creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학박사 학위논문

이승만 정부의
식량유통정책 연구

2023년 2월

서울대학교 대학원

국사학과

김 수 향

이승만 정부의
식량유통정책 연구

지도교수 정 용 욱

이 논문을 문학박사 학위논문으로 제출함
2023년 2월

서울대학교 대학원
국사학과
김 수 향

김수향의 문학박사 학위논문을 인준함
2023년 2월

위 원 장 이동원 (인)

부위원장 정용욱 (인)

위 원 John P. DiMoia (인)

위 원 한봉석 (인)

위 원 오제연 (인)

국문초록

본 고는 이승만 정부가 실행한 식량유통정책의 변천과 그 내용을 분석하였다. 1950년대 한국 농업은 즉각적인 증산이 어려웠던 만큼 정부는 유통부분을 중심으로 식량정책을 추진하였다. 본 연구는 식량정책의 법·제도적 토대의 형성 과정과 양곡의 생산, 유통, 소비(배급)에 이르는 식량유통의 전 과정을 분석 대상으로 삼았다.

이승만 정부의 식량유통정책은 정부 통제 하의 식량 유통과 시장에 의한 식량 유통을 병행했다. 1950년대 정부 식량정책의 법적 근거는 1950년 제정된 〈양곡관리법〉으로, 본 법은 “양곡을 관리 비축하여 그 수급 및 가격의 조절과 배급 및 소비의 통제를 함으로써 국민 식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적”으로 제정되었다. 본 법에 의거 정부관리양곡제도가 수립되었다. 정부관리양곡은 시장을 통해 식량이 유통되기 어려운 부문에 식량을 배급하고, 시장의 가격을 조절하기 위한 제도였다. 정부는 당해 미곡 생산량의 1/3 이하 범위 내에서, 국회가 동의한 가격으로 양곡을 매상하여 정부관리양곡으로 확보했다. 정부관리양곡 외의 양곡 유통은 시장을 통해 유통되었다. 1950년대 후반 정부관리양곡 규모의 축소와 더불어 시장을 통한 양곡 유통 규모가 커졌다.

6.25전쟁은 정부 식량정책의 목표를 바꾸는 계기였다. 6.25전쟁 발발 이전 식량정책의 주요 목표는 양곡이 생산지로부터 소비지인 도시로 원활하게 유통되어, 도시 비농가 인구의 안정적인 식생활을 보장하는 데 있었다. 그러나 6.25전쟁을 거치며 정부는 최대한의 양곡을 최소한의 자금으로 확보하여 군량미, 공무원 양곡 등 관영 수요에 공급하는 것을 목표로 했다. 이를 위해 전쟁기 신설

된 임시토지수득세와 농지상환곡 등 정부가 농민으로 현물을 수납받는 제도를 전쟁 이후에도 지속했다. 한편, 전쟁 발발 직후 농민을 제외한 전 인구 식량배급을 계획했던 정부는 점차 군량미 확보를 식량정책의 우선순위에 두었다. 민간 식량 배급은 식량정책에서 후순위로 밀렸다. 정부는 1954년부터 정부관리양곡의 민수 배급제도를 폐지했고, 1957년부터는 군량미를 제외한 모든 관수 배급도 중단했다.

마지막으로 이승만 정부의 식량유통정책에서 원조 양곡은 중요했다. 전쟁기 연이은 흉작으로 정부는 국내산 양곡만으로 정부관리양곡을 채울 수 없었다. 6.25전쟁기 부족한 공급량과 급증한 식량 수요의 차이를 메꾼 것은 구호원조로 들어온 외국산 양곡이었다. 전쟁 초기 구호원조 양곡은 정부관리양곡 수급계획에 포함되지 않았다. 구호원조 양곡의 도입·관리 주체가 원조 기관이어서 정부의 관리 권한이 약하였기 때문이다. 그런데 국내산 양곡만으로 정부관리양곡 수급계획을 실행할 수 없게 되면서, 구호원조 양곡 또한 정부관리양곡 수급 계획의 틀 안으로 들어왔다. 피난민 구호 등의 용도에 한정되었던 구호원조 양곡은 전쟁 말기에는 정부관리양곡의 중요한 공급원이 되었다. 구호원조 양곡은 전쟁 이후 점차 감소했고, 1955년 3월부로 도입 종료되었다.

1955년 한미간의 미국산 잉여농산물 도입에 관한 협정이 체결되었다. 우선 1955년 5월 31일 미합중국농업교역발전 및 원조법 제1관에 의한 대한민국과 미합중국간의 잉여농산물협정, 미 공법 480호(PL 480) 잉여농산물 원조 협정이 체결되었다. 또한 1954년에 개정된 미국 상호안전보장법(MSA) 402조에 의거하여 미국 대한원조자금의 일부를 잉여농산물 구입에 사용할 수 있게 되었다. 한국은 1955년부터 상호안전보장법에 의해 공여된 ICA(국제협조처) 원조자금의 일부를 잉여농산물 구매에 사용했다. 잉여농산물 판매대

금은 국방비로 전입되어 군사력을 유지하는 데 이용되었다. 전쟁 기간 중 수요 대비 부족한 식량의 보전책이었던 원조 양곡은 전후에는 국방비 재원 조달을 위해 도입되었다. 한국의 군사력유지는 한국정부와 미국 정부의 공통된 이해관계였고, 1950년대 후반에는 식량 수요와 관계없이 막대한 양의 잉여농산물이 도입되었다.

이상의 분석을 통해 본 고는 이승만 정부의 식량유통정책이 “국민 식량의 확보와 국민경제의 안정”을 달성하지 못했음을 주장한다.

정부의 식량정책은 도시의 비농가 인구는 물론 농가인구의 식생활을 안정시키지 못했다. 정부는 식량의 배급 대상을 점차 축소해 갔다. 배급에서 제외된 이들은 시장을 통해 양곡을 확보해야 했다. 그런데 정부는 정부관리양곡을 확보하는 데 주력하는 대신 정부관리양곡의 방출을 통해 곡가를 조절하는데 소극적이었다. 1957년까지 곡가는 계속 상승세였으며, 계절적 변동이 심해 비농가 인구의 식생활은 불안정했다. 생산자인 농민의 경우에도 정부의 수납·매상량이 과도하여 자가 소비 식량을 확보하는 데 어려움을 겪었다. 이처럼 정부의 식량정책은 대다수 인구의 식생활을 안정시키는 데 실패했다.

정부의 식량정책은 전 인구의 70%를 차지하는 농가경제를 안정시키지 못했다. 정부는 통화량 수축과 재정 지출 최소화를 위해 전시 임시제도였던 현물납제를 전후에도 유지했다. 또한 전후 농민으로부터 양곡을 매상·수납할 때 적용되는 가격을 최대한 낮추는 저곡가정책을 실시했다. 정부의 저곡가정책은 농민의 경제력을 악화시키는 데 일조하였다. 한편, 한국정부와 미국 정부의 동일한 이해관계 하에 대량으로 도입된 원조농산물 또한 국내산 양곡의 가격 경쟁력을 하락시켰다. 대량의 잉여농산물이 시장에 유입되어 곡가 상승을 억제했다. 여기에는 해방 이후부터 1950년대 중후반

까지 한국의 경제정책에서 일관되게 이어진 인플레이션 억제 기조도 중요하게 작용했다. 그런데 정부는 곡가 하락(低落)으로 발생하는 문제들, 예컨대 농업소득의 하락과 농민층의 위기에 대해 대책을 취하지 않았다. 그런 면에서 정부의 식량정책은 통화량을 제어하고 물가상승을 억눌러 사회 불안을 잠재우기 위한 것이었을 뿐, 그 과정에서 희생되는 농민 대한 고려는 사실상 부재했다. 정부의 식량유통정책 1950년대 중후반 농가의 적자와 부채가 동시에 증가하는 농업위기를 불러온 주된 원인이었다.

농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들은 생산량의 일부를 농지상환곡과 임시토지수득세로 납부하는 부담에 시달렸다. 전후 정부가 부과하는 수납량은 크게 줄어들지 않는 가운데 정부의 저곡가 정책과 잉여농산물 도입으로 인해 농가경제는 부채의 악순환에 빠져 재생산이 어려웠다. 그러한 점에서 1950년대말부터 제기되어 5.16 쿠데타 이후 군사정부가 시행한 '농촌고리채정리'는 1950년대 농업정책과 식량 정책으로부터 파생된 것이다.

1950년대 식량정책은 한정된 국내 공급량에 맞춰 수요량을 조절하고, 국내 공급량이 부족할 시에는 외국산 양곡을 도입하는 것에만 주안을 두었다. 수급조절은 안정적인 식생활을 보장하는 근본적인 접근법이라기보다는 임시방편이었다. 따라서 1950년대 후반부터 비료 공장 건설이 본격화되어 비료 자급화가 추진되고, 1960년대에서 70년대로 이어지는 종자 개량 사업 등 농업생산성을 향상시키기 위한 정책들이 추진되는 것 또한 1950년대 농업 정책과 식량 정책의 한계를 극복하기 위해서였다.

주요어 : 이승만, 식량유통, 양곡관리법, 농가경제, 농업, 미국의 농산물 원조
학 번 : 2012-30817

목 차

서론 ····· 1
1. 문제제기와 연구대상 ····· 1
2. 연구사검토와 연구과제 ····· 7
3. 논문 구성과 자료 소개

一. 정부수립기 양곡관리법 제정과 식량정책의 수립(1948~1950년) ····· 20
1. 정부수립 직후 식량정책의 변동과 식량 사정의 불안정성 ····· 20
1) 미군정기-정부수립 직후 공출·배급을 통한 식량정책 ····· 20
2) 1949년 식량 자유 정책으로의 전환 ····· 42
2. 양곡관리법 제정과 식량수급제도의 정비 ····· 55
1) 새로운 식량수급제도의 모색 ····· 55
2) 양곡관리법 제정과 정부관리양곡제도의 수립 ····· 62

二. 6.25 전쟁과 정부관리양곡 중심의 식량정책(1950~1953년) ····· 67
1. 전시 식량 수요 증가와 정부관리양곡 규모의 확대 ····· 67
1) 현물수납제 실시와 정부관리양곡 확보 ····· 67
2) 구호원조 양곡 도입과 관·민의 식량 수입 촉진 ····· 88
2. 전쟁기 정부관리양곡 수급계획의 실행과 그 영향 ····· 98
1) 정부관리양곡 확보를 위한 식량수급계획의 실시 ····· 98
2) 전쟁기 정부의 식량 배급 정책 ····· 122

三 전후 군사력 유지와 인플레이션 억제를 위한 식량정책(1954-1956년) ····· 135
1. 양곡관리법 개정과 전후 복구기 정부관리양곡 수급계획 ····· 136
1) 곡물 가격 변동과 양곡관리법 개정 ····· 137
2) 관영수요에의 공급을 위한 식량수급계획의 시행 ····· 143
2. 군량미와 정부관리양곡 확보 문제 ····· 158
1) 현물수납제 존속과 양곡 일반 매상 재개 ····· 158
2) 1955년 한·미 잉여농산물 협정과 농산물원조 제도화 ····· 170
3. 인플레이션과 정부관리양곡정책의 변화 ····· 185
1) 수납·매상 가격 조절을 통한 저곡가정책의 시행 ····· 185
2) 민수 배급제도 폐지 ····· 195

四 잉여농산물 대량 도입과 식량정책의 전환(1957~1960년) ····· 201
1. 잉여농산물의 도입량 증가와 정부관리양곡수급 정책의 변화 ·· 201
1) 1957-1960년 한·미 잉여농산물 협정의 내용과 특징 ····· 201
2) 정부관리양곡의 축소와 정부관리양곡 확보 방식의 변화 ····· 206
2. 정부관리양곡 축소와 잉여농산물 대량 도입의 귀결 ····· 223
1) 관수 배급 축소와 양곡의 시장 유통 확대 ····· 223
2) 잉여농산물의 한국 내 유통과 그 영향 ····· 226
결론 ·····
참고문헌 ·····
Abstract ·····

표 목 차

표 1-1. 1940-1944년 조선의 미곡 생산량과 공출량, 1인당 소비량(단위 : 정곡 천 석, 천 명) ····· 20
표 1-2. 1940-1947년 남한의 양곡 생산량 (단위 : 정곡 석) ····· 21
표 1-3. 미군정기 추곡·하곡 공출 현황(단위 : 정곡 천 석) ····· 24
표 1-4. 미군정기 미곡의 공출 가격과 자유시장 가격 비교(단위 : 원, 정곡 1석) ····· 25
표 1-5. 1949미곡연도 식량수급계획(단위 : 석) ····· 29
표 1-6. 양곡매입법 3조 수정안 비교 ····· 35
표 1-7. 1948년도 산 추곡 배급 실적 (단위 : 정곡 석) ····· 44
표 1-8. 1948·1949년 정부의 추곡 매상계획과 실적(단위 : 정곡 천 석, 원) ····· 52
표 1-9. 〈양곡관리법〉 정부 원안과 산업노농위원회의 수정안 비교 56
표 2-1. 농지개혁 전 소작지 면적과 농지 분배 현황 (단위 : 정보町步) 72
표 2-2. 6.25 전쟁기 농지상환곡 수납실적(단위 : 정곡 천 석) ····· 73
표 2-3. 법정상환기간 내 농지개혁 상환곡 수납실적 (단위 : 정조, 석) 75
표 2-4. 6.25 전쟁기 갑종(전답) 토지의 토지수득세율 ····· 81
표 2-5. 6.25 전쟁기(1951-1953년) 정부토지수득세 부과량과 실제수납량 (단위 : 정곡 석) ····· 82
표 2-6. 1950-1953년 양곡생산량과 정부수납양곡(단위 : 정곡 석) ···· 86
표 2-7. 1952년산 추·하곡 임시토지수득세 수납양곡의 현금 가치(단위 : 정곡 석, 환) ····· 88
표 2-8. 미군정기 원조 양곡 도입량(단위 : 톤M/T) ····· 90
표 2-9. 양곡 도입량 중 구호원조 양곡의 비율(단위 : 정곡, 톤M/T) 94
표 2-10. 1949-1953년 양곡 도입 현황, (단위 : 정곡, 톤M/T) ····· 95
표 2-11. 〈양곡관리법〉 1차 개정안 ····· 96

표 2-12. 1952·1953미곡연도 정부와 민간의 양곡 수입 내역(단위 : 정곡 석) ····· 98
표 2-13. 1951미곡연도 전체 식량수급계획 (단위 : 정곡 석) ····· 101
표 2-14. 1951미곡연도 정부관리양곡 수급계획 (단위 : 정곡 석) ···· 102
표 2-15. 1951년 2월-10월까지의 식량수급계획 (단위 : 정곡 석) ···· 104
표 2-16. 1951미곡연도 하반기 식량수급계획안 정부안과 농림위원회 수정안(단위 : 정곡 석) ····· 106
표 2-17. 1952미곡연도 전체 식량수급계획 (단위 : 정곡 석) ····· 109
표 2-18. 1952미곡연도 정부관리양곡 수급계획 초안 (단위 : 정곡 석) 111
표 2-19. 1952미곡연도 정부수납계획 및 실적(단위 : 정곡 석) ····· 116
표 2-20. 1953미곡연도 정부관리양곡 수급계획 (단위 : 정곡 석) ···· 118
표 2-21. 1952년산 추곡 매상 가격 산출 근거 ····· 121
표 2-22. 1953미곡연도 정부수납계획 및 실적(단위 : 정곡 석) ····· 122
표 2-23. 1951미곡연도 정부관리양곡 배급계획 및 배급실적(단위 : 정곡 석) ····· 124
표 2-24. 1951미곡연도 중(1951. 2-10월) 정부관리양곡 배급계획(단위 : 정곡 석) ····· 125
표 2-25. 1953미곡연도 월별 외국산 양곡 도입량(단위 : 정곡 톤) ·· 134
표 3-1. 6.25전쟁 전후 한국군의 증가(단위 : 만 명) ····· 139
표 3-2. 양곡관리법 개정 조문 비교 ····· 143
표 3-3. 1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 국회 수정안(단위 : 정곡 석) ····· 149
표 3-4. 1953·1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 비교 (단위 : 정곡 만 석) ····· 151
표 3-5. 1955미곡연도 정부관리식량수급계획 정부원안과 국회수정안 (단위 정곡 : 석) ····· 153
표 3-6. 1956 미곡연도정부관리식량수급계획 정부원안과 국회수정안 (단위 정곡 : 석) ····· 156

표 3-7. 1954-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획 공급면 (단위 정곡, 만 석) ····· 157
표 3-8. 1954-1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수요면 (단위 정곡, 만 석) ····· 159
표 3-9. 1954-1956년 임시토지수득세 세율 변화(단위 %) ····· 164
표 3-10. 1953년 추곡 토지수득세 납부액과 1954년산 추곡 토지수득세 과세예상액(단위 : 환) ····· 165
표 3-11. 1954-1956미곡연도 추곡·하곡생산량과 임시토지수득세(단위 : 정곡 석) ····· 168
표 3-12. 1954-1956년도 양곡 총생산량 대비 정부양곡수납실적(단위 : 정곡 석) ····· 171
표 3-13. 1949미곡연도-1956미곡연도 구호 및 원조양곡 도입량(단위 : 톤) ····· 174
표 3-14. 1950년대 한국에 도입된 PL480 원조(단위 : 달러) ····· 178
표 3-15. 1956년도 PL 480 협정에 의한 양곡 도입내역 (단위 : 톤) 182
표 3-16. 1954-1956미곡연도 외국산 양곡의 경로별 도입량 (단위 : 톤) 183
표 3-17. 정부관리양곡 계획안의 도입 계획과 실적 비교(단위 : 톤) 184
표 3-18 1956년 잉여농산물 도입경로별 대충자금 및 징수 현황 (단위 : 천 환) ····· 186
표 3-19. 1950년대 추곡 정곡 1석의 공정 가격(단위: 환) ····· 189
표 3-20 1954-1956미곡연도 정부의 일반 매상 계획량과 실적(단위 : 석) ····· 197
표 4-1. 1957-1960년 MSA 402조와 PL 480호에 의한 잉여농산물 도입 협정(단위 : 천 달러) ····· 207
표 4-2. 1957-1960년 외국산 양곡의 경로별 도입량(단위 : 톤) ····· 208
표 4-3. 1955-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획의 공급부문 구성 (단위 : 정곡 만 석) ····· 209
표 4-4. 1957미곡연도 정부관리양곡 수급계획 정부안과 국회 수정안

(단위 : 정곡 석) ····· 213
표 4-5. 1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획의 정부안과 국회수정안 비교(단위 : 정곡 석) ····· 217
표 4-6. 1959미곡연도 정부관리양곡 수급계획 정부안과 국회 수정안 (단위 : 정곡 석) ····· 219
표 4-7. 1960미곡연도 정부관리양곡 수급계획 최종안(가결) (단위 : 정곡 석) ····· 220
표 4-8. 1957년도 서울시 곡물 도매 물가 지수 (기준 1947년 :100) 224
표 4-9. 1957년 미곡담보융자제도의 계획과 실적(단위 : 정곡 석, 백만 환) ····· 225
표 4-10. 1958년-1960년 미곡담보융자제도 실적(단위 : 정곡 석, 천환) 228
표 4-11. 1957미곡연도-1960미곡연도 구호 및 원조양곡 도입량(단위 : 톤) ····· 231
표 4-12. 1955-1950년 평균농가의 수지상태 (단위: 환) ····· 235
표 4-13. 1950년대 농가의 평균수입과 지출(단위 : 환) ····· 238
표 4-14. 1950년대 후반 농가부채의 추세 ····· 239

그림 목차

그림 표 1-1. 1948년 양곡 매상과 배급 경로 ····· 40
그림 표 1-2. 양곡관리법 제정 이후 정부 식량수급계획의 이원화 ····· 63
그림 표 2-1. 6.25전쟁기 국내산 양곡의 매상 및 배급 경로 ····· 127
그림 표 2-3. 1950-1952미곡연도 월별 미곡 1두의 소매가격 (단위 : 원) ····· 128
그림 표 2-4. 1953·1954미곡연도 상반기 양곡 소매 가격(단위 : 1두, 환) ····· 133
그림 표 3-1. 6.25전쟁기 통화량 및 물가 변동 ····· 138

그림 표 3-2. 1953년 상반기와 1954년 상반기의 대맥 도입량 (단위 : 톤) ····· 141
그림 표 3-3. 1954-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획 공급면 구성비(단위 : %) ····· 158
그림 표 3-4. 1954-1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수요면 구성비(단위 %) ····· 160
그림 표 3-5. 1954-1956미곡연도 정부 공정가격과 시장 가격의 비교 (단위 : 환) ····· 198
그림 표 4-1 1955-1960미곡연도 정부관리양곡 공급면의 구성 ····· 209
그림 표 4-2. 정부관리양곡 수급계획의 수요면 구성 ····· 230
그림 표 4-3. 1957-60미곡연도(1956.11.-1960.10.) 서울시 미곡 가격 추이 (단위 1두, 환) ····· 231
그림 표 4-4. 잉여농산물 원조의 도입 경로별 구성비 ····· 232
그림 5 ····· 234

서론

1. 문제제기와 연구대상

식량은 인간이 생존하기 위한 필수 요소이다.[1] 개인과 사회, 국가가 유지되기 위해서는 식량의 안정적 생산과 공급이 선행되어야 한다. 식량이 안정적으로 생산·공급되지 않을 때 식량문제가 발생한다. 일반적으로 식량문제는 식량 생산량이 수요량을 충족시키지 못해 발생하는 식량부족, 기아(飢餓)를 의미한다. 해방 이후 한국에서 식량은 생필품 이상의 정치·사회적 의미가 있고 식량문제의 내용 또한 식량부족 이상의 문제를 내포했다. 일제 강점 시기 동안 조선 농업이 식민지 본국의 식량 자급을 위한 수단이 되었기 때문이다.

일제는 식민지 조선에서 미곡 중심의 농업증산정책을 추진했다. 산미증식계획으로 대표되는 농업정책의 결과 조선의 미곡 생산량은 증가했지만 그만큼 일본으로 이출되는 미곡량 또한 증가했다. 일제는 식량 증산을 위해 지주소작제를 존속·강화했고 그 결과 대다수 조선인은 생산량의 과반수 이상의 소작료를 지불하는 소작농의 지위에 있었다. 중일전쟁 이후 일제는 전쟁 수행에 필요한 식량을 조달하기 위해 식량통제정책을 실시했다. 농민들은 강력한 공출정책 하에서 자가 식량조차 확보하기 어려웠으며, 도시민 등 식량 소비자들에게는 충분한 식량이 배급되지 않았다. 일제의 식민정책에서 비롯한 식량문제는 조선인의 삶을 위협했다. 해방 직후 식량문제를 해결해야 한다는 사회적 요구가 제기된 것은 당연했다. 해방 이후 한국에서 식량문제는 생존 차원의 문제는 물론 일제 식민지배와 식민지유산의 청산과 결부된 탈식민 문제의 성격을 가졌다. 또한 식량문제는 식민농정을 뒷받침한 식민지지주제의 해체 문제와도 관련되었다. 식량문제가 일제의 식민지배라는 구조 속에서 발생한 만큼 그 해결

1) 식량이란 소비자가 먹고 마시려고 구입하는 최종 생산물을 지칭하는 광의의 개념이다. 그런데 전통시대로부터 1960년대까지 한국에서 주된 식량은 농업 생산물인 양곡이었다. 특히 양곡 중에서도 미곡(쌀)과 보리가 주요 식량원이었다. 따라서 본 고는 식량을 양곡으로 국한, 협의의 개념으로 사용한다.

또한 개인적 차원을 넘어 국가·사회적 차원에서 다뤄져야 할 필요가 있었다.

해방 직후 식량문제의 해결을 기대했던 대중들은 곧 식량난에 직면했다. 해외 동포의 귀환, 월남민의 유입으로 남한 내 식량 소비 인구가 급격히 증가한 반면 수확기를 앞두고 식량 재고는 충분치 않았기 때문이다. 남한에 진주한 미군정은 식량 유통을 자유화했지만 곧 식량난과 양곡 가격 급등에 직면했다. 미군정은 1946년 1월 〈미곡 수집령〉을 공포하고 공출·배급제에 기초한 식량통제정책을 실시하였다. 미군정의 식량통제정책은 일제가 전시체제기에 행한 식량정책과 크게 다르지 않았다. 과도한 공출 할당과 낮은 매입가격으로 인해 미군정의 공출 실적은 저조하였다. 공출 정책에 대한 농민의 불만은 1946년 10월 전국적인 항쟁을 통해 표출되었다. 군정이 식량 수집에 실패함에 식량 배급 또한 부진했고, 이에 항의하는 도시민들의 시위가 반복적으로 발생했다. 미군정은 식량정책에 대한 농민과 도시민의 반발을 진압하며 식량통제정책을 이어나갔다. 또한 미군정은 식량 생산과 직결되는 농업구조에 대한 개혁을 실시하지 않았다. 1946년 토지개혁이 실시되어 지주제가 철폐된 북한과 달리 남한에서는 미군정기 동안 지주제가 존속되었다. 농업구조 개혁이 지연되는 가운데 농업생산을 뒷받침하는 정책의 부재로 식량 생산량 또한 증가하지 않았다. 미군정은 점령이 종식될 때까지 공출과 배급을 지속했다. 하지만 안정적인 식량 생산과 공급이라는 식량정책 본연의 목표는 달성하지 못했다.

1948년 8월 대한민국 정부가 수립되었다. 미군정기 동안 미해결의 과제로 남은 식량문제는 한국정부의 과제가 되었다. 정부 수립 직후 정부가 시행한 일련의 식량정책은 '균등한 식생활을 보장'하지 못했다. 시행착오 끝에 1950년 〈양곡관리법〉이 제정되었다. "국민 식량의 확보와 국민 경제 안정을 도모"함을 목표로 제정된 본 법은 식량 확보와 경제 안정이라는 목표를 성취하기 위해 기본적으로 양곡의 자유 거래를 허용하면서도, 정부가 일정량의 양곡을 매상하여 유통할 수 있게 했다. 전면적인 공출배급제는 폐지하되, 정부가 식량유통과정에 일정부분 개입하여

식량문제를 해결하고자 한 것이다. 1950년에는 〈농지개혁법〉이 공포되어 식량 생산구조에 근본적인 변화가 생겼다. 유상매수와 유상분배에 기초한 농지개혁의 실시로 남한에서도 지주제가 철폐되었다. 농지를 분배받은 자작농들이 식량 생산의 담당자가 되었다.

1950년 식량문제의 핵심이라 할 수 있는 생산과 유통 구조에 관한 기본적 법령이 제정되었다. 식량문제 해결을 위한 정부의 과제는 구체적으로 자작농들의 농업생산을 안정시켜 식량 생산을 적정수준으로 유지하고, 식량 배급 및 가격 정책을 통해 식량을 균형적으로 분배하는 것이었다. 그런데 〈양곡관리법〉과 〈농지개혁법〉이 공표·시행된 지 얼마 지나지 않아 6.25 전쟁이 발발하였다. 전시라는 긴급하고 특수한 상황은 식량문제의 성격과 정부의 식량정책을 변화시켰다. 국내 식량 생산이 감소함에 따라 식량 수입을 통한 공급량 확대가 필요했다. 이재민·피난민 등에 대해 국가 차원의 식량 공급이 필요했다. 무엇보다 전쟁기 동안 급증한 군사력 유지를 위해 한국정부는 정부수립기와는 다른 식량정책을 펼쳐야 했다.

휴전 이후에도 전쟁은 여전히 식량문제와 식량정책에 영향을 미쳤다. 대규모 군량을 매년 안정적으로 확보해야 했기 때문에, 군사력 문제는 전후 식량정책의 방향을 정부 통제 강화로 이끌었다. 한국의 군사력을 유지하기 위해 미국은 막대한 양의 잉여농산물을 원조로 제공했다. 정부는 원조농산물을 식량정책과 연동시켜 활용, 이용했다. 원조농산물 도입으로 한국에서 전체 식량 규모가 증가하면서 양곡 가격의 변동이라는 또 다른 차원의 식량문제가 야기되었다.

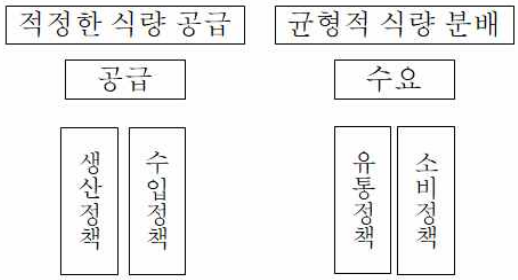
한국의 식량문제는 일제의 식량 및 농업 정책에서 비롯하였고, 식량문제의 해결은 식민지에서 해방된 한국 사회와 국가의 과제가 되었다. 그런데 농지개혁, 6.25 전쟁과 같은 다양한 역사적 사건이 식량 생산과 유통 구조에 영향을 미치면서 식량문제가 의미하는 바는 시기별로 달랐으며, 이와 함께 정부 식량정책의 방향과 내용도 변화했다.

식량은 생산 영역인 농업, 식량이 유통되는 경제구조, 생산과 소비의 주체인 국민들의 생활상까지 포괄적으로 접근할 수 있는 소재이다. 또한

식량문제는 농업 생산물이 사회적으로 배분되는 과정에서 발생하므로 한국현대사에서 농업의 경제적 영향력이 가장 높았던 1950년대 경제를 분석하기 위한 중요한 매개가 될 수 있다. 1950년대 식량과 식량문제, 식량정책은 농업구조의 변동이나 미국의 대한원조정책과 같은 다른 경제사연구와 비교해 충분한 조명을 받지 못했다.

본 고는 식량과 관련된 여러 측면 중에서도 정부가 시행한 식량정책의 구체적인 내용을 분석하고자 한다. 특히 식량 생산자와 수요자가 조우하는 지점인 유통 부분에 대한 정책을 규명하는 데 집중한다. 일반적으로 정부의 식량정책은 공급과 수요부문에 대한 세부 정책으로 구성된다. 적정한 식량 공급을 목표로 위해 국내에서 식량 생산을 장려, 촉진하는 정책을 실시하며, 부족한 식량의 보충을 위해 외국으로부터 식량을 수입하기도 한다. 국내 생산과 수입의 경로로 공급된 식량은 국민 각 계층에 적정하게 분배되어야 한다. 이를 위해 정부는 유통정책과 소비정책을 실시한다. 식량정책의 체계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<식량정책의 목표와 체계>



유통정책을 살펴보는 이유는 1950년대 정부 식량정책의 중심이 유통정책에 있었기 때문이다. 1950년대 국내 농업은 생산력이 비약적으로 향상되기 어려운 구조에 놓여있었다. 남북분단 이후 남한은 농업 생산에 필수적인 비료 조달에 어려움을 겪었다. 재원 부족으로 인해 비료 공장 건설은 1950년대 후반까지 지연되었다. 6.25 전쟁과 풍수해 등의 기후조건도 농업생산량 증가를 가로막았다. 1950년대 국내의 식량 생산 수준이

답보에 머무른 것과 달리 일정량의 외국산 식량이 무상원조로 한국에 도입되었다. 6.25 전쟁기에는 구호원조로 식량이 도입되었고, 전쟁이 끝난 후에는 미국의 잉여농산물이 원조로 도입되었다. 외부에서 공급된 식량은 1950년대 한국정부가 적극적인 농업증산정책을 실시하지 않은 배경을 제공하기도 했다. 이처럼 1950년대에 있어 식량 공급에는 일정한 한계가 있었다. 정부의 식량정책은 한정된 식량을 적절하게 공급하는 유통정책에 주안점을 둘 수밖에 없었다. 또한 미군정기 식량문제가 발생한 원인에는 농민이 생산한 식량이 소비자에게 원활하게 유통되지 않은 측면이 컸다. 따라서 식량문제 해결을 위해서도 유통정책에 관심을 기울일 필요가 있었다.

정부 정책에 주목하는 이유는 세 가지이다. 우선 1950년대 정부는 식량의 생산과 공급의 모든 요소와 관련된 '식량 경제' 내에서 적극적인 행위자였다. 정부는 〈양곡관리법〉에 의거 정부관리양곡제도를 운영하였다. 정부관리양곡의 주된 확보 방안은 농민으로부터 식량 구매였다. 법에서 규정한 매상 한계선은 당해 양곡 생산량의 1/3로, 정부는 생산자의 자가 소비 식량을 제외한 나머지 식량의 대부분을 매상할 수 있었다. 정부는 확보한 양곡을 직접 소비자에게 배급했고, 원활한 식량 유통을 위해 시장에 방출하였다. 이 같은 식량 제도 하에서 정부를 매개로 유통되는 식량 규모는 시장을 통해 거래되는 식량 규모보다 크거나 비등했다. 따라서 정부가 매해 어떠한 방식으로 얼마만큼의 양곡을 확보하고, 이를 어디에 얼마나 배급했는가를 구체적으로 밝혀야, 1950년대 농업 생산물의 사회적 배분체계와 구조를 규명할 수 있다.

다음으로 1950년대 정부의 식량정책은 식량을 생산하는 농업과 식량생산자인 농민에 일정한 영향력을 미쳤다. 정부는 농민으로부터 양곡을 매상할시 지불할 가격과 매상 규모를 결정하는 주체였다. 정부의 매상에 응하지 않을 경우 농민은 법적으로 처벌받을 수 있었다. 정부 매상은 시장판매와 함께 농민의 주된 소득원이었다. 농민이 1년간 농업생산에 투자한 자원과 노동력의 가치와 비교해 정부의 매상 가격이 낮을 경우, 농민은 안정적으로 농업생산을 이어나갈 수 없다. 정부의 가격정책은 농업

생산에 직접 연관되는 정책은 아니다. 하지만 농민의 영농 의욕은 물론 농업생산이 유지되는 데 필수적인 농민의 경제력에 영향을 미친다는 점에서 중요하다. 정부의 양곡확보방안과 그 가격에 대한 분석은 식량 생산의 주체인 농민의 경제적 상황을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

마지막으로 정부는 원조식량의 도입과 분배의 최종결정권자였다. 정부는 원조식량의 양과 도입 시기 등을 UN 및 미원조당국과 협의하고, 결정하는 최종결정권자였다. 한국에 도입된 원조식량은 정부의 정책에 따라 정부관리양곡으로 활용되거나 민간에 판매되었다. 1950년대에 도입된 식량원조의 양은 국내 식량 생산량의 1/3규모로 거대했으며, 한국 내의 식량 생산 유통 구조 안으로 편입되어, '식량경제'의 일부분으로 기능했다. 따라서 식량원조의 도입과 유통과 관련된 정부 정책을 통해 식량원조가 한국의 식량 생산과 유통 구조 하에서 어떠한 영향을 발휘했는지를 밝힐 수 있다.

식량정책은 해방 이래 중요한 사회문제였던 식량문제에 대한 정부의 대응으로 전쟁과 그 여파에 의한 시대적 상황에 조응하며 변화할 수밖에 없었다. 그리고 식량정책은 농업, 농민과 정부를 이어주는 매개체로 한국 농업의 초기 구조와 성격이 형성되는 데에도 일정한 영향을 미쳤다. 마지막으로 원조가 한국 내에서 소화되는 방식을 보여줄 수 있다. 이를 통해 식량정책에 대한 본 고는 1950년대 경제와 이승만 정권의 성격을 이해하는 데 기여하고자 한다.

2. 연구사검토와 연구과제

1950년대 식량 생산 및 유통과 관련해 가장 연구가 활발하게 진행된 분야는 식량 생산이 이루어지는 농업구조의 개편, 즉 농지개혁이다. 1980년대까지의 연구는 지주의 소작지 방매·유상분배·개혁의 불철저 및 농지상환곡의 부담에 중점을 두어 농지개혁을 부정적으로 평가하였다.[2] 1980년대 후반에 나온 한국농촌경제원의 《농지개혁사연구》를 필두로 보다 적극적이고 긍정적으로 농지개혁의 역사적 의의를 평가하는 연구 경향이 등장했다.[3] 이들 연구는 농지개혁 시행 이전 지주 사전 방매의 조건과 농지개혁에 따른 농지상환 조건이 농민들에게 불리하지 않았다고 평가했다. 따라서 1950년대 후반 소작농의 몰락과 농지 포기, 소작제가 부활하는 재생소작제의 문제를 농지개혁의 직접적인 결과로 볼 수 없다고 주장했다. 개혁의 실시·완료시점에 대해서도 기존 통설과 달리 6.25 전쟁 전에 농지분배가 사실상 실시되었다고 보았다. 이상의 주장은 이후 농지개혁 연구들에서도 대체로 공유되었다. 1990년대 들어서 농지개혁 연구는 개혁 사무와 관련된 지역 자료를 새로이 발굴하여 농지개혁의 구체적인 진행 과정과 그 결과를 분석하는 연구로 심화되었는데, 《농지개혁사연구》의 주장을 재확인·강화하는 경우가 많았다.[4]

---

2) 정영일, 1967〈전후 한국농지개혁에 관한 일고찰〉, 《경제논집》 6-2; 유인호, 1979, 〈해방후 농지개혁의 전개과정과 성격〉, 《해방전후사의 인식》, 한길사; 김병태, 1981, 〈농지개혁의 평가와 반성〉, 《한국경제의 전개과정》, 돌베개; 박현채, 1981, 《한국농업의 구상》, 한길사; 김준보, 1967, 《농업경제학서설》, 고려대학교 출판부.

3) 김성호 외, 1989, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원; 장상환, 1984-5, 장상환, 〈농지개혁과정에 관한 실증적 연구〉 상·하, 《경제사학》 8, 9, 경제사학회; 장상환, 1985, 〈농지개혁 과정에 관한 실증적 연구〉, 《해방전후사의 인식》 2, 한길사.

4) 류기천, 1990, 〈농지개혁과 토지소유관계의 변화에 관한 연구-충남 연기군 남면의 사례를 중심으로〉, 《경제사학》 14, 경제사학회; 정상욱 · 김석준, 2009, 〈토지대장을 중심으로 살펴본 장유면 농지개혁의 실태〉, 《한국민족문화》 33, 부산대 한국민족문화연구소; 정승진, 2017, 〈장기사의 관점에서 본 나주의 농지개혁-전남 나주군 금천면의 사례〉, 《대동문화연구》 98, 성균관대학교 대동문화연구원; 정승진 · 松本武祝, 2006, 〈토지대장에 나타난 농지개혁의 실상(1945~1970)〉, 《한국경제연구》 17, 한국경제연구학회; 하유식, 2008, 〈농지개혁기 울주군 상북면 농지위원회의 구성과 활동〉, 《역사와세계》 33, 호원사학회; 하유식, 2010,

농지개혁 실시, 완료시점과 관련하여 이승만(정부)의 역할과 그 역사적 의의에 대한 평가는 연구자들마다 상이했다. 이승만의 의지로 시행된 농지개혁이 정권안정에 기여했다는 주장이 있는 반면[5] 전쟁으로 미뤄지던 농지개혁이 미국의 정책적 판단에 의해 재개되었다는 주장도 있다.[6] 실행시점에 대한 논쟁은 다양한 지역사례 연구에서 농지개혁의 시작을 알리는 분배예정통지서가 전쟁 전에 발급되었다는 것이 밝혀지면서 다소 소강되었다. 이후 지역사례 연구가 축적되면서 6.25 전쟁 발발 이전 다양한 지역에서 농지개혁이 시행에 들어갔음이 밝혀졌고, 연구 방향과 문제의식은 개혁의 시작 시점에만 주목하기보다는 준비-분배-상환-등기이전에 이르는 전 과정을 장기적인 관점에서 살펴보는 것으로 확장되었다.[7] 또한 농지개혁이 단지 이승만 개인의 의지와 결단에서 비롯한 것이 아니라 농민, 지주, 정치인 등의 복합적인 이해관계 속에서 만들어진 사회적 산물이라는 점도 재차 확인되었다.[8]

농지개혁에 대한 연구가 심화된 가운데 여전히 해명되지 못한 문제가 남아있다. 농지개혁의 성공과 지주소작제의 철폐에도 불구하고, 왜 1950년대 말 농업은 붕괴상태에 놓였으며, 자작농들은 경제적으로 몰락했는

〈울산군 상북면의 농지개혁 연구〉, 부산대 박사학위논문; 조석곤, 2009, 〈농지개혁 당시 수분배농가의 토지소유구조변화에 관한 연구-원주시 호저면의 사례〉, 《경제사학》48, 경제사학회; 임혜영, 2014, 〈전북 익산 함라면의 농지개혁〉, 《인문과학연구》 40.

5) 김일영, 1995, 〈농지개혁, 5·30 선거, 그리고 한국전쟁〉, 《한국과 국제정치》. 11-1.

6) 정병준, 2003, 〈한국 농지개혁 재검토: 완료시점·추진동력·성격〉, 《역사비평》 65, 정병준은 전쟁 전에 분배예정통지서가 발급되었다는 주장은 예외적인 한 면(面)의 사례를 근거로 한 것이라고 비판했다. 그런데 1990년대 이후 진행된 사례연구들은 다른 지역에서도 전쟁 전에 분배예정통지서가 발급되었다고 밝혔다.(각주 4번) 그럼에도 농지개혁 시점과 시행에 관한 정병준의 문제의식은 전쟁 직전 농지개혁이 이승만의 주도로 단행되었다고 간주하고 이승만을 정치적으로 재평가하려는 움직임을 경계하고자 한 측면에서 여전히 충분한 의미를 지닌다.

7) 조석곤, 2013, 〈농지개혁 수배농가의 분배농지 전매매에 관한 연구-시흥군 수암면 사례〉, 《대동문화연구》81, 성균관대 대동문화연구원; 조석곤, 2011, 〈농지개혁 진행과정과 정부 · 지주 · 농민의 입장-경기도 광주군 남종면 사례를 중심으로〉, 《대동문화연구》75, 성균관대 대동문화연구원; 조석곤, 2019, 〈피점령지 농지개혁 연구〉, 《大東文化硏究》108.

8) 홍성찬 편, 2001, 《농지개혁연구》, 연세대학교 대학출판문화원; 유용태 편, 2014, 《동아시아의 농지개혁과 토지혁명》, 서울대학교출판문화원.

가이다. 1950년대 후반 농업 붕괴와 농가 몰락의 원인을 해명하는 연구들은 크게 세 가지 방향으로 전개되었다. 우선 농지개혁으로 수립된 자작농들이 몰락한 원인을 농지상환곡과 임시토지수득세 현물납제의 부담으로 보는 연구들이 있다.[9] 상환곡 부담은 농지개혁을 다룬 연구 전반에서 언급된다. 하지만 왜, 어떻게 상환곡이 농가에 경제적 부담으로 작용했는지에 대한 구체적인 분석은 미진하다. 한편, 임시토지수득세를 연구한 김소남은 부과 사례에 대해 현물납으로 부과된 임시토지수득세가 농지개혁 이후의 영세소농구조와 맞물려 농촌경제를 압박하는 동시에 농촌의 화폐경제 발전을 저하했다고 보았다. 더 나아가 그는 현물납제의 성격을 국가가 농가 잉여를 조세로 수탈하는 것이라고 규정했다. 이들 연구의 주장에 기본적으로 동의하는 동시에 상환곡과 수득세가 현물납제로 유지된 배경과 각각의 구체적인 부과내역과 납부내역, 수납양곡에 대한 가격 계산 등에 대한 추가연구가 필요하다. 농지상환곡과 임시토지수득세는 식량정책의 차원에서 부과되었다. 즉 현물납은 정부가 정부관리양곡을 손쉽게 확보할 수 있는 중요한 통로였다. 때문에 정부는 식량정책의 차원에서 상환곡과 수득세의 현물수납 방침을 고수했다. 정부 식량정책과 연동된 현물수납제가 지속되면서 농가가 식량 판매를 통해 얻을 수 있는 이윤은 감소할 수밖에 없었다. 게다가 정부는 수납 양곡에 적용되는 가격을 시장 가격보다 낮게 책정하여 금납제와 더 많은 양곡을 농민들로부터 수납했다. 현물납제의 성격과 현물납이 농민에 부과한 부담을 해명하기 위해서는 무엇보다 임시토지수득세와 농지상환곡을 포괄적이고 구체적으로 살펴봐야 할 것이다.

다음으로 농지개혁과 함께 자작농을 뒷받침할 후속조치가 부진하여 1950년대 중후반 농업의 몰락이 가속화되었다고 보는 연구가 있다.[10] 이

9) 이용기, 2014, 〈한국농지개혁의 가능성과 한계: 혈연적 관계망에 주목하여〉, 유용태 편, 《동아시아의 농지개혁과 토지혁명》, 서울대학교출판문화원; 김소남, 2001, 《1950년대 임시토지수득세법의 실시와 농가경제의 변화》 경희대학교 석사학위 논문.

10) 류일환, 2019, 〈1950년대 농업금융 협동조합 입법과 이승만정권〉, 《서강인문논총》 55; 류일환, 2021, 《한국의 농지개혁 후속조치연구》, 서강대학교 사학과 박사학위논문; 이경란, 2009 〈1950년대 농업협동조합법 제정과정과 농업협동체론〉, 《해방후 사회경제의 변동과 일상생활》, 혜안.

들 연구는 농업 붕괴의 원인을 협동조합의 부재와 성격 변질에서 찾는다. 이들 연구에 따르면 농지개혁 당시 개혁 이후 영세소농문제의 대안으로 농업협동조합 조직이 추진되었지만 농협 설립은 지연되었다. 1957년 설립된 농협은 농민이 아닌 국가가 주도하는 방식으로 작동했고, 농업생산을 보조하기보다는 금융기관으로서의 역할에 머물러 농업생산을 뒷받침하는 대안이 되지 못했다. 이들 연구의 지적대로 협동조합을 영세소농이라는 농업구조를 극복할 수 있는 근본적인 대안이 될 수 있었다. 다만 이들 연구는 실재하지 않은 이상적인 협동조합의 부재를 몰락의 원인으로 지적하여, 농업의 붕괴를 초래한 구체적인 메커니즘을 규명하지는 않았다는 점에서 일정 부분 한계를 지닌다.

마지막으로 미국의 잉여농산물원조가 농가 경제의 몰락을 초래했다고 보는 연구가 있다.[11] 이들 연구는 잉여농산물 원조는 한미간의 정치·군사적 이해관계 속에서 도입되었으며, 국내 농업은 대량으로 도입되는 무상의 잉여농산물이 초래하는 식량 가격 하락에 대한 방어 장치를 갖추지 못했음을 밝혔다. 이를 통해 잉여농산물 도입 이후 농가의 경제적 손실이 누적되었고, 농가고리채가 급증했다고 보았다. 미국의 잉여농산물이 1950년대 후반 한국의 농업과 농가 경제를 압박하는 요인이었음은 분명하다. 그런데 선행연구들은 잉여농산물 원조가 농가 소득의 하락을 이끈 구체적인 메커니즘을 분석하는 데까지 나아가지 않았다. 이를 위해서는 잉여농산물이 한국에서 어떻게 유통되었고, 유통가격은 어떠했는지에 대한 분석이 요구된다. 또한 잉여농산물이 도입되기 전 이미 6.25 전쟁기부터 전시 구호 원조로 다량의 양곡이 한국에 도입되었다. 외국산 양곡이 한국 농업에 미친 영향을 살피기 위해서는 그 시기와 그 대상을 넓힐 필요가 있다.

선행연구를 통해 1950년대 한국 농업의 성격과 농업문제의 내용이 구체적으로 밝혀질 수 있었다. 다만, 그간의 연구를 통해 밝혀지지 않은 부분이 있다. 바로 농민이 생산한 양곡이 어떤 경로로 유통·소비되었는지,

---

11) 김재훈, 2006, 〈해방 후 양곡유통체계의 재편〉, 《사회경제평론》 26; 김종덕, 1997, 《원조의 정치경제학》, 경남대학교 출판부; 박현채, 1981, 〈미잉여농산물 원조의 경제적 귀결〉, 《1950년대의 인식》, 한길사.

그 구체적인 양상에 대한 분석이다. 이는 이승만 정권기 식량 유통에 관한 연구를 통해 살펴볼 수 있다.[12] 김성보의 연구는 양곡유통문제에 농지개혁, 협동조합문제와 더불어 3대 농업 문제의 하나라는 위상을 부여하고 양곡유통정책의 추이와 농가경제 변화를 살폈다. 논문의 초점은 양곡유통에서 농민과 국가, 시장 3자의 관계가 어떻게 자리매김 했는지에 있다. 그는 1950년대의 양곡유통정책은 농민의 주체적 참여가 배제되는 가운데 국가는 필수 양곡 확보, 재정확충을 실현하고 시장은 농민의 궁박판매를 토양으로 한 양적 성장을 실현하는 길로 귀결되었다고 분석했다. 양곡유통체제의 변화를 통해 해방 이후 농업체계의 재편을 살펴본 김재훈은 1950년대에 농지상환곡과 토지수득세를 통해 국가유통체계가 유지되었으며, 1950년대 중반부터는 점차 시장경제가 도입되어 국내 거래의 확대와 함께 대외 시장 거래가 확대되었다고 보았다. 그의 논의는 앞서 김성보의 주장과 연속선상에 있다.

한편, 김점숙은 정부수립기 양곡매입법에서 식량긴급임시조치법, 양곡관리법으로 이어지는 양곡수급정책 근거 법의 변화를 추적했다. 이 연구의 강점은 매상 양곡의 배급 상황을 미국 자료를 활용해 구체적으로 밝혀냈다는 점이다. 그에 따르면 이승만 정권 및 원조당국의 식량정책 목표는 원활한 식량 수급과 농촌의 경제적 안정이 아니라, 재정안정을 최우선의 목표로 두어 생산비보다 낮은 가격에 많은 양곡을 확보하는 데 있었다. 이송순은 해방 이후 미곡 유통관리에 대한 법령을 식민지기와 비교 분석하여, 〈양곡관리법〉에 따른 식량관리정책이 식민지기와 마찬가지로 농민에게 우호적이지 않았음을 밝혔다.

이상의 연구를 통해 정부의 양곡유통정책의 전개 양상이 일정부분 밝혀졌다. 다만 정부가 입안한 식량수급계획의 구체적인 내용과 시행과정,

---

12) 김성보, 2000 〈이승만정권기(1948.8~1960.4) 양곡유통정책의 추이와 농가경제 변화〉, 《한국사연구》 108; 김성보, 2004, 〈1950년대 이승만정권의 농정과 농업문제의 성격〉, 《인문학지》 29, 김재훈, 2006, 〈해방 후 양곡유통체계의 재편〉, 《사회경제평론》 26; 김점숙, 2006, 〈대한민국 정부 수립 초기(1948-1950), 식량정책과 미가〉, 《사학연구》 83; 이송순, 2008, 〈식민지기 조선의 식량관리제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교 : 식량관리법령에 대한 분석을 중심으로〉, 《한국사학보》 32.

결과에 대한 분석은 여전히 공백으로 남아있다. 이는 무엇보다 선행연구들이 정부가 생산한 식량정책 관련 자료를 활용하지 않은 데에서 기인한다. 또한 국내에서 생산된 식량의 유통체계를 밝히는 데 집중하여, 미군정기부터 도입된 원조 양곡이 정부의 식량정책에서 어떤 역할을 했는지에 대해서는 분석하지 않았다.

본 고는 이승만 정권기에 실시된 식량정책의 내용과 성격을 유통정책을 중심으로 살펴본다. 구체적인 분석을 위해 다음의 세 가지 요소에 주목했다.

첫째는 정책의 시행 근거인 법적 제도이다. 양곡수급정책 관련 법, 시행령, 시행규칙에는 법안·정책의 목적과 정책 집행 기구, 집행 절차가 구체적으로 명시되어있다. 정책을 이해하기 위해 우선적으로 분석해야 할 대상이다.

둘째는 정책의 시행과정이다. 정부의 식량정책은 다음의 세부 정책에 의해 뒷받침된다. ① 식량 생산량(추정)을 토대로 수요, 공급면의 양곡량을 결정하는 식량수급계획 ② 국가가 공급면의 양곡을 확보하기 위한 수단으로서의 공출·수납·매입정책과 ③ 수요면에 대한 배급정책이 바로 그것이다. 식량정책의 구체성을 밝히기 위해서는 이상과 같은 과정 전반에 대한 해명이 필요하다.

세 번째는 정책의 실행 결과이다. 정부가 식량 수요와 공급을 조절하기 위해 시행한 각 계획의 실적과 그것이 발휘한 효과를 파악한다.

3. 논문 구성과 자료 소개

본 고는 식량정책 관련 법령의 변화, 식량정책 내 수요와 공급부분의 변동을 토대로 이승만 정권기의 식량정책을 4시기로 구분하여 살펴보았다.

첫 번째 시기는 1948-1950년으로 이 논문의 1장에 해당한다. 정부 수립부터 양곡관리법 제정까지의 시기이다. 양곡관리법 제정 이전 정부는 매년 임시적 법률에 의거하여 식량정책을 실행했으나, 양곡관리법 제정 이후 1960년대 전면 개정 전까지 정부식량정책의 법률적 근거는 양곡관리법이었다. 양곡관리법의 특징은 정부의 식량정책을 전체 식량정책과 정부관리양곡 수급정책으로 이원화한 데 있다. 이 같은 식량정책이 나오게 된 배경으로서 미군정기-정부수립기의 식량정책을 추적하고, 미국과 원조당국이 한국의 식량정책과 관련해 어떤 입장을 보였는지 검토한다.

두 번째 시기는 1950-1953년으로 이 논문의 2장에서 다룬다. 6.25 전쟁 발발 후 정부는 전시상황에 맞춰 식량정책을 전개했다. 전시 식량정책의 특징은 정부관리양곡의 확대였다. 이를 뒷받침한 것은 임시토지수득세등의 현물납제도와 원조 구호 양곡, 양곡관리법 개정을 통한 식량 수입의 확대였다. 한편 1951미곡연도부터 정부는 매년 전체 식량수급계획과 정부관리양곡 수급계획을 작성, 국회의 동의를 얻어야했다. 전쟁기 정부의 식량수급계획 성안 과정은 물론 수납과 배급 측면에서 계획의 실현상을 검토할 것이다.

세 번째 시기는 1954-1956년이다. 전후 복구기 한국정부는 전시에 시행했던 식량정책을 지속하는 한편 변화를 꾀하기도 했다. 가장 큰 변화는 미공법 480호(PL 480)과 상호안전보장법(MSA) 402조에 의거 미국산 잉여농산물의 국내 도입이 제도화되었다는 점이다. 한편, 전쟁의 그림자는 전후의 식량정책에 깊게 남았다. 정부는 전쟁을 거치며 늘어난 군사력의 유지와 전후 인플레이션 수습을 식량정책의 주안점으로 삼았다. 이 시기 식량정책을 정부관리양곡 수급계획 내용 분석과 정부의 양곡 가격정책을 통해 3장에서 살펴본다.

네 번째 시기는 1957-1960년이다. 식량정책은 1957년부터 변화를 보이는데, 정부관리양곡이 양적으로 감소하여 양곡유통에 대한 정부의 통제가 점차 완화된다. 이는 전쟁이라는 비상 시기의 영향이 점차 줄어들기 때문이면서 동시에 미국으로부터 원조 농산물의 본격 도입이라는 사실을 배경으로 하고 있다. 미국으로부터의 원조 농산물의 도입 확대와 정부관리양곡의 양적 축소가 정부의 식량수급정책을 어떻게 바꾸었는지, 한편으로 정부의 식량수급정책 기조 변화가 실제 식량 수급에 어떠한 영향을 미쳤는지를 4장에서 분석할 것이다.

본 고에서 활용한 주요 자료는 한국정부에서 생산한 식량수급 관련 자료이다. 정부 수립 이후 농림부는 미곡연도에 맞춰 식량수급계획을 작성했다. 농림부가 작성한 식량수급계획은 전체식량수급계획과 정부관리양곡 수급계획으로 나뉘며, 각 계획은 식량 공급과 수요로 구성된다. 농림부는 각 년도 농업 생산량과 원조 양곡 도입량에 기초해 식량 공급면을 구성하고, 농가와 비농가 인구 수에 기초해 식량 수요면을 작성했다. 각 년도 식량수급계획의 목표와 범위, 구체적인 내용은 물론 국회의 제안이나 현실적인 여건에 따라 식량정책이 변동하는 모습도 추적할 수 있어 식량정책의 전모를 살펴보는 데 큰 도움이 된다.

특히 정부관리양곡 수급계획은 정부가 식량을 확보하는 경로와 확보한 양곡을 어느 부문에 배급했는지 파악할 수 있는 자료이다. 이를 통해 정부 식량정책의 구체적인 내용을 확인할 수 있으며, 더 나아가 식량정책의 목표가 시기별로 변화하는 양상을 분석할 수 있다. 식량수급계획과 더불어 중요한 자료는 농림부가 생산한 식량 가격 관련 자료이다. 특히 본 고는 정부관리양곡 매입 가격 및 판매 가격에 관한 자료를 주로 활용했다. 정부의 주된 식량 확보원은 국내산 양곡으로, 국산 양곡을 확보하는 방식은 매상과 수납 등으로 다양했다. 매상과 수납시 정부가 농민에게 지급하는 대가가 바로 정부관리양곡 매입 가격이다. 정부는 생산비, 국제 양곡 가격 등에 근거해 매년 매입 가격을 산출했다. 매입 가격은 단일하기도 했고 양곡 확보 방안에 따라 차등이 있기도 했다. 매입 가격은 농가 경제와 직결되는 만큼, 정부 식량정책이 농가 경제에 미친 영향

을 분석하는 데 중요한 자료이다. 판매 가격은 정부관리양곡을 민간과 관영 수요에 배급하거나 시장에 방출할 때 적용되는 가격이다. 식량정책의 중요한 축인 배급정책의 목표와 실행상을 밝히는 데 활용하였다.[13]

식량정책 분석의 기초가 되는 농업 생산 관련 통계는 농림부가 발간한 《농림통계연보》와 한국은행 조사부가 발간한 《경제연감》을 통해 확인하였다. 1955년부터 발간된 《농림통계연보》에는 농업 생산에 관한 통계는 물론 정부관리양곡 확보 방안과 확보 내역이 연도 및 월 별로 상세하게 기록되어있다. 이를 종합하여 정부가 세운 양곡수급계획이 수요면과 공급면에서 실제 어떻게 실행되었는지 분석하는 데 활용하였다. 《농림통계연보》에는 외국산 양곡의 도입경로와 도입시기, 도입량이 정리되어 있다. 각 연도별 통계는 물론 월별 통계가 수록되어 있어, 본 고는 이를 외국산 양곡의 도입이 국내 양곡 가격이 미친 영향을 분석하는 데 활용하였다.

《농림통계연보》, 《경제연감》 외에 중요한 정부기구 생산 자료로는 1956년부터 발간된 《부흥월보》가 있다. 《부흥월보》는 미국 대한(對韓)원조정책의 구체적인 내용과 원조 양곡을 포함한 원조 물자의 도입 내역을 확인할 수 있는 자료이다. 또한 매월 각 산업의 동향과 각 부처의 사업내용이 정리되어 있다. 식량정책과 관련된 것으로는 각 월별 양곡 매상 및 수납 실적, 양곡 가격 동향, 농업 생산 동향에 관한 기사들을 본 고에서 적극 활용하였다.

식량정책의 실행 근거가 되는 각종 법령은 국가법령정보센터의 법령 DB를 활용하여 원문, 개정안을 확인했다.[14] 법률의 제·개정 배경을 파악

---

13) 국가기록원에서는 대한민국정부가 생산한 기록물을 철단위로 묶어 관리번호를 부여하여 서비스한다. 그런데 생산부처의 경우 기록물 철을 생산한 부서와 철 내부의 기록물을 생산한 부서가 다르다. 본 고에서 활용하는 자료들은 농림부에서 생산한 것이지만, 이들 문서는 국무회의에 상정된 것으로 기록물 철 자체는 국무총리비서실이나 총무처 의정국 의사과에서 생산했다. 본 고에서 기록물을 인용할 때에는 기록물 철을 생산한 부처가 아닌 실제 기록물 생산부처의 이름만을 표기한다. 이하 국가기록원 소장 자료에 대한 인용표기 생산부처, 생산일, 철 제목, 국가기록원 관리번호 00000000의 형태로 한다.

14) 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서는 각 법안에 대한 고유주소(인터넷)를 부여하고 있다. 법령 인용은 “법령명(법령호, 제정 또는 개정여부, 공포일자, 시행일자), 출처” 형태로 표시하되 공포·시행 일자가 동일한 경우에는 한번만

하기 위해 제헌국회-제5대 국회까지의 국회속기록과 국회 의안정보시스템 DB를 이용했다.[15]

정부의 식량수급계획과 정부관리양곡 매입 가격 은 국회의 소관위원회(산업노동위원회 및 농림위원회)를 거쳐 국회 본회의를 통과해야 실시될 수 있다. 국회 의안정보시스템 DB에는 소관위원회에서 작성한 자료가 수록되어 있어, 정부안의 문제점과 이에 대한 수정안을 확인할 수 있다. 국회 본회의 속기록을 통해 식량정책 관련 법률과 각종 정부측 계획안에 대한 논의가 어떻게 진행되었는지 추적하였다. 본회의에서 제기되는 의견은 당대 현실을 직접 반영하고 있는 만큼, 정부 식량정책의 역사적 성격을 파악하는 데 도움이 된다.

1950년대 국외에서 도입된 원조 양곡은 정부의 식량정책에 큰 영향을 미쳤다. 원조 양곡의 도입내역, 양곡 도입에 관한 한미 양측 정부의 협의 내용을 파악하기 위해 미국 국립문서관(NARA)이 소장한 미 재외공관 문서군(Record Group 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, 1788 - 1964, RG 84)과 미 해외원조기관 문서군(Record Group 469: Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942 - 1963, RG469) 내 농업 및 잉여농산물 관련 사료철을 검토했다.[16]

본 고에서 사용되는 농업 관련 용어 및 도량형에 대해 밝혀둔다. 우선 양곡(糧穀)은 추곡(秋穀, 미곡), 하곡(夏穀, 맥류), 서(薯)류 등의 잡곡을

기입하며 출처가 국가법령정보센터인 경우에는 국가법령정보센터라는 표기 없이 해당 법령의 url을 기입하는 것으로 대신한다.

15) 국회 회의록 데이터베이스(likms.assembly.go.kr/record)에서는 제헌국회-1960년대까지 작성된 속기록의 원문 및 PDF본을 제공한다. 회의록 인용은 《제X대국회 제X회 X차 정기회의/임시회의속기록》, (작성일) 쪽(PDF기준)의 형태로 표기하였다. 의안정보시스템에서는 본회의에 상정된 의안 원문과 소관위원회 심사정보 및 본회의 심의정보를 제공한다. 의안별로 고유 URL이 없기 때문에 제안자, 제안일, 안건명(의안정보시스템)으로 출처를 표기한다.

16) 미 국립문서관(NARA)이 소장하고 RG 84와 RG 469, RG 286문서군의 자료들은 국사편찬위원회와 국립중앙도서관에서 수집, 제공하고 있다. 본고는 국사편찬위원회 전자사료관에서 제공하는 자료를 이용했다. 국사편찬위원회 전자사료관이 제공하는 자료에 대한 인용표기는 사료군, 사료계열, 사료철, 자료명(생산일자), 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 순으로 표기한다.

모두 포함한 곡식 일체를 의미한다. 추곡(미곡)은 도정 전의 벼 나락인 정조(精粗, 조곡, 벼, 갱인, paddy rice)와 도정을 거친 정곡(精穀, 현미, 갱미, polished rice), 백미(rice, 쌀)를 포괄한다.

본 고에서는 정조와 정곡으로 용어를 통일하되 정곡 내에서 현미와 백미의 구별이 필요한 경우에는 이를 따로 기술하였다. 하곡은 대맥(보리), 소맥(밀), 호맥(호밀), 나맥(쌀보리) 등 맥류 곡식을 의미한다. 1950년대 정부는 수납·매상시 추곡과 하곡이라는 표현을 사용했고, 하곡은 대개 대맥이었다. 본 고에서도 추곡과 하곡을 사용하되, 세부적인 구분이 필요할 때에는 곡종을 밝혔다.

다음으로 본 고에서 사용하는 연도는 세 가지다. 첫째, 역년(Calendar year, 曆)이다. 1월 1일부터 12월 31일까지로 본문에서 별다른 표기가 없이 사용하는 연도가 이에 해당한다.

둘째, 양곡수급정책의 기준이 되는 미곡연도이다. 미곡연도는 전년 11월 1일부터 당년 10월 30일까지였다. 예를 들어 1955미곡연도는 1954년 11월 1일부터 1955년 10월 30일까지이다.

셋째, 정부 예산 편성과 집행 기준이 되는 회계연도(Fiscal year)이다. 정부 수립 이후 한국의 회계연도는 1948년부터 1953년까지 당년 4월 1일부터 익년 3월 31일까지였다. 1948회계연도는 1948년 4월 1일부터 1949년 3월 31일까지를 의미한다. 6.25 전쟁이 종결된 이후 회계연도의 조정이 있었다. 1954회계연도는 미국의 회계연도와 맞추기 위해 1954년 4월 1일부터 1955년 6월 30일까지로 조정되었다. 그런데 미국 회계연도는 한국의 실정과 부합하지 않았다. 1955회계연도는 한국의 예산집행 실정을 반영, 역년과 동일하게 하기 위해 1955년 7월 1일부터 1956년 12월 31일까지로 조정되었다. 1957회계연도부터는 회계연도가 역년과 같았다. 1950년대 미국의 회계연도는 7월 1일부터 익년 6월 30일까지였다. 미국은 회계연도가 끝나는 역년을 기준으로 연도를 호칭하는 반면 한국은 회계연도가 시작되는 역년을 기준으로 연도를 호칭한다.

양곡 관련 도량형은 당대에 사용한 전통 부피 단위인 석(石섬), 말(斗두), 되(升승), 홉(合합)을 사용하였으며, 필요시 미터법 부피 단위인 리

터를 병기하였다. 수입 양곡은 자료 원문에 미터법 중량 단위(kg, m/t)로 표기한 경우가 많다. 원문 그대로 표기하는 것을 원칙으로 하되, 전통 부피 단위로의 환산이 필요할 때에는 아래 농림부 환산표를 기준으로 계산하였다. 중량 단위와 부피 단위를 일치시키는 과정에서 약간의 오차가 발생할 수 있다.

※ 1950년대 양곡 도량형 및 환산표

종류	정조	정곡	대맥	소맥	소맥분
1 석	100kg	144kg	105kg	138kg	100kg
1 가마니	54kg	60kg	42kg	60kg	-
1석(섬) = 10말(두) = 100되(승) = 1,000홉(합) =10,000작 =180L =18L =1.8L(1,800ml) =180ml =18ml 1톤(M/T)=1,000kg					

출전 : 농림부. 『농림통계년보』, 1960, 318~321쪽

비고 : 말에는 1석의 1/10인 대(大)말과 1석의 1/20인 소(小)말이 있다.

마지막으로 공정 가격 환산율에 대해 밝힌다. 정부가 고시한 공정 가격은 연도 마다 기준이 달랐다. 어떤 해에는 정조(벼)를 기준으로 했고, 어떤 해에는 정곡(쌀)을 기준으로 했으며, 그 단위 또한 정조의 경우는 가마니, 정곡의 경우는 석이었다. 1954년 이후에는 정조 한 가마니의 공정가격과 이를 정곡 1석으로 환산 시의 공정 가격이 함께 고시되었는데, 정조 한 가마니의 가격에 3.7을 곱한 값이 정곡 1석의 가격이었다. 예를 들어 1954년 정부가 고시한 공정 가격은 정조 한 가마니에 1,500환, 정곡 1석은 5,550환이었다.[17] 본 고에서도 정부의 공정 가격 서술시 이 환산

17) 정조의 껍질을 벗겨 현미가 나오는 비율을 제현율이라 칭하는 데 대체로 80%이다. 현미를 도정하여 백미가 나오는 비율은 현백율이라 칭하는데 이론적으로 92%로 본다. 제현율과 현백율을 곱한 것이 도정률으로 정조에 대한 정곡의 비율이다. 위의 수치를 적용할 경우 73.6%이다. 한편, 현백율이 92%인 백미를 10분도

율(3.7)을 이용하였다.

미라 부른다. 분도는 통상적인 현백율(8%)에서 얼마나 더 혹은 덜 깎았는가를 의미한다. 5분도미는 통상적인 현백율(8%)의 5/10만을 적용한 것으로 10분도미보다 겨층을 더 적게 벗겨낸 것이다. 5분도미의 현백율은 100%-(8%×5/10)으로 계산하여 96%다. 도정률을 적용하면 100석의 정조는 80석의 현미, 73.6석의 백미가 된다. 미군정기-이승만정권기 동안 정조 한 가마니의 중량은 54kg으로 보았다. 정조 한 가마니에서 나오는 백미 무게는 약 40kg이다. 1950년대 백미 1석 무게는 144kg이었다. 백미 1석을 만들기 위해 필요한 조곡은 3.7가마니이다. 이 같은 계산법에 따라 정부는 조곡 한 가마니의 공정 가격에 3.7을 곱한 가격을 정곡 1석의 공정 가격으로 정한 것으로 보인다. 농촌진흥청,2013, 《쌀 품질 고급화 기술》 전자자료 url(https://lib.rda.go.kr/search/mediaView.do?mets_no=000000040442), 438-440쪽.

一 정부수립기 양곡관리법 제정과 식량정책의 수립(1948~1950년)

1. 정부수립 직후 식량정책의 변동과 식량 사정의 불안정성

1) 미군정기-정부수립 직후 공출·배급을 통한 식량정책

(1) 미군정기의 식량문제와 식량정책

1945년 해방 이후 한국정부가 수립될 때까지 식량정책의 핵심은 식량에 대한 정부 통제였다. 이 같은 정부 통제 위주의 식량정책은 일제말 전시체제기 총독부가 시행한 공출제도로부터 기원했다. 총독부는 1941년 양곡의 공출제 및 배급제를 실시했다. 총독부는 공출·배급제를 시행하기 위한 행정기관으로 조선양곡배급조합 및 도(道) 배급조합을 설립했다. 배급조합은 식량 배급과 수·출입을 담당했다. 1943년 8월에는 군량미 확보와 국민 식생활의 내핍을 위하여 〈조선식량관리령〉을 공포했다. 본령에 의거하여 조선산 양곡 및 수입 양곡의 매입·매도·수출 등 전반적 관리권을 총독부가 장악하였으며, 양곡자유시장은 폐쇄되었다. 1943년 10월 총독부는 양곡 공출·배급을 위한 대행기관으로 조선식량영단을 설립하였다. 조선식량영단은 중앙 및 지방의 양곡회사를 통합한 것으로 양곡 수집과 행정기관에의 매도를 주 임무로 하였다. 또한 행정 계획에 준거하여 식량배급조합을 통하여 배급했다.[18]

---

18) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 275쪽. 일제말기 총독부의 식량통제정책에 대하여는 다음의 연구성과를 참조한다. 이송순, 1992, 〈일제 말기 戰時體制下(1937-1945) 조선에서의 米穀 供出과 농촌경제의 변화〉 고려대학교 사학과 석사학위 논문; 전강수, 1993,〈植民地 朝鮮의 米穀政策에 관한 硏究- 1930~45년을 중심으로〉 서울대학교 경제학과 박사학위논문; 이송순, 2001, 〈일제하 전시체제기 식량배급정책의 실시와 그 실태〉, 《사림》; 이송순, 2003, 〈일제말기 전시 농업통제정책과 조선 농촌경제 변화〉 고려대학교 사학과 박사학위 논문; 이송순, 2008, 《일제하 전시 농업정책과 농촌경제》, 선인; 구주용, 2017, 〈전시체제기 미곡유통기구의 국가관리체제 이행 연구 : 조선미곡시장주식회사와 조선식량영단을 중심으로 -〉 서울시립대학교 국사학과 석사학위 논문.

총독부가 공출·배급제를 실시했던 1940년대, 조선 내 미곡 생산량은 평균 1,900만 석이었다. 대풍년이었던 1941년을 기점으로 미곡 생산량은 점차 감소하여 해방 직전인 1944년에는 1,600만 석이었다.

표 1-1. 1940-1944년 조선의 미곡 생산량과 공출량, 1인당 소비량(단위 : 정곡 천 석, 천 명)

연도	생산량	공출량	이출량	조선인 인구	1인당 소비(석)
1940	21,527	9,208(42.8)	4,232(19.7)	24,040	0.722
1941	24,886	11,255(45.2)	6,237(25.2)	25,256	0.737
1942	15,688	8,750(55.8)	1,303(8.3)	26,461	0.578
1943	18,719	11,957(63.9)	4,121(22.0)	26,408	0.533
1944	16,052	9,634(60.0)	1,756(10.9)	25,641	0.558
평균	19,374	10,161(53.5)	2,706(14.0)	25,561	0.626

출전 : 미곡 생산량과 공출량은 조선통신사, 1949, 《조선경제통계요람》, 27, 36-40쪽; 수출량과 1인당 미곡 소비량은 조선은행조사부, 1948 《경제경제연보》 Ⅰ-238쪽.

비고 : 1. 남북한을 포함한 전체 생산량이다. 2. 생산량과 공출량, 수출량은 천 석 이하에서 반올림 한 수치이다. 3. 공출량과 수출량 항목의 괄호 안 수치는 생산량에 대한 비율이다. 4. 1인당 소비량은 (생산량-이출량)/인구로 계산했다.

표 1-1에서 볼 수 있듯이 총독부는 연평균 미곡 생산량의 53%를 공출했고, 14%를 일본으로 이출했다.[19] 이출량을 제외한 모든 미곡을 조선인이 소비한다고 가정할 경우에도 1인당 연간 미곡 소비량은 0.6석으로 같

19) 미곡 총생산량 대비 이출량의 비율은 1910년대 10%, 1920년대 40% 1930년대에는 50%를 초과하여 135년 54%로 최대였다. 그런데 1940년대에는 이출량이 급감하였다. 이송순, 2001, 앞의 글, 36쪽. 이에 대해 김종범은 일본군 식량용으로 이출된 양곡량이 대외비로 부쳐져 정확하지 않다고 지적하며 실제 이출량이 이보다는 많을 것이지만, 1940년의 한해, 42년의 한수해, 43,44년의 한발 등 기후 불순으로 인한 생산량 감소와 노동력 부족으로 과거와 같은 대량 이출은 불가능했을 것이라고 보았다. 김종범, 1946, 《조선 식량문제와 그 대책》, 창건사, 23쪽.

은 시기 일본의 미곡 소비량 절반에 불과했다.

총독부는 공출미와 만주산 잡곡 등을 도시민에게 배급했는데 그 양은 미·잡곡을 합쳐 1일 2.3홉(1년 0.8석) 가량이었다. 농민의 경우 공출량이 점차 증가함에 따라, 총독부가 정한 농가용 1일 자가소비량 2.5홉(1년 0.9석)조차 확보하기 어려웠다.[20] 이처럼 식민지 말기 총독부가 행한 공출·배급제는 일본 제국주의의 전시 경제를 지탱하기 위한 정책이었지, 조선인의 적정한 식생활을 보장하기 위한 정책은 아니었다. 1945년 광복까지 지속된 일제의 식량통제정책에 대해 공출대상자인 농민과 배급 대상자인 도시민 모두 반감을 가졌다.

해방과 함께 공출제는 물론 공식적으로 대일(對日) 미곡 이출 또한 중단되었다. 그렇지만 해방 이후 영농조건의 악화와 인구 증가로 인해 남한의 식량 사정은 식민지 말기와 비교해 크게 개선되진 않았다.

표 1-2. 1940-1947년 남한의 양곡 생산량 (단위 : 정곡 석)

연평균 생산량	추곡(미곡)	하곡(맥류)	잡곡	콩(豆類)	합계
1940-1944	13,718,156	9,450,111	1,240,574	1,173,954	25,582,795
1945-1947	12,912,072	4,796,442	847,716	1,034,440	19,590,670

출전 : 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, 1쪽.

비고 : 식민지기와 해방 이후 모두 남한 지역만을 대상으로 한다.

남한의 양곡 생산량은 표 1-2와 같이 식민지기와 비교해 약 24% 감소했다. 생산량 감소의 주요 원인은 비료와 농기구 등 농업 자재의 부족이었다. 한편, 해방 직전 1,600만 명으로 집계되었던 남한 인구는 1946년 약 1,930만 명으로 증가했다.[21] 미군정이 발표한 양곡 생산량 및 인구수

20) 이송순 2001, 앞의 글, 41-42, 66, 69쪽.

21) 1949년 조선은행 조사부에서 발간한 《경제연감》에 따르면 해방 당시의 남한 총인구는 16,873,277명이며, 1945년 8월 15일부터 1948년 12월까지 일본 등 해외로부터의 귀환인구는 1,220,627명 중국, 만주 등에서의 귀환인은 320,231명, 월남민은 648,784명으로 총 2,189,642명이다. 이 같은 사회적 이동에 따른 인구 증가와 출생에 따른 자연증가의 결과 1949년 5월 1일 실시된 인구조사에서 남한 총인구

를 토대로 1945-47년간 1인당 소비 가능 식량을 추산해보자. 전체 생산량 중에서 공업 및 종자용으로 사용되는 양곡(9.3%)을 제하면 순 식량용 양곡은 17,768,737석이다.[22] 같은 시기 연평균 인구는 18,476,260명으로 1인에게 돌아가는 식량은 0.96석, 1일 2.6홉이다. 생산량과 인구로 단순하게 계산하면, 해방 이후 1인당 소비 가능한 양곡량은 식민지 말보다 증가했다. 이는 미군정기 정당·사회단체에서 요구했던 1일 3홉의 소비량에는 미달하지만 그렇다고 해서 식생활이 보장되지 못할 정도로 식량이 부족했던 것 또한 아니다.[23] 그럼에도 미군 점령 초기부터 식량난과 식량위기가 발생했으며, 군정이 행한 식량정책에 대한 대중의 반감 또한 높았다. 이하에서는 미군정 식량정책이 노정한 문제점을 중심으로 살펴보겠다.

1945년 9월 남한에 진주한 미군정은 〈미곡의 자유시장〉을 공포하여 총독부의 식량통제정책을 해제하였다.[24] 미곡자유시장정책은 인력 부족과 공출제에 대한 한국인의 반감을 고려한 조치였으며, 해방 이후 식량

는 20,155,756명으로 집계되었다. 1849년 인구조사 이전의 남한 인구에 대해서는 공보처 통계국이 1946년 19,369,270명, 1947년 19,186,234명, 1948년 20,027,393명 추계했다.(조선은행조사부, 1949, 《경제연감》 Ⅳ-19, 20쪽; 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 통계편, 15쪽. 한편 김종범은 군정청이 발표한 인구수가 추상적이며, 실제와는 상당한 차이가 있다고 지적했다. 그는 1946년 8월 말 현재 남한 인구를 20,012,500으로 추산했다. 김종범, 1946, 앞의 책, 34-35쪽.

22) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, 1쪽.

23) 1946년 8월 12일 미군정이 중앙식량규칙 2호 〈미곡 수집령〉을 공포한 뒤 조선공산당, 사회민주당, 한국민주당 등은 각각 식량정책 관련 건의안, 성명서를 발표했다. 공통적으로 미군정이 발표한 배급량 1일 2.5홉이 부족하며 1일 3홉 이상이어야 한다고 주장했다. 김종범, 1946, 앞의 책, 66-79쪽.

24) 미군정 시기 미곡 자유시장과 통제 정책을 중심으로 한 식량정책에 대해서는 다음의 연구를 참조했다. 김종범, 1946, 《조선 식량문제와 그 대책》, 창건사; 원용석, 1951, 《한국의 식량문제》 삼협문화사; 최봉대, 1994, 〈미군정의 농민정책에 관한 연구 : 농민층 통합과 한국 국가의 기반 형성과정을 중심으로〉 서울대학교 사회학고 박사학위 논문; 허수, 1995, 〈1945~46년 미군정의 생필품 통제정책〉, 《한국사론》; 최영묵, 1996, <미군정의 식량생산과 수급정책,>, 《역사와 현실》; 김점숙, 2000, <미군정의 식량정책과 소비실태>, 《사학연구》; 김점숙, 2006, <대한민국 정부 수립 초기(1948.8~1950.6), 식량정책과 미가>, 《사학연구》. 해방 이전과 이후의 연속성이라는 측면에서 법령을 비교분석한 연구는 다음과 같다. 전강수, 1995, 〈1940년대 한국의 미곡통제정책-해방전후간의 비교를 중심으로-〉, 《경제사학》 19; 이송순, 2008, 〈식민지기 조선의 식량관리제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교〉, 《한국사학보》 32.

관련 활동을 해온 건국준비위원회 및 인민위원회를 견제하려는 의도에서 비롯되었다.[25] 미군정 또한 대행기관을 통해 미곡을 매입하여 정부 보유미를 확보하고자 했다. 당시 남한 경제는 해방 직전 일제가 조선은행권을 남발한 결과 인플레이션이 심각했다. 1944년 말 3,135,692엔(원)이었던 연말 통화 발행고는 1945년 12월에는 8,763,341엔(원)으로 증가했다.[26] 해외 동포의 귀환과 월남민으로 인해 식량 소비 인구는 증가세였다.[27] 이 같은 상황에서 미군정이 취한 자유 시장 조치는 미가 상승이라는 결과만을 초래했다. 1945년 8월 하순의 미가를 기준으로 45년 11월에 94였던 미가 지수는 12월에는 113, 46년 1월에는 139로 상승하였다.[28] 미군정은 1945년 말부터 미곡 가격 통제에 나섰지만 가격 통제는 미곡의 매점매석과 암시장 유통을 가속화했다. 이처럼 미곡 자유 시장정책이 실패로 돌아가자 미군정은 1946년 1월 25일 군정법령 제45호 〈미곡 수집령〉을 제정·발표하였다. 1945년산 미곡의 공출과 배급을 목표로 한 〈미곡 수집령〉은 짧았던 자유시장정책의 종언과 식량통제정책으로의 회귀를 의미했다.[29]

미군정은 종자용 곡식과 군정이 정한 자가 소비량을 제외한 모든 양곡을 공출 대상 양곡으로 규정했다. 공출 담당자는 자작지의 경우 경작인, 소작지는 소작인으로 정했다. 소작농은 소작료를 포함한 공출 할당량을 수집소에 공출한 뒤, 이를 증명하는 공출증을 받았다. 지주는 자신이 보고한 소작료와 소작인이 공출한 소작료의 양이 같을 경우에만, 금융조합

---

25) 김점숙, 2000, 앞의 글, 207쪽; 최봉대, 1994, 앞의 글, 48-49쪽.

26) 미군정기에는 엔(円)으로 표기된 조선은행권이 통용되었기에 당시 자료는 엔으로 표기되어있다. 통계청, 1993, 《통계로 본 광복전후의 경제·사회상》 61쪽.

27) 해방 당시의 남한 총인구는 16,873,277명이었고 1946년에는 19,369,270명으로 증가했다. 인구증가는 자연적 증가와 귀환, 월남 등 사회적 이동에 의해서였다. 당시 집계된 귀환 인구는 1,220,627명, 중국·만주에서의 귀환인은 320,231명, 월남민은 648,784명으로 총 2,189,642명이다. (조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅳ-19 20쪽; 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 통계편 15쪽. 한편 김종범은 1946년 발표한 책에서 군정청이 발표한 인구수가 추상적이며, 실제와는 상당한 차이가 있다고 지적했다. 그는 1946년 8월 말 현재 남한 인구를 20,012,500명으로 추산했다. 김종범, 1946, 앞의 책, 34-35쪽.

28) 《서울신문》, 1949.2.6. (김점숙, 2000, 위의 글, 212쪽에서 재인용.)

29) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 285쪽.

으로부터 현물에 상응하는 현금을 지불받았다. 이때 지주가 받는 현금은 공출 가격을 기준으로 계산되었다. 지주는 현물로 소작료를 수취할 수 없었기 때문에 미군정의 식량정책에서 배급 대상자에 속했다.[30]

표 1-3. 미군정기 추곡·하곡 공출 현황(단위 : 정곡 천 석)

연도	곡종	생산(A)	할당(B)	수집(C)	B/A	C/B
1945	추곡	12,837	5,511	681	42.9%	12.4%
1946	하곡	4,963	1,289	619	26.0%	48.0%
	추곡	12,050	4,295	3,562	35.6%	82.9%
1947	하곡	3,227	707	699	21.9%	98.9%
	추곡	13,850	5,156	5,068	37.2%	98.3%
1948	하곡	4,737	751	754	15.9%	100.4%

출전 : 조선은행 조사부 1949, 《경제연감》 Ⅳ-35쪽.
비고 : 천 석이하 반올림.

표 1-3은 미군정기 양곡 생산량과 공출 할당량, 수집량을 정리한 것이다. 미군정은 추곡 생산량의 35-40%, 하곡 생산량의 21-26%를 공출량으로 할당했다. 공출 할당량에 대비 미군정의 양곡 수집량은 1945년산 추곡은 12.4%, 1946년산 하곡은 48%였다. 이처럼 1945년산 추곡과 1946년산 하곡에 대한 미군정의 수집 실적은 저조했다.

농민들이 공출에 응하지 않았던 이유는 과중하고 불공평한 공출량과 낮은 공출가격 때문이었다. 전체 인구의 16%에 해당하는 300만 명의 영세 농가는 공출 할당량을 내고나면 자가 식량이 없어 미군정이 환원배급을 실시해야 할 정도였다. 자유 시장 미가와 공출 미가의 차이를 보여주는 표 1-4를 보자. 미군정의 미곡 공출 가격은 1945년산 추곡의 경우 자유시장의 미가와 비교해 11%에 불과했다. 1946년산과 1947년산에 대한 공출 가격은 1945년보다는 상승했지만 자유시장 미가보다는 한참 낮았다. 미군정이 결정한 공출 가격은 자유시장 미가에 미달했을 뿐만 아

30) 최봉대, 1994, 앞의 글, 83-84쪽; 최영묵, 1996, 앞의 글, 78-79쪽.

니라 생산비도 보장할 수 없을 정도로 낮았다. 일례로 미군정 농업생산국이 추정한 1947년산 정조(벼) 한 가마니(54kg)의 생산비는 800원이었다. 미군정이 결정한 1947년산 정조 한 가마니의 공출 가격은 640원이었다. 공출 기격에는 포장과 운반비가 포함되어 있었기 때문에 실제 정조 한 가마니를 공출한 농민이 획득하는 현금은 600원에 불과했다.[31] 미군정의 공출은 일제시기와 마찬가지인 헐값 매상으로 농민에게 일방적인 희생을 강요한다는 비난을 받았다.[32] 지주의 경우에도 낮은 공출 가격에 불만을 가졌다. 지주가 수령하는 현금소작료에도 공출 가격이 적용되어, 현물 수취보다 이익이 감소했기 때문이다.[33]

표 1-4. 미군정기 미곡의 공출 가격과 자유시장 가격 비교(단위 : 원, 정곡 1석)

연도	공출 가격	시장 가격	A/B(%)
1945	118.40	1,078	11%
1946	2,146	6,567	32%
1947	2,368	11,192	21%

출전 : 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》, Ⅰ-24쪽.
비고 : 시장 가격은 서울 도매가격 연 평균치이다.

1946년산 하곡 공출부터는 할당량 대비 수집량이 80%이상으로 상승했다. 수집 실적이 호전된 이유는 미군정이 양곡 공출에 경찰과 군을 동원했기 때문이다. 1946년산 미곡 수집 시 미군정은 할당량의 12.4%를 수집하는 데 그쳤다. 수집한 미곡을 비농가 인구에 배급하려던 미군정의 계획은 실행될 수 없었다. 1946년 초 춘궁기가 도래하자 도시 지역의 쌀값이 급등했고, 식량부족현상이 심화되었다. 1946년 3월부터 서울, 부산 등 대도시를 중심으로 식량을 요구하는 시위가 비번하게 발생했다. 미군정은 식량을 요구하는 시위를 폭동의 전조로 심각하게 우려했다.[34]

31) 〈추곡 수집의 애수곡〉, 《동아일보》 1948.1.18.
32) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 286쪽.
33) 최봉대, 1994, 앞의 글, 88-98쪽.

미군정은 1946년 봄에 발생한 식량 위기 원인이 1945년산 미곡수확량의 감소라고 보았다. 당시 미군정이 발표한 1945년산 미곡 수확량은 1,285만 석이었다. 그런데 이 같은 수치는 해방 전 5년간의 평균 수확량 1,371만 석보다 100만 석이 적었다. 당대의 논자들은 미군정이 발표한 식량 관련 통계를 신뢰할 수 없으며, 과거 평균 생산량을 고려할 때 1945년 미곡 수확량은 1,500만 석 이상이라고 주장했다.[35] 해방 직후 양곡생산 관련 통계가 정확히 집계되지 않았던 점, 논자마다 산출 근거 및 추정 수확량이 다르다는 점을 고려하더라도 미군정이 생산량을 과소평가하였을 가능성은 충분하다. 선행연구는 과소평가의 배경에 통계 행정의 부실, 공출량을 줄이기 위한 농민의 축소 보고 등 현실적인 이유도 있지만 식량부족이라는 논리를 통해 공출에 대한 비판적인 여론을 완화시키기 위한 정책적 의도가 있다고 지적했다.[36]

1946년 봄 도시 지역의 식량 위기를 겪은 미군정은 식량정책의 최우선 목표를 도시민의 식량 확보에 두고, 생산 농가로부터 배급에 필요한 양곡을 공출하는데 사활을 걸었다. 미군정은 보다 체계적으로 공출·배급제를 시행하기 위해 1946년 5월 중앙식량행정처를 설립하고 1946년산 하곡 공출에 착수했다. 미군정의 하곡 공출에 농민은 거세게 반발했다. 대맥, 소맥 등 맥류(보리)를 의미하는 하곡은 춘궁기 농민이 섭취할 수 있는 거의 유일한 식량이다. 이를 고려하여 일제는 하곡을 공출하지 않았고, 지주들도 하곡에 대해서는 소작료를 수취하지 않았다.[37] 미군정은 경찰을 동원하여 하곡 공출을 강행했지만 수집 결과는 할당량의 42%에 불과했다. 물리력을 앞세운 강제 공출에 농민들의 반감이 누적되었고, 부족한 식량 배급에 대한 도시민의 불만 또한 점증했다. 미군정의 식량정책은 1946년 10월 전국적인 항쟁의 기폭제로 작용했다.[38] 10월 항쟁을

34) 미군정이 도시부문의 식량부족현상을 심각하게 우려한 것은 도시의 대중조직화 및 정치적 동원 정도가 농촌보다 더 위협적이며, 남한의 정치적 혼란이 주로 도시, 노동자로부터 발생한다는 인식을 갖고 있었기 때문이다. 최봉대, 1994, 앞의 글, 75-77쪽.

35) 김종범, 1949, 〈금후의 식량정책고〉, 《식량연구》, 2-5쪽; 홍세연, 1947, 〈식량정책의 빈곤〉, 《조선경제》 2권 2호, 12-13쪽.

36) 최영묵, 1996, 앞의 글, 69쪽.

37) 최봉대, 1994, 앞의 글, 81쪽.

진압한 미군정은 농민의 저항을 무력으로 억누르며 공출을 계속했다. 공출에 대한 저항이 강한 지역에서는 미군을 동원하기도 했다.[39] 그 결과 미군정의 수집 실적은 점차 호전될 수 있었다. 하지만 1947년에도 공출 반대를 목적으로 한 소요들은 그치지 않았다.[40]

미군정은 수집한 양곡을 비농가 인구 즉 도시민에게 유상 배급하였다. 미군정의 배급 기준은 1인 1일당 2.5홉이고, 배급 가격은 공출 가격보다 낮았다. 1947년산의 추곡의 경우 공출 가격과 배급 가격 간의 격차는 정곡 1석당 400-500원이었다. 1947년도 계획량 500만 석을 공출하여 배급할 경우 군정이 보전해야 할 금액은 20억 원이었다.[41] 군정은 부족한 재원을 통화 발행으로 충당하였고 이는 군정기 통화발행량 증가의 한 원인이 되었다.

그런데 실제 배급 인구는 미군정이 예상했던 배급 인구보다 많았다. 1946년 1월 690만 명이었던 배급 대상 인구는 1947년 연평균 855만 명으로 증가했고 1948년에는 연평균 932만 명이었다.[42] 1946년과 1947년 배급계획과 실제 배급인원을 비교해 보면 100여만 명의 차이가 난다. 따라서 계획보다 초과된 인원에게 배급을 시행하기 위해 더 많은 양곡이 필요했고 미군정은 이를 수입한 미곡과 잡곡으로 충당했다.[43] 그런데 증가된 배급 인원 속에는 유령 인구가 다수 포함되어 있었다. 유령 인구 조작은 배급 관련 직원들이 식량을 착복, 암시장 유통을 통한 이득을 취하기 위해서 행해지기도 했지만, 우익정치세력과 청년단체의 활동 자금

---

38) 군경을 동원한 미군정의 강제 공출은 1946년 9월 부산 철도 파업에서 시작된 총파업이 10월 전국적인 항쟁으로 발전하는 원인으로 작용했다. 정해구, 1998, 《10월 인민항쟁연구》, 90~99쪽.

39) 〈미곡 수집을 강행 미군도 출동위반자는 군정재판〉, 《동아일보》 1947.1.17.; 〈일천여명을 검속〉, 《조선일보》 1947.1.24.

40) 미군정 정보 보고서에 기재된 소요 건수 중 식량 공출에 반대하는 소요사건은 3년간 총 69건인데 1945년 2건, 1946년 10건, 1947년 46건, 1948년 11건이었다. 최봉대, 앞의 글, 110쪽.

41) 〈정조일석육백사십원 배급미 오승백십원〉, 《동아일보》 1947.9.20.

42) 김점숙, 2000, <미군정의 식량정책과 소비실태>, 217쪽.

43) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-64쪽, 식량 수입이 가장 활발하게 이뤄진 연도는 1947년 미곡연도 즉 1946년 12월부터 1947년 11월까지로 이 시기 배급된 수입산 미곡은 184,460석, 잡곡은 3,041,785석으로 전체 배급량 7,319,519석에서 44.1%를 차지했다.

을 확보하기 위해 주요한 방편이었다.[44] 미군정기 일일 일인당 평균 배급량은 1.93홉으로 식민지 말기의 배급량보다도 적었다. 도시민들은 부족한 식량을 암시장에서 조달해야 했다.

이상에서 살펴본 미군정기 식량정책을 정리해보자. 우선 공출(수집) 대상 양곡의 경우 식민지기 추곡으로 한정되었던 것이 하곡(맥류)으로 확대되고, 1948년에는 잡곡까지로 확대되었다. 공출량은 구체적인 기준과 근거없이, 하향식으로 결정되었다. 공출 시 적용되는 가격 산정에 있어서도 산정 절차나 기준점이 없었다. 미군정은 식량정책을 위하여 공출 가격을 최대한 낮게 책정하였고 이는 농민이 공출제에 저항하게 되는 원인의 하나였다. 마지막으로 배급의 경우 배급 인구 추산이 정확히 이뤄지지 않았다. 또한 공출양이 과도하여 공출 후에 군정으로부터 배급 식량을 받아야 하는 농가가 적지 않았다. 결국 미군정의 식량정책은 농민과 도시민 모두에게 충분한 식량을 보장하지 못했다. 1948년 8월 15일 수립된 대한민국 정부는 미군정기의 식량정책의 한계를 인식하고, 새로운 식량정책을 수립해야 하는 과제에 직면했다.

(2) 대한민국 정부 수립과 공출·배급제의 지속

1948년 대한민국 정부가 수립되었다. 신생 정부에게 식량문제는 초미의 관심사였다. 미군정기 동안 식량문제가 정치·사회적 불안을 조성하는 원인이 된다는 것을 경험했기 때문이다. 한국정부는 식민지기부터 미군정기까지의 정책 기조를 따라 공출·배급에 기초한 통제정책을 펼칠 것인지 식량 수급을 시장에 맡기는 자유시장정책을 채택할 것인지 선택해야 했다.

농림부는 9월 초 이틀에 걸쳐 양곡 생산자·소비자 간담회를 개최하여 식량정책을 비롯한 농업정책에 대한 여론을 청취했다. 양곡 생산자 측은 저렴한 공출 가격과 강제성을 문제로 삼아 공출제 폐지와 양곡 자유거래 정책을 주장하면서도, 국가가 적절히 시장에 개입하여 양곡 가격을 조절

44) 김점숙, 2000, 위의 글, 219쪽, 최영묵, 1996, 위의 글, 90-91쪽.

해야 한다는 의견을 내놓았다. 소비자 측은 공출제가 폐지될 경우 미곡이 자본가나 모리배의 투기 대상이 되어 도시민의 식량 사정이 악화될 수 있기 때문에, 공출·배급제를 폐지하기보다는 과거의 폐단 및 관련 기구의 개혁을 요구했다.[45] 결국 정부가 곡가 및 식생활의 안정을 위해 일정부분 식량 유통에 관여 하되 미군정기와 같은 강제 공출 방식은 지양해야 한다는 것이었다. 여론을 청취한 농림부는 도시민 등 비농가 인구의 식생활을 보장하기 위하여 유상 배급제를 실시하고, 배급에 필요한 양곡은 공출이 아닌 매상을 통해 마련하겠다고 발표했다.[46]

매상을 통해 배급제를 유지한다는 기조 하에, 정부가 수립한 1948미곡연도의 구체적인 식량수급계획은 표 1-5와 같았다.

표 1-5. 1949미곡연도 식량수급계획(단위 : 석)

수 요		공 급	
종자·사료·가공	1,210,070	추곡(미곡) 생산량	15,207,500
식량 수요	23,058,000	하곡·잡곡 생산량	8,000,000
합 계	24,268,070	합계	23,207,500

출전 : 〈농림부가 국회에 회부한 양곡매입법안의 내용〉, 《서울신문》 1948.9.15.

비고 : 식량은 남한 총인구를 2,100만 명으로 추산하고, 1인당 1일 3홉을 소비한다고 가정했을 때의 양이다.

정부는 국내산 양곡 생산량을 2,320만 석으로 추산했는데, 미군정기의 공식 평균 생산량 1,900만 석보다 많았다. 그렇지만 정부가 추산한 남한 인구는 2,100만 명으로 1일 3홉 소비 시 소요되는 양곡량 또한 2,300만 석에 달했다. 여기에 종자·사료 등으로 소비될 양곡 120만 석을 고려하면 1949 미곡연도의 식량 사정은 수요량이 공급량을 약간 초과하는 것이

45) 〈식량정책의귀결점은? 생산측공출반대〉, 《조선일보》 1948.9.7.; 〈연명엔 배급제필요나 기구쇄신이 급무〉, 《조선일보》 1948.9.8.

46) 〈양곡간담회는 폐막 공출폐지키로〉, 《조선일보》, 1948.9.9.; <농림부가 국회에 회부한 양곡매입법안의 내용>, 《서울신문》 1948.9.15.

었다. 이 같은 상황에서 정부는 비농가 인구에게 식량을 안정적으로 공급하기 위해서는 국가가 양곡을 관리해야 한다고 생각했다. 당시 정부가 추산한 도시민은 전체 인구의 34%인 714만 명으로 1일 3홉 소비시 연간 식량 소요량은 7,839,720석이었다. 정부는 토지행정처에서 관리하는 귀속농지에서 농지 분배 대가로 50만 석, 지주 소작지의 소작료로 99만 석을 확보하고, 일반 농가로부터 701만 석을 매상하겠다고 밝혔다.[47] 정부는 미군정기 공출 가격에 대한 불만을 고려하여 매상 가격을 인상했다. 정부의 매상 가격은 정조(벼) 2등품 한 가마니 당 1,200원(정곡 1석당 4,440원)으로 하되, 1,800원으로 추정되는 생산비 보전을 위해서 부족한 금액만큼의 보상 물자를 지급한다고 밝혔다. 농림부의 초기 발표를 토대로 계산 시 매상에 필요한 예산은 300억 환이었디.

초대 농림부 장관인 조봉암을 비롯한 관료들은 양곡을 국가가 관리하여야 한다고 생각했다. 이 같은 판단은 세 가지 국내·외적 배경에 기초했다. 첫째, 양곡 가격의 조절 기능을 담당할 시장이 불안정했다. 이는 식민지기 말기의 통제경제와 미군정의 공출·배급제 하에서 시장이 발달하지 못했기 때문이었다. 관련하여 둘째, 정부 관료들은 현 시점에서 식량의 자유 거래는 모리배의 이득을 가져다줄 뿐 농민과 소비자 모두에게 손해가 될 것이라고 보았다. 따라서 식량에 대해서는 통제경제와 자유경제를 병진해야 한다고 생각했다. 이승만 대통령 또한 양곡을 시장에 맡길 수 없다는 입장이었다. 셋째, 한국경제의 안정을 추구한 미국 또한 국가가 양곡을 관리하는 방안을 요구했다.[48] 전면적인 양곡통제에 기초한 식량정책을 추진하기 위해 정부는 〈양곡매입법〉을 작성, 국회에 제안했다.[49]

---

47) <농림부가 국회에 회부한 양곡매입법안의 내용>, 《서울신문》 1948.09.15. 귀속농지 분배대가와 소작료 모두 생산량의 20%이다. 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, 18쪽.

48) 김성보, 2000, 〈李承晩政權期(1948.8~1960.4) 糧穀流通政策의 추이와 農家經濟 변화〉, 《한국사연구》 108, 145-147쪽.

49) 입법 방식은 크게 두 가지로 중앙부처 등 정부에서 입법하는 정부입법과 국회의원들이 입법을 하는 국회입법이 있다. 정부입법은 국무회의 심의를 거쳐 정부가 국회에 법률안을 제안하는 것에서 시작된다. 정부가 제안한 안은 국회 소관 상임위원회에 회부된다. 소관 상임위원회에서는 전체회의 또는 소위원회를 구성하여

정부는 〈양곡매입법〉 제안 이유를 다음과 같이 설명했다. “과거의 강제공출을 완폐(完廢)하고 농가의 생산비를 중심으로 하여 적당한 가격으로 정부가 매상함으로써 농가의 일방적 희생을 배제하고 농가의 생산의욕을 증진시키는 일반 농가의 생필품 급 영농필수품 등의 보상 물자의 유상지급으로 세인이 위구(危懼)하는 통화팽창을 방지하며, 본래의 배급제도를 근본적으로 재검토하여 실질적으로 저렴한 가격으로 적어도 3合 정도의 필요량을 확보 배급함으로써 소비자의 식량에 대한 공포감을 일소하는 동시에 배급량의 부족으로 인한 사회악을 발본색원적으로 광정(匡正)함으로써 민족의 정기를 앙양시키고 당면한 민생문제의 초보적 해결을 기하려는 것”이다.[50] 자가용 식량을 제외한 모든 양곡을 정부에 매상하도록 강제한다는 점에서 양곡매입법은 국가의 전면적인 양곡통제를 의미했다.

1948년 9월 13, 14일에 국회 산업노농위원회에서는 앞으로 시행할 식량정책에 대해 토론했다. 이 자리에서 정부가 제안한 〈양곡매입법〉 외에 양곡의 전면적 자유 매매, 특수 직장 배급을 위한 양곡 확보 외에는

법률안을 심사한다. 소관 상임위원회 전체회의의 의결을 거친 법률안은 국회 본회의에 회부된다. 한편, 의원 10인 이상의 찬성으로 법률안, 건의안 또는 결의안을 발의할 수 있다. 이를 의원발의라 한다. 의안이 발의 또는 제출되었을 때에는 의장은 이것을 국회에 보고한 후 소관 위원회에 회부한다. 정부입법과 마찬가지로 소관 위원회의 심사가 끝난 뒤에 본회의에 회부한다. 단, 국회의 결의에 의하여 위원회의 심사를 생략할 수 있다. 정부발의와 의원발의로 법률안이 본회의에 상정되면 심사보고, 질의 토론을 거친다. 법률안의 의결은 3독회를 거쳐야 하는데 국회의 결의로 독회의 절차를 생략할 수도 있다. 2독회에서는 의안을 축조낭독하며 심의하고, 3독회에서는 의안전체의 가부를 의결한다. 3독회에서는 문자 정정 외에는 법안 수정은 할 수 없다. 재적의원의 과반수 출석, 출석의원 과반수 찬성으로 가결된다. 이렇게 국회 본회의를 통과한 법률안은 공포를 위하여 정부에 이송된다. 정부는 이송된 법률안을 15일 이내에 공포해야 한다. 단, 대통령은 가결된 법률안에 대하여 이의가 있는 경우 정부이송 후 15일 이내에 이의서를 붙혀 국회로 환부하고 재의를 요구할 수 있다. 재의 요구된 법률안은 국회 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성되어 가결되면 법률안은 법률로서 확정된다. 국회법(법률 제38호, 제정, 1949.7.29.), 국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/법령/국회법/(00038,19490729) 이하 법령 인용은 “법령명(법령호, 제정 또는 개정여부, 공포일자, 시행일자), 출처” 형태로 표시하되 공포·시행 일자가 동일한 경우에는 한번만 기입하며 출처가 국가법령정보센터인 경우에는 국가법령정보센터라는 표기 없이 해당 법령의 url을 기입하는 것으로 대신한다.

50) <농림부가 국회에 회부한 양곡매입법안의 내용>, 《서울신문》 1948.9.15.

자유 매매를 실시하는 제한적 자유 매매 등 다양한 제안이 나왔다. 그런데 자유 매매는 제헌 헌법 84조 즉 “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다”는 취지에 적합하지 않은 것은 물론 전 세계적인 통제경제 조류와도 맞지 않아 논의대상에서 제외되었다.[51] 1948년 당시 국가가 양곡유통체제를 관리하고, 양곡 유통을 시장에 맡기지 않는 것이 정부는 물론 국회의원들 공통의 의견임을 확인 할 수 있다.[52] 이틀간의 논의 결과 국회 산업노농위원회는 “정부에서 나온 안은 여러 가지 결함이 많아 또는 이것은 솔직하게 말하자면 212호 군정 법령에 비해서 퍽 가혹한 악법이라고 할 수가 있”어, “분과위원회로서는 도저히 이것을 심사하기 곤란하다는 이러한 의견으로서 본래에 이것은 본회의에 회부하자”고 결론을 내렸다.[53]

1948년 9월 20일 열린 70차 국회 본회의에서 정부가 제안한 〈양곡매입법〉 1독회가 진행되었다. [54] 1독회에서는 조봉암 농림부 장관의 법안 설명과 함께 의원들의 질의가 이어졌다. 조봉암 농림부 장관은 공출제도와 양곡매입법안을 비교해 공출은 수량을 할당한 것이지만 양곡매입법안은 기일을 정한다는 점에서 큰 차이가 있다고 설명했다. 즉 농민들이 충분한 자가소비 후에도 남은 쌀이 있다면 그것을 정부에 판매할 수 있다는 점에서 할당량을 즉시 가져가고, 그 할당량이 공정치 않게 결정되는 공출제와 큰 차이가 있다는 것이다. 또한 매상 가격과 관련해 생산비 조사가 평균 한 가마니 당 1,800원으로 집계되는데 인플레 위험으로 인해

---

51) 《제1대국회 제1회 제70차 국회임시회의속기록》 (1948.9.20.), 3쪽.

52) 물론 모든 국회의원들이 양곡국가관리정책에 동의한 것은 아니었다. 핵심 소장파 의원들과 한국민주당의 경우 각자의 의도는 달랐지만 지주와 토지행정처로부터만 미곡을 수집하고 나머지 미곡은 자유판매 하는 방안을 제시했다. 전자는 농지개혁 실행 전까지 지주층에 국가관리양곡을 확보하기 위한 부담을 지우고 농민은 시장을 통한 이익을 보장하려는 의도였다. 반면 후자는 농민의 불만을 해소하여 혁명을 차단하고 양곡시장을 육성하여 자본가계급의 이익을 도모하려는 의도였다. 김성보, 2000, 앞의 글, 150-151쪽.

53) 《제1대국회 제1회 제70차 국회임시회의속기록》 (1948.9.20.), 2-3쪽.

54) 〈양곡매입법〉 독회 일시는 다음과 같다. 1독회 1948년 9월 20-24일(70-74차), 2독회 1948년 9월 27-29일(75-77차), 3독회 1948년 9월 30일(78차).

생산비에 해당하는 금액을 전액 현금으로 방출할 수 없지만 최대한 물자로 보상한다는 것이 양곡매입법안의 큰 특징이라 밝혔다.[55]

1독회에서는 법안 내용을 두고 국회의원들의 질의가 이어졌다. 주요 쟁점은 양곡매입법이 공출제와 차이가 없다는 점이었다.[56] 구체적으로 보면 정부가 제안한 〈양곡매입법〉 3조는 "생산자와 지주는 자가용(自家用) 식량이나 종곡(種穀) 이외에는 명령에 정하는 바에 의하여 정부에 팔어야 한다"고 되어 있어, 양곡의 자유매매 금지했다. 많은 의원들이 3조로 인하여 신생 정부의 양곡 매입은 강제성을 띄며, 식민지기 및 미군정기의 공출제와 다름없다고 주장했다. 다음으로 정부의 매상 계획량 850만 석도 쟁점이었다. 850만 석은 미군정의 공출량보다 300만 석이 많았다. 과도한 매상으로 인해 정작 농민들이 식량부족을 겪을 수도 있다는 지적이었다. 마지막으로 대통령령으로 매상 가격을 정할 경우 농민의 이익이 보장되지 못할 것이라는 우려도 나왔다. 국회의원들의 지적에 대해 조봉암 농림부장관은 "통제하는 방법에 있어 공출과 이것과는 천양지양"이며 양곡매입법은 "이렇게 할 수가 없으면 도리가 없기 때문"이라고 답변했다.[57] 1독회 마지막 날인 9월 24일 〈양곡매입법〉 수정안을 제출한 의원들이 모여 각 수정안을 통합 정리하여 9월 27일 본 회의에 제출하는 안이 가결되었다.[58]

1948년 9월 27일 시작한 2독회에서는 조문 각 조를 수정하거나 원안대로 통과하였다. 1, 2조는 정부측 원안대로 가결되었다. 문제는 3조였다. 정부측 원안에서 3조의 내용은 "생산자와 지주는 자가용(自家用) 식량이나 종곡(種穀) 이외에는 명령에 정하는 바에 의하여 정부에 팔어야 한다"였다. 2독회가 열린 27일, 3조에 대한 11개의 수정안이 제출되었다.[59] 수정안들의 공통적인 제안 취지는 첫째, 3조가 원안대로 통과된 후에 정부가 850만 석을 목표로 매상할 경우 사실상 출혈매상을 하는 농가가 발

55) 《제1대국회 제1회 제70차 국회임시회의속기록》 (1948.9.20.), 6쪽.
56) 남조선과도정부 법령212호, 1948.7.29.; 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅲ-57쪽.
57) 《제1대국회 제1회 제70차 국회임시회의속기록》 (1948.9.20.), 18쪽.
58) 《제1대국회 제1회 제74차 국회임시회의속기록》 (1948.9.24.), 26쪽.
59) 《제1대국회 제1회 제75차 국회임시회의속기록》 (1948.9.27.), 26쪽.

생할 수 있으며 둘째, 식량용으로 필요한 소량의 양곡조차 자유매매를 허용치 않으면 식량난이 가중될 수 있다는 우려에서였다. 다양한 수정안 중에서 국회 산업노농위원회의 수정안이 최종 통과되었다. 산업노농위원회으 수정안은 “양곡의 생산자와 지주가 양곡을 판매할 때에는 정부에 매도하여야 한다”였다. 정부 측 원안에서 ‘자가용 식량 및 종곡을 제외한 양식을 명령에 정하는 바’라는 자구를 삭제했다. 이는 양곡 생산자와 지주의 자유로운 양곡 소비를 보장하기 위해 정부의 강제력을 낮추는 한편, 식량의 판매 경로는 정부로 단일화한 안이었다.[60]

다음날인 9월 28일 3조 수정 문제가 다시 불거졌다. 한민당 소속 김준연 의원이 수정된 3조에 “소량의 양곡 매매를 허가”하는 문구를 추가하자고 제안했다. 양곡 매매를 허가한다는 것은 일반 농가보다는 지주 이익을 보장하려는 의도가 다분했다.[61] 조봉암 농림부장관이 3조를 수정할 경우 정부 양곡 수집과 배급에 차질이 생길 수밖에 없다며, 정부 원안 통과를 요청했다.[62] 그렇지만 김준연 의원의 수정안이 재석의원 153명 중 79명의 찬성을 얻어 가결되었다. 다른 조항들은 수정 없이 원안대로 통과되었고 3조만 “양곡의 생산자와 지주가 양곡을 판매할 때에는 정부에 매도하여야 한다. 단 자가용 식량을 위한 소량의 운반과 매매는 此限(차한)에 不在(부재)한다.”로 수정되었다.

아래 표 1-6은 양곡매입법 3조의 수정안을 비교한 것이다. 정부 측 원안은 정부가 강제로 생산자의 양곡을 매상할 수 있기 때문에 양곡의 자유(시장)거래를 근본적으로 차단한다는 점이 특징이다. 국회산업노농위원회의 수정안은 정부가 자가소비식량 이상을 강제로 매상하여 농민의 식생활이 위협받는 일이 발생하지 않도록 했다. 정부원안과 마찬가지로 양곡의 자유(시장)거래는 차단되다. 반면 최종적으로 통과된 김준연 의원 발의 수정안은 ‘자가용 식량’일 경우 자유거래가 가능하다.

---

60) 《제1대국회 제1회 제75차 국회임시회의속기록》 (1948.9.27.), 28쪽.
61) 물론 지주들이 양곡을 보유하기만 할 뿐 팔지 않아 식량부족이 올 수도 있다는 우려에서 소량 자유 판매를 허용하자는 의견도 있었다. 《제1대국회 제1회 제76차 국회임시회의속기록》 (1948.9.28.), 7-9쪽.
62) 《제1대국회 제1회 제76차 국회임시회의속기록》 (1948.9.28.), 9-10쪽.

표 1-6. 양곡매입법 3조 수정안 비교

	정부측 원안	산업노농위원회 수정안 (1948.9.27.)	김준연 의원 발의 수정안 (1949.9.28.)
3조	생산자와 지주는 자가용(自家用) 식량이나 종곡(種穀) 이외에는 명령에 정하는 바에 의하여 정부에 팔어야 한다	양곡의 생산자와 지주가 양곡을 판매할 때에는 정부에 매도하여야한다	양곡의 생산자와 지주가 양곡을 판매할 때에는 정부에 매도하여야 한다. 단 자가용 식량을 위한 소량의 운반과 매매는 此限(차한)에 不在(부재)한다.
특징	정부의 강제매상 양곡 자유(시장) 거래 불가능	생산자 식량 보장 양곡 자유(시장) 거래 불가능	자가용 식량에 한하여 양곡의 자유거래 허용

3조의 수정으로 자가용 식량의 경우 정부에 매도하지 않고 자유롭게 매매를 할 수 있게 되었다. 그런데 '소량'의 범위가 구체적으로 정해지지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 자작농이나 소작농의 생산량은 자가소비 후 매매할 수 있을 정도로 넉넉지 않다. 반면 식량 사정이 비교적 여유로운 지주, 특히 대지주는 소작료로 수취한 양곡을 시장에 유통하여 이익을 취할 수 있었다. 따라서 수정된 3조는 자가 소비를 보장하기 위한 조항이라기보다는 지주의 소작미 판매를 보장하기 위한 성격이 강했다고 해석할 수 있다.

1949년 9월 29일 열린 77차 본 회의에는 이범석 국무총리, 임영신 상공부 장관 등 정부 주요 장관들이 대거 출석하여 양곡매입법을 수정 없이 정부 원안대로 통과할 것을 요청했다. 앞서 조봉암 농림부 장관의 발언과 마찬가지로 3조를 수정할 경우 정부식량정책이 계획대로 실시 될수 없다는 이유에서였다. 그렇지만 국회는 재석인원 157명, 찬성 81명으로

김준연 의원의 제안대로 수정한 〈양곡매입법안 전문을 통과하여 제2독회를 수료하고 제3독회로 들어갈 것〉을 가결했다.[63] 〈양곡매입법〉의 3독회만을 남겨둔 상황에서 정부는 국회의 수정안을 공포하지 않기 위해 행동에 나섰다. 국회에서 수정된 양곡매입법이 제3독회로 들어가기로 가결된 직후 긴급 국무회의가 소집되었다. 이 자리에서 국회에서 수정된 〈양곡매입법〉을 대신하여 미군정법령 212호 〈추곡 수집령〉을 발동하면 정부가 의도한 대로 850만 석 매상이 가능하다는 논의가 오갔다.[64] 국무회의가 끝난 후 이승만 대통령은 라디오를 통해 군정법령 212호 〈추곡 수집령〉을 발동하겠다고 발표했다.[65]

이승만 대통령은 대국민 담화에서 다음과 같이 법령 212호 발동의 이유를 밝혔다.

> "민생문제 해결이 시급하므로 정권이양 이후 백방으로 연구하여 소위 공출이라는 제도를 폐지하고 정부에서 미곡을 매입하여 국민의 식량을 균형있게 확보하고자 금월 10일부로 이 법안을 국회에 제출하였으나 다소간 의견의 차이가 있어 금일까지 통과를 보지 못하였다. 일편으로 추수는 진행되어 신곡이 시장에서 판매케 되니 법률 통과가 금일에 실현된다 하더라도 그 시행을 위한 대통령령의 세칙이 제정되고, 또 이를 실시하기 위하여 지방장관회의 기타의 행정적 조처를 행하려면 또다시 상당한 시일을 요할 것이다. 그래서 시기를 그르쳐 배급량의 충당할만한 미곡의 수집이 불능하면 오는 1년간 국민의 일부분은 기아를 면치 못할 뿐만 아니라 계속 식량위원회에서 원칙적으로 수집제도가 안 되는 국가에는 원조가 없게 되어 우리의 부족한 식량 수입이 절망될 우려가 있고, 따라서 수억 원 가치의 비료, 기타 긴급용품의 원조까지 두절될 것이다. 이는 구주 각 국가에서 현행되는 실례

63) 《제1대국회 제1회 제77차 국회임시회의속기록》 (1948.9.29.), 2-15쪽. 표결 직후 의장 신익희는 잠시 자리를 비우고 대통령실을 방문했다.
64) <국무회의, 국회의 양곡매입법 제3조 수정통과에 대해 대통령령 발동으로 미곡 수집 강행을 결정>, 《서울신문》 1948.9.30.
65) <확호한 미가정책을 세우라>, 《동아일보》 1948.10.1.

이니 어떤 국가는 그 원조를 얻고자 자기 국법까지 변경하여 세계식량위원회의 규례에 적합하도록 법령을 작성하고 있다. 이 원조는 과거 3년간 우리가 받아왔는데 금년에 두절이 된다면 실로 경제적으로 중대한 결과를 齎來할 것이니 나는 일시도 이를 방임할 수 없다. 그러므로 본 대통령은 잠정적으로 이 위기를 면코자 일반동포에게 부득이 종래 실시하던 군정법령 212호에 의하여 미곡 수집을 계속할 수밖에 없는 고충을 발표하는 바이다. 이는 유일한 법적 임시조처이다. 그런데 미곡의 가격은 적당히 결정할 것이오, 자가용과 종곡을 제하고는 모두 정부에 판매해서 민생문제의 焦急을 해결케 하기를 바라는 바이다."[66]

대통령 담화의 주요 내용은 식량수급계획상의 배급량 충당을 위해 정부가 반강제적으로라도 양곡 매상을 진행하기 위해 법령 212호를 발동시키겠다는 것이다. 이는 정부에서 식량수급계획을 발표하고, 양곡매입법을 제안할 때부터 누차 강조한 바였다. 그런데 담화문에서는 다른 내용도 눈에 띈다. 정부가 미곡 수집을 하지 않으면 미군정기 동안 이어졌던 외국의 식량원조가 끊길 것이라는 내용이다. 당시 미국은 한국과의 원조협정 체결을 앞두고 미군정기와 같은 강력한 식량수집정책 실시를 요구했다.[67]

국회는 9월 30일 수정된 〈양곡매입법〉을 재석 162인, 찬성 121표로 통과시켰다.[68] 정부는 15일 안에 〈양곡매입법〉을 공포하거나 이의가 있을 경우 국회에 재의를 요청해야 했다. 그런데 정부는 양곡매입법이 통과되었더라도 군정 법령 212호가 유효하며 그에 따른 미곡 수집을 강

66) <국무회의, 국회의 양곡매입법 제3조 수정통과에 대해 대통령령 발동으로 미곡 수집 강행을 결정>, 《서울신문》 1948.9.30.

67) 한국정부의 식량정책에 대한 미국의 입장에 대해서는 다음 절에서 상술한다.

68) 《제1대국회 제1회 제78차 국회임시회의속기록》 (1948.9.30.), 16쪽; 주목할 것은 1949년 9월 29일 본회의 때의 의결결과인 재석인원 157명, 찬성 81명과 비교해 찬성표가 압도적으로 많아졌다는 것이다. 이는 3조 수정이 지주에게 유리할 것으로 보고 입장 표명을 보류했던 소위 중간파 국회의원들이 국회의 결정을 존중하지 않는 정부의 독단적 행동에 제동을 걸기위해 반대 의사를 펼쳤기 때문이다.

행하겠다는 입장을 밝혔다. 10월 2일 정부수립 후 처음 열린 시도지사 회의에 참석한 이승만 대통령이 시정방침으로 법령 212호에 의거해 미곡을 수집하겠다고 밝힌 것이다.[69] 10월 4일에는 재차 대국민 담화로 "정부기관으로 하여금 불일내로 매입에 착수시켜 급속히 수집을 할 것이니 일반 농민은 자가용과 종곡을 제하고 전부 정부에 매출하기를 거듭 바라는 바"라고 발표했다.[70]

10월 6일 정부는 국회에 〈양곡매입법〉 재의를 요청하며, 3조를 원안대로 복구하는 대신 추가된 단서 조항은 유지해도 된다는 의사를 표했다.[71] 정부의 강제매상을 원칙으로 하되, 자가용 식량에 한해서만 매매를 허용하겠다는 뜻이었다. 같은 날 열린 83차 국회 본회의에 출석한 조봉암 농림부장관은 정부가 〈양곡매입법〉 재의를 요청한 데에는 다음의 두 가지 이유가 있다고 설명했다. 우선 식량의 자유거래를 허용하면 정부의 식량수급정책에 차질이 생긴다는 것이다. 3조의 수정으로 인해 양곡의 자유거래가 가능해짐에 따라, 정부가 목표한 만큼의 양곡을 매상할 수 없다는 것이다. 목표량만큼 매상하지 못하면 배급계획에도 차질이 생긴다고 설명했다.[72] 다음으로 국제사회로부터 식량 및 비료를 원조받기 위해서도 정부의 식량 통제가 필요하다고 설명했다. 정부수립 직후인 1948년 9월 3일 한국 정부는 미국 정부에 對韓(대한)원조를 요청하며, 한국을 국제식량대책위원회(International Emergency Food Committee)의 식량분배사업 대상에 포함해달라고 요청했다.[73] 이에 대해 국제식량대책위원회는 미국 정부를 통하여 한국정부가 미곡 수집 및 배급제도를 계속 실시하길 바란다고 전했다.[74] 관련해서 조봉암 농림부장관은 "국제식량대책위원회라는 데에는 규칙이 있읍니다. 그 규칙은 무어냐 하면 어

---

69) <각도지사회의 미곡문제토의>, 《조선일보》 1948.10.3.
70) <강제공출이 아니라 매상 칠백오십만 석을 배정>, 《동아일보》 1948.10.5.
71) <양곡법재의요청>, 《경향신문》 1948.10.7.
72) 《제1대국회 제1회 제83차 국회임시회의속기록》 (1948.10.6.), 19-20쪽.
73) "The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State", *Foreign Relations of the United States(FRUS),* 1948, The Far East and Australasia, Volume VI, Northeast Asia, Document 885.(https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v06/d885) (김성보, 200, 위의 글, 147쪽에서 재인용.)
74) 김성보, 200, 위의 글, 147쪽.

느 나라에 있어서든지 통제가 잘 강화되고 또 양곡이 잘 수집되고 또 배급이 잘 합리적으로 그런 나라에 한해서 식량을 원조하고 또 식량 증산에 필요한 비료를 원조하는 그러한 조항이 있다"고 설명하고, "수정된 법안대로 한다고 할 것 같으면…식량대책위원회의 조직규칙으로 보아서 합법적으로 원조하기가 곤란"하기 때문에 재의를 요청한다고 밝혔다.[75]

결국 국회는 정부 제안을 수용했다. 그 결과 제3조는 "양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량 급 종곡(種穀)을 제외한 양곡을 대통령령의 정하는 바에 의하여 정부에 매도하여야 한다.(정부 원안) 단 자가용 식량을 위한 소량의 운반과 매매는 차한(此限)에 부재(不在)한다(김준연 의원 수정안)"로 수정되었다.

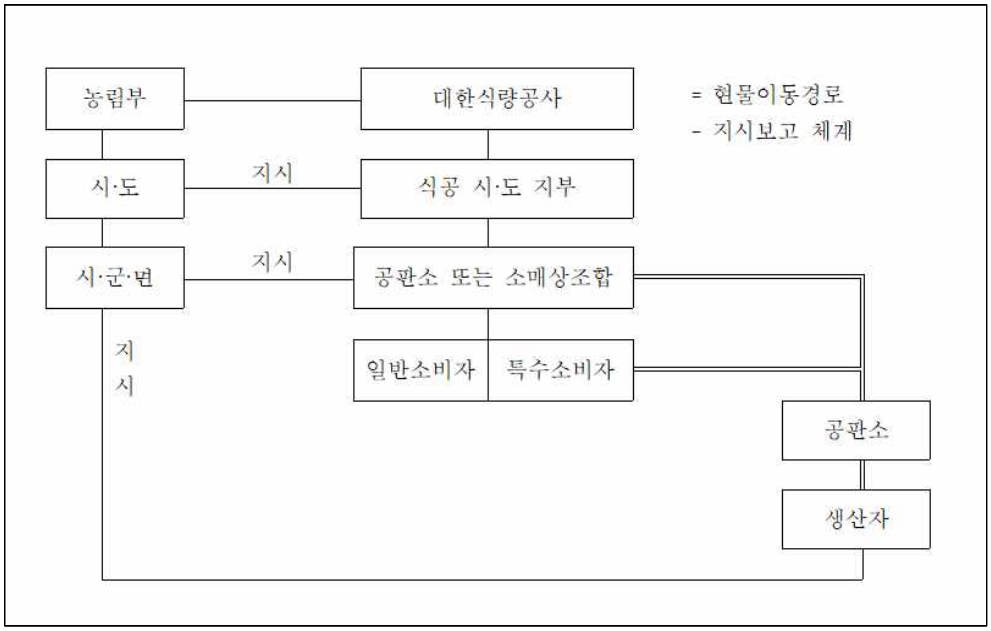
1948년 10월 6일 국회에서 통과된 〈양곡매입법〉은 1948년 10월 9일 법률 제7호로 제정·공포되었다.[76] 전문 15조(본칙 13조, 부칙 2조)로 구성된 〈양곡매입법〉은 1조에서 "국민의 균등한 식생활의 보장 및 국민경제의 안정을 도모하기 위하여 정부에서 행하는 주요양곡매입에 관하여 규정함"을 법안의 목적으로 밝혔다. 2조에서는 주요양곡에 미곡·대맥·소맥·두류에 더해 기타 대통령령으로써 정하는 양곡도 포함된다고 정의했다. 정부 매상 가격에 관한 조항인 6조에서는 정부가 매입하는 양곡가격은 대통령이 정하는 바에 의하여 생산비, 생계비 및 물가 기타 경제사정을 참작"한다고 하여 군정법령 212호로부터 크게 달라지지 않았다. 위반자 처벌에 대한 조항은 8-13조로 미군정기와 마찬가지로 엄격한 처벌을 예고했다. 〈양곡매입법〉의 핵심은 자가용 식량과 종곡을 제외한 모든 양곡을 정부가 매매하여 배급제에 활용한다는 것으로 정부가 전면적으로 식량을 통제하겠다는 것을 의미했다.

〈양곡매입법〉 제정에 맞추어 10월 5일 자로 대통령령 12호 〈양곡매입법시행령〉이 발표되었다. 시행령에서는 〈양곡매입법〉에서 '소량'으로 불분명했던 운반·매매 가능한 자가용 식량을 1인당 1회 정곡 1두로 제한했다. 시행령에 의해 양곡 매상 사무는 일제 하에서 조직된 조선식

75) 《제1대국회 제1회 제83차 국회임시회의속기록》 (1948.10.6.), 24쪽.
76) 양곡매입법(법률 제7호, 제정, 1948.10.9.), https://www.law.go.kr/법령/양곡매입법/(00007,19481009)

량영단의 후신인 조선생활품영단에 위임되었다. 조선생활품영단은 각 도에 지사를 두고, 지사 아래에 출장소를 두어 관할 구역의 양곡 수집과 배급을 관장했다.[77] 조선생활품영단은 1948년 10월 26일 대한식량공사로 명칭이 변경되었다. 아래 그림 표 1-1은 1948년 양곡 매상과 배급 경로를 나타낸 것이다.[78] 농림부는 시도지사와의 회의를 통해 각도별 매상량을 결정하고 이를 군, 면사무소에 하달한다. 대한식량공사는 정부가 결정한 매상량에 기초해 양곡을 매상하는데, 실제 매상 업무는 시, 군, 면에 위치한 식량공사 지부가 담당했다. 매상된 양곡은 배급소 혹은 소매상조합을 통해 대상자에게 유상 배급된다. 관영기구는 특수소비자로 분류되어 배급소가 아닌 식량공사 지부가 직접 배급을 관장했다.

그림 표 1-1. 1948년 양곡 매상과 배급 경로



77) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅲ-23쪽.
78) 농수산부, 1978, 《한국양정사》, 221쪽

1948년 10월 18일 발표된 농림부령 제1호 〈양곡매입법시행규칙〉은 양곡매입가격 결정 시 중요 기준인 생산비 책정 원칙을 명시했다. 또한 지방행정기구들이 양곡 생산자의 자가용 식량 및 종곡 소요량, 실제 가족수, 영농상황 등을 파악하도록 했다.[79] 따라서 〈양곡매입법〉 자체에는 매상을 강제하는 조항이 없지만 실제로는 매상에 행정력을 동원했다. 이 같은 식량정책 관련 법 제정과 함께 식량정책을 담당하는 정부 부처 또한 정비되었다. 미군정기에 식량정책을 담당했던 중앙식량행정처는 1948년 8월까지만 업무를 지속하고, 대한민국 정부수립 후에는 업무 전체를 대한민국 정부 농림부 양정국으로 이관하였다.[80]

2) 1949년 식량 자유 정책으로의 전환

(1) 양곡매입법에 의거한 식량정책의 실패

정부가 작성한 1949미곡연도(1948.12-1949.11) 식량수급계획은 비농가 배급 및 정부미 비축을 위해 필요한 850만 석 중 750만 석을 추곡(미곡)으로 매상하고 100석은 하곡(맥류)으로 매상하는 것이었다.[81] 매입가격은 양곡매입법안 제출 당시와 마찬가지로 1월 말까지 매입하는 농민은 정조 한 가마니 당 현금 1,200원에 240원 상당의 보상물자, 442원 상당의 비료를 지불하기로 하였다. 합산하면 정조 한 가마니당 매상 가격은 1,882원(정곡 1석당 약 6,963원)으로 1947년산 추곡에 대한 미군정의 공출 가격 (정조 한 가마니당 640원, 정곡 1석당 2,368원)과 비교하면 상당한 인상이었다.[82] 배급 대상인 비농가는 714만 명으로 추산되었으며, 1인당 1인 3홉을 배급할 계획이었다.

1948년 10월 〈양곡매입법〉, 〈시행령〉, 〈시행규칙〉이 발표되었다.

---

79) 농림부령 제1호, 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅲ-29-30쪽.
80) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 286쪽.
81) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-66쪽.
82) 〈미곡 및 추·잡곡 정부 매상 가격〉, 《관보》 제9호(1948.10.15.), 국가기록원 관리번호 BA0200221

이상의 절차에 의거하여 정부는 1948년 11월부터 1948년산 미곡 매상에 들어갔다.[83] 11월 말 정부는 목표량 750만 석의 14.9%인 112만 석을 매상했다. 1947년 11월 당시 미군정의 수집 실적이 할당량 대비 47%였던 것과 비교하면 한국 정부의 매상 실적은 부진했다.[84] 정부는 매상이 부진한 이유는 〈양곡매입법〉을 두고 국회와 정부가 줄다리기하는 동안, 농민이 미곡을 시장에 판매했기 때문이라고 주장했다.[85] 하지만 매상이 부진한 실제 이유는 정부가 제시한 매상 가격이 시장 가격보다 낮았기 때문이다. 매상에 응할 시 보상물자로 비료를 제공한다고 했지만, 실물이 아닌 교환증을 배부했기 때문에 농민들에게는 큰 유인동기가 되지 않았다.[86] 1948년 12월 중순 이승만 대통령은 부농층이 매상에 협조하길 요청하는 대국민 담화를 발표했다.[87] 농림부에서는 지방을 돌며 양곡 매상을 독려하는 순회공연을 조직하기도 했다.[88] 관계 당국의 독려에도 불구하고 1948년 12월 31일 현재 매상 실적은 계획량의 32%에 불과했다. 1947년 12월 당시 수집 실적 90%와는 확연한 차이를 보였다.[89]

1948년 12월 말, 내무부는 경찰이 양곡 매상에 협력하겠다고 발표했다.[90] 강권발동을 예고하는 조치였다. 1949년 1월 10일 조봉암 농림부 장관은 이승만 대통령이 매상 실적을 늘리기 위해 특별법 발동도 준비 중에 있다고 언급했다.[91] 곧이어 1월 13일 이승만 대통령은 양곡이 풍부한 지주 계층에게 매상에 협력할 것을 강조하고, 양곡매입법 위반자를 엄중히 처단하겠다는 내용의 대국민 담화를 발표했다.[92] 대통령 담화가 있은 후 정부는 각도에 양곡 매상을 위한 강권발동을 지시했다. 그 내용은 경찰이 소극적인 태도를 버리고 적극적인 행동을 취하여 양곡출하를

---

83) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-67쪽.
84) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-67쪽.
85) <양곡매입과 농촌실태>, 《조선일보》 1948.11.10.
86) <양곡매입과 농촌실태>, 《조선일보》 1948.11.10.
87) <부농층은 순응하라 미곡 수집에 대통령담화발표>, 《조선일보》 1948.12.19.; <부농도 순응하라 비애국적행위는 엄벌>, 《경향신문》 1948.12.19.
88) <양곡매입선전>, 《경향신문》 1948.12.12.
89) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-68쪽.
90) <양곡매입추진>, 《조선일보》 1948.12.24.
91) <양곡매입부진에 대처 특별법발동>, 《조선일보》 1949.1.11.
92) <범법자엄중처벌 미곡매상에 대통령담>, 《조선일보》 1949.1.14.

독려 지도하고, 양곡을 점유하고 있는 사람을 적발, 압수할 것이었다.[93]

양곡 매상 실적이 계속 부진하자 정부는 특단의 조치를 취했다. 1949년 2월 2일 정부는 대통령령 54호를 공포, 양곡매입법 시행령을 개정했다. 주요 내용은 첫째 양곡 매상 기간의 연장이었다. 이에 1948년 12월 31일이던 마감일이 1949년 2월 20일로 연장되었다. 둘째 양곡 매상에 응하지 않는 자에 대한 처벌이었다. 구체적으로 양곡매입법에 의거 정부가 매상할 수 있는 양곡을 은닉하거나 고의로 정부에 매상·납부하지 않은 자, 매상을 거부하는 자는 4개월 이하의 징역 또는 벌금에 처하고 그 양곡을 강제 매상하거나 몰수하겠다고 했다.[94]

2월 20일 현재 정부가 매상한 양곡은 341만 석이었다. 정부의 독려와 강권 발동에도 불구하고 계획량의 45.4%만이 수집된 것이다. 정부는 2월 21일부터 대통령령으로 양곡을 강제 매상하겠다고 밝혔다.[95] 양곡 매상 마감 기일인 1949년 3월 31일 직전 3월 25일 정부는 식량정책에 관한 담화를 발표했다.[96] "우리 정부가 수립된 즉시로 민족정기를 살리기 위하여 과거의 공출제를 폐지하고 애국애족의 정신에 호소하여 추곡 750만 석을 매입한 후 국민 전체에 3홉 배급을 실시할 고원한 이념과 목적에서 식량정책을 실시"하였으나 "소기의 성과를 거두지 못하고 3월 15일 현재 양곡매입량은 380만 석으로 목표량의 5할 정도인 반면에 저간의 소비량은 254만 석에 달하였으니 그 잔여량이 126만 석에 불과하게 되었다. … 이에 정부는 또다시 백방으로 부심숙고한 결과 단연 현 정책을 전환하여 내 4월 1일부터 중점배급을 실시하게 된 것이다." 강제 매상에도 불구하고 매상 실적이 계획보다 훨씬 저조하기 때문에 기존의 일반배급정책을 포기한다는 발표였다.

정부의 1948년산 미곡 최종 매상 실적은 목표량의 52%인 390만 석이었다.[97] 매상 실적이 저조한 상황에서 배급 또한 당초 계획대로 진행될

---

93) <경찰도 독려>, 《조선일보》 1949.1.19.

94) <은닉하면 체형(體刑)과 벌금 이십오일까지 매상>, 《동아일보》 1949.2.3.;을 통한 강제매상의 즉시 중단을 만장일치로 가결하였다. 《제1대국회 제2회 제23차 국회정기회의속기록》 (1949.2.5.)

95) <내일부터 매곡에 강권을 발동>, 《경향신문》 1949.2.20.

96) <식량정책전환에 관한 정부담화(상)>, 《조선일보》 1949.3.26.

수 없었다. 정부는 양곡매입법안 제출 당시 비농가 인구를 714만 명으로 추산하고 1인 1일당 3홉을 배급한다고 언명한 바 있다. 그런데 실제 배급대상자는 880만명에 달했다. 정부는 유령인구를 재집계하는 조치 등을 취해 배급 대상 인구(수배(受配)인구)를 줄여가며 배급을 실시했다. 1948년부터 1949년 3월까지 배급인원와 배급량은 다음 표 1-7과 같았다. 배급 방식을 미군정기와 마찬가지로 유상배급이었다. 배급 가격은 조곡(벼) 한 가마니 기준 1,420원으로 매상 가격 1,200원에 운반비 등을 추가했다. 백미로 환산시 한 가마니(60kg)에 2,430원이었다.[98]

표 1-7. 1948년도 산 추곡 배급 실적 (단위 : 정곡 석)

날짜	배급인원	미곡	잡곡	계
1948.12	8,825,467	378,144	148,008	526,152
1949.1	8,712,386	422,528	126,331	548,859
1949.2	8,133,840	414,242	94,468	508,710
1949.3	7,693,984	639,833	129,009	768,842
합 계	33,365,677	1,854,747	497,816	2,352,563
1인배급량		55.5홉	14.9홉	70.4홉

출전 : 조선은행 조사부, 1949, 《경제연감》 Ⅰ-70쪽.

1948년 12월까지만 해도 1인 1일 배급량이 1합 5작 정도였으나, 미곡 매상이 진행되면서 1, 2월에는 배급량이 다소 증가했다. 그럼에도 1949년 2월의 배급량은 2홉 2작으로 정부가 계획했던 3홉 배급은 이뤄지지 못했다. 4개월간 평균 배급량은 1인 1일 약 2홉 3작이다. 2홉 3작의 열량은 대략 1,400kcal로, 당시의 1인 표준열량 2,160Kcal는 물론 최저 필요열량 1,850kcal에도 미달했다.[99] 1948년 12월부터 1949년 3월까지의 미곡 배급

97) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅰ-66쪽.
98) 농수산부, 1978, 《한국양정사》, 216쪽
99) 한국은행조사부에 따르면 1인 표준열량 2,160Kcal에 해당하는 양곡은 1일 4홉이며 최저 필요열량은 1,850kcal로 양곡으로는 1일 3홉 1작이다. 2홉 2작은 대략 1200kcal로 최조 필요열량에 한참 미달한다. 한국은행조사부, 1952, 《한국은행조사

량 합계는 180만 석으로 당시의 미곡 매상실적 380만 석의 절반 정도였다. 4개월간의 배급실적을 토대로 계산하면, 1949미곡연도가 끝나는 10월까지의 배급 잔여량은 270만 석이었으나 매상 미곡의 잔여량은 200만 석밖에 되지 않았다. 따라서 기존의 배급정책을 이어가는 것은 불가능했다.

양곡 매상 부진으로 정부는 1949년 4월 1일부터 일반배급제를 중단하고 중점배급제를 실시했다. 중점배급제는 공무원과 세궁민(細窮民) 등 일부에 한해서만 배급을 실시하는 제도였다.[100] 중점배급인원은 약 289만 명으로 1949년 3월의 배급 대상 인원 7백여만 명의 37%정도로 대폭 감소했다.[101] 중점배급에서 제외된 나머지 시민은 시장에서 식량을 구입해야 했다.

(2) 1949년 식량임시긴급조치법 실시

1948년 8월 정부수립 당시 정부가 〈양곡매입법〉을 제안하며 내세웠던 식량정책의 목표, 즉 강제성을 띤 공출이 아닌 매상에 의한 미곡 수집과 비농가에의 일반 배급은 실패로 돌아갔다. 정부는 〈양곡매입법〉에 의거한 1948년도 산 추곡 매상 및 배급이 실패했음을 자인하며 새로운 식량정책을 마련했다. 3월 19일 정부가 내놓은 〈식량임시긴급조치법안〉은 〈양곡매입법〉 및 〈양곡매입법 시행령〉 3조의 효력을 1949년 10월 31일까지 정지하고(1조), 정부에 매상을 완료한 자는 양곡을 자유로이 매매할 수 있고(2조), 자가용 양곡의 경우에도 매입과 운반을 자유에 맡긴다는 내용(3조)이었다. 정부안의 골자는 식량난을 해소하기 위해

월보》 1952년 7·8월호 76쪽

100) 세궁민은 국가의 구호를 필요로 한다고 인정받은 자로 도시 세궁민과 농촌 세궁민(세농민)가 있다. 도시 세궁민은 일정한 자산과 생업이 없는 자, 세대 내에 만15-만60세의 활동능력을 가진 남성이 없는 자, 납세 등급의 최하위에 속하는 자이다. 세농민은 경작농지의 양곡이나 노임(勞賃)으로 자가 식량을 충당할 수 없는 자를 의미한다. 〈쌀배급제도변경된다 직장별등중점주의로〉, 《조선일보》 1949.3.22.

101) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 287-288쪽; <식량정책전환에 관한 정부담화(하)>, 《조선일보》 1949.3.29.

추곡의 시장 거래를 허용한다는 것이었다. 정부는 본 법안 8조에 맥류에는 본 법을 적용치 않는다는 단서 조항을 달아, 1949년산 하곡은 〈양곡매입법〉 대로 매상하겠다는 의지를 보였다.[102]

정부가 제출한 법안을 심의한 국회 산업노동위원회에서 정부안을 대폭 수정하였다. 산업노동위원회 수정안의 핵심은 정부 매상제도의 전면 중단이었다. 우선 수확기가 한참 지났기 때문에 더 이상 1948년산 추곡을 매상하는 것을 불가능하다는 이유를 들어 정부안의 2조를 삭제했다. 다음으로 맥류에는 적용치 않는다는 단서 조항도 삭제했다. 1948년산 추곡에 대한 정부의 통제정책이 실패로 돌아갔기 때문에 1949년산 하곡은 정부가 통제해선 안된다는 이유에서였다. 산업노동위원회의 법안 심의 결과를 접한 정부는 1949년 3월 30일 열린 국무회의에서 법안 철회를 결정했다. 하곡을 매상하지 못할 경우, 정부관리양곡의 부족으로 중점배급제마저도 실행할 수 없었기 때문이다.[103]

1949년 4월 15일 76차 국회 본회의에서는 이종현 농림부 장관 출석 하에 〈식량임시긴급조치법안〉을 토의하였다.[104] 재석의원 141인에 반대 68명으로 정부의 철회안은 부결되었다.[105] 곧바로 산업노동위원회의 수정안에 대한 토론과 의결이 이루어졌다. 이종현 농림부 장관은 세궁민에게 배급하기 위해서라도 하곡 매상이 불가피하다는 논리를 내세웠다. 이에 산업노동위원회는 추곡 수집이 목표를 하회한 만큼 하곡 수집 또한 정부 계획대로 진행되기 어려울 것이라고 지적하고, 하곡이 농촌의 주요 식량인 만큼 이를 수집하면 농촌식량사정이 악화될 것이라며 하곡 매상에 대한 반대의견을 밝혔다.[106] 결국 재석 138명의 의원 중 74명의 동의를 얻어 산업노동위원회가 수정한 〈식량임시긴급조치법〉이 통과되었다.

정부는 국회의 결정에 이의서를 발송하는 한편, 대통령 거부권을 행사

---

102) <식량임시긴급조치법작성!>, 《경향신문》 1949.3.20.
103) <식량조치법안 정부철회요청>, 《조선일보》 1949.4.2.; <식량긴급조치법 철회를 결의>, 《동아일보》 1949.4.2.
104) 《제1대국회 제2회 제76차 국회정기회의속기록》 (1949.4.15.)
105) 《제1대국회 제2회 제76차 국회정기회의속기록》 (1949.4.15.), 14쪽.
106) 《제1대국회 제2회 제76차 국회정기회의속기록》 (1949.4.15.), 15, 17-18쪽.

하며 국회의 재심을 요청했다. 국회는 1949년 6월 15일 17차 본회의에서 산업노동위원회의 〈식량임시긴급조치법〉을 재차 통과시켰고 7월 22일 정식으로 공포, 실시되었다. 〈식량임시긴급조치법안〉의 실시는 지금까지 행해진 전면적인 식량 통제의 종결과 양곡자유시장의 허용을 의미했다. 전면적인 식량 통제가 해제된 것은 통제정책의 근간이 되는 양곡매입이 1948년에 실패한 것이 가장 큰 원인이었고, 1949년 연중 곡가가 전년 대비 10%상승하는데 그쳐 안정을 보인 데에도 있었다.[107]

〈식량임시긴급조치법〉 실시에 따라 1949년산 하곡에 대한 정부의 매상 정책은 폐지되었다. 정부는 농민 자유의사에 따라 매상하되, 70만 석은 매상하겠다는 목표를 내세웠다.[108] 정부는 매상 목표 달성을 위해 매상 가격을 1948년산 하곡 대비 3배 가량 인상하고, 보상물자 또한 무상으로 현물지급하기로 했다.[109] 정부의 1949년산 하곡 매상 실적은 총 78만 9천 석으로 목표량을 초과했다.

남은 문제는 새로 출시될 1949년산 추곡과 관련된 식량정책의 부재였다. 〈식량임시긴급조치법〉은 그 효력이 1949년 10월 31일까지였기 때문이다. 1949년 9월 6일 이종현 농림부 장관은 1950미곡연도 식량정책에 관한 담화를 발표했다. 정부는 추곡(미곡) 430만 석을 매상할 것이며, 매상한 미곡 중 60만 석은 외국산 잡곡 120만 석과 교환 수입하여 정부보유양곡을 증량하겠다고 밝혔다. 배급에 관해서는 중점배급제도를 유지하여 3홉을 배급할 것이라고 밝혔다. 두 차례의 매상 경험에 비추어 추곡을 정부에 매상한 농민에게 적당한 가격과 보상 물자를 지급하겠다고 말했다.[110] 정부의 신년도 식량정책에 대해서는 1948년산 추곡 매상량이 390만 석이었던 것에 비추어 430만 석의 목표가 낮지 않다는 점, 1948년산 추곡 매상이 실패로 돌아간 만큼 매상 가격을 높이고 보상 물자의 지

107) 1958년 평균 서울시소매미가는 1두에 1,748원이고, 1949년에는 1,965원이었다. 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 287-288쪽.
108) <하곡 결국자유매상? 각도에 칠십만 석할당>, 《동아일보》 1949.6.17.
109) 하곡 매입가격은 보리 1등급 한가마(42관)에 1650원, 쌀보리(나맥) 1등품 2,6000원등이고, 한가마 당 광목 1마를 무상으로 지급했다. <하곡매입가결정>, 《조선일보》 1949.06.24., <전남서 하곡 매상을 개시>, 《동아일보》 1949.7.3.
110) <사백삼십만 석매상 외국잡곡 교환미는 60만 석>, 《경향신문》 1949.9.7.; <외국잡곡교환미로 육십만 석 신년도식량정책발표>, 《동아일보》 1949.9.7.

급을 원활히 해야만 목표를 달성할 수 있을 것이라는 지적이 있었다.[111]

1949년 9월 16일에 열린 국무회의에서는 농림부의 추곡 매상계획을 재검토했다. 70여억 원에 달하는 매상 자금 방출이 일으킬 인플레이션에 대한 우려 때문이었다. 농림부의 매상계획안은 매곡 금액을 전부 현찰로 방출하지 않고 종래와 같이 보상 물자를 일부 지급하려 했다. 그런데 보상 물자를 담당하는 상공부 측에서 물자가 부족하다며 난색을 표했다. 1949년 9월 22일 정부는 각도 농림산업국장 및 양정과장회의를 소집하여 각 도에서 수집해야 할 추곡량을 할당했다. 하지만 이 때에도 매상 자금과 보상물자 계획은 확정되지 않았다.[112] 게다가 이승만 대통령으로부터 미곡자금 방출액이 백억원을 초과해선 안 된다는 명령이 시달되면서 추곡 매상은 농림부의 당초 계획대로 진행될 수 없었다.[113] 결국 9월 30일 정부는 매상 계획량을 당초에서 80만 석 줄인 350만 석으로 발표했다.[114] 이종현 농림부 장관은 "신년도 식량정책을 발표한 후 국내각계각층의 여론을 종합한 결과 다방면에서 매입량의 삭감을 희망할 뿐 아니라 거액의 자금방출로 인한 악성 인푸레 방지책으로 방출 자금을 좀 더 억제하는 것이 양책으로 사유될 뿐더러 양곡의 자유환경량을 증가케 하여 일반국민의 편의를 도모하는 동시에 양곡생산 농민에 대하여도 다시 고려할 점이 잇다는 데 기인된 소위이나 금번의 결정된 350만 석은 검토를 가한 것인 만큼 단연 그 완수를 기필하여야 될"것이라고 말했다.[115]

그런데 10월 15일까지도 매상 금액이 확정되지 않았다. 이미 신곡이 출회되기 시작한 지역에서는 미곡이 시장을 통해 거래되었다.[116] 경기도에서는 자체적으로 조곡(벼) 한 가마당 1200원(보상물자로 무상 광목 한 마)에 사들이는 등 긴급하게 추곡 매상을 착수하기도 했다.[117] 결국 10

---

111) <팔삼미곡연도를 앞두고>, 《경향신문》 1949.9.10., <식량정책의 재검토>, 《동아일보》 1949.9.11.
112) <각도매입목표량결정 추곡 수집방안지시>, 《동아일보》 1949.9.23.
113) <추곡매상에 삼안 관계당국의 태도주목>, 《조선일보》 1949.9.28.
114) <추곡매상량삭감>, 《조선일보》 1949.10.1., <삼백오십만 석으로>, 《동아일보》 1949.10.1.
115) <금년추곡매입량 팔십만 석을 감소키로>, 《경향신문》 1949.10.1.
116) <미가 조정책없나?>, 《동아일보》 1949.10.15.
117) <추곡매상착수 식량영단자금으로>, 《동아일보》 1949.10.18.

월 18일 국무회의에서 통과된 매상 가격은 정곡 1등급 한 가마니에 3천 원, 보상 물자는 광목 한 마였다. 그런데 정부는 매상금을 전액 현금으로 지불하지 않았다. 보상 물자로 지급되는 광목을 150원으로 환산하여 이를 매상금에서 공제하고, 나머지 2,850원에서도 1천 원은 영농자금이라는 명목으로 저축시킨다는 것이 정부 방침이었다. 결국 추곡 한 가마니를 정부에 판매한 농민은 현금 1,850원과 광목 1마, 1천 원의 예금증서를 받게 된다.

매상 가격은 10월 22일에 열린 국무회의에서 2,300원으로 인하되었다. 그 중에서도 1,300원은 현금으로 지불하고, 1천 원 상당의 비료 교환권을 배부하는 것으로 변경되었다. 가격 조정으로 추곡 매상에 드는 정부 자금은 146억 원대로 감소했다.[118] 매상 자금 인하는 이승만 대통령의 명령을 반영한 것이었다.

1949년도 산 추곡 매상 계획은 10월 29일에 확정, 발표되었다. 매상 계획량은 350만 석, 매상 가격은 벼(조곡) 한 가마니당 1,300원이고 매상에 응하는 농민에게는 광목 두 마와 1천원 상당의 비료 교환권을 지급하기로 했다.[119] 1949년산 추곡 매상 가격은 1948년의 매상 가격보다 상승하였지만 여전히 최저생산비에는 미달했다.[120] 매상 양곡의 배급 가격은 조곡 한 가마니당 1,890원, 백미 한 가마니 3,150원으로 결정했다.[121]

한편, 매상 계획이 발표된 날, 이승만 대통령은 추곡 매상에 관한 대국민 담화를 발표했다. 주요 내용은 정부의 미곡 매상을 대행했던 대한식량공사를 해산하고, 모든 업무를 금융조합연합회에 이관한다는 것이었다.[122] 해산 이유는 식량공사에서 비리 사건이 발생하여 농민들이 신임

---

118) 양곡을 판매하여 회수 할 금액 50억원을 공제하면 실제 방출액은 백억원 이하였다. <입당이천삼백원에 광목2마(廣木二碼)를 무상지급>, 《조선일보》 1949.10.24.

119) <추곡매상에 착수>, 《동아일보》 1949.10.30.

120) 11월 1일 국회 본회의에서 이종현 의원은 자신이 듣기로 정부에서 생산비를 조사한 것이 한 가마니에 3,221원이라고 주장했다. 《제1대국회 제5회 제29차 국회임시회의속기록》 (1949.11.1.), 21-22쪽.

121) 농수산부, 1978, 앞의 글, 216쪽.

122) <이 대통령특별담화>, 《경향신문》 1949.10.30., 《시정월보》 제7호, 2-3쪽(자료대한민국사 14권)

할 수 없기 때문이라고 말했다.[123] 당시 양곡 매상을 담당하는 식량공사 지방지부에서 각종 비리 사건이 발생했다. 또한 식민지기 총독부의 식량 통제기관으로 시작된 만큼 간부진에는 친일경력을 가진 이들이 포진해 있었다.[124] 식량공사는 1949년 11월부터 모든 업무를 금융조합연합회에 인계하게 되었고 1950년 1월 12일 자 대통령령 제260호 〈대한식량공사 해산 및 청산에 관한 규정〉에 의거하여 해산되었다.[125]

한편, 〈식량긴급임시조치법〉의 마감 기한인 10월 31일이 다가왔다. 임시조치법을 대체하기 위해 정부가 국회에 회부한 〈양곡관리법〉 심의는 지연되어 1949년 동안 입법되지 못했다. 10월 31일에 열린 본회의에서 국회는 〈식량임시긴급조치법 중 개정법률안〉을 재석 129명의원 중 98명의 동의를 얻어 통과시켰다. 주요 개정 내용은 〈식량임시조치법〉의 효력 기간 변경이었다. 즉 새로운 양곡관리법이 시행되기 전까지 〈식량긴급임시조치법〉의 효력을 지속시킨다는 것이었다.[126]

정부의 추곡 매상이 본격적으로 시작된 것은 11월 12일부터였다. 추곡 매상을 담당한 금융조합회는 조선은행으로부터 133억원을 융자받아 매상을 시작했다.[127] 보상용 광목의 경우 국내생산량이 부족하여 일본에서 수입하기로 하였다.[128] 1949년 12월 14일 현재 추곡 매상은 계획량의 73%로 1948년과 비교해 순조롭게 진행되었다.[129] 289만 명의 중점배급 대상자에게 1일 3홉을 배급할 경우 1년 동안 316만 석이 필요했다. 이미 수집된 하곡 70만 석과 앞으로 수집될 미곡 350만 석을 합하면 중점배급은 가능할 수 있었다. 문제는 실제 배급 대상자(수배(受配)인구)는 475만 명에 달했다는 점이었다.[130] 결국 정부는 1950년 미곡연도 즉 1949년 11

123) <대통령의 식량공사해체령에 대한 담화>, 《조선일보》 1949.10.30.
124) 초대 농림부 장관 조봉암은 영단개혁위원회를 구성하여, 식량영단의 인적구성과 운영방식 등을 개혁하고자 했으나 실패했다. 김성보, 2000, 앞의 글 152-155쪽.
125) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 287-288쪽.
126) 《제1대국회 제5회 제28차 국회임시회의속기록》 (1949.10.31.) 2, 5쪽.
127) <추곡매상본격화>, 《동아일보》 1949.11.13.
128) <보상용광목이십만필 일본에서 수입 주일대표단통해 입찰>, 《경향신문》 1949.11.13.
129) <추곡매입73% 완료 쌀값은 앞으로 내릴 듯>, 《동아일보》 1949.12.14.
130) 김점숙, 2006, 앞의 글, 224쪽.

월부터 배급제도를 초중점배급으로 전환하겠다고 밝혔다.[131] 배급 대상자는 국가 중요산업기관에 종사하는 노동자, 특수 공무원, 세궁민으로 제한되어 약 1/3가량 줄어들었다.[132] 배급 대상자는 물론 배급량도 감소했다. 배급 대상에서 제외된 도시민이 식량을 구입할 수 있도록 정부는 도시지역에의 쌀 반입을 자유롭게 했다. 그런데 대폭적인 배급 대상 축소는 1950년 1월부터 도시지역에서 미곡 가격이 급등하는 데 영향을 미쳤다.

정부가 〈식량긴급임시조치법〉을 제안하며 내세웠던 식량정책의 목표는 양곡의 자유 매매를 통해 식량 수급을 원활히 하겠다는 것이었다. 정부는 1948년과 달리 양곡 매상에는 성공했다. 하지만 정부의 중점배급은 계획대로 이뤄지지 않았다. 자유 매매의 대상이 되는 식량 가격이 급등하여 결과적으로 도시민은 식량 확보에 어려움을 겪었다.

이상에서 본 바와 같이 정부수립 초기 식량정책은 통제 정책의 유지를 취지로 하였지만 매상·배급에 성공하지 못하여 매상 축소, 자유 매매 허용 등 임시조치가 자주 취해졌다. 정부 통제를 내용으로 하는 식량정책이 실패한 이유를, 비교적 성공했다고 여겨지는 1949년의 매상정책과 1948년을 비교하여 살펴보면 크게 두 가지로 요약된다. 표 1-8의 매상계획과 실적을 토대로 살펴보겠다.

첫 번째 실패 원인은 정부의 매상 계획량이 과도했다. 1948년의 경우 미곡 매상 계획량은 750만 석이고 49년은 350만 석이었다. 이는 각각 당해 미곡 생산고 15,486,000석과 14,734,000석의 48.4%와 23.8%이다. 실제 매상 결과는 1948년 3,852,000석 1949년 3,256,000석으로 비슷했다. 그렇지만 계획량에 차이가 있기 때문에 1948년의 경우 미곡은 계획량의 51%가 매입되었고 1949년산은 계획량의 93%를 매입하는 결과가 나왔다. 농민들의 자가식량 소비 및 생활 영위를 위한 판매를 고려했을 때. 정부매입량이 30%를 넘지 않는 것이 적절한 계획량이라고 볼 수 있다.[133] 실

131) 《경향신문》 1949.12.19.

132) 1949년 10월 1일 대통령령 214호로 〈공무원보수규정〉이 시행되어, 공무원 1인당 1명의 부양가족에 한해 월 백미 1두를 지급하기로 했다. 공무원보수규정(대통령령 제214호 제정, 1949. 11. 21.), https://www.law.go.kr/법령/공무원보수규정/(00214,19491121)

제로 1948, 1949년 정부가 경험한 매상량의 한계치는 추후 새로운 양곡 수급 관련 법령 제정 시 고려되었다.

표 1-8. 1948·1949년 정부의 추곡 매상계획과 실적(단위 : 정곡 천 석, 원)

항목	매상 계획(A)	매상 실적(B)	B/A	매상 가격(C)	시장 가격(D)	생산비	C/D
1948년산 추곡	7,500	3,852	51%	4,440	17,652	6,660	25%
1949년산 추곡	3,500	3,256	93%	9,620	19,108	6,785	55%

출전 : 한국은행조사부, 1957, 《경제연감》, Ⅲ-9, 14쪽.

비고 : 생산비는 농림부 조사에 의한 것이며, 시장 가격은 서울 도매 가격 평균치이다.

두 번째 실패 원인은 매상 가격이다. 정부가 계획한 매상량이 많더라도, 매상 가격이 시장 가격과 비등하거나 높다면, 농민들은 정부매상에 응했을 것이다. 양곡 판매 외의 다른 현금획득원이 부재한 농민들로서는 추곡을 판매하여 현금을 획득하는 것이 중요하기 때문이다. 그런데 1948년산 미곡에 대한 정부의 추곡 매상 가격은 시장 가격은 물론 생산비보다도 낮았다. 시장 미가의 경우 계절적 변동이 높아 수확기 직후에 발표되는 정부 매상가와의 정확한 비교는 어렵다. 정부의 매상 가격은 보상물자를 포함해도 정부가 추산한 양곡 생산비보다 낮았다. 게다가 보상물자는 바로 지급되는 것이 아니었기 때문에 실제 농민의 손해는 더 컸다고 봐야한다.[134] 유의할 점은 정부 매상가가 여전히 시장 가격보단 낮

133) 농가는 생산물을 주로 식량으로 소비하고, 나머지는 현금 확보를 위해 판매한다. 1951년 농림부가 추산한 농민 1인당 식량소비량은 1일 3홉이었다. 1949년의 농가 인구는 1,441만 명으로 농민이 소비하는 자가식량의 양은 약 1,570만 석이다. 자가식량과 종자용으로 소비되는 양곡량은 1949년 전체 양곡 생산량(추·하곡 및 잡곡의 합계) 2,000만 석의 78%이다.

134) 물자배급의 경우 배급권을 둘러싸고 금융조합연합회와 조선물자운영조합연합회가 대립하여 물자가 제대로 배급되지 못하고 창고에 적재되는 상황이 초래되기도 했다. 배급물자 관련 기구의 갈등에 관해서는 김점숙, 2006, 앞의 글, 213-216쪽 참조.

지만 생산비보다 높았던 1949미곡연도에는 감소된 계획량과 맞물려 계획의 93%를 매입했다는 점이다.

결국 적절한 매상 계획이 수립되고, 농민을 유인할 정도로 매상 가격이 책정된다면 농민은 정부 매상에 응한다는 것을 알 수 있다. 그렇게 될 때 필수적인 양곡을 확보해야 하는 정부와 경제성을 실현해야 농민 양자에게 이득이며, 정부가 식량정책을 펼치는 목표, 즉 전국민의 균등한 식생활 보장과 전 국민의 대다수를 점하는 농가 경제의 활성화를 동시에 성취할 수 있다. 그러나 정부수립 직후의 매상 정책은 정부 지출을 줄이기 위하여 경제적 손실을 농민에게 전가하고, 이에 불응하는 농민에게 강권을 발동하는 방식이었다.

한편, 계획 수립 및 공표 일시의 적절성 또한 매상 실적에 영향을 미쳤다. 수확기를 전후해 정부의 매상 계획 특히 가격이 결정되어야 각 농가 또한 그에 맞춰 수지타산을 맞추고 나름의 계획을 세울 수 있다. 그런데 1948년과 1949년 모두 정부는 매상량은 미리 발표했지만 매상 가격은 더 늦게 발표했다. 자유 시장 매매를 금지하는 정부 정책에도 불구하고 농민, 상인들은 시장을 통해 미곡을 거래할 수밖에 없었다. 그만큼 정부가 매상할 수 있는 양곡량은 줄어 정부의 매상 실적이 낮아지는 데 일조한다. 그 뒤 정부가 행정력과 경찰력을 동원, 공출과 다름없는 강제성을 띄는 방식으로 매상을 진행하는 악순환이 되풀이되었다.

정부수립 초기의 식량정책은 정부의 개입 하에 매상·배급을 통해 농가와 비농가 모두에게 적절한 식량이 공급될 수 있도록 함을 목표로 하였지만, 매상량의 과도함 그리고 그보다 더 중요하게는 적절하지 못한 매상 가격 책정 때문에 그 목표를 달성할 수 없었다. 더구나 매상 가격의 공표 등 시기와 절차에 맞는 행정 조치들이 제때 이루어지지 못함으로써 정부 통제에 기반한 식량정책은 실패로 돌아가고 말았다. 이 시기 정부가 드러낸 문제점들은 1950년 새로운 양곡수급관련 법령 제정 때 다시 논의되었다.

2. 양곡관리법 제정과 식량수급제도의 정비

1) 새로운 식량수급제도의 모색

(1) 양곡관리법 제정 배경과 제정 과정의 논의

정부수립 직후 식량정책은 전면 통제와 부분 통제를 오가며 혼선을 빚었다. 식량의 수급균형을 맞춰 전 국민의 안정적인 식생활을 보장하기 위해서는 기존의 임기응변식 정책에서 벗어나 장기적인 전망에서 식량수급제도를 정비할 필요가 있었다. 정부는 1949년 9월 〈식량긴급임시조치법〉의 효력이 만료되는 것을 앞두고 〈양곡관리법〉을 기초했다. 정부가 기초한 〈양곡관리법〉의 핵심은 기본적으로는 양곡의 자유 매매를 인정하되, 정부가 일정량의 양곡을 매상하여 정부관리양곡으로 확보하고 이를 공무원 및 세궁민 등에 중점 배급하는 것이었다. 또한 과거의 식량수급관련 법안과 두 가지 점에서 달랐다. 첫째 정부의 미곡 매상 총량이 당해년도 미곡 총생산량의 1/3을 초과할 수 없다고 규정했다. 둘째 식량수급의 불균형을 완화하고 양곡 가격을 조절하기 위하여 정부는 일정한 양곡을 비축해야 한다고 규정했다.[135]

정부가 국회에 회부한 양곡관리법은 1949년 동안 입법되지 못했다.[136] 1949년 11월 1일부터 시작되는 1950년도 미곡연도의 배급제도를 중점배급에서 초중점배급으로 전환한다는 정부 방침이 전해지자 이에 자극 받아 미가가 상승하기 시작했다.[137] 초중점배급은 배급 대상자를 국가 중

---

135) <생산량 ⅓을 매입 밀수출자는 사형 양곡관리법안기초>, 《동아일보》 1949.9.15.

136) 《제1대국회 제6회 제7차 국회정기회의속기록》 (1950.1.17.), 8쪽. 홍희종 의원 발언 "양곡관리법은 작년 9월에 정부로서 제안을 한 법안입니다. 그동안 산업위원회에서는 정부의 의도에 맞추어서 심심한 심사를 한 결과 작년 12월에 심사를 완료하고 본회의에 보고를 드린 것입니다. 실은 시기적으로 보나 법안의 중요성으로 보나 마땅히 의사국에서는 이 심사보고가 있는 즉시에 상정을 했어야 할 것이라고 생각을 했읍니다마는 때마침 여러 법안이 폭주했으므로 자연 상정이 늦게 된 것입니다." 1949년 9월에는 반민특위 해산, 10월에는 계엄법 11-12월에는 예산안 심의가 국회에서 주로 논의되었다.

137) <쌀 취체(取締)하면 엄단 배급은 초중점주의로>, 《조선일보》 1949.10.18.;

요산업기관에 종사하는 노동자, 특수 공무원, 세궁민으로 매우 축소한 제도였다. 배급 대상자가 가장 많은 서울의 경우 92만 명에서 30만 명대로 대폭 축소되었다. 이는 새로이 60만 명이 시장에서 식량을 구입해야 한다는 뜻이었다.[138] 초중점배급으로 지급되는 물량 이외의 미곡이 전부 자유 매매에 놓이자 일반 시민들은 물론 상인들이 앞다투어 미곡을 구매하기 시작했다. 수요량의 증가는 미가 상승에 영향을 미쳤다.[139]

미가가 상승하자 1949년 12월 24일 이승만 대통령은 미가를 안정시키기 위해 정부미 방출 등의 조치를 취할 것이라고 발표했다.[140] 정부가 미곡 가격을 조절하겠다는 발표에 잠시 하락했던 쌀값은 1950년 새해부터 다시 상승했다. 1950년 1월 4일 당시 소두(小斗) 당 1,500원이었던 서울시의 미가는 일주일 뒤 2천원으로 상승했다.[141] 추곡을 수확한 지 얼마 되지 않았고, 정부 매상도 순조롭게 진행되고 있었기 때문에 당시의 미가 상승은 이례적인 현상이었다.

국회는 1950년 1월 12일 〈양곡정책에 대한 긴급동의안〉을 통과시켜, 미가 상승과 양곡 정책에 관해 대정부 질의를 결정했다.[142] 서울시에서 소 두 한 말의 미곡 가격이 2,000원을 돌파한 13일에 국회는 이종현 농림부 장관을 대상으로 미가 상승과 정부의 양곡 정책에 대해 질의했다.[143] 미가 상승의 원인을 묻는 질문에 이 장관은 일반 물가가 상승함에 따라 미가도 상승하는 것이라고 대답했다. 정부 대책에 관해서는 전체 물가가 등귀하는 가운데 최고 가격제 등으로 미가만 단속할 수 없으며, 유일한 미가 조절책은 정부 보유미 방출이라고 대답했다.[144]

<쌀 반입은 자유 11월부터 초중배(超重配)를 실시>, 《경향신문》 1949.10.18.

138) <수배대상은 삽만팔천 초중배하순부터 실시예정>, 《조선일보》 1949.11.15.

139) 1949년 말 한국에서는 미가를 비롯한 전체 물가가 급격히 상승하였다. 1949년 6월 201.6이던 서울도매물가지수는 9월에는 254.8 12월에는 289로 증가했다. 물가 상승세는 계속 이어져 1950년 3월의 서울도매물가지수는 332.3을 기록했다. 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 통계편 199쪽.

140) <이승만 대통령, 정부에서 쌀값을 조절하는 정책을 펼 것이라는 담화를 발표>, 《서울신문》 1949.12.25. (자료대한민국사 15권) http://db.history.go.kr/id/dh_015_1949_12_24_0080

141) 김점숙, 2006, 앞의 글, 228쪽.

142) 《제1대국회 제6회 제3차 국회정기회의속기록》 (1950.1.13.), 13-14쪽.

143) 《제1대국회 제6회 제3차 국회정기회의속기록》 (1950.1.14.)

미가가 상승한 원인은 배급 축소로 인해 불안함을 느낀 일반 시민들의 사재기, 그 가운데 이윤을 노린 미곡상의 매점매석 등으로 다양했다. 미가 상승은 식량 유통을 시장에만 맡길 수 없다는 공감대가 형성되는 데 일조했다. 언론은 연일 미가 조절에 대한 정부의 확고한 대책을 요구했다.[145] 〈식량긴급임시조치법〉이 유지되는 한 양곡 유통에 정부가 개입할 여지는 없었다. 국회는 정부가 제출한 〈양곡관리법〉을 긴급 상정하기로 결정했다.[146]

1950년 1월 17일에 열린 국회 본회의에서 〈양곡관리법〉 1독회가 시작되었다. 상정된 안은 총 30조의 정부안과 산업노농위원회에서 정부안을 20조로 축소한 수정안이었다. 표 1-9는 정부안과 수정안의 3, 4조를 비교한 것이다.

표 1-9. 〈양곡관리법〉 정부 원안과 산업노농위원회의 수정안 비교

조	정부 원안	산업노농위원회 수정안
3	양곡의 생산자 또는 토지에 관한 권리에 의하여 취득하는 양곡을 받은 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미곡에 한하여 정부가 지정하는 양을 정부에 매도하여야 한다. 전항에 의하여 정부가 매입하는 미곡의 총량은 당해 미곡연도의 국내 총생산량의 3분지 1을 초과하지 못한다.	정부는 본법에 의하여 양곡을 매입한다. 전항의 매입에 있어서는 농가에 대하여 수량을 지정하거나 또는 매도를 강제하지 않이 한다.
4	전조 제1항의 규정에 의한 미곡의 정부매입가격은 당해 미곡연	양곡의 매입수량과 가격은 정부에서 이를 정하고 국회의

144) 《제1대국회 제6회 제3차 국회정기회의속기록》 (1950.1.14.), 5쪽.
145) 〈政府米放賣時急 中農層은 如前히 賣惜〉, 《동아일보》 1950.1.6.; 〈食糧行政의 根本對策〉, 《조선일보》 1950.1.7.
146) 《제1대국회 제6회 제6차 국회정기회의속기록》 (1950.1.16.), 19쪽.

조	정부 원안	산업노농위원회 수정안
	도의 생산비와 일반물가 등을 참작하여 정부 이를 정한다.	동의를 얻어야 한다.

출전 : 《제1대국회 제6회 제7차 국회정기회의속기록》 (1950.1.17.), 9-14쪽.

산업노농위원회 수정안의 골자는 첫째, 정부의 강제 할당 및 강제 매상 금지 조항 추가(3조) 둘째, 정부 매상 가격 및 수량에 대한 국회 동의를 필수로 한다는 것(4조)이었다. 이는 1948, 49년 정부가 양곡 매상을 진행하는 과정에서 문제점으로 지적되었던 것이다.

상승세를 탄 미가를 안정시키기 위해 양곡 정책의 수립이 시급했다. 국회는 법안 상정 당일에 즉각 조문을 검토하는 2독회에 들어갔다. 2독회에서 3조는 산노위의 수정안이 아닌 정부 원안대로 가결되었으며, 4조는 산노위의 수정안대로 가결되었다. 2독회는 1월 23일까지 이어져 양곡관리법 전문은 28조(본칙 25조, 부칙 3조)로 확정되었다. 1950년 1월 23일 제1대 국회 제6회 제12차 국회 본회의에서 〈양곡관리법〉이 통과되었다.[147]

(2) 한·미원조협정과 식량정책에 대한 미국의 요구

1948-1950년 한국정부의 식량정책 변화는 미국의 대한경제정책 기조와 밀접한 관련이 있었다. 미국은 군정통치 기간 동안 식량 수급 문제가 남한경제는 물론 통치 안정성에 미치는 영향을 체감했다. 따라서 미국은 대한민국 정부 수립 이후 한국정부에 양곡 수집을 요구했다.[148] 1948년 12월 10일 한·미 간에 체결된 〈대한민국 및 미합중국간의 원조협정(이하 한미원조협정)〉에 양곡 수집 관련 항목을 넣는 것으로 미국의 요구

147) 3독회는 생략, 자구수정은 법제사법위원회에 맡기기로 하였다. 《제1대국회 제6회 제12차 국회정기회의속기록》 (1950.1.23.), 21쪽.

148) 허은, 2000, 〈제1공화국 초기 대일 미곡수출의 역사적 배경과 성격〉, 《한국사학보》, 209쪽.

는 관철되었다.

1948년 8월 대한민국 정부가 수립되자, 트루먼 행정부는 대한경제원조의 책임을 경제협조처(ECA, Economic Cooperation Administration)로 이관하고, 원조 협정 체결을 위한 협상을 시작했다.[149] 한미 간의 경제원조 관련 회담은 양측 정부의 우호적인 협조 하에 진행되었고, 1948년 12월 10일 〈한미원조협정〉을 조인했다. 본 협정은 원조자금, 원조 물자 도입과 사용에 관한 원칙과 기준을 명시한 12조항으로 구성되었다.[150] 협정 체결에 따라 한국정부는 ECA원조를 공여받게 되었다.

한미 원조 협정은 제2조에서 미국 원조의 수원국으로서 한국정부가 지켜야 할 원칙을 규정하였다.[151] 2조는 여덟 가지 목으로 구성되었는데 균형 예산, 경제 안정을 위한 통화 제도 수립 등 한국정부가 경제를 안정시키기 위해 취해야 할 조치들이었다. 이는 미국의 대한원조 계획이 한국정부의 적극적인 경제안정 노력이 수반될 때 지속될 것이며, 미국 대한원조의 주 목적이 한국의 경제를 안정시키는 데 있음을 강조한 것이다.

협정문 2조의 8개 항목 중에서 (마) 항목이 양곡 수집에 관한 조항이다. "하기(下記) 목적을 위하여 국내 생산 양곡의 수집 및 배급제의 계속을 포함한 국내 생산품의 최대한도의 생산, 수집 및 공정한 배급에 진력한다. (1) 모든 비농가를 위하여 통제가격으로 최소한도의 적당한 주식을 보장하며 필요한 경우에는 세궁민에게 구득(求得)할 수 있는 적절한

149) 정부수립 전후 미국의 대한 원조정책과 〈대한민국 및 미합중국간의 원조협정(Agreement on Aid between the Republic of Korea and the United States of America)〉 체결 과정에 대해서는 다음을 참조한다. 《미국의 대한 경제원조정책》, 선인, 69-73쪽.

150) 〈대한민국 및 미합중국간의 원조협정(Agreement on Aid between the Republic of Korea and the United States of America)〉 (외교부 홈페이지)

151) 2조 원문은 다음과 같다. "대한민국 정부는 이용할 수 있는 모든 한국의 자원을 가장 유익한 방법으로 사용할 뿐 아니라 미합중국 정부가 대한민국 정부에 제공하는 원조도 같은 유효한 방법으로 사용하기로 한다. 또한 한국 경제를 가급적 속히 강화하며 안정시키기 위하여 대한민국 정부는 취중 하기 조치를 유효적절하게 취할 것을 자에 약속한다." 〈대한민국 및 미합중국간의 원조협정(Agreement on Aid between the Republic of Korea and the United States of America)〉 (외교부 홈페이지)

양의 식량을 배급하는 것. (2) 외국환을 획득하는 것."이다. 즉 한국정부가 비농가를 전체를 대상으로 일반배급제를 시행해야 하며 이를 위한 양곡 수집에 노력해야 한다는 것이다.

앞서 보았듯이 1948년 한국정부는 〈양곡매입법〉을 제정하여 자가식량 외의 양곡을 전량 매상하여 일반배급을 실시하는 제도를 시행하여 본협정의 원칙을 지키려 했다. 다만, 낮은 매상 가격 등의 원인으로 양곡매입, 배급은 계획대로 시행되지 못하여 매상 범위를 축소하거나 자유매매를 용인하는 등 임시적 조치들도 자주 시행되었다. 이 같은 상황에서 1949년 말에 이르러 식량정책에 대한 미국의 입장에 변화가 보이기 시작했다.

1949년 말 한국에서는 미가를 비롯한 전체 물가가 급격히 상승하였다. 1949년 6월 201.6이던 서울도매물가지수는 9월에는 254.8, 12월에는 289로 증가했다. 물가 상승세는 계속 이어져 1950년 3월의 서울도매물가지수는 332.3을 기록했다.[152] 1949년 후반기의 인플레이션은 정부 자금의 대량 방출에 의한 재정인플레이션의 성격을 띠고 있었다. 제주4·3항쟁 진압, 빨치산 토벌 등으로 국방비와 치안유지비로 지출되는 정부 자금이 증가했기 때문이다.[153]

미국과 미 원조당국은 물가상승이 심각하다고 판단하고 한국정부에 강력한 물가통제책 실시를 요구했다. 주한 미 대사 무초는 1950년 1월 15일 주한ECA처장 번스와 함께 이승만 대통령을 방문하여 한국의 인플레이션에 대한 미국 정부의 우려와 10개 항의 인플레이션 통제계획을 전달했다. 미국이 한국에 요구한 인플레이션 통제책은 정부 재정 지출의 감소와 세입 확대, 원조 사용 효율화를 꾀하는 조치들이었다. 구체적으로 토지개혁법 집행, 수입허가 촉진, 세제 개편은 물론 정부 자금이 소요되는 미곡 매상 계획 중단을 제안했다.[154]

1950년 1월 중순 미가 상승 당시 정부는 13-14일에 열린 국회의 대정

152) 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 통계편 199쪽.
153) 김동욱, 1994, 〈1940-1950년대 한국의 인플레이션과 안정화 정책〉 연세대학교 경제학과 박사학위 논문, 76쪽; 김점숙, 2000, 〈미군정기와 대한민국 초기 물자수급정책연구〉, 이화여대 사학과 박사학위논문, 123-131쪽.
154) 이현진, 2009, 위의 책, 97쪽.

부 질의에서 미가 조절책으로 정부 보유미 방출을 고려 중이라고 말했다. 실제로 정부는 1월 15일부터 보유미를 방출했다. 정부 보유미의 가격은 시장 가격의 70%수준이었다. 그런데 이 같은 조치에 주한ECA당국은 제동을 걸었다. 인위적인 가격조절을 위해 정부 비축미를 낭비하지 말라고 권고한 것이다. 당시 주한ECA는 인플레이션을 통제하기 위해선 정부재정 지출을 감소가 우선되야 한다는 입장이었다. 또한 한국정부의 재정건정성을 확보하기 위해서는 정부가 보유한 미곡을 시장에 방출하기 보다는 일본에 수출하여 외환을 획득해야 한다고 판단했다.[155]

주한ECA의 권고에 따라 한국정부는 대일 미곡수출계획을 수립했다. 정부의 대일미곡수출계획이 알려지자 반대 여론이 거세게 일었다. 국회에서는 1950년 1월 14일 정부가 대일미곡수출을 취소해야 한다는 취지로 대정부 질의를 벌였다. 국회에서 열린 대정부 질의에 출석한 이종현 농림부 장관은 ECA 당국의 요청에 따라서 70만 석의 미곡을 일본에 수출하기로 결정한 것이며, 이를 시행하지 않으면 ECA원조를 얻을 수 없다고 발언했다.[156] ECA원조 특히 농업 부문에서는 원조 비료에 전면적으로 의존하고 있던 한국정부로서는 ECA의 권고를 무시할 수 없었다.[157] 1950년 3월부터 5월까지 한국정부는 정부관리양곡 중 62만 석의 미곡을 일본으로 수출했다.[158]

1950년 1월 19일 미 하원이 미국의 대한원조안을 부결된 것을 계기로 미국, 미 원조당국은 보다 직접적으로 한국정부의 경제 정책에 개입했다. 미국은 경제안정을 위한 한미 간의 공동위원회 설립을 제안, 1950년 1월 26일 한미경제안정위원회가 발족했다. 1948년 한미 원조 협정 체결 당시부터 미국은 원조 수혜국인 한국의 경제안정을 중시해왔다. 미국은 인플레이션이 경제 안정을 위협한다고 판단하고 적극적인 행보에 나선 것이

---

155) 주한ECA는 물론 미 국무성도 한국의 대일(對日)미곡수출을 요구했다. 미국은 이시기 동북아지역에서 일본을 중심으로 반공 기지를 구축하고자 했다. 경제적 측면에서 한국의 역할은 일본의 식량공급지이자 상품수출시장으로 고려되었다. 허은, 2000, 앞의 글, 204-216쪽.

156) 《제1대국회 제4회 제4차 국회임시회의속기록》 (1949.7.7.), 13쪽.

157) 허은, 2000, 앞의 글, 207-212쪽.

158) 〈對日輸出米穀 月末出荷開始〉, 《조선일보》1950.3.24.; 〈輸出米三萬石〉, 《조선일보》1950.6.18.

다. 한미경제안정위원회는 1950년 2월 14일 '중간안정'을 지향한다는 합의를 보고 이를 언론에 공개했다. 중간안정은 통화개혁과 같은 방식으로 일거에 인플레이션을 수습하는 것이 아니라 재정금융 정책을 통해 점진적으로 인플레이션을 수습하는 것을 의미했다.[159] 한미경제안정위원회는 '중간안정'을 위한 구체적인 정책 마련에 들어갔고, 1950년 3월 4일 경제안정 15원칙으로 구체화하였다. 경제안정 15원칙의 기조는 정부의 직접적인 경제개입을 축소하고, 화폐 수량조절에 주력하여 산업 일반에 자유경쟁의 원리를 확산하는 한편, 국내외 자본 활동에 장애가 되는 통제적 요소를 제거하는 것이었다.[160] 구체적으로 통화 최고 발행제, 세출 억제, 징세 체계 개혁, 귀속기업체 불하 등이 담겨있었다. 1950년 1월 정부가 제안한 〈양곡관리법〉은 1948년 〈양곡매입법〉과 비교해 정부 매상 규모를 축소하고 시장 유통은 확대했다. 이는 식량정책에도 미국과 미 원조당국이 요구한 경제안정 15원칙의 기조가 관철되었음을 보여준다.

2) 양곡관리법 제정과 정부관리양곡제도의 수립

1950년 2월 16일 법률 97호로 공포된 양곡관리법은 전문 28조(본칙 25조, 부칙 3조)였다. 1조에서는 법안의 목적을 다음과 같이 밝혔다. "본법은 양곡을 관리 비축하여 그 수급 및 가격의 조절과 배급 및 소비의 통제를 함으로써 국민 식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적으로 한다." 이외의 주요 내용은 다음과 같다. ① 양곡의 생산자는 미곡에 한하여 정부가 지정하는 양을 정부에 매도하여야 한다. 단 자가용 식량과 종곡은 제외하며 또한 정부가 매입하는 미곡의 총량은 총생산량의 3분의 1을 넘을 수 없다. ② 정부는 매년도 양곡의 수급계획을 수립하고 그 수량과 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 한다. ③ 매입가격은 미곡생산비를 매입 당시의 가격으로 환산한 금액과 미곡의 시가 및 일반경제사정을 참작하여 결정하여야 한다. ④ 정부는 비상시에 대비하여 양곡

159) 정진아, 2022, 《한국 경제의 설계자들》, 역사비평사, 129-130쪽.
160) 정진아, 2022, 위의 책, 131쪽.

을 항상 비치하여야 한다. ⑤ 정부는 필요하다고 인정할 때에는 영리를 목적으로 하는 양곡의 가공과 동제품의 판매를 제한 또는 금지할 수 있다. ⑥ 양곡을 고의로 정부에 매도치 않은 생산자나 폭리를 목적으로 양곡을 매점매석하는 자는 처벌한다.[161]

〈양곡관리법〉의 핵심은, 일반 매상을 통해 정부가 일정한 양의 양곡을 정부관리양곡으로 보유하여야 하며 그 이외의 양곡에 대해서는 자유거래를 허용한다는 것이었다. 정부는 과거 식량정책을 위해 시행했던 전면적인 매상과 배급에서 후퇴하여 제도적으로 일정한 범위의 정부관리양곡의 매상, 배급을 관리하게 되었다. 이에 따라 정부가 필요한 양곡을 확보하는 방안이 제도화되면서 한편으로 정부가 곡가조절을 위해 시장에 개입할 수 있는 통로를 열어놓았다. 〈양곡관리법〉을 통해 매상·배급의 경로를 통한 정부 역할을 일정 정도 유지하면서 양곡 시장 거래에 정부가 직접 영향력을 행사할 수 있는 통로도 마련되었다. 정부가 수집하는 양 이외의 양곡이 시장을 통해 유통되는 만큼 소비자와 생산자 모두를 위해 자유 시장에서 양곡의 가격을 어떻게 조절하여 곡가의 급격한 하락과 앙등을 막을 것인가가 중요한 과제로 남게 되었다. 즉 일정 영역에서 양곡 매입과 배급 제도의 운영에 더해 곡가조절이라는 과제가 정부에 부과되었다.[162]

정부는 양곡관리법에 의거하여 각 미곡연도가 시작되기 전에 전체양곡 수급계획과 정부관리양곡 수급계획을 작성했다. 미군정기-정부수립기 전체 식량수급계획으로 일원화되어 있던 식량수급계획이 그림 표 1-2과 같이 이원화되었다. 정부관리양곡의 공급원은 일반 매상으로 획득한 국내산 양곡과 원조로 들어온 외국산 양곡으로 구성되며, 그 수요처는 공무원, 군·경, 관영시설에 제공하는 관수용과 유상 배급제로 일부 비농가에 제공되는 민수용 그리고 그 외 비축용으로 구분되었다.

---

161) 양곡관리법(법률 제97호 제정, 1950.2.16.) https://www.law.go.kr/법령/양곡관리법/(00097,19500216)

162) 農協中央會 調査部 編, 1965, 《韓國農政20年史》, 288-289쪽

그림 표 1-2. 양곡관리법 제정 이후 정부 식량수급계획의 이원화

전체식량수급계획		정부관리양곡수급계획	
공급면	수요면	공급면	수요면
국내산 양곡 외국산 양곡	농가자가양곡 정부관리양곡	정부 매상 양곡 원조 수입 양곡 정부•민간 수입 양곡	민수 - 비농가, 영세농가 관수 - 공무원, 군경, 관영시설 비축용 - 수급조절, 곡가조절

양곡관리법 제정에 따라 과거 금융조합연합회(금련)에 위탁, 대행하였던 양곡 매상·배급관련 사무는 정부 직영이 되었다. 금융조합연합회의 양곡관리 관련 잉여금, 물자 등을 인수하고 양곡매상, 판매와 관련된 세입세출 처리를 위해 정부와 국회는 양곡관리특별회계법 제정 절차에 들어갔다.

1950년 4월 21일 열린 6회 82차 본회의에서 양곡관리회계법안 1독회가 있었다.[163] 1독회에서는 양곡관리특별회계법안 정부안과 재정경제·산업위원회 수정안을 중심으로 논의되었다. 정부가 제출한 양곡관리특별회계법안 원안은 매상대가를 양곡증권으로 교부할 수 있도록 하였다. 정부는 1949년 말부터 심각해진 인플레이션을 막기 위해 양곡매상자금을 현금으로 지출하지 않고 양곡증권으로 발행하고자 했다.[164] 이에 대해 국회의 재정경제산업위원회는 양곡증권은 일정한 기한 동안은 현금화하지 못하고 기간이 지난 후에 정부가 지정한 은행이나 금융기관에서만 지불하는 것으로, 농가경제를 곤란하게 만들기 때문에 삭제해야 한다는 의견을 냈다. 단기간의 자금 방출로 인한 인플레 우려와 관련해서는 이미 양곡관리법에서 정부가 필요할 경우 대금을 물자로도 지불할 수 있다는 조항이

163) 《제1대국회 제6회 제82차 국회정기회의속기록》 1950.4.21.

164) 1949-50년의 인플레와 경제안정화 조치에 관해서는 다음의 연구를 참고한다. 권혁은, 2012, <1950년 한미경제안정위원회의 설립과 안정화정책의 성격>, 서울대학교 석사학위 논문; 정진아, 2007, <제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구 : 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로>, 연세대학교 박사학위 논문.

있기 때문에 이를 통해 통화팽창을 어느 정도 제어할 수 있다는 의견이었다.[165]

다음으로 잉여금 전입에 관해서는 정부는 양곡관리특별회계에서 발생한 잉여금을 일반회계에 편입한다는 안을 제출했으나, 국회에서는 양곡관리특별회계가 식량수급조절을 위해 존재하는 만큼, 일반회계로 잉여금을 보내지 않고 익년도 양곡관리특별회계로 전입시켜 그 목적에 부합하게 쓰여야 한다는 입장이었다. 특히 정부의 양곡매상금액과 배급 시의 판매금액 사이의 차로부터 발생하는 잉여금은 정부가 일종의 수익사업을 하는 전매사업과 같이 처리될 것이 아니라 순전히 식량수급조절을 위한 목적으로만 쓰여야 한다는 것이었다.[166] 독회가 진행되기 전 위원회의 수정안에 대해 정부가 동의했기 때문에, 양곡관리특별회계는 2, 3독회 없이 바로 가결되었다.

1950년 5월 8일 법률 제 140호로 〈양곡관리특별회계법〉이 제정되었다.[167] 양곡관리특별회계(이하 양특회계)의 예산편성·집행절차는 일반회계와 동일했다. 양특회계의 주요 지출처는 양곡매상 자금이며 주요 수입원은 양곡 판매대금이다. 매상 자금 지출 절차는 다음과 같다. 국내산의 경우 식량수급계획 내 매상계획에 따라 각 시도를 거쳐 시군까지 양곡매상자금이 내려가고 각 기관은 이를 금고에 예치한다. 양곡이 입고되면 수매장소에서 농민에게 매상대금을 지불한다. 양곡 입고 후 발생하는 보관, 도정, 하역, 운송 등의 각종 조작비는 각 시도에서 지출하는 것이 원칙이었다. 양곡특별회계의 주요 수입처는 양곡 배급에서 얻는 수익이다. 이같은 자금을 획득하게 되는 절차는 다음과 같다. ① 식량수급계획에 의하여 분기별로 정부 각 기관에 판매 배급할 양곡량을 계산, 배정한다. ② 양정국 관리과는 정부기관의 양곡배급신청에 대하여 공급계획에 차질이 없는가를 심사한 뒤 회계과에 매도통지서사본을 송부한다. ③ 매도통지서 사본과 납입고지서를 받은 수배기관은 한국은행 또는 대행은행에

165) 《제1대국회 제6회 제82차 국회정기회의속기록》 (1950.4.21.), 21쪽
166) 《제1대국회 제6회 제82차 국회정기회의속기록》 (1950.4.21.), 21쪽
167) 양곡관리특별회계법(법률 제140호, 제정 1950.5.8.), https://www.law.go.kr/법령//(00140,19500508)

대금을 납부한다. ④ 당해은행은 양정국 회계과와 관리과에 수납통지서를 송부한다. ⑤ 수납통지서를 받은 양정국은 각 시도에 양곡인도를 지시한다. 다만 군량의 경우에는 예외적으로 이같은 절차를 따르지 않았다. 군량은 수납이 완료되기 이전이라도 인도되며 국방부의 외상 대금은 농림부의 청구에 의하여 재무부가 회계 상의 정리를 완결시키도록 되어 있었다.[168]

이처럼 양곡관리법에 이어 양곡관리특별회계법안까지 제정·공표됨에 따라 정부관리양곡제도를 운용하기 위한 법적·행정적 절차가 완비되었다. 이제 필요한 것은 정부의 1950미곡연도 식량수급계획이었다. 정부는 1950년 4월, 1950미곡연도 양곡관리특별회계 세입세출 예산 명세서를 작성, 국회에 제출했다. 정부는 1950년산 하곡 매상계획량 50만 석, 추곡 매상계획량 500만 석에 대한 총액 123억 원의 예산안을 제출했다.[169] 정부안을 심의한 국회재정경제위원회는 곧 국회의원 선거가 진행되기 때문에 1950년도 산 추곡 매상 수량과 가격은 선거 이후에 정해야 한다며 정부측 안에서 관련 항목을 모두 삭제하였다. 추곡 매상 예산안이 제외됨으로써 재경위가 본회의에 제안한 수정예산안의 총액은 51억 원으로 대폭 감소하였다.[170] 1950년 4월 22일 83차 국회 본회의에서 재경위 안이 통과되었고 1950년 추곡 매상과 관련된 계획은 2대 국회의원 선거 이후로 보류되었다.

---

168) 한국양정사, 271쪽. 한편 이 같은 절차에 따르지 않는 예외는 군량이다. 군량은 수납이 완료되기 이전이라도 인도되며 국방부의 외상대금은 농림부의 청구에 의하여 재무부가 회계 상의 정리를 완결시키도록 되어있다.

169) 《제1대국회 제6회 제83차 국회정기회의속기록》 (1950.4.22.), 44쪽

170) 《제1대국회 제6회 제83차 국회정기회의속기록》 (1950.4.22.), 45쪽

二 6.25 전쟁과 정부관리양곡 중심의 식량정책(1950~1953년)

1. 전시 식량 수요 증가와 정부관리양곡 규모의 확대

1) 현물수납제 실시와 정부관리양곡 확보

(1) 농지개혁과 농지상환곡 수납

1950년 6월 25일 전쟁이 발발했다. 전쟁 발발 직전 제정된 〈양곡관리법〉과 〈양곡관리특별회계법〉으로 국내에서 유통되는 식량은 정부관리양곡과 자유 매매되는 양곡, 즉 시장에서 수급이 관리되는 양곡으로 이원화되었다.

정부의 식량정책은 국산 양곡을 매상하여 군대, 공무원, 주요 공공 사업장 등에 배급하는 정부관리양곡정책이 중심을 이루었다. 한편으로 정부는 양곡 시장이 원활한 기능을 하지 못할 때에, 양곡을 매입·방출하여 시장 기능을 조정하고자 했다. 그러나 1950년 초에 수립된 식량정책이 제대로 시행되기도 전에 6.25 전쟁이 발발했고 정부의 식량정책은 전시 양곡 확보라는 과제를 중심으로 추진되었다. 무엇보다 정부가 필요로 하는 양곡량이 대폭 증가했기 때문이다. 전쟁 수행에 필요한 군량미는 물론 자가식량 조달이 어려운 피난민용 배급미를 확보해야 했다. 또한 양곡 유통 기구가 마비되고 곡가가 폭등하면서 피난민이 아닌 일반 시민들에게도 양곡을 배급할 필요가 있었다.

전쟁 발발 당시 정부가 양곡을 확보할 수 있는 방안으로는 〈양곡관리법〉에 의거한 일반 매상에 더불어 농지를 매각·분배한 대가로 수납 받는 농지상환곡이 있었다. 전비 지출로 인해 재정 적자가 증가하는 상황에서 정부 자금을 방출해야 하는 일반 매상을 대규모로 실시하긴 어려웠다. 자금 지출 없이 현물 양곡을 확보할 수 있는 농지상환곡은 정부관리

양곡의 법적으로 확실한 첫 번째 수입처였다.

농지상환곡은 귀속농지 상환곡과 분배농지 상환곡으로 대별되었다. 우선 귀속농지 상환곡은 1948년 3월 군정법령 173호 〈귀속농지 매각령〉에 의해 신한공사 소유 농지를 분배받은 농민이 지불하는 농지 대가였다. 1945년 말 기준 남한 전체 농지는 232만 정보로 그 중 소작지는 63%인 147만 정보였다.[1] 소작지 중 23만 정보는 과거 동양척식주식회사 및 일본인이 소유했던 농지로 미군정은 이들 농지의 재산권을 군정에 귀속시켰다. 미군정은 귀속농지를 신한공사를 통해 관리하였다. 신한 공사는 소작인과 1년 단위로 계약을 체결하고 생산량의 1/3을 소작료를 수취했다. 미군정은 남한 단독 정부 수립을 앞두고 귀속농지 매각을 단행했다.[2] 미군정은 1948년 3월 중앙토지행정처를 설치하여 신한공사의 모든 자산과 직원을 이관시키고 바로 귀속 농지 매각에 들어갔다. 미국정은

---

1) 조선은행 조사부, 1948, 《조선경제연보》, Ⅰ-29쪽.

2) 미군정은 군정법령 제2호 〈패전국 소속 재산의 동결 및 이전제한의 건〉과 군정법령 33호 〈조선 내 일본인 재산의 권리 귀속에 관한 건〉을 발표하여 일본·일본인의 재산을 미군정에 귀속시켰다. 귀속농지는 재산권이 미군정에 귀속된 동양척식주식회사 소유 토지와 일본인 소유의 토지이다. 미군정은 관재령 3호 〈재조선 미군의 토지관리〉를 발표하여 군정청 소유가 된 모든 귀속 토지의 책임 및 관리 기관으로 신한공사(新韓公司)를 지명했다. 1947년 기준으로 신한공사가 관리하는 경지면적은 282,480정보로 남한 총 경지 2,102,162정보의 13.2%를 차지했고, 신한공사의 소작농가는 554호로 당시 남한의 총 농가 2,065,477호의 26.8%에 달했다. 신한공사는 소작인과 1년 단위로 계약을 체결하여 소작료를 징수 받았고, 미군정은 이를 식량정책의 주요한 자원으로 이용했다. 미군정이 공식적으로 귀속농지 관련 정책을 발표한 것은 1946년 3월이었다. 미 국무부가 파견한 주한미군 경제고문단(단장 : 번스)이 귀속농지의 유상분배를 주 내용으로 하는 토지개혁안(번스안)을 미군정에 제안한 뒤였다. 미군정이 귀속농지 처리안을 발표한 직후 남한 각계에서 반발이 터져 나왔다. 게다가 1차 미소공동위원회가 결렬되면서 점령이 장기화될 가능성이 높아졌다. 이 같은 상황 속에서 미군정은 1946년 6월 25일 귀속농지 처리를 보류한다고 발표했다. 이후 남조선과도입법의원에서 토지개혁관련 법안이 상정·논의 되었지만, 지주측 이익을 옹호하는 의원들의 강한 반대로 심의가 지연되었다. 미군정은 별도로 귀속농지 매각안을 마련했고, 남한 단독정부 수립을 앞두고 귀속농지 매각을 단행했다. 이는 무엇보다 5.10선거를 성공리에 실시하고, 선거에서 우파의 승리를 보장하기 위해서였다. 미군정의 귀속농지 접수·관리·매각 정책에 대해서는 다음을 참고한다. 김성호 외, 1989, 3장 〈미군정의 귀속농지 매각〉, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원; 신병식, 1992, 《한국의 토지개혁에 관한 정치경제적 연구》, 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 최영묵, 2004, 《미군정기 신한공사 연구》, 건국대학교 사학과 박사학위논문.

현재 귀속농지 소작농에게 우선적으로 농지를 매각했다. 분배 받은 농민의 상환가격과 기간은 연평균소출의 300%를 15년 분할 상환(연간 20%)하는 것이었고, 상환 방식은 현물상환이었다. 1949년 9월 현재 미군정이 매각한 귀속 농지는 총 199,029정보(논 154,050정보, 밭 44,979정보)였다.[3] 정부수립 이후 중앙토지행정처는 특수토지관리국을 거쳐 귀속농지국으로 개칭되었다.[4] 한국정부는 미군정으로부터 이관된 귀속농지를 농지개혁법에 의해 처리하기로 결정, 잔여 귀속농지는 농지개혁 시행 이후 매각되었다.

다음 분배농지 상환곡은 1950년 실시된 농지개혁법에 의해 정부가 지주로부터 유상으로 매상한 농지를 분배받은 농민이 지불하는 농지 대가(代價)이다. 1945년 말 기준 남한 전체 농지는 232만 정보로 그 중 소작지는 63%인 147만 정보였다. 이중 한국인 지주의 소유지는 124만 정보로 집계되었다.[5] 농지개혁은 해방 후 한국 사회의 핵심 과제로 대한민국 정부 수립 당시부터 그 실시는 분명하였다. 제헌 헌법 제86조에 "농토는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로서 정한다"고 규정되었다. 이는 미군정기 말 분배된 귀속농지 외에 유예되었던 일반농지에 대한 농지개혁을 시행하기 위한 조항이었다. 그렇지만 여러 이해관계가 충돌하는 가운데 농지개혁은 정부수립 직후 시행되지 못했다. 각 정당과 정부의 입장은 물론 지주와 소작인의 입장이 첨예하게 대립하며 농지개혁이 지연되었다. 그사이 지주들이 소작지를 매각하여 45년말 124만이던 한국인 지주의 소작지는 1949년에 83만 정보, 1950년 2월에는 40만 정보로 대폭 감소했다. 지연되던 농지개혁은 1949년 6월 21일 농지개혁법의 제정, 그리고 1950년 2월 2일 개정 농지개혁법의 국회 통과로 시행될 수 있었다.[6] 1950년 3월 10일 법률 103

---

3) 농촌경제연구원, 1986, 《농지개혁사관계자료》, 4집, 177쪽.

4) 김성호 외, 1989, 3장 〈미군정의 귀속농지 매각〉, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원, 390쪽.

5) 조선은행 조사부, 1948, 《조선경제연보》, I -29쪽.

6) 농지개혁법 입법과정에 대해서는 다음을 참고하였다. 김성호 외, 1989, 〈농지개혁법의 제정과정〉, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원, 434-595쪽; 한국농촌경제연구원, 1999, 《한국농정 50년사》, 200-203쪽; 신병식, 1992, 〈한국의 토지개혁에 관한 정치경제적 연구〉 서울대학교 정치학과 박사학위논문; 홍성찬

호로 공포된 개정 농지개혁법은 부칙 포함 총 29조로 구성되었다. 농지 소유 한도를 3정보로 하고, 지주에 대한 보상기한은 5년 균분, 보상지가는 연평균소출(지가) 150%(연간 30%)로 현금상환이었으며 분배 받은 농민의 상환기간과 가격 또한 동일하여 5년 균분, 150%(연간 30%)였는데 단 상환 방식은 현물상환이었다.[7]

농림부는 1950년 2월 3일부터 농지분배를 위한 사무를 시작하여 4월 5일부터는 농지분배예정통지서를 발송하려고 계획했다. 하지만 정부의 계획과 달리 실제 농지개혁 사업은 순조롭게 진행되지 못하여 농지분배예정통지서 발급부터 지연되었다. 농림부의 계획과 달리 경상남도와 충청남도에서는 4월 중하순에 농지분배예정통지서가 발급되었고, 경상북도는 6월 초에 분배예정통지서가 발급되었다.[8] 그런데 6월 25일에 발발한 전쟁으로 농지개혁은 사실상 중단되었다가 1950년 9.28 서울 수복 이후 다시 관련 사무가 재개되었다. 정부는 전쟁으로 중단되었던 농지개혁사무를 1950년 9.28 서울 수복과 동시에 재추진했다. 1951년 당시 분배된 농지는 315,394정보였고 1952년에는 분배 농지가 331,766정보로 증가했다. 이와 동시에 귀속농지 매각 또한 재진행되었다. 1951년에는 〈귀속농지특별조치법〉을 공포하여 모든 귀속농지의 상환조건을 분배농지 상환조건과 통일시켰다.[9] 귀속농지와 분배농지 상환업무는 동일해졌고, 정부는 상환대금을 농지개혁사업특별회계에서 통합 관리하였다.[10] 이상의 과정

외, 2001, 《농지개혁연구》, 연세대학교출판부.

7) 농지개혁법(법률 제108호, 제정, 1950.3.10.), https://www.law.go.kr/법령/농지개혁법/(00108,19500310).

8) 김성보, 2001, <입법과 실행과정을 통해 본 남한 농지개혁의 성격>, 《농지개혁연구》, 연세대학교출판부156-160쪽.

9) 귀속농지특별조치법(법률 제185호, 제정, 1951.4.5.) https://www.law.go.kr/법령/귀속농지특별조치법/(00185,19510405).

10) 정부는 1950년 2월 귀속농지관리특별회계법을 제정하여 귀속농지 상환대금을 일반회계가 아닌 별도 회계로 관리하였다. 귀속농지관리특별회계는 1952년 4월 12일부로 폐지되고, 농지개혁특별회계 안으로 편입되었다. 그런데 귀속농지 상환대금은 바로 정부수입이 되지만, 분배농지 상환액은 지주보상금으로도 지출되어야 하기에 농지개혁특별회계 내에 귀속농지와 분배농지 계정은 분리되었다. 귀속농지관리특별회계법(법률 제93호, 제정, 1950.2.13.), https://www.law.go.kr/법령/귀속농지관리특별회계법/(00093,19500213) 귀속농지관리특별회계법(법률 제241호, 폐지, 1952.4.12.), https://www.law.go.kr/법령/귀속농지관리특별회계법/(00241,195

을 거쳐 농민에게 매각·분배된 농지와 농지 대가(代價)는 아래 표 2-1과 같다. 1952년 2월 29일을 기준으로 매각된 귀속 농지는 총 245,577정보, 정부가 매상하여 분배한 농지는 331,766정보였다.

표 2-1. 농지개혁 전 소작지 면적과 농지 분배 현황 (단위 : 정보町步)

시기 \ 구분	귀속 농지	분배 농지	합계
미군정기	199,029	0	199,029
정부수립이후	46,525	331,766	378,291
합계	245,554	331,766	577,320
농지 대가 (정조, 석)	8,529,070	11,587,795	20,116,865

출전 : 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》, Ⅰ-78쪽.

비고 : 1952년 2월 29일 현재 기준.

농지개혁은 농지의 매수와 분배, 농지 대가의 상환과 보상, 분배농지의 소유권 이전 등 3단계로 진행된다. 이 중에서 정부식량정책과 직접 연관이 있는 것은 2단계, 농지 대가의 상환과 보상 단계이다. 농지 대가의 상환이 현물 상환의 형태로 이루어졌기 때문이다.[11] 귀속 농지 및 분배 농지를 소유하게 된 농민들이 상환해야 하는 농지 대가는 정조(벼) 2천여만 석이었다. 이하에서는 귀속농지와 분배농지의 상환곡을 농지상환곡으로 통칭하고, 구분이 필요할 때에만 각각 귀속농지 상환곡과 분배농지 상환곡으로 서술하겠다.

20412) 1952년 귀속농지관리특별회계를 폐지할 때에는 지주보상금 지급에 필요한 자금을 확보하기 위해 귀속농지 계정의 자금을 분배농지계정으로 전용하는 것을 가능하게 했다. 그런데 현금으로 지급되는 지주보상금의 가치는 해가 갈수록 줄어드는 반면, 현물로 수납받는 상환대가의 가치는 증가하면서 양자 사이에서 막대한 잉여가 발생했다. 이에 정부로서는 귀속농지 계정과 분배농지 계정을 분리할 필요가 없어졌다. 1958년 1월 두 계정을 통합하는 내용의 하는 〈농지개혁법 특별회계법 개정법〉이 제정되었다. 농지개혁사업특별회계법(법률 제466호, 개정, 1958.1.2.), https://www.law.go.kr/법령/농지개혁사업특별회계법/(00466,19580102)

11) 농지개혁법 13조 1항 2호에 의해 농지 대가는 현금으로도 상환할 수 있었지만 특별한 경우 외에는 현물상환을 원칙으로 했다.

귀속농지에 대한 상환사무는 1948년부터 시작되어 48, 49년 동안 정조 약 142만 석이 상환되었다.[12] 분배농지에 대한 상환사무는 정부가 1950년 10월 19일 〈농지개혁실시 및 임시조치의 건〉을 각 시도에 지시하면서 시작되었다.[13] 본 건의 대상이 되는 상환양곡은 이미 수확기가 지난 1950년도 산 하곡과 수확을 앞둔 1950년도 산 추곡으로 현물상환을 원칙으로 했다. 이미 상환된 귀속농지 상환곡을 제외하고 1950년 10월부터 농지개혁 법정 만료인 1954년까지 5년간 정부가 수납받을 농지상환곡 총량은 정조 1,980만 석이었다. 상환기간이 5년이었기 때문에 연간 법정상환량은 정조 396만 석으로 정곡으로 환산 시에는 약 2,920,916석이었다.

전쟁으로 인해 정상적인 영농이 불가능한 데 더해 1951년과 1952년은 기상조건까지 영농에 불리했다. 농민들의 실제 수납량은 아래 표 2-2처럼 법정상환량에 미달했다.

표 2-2. 6.25 전쟁기 농지상환곡 수납실적(단위 : 정곡 천 석)

		1950년산	1951년산		1952년산		1953년산	
		추곡	하곡	추곡	하곡	추곡	하곡	추곡
법정 상환량(A)		2,921		2,921		2,921		2,921
상환 실적	분배	1,178	358	480	76	394	272	757
	귀속			336	33	276	117	447
	합계 (B)	1,178		1,175		779		1,593
B/A(%)		40.32%	40.22%		26.66%		54.54%	

출전 : 농업은행 조사부, 1956, 《농은조사월보》 1956년 7월호, 148-149쪽; 한국은행조사부, 1951, 《한국은행조사월보》 1951년 3월호, 168쪽; 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 272-275쪽의 수치를 재구성하였다.

12) 원 자료에는 조곡 142,276석으로 기재되어 있어, 이를 100kg당 1석으로 환산했다. 한국농촌경제연구원, 1984, 《농지개혁사관계자료집》, 3권 70-71쪽.

13) 김성호 외, 1989, 앞의 책, 683쪽.

비고 : 1. 천단위 반올림 2. 법정상환량은 하곡과 추곡을 합한 상환량이다. 3. 1950년산 추곡과 1951년산 하곡은 분배농지와 귀속농지 상환량이 구분된 자료가 없다.

정부는 50년 10월 19일 상환사무를 시작하면서 전쟁으로 중단되었던 1950년도 산 하곡의 미상환액도 수납을 받았다. 표 2-2에서 1950년 추곡 수납량은 117만 석으로 1951, 1952년의 추곡 수납을 상회한다. 1950년의 경우 하곡은 전쟁 발발로 인해 수집이 어려웠기에 추곡만 수집되었다. 그럼에도 불구하고 추곡과 하곡을 합친 법정상환량에 대한 수납량의 비율은 40%로 높다. 1950년 가을 전선이 서울 북쪽으로 넘어갔다고는 하더라도, 1950년산 추곡의 추수기는 전쟁이 발발한 지 4개월 밖에 지나지 않은 시점이었다. 이 때 연간 기준 최대치의 수납량을 보인 것은 정부가 농지상환곡 수납을 통해 양곡 현물을 확보하는 데 최대의 노력을 기울였음을 보여주는 것이다.

임시토지수득세가 신설된 1951년부터 농가가 정부에 수납해야할 양곡의 양은 대폭 증가했고, 이에 미납량 증가 또한 현저해졌다. 국회에서는, 1952년 9월 9일 농민의 지가상환 부담을 경감하기 위해 1952년부터 현물상환을 현금상환으로 전환하고, 상환기간 또한 1957년으로 연기하는 내용의 농지개혁법 개정 법률을 통과시켰다.[14] 하지만 정부는 국회의 개정법률에 대하여 상환곡을 금납제로 전환할 시 정부의 전시 식량 조달이 극히 곤란하다는 이유를 들어 거부권을 행사하였다. 1952년 11월 국회 본회의에서 정부의 제안대로 개정법률을 재의하는 것으로 결정이 나면서 농지개혁법 개정 문제는 다음 회기로 넘어가게 되었다.[15] 정부가 농지상환곡 현물 수납을 전쟁 시기 현물 양곡 확보의 방법으로 삼았음을 알 수 있는 정황이다.

다음 표 2-3는 농지 대가상환 법정 만료기간이었던 1954년 12월 31일

14) 한국은행조사부, 1952 《한국은행조사월보》 1952년 10월호 28쪽.

15) 한국은행조사부, 1954 《한국은행조사월보》 1954년 3월호 44쪽; 14회 국회 본회의 제23차(1952년11월17일) “정부로부터 재의에 부친 농지개혁법 중 개정법률안은 재적 3분지 2 이상의 출석과 출석의원 3분지 이상의 찬성을 못 얻어서 국회에서 통과된 원안은 정부에서 재의한 대로 다시 의논하게 될 것입니다.

현재 그리고 57년 12월 31일 현재 등 두 시점에서의 상환실적이다. 54년 12월 31일 기준으로 상환 실적을 살펴 보면 전체 법정상환량의 71.8%가 수납되어 약 30%에 해당하는 5,594,853석이 미납되었다. 30%에 달하는 미납량의 근본적인 이유는 상환 기간이 5년이라는 짧은 기간으로 설정되었기 때문이다. 상환지가 자체는 당시의 소작지 가격에 상응하는 정도의 수준이었지만 이것을 5년이라는 짧은 기간에 상환함에 따라, 실제 농가가 부담할 수 있는 능력보다 법정 상환량이 높게 책정되었다.[16] 농림부는 농가의 연간 부담 가능량을 지가의 10-20%로 보았는데 연간 부담 능력의 최대치를 기준으로 해야 5년 상환이 가능한 셈이다. 연간 부담 가능량을 10%로 본다면 농가는 10년에 걸쳐야 법정 상환량을 상환할 수 있다. 더구나 이 5년이 6.25 전쟁 기간과 겹친다는 점을 고려하면 70%가 넘는 수납량은 정부가 농민의 부담 능력을 넘는 농지상환곡을 수납하여 갔다고도 말할 수 있다.

표 2-3. 법정상환기간 내 농지개혁 상환곡 수납실적 (단위 : 정조, 석)

연도	법정상환량 (A)	수납량(B)	미납량 (A-B)	수납비율 (B/A)
1950	3,968,637	3,722,480	246,157	93.8
1951	3,968,620	2,094,092	1,874,528	52.7
1952	3,968,620	1,511,978	2,456,642	38.1
1953	3,968,620	2,999,243	969,377	75.6
1954	3,968,620	3,920,471	48,149	98.8
합계	19,843,117	14,248,264	5,594,853	71.8

출전 : 농촌경제연구원, 1984, 《농지개혁사관계자료집》 제3집, 한국농촌경제연구원, 84-28쪽.

비고 : 수납량은 1954말 농림부가 집계한 수치이다. 당해년도 산 추곡과 하곡, 지가증권 및 현금 수납을 합친 것이다. 1951년부터 귀속

16) 김성호 외, 1989, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원, 577쪽

농지 상환곡에 한해 지가증권으로 대납할 수 있었다.

한편, 표 2-3의 자료는 기준 시점에서의 수납양이므로 해당 수납양이 해당 연도에 모두 수납되었다는 것을 뜻하는 것은 아니나 전체적으로 각 연도별 수납 특징은 살펴볼 수 있다. 수납 비율은 첫해인 1950년과 1954년에 가장 높았고 전쟁 기간 중이었던 1951년과 1952년에는 낮았다.

정부는 농지상환곡의 현물 수납을 통해 정부관리양곡, 즉 정부가 관리·배급하는 양곡 현물을 확보하려 하였다. 5년이라는 짧은 기간의 법정 농지상환곡 자체가 농가의 예상 부담 능력을 넘어선 데다, 국회에서 현금 수납으로 수납 방식을 바꾸려 법률 개정을 시도한 데서 알 수 있듯이 현물 수납으로 인한 농민 부담은 컸다. 그렇지만 전쟁 시기 정부관리양곡의 확보를 최우선 과제로 삼은 정부는 농지상환곡의 현물 수납을 유지하였다.

그런데 농지상환곡만으로는 정부가 목표로 하는 정부관리양곡을 확보할 수 없었다. 1950년 10월 정부가 작성한 1951미곡연도 식량수급계획에서 확보하여야 할 정부관리양곡은 일반배급미 400만 석, 군량미 70만 석을 포함 총 670만 석이었다. 농지상환곡을 법정 상환량 대로 수납하더라도 300만 석이 부족했고, 조정한 수납 계획량인 110만 석만 수납할 경우에는 560만 석이 부족했다. 〈양곡관리법〉에 의거하여 부족한 양을 현금 매상하는 것도 가능했다. 1950미곡연도의 추곡 수확고는 1,400만 석으로 양곡관리법에서 규정한 1/3을 매상하더라도 460만 석을 확보할 수 있었다. 문제는 정부 매상이 초래할 정부 재정 악화와 전반적인 물가상승의 위험이었다. 정부는 추가적 재정 지출 없이 양곡을 확보할 수 있는 방안을 모색했다. 정부가 져야할 부담은 줄이되 전쟁 시기 정부가 관리할 양곡을 현물로 확보하는 방안을 찾고자 했다. 정부가 찾은 방안은 지세의 현물납이었다.

(2) 지세 물납제 추진과 임시토지수득세 신설

정부는 전시 양곡 확보를 목적으로 1951년 9월 25일 법률 제 220호로 〈임시토지수득세법〉을 제정, 공포하였다. 이 법은 종래 토지에 부과되던 지세를 비롯한 각종 세금을 토지수득세라는 이름의 현물세로 개정한 것으로서 토지수익에 대한 각종 조세(지세, 소득세, 호별세, 교육세 등)를 통합 단일화한 것이었다. 기존의 토지에 대한 과세 법률은 임시토지수득세법의 시행 기간 동안 일시 정지되었다.[17]

정부의 지세 물납화는 1950년 11월 10일 열린 2대 국회 제8회 47차 국회 본회의에 상정된 정부측 〈단기 4283년산 양곡 매입수량 및 가격결정에 대한 동의안〉에서 처음 등장하였다.[18] 정부는 1950년산 양곡 520만 석을 수집할 것이며 이중 140만 석을 지세로 수납한다는 계획을 밝혔다. 곧바로 정부는 〈지세법〉을 국회에 제안했다. 당시 농지를 비롯한 토지에 대한 과세는 조선지세령(조선총독부 제령 제6호, 1943.3.31.)을 기준으로, 군정법령 제128호(地稅及手數料의改正, 1946.12.31.)와 군정법령 제202호(地稅令等의 改正)의 적용을 받고 있었다. 따라서 지세법의 제정 자체는 정부 수립과 농지개혁에 따른 현안이었다.

정부는 지세법의 제정을 통해 지세의 물납화를 시행하고자 하였다. 정부의 지세법 제출은 앞서 말한 정부의 식량수급계획과 연계된 것이었다. 정부의 식량수급계획에 지세의 물납화가 포함되어 있었고 지세법은 그 근거가 되는 법안이었다. 지세법의 과세표준을 전답의 경우 수확량으로 정하고 현물로 징수한다는 것이 정부안의 주요 내용이었다. 현물 징수, 즉 물납제의 이유는 전쟁 중 양곡 확보였다. 식량 확보가 무기의 확보나 마찬가지인데 필요 양곡을 현금으로 사들이면 인플레이션을 피하기 어렵다는 것이 정부 측 주장이었다. 국회 재정경제위원회에서는 시대에 역행하는 물납제는 채택할 수 없고 수확인 끝난 시점에서 현실적으로 징수도

17) 임시토지수득세법(법률 제220호, 제정, 1951.9.25.), https://www.law.go.kr/법령/임시토지수득세법/(00220,19510925).

18) 임시토지수득세법의 시행과정에 대해서는 김소남, 2002, 〈1950년대 임시토지수득세법의 시행과정 연구〉, 《역사와 현실》 43호 참조.

불가능하다는 점을 들어 금납제로 변경하였고 과세표준도 수확량이 아니라 수입금액, 즉 수확량에 정부가 정한 곡가를 곱한 금액으로 변경하였다. 수익세 성격의 세금임에도 불구하고 수익이 아니라 수입에 과세하는 것은 당시 형편상 불가피하다고 하였다. 정부측 지세법안은 11월 24일에 열린 57차 본회의에 상정되었다. 국회는 토의 끝에 정부 법안의 핵심인 물납제를 재정경제위원회의 수정안, 즉 금납제로 수정한 뒤 통과하였다.[19]

〈지세법〉은 1950년 12월 1일 시행되었으나[20] 같은 날 공포·시행된 대통령긴급명령 제11호 〈지세에 관한 임시조치령〉에 의해 사실상 무효화되었다. 이 대통령긴급명령은 '비상사태 계속 중에는' 지세법의 과세대상, 세율 등을 정한 조항을 무효화하고 전답의 과세표준을 수확량으로 하고 전답의 세율을 수확량의 100분의 6으로, 현물로 징수한다고 규정하였다.[21] 대통령긴급명령 방식의 이 법령은 국회의 승인 거부로 12월 12일 효력을 상실하였지만 정부는 〈지세에 관한 임시조치령〉에 의거해 1950년산 추곡 65만 석을 지세로 징수하였다.[22]

지세법 제정과 대통령긴급명령의 발동으로 지세의 현물납 문제가 교착된 상태에서 1951년 3월 재무부 장관에 취임한 백두진은 지세 현물세정책을 강력하게 추진했다.[23] 정부의 최종적 방안은 임시토지수득세 제정

---

19) 《제2대국회 제8회 제57차 임시회의속기록》 (1950. 11. 24.), 8-13쪽, 24쪽.

20) 지세법(법률제155호, 제정, 1950.11.30., 1950.12.1.), https://www.law.go.kr/법령/지세법/(00155,19501130).

21) 대통령긴급명령은 국가비상사태에 처했을 때 헌법 제 76조로 규정된 국가긴급권(國家緊急權)에 근거하여 국가원수나 이에 준하는 권한이 있는 사람이 발하는 명령이다. 긴급명령은 헌법상의 기본원칙에 대한 중대한 예외사항으로서 국민의 기본권을 법률에 의하지 않고 명령으로서 제한할 수 있는 법률적 효력을 가진다. 6. 25 전쟁 시기 대부분의 법령 공포는 대통령긴급명령의 형태로 이루어졌다. 정부 수립 후 최초로 공포된 긴급명령 1호는 〈비상사태 하의 범죄처벌에 관한 특별조치령〉(1950. 6. 25.)이다. 지세에관한임시조치령(대통령긴급명령 제11호, 1950.12. 1.), https://www.law.go.kr/법령/지세에관한임시조치령/(00011,19501201); <地稅는 現物稅制로>, 《조선일보》 1950.12.02.,; <戰局推移에 呼應 地稅現物制斷行>, 《동아일보》 1950.12.05.

22) 김소남, 2002, 〈1950년대 임시토지수득세법의 시행과정 연구〉, 《역사와 현실》, 283쪽.

23) 6.25 전쟁 발발 직후 558억원이었던 통화발행고는 1950년 11월 30일 현재 5250억원으로 증가했다. 주된 통화 증발 요인은 한국정부가 유엔군에 대여한 전쟁비

이었다. 농지에 대해서는 지세의 과세표준을 수확량으로 하고 현물 징수를 핵심으로 하는 정부의 안은 재정경제위원회·농림위원회 등의 심사를 거쳐 1951년 9월 8일 국회 제61차 본회의에 상정되었다. 농민 부담 증가 등 논란이 많았으나 전쟁이 지속되는 상황에서 군량미를 확보해야 한다는 논리에 맞서긴 어려웠다. 9월 8-9일에 열린 61-62차 본회의에서 1독회, 2독회가 진행되었다. 2독회에서는 농민이 농지상환곡은 물론 각종 잡부금으로 현물을 지출 중이며, 양곡관리법에 의거 정부의 일반 매상도 가능한 상황에서 지세 물납제는 전쟁 경비를 모두 농민에게 지우는 것이라는 우려가 재차 표명되었다. 특히 각종 불법적인 기부금이 농민에게 부과되는 현실에서 현물납이 불법의 합법화가 되지 않을까 하는 우려도 나왔다. 이러한 우려에도 불구하고 〈임시토지수득세법〉은 9월 9일 국회 62차 본회의에서 의결되었다.[24] 1951년 9월 25일 법률 제220호로 〈임시토지수득세법〉은 공포·시행되었다. 뒤이어 10월 6일 〈임시토지수득세법 시행령〉이 발표되었다. 이로써 지세법은 시행이 정지되었고 농지에 대한 과세는 제1종토지수득세라는 이름으로, 수확량을 과세표준으로 하여 현물 징수 방식으로 이루어지게 되었다.

정부가 1950, 1951년 지속적으로 지세 물납제를 추진한 이유는 농지상환곡 보다 많은 양곡을 세금으로 강제 징수할 수 있었기 때문이다.[25]

용인 유엔금대여금으로, 통화발행량의 80%를 차지했다. 한국과 미국 정부는 1950년 7월 28일 〈유엔군경비지출에 관한 협정〉이 체결되어, 한국정부는 국군뿐 아니라 유엔군이 요구하는 자금 일체를 조달할 책임을 지게 되었다. 자금조달 능력이 없었던 한국정부는 한국은행 발권에 의존하여 유엔군대여금을 지불했다. 이로 인해 급격한 인플레이션이 발생했다. 이승만 대통령은 1951년 3월 5일자로 백두진을 재무부 장관으로 임명, 인플레이션 수습과 원조기관과의 의사조정을 담당하게했다. 백두진 재무부장관시기 통화긴축을 통한 재정안정정책이 실시되었는데, 이를 소위 '백재정'이라 부른다. '백재정' 시기 재무부는 임시토지수득세법 관철에 사활을 걸었다. 특정시기에 대량으로 방출되는 양곡 매상 자금은 인플레이션을 가속화시킨다고 보았기 때문이다. 백두진 재무부장관을 비롯한 '백재정' 담당자들은 전쟁이라는 위기상황에서 전쟁의 피해를 상대적으로 덜 입고, 농업생산을 통해 '잉여'가 있는 농촌이 국가 재정의 많은 부분을 감당하여야 한다고 생각했다. 전시긴축재정정책에 대해서는 다음의 연구를 참조한다. 정진아, 2004, 〈6·25전쟁기 '백재정'의 성립과 전개〉, 《역사와 현실》 51호.

24) 《제2대 국회 제11회 제62차 임시회의속기록》 (1951.9.9.), 31쪽.

25) 농지상환곡은 조세가 아니기 때문에 농민이 미납할 경우 정부는 강제 징수를 할 수 없고 민사소송을 제기해야 한다.

양곡 매상 자금을 방출할 재정적 여력이 없었던 정부에게는 지세의 물납제가 훨씬 유리한 제도였다.

그렇다면 임시토지수득세법에 의해 정부가 농가로부터 수납할 수 있는 양곡의 양은 얼마였을까. 〈임시토지수득세법〉과 그 시행령에 의하면, 전답(농지)은 제1종토지수득세, 대지 등 기타 토지는 제2종토지수득세 과세 대상이었다.[26] 전답의 경우 갑종과 을종으로 나뉘는데 인삼·과수 재배지는 을종, 그 이외 작물 재배지는 갑종으로 분류되었다. 따라서 벼를 비롯한 양곡 작물을 재배하는 전답은 제1종·갑류에 해당한다. 제1종·갑류에 해당하는 토지의 토지수득세가 현물로 징수되었는데 밭의 경우 보리·밀·쌀보리·콩·옥수수·조를 징수하였고 논의 경우 정조, 즉 도정 전 나락을 기준으로 징수하되, 납세자가 원하면 밭의 경우 정조로, 논의 경우 현미로 납부할 수도 있었다.

이 법의 목적은 현물 양곡의 확보에 있었고 이 법의 규정으로는, 현물 양곡은, 갑류 제1종토지수득세에서 나왔다. 이 법으로 징수할 수 있는 양곡의 양을 살펴보기 위해 우선 갑류 제1종토지수득세의 과세 표준과 세율을 보자. 갑류 제1종토지수득세의 과세표준은 농지의 수확량이다. 이때 수확량의 의미는 '토지의 임대가격의 기준'이 되는 수확량 즉 통상적인 평균 수확량이며 과세 대상 농지의 과세 표준으로서의 수확량이 한번 정해지면 3년간 유효하였다. 다만, '토지의 임대가격의 기준'이 되는 수확량을 표준으로 하기 어려운 경우, 대표적으로 작물의 작황 불황으로 수확량이 평년에 비해 현저히 떨어진 경우에는 농지조사위원회를 거쳐 정부가 수확량을 결정할 수 있었다.

세율은 수확량의 구간마다 달리 정해졌다. 농지개혁의 분배농지에도 분배 받은 농민을 납세의무자로 과세 되었는데 분배 농지의 경우 일반 농지에 비해 세율이 조금 낮게 책정되었다. 갑류 제1종토지수득세의 농지구분별, 수확량별 세율은 표 2-4와 같다.

---

26) 임시토지수득세법(법률 제220호, 제정, 1951.9.25.), https://www.law.go.kr/법령/임시토지수득세법/(00220,19510925);임시토지수득세법시행령(대통령령 제539호, 1951.10.6.), https://www.law.go.kr/법령/임시토지수득세법시행령/(00539,19511006)

표 2-4. 6.25 전쟁기 갑종(전답) 토지의 토지수득세율

일시	생산량	10석 이하	10석 초과	20석초과 50석 미만	50석 초과
1951.9	일반농지	15/100	20/100	24/100	28/100
	분배농지	10/100	15/100	19/100	23/100

출전 : 임시토지수득세법(법률 제220호 제정, 1951.9.25.), https://www.law.go.kr/법령/임시토지수득세법/(00220,19510925).

만약 농민 A가 미곡 9석을 생산하는 일반 농지를 소유 중이라면 그에게 부과되는 세금은 9석의 15%인 1석 3말 5되가 된다. 10석을 초과하면, 예컨대 12석이라면 10석까지는 15%의 세율로 1석 5말, 초과분 2석에 대해서는 20%의 세율로 4말이 적용되어 합계 1석 9말이 세액으로 결정된다. 분배농지의 경우라면 표 2-4에 나오듯이 세율이 조금 낮아 10석 이하의 경우 10%의 세율이 적용되었다.

평년작 수확, 즉 통상의 수확량이 전체 농지에 적용될 경우 정부가 걷을 수 있는 수득세 총량은 280만 석이었다.[27] 앞서 서술한 것처럼 작황이 나쁠 경우 정부는 생산량 감소에 맞춰 과세표준의 수확량을 조정해야 했다. 전쟁기 징집으로 인한 노동력 부족은 필연적이므로, 전쟁기 농업생산은 평년작보다 적을 수밖에 없다. 게다가 1951년과 1952년은 가뭄과 한해로 인해 모내기 작업이 여의치 않아 흉년이었다. 1951년과 1952년 토지수득세의 과세 기준이 되는 수확량을 줄여서 과세할 수밖에 없는 상황이었다. 그런데 감액 조정을 두고 논란이 계속되었다.

1951년산 추곡의 경우 농림부는 총 생산량을 11,349,251석으로 본 반면 각도 산업국의 보고수 치는 8,000,000만 석에 불과했다. 또한 농지조사위원회의 추정은 7,300,000석이었다. 이처럼 각 기관의 추계치가 불일치했고 그 가운데 농림부의 추계치가 다른 것보다 높은 것이 문제였다. 이에 재무부에서는 8,388,169석으로 총 생산량을 추정하였고 과세 가능한 수확고는 8,803,774석이라고 보고 이에 대해 과세하였다. 다음으로 1952년의

27) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952.5. 23쪽

경우 한국정부와 주한유엔민사원조사령부(United Nations Civil Assistance Command, Korea, UNCACK)의 합동 조사 후 970만 석으로 합의를 보았다. 이에 대해 국회는 6월말까지 모내기가 진행된 면적이 35-40%에 불과하므로 예년 수확량의 50% 정도인 700만 석이 최종 수확고일 것으로 추산하였다. 그렇지만 농림부의 최종 추정치인 9,283,572석을 기준으로 토지수득세가 부과되었다.[28] 정부는 정부관리양곡을 확보하기 위하여 실제보다 높은 추정치를 기준으로 토지수득세를 부과했다고 해석해야 할 것이다.

1951-53년 동안 정부는 4,871,653석의 추곡과 777,452석의 하곡을 임시토지수득세로 부과하여 실제 4,532,043석의 추곡과 848,178석의 하곡을 농민으로부터 수납 받았다. 1951년도 산 추곡부터 1953년도 산 하곡까지 총 5,380,221석, 연 평균 1,345,055석의 현물 양곡을 임시토지수득세를 통해 확보한 것이다.

6.25 전쟁기 정부가 부과한 토지수득세와 실제 수납량을 정리하면 다음 표 2-5와 같다. 부과량 기준으로 토지수득세는 당해연도 생산량 대비 10-15%에 해당한다.

표 2-5. 6.25 전쟁기(1951-1953년) 정부토지수득세 부과량과 실제수납량 (단위 : 정곡 석)

	연 도(역년)	1951	1952	1953
생산량 추정	농림부(A)	10,925,478	9,283,572	14,135,972
	재무부(B)	8,388,169	-	12,300,000
정부 부과량(C)	추 곡	1,176,710	1,039,504	1,499,380
	하 곡	-	204,237	295,836
수납량(D)	추 곡	1,017,699	956,324	1,470,356
	하 곡	-	247,580	271,090
부과대비 수납	D/C	86.49%	92.00%	98.06%

28) 김소남, 2002, 앞의 글, 294-295쪽

생산대비 부과	C/A	10.77%	13.40%	12.70%
	C/B	14.03%	13.40%	14.60%

출전 : 정부 부과량과 실제 수납량은 농림부, 1955, 《농림통계연보》 284-284쪽, 생산량 추정치는 한국은행, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 5월호, 22-23쪽.

그런데 위의 표는 좀 더 자세히 분석할 필요가 있다. 우선 농림부의 생산고 추정치가 과대하다. 이는 같은 정부 부서인 재무부 추정치와의 비교에서도 그러한데 1951년에 실시된 임시토지수득세 부과에 관한 국회의 국정감사에서도 지적된 문제였다.[29] 위의 표에서도 농림부의 생산고 추정치가 다른 통계보다 과대하여 농림부를 기준으로 할 때는 생산대비 부과량의 비율이 낮아진다. 그렇지만 이에 대해 재무부가 조정한 수치를 기준으로 하면 생산대비 부과량의 비율은 다시 올라가게 된다. 그런데 2대 국회에서 계속 문제가 되었듯이 농림부와 재무부의 추계치 모두 1951년과 1952년의 생산량이 평년작의 20%만 감수한 것으로 계산한 것이다.

농림부와 재무부의 생산량 추계는 같은 시기 농촌을 시찰했던 국회의원들이 가뭄으로 인해 최대 50% 감수를 추정했던 것과 큰 차이가 있다. 물론 국회의원들의 의견은 각기 자신의 지역구에서 들은 바를 이야기한 것으로 조사를 통해 얻은 정확한 데이터는 아니지만 일정 부분 현실을 반영한다고 볼 수 있다. 만약 1952년산 추곡 생산고가 국회 논의대로 700만 석이라면 임시토지수득세로만 부과된 양곡이 전체 생산량의 17%이다. 여기에 1952년 당시 농지개혁에 따른 법정상환량이 2,920,916석(추곡, 하곡 포함)이었다는 점을 감안하면 농가의 부담, 특히 농지를 분배받은 농가의 부담이 얼마나 컸을지 짐작할 수 있다.

---

29) 국회는 임시토지수득세에 대한 국정감사를 진행했다. 각 의원들이 지역구의 임시토지수득세 실시현황을 파악한 결과는 1951년 12월 24, 26일에 걸쳐 국회 본회의에서 보고되었다. 12월 24일에는 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도에 관한 보고가 있었고 12월 26일에는 경상남도, 제주도에 대한 발언이 있었다. 〈임시토지수득세법 실시에 대한 국정감사 결과보고〉, 《제2대국회 제12회 제3차 정기회의속기록》 (1951.12.24.); 〈임시토지수득세법 실시에 대한 국정감사 결과보고〉, 《제2대국회 제12회 제4차 정기회의속기록》 (1951.12.26.).

우리 영주군은 금년도 경작면적이 7,828정보입니다. 식부면적은 6,525정보인데 … 보고한 숫자가 8만 6000석이였읍니다. 식부면적 6525정보에서 8만 6000석을 금년 수확 예상고로서 도에 보고하였읍니다. 지방 세무서에서 사정한 것이 농지위원회 위원과 같이 … 8만 6000석였습니다. 이래 가지고 도에서 절충해 가지고 최종 사정이 8만 3000석이였읍니다. 10월 21일 대구에서 시장·군수회의가 있어 가지고 이 숫자를 확정을 받어 가지고 군수가 지방에 내려왔고 거기에서 면장 회의를 소집해 가지고 세무서 직세과장이 참석해 가지고 각 면에 할당한 숫자가 8만 3000석입니다. 이 8만 3000석을 비판해 볼 때에 경상북도의 수확고가 87만 석인데 경상북도는 가장 웅도(雄道)이올시다. 22군 3시 1도서가 있는데 이 막대한 지역의 총 수확고가 87만 석입니다. 영주군은 이제 말씀드린 바와 같이 6,525정보밖에 안 되는 식부면적에서 8만 3000석이라는 가장 양심적인 숫자를 보고했는데도 불구하고 11월 15일 중앙세무국 사세국장이 통첩하기를, 영주의 수확고가 너무 적게 사정되었다고 12만 8000석으로 증가시켰습니다. 여러분, 비판해 보세요. 경상북도를 87만 석이라고 사정한 것이 있는데 식부면적이 30분지 1밖에 되지 않는 영주군에서 10분지 1인 8만 3000석을 보고하는데도 불구하고 여기에 5할 5부를 증가하여 할당했다는 그 의도가 어디에 있느냐?[30](밑줄 인용자)

이 인용문은 2대 국회 제11회 제107차 본회의 대정부 질의에서 김정식 의원의 발언이다. 이 인용문의 51년도 경북 영주군 사례에서 짐작되듯이, 생산량 추계와 임시토지수득세 부과 과정에서, 실제 농업생산량에 대한 면밀한 조사 없이 관청에서 임의적으로 생산량을 높게 잡고, 그에 기초해 계산한 임시토지수득세를 통고한 것이다. 이런 예는 영주 외에도 많았다. 이처럼 정부가 생산량을 실제보다 높게 보았기 때문에 법에 따른 세율이 부과되더라도 실제 농민의 부담은 그보다 높았을 가능성이 크다. 1951년과 1952년의 과세액 논란은 정부가 임시토지수득세를 자의적으로 부과할 수 있었던 것에서 기인했다.

다음으로 정부 수납량은 영농 규모별로 집계되어 있지 않아, 임시토지수득세법에서 정한 구간별 세율이 구체적으로 어떻게 적용되었는지를 알아보기 힘들다. 그런데 앞서 언급한 국정감사 결과 보고에서 의원들은

30) 《제2대국회 제11회 제107차 임시회의속기록》 (1951.12.1.), 6쪽.

임시토지수득세가 농민의 대다수인 영세농에게 큰 부담이라는 점을 지적했다. 특히 농지를 분배받아 상환곡도 납부해야 하는 농민의 부담이 컸다. 2대국회 12회 3차 본회의에서 충남지역 임시토지수득세에 대한 국정감사를 보고한 김영선 의원의 발언을 보자.

> 상환농가의 1년 간 총 수확고가 2섬 8말 8되 9홉 밖에 안 되는 것입니다. 그런데 올해 상환액이 얼마냐 하면 평년 생산고 1섬 1말을 15할로 승해 가지고 그것을 다섯 해에 균분하게 되었으니까 그것을 제하고 거기다가 3단보를 승할 것 같으면 1섬 3말 5되라는 계산이 나옵니다. 그리고 토지수득세법에 의할 것 같으면 2섬 8말 9되에서 2말 8되 9홉이라는 것이 나가게 됩니다. 그러면 이 상환액과 토지수득세법에 의한 세를 제하고 볼 것 같으면 충청남도 상환농가의 올해 수확량은 1섬 2말 5되밖에 안 되는 것입니다. 결국 이것이 충남에 있는 영세한 상환농가들의 현상입니다. 1년 내 피땀을 흘리고 지은 쌀이 전부 해서 1섬 2말 5되밖에 안 남는 계산이 됩니다. 이것이 관청의 통계입니다.[31]

농가 1호당 가구수를 당시 평균인원인 6명이라고 가정하면, 위 인용문에 나온 농가 1인에게 돌아가는 양곡은 208홉으로 전쟁기 정부가 배급한 양곡량(1일 2홉)으로 계산하면 104일 치밖에 되지 않는다.

정부가 부과한 토지수득세가 농민의 자가식량 확보를 위협하기도 했지만 토지수득세의 수납률은 앞서 살펴본 농지상환곡 수납과 비교할 때 매우 높다. 이는 수득세가 국세의 하나로 체납할 경우 차압 등 강제집행이 가능했고, 정부 또한 농지상환곡 등 다른 수납 대상보다 토지수득세 수납을 독려했기 때문이었다. 실제로 각 지방의 도지사, 군수 등은 경찰, 면직원, 세무서원 등을 동원하여 그 수납완수에 열중했는데 이는 이들의 인사이동과 인사고과에 수득세 실적이 중요한 항목으로 작동했기 때문이다.[32]

---

31) 《제2대 국회 제12회 제3차 정기회의속기록》 (1951.12.24.) 6쪽.
32) 김소남, 2002, 앞의 글, 292쪽.

표 2-6. 1950-1953년 양곡생산량과 정부수납양곡(단위 : 정곡 석)

연도	곡종	수납량	생산량	생산량대비 수납량	수납 내역
1950	추곡	3,712,389	14,607,390	25.41%	농지상환곡 일반 매상
1951	하곡	357,513	3,043,370	11.75%	
	추곡	1,834,453	11,394,251	16.10%	농지상환곡 임시토지수득세
1952	하곡	582,350	4,365,000	13.34%	
	추곡	1,850,275	9,283,572	19.93%	
1953	하곡	541,452	5,152,000	10.51%	
	추곡	2,757,737	14,136,000	19.51%	

출전 : 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 130-143쪽, 272-275쪽; 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》, 112-115쪽.
비고 : 두 자료의 수치가 상이할 경우, 1955년 이후 발간된 《농림통계연보》, 《경제연감》의 수치를 대조하여 수정하였다.
1950년산 추곡과 1951년산 하곡 경우 수납과 매상을 구분하여 기록한 자료가 없어, 수납량에 매상량도 포함된다.

표 2-6은 6.25 전쟁기 정부가 수납한 양곡량을 나타낸 표이다. 정부수납량에는 농지상환곡, 임시토지수득세 외에 사환곡, 대여곡이 포함되나 이들의 비중은 10% 이하로 낮다. 1장에서 살펴 보았듯이 강제 공출이 진행된 미군정기의 경우 생산량 대비 공출량은 적게는 20에서 많게는 30%였다. 전쟁 발발 이전 한국 정부의 매상량은 생산량 대비 20%내외였다. 미군정기와 정부수립기의 공출과 매상은 그 가격이 저렴하긴 했지만 유상으로 진행되었다. 전쟁 이후 정부는 〈양곡관리법〉의 규정대로 일반 매상의 방식으로 정부관리양곡을 확보해야 했지만 실제 정부관리양곡을 확보한 방법은 농지상환곡과 임시토지수득세를 통한 양곡 현물 징수로 그 전과 달리 정부가 획득한 양곡에 대해 대가를 지불하지 않았다.

1950년산 추곡은 농지상환곡만 수납했고, 1951년산 하곡부터 1953년산 추곡까지는 임시토지수득세와 농지상환곡을 모두 수납했다. 1952, 1953년 생산량 대비 정부 수납량의 비율은 추곡과 하곡을 합쳐 17%이다. 이 기

간 동안 정부가 발표한 총생산량이 과대집계되었을 가능성이 크므로 생산량 대비 실제 정부수납량의 비중은 17%보다 더 높을 것이다.

정부 수납량 자체를 보면 1950년 388만 석에서 1951년에는 218만 석으로 줄어들고 1952년에도 243만 석 수준이다. 수량 자체의 감소는 1951과 1952년 기후조건으로 인해 작황이 감소한 데에서 비롯한 것으로 추정된다. 1950년 가을 이후 정부의 식량 확보는 지세와 토지수득세의 현물납과 농지상환곡을 통해 이루어졌다. 일반 매상이라는 현금 지출 없이 농민으로부터의 현물 징수 형태로 정부관리양곡의 확보가 이루어진 것이다.

거칠게나마 농민이 생산한 양곡이 어디로 옮겨갔는지를 추정해 보자. 농민은 생산물을 자가식량으로 소비하며, 익년도 영농을 위해 종곡을 비축한다. 그리고 생활을 영위하기 위해 잉여 양곡을 팔아 가계비를 충당한다. 농림부는 1951년 당시 농민들이 자가식량소비와 종곡으로 생산물의 70%를 소비한다고 보았다. 위 표에 따라 생산량의 17% 정도가 농지상환곡이나 임시토지수득세의 형식으로 정부에 징수된다고 보면 농민이 처분할 수 있는 양곡 현물은 전체 생산량의 13% 정도이다. 한 해 생산량이 10석이라면 이 중 7석은 식량, 종곡으로 소비하고 1.7석은 국가에 수납하는 것이다. 농민이 처분할 수 있는 양곡으로는 1.3석이 남는데 그렇다고 남은 1.3석을 의복, 주거, 교육, 기타 생계비로 사용할 수 있는 것은 아니다. 임시토지수득세법 제정 당시에 논의된 대로 갖은 잡부금을 부담해야 했기 때문이다.[33]

정부로서는 금납제에서 현물납으로 변경하면서 재정 부담이 현저히 줄어 들었다. 1949년 지세 수납액은 8,491만 환, 1950년 지세 수납액은 1억 6291만 환이었다.[34] 토지수득세로 현물로 징수한 양곡의 가치는 얼마일

33) 1951년 9월에 행해진 실태조사에 따르면 100호로 구성된 전라북도 완주군 조촌면 성덕리에 부과된 잡부금은 11종에 달했다. 그 명목은 경찰서 및 학교, 청년단체 운영비였다. 〈悲慘한 農村의 現況〉, 《동아일보》 1951.9.8. 2년 뒤 1953년 7월 농림부가 실시한 실태조사에서는 전국적으로는 56종의 잡부금 영수증이 확인되었고, 농가 1호당 평균 잡부금 납부액은 311환이었다. 〈헐벗은農民에 이 雜賦金〉, 《동아일보》 1953.9.8.

34) 한국재정40년사편찬위원회, 1991, 《한국재정40년사》 제5권, 12쪽.

까. 아래 표 2-7에서 볼 수 있듯이 52년 하곡 24만여석과 추곡 95만여석의 가격을 정부 수납가격으로 계산하면 39억환이다. 물가상승을 고려하지 않고 금액만 비교할 경우 1950년 지세 징수액의 24배이다. 한국은행의 조사에 따르면 1952년 토지수득세 수납실적은 당해 기준 금납과 비교해 정부 공정 가격으로 환산시에는 5.5배, 시장 가격으로 환산하면 10.2배의 세율 인상과 같았다.[35]

표 2-7. 1952년산 추·하곡 임시토지수득세 수납양곡의 현금 가치(단위 : 정곡 석, 환)

	1952년산 하곡	1952년산추곡
토지수득세수납량(A)	240,304석	956,324석
정부수납가격(B)	2,038.7환	3,611.2환
시 장 가 격(C)	6,060환	9,870환
A*B	489,907,765환	3,453,477,229환
A*C	1,456,242,240환	9,675,838,440환

출전 : 한국은행 조사부, 1955, 《한국은행 조사월보》 1955년 7월호 24쪽.

비고 : 시장 가격은 1953미곡연도(1952.11-1953.10)의 서울시 소매가격 평균치이다.

1952년 정부가 토지수득세로 확보한 현물 양곡을 매상의 형태로 확보하기 위해서는 적어도 39억여환을 지불해야 했다는 뜻이다. 한편 1952미곡연도의 추곡과 하곡의 시장 가격을 적용하면 농민이 수납한 양곡의 가치는 111억 3천2백만 환에 달한다. 정부는 111억환의 가치를 가진 양곡을 자금 방출 없이 수납할 수 있었던 것이다. 이처럼 현물납 변경으로 인해 정부는 매상 자금을 절약할 수 있었다. 반면 농민의 실질적인 조세부담은 증가했다. 게다가 양곡을 현금화할 수 있는 길 또한 차단되었다.

6.25 전쟁 직전 양곡관리법 체계는 전쟁으로 인해 실효를 잃었다. 양곡

35) 한국은행조사부, 1953, 《한국은행조사월보》 1953년 4,5월호, 54쪽.

관리법 체계에서는 정부가 양곡의 확보·배급을 담당하는 정부관리양곡 부분과 일반 자유 시장을 통한 양곡 유통 부분으로 나뉘어 정부관리양곡은 일반 매상의 방식으로 정부가 양곡을 확보하도록 하였다. 그러나 전쟁으로 이 체계는 작동하지 않았고 정부는 정부관리양곡을 재정 지출 없이 확보하려 하였다. 정부의 첫 번째 양곡 확보 방안은 농지개혁에 따른 농지상환곡이었다. 그리고 두 번째 주요 확보 방안은 지세의 현물납을 통한 방안이었다. 두 번째 방안은 임시토지수득세법을 통해 실현되었다. 전쟁 시기, 특히 51-52년은 흉작으로 오히려 50년에 비해 정부가 확보한 양곡량 자체는 줄었지만, 정부는 위 두 가지 현물 양곡 확보 방식을 통해 재정 지출 없이 정부관리양곡을 확보하였다. 그렇지만 현물세 제도와 같은 비상한 방식으로 인해 농민의 조세 부담은 급격히 증가했다. 전쟁 시기 행해진 농지개혁을 통해 자신의 농지를 가지게 된 농민들의 경제적 상황은 답보에 머물거나 더 악화되었다.

2) 구호원조 양곡 도입과 관·민의 식량 수입 촉진

(1) 구호원조 양곡의 도입 경로와 규모

전쟁과 함께 한국군 규모가 대폭 증가됨에 따라 군량미 수요량은 급증했다. 정부는 이같은 수요량을 확보하기 위해 농민들부터 농지상환곡 수납, 토지세 현물 수납을 통해 양곡을 확보하려 하였다. 농지상환곡과 임시토지수득세로 추곡과 하곡 생산량의 15-17%정도를 농민들로부터 수납할 수 있었다. 그렇지만 전쟁과 기상 사정으로 인해 총 수확량 자체가 줄어들어 정부가 확보할 수 있는 양곡량은 전쟁 전인 48, 49년과 비교해서는 1백만 석 이상 감소하였다.

6.25 전쟁기 정부가 지출해야 하는 양곡량은 증가한 반면, 국내에서 수집할 수 있는 양곡량은 감소했다. 차이를 메워준 것은 외국, 주로 미국에서 도입 및 수입된 양곡이었다.[36] 미국의 대한(對韓)식량원조는 미군정기의 점령지역 행정구호원조(Government and Relief in Occupied Areas

program, GAIAOA)로부터 시작되었다.[37] GARIOA원조에 의해 미군정에 주어진 식료품 원조는 1945-1948년 동안 170,427천 달러 어치에 달했다. 이 식료품의 대부분은 양곡으로, 식용유, 통조림, 분유, 버터, 칠면조 등도 포함되어 있었다. 여기에 1947년 해외물자청산위원회 차관(Foreign Liquidation Commissioner Loan, FLC)에 의해 들어온 식료품 13만 2천 달러를 합치면 총 1억 7,055만 9천 달러어치의 식량원조가 도입되었다.[38] 중량으로 환산하면 총 79만 3,741톤이었다. 다음 표 2-8은 미군정기에 원조로 도입된 양곡(이하 원조 양곡)을 종류별로 나타낸 것이다.

표 2-8. 미군정기 원조 양곡 도입량(단위 : 톤M/T)

	미곡	대맥 (보리)	소맥 (밀)	소맥분	수수류	기타	계
1946	0	0	129,664	16,200	15,655	2,883	164,402
1947	39,362	82,991	140,046	72,927	15,12	11,611	362,057
1948	69,904	24,339	114,165	43,646	15,228	0	267,282

출전 : 한국은행 조사부, 《경제연감》 1955, 통계편 116쪽.

비고 : 연도는 미곡연도다. 기타항목은 귀리와 콩, 콩가루이다.

도입 양곡은 미군정의 배급정책에 이용되었다. 1946년 12월부터 194년 8월까지 미군정이 배급으로 사용한 도입 양곡은 미곡 417,998석, 잡곡 4,010,656석으로 총 4,246,764석으로 전체 같은 시기 전체 배급된 양곡 15,380,308석에서 배급 양곡에서 27.6%를 차지했다.[39] 이미 미군정기부터

---

36) 본 고에서는 미군정기-1950년대 쓰인 표현대로 외국산 양곡이 한국에 들어오는 것을 '도입'이라 통칭한다. 도입 양곡은 도입 경로에 따라 원조, 즉 무상으로 들어오는 양곡과 유상으로 구매한 양곡이 있다. 앞으로 원조계획의 일부로 한국에 도입되는 양곡은 원조 양곡, 외환을 지불하여 유상으로 구매한 양곡은 수입 양곡으로 구분한다.

37) GARIOA는 1947년까지 미 육군성의 관할 하에 연합국 통제 하에 있는 지역의 식량과 구호를 담당했다. 미군정기의 양곡 도입에 대해서는 다음의 연구를 참조했다. 홍성유, 1962, 《한국경제와 미국원조》, 박영사; 김점숙, 2000, 《미군정과 대한민국 초기(1945-50년)물자수급정책》, 이화여자대학교 박사학위논문.

38) 대한민국 부흥부, 1957, 《부흥백서》, 185쪽.

39) 조선은행조사부, 1949, 《경제연감》, Ⅳ-36쪽.

도입 양곡은 정부의 식량정책에서 중요한 공급처였다.

1948년 8월 군정이 종식되고 한국정부가 수립되었다. 미국은 대한경제원조의 책임을 육군부로부터 미 국무부 산하 경제협조처(Economic cooperation administration, ECA)로 이관했다. 1948년 12월 10일 〈대한민국과 미 합중국 간의 원조협정〉이 체결되어, 한국은 미국으로부터 ECA원조를 제공받았다.[40]

대한(對韓) ECA원조의 담당자는 주한경제협조처(주한 ECA)였다. 유럽과 일본에서 미국의 ECA원조가 부흥을 지향했던 것과 달리 한국에 대한 ECA원조는 부흥보다는 구호와 재건에 보다 방점을 두었다.[41] 1949년부터 1950년 6월 24일까지 ECA원조로 도입된 물자의 대부분은 비료, 연료, 섬유 및 섬유제품이었다. ECA원조가 군정기 GAIOA원조와 가장 구별되는 지점은 대충자금의 신설이다. 미국 정부는 한국에 제공한 물품 가격을 한국정부에 통고하고, 한국정부는 이에 대한 한화액을 한국은행의 대충자금 특별 계정에 예금해야했다. 대충자금의 사용권한은 원조당국에 있었고, 대부분이 한국정부의 재정적자를 보전하는데 쓰였다.[42]

6.25 전쟁의 발발 이후 미국의 대한 원조와 더불어 UN도 원조를 제공했다. 1950년 7월 유엔 안전보장이사회는 남한에 대한 군사·경제 원조를 미국 지휘하의 통합사령부를 통하여 제공하기로 결의했다. 유엔경제사회이사회는 7월 31일 미국을 비롯한 정부 및 민간기관에 한국에의 원조를 호소했다. 같은 날 유엔 안전보장이사회는 유엔군사령부에 한국에 필요한 구호원조 액의 결정 및 구호물자의 배급절차 수립에 대한 책임과 권

---

40) 미군정기 및 1950년대 미국의 대한원조에 관해서는 다음의 연구를 참조했다. 홍성유, 1962, 앞의 책; 김점숙, 2000, 《미군정과 대한민국 초기(1945-50년)물자수급정책》, 이화여자대학교 박사학위논문; 이현진, 2009, 《미국의 대한원조경제정책》, 혜안; 한봉석, 2017 《1950년대 미국의 대한 기술원조 연구》, 성균관대학교 사학과 박사학위논문.

41) 이현진, 2009, 앞의 책, 85, 89-90쪽; 이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한 군사원조 연구》, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 61쪽.

42) ECA대충자금의 47.8%는 한국정부의 일반회계로 전입되어, 정부의 재정 적자를 보전하는데 직접 사용되었다. 나머지 44.2%는 한국정부가 대충자금 적립을 위해 한국은행에서 빌린 자금(대상금)을 반환하는데 쓰였다. 결국 대충자금의 92%가 한국정부의 재정적자를 충당하는데 사용되었다. 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 Ⅰ-207쪽.

한을 부여했다. 이에 따라 유엔군 사령부가 한국에 제공한 구호원조가 한국민간구호계획(Civil Relief in Korea, CRIK)이다. 유엔군사령부는 1950년 10월 미 8군이 민간에 대한 원조 책임을 담당하게 하였고, 미 8군 산하 주한유엔민사원조사령부(United Nations Civil Assistance Command, Korea, UNCACK)가 CRIK원조를 담당했다. 한국민간구호계획에 의한 원조사업 추진을 위한 협의기관으로 중앙구호위원회(Central Relief Committee, CRC)가 설치되었다. 중앙구호위원회에는 한국정부의 사회부, 보건부, 농림부, 내무부가 참여하였다.[43]

미국은 6.25 전쟁 발발 후 대한경제원조의 책임을 주한ECA에서 육군부로 이관하였다. 주한ECA는 1951년 5월 해소되었고, 대한경제원조에 할당된 ECA자금 중 사용되지 않은 2,600만 달러는 SEC(Supplies Economic Cooperation)계정으로 이전되었다.

주한ECA해소 이후 주한유엔민사원조사령부가 SEC원조를 담당했다. 한편, 1950년 12월 유엔한국재건단(UNKRA)이 설립되었으나 유엔군사령부와의 역할 조정을 통해 적대행위가 지속되는 동안과 적대행위 종식 이후 180일까지는 유엔군사령부가 한국의 구호 및 경제원조의 주된 책임을 지도록 하였다. 따라서 1952년까지도 유엔한국재건단의 사업은 착수되지 않았고, 유엔군과 주한유엔민사원조사령부를 지원하는 역할을 했다.[44]

전쟁 발발 이전 미국의 대한 ECA원조로 단일화 되어있던 경제원조는 ECA를 계승한 SEC원조, 미 육군성 자금과 유엔회원국 및 민간기관의 기여금을 재원으로 한 CRIK원조로 변화하였다.[45] CRIK원조에 의해 1951년부터 1956년까지 한국에 구호물자가 공급되었다. CRIK원조는 1955년에 종결되었으나 잔여물자가 1956년까지 도입되었다. 1951년부터 1955년까지 CRIK원조로 도입된 물자는 총 4억 5298만 달러에 해당한다.

---

43) 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 Ⅰ-204쪽; 이동원, 2019, 앞의 글, 77-79쪽; 이현진, 2004, 앞의 책, 119-121쪽.

44) 6.25 전쟁기 유엔과 미국 원조기구 간의 충돌과 그 조정에 대해서는 다음을 참고했다. 이동원, 2019, 앞의 글, 90-99쪽.

45) 미 육군성 자금을 통해 들어온 물자는 SKO물자, 기여금으로 들어온 물자를 SUN물자로 구분했는데 SKO가 SUN의 10배가 되며 SUN안에도 미국 민간인의 기여금이 포함되어있다. 이 때문에 CRIK원조는 UN을 통해 계획 되었지만 사실상 미국의 대한(對韓)원조라 볼 수 있다.

46)

전쟁은 한국에 도입되는 원조 물자의 성격 또한 바꾸었다. 전쟁 발발 이후 1951년 6월까지 도입된 ECA원조 규모가 4,570만 달러인데 반해, CRIK원조는 1950년부터 1952년에 도입된 규모가 2억 3928달러였다.[47] ECA원조 물자가 농업 생산력의 증진 및 각종 사회기반시설의 확충을 위한 시설재, 원자재로 구성되었던 것에 반해, CRIK원조는 음식물, 의료품 등 구호물자 위주로 편성되었다. 1951년부터 1955년까지 CRIK원조로 도입된 구호물자 중 33%가 양곡이었다.[48]

1950년 11월부터 CRIK원조에 의한 구호양곡이 한국으로 도입되었다.[49] 주한유엔민사원조사령부는 CRIK으로 도입된 구호원조 양곡을 한국 사회부의 협조를 받아 피난민에게 배급하였다. 1950년부터 1952년까지 구호원조 양곡은 모두 CRIK자금으로 들어왔고, 휴전이 체결된 1953년에는 약 7천만 달러의 CRIK자금 외에 1천만 달러의 UNKRA 자금으로도 구호원조 양곡이 도입되었다.[50]

6.25 전쟁기 동안 한국정부와 민간 수입업자 또한 외화를 지불하여 양곡을 수입했다. 전쟁기 양곡 도입 내역을 구호원조 양곡, 정부 수입, 민간 수입으로 구분한 것이 아래의 표 2-9이다. 전쟁 발발 직후인 1950년과 1951년에는 도입 양곡의 전부가 ECA(SEC) 및 CRIK자금에 의해 도입된 구호원조 양곡이다. 1952년부터 한국정부와 민간 수입업자가 미국, 태국 등지로부터 양곡 수입을 시작했고, 전체 도입양곡에서 수입 양곡이

---

46) 한국은행조사부, 《경제연감》 통계편 252쪽.

47) 한국은행조사부, 1955, 《경제연감》 Ⅰ-207쪽.

48)

49) 〈救護糧穀導入激減 過去五年間實績〉, 《경향신문》1956.5.10.

50) 1953년 UNKRA원조자금 총액은 2,888만 6천 달러로 양곡 도입에 배정된 자금은 30%에 해당한다. 휴전 이후 식량, 의료품 등을 도입하는 구호원조는 KCAC이 담당하고, UNKRA는 장기적인 재건계획을 담당하는 것으로 역할을 분담했다. 따라서 1953년을 제외하고 UNKRA자금이 양곡 도입에 사용되는 경우는 드물었다. UNKRA원조자금은 공업, 광업, 교육, 주택 분야의 재건을 위한 물자 도입에 사용되었다. 1953년 외에 UNKRA자금으로 양곡이 도입된 해는 1955년과 1956년이다. 두 해 양곡 도입에 배정된 UNKRA원조자금은 38만 달러, 2천 달러로 당해 UNKRA 원조자금 총액의 1% 이하였다. 한국은행조사부, 1957,《경제연감》 Ⅳ-226쪽.

차지하는 비중은 점차 증가했다. 그렇지만 단일 항목으로는 원조 양곡양이 매년 가장 많았다.

표 2-9. 양곡 도입량 중 구호원조 양곡의 비율(단위 : 정곡, 톤M/T)

연도	도입양곡 합계	구호원조 (CRIK, UNKRA)		정부 수입		민간 수입	
1950	44,088	44,088	100	0	0	0	0
1951	209,365	209,365	100	0	0	0	0
1952	445,354	308,673	69%	123,034	28%	13,647	3%
1953	959,341	438,029	46%	382,133	40%	129,179	13%

출전 : 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 258-263쪽

비고 : 연도는 역년이다. 1953년에는 UNKRA를 통해 도입된 양곡도 포함된다.

정부 수입량이 증가한 1952년과 1953년 전체적인 구호원조 양곡의 규모는 오히려 1951년보다 증가한 상태였다. 전쟁기 한국정부는 국내산 양곡 수납으로 수요량만큼의 양곡을 구하지 못할 경우, 외국에서 도입된 양곡과 자체적으로 수입하는 양곡으로 그 부족분을 충당했다. 전쟁기 외국산 양곡의 도입은 1955년 잉여농산물협정 제정 이후 본격화되는, 정부관리양곡 구성에서 외국산 양곡 비율의 증가를 예고한 셈이다.

표 2-10. 1949-1953년 양곡 도입 현황, (단위 : 정곡, 톤M/T)

연도	미곡	대맥 (보리)	소맥 (밀)	소맥분	기타	합계
1949	0	0	33,501	23,497	0	56,998
1950	13,337	26,737	0	4,014	0	44,088
1951	127,937	50,296	17,444	6,107	7,581	209,365
1952	133,802	163,311	38,165	13,438	90,638	445,354
1953	272,091	374,905	89,084	132,518	90,743	959,341

출전 : 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 1955, 258-259쪽.
비고 : 연도는 曆年이다. 대맥은 압맥(대맥을 조리하기 쉽게 압착한 것)을 포함한다. 기타는 수수와 콩, 조, 메밀이다.

위의 표 2-10은 도입 양곡을 곡종별로 구분한 것이다. 전체적으로 미곡과 대맥이 도입 양곡의 대부분을 차지한다. 1952년부터 대맥의 비중이 미곡보다 높아지고, 소맥분 도입량이 증가하는 경향을 확인할 수 있다.

(2) 양곡관리법 개정과 식량 수입 확대

6.25 전쟁기 정부는 농지상환곡과 임시토지수득세를 통해 정부관리양곡을 확보했다. 임시토지수득세 신설과 함께 〈양곡관리법〉이 규정한 정부의 양곡확보 방안인 일반 매상은 중단되었다. 이는 전시 식량 수요 급증에 대한 대응이었다. 같은 차원에서 전쟁기 동안 양곡관리법이 두 차례 개정되었다.

우선 1951년 5월의 1차 개정은 국회 농림위원회의 발의로 진행되었다. 주요 수정사항은 정부관리양곡의 판매가격에 대해서도 국회 동의를 얻어야 한다는 점이 신설되고 정부의 곡가조절용 미곡 구매에 관한 조항이 삭제되며 비축미에 관한 조항이 보충되었다. 그 내용을 정리하면 다음의

표와 같다.

표 2-11. 〈양곡관리법〉 1차 개정안

원안	수정안
제5조 양곡의 매입수량과 가격은 정부에서 정하고 국회의 동의를 얻어야 한다.	제5조 정부는 매년도 양곡의 수급계획을 수립하고 그 수량과 매매 가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 한다.
제7조 정부는 본법에 의하여 매입한 양곡을 수급계획에 의하여 또는 양곡의 가격을 조절하기 위하여 매각할 수 있다.	삭제 - 별 필요 없다.
제8조 정부는 양곡관리상 필요하다고 인정할 때에는 시장에 출회(出廻)하는 양곡을 매입하여 양곡의 수급 또는 가격을 조절하기 위하여 시장에 매도할 수 있다.	삭제 - 현재로선 필요 없다.
제9조 정부는 비상시에 대비하기 위한 양곡을 항상 비축하여야 한다.	제9조 정부는 비상시에 대비하기 위한 양곡을 항상 비축하여야 한다. 비축 양곡은 농림업 개발에 필요할 때에 그 일부를 지방장관에게 대여할 수 있으되 지방장관은 차년도 산(産) 양곡으로써 그를 반환하여야 한다.

출전 : 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951. 5. 17.) 12쪽.

우선 정부가 예산 편성 당시 정곡 1석당 3만 8880원을 받기로 했던 양곡판매가격을 다른 부대조건으로 말미암아서 6만 2520원에 판매하고, 수급계획상의 수치와 다르게 방출하고 있어 이와 관련해 수량과 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 한다고 개정했다.[51] 다음으로 양곡가격

조절과 관련된 조항이 삭제된 것은 눈여겨 볼 지점이다. 수정안을 제기한 국회 농림위에서는 “처음에 정부가 양곡관리법을 제정할 때에 목적의 하나인, 즉 양곡의 가격을 조절하자 그래서 양곡관리법 제1조에 「본법은 양곡을 관리 비축하며 그 수급과 가격의 조절 또는 수급 배급과 소비를 조절함으로써 국민의 식량의 확보와 국민 경제의 안정을 기함을 목적으로 한다」는 그러한 관계로서 일반 시장에 돌아다니는 양곡을 때로는 정부가 사 드리고(사들이고) 또는 파는 그러한 예가 있었”지만 “지금 현재 상태로 보아서는 이 필요를 우리는 인정치 않기” 때문에 “관련조항인 7, 8조를 삭제”한다고 밝혔다.[52] 양곡관리법 제정 당시 정부의 곡가 조절 역할을 명기하였지만 전쟁 시기인 개정 당시에 정부의 곡가 조절 역할이 사실상 무의미한 상황을 반영한 것이다.

9조의 수정 보완은 “양곡특별회계에 대한 560억이라는 잉여금이 생겨서 이것이 현재 예비비로 그대로 남아있는”[53] 현실을 반영한 것으로 잉여금으로 양곡을 구입해 비축하기만 하지 말고 이를 농림업의 개발에 쓰기위해, 중앙의 비축미를 지방장관에게 대여할 수 있다는 내용을 신설한 것이다.[54] 이 같은 개정안은 재석원 수 114인, 가에 97표, 부에 4표로 가결되었다.[55]

두 번째 개정은 1952년 3월 5일에 이루어졌는데, 정부로부터 발의되었다.[56] 기존 양곡관리법 11조 2항은 양곡을 수출하거나 수입할 때에는 정부의 허가를 얻어야 하며, 수입한 양곡은 반드시 정부에 팔아야 한다고 규정했다. 이는 민간업자의 양곡수입을 엄격히 통제하기 위한 조항이었으며 한편으로는 민간업자가 수입한 양곡도 정부관리양곡에 포함되어 판매 등에서 국회의 동의를 구해야 함을 의미했다. 1952년 정부가 내놓은 양곡관리법 개정안은 이를 완화하는 것이었다. 전시라는 긴급상황이므로 민간업자가 수입한 양곡에 대한 판매 제한을 완화하자는 것이 정부 개정

51) 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951.5.17.) 12쪽.
52) 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951.5.17.) 12, 3쪽.
53) 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951.5.17.) 13쪽.
54) 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951.5.17.) 13쪽.
55) 《제2대국회 제10회 제84차 정기회의속기록》 (1951.5.17.) 18쪽.
56) 《제2대국회 제12회 제26차 정기회의속기록》 (1952.3.5.) 3쪽.

안의 취지였다.

정부측 안을 검토한 농림위원회의 수정안 또한 정부측 개정 취지의 연속선상에 있었다. 즉 농림위의 수정안 또한 “수입한 양곡에 대하여 정부는 수급상 필요하다고 인정할 때에는 그 양곡의 판매가격, 수량 또는 시기, 기타 필요한 사항을 명할 수 있다”고 하여 국회 동의 없이 정부가 지령할 수 있게 했다. 동시에 12조 2항에 “정부의 명에 의하여 처분하는 양곡에 대하여는 수입세를 면제한다”는 규정을 추가했다. 이는 정부관리 양곡의 절대부족이라는 상황과 이를 해결하기 위해 민간업자의 수입제한을 완화한다는 것에 정부와 국회가 뜻을 같이 했음을 보여준다. 물론 양곡관리법 개정안 1독회에서는 무역업자가 이익을 조장하여 수요자에게 더 큰 손해가 갈 것이라는 우려도 있다.[57] 하지만 식량수급상황이 악화되는 것은 모두에게 자명한 사실이었기 때문에 재석의원수 120인 중 97표의 동의, 반대는 한표도 없이 개정법률안은 통과되었다.

양곡관리법 개정에 따라 1952미곡연도와 1953미곡연도 정부와 민간이 수입한 양곡 내역은 표 2-12와 같다.

표 2-12. 1952·1953미곡연도 정부와 민간의 양곡 수입 내역(단위 : 정곡석)

미곡 연도	도입 주체	쌀	대맥	소맥분	소맥	콩, 잡곡
1952	정부	239,895	626,907	0	0	0
1952	민간	35,476	0	239,660	0	4,123
1953	정부/민간	875,819	1,226,264	252,860	194,600	63,000

비고 : 1952년은 1952년 10월 31일 현재, 1953년은 7월 31일 현재 기준 1953년은 정부-민간 구분이 없음.

출전 : 한국은행 조사부, 1953, 《조사월보》 1953년 7월, 23쪽.

57) 《제2대국회 제12회 제26차 정기회의속기록》 (1952.3.5.) 5쪽

국회와 정부의 발의로 두 번 개정된 양곡관리법은 식량정책에서 유명무실한 가격조절 기능은 사실상 포기하고 부족한 양곡을 확보하여 수급불균형을 해소한다는 데 목표를 두었다. 그리고 그 구체적인 방법이 민간의 수입과 판매에 관한 규제를 완화하는 것이었다.

전쟁기 정부의 양곡확보 방안은 1948, 1949년도와 비교해 변화하였다. 그리고 이는 전쟁 직전 제정된 양곡관리법에 규정된 정부관리양곡 확보 방법인 일반 매상은 축소되고 다른 방도로 정부의 관리양곡을 확보하는 것이어서 사실상 정부의 식량정책이 양곡관리법에 의거해 시행되지 않았음을 의미한다.

2. 전쟁기 정부관리양곡 수급계획의 실행과 그 영향

1) 정부관리양곡 확보를 위한 식량수급계획의 실시

전쟁기 정부는 정부관리양곡 확보를 최대 과제로 식량정책을 추진했다. 전쟁 직전 수립된 양곡관리법에서는 일반 매상의 방식으로 정부관리양곡을 수급하도록 되어 있었다. 양곡관리법 자체는 여전히 효력이 있었지만 전쟁 시기 정부는 재정 지출의 큰 증가 없이 양곡을 확보하고자 했고 그 방법으로 지세의 현물화, 즉 임시토지수득세법의 제정에 의한 토지수득세의 현물 수납을 새로이 도입했다. 전쟁 이후 정부의 양곡 확보의 주요 경로는, 농지상환곡 수납과 토지수득세 현물 징수 그리고 일반매상이었다. 그러나 전쟁 시기의 특성상 국내산 양곡만으로는 급증한 수요에 대응할 수 없었고 그 차이는 외국으로부터의 양곡 도입으로 메꿨다. 전쟁 원조 형태의 양곡 도입이 주를 이루었지만 1952, 1953년 무렵에는 주로 정부 보유 외환을 이용한 외국산 양곡의 수입도 그 비중이 늘었다.

정부관리양곡의 규모는 얼마이며, 수급처는 어디이며 배급처는 어디인지를 정부관리양곡 수급계획을 중심으로 살펴보자. 이를 통해 전쟁 시기

식량수급이 어떻게 이루어졌는지를 보다 구체적으로 살필 수 있을 것이다. 대상 시기는 1951미곡연도 (1950. 11- 1951. 10)부터 1953미곡연도 (1952. 11 - 1953. 10) 3개년이다. 정부는 〈양곡관리법〉에 따라 매 미곡연도 식량수급계획을 작성하고, 미곡연도가 시작되는 11월 이전에 식량수급계획에 따른 정부의 양곡 매입수량 및 가격을 산출하여 이에 대한 동의요청안을 국회에 제출해야 한다. 이하에서는 정부가 작성한 식량수급계획 관련 문서 및 국회에 제출한 매입수량 및 가격관련 문서를 통해 이를 살펴보겠다.

1950년 11월부터 시작되는 1951미곡연도 식량수급계획은 1950년 10월 초안이 작성된 후 1951년 2월, 6월 재차 수정되었다. 전쟁이 장기화하는 가운데 군량, 피난민용 양곡 소비량이 증가된 결과였다. 전쟁 발발 이전인 1950년 4월 〈1950년 미곡연도 양곡관리특별회계 세입세출안〉이 통과되었다. 총선거 직전이어서 정부 원안의 추곡 매상은 제외되고 하곡 매상 50만 석, 51억원 규모로 정해졌다. 1950년 5월 30일 2대 국회의원 선거가 실시 되었지만 6.25 전쟁이 발발하여 국회는 물론 정부 또한 한동안 정상적으로 기능하지 못했다. 1950년 9월 인천상륙작전의 성공으로 전황이 유리해지면서 식량수급계획 또한 논의될 수 있었다.

정부는 1950년 10월 31일 〈단기4283년산양곡매입수량및가격결정에대한동의요청에관한건〉을 작성하여 국회에 제출했다. 이 건에는 정부의 1951미곡연도 식량수급계획이 포함되어 있다. 정부안은 1950년 11월 10일 국회 본회의에 안건으로 상정되었다. 본 건에서 정부는 비농가인원에 대한 식량 배급과 전쟁 수습을 위한 식량 비축을 중심으로 1951미곡연도 식량수급계획을 작성했다고 밝혔다.[58]

1951미곡연도 식량수급계획에서 주목할 것은 일반배급이다. 일반배급은 정부가 농민으로부터 자가소비량 외의 모든 양곡을 확보하여 비농가인구에 배급하는 제도로 미군정기와 1948년에 실시되었다. 일반배급제는 시장을 통한 양곡 유통을 제한하기 때문에 〈양곡관리법〉의 기본정신과 배치된다. 〈양곡관리법〉은 정부가 매상할 수 있는 양곡양의 한계는 물

58) 농림부, 1950, 〈단기4 283년산 양곡매입수량 및 가격결정에 대한 동의요청에 관한 건〉, 《국회 및 국무회의관계서류철》 국가기록원 관리번호 BA0085165.

론 정부를 통한 배급 대상자를 군, 구호가 필요한 자 등으로만 규정했기 때문이다. 정부는 전쟁으로 인하여 시장 기능이 마비되었기 때문에 양곡 유통을 시장에 맡기지 않고, 정부가 배급해야 한다고 판단했다. 따라서 1951미곡연도 전체 식량수급계획은 아래 표 2-13에서 볼 수 있듯이 농가가 소비할 자가 식량과 정부관리양곡으로만 구성되었다.

표 2-13. 1951미곡연도 전체 식량수급계획 (단위 : 정곡 석)

수요		공급	
농 가 식 량	16,634,800	국내생산량	24,171,800
정부관리양곡	6,700,000	도입 양곡	700,000
합 계	23,334,800	합 계	24,871,800
예상잉여량			1,537,000

출전 : 농림부, 1950, 〈단기 4283년산 양곡매입수량 및 가격결정에 대한 동의요청에 관한 건〉, 《국회및국무회의관계서류철》 국가기록원 관리번호 BA0085165.

1948년에 실시된 일반배급은 비농가 인구 1인당 1일 3홉의 양곡 배급을 원칙으로 했다. 1950년 10월 당시 정부가 추산한 비농가 인구는 공무원을 포함한 민간인 577만 명과 군인, 이재민 등 200만 명을 합쳐 800만 명에 육박했다. 이들에게 1일 3홉을 배급하기 위해 정부가 확보해야하는 양곡은 약 876만 석이다. 1948년산 추곡 수확량 1,548만 석을 기준으로 할 때 한 해 추곡 생산량의 절반 가량을 정부관리양곡으로 확보해야 했다. 하지만 앞절에서 살펴보았듯이 재원, 전쟁으로 인한 농업생산 부진 등으로 정부가 확보할 수 있는 양곡량은 제한적이었다. 정부는 배급 대상 인구를 적극적으로 정리하는 한편, 1일 1일 배급 기준을 2홉으로 감소시켜 배급 규모를 축소시켰다.[59]

표 2-14를 통해 구체적으로 1951미곡연도 정부관리양곡 수급계획을 살펴보겠다.

59) 농림부, 1950, 위의 글, 3-5쪽

표 2-14. 1951미곡연도 정부관리양곡 수급계획 (단위 : 정곡 석)

수요(수정 가결)		공급(수정 가결)	
항목	수량	항목	수량
일반배급	4,214,000	농지상환곡	2,000,000
이재민	576,000	지 세	1,400,000
영세농가	260,000	일반 매상(추곡)	1,800,000
군량미	703,000	일반 매상(하곡)	800,000
특수배급	257,000	도 입 양 곡	700,000
비축용	690,000		
합계	6,700,000	합계	6,700,000

출전 : 농림부, 1950, 〈단기 4283년산 양곡매입수량 및 가격결정에 대한 동의요청에 관한 건〉, 《국회 및 국무회의관계서류철》, 국가기록원 관리번호 BA0085165, 7쪽-11쪽.

우선 공급면, 즉 양곡을 어떻게 확보할 것인가를 보자. 정부는 농지상환곡과 지세로 추곡 340만 석을 수납받을 것으로 예상했고, 추곡과 하곡을 각각 180만 석, 80만 석 도합 260만 석 매상하기로 계획했다. 여기에 외국으로부터의 도입 양곡, 즉 외곡 70만 석을 더하면 정부관리양곡은 670만 석이 된다. 본 건에는 1950년산 추곡 매상 금액만 제시되어 있다. 정부는 자체적인 생산비 조사에 의거 매상 가격을 추곡 정조 한 가마니당 8,000원(정곡 석당 29,600원)으로 결정했다.[60] 정부의 매상 가격은 1949년산 추곡 매상 가격보다 30.7%인상된 것으로 농림부가 추산한 생산원가 7,724원을 상회했다. 정부는 매상 가격이 높게 책정된 만큼 정부관리양곡이 충분히 확보될 것이라고 보았다. 정부는 매상 대금의 60%는 현금으로, 나머지 40%는 양곡증권으로 지급하고 과거 실시되었던 보상물자 제도는 일체 폐기했다.[61] 추곡 180만 석을 현찰로 매입할 경우 총액 530억원의 매상 자금이 소요되는 바, 전비 지출로 정부는 막대한 매

60) 한국은행 조사부, 1951, 《한국은행조사월보》 1951년 3월호, 212쪽. 한국은행조사월보는 1950년 5월 34호로 발간 중단되었다 1951년 3월부터 속간되었다.
61) <政府秋穀買上 國會同意要請>, 《동아일보》 1950.11.02.

상자금을 감당할 수도 없었고, 530억원의 자금이 일시 방출되면 인플레이션을 더 악화시킬 수 있다는 우려 때문이었다.[62]

정부관리양곡을 누구에게 얼마만큼 배급할 것인가는 수요면을 통해 알 수 있다. 정부관리양곡 수급계획의 수요면은 총 일반배급, 군량, 이재민 구호용, 특수배급, 영세농가배급, 비축 등 총 6개 항목으로 구성되었다 (표 2-14 참조). 일반배급 대상자는 농업에 종사하지 않는 사람으로 공무원 또한 포함된다. 정부가 추산한 배급 대상자는 5,772,276명이었다. 전쟁으로 발생할 이재민은 120만 명으로 추산했다. 일반배급 대상자와 이재민에게는 동일하게 1일 2홉을 배급하기로 했다. 정부에 양곡을 수납·매상한 뒤 식량이 부족한 농민들을 고려하여 영세농가에 대한 배급도 계획했다. 정부는 영세농민을 전체 농민의 10%인 144만 2천명으로 추산하고 이들에게도 1일 2홉의 양곡을 배급하기로 하였다. 특수 배급 대상자는 5만 명의 경찰을 포함하여 총 35만 2천명으로, 항만, 광산, 화학공장 등 정부가 지정한 직장의 근로자이다. 이들에게도 일반배급과 마찬가지로 1일 2홉을 배급하기로 했다. 군량미로 배급되는 양곡은 1인 1일 5.5홉으로 대상 인원은 35만 명이었다. 정부관리양곡 수급계획을 통해 정부로부터 양곡을 배급받는 인구는 총 9,116,276명이며, 배급 계획량은 1년 601만 석이었다.

국회는 11월 10일 열린 47차 국회 본회의에 정부안을 상정, 논의했다. 국회 본회의에서 지세를 금납제로 유지하기로 결정하면서, 정부의 추곡 수납계획은 당초의 520만 석에서 지세 수납량 140만 석을 삭감하여 380만 석으로 수정되었다.[63]

정부는 1950년 11월부터 1950년도 산 추곡 수집을 시작했다. 1951년 3월 10일 현재 정부는 일반 매상, 농지상환곡과 지세를 합쳐 총 3,469,596석을 수집했다.[64] 여기에는 1950년 12월 1일 대통령령 긴급명령 11호

---

62) <買上秋穀百八十萬石 六割은 現金四割은 證券>, 《동아일보》 1950.11.06.

63) 《제2대국회 제8회 제57차 임시회의속기록》 (1951. 11. 24.), 19쪽, <물납제로 强行?>, 《동아일보》 1950.12.03. 공급량에서 140만 석이 줄어든 만큼 수요면의 계획도 변화했을 것으로 추정된다.

64) 1950년 겨울 중국군의 참전으로 전황 변화가 심했음에도 정부의 추곡 수집 실적이 높았던 배경으로 농림부가 실시한 부락할당제를 들 수 있다. 양곡관리법 시행

〈지세에 관한 임시조치령〉에 의해 현물로 수납한 65만 5천 석의 지세도 포함되었다.[65] 정부의 추곡 수집은 4월까지 이어져 총 수집량은 3,713,053석이었다.

1950년 10월 성안된 1951미곡연도 정부관리양곡 수급계획은 매상 지연으로 관철되지 못했다. 농림부는 1951년 2월 〈단기4284년도 식량수급계획서〉를 수정·작성했다. 1951년 1월 31일을 기준으로 작성된 식량수급계획은 1951년 2월-10월의 수급계획을 수정한 것으로 표 2-15이다.

표 2-15. 1951년 2월-10월까지의 식량수급계획 (단위 : 정곡 석)

수요			공급	
일반 배급		1,009,400	1951년 2월 1일 현재 재고량 (1950년산 미곡)	3,550,700
직장 배급		955,000		
군량	국민방위군	546,000		
	국 군	593,800	하곡 및 잡곡 수납·도입 예정량	1,673,600
관영시설 배급		93,800		
영세농민 배급		446,900		
피난민배급		1,236,000		
합 계		4,880,900	합 계	5,224,300
수요공급 비교				+343,400석

출전 : 농림부, 1951, 〈단기4284년도식량수급계획서〉, 《국무회의부의안철》 국가기록원 관리번호 BA0135060, 7쪽

이전 정부는 매상량을 개인별로 할당했기 때문에 사실상 강제로 양곡을 수집한 것과 다름없었다. 양곡관리법이 시행되면서 개인할당제는 폐지되었다. 하지만 농림부는 개인할당제를 부락할당제로 바꿔 부락별로 추곡 매상, 수납을 관리하도록 했다. 이는 양곡관리법 시행 이후에도 전시 양곡 확보를 위해 강제적인 양곡 수집이 이뤄졌음을 의미한다. 〈양곡정책과 부락위원회〉, 《서울신문》 1950.11.16 한국은행 조사부, 1951, 《한국은행조사월보》 1951년 3월호, 212쪽

65) 한국은행 조사부, 1951, 《한국은행조사월보》 1951년 6월호 168쪽; <地稅物納制斷行 二百卅億을 現物徵收>, 《동아일보》 1951.01.18.

본 계획의 수요면은 일반배급 등 6개 항목으로 구성되었다. 일반 배급 대상은 2,465,000명, 배급량은 일일 1.5홉으로 1950년 10월의 일반 배급과 비교하여 배급인구와 배급량 모두 감소했다.[66] 대신 직장 배급 항목을 신설하여 공무원, 특수 직장 근로자 등에게 95만 석을 배급하기로 했다.

군량미 규모는 국민방위군 50만 명에 배급하는 54만 6천 석, 국군과 그 가족에 배급하는 59만 3천 석을 포함하여 총 114만 석이었다. 영세농민은 경작규모가 작거나 노동령 부족으로 자급자족이 어려운 농민으로, 정부가 추산한 인원은 244만 명이었다. 정부는 영세농민에게 하루에 1.5홉씩을 총 446,900석을 배급하기로 하였다. 정부는 식량 조달이 어려운 피난민을 151만 명으로 추산하고, 이들에게 매일 3홉씩 총 123만 6천 석을 배급한다고 계획했다.

정부가 계획한 배급 대상자는 총 8,754,400명이고, 배급에 소요되는 양곡량은 총 4,880,900석이다. 새로운 미곡연도가 시작되는 1951년 11월 1일전까지 1개월 당 54만 석의 양곡을 배급하는 것이다. 1950년 10월에 작성된 식량수급계획 초안과 비교하면 배급 대상자는 약 36만 명 감소했고, 1개월 당 배급계획량은 약 4만 석 증가했다.

그러나 2월에 재작성 된 식량수급계획(표 2-15) 또한 실현되지 못했다. 정부는 1951년 6월 26일 〈단기4284미곡연도 하반기 양곡수급계획에 관한 동의안〉을 국회에 제출했다.[67] 정부안을 심사한 국회 농림위원회는 자체 수정안과 정부안을 1951년 7월 30일 국회 본회의에 상정했다. 표 2-16은 정부안과 수정안을 비교한 것이다.

---

66) 일반배급은 인구 4만 이상 도시로 대상을 한정했다. 농림부, 1950, 〈단기4284년도식량수급계획서〉, 《국무회의부의안철》 관리번호 BA0135060, 12쪽

67) 대한민국정부, 〈단기 4284미곡연도하반기양곡수급계획에 관한 건〉(의안정보시스템), <食糧需給計劃案 農林部서 國會回附>, 《동아일보》 1951.6.30.

표 2-16. 1951미곡연도 하반기 식량수급계획안 정부안과 농림위원회 수정안(단위 : 정곡 석)

수요			공급		
항 목	정부안 (부결)	수정안 (가결)	항 목	정부안 (부결)	수정안 (가결)
관수배급	1,208,000	885,884	재 고	1,400,000 (5월말)	950,000 (6월말)
민수배급	1,063,000	521,991	일반 매상	200,000	200,000
피난민배급	1,514,000	50,000	농지상환곡	150,000	150,000
			대여곡회수	0	310,000
비 축 용	419,000	152,125	도입양곡	2,454,000	0
합 계	4,204,000	1,610,000	합 계	4,204,000	1,610,000

출전 : 《제2대국회 제11회 제36차 임시회의속기록》 (1951. 7. 30.), 2쪽.
비고 : 정부안의 계획기간은 1951년 6월-10월로 5개월, 농림위원회 수정안의 계획기간은 1951년 7월-10월로 4개월이다.

정부가 작성한 식량수급계획을 보면 수요면의 세부 항목이 과거와 비교해 단순해졌다. 1950년 10월과 1951년 1월에 작성된 계획에서 직장, 관영시설과 군으로 세분화 되어있던 항목이 관수용으로 통합되었다. 관수용 양곡의 배급 대상은 군·경찰과 그 가족, 공무원과 그 가족 및 관영시설(결핵, 나병요양소, 형무소) 수용인이다. 정부가 관수용 배급을 위해 필요하다고 예측한 양곡량은 1,208,000석이다. 민수용 배급 대상에는 과거 직장 배급 대상 중 공무원을 제외한 항만, 광산, 화학공장 등 중요 직장에 종사하는 노무자와 세궁민(細窮民), 고아 등으로 축소되었다.[68] 정부는 세궁민을 세농가와 도시세궁민으로 나눠 각각 123만 명, 80만 명으로 추산했다. 민수용 수요량은 총 1,053,000석이다. 정부가 수요면에서 가장 많은 양곡을 배정한 항목은 피난민용이었다. 정부는 피난민을 160만 명

68) 한국은행조사부, 1951, 《한국은행조사월보》, 1951년 9월호 23쪽.

으로 추산, 150만 석을 배정했는데 피난민용 양곡은 관수 및 민수와 달리 모두 도입 양곡으로 충당하겠다는 계획이었다.[69] 160만명은 당시 사회부가 추산한 피난민 총수 650만 명의 25%에 불과했다.[70] 정부는 정부관리양곡의 부족으로 나머지 75%의 피난민의 식량은 구호원조 양곡에 의존할 수밖에 없다는 입장이었다.

정부안의 공급면은 크게 정부가 보유한 재고 양곡과 하반기에 정부가 수납 및 매상을 통해 확보하는 양곡(일반 매상, 농지상환곡, 대여곡회수) 및 도입양곡으로 구성되었다. 1951년 5월 30일 현재 정부가 보유한 양곡 재고는 140만 석으로, 비축용을 제외한 정부수요량 375만 석에 비해 턱없이 부족했다. 정부는 공급면에서 도입 양곡량을 대폭 증가시켜 이를 보충하려 했다. 51년 2월 계획에서 70만 석으로 예상했던 하곡 수집 계획량은 절반으로 줄었다. 정부가 수집할 하곡은 일반 매상 20만 석, 농지상환곡 15만 석이었다.

정부의 식량수급계획을 심사한 국회 농림위원회에서는 삭감을 기조로 대폭 수정했다. 국회 농림위원회가 정부안에서 가장 큰 문제로 지적한 것은 공급 부문에서 큰 비중을 차지한 도입 양곡이었다. 농림위원회는 근본적으로 도입 양곡처리에 관한 규정이 부재하고, 도입 양곡의 불확실성을 들어 도입양곡을 식량수급계획에서 제외해야 한다고 주장했다. 전자에 관한 국회 농림위원장 박정근 의원의 발언은 다음과 같다.

> “ECA 때에는 모든 것이 ECA 원조물자가 국회에서 특별히 예산으로 통해서 국회가 그 ECA 예산을 작정해서 참례를 하게 되었지만, 시방 ECA 것이 끝나고 CAC(주한유엔민사원조사령부)로 넘어가 가지고 유엔 구호미로 됨에 따라서 이제까지 이 구호물자에 대해서 대한민국 국회로서의 여기에 탓치할 하등의 조치가 되어 있지 않습니다. … 유엔 총회의 결의에 따라서 현재 유엔군

69) 정부의 피난민 추산은 1951년 5월 6일자 사회부의 피난민 배급실적에 기초했다. 사회부의 피난민 배급실적은 160만명 내외의 피난민에 대해 1일 1인당 3홉이었다. 《제2대국회 제11회 제26차 임시회의속기록》 (1951. 7. 30.), 3쪽.

70) 《제2대국회 제11회 제26차 임시회의속기록》 (1951.7.30.), 17쪽.

총사령부 또는 웅크라에서 원조를 하고 있읍니다만 이것이 아직까지 대한민국 정부와의 사이에 그 모든 물자의 취급에 대해서 확고한 규정을 짓지 않고 있는 오늘날이기 때문에 따라서 양곡에 있어서 이것을 수급계획에 넣기 어렵지 않는가 하는 문제도 있고(밑줄 인용자) (하략)"

주한유엔민사원조사령부(UNCACK)가 관장하는 CRIK원조는 〈대한민국과 미 합중국 간의 원조협정〉 체결에 따라 제공된 ECA원조와 달리 물자 취급에 대한 규정이 없었다. 따라서 이를 정부관리양곡 수급계획에 바로 계상할 수 없다는 것이다.[71] 또한 양곡의 도입 시기와 수량을 정부가 예측하거나 단언할 수 없기 때문에 이를 제외하고 식량수급계획을 세워야 한다고 주장했다. 만약 양곡 도입이 지연될 경우 식량정책 자체가 흔들릴 수 있기 때문이었다.[72]

농림위원회는 도입 양곡을 공급면에서 모두 제외한다는 원칙에 의거하여, 국내산 양곡 수집가능량 161만 석을 기준으로 수요면을 재작성했다. 그런데 국회의 수정안을 보면 민수용과 피난민용 양곡의 규모는 대폭 삭감했지만 관수용 수요는 그에 비해 적은 비율로 삭감되었다. 농림위원회는 수급계획에서 삭감된 민수용과 피난민용 배급 양곡은 원조 기관에 의한 구호원조 양곡에 의존할 수밖에 없다는 입장을 밝혔다.[73] 결과적으로 농림위원회의 수정안이 통과되었다.[74] 이 같은 논의 과정에서 주목할 것은 1951년 당시 식량정책수행에서 가장 중요한 것은 군량미를 비롯한 관영 수요에의 적절한 공급이었고, 그 외의 수요에 대해서는 사실상 원조

71) 이 시기 원조로 들어오는 구호원조 양곡은 1950년에 재정된 양곡관리법은 물론 기타 양곡관련 법안 어디에서도 법적근거를 찾을 수 없었다. 《제2대국회 제11회 제36차 임시회의속기록》 (1951. 7. 30.), 18쪽; 《제2대국회 제11회 제37차 임시회의속기록》 (1951.8.1.), 12쪽.

72) 《제2대국회 제11회 제37차 임시회의속기록》 (1951.8.1.), 13쪽.

73) 이 시기 피난민 구호는 사회부가 담당하였다. 사회부는 주한유엔민사원조사령부(UNCACK)와의 협의를 통해 구호원조 양곡을 피난민에게 배급하는 일을 대행했다. 국회 수정안에서 피난민용으로 계상된 5만 석은 실제 피난민 구호를 위한 것이 아니라 구호원조 양곡 도입이 지연될 시, 사회부에 대여할 계획으로 계상되었다. 《제2대국회 제11회 제36차 임시회의속기록》 (1951.7.30.)

74) 《제2대국회 제11회 제37차 임시회의속기록》 (1951.7.30.), 16쪽.

기관에게 의존하려 했다는 것이다. 즉 정부가 입안하고 국회가 수정한 식량수급계획상의 양곡은 당시 한국 전체에서 공급·소비되는 식량의 일부분에 불과했고, 실제 식량정책은 구호원조 양곡을 중심으로 이뤄졌다는 것이다. 이는 앞으로 정부 식량정책과 수급계획에 도입 양곡이 포함될 것을 예고하는 것이다.

1951년 7월 앞서 통과된 식량수급계획에 따라 하곡 수집이 시작되었다. 정부의 수집량은 35만 석으로 이중 15만 석은 농지상환곡으로 수납받을 예정이었다. 나머지 20만 석은 조곡 기준 한 가마니당 1만 8천원에 매상하기로 하였다. 정부의 매상 가격은 시가의 65.4%에 불과했지만 과거 시가의 20-40%수준이던 하곡 매상가와 비교해서는 상당히 상승했고, 정부는 총 35만 7천 석을 수집하여 계획량을 달성할 수 있었다.[75]

1952미곡연도를 앞두고 농림부는 전체 식량수급계획과 정부관리양곡 수급계획을 작성했다. 우선 1952미곡연도 전체 식량수급계획은 다음 표 2-17과 같다.

표 2-17. 1952미곡연도 전체 식량수급계획 (단위 : 정곡 석)

수 요		공 급	
농 가 식 량	14,263,750	국내 생산	18,356,646
비농가 식량	9,105,793		
종 자 용	882,352	도입 양곡	5,895,249
합 계	23,369,543	합 계	18,356,646
예상잉여량			0

출전 : 농림부, 1950, 〈4285미곡연도한국식량수급조서〉, 《국무회의부의안건철》 국가기록원 관리번호 BA0135213.

1951미곡연도에는 전체 식량수급계획이 농가식량과 정부관리양곡구성되어 있었다. 정부가 농가 외의 모든 인구에 배급을 계획했기 때문이다. 하지만 1952미곡연도에는 비농가 인구 전체에 대한 배급정책을 폐기 했기 때문에 농가식량을 제외한 비농가 식량이라는 항목이 들어갔다. 비농

75) 한국은행 조사부, 1958, 《경제연감》, Ⅲ-139쪽.

가 식량에는 정부관리양곡과 배급에서 제외된 이들이 시장을 통해 구매할 양곡이 포함된다.

1951미곡연도와 비교하면, 국내생산량은 600만 석 가량 감소했고 도입양곡의 양은 510만 석이 증가했다. 이는 1951년산 추곡 생산량이 전황과 한해로 인해 대폭 감소한 데서 비롯했다. 농가식량과 종자용 1천5백만 석을 제외하면 사실상 국내 생산량 중에서 정부가 수집할 수 있는 양곡은 300여만 석에 불과했다.

정부는 410만 석 규모의 정부관리양곡 수급계획을 수립했다. 비농가식량 중 410만 석의 정부관리양곡을 제외한 500만 석이 시장으로 유통되어 정부 배급 대상이 아닌 도시민들의 식량이 된다는 계산이다.

농림부가 1951년 9월 30일에 작성한 1952미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 제시한 주요 사항은 다음 세 가지였다.[76] 첫째, 중점적인 양곡공급 견지하고 둘째, 물가 앙등을 견제하고 생산증강에 기여할 수 있도록 가장 중요한 수요면을 고려하며 셋째, 전란으로 말미암은 원호대상자를 고려한다. 이는 농가가 아닌 모든 사람에게 배급하는 일반배급제를 완전히 포기하고, 정부가 정한 배급 대상에게만 식량을 배급하는 중점배급제을 더욱 강화한다는 것을 뜻한다. 이에 맞춰 작성된 정부관리양곡 수급계획은 아래 표 2-18과 같다.

1952미곡연도 정부관리양곡 수급계획 공급면에는 국내산 양곡만 계상되었다. 국내산 양곡에서 정부가 관리양곡으로 415만 석을 수집한다는 계획인데, 그 양 415만 석은 전체 생산량에서 농가식량과 종자용 합계를 뺀 321만 석 보다 많은 것이다. 계획상 숫자로 보면 농가의 기본 수요를 제외한 양곡을 모두 수집함을 의미한다. 농가에 1일 1인당 3홉의 자가식량 외의 잉여를 남기지 않겠다는 의미였다.

---

76) 농림부, 1951, 〈4285미곡연도식량수급계획에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084187

표 2-18. 1952미곡연도 정부관리양곡 수급계획 초안 (단위 : 정곡 석)

수요(가결)		공급(가결)	
관수용 (관수 중 군량)	2,448,543 (1,282,830)	토지수득세	2,087,059
민수용	1,457,757	농지상환곡	1,622,859
종자개량용	43,500	수세	149,238
비축용	200,000	대여양곡회수	300,000
합계	4,150,000	합계	4,150,000

출전 : 농림부, 1951, 〈4285미곡연도식량수급계획에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084187

비고 : 대여양곡회수는 1951미곡연도에 계상되었던 항목이다. 51미곡연도 중에 회수가 되지 않아 이월되었다.

공급면에서 특징은 1952미곡연도 정부관리양곡 수급계획에는 도입 양곡이 계상되지 않았다는 점이다. 1951미곡연도 정부관리양곡 수급계획에 대한 국회 심의에서 도입 양곡을 정부관리양곡 수급계획에 포함해선 안 된다는 지적이 있었기 때문이다.

1951년산 추곡의 작황이 좋지 않아 1951년도 추곡 대상 토지수득세와 농지상환곡수납 예정량은 줄어들 것으로 보았다. 토지수득세는 163만 석(추곡 대상)으로 예상하였고 분배농지 상환곡은 전년대비 69%인 71만 석으로, 귀속농지 상환곡은 73%인 59만 석의 수납이 가능할 것으로 보았다. 하곡은 전년과 동일 규모로 수납 가능하다고 보았다. 또 하나의 특징은 정부관리양곡의 공급선에서 일반 매상이 사라진 것이다. 앞서 살펴보았듯이 임시토지수득세법으로 지세가 토지수득세라는 이름의 현물세로 바뀌면서 정부의 매상이 계획상에서도 아예 사라진 것이다.

수요면에서의 가장 큰 특징은 관수용 양곡이 240만 석으로 대폭 증가했다는 것이다. 이는 과거 70만 석 규모였던 군량미가 128만 석으로 증가한데서 기인했다. 6.25 전쟁기 동안 한국군 규모가 확장되면서 군량미 소요량도 증가한 것이다. 6.25 전쟁 발발 당시 13만명이었던 한국군은

1951년에는 33만 7천명, 1952년에는 41만 4천명으로 증가했다.[77] 다음으로 구호원조 양곡으로 배급하는 피난민 항목은 아예 삭제했다. 비축용 외에 종자용 항목을 신설하여 이를 계상하였다. 관수용과 민수용의 배급 대상자의 경우 전년도 계획과 같았다. 농림부는 국회에 제안하기 전 본 계획서를 수정·보완했다.[78] 공급면에서 15만 석의 수세를 삭제하고 이에 맞춰 수요면도 약간씩 조정하였다. 수정안의 정부관리양곡 총 규모는 400만 석이었다.

농림부가 수정·보완한 정부관리양곡 수급계획은 국무회의를 통과하여 국회에 정식 제안되었다. 그런데 국회 본회의에 정부관리양곡 수급계획이 안건으로 상정된 것은 1951년 12월 5일이었다.[79] 9월 말부터 작성된 계획이 12월에야 상정된 것은 정부가 주한유엔민사원조사령부(UNCACK) 및 미 제 8군(Eighth United States Army Korea, EUSAK) 사령부와 한국 내 생산량 및 구호원조 양곡 도입량의 규모에 대한 의견을 조율하느라 시간이 소요되었기 때문이다.[80] 정부안을 심사한 국회 농림위원회는 정부가 보유한 이월 양곡이 5만 5천 석이 있음을 발견하고 공급량과 수요량에 각각 5만 5천 석을 추가, 총 규모 405만 5천 석의 계획으로 수정했다.[81]

정부안과 농림위원회의 수정안을 두고 국회 심의가 시작되었다. 주요 쟁점은 피난민용 양곡이 정부관리양곡수급계획 상에 계상되지 않은 것이

---

77) 임상오, 1990, 《한국재정의 구조와 성격(1945-1960)》, 고려대학교 경제학과 박사학위논문, 32쪽.

78) 농림부, 1951 〈1952미곡연도정부식량수급계획〉, 《국무회의부의안건철》 국가기록원 관리번호 BA0135061.

79) 《제2대국회 제11회 제110차 임시회의속기록》 (1951.12.5.), 13쪽.

80) CAC당국은 1952년산 미곡수확고를 1,315만 석으로 추산했는데 이는 농림부가 조사한 것보다 200만 석이 많았다. 이 같은 추정고를 기준으로 CAC당국은 한국정부가 추곡을 300만 석 이상 수납할 수 있다고 보았고, 전체 식량수급계획에 있어서도 외곡 도입 없이 자급 자족이 가능하다는 의견을 수차례 한국정부에 전달했다. 반면 한국정부의 입장은 달랐다. 농림부는 10월 10일 작성한 〈한국식량수급조서〉에 의거 수요량 대비 국내산 양곡 공급량 부족이 580만 석으로 자급자족이 불가능하다고 보았다. 이 같은 견해 차를 두고 한국정부와 CAC당국 간의 논의가 오갔다. 《제2대국회 제11회 제110차 임시회의속기록》 (1951.12.5.), 16쪽; 《제2대국회 제11회 제111차 임시회의속기록》 (1951.12.6.), 9-10쪽.

81) 《제2대국회 제11회 제110차 임시회의속기록》 (1951.12.5.), 17쪽.

었다. 당시 피난민 배급에 소요되는 양곡은 1달 기준 8,000톤에 달했다. 정부는 이 같은 양을 국내산 양곡으로 충당하기 어렵기 때문에 구호원조 양곡에 기대야 하며, “구호원조 양곡에 대해서는 우리나라 정부의 의사대로 이것을 배급을 할 수가 없게 되”어 있어 이를 계상하지 않았다고 설명했다.[82] 이처럼 6.25 전쟁 발발 이후 구호원조 양곡은 한국의 식량정책에서 주요한 양곡 공급원이었지만. 이를 구체적으로 어떻게 처리할 것인지에 대한 규정이나 대책은 아직 마련되지 못했다. 국회는 영세농가에 9만 석을 배급한다는 단서 조항을 첨부하여 농림위원회의 수정안을 통과 시켰다.[83]

정부는 정부관리양곡 수급계획과 함께 〈단기4284년산추곡매입가격및정부양곡판매가격개정에관한동의안〉 또한 국회에 제출하였다. 1951미곡연도에는 일반 매상 계획이 없었기 때문에 정부가 제안한 1951년산 추곡매상 가격은 사실상 임시토지수득세 및 농지상환곡으로 수납한 양곡을 정부 예산안에 기입할 시 적용될 환산 가격을 의미했다.[84] 정부는 1951년산 정조(正租) 2등품 기준 매상 가격을 한 가마니당 3,180원 (정곡 석당 117,660원)으로 매상 추곡의 판매 가격(배급 가격)은 정곡 석당 150,912원으로 제안했다. 당시 부산에서 정곡 1석의 시세가 30-40만원이었던 것과 비교하면 정부의 매상 가격과 판매 가격 모두 저렴했다. 정부는 매상 가격이 농민에게 직접적인 영향을 미치지 않는 만큼 최대한 낮게 책정하여 배급 가격 또한 낮춰야 한다는 입장이었다.[85]

정부의 매상 계획을 심사한 농림위원회는 〈양곡관리법 시행령〉에 의거 정부 매상 가격은 생산비에 기초해 산출되는 것이 원칙이며 생산비

82) 《제2대국회 제11회 제111차 임시회의속기록》 (1951.12.6.), 18쪽.
83) 《제2대국회 제11회 제111차 임시회의속기록》 (1951.12.6.), 22쪽.
84) “이렇게 수집된 양곡은 주로 농림부와 재무부 간에 있어서 토지수득세법에 의해서 수집된 양곡의 가격을 얼마에 결정하느냐 하는 문제가 가장 중대한 문제이고, 그다음에 있어서는 귀속농지에서 들어온 양곡의 가격을 결정해서 다른 각도의 모든 정부 재정지출에 이것을 충용할 한 개의 원가를 결정하는데 그 필요성이 있읍니다.” 재정경제위원장 이재형 발언 《제2대국회 제11회 제109차 임시회의속기록》 (1951.12.4.), 8쪽.
85) 농림부, 1951, 〈4284년산추곡정부매입가격결정및4285년미곡연도정부양곡판매가격개정에관한동의의건〉, 《국회관계서류철》 국가기록원 관리번호 BA0135095.

14만원에 상응하는 선에서 매상 가격을 결정해야 한다고 주장했다. 반면 재정적 효과에 더 무게를 둔 국회 재정경제위원회에서는 정부안을 지지했다. 재경위원장은 “12만 원을 14만 4000원으로 (인상함으로써) 지주층의 이익은 174억 원이 되고 이 국가적으로 중요한 노무자라든지 일반 배급을 받을 수 있는 사람의 부담은 275억입니다. 현실은 지주도 곤란할 줄로 알지만 지주에게 175억의 이익 되는 결과를 초래하기 위하여 이와 같은 소비자에게 275억을 부담시킨다고 하는 것은 우리 국회로서는 용인하기 어렵다고 저희는 판단하는 바이올시다.(괄호는 인용자 추가)”라고 심사 의견을 밝혔다.[86] 매상 가격을 인상하면 양정부가 지주에게 지급하여야 할 농지개혁 상환대금도 인상되어 정부 재정에 압박이 가중될 것이라고 본 것이다.[87] 결과적으로 정부와 재경위의 안이 국회를 통과했다. 이는 당시 전시 인플레이션 상황에서 물가 상승과 정부 재정 지출 확대를 억제하는 쪽으로 의견이 모인 것으로 해석할 수 있다.

정부관리양곡 수급계획과 매상 가격이 결정된 이후 정부는 1951년산 추곡 수납에 들어갔다. 흉년으로 인해 수납 실적은 저조했다. 1951년 12월 14일 정부는 정부관리양곡을 확보하기 위해 일반 매상을 실시한다고 밝혔지만 매상에 응하는 농민이 없어 계획으로만 그쳤다.[88] 수납 양곡량이 계획에 미치지 못하자 정부는 1952정부관리양곡 수급계획을 재작성할 수밖에 없었다. 정부는 1952년 1월 13일 370만 석으로 계획했던 양곡 수납량을 20% 줄이는 대신, 부족한 양곡은 구매 및 물자 교환방식으로 국

86) 재정경제위원장 이재형 발언 《제2대국회 제11회 제109차 임시회의속기록》 (1951.12.4.), 4-6쪽.

87) 농지를 국가에 매수당한 지주가 보상을 받으려면 보상신처서를 농지개혁법 시행령이 공포된 1950년 3월 25로부터 40일 이내에 신청해야 했다. 농지 소유자임이 증명되면 지가증권이 발급된다. 지가증권에는 농지 주생산물의 수량이 기재되어 있다. 그런데 1951년부터 보상이 시작되었는데, 정부는 농지상환 부진, 전시 인플레 방지를 이유로 보상금 지불을 미뤘다. 보상금 지불의 지연은 지가증권의 방매를 불러왔다. 김성호 외, 724-747쪽.

88) 정부는 1952년 2월까지 110만 석의 추곡을 정부가 보유한 비료·광목으로 교환하겠다는 매상 계획을 세웠으나, 농민의 호응이 저조하자 미곡 한 가마니(60kg)당 5만 3,100원에 매입하겠다고 발표했다. 〈농림부 장관, 양곡 수납량 부족분 해결 위해 미곡 자유 매상제 실시 계획 발표〉, 《서울신문》 1951.12.17.; 농림부, 〈정부 매입미 공정 가격 발표〉, 《조선일보》 1951.12.20.

내산 미곡 110만 석을 확보하고, 정부보유불로 외국산 미·잡곡 100만 석을 수입하겠다고 밝혔다.[89] 정부는 1952년 3월부터 미국, 태국, 대만으로부터 100만 석(10만 톤)의 양곡을 수입하겠다고 발표했다.[90] 또한 양곡관리법을 개정하여 민간업자의 양곡 수입을 촉진하고자 했다.

1952년 4월로 일단락된 정부의 추곡 수납 실적은 183만 석으로 계획량(수정 계획량 298만 석) 61%에 불과했고, 정부의 양곡 수입 또한 부진했다.[91] 이에 군량미를 제외한 다른 수요처에의 정부관리양곡 배급은 지연되었다. 추곡 수납 실적이 부진한 가운데 정부는 1952년 5월부터 1952년산 하곡 수납을 시작했다. 정부는 수납량을 늘리고자 계획에 없었던 하곡과 비료와의 교환제도도 추진했다.[92] 비료교환 10만 석을 포함한 70만 석의 계획량 대비 5월말 수납실적은 28만 석이었지만 8월말에는 53만 석을 수집했다.[93] 1952년 정부는 정부관리양곡의 공급면을 국내산으로만 구성했다. 하지만 추곡과 하곡 모두 수집 실적은 저조했다. 이에 예년과 달리 정부는 미곡연도를 넘긴 1952년 12월까지 1951년산 추곡 및 1952년산 하곡 수집을 계속했다.[94] 그 결과는 아래 표 2-19와 같다.[95]

89) <糧穀需給計劃更新>, 《동아일보》 1952.1.13.
90) 〈쌀값 폭등 해결 위한 외국 쌀 도입 상황〉, 《민주신보》 1952.5.3.; 〈糧穀購買使節團報告〉, 《경향신문》1952.5.9.; 〈泰國米 四萬噸購入〉, 《조선일보》 1952.10.12
91) 1952년 11월 12일 현재 정부가 수입한 양곡은 25,839톤으로 계획량 10만 톤의 4%에 불과했다. 〈八五年度外米導入極不振〉, 《동아일보》1952.11.14.
92) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 7,8월호, 55쪽
93) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 7·8월호,72쪽; 10월호 29쪽
94) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 11월호, 35쪽
95) 평균작은 14,942,000석으로 1951년산 추곡은 평년작의 70%수준이었다.

표 2-19. 1952미곡연도 정부수납계획 및 실적(단위 : 정곡 석)

	1951년산 추곡			1952년산 하곡		
	계획	수납	비율	목표	수납	비율
토지 수득세	1,673,025	1,017,699	60.83	204,237	240,304	117.66
농지 상환곡	1,313,400	816,754	62.19	230,214	108,787	47.25
대여곡 회수	0	0	0	179,941	180,712	100.43
비료교환	0	0	0	100,000	52,547	52.55
합계	2,986,425	1,834,453	61.43	714,392	582,350	81.52
총 생산고	11,349,251			4,365,150		

출전 : 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 264-267쪽.

1951년 12월에 작성된 정부관리양곡 수급계획상의 수집 목표인 405만 5천 석에 비하면 실제 수집 실적은 241만 6천 석으로 59.6%에 그쳤고, 추후 수정된 정부관리양곡 수급계획상의 수집 목표 370만 석의 65.3% 수준이었다. 흉년으로 1951년도 산 추곡 수집이 계획에 크게 미치지 못한 것이 원인이다. 표 2-19에서 보듯이 정부의 양곡 수집은 대부분 토지 수득세와 농지상환곡으로 이루어졌다. 하곡 수집 때 비료 교환을 통한 약간의 매상 이외에는 모두 토지수득세와 농지상환곡을 통한 재정 지출 없는 수집이었다. 이미 1951년미곡연도부터 정부의 양곡 매상이 미미해지기 시작하여 1952년미곡연도부터는 정부의 관리양곡의 공급은 조세 형태 또는 그에 준하는 방식의 현물 수납에 의존하게 되었다.

1952년 8월 26일 정부는 1953미곡연도 식량수급추산서를 작성하고 언론에 공표하였다. 그 내용은 국내산 양곡 생산량을 1,838만 석으로 추산했고, 식량 소비량은 2,462만 석으로 보아 623만 석의 공급 부족이 발생할 것이라고 보았다. 부족한 양곡은 구호원조 당국과의 협의를 통해 도입 양곡으로 충당하겠다는 것이었다.[96] 뒤이어 정부관리양곡 수급계획

96) 〈八六年度 食糧需給推算案決定〉, 《동아일보》 1952.8.26.

중 일부도 발표되었다. 정부는 토지수득세와 농지상환곡 등 수납으로 241만 석, 일반 매상으로 59만 8천 석, 정부가 보유한 비료를 농민의 양곡과 교환하는 방식으로 24만 석, 약 300만 석의 국산 양곡을 수집하고, 100만 석의 외곡을 도입하여 정부관리양곡을 확보한다고 밝혔다. 정부관리양곡의 수요면에 대해서는 경우 종자용을 포함한 비축용 34만 석, 시장조절용 60만 석 외에는 관·민수용 배급에 사용한다는 추상적인 언급만 있었다.

정부가 식량수급계획이 성안되지 않았음에도 8월 하순부터 이를 공표한 것은 1952년 여름 극심한 가뭄으로 누구나 추곡 수확량의 감소 및 식량부족사태를 예측할 수 있었기 때문이다. 수확기가 다가오면서 추곡 생산량 감소에 대한 우려는 점차 현실화되었고, 감소폭이 몇 퍼센트나 될 것인가에 귀추가 주목되고 있었다. 1952년 10월 3일 한미합동경제위원회(CEB)는 세간의 불안을 잠재우기 위해 양곡수급에 관한 성명서를 발표하였다. 합동경제위원회의 한·미 대표인 백두진 재무부 장관과 헨론(B. Hall Hanlon) 소장의 명의로 공표된 성명서는 "장기의 한재와 기후의 폭풍우 어떤 지역에서는 홍수까지 나는 등 평시에 없는 악천후로 인하여 금년 미곡 수확고는 확실히 근년의 평년작 이하로 예측됩니다. … 합동경제위원회는 종국적으로 초래될 결과에 큰 관심을 가지고 있으므로 만일에 식량부족이 발생하는 여사한 족량을 보충하고 적기에 수입을 추진하여 금후의 양곡공급을 증가시키는 조치를 즉시 취하기로 완전히 합의"했음을 알렸다. 그리고 "장차 양곡공급에 대한 우려를 할 필요는 없는 것이며 전 국민은 허위의 낭설을 신빙하여 양곡을 매점매도하므로써 곡가를 상승시키어 단지 모리배의 이익만 초래케 하지 않도록 간곡히 경고"했다.[97] 추곡 생산량 감소가 확실한 가운데 매점매석이 발생하면 극심한 인플레이션이 발생할 수 있었다. 당시 한미경제안정위원회는 이를 우려하였던 것이다.

그런데 정부관리양곡 수급계획이 국회에 상정된 것은 시일이 상당히 흐른 1952년 12월 4일이었다.

---

97) 〈'양곡수급걱정없다' 한미합동경위서 성명〉, 《동아일보》 1952.10.3.

표 2-20. 1953미곡연도 정부관리양곡 수급계획 (단위 : 정곡 석)

수요(가결)		공급(가결)		
관수용 (관수 중 군량)	3,138,818 (1,328,628)	토지수득세(미곡)		950,000
		농지상환곡(미곡)		600,000
민수용	1,350,835	비료교환(미곡)		150,000
비축용	154,948	대여양곡회수(미곡)		44,595
구호용	4,030,000	하곡수납		700,000
재해대책용	0	도입 양곡	원조	6,230,000
시장조절용	350,000		정부수입	350,000
합계	9,024,595	합계		9,024,595

출전 : 초안 : 농림부, 1952년, 〈4286미곡연도정부관리양곡수납계획〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084191; 수정안: 제2대국회 제14회 제37차 본회의, 1952. 12.4, 21쪽.

표 2-20은 11월 20일 정부가 국회에 제출한 1953미곡연도 정부관리양곡 수급계획이다. 국회의 제출된 정부관리양곡 수급계획은 8월 언론에 발표되었던 수급계획과 비교해 규모에서 큰 차이가 있다. 즉 도입양곡을 포함하여 400만 석대였던 8월 계획과 달리 11월 정부계획에서 정부관리양곡의 전체 규모는 900만 석으로 2배 이상 증가했다.[98] 세부 내역을 비교하면 도입 양곡의 규모가 100만 석에서 658만 석으로 확대되었고, 일반 매상 항목은 삭제되었다. 도입 양곡 중 원조 양곡이 623만 석으로 대부분을 차지한다. 수요면에서도 8월에는 관수용과 민수용을 합쳐 약 300만 석이었으나 11월 계획에서는 관수용 수요량만 300만 석을 초과했고 민수용 135만 석, 구호용 400만 석의 배급 양곡이 더 추가되었다.

한국정부는 1952년 8, 9월 한미합동경제위원회에서 양곡 도입 관련 교섭을 진행하여, 1952년 11월 중에 1만9천톤, 11-12월에 8만 9천톤, 53년

98) 농림부, 1952, 〈4286미곡연도정부관리양곡수납계획〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084191.

1-4월에 11만 1천톤, 5-6월에 17만 5천톤, 234만 2천 석의 계획을 수립했다. 234만 석은 국내 예상 부족량 보다 그 수량이 적었기 때문에 한국정부는 재차 추가 도입을 요구했고, 유선상으로 추가 원조를 약속받았다.[99] 관련해서 53미곡연도 정부관리양곡 수급계획을 51, 52년과 비교해봐도 큰 차이가 있다. 바로 도입 양곡 항목과 구호원조 양곡 항목이다. 즉 52미곡연도까지 정부관리양곡에 계상되지 않았던 구호원조 양곡이 정부관리양곡 수급계획에 등장한 것이다. 이는 한미합동경제위원회라는 통로가 신설되면서 양곡 도입 문제를 논의할 장이 마련되고, 그 장에서의 협의를 통해 구호원조 양곡의 도입 양과 시기에 대한 불확실성이 제거될 수 있었기 때문이다.

1953미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 정부가 내세운 주요 원칙은 세 가지인데, 첫째, 유상 배급은 물가앙등을 견제하고 생산증강을 위한 수요에 치중하고 둘째, 무상 배급은 노유병약자(老幼病弱者) 및 노무에 감당치 못하는 전이재민(戰罹災民)을 대상으로 하며, 셋째, 구호양곡은 재해복구사업, 전력 증강을 목적으로 하는 사업의 임금으로 현물을 지급하는 것으로 한다는 것이었다. 1952년 한 해 식량난과 곡가 앙등이 심각했기 때문에 식량 공급 즉 배급 정책을 중심으로 수급 원칙이 세워졌다. 식량난과 곡가 앙등에 대한 우려는 정부관리수급계획에서도 찾아볼 수 있었다. 수요면과 공급면에 각각 과거 없었던 시장조절용과 정부불 수입 항목이 신설되었다. 시장조절용양곡은 미가 급등시 정부가 시장에 시가보다 저렴하게 방출할 양곡을 비축하려는 의도에서 신설되었다. 정부수입항목은 수요면의 시장조절면과 연동된 것으로 한국정부 자체적인 양곡 수입 계획이었다. 구체적으로는 정부보유달러 중 1000만 달러로 잡곡 35만 석을 구입한다는 것이 계획이었다.

1952년 12월 4일에 37차 국회 본회의에서 정부관리양곡 수급계획 정부안과 농림위원회 수정안을 두고 심사가 진행되었다. 정부안을 심사한 국회 농림위원회는 1951, 1952미곡연도와 마찬가지로 도입 양곡으로 계상된 양을 전량 삭감하고, 국내산 양곡을 토대로 한 수정안을 작성했다. 농

99) 《제2대국회 제14회 제37차 임시회의속기록》 (1952. 12. 4.), 12, 13쪽.

림위원회는 정부안에 대한 심사보고서에서 위원회는 국산 양곡으로 충당할 수 있는 수급계획만을 우선 동의하며, 도입 양곡은 그 양이 확정될 때 다시 국회 동의를 요청해야 한다는 의견을 밝혔다.[100]

수급계획 심의 과정 시의 쟁점은 도입 양곡의 확실성이었다. 국회 농림위원회 소속 의원을 비롯하여 많은 국회의원들이 623만 석에 달하는 원조 양곡이 포함된 수급계획의 현실성에 의문을 표했다. 국회에 출석한 정재설 농림부 차관은 원조 양곡의 도입이 확실하다고 말했다. 정부안대로 도입 양곡을 정부관리양곡 수급계획에 포함할 것인지, 농림위의 제안대로 삭제할 것인지를 두고 논의가 종결되지 않아, 수급계획에 대한 토론은 다음날인 38차 본회의로 이어졌다. 문제는 정부가 계획을 국회에 요청한 11월 20일은 물론 국회에서 상정되어 토의되는 시기가 이미 미곡연도가 시작된 지 한달 여가 흐른 시점이었다는 점이다. 국회에서의 논의는 정부 원안을 원칙적으로 동의하되, 구호원조 양곡이 확보될 때에는 관수용과 민수용에 우선순위와 수량을 정해 수급한다는 부대조건을 붙이자는 것으로 모아졌다.[101]

12월 5일 국회 본회의에는 〈단기 4285년도 추곡매입가격 및 정부 양곡판매가격 개정의 건 동의안〉 도 상정되었다. 정부는 정조 2등품 한 가마니 당 97,560원(정곡 석당 361,120원)을 매입가격으로 제안했다. 정부는 표 2-21과 같이 매상 가격을 산출했다. 정부가 조사한 생산비는 정곡 1석당 59만 2370원이었다.[102] 정부의 사정가격은 전년도 수납 가격에 물가를 반영한 가격, 국제미곡시가, 원조로 들어온 비료와의 교환 미가를 모두 합산하여 평균한 것이었다. 정부는 1952미곡연도와 마찬가지로 매상 가격은 수납 양곡을 회계에 기입할 때 적용되는 가격이며, 정부보유미를 판매·배급할 시 책정하는 가격의 기초가 된다는 점에서 부득이 생산비 이하로 금액을 산정했다고 말했다.[103]

---

100) 국회 농림위원회, 1952, 〈4286미곡연도정부관리양곡 수급계획수정안〉, (의안정보시스템).

101) 《제2대국회 제14회 제37차 임시회의속기록》 (1952. 12. 4.), 14쪽.

102) 《제2대국회 제14회 제37차 임시회의속기록》 (1952. 12. 4.) 15쪽.

103) "저의 농림위원회로서는 정부의 매입가격이라고 하지만 농가에서 쌀을 사들일려고 해서 이 값을 정하는 것이 아니고 토지수득세를 현물로 받아들이는데 양곡

표 2-21. 1952년산 추곡 매상 가격 산출 근거

산출 근거	금액원	비고
1. 생산비	592,370.00	
2. 물가등귀율	286,320.00	(51년 수납가격) 석당 120,000 × (등귀율) 2.386 = 286,320원
3. 국제 미곡시가	204,347.83	톤당(6.9석) 235불
4. 비료 교환미가	360,862.00	
석당 평균가격	360,974.96	
석당 사정가격	361,120.00	정조 한 가마니당 가격(97,560.08)

출전 : 《제2대국회 제14회 제37차 임시회의속기록》 (1952. 12. 4.) 15쪽.

한편, 국회 농림위원회는 정부 매상 가격이 농가에 직접 영향을 미치는 것이 아니라 하더라도 생산비에 미치지 않는 가격을 양곡 가격으로 정부가 결정하는 것은 농민의 이익을 무시하는 것이라며 정부가 조사한 생산비에 기초하여 1석당 59만 2000원을 제안했다. 하지만 국회 재정경제위원회는 이번에도 정부측 안을 지지했다. 재정위원회는 매상 가격이 "한 개의 정치적인 가격"에 불과하며, 매입가격이 높아지면 그만큼 정부 보유미의 판매가격 또한 높아져 물가상승에도 영향을 미치기 때문에 되도록 낮은 가격, 즉 정부 원안대로 통과되어야 한다고 주장했다.[104] 결과적으로 판매 가격의 상승이 불러올 시장 가격의 폭등의 우려 속에서 매상 가격은 정부 원안대로 통과되었다. 실제로 양곡의 매상을 행하지 않고 조세 형태로 양곡을 수집하기 때문에 행할 수 있는 결정이었다.

정부는 양곡수급계획이 통과되기 전부터 양곡 수납을 서둘렀다. 11월

특별회계와 일반회계로 넘겨올 때에 값을 얼마로 쳐서 넘겨오면 좋으냐 하는 것입니다. 또 귀속농지의 상환 양곡을 받는데 그것을 얼마로 귀속농지특별회계에서 칠까, 따라서 지주의 상환 양곡을 받았으니 지주에게 한 섬에 얼마씩 쳐서 보상해 주면 좋을까 이것을 알기 위해서 값을 정하는 것입니다. 이 값을 정한다고 해서 이것을 가지고 실지로 농가에서 사들이는 값이 아닙니다." 《제2대국회 제14회 제38차 임시회의속기록》, 22쪽.

104) 《제2대국회 제14회 제38차 임시회의속기록》, 23-24쪽.

부터 재무부, 내무부, 국방부 및 교통부를 동원, 각도에 수납독려반을 파견했다.[105] 신중목 농림부 장관은 농민들에게 추곡 수납에 협조할 것을 요청하며, 추곡은 모두 군량으로 소요될 것이라고 강조했다.[106]

어느 때보다 수납을 독려한 결과 11월 말 이미 추곡 수납 목표량의 20%, 12월말 84%를 달성했다. 1953년산 하곡은 식량수급계획상 수납량은 70만 석이었으나, 농민의 부담을 경감한다는 취지에서 53만 석으로 조정하였다.[107] 1953미곡연도 정부의 수납실적은 전쟁 기간 그 어느 해보다 좋은 성적을 거두었다. 1953미곡연도의 정부관리양곡 계획 대비 수납 실적은 표 2-22와 같다.

표 2-22. 1953미곡연도 정부수납계획 및 실적(단위 : 정곡 석)

	1952년산추곡			1953년산하곡		
	계획	수납	비율	목표(석)	수납(석)	비율
토지수득세	1,039,504	956,324	92.00	295,836	271,590	91.80
농지상환곡	704,127	669,981	95.15	144,000	172,649	119.90
대여곡회수	44,595	44,275	99.28	96,000	97,213	101.26
비료교환	149,461	179,695	120.23	0	0	0
합계	1,937,687	1,850,275	95.49	535,836	541,452	101.05
생산고	9,283,572			5,152,051		

출전 : 농림부, 1955, 《농림통계연보》, 264-267쪽.

수납 실적이 좋아진 이유는 정부가 작황에 맞추어 전년에 비해 수납계획량 자체를 줄인 때문이다. 1952미곡연도의 수정 계획과 1953미곡연도의 계획을 추곡 기준으로 비교하면, 토지수득세는 167만 석에서 103만 석으로 줄었고 농지상환곡도 131만 석에서 70만 석으로 줄었다. 52년에

105) 〈각도에 독려반을 파견〉, 《조선일보》 1952.11.13
106) 〈四十二%到達 土地收得稅收納〉, 《동아일보》 1952.12.16
107) 〈五十三萬石으로決定〉, 《경향신문》 1953.07.03.

흉년이 들어 작황 부진이 예상되었고, 이에 따라 수납 계획을 조정한 것이었다. 1952년도부터 늘어난 구호원조 양곡이 무리한 계획을 방지한 측면도 짚고 넘어가야 한다. 1953미곡연도 분으로 예상된 구호원조 양곡이 623만 석이었기 때문에 정부는 무리하게 국내 양곡을 수집하지 않을 수 있었다. 그렇지만 수납 계획량의 감소만으로 수납 실적이 90%를 넘길 수 있었던 것은 아니다. 정부가 각도에 수납"독려"반을 파견하는 등 1952년산 추곡 수집 시 행정력을 동원했다.

2) 전쟁기 정부의 식량 배급 정책

(1) 배급 정책의 변동과 식량난

6.25 전쟁 발발 이후 정부의 식량 배급 정책에서 피난민을 비롯한 일반민들에 대한 식량 배급이 큰 과제가 되었다. 기존 민수용 배급, 즉 비피난민에게는 정부관리양곡 수급계획에 의거하여 농림부가 수집한 양곡을 그 대행기관인 금융조합연합회를 통해 배급하였다. 피난민에게는 사회부가 UNCACK등 원조 당국의 협조를 받아 구호원조 양곡을 배급하였다.

식량 배급을 위해 1950년 7월 21일 정부는 상공부, 농림부 등을 중심으로 식량분과위원회를 조직하고 1950년산 하곡 수집을 서두르는 한편, ECA측에 식량 도입을 요구했다.[108] 1950년 7월 16일에는 이승만 대통령이 식량 배급을 안정적으로 실시할 수 있다고 자신하는 대국민 담화를 발표했다.[109] 1950년 8월 22일에는 윤영선 농림부 장관이 식량정책에 관한 기자회견을 가졌다.[110] 하지만 대통령을 비롯해 정부 관료들이 급히 피난 중인 가운데, 정부의 발표대로 배급이 이뤄지긴 어려웠을 것이다.

---

108) 〈홍헌표 기획처장 서리 전시예산과 물동계획 등 기자회견〉, 《경제신문》 1950.7.21.

109) 공보처, 1952, 《대통령이승만박사담화집》, 35쪽.

110) 〈윤영선 농림부장관, 식량 배급과 추곡매상 등 기자회견〉, 《부산일보》 1950.8.23.

6.25 전쟁 초기 실제 식량 배급은 어떻게 이루어졌는지, 정부관리양곡 수급계획을 중심으로 1951미곡연도(1950.10-1951.11)의 배급 상황을 살펴보겠다.

전쟁 발발 이후 1950년 12월 말까지 약 6개월 가량 정부가 배급에 소용한 양곡은 미곡 84만 석과 잡곡 15만 석을 합쳐 99만 석이었다.[111] 이들 양곡이 어디에 어떻게 배급되었는지는 정부가 1950년 10월에 작성한 식량수급계획을 통해 알 수 있다. 2장 1절에서 살펴본 1950미곡연도 정부관리양곡 수급계획 3종을 비교해 보겠다. 아래 표 2-23은 1950년 10월 작성된 정부관리양곡 수급계획 중 배급 관련 항목과 1951년 2월말 현재 정부의 배급 실적을 정리한 것이다.

표 2-23. 1951미곡연도 정부관리양곡 배급계획 및 배급실적(단위 : 정곡 석)

배 급 계 획			배 급 실 적	
작성일	1950. 10		작성일	1951.2
대상기간	1950.11-1951.10. 12개월		대상기간	1950.11-1951.2 3개월
배급 대상자	9,116,276명		배급 대상자	미상
항 목	일반배급	4,214,000	미곡 소비량	498,300
	군량미	703,000		
	이재민구호	576,000		
			잡곡 소비량	33,600
	특수배급	257,000		
	영세농가	260,000		
합계		6,010,000	합계	531,900
1개월		500,833	1개월	277,300

출전 : 본 고의 표 2-14, 2-15를 토대로 재작성.

111) 한국은행 조사부, 1955 《경제연감》, Ⅰ-81쪽.

1950년 10월 정부가 수립한 식량 배급 계획은 정부가 수집한 국내산 양곡 및 구호원조 양곡으로 농가 인구를 제외한 900만 명에게 1인 2홉씩 12개월간 총 600만 석을 배급하는 것이었다. 1개월 당 50만 석 규모이다.

그런데 1951년 2월 말일 기준으로 작성된 실적을 보면 1950년 11월부터 1951년 2월 총 3개월 동안 정부가 배급한 양곡은 53만 석으로 1개월 당 27만 석에 불과했다. 1인 2홉을 배급했다고 가정하면, 최대 135만명에게만 배급될 수 있는 양이다. 이는 당초 배급 계획 인구 911만 명에 현저히 미달한다. 저조한 배급실적은 군량미 소요가 증가하는 가운데, 배급을 위해 정부가 확보해야하는 국내산 양곡 수집이 더뎠기 때문이었다. 상술한 바와 같이 정부는 1951년 2월과 6월 두 차례에 걸쳐 1951미곡연도 식량수급계획을 수정했다. 두 계획의 항목에는 다소 차이가 있어 이를 관수와 민수로 구분하였다.

표 2-24. 1951미곡연도 중(1951. 2-10월) 정부관리양곡 배급계획(단위 : 정곡 석)

작성일	51.2		51.6	
대상기간	1951.3-1952.10 8개월		1951.6-1951.10 5개월	
배급 대상자	8,754,400명		미상	
관수	국민방위군	546,000	군량	477,000
	국군	593,800	경찰·공무원	702,000
	관영시설	93,800	관영시설	29,000
민수용	직장배급	955,000	중점배급	1,063,000
	일반배급	1,009,400		
	영세농가	446,900	피난민용	1,514,000
	피난민	1,236,000		
합계		4,880,900		3,785,000
1개월 예정량	1개월	542,322	1개월	757,000

출전 : 본 고의 표 2-14, 2-15를 토대로 재작성.

1951년 2월의 계획을 보면 정부는 배급 인구를 정리하여 875만명대로

축소하고, 1개월 당 54만 석을 배급하려고 했다. 51년 2월 당시 정부가 50년산 추곡 수집을 통해 보유한 미곡 3,550,700석과 앞으로 수납할 하곡 및 구호원조 양곡으로 480만 석을 충당할 수 있다고 보았다. 1951년 6월 정부가 국회에 1951미곡연도 하반기 정부관리양곡 수급계획을 제출하면서 밝힌 5월말 기준 양곡 재고량은 140만 석이었다. 2월 계획과 비교하면 1951년 3월-5월 3개월간 정부는 보유했던 미곡 중 210만 석을 소비했다. 전쟁 피해, 운반 중 손실 등을 고려하더라도 2월에 수립된 계획이 상당 수준 실행되었음을 의미한다.

전쟁이 장기화되면서 정부는 식량 배급 정책의 규모를 축소했다. 비농가 인구 전체에 양곡을 유·무상으로 배급하는 일반배급제도를 폐지하고 항만, 광산 등 중요 직장에 종사하는 노동자 및 영세민, 고아 등에 한해 배급하는 중점배급제를 시행했다. 공무원에게는 보수의 일부를 양곡으로 배급했다.[112] 정부는 군량 47만 석을 포함 관수용 배급량을 120만 석, 중점배급에 소요되는 민수용 배급량을 100만 석으로 설정했다. 이를 2월 계획에서 유사한 항목과 비교해 보면 관수용의 규모는 비슷한 가운데 민수용 규모는 일반, 직장, 세농가를 합쳐 230만 석이었던 배급계획양이 100만 석으로 대폭 축소되었다. 전쟁 초기 다수 인구에 대한 일반배급까지 목표로 했던 정부의 배급계획은 배급 대상을 점차 축소하고, 민간보다는 관영수요를 충족하기 위한 배급을 중심으로 실행된 것을 알 수 있다.

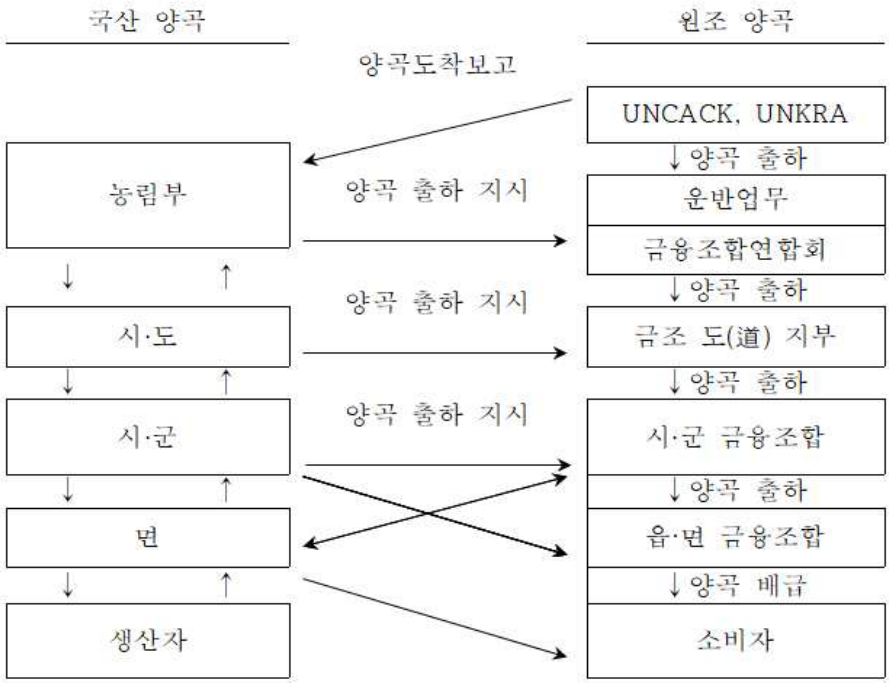
전쟁 발발 후 1년간 정부의 식량배급정책은 배급 대상에 따라 달랐다. 우선 농민들의 경우는 자신들이 생산한 양곡 중 정부수납량을 제외한 것을 식량원으로 삼았다. 이들은 자가식량 소비자로 정부의 배급 대상에 포함되지 않는다. 피난민은 주한유엔민사원조사령부(UNCACK)과 사회부의 관리 하에 구호원조 양곡을 지급받았다.[113] 공무원과 항구, 광산, 화학 공장 등 전쟁 수행에 필수불가결한 중요 직장 근로자는 정부관리양곡을 배급받았으며, 군경과 그 가족에게도 정부관리양곡이 배급되었다. 일반시민들은 초기 정부 배급의 대상자였다가 점차 제외되었다.

---

112) 한국은행 조사부, 1951, 《한국은행조사월보》, 1951년 9월호 23쪽
113) 〈구호양곡의 5,6할 정도만이 지급〉, 《동아일보》 1951.7.14

6.25전쟁기간 동안 국내에서 양곡의 유통경로는 다음 그림 표2-1과 같다.[114] 국산 양곡의 경우 농림부와 시, 도, 군청 등 지방행정기구는 수납 및 매상할 현물양과 배급량을 결정하는 역할을 한다. 실제 양곡 수집과 배급 업무는 금융조합에서 담당했다. 원조 양곡의 경우 UNCACK과 UNKRA는 농림부에 양곡이 도착했음을 알리고, 사회부와의 협조하에 구호양곡을 각 도별로 배정했다. 배정된 양곡의 운반 업무와 배급 업무는 금융조합연합회에서 담당했다.[115]

그림 표 2-1. 6.25전쟁기 국내산 양곡의 매상 및 배급 경로



1951미곡연도 동안 배급된 정부관리양곡 총량은 284만 석이었다.[116] 상술하였듯이 정부가 1951년 5월까지 소비한 미곡양이 210만 석이었던

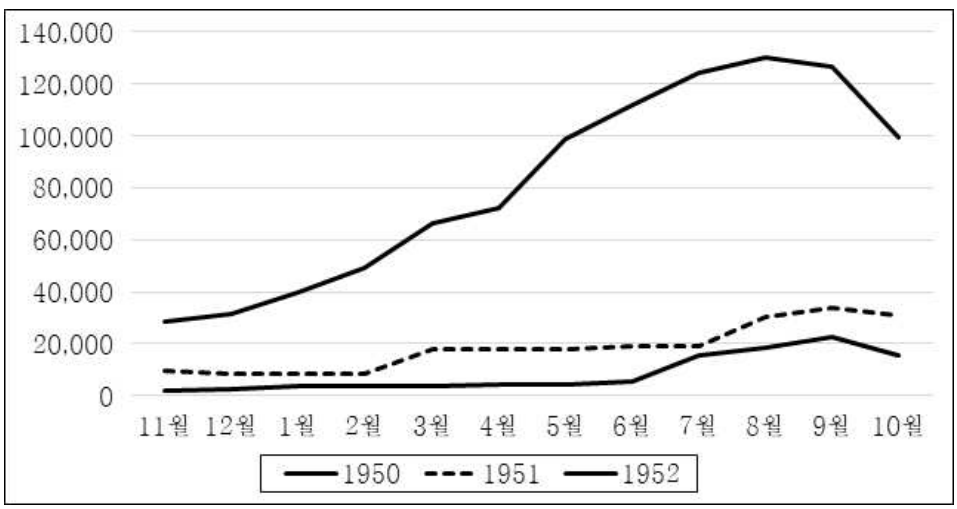
114) 금융조합연합회, 1955, 《농업연감》, 585쪽.
115) 농수산부, 1978, 앞의 글, 219쪽.
116) 한국은행 조사부, 1955, 《경제연감》, Ⅰ-81쪽.

점을 상기하면, 6월부터 10월 말까지 5개월간 동안 미곡 50만 석, 잡곡 25만 석 정도를 배급한 것으로 추정할 수 있다. 이를 통해 1951미곡연도 상반기와 비교해 하반기의 배급량이 훨씬 적었음을 알 수 있다. 실제로 일반인과 공무원에 대한 배급은 중단되었다 재개되기 일쑤였다.[117]

1951년 11월부터 시작되는 1952미곡연도의 식량배급 계획을 세우면서 정부는 정부관리양곡의 배급을 1951미곡연도 하반기와 마찬가지로 494만명의 중점배급 대상에게만 한정한다고 발표했다. 전쟁 초기 일반 배급 실시 당시 정부가 추산한 배급 대상(비농가 인구)가 900만명이었으므로, 400만명의 인구는 시장에서 식량을 구매해야했다. 1951미곡연도 하반기에 정부관리양곡의 배급이 제대로 되지 않은데다가, 배급인구가 줄어든다는 소식에 식량을 확보하려는 시민들이 시장으로 몰렸다. 이에 1952년 초부터 시장 미가가 급등하는 등 1952미곡연도의 식량수급사정은 불안정하였다.[118]

그림 표 2-2은 1950미곡연도~1952미곡연도 동안 미곡 소매가격의 변동을 나타낸 것이다.

그림 표 2-2. 1950-1952미곡연도 월별 미곡 1두의 소매가격 (단위 : 원)



117) 〈식량배급 재개〉, 《서울신문》 1951.7.18.
118) <食糧과 糧穀 行政論(上)>, 《경향신문》 1952.2.10.

전쟁 발발 직후인 1950년 6월부터 미가가 상승하는 것을 볼 수 있다. 그럼에도 1951년 12월까지 미가는 1두 당 3만 원 대에 머물렀다. 그런데 1952년 1월 4만 원에 도달한 미가는 매달 급격하게 상승하였다. 정부가 부산 시내 10개 처에 시가의 7할에 해당하는 35,000원으로 매일 500석을 방출했지만 가격 억제 효과는 크게 없었다.[119] 당시 전라북도와 경상남도에 발표된 계엄령으로 인해 1951년산 미곡 수송이 어려웠던 점도 미가 상승에 한몫했으며 임시토지수득세 실시로 정부 수납을 마친 농민들이 손에 쥔 양곡량이 줄어 시장에 반출되는 양곡량이 줄어든 것도 미가 상승의 배경이었다.[120] 미가는 계속 올라 3월 말에는 7만 원을 돌파했다.[121]

정부는 방출미 수량을 2배로 증가하고, 중점배급과 공무원에 대한 배급을 실시했다. 하지만 배급 대상자에 비하여 자유 시장에 의존하는 수요자가 절대다수이고, 양곡 공급원인 농촌은 맥령기를 앞두고 식량을 비축, 시장에의 공급은 감소했다. 이에 4월 말에는 1두의 가격이 9만 원으로 3달 만에 2배 이상 올랐다.[122]

정부가 1952년 4월부터 외곡을 수입했던 이유가 바로, 상승세를 탄 미가를 조절하기 위해서였다.[123] 1차로 미국산 대맥 6만 3천톤 도입을 결정하고 2차로 태국에서 2만 4천 톤을 수입하기로 확정했다. 물론 실제 양곡이 한국으로 수송되기까지는 여러 시일이 소요되었다. 양곡수입이 지연되는 시기와 춘궁기가 겹치면서 1952년 5월 말에는 미가가 11만원을 기록했다.[124] 1952년 3월까지 식량 사정에 문제가 없으며 미곡 가격이 안정세를 찾을 것이라고 내다봤던 정부는 5월 미가 급등과 함께 식량난이 가중되자 정부는 전면배급제의 재실시를 검토하기도 했지만, 이미 실패의 경험이 있는 전면배급제를 재실시하기는 어려웠다.[125] 특히 운크라

119) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 3월호, 25쪽.
120) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 3월호, 26쪽.
121) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 4월호 18쪽.
122) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 6월호 15쪽.
123) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 5월호 77쪽.
124) 한국은행 조사부, 1952, 《한국은행조사월보》 1952년 6월호, 15쪽.
125) 〈糧穀全面配給劃策 一面自由市育成〉, 《조선일보》 1952.5.24.

(UNKRA)에서는 전면 배급을 하려면 정부가 양곡을 구매해야 하고, 시중에 정부 자금이 방출되면 물가는 더욱 상승할 것이라며 반대했다.[126]

정부는 중점배급제를 이어가는 한편, 1952년 말부터는 양곡가 조절을 위한 양곡시장 육성안 또한 고려했다. 1952년 8월 22일 민간단체 주도로 대한중앙양곡시장이 개원했지만 곡가 안정화에 큰 기여를 하지 못한 상황이었다.[127] 1952년 12월 4일 정부가 미곡시장주식회사 설립을 계획 중이라고 발표했다.[128] 농림부 등이 1953년 1월에 작성한 〈1954미곡연도 자유시장대책에 관한 건〉에 따르면 정부는 "신곡출회 최성기를 경과한 1월 이후에 있어 곡가가 앙등 될 것과 농가소유미의 자연감소 및 장기수송 시 등에 있어서 소비도시의 양곡절대량 출회가 필연적 격감할 것의 대비책"으로서 양곡자유시장이 활성화되어야 한다고 생각했다.[129] 구체적인 실시방법은 대한중앙양곡시장주식회사를 중심으로 각도 양곡시장주식회사들이 3대 소비도시(서울, 부산, 대구)가 연간 소비하는 양곡의 20%를 비축하는 것이었다. 정부는 양곡주식회사에 비축을 위한 자금을 융자하려고 했다. 하지만 이 같은 계획은 정부 재원의 부족으로 적극적으로 추진되지 못했다.

1952미곡연도의 미곡 가격이 불안정한 가운데, 1952년산 추곡 추수기가 다가왔다. 문제는 1952년산 추곡 작황이 대흉작이었다는 점이다. 운송난이 겹치면서 1952년 말부터 1953년 초에도 식량난과 미곡가 상승이 다시 반복되었다.[130] 1953년 2월 단행된 통화개혁은 현금흐름의 중단을 가져와 식량 사정을 더욱 악화시켰다.[131]

식량부족에 대한 정부의 대책은 우선 미가 조절을 위한 긴급시책을 발

126) 〈食糧統制의問題點〉, 《동아일보》 1952.6.14.
127) 〈미가앙등속에 중앙양곡시장발족〉, 《민주신보》 1952.8.22.
128) 〈농림부, 미곡앙등조절위해 미곡시장 주식회사 설립계획진행〉, 《평화신문》 1952.12.4.
129) 농림부,기획처, 재무부, 1953, 1.8, 〈1954미곡연도자유시장대책에 관한 건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084195.
130) 〈쌀값은 왜 올르나?〉, 《동아일보》 1953.2.10.
131) 대통령긴급명령으로 현행 한은권의 유통이 금지되고, 통화가치를 1/100으로 절하하는 긴급통화조치가 공표되었다. 통화개혁의 목표는 통화발행고의 6할 이상을 차지한 유엔군대여금의 회수였다. 〈정진아, 1992, 〈6.25 전쟁기 백재정의 성립과 전개〉, 《역사와 현실》 277-8쪽.

표하는 것이었다.[132] 선박수송량을 늘려 도시지역으로의 미곡반입을 서두르는 한편, 미곡낭비를 방지하기 위해 불피요한 도정을 일체 금지하고 위반자를 단속하겠다고 공포했다. 또한 정부보유미를 방출했다.[133] 하지만 이 같은 조치는 생산감소로 인한 절대량 부족을 근본적으로 해결할 수 있는 방법이 아니었다. 따라서 정부는 민간유통을 장려하고, 외곡 도입량을 늘려 식량난을 타개하고자 했다. 2월 중 소맥분 수입을 위해 외화 100만 달러를 추가 대부하고 자유판매를 허용했다.[134] 농림부가 1953년 2월 22일 작성한 미곡매입에 관한 건은 이 같은 상황에서 양곡 물량 확보를 위한 고육책을 담고 있다.[135] 민간에서 미곡을 매입한 다음 이를 수출하여 같은 금액의 잡곡으로 획득하고자 한 것이었다. 같은 금액이라도 잡곡의 수량이 많기 때문이다. 정부의 일반매입량이 총 64만 석 정도로, 당초 목표인 백만 석에 미달하기 때문에 민간으로 하여금 40만 석을 정부지정가격이 아닌 자유시장시세에 따라 매입한다는 것이었다. 그리고 이렇게 매입된 양곡은 농림부의 통제, 감독 하에 수출하고, 이 과정에서 획득한 외화로 같은 금액의 잡곡을 수입하여 국내의 부족한 양곡을 보충하려는 것이었다. 정부는 1950년과 마찬가지로 대일미곡수출계획을 수립했다.[136] 하지만 국내산 미곡의 가격이 국제 시장의 미곡가 보다 높았기 때문에 정부의 미곡 수출 계획은 실현되기 어려웠다.

---

132) 〈米價調節에 緊急施策〉, 《조선일보》 1953.2.14; 〈米價調節緊急策〉, 《경향신문》 1953.2.14.
133) 〈政府米五萬石放出〉, 《동아일보》 1953.2.17.
134) 〈小麥粉輸入에 百萬弗追加放出〉, 《조선일보》 1953.2.22.
135) 농림부, 1953, 〈미곡매입에 관한 건〉, 《국무회의록》 국가기록원 관리번호 BA0085171.
136) 〈米穀 七十萬石 對日 輸出計畫〉, 《경향신문》 1953.7.31.

(2) 구호원조 양곡 도입량 확대와 국산 곡물 가격에의 영향

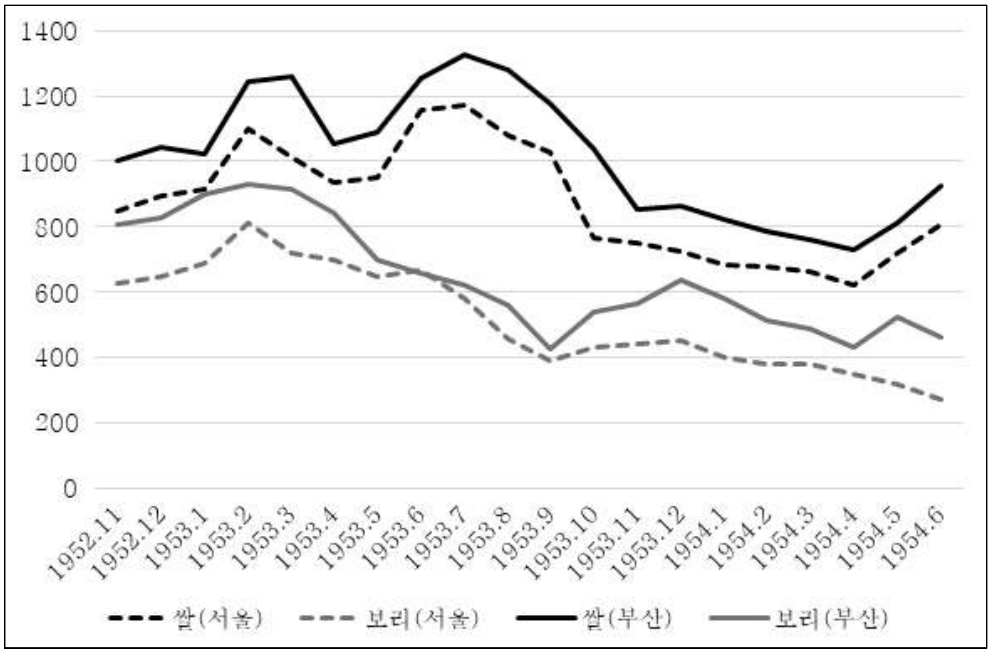
전쟁 발발 이후 정부는 자체적인 배급계획에 의거하여 정부관리양곡을 배급하였다. 수집양곡의 감소와 관수용 소비량의 증가 추세 속에서 민수용 배급 대상과 배급량은 점차 축소되었다. 여기에 1951년, 1952년 연달아 흉년이 들면서 전체적으로 식량부족 현상이 심화되었다. 그 결과 1952년에는 춘궁기, 신곡 출회기와 상관없이 연중 내내 미가가 상승했다. 정부는 1952년부터 자체적으로 양곡을 수입하는 한편, 한미합동경제위원회를 통해 원조 당국과 도입 양곡량 도입 시기를 구체적으로 논의했다. 1952년산 추곡 흉작에 대비해 정부는 원조 당국에 600만 석 이상의 구호원조 양곡 도입을 요청했다. 이에 1953미곡연도 정부관리양곡의 계획 상 규모는 외곡 623만 석을 포함 900만 석에 달했다. 이승만 정권기를 통틀어 최대 규모였다.

수입경로를 다변화하고 수입 양곡을 늘려 식량 수급의 균형을 맞추려는 정부의 시도는 예상치 못한 결과를 불러왔다. 1953 미곡연도 중에는 전체 식량 수급에서 전년 대비 396만 석이 증가한 709만 석의 외곡이 한국에 도입되었다. 709만 석은 정부가 추산한 식량의 절대부족량보다도 많았다. 이에 시장에서는 양곡이 범람하는 등 공급 과잉 현상이 나타났고 이에 자극받아 식량 가격이 하락했다. 1952년 겨울부터 1953년 초까지 상승했던 곡가가 1953년 8월부터 하락하기 시작했다.

그림 표 2-3은 1952년 11월부터 54년 6월까지 서울과 부산의 쌀, 보리쌀 소매가격의 변동을 나타낸 것이다.[137]

137) 한국은행조사부, 《경제연감》 1955, 통계편 186, 190쪽.

그림 표 2-3. 1953·1954미곡연도 상반기 양곡 소매 가격(단위 : 1두, 환)



위의 두 선은 쌀 가격이고, 아래는 보리가격이다. 1952년 11월부터 양 지역에서 쌀과 보리 가격이 상승하기 시작하여 춘궁기인 1953년 2, 3월에는 전달에 비해 급등했다. 그리고 1953년산 하곡의 출회를 앞둔 4, 5월에 다소 하락했던 미가는 6월과 7월에 다시 상승, 1953년도 산 미곡이 출회되는 10월 이후에 가서 하락세를 보인다. 미가의 가격변동은 다른 해와 마찬가지의 계절적 변동, 즉 춘궁기 상승, 출회기 하락의 경향을 따른다. 그리고 1954미곡연도의 쌀 가격은 1953미곡연도보다 낮았다.

주목할 것은 보리의 가격이다. 그림 표 2-4에서 아래쪽 회색으로 표시된 보리 가격은 1953년 3월을 정점으로 1953년 10월까지 계속 하락했다. 특히 쌀 가격이 상승하는 시기인 1953년 5월-10월에 보리 가격이 유지되지 않고 더욱 더 떨어지는 경향을 보인다. 그리고 1954 미곡연도가 시작되는 1953년 11월부터는 보리 가격 또한 전년과 비교하여 낮은 수준에서 거래되는 것을 볼 수 있다.

1953년 여름, 보리 가격이 큰 폭으로 하락한 이유는 이 시기에 한국에

들어온 외곡이 어떤 양곡으로 구성되어있었는지를 통해 알아볼 수 있다.

아래의 표 2-27는 1953미곡연도에 수입된 양곡 중 쌀과 보리, 소맥, 소맥분의 도입량을 정리한 것이다.

표 2-25. 1953미곡연도 월별 외국산 양곡 도입량(단위 : 정곡 톤)

일시	미곡	보리	소맥	소맥분
1952.11	2,475	22,480	393	153
1952.12	17,079	15,239	8,629	4,143
1953.1	11,322	16,131	657	4,474
1953.2	21,092	19,397	0	9,071
1953.3	11,421	37,860	7,693	24,400
1953.4	63,519	51,314	27,064	16,265
1953.5	10,967	20,641	0	12,291
1953.6	58,604	32,641	17,224	22,361
1953.7	27,303	95,238	17,552	0
1953.8	38,917	36,131	912	18,096
1953.9	3,894	20,589	8,960	8,598
1953.10	5,689	6,687	0	1,769
합계	272,282 (1,890,847)	374,348 (3,565,219)	89,084 (645,536)	132,159 (1,321,590)

출전 : 경제연감 1955, 통계편 116쪽.

비고 : 합계의 괄호 안은 석 환산량이다. 농림통계연보 환산 기준에 따라 외미 144kg, 보리 105kg, 소맥 138kg, 소맥분 100kg을 1석으로 환산하여 계산했다.

1년 동안 수입된 쌀은 27만 톤이며 보리, 소맥, 소맥분은 총 59만 톤이 들어왔다. 이를 석으로 환산하면 미곡 189만 1천 석, 보리 356만 5천 석, 소맥 64만6천 석, 소맥분 132만 2천 석으로 합계는 742만 3천 석이다. 1951, 1952, 1953년산 하곡 수확고는 각각 300, 430, 510만 석이었다. 외국에서 들어온 보리 양이 한국에서 생산되는 보리의 연평균 생산량과 비

등했다.

미곡연도가 시작되는 1952년 11월부터 보리 수확기인 1953년 5월까지 국내에 도입된 외국산 보리는 170만 석, 국산 보리가 시장에서 판매되는 6, 7월 두 달 동안에 들어온 외국산 보리는 121만 석이었다. 도입양곡의 판매가격은 국산 양곡보다 훨씬 저렴했기 때문에 국내산 하곡은 외곡의 경쟁 상대가 되기 어려웠다. 외곡 도입으로 곡가가 전반적으로 하락하는 가운데, 보리 가격은 더 큰 영향을 받았다. 1954년 하곡가를 필두로 곡가가 전반적 하락하자 양곡 판매를 통해 생계를 유지해야 하는 농가들이 경제적으로 타격을 입었다. 휴전 체결 이후 정부와 국회는 식량부족에 더해 곡가를 안정적으로 유지하는 것에도 주의를 기울여야 했다.

三 전후 군사력 유지와 인플레이션 억제를 위한 식량정책 (1954-1956년)

1953년 7월 27일 휴전협정이 조인되었다. 전후 한국정부가 직면한 과제는 전쟁으로 인한 피해를 복구하는 것이었다. 전후 복구는 일차적으로 6.25전쟁으로 인해 남한이 입은 인적·경제적 피해를 전쟁 전 수준으로 회복하는 것을 의미했다. 경제적 측면에서는 전쟁비용 조달을 위해 남발되었던 통화량을 수축하고. 급등한 물가를 안정시키는 것, 즉 인플레이션 억제가 절실했다.

그림 표 3-1. 6.25전쟁기 통화량 및 물가 변동

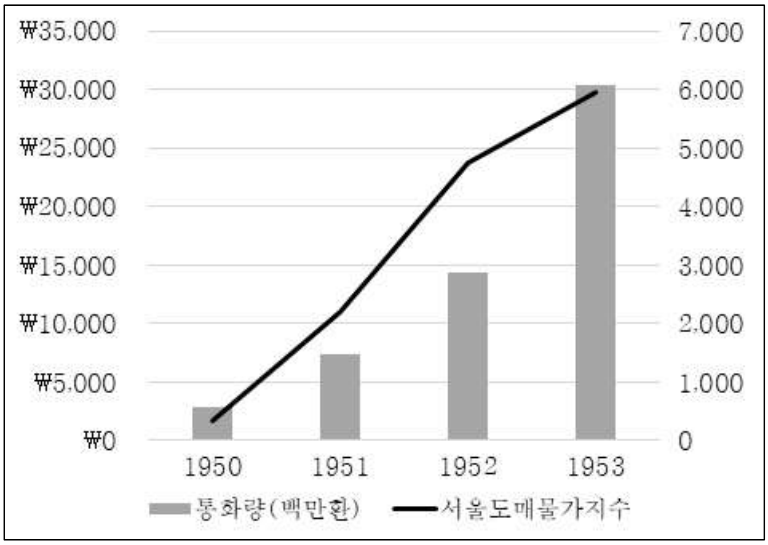


그림 표 3-1에서 볼 수 있듯이 1950년 28억 환이었던 통화량은 1953년에는 303억 환으로 10배 이상 증가했다.[1] 1947년의 물가를 100으로 했을 때, 1955년 334였던 서울도매물가지수는 1953년에는 7,566을 기록했다. 농·공업의 생산능력을 확보하는 것 또한 주요한 과제였다.

---

1) 1950-1953년 통화량 증가의 주요 원인은 정부의 재정적자와 정부가 유엔군에 대여한 자금 때문이었다. 한국은행조사부, 1955 《경제연감》 Ⅰ-35-37쪽.

전쟁 전의 상태로 돌아가는 것을 목표로 한 한국 경제는 전쟁기간 동안 두 가지 큰 변화를 겪었다. 우선 농지개혁을 통해 지주제는 해체되고 자영농 중심의 농업구조가 수립되었다. 다음으로 한국경제가 지탱해야 하는 한국군 규모가 증가했다.[2)]

표 3-1. 6.25전쟁 전후 한국군의 증가(단위 : 만 명)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
병력수	9.2	13.2	33.7	41.4	57.3	72.8	72	72
병력지수	100	143	336	450	623	791	783	783

출전 : 임상오, 1990, 《韓國財政의 構造와 性格(1945-1960)》, 고려대학교 경제학과 박사학위논문, 32쪽.

즉 전쟁 전으로의 복귀와 동시에 전쟁기간 변화한 구조를 유지하는 두 가지 과제가 한국정부 앞에 놓여있었던 셈이다. 식량정책 또한 이 같은 전후 복구의 기조 하에서 수립·시행되었다.[3)] 구체적으로 전후 한국정부의 식량정책의 주안점은 군사력 유지에 필수적인 군수식량의 확보와 인플레이션 수습을 위한 저곡가의 유지였다. 이하에서는 전후복구기, 1953년 하반기부터 1956년 하반기 동안 한국정부가 시행한 식량정책의 내용과 그 특징을 살펴보겠다.

1. 양곡관리법 개정과 전후 복구기 정부관리양곡 수급계획

2) 1953년 7월 당시 49만 2천명이었던 한국군은 1955년 6월에는 66만 2천명으로 증가했다. 6.25전쟁 전후 한국군의 증강은 미국의 대한군사원조 증강에 따른 것이었다. 6.25전쟁 중이었던 1952년 10월 31일 미국은 12개 사단, 6개 독립연대로 구성된 총 46만 3천명 규모의 한국군에 대한 지원을 승인했다. 휴전을 앞둔 1953년 5월 14일 미국은 한국군을 20개 사단 65만 5천명 규모로 증강하고 이를 원조하기로 결정했다. 1954년 11월 17일 한미 양국 간에 조인된 한미합의의사록 부록 B에서 1955회계연도 동안 미국은 총 72만 명 규모의 한국군을 부양하기 위해 원조한다고 약속했다. 이동원, 2019, 앞의 글, 119쪽, 187-189쪽.

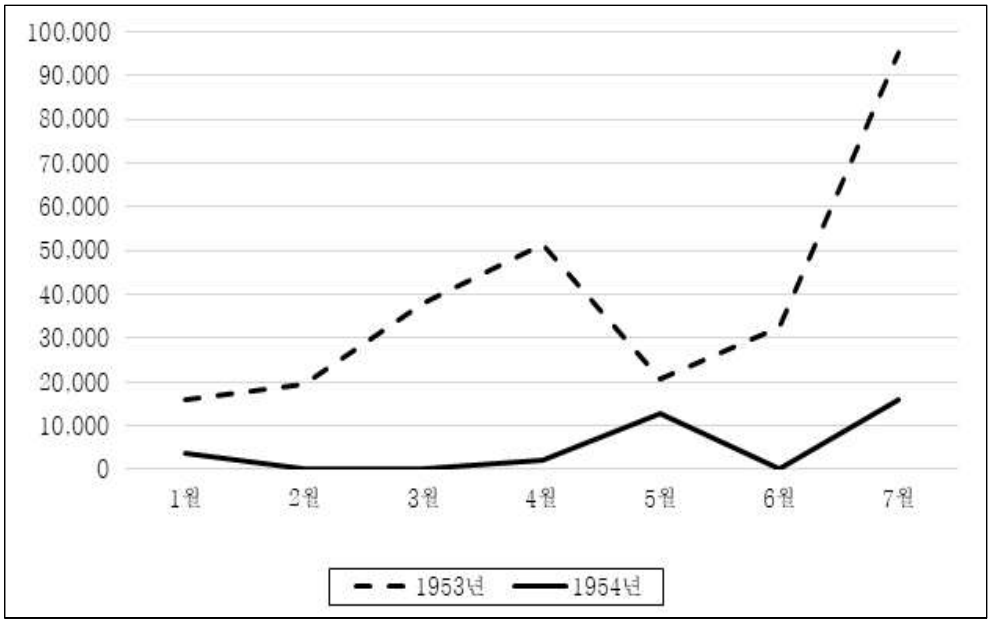
3) 농수산부, 1978, 앞의 책, 285쪽.

1) 곡물 가격 변동과 양곡관리법 개정

식량정책의 법적 근거인 〈양곡관리법〉은 6.25전쟁 기간 중 두 차례 개정되었다. 1951년의 1차 개정을 통해 정부는 매매가격을 포함한 양곡 수급계획을 미곡연도기 시작되기 전에 국회에 제출하고, 동의를 얻어야 한다는 조항이 신설되었다. 한편, 가격 조절을 위해 정부가 양곡을 시장에 판매하거나 시장에 출회된 양곡을 매입할 수 있다는 조항은 불필요하다는 판단 하에 삭제되었다. 양곡관리법 제정 당시의 목표였던 수급조절과 가격조절 중 전쟁이라는 비상상황 하에서 한국정부가 식량정책을 실행함에 있어 수급조절을 더 중시했음을 보여준다. 1952년에 이뤄진 2차 개정 또한 같은 맥락이었다. 2차 개정의 골자는 민간수입업자의 양곡수입에 대한 제약을 완화시키는 것으로, 식량부족분을 수입을 통해 보충하려는 의도에서 추진되었다. 한국의 양곡생산량이 수요량에 비해 부족하고, 외국산양곡도입이 활발하지 않았던 정부수립기와 식량사정이 불안정했던 6.25전쟁 기간 동안 정부는 식량정책의 주안점을 농가가 생산한 식량과 도입 양곡이 양곡 생산자가 아닌 비농가 인구에게 적절하게 공급되는 것에 두었고, 양곡 가격 조절에 대한 관심은 상대적으로 적었다.

1953년 상반기에 구호원조 양곡으로 막대한 양의 대맥이 도입되자, 출회기를 맞은 1953년산 국산 대맥 가격이 급락했다. 이 같은 현상은 1954년 여름에도 되풀이 되면서 정부가 식량의 충분한 공급은 물론 가격을 안정시키는 데에도 적극적으로 개입해야 할 필요성이 제기되었다. 그림 3-2에서 볼 수 있듯이 1953년 11월부터 1954년 5월까지 도입된 외국산 대맥은 약 38만 석(40,735톤)으로 전쟁 중이었던 전년도 같은 기간의 도입량인 290만 석과 비교할 때는 감소했다. 하지만 1953 미곡연도에 대량으로 도입된 구호양곡은 모두 배급되지 못하여 남은 양곡은 1954미곡연도로 이월된 상황이었다. 1954년 당시 외국산 대맥 도입량은 4-7월에 증가했는데, 이때는 국산 대맥이 시장에 출하되어 거래되는 시기였다. 이는 1954년산 국내산 대맥 가격의 하락에 일조했다.[4)]

그림 표 3-2. 1953년 상반기와 1954년 상반기의 대맥 도입량 (단위 : 톤)



1954년 여름 대맥의 시장 가격은 생산비의 1/3까지 하락했다. 이에 정부가 하곡을 적절한 가격으로 매상하여 곡가 하락을 방지해야 한다는 논의가 대두하였다. 국회는 1954년 7월 13일과 14일에 걸쳐 하곡가 하락 문제에 대해서 대정부 질의를 벌였다.[5] 7월 13일 국회에 출석한 농림부 장관은 현재 대맥 시장 가격의 8할을 농민에게 융자하는 방식으로 정부가 대맥을 수집하여, 가격 하락을 방지하겠다고 밝혔다.[6] 농림부 장관이 하곡 수집에 있어 매상이 아니라 융자라는 방식을 내세웠던 이유는 1950

4) 이 같은 상황은 19회 22차 국회 본회의에서 농림분과위원회 소속인 홍창섭의원의 발언에 잘 드러난다. 발언은 다음과 같다. “그 당시의 형편과 지금의 형편과는 정반대로서 지금에 와서는 양곡이 남고, 특히 잡곡 같은 것은 잉여가 되어서 노임도 안 되기 때문에 수확도 안 할 정도에 있는 것이다 이렇게 되고 보니 불가불 매상을 하지 않으면 안 될 이와 같은 필요성을 승인하였는데 불가불 매상을 하자고 하면 법을 우선 고쳐서 개정법률안을 제안하지 않으면 안 될 이와 같은 처지에 있는 것입니다.” 《제3대국회 제19회 제22차 국회임시회의속기록》 (1954.7.13.)

5) 《제3대국회 제19회 제22차 국회임시회의속기록》 (1954.7.13.), 《제3대국회 제19회 제23차 국회임시회의속기록》 (1954.7.14.)

6) 《제3대국회 제19회 제22차 국회임시회의속기록》 (1954.7.13.)

년 〈양곡관리법〉 제정 당시 정부의 일반 매상이 적용되는 양곡은 미곡으로만 규정되었기 때문이다. 국회의 예산결산위원회와 재정경제위원회, 농림분과위원회에서 선출한 위원들로 구성된 소위원회가 하곡 수집에 관한 제안서를 작성하기로 하였다. 소위원회는 “하곡의 시장 가격이 생산비의 3분지 1에도 미달되는 현상에 비추어서 농촌 광구(匡救)의 일책”으로 하곡 매상 건의안을 작성했다. 〈양곡관리법〉을 당장 개정할 수 없는 상황에서 소위원회는 하곡 매상을 대한금융조합연합회에 대행하는 방법으로 활로를 찾았다. 대신 매상에 드는 자금은 정부가 관리하는 양곡관리특별회계에서 조달하며, 관련 입법 및 예산조치 또한 정부가 즉시 제안하여야 한다는 단서를 달아 대한금융조합연합회가 실시하는 하곡 매상에 대한 책임이 정부에 있음을 분명히 했다.

1954년 7월에 하곡가 하락 문제와 그 대책으로서 정부 매상을 논의하는 가운데 〈양곡관리법〉 개정 필요성이 대두하였다. 가격 하락은 하곡에 한정된 문제가 아니었다. 6.25 전쟁기에는 식량의 절대량이 부족했다. 따라서 정부가 원조기구와의 협상을 통해 최대한 많은 양곡을 도입하고 이를 적절히 배분하는 것이 중요했다. 전쟁이 끝난 후에도 전후 복구를 위한 구호양곡이 계속 도입되었다. 정부는 식량 공급량 조절은 물론 식량가격 조절에도 일정 부분 책임을 져야했다. 식량가격 조절에 대한 정부의 책임을 법제화하는 것은 1954년 〈양곡관리법〉 3차 개정으로 일단락되었다.

1954년 9월 29일 국회 본회의에서는 〈양곡관리법〉 3차 개정안을 안건으로 상정, 논의하였다. 개정안의 골자는 정부가 양곡 가격 조절에 관여한다는 8조의 신설이었다. 아래의 표 3-2는 3차 개정에서 신설된 8조와 양곡관리법 당시 같은 내용을 담았지만 1차 개정 때 삭제되었던 7, 8조를 비교한 것이다.

〈양곡관리법〉 제정 당시의 7조는 정부가 이미 농민들로부터 매상한 양곡을 곡가조절을 위해 시장에 매각할 수 있다는 내용이고, 8조는 곡가조절이 필요할 시 일반 매상과 별개로 시장에서 양곡을 매입하거나 매도할 수 있다는 내용이다. 1차 개정 당시의 논의를 보면 절대적으로 양곡

이 부족한 상황에서 가격 조절에 관한 항목인 7조는 필요성이 떨어지며, 8조는 정부가 정부관리양곡의 확보를 위해 강제로 양곡을 매상할 것을 우려하여 삭제되었다.

표 3-2. 양곡관리법 개정 조문 비교

항목	양곡관리법 (1950.2.16.)	1차개정 (1951.6.2)	3차개정 (1954.11.6)
내용	제7조 정부는 본법에 의하여 매입한 양곡을 수급계획에 의하여 또는 양곡의 가격을 조절하기 위하여 매각할 수 있다.	삭제한다.	8조 정부는 **양곡**의 가격조절상 필요하다고 인정할 때에는 시장에 출회하는 양곡 또는 생산자가 매각하는 **양곡을 국회의 동의한 가격과 수량**에 의하여 **매입**하고 또는 이를 판매할 수 있다.(강조 인용자)
	제8조 정부는 양곡관리상 필요하다고 인정할 때에는 시장에 출회(出廻)하는 양곡을 매입하여 양곡의 수급 또는 가격을 조절하기 위하여 시장에 매도할 수 있다.	삭제한다.	

출전 : 국가법령정보센터(괄호 안은 제정일)

1954년 3차 개정시 신설된 8조에는 정부가 곡가의 급격한 변동을 방지하기 위해 일반 매상제도와는 별도로 양곡을 시장으로부터 구매하거나 반대로 시장에 매각할 수 있다는 내용이 담겼다. 곡가 급등은 식량 소비자인 비농가 인구의 식생활을 불안정하게 만들고, 곡가 급락은 식량 생산자인 농가의 경제력을 저하시키는 요인이었다. 곡가 안정은 비농가 인구와 농가 인구 양자를 위해 필요한 조치였다. 〈양곡관리법〉 개정을 통해 곡가의 급격한 변동을 완화시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 특기할 점은 곡가 조절을 위해 정부가 판매할 양곡량과 그 가격에 대해서도 일반 매상과 마찬가지로 국회의 동의를 얻어야한다는 점이 추

가된 것이다. 이는 〈양곡관리법〉 제정 당시에는 없었던 내용이다.

양곡관리법 개정 법률안 제1독회에 참석한 김원태 농림부 차관은 곡가 조절을 위해 정부가 양곡을 매매할 경우, 국회의 동의를 얻어야한다는 항목을 삭제해달라고 요청했다. 곡가 급변에 바로 대처하기 위해 정부의 재량권을 확대할 필요가 있다는 이유를 제시했다.[7] 이에 대하여 개정안을 제출한 농림분과위원장 홍창섭은 정부가 재정지출을 줄이기 위하여 생산비 이하의 가격으로 양곡을 구매하거나, "마지못해서 조금" 사는 일을 방지하기 위하여 국회의 동의를 얻는 내용이 꼭 들어가야 한다고 응수했다.

본회의에서는 별다른 질의 없이 이후의 독회를 생략했다. 문구 수정을 법제사법위원회에 맡기기로 하고 농림위원회의 개정안이 표결 결과 가결되었다. 법제사법위원회에는 농림위원회가 작성한 개정안을 수정하지 않았다. 이로서 1954년 11월 6일 〈양곡관리법 3차 개정안이 제정되었다. 3차 개정안의 개정취지는 "하곡가격의 하락을 방지하기 위하여 정부는 양곡의 가격조절상 필요하다고 인정할 때에는 시장에 출회하는 양곡 또는 생산자가 매각하는 양곡을 국회가 동의한 가격과 수량에 의하여 매상 또는 판매할 수 있게 하려는 것"이었다.[8]

〈양곡관리법〉은 1954년 3차 개정이후 1963년 전면개정되기 전까지 개정되지 않았다. 1954년 이후 정부식량정책의 법적 근거가 된 양곡관리법의 내용을 살펴보자. 본문 24조로 구성된 양곡관리법은 1조에서 "본법은 양곡을 관리비축하여 그 수급과 가격의 조절 또는 배급과 소비의 통제를 함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적으로 한다"고 명시했다. 2조에 의거 양곡은 미곡, 맥류와 대통령령으로써 정하는 기타 곡류를 의미했다. 3조, 6조는 일반 매상제도에 관한 조항이다. 양곡 생산자는 정부가 지정하는 양을 매도해야하는 의무가 있으나, 매상대상에서 자가용 식량과 종곡은 예외로 했다. 농가가 자가용 식량과 종곡을 보유할 수 있도록 정부가 매입하는 미곡 총량은 당해 국내총생산량

---

7) 《제3대국회 제19회 제51차 국회임시회의속기록》 (1954.9.29.)

8) 양곡관리법(법률 제349호, 개정, 1954.10.16.) (https://www.law.go.kr/법령/양곡관리법/(00349,19541016)

의 3분의 1을 초과하지 못한다고 규정했다. 5-6조는 매입가격에 관한 것으로 정부가 매년도 양곡수급계획을 수립하고 그 수량과 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 한다고 규정하고, 매입가격의 일부를 필수물자로써 대체 지급할 수 있다고 규정했다. 8조는 곡가조절을 위해 정부가 일반 매상과는 별도로 양곡을 구입하거나 반대로 시장에 판매할 수 있다는 내용이다. 9-11조는 양곡수입과 수출에 관한 내용이다. 12-17조는 불필요한 양곡소비와 가공(주류, 제과 등)을 정부가 제한할 수 있다는 내용을 담은 조항이다. 18조부터 24조까지는 양곡관리법 위반자에 대한 처벌 조항으로 처벌 대상은 크게 두 가지였다. 하나는 매상 거부 및 방해이다. 정부의 지정한 양에 대한 매상을 거부하거나, 정부의 양곡 매입을 방해하면 3년 이하의 징역에 처할 수 있다. 다른 하나는 양곡 유통에 관한 것으로 양곡을 매점매석 혹은 밀수출할 경우 처벌할 수 있었다. 매점매석에 대한 처벌 규정이 10년 이하의 징역인 것에 비해, 밀수출에 대한 처벌은 사형, 무기징역도 포함되어 있어 더욱 과중했다.

1954년 완성된 〈양곡관리법〉을 통해 정부의 식량정책의 목표를 재차 확인할 수 있다. 우선 정부는 일반 매상제도를 통해 농가로부터 추곡과 하곡을 매입하여 정부관리양곡을 확보한다. 정부관리양곡은 군량을 포함한 관영 수요처 및 세궁민 등을 위한 민영 수요처에 무상 혹은 유상 배급된다. 이를 통해 비생산인구에게 원활히 식량을 공급하여 식량수급이 불안정하지 않도록 한다. 다음으로 일반 매상과 별도로 양곡을 구매·판매하여 곡가 안정을 도모한다. 이는 생산자 농민의 소득을 보전하여, 농업생산이 지속될 수 있게 한다. 이처럼 식량수급 및 곡가의 불안정을 완화시키는 것이 6.25전쟁 이후 정부 식량정책의 기본 목표였다. 하지만 전쟁 이후 팽창한 군사력을 유지하기 위해 정부는 양곡관리법의 틀 안에서만 식량정책을 펼치지 않았다. 다음에서는 1954-1956 미곡연도 3개년간 정부가 국회에 제출한 각 년도 정부식량수급계획과 이에 대한 국회의 수정안 및 최종 계획의 공급면을 중심으로 정부관리양곡이 어떤 경로를 통해 확보되었는지 살펴보겠다.

2)

3) 관영수요에의 공급을 위한 식량수급계획의 시행

정부는 1953년 9월 17일에 1954미곡연도 식량수급계획 초안을 작성하였다.[9] 식량수급계획은 전체 식량수급계획과 정부관리양곡 수급계획 총 2종으로 되어 있다. 전체 식량수급계획에 따르면 1954미곡연도 전체 수요량은 농가와 비농가 등 모든 식량 수요를 합쳐 26,641,000석인데 반해 국내산 양곡 공급량은 전년도 이월량을 합쳐도 23,830,000석에 불과했다. 여기서 발생하는 절대부족량 228만 석은 원조 양곡과 정부의 수입으로 충당하고자 했다.

정부관리양곡 수급계획에서 제시한 주요 사항은 다음의 세 가지였다. 첫 번째는 일반 매상 정상화이다. 일반 매상은 정부가 수립한 식량수급계획의 제1원칙으로 매우 중요했다. 1950년 양곡관리법 제정 당시 일반 매상은 정부가 정부관리양곡을 마련할 수 있는 유일한 수단이었다. 6.25 전쟁 기간 동안 임시토지수득세의 신설과 함께 일반 매상 규모는 축소·중단되었다. 전쟁이 끝난 1954 미곡연도부터는 일반 매상제도를 재개하고, 〈양곡관리법〉을 따라 정부관리양곡제도를 운용하겠다는 것이다. 정부는 일반 매상의 실시 이유로 농민이 미곡을 염가로 방매하는 것을 방지하기위함이라고 밝혔다. 즉, 〈양곡관리법〉 개정에 따라 정부가 곡가조절을 위해 양곡을 매매하는 것과 별도로, 일반적으로 곡가가 하락하는 추수기에 정부가 고시한 가격으로 양곡을 매상하여 농가의 경제적 이윤을 보장할 수 있다는 것이다.

특기할 점은 정부가 매상한 100만 석의 미곡을 일본에 수출한다는 계획을 세웠다는 점이다. 정부는 대일(對日)미곡수출을 통해 획득한 달러로 가격이 저렴한 외국산 잡곡을 180만 석 정도 수입할 수 있을 것이라고 보았다. 이를 통해 전체적으로 식량 공급량을 증가시킬 계획이었다.[10] 그렇지만 100만 석 미곡 수출은 실현되지 않았다. 1953년산 미곡

---

9) 총무처 의정국 의사과, 1953, 〈1954년미곡연도식량정책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》, 국가기록원 관리번호 BA0084193.

10) 한국은행조사부, 1955, 〈대일미곡수출계획진행경위〉, 《한국은행조사월보》 1955년 2월호, 29-30쪽; 〈政府糧穀은 軍官需에 局限〉, 《조선일보》1953.9.14.

의 정부매상가에 180대 1의 公定換率(공정환율, official rate)을 적용하여 산출한 수출 원가가 국제 양곡 시장에서 거래되는 다른 국가의 가격보다 매우 높았기 때문이다.[11]

두 번째는 사환곡제도 신설이다. 자가식량 확보초자 여의치 않은 영세농가가 점차 증가하는 추세에 대비하여, 영세농가에 양곡을 빌려주는 사환곡 제도를 실시하겠다고 밝혔다. 구체적인 계획은 전체 농가 인구의 30%인 3,786,500명을 영세농가로 추산하고, 이들에 대해 춘궁기 3개월간 1일 1인당 3홉씩 100만 석을 대여하는 것이다.[12] 사환곡제도를 위해 본미곡연도에 50만 석을 비축하겠다고 밝혔다.

세 번째는 민간에 대한 양곡 배급제도를 폐지하는 것이다. 이에 정부관리양곡 수요면에서 민수용으로 책정된 항목은 구호양곡이 유일했다. 구호양곡은 전쟁으로 인해 원 거주지를 잃었거나, 65세이상 혹은 15세 이하의 노약자, 일정한 생계가 없어 식량 조달이 어려운 자들에게 배급되었다.[13] 미군정기이래 6.25전쟁기 동안 정부는 일반배급과 중점 및 초

---

11) 국산 미곡의 수출 가격은 1톤 당 235불인데 반해, 태국미와 대만미의 국제 거래 가격은 각각 1톤 당 140불, 190불이었다. 〈갈피못잡는 糧穀政策 輸出 그만두겠다〉, 《경향신문》 1954.4.8.; 〈輸出米穀入札問題〉, 《경향신문》 1954.8.13.; 〈糧穀輸出)을 中止〉, 《경향신문》 1954.8.19 국산미의 수출 가격이 다른 국가에 비하여 높았던 이유는 1953년 12월 15일부터 적용된 180대 1의 공정환율이 실제 한국 통화 대 달러의 가치보다 훨씬 낮은 저환율이었기 때문이다. 1954년 6월을 기준으로 시장환율은 최저 438대 1에서 최고 675대 1이었다. 이처럼 한국 통화가 고평가된 상황이 고스란히 반영되어, 매상 가격에 환율을 적용한 수출가격 또한 높을 수밖에 없었다. 이승만 정부가 저환율을 고집했던 이유는 미국으로부터 더 많은 對韓(대한)원조를 획득하고, 6.25전쟁기 정부가 유엔군에게 대여한 환화의 대가로 상환받는 달러의 규모를 증가시키기 위해서였다. 또한 공정환율과 시장환율 사이에서 생기는 차액은 외환을 가지고 있다는 것 자체를 권력으로 만들었고, 이상 정권은 외환을 특정인에게 배정하고, 이들로부터 정치자금 혹은 개인용 자금을 염출했다. 공정환율이 저환율로 유지되는 한 양곡은 물론 한국산 재화는 국제시장에서 가격경쟁력을 가지기 어려웠다. 따라서 1950년대 동안 수출은 증진되기 어려웠다. 김일영, 2007, 〈이승만 정부의 산업정책과 렌트추구 그리고 경제발전〉, 《세계정치》 8. 182-185쪽; 최상오, 2002, 《1950年代 外換制度와 換率政策에 관한 硏究》, 성균관대학교 경제학과 박사학위논문, 133-144쪽.

12) 농림부, 1953, 〈1954년미곡연도 식량정책에 관한 건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084193.

13) 1950년대 구호에 관한 법제는 식민지기 제정된 〈조선구호령〉을 이어받은 것이었다. 조선구호령에서 피구호자로 분류된 사람은 다음과 같다. 1. 65세 이상의 노약자 2. 13세 이하의 유자 3. 임산부 4. 불구폐질, 질병, 상이 기타 정신 또는 신

중점배급을 통해 비농가 인구에 식량을 유상으로 배급해왔었다. 구호양곡 이외의 민수용 항목을 삭제한 것은 비농가 인구의 식량은 시장 유통에 맡긴다는 것을 의미했다.

정부가 제출한 정부관리양곡 수급계획 초안을 검토한 국회 농림위원회는 정부 계획에서 50만 석으로 기재된 이월양곡은 실제 150만 석으로 착오가 있다고 지적했다. 덧붙여 이월량이 100만 석이 더 있다면, 140만 석을 수납할 계획인 농지상환곡을 금납제로 전환하여 농민의 부담을 줄여야 한다고 보았다. 농림위원회는 정부측 초안에서 이월량의 착오를 수정하고, 농지상환곡을 금납제로 전환하는 것을 제안하며 정부안의 반환을 안건으로 상정했다. 농림위원회의 안건은 1953년 11월 12일 국회 본회의에서 별다른 이의 없이 통과되었다.[14] 정부는 1953년 11월 6일 정부관리양곡 수급계획안의 수정안을 작성하여 국회에 제출했다.[15] 수정안을 검토한 농림위원회는 현재 국회에서 임시토지수득세의 세율 인하를 논의중이며, 농지상환곡 또한 금납제 개정을 추진 중이기 때문에 이를 반영하여 다시 수정할 것을 요구했다.[16]

농지개혁 상환곡의 금납제 전환에 반대하던 정부는 1953년 해가 지날

체장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는자. 한국정부는 전쟁 피난민, '전쟁미망인', '전쟁고아', 부랑인등을 구호 대상에 추가했다. 김아람, 2017, 《한국의 난민 발생과 농촌 정착사업(1945-1960년대), 연세대학교 사학과 박사학위논문, 74-76쪽.

14) 《제2대국회 제17회 제2차 국회임시회의속기록》 (1953.11.12.), 2쪽.

15) 농림부, 1953, 〈4287미곡연도 식량정책에 관한 건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084194, 정부측 수정안은 공급면을 보면 이월량을 50만 석에서 150만 석으로 증량했다. 공급면이 늘어난 만큼 수요면도 군량 및 공무원 배급양곡, 수급조절용 양곡을 증량했다. 전체 정부관리양곡의 규모는 초안의 8,168,599석에서 8,684,916석으로 증가했다. 그런데 국회가 요구했던 농지상환곡 수납량의 축소 및 삭감은 전혀 반영되지 않았다.

16) 《제2대국회 제18회 제8차 국회정기회의속기록》 (1954.1.7.), 변진갑 의원의 발언 내용은 다음과 같다. "수급계획에 대해서는 10월 중에 한 번 나왔던 것이올시다만 그때에는 이월 양곡이 150여만 석이 있는 것을 그저 정부에서는 계획하지 아니하고 새 86년산 미곡 수납 그것만을 가지고 계획했든 것이올시다. 그러므로 이월 양곡 100만 석을 추가해 가지고 다시 계획을 짜오라고 했드니 그 후에 다시 나왔었으나 그 후에 토지수득세법이 변경이 되고 또 농지개혁법이 변경이 되므로 따라서 자연히 수급계획에 변경이 있으리라고 해서 정부에 다시 환부했는데 지금까지 수급계획의 동의 요청이 안 나오고 있습니다."

때까지 1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수정안을 제출하지 않았다. 뿐만아니라 1953년산 미곡을 일반 매상할 때 적용할 가격에 대한 동의안도 제출하지 않았다. 이처럼 정부의 식량수급계획 제출이 늦어지자 국회에서는 정부에 수급계획 및 미곡 매매가격에 대한 동의안을 제출해 달라고 요청했다. 〈양곡관리법〉에 의하여 정부가 매년도 양곡수급계획 및 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 함에도 불구하고, 이미 새로운 미곡연도가 시작되었음에도 동의안이 제출되지 않은 것이 위법이며, 정부 예산안을 심사하기 위해서도, 수급계획, 매입수량 및 가격에 대한 동의안이 먼저 통과되어야 한다고 강조했다.[17]

결국 정부는 1954년 3월 9일 1954미곡연도정부관리양곡 수급계획안이 국회 본회의에 상정되었다.[18] 이 때 상정된 안은 1953년 11월에 정부가 제출한 계획을 농림위원회에서 수정한 것이었다. 아래 표 3-3과 같은 농림위 수정안이 국회를 통과하였다.

표 3-3. 1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 국회 수정안(단위 : 정곡석)

수 요		공 급	
관수용	4,087,524	전년도이월	1,525,314
(관수 중 군량)	(2,257,818)	토지수득세	1,727,249
민수용(구호양곡)	1,321,000	농지상환곡	1,174,405
종자용	261,792	일반 매상	1,000,000
수출용	1,000,000	대여회수	51,500
수급조절대비용	1,448,152	도입양곡	2,640,000
합계	8,118,468	합계	8,118,468

출전 : 농림부, 1959, 《농림통계연보》 222쪽.

비고 : 1. 군량은 작성 당시의 군인 수에 기초해 산출한 것이 아니라 20개 사단, 총병력 78만명으로 증가시 필요한 추정 소요량이다. 2. 《농림통계연보》에는 대여양곡 500,000만 석, 수급조절대비용

17) 《제2대국회 제18회 제8차 국회 본회의속기록》 (1954.1.7.)

948,152석으로 기재되어 있으나, 여기서 대여양곡은 사환곡 비축용을 의미하며, 이는 국회 통과시 국회와 이를 수급조절대비용 항목에 합산되었음으로 원문 표를 수정하였다.

농림위는 이월량을 실제 재고량에 맞춰 현실화하고, 사환곡 제도가 법률로 제정되지 않은 점을 들어 사환곡 관련 항목을 삭제했다.[19] 정부의 반대로 농지개혁 상환곡이 금납제로 전환되지 않았기 때문에 농지상환곡은 수납예정량은 100만 석으로 유지되었다.

최종 통과된 농림위의 식량수급계획 수정안은 사환곡 항목과 전년도 이월 항목을 제외하면 정부가 작성했던 초안과 크게 다르지 않았다. 정부관리양곡 규모는 811만 석으로 1953미곡연도의 정부관리양곡 910만 석과 비교해 100만 석이 감소되었다. 이같은 식량수급계획안이 확정됨에 따라 100만 석을 목표로 일반 매상 제도가 재개되었고, 구호양곡외의 민수용 식량 배급은 폐지되었다.

다음의 표3-4는 전시 정부가 수립한 식량정책과 전후 식량정책의 차이를 살펴보기 위해, 1953미곡연도와 1954미곡연도의 정부관리양곡 수급계획을 비교한 것이다.

우선 수요면을 살펴보면, 1954미곡연도(이하1954년도)에 관수용으로 배정된 양곡은 1953미곡연도(이하 1953년도)보다 90만 석 증가했다. 이는 세부 항목에서 볼 수 있듯이 군량미가 증가한 결과이다. 1953년에 정부가 비농가에 배급하기 위해 배정한 항목은 민수용과 피난민용으로 총 538만 석이다. 반면 1954년에는 비농가에 대한 배급량이 132만 석으로 대폭 감소하였다. 1953년에 비축용과 시장조절용으로 따로 배정되었던 양곡은 1954년에는 수급조절이라는 항목을 신설하여 통합하였다. 한편, 1953년에는 없었던 수출용 항목은 일반 매상으로 획득한 미곡 100만 석

18) 《제2대국회 제18회 제8차 국회 본회의속기록》 (1954.3.9.), 7-8쪽.
19) 농림위원회는 사환곡 관련 법제가 마련되지 않았다는 이유로 정부관리양곡 수급계획에서 사환곡 항목을 삭제했다. 그렇지만 정부의 사환곡 제도 도입 취지에 동의하며 다음 해를 위한 사환곡 비축량 50만 석을 수급조절용에 포함하였다.

을 일본 등에 수출하여 더 많은 양의 잡곡을 수입하여 배급에 사용하겠다는 계획에서 나온 것이다.

표 3-4. 1953·1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 비교 (단위 : 정곡 만 석)

수 요				공 급			
1953미곡연도		1954미곡연도		1953미곡연도		1954미곡연도	
관수용	314	관수용	409	이월	0	이월	153
관수 중 군량	133	관수 중 군량	226	토지 수득세	130	토지 수득세	173
민수용	135	민수용 (구호)	132	농지 상환곡	95	농지 상환곡	117
피난민 구호용	403	종자용	26	비료교환	15	일반 매상	100
비축용	150	수출용	100	대여회수	4	대여회수	5
시장조절용	350	수급 조절용	145	도입양곡	658	도입양곡	264
합계	902	합계	812	합계	902	합계	812

출전 : 표 2-20, 표 3-2를 토대로 재작성

비고 : 만 석이하 반올림.

공급면을 보면 1953년에 도입된 양곡은 659만 석에 달했고, 이중 23% 가량이 이월된 것을 알 수 있다. 이월되는 도입 양곡량이 많았던 만큼 1954년의 도입 양곡량은 264만 석으로 60% 감소했다. 수요면은 100만 석밖에 감소하지 않았기 때문에 국내산 양곡 수납량을 늘리고, 일반 매상을 100만 석으로 확대하여 수요와 공급의 균형을 맞췄다.

이상을 종합하면 전쟁을 거치며 확대된 정부관리양곡의 규모는 전후에도 유지되었다. 무엇보다 관수용 수요, 그중에서도 군량이 전쟁기보다 증가했기 때문이다. 반면 정부관리양곡 중 민간으로 배급되는 비율은 대폭 축소되었다. 공급면에 있어서는 전쟁기에는 구호양곡에 절대적으로 의존

했다. 그런데 전쟁기 다량으로 도입된 구호양곡이 국내 농가의 경제력을 악화시켰고, 휴전협정이 조인된 만큼 UN을 통한 구호양곡 도입은 종료될 가능성도 높았다. 따라서 도입양곡의 비중을 줄이되 국내산 양곡의 비중을 높여갔다고 볼 수 있다. 공급면에서는 관수 및 군량 확보에 주안점을 두고, 공급면에서 국내산 양곡의 비중을 확대하는 정부 식량정책의 기조는 1955미곡연도의 식량수급계획에서도 이어졌다.

1955미곡연도 식량수급계획을 정부가 성안한 것은 1954년 10월 10일이었다.[20] 1954미곡연도와 마찬가지로 전체 식량수급계획과 정부관리양곡 수급계획으로 구성되어있다.

우선 전체 식량수급계획을 보자. 총 인구를 2,220만 명으로 추정하여 식량 수요는 26,526,278석이었다. 국내산 양곡의 총 공급량은 1954년산 수확 예상량에 전년도 이월량 130만 석을 합하여 26,396,285석이었다. 1955미곡연도의 절대량 부족은 12만 석으로 1954미곡연도와 비교하면 대폭 감소하였다. 게다가 1955년에 구호 원조로 도입예정인 양곡이 43만 석이었기 때문에 1955미곡연도는 정부수립 후 최초로 전체 식량수급계획에서 식량 수요량보다 공급량이 많았다.

1955미곡연도 정부관리양곡 수급계획은 다음의 원칙에 의해 작성되었다. 첫째, 곡가조절을 위해 전년과 동일하게 일반 매상으로 100만 석을 수집한다. 둘째, 농지개혁 법정(法定) 상환 만료년이기 때문에 1년치 상환량에 더해 그간 미납된 상환곡의 1/3을 추가 수납한다. 셋째, 국군 증강에 따른 군량 수요 증가에 대비하여 수급조절용 양곡을 예년보다 많이 배정한다.

1955미곡연도 정부관리식량수급계획은 국회 동의 절차를 거치며 수정되었다. 정부안을 심사한 국회 농림위원회는 1954년 11월 17일 국회 본회의에 정부관리양곡 수급계획 동의 요청안에 대한 수정안을 상정했다. 아래 표 3-5는 국회 농림위원회의 수정안과 정부 원안을 비교한 것이다.

---

20) 농림부, 1954, 〈단기4288미곡연도 식량수급계획에 관한 건〉, 《국무회의록》, 국가기록원 관리번호 BA0085173.

표 3-5. 1955미곡연도 정부관리식량수급계획 정부원안과 국회수정안
(단위 정곡 : 석)

수요			공급		
항목	정부원안 (부결)	국회수정안 (가결)	항목	정부원안 (부결)	국회수정안 (가결)
관수용	4,167,438	4,167,438	이월	1,367,203	1,522,147
관수 중 군량	2,140,812	2,140,812	토지 수득세	1,378,284	1,135,000
민수용 (구호)	839,346	839,346	농지 상환곡	2,956,060	1,488,904
종자용	194,599	194,599	일반 매상	1,000,000	1,000,000
수출용	1,000,000	1,000,000	대여회수	150,897	177,426
수급 조절용	2,087,873	558,906	도입양곡	1,436,812	1,436,812
합계	8,289,256	6,760,289	합계	8,289,256	6,760,289

출전 : 정부 원안은 농림부, 1954, 〈단기4288미곡연도식량수급계획에 관한건〉, 《국무회의록》 국가기록원 관리번호 BA0085173; 국회 수정안은 국회 농림위원회, 1954, <4288미곡연도정부관리양곡 수급계획 동의요청안에 대한 수정안(의안정보시스템)>

1955미곡연도 정부관리양곡 수급계획 정부 원안과 수정안 모두에서 눈에 띄는 것은 도입 양곡 항목이다. 1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 구호 원조 도입예정량은 210만 석이었는데 1955미곡연도에는 143만 석으로, 전년대비 20% 수준으로 감소했다. 이는 1955년 3월을 기점으로 구호원조 양곡 도입이 중단되었기 때문이다.[21] 반면에 군량을 포함한

21) 《제3대국회 제21회 제23차 국회임시회의속기록》 (1955.10.21.); 실제로 1955년 CRIK원조로 도입된 것은 모두 대맥으로 23,312톤 약 22만 석이었다.(농림부, 1965, 《양곡통계연보》 104-105쪽) 전시 긴급 구호를 이유로 도입되었던 CRIK 원조는 1956년으로 그 도입이 종료되었다. 도입 실적을 보면 1955년부터 종료절차

관수용 수요량은 예년보다 증가했다. 정부가 농지상환곡 수납량을 대폭 증가시킨 것은 원조 양곡 감소로 인한 손실을 만회하려는 의도로 해석해야 할 것이다. 그런데 농림위원회는 정부 원안에서 임시토지수득세와 농지상환곡의 수납 계획이 과중하다며 대폭 삭감했다. 그에 맞춰 예비용으로 계상된 수급조절용 양곡도 삭감했다.[22]

특히 정부안에서 법정 상환량과 미납량을 더해 290만 석으로 계획되어 있던 농지상환곡 수납량이 크게 감소했다. 농림위원장 홍창섭 의원은 평균적으로 농지상환곡 수납실적이 미곡 90만 석, 하곡 15만 석이기 때문에 이 같은 현실을 반영하여야 한다며 수정안 작성 경위를 밝혔다. 박정근 의원은 정부가 계획안에 의거하여 농민들에게 미납 상환곡 납부를 강제할 수 있다는 점을 우려하기도 했다. 국회에 출석한 김원태 농림부 차관은 농지개혁법에 의거하면 미납상환곡을 모두 받아야 하지만 농민들의 사정을 고려하여 1/3수준으로 줄였으며, 미납 상환곡 수납이 "강제성을 띨 우려가 많이 있었기 때문에 산업국장회의 때 종래에 있어서는 혹 경찰이 동원한다든지 해서 혹 경찰이 아니라도 일반 직원이 나가서 폭력을 가해 가지고 양곡 수납을 하게 하는 그런 예가 있었는데 금년에 있어서는 절대 이런 일은 해서는 안 된다는 것을 2, 3차 제가 강조"했다고 대답했다. 국회의원의 대다수는 정부안의 상환곡수납 예정량이 과하다고 판단한 것으로 보인다. 농림위의 수정안이 반대 1표도 없이 가결되었기 때문이다.

1954, 1955미곡연도 식량수급계획과 달리 1956미곡연도 식량수급계획 작성은 일찍 시작되었다. 정부는 1955년 8월 25일 1956미곡연도식량수급계획 초안을 작성했고, 1955년 10월 31일에는 수정안을 작성했다.[23] 수

를 밟아갔음을 알 수 있다. 1956년도 도입실적은 331,000달러로 1950년부터 1956년까지 도입 실적 총계 457,375,000달러의 0.072%로 미미하기 때문이다. 또한 1951년부터 1955년까지 CRIK물자 도입 실적을 보면 식료품이 전체 도입물자의 50% 이상을 차지했다. 그런데 1956년에는 총액 331,000달러 중에서도 식료품은 1,100달러에 불과했다. 홍성유, 1962, 앞의 책, 56쪽.

22) 《제3대국회 제19회 제81차 국회임시회의속기록》 (1954.11.17.)

23) 초안은 농림부, 1955, 〈4289미곡연도식량수급대책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084201 수정안은 농림부, 1955, 〈단기4289년미곡연도양곡수급계획에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 B

확기를 앞두고 진행된 생산량 조사에 따라 토지수득세와 농지상환곡 수납량이 약간씩 조정되었다.

정부가 작성한 전체 식량수급계획을 보면 공급 예상량은 24,425,000석인데 반해 총 수요량 26,707,000석으로 약 230만 석의 식량이 부족했다. 1955미곡연도에 수치상으로나마 식량 수요 대비 공급량이 다소 많았던 식량사정은 다시 식량 공급량이 수요량보다 부족한 상황에 처했다. 정부관리양곡 수급계획을 보면 정부가 예측한 수요량은 520만 석인데 반해 국내에서 확보할 수 있는 양곡량은 390만 석에 불과했다. 정부는 부족량을 미국산 잉여농산물로 충당하겠다는 계획을 세웠다. 후술하겠지만 1955년 미국 상호안전보장법(MSA) 402조가 신설되어 미국으로부터 원조를 받는 수원국은 총원조액의 20% 이하로 미국산 잉여농산물을 구입할 수 있었다. 또한 1955년 5월 31일에 한·미간에 미(美)공법 480호(PL 480)에 의한 잉여농산물도입협정이 체결되었다.[24] 정부는 도입되는 잉여농산물 원조를 민간에 판매하지 않고 전량 정부관리양곡으로 취급한다는 방침을 세웠다. 이에 1955미곡연도의 정부관리양곡 수급계획에서 143만 석으로 줄었던 도입 양곡의 양은 216만 석 이상 증가했다. (표 3-5참조)

정부는 1955년 11월 3일 국회에 수정안을 제출했다. 국회 농림위원회는 정부안을 심사한 후 다음 표 3-6과 같은 수정안을 제출했다.[25]

국회 수정안에서 주목할 것은 두 가지이다. 우선 정부 원안과 비교해 도입 양곡 계획량이 증가했다. 6.25전쟁기 원조 구호양곡이 들어올 시기 국회는 한국정부의 의지만으로 조달할 수 없는 도입양곡을 수급계획에서 삭제하기도 하였고, 정부가 계획한 외곡 도입량을 비현실적이라고 보고 삭감해왔다. 그런데 1955년에는 “국민전체의 수급면으로나 또는 정부관리용으로 보아 20만 석의 증량도입을 요”한다며 수급계획상에서 도입 양곡량을 증가시켰다.[26] 국회가 양곡 도입에 대해 긍정적이고 적극적으로

A0084202

24) 1955년도 한미잉여농산물 협정 내역은 원면 1억불과 연초 5백만 불 두 품목으로 제한되었다. (http://archive.history.go.kr/image/viewer.do?gid=AUS014_60_00C0004&catalog_id=AUS014_60_00C0004_050, 부흥월보 1956, 1호, 112쪽.)

25) 국회 농림위원회, 1955 《4289미곡연도정부관리양곡 수급계획동의요청안에 대한 수정안》, (의안정보시스템)

나선 것은 ICA 원조자금에 의한 잉여농산물 도입이 확실했기 때문이다.

표 3-6. 1956 미곡연도정부관리식량수급계획 정부원안과 국회수정안 (단위 정곡 : 석)

수 요			공 급		
항목	정부원안 (부결)	국회수정 (가결)	항목	정부원안 (부결)	국회수정 (가결)
관수용	4,003,000	4,484,000	전년도이월	238,000	238,000
관수 중 군량	1,800,000	1,749,000	토지수득세	1,208,000	1,208,000
민수용 (구호)	676,000	676,000	농지상환곡	795,000	795,000
종자용	206,000	206,000	대여회수	124,000	124,000
수급조절 대비용	988,000	797,000	일반 매상	1,550,000	1,100,000
			도입 양곡	1,958,000	2,158,000
합계	5,873,000	5,623,000	합계	5,873,000	5,623,000

출전 : 정부 원안은 농림부, 1955, 〈단기4289년미곡연도양곡수급계획에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084202; 국회 수정안은 국회 농림위원회, 《4289미곡연도정부관리양곡 수급계획동의요청안에 대한 수정안》, 의안정보시스템

다음으로 국회수정안의 일반 매상 계획량은 정부안과 비교해 40만 석 감소되었다. 국정감사결과 정부가 예상한 생산고에 비해서 실수확량이 적은 것으로 파악되었기 때문이다. 이 같은 상황에서 의욕만으로 예년보다 50만 석이 더 많은 매상을 진행하는 것은 어렵다고 판단하여 110만 석대로 축소했다.[27] 1958년 12월 28일 열린 국회 본회의에서 정부안과 농림위 수정안을 심의하기 시작하여, 1955년 12월 29일 농림위가 제출한 수정안으로 1956미곡연도 식량수급계획안이 확정되었다.[28]

26) 《제3대국회 제21회 제57차 국회임시회의속기록》 (1955.12.28.)
27) 《제3대국회 제21회 제57차 국회임시회의속기록》 (1955.12.28.)
28) 《제3대국회 제21회 제57차 국회임시회의속기록》 (1955.12.28.); 〈농림위의 수

1954-1956미곡연도(1953.11-1956.10) 정부관리양곡 수급계획의 공급면을 정리하면 아래의 표 3-7과 같다. 그림 표 3-3은 각 미곡연도의 합계량을 100으로 항목별 비중을 그래프로 나타낸 것이다.

표 3-7. 1954-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획 공급면 (단위 정곡, 만 석)

미곡연도	1954(53.11-54.10)		1955(54.11-55.10)		1956(55.11-56.10)	
	양	비율	양	비율	양	비율
전년도이월	152	18.79	137	20.22	24	4.23
토지수득세	172	21.28	138	20.39	121	21.48
농지상환곡	117	14.47	300	43.73	80	14.14
일반 매상	100	12.32	100	14.79	110	19.56
대여회수	51	0.63	15	2.23	12	2.21
도입양곡	264	32.52	143	21.25	216	38.38
합계	812	100	676	100	562	100

출전 : 본 고의 표 3-4, 3-5, 3-6을 토대로 재작성.
비고 : 만 석이하 반올림.

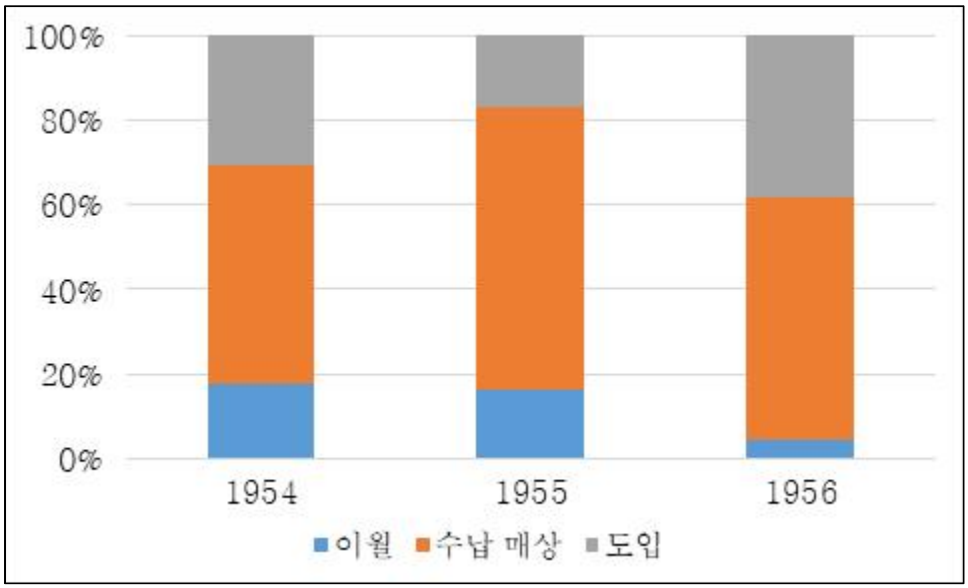
1954-1956미곡연도 정부식량수급계획의 공급면의 첫 번째 특징은 수납양곡의 비중이 높다는 점이다. 정부가 매상이 아닌 수납방식으로 양곡을 거둬들이는 방식은 토지수득세와 농지상환곡의 2종이다. 두 경로로 정부가 수납한 양은 정부관리양곡 공급면에서 최소 35%에서 최대 60%를 차지했다. 농지개혁 상환만료년이었던 1955년을 제외하면 토지수득세가 상환곡의 양과 비중 모두를 앞선다. 반면 정부가 일반 매상을 통해 구입한 양곡은 정부관리양곡에서 차지하는 비중이 수납양곡과 비교해 낮다. 다만, 정부관리양곡의 규모는 축소되었지만 정부는 일반 매상의 규모는 동일하게 유지했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 임시토지수득세율의 인하와 상환곡납부량의 감소에 따라 수납을 통한 정부관리양곡 확보가

정안을 통과, 관리양곡의 수급계획>, 《동아일보》 1955.12.29.

어려워짐에 따라 일반 매상의 중요성이 높아진 것으로 해석할 수 있다.

1954-1956미곡연도 동안 정부가 수납·매상 등의 경로로 확보한 국내산 양곡량은 국내 미곡·맥류생산량의 각각 18%, 25%, 19%였다. 1955미곡연도의 비율이 높은 것은 농지상환 만료년으로, 상환곡 수납량이 예년과 비교해 많았기 때문이다.

그림 표 3-3. 1954-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획 공급면 구성비(단위 : %)



1954-1956 미곡연도 정부식량수급계획의 공급면의 두 번째 특징은 도입양곡이 차지하는 비중이 높다는 점이다. 도입양곡은 1954, 1956년의 경우 정부관리양곡 공급면에서 단일항목으로는 가장 높은 비중을 차지했다. 두 해의 경우 수납양곡보다 도입양곡의 양이 더 많았다. 비중이 전체 식량수급계획은 물론 정부관리양곡 수급계획 입안과정에서 보았듯이, 정부는 식량정책을 수행함에 있어 국내산 양곡으로 충당되지 않는 부족분을 외곡 도입으로 보충하려 했다. 그 결과 도입양곡은 정부관리양곡 공급면의 30%를 차지했다. 이 같은 정책방향은 식량이 절대적으로 부족한 한국의 농업생산 실정에 비추어 적합하다고 볼 수 있다. 문제는 각 원조

기관에 의해 들어오는 외곡은 그 도착시기와 수량을 한국에서 결정할 수 없다는 것이다. 1953년 및 1954년산 대맥 가격에서 보았듯이 외곡 도입 시기가 국내산 양곡의 출회기와 겹칠 경우 국내 곡가는 일정한 영향을 받아 하락하게 된다. 따라서 외국산 양곡으로 부족량을 충당하려는 정책 결정에는 그것이 초래할 부정적 영향에 대한 대책도 있어야 했다. 하지만 정부는 도입에만 열중했을 뿐 과잉에 대한 대책 마련이 미비했다.

1954-1956미곡연도(1953.11-1956.10) 정부관리양곡 수급계획을 수요면을 정리하면 아래의 표3-8과 같다. 그림 표 3-4는 각 미곡연도마다 합계를 100으로 항목별 비중을 그래프로 나타낸 것이다.

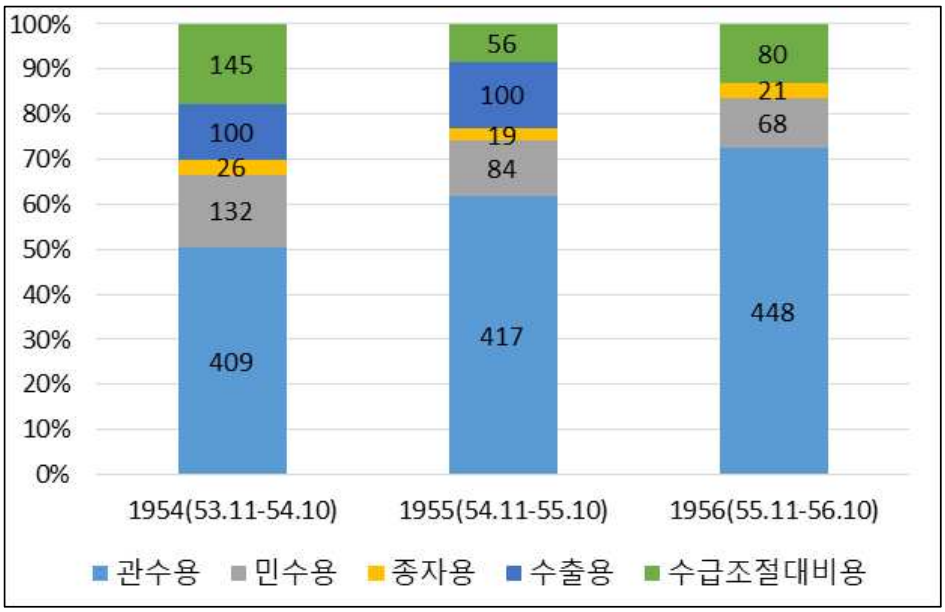
표 3-8. 1954-1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수요면 (단위 정곡, 만 석)

미곡연도	1954(53.11-54.10)		1955(54.11-55.10)		1956(55.11-56.10)	
	양	비율	양	비율	양	비율
관수용	409	50.37%	417	61.69%	448	79.72%
관수 중 군량	226	27.83%	214	31.66%	175	31.14%
구호양곡	132	16.26%	84	12.43%	68	12.10%
종자용	26	3.20%	19	2.81%	21	3.74%
수출용	100	12.32%	100	14.79%	0	0%
수급조절 대비용	145	17.86%	56	8.28%	80	14.23%
합계	812	100	676	100	562	100

출전 : 본 고의 표 3-4, 3-5, 3-6을 토대로 재작성
비고 : 만 석이하 반올림

1954-1956 미곡연도 정부식량수급계획의 수요면의 특징은 첫째 정부관리양곡의 양이 점차 감소했다는 것이다. 1953미곡연도의 900만 석대를 이어 1954미곡연도 800만 석대를 기록한 정부관리양곡의 양은 1955미곡연도에는 670만 석대, 1956미곡연도에는 560만 석대로 점차 감소했다.

그림 표 3-4. 1954-1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수요면 구성비(단위 %)



다음으로 세부 내역을 보면 민수용 수요의 감소가 전체 정부관리양곡량의 감소를 견인했다. 관수용 수요는 점차 증가하여 1956미곡연도에는 정부관리양곡에서 관수용이 차지하는 비중이 80%에 육박했다. 관수용 중 군량을 보면 전체적으로 양은 줄었지만 정부관양곡의 30% 정도를 꾸준히 유지했다. 반면 민수용 수요량은 양과 비중 모두 감소했다. 이를 통해 정부관리양곡계획에서 그 핵심이 관수용 수요, 그 중에서 군량 조달에 있음을 확인할 수 있다.

2. 군량미와 정부관리양곡 확보 문제

1) 현물수납제 존속과 양곡 일반 매상 재개

6.25전쟁은 휴전으로 마무리되었다. 이에 한국정부와 미국은 전쟁 동안 팽창한 한국군 규모를 축소하지 않고, 더욱 보강해나갔다. 이에 군량으로 소요되는 정부관리양곡의 규모 또한 축소될 수 없었으며, 정부관리양곡의 규모도 전쟁 이전의 수준으로 돌아갈 수 없었다. 앞서 살펴보았듯이 전후 1954-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 매년 군량으로 계상된 양곡은 180-200만 석이었다. 군량 외에 공무원 및 관영시설 수용자를 대상으로 한 배급양곡 등 관영수요를 위해 국가가 최소한도로 필요로 하는 양곡량은 400만 석에 달했다.[29]

공무원에게 지급되는 양곡은 1951년 개정된 〈공무원보수규정〉에 따라 봉급과 별도로 당사자와 부양가족 1인에 한해 양곡을 지급했다. 본인에게는 매일 2.5홉(51.8.19-54.4.6)-3홉(54.4.6이후)의 양곡을 지급했고, 부양가족 1인에 대하여 매일 3홉의 양곡을 지급했다. 1954년을 기준으로 공무원 1인은 매일 6홉(1달 180홉)의 양곡을 지불받았다.[30] 한편, 지방공무원의 경우 1952년 발표된 〈지방공무원전시수당급여규정〉에 따라 봉급 외에 전시수당을 지급받았다. 이 전시수당은 봉급의 2배였고, 전부 또는 일부가 양곡으로 지급되었다.[31] 전쟁 기간 중에는 중앙공무원이었던 이들 또한 피난수도 부산에서 근무를 했기 때문에 거의 모든 공무원에게 이 규정이 적용되었다. 봉급의 일부가 현물로 지급되었기 때문에 당시에는 이를 현물봉급제라 불렀다. 환도 후에는 지방공무원과 중앙공무원이 다시 나눠졌고, 각기 다른 규정이 적용되었다. 중앙공무원의 경우 1955년

---

29) 《제3대국회 제19회 제28차 국회임시회의속기록》 (1954.8.9.) 재무부장관 이중재 발언; 중앙공무원에 대한 조치는 따로 보수규정의 개정 없이 식량수급계획의 일환으로 처리되었다. 이에 대해서는 본 고의 4장에서 서술하였다.

30) 공무원 보수규정(대통령령 제521호, 일부개정, 1951.8.19.) https://www.law.go.kr/법령/공무원보수규정/(00521,19510819)

31) 지방공무원전시수당급여규정(대통령령 제774호, 제정, 1953.4.20.) https://www.law.go.kr/법령/지방공무원전시수당급여규정/(00774,19530420)

8월에 공포된 〈공무원의 보수에 관한 임시조치령〉에 따라 매월 1두(500홉)의 양곡을 지급받았다.[32] 지방공무원에게 지급되던 전시수당은 1957년 1월 1일 지방공무원령 개정과 함께 폐지되었다.

관수용에 더해 구호용으로 민간에 지급되는 민수용 양곡 또한 최소 60만 석에서 130만 석이었다. 관수용과 민수용을 합쳐 정부가 식량배급의 용도로 필요로 하는 양곡은 500만 석에 달했다. 정부가 필요로 하는 양곡에는 잡곡과 맥류는 물론 미곡이 포함되어 있었다. 따라서 정부관리양곡을 미곡 외의 양곡으로 구성된 도입양곡에만 의존할 수는 없었다. 정부는 필요한 정부관리양곡을 확보하기 위해 전쟁이 끝난 후에도 토지세를 현물로 수납하는 임시토지수득세를 존치하고, 농지상환곡 상환 방식 또한 현물수납제도로 유지했다. 이에 더해 전쟁기간 중단되었던 일반 매상을 재개했다. 임시토지수득세는 6.25전쟁이라는 비상상황에서 "임시"로 신설된 지세의 현물납제도였다. 그런데 6.25전쟁이 끝난 후 정부는 토지수득세를 폐지하지 않았고, 세금 수납 방식 또한 현물 수납제를 유지했다. 앞서 그림 표 3-1에서 볼 수 있듯이 6.25전쟁 발발 이후 인플레이션이 계속되었다. 인플레이션 상황에서 현물의 가치는 상승하는 반면 현금의 가치는 하락한다. 따라서 지세가 현물납으로 유지되는 것은 농민에게 불리했다.[33] 게다가 임시토지수득세는 1954년 당시 정부가 걷는 모든 세금 중에서 세율이 가장 높았다.[34]

---

32) 공무원의 보수에 관한 임시조치령(대통령령 1087호, 제정, 1955.9.13.) https://www.law.go.kr/법령/공무원의보수에관한임시조치령/(01087,19550913)

33) 1953년 국회에서 임시토지수득세 금납제 결의가 통과될 때만 해도 금납제가 농민에게 불리하다는 지적이 있었다. 이는 당시만 해도 정부의 매상 가격이 시장가격보다 높아 금납제로 전환시 농민들이 내야하는 세금 납부량이 양곡으로 낼 때보다 더 많았기 때문이다. 구체적으로 살펴보면 당시 정부가 미곡에 책정한 환산가격은 1두당 838환인 반면 시장 가격은 760환이었다.(《조선일보》 1953.11.28.) 임시토지수득세는 수확량을 기준으로 부과된다. 만약 1두의 임시토지수득세를 내야하는 농민이 있다면 물납제시 760환에 해당하는 1두를 838환의 세금을 대신하여 낼 수 있고, 반대로 금납제시에는 1두를 시장에 팔아 얻은 760환에 78환을 추가로 납부해야 했다. 그렇지만 1954년 이후 미곡의 시장가는 상승하고, 정부의 환산가격은 재정인플레이션을 막기 위해 낮게 책정되어 금납제가 농민에게는 더 유리했다.

34) 《제3대국회 제19회 제28차 국회임시회의속기록》 (1954.8.9.) 소선규 의원 발언; 1954년 8월 기준으로 임시토지소득세의 세율은 국가의 각종 세금 중 가장 고율

농민의 부담 과중, 조세형평성의 문제가 제기되면서 1954년부터 1956년 기간 동안 임시토지수득세의 세율이 4차에 걸쳐 인하되었다. 그런데 '임시'세금이었던 토지수득세는 전쟁이 끝난 이후 지속될 명분이 없었다. 이에 1955년에는 임시토지수득세 폐지론이 등장했다.

1954년 3월에 2차 개정이 있었다. 영세농의 부담을 경감시키기 위해 본래 10석 이하로 되어있던 과세구간을 10석이하와 5석 이하로 분류하고 세율을 인하했다. 같은 해 10월 6일 4차 개정 때에는 10석 초과 농지를 대상으로 한 세율이 대폭 감소되었다. 이는 상공업자의 과세부담률과 형평성을 맞추기 위해서였다. 당시 상공업자의 세금부담율은 소득의 30.5%였다. 10석 미만까지는 농가의 세금 부담율이 31.4%로 상공업자와 비슷했다. 그런데 10석을 초과하면 농가의 과세 부담율이 38.7%로 늘어나 상공업자와 격차가 벌어진다. 20석인 경우에는 농가 부담율은 44.2%로까지 확대되었다. 이처럼 생산량이 증가할수록 상공업자 대비 농가의 세금 부담이 가중했다. 조세 부담의 균형을 맞추기 위해서 토지수득세율이 개정되었다.[35]

5차 개정은 10석미만을 생산하는 영세농가의 조세부담을 낮추기 위해 이루어졌다. 당시 임시토지수득세 납세대상자의 78%는 10석 미만 수확을 하는 영세농가였다. 전후 영농비용의 상승에 따라 영세농의 조세부담 능력은 저하되는 상황이었다. 5차 개정을 통해 10석 이하 농가의 부담이 줄어들었다.[36] 6차 개정은 4차 개정 때와 마찬가지로 상공업자와 부담의 균형을 취하기 위하여 세율을 재조정하는 한편, 영세농가의 과세부담을 낮추기 위해 과세최저한규정을 신설하여 수확량이 3석 미만이거나 소득금액이 1만 2천환미만일 때에는 토지수득세를 부과하지 않기로 하였다.[37]

이었다.

35) 1953년산 토지수득세 미곡 수납액과 1954년 토지수득세 미곡 수납예상액을 비교하면 각각 3,154,711석과 2,691,632석이다. 세율인하를 통해 50만 석 정도의 과세양곡량이 줄었다.

36) 《제3대국회 제19회 제43차 국회임시회의속기록》 (1954.9.13.), 4쪽.

37) 이상의 개정 요지는 국가법령정보센터의 제·개정 취지문을 이용하였다.

표 3-9. 1954-1956년 임시토지수득세 세율 변화(단위 %)

일 시	생산량	5석 이하	5석 초과	10석 초과	20석 초과	30석 초과	50석 초과
1951.9.25. 제정	일반	15		20	24		28
	분배	10		15	19		23
1954.3.25. 2차개정	일반	8	14	20	24	26	28
	분배	5	11	17	21	23	25
1954.10.6. 4차개정	일반	8	11	14	17	21	25
	분배	5	10	13	16	20	24
1955.10.31. 5차개정	일반	6	9	12	15	19	23
	분배	4	8	11	14	18	22
1956.12.31. 6차개정	일반	6	9	12	14	16	18
	분배	4	8	11	13	15	17

출전 : 임시토지수득세법(국가법령정보센터)

표 3-9는 1951년 제정 이래 1956년까지의 임시토지수득세의 세율 변화를 나타낸 것이다. 1951년 제정된 임시토지수득세율은 점차 인하되었다. 정부의 수득세율 인하 조치는 국회를 비롯한 전 사회에서 전후 임시토지수득세가 존속하는 것에 대한 부정적인 여론이 높아지는 것에의 대응이었다. 세율이 인하되었음에도 불구하고 농민의 부담이 현저하게 줄어들지는 않았다. 관련하여 구체적인 자료를 보자.

아래 표 3-10은 1953년 토지수득세 과세실적액과 1954년 세제개정 이후 과세예정금액을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 1953년산 추곡을 대상으로 임시토지수득세 과세 인원은 전체 2,118,537명이다. 이중 10석 이하 생산자는 1,379,298명으로 전체 인원의 65%이다. 이들에게 적용되는 평균 세율은 1953년 당시 11.7%로 1인당 평균 0.7석을 납부했다. 1954년 인하된 세율이 적용된 예정과세액을 보면 전체적으로 과세액이 40만 석이 감소함을 볼 수 있다. 5석 이하의 경우 0.3석, 10석 이하는 0.6

석, 10석 초과 20석 이하인 자는 1.8석이다. 5석 이하의 경우 세율인하의 효과가 있지만 가장 과세인원이 많은 5석 초과 10석 이하 농민은 과거 세율(0.7석)과 큰 변함이 없다. 두 번째로 과세인원이 많은 10석 초과 20석 이하 농민 또한 0.2석의 인하 효과만이 있었다.

표 3-10. 1953년 추곡 토지수득세 납부액과 1954년산 추곡 토지수득세 과세 예상액(단위 : 환)

	1953년산 추곡 과세 실적				1954년산 추곡 과세 예정	
구분	과세수확량(석)	세액(석)	인원(명)	평균세율	세액	인원
5석 이하	9,114,383	1,074,269	1,379,298	11.7	161,342	429,298
10석 이하					627,750	950,000
10석 초과	7,497,380	1,076,545	534,218	14.3	928,635	504,218
20석 초과	5,175,721	897,493	195,345	17.3	719,739	175,345
30석 초과					145,300	19,000
50석 초과	513,192	106,403	9,676	20.9	108,866	9,676
합계	22,300,678	3,154,711	2,118,537	14.1	2,691,632	2,118,537

출전 : 농림부, 1954, 〈단기4288미곡년도식량수급계획에관한건〉, 《국무회의록》 국가기록원 관리번호 BA0085173. 25쪽.
비고 : 정부의 과세액이기 때문에 실제 납부액과 일치하지 않는다.

과세 인원이 200만명 밖에 안 되는 것에서 알 수 있듯이 임시토지수득세는 토지 소유자에게 부과되었다. 실수확량이 6석인 토지는 1인이 아닌 한 가구가 경영하는 토지로 봐야한다. 1950년대 중반 농촌 가구는 평균 6명으로 구성되어 있었기에 이들 가구의 1년 소요 양곡은 적어도 6석이

다. 1953년산 과세수확량과 과세인원으로 계산시 10석 이하 과세표준에 있는 농지의 실수확량은 6.6석 정도이다. 수확량에서 0.6석의 임시토지수득세를 수납하고나면 자가 식량정도의 양곡만 농민 수중에 남는다. 각종 영농자금과 생활비를 지출하려면 농가는 식량 소비량을 줄여야만 했다.

실제로 1955년 1월 영동지역, 경상남도를 시작으로 전국에서 절량농가(絶糧農家)가 속출했다.[38] 절량농가는 일제시기부터 한국농업의 만성적인 문제였지만 1955년부터는 그 규모가 대폭 증가했다[39] 정부는 절량농가에 구호양곡을 지급하거나 양곡을 대여해주는 방안을 내놓았는데 이는 단기적인 해결책에 불과했다. 정부가 현물수납 정책을 지속하는 한, 1정보 미만을 경작하는 농가는 구조적으로 식량부족에 처할 수밖에 없었기 때문이다. 이에 절량농가문제의 해결책으로 현물수납제 폐지론이 등장했다.[40]

1955년 3월 자유당이 토지수득세 금납제 전환을 당면정책으로 채택하자, 정부는 곧바로 재무, 농림부 등 5부처 장관회의에서 금납제로의 전환을 정식 반대하기로 결의했다.[41] 농림부는 금납제로 전환할 경우 군량미를 포함한 관수용 양곡 조달이 불가능하다는 입장을 보였다. 재무부 또한 금납제 전환시 관수용 미곡을 시가로 매상하여 확보해야 하는데 이로 인해 막대한 자금이 일시 방출되어 물가가 급등할 것이라고 우려했다. 그러나 5월에 열린 자유당대회에서 민심수습을 위한 7대 정책 중 하나로 토지수득세 폐지를 결정하면서 임시토지수득세 폐지론은 급물살을 탔다.[42]

임시토지수득세폐지에 관한 법률안은 1955년 6월 9일 국회에 정식 제안되었다. 주요 내용은 임시토지수득세가 1조에서 “본 법은 육이오사변

---

38) 〈영동지방 절량농가 대책에 관한 건의안〉, 《제3대국회 제19회 제121차 국회임시회의속기록》 (1955.1.15.); 〈경남도에 절량농가〉, 《조선일보》, 1955.1.28.

39) 1950년대 중후반 절량농가 증가에 대해서는 다음을 참고한다. 김소남, 2000, 앞의 글; 김수향, 2019, 〈1950년대 후반 이승만 정권의 농업정책과 그 한계〉, 《역사문제연구》

40) 김소남, 2000, 앞의 글, 288쪽

41) 〈토수세 금납제안〉, 《조선일보》 1955.3.17.

42) 이하 1955년 임시토지수득세 폐지 논의에 대해서는 김소남, 2000, 앞의 글 19-20쪽 참고

으로 인한 국가경제의 불안정을 조정하기 위하여 토지수익에 대한 조세를 주로 물납으로 통합함으로써 통화팽창의 방지와 양곡정책에 기여함을 목적으로 한다"고 규정한 만큼 전쟁이 끝났고, 도리어 토지수득세가 농민에게 부담이 되고 있기 때문에 더 이상 존속될 이유가 없다는 것이었다.

1955년 7월 폐지법률안이 국회에 상정되는 동안 정부는 국무회의에서 폐지안을 일단 보류한다는 결정을 내렸다. 자유당의 폐지안에 적극적으로 반대했던 이중재 재무장관이 사퇴하고 김현철 신임 재무장관이 취임한 뒤 여당과 정부 간의 합의가 진행되었다.

토지수득세 폐지를 둘러싼 여당과 정부의 갈등은 7월 이승만 대통령의 담화로 마무리 되었다. 1955년 7월 14일 이승만 대통령은 토지수득세를 존속한다는 대국민 담화를 발표했다. 담화에서 이승만 대통령은 "지금 우리 농민들이 쌀을 팔면 돈을 더 바들터이니까 돈으로 수득세를 내게 해달라 하는 것이지만 … 우리가 아직 전쟁 중이고 어느 때 무슨 환란이 생길지 모르는 이 때에 군사상 필요한 군량은 우리가 확보해두어야 할 것이니 민간에 좀 손실이 있다 하드라도 나라의 안정을 위해서 이것을 지켜 주어야겠"다고 말하며 "이 문제로 이의가 있게 되는 것을 엄계해야 할 것이라"고 토지수득세 폐지 여론에 대한 강력한 반대의지를 표명했다.[43]

이승만 대통령의 담화 발표 이후 자유당은 임시토지수득세폐지안을 보류하고 세율을 인하하는 방향으로 선회하였다. 그 결과 1955년 10월 31일 5차 개정을 통해 평균 18%의 세율인하가 있었다. 임시토지수득세 폐지여론을 의식한 정부는 임시토지수득세 세율 인하를 받아들일 수밖에 없었던 것이다. 아래 표 3-11에서 볼 수 있듯이 정부의 임시토지수득세 수납 계획량은 점차 감소했다.

43) 〈토수세물납제폐지불가〉, 《동아일보》 1955.07.15.; 〈토수세법폐지는불가〉, 《조선일보》 1955.7.15.

표 3-11. 1954-1956미곡연도 추곡·하곡생산량과 임시토지수득세(단위 : 정곡 석)

미곡연도	계획(A)	수납(B)	생산량(C)	B/A	B/C
1954	1,776,759	1,799,364	20,452,000	101.27%	8.80%
1955	1,425,221	1,381,422	21,320,000	96.93%	6.48%
1956	1,410,750	1,169,925	17,959,000	82.93%	6.51%

출전 : 출전 : 농림부, 1957, 《농림통계연보》, 348-349쪽
비고 : 생산량은 전년(1954미곡연도의 경우 1953년산)도 추곡 생산량과 당해연도 하곡 생산량을 합친 것이다.

농지상환곡에 대해서도 금납제 개정 움직임이 있었다. 국회는 1953년 7월 농지개혁법을 개정하여 금납제로 전환했다.[44] 국회 농림위원회 위원장이 〈농지개혁법중개정법률안〉을 제안하였다. 제안문의 개정 취지는 "토지수득세법의 실시로 분배받은 농가는 전수확량의 7할 이상을 수득세와 상환량곡으로 공출되고 작황이 나쁜 때에는 전수확량을 공출해도 수득세와 상환액을 납부치 못하는 영세농가의 비참한 곤경을 구제하기 위하여 농지대금 상환방법을 종래 물납제에서 금납제로 상환할 수 있도록 하려는 것"이었다. 제 16회 국회 임시회의 농림위원회에서 가결된 〈농지개혁법중개정법률안〉은 1953년 7월 10일에 열린 국회 본회의에서 본안건은 약간의 수정을 거쳐 가결되었다. 정부는 국회에 재의를 요구했다. 1953년 11월 24일 제17회 국회 본회의 12차에서 재의한 결과 농지개혁법중개정법률안〉 재차 가결되었다.[45]

국회에서 농지상환곡의 금납제 개정 법률안이 통과되었으나 정부는 공포를 미룬 채, 1953년산 미곡과 1954년산 미곡, 하곡 모두 물납제로 농지상환곡을 수납했다. 정부의 논리는 농지상환곡 납부고지서가 농지개혁법 개정 전에 발부되었기 때문에 이미 채권채무관계가 성립되어 있으므로 물납을 유지하겠다는 것이었다.[46]

---

44) 《제2대국회 제16회 제12차 국회임시회의속기록》 (1953.7.10..)
45) 《제2대국회 제17회 제12차 국회임시회의속기록》 (1953.11.24.)

1955년 5월 농지개혁법 제정 당시에 결정된 상환만료일이 도래했다. 그제서야 정부는 1955년 6월 13일 〈농지개혁법폐지에관한법률안〉을 제안했다. 그런데 돌연 1953년 11월 24일 확정된 〈농지개혁법중개정법률안〉을 공포한다는 조건으로 제안한 법률안을 철회했다. 정부가 폐지에 관한 법률안을 철회하고 1953년에 통과되었던 개정법률안을 공포하겠다고 나선 것은, 개정법률안에 미·체납상환곡을 국세징수법에 의거하여 강제 징수한다는 내용이 들어가 있었기 때문이다.[47] 1950년에 제정된 농지개혁법에 의하면 미·체납상환곡을 징수하기 위한 조치로는 민사소송외에 강제징수할 방법이 없었다. 1955년 5월로 법정상환기간이 만료되었기 때문에 남은 것은 모두 미·체납상환곡이 되었고, 정부는 이를 강제징수하기 위해 금납제 전환이 들어가 있음에도 개정법률안을 공포하겠다고 한 것이다.

정부는 〈농지개혁법폐지에관한법률안〉 공포를 지연하는 동안 1953년산 미곡과 1954년산 미곡, 하곡에 대한 농지상환곡 현물 수납에 주력하여, 두 해 동안 270만 석의 양곡을 상환곡으로 수납받았다. 이로 인해 1954년 말 농지상환곡 미납량은 426만 석으로 법정상환량의 28.2%로 대폭 감소했다.[48] 금납제를 더 이른시 기부터 시행했다면 정부에겐 손해였다. 애당초 법정상환기간의 시장 가격으로 환산한다면 이미 농지를 수배받은 농가는 1950년부터 1954년까지 수납한 현물의 절반만으로도 상환을 마칠 수 있었기 때문이다.[49]

하지만 그 이후에도 정부는 확정된 개정법률을 5년동안 공포하지 않았다. 다만 도지사나 농림부 장관의 승인을 얻은 농지에 한해 금납을 허용했다.[50] 상환의 전면 금납제가 시행된 것은 4.19혁명 이후 1960년 10월 13일이었다.

이상에서 살펴본 것처럼 정부는 임시토지수득세의 금납제 전환 및 폐지, 상환곡의 금납제 전환을 지속적으로 반대했다. 정부가 현물납을 고집

---

46) 〈물납제를 강행〉, 《조선일보》 1953.12.4.
47) 《제3대국회 제20회 제60차 국회임시회의속기록》 (1955.6.15.), 2-5쪽
48) 김성호 외, 1989, 앞의 책, 691쪽.
49) 김성호 외, 1989, 앞의 책, 698쪽.
50) 김성호 외, 1989, 앞의 책, 7699쪽.

한 이유는 필수적으로 요하는 정부관리양곡을 자금방출 없이 확보할 수 있다는 점에서 정부에게 유리한 제도였기 때문이다. 만약 토지상환곡과 임시토지수득세를 현금으로 걷게 되면, 정부는 농민에게 수납한 현금으로 토지상환곡과 임시토지수득세를 현물납으로 계산 시 걷을 만큼의 양곡을 농민들로부터 사야했다. 1954미곡연도의 경우 그 수량은 약 300만 석이었다. 1953년산 추곡에 적용된 6천환으로 계산하면 300만 석을 구입하기 위해 180억 환의 추가지출이 필요했다. 전후 군사비의 압박 속에서 정부 재정으로는 일반 매상 100만 석조차 소화하지 못했던 점을 상기하면, 연말을 앞둔 상황에서 300만 석을 전량 현금으로 지출하는 것은 한국정부의 능력 밖이었다. 또한 이 자금이 일시 방출되면 통화량이 더욱 팽창할 것이며, 물가 상승을 가속화할 수 있었다. 정부는 현물납제도를 통해 자금 지출 없이 정부관리양곡을 획득하고 인플레이션을 방지하는 효과를 얻었다.

농지상환곡의 현물납제 유지는 정부의 지가증권 상환방식과 관련해서도 정부에게 큰 이익을 주었다. 지주보상에 관한 국회의 대정부 질의에서 김판술 의원은 “지금까지 농민이 바친 (농지상환곡) 수량이 67퍼센트가 되는데 석 수로 보면 1226석 가량 됩니다. 그렇다면 이것을 그때그때에 정부에서 받어드리는 정부의 수납가격으로 환산한다면 그 금액은 약 103억”이라고 말했다. 그런데 정부가 지주에게 보상금으로 “43억을 치러서 결국 60억을 정부가 아직 지주가 보상하지 않고 말하자면 농림부에서 가지고 있는 형편”이었다. 김판술 의원은 이 같은 차액은 “농민들은 현물로 바치고 지주는 현금으로 받기” 때문에 발생했다고 지적했다.[51]

만약 어떤 농지의 가치 즉 1년 생산량이 10석이라면, 농민은 15석을 5년간 상환한다. 지주는 1950년 당시 10석에 해당하는 현금의 1.5배를 5년간 보상받을 수 있다. 정부는 매년 수납가격을 설정하여 수납 받은 상환곡 만큼의 금액을 농지개혁사업 농지대가상환금에 기입하고, 이로부터 지주에 대한 보상금을 지불한다. 1950년 이후 정부의 수납 가격은 물론 양곡의 가격 또한 계속 상승했다. 따라서 농민은 1950년 당시보다 더 높

51) 《제3대국회 제21회 제20차 국회임시회의속기록》 (1955.10.18.)

은 현금적 가치를 지닌 양곡을 상환하는 반면 지주는 1950년 농지개혁 시행 당시에 정해진 현금액만을 보상받는다. 이 과정에서 정부에게는 잉여금이 남게 된다.

김판술 의원은 농지개혁 상환과 보상이 마무리 될 시기 정부의 이익금이 45억일 것이라고 주장했다. 이에 대해 국회에 출석한 김원태 농림부 차관은 103억 중 이미 보상금으로 지출된 금액은 84억이라며 김판술 의원의 주장이 가진 오류를 지적했다. 하지만 정부측에 잉여금이 남는 것은 사실임을 인정했다. 즉 김 차관은 1955년 10월 21일 현재까지의 정부측 이익은 4억 2000만 환이고, 김 의원의 지적대로 정부의 수납가격은 계속 오르기 때문에 앞으로 흑자액은 더 증가할 것이라고 대답했다.

1954-1956년 정부가 농민들로부터 수납한 양곡을 생산량과 대비하면 아래 표 3-12와 같다.

표 3-12. 1954-1956년도 양곡 총생산량 대비 정부양곡수납실적(단위 : 정곡 석)

연도	미맥 생산(A)	수득세	농지 상환곡	기타	수납계 (B)	B/A
1954	21,541,535	1,417,037	1,691,997	28,909	3,137,943	14.57
1955	20,964,661	1,210,701	767,907	366,329	2,344,937	11.19
1956	18,586,133	953,853	320,858	607,620	1,882,331	10.13

출전 : 농림부, 1957, 《농림통계연보》, 348-349쪽.

비고 : 1. 연도는 역년이다. 2. 수납액은 생산당년의 양곡수납실적이다. 즉 1954년의 경우 1954년산 추곡과 1954년산 하곡 수납액을 합한 것이다.

2. 수납 항목 중 '기타'는 대여양곡 및 교환곡 회수, 비료교환 등의 합계이다.

임시토지수득세와 농지상환곡 등 정부가 수납한 양곡은 1954년 전체생산량의 14%였고 생산량 대비 수납량의 비율은 매년 낮아졌다. 농지상환곡의 경우 제정 당시 법정상환량이 정해져 있어, 매년 정부가 수납할 수

있는 상환양곡의 양이 감소했다. 토지수득세는 세율 인하에 따라 점차 수납양이 줄어들었다. 1954년의 300만 석에서 1956년에는 180만 석대로 130만 석 정도 감소했다. 같은 기간 정부관리양곡의 양은 800만 석에서 510만 석대로 그 규모가 줄었다. 정부관리양곡의 규모가 30% 감소하는 동안 수납양곡의 양은 더 큰 폭인 40%대로 감소했다.

임시토지수득세와 농지상환곡의 수납량이 줄어드는 데 대한 대책으로 정부는 1953년산 추곡부터 일반 매상을 재개했다. 6.25전쟁기간 중 임시토지수득세 신설이 가져올 농민의 부담을 우려하여 국회는 일반 매상제도의 중지를 요청했고, 정부는 전쟁지출로 인해 일반 매상에 투여할 재원이 부족했기 때문에 국회의 요청에 동의하기도 했다. 일반 매상제도의 재개는 양곡관리법하의 식량정책으로의 회귀를 의미했다. 하지만 전쟁의 영향으로 신설된, 양곡관리법 테두리 밖의 제도인 임시토지수득세 또한 전후 군사력 유지를 위해 유지되었다.[52]

정부는 1957년 일반 매상제도를 철폐하기 전까지 매년 추곡 100만 석대를 목표로 일반 매상을 진행했다. 일반 매상은 정부가 일방적으로 수납하는 방식이 아니라, 정부가 정하고 국회의 동의를 받은 공정 가격에 기초해 농민들로부터 구입하는 것이다. 따라서 수납과 비교해 자발적이며, 그러한 점에서 과거 공출제의 폐단을 대체하는 동시에 정부가 필요로 하는 양곡을 확보할 수 있는 수단이었다. 그런데 전후 인플레이션의 압박과 환율 방어를 위한 물가상승 억제, 정부재정지출의 삭감을 위해 일반 매상제도는 농민보다는 정부에게 유리한 방향으로 운용되었다. 이에 대해서는 3절에서 보다 자세히 살펴보겠다.

---

52) 1956년부터 잉여농산물이 대량 도입되었음에도 불구하고 정부가 국내산 양곡을 확보하려고 한 것은 잉여농산물로는 정부가 필요로 하는 미곡(쌀)을 충당하기 어려웠기 때문이다. 잉여농산물은 미국측이 공여하는 물자였고, 주요 품목은 미국에서 대량 생산되어 잉여상태에 놓인 양곡, 즉 대맥, 소맥, 소맥일 수밖에 없었다. 그런데 1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 수요량 부분을 보면 군량이 180만 석, 공무원식량은 175.5만 석으로 가장 많았다. 군량미의 구성은 160만 석이 미곡, 20만 석이 잡곡이었다. 이에 반해 공무원식량은 미곡과 잡곡의 비율이 1:1.04로 잡곡이 조금 더 많았다.

2) 1955년 한·미 잉여농산물 협정과 농산물원조 제도화

6.25전쟁 발발 이후 부족한 국내의 식량수요를 뒷받침하기 위해 구호원조로 외국산 농산물이 들어온 뒤, 정부관리양곡에서 도입양곡의 비중은 점차 증가했다. 전쟁이 끝난 후에도 외국산 양곡은 계속 도입되었고 정부관리양곡 내에서 차지하는 비중도 대폭 줄어들지 않았다.

전쟁기 동안 구호원조 양곡의 대부분은 CRIK원조로 도입되었고, 구호양곡의 도입, 분배 등의 결정권은 주한유엔민사원조사령부(UNCACK)에 있었다. 휴전과 함께 UNKRA가 활동을 재개하면서 UNCACK과 UNKRA간의 업무를 조정해야할 필요가 있었다. 1953년 6월 16일 UNCACK은 한국민사원조사령부(KCAC)로 개편되었다. 이는 유엔 원조기구인 UNKRA와 구별되는 미국의 원조기구라는 점을 명확히 하는 조치였다. UNKRA가 장기적인 재건계획을 담당하고, KCAC은 구호원조와 단기복구사업을 담당하게 되었다. KCAC의 주요 임무는 CRIK원조의 도입과 배정이었다.[53]

다음 표 3-13은 6.25전쟁이 휴전으로 마무리된 1953미곡연도(1952.11-1953.10)부터 1956미곡연도(1955.11.-1956.10)까지 한국에 원조로 도입된 양곡양을 정리한 것이다.[54] 1953미곡연도에 도입된 양곡은 모두 구호원조로 도입된 것으로 그 양은 43만 톤이었다. 휴전 휴인 1954미곡연도에는 구호원조 양곡의 규모가 13만 톤으로 감소했다. 1954년 여름, 국산 양곡가격이 급락하는 것을 막기 위해 한국 정부가 한미합동경제위원회(CEB)와 한국민사원조사령부(KCAC)에 외곡 도입 중단을 요청했기 때문이다.[55] 1955년 CRIK, UNKRA 원조자금으로 도입된 양곡양은 3만

---

53) 한국민사원조사령부(KCAK)의 설립과 활동에 대해서는 다음을 참고했다. 홍수현, 2022, 〈1953~1955년 한국민사원조사령부(KCAC)의 조직과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문

54) 농림부는 1955년부터 매년 《농림통계연보》를 발간했다. 본 자료에는 월별, 경로별 도입 양곡량이 정리되어 있어, 도입 양곡을 분석하기에 용이하다. 예를 들어 1955년판에는 1953년 11월부터 1954년 10월 즉 1954미곡연도 월별로 구호양곡, 정부 수입, 민간 수입 등의 경로에 의한 양곡 도입량이 기재되어 있다. 위의 표는 1955년판부터 1959년판까지의 자료를 통합하여 재작성한 것이다.

55) 〈急轉回하는 糧穀政策〉, 《경향신문》1954.6.21; 〈외곡도입중지결정 하곡증수

톤에 불과했다. 이는 6.25전쟁 발발 이전인 1949미곡연도에 ECA원조로 도입된 양곡량 5만 톤 보다도 적었다. 반면 1956미곡연도에는 30만 톤의 양곡이 원조로 도입되었다.

표 3-13. 1949미곡연도-1956미곡연도 구호 및 원조양곡 도입량(단위 : 톤)

미곡연도	미곡	대맥	소맥	소맥분	기타	합계
1953	120,219	178,920	61,680	4,354	72,847	438,029
1954	14,453	59,999	61,435	0	0	135,887
1955	23,312	0	0	0	9,069	32,381
1956	4,050	241,011	84,587	17,470	41,691	305,608
합계	402,504	631,696	296,812	57,402	226,767	1,531,029

출전 : 농림부, 1955-1959(각년도), 〈도입양곡실적표〉, 《농림통계연보》

비고 : 1. 대맥은 납작보리(압맥)을 포함한 수치이다. 2. 기타는 대두, 수수, 옥수수이다.

1955년과 1956년 원조 양곡 도입량이 크게 변동한 데에는 미국 대외원조정책의 변화가 영향을 미쳤다. 1955년 원조 양곡 도입량이 급감한 이유는 1954년 6월로 CRIK원조가 종료되었기 때문이고, 1956년 도입량이 급증한 이유는 1955년 한미 간에 잉여농산물협정이 체결되었기 때문이다. 1954년부터 1956년 사이 양곡과 관련된 미국의 대한원조계획이 크게 바뀌었다.

1953년 8월 미국의 아이젠하워 행정부는 대외원조법안인 상호안전보장법을 개정하였다. 1954년 개정된 상호안전보장법은 미국의 대외원조를 상호방위원조, 개발원조, 기술협조라는 세 개의 범주로 분류하였다. 미국 육군성 자금을 주요 재원으로 운영되었던 CRIK원조 또한 상호방위원조에 포함되었다. 대외원조법안의 변화에 발맞춰 대통령직속의 대외원조 운영기구인 대외활동본부(Foreign erations Administration, FOA)가 설

로 수요량충족〉, 《동아일보》 1954.06.22.; 〈87년도식량수급계획경정〉, 《조선일보》 1954.6.23. 〈쌀값低落을防止〉, 《경향신문》1954.9.9.

치되었다.[56] 한국 현지의 원조집행기관으로는 유엔군사령부 관할 하에 경제조정관실(Office of the Economic Coordinator, OEC)가 설치되었다. 이후 FOA에 의한 미국의 대한(對韓)원조가 본격화되면서 戰時(전시) 긴급 구호를 위해 실시된 CRIK원조의 필요성은 점차 줄어들었다.[57] CRIK원조는 1954년 6월로 종료되고 남은 자금은 1955회계연도 FOA원조자금으로 이관되었다. 원조계획은 종료되었지만 1954년도 CRIK원조자금으로 구입한 물자는 1955년까지 한국에 입하되었는데, 구호양곡은 1955년 3월로 도입이 종료되었다. 이후 1955년 4월부터 1956년 2월까지 원조 양곡은 도입되지 않았다.

그런데 1955년 정부가 작성한 자료에 의하면 1952미곡연도 동안 들어온 외곡은 195만 석, 1953미곡연도에는 728만 석으로 최대였으며 1954미곡연도에는 146만 석이 도입되었다. 그로인해 1955미곡연도에는 150만 석을 초과하는 이월양곡이 발생했다. 반면 1955년 8월까지는 외곡 도입이 56만 석에 그쳐 1956미곡연도로 이월할 수 있는 양이 줄었으며, 그에 따라 정부관리양곡 확보가 불안하다고 예측했다.[58] 이는 정부관리양곡은 물론 정부의 식량정책이 도입양곡에 의존하는 경향이 컸음을 보여준다.

1956년도에 들어서 도입 양곡량이 증가한 배경은 1955년부터 미국의 잉여농산물이 한국에 원조로 제공되었기 때문이다. 1954년 미국은 법제·개정을 통해 타국에의 잉여농산물 원조를 제도화했다.[59] 하나는 1954년 제정된 〈미합중국 농업교역발전 및 원조법(Agricultural Trade Devel

---

56) 이동원, 2019, 앞의 글, 133-142쪽.

57) 한국은행 조사부, 1955, 《한국은행조사월보》, 1955년 12월호, 70쪽. 1955년 4월부터 1956년 2월까지 구호 및 원조 양곡 도입량은 0이다. 그리고 1956년 3월부터 잉여농산물 원조가 도입되었다. (농림부, 1956·1957, 《양곡통계연보》 각 년도 판) 이 같은 상황에 비추어 구호양곡 도입 종료에 맞춰 잉여농산물 협정이 체결된 것으로 볼 수 있다. CRIK원조는 미국 국방부 예산에 의한 것이고, 그런데 1955년 한미합의의사록 체결에 따라 미 국방부 예산으로 제공된 과 함께 미국의 대한(對韓)군사원조의 성격이 전시 군사원조에서 평시 군사원조로 전환되었다. 원조 양곡 도입 경로가 전환되는 시기 또한 이와 맞물린다. 따라서

58) 농림부, 1955, 〈4289미곡연도식량수급대책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084201.

59) 미국이 잉여농산물 원조를 제도화 한 역사적 배경에 대해서는 다음을 참고한다. 김종덕, 1997, 《원조의 정치경제학》, 경남대학교출판부

opment and Assistance Act of 1954, 미공법 480호, PL 480)이다.[60] 다른 하나는 1954년에 개정된 상호안전보장법(Mutual Security Act) 402조이다. 402조는 상호안전보장법에 의해 원조를 받는 국가가 원조액의 일정 비율을 미국산 잉여농산물을 구입하도록 규정했다.[61] 한국은 1955년 PL 480과 MSA 402조에 의한 잉여농산물 도입 협정을 체결하였다. 이하에서는 1955-1956년 PL 480과 MSA 402조에 의거한 한·미 양국의 잉여농산물 도입 협정과 잉여농산물 도입 내역을 구체적으로 살펴보겠다.

1955년 5월 31일 한·미 양국 정부 간에 〈1954 미합중국농업교역발전 및 원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954) 제1관에 의한 대한민국과 미합중국간의 잉여농산물협정〉이 체결되었다. PL 480에 의한 원조 방식은 총 네 가지이다. PL 480 1관(Title 1)은 원조를 받는 수원국 통화로 잉여농산물을 판매하는 현지통화판매 방식이다. 이를 PL 480 1관으로 들어온 물자의 판매대금은 대충자금으로 적립된다. 단, PL 480 1관에 의해 조성된 대충자금은 미국농산물의 시장개척, 공동 방위를 위한 군사 장비 획득 등으로 제한된다. 한국의 경우 PL 480 1관으로 조성된 대충자금 중 한국측 사용분은 모두 국방비로 전입되었다.

다음으로 PL480 2관은 미 농무성의 상품신용공사(Commodity Credit Corporation. CCC)가 잉여농산물을 기아 또는 긴급구호를 필요로 하는 우방국에게 무상 제공하는 것이다. 그 경로는 정부 대 정부, 민간기구 및 국제기구의 전달, 세계식량계획((World Food Program, WFP)을 통한 전달이 있는데 2관으로 도입되는 농산물은 판매가 금지된다.[62] 한국에서 최초로 2관에 의한 잉여농산물이 도입된 것은 1957년이다. 1957년 태풍

60) 미합중국 농업교역발전과 원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)은 1954년 제정 당시 법안의 효력이 1957년 6월 30일까지였다. 이후 본 법은 1956년에 개정되었고, 1957년 이후 매년 그 효력 기한이 연장되었다. 본 고에서는 개정, 연장을 따로 표기하지 않고 모두 PL 480으로 통일하여 표기한다.

61) 이동원, 2019, 앞의 글, 83-84쪽, 86쪽.

62) 김종덕, 1997, 앞의 책, 45-46쪽; 한봉석, 2020(a), 〈1960년대 미공법 480호 2관과 3관 원조의 의미 - 주한 케아의 '근로를 위한 식량'(Food for Work)을 중심으로 -〉, 《사림》 74, 85쪽

아그네스(Agnes)으로 인한 피해를 구호하기 위해 제공되었다.[63] 이후 1959년 태풍 사라(Sarah)가 한국을 강타한 뒤 1960년 2관에 의한 원조가 제공되었다. 제 3관은 기근 또는 긴급구호를 필요로 하는 국가에 대한 무상현물원조 방식으로, 미국 민간자선단체들의 국제적 활동을 잉여농산물로 지원하기 위한 것이다. 3관을 통해 1950-60년대 케아(the Cooperative for American Relief Everywhere, C.A.R.E)를 비롯한 수많은 민간자선단체들이 한국에서 활동했다.[64] 제 4관은 달러화에 의한 장기차관 형식으로 1959년에 9월에 신설되었다.

1955년부터 1960년까지 한국에 도입된 PL480원조의 경로와 원조 규모를 정리한 것이 다음의 표 3-14이다.

표 3-14. 1950년대 한국에 도입된 PL480 원조(단위 : 달러)

구분	연도	내 역	규모
1관	1955	원면, 엽연초	15,000,000
	1956	소맥, 원면, 미곡, 대맥, 엽연초 등	43,800,000
	1957	소맥, 미곡, 대맥	18,900,000
	1958	소맥, 대맥, 옥수수 등	50,000,000
	1959	소맥, 원면, 옥수수 등	33,000,000
	1960	소맥, 원면, 대맥, 옥수수 등	49,397,900
소 계			210,097,900
2관	1957	원면	83,500
	1960	원면, 소맥,. 대맥	12,000,000
소 계			12,083,500
3관	1954-	분유, 소맥분, 옥수수분 등	73,186,000

63) Record Group 286: Records of the Agency for International Development, 1948 - 2003, Central Subject Files [Entry P 583], FPC Food For Peace FY'68 (2 of2), 'Food for peace program in korea'(1968) (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드AUS056_09_00C0384, 원문 140-148쪽.)

64) 제3관은 1954년부터 2007년까지 이에 대해서는 다음을 참고한다. 한봉석, 2020(a), 앞의 글; 한봉석, 2020(b), 〈구호물자에 담긴 냉전 : 주한 케아(C.A.R.E.)의 패키지로 살펴보는 냉전과 인도주의〉, 《통일과 평화》;

	1960			
합 계			295,367,400	

출전 : 1955-1959년 1관 원조 규모는 부흥부, 《부흥월보》, 1956년 1월호와 농업은행조사부, 1960, 《농업은행조사월보》 1960년 1관 원조 규모는 김종덕, 1997, 앞의 책, 86쪽. 2, 3관은 농업협동중앙회, 1966, 《식량정책》, 177-180쪽.

비고 : 1960년 협정 체결일은 1960년 12월 28일로 사실상 1961년 협정이다.

PL 480의 4 가지 원조 방식 중 1950년대 한국에 도입된 미국의 잉여농산물의 71%가 1관 현지통화판매방식에 의한 것이다. 특히 판매할 수 없는 2관이나 민간자선단체가 사용하는 3관과 달리 1관에 의한 도입된 잉여농산물 원조는 한국정부의 식량정책에 활용되었다.[65] 본 고에서는 1관을 중심으로 한국에 도입된 미국산 잉여농산물 원조에 대해 살핀다.

구체적인 협정내용을 살피기 위해 1956년도 PL480 협정문을 보자.[66] 협정문 제 1조는 〈환화(圜貨)에 의한 판매〉로 각 년도 원조 물자 내역과 원조액이 제시된다.

제 2조 〈환화(圜貨)의 사용〉은 두 개의 항으로 구성된다. 1항에 의하면 협정에 의거하여 농산물이 판매된 결과 미국이 취득한 환화(圜貨)는 주한 미 대사관 계정에 예치되며,(한화 예치) 미국 정부에 의하여 한국에 주재하는 미국기관의 수용비(미국 측 사용)와 한국 방위를 위한 물자·시설 및 용역을 구매하기 위한 목적(한국 측 사용)으로 사용이 제한된다.

제2조 2항에서는 환화(圜貨)는 미국정부가 결정하는 방법과 순위에 따라 사용한다고 규정했다.[67] 따라서 실제 잉여농산물을 한국에서 판매하는 책임을 진 것은 한국정부였지만 그 판매대금인 대충자금의 사용처를 결정하는 데에는 미국 정부의 의사가 더 큰 영향력을 발휘했다. 판매 대

65) 홍성유, 1962, 앞의 책, 82-84쪽; 김종덕, 1993, 《원조의 정치경제학》, 경남대학교 출판부.

66) 국회도서관 입법조사국, 1964, 《미국의 대한원조관계자료》 1편, 44-46쪽.

67) 대한민국 부흥부, 1956, 《부흥월보》 1956년 7월 2호

금에 대한 한국 측 사용비율과 미국 측 사용비율은 매년 달랐다. 1955는 4:6으로 미국측 비율이 높았으나, 1956년에는 9:1로 한국측 사용비율이 높아졌다.[68] PL480 대충자금은 도입 첫해에만 미국 원조 기관 등의 경비로 사용되었고, 1956년에는 대충자금의 90%가 한국의 국방비를 보전하는 데 이용되었다.

환화(圜貨) 예치, 즉 대충자금 적립과 관련된 환율을 규정한 것이 제3조 〈환화(圜貨) 의 예치〉 이다. 구체적인 내용을 보면 주한미대사관 계정에 예치되는 환화(圜貨)에 적용되는 환율은 미군이 달러상환일 또는 그 후 최근 일자로 환화(圜貨)를 획득하였을 때의 적용된 환율과 동일하다고 규정했다.[69] 즉 과거의 원조 관련 협정과 달리, 대충자금 적립에 적용되는 환율이 1 달러 대 XXX환(圜)이라고 명시되어 있지 않다. 이는 두 가지 이유에서였다. 우선 1955년 한미간의 500대 1의 공정환율 책정시, 500대 1은 고정환율이 아니었다. 상술한 바와 같이 물가인상과 결부된 조건부 변동환율이었다. 서울의 도매물가지수가 25% 이상 상승하면 그만큼 공정환율도 상승하게 된다. 이 때 잉여농산물 판매에 의해 적립되는 대충자금에 적용되는 환율 또한 그 영향을 받는 것이다. 다음으로 미군이 환화(圜貨)를 획득하였을 때의 환율은 미군이 가진 달러를 한국에서 공매했을 때 낙찰된 환율을 의미한다. 미군불 공매시 환율은 500대 1의 공정환율보다 훨씬 높았다.[70] 따라서 이를 적용하면 한국정부는 같은 원조액에 대해 더 많은 환화를 대충자금으로 적립해야 한다. 그렇지만 1950년대에는 대체로 PL 480에 의한 대충자금 적립시 500대 1의 공정환율이 적용되었다. 한편, 3조에는 잉여농산물 운송에 드는 해상운임 및 조작비 또한 대충자금으로 적립되어야 한다고 규정했다.[71]

---

68) 홍성유, 1962, 앞의 책, 90쪽

69) 대한민국 부흥부, 1956, 《부흥월보》 1956 7월 2호

70) 1955년 8월 8일 미군불공매의 낙찰환율은 1달러에 729환이었다. Record Group 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, 1788 - 1964, Classified General Records, 1952 - 1963 (Entry UD 2846) 1956 - 1963, Box 7, (363.3 Public Law No. 480 - 570.3 Religion & Churches) 363.3 Public Law No. 480 (PL 480), 1957; 363.3 Laws, Statutes, Ordinances, Decrees Codes, 1956, 1957, 1958, 'Deposit under PL. 480 Authorization'(1955.8.30.) (출처: 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드AUS003_06_02C0162, 원문 97쪽)

협정문 제 4조는 잉여농산물 구매 절차에 관한 것이다. 구매절차는 구매자에 따라 세 가지로 나뉘었다. 1항은 외자청 구매국이 행하는 구매로 소위 “관수용” 잉여농산물의 구매절차이다. 한국내 기관으로는 부흥부와 외자청, 주미한국대사관, 경제조정관실(OEC)을 거치며 미국에서는 상품신용공사(CCC)가 미국 농무성을 대리하여 구매 관련 업무를 대행한다. 수입자는 한국은행을 통하여 원화로서 물품대를 지불하고, 미국의 물자 공급자는 한국은행이 신용장 협정을 설정한 미국은행으로부터 불화를 지불 받는다. 그리고 CCC는 미국은행이 지불한 불화를 상환해준다.

다음으로 2항은 “민수용” 잉여농산물의 구매절차이다. 우선 부흥부가 구매승인요청서와 미국 농무성이 발행한 구매승인서를 한국은행에 송부한다. 한국은행은 접수한 후 일정한 기간 내에 입찰에 참가 할 수 있도록 일반에 공고한다. 그리고 최고입찰자에게 구매승인서를 발행한다. 수입자는 구매승인서 수령시 적어도 승인서에 적힌 물자대금의 30%를 한국은행에 예치하여야 한다. 마지막 3항은 “민수용”중에서도 정부가 지정한 수입자인 실수요자구매에 관한 것이다. 다른 절차는 앞의 민수용과 유사한데, 실수요자는 부구매승인서를 받기 전에 한은에 적어도 부부매승인서 총액의 15%를 넘지 않는 금액을 원화로 예치한다. 즉 공매로 진행되는 민수용과 달리 실수요자용 물자 구매에 있어서 실수요자들은 보증금조의 원화를 더 적게 예치해도 되었다.

이상의 협정문에 의거하여 1955년과 1956년에 체결된 한미잉여농산물 협정의 구체적인 내용을 살펴보자. 1955년 한미잉여농산물 협정 때 도입하기로 책정된 품목은 원면 1천만 불과 연초 5백만 불의 두 품목뿐이었다.[72] 이 중 원면은 999만 불, 연초는 4,84만 불 어치가 도입되었다.[73]

1956년도 협정을 위한 한미간의 협상은 1955년 9월부터 시작되었다. 1955년 11월 한미 양측은 1955년 11월 잉여농산물에 원조자금 7,950만천

---

71) 한국정부는 해상운임 및 조작비를 한화 예치 대상금에서 제외해 달라고 요청했지만 미국 측은 한국측 부담을 주장했다. 대한민국 부흥부, 1956, 《부흥월보》 1956 7월 2호

72) 전자사료관 사료참조코드(AUS014_60_00C0004_050); 대한민국 부흥부, 《부흥월보》 1956년 1호, 112쪽.

73) 홍성유, 1962, 앞의 책, 85쪽.

불을 배정하고, 이중 ICA 자금으로 4,400만 불, PL 480으로 3,550만 불을 구매하기로 결정했다. 이후 한국정부측에서 ICA 자금에 의한 잉여농산물 도입액이 과다함을 들어, ICA 자금에 의한 잉여농산물 도입액을 감소하고 PL 480의 증액을 요구했다.[74] ICA 자금은 ICA원조계획을 위한 것으로 PL 480 원조와 달리 잉여농산물이 아닌 다른 물자를 구매할 수 있었기 때문이다.[75] 1955년 12월에는 11월의 합의대로 체결하기로 양측 정부가 합의했다. 그런데 실제로 1956년 3월 13일에 체결된 1956년도 잉여농산물 협정은 농산물금액 3,970만 불, 해상운임 410만 불로 11월 협정 때보다 증액되었다.[76]

1956년도 협정은 도입 품목이 다양화되고 원조액 또한 대폭 증가한 것이 특징이다. 구체적인 내역을 보면 소맥 750만 불, 대맥 1,385만천불의 주식을 포함하여 원면 780만 불, 엽연초 200만 불, 돈육통조림 828만 불, 식용유지 300만 불, 낙농물 100만 불로 농산물 3,970만 불 해상운임 410만 불을 도입하기 위한 4,380만 불 규모의 협정이었다.[77]

1956년 가을 한국 전역이 심각한 흉년으로 미곡 수확량이 대폭 감했다. 정부는 국내산 양곡만으로 식량정책을 운용하기 어려웠고, 수확량 감소로 인해 곡가도 상승하였다. 이에 2차에 걸쳐 1956년 협정의 추가협정이 체결되었다. 1957년 1월 7일에 체결된 1차 수정협정에서는 원면과 식용유지에 배정된 원조자금을 각각 절반으로 줄이고 미곡 도입을 위한 1,150만 불을 새롭게 책정했다. 1956년도 협정의 총자금 규모는 4,380만 불로 증액되었다. 1957년 4월 19일에 다시금 제2차 수정협정을 맺어 미곡도입자금을 1,350만 불로 증액했다. 대신 낙농물과 식용유지에 배당되었던 자금이 삭감되었다. 최초 협정과 2차례의 추가 협정을 합하여 1956

74) 한국은행 조사부, 1955, 《한국은행조사월보》 1955년 12월호, 80쪽.
75) 특히 미국은 1956년 당시 대충자금을 국방비외의 용도로 사용하자는 인태식 재무부 장관에게 원조물자 및 잉여농산물의 판대 대전인 대충자금의 국방비 전용 원칙을 바꿀 수 없다고 말했다. 이현진, 2009, 앞의 책, 212쪽.
76) 1956회계연도 ICA 원조자금이 2,500만 불 증액됨에 따라 ICA 자금 중 농산물구입에 배정된 금액도 5,247만 불로 증가하였다. 한국은행 조사부, 1956, 《조사월보》 1956년 1월호, 65쪽.
77) 전자사료관 사료참조코드 (AUS014_60_00C0004_040; AUS014_60_00C0004_041), 대한민국 부흥부, 1956, 《부흥월보》 1956년 1호, 113쪽

년도 한미잉여농산물 협정의 최종 계획은 총 4,813만 불이었다.[78]

한미 양국 간의 협정이 체결되었다고 해서 바로 잉여농산물이 도입된 것은 아니었다. 1955년에는 협정이 체결된 두 항목 모두 실제 도입되지 않았다. 1955년도 협정 품목은 원면과 엽연초는 1956년 6월 30일에 구매승인서가 발부되어, 1956년 12월 현재 협정액의 약 절반 정도가 입하되었으며 1957년까지 도입되었다.[79] 1956년에는 식량부족현상을 타개하기 위하여 소맥 750만 불 대맥 1,241만 불 등의 양곡이 우선 도입되었고, 1956년도 협정분의 나머지는 1957년에 도입되었다.

표 3-15. 1956년도 PL 480 협정에 의한 양곡 도입내역 (단위 : 톤)

구 분	대맥	소맥	소맥분	합계
관수	164,733	0	2,100	164,733
민수	0	73,266	2,000	73,266

출전 : 농림부, 1959, 《농림통계연보》 216-217쪽

위의 표 3-15는 1956년도 PL 480 협정에 의해 도입된 양곡의 내역이다. 대맥이 가장 많이 들어왔고 그 뒤를 이어 소맥과 소맥분이 들어왔다. 특기할 점은 소맥은 전량 민수로 도입되었다는 점으로, 모두 실수요자제 배정 원칙에 따라 대한제분협회가 구입하였다. 소맥의 경우 가공과정을 거쳐야 판매가 가능한 만큼 최초 협정 때부터 실수요자 배정을 염두에 두었다.[80]

1955년에는 PL 480호에 근거한 잉여농산물 도입과 더불어 미국 상호안전보장법(MSA) 402조에 의거한 잉여농산물 도입도 시작되었다. 1954년에 개정된 미국 상호안전보장법 402조는 상호안전보장법에 의해 원조를 받는 국가가 원조액의 일정 비율로 미국산 잉여농산물을 구입하도록

78) 한국은행 조사부, 1957, 《한국은행조사월보》 1957년 1월호, 57쪽; 1957년 5월호, 77쪽 홍성유, 1962, 앞의 책, 85쪽

79) 대한민국 부흥부, 1956, 《부흥월보》 1956년 1호, 112쪽

80) 소맥 외에 실수요자 배정 품목은 원면, 원당이다. 1950년대 원조 물자의 실수요자 배정과 삼백산업의 성장에 대해서는 김양화, 서울대학교 경제학과 박사학위 논문 4장 참조.

규정했다.[81] 한국 또한 1955년부터 상호안전보장법에 의해 받은 ICA(국제협조처) 원조자금 중 20%를 잉여농산물 구매에 사용했다. 1955년도 ICA 자금으로 구매한 것은 대맥과 소맥 20만 톤으로, 1956년에 한국에 입하되었다.[82]

표 3-16. 1954-1956미곡연도 외국산 양곡의 경로별 도입량 (단위 : 톤)

연도	구호 및 원조				수입	도입량합계
	군사원조	구호	MSA 402(ICA) PL 480			
			관수	민수		톤
1954	0	135,887	0	0	47,091	182,978 (1,538,589)
1955	9,069	23,321	0	0	63,695	96,076 (561,639)
1956	59,164	4,050	305,625	148,745	0 0	502,197 (3,092,135)

출전 : 농림부, 1959, 《농림통계연보》, 216-217쪽.

비고 : 합계에서 괄호안의 수치는 석으로 환산한 양이다.

잉여농산물협정 체결과 MSA 402조 신설에 따라 한국에 외국산 양곡이 도입되는 경로 또한 다변화되었다. 표 3-16은 1954년-1956년 도입 경로를 기준으로 한국에 들어온 외국산 양곡량을 정리한 것이다.

1954년 도입양곡은 구호 원조외에 정부와 민간이 수입한 양곡으로 구성되었다. 1955년에는 군사원조의 일부로 국방부를 위한 대두가 들어오고, 소량의 구호양곡이 들어오는 한편 민간을 통한 양곡 수입도 지속되

81) 상호안전보장법(Mutual Security Act, MSA)는 1951년 10월 10일 미 공법 165호 제정되었다. 상호안전보장법에 따라 상호안전보장본부(Mutual Security Administration, MSA)가 창설되었다. 상호안전보장본부는 종래의 경제협조처(ECA)가 담당해왔던 미국의 대외 원조의 운용을 책임지게 되었다. 사호안전보장법의 제정은 6.25전쟁을 계기로 미국의 대외원조가 우방국의 방위력을 증강시키는데 우선적으로 복무해야 한다는 현실적 요구가 반영된 것이었다. 이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 박사학위논문, 83-84쪽, 86쪽

82) 농림부, 1959, 《농림통계연보》, 216-217쪽

었다. 가장 큰 변화는 1956년에서 볼 수 있다. 잉여농산물 협정에 따라 PL 480 1관에 의거하여 들어온 잉여농산물과 MSA 402조의 적용을 받아 ICA원조 중 일부로 구매한 잉여농산물이 도입되었다. 구호 원조 또한 종결은 되었지만 협정체결 된 분량의 잔여분이 일부 도입되었다. 이처럼 원조 양곡의 양이 대폭 증가함에 따라 정부와 민간에 의한 양곡수입은 이뤄지지 않았다.

PL 480과 MSA 402조에 의해 도입된 외국산 양곡 중 관수용으로 도입된 양곡은 정부관리양곡의 공급면에 배정되거나 정부가 정한 가격에 의거 민간에 판매되었다. 아래 표 3-17은 정부관리양곡의 양곡도입계획량과 실제 미곡연도 동안 들어온 실적이다.

표 3-17. 정부관리양곡 계획안의 도입 계획과 실적 비교(단위 : 톤)

연도	1954	1955	1956
도입 계획량 (정부관리양곡)	2,640,000	1,436,812	2,158,000
도입 실적량	1,538,589	561,639	3,092,135

출전 : 정부관리양곡 수급계획의 도입계획량은 본 고의 표 3-4, 3-5, 3-6에서 재작성; 도입 실적량은 본고의 표 3-16에서 재작성

비고 : 1954, 55년 도입실적은 표 3-16의 구호 양곡량이고, 1956년 도입실적은 표 3-16의 구호 및 MSA 402(ICA)·PL 480 양곡량의 합계이다.

1954년과 1955년에는 계획에 비해 적은 양곡이 들어왔다. 따라서 이 시기 한국정부는 정부관리양곡이 부족했고, 이를 농지상환곡 수납, 일반매상등으로 보충하고자 했다. 반면 1956년에는 정부의 식량수급계획을 초과하는 양곡이 들어왔으며 1950년대 말까지 이같은 현상이 지속되었다. 정부의 식량수급계획을 초과하는 잉여농산물의 도입 실적은 잉여농산물 도입이 한국정부의 식량정책이나 한국의 식량사정에 대한 고려 없이 혹은 연계가 없는 상황 속에서 이루어졌다는 것을 반증한다. 한국정부가 협정의 주체이자 구매자였지만, 판매자이자 다른 한쪽인 미국 정부

보다 협상력이 약했다는 점에서 앞으로도 비슷한 문제가 발생할 가능성이 다분했다. 즉 정부의 식량수급계획상의 필요와 상관없이 과다 혹은 과소한 양곡이 도입될 가능성이 존재했다.

1956년과 같이 계획량을 초과하는 잉여농산물이 도입되게 되면, 한국의 식량사정도 과잉, 잉여 상태로 돌입한다. 그 경우 1953, 54년 하곡가 폭락과 같은 사태가 하곡뿐만 아니라 국내상 양곡가 전반에서 되풀이될 가능성이 높았다. 1955년 최초 협정 체결 이후인 1955년 10월 20일 열린 21회 국회 본회의 22차에서는 〈외곡도입계획에 대한 대책강구의 건〉이 안건으로 상정되어 토의되었다. 여기서 변진갑 의원 등은 신문을 통해 외곡도입계획을 들었다고 말하며 도입되는 양과 곡종, 대금지불방법과 액수, 국내 작황이 풍년일 시 발생할 수 있는 문제 등에 대한 정부의 대책을 요구했다. 하지만 정부로서는 최대한 미곡을 들여오지 않겠다 외의 대책은 전무했다.[83]

민수용으로 배정된 양곡은 대개 원맥(原麥, 이물질을 제거하지 않은 밀알), 소맥, 밀가루로 실수요자인 제분업자에게 배정·판매되었다. 두 경로로 들어온 잉여농산물을 한국정부가 판매한 대가로 취득한 한화는 일부 미국측 사용분을 제외하고 전액 국방비 보전을 위해 사용되었다.[84] 1956년도에 PL 480호와 MSA 402조로 도입된 잉여농산물에 대한 징수예정액 즉 대충자금은 다음 표3-18과 같다.

1956년도 PL 480호 잉여농산물협정 및 ICA 자금 중 MSA 402조에 의한 잉여농산물 도입으로 적립된 대충자금 총액은 487억 환이었다.[85] 구체적으로 보면 관수 245억 환, 민수 241억 환이며, 402조분이 251억 환 480호 분이 236억 환으로 각각의 비중은 비슷하다. 실제 물자판매를 통해 징수된 대금은 474억 환으로 징수율은 97%였다.

---

83) 《제3대국회 제21회 제22차 국회임시회의속기록》 (1955.10.20.)

84) 이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 박사학위논문, 293쪽

85) 참고로 1955 및 1957 회계연도 정부 대충자금특별회계 예산안에서 세입예정액은 7천억환이었다. 한국개발연구원, 1990, 《한국재정40년사》 1권, 251쪽, 283쪽

표 3-18 1956년 잉여농산물 도입경로별 대충자금 및 징수 현황 (단위 : 천 환)

	도입경로	대충자금 (징수예정액)	징수실적	징수잔액
외자청 취급관수	402조분	5,010,226	4,845,513	164,711
	408호분	21,231,569	19,301,316	497,089
	소계	24,594,440	23,874,098	493,968
한은취급 민수	402조분	44,762,820	43,759,282	3,090,236
	408호분	3,975,645	3,716,445	178,200
	소계	24,144,025	23,601,629	114,131
총계		48,738,461	47,475,727	608,099

출전 : 대한민국 부흥부, 1958, 《부흥월보》 1958년 3권 2호
비고 : 1957.12.14.현재 징수실적이다. 1,000환 단위 반올림

PL 480과 MSA 402조에 의한 잉여농산물 원조가 도입된 목적은 판매대전을 한국정부의 국방비 보전에 사용하는 것이었다. 앞서 살펴보았듯이 MSA 402조로 도입된 잉여농산물의 판매대전은 전액 국방비로 사용되었다. PL 480호로 도입된 잉여농산물의 판매대전은 한국측 사용분이 전액 국방비로 전입되었다.

그렇다면 잉여농산물 판매대전은 실제 국방비로 어느정도 전입되었는가. 1956년 잉여농산물 도입에 의해 적립된 대충 자금이 한국정부 예산에 편성된 시기는 1955 회계연도(1955. 7. 1.- 1956. 12. 31.)와 1957 회계연도(1557. 1. 1.-1957. 12. 31.)년도이다. 1955, 1957 회계연도 동안 지출된 국방비는 총 2,189억 환이었다. 이 같은 국방비 조달 재원 중 ICA 및 PL 480 원조자금은 각각 704억 환, 392억 환 총 996억 환이었다.[86] ICA 자금 704억 환 중 251억 환, PL 480호 392억환 중 236억 환이 1956년도

86) 이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 박사학위논문, 293쪽

에 체결된 잉여농산물에 대한 대충자금에서 소요된 것으로 간주할 수 있다. 이처럼 잉여농산물 도입은 무엇보다 한국의 거대한 군사력을 유지하기 위한 것이었다.

3. 인플레이션과 정부관리양곡정책의 변화

1) 수납·매상 가격 조절을 통한 저곡가정책의 시행

6.25전쟁 기간 동안 전시경비 지출로 인해 인플레이션이 심화되었다. 인플레이션은 경제 안정을 저해하는 주된 요인으로 지목되는 만큼, 한국정부와 미국, 미 원조당국은 전후 복구·재건 진행과정에서도 인플레이션이 발생하지 않도록 주의했다.[87] 전후 정부는 물가안정을 위해 저곡가정책을 시행했다.[88] 정부가 저곡가정책을 뒷받침한 세부 정책은 두 가지였다. 첫째, 수납가격의 조절을 통해 정부 재정규모의 확대를 막는 것이다. 둘째, 매상 가격을 조절하여 시중 곡가의 상승을 억제하고, 양곡매상에 소요되는 정부 지출을 줄이는 것이다. 저곡가정책은 1955년 8월 15일 500 대 1로의 공정 환율 인상 이후 더욱 강력하게 추진되었다.[89] 500 대 1 공정환율은 1955년 당시의 서울도매물가를 기준으로 연간 물가지수가 125%을 초과하지 않을 경우에만 유지될 수 있었기 때문이다.[90] 환율 유지에 집착했던 이승만 대통령을 필두로 모든 경제 관료들 또한 환율 유지에 사활을 걸었다.[91] 1950년대 중후반 25% 물가억제라인을 지키기 위

87) 미국의 대한원조계획에서 한국의 전후 복구 계획은 재정안정을 중시하는 방향에서 수립, 조정되어 갔고, 미 원조당국은 한국정부의 인플레 수습을 위한 노력을 강조했다. 이현진, 2009, 앞의 책, 210쪽

88) 농수산부, 1978, 《한국양정사》, 285쪽

89) 1955년 이전까지 한미 간의 공정 환율은 180:1이었다. 미국은 1954년 11월 17일자 합의의사록에 명시된 180대 1의 환율을 500대 1로 인상하는 것을 추진했다. 미국의 원조당국자들은 원조 물자에 적용되는 환율이 지나치게 낮아 적절한 시장가격보다 낮은 가격으로 판매되고 있어 손실이 수십억환이 달한다고 보았다. 이러한 입장은 원조 물자에 높은 환율이 적용되면 그 만큼 많은 돈이 대충작음으로 적립되어 한국의 국방비나 전후 재건 프로그램에 좀 더 많은 돈이 투여될 수 있다고 보았다. 하지만 이동원에 연구에 따르면 원조 물자 낙찰 가격과 시장 가격의 차이를 통해 월조 물자를 불하받은 업자들과 이승만 정권은 초과이익을 창출하고 있었고 이로 인해 원조 프로그램의 효과는 저하되는 상황이었다. 이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 박사학위논문, 187-199쪽

90) 〈한국에 대한 군사 및 경제협력의 계속에 관한 한미간의 합의의사록 및 이에 대한 수정〉, 《대한민국외교사료관》, 분류번호 741.12, 등록번호 1091(이동원, 2019, 앞의 글, 296쪽에서 재인용)

해 재정, 금융 정책 등 정부의 모든 정책 수단이 여기에 집중되었다.[92]

저곡가를 유지하기 위한 정부의 가격 정책 중 수납 가격을 먼저 살펴보자. 정부가 결정하는 양곡 공정 가격은 매상시 적용되는 매상 가격과 수납한 현물로 예산안에 계상시 적용하는 수납 가격이다. 전쟁기 동안에는 일반 매상을 실시하지 않았기 때문에 수납 가격만 책정되었다. 6.25 전쟁이 끝난 뒤에는 일반 매상과 수납이 모두 진행되었는데, 정부는 일반 매상 가격과 수납 가격을 이원화하여 서로 다르게 책정했다. 1957년부터는 일반 매상 제도를 폐지하고 수납 가격만 책정했다.

정부의 공정가격 중 추곡에 대한 가격 변천을 정리한 표3-19에서 볼 수 있듯이 1950년산 추곡의 경우 매상과 수납 양곡에 모두 같은 가격이 적용되었다. 51년과 52년산 추곡은 정부가 매상 하지 않았다. 1953년산 추곡부터 정부는 수납 가격과 매상 가격에 차등을 두었다. 수납 가격은 매상 가격보다 훨씬 저렴했다.

표 3-19. 1950년대 추곡 정곡 1석의 공정 가격(단위: 환)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956-1960
매상	296	중단	중단	5,957	9,509	14,060	19,062
수납		1,176	3,611	3,611	5,550	7,030	

출전 : 농업은행 조사부, 1958, 《농업연감》 295-296쪽

1954미곡연도(1954년산 추곡)를 예를 들면, 정부가 농민으로부터 일반 매상시 지급하는 가격은 1석당 5,957환이다. 그런데 임시토지수득세와 농지상환곡으로 걷은 현물의 가치를 일반회계, 양곡관리특별회계에 계상할 때에는 석 당 3,611원으로 계산했다. 1954년산 추곡 수납량은 230만 석으

91) 이승만은 유엔군 관련 외환 수입에서 발생하는 초과이익을 위해 환율 유지에 집착했다. 이동원, 2019, 앞의 글 297-301쪽; 1950년대 후반 부흥부 장관과 재무부 장관을 역임한 송인상은 물가지수에 환율을 연동시키는 것이 이 대통령의 강경한 태도였다고 회고했다. 송인상, 1994, 《유남 송인상 회고록, 부흥과 성장》, 21세기 북스, 270-271쪽

92) 김동욱, 1994, 〈1940-1950년대 한국의 인플레이션과 안정화 정책〉 연세대학교 경제학과 박사학위 논문, 147쪽

로 여기에 수납 가격을 적용하면 정부측 수입은 8,305,300,000환이다. 만약 매상 가격인 5,957환을 적용하면 정부측 수입은 13,701,100,000환이다. 정부는 130억환 이상의 가치를 지닌 양곡을 수납받아 정부관리양곡으로 이용하면서, 회계상으로는 83억환을 획득한 것으로 계상했다. 역으로 생각해보자. 정부가 일반회계 및 양곡관리특별회계에 기입한 대로 농민이 내야하는 상환대가와 지세는 현금으로 83억환이다. 당시 시장 가격으로 계산할 때 농민들이 83억환의 현금을 마련하려면 미곡 139만 석을 처분하면 된다. 그런데 농민들이 현물로 납부한 1954년산 추곡은 230만 석이었다. 농민의 입장에서는 금납과 비교해 현물납으로 인해 100만 석 가량의 미곡을 손해 본 것이다. 이처럼 수납 가격과 매상 가격의 이원화는 정부 예산의 팽창을 막는 한편, 정부관리양곡을 보다 저렴하게 획득할 수 있게 하는 장치였다. 물가 상승과 함께 매상 가격은 매해 상승하는 반면, 정부는 인위적으로 수납 가격을 낮게 책정했다. 그 결과 수납 가격과 매상 가격 간의 격차가 점점 벌어져서 1955년산 추곡에 대한 매상 가격은 수납 가격의 두 배에 달했다.

정부는 상환곡과 임시토지수득세를 현물납제로 견지하고, 그 수납가격을 낮게 책정하는 것을 통해 정부는 어떤 손해도 입지 않았다. 도리어 전쟁을 거치며 팽창일로였던 정부예산은 이를 통해 보다 안정적으로 운용하며, 추가적인 지출없이 군량과 공무원 봉급 지급을 해결할 수 있었다. 반면 농민들은 생산량의 10-15%를 현물납으로 지출함에 따라 나머지를 자가식량으로 소비하고 나면 현금화, 상품화할 양곡이 부족했다. 정부는 1956년산 미곡부터 수납 가격과 매상 가격의 이원화 제도를 폐지하였는데, 1955년 한미 잉여농산물도입협정 체결을 계기로 정부관리양곡을 보다 쉽게 확보할 수 있었기 때문이다.[93]

수납 가격과 달리 일반 매상 가격은 상대적으로 높았다. 1954-1956년 추곡 매상 진행 과정을 통해 매상 가격과 저곡가의 관계를 짚어보겠다. 전쟁 기간 중과 가장 구별되는 식량정책의 하나가 바로 일반 매상의 부활이다. 정부는 1953년 하곡가 폭락이 농가 경제에 미친 영향을 수습하

93) 농수산부, 1978, 《한국양정사》, 308쪽

는 차원에서 1953년산 미곡부터 일반 매상제를 부활했다. 임시토지수득세법 제정 당시 토지수득세와 일반 매상은 함께 실시하지 않는 것으로 결정되었다. 전쟁기 전체적으로 식량공급이 부족하여 토지수득세에 일반 매상까지 실시하면 농가 식량난이 악화될 수도 있다는 우려에서였다. 전후에는 다량의 외곡이 한국에 유입됨에 따라 식량 사정은 다소 호전되었다. 문제는 국내산 양곡 가격의 하락으로, 농민이 생산원가를 회수할 수 없을 정도로 곡가가 하락했다. 이에 정부가 곡가를 조절하는 차원에서 수득세와 일반 매상을 함께 실시하게 되었다. 그런데 정부의 매입제도가 곡가 하락을 방지하는 효과를 내려면, 양곡 공급이 대폭 증가하는 추수기가 되기 전에 적절한 정부매상 가격과 매상량에 대한 계획이 수립되고 조속히 실행되어야 한다. 그런데 일반 매상제가 시행되었던 1954-1956미곡연도 동안, 정부의 양곡 매상은 곡가 하락을 방지하기보다는 저곡가를 유지하는 방향으로 작동했다.

정부는 1953년 11월 6일 정부관리양곡 수급계획안의 수정안을 작성하여 국회에 제출했다.[94] 수정안을 검토한 농림위원회는 현재 국회에서 임시토지수득세의 세율 인하를 논의 중이며, 농지상환곡 또한 금납제 개정을 추진 중이기 때문에 이를 반영하여 다시 수정할 것을 요구했다.[95] 농지개혁 상환곡의 금납제 전환에 반대하던 정부는 1953년 해가 지날 때까지 1954미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수정안을 제출하지 않았다. 뿐만아니라 1953년산 미곡을 일반 매상할 때 적용할 가격에 대한 동의안

94) 농림부, 1953, 〈4287미곡연도식량정책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 BA0084194, 정부측 수정안은 공급면을 보면 이월량을 50만 석에서 150만 석으로 증량했다. 공급면이 늘어난 만큼 수요면도 군량 및 공무원 배급양곡, 수급조절용 양곡을 증량했다. 전체 정부관리양곡의 규모는 초안의 8,168,599석에서 8,684,916석으로 증가했다. 그런데 국회가 요구했던 농지상환곡 수납량의 축소 및 삭감은 전혀 반영되지 않았다.

95) 《제2대국회 제18회 제8차 국회정기회의속기록》 (1954.1.7.), 국회 본회의 변진갑 의원의 발언 내용은 다음과 같다. “수급계획에 대해서는 10월 중에 한 번 나왔던 것이올시다만 그때에는 이월 양곡이 150여만 석이 있는 것을 그저 정부에서는 계획하지 아니하고 새 86년산 미곡 수납 그것만을 가지고 계획했든 것이올시다. 그러므로 이월 양곡 100만 석을 추가해 가지고 다시 계획을 짜오라고 했드니 그 후에 다시 나왔었으나 그 후에 토지수득세법이 변경이 되고 또 농지개혁법이 변경이 되므로 따라서 자연히 수급계획에 변경이 있으리라고 해서 정부에 다시 환부했는데 지금까지 수급계획의 동의 요청이 안 나오고 있습니다.”

도 제출하지 않았다. 이처럼 정부의 식량수급계획 제출이 늦어지자 국회에서는 정부에 수급계획 및 미곡 매매가격에 대한 동의안 제출을 요청했다. 국회 농림위원회 위원장 박정근 의원이 작성한 요청안의 제안 취지는 “양곡관리법 제5조에 의하여 정부는 매년도 양곡수급계획 및 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 함에도 불구하고 현재 양곡년도가 시작된 지 2개월이 경과되어 시행 중에 있음은 위법”이며, “4287, 88 양 연도 정부 예산심사 상 본 건 동의안이 선결되어야”한다는 것이었다.[96] 요청안은 이의 없이 통과되었지만 정부는 양곡수급계획서 제출을 계속 지연시켰다.

1954년 해를 넘기며 정부관리양곡 수급계획이 표류하는 동안, 추곡 일반 매상 가격 또한 확정되지 못했다. 정부는 1953년 11월 1등품 정곡 1석당 6,253환, 2등품 5,957환의 가격결정안을 국회에 제출했다.[97] 정부는 전국 평균 반보당 생산비가 8,196환으로 이를 반당 수확고로 계산한 결과 정곡 석당 생산비는 6,253환이므로 이 가격에 미곡을 매입하겠다고 밝혔다. 정부의 매입가격을 심사한 국회 농림위원회는 미곡 매입가격을 1등품 7,544환, 2등품 7167환으로 인상하고 매상대가를 전액 현금으로 지불하며, 매상에 응하는 것은 농민의 자유의사에 의할 것’이라는 부대조건까지 추가한 수정안을 국회에 제출했다.[98] 국회는 농림위원회의 수정안을 부대조건까지 포함하여 통과시켰다. 국회가 결정한 매입가가 인상된 이유는 정부가 원가산출시 누락한 토지자본이자(반보당 1,110환)가 포함되었기 때문이었다.

정부는 국회의 인상가격을 받아들일 수 없다고 국회에 회송하였으나, 12월 1일 열린 18차 본회의에서 일사부재리의 원칙에 따라 정부의 회송안을 반환하였다.[99] 이에 정부는 금융조합연합회에 추곡 매상을 대행시키는 편법을 이용하여, 정부측이 제시한 6,253환으로 추곡 매상을 실시했다. 뿐만 아니라 금납으로 개정된 농지상환곡의 수납 또한 물납으로 실

96) 《제2대국회 제18회 제8차 국회정기회의속기록》 (1954.1.7.)
97) 대한민국정부, 1953, 〈4286년산미곡일반매입가격결정의건〉, 의안정보시스템
98) 국회 농림위원회, 1953, 〈4286미곡연도식량수급계획심사보고서〉, 의안정보시스템
99) 〈정부에반송결의〉, 《조선일보》 1953.12.3.

시했다.[100] 매입가격을 6,253환으로 하는 대신 전액 현금으로 지불하며, 면포 및 비료구매권을 추가로 지불하기 때문에 농민에게 이익이라는 것이 정부의 주장이었다.[101] 결국 1953년 12월 11일부터 금융조합연합회가 정부를 대신하여 추곡 매상을 실시했다.[102] 정부가 농지상환곡과 임시토지수득세를 완납한 농가에 한해서만 쌀을 매상한다는 방침을 세웠기 때문에 농민이 현금을 획득하기 위해서는 현물세를 다 납부해야만했다.[103] 결국 추곡매상은 정부 계획보다 부진하여 1954년 1월 정부는 스스로 세운 목표량 100만 석의 30%를 매상 중이었다.[104] 1954년 3월 9일 현재 매상 실적은 398,553석이었다.[105] 4월 26일 현재 매상실적은 768,612석으로[106] 최종적으로 일반매입실적은 837,555석으로 계획량 100만 석의 84%였다. 부진한 추곡 수납 실적에 정부는 1954년 3, 4월에 도시지역에 쌀이 부족하자 미곡상에게서 매입하는 방법을 취했다.[107]

전쟁기 중단되었던 일반 매상이 다시 시작된 1953년도산 추곡 매상은 정부 측에서도 목표량을 달성하지 못한 실패였으며, 농가 경제의 개선이나 수확기의 곡가 폭락을 방지하는 기능도 하지 못했다. 그 근본 원인은 두 가지였다. 우선 정부가 통화 팽창, 물가상승을 우려하며 생산비보다 낮은 매입원가를 제시했기 때문이다. 그마저도 매상자금원을 확보하지 못하여 농민들로부터 비료외상대급, 입도선매방지자금을 회수하여 이를 다시 매상자금으로 쓰고 있는 실정이었으며, 그 매상자금 조차 통화팽창을 막는다는 목적 하에 일시에 방출되지 않고 여러 차례에 걸쳐 방출하였다.[108] 다음으로 정부의 낮은 가격을 국회가 동의하지 않으면서 매상

---

100) 〈추곡매상정부안대로실행〉, 《경향신문》 1953.12.3.; 〈물납제를강행〉, 《조선일보》 1953.12.4.
101) 《조선일보》 1953.12.12.; 〈정부원안실시〉, 《조선일보》 1953.12.5
102) 〈추곡매상이제부터수착수〉, 《동아일보》 1953.12.11.
103) 〈추곡완납부락부터매상〉, 《경향신문》 1953.12.19.
104) 〈부진한추곡매상〉, 《동아일보》 1954.1.10.; 〈지지한추곡매상〉, 《경향신문》 1954.1.10.
105) 한국은행조사부, 《한국은행조사월보》, 1954년 4월호, 43쪽
106) 한국은행조사부, 《한국은행조사월보》, 1954년 6월호, 42쪽
107) 《제3대국회 제19회 제22차 국회임시회의속기록》 (1954.7.13.)
108) 〈현금난에봉착한추곡매상〉, 《경향신문》 1954.1.14.; 〈용두사미격의추곡매상 신규자금방출중지〉, 《동아일보》 1954.1.19.

시행이 늦어졌다. 그 사이 현금이 급하게 필요한 중농이하의 농민들은 정부의 매입가격보다도 낮은 가격에 추곡을 방매할 수밖에 없었다. 1954미곡연도 정부는 곡가조절, 농민 소득보전을 내세워 일반 매상을 실시했지만 실제 운영과정에서 그 같은 목표는 관철되지 않았다.

1954년산 추곡 매상시에는 과거의 문제점들이 해결되었을까. 국회는 1954년 9월 13일에 열린 19회 43차 본회의에서 1954년산 추곡매상특별대책위원회를 구성할 것을 긴급동의 안건으로 상정, 만장일치로 통과하였다.[109] 이는 1954미곡연도(1953년산 추곡)의 실패, 즉 시기를 놓친 일반 매상과 그에 따른 매상 실패를 방지하기 위함이었다. 긴급동의안은 제출 이유로 행정부 경제관계 4부 장관 회의시 1954년도 추곡매상 수량 및 매상자금, 방법에 대해서 질문했지만 정부측 답변이 막연하였기 때문에 국회가 추고매상계획을 검토하고 구체적인 안을 결정하여 행정부에 즉시 실시케 하자는 것을 들었다. 구체적으로 농림분과, 예산분과, 재정분과, 상공분과에서 각 3명 각 교섭단체 대표 1명의 위원을 선출하여 대책위를 구성, 19회 회기(1954.06.09.-1955.02.10.) 내에 추곡매상계획을 완료하는 것이 목표였다. 동의안을 제출한 곽의영 의원은 1953년산 추곡매입에 대해서 100만 석을 매상한다고 했지만 계획 제출이 11월로 이미 수확기를 넘겼고, 정부가 제안한 매입가격이 생산비의 1/3도 안 되는 가격으로 책정된 대다수의 농민들에게 손해만 주었다고 평가하고, “이러한 과거의 경험으로 볼 때 금년에는 우리 국회로서 행정부의 하는 일을 사후에 감독하고 경정시키는 것을 원칙으로 할 것이 아니라 사전에 우리 국회가 금년도산 추곡 매상에 대해서 확고부동한 방침을 세워 가지고 농림부장관에게는 양곡 매상을 재무 부장관에 대해서는 자 금조치를, 기획처장한테는 예산 조치를 상공부장관한테는 미곡 수출을 하게 하여야”된다고 말했다.

정부는 10월 14일 국무회의에서 1백만 석 매입, 정곡 1등품 1석당 7,992환 2등품 7,603환으로 결정 이를 국회에 제출했다.[110] 농림위원회는

109) 《제3대국회 제19회 제43차 국회임시회의속기록》 (1954.9.13.), 20쪽
110) 대한민국정부, 1954, 〈4287년산 추곡일반매입가격결정에 관한 건〉 의안정보시스템; 〈국무회의 매곡가 의결〉, 《조선일보》 1954.10.16.

정부안을 심사한 결과 정부 측 가격은 농림위원회가 조사한 9,538환의 생산비에도 미달할 뿐만 아리라 현재 시가가 석당 만 환대를 초과하는 곳이 있기 때문에 현재 시세 및 생산비 보장을 위해 1등품 가격을 석당 9,980환, 2등품은 9,509환으로 수정하여 본회의에 회부했다. 농림위의 수정안은 재석 122인에 109표의 동의를 얻어 가결되었다.[111] 정부는 10월 31일 열린 국무회의에서 국회의 수정안을 의결, 정곡 2등품 석당 9,509환에 일반 매상을 실시하기로 했다.[112]

1954년산 추곡에 대한 가격결정 및 매상계획은 1953년도와 비교했을 때에는 분명 이른 것이었다. 하지만 이미 9월부터 농림부 장관은 정부가 100만 석, 민간을 통해 2백만 석을 사들인다는 입장을 발표했던 터였고, 실제 계획은 10월에야 나온 것이다. 이 사이 쌀값은 출회기를 맞이하여 하락하기 시작했다.[113] 또한 수득세와 상환양곡을 바치고 나면 먹을 식량조차 없는 농가도 허다했다.[114] 11월에 들어서 시장 쌀값은 정곡 석당 6-7000환으로 떨어졌다. 이는 1954년도산 추곡에 대해 국회가 추산한 생산비 정곡 1석당 9,535환보다 3천환이 저렴한 것이었다. 하지만 농민들은 손해를 보고서라도 현금을 확보하기 위해 쌀을 팔고 있는 상황이었다.[115] 정준 의원은 내일부터 개헌안에 대한 의사일정이 상정됨에 따라 추곡 매상에 대한 결정은 더 미뤄질 것이며 그 사이에 소농, 세농은 모두 쌀을 다 팔아 정부가 매상을 시작해봤자 팔 것이 없을 것이라고 예측했다.[116] 정부가 실제로 미곡매상에 착수한 것은 12월 중순 이후였다. 정부 매상을 실시한 때에는 시장 미가가 점차 올라 매상 가격이 시장 가격보다 낮았다. [117] 결국 1954년 12월 22일 현재 추곡매상실적은 1,200석에 불과하여 12월말까지 매상을 완료한다는 정부의 계획은 실패로 돌아갔

111) 《제3대국회 제19회 제64차 국회임시회의속기록》 (1954.10.28.), 20쪽
112) 〈매곡가 실시〉, 《조선일보》 1954.11.1.
113) 〈농민은 실천만을 기다린다〉, 《조선일보》 1954.10.28.
114) 〈시급한 농촌구제대책〉, 《조선일보》 1954.11.10.
115) 《제3대국회 제19회 제81차 국회임시회의속기록》 (1954.11.17.), 정준 의원 발언
116) 《제3대국회 제19회 제81차 국회임시회의속기록》 (1954.11.17.), 정준 의원 발언
117) 한국은행조사부, 1955, 《한국은행조사월보》 1955년 3월호, 38쪽

다.[118] 1955년 2월 2일 현재 1954년산 추곡 일반 매상실적은 106,484석에 불과했다.[119]

1955년산 추곡의 경우 11월 하순부터 일반 매상이 실시되었다. 정부는 정부관리양곡의 부족량 314만 석을 충당하기 위하여 추곡을 매상하고 외국산 잡곡을 도입하기로 계획하였다.[120] 1955년 9월 28일 개최된 국무회의에서 내부무, 농림부 합의하에 일반 매상에 관한 구체안을 작성하기로 결정했다. 그런데 10월 12일까지 일반 매상을 위한 자금조달이 진행되지 않았다. 농림부는 일반 매상 자금이 적절하게 방출되지 않으면, 일반 매상분으로 지급하는 공무원 현물 급여가 불가능하다고 보았다. 당시 농림부가 작성한 추곡 매상 자금 소요액은 275억 2800만 환으로, 155만 석을 1석당 17,760환에 매상하는 것이었다. 농림부가 조사한 1955년산 미곡의 도별 미곡생산비 조사표에서 석당 생산비는 평균 16,683원으로 농림부가 책정한 매상 가격의 93% 수준이었다.[121]

1955년 11월 정부가 결정한 매상 가격은 2등품 기준 정곡 석당 1만 2580환이었다. 이 가격은 100:1의 환율을 기초로 미곡의 국제가격을 기준으로 산출해낸 금액이었다. 환율유지와 연동된 물가억제를 위해 연말 통화량을 줄이려는 의도였다.[122] 10월 29일 정부안을 농림위원회는 15,290원으로 매상 가격을 수정하기로 결의했고, 같은 날 이승만 대통령은 정부안대로 하겠다는 담화를 발표했다.[123] 11월 12일 국회 21회 41차 본회의에 매상 가격안이 상정되었다. 이날 정부가격에 대한 질의가 계속되어 가격 결정은 다음 회의로 미뤄졌다. 42차 본회의에서 박해정 의원은 상환곡과 수득세로 균량이 모두 채워지는 만큼 양곡관리법 제정당시의 매상의 의의를 살려 정부의 매상 계획량을 155만 석에서 대폭 줄이고 대신 가격을 높여야 한다고 주장했다. 11월 16일에 열린 44차 본회의에

118) 〈추곡매상은 실패냐〉, 《조선일보》 1955.1.8.
119) 한국은행조사부, 1955, 《한국은행조사월보》 1955년 3월호, 38쪽
120) 농림부, 1955, 〈4289미곡연도식량수급대책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084201
121) 농림부, 1955, 〈4289미곡연도식량수급대책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084201, 5쪽
122) 《제3대국회 제21회 제41차 국회임시회의속기록》 (1955.11.12.)
123) 〈추곡매상의 의의와 가격〉, 《조선일보》 1955.11.1.

서 이재학 의원이 정부 가격에 보조금을 추가하자는 제안을 하였고 결국 11월 17일 이재학 의원의 수정안이 통과되었다. 결국 추곡 매상 가격은 정부안대로 석당 1만 2580환으로 정해졌지만, 농림위원회측이 요구한 출하장려금 1,480환 추가되어 1석당 1만 4040환으로 결정되었다. 이 같은 가격은 당시 시장 미가와 비교해서도 저렴했기 때문에 추곡 매상은 부진했다.[124] 정부는 할당량 완수를 위해 호별 방문과 강권발동조치를 취하였다.[125] 결과적으로 109만 석의 실적을 달성했지만, 정부측의 계획량은 155만 석이었다.[126] 1953년산 추곡부터 1955년산 추곡까지 정부의 일반 매상은 계획한 대로 진행되지 않았다.

표 3-20 1954-1956미곡연도 정부의 일반 매상 계획량과 실적(단위 : 석)

미곡연도	1954	1955	1956
매상 계획(A)	1,000,000	1,000,000	1,550,000
매상 실적(B)	837,555	106,484	1,090,000
B/A(%)	83.76%	10.65%	70.32%

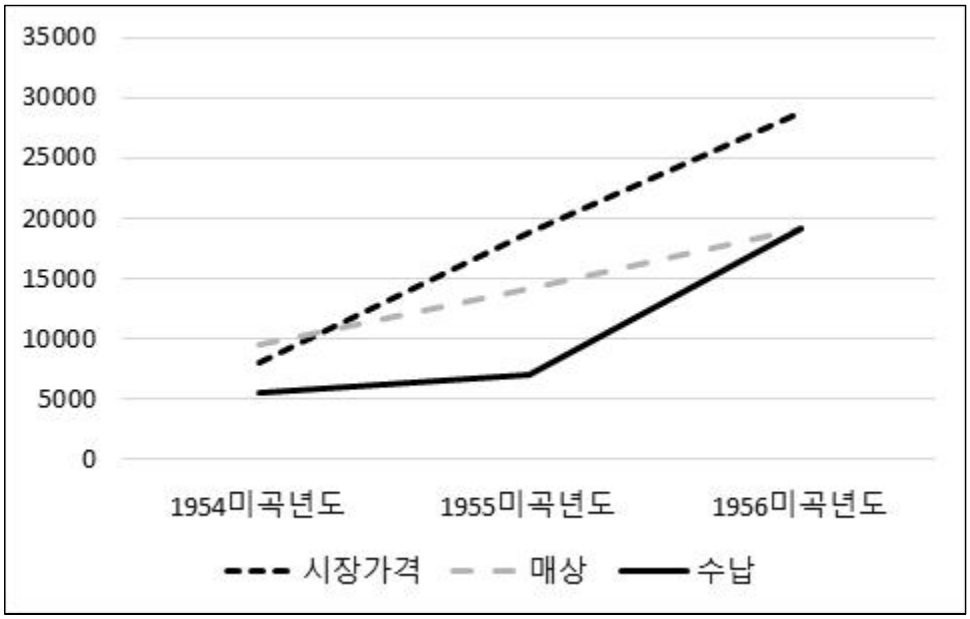
출전 : 농림부, 1964, 《양곡통계연보》, 40-41쪽.

서울시 미곡 소매가격과 정부의 공정가격을 비교한 그림 표 3-5를 보면, 1954미곡연도를 제외하면 정부 공정가격은 시장 가격보다 낮았다. 특히 1955년산 추곡의 경우 정부는 500대 1환율 유지를 위해 국제가격에 기초해서 매상 가격을 결정했다. 한국의 실정과 전혀 무관한 기준으로 가격이 책정되었다. 낮은 가격으로 매상 실적이 저조할 때에는 농민들에게 매상을 강요했다. 이상의 과정을 볼 때 양곡관리법 제정 당시 매상 제도를 신설했던 목적은 관철되지 못했다. 즉 과거의 강제 공출을 지양

124) 〈추곡매상 부진〉, 《조선일보》 1955.12.11., 〈추곡매상부진을 듣고〉, 《조선일보》 1955.12.14.
125) 〈추곡강제매상이란 있을수있나〉, 《경향신문》 1956.1.10.; 〈추곡매상 강요해서는 안된다〉, 《조선일보》 1956.1.10.
126) 농수산부, 1978, 《한국양정사》, 317쪽

하는 자유 매상, 농민의 소득 보전을 위해 생산비 등을 참작한 매상 가격의 결정 그 어느 것도 지켜지지 않은 것이다. 오히려 정부는 최소한의 자금을 이용하여 필요한 양곡을 확보하는 데에만 노력을 기울였다고 할 수 있다. 양곡관리법에 의해 형식적으로나마 시행되던 일반 매상제도는 1957년 이후 잉여농산물이 대량으로 도입에 의한 정부의 양곡사정 호전 및 인플레이션을 강력히 억제하는 재정안정계획의 실시로 완전히 폐지된다.

그림 표 3-5. 1954-1956미곡연도 정부 공정가격과 시장 가격의 비교(단위 : 환)



2) 민수 배급제도 폐지

정부는 1954미곡연도부터 정부관리양곡 수급계획의 수요면에서 민수용을 폐지했다. 1954년 이래 정부양곡관리 수급계획에서 구호양곡 외에 일반인에게 식량을 배급하는 목적의 민수용 양곡은 계상되지 않았다. 이는

미군정기 이래 지속된 비농가(도시민)에 대한 식량배급제도의 폐지를 의미했다. 대한민국 수립 후 정부는 일반배급, 중점배급, 초중점배급으로 배급 대상과 배급량을 변동하였지만 비농가 인구에 대한 식량 배급을 지속해왔다. 식량 수요 대비 공급량의 부족, 시장의 불안정성으로 인하여 정부가 양곡 유통에 개입하지 않을 경우, 비농가 인구의 식량 확보가 어려울 것이라고 보았기 때문이다.

구호양곡의 배급 대상자는 6.25전쟁기 동안 계속 감소하였으며, 1954미곡년도부터는 배급 대상자를 노약자와 병자, 노동이 불가능한 자로 엄격하게 한정하였다. 배급 대상 추가 원노트 [127]

1954미곡연도에 민수 배급 제도를 폐지한 표면적 이유는 자유경제를 지향하기 위한 경제 통제의 축소였다. 그런데 3년간의 전쟁이 끝난 직후인 1953년 말, 시장을 통한 양곡거래만으로 식량의 수급조절이 원활할 것이라고 기대하는 것은 현실적으로 불가능했다. 그렇기 때문에 민수 배급제 폐지의 실제 이유는 다른 측면에서 접근해야 한다.

주목할 것은 1953년 10월부터 무상으로 지급되던 구호 양곡의 30%를 유상으로 배급했다는 점이다.[128] 그 이유는 정부재정 곤란이었다. 정부는 1954년에 도입된 구호양곡 중 미곡과 잡곡 5만 7천톤을 유상판매하기로 하였다. 정부는 합경위에서 결정한 공정환율 적용한 판매가에 조작비를 가산하여 판매가격을 높이려 하였다.[129]

이처럼 민수 배급 폐지는 배급에 소요되는 정부 지출을 줄이기 위해서였다. 전후 정부가 농지상환곡과 임시토지수득세 등의 수납 양곡으로 확보한 정부관리양곡은 관수용으로 소비되기에도 빠듯했다. 정부가 민간에 양곡을 배급하기 위해서는 수납외의 방법으로 양곡을 확보해야 했다. 정부가 활용할 수 있는 것은 도입 양곡과 일반 매상이었다. 게다가 민수용 양곡배급에 활용되었던 구호 원조 양곡은 전후 규모가 점감되었으며 종

---

127) 〈需給量八一九萬石〉, 《경향신문》 1954.1.08

128) 〈救護糧穀 3割은 有償〉, 《조선일보》 1953.10.21; 〈有償制實施合意〉, 《동아일보》1953.10.20

129) 잠자는有償救護糧穀(유상구호양곡)
동아일보 | 1954.06.02 기사(뉴스)

료될 예정이었다.

매상을 통해 민수용 양곡을 확보하려면 그만큼의 재정지출이 필요했다. 1953미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 민수용 양곡량은 135만 석이었다. 1954미곡연도 추곡 매상 가격은 5,957환으로 135만 석을 매상하려면 80억환이 필요했다. 정부는 민수용 확보를 위한 매상 비용 지출이 재정에 악영향을 미친다고 보았다.[130] 정부 입장에서는 매상-배급보다는 민간에서 자체적으로 식량을 조달하는 것이 경제적이었던 셈이다. 또한 전쟁이 끝난 만큼 농업생산량이 증가하여 정부 배급 없이도 식량 수급에 문제가 없을 것이라는 예측이었다.

정부는 민수용 양곡을 폐지하기에 앞서 양곡자유시장을 육성하려고 했다. 농림부 등이 1953년 1월에 작성한 〈1954미곡연도자유시장대책에 관한 건〉에 따르면 정부는 “신곡출회 최성기를 경과한 1월 이후에 있어 곡가가 앙등 될 것과 농가소유미의 자연감소 및 장기수송시 등에 있어서 소비도시의 양곡절대량 출회가 필연적 격감할 것의 대비책”으로서 으로 양곡자유시장이 활성화 되어야 한다고 생각했다.[131] 구체적인 실시방법은 대한중앙양곡시장주식회사를 중심으로 각도 양곡시장주식회사들이 3대 소비도시(서울, 부산, 대구)가 연간 소비하는 양곡의 20%를 비축하는 것이었다. 정부는 양곡주식회사에 비축을 위한 자금을 융자하려고 했다. 하지만 정부는 양곡시장을 육성하는 계획을 체계적으로 추진하지 않았다.

휴전 이후에도 한국의 식량상황은 국내공급량으로 수요를 충당할 수 없었다. 그러한 가운데 1954년 6월 정부가 외곡 도입을 중단하고, 1955년에는 구호양곡 도입이 종료되었다. 농촌에서는 수납을 마치고나면 상품화할 양곡이 부족했다. 자연스레 비농가 인구가 시장에서 양곡을 구하는 것도 쉽지 않았다. 식량난은 양곡 생산지인 농촌에서도 심각했다. 1954년 12월 15일 강원도 지사는 도 내 울진군, 강릉군 삼척군, 정선군, 양양군

130) 농림부, 1953, 〈1954년미곡연도식량정책에관한건〉, 《국무회의상정안건철》, 국가기록원 관리번호 BA0084193.

131) 농림부, 기획처, 재무부, 1953, 〈1954미곡연도자유시장대책에 관한 건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084195.

5개 군의 절량농가 3만호에 대한 구호양곡을 농림부에 요청했다. 5개 군의 총 농가 호수는 약 5만호로 60%의 농가가 먹을 식량이 없었다.[132] 이후 다른 지역에서도 절량농가에 대한 구호양곡 요청이 이어졌다.[133] 1955년 말 내무부가 발표한 전국의 절량농가 수는 8만호에 불과했다. 발표 후 며칠이 지나지 않아 강원도에만 3만호의 절량농가가 있다는 사실이 밝혀지자, 언론과 국회는 정부의 실태 조사가 미비하다고 지적하며 절량농가에 대한 대책 수립을 촉구했다.[134]

절량농가를 구호하라는 여론이 높아지자 정부는 다시 실태조사에 나섰다. 그 결과 1955년 3월 치안국에서 집계한 전국의 절량농가 수는 약 38만호, 4월 농림부가 집계한 전국의 절량농가 수는 약 45만호였다. 앞서 언급한 내무부 조사와 비교하면 수개월 만에 5배로 증가했다.[135] 1956년 상반기 농림부의 조사 결과 전국의 절량농가는 50만호로 증가했다.[136] 총 농가 2,218,185호의 22.5%가 농업에 종사하면서도 자신이 일용할 양식은 없는 모순적인 상황에 놓여있었다.

식량 생산지인 농촌에서도 식량이 부족했기 때문에, 1955년과 1956년 시장의 곡가는 춘궁기와 상관없이 상승세를 보였다. 특히 1955년에 중에는 여러 차례 곡가, 특히 미가가 앙등했다. 언론들은 상승세를 탄 미가를 통제하기 위해 정부보유 양곡을 시장에 방출해야 한다고 주장했고 국회에서도 관계부처 장관을 출석시켜 정부에 미가 안정책을 요구했다.[137] 1955년 5월 30일 임철호 농림부장관은 6월 1일부터 공매 방식으로 정부

---

132) 〈續出되는 絶糧家家〉, 《조선일보》1954.12.17.; 〈굶주린 農家 三萬戶〉, 《동아일보》1955.1.9;〈영동지방 절량농가 대책에 관한 건의안〉, 《제3대국회 제19회 제121차 국회임시회의속기록》 (1955.1.15.)

133) 〈束草만 四百戶 굶주린 農家〉, 《동아일보》1955.1.11.; 〈順天에도 絶糧農家 約 三割을 차지〉, 《조선일보》1955.1.19.; 〈絶糧農家調査 全農家의 三割推定〉, 《동아일보》 1955.1.20.

134) 〈全國絶糧農家八萬餘戶 內務部統計〉 《경향신문》 1955.1.19.; 〈肥料 糧實態調 全國에 國政監査〉, 《경향신문》1955.1.29.

135) 〈絶糧農家 38萬戶 離農戶數七萬〉, 《경향신문》1955.3.26.; 〈四十五萬餘戶 24日現在絶糧農家〉, 《동아일보》 1955.4.30.

136) 『제3대국회 제22회 제8차 국회임시회의속기록』 (1956. 3. 6)

137) 국회에서는 1955년 5월 20일부터 6월 6일까지 미가 상승을 주제로 대정부 질의를 벌였다. 《서울신문》 1955.5.23.; 〈備蓄米는 왜 放出 않나? 쌀값은 繼續昂騰〉1955.5.30. 《경향신문》

보유미를 시장에 방출하겠다고 발표했다. 최저 입찰 가격이 시장가와 확연한 차이가 없었던 데다가 일일 방출량도 적어 양곡 공매제는 미가를 안정시키는 데 별다른 효과를 발휘하지 못했다.[138] 정부는 실시 22일 만에 방출 방식을 공매에서 유상 배급으로 변경하고, 일일 방출양을 일일 2천 가마에서 5천 가마로 증량했다.[139]

1955년산 가을, 추곡이 출회되면서 미곡 가격은 잠시 안정되었다. 하지만 1956년 봄이 되자 춘궁기를 맞아 양곡가격이 오르기 시작했다. 정부는 1956년 5월 곡가 상승을 완화시키기 위해, 도시지역에 양곡을 유상배급하는 방안을 논의했다. 서울시에서는 이미 세궁민 50만 명에게 1인당 1일 2홉 5작의 양곡을 배급 중이었다. 1956년 5월 11일에 개최된 국무회의에서는 서울시에서 실시 중인 양곡 유상 배급을 전국으로 확대하겠다고 결정했다.[140] 농림부는 서울시 50만, 기타 주요도시 1백만 명을 대상으로 서울시의 경우 5월 중순부터 9월 중순까지 130일, 기타지역은 6월 중순부터 9월 중순까지 100일 동안 1인 2홉 5작을 배급한다는 계획을 세웠다.

정부는 민수용 배급을 폐지하면서, 농촌과 도시에서 발생할 수 있는 식량부족의 대응책은 구비하지 않았다. 민수배급이 폐지 된 이후 1955, 1956년 농가는 물론 도시민들은 식량난을 겪었다. 식량난 해소를 위한 정부의 대책은 보유미방출이었다. 하지만 방출 계획은 지연되기 일쑤였고, 방출양 또한 식량난을 즉각적으로 해소할 만큼 충분치 않았다. 반면 정부는 곡가 상승 문제에 대해서는 적극적으로 대응했다. 이를 잘 보여주는 것이 1955년 상반기 절량농가 문제에 대한 소극적인 대응과 1955년 하반기 곡가 문제에 대한 적극적인 대응이다. 1954년 말부터 1955년 3월까지 전국 각지에서 절량농가가 속출했다. 정부는 1955년 6월 국회에서

---

138) 한국은행조사부, 1955, 《한국은행조사월보》 1955년 7월호, 34쪽; 〈政府米放出의 非現實性〉, 《경향신문》 1955.6.14.; 〈失敗로 돌아간 米價調節〉, 《동아일보》 1955.6.15.

139) 한국은행조사부, 1955, 《한국은행조사월보》 1955년 6월호, 9쪽; 〈放出 配給制로 서울 市내서 23日부터 實施〉, 《동아일보》 1955.6.24.

140) 농림부, 1956, <단기 4289미곡연도 도입잡곡 판매가격 결정에 관한 건>, 국가기록원 관리번호 BA0084205.

절량농가 구호에 관한 건의안이 통과되기 전까지, 별다른 구호책을 실시하지 않았다. 국회 건의안 통과 이후에도 농림부와 보건사회부가 서로에게 책임을 미루기만 했다. 반면 1955년 중 곡가가 상승하자 정부는 공매, 배급 등 적극적으로 대응했다. 이를 통해 정부가 식량문제 중에서도 식량의 수급균형이나 식량부족의 해소보다는 가격문제에 관심을 가졌다는 것을 알 수 있다. 물론 정부가 농촌의 식량문제보다는 도시의 식량문제에 더 많은 관심을 기울였다고 해석할 수도 있다. 그런데 1955년 하반기 정부는 곡가 상승을 억제하기 위한 조치 외에 관영요금 인하 등 전반적으 물가안정책을 추진했다. 특히 1955년 8월 15일 500대 1의 공정환율이 확정된 이후 정부는 곡가를 비롯한 물가 안정에 안정시키기 위해 적극적으로 개입했다.[141] 공정환율을 유지하기 위해서는 연말 물가상승률을 25% 이내로 억제해야했기 때문이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 전후 정부의 식량정책은 환율유지와 인플레이션 억제를 위한 수단으로서의 성격이 더 강했다. 식량의 수급균형이라는 식량문제 해결 그 자체를 위한 것은 아니었다.

141) 〈新換率維持策은 成功할까 紙上座談會〉(1)-(3), 《경향신문》 1955.9.15.-1955.9.17

四 잉여농산물 대량 도입과 식량정책의 전환(1957～1960년)

1. 잉여농산물의 도입량 증가와 정부관리양곡수급 정책의 변화

1) 1957-1960년 한·미 잉여농산물 협정의 내용과 특징

1955년 PL 480호와 MSA 402조에 의한 미국산 잉여농산물 원조가 제도화되었다. MSA 402조로 도입되는 잉여농산물 계획은 ICA원조계획 내에 포함되어 있기 때문에 별도의 협정체결을 요하지 않는다. 반면 PL 480호에 의한 잉여농산물 도입은 매년 한·간의 협정을 체결하고, 이 때 국방비로 전입될 한국 측 사용분과 미국측 사용분의 비율을 결정한다.

1957년부터 1960년까지 MSA 402조와 PL 480호의 협정 규모와 도입실적을 정리한 아래 표 4-1에서 볼 수 있듯이 1957년부터 1960년까지 매년 MSA 402조에 의한 잉여농산물 도입을 위해 ICA원조자금의 일부가 배정되었다. 반면 PL 480 협정은 1957년부터 1959년까지만 체결되고, 1960년에는 협정이 체결되지 않았다.[1)]

MSA 402조에 의한 잉여농산물 도입계획은 1957년 협정의 경우 쌀과 대맥, 원면에 많은 자금이 배정되었다. 전체자금 4,817만 불 중에서 쌀에는 2천만 불, 대맥에는 1,500만 불, 원면에는 1,100만 불이 배정되었다. 1958년에는 3,900만 불 중 3,000만 불이 원면에 배정되었고, 양곡으로는 소맥과 대맥에 각각 600만 불과 200만 불이 배정되었다. 원면의 비중이 높아지는 경향은 1959년과 1960년에도 계속되었다. 1959년과 1960년 원면에는 전체자금의 75%와 88%에 해당하는 자금이 배정되었다 이에 따라 양곡에 배정되는 자금은 대폭 줄어들었다. 1955년 최초의 협정부터

---

1) 1960년에는 협정이 체결되지 않은 이유는 1959년도 PL 480 협정에 의한 잉여농산물 도입계획이 1960년으로 넘어갔기 때문이다. 1959년은 1950년대를 통틀어 가장 많은 양곡이 생산된 풍년이었다. 이에 한국정부는 잉여농산물 도입지연을 요청했다. 1960년 협정은 1960년 12월 28에 체결되어 사실상 1961년도 협정이었다. 농업협동중앙회, 1966, 《식량정책》 175쪽.

보더라도 1957년만 양곡에 배정되는 자금의 비율이 높았고 매년 원면에 원조자금의 대부분이 배정되었다.[2)]

표 4-1. 1957-1960년 MSA 402조와 PL 480호에 의한 잉여농산물 도입 협정(단위 : 천 달러)

	연도	1957	1958	1959	1960
MSA 402조	협정액	48,175.8	39,701.8	33,764.3	34,867
	도입실적	48,175.8	39,700	26,986	미상
	판매대전 징수	24,444	19,855	17,683	미상
PL 480호	협정액	18,900	50,000	33,000	0
	도입실적	18,750	45,900	12,320	미상
	판매대전 징수	9,377	23,145	1,379	미상

출전 : 농업은행조사부, 1960, 《농업은행조사월보》 1월호 14-15쪽
비고 : 1. PL 480협정액은 해상운임을 포함한다. 1957-1959년 협정액에 대한 도입실적은 1959년 7월 기준이다.

PL 480호에 의한 잉여농산물 협정은 자금 규모는 MSA 402조 보다 적지만 대체로 자금 전체가 양곡 도입에 사용되었다. 1957년에는 백미와 소맥, 대맥으로만 협정액이 소요되었다. 1958년에도 소맥과 대맥에 전체 자금의 90%가 배정되었다. 나머지 10%는 수수와 옥수수였다. 1959년 협정의 경우 예년과 달리 원면이 포함되었고, 양곡으로는 소맥과 옥수수를 도입하기로 했다. 원면에는 전체의 24%, 소맥에는 70%의 자금이 배정되었다.[3)]

이상 잉여농산물 협정과 구호 및 군사원조로 1957년부터 1960년까지 도입된 양곡은 표 4-2와 같다. 원조 양곡의 규모가 증가함에 따라 정부나 민간차원에서의 식량 수입은 1957년을 끝으로 중단되었다.

2) 농업은행조사부, 1960, 《농업은행조사월보》 1월호 14-15쪽
3) 농업은행조사부, 1960, 《농업은행조사월보》 1월호 14-15쪽

표 4-2. 1957-1960년 외국산 양곡의 경로별 도입량(단위 : 톤)

년도	구호 및 원조				수입	도입량 톤(석)
	군사 원조	구호	ICA·PL 480			
			관수	민수		
1957	43,306	71,000	417,159	359,894	73,969	965,328 (6,318,157)
1958	85,628	86,147	436,750	348,881	0	968,382 (6,465,057)
1959	43,406	28,113	55,763	139,382	0	266,664 (1,890,095)
1960	52,042	73,552	0	332,498	0	467,688 (3,512,426)
합계	224,382	258,812	909,672	1,180,655	73,969	2,668,062 (18,185,735)

출전 : 농림부, 1961, 《농림통계연보》 216-217쪽

비고 : 수입은 정부와 민간을 통한 수입의 합이다.

1957년에는 ICA 자금, 즉 MSA 402조로 47만 톤, PL 480으로 29만 톤이 도입되었다. 모두 1957년도 협정액으로 도입된 것이 아니고 1956년도 협정액으로 도입된 양곡도 포함된다.[4] 1958년에는 ICA 9만 톤, PL 480 69만 톤이었다. 1959년에는 ICA 10만 톤, PL 480 8만 톤, 1960년에는 PL 480만 34만 톤이었다. 잉여농산물 구매에 배정되는 ICA 자금의 총액은 PL 480에 배정되는 자금보다 많다. 다만 ICA 자금으로 구입한 잉여농산물에는 원면 등 공업 원료 농산물 비중이 크다. 이처럼 1957년과 1958년 막대한 규모의 잉여농산물이 도입되었고, 이는 정부관리양곡의 규모와 구성이 변화하는 데 직접적인 영향을 미쳤다.

4) 1955년도 PL 480협정에 의한 잉여농산물 도입이 완료된 것은 1957년 8월이었고, 1956년과 1957년도 PL 480호에 의한 잉여농산물 도입은 1958년 2월에 마무리되었다. 대한민국 부흥부, 1957-8, 《부흥월보》 1957년 11월호, 1958년 6월호.

표 4-3과 그림 표 4-1은 1955-1960 미곡연도 정부관리양곡의 공급면이 항목별로 어떻게 구성되었는지를 나타낸 것이다.

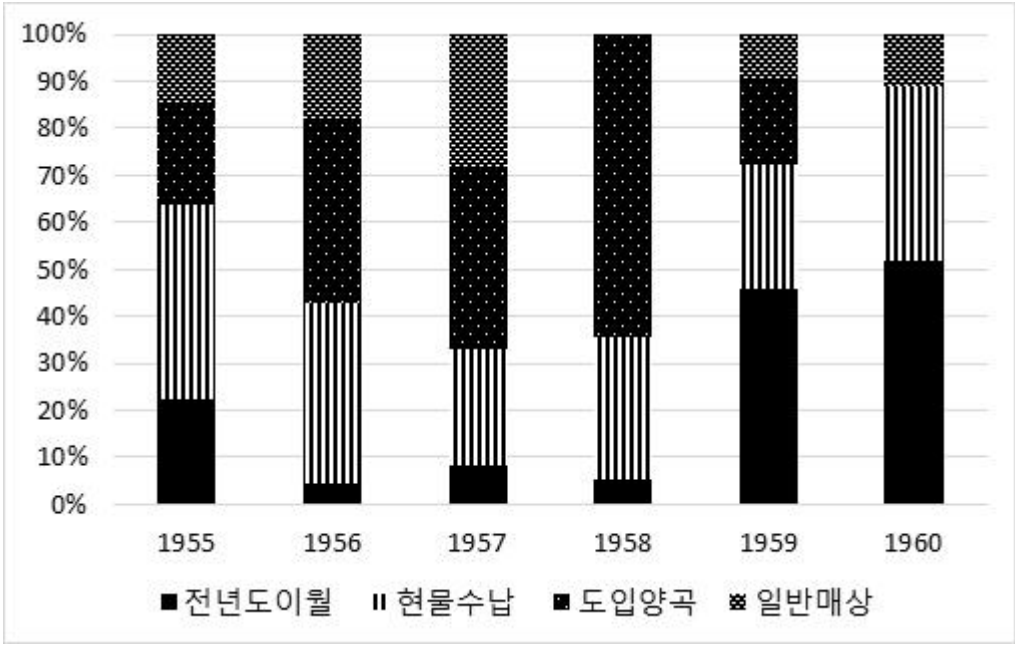
표 4-3. 1955-1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획의 공급부문 구성 (단위 : 정곡 만 석)

미곡연도	1955	1956	1957	1958	1959	1960
전년도이월	152	24	38	28	2,48	231
현물수납	280	213	111	154	144	166
도입양곡	144	216	170	3,27	1,00	0
일반 매상 담보융자매입	100 매상	100 매상	128 매상	없음	50 담보	50 담보
계	676	562	463	518	541	447

출전 : 농림부, 1964, 《양곡통계연보》, 28-29쪽

비고 : 천 단위 반올림

그림 표 4-1 1955-1960미곡연도 정부관리양곡 공급면의 구성



1955, 1956 미곡연도의 경우 토지수득세와 농지상환곡 등의 현물 수납이 280만 석, 210만 석이었지만 1957년 이후에는 110 만석, 160만 석으로 감소하였다. 농지상환곡의 경우 수납양곡이 누적됨에 따라 상환량이 자연스레 줄어들었다.

임시토지수득세는 세율 인하와 면세범위 확대로 부과량과 수납량 모두 줄었다. 1960미곡연도에는 농민의 미곡과 정부의 잡곡을 교환하는 미·잡 교환제도의 신설로 현물 수납양이 다소 증가했다. 일반 매상과 현물수납 즉 국내산 양곡의 비중을 보면 1955·1956년은 55, 56%였다. 1957미곡연도까지도 51%였던 국내산 양곡의 비중은 도입양곡량이 300만 석에 달했던 1958년과 이월양곡량이 240만 석이었던 1959년에는 각각 29%, 35%로 낮아졌다. 1960미곡연도에는 도입 양곡을 정부관리양곡 수급계획에서 제외했기 때문에 상대적으로 국내산 양곡의 비중이 48%로 높다.

같은 시기 정부관리양곡 공급면에서 비중이 높은 전년도 이월분은 대개 전년에 들어온 원조 양곡이었다. 1954년에는 원조농산물이 150만 석 도입되었고 여기에 국내산 하곡 수납분까지 있었기 때문에 이를 다 사용하고도 남은 150만 석이 1955미곡연도에 이월량으로 잡혔다. 1955년에는 국내산 양곡가 하락을 방지하기 위하여 외곡 도입이 중단됨에 따라 50만 석만 도입되었다. 그럼에도 23만 석의 잉여가 발생하여 1956미곡연도로 이월되었다. 한미간의 잉여농산물 협정이 체결된 이후에는 이월량이 더욱 증가했다. 1959, 60년에는 전년도 이월량이 230만 석을 초과했다.

이상 정부관리양곡의 내역을 보면, 잉여농산물이 소화할 수 없을 정도로 대량 도입된 것을 알 수 있다. 그런데 정부관리양곡이 공급초과인 상황에서도 정부는 임시토지수득세와 농지상환곡을 금납제로 전환하지 않았다. 이는 미곡으로 지급되는 군량을 원조 양곡으로 대체할 수 없기 때문이었다. 1950년대 내내 식량수급계획 내에서 군량에는 미곡이 최우선적으로 배정되었다. 공무원 등은 잡곡을 배급받더라도 이를 시장에 팔아 미곡을 확보할 수 있지만 군대는 그 같은 시장 거래에 참여할 수 없기 때문이다. 임시토지수득세와 농지상환곡을 금납제로 변경하면 그만큼의 미곡을 정부가 시장에서 매입하여 군량으로 공급해야 했다. 그런데 막대

한 군사비 지출로 인해 정부 재정은 항상 적자였으며, 500대 1의 환율 유지를 위해서도 정부는 미곡을 매입하기 어려웠다. 이 같은 구조를 배경으로 원조 양곡 증가에 기인한 공급 초과 상태에서도 정부는 현물납제를 유지했다.

2) 정부관리양곡의 축소와 정부관리양곡 확보 방식의 변화

(1) 도입 양곡 중심의 정부관리양곡정책

정부가 관리양곡을 확보하는 방안은 국산 양곡의 수납과 매상 그리고 원조 양곡의 도입이었다. 1957년부터 미 잉여농산물의 도입량이 큰 폭으로 증가하는 대신 수납 양곡의 양은 점차 줄어들었다. 정부는 이 같은 상황에 맞춰 정부관리양곡의 규모 자체를 점차 축소해갔다. 최대 900만 석에 달했던 정부관리양곡의 규모는 1957년 이후 400-500만 석을 유지했다.

이하에서는 1950년대 후반 한국정부의 정부관리양곡 수급 계획의 구체적인 입안 과정과 내용을 살펴보겠다. 농림부는 1956년 7월 1957미곡연도 식량수급계획을 성안하였으며, 1956년 8월에는 시안을 작성했다.[5] 그러나 구호양곡에 관한 재원을 어디서 마련할 것인지 관계 부처 사이에 협의가 이루어지지 않아 정부의 식량수급계획은 9월까지 확정하지 못했다.[6]

1956년 9월 24일 1957미곡연도 정부관리양곡 수급계획 초안이 완성되었다.[7] 정부관리양곡 수급원칙에서 가장 강조된 것은 공무원에 지급되던 식량과 구호양곡 배급의 중지였다. 정부는 1957년 1월부터 공무원 식량 및 구호양곡을 현물이 아닌 현금으로 지급하겠다고 밝혔다. 따라서 정부

---

5) 〈부족량은 외곡으로 충당 90미곡연도 식량수급계획책정〉, 《경향신문》 1956.7.2.; 〈삼백만 석부족〉, 《조선일보》 1956.8.5.

6) 〈구호양곡45만 석 재원염출을협의〉, 《조선일보》 1956.9.25.

7) 농림부, 1956, <4289년산 미곡 매입가격 및 출하장려금 결정에 관한 건>, 국가기록원 관리번호 BA0084206

관리양곡 수급계획에는 1956년 11월과 12월분의 배급 양곡 34만 석만 계상되었다. 다음으로 일반 매상을 확대하기로 했다. 정부관리양곡 공급면에 지금까지 중요한 비중을 차지했던 임시토지수득세와 농지상환곡 수납량이 점차 감소하는 실정을 반영한 것이다. 정부가 계획한 1956년산 추곡 매상량은 170만 석이었다.

이 같은 수급원칙에 기초해 작성된 1956미곡연도 정부관리양곡 수급계획은 다음 표 4-4와 같다. 공급면을 보면 토지수득세와 농지상환곡 수납량이 총 128만 석으로 1954-1956미곡연도와 비교하면 100만 석 가량 축소되었다. 도입 양곡의 양은 170만 석으로, 이는 PL 480과 MSA 402조에 의해 도입되는 잉여농산물 원조 450만 석 중에서 관수용으로 들어올 양곡이었다. 주목할 것은 수요면이다. 우선 관수용 양곡이 대폭 감소했다. 1954-1956미곡연도의 경우 관수용 양곡으로 배정된 양은 평균 400만 석이었다. 1957미곡연도에 책정된 관수용 양곡은 246만 석으로 100만 석 이상 감소했다. 관수용 양곡의 세부 내역은 군량미와 공무원 양곡, 관영시설(교도소·유치장 등)용 양곡, 영세농가를 위한 대여양곡이다. 관영시설용 양곡과 대여양곡은 총 30만 석 정도로 예년 수준을 유지했다. 군량미 또한 178만 석으로 과거 3개년 간 200만 석 대였던 것에서 크게 줄지 않았다. 반면 1956미곡연도에 200만 석이 계상되었던 공무원 양곡은 70만 석대로 급감했다. 이는 수급원칙에서 밝힌 대로 공무원 양곡을 2개월분만 지급하기로 한 결과다.

수요면에서 한 가지 더 주목할 것은 수급조절용과 비축용 양곡이다. 수급조절용과 비축용 양곡은 곡가가 급변하는 상황이나 천재지변으로 인한 식량난에 대비하는 것으로 특별한 계획이 수립되지 않는한 당해연도에 바로 소비되지 않는다. 그런데 이렇게 소비되지 않는 양곡량이 250만 석에 달했다.

1956년 11월 3일 정부안을 심사한 국회 농림위원회는 수정안을 작성했다. 군량을 약간 삭감하고 군무원용 식량은 50만 석 증가했다. 구호양곡의 경우 정부안 작성 시에는 구호양곡 폐지가 입론이었으나, 이후 정부가 구호양곡 배급을 지속하겠다는 입장으로 선회하면서 11만 석이 추가

되었다. 종자용의 경우 미곡 종자 갱신 사업을 위해 증가하였다. 정부안에서 과도하게 많은 양이 책정되어 있었던 수급조절용과 비축양은 공급량에 축소에 맞춰 대폭 삭감되었다.

국회 수정안의 공급면을 보면 일반 매상 계획량과 임시토지수득세 수납계획량이 각각 42만 석, 16만 석 감소했다. 농림위는 1956년 9월 한국을 강타한 태풍으로 인해 1956년산 추곡 생산량이 감소할 가능성이 높다는 것을 이유로 수납 양곡양을 감소했다. 그 결과 정부관리양곡의 규모는 460만 석으로 줄어들었다.

표 4-4. 1957미곡연도 정부관리양곡 수급계획 정부안과 국회 수정안(단위 : 정곡 석)

수 요			공 급		
항목	정부안 (부결)	국회수정안 (가결)	항목	정부안 (부결)	국회수정안 (가결)
관수용	2,560,000	2,920,000	이월	368,000	368,000
관수 중 군량	1,783,000	1,629,000	토지 수득세	1,041,000	872,000
구호양곡	37,000	147,000 (기간확대)	농지 상환곡	241,000	241,000
종자용	80,000	142,000	일반 매상	1,700,000	1,275,000
수급조절 대비용	1,400,000	610,000	대여회수	173,000	173,000
비축용	1,146,000	810,000	도입양곡	1,700,000	1,700,000
합계	5,223,000	4,629,000	합계	5,223,000	4,629,000

출전 : 정부안은 농림부, 1956, 〈4290미곡연도 정부관리양곡 수급계획안〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084213; 국회 수정안은 농림위, 1956, 〈4290미곡연도 정부관리양곡 수급계획 동의 요청에 대한 수정안〉 (의안정보시스템)

1956년 11월 13일에 열린 국회 본회의에서 정부안과 농림위원회 수정안이 상정·논의 되었다. 농림위원회는 정부관리양곡 수급계획 수정안에

〈4290미곡연도 양곡정책에 관한 건의안〉을 동시 상정했다. 본 회의에서 농림위원회의 수정안이 통과됨에 따라 함께 제안된 〈건의안〉도 채택되었다. 농림위원회에서 작성한 건의안은 다음의 세 가지 내용을 담았다. 첫째, 외상배급 비료대는 농가 희망에 따라 현금 상환을 병행할 것, 둘째, 외곡 도입시 소맥을 제한하고 대맥을 도입 할 것 셋째, 1957년 3월 말까지는 외곡 도입 계획량의 8할 이상이 국내 항구에 도착하도록 할 것이다.

1957년 당시 정부가 PL 480 1956년과 1957년 협정에 의해 도입예정이라고 발표한 양곡은 450만 석이고, 그 중 295만 석은 소맥이었다. 농림위원회는 한국인의 식습관을 고려할 때 밀가루 소비가 쉽지 않기 때문에, 주식으로 이용할 수 있는 대맥 도입량을 증가해 달라고 요청했다. 그리고 건의안의 세 번째 항목은 춘궁기가 시작되기 전에 양곡을 도입하여, 식량난 완화에 실질적인 도움이 될 수 있도록 해달라는 요청이었다. 특히 3월보다 늦게 외곡이 도입될 경우 국내산 하곡 가격의 하락을 가져올 수 있다는 점을 유의해야 한다고 당부했다.[8]

1956년산 추곡에 대한 정부 매상 가격은 정곡 2등품 석 당 19,062환으로 결정되었다. 출하장려금으로 2등품 석 당 973환이 부가되었다.[9] 당시 미곡 1석의 시장 가격은 30,000환을 초과하고 있었다.[10] 장려금을 포함하더라도 정부 매상 가격은 시장 가격의 60% 수준이었다. 민주당에서는 미곡 매상이 농민의 희생을 강요하는 것이라며 반대 성명을 냈다.[11]

임시토지수득세 및 농지상환곡 수납과 동시에 일반 매상이 진행된 데다가, 매상 가격이 시장 가격보다 현저히 낮다 보니 농민들은 정부 매상에 냉담한 반응을 보였다. 매상에 응하는 경우는 정부로부터 비료를 받을 때 발생한 외상값이나 영농자금 대출을 상환하기 위해서였다. [12] 결

---

8) 《제3대국회 제22회 제98차 국회정기회의속기록》 (1956.11.13.), 17-18쪽.
9) 농림부, 1956, 〈단기4289년산미곡매입가격및출하장려금결정에관한건〉《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084206.
10) 1956년 11, 12월 미곡 1석의 서울시 소매가격은 34,120환이었다. 한국은행조사부, 1957, 《경제연감》 Ⅳ-14쪽.
11) 〈農民犧牲을 强要 …民主黨, 米穀買入價에 聲明〉, 《동아일보》1956.10.26.
12) 〈秋穀收納不振 收得稅過重으로〉, 《경향신문》1956.12.6.

국 본 미곡연도 일반 매상 실적은 499,359석으로 매우 저조했다. 정부는 매상 가격의 저위로 인해 매상이 실패하였지만, 도리어 시장 가격의 상승으로 매상이 부진한 것을 이후 일반 매상제 폐지의 근거로 삼았다.[13] 당시 상황에 비추어 정부의 주장은 선후가 뒤바뀐 논리였다.

정부는 1957년 8월 8일 1958 미곡연도정부관리양곡 수급계획안을 작성하였다.[14] 정부는 1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획을 재정안정계획에 맞추어 작성했다는 점을 강조했다. 재정안정계획이 식량 정책에 미친 가장 큰 영향은 일반 매상 폐지였다. 정부는 지금까지 정부관리양곡을 확보하고, 곡가를 조절한다는 명목 하에 매년 100만 석의 추곡을 매상했다. 1954-1956미곡연도 동안 정부의 매상 가격은 농민의 생산비를 보전할 수 없을 정도로 낮았다. 이처럼 농민의 이윤을 보전하는 데 만큼은 인색했던 정부는 1957년도부터 매상을 위한 재원 자체를 편성하지 않았다. 매상 폐지는 정부관리양곡 공급면의 축소를 의미했다.

여론은 매상 폐지를 반기지 않았다. 과거 정부의 매상은 가격이 저렴해 농민으로부터 환영받지 못했다. 그런데 1957년은 이전과 달랐다. 1957년과 1958년에 도입된 양곡 1,270만 석 중에서 정부관리양곡에 계상된 것은 424만 석이었다. 나머지 800만 석의 잉여농산물은 1957, 1958년 시장에서 국내산 양곡의 경쟁자가 된다. 잉여농산물의 가격이 훨씬 저렴했기 때문에 국내산 양곡가의 하락은 명약관화했다. 이같은 상황에서는 매상 제도가 최소한도로 곡가를 유지하는 안전망으로 작동할 수 있었다. 매상 폐지 발표 이후 각계에서 곡가 폭락을 우려하는 목소리가 높아졌고, 결국 정부는 매상은 폐지하는 대신 미곡을 담보로 현금을 융자하는 미곡담보융자제를 실시하기로 했다.

공급면 축소에 맞춰 정부는 1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획 수요면을 축소했다. 정부는 군량을 제외한 관수용 항목에의 배정량을 줄였다. 우선 1년분이 지급되었던 공무원 양곡을 4월-9월, 6개월분만 지급하기로 했다. 또한 죄인·유치인용을 제외한 관영시설용 양곡과 구호양곡을 전량

13) 〈食糧自給自足 五年計劃樹立 鄭農林長官答辯〉, 《동아일보》 1957.12.21.
14) 농림부, 1957, 〈4290미곡년도정부관리양곡수급계획안〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 BA0084213.

삭감하기로 결정했다.

1957년 9월 정부는 정부관리양곡 수급계획을 변경하였다. 각종 기후 상황과 수확과 조사를 거치며 정부는 1957년도산 미곡이 풍작일 것으로 예상했다. 따라서 PL 480에 의해 도입하기로 한 미곡 50만 석이 예정대로 도입되면 국산 미곡가가 타격을 받을 가능성이 높았다. 정부는 PL 480 원조로 미곡 대신 잡곡을 도입하기로 결정했다. 잡곡은 미곡 보다 저렴했기 때문에 정부관리양곡의 규모가 증가했다. 공급량이 늘어난 만큼 정부는 수요면을 재작성했다. [15] 1957년 8월에 작성된 수급계획 초안에서 6개월간 지급하기로 했던 공무원 양곡은 1958년 2월부터 10월까지 9개월분을 현물로 지급하기로 했다.

정부는 공무원에게 지급되는 양곡을 전량 잡곡으로 배정했다. 과거 공무원 양곡은 미곡과 잡곡의 비율이 1대 1이었다. 정부는 수납량의 감소와 일반 매상 폐지로 국내산 미곡 확보가 어려운 만큼, 1958미곡연도부터 정부관리양곡 중 미곡은 모두 군량미로만 배정하기로 했다. 일반 매상 폐지와 그 보완책으로서의 미곡담보융자제는 8월 초안과 마찬가지로 유지되었다.

1957년 11월 5일 정부는 1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획안을 국회에 제출하였다. 수요면에서 죄인 유치인용 10만 석, 공급면에서는 정부수입 10만 석이 각각 감소한 것 외에 큰 변화는 없었다.[16] 정부양곡수급계획안을 심의한 국회 농림위원회는 정부안을 약간 수정하였다. 아래 표 4-4는 정부가 제출한 최종계획과 국회 수정안을 비교한 것이다.

국회가 작성한 수정안의 규모가 518만 석으로 증가한 이유는 정부가 수급계획을 책정한 직후 입하된 잉여농산물을 이월 양곡으로 계상했기 때문이다. 이월량이 증가한 것 외에 큰 차이가 없었기 때문에 별다른 논의 없이 농림위 수정안이 통과되었다.[17]

---

15) 농림부, 1957, 〈4291미곡연도정부관리양곡 수급계획에 관한 건〉, 《국무회의의결안건철》 국가기록원 관리번호 BA0637401

16) 농림부, 1957, 〈4291미곡연도정부관리양곡 수급계획에 관한 건〉, 의안정보시스템

17) 국회 농림위원회, 1957, 〈4291미곡연도정부관리양곡 수급계획수정안〉, 의안정보시스템

일방 매상 폐지에 따라 1957년도산 추곡과 관련해 정부가 확정할 가격은 수납 가격뿐이었다. 정부는 1957년 9월 26일 정곡 2등품 1석의 수납 가격을 19,062환 40전으로 결정했다.[18] 이는 1956년산 추곡 매상 가격과 동일했다. 정부안을 검토한 국회의 농림위원회와 재정경제위원회는 정부 원안을 그대로 통과, 12월 30일에 열린 제26회 제68차 국회 본회의에서 수정 없이 통과되었다. 1957년 결정된 수납 가격은 변동 없이 1960년까지 유지되었다.

1957-1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획을 심의하는 과정은 격렬한 토의가 오갔던 과거와 달랐다. 정부관리양곡 수급계획 심사 때마다 국회가 정부안에 제동을 걸었던 것은 수납 계획량과 매상 가격이었다. 정부관리양곡 확보를 위해 양곡 수납을 얼마나 할 것인가, 매상 가격의 기준을 무엇으로 할 것인가를 두고 논쟁이 있었다. 정부의 수납 계획량은 대체로 국회 농림위원회가 수정한 대로 축소되었다. 매상 가격의 경우 생산비를 보전할 만큼의 가격이 책정되기도 했지만, 정부 재정상황을 고려해 낮게 책정되기도 했다. 그런데 1956미곡연도 이후로는 수납량이 줄어든데다가 매상도 폐지되었다. 그리고 수요면을 보면 정부관리양곡은 군량미와 다름이 없었다. 군량미 규모는 군인수에 비례해 확정되는 수량이기에 논쟁이 오갈 여지도 없었다.

1958년 12월 5일 정부가 제출한 1959미곡연도 정부관리양곡 수급계획에는 도입 양곡이 100만 석만 계상되어 있었다. 1959년도에 대풍작이 들어 협정에 따른 잉여농산물 도입계획을 1960년으로 이월할 가능성이 높았기 때문이다.[19] 해되었기 때문이다. 정부는 한미간의 협정이 체결되어 도입량이 결정되면, 관수용 양곡을 정부관리양곡의 수급조절이나 비축용에 추가하기로 했다. 이처럼 정부가 식량수급계획을 작성할 때에도 식량수급계획의 공급면에서 막대한 양을 차지하는 잉여농산물은 그 도입량이 결정되지 않는 일이 발생하기도 했다.

---

18) 농림부, 1957, 〈4290미곡년도정부관리양곡수급계획안〉 《국무회의상정안건철》 국가기록원 관리번호 BA0084213

19) 농업협동중앙회, 1966, 앞의 책, 175쪽,

표 4-5. 1958미곡연도 정부관리양곡 수급계획의 정부안과 국회수정안 비교(단위 : 정곡 석)

수 요			공 급		
항목	원안 (부결)	수정안 (가결)	항목	원안 (부결)	수정안 (가결)
관수용	3,149,000	3,149,000	이월	0	275,000
관수 중 군량	1,629,000	1,629,000	토지 수득세	1,100,000	1,060,000
종자용	112,000	112,000	농지 상환곡	230,000	230,000
수급조절용	541,000	670,000	비료교환	100,000	100,000
비축용	750,000	750,000	대여회수	300,000	250,000
죄인유치인	0	56,000	도입양곡	3,266,000	3,266,000
합계	4,996,000	5,181,000	합계	4,996,000	5,181,000

출전 : 정부안은 농림부, 1957, 〈4291미곡연도정부관리양곡 수급계획에 관한 건〉, 《국무회의의결안건철》 국가기록원 관리번호 BA0637401; 국회안은 국회 농림위원회, 1957, 〈4291미곡연도정부관리양곡 수급계획 수정안〉, (의안정보시스템)

비고 : 정부안에서는 죄인유치인용이 수급조절대비용에 포함되어 있었는데, 국회 수정안은 수급조절대비용에서 죄인유치인을 분리했다.

수요면에 있어서 관영시설 급식용과 구호용은 예산 범위 내에서 소요량 전량을 배급하되, 미곡보다는 잡곡으로 배급하기로 했다. 1958미곡연도부터 삭감이 논의되어온 공무원 배급양곡은 정부관리양곡 수급계획 상에 계상하지 않고, 추후 지급이 필요하면 수급조절용이나 비축용에서 지급하기로 결정했다.

1959미곡연도 정부관리양곡 수급계획 상에서 두드러지는 특징은 200만 석이 넘는 이월양이다. 1958미곡연도에서 이월된 양곡 전체에서 218만 석이 잡곡, 즉, 잉여농산물이었다. 1958년 이후부터는 미국에서 도입된

잉여농산물이 한국에서도 '잉여농산물화'되었다고 볼 수 있다.

국회는 1958년 12월 24일 30회 30차 본회의에서 정부관리양곡 수급계획을 수정 통과시켰다. 국회의 수정안에서 가장 큰 특징은 1958년도에 150만 석으로 진행될 미곡담보융자에 대한 대책이다. 국회 농림위원회는 공급면에 담보미 매입을 추가했다. 곡가가 하락세를 이어갔기 때문에 농민들이 담보로 맡긴 1958년산 미곡을 찾아가지 않을 가능성이 높았다. 농림위원회는 농민들에게 현금 상환을 강요하지 말고 정부가 회수되지 않은 미곡을 사들여야 한다고 보았다. 전년도 이월량과 담보비 매입으로 추가된 공급량은 수급조절용에 배정했다. 곡가 저락이 문제시되고 있었기에 농림위원회의 수정안은 큰 반대 없이 통과되었다.

표 4-6. 1959미곡연도 정부관리양곡 수급계획 정부안과 국회 수정안(단위 : 정곡 석)

수 요			공 급		
항목	원안 (부결)	수정안 (가결)	항목	원안 (부결)	수정안 (가결)
관수용	2,207,000	2,207,000	이월	2,298,000	2,475,000
관수 중 군량	1,476,000	1,476,000	토지 수득세	950,000	950,000
구호양곡	107,000	107,000	농지 상환곡	296,000	295,000
종자·사료 가공	301,000	301,000	비료 및 대여회수	190,000	190,000
수급조절	925,000	1,602,000	도입양곡	1,000,000	1,000,000
비축용	1,300,000	1,300,000	담보미 매입	0	500,000
합계	4,733,000	5,410,000	합계	4,733,000	5,410,000

출전 : 정부안은 농림부, 1958,〈단기4292미곡연도정부관리양곡 수급계획에 관한 건〉, 《국무회의록》, 국가기록원 관리번호 BA0085184; 국회 수정안은 농림위, 1958, 〈4290미곡연도 정부관리양곡 수급계획

동의 요청에 대한 수정안〉 (의안정보시스템)

1960미곡연도 정부관리양곡 수급계획은 다른 해와 달리 별다른 논의와 수정없이 정부가 제출한 원안대로 통과되었다. 1960미곡연도 정부관리양곡 수급계획에서 전년도 이월량은 230만 석에 달했다. 이월량 중 50만석은 미곡으로, 농민들이 찾아가지 않은 담보미를 정부가 매입한 것이었다. 나머지 170만 석이 모두 전년에 도입된 잉여농산물이었다.[20] 수납 양곡은 120만석으로 줄었지만 이월양곡으로 인해 정부관리양곡의 규모는 400만석이었다. 정부가 관수 배급 대상과 배급량을 꾸준히 축소한 결과 400만석을 배급할 수요처는 없었다. 군량미로 135만 석을 배정하고, 춘궁기 농민에게 대여한다는 목적으로 80만 석을 할당해도 170만 석이 남았다. 이는 모두 비축용에 배정되었는데, 1961미곡연도로 이월될 가능성이 높았다.

표 4-7. 1960미곡연도 정부관리양곡 수급계획 최종안(가결) (단위 : 정곡 석)

수 요		공 급	
관수용	2,271,000	전년도이월	2,306,000
관수 중 군량	1,355,000	토지수득세	1,100,000
구호양곡	93,000	농지상환곡	122,000
종자용	59,000	비료 및 대여회수	130,000
수급조절용	273,000	담보매입	500,000
비축용	1,771,000	미곡-잡곡교환	300,000
합계	4,467,000	합계	4,467,000

출전 : 《제4대국회 제33회 제20차 국회정기회의속기록》 (1959.12.19.), 12쪽

정부가 내세운 1960정부관리양곡 수급계획의 작성 원칙 또한 이를 잘 보여준다. 첫째, 잉여농산물원조는 식량수급계획에 계상하지 않고 추후

20) 《제4대국회 제33회 제20차 국회정기회의속기록》 (1959.12.19.), 12쪽

도입되면 비축용, 수급조절용으로 한다. 둘째, 공무원용 양곡은 계상하지 않고 추후 지급 필요하면 수급 조절·비축용에서 활용한다. 이전처럼 면밀한 공급 계획과 그에 따른 수요면 조절을 할 필요가 없었다. 정부의 식량정책에서 중요한 공급원인 도입 양곡이 생략되어 있고, 수요면의 항목이 대폭 줄어버린 1960미곡연도 정부관리양곡 수급계획은 토지수득세와 농지상환곡 수납량에 대한 확인 절차 이상의 의미를 지니지 못했다.

(2) 재정안정계획과 일반 매상 폐지

1957년 6월 17일 취임한 정재설 농림부장관은 8월 9일 〈양곡관리법〉 제정 이후 확립된 농업 정책의 기조를 전면 수정한다고 발표했다. 그 구체적인 내용은 추곡에 대한 일반 매상 폐지였다. 정부는 일반 매상제 폐지가 그간의 미곡 통제정책을 자유시장 정책으로 전환하는 것이라며 의미를 부여했다.[21] 한편, 농림부는 일반 매상제도 폐지를 발표하기에 앞서 8월 7일 그간 부진했던 양곡 시장을 육성하기 위해 1957년 하반기부터 농업은행이 주체가 되어 미곡을 담보로 하는 양곡 금융제를 실시할 계획을 수립중이라고 발표했다.[22]

일반 매상 폐지는 식량정책의 전환을 의미했다. 1948년이래 이승만 정부가 시행한 식량정책은 정부가 식량유통에 깊게 관여하고, 이를 위한 수단으로 최대한 많은 정부관리양곡을 확보하는 것이었다. 정부가 미곡을 확보하는 수단이었던 일반 매상, 농지상환곡, 임시토지수득세 중 하나를 폐지함에 따라 정부가 확보할 수 있는 미곡양은 다소 감소하게 되었다.

일반 매상 폐지와 미곡담보융자제의 실시는 “인플레이션 없는 양곡자금 방출”이라는 논리에 기초했다. 일반 매상에 드는 비용이 일방적인 지출이라면, 미곡담보융자제는 지출과 회수가 원칙이기 때문이다. 이러한 정책 전환은 무엇보다 미국과 미 원조당국의 요구에 의한 것이었다. 미

21) 석영호, 1957, 〈식량수급조절과 곡물거래소〉, 《재정》 9
22) 〈창증제 실시추진〉, 《동아일보》 1957.8.8.

국의 대한(對韓)원조에 기반해 국가재정을 운용해야 했던 한국정부는 예산 작성과 집행, 각종 자금 지출에 앞서 한국정부와 미국 원조기관의 협의체인 한미합동경제위원회(CEB)의 승인을 받아야만 했다.[23] 원조당국이 표방한 재정운용의 기조는 균형예산 즉, 수입 내 지출의 원칙이었다. 특히 대한(對韓)원조가 감소하기 시작하는 1957년 회계연도부터는 정부 수입에서 국내 재원의 비중을 늘리고, 각종 지출을 줄여나갈 것을 강조했다.[24]

한미합동경제위원회는 정부의 예산 집행과 통화량을 점검하기 위해 1957년 4월부터 재정금융안정계획(Financial Stabilization Program)을 실시했다. 한미합동경제위원회는 매 분기별로 예산 집행의 세부계획을 세우고 이를 점검했다.[25] 1957년도 계획의 중점은 두 가지로 첫째, 국방비로 인하여 발생하는 정부 적자를 대충자금으로 완전히 청산한다. 둘째 각종 특별회계와 금융 부문에서 발생하는 통화 팽창을 일체 허용하지 않는다.[26]

재정금융안정계획은 농업 정책에도 큰 영향을 미쳤다. 1957년 8월 9일에 열린 한미합동경제위원회에서 한미 양측은 1957년도 하반기 종합자금계획을 논의했다. 이 자리에서 양곡관리특별회계를 재원으로 하는 일반매상의 중단을 결정했다.[27] 회계연도 1955년의 양곡관리특별회계 입출(入出)내역을 보면 양곡을 수매한 후 보관·도정·운송하는데 드는 비용이 총 713억 환이었다. 반면 매입한 양곡을 판매해 얻는 수입은 639억 환이었다. 양곡 매입·매각에서 발생하는 적자는 한국은행 차입금으로 충당했다. 원조당국은 세원의 확대가 아닌 통화를 발행하는 방식으로 정부 재정 적자를 충당하는 것에 반대했다. 결국 각종 특별회계에서의 통화팽창

---

23) 이현진, 2009, 앞의 책, 237-238쪽.
24) 이동원, 2019, 앞의 글, 287쪽.
25) 재정안정계획은 1957년부터 1960년까지 매년 수립되어 시행되었고, 1961년 5.16 쿠데타로 일시 중단되었다. 1963년 1월에 재정안정계획이란 이름으로 재도입되었으나 제대로 시행되지 않았다. 한국개발원, 1990, 《한국재정 40년사》, 제6권
26) 정진아, 2007, 〈제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구 : 국가주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로〉, 연세대학교 박사학위논문, 180쪽.
27) 〈종합자금계획 합경위서 합의〉, 《동아일보》 1957.8.10.

을 허용하지 않는다는 1957년도 재정금융안정계획이 양곡관리특별회계에도 적용된 것이다.

같은 회의에서 농림부는 미곡담보융자제도를 합동경제위원회의 안건으로 올렸으나, 통과되지 못했다. 당시 농림부의 제안은 1백만 석에 대해서 240억 환을 융자하는 것이었다. 이는 1석당 2만 4000환을 지급하는 것으로 당시 일반 매상 가격인 19,062환을 상회했다.[28] 8월에 열린 합동경제위원회에서 농림부의 제안은 10월 재검토를 조건으로 통과되었다.

미 원조당국은 담보융자제를 반대했다. 1957년 9월 13일에 열린 합동경제위원회 재정분과위원회 회의에서 원조당국은 담보융자 또한 일시적으로 통화량을 팽창시키기 때문에 재정금융안정계획에 방해가 된다고 말했다. 특히 미곡담보융자재원을 대충자금에서 방출하자는 농림부 측 의견에 대하여, 대충자금은 본래 규정된 목적 이외에는 사용할 수 없다고 강경한 거부 의사를 밝혔다. 미곡 가격의 하락을 막아야 한다는 농림부의 주장에 대해서, 원조당국은 현재 한국의 미가는 국제시장 가격보다 높다고 응수했다.[29] 미곡담보융자제는 시작부터 용두사미의 결과가 될 것이 명백한 사업이었다는 당대의 평가는 담보 재원을 둘러싼 논란을 지적한 것이었다.[30]

1957년 9월까지 미곡담보융자의 실행 여부와 그 내용은 결정되지 못했다. 출회기를 앞두고 곡가가 하락하기 시작하자 농림부는 진화에 나섰다. 귀속재산적립금, 양곡관리특별회계, 비료판매대금 등을 재원으로 이용하여 미곡담보융자제를 실행하겠다고 발표했다. 담보융자를 위한 재원 확보가 여의치 않을 경우에는 통화 발행을 통해서라도 재원을 조달하겠다는 내용도 담겨있었다. 이는 곡가 폭락을 우려하는 여론을 완화시키려는 움직임이었다. 양곡관리특별회계 자체가 정부의 양곡매상금을 위해 있는 만큼, 매상을 중지한 지금 이를 융자대금으로 전용해도 무방하다는 것이

---

28) Record Group 469: Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942 - 1963, Central Subject Files, 1950 - 1956 [Entry UD 1276], C - Grain, 1957 (소장처:국립문서기록관리청(NARA), (출처 : 전자사료관 사료참조코드 AUS014_44_00C0456, 원문 68-86쪽)

29) 〈미, 양곡담보융자에 난색〉, 《경향신문》 1957.9.14.

30) 유재일, 1958, 〈농업증산오개년계획의 지표〉, 《재정》 10

농림부의 의견이었다. 그렇지만 500대 1 환율 유지에 사활을 걸었던 재무부는 양곡관리특별회계에서 자금을 지출하는 것에 반대했다.[31]

일반 매상은 중단되고, 미곡담보융자제도는 시행되지 않는 상황에서 미곡 출하가 시작되었다. 1957년은 오랜만의 풍작이었다. 1957년 6월 최고가를 찍었던 곡물 가격은 9월부터 급락했다.

표 4-8. 1957년도 서울시 곡물 도매 물가 지수 (기준 1947년 :100)

1957년	6월	7월	8월	9월	10월	11월
물가 지수	31,261.9	29,961.2	29,718.6	26,330	22,696	20,634.6

출전 : 한국은행, 1958, 《한국통계연보》

표 4-8에서 볼 수 있듯이 1957년 하반기 특히 9월부터 곡물물가지수가 급격히 하락하기 시작했다. 농가의 경제적 타격은 클 수밖에 없었고, 미가 폭락에 책임을 지고 농림부장관이 물러나야 된다는 의견이 국회에서 개진될 정도였다.

1957년 10월 13일에 열린 합동경제위원회 재정분과위원회 회의에서 원조당국은 자체적으로 미곡담보융자제도에 대해서 연구 중이라는 이유를 들어 미곡담보융자제도의 실시를 재차 보류했다.[32] 바로 다음날 10월 14일 정재설 농림부 장관은 미곡담보융자제의 실시를 확언하고, 일주일에서 10일 안에 담보융자를 위한 재원을 확보하겠다고 발표했다.[33] 미국을 방문 중 이던 김현철 재무부 장관이 귀국 한 이후 재무부, 농림부, 부흥부 장관이 회합을 가졌다. 이들은 ICA 민수불 등 정부가 보유한 2천만 불을 공매하여, 미곡담보융자제도의 재원 110억 환을 조달하기로 합의를 보았다.[34]

결국 1957년 10월 15일에 한미 고위층이 회합하여 미곡담보융자(Rice

31) 〈미, 양곡담보융자에 난색〉, 《경향신문》 1957.9.14.
32) 〈미곡담보융자계획 검토를 보류 미 측서 신중연구 중〉, 《동아일보》 1957.10.13.
33) 〈정 농림 미곡담보융자에 언급〉, 《동아일보》 1957.10.15.
34) 〈미곡담보융자제의 실시를 성공적으로 추진시키라〉, 《서울신문》 1957.10.27.

lien program) 실시를 최종 합의를 보았다. 주된 합의 내용은 총 200억 환의 재원으로 1석 당 2만 환 씩 100만 석에 대해서 융자를 실시하는 것이었다. 또한 곡가가 폭락 중인 상황을 고려해 200억환 중 85억 환을 1957년 11월부터 1958년 1월까지 3개월 동안 최대한 대부하기로 했다.농림부가 정부에 제출한 〈미곡담보융자요강〉은 본 제도의 목적이 "미가 안정은 제 곡물가 안정의 기본이 됨으로 정부매입 지양에 따라 수확기에 있어 미곡이 대량출하여 미가 폭락이 우려됨으로 이를 방지하고 아울러 단경기에 있어서의 곡가폭등을 억제하여 미가의 평균가격을 견지케 함으로써 경제안정을 도모함"에 있다고 밝혔다.[35]

구체적으로 1957년 미곡연도(1957.11.1. - 1958.10.31)의 미곡담보융자 계획은 다음과 같았다. 우선 융자 계획량은 미곡 100만 석이며, 취급기관은 농업은행이었다. 융자 대상은 비료구입자금을 포함한 농사자금 융자를 받은 농가를 우선으로 했다. 농민들이 맡긴 담보 미곡은 농업은행 관리창고나 지정창고에 보관하는 것을 원칙으로 하되 보관창고가 없거나 기타 사정에 따라 야적할 수 있다고 명시했다. 보관에 드는 제반 비용(보관료, 화재보험료)은 융자를 받은 농민이 부담해야했다.[36] 실시 과정에서 가장 문제가 되었던 재원은 다음 표 4-9와 같이 충당되었다. 원래 계획했던 양곡관리특별회계 자금은 전혀 사용하지 못한 것을 재확인 할 수 있다.

표 4-9. 1957년 미곡담보융자제도의 계획과 실적(단위 : 정곡 석, 백만 환)

항목	재원 / 수량	대충 자금	금융 자금	귀속재산 자금	비료 자금	양특 자금	총액
계획	1,000,000	-	8,500	1,500	10,000	2,000	22,000

35) 농림부, 1957, 〈미곡담보융자요강〉, 《국무회의상정안건철》, 국가기록원 BA0084214

36) 농림부, 1957, 〈미곡담보융자요강〉, 《국무회의상정안건철》, 국가기록원 BA0084214

실적	972,463	-	8,490	480	9,719	-	18,689

출전 : 농림부, 1961, 《농림통계연보》, 276-277쪽

농림부의 초기제안은 융자액이 1석당 2만4천환이었으나 실제 실행될 때에는 1석당 2만 환으로 줄었다. 이 외에도 요강에는 실제 융자액을 줄이기 위한 조항들이 많다는 점에 주목을 요한다. 하나는 융자 대상을 이미 정부에 융자를 받은 농가를 우선으로 한다는 것이다. 대개의 농민이 1만 환 정도의 비료 외상값을 갖고 있었기 때문에 이를 제하면 실제 대부액은 1만 환 이하로 줄어들 것이었다. 다른 하나는 담보물 보관에 드는 비용을 농민이 부담케 한 것이다. 당시 추산된 보험료만 최소 1억 환이었다.[37]

1957년 11월 15일 경기도에서 처음 시작된 미곡담보융자의 실적은 정부의 기대 이하였다. 상술한바와 같이 융자대상이 정부에 대해 채무 진 농민에 한정되어 있고, 보관료, 화재보험료 등 공제금액이 과중한 것이 주된 이유였다.[38] 또한 융자를 받기 위해 가져간 미곡이 등외품으로 평가되어 융자대상에서 제외되는 경우도 많았다. 정부가 등외품도 융자대상으로 인정하는 방식으로 미곡담보융자를 확대해나가 1958년 1월에는 전체 200억 환의 융자금액 중 97.2%에 달하는 186억 환을 농민들에게 대부하는 데 성공했다.[39] 정부는 1957년도 미곡담보융자제도가 일반농민들에게 대환영을 받았고, 양호한 성과를 거두었다고 자임했다.[40]

여론과 실상은 정부의 판단과 달랐다. 가장 중요한 것은 농민들이 수중에 쥔 돈이 2만 환에 미치지 못했다는 것이다. 우선 등외품도 융자대상으로 확대했지만, 실제로 농민들이 가져간 쌀은 2만 환을 받을 수 있는 1등품 판정을 받지 못했다. 1958년 3월에 농림부가 정부에 제출한 〈미곡담보융자 회수에 관한 건〉을 보면 담보양곡 중 1등품으로 판정된 미곡은 10%에 불과한 것에 반해 2등품은 41%, 3등품은 44%에 달했다.

37) 〈미곡담보융자 보험료일억원이내〉, 《동아일보》 1957.11.22.
38) 《제3대국회 제26회 제22차 국회정기회의속기록》 (1957.10.26.)
39) 〈추곡, 등외품 인정〉, 《경향신문》 1957.12.10.
40) 〈곡가파동 없을 듯〉, 《경향신문》 1958.1.28.

그리고 등외품까지도 융자를 받아준다고 했지만 실제 등외품은 5%밖에 되지 않았다.[41]

다음으로 정부에 대한 기존 부채를 상환해야만 했기 때문에 실제 대부액이 낮았다. 1957년 12월 3일자 《서울신문》은 〈현지에서 본 미곡담보융자〉라는 현장취재기사를 통해 융자를 받는다 한들 기존에 가진 부채(舊債)를 상환하기에도 금액이 부족하다고 전했다. 실례로 구채를 상쇄하면 전체 융자액의 66%가 공제되는 상황이었다.[42] 이와 관련해 민의원 농림위원회에서는 농림부 장·차관을 출석시켜, 미곡담보융자는 정부의 부채회수 방편에 불과하여 본래의 목적과는 배치된다고 비판했다. 이에 대해서 정재설 농림부장관은 미곡담보융자를 반드시 정부에 대한 부채와 결부시키지는 않지만, 비료외상대금과 영농자금대부금 회수와의 결부는 불가피하다고 대답했다.[43] 농민들이 정부에 진 빚이 대개 비료대금과 영농자금, 귀속재산관련대부금이었던 점을 고려할 때, 정 장관의 답변은 조삼모사격이었다.

대부대상이 부채가 있는 자로 한정되었기 때문에 영세농과 중농이상은 미곡담보융자를 받기 어려웠다. 정부에 대한 부채가 많은 영세농은 대부를 받는다 해도 결국 손에 남는 것이 없기 때문에 미곡담보융자를 신청할 이유가 없었다. 현찰을 구하기 위해 도정업자나 시장에 헐값에 방매하는 편이 나았다. 그리고 중농 이상은 비료 외상대금이 없어 대부대상자에 속하지 않았다. 게다가 정부가 발표한 실적은 "半강압"에 의한 것이었다. 11-12월까지 담보융자실적이 부진하자 시·군·면에서는 부락 단위로 융자 할당량을 부여했다.[44]

미곡담보융자제도는 농민들을 위한 정책으로 성과를 거두기보다는 정부부채를 회수하는 데 그쳤다.[45]

---

41) 농림부, 1958, 〈미곡담보융자 회수에 관한 건〉, 《국무회의록》, 국가기록원 BA0085180
42) 〈환영 못 받는 담보융자〉, 《경향신문》 1957.12.9.
43) 〈부채와 결붙이 말라〉, 《경향신문》 1957.11.16.
44) 〈농촌서 환영 않는 미곡담보융자〉, 《경향신문》 1957.11.23.; 〈미곡담보융자 강제할당에 물의〉, 《경향신문》 1957.12.1.
45) 〈풍년기근의 참상〉, 《동아일보》 1957.12.4.

1957년에 시작된 미곡담보융자제도가 1960년까지 계속 시행되었다. 이후 정부의 융자금액은 1957년의 가격 정곡 석당 2만 환이 유지되었다. 담보융자를 주는 미곡 규모는 늘어났다. 1950년에는 160만 석, 1959년에는 150만 석, 1960년에는 180만 석이었다. 석당 2만 환의 가격은 폭락한 미가에 신음하는 농가에 큰 도움이 될 수도 있었다. 그러나 1957년과 마찬가지로, 이후 진행된 미곡담보융자는 비료외상대금회수와 결부되어 실제 농민에게 돌아가는 현금은 턱없이 적었다. 그리고 1957년-1960년 쌀 1석의 평균 도매가격은 2만 환을 상회했다. 정부로부터 융자를 받는 것보다 시장에 내놓는 것이 농민에게는 더 유리했던 셈이다. 매년 미곡담보융자의 실적은 정부의 계획을 하회했다.

표 4-10. 1958년-1960년 미곡담보융자제도 실적(단위 : 정곡 석, 천환)

실적 / 연도	계획	금액	실적	대부액
1958	1,600,000	32,000,000	1,458,545	27,825,578
1959	1,500,000	30,000,000	1,399,532	26,197,678
1960	1,800,000	37,800,000	1,174,317	23,539,342

출전 : 농림부, 1961, 《농림통계연보》, 276-277쪽.

2. 정부관리양곡 축소와 잉여농산물 대량 도입의 귀결

1) 관수 배급 축소와 양곡의 시장 유통 확대

1959미곡연도와 1960미곡연도 두 해의 정부관리양곡 수급계획대비 실적을 보면, 1959년의 경우 총 수요량 5,410,000석 중에서 실제 사용된 것은 2,685,738석에 불과했다. 군량의 경우 계획과 실적이 비슷했고, 나머지 관수용 양곡은 계획보다 적게 배급되었다. 전 항목을 통틀어서 계획보다

더 많이 지출된 것은 구호용 양곡밖에 없었다. 특히 160만 석, 130만 석에 달하는 수급조절용 양곡과 비축용은 수급조절용만 177,361석 사용되었다.

1960년의 경우에도 4,467,000석의 계획 중에서 실제 사용된 것은 3,057,699석이었다. 이 중 군량은 1959년과 마찬가지로 비슷하게 지출되었으나 다른 관수용 항목은 더 적게 지출되었다. 1959년과 마찬가지로 구호용 양곡은 계획보다 더 많이 지출되었다. 1960년의 경우 수급조절용은 계획 273,000석에 비해 681,815석 지출로 계획보다 많이 지출했고 비축용으로 지출된 양곡은 69,447석에 불과했다.

정부는 1957미곡연도부터 공무원 식량 및 구호양곡의 현물 지급을 지양하는 것을 목표로 식량수급계획을 수립했다. 공무원에 대한 식량 배급을 축소할 경우 그에 상응하여 임금을 인상해야 했다. 전쟁 이래 국방비 지출로 인해 압박을 받던 정부는 즉각적으로 임금을 인상하지 않았다. 공무원 배급용 식량을 유지하되 점차 배급 기간과 양을 줄여나갔다.

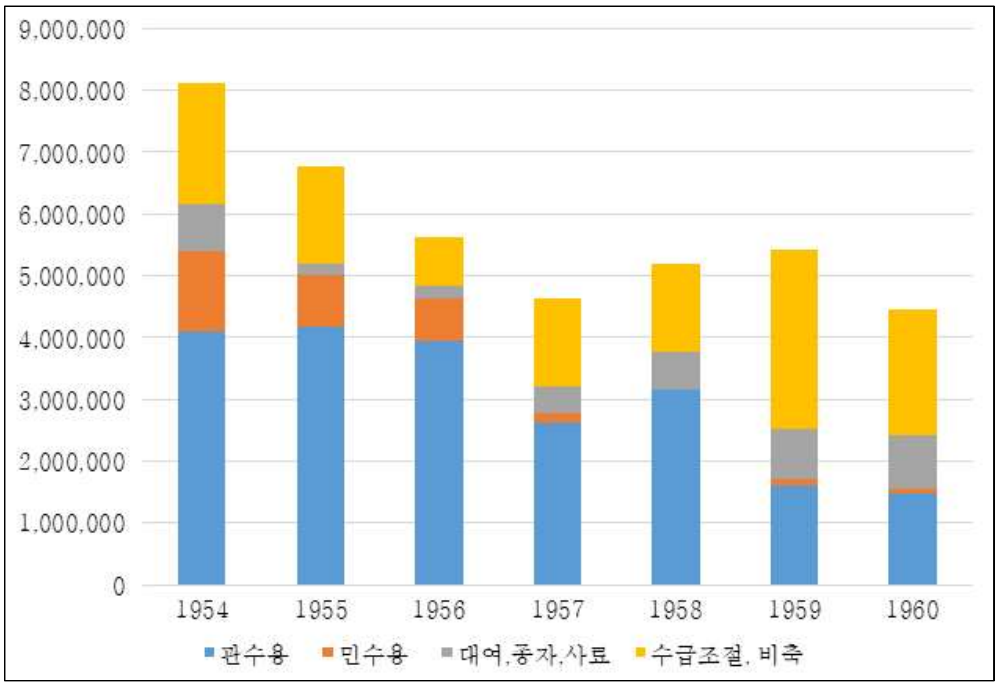
1958미곡연도에는 공무원 식량을 9개월분만 지급하기로 했고, 지급되는 양곡의 구성도 바뀌었다. 1956년까지 공무원 식량으로 책정된 양곡은 미곡과 잡곡이 1:1이었는데 1958미곡연도부터는 공무원 양곡은 전량 잡곡으로 지급하기로 결정했다.

정부관리양곡 중 잡곡은 막대한 양의 원조농산물 도입으로 인해 도입된 해에 다 소화를 하지 못하고 항상 이월되기 때문이었다. 또한 수득세와 상환곡으로 확보한 미곡은 군량으로 지급하기에도 빠듯했다. 1959미곡연도에는 공무원 배급 양곡이 6개월분(4-9월)으로 축소되었고, 전량 잡곡으로 지급되었다. 1960미곡연도에는 공무원 양곡은 식량수급계획에 아예 계상되지 않았다. 관수 배급 대상과 배급량의 감소에 따라 자연스레 시장을 통한 양곡 유통은 확대되었다.

1954-1956미곡연도 식량수급계획에서 민수용 배급이 점차 축소, 폐지되었다. 1957-60미곡연도 식량수급계획에서는 관수용 배급 또한 축소되었다. 이제 관수용 배급은 군량 약간의 구호양곡, 종자용으로 한정되었다. 1957년부터 정부관리양곡 수급계획에서 공급량은 증가하는 반면 수

요량은 감소하였다. 그 차이로 이월된 양곡은 대개 수급조절용과 비축용으로 계상되었다. 1954미곡연도부터 1960미곡연도까지 정부관리양곡 수급계획의 수요면 구성을 나타낸 그림 표 4-2를 통해 이를 확인할 수 있다.

그림 표 4-2. 정부관리양곡 수급계획의 수요면 구성

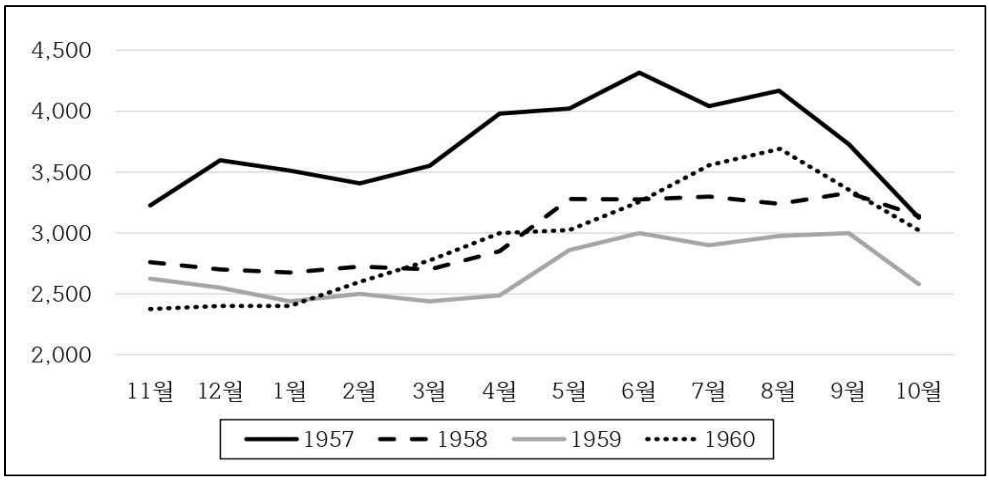


정부가 관수 배급 대상을 축소한 배경은 두 가지였다. 우선 막대한 양의 잉여농산물이 도입되어 전반적인 식량 사정이 과거와 비교해 호전되었다. 다음으로 휴전 이후 계속 이어진 정부의 저곡가 정책 하에서 1958년부터 시장 곡가가 낮은 선에서 유지되었다. 이로 인해 정부는 수급조절용과 비축용을 사용할 필요도 없었다.

아래 그림 표 4-3은 1956년 11월부터 1960년 10월까지 서울시 미곡 1두(0.1석)당 소매가격이다. 1957 미곡연도(1956.11-1957.10) 동안 미곡 가

격은 3,000환에서 최고 4,300환으로 평균 3,700환이었다. 1957년 11월 2,700환대로 떨어진 미곡가격은 1958년 2, 3월에도 오르지 않았다. 1959미곡연도와 1959미곡연도에도 전년도 추수기 이후 이듬해 3월까지 미가는 계속 낮은 채로 유지되었다. 정부가 곡가 하락을 막으려면 재원을 마련하여 농민들이 생산비를 보전할 수 있는 금액에 양곡을 구입해야 했다. 저환율과 연동된 저곡가 정책 속에서 정부는 농가 소득 보전을 위한 적극적 행동을 취하지 않았다.

그림 표 4-3. 1957-60미곡연도(1956.11.-1960.10.) 서울시 미곡 가격 추이 (단위 1두, 환)



2) 잉여농산물의 한국 내 유통과 그 영향

1957미곡연도부터 1960미곡연도까지 들어온 외국산 양곡은 군사·구호원조, PL 480과 MSA 402에 의한 잉여농산물원조, 정부 및 민간의 수입을 합쳐 266만 톤, 1,818만 석이었다. 그 중 잉여농산물원조의 도입량은 209만 톤으로 도입총량의 78%를 차지했다. 원조양곡의 대부분은 대맥과 소맥이었고, 미곡이 일부 있었다. 도입 경로와 곡종을 중심으로 살펴보면 다음 표 4-11과 같다.

MSA 402조로 들어온 양은 약 67만 톤으로, 그 중 28만 톤 관수, 39만 톤이 민수로 배정되었고, PL 480은 총 141만 톤으로 99만 톤이 관수, 52만 톤이 민수용으로 배정되었다.

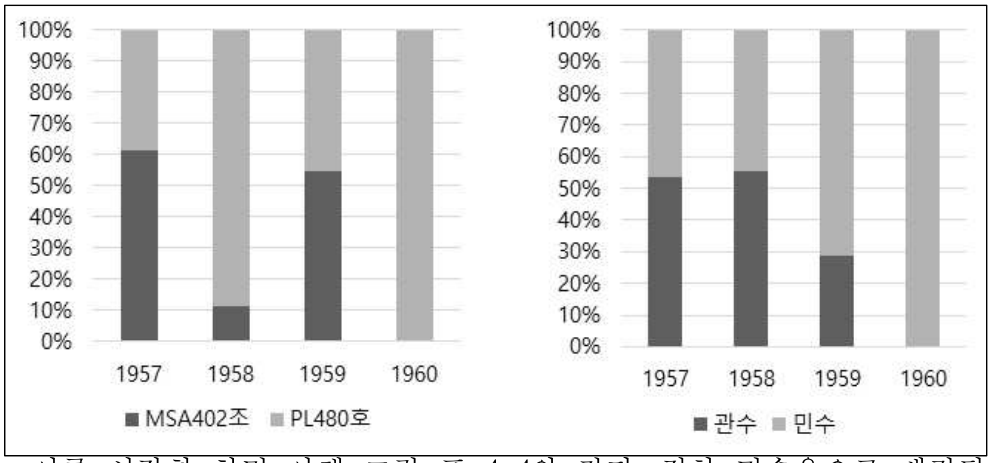
표 4-11. 1957미곡연도-1960미곡연도 구호 및 원조양곡 도입량(단위 : 톤)

연도	경로 구분		미곡	대맥	소맥	합계
1957	480	관수	131,005	96,456	0	227,461
		민수	0	0	71,955	71,955
	402	관수	0	189,698	0	189,698
		민수	0		287,939	287,939
1958	402	관수	0	39,410	20,864	60,274
	402	민수	0		30,317	30,317
	480	관수	9,517	282,218	84,741	376,476
	480	민수	0	0	293,798	293,798
1959	402	관수	0	0	0	0
	402	민수	0	0	106,518	106,518
	480	관수	0	31,644	0	31,644
	480	민수	0	0	26,904	30,294
1960	480	민수	0	0	332,498	332,498
합계			140,522	639,426	1,255,534	2,038,872

출전 : 농림부, 1961, 《농림통계연보》 216-217쪽.

비고 : 수수와 옥수수 51,455톤을 제외하였다.

그림 표 4-4. 잉여농산물 원조의 도입 경로별 구성비



이를 시각화 하면 아래 그림 표 4-4와 같다. 점차 민수용으로 배정되는 양이 증가하는 것을 확인할 수 있다.

하나의 예로, 1958미곡연도에 도입 예정인 PL 480호에 의거한 잉여농산물은 식량수급계획 수립 당시 정부관리양곡의 부족분을 보충하기 위한 용도로 관수용으로 책정되었다. 그런데 1958년 들어 공무원 배급 양곡 지급이 보류되고, 곡가 하락으로 정부관리양곡 소비량이 감소하여 도입된 잉여농산물의 일부를 민수로 전용하기로 하였다.[46]

구체적으로는 소맥과 수수에 대하여 관수용 소맥 163,000톤 중 83,000톤만을 관수용으로 배정하고 나머지 80,000톤 중 절반인 40,000톤을 3월 31일 - 4월 2일 일반 공매로 판매하고, 나머지 40,000톤은 한국제분공업협회를 실수요자로 하여 배정한다는 것이었다. 그리고 수수의 경우 입하 예정인 50,000톤 중 7,000톤이 이미 민수용(사료)으로 배정되었으나 전량을 사료 및 민수용으로 재책정하였다. 이는 정부의 식량수급계획보다 더 많은 잉여농산물, 즉 소화하기 어려운 양의 잉여농산물이 도입되었음을

46) 농림부, 1958, 〈4291미곡연도 미공법제480호에 의한 양곡도입에 관한 건〉, 《국무회의상정안건철》 국가기록원 BA0084217

잘 보여준다.

민수용으로 배정된 양곡은 총 118만 톤이었는데, 그중 97%인 115만 톤이 소맥이었다. 민수용 소맥은 제분공장에 판매되었는데, 제분공장 중에서도 대규모 제분공장 단체인 한국제분공업협회(분협)에 80-90%가 배정되었다. 분협은 제분시설 규모를 기준으로, 회원 공장에 원조소맥을 배당했다. 이는 무엇보다 시설규모가 큰 대공장에게 유리했다. 대한제분주식회사와 조선제분주식회사 두 회사에 38% 가량이 배정되었다.[47] 1956 - 1960년, 원조 소맥의 평균 판매가격은 1 포대(60kg)당 2,354환이었는데, 구매자금에 대해서 한국은행이 자금을 대출해주었기 때문에 보다 저렴한 가격에 살 수 있었다.[48] 분협을 중심으로 제분공업이 발달한 데에는 정부의 영향도 컸다.

1957년부터 1960년까지 분협회원 공장을 포함한 제분업계에서 생산한 소맥분은 총 79만 톤으로, 도·소매 판매규격인 1포대(22kg)으로 계산시 3,616만 포대에 달했다. 1포대의 판매가격은 50년대 후반 평균 3천환정도였다. 1956년의 경우 제분업계가 도매로 판매한 밀가루는 579만포대였고, 1957년에는 912만 포대로 증가했다. 이를 통해 제분업계는 1956년에는 36억환과 1957년에는 20억환의 순수익을 얻었다.[49]

이상과 같이 1957년부터 잉여농산물 그 중에서도 소맥 도입량이 증가했고, 이에 따라 소맥분 공급량 또한 증가했다. 밀가루는 추곡과 하곡의 대체제가 될 수 있는 식료품이었으며, 그 가격이 국내산 추·하곡 보다 저렴했다. 이는 1957년부터 국내산 양곡 가격이 하락하는 데 큰 영향을 미쳤다.

---

47) 김양화, 1990, 《1950년대 제조업대자본의 자본축적에 관한 연구》, 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 194-197쪽.

48) 김양화, 1990, 앞의 글, 187, 195쪽.

49) 1957년의 이윤이 더 감소한 것은 정부가 소맥분 도·소매가격의 상승을 막기 위해 가격을 통제했기 때문이다. 정부는 1956년에도 소맥분 가격을 통제했었는데, 이 때에는 제분업계가 정부의 지시를 따르지 않고, 오히려 생산과 공급에 제한을 두어 소맥분 가격이 되려 상승했다. 1957년 소맥분 가격을 재통제한 정부는 정부지시에 따르지 않을 경우 소맥에 대한 실수요자제를 폐지하겠다고 강경하게 대응했다. 이에 제분업계 또한 정부의 가격통제조치를 수용할 수밖에 없었다. 김양화, 1990, 앞의 글, 205-206쪽.

곡가 하락이 계속되자 1958년부터는 곡물 가격의 하락이 비곡물 가격의 하락보다 큰 협상가격차(鋏狀價格差, Schere) 현상이 나타났다. 1958년 미곡물가는 18% 하락한데 비해 일반 상품은 1.3%만 하락했다. 1959년에의 경우 미가는 12.4% 하락한반면 일반 상품 물가는 7.4% 상승했다. 일반 물가와 미곡 물가 사이의 격차는 농가의 경제력을 악화시키는 원인이었다.

특히 양곡 외의 상품작물 생산이 부진한 한국에서 농민의 생산물인 양곡과 바로 경쟁할 수 있는 원조농산물의 도입은 농가 경제에는 악영향을 미쳤다. 게다가 원조농산물만으로도 필요한 만큼의 정부관리양곡을 확보할 수 있었던 정부는 굳이 국내산 양곡을 매상할 필요가 없었다. 이에 1954-1956년간 정부의 매상·수납 가격은 시장 가격보다 낮았고, 1957년부터는 일반 매상제도 자체가 폐지되었다. 농민은 농업생산에 든 비용을 회수하기 점차 어려워졌다.

표 4-12. 1955-1950년 평균농가의 수지상태 (단위: 환)

연도	총수입	총지출	수지부족
1955	350,146	350,319	-203
1956	544,955	555,324	-10.368
1957	598,652	611,977	-13,325
1958	570,879	605,577	-31,698[50]
1959	545,443	559,215	-13,772

출전 : 내무부 통계국, 『한국통계연감』, 1959, 1960.

비고 : 1. 연도는 역년이다. 2. 전국 60개 부락의 표본농가 약 1,600호 추계치이다.

표 4-12는 1955년부터 1959년까지 표본 농가 1,600호의 가계수지를 정

50) 1958년도에 적자가 대폭 증가한 것은 비료 조작비의 인상으로 비료 구입 지출이 갑작스레 증가했기 때문이다. 「비료 조작비 인상에 모순」, 『경향신문』, 1958. 7.4.

리한 것이다. 1955년에 203환에 불가했던 농가의 적자는 1956년 1만 환으로 대폭 증가하며 이후 감소하지 않는다. 이는 개별 농가의 재정 부담이 해결되지 않고 누적됨을 보여준다. 1956년부터 농가의 적자가 급격히 증가하는 것은 물론 절량농가 또한 급증했다. 6.25전쟁 이후 정부의 식량 정책은 농민과 농가 수준을 넘어 한국 농업의 위기를 발생시키는 주된 원인이었다.

1956년 서울대 농과대학 교수였던 김준보가 학생단을 꾸려 실시한 조사는 경제적 어려움에 부닥친 농촌 현실을 여실히 보여준다.[51] 김준보 연구단은 1956년 6월 초순 수원 근처 시흥군 논곡리(論谷理), 경기도 평택군 평택읍 지제리(芝制理), 경기도 용인군 내사면 주북리(朱北理)에 위치한 농가 259호를 조사했다. 조사 결과 전체 농가의 40~50%가 절량농가였으며, 지역 내에서 부촌으로 꼽히는 마을(지제리)마저도 전체 농가 88호 중에서 43호가 절량농가였다.

김준보의 조사에 따르면 세 마을의 농가는 획득한 농업생산물의 69.6%(세농) - 34.6%(대농)를 식량으로 소비했다. 국가에 납부하는 양곡량은 평균적으로 생산량의 33.7%였다. 지제리는 전체 수확량의 40.8%를 자가소비에 18.5%를 정부수납에 지출했다. 논곡리와 지제리의 모두 평균적인 시장판매율은 20%인데, 1정보 미만을 경작하는 농가의 시장판매율은 평균보다 낮았다. 논곡리에서 1정보 미만을 경작하는 농가의 시장판매율은 6%, 지제리는 14%였다. 한편, 주북리는 다른 마을보다 식량 사정이 심각했던 것으로 보인다. 이 마을의 1년 수확량은 1,397석이며 이중 정부에 수납한 양은 378석으로 27%를 차지한다. 그리고 자가 소비량이 1,051석으로 전체의 75%에 달했다. 마을 간에는 물론 마을 내에서도 경작면적에 따라 차이는 있지만, 생산물의 대부분을 식량으로 소비하거나 정부에게 수납한다는 점이 공통적이다. 이 경우 양곡의 상품화를 통한 이윤 창출은 거의 불가능했다.[52]

---

51) 김준보, 1956, 〈최근의 농촌생태-부채와 식량사정의 조사〉, 『재정』 9, 16~31쪽.

52) 김준보 조사단의 사례에서 전체수확량대비 정부수납량의 비율은 27%에서 33%로 매우 높다. 이명휘의 연구에서는 조세공과에의 지출이 1.7~4.5%로 매우 낮다. 본 고가 이용한 통계에서는 전체생산량대비 정부수납량은 15% 수준이었다. 이렇

1950년대 농가 경제 전반을 분석한 이명휘의 연구에서도 김준보 연구단의 조사결과와 비슷한 양상을 확인할 수 있다. 그는 금융조합연합회와 한국은행조사부, 농업은행조사부가 1952년부터 1958년까지 농가경제를 조사하여 발간한 자료들을 시계열적으로 분석했다. 그 결과를 보면 1950년대 중후반 농가의 지출 내역은 농업지출 13~20%, 생계지출 75~82%, 조세공과 1.7~4.5%로 구성되었다.

지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 생계지출은 대개 식량 구매를 위한 것이며, 나머지는 교육비와 피복비, 잡비(교통비 등)로 소요되었다.[53] 각종 조사에서 농가 생산물의 상품화율은 30~40%로 집계되었다. 그런데 이 상품화율에는 상환곡 등도 포함되어 있어서 시장 판매에 의한 상품화율은 훨씬 낮았다. 이상에서 볼 수 있듯이 국가가 현물 납세를 제도화한 상황에서 1950년대 농가는 농업 생산에서 발생한 수입을 수익으로 전환하기 어려운 구조에 놓여있었다. 농가가 생산한 농산물을 판매하더라도 잉여를 판매한다기보다는 현금을 확보하기 위한 궁박판매에 가까웠다.[54] 그마저 곡가가 하락했기(그림 표 4-2 참조) 때문에 농민들의 경제상황은 악화되었다.

게 이용하는 통계마다 차이가 큰 이유로는 각 통계의 생산 주체와 생산 시기가 다르다는 점을 들 수 있다. 특히 본 고에서 이용한 통계는 농림부에서 작성한 것으로 전체생산량이 과장되었을 가능성을 배제할 수 없다. 또한 전체생산량에 수납실적을 대비했는데, 전체생산량에는 농지를 분배받지 않은 농민의 생산량까지 포함된다. 따라서 실제 수납의 부담은 본 고에서 제시하는 것보다 높을 수 있다. 또한 지적할 것은 각 통계에서 '정부수납'이 의미하는 바가 다르다는 점이다. 이를테면 본 고에서 정부수납은 상환곡과 임시토지수득세, 대여곡 등 정부관리양곡 수급계획에서 공급부문의 항목으로 등재되어 있는 것으로 한정했다. 그런데 이명휘가 사용한 자료에서는 조세공과가 수득세와 상환곡이 아닌 다른 세금을 의미하는 지가 불분명하다. 또한 농업지출항목에 수득세와 상환곡이 포함되었을 가능성도 있다. 한편, 김준보 조사단의 사례연구를 상세히 분석한 김소남은 조사대상 마을에서 경지면적이 줄어들수록 임시토지수득세 납부량이 많다는 점을 발견했다. 이를 근거로 당시 토지수득세가 규정 세율과 관계 없이 마을, 부락단위로 할당되어 공동으로 책임을 지면서 경지면적이 낮은 계층의 납부량이 많았을 가능성과 수득세 부과가 인정과세였기 때문에 세무공무원이나 지방행정공무원과 인적 연결망이 없는, 소위 "힘 없는 이들"에게 수득세부과가 집중되었을 가능성이 높다고 보았다. 김소남, 2002, 앞의 글, 306-307쪽.

53) 이명휘, 1992, 〈1950년대 농가경제 분석〉, 《경제사학》 16, 149, 170쪽.

54) 이명휘, 1992, 위의 글, 153쪽.

만성적인 지출초과를 타개하기 위해 농가가 의지할 수 있는 것은 고리채 밖에 없었다. 아래 표4-13에서 볼 수 있듯이 1950년대 후반 농가 부채 규모는 매년 증가했고, 전체 농가 중 부채를 가진 농가의 비율도 늘어났다.

표 4-13. 1950년대 후반 농가부채의 추세

연 도	농가 호당 명목부채(환)	부채보유농가비율	부채 중 사채비율
1957	46,252	89.8	77.7
1958	65,252	88.8	78.8
1959	67,788	91.1	70.0
1960	66,932	-	58.0

출전 : 농업은행, 1960 《농가부채 및 자금수급상황》, 15쪽
비고 : 1960년에는 부채보유 농가의 비율이 조사되지 않았다.

1957년 이후 정부의 식량정책은 양곡 매상에 드는 정부자금의 방출을 최대한 억제하고, 잉여농산물을 최대한 많이 들여오는 것이었다. 농업관련 자금 방출이 인플레를 초래한다는 이유를 들어 미곡담보융자제와 같은 농업에의 재정 투자에 정부와 원조 당국 모두 인색했다. 반면 국방비로 인한 정부 재정적자를 보전하기 위해 농가수입을 감소시킬 수 있는 잉여농산물은 계속 도입되었다. 정부의 저곡가 정책과 국방비 충당을 위해 도입된 잉여농산물은 농가의 최대, 유일한 수입원인 미곡판매수익을 낮추는 데 큰 영향을 미쳤다. 반면 생활비 지출은 전반적인 물가상승과 함께 증가할 수밖에 없었다. 그 결과 1950년대 후반이 되면 이승만 정권이 업적으로 내세웠던 “농지개혁”의 의미가 무색해질 만큼 자작농들은 재생산에 어려움을 겪었다. 1950년대 후반 정부의 식량정책과 그에서 기인한 농가경제의 악화는 한국정부와 원조당국, 양자의 이해관계가 합치된 결과였다.

결론

본 고는 이승만 정부가 실행한 식량정책의 변천과 그 내용을 분석하였다. 이를 통해 이승만 정권기 농업 정책의 성격과 의미를 역사적 시각에서 조명하고자 했다.

1950년대 식량 정책은 한국정부의 정책, 정책에 대한 농민층의 반응, 구호 양곡을 포함한 미국의 대한원조라는 외부적 요인, 농업 생산량에 의해 매해 다른 양상으로 전개되었다.

이승만 정권기 식량정책의 특징을 중심으로 내용을 재정리하면 다음과 같다. 우선 이승만 정권기 식량정책은 정부 통제하의 식량 유통과 시장에 의한 식량 유통을 병행했다. 1950년대 정부 식량정책의 법적 근거는 1950년 제정된 〈양곡관리법〉으로, 본 법은 “양곡을 관리 비축하여 그 수급 및 가격의 조절과 배급 및 소비의 통제를 함으로써 국민 식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적”으로 제정되었다. 본 법에 의거 정부관리양곡제도가 수립되었다. 정부관리양곡은 시장을 통해 식량이 유통되기 어려운 부문에 식량을 배급하고, 시장의 가격을 조절하기 위한 제도였다. 정부는 당해 미곡 생산량의 1/3 이하 범위 내에서, 국회가 동의한 가격으로 양곡을 매상하여 정부관리양곡으로 확보했다. 정부관리양곡 외의 양곡 유통은 시장을 통해 유통되었다. 1950년대 후반 정부관리양곡 규모의 축소와 더불어 시장을 통한 양곡 유통 규모가 커졌다.

다음으로 6.25전쟁은 정부 식량정책의 목표를 바꾸는 계기였다. 6.25전쟁 발발 이전 식량정책의 주요 목표는 양곡이 생산지로부터 소비지인 도시로 원활하게 유통되어, 도시 비농가 인구의 안정적인 식생활을 보장하는 데 있었다. 그러나 6.25전쟁을 거치며 정부는 최대한의 양곡을 최소한의 자금으로 확보하여 군량미, 공무원 양곡 등 관영 수요에 공급하는 것을 목표로 했다. 이를 위해 전쟁기 신설된 임시토지수득세와 농지상환곡 등 정부가 농민으로 현물을 수납 받는 제도를 전쟁 이후에도 지속했다. 한편, 전쟁 발발 직후 농민을 제외한 전 인구 식량배급을 계획했던 정부는 점차 군량미 확보를 식량정책의 우선순위에 두었다. 민간 식량 배급

은 식량정책에서 후순위로 밀렸다. 정부는 1954년부터 정부관리양곡의 민수 배급제도를 폐지했고, 1957년부터는 군량미를 제외한 모든 관수 배급도 중단했다.

마지막으로 이승만 정권기 식량정책에서 원조 양곡은 중요했다. 전쟁기 연이은 흉작으로 국내산 양곡만으로 정부관리양곡을 채울 수 없었다. 6.25전쟁기 부족한 공급량과 급증한 식량 수요의 차이를 메꾼 것은 구호원조로 들어온 외국산 양곡이었다. 전쟁 초기 구호원조 양곡은 정부관리양곡 수급계획에 포함되지 않았다. 구호원조 양곡의 도입·관리 주체가 원조 기관이어서 정부의 관리 권한이 약하였기 때문이다. 그런데 국내산 양곡만으로 정부관리양곡 수급계획을 실행할 수 없게 되면서, 구호원조 양곡 또한 정부관리양곡 수급 계획의 틀 안으로 들어왔다. 피난민 구호 등의 용도에 한정되었던 구호원조 양곡은 전쟁 말기에는 정부관리양곡의 중요한 공급원이 되었다. 구호원조 양곡은 전쟁 이후 점차 감소했고, 1955년 3월부로 도입 종료되었다.

1955년 한미간의 미국산 잉여농산물 도입에 관한 협정이 체결되었다. 우선 1955년 5월 31일 미합중국농업교역발전 및 원조법 제1관에 의한 대한민국과 미합중국간의 잉여농산물협정, 미 공법 480호(PL 480) 잉여농산물 원조 협정이 체결되었다. 또한 1954년에 개정된 미국 상호안전보장법(MSA) 402조에 의거하여 미국 대한원조자금의 일부를 잉여농산물 구입에 사용할 수 있게 되었다. 한국은 1955년부터 상호안전보장법에 의해 공여된 ICA(국제협조처) 원조자금의 일부를 잉여농산물 구매에 사용했다. 잉여농산물 판매대금은 국방비로 전입되어 군사력을 유지하는 데 이용되었다. 전쟁 기간 중 수요 대비 부족한 식량의 보전책이었던 원조 양곡은 전후에는 국방비 재원 조달을 위해 도입되었다. 한국의 군사력유지는 한국정부와 미국 정부의 공통된 이해관계였고, 1950년대 후반에는 식량수요와 관계없이 막대한 양의 잉여농산물이 도입되었다.

이상에서 정리한 이승만 정권기 식량정책의 내용은 1950년 제정된 〈양곡관리법〉에서 명시한 식량정책의 목표, “국민 식량의 확보와 국민경제의 안정”을 달성했는가를 물어보게 한다.

우선 국민 식량을 확보했는가. 정부의 식량정책은 도시의 비농가 인구는 물론 농가인구의 식생활을 안정시키지 못했다. 정부는 식량의 배급 대상을 점차 축소해갔다. 배급에서 제외된 이들은 시장을 통해 양곡을 확보해야 했다. 그런데 정부는 정부관리양곡을 확보하는 데 주력하는 대신 정부관리양곡의 방출을 통해 곡가를 조절하는데 소극적이었다. 1957년까지 곡가는 계속 상승세였으며, 계절적 변동이 심해 비농가 인구의 식생활은 불안정했다. 생산자인 농민의 경우에도 정부의 수납·매상량이 과도하여 자가소비식량을 확보하는 데 어려움을 겪었다. 이처럼 정부의 식량정책은 대다수 인구의 식생활을 안정시키는 데 실패했다.

다음으로 국민경제를 안정 시켰는가. 정부의 식량정책은 전 인구의 70%를 차지하는 농가경제를 안정시키지 못했다. 정부는 통화량 수축과 재정 지출 최소화를 위해 전시 임시제도였던 현물납제를 전후에도 유지했다. 또한 전후 농민으로부터 양곡을 매상·수납할 때 적용되는 가격을 최대한 낮추는 저곡가정책을 실시했다. 정부의 저곡가정책은 농민의 경제력을 악화시키는 데 일조하였다. 한편, 한국정부와 미국 정부의 동일한 이해관계 하에 대량으로 도입된 원조농산물 또한 국내산 양곡의 가격 경쟁력을 하락시켰다. 대량의 잉여농산물이 시장에 유입되어 곡가 상승을 억제했다. 여기에는 해방 이후부터 1950년대 중후반까지 한국의 경제정책에서 일관되게 이어진 인플레이션 억제 기조도 중요하게 작용했다. 그런데 정부는 곡가 하락(低落)으로 발생하는 문제들, 예컨대 농업소득의 하락과 농민층의 위기에 대해 대책을 취하지 않았다. 그런 면에서 정부의 식량정책은 통화량을 제어하고 물가상승을 억눌러 사회 불안을 잠재우기 위한 것이었을 뿐, 그 과정에서 희생되는 농민 대한 고려는 사실상 부재했다고 볼 수 있다. 1950년대 중후반 농가의 적자와 부채가 동시에 증가하는 농업위기가 초래된 데에는 정부의 식량정책에도 일정한 책임이 있다.

본고는 농업 정책의 하나로 추진된 식량정책을 통해 이승만 정권기 농업 정책이 지닌 역사적 성격과 의미를 짚어보고자 했다. 농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들은 자기 소유의 농지를 갖게 된 기쁨도 잠시, 농

지를 얻은 대가로 생산량의 일부를 농지상환곡과 임시토지수득세로 납부해야했고, 그 경제적 부담에 시달렸다. 전후 정부가 부과하는 수납량은 크게 줄어들지 않는 가운데 정부의 저곡가 정책과 잉여농산물 도입으로 인해 농가경제는 부채의 악순환에 빠져 재생산이 어려웠다. 그러한 점에서 1950년대말부터 제기되어 5.16쿠데타 이후 군사정부가 시행한 '농촌고리채정리'는 1950년대 농업 정책과 식량 정책으로부터 파생된 것이다.

1950년대 식량정책은 한정된 국내 공급량에 맞춰 수요량을 조절하고, 국내 공급량이 부족할 시에는 외국산 양곡을 도입하는 것에만 주안을 두었다. 수급조절은 안정적인 식생활을 보장하는 근본적인 접근법이라기보다는 임시방편이었다. 따라서 1950년대 후반부터 비료 공장 건설이 본격화되어 비료 자급화가 추진되고, 1960년대에서 70년대로 이어지는 종자개량 사업 등 농업생산성을 향상시키기 위한 정책들이 추진되는 것 또한 1950년대 농업 정책과 식량 정책의 한계를 극복하기 위해서였다.

본 고에서 충분히 해명되지 못한 문제들이 있다. 하나는 1950년대 농가경제의 추이를 식량정책과 긴밀하게 연관지어 설명하지 못했다는 것이다. 본고는 정부의 양곡 수납·매상 정책이 농가의 적자를 확대시키는데 일조했음을 부분적으로 설명했지만, 구체적으로 1950년대 농가의 지출과 수입을 분석하고 이를 식량정책과 결부시키지 못했다. 또 다른 하나는 식량정책에 대한 정부와 국회 간의 공방전 속에서 정부의 식량정책이 관철된 이유를 면밀하게 분석하지 못한 것이다. 특히 국회 내에서도 각 소위원회마다 식량정책에 대한 입장이 달랐으며, 같은 정당 소속의 의원들도 식량정책에 다른 의견을 내놓았다. 그러한 가운데 본고는 정부 정책이 관철된 배경으로 인플레이션, 군사력 등 일반적인 경제상을 지적했을 뿐이다. 이상의 해결하지 못한 문제들은 추후의 과제로 남기고자 한다.

참 고 문 헌

1. 자료

1) 국가기록원 소장 자료

국무총리비서실, 1951, 《국무회의부의안건철》, BA0135061
국무총리비서실, 1951, 《국무회의부의안건철》, BA0135073
국무총리비서실, 1951, 《국무회의관계서류》, BA0135087
국무총리비서실, 1951, 《국무회의관계서류》, BA0135088
국무총리비서실 총무담당관, 1951, 《각종단체관계서류철》, BA0135094
국무총리비서실, 1951, 《국회관계서류철》, BA0135095
국무총리비서실, 1951, 《농림교통체신관계서류철》, BA0135098
국무총리비서실 총무담당관, 1951, 《일반국정관계서류철》, BA0135103
국무총리비서실, 1951, 《국무회의부의안건철》, BA0135106
국무총리비서실, 1951, 《총무처》, BA0135200
국무총리비서실, 1951, 《국무회의부의안건철》, BA0135213
내각사무처, 1957, 《국무회의의결안건철》, BA0637401
총무처 의정국 의사과, 1951, 《국무회의상정안건철》, BA0084187
총무처 의정국 의사과, 1952, 《국무회의상정안건철》, BA0084191
총무처 의정국 의사과, 1954, 《국무회의상정안건철》, BA0084195
총무처 의정국 의사과, 1954, 국무회의상정안건철, BA0084198
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국무회의상정안건철》, BA0084199
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국무회의상정안건철》, BA0084200
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국무회의상정안건철》, BA0084202
총무처 의정국 의사과, 1956, 《국무회의상정안건철》, BA0084203
총무처 의정국 의사과, 1956, 《국무회의상정안건철》, BA0084205
총무처 의정국 의사과, 1956, 《국무회의상정안건철》, BA0084206
총무처 의정국 의사과, 1956, 《국무회의상정안건철》, BA0084207

총무처 의정국 의사과, 1956, 《국무회의상정안건철》, BA0084208
총무처 의정국 의사과, 1957, 《국무회의상정안건철》, BA0084210
총무처 의정국 의사과, 1957, 《국무회의상정안건철》, BA0084213
총무처 의정국 의사과, 1958, 《국무회의상정안건철》, BA0084217
총무처 의정국 의사과, 1958, 《국무회의상정안건철》, BA0084222
총무처 의정국 의사과, 1960, 《국무회의상정안건철》, BA0084222, BA0084253
총무처 의정국 의사과, 1954, 《국무회의록》, BA0085171
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국무회의록》, BA0085174
총무처 의정국 의사과, 1958, 《국무회의록》, BA0085181
총무처 의정국 의사과, 1958, 《국무회의록》, BA0085184
총무처 의정국 의사과, 1960, 《국무회의록》, BA0085197
총무처 의정국 의사과, 1960, 《국무회의록》, BA0085198
총무처 의정국 의사과, 1958, 《차관회의록》, BA0085313
총무처 의정국 의사과, 1951, 《국회 및 국무회의관계서류철(8월-12월)》, BA0587726
총무처 의정국 의사과, 1952, 《국회 및 국무회의관계서류철(7월-12월)》, BA0587728
총무처 의정국 의사과, 1954, 《국회 및 국무회의관계서류철(1월-6월)》, BA0587733
총무처 의정국 의사과, 1954, 《국회 및 국무회의관계서류철(7월-12월)》, BA0587734
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국회 및 국무회의관계서류철(1월-6월)》, BA0587735
총무처 의정국 의사과, 1955, 《국회 및 국무회의관계서류철(7월-12월)》, BA0587736
총무처 의정국 의사과, 1956, 《국회 및 국무회의관계서류철(1월-12월)》, BA0587737
총무처 총무과, 1954, 《세입세출총결산》, BA0587764

충청남도 논산시 연무읍, 1951, 《농지관계예규철》, BA0034479
충청남도 아산시 탕정면, 1951, 《농지개혁관계(2)》, BA0081786

2) 정부 기구 · 금융기관 자료

농림부, 1955-1961, 《농림통계연보》
농림부, 1958, 《건국10주년 농림행정개관》
농림부, 1966, 《농림수산행정개관(1945-1965)》
농업은행, 1958, 《농업연감》
농업은행, 1961, 《농업관계 주요통계》
농업은행조사부, 1956-1960《농업은행 조사월보》, 각월호
농협협동조합중앙회, 1963, 《한국농업금융사》
농업협동조합중앙회, 1965, 《한국농산물시장제도》
농협협동조합중앙회, 1965, 《한국농정20년사》
농협협동조합중앙회, 1966, 《식량정책》
대한금융조합연합회, 1955, 《농업연감》
조선은행조사부, 1948, 《조선경제년보》
조선은행조사부, 1949 ,《경제연감》
한국은행 조사부, 1951-1960,《한국은행조사월보》, 각월호
농림부, 1999, 《농정반세기 증언》
농수산부, 1978, 《한국양정사》
한국농촌경제연구원, 1997, 《한국농정50년사》 Ⅰ-Ⅱ,
한국은행조사부, 1955-1961, 《경제연감》, 각년판

3) 미국 국립문서관(NARA) 소장 자료(국사편찬위원회 수집)

미 재외공관 문서군(Record Group 84: Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, 1788 - 1964, RG 84)
미 해외원조기관 문서군(Record Group 469: Records of U.S. Foreign A

ssistance Agencies, 1942 - 1963, RG469)

4) 자료집 및 데이터 베이스(DB)

국사편찬위원회 편, 《자료대한민국사》 1-20권
농림수산부·한국농촌경제연구원편, 1989, 《농지개혁사관계자료집 통계편》, 한국농촌경제연구원.
국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)
국가통계포털(http://kosis.kr)
국사편찬위원회 한국사데이터베이스(http://db.history.go.kr)
국회회의록시스템(http://likms.assembly.go.kr)
대한민국 정부 총무처, 《관보》 (https://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do)
한국농촌경제연구원, 1984-1986, 《농지개혁사관계자료집》1-6권,

5) 신문 잡지

《경향신문》, 《동아일보》, 《서울신문》, 《조선일보》, 《재정》

2. 연구성과

1) 단행본 및 박사학위 논문

공제욱·조석곤 공편, 2005, 《1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정》, 한울아카데미
김성보, 2000, 《남북한 경제구조의 기원과 전개: 북한 농업체제의 형성

을 중심으로》, 역사비평사
김성호 외, 1989, 《농지개혁사연구》, 한국농촌경제연구원
김점숙, 1999, 《미군정기와 대한민국 초기(1945~50년) 물자수급정책연구》, 이화여자대학교 사학과 박사학위논문
김종덕, 1997, 《원조의 정치경제학》, 경남대학교출판부
김준보, 1967, 《농업경제학서설》, 고려대학교 출판부,
김아람, 2017. 《한국의 난민발생과 농촌정착사업(1945-1960년대)》, 연세대학교 사학과 박사학위논문
김양화, 1990, 《1950년대 제조업대자본의 자본축적에 관한 연구 : 면방, 소모방, 제분공업을 중심으로》, 서울대학교 경제학과 박사학위논문, 1990.
류일환, 2022, 《한국의 농지개혁 '후속조치' 연구 : 농업금융·협동조합·농촌지도 입법 과정(1945~1958)을 중심으로》 서강대학교 사학과 박사학위논문
문정인 외, 2004, 《1950년대 한국사의 재조명》, 선인.
박태균, 2006, 《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》, 창비
박태균, 1995, 《조봉암 연구》, 창작과비평사.
박현채, 1981, 《한국농업의 구상》, 한길사
서중석·김학재·이임하·강성현·양정심, 2010, 《전장과 사람들》, 선인
신용옥, 2006, 《대한민국 헌법상 경제질서의 기원과 전개(1945~54년): 헌법 제·개정과정과 국가자본 운영을 중심으로》, 고려대학교 사학과 박사학위논문
이대근, 1987, 《한국전쟁과 1950년대의 자본축적》, 까치
이대근, 2002, 《해방후-1950년대의 경제: 공업화의 사적 배경 연구》, 삼성경제연구소
이동원, 2019, 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 사학과 박사학위논문.
이병준, 2020, 《전후 재건과 비료 공장 건설 연구(1953~1962)》, 성균관대학교 사학과 박사학위논문

이현진, 2009, 《미국의 대한경제원조정책》 1948~1960 , 혜안, 2009.
유용태 편, 2014, 《동아시아의 농지개혁과 토지혁명》, 서울대학교출판문화원
장시원 편, 1989, 《한국 근대 농촌 사회와 농민 운동』, 열음사
정용욱, 2003, 《해방전후 미국의 대한정책》, 서울대학교 출판부
정진아, 2007, 《제1공화국기(1948~1960) 이승만정권의 경제정책론 연구: 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로》, 연세대학교 사학과 박사학위논문
진덕규 외, 1981, 《1950년대의 인식》, 한길사
최원규, 1996《외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향》, 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문,
하유식, 2010, 《울산군 상북면의 농지개혁 연구》, 부산대학교 사학과 박사학위논문
한봉석, 2017, 《1950년대 미국의 대한 기술원조》, 성균관대학교 사학과 박사학위논문
한국정신문화연구원, 1998, 《한국현대사의 재인식 4》, 오름
한국재정40년사편찬위원회, 1991, 《한국재정 40년사》, 한국개발연구원
허수열 외, 2009, 《해방후 사회경제의 변동과 일상생활》, 혜안
홍성찬 편, 2001. 《농지개혁연구》, 연세대학교출판부
홍성유, 1962, 《한국경제와 미국원조》, 박영사

2) 논문

김민석, 2014, 〈1950년대 농업협동조합 정책담론〉, 《한국민족운동사연구》78
김성보, 2000, 〈이승만정권기(1948.8～1960.4) 양곡유통정책의 추이와 농가경제 변화〉 , 《한국사연구》108
김성보, 2004 , 〈1950년대 이승만정권의 농정과 농업문제의 성격〉, 《인문학지》29
김소남, 2001, 《1950년대 임시토지수득세법의 실시와 농가경제의 변화》

경희대학교 석사학위 논문
김소남, 2002, 〈1950년대 임시토지수득세법의 시행과정 연구〉, 《역사와 현실》 43,
김재훈, 2006, 〈해방 후 양곡유통체계의 재편〉, 《사회경제평론》26
김점숙, 1996, 〈미군정의 민간 물자보급계획〉, 《역사와 현실》 22
김점숙, 2000, 〈미군정의 식량정책과 소비실태〉, 《사학연구》 61
김점숙, 2004, 〈대한민국 정부수립 초기, 경제부흥계획의 성격〉, 《사학연구》 73
김점숙, 2006, 〈대한민국 정부 수립 초기(1948.8~1950.6), 식량정책과 미가〉, 《사학연구》 83
류기천, 1990, 〈농지개혁과 토지소유관계의 변화에 관한 연구-충남 연기군 남면의 사례를 중심으로〉, 《경제사학》14, 경제사학회
류일환, 2019. 〈1950년대 농업금융·협동조합 입법과 이승만정권〉, 《서강인문논총》55
박현채, 1981, 〈미잉여농산물원조의 경제적 귀결〉, 《1950년대의 인식》, 한길사
방기중, 1999, 〈1953~55년 금융조합연합회의 식산계부흥사업 연구〉, 《동방학지》 105
신용옥, 2002, 〈1950년대 대충자금 및 미국 대한원조의 경제적 성격〉, 《한국민족운동사연구》 31
이경란, 2009, 〈1950년대 농업협동조합법 제정과정과 농업협동체론〉, 《해방후 사회경제의 변동과 일상생활》, 혜안
이대근, 1987, 《한국전쟁과 1950년대의 자본축적》, 까치
이명휘, 1992, 〈1950년대 농가경제 분석〉, 《경제사학》16.
이명휘, 2010, 〈농어촌 고리채정리사업 연구〉, 《경제사학》48.
이송순,
이송순, 2008, 〈식민지기 조선의 식량관리제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교 - 식량관리법령에 대한 분석을 중심으로〉, 《한국사학보》 32
이용기, 2014, 〈한국농지개혁의 가능성과 한계: 혈연적 관계망에 주목하

여〉, 유용태 편, 《동아시아의 농지개혁과 토지혁명》, 서울대학교출판문화원
이정은, 2011, 〈4·19에 대한 대자본가의 대응과 축적방식의 변화〉, 《역사문제연구》 25, 역사문제연구소.
이현진, 2003, 〈타스카 사절단의 방한과 그 보고서의 성격〉, 《역사와 현실》 49, 한국역사연구회.
이현진, 2006, 〈1950년대 미국의 대한원조 구상과 경제조정관실〉, 《한국사상사학》26, 한국사상사학회.
이현진, 2006, 〈1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할〉,?《한국민족운동사연구》48, 한국민족운동사학회.
이현진, 2017, 〈총론: 1950년대 후반 한국경제의 변화양상과 시대적 연속성〉, 《역사와 현실》 105, 한국역사연구회.
장상환, 1984-85, 〈농지개혁과정에 관한 실증적 연구〉 상·하, 《경제사학》8, 9, 경제사학회
장상환, 1985, 〈농지개혁과정에 관한 실증적 연구(下) -충남 서산군 근흥면의 실태조사를 중심으로-〉, 《경제사학》 9
정병준, 2003, 〈한국 농지개혁 재검토: 완료시점·추진동력·성격〉, 《역사비평》 65.
정상욱·김석준, 2009, 〈토지대장을 중심으로 살펴본 장유면 농지개혁의 실태〉, 《한국민족문화》33, 부산대 한국민족문화연구소
정승진, 2017, 〈장기사의 관점에서 본 나주의 농지개혁-전남 나주군 금천면의 사례〉, 《대동문화연구》98, 성균관대 대동문화연구원
정승진, 松本武祝, 2006, 〈토지대장에 나타난 농지개혁의 실상(1945~1970)〉, 《한국경제연구》17, 한국경제연구학회
정진아, 2004, 〈6·25전쟁기 '백재정'의 성립과 전개〉, ?《역사와 현실》 51, 한국역사연구회.
조석곤, 2009, 〈농지개혁 당시 수분배농가의 토지소유구조변화에 관한 연구-원주시 호저면의 사례〉, 《경제사학》48, 경제사학회
조석곤, 2011, 〈농지개혁 진행과정과 정부?지주?농민의 입장-경기도 광

주군 남종면 사례를 중심으로〉, 《대동문화연구》75, 성균관대 대동문화연구원
조석곤, 2013, 〈농지개혁 수배농가의 분배농지 전매매에 관한 연구-시흥군 수암면 사례〉, 《대동문화연구》81, 성균관대 대동문화연구원
조석곤, 2019, 〈피점령지 농지개혁 연구〉, 《대동문화연구》108
하유식, 2008, 〈농지개혁기 울주군 상북면 농지위원회의 구성과 활동〉, 《역사와세계》33, 호원사학회
한도현, 1998, 〈1950년대 후반 농촌사회와 농촌의 피폐화〉, 《한국현대사의 재인식 4》, 오름
한봉석, 2019,「현대 '인도주의'원조의 한 기원 - 1950년대 주한 지역사회개발국장 루시아담스(Lucy W. Adams)와 근동재단의 사례를 중심으로」《동방학지》 187,

Abstract

Rhee Syngman Government Policy on the Food Distribution

Kim, Soo Hyang

This study analyzed the changes and contents of the food distribution policy implemented by the Syngman Rhee government. In the 1950s, as it was difficult to increase production immediately in Korean agriculture, the government promoted food policies centering on the distribution sector. This study analyzed the entire process of food distribution, from the formation of the legal and institutional basis of food policy to grain production, distribution, and consumption (rationing).

The Rhee Syngman government's food distribution policy combined food distribution under government control and food distribution through the market. The legal basis for the government's food policy in the 1950s was the <Grain Management Act> enacted in 1950. According to this Act, the government-managed grain management system was established. The government-managed grain system was a system to distribute food to areas where food was difficult to distribute through the market and to control market prices. The government sold grain within the range of 1/3 or less of the rice grain production at the price agreed by the National Assembly and secured it as government-managed grain. The volume of

government-managed grain was larger than the volumeof grain distributed through the market. In the late 1950s, along with the reduction in the scale of grain managed by the government, the scale of grain distribution through the market increased.

The Korean War was an opportunity to change the goal of the government's food policy. Prior to the outbreak of the Korean War, the main goal of food policy was to ensure that grains were smoothly distributed from production areas to cities where they were consumed, thereby ensuring a stable diet for the urban non-farming population. However, going through the Korean War, the government aimed to secure as much grain as possible with minimal funds and supply it to government demand, such as military rice and grain for public officials. To this end, the government continued the system in which farmers received goods in kind, such as the temporary land acquisition tax newly established during the war and farmland redemption grains, even after the war. On the other hand, the government, which had planned food rations for all population except farmers right after the outbreak of the war, gradually placed the priority of food policy on securing military food. Private food rationing has been pushed to a lower priority in food policy. The government abolished the civilian rationing system for government-managed grains from 1954 to 1957, all government rations except military rice were also stopped.

Lastly, grain aid was important in the Rhee government's food distribution policy. Due to successive poor harvests during the war, the government could not fill the government-managed grains with only domestic grains. What made up the difference between the insufficient supply during the Korean War and the rapid increase in food demand was foreign grains brought in as relief aid.

In 1955, an agreement on the importation of surplus agricultural products from the United States was signed between Korea and the United States. Counterpart Fund from the sale of surplus agricultural products were transferred to the defense budget and used to maintain military power. Grain aid, which was a measure to preserve food shortages compared to demand during the war, was introduced to finance the defense budget after the war. Maintaining South Korea's military power was a common interest of the Korean and US governments, and in the late 1950s, huge amounts of surplus agricultural products were introduced regardless of food demand.

Through the above analysis, this article argues that the Syngman Rhee government's food distribution policy failed to achieve "the security of national food and the stability of the national economy."

The government's food policy has failed to stabilize the diet of not only the urban non-farming population, but also the farming population. The government gradually reduced the number of food distribution targets. Those who were excluded from rationing had to secure grain through the market. However, instead of concentrating on securing government-managed grains, the government was passive in controlling grain prices through the release of government-managed grains. Until 1957, grain prices continued to rise, and seasonal fluctuations made the diet of the nonfarm population unstable. Even in the case of farmers who are producers, it was difficult to secure food for self-consumption due to excessive government receipts and sales. As such, the government's food policy has failed to stabilize the diet of the majority of the population.

The government's food policy failed to stabilize the farm household economy, which accounts for 70% of the total population. The government maintained the payment in kind, which was a temporary

system during the war, even after the war in order to reduce the money supply and minimize fiscal expenditure. In addition, after the war, a low grain price policy was implemented to lower the price applied to the purchase and storage of grain from farmers. The government's low-price policy contributed to deteriorating the economic power of farmers. On the other hand, aid agricultural products introduced in large quantities under the same interests of the Korean and US governments also lowered the price competitiveness of domestic grains. A large amount of surplus agricultural products flowed into the market, suppressing the rise in grain prices.

The government's food distribution policy was the main cause of the agricultural crisis in the mid-to-late 1950s, when farmers' deficits and debts increased simultaneously.

keywords : food distribution policy, Rhee Syngman government, Food aid, PL 480,

Student Number : 2012-30817