■ 민족문화연구 제93호(2021.11.30.), 고려대학교 민족문화연구원, pp.233-272.
http://doi.org/10.17948/kcs.2021..93.233

미군정기 귀속농지 처리와 중앙토지행정처

류일환(柳一桓)*

목 차

1. 머리말
2. '번스안'과 운영기관 구상
3. 조미토지개혁연락위원회 논의와 토지행정기구
4. 중앙토지행정처의 성립·운영과 그 성격
5. 맺음말

국문초록

미군정은 한국에서 농지개혁의 첫 단계로 귀속농지 매각을 추진하였다. 이 과정에서 그들은 농지분배 뿐 아니라 금융지원과 경영지도까지 겸하는 전담기구를 만들려 하였다. 농업금융과 농촌지도에 관한 제도와 계획이 수립되기 전에라도, 농지분배 '후속조치'로서의 이러한 기능에 공백이 있어서는 안 되기 때문에, 농지개혁 추진조직이 이를 맡아야 한다는 것이 그들의 생각이었다.

1946년 번스안에는 금융조합이 운영기관으로서 매각된 귀속농지에 대한 관리·감독을 맡는다는 구상이 있었다. 1947년 과도입법의원 토지개혁 논의에서 미군정은 한미간 채널을 통해 토지행정기구 구상을 관철하려 하였다. 금융지원과 경영지도까지 맡

* 서강대 사학과 박사과정 수료.

을 독립적인 전담행정기구가 토지개혁 전반을 주도해야 한다는 것이었다. 하지만 과도입법의원 산업노농위 측의 생각은 달랐고, 그래서 양측의 입장은 엎치락뒤치락하는 조정 과정을 거쳤다. 그 절충의 결과가 과도입법의원에 제출된 토지개혁법안이었다. 하지만 이 법안은 결국 유산되었고, 1948년 3월 미군정은 그들의 원래 의도를 그대로 담은 법령 173호를 공포하여 중앙토지행정처를 설치하고 귀속농지를 처리하였다.

중앙토지행정처는 미국 농업안정국(FSA)을 모델로 한 조직이었다. FSA는 뉴딜정책 시기 만들어진 기구로, 소작인 농지 구매 프로그램을 운영하였다. FSA의 이 프로그램은 기존 농업금융기관을 이용하기 어려운 소작인들을 위해 설계된 제도였고, 영농·가계 계획에 대한 지도·감독과 금융지원을 결합하는 것이 그 특징이었다. 미군정은 귀속농지 처리에서뿐만 아니라 정부 수립 후 농지개혁에서도 행정처가 이와 같은 기능을 수행하기를 희망하였다. 그런데 이를 위해 그들이 취한 방법은 신한공사를 중앙토지행정처로 전환하는 것이었다. 동양척식주식회사의 후예인 신한공사는 이러한 구상에 참여하면서 존립을 도모해 나갔다.

주제어: 중앙토지행정처, 귀속농지, 농지개혁, 번스안, 조미토지개혁연락위원회, 농업안정국(FSA), 신한공사.

1. 머리말

이 글에서는 미군정기 귀속농지 처리를 농지개혁 '후속조치' 문제에 초점을 맞추어 살펴볼 것이다. 농지개혁은 토지를 쪼개어 분배하는 것만으로는 완수될 수 없었다. 재소작농화를 방지하기 위한 '후속조치'가 필요했다. 농지개혁에 대한 당시의 논의는 이러한 '후속조치'에 대한 고려를 포함하고 있었고, 미군정은 개혁 추진조직 구상에 이를 집약하였다.

미군정은 1948년에 농지개혁의 첫 단계로 귀속농지 매각을 단행하였다. 1946년부터 1948년까지 과도입법의원 등을 통해 국내 여러 세력과 논의를 거친 후의 일이었다. 이 과정에서 그들은 농지분배 이후 소농들에 대한 금융지원과 경영지도를 담당할 운영기관·행정기구의 역할을 중시하였다. 중앙토지행정처가 그 결과였다. 여기서는 미군정이 어떤 맥락에서 이 조직을 구상하고 설립했는지를 살펴볼 것이다.

귀속농지 처리에 관한 기존 연구들은 이 문제에 그다지 관심을 기울이지

않았다. 귀속농지 처리를 제한된 범위에서 뒤늦게 실시된 불철저한 정책으로 본 경우도 있고,[1] 정부 수립 후의 개혁을 추동한 농지개혁 제1단계로 평가한 연구들도 있다.[2] 입법안 마련에 중요한 역할을 했던 인물들에 초점을 맞춘 경우도 있다.[3] 미국 당국자들의 논의에 초점을 맞추어 미군정기에 전반적 농지개혁이 아닌 귀속농지 처리만 이루어진 이유, 또는 1946년에 논의된 귀속농지 처리가 1948년까지 지연된 배경을 살핀 연구들도 있다.[4] 하지만 이 연구들은 주로 농지분배의 측면에서 이 주제를 다루었다.[5] 농지개혁 '후속조치' 문제에 주목하여 중앙토지행정처를 조명한 연구는 없었다.

농촌단체나 농정조직에 관한 기존 연구들도 이 문제를 다루지는 않았다. 이 시기 금융조합의 조직 재건과 보존을 위한 움직임을 밝힌 연구들도 있고,[6] 농사개량원 설치를 비롯한 농업기술·농촌지도 기구의 변천을 다룬 경우도 있다.[7] 각계의 협동조합 조직 동향과 그 바탕이 된 조직론을 살펴본 연구들도 있다.[8] 하지만 이 연구들에서 농지개혁 문제와 이 단체·조직 사이

1) 황한식, 「미군정하 농업과 토지개혁정책」, 『해방전후사의 인식 2』, 한길사, 1985.
2) 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989; 신병식, 「한국의 토지개혁에 관한 정치경제적 연구」, 서울대 박사학위논문, 1992.
3) 홍성찬, 「일제하 이순탁의 농업론과 해방직후 입법의원의 토지개혁법안」, 『경제이론과 한국경제』, 박영사, 1993; 황윤희, 「번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식」, 『숭실사학』 23, 숭실사학회, 2009.
4) SangMin Lee, "The Political Economy of Occupation: United States Foreign Economic Policy in Korea, 1945-1949", Ph.D. Dissertation, Northern Illinois University, 1991; Inhan Kim, "Land Reform in South Korea under the U.S. Military Occupation, 1945-1948", *Journal of Cold War Studies* 18-2, 2016; Il-young Jung, "The 'Bunce Plan' and the Aborted Land Reform of 1946", *Seoul Journal of Korean Studies* 34-1, 2021.
5) 그런 면에서 이순탁의 가산농지제도 구상을 살펴본 홍성찬의 연구는 예외적인 사례이다.
6) 이승억, 「8·15 후 남한에서의 금융조합 재편과정(1945-1958)」, 한양대 석사학위논문, 1993; 최재성, 「해방-6·25전쟁 직전 시기 금융조합의 조직 재건과 그 중심인물」, 『한국근현대사연구』 43, 한국근현대사학회, 2007.
7) 이창섭, 「미군정기 농사개량원의 설립과 그 성격」, 『한국민족문화』 67, 부산대 한국민족문화연구소, 2018; 이송순, 「미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료」, 『사학연구』 137, 한국사학회, 2020.
8) 김성보, 「해방 이후 협동조합운동의 부흥과 좌우대립」, 『한국협동조합운동 100년사 Ⅰ』, 가을의 아침, 2019; 오미일, 「1945-1948년 협동조합의 설립 경로와 유형」, 『한국사연구』 187, 한국사연구회, 2019; 「1945-1948년 협동조합론의 전개와 그 특징」, 『민족문화연구』 91, 고려대 민족문화연구원, 2021.

의 연관성은 잘 드러나지 않았다. 신한공사의 성립과 조직 및 운영, 귀속농지 매각 과정을 종합적으로 다룬 연구가 있으나,[9] 중앙토지행정처 설립 구상의 내용과 의미를 밝히는 데는 아쉬움을 남겼다.

어떤 조직을 실행주체로 하여 개혁을 추진할 것인가? 개혁 후 소농들의 재소작농화를 방지하기 위해 무엇을 할 것인가? 이 글에서는 여기에 초점을 맞추어 미군정기 귀속농지 처리가 논의・결정되는 과정을 살펴볼 것이다. 이를 통해 미군정의 한국 농지개혁 구상과 중앙토지행정처 설립의 의미를 재조명하고자 한다.

이 연구에서는 로버트 키니 컬랙션 문서를 주로 이용하였고,[10] 미국 국립문서기록관리청 문서도 아울러 활용하였다.[11] 입법 논의 과정에서 작성된 여러 건의 법안 초안을 여기서 확인할 수 있다. 『농지개혁사관계자료집』에서는 신한공사 문서철과 농지개혁 관련 신문기사들을 주로 활용하였다.[12] 국사편찬위원회 한국사데이터베이스에서 제공하는 자료들 또한 참고하였다.[13]

2. '번스안'과 운영기관 구상

1946년 3월 7일 미군정 군정장관 러치(A. L. Lerch)는 귀속농지 처리안을 발표하였다. 과거 일본인이 소유했던 농지를 소작농과 자소작농에게 장기 현물상환 방식으로 매각하는 방안이었다.[14] 좌익 측에서 즉각 비판이 쏟아졌다. 일제하 금융조합・식산은행・동척 등이 시험한 '자작농 창정안'과 다

9) 최영묵, 「미군정기 신한공사 연구」, 건국대 박사학위논문, 2004.

10) Robert A. Kinney Collection, 소장처: 하와이대학교 한국학연구소, (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 AUS208). 이하 이 자료를 인용할 때는 Robert A. Kinney Collection을 RAKC로 축약하고, 소장처는 생략하며, 출처는 사료참조코드만을 표기한다.

11) 이 글에서 활용한 미국 국립문서기록관리청(NARA) 소장 문서는 모두 국사편찬위원회가 수집하여 전자사료관을 통해 제공하는 자료이다. 이하 이를 인용할 때는 자료군・자료계열은 번호로 축약하고, 소장처는 생략하며, 출처는 사료참조코드만을 표기한다.

12) 『農地改革史關係資料集』 4・5, 韓國農村經濟硏究院, 1986. 이하 『농지자료집』으로 줄여서 표기한다.

13) 이하 이 데이터베이스의 자료를 이용할 때 출처 표기에서 '출처: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스'는 '한국사DB'로 축약한다.

14) '問題의 日人財産 處理案'(漢城日報, 1946.3.8), 『농지자료집』 5, 164면; 'Press Release - Sale of Japanese Property'(1946.3.4), RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0013, 10-13면).

를 바 없으며, 농지 대가 상환을 위한 부채로 농민들이 '고리대금업자와 금융자본의 새로운 노예'가 된다는 것이었다. 농민에게 토지를 무상분배해야 한다는 입장을 전제로 한 비판이었다.[15] 찬성 측에서도 우려가 있었던 것 같다. 현재의 화폐나 물가를 기준으로 농지가격을 정해서는 안 되고, 상환기한에 신축성을 두어야 하며, 사업의 관리·추진은 1개의 특수회사나 '농촌유력자'가 아니라 새 조선의 국가적 기구 아래 자주적인 농민의 조직체가 맡아야 한다는 의견이 제기되었다.[16]

미군정이 발표한 유상분배·장기연부상환 방식에 대한 서로 다른 입장에도 불구하고, 이들의 인식에는 공통점이 있었다. 그 하나는 분배받은 농민들이 상환 부담을 이기지 못하면 다시 소작농이 될 것이라는 인식이었다. 한편에서는 부담을 감당할 수 없을 것이라고 비판하였고, 다른 한편에서는 감당할 수 있도록 가격과 기한을 정해야 한다고 주장하였다. 다른 하나는 누가 주체가 되어 누구의 이익을 위주로 사업을 추진하는지가 중요하다는 인식이었다. 이에 관하여 찬반 양측 모두 금융조합·식산은행·신한공사 등이 사업 주체가 되는 것을 경계하고 있었다.[17]

이러한 가운데, 3월 15일 러치는 성명서를 발표하였다. 귀속농지 처리는 군정청(또는 장래의 조선정부)이 직접 소작농·자소작농을 대상으로 추진할

---

15) '南朝鮮 三·一小作制는 日帝時代와 大同小異'(朝鮮人民報, 1946.3.16); '沒收土地를 農民에게 無償으로 分配하라'(解放日報, 1946.3.11); '三千萬의 膏血로 된 朝鮮內日本財産은 어디로'(朝鮮人民報, 1946.3.11); '東拓農地는 貧農에게(全農)'(朝鮮人民報, 1946.3.12); '土地問題 해결에 대하여'(解放日報, 1946.3.15), 『농지자료집』 5, 24면, 45-46면, 166면, 239면, 273-274면.

16) '朝鮮農村의 再建'(漢城日報, 1946.3.9), 『농지자료집』 5, 164-165면. 『한성일보』는 1946년 2월 창간한 일간신문으로 안재홍(安在鴻)이 사장으로 있었으며, 『조선일보』·『동아일보』와 함께 대표적인 우익신문으로 꼽혔다. 한국민족문화대백과사전, http://encykorea.aks.ac.kr. 이 글을 쓴 이는 주필 이선근(李瑄根)이었다.

17) 앞서 1945년 11월, 군정청 농무부장 이훈구(李勳求)는 토지문제에 대한 대책을 묻는 질문에 "군정청에서는 종래 금융조합을 통하여 실시해 왔던 자작농 창정사업을 계속 실행하겠고 또 신한공사로 하여금 그 소유토지를 해방하여 자작농 창정에 관한 사업을 실행케 할 계획이다. 즉 공정한 요율로 장기에 걸쳐서 토지의 원가를 소작농이 지불할 수 있을 계획을 세우려는 것이다. 그래서 과거 동양척식회사는 조선농민을 착취하는 기관이었지만 이 신한공사는 금후 조선농민을 위해서 그 존재가 있게 된 것이다."라고 답했다. '搾取에서 農民解放코 自作農 大規模 創定'(中央新聞, 1945.11.17), 『농지자료집』 5, 305면. 신한공사나 금융조합이 토지문제 해결의 주체가 될 것이라고 받아들여질 만한 발언이었다. 비판이나 우려는 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

것이고, 이렇게 매각된 농지는 15년간 전매할 수 없게 할 것이며, 상환기간 중 군정청 대행기관과 지방농회를 통한 경영지도를 실시할 것이라는 내용이었다. 이에 대해 군정청 농무부장 이훈구는 15년간 경작권을 주고 3・7제로 현물 소작료를 내면 그 땅을 주는 것이라고 덧붙였다.[18]

이는 앞서 제기된 비판 또는 우려에 대한 미군정의 대답이었다. "조선인 소농가에게 방매한 전(前)일본인소유 농지가 대지주의 손에 들어가지 않도록" 할 것이라거나 "여하한 부로커 중간상인 또는 대지주도 이 농지방매에 있어서 분배운영 또는 관리하는 데 참가하는 것을 허락하지 않을 것"이라는 언급을 통해 이를 알 수 있다.[19] 농지 대가를 저렴하게 하여 농민 부담을 줄이는 방안은 고려하지 않았고,[20] 군정청(또는 장래의 조선정부)이 직접 관리・운영한다는 점을 강조했으며, '전매제한을 통한 재소작농화 방지'와 함께 '장기 연부상환을 통한 농민 부담 경감'과 '경영지도를 통한 상환능력 증진'을 대안으로 제시했다는 점을 주목할 필요가 있다.

그런데 3월 7일과 15일에 러치와 이훈구가 발표한 내용은 갑자기 마련된 것이 아니라 대부분 번스(Arthur C. Bunce)를 비롯한 주한미군 경제고문단이 작성한 계획안, 즉 '번스안'에 처음부터 담겨 있는 것이었다.[21] 그런데 여

18) '前日本人所有 農地를 耕作人에게 放賣'(서울신문, 1946.3.16), 『농지자료집』 5, 168면. 이하 3월 15일 성명서 및 이훈구의 관련 발언에 대한 서술은 이 자료에 의한다.

19) 미군정은 그들의 방안이 일제의 자작농 창정 사업과는 달리 봉건적 지주-소작 관계를 해체하는 개혁의 한 단계라는 점을 강조하고 싶었던 것 같다. 러치는 이 조치를 두고 "부재지주시대를 끝막음에 있어서의 일대 조치"라거나 "일본적 봉건제도를 파괴하고 농지를 농지경작인의 손으로 들어가도록 하는 것은 민주주의에 있어서 일대 진보적 조치"라고 평가했다.

20) 이훈구의 언급대로 3・7제에 의해 15년간 현물을 납부하게 되면 농지 대가는 연간 생산량의 450%가 되는데, 이후에 살펴볼 다른 농지개혁안들에 비하여 높은 수준이다. 후술할 '번스안 초안'에서는 농지 대가를 30%씩 15년간 상환하도록 하였는데, '번스안'에서는 이를 25%씩 15년간으로 수정하였다.

21) 'Proposed Ordinance For Sale of Japanese Agricultural Property South of 38° North Latitude'라는 제목의 문서이다. RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0013, 1-9면)과 NARA 소장 RG 407, Entry 368, Box 2069, Labor to Land Sale Program, (AUS037_02_03C0028, 9-12면), (AUS037_02_03C0029, 241-244면)에서 찾을 수 있다. 그런데 RAKC 문서와 NARA 소장 문서를 비교하면 내용에서 차이가 있다. 전자의 문서에 수기로 쓴 수정사항이 후자에 반영된 것으로 보아, 전자가 초안이고 후자가 완성된 문서인 것 같다. 이하 번스안의 내용에 대한 서술은 이 자료에 의한 것이며, 전자를 '번스안 초안'으로 후자를 '번스안'으로 구별하여 쓴다. SangMin

기에는 언론에 발표된 사항 외에도 중요한 내용이 들어 있었다.

그 하나는, 이 계획안의 전반에 걸쳐 가산권(家産權, Homestead Right) 개념을 적용하였다는 점이다.[22] 귀속농지를 농민에게 매각할 때, 계약을 체결하면 해당 농민(homesteader)에게 일단 가산권을 부여하고, 그 농민이 상환 완료 등 계약 조건을 충족하면 양도증서를 발급해 자유로운 처분이 가능한 단순소유권(fee simple)으로 전환하는 방식이었다.[23] 상환 완료 전까지 토지에 대한 권리는 정부에 있고, 계약을 체결한 농민은 농지등록부에 기록되는 일종의 물권인 가산권을 가지게 되는 것이다. 가산(homestead)으로 등록된 농지는 정부가 양도나 저당 등을 할 수 없었고, 계약한 농민도 이를 임대하거나 가산권에 대한 양도 또는 저당 등의 행위를 할 수 없었다. 또한, 가산권은 물론 해당 농가의 생계에 필수적인 도구와 가축 및 식량 등도 채권자에 의한 압류의 대상이 될 수 없었다. 계약을 체결한 농민이 상환을 완료할 수 있도록 보호하는 장치였다.

다른 하나는, 계획안에 운영기관에 관한 장(Section)을 따로 두었다는 점이다. 여기서는 농무부가 정책적 지도와 행정적 지시를 맡고 도지사가 사업 운영 감독을 맡도록 하였다. 또한, 농지(가산권) 배분 및 기관 간 조정을 위한 위원회를 농무부의 행정적 지시와 도지사의 지정에 의해 도・군・읍면에 설립한다고 하였다.[24] 농지 배분(allocation)은 읍면 위원회가 맡아, 군위원회의 승인을 얻으며, 도위원회가 검열하도록 하였다. 3월 22일 작성된 비망록에서는 위원회 구성에 관해 “지역 정부 지도자들과 농민 대표들 뿐 아니라 신한공사, 농회, 금융조합과 같은 이해관계가 있는 정부 기관들의 대표를 포

Lee, Op. cit, pp. 127-154에서는 NARA 소장 문서를 활용하였다. 황윤희, 앞의 글에서는 RAKC 문서를 이용하였다.

22) 이 개념은 번스안 초안에는 명시적으로 드러나지 않았는데, 번스안에서는 계획안 전반에 걸쳐 적용되었다. 계획안의 성격을 좀 더 명확하게 하는 방향으로 수정이 이루어졌던 것 같다. 후술하겠지만, 여기서 말하는 가산권(Homestead Right)과 1947년 12월 과도입법의원에 제출된 토지개혁법안의 가산농지제도는 적용 범위에 차이가 있다.

23) 단순소유권(fee simple)은 자유의사로 처분할 수 있는 영구적이고 절대적인 토지소유권을 말한다. *The New Oxford American Dictionary*, Oxford University Press, 2005.

24) 번스안 초안에서는 위원회가 국가・도・군・읍면 수준에서 설립될 것이라고 했는데, 번스안에서는 여기서 국가 차원의 위원회는 삭제하였다.

함할 것"이라고 하였다.[25]

여기서는 또한 조선금융조합연합회를 이 프로그램의 운영기관으로 지정하여 상환 수집 임무를 맡기도록 하였다. 이 운영기관은 단순한 농지 대가 수납 기관이 아니었다. 분배 대상 우선순위 조항을 보면, 조건을 충족하는 후보자에 대한 농지 배분에 있어 모든 문제를 운영기관이 결정하도록 하였다. 분배 실무에 대한 결정권을 가지도록 한 것이다. 또한, 가산권 조항에 따라 상환 완료 전까지 소유권은 정부에 있고 농민에게는 가산권이 있으므로, 운영기관에는 정부를 대신해 그 농지를 관리・감독하고 상환을 수집하는 '지주 대행 기관' 같은 성격도 있었다.[26] 신한공사의 기능과 비슷하다고 할 수도 있는데, 농민들이 가산권을 가지며 계약 조건을 충족하면 이를 소유권으로 전환한다는 점에서 달랐다. 또한 운영기관 조항에서는 매각 계약이 완료되고 운영기관이 준비될 때까지 신한공사 등이 기존의 귀속농지 관리 책임을 맡는다고 했는데, 바꾸어 말하면 이후에는 운영기관 즉 금융조합이 그 농지에 대한 관리・감독을 맡게 되는 것이었다.[27]

그런데 앞서 언급한 러치의 3월 15일 발표에는, "군정청 또는 장래에 조선정부가 수립되면 조선정부로 하여금 그 농지를 관리하도록 할 계획안"도 있고 "상환기간 중 군정청에서는 군정청 대행기관과 지방농회를 통하여 농민에게 최대의 수익이 있도록 하는 방법을 지시・지도할 것"이라고 하여, 금융조합이 운영기관 역할을 한다는 내용은 빠져 있었다. 금융조합을 운영기관으로 지정하려 했던 구상을 공식 발표하지 않는 것으로 조정한 것이다.[28]

---

25) 'Memorandum to the Office of the Civil Administrator - Proposed Plan for Sale of former Japanese-owned Agricultural Land South of 38°'(1946.3.22), RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0020, 10-11면). 이 비망록에 따르면 위원회에는 행정당국과 농민들, 현 관리 주체(신한공사), 운영기관(금융조합), 영농지도기관(농회)이 참여하는 것이었다.

26) 번스안 초안에는 귀속농지에 대한 소유권이 상환 완료 전까지 운영기관 또는 정부에 있다고 하였다. 번스안에서는 이를 정부로 정리하였다.

27) 당시 금융조합은 미국인 연합회장 아래에서 내외의 동향을 살피며 '협동조합으로의 변경'을 결의하는 등 존립 방안을 모색하고 있었다. 최재성, 앞의 글, 168-177면.

28) 이러한 정황을 'Some opinions on the program of the former Japanese-owned land'; '일본인토지처분문제에 관한 의견', RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0020, 42-43면)에서 확인할 수 있다. 수기로 영문과 국한문 각 1매씩 작성된 이 메모에는 관리기관으로 금융조합연합회를

귀속농지 분배에 가산권 개념을 적용하는 동시에 운영기관에 관한 사항을 별도로 정한 것은, 당시 언론에 공개되지는 않았지만, 번스안의 중요한 특징이었다. 귀속농지 매각 계약을 통해 가산권을 가지게 된 농민이 상환을 완료할 때까지, 아직은 정부 소유인 그 농지를 관리하고 농민을 감독하는 기관이 필요했던 것이다. 미군정은 이 기관이 단지 상환을 수집하는 역할에 그치는 것이 아니라 "농민에게 최대의 수익이 있도록 하는 방법을 지시·지도"하여 상환 완료를 보장해야 한다고 생각했다. 번스안에서는 그 역할을 금융조합이 수행하는 것으로 구상했고, 3월 15일 발표에서는 이를 군정청이 '대행기관과 지방농회를 통하여' 할 것이라고 조정했지만, 분배된 농지에 대한 사후관리와 경영지도를 중시한 미국 측의 입장은 일관되었다.

이와 별도로 미군정은 미국식 농촌지도체계를 한국에 정착시키기 위한 준비에 들어갔다. 이 또한 농지개혁 '후속조치'를 준비하는 과정이었다. 그들은 1946년 초부터 조선농회 기구를 재편하였고, 이를 민주적인 조직으로 만들기 위한 구상을 추진하였다.[29] 또한, 9월부터 2개월간 실시했던 성인교육지도자강습회에서는 민주정치나 남녀평등 같은 주제와 함께 '농업협동조합의 필요성과 조직운영론'을 교육하기도 하였다.[30] 그해 말에는 앤더슨(Charles A. Anderson) 휘하의 제97군정단이 경기도에서 4H클럽 조직을 위한 준비에 착수하여, 이듬해 초에 이미 그 성과가 나타나기 시작하였다.[31]

지정하지 말고 정부가 지정하는 기관이라 하며 추후 금융조합연합회와 농회의 조직을 참고하여 그들 중 하나를 지정해야 한다는 언급이 있다. 작성자와 작성일을 확인할 수 없지만, 맥락상 번스안에 대한 의견일 것이다. 여기에 적힌 의견이 다 수용된 것은 아니지만, 운영기관에 관한 사항은 러치의 3월 15일 발표에 반영된 것 같다.

29) 'Ⅲ. Experimentation, Education, and Extension 〉 C. Extension 〉 2. KAA', *History of the United States Army Forces in Korea* 4, Chapter 6 Agriculture (한국사DB ID=husa_004_0010_0030_0030_0020). 하지만 실제 농회의 활동은 이전과 크게 달라지지 않았다. 이송순, 앞의 글, 437-441면.

30) 姜羲求, 『韓國農協創立實錄』, 全國農業技術者協會 出版部, 1996, 12~13면.

31) 'Unit History, 97th Military Government Group, 1 July 1946 to 31 December 1946', 『미군정기 군정단·군정중대 문서』 5, 163-164면, (한국사DB ID=pm_005_0130); '아름다운 農村 建設 - 農民에게 智德體術을 鼓舞'(東亞日報, 1947.2.18), 『農政史關係資料集』 10, 韓國農村經濟硏究院, 1988, 156면; 金甲榮·李秉琦, 『四H俱樂部의 組織과 運營』, 京幾道農村靑年俱樂部, 1953, 28면. 앤더슨은 미국의 농촌 청소년 조직인 4H클럽을 경기도지사에게 소개하였고, 1947년 초부터

하지만 번스안에 기초한 귀속농지 처리는 결과적으로는 이루어지지 않았다. 발표 직후부터 한국 측 각계에서 보류 요구가 제기되었고, 군정당국도 보류 가능성을 내비쳤다. 제1차 미소공동위원회가 결렬된 5월 이후, 미군정은 남한에 대한 보다 장기적인 점령을 준비하기 시작했고, 6월 25일 결국 귀속농지 처리 보류를 발표하였다. 좌익세력의 영향력이 여전히 강한 상황에서, 그들에게 이용될 수도 있는 농지개혁을 추진하기는 어려웠고, 보수세력의 지지를 확보해야 할 필요성은 더욱 높아졌기 때문이다. 또한 점령이 연장되는 상황에서 중요한 세입원인 귀속농지를 확보하고 있어야 할 필요도 있었기 때문이다.[32]

미소공위 결렬 이후 미국 측은 남한에서 과도입법기구 설립을 추진하였다. 토지문제 처리 역시 여기서 논의될 계획이었다.[33] 10월 항쟁 이후에는 좌익세력이 약화되어 미군정의 입장에서는 논의를 주저할 이유도 현저하게 줄었다. 토지문제 논의는 12월 12일 개원한 과도입법의원으로 무대를 옮기게 되었다.

3. 조미토지개혁연락위원회 논의와 토지행정기구

1947년 2월, 번스 등 미국 측 인사들은 과도입법의원 산업노농위원회 측에 토지개혁법안을 조속히 만들 것을 요청하였다. 이 무렵부터 산업노농위는 토지개혁법 초안 준비에 들어갔고, 2월 말에는 1차 시안이 나오기도 하였다. 산업노농위에서 마련된 초안은 미국 측과의 조정을 거쳐 다듬어졌다. 이 논의가 이루어진 공간이 조미토지개혁연락위원회였다. 산업노농위 측에서는 박건웅(朴健雄)・홍성하(洪性夏)・이순탁(李順鐸) 등이, 미국 측에서는 번스・키

경기도 차원에서 이 사업을 추진하였다.

32) '朝鮮國民의 總意라면 日産放賣는 保留도 可能'(漢城日報, 1946.3.20); '前日人所有農地賣渡 政府가 설 때까지 保留'(獨立新報, 1946.6.26), 『농지자료집』 5, 176면, 169면; Inhan Kim, Op. cit, pp. 115-116; Il-young Jung, Op. cit, pp. 144-148.

33) 이 계획의 바탕에 깔린 전략적 고려는 미 대통령 트루먼(Harry S. Truman)의 서한에서 확인할 수 있다. 'Letter from H. Truman to E. W. Pauley'(1946.7.16), RG 165, Entry NM84 463, Box 249 (4), (AUS023_03_00C0011_073).

니・앤더슨・미첼(Clyde C. Mitchell) 등이 이 논의 테이블에 나섰다.[34] 여기서는 이 연락위원회 논의 과정에서 농지개혁 추진조직과 '후속조치' 문제가 어떻게 다루어졌는지를 살펴볼 것이다. 로버트 키니 컬렉션에 남아 있는 네 건의 초안과 과도입법의원 본회의에 제출된 법안을 주로 검토할 것이다.

먼저 짚고 넘어갈 것은, 과도입법의원에서 다룰 토지개혁의 단계와 범위에 관하여 산업노농위와 미군정의 생각이 달랐다는 점이다. 미군정 측은 귀속농지만을 우선 처리할 것을 원했던 반면 한국인 위원들은 전반적 토지개혁을 실시하자는 입장이었다.[35] 미군정은 귀속농지를 관리하는 강력한 기관이 독재자의 경제적 기반이 될 수 있으므로 한국 정부 수립 전에 우선 분배해야 한다고 보았다.[36] 과도입법의원의 취약성을 고려했을 때도 그것이 현실적 방안이라고 생각했다. 그렇다고 이를 완고하게 고집하지는 않았다. 미국 측 인사들은 항상 귀속농지 처리를 농지개혁의 첫 단계로 표현하였다. 두 번째 단계는 한국인 소유 농지 매각이었다.[37] 귀속농지가 우선 처리되어야 하지만 전반적 토지개혁을 논의할 수도 있다는 태도였다. 이런 상황에서 연락위원회 논의는 산업노농위 초안을 수정하는 방식으로 진행되었고, 따라서 여기서 살펴볼 초안들은 전반적 토지개혁을 전제로 한 것이다.

산업노농위 초안은 영역본 문서를 통하여 내용을 확인할 수 있다. 문서는 ① '토지개혁의 불가피성(1947. 3. 6)', ② '토지개혁법 초안', ③ '토지동결법 및 농가등록법 초안'의 세 부분으로 구성되어 있다.[38] 여기에는 지주 토

34) 「南朝鮮過渡立法議院速記錄 第190號 1947.12.22. 박건웅의원 발언」, 『南朝鮮過渡立法議院速記錄』 4, 驪江出版社, 1984, 580-584면; '土地改革안 不遠間 完成'(京鄕新聞, 1947.5.8); '南朝鮮 土地改革 - 朝・美委員 立議에 上程'(朝鮮日報, 1947.10.12), 『농지자료집』 5, 72면, 82면.

35) '立法議院 政務會議에서 南朝鮮 土地改革案 討議'(東亞日報, 1947.12.18), 『농지자료집』 5, 83-84면.

36) '前日人 所有의 土地 農民에게 處分'(서울신문, 1947.9.2), 『농지자료집』 5, 216면.

37) Clyde C. Mitchell, "The New Korea Company, Limited", Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1949, p. 103.

38) 이하 산업노농위 초안에 대한 서술은 'Rough Draft of Legislative Committees Land Reform Law', RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0015, 1-14면, 19-28면)에 의한다. 제목의 'Legislative Committees'는 과도입법의원의 위원회, 즉 산업노농위원회를 가리킨다고 보는 것이 자연스럽다. 후술하겠지만, 당시 신문기사를 통해서도 이 문서가 과도입법의원 초안임을 확인할 수 있다. 첫 쪽 상단에 "First Draft of Translation. Translation rough, but at least gives overall score of proposal"이라는 수기 메모가 있는 것으로 보아, 이 문서는 한국어로 작성된

지를 유상몰수・체감매상하고, 보상액 산정 기준은 임대가격을 기초로 하며, 분배받은 농민은 연간 생산량의 20%를 보상으로 지불한다는 등의 내용이 담겼다.[39]

여기서 주목할 것은 산업노농위 토지개혁안에 나타난 가산농지 관련 입장이 미군정 측과 다르다는 점이다. 앞에서 살펴본 번스안은 분배된 농지에 대하여 가산권을 부여하고 상환기간 동안 대여・판매・저당을 금지하되 상환이 끝나면 소유권을 넘겨주어 자유 처분이 가능하도록 하였다. 그런데 산업노농위 초안은 그러한 조건과 기간의 제한을 두지 않고 자유로운 매매・증여나 소작・저당 등을 금지하고 가산으로 상속하게 하며 국가에 우선매수권을 부여하였다. 제한적이고 한시적인 조치가 아니라 지속적인 제도의 차원이었던 것이다.

토지개혁의 추진기구와 사전조치 및 보충법률 또한 산업노농위 토지개혁안의 중요한 내용이었다. '토지개혁의 불가피성(1947. 3. 6)'에서는 전반적인 토지정리를 담당할 중앙토지행정기구를 설립하고, 사전조치로 토지동결법과 농가등록법을 제정하며, 농촌협동조합 조직에 대한 법률을 포함한 보충법률들을 제정한다는 등을 방침으로 정리하였다. 이 문서 작성일 이튿날 언론은 "입의(立議)에서도 이를 전제로 하는 임시토지제도조사국 설치에 관한 안, 토지동결안, 농가등록법 등을 기초 불일내(不日內)로 이것을 상정 토의"할 것이라고 보도하였다.[40]

'토지개혁법 초안'은 추진기구 구상을 더 구체화하였다. 여기서는 민정장관 감독 아래 최고중앙토지행정기구로 국가토지국(National Land Bureau)을 설치하도록 하였다. 민정장관은 한국인이 맡고 있었으므로, 이 개혁을 한국인 감독 아래 추진하겠다는 의미였다. 국가토지국은 토지에 관한 제도와

산업노농위 초안의 초벌 번역인 것 같다. 전체 문서의 작성 일자는 명기되어 있지 않으나, 첫 부분인 '토지개혁의 불가피성'은 1947년 3월 6일로 표기되어 있으므로, 여기에 그 이후에 작성한 법안 초안들을 붙여서 문서를 만든 것 같다.

39) '토지개혁법 초안'에는 농민의 농지대가 상환에 관한 내용이 없다. 원래 제19조에 있었으나 삭제된 상태로 제출된 것 같다. 임대가격은 '조선지세령'(조선총독부제령 제6호, 1943.3.31)에 의해 정해진 지세의 과세표준이다. 법제처 국가법령정보센터, https://www.law.go.kr.

40) '土地改革 前提코'(獨立新報, 1947.3.7), 『농지자료집』 5, 66면. 이 문서가 과도입법의원 측에서 기초한 것이라는 점은 이 기사를 통해서도 확인할 수 있다.

계획 및 정책, 토지개혁의 기초조사와 시행, 타 부처 소관이 아닌 토지의 운영 등을 맡도록 하였다. 토지 정책과 토지개혁 행정 및 귀속농지 등에 대한 관리까지 총망라한 것이다.[41]

또한 초안에서는 농지위원회를 각 도・부・군・읍・면・동・리에 설치하도록 하였다. 이 위원회는 지주와 소작인 동수로 구성하고, 토지분배를 확정하며, 필요한 경우 강제력을 가질 수 있도록 하였다. 토지분배에서 지주와 소작인 당사자들이 중심적인 역할을 하도록 하려는 의도였다. 단, 중앙 농지위원회가 규정되어 있지 않고 위원회의 조직과 권한이 국가토지국에 의해 따로 규정될 것이라고 한 점에서, 중앙토지행정기구가 우위에 있는 체계였다.

번스안과 비교하면, 이러한 체계는 '한국인이 감독하는 중앙토지행정기구'와 '지주・소작인 중심의 농지위원회 구성'에 강조점이 있었다. 번스안에서는 농무부에 정책기능을, 운영기관에 집행・관리 기능을 부여했다. 그런데 여기서는 그것을 중앙토지행정기구에 집중하여 한국인 민정장관 감독하에 두도록 한 것이다. 또한 번스안은 농지위원회의 말단을 읍・면으로 하고 행정과 신한공사・농회・금융조합 대표를 포함했다. 그런데 여기서는 동・리까지 위원회를 설치하고 지주와 소작인 동수로 구성하도록 한 것이다.

이러한 산업노농위 초안은 이후 연락위원회 논의에 바탕이 되었고, 10월에는 이를 수정한 새로운 초안이 일단락되는 단계에 이르렀던 것 같다. 토지개혁법안이 완성되어 조만간 과도입법의원에 상정될 것이라는 소식이 언론을 통해 전해졌다. 토지의 표준가격 결정을 둘러싼 연락위원회 내의 이견을 비롯하여, 극비 사항이라는 논의 내용의 일부가 외부에 흘러나오기도 하였다.[42] 그런데 견해 차이는 언론에 알려진 이러한 문제에만 그친 것은 아니었

41) 정부 수립 후 '농림부안'과 '기획처안' 및 '산업위안'은 토지행정기구를 폐지하고 농림부가 농지개혁 사무를 주관하도록 하였다. 김성호 외, 앞의 책, 1196-1210면. 이들 법안은 산업노농위 초안을 계승한 것으로 판단되는데, 여기서 이러한 내용이 공통적으로 나타나는 것으로 보아, 토지행정기구 수립 자체는 산업노농위 측의 구상이 아니라 미군정의 요구를 수용한 것이었을 가능성이 크다. 그러한 요구를 수용하되 이 기구를 한국인 민정장관 감독 아래 두는 방향에서 초안을 작성했던 것 같다. 여기서 살펴보는 초안이 1947년 2월에 마련되었다는 시안이 아니라 3월 이후에 작성된 것이라는 점에서도, 산업노농위 측의 최초 입장이 아닐 가능성은 열려 있다.

42) '朝美土地改革連絡委員會의 土地改革案'(東亞日報, 1947.10.11); '南朝鮮 土地改革'(朝鮮日報,

다. 개혁의 추진조직 체계에 관해 이견이 두드러졌던 것 같다. 산업노농위 초안과 10월 16일에 작성된 초안(이하, '10월 초안')을 비교해 보면 이러한 차이를 확인할 수 있다.[43]

〈표 1〉 산업노농위 초안과 '10월 초안'의 토지개혁 추진체계 비교

		산노위 초안	10월 초안		
중앙토지행정기구	감독	· **민정장관**	· **군정장관**		
	명칭	· 국가토지국	· 중앙토지행정국 **(별도예산 운영)**		
	기능	· 토지제도와 국가의 전반적인 토지계획 및 기타 토지정책 · 토지개혁의 기초조사와 시행 · 토지개량에 필요한 기본정책 수립 · 타 부처 소관 아닌 토지의 운영 · 산하 기관 관리감독	왼쪽 기능에	추가	· **토지개량조직과 농촌협동조합 및 저리융자** · **농지위원회에 맡겨진 사업의 실행**
				삭제	· 토지개량에 필요한 기본정책 수립
농지위원회		도·부·군·읍·면·**동·리**	도·부·군·읍·면		
토지분배 절차		· 농지위원회에서 확정	· 부·군·읍·면 농지위원회가 검토 · 도 농지위원회에서 승인 · **중앙토지행정국에서 결정**		

'10월 초안'은 산업노농위 초안에 중요한 수정을 가하였다. 먼저, 군정장관 통제 아래에 '별도 예산을 가지는' 조직으로 중앙토지행정국(Central Office of Land Administration)을 설치하도록 하였다. 이 기구의 기능에 '토지개량조직과 농촌협동조합 및 저리융자에 관한 사항'과 '농지위원회에 맡겨진 사업의 실행에 관한 사항'을 추가하였다. 또한, 농지위원회를 도·부·군·읍·면에 설치한다고 하여 동·리 위원회를 삭제하였다. 토지분배 절차는 부·군·읍·면 농지위원회의 검토와 도 농지위원회의 승인 이후 중앙토지행정국에 의해 결정되도록 바꾸었다.

1947.10.12), 『농지자료집』 5, 82면.

43) 이하 '10월 초안'에 대한 서술은 'Legislative Land Reform Law (Draft)'(1947.10.16), RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0014, 1-9면)에 의한다. 이 문서에는 수기로 수정사항이 표시되어 있는데, 이를 반영한 '11월 초안'이 있으므로 여기서는 따로 언급하지 않는다.

'10월 초안'의 수정사항은 미군정 측 입장을 주로 반영한 것 같은데, 그렇게 보는 이유는 다음과 같다. 우선, 산업노농위 초안에서 '봉건적' 관계와 함께 '자본주의적' 관계를 청산 대상으로 적시했던 것과 달리, 여기서는 '민주적인 경제 제도'의 수립을 개혁의 목표로 제시한 점이다. 자본주의적 관계를 청산 대상으로 지목한 표현을 미군정이 수용할 수는 없었을 것이다. 또한, 이 초안이 토지 가치 산정에서 과거 5년 평균생산량의 300%를 상한으로 하는 방법을 제시한 점이다. 이는 번스안의 연장선상에 있는 방안으로, 산업노농위 초안에서 임대가격을 기초로 한 계산식을 적용하려 했던 것과는 다르다. 다음으로, 민정장관이 아닌 군정장관이 중앙토지행정기구를 통제하도록 한 점이다. 산업노농위 측은, 한국의 토지개혁은 한국인의 손으로 해야 한다는 당위론과 더불어, 군정의 '한국인화(Koreanization)' 차원에서도 이 기구를 한국인이 감독해야 한다고 생각했던 것 같다.[44] 하지만 미군정은 귀속재산에 관한 군정법령에 따라 미국인 군정장관이 직접 책임을 맡아야 한다고 보았던 것이다.[45]

이 수정안은 토지개혁과 그 후속 사업을 독립적이고 전문적으로 수행하는 조직으로 중앙토지행정국을 구상하였다. 독립적인 예산을 가지고 농촌협동조

---

44) 1946년 5월 제1차 미소공위 결렬 이후 미국은 과도입법기구 설립과 함께 군정 행정기구 한국인 참여 확대를 추진하였다. 이러한 움직임은 9월 이후 본격화되어 행정 담당자가 한국인으로 채워지고 미국인들은 고문 역할을 하게 되었으며, 이듬해 2월 안재홍의 민정장관 취임으로까지 이어졌다. 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』, 서울대출판문화원, 2003, 236-238면; '러취, 군정청의 행정을 조선인직원에게 이양 언명', 『서울신문』, 『조선일보』 1946년 9월 10일, 9월 13일, 『자료대한민국사』 3; '군정 비약의 신 단계, 安민정장관 취임식', 『자유신문』 1947년 2월 11일, (한국사DB ID=dh_003_1946_09_11_0030, npfp_1947_02_11_v0001_0030).

45) 미군정은 1945년 12월 6일 법령 33호를 공포하여 남한 내 모든 공·사유 일본인 재산을 접수하였고, 행정기구의 '한국인화' 정책에서도 귀속재산 관리기관은 예외라는 입장이었다. 또한 1946년 12월 31일 귀속재산에 대한 관리감독권을 미국인 고문관에게 이관하는 관재령 8호를 공포하여 한국인들의 반발에 부딪히기도 하였다. 이 조치는 결국 이듬해 3월 31일 관재령 9호를 통해 '한국인 기관장의 책임'과 '미국인 고문관의 서면 동의'로 수정되었지만, 실질적 권한은 미국인 고문관에게 있었다. 그해 7월 신한공사 안에서도 관재령 9호에 따라 한국인 중심으로 사무운영권을 부여할 것을 요구하는 움직임이 있었는데, 미국인 총재 미쵈은 이를 일축하였다. 최영묵, 앞의 글, 21-26면, 115-122면. '군정장관 대리 헬믹, 행정권이양문제 기자회견', 『서울신문』 1946년 12월 26일, 『자료대한민국사』 3, (한국사DB ID=dh_003_1946_12_26_0030). 토지행정기구의 감독권을 둘러싼 연락위원회 안의 입장 차이는 이러한 상황을 배경으로 하고 있었다.

합과 농업금융에 관한 기능까지 한다는 점에서 그러하였다. 미군정은 번스안에서 분배 이후 농지에 대한 관리·감독을 금융조합에 맡기려 했고, 수정된 방침으로 군정청 대행기관 등에 의한 경영지도를 계획하기도 했는데, 여기서는 이 기능을 중앙토지행정국에 부여한 것이다.[46] 또한 이 수정안은 산업노농위 초안에서보다 지역 농지위원회의 위상과 역할을 낮췄다. 동·리 농지위원회를 삭제하고 토지분배의 결정 권한을 중앙토지행정국에 부여하였고, 집행 기능을 토지행정기구의 기능으로 명시하여 농지위원회가 이를 가지지 않도록 하였다.

'10월 초안'의 내용은 언론을 통해 외부로 알려지기도 했는데, 기사는 이를 전농안과 비교하여 '관료적이고 비민주주의적'이라고 비판하기도 하였다.[47] 그런데 연락위원회 내에서도 이 구상을 불만스럽게 생각한 측이 있었던 것 같다. '10월 초안'의 이러한 내용을 수정하려는 움직임이 있었고, 그 결과가 11월 3일에 작성된 초안(이하, '11월 초안')이었다.[48]

〈표 2〉 중앙토지행정국(10월 초안)과 중앙토지개혁위원회(11월 초안) 비교

중앙 토지행정국 (10월 초안)	· 토지개량조직과 농촌협동조합 및 저리융자 · 농지위원회에 맡겨진 사업의 실행 · 산하 기관 관리감독	삭제
	· 토지제도와 국가의 전반적인 토지계획 및 기타 토지정책 · 토지개혁의 기초조사와 시행 · 타 부처 소관 아닌 토지의 운영	중앙 토지개혁 위원회 (11월 초안)
미포함	· 농지위원회와 농지조사위원회의 운영	

'11월 초안'에서 두드러진 것은 직전 초안의 중앙토지행정국을 중앙토지개

46) 물론, 산업노농위 초안의 국가토지국 설립 방안도 번스안에서 농무국과 운영기관에 분담시켰던 역할을 합하여 중앙토지행정기구를 따로 수립하는 것이었으나, '10월 초안'에서는 이 기구가 별도의 예산을 가지고 농촌협동조합과 농업금융에 관한 사항까지 맡는다고 하여 예산상의 독립성과 경영지도 기능을 하는 조직임을 더 분명하게 하였다.

47) '南朝鮮 土地改革 問題'(獨立新報, 1947.11.19), 『농지자료집』 5, 289-291면.

48) 이하 '11월 초안'에 대한 서술은 'Legislative Land Reform Law (Draft)'(1947.11.3), RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0014, 10-17면)에 의한다. 이 문서는 '10월 초안'에 수기 표시된 수정사항을 반영한 것이다.

혁위원회(Central Land Reform Committee)로 바꾼 점이다. '10월 초안'이 감독권자를 한국인 민정장관에서 미국인 군정장관으로 바꾸었다면, '11월 초안'에서는 조직 형태를 합의제 조직인 위원회로 바꾸어 한국인들의 발언권을 보장하려 했던 것 같다. 또한 이 초안에서는 중앙토지개혁위원회의 기능에 '농지위원회와 농지조사위원회의 운영에 관한 사항'을 명시하였다. 농지위원회를 지도하는 위상을 부여한 것이다. 이렇게 되면 개혁을 행정국 또는 행정처 형태의 조직이 아니라 중앙과 지역의 위원회가 주관하게 되고, 지역 농지위원회의 위상과 역할도 높아지게 된다.[49] 이 초안의 수정사항은 '10월 초안'과 반대 방향에서 산업노농위 측의 입장을 주로 반영한 것 같다.[50]

그렇다면 '토지개량조직과 농촌협동조합 및 저리융자에 관한 사항'이 '10월 초안'에 들어갔다 '11월 초안'에서 빠진 것은 어떻게 이해해야 할까? 이와 관련하여, 산업노농위 초안에서 보충법률로 토지개량 및 농촌협동조합 조직과 기타 토지행정 관련 조직에 관한 법률들을 따로 제정하려 했던 것을 상기할 필요가 있다. 별도의 법률을 제정하려는 입장에서는 토지개혁법안에 이러한 사항을 포함할 이유가 없었을 것이다. 반면에 미군정 측에서는 이와 같은 기능을 할 수 있는 조직이 농지개혁과 발맞추어 짧은 시간에 만들어질 수 없다고 본 것 같다. 그렇다면 중앙토지행정기구가 이러한 사항까지 맡을 수밖에 없게 되는데, '10월 초안'은 미군정의 이러한 입장을 반영한 것이라고 할 수 있겠다. '11월 초안'에서 농촌협동조합과 농업금융에 관한 내용이 다시 빠진 것 역시 이런 맥락에서 산업노농위 측의 입장을 반영한 것으로 볼

49) 이 초안에는 중앙토지개혁위원회 관련 조항에 "중앙토지행정국과 지역토지행정국의 인사와 조직에 관한 사항은 군정장관이 따로 정한다"는 대목이 있다. 산업노농위 초안에도 있던 내용이고, '10월 초안'의 문구와는 완전히 동일하다. 농지분배 조항에도 기구명을 고치지 않은 직전 초안의 문구가 그대로 남아 있다. 초안의 형태이므로 수정사항이 미처 반영되지 못한 것이라고 본다. 만약 중앙토지행정국을 따로 두는 것으로 구상했다 하더라도, 그것이 법률이 아닌 군정장관이 정하는 사항인 이상, '11월 초안'에서는 중앙토지개혁위원회보다 하위의 실행기구가 되는 것이므로 개혁을 중앙과 지역의 위원회가 주관한다는 점에는 차이가 없다.

50) '농지위원회에 맡겨진 사업의 실행에 관한 사항'과 '산하 기관 관리감독에 관한 사항'은 '11월 초안'에서는 삭제되었다. 중앙행정기구를 중앙토지개혁위원회로 바꾸었으므로, 전자는 그 자체로 위원회의 기능에 들어가기에는 어울리지 않는 내용이 되고, 후자도 여기서는 '농지위원회와 농지조사위원회의 운영에 관한 사항'으로 대체되는 것이 자연스럽기 때문일 것이다.

수 있을 것 같다.

연락위원회의 조정을 거친 토지개혁법안의 최종적인 윤곽은 1947년 12월 4일에 작성된 초안(이하, '12월 초안')을 통해 확인할 수 있다.[51] 이 초안은 '11월 초안'과 비교하여 체계와 내용이 상당히 많이 바뀌었다. '제1장 목적' 다음으로 '제2장 중앙토지개혁행정처의 설립과 기능'을 배치하여 토지개혁 추진기구에 관한 장의 위치를 이전 초안들보다 앞당겼다. 이후 과도입법의원에 정식 제출된 토지개혁법안과는 기본적인 체계와 내용이 같으나 일부 세부 내용에 차이가 있는데, 이로 미루어 보아 제출된 법안의 직접적인 초안이 된 안인 것 같다.

'12월 초안'은 가산농지에 관한 장을 신설하고 등록 등에 관한 조항을 구체화하였다. 농지에 대하여 자유 매매・증여와 소작・저당 등을 금지하고 교환・분할・병합 등을 제한하며 국가에 우선매수권을 부여하는 내용은 산업노농위 초안 이래 '10월 초안'과 '11월 초안'에서도 일관되게 유지되었다. 그런데 이 초안에서는 더 나아가서 '가산농지(The Family Farm)'라는 장을 따로 두었고, 농지를 호주의 명의로 등록하고 가산농지증명을 교부하는 등의 규정을 구체적으로 정하였다.

또한 이 초안은 중앙토지행정기구로 중앙토지개혁행정처(National Land Reform Administration)를 수립하도록 하고, 조직과 설립방안을 구체화하였다. 처장과 부처장이 사무를 관장하게 하였고, 이사회를 두되 처장이 그 의장을 맡도록 하였다. 개혁 추진의 주도권을 둘러싼 산업노농위 측과 미군정의 이견은 임원을 "군정장관이 입법의원의 인준을 얻어 임명"하는 선에서 절충되었다. 그리고 귀속농지를 보유하고 토지개혁 프로그램에 필요한 농업 또는 토지관리 기능을 수행하는 모든 정부대행기관의 자산과 인력을 행정처에 흡수하도록 하였다.

51) 이하 '12월 초안'에 대한 서술은 'Legislative Land Reform Law (Draft)'(1947.12.4), RAKC, Box 2, (AUS208_00_00C0014, 18-25면)에 의한다.

〈표 3〉 토지개혁법 초안별 중앙토지행정기구 기능 비교

	산노위 초안	10월 초안	11월 초안	12월 초안
	국가 토지국	중앙 토지 행정국	중앙 토지개혁 위원회	중앙 토지개혁 행정처
토지제도와 국가의 전반적인 토지계획 및 기타 토지정책	●	●	●	
* 토지의 취득 및 분배				●
토지개혁의 기초조사와 시행 * 토지개혁 프로그램의 조사와 전반적 실행	●	●	●	●
토지개량에 필요한 기본정책의 수립	●			
타 부처 소관이 아닌 토지의 운영	●	●	●	
산하기관 관리감독 * 소속 행정기관의 설치와 지도 및 직무 위임	●	●		●
토지개량조직과 농촌협동조합 및 저리융자 * 농협제도 수립 때까지 농민·농민협동조합에 융자		●		●
농지위원회에 맡겨진 사업의 실행		●		
농지위원회와 농지조사위원회의 운영에 관한 사항			●	
* 행정처의 프로그램 실시를 원조하기 위한 각급 토지개혁위원회 설치				●
* 농지금고의 관리·감독				●

* '12월 초안'에서만 사용한 표현임

'12월 초안'에서는 중앙토지행정기구의 기능에서 토지정책 수립에 관한 사항이 빠졌다. '토지제도와 국가의 전반적인 토지계획 및 기타 토지정책에 관한 사항'은 산업노농위 초안 이래 '10월 초안'과 '11월 초안'에서도 행정처의 기능으로 명시되어 있었다. 그런데 '12월 초안'에서는 이것을 '토지의 취득 및 분배'로 교체하였다. 행정처의 성격을 정책적 기능을 하는 기구가 아니라 토지개혁 집행 기구로 조정한 것이다.

또한 주목해야 할 것은, 중앙토지개혁행정처의 기능 중 하나로 농업협동조합과 농업금융에 관하여 다음과 같은 사항을 정하였다는 점이다.

> ③ 적절한 농업협동조합(farm cooperatives) 제도가 수립될 때까지 농업생산과 농가 필수품, 농지복구, 관개, 개간과 개량, 농업생산물의 가공 및 판매, 그리고 이 법의 목적을 수행하기 위한 다른 목적으로 농민 및 농민협동조합(farmers' cooperatives)에 융자하는 것.[52]

여기서 다음의 세 가지를 읽어낼 수 있다. 하나는 '적절한 농업협동조합 제도'를 수립하는 일이 토지개혁과 별도로 논의되고 있었다는 점이다. 다른 하나는 그 수립이 당장 가능한 것은 아니므로 행정처가 농업경영 지원 기능을 해야 한다는 인식이었다. 또 다른 하나는 농가와 농민협동조합에 대한 행정처의 지원은 농업금융의 방식으로 구상되고 있었다는 점이다.

또한 이 초안에서는 "행정처의 프로그램 실시를 원조하기 위한" 각급 토지개혁위원회의 설치를 행정처의 기능 중 하나로 하였고, 지역(면 또는 부락) 위원회 구성원의 반 이상은 소작농·반소작농으로 하도록 하였다. 또한 토지분배 결정은 행정처가 하고, 소속 행정기관 및 토지개혁위원회의 권고를 참작하며, 부·읍·면 토지개혁위원회는 분배농지목록 등을 공람하고 신청기간을 정한다고 하였다. 행정처가 위원회를 설치하며 위원회가 행정처 사업을 돕는 것으로 관계를 설정하였고, 위원회의 역할도 자문과 보조로 제한한 것이다.[53]

이러한 '12월 초안'은 주요 특징에서 '10월 초안'과 같은 맥락에, '11월 초안'의 반대 방향에 서 있었다. 행정처 형태의 중앙행정기구에 토지분배 결

---

52) '12월 초안'의 '농업협동조합(farm cooperatives)' 또는 '농민협동조합(farmers' cooperatives)'이 이후 과도입법의원에 최종 제출된 토지개혁법안(한국어본)에는 모두 '농업단체'라고 표기되었다. '過渡政府 立法議院의 土地改革法案', 김성호 외, 앞의 책, 1188면. 영문으로 된 '12월 초안'을 참고하면 이 '농업단체'는 협동조합 형태를 염두에 둔 것이었고, 따라서 과도입법의원에 올라간 법안도 "적절한 농업협동조합 제도가 수립"되는 것을 전제로 하고 있었다.

53) 또한 이 초안은 '중앙토지개혁행정처의 도위원회, 군위원회(Provincial Committee of the NLRA, Gun Committee of the NLRA)'라는 표현도 썼다. 위원회를 행정처에 속한 기구로 간주한 것이다.

정과 토지개혁 전반의 실행에 관한 권한을 부여한 점, 또한 이 기구에 농업금융에 관한 기능을 부여한 점, 지역 농지위원회 또는 토지개혁위원회의 위상과 역할을 낮게 설정한 점에서 그러하였다. 산업노농위 측 입장을 주로 반영했던 '11월 초안'의 수정사항을 되돌려, 미군정 측의 입장을 더 반영하도록 한 것이다.

그런데 '12월 초안'이 그대로 과도입법의원에 제출된 것은 아니었다. 본회의에 올라갈 법안으로 다듬는 막바지 과정에서 다시 몇 가지 수정이 있었다. 그 중 가장 눈에 띄는 것은 토지분배 결정에 관한 사항이다. 직전 초안에서 행정처가 결정하고 소속 행정기관 및 토지개혁위원회의 권고를 참작한다고 했던 것과 달리, 여기서는 부락 토지개혁위원회의 추천에 의하여 읍·면 토지개혁위원회가 결정한다고 한 것이다.[54] '12월 초안'의 틀 안에서라는 제약은 있지만, 행정처의 권한을 줄이고 위원회의 역할을 높이는 방향에서 수정이 이루어진 것이다. 이는 '10월 초안'을 '11월 초안'으로 수정했던 것과 같은 방향성을 가진 것으로, 산업노농위 측 입장을 반영하였다고 볼 수 있다. '12월 초안'을 완성된 법안으로 다듬는 과정에서 산업노농위 측의 목소리가 제한적으로나마 반영된 것이다.

지금까지 살펴본 연락위원회 논의 과정에서 논점은 크게 두 가지였다. 그 하나는 개혁 추진의 주도권 문제였다. 미군정은 군정당국이 이 책임을 맡아야 한다고 보았고, 산업노농위 측은 한국인들의 손에서 이 개혁이 이루어져야 한다고 생각했다. 전자의 입장은 귀속재산에 관한 군정법령에 기초하였고, 후자의 입장은 행정권 이양에 대한 한국인들의 요구를 배경으로 하였다. 전자의 입장은 토지행정기구를 중시할 수밖에 없었고, 후자의 입장은 농지위원회에 무게를 싣는 쪽으로 흘러갔다. 다른 하나의 중요한 논점은 농지개혁 '후속조치' 문제였다. 미군정은 농지분배 후 창출될 소농들에 대한 금융지원을 토지행정기구가 맡아야 한다고 보았다. 궁극적으로는 농업금융 기능을 담당할 별도의 제도가 마련되어야 하지만, 그것이 당장 가능하지는 않으므로

54) '過渡政府 立法議院의 土地改革法案', 김성호 외, 앞의 책, 1188-1192면.

토지행정기구가 한동안 이를 담당해야 한다는 것이었다. 반면에 산업노농위 측은 토지행정기구에 이러한 기능을 부여할 필요가 없다는 입장이었다. 그 안에는 따로 농업협동조합 입법을 추진하려는 복안도 있었던 것 같다. 이러한 양측의 입장이 절충된 것이 과도입법의원 토지개혁법안이었다.

이런 과정을 거쳐 법안이 만들어졌지만, 과도입법의원에서 토지개혁 입법은 결국 무산되었다. 12월 22일 본회의 보고 이후 정족수 미달로 심의가 이루어지지 않았고, 이듬해에도 이러한 상황은 달라지지 않았다. 미군정과 미국무부에서 거듭 법안 처리를 촉구하였으나, 다수 의원들은 본회의를 유회시키는 방식으로 이를 가로막았고, 과도입법의원은 이 법안을 한 번도 심의하지 못한 채 사실상 해체되었다.[55]

4. 중앙토지행정처의 성립·운영과 그 성격

1) 중앙토지행정처의 성립과 귀속농지 매각

과도입법의원에서 토지개혁 입법 논의가 더는 이루어질 수 없게 되자 미군정은 1948년 3월 22일 법령 173호로 중앙토지행정처를 설치하고 귀속농지를 우선 처리하였다.[56] 유엔한국임시위원단이 입국하고, 소련이 이들의 입북을 거부한 후, 유엔 소총회에서 남한 단독 총선거가 결정된 시점이었다. 앞서 언급한 것처럼, 미군정은 신한공사가 관리하고 있던 막대한 토지자산을 해체하지 않고 한국 정부에 넘기면 독재자의 경제적 기반이 될 수 있다고 보고 있었다. 그러므로 조만간 총선거가 치러지고 한국 정부가 수립되는 상황에서 귀속농지 처리를 더 미룰 수 없었던 것이다.[57]

---

55) '土地改革法案의 立議審議가 注目'(東亞日報, 1947.12.24); '土地改革法의 立議本會議上程을 讚揚'(朝鮮日報, 1947.12.28); '美國務省이 朝鮮의 土地改革을 積極 推進'(朝鮮日報, 1948.1.18), 『농지자료집』 5, 86-87면; 김성호 외, 앞의 책, 337-338면.

56) 이하 이 법령에 대한 서술은 'Ordinance Number 173: Creation of the National Land Administration'; '法令第一七三號: 中央土地行政處의設置', 『軍政廳 官報』(1948.3.22), (출처: 국립중앙도서관 디지털컬렉션, https://www.nl.go.kr)에 의한다.

57) 과도입법의원이 토지개혁법안 의결을 거부하는 경우 군정장관이 귀속농지 처분 법령에 서명할 것이라는 사실은 1948년 초부터는 이미 '다소 공공연한 비밀'이었다. '新韓公社의 沿革 및 最終報告

〈표 4〉 과도입법의원 토지개혁법안과 미군정 귀속농지처리법령 비교

		과도입법의원 토지개혁법안 (1947. 12)	미군정 귀속농지처리법령 (1948. 3. 22, 법령 제173호)
분배	대상	· 귀속농지 + **한국인 소유 농지**	· 귀속농지
	대가	· 연간생산량의 300% (20%씩 15년간 현물상환)	
처분 제한	내용	· 자유 매매 · 증여와 소작 및 저당 등을 금지	
	적용범위	· (조건과 기간 제한 없음)	· **행정처에서 취득한 농지에 대하여** · **10년 경과 + 상환 완료 이전까지**
토지 행정 기구	명칭	· 중앙토지개혁행정처	· 중앙토지행정처
	인사	· **입법의원 인준** + 군정장관 임명	· 군정장관이 임명
	농업금융	· 적절한 **농업협동조합 제도**가 수립될 때까지 (…) 농민 및 농민협동조합에 융자	· **장기대금지불로 방매되는 토지**에 대하여 적당한 **농업신용대부 제도**가 설립될 때까지 (…) 농민 및 농민협동조합에 융자
	농촌지도	· (없음)	· 구매자의 **농사경영을 지도감독**, 농지대금 지불 완료와 계약완성을 보장 (다른 정부기관과 협조)
위원회	명칭	· **토지개혁위원회**	· **자문위원회 (소속관서 내 설치)**
	기능	· 농지**분배**의 **결정** (부락 위원회가 추천, 읍 · 면 위원회가 결정)	· **차순위** 우선권자 중 구매권자 결정에 **자문**

이 법령은 매각 귀속농지의 대가를 연간 생산량의 300%로 하고 주산물 생산량의 20%씩을 15년간 현물로 상환한다고 정하였다. 이것은 번스안 이래 '10월 초안'과 '12월 초안' 같은 미군정 측 입장이 주로 반영된 초안들에 일관되게 나타난 방법론으로, 그 연장선상에서 과도입법의원 토지개혁법안(이하, '입의안')에도 반영되었던 사항이다.[58]

또한, 이 법령은 '행정처에서 취득한 농지'에 한하여, 그리고 '취득 이후 10년을 경과하고 농지 대가 상환을 완료하기 전까지'에 한하여, 농지에 대한 자유 매매 · 증여와 소작 및 저당 등을 금지하였다. 산업노농위 초안 이래 '입

書'(1948.4.30), 『농지자료집』 4, 158-159면.

58) 번스안 초안에서는 연간 생산량의 30%를, 번스안에서는 25%를 15년간 현물로 상환하는 것으로 구상하였다. '10월 초안'과 '12월 초안' 및 과도입법의원 토지개혁법안에서는 20%를 15년간 상환하는 것으로 하였다. 약간의 조정은 있었지만 기본적인 골격은 같다.

의안'에 이르기까지 논의된 모든 법안이 조건과 기간의 제한을 두지 않고 이러한 제약을 제도화했던 것과 다르다. 이 법령에서는 '입의안'과 달리 농가등록이나 가산농지에 대한 규정도 찾아볼 수 없다. 이러한 제약이 분배된 농지에 한하여 한시적으로 적용된다는 점에서 번스안과 유사하다고 할 수 있다.

이 법령은 이와 같은 사업을 중앙토지행정처를 통하여 추진하려 하였다. 법령의 명칭에서 드러나듯 행정처의 설립은 이 프로그램에서 핵심적인 사항이었다. 여기서는 행정처에 이사회를 두고, 사무 집행을 맡는 처장·부처장을 두며, 이들을 군정장관이 임명한다고 하였다. '입의안'에서 임원 인사에 '입법의원의 인준'을 필요로 했던 것과 달라진 것이다.

또한 여기서는 농지분배 차순위 우선권자 중 구매권자를 정하기 위해 행정처를 도울 자문위원회를 각 소속관서 내에 설립하도록 하였다.[59] '입의안'에서는 농지분배를 부락 토지개혁위원회의 추천에 의하여 읍·면 토지개혁위원회가 결정한다고 했는데, 이와 달라진 것이다. 이러한 수정은 지역 위원회의 위상과 역할을 자문과 보조로 한정했던 '12월 초안'과 같은 맥락에 있었다. 그런데 이 법령에서는 더 나아가 위원회의 이름을 아예 자문위원회로 하고, 역할을 차순위 우선권자 중 구매권자 선정을 돕는 것으로 한정하며, 각 소속관서 내에 설립한다고 명확하게 규정하였다.

또한 흥미로운 것은, 중앙토지행정처의 기능에 관한 내용에서 '입의안'과 미묘하지만 중요한 차이를 보인다는 점이다.

> 제4조(행정처의 직무와 책임)
> (…)
> 다. 군정장관이 인준한 규정에 의하여 장기대금지불로서 방매되는 토지에 대하여는, 적당한 농업신용대부 제도가 설립될 때까지 농업생산, 농가필수품, 토지의 수리, 관개개척, 개량, 농산품의 매매와 관리 또는 기타목적을 위하여 농민 及 농민단체에게 필요한 자금을 융통함.

59) 이 법령은 방매할 농지의 현 소작인에게 최우선권을 주고, 그 밖의 농민과 농업노동자 및 월남 또는 귀국 농민에게 차순위를 부여한다고 하였다. 산업노농위 초안 이래 법안들에 포함되었던 등급제·점수제 관련 사항을 삭제하고 현 소작인 최우선권 원칙만 명시하여 번스안으로 돌아갔다.

(…)
사. 정부의 타 기관과 협조하여 구매자의 농사경영을 지도감독함으로 농지대금 지불의 완료와 계약완성을 보장함.

여기서 눈여겨볼 것은, 농업금융 관련 조항에서 보이는 차이점이다. 이 법령은 금융지원의 대상을 '장기대금지불로서 방매되는 토지'로 한정하였고, 이전 두 초안의 '적절한 농업협동조합 제도가 수립될 때까지'를 '적당한 농업신용대부 제도가 설립될 때까지'로 바꾸었다. 농민과 그 협동조합에 '자금을 융통'하는 것을 농업금융제도의 영역으로 정리한 것이고,[60] 전반적 토지개혁이 아닌 귀속농지 매각이라는 행정처의 사업 범위 안에서 역할을 규정한 것이다.

또한 눈여겨볼 것은, 농지 대가 상환이 완료될 때까지 행정처가 정부의 다른 기관과 협조하여 농업경영에 대한 지도·감독 기능을 한다는 내용이 추가된 점이다. 이는 1946년 3월 번스안이 공개되던 당시 "상환기간중 군정청에서는 군정청 대행기관과 지방농회를 통하여 농부에게 최대의 수익이 있도록 하는 방법을 지시 지도할 것"[61]이라고 했던 러치의 발언을 떠올리게 한다. 경영지도를 통해 상환능력을 증진하는 구상이 법령으로 명문화되어 나타난 것이다. 여기서 '정부의 타 기관'이란 1947년 12월에 법령 160호에 의하여 새로 만들어진 농사개량원을 가리킬 것이다.[62] 따라서 이 내용은, 농사개량원이 연구와 교육 및 농촌지도 기능을 하고, 그 뒷받침 속에서 중앙토지행정처가 경영지도 기능을 할 것이라는 의미로 이해할 수 있다.

이처럼 '입의안'과 이 법령 사이에는 차이점이 적지 않았다. 전자는 산업노농위 초안에서 출발해 조미토지개혁연락위원회를 거쳐 절충된, 즉 과도입법의원 산업노농위와 미군정 측의 견해가 절충된 결과였다. 반면에 이 법령

60) 이전 두 초안이 농업금융을 농업협동조합의 기능 중 하나로 간주하고 있었다면, 이 법령은 농업금융기구와 농업협동조합의 기능을 분리하여 정리해 놓았다. 한국어 번역본에 있는 '농민단체'라는 표현은 원문에 농민협동조합(farmers' cooperatives)이라고 되어 있다.
61) '前日本人所有 農地를 耕作人에게 放賣'(서울신문, 1946.3.16), 『농지자료집』 5, 168면.
62) 'Ordinance Number 160: Agricultural research and education'; '法令第百六十號: 農業技術教育令', 『軍政廳 官報』(1947.12.15), (출처: 국립중앙도서관 디지털컬렉션, https://www.nl.go.kr). 농사개량원은 미국식 농촌지도체계를 모델로 미군정이 설립한 기관이다. 뒤에 따로 언급할 것이다.

은 그러한 절충 없이 미군정의 의도가 있는 그대로 반영된 것이었다. 여러 대목에서 번스안과 유사한 모습으로 돌아간 것은 그래서였다. 바꾸어 말하면, 이 법령 173호를 통해 그들이 원래 원했던 것이 무엇인지를 파악할 수 있는 것이다.[63]

미군정은 독립적이고 전문적인 행정기구가 농지개혁의 실행을 담당하기를 원했다. 또한 기층 농지위원회에 농지분배 결정을 맡기는 것은 바람직하지 않다고 보았다. 분배된 농지에 대해서는 상환기간 동안 자유 매매·증여와 소작 및 저당 등을 금지하여 보호하여야 한다고 생각했다. 또한 그들은 별도의 제도와 계획이 마련되기 전까지는 토지행정기구가 금융지원과 경영지도 기능을 하여야 한다고 보았다. 이러한 미군정의 입장이 투영된 조직이 바로 중앙토지행정처였다.

중앙토지행정처를 설립하는 이 법령과 신한공사를 해체하는 법령 174호에 따라 신한공사는 모든 자산과 직원을 중앙토지행정처로 이관하고 해체되었다. 동양척식주식회사의 후신으로 1946년 2월 만들어진 이후 2년여 만의 일이었다. 자산과 조직이 그대로 옮아간 것이므로 행정처는 신한공사가 간판만 바꾼 것이라고도 할 수 있지만, 그 성격이 상법상의 회사에서 토지 처분권을 가진 군정청의 행정기관으로 바뀐 것이므로 단순한 명칭 변경은 아니었다.[64]

중앙토지행정처는 설립 직후부터 귀속농지 매각 사업에 착수하였다. 3주간 실무교육을 실시한 후 본격적인 사업이 추진되었는데, 4월에만 16만 농가에 대한 귀속농지 분양이 이루어졌다. 5월 말까지는 45만 농가에 대한 귀속농지 매각이 이루어졌는데, 하루에 1만 호 정도의 빠른 속도였고, 이 속도를 따라가지 못한 법무부가 등기소의 인원 보충을 요구할 정도였다. 누적 매각 실적은 6월 19일 현재 476,000 농가, 7월 초에는 495,000 농가에 이르렀다. 당시 귀속농지를 경작하는 농가의 수가 588,000호 정도였으므로, 7월 초에 이미 84%가 농지를 분양받은 것이다.[65]

---

63) 이렇게 보면, 과도입법의원 토지개혁법안의 농가 등급제와 토지 점수제를 적용한 분배, 모든 농지를 가산으로 등록하고 처분을 제한하는 가산농지제도, 금융 기능까지 포함하는 농업협동조합 같은 것은 미군정 측의 구상이 아니었다고 보아야 할 것이다.

64) 김성호 외, 앞의 책, 363면.

2) 중앙토지행정처의 성격과 의미

그렇다면 미군정이 구상했던 중앙토지행정처는 어떤 성격을 띤 조직이었을까? 다음과 같은 언급에서 단서를 찾을 수 있다.[66]

> 다행히 본사의 세 명과 지점의 세 명의 미국인이 미국의 농업안정국(Farm Security Administration) 프로그램에 참여했었기 때문에 뱅크헤드-존스 소작인 구매법(Bankhead-Jones Tenant Purchase Act)에 의한 매각사업과 그 대부 및 감독 활동의 행정관리방법 및 운영절차를 잘 알고 있었다. 중앙토지행정처의 행정절차와 서식은 농업안정국(Farm Security Administration)의 행정절차와 서식을 따라 (간소화된 형식으로) 만들어졌다.[67]

> 농감들이 정기적으로 소작인을 방문해서 그들의 곡물의 경작에 많은 도움을 제공해 주었는데, 그것을 구체적으로 보면 개량종자・비료・살충제・농기구 등의 제공과 관개시설의 확충, 영농자금지원 등이 있다.(…)그 '지주로서의 기능'이 중요하다고 간주했기 때문에 중앙토지행정처를 탄생시킨 법령 제173호는 적당한 농업신용대부제도가 설립되고 농촌지도계획이 개발될 때까지 당국으로 하여금 토지구매농가에 대한 금융지원과 관리감독을 계속해 주도록 규정하고 있다. 신용대부는 중앙토지행정처의 가장 중요한 특징으로 간주되며, 미국에 있어서 소작인 구매 프로그램(Tenant Purchase Program) 및 농업안정국(Farm Security Administration)의 가장 성공적인 과업 중의 몇몇을 조선에 가져다줄 것으로 기대된다.[68]

> 구매자들의 농업경영에 대한 지도와 감독은 중앙토지행정처의 농촌부흥프로그램에 있어 핵심이었다. 미국이 농업안정국(Farm Security Administration)의

65) '中央土地行政處'(1948.4.23); '歸屬農地'(1948.5.7); '中央土地行政處'(1948.6.1); '中央土地行政處'(1948.6.25); '中央土地行政處'(1948.7.9), 『농지자료집』 4, 16-19면.

66) 『농지자료집』 4권의 신한공사 문서 번역본에는 농업안정국(Farm Security Administration)이나 뱅크헤드-존스 소작인 구매법(Bankhead-Jones Tenant Purchase Act) 등에 대한 이해가 없는 상태에서 잘못 번역된 부분이 있다. 아래 인용문은 이를 수정한 것이다.

67) '新韓公社의 沿革 및 最終報告書'(1948.4.30), 『농지자료집』 4, 159면.

68) 같은 자료, 105-106면. 번역문에 '농업신장'이라고 표현된 부분을 인용문에서는 '농촌지도'로 바꾸었다. '농업신장'은 'agriculture extension'을 번역한 것인데, 'extension'은 물론 '확장' 또는 '신장'이라는 의미이지만 농업용어로 'agriculture extension'은 '농사교도' 또는 '농촌지도'로 번역하는 것이 적절하다.

> 경험에서 확인한 것처럼, 훌륭한 감독은 농부들이 그들의 농업경영에서 최대의 수익을 얻도록 하고, 토양의 비옥도를 유지하며, 정부의 자산을 보호하고, 대부금이 상환되도록 하는 가장 좋은 방법이다.[69]

여기서 확인할 수 있는 것처럼. 중앙토지행정처의 귀속농지 처리는 미국 농업안정국(Farm Security Administration, FSA)의 행정절차와 서식에 따라 이루어졌다. FSA 프로그램은 단지 농지 매각을 위한 절차와 서식을 활용하는 수준이 아니라, 매각 이후 금융지원과 경영지도까지 포함하여, 중앙토지행정처에 전반적으로 적용된 것 같다. "신용대부는 중앙토지행정처의 가장 중요한 특징"이라거나 "농업경영에 대한 지도와 감독은 중앙토지행정처의 농촌부흥프로그램에 있어 핵심"이라는 언급에서 볼 수 있듯 금융지원과 경영지도는 중앙토지행정처의 핵심 기능으로 구상되었다. 따로 농업금융과 농촌지도를 위한 제도와 계획이 마련될 때까지, 중앙토지행정처가 그 역할을 한다는 것이 법령 173호에 담긴 계획이었다. 그리고 그 모델이 된 것이 미국 FSA였던 것이다.

이 언급의 함의는 트루먼 행정부 시기 미 당국자들의 인식을 살펴보면 더 잘 이해할 수 있다.[70] 그들에 의하면, 미국의 농지정책은 전통적으로 자영하는 가족농에 의한 소규모로 분산된 토지 소유를 이상적인 것으로 여겼다. 건전한 농업과 민주주의는 그러한 기초 위에 가능하다는 것이었다.[71] 따라서

---

69) Clyde C. Mitchell, Op. cit, p. 302.

70) 이하 이들의 인식에 관한 서술은 Willard L. Thorp, "Land and Future"; Henry G. Bennett, "Land and Independence - America's Experience", *Land Reform: a World Challenge*, US Department of State, 1952, pp. 60-62, pp. 67-81에 의한다.

71) 이러한 시각은 주한 미 당국자들에게서도 찾아볼 수 있었다. 번스안은 귀속농지 처리의 목표를 소작농들로 하여금 '독립적 농지 소유자(independent farm owner)'가 되도록 돕고 '토지소유권을 광범위하게 보급(fostering wider ownership of the land)'하는 것이라고 밝혔다. 'Proposed Ordinance For Sale of Japanese Agricultural Property South of 38° North Latitude', RG 407, Entry 368, Box 2069, Labor to Land Sale Program, (AUS037_02_03C0028, 9면). 이 표현은 중앙토지행정처를 설립하는 법령 173호에 그대로 담겼다. 한편, 군정장관 대리 헬믹(Charles G. Helmick)이 과도입법의원에 보낸 서한에서도 "건전한 농촌은 광범한 개인 토지 소유권의 필수적 기초 위에 이루어진다는 기본이념"을 강조한 것을 확인할 수 있다. '土地改革法의 立議本會議上程을 讚揚'(朝鮮日報, 1947.12.28),『농지자료집』5, 86-87면.

일찍부터 농민들에게 공유지를 저렴하게 매각하였고, 홈스테드법(Homestead Act, 1862년)은 5년간 정주·경작할 시민에게 160에이커씩 공유지를 무상으로 공여하도록 하였다.[72] 이와 함께 농업기술 연구·교육 및 농촌지도 기반을 만들어갔다. 대학에 공유지를 공여한 모릴법(Morill Act, 1862년), 대학의 농사시험장 설치를 지원한 해치법(Hatch Act, 1887년), 국가적 차원에서 농촌지도체계를 수립한 스미스레버법(Smith-Lever Act, 1914)이 그것이었다.[73] 또한 농업금융시스템도 구축해갔다. 1916년 연방토지은행(Federal Land Bank)이 설립되었고, 1933년 농업신용행정처(Farm Credit Administration)가 만들어졌으며, 이후에는 소작인들과 농업노동자들을 위한 프로그램과 기관 또한 마련되었다.[74]

이러한 일련의 정책을 관통하는 세 개의 축은 토지 소유와 농업금융 및 농촌지도였다, 바꾸어 말하면 농민들의 토지 취득과 유지를 위하여 농업금융과 농촌지도를 결합하는 것이 기본적인 골격이었던 것이다. 주의할 것은, 여기서 협동조합은 이러한 공공정책의 체계와 다른 차원에서 다루어지고 있었다는 점이다. 물론 정책적 고려에서 중요한 위치를 차지하고 있었고 이를 장려하고 지원하는 정책도 있었지만, 협동조합은 농민들이 자발적으로 필요에 따라 조직하는 것이므로 기본적으로는 민간의 영역으로 간주되었던 것이다.

뱅크헤드-존스법(Bankhead-Jones Tenant Purchase Act)은 이러한 정

---

72) Thorp와 Bennett은 이러한 정책이 건전하지 못했고 부작용을 낳았다고 평가하였다. 쉽게 얻은 토지는 부주의하고 낭비적으로 이용되기 쉬웠고, 토지 황폐화와 농업불황으로 많은 농민들이 토지를 포기하였다는 것이다. 한편 미첼은 일본 농지개혁의 문제점으로 가격이 너무 낮게 책정되어 농민들의 농지에 대한 책임감이 낮았던 것을 들었다. Clyde C. Mitchell, Op. cit, pp. 148-149; "Land Reform in South Korea", *Pacific Affairs* 22-2, 1949, p. 150. 미군정 측이 토지 가격을 낮게 책정하는 것에 시종일관 반대 입장을 보였던 이유를 여기서 찾아볼 수 있다.

73) 이러한 경험은 미군정기 농업기술 교육과 연구 및 농촌지도에 관한 기구 개편에 적용되었다. 미군정은 농무행정 개혁방안으로 1947년 12월 농업기술교육령을 제정하고 농사개량원을 설립하였다. 이 기구는 교육기관(수원농과대학·대구농과대학)과 연구기관(15개소의 농사시험장), 그리고 농촌지도를 현장에서 담당할 지도기관을 종합하는 조직이었다. 'Ordinance Number 160: Agricultural research and education'; '法令第百六十號: 農業技術教育令', 『軍政廳 官報』(1947.12.15), (출처: 국립중앙도서관 디지털컬렉션, https://www.nl.go.kr); 이창섭, 앞의 글, 331-334면, 340-341면; 이송순, 앞의 글, 432-434면.

74) 이것이 바로 뱅크헤드-존스 소작인 구매법과 그 실행기관인 FSA였다.

책적 맥락 위에 있었다. 이 법은 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 행정부 시기인 1937년 제정되었는데, 주요 내용은 세 가지였다. 하나는 장기농지담보융자를 통하여 농지 소유를 촉진하는 것, 다른 하나는 단기융자를 통해 위기에 빠진 농가를 회복시키는 것, 또 다른 하나는 경작한계지를 정부가 구입하여 적절하게 개발하는 것이었다. 이 중 두 번째와 세 번째는 연방긴급구호법(Federal Emergency Relief Act)에 의하여 수행되던 프로그램이었다. 첫 번째 즉 소작인들을 대상으로 한 농지 구매 프로그램이 새롭게 도입된 것이었는데, 통상적인 모기지론과는 차이가 있었다. 농지 가치의 100%까지 최대 40년의 상환기간과 연 3%의 금리로 융자하고, 효율적인 농업경영을 위한 지도·감독을 병행하며, 토지를 타인에게 처분하기 위해서는 사전 승인을 받아야 한다는 점에서 그러하였다.[75]

이 법에 의하여 소작인 구매 프로그램을 운영한 것이 농업안정국(Farm Security Administration, FSA)이었다. 이 기구는 흉작 지역 농민의 이주 프로그램을 위해 1935년 발족한 재정착국(Resettlement Administration, RA)의 후신이었다. 1937년에 설립된 이 기구는 다른 곳에서 적절한 융자를 받을 수 없는 경제적 형편의 소작농을 대상으로, 가족농에 적합한 규모의 토지에 대하여, 영농 및 가계 계획에 대한 지도·감독을 수반하는 금융지원을 실시하였다. FSA의 지도원은 영농지도원(farm superviser)과 가사지도원(home superviser)이 있어서 영농계획 수립과 기술 지도부터 가계 운영과 영양 및 보건에 이르기까지 전반적인 문제에 관하여 조언하고 지도·감독하였다.[76] FSA는 이 프로그램 외에도 다양한 사업을 하였는데,[77] 미군정이 주

75) James G. Maddox, "The Bankhead-Jones Farm Tenant Act", *Law and Contemporary Problems* 4-4, 1937, pp. 446-450.

76) Edward C. Banfield, "Ten Years of the Farm Tenant Purchase Program", *Journal of Farm Economics* 31-3, 1949, pp. 471-474.

77) FSA는 소작인 구매 프로그램 외에도 농지 담보 융자와 재난 긴급복구 융자 및 농민 채무 조정 등 다양한 금융사업, 민주적인 농업협동조합과 성인교육에 대한 지원 및 농촌 지역사회 개발에 관한 사업, 농지를 수용당한 농민들의 재정착 지원과 및 이주 농업노동자 캠프 운영 등 다양한 사업을 실시하였다. Joe J. King, "The Farm Security Administration and Its Attack On Rural Poverty", *Rural Sociology* 7-2, 1942, pp. 158-160.

로 참고하려고 한 것은 뱅크헤드-존스법에 의한 이 프로그램이었던 것 같다.

그런데 미국 측 구상이 처음부터 꼭 신한공사를 모체로 한 조직을 염두에 둔 것은 아니었다. 1946년 초 귀속농지 처리 계획이 처음 발표되었을 때, 신한공사는 되도록 빠른 시일 내에 해체되어야 하는 조직으로 간주되었다. 번스안에서 신한공사는 운영기관(금융조합)에 그 역할을 넘겨주고 해산하는 것으로 계획되어 있었다. 신한공사 임직원들은 한국인과 미국인을 막론하고 이 프로그램을 반대했고, 토지 불하 대상에서 신한공사 소유 토지를 제외하려 애썼다. 그런데 10월경부터 그들의 태도가 현저하게 바뀌었다. 신한공사는 토지개혁법안을 만드는 데 적극적으로 관계했고, 귀속농지를 효과적으로 매각하기 위한 준비에 힘썼다. 또한, 1946년과 1947년 곡물수집 프로그램에 높은 실적을 올리며 '존재가치'를 입증해 보이기도 하였다.[78]

이후 1947년 12월 과도입법의원에 제출된 토지개혁법안에서 신한공사는 중앙토지개혁행정처의 핵심기구로 고려되고 있었다. 다음에서 그 일단을 확인할 수 있다.

> 입법의원에 제출된 법안에서는 모든 일본인과 한국인 지주의 소유농지를 처분하기 위해, 창설되는 새로운 토지개혁행정처의 핵심기구로서 원래는 신한공사가 고려되었다. 직원들은 그대로 이동하게 되어 있었다. 1948년의 주요 업무는 일본인의 토지를 매각하는 것이었다. 그래서 1948년에 얻은 경험으로 1949년에는 한국인 지주의 사적토지에 대한 평가, 매입, 그리고 연이어 매각을 시작하게 되어 있었다. 직원들은 필요한 만큼 추가되었을 것이며, 조선농회, 금융조합연합회와 기타 기관의 많은 부분이 결국에는 중앙토지개혁행정처로 이관될 수 있었을 것이다. 그러나 이러한 농지개혁 계획이 좌절되자 단지 일본인 토지를 처분하기 위해 중앙토지행정처가 설립되었으며, 이 일을 하기에는 신한공사의 기존 기구와 조직으로도 충분하다고 생각되었다.[79]

---

78) 'Proposed Ordinance For Sale of Japanese Agricultural Property South of 38° North Latitude', RG 407, Entry 368, Box 2069, Labor to Land Sale Program, (AUS037_02_03C0028, 9-12면); '新韓公社의 沿革 및 最終報告書'(1948.4.30); '新韓公社의 沿革 및 最終報告書'(1948.8.18), 『농지자료집』 4, 157면, 168-169면.

79) '新韓公社의 沿革 및 最終報告書'(1948.4.30), 『농지자료집』 4, 160면.

과도입법의원에서 토지개혁법안이 통과되었다면, 그 실시는 2단계로 이루어질 예정이었다.[80] 1948년에 귀속농지를 먼저 처리하고, 그 경험을 바탕으로 1949년에 한국인 지주 토지에 대한 매수 및 분배를 실시하는 것이었다. 중앙토지개혁행정처는 신한공사를 모체로 구상되었고, 농지개혁의 단계적 실시에 발맞추어 농회와 금융조합 등의 많은 부분이 여기에 이관될 예정이었다. 과도입법의원에 최종 제출된 토지개혁법안뿐만 아니라, 그 이전 초안들 즉 조미토지개혁연락위원회 논의에서 등장한 여러 초안에서도, 미국 측 의사가 주로 반영된 중앙토지행정기구는 처음부터 신한공사를 모체로 하는 것을 염두에 두었던 것 같다. 그런데 결과적으로 과도입법의원에서 토지개혁법안 통과는 무산되었고, 중앙토지행정처는 신한공사의 기존 조직을 이관하는 방식으로 설립된 것이다.

그렇다면 미군정은 왜 신한공사를 모체로 중앙토지행정기구를 만들었을까? 우선, 미국인들이 직접 관리하며 한국인 직원들을 훈련시켜 행정관리체계를 수립하였다고 평가했기 때문이었다. 1947년 1월 군정장관에게 보낸 보고서에서, 신한공사의 미국인 총재 미첼은 자신들이 회계 분석・관리와 기관 간 합동위원회 등 여러 측면에서 한국인 직원들에게 효율적인 운영 방법을 훈련시키고 있다는 점을 강조하였다. 또한 독립적인 행정대행기관으로서 그 기능이 일부라도 다른 부처에 이관되어서는 안 된다고 건의하였다.[81] 그리고 신한공사가 해체된 이후인 1948년 4월에 작성한 보고서에서 그 결과에 대하여 다음과 같이 평가하였다.

> 한국은 1946년 9월 13일에 러치 군정장관에 의해 제도화되어 1948년 2월까지 지속된 행정 담당자의 '한국인화(Koreanization)' 기간을 경험했다. 이 기간 동안 남조선과도정부의 대부분의 기관들에 속해 있는 미국인 고문관들은 더 신속히 기본적 책무와 업무활동을 한국인 관리에게 인계하도록 권고받았다. 그러나

80) 주한미군 경제고문단이 번스안을 처음 구상할 때부터 귀속농지 매각 프로그램은 한국인 부재지주 소유 토지를 포함하는 전면적인 토지개혁 프로그램의 첫 단계로 계획되었다. '한국의 농지개혁'(1947.9.12), 『농지자료집』 4, 85면. 그런 의미에서 과도입법의원 토지개혁법안은 이 두 단계를 하나의 법안에 담은 것이라고도 할 수 있다.

81) '美軍政長官에게 보내는 新韓公社總裁의 報告書'(1947.1), 『농지자료집』 4, 55-60면, 72-74면.

> 국제법에 따르면 미국의 귀속재산에 대해서는 기본적으로 미국의 책임과 관리가 따라야 하기 때문에 귀속재산을 책임맡고 있던 관리들은 이 정책에서 제외되었다. 신한공사는 100% 귀속재산으로 이루어졌다. 그러므로 미국인 관리들은 결코 고문관의 역할을 행하지 않았으며, 끝까지 '지시자'였다.(…)훈련된 행정요원들이었던 미국인들이 1947년에 신한공사를 다소 강력하게 통제했기 때문에 현대적 공공행정의 초보단계에서 한국인 관리들을 매우 효과적으로 교육시키는 데 기여했던 효율적인 기업적 운영을 성취할 수 있었던 것이다.[82]

1946년 9월 이후 군정청의 다른 조직들이 한국인들에게 맡겨지고 미국인들은 고문관으로 있었으나, 신한공사는 미국인 관리자와 행정요원들이 직접 관리하며 현대적이고 효율적인 조직으로 만들어 놓았다는 것이다. 미군정은 신한공사를 모체로 중앙토지행정처를 수립하여 자신들이 만들어 놓은 행정관리체계를 유지하고 확산하여야 한다고 보았던 것이다.

또한 신한공사의 인적·물적 토대가 중앙토지행정처의 역할 수행에 적합하다고 평가했기 때문이었다. 귀속농지 매각이 이루어지던 시기에 쓴 보고서에서 미첼은 신한공사의 장점을 인력과 기록 및 업무효율의 측면에서 평가하기도 하였다. 인력의 측면에서는 현장에서 소작농들과 이미 밀접한 관계를 유지하고 있던 6,300명에 달하는 직원들을, 기록으로는 해당 토지의 생산물 및 등급에 관한 신빙성 있는 정보를 제공해 줄 수 있는 서류들을 들었다. 또한 업무효율 면에서 수립 후 2년여 동안의 실적 속에서 집행 역량이 이미 검증되었다는 점을 들었다.[83] 미첼은 특히 농감(農監, tenant superviser)들의 역할을 크게 평가하였다. 1948년 당시 3,359명에 달했던 이들은 농산물 수집실적에 따라 수수료를 받으며 신한공사의 농가에 대한 지원과 감독 기능을 수행하였다. 미첼은 이들이 "농민들과 같은 마을에 살면서 마을 단위에서 미군정을 충실히 대변"하고 신한공사의 행정력을 '풀뿌리(grass roots)'에까지 미치도록 하는 중요한 역할을 하였다고 평가하였다.[84]

이러한 일련의 과정은, 미군정이 토지행정기구의 모체가 될 조직으로 신한

82) '新韓公社의 沿革 및 最終報告書'(1948.4.30), 『농지자료집』 4, 161-162면.
83) 같은 자료, 160-161면.
84) 같은 자료, 105-107면.

공사를 선택한 과정이기도 했지만, 달리 말하면 신한공사가 그러한 기회를 활용하여 기존 조직의 존립을 유지한 과정이기도 하였다. 동양척식주식회사의 후예이자 귀속농지 처리와 함께 사라질 운명이었던 신한공사는 토지개혁법안 작성에 적극 관계하면서 활로를 찾았고, 1948년 3월 신한공사의 자산과 조직을 그대로 승계한 중앙토지행정처의 설립으로 '결실'을 맺게 된 것이다.

미군정은 '분산된 토지 소유가 건전한 농촌과 민주주의의 기초'라는 사고에 바탕을 두고 농지개혁을 구상하였고, 농지분배와 그 '후속조치'를 맡을 조직으로 토지행정기구를 설립하려 하였다. 자영농 창출과 농가경제 안정을 통해 민주주의가 뿌리내릴 토양을 마련하고 경제적·사회적·정치적 안정을 확보하는 것이 목적이었다. 그러한 구상과 시도는 우여곡절을 거쳐 FSA를 모델로 하는 중앙토지행정처 설립으로 이어졌다.

그런데 이를 위해 그들이 취한 방법은 신한공사를 중앙토지행정처로 전환하는 것이었다. '농가경제 안정과 민주주의 기반 조성'을 위하여 식민지 착취 조직인 동척의 후예를 살려 쓴 것이다. 동척의 체질과 한국인들의 반감에 둔감했기 때문이기도 했고, 동원 가능한 자원의 제약이 빚어낸 아이러니이기도 하였다. 그런 면에서 보면 중앙토지행정처는 미국 측이 한국 농업에 관해서 추구했던 바와 미군정의 취약성으로 인한 한계가 어떻게 맞닿아 있었는지를 보여주는 조직이었다.

5. 맺음말

미군정은 독립적인 전담기구를 실행주체로 하여 농지개혁을 추진하려 했고, 소농들의 재소작농화를 방지하기 위한 '후속조치'로 이 기구가 금융지원과 경영지도를 겸하여야 한다고 생각했다. 번스안의 운영기관 구상과 과도입법의원 시기 토지행정기구 구상의 바탕에 이러한 아이디어가 깔려 있었고, 1948년 3월 설립된 중앙토지행정처는 그 조직적 실체였다. 행정처는 귀속농지 처리의 실행주체이자 미국 FSA와 같이 금융지원과 경영지도를 결합하여 운영하는 조직이었다.

미군정의 이러한 구상은 그보다 앞서 SCAP(연합국최고사령부)의 감독 아래 추진되었던 일본 농지개혁의 양상과 달랐다. 일본에서는 농지위원회가 개혁의 실행주체 역할을 하였고, '후속조치'를 위해 농업협동조합법이 제정되었다. 또한 이러한 구상은 대한민국 정부 수립 이후 농지개혁 논의 양상과도 달랐다. 당시 정부와 국회에서 제출된 주요 법안들은, 농지위원회에 관한 구상에 차이는 있었지만, 중앙토지행정처를 폐지하고 농림부가 개혁 사무를 주관하는 데는 공감대를 가지고 있었다. 그리고 농지개혁 '후속조치'에 관한 논의는 농림부의 농업협동조합법안을 축으로 이루어졌다. 이와 비교하면, 중앙토지행정처 구상은 한국 농지개혁에 적용된 미국식 접근으로서 독자성을 가진 것이었다.

미군정의 이러한 구상을 규명함으로써, 이 글은 한국 농지개혁을 이해하는 새로운 시각을 제시하고자 하였다. 기존 연구들은 번스안, 과도입법의원 토지개혁법안, 미군정의 귀속농지 처리, 정부 수립 후 농지개혁으로 이어지는 연속성을 강조하였다. 유상매수 유상분배의 농지개혁이 실현되는 과정이라는 측면에서 이러한 해석은 타당하다. 번스안은 유상분배론을 토지개혁 논의의 중심 무대로 끌어올렸고, 과도입법의원 토지개혁법안은 정부 수립 후 이루어진 논의에 원형을 제공했으며, 귀속농지 매각은 유상분배 방식의 농지개혁에 선례이자 전제조건으로 작용했기 때문이다.

하지만 농지개혁 추진조직과 '후속조치' 문제에 초점을 맞추면 다른 모습이 보인다. 앞서 본문에서 살펴본 것처럼, 이에 관하여 미군정과 과도입법의원 산업노농위의 구상은 달랐다. 과도입법의원 토지개혁법안은 이를 절충한 것이었다. 이에 비해 중앙토지행정처를 설립한 군정법령 173호는 미군정의 구상이었다. 여기에서 하나의 단절성을 확인할 수 있다. 그런데 중앙토지행정처는 정부 수립 후 농지개혁 추진에서는 배제되었다. 대신에 과도입법의원 산업노농위의 뒤를 이은 입장들이 논의를 주도하였다. 여기서 또 하나의 단절성을 확인할 수 있다. 이 글에서는 한미간에 놓여 있던 이러한 생각의 간극, 그리고 정부 수립 전과 후의 단절성을 확인할 수 있었다.

이 글의 이러한 작업은 농지개혁 '후속조치' 논의의 한 축을 드러내는 것으

로서 의미가 있다. 이 논의는 정부 수립 후 1950년대를 거치면서 계속되었고, 그 결과가 1957년 농업금융·협동조합·농촌지도 입법이었다. 이 과정에서 한국 측 각계의 입장이 서로 경쟁하고 충돌했으며, 다른 한편에서는 미국 측이 일관된 입장을 가지고 개입하였다. 한국인들의 논의가 주로 농업협동조합을 중심으로 이루어졌던 반면, 미국 측은 농업금융과 농촌지도의 두 영역을 중심으로 이 문제에 접근하였다. 이러한 입장의 원형을 미군정기 중앙토지행정처 구상에서 확인할 수 있다. 그런 면에서 이 글은 미국 측이 한국의 농지개혁과 그 '후속조치'에 대해 어떤 구상을 했는지, 그들의 구상이 한국인들의 생각과 어떤 점에서 어떻게 달랐는지를 이해하는 초석이 된다. 중앙토지행정처는 정부 수립 후 소멸의 길을 걸었지만, 그 수립을 둘러싼 논의에서 나타난 미국 측의 접근 시각과 한미간의 시각 차이에 대한 이해는 정부 수립 후 이 문제에 관해 전개된 논의의 맥락을 짚어갈 바탕이 되는 것이다.

▮ 참고문헌

姜羲求, 『韓國農協創立實錄』, 全國農業技術者協會 出版部, 1996.
金甲榮・李秉琦, 『四H俱樂部의 組織과 運營』, 京幾道農村靑年俱樂部, 1953.
『軍政廳 官報』, (출처: 국립중앙도서관 디지털컬렉션)
『南朝鮮過渡立法議院速記錄』 4, 驪江出版社, 1984.
『農政史關係資料集』 10, 韓國農村經濟硏究院, 1988.
『農地改革史關係資料集』 4・5, 韓國農村經濟硏究院, 1986.
『미군정기 군정단・군정중대 문서』 5, (출처: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스).
『자료대한민국사』, (출처: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스).

C. Clyde Mitchell, "Land Reform in South Korea", *Pacific Affairs* 22-2, 1949.
_____, "The New Korea Company, Limited", Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1949.
History of the United States Army Forces in Korea 4, (출처: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스).
Land Reform: a World Challenge, US Department of State, 1952.
RG 165, Entry NM84 463, Box 249 (4), 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관).
RG 407, Entry 368, Box 2069, Labor to Land Sale Program, 소장처: 국립문서기록관리청(NARA), (출처: 국사편찬위원회 전자사료관).
Robert A. Kinney Collection, 소장처: 하와이대학교 한국학연구소, (출처: 국사편찬위원회 전자사료관).

김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989.
정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』, 서울대출판문화원, 2003.

김성보, 「해방 이후 협동조합운동의 부흥과 좌우대립」, 『한국협동조합운동 100년사 Ⅰ』, 가을의 아침, 2019.
신병식, 「한국의 토지개혁에 관한 정치경제적 연구」, 서울대 박사학위논문, 1992.
오미일, 「1945-1948년 협동조합의 설립 경로와 유형」, 『한국사연구』 187, 한국사연구회, 2019.
_____, 「1945-1948년 협동조합론의 전개와 그 특징」, 『민족문화연구』 91, 고려대 민족문화연구원, 2021.
이송순, 「미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료」, 『사학연구』 137, 한국사학회, 2020.
이승억, 「8·15 후 남한에서의 금융조합 재편과정(1945-1958)」, 한양대 석사학위논문, 1993.
이창섭, 「미군정기 농사개량원의 설립과 그 성격」, 『한국민족문화』 67, 부산대 한국민족문화연구소, 2018.
최영묵, 「미군정기 신한공사 연구」, 건국대 박사학위논문, 2004.

최재성, 「해방-6·25전쟁 직전 시기 금융조합의 조직 재건과 그 중심인물」, 『한국근현대사연구』 43, 한국근현대사학회, 2007.
홍성찬, 「일제하 이순탁의 농업론과 해방직후 입법의원의 토지개혁법안」, 『경제이론과 한국경제』, 박영사, 1993.
황윤희, 「번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식」, 『숭실사학』 23, 숭실사학회, 2009.
황한식, 「미군정하 농업과 토지개혁정책」, 『해방전후사의 인식 2』, 한길사, 1985.

Edward C. Banfield, "Ten Years of the Farm Tenant Purchase Program", *Journal of Farm Economics* 31-3, 1949.
Il-young Jung, "The 'Bunce Plan' and the Aborted Land Reform of 1946", *Seoul Journal of Korean Studies* 34-1, 2021.
Inhan Kim, "Land Reform in South Korea under the U.S. Military Occupation, 1945-1948", *Journal of Cold War Studies* 18-2, 2016.
James G. Maddox, "The Bankhead-Jones Farm Tenant Act", *Law and Contemporary Problems* 4-4, 1937.
Joe J. King, "The Farm Security Administration and Its Attack On Rural Poverty", *Rural Sociology* 7-2, 1942.
SangMin Lee, "The Political Economy of Occupation: United States Foreign Economic Policy in Korea, 1945-1949", Ph.D. Dissertation, Northern Illinois University, 1991.

【Abstract】

The National Land Administration : An American Approach on Land Reform in South Korea, 1946-1948

Ryu, Il-Hwan*

The U. S. Army Military Government in Korea(USAMGIK) carried out the sale of vested farmland as the first step in land reform in South Korea. In the process of discussing this, they emphasized the role of the administrative organization that would take charge of not only farmland distribution but also 'follow-up measures' such as credit services and management guidance. They believed that this administrative organization should perform these functions in order to prevent farmers from becoming tenant again, even before the agricultural credit and rural extension system was established.

The 'Bunce Plan' of 1946 included the idea that the Federation of Financial Associations(FFA) would take charge of the management and supervision of the sold farmland as an administering agency. In 1947, when the South Korean Interim Legislative Assembly(SKILA) discussed land reform, the US side tried to carry out their plan to create an land administrative organization through the Korea-US Liaison Committee. They thought that an independent administrative organization that would provide credit services and management guidance during the repayment period should take charge of the land reform program. But, the SKILA committee took the position that it was not necessary to grant these functions to the land administrative organization. They also had a plan to separately enact legislation for agricultural cooperatives. The land reform bill submitted to the plenary session of the SKILA was the result of a compromise between these two positions. However, this bill was eventually aborted, and the USAMGIK promulgated Ordinance No. 173, which reflects their original intentions, established the National Land Administration(NLA) and carried out the sale of vested farmland.

* Ph.D. Candidate, Dept. of History, Sogang Univ.

The NLA was modeled after the US Farm Security Administration(FSA). The FSA was a New Deal agency created in 1937 and operated the tenant purchase program. It was characteristic of this program to combine farm purchase loans with guidance and supervision of government agent. The USAMGIK was planning to convert the New Korea Company(NKC) to create the NLA, and to perform these functions not only in the sale of vested farmland but also in land reform after the establishment of the Korean government. The NKC, the successor of the Oriental Development Company, took part in this plan and prepared a way to maintain its existence.

Keywords: National Land Administration(NLA), Vested Farmland, Farmland Reform, Bunce Plan, Korean-American Land Reform Liaison Committee, Farm Security Administration(FSA), New Korea Company.

접수일: 2021.10.01. ‖ 심사일: 2021.10.08. ‖ 게재확정일: 2021.11.17.