韓國의 糧穀政策에 관한 史的 考察

1945～60년을 중심으로

白　宗　熙
研究員, 農業流通研究室

Ⅰ. 序　論
Ⅱ. 糧穀政策의 變遷
Ⅲ. 要約 및 結論

Ⅰ. 序　論

8·15解放 이후 韓國經濟에서 나타난 構造的 特徵은 무엇보다도 半封建的 植民地的인 經濟體制가 아직도 잔존하고 있다는 점이라 할 것이다. 日帝 때 韓國經濟가 日本에 있어서 大陸進出과 資本主義化를 꾀하는 발판이 되어, 그들에게 原料를 공급하고 그 대신 그들의 製品을 强買해야 하는 不均衡된 商品市場의 역할을 하였던 데 그 원인이 있다고 보인다.

이에 따라 農業部門 역시 불균형된 商品市場으로 전락하게 되었다. 이와 같은 사실은 韓國經濟에 있어서 커다란 취약점인 資本의 缺乏性, 產業構造의 前近代性, 企業의 後進性을 온존시키게 된 가장 중요한 經濟內的 요인이라 할 수 있다. 이러한 것들은 韓國經濟가 資源開發을 비롯해 技術改良, 資本蓄積, 投資計劃, 勞動力 燃燒 등 경제 전반에 걸친 기반을 구축하는데 어려움이 되었다. 더우기 解放後 軍政과 過政을 거치는 동안 야기된 정치적 불안, 南北韓 分斷으로 인한 南北交易의 단절, 送電 중지와 避難人口 및 歸還徵用人口의 集中移動 등은, 統制一色으로 되어 있던 종래의 日帝植民地的 經濟體制 또는 非常戰時 經濟體制에서 自由放任體制로 넘어가는 과도기의 혼란된 무방비 상태의 經濟秩序에 대하여, 하나의 經濟外的 요소로서 그 혼란을 더욱 가중시키는 역할을 하기도 했던 것이다. 이와 같은 經濟內外的 二重構造 속에서 배태된 韓國經濟는 무질서와 무계획으로 일관되었고, 그것은 곧 國際收支의 만성적인 逆調, 인플레의 昂進, 赤字財政의 慢性化를 초래케 하였다. 만성적인 인플레의 누진은 결국 物資(價値)의 退藏과 投機의 助長을 가져왔고, 豫算의 불건전한 집행, 저축 의욕의 감소, 對外信用의 失墜, 購買力의 偏倚化 등을 유발시켜 產業生產을 극도로 위축시켰다.

한편 이 당시의 食糧事情을 살펴볼 때 해방당시 韓國의 糧穀은 日本의 戰爭遂行을 위한 정책으로 强制輸出되어 在庫量이 부족하였고, 해외 동포의 귀환과 南北分斷으로 南下한 인구의

격증으로 식량 공급은 절대적으로 부족한 형편이었다. 이어서 1950년의 6.25 動亂時에는 軍糧과 救護糧穀用 需要가 팽대하고 戰災로 인한 在庫減失과 耕作抛棄가 많았고, 동시에 한해, 수해로 인한 극심한 식량난과 곡가 파동이 유발되었다. 휴전 후 이러한 戰災를 미처 다 회복하기 이전에 4·19革命으로 인하여 야기된 정치적·사회적 혼란으로 인해 經濟活動은 또 다시 위축되었다. 또한 이 당시까지만 하여도 生産基盤이 제대로 갖추어져 있지 않아서 조그마한 旱害와 水害에도 피해가 상당히 컸던 것이 문제였다. 政府는 이와 같은 정치, 사회 및 경제적 混亂 가운데에서도 食糧不足을 보충하고 이로 인한 價格上昇을 억제하는 여러 가지 방법의 政策手段을 이용하고자 끊임없는 노력을 경주하였다. 이러한 政策手段은 우선 一般家計의 民生安定을 위해 消費者價格을 일정한 수준에서 안정시키고 米穀增産으로 인한 供給安定에 그 목적을 두고 시행되었다. 그런데 8·15解放 이후 이와 같은 목적 등을 달성하기 위해 정부에서 사용한 방법을 시기별로 대별하여 보면 그것은 自由放任期, 全面統制期, 部分統制期로 나누어 볼 수 있다고 하겠다.

Ⅱ. 糧穀政策의 變遷

1. 自由放任期(1945.8.15~10.29)

解放 直前 우리 나라의 穀物市場은 日本의 戰時經濟로 말미암아 完全統制下에 있었다. 그러나 解放 이후 美軍政은 自由主義 理念과 국민의 日帝統制에 대한 염오를 참작하여 모든 統制經濟體制를 해제하고 自由市場機能의 회복을 선언함으로써 穀物需給도 통제에서 벗어나게 되었다. 그러나 해방을 맞이한 1945년 8월은 우리 나라의 食糧 사정이 가장 악화되어 있던 시기였다. 이미 1945년 米穀年度末이었기 때문에 國內糧穀의 대부분이 消盡되었다. 뿐만 아니라 해방 전 日本 本土의 긴박한 食糧事情과 兵力에 대한 軍糧確保를 위해 糧穀輸出이 강행되었기 때문에 韓國의 糧穀在庫는 거의 없었던 상황이었다. 이에 비해 食糧需要는 日帝의 食糧統制에 대한 국민의 혐오감으로 食糧消費가 증대하였다. 또한 해방과 더불어 남북의 양단으로 北韓에서 약 80만명이 南下하고, 日本과 滿洲, 中國 등 해외에서 약 150만 명의 동포들이 귀국하여 國內 消費人口가 격증하였다.

이와 같은 食糧需給 사정에 대한 정확한 전망없이 朝鮮軍政長官은 一般告示 第1號로 食糧統制政策을 철폐하고 糧穀自由市場을 개방한 결과 超過需要로 인해 米價는 폭등하였다. 이외에 日本 政府의 통화 남발은 米價暴騰을 더욱 조장하는 원인이 되었다. 그 원인은 구체적으로 살펴보면 첫째, 需要豫測이 전혀 맞지 않았고 둘째, 糧穀의 浪費를 통제하지 못하였으며 세째, 세계 제2차 대전 終戰 직전의 인플레이션 요인이 해방 이후 표출되어 一般物價가 등귀하고 그 영향이 糧穀價格에까지 미치기 시작하자 米穀商과 地主富農의 買占賣惜과 謀利輩의 횡포로 糧穀市場의 流通秩序가 혼란되었다는 점이다. 정부는 이러한 米價暴騰을 저지하고자 一般告示 第6號인 「米價公定制」를 실시하여 最高販賣價格을 책정하기에 이르렀다.

2. 全面統制期(1945.10.30~1949.4.18)

그러나 「米價公定制」의 실시는 米穀의 供給不足으로 價格의 등귀를 초래하여, 買占賣惜으로

公定價格은 空文化되고, 암거래가 심해진 시장에서는 米穀饑饉 현상이 나타났다. 이에 軍政廳은 買占行爲와 暴利取得을 제한하고 國民食生活安定으로 消費者의 희생을 줄이기 위해 米穀收集令—軍政廳法令 第45號를 제정 발표하여 1946년 2월 5일부터 실시했다. 米穀收集令은 農家剩餘糧穀의 收集과 非農家配給을 목적으로 하는 것이었다. 그러나 이 米穀收集令은 收集米價가 時價를 하회하며 계절적으로 米穀의 수확이 끝나고 자유로이 處分한 다음에 실시된 것이어서 당초 계획량의 12.6%인 694천 石을 수집하는데 그쳐, 결국 米穀收集計劃에 커다란 차질을 초래하였다. 이에 대해 美軍政 당국은 1946년 4월 24일 法令 第75號로서 「서울市에 關한 特別米穀令」과 1946년 5월 20일 法令 第87號로 「釜山市에 關한 特別米穀令」을 발표하여 大消費地인 서울, 釜山에 대한 自由米穀搬入을 일정한 조건 아래 허락하여 米穀不足을 완화시켰다.

그후 이러한 米穀統制는 점차 세밀화하여 專門化될 필요성에 따라 1946년 5월 28일 法令 第90號의 經濟統制 第5條에 의거, 「中央食糧行政處」가 설립되었다. 同行政處는 糧穀의 收集, 移動 및 貯藏 등의 광범한 업무를 담당할 뿐만 아니라 食糧政策 및 計劃까지도 담당하여 1946년 8월 31일 米穀收集令을 폐지하고 中央食糧行政處에 의해서만 食糧政策 및 관련 사업의 조사를 행하도록 했다. 이리하여 同行政處는 農林部에 의해 제공된 생산 통계를 기초로 各道의 糧穀收集 割當量을 결정하고 수집된 양곡을 政府 統制系統을 통하여 배급하는 업무를 담당하였다. 1946년산 米穀收集에 있어서 同處는 地主小作料와 新韓公社 및 기타 日本人 土地 小作料의 전부를 收集割當量으로 책정하고, 그 나머지는 일반 농가 生産米에서 수집토록 하였다. 그와 동시에 軍政 當局은 通貨增發을 방지하기 위해 地主米代金을 예금통장으로 지불해 주었다. 이해 그 收集實績은 目標量 4,295천石의 82.5%인 3,558천 石으로 좋은 성적을 보였다. 또한 1947年産에 대해서는 1947년 9월부터 美軍衣類를 收集報賞으로 제공키로 하고 수집이 시행되었는데, 그 실적은 計劃量 5,156천 石의 97.7%(5,005千石)에 달하는 좋은 성적을 보였다〈表 1〉.

表 1 糧穀收集目標量과 實積

年 度	生産高 (A)	收集目標量 (B)	B/A (%)	收集量 (C)	C/B (%)
	千石	千石		千石	
1946年産 夏穀	4,126	1,289	31.2	619	43.0
〃 秋穀	12,050	4,295	35.6	3,558	82.8
1947年産 夏穀	3,719	707	19.1	699	97.7
〃 秋穀	13,850	5,156	37.2	5,005	97.7

資料：金融組合聯合會刊, 「韓國農業年鑑」, 1955, p. 523.

한편 收集糧穀의 배급은 非農家人口에 대하여 1인 1일당 2.5合을 기준으로 하여 실시되었는데 1947년부터는 非農家 平均 1인 1일당 2~2.3合의 「一般配給」과 細農家, 主要事業場 및 各種 施設 勞動者 등에 대한 「特別配給」의 二元制로 실시되었다. 그러나 同收集量으로 全非農家에 配給하기에는 그 수량이 너무 적었으므로 都市民에 대한 배급은 자연히 不定期的인 것이 되지 않을 수 없었으며, 따라서 부득이 糧穀市場 去來의 認定 내지는 自由搬入을 묵인하지 않을 수 없게 되었다.

米穀收集制度는 食糧供給이 절대적으로 부족한 상황에 비추어 볼 때 불가피한 것이었지만, 時價보다 낮은 가격으로 半强制的인 수집을 하였기 때문에 農民의 일방적인 희생을 강요하는 것이었고, 供出制라는 비난을 받았다. 그리고 糧穀收集制度는 식량난을 해결함에 있어 增産에 대한 시책을 강구함이 없이 消費面에서만 규제하려 했던 정책이었으므로 食糧의 消費人口가 급증하여 絶對 供給量이 부족하였던 당시의 사정상

본래의 목적하던 성과를 거둘 수 없었다. 따라서 해마다 外國產糧穀을 도입함으로써 配給制는 겨우 유지되어 나갔다. 그러나 過渡政府가 지나고 政府樹立이 된 이후 1948년 10월 9일에 法律第7號로서 「米價買入法」이 제정 공포되었다. 이 法은 糧穀自由市場을 인정치 않고 全面統制를 그대로 실시함을 내용으로 하고 있었다.

정부에서 제출한 이 法案에 대한 國會提案說明에 따라 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 過去供出制(糧穀收集制)는 農民에게 희생을 강요하였으나 現情勢下에서 糧穀統制는 불가피하며, 둘째, 自由販賣併進은 大地主에게만 유리하고, 세째, 買入法案은 수량과 기간의 제한없이 농민의 剩餘糧穀을 정부가 매입토록 하되 買上價格만은 적절히 보장하여 준다면 農民에게 불리한 점은 없을 것이라는 것 등이었다. 이러한 취지 아래 생긴 「糧穀買入法」의 주요한 골자는 다음과 같다.

1) 국민의 균등한 食生活 보장과 國民經濟의 안정을 도모하기 위해 정부에서 행하는 買入對象은 米穀과 麥類에 한한다.
2) 糧穀의 生產者와 地主는 自家食糧과 種穀을 제외하고는 殘餘를 정부에 賣渡하여야 한다.
3) 土地耕作者는 地主를 대신하여 그 地主에서의 糧穀生產量의 1/3을 지정된 期日內에 정부에 賣渡하여야 한다.
4) 糧穀의 自由去來는 원칙적으로 禁止하며, 이에 위반하여 糧穀을 賣渡하는 자는 處罰한다.
5) 정부가 매입하는 糧穀價格은 生產費, 生計費 및 物價 其他 經濟事情을 참조하여 결정하되, 米穀에 있어서는 8월 31일까지 穀種別 等級別로 買入價格을 고시토록 한다.

한편 同法施行令 第1條의 規定에 의하여 糧穀買入 사무는 日帝下 「朝鮮食糧營團」의 후신인 「朝鮮生活品營團」(1946년 2월 발족)에 위임되었다. 同營團은 1948년 11월 10일에 大韓食糧公社로 개칭되었는데, 各道에 支社를 두고 그 아래에 出張所를 두어 각 營團의 糧穀收集과 配給을 관장하였다. 配給所는 서울, 釜山, 馬山의 3개 도시만 직영하고, 기타 지역은 指定小賣組合에 賣渡하고 同組合이 配給業務를 행하는 방법을 채택하였다. 이렇게 해서 이 會社는 糧穀의 收集, 移動, 配給 뿐만 아니라 精米, 製粉 등까지도 담당해 오다가 1949년 11월 모든 업무를 金融組合聯合會에 인계하고 1950년 1월 12일 大統領令 第260號 「大韓食糧公社 解散 및 淸算에 關한 規程」에 의거하여 해산되었다.

한편 1948년 11월부터 실시된 糧穀買入法은 關係行政機關과 地方團體를 總動員하여 선전 계몽과 강권발동까지 단행했음에도 불구하고 1948年產 米穀 중 불과 750만 石을 농가로부터 매입하여 전체 非農家 1인 1일당 3合씩 배급한다는 계획에 커다란 차질을 빚게 되었다. 이것은 政府買入價格이 時價보다 낮았고 補償物資의 支給이 실시되지 않았기 때문에 1948年產 米作이 풍작임에도 불구하고 매입 실적이 부진하였던 것이다. 이와 같이 당초의 買入計劃이 좌절되자 정부의 糧穀政策은 근본적인 변경이 불가피하게 되었다. 즉 정부가 확보한 糧穀으로는 非農家 전체를 위한 一般配給制를 지속하는 것이 불가능하여 부득이 公務員과 細窮民 289만 명에 대해 배급하는 「重點配給制」를 실시하고, 그의 일반 비농가는 각자 임의로 自由市場에서 購買할 수밖에 없었던 것이다. 그러나 이러한 重點配給制는 自由市場을 허용해야 하기 때문에 정부는 부득불 1949년 7월 「食糧臨時緊急措置法」을 제

表 2 年度別 米穀價格動向

單位 {都賣 : 圓/石 / 小賣 : 圓/斗}

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	月平均騰落率(%)
1945	都賣	—	—	—	—	—	—	—	2,100	1,100	700	650	840	20.41
	小賣	—	—	—	—	—	—	—	220	110	75	112	104	17.08
1946	都賣	1,800	3,000	5,800	5,600	4,800	5,500	9,000	9,200	11,000	8,400	6,500	8,200	20.91
	小賣	180	320	600	580	500	700	920	940	1,200	860	680	860	19.25
1947	都賣	10,000	10,000	9,200	8,600	9,500	11,000	13,000	11,000	11,000	12,500	14,000	14,500	4.86
	小賣	1,060	1,040	960	880	1,000	1,280	1,400	1,240	1,200	1,320	1,500	1,560	5.08
1948	都賣	14,000	14,000	13,500	12,800	13,900	18,000	20,000	24,800	24,000	17,000	14,700	14,500	1.56
	小賣	1,500	1,500	1,400	1,320	1,460	1,850	2,030	2,600	2,480	1,800	1,530	1,500	1.25
1949	都賣	13,800	14,000	15,000	15,600	17,900	19,300	24,400	22,000	19,500	22,400	20,600	24,800	4.33
	小賣	1,400	1,470	1,500	1,600	1,840	2,000	2,500	2,260	2,020	2,320	2,130	2,540	5.28

註 : ① 서울 地方의 1等品 基準임.
② 1948년 7월까지는 都賣 180*l*, 小賣 180*l*, 1948년 8월 이후는 都賣 200*l*, 小賣 20*l* 당임.
資料 : 農水産部, 「韓國糧政史」, 1978.

정함으로써 종래의 전면적인 食糧統制에 종지부를 찍어 만 4년만에 다시 糧穀自由市場을 허용케 되었다.

「食糧臨時緊急措置法」은 1949년 7월 22일 공포 실시되어 糧穀買入法 및 同施行令의 일부 條項의 효력을 정지하게 하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 糧穀買入法 第3條 및 同施行令의 效力을 1949년 10월 31일까지 정지하고 糧穀의 買入과 運搬을 자유롭게 한다. 둘째, 自家食糧에 필요한 量 이외에 糧穀을 소지한 자는 처벌한다. 이와 같이 全面統制가 해제된 것은 統制政策의 主柱인 糧穀買入의 실패에 가장 큰 원인이 있었지만, 아울러 1948年産 米作이 前年比 10% 증산을 이루어 食糧供給 사정이 어느 정도 완화되어 1949년 중 穀價가 前年比 10%의 등귀에 그치는 安定相을 보였기 때문이다〈表 2〉. 「食糧臨時緊急措置法」은 1950년 2월 糧穀管理法이 공포되기 전까지 그 효력이 계속되었다.

3. 部分統制期(1949. 4. 19～1960)

해방 이후 정부는 줄곧 農地改革과 協同組合의 育成 문제를 중요 農政課題로 삼아 왔다. 특히 農地改革은 해방 후 農村開發의 구조적 沮害要因으로 작용하고 있는 農業生産性의 萎縮, 投資水準의 저하, 小作爭議의 頻發 등을 배제하고 農地所有의 零細化를 방지하기 위한 제도적인 措置로서 1949년 6월 2일 제정 공포된 農地改革法을 통해 이루어졌다. 그후 1950년에 이르러 農地改革法은 自作農 創設을 地上目標로 하여 有償買收·有償分配의 원칙 아래 단행되었다. 이후 정부는 農地改革을 바탕으로 국민 基本食糧의 自給體制確立과 농촌경제의 부흥을 위하여 1949～51년간 農業增産 3個年計劃을 세웠는데, 그것은 6·25동란으로 좌절되고 말았다.

한편 糧穀買入法이 供給不足으로 인해 소기의 성과를 거두지 못하고 食糧臨時緊急措置法에 의해 糧穀自由市場의 존재를 허용한 후 1950년 2월 「糧穀管理法」을 제정하였다. 이 法은 정부가 米穀에 한하여 국내 총생산량의 1/3 범위 안에서 買入하여 軍糧, 公務員, 細窮民에 重點配給을 실시하고 糧穀自由市場을 허용하는 한편, 糧穀流通秩序의 合理化를 위해 糧穀賣買業者를 단속할 수 있다는 것을 주내용으로 하고 있었다. 이의 가장 큰 특징은 일부 管理, 일부 自由化의 二元的 政策을 수행한다는 점이다. 이 法의 제정으로 기존의 관계 法令은 모두 폐기되었으며

오늘날까지 이 法에 의한 糧穀管理制度가 일부만 변경되어 실시되고 있는 것인데, 이 法의 主要 內容을 살펴보면 다음과 같다.

1) 糧穀의 생산자는 米穀에 한하여 정부가 지정하는 量을 정부에 賣渡하여야 한다. 단 自家食糧과 種穀은 제외하며 또한 政府가 매입하는 米穀의 總量은 總生產量의 1/3을 넘을 수 없다.
2) 政府는 每年度 糧穀의 需給計劃을 수립하고 그 糧穀의 賣買價格에 대하여 國會의 동의를 얻어야 한다.
3) 買入價格은 米穀生產費를 매입 당시의 가격으로 환산한 전액과 米穀의 時價 및 一般經濟 사정을 참조하여 결정한다.
4) 정부는 非常時를 대비하여 糧穀을 항상 비축하여야 한다.
5) 정부는 필요하다고 인정할 때에는 營利를 목적으로 하는 糧穀의 加工과 同製品의 販賣를 제한 또는 금지할 수 있다.
6) 糧穀을 고의로 정부에 賣渡치 않는 生產者나 暴利를 목적으로 糧穀을 買占賣惜하는 자는 처벌한다.

한편 金融組合聯合會가 1949년 11월 大韓食糧會社로부터 업무를 인수한 糧穀操作業務(糧穀의 賣買, 수송, 보관, 가공)는 이 法에 의거하여 정부가 관리하게 되었으며, 이에 따라 정부는 1950년 5월 8일에 法律 第140號로서 「糧穀管理特別會計法」을 제정 공포하여 同業務를 인수하였다. 다만 糧穀의 하역, 수송, 보관, 도정등만은 金聯이 계속 대행토록 하였다.

糧穀管理法의 실시는 糧政의 전면적인 변혁을 가져왔다. 즉 전면 糧穀統制에 있어서는 정부가 收集配給過程을 통해 生產者와 消費者를 직결시켰으므로 配給에 필요한 糧穀을 정부가 어떻게 확보할 것인가 하는 문제만이 유일한 政策目標가 되었던 것이나, 糧穀自由市場이 개방되어 消費者의 대부분이 이곳에서 糧穀을 구입하게 된 시점에서는 政府管理糧穀의 원활한 확보뿐 아니라 糧穀 自由市場價格을 어떻게 하면 균형화할 것인가, 특히 穀價 昂騰을 어떻게 방지할 수 있는가 하는 문제가 가장 큰 政策目標가 되었다. 이러한 穀價調節의 문제는 糧穀買入이나 配給制度의 運營에 비하여 보다 곤란하고 미묘한 문제를 자아내게 마련이다.

한편 1950년에는 米穀의 공급 안정으로 前年의 重點配給을 축소한 超重點配給을 실시하였는데, 米價는 年初부터 前年度 生產量 감소로 인한 出荷 부족과 地方民의 賣惜으로 出荷量의 격감, 白米需要量 증가로 인해 急騰勢를 보여 한때 一般配給制로 전환되는 한편, 政府保有米가 自由市場에 처음으로 방출되어 穀價騰歸를 저지코자 하는 데 쓰였다.

이후 1950년 6월 한국 동란이 발발하자 農政의 중요한 課題는 軍糧 確保와 피난민에 대한 救護糧穀 공급에 주어지게 되었다. 이에 따라 政府管理糧穀 所要規模는 팽창하여 최소한도 연간 4~5백만 석이 필요하게 되었다. 그러나 1951, 52 兩年의 극심한 한해, 수해와 戰災에 따른 糧穀在庫의 감소와 耕作抛棄로 인해서 전국은 혹심한 食糧難을 맞이하게 되었다. 또한 6·25動亂 후 米價는 軍輸品의 輸送으로 말미암아 民間輸送機關이 전반적으로 피폐하게 되자, 쌀의 入荷가 두절되어 더욱 등귀하게 되었다〈表 3〉. 이러한 穀價暴騰을 억제하기 위하여 정부는 중요 도시에 대한 糧穀配給을 확대하였으나 효과를 거두지는 못했다. 이것은 1946년 「農地改革法」에 의한 農地代價를 現穀으로 상환하게 되었으나 償還實績이 불량하여 이것만으로 政府管

表 3 動亂勃發眞後의 米小賣價格推移

單位：圓/精穀 1斗

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1951	價格	—	—	—	—	—	—	—	—	339	—	—	314
	同指數	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	—	—	92.6
1952	價格	398	494	666	722	983	1,116	1,244	1,340	1,264	992	848	—
	同指數	117.4	145.7	196.5	213.0	290.0	329.2	367.0	384.7	372.9	292.6	250.1	—
1953	價格	912	1,100	1,010	933	952	1,155	1,170	1,080	1,029	766	749	723
	同指數	269.0	324.5	297.9	275.2	280.8	340.7	345.1	319.6	303.5	226.0	220.9	213.3

註：① 1斗는 20*l* 임.
② 서울 소매가격임.
資料：韓國銀行, 「經濟年鑛」, 1955.

理穀의 需要에 충당할 수 없었기 때문이었다.

정부는 通貨膨脹의 방지와 管理糧穀 확보를 위해 一般買入을 중지하고 1951년 9월 25일 法律 第220號로 「臨時土地收得稅法」을 제정 공포하여 土地收益에 대한 租稅를 現物로 납부케 하며, 糧穀과 肥料를 교환하는 糧肥交換制度를 새로 실시하였다. 이것은 戰時에 軍糧米 확보, 糧穀의 需給調節, 인플레 억제 등 國民經濟에 많은 공헌을 하였으나 農家에 대한 불공평한 租稅負擔으로 休戰 이후 農村經濟의 破綻을 초래케 하는 원인이 되기도 하였다〈表 4〉. 이렇게 하여 徵收額이 總租稅額 중 차지하는 비중은 1951년 21.5%, 1952년 30.4%, 1953년 22.8%에 달하게 되었다. 糧肥交換制度는 당시 비료에 비해 糧穀價格의 등귀로 인해 효과를 보지 못했다.

그러나 이와 같은 物量確保도 自由市場의 穀價騰貴와 凶作에 따른 絶對量 부족으로 인해 目標量의 全量 확보를 불가능하게 하였다. 따라서 정부는 穀價의 안정과 管理糧穀의 확보를 위해,

表 4 臨時土地收得稅法稅率

1950年 公布當時의 稅率		1959年 當時 引下稅率	
10石 以下의 收穫量	: 15/100	5石 以下의 收穫量	: 6/100
10石 超過하는 收穫量	: 20/100	5石 超過하는 收穫量	: 9/100
20石 〃	: 24/100	10石 〃	: 12/100
50石 〃	: 28/100	20石 〃	: 14/100
		50石 〃	: 18/100

資料：農協中央會, 「農協調査月報」, 1964. 11.

救護糧穀의 도입을 촉구하고 糧穀管理法의 修正案을 통한 第1特別外貨貸出에 의한 民間糧穀導入과 政府保有米를 위한 政府導入을 적극적으로 추진하였다〈表 5〉.

終戰 직후인 1953년, 정부는 보다 면밀한 需給計劃을 수립키 위해 米穀生産量을 推定했고, 그 결과 부족분인 710만 석의 糧穀을 도입하였다. 그리하여 1953년 10월부터 穀價는 폭락하기 시작하였다. 이러한 곡가 폭락의 결과 農村經濟는 극도로 窮乏化되어 이를 해결하기 위한 방안으로 1951년 이래 인플레 위험으로 중지하였던 一般買上을 재개시켰었다. 한편 1953年産 米穀의 매입은 883천 석으로 목표량의 86%에 달했

表 5 糧穀導入實績

單位：M/T

年度	米穀	大麥	小麥	小麥粉	大豆	押麥	수수	옥수수 및기타	計
1949	—	—	33,501	23,497	—	—	—	—	56,998
1950	13,337	10,621	—	4,014	—	16,116	—	—	44,088
1951	127,937	49,024	17,444	6,107	7,581	1,272	—	—	209,365
1952	133,802	163,311	38,163	13,438	9,305	—	87,333	—	445,354
1953	272,091	374,348	89,084	132,518	13,300	557	72,582	4,861	959,341

資料：農林部, 「農林統計年報」, 1956.

는데 이것은 買入價格이 時價를 상회하였기 때문이었다. 이로 인해 米價는 反騰保合勢를 이루게 되었다. 아울러 1953년에는 춘궁기에 絶糧農家를 구제하기 위해 社還穀制度가 실시되었다. 동시에 1945년 이래 실시하던 重點配給制는 戰時에도 계속 실시하여 1957년까지 계속하였다.

이후 1955년 11월에 정부는 종래 金融組合聯合會가 대행하여 오던 糧穀의 荷役, 運輸, 保管, 搗精 등 모든 操作業務를 인수하여 직영키로 하였다. 이것은 中間機關을 배제하여 操作費를 절감시키고 需給調節의 신속을 도모코자 하는 데 그 목적이 있다. 또한 1956년에 이르자 政府는 農家經濟의 궁핍으로 인해 恒例化되어 있던 立稻先賣를 방지하는 한편, 政府管理糧穀의 확보를 도모하기 위하여 米穀豫買制를 처음으로 실시하였다. 이것은 叺當 買入價格 5,152圜 중 2,500圜을 봄에 先貸하고 秋收 후 현물을 수납하는 동시에 殘額을 청산하는 것을 그 내용으로 하고 있다. 그러나 이 豫買制는 당시 買入價格이 時價를 下廻하여 소기의 목표를 달성치 못하였다. 한편 現金買上 역시 10만 석 정도에 지나지 않아 부진하였다. 정부는 이 부족량을 美公法 第480號의 剩餘農產物, 美國相互安全保障法 第420號에 의한 糧穀導入과 民間導入의 촉진으로 484만 석의 양곡을 확보함으로써 管需供給을 정상적으로 수행할 수 있었고, 消費都市의 穀價調節을 기할 수 있었다. 특히 1955년 8월 15일 韓·美간에 이루어진 500대 1 公定換率의 策定은 그후 換率 維持라는 또 하나의 이유 아래 계속 低穀價政策을 쓰게 하는 원인이 되었다. 政府가 換率維持를 위하여 低穀價政策을 시행하게 된 것은 500대 1의 公定換率을 韓·美간에 협정할 때 당시 서울都賣價格 기준으로 앞으로 年間指數가 125%를 돌파할 때에는 同換率을 再調整하여야 된다는 조건이 명시되어 있어 이를 유지하기 위해 物價指數 算出上 큰 비중을 차지하는 穀物價格을 안정시켜야 하였기 때문이었다.

한편 1956년 이후 국내의 食糧事情은 剩餘農產物 導入協定에 따라 食糧供給이 안정되어 갔고 따라서 食糧政策의 自由化 基調는 더욱 확대되었다. 그리하여 정부는 다음과 같은 政策을 실시하기에 이르렀다. 첫째, 1957년부터 정부는 糧穀買上制를 철폐하여 政府管理糧穀은 土地收得稅, 農地償還穀, 糧肥交換 등에 의한 收納糧穀과 導入糧穀 등에 전적으로 의존하게 되었다. 둘째, 1957년 1월부터 公務員 配給制가 폐지됨으로써 이제까지 실시하여 온 重點配給制는 종지부를 찍게 되었으며, 이에 정부는 糧穀 自由市場價格의 간접적 조절만을 하게 되었다. 그러나 穀價는 1956年產 秋穀의 흉작으로 漸騰했고, 이에 대응하여 정부는 부득이 公務員 配給制度를 일시적으로 부활하는 한편 26개 都市 極貧者를 대상으로 有償配給制를 실시하였는데, 이후로는 주로 救護糧穀의 配給만을 실시하였다.

이후 穀價가 1957年產 米穀의 豊作 예상에 기인하여 대폭적으로 폭락하는 사태가 발생했다. 1950년 이래로 穀價는 季節的 變動이 매우 극심하여 出荷期인 年末에는 低落하고 春窮期에는 暴騰하는 경향을 되풀이하여 왔는데, 특히 1957년에는 이것이 심하였던 것이다. 이리하여 연례적인 穀價의 季節的 變動을 완화하여 農村經濟의 출혈을 막고 經濟安定을 도모하기 위해서 1959년 가을에 처음으로 「米穀擔保融資制度」를 실시하였다. 이것은 기대 이상의 좋은 성과를 거두어 대상 농가가 叺當 500~1,000圜의 純利益을 거둘 수 있도록 하였다. 그후 이 제도는 계속 실시되어 米價의 季節的 波動緩和에 크게 기여하였다. 이후 米擔融資는 1970년에 政府買

表 6 1959년과 1960년의 糧穀交換率

單位 : kg

交換糧穀 (粳 粃)	對象穀種 精 麥	小 麥	小麥粉	胡 麥
1等品 54kg	66	69	73	113
2等品 〃	63	65	69	108
3等品 〃	59	61	65	101

資料 : 農林部, 「農業年鑑」, 1960.

上制度의 강화로 인해 전면 중지케 되었다. 이후 1959년에 이르러 정부는 糧穀消費 억제 및 잡곡과 분식을 장려함으로써 糧穀需給을 안정시키고자 糧穀交換制를 창설하였다〈表 6〉. 초기에는 그 실적이 부진하였으나 外上交換制를 실시함으로써 급진적으로 진전되어 1959년에는 目標量의 10% 이상인 827천 석의 실적을 올렸고, 1960년에는 目標量 686천 석에 대해 641천 석이라는 실적을 올렸다.

部分統制期에 있어서 정부는 全面統制期와 마찬가지로 都市家口의 家計安定을 위해서 동시에 韓國固定換率의 유지를 위해서 米穀價格을 適正水準에서 유지시키는 일보다는 低穀價政策에 더욱 힘쓰게 되었다. 정부는 또한 戰時에 臨時土地收得稅法을 제정하여 農家에 심한 現物稅를 부담케 하기도 했으며, 1956년 이후에는 國內農家의 育成보다는 剩餘農產物의 도입으로 農產物價格을 하락케 했다. 이로 인해 농촌은 더욱 피폐하게 되었던 것이다. 이러한 가운데 예외적으로 정부는 1953년 米價下落을 방지하기 위해 秋穀一般買入을 실시하고, 1957년 米價의 季節變動을 줄여 農家의 純利益을 주기 위해 米擔融資制度를 실시하기도 했다.

1959년 정부는 農業生產의 增强과 農家經濟의 안정을 기하고 農產物 價格이 正常水準 이하로 하락하는 것을 방지하기 위하여 農產物價格 維持法案을 작성하여 추진하였는데, 그 主要 內容은 다음과 같다. 첫째, 對象品目은 우선 米穀으로 한다. 둘째, 政府買入制와 擔保融資制의 2種制度를 실시한다. 세째, 政府買入 및 擔保融資의 數量과 價格은 融資原價로 融資機關에서 인수 또는 정부에서 買上을 하고, 融資機關에서 손실을 입을 경우 정부가 이를 보상한다. 네째, 政府買占農產物은 가격을 조절하는 방향으로 처리한다는 것 등이다. 이 法案은 우리 나라에 처음 실시하는 획기적인 것으로 이 法의 목적은 價格面에서 農家收益을 보장해 줌으로써 增產을 도모하는 동시에 食糧備蓄 및 放出을 통하여 需給을 調節하려는 것이었다. 즉 농민이 추수기에 適正價格으로 정부에 賣渡 또는 擔保融資의 혜택을 받음으로써 계절적인 穀價低落에서 오는 손실을 방지하고 生產費를 보장하는 경제적 효과를 누릴 수 있게 하려는 것이다. 그러나 이 法案은 1961년 5월 16일까지 실현을 보지 못하다가 5·16 이후 革命政府에 의해 沈滯된 農村經濟를 재건하기 위한 혁신적인 諸施策의 일환으로 1961년 6월 27일 法律 第636號로서 農產物價格維持法으로 제정 공포되기에 이르렀던 것이다.

Ⅲ. 要約 및 結論

1945년 해방 이후 1960년대까지 우리 나라의 糧穀政策은 民生安定을 위해 消費者價格을 일정 수준에서 유지하는 低穀價政策으로 일관되어 왔다. 이러한 低穀價政策은 1960년을 기준으로 우리 나라 전체인구의 58%를 차지하는 農村經濟를 피폐하게 한 요인이 되었다. 米穀의 價格變動은 農家經濟를 더욱 피폐하게 한 요인으로, 農家의 쌀 수확시기인 11월부터는 대량 출하로 인해 米價는 하락하며 端境期에는 米穀의 供給不足으로 米價가 폭등하곤 하였다. 한편 이러한

季節的 米價의 차이를 이용하여 商人들은 買占賣惜을 통해 이윤을 얻을 뿐만 아니라 고의로 流通秩序를 조작하기도 하였다.

이러한 米穀價格變動이 심해진 원인의 일단은 정부의 糧穀需給政策에 있어 需給豫測을 정확히 하지 못해 이로 인한 需給調節의 실패에 있다고 할 수 있다. 이와 같은 糧穀政策의 失敗要因은 經濟內的인 문제뿐 아니라 經濟外的인 문제에서 기인된다. 우선 해방 이후 滿洲 등 해외에 있던 난민들이 還國하게 되었고, 또한 6·25 이후 北에서 많은 피난민이 南으로 이주하여서 이에 대한 糧穀供給이 적절히 이루어지지 못했다. 또한 해방 이후 과도정부와 정부수립 이후의 정치·사회적 혼란은 糧穀價格의 변동을 초래케 하였다.

한편 韓國의 糧穀政策은 해방 후 日帝 때의 完全統制로부터 完全自由去來를 실시하였으나 供給不足으로 인해 다시 完全統制로 糧穀의 需給을 조절하였다. 그러나 이러한 完全統制에서 政府糧穀買入價格이 市中價格보다 낮기 때문에 암시장이 생겨 價格은 폭등하여, 糧穀政策은 部分統制로 바뀌어서 일부는 정부에서 관리하고 나머지는 自由市場機能에 맡기게 되었다. 그러나 해방 이후 60년대까지의 糧穀政策은 生產者인 農民을 위하기 보다는 消費者를 위한 정책으로 농촌을 피폐하게 한 요인이 되었다.

參 考 文 獻

金俊輔, 「韓國資本主義史硏究」(Ⅲ) 一潮閣, 1980.
農水產部, 「韓國糧政史」, 1978.
農協中央會, 「韓國農政二十年史」, 1965.
文八龍, 「農產物價格分析論」, 韓國開發硏究院, 1975.
孫宗鎬, 「韓國農政發達史」, 仁成出版社, 1980.
李相祚, 「韓國米穀市場論」, 大成文化社, 1975.
林炳潤, 「植民地における商業的農業の展開」, 東京大學出版會, 1971.
韓國銀行, 「쌀값의 形成과 그 影響」.