

## 영국, 곡물법 철폐를 둘러싼 논의

1846년 5월 16일 토요일 새벽 4시 영국 하원에서는 국내 농산물 보호를 위해 수입 농산물에 높은 관세를 부과하는 곡물법(corn law<sup>1)</sup>을 철폐하는 법안을 327대 229로 통과시켰다. 이러한 영국의 무역 자유화 조치는 맨체스터 학파의 자유무역주의의 승리를 의미하고, 국제 경제학에서의 주도권을 쥐게 되었으며, 산업 중산층과 정치적으로 권력을 독점한 지주 귀족계급과의 계층간 갈등에서 산업 중산층이 득세하는 계기가 되었다. 이하에서는 그 당시의 역사적 상황과 논의내용을 설명하고자 한다. 한 가지 특기할 것은 1800년대의 영국 국내에서 농산물에 대한 보호의 철폐여부에 관해 벌어진 논쟁들이 150여년이 지난 오늘날에도 농산물 시장의 개방에 관한 DDA협상에서 농산물 수입국과 수출국 사이에 벌어지는 논쟁과 상당히 유사하다는 사실이다.

오늘날의 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 현대판 곡물법이라고 할 수 있다. 왜냐하면 CAP으로 인해 막대한 소득이 유럽 소비자들로부터 지주나 농민에게 재분배되기 때문이다. 따라서 1846년에 철폐된 곡물법은 사실상 다시 살아났다고 볼 수 있으며, CAP이 너무 막대한 예산을 쓰고 있기 때문에 개혁해야 한다는 논의가 일고 있다는 사실은 요즘에도 사실상 곡물법 철폐에 대한 논쟁은 그치지 않고 계속되고 있는 것이라고 볼 수 있다.

---

1) 그 당시의 영국에서는 corn이 곡물(grain)이라는 넓은 의미로 사용되었으며, 밀, 귀리, 수수, 보리, 콩, 옥수수 등을 포함하였다.

## 1. 곡물법 개관

곡물의 수출과 수입에 대한 정부의 개입은 영국에서 오랜 역사를 갖고 있다. 1660년 이전에는 소비자 이익을 보호하는 관점에서 곡물의 수출을 제한하고 곡물의 매점 매석을 제한하여 왔으나 1660년 이후에는 농산물 생산자를 보호하는 관점에서 농산물 수출에 보조금을 지급하고 수입 농산물에 높은 관세를 부과하는 정책으로 바뀌었다. 그러나 사실상 관세는 수출 보조금을 유지하기 위해 필요하였을 뿐 별로 실질적인 의미가 없었다. 즉 관세가 없을 경우에는 수출보조금을 받기 위해 외국에서 밀을 수입해서 재수출 할 우려가 있었기 때문이다. 실제로 영국은 1660~1765년까지는 대체로 곡물 수출국이였다. 17세기와 18세기의 곡물법은 가난한 사람들이 곡물을 사먹을 수 없도록 곡물가격이 비싸지는 것을 방지하고, 또 너무 싸서 농민들이 곡물재배로 먹고 살 수 없는 것을 방지하는 이중목적에 가고 있었다.

나폴레옹 전쟁(1797-1815)은 곡물법 역사에 커다란 변화를 가져왔다. 전쟁기간 동안 농업 생산자들은 높은 곡물가격으로 큰 이익을 얻었으나 전쟁이 끝나자 농산물 가격은 급격히 하락하였다. 즉, 1812년에 옥수수 가격은 킬터당 평균 126.6실링이었으나, 1815년에는 65.7실링으로 하락하였다. 이에 따라 의회는 1815년 곡물법을 개정하여 밀의 가격이 80실링을 초과하면 자유로운 밀의 수입을 허용하되 80실링 이하일 경우에는 수입을 금지하였다. 이 법안에 대해 일부에서는 그 이전의 곡물법에 대해 지나치게 보호주의적이며 전시의 보호주의를 평시에도 유지하려 한다는 비판을 하였다. 그러나 또 한편에서는 급속한 인구증가와 해외 농산물 의존도가 커짐에 따라 국가안보를 위해서는 자급자족 정책이 정당하다고 주장하기도 하였다.

그러나 1815년 법안이 너무 경직적이고 관세로 인한 재정 수입을 봉쇄하였기 때문에 1828년에는 곡물에 대해 가격이 오르면 관세는 줄어드는 순응률(sliding scale) 관세를 도입하였다. 즉 영국의 밀 가격이 킬터당 52실링이거나 그 이하면 관세는 34.8실링이고 밀 가격이 오르면 관세는 점차 낮아져서 밀 가격이 73실링이면 관세는 1실링을 부과하도록 하였으며 1842년에는 관세상한을 20실링으로 낮추었다.

1800년 이후의 인구증가와 경제성장은 농산물 보호에 불리한 방향으로 전개되었다. 1811년부터 1841년까지 영국의 인구는 1,260만명에서 1,800만명으로 증가되었고 국내 생산으로는 모자라게 되었다. 또 한편 그 동안 누리던 제조 산업의 성장과 수출 특히 섬유류 수출 호황이 1830년 후반부터 둔화되기 시작하면서 제조업에서는 농업이 누리는 불공평한 보호에 대해 불평이 높아지기 시작하였다. 1836년에 시작된 경제 불황과 농산물 생산 감소는 실업과 농산물 가격 상승으로 이어져 중산층과 근로자 계층이 중심이 되어 곡물법 반대 동맹(Anti-Corn Law League, ACLL)이 결성되었다.

## 2. 곡물법 반대 동맹

곡물법 반대 동맹(ACLL)은 영국에서 생긴 최초의 전국 단위의 정치 압력 단체였다. 그들의 리더는 제조업자들과 수출무역에 종사하는 전문가이었다. 그들의 전략은 전국적인 홍보와 선거 등록 캠페인이었다. 그들은 전국을 돌아다니며 자유무역의 장점과 보호주의의 나쁜 점을 역설하였으며 보호주의적인 지주들을 의회 의원 선거에서 낙선시키고 자유무역 옹호자들을 의회로 진출시켜 과반수 이상을 차지하게끔 노력하였다.

1844년에는 곡물법 반대 동맹의 성공적인 활동에 자극을 받아 방어적인 반동맹(Anti-League)이 결성되었다. 그러나 보호주의적인 지주와 농민들로 구성된 반 동맹은 그다지 활약을 보이지 못했으며 자유무역 옹호자들보다

신념이 강하지도 못하였고 이론적으로도 논리가 부족하였다. 1845년에 곡물법 반대동맹의 후원금은 25만 파운드였던 반면에 반동맹의 후원금은 고작 2,000 파운드에 불과하였다는 사실은 양 조직의 세력을 잘 반영한다. 그밖에 동맹에 반대하는 세력은 차티스트(charist) 운동이었다. 이들은 사회적 및 산업적 개혁을 위해 의회의 개혁을 추구한 노동자 중심의 조직이었으며, 곡물법 철폐만을 목적으로 한 동맹과 종종 충돌하였다.

### 3. 논쟁의 이슈

오늘날의 관점에서 보면 곡물에 대한 보호를 둘러싸고 그 당시에 그렇게 큰 갈등이 있었다는 것이 다소 과장되게 보일지는 모르지만 18세기 초기에는 근로자와 중산층은 그들 소득의 상당부분을 먹는데 썼으며 그들 먹거리의 가장 중요한 것은 빵이었다. 하지만 빵 가격만 갖고는 그 당시 곡물법이 왜 그렇게 영국민의 정치적인 삶에 커다란 분노를 야기하였는지 설명할 수 없다. 값싼 빵을 찾는 이면에는 새로 늘어나는 제조업 및 수출 산업과 점차 쇠퇴하는 농업 부문간의 갈등, 바꿔 말하면 산업 중산층과 지주 귀족간의 정치적 권력을 위한 투쟁이 있었다.

그들의 논쟁은 주로 경제적인 이슈에 집중되었고 국내 농산물의 보호로부터 누가 이익을 보고 누가 손해 보느냐 하는 이해관계에 관한 것이었다. 산업 주의자들에게는 곡물법은 지주 귀족계급의 수탈의 일환이었다. 그들은 식량수입의 제한에 따른 높은 곡물 가격은 가난한 사람들을 기아에 빠뜨릴 뿐만 아니라 또한 상대국들이 농산물을 영국에 수출하지 못함으로 인해 영국의 공산품을 수입할 수 없게 만들어 제조업자들이 손해를 본다고 주장하였다. 곡물법을 옹호하는 자들은 곡물법의 철폐로 빵 값이 싸지게 되면 결과적으로 노동자의 임금이 낮아지게 되어 결국 제조업자들이 바라는 진짜 이유인 값싼 노동력을 얻기 위한 것이라고 주장하였고 또한 농업은 특별한 산업이고 궁극적으로 꼭 필요한 기간산업으로서 과멸되지

않도록 보호할 가치가 있다고 주장하였다.

이러한 상반된 이해의 충돌 이외에도 곡물법 철폐의 효과가 정부 재정이나 국가의 안보에 어떤 영향을 미치느냐 하는 것과 같은 국가 후생에 관한 논쟁이 있었다.

### 3.1. 곡물법 철폐의 경제적 이익 논쟁

산업주의자와 지주는 서로 자기들의 주장이 노동자와 농민 모두의 이익을 위한 것이라고 주장하였다. 그들은 모두 도덕성과 윤리를 동원하여 자기들의 주장을 내세웠다.

자유무역 옹호자들은 가장 적은 비용으로, 또 가장 이익이 극대화되는 방향으로 사람들에게 필요한 것을 공급하고 사회가 즐길 수 있도록 자유를 주는 것이라고 하였으며 더 나아가 자유무역은, ①가장 싼값으로 살 수 있고 가장 비싼 시장에서 팔 수 있는 권리를 보장하는 시민의 자유이며, ②특정 집단을 편애하지 않는 정치적 정당성이며, ③국가간 그리고 계층간에 평화를 가져다 주는 평화이며, ④사람들 서로간에 도와주고 위로해 줄 수 있는 문명화라고 규정하였다.

하지만 결국은 이러한 도덕적인 호소보다는 경제적인 이해관계가 곡물법 철폐에 찬성이나 반대이냐를 결정하는 핵심 요소이었다. 이런 논의는 5가지 문제로 나눌 수 있는데, ①빵 값과 임금과의 상관관계, ②계층간의 갈등, ③지주 계층과 다른 계층간의 세금차이 문제와 지주와는 별도로 농민이 보호로부터 얻는 이득의 정도문제, ④농업이 보호가 필요한 특별한 산업인가, ⑤곡물법이 수출에 미친 영향이었다.

#### 3.1.1. 빵 값과 임금과의 상관 관계

모든 논쟁의 가장 핵심적인 논쟁은 빵 값과 임금간의 관계였다. 차티스트들은 산업가들이 곡물법 철폐를 주장하는 숨은 동기는 임금을 낮추기

위한 것이라고 의심하였다. 자유무역가들은 곡물법이 수출기회를 제한함으로써 임금의 상승을 저해하고 있으며 높은 식량가격이 높은 임금을 가져오는 것이 아니고 그 반대라고 주장하였다.

반면 보호주의자들은 곡물법 철폐는 식량가격을 낮추는 결과를 가져오지 못하고, 잠시는 낮아지겠지만 외국이 영국에 곡물을 독점적으로 수출하게 되면 오히려 곡물 가격이 더 오를 것이며 국내 농산물 생산의 위축으로 노동자의 공급이 많아져서, 산업근로자의 임금이 낮아지므로 근로자들은 곡물법 철폐로 오히려 손해를 본다고 주장하였다.

한편 일부에서는 곡물법이 철폐되어도 외국으로부터의 곡물수입 물량이 그렇게 많지 않을 것이고, 가격변동도 적을 것이라고 주장하기도 하였다.

### **3.1.2. 계층간의 갈등**

이 논쟁은 역사가들의 관점에서 보면 가장 중요할 수 있는 산업 중산층과 지주 귀족 계급간의 계층 갈등이었다. 동맹은 자기들이 산업 중산층뿐만 아니라 근로 계층, 그리고 심지어 소작 농민들을 지주의 이익으로부터 보호하는 단체라고 주장하였다. 반면에 지주들은 제조업자는 인구의 소수에 불과한데 선동적인 기술로서 인구비율 이상의 영향력을 발휘하고 있다고 반박하였다.

### **3.1.3. 지주와 다른 계층, 그리고 농민의 이해문제**

이 논쟁은 계층간의 갈등과 밀접하게 관련되어 있는데 지주 계급의 세금부담이 과연 무거운 것이냐 하는 문제이다. 곡물법을 옹호하는 자들은 지주들이 과중한 세금을 부담하고 있기 때문에 그에 대한 보상으로 보호를 요구할 수 있다는 것이다. 자유 무역 옹호자들은 그와 반대로 지주들은 그들이 공평하게 부담해야 할 세금보다 적게 내고 있다고 반박한다. 그들은 1692년 이후 토지세는 한번도 인상되지 않았던 반면 토지 가격은 7배나 상승하였다고 비판한다.

곡물법 반대동맹은 그 자신들의 주장을 전국적인 운동으로 확산시키려 노력하였으며, 따라서 소작 농민들의 지지를 얻기 위해 곡물법은 지주 계층에게만 이익을 주고 있다고 주장하였다. 곡물의 가격이 오르면 땅 값도 오르기 때문에 농민들도 단기적으로는 곡물가격의 상승으로 이익을 볼 수 있지만 장기적으로는 소작관계를 갱신 할 때 더 높은 소작료를 물어야 하기 때문에 이득은 없어질 것이라고 주장하였다. 이에 대해 보호론자들은 동맹이 도시 근로자에게는 곡물법으로 비싼 빵 값을 지불하고 있다고 하고 또 농민에게는 비싼 곡물법으로도 이익을 전혀 받지 못한다고 하는 것은 서로 모순이라고 지적하고 또 지주들은 지대(rent)를 3%만 받는데 비해 자본가들은 투자한 금액의 20%내지 50%를 이자로 받는다고 비판하였다.

#### **3.1.4. 농업이 보호가 필요한 특별한 산업인가**

이 논쟁은 오늘날에도 농업인들이 종종 의지하는 문제이다. 오늘날의 일본, 유럽, 그리고 미국의 농민들과 마찬가지로 그 당시의 영국의 농민과 지주들도 농업은 특별한 산업이고 보호받아야 된다고 믿었다. 그들은 아담 스미스의 말을 인용하여 토지는 모든 나라에 있어서 가장 위대하고 중요하며 그리고 오래 지속되는 재산인데 반하여, 자본은 토지의 경작에 묶여 사용되기 전에는 매우 불확실한 소유라고 하였다.

자유 무역가들은 이런 주장을 비난하면서 농업은 만약 이익을 내지 못하면 문 닫고 다른 곳으로 자원을 배분해야 하는 산업의 하나에 불과하다고 주장하였다. 다른 산업과 마찬가지로 농업에도 자유무역을 동등하게 적용해야 하느냐는 질문에 대해 당시의 자유무역가인 흄은 만일 자기가 선택해야 한다면 식량은 마지막까지 보호해야 한다고 생각한다고 답변할 정도로 농업에 대한 보호는 넓은 지지를 받고 있었다.

#### **3.1.5. 곡물법의 수출에의 영향**

이 문제는 산업부문은 성장하고 농업부문은 쇠퇴하는 산업화의 중요한

특성과 관련된다. 중산계층 사람들은 현재와 미래의 영국의 부는 결국은 농업이 아니라 제조업에 의존할 것이라고 인식하였다. 지주들은 이를 인정하지 않고 국내무역은 국제무역보다 중요하다고 주장하였다. 외국과의 무역은 종종 다른 나라의 관세에 의해 손해 볼 수도 있고 또 수출산업은 국내 노동력의 일부만 고용하기 때문에 이들만을 위한 정책은 다른 분야에 고용된 근로자에게 불공평하게 될 것이라고 주장하였다.

## 3.2. 곡물법과 국가 후생에 관한 논쟁

### 3.2.1. 일방적인 조치이나, 상호 반향적인 조치이나?

1840년대의 자유무역에 관한 이론은 단지 이론에 불과한 것이었다는 점을 강조할 필요가 있다. 그 효과에 대해서는 아무 증거가 없었으며 특히 무역 상대국에 대해서도 마찬가지이다. 영국이 1842년에 거의 모든 공산품에 대한 무역을 자유화하였을 때 온 세계가 무역을 자유화하도록 보장한 것은 아니었다. 따라서 곡물법을 철폐할 경우 다른 나라가 영국을 따라 영국의 공산품에 대해 그들의 국내 시장을 개방할 것인가? 즉 만일에 일방적으로 혼자서만 무역자유화를 할 경우 어떤 효과가 생길 것인가 하는 문제였다. 자유 무역가들은 영국이 모든 수입제한을 철폐하면 다른 나라들도 그들의 보호조치를 오랫동안 유지하지는 못할 것이라고 주장하였다.

반면에 보호주의자들은 다른 나라들도 산업화를 이루기 위해서는 유치 산업보호가 필요하기 때문에 상호 호혜적인 자유무역은 결코 일어나지 않을 것이라고 주장하였다. 어떤 사람은 중간적 입장을 취해서 곡물법 철폐는 필요한 것으로 인정하면서 그 대신 영국의 수출품에 대해 관세를 유지하는 나라에 대해서는 보복관세를 부과해야 한다고 주장하였다.

### 3.2.2. 국가 안보에의 영향

자유무역은 영국의 식량공급을 외국에 의존한다는 것을 의미하기 때문에 국가 안보가 중요한 관심 화제가 되었다. 많은 나라들이 식량의 자급자

족의 포기예 극렬 반대하고 있기 때문에, 국가안보는 오늘날까지도 농업을 보호해야 하는 주요논리로 여겨지고 있다. 반동맹자들은 영국은 공산품을 생산하고 다른 나라들은 식량을 생산하는 국제적인 생산의 분업은 너무 위험하다고 주장하였다.

만약 수출시장이 줄어들고 혹은 농산물 수출국들이 공급을 중단(전시와 같은 상황에서) 한다면 영국은 어떻게 식량을 얻을 것인가? 자유 무역가들은 이러한 논리는 잘못된 것이라고 대응하였다. 그들은 1810년에 영국이 유럽의 거의 모든 국가와 전쟁을 하고 있었을 때 영국이 149만 1,000 킬로의 밀을 수입하였고 그 중 약 50만 킬로는 프랑스로부터 수입하였다고 지적하였다. 따라서 식량을 외국에 의존하는 것을 겁낸다는 것은 어린아이와 같은 어리석은 걱정이라고 주장하였다.

### 3.2.3. 정부재정 수입의 감소여부

국가 전체의 후생과 관련하여 관세의 정부 재정수입에 대한 공헌에 관하여 논쟁이 있었다. 비록 1842년에 최초로 평시에 소득세를 부과하였지만, 정부는 1846년 재정수입의 38%를 관세에 의존하고 있었다. 따라서 논의의 초점은 곡물에 대한 관세를 철폐한다면 정부재정에 어떠한 영향을 미칠 것인가였다.

보호론자들은 국가의 빚이 8억 파운드임을 상기하면서 무역자유화를 취하면 영국은 빚에 대한 이자 지급도 못할 것이라고 주장하였다. 자유무역을 주장하는 사람들 중 일부는 정부 재정수입 목적으로만 관세를 부과할 것을 주장하기도 하고 또 일부는 현재의 순응율 관세를 고정율 관세로 바꾸어 투기를 방지하고 농업을 하나의 산업으로 보호하면서 동시에 국가 재정수입을 확보하자고 주장하기도 하였다.

한편 자유무역에 대한 열렬한 신봉가들은 곡물법이 사실상 생산비증가를 가져왔고 따라서 무역기회를 제한하여 관세수입을 감소시키는 작용을

해 왔을 뿐만 아니라 또 국내적으로도 높은 가격으로 인해 소비가 감소되어 물품세도 감소시켰다고 주장하였다. 또한 자유무역 신봉자들은 재정 수입문제를 영국의 수출을 지원함으로써 미래의 번영을 보장하는 문제와 연관하여 주장하였다.

#### 4. 끝맺음

1845년에 발생한 아일랜드의 감자흉년은 당시 영국의 수상이었던 로버트 필(Robert Peel)에게 좋은 핑계를 제공하였다. 순전히 경제적인 이유만으로는 곡물법을 철폐할 명분이 약하다고 판단한 그는 국내 농산물의 부족으로 인한 사회적 혼란을 강조하여 결국 제조업과 농업의 이해를 서로 조금씩 양보하여 타협하도록 설득하였다. 그는 산업가와 근로자들의 동요가 너무 커져서 정부로서는 그들의 요구를 들어주지 않을 수 없음을 설명하고 지주들의 무거운 세금 부담에 대해서는 농업에 많은 인센티브(농촌의 빈곤구제, 농업개량을 위한 저리융자 등)를 제공함으로써 부담을 경감시킬 것이라고 설득하였다. 결국 그는 곡물법을 폐지하는데는 성공하였지만 결국 정치적 분열로 이어져 곧바로 수상직을 사임하게 된다.

1946년의 영국의 일방적인 농산물 무역자유화 조치가 그 후 영국 경제 성장에 어떠한 효과를 미쳤는지에 대한 분석은 별로 없다. 그러나 오늘날 아직도 많은 나라들이 농업에 대해서는 어떤 산업보다도 가능한 한 최대한으로 개방을 늦추려 하는 것을 볼 때 그 당시의 영국에서의 농업무역 자유화 조치가 보호무역에 대한 자유무역의 완전 승리로 끝났다고 보기는 어려우며 150여년이 지난 지금도 그에 대한 논쟁은 여전히 진행되고 있다고 보아야 할 것이다.

(송주호 jhsong@krei.re.kr 02-3299-4187 농산업경제연구센터)