인도의 토지개혁과 농민운동

박종수 · 백좌흠 · 장상환

이 연구는 독립 후 인도 토지개혁의 전개와 이에 따른 농민운동을 중심으로 한 사회 경제적 구조변화를 밝혀내는 것을 주요한 목적으로 한다. 독립 후 인도 정부가 실시했던 농업 계획과 시책은 크게 다음의 세 가지 범주로 분류할 수 있다. 즉 ① 토지개혁, 농업협동조합의 확충, 유통기구의 개선, 제도 금융의 증강 및 이자 규제 등의 제도 개혁 ② 비료, 개량 종자 공급 및 관개, 개간 사업 실시를 통한 효율적 재배방법의 보급 및 개량 농법의 도입 ③ 농산물 지지가격, 작물보험, 수입제한, 보조금 지급 등 경제적 인센티브 제공이 그것이다. 토지개혁은 독립전에 이미 국민회의당(National Congress Party)의 기정 방침이었기 때문에 독립 직후부터 '토지를 경작자에게'(Land to Tillers) 라는 슬로건 아래 각 주에서 실시되었다. 그 주요한 개혁조치는 중간개재자(intermediaries) 제도의 폐지, 소작제도의 개혁, 토지보유의 제한과 초과토지의 재분배를 내용으로 하고 있다. 이중 자민다리제도의 폐지와 소작제도의 개혁은 1950년대 말까지 시행되었고, 토지보유의 제한과 초과 보유지 재분배 조치는 50년대 말까지 입법을 완료하고 60년대 초 이후 시행되었다. 그러나 실제 각주의 토지개혁법에서 폐지되었던 것은 지주제가 아니고 바로 자민다리제도 및 라이야트와리(Ryotwari)제도 였으며, 따라서 새롭게 창설되었던 제도도 '본질적 의미'의 자작농제도(自作農制度)가 아닌 '광의의 경작개념'에 기초한 자작농제라고 할 수 있다. 그 결과 지주제도의 폐지는 실패했으며 자민다리 지주의 대규모 '자경지'(自耕地)소유가 인정되었다. 자경 용도의 소작지 취득이 합법화되었으며 결국 토지보유의 최고 한도가 높은 수준으로 설정되었던 것이다.이렇게 토지개혁에 의해서 창출되었던 자경 농업은 협의의 자작농 즉, 농민적 토지소유에 기초한 소농경영뿐만 아니라 주로 농업노동자를 고용하고 소유토지를 임대하는 부농경영(富農經營)도 포함했던 것이다. 결국 독립직후 시작된 인도의 토지개혁은 당초 계획과는 달리 기생적인 자민다리 지주층이나 농촌 고리대업자의 경영지주화 혹은 부농경영으로의 전화를 촉진한 반면 영세 소작농이나 농업노동자는 더욱 몰락하게 되었다. 본 연구는 모두 5개의 장으로 이루어 진다. 머리말에 이어 2장에서는 토지개혁의 주요한 촉발요인으로 작용한 인도 농민운동의 전개과정을 요약하고 이에 따른 사회경제적 구조변화를 밝힌다. 3장에서는 구체적인 토지개혁의 내용과 수행과정을 밝히고 4장에서는 토지개혁의 불철저와

* 이 논문은 1993년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)의 지원에 의해 연구되었음. 이글은 당초 「인도의 토지개혁과 사회경제구조변동」의 최종보고서로 교육부에 제출되었으나 출판 지면 관계상 일부 내용과 제목을 수정한 것이다. 또한 필자들은 이 논문의 초고를 읽고 유익한 논평을 해주신 전남대학교 김경학 교수께 깊은 감사를 드린다. 그러나 이글이 가지고 있는 모든 오류는 전적으로 필자들 책임임은 물론이다.

녹색혁명으로 인한 분배적 불평등요인 등에 의해 야기된 1950년대 이후의 농민운동을 개관해 보고 마지막으로 5장에서 전체의 내용을 요약한 후 마무리하기로 한다.

Ⅰ.머리말

이 연구는 독립 후 인도 토지개혁의 전개와 이에 따른 농민운동을 중심으로 한 사회경제적 구조변화를 밝혀내는 것을 주요한 목적으로 한다. 1947년 독립 이후, 인도의 농업문제는 오늘에 이르기까지 다음과 같은 3개의 국면을 통해 전개되었다고 할 수 있다. 첫째는 독립후 국가 건설의 과제로서 영국의 식민지 지배로부터 이어받은 구 사회 경제 구조 개혁의 일환으로서 전 인도의 토지개혁의 필요성이 부각된 국면이고, 둘째는, 증대해가는 인구에 대해서 충분한 식량을 확보하기 위해 양곡 생산 증대의 과제가 대두되었던 시기이다.여기서 토지개혁의 문제는 독립 직후부터 1950년대를 통해서 부각된 것이며 식량증산의 과제는 1960년대의 중요한 농업정책으로서 정부에 의해 주도되었다.

한편, 제 3의 국면은 1970년대 이후로서, 양곡생산의 자급달성이 가능해진 반면 불철저한 토지개혁 과정에서 파생된 문제가 한층 더 첨예하고 복잡하게 나타나는 국면이다. 즉 녹색혁명의 성과 이면에는 경제적 격차의 증대에 따른 농촌 계급간의 갈등, 하층 소작 농민의 격렬한 토지 점거 투쟁, 고용 안정과 임금 인상 요구 등의 문제가 대두되었다. 이러한 일련의 움직임은 사회경제 구조의 재편을 초래했다. 이러한 현상형태를 갖는 인도 농업문제의 근저에 존재하는 사회 경제 구조 전체의 변화 및 그것을 주도하는 생산력의 변화, 정치 구조의 대응 문제 등이 중요한 연구과제로 대두된다.

독립 당시 인도 농업은 농업생산력의 정체와 함께 다수 농민의 빈곤과 굶주림이 만연해 있었다. 이같은 농촌의 빈곤은 지주제와 밀접한 연관을 가지고 있었다. 토지는 소수의 지주나 고리대업자의 손에 집중되어 있었다. 따라서 인도 농업정체를 극복하기 위해서는 토지개혁 등의 구조적 개혁에 의해 농민에 대한 지주나 고리대 상인의 지배를 근절시키는 것이 불가결했던 것이다. 인도 정부는 이러한 시각에서 농업개발계획과 정책상 자금, 기술의 지원 뿐 아니라 토지개혁 등의 구조적 개혁을 중시했던 것이다.

사실 독립 직전 연합주(현 Uttar Pradesh 주)에서는 주 입법의회의 주도로 자민다리(Zamindari)제도의 폐지를 결의하는 기초 작업을 했으며, 그 외의 주에서도 독립 후 가장 먼저 착수한 작업이 토지개혁이었다. 인도 정부 계획위원회는 토지개혁의 목적에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.

"우리가 토지개혁을 해야 하는 제 1의 목적은 과거의 후진적 농업구조에서 발생하는 식량생산의 저해요인을 제거하고 효율과 생산성이 높은 농업 경제 구조를 조성하는 것이며, 제 2의 목적은 현재 인도의 농업제도 내에 존재하는 착취와 사회적 불공정의 요소를 제거하고 토지 경작자를 보호하며 농촌 인구의 모든 계층의 지위와 기회의 균등을 보장함에 있다."(Government of India, 1952 : 173)

토지개혁은 독립 전에 이미 국민회의당(National Congress Party)의 기정 방침이었기 때문에 독립 직후 부터 '토지를 경작자에게'(Land to Tillers) 라는 슬로건 아래 각 주에서 실시되었다. 그 주요한 개혁조치는 ① 중간개재자(intermediaries) 제도의 폐지 ② 소작제도의 개혁 ③ 토지보유의 제한과 초과토지의 재분배를 내용으로 하고 있다. 이중 자민다리제도의 폐지와 소작제도의 개혁은 1950년대 말까지 시행되었고, 토지 보유의 제한과 초과 보유지 재분배조치는 1950년대 말까지 입법을 완료하고 60년대 초 이후 시행되었다.

그러나 실제 각주의 토지개혁법에서 폐지되었던 것은 지주제가 아니고 바로 자민다리제도 및 라이야트와리(Ryotwari)제도였으며, 따라서 새롭게 창설되었던 제도도 '본질적 의미'의 자작농제도(自作農制度)가 아닌 '광의의 경작개념'에 기초한 자작농제라고 할 수 있다. 여기서 문제의 핵심은 토지소유가 인정되어야 하는 경작자의 주체에 관한 문제이다.[1)]

1949년에 발표된 국민회의파 농업개혁위원회의 보고서는 경작(cultivation)이라는 개념을 "자기 또는 가족구성원에 의한 농업에 육체노동을 투입하는 경우"로 한정하고 그 외에는 토지 임대를 일절 금지시키면서 지주제의 폐지와 자작농의 창설을 내용으로 하는 근본적인 토지개혁을 권고한 바 있다. 그러나 이러한 권고는 국민회의파의 기본방침으로 채택되지는 않았다. 따라서 실제 토지개혁법에서는 "자기 또는 가족구성원에 의한 육체노동의 투입 외에 고용 노동자의 노동에 대한 지휘 감독을 포함하는" 광의의 개념이 채택되었던 것이다.

그 결과 지주제도의 폐지는 실패했으며 자민다리 지주의 대규모'자경지' (自耕地)소유가 인정되었고 자경 용도의 소작지 취득이 합법화되었으며 결국 토지 보유의 최고한도가 높은 수준으로 설정되었던 것이다.이렇게 토지개혁에 의해서 창출되었던 자경농업은 협의의 자작농 즉, 농민적 토지소유에 기초한 소농 경영뿐만 아니라 주로 농업노동자를 고용하고 소유 토지를 임대하는 부농 경영도 포함했던 것이다. 결국 독립 직후 시작된 인도의 토지개혁은 당초 계획과는 달리 기생적인 자민다리 지주층이나

1) 인도의 토지제도에 관한 좀더 자세한 내용은 박종수 외(1993)을 참조

농촌 고리대업자의 경영지주화 혹은 부농 경영으로의 전화를 촉진한 반면 영세 소작농이나 농업노동자는 더욱 몰락하게 되었다.

이러한 시각에 입각한 본 연구는 모두 5개의 장으로 이루어 진다. 머리말에 이어 2장에서는 토지개혁의 주요한 촉발 요인으로 작용한 인도 농민운동의 전개과정을 요약하고 이에 따른 사회경제적 구조변화를 밝힌다. 3장에서는 구체적인 토지개혁의 내용과 수행 과정을 밝힌다. 4장에서는 토지개혁의 불철저와 녹색혁명으로 인한 분배적 불평등요인 등에 의해 야기된 1950년대 이후의 농민운동을 개관해 보고 마지막으로 5장에서 전체의 내용을 요약한 후 마무리하기로 한다.

Ⅱ. 농민운동의 고양과 토지개혁 요구

1. 국민회의파 지도하의 농민운동과 토지개혁 요구

제 2차 세계대전 후 20여년에 걸쳐 아시아, 라틴아메리카 및 아프리카의 많은 식민지 나라들이 정치적 독립을 획득하고 신생국민국가를 구성했다. 이러한 국가들이 그 발전계획을 추진하는 과정에서 토지개혁은 가장 중요한 발전전략의 하나로 떠오른다. 정부 주도의 토지개혁은 정부의 특별한 시혜라기 보다는 독립 투쟁의 과정에서 주도적 역할을 담당했던 농민들의 압력에서 기인한다. 농민들은 독립 투쟁 과정에서 전통적 토지제도의 불적절함과 제도적 결함이 농업 발전과 사회정의의 실현에 주요한 제약으로 기능한다는 점을 전면적으로 제기했다. 이와 관련하여 조쉬(J.P.Joshi)의 다음과 같은 지적은 주목할 만하다.

> "… 반식민지적 각성은 이제 급속한 경제발전과 사회발전에 대한 촉구로 전환되었다. 민족지도자들은 새로 획득한 국가권력을 효과적으로 사용하여 국민들의 번영을 위한 새로운 방도를 모색해 나갔다. 민족 해방 투쟁 과정에서 농민들이 가장 주요한 반식민세력을 구성했기 때문에, 이러한 농민들을 봉건적 굴레에서 해방시키기 위한 토지개혁은 국가 경제 발전 계획의 가장 시급한 부분으로 되었다."(Joshi, 1976 : 36)

앞에서 살펴본 바와 같이 독립 후 인도에서 토지개혁은 독립 당시 인도 농업이 직면하고 있던 농업생산성 정체를 해결하기 위한 인도 정부의 농업개발 정책과 계획의 가장 중요한 과제의 하나로 떠올랐다. 당시 인도농업정체의 근본 원인은 낮은 생산력의 문제라기 보다는 오히려 '봉건적' 생산관계에 기인하는 구조적인 분배 문제였다. 즉 농민이 생산하는 잉여를 주로 지주나 고리대금업자 등 기생적 계층이 비생산적 용도

의 소비 내지 투자에 충당했기 때문이었다. 따라서 인도 농업정체를 극복하기 위해서는 토지개혁 등의 구조적 개혁에 의해 농민에 대한 지주, 고리대금업자, 또는 상인의 지배를 근절시키는 것이 불가결한 전제조건으로 되었던 것이다.

한편 독립 후 인도 정부가 실시한 토지개혁을 비롯한 일련의 구조적 개혁은 국민회의파 정부의 자발적 조치였다기 보다는 독립운동과정에서 가장 중요한 역할을 담당했던 농민들의 지속적인 투쟁의 결과였으며, 이러한 농민들의 투쟁이 폭발적인 '혁명'적 방향으로 나아가는 것을 두려워한 지배 계급의 우려에 기초하고 있었다. 여기서 우리가 주목해야 할 점은 이러한 토지개혁의 불가피함에 대한 인식 그 자체가 결코 자발적인 것이 아니라 토지개혁을 요구하는 아래로 부터의 압력, 즉 농민투쟁의 누적적 영향의 결과였던 것이다(Desai(ed.), 1986 : 36-43).

토지개혁을 이와 같은 맥락에서 파악한다면, 개혁의 내용을 결정한 원인들은 결국 개혁을 이끌어낸 사회 세력간의 비롯된다 할 것이다. 이는 토지개혁에 기초한 사회변혁과 이를 위한 사회정책에 대한 복합적이고 동적인 과정의 연구는 단순히 정부의 개혁조치들과 그러한 조치들의 사회적 영향에 대한 분석에 국한될 수 없고, 필연적으로 그 역사적 과정에 대한 비교분석이 행해져야 한다는 것을 의미한다. 특히 인도와 같은 개발도상국에 있어서 사회경제적 변화에 대한 분석과 이해를 위해서는 농촌사회변혁의 기초로서 토지개혁의 역사적 과정과 나아가 이러한 토지개혁을 추동해 내는 기본 동인으로서 농민운동에 대한 연구가 선행되어야 한다. 이러한 관점에서 본장에서는 농민운동의 전개과정과 토지개혁을 그 동적인 역사적 과정의 맥락에서 파악하고자 한다.[2)]

인도 농민들이 스스로의 정치적 자각 위에 조직적 민족투쟁에 참여하고 독자적인 강령하에 조직을 건설하고 투쟁의 조직화에 착수한 것은 1918년 이후의 일이었다. 이 단계에서는 인도 국민회의파의 독립운동과 더불어 농민 문제를 해결하기 위한 투쟁을 전개해 나갔다. 농민들이 서서히 정치적 자각을 하게 되고 이중 일단의 농민들은 국민회의파가 주도하는 정치적 조직운동에 참여했다. 인도 국민회의파가 영향력을 확대하고 대중적 성격을 띠기 시작한 것은 간디(Mahatma Gandhi)가 정치 일선에 등장한

2) 인도의 농민운동에 관한 연구는 여러가지 선구업적이 많지만 농민운동 지도자 자신의 손으로 쓴 저서는 매우 드물다.인도 농민운동연구에 관한 최초의 조직적 시도는 인도 네루기념도서관의 주관 하에 68년 11월부터 다음해 10월까지의 2차에 걸친 '1919-1939년 간의 인도사회주의(Socialism in India : 1919-1939)'라는 제목하의 세미나였다. 이 세미나는 쵸드리(Chaudhuri : 1968)의 논문 외에 정치학이나 역사학 계통에서도 적지 않은 논문이 발표된바 있다. 한편 독립전 농민운동에 관한 중요한 연구논문들과 자료들을 체계적으로 정리, 분석하고 있는 문헌으로는Desai(ed.)(1979)를 대표적으로 들 수 있다.

이후였다. 무엇보다도 간디는 스스로 농민들의 간소한 생활을 따르고 자신의 독특한 목소리로 농민들을 이끌어 국민회의파 운동에 동원하였으며, 중간 계급 지식인들은 농촌으로 들어가 농민의원회를 구성하고 농민들을 정치적으로 각성시켰다. 국민회의파는 농민들을 대변하여 노역계약제도(Indenture System)를 철폐시키는 투쟁을 조직하여 성공을 거두었다.

1918-19년 비하르 농민들의 인디고(indigo)농장주들에 대한 투쟁에서 간디는 그의 무저항 불복종운동(Satyagraha)방식을 이용했다. 이에 영국 식민지 정부는 간디를 포함시킨 조사의원회를 구성하고, 그 위원회의 보고서에 기초하여 농민들에게 부분적인 구제 조치를 취하는 법을 제정했다. 이 사티아그라하 운동은 비하르 농민뿐만 아니라 인도 전 민중들에게 혁명적 저항의식을 일깨워주는 귀중한 결과를 낳았다.[3)]

그 후에도 간디는 극심한 한발로 인한 수확감소로 토지세를 내지 못한 카이라와 바르돌리 지방의 농민들을 위해 징세를 거부하는 사티아그라하 운동을 조직하고 봄베이 정부의 양보를 얻어냈다. 이 두 캠페인을 통해서 간디는 사티아그라하 운동의 지도자로 떠올랐으며, 인도 농민들로 하여금 그들의 목적달성을 위해 사티아그라하를 사용하도록 일깨웠다. 물론 인도 농민 대다수는 아직 정치적 각성을 하지 못하고 있었으나 이러한 운동의 성공은 일부 교육받은 농민 계층으로 하여금 농민운동의 정치적 가능성에 대한 눈을 뜨게 했던 중요한 계기가 되었다(Desai,(ed), 1979 : 55-56).

한편 이러한 여세를 몰아 간디의 주도하에 1919년에 시작된 비협조운동(Non-Cooperation Movement)은 '일년 내에 자치(Swaraj)를' 이라는 슬로건하에 수백만의 인도 농민들을 이 운동에 끌어넣었다. 그것은 인도 농민들을 오랜 정치적 무기력 상태에서 벗어나게한 신선한 충격이었다. 인도 농민들에게 '자치' 즉, '스와라지'란 모든 조세부담으로부터의 해방, 특히 무거운 토지세의 철폐를 의미했다. 따라서 농민들은 자치를 위한 정치적 투쟁을 토지세 저항투쟁으로 해석하고 처음으로 정치적 조직운동에 참여한 것이다(Desai (ed),1986 : 566-588).

전국의 수백만 농민들은 영국 통치의 종식이 눈앞에 있는 것으로 믿고, 소작료와 토지세 납부를 유예하면서 간디의 납세 거부 명령을 기다렸다. 그러나 이러한 명령 대신에 간디는 갑자기 비협조운동을 철회했으며, 이는 수백만의 인도 농민들뿐만 아니라 인도 전체를 허공속에서 헤메게 했다. 광포해진 영국 정부와 자민다리들에 대항해서

3) 한편 간디의 지도노선에 비판적이었던 랑가(Ranga)교수의 다음과 같은 논평은 간디 노선의 부르주아적 본질을 꿰뚫고 있다."간디는 비하르 농민들의 궁핍과 고통의 주된 원인이었던 지나친 토지 임차료와 과도한 채무부담에 저항하는 어떤 투쟁도 주도하지 않았다. 그도 역시 자민다리 제도의 약탈적 성격에 대해서는 신중하게도 침묵하고 있었다는 사실을 우리는 알게 되었다."(Desai,(ed) 1979 : 54-55)

그들을 지켜주고 그들의 투쟁을 지도해줄 지도자들은 체포 수감되고 거대한 농민운동의 물결은 일거에 썰물로 변해버리고 말았다(Desai (ed.), 1979 : 56-57).

돌이켜 보건대, 비협조운동은 인도 농민운동 역사상 하나의 거대한 분수령이었다. 그 이유는 첫째, 이 운동은 제국주의에 저항하는 정치투쟁에 있어서 농민운동의 중요성을 강조했다. 둘째로 이 운동에는 농업노동자, 소작농, 몰락한 장인 등을 포함한 거대한 규모의 농민들이 참여함으로써 그들의 투쟁이 어떻게 단순한 외세 저항으로 부터 국내의 자민다리, 지주, 상인, 고리대금업자들에 대한 투쟁으로 연결할 수 있는가 하는 것을 보여주었다. 셋째, 그것은 또한 간디 지도하에 인도 국민회의파가 민족운동에 농민들을 의도적으로 끌어들이면서도 한편으로는 조직적 농민들에 의해 제기되는 혁명적 가능성을 회피해 나가는 새로운 전략을 어떻게 발전시키는가를 보여주었다.

그러나 국민회의파의 강령은 토지세에 대한 영구징세권 확립과 염세 및 소비세 철폐 등의 요구를 형식적으로 반복하는데 그치고 그 이상의 조치를 취하지 않았다. 따라서 국민회의파에 의해 주도된 농민운동은 항상 과도한 토지세율 등에 대한 임시적인 해결의 추구에 그치고 문제의 근원인 토지제도에 대한 본격적인 개혁은 의도적으로 회피했다. 국민회의파 지도자들은 그러한 혁명적 사태가 일어나지 않도록 심지어 민족운동 그 자체를 철회할 태세가 되어 있었다. 그것은 또한 간디 지도하의 국민회의파가 농민운동이 경제적 구제를 추구하는 개혁적 압력 또는 영국 통치자와의 정치적 협상을 위한 측면 지원 운동의 범위를 벗어나는 것을 결코 허용하지 않는다는 사실을 드러낸 것이라 할 수 있다(Kochanek, 1968 : 342-52).

한편 비협조 운동 기간 동안에 국민회의파에 의해 조직되지 않은 카르나타카의 군투르 (Guntur)에서의 농민투쟁도 일어났다. 그리고 수십만의 우드(Oudh)지역 농민들이 압제적인 자민다리에 대항해서 봉기했으며, 농민들은 자치뿐만 아니라 그들의 고난의 근원인 자민다리제 철폐를 요구했다. 영국정부는 그들의 요구를 일부 받아들인 1921년의 우드 지대법(Oudh Rent Act) 을 서둘러 제정하고 투쟁을 무마시켰다. 1922년 말라바르(Malabar)에서의 모플라(Moplah) 반란은 종교적 대립과 경제적 원인 두가지 모두에 기초하고 있었다. 말라바르지역의 브라만 지주계급에 의해 심하게 착취당하고 있었던 회교도 농민인 모플라들의 경제적 불만이 회교 대립주의자에 의해서 종교 대립으로 유도되었다. 이는 주로 경제적 내용을 원인으로 했지만 형식에 있어서는 종교적 반란의 성격을 띄었으며 인명과 재산에 대한 막대한 손실을 가져왔다. 힌두교도들이 지주이고 회교도들이 농민인 곳에서는 가끔 종교 대립주의자들의 선동때문에 그들 사이의 경제적 계급 충돌이 종교적 대립 형식을 띄는 것은 흔히 있는 일이었다(Desai (ed.), 1992 : 391-392).

2. 전인도농민연맹(All India Kisan Shaba)의 결성과 농민운동

인도농민들의 독립적인 계급조직의 필요성에 대한 인식은 비협조운동이 끝난 뒤 인도국민회의파의 급진적인 농민운동 지도자들이 간디 주도하의 인도 국민회의파 농민운동 노선에 대한 비판을 제기함으로써 비롯되었다. 그러나 이러한 인식은 일부 농민운동 지도자들과 선진적인 농민들의 자각에 그쳤다. 따라서 인도 농민들의 전국적 조직 건설은 기본적으로 전체 농민들의 정치적 각성과 주체적 역량의 성장, 국내외 정치 변화와 이러한 변화에 대응하는 인도 민족운동 특히 사회주의 운동의 발전을 기다려야 했다. 이제 전인도농민연맹(All-India Kisan Sabha)의 결성에 이르는 일련의 정치적 상황의 변화와 농민운동의 추이를 간략히 살펴보자.

전국 각지에서 독립적인 농민계급조직이 결성되기 시작한 것은 1921년에 간디의 비협조운동 철회 이후이었다. 1923년에 안드라 프라데쉬(Andhra Pradesh)에서 라이요트들(Ryots)의 협회와 농민연맹 및 노동조합이 조직되었다. 1926-27년에 걸쳐 펀잡, 벵갈 및 우타 프라데쉬의 일부에서 농민연맹(Kisan Sabha)이 결성되었으며 1928년에 안드라 주 라이요트 협회(Andhra Provincial Ryots' Association)가 조직되었다. 1929년에 시작된 비하르 농민연맹은 1934년에 광범위한 조직으로 발전했다(Desai (ed.), 1992 : 392).

한편 1929년에 발생한 경제공황은 인도 농민들을 벼랑으로 몰고 갔으며, 그들의 동요를 가속했다. 1927년 안드라 프라데쉬에서 자민다리제에 반대하여 반(反)징세권 투쟁을 시작했다.같은 해 남인도에서 억압적인 산림법에 반대하는 투쟁이 개시되었으며 비슷한 시기에 우타 프라데쉬와 그 외 다른 지역에서 자민다리의 횡포에 저항하는 숱한 농민투쟁이 전개되었다(Desai (ed.), 1992 : 392-93).

1930년에 국민회의파의 절대적 지도자였던 간디는 하나의 타협책으로 영국 정부에 그의 11개 요구조항을 제출했다. 그는 인도 자본가들이 주장하는 요구사항들은 대부분 포함시킨 반면에 노동자와 농민들의 궁극적 요구 사항들은 배제함으로써 민족주의 좌익 진영과 사회주의자들의 비난을 받았다. 이러한 상황에 직면한 영국 정부는 농민들의 불만을 완화시키기 위한 일련의 구제법령을 통과시켰다. 우타 프라데쉬에서는 다섯개의 채무구제령이 1934년에 통과되었고, 펀잡에서는 1934년에 회계 규제령이 통과되었다. 벵갈에서는 고리대금업자령과 채무구제령이 1933년과 1935년에 각각 통과되었다. 그러나 이러한 입법조치 이후에도 농민들의 경제상태는 실질적으로 개선되지 않았기 때문에 그들의 불만은 계속 커졌고 이는 격렬한 투쟁으로 이어졌다(Desai,(ed.) 1992 : 392-393).

그러나 하나의 조직으로서 독립된 농민조직은 1930년에 시민 불복종 운동이 끝난

이후에 결정적 계기를 맞이하게 되었다. 국민회의파 내의 급진적인 민족주의자들과 농민운동에서의 진보적 인사들 사이에 국민회의파 지도자들은 자본가들과 대지주들의 이익을 좇는다는 생각이 커지기 시작했다. 그들은 농민들의 이익을 지키기 위해서는 그들의 독립된 계급 조직과 지도력을 발전시켜야 한다고 느꼈다. 그들은 또한 자치를 위한 민족투쟁도, 농민들이 그들 자신의 계급적 요구를 다룸으로써 그 투쟁의 대열에 참여할 때에만 성공할 수 있다고 믿었다.

전인도농민연맹결성에 주도적 역할을 한 것은 1934년에 인도국민회의파내에 결성된 의회사회주의당(Congress Socialist Party - CSP)과 인도공산당(Communist Party of India - CPI)이었다. 의회사회주의당 결성의 주요한 계기는 물론 간디 지도하의 국민회의파의 운동노선에 대한 반대에 근거하고 있으나, 그 외에도 1929년에 시작된 세계적인 경제 불황, 도시 노동자 계급의 성장, 사회주의 사상의 보급, 특히 1917년의 러시아혁명의 성공이 중요한 영향을 미쳤다. 그러나 당시 의회 사회주의자들은 농민들의 요구를 쟁취하기 위한 농민들의 동원보다는 농민들의 요구에 대한 의회내의 투쟁에 주력했으며 농민 조직의 건설에 관심을 두지 않았다. 그 후 1936년 의회사회주의당이 자신들의 조직에 공산당 회원들을 받아들이기로 결정하여 좌익세력을 결집시킨 것이 전인도농민연맹 결성의 가장 주요한 배경을 이룬다.

1936년 4월 11일 러크나우(Lucknow)에서 개최된 제1회 전인도농민연맹에서 채택된 '인도농민들의 요구'(Manifesto of Demands of the Kisans of India) 에서는 "농민운동의 목적은 경제적 착취로부터의 완전한 자유와 농민, 노동자 및 기타 피 착취계급의 완전한 경제적,정치적 권력을 확립하는 것"이며, 농민 운동의 임무는 "모든 착취로부터의 해방을 위하여 당면한 정치적, 경제적 요구를 쟁취하기 위한 농민들의 조직"이며 이는 "민족독립투쟁에의 적극적 참여"를 통해서 수행한다는 것을 천명하고 있으며 그 근본적인 요구로서 "자민다리제의 철폐와 경작자들에게 토지 부여, 부채 동결, 조세와 임차료 경감, 농업노동자의 최저임금 보장, 상업작물에 대한 정당한 가격 보장, 관개시설 확보, 지주와 상인에 대한 증여, 상속세 부과"를 포함하고 있었다(Rasul, 1978 : 241-251).

전인도농민연맹의 설립은 인도 농민운동사에 있어서 큰 획을 긋는 중대한 역사적 사건이었다. 이는 과거 인도 농민 사이에 존재했던 단순한 지방적 조직을 초월하는 전국적 연대 투쟁으로서의 중요한 계기가 되었다. 전인도농민연맹은 인도 농민들 사이에 광범위한 교육과 선전 활동을 수행했으며, 선전 활동과 조직 업무를 담당하는 농민운동 활동가를 훈련시키는 인도 농민학교가 1938년 니두브롤(Nidubrole) 에서 설립되었다. 또한 전국에 군 단위, 마을 단위 지방 조직을 건설해 나갔다. 이리하여 초기에는 도시 중간계급의 지식인 중심으로 구성되었던 농민연맹지도부에 중농, 빈농 출신의 활

동가들의 참여가 증가하기 시작했다.

그러나 여기서 주의 할 점은 농민연맹를 구성하는 농민들이 전혀 동질적인 집단이 아니었다는 사실이다. 농민연맹 구성원은 결성초기뿐만 아니라 독립 전까지도 토지소유농민(Kisan)인 부농 및 중농이 다수를 차지했고 빈농과 토지무소유 농업노동자는 소수였다. 농민연맹 지도자들은 처음부터 농업노동자와 농민의 차이를 인식하고 있기는 했었으나, 이들의 이해는 동일한 것으로 보고 근본적인 구별을 두지 않았다(Desai,(ed.), 1979 : 361-62). 이 문제는 농민운동의 초기 전략에는 큰 영향을 미치지 않았으며, 따라서 농민연맹는 이 문제를 진정으로 인식하지 못한 것으로 보인다.

1936년 전인도농민연맹 창립회의에서 강조한 농민운동의 주요 목표는 단순히 자민다리제 등 "모든 지주제도는 철폐되어야 하고 토지에 대한 모든 권리는 경작자들에게 부여되어야 한다"는 것이었으며(Rasul, 1974 : 6), 라이요트와리 지역에서의 요구도 "국가에 대한 채무와 압제적인 조세로부터의 해방"이었다. 이러한 기본목표는 "농민들에게 토지를 부여하고 그들과 국가사이의 모든 중간 착취자를 제거하고 모든 부채로부터 해방시키며 그들에게 그들의 노동의 과실을 완전하게 향유하게 하는 농민혁명" 으로 1939년 농민연맹 제4차 가야회의에서 다시 요약되고 있다.

이러한 자민다리에 대한 투쟁은 결국 모든 형태의 중간 비경작지주로부터의 자유를 겨냥한 전반적인 투쟁으로 발전했다. 그러나 이러한 지주제철폐운동은 '토지를 경작자에게'(land to tillers) 부여하는 운동이라기보다는 '토지를 소작인에게'(land to the tenants) 부여하는 운동이었다. 이는 농민연맹지도자들이 토지소유'농민'(kisans)과 토지 없는 '농업노동자'(mazdurs)간의 이해의 차이를 진정으로 인식하지 못한 한계에서 기인한다. 이들 농민들(kisans)은, '소작인'으로서 비록 압박받고 가난에 시달린다 하더라도, 과거 부터 토지에 대한 권리를 가지고 있으며 그러한 권리를 가지는 것으로 스스로 인식하고 또 그렇게 인정되었으나, '소작인'이 아닌 '경작자'(tiller) 즉, 농업노동자들(mazdurs)은 역사적으로 토지에 대한 권리가 인정되지 않았으며 지주제의 철폐로부터 직접 이익을 받는 입장이 아니었다. 따라서 독립 이전 시기의 자민다리 반대투쟁은 주로 농민들의 투쟁이었으며 여기서 농업노동자들은 거의 영향을 받지 않았다. 농업노동자들이 때때로 이 투쟁에 참여하기는 했으나 항상 농민들에 종속되었으며 그 투쟁의 과실 향유에 있어서는 언제나 소외되었던 것이다(Rasul, 1974 : 53).

한편 종교 집단별 농민조직의 결성도 시도되었다. 벵갈에서 회교연맹(Muslim League)은 농민연맹이 벵갈 농민들에 대한 영향력을 확대해가기 시작하자, 회교 농민들의 농민연맹운동 참여가 종국적으로는 그들에 대한 연맹의 지배력의 약화를 가져올 것이라는 우려하에 회교도 농민들의 농민당(Krishik Praja Party)을 조직했다. 이 당은 대부분 회교 농민 중 부유 계층에 국한되어 있었으나 벵갈 회교도 농민사이에서는 농

민연맹보다 더 광범위한 영향력을 행사했다. 당의 강령은 "자민다리제도의 폐지와 국가와 실제경작자 사이의 중개인 폐지, 실제 경작자가 모든 토지소유자가 되는 영구적 농민 토지소유제도"의 주장까지도 포함하는 급진적인 농민 조직의 외양을 띠고 있었다. 그러나 회교 농민당과 전인도농민연맹은 기본적인 노선의 차이를 가지고 있었다. 즉 전자는 농민운동을 기본적으로 인도 독립 운동과 무관한 경제 운동으로 인식한 반면 후자에게 있어 농민운동은 독립 운동의 가장 중요한 부분을 구성하고 있다. 나아가 회교 농민당은 농민연맹이 견지하는 폭력적 계급투쟁노선에 대해 강력히 반대하면서 나름대로의 '의회주의적 방식'을 추구했다.(Desai, (ed.), 1979 : 350-352)

전인도농민연맹은 창립 이래 국민회의파 독립운동과의 연대를 선언해 왔으며, 두 조직 사이의 관계는 매우 우호적이었다. 농민운동의 초기에 대부분의 농민지도자들은 국민회의파와 적극적으로 연계되어 있었으며 농민들을 독립투쟁에 끌어들임으로써 조직을 강화한다고 믿었다. 그러나 이러한 낙관은 점차 사라졌다. 국민회의파는 농민연맹의 독자적 존재에 대해 반대했으며, 농민연맹의 국민회의파에의 '집단적 가입' 제안은 거부되었다. 결국 농민지도자들은 국민회의파가 농민들의 고난에 대해 철저하게 무관심하다는 사실을 알게 되었으며, 이는 1937년 8월에 국민회의파 내각이 집권한 뒤에 적극적인 불신으로 발전했다[4](Desai, (ed.), 1979 : 363).

---

4) 1937년 새 헌법하에 실시된 주의회 선거 직전에 국민회의파는 시민적 자유의 민주적 요구와 농민들의 처지를 급진적으로 개선하는 사회경제적 강령을 구현하는 선거공약을 발표했다. 그 공약에 고무된 농민들의 회의파 후보에 대한 지지가 선거에서 그들의 성공에 중요한 역할을 했다. 그러나 많은 주에서 성립된 국민회의파 정권은 농민들에 대한 의무를 다하지 않았다. 이에 농민연맹은 국민회의파 정부 집권기간 동안에 그들의 요구의 이행을 정부에 촉구하기 위하여 수많은 집회 및 농민파업을 조직했다. 국민회의파의 우익지도자들과 내각은 그러한 장외투쟁 형식을 인정하지 않았다. 한편 농민운동 지도자들은 정부가 농민들의 요구를 적극적으로 수행하지 못한 것은 지주들에 의해 지배되는 국민회의파 정부의 계급적 한계에서 근본적으로 기인한다는 점을 지적하기 시작했다. 이에 대해 국민회의파는 농민운동의 폭력적 경향에 대해 비난했으며 간디는 그러한 운동은 '파시즘과 같은 것이 될' 것이라고 까지 말하게 되었다. 1937년 12월에 정부는 국민회의파 지도자의 농민연맹 활동참여를 금지하는 결정을 내렸으며 국민회의파와 농민연맹 사이의 견해차이는 커지기 시작했다. 전인도농민연맹의 가야(Gaya)회의(1939년4월9일)에서 사하자난드(Swami Sahajanand)같은 급진적 농민지도자들은 국민회의파와의 완전한 결별을 주장했다. 그러나 반제국주의 연합전선이 절실히 요구되었던 당시의 상황에 대한 고려가 우세하여 공식적 결별은 보류되었다. 그후 제 2차 세계대전의 국면에서 인도민족독립운동 진영의 반 제국주의 투쟁노선 문제에 직면하여 1941년 비타(Bihta)회의를 계기로 국민회의파와 농민연맹은 사실상 결별하게 되었다(Desai(ed.), 1979 : 366-367)

3. 인도 독립 직전의 주요 농민운동과 토지개혁 요구

독립을 목전에 둔 1945년부터 1949년말 까지 인도 전국은 미증유의 격렬한 농민운동의 파도에 휩싸이고 있었다. 당시 농민투쟁의 새로운 파도는 과거 농민투쟁의 성격과는 다음과 같은 기본적인 차이점이 있다. 첫째, 농민 자신의 주도적 역할에 의해 수행된 자연 발생적인 운동이었으며 둘째, 농민운동을 주도하는 대규모의 통일적 농민조직 즉 전인도농민연맹 조직하에 빈농, 분익소작농, 농업노동자에 이르기까지 모든 계층을 포함하고 있었다. 셋째, 농민 이외의 일원 즉, 노동자, 학생, 부녀자 등이 대규모로 연대하고 있었다. 넷째, 농민의 이익을 강력하게 추진한 결과 투쟁은 과거 보다 전투적으로 변했고 확고한 태도와 자기 희생의 정신을 가지고 있었다. 다섯째, 정치적으로는 혁명적 성격을 가지고 있었으며 반(反) 자민다리의 슬로건을 반제국주의(反帝國主義)의 슬로건과 동시에 내 세움으로써 양자의 결집을 강조했다. 여섯째, 본 농민운동에 대해서는 정부의 무자비한 탄압과 광기 어린 진압 작전이 잇따랐던 것이다 (Namboodiripad, 1952 : 7-15).

제 2차대전 시기에서 전후(戰後)에 이르기까지 지속적인 인플레이션과 식량부족에 의해 가난할 대로 가난해진 농민의 불만은 독립의 서광을 느낌과 동시에 일거에 폭발했다. 이것은 단순한 농민운동이 아니라 영국에 의한 식민지 지배의 종언을 구체적으로 승화시키는 민족운동의 최종국면의 하나로서 이해됨이 마땅하다. 제 2차대전 종결후, 1945년 9월에 개최된 전인도농민연맹 중앙위원회에서는 "지주 및 자민다리의 제 권익을 폐지하고 토지보유를 제한할 것"을 강력히 요구한 바 있으나 사실 이 강령은 주 정부에 대한 입법 조치 요구의 발판으로서 제시된 것에 그쳤으며 당시 농민운동의 거대한 에너지를 '지주제도 철폐','아래로 부터의 토지개혁'이라는 목표로 승화시키는데 실패했다. 이는 다만 농민이 당면하고 있는 제 요구의 실현이라는 개개의 투쟁 범위 내에서 연소하고 말았으며 결국 국민회의파 정부에 의한 '위로부터의 토지개혁'이 이를 대체한 것이다.

(1) 테바가운동(Tebhaga Movement)

테바가운동은 1946년 가을 쌀 수확기에 시작되어 이듬해 1947년 4월까지 북부 및 동부 벵갈(Bengal)을 기점으로 11개 지방에 걸쳐서 펼쳐진 벵갈 최대의 농민투쟁이었다. 운동의 중심이 되었던 벵갈지역의 분익소작농은 다음과 같은 요구를 제시했다. 첫째, 수확한 쌀은 자신의 탈곡장에서 직접 확인하고 지주와 분배한후 운반해야 한다. 둘째, 분익소작농이 경작비용을 부담하는 경우 지주의 몫은 수확물의 1/2에서 부터 1/3로 인하해야 한다.

1947년 현재 벵갈지역 전 경지 면적의 3할이상을 차지하고 있던 지주는 한사람이 수 백 에이커로부터 수 천 에이커의 토지를 소유하고 지방행정기구나 지방 곡물시장을 자신의 영향권 아래에 놓았으며, 촌락의 전생활을 지배했던 것이다. 생산을 담당했던 분익 소작농계층은 통상 지주로 부터 쌀이나 현금을 빌려서 가축사료나 종묘, 농기구 등을 샀으며, 그들의 실질적인 분배 몫은 해가 갈수록 하락했다. 테바가운동의 직접적 도화선이 된 사건은 1946년 중반에 엄습한 벵갈지방의 홍수와 식량부족 현상이었다. 당시 동벵갈을 중심으로한 식량부족은 6월에 들어 닥친 장마로 인해서 흉년이 예상되자, 통상 5월까지 곡물을 판매했던 벵갈의 미곡시장에서는 이를 중단하고 6월 이후에는 이미 지주가 조정하는 상인들에 의해 매점매석된 쌀이 높은 가격으로 시장에 나돌게 되었다(佐藤 宏, 1970 : 31).

쌀값이 폭등하자 상인이나 부유한 지주등은 대량의 곡물 재고를 가질 호기라고 판단하고 곡물 방출을 계속 조절해 나갔다. 이러한 와중에 정부의 물가안정 노력도 무위로 끝나버리고 미가 등귀 현상은 계속되었다. 1946년 9월에 이르러 농민이 가진 식량은 바닥나게 되었으며, 1943년 대기근의 악몽을 못잊던 농민들은 동요하기 시작하였다. 1946년 9월 말 집단적으로 지주의 창고를 습격하고 곡식을 압수하여 전 농민앞에서 통제가격을 기준으로 매각해버렸다. 빈농이나 농업노동자가 중심이 되어 자위단을 조직했으며 도로나 수로의 교통을 통제하여 지주계급들의 곡물 운반을 저지하는 격렬한 투쟁이 본격적으로 전개되었다.

이와 같은 철저한 식량 확보 투쟁은 벵갈 인근의 만다푸르(Mandapur),티나지푸르(Tinagipur)등 지방으로 확산되었고, 쌀의 수확기인 12월에 이르러 소위 '테바가 운동'으로 전화되었던 것이다. 테바가 운동은 1946년 11월 15일경 차소루(Chasore)지방 돌카푸르(Dolkapur) 지구로부터 시작해서 수 일내에 인근 지방으로 확산되었다. 쌀의 수확기가 북상하면서 북부 벵갈지방에도 운동이 확산되어 12월 말 이후에는 벵갈 전지역을 무대로 테바가운동이 전개되었다.

테바가운동은 통상 다음과 같은 세 단계로 구분된다. 제 1기 테바가운동은 1946년 11월부터 1947년 1월 중순까지 시기로서 테바가운동이 가장 성공적으로 실시된 시기였다. 당시의 운동 목표는 "우리의 쌀을 우리의 탈곡장에서" 로 정하고 각 마을에서 테바가 위원회가 조직되고 자위단이 구성되었으며 지주의 폭력단에 대해 실력으로 대항해 갔다. 이에 대부분의 소규모 지주는 수확물 분배에 대한 교섭 단계에서 테바가 집행부의 요구에 굴복했으나 일부 영향력있는 대지주들은 경찰의 보호를 앞세운 채 농민의 요구를 완전히 묵살해 나갔다. 그러자 벵갈 전역에 걸친 농민들의 보이코트가 시작되었다. 벵갈지역의 모든 곡물생산은 중단되었으며 일시에 마비상태로 변했다. 이에 1946년 12월 18일 주정부는 기자회견을 통해 테바가의 요구의 정당성을 확인함과

동시에 입법조치의 조기실현을 약속했다.

제 2기 테바가운동은 1947년 1월 부터 2월 말까지의 시기로 "분배 전의 쌀을 지주의 손에서 우리의 손으로" 라는 슬로건이 자연 발생적으로 나왔으며 테바가 운동은 농민조직이 없는 각 농촌에도 요원의 불길처럼 번져나갔다. 농민연맹이 없는 농민의 일단은 랑그푸르(Rangpur)지방 농민연맹사무소의 지휘를 받으면서 활동을 전개했다. 이 시기에 실력으로 지주의 쌀을 빼앗았던 지역도 적지 않았다. 쌀의 수확이 끝나가는 시기였던 1947년 1월 21일 테바가법안이 캘커타관보에 게재되고 테바가운동은 비로소 정부가 인정하는 합법적 농민운동으로 법인(法認)되었다.

그러나, 일단 수세적 입장을 취했던 벵갈의 지주들은 호시탐탐 반격의 기회를 노렸다. 각지의 도시에서 지주회의(地主會議)를 개최하고 신문 잡지 등의 매스컴을 이용해서 농민연맹을 공산주의자 집단이라고 매도하면서 테바가법안의 폐지를 무슬림연맹이나 회의파에 강요했다. 압력에 못이긴 주 정부 당국은 모든 권력기구를 동원해서 농민운동을 탄압하게 되는데 이것이 바로 제 3기인 테바가운동의 침체기이다.

이미 1947년 2월 이래로 티나지푸르(Dinajpur)지방에서는 무장한 정부군이나 경관 등의 격렬한 탄압이 개시되었고 경관의 발포로 수많은 사상자가 속출하였다. 마이멘싱(Mymensingh) 북부지방의 소작지역에서는 농민연맹의 거점을 이루고 있었는데, 이곳은 특히 국경수비대와 경찰이 대규모로 동원되어서 중점적인 탄압을 받았다. 이 시기에 캘커타 주 의회에서는 테바가 법안에 대한 회교도연맹과 국민회의파 양자로부터 98개안에 이르는 수정안을 제출하고 이에 대한 자세한 논의가 진행되었으나 결국 그 법안은 통과되지 못했던 것이다.

테바가 운동이 전개된 시기는 힌두교도와 회교도의 대립이 국민회의파와 무슬림연맹을 통해서 급속히 민중 차원으로 침투된 시기였다. 1946년 8월 16일 회교도들에 의한 직접 행동 이후 캘커타및 비하르주와 동벵갈주의 많은 지역에서 힌두-무슬림간의 유혈충돌이 발생하고 테바가운동의 전 기간을 통해서 사건이 계속 악화되었다. 테바가운동의 과정에서 지주 지배 지역에서는 힌두-무슬림간의 감정 대립을 교묘히 이용함으로써 농민조직의 분열을 책동했으며, 결국 농민운동은 실패로 끝나게 되었다.특히 테바가 운동의 중심지였던 마이멘싱지방에서는 힌두-무슬림간의 충돌이 매우 격렬했기 때문에 오늘날 까지도 인도농민운동사에서 잊을 수 없는 상처로 남아있다(佐藤 宏, 1970: 32-35).

그러나 테바가운동은 벵갈 지역 농민들뿐만 아니라 인도 전체의 농민운동에 커다란 영향을 미쳤다. 이 운동은 독립 후 벵갈 주 토지개혁 입법에 중요한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 국민회의파 정부가 전국에 걸쳐 서둘러 토지개혁조치를 실시하도록 촉구하는 데 중요한 기여를 했다. 그러나 가장 중요하게는 농민들이 혁명적 운동을 통해 그

들이 과거의 예속적 정신상태에서 벗어나 당당한 시민의 일원으로 자각할 수 있는 계기가 되었다는 점이다(Desai(ed.), 1979 : 482-83).

(2) 텔렝가나운동(Telangana Movement)

텔렝가나운동이란 1946년 이래 1951년 까지 구(舊)하이데라바드(Hyderabad) 왕국의 텔렝가나지방을 중심으로 전개된 혁명적 농민운동을 말한다. 구 하이데라바드 왕국에서는 영국령 인도에 속하는 인접지역에 비해서 두 배에 달하는 고율의 지세를 징수하고 자기르다르(jagirdar)등의 봉건적인 영주의 영토에서는 지세 이외에 부역이 부과되었다. 또한 지방행정관리나 세습관리들도 사실상 징세청부인의 역할을 하고 있었으며 그 직을 이용한 부정사례가 많이 나타나고 있었다.

토지 보유 면적에 관계없이 작부 면적당 동일량의 식량 공출이 강요되었고 그 결과 농민들은 비참한 곤궁의 늪에 빠지게 되었으며 불만은 날이 갈 수록 고조되어 갔다. 이에 텔렝가나 지방에 거점을 둔 좌파 농민운동 지도자들이 1940년에 비합법상태에서 공산당을 결성하고 1944년에는 조직적으로 농민투쟁을 주도해 갔다.

그들이 내건 요구는 ① 지주에 의한 강제적인 토지환수금지, 불법적 조세 및 부역금지 ② 소작인에 대한 토지배분 ③ 농업노동자의 임금 인상및 노동시간 단축 ④ 지주의 부당한 곡물 매점매석 행위 적발 및 통제가격에 의한 매각 ⑤ 상인의 투기적 곡물매매의 금지와 인민 식량위원회에 의한 배급통제 ⑥ 자가소비 곡물 및 종묘(種苗)의 확보 ⑦ 농민에 대한 필수 생활물자의 원활한 공급 ⑧ 수뢰, 오직 관리(汚職 官吏) 처벌 ⑨ 자기르다리제도 및 자민다리제도의 폐지를 통한 철저한 토지개혁 실시 등으로 요약할 수 있다.

1946년 한발에 의한 흉작은 농민의 궁핍화에 박차를 가하고 농민봉기는 급속히 확대되었으며 급기야 1946년 중반에 가서는 모든 지방행정기구가 완전히 마비상태에 빠지게 되었다. 이에 주 정부 당국도 군대와 경찰, 무슬림 통일 연맹의 의용군등을 동원해서 무차별 탄압을 자행했다.

1946년 말 부터 1947년 초에 걸쳐서 텔렝가나 지방에서는 농민 촌락 자치회, 농민법정, 농민군이 자치적으로 조직되었으며 문자 그대로 "하이데라바드의 이중권력 상태"가 출현하였다. 이러한 농민의 자치권력 하에서 토지개혁이 실시되었으며, 지역에 따라 75에이커부터 150에이커 이상에 해당하는 지주의 전 소유지가 몰수되고 농민에게 재분배되었다. 지주의 과잉 곡물 재고나 소, 우물 등도 몰수 대상이었다. 관개시설 복구, 가옥 재건, 학교 운영, 농업노동자 임금 협정 등도 해방구의 농민 자치위원회가 운영하게 되었던 것이다(Abhyankar, 1948 : 22-25).

1947년 8월이래 반봉건민주화 투쟁은 새로운 단계로 접어 들었다. 8월 5일 개시된

하이데라바드 니잠(Nizam-지방 토후국) 정부에 의한 전면적인 탄압은 도시에서 대중 투쟁의 고양을 가져왔으며, 동년 9월에는 '인도로부터의 탈출'이라는 슬로건하에 치열한 투쟁을 전개했다. 니잠 정부는 인도 중앙정부와의 사이에 잠정 협정을 체결하고 탄압 공세를 강화시켰다.

전 인도로부터 차출한 15,000 여명에 달하는 무장 진압대와 인도 국군의 공동 작전으로 텔렝가나 투쟁에 대한 철저한 탄압을 개시하기 시작했다. 1950년 5월이래 텔렝가나 투쟁은 최종 국면을 맞게 되었다. 텔렝가나 공산당원들은 각각 10명 내외의 소집단을 구성해서 게릴라 투쟁 전술로 전환했고 그 활동도 야간에만 국한했다. 그러나 얼마안가 대부분의 지도자가 사살되고 체포되었다. 결국 1952년 2월 공산당 중앙위원회의 타협적 해결을 전환점으로 5년간에 걸친 텔렝가나 투쟁은 막을 내렸다(Thapar, 1948 : 30-53).

이 운동은 철저한 '아래로부터의 토지개혁'의 실시를 요구하고 농촌권력구조의 타파를 주도했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 텔렝가나 투쟁으로 체제의 위협을 느낀 국민회의파 정부에서는 토지개혁의 조기실시를 결의하게 되었으며 이 운동을 주도했던 인도 공산당은 인도 내에서 중요한 정치세력의 하나로 부상하게 되었다.

Ⅲ. 토지개혁의 수행

1. 국민회의파의 정책 노선과 토지개혁 정책

(1) 국민회의파의 계급적 기반과 토지개혁의 방향

무릇 토지개혁의 성격은 정치권력의 계급적 기초에 의해 기본적으로 규정된다. 특히 인도와 같이 식민지경험이 있는 후진 자본주의 국가에서 이러한 분석은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 정치 사회적으로 안정된 현대 선진 자본주의 국가에서는 권력의 계급적 기반이 이미 분명히 정해져 있으며, 그 계급 이익의 추구도 국가기관이나 적법한 절차를 통한 동의에 의해 이루어 지는 것이 상례이다. 반면 현대 후진국에서는 계급적 기반의 형성이 과도적이고 유동적이기 때문에 권력이 직접적으로 특정계급 계층의 이익을 위해 노골적으로 개입하는 사례가 많다.

인도에서 토지개혁을 주도했던 국민회의파 내의 지주계급과 산업부르주아 계급도 정책형성과정에서 직접, 간접적으로 그들의 계급이익을 추구했으며 그 개입의 구체적 형태는 국민회의파의 농업강령이나, 정부의 농업정책에서 발견할 수 있다. 그렇다면 인도 토지개혁의 수행과정에서 어떤 계급이나 계층의 이익이 가장 중요시 되었으며 또 그 이익을 옹호한 정치권력의 계급적 기반은 무엇인가? 여기서는, 독립후 국민회의파

정부의 농업정책 수립과정 중 특히 토지개혁안 입법과정을 중심으로 관찰해 본다.

1885년 인도 국민회의파가 결성될 당시 그 주된 구성원은 지주, 상인, 고리대업자, 신흥지식인을 중심으로 이루어졌지만 20세기에 들어와서는 '인도 민족 해방'의 슬로건 하에 도시 소시민이나 노동자 계급도 다수 참여했다. 또한 국민회의파내 의사결정조직에는 다수의 농민대표자가 참여했으며 1936년 전인도농민연맹(All India Kisan Shaba)의 결성에 국민회의파가 주도적인 영향을 미친것은 주지의 사실이다. 1940년대에 들어오면서 근대적 정당으로서 형태를 갖춘 국민회의파는 식민지하 민족운동의 중요한 역할을 담당했으며 다양한 계급,계층을 융화시키는데 많은 힘을 쏟았다.

한편 1940년대 중반에 들어 오면서 국민회의파 지도부 구성멤버에 새로운 변화가 생긴다. 즉, 당시까지만 해도 반영 독립투쟁에 무관심했거나 심지어 반대 입장을 취했던 산업 부르주아나 지방 토후 계급, 기생 지주층이 국민회의파에 대거 입당했으며 정당 내 중앙 및 지방조직의 중요한 지위를 독점하기 시작했다.(大內 穗, 1970: 59-60)

이러한 국민회의파 지도부의 새로운 구성변화는 중앙 및 주 정부의 정책결정과정 및 수행에 매우 큰 영향을 미쳤으며 독립후 토지개혁의 노선에도 적지 않은 영향을 미쳤다.국민회의파는 소작보호법의 제정과 관련하여 기본적으로 경자유전(耕者有田)의 원칙을 고수해 왔으며 점유소작농의 입장을 강화하고 사실상의 토지소유화를 주장했다. 그러나 1945년 12월에 발표한 국민회의파 정책강령에서는 '자민다리제도의 폐지'만을 공약했으며 주 의회도 자민다리제도 폐지의 원칙만을 승인했다.

독립 이후 국민회의파의 정책노선이 서서히 반 민중적인 색채를 띠게 되면서 대다수 농민의 직접적 요구와는 무관하게 운영되자 기존의 전인도농민연맹 조직은, 회의파의 지도노선에서 이탈하고 대규모 농민운동을 주도하게 되었다. 이러한 농민운동의 격화는 산업부르주아나 지주계급들로 하여금 사회주의 혁명에로의 전화 위기를 느끼게 했으며, 이에 국민회의파 지도부는 체제유지를 위해 서둘러 토지개혁의 실시를 결정하게 되었던 것이다. 특히 하이데라바드의 텔렝가나 농민투쟁은 이러한 인식전환의 중요한 계기가 되었으며, 더우기 1949년에는 중국에서 사회주의 인민공화국이 성립함에 따라, 산업 부르주아층에서도 일정한 양보가 필요하게 되었던 것이다.

그러나 여기서 놓쳐서는 안될 중요한 점은 토지개혁의 중요한 골격을 이루고 있는 자민다리제도를 비롯한 중간개재자 계급의 폐지는 국민회의파내의 주도권을 잡고 있었던 산업 부르주아층에서도 내심 바라는 안건이었다는 것이다(인도 부르주아의 입장을 대변하는 봄베이플랜 중에도 자민다리제도의 폐지가 명시되어 있음을 상기하라 !). 또한 자민다리를 비롯한 중간개재자층의 존재는 농업생산력 상승 및 국가 재정수입의 기초 확보에도 장애가 되었으며 나아가 사회적 불만의 원인이 되고 있었다. 그러므로 자민다리 등 봉건적 특권계급의 타도는 농촌 내 안정적인 원료, 식량공급지를 확보하

고 공업제품시장을 개척하고자 하는 산업부르주아층의 의도와도 맞아 떨어지는 것이었다. 요컨대 당시 정치권력은 토지개혁 조치를 통해 한편으로는 지방 토후세력이나 자민다리 등의 봉건세력을 견제하는 동시에 급격한 민주화를 요구하는 하층 농민, 농업노동자 등에 대해서는 일정한 개혁조치를 통해 농촌 내 자본주의적 생산관계의 도입과 농촌내 새로운 중핵적 생산자층의 육성을 꾀했던 것이다.

한편 여기서 주의해야 할점은 국민회의파의 계급기반은 중앙 레벨과 주(州)레벨에서 사뭇 달랐으며 따라서 정책의 수행과정도 각각 별개의 이해 관계에서 이루어졌다는 점이다. 국민회의파의 중앙에서는 권력유지를 위한 보다 고차원적이고 명분을 세울 수 있는 포괄적 정책을 펴기 위해 노력했지만 이것이 주 레벨로 넘어오면 개개 지방 특유의 권력 구조나 이해 관계 때문에 중앙 정부의 의지가 그대로 관철되기 힘들었다. 또한 내부적으로 볼때도 당 중앙에서는 주로 산업부르주아나, 쁘띠부르주아의 이해 관철이 중요한 이슈였던 반면, 주 의회에서는 주로 지주나 부농층의 이해가 우선적으로 작용하는 것을 발견할 수 있다.

중앙 정부에서는, 소위 '경작자에게 토지를'이라는 슬로건을 내걸고 토지보유 제한 및 생산력 기반 정비를 꾀하고, 일정규모 이상의 소농층과 영세농을 포괄하는 생산의 협동화 노선을 주장한 반면, 지방 정부에서는 지주의 현존 보유지에는 전혀 손대지 않은 채, 다만 자민다리폐지에 의해, '기생지주(寄生地主)가 경작지주(耕作地主)로 바뀌는 정도'를 기대하는 수준이었다. 그래서 토지개혁 - 특히, 토지의 보유제한 - 에 관한 국민회의파 전국위원회의 결의와 최고집행부의 지령, 연방정부나 계획위원회 권고 등에 대한 주 의회 및 주 정부의 반응은 각주에 따라 적지 않은 차이가 있었으며 경우에 따라서는 그 시행이 임의 연기 되거나 아예 무시되는 사례가 적지 않았다.

이러한 중앙 정부와 주 정부간에 존재하는 모순 외에도, 국민회의파 내 주도권을 둘러싼 부르주아 집단 내부의 갈등과 모순이 첨예하게 나타나고 있었다. 그 예로 독립 후 토지개혁의 기초가 된 1946년 국민회의파 농업강령 내용에 관해, "농촌 주민 중 어떤 계층을 위한 농지개혁의 실시가 바람직한가"의 문제를 둘러싸고 다음과 같은 세 가지 유형의 농업강령이 대립했다.

우선 민족 부르주아 극우파 견해로서, "봉건지주가 가지고 있는 봉건적 특권은 폐지하되, 현재 봉건 지주계급이 소유하는 토지는 그대로 인정하는 방안"이다. 이는 "토지개혁 보다 중요한 현실적 과제는 정부가 국가의 생산자원 증대를 위해 관개 확대 및 농업기술 개선, 공업 발전에 주의를 집중시킬 필요"가 있다는 사고방식으로 그 구체적 의도는 1948년의 '비를라 플랜(Birla Plan)'에서도 확인된다.

농업강령의 제 2의 형태는 민족부르주아 우파의 견해로서, "국가와 농업생산자간에 일체의 중간개재자를 없애고 모든 농업생산자에게 토지를 분배할 것"을 주장했다. 그

러나 여기서 주의해야 할점은 '농업생산자'의 범주에는 농민뿐 아니라 지주 및 기업농도 동시에 포함되어 있다는 점이다. 한편 "소농경영은 협동조합으로 통합할 필요가 있다"고 주장하고 있다. 이들은 농업을 지주 및 상층 농민이 주도하는 '사적자본주의 경영'과 소규모 영세농민이 주축이 되는 '협동조합 경영'의 두가지 형태로 나누고 각자에 맞는 형태로 발전해야 한다고 주장한다. 또한 이 견해에서는 "현재, 미래를 불문하고 농촌 빈민에게만 유리한 토지 재분배에 대해서는 반대" 한다는 것을 명시하고 있다.

제 3안은 국민회의 좌파의 견해로서, 국민회의파 농업개혁위원회(Congress Agrarian Reforms Committee)의 권고를 통해 "모든 중간개재자제도의 폐지, 토지개혁을 통한 반봉건적 소작관행의 폐지, 소작인 토지소유 인정" 등을 주장하고 있다. 이러한 농업강령은 "농민의 직접 경영에 의한 농업 생산 원칙"에 의거해서 지주의 자본주의적 대농 경영의 출현을 저지하고자 했다.

이같은 견해를 중심으로 한 농업문제에 관한 사상투쟁에서 일단 세번째의 좌파강령이 채택되어서 자민다리제도를 비롯한 중간개재자 제도의 폐지, 토지보유의 상한 설정 및 초과토지(Surplus Land)에 대한 농촌협동조합 관리조항 등을 삽입하게 되었다. 그러나 이것은 단지 구호에만 그쳤을 뿐 실제 소작 보호 입법과정 등에는 거의 반영되지 못했다. 결국 민족 부르주아 간의 내부모순은 국민회의파 농업강령의 작성 과정이나 그 실시과정에서도 적지 않은 영향을 미쳤던 것이다.

2. 토지개혁의 실시와 내용

(1) 중간개재자의 폐지

독립과 동시에 정치권력을 장악한 국민회의파 정부는 당내의 산업부르주아 계급과 재촌 지주 및 부농층 등의 지지를 얻기 위해서 단순한 영국의 피지배 정권이 아닌 자립적 민족부르주아 정권으로서 일정한 독자성을 갖게된다. 또한, 당시 혁명적 위기를 수습하기 위해서 민족부르주아의 자립적 희망을 구체화한 경제개발계획과 재촌 지주, 부농층의 요구를 담은 토지개혁의 실시가 추진되었다.

인도 토지개혁의 중요한 특징은 첫째, 농업정책의 목표를 농민의 분배관계에 대한 시정보다는 능률의 증진, 적정 규모 농가의 육성 등 생산 증대에 두는 것이었다. 둘째, 중앙 정부는 토지개혁의 원칙만 제시하고 각 주가 입법 실시 기관의 주체가 되었다. 셋째, 중간개재자의 폐지에 중점을 두었지만 그것은 결코 지주제도 일반의 폐지를 의미하는 것은 아니었다. 따라서 인도의 토지개혁은 이를 통해 재촌지주 및 부농층의 이익이 관철되는 것이 중요한 특징 중의 하나이다.

자민다리(Jamindar), 타르크다르(Talukdar), 쟈기르다르(Jagirdar) 등으로 불렸던 대지주 계급은 영국 식민지지배의 중요한 지주(支柱)였으며 대토지소유와 더불어 농촌권력기구를 구성하는 중요한 요소였다. 인도 토지개혁의 중요한 목적중의 하나는 이러한 계급을 없애고 행정권한을 중앙정부로 집중함과 동시에 재촌지주 및 부농계급으로 토지소유 및 지배 구조를 단일화하는 것이었다.

토지개혁은 1950년'연합주 자민다리 폐지법'의 제정으로 시작되었는데 그 주요 내용은 ① 중간개재자 제도의 폐지 ② 소작 보호 입법의 강화 ③ 토지보유 최고한도 설정과 잉여토지의 분배 등으로 요약된다. 이중에서도 중간개재자 제도의 폐지는 토지개혁의 중심 이슈가 되었으며 시기적으로는 1940년대 후반부터 실시되었다. 이 조치에 의해 자민다리, 타르크다르 , 쟈기르다르 등 중간개재자의 소유토지는 자경지를 제외하고는 유상보상(有償報償)후 주 정부에 귀속되고 소작인은 일정한 금액의 납부를 통해 정부로 부터 토지 소유권을 얻게 되었다.

그런데 여기서 토지소유권이 소작농에게 이전되는 경로는 중간개재자의 개념 정의, 토지에 대한 권리와 경영의 성격, 자경지 유보의 규모, 소작농의 지위에 따라 주 마다 매우 큰 차이를 보이고 있으며 따라서 농업구조의 변화도 다양하게 나타났다. 또한 토지소유권을 둘러싼 직접적인 이해관계의 대립도 정부와 중간개재자및 상층 점유소작농 사이에서 주로 전개되었을 뿐, 하층소작농과 농업노동자는 그 수혜층에서 배제되었다.

토지개혁과정에서 자민다리등 중간개재자는 자경지의 보유를 허용받았고, 또 자경지가 적었던 경우에는 일정한 규모까지 기존의 소작지를 회수해서 자경지를 늘릴 수 있었다. 여기서 자경(personal cultivation)이라는 개념은 "자신이나 가족구성원의 노동 및 자신 혹은 가족구성원이 직접 감독하는 고용노동자이거나 생산물 정률 분할 이외의 현물, 화폐 형태의 임금이 지불되는 사용인에 의한 경작"으로 정의된다. 이 '자경작' 개념은 크게 악용되어 분익소작농(分益小作農), 수의소작농(随意小作農; tenant at will)이 경작하는 경우에도 일종의 자경으로 인정받았다(Government of India ,1963 : 49-55). 사실 이 개념은 농민운동의 요구와는 일정한 거리를 두면서 전개되어 온 국민회의파의 '위로부터의 토지개혁'이라는 당시 농업정책의 계급적 성격을 단적으로 표현하는 것이었다. 이렇게 해서 보유가 허용된 자경작지의 규모는 6,400만 에이커(약 2,560 만 정보)로 쟈민다리 보유 토지 총면적 2억 5천만 에이커의 25.6%에 달하는 것이었다. 이로서 재촌 쟈민다리는 재촌지주나 부농층으로 변신할 수 있었던 것이다(Sen, 1962 : 1-36).

한편 자민다리를 비롯한 배제된 중간개재자에 대해서는 카시미르(Kashimir)주를 제외한 모든 주에서 보상을 행하고 있는데 그 총액은 63억 4,980만 루피로서 1960년까

지 15억 5,720만 루피가 지불 완료되었다. 보상액의 산정기준은 순 재산수입(net asset) 또는 순 소득(net income)이었다. 우타 프라데쉬(Uttar Pradesh)주에서는 순 재산수입(조 재산수입에서 농업소득세, 운영비, 회수불능 소작료 미불분을 공제한 액수)의 8배를 보상했는데 이는 거의 당시의 지가(地價)와 비슷한 수준이었다. 한편 오릿사(Orissa)주에서는 순소득(조소득에서 지조, 소득세, 운영비를 공제한 금액)의 규모에 따라서 보상률이 달랐다. 보상금 지불 방법은 현금 및 20~40년간 상환조건으로 2.5%~3.0%의 이자 부담 비양도 증권이 병용되었다.

보상의 재원은 주로 소작농으로부터의 토지소유권 구입부담금 징수로 충당했다. 우타르 프라데쉬주의 예를 보면 토지개혁 후 농촌의 계층은 부민다르(Bhumindar), 시르다르(Sirdar), 아사미(Asami) 및 아데바시(Adivase)등으로 재편되었는데 여기서 부민다르의 권리는 종전의 자민다리나 특권적 소작에게는 무상으로 승인되었지만, 시르다르가 그 권리를 사기 위해서는 일괄지불의 경우에는 소작료의 10배, 4회 분납의 경우에는 12배의 가격을 지불해야 했다. 아사미와 아데바시는 지주의 동의하에 소유권을 구입할 수 있었는데 소유권 구입가격은 구 소작료의 15배에 달했다.

마드야 프라데쉬(Madhya Pradesh)주에서 소작농의 토지소유권은 구 소작료의 3배 가격으로 구입할 수 있었지만 이들은 동시에 구 소작료의 8분의 7을 지세로 계속 부담해야 했다. 자민다리의 직접소작인은 무상으로 영대차지농, 즉 사실상의 소유권자가 될 수 있었지만 전차소작인(轉借 小作人)은 직접소작농의 연간 순소득의 2~7배, 전차소작인에 대한 재소작의 경우에는 전차소작인 순소득의 7~8배(그중 85%는 자민다리에게, 15%는 전차소작인에게 배분됨)를 지불해야만 소유권을 가질 수 있었다.만약 소작농이 영대차지권(永代借地權)을 구입하지 못하는 경우에는 종전의 소작료를 정부에 계속 납입해야 했고 결국 정부의 소작인이 되었다. 우타 프라데쉬 주 정부는 소작농에게 받은 자금 총액 중 20%는 자민다리 폐지에 필요한 제경비로 사용되고 80%는 자민다리에 대한 보상금으로 지불했다(Government of India, 1967 : 85).

이러한 내용을 가지는 중간개재자 폐지는 인도 농촌 사회에 어떠한 영향을 미쳤는가? 우선 2,000만 세대 정도의 부농 및 중농이 지세지불에 있어서 정부와 직접적인 관계에 들어갔지만 그것이 토지 소유구조에 결정적 변화를 가져다 준 것은 아니다. 토지소유권을 취득한 것은 이중의 약 20%인 상층 농민이었다. 자민다리는 '자경작'을 이유로 소작농을 축출하고 법적 보호를 받지 못하는 분익소작, 수의소작(tenant at will) 및 농업노동자에게 경작시키든가 혹은 지세관(地稅官)이 보존하는 토지기록상에는 종래의 소작농을 농업노동자로서 고쳐 등록하고 사실상은 종래대로 경작시킨 일도 많았다. 이러한 경로를 거쳐 자민다리층은 손쉽게 재촌 지주 및 부농으로 전화할 수 있었던 것이다. 반면 분익소작농이나 수의소작농 등 대부분의 하층소작농들은 토지소유권

을 구입하지 못한 채 오히려 이제까지 유지해 오던 소작관계마저 끊기면서 농업노동자로 전락하는 사례가 많았다(장상환, 1986 : 105-106).

(2) 소작농 보호입법

쟈민다리제가 폐지되었지만 반봉건적 착취관계는 여전히 존재하였으므로 전 인도에 걸쳐서 소작농을 보호하기 위한 몇 가지 대책이 마련되었는데 이는 주로 ① 소작권의 보호 ② 소작료의 경감 ③ 소작권 구입을 통한 자작농화 유도 조치등으로 요약될 수 있다.

우선 소작권 보호 조치와 관련하여 당시 중앙 정부는 소작농을 영구소작(永久小作), 보호소작(保護小作), 보통소작(普通小作)의 세가지 범주로 구분하고 각각 다른 차원에서 소작권 보호를 꾀했다. 여기서 '영구소작'은 과거 70~100년간 소작을 붙여온 경우로 소작료를 내는 한 소작권을 박탈당하지 않도록 규정하고 있다. '보호소작'은 과거 6년간 계속 점유, 경작해온 소작농으로 이들에게는 토지의 영구임대가 보장되고 지주의 소작권 환수는 대폭 제한되었다. '보통소작'은 임시차지인(臨時借地人) 등 종래 법적 권리가 없었던 소작농으로 이들에게는 계약 시점에서 향후 최소 10년간의 안정적 차지계약을 보증하도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 소작권 보호조치도 현실적으로는 큰 효과를 거두지 못했다. 지주들은 소작농에게 안정적인 소작권 보호 자격을 주지 않기 위해서 '분익소작'으로 하든가 소작기간을 임의로 단축했으며 재빨리 소작지를 회수해서 '자경(自耕)'으로 위장하기도 했다. 이러한 위장 소작(disguised tenancy)규모는 구 중간개재자 및 지주의 자경지 면적 중 10-20%에 달했다. 특히 소작관계의 계약은 거의 구두로 이루어 졌기 때문에 소작농임을 입증할 수 있는 근거가 거의 없었으며 더우기 분익소작관계를 유지할 경우에는 자경의 일종으로 인정되었기 때문에 지주들은 이러한 법망(法網)에서 쉽게 빠져나갈 수 있었다.

둘째 소작료 경감 조치를 보면 1955년 현재 종래 수확물의 1/2 에 달하던 고액 현물 소작료를 경감시켜 대체로 총수확량의 1/4~1/5 수준으로 낮추도록 규정했다. 그러나 이러한 지침도 구두선에 그쳤을 뿐 제대로 실시되지 않은 채 5할 이상의 소작료를 부담하는 것이 상례였다.특히 토지개혁 후 지배적인 소작형태가 되는 분익소작에 있어서는 소작료 부담이 조생산물(粗生産物)의 1/2 이상이 보통이고 소작입법 도입으로 소작농의 단기 교체가 일반화하여 이들은 토지만이 아니라 노동수단도 상실하게 됨으로써 농업노동자와 별로 다름없는 처지로 전락하고 말았다. 그러나 농촌의 과잉인구가 대량으로 존재하는 상황에서 이들이 고용될 수 있는 기회는 거의 없었으므로 토지에 대한 소작 수요는 더욱 늘어나게 되고 이에 따라 소작료는 인상될 수 밖에 없었던 것

이다(Government of India, 1963 : 49-55).

한편 세번째의 조치로서 대부분의 주에서는 지주가 자경지의 명목으로 회수하지 않은 토지에 대해서는 기존 소작인의 해당 토지에 대한 구입권리를 법적으로 보장하고 있다. 이에 대해서 우타 프라데쉬주나 델리에서와 같이 정부가 해당토지를 강제로 수용해서 분배하는 방식을 취한 경우에는 어느 정도 효과가 있었으나, 대부분의 주에서는 소작농의 자유의사에 맡기는 것이 상례였으므로 소기의 성과를 거두지 못했다.

더우기 토지 구입가격은 지주와의 협상에 의할 것을 원칙으로 하고, 의견이 일치하지 않을 때는 재판소에서 가격을 결정하게 되어 있었기 때문에 지주에 대해 종속관계에 있던 대부분의 소작농들은 구입을 아예 포기하는 사례가 적지 않았던 것이다. 또한 대부분 영세 소작농의 경우 최저생활의 유지도 힘든 적자경제 단위였기 때문에 정부에서 아무리 토지구입권리를 보장해 주어도 금융적 지원이 따르지 않는 한 이것은 유명무실한 제도였음을 쉽게 판단할 수 있다.

대부분의 소작인들은 지주가 당연히 토지를 회수할 권리를 가진다는 관념을 가지고 있었기 때문에 '자발적으로 토지를 반환'하는 경우도 많았으며 그외에도 실제 경작에 필요한 비용을 마련하지 못하게 되었거나, 고리대를 짊어져서 지주에게 토지를 인도하거나 저당잡히는 사례도 적지 않았다. 그 결과 소작농은 더욱 열악한 농업노동자의 위치로 전락했다.

(3) 토지보유 상한설정과 잉여지 분배

위에서 관찰한 중간개재자의 폐지와 소작농 보호입법은 토지의 재분배에까지는 이르지 않는 온건한 개혁이었고 독립 이전 부터 형성되어온 기본적 동의 아래 독립 후 지체없이 실시될 수 있었지만, 토지보유의 제한과 잉여지의 분배조치는 국가권력에 의한 강제적 재분배라는 성격을 수반하기 때문에 1950/51년의 제 1차 계획 단계에는 심한 반발에 부닥쳤다. 따라서 이 단계에서는 토지보유 최고 한도를 '가족 보유 규모의 3배'로 한다는 것만 선언하게 되었다.

그후 지권조사(地權調査)를 통해 각 주에서 실제 최고 한도를 설정한 것은 1955/56년의 제 2차 5개년 계획 개시기 이후 부터였다. 당시의 규정은 "자작지이든 소작지이든 최고 한도를 초과하는 토지는 정부가 징발해서 소작농 및 토지 없는 노동자에게 재분배한다"는 의욕적인 내용이었다. 그러나 이 조치의 실질적 효과는 크게 제약되었다. 우선 보유한도가 컸고 보유단위가 '가족단위'가 아닌 '개인단위'로 정해진 주가 많았던 것이 근본적인 문제점이었다. 또한 보유상한도 토지의 비옥도와 전답(田畓)비율에 따라 주마다 사뭇 다르게 정해졌다(Khusro, 1969 : 125-35).

〈표 3-1〉에서 보는것 처럼 안드라 프라데쉬(Andhra Pradesh)주에서는 27~324에이

〈표 3-1〉 각주의 토지보유상한 설정법 주요내용

주 별	보유규모상한	적용단위
안드라프라데쉬	27~324	개인
앗삼	50	개인
비하르	24~ 72	개인
구자라트	19~132	가족
하리야나	30~ 60	가족
히마찰프라데쉬	30~125	가족
자무카시미르	22.75	가족
카르나타카	27~216	가족
케랄라	15~ 37.5	가족
마드야프라데쉬	25	가족
마하라수트라	18~ 48	가족
오릿사	20~ 80	개인
펀잡	30~ 60	개인
라자스탄	22~336	가족
타밀나두	30~120	가족
우타프라데쉬	40~ 80	개인
서벵갈	25	개인

자료: Government of India(1981)

커를 그 한도로 정했던 반면, 케랄라(Kerala)주에서는 15~37.5에이커를 그 한도로 정하고 있다. 또 보유 단위를 가족으로 한 경우에도 가족을 위장분할해서 명목가구수를 늘리는 사례가 적지 않았다.

또한 토지 보유 상한 적용의 제외 대상이 매우 많았던 점도 개혁 효과를 위축시켰던 중요한 요인 중의 하나였다. 차, 고무 등의 플랜테이션, 과수원, 사탕수수 등의 직영농장,기타 '능률적으로 운영되는 농장'등에 대해서는 보유한도기준의 적용을 면제해 주었다. 지주들은 이 조치를 악용하여 소작지를 회수하고 트랙터를 구입하는 등 형식적인 직영농 전환을 꾀했다. 또 강제적 분할을 벗어나기 위해 사전에 등기 기록을 변경하는 사례가 적지 않았다. 그 결과 잉여지 분배실적은 매우 부진했다. 이렇게 된 데는 지주의 토지수용에 대해서 정부가 20년 분할지불의 증권을 발급하고 그 보상자금은 토지를 할당받는 농민에게서 전액 회수함으로써 이에 대한 농민의 부담이 무거웠다는 사정도 작용했다(Ladejinski, 1974 : 123-128).

그 이후 1966년경부터 시작된 토지점거운동(Land Grab Movement)의 압력과 1975년 6월 인디라 간디(Indira Gandhi)수상에 의한 비상사태 선포 이후 잉여지의 분배조

치는 강력하게 수행되었다. 〈표 3-2〉에서 보듯이 1981년 현재로 인도 전체의 토지보유지 중 약 391만 에이커가 잉여지로 판정되고 그 중 258만 에이커(66.0%)가 잉여지로 결정되었다. 수용된 잉여지 중에서 실제로 분배된 토지는 약 179만 에이커였고 수익자 세대수는 약 128만 세대여서 1세대당 평균 1.4에이커의 토지를 분배 받은 셈이었다(Government of India, 1982 : 152-162).

〈표 3-2〉 토지상한 설정법에 의한 잉여지 수용 및 분배 상황(1981년)

(단위 : 에이커)

주 별	잉여지로 판정받은 면적	수용지면적	수용지의 분배	
			분배지면적	수익자수(세대)
안드라프라데쉬	1,000,728	413,689	291,863	201,211
앗삼	573,493	501,521	312,802	253,814
비하르	238,216	131,000	131,000	138,299
구쟈라트	109,752	26,099	3,994	879
하리야나	26,283	16,763	16,580	4,780
히마찰프라데쉬	136,576	133,909	3,500	4,533
카르나타카	141,738	73,183	51,450	9,916
케랄라	116,361	77,483	51,466	82,505
마드야프라데쉬	254,806	138,550	78,028	31,113
마하라수트라	370,193	281,586	281,586	76,892
오릿사	138,555	120,768	100,392	76,183
펀잡	49,398	14,501	10,848	2,803
라자스탄	246,225	220,517	121,809	26,043
타밀나두	76,939	74,101	55,498	34,276
우타프라데쉬	280,112	258,038	228,693	186,744
서벵갈	149,575	99,969	55,041	149,278
합계	3,908,950	2,581,677	1,794,550	1,279,269

자료: Government of India(1982)

이상에서 살펴본 토지개혁의 성과를 보면 1970년대 초반 이후 부재지주, 중간개재자의 보유지는 격감했지만 2.5에이커 미만층이 농가수 전체의 약 70%인데 그 보유지는 10%에도 못미치는 반면, 농가수로 8% 정도인 10에이커 이상의 대농층이 전체보유지의 54% 가까이를 차지하는 극단적인 토지소유 편재(偏在)현상을 보이고 있고 이것은 토지개혁 초기와 비교해서 거의 달라지지 않은 것이다. 더군다나 농촌 세대의 20%이상이나 차지하는 농업 노동자들은 토지개혁으로 부터의 이익을 거의 받지 못했다. 결국 독립 직후 시작된 인도의 토지개혁은 당초 계획과는 달리 기생적인 자민다

리 지주층이나 농촌 고리대업자의 경영지주화 혹은 부농경영으로의 전화를 촉진한 반면, 영세 소작농이나 농업노동자의 지위는 더욱 하락하게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다(Bardhan, 1970 : 130-132).

3. 토지개혁의 결과

(1) 지주 소작관계의 변화

이제 인도의 토지개혁이 농업구조 특히 토지 소유 관계에 어떠한 변화를 가져왔는가에 대해 알아 보자. 독립 후 인도의 토지개혁은 다분히 간접적인 유도효과를 목표로 하고 있었으며, 실제로 자민다리등 중간개재자 제도의 폐지 외에 나머지 개혁조치들은 대부분 간접적인 영향 쪽으로 기울어져 있었다.

〈표 3-3〉 자경, 순소작, 자소작 별 농가수와 경작 면적 비율(1961년)

(단위 : %)

주별	농촌지역					
	자경		순소작		자소작	
	농가수	면적	농가수	면적	농가수	면적
쟈무카시미르	58.21	53.06	7.90	7.05	33.89	39.89
펀잡	51.66	51.40	13.76	9.77	34.58	38.83
라쟈스탄	88.96	89.01	3.87	2.55	7.17	8.44
우타프라데쉬	89.53	91.39	3.22	1.67	7.25	6.92
마드야프라데쉬	80.21	80.09	5.55	3.28	14.24	16.63
비하르	67.82	67.82	7.35	7.35	24.83	24.83
오릿사	77.83	78.09	4.89	2.87	17.28	19.04
서벵갈	65.64	65.05	13.34	10.18	21.02	24.77
앗삼	62.91	65.37	15.39	9.36	21.70	25.27
구쟈라트	86.54	86.67	4.07	2.62	9.39	10.71
마하라수트라	78.49	77.31	7.29	3.84	14.22	18.85
안드라프라데쉬	78.98	76.68	6.28	3.68	14.74	19.64
마이소르	70.47	67.38	10.11	4.84	19.42	27.78
케랄라	54.90	42.79	32.53	34.72	12.57	22.49
마드라스	76.21	78.08	10.96	6.64	12.83	15.28
전인도	76.34	77.59	7.70	4.22	15.46	18.19

자료 : Government of India,(1962)

한편 1961년 센서스 결과에 기초한 〈표 3-3〉의 토지개혁 이후 자작(自作), 순소작

(純小作), 자소작(自小作)농가수와 경지면적의 상황을 관찰해 보면 소작(순소작 및 자소작 포함)은 인도 전체로 볼때 농가수에서 23. 2%, 경지면적에서 22.4 %를 점하고 있음을 확인할 수 있으며 주 별로는 인구가 비교적 조밀한 인도 동북, 동서의 미작지대에서 소작율이 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

또한 토지소유관계에 있어서는 전체 경작농가 중 자경(自耕)이 전 세대의 76.3%, 전 경지면적의 77.6%, 자소작(自小作)이 각각 15.5%, 18.2%, 순소작(純小作)이 7.7%, 4.2%를 점하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 조사에서는 비경작 지주와 농업 노동자가 포함되어 있기 때문에 농업노동력 조사의 수치와 직접 비교할 수는 없지만 중간 개재자 제도 폐지의 결과, 소작농 비중이 현저히 저하했음은 명백한 사실이다.

〈표 3-4〉 농촌 토지 소유에서 비경작 지주의 비중

(단위 : %)

조사년도	1953/54	1961/62	1971/72
세대수 비중	15.6	7.0	9.9
소유토지비중	11.4	4.4	5.8

주 : 여기서 '소유'의 개념에는 세습적, 영구적점유를 포함함

자료 : Government of India,NSS,8th Round,No.36(1961)
Government of India,NSS,17th Round,No.144(1968)
Government of India,NSS,26th Round,No.215(1976)

한편 지주-소작관계의 비중과 성격의 변화에 대해서는 전국표본조사 자료(National Sample Survey : NSS)로부터 중요한 정보를 얻을 수 있다. 우선 〈표 3-4〉를 통해 농촌 토지소유에서 비경작지주의 비중 변화를 관찰해 보면 1950년대에는 세대수나 소유면적 규모면에서 격감하고 있는 데 반해 1960년대에 들어와서는 역으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 여기서 주의할 점은 표의 내용을 해석함에 있어 1961/62년의 자료를 통해서는 1950년대의 농촌토지소유상황을 파악할 수 있고, 1971/72년의 자료를 통해서는 1960년대의 사정을 알수 있다는 것이다.

이러한 비경작지주 비중 증가의 근본적인 원인은 역시 1950년대 초반 토지개혁의 여파를 두려워한 나머지 자경농(自耕農)으로 위장하면서 암소작(闇小作)의 형태를 취했던 소작관행이 1960년대에 들어와 토지개혁의 열풍이 서서히 식어감에 따라 현재화된 것이라고 해석할 수 있다. 또한 지속적인 빈곤에 시달렸던 영세 농지 소유자들이 지주들로 부터 토지를 빌려서 일정하게 소작관계를 유지해 나가게 된 것도 그 중요한 원인 중의 하나라고 볼 수 있다(Rosen, 1967 : 123-53).

한편 〈표 3-5〉에서 비점유 소작농의 비율과 소작 형태를 관찰해 보면 1953/54년 부

터 1961/62년도에 걸쳐서 경영지수와 면적이 거의 반감되었으며, 1960년대에는 그 감소경향이 멈추었음을 발견할 수 있다. 여기서 50년대의 대폭적인 감소현상은 소작법 시행의 적극적 결과라기보다는 지주에 의한 소작지 환수(還收)의 결과라고 해석된다.

〈표 3-5〉 비점유 소작농의 비율 및 소작 형태

(단위 : %)

연도	경영지	소유권[1]	소작권	정액금납	정액물납	정률물납	기타
1953/54	경영지[2]	83.1	39.8	29.0	8.0	27.9	50.2
	경작면적	79.7	20.3	32.9	7.8	36.6	22.7
1961/62	경영지	94.9	23.5	23.1	12.5	42.0	38.4
	경작면적	89.3	10.7	25.6	12.9	38.2	23.3
1971/72	경영지	96.1	25.7	12.7	10.5	50.6	35.5
	경작면적	89.4	10.6	15.4	11.6	47.9	25.1

주 : 1) 여기서 '소유'의 개념에는 ,〈표 3-4〉에서와 같이 세습적,영구적 점유가 포함되므로 '소작권'이란 비 점유소작권만을 의미함.
2) 하나의 경영지에 복수의 항목이 포함되므로 합계는 100%를 넘을 수 있음.
자료 : 〈표 3-4〉와 동일

소작형태를 보면, 정액금납(定額金納)소작율은 계속 저하된 반면 정률 물납(定率物納)을 원칙으로 하는 분익농 형태는 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 기타의 소작형태로 분류된 경우에서도 실제로는 수의소작이나 분익농의 형태가 주류를 이루고 있었으며 대부분의 경우 생산량의 50% 이상을 지주에게 지불해야 하는 가혹한 조건이었다.

1971/72년도 전국표본조사자료에 의하면 전체 농가의 72.4%, 총 경지 면적의 37.0%를 점하는 2ha 이하의 소작농 중 50%이상은 이와 같은 분익농의 형태를 띄고 있는데 반해 4ha 이상의 경지를 가진 농가 중에는 정액소작을 하는 경우가 약 30% 이상으로 나타나고 있다. 요컨대 일반적으로 경지규모가 넓은 농가는 비교적 유리한 소작조건으로 땅을 빌릴수 있었지만, 그렇지 못한 영세 농가는 매우 불리한 조건이 강요되는 경향이 있었으며 당시의 소작법이 부농층에 대해서는 상대적으로 많은 혜택을 주었던 반면 빈농층 보호에는 매우 소홀했던 것을 알 수 있다.

(2) 토지소유 및 농업경영규모의 변화

1950년대 토지개혁 조치의 일환으로 취해졌던 토지 보유의 제한 조치가 농가의 토지소유 구조에 직접적인 영향을 미치지 못한 것은 주지의 사실이다. 그러나 〈표 3-6〉

은 인구 증가에 의한 분할 상속 이외의 요인들이 농가소유지의 규모별 분포 패턴에 적지 않은 영향을 미치고 있음을 보여준다. 즉 소유지 규모 10.13ha (25에이커) 이상 보유농가의 경우 세대수나 면적의 감소 경향을 보이고 있으며, 그 변화는 면적 분포쪽이 훨씬 더 크게 나타나고 있다. 이것은 당시 대토지 소유자들이 정부의 토지수용(土地收用)을 회피하기 위해 입법조치가 구체화 되기 전에 토지를 분할 매각하거나 양도했기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

그러나 토지보유 제한조치가 동반한 이와 같은 유도 효과 만으로는 인도 농촌에 만연한 토지소유의 극단적인 불평등 상태가 해소될 수 없었던 것은 물론이다. 1971/72년도 전국표본조사에 나타난 토지보유 분포 패턴을 보면, 총 농가의 62.7%인 1ha(2.5에이커)이하 농가가 소유하고 있는 토지의 면적은 전체면적의 9.8%에 불과한 반면 , 전체 농가의 2.1%에 불과한 10.13ha(25에이커) 이상의 소유농가는 무려 전체 토지의 23.0%를 소유하고 있는 극심한 불평등 현상이 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 농가 소유지의 규모별 분포와 변화

(단위 : %)

소유지규모 (ha)	세대			면적		
	1953-54	1961-62	1971-72	1953-54	1961-62	1971-72
1.00 이하	61.3	60.1	62.7	6.3	7.6	9.8
1.01~ 2.02	13.5	15.2	15.5	10.1	12.4	14.7
2.03~10.12	21.7	22.0	19.8	47.5	51.7	52.7
10.13~20.24	2.7	2.3	1.7	18.6	17.1	15.1
20.25 이상	0.9	0.6	0.4	17.5	11.1	7.9
평균규모(ha)	-	-	-	1.95	1.78	1.53

자료 : 〈표 3-4〉와 동일

이제 인도의 토지개혁이 전체 농업경영의 규모별 분포에 미친 영향을 〈표 3-7〉을 통해서 검토해보자. 우선 2.02ha 이하 영세농가의 경우 1950년대에는 세대수나 면적이 동시에 증가하고 있으며 1960년대에 들어와서는 1ha 이하의 최하층 영세 농가 세대는 감소하고 있음을 발견할 수 있다. 이것은 60년대 중반 녹색혁명(Green Revolution)이 구체화되면서 경지 규모의 협소에 따른 채산성 악화로 인해 농업경영을 포기하고 농업노동자로 전락한 농가가 급속히 증가했던 현상과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 이에 따라 1960년대 인도 농가의 경영지 평균 규모는 2.21 ha로 높아지고 있다.

한편 2ha-8ha를 보유하고있는 중농층은 세대수나 경지면적이 동시에 증가해서 각각 27.3%, 46.1%로 된 반면 , 8ha-12ha층의 대농은 변화가 거의 없었음을 확인할 수 있

〈표 3-7〉 농가 경영지의 규모별 분포와 변화

(단위 : %)

경지규모 (ha)	세대			면적		
	1953-54	1961-62	1971-72	1953-54	1961-62	1971-72
1.00 이하	56.2	57.6	45.3	5.9	7.1	9.3
1.01~ 2.02	15.5	16.2	22.7	10.7	12.8	14.9
2.03~ 4.04	14.3	13.8	17.8	19.1	21.0	22.6
4.05~ 8.09	8.5	8.0	9.5	22.4	23.8	23.5
8.10~12.14	2.7	2.4	2.7	12.5	12.5	11.7
12.15 이상	2.9	2.1	2.1	29.4	22.9	18.0
평균규모(ha)	-	-	-	2.14	1.84	2.21

자료 : 〈표 3-4〉와 동일

다. 한편 12.15 ha 이상의 규모에서는 세대비율의 변화는 매우 작지만, 면적은 29.4%에서 18.0%로 확실히 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 층에 속하는 약 2%의 농가가 점하는 면적이 전체 농지의 20%에 가깝다는 것은 매우 주목할만한 사실이다.

일반적으로 인도 농업의 특징의 하나로서 경영규모의 영세성을 들 수 있다. 1971/72년도의 농가 당 평균 보유경작지 규모는 2.21ha이다.일반적으로 기술수준의 낮음을 고려해볼때 이것은 넓은 규모는 결코 아니다. 더우기 이 수치는 어디까지나 전국평균수치이며, 동일한 센서스 자료에 의한 주별 평균규모는 라자스탄(Rajastan) 4.82ha, 펀잡(Punjab) 3.97ha, 케랄라(Kerala) 0.51ha, 서벵갈(West Bengal) 1.21ha로서 커다란 차이를 보이고 있다.[5)]

이상의 고찰은 토지보유 농가에 국한된 것이다. 그러나, 〈표 3-7〉에서 이용한 1971/72년도의 전국표본조사자료에 의하면, 토지없는 노동자가 전농가의 27.4%를 점하고 있다. 이렇게 되면 결국 1ha 이하의 영세 빈농이나 토지보유 농업노동자 및 토지없는 농업노동자는 전농가의 60.3%, 2ha 이하의 농가는 전체의 76.8%에 달한다는 것이며 이

5) 일반적으로 인도 농업은 생산 구조나 기술 수준에서 지역적으로 큰 차이가 있기 때문에 경지규모만을 기준으로 소농, 중농, 대농을 구분하는것은 정확하지 않다. 다만 개략적으로 8ha 미만에서는 소농 및 중농 경영이 많으며, 그 이상의 층에는 대농 경영의 비율이 많다고 할 수 있다. 또 일반적으로 북서부의 소맥 지대에서는 경지의 평균규모는 매우 크며, 기계화등으로 소농경영의 상한도 매우 높지만, 동부나 남부의 쌀농사 지역에서는 인구 밀도가 높은 관계로 집약적 생산이 행해지고 있기 때문에 경제적 보유지 규모의 하한을 1ha로 설정하는 것이 통례이다.

러한 사실로 부터 인도 농촌의 불평등한 토지 소유 구조를 쉽게 확인할 수 있게 된다.

인도 정부는 1965년 소위 신 전략적 농업정책을 통한 녹색혁명이 시작될 당시 "인도에서 농업발전의 속도가 완만한 것은 투자가 부족하고 과학적인 영농 기술과 재배방법이 사용되지 않았기 때문"이라고 하면서 "인도의 농민은 신농법, 신기술의 채용이 시급하다"고 주장한바 있다. 이 말로 부터 우리는 "토지개혁 후의 부농이나 중농층은 개혁 실시 전과 동일한 상태의 후진 농민이 아니다" 라는 정책입안자의 기대가 들어있다고 볼 수 있지만 반면에 인도 농민의 태반을 차지하고 있는 영세 빈농, 농업노동자층은 농업정책의 대상으로부터 제외되고 있음을 간파할 수 있다. 이와 같이 인도의 토지개혁은 단지 상위 25% 정도의 농민만을 위한 개혁이었으며 이에 이어졌던 녹색혁명도 역시 '사분의 일을 위한 혁명'으로 귀결될 운명이었던 것이다(西口章雄, 浜口恒夫, 1990 : 96-108).

Ⅳ. 토지개혁의 실패와 농민운동

1. 토지개혁 시기의 농민운동

앞에서 본 바와 같이 토지개혁은 인도 농민층에 두가지 모순적인 영향을 미쳤다. 당초 자민다리를 비롯한 중간개재자들과 부재지주를 폐지하기 위한 토지개혁조치는 오히려 이들을 자본주의적 경영지주 또는 부농으로 전화시켜, 1950년대 말 경에는 농업생산 증대에 적극적인 관심을 가지는 광범위한 유산 계급을 창출하였다. 국가는 이들에게 관개 시설을 정비해 주고, 다양한 투입재의 공급을 조달해 주었으며, 심지어는 농업 이윤을 보장하는 농산물 지지가격정책을 실시하기도 했다.

반면에, 토지개혁조치로 농민층 분화가 촉진되었으며, 다양한 범주의 소작인,농업노동자 등으로 구성된 절대 다수의 하층 농민의 지위는 더욱 불안정 상태로 전락했다. 게다가 자본주의적 농업 경영 방식에 따른 이윤 추구 및 시장 경제에 편입된 농업 생산 구조는 이들 하층 농민들의 생존조건을 더욱 악화시켰다. 대다수 소작인들은 안정적인 소작권을 상실하고 불안정한 조건하에서 토지 소유자에게 종속되는 위장된 소작인이나 토지없는 농업노동자로 전락하였다. 이들의 규모는 날이 갈수록 불어났으며 누적되는 농민층의 불만은 격렬한 농민투쟁의 형태로 나타났다.

독립 이후 인도의 농민운동은 크게 두개의 범주로 분류할 수 있다. 첫번째는 부농을 비롯한 중간 자영농 및 새로이 등장한 유산 계급들이 전개하는 부르주아적 농민운동이며, 두번째는 농업노동자가 중심적인 투쟁역할을 담당하는 프롤레타리아적 농민운동이다. 전자의 농민운동은 주로 농촌 부르주아의 기득권 확보 및 농촌 빈민들에 대

한 착취를 강화하기 위한 자위적 성격을 가지고 있었던 반면 후자의 농민운동은 농업노동자를 비롯한 빈농계급이 주도하는 농촌 사회변혁의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 여기서는 주로 후자의 농민투쟁에 초점을 맞추어 살펴보도록 한다.

(1) 소작지 환수 반대 및 미 간척지 회복투쟁

제 2차 세계 대전 직후 인도의 독립이 확실시되고 자민다리제의 철폐와 토지개혁에 대한 요구가 구체적으로 대두되자 자민다리들은 임박한 위험을 우려하게 되었으며 그들이 점유하고 있던 토지로부터 소작인들을 대규모로 축출하기 시작했다.

이에 전인도농민연맹은 제 11회 대회에서 토지 환수 반대투쟁의 중요성을 인식했으며, '경작지를 사수하고 토지환수를 막아내는' 기본방침을 확고하게 세우면서 '토지의 사수'를 농민운동의 중요한 슬로건으로 내세웠다. 농민들의 토지환수 반대 투쟁은 지주의 토지대장 기록을 농민자신의 손으로 검사하고 그 부정 기입을 적발하는 형태로 전개되었다. 전인도농민연맹은 토지기록을 바로잡고 토지환수 금지 등의 필요성을 청원한 서류를 주의회나 주정부에 제출하는 조직을 구성하고 농민들의 서명을 받으면서 운동을 확대해 나갔다. 또한 환수된 토지를 점거하고 사티아그라하 운동을 중심으로 토지의 반환을 거부하며, 실력으로 투쟁을 전개했다.

특히 수확기에는 지주와 소작농 간의 긴장이 고조되었으며, 지주가 고용한 폭력단과 소작농이 충돌하고 급기야는 경찰이 파견되고 농민운동을 탄압하는 사건이 빈발하게 되었다. 전인도농민연맹 조직의 폭발적인 확대는 이러한 치열한 토지환수 반대투쟁에 의해 진전되었으며 펀잡, 비하르 등의 주에서는 토지기록의 정정, 토지 환수 금지 등 관한 법률이 입안, 시행되었다.

토지환수 반대투쟁과 더불어서 이러한 시기에 농민운동을 특징지우는 것은 농업노동자나 빈농에 의한 미간척지 해방 투쟁 및 부족민(tribes)에 의한 국유 임야 해방 투쟁이다. 2차 대전중에는 정부가 식량증산의 필요성에 의해서 정부소유의 미간척지를 농업노동자나 빈농이 불법적으로 점유하고 경작하는 것을 묵인하였으며 오히려 적극적으로 입식을 장려하기도 했다. 그러나 독립 후 토지개혁기에서는 이러한 미간지를 군인이나 독립유공자에게 배분하고 재정의 핍박으로부터 벗어나고자 이러한 땅들을 매각함과 동시 이미 이땅에 농사를 짓던 농업노동자나 빈농을 토지로부터 쫓아내었던 것이다. 이를 계기로 안드라 프라데쉬 지방이나 말라바르지방, 비하르에서는 빈농이나 농업노동자에 의한 미간척지 해방투쟁이 전개되었던 것이다. 토지개혁과 거의 같은 시기에 시작되었던 대규모 관개공사에 의한 간척사업도 미간척지 해방투쟁 격화의 주요한 배경이 되었다.

한편 산악 지대에 살던 원주민은 종래의 국유 임야를 자유롭게 이용하던 것이 제한

되었다. 1952년 산림정책의 전환을 계기로 이용을 통제했으며 그 결과 원주민에 의한 국유 임야 해방 투쟁이 전개되었던 것이다. 1954년 9월 모가(Moga)대회에서는 전인도농민연맹이 농업노동자의 조직문제를 당면과제로 삼는 대규모 집회가 열렸으며, 농민에 의한 독자적인 미간척지, 국유림 해방투쟁을 우선적으로 강조했다(All India Kisan Sabha, 1970 : 4-8).

(2) 전인도농민연맹의 분열과 농민운동의 침체

전인도농민연맹은 빈농층과 농업노동자들의 토지에 대한 간절한 요구를 충족시키기 위한 효과적인 투쟁을 조직해 나가지 못했으며, 지주에 의한 소작농 축출을 막고 소작조건의 안정을 확보하는 정도에 그쳤다. 1956년경에 가서는 그나마도 일부 지방에 국한된 채 그 영향력을 서서히 상실해갔다. 전술한 바와 같이 전인도농민연맹은 지주제 철폐와 '토지를 경작자에게' 라는 슬로건을 내걸었지만, 실제로 농민연맹이 토지개혁에 직면하여 전개한것은 경작자에게 토지를 부여하는 투쟁에 주력한 것이 아니라 고래의 '봉건적 지주제' 철폐에 중점을 둔 것이었다.

이같이 전인도농민연맹은 농민운동의 목표로서 농업노동자를 포함한 모든 '실질적 경작자에게 토지'를 부여하는 투쟁을 조직하지 못함으로써 농민운동의 동력을 충분히 이끌어내지 못했다는 데 그 중요한 한계가 있다. 따라서 농민연맹을 중심으로 하는 농민운동은 정체의 늪에 빠지게 되었으며 특히 1955년에서 1966년 사이에는 그 전투성이 눈에 띄게 약화되었다. 전인도농민연맹 전체 회의의 참석율은 저조했으며 농민연맹은 여러 주에서 무기력하게 되었고 기능은 마비되었다.

이러한 전인도농민연맹 조직의 침체는 구성원의 계급적 한계에서 기인했다. 농민연맹 구성원의 대다수는 토지 소유 농민들이었으며 빈농과 농업노동자들은 극소수였다. 이들 토지 소유 농민들과 빈농 및 농업노동자들의 이해는 근본적으로 달랐으나, 토지개혁 이전의 시기에는 자민다리등을 비롯한 '중간개재자'라는 공동의 적에 대항하여 연대투쟁을 벌일 수 있었다. 그러나 독립 후 정부에 의한 자민다리 제도 철폐 이후에는 이들 토지소유농민들의 이해는 대체로 충족되었다. 이에 따라 농민연맹의 주요부분을 구성했던 지주계급과 상층소작농들이 조직에서 대량 이탈하게 되었으며 이들은 토지개혁의 결과 자민다리들과 함께 토지소유계급으로 전환되었다. 이들은 농민연맹의 침체 10년 동안에 자본주의적 농민으로 전환되는 토대를 마련했으며 특히 인도 남부의 주들과 북부 펀잡주에서는 확고 부동한 지배력을 갖게 되었다.[6]

---

6) 인도 농민운동조직의 분열을 가져왔던 또 다른 중요한 요인으로서 인도공산당의 분열을 들 수 있다. 1942년 이래로 전인도농민연맹을 지도해오던 인도 공산당은 1964년 CPI(Communist

이 시기는 인도농민운동에 있어서의 일대 전환의 시기였으며, 이제 농민운동은 전체 농민들의 '반(反)자민다리' 투쟁으로부터 농업노동자를 중심으로 하는 토지없는 모든 농민계층의 새로운 '반(反)토지소유계급' 투쟁으로 전환되는 국면의 분기점이라고 할 수 있다. 농업 노동자와 빈농 중심의 새로운 농민운동은, 1960년대 중반 이후 '녹색혁명'의 진전으로 인도 농촌에서의 계급 분화가 심화되고 계급 적대감이 격화하자 1967년 이후에는 새로운 투쟁의 모습을 띠게 되었다. 이에 따라 이후 농민운동은 급기야 낙살바리(Naxalbari)운동 등 '농촌 해방'을 추구하는 격렬한 투쟁으로 나타나게 된다.

2. 녹색혁명 이후의 농민운동

1960년대에 들어와 인도 정부는 실제로 토지개혁에 대해 적극적인 관심을 갖지 않게 되었다. 특히 식량 증산에 완전히 실패하고 점차 외국 식량 수입 의존도가 증가하게 되자, 국가의 농업정책은 식량 증산을 통한 '신농업전략'으로 전환되었다. 당시 이러한 신농업전략을 통한 '녹색혁명'은 당면한 인도 농업문제해결의 만병통치약으로 비쳐졌지만 내면적으로는 인도 농촌사회에 새로운 사회적 긴장을 유발했던 것이다.

새로이 발견된 농업투자에서의 이윤가능성은 토지가격의 상승을 가져왔으며 퇴역군

Party of India) 와 CPI(M)(Communist Party of India Marxist)으로 분열되었다. 인도 공산당은 1955년 이후 당내에서 '사회주의로의 평화적 전환'과 '민족 민주주의'의 실현을 그 내용으로 하는 '민족민주전선'을 건설하기 위해 '민족부르주아와 그들의 정당으로서의 국민회의파와의 협조 노선 문제를 둘러싸고 온건파와 급진파가 대립하고 있었다. 이러한 대립은 1962년 중국-인도 국경분쟁을 계기로 폭발되어 국민회의파 정부와의 협조노선을 추구하는 온건파가 당내에서 다수를 형성하게 되고 동시에 국민회의파 정부가 국경충돌이라는 비상상황을 이용하여 급진파들을 탄압하자 이들 급진파들은 1964년 CPI(M)을 건설하여 분리하게 되었다. CPI와 CPI(M)는 양자 모두 사회주의혁명의 시기는 아직 성숙하지 않았으며 먼저 1947년 8월에 시작된 부르주아 민주주의 혁명을 반지주, 반독점 자본가 및 반제국주의 세력이 연대하여 지주, 독점자본가 및 제국주의자들을 고립, 패배시켜야 하며 이를 위해 주로 선거참여를 포함한 비폭력적 성격의 대중운동을 이용한다는 점에서는 입장을 같이 하고 있다. 그러나 두 정당의 차이는 대부르주아가 아닌 민족부르주아와의 연대문제를 둘러싸고 근본적으로 강령과 전략, 전술의 차이를 드러낸다. 이 문제는 농민운동과 관련하여 구체적으로 '부르주아적 경영을 하는 부농들'과의 연대의 문제로 제기되는데, CPI는 이러한 연대를 수용하는 강령을 채택하고 있으나 CPI(M)는 이에 반대한다. 결국 기존의 전인도농민연맹은 급진적인 공산주의자들이 새로이 결성한 CPI(M)의 농민운동조직으로 되었으며, 토지 소유 농민들이 대량 이탈하고 빈농과 농업노동자들이 새로이 참여하였다. CPI는 독자적인 농민운동조직으로 전인도농업노동자조합(Bharatiya Khet Mazdur Union, All-India Agricultural Labourer Union)을 1968년 9월에 새로이 결성했다(Hiro, 1976 : 131-137).

인과 공무원, 의사, 변호사 및 사업가등으로 구성된 신사 농민층이 등장했다. 토지가격의 상승은 소작인의 임차료 부담을 가중시켰다. 집약적 농업지역에 대한 현대적 영농 기술과 고수확 품종의 도입은 농촌지방의 경제적 양극화 현상을 촉진시켰을 뿐만 아니라 지주와 소작인 그리고 토지소유자와 농업노동자 사이의 사회적 적대감을 야기했다.

토지없는 농업노동자들의 경우, 비록 수확기에 임금이 조금 상승되기는 했지만 잇따른 물가상승으로 실질임금은 거의 개선되지 않았으며 오히려 이전에 비해 생활상태가 악화된 경우도 적지 않았다. 게다가 농기계사용의 증가는 다수 농업노동자들을 불필요한 존재로 만들었으며 항상적인 실업의 위험에 노출되고 있었다.'녹색혁명'은 인도농촌에서 사회경제적 불균형을 초래했으며 그 결과 농촌에서의 계급 적대감을 더욱 촉발시켰다.이러한 상황에서 1967년의 낙살바리(Naxalbari) 운동을 시작으로 농업노동자들과 빈농들을 중심으로 한 일련의 농민운동이 전개되었던 것이다.

(1) 낙살바리(Naxalbari)운동

낙살바리운동이란 1967년 서 벵갈(West Bengal)주 다질링(Darjiling)의 한 마을인 낙살바리를 중심으로 전개되었던 무장 농민봉기를 말한다. 이 지역의 농민은 주로 부족민들이었으며 지주(jotedar) 들에 의해 고용되어 착취당하는 소작농과 차 농장(tea plantation)에 고용된 부족민 출신의 농업노동자들이 대부분이었다. 이들은 서벵갈주의 다른 농민들과 마찬가지로, 1967년 3월 서벵갈에 CPI(M) 중심의 공산당 연합전선정부(Left Front)가 들어 선 후, 이 정부가 오랫동안 지연된 토지개혁을 실시하고 토지없는 농민들에게 대지주들의 초과토지 분배 및 소작인 축출 방지정책의 실시를 약속했다. 그러나 이 새로운 정부도 농민들이 기대하고 있는 혁명적 방법에 의한 신속한 정책수행을 하지 못하고, 과거 정부와 마찬가지로 기존의 행정 관료 조직을 통한 겉치레적인 개혁에 그치자 농민의 분노가 표출되기 시작했다(Ram, 1968: 67).

주 정부에 참여하고 있는 CPI(M) 소속 공산주의자들은 현실적으로 정상적인 사법절차를 통해서는 지주들에 의해 악의로 이전된 위장(benami)경작지를 회복할 수 없으며, 또한 초과토지를 소유하고 있는 지주들이 사법절차를 이용하여 정부의 토지수용을 지연시키는데는 더이상 속수무책임을 인식하게 되었다. 이들은 오랫동안 착취당해온 '농민들의 요구'와 통일전선정부의 '사법질서 준수'사이에서 선택을 강요받았고, 정부에 남아있는 한 후자를 선택할 수밖에 없었다.

이에 CPI(M) 의 의회주의 노선에 반대하고 무장투쟁을 통한 사회주의 혁명을 주장하는 마줌다르(C.Mazumdar)를 중심으로한 당내 일단의 공산주의자들은 토지개혁을 포함한 농민문제의 해결은 농민들에 의한 국가기구와 봉건계급의 타파없이는 불가능

하다는 인식하에 지배세력으로부터 권력을 쟁취하여 농촌지역에 '농민 해방구'를 수립한다는 전투적 투쟁노선을 내걸고 낙살바리 운동을 조직하기 시작했다(Desai(ed.), 1986 : 566-569).

낙살바리 투쟁은 1967년 CPI(M) 다질링 공산당 지도부 주최하에 실리구리(Siliguri)에서 열린 농민연맹을 기점으로 시작되었다. 이 농민연맹 발기인의 한 사람이었던 상갈(K. Sangal)의 주장에 의하면, 이 해 3월에서 4월 사이에 지역의 모든 마을이 조직화되었으며 15,000명에서 20,000명의 농민들이 전업 활동가로 등록되었다. 그들은 곧 농민연맹의 이름으로 토지를 점거하고, 부당한 과세의 기준이 된 모든 토지문서를 소각했다. 모든 저당부채를 무효화하고 촌락 행정을 담당할 대체 행정부서를 설치하였다.이 해 5월경에는 농민반란세력이 낙살바리 지역의 세개의 경찰서 관할지역의 치안을 장악하고 이들의 허락없이는 어떤 외부인도 이 지역에 들어갈 수 없게 되었다. 한편 연합전선 정부내의 원로 CPI(M) 농민지도자 출신인 코나르(H.Konar)장관이 반란지도자들과 만나 지방농민 조직과의 협의하에 공식기구를 통해 토지를 재분배하겠다고 제안했으나 반란지도자들을 설득하지 못했다(Desai(ed.), 1986 : 569-74).

1967년 5월 23일에 체포 영장을 집행하러 마을에 들어온 경찰과 무장농민간의 충돌에서 경찰간부가 살해되는 사건이 발생하였으며, 5월 25일에는 경찰이 한 마을 군중들에게 발포하여 9명의 사망자가 발생한 사건을 계기로 농민들의 '무장투쟁'이 시작되었다. 1967년 7월 12일에 낙살바리 반란군과 그 지도자들을 체포하기 위한 대대적인 경찰작전이 개시되었으며, 농민봉기의 실질적인 지도자 중의 한사람인 산탈(J.Santhal)과 주요 낙살바리 농민 지도자들이 체포되고 투쟁은 진압되었다.(Desai, 1986:576-77) 낙살바리 농민운동은 이와 같이 시작한지 몇 달만에 진압되었으나, 그것이 전 인도 농촌에 미친 영향은 대단히 컸다. 우선 이 투쟁은 과거 20년 동안의 이름뿐인 '토지개혁'에 기만당해온 토지없는 농업노동자들과 빈농들을 일시에 각성시키는 중요한 계기가 되었다. 낙살바리 운동이후 토지없는 농민들에 의한 토지점거운동(Land Grab Movement)이 인도 전역에 퍼져나갔다[7](Desai(ed.), 1986 : 580).

요약컨대, 비록 인도의 현실을 무시하고 기계적으로 중국의 혁명방식을 투쟁에 그대로 적용한 결과, 낙살바리 운동의 기본적인 한계가 쉽게 노정되었지만 그 투쟁이 인

7) 1967년 9월에서 1969년 6월 까지의 기간 동안에 인도 전역에서 일어난 토지 강제 점거 투쟁, 농업 노동자들의 임금인상투쟁, 축출된 소작인들의 곡물확보투쟁등이 급격히 증가했다. 여기서 대부분의 투쟁들은 주로 CPI(M), CPI 및 연합 사회주의당(Samyukta Socialist Party : SSP)에 의해 조직되었다.이러한 상황의 심각함에 대해서는 당시 인도 내무성 장관인 차반(Y.B. Chavan)의 "녹색혁명은 사회정의에 기초한 또 하나의 혁명이 동반되지 않으면 계속 녹색으로 남아 있지 않을 것을 우려한다"는 경고에서도 쉽게 짐작할 수 있다(Desai(ed.), 1986 : 581).

도 농민운동에 끼쳤던 거대한 영향은 부정할 수 없다. 이는 또한 경제적,사회적으로 억압받았던 빈농이나 농업노동자 의 주요 구성요소인 불가촉천민(Untouchables)과 하층 카스트(Low Castes)의 문제가 인도농촌의 모순에 촛점을 두고 새롭게 전개된 것이라고 볼 수 있다. 낙살바리운동의 투쟁거점이 되었던 서 벵갈주의 다질링, 실리굴리지방은 주로 하층 카스트들이 몰려있었던 곳이며 대부분 농업노동자와 빈농이 거주했던 지역이었다. 본 투쟁을 밑받침했던 것은 바로 이러한 계급의식이었던 것이다. 진보적 입법조치의 실현을 위한 압력수단으로서 낙사라이트(Naxalite)는 투쟁을 통해서 '아래로부터의 개혁노선'을 제시하고 농민의 손에 의한 직접적인 투쟁을 부각시켰다. 국회로부터 촌락 판챠야트에 이르는 선거 참여, 특히 국민회의파의 일당독재체제가 동요되고 야당 주 정부의 성립 가능성이 높아진 것도 주목할만한 운동의 성과라고 하겠다.

그러나 이 시기 농민운동들은 대부분 공산당의 상대적 세력이 강했던 서 벵갈과 케랄라 및 몇몇의 주요 주에서만 조직화 되었다. 이와 같은 농민운동의 지역적 편재로 말미암아서 쉽게 정부에 의한 부분적인 탄압을 용이하게 이끌었으며, 이는 인도 농민운동의 뿌리를 약하게 한 근본적인 원인이 되었던 것이다(Rao, 1971 : 12-13).

(2) 전국 토지 점거 투쟁

독립 이후 20여년에 걸친 토지개혁 조치의 실시 이후 처음으로 1970년 7월과 8월에 걸쳐 농민들의 전국적 규모의 토지점거투쟁이 토지개혁 문제를 둘러싸고 일제히 전개되었다. 이 투쟁은 전인도 농업노동자조합, 전인도농민연맹 및 CPI의 공동 집행위원회(Joint Action Committee)에 의해 공동으로 지도되고 수행되었다.

공동집행위원회는 다음과 같은 다섯가지 요구를 정식화했다. ① 지주, 독점기업가 등에 의해 약탈당한 모든 형태의 토지 점거와 경작 ② 소작인 축출 저지와 임차료의 인하, 토지 소유권 확보 ③ 부족민 토지의 회복; ④ 택지 확보를 위한 정부와 대지주의 미사용 토지 점거 ⑤ 현행 토지상한법의 근본적 수정 및 초과토지의 재분배(Desai (ed.), 1986: 131)

이 투쟁은 두 단계로 나누어 진행되었다. 1970년 7월 1일부터 시작되는 첫 단계에서는 정부 토지와 소위 임야를 점거하고, 부족민들의 토지를 회복하며 소작인들의 축출에 대한 저항을 조직하도록 했다. 두번째 단계는 1970년 8월 9일부터 시작하며 대농장에 대한 실제 점거는 8월 15일에 하도록 했다. 이와 함께 정부와 대지주들의 미사용 토지도 점거한다는 것이었다. 이 단계 투쟁의 주요 목적은 토지가 소수의 지주 및 독점기업가의 수중에 집중되어 있음을 강조하고 근본적인 토지개혁의 급박한 필요성을 일반에게 경각시키는 것이었다.

점거 투쟁의 과정에서 전체 약 130,000 에이커의 토지가 점거되었으며 수천 에이커

의 초과토지를 소유하고 있는 대지주들과 독점기업가들이 여러 주에서 대중들에게 철저히 공개되었다. 그 압권은 최고독점기업가인 비를라 그룹(Birla Group)이 전국에 걸쳐 약 80,000 에이커의 토지를 소유하고 있는 최고의 토지약탈자임을 폭로한 것이었다. 각 주정부들은 이 운동을 진압하고 대농장들을 보호하기 위해 가능한 모든 압제적인 법규정과 경찰력을 동원하였으며, 무차별적인 체포와 폭력을 사용했으나 이 운동의 진행을 막지는 못했다(Desai(ed.), 1986 : 131-32).

이 투쟁기간 동안에 각주에서 진행된 상황을 간략히 살펴보자. 먼저 서벵갈에서는 27,800 에이커의 토지가 점거되었으며, 이 중 4,000 에이커만 임야이고 나머지는 지주들의 초과토지였다. 이러한 지주들의 초과토지 점거에서 나타난 새로운 특징은 종래의 개별소유자 기준 대신에 가족당 25에이커로 그 상한을 정하고 직접 행동을 통하여 토지 점거를 시도한 것이었다. 이러한 초과토지의 점거 외에 소작인의 축출에 저항하고 이를 회복하는 투쟁을 전개해 나갔다. 이 투쟁에서 농민들과 노동자들은 경찰의 지원을 받는 지주들의 폭력단에 의한 살인적인 공격에 직면했다. 이러한 농민들의 목숨을 건 투쟁의 압력하에 정부는 토지개혁법을 개정하여 소작인들에게 영구경작권을 부여하고 생산물 가운데서 소작농의 몫을 60%에서 75%로 증가시켰다(Desai(ed.), 1986 : 132-33).

비하르주에서는 446개의 마을에서 35,365 에이커의 토지가 점거되었고, 20만명 이상의 농업노동자와 농민들이 실제 토지점거에 나섰다. 1970년 6월25일 파트나(Patna)에서 개최된 농민 시위에는 비하르주 농민운동사상 전례없는 약 20만명의 농민과 농업노동자들이 참여하여 주 정부의 지배계급들에게 엄청난 충격을 주었다. 이 운동기간 동안에 불법적으로 몰수된 부족민들의 토지 33,000 에이커가 회복되었고, 토지보유 상한법에 있어서의 사탕수수 농장에 대한 예외적 규정이 철폐되었으며, 비하르 주의 125명에 해당하는 최상위 대지주들에 대한 토지상한법 상의 행정절차가 개시되었고 초과토지의 이전을 금지하는 명령이 발표되었다.또한 농업노동자의 택지를 확보해 주고 그들에게 소작권을 주는 운동이 계속되었으며 약 10만명의 농업노동자 가족이 택지에 대한 권리를 획득했다.

이러한 토지점거투쟁에서 드러난 명백한 사실은 인도독립이후 20여년에 걸친 토지개혁과 녹색혁명 등 일련의 국민회의파 정부의 농업개혁조치이후 토지없는 농민들은 그 투쟁이 어떤당에 의해 지도되든, 또 어떤 형식을 띠든지 간에 그것이 충분한 수의 활동가와 지도자가 있기만 하면 언제든지 투쟁에 참여할 준비가 되어 있는 상태에 있었다는 점이다. 사실 1970년의 전국적 규모의 토지점거투쟁 이전에는 중앙정부나 주정부들이 토지문제의 시급함을 결코 인식하지 않으려 했다. 이 문제가 제기되면 지배세력의 대답은 으례 "이 문제는 이미 각주에서 제정된 토지개혁법에 의해 해결되었으

며 농업노동자들이나 빈농들에게 분배할 정부토지는 없다"는 것이었다. 1967년의 낙살바리 투쟁을 포함하여 이후의 농민투쟁에 대해서도 정부는 항상 '극렬분자'의 불법행위로 간주하고 '법과 질서'의 칼날로 다스리려 했던것이다.

그러나 1970년의 전국적인 토지점거투쟁은 인도의 지배세력으로 하여금 토지문제의 심각성을 절실하게 깨닫게 하는 계기가 되었다. 각 주정부에서는 위에서 살펴본 바와 같이 투쟁이 진행되는 동안에 이미 일부 토지개혁법의 개정과 그 개정의 계획을 발표하였고 나아가 실제로 일부 토지들을 농업노동자나 빈농들에게 분배하는 조치를 시행했다. 중앙정부도 일련의 토지개혁조치 시행이후 처음으로 토지집중의 문제가 인도의 민주적 개혁을 위한 가장 중요한 문제 중의 하나로 되었음을 인식하고 토지개혁문제의 전반적 평가를 위한 중앙토지개혁위원회(Central Land Reforms Committee) 를 설치하고 추가적인 토지개혁조치를 준비하게 되었다.

이 위원회에서는 무엇보다도 농민들의 토지점거투쟁의 원인이 되고 있는 지주계급 및 독점자본가들의 토지집중을 완화시키기 위한 시도로서 이들이 보유할 수 있는 토지의 상한을 설정하고 그 상한 이상의 초과토지를 토지없는 농민계층에 분배하는 문제를 상세히 검토하고 권고안을 제출했다. 1972년 7월 23일 열린 농지보유상한에 관한 주수상들의 회의는 이 권고안에 입각해서 '장래의 토지상한법에 관한 전국적 지침'을 정립했다. 이 지침에 따라 모든 주정부는 1970년대 초에 그들의 기존의 토지상한법을 수정하여 토지상한을 하향조정하였고, 모든 주에서 '5인가족'을 상한설정의 기준으로 채택하게 되었으며, 보다 엄격한 토지상한규정을 도입하게 되었다.

그러나 이러한 새로운 토지상한 규정하에서도 일정한 범주의 토지는 계속 상한으로부터의 면제가 허용되었으며, 법을 회피할 여지를 남기고 있었다. 종교, 자선 및 교육기관들이 보유하고 있는 토지, 차(茶)경작 특별토지, 사탕수수 공장을 운영하는 협동조합이 보유하는 토지(앗삼주), 플랜테이션, 개인 산림(케랄라), 주요협동조합들에 속하는 토지(히마찰 프라데시)와 기업이 소유한 토지(타밀 나두)가 상한법으로부터 면제되었다. 둘째, 비록 가족이 상한 기준을 결정하는 기초가 되었지만 이 '가족'이란 용어는 주마다 각기 다른 의미로 사용될 수 있게 융통성있게 정의되었고, 토지의 '영속적인 관개'(perennial irrigation) 조건 여부에 따라 상한기준을 달리하는 조항을 포함하고 있어 부농들과 지주들이 이 토지상환조치를 피해나갈 수 있는 충분한 여지를 남기고 있었다. 요컨대 각주에서 새로운 개정한 토지상한법들은 법률상 허점의 갖가지 원천을 철저히 봉쇄하고 있지 않았기 때문에, 적당한 토지상한에 대한 입법과 시행의 문제는 이 1972년의 전국적 지침후에도 해결되지 않았다.(Haque & Sirohi, 1986: 83-85)

제 6차 5개년 계획은 1982-83년까지 초과토지를 획득하고 분배하는 계획을 완수하

며 초과토지는 토지없는 지정카스트(Scheduled Castes)와 지정부족민(Scheduled Tribes)들에게 우선 배분할 것을 강조하고 있다(Haque & Sirohi, 1986 : 24). 한때 계획위원회는 분배 가능한 초과토지를 3천7백만 에이커로 추산했고 이는 토지없는 모든 농민에게 최소한의 기본면적을 부여하는 데 필요한 면적의 90%에 해당되는 것이었다. 그러나 실제로 1984년 2월까지 추산된 초과토지는 단지 210만 ha이며 초과토지로 선언된 면적은 174만 ha이고 1984년 2월까지 분배된 면적은 단지 85만 ha에 불과하다. 현재 초과토지로 선언된 전체 면적은 인도 전체 순경작면적의 1.2%에 불과하며 개인별 분배 토지의 평균은 0.53 ha에 그치고 있다(Haque & Sirohi, 1986 : 85).

토지 상한 입법에 따라 추산되는 초과토지의 크기가 이렇게 작아진 가장 중요한 이유는 각주에서 정한 토지상한이 평균 토지보유 크기보다 여러 배나 크다는 점이다. 이는 1970-71년에서 1976-77년사이에 10ha 이상의 대농들에 속하는 경영토지 평균면적이 비하르, 하리야나, 타밀 나두, 메갈라야, 서벵갈, 트리푸라, 나가랜드 및 펀잡 같은 주들에서 현저히 증가한 것에서 드러난다. 게다가 토지소유권과 경영토지면적의 집중은 인도전역에서 여전히 매우 높았다(Haque & Sirohi, 1986 : 88).

그 외 여러 주에서 제정된 상한법의 규정은 적절히 정의되지 않았기 때문에 법률은 회피되거나 시행이 지연되었다. 예컨대 현존 상한법은 토지의 위장 이전을 발견해 내고 토지소유자의 초과토지에 대한 정확한 기록을 확보하며 법률위반자를 처벌하고 초과 토지를 재분배하는 절차를 특별히 규정하고 있지 않다. 그리고 상한법안의 입법예고와와 실제 제정 사이의 시간적 간격으로, 비록 그 상한법의 소급시기를 1972년의 전국적 지침의 발표 이전으로 한다고 할지라도 이미 명시적으로 또는 위장 이전이 대부분 이루어져 초과토지로 남는 면적은 많지 않았다. 그리고 이 상한법의 규정은 증여법과 충돌하는 경우가 많았고 일부 법원들이 이 상한법의 특별법적 성격을 무시하고 증여법을 적용하는 경우가 적지 않았다(Haque & Sirohi, 1986 : 89-92).

요컨대 토지상한법의 개정과 초과토지의 재분배를 주요 내용으로 하는 추가적인 토지개혁조치의 시행이 제대로 이루어지지 않은 것은, 인도의 중앙정부와 대부분의 지방정부를 장악하고 있는 국민회의파의 핵심에 대토지 소유 계급과 부농들이 중요한 지위를 차지하고 있어 상한법의 입법지침 마련에서부터 지방 토지 법원에서의 소송에 이르기까지 그들이 영향력을 행사하고 있는 당연한 결과였다. 이와 같이 대토지소유자들과 부농들은 토지상한입법의 주요조항들을 무력화시키는 데 성공했으며, 빈농들과 토지무소유농업노동자들은 이 추가적인 토지개혁조치에서도 그들의 가족을 부양할 수 있는 토지를 확보할 수 없었다.

결국 인도 독립 후 국민회의파 정부에 의한 토지개혁의 시도와 토지상한법의 시행은 인도농업의 자본주의적 기초를 공고히 하고 확대한 반면 인도 농촌의 계급분화과

정을 급격히 촉진했다. 극소수 대토지 소유자들이 토지의 일부를 보상하에 내놓았을 뿐, 소규모 지주계급, 상층 소작농 출신의 부농계급 및 상층 중농계급이 등장하여 자본주의적 농업생산에 적극적인 농촌유산계급의 기초가 확장되었다. 반면에 거대한 숫자의 소작인들과 소농들은, 시간이 지남에 따라 점점 부농계급들에 의존하고 끝내는 그들에게 토지를 임대할 수밖에 없게 되는 '비경제적 규모의 토지보유농'으로 전환되거나, 또는 이전의 안정된 소작권을 상실하고 토지소유계급에 억매이게 되는 '프로레타리아화한 소작인'으로 전환되어 결국에는 농업노동자로 전락하게 되었다.

V. 맺음말

인도의 토지개혁은 제 2차 세계 대전의 종료와 더불어 주로 서유럽 및 아시아를 중심으로 전개된 세계적인 혁명적 위기상황의 일환으로서 발생된 인도 식민지사회의 위기를 그 배경으로 한다. 독립에 의해 정치권력을 장악한 회의파정부는 대전중 한층 발전한 민족 부르주아와 재촌지주, 부농층의 지지를 얻기 위해서 단순한 영국의 피지배정권으로서가 아닌 부르주아 정권으로서 일정한 독자성을 갖게 된다. 또한, 당시 혁명적위기를 수습하기 위해서 민족부르주아의 자립적 희망을 구체화한 경제개발계획과 재촌지주, 부농층의 요구를 담은 토지개혁이 추진되었다. 인도의 토지개혁은 이를 통해 재촌지주, 부농층의 이익이 관철되는 것이 그 특징이라 하겠다. 개혁전 인도의 지주계급은 크게 나눠 볼 때 자민다리형 대지주와 재촌 지주, 부농층으로 나눌 수 있다. 대지주 계급은 영국식민지지배의 중요한 지주였으며 대토지소유와 더불어 농촌권력기구를 구성하는 중요한 일원이었다. 따라서 인도의 토지개혁은 이러한 계급을 폐절시키고 장악하는 행정적권한을 정부에 집중함과 동시에 재촌지주 및 부농계급으로 토지소유를 단일화하려는 것으로 볼 수 있다.

무릇 토지개혁이란 토지지배를 기초로 하는 농촌사회의 권력구조를 타파하는 중요한 수단이 다. 인도 정부는 이러한 시각을 강조하면서 농업개발의 정책과 계획에서 자금 기술면에서의 지원뿐 아니라 토지개혁 등의 구조적 개혁을 중시했던 것이다. 그러나 '토지를 경작자에게'의 구호 아래 실시되었던 토지개혁과 농업구조의 재편성은 그와 같은 소기의 성과를 달성해 하지 못했다.주요한 토지개혁 개혁조치는 ① 중간개재자(intermediaries) 제도의 폐지 ② 소작제도의 개혁 ③ 토지보유의 제한과 초과토지의 재분배를 내용으로 하고 있었다. 이중 자민다리제도의 폐지와 소작제도의 개혁은 1950년대 말까지 시행되었고, 토지 보유의 제한과 초과 토지 재분배조치는 1950년대 말까지 입법을 완료하고 1960년대 초 이후 시행되었다.

그러나 실제 각주의 토지개혁법에서 폐지되었던 것은 지주제가 아니고 바로 자민다

리제도 및 라이야트와리(Ryotwari)제도 였으며, 따라서 새롭게 창설되었던 제도도 '본질적 의미'의 자작농제도가 아닌 '광의의 경작개념'에 기초한 자작농제라고 할 수 있다.

그 결과 지주제도의 폐지는 실패했으며 자민다리 지주의 대규모'자경지' 소유가 인정되었고 자경용도의 소작지 취득이 합법화되었으며 결국 토지 보유의 최고한도가 높은 수준으로 설정되었던 것이다.이렇게 토지개혁에 의해서 창출되었던 자경농업은 협의의 자작농 즉, 농민적 토지소유에 기초한 소농경영 뿐만 아니라 주로 농업노동자를 고용하고 소유토지를 임대하는 부농경영도 포함했던 것이다. 결국 독립 직후 시작된 인도의 토지개혁은 당초 계획과는 달리 기생적인 자민다리나 농촌 고리대업자의 경영지주화 혹은 부농경영으로의 전화를 촉진한 반면 영세 소작농이나 농업노동자는 더욱 몰락하게 되었다.

그렇다면 인도에서 토지개혁이 불철저하게 끝나게 된 이유는 무엇일까? 그 이유로서는 인도의 낮은 농업생산력,독립후 정치권력의 성격, 행정기구및 수행능력의 결여, 농민운동의 비조직성등을 들 수 있다. 우선 낮은 농업 기술수준과 그에 따른 낮은 생산력 수준은 곧 자연의 재해에 대해서 취약함을 의미한다. 흉작이 들 경우에는 지주가 고리대를 자작농에게 제공하여 그를 예속시키고 차입금을 반납하지 못하는 자작농의 토지를 빼앗는 경우가 많았다. 흉작이 잦을수록 토지는 점점 더 지주의 손에 집중되기 쉽다. 또 흉작의 경우 소작농 역시 지주로부터의 고리대차입으로 경우 연명해 나간다. 이때 지주제는 농업생산을 계속시키는 일종의 안전판 역할을 하는 셈이다. 앞에서 보았듯이 인도에서는 토지 부족 상태에도 불구하고 소작법의 보호조항을 활용하지 못하고 많은 소작농이 토지를 자발적으로 반환한 경우가 많았던 것은 이러한 낮은 생산력 조건 때문이라 할 수 있다. 요컨대 인도의 개혁전의 지주제 확대와 토지개혁의 불철저는 농업생산의 정체와 기술진보의 결여에서 기인된 것이다.

둘째, 토지개혁은 권력의 변혁 없이는 이루어질 수 없다. 토지개혁은 본질적으로 부르주아 혁명의 주요 내용인 '봉건적 토지소유의 철폐'라는 과제가 각국 자본주의의 특수성 때문에 초기에 달성되지 못하고 지체되었기 때문에 실시된다. 자본주의적 범주의 토지개혁의 경우에 있어서도 토지개혁을 수행하는 정치권력의 성격-그 계급적 기초와 성숙도 등-에 따라서 개혁의 내용은 달라진다.

인도 독립 전후 시기의 지배세력인 국민회의파는 부르주아와 지주의 연합세력이었다. 민족해방투쟁 시기에는 국민회의파에 도시소시민, 노동자, 농민도 참여하였지만 독립을 전후로 그때가지 반영 독립운동을 방관 내지 방해하던 산업부르주아층, 토후, 기생지주층이 대거 입당하여 회의파의 중앙, 지방조직의 중요위치를 장악하여 독립후의 정책결정과 실시에 큰 영향을 미치게 된다. 국민회의파는 1945년 12월 선거강령에서

처음으로 자민다리제 폐지를 공약했지만 그 실시에는 소극적이었다. 그러나 일부지역에서 농민운동이 격화하여 혁명으로 전화할 가능성이 보이자 토지개혁이라는 양보를 한 것이다.

정치권력은 한편으로는 토후세력, 자민다리 등 봉건세력과 대항함과 동시에 급격한 민주화를 요구하는 하층농민, 농업노동자와도 대항하면서 농촌내에 자본주의적 생산관계를 도입하려고 한 것이다. 그러나 국민회의파의 기반은 중앙레벨과 지방레벨에서 각기 달랐으며 조직도 별개의 원리로 움직이고 있었다. 이에 따라 토지정책면에서는 중앙에서는 '경작자에게 토지를'이란 슬로건을 내걸고 토지 보유제한 및 생산의 협동화 노선까지 주장하게 되었지만 지방에서는 지주의 현존 보유지에는 손을 대지 않고 자민다리제의 폐지로 기생 지주가 자경 지주로 변화하는 것을 기대하는 정도에 머물렀던 것이다.

셋째, 행정기구 정비의 취약성과 행정능력의 결여에서도 그 실패 이유를 찾을 수 있다.일반적으로 토지개혁에는 소작지 실태 조사와 수용, 분배, 보상, 상환, 등기이전 등 각종 행정절차가 요구되고 이에는 상당한 행정력이 소요된다. 따라서 토지개혁의 방침이 결정되더라도 이를 실시할 수 있는 행정력의 정비 정도에 따라 토지개혁의 내용과 결과가 달라지게 된다. 토지개혁 당시 인도에서는 행정기구 정비가 취약하였고 토지소유권 확립이 제대로 되지 않고 있었다. 자민다리제, 자기르다르제 지역에서는 모든 행정, 토지권리의 기록은 자민다리와 자기르다르가 관리하고 있어서 그것을 폐지함과 동시에 법률을 수행할 행정기관이 없어지는 결과가 되었다. 따라서 자민다리제의 해체 후에 행정기관을 재조직, 정비해야 했으며 이 때문에 정확한 토지소유권 기록 파악이 요구되는 토지보유상한의 설정과 잉여지 분배는 70년대에 와서야 부분적으로 이행되었다. 특히 인도는 독립 당시 문맹율이 농촌에서 9할에 달하고 있었는데 행정기관의 원조에 의해 적극적으로 지지되지 못했기 때문에 지주의 온갖 강압과 기만이 쉽사리 통용될 수 있었으며 따라서 개혁이 불철저하게 수행되었던 것이다.

마지막 이유로서 조직적 농민운동세력의 결여에 대해 생각해 보자. 토지개혁은 지주계급, 자본가, 소작농민 등 3자간 계급적 대립의 산물로서 자본가 계급이 사태를 주도하지만 농민들의 주체적인 개혁운동 또한 토지개혁의 내용을 결정하는 주요한 요소이다. 또한 제 2차 대전 이후 사회주의권의 확대는 자본주의의 정비를 촉구함으로써 토지개혁을 촉진시킨 중요 요인의 하나가 되었다.

인도에서는 1946~51년간의 하이데라바드 토후국의 텔렝가나 지역의 무장농민봉기, 1946~50년에 걸친 벵갈주 농민의 테바가운동 등 일부지역에서 농민운동이 있었다. 그 외에도 빈번한 농민투쟁 사례가 있었지만 전체 인도 사회에서 운동이 활발했던 지역은 극히 일부분에 불과했고 또 그것조차도 힌두, 회교도 간의 종교분쟁과 뒤얽혀서 그

에너지가 크게 발휘되지 못했다. 이렇게 기층대중의 반봉건투쟁이 낮은 수준에 있었기 때문에 지주, 자본가 연합세력인 국민회의파정권은 심각한 체계적 위협을 받지 않은 채 토지개혁의 과제를 철저하게 수행하지 않았던 것이다.

이상에서 우리는 독립 후 인도의 토지개혁과정을 개관하고 이에 따른 농민운동을 중심으로 한 사회경제적 구조변화를 추적해 보았다. 그러나 이글에서는 필자들의 능력 부족과 시간 및 자료의 제약으로 인해 토지개혁 후 농업구조변화에 대한 실증적 분석이 결여되었으며 농민운동과 농업개혁의 사회동학적 측면이 소홀하게 취급된 면이 없지 않다. 이러한 점들은 본 연구가 가지고 있는 중요한 한계이며 향후 우리의 연구과제이기도 하다.

〈참 고 문 헌〉

박종수,김용환,백좌흠,이상진

1993「인도의 식민지화와 독립후 사회경제 구조변화」,『지역연구』, 제 2 권, 제 4호(겨울). 서울 : 서울대학교 지역종합연구소

장상환

1988「한국과 인도의 토지개혁비교-한국 농지개혁의 재평가를 위하여」,『농업정책연구』, 제 15권 제 2호. 서울 : 한국농업정책학회

古賀正則(Koga Masanori)

1970「インド農業の 新しい 局面(I,II)」『アジア 經濟』, 11-6,7, 東京: アジア經濟研究所.

1972「獨立 後 農民運動の 展開と 課題」, 中村平治 編,『インド 現代史の 展望』, 東京: 青木書店

近藤 治(Konto Osamu)

1972「インド資本主義 形成の 特質」, 中村平治 編,『インド 現代史の展望』, 東京 : 青木書店

西口章雄, 兵口恒夫 編,(Nishiguchi Akio,Hamaguchi Tzneo)

1990『インド 經濟』, 東京:世界思想社.

大內 穗(Ouchi Minoru)

1970「食糧生産地域における富農層の形成と國家權力」,『アジア經濟』, 11-11, 東京: アジア經濟研究所.

佐藤 宏(Sato Hiroshi)

1970,「テバガ運動 の 展開と その 背景」,『アジア 經濟』, 11-10, 東京:アジア經濟研究所.

Abhyankar, K.

1948 *Heroic Struggle in Hyderabad*, Madras.

All India Kisan Sabha

1956, *Fourteenth Annual Session of the All-India Kisan Sabha Report.(mimio)*

1960, *Seventeenth Session of All-India Kisan Sabha Report.*

1968, *Ninteenth Session of All India Kisan Sabha Report.*

Bardhan, P.

1970 "On the Minimum Level of Living and the Rural Poor", *Indian Economic Review*, Vol. V (new series), No. 1.

Chaudhuri, B.B.

1968 "Agrarian Movement in Bengal and Bihar 1919-1939", Seminar on Socialism in India, 1919-1939, November 28-30, ICSSR, New Delhi.

Desai, A.R.(ed.)

1979 *Peasant Struggles in India*, Oxford University Press, Delhi.

1986 *Agrarian Struggles in India After Independence*, Oxford University Press, Delhi.

1992 *Rural Sociology in India*, Popular Prakasan, Bombay.

Government of India

1947 *Second Census Manufacturers of India*, New Delhi.

1951-1969 *Economic Survey, Various Issues*, New Delhi.

1954 *National Sample Survey (4th round), No. 4: Report on Some characteristics of the economically active population,* Delhi.

1955 *N.S.S. Report No. 66; 8th Round(1953-54)*

1957 *Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service, Vol. II, Delhi,*

1960 *Agricultural Labour in India; report on the Second Enquiry, Vol. I: All-India*, Delhi.

1969 *Agricultural Labour in India; a compendium of basic facts*, Delhi.

1970 *India; a reference annual,* New Delhi,

1973 *N.S.S. Report No. 215.21; 26th Round(1971-72)*

1973 *Statistical Outline of India*,1972-73,New Delhi.

1976 *Annual Report on the Working of Industrial and Commercial Undertakings of the Central Government*, 1974-75,vol 1.New Delhi.

1983 *N.S.S. Report No. 330; 37th Round(1982)*

Haque. T & Sirohi A.S.

1986 *Agrarian Reforms and Institutional Changes in India*, Concept, New Delhi.

Hiro, D.

1976 *Inside India Today*, Routledge & Kenan Paul, London.

Joshi, P.C.

1976 *Land Reforms in India: Trends and Perspectives*, Allied Publishers, New Delhi.

Khusro, A.M.

1969, "Farm Size and Land Tenure in India", *Indian Economic Reiew*, vol.6-2

Kochanek, S.A.

1968 *The Congress Party of India, The Dynamics of One-Party Democracy*, Princeton, 1968.

Kotovsky, G.

1964 *Agrarian Reforms in india,* Peoples Publishing House, New Delhi.

Ladejinsky, W.

1965 *A Study on Tenurial Conditions in Package Districts,* Government of India, Planning Commission, Delhi.

Namboodirpad, E.M.S.

1952 *On the Agrarian Question in India*, Bombay.

Panikkar, K.M.

1954 *A Survey of Indian History,* Asia Publishing House, Bombay.

Patel, S.J.

1952 *Agricultural labourers in Modern India and Pakistan*, Bombay.

Ram, M.

1969 *Indian Communism, Split Within a Split*, Delhi.

Rao, M.

1971 "Land Struggle and Its Future", *Indian Left Review*, Delhi.

Rasul, M.A.

1978 *A History of the All India Kisan Sabha*, National Book Agency, Calcutta.

Rosen, G.

1967 *Democracy and Economic Change in India*, Berkeley.

Sen, B.
1962 *Evolution of Agrarian Relations in India*, People's Publishing House, New Delhi.
Thapar, R.
1948 *Storm over Hyderabad*, Bombay.
Thorner, A.
1982 "Semi-feudalism or Capitalism?: Contemporary Debate on Classes and Modes of Production in India", *Economic & Political Weekly*, Vol. XVII, No. 49.
Thorner, D.& Thorner A.
1962 *Land and Labour in India,* Asia Publishing House.
Thorner, D.
1976 *The Agrarian Prospect in India*, Allied Publishers, New Delhi.

Land Reforms and Socio-Economic Changes in India

Jong-Soo Park, Jwa-Heum Baek, Sang-Hwan Chiang

Changes in agrarian structure can occur in either of the two ways:(1) as a result of the spontaneous operation of socio-economic processes, and (2) as a result of direct intervention are characterised as land reforms. The need for direct intervention in the form of land reforms emanated in India from the exploitative nature of the land tenure system prevailing during the pre - independence period.

It was basically to stop the exploitation of the actual tillers of the soil and pass on the ownership of land to them that land reforms were introduced in the post-independence period in India. Measures contemplated to achieve the objectives were abolition of intermediaries, tenancy reforms, reorganisation of agriculture. Here, tenancy reforms included following set of measures: regulation of rent,security of tenure,ownership right for tenants. And the reorganisation of agriculture included the following policies: redistribution of land, consolidation of holdings, cooperative farming.But land reforms in India have failed miserably because of snags in legislation,lack of political will,and apathy of the bureacracy, and so on.

Narrowly defined,the Green Revolution is the rapid growth in the Third World grain output associated with the introduction of a new package of tropical agricultural inputs. The package consists essentially of a combination of improved grain varieties, mainly rice and wheat, heavy fertilizer usage and carefully controlled irrigation the new varieties usually yield no more and sometimes less than traditional strains. As a result, disparities between rich farmers and poor farmers grew as only the former were capable of adopting it. The most important effects of the Green Revolution on political tensions might be grouped into four categories: intensified regional conflict, changes in the form of rural class struggle,the growth of an urban lumpen, and the speedup of changes. In these context, this paper highlights the agrarian reforms and socio-economic changes of India after Independence.

박종수, 경상대학교 경제학과 교수
주소 : 660-701 경남 진주시 경상대학교 경제학과
Tel : 0591-751-5744(O), 0591-746-8634(H), Fax : 0591-54-6395
백좌흠, 경상대학교 법학과 부교수
주소 : 경상대학교 법학과
Tel : 0591-751-5534
장상환, 경상대학교 경제학과 부교수
주소 : 경상대학교 경제학과
Tel : 0591-751-5749