

통일 이후 베트남의 토지제도 전환과정에서 남부 농민의 영향력 : 메콩 델타 농민들의 저항행위를 중심으로*

이한우**

I. 서론

베트남은 1975년 통일 이후 1970년대 말부터 사회주의체제의 틀을 부분적으로 수정하는 개혁에 착수하기 시작한 후, 1986년 말 '도이 머이' (Doi Moi: 刷新) 정책을 채택하여 전면적 개혁을 추진하고 있다. 이 가운데 농업부문에서는, 1981년에 부분적 농가계약형태인 생산물계약제를 채택하고 1988년에는 전면적 농가계약형태인 농가계약제를 채택하여 집체농업체제를 농가경영체제로 전환하여 농업탈집체화와 사영농업화를 완성하였다.

농가계약제에서 가장 핵심이 되는 것은 집체소유하에 있던 토지를 장기간 농가에 배분하여 농가가 사영농업을 영위할 수 있도록 하는 토지제도의 변화다. 농민들은 생산물계약제 채택으로 단기간 부분적으로 토지를 배분받기 시작하였고, 농가계약제 채택으로 전 경작지에 대하여 장기간 사용권을 갖게 되었으며, 1993년 새로운 토지법의 채택으로 '실질적' 토지사유를 제도적으로

* 이 글은 한국동남아학회 2002년도 연례학술회의에서 발표한 것을 고친 것이다. 심사과정에 서 유익한 비평을 해주신 심사위원들께 감사드린다

** 서강대학교 동아연구소 상임연구원

보장받았다.

베트남의 농업탈집체화에 대해 분석한 기존 연구들은 농업개혁정책을 국가의 전체적 개혁 프로젝트의 한 부분으로 치부하는 경향이 많았다. 농업개혁정책이 농업생산의 침체에 대응한 국가의 정책적 산물이라는 점은 분명하나, 사회주의 집체농업체제를 전환하게 된 원인을 충분히 규명하지 않고는 개혁의 추동력이 어디서부터 비롯되는가에 대해 포괄적으로 이해할 수 없다. 또한, 정책결정자들이 통일 이전에 토지가 이미 집체소유로 전환된 북부에서는 단일하게 농업탈집체화정책을 집행할 수 있었으나, 남부에서는 통일 이후 사유 토지를 집체소유 또는 국유로 전환하는 동시에 북부에 적용되는 농업탈집체화 정책을 집행하여야 하는 이중적 과제를 안고 있었는데, 남부에서의 복합적 상황이 개혁정책의 형성과 집행과정에 미친 영향을 파악하는 것은 통일 이후 베트남 사회의 변화를 이해하는 데 매우 중요한 연구대상일 것이다.

그간의 연구에서, 사회주의 집체농업체제의 변화와 농업개혁정책 채택의 원인으로 농민들의 일상적 저항의 중요성은 이미 여러 연구자들에 의하여 논의되었다. 대표적으로, 중국의 경우 켈리허(Kelliher 1992), 베트남의 경우 커크블릿(Kerkvliet 1995)의 연구를 들 수 있다. 이들의 논리는 집체농업체제하에서 이루어진 작업에만, 집체조직(합작사) 토지에 대한 관리 소홀, 사영농지(自留地)에 대한 노력 집중 등 농민들의 조직되지 않은 일상적 저항행위가 광범위하게 발생하여 조직화된 저항행위와 같은 효력을 나타냄에 따라 집체농업체제를 침식시키는 데 작용하였다는 것이다. 그들은 농민들의 행위가 조직되지는 않았지만 누적되어 정책결정자들에게 알려지고 이해됨으로써 정책결정과정에 압력으로 작용하였다는 것이다.

이러한 주장은 집체농업체제로부터 탈집체화 과정이 진행된 중국이나 북부 베트남을 사례로 하는 경우 타당한 설명이라고 할 수 있지만, 베트남 남부와 같이 사회주의체제로 편입되어가는 과정에서 개혁정책을 추진한 사회에서는 부분적인 설명만을 제공해 준다. 베트남 남부 농촌에서는 일상적 저항뿐만 아니라 농업집체화에 대한 농민들의 공개적 저항이 보다 더 중요하게 작용하였

기 때문이다.

이 글에서는 통일 이후 베트남의 토지소유제도 전환과정에서 남부, 특히 메콩 델타 농민들의 영향력을 분석하고자 한다. 토지를 집체소유로 전환하려는 국가의 농업집체화 정책과 이에 대한 농민들의 대응, 1980년대 탈집체화과정에서 농가계약제 도입에 따른 토지배분의 지역별 특성과 토지분규 발생상황을 파악하여, 토지의 실질적 사유를 가능케 한 1993년 새로운 토지법의 공포에 이르기까지의 토지제도 변화과정에서 남부 농민들의 역할을 분석하고자 한다.

II. 통일 직후 국가의 토지정책과 농민의 저항

1. 농업정책 기초

베트남공산당(이하 당)은 통일 이후 1976년 개최된 제4차 당대회에서 제2차 5개년 계획 기간이 끝나는 1980년까지 남부를 사회주의체제로 전환하며, 농업부문에서는 기초적인 집체조직을 발전시키고 합작사를 설립하여 소규모 생산으로부터 '대규모 사회주의 생산'으로 나아가야 한다고 결정하였다(CPV 1977, 95). 당은 통일 이전 집체화된 북부에서 여전히 소규모 생산으로 농업생산이 충분히 증대하지 않았고 집체농업의 결함들이 발생한 것은 '대규모 사회주의 생산'을 지향하는 노선상의 오류 때문이 아니라, 집체화 이후 곧 발생한 전쟁으로 인하여 집체농업을 발전시키지 못하여 심각한 경제적 피해를 입었기 때문이라고 진단하였고, 이러한 곤란한 상황하에서도 집체농업을 통하여 일정한 성과를 거두었으므로 '대규모 사회주의 생산'으로 전진하여야 한다고 주장하였다(CPV 1977, 30-34). 당 및 정부의 농업정책은 집체농업이 농촌에서 빈농 및 토지 무소유 농민에 대한 착취를 일소하고, 생산을 대규모하고 전문화함으로써 농업생산을 증대시킬 것이며, 공업 및 여타 산업에 노동력을 제공

하고 농산물 수출을 통하여 획득한 외화를 공업화를 위한 자금으로 제공할 것이라는 전제에 기반을 두고 있었다(Le Duan 1977, 503-8).

당은 1977년 6-7월간 개최된 제4기 공산당 중앙집행위원회(이하 당중앙위) 2차 회의에서 1978년부터 실험적으로 합작사를 설립하도록 결의하였고(Vo Nhan Tri 1990, 77), 1977년 9월 남부농업개조중앙위원회(Ban cai tao Nong nghiep Mien nam Trung uong)를 설치하여 남부 농촌의 사회주의적 개조작업에 본격적으로 착수하였다.

2. 남부 농촌의 사회주의적 개조

1) 통일 당시 남부 농촌의 계층구조와 토지조정

남부 경제의 사회주의체제로의 편입은 북부의 경제발전 경험을 남부에 적용하는 것이었다. 그러나 남부에서 농업집체화는 북부와 다른 상황에서 진행되었다. 통일 이전 남부 농촌의 대부분 지역이 공산세력의 영향권하에 있어 그 지역에서는 이미 베트남남부해방민족전선(NLF)에 의해 토지가 농민들에게 배분된 상황이었고, 응웬 반 티에우(Nguyen Van Thieu) 정권에 의해 수행된 토지개혁으로 공식화되어, 남부 농촌에 중농이 다수를 구성하는 사회경제적 유산을 남겼기 때문이다(Tran Thi Que 1998, 25-26).

농업부문에서의 사회주의적 개조는 지주 및 부농의 토지를 몰수하고 중농 소유 토지의 일부분을 수용하여 빈농에게 재배분함으로써 지주-소작관계를 일소하고자 하는 토지조정(土地調整, dieu chinh ruong dat)과 함께 수행되었다. 1978-79년간의 제1차 토지조정에서는 지주와 상층 중농의 토지가 수용되어 토지 무소유 농민이나 빈농에게 배분되었으며(Le Minh Ngoc 1992, 31), 1983-84년간의 제2차 토지조정에서는 상층 중농 및 일반 중농 소유의 토지도 일부 수용되어 배분되었다. 두 차례의 토지조정으로 남부에서 재배분된 토지는 1차 약 30만 ha, 2차 약 9만 ha로(Le Phuoc Tho 1989, 5), 통일 이후 남부에서 약 30-50%의 토지가 변동되었고, 이로써 남부 전체 농가의 2/3가 영향을 받았다

(Nguyen Thu Sa 1990, 149; Do Thai Dong 1990, 200). 토지조정으로 지주와 부농의 비율이 감소하였으나, 중농이 70% 정도를 차지하는 중농 중심의 계층구조는 크게 변화하지 않았다.

통일 이전 남부의 토지소유상황을 보면, <표 1>에서 보는 바와 같이 사이공 정권 지배지역에서는 그 편중현상이 심하지만 공산주의자들이 활동하는 지역에서는 비교적 공평하게 나타나 중농(中農)이 다수를 차지하는 것으로 나타났고, 전쟁이 진행되면서 남부 대부분의 지역이 공산세력의 영향권에 들어가면서 공산세력에 의한 토지배분으로 토지소유의 평균화가 계속 이루어졌다. 통일 이후 1978, 1981년의 조사에서도 중농이 여전히 70% 정도를 차지하는 것으로 나타나고 있는데, 통일 이후에도 남부 농촌의 계층구조는 크게 변하지 않았음을 알 수 있다.

<표 1> 통일 전후 남부 농촌의 계층구조, 1965-81

						(%)
연도	지역	지주 및 부농	중농	빈농 및 토지 무소유 농가	기타	조사 주체
1965	남부 전체	1.0	54.3	39.4	5.3	공산당중앙위 통일국
1967	메콩델타	40.8 (지주 및 중농)		59.2		미국스텐포드연구소
1969	메콩델타 NLF 지역	1.25	82	16.5		NLF
1969	남부 사이공정권 지역			64 (소작지 비율)		사이공정권
1978	남부 전체	3.5	71.5	22.5	2.5	남부농업개조위원회
1981	남부 전체	2.5	68.2	24.5	5.0	중앙정부기관

출처: Ngo Vinh Long 1984, 284-85, 289-91, 295-96에서 재구성.

이러한 남부 농촌의 중농중심 계층구조는 통일 이후 농업집체화에 대한 저해요인으로 작용하였다. 남부 농민들은 프랑스 식민지배하에서부터 시행되어 온 토지의 법제화를 통하여 오래 전부터 토지사유관념을 가지고 있었고(송정남 2001), 이를 박탈하는 것은 농민들에게 중대한 위협으로 인식되었다.

2) 농업집체화

남부의 농업집체화는 순번노동조(to van cong), 노동교환조(to doi cong: 互助組) 및 생산단결조(to doan ket san xuat)의 결성으로부터 시작하여, 생산집단(tap doan san xuat) 및 합작사(hop tac xa) 설립의 과정을 거쳐 수행되었다(Nguyen Sinh Cuc 1991, 27).

순번노동조 및 노동교환조는 농민 상호간 또는 공동의 작업을 순조롭게 추진하기 위한 단순한 상호부조적 협업조직이었고, 생산단결조는 관개시설이나 농기계 등 일정한 생산수단을 보유하여 운영하고, 공동노동이 필요한 경우 이를 농가에 분담시키거나, 신품종의 종자를 결정하고 기술적 지원을 하며, 농민으로부터 농산물을 구입하여 이를 정부에 납부하고 비료, 농기구, 기술 지원, 소비재 등과 교환하는 일 등의 역할을 수행하는 조직이었다(Hai Anh 1986, 178; Beresford 1986, 414).

생산집단은 농민들에게 토지를 비롯한 자산을 집체조직에 제공토록 의무화하고, 공동의 계획하에 생산하며, 분배시 노동의 양과 제공한 토지 및 기타 자산의 양에 따라 분배하는 조직이었다. 이는 과거 북부에서 농업집체화를 추진할 때, 초급합작사에 해당하는 집체조직이다. 농민들은 생산집단에 가입하면서 자기 토지와 농기계 등 자산을 생산집단에 제공하여야 했으나, 가입 이후에도 자기 토지에 대한 소유권을 여전히 보유하고 있었다. 생산집단은 소속 토지에 대하여 파종할 작물의 종류, 비료를 비롯한 투입재 투입량 등의 생산 계획을 수립하여 집행하였지만, 농민들은 여전히 자기소유 토지로부터의 생산물에 대하여는 일정한 세금을 납부한 후 자유로이 처분할 수 있었다(Beresford 1986, 401-2).

합작사는 일정량(5% 정도)의 토지만을 제외하고, 농민들의 토지 대부분과 물소 등 생산수단도 수용하여 소유하였으며, 농민들은 합작사의 사원(社員)으로서 합작사의 계획하에 공동으로 생산에 참여하고, 분배시에는 단지 노동한 양에 따라서만 분배토록 하는 조직이었다.

농민들이 생산집단에 가입하는 경우 토지를 비롯한 자산에 대한 소유권을

여전히 보유하고 있으나 합작사에 가입한 이후에는 그 소유권을 합작사에 이양하였으므로, 자기의 토지 및 기타 생산수단을 집체조직에 제공한다는 의미에서 농업집체화가 본격적으로 수행되는 것은 생산집단의 결성부터라고 할 수 있으나, 사회주의적 농업집체화의 완성은 합작사에 가입한 이후라고 해야 한다. 합작사는 그 규모도 생산집단에 비하여 크고, 생산 및 분배에 있어 집체의 역할이 더 크며, 반면 농민의 자율권은 축소된다.

남부의 농업집체화는 1977년 말부터 시작하여 1978년에 본격화되었다. 그러나, 1979년 말부터 합작사와 생산집단이 해체되기 시작하였는데, 생산집단 중 1/3은 설립되자마자 해체되었고, 다른 1/3도 한두 차례의 경작주기 이후 해체되어, 1980년말에는 생산집단의 1/3만이 존속하였다(Le Minh Ngoc 1992, 31; Chu Van Lam 1993, 153). 집체조직 설립 후 곧 해체된 것은 집체농업이 남부 농민들의 이해에 상반되는 것이었기 때문이었다. 특히 농업에 투자할 자금을 축적하고 있었고 상업화된 농업을 선호하는 중농(中農)이 농업집체화에 반발하였다. 이에 따라 1980년까지 남부에서 농업집체화를 기본적으로 완료한다는 당초의 목표는 연기될 수밖에 없었다.

남부에서 농업집체화가 지체되자 당과 정부는 1983년 2월 당 비서국 및 각료회의 상임위원회 연석회의에서 1985년까지 남부에서 생산단결조를 주요 형태로 하는 농업집체화를 완료한다는 방침을 정하였고, 이를 위하여 1983년 말까지 토지조정을 완료하여야 한다고 결정하였다. 또한 당 비서국은 1983년 5월에 “토지조정을 완성하고 남부 농업의 사회주의적 개조를 촉진하는 것에 관한 지시”를 발령하여 남부에서 농업집체화를 조속히 완료하여야 한다는 방침을 정하고 농업집체화를 가속화시켰다(出井富美 1989, 52).

생산집단에 가입한 농가비율은 남부의 농업집체화가 재강조된 1983년 이후 급증하였다. <표 2>는 획득 가능한 정보로 남부의 생산집단과 합작사 가입률을 나타낸 것이다. 이를 보면, 전면적 개혁정책을 채택한 1986년에 남부 농가 전체의 약 60%가 생산집단에 가입하였으나 생산집단보다 고도의 집체조직형태인 합작사에 가입한 농가의 비율은 30% 정도에 불과한 상태였다는 것을 알

수 있다. 생산집단은 농민들이 자산소유권을 그대로 보유한 채 가입하는 집체조직이지만, 합작사는 농민들이 자산소유권을 포기하고 이를 합작사에 이전하면서 가입하는 집체조직이라는 점에서 보면, 생산집단 가입 농민들은 여전히 자기 사유재산을 지키면서 사회주의체제로의 편입을 거부하고 있는 사람 들인 것이다.

〈표 2〉 남부 농촌에서 집체조직 가입률, 1978-86

	(%)									
연 도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
생산집단 가입률			11.1					54.4	57.7	
합작사 가입률	3.2	21.1	24.5	23.9	24.4	24.7	25.5	28.5	31.3	
합 계			35.6					82.9	89.0	

출처: Nguyen Luc 1990, 36; Vo Nhan Tri 1990, 130; Nguyen Van Bich & Chu Tien Quang 1996, 78; Tong cuc Thong ke - Vu Nong nghiep & Bo Nong nghiep va Cong nghiep Thuc pham - Vien Quy hoach va Thiet ke 1991, 20, 23, 37-41에서 재구성.

이와 같이 남부에서의 농업집체화는 초급합작사 수준인 생산집단이 주요한 집체형태인 정도로 그치고 말았으며, 합작사로의 성장은 제한적이었다. 베트남 남부에서의 생산집단 중심의 농업집체화는 사회주의 제도를 수립하려는 국가와 사영농업을 유지하려는 농민 간의 타협의 산물이라고 볼 수 있다.

3. 농업집체화에 대한 농민의 저항

집체농업에 대한 농민들의 저항은 북부 농촌에서 탈법적 계약제를 일부 지방에서 채택한 것과 남부 농민이 농업집체화 자체에 저항하고 사영(私營) 농업을 지속시킨 데에 있었다. 무엇보다도 남부 농민들의 농업집체화에 대한 저항이 극명히 나타난 곳은 곡창지대인 메콩 델타(Mekong Delta)였다. 남부에서 합작사에 가입한 농가의 비율은 1979-85년간 20%대를 유지하고 있었으나, 메콩 델타에서의 합작사 가입은 극히 저조하였다.

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 남부의 1986년 각 지역별 집체조직 가입률을 보

면, 표면적으로는 남부에서 농업집체화에 성공한 것처럼 보인다. 그러나 합작사 가입률보다 생산집단 가입률이 월등히 높아, 남부에서는 부분적인 집체화에 그쳤다는 것을 알 수 있다. 지역별로는 메콩 델타와 동남부지역의 합작사 가입률이 상대적으로 낮고 생산집단 가입률이 높으며, 고원지대와 중남부 해안지대는 생산집단보다 합작사 가입률이 높았다. 메콩 델타에서 집체조직에 가입한 농가비율은 88%로 중부고원지역(77%) 및 동남부지역(64%)보다 높았으나, 이 수치가 메콩 델타에서 농업집체화률이 상대적으로 높았다는 것을 나타내주는 것은 아니다. 메콩 델타에서 생산집단에 가입한 농가는 82%에 이르렀으나 합작사에 가입한 농가가 6%에 그치고 있어, 남부 평야지대에서의 집체화는 초급합작사 형태인 생산집단에 가입하는 수준에 머물고 말았음을 보여준다(Nguyen Van Bich & Chu Tien Quang 1996, 78).

〈표 3〉 1986년 남부 지역별 집체조직 가입률

지 역	생산집단 가입률	합작사 가입률	집체조직 가입률 (%)
중남부해안	19.5	88.5	100.0*
중부고원	24.9	51.8	76.7
동남부	44.4	20.0	64.4
메콩 델타	82.3	6.0	88.3
남부 전체	57.7	31.3	89.0

주: * 중남부해안지역의 생산집단 가입률과 합작사 가입률을 합산하면 108%이나 100%로 표기하였다. 이러한 오류는 합작사 가입률이 전국 집합통계이고, 생산집단 가입률은 전국 집합통계를 획득할 수 없어, 특정 조사 통계를 이용하여 산출하였기 때문에 발생한 것이다.

출처: 생산집단가입률을 산출하기 위한 통계로는 Tong cuc Thong ke - Vu Nong nghiep 1991, 27; Nguyen Van Bich & Chu Tien Quang 1996, 78. 합작사 가입률은 Tong cuc Thong ke - Vu Nong nghiep 1991, 41.

더욱이, 농민들은 명목상으로만 집체에 가입하고 실질적으로는 농가경영형태를 유지하는 경우가 많았다.¹⁾ 그 절반 정도는 서류상으로만 집체에 가입하

1) 농민들은 집체조직에 형식적으로 가입한 후에도 집체농업에 참여하지 않는 것을, “[집체

고 있었다고 한다. 당 기관지 『년전』(Nhan dan: 人民)에 게재된 한 사례는 이를 잘 말해 준다. 남부에서의 농업집체화가 기본적으로 완료되었다고 선언한 이후인 1987년에 호찌민(Ho Chi Minh) 시, 흑몬(Hoc Mon) 현에서는 농가의 97%, 경작지의 93%가 집체화되었다고 공표되었지만, 재조사한 결과 농가, 경작지 모두 60%만이 집체에 소속되어 있었고, 생산집단 및 합작사의 40% 정도는 형식적으로만 존재하였다는 것이다(村野勉 1987, 80, 註65). 꼬우롱(Cuu Long) 성에서 1985년 말에 선진적 집체조직이라고 할 수 있는 비율이 단지 합작사의 절반과 생산집단의 4% 미만이었다는 보고도 있다(Beresford 1991, 132).

이로써 남부에서의 집체농업은 '외피뿐인 집체' (tap the chi la cai vo)가 되고 말았다(Do Thai Dong 1990, 206). 결국, 남부 농촌에서는 집체농업이 상품경제가 발달하고, 중농이 다수를 차지하는 사회경제적 조건에 부합하지 않았기 때문에 농업집체화가 실패하였다고 할 수 있다(Le Minh Ngoc 1992, 32).

이로 인하여, 당은 1986년 제6차 당대회에서 전면적 개혁을 선언하면서, "남부에서 생산집단을 공고히 하여야 하지만 대규모 합작사로의 전환은 조건이 성숙할 때만 가능할 것이며, 서둘러서는 안 된다"라고 함으로써, 남부에서 생산집단 위주의 부분적 농업집체화 현상을 인정하고 더 이상 집체화를 추진하지 않을 것임을 천명하였다(CPV 1987, 67).

III. 농업개혁정책의 도입

1. 생산물계약제의 시행과 한계

1979년 당중앙위 6차 회의 이후 농업부문의 개혁은 정부의 농산물수매 증

조직에) 가입은 하지만, [일하러] 나가지는 않는다"(vao ma khong ra)고 표현하였다(Tran Thi Que 1998, 26).

대정책과 농업생산 증진정책을 포함하고 있었다. 정부수매를 증진시키기 위한 방안으로 1980년 수매방식의 전환과 1981년 수매가 대폭 인상이 있었고, 농업생산을 증대시키기 위한 정책으로 1981년 생산물계약제(khoan san pham)가 도입되었다. 여기에서 토지제도와 관련한 중요한 변화는 바로 단기적이고 부분적이지만 국가가 농민들에게 토지를 배분하여 농가의 독자적인 영농을 인정하기 시작하였다는 것이다.

1981년 1월 당 비서국은 제100호 지시를 통하여 부분적 농가계약형태인 생산물계약제를 시행하기로 공식 결정하였다.²⁾ 이 정책은 합작사의 틀을 그대로 유지하는 가운데 합작사 사원(社員)인 농민들이 생산물 중 일정량을 의무적으로 수매하기로 합작사와 계약을 맺고 토지를 배분받아 여덟 가지 농경작업 중 세 가지 작업(파종, 육성, 수확)을 수행하여 계약량을 납부하고 초과분은 자유롭게 처분할 수 있도록 한 것이었다.

이 형태의 계약제는 시행 직후 농업생산의 증대에 기여하였으나, 합작사가 의무수매량을 증가시키고 각종 부담금을 늘림에 따라 1980년대 중반에 농민들의 생산유인을 끌어낸다는 당초 기능을 상실하여 농업생산이 정체되는 결과를 낳았다. 또한 제한적 생산물계약제하에서 비료, 씨앗 등 투입재와 관개 시설 등은 합작사가 계속 공급·관리하였으므로 이 과정에서 농민들의 생산물이 합작사에 의해 과도하게 추출될 가능성이 있었고, 비생산적인 관리부문에 대한 지출이 많아져 농민들의 부담이 증대하는 현상이 발생하여 농업생산의 침체를 가속화시켰다.

1987년 후반부터 합작사제도의 결합, 특히 생산물계약제의 한계와 농업생

2) 당 비서국 지시 제100호에 의해 도입된 생산물계약제의 정식 명칭은 “khoan san pham den nhom va nguoi lao dong trong hop tac xa nong nghiep” (농업합작사 중 노동조직 및 노동자에 대한 생산물 계약제)으로써, 줄여 ‘khoan san pham’이라고 불리워졌다. 1988년 당 정치국 결의 제10호에서 규정한 농가계약제(khoan ho)의 채택 이후에는 통상적으로, 1981년 100호 지시에 의한 생산물계약제는 ‘100호 계약 (khoan 100)’, 1988년 10호 결의에 의한 농가계약제는 ‘10호 계약 (khoan 10)’이라고 불린다.

산이 정체하고 있다는 보도가 많이 나타나게 되었고, 당 기관지에서는 생산물 계약제의 대체방식이 논의되었다. 1987년 11월말에는 당의 농업담당서기, 농업담당 부수상 등이 출석하여 북부 홍하 델타의 타이빈(Thai Binh) 성 및 하박(Ha Bac) 성에서 계약제의 개선에 관한 토론회가 개최되었다. 기존의 생산물 계약제에 반대했던 인사들은 생산물계약제의 결함을 들어 집체경제조직을 재건설하고 강화하여야 한다고 주장하였던 반면, 생산물계약제에 대한 지지자들은 계약제의 확대를 주장하였다(Chu Van Lam 1993, 157-58). 이러한 상황에서 북부의 많은 지역에서 백지계약으로 농가에게 경작의 전 작업을 위임하고 단지 일정량만을 납부케 하는 사례가 광범위하게 확산되어 갔다(Seminar 1989, 56).

2. 농가계약제의 도입

1988년 4월에 이르러 당 정치국은 '농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 결의'(이하 10호 결의)를 통하여 농가계약제로의 전면적 전환을 시도하였다.

이 결의에서는 먼저, 성급하고 지역적 특성을 무시한 획일적인 농업집체화로 인하여, 느슨한 합작사관리, 노동점수 산정의 오류, 수익의 평균주의적 분배, 농민에 대한 불공평한 과세와 가격, 간부들의 부패와 자의적 행동 등의 문제가 발생하였으며, 이로써 농민들이 노동에 대한 열의를 상실하였음을 지적하였다(Nghi quyet so 10-NQ/TW, 20-21; CPV Resolution 10, 11-12). 농업집체조직과 관련하여서는 북부 및 중부에서 과도하게 대규모인 합작사의 규모를 적정한 수준으로 축소하고, 산악지대에서 명목뿐인 합작사를 노동교환조로 전환하며, 남부에서의 주요한 집체형태를 생산집단으로 하고, 충분한 조건(물질적·기술적 기초 확보, 간부 관리능력의 향상, 농민들의 자발적 요구)이 갖추어졌을 때 적합한 규모의 생산집단 연합이나 합작사로 조직하여야 한다고 제시하였다(Nghi quyet so 10-NQ/TW, 28; CPV Resolution 10, 22).

이 결의는 합작사가 농가에 토지를 배분하여, 약 15년간 계약을 맺어 경작

케 하고, 계약량은 5년간 고정시키며, 집체조직과 농민간의 작업범위는 합작사와 생산집단이 자율적으로 결정하고, 농민이 생산량 중 40% 이상을 수입으로 획득할 수 있도록 보장하여야 한다고 하였다. 분배에 있어서는 평균주의를 폐지하고 농민의 노동량과 집체조직에 공헌한 몫만큼 분배받을 수 있도록 하는 원칙에 따른다고 규정하였다(Nghi quyet so 10-NQ/TW, 32-33; CPV Resolution 10, 28-29).

이러한 지침에 따라, 각 농민은 배분받은 토지를 장기간 안정적으로 경작할 수 있게 되었다. 또한 일부 토지에 대한 입찰계약제를 채택하여, 경영능력이 있는 농민에게 더 많은 토지를 배분할 수 있는 제도적 장치도 마련되었다.

농가계약제는 1988년 이래 급속히 채택되었고, 1989년까지 북부와 중부의 합작사 중 95%의 합작사에서 농가계약제를 시행하게 되었다(Ngo Vinh Long 1993, 178; Watts 1995, 20). 남부에서는 농가계약제의 집행이 그간 지속해 온 농가 위주의 영농을 공인하는 결과를 낳았다. 또한 이하에서 설명하는 바와 같이 남부에서 부분적으로만 집체농업에 참여하고 사영농업을 계속해 온 농민들은 이전에 자기 소유였으나 통일 이후 다른 농가에 배분된 토지의 반환을 요구하였고, 이 과정에서 토지분규가 광범위하게 발생하였다. 결국 국가는 새로운 토지법을 공포하여 토지의 '실질적' 사유를 제도적으로 인정하기에 이르렀다. 1993년 새로운 토지법에서는 토지를 교환, 이전, 임대, 상속, 저당할 수 있는 권리를 농가에 부여하고, 사용권 보유기간을 1년생 작물 경작지의 경우 20년, 다년생 작물 경작지의 경우 50년으로 하여, 토지의 '실질적' 사유(私有)를 보장하였다. 1988년 농가계약제 채택 전후로 시작된 토지의 실질적 사유화는 이 토지법으로 제도화됨으로써 체제전환적 의미를 갖게 되었다.

IV. 토지배분과정의 지역별 특성

1. 토지배분과정의 일반적 상황

이상의 베트남 농업개혁정책의 집행과정에서 토지배분이 핵심적 사안이었는바, 남부의 토지배분상황은 남부에서의 농업집체화의 한계를 잘 반영하고 있었다.

전국적으로 토지가 각 농가에 배분되기 시작한 것은 1981년 생산물계약제 채택 전후였고, 이후 몇 차례의 조정을 거친 후 1993년 새로운 토지법이 발효된 후 재조정이 이루어졌다. 1994년부터 토지사용권증명서가 발급되고 있는데, 전국적으로는 1996년까지 50% 정도 발급되었으며,³⁾ 1998년 6월말에 약 70% 정도 발급되었다(Nguyen Van Bich & Chu Tien Quang 1999, 83).

북부에서의 토지배분은 전반적으로는 공평하게 진행되었다고 평가된다. 북부에서의 토지배분은 1981년 생산물계약제의 시행을 전후로 하여 시작되었고, 1988년 농가계약제의 시행에 따라 조정되었으며, 1993년 새로운 토지법의 채택에 따라 최종적으로 조정되었다. 따라서 최초로 토지를 배분한 시기가 언제인가를 확정하기는 쉽지 않다. 다만, 여기에서 농가가 농경의 전 작업을 수행하는 독립적인 경영단위가 되었으며, 장기간의 토지보유를 보장하여 실질적 사유화가 개시된 시점을 그 전환점으로 잡는다면, 대체로 평야지대에서는 1988년 농가계약제 채택 직후에 토지배분이 이루어졌고, 산간지역은 그보다 늦게 이루어졌다고 할 수 있다.

토지 종류별로는, 논은 일반적으로 공평하게 배분되었는데, 이는 협소한 경작지 면적으로 인하여 감시 가능성이 높고, 이를 둘러싼 갈등은 농촌사회의 안정에 치명적 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 베트남측의 한 조사는 북부 홍하델타의 하박(Ha Bac) 성에서 토지문제로 이의를 제기한 농가의 비율은

3) 중앙경제관리연구원 부원장 응웬 반 비크(Nguyen Van Bich)과의 면담(하노이, 1997. 1. 20).

0.3%에 불과하였다고 하여(Watts 1995, 29), 북부의 평야지대에서 논을 둘러싼 토지분규는 미미하였음을 나타내 준다.

남부에서의 토지배분의 특징은, 대부분의 토지가 원 소유주에게 반환되었다는 것이다. 토지 '반환'은 대체로 1988년에 시작되어 1991년에 완결되었으며, 일부 지역에서는 1988년 10호 결의 채택 이전에 실행된 곳도 있었다.⁴⁾

토지배분 사례를 보면, 롱안(Long An) 성에서는 성 정부가 1988년 10호 결의가 채택되기 이전에 토지의 대부분을 원 소유주에게 되돌려 주었으며(Luong 1994, 102), 쑥짱(Soc Trang) 성에서도 원소유주에게 토지를 반환하였다(Le Thi 1994, 3). 안장(An Giang) 성, 빈흥호이(Vinh Hung Hoi) 지역에서도 1970년대 말 정부에 수용된 토지를 1989년에 농민들에게 반환하였고, 원소유주는 반환 당시 경작자에게 보상금을 지불하고 토지를 반환받을 수 있었다.⁵⁾ 그러나, 남부의 공공기관에서 수용했던 토지의 반환은 완전히 이루어지지 않아, 이후 개혁 과정에서 토지분규의 주요 원인이 되었다.

2. 토지배분의 지역별 특징

전반적으로 볼 때 1988년 10호 결의 이후 토지배분은 3차에 걸쳐 수행되었다. 제1차는 지역별로 80-90%의 토지를 가족구성원수에 따라 배분하였고, 제2차는 농가의 경작능력에 따라, 제3차는 경매(입찰)를 통해 배분하였다. 제2, 3차로 배분된 토지에 대한 농업세는 제1차로 배분된 토지에서 납부해야 하는 양보다 20-30% 더 많은 것이었고, 계약기간은 10-15년간이었다(Seminar 1989, 60).

통계총국이 1990년 6개 성에서 행한 조사에 따르면(표 4 참조), 북부와 중부는 3차에 걸쳐 토지배분이 이루어졌고 대부분의 토지는 제1, 2차에 배분되었

4) 농촌사회학자 도 타이 동(Do Thai Dong)과의 면담(호찌민 시, 1998. 1. 17).

5) 그러나 일부 농민은 보상금을 지불할 수 있는 능력이 없어 과거 자신 소유 토지의 일부만을 반환받을 수 있었다고 한다(Hiebert 1992, 50).

는 데 반하여, 남부는 조사결과가 제시되지 않아 농가계약제 방식에 따른 토지배분이 이루어지지 않았음을 나타내주고 있다.

〈표 4〉 지역별·방법별 토지배분 비율 (1)

구 분	(%)					
	북	부	중	부	남	부
	호앙리엔썸* (Hoang Lien Son)	하남닌** (Ha Nam Ninh)	빈딘 (Binh Dinh)	닥락 (Dac Lac)	허우장*** (Hau Giang)	동? (Dong Thap)
제1차	82.2	87.7	98.2	98.1	-	-
제2차	6.6	4.5	1.7	1.5	-	-
입찰	1.5	0.4	0.1	-	-	-

주: * 현재의 라오카이(Lao Cai)와 엔바이(Yen Bai) 성을 포함하는 지역

** 현재의 하남(Ha Nam), 남딘(Nam Dinh), 닌빈(Ninh Binh) 성을 포함하는 지역

*** 현재의 건터(Can Tho)와 쑥짱(Soc Trang) 성을 포함하는 지역

출처: Nguyen Sinh Cuc 1991, 167.

1991년 농업 및 식품공업부 산하 정책관리국이 행한 조사에서도(표 5 참조), 대부분의 토지는 제1, 2차에 배분되었고, 제3차인 입찰에 따른 배분은 적은 양에 불과한 것으로 나타났다. 이 조사에서는 북부와 중부의 성들에서는 세 차례의 배분과정을 거쳤으나, 남부의 두 개 성, 즉 띠엔장(Tien Giang) 및 림동(Lam Dong)에서는 조사결과가 수치로 제시되지 않고 한 차례에 배분을 완료하였다는 설명만이 제시되어, 남부의 이 두 지역에서도 농가계약제에 따른 토지배분이 이루어지지 않았다고 판단된다.

토지배분시기와 토지배분방법은 지역별로 차이를 나타내고 있으며, 이에 대한 전국적 정보도 집적되어 있지 않아, 지역별로 일정한 유형을 발견하기는 쉽지 않다. 또한 상기 두 조사에서 모두 대상지역이었던 하남닌 성의 경우 제1, 2차 토지배분비율에 있어 차이가 있어 조사결과에 대한 신뢰성도 낮다. 그러나 북부와 남부의 토지배분방법은 현격한 차이를 나타낸다. 북부에서는 대부분의 경우 정부의 방침에 따라 농가의 가족 구성원수를 기준으로 배분되었는데 반하여, 남부, 특히 메콩 델타에서는 원 소유주에게 반환되는 형식이었

다. 메콩 델타가 남부에서 사회경제적으로 중추적 역할을 함에 비추어, 남부의 일반적 토지배분방법은 원 소유주에게 반환하는 형식이었다고 판단하는 것도 무리는 아닐 것이다. 남부에서는 실질적 사영농업을 영위하고 있던 농가가 많았으므로, 별도의 배분절차를 거치지 않고 원 소유주에게 반환절차만을 거친 곳이 많았다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 지역별·방법별 토지배분 비율 (2)

구분	(%)					
	북	부	중	부	남	부
	하남닌 (Ha Nam Ninh)	하박* (Ha Bac)	응예띤** (Nghe Tinh)	꾸앙남-다낭*** (Quang Nam Da Nang)	띠엔장 (Tien Giang)	림동 (Lam Dong)
제1차	51.9	91.9	81.6	87.0	-	-
제2차	47.3	6.4	13.3	9.9	-	-
입찰	1.7	1.7	5.1	3.1	-	-

주: * 현재의 박닌(Bac Ninh)과 박장(Bac Giang) 성을 포함하는 지역

** 현재의 응예안(Nghe An)과 하띤(Ha Tinh) 성을 포함하는 지역

*** 현재는 다낭 시와 꾸앙남 성으로 구분되어 있다

출처 : Bo Nong nghiep va Cong nghiep thuc pham 1991, 56-57.

이러한 특징은, 국가계획위원회와 통계총국이 1992-93년간 행한 조사 중 지역별 보유원인에 따른 토지비율에도 잘 나타나 있다(표 6 참조). 북부와 남부를 비교하여 보면, 북부는 배분받은 토지의 비율이 높은 반면 남부는 장기간 사용 및 사유(私有)인 비율이 상대적으로 높다. 특히 남부의 메콩 델타와 호찌민 시 및 인근지역인 동남부에서 자기소유의 토지 내지는 장기간 경작해 오던 토지의 비율이 두드러지게 높게 나타나고 있음을 볼 때, 이 지역에서는 가족 구성원수에 따른 토지배분은 거의 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 사유이거나 장기간 사용해 오고 있는 토지의 비율이 남부 메콩 델타 및 동남부지역에서 75-90%로 높게 나타난 것은 실질적 사유에 의해 경작해 오고 있던 토지의 비율이 높기 때문이다.

〈표 6〉 지역별 보유 원인에 따른 토지비율

보유원인	북 부		중 부			남 부	
	북부산간	홍하델타	중북부	중부해안	중부고원	동남부	메콩델타
배분	35.5	64.0	55.3	28.0	22.1	1.7	0.8
입찰	2.9	8.9	5.4	1.1	0.0	0.0	0.0
임차	4.1	2.1	1.2	1.7	16.6	6.8	7.1
장기간사용	6.3	7.5	10.1	8.8	3.3	45.2	56.8
사유(私有)	20.0	14.8	12.3	20.7	27.3	29.9	32.7
기타	31.3	2.7	15.7	39.8	30.7	16.4	2.6

출처: SPC & GSO 1994, 150.

이처럼 남부에서의 토지배분과정이 원 소유주에게 반환하는 방식으로 진행되었다는 것은 남부 농민들이 계속하여 토지를 자기소유로 인식하고 있었다는 것을 나타내 준다. 예로써 1989년에 남부 메콩 델타의 끄우롱(Cuu Long) 성, 붕리엠(Vung Liem) 현, 히에우응이아(Hieu Nghia) 사(xa)에서 행한 한 조사(표 7)는 이를 잘 대변해준다. 사 내의 두 개 지역에서 토지 보유의 원인에 대한 농민들의 응답결과는 60-70%가 통일 이전부터 경작해 오던 것으로 나타났다.

〈표 7〉 남부 농촌에서의 토지보유원인 및 시기별 비율

토지보유원인 및 시기	히에우쥁 B 옆		평균
	(Ap Hieu Trung B)	(Ap Hieu Hau)	
부모로부터 물려받음	73.0	62.7	67.9
1954년 이전 배분	6.4	10.3	8.3
1975년 이전 배분	4.8	13.5	9.1
1975년 이후 배분	31.8	41.3	36.5
매입	2.4	0.8	1.6
개간	0.0	1.6	0.8

주: 토지보유원인 및 시기 항목은 상호 배타적이나 그 비율을 합산하면 100%를 초과한다. 출처의 필자가 그 이유를 설명하지 않아 조사통계의 신뢰성이 낮지만, 이 조사결과는 남부 토지보유 상황을 파악하는 데는 도움이 된다.

출처: Do Thai Dong 1989, 51.

또한 농민들도 통일 이후 토지조정 기간에 배분받은 토지를 원 소유주에게 반환하는 것에 대하여 당연하다고 생각하는 사람이 대다수였으며, 한 조사에서는 이 비율이 78%라고 제시되었다(Nguyen Thu Sa 1992, 43). 이것은 통일 이후 농업집체화에도 불구하고 남부 농민들은 토지사유관념을 계속 가지고 있었음을 보여준다. 따라서 남부에서 10호 결의의 의의는 단지 그 이전부터 계속되어 온 토지의 '실질적' 사유를 추인하는 결과에 불과하였다(Do Thai Dong 1995, 57).

V. 토지분규와 사유화

1. 토지분규 발생 현황과 지역별 특성

농가계약제의 채택으로 농민들에게 토지를 배분하는 과정에서 발생한 분규는 토지의 실질적 사유화를 가속화시켰다. 토지를 둘러싼 분규는 특히 남부에서 농가계약제를 채택하기 이전부터 발생하기 시작하였으며, 농가계약제의 도입을 결정한 1988년 10호 결의 이후에 더욱 확산되었다. 1988-90년간 발생한 토지분규는 20만 건에 이른 것으로 추산되며, 그 과반수는 남부 메콩 델타에서 발생하였다(Tran Duc 1994, 25; Watts 1995, 29).

토지를 둘러싼 갈등으로 인하여 농민들은 지방간부를 고발하는 항의서한을 관공서에 보내는 운동을 전개하거나, 지방의 수많은 지역에서 관개시설을 비롯한 공공시설을 파괴하려 몰려다니기도 하였고, 시위를 벌이기까지 하였다(Beresford 1991, 133). 시위는 1987년부터 많이 발생하였는데, 일례로 1987년 남부의 롱안(Long An) 성, 투트아(Thu Thua) 현, 카인허우(Khanh Hau) 사에서는 농민들이 성도(省都)인 편안(Tan An)까지 시위를 벌이며 농업집체화 이전 자기 소유였던 토지의 반환을 요구하기도 하였다(Luong 1994, 101-2). 1988년

10호 결의 채택 이후에는 남부지역에서의 농민 시위가 더욱 빈발하였다. 1988년 8월경에는 메콩 델타의 농민들이 호찌민(Ho Chi Minh) 시로 몰려가 토지분규 문제의 조속한 해결을 요구하는 사태가 발생하였으며(Vo Nhan Tri 1990, 191; 村野勉 1989, 30), 같은 해 9월 말과 10월 초에도 두 차례나 띠엔장(Tien Giang) 성 농민들 수백명이 호찌민 시로 몰려가 시위를 벌였고, 11월에도 300명 이상의 메콩 델타 농민들이 부패 간부 퇴진과 몰수 토지의 반환을 요구하며 호찌민 시 거리를 행진하였다(Hiebert 1988, 110; Hiebert 1989, 19). 1989년 초에도 호찌민 시에서 농민들에 의한 시위가 계속되었다(Thayer 1991, 32).

이렇게 토지분규와 시위가 활성화된 것은 1986년 12월 제6차 당대회에서 전면적 개혁을 선언한 이후 1988년 농가계약제를 통하여 토지의 사용계약기간을 장기화하고 농가경영을 장려한다는 정책 취지를 발표하여 농민들의 토지자유관념이 확고해져, 간간 누적되어 왔던 토지에 관한 불만을 일제히 표출하였기 때문이었다. 농촌사회학자 도 타이 동(Do Thai Dong)은 1987년부터 농민들의 시위가 빈발하였던 것은, 제6차 당대회 이후 국가 경제정책의 방향이 탈중앙집중적이고 억압이 완화된 것을 인지한 농민들이 자기의 원 소유지를 되찾기 위한 요구를 분출하였기 때문이었다고 한다.⁶⁾

토지분규는 지역별로 다른 양상을 띠고 나타났다. 북부 홍하 델타에서는 합작사의 규모가 여러 개의 촌(thon)을 포함하는 사(xa) 규모의 전사합작사(全社合作社)로부터 다시 촌별로 합작사가 분리되는 과정에서 과거 촌간의 토지경계선이 변화하였기 때문에 마을간 구분선을 획정하는 것과 관련하여 발생하였으며, 산간지역에서는 주로 산지인과 평야로부터 이주해 온 농민들 간에 발생하였는데 반하여, 남부 평야지대에서는 주로 농민간 또는 농민과 공공기관간에 발생하였다.

남부에서 토지분규가 비교적 많이 발생한 것은, 통일 이후 토지조정을 통해 부농(富農)의 토지를 강제로 몰수하고 중농(中農)에게 토지를 양도하도록 강권

6) 도 타이 동(Do Thai Dong)과의 면담(호찌민 시, 1998. 1. 17).

하여 빈농에게 배분해 주었으며, 이후 집체화를 통하여 여러 차례 사용자가 변경되었는 바, 농가계약제의 채택 이후 원(原) 소유주가 자기의 토지소유권을 주장하고 나섰다기 때문이었다. 남부에서는 1988년 1월부터 8월까지 토지분규를 둘러싼 소송이 59,000여 건에 이르렀는데, 이 가운데 25%는 1978-79년간 제1차 토지조정시 조정된 토지와 관련된 것이었고, 65%는 1983-84년간 제2차 토지조정시 조정된 토지와 관련된 것이었다(Le Quoc Su 1991, 136). 이외에도, 이전에 자기의 소유였던 양질의 토지를 수용당하고 계약제를 통하여 저질이거나 집으로부터 멀리 떨어진 토지를 배분받은 농민들이 원 소유 토지의 반환을 요구하였고, 지방간부나 공공기관에 강제로 양도하였던 토지의 반환을 요구하는 사례들이 발생하였다(Le Phuoc Tho 1989, 5).

2. 토지분규에 대한 국가의 대응과 사유화의 가속화

토지분규가 빈발하자 당은 1988년 8월 남부 메콩 델타의 중심 도시인 켄터(Can Tho)에서 당 비서국 및 각료회의 상무위원회 합동회의를 개최하고, 각 성의 당 위원회 비서, 인민위원회 주석 등을 참석시켜 토지분규의 해결방안에 대하여 토의한 이후, 당 정치국 47호 지시(Chi thi so 47-CT/TW)로 토지문제 해결을 위한 기본원칙을 표명하였다(村野勉 1989, 30).

이 지시에서는 먼저 1983년 남부에서 제2차 토지조정시 중농의 토지를 수용하여 다른 농민에게 평균적으로 토지를 배분해 준 것이 오류였음을 지적하였다(Le Phuoc Tho 1989, 3-16). 제2차 토지조정시 여러 지역에서 상인이나 비농업가구도 포함하여 평균적으로 토지를 배분하였고, 이 과정에서 지방간부, 당원 및 그 가족에게 유리하게 배분한 결과 농민들의 불만이 축적되었다고 평가하였다. 특히 과거 중농으로 토지를 수용당한 농민들은 토지사유권을 주장하며 원 소유 토지의 반환을 요구하였고, 과거 빈농 또는 고용농이어서 토지조정시 토지를 배분받은 농민은 토지가 전 인민의 소유임을 내세워 배분받은 토지의 반환을 거부함에 따라 갈등은 광범위하게 나타났던 것이며, 갈등을 더

욱 심화시킨 것은 농업집체화 및 생산물계약제 등의 농업정책을 집행함으로써, 토지의 배분이 더욱 복잡해진 때문이기도 하였다고 평가하였다(Le Quoc Su 1991, 136-38).

토지분규를 해결하기 위한 방법은, 1978-79년간 시행된 통일 이후 첫 번째 토지조정시 배분되었던 토지에 대한 반환 요구에는 응하지 않으며, 단지 1981년 이후 생산물계약제의 집행 및 1983-84년간의 제2차 토지조정시 조정된 토지와 관련하여 발생한 분규에 관하여서만 해결책을 모색한다는 것이었다. 이에 따라 당 간부와 국영농장이 불법적 또는 자의적으로 수용한 토지는 농민들에게 반환하도록 지시가 내려졌고(Hiebert 1988, 110), 농민간 분규에 대하여는 민주적 토의를 통하여 문제를 해결하고, 토지법을 위반하였거나 불법적으로 타인의 토지를 점거한 경우에는 행정적, 법적 수단을 동원하여 해결하도록 하였다. 그러나, 생산물계약제에 의하여 배분된 토지가 타인에 의하여 효율적으로 경작되고 있는 경우 이를 원 소유주에게 반환하지 않고 현 경작자에게 15년간의 사용권을 보장하며, 농촌을 떠나 타 업종으로 전환하였거나 국가기관에 종사하는 사람의 원 소유 토지는 특별한 경우를 제외하고는 반환하지 않는다고 규정하였다.

이 지시는 토지분규 해결을 위한 원칙만을 제시한 것이었기 때문에 농민들간의 토지분규를 구체적으로 조정할 수는 없었으며, 지방 간부들이 이 지시를 집행하지 않자 농민들이 그 집행을 요구하며 시위를 벌이는 사례도 있었다(Hiebert 1989, 19). 또한 이 지시에서는 각 지방마다 구체적 환경과 조건이 상이하므로, 지방 및 경우에 따라 지방 당 간부가 정책집행을 지도하도록 규정하였으며 여타 정책과의 일관성이 결여되어 '토지사유권'에 대한 인식상 혼선을 초래하였고, 47호 지시를 실행하기 위하여 각 지방별로 상이한 정책을 집행하는 결과를 초래하였다. 결국 남부의 많은 지역에서 토지조정시 재배분된 토지를 원 소유주에게 반환하는 현상이 광범위하게 발생하였던 것이다. 47호 지시에서는 토지법을 위반하는 경우 행정적 절차나 법적 처리를 하도록 규정해 놓았음에도 불구하고, 남부의 각 지방에서는 원 소유주에게 토지를 반환함으로

써 토지사용권을 인정하는 방향으로 토지배분이 이루어졌다(Le Quoc Su 1991, 137-38).

토지분규의 분출과 실질적 토지 사유화로 인하여, 안정적인 토지정책이 요구되었고, 이에 관한 논의가 전개되었다. 1988년 10호 결의 이후 토지문제에 관하여 세 가지 방안이 개진되었다(Nguyen Luc 1990, 56). 그것은 첫째, 토지소유권은 국가에 귀속시키고 농민은 단지 사용권만을 교부받는 방안, 둘째, 지주와 자산계급으로부터 수용된 토지는 국가가 소유하고, 새로 개간하여 각 가구가 장기간 사용해 온 산림, 강변 등의 토지는 각 가구에 귀속시킨다는 방안, 셋째, 국가소유, 집체소유, 농가소유 등이 동시에 존재하도록 인정하는 방안 등이다.

1991년 6월 제7차 당대회에서는 97%의 대의원이 “모든 토지는 전 인민의 집체 소유이다”라는 원칙에 동의하는 표를 던졌고, 사용권의 이전, 상속권, 저당권 등의 문제에 관한 검토는 이후로 넘겨졌다. 이러한 개인소유화를 저지하려는 노력은 가계경제를 독립된 경제부문으로 인정하는 것이 아니라 집체부문에 속한 것으로 한정하여야 한다는 제약으로 나타났다(Ngo Vinh Long 1993, 201).

이러한 논의 가운데서도, 남부 농민들은 여전히 토지를 사유로 인식하고 있었고 토지를 불법적으로 거래하였으며, 농업생산의 지속적 성장을 위하여 농민들이 안정적으로 토지를 보유할 수 있는 제도적 장치가 요구되었다. 이에 당은 1993년 6월에 개최된 제7기 당중앙위 5차 회의에서 토지의 교환, 이전, 임대, 상속, 저당 등 토지에 대한 5개의 권리를 부여하는 방침을 결정하였고, 이에 따라 새로운 토지법이 1993년 7월에 열린 국회에서 통과되어 10월에 발효하였다.

새로운 토지법을 국회에 상정한 후 국회에서는 이를 둘러싸고 격렬한 토론이 벌어졌다. 논쟁은 주로 북부 출신 의원들의 남부 출신 의원들에 대한 공격으로 촉발되었다. 북부는 상대적으로 인구과밀지역으로 장기간 집체농업을 수행하여 왔고, 남부는 인구밀도가 북부에 비해 1/3 수준이어서 상대적으로

토지가 풍부한 상황이다. 남부 의원들은 기간을 정하지 않고 토지를 장기간 전유할 수 있도록 하여야 농민들이 토지에 더 많은 투자를 할 수 있을 것이라 주장하였고, 이에 맞서 북부 및 중부 출신 의원들은 장기간의 토지전유가 계층분화를 가속화시킬 것이므로 사용기한을 10년으로 한정하자고 주장하였다. 토지의 보유한도에 대하여도 의견이 달라, 북부 의원들은 농가당 2ha로 제한할 것을 주장하였고, 남부 의원들은 최소한 5ha로 하여야 한다고 주장하였다. 결국, 농지에 대한 토지사용권 보유기간은 20년간으로, 보유한도는 3ha로 결정되었다(Hiebert 1993, 52).

새로운 토지법의 채택으로, 토지는 국가소유이지만, 농민들은 1년생 작물재배지에 대하여는 20년간, 다년생 작물재배지에 대하여는 50년간 사용권을 부여받게 되었다(Land Law, Article 20). 또한 사용권을 부여받은 가구나 개인은 이 토지를 교환, 이전, 임대, 상속, 저당할 수 있는 권한을 갖게 되어(Land Law, Article 3), '실질적' 사유권을 부여받게 되었다.⁷⁾ 이와 같은 토지에 대한 '실질적' 사유의 보장으로 농가계약제는 체제전환적 정책을 완결짓게 되었다.⁸⁾

VI. 결론

통일 이후 베트남 남부 농촌에서의 사회주의적 개조과정과 이의 실패 및 농업개혁과정을 볼 때, 토지제도의 전환은 남부 농민들의 농업집체화에 대한 저항에 주된 원인이 있었음을 알 수 있다.

통일 이후 베트남의 정책결정자들은 남부 농촌을 사회주의체제로 편입시키

7) 이와이 미사키는 1988년 농가계약제에 의한 토지배분 이후 토지소유형태가 실제로는 토지를 소유하는 것에 가까운 '半國家 半民間 混合所有' 로써 '專有' 라고 하는 것이 타당하다고 주장한다(岩井美佐紀 1996, 83).

8) 베트남 내 연구자도 이를 지난 50년간에 있었던 세 번째의 큰 변화로써, 농가계약제 이후 토지배분을 '새로운 토지개혁'으로 평가한다(Le Cao Doan 1995, 119).

고자 시도하였고, 농촌에서 사회주의적 개조작업은 농민들을 합작사라는 집체조직에 가입시키고, 토지를 비롯한 자산의 소유권을 사유로부터 공유로 전환하는 것이었다. 이에 대응하여, 농민들은 낮은 단계의 집체조직인 생산집단에만 가입한다든지, 명목상으로만 집체조직에 가입하고 실질적으로는 사영농업을 영위하는 방법으로 농업집체화에 저항하였다. 특히, 남부의 곡창지대인 메콩 델타 농민들의 저항은 거세었으며, 여전히 토지사유관념 속에서 사영농업을 영위하는 농민들이 많았다.

농가계약제의 집행과정에서도, 남부, 특히 메콩 델타의 대부분 지역에서는 농민들이 여전히 소유권을 보유하는 생산집단 위주의 집체조직하에서 실질적으로 토지소유를 지속해 왔기 때문에 토지배분은 원 소유주에게 반환하는 형식으로 이루어졌다. 또한 농가계약제에 따른 장기간 토지배분정책으로 토지사유관념이 강화되어, 통일 직후 토지조정과 생산물계약제 등을 통하여 다른 사람이나 조직에 배분되었던 토지의 반환을 요구하는 과정에서 분규가 발생하였으며, 이러한 농민들의 요구는 집단행동으로 이어졌고, 토지반환을 요구하는 시위는 남부 여러 지역에서 광범위하게 발생하였다.

토지배분과정과 그 이후에 발생한 토지를 둘러싼 다양한 갈등으로, 국가는 1993년 새로운 토지법을 공포하여 소유권은 국가가 보유하면서 농민들에게 장기간의 사용권을 부여하는 '실질적' 사유화를 인정함으로써, 1970년대 말 이래 전개해온 사영농업으로의 전환을 일단락짓게 되었다. 그러나, 명목상 공유와 '실질적' 사유 간의 모순은 여전히 존재하며, 토지를 둘러싼 갈등의 원인으로 작용하고 있다.

이렇게 통일 이후 남부를 사회주의체제로 전환하려는 국가의 정책은 농업집체화에 반대하고 토지 사유를 견지하려는 남부 농민들의 저항에 부딪혀 실패하고 말았다. 통일 이후 남부의 토지를 둘러싼 국가와 농민간의 갈등에 나타나는 바와 같이, 통일 이전 남부에서 공산주의자들에 의해 수행된 토지개혁으로 이득을 얻은 농민들이 통일 이후 공산주의 정권의 정책에 저항하였다는 것은 역사적 아이러니라고 하겠다.

주제어: 베트남, 농민, 개혁, 토지제도, 탈집체화

참고문헌

- 송정남. 2001. “프랑스 식민지하의 남베트남 토지제도: 토지제도의 법제화를 중심으로.” 『국제지역연구』, 제5권 3호(가을).
- Beresford, Melanie. 1986. “Revolution in the Countryside: Report on a Visit to Vietnam: October-November 1985.” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 16, No. 3.
- . 1991. “The Impact of Economic Reforms on the South,” in Dean K. Forbes, Terence H. Hull, David G. Marr & Brian Brogan (eds.). *Doi Moi: Vietnam's Renovation, Policy and Performance*, Political and Social Change Monograph No. 14. Canberra: Research School of Pacific Studies, Australian National University.
- Chu Van Lam. 1993. “Doi Moi in Vietnamese Agriculture,” in William S. Turley & Mark Selden (eds.). *Reinventing Vietnamese Socialism: Doi Moi in Comparative Perspective*. Boulder: Westview.
- CPV(Communist Party of Vietnam). 1977. *4th National Congress Documents*. Hanoi: Foreign Languages Publishing House.
- . 1987. *6th National Congress of the Communist Party of Vietnam Documents*. Hanoi: Foreign Languages Publishing House.
- CPV Directive 100, “VCP Central Committee Secretariat's 13 January 1981 Directive No.100-CTTU on Contractual Work,” *JPRS(Joint Publications Research Service), Vietnam Report 2245* (2nd Feb. 1981).

- CPV Resolution 10. "The Renovation of Agricultural Economic Management,"
Hanoi: Foreign Languages Publishing House, 1990.
- Do Thai Dong. 1995. "Household Economy and New Tendencies in Production
Cooperation in the Mekong Delta." *Vietnam's Socio-Economic
Development*, No. 1.
- Hai Anh, 1986. "Socialist Transformation of Agriculture in Nam Bo." *Vietnamese
Studies*, No. 12 (82).
- Hiebert, Murray. 1988. "Seeds of Revolt." *Far Eastern Economic Review*, 17 Nov.
———. 1989. "Collective Anger." *Far Eastern Economic Review*, 19.
———. 1992. "Savers vs Spenders: Different life styles are linked to the climate."
Far Eastern Economic Review, 15 Oct.
———. 1993. "Land of Hope: Vietnam gives farmers greater security of tenure."
Far Eastern Economic Review, 29 July.
- Kelliher, Daniel. 1992. *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform,
1979-1989*. New Haven: Yale University Press.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. 1995. "Village-State Relations in Vietnam: The Effect
of Everyday Politics on Decollectivization." *The Journal of Asian Studies*.
Vol. 54, No. 2
———. 1993. "Land Law." *Fundamental Laws and Regulations of Vietnam*.
Hanoi: The Gioi Publishers, .
- Le Cao Doan. 1995. "Agricultural Reforms in Vietnam in the 1980s." in Irene
Norlund, Vu Cao Dam & Carolyn Gates (eds.). *Vietnam in a Changing
World*. London: Curzon Press.
- Le Duan. 1977. *Selected Writings*. Hanoi: Foreign Languages Publishing House.
- Le Phuoc Tho. 1989. "How to Solve a Number of Urgent Land Problems?" *World
Economic Problems* (June).
- Le Thi. 1994. "Evaluation Report on the Research of Two Communes in the

- Mekong River Delta in June, 1992, Part 2: Report on the Situation in Tuan Tuc Commune, Thach Tri District, Soc Trang Province and Gender Responsive Policies,” in Le Thi, *A Participatory Approach to Gender Responsive Policy Research: Reports on the Results of Research in 6 Communes and Summing-up Report on Implementation of the Project*, Hanoi: Center for Family and Women Studies.
- Le Trong Cuc, Thomas Sikor & Michael Rucker. 1996. “Village-Level Implementation of Economic Reform Policies in Doan Hung and Thanh Hoa Districts.” in Le Trong Cuc, A. Terry Rambo, Keith Fahrney, Tran Duc Vien, Jeff Romm, & Dang Thi Sy (eds.). *Red Books, Green Hills: The Impact of Economic Reform on Restoration Ecology in the Midlands of Northern Vietnam*, Honolulu: East-West Center.
- Liljeström, Rita, Eva Lindskog, Nguyen Van Ang & Vuong Xuan Tinh. 1998. *Profit and Poverty in Rural Vietnam*. London: Curzon.
- Luong, Hy Van. 1994. “The Marxist State and the Dialogic Re-Structuration of Culture in Rural Vietnam.” in David W.P. Elliott, Hy Van Luong, Ben Kiernan & Therese M. Mahoney. *Indochina: Social and Cultural Change*. Claremont: The Keck Center for International and Strategic Studies, Claremont McKenna College.
- Ngo Vinh Long. 1984. “Agrarian Differentiation in the Southern Region of Vietnam.” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 14, No. 3.
- . 1993. “Reform and Rural Development: Impact on Class, Sectoral, and Regional Inequalities.” in William S. Turley & Mark Selden (eds.). *Reinventing Vietnamese Socialism: Doi Moi in Comparative Perspective*. Boulder: Westview.
- “Seminar on the Implementation of Resolution 10 to Step Up Agriculture and the Socialist Production of Agricultural Commodities,” *World Economic*

Problems, June 1989.

SPC & GSO(State Planning Committee & General Statistical Office). 1994. *Vietnam Living Standards Survey 1992-1993*. Hanoi: SPC-GSO.

Thayer, Carlyle A. 1991. "Renovation and Vietnamese Society: The Changing Role of Government and Administration." in Dean K. Forbes, Terence H. Hull, David G Marr & Brian Brogan (eds.). *Doi Moi: Vietnam's Renovation, Policy and Performance*. Political and Social Change Monograph No.14. Canberra: Research School of Pacific Studies, Australian National University.

Tran Duc. 1993. "Land Problem in Vietnam Today." *World Economic Problems*, No. 19(March).

Tran Thi Que. 1998. *Vietnam's Agriculture: The Challenges and Achievements*. Singapore: ISEAS.

Vo Nhan Tri. 1990. *Vietnam's Economic Policy Since 1975*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Watts, Michael. 1995. *Agrarian Thermidor: Rural Dynamics and the Agrarian Question in Vinh Phu Province, Vietnam*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Bo Nong nghiep va Cong nghiep thuc pham. 1991. *Thuc trang Kinh te Ho nong dan Viet Nam sau Doi moi Co che Quan ly Kinh te trong Nong nghiep* [농업에서의 경제관리 기제 쇄신 이후 베트남 농가경제의 특징]. Ha Noi: NXB Nong nghiep.

Chi thi so 100-CT/TW. "Chi thi Cai tien Cong tac Khoan, Mo rong 'Khoan san pham den Nhom lao dong va Nguoi lao dong' trong Hop tac xa Nong nghiep." [농업합작사 내 노동조직과 노동자에 대한 생산물계약제의 확대와 계약업무 개선에 관한 지시]. Bo Nong nghiep va Cong nghiep thuc pham.

1993. *Chu truong Chinh sach cua Dang, Nha nuoc ve Tiep tục Doi moi va Phat trien Nong nghiep Nong thon* [농업 및 농촌의 쇄신과 발전을 계속하는 것에 관한 당 및 국가의 정책 방침]. Ha Noi: NXB Nong nghiep.

Chu Van Lam, Nguyen Thai Nguyen, Phung Huu Phu, Tran Quoc Toan & Dang Tho Xuong. 1992. *Hop tac hoa Nong nghiep Viet Nam, Lich su-Van de-Trien vong* [베트남 농업합작화: 역사, 문제, 전망]. Ha Noi: NXB Su that.

Do Thai Dong. 1989. “Nhưng van de Co cau Xa hoi va Phat trien o mot Xa Nong thon Nam bo.” [남부 농촌의 한 사에서의 사회구조와 발전 문제]. *Xa hoi hoc*, so 27(so 3-1989).

———. 1990. “Quan he San xuat va Chinh sach Giai cap o Nong thon Dong bang song Cuu Long.” [끄우롱 델타 농촌에서의 생산관계와 계급정책]. *Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. Mien Nam trong Su nghiep Doi moi cua Ca nuoc* [전국의 쇄신사업 중의 남부]. Ha Noi: NXB Khoa hoc Xa hoi.

Le Minh Ngoc. 1992. “Thu nhìn lai Qua trinh Hop tac hoa Nong nghiep o Nam Bo.” [남부에서의 농업합작화과정을 돌아본다]. *Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. Nhung Van de Xa hoi hoc o Mien Nam* [남부에서의 사회학 문제]. TP. Ho Chi Minh: NXB Khoa hoc Xa hoi.

Le Quoc Su. 1990. “Huong Giai quyet Quyen su dung Ruong dat cho Nong dan Dong bang song Cuu Long trong Boi canh Kinh te-Xa hoi.” [경제사회 배경 중 끄우롱 델타 농민에 주어지는 토지사용권 해결 방향]. *Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. Mien Nam trong Su nghiep Doi moi cua Ca nuoc* [전국의 쇄신사업 중의 남부]. Ha Noi: NXB Khoa hoc Xa hoi.

———. 1991. “Dac diem ve Ruong dat o Nam bo.” [남부에서 토지에 관한 특징점]. *Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. Mot so Dac diem Kinh te cua Mien Nam Viet Nam* [베트남 남부의 몇 가지 경제적 특징점]. TP. Ho

Chi Minh: NXB Khoa hoc Xa hoi.

Nghi quyet 10-NQ/TW. “Nghi quyet Bo chinh tri ve Doi moi Quan ly Kinh te Nong nghiep.” [농업경제관리 쇄신에 관한 정치국 결의]. Bo Nong nghiep va Cong nghiep thuc pham. 1993. *Chu truong Chinh sach cua Dang, Nha nuoc ve Tiep tuc Doi moi va Phat trien Nong nghiep Nong thon* [농업 및 농촌의 쇄신과 발전을 계속하는 것에 관한 당 및 국가의 정책 방침]. Ha Noi: NXB Nong nghiep.

Nguyen Luc (chu bien). 1990. *Thuc trang Kinh te-Xa hoi Viet Nam Giai doan 1986-1990* [1986-1990년간 베트남 경제사회 실상]. Ha Noi: Tap chi Thong ke.

Nguyen Sinh Cuc. 1991. *Thuc trang Nong nghiep, Nong thon va Nong dan Viet Nam 1976-1990* [베트남의 농업, 농촌 및 농민의 실상, 1976-1990]. Ha Noi: NXB Thong ke.

Nguyen Thu Sa. 1990. “Van de Ruong dat o Dong bang song Cuu Long.” [끄우롱 델타에서의 토지문제]. Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. *Mien Nam trong Su nghiep Doi moi cua Ca nuoc* [전국의 쇄신사업 중의 남부]. Ha Noi: NXB Khoa hoc Xa hoi.

———. 1992. “Suy nghi tu nhung khao sat moi ve Van de Ruong dat o Dong bang song Cuu Long.” [끄우롱 델타에서의 토지문제에 관한 새로운 조사로부터의 생각]. Vien Khoa hoc Xa hoi tai Thanh pho Ho Chi Minh. *Nhung Van de Xa hoi hoc o Mien Nam* [남부에서의 사회학 문제]. TP. Ho Chi Minh: NXB Khoa hoc Xa hoi.

Nguyen Van Bich & Chu Tien Quang. 1996. *Chinh sach Kinh te va Vai tro cua no doi voi Phat trien Kinh te Nong nghiep, Nong thon Viet Nam* [베트남 농촌, 농업경제 발전에 대한 경제정책과 그 역할]. Ha Noi: NXB Chinh tri Quoc gia.

———. 1999. *Phat trien Nong nghiep Nong thon trong Giai doan Cong nghiep hoa*

va Hien dai hoa o Viet Nam [베트남에서 공업화·현대화 단계 중 농업 및 농촌 발전]. Ha Noi: NXB Nong nghiep.

Tran Duc. 1994. *Hop tac trong Nong thon, Xua va Nay* [농촌에서의 합작, 과거와 현재]. Ha Noi: NXB Nong nghiep.

岩井美佐紀. 1996. “ドイモイ後の北部ベトナム農村社會の容-チャンリエット村合作社の事例を中心に-.” 『東南アジア-歴史と文化-』, No. 25.

村野勉. 1987. “ベトナム農業における生産請負制 - その仕組と實態.” 『アジアトレンド』(アジア經濟研究所), 第40號.

———. 1989. “動き出す農業[刷新]: 劃期的な政治局決議.” 『アジアトレンド』, 第45號.

出井富美. 1989. “ベトナム南部における農業の集團化と農業生産.” トラン・ヴァン・トゥ編. 『ベトナムの經濟改革と對外經濟關係』. 東京: 日本經濟研究センター.

Abstract

Leverage of Southern Peasants in the Transformation Process of Land System since the Reunification in Vietnam

Lee Han Woo

Vietnamese agricultural reform, which is the transformation of the land system, has been developed by the Product Contract System in 1981, the Household Contract System in 1988 and the new Land Law in 1993. The acceleration of the transformation has been mainly due to the Southern peasants' resistance to the socialist collectivized agricultural system. Peasants have done their own business under the formal collectives, and tried to regain their land with the sense of private ownership since 'Doi Moi' policy.

As the state could not but accept peasants' demand to keep their own land and then stipulated the long-term using right of the land on the new 1993 Land Law, *de facto* private land ownership system has been established, though its ownership still belongs to the state.

Under the process of the agricultural collectivization in the South and decollectivization in the whole country since the reunification, the Southern peasants had the main leverage to change the land ownership system in Vietnam.

Key Words: Vietnam, Peasant, Reform, Land System, Decollectivization