문의 의의는 정치학 및 경제사학계에서 있었던 농지개혁의 성과에 대한 논란을 중심으로 기독교적인 관점에서 평가했다는 데 의의가 있다. 기독교적 관점의 기준으로 사랑을 기초로 하는 사회적 약자에 대한 배려기준과 기독교를 용인하는 사회체제 유지에 기여했는가를 기준으로 삼았다. 앞으로 연구과제는 기독교 윤리학 등 다른 학문분야와 학제간 연구를 통해서 기독교적 판단 기준을 보다 엄밀하게 발전시키는 것이다.

“이 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함.”

참고문헌

- Antonides, Harry (1985). "Socialism or Capitalism: Must We Choose?" *Economic Explorations*. CLAC.
- Biéler, André (1964). *The Social Humanism of Calvin*. 홍치모(역) (1985). 『칼뱅의 경제윤리』. 성광문화사.
- Cummings, B. (1986). *The origins of the Korean War : Liberation and the Emergence of Separate Regimes: 1945-47*. 김자동 역 (1986). 『한국전쟁의 기원 : 1945-1947』. 일월서각.
- De. Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the west and Fails everywhere else*. Perseus Books Group. 윤영호 역 (2003). 『자본의 미스터리』. 세종서적.
- Goudzwaard, Bob (1979). *Capitalism and Progress: A Diagnosis of Western Society*. 『자본주의와 진보사상』. 정세열 · 김병연 역 (1989). IVP.
- Hay, Donald (1975). *A Christian Critique of Capitalism*. 김정식 역 (1990). 『자본주의와 사회주의』. 제1부. IVP.
- Hay, Donald (1982). *A Christian Critique of Socialism*. 김정식 역 (1990). 『자본주의와 사회주의』. 제2부. IVP.
- Hay, Donald A. (1989). *Economics Today: A Christian Critique*. 전강수 · 조상국 · 한동근 역 (1996). 『현대경제학과 청지기 윤리』. IVP.
- Kyper, Abraham (1891). *The Problem of Poverty*. ed. James W. Skillen. 조계광 역 (2005). 『기독교와 사회문제』. 생명의말씀사.
- Kyper, Abraham (1931). *Lectures on Calvinism*. 『칼빈주의 강연』. 김기찬 역 (1996). 크리스찬다이제스트.
- Nash, Ronald H. (1986). *Poverty and Wealth: The Christian Debate over Capitalism*. 이상용 역 (1991). 『기독교와 자본주의』. 한뜻으로.
- Niebuhr, Helmut Richard (1951). *Christ and Culture*. (New York: Harper & Row). 홍병룡 역 (2007). 『그리스도와 문화』. IVP.
- Niebuhr, Reinhold (1944). *The Children of Light and the Children of Darkness*. 이한우 역 (1993). 『세속적 인간과 비세속적 인간』. 문예출판사.
- Oliver, R. T. (1978). *Syngman Rhee and American Involvement in Korea. 1942-1960 : A Personal Narrative*. Panmun Book Company.
- Oxford Conference (1990). 『옥스퍼드 선언』. 조상국 역 (1991). CUP.
- Sider, Ronald J. (1997). *Rich Christians in an Age of Hunger*. 『가난한 시대를 사는 부유한 그리스도인』. 한화룡 역 (1998). IVP.
- Stott, John (2006). *Issues Facing Christians Today*. 4th. ed. 『현대 사회 문제와 그리스도인의 책임』. 정옥배 역 (2011). IVP.
- Stott, John (2010). *The Radical Disciple*. 『제자도』. 김명희 역 (2010). IVP.
- Wallace, Ronald S. (1990). *Calvin. Geneva and the Reformation*. (Baker Pub Group). 박성민 역 (1995). 『칼빈의 사회 개혁 사상』. 기독교문서선교회.

- Weber, Max (1905). *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*.
 김덕영 역 (2010). 『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』. 도서출판 길.
- Wolterstorff, Nicholas (1983). *Until Justice and Peace Embrace*. Eerdmans Publishing Co. 『정의와 평화가 입맞출때까지』. 홍병룡 역 (2007). IVP.
- 강만길 (1984). 『한국현대사』. 창작과비평사.
- 강인철 (2008). “남한의 월남 개신교인들: 반공주의와 민주주의에 미친 차별적 영향.” 『종교문화비평』. 13. 131-156.
- 강인한 (2000). “에밀 브루너의 정의론.” 신원하 편 (2000). 『기독교 윤리와 사회 정의』. 한들출판사. 183-210.
- 교과서포럼 편 (2004). 『한국 현대사의 허구와 진실: 고등학교 근현대사 교과서를 비판한다』. 두레시대.
- 권병탁 (1984). 『한국경제사』. 박영사.
- 권영훈 (1991). “분단후 한국경제의 변천: 1945-61.” 구분호 · 이규익 편. 『한국경제의 역사적 조명』. 한국개발연구원. 111-68.
- 기무라 미쓰히코(木村光彦) (2006). “과시즘에서 공산주의로 - 북한 집산주의 경제 정책의 연속성과 발전.” 박지향 · 김철 · 김일영 · 이영훈 편 (2006). 『해방전후사의 재인식 1』. 책세상. 737-764.
- 김병태 (1974). “농지제도와 농업생산 : 현행농지제도와 농업경영형태의 변화의 불가피성.” 『한국농업정책학회 소식 2』. 한국농업정책학회. 3-29.
- 김병태 (1981). 『한국경제의 전개과정』. 돌베개.
- 김성호 (1985). “한국토지제도의 연속성과 단절성(하).” 『한국농촌경제연구원논집』. 한국농촌경제연구원. 8(4). 1-22.
- 김승욱 (2010). “기독교가 한국 경제성장에 미친 영향: 초기 인적자본형성을 중심으로.” 『신앙과 학문』. 13(3). 7-45.
- 김인수 (1994). 『한국기독교회사』. 한국장로교출판사.
- 김일영 (2005). “이승만 대통령과 근대 국민국가의 건설.” 전상인 외 (2005). 『한국현대사: 진실과 해석』. 나남출판. 13-62.
- _____ (2006). “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체.” 박지향 · 김철 · 김일영 · 이영훈 편 (2006). 『해방전후사의 재인식 2』. 책세상. 295-344.
- 김준보 (1967). 『농업경제학서설』. 고려대학교출판부.
- 김준보 (1970). 『한국자본주의사연구(II)』. 일조각.
- 김홍수 (2006). “기독교인 정치가로서의 이승만.” 유명익 편 (2006). 『이승만 대통령 재평가』. 연세대학교출판부. 407-436.
- 박지향 · 김철 · 김일영 · 이영훈 편 (2006a). 『해방전후사의 재인식 1』. 책세상.
- 박지향 · 김철 · 김일영 · 이영훈 편 (2006b). 『해방전후사의 재인식 2』. 책세상.
- 박현채 (1981). 『한국농업의 구상』. 한길사.
- _____ (1988). 『민족경제와 민중운동』. 창비.
- 사쿠라이 히로시(櫻井浩) (1982). “한국 농지개혁의 재검토.” 『한국현대사의 재조명』. 돌베개. 362-430.
- 손봉호 (2010). “개혁주의 교회와 정치참여.” 고신대학교 개혁주의학술원 편 (2010). 『칼빈과 사회』. 개혁주의 신학과 신앙 총서 3. 고신대학교 개혁주의학술원. 257-277.

- 신원하 (2000). “라인홀드 니버의 정의론과 정의 구현의 전략.” 신원하 편 (2000) 『기독교 윤리와 사회 정의』. 한들출판사. 157-182.
- 신원하 편 (2000). 『기독교 윤리와 사회 정의』. 한들출판사.
- 안병직 · 이영훈 편. 『맛질의 농민들』. 서울: 일조각.
- 안충영 · 김주훈 (1995). “대외지향 무역정책과 산업발전.” 차동세 · 김광석 편 (1995). 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』. 한국개발연구원. 312-69.
- 유영익 (2006). “이승만 대통령의 업적-거시적 재평가.” 유영익 편 (2006). 『이승만 대통령 재평가』. 연세대학교출판부. 475-576.
- 유영익 편 (2006). 『이승만 대통령 재평가』. 연세대학교출판부.
- 유인호 (1979). 『농업경제의 실상과 허상』. 평민사.
- _____ (1989). “해방 후 농지개혁의 전개과정과 성격: 농지개혁의 토지제도사적 의의.” 송건호 외 (1989). 『해방 전후사의 인식 I』. 한길사. 395-477.
- 이대근 (2002). 『해방 후-1950년대의 경제: 공업화의 사적 배경연구』. 삼성경제연구소.
- 이대근 외 (2005). 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』. 나남출판.
- 이동희 (2005). “기독교 정신과 한국의 산업화.” 한신대학교학술원 신학연구소 편. 『한국 개신교가 한국 근현대의 사회·문화적 변동에 끼친 영향 연구』. 한국신학연구소. 535-57.
- 이만열 (2007). 『역사에 살아있는 그리스도인』. 한국기독교역사연구소.
- 이상원 (2006). 『라인홀드 니버』. 현대신학자 평전 9. 살림.
- 이영훈 (2007). 『대한민국 이야기』. 기파랑.
- 이종원 (2002). 『한국경제론: 한국적 자본주의 발전의 명암과 미래전망』. 율곡출판사.
- 이헌창 (1999). 『한국경제통사』. 법문사.
- 임낙형 (2000). “판넬베르그의 정의론.” 신원하 편 (2000). 『기독교 윤리와 사회 정의』. 한들출판사. 211-229.
- 장상환 (1985). “농지개혁과정에 관한 실증적 연구-충남 서산군 근흥면의 실태조사를 중심으로.” 『해방전후사의 인식 2』. 한길사. 292-358.
- 장시원 (2006). “농지개혁-지주제 해체와 자작농체제의 성립.” 박지향 · 김철 · 김일영 · 이영훈 편 (2006). 『해방전후사의 재인식 2』. 책세상. 345-389.
- 전상인 (2001). 『고개숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학』. 전통과 현대.
- _____ (2006). “이승만의 사회사상·사회운동·사회개혁.” 유영익 편 (2006). 『이승만 대통령 재평가』. 연세대학교출판부. 375-405.
- 전용덕 (1997). “한국의 농지개혁. 소득 재분배. 농업생산. 그리고 거래비용.” 전용덕 · 김용영 · 정기화 (1997). 『한국경제의 성장과 제도변화』. 자유기업센터. 101-158.
- 전용덕 · 김용영 · 정기화 (1997). 『한국경제의 성장과 제도변화』. 자유기업센터.
- 정광덕 (2000). “아브라함 카이퍼와 정의론.” 신원하 편 (2000). 『기독교 윤리와 사회 정의』. 한들출판사. 230-57.
- 정영일 (1967). “전후 한국 농지개혁에 관한 일고찰.” 『경제논집』. 6(2). 서울대경제연구소.
- 조석곤 (2001a). “20세기 한국토지제도의 변화와 경자유전 이데올로기.” 안병직 편 (2001). 『한국경제성장사』. 서울대학교출판부. 제9장. 329-64.

- _____ (2001b). “토지장부에 나타난 토지소유구조의 변화.” 안병직·이영훈 편. 『맛
길의 농민들』. 일조각. 390-427.
- 조선은행 (1949). 『경제연감』. IV.
- 조선은행 조사부 (1948). 『조선경제연보』.
- 조선일보. 2011. 1. 6일자. “북, 9년 연속 최악의 기독교 탄압국에 올라.”
- 주종환 (1989). “농지개혁과 자본의 논리.” 『한국근대경제사연구의 성과』. 형설출판사.
- 차동세·김광석 편 (1995). 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』. 한국개
발연구원.
- 한국농촌경제연구원 (1989). 『농지개혁사연구』. 한국농촌경제연구원.
- 한국은행. 『경제연감』. 1955.
- 한신대학교 학술원 신학연구소 편 (2005). 『한국 개신교가 한국 근현대의 사회·문
화적 변동에 끼친 영향 연구』. 한국신학연구소. 493-534.
- 홍성찬 (1992). 『한국근대농촌사회의 변동과 지주층』. 지식산업사.
- 황한식 (1985). “한국 농지개혁 연구.” 최창집 편. 『한국현대사』 1. 열음사.

ABSTRACT

Christian Evaluation on the Agricultural Land Reform by the Syngman Rhee's Government

Seung Wook Kim(Chung-Ang University)

This paper evaluates the result of the Agricultural Land Reform under Syngman Rhee's government from a standpoint of the Christian-world view. For the purpose of the evaluation, the process and main contents of the Agricultural Land Reform are examined. And the basis of Christianity is discussed for the purpose of evaluation. The state system that tolerates Christianity and economic justice based on love were considered as the most important criteria of the Christian evaluation. In such a viewpoint, the Agricultural Land Reform under Syngman Rhee's government is evaluated. The Agricultural Land Reform contributed greatly to prevention of the communization of the southern part of Korea peninsula and the Agricultural Land securities issued by the government contributed to the formation of initial stages of the industrial capitalism. Although the farmer's growth was not at the level of self-sufficiency, the agricultural productivity slowly increased and through the Agricultural Land Reform the exploitation of the tenants by the colonial landowners partially disappeared.

Key Words: agricultural land reform, Syngman Rhee, Christian world-view, Korean War, economic justice