

헨리 조지 이론에 비추어 본 한국의 농지개혁

A Consideration of Korea's Land Reform Using Henry George's Paradigm

전 강수

- I. 머리말
- II. 헨리 조지의 토지개혁론
 - 1. 토지사용제 비판
 - 2. 토지가치공유제
- III. 한국 농지개혁에 대한 평가
 - 1. 자작농체제의 성립과 토지에 대한 평등권
 - 2. 분배농지가격의 상환·보상과 지대공수효과
- IV. 맺음말

Abstract

When considering Henry George's paradigm, Korea's Land Reform can be appraised to have produced positive effects by destroying great estates and making possible, although insufficiently, public appropriation of rent. However, it should be also evaluated negatively, not only because the system of private property in land could be maintained and the objects of the reform were restricted within only agricultural lands, but also because the peasant proprietor system established by the reform involved small private holdings and small farms and could not assure real equal rights in land. Moreover, the public appropriation of agricultural rent was unequal as well as insufficient.

The more rapid growth of Korea's agriculture and the improvement in the farmers' economic situations since the reform were owing to its positive aspects. On the other hand, the concentration of land property into few people's hands and the steep rise of land prices since the 1960's were associated with its negative aspects.

* 본 논문은 1996년도 대구효성가톨릭대학교 연구비 지원에 의해 연구되었음.

I. 머리말

헨리 조지(Henry George 1839~1897)는 19세기 후반 미국의 경제학자이자, 사회철학자이며, 사회운동가였다. 1879년 출간된 그의 대표적 저서 「진보와 빈곤」(*Progress and Poverty*)의 판매 부수는 수백만 권에 달하였고, 그의 사상은 미국 뿐 아니라 세계 여러 나라에 광범위한 영향을 미쳤다. 그가 당시에 이와 같은 영향을 미칠 수 있었던 것은 해묵은 사회적 불평등으로부터 인간을 자유롭게 할 수 있는 창조적이고도 종합적인 방안을 제시하였기 때문이다.

약 600페이지에 달하는 「진보와 빈곤」은 방대한 경제학 이론과 풍부한 역사적 사실 및 구체적 사례로 채워져 있다. 그와 함께 이 책에는 하나님의 진리에 대한 확신과 하나님 나라에 대한 열정이 진하게 배여 있다. 그는 이 책의 집필 자체가 하나님의 계시에 순종한 것이었다고 고백하고 있으며, 이것을 완성하였을 때 무릎꿇고 “나머지는 주님의 손에 달려 있습니다”라고 기도하였다고 전해진다. 이 책을 읽어 보면, 흔히 상반관계에 있는 것으로 인식되는 경제적 법칙과 신앙적·도덕적 규범, 또 과학적 인식과 신앙적·도덕적 열정이 서로 조화를 이루며 결합되고 있는 것을 발견할 수 있다. 필자는 조지가 신앙과 학문을 조화롭게 결합시킨 뛰어난 기독교 경제학자였다고 평가하고 싶다.¹⁾

조지의 가장 기본적인 관심은 물질적 진보가 급속하게 이루어지는 가운데서도 극심한 빈곤이 지속되는 이유를 구명하는 데 있었다. 그가 제시하는 이유를 한 마디로 요약하면, 지대가 증가하여 임금을 압박하기 때문이라는 것이다. 여기서 지대가 증가하는 것은 기본적으로 토지사용제가 존재하기 때문이다. 따라서 토지사용제라는 근본 원인을 제거하지 않는 한 위의 경제 문제는 결코 해결될 수 없다. 그러나 조지는 토지사용제 자체를 타파해야

1) 성경적 관점에서 조지의 이론을 현대 경제의 분석에 적용한 탁월한 연구서로서 Robert V. Andelson & James M. Dawsey, 기독교경제학 연구회 역, 「새로운 해방의 경제학 - 마르쿠스를 넘어 헨리조지로」(*From Wasteland to Promised Land*), CUP, 1996 참조

한다고 주장하지는 않았다. 대신에 그는 토지가치공유제(토지가치세제)라는 창조적이고도 현실적인 대안을 제시하였다. 이것은 토지사유제의 외형은 그대로 두면서 실질적으로 그것을 제거하는 효과를 갖는다.

이와 같은 헨리 조지의 대안은 레위기 25장의 회년법의 정신을 현대화한 것으로 평가된다. 회년법 정신의 핵심은 토지에 대한 평등권이다. 조지는 토지가치세를 통하여 “토지가치=지대”를 공수(公收)하고 그것을 공공의 목적에 사용하면 실질적으로 토지에 대한 평등권이 완전하게 구현될 수 있다고 보았다. 조지는 토지가치세제를 실행할 경우 빈곤은 사라지고 물질적 진보는 가속화될 것임을 논증하고 있는데, 이것 또한 회년법을 지킬 경우 “너희가 그 땅에 안전히 거할 것이라 땅은 그 산물을 내리니 너희가 배불리 먹고 거기 안전히 거하리라”고 하신 레위기 25장의 약속을 현대적 형태로 표현한 것이라 할 수 있다.

한국의 농지개혁은 식민지 지주제 하의 대토지 소유를 철폐하고 자작농 체제를 성립시켰다는 점에서 토지에 대한 평등권을 일정한 정도로 제고하였다고 평가된다. 최근의 연구에 의하면²⁾ 이것은 농업생산을 성장시키고 농가경제를 안정시키는 결과를 가져왔으며 그것은 다시 한국자본주의 발전의 기초로 작용하였다. 그러나 이와 같은 농지개혁의 성과는 1970년대 이후 지가폭등의 형태로 표현되기 시작한 한국의 토지문제 앞에서는 그 의미가 크게 퇴색되지 않을 수 없다. 토지문제가 한국자본주의의 체제적 기초를 동요시킬 정도로 심각하게 전개되었던 것은 아직도 우리 모두의 기억에 생생하게 남아 있다.

지금까지 한국의 농지개혁에 관해서는 많은 연구 성과가 축적되어 왔지만, 그것의 긍정적 측면과 부정적 측면을 하나의 논리로서 종합적으로 설명한 연구는 나오지 않았다. 필자는 조지의 이론으로써 한국의 농지개혁을 평가할 경우 그와 같은 종합적 설명이 가능하지 않을까 생각한다. 이 때 핵심

2) 장시원, “지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의”(광복50주년기념사업위원회, 「한국경제 발전의 회고와 전망」 1995) 및 장상환, “한국의 농지문제와 농지정책에 관한 연구”, 「연세대 대학원 경제학과 박사학위 논문」, 1994, 제2장 제1절 참조

이 되는 문제는 역시 농지개혁이 토지사유제를 어떻게 처리하였는가, 좀더 구체적으로 말하면 토지소유자에 의한 “토지가치=지대전유”(專有)를 어떻게 처리하였는가 하는 것이다. 먼저 조지의 토지개혁론을 간단하게 개관한 후, 한국의 농지개혁을 토지에 대한 평등권이라는 측면과 지대공수효과라는 측면을 중심으로 하여 평가해 보기로 하자.

II. 헨리 조지의 토지개혁론³⁾

물질적 진보가 급속하게 이루어지는 가운데서도 극심한 빈곤이 지속되는 현상의 근본 원인을 구명하고자 했던 헨리 조지는 그것이 다름아닌 지대의 증가에 기인한다는 사실을 발견하였다. 즉 생산력의 상승과 그에 의한 부의 증가에도 불구하고 지대가 그보다 더 빠른 속도로 증가하기 때문에 임금은 저수준으로 유지될 수밖에 없고, 따라서 빈곤을 피할 길은 없다는 것이다. 조지는 이와 같은 지대의 증가를 유발하는 근본 원인을 토지의 사유화에서 찾고 있다. 그는 이 토지사유제라는 근본 원인을 제거하지 않으면 결코 위의 경제문제를 해결할 수 없다고 주장하면서, 토지가치공유제라는 대안을 제시한다. 여기서는 헨리 조지의 토지사유제 비판의 기본 내용과 그가 제시한 대안에 대해 개관해 보기로 하자. 이밖에 한국의 농지개혁을 평가하는데 필요한 조지의 이론들은 해당 부분에 가서 필요한 만큼 소개하겠다.

3) 이 장은 주로 Henry George, *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, 1984, Book IV-IX를 참조하여 작성하였다. 필자는 경북대학교 김윤상 교수로부터 이 책의 원역 원고를 얻을 수 있었으며, 이것을 본 논문의 작성에 매우 유용하게 이용하였다. 이하 인용 부분의 번역은 기본적으로 김교수의 원고에 의거하고 있음을 미리 밝혀 둔다. 단 폐이지는 모두 원전의 것이다.

1. 토지사용제 비판

헨리 조지의 토지사용제 비판의 내용은 ① 토지사용제 하에서는 지대가 상승하여 임금과 이자를 압박하며 궁극적으로는 노동자의 노예화를 초래한다는 것, ② 토지의 최선사용이 불가능하다는 것, ③ 토지사용제 자체가 정의롭지 못하다는 것으로 정리할 수 있다.

먼저 ①에 대해 살펴보기로 하자. 헨리 조지의 지대이론은 리카도의 차액지대론을 기본적으로 계승한 것이다. 그러나 조지는 리카도를 넘어서서 이 이론을 농지 뿐 아니라 모든 토지에 적용하고 있으며, 인구증가라는 요인 외에⁴⁾ 기술진보와 토지투기라는 요인이 지대분배율을 급속하게 상승시킴으로써 임금과 이자를 상대적으로 또 심지어 절대적으로 하락시키는 메커니즘을 밝히고 있다. 여기서 ④ 인구증가는 경작의 한계를 확장시키고 특정 토지의 생산성을 상승시킴으로써, ⑤ 기술진보는 토지의 수요를 증가시킴으로써, ⑥ 투기는 토지의 유향화를 초래하여 경작의 한계를 확장시킴으로써 지대를 증가시킨다. 그 결과 생산력이 상승함에도 불구하고 그 이익은 토지소유자에게 돌아가고 임금은 겨우 생존할 수 있을 정도의 최저 수준에 머물게 된다. 이것은 조지로 하여금 경제학 연구에 몰두하게 했던, 물질적 진보가 급속하게 이루어지는 가운데서도 극심한 빈곤이 지속되는 현상 바로 그것이다. 이 모든 것의 근원에는 토지사용제, 즉 토지의 배타적 소유권이 자리하고 있다.

이러한 상황 하에서는 노동자는 명목상의 자유를 갖고 있다 할지라도 사실상 노예와 다름없게 된다. 조지는 “인간이 생존하고 생활해야 하는 터전인 토지를 소유하는 것은 사실상 인간 자체를 소유하는 것”⁵⁾이라고 하면서, 토지사용제 하의 노동자의 상태를 다음과 같이 묘사하고 있다.

“토지사용제는 맷들의 아랫들이다. 물질적 진보는 맷들의 윗들이다. 노동계층

4) 리카도도 지대 상승 요인으로서 인구증가를 고려하고 있다.

5) Henry George, op. cit., p. 348.

은 증가하는 압력을 받으면서 맷돌 가운데서 갈리고 있다.”⁶⁾

다음 ②에 대하여 살펴보기로 하자. 조지는 토지의 적절한 이용을 위해서는 토지사용제가 필요하다는 생각을 “우연과 본질을 혼동하여 생긴 착각”⁷⁾이라고 평가한다. 그는 토지사용에 필요한 것은 사적 소유권이 아니라 개량 물에 대한 보장이라고 주장한다. 그에 의하면 토지사용제는 오히려 적절한 이용에 방해가 된다. 왜냐하면 토지사용제 하에서는 토지소유자는 스스로 사용하거나 개량할 능력이나 의사가 없는 경우에도 타인의 사용이나 개량을 저지할 수 있는 권리를 갖기 때문이다. 그는 귀중한 토지가 유향화되어 있는 것은 모든 도시에서 볼 수 있는 흔한 현상이라고 하면서, “토지사용제는 적절한 토지 이용을 확보한다는 면에서는, 돼지고기를 익히기 위해 집을 불태우는 것처럼 낭비적이고 불확실한 방법”⁸⁾이라고 결론을 내린다.

마지막으로 ③에 대하여 살펴보기로 하자. 조지는 소유권의 정당한 근거는 오로지 인간의 자기 자신에 대한 자연권에 있다고 생각한다. 이 권리에 기초하여 인간의 노동에 의해 생산한 것에는 배타적으로 보유하고 향유할 수 있는 명백한 권원이 발생한다. 이 권리 외에는 정당한 권원의 근거가 있을 수 없다. 그러므로 노동생산물이 아닌 것의 배타적 보유와 향유는 정당하지 않으며, 따라서 토지의 사적 소유는 옳지 않다. 조지에 의하면, 인간은 자연(토지)에 대해서는 평등하게 사용할 수 있는 권리를 갖고 있을 뿐이다.⁹⁾ 토지의 사유를 인정하면, 노동하는 자에게 주어지는 자연의 대가를 노동하지 않는 자가 취할 수 있게 되므로 노동생산물에 대한 생산자의 권리가 그

6) Ibid., p. 357.

7) Ibid., p. 397.

8) Ibid., p. 402.

9) 조지는 이에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “인간이 창조주의 평등한 허락을 받아 이 땅에 존재한다고 하면 우리 모두는 창조주의 하사품을 평등하게 향유할 수 있는 권리를 갖고 있으며 또 자연이 공평하게 제공하는 모든 것을 평등하게 사용할 수 있는 권리를 갖고 있다. 이것은 자연적인 권리이며 양도할 수 없는 권리이다. 또 이것은 모든 인간이 세상에 태어나면서 취득하는 권리이며 생존하는 동안에는 다른 사람의 동일한 권리에 의해서만 제약될 수 있는 권리이다.”(Ibid., pp. 338~339)

만큼 부정된다. 이것은 반드시 부의 불균등한 분배를 초래한다. 앞서 언급한 바 물질적 진보가 이루어지는 가운데 빈곤이 지속되는 현상은 토지에 대한 평등한 권리를 부정한 인간의 불의에 기인하는 것이다.

조지는 이상과 같은 자신의 토지사용제 비판을 뒷받침하기 위해 토지소유제도와 문명에 관한 역사적 고찰로 나아간다. 조지는 토지 사용과 사회의 존속을 위해서는 토지사용제가 필요불가결하다는 많은 사람들의 생각에 의문을 제기한다. 그는 설혹 토지사용제가 인류역사상 보편적인 제도로서 오랫동안 존속해 왔다 할지라도, 그것이 그 제도의 정당성이나 필요성을 입증하는 것은 아니며, 또 실제로 토지소유제도의 역사는 그것이 사실이 아님을 보여 준다고 주장한다. 그에 의하면, 어디에서나 기본적으로 인정되었던 것은 토지에 대한 공동의 권리였으며, 토지를 부당하게 탈취한 곳이 아니면 토지사용이 성장하지 않았다. 토지에 대한 평등한 권리가 부정되고 토지사용제가 발달할 경우 그것은 그 문명을 멸망시키는 결정적 요인으로 작용하였다. “대토지 소유가 그리스를 멸망시켰고 후에는 라티퐁디움이 이탈리아를 멸망시켰다.”¹⁰⁾ 조지는 인류가 토지소유에 관해 갖고 있는 기본적·지속적 개념은 토지에 대한 평등권이라고 결론 짓는다. 봉건사회 하에서도 그나마 존속되고 있던 토지의 공동소유와 그에 기초한 평등권은 각종 봉건적 속박이 해체되는 과정에서 함께 사라지고 말았으며, 그 이후 근대에 들어서는 토지사용제의 관념이 개인적 자유의 신장과 더불어 확대되어 갔다고 한다. 그는 그 이유로서 봉건적 토지소유가 해체되고 개인적 자유가 신장되는 과정에서 토지사용제의 본질적 불의성(不義性)에 대한 관심이 줄어들었다는 것과, 로마법에서 나온 법적 개념이 계승됨으로써 토지소유권과 다른 소유권 간의 자연적 구분이 점차 사라졌다는 것을 제시한다. 조지는 근대문명이 과거 어느 문명보다도 평등과 자유를 더 존중함으로써 유례없는 진보를 이룩할 수 있었음을 인정한다. 그러나 그는 근대문명이 토지소유에 있어서는 평등권을 부정하는 토지사용제를 채택함으로써 몰락의 요인을 내포하게 되었음도 지적한다. 그는 근대문명이 이것을 해결하지 않는 한 과거의 로마

10) Ibid., pp. 372~373.

와 마찬가지로 물락은 필연적이라고 주장한다.

2 토지가치공유제

조지가 제시하는 해결책은 매우 간단하다. “토지를 공동소유로 해야 한다”는 것이다. 이러한 해결책이 도출되는 근거는 명백하다. 즉 “불평등한 토지소유는 반드시 부의 불평등한 분배를 초래한다. … 그리고 불평등한 토지소유는 성질상 토지에 대한 사유권의 인정과 불가분의 관계에 있으므로, 부의 불평등한 분배에 대한 유일한 해결책은 토지를 공동소유로 하는 데 있다는 결론이 필연적으로 도출된다”¹¹⁾는 것이다.

그렇다면 조지가 토지소유권의 3요소인 토지의 사용권, 처분권, 수익권¹²⁾을 모두 공유로 하는 토지공유제를 제안한 것일까? 그는 일단 “일거에 토지사유권을 철폐하고 공유를 선언한 후 토지개량물에 대한 사적 권리를 완전히 보호한다는 조건 하에 각 필지마다 최고가격 청약자에게 임대한다면, 정의의 법칙도 만족시키고 경제성도 충족시킬 수 있다”¹³⁾고 함으로써, 토지공유제에 대해 지지 의사를 표하고 있다.

그러나 그는 그것이 필요 이상의 충격을 야기하고, 정부기구를 쓸데없이 확대시킬 우려가 있는 지나친 방법이라고 주장한다. 조지는 토지를 환수하는 대신 “토지가치=지대”를 전액 조세를 통하여 환수하는 “단순하고 쉽고 조용한 방법”, 즉 토지가치공유제(토지가치세제)를 제안한다. 이것은 토지의 사용권과 처분권은 그대로 둔 채, 수익권을 환수하는 것이다.¹⁴⁾ 조지는 이 제도 하에서는 토지소유가 누구의 명의로 되어 있건 토지소유량이 얼마이건 간에, 토지는 실질적으로 공동소유가 되고 사회의 모든 구성원들이 토지소유의 이익을 공유할 수 있다고 주장한다. 조지는 토지사유제의 핵심적

11) Ibid., p. 329.

12) 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991, pp. 76-77.

13) Henry George, op. cit., p. 403.

14) 이 경우 과세표준은 토지의 객관적 임대가치, 즉 경제지대(또는 잠재지대)이며, 세율은 100%이다(김윤상, op. cit., p. 86).

인 문제점은 토지소유자에 의한 지대 전유, 즉 수익권에 있다는 것과, 그것을 환수하면 쓸데없는 부작용을 회피하면서 실질적으로 토지공유제의 효과를 거둘 수 있다는 것을 간파하였던 것이다.

정부가 “토지가치=지대”를 전액 조세로 징수할 경우 그것은 공공경비 총액을 초과할 것이기 때문에, 다른 조세가 불필요하게 된다. 따라서 토지공유제는 자연스럽게 “토지가치 이외의 대상에 부과하는 모든 조세를 철폐하자”¹⁵⁾는 토지단일세 주장으로 연결된다.

조지는 토지가치세제를 제안한 후, 이 조세가 최선의 조세임을 조세원칙에 비추어 논증하고, 또 현재의 각종 사회경제적인 문제들을 근본적으로 해결하는 효과들을 갖고 있음을 구체적으로 밝히고 있다. 그러나 여기서는 그에 관해 설명할 여유는 없고, 다만 이 조세의 성격과 효과를 집약적으로 잘 표현하고 있다고 생각되는 다음의 구절을 인용하는 것으로 그친다.

토지가치에 부과하는 조세는 사회로부터 특별한 혜택을 받는 사람에게만 부담을 지우며 또 그 혜택에 비례해서 부담을 지운다. 이 조세는 사회가 창출한 가치를 사회가 걷고 또 사회를 위해 사용하는 조세이다. 이 조세는 공동재산의 공동사용이라는 원리를 구현한다. 모든 지대가 과세되어 사회의 필요 경비에 충당되면, 자연이 예정하는 평등성이 성취된다. 각 국민은 개인적인 근면, 기술, 지적 능력에 의한 이익 이외에는 다른 사람보다 더 이익을 받는 일이 없다. 모든 사람은 자신이 정당하게 번 것을 갖게 된다. 그 때가 되면, 그리고 그 때가 되어야, 노동은 정당한 보수를 받고 자본은 자연적인 대가를 받는다.¹⁶⁾

이상에서 살펴본 조지의 토지개혁론으로부터 우리는 한국의 농지개혁을 평가할 수 있는 두 가지 기준을 발견할 수 있다. 하나는 그것이 토지에 관한 평등권을 제고시켰는가 하는 것이고, 또 하나는 만일 그렇다면 그것이 토지소유자의 지대 전유를 제약하고 사회에 의한, 사회를 위한 지대의 수취

15) Henry George, op. cit., p. 406.

16) Ibid., p. 421.

및 사용을 제도화하는 방향으로 이루어졌는가 하는 것이다.

III. 한국 농지개혁에 대한 평가

1. 자작농체제의 성립과 토지에 대한 평등권

농지개혁은 식민지 지주제를 철폐하고 자작농체제를 성립시켰다. 1945년 말 총경지 면적 2,296천 정보의 35%에 불과했던 자작지는 농지개혁 직후인 1951년 말에는 그 96%에 달하게 되었다. 해방 당시 소작지 면적 1,447천 정보의 94%에 해당하는 1,362천 정보가 자작지화한 것이다. 물론 이 가운데는 지주층의 임의처분에 의한 것이 상당수(49%) 포함되어 있다.¹⁷⁾ 종래 이것에 대해서는 임의처분가격이 분배농지 상환가격보다 훨씬 높았다는 것을 근거로 지주층의 사전장매라고 보고 여기서 농지개혁의 한계를 찾고자 하는 경향이 강했다. 그러나 최근에 와서는 임의처분가격의 고가성(高價性)은 부정되고 있고, 그에 따라 지주층의 임의처분은 농지개혁의 한계가 아니라 오히려 효과를 입증하는 것으로 해석되기에 이르렀다.¹⁸⁾

농지개혁이 비교적 성공적이었다고 평가되는 일본의 경우도 개혁 후의 자작지율은 90%에 불과했다는 사실을 생각한다면,¹⁹⁾ 한국의 농지개혁은 일단 지주제 해체의 측면에서는 매우 성공적이었다고 평가하지 않을 수 없다. 더욱이 경자유전(耕者有田)의 원칙에 의해 농지소유 상한을 3정보로 설정하고,²⁰⁾ 소작·임대차·위탁경영을 금지²¹⁾하였기 때문에, 제도적으로 식

17) 이상의 수치는 김성호 외, 「농지개혁사연구」, 한국농촌경제연구원, 1989, pp. 1029~1030에서 인용한 것이다.

18) 장상환, “농지개혁과정에 관한 실증적 연구”, 「해방전후사의 인식 2」, 한길사, 1985, pp. 318~823 및 김성호 외, op. cit., pp. 1026~1035 참조.

19) Ibid., p. 1034.

20) 농지개혁법 제6조 1항 및 제12조 1항.

21) 농지개혁법 제17조.

민지 하에서와 같은 지주제가 재생하는 것은 불가능하게 되었다.

주지하다시피 식민지 지주제 하에서는 대지주에의 토지집중이 현저하였다. 예컨대 1930년 현재 경지를 30정보 이상 소유하는 지주의 호수는 5001호였는데, 이들이 전국 총경지 면적의 12.8%에 해당하는 56만여 정보를 소유하고 있었다. 이 5001호는 같은 해 총토지 소유자 수의 0.3%에 불과하였다.²²⁾ 이들 대지주에 의한 대토지 소유는 토지조사사업과 산미증식계획과 같은 지주중심적 농업정책에 힘입어 크게 확대되었으며, 그와 같은 정책이 후퇴한 이후에도 쇠퇴함이 없이 지속적으로 유지되었던 것으로 보인다. 전라북도 1개 도의 상황이기는 하지만,²³⁾ <표 1>은 1919년부터 1938년 사이에 경지 100정보 이상 대지주의 수가 계속 증가하고 그 소유 면적 또한 절대적·상대적으로 계속 확대되어 갔음을 보여 주고 있다.

<표 1> 경지 100정보 이상 대지주의 호수 및 소유면적의 추이 (전북)

	1919년	1926년	1930년	1938년
호 수	60	124	136	148
소유면적 (정보, %)	38,434 (16.4)	54,561 (23.1)	58,023 (24.7)	60,278 (25.3)

註: () 안의 수치는 각 해당 연도의 전북 총경지 면적에서 차지하는 비율임

자료: 장시원, “일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구”, 서울대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1989, p. 63.

22) 이상의 수치는 장시원, “일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구”, 서울대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1989, p. 43~44에서 인용한 것이다.

23) 전국적 차원에서 식민지기 대토지소유 비중의 변동을 시계열적으로 파악할 수 있는 자료는 아직까지 발견되지 않았다.

농지개혁은 바로 이와 같은 대토지 소유를 기축으로 한 식민지 지주제를 해체하였던 것이다. 대토지 소유를 해체하고 토지소유의 균등성을 획기적으로 높였다는 점에서 이것은 명백히 토지에 대한 평등권을 제고하는 조치였다. 농민들은 고율 소작료와 경작권의 불안정성으로부터 해방되었다. 반성환의 추계에 의하면, 1920~39년과 1953~69년 사이에 농업생산의 연평균 성장률(부가가치 기준)은 1.38%에서 4.27%로, 농업생산성의 연평균 증가율은 0.94%에서 2.76%로 크게 상승하는 것으로 나타난다.²⁴⁾ 이와같이 농지개혁 후의 한국 농업이 식민지기에 비해 훨씬 빠른 성장세를 보이게 된 것은 이에 기인하는 바가 크다고 생각한다.²⁵⁾

그렇다면 조지는 이에 대해 어떻게 보았을까? 조지는 토지의 소규모 분할이 대토지 소유에 비하면 훨씬 우수하고 국가의 기초를 안정시킨다고 보았다. 그러나 그는 이러한 조치에는 세 가지의 근본적인 문제가 있다고 주장한다. 첫째는 대규모 경작을 불가능하게 하여 생산의 증가를 억제하는 효과가 있다는 것이다. 둘째는 생산물의 공정한 분배라는 목적을 달성할 수 없다는 것이다. 조지는 “이러한 제도를 실시하여 달라지는 점이 있다면 그것은 대지주 대신 새로 지주가 되는 종전의 소작인이 지대 상승의 이익을 챙긴다는 점”²⁶⁾이라고 하면서, “국가가 자작농에게 땅을 사 준다고 하더라도 그 결과는 ... 토지의 시장가격을 상승시켜 혜택을 입지 못하는 계층(농촌과 도시의 노동자들, 도시 빈민들: 인용자)과 다음 세대의 사람들이 토지를 얻기가 더 어렵게 할 것이 아닌가?”²⁷⁾라고 반문한다. 셋째는 그 조치는

24) Sung Hwan Ban, “Agricultural Growth in Korea, 1918~1971”, in Yujiro Hayami et al., eds., *Agricultural Growth in Japan, Taiwan, Korea, and Philippines*, The University Press of Hawaii, 1979, Table 4~5b 참조.

25) 농지개혁이 농업생산에 미친 영향에 관해서는 종래 부정적인 평가가 지배적이었다. 그러나 일찌기 반성환은 농지개혁이 농업생산의 성장에 매우 중요한 계기였다는 것을 농업생산의 장기변동에 관한 추계 작업을 통해 밝혔으며(Ibid.), 최근에 와서 장시원은 농지개혁이 소농민영을 소작료의 중압과 경작권의 불안정성에서 해방시킴으로써 농업생산의 성장과 농가경제의 개선에 새로운 가능성을 열어 놓았다는 점을 실증적으로 밝히고 있다(장시원, op. cit.(1995)).

26) Henry George, op. cit., p. 324.

토지사용제가 유지되는 상황 하에서는 아무 소용이 없다는 것이다. 조지는 소규모 토지소유는 물질적 진보가 이루어지고 부가 증식되는 곳에서는 토지사용제와 공존할 수 없으며, 결국 토지는 부자의 소유로 넘어 갈 수밖에 없다고 주장한다.²⁸⁾

<표 2> 농지개혁 전후의 경영규모별 농가 구성비 변화 (단위: %)

	1945	1947	1951
0.5 정보 미만	33.7	41.2	42.7
0.5 ~ 1 정보	33.4	33.3	35.9
1 ~ 2 정보	22.9	18.8	17.1
2 ~ 3 정보	7.7	5.2	4.3
3 정보 이상	2.3	1.4	0.1
계	100.0	100.0	100.0

자료: 김성호 외, 「농지개혁사연구」, 한국 농촌경제연구원, 1989, p. 1040.

농지개혁 이후의 한국의 현실은 이와 같은 조지의 견해를 뒷받침하는 쪽으로 진행되었다. 농지개혁에 의해 한국 농업에는 영세사적(零細私的) 토지소유와 영세농경구조가 정착되었다.²⁹⁾ <표 2>를 보면 농지개혁을 전후하여 농업경영의 영세성이 더욱 심화되었음을 알 수 있다. 그 이후에도 농지소유 자격의 제한, 소유상한제, 소작 및 임대차의 금지 등의 규정에 의해 농지유동화나 농업 경영규모 확대는 저지되었다. 오늘날 농지유동화를 통한 규모 확대라는 것이 농지정책의 최대 과제 중 하나가 되기에 이른 것은 그 동안 사태가 어떻게 진행되었는지 여실히 말해 준다. 이 점은 종래의 농지개혁사

27) 헨리 조지 저, 김용 역, 「노동의 조건」(대천덕 편, 「토지와 자유」, 도서출판 무실, 1989), p. 166. 인용문 중에는 필자가 수정한 부분이 포함되어 있다.

28) Ibid., p. 167.

29) 박진도, 「한국자본주의와 농업구조」, 한길사, 1994, pp. 47~54 및 김성호 외, op. cit., p. 1041 참조

연구에서도 충분히 파악되고 있다고 생각한다.

위의 두 번째 문제와 관련해서도 한국의 현실은 조지가 옳음을 입증해 준다. 흔히 강조하듯이 농지개혁 후 한국 농민들은 가격·금융·조세 등의 측면에서 매우 불리한 위치에 놓이게 되었던 것은 사실이다. 그러나 그 반면 그들이 지금까지 “지대=지가 상승”³⁰⁾의 이익을 향수해 왔다는 것도 사실이다. 이것은 일본의 농지개혁과 전후농지법에 관한 연구 가운데서 渡邊洋三이 사용한 논리에 따라 설명하면 보다 분명하게 이해할 수 있을 것 같다.³¹⁾ 그는 농지개혁 후의 농지소유권에는 ‘경작권 내지 농업경영의 기초로서의 토지소유권’과 ‘상품소유권으로서의 토지소유권’이라는 서로 모순하는 두 개의 논리가 존재한다고 보고, 전후 농지제도의 기본 동향은 두 논리가 대항하는 가운데 점차 후자가 전자를 압도해 가는 프로세스였다고 파악한다. ‘상품소유권으로서의 토지소유권’의 성질이 전면에 나옴에 따라 농지는 도시 토지까지 포함한 토지 일반의 시장가격의 영향을 강하게 받게 된다는 것이다.

주지하다시피 일본이든 한국이든 ‘농지’개혁은 ‘토지’개혁에는 미치지 못한 것이었다. 도시 토지와 임야 등은 개혁 대상에서 제외되었기 때문이다.³²⁾ 농지에 비하면 도시 토지는 자유로 방임되어 왔던 것이나 다름없고, 공업화와 도시화가 진행됨에 따라 도시의 “지대=지가”는 눈부신 상승을 지속해 왔다. 이와 같은 토지시장의 영향으로 1970년대 중반 이후 농지가격은 농

30) 여기서 말하는 지대는 구체적인 계약에 의해 실현된 토지임대료(계약지대 혹은 실현된 지대)가 아니라, 토지의 객관적 임대가치로서의 경제지대 또는 잠재지대이다. 실현된 지대(이 경우에는 농업지대(농지임대료))의 상승이 없어도 경제지대는 상승할 수 있으며, 그것은 현실적으로 지가의 상승으로 표현된다.

31) 渡邊洋三, “農地改革と戦後農地法”(東京大學社會科學研究所 編, 「戦後改革 6 農地改革」, 東京大學出版會, 1975).

32) 한국에서 도시토지 문제가 방치되었다는 사실을 지적하는 연구는 없다. 이것은 일본의 경우 최고의 개설서라고 할 수 있는 石井寛治, 「日本經濟史」, 東京大學出版會, 1991에서 이 사실이 분명하게 지적되고 있다는 것 및 전문 경제학자가 아닌 대천덕 신부의 책, 「토지와 자유」에서 이 사실이 한국 농지개혁의 기본적인 문제점으로 제시되고 있다는 것과 좋은 대조를 이룬다.

<표 3> 농지가격의 추이 (단위: 원/평)

연 도	실세지가	수익지가	상대지가
1962	85 (100)	38	47
1964	133 (157)	63	70
1966	173 (204)	125	48
1968	194 (228)	200	△6
1970	253 (298)	263	△10
1972	399 (469)	600	△201
1974	1,088 (1,280)	1,313	△305
1976	2,109 (2,481)	1,975	134
1978	3,212 (3,779)	1,988	1,224
1980	3,757 (4,420)	2,313	1,444
1982	5,054 (5,946)	4,538	516
1984	6,788 (7,986)	4,425	781
1986	7,873 (9,262)	5,625	2,268
1988	11,041(12,989)	8,775	2,266

자료: 김성호 외, 「농지개혁사연구」, p. 1103.

註: 1) 논의 가격임.

2) 수익지가란 토지순수익을 연간 8%의 이자율로 자본환원한 이론지가이며, 상대지가란 실세지가에서 수익지가를 뺀 것임.

3) () 안의 수치는 1962년을 100으로 했을 때의 지수임.

업수익지가를 넘어서³³⁾ 급격히 상승하였다(<표 3> 참조). 물론 농지가격의 상승이 도시지가의 상승에 미치지 못하기 때문에 농민들이 상대적 박탈감을 느끼고 있는 것은 사실이지만, 그 과정에서 그들이 “지대=지가 상승”의 이익을 향수해 왔다는 것은 틀림없다. 조지의 말대로 농민들을 포함한 토지 소유자들과 토지를 갖지 못한 사람들 간의 불평등은 확대되어 온 것이다.

총래의 한국농지개혁사 연구에 있어서 이와 같은 사실을 분명히 인식하고, 그것이 기본적으로 토지소유자의 지대 전유는 그대로 둔 채 농지 소유

33) 김성호는 이것을 지가분화라고 부르고 있다(김성호 외, op. cit., p. 1105).

를 농민에게 이전시킨 한국 농지개혁의 개혁 방식에 기인한다는 것을 지적한 연구는 필자가 알기로는 없다.³⁴⁾

마지막으로 위의 세 번째 문제와 관련해서도 한국의 현실은 조지의 지적이 옳다는 것을 보여 준다. 이것은 해방 직후의 토지소유 집중도와 최근의 것을 비교해 보면 바로 확인할 수 있다. 해방 직후에는 전체 농가의 10%에 해당하는 지주들이 총경지 면적의 53%를 소유하고 있었던 반면, 지금(1988년 6월 현재)은 토지소유자 중 상위 10%가 전체 민유지의 77%를 소유하고 있는 것으로 나타난다.³⁵⁾ 농지개혁에 의해 일단 달성되었던 토지소유의 균등성은 완전히 사라지고 오히려 토지소유의 집중도는 상승한 것이다. 다만 해방 직후에 비해 달라진 것은 대토지 소유자가 농업부문의 지주가 아니라 독점재벌이며, 그들이 소유하고 있는 토지의 중심이 농지가 아니라 임야 및 도시 토지라는 점이다.³⁶⁾ 농지의 경우 경자유전의 원칙 때문에 소유집중 현상은 상대적으로 그다지 두드러지지 않지만, 소작지가 증가하고 비농민의 농지소유가 증가하는 가운데 소유집중이 진행되어 왔다. 조지의 말대로 물질적 진보가 이루어지고 부가 증식되어 온 한국에서 농지개혁에 의해 창출된 소규모 토지소유는 토지사유제와 공존하지 못하고 대규모 토지소유에 자리를 양보할 수밖에 없었던 것이다.

요컨대 한국 농지개혁은 대토지 소유를 기축으로 한 식민지 지주제를 해

34) 한국의 연구자들이 전후 농지개혁의 이와 같은 한계를 간과해 온 것과는 대조적으로 현대의 대표적 조지스트(Georgist)인 프레드 해리슨(Fred Harrison)은 일본의 농지개혁을 평가하면서 그것을 다음과 같이 분명하게 지적하고 있다. “전후 개혁은 자작인(owner-occupier)의 수를 증가시킴으로써 경멸의 대상이었던 지주들을 제거하고자 하였다. ... 그러나 그 ‘개혁’은 단지 소작인을 소유자로 바꾸면서 보다 많은 사람이 특권을 누리는 토지 독점체제를 강화하는 데 성공하였다. 공공에 의해 창출된 토지가치가 사적으로 전유되고 있을 때에는, 지주제 없는 사회만큼 좋은 것도 없다. 재정제도가 토지독점자들에게 토지시장을 자신들에게 유리하게 이용하는 것을 허용할 경우, 사회가 자작인들의 소작인이 된다.”(Fred Harrison, *The Power in the Land*, Universe Books, 1983, p. 168).

35) 현재 한국의 토지소유 집중에 관해 자세한 것은 이진순, 「경제개혁론」, 비봉출판사, 1995, 제2장 참조.

36) 장상환, op. cit.(1994), pp. 290-291.

제함으로써 토지소유의 균등성을 제고하였다는 점에서는 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 그것은 영세사적 토지소유와 영세농경구조를 성립시켰을 뿐 아니라, 토지소유자에 의한 지대 전유를 그대로 둔 채 임야나 도시 토지를 개혁 대상에서 제외함으로써 분배의 불평등성을 확대시키고 다시 토지소유 집중을 초래하게 되는 소지를 내포하고 있었다는 점에서는 부정적으로 평가할 수밖에 없다. 농지개혁 후의 한국의 현실은 “우리의 문명 시대에 노동자들에게 그 나라의 토지를 갖도록 할 수 있는 유일한 길은 바로 우리가 제안하는 바, 사회를 위해 토지소유권의 이익에 과세하는 길”³⁷⁾이라고 주장하는 조지의 견해에 설득력을 더해 주는 좋은 사례가 아닐까?

2. 분배농지가격의 상환·보상과 지대공수효과

한국 농지개혁의 개혁 방식이 토지소유자에 의한 지대 전유를 그대로 둔 채 토지소유권을 지주에게서 농민에게로 이전하고자 한 것이었음은 위에서 언급한 바와 같다. 그러나 일정 기간 동안에 일어난 일이지는 하지만, 농지개혁의 실시 과정에서 지대의 상당 부분이 사실상 정부에 의해 공수되었다는 점에 주의할 필요가 있다. 이것은 분배농지가격의 상환 및 보상이 이루어지는 과정에서 나타났다.

주지하다시피 한국의 농지개혁은 농지의 유상매수·유상분배 방식을 채택하였다. 정부는 농지를 분배받은 농민에게 그 대가로서 평년작 주작물 생산량의 1.5배를 5년간 균분 연부로 상환하도록 했고, 농지를 분배당한 지주에게는 동일한 생산량을 액면으로 하는 지가증권을 교부하고 5년간 균분 보상하는 것으로 규정했다. 김준보는 이것에 대해 “지주에 대한 유상매수란 필경 그의 현존한 토지소유권을 포기시키는 대신에 장래의 불로적(不勞的) 수익을 보상하는 (것이며: 인용자) … 수배(受配) 소작농의 경우 일시적이거나 불로지주(不勞地主)를 대신한 국고에 지대적 부담을 부득이 계속”³⁸⁾ 한

37) 헨리 조지 저, 김용 역, op. cit., p. 167.

38) 김준보, 「토지문제와 지대이론」, 한길사, 1987, pp. 198-199.

다는 정곡을 찢은 해석을 내린 바 있다.³⁹⁾ 만일 여기서 농민의 상환이 그대로 이루어지는 반면 지주에 대한 보상이 제대로 이루어지지 않는다면, 이것은 일시적이거나 양자 간의 차액 만큼 지대가 정부에 의해 공수되는 것과 같은 결과를 낳을 것이다.

의도한 것은 아니지만, 실제의 상환·보상 과정은 이러한 방향으로 진행되었다. 우선 농민의 상환은 현물로 하도록 했던 반면, 지주에 대한 보상은 현금으로 하도록 했다. 이 때 보상지가 계산에 사용된 곡물가격은 시가가 아니라 그 해의 법정곡가, 즉 정부매상가격이었다. 후자가 전자에 훨씬 미달하였다는 것은 주지의 사실이다. 더욱이 보상은 법정 만료기한(1955년 12월) 내에 마무리되지 못하고⁴⁰⁾ 1968년까지 계속되었는데, 1956년 이후의 보상 시에 적용된 가격은 법정 보상기간(1951~1955년) 내의 평균법정곡가로 고정되었다. 이 위에 인플레이션이 진행되자 지가증권은 점차 '휴지'로 변해 갔다. 사실상 지주에 대한 보상은 크게 감액되었던 것이다.

게다가 이미 1948년 미군정에 의해 분배가 시작되었던 구일본인 소유 귀속농지의 경우, 보상이 필요없었으므로 농민의 상환액은 전액 공수되었던 셈이다.

그 결과 정부의 수중에는 상당한 액수의 사업잉여가 발생하였다(<표 4>). 일반분배농지만 볼 경우 18.3억원(일반분배농지 세입 총액의 47%), 귀속분배농지도 함께 고려할 경우 37.7억원(전체 세입 총액의 65%)에 달하는 사업잉여가 발생하였다. 일반분배농지의 경우 농민으로부터 상환액을 징수하여 지주에게 보상했어야 함에도 불구하고, 정부는 그 중 약 절반을 지주에게 보상하지 않고 스스로 차지해 버린 것이다. 이것은 결과적으로 농업지대의 일부가 정부에 의해 공수된 것과 같다고 해야 하지 않을까?

39) 단 필자는 김준보가 분배농지가격의 보상과 상환을 다 같이 부정적으로 보는 것에는 찬성하지 않는다.

40) 1955년 12월말까지의 보상 실적은 49.8%였다(김성호 외, op. cit., p. 1050의 표 VII 3~4 참조).

〈표 4〉 농지개혁사업특별회계 결산 내역과 사업잉여(단위: 천원)

	귀속농지	일반분배농지	계
세입총액(a)	1,934,449	3,904,795	5,839,244
지가상환	1,696,537	3,618,683	5,313,220
기타 수입	237,912	286,112	524,024
세출총액	1,934,449	3,904,795	5,839,244
대가보상(b)	-	2,072,392	2,072,392
행정비용	641,911	896,283	1,538,194
농업투자	975,930	724,990	1,700,920
정부세입	316,608	211,130	527,738
사업잉여(a-b)	1,934,449	1,832,403	3,766,582

자료: 김성호 외, 「농지개혁사연구」, p. 1054.

이 사업잉여 중 상당 부분은 농지개량사업을 중심으로 한 농업투자로 돌려졌다. 이것은 “지금까지 화계에서 전연 고려되지 않았던 농업투자, 즉 자본형성”이었고, “지주에게 귀속될 자금을 농업개발로 환원시킨 셈”⁴¹⁾이다. 정부는 사실상 농업지대를 공수하여 농업개발이라는 공공목적을 위하여 사용한 것이다. 필자는 이것이 위에서 말한 바 ‘사회에 의한, 사회를 위한 지대의 수취 및 사용’을 부분적으로나마 실현한 것으로 평가하고 싶다.

종래에는 농지개혁 후의 농민 부담이 과중하였음을 논증하든지, 지주 대신 국가가 지주가 되었다는 사실을 내세우든지 하면서, 농지개혁의 반농민성을 입증하고자 하는 경향이 강했다. 필자는 이들이 내세우는 논거 자체부터 불만이지만, 그것을 차치하고라도 지대가 지주의 수중에 들어가서 사적으로 사용되어 버리는 것과 국고에 들어가 공공의 이익을 위해 사용되는 것 간의 명백한 차이를 구분하지 않는 것은 불합리하다고 생각한다.

그러나 이와 같은 효과를 지나치게 강조하는 것 또한 잘못이다. 왜냐하면

41) Ibid., p. 1056.

그것은 어디까지나 분배농지가격의 상환 및 보상 과정에서 발생한 부수적인 결과의 하나일 뿐이며, 따라서 시간적·공간적으로 크게 제한될 수밖에 없었기 때문이다. 이 효과는 시간적으로는 분배농지가격의 상환이 이루어지는 동안에만, 공간적으로는 농지, 그 중에서도 분배농지의 경우⁴²⁾에만 발휘되었을 뿐이다.⁴³⁾ 그것은 매우 불충분하고 불공평한 것이었음을 잊어서는 안된다.

일찌기 일본 학계에서는 지주제 하에서 고율소작료의 형태로 지주에게 흘러들어 갔던 농업지대가 농지개혁 이후에는 어떻게 되었을까 하는 의문이 제기된 바 있다.⁴⁴⁾ 이에 대한 대답은 “농지개혁에 의해 폐기된 기생지주적 토지소유의 실현 형태로서의 고율소작료 부분은 한편으로 ‘직접생산자-농민’의 취득 부분, 따라서 가족노동력의 실질임금을 높이고, 다른 한편으로는 소비자로서의 총사회가 구입하는 농산물의 실질가격, 따라서 총사회에서의 임금액을 ... 상대적으로 저하시킨다고 하는 두 개의 경로를 통하여 배분되었다”⁴⁵⁾는 것이다. 필자는 이 대답을 농업지대의 일부는 농민의 수중에 남고 나머지는 자본주의 부문으로 이전되었다는 것으로 해석하고 싶다.

여기다가 농지상환곡과 토지소득세의 형태로 정부에 공수된 부분을 넣으면 식민지 지주제 하의 고율소작료가 농지개혁 후 어떻게 되었을지 설명하기에 적절한 논리가 성립할 것 같다. 식민지 지주제 하의 농민에 비해 자작농체제 하의 농민의 실질소득이 상당 정도 높았다는 것은 최근 장시원의

42) 귀속농지를 포함한 분배농지는 전체 농지의 30%에 불과하였다. 따라서 나머지 70%의 농지와 도시 토지 및 임야 등은 위와 같은 지대공수 효과의 영향권 밖에 있었다.

43) 농업지대는 토지소득세에 의해 정부에 흡수되기도 하였다. 이것은 모든 농지를 대상으로 하였으므로 대상범위의 측면에서는 분배농지가격의 상환·보상에 의한 것보다 이상적이었다고 해야 할 것이다. 토지소득세에 관해 자세한 것은 이대근, “한국전쟁과 1950년대 자본축적”, 서울대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1987, 제5장 참조. 단, 이 논문은 토지소득세에서 50년대 농정의 대농민(對農民) 수탈성을 발견하는 것을 최우선 과제로 하고 있는데, 이러한 입장은 필자의 입장과는 기본적으로 차이가 있음을 밝혀 둔다.

44) 東畑清 · 宇野弘藏 編, 『日本資本主義と農業』, 岩波書店, 1959, p. 368.

45) Ibid., pp. 370-371.

분석에 의해 밝혀졌다.⁴⁶⁾ 그리고 50년대 이후 한국에서 저농산물가격을 통한 저임금의 유지 메커니즘이 작용해 왔다는 것은 너무나 잘 알려진 사실이다. 그렇다면 농지개혁 후 농업지대는 ① 정부에 공수되거나, ② 자본주의 부문으로 이전되거나, ③ 농민의 수중에 남게 되었다고 해야 할 것이다.

종래에는 한국에서 ①과 ②의 경로가 상대적으로 우세했던 것을 가지고, 바로 국가 및 자본주의에 의한 ‘농민수탈’이라고 규정하는 경향⁴⁷⁾이 강했다. 어떻게 보면 이러한 견해가 지배적으로 된 것도 당연하다. 왜냐하면 농업지대가 공수되기는 했지만 그것은 시간적·공간적으로 제한되었을 뿐 아니라, 농업지대 이외의 지대를 방임한 상태에서 이루어졌으며, 또 사회에 의해 징수되어 사회⁴⁸⁾를 위해 사용되었어야 할 농업지대의 일부가 유통과정을 통해 바로 자본주의 부문으로 이전되어 농업과는 무관하게 사용되어 버렸기 때문이다. 그러나 사태의 본질은 농민수탈이라기보다는 지대의 잘못된 관리에 있었다. 오늘날 농업문제와 토지문제의 근원에는 농지개혁과 그 이후 농업정책 및 토지정책이 토지소유자의 지대 전유를 잘못 처리하였다는 사실이 가로놓여 있는 것이다.

IV. 맺음말

이상에서 헨리 조지의 토지개혁론을 개관하고, 한국의 농지개혁을 토지에 대한 평등권이라는 측면과 지대공수효과라는 측면을 중심으로 하여 평가해 보았다. 그 평가를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

한국 농지개혁은 대토지 소유를 해체하여 토지소유의 균등성을 제고하고, 분배농지가격의 상환 및 보상 과정에서 부분적이거나 지대공수효과를 창출

46) 장시원, op. cit.(1995), pp. 312~314 참조. 단, 그는 실질소득의 상승은 농지상환곡 부담이 거의 종결되는 1950년대 말부터 본격화되었을 것으로 보고 있다.

47) 이대근, op. cit., 제5장이 대표적이다.

48) 여기에 농업이 포함됨은 물론이다.

하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 그것은 기본적으로 토지사유제를 전제로 하였고 또 농지만을 대상으로 하였다는 점에서, 그것에 의해 성립한 자작농체제가 영세사적 토지소유와 영세농경구조를 초래하고, 토지에 대한 실질적 평등권을 보장해 줄 수 없는 것이었다는 점에서, 또한 그 시행과정에서 부분적으로 이루어진 농업지대의 공수가 매우 불충분하고 불공정한 것이었다는 점에서는 부정적으로 평가할 수밖에 없다.

농지개혁 후 한국 농업의 성장 속도가 빨라지고 농가경제가 일정한 정도로 개선된 것은 농지개혁의 긍정적 측면의 효과라 할 수 있다. 불리한 교역조건 하에서도 한국 농업이 자본주의 부문에의 식량 공급이라는 중요한 역할을 지속적으로 수행할 수 있었던 것도 이러한 효과를 바탕으로 한 것이었다. 그러나 60년대 이후 공업화·도시화가 본격화하면서 농지와 비농지를 불문하고 토지가 다시 소수의 수중에 집중되고 지가가 폭등해 온 것과, 그러한 가운데 토지소유자로서의 농민은 지가 상승의 이익을 누리면서도 막상 농업 그 자체는 상대적으로 크게 후퇴해 온 것 등은 농지개혁의 부정적 측면과 관련이 있다.

그 결론이 부정적이었던 긍정적이었던 간에 농민의 입장에서 농지개혁을 평가하는 것은 기존의 농지개혁사 연구에서 공통적으로 발견되는 경향이다. 이 논문을 통해 헨리 조지의 토지개혁론이 한국 학계에 소개되고 농지개혁, 나아가 한국 농업을 파악하는 문제들이 단순히 농민적이나 반농민적이나 하는 데서 벗어났으면 하는 바람이 간절하다. 사회에 의해 창출되는 “토지 가치=지대”는 사회에 의해 징수되어 사회를 위해 사용되어야 한다는 주장의 정당성을 인정한다면, 평가의 기준이 오로지 농민의 이익 여부에 머물러 있어서는 곤란하지 않겠는가?

참고문헌

1. 김성호 외, 「농지개혁사연구」, 한국농촌경제연구원, 1989.

2. 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991.
3. 김준보, 「토지문제와 지대이론」, 한길사, 1987.
4. 대천덕 편, 「토지와 자유」, 도서출판 무실, 1989.
5. 박석두, “농지개혁과 식민지 지주제의 해체”, 「경제사학」 제11호, 1987.
6. 박진도, 「한국자본주의와 농업구조」, 한길사, 1994.
7. 유인호, “해방후 농지개혁의 전개과정과 성격”, 「해방전후사의 인식 1」, 한길사, 1980.
8. 이대근, “한국전쟁과 1950년대 자본축적”, 서울대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1987.
9. 이진순, 「경제개혁론」, 비봉출판사, 1995.
10. 장상환, “농지개혁과정에 관한 실증적 연구”, 「해방전후사의 인식 2」, 한길사, 1985.
11. 장상환, “한국의 농지문제와 농지정책에 관한 연구”, 연세대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1994.
12. 장상환, “농지개혁”, 「한국사 18」, 한길사, 1994.
13. 장시원, “일제하 대지주의 존재형태에 관한 연구”, 서울대 대학원 경제학과 박사학위 논문, 1989.
14. 장시원, “지주제 해체와 자작농체제 성립의 역사적 의의”, 「한국경제 발전의 회고와 전망」, 광복50주년기념사업위원회, 1995.
15. 中村哲 저, 안병직 역, 「세계 자본주의와 이행의 이론」, 비봉출판사, 1991.
16. 東京大學社會科學研究所 編, 「戰後改革 6 農地改革」, 東京大學出版會, 1975.
17. 東畑精一・宇野弘藏 編, 「日本資本主義と農業」, 岩波書店, 1959.
18. 石井寛治, 「日本經濟史」, 東京大學出版會, 1991.
19. 佐伯尙美, 「農業經濟學講義」, 東京大學出版會, 1989.
20. Fred Harrison, *The Power in the Land*, Universe Books, 1983.
21. Henry George, *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, 1984.

22. Robert V. Andelson & James M. Dawsey, 기독교경제학 연구회 역, 「새로운 해방의 경제학 - 마르크스를 넘어 헨리 조지로」(*From Wasteland to Promised Land*, Orbis Books, 1992), CUP, 1996.
23. Sung Hwan Ban, "Agricultural Growth in Korea, 1918-1971", in Yujiro Hayami et al., eds., *Agricultural Growth in Japan, Taiwan, Korea, and Philippines*, The University Press of Hawaii, 1979.



■ 전강수 ■

1959년 출생, 서울대 및 동대학원에서 경제학 전공, 경제학 박사, 한국경제사 전공, 일본 文部省 국비외국인 유학생으로 明治大學에서 1년 간 연구, 최근 기독교경제학에 관심을 가진 여러 기독교 경제학자들과 연구회 활동 중이며 현재 대구효성가톨릭대학 경제학과 교수로 재직, 기독교대학살림동역회 실행위원으로 활동 중.