

---

---

# 미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료

---

---

이 송 순

(고려대학교 한국사학과 강사)

---

## 머리말

### I. 미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 특성

1. 미군정청의 농업 기술기구 재편-농사시험장에서 농사개량원으로
2. 조선농회 재편과 민주적 농무행정의 한계

### II. 미군정기 한국 농업 기술관료의 활동과 갈등

1. 미군정기 농무행정 한국인 최고관료의 인적 구성과 역할
2. 미군정기 농사시험장 기술관료의 갈등과 순응

## 맺음말

---

- 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A2A01062717).
- 투고일: 2020. 2. 22.    ● 심사일: 2020. 2. 24.    ● 게재확정일: 2020. 3. 9.
- <https://doi.org/10.31218/TRKH.2020.03.137.421>

## 요약

본 연구는 미군정기 농업 기술행정 기구와 조직, 이에 참여한 한국인 관료들의 갈등과 순응과정을 살펴보았다. 미군정은 조선총독부 농업시험장 체제를 인수하여 농업기술 연구를 진행하고자 했으나 시험장의 직급을 급격히 격하시켜 시험장 직원 및 관리자의 반발과 저항을 불러일으켰다. 1947년 12월 농사개량원의 설립은 일제 식민농정의 하향식 관치주의를 탈피하고자 농무부에서 분리시켜 농업생산력 증가를 위한 연구·교육사업과 민주적 농민지도 사업을 추진하려는 구도를 갖고 있었다. 그러나 제도적 한계와 정치 상황의 변화로 지속되지 못했다. 일제 관변농민단체였던 조선농회도 민주적 농민단체로의 전환을 추진했지만, 오히려 관제성이 강화되면서 성과를 거두지 못했다.

미군정기 남한의 농무행정 최고 담당자는 이훈구였다. 초대 농산국장 현근도 미국 유학파였다. 이훈구 - 현근 라인은 미국의 대한정책에 입각하여 자본주의국가 건설에 걸맞는 농무행정을 지향하면서 전체주의적 관치행정을 탈피해 ‘민주적’ 농무행정을 구현한다는 입장이었지만 실현되지 못했다. 해방 이후 일본인 관리 중심의 구조였던 식민지 행정체계의 공백을 메우는 것은 간단한 일이 아니었다. 농사시험장 초대 장장인 계응상은 한국인 관리의 자부심과 실무적 능력 배양을 위한 과정이 필요하다는 입장이었으나 미군정과의 소통 부재와 불화로 6개월여 만에 해임되었다. 후임자 김호직은 미군정에 대한 협력과 순응의 태도를 보였으나 농사시험장은 침체되었다.

주제어 : 미군정, 농무행정, 농사시험장, 농사개량원, 조선농회, 이훈구, 현근, 계응상, 김호직, 농업기술관료

## 머리말

일제 강점기 식민농정으로 조선 농촌사회는 식민지주제가 확대 강화되어 소작지 비율이 증가하고 지주와 소작농은 증가, 자작·자소작농은 감소되었다. 해방은 이러한 식민지 현실을 청산하고 개혁을 통한 자립적 국민국가를 수립할 가능성을 열어주었다. 한편 절대적 빈곤 상태에 있던 한국의 농촌 사회는 농업 생산관계의 개혁과 함께 국가와 농민의 관계인 농업행정의 개혁, 농업기술의 발전을 통해 생산력 향상을 꾀해야 했다.

일제 강점기 농업행정은 ‘관 주도의 지주 중심 농정’으로 진행되었고, 이것은 전시 농업 통제와 공출로 극대화되었다. 농업행정의 식민유제 청산은 ‘관 주도의 지주 중심 농정’, ‘전체주의적 농정’에서 ‘민주적 농민 중심 농정’으로 전환을 요구했다. 또한 일제 농업기술기구는 한국의 농업을 연구 시험할 수 있는 전문연구 인력을 가지고 있었고, 한국 농업 전반에 대한 방대한 정보를 독점하고 있었다.<sup>1)</sup> 특히 조선총독부의 농업 전문인력(기사와 기수)은 ‘시험과 연구’를 통해 한국의 농업을 식민지 농업으로 재편시키는 중요한 역할을 수행했다.<sup>2)</sup>

해방은 일본의 패전과 함께 미소 양국의 한반도 분할 점령이라는 상황으로 다가왔다. 즉각적인 독립국가 건설은 불가능했지만 미군정기는 독립국가 건설을 위한 교두보로 다양한 가능성 하에 도전 및 실험의 시간이 되어야 했다. 그러나 현실은 미소 양국의 대립이 냉전체제를 형성하면

- 
- 1) 일제 강점기 농업기술기구와 농업정책에 대한 종합적인 연구는 김도형, 2009, 『일제의 한국 농업정책사 연구』, 한국연구원 참고.
  - 2) 일제 강점기 농업기술관료에 대한 연구는 이송순, 2016, 「도쿄제국대학 농대와 1910년대 조선총독부 농업고등기술관료 그룹의 형성」, 『한국인물사연구』 25; 이송순, 2018, 「1920년대 식민지 조선의 산미증식계획 실행과 농업기술관료」, 『사총』 94 참고.

서 남한은 미국의 이익이 관철되는 반공적 자본주의 국가 건설로 나아가게 되었다.

본 연구는 가능성과 혼돈이 교차했던 미군정기의 농업행정과 이를 담당한 한국인 농업관료에 대해 살펴보고자 한다. 기존 연구에서 미군정기 농업정책은 신한공사의 운영과 활동, 식량 수급 및 통제·관리에 대해 연구가 이루어졌다.<sup>3)</sup> 토지개혁과 식량의 안정적 수급은 해방 이후 한국 농촌과 농민 문제에서 가장 긴급하고 시급한 과제였지만 이에 대한 미군정의 정책과 대응은 식민지적 생산관계와 통치시스템을 벗어나지 못하면서 많은 갈등을 야기했음이 밝혀졌다.

미군정의 통치기구와 그것에 참여한 한국인 관료에 대한 연구도 이루어졌다. 미군정청의 행정조직, 경제정책의 사령탑인 중앙경제위원회, 농업기술 연구 지도기관인 농사개량원에 대한 연구가 이루어졌고,<sup>4)</sup> 미군정기 한국인 관료의 역할에 대해서는 미국식 민주주의 교육을 남한 사회에 실현하고자 했던 한국인 교육 관료들의 활동에 대한 연구가 있다.<sup>5)</sup> 미군정은 초기 조선총독부의 행정제도를 그대로 승계하려 했으나 한국인의 강한 반발로 이를 철회하고 점차 미국식 행정조직과 제도를 도입하

- 
- 3) 김기원, 1990, 『미군정기의 경제구조』, 푸른산; 김점숙, 1995, 「미군정기 경제정책의 연구현황과 과제」, 『역사와현실』 16; 허은, 1997, 「미군정의 식량 증산정책과 농촌통제: 비료 수급 문제를 중심으로」, 『한국사학보』 2; 김점숙, 2000, 「미군정의 식량정책과 소비실태」, 『사학연구』 61; 유광호, 2002, 「미군정시대 남조선의 농업실상과 농업정책」, 『『주한미군사』와 미군정기 연구』, 백산서당; 이송순, 2008, 「식민지기 조선의 식량관리제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교 -식량관리법령에 대한 분석을 중심으로」, 『한국사학보』 32.
  - 4) 김수자, 1996, 「미군정기 통치기구와 관료임용정책 - 중앙행정기구 개편과 행정관료의 사회적 배경을 중심으로」, 『한국근현대사연구』 5; 김종성, 2000, 「미군정 행정조직의 경로의존성」, 『한국사회와 행정연구』 11-1; 이혜숙, 2008, 『미군정기 지배구조와 한국사회』, 도서출판 선인; 박광명, 2010, 「미군정기 중앙경제위원회(1946~1948)의 조직과 활동」, 『한국근현대사연구』 54; 이창섭, 2018, 「미군정기 농사개량원의 설립과 그 성격」, 『한국민족문화』 67.
  - 5) 김상훈, 2015, 「미군정기 교육정책 수립과 한국인의 역할」, 『역사연구』 28.

고자 했다. 그러나 미군정의 보수적 이데올로기 하에서 기존의 중앙집권적 통제체제가 유지되었고, 인력 충원에서조차 친일 협력 관료를 유입시키며 보수적 성향의 인사를 임용함으로써 민주적 개혁이 저지되었음을 밝혔다.

본 연구는 일제의 식민농정이 해방과 미군 점령이라는 시대적 상황에서 어떻게 연결되고 굴절되었는지 살펴보고자 한다. 농업행정의 최고 조직인 농무부와 농사시험장, 조선농회 조직을 통해 관주도 농정에서 민주적 농정으로의 전환 여부, 구체적 과정과 한계를 살펴보고자 한다. 또한 이를 운영하는 인력 문제를 살펴보고자 한다. 해방 이후 독립국가 운영에는 친일 협력이라는 정치적 문제에서 자유로우면서 실무적 능력을 갖춘 ‘민족적·탈식민적’ 엘리트가 필요했다. 미군정기 농무행정의 한국인 담당자의 구성과 그 역할을 살펴보고자 한다. 일제 식민지배의 청산과 미국식 자유주의적 자본주의 체제로의 편입이라는 시대적 상황에 부합했던 인물과 그들의 역할에 대한 분석은 미군정 3년의 역사를 채워가는 데 필요한 작업이라 생각된다.

미군정기 역사 연구에 필요한 자료 특히 연대기나 통계류 등 기초자료는 빈약한 실정이다. 미군정의 행정과정을 파악할 수 있는 『미군정관보』와 당시 사회 제분야의 활동을 살펴볼 수 있는 신문 잡지자료가 있지만 이 시기 ‘국가’ 운영의 주체였던 주한미군의 인식과 기록은 미군정기 역사 연구에 공백을 채워 줄 중요한 사서가 될 수 있다. 남한주둔 미국 육군 24군단 정보참모부(G-2) 군사실이 1945년 9월 남한 주둔 이후부터 1949년 1월 5일 활동을 정지할 때까지 3년 6개월여에 걸쳐 편찬 작업을 진행한 미간의 3부작 역사서 *History of the United States Army Forces in Korea(HUSAFIK)*가 1988년 『주한미군사 *HUSAFIK 1~4*』(돌베개)로 영인 간행되었고, 국사편찬위원회에서 번역하여 원문과 함께 데이터베이스로

제공하고 있다.<sup>6)</sup> 이 글에서는 『주한미군사』의 총 3부(Part) 31장(Chap.)<sup>7)</sup> 중 군정사·행정사에 해당하는 3부의 6장 농업(농무부)의 내용을 중심으로 미군정기 농무행정과 농업기술기관, 담당자에 대해 정리하고자 한다. 이를 통해 미군정의 한국 사회와 농무행정에 대한 인식, 미군정측 담당자와 한국인 관료 간의 갈등과 타협, 순응의 양상을 추적해 보고자 한다.<sup>8)</sup>

## I. 미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 특성

### 1. 미군정청의 농업 기술기구 재편 - 농사시험장에서 농사개량원으로

1945년 8월 15일 일본의 패전과 항복으로 식민지 조선은 독립되었으나 미소 양국의 38도선 분할 점령 합의로 9월 8일 미 제24군단(군단장 Hodge)이 인천항에 상륙했고, 이 중 제7사단이 서울을 점령했다. 9월 9일

---

6) 이 글에서는 영인본 *United States Armed Forces in Korea*(주한미군사실, 1988, 『주한미군사 HUSAFIK』, 돌베개. 를 저본으로 했고, 이하 인용쪽수는 모두 이 책의 쪽수를 가리킨다.

7) 『주한미군사 HUSAFIK』의 편찬주체, 편찬경위, 구성상의 특징에 대해서는 정용욱, 2002, 「『주한미군사』의 편사체계」, 『『주한미군사』와 미군정기 연구』, 백산서당 참고. 『주한미군사』는 총 3부 29장으로 예정되었으나 최종 3부 31장이 되었다. 제1부는 ‘전술사’ ‘작전사’로 11개 장으로 구성되었는데 8개 장이 최종심의를 마쳤다. 2부는 “전국적·국제적 사건”을 정리한 ‘정치사’로 5개 장으로 구성되었으나 3개 장이 최종 심의를 받았다. 3부는 ‘군정사’ ‘행정사’로 총 14개 장으로 구성되었다.

8) 『주한미군사』를 활용하여 미군정기 농업실태와 정책을 다룬 연구(유광호, 2002, 앞의 논문)가 이루어졌는데, 식량 통제정책과 농지정책을 다루었다. 『주한미군사』는 미군정이 편찬한 사료인 만큼 자신의 정책을 옹호하거나 변명하는 서술이 많은 분명한 한계를 가지고 있지만, 자료 생산과 역사 집필 주체가 동일하여 자료의 가공없이 서술된 것과 본문과 주석의 내용이 방대하여 미군정의 실상을 파악하는데 가치있는 사료라는 점을 확인하였다.

총독부 건물에서 38도선 이남 주둔 일본군의 공식적 항복식이 진행되었고, 하지 장군은 일본인으로부터 한국의 통치권을 이양받았다. 제24군단은 한반도 상륙 전 오키나와에서 남한의 군사정부 수립계획을 세우고 있었는데, 효율성을 극대화하기 위해 최대한 재조선 일본정부기구(조선총독부와 지방행정기구)와 일본인 관리들까지도 활용하는 것을 승인했다. 하지장군이 9월 9일 항복식 직후 기자회견에서 아베 총독과 일부 다른 관리들이 임시적으로 유지될 것이라 발표하자, 한국인들은 강하게 반발했다. 미군정은 “일본인 관리 유임에 대한 한국인의 불만은, 심지어 행정 능률이 상당히 손실될 위험을 무릅쓰고라도 이전 정책을 뒤집는 것이 바람직하게 보일 만큼 강력했다”라고 판단했고, 9월 11일 하지 장군은 태평양 미육군사령부에 “가능하면 빨리 작전상의 안전에 지장이 없게… 정부 직위에서 모든 일본인을 대체”해야 한다는 무전을 보냈다.<sup>9)</sup>

‘일본인 관리 유임’ 방침은 미국 워싱턴 삼부조정회의(SWNCC)에서도 남한에서 미국에 대한 비우호적인 여론을 초래하고 있다고 판단했다. 1945년 9월 10일 삼부조정회의가 승인한 <태평양 미육군 최고사령관(Doyglas Mac Arther)에게 보내는 메시지(초안)>에서 “일본인 관리들의 근무가 기술적 자격 때문에 필수적이라는 견해는 믿지 않으며 정치적 이유를 고려하여 즉각 아베 총독, 총독부의 각 국장들, 도지사과 도경무국장 해임을 권고한다. 나아가 가능한 신속하게 다른 일본인들과 한국인 부역 관리들의 해임을 추진”하도록 했다.<sup>10)</sup> 이어 9월 14일 에치슨(D. Acheson)

9) United States Armed Forces in Korea(주한미군사실), 1988, ‘Taking Over the Government’ (Chap.IV-p.18), 『주한미군사 HUSAFIK 1』, 돌베개, 254쪽.(이하 책명은 HUSAFIK로 표기하고, 저자,출판사,출판년도는 표기안함) 9월 12일자로 아베 총독과 경무국 책임자, 9월 14일자로 앤드 정무총감과 일본인 국장이 해임되었다.

10) FRUS : diplomatic papers, 1945. The British Commonwealth, the Far East Volume VI > Policies of the United States Toward Korea > Memorandum by the Acting Chairman of the State-War-Navy Coordinating Committee. 국사편찬위원회 [http://db.history.go.kr/id/frus\\_001\\_0010\\_0220](http://db.history.go.kr/id/frus_001_0010_0220)

국무장관은 트루먼 대통령에게 일본인 관료 해임관련 성명 발표를 건의하였고, 9월 18일 트루먼 대통령의 성명서가 발표되었다.<sup>11)</sup> 조선총독부 일본인 관리 유임정책은 철회되었지만, 1946년 3월 제1차 미소공동위원회 개최 전까지 미군정은 조선총독부 기구를 그대로 이용했다. 이러한 미군의 남한 점령정책과 인식은 일본 항복 이후 1달 여간 건국준비위원회(인민공화국)와 각 지방 인민위원회의 자치활동이 활발하게 전개되고 있던 남한의 상황과는 매우 어긋나 있었다.

한반도를 소련과 분할 점령한 미군은 남한 사회의 안정적 운영이 필요했다. 그러나 일제 식민권력이 빠져나간 상황에서 미군정이 한국의 행정을 운영하기 위해서는 많은 인력 충원이 필요했다. 이러한 점은 농업행정 부분에서도 두드러졌다. 농상국은 인력 부족을 가장 시급한 당면문제로 제기했다.<sup>12)</sup>

미군정의 행정기구(주한미군정청)는 조선총독부의 조직체계를 활용하여 군정장관 아래 민정장관을 두고 관방(Secretariat)의 7과<sup>13)</sup>와 9국(Bureau)<sup>14)</sup> 체제로 출발했다.(1945.10.15.) 이에 따라 농업관련 행정도 농

---

11) 성명서에서 일본인 관리의 유임에 대해 “일시적으로 유임된 일본인들은 오직 그들의 기술적 능력 때문에 필요하다고 여겨져서 한국인과 우리 점령군의 고용인으로 활용되고 있을 뿐입니다.”라고 밝혔다.(FRUS : diplomatic papers, 1945. The British Commonwealth, the Far East Volume VI>Policies of the United States Toward Korea> Memorandum by the Acting Secretary of State to President Truman. 국사편찬위원회 [http://db.history.go.kr/id/frus\\_001\\_0010\\_0250](http://db.history.go.kr/id/frus_001_0010_0250))

12) “농상국을 담당한 우리 중대의 재조직을 위해서 그리고 작동하지 않게 된 통계기능을 되돌리기 위해서 추가로 장교가 더 필요하다. 훈련된 일본인 관리들이 사라져버림에 따라 숙달된 한국인이 부족하기 때문에 이런 목적으로 훈련받은 미국인 장교나 민간인 직원을 고용하는 것이 필요하다.” 그러나 대공포대에서 농업경제학을 배운 장교는 찾을 수 없었다(‘Military Necessity vs. Military Government’(Chap. I -p.33), 『HUSAFIK 3』, 41쪽).

13) 총무과, 외사과, 회계과, 관제과, 기획과, 육군행정과, 인사과, 공보과

14) 1945년 8월 기준 조선총독부의 8국(광공국(식산국), 농상국, 교통국, 학무국, 재무국, 법무국, 공보국(사정국), 경무국)체제에 경무국 위생과와 학무국 사회과를 통합해

상국의 조선총독부 시스템을 그대로 인수하였다. 1946년 2월 11일 일부 부서 명칭 변경 및 업무조정으로 광공국이 상무국으로, 농상국이 농무국으로 변경되었다.<sup>15)</sup> 이어 1946년 3월 29일 전체 행정부서의 명칭이 국에서 부(Department)로 변경되면서 농무국은 농무부가 되었다.<sup>16)</sup> 농무부의 구성은 한국인 부장과 차장, 미국인 고문역 아래 5개 국·농산국, 농업경제국, 수산국, 산림국, 조선농회(Korean Agricultural Association)를 두었다. 농산국 산하에는 농산과, 축산과, 잠사과, 섬유과, 농기구과, 척식 및 토지개량과, 중앙 및 지방 농사시험장과를 두었다.<sup>17)</sup>

먼저 해방 직전 총독부 농업기술조직에 대해 살펴보자. 조선총독부는 1943년 12월 1일 행정의 일원화, 탄성화(彈性化), 간소화를 목표로 ‘결전행정기구’로 관제를 개편했다.<sup>18)</sup> 이러한 관제 통폐합과 함께 농업기술기구는 1944년 5월 농사시험장 내부적으로 논의되었던 ‘농업기술기관정리통합안’에 의거하여<sup>19)</sup> 대대적인 정리·통합이 단행되었다. 농사시험장

보건후생국을 신설했다(「미군정청 법령제18호」, 『미군정관보』(1945.10.27))

- 15) 「조선정부각부서의 명칭」(미군정청 법령제48호), 『미군정관보』(1946.2.13). 부서 명칭 변경과 함께 업무 조정은 농무국의 국내상업과, 외국무역과의 제반업무·기능·문서·재산은 상무국으로 이관, 농무국의 농업경제과, 경리계의 제반업무·기능·문서·재산은 재무국으로 이관, 상무국의 식림계의 목탄 및 해산물 제조에 속한 제반업무·기능·문서·재산은 농무국으로 이관되었다.
- 16) 「조선정부각부서의 명칭」(미군정청 법령제64호), 『미군정관보』(1946.3.29). 농무국 → 농무부, 상무국 → 상무부, 체신국 → 체신부, 학무국 → 문교부, 재무국 → 재무부, 법무국 → 사법부, 국방사령부 → 국방부, 경무국 → 경무부, 보건후생국 → 보건후생부, 공보국 → 공보부, 교통국 → 운수부
- 17) ‘I.BACKGROUND-D.Military Government Administrative Set-up’(Chap.VI-p.10), 『HUSAFIK 4』, 18쪽.
- 18) 11국 체제를 8국으로 통합하고 각 국 아래 2실 71과를 1실 56과로 축소했다. 「本府決戰行政機構 今日 發足」, 『毎日新報』 1943.12.1.; 「朝鮮總督府事務分掌規程(朝鮮總督府訓令 제88호)」, 『朝鮮總督府官報』 제5176호(1944.5.10.)
- 19) 서선지장 기사였던 오치아이 히데오(落合(森)秀男)가 1941년 4월 의견을 초안하여 서선지장장 다카하시 노보루(高橋昇)에게 제출했고 이를 토대로 <高橋昇案>이 작성되었다고 한다. 이것이 고이소(小磯) 총독에게 채택되어 농업시험장으로 정비 통합되었다(落合秀男, 1976, 「朝鮮總督府農試西鮮支場長 『高橋昇』」, 『旧朝鮮における日

을 농업시험장으로 바꾸고 농사 시험연구기구를 조선총독부 산하로 일원화하였다. 중앙에는 본부를 두고 본부 내에 시험부, 총무부, 경영부를 설치하고 지방에는 8개 지장과 17개 분장을 설치했다.<sup>20)</sup>(【표 1】 참고)

【표 1】 일제 말~1960년대 농업 기술기구의 변천

1944.5 <sup>21)</sup>	위치	1946.2 <sup>22)</sup>	1947.12 <sup>23)</sup>	1949.1 <sup>24)</sup>	1957.5 <sup>25)</sup>	1962.3 <sup>26)</sup>
조선총독부 농업시험장	경기 수원	미군정청 중앙농사시 험장	농사개량원 - 국립농사시 험장	중앙농업 기술원	농사원 - 농업시험장 /원예시험 장/잠업시 험장/임업 시험장/축 산시험장	농촌진흥청
경성지장	경기 부천	소사(서울) 지장	서울지장 (소사)		서울지장 (원예)	
					안양지소 (가축위생)	부산지소 (가축위생)
			花山목장 (수원)		화산지장 (축산)	
					수원육종지 장(임업)	
			성환종축장	성환 축산지원		
개풍분장	경기 개풍	개풍분장	개풍중앙장	북한지역		
춘천분장	강원 춘천	춘천분장	춘천지장			
강릉분장	강원 강릉	강릉분장	강릉분장		대관령지장 (축산)	*고령 지시험장
철원분장	강원 철원	북한지역				
이리지장	전북 익산	이리지장	이리지장	이리 육종지원	이리지장 (농업)	이리지장 (작물)

本の農業試驗研究の成果』,農林省熱帶農業研究センター(財)農林統計協會, 807쪽).

20) 「朝鮮總督府農業試驗場ノ支場ノ名稱及位置(朝鮮總督府令제201호)」, 「朝鮮總督府農業試驗場ノ支場ノ分場ノ名稱及位置(朝鮮總督府令제202호)」, 「朝鮮總督府農業試驗場事務分掌規程(朝鮮總督訓令제47호)」, 『朝鮮總督府官報』 제5176호(1944.5.10.)

미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료

청주분장	충북 청주	청주분장	청주지장			
대전분장	충남 대전	대전분장	대전지장		대전지장 (축산)	대전지장 (축산)
대구지장	경북 달성	대구지장	대구지장			
경주분장	경북 경주	경주분장	경주중앙장		경주지장 (축산)	경주지장 (축산)
진주분장	경남 진주	진주분장	진주지장		사천지장 (축산)	사천지장 (축산)
					하동지장 (임업)	하동지장 (임업)
					함양지장 (임업)	동래지장 (원예)
				김해 육묘지원	김해지장 (원예)	김해지장 (원예)
광주지장	전남 광주	광주지장	광주지장			
목포분장	전남 목포	목포분장	목포지장	목포 면작지원	목포지장 (농업)	목포지장 (작물)
					제주지장 (축산)	*제주시험장
사리원지장	황해 봉산	북한지역				
해주분장	황해 해주	북한지역				
황주분장	황해 황주	북한지역				
평양분장	평남 평양	북한지역				
순천분장	평남 순천	북한지역				
정주지장	평북 정주	북한지역				
강계분장	평북 강계	북한지역				
차련관분장	평북 철산	북한지역				
함흥지장	함남 함주	북한지역				
경성분장	함북 경성	북한지역				
명천분장	함북 명천	북한지역				
해산지장	함남 해산	북한지역				
도농업 시험장		도농사 시험장		도농업 기술원	도농사원	도농촌 진흥원

21) 「朝鮮總督府農業試驗場ノ支場ノ名稱及位置(朝鮮總督府令제201호)」, 「朝鮮總督府

미군정은 1944년 개편된 조선총독부 농업시험장체제를 인수하여, 1946년 1월 9일 수원 중앙농업시험장을 미군정청 중앙농사시험장으로 개편한다고 공식 발표했다.<sup>27)</sup> 남한지역에 위치한 13개의 농업시험장(중앙-지장-분장) 체제는 유지되었지만(표 1), 조직의 위상은 격하되었다. 일제 강점기 농업시험장은 조선총독부 직속기관으로 시험장장은 칙임관 1등으로 정무총감 아래 국장급이었다. 반면 미군정청 농사시험장은 농무부-농산국 아래 농사시험과 소속으로 시험장장의 직위는 ‘과’ 수준의 하급 관리자에 불과했다. 이러한 급격한 격하는 시험장 직원 및 관리자의 반발과 저항을 불러일으켰다.<sup>28)</sup> 1947년 12월 농사개량원 산하 국립농사시험장으로 전환되면서 농사시험장은 과에서 ‘국’ 수준으로 승격되었다.

미군정은 미국에서 실시된 농업 지도체계를 남한 농촌지역에 이식하여 농업생산력 증대를 모색하고자 했다. 이러한 미군정의 농무행정 개혁방안의 일환으로 1947년 12월 15일 남조선과도입법의원은 「농업기술교육령」을 제정하고 농사개량원을 설립했다.<sup>29)</sup> 농사개량원 설치는 농촌의 민주화와 과학적인 농업교육을 실시하기 위한 것으로 과거 관료적 상명

---

農業試驗場ノ支場ノ分場ノ名稱及位置(朝鮮總督府令제202호), 『朝鮮總督府官報』 제5176호(1944.5.10.)

- 22) ‘III. Experimentation, Education, and Extension-A. Experiment Stations’(Chap. VI-p.315), 『HUSAFIK 4』, 323쪽.
- 23) 「농업기술교육령(남조선과도정부 법령제160호)」, 『미군정관보』(1947.12.15.)
- 24) 「중앙농업기술원지원의 설치 및 사무분장에 관한 건(농림부령제2호)」, 『관보』 제34호(1948.10.27.)
- 25) 「농사원직제(대통령령제1274호)」, 『관보』 제1797호(1957.5.28.)
- 26) 「농촌진흥청직제(각령제6150호)」, 『관보』 제3108호(1962.3.29.)
- 27) 조선은행 조사부, 1948, 「조선산업경제일지 : 1945년8.15~1947.12.31.」, 『朝鮮經濟年報』1948년판, II-6쪽.
- 28) ‘III. Experimentation, Education, and Extension-A. Experiment Stations’(Chap. VI-p.298), 『HUSAFIK 4』, 306쪽.
- 29) 「농업기술교육령(남조선과도정부 법령제160호)」, 『미군정관보』(1947.12.15.) 본법령 제1조 목적에서 ‘농사개량원을 설치하여 농업연구와 농업교육에 관한 행정적 기능과 그 분야를 확정하는데 있음’이라 명시했다.

하복의 지도 장려와는 달리 농민에게 농사와 생활에 관한 새로운 지식과 기술을 민주적인 교육방법으로 보급하여 농업의 발달과 생활의 안정 향상을 목표로 하였다.<sup>30)</sup>

농사개량원 초대 총재인 현근(玄權)은 농사개량원에 대해 “민주주의적 지도를 위해 탄생된 것으로 이를 담당할 지도자를 양성하는 수원농과 대학과 대구농과대학을 합한 농업교육기관, 농사에 대해 실험 연구하는 15개소의 농사시험장을 합한 연구기관, 농민지도를 실지에서 담당할 지도기관인 농사교도국을 종합하여 동일한 목적과 업무 보조로 민주주의 농업기술 건설에 매진하게 되는 것”이라고 정리했다.<sup>31)</sup>

농사개량원의 독자적 운영을 위해 총재는 군정장관이 임명하는 직위로 농무부 소속이 아니었다. 또한 농민 지도사업을 위한 농사교도국은 농사개량원의 특징을 잘 보여준다. 농사교도국은 중앙농사교도국장 → 지방농사교도국장 → 군농사교도사로 이어지는 행정적 계통체계를 세우고, ‘생산과 수집에 있어서 강제적 행정임무에 관여치 못하며 또한 정치성을 띤 활동에서는 완전히 이탈할 것임’(「농업기술교육령」 제6조)을 명시하고 있다.

그러나 농사개량원의 독립적인 농무행정의 이원화를 바탕으로 한 농민 지도사업의 독자성 확보는 구조적 모순으로 난관에 부딪치게 되었다. 「농업기술교육령」에 의해 농사개량원과 함께 농사개량위원회가 설치되었다. 농사개량위원회의 임무는 ‘1) 농업 및 영농법에 관한 연구, 농업교육의 정규화 및 농사교도사업에 관한 정책 수립 2) 농사개량원 및 그 구성기관의 예산 편성 및 논의 3) 농사개량원 및 그 구성기관의 간부급인사 임명, 권한, 정직, 이동에 관한 사항’을 담당하는 것이었다. 이러한 임무를 담당하는 결의권위원회와 비결의권위원회를 두었다. 결의권위원회의 구성은 문교부, 농무부 관료로 구성되었는데, 이들이 실제 농사개량원의 정

30) 農業協同組合中央會, 1965, 『韓國農政二十年史』, 433쪽.

31) 玄權, 「영농개량과 농사개량원」 『民主朝鮮』1948년 5·6습, 공보부 여론국, 64쪽.

책, 예산, 인사권을 쥐고 있었다. 따라서 관 주도를 벗어나 민간 주도의 자발적 연구와 농민지도사업의 실행은 제도적으로 한계가 있었다.

【표 2】 「농업기술교육령(1947.12.15.)」에 의한 농사개량원 조직

농사 개량원	국립농사시험장 - 본장	종예과, 원예과, 기초연구과, 잠사과, 경영기술과	도농사시험장
	국립농사시험장 - 지장	화산목장(수원), 성환중축장, 경주중앙장, 개풍중앙장, 서울지장(소사), 춘천지장, 강릉분장, 대구지장, 대진지장, 이리지장, 청주지장, 광주지장, 진주지장, 목포지장	
	국립농사교도국	중앙농사교도국장, 9區지방농사교도국장, 군농사교도사	지방교도국 - 군농사교도소
	수원농과대학 및 대구농과대학	문교부 및 국립서울대학으로부터 이관	
농사개량 위원회	결의권위원회	문교부장, 문교부고문관, 농무부장, 농무부고문관, 서울대학총장, 중앙경제위원회, 농업경제위원회	
	비결의권위원회	농사개량원총재, 국립농사시험장장, 수원농과대학장, 중앙농사교도국장, 결의원장 및 서기장	

미국식 농무행정을 도입하고자 한 농사개량원 주도세력과 관료주의자 간의 긴장관계는 이승만의 단선 단정 강행과 대한민국 정부 수립의 정치적 역학관계에 종속되면서 차츰 그 무게중심이 후자로 기울어갔다. 농사개량원이 지니고 있던 민주성은 배제되고 관료적 특성이 더욱 부각되었다. 이러한 흐름은 대한민국 정부 수립 후인 1949년 1월 농사개량원의 농업기술원으로서의 개편<sup>32)</sup>으로 가시화되었다. 농업기술원은 농사개량원과 달리 농림부장관의 감독 하에 둠으로써 연구, 교도 보급 사업은 다

32) 「농업기술원직제(대통령령 제45호)」, 『관보』 제27호(1949.1.6.)

시 농림부장관 통제 하에 놓이게 되었다.<sup>33)</sup> 농업기술원으로 재편되면서 농과대학(수원, 대구)은 다시 문교부로 이관되었다. 농사개량원의 핵심기구인 농사교도국은 기술교도부로 축소되었다. ‘1948년 8월 대한민국 정부 수립과 함께 농사개량원은 이 나라의 행정적 전통에 굴복’<sup>34)</sup> 했다는 평가는 농업기술원의 성격은 물론 1957년 농사원<sup>35)</sup>, 1962년 농촌진흥청<sup>36)</sup>으로 이어지는 한국의 농업기술 연구와 교도 행정에서도 이어지고 있었다.

## 2. 조선농회 재편과 민주적 농무행정의 한계

미군정의 초기 점령정책은 정보 부족과 현실 사정 파악의 오류로 심각한 인플레이션과 식량난을 불러왔다.<sup>37)</sup> 식량난은 일시적인 정책 오류

- 33) ‘중앙농업기술원은 농림부장관, 도농업기술원은 중앙농업기술원장의 감독에 속하여 농업에 관한 시험연구조사, 농업기술의 전달 보급, 농업기술공무원 및 농촌청년의 기술수련과 농업증산에 관한 건의 및 자문에 관한 사항을 관장한다.’(「농업기술원직제」 제2조)
- 34) 農業協同組合中央會, 1965, 앞의 책, 434쪽. ‘이 나라의 행정적 전통’은 식민지기 형성된 권위주의적 관료체제를 의미하는 것이라 할 수 있다.
- 35) 「농사교도법(법률제435호)」, 『관보』 호외(1957.2.12). 제1조 본법은 농사의 개량발달을 위한 필요한 연구시험을 하여 농사 및 생활개선에 관한 지식과 기술을 농민에게 교도함으로써 농산물을 증산하고 그의 생활향상을 기함을 목적으로 한다. 제3조 농사에 관한 연구시험과 교도사업을 掌理하기 위하여 농림부장관 소속하에 농사원을 둔다.
- 36) 「농촌진흥법(법률제1039호)」, 『관보』 제3101호(1962.3.21). 제1조 본법은 농촌의 진흥개발을 위하여 필요한 시험연구, 계몽지도, 기술의 보급 및 이에 수반되는 지도자의 양성훈련을 하게 함으로써 농민의 복리증진을 기함을 목적으로 한다. 제2조 (농촌진흥청)청장과 차장은 농사 및 농촌진흥에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 농림부장관의 제청으로 내각수반이 임명한다.
- 37) 총독부 일본 관리들의 과장·왜곡된 미국생산량 정보(1945년 남한의 식량은 400~500만석 인여 예상)를 토대로 미군정의 식량정책이 수립되었다(김집숙, 2000, 앞의 논문, 208~210쪽).

만이 아닌 일제 식민지배의 결과에 따른 생산력 문제가 기저에 깔려있었다. 일제 강점기 조선 내에서 식량 및 농업생산물의 절대적 증산이 있었지만, 인구 증가와 일본 본국 중심의 이출 및 군수 동원으로 조선인의 식량소비는 계속 감소하여 절대적 식량부족에 시달려야 했다. 1937년 일제의 중일전쟁 도발 이후에는 모든 물자의 군수 동원이 심각해지면서 관계 시설 확보를 위한 토지개량, 비료 증투 및 품종 개량이 모두 어려워져 생산력은 정체 내지 후퇴하는 양상을 보였다. 1937년 미국생산량이 최대 2,600만석에 달했지만, 이후 계속 감소하여 1944년 1,600만석에 그쳤다.<sup>38)</sup> 미군정도 점차 이러한 남한의 식량 사정을 목도하면서 농업생산량의 증가와 이를 위한 농업 연구에 주목한다는 입장이었다.<sup>39)</sup>

미군정의 농업 생산 관련 기관은 농사시험장(Experiment Station)과 조선농회(KAA)였다. 이 기관은 모두 일제 강점기의 기구와 제도를 그대로 활용한 것이었다. 일제시기 조선농회는 1926년 1월 「조선농회령」에 의거하여 임의단체였던 군(郡)·도(島)농회, 도(道)농회, 지주회와 각종 농업단체를 통폐합하여 ‘부군도(府郡島)농회 → 도(道)농회 → 조선농회’의 계통체제로 재편되었다.<sup>40)</sup> 조선농회는 식민통치 당국의 직접적인 참여와 통제로 성립한 관제단체임은 물론 그 역원 또한 식민 관료가 중심이 되었고 식민통치의 적극 협력자인 지주계급이 연대한 형태의 관주도, 지주 위주의 식민 농업단체였다.<sup>41)</sup> 조선농회의 사업은 농사개량이라는 명목으로 진행된 식민농정을 대행하는 것이었는데, 농사개량 홍보·선전활동, 농사개량자금 알선 및 비료 공동 구입 판매가 가장 주력 사업이었다.

38) 조선은행 조사부, 1948, 「주요농산물생산고」, 『朝鮮經濟年報』1948년판, III-26쪽.

39) ‘III. Experimentation, Education, and Extension-A. Experiment Stations’(Chap. VI-p.291), 『HUSAFIK 4』, 299쪽.

40) 「朝鮮農會令(制令제1호)」, 『朝鮮總督府官報』제4027호(1926.1.25.)

41) 김용달, 1996, 「조선농회의 계통체제 수립과 초기사업(1926~1932)」, 『한국근현대사연구』 1996년 제4집, 277쪽.

해방 이후 농회는 개혁 대상이었다. 1946년 2월 9일 조선농회 기구의 재편성이 농무국 명의로 공식 발표되었다.<sup>42)</sup> 미군정은 “일제시기 조선농회는 완전히 정부 통제 아래 있었고, 정부의 모든 요구에 부응하고 정기적으로 완성된 형태의 보고서를 제출해야만 했다. 조선농회가 농업 생산을 완전하게 통제해야만 정부 지원을 받을 자격을 부여 받았다”<sup>43)</sup>는 관제성을 인식하고 있었다. 미군정은 농회를 ‘엄격하게 민주적인(strictly democratic)’ 조직으로 만들기 위한 구상이 승인되고 완성되는데 1년이 걸렸다고 평했다.<sup>44)</sup> 조선농회는 1946년 1월 조직을 재편성하였고 2월 농무국 산하 기관으로 편제되어 총무부, 농업경영부, 교육훈련부를 두었다.

미군정은 이 시기 조선농회에 대해 다음과 같이 평했다. “농민들에게 시기적절하게 생산과 수확에 관한 조언을 제공하는 것 외에도, 실제로 도움이 되는 종자, 비료, 살충제, 농기구, 농기계 및 기타 농업생산에 필요한 물품을 가급적 저가로 농민들에게 제공했다. 남한의 거의 모든 농민들(all farmers)이 기구 회원이었다. 이것의 임무는 농무부가 계획하고 있는 농업 여건 개선과 식량 및 섬유 생산 증대를 위한 업무와 정책을 도(provinces), 군(counties), 면(townships) 지부를 통해 모든 농업 부문으로 확장하는 것이었다. 사실상 조선농회는 농민들과 직접 만나는 유일한 농무부 운영 기관이었다.”<sup>45)</sup> 일본을 위한 식량증산이 목적이었던 독재적 기구(dictatorial institution)에서 ‘철저하게 민주주의적 원칙에 기반한’ 협회(association)로 변모했다는 것이다.<sup>46)</sup>

42) 조선은행 조사부, 1948, 「조선산업경제일지: 1945.8.15~1947.12.31.」, 『朝鮮經濟年報』1948년판, II-7쪽.

43) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-C.Extention-2.KAA’(Chap. VI-p.374), 『HUSAFIK 4』, 382쪽.

44) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-C.Extention-2.KAA’(Chap. VI-p.374), 『HUSAFIK 4』, 382쪽.

45) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-C.Extention-2.KAA’(Chap. VI-p.369~370), 『HUSAFIK 4』, 377~378쪽.

그러나 실제 농회의 활동은 크게 달라지지 않았다. 일단 조선농회 자체가 미군정 행정기구가 되었고, 회원 문제에서 원칙적으로 토지소유자이거나 3단보(900평) 이상의 소작농이라는 자격 조건은 폐지되었으나 농회비가 매년 인상되어 가난한 농민들에게 회비 부담은 매우 컸다.<sup>47)</sup> 행정기관이었던 농회는 회비를 거둬 각 지방 행정기관의 경비로 충당하는 상황이었기에 실제 농회비는 준조세적 성격이었다. 조선농회는 농민들의 생산활동과 소비생활에 관련된 강력한 권한을 갖고 있어 농민들은 회비 부담에도 불구하고 농회원이 되어야 했다. 농회는 영농자재의 구입 배급 권한뿐만 아니라 일용 생활필수품(면포, 삼베, 구두, 성냥, 비누, 초, 소금, 피복, 석유, 냄비, 양말 등) 배급기관으로 지정되었다.<sup>48)</sup> 또한 식량 수집 과정에서 농회의 역할이 컸다. 그러나 무엇보다도 농회의 막강한 권한은 비료 배급에 있었다. 1946~47년간 조선농회의 비료사업 일지를 정리해보면 다음과 같다.

【표 3】 조선농회의 비료사업 일지(1946~1947)

년월일	내용
1946 4.12	비료 20만톤 북조선에서 반입할 것을 춘경기 앞두고 조선농회서 계획 (현지 부족으로 반입되지 못함)
5.26	조선농회에서는 비료증산 품평회의 구제안 작성중이라고 발표
11.10	미국에서 비료 초산암모니아 850톤 입하, 농회를 통해 배급 계획
12.8	미국서 비료 질소 암모니아 370만입을 수입하여 춘경기까지 농가에 배급 계획

46) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-C.Extension-2.KAA’(Chap.VI-p.370~371), 『HUSAFIK 4』, 378~379쪽.

47) 미군정기 조선농회비는 2회 인상되었다. 농회비는 사람과 가축에 부과되었다. 1946년 6월 회비 1차 인상(회원당 5원, 가축-소·말 10원, 송아지 5원) 「조선농회비(농무부령 제1호)」, 『미군정관보』(1946.6.15.), 1947년 9월 회비 2차 인상(회원당 15원, 가축-소·말 50원, 송아지 25원) 「조선농회비(농무부령 제5호)」, 『미군정관보』(1947.9.18.),

48) 「조선농회가 일용생활필수품의 배급기관을 지정」, 『東亞日報』 1946.5.16.

미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료

1947	1.7	조선농회에서는 미국서 수입한 비료, 초산암모니아, 유산가리 등을 각지에 배급 중이며 이후 6개월간에 더 수입하겠다고 발표
	4.29	조선농회에서는 미국서 수입한 비료, 암모니아, 유산가리 등 10만5천톤을 각도에 배당
	5.11	조선농회에서는 유산가리 등 5만 8천여 톤을 농민에게 판매
	6.29	조선농회에서는 과인산염은 일본서, 초산암모니아, 유산가리는 미국서 각각 수입 계획
	7.2	조선농회에서는 수입비료의 각도 배당 배급표 발표
	7.6	북조선 비료 15만관 입하되어 각도 배당
	7.29	조선농회에서는 래 9월말까지 비료 6만여 톤을 미국서 수입하여 각도에 배당 계획

자료 : 조선은행 조사부, 1948, 「조선산업경제일지: 1945.8.15~1947.12.31.」, 『朝鮮經濟年報』 1948년판, II-6~30쪽.

일제 강점기 흥남질소비료공장의 설립으로 남북한과 일본, 만주 지역  
에까지 비료를 공급할 수 있었으나 분단은 남한지역에 절대적인 비료 부  
족 상황을 만들었다. 식량난에 봉착한 남한사회의 안정을 위해서는 농업  
생산력의 향상이 필요했고 미국은 한국에 비료를 제공하게 되었다. 비료  
는 미국뿐만 아니라 일본, 북한에서도 수입하였다. 이처럼 농업생산력에  
절대적 요소였던 비료에 대한 배급 권한을 조선농회가 전담하였다. 행정  
기관이 된 농회가 농업 생산과 일상생활에서 강력한 권한을 갖게 되었지  
만 미군정이 의도한 대로 농회의 운영과 활동이 과연 민주적이었을까. 결  
국 1948년 남조선과도정부는 조선농회를 민간단체로 전환시키는 기구 개  
혁을 단행했다.

1948년 1월 「조선농회 기구개혁」(법령제165호)<sup>49)</sup>에서 ‘도지사, 도농  
무국장, 동(同)차장, 군수, 읍장, 면장 기타 도군읍면의 관공리로서 농회의  
역원을 겸무하고 있는 자는 본령의 규정에 의하여 책임자가 임명이 되면  
농회의 역원으로서의 임무는 면제됨’(제2조) 이라 하여 인적 차원에서

49) 「조선농회의 기구개혁(남조선과도정부 법령제165호)」, 『미군정관보』(1948.1.31.)

농회를 관으로부터 분리하고 조선농회 → 도농회 → 군·읍·면농회의 계통조직(제4조)으로 환원했다. 그러나 ‘도농무국 및 직원은 도농무국과 농회간의 저촉되는 시책과 행동을 피하기 위해 도 및 그 하위 농회의 역원 및 직원과 상호간 밀접한 연락을 유지함’(제5조) 이라 하여 관의 영향력을 유지하는 형태를 취했다. 여전히 반관반민적 성격을 띠고 있었다.

그러나 조선농회의 민간단체로의 전환에 대해 내부에서 반발이 터져 나왔다. 경기도농회는 법령제165호의 보류 청원을 제출하였다.<sup>50)</sup> 그 내용은 미군정기 각 단위의 농회는 지방 행정기구이며 농회 직원은 공무원 신분으로 세금과 같은 회비를 강제적으로 수납하였다는 것, 미곡 수집 등 농민 통제에 농회가 전면에서 역할을 수행해 왔다는 것, 조선농회-도군농회의 계통조직화는 농회의 민주성을 해친다는 것이었다.

각 단위의 농회는 행정기구로서 독자적 운영을 했다고 주장하지만 그것은 관의 행정이었고, 농민의 이해를 대변하거나 민주적 시스템을 갖춘 것도 아니었다. 오히려 미군정기 농회는 일제 강점기 못지않게 농촌사회에서 큰 영향력을 행사하고 있었기에 민간단체로의 전환은 이러한 권한을 박탈당하는 것이라는 인식이었다. 미군정은 조선농회가 민주적 단체로 전환되었다고 자평하였지만, 실제 운영 상황이나 인적 구성은 오히려 강한 관제성을 가지고 있었다. 대한민국 정부 수립 이후 조선농회는 대한농회로 명칭을 변경했지만 조직상의 변화는 없었다.

민간단체로 전환된 농회는 “농민을 위한다는 허울 좋은 대의명분은

---

50) 「경기도, 법령제165호의 보류 청원 결정」, 『조선일보』 1948.2.13. “1.경기도농회는 조선농회와 아무 관련도 없으며 정책적으로도 독립되어 있다. 그러나 수억원에 달하는 동 농회의 재산을 조선농회에 무조건 넘길 수는 없다 1.농회가 사회단체가 되면 회비를 각 세금 같이 징수한 것이 그리 잘 징수 안 될 것이다 1.무보수의 관리가 물러가면 그 대신 농회직원의 인건비가 증가될 것으로 제정상 불리하다. 1.미곡수집 수수료를 농회에서 징수하니 이후부터 미곡수집의 책임을 질 것인가? 1.각도 군 농회장을 조선농회에서 임명한다는 것은 일 사회단체인 농회로서 비민주적이다.”

가졌으나 농민을 위한 사업에는 1푼도 지출치 않고 그 예산의 거의 전부를 인건비에 충당”하면서 240만 회원 농가에 300원의 회비를 불법적으로 징수하여 사회적 물의를 일으켰다.<sup>51)</sup> 매년 공식적으로 농회비를 인상하여 1947년 회원당 15원이던 것을 1948년 민간단체로 전환한 후 대폭 인상하여 300원을 징수한 것이다. 농회는 식량 수집과 생필품 및 비료의 독점 배급권을 바탕으로 여전히 농민 통제기구 역할을 하였고, 농민들은 울며 겨자먹기 식으로 과대한 회비 징수를 거부할 수 없었다.

해방 이후 농촌사회에 민주적 농정을 확산하고 뿌리내리기 위해서는 풀뿌리 농민조직이 필요했다. 식민유제 청산을 주장하며 관치 농정에 대항하여 조직된 전국농민조합총연맹(전농)<sup>52)</sup>은 군정당국으로부터 탄압·배제된 상황이었고, 우익 농민단체인 대한농민총연맹(대한농총, 고문: 이승만, 김구 위원장: 채규항)은 1947년 8월 30일에 결성되었다.<sup>53)</sup> 그러나 대한농총은 농민의 이익을 대변하는 역할을 제대로 수행하지 못하였고, 농회가 행정력을 바탕으로 농민 대표기구로서 활동하였다. 결국 1949년 정부는 대통령의 특별지시로 대한농회와 대한농총의 통합을 전격 지시하였다.<sup>54)</sup> 그러나 정부의 농업협동조합 추진과 맞물려 대한농총은 농회와의 통합에 난항을 겪었다.<sup>55)</sup>

1948년 정부 수립 이후 농림부는 농지개혁과 함께 농촌 경제의 전면적 개편을 위해서는 협동조합 조직이 필요하다고 인식하고 협동조합법안을 제출하였다.<sup>56)</sup> 그러나 대한농회와 금융조합연합회는 각각 자기단체를

- 51) 「조선농회, 정부 승인없이 회비 7억 징수해 사회문제화」, 『연합신문』 1949.2.9.  
 52) 「단결의 대기치 내걸고 농민조합총련 결성」, 『자유신문』 1945.12.9.  
 53) 「대한농총 결성」, 『東亞日報』 1947.9.6.  
 54) 「이승만대통령, 대한농민총동(연)맹과 대한농회의 합류를 지시」, 『경향신문』 1949.12.3.  
 55) 대한농총은 농회와 통합하여 향후 농업협동조합 설립에 참여한 세력과 독자적인 농민회를 조직하려는 세력으로 나뉘었다.  
 56) 「농림부, 국회에 협동조합법안을 제출」, 『서울신문』 1948.11.23.

중심으로 이를 추진해야 한다고 주장하고 나서거나<sup>57)</sup> 반대 압력을 가하며 저항했다. 이에 농업협동조합 설립은 지연되었고, 우선적으로 1951년 6월 대한농회 해산을 법령으로 공포했다.<sup>58)</sup> 그러나 농회의 해산이 자발적이고 민주적인 농민단체 설립으로 나아가지는 못했다.

## II. 미군정기 한국 농업 기술관료의 활동과 갈등

### 1. 미군정기 농무행정 한국인 최고관료의 인적 구성과 역할

일제 강점기 한국인 인구 구성과 생산량에서 70~80% 정도가 농민이고 농업생산물이었던 상황에서 농정의 담당자와 농업기술연구의 핵심 인력이 모두 일본인이었기에 해방 이후 농무행정과 농업기술 연구 및 보급에 있어 상당한 문제가 발생하는 것은 당연한 상황이었다.

그렇다면 해방 후 남한의 농무행정을 총괄하는 농무부(농상국-농무국)는 누가 담당했을까. 주한미군정청은 1945년 9월 29일 각 국장으로 미군 장교를 임명하여 농상국장에 제임스 마틴(James Martin) 중령을 임명했지만<sup>59)</sup> 실제 이들이 행정 실무를 담당하기는 어려웠다. 이에 1945년 10월 26일 이훈구를 농상국장대리로 임명하였고, 그는 1948년 4월까지 미군정 농무행정의 최고 책임자였다.<sup>60)</sup> (【표 4】)

57) 「협동조합 조직안, 국무회의에 상정 예정」, 『한성일보』 1949.2.1.

58) 「대한농회 해산령(농림부고시 제62호)」, 『관보』 제479호 (1951.6.1.)

59) 1945년 9월 29일 조선군정청 관직(각 국장)에 미군 장교를 임명했다. (「재조선미국 육군사령부군정청 임명사령 제3호」, 『미군정관보』(1945.9.29.)

60) 「재조선미국육군사령부군정청 임명사령 제25호」, 『미군정관보』(1945.10.26.) 농상국→농무국 전환(1946.2.11.)하면서 농무국장으로, 농무국→농무부 전환(1946.3.29.)할 때 농무부장으로 임명되었다.

【표 4】 미군정기 농무부 - 농사시험장 책임자 현황

부서 설치 및 책임자 임명일시	局 / 部		局	課	미국인 director	한국인 장장
1945.10.26	농상국				밀람(대위)	계응상*
1945.11.23						
1946.2.13	농무국				셈버(소령)	
1946.3.29	농무부	이훈구	농산국	현근	중앙농사 시험장	김호직
1946.5.13						
1946.7.15						
1946.10.4						
1947.12.15			정구홍	농사개량 원**	현근(총제)/ 김호직(부총제)	

\* 계응상은 1946.4.18 한국인 장장에서 해임

\*\* 농사개량원은 '局' 수준으로 승격

이훈구(1896~1961)<sup>61)</sup>는 미국 유학의 학연과 일제 말 전시체제가 5년 간의 은거로 친일 협력에서 자유로웠던 행보로<sup>62)</sup> 미군정기 남한 농정을 총괄하는 직위에 있었고 전체적으로 미군정·우익진영의 이해를 대변하

- 61) 1920년 수원농림전문학교를 졸업하고 1921년 4월 도쿄제대 농학부 농학과 제2부(농업경제학 전공)에 선과생(選科生)으로 입학, 1924년 3월 졸업했다. 귀국하여 공주 영명학교에서 2년 간 교직에 종사하다가 1926년 7월 미국 캔사스 주립 농업대학에 유학하여 1년 만에 科學士(M.S.)를 취득, 1927년 위스컨신대학 농업경제학과 박사과정에 진학했다. 1929년 박사학위 취득 후 미국 농무성 경제국의 촉탁(통역관)으로 근무하였다. 1931년 3월 평양 숭실전문에 농학과가 신설되자 농학과 교수 겸 과장으로 취임, 신사참배 문제로 1937년 6월 숭실전문 폐교가 확정되자 교수직을 사임했다(방기중, 1996, 「일제하 이훈구의 농업론과 경제자립사상」, 『역사문제연구』 1, 116~139쪽).
- 62) 이훈구는 1938년 1월 조선일보에 입사하여 주필을 맡았고, 40년 1월부터 8월 폐간될 때까지 부사장을 겸직했다. 폐간 이후에는 철원으로 가서 은거하며 가시적인 친일협력은 하지 않았으나 그는 농민의 주체적 힘을 신뢰하지 않고 계몽의 대상으로 파악했기에 농촌위기를 해결 할 수 있는 유일한 힘은 국가권력이라 생각했다(박규환, 2017, 「식민지 지식인의 굴절, 그 뜻과 결 -일제강점기 이훈구의 농촌운동과 '승실」, 『한국기독교와 역사』 46, 90쪽).

면서 자본주의국가 건설에 매진했다. 그는 미군정 기간 동안 농무행정의 최고 책임자였던 만큼 학자나 정치인으로서의 주장 보다는 미군정의 공식적인 입장을 표명하는 위치에 있었다. 그는 퇴임 후 재임기간 중 자신의 성공적 임무 수행은 어떠한 것이었는가에 대한 질문에 “해방 직후의 혼란된 농립 수산 행정을 어느 정도 정비한 점과 식민지 농업정책을 자주 농업정책으로 전환시킨 점에 있어서 다소의 성공을 보았다고 생각한다”고 피력했다. 이와 함께 하고 싶었으나 하지 못한 일에 대해서는 ‘식량 자급자족문제의 해결이 근본 과제이나 이를 실현하지 못한 점’을 들었다.<sup>63)</sup>

이훈구는 자신의 역할에 대해 식민지 농업정책을 자주적·독립적 농업정책으로 전환하는데 주력했다고 주장했다. 그러나 식민지 농업정책의 근간이자 결과였던 식민지주제 하의 지주소작관계, 식량 생산과 유통에 대한 강력한 통제(공출과 배급), 식민지 행정기관과 관변단체 주도의 관치행정을 청산하고 자주적·민주적인 농업 생산관계 형성과 농업 행정을 실현했는가에 대해서는 한계가 많았다.

그는 지주제를 해체시키고 소농 중심의 농촌 건설을 위해 토지개혁의 필요성은 인정했으나 급격한 혁명적 방식이 아닌 자본주의적 소유하의 소농 경영을 추구했다.<sup>64)</sup> 미군정의 자유시장 정책 폐기와 그에 따른 식량

---

63) 「민정장관 안재홍 등, 군정기간 중 느낀바 피력」, 『서울신문』 1948.8.15.

64) 전 일본인 소유의 농지는 직접 조선인 농부 즉 소농가에 방매하기로 되었다는 러취 군정장관의 성명서가 15일 발표되었는데 이에 관하여 李勳求 농무국장은 다음과 같이 부언해 말했다. “일인농지는 소농가에 방매하는 것이 아니고 정확히 말하면 15년 동안의 시험기간을 두어 아무 고장없이 잘 경작하면 그 경작인에게 그대로 주는 것이다. … 요약해 말하면 농지는 작인에게 주는 것이다. 그러나 15년 기한부가 아니고 그대로 무상으로 농부에게 나누어 준다는 것은 일반국민에게 이익을 均沾하는 정신에 배치됨으로 누구나 혜택을 입게 하기 위하여 소작료만은 15년간 정부에 받치게 한 것이다.”(「군정청, 전일본인 소유 토지방매에 대해 발표, 『서울신문』 1946.3.16.)

공출(수집)의 부활은 당시 사회 상황에서 불가피한 점이 있었지만 이 역시 매우 강압적이고 권위주의적 형태로 진행되어 농민들의 불만과 저항이 터져 나왔다. 이훈구는 자신의 재임 기간에는 식량의 강제 수집을 막지 못했지만 대한민국 정부 수립 후 제헌국회의원이 되어 ‘양곡 자유 매매·운반을 인정하자는 특별법’을 발의했다.<sup>65)</sup> 또한 상명하복의 관치행정이 아닌 농민들의 자발적 ‘근농심(勤農心)’을 살릴 수 있는 자급자족적 식량 증산정책의 수립과 이를 실현할 수 있는 민주적 농업 기술연구 및 교도기관으로서 농사개량원을 발족시켰고 조선농회의 민주적 재편을 추진하였다. 그러나 이러한 제도 변화는 지속되지 못했다. 특히 그의 소농적 사회개량주의 이념은 지주계급의 이익을 대변한 한민당이나 농촌 회생의 종속적 자본주의 발전을 추구한 이승만 정권과 입장을 같이 할 수 없었다.<sup>66)</sup>

이훈구와 함께 미군정기 농무행정의 주요 담당자는 초대 농산국장 현근(玄權)<sup>67)</sup>이었다.([표 4]) 농무부 하에 5개 국이 있었는데, 핵심 부서인

65) 「李勳求의원, 양곡 자유매매·운반을 인정하자는 특별법 동의안을 국회에 제출」, 『서울신문』1949.2.19.

66) 방기중, 1996, 앞의 논문, 162쪽. 이훈구는 1948년 4월 제헌국회 출마(무소속)를 위해 농무부장을 사임하였고, 제헌국회의원에 당선되어 농지개혁법 입법과정에 참여했다. 1950년 제2대 총선에 낙선한 뒤 단국대 학장(1955), 성균관대 총장(1956~57)을 역임했고 1959년 11월 전진환과 함께 민족주의민주사회당을 결성하고 정치활동을 재개했다. 4.19 이후 사회대중당 중앙위원으로 총선에 출마해 참의원에 당선되었다. 1961년 2월 25일 민족자주통일중앙협의회가 결성되자 의장단(공동의장)에 취임했다. 5.16쿠데타 직후 체포되어 대전형무소에 수감 중이던 1961년 6월 13일 심장마비로 사망했다.

67) 현근의 일제시기 이력은 1927~1932년 매동보통학교 훈도, 이후 미국에 유학하여 1938년 미국 켄터키주 버리아(Berea)대학 졸업, 졸업 후 귀국하여 1938~1940년 朝鮮農畜 상무, 1940~1945년 고양군 은평면에서 농사를 지었다(一記者, 「農事改良院 玄權總裁縱橫談」, 『금융조합』(1948.4), 조선금융조합연합회). 해방 후 미군정에서 1946년 3월 농무부 농산국장, 1947년 12월 농사개량원 총재를 역임했고, 대한민국 정부 수립 후 1948년 12월 농림부 畜政국장에 임명되었다. 그러나 이후 농무행정이 아닌 1949년 임시의자총국차장, 1952년 외자관리청장 겸 외자구매처장, 1960년

농산국장 현근은 미국 유학파로 미군정에 참여할 수 있었고, 관치 농무행정을 벗어나 ‘민주적’ 농무행정을 지향했다. 그는 자신이 유학했던 미국 켄터키주의 예를 들면서 미국식 농정을 적용시키고자 했다. “주청(洲廳)에 농무부가 있어 농업에 대한 계획, 법칙, 통계, 검사 등을 실시하는데 불과하고 조선의 군(郡)에 해당하는 ‘카운티’에는 농무행정에 관한 사무계통은 전무하고 그 대신에 농과대학과 시험장에 연결된 교도기관이 주재하여 농민을 위한 교육가가 되고 농민의 교실이 되어 농민의 제반 기술을 지도 혹은 가르치며 농민 생활 전체를 위한 상담역이 되어 있는 것이다.”<sup>68)</sup> 그의 이런 문제의식은 농사개량원 출범으로 현실화되었지만, 곧 좌절되었다.

그는 해방 후 식량 부족과 농촌 피폐에 대해 “무엇보다 먼저 해야 할 토지개혁을 천연시킨 것이 가장 큰 실패”라고 보고 향후 토지개혁 방식에 대해서는 “천 평 미만의 적은 면적을 가지고서야 무슨 농사를 짓겠습니까. 면적을 너무 적게 하지 말고 농가로 하여금 책임있는 농군을 만들어야 할 줄 압니다”라고 하였다. 일제강점기 농정에 대해 “일제 산업정책, 조선 착취정책의 우렁이속 같은 악랄한 심리에서 나온 것이었고 또 그 지도 방법이 강제적이었는데 비민주성이 있었던 것”이라며 “일제시대, 관의 행정의 하나로 강제했던 그때의 지도가 농민에게 얼마나 무리가 많았으며 또 농민이 얼마나 울었습니까. 무리하게 가마니를 치게 하고 면화를 경작하여 공출을 시켰던” 실상을 비판했다. 이에 대해 새로운 농정은 “순전히 농민에 대하여 무리가 아닌 실리적인 것, 강제로가 아니라 민주적이며 교육기관, 문화기관을 통하여 농민 자체가 스스로 나서서 그 방향으로 나아가도록 해야 한다”는 입장을 표명했다.<sup>69)</sup>

---

체신차관을 역임했다.

68) 玄權, 「영농개량과 농사개량원」 『民主朝鮮』1948년 5·6합, 공보부 여론국, 63쪽.

69) 一記者, 「農事改良院 玄權總裁縱橫談」, 『금융조합』(1948.4), 조선금융조합연합회.

이훈구-현근 라인은 미국의 대한정책에 입각하여 자본주의 국가 건설에 걸맞는 농무행정을 지향했고 일제 강점기 전체주의적 관치행정을 탈피해 ‘민주적’ 농무행정을 구현한다는 입장이었다. 그러나 미소공동위원회 좌절과 냉전체제 형성으로 남한은 반공적 자본주의국가로 나아가면서 친일 협력 인사, 식민지 제도와 법이 부활되었다. 한편 1948년 8월 15일 이후 남북한의 분단국가가 성립되면서 새로운 정부는 국민들의 요구에 응답해야 했다. 대한민국 정부는 해방 이후 계속되어온 토지개혁 요구와 농민 중심의 민주적 농업 행정을 실현하는데 앞장 설 수 있는 인물로 초대 농림부 장관 조봉암, 농림부 차관 강정택을 임명했다.<sup>70)</sup> 그러나 이들은 6개월의 짧은 재임기간을 끝으로 대한민국 정부의 관료로서의 자기 역할을 마쳤다.<sup>71)</sup>

## 2. 미군정기 농사시험장 기술관료의 갈등과 순응

일본은 개항 이후부터 조선쌀을 다량 수입했고 계속 그 수요가 증가하여 식민지 조선에서 쌀은 우선적으로 증산, 수탈할 필요가 있는 품목이

70) 「각료 임명 및 각 장관 약력」, 『東亞日報』 1948.8.3.; 「농림부 차관에 강정택 임명」, 『서울신문』 1948.9.19.

71) 「조봉암 농림부장관 사임」, 『자유신문』 1949.2.23.; 「강정택 농림부차관 사임」, 『서울신문』 1949.2.25. 조봉암은 사임에 대한 감회에 대해 “농촌경제의 기초를 닦아주지 못하고 나옴에 미안하다. 헌법에 농토는 농민에게 분배한다고 하였으나 시기와 방법 등은 따로히 법률로서 정하게 되어 있으므로 농지개혁을 강력한 방침 밑에 추진시키지 않으면 몇 해라도 갈지 모르게 되어 있다. 농지개혁이 늦어지면 늦어질수록 농촌경제 사정은 악화되고 농민생활에 손해는 커가는 것이다. 그래서 나는 최소한도나마 농촌경제 확립의 기초만 세워 놓으려면 농지를 개혁하고 협동조합을 조직하여야 한다고 믿고 금년에 이를 실천시키려고 하여 오던 차인데 이 모든 것의 실시를 못보고 나옴이 섭섭하고 죄송스럽다. 농지개혁은 협동조합을 통해서 하는 것이 가장 이상적으로 생각하여 법률안을 동시에 제출하였으나 이번에 농지개혁법안만이 먼저 국무회의서 수정 통과되었다”고 하였다.

되었다. 조선 농업의 개발과 미곡 증산은 일제의 필요에 의해 조선 식민 정책의 중심이 되었다. 이를 위해 권업모범장-농사시험장(농업시험장) 체제로 일본 제국권내의 식량 사정에 조응하는 농업기술을 연구 개발했다.

일제의 식민지 농학과 농업기술을 연구·발전시킨 그룹은 조선총독부 농무부와 식산국·농림국 소속의 기술관료와 권업모범장-농사시험장의 기술관료였다. 일본제국주의의 식민지 기술관료들은 자신의 지식과 능력의 실험장으로 식민지를 활용했다. 일제 식민통치는 행정, 사법, 연구 및 교육, 산업기술 등 모든 분야의 기획, 입안, 실행과정이 철저히 일본인 중심으로 이루어졌고, 한국인에 대해서는 고등교육을 제약하면서 단순 실무행정과 하급기술자 수준에 머물도록 했다. 이러한 식민통치의 결과는 해방 이후 연구 및 고급기술 분야에 있어 상당한 공백상태를 초래했다.

1945년 해방이 될 때까지 식민지 조선의 농사시험장(농업시험장) 체계는 수원의 조선총독부 농업시험장과 8개 분장, 17개 지장으로 구성되었다. 이 기관들은 모두 일본인 관료가 감독 관리했고 직원도 일본인 기술자가 주류였다. 반면 한국인 고용인은 정책 수립과 행정, 시험장이 수행하는 연구 작업에서 거의 아무런 발언권을 갖지 못했다. 한국인들에게는 시험장에서 전문가에게 요구되는 기술과 지식의 숙련기회도 허용되지 않았다.<sup>72)</sup>

일본인 관리 중심의 구조에서 이들의 탈락으로 인한 공백을 메우는 것은 간단한 일이 아니었다. 절대적 인력 부족 하에서 한국인 인력에 대해서 일단 ‘무조건’적 활용은 피할 수 없는 상황이었지만 해방된 독립국가의 정체성을 확보하는 것도 필요했다. 하급 기술인력의 경우 친일 협력에 대한 판단이 어렵지만 적어도 관리책임자는 친일 협력자를 임명할 수 없었다.

---

72) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Experiment Station System’(Chap. VI-p.296), 『HUSAFIK 4』, 304쪽.

중앙농사시험장의 최고 관리자 선임에서 이러한 갈등이 나타났다. 미군정청의 미국인 장교들은 일본인 관리 해임 방침으로 일본인은 탈락시켰지만, 해방된 한국인들의 새로운 독립국가 건설에 대한 열망과 자긍심을 이해하지 못했다. 해방 직후 중앙농사시험장장 선임을 둘러싼 상황을 『주한미군사』의 서술을 살펴보자.

“점령 초기부터 중앙 및 농사시험장 지장들은 무수한 어려움을 겪었다. 그 중 하나가 한국인 농무부장 이훈구(Dr. Lee Hoon Koo)의 비협조 때문이었다. 일본이 항복한 직후 숙련된 한국 농업인들이 연대해서 농업협회(Agricultural Society)를 조직했다. 이 조직의 존재 이유는 미군정에 도움이 될 만한 유능한 전문가들의 명단을 작성하는 데 있었다. 농업협회 회원이었던 이훈구는 두 명의 부회장 가운데 한 사람으로 임명되었고, 수원농림전문학교 작물학과 교수 윤태천(Yun Tai Chun)<sup>73)</sup>이 회장에 임명되었다. 이후 상황에 비추어 판단해보면, 이훈구는 이 점에 대해 불만을 가졌던 것 같다. 미군정이 윤태천(윤태중)을 농사시험장장으로 선출하자, 당시 농무부장이던 이훈구는 윤태천(윤태중)의 임명을 취소시키고 자기 친구인 게응상(Keh Ung Sang)을 임명하도록 영향력을 행사했다.”<sup>74)</sup>

미군정이 최초 농사시험장장으로 선택한 윤태중은 해방 당시 60세로 수원고농 교수 경력을 가지고 있었지만 1924년 퇴임한 후 해방될 때까지 농업전문가로 뚜렷한 이력을 찾을 수 없다. 이훈구는 그의 경력에 비추어

73) 『HUSAFIK』에는 ‘Yun Tai Chun’으로 표기되어 있으나, 이력(수원농림전문학교 작물학과 교수)으로 볼 때 윤태중으로 판단된다. 尹泰重(1885년생)은 1905년 일본 熊本農業學校를 졸업하고 1906년 농림학교 교수보가 되었고, 1924년까지 수원고등농림학교 교수를 역임했다. 1937~39년 일본농사회사인 (주)東山農事の 관리자로 활동했다. (국사편찬위원회 한국사DB 한국근현대인물자료(윤태중) [http://db.history.go.kr/id/im\\_108\\_20739](http://db.history.go.kr/id/im_108_20739))

74) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.345~346), 『HUSAFIK 4』, 353~354쪽.

새로운 독립국가의 농업기술 연구의 중심기관 책임자로 적당하지 않다고 판단한 것으로 보인다. “이훈구가 윤택중에 가졌던 악의적인 감정은 수원고농 출신자 모두에게 해당되는 것이었다. 농업 인력이 극도로 부족했음에도 이훈구는 수원고농 졸업생을 서울의 중앙부서에 임명하기를 거부했다”<sup>75)</sup> 라고 미군정은 평가하고 있다.

이훈구는 본인도 수원고농 출신이면서 왜 이들을 거부했을까. 이훈구는 수원고농의 학풍에 대해 “일본 자본의 농촌 지배를 합리화하고 지주제 지배질서를 유지하는 가운데 생산증식과 계급 완화를 추구하는 지주적 농학으로 당시 일본 농정학의 주류를 이루면서 지방개량운동의 논리로 동원되었던 지주적 농본주의 농정학이 조선에 이식되었”<sup>76)</sup>던 것으로 인식했다. 이는 그가 도쿄와 미국 유학에서 배운 소농적 사회개량주의 농정과는 다른 입장이었다. 해방된 독립국가의 농업기술을 이끌 관리자는 식민지지주제의 모순을 해결하고 소농의 자율적인 농업기술 발전을 뒷받침 할 수 있는 지식과 비전을 갖춘 인물을 상정했을 것이다. 이에 이훈구는 잠사학의 권위자인 계응상<sup>77)</sup>을 추천했다.<sup>78)</sup>

그러나 계응상은 미군정의 미국인 장교들과 불화했다. 농사시험장의

---

75) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.347), 『HUSAFIK 4』, 355쪽.

76) 방기중, 1996, 앞의 논문, 119쪽.

77) 계응상(1893~1967)은 평북 정주군 출생으로 1911년 서울 보성중학교를 졸업하고 1915년부터 경주 오산중학교 교원을 지냈다. 이후 일본으로 유학하여 우에다(上田)잠사고등농림학교를 거쳐 1925년 큐슈(九州)제국대학 농학과를 졸업했다. 졸업 후 1년간 권업모범장 잠업시험소 촉탁을 하다가 중국으로 건너가 1930년부터 중국 광둥 중산대학(中山大學)에서 유전학 교수로 1939년까지 재직했다. 광둥이 일본군에 함락되어 대학에서 계속 연구를 할 수 없게 되자 그동안 자신이 연구한 신잠종 70여종을 가지고 귀국했다.(『桂應祥氏피검 本町署서 취조중』, 『東亞日報』 1939.3.2.)

78) 이훈구와 계응상은 학연으로는 서로 연결되는 바가 없으나 1940년 이후 해방 때까지 일제의 전쟁 협력을 피해 은거하는 기간 농학연구자로서 교분을 맺었던 것으로 추측해 볼 수 있다. 이에 대해서는 관련 자료로 확인할 수 없다.

미국인 장장 썸버는 “지시를 수행하지 않았고, 직책에 걸맞게 효율적으로 운영하지도 않으며 노력하지도 않는다는 사실을 알았다. 게다가 계응상은 암시장에도 관여하고 있었다”<sup>79)</sup>고 계응상의 무능과 비도덕성을 지적했다. 과연 그러했을까.

해방 직후 농사시험장의 문제는 첫째, 군정 조직체계에서 시험장 위상이 낮았다는 점이다. 계응상 장장은 “나는 농업 연구에 정통한 많은 인원을 데리고 있는데, 그들은 일개 과(section) 수준으로는 시험장 업무를 수행할 수 없다”고 했다. 그는 장장이지만 과장급의 낮은 직급으로 임명되어 유능한 인원을 확보하고 유지하는데 큰 어려움을 겪고 있었다. 둘째, 낮은 임금이었다. 날마다 생활비는 오르는데 공무원 월급은 명목상의 수치에 묶여 있었다. 그 때문에 남한에 있는 몇 안 되는 유능한 농업인들은 공무원으로 선발되는 것을 거절하고 민간 일자리를 선택하는 경우가 많았다. 돈도 위신도 보장되지 않는 그러한 하위직 공무원으로 근무하기 보다는 생활비를 벌기 위해 민간 일자리를 선택하는 것이다.

미군정의 농업 기술인력에 대한 홀대는 한국인 직원들의 반발을 불러 일으켰다. 해방 당시 미국인 장장이 수원 중앙농사시험장을 방문했을 때 한국인 시험장 직원들이 의심하거나 분개하는 태도를 보였다고 한다. 1945년 11월 24일 수원농사시험장 미국인 장장은 “시험장 직원들은 연구원이나 노동자들 모두 업무에 관심이 없고 대다수가 업무를 수행하지 않는 것으로 보인다”고 지적했다. 이러한 상황에 대해 계응상 장장은 “지금 좀 더 불안정한 시기이며, 직원들은 충분한 보수를 받지 못하고 있고, 상황이 안정되려면 아마도 5개월 정도 시간이 필요하다”<sup>80)</sup>고 했다.

79) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.346), 『HUSAFIK 4』, 354쪽.

80) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.352~353), 『HUSAFIK 4』, 360~361쪽.

해방을 맞이한 한국인의 흥분과 자부심, 식민통치로 인한 인적, 물적 공백을 추슬러야 하는 현실적 상황이 착종되면서 혼란은 불가피했다. 미군정 장교들은 이를 이해하려는 태도와 실질적 지원도 없이 자신의 지시를 이행하지 않는다면 한국인은 “아무도 일을 도와주지 않으며, 불친절하고 믿을 수 없으며, 모종의 음모를 꾸미고 소극적으로 저항하고 의도적으로 실수하는 사람들 속에 고립되어 있다”고 비난했다. 또한 한국인의 태도는 “한국은 이제 자유롭고 독립을, 일을 하고 싶지 않으면 하지 않는 것으로 여기고 일을 하라고 말하는 사람들에게 대해 매우 분개했다”고 평가했다.<sup>81)</sup>

일제 강점기 일본인 관리들의 지배를 받던 한국인들에게 해방은 조금은 서툴더라도 자신들 스스로 새로 건설하고 정비해가겠다는 자부심이 있었는데, 젊은 미군 장교가 최고관리자로 내려와 ‘영어를 할 줄 모르는 한국인’에게 시설 관리의 소홀과 능력 부족을 질타하며 지시하는 상황을 한국인 직원들이 쉽게 수용할 수 없었다. 한국인 장장(계응상)의 ‘5개월 정도의 시간이 필요하다’는 조언은 이러한 간극을 메워가는 데 필요한 시간이었다.

해방과 함께 새로운 독립국가를 만들어가야 했던 상황에서 지식인, 관료, 테크노크라트의 역할은 중요했다. 그러나 분단이 확실해지면서 이들의 능력과 자부심은 활력을 찾지 못하고 새로운 지배자에 순응하는 형태로 가라앉았다. 식민지 조선에서 근대 농학 및 기술의 메카였던 농사시험장의 해방 직후 상황을 통해 미군정기 한국 농학의 현실을 들여다보자. 1945년 9월 미군이 남한에 진주한 직후 농상국장(James Martin)은 다우닝(Archie E. Downing) 중위를 파견해 남한의 13개 중앙농사시험장과 지장들을 시찰한 뒤 상황을 보고하고 정리나 존치에 대해 권고하도록 했다.

81) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.356), 『HUSAFIK 4』, 364쪽.

미군정기 한국 농업 기술기구의 변천과 농업 기술관료

다우닝 중위는 1945년 9월 29일부터 11월 21일까지 시험장 시설을 시찰한 후 보고서를 작성했다.([표 5])

【표 5】 「다우닝 보고서」의 해방 직후(1945년 10~11월)  
남한지역 농사시험장 상황

명칭	설립	면적 (acer) *	위치	주요 활동	해방 후 직원상황	기타 특징(다우닝 의견)
중앙 농사 시험장	1906	735	수원	업무 전반	5인의 일본인 관리가 잔류. 한국인직원 중 최고는 ‘박승만’이라는 논경작 전문가	업무가 거의 중단된 상태. 감사부를 가장 중요한 부서로 평가
소사 (서울) 지장	1917	90	소사 (부천)	업무 전반	일본인직원 모두 떠났고, 시험장 고참직원 ‘김태수’가 관리	지장 중에서 가장 완벽한 상태/가금류는 남한 전체에서 가장 뛰어난/가축사료 부족, 임금, 연료, 먹이, 쌀 구입에 필요한 자금 결핍
개풍분 장	1941	1218	개풍	양	해방 당시 일본인직원 2명이 있었는데 1명은 그날 할복, 다른 1명은 일본으로 떠남, 10월 12일 ‘형성해’를 관리인으로 파견할 때까지 2명의 한국인 직원이 관리	시설상태 모두 양호 /사육 양 다수가 병에 걸렸고 모두 상태 불량
강릉 분장	1920	7	강릉	농업 경영	직원 4명의 소규모	
춘천 분장	1910	54	춘천	쌀	총직원 28명(일본인 8명), 일본인은 떠나고 한국인 직원이 관리. 11월 11일 새로운 한국인 관리 파견	소련군이 들어온 시기는 병원으로 사용, 일본인이 시험장 농우 도살 지시, “원래대로 운영될 수 있을 것 같지 않다”고 평가
이리 지장	1930	24	이리	농업 경영	일본인 관리자는 모두 광주에 거주, 2명의 한국인 직원이 관리	
청주 분장	1909	45	청주	농업 경영		

대전 분장	1934		대전	농업 경영	일본인 관리자와 2명의 조수가 관리(직원이 수확을 위해 20일 전부터 들판에 나가 일함)	임금 지불할 돈이 없어 노동력 부족
대구 지장	1935	210	대구	농업 경영	일본인 관리자는 도주했고 고참 한국인 직원이 관리	일본군대가 숙영했을 때 장비를 창고에 보관하고 운영 중단
경주 분장	1941	660	경주	양	일본인 관리자와 조수는 일본으로 떠났고 한국인 직원이 관리, 해방 이후 한국인 직원 11명, 일꾼 11명 고용	시설 상태 양호
진주 분장	1922	31	진주	농업 경영	일본인 관리자는 한국인 직원에게 실제 관리를 넘겼지만 남아있음	시험장 운영은 만족스럽게 진행 중
광주 지장	1909	121	광주	농업 경영	일본인관리가 여전히 거주했지만 한국인 직원이 실제 관리	
목포 분장	1906	154	목포	면화	일본인관리가 책임지고 있었지만 일본으로 돌아가기를 열망	한국 전체에서 가장 거대한 면화 생산자

\* acer는 넓이 단위(미국기준) 1acer = 4,046.87261m<sup>2</sup> (약 1,224평)

자료: 『III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Experiment Stations After Surrender』(Chap.VI-p.302~318), 『HUSAFIK 4』, 310~326쪽.

해방이 되면서 시험장 관리인과 기술자들이 대부분 일본으로 돌아갔기 때문에 시험장은 직원이 없는 상태로 방치되었다. 군정은 이 자리를 메우려고 한국인 작업자들을 승진시켰다. 그러나 한국인들은 이런 자리를 위해 훈련받지 못했고 연구 행정이나 기술 어느 쪽에도 경험이 없었다. 수원 중앙농사시험장과 지장-분장은 일본인 관리가 모두 떠나거나 남아있더라도 실제 업무에서는 완전 배제된 상황이었다. 농사시험장의 시설(사무실 건물, 기상관측소, 실험실, 온실, 창고, 숙소와 시험농지) 상황은 대부분 양호한 상태였지만 돌봄이 필요한 가축은 상태가 불량했다. 개풍분장의 사육 양은 “몸에는 벌레가 기생하고 상당수가 수면병에 감염되었으며 발 전염병(Foot rot)에 걸린 흔적도 있었다”고 한다. 춘천분장에서

는 해방이 되자 일본인 관리가 시험장 농우를 도살하라는 명령을 내리기도 했다.

다우닝 중위의 보고서에는 전체적으로 “개풍시험장을 제외한 모든 시험장은 잘 관리되고 있고 완전한 설비를 갖추었으며 반드시 필요하다”고 했다. 일제시기 각 시험장의 직원은 일본인 관리인과 조수들이었고, 부조수는 보통 한국인이었다. 다우닝이 각 시험장에 도착했을 때는 고참 한국인 직원이 관리하고 있었는데, “한국인들은 대개 수년간 시험장에서 근무한 것 외에는 중학교 농업교육만 받은 정도였지만 할 수 있는 최선을 다했다”고 평가했다. 다우닝은 군정에 시험장 프로그램을 지원할 것과 가능한 한 각 시험장장에 고위직 한국인들을 일단 취임시키라고 권고했다. 나중에 더 나은 자격을 갖춘 사람을 구하면 이들을 교체시킬 수 있을 것이라 했다.

그럼 다우닝 보고서에 등장하는 해방 직후 농업시험장을 담당하게 된 한국인 관리의 면면을 살펴보자.【표 6】 수원 중앙농사시험장은 해방 직후에도 5명의 일본인 관리<sup>82)</sup>가 체류하고 있었다. 다카하시 노보루(高橋昇)<sup>83)</sup>를 필두로 5명의 기사(技師)가 남아있었고 한국인 직원 중에 책임자

82) Takahashi(高橋昇), Funabiki(船引眞吾), Wada(和田滋穂), Uchida(内田幸夫), Kurosawa

83) 高橋昇은 1918년 도쿄제대 농학부를 졸업한 후 1919년 조선총독부 권업모범장 기수로 발령받아 1945년 해방될 때까지 조선에서 농업기술관료 활동했다. 1929년 권업모범장 서선지장장으로 임명되었고, 1944년 조선총독부 농업시험장으로 재편되면서 중앙농업시험장 총무부장으로 취임했다가 해방되었고, 1946년 5월까지 수원에 잔류하고 있었다. 다카하시 노보루는 1946년 5월 일본으로 귀환하였고 2개월 후 갑작스럽게 사망하였다. 그는 자신이 귀환하기 전인 1945년 9월 자신의 부하인 木下榮씨에게 그간 모아둔 연구 자료를 건네어 일본으로 가져가게 하였다. 갑작스런 사망으로 그 자료가 유실될 뻔 했으나 지인들의 도움으로 자료는 보관되어 결국 1990년 교토대 명예교수 이이누마 지로(飯沼二郎)와 많은 연구자들의 노력으로 1997년 『朝鮮半島の農法と農民』(未來社)로 출간되었다. 한국에서는 2014년 『조선반도의 농법과 농민』으로 번역되었다(타카하시 노보루 지음, 이이누마 지로·타카하시 코시로·미야지마 히로시 엮음, 구자욱·이도진·강수정·한상찬·김장규 번역, 2014, 민속원).

급인 박승만(Park Seung Man)과 한국인 직원들이 이들과 함께 농사시험장 업무를 인수인계하고 있었다. 박승만은 교토제국대학 농학부를 졸업하고 “수원농사시험장에 들어가려 하였으나 당시 일정(日政)은 기술부문에 한국인을 참여시키는 것을 꺼려하여 수개월 동안 각 방면으로 운동함에 겨우 무급 견습으로 취직”<sup>84)</sup>할 수 있었다고 한다. 교토제국대학을 졸업하였지만 식민지배 하에서 한국인이라는 굴레는 무거웠다. 3년여의 무급 견습생을 거쳐 1935년 농사시험장 종예부 기수로 임용되었다. 1944년 조선총독부 농업시험장으로 재편되면서 박승만과 다카하시 노보루는 수원본장에서 함께 근무하게 되었다.<sup>85)</sup>

해방 직후 수원본장의 실질적 책임자는 박승만이었는데, 그는 최고의 전문 학력과 10년 이상의 실무경험을 가진 기술관료였고, 한국인과 일본인 직원 모두 그를 최고의 논경작 전문가로 평가했다. 그러나 인력도 자금도 부족한 상황에서 한국 농업기술의 메카인 수원 중앙농사시험장의 정상적인 운영은 쉽지 않았다. 그는 농사시험장의 인력과 시설에 대한 미군정의 방치와 홀대에 저항하며 한국인 직원들이 조직한 자조위원회(Self-Help committee)의 대표가 되었다.

1945년 12월 18일 월급날, “사람들은 무관심하고 시무룩해 보였다... 나머지 사람들은 (월급)봉투를 들고 걸면을 보고는 봉투를 탁자 위에 던지고 서명도 하지 않은 채 사람들 속으로 다시 돌아가 버렸다. 사람들은 분노한 것처럼 보였다.” 미군정은 이 사건은 월급 인상을 요구하는 박승만대표가 이끄는 자조위원회의 선동 때문에 일어났다고 했다.<sup>86)</sup> 파업은

---

84) 「唯一한 水稻育種家, 20년을 試驗畝에 서서-朴勝萬氏」, 『東亞日報』 1952.10.19.  
85) 조선총독부 농사시험장에서 근무한 오카모토 다이지로(岡本大二郎)는 다카하시와 박승만이 농업시험장 수원본장에서 함께 근무했으며 다카하시에 대한 기억을 구술할 수 있는 인물로 박승만을 추천했다(고광민·도쿠나가 미즈토시·다카하시 코우시로 엮음, 2002, 『다카하시 노보루 사진집- 사진으로 보는 1940년대의 농촌 풍경』, 대원사, 215쪽).

결국 봉급 인상 없이 끝났고 1945년 12월 24일부터 1946년 1월 10일까지 “폭동이 일어나 시험장에서 몇 명이 부상당하고 몇 명은 수감되었다.”<sup>87)</sup> 해방이 된지 4개월여 만에 겪어야 했던 농사시험장 한국인 직원들이 느낀 좌절과 모멸은 이어진 한국인 장장의 해임과 새로운 장장의 미군정에 대한 협조적 태도 속에서 식민과 해방의 차이를 느낄 수 있었을까.

소사 서울지장에는 김태수(Kim Ta' Su)가 한국인 관리자로 선정되었다. 김태수는 도쿄제대 농학부를 졸업하고 1932년 전라남도 농사시험장 산업기수로 임명되었다. 1938년부터 경기도 농사시험장(소사지장) 산업기수로 있다가 해방을 맞았다. 식민지배 하에서 그는 도쿄제대 농학부의 학력으로도 13년간 산업기수에 머물렀다. 해방 후 일본인이 빠져나간 후에야 소사지장의 최고관리자가 되었다.

다우닝 보고서에 가장 문제가 있다고 보고된 개포시험장은 양 사육을 전담하는 축산지장이었다. 건물, 축사 등의 시설은 양호했지만 해방 당시 2명의 일본인 직원이 있었는데, 1명은 해방 당일 할복했고 다른 1명은 일본으로 도주했다고 한다. 일본인 관리의 행태는 이들이 어떤 태도와 인식으로 시험장을 운영하였고 한국인 조수와 일꾼에 대한 처우가 어땠는지를 짐작하게 한다. 그런 만큼 사육하는 양의 상황은 매우 열악했고 시험장 운영은 어려운 상황이었다. 이에 미군정은 10월 12일 수원 중앙시험장 직원인 형성해(Hyung Sung Hai)를 관리인으로 파견했다. 그는 축산을 전공한 젊은 한국인 직원이었다.

---

86) 박승만은 이러한 상황에 대해 “해방 후에는 어디서나 성행된 중상과 모략에 끼여 각지 지방시험장을 유랑하던 일 등”이라 술회했다. 박승만은 파업 실패 후 이리시험장으로 전출되었다. (『唯一한 水稻育種家, 20년을 試驗畝에 서서-朴勝萬氏』, 『東亞日報』 1952.10.19.)

87) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.354), 『HUSAFIK 4』, 362쪽.

【표 6】 해방직후 농업시험장 관리자의 이력

인명	출생 년도	일제시기 학력 및 경력	해방이후 경력
박승만 (朴勝萬)	1904 ~	京都帝國大學 農學科 졸업 수원농사시험장 견습생, 수원농 사시험장 촉탁 1935.수원농사시험장 種藝部 技手 1943.수원농사시험장 種藝部 技師	1945.국립농업시험장 副場長 1945.조선학술원 상임위원 1946.국립농업시험장 시험연구부장, 국립농업시험장 이리支院長 1948.전북농대 강사 1949.중앙농업기술원 裡里育種支院 長, 전북농업기술원장 1951.한국농업과학연구소 育種部長 1954.高等銓衡 技監 합격, 중앙원에 기술원 부원장 겸 育理部長, 농산물 검사소장 동국대학교 교수, 동국대 농대 학장
김태수 (金泰守)	1902 ~	중동중학교 졸업 東京帝大 農學部 農學實科 졸업 東京帝大 農學部 育種教室에서 연구 전라남도 농사시험장 産業技手 조선총독부 국립농업시험장 소 사지장 技手	해방 후 농사시험장 서울지장 지장장 1949.경기도 농업기술원 원장 1952.전라남도 농업기술원 원장(技 正) 1955.경상남도 농업기술원 원장(技 監) 1957.충청남도 농사원 원장(技監)
형성해 (邢誠海)	1918 ~		1952. 중앙가축위생연구소 기과 진주농대 교수* 경상대 학장(1972~ 75)

자료 : 국사편찬위원회 한국사DB 한국근현대인물자료(박승만) [http://db.history.go.kr/id/im\\_106\\_20265](http://db.history.go.kr/id/im_106_20265); 국사  
편찬위원회 한국사DB 한국근현대인물자료(김태수) [http://db.history.go.kr/id/im\\_101\\_03816](http://db.history.go.kr/id/im_101_03816) : 국사편찬위원  
회 한국사DB 조선총독부직원록(박승만/김태수); \*『자연과학 형성해 미술 김형근 등』 『경남매일  
신문』 1968.12.11.

한편 계응상 장장이 암시장 거래에 관여했다는 비난은 수원농사시험  
장 잠업강습소<sup>88)</sup> 운영과 관련된 것이었다. “전임자(계응상)가 학생들을

88) “다우닝 중위는 잠사부를 가장 중요한 부서로 평가했다.… 소녀들 대상(1946년부터  
소년도 입학 허용)의 잠업강습소도 운영했는데, 1년 과정에 30명 가량의 학생들을  
기속시키며 교육했다. 다우닝은 일본인들이 우선은 일본에서 자기들의 잠사산업과  
경쟁하게 될 것이고 다음으로는 주요관심을 쌀 증산에 두었기 때문에 잠업을 방지

위해 암시장에서 쌀을 구입했으며 이 쌀에 대한 3건의 전표가 지급되지 않았다고 보고했다. 김호직은 분기별 예산에서 쌀에 책정된 금액이 1만 5천 원에 불과해 쌀에 대한 법적 근거가 마련되지 않으면 강습소는 문을 닫아야 할 것이라고 덧붙였다. 그는 전임 시험장장 계응상 박사가 58명의 한국인 학생들을 위해 쌀을 129부셸(3,500kg) 구입했으며, 1946년 4월 1일부터 1인당 하루 20온스(566g)로 74부셸(2,013kg)을 소비했다고 덧붙였다. 이 양은 5월 28일 군정 지시에 따라 일일 15온스(425g)로 줄여야 했다.”<sup>89)</sup> 계응상은 양잠 부문의 인력을 양성하는 잠업강습소 학생들의 식사를 해결하기 위해 ‘암거래’를 할 수 밖에 없었다. 공식적 지출임에도 미군정은 행정적 지원체계를 갖추지 않았고, 임시방편적인 해결에 대해 ‘암거래’라는 도덕적 낙인을 찍었다. 계응상의 해임 이후 강습소는 경기도 식량배급소에서 쌀을 구입할 수 있었다.

계응상은 1946년 4월 18일 해임되었다. 잠사학자로서 독립국가의 농업기술 연구와 보급을 위해 일해보고자 했던 그의 소망은 좌절되었다. 그는 결국 1946년 10월 월북의 길을 택했다.<sup>90)</sup> 월북 이후 계응상은 여러 가지 뺑누에 품종과 가두누에 품종을 육성하였다. 피마주누에 원유종을 출

---

했다고 보고했다”(Ⅲ.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Experiment Stations After Surrender’(Chap.VI-p.303~304), 『HUSAFIK 4』, 311~312쪽).

89) ‘Ⅱ.PRODUTION-B.Industrial crops-Extra-legal Activities’(Chap.VI-p.189), 『HUSAFIK 4』, 197쪽.

90) 남한지역에 있던 과학기술자들이 북한지역으로 넘어간 것은 개인적인 차원의 선택이기도 했지만 당시 조성된 사회분위기 속에서 유도된 결과이기도 했다. 미군정청은 과학기술 연구와 교육활동을 정상화시키기 위해 특별한 노력을 기울이지 않았다. 오히려 자체적으로 대학과 연구기관들을 정상화시키려고 노력하던 과학기술자들과 갈등을 빚다가 급기야 많은 수의 과학기술자들을 파면시켜 버리기도 했다. 반면 북한은 상대적으로 부족했던 과학기술 인력을 확보하기 위해 남한 지역의 과학기술자들에게 여러 가지 좋은 조건을 제시하면서 이들을 포섭하려고 노력했다 (강호제, 2007, 『북한 과학기술 형성사 I』, 도서출판 선인, 73쪽).

발 재료로 하여 야생하는 가중나무누에를 교잡하여 온대지방에서 겨울을 나는 피마주누에 품종을 세계에서 처음으로 육성해냈다. 그는 북한 양잠과 섬유공학에 많은 공헌을 하였고 그에 대해 노력영웅 칭호와 인민상이 수여되었다.<sup>91)</sup>

계응상 해임 이후 중앙농사시험장장은 김호직(金浩植)<sup>92)</sup>이 맡았다. 김호직은 농사시험장 미국인 장장 썸버와 한국인 장장 계응상의 불화가 커지자 1946년 2월 농무부 농산국장이었던 현근이 추천했고, 계응상이 해임되자 장장 대리로서 있다가 1946년 7월 3일 장장으로 임명되었다.<sup>93)</sup> 김호직은 “미국인이 한국인들을 도와주기 위해 한국에 와 있다는 입장을 취했다.” 직원들에게 미국인 고문들과 긴밀히 협조해야 한다고 주장했다. 그는 초기에 협조가 되지 않았던 것은 한국인들이 왜 미국인들이 시험장에 배치되는지 확실히 알지 못했기 때문이었고, 계응상 박사는 시험장 북

91) 계응상은 1946년 10월부터 김일성종합대학에서 교육과 연구사업에 종사했고 1948년 교수학직에 임명되면서 박사학위를 받았는데, 조선민주주의인민공화국의 박사중 제1호였다. 그 해 원산농업대학 잠학과 교수로 부임, 중앙잡업시험장 장장(場長)을 겸임하였으며, 원산농업대학 잠학부 부장에 보직되었다. 1952년 4월 조선과학원 원사에 선출, 1956년 1월 10일 농업과학위원회가 구성되자 위원장에 임명되었다. 1963년 노력영웅 칭호와 인민상을 받았다. 1967년 교통사고로 사망, 사후 평양 애국렬사릉에 안장되었다. 1990년 황해북도 사리원시에는 그의 이름으로 명명된 계응상대학이 설립되었다. (국가지식포털 북한지역정보넷>인물정보관>계응상 <http://www.cybernk.net/infoText/infoHumanDetail.aspx?mc = EJ0103&hid=EH020100010940&rightType=3&direct=1>)

92) 김호직(1905~1959)은 평북 벽동군 출신으로 1924년 수원고농을 졸업하고 1930년 일본 도호쿠(東北)大學 理學部를 졸업했다. 귀국하여 1931년 이화여전 교수, 1939년 숙명여전 교수를 역임했다. 해방 이후 1946년 중앙농사시험장장, 1948년 농사개발원 부총재에 임명되고 제2회 UN 식량농업기구회의 한국대표로 미국에 건너가 코벨대에 진학하여 1951년 이학박사학위를 받았다. 1953년 농사보급·교육·학술연구의 공로로 대통령상을 수상했다. 1954년 학술원 위원, 대한금융조합연합회 고문, 1955년 문교부 차관에 임명되었다. 1959년 서울시교육위원회 부의장으로 회의 중 쓰러져 사망했다(국사편찬위원회 한국사DB 한국근현대인물자료(김호직) [http://db.history.go.kr/id/im\\_101\\_04112](http://db.history.go.kr/id/im_101_04112); 「김호직씨 영면」, 『東亞日報』 1959.8.31.)

93) III. Experimentation, Education, and Extension-A. Experiment Stations-2 September 1945-15 July 1946 (Chap. VI-p.326), 『HUSAFIK 4』, 334쪽.

지에 너무 몰두하는 바람에 그곳에 배치된 미국인들에게 주의를 기울이지 못했다고 미군정 측에 설명했다.<sup>94)</sup>

이러한 김호직의 입장은 ‘이 직책에 가장 적합한 자격을 갖춘 사람’이라는 미군정의 평가를 받았고 이후 농사시험장 운영에서 별다른 문제가 발생하지는 않았다. 그러나 1947년 3월 시험장 전체 부서에 대한 조사와 결과 검토에서 “중앙 및 지방시험장에서 수행하는 많은 실험이 효용가치가 없거나 이미 완료되었거나, 진행 중인 다른 실험과 중복되는 부분이 있었다. 그에 따라 부족한 인력, 토지, 시설 및 자금을 최대한 활용할 수 있게 사업을 수정하거나 없애거나 혹은 새로 도입하기도 했다. 지방시험장 근무자 각자의 프로젝트 수행과정에서 사용한 방법이 부적절했기 때문에 결과 또한 부정확하고 무의미하게 되었다”<sup>95)</sup>는 혹독한 평가를 받았다.

1947년 12월 농사시험장은 농사개량원에 편입되면서 전기를 마련했다. 그러나 일제 관치행정을 벗어나 미국식 농무행정을 지향했던 농사개량원 체제는 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립과 함께 해체되고 농림부 소속 연구기관인 농업기술원이 되었다. 대한민국 정부 수립 이후 농업 기술관료들은 정부 관료로서 책임감을 갖고 업무를 수행해 나갔지만 이들이 국민의 요구에 부응하며 국가와 사회발전을 위한 공익성을 발휘하는 데는 많은 난관이 있었다.

94) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-Major Difficulties’ (Chap.VI-p.355), 『HUSAFIK 4』, 363쪽.

95) ‘III.Experimentation, Education, and Extension-A.Experiment Stations-4 October 1946-7 August 1947’(Chap.VI-p.337~338), 『HUSAFIK 4』, 345~346쪽.

## 맺음말

본 연구는 미군정기 농업 기술행정 기구와 조직, 이에 참여한 한국인 관료들의 갈등과 순응과정을 살펴보았다. 해방 당시 농업사회였던 남한에서 피폐해진 농업생산력을 회복하고 농민들의 안정적 삶을 도모할 수 있는 농무 행정은 중요했다.

미군은 한반도 상륙 후 정부를 인수하고 미군정을 운영했지만 이를 실행할 인력 부족에 허덕였고, 농업행정 부분에서도 매우 시급한 상황이었다. 미군정은 절대적 식량부족에 시달리는 남한의 식량사정을 목도하면서 농업생산량 증가와 이를 위한 농업 연구에 주목하였다. 이에 조선총독부 농업시험장 체제를 인수하여 농업기술 연구를 진행하고자 했으나 시험장의 직급을 급격히 격하시켜 시험장 직원 및 관리자의 반발과 저항을 불러일으켰다. 남조선과도정부 체제가 되면서 미국에서 실시된 농업지도체계를 남한 농촌지역에 이식하여 농업생산력 증대를 모색하려는 개혁 방안의 일환으로 1947년 12월 15일 「농업기술교육령」을 제정하고 농사개량원을 설립했다. 그러나 농무부를 비롯한 행정관료가 정책, 예산, 인사권을 장악하는 이원적 구조로 인해 관 주도를 벗어난 민간 주도의 자발적 연구와 농민지도사업의 실행은 제도적으로 한계가 있었다.

한편 일제시기 대표적 관변 농민단체였던 조선농회는 미군정의 행정기구로 편입되어 농민들의 생필품과 비료 등의 영농자재 배급을 전담하였다. 미군정은 조선농회의 관제적 성격을 탈각하고 민주적 농민단체로의 전환을 꾀한다고 했으나 실제 운영시스템과 인력은 여전히 관변단체의 성격을 벗어나지 못한 채 1951년 해산되었다.

해방 후 미군정 3년간 남한의 농무행정을 총괄하는 농무부(농상국-농무국)의 최고 책임자는 이훈구였다. 그는 미군정·우익진영의 이해를 대

변하면서 자본주의국가 건설에 매진했다. 그러나 그의 소농적 사회개량주의 이념은 지주계급의 이익을 대변한 한민당이나 농촌 희생의 종속적 자본주의 발전을 추구한 이승만 정권과 입장을 같이 할 수 없었다. 이훈구와 함께 미군정기 농무행정의 주요 담당자는 초대 농산국장인 미국 유학과 현근이었다. 이훈구 - 현근 라인은 미국의 대한정책에 입각하여 자본주의국가 건설에 걸맞는 농무행정을 지향했고 일제강점기 전체주의적 관치행정은 탈피해 ‘민주적’ 농무행정을 구현한다는 입장이었다. 그러나 대한민국 정부 수립 이후 농정은 분단과 전쟁으로 이러한 기초를 이어가기 어려웠다.

일제 식민통치는 모든 분야의 기획, 입안, 실행 과정이 철저히 일본인 중심으로 이루어졌고, 한국인에 대해서는 고등교육을 제약하면서 단순 실무행정과 하급기술자 수준에 머물도록 했다. 이러한 식민통치의 결과는 해방 이후 연구 및 고급기술 분야에 있어 상당한 공백상태를 초래했다. 일본인 관리 중심의 구조에서 이들의 탈락으로 인한 공백을 메우는 것은 간단한 일이 아니었다.

해방과 함께 새로운 독립국가를 만들어가야 했던 상황에서 지식인, 관료, 테크노크라트의 역할은 중요했다. 그러나 분단과 냉전이 현실화되면서 이들의 능력과 자부심은 활력을 찾지 못하고 새로운 지배자에 순응하는 형태로 가라앉았다. 농사시험장 초대 장장인 계응상은 한국인 관리의 자부심과 실무적 능력 배양을 위한 과정이 필요하다는 입장이었으나 미군정과의 소통 부재와 불화로 6개월여 만에 해임되었다. 후임자 김호직은 ‘이 직책에 가장 적합한 자격을 갖춘 사람’이라는 미군정의 평가를 받았고, 농사시험장 운영에도 별다른 문제가 발생하지 않았다. 이는 실무 기술관료들의 미군정에 대한 협력과 순응의 결과였지만, 농사시험장은 침체되었다. 대한민국 정부 수립 이후 농업 기술관료들은 정부 관료로서

사학연구 제137호(2020. 3)

책임감을 갖고 업무를 수행해 나갔지만 이들이 국민의 요구에 부응하며 국가와 사회발전을 위한 공익성을 발휘하는 데는 많은 난관이 있었다.

## 참고문헌

### 1. 사료

United States Armed Forces in Korea(주한미군사실), 1988, 『주한미군사 HUSAFIK 1~4』, 돌베개

국사편찬위원회 한국사데이터베이스 한국근현대인물자료

(<http://db.history.go.kr/item/level.do?itemId=im>)

국사편찬위원회 한국사데이터베이스 직원록자료/조선총독부 직원록

(<http://db.history.go.kr/item/level.do?itemId=jw>)

북한지역정보넷 인물정보관 계용상

(<http://www.cybernk.net/infoText/infoHumanDetail.aspx?mc=EJ0103&hid=EH020100010940&rightType=3&direct=1>)

『朝鮮總督府官報』. 『미군정관보』. 『(대한민국)관보』.

『每日新報』. 『東亞日報』. 『조선일보』. 『서울신문』. 『경향신문』. 『民主朝鮮』, 『금융조합』

조선은행 조사부, 1948, 『朝鮮經濟年報』 1948년판.

玄權, 1948, 『朝鮮農業行政의 改革論』.

### 2. 논저

農業協同組合中央會, 1965, 『韓國農政二十年史』

農林省熱帶農業研究センター 編, 1976, 『旧朝鮮における日本の農業試験研究の成果』, (財)農林統計協會

김기원, 1990, 『미군정기의 경제구조』, 푸른산

김점숙, 1995, 「미군정기 경제정책의 연구현황과 과제」, 『역사와현실』 16, 한국역사연구회; 2000, 「미군정의 식량정책과 소비실태」, 『사학연구』 61, 한국사학회

사학연구 제137호(2020. 3)

- 김용달, 1996, 「조선농회의 계통체제 수립과 초기사업(1926~1932)」, 『한국 근현대사연구』 1996년 4집
- 방기중, 1996, 「일제하 이훈구의 농업론과 경제자립사상」, 『역사문제연구』 1, 역사문제연구소
- 김종성, 2000, 「미군정 행정조직의 경로의존성」, 『한국사회와 행정연구』 11-1, 서울행정학회
- 고광민·도쿠나가 미즈토시·다카하시 코우시로 엮음, 2002, 『다카하시 노보루 사진집- 사진으로 보는 1940년대의 농촌 풍경』, 대원사
- 유광호, 2002, 「미군정시대 남조선의 농업실상과 농업정책」, 『『주한미군사』와 미군정기 연구』, 백산서당
- 정용욱, 2002, 「『주한미군사』의 편사체계」, 『『주한미군사』와 미군정기 연구』, 백산서당
- 강호제, 2007, 『북한 과학기술 형성사 I』, 도서출판 선인
- 이혜숙, 2008, 『미군정기 지배구조와 한국사회』, 도서출판 선인
- 김도형, 2009, 『일제의 한국 농업정책사 연구』, 한국연구원
- 박광명, 2010, 「미군정기 중앙경제위원회(1946~1948)의 조직과 활동」, 『한국근현대사연구』 54
- 김상훈, 2015, 「미군정기 교육정책 수립과 한국인의 역할」, 『역사연구』 28, 역사학연구소
- 이송순, 2016, 「도쿄제국대학 농대와 1910년대 조선총독부 농업고등기술관료 그룹의 형성」, 『한국인물사연구』 25; 2018, 「1920년대 식민지 조선의 산미증식계획 실행과 농업기술관료」, 『사총』 94, 고려대 역사연구소
- 박규환, 2017, 「식민지 지식인의 굴절, 그 뜻과 결 -일제강점기 이훈구의 농촌운동과 ‘승실」, 『한국기독교와 역사』 46
- 이창섭, 2018, 「미군정기 농사개량원의 설립과 그 성격」, 『한국민족문화』 67, 부산대 한국민족문화연구소

## Change of Agricultural Experiment Organization and Agricultural Technocrat In USArmy Military Government in South Korea

Lee, Song Soon

This study explores the agricultural technocratic organizations of Korea during the U.S. Military rule and the Korean technocrats' initial conflict and subsequent compliance with the U.S. Military rule. The US Army Military Government in Korea (USAMGIK) adopted Joseon Government General's Agricultural Experiment Stations system as it was but lowered the Stations' technocrats staff level by more than three ranks, which caused the technocrats' opposition and resistance. The USAMGIK established Agricultural Improvement Service in Dec.1947 to deviate from top-down agricultural technocracy of the colonial period. Agricultural Improvement Service was separated from the Agricultural Department to initiate research and educational projects to increase agricultural productivity and encourage democratic practices in agricultural businesses. However, systematic limitations and volatile political landscape hampered their progress. Korea Agricultural Association, a government-sponsored agricultural organization, attempted to transform into a democratic agricultural organization but failed as its bureaucratic nature became stronger.

The Head of Agricultural Department during the US Military rule was Lee Hoon- Koo. The first Chief of Bureau of Agricultural Production was Hyun Kun, who studied abroad in the United States. Lee Hoon-Koo and Hyun Kun together supported the establishment of anti-Communism,

capitalistic nation promoted by the United States, while deviating from authoritarian bureaucracy and implementing ‘democratic’ agricultural administration. But such plan did not realize. The first Chief of Agricultural Experiment Stations Keh Ung-Sang proposed that the training system to develop practical administrative skills and confidence as Korean administrators. But due to the lack of communication and conflict with the USAMGIK, Keh was laid off in six months. The successor Kim Ho-Jik conformed to and cooperated with the USAMGIK but Agricultural Experiment Stations staggered.

Keywords : USA Military Government in South Korea, Agricultural administration, Agricultural Experiment Stations, Agricultural Improvement Service, Korea Agricultural Association, Lee Hoon-Koo, Hyun kun, Keh Ung-Sang, Kim Ho-Jik, Agricultural Technocrat