

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

양곡관리법 개정방안 연구

성승제

KLRI



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

양곡관리법 개정방안 연구

Legal institutional study on the management of grain

연구책임자 : 성승제(한국법제연구원 연구위원)
Seong, Seoung Je

2019. 11. 15.

연 구 진

연구책임	성승제(한국법제연구원 연구위원)
심의위원	홍의표(한국법제연구원 연구위원) 김윤정(한국법제연구원 연구위원) 박수곤(경희대학교 교수)

요약문

I. 배경 및 목적

- ▶ 극히 최근 정부의 WTO 농업분야 개발도상국 지위 포기 선언
- ▶ 시대변화에도 양곡관리법은 변화가 부족
 - 한국의 급속한 경제발전
 - 통제와 관리의 법제도 계속 온존
 - 대규모기계화 영농으로 방향을 잡는 것이 필요
- ▶ 양곡관리법 외의 법제도가 동반 수정되어야하기에 변화가 쉽지 않음
 - 다른 법령들에 대한 간단한 검토

II. 주요 내용

- ▶ 양곡관리법의 연혁적 배경을 검토
 - 구 일본제국 시대의 식량관리법
 - 전쟁과 식민지시대에 통제와 배급의 법제도가 식량관리법
 - 시장에 반대하여, 가격 상승을 방지하려는 역할

- 급속한 경제성장에도 불구하고 동일한 역할
 - 통제적 관리를 위한 조문들이 많이 있음
 - 오히려, 시장에 반대하여, 가격 하락을 방지하려는 역할

▶ 극히 최근 정부의 WTO 농업분야 개발도상국 지위 포기선언

- 한국의 WTO 농업분야 개발도상국 지위를 유지하는 것이 힘들어짐
 - 한국이 경제적으로 발전하면서, 개발도상국 지위 유지에 반대가 많음
 - 농업분야도 발전이 이루어짐

▶ 여타 국가 비교조사

- 주요 선진국을 조사하는 것보다 인접 국가의 대처 방향을 조사함
 - 동일하게 경제성장을 이룩하였고, 양곡 과잉공급 상태에 있으며
 - 반면 식량자급률은 낮다는 공통점

▶ 다시 한번 양곡관리법이 시대에 부합하는 개정이 필요하다고 보았음

III. 기대효과

- 향후 법률 개정에 대하여 참고자료 활용
- 향후 양곡 제도에 관련되는 법률조사에 활용할 수 있음

▶ 주제어 : 양곡관리법, 식량관리와 통제제도, 식량증산, 개발도상국 지위의 유지, 새로운 농업

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Most recently, the Korean government declared its waiver to developing country status in the agricultural sector
 - The times have changed a lot, but there is a lack of changes in Korea's grain management law
 - Legislative system continues to predominantly control and manage
 - It is necessary to orient itself to large-scale mechanized farming
- ▶ Changes are not easy because the legal system other than the Grain Management Act must be revised together
 - A brief review of other legislation

II. Major Content

- ▶ Review the historical background of the grain management law
 - Food Control Law of the Old Japanese Empire
 - In the war and colonial era, the legal system of control and distribution
 - Against the market, trying to prevent price rises

- The same role despite rapid economic growth
 - There are many provisions for controlled management
 - Rather, against the market, trying to prevent price drops

▶ Declaration of abandonment of status of developing countries in WTO agriculture sector

- It has been difficult for Korea to maintain its status as a developing country for WTO agriculture.
 - As Korea develops economically, there are many objections to maintaining the status of developing countries
 - The agricultural sector is also developing
- comparative research of agricultural laws in other two country
- Comparison of other countries
 - Rather than investing in major developed countries, it examines the coping direction of neighboring countries
 - The same economic growth, over-supply of grain
 - In contrast, food self-sufficiency is low
- Once again, the Grain Management Act needed a timely revision

III. Expected Effects

- Use of reference materials for future revisions

- Can be used in future legal investigations related to the grain system

- ▶ **Key Words** : Grain Management Law, Food Management and Control System, Food production, Maintaining the status of developing countries, New agriculture

요 약 문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 13

I. 연구의 목적 등	15
II. 연구의 범위와 방법	16

제2장 양곡관리법제 정의조항 및 연혁 / 21

I. ‘양곡’, ‘공공비축양곡’	23
II. 양곡관리 법제도 연혁	24
1. 구 일본제국 식민지시대 양곡통제	24
2. 미 군정기 양곡통제 및 미군정 주도 농지개혁	27
3. 정부수립 초기 양곡 자유유통 및 가능한 이유	30
4. 양곡관리법 시대, 법률 제정순서들	34

제3장 개도국 지위 포기과 인접국 정책향방 / 37

I. 중국의 식량관리와 자유화	39
1. 식량유통관리의 자유화와 시장시스템적인 과제	39
2. 식량관리정책의 전개	40

Ⅱ. 일본의 양곡관리와 국제적 처신	43
1. 서	43
2. 일본 경자유전 원칙 사실상 폐기	43
3. 일본 양곡관리정책의 변천	45
4. 아베정권이 추진한 농업개혁 아래 전환점을 맞은 식량정책	48
5. 직불금제도의 폐지에 대응한 일본의 농업관련 대응노력과 시사점	49

제4장

WTO 개도국지위 포기과 양곡관리 법제의 방향검토 / 53

Ⅰ. 양곡관리 한국의 국제적인 위상	55
Ⅱ. 한국 WTO 농업분야 개도국지위: 종전의 전망	56
Ⅲ. 양곡관리법 조문과 개정방향 검토	59
1. 제1조 목적조항의 경우	59
2. 제1조 목적조항 설치의 정당성	60
3. 조문 구조와 검토	62

제5장

결론 / 65

참고문헌	73
------------	----

제1장 서론

- I. 연구의 목적 등
- II. 연구의 범위와 방법

제1장 서론

I. 연구의 목적 등

양곡관리법은 한국에서 제정된 법령 중에서도 상당히 이른 시기에 제정되었다. 1950년 2월 16일이다. 이는 한국의 경제가 농업기반 경제였다는 것을 웅변하는 것이었다고 할 수 있다. 물론 토지제도는 어느 나라이든 상당한 물적 기반의 중추가 되는 것이기 때문이기도 할 것이다. 후술한 바, 1948년 3월 미군정의 농지개혁과 1950년 4월 농지개혁법 제정 및 그 해 5월 완성된 남한정부의 농지개혁 중간 시기에 제정되었다. 전술에서 말하고자 한 바는 양곡관리법 제도는 그 자체로서 작동되는 성질의 것이 아니라는 것이다. 양곡관리 제도의 생성과 진화는 전체 경제시스템의 변화와 직결되어 왔다.

해방직후 미군정¹⁾이 주도한 농지개혁은 좌우대립 말고도 당시 정국을 뒤흔든 주요한 의제였었다. 이는 일본에서도 같았다. 미군정은 진주한 직후인 1945년 10월 5일 「최고소작료 결정의 건」이라는 미군정령 제9조를 통하여 생산량의 3분의 1로 소작감조를 실행하지 않을 수 없었다.²⁾ 당시 소작감조는, 심한 착취와 전쟁에 신음하고 비참한 삶을 강요받던 당시 꼭 필요했다. 지속가능하지 않은, 혁명전야의 상황에 놓여 있다고 하여도 과언

1) 미 군정(1945.9.9.~1948.8.15.)은 구 소련의 군정기(~1948.9.9. 북한정권 수립 전까지)와 병행하여 한반도에 실시되었다. (<https://ko.wikipedia.org/wiki/한국의군정기> 2019.10.4.최종)

2) “소작료 3·1제”, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=004861>, 2019.10.4. 최종 (행정안전부 국가기록원)

“현행계약에 의하여 소작인이 그 전지田에 대하여 지불하는 가혹한 소작료 및 그 이율과 그 결과로서의 소작인의 반노예화 및 그 생활 수준이 군정정이 목표로 하는 수준이하에 있음을 이유로 조선에 국가 비상사태”를 선포한다는 것을 미군정법령 제9호 선포의 이유로 들고 있었다.

이 아니었다. 그럼에도 냉전이란 기회의 부여로 동아시아 3국에서만 가능하였다. 일반의 오해와 달리 냉전은 일종의 엄청난 행운이었고 기회로 평가할 수 있다. 이 과정을 거쳐 경자유전 원칙은 헌법에 규정되기에 이르렀다. 문제는 오늘날 한국에서 헌법개정이 혁명적 동력이 아니면 사실상 불가능하다. 즉 과도한 경성헌법적 성격을 갖는다. 말하자면 경자유전이 신성불가침의 원칙으로 자리 잡은 셈이다. 여기서 상기하여야 할 것은, 언제나 변함없이 올바른 정책은 없는 것이다. 정책이란 이념이나 이상과는 틀려서 현실을 개선하기 위한 방책이라 할 것이다. 가령 평등권과 같은 것은 민주적 정체에서 그 국가의 신성불가침의 원칙이겠지만, 경자유전은 그것을 구현하기 위한 여러 선택지 중 하나의 정책에 해당하는 것이다.

II. 연구의 범위와 방법

동 보고서의 연구는 문헌 연구와 기타 제도적 설계와 구상을 통해서 올바른 양정 제도를 구축하고 방향타 역할을 찾고 정책적 근거의 일부를 제공하는데 조력하고자 한다.

일본이 경자유전의 원칙을 무시하는 입법을 연이어가고 있는 것도 소개하였다. 일본은 주식회사의 영농을 독려하고 대규모농업과 기계화 영농에 박차를 가하고 있는 것이다.

이를 연결하여 한국 농업과 영농 그리고 그를 조력하는 양곡관리법의 갈 길도 대규모 영농과 기계화 영농에 있다는 점을 후술하고자 한다.

세상은 변해서 한국은 손꼽히는 경제대국 중 하나가 되었다. 한국의 주변국들과 한반도에 이해관계를 갖는 대국들에 둘러싸여 있지만 한국의 경제규모는 경제대국이 되었음을 말해주고 있다. 추곡수매제는 세상이 변한지 한참 뒤인 2005년 폐지되었다.³⁾ 추곡수

3) 한때 한국 농정의 근간으로 여겨졌으며 양곡관리 정책(양정)을 상징하던 추곡수매제가 2005년 폐지되었다. 2005년 3월 2일 국회는 본회의에서 추곡수매 국회동의제 폐지를 골자로 한 양곡관리법 개정안을 의결하였는데, 이는 1948년 도입되었다가 1972년 폐지후 1988년 노태우 행정부에서 부활되었던 것이다. 1995년 우루구아이 협정이 발효되고 동 협정이 대표적인 감축대상 보조금으로 분류되는 등 추곡수매제가 쌀가격을 지탱하는 역할을 할 수 없는 현실이 되어 폐지에 이르렀다. “추곡수매제 역사의 뒤안 길로”,

매제는 한 때 중단되다가 다시 부활하였는데, 부활한 시점은 정치적 해빙기이자 100만호 건설 등 공약이 표방되면서 토지공개념 등이 주목받기 시작하던 시기였음을 알 수 있다.

한국은 극히 최근까지 세계무역기구WTO에서 농업부문과 관련하여 개발도상국 지위를 계속 유지하려고 하였었다.⁴⁾ 이것은 불가능한 상황으로 변하고 있었다. 이미 미국은 2019년 1월 ‘자기선언 방식’의 개도국 지위 결정 방식은 문제가 많다고 지적하여, 개발도상국에 대한 4가지 기준 즉 ① 현재 경제협력개발기구OECD 회원국 및 가입절차를 개시한 나라, ② 현재 G20국가, ③ 세계은행World Bank 분류상 고소득국가(2017년 기준 1인당 국민총소득 1만 2056달러 이상), ④ 세계 무역 비중 0.5% 이상 국가 등 4가지를 제시하였다.⁵⁾ 한국은 이 4가지 조건 전부에 해당한다.

최근 직전까지 한국정부의 농업분야 개도국 지위 사수는 물론 정치적인 이유가 존재한다. 하지만 외국정부들에 대한 설득력은 떨어진다. 외국 정부들에 대하여 설득력이 떨어지는 것으로 끝나지 않는다.

경제가 왜곡되고 시스템과 자원배분이 비정상적으로 흘러가게 한다. 사유재산제도는 시장적 제도를 기반으로 한다. 시장제도는 자원이 자연스럽게 시장에서 선택되고 유통되어야 한다. 개인에게 불필요한 재화는 시장에서 퇴장되지 말고 시장에 나와서 유통될 수 있어야 한다. 전국민이 투기적 목적의 한 방을 기대하고 계속 보유만 하고 있다. 농지를 포함한 모든 종류의 토지는 소유주가 소유한 토지로부터 경제적 활용을 기대할 수 없을 때에는 즉시 시장에 출하되어야 한다. 그러면 시장에 매물의 수가 증가하면, 다른 시장참가자들이 매매에 용이한 가격에 접근하게 될 것이다. 이처럼 농업분야 관련 법률들의 영

<http://legacy.www.hani.co.kr/section-004000000/2005/03/004000000200503030646089.html>(2019.10.4 최종)

4) WTO 회의에서 한국 대표자가 이런 요지의 주장을 할 때마다 회의장에서는 야유가 쏟아진다고 한다. 누가 봐도 한국은 선진국에 해당하기 때문이라고 한다.

최준영(울촌 전문위원), “개도국지위 상실한 우리 농업은 경쟁력 있을까”, 2019.9.26. 시사저널 기사.

http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=190606&fbclid=IwAR3X9pdpoRanXj6o_PjKqFUhMCTbFtMeWGRYSACBsHhSKEZTpe8B7nzY7-s (2018.11.1.)

5) 최희석/연구욱 기사, “미가 제시한 ‘개도국 혜택 박탈’ 4대조건 한국만 모두 해당”, 매일경제신문 2019.7.28., <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/07/574660/> 2019.11.2

향평가를 고려할 경우, 농업분야 법률들의 해결만 가지고는 매우 불충분하다. 구체적으로는 보유세와 관련된 조세법 제도를 조절함으로써 보유의 비용을 상승시킴으로서 매물 전환의 속도를 빠르게 하는 것을 권할 수 있다. 주제관련성 및 분량 문제로 인하여 이 문제를 본고가 다룰 수는 없지만 일례로서 제시한다.

한국은 극히 최근인 2019년 10월 25일, WTO(세계무역기구)의 개발도상국지위를 WTO가 출범한 때부터 계속 주장하여 왔었는데, 이를 24년만에 포기하기로 결정하였다.⁶⁾

보조금을 일시적 위기에 사용하는 것은 생명의 단물을 제공하는 구사일생의 영약에 해당할 수 있겠지만 종래와 같은 상시적 일반적 보조금 지급은 오히려 국내 영농 기반을 저해하고, 정부 재정에 의지하여서만 지탱되는 비정상적 영농을 확대하는 길이 될 것이다. 이러한 상황은 국내에 유입되는 외국계 취업자들 상당수가 농촌에 공급된다는 점을 고려하더라도 비정상적인 상황임을 직감할 수 있다. 선진 주요 여러 나라들의 경우 대다수 이민자 유입은 주로 대도시에서 이루어진다. 이민자들은 유입 즉시 경제활동을 하기 때문에 오히려 활용여하에 따라서는 출산육아정책보다 긍정적이고 즉시적인 경제효과를 거둘 수도 있는데, 한국은 반대로 정부 재정이 투입되는 농촌의 고소득 일자리를 좇아 외국인 취업자들이 유입되는 현상에 대하여 주의 깊게 파악하여야 할 것이다.

그 외에도 토지제도 전반에 대하여서도 살핍으로써 대규모 영농이 달성되지 않는 제도적 원인도 규명하면 좋을 것으로 보인다.

이상과 같은 점을 고려한다면 한국 농업 정책은 양곡관리법의 단순한 개정으로 대응하기에는 농업 정책 왜곡이 매우 심각하다. 이는 경자유전의 원칙을 철폐하는 헌법개정을 포함하여, 대규모영농의 일반화와 기계화영농의 보편화 그리고 공장제 영농의 도입 등에 의하여서만 대응가능한 수준이라 할 것이다.

6) 예컨대, 김기환 기자, “한국 24년만에 WTO 개도국 지위 포기... ”당장 불이익 없다”, 2019.10.25., <https://news.joins.com/article/23614705>

여러 가지 의론이 있을 수 있겠지만, 쌀 관세율 513%⁷⁾가 상징하는 현재 한국의 양곡 가격은 비정상이라고 보인다. 관세 500%로써만 방어할 수 있는 쌀 시장이라면 현실을 왜곡하는 제도이다. 이는 현재 양곡관리 제도·정책(양정)은, 한국의 경제적 효율을 저해하는 대표적인 악습을 답습한 제도로 지목받기에 모자람이 없다고 본다. 농업 부문에 유입되는 재정은 정부재정을 낭비하는 제도라고 비난받을 소지가 크다. 물론 연구성과에 따라서는 농업부문에 대한 재정투입은 매우 효율적이라는 견해도 있다.⁸⁾ 하지만 정부의 지속가능성이라는 것은 분야별 또는 산업별 독자 생존이 가능해야 할 것이다. 지속가능할 수 없는 제도는 위태로운 것이다.

이하 이 보고서는 바람직한 양곡관리 제도와 정책을 위한 양곡관리법을 연구하고자 한다. 전술하였다시피 양곡관리 제도는 기술적인 법령의 규정에 따라서는 전모가 왜곡될 수 있다. 때문에 전체 경제시스템을 고려한 제도 설계나 아니면 더 상위법령에 대한 언급도 필요할 수 있다. 이는 현행 양곡관리법 제1조가 동법률의 목적으로 언명한 ‘국민경제의 안정’은 양곡관리법이 단지 양곡관리법으로서 존립할 수 있는 것이 아니라는 점을 시사한다는 점에서도 뜻을 헤아릴 수 있기 때문이다.

7) 함규원, “쌀 관세 513% 과절.. 국별쿼터는 부활할 듯”, 농민신문, <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/GOV/312671/view> (2019.10.4. 최종)

8) 김미복/박성재/임지은, 「농업부문 재정투입자 성과분석」, 한국농촌경제연구원, 2013.12.30. 참조.

제2장 양곡관리법제 정의조항 및 연혁

- I. '양곡', '공공비축양곡'
- II. 양곡관리 법제도 연혁

제2장

양곡관리법제 정의조항 및 연혁

이하에서 연혁과 변화의 추세를 파악함으로써 제도설계 및 정책적 조사의 근거를 찾도록 한다.

I. ‘양곡’, ‘공공비축양곡’

‘양곡’은 미곡, 맥류, 곡류, 서류 및 이를 원료로 한 분쇄물, 가루, 전분류 기타 대통령령이 정한 것을 말한다(양곡관리법 제2조 제1호).

동조 동호 전단의 대통령령이 정한 곡류穀類와 서류薯類 라 함은, ① 두류豆類, 조, 좁쌀, 수수, 수수쌀, 옥수수, 메밀, 귀리, 울무, 울무쌀, 기장, 기장쌀(양곡관리법 시행령 제2조 제1항 제1호), ② 미곡米穀, 맥류麥類 및 위 ①의 곡류의 교잡 곡물들(양곡관리법 시행령 제2조 제1항 제2호), ③ 감자와 고구마(양곡관리법 시행령 제2조 제1항 제3호)의 3가지 그룹이 대통령령으로써 지정되어 있다.

양곡관리법 제2조 제1호 후단에서 말하는, 대통령령이 정하는 양곡으로는, ㉠ 미곡, 맥류 및 위 ①·②·③ 이 규정한 곡류·서류의 압착물, 분쇄물 또는 가루의 응집물들(양곡관리법 시행령 제2조 제2항 제1호), ㉡ 위 ㉠가 규정한 분쇄물 또는 가루가 다른 식품과, 성분이 변하지 아니한 상태로 혼합된 것(양곡관리법 시행령 제2조 제2항 제2호), ㉢ 위 ㉠가 규정한 분쇄물 또는 가루나 위 ㉡의 혼합물을 물만 사용하여 반죽한 것(양곡관리법 시행령 제2조 제2항 제3호), ㉣ 전분류를 변성시킨 것(양곡관리법 시행령 제2조 제2항 제4호) 등이 열거된다.

‘공공비축양곡’은 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하고자 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는, ㉠ 미곡과 ㉡ 대통령령으로 정하는 양곡이다(양곡관리법 제2조 제3호). ㉡의 대통령령으로 정한 양곡이라 함은, 밀과 콩이다(양곡관리법 시행령 제2조 제3항)

정리하면 ‘양곡’은 그 뜻하는 범위가 상당히 넓지만, ‘공공비축양곡’은 쌀, 밀, 콩에 한정된다.

II. 양곡관리 법제도 연혁

1. 구 일본제국 식민지시대 양곡통제

한국은 주지하다시피 식민지 시대를 거쳤다. 이 시기의 정치체제를 일본제국이라 하는데, 이 글에서는 ‘구’를 덧붙여 ‘구 일본제국’이라고 부른다. 구 일본제국은 소위 메이지유신 이후 패전기까지를 가리키는 것 같다. 이 시대에 성립되었던 일본의 헌법은 동아시아에서 최초로 성립한 근대적 헌법⁹⁾이라 한다. 소위 대일본제국헌법 제1조는 ‘대일본제국은 만세일계의 천황이 통치한다’라고 하면서, ‘천황은 국가의 원수로서 통치권을 총괄하며 이 헌법의 규정에 따라 이를 행한다’고 규정하였다.¹⁰⁾

구 일본제국은 한일 합방 이후 한반도의 자원에 특히 쌀 등 식량에 관심을 많이 기울였다는 점은 잘 알려져 있다. 일본내 식량부족과 그로 인한 1918년 쌀소동(또는 미곡시위사태)에 대처하고자, 구 일본제국은 1919년 일본 내에서의 개간조성법, 경지정리법 개정, 북해도산미증식계획 등 미곡증산장려운동을 본격화하였다.¹¹⁾ 이후에도 구 일본제국은 1921년 4월 20일 미곡법 제정 등, 미곡 유통관련 법령과 생산조절을 위한 각종 법령을

9) 김학진, “일본제국의 헌법과 군”, 『민주법학』(제61호), 민주주의법학연구회, 2016.7, 218쪽.

10) 김학진 윗 글 219쪽.

11) 전강수, “일제하 수리조합사업이 지주제전개에 미친 영향”, 『경제사학회』(8권), 1984, 112쪽.

계속 마련하였다.¹²⁾ 이어 식민지인 한반도에서 1920년대 산미증식계획을 실시했던 것은 잘 알려져 있다. 이것은 효과를 가져 온 것 같다. 1920년대 말부터 오히려 공급과잉으로 미가(쌀값)폭락사태로 인하여 과잉미곡을 관리하려는 「미곡통제법」, 「미곡자치관리법」을 제정하여 일본산 쌀뿐 아니라 식민지산 쌀도 식량관리를 강화하였다.¹³⁾ 1937년 중일전쟁 이후 다시 식량 부족이 다시 나타나자 1939년 「미곡배급통제법」과 같은 해 「미곡의 배급통제에 관한 응급조치에 관한 건」, 「임시미곡배급통제규칙」(1940.8.20.), 「미곡관리규칙」(1940.10.24.)을 연이어 만든 끝에, 1942년 심각해져가는 식량수급 관련 법령들을 정리·통합하여 「식량관리법」을 제정하면서 과거 미곡법이나 미곡통제법 등에 의하여 이루어졌던 간접적 통제를 이 식량관리법 이후 직접통제하기 시작하였다(유통통제).¹⁴⁾ 한편 이런 통제의 흐름에는 1939년 대가뭄이 있어서 총독부가 미곡 재배면적이 대폭 감소할 것이라고 발표하여 미가 앙등과 매점매석 등의 사태가 벌어진 것도 있었다.¹⁵⁾ 요컨대 식량을 통제하지 않을 수 없었던 주요한 배경은 물론 전쟁이었으나, 식량의 부족으로 인한 자그마한 충격에도 민감하게 반응하지 않을 수 밖에 없었던 수급상황도 들 수 있다.

이상 미곡관련 법령들은 일본의 법령이었지만 구 일본제국은 식민지인 한반도에도 즉각 적용시켰다. 위 식량관리법은 한반도에 대해서는 「식량관리법 조선시행령」(칙령 제 598호, 1942.6.26.)을 통해 일부 시행하고, 한반도에서 식량을 확보하고자 본문 54개조로 구성된 「조선식량관리령」(1943)도 만들었다.¹⁶⁾ 이 조선식량관리령의 목적 조항은, ‘국민식량의 확보 및 국민경제의 안정을 도모하기 위해 식량을 관리하고 그 수급 및 가격의 조정 및 배급 통제를 행하는 것을 목적’으로 한다고 천명하였다.¹⁷⁾

12) 이승순, “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교”, 『한국사학보』(32호), 고려사학회, 2008.8, 411쪽.

13) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 417쪽.

14) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 418·419쪽.

15) 국가기록원 기록 중, 배민식, ‘전시식량통제’, 2007.12.1. 작성 및 2014.2.20. 수정, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=004828&pageFlag=> (2019.11.1.)

16) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 424쪽.

17) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 424쪽.

이는 후술과 같이 현재 대한민국의 양곡관리법 제1조의 내용과 거의 대동소이하다.

전술처럼 전쟁과 식민지적 지위와 근본적 식량부족은 한반도라는 식민지에 계속 위기를 조장하였다. 1939년 대가뭄(旱魃)은 전술하였다. 1939년 대가뭄으로 1940년 미곡배급이 시작되었고, 1940년 쌀 수확도 평년작에 미달하여 1941년도 미곡대책을 위한 통제도 시작되었고, 1942년에는 한해·수해가 겹쳤기에 여전히 위기는 지속되어, 1943년도 통제가 더욱 강화되었다.¹⁸⁾ 위 조선식량관리령에 따른 관리통제 대상이 되는 식량은, ‘미맥 등 [미곡, 대맥大麥(보리), 나맥裸麥(쌀보리), 소맥小麥(밀) 및 조 포함] 과 주요 식량(미맥 및 조선총독의 정하는 기타 식량)’ 이라 하고, 그 기타 식량으로는 ‘잡곡, 전분, 곡분, 고구마·감자 및 기타 가공품인 식량, 면류, 빵’ 이 포함되는 등 모든 종류의 식량에 대하여 통제를 하고자 하는 것을 목적으로 선명히 하였다.¹⁹⁾

이는 심지어 현재 양곡관리법의 대상이 되는 양곡의 정의와 크게 다를 바 없다는 점에 깊이 주목하여야 할 것이다.

구 일본제국 시대 식량관리는 농민들의 생산량과 지주가 수취하는 생산량 및 소작료 전체를 통제대상으로 하여 반관기구인 조선식량영단을 조직하여 생산물의 집하와 가격 조정(정부의 매입과 매도) 등 전반적인 생산-유통관리에 이어 배급통제(소비통제)까지 하는 종합식량관리시스템을 구축하였다.²⁰⁾

구 일본제국에 의한 식민지시대 식량관리시스템은 해방 이후 남한의 양곡관리정책으로 이어졌다.²¹⁾

18) 앞의 글, 국가기록원 기록 중, 배민식, ‘전시식량통제’, (2007.12.1. 작성 및 2014.2.20. 수정), 참조.

19) 이승순 윷 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 425쪽.

20) 이승순 윷 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 425쪽.

21) 이승순 윷 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 411쪽.

2. 미 군정기 양곡통제 및 미군정 주도 농지개혁

(1) 미국 원조: 양곡 유통시장 시작이 가능했던 배경

미군정은 남한에 진주한 이후 당연히 자유유통에 의한 시스템을 채택하였으나, 식량이 매우 부족한 당시 현실에 혼란을 초래하고 불과 한 달만에 다시 통제정책으로 회귀하지 않을 수 없었다.²²⁾ 미곡자유유통은 농민들에게 가격을 고려한 식량출하를 할 수 있게 한다. 때문에 당시 도시민들은 원래 부족했던 식량을 구할 수 없는 사태가 벌어졌다.²³⁾ 다시 말해 식량위기가 심각한 상태에서 자유유통은 매점매석이나 수급불안정이 가해질 경우 대량 아사를 유발할 수도 있었기 때문이다. 미군정기 식량관리제도는, ① 일반고시 제1호 「미곡의 자유시장의 건」(1945.10.5.), ② 지나치게 비싸게 판매하는 것을 금지한 법령 제19호(1945.10.30.), ③ 일반고시 제6호 「미곡통제에 관한 건」(1945.11.19.), ④ 법령 제45호 「미곡수집령」(1946.1.25.), ⑤ 중앙식량행정처를 설치하는 법령 제90호 「경제통제」(1946.5.28.), ⑥ 중앙식량규칙 제1호 「하곡수집령」(1946.5.29.), ⑦ 중앙식량규칙 제2호 「미곡수집령」(1946.8.12.), ⑧ 중앙식량규칙 제5호 「하곡수집령」(1947.5.8.), ⑨ (남조선과도정부)법률제6호 「미곡수집법」(1947.9.27.), ⑩ 중앙식량규칙 제7호 「하곡수집령」(1948.5.4.), ⑪ 법령 제212호 「추곡수집령」(1948.7.29.) 등이 연이어 제정되었다.²⁴⁾ 위에서 ‘하곡’이라 함은 보리를 뜻하는 것으로 보인다. 식량부족 사태에 매점매석 기타 유통에 약간의 혼란만 개재되더라도 치명적인 사태가 벌어질 수 있었기 때문에 미군정도 어쩔 수 없었던 것 같다.

(2) 미 군정이 주도한 한국과 일본의 농지개혁

1950년은 한국은 농지개혁에 돌입한 시점이기도 하였다. 또 식량이 만성적으로 부족한

22) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 426쪽.

23) 자세한 것은 여주시사 URL 참조, “자연과 역사: 식량과 생필품의 수급정책”, 「여주시사」, http://www.yeaju.go.kr/history/jsp/Theme/Save_View.jsp?BC_ID=a0302 (2019.11.2.)

24) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 427쪽.

심하게 저개발 상태의 경제여서 식량의 수급과 안정은 전국민의 필사의 관심사였다. 대부분 개도국들이 농지개혁에 실패하였고 그 결과 언제나 여전히 저개발 상태에 놓여져 있다. 한국의 농지개혁은 비판에도 불구하고 매우 성공적이었다고 보아야 한다. 전후 미국의 역할이 없었다면 동아시아 3국의 농지개혁은 없었을 것이라고 본다. 그것은, 단기간에 소작제를 철폐하는데 성공하는 등, 세계적 농지개혁 성공 사례였음에도 국내 및 국외에서 잊혀졌고 저평가되었다.²⁵⁾ 평가를 위해서는 1945년 당시 전국민 77%가 농업인구였던 상황 하에서, 전농가의 86%가 소작농이자 전농지의 64%가 소작지였던 것을 고려하여야 한다.²⁶⁾

일본 농지개혁은 1947년 연합군총사령부(GHQ: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers) 지휘 아래 일본 정부가 실행한 농지소유제 개혁을 가리키는데, 일본내에도 지주제도 해체가 필요하다는 의견이 있었지만, 지주층의 강력하게 반대하여 실현되지 못하던 것을, GHQ가 위력으로 실현시켰다.²⁷⁾ 1945년 12월 9일 GHQ 최고 사령관 맥아더는 일본정부에게 농지개혁을 지령하였으니(「農地改革に関する覚書」), ‘수세기에 걸친 봉건적 압제 하에 일본 농민을 노예처럼 처우한 경제적 질곡을 타파하라고’ 지시·하였으며, 심지어 일본 정부가 국회 제출한 제1차 농지개혁법(안)을 GHQ가 거부하여, 더 철저한 제2차 (안)으로 농지개혁법이 성립(1946.10)되었으며, 구체적으로 ① 부재지주 소작지 전부, ② 재촌지주 소작지는 북해도는 4정보, 도부현(都府県)은 1정보 이상 전체 소작지, ③소유지가 북해도 12정보, 도부현(都府県) 3정보를 넘는 경우의 소작지 등을 정부가 강제로 헐값매입하여 실제 경작 소작인에게 매각하도록 하는 방법이었다.²⁸⁾ 농지의 매수 및 양도는 1947~1950년 실행되고, 최종적으로 193만 정보 농지를 237만명 지주에게 매수하여 475만명 소작인에게 매도하기는 하였으나, 당시 높은 인플레

25) 가령 같은 견해의 한 사례로는, 박명호, “한국 농지개혁의 파급효과: 농민생활을 중심으로-”, 「비교경제연구」, (22권 2호), 한국비교경제학회, 2015, 2-3쪽 등

26) 박명호, “한국 농지개혁과 농업생산”, 「비교경제연구」(20권 1호), 한국비교경제학회, 2013, 85·87쪽.,

27) 출처: フリー百科事典「ウィキペディア(Wikipedia)」農地改革
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9>

28) 출처: フリー百科事典「ウィキペディア(Wikipedia)」農地改革
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9>

이전에 따라 실질적으로 거의 무상 양도된 셈이었다고 한다.²⁹⁾ GHQ는 1세대가 소유할 농지를 1가족이 자작할 면적으로 제한하였고, 부재지주는 소유지 전부를, 北海道의 지역 在村지주로부터는 1헥타르, 북해도 재촌지주로부터는 4헥타르(10에이커)를 초과하는 농지는 강제매수하여 소작인에게 불하하였으며, 그리하여 농지개혁 결과 소작농 대부분이 자작농으로 전환되고 농민들의 삶이 대폭 개선되었다.³⁰⁾

미군정에 의하여, 한국정부의 농지개혁 실행된 1950년의 이전인 1948년에, 이미 상당한 규모의 농지개혁 및 소작농의 자작농전환이 이루어졌다.³¹⁾ 이 미군정이 분배한 농지는, 총농지의 11% 선에 달할 정도이며, 일본인들 소유했던 것으로서 남한에서도 제일 비옥하고도 중요한 농지였던 것으로 보인다. 한국 정부의 1950년 농지개혁³²⁾은 미군정 농

29) 출처:フリー百科事典「ウィキペディア (Wikipedia)」農地改革

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9>

30) Cross Currents, “戰後日本の農地改革”, A Digital Cultural Resource of the US-Japan Conference on Cultural and Educational Interchange (CULCON) <http://www.crosscurrents.hawaii.edu/content.aspx?lang=jap&site=japan&theme=work&subtheme=AGRIC&unit=JWORK098>

31) 해방직후 농지시스템은, 소수지주의 대토지소유와 농민의 문산적 영세경영, 고율의 현물 소작료 등을 특징으로 한다. 총경지 223만 정보중 145만 정보(65%)가 소작지였고, 논은 총 126만 정보 중 71.2%인 89만 정보가 소작지였다. 미군정이 독자 실시한 농지개혁은 아래와 같이 소개되고 있다.

- 이미 1945.10.5. 미군정령 제9호 「최고소작료율경정의 건(Issuance of U.S. Military Government Ordinance No.9)」을 통해 고율의 소작료를 3·1제로 낮추었다.
 - 1945.12.6. 미군정령 제33호 「한국내 소재 일본인 재산권 취득에 관한 건(Issuance of U.S. Military Government Ordinance No.33)」, 일본인 소유 모든 토지와 수입을 수용하여 일반농지 28만정보, 과수 등 0.4만정보, 산림 3.8만정보를 획득하였다.
 - 1946년 아서 번스 교수(아이오와 주립대, 훗날 한국에서 미국의 대외원조기구인 경제협조처(ECA: Economic Cooperation Administration)의 대표가 됨)는 미군정 요청에 따라, 미군정 수용농지에 대한 농지개혁법 초안을 작성. 국내 지주들이 농지개혁에 반발하면서, 미군정 농지개혁이 지연되었다.
 - 1948.3.22. 미군정은, 「중앙토지행정처설치령」 및 「신한공사해산령」으로써 미군정 수용농지들(대략 24.5만 정보)을 농지개혁하였다. 농지의 대가는 해당 농지생산물의 3배, 연생산물 20%씩 15년간 현물분납.
- 이상 및 글 박명호, “한국 농지개혁과 농업생산”, 의 87-89쪽 참조

32) 많은 문헌들이 이를 소개하고 있지만 거의 1980년대 농촌경제연구원 김성호 등의 연구를 기반으로 하는 Data 들이다. 그 중 하나를 재인용하여 농지개혁법 제/개정 과정을 밝히면

- ① 1948.11.22. 조봉암 농림부 장관의 농림부안 공개 --> ② 공청회와 여론수렴 끝에 1949.1.24. 기획처·법제처 송부. ③ 1949.2.4. 기획처 채심사 기획처안이 정부안으로 확정. ④ 1949.3 국회 산업위원회 농림분과안이 본회의 제출됨(정부안 거부). ⑤ 1949.4.26. 농지개혁법 국회 통과. ⑥ 1949.5.2. 정부이송, ⑦ 1949.5.16. 정부는 농지개혁법을 국회로 환송. ⑧ 그러나 국회 재의결. ⑨ 1949.6.21. 공포. ⑩ 1950.1. 개정법률 심의 돌입, ⑪ 1950.3.10. 농지개혁법 개정법, 3.25. 동법 시행령, 4.29. 동법 시행규칙 각각 통과, 최종적으로 3정보이상 농지가 분배대상이고, 보상지가는 산출농산물 가격의 150%를 5년 균분 상환이다.

이미 1949년부터 농지개혁을 위한 농지위원회 설치와 농가실태조사가 진행되었다. 그리고 1950년 5월 31일까지 모든 농지개혁과 지주에 대한 보상신청 과정이 종결되었다. 6·25 발발 25일 전이었다.

지개혁을 모델로 하였고, 개혁 자체가 미국에 의하여 추동되었다는 것은 연구자에게는 거의 상식적이라 할 것이다.

3. 정부수립 초기 양곡 자유유통 및 가능한 이유

(1) 양곡 자유유통 모색

식량관리제도는 아무튼 생산자에게는 원하는 것보다 낮은 값만 치르게 될 것이었다. 수요자는 상대적으로 안심할 수 있겠지만, 수요량에는 미흡할 수 있었다. 1948년 정부수립 이후 정부는 농지개혁을 실행에 옮기지 않을 수 없었다. 전쟁이라는 압력으로 늘려진 생존의 욕구는 이제 폭발직전이었다. 말하자면 농지개혁을 하지 않는다면 새로 수립된 정치체제가 무너질 수도 있는 위험한 상황이었다. 때문에 미군정도 앞장서서 농지개혁을 추진하려 하였다라는 것은 잘 알려져 있다. 이는 여러 원인이 있다. 분명히 식민지시대 구 일본제국에 의한 경제적 압박이나 착취도 있었겠다. 그러면서도 최소한의 약품은 보급되었을 것이고, 인구는 폭발압력에 놓이게 되었을 것을 추정할 수 있다. 인구는 계속 증가하였다. 인구가 증가하면 1인당 경지면적은 줄게 될 것이지만, 필요한 식량은 늘어난다. 식민지 통치의 편의를 위한 지주계층과의 타협도 있었을 것으로 보인다. 그 결과는 소작농이 필요한 토지는 늘어나는 반면에 경작에 유리한 토지의 상당수는 구 일본 제국에 의하여 일본인 지주에게 넘어갔을 것이다. 남은 토지들도 소수 지주계층에게로 집중되어 갔을 것이다. 그것은 식민지배에 편익성을 높여준다. 결과적으로 소작농의 협상력은 갈수록 약화되었다. 전쟁과 더불어 그들의 협상력은 강제로 위축되었고 반발될 수 없도록 누를 수 있었다. 소작농의 비율은 높아지고 소작농의 생활은 한계선상에 처하게 되고 소작료로 징수되는 비중도 커졌다. 전근대시대 어느 정도 인정되던 소작을 할 수 있는 일종의 기대권은, 근대적 소유권제도가 무분별하게 강요되고 단선적·편면적으로 강화되면서, 일방적으로 박탈되었을 것이다.

이상 윗 글 박명호, “한국 농지개혁과 농업생산”, 의 89-93쪽 참조

새로 수립된 정부도 이러한 여러 가지 측면을 고려하여 할 수 없이 식량의 국가관리 즉 통제적 식량관리를 지속하지 않을 수 없었다. 초대 농림부장관 조봉암 등은 양곡의 국가관리론을 견지하면서 「양곡매입법」(법률 제7호, 1948.10.9.)을 제정하였는데, 다만 양곡매입법 대상은 미곡과 맥류로 제한하였고, 공출량 할당 등 강제성은 폐지하고, 정부 고시가격으로 농가가 자발적으로 매각하고 정부가 매입하는 방식이었다.³³⁾

동 법률이 실효성을 확보하는데 실패하면서, 「식량임시긴급조치법」(1949년 7월 22일)을 공포·실시하여 양곡 자유시장 개설을 허용하고, 공무원, 영세민 등 약 289만명 대상으로 식량배급을 하는 중점배급제를 시행하게 되었다.³⁴⁾

이 시기 남한지역 총인구는 대략 2천만명 수준이었다.³⁵⁾ 이는 일부 배급 지정대상자들을 제외하고는 배급제를 하지 않게 되었다는 의미이다. 대략 전인구의 7분지1 정도에게 배급이 이루어지고, 나머지 7분지6에 공급될 식량은 자가생산하는 농민이거나 시장에서 양곡을 구입하는 방식이 적용된 것이다. 구할 수 있는 인접한 시기의 통계를 구한다면, 1957년 현재 남한의 산업별 인구구성은 소위 제1차/제2차/제3차 산업 비중 대비, 79:6:15 정도에 해당한다.³⁶⁾ 당시 20% 정도의 인구가 1차산업이 아닌 산업에 종사하였고, 이는 거칠게 산출하면 대략 400만 정도이다. 중첩되는 인원이 있겠지만, 400만에서 배급대상자 289만명을 제외하면 110만명 이상이 시장에서 식량을 조달하여야 하는 인구가 된다. 말하자면 이때부터 남한에서 양곡 자유유통시장 성립 시작된 때라고 할 수 있겠다. 그리고 남한의 산업화와 더불어 빠르게 농촌인구가 줄어들면서 그리고 가파르게 인구가 늘어나면서, 양곡 자유유통시장은 급성장하였었다고 볼 수 있다.

33) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 432쪽. 그러나 같은 글 433쪽을 보면, 양곡을 해외 반출할 때에는, ‘사형이나 무기 또는 1년 이상의 징역’이란 형사처벌까지 규정을 만들어, 엄포를 넣었다. 결국 동법률은 실패하였다.

34) 이승순 윗 글 “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교” 434쪽.

35) “통계청 총인구수 및 추계인구 추이”, 1949년 당시 남한 총인구는, 2천만명을 살짝 상회하였다. http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/statisticsPopup_01.do 2019.11.1

36) 허수열, “1945년 해방과 대한민국의 경제발전”, 『한국독립운동사연구』(제43집), 2012, 474쪽.

(2) 미국원조: 양곡 유통시장 시작이 가능했던 배경

주지하다시피 제2차세계대전이 끝난 후 한국과 일본에는 미 군정이 시작되었다. 2차대전 후 미국은 전세계 경제부흥을 위하여 노력하였음은 잘 알려져 있다. 이는 구 소련과의 체제경쟁 등을 위한 목적이 주요한 동기였다고 알려져 있기는 하지만 전후 복구 및 전후 세계 경제성장에 크나큰 기여를 하였다. 유럽에 대해서는 마셜플랜으로 잘 알려진 계획이 집행되었다. 이 유럽부흥계획European Recovery Plan은 1948년에서 1951년 기간동안 미국이 서유럽 14개국에게 당시 약 120억달러(현 시가 약 1,000억 달러 추산)를 공여와 대부 형태로 제공한 것을 가리킨다.³⁷⁾ 미국 국무성 정책기획실Policy Planning Staff 는 유럽 부흥계획이 시작되기도 전인 1947년 7월 한국과 일본에 대해서도 유럽에 준하는 특별한 원조가 필요하다는 점을 제기하였다.³⁸⁾

미국은 1948년 대외원조법Foreign Assistance Act 에 의하여 설치된 ECA 에 의한 원조를 계획하였다.³⁹⁾ 다양한 원조가 있었지만, 특히 잉여농산물 원조 프로그램을 살펴 보면 아래와 같다. 미국의 농업수출진흥 및 원조법(Agricultural Trade Development and Assistance Act, Public Law 480: 약칭 PL4800) 은 1955년 5월 체결된 잉여농산물 협정에 의하여 소맥을 중심으로 한 양곡, 원면, 우지牛脂 등을 받았는데, 연도별 양곡 도입량은 1956년에서 1960년에 이르는 동안에는 연평균 60만톤이 넘어서 국내 생산량 대비 비중

37) [양동후 교수의 경제사 산책(1) 마셜플랜], 2006.2.26. 한국경제 기사. <https://www.hankyung.com/economy/article/2006022449551> 2019.11.1. 다만 아래 “최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”” 글 171쪽에 따르면 당시 액면가 125억 달러라고 제시됨.

38) 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 『농업사연구』(8권 1호), 한국농업사학회, 2009.6, 167쪽.

39) 위 글 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 172쪽.

트루만 대통령은 1949년 6월 7일 의회에 대한 교서를 통하여, 경제원조가 단순히 구호활동이 아니라 경제부흥의 성격을 갖는다고 강조하였으며, 중국 국민당 정부의 몰락으로 인한 동북아시아 정세 변화에 따라, 한국의 상징적인 중요성도 지적하였다. 한편 반대가 있었다. 중국대륙이 공산화되면 주변부인 한국은 미국이 아무리 자원을 투입하더라도 얼마 안 가서 공산화되지 않겠는가 하는 우려였다(이상 위 글 172쪽). 미 국무장관 애치슨은 1950년 회계연도 한국원조안의 통과를 위하여, 1950년 3월 7일 상원외교위원회에 출석하여, 한국은 미국의 원조를 통해 민주적 기초 위에서 전국토의 궁극적인 평화통일을 달성할 수 있는 국력을 배양할 것이라고 설득하였다. ECA 한국프로그램 책임자인 존슨 박사는 부흥 프로젝트의 목적을 ① 수출을 증대시키고, ② 석탄생산을 높이며, ③ 전력생산도 늘리고, ④ 수입을 감소시켜, ⑤ 전체 경제의 효율성을 개선하기 위한 것이라고 설명하였다. (이상 위 글 173쪽).

평균 15% 정도로서 한국 식량경제에 결정적인 수량이었다.⁴⁰⁾ 대량의 잉여농산물 원조는 국민식량의 안정적 공급, 국방비 조달, 통화 및 물가안정, 국제수지압박 완화 등에 기여하였는데, 잉여농산물 판매대금 중 80% 이상에 이르는 한국측 사용분은 국방비로 조달되었으며, 재정인플레이션을 완화하는데 큰 기여를 하였다고 평가된다.⁴¹⁾

언제 어느 곳이던 기근 사태가 벌어지는 곳에서는 더 높은 수익을 위한 상품 퇴장이나 매점매석이 기승을 벌였다는 것이 잘 관찰된다. 남한에서 식량부족이 해결되기 전 단계에서는 계절적 기근에서도 매점매석과 상품 퇴장 등이 관찰될 수 있었던 상황이었으며, 이러한 상황 하에서는 양곡의 시장수급에 의한 자유유통은 기대될 수 없었다고 할 수 있다. 미국 원조에 의한 전 각주에서 기술한 석탄생산 증대 및 전력생산 증대는 비료 생산 증가를 위한 것이었으며, 비료 생산 증대는 물론 식량 생산 증가로 이어나가기 위한 목적에서 계획 및 추진된 것이다. 요컨대 미국의 식량원조로 인한 절대 기아 문제가 해결된 이후에야 남한에서 양곡의 자유유통 시장이 성립되었다.

한국 경제의 기반에 대한 미국의 기여는 위와 같았다. 일본에 대한 기여도 상상 이상이었다고 할 수 있다. 2차세계대전 종전직후 일본의 경제형태는 상당히 원시적인 착취적 형태를 띠고 있었다. 그 내부적인 계급적 모순을 국가외부로 발산한 것이 일본인들의 대외적 침략적 행동이었다고 평가하여야만 할 것이다. 그 점에서는 독일의 그 경우와 크게 다르지 않다고 평가할 것이다. 말하자면 미국의 세계사에 대한 기여는 민주적 질서의 보급과 확산을 전세계화한 것이다. 적어도 제1세계⁴²⁾에 대해서는.

일본의 경제민주화에 대한 미국의 기여는 많은 문헌들이 증언하고 있는 내용이다. 잘 정리된 문헌을 들어 요약한다면 다음 세가지 사항이다. ① 농가 75%나 되는 소작농 또는 농지 80%나 되는 소작지 등을 해방시켜 봉건적 지주제를 해체하였던 농지개혁, ② 소수

40) 윗 글 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 182쪽.

41) 윗 글 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 182쪽.

42) 민주적이고 기술수준이 높고 시민 생활수준도 높은 나라들을 가리킨다고 한다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/제1세계> 2019.11.2.

특정가족에 의한 독과점구조 해체 및 재벌해체, ③ 민주적 노동조직을 위한 노동개혁 등이다.⁴³⁾

4. 양곡관리법 시대, 법률 제정순서들

(1) 양곡관리법 시대

한국은 상당히 장기간 경제성장을 유지하였다. 어떤 기간 동안 높은 경제성장을 보였던 나라들은 많이 있다. 장기간 높은 경제발전성장을 추세를 유지하지 아니하면 한국과 같은 혁명적 경제성장을 시현할 수 없다. 결과 한국은 산업발전을 이룩하는데 성공할 수 있었다.

‘산업발전’⁴⁴⁾은 상당히 모호한 단어이다. 이 글에서는 농업 위주 산업구조에서 탈피한 것 일체를 묶어서 지칭하기로 하겠다. 한국은 산업발전 이후에나 농업의 비중이 줄어들었을 뿐 역사상 거의 언제나 농업이 주요 산업이었음은 두말할 나위도 없다. 오죽하면 농자지대본이라는 말은 거의 숙어처럼 상용되던 말이었겠나. 이는, ‘양곡관리법’이 한국이 최근 산업발전을 성취하기 이전부터 매우 중요한 법령 중 하나로 취급되었을 충분한 배경이 된다.

‘양곡관리법’은 1950년 2월 16일 한국전쟁이 발발하기 4개월 10일 정도 전 시점에 법률 제97호로서 제정되고, 제정과 같은 날 시행되었다.

(2) 제정 순서 선후 관계

양곡관리법 제정법이 법률 제97호로서 법령 번호가 매겨졌다는 것은 이 법령이 매우 이른 시기에 제정된 법령임을 알 수 있게 한다.

43) 윗 글 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 185·187·쪽

44) 산업발전이 무엇인가에 대해서는 여러 가지 해석과 구도가 있겠다. 한국에서 주로 산업발전은 발전국가론 development state 에 입각하여 국가발전을 정부가 견인하는 것을 의미하는 것으로 받아들여지는 것 같다. 이러한 발전국가주의는 자본주의, 사회주의와는 또 다른 무엇이라는 tool로 접근하는 경우도 있다. 이양수, “산업화시대 발전국가에서 정부의 역할”, 『대한정치학회보』(27집 1호), 2019.2., pp.44-45.

법률 제1호는 「정부조직법」으로서 헌법과 같은 날 제정 및 시행되었다. 법률 제100호는 역시 전쟁 직전, 제정된 「헌법위원회법」으로서 1950년 2월 21일 제정되었다.⁴⁵⁾

「헌법」은 1948년 제정되었다(헌법 제1호, 1948.7.17.제정, 1948.7.17.시행). 반면 「민법」 제정(법률 제471호, 1958.2.22. 제정, 1960.1.1. 시행), 「상법」 제정(법률 제1000호, 1962.1.20.제정, 1963.1.1.시행).

「농지개혁법」은 1949년 제정되었다(법률 제31호, 1949.6.21.제정, 1949.6.21.시행). 농지개혁법은 1차개정(법률 제108호, 1950.3.10.개정, 1950.3.10. 시행)과 2차개정(법률 제561호, 1960.10.13.개정, 1960.10.13.시행)을 거쳐 1996년 폐지(법률 제4817호, 1994.12.22. 타법폐지)되기까지 존속하였다.

45) 헌법위원회 법은 폐지(법률 제601호, 1961.4.17.)후 재제정(법률 제2530호, 1973.2.16.), 1차개정(법률 제3551호, 1982.4.2.) 등을 거쳐 폐지(법률 제4017호, 1988.8.5.) 되었다.

이 글에서 표기된 모든 법률번호들은 www.law.go.kr 검색에 따름.

제3장

개도국 지위 포기과

● 인접국 정책향방

- I. 중국의 식량관리와 자유화
- II. 일본의 양곡관리와 국제적 처신

제3장

개도국 지위 포기과 인접국 정책향방

I. 중국의 식량관리와 자유화

1. 식량유통관리의 자유화와 시장시스템적인 과제

중국에서의 식량작물(중국에서는 양식작물)개념에는 국민의 주요 식재료로서 쌀, 밀, 옥수수, 기타 곡류, 콩, 감자 등이 포함되었고, 1953년 이후 오랫동안 생산과 유통이 국가의 통제 하에 있었는데, 1980년대에 개혁과 개방정책을 표방하면서 국내생산의 증대와 국민생활의 향상에 따라 자유시장 거래가 확대되었고, 1993년 이후에는 배급제도가 폐지되고 소매가격의 자유화가 이루어졌다.⁴⁶⁾ 그리고 정부관리의 대상 및 시장수요의 측면에서 잡곡, 감자 등의 중요성은 낮아지고 양곡이나 식량작물이라고 하는 경우에 사실상 쌀, 밀, 옥수수 및 콩 등을 가리키게 되었다.⁴⁷⁾

한편, 중국국내의 식량수급은 1990년대 중반부터 풍작이 계속되어 지금까지 과잉상태였으며, 특히 1998년 이후 지금까지 잔존하던 식량생산과 산지시장에 대한 통제제도와 가격보호정책의 개선, 생산량증대를 지향하는 농업정책에서 벗어나고자 노력하는 모습이 나타났다.⁴⁸⁾

46) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 1頁

47) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 1頁

48) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 1頁

이처럼 식량 또는 양곡에 대한 시장주의적 제도의 적용을 위해서는 기본적으로 식량이 절대적으로 부족한 상황을 벗어나야 하는 것 같다. 한국 해방직후의 상태에서도 살펴보았듯이 절대적으로 식량 또는 양곡이 부족한 상황 하에서는 배급과 통제를 하지 아니하면, 일부 인간의 금전적 이기심에 의한 매점매석 등의 사유로 인하여, 대량 아사로 연결될 가능성을 배제할 수 없을 수 있다는 점을 알 수 있었다.

식량산지시장의 자유화를 향한 움직임은 종래의 제도가 식량이 부족하던 시기의 역사적 소명을 다하였다는 것을 배경으로 하지만, 그 구체적 과정은 정부가 주도하여 자유화를 추진하는 것이 아니라, 산지시장 통제시스템이 유지되지 않은 채, 자유화가 진전되면서 정부가 추진하는 형태가 전개되었다.⁴⁹⁾

한편, 중국이 WTO에 가입하면서 중국의 식량정책과 국내식량시장에 미친 영향도 있으나 중국 국내시장의 자유화는 주로 국내적 요인에 의한 것이라고 한다.⁵⁰⁾

2. 식량관리정책의 전개

1995년부터 2001년까지 중앙정부가 추진한 식량관리정책은 전환된 내용이었는데 종전에는 식량작물의 생산 및 유통이 오랫동안 국가의 통제 하에 있었으며, 1990년대의 식량수급 및 국내시장 동향에도 커다란 영향을 미쳐왔다고 한다.⁵¹⁾ 그리고 식량생산의 증대로 인한 자곡과 산지시장통제를 가조로 하는 체제는 역사적 사명을 다하게 되는데, 이는 비교우위에 따른 지역적 분업과 시장거래를 전제로 하여 회전비축제도를 통해 시장의 안정을 도모하는 체제로 이행한 것에서 알 수 있다.⁵²⁾

49) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 2頁

50) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 2頁

51) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 4頁

52) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

1990년대 전반까지의 농업정책 및 식량관리정책도 식량생산의 증대를 자극하는 성격 을 가지고 있었는데, 1995년에 도입된 ‘성장(省長)책임제’는 이들을 통합한 것이었다.⁵³⁾ ‘성장책임제’라 함은 각성(省)의 성장(省長) 또는 당성(党省)위원회의 서기(書記)라고 하는 성(省)단계의 정부기관의 책임자에게 책임을 부과하고 ①지역 내의 식량경작면적의 안정적 확보, ②매입 및 비축 계획의 완전한 달성, ③각 성(省)간의 이동 및 출입계획의 완전한 실시의 의무화 ④비축 운용 등을 위하여 중앙정부가 결정한 규모의 식량리스크기 금을 확립하는 것을 내용으로 하는 것으로서, 이들을 통해 생산과 시장의 안정을 확보하 려고 한 제도였다.⁵⁴⁾ 만일 계획을 달성할 수 없는 경우에는 그것이 지역 책임자의 직무평 가와 이후의 인사평가 시에 고려되는 등의 벌칙이 부과되었다. 이것은 식량안전을 각 성(省)단위에서 자기 완결적으로 달성하도록 하는 지역자급주의적인 제도였다고 할 수 있 다.⁵⁵⁾

식량생산의 증대와 농민소득지원을 위해 국가수매가격의 인상이 있었는데, 국가수매 (國家定購)라 함은 안정적인 공급을 실현하기 위해 수량계획에 기초하여 농민이 국유식 량기업에 매각할 의무가 부과된 내용이다.⁵⁶⁾ 각종 행정적 지원과 가격인상 등에 의한 생 산자극은 1995년 이후 중국에서, 식량작물경작면적의 확대와 생산량 증대를 가져왔다.⁵⁷⁾ 그러나 당시 중국 국내의 식량소비는 감소경향에 있었고 1994년까지의 생산량감소를 고 려하여 정부가 수입을 결정한 식량이 1995년부터 입하되었기 때문에 중국 국내에서는 산지시장가격이 하락하였던 차에, 1995년부터 1997년까지 정부수매가격 인상과 반하여, 자유화된 소매가격은 하락하여서, 국유식량기업의 적자가 누증하게 되었는지라, 1998년

53) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

54) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

55) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

56) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

57) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月, 5頁

에는 중국정부가 식량생산과잉 때문에 식량관리제도 개혁을 하게 되었다.⁵⁸⁾ 식량정책의 내용은 다음과 같다.

개혁의 내용은 국유식량기업의 개혁에 관한 것이 대부분이지만, 산지시장관리에 관해서는 ①평상시에는 국유식량기업도 시장가격으로 거래에 참가해도 되지만, 생산자의 이익을 보호하기 위해서 보호가격으로 무제한 구매하도록 하고 있으며, 시장가격이 보호가격보다 낮은 때에는 비축식량을 늘려서 산지식량가격을 안정화시키고 국유식량기업의 판매를 지원하는 것과 ②산지시장에 국유식량기업 이외의 진입을 금지하고 기초지방자치단체 단계 이상의 거래시장과 정보네트워크의 정비를 추진한다는 것이었다.⁵⁹⁾

보호가격은 1998년 시점에서는 정부구매가격보다 약간 낮게 설정되어 있었으며, 회전비축용 곡물에도 적용되고 있었지만, 1999년에는 정부매수가격과 보호가격이 동일한 가격으로 개정되었다.⁶⁰⁾ 2000년부터 단계적으로 진행된 보호가격 매수대상품목 및 지역의 삭감과 2001년의 연해(沿海)지역의 8개 성(省) 및 시의 산지시장의 완전자유화는 시장통제를 기조로 한 식량정책에서 시장원리에 기초한 식량정책으로의 근본적인 전환을 의미하는 것이었다.⁶¹⁾

발전과 더불어 풍부한 식량생산이 시작되면 통제 또는 배급에 의한 식량정책의 수요는 줄어들게 된다는 점을 다시 한 번 새길 수 있다.

58) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 7頁

59) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 7頁

60) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 7頁

61) 菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7卷 第1号, 2002年12月, 8頁

II. 일본의 양곡관리와 국제적 처신

1. 서

2005년 현재, 일본의 농업인구의 비율은 세계 전체적으로 보면 매우 낮는데 경제성장에 따라 점점 낮아졌다. 하지만 소득수준을 고려하면 세계평균의 2배정도로 높은 편이었다. 이는 제2차 세계대전 이후 급속한 경제성장에 비하여 적응이 늦어졌기 때문인 것으로 짐작된다. 그리고 일본의 토지장비율(土地裝備率)은 세계 전체의 그것 중에서는 중간정도이고, 소득이 높은 국가로서는 낮은 수준인데, 이것은 농업인구 비율이 높았기 때문이다.⁶²⁾

한편, 일본의 1인당 공급량은 세계 평균 수준이지만 선진국으로서는 매우 적는데, 경지면적이 제한되어 있었기 때문이라고 한다.⁶³⁾

이 대목에서도 알 수 있지만, 일본은 GATT 체제 출범 당시 이미 G2의 반열에 있었기 때문에 농업분야에서도 한국과 비슷한 개도국 지위를 인정받을 수 있는 상황에 처한 경험은 없었다. 즉 일본은 농업분야 개도국 지위를 인정받은 적이 없다.

2. 일본 경자유전 원칙 사실상 폐기

일본에서 GHQ가 강제로 농지개혁을 실현시켰다는 것은 전술하였다.

일본은 1952년 農地法 제정으로 농지개혁의 성과를 법적으로 확정하면서, 기본이념을, 경자유전(“농지는 경작자 스스로 소유”)라는 자작농주의(제1조), 지주제 부활을 막고자 농지 권리취득과 이용에 엄격한 규제 예컨대 ① 경작목적의 농지의 권리 이동규제(제3

62) 平澤明彦, “世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因—耕地、所得、人口に基づく157か国の比較と日本”, 農林金融2005.2, 87頁

63) 平澤明彦, “世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因—耕地、所得、人口に基づく157か国の比較と日本”, 農林金融2005.2, 87頁

조), ② 농지전용(轉用)규제(제4조), ③전용(轉用)목적의 권리이동규제(제5조), ④소작지 소유제한(제6조~제17조), ⑤경작권 보호(제18조~제20조), ⑥소작료 통제(제21조~제24조)등이 그에 해당한다.⁶⁴⁾

그러나 개정은 계속되고 그 원칙은 훼손되어 갔다.

1961년 농업기본법 제정으로 고도경제성장에 따른 농업노동력의 유출과 무역자유화에 대응하고 농업구조 개선, 농업근대화를 추진이 제시된 것을 반영하여, 1962년 개정 농지법은, 농지 권리취득에 대한 최대면적 제한을 완화하고 농업생산법인 제도와 농지신탁 제도를 신설하였으며, 이어 1970년 개정 농지법은 ① 농지 권리이동 규제완화, ② 농업생산법인 요건완화, ③ 농지취득 상한규제폐지, ④ 소작지 소유제한 완화, ⑤ 소작료 최고액 통제폐지, ⑥ 농지보유 합리화사업 신설 등, 모두 농지유통화 촉진하고자 하는 방편적 개정들으로써, 거의 농지정책이 그 이전 ‘자작지(自作地)주의’(=경자유전 원칙)에서부터, ‘차지(借地)주의’로 전환되었다는 것이다.⁶⁵⁾

갈수록 경자유전 원칙을 파기하는, 개정의 폭은 더 커져갔다.

농업진흥지역정비법에 따른, 농업용지 이용증진사업(이용권 설정의 촉진)이 시작(1975년)되고 동사업을 확충하고자 농업용지이용증진법 제정(1980년)되었으며, 이는 농업경영 기반강화촉진법으로 명칭변경(1993년)되면서 認定農業者 제도가 신설되는 것을 계기로, 농촌은 농업기계은행, 지역영농집단 등에 의한 농지의 집단적 이용이 추진되고 일부에서는 대규모경영체를 육성하기에 이른 것이다.⁶⁶⁾

위에 상세히 적지는 아니하였지만 농업생산법인으로서 농지취득이 가능한 법인도 처음은 주식회사는 제외되던 것들이 추후 개정에 따라 주식회사도 포함되는 등 계속 경자유전 원칙을 위한 규제는 지속적으로 완화되었다.

64) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007・7, 348頁

65) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007・7, 349頁

66) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007・7, 349頁

조건완화 외에도 농업생산법인이 농산물가공 등 사업을 하도록 추동하는 개정(1993년)과, 조건부(주식양도 제한 사업요건 등)이기는 하지만 주식회사에 의한 농지소유 인정(2000년) 등이 지속되고, 2002년에는 유희농지가 많은 등의 경우 구조개혁특구로 인정하여 농업생산법인 아닌 기업도 농업에 진입토록 유인하는 제도를 마련(2002년) 하다가, 아예 2005년부터는 전국으로 확대하기도 하였으나, 다만 농업생산법인 아닌 기업의 경우 농지소유까지는 아직 인정하지 아니한다.⁶⁷⁾ 그러나 이러한 변화의 추세에 미루어 볼 때, 참고문헌의 검색의 시기상 또 다른 변화가 이미 더하여졌을 가능성이 크다.

농업 구조개혁을 위한 농업경영 법인화를 위하여, 이 법령 외에도, 식료·농업·농촌 기본법(1999년 제정)이, “농업경영 법인화를 추진할 필요한 시책을 강구한다(제22조)고 독려하며, 새로운 경영안정대책으로 제시된 집락영농(集落營農)은 법인화계획의 책정을 의무화하였다.⁶⁸⁾ 2002년 “食과 農의 재생플랜”에서 “농업경영의 주식회사화”를 추진하는 내용이 포함되었고 농림수산성 내에 “경영 법인화로 개척하는 구조개혁에 관한 有識者 회의”가 설치된 이후, 주식회사의 농업분야 진입을 촉진하기에 노력하는 정도까지 이르고 있다.⁶⁹⁾

3. 일본 양곡관리정책의 변천

일본에서도 농업정책 중 다른 농산물보다도 특별한 취급을 받는 것이 쌀이다. 쌀이 전통적인 주식이었고 식료품안전보장에 있어서도 안정적인 공급이 중요하기 때문이다. 따라서 일본의 농업정책의 핵심은 쌀 관련 정책이 되어 왔다.

그리하여 쌀 중심의 정책이 유지되어 왔는데, 최근에 농업정책개혁의 일환으로서 1970년대부터 오랫동안 정부에 의한 주식용 쌀의 생산량 상한 목표의 설정과 관련하여 추진

67) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007·7, 350頁

68) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007·7, 353頁

69) 清水徹朗, “日本の農地制度と農地政策—その形成過程と改革の方向”, 『農林金融』2007·7, 353頁

되어 온 ‘減反정책’⁷⁰⁾을 폐지할 방침이 2013년 11월에 표명을 하였고, 2018년부터 실시 되는 등 변화가 있었다.⁷¹⁾ 하지만, 기존 정책의 폐지와 더불어 주식용 쌀의 생산을 억제 하기 위한 각종 시책을 강화함으로써 쌀값의 하락방지를 도모하고 있다. 이하에서는 이러한 쌀을 중심으로 한 농업정책의 변천을 본다.

(1) 식량관리법 시대 (1942년7월~1995년10월)

약50년 동안 일본 식량정책의 근간이었던 식량관리법이 제정되어 1942년 7월부터 시행되면서 정부가 일원적으로 주식용 쌀의 유통경로 및 가격을 관리하였다. 이 체제하에서는 농업에 종사하는 자는 정부에 의무적으로 출하를 하도록 의무가 부과되어 있었다.⁷²⁾

이는 1960년대 후반 변화를 겪는다. 한국과 중국에 대해서 살펴볼 때 확인한 것과 같다. 즉 생산기술의 발전으로 쌀의 공급이 과잉상태가 되었기 때문이다. 그 결과 정부가 공급과잉에 대한 대책을 강구할 필요가 생겼다. 이때 정부가 취한 조치가 아래에서 살펴보는 바와 같이, ‘쌀의 자율적 유통제도(自主流通米制度)’와 減反정책을 축으로 생산조정이었다.

‘자율적 유통 쌀(自主流通米)’이라 함은 정부의 지정을 받은 농협 등의 집하단체가 쌀의 도매업자와 직접적으로 거래하는 쌀로서, 그 가격은 기본적으로 매도인과 매수인이 교섭을 통해 결정하였는데, 이러한 제도의 정비로 인하여 1969년에 등장한 ‘자율적 유통 쌀(自主流通米)’의 비율이 점점 확대되어 식량관리법이 폐지된 1995년에는 약70%에 달하였다.⁷³⁾

70) 減反政策이라 함은 제2차 세계대전 이후 일본에서 쌀의 생산조정을 도모한 농업정책으로서 기본적으로 쌀의 생산을 억제하는 내용이며, 구체적으로 쌀 경작 농가에 대해 경작면적의 삭감을 요구하는 것이다. 따라서 긴급수입이 필요한 쌀 부족 사태가 발생할 위험도 있는데, 2018년도에 폐지되었다. 위키피디아 <https://ja.m.wikipedia.org/wiki/%E6%B8%9B%E5%8F%8D%E6%94%BF%E7%AD%96>

71) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほレポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 1頁

72) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほレポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 1頁

73) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほレポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 1頁

물론 ‘쌀의 자율적 유통제도(自主流通米制度)’가 정비된 이후에도 식량관리법에는 농업종사자가 정부에 주식용 쌀을 매도하는 내용의 규정은 남아 있었다.

減反정책을 실시하면서 보리와 콩 등으로 경작지를 전환하는 농업종사자에 대해서는 교부금도 본격적으로 지급하기 시작하였으며, 농업 분야 부처가 주도하여, 위에 설명한 減反정책과 아울러 경작지 전환에 대한 교부금지급을 포함한 각종 쌀 생산 억제조치를 ‘생산조정’이라고 불렀던 것은 잘 알려져 있다.⁷⁴⁾

(2) 식량법 시대 미곡정책(1995년11월~2012년12월)

두 번째로 큰 변화가 1990년대 전반에 있었다. 잘 알 수 있는 바와 같이, 1990년대 초반에는 국제적인 무역자유화가 널리 공유되었던 것이다. 1990년대에는 후일 WTO로 변경된 GATT(1995년에 WTO로 변화)의 소위 널리 알려진 우루과이 라운드 교섭이 합의되었다. 일본은 1995년부터 Minimum Access(최저한 수입량)의 쌀을 매년 수입하게 되었고, 미국 보호제도는 끝나게 되는데, 다만, 일본 정부는 수입쌀에 대해서 유통경로와 가격을 관리함과 동시에 주식용 이외의 용도 및 해외원조 등으로 대처하면서, 주식용 쌀의 수급과 가격에는 그다지 영향이 없었다.⁷⁵⁾

1995년 11월에 식량관리법이 폐지되고 ‘주요 식량의 수급 및 가격의 안정에 관한 법률(이하, ‘식량법’)이 시행되었는데, 식량법의 주된 내용은 정부에 의한 쌀의 매입을 비축미로 한정하고, 농업종사자에게 정부에 대한 쌀의 매도의무를 폐지하며, 쌀의 암시장거래를 합법화하고, 종래에 정부에 의한 지정 및 허가를 필요로 하던 주식용 쌀의 집하와 판매를 등록제로 변경하고 쌀 유통에 새로 진입하는 경우의 진입장벽을 낮추는 등의 4가지로서, 이는 시장메커니즘 도입이 확대된 큰 변화로 평가된다.⁷⁶⁾

74) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほリポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 2頁

75) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほ리포트 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 2頁

76) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほ리포트 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 2頁

(3) 감반정책 폐지후 주식용 쌀 생산의 변화

생산억제정책의 강화로 減反목표가 달성되고, 주식용 쌀의 수급이 안정적으로 유지되는 가운데, 2018년도부터 減反정책이 폐지되었는데, 주식용 쌀 생산의 급증을 우려하는 시각이 여전히 존재하고 있으며, 생산억제정책을 유지·강화하도록 정부에게 요청하는 등의 움직임도 있다. 구체적으로는 11월 29일에 개최된 자민당의 농림합동회의에서 사료용 쌀 등의 교부금의 지급수준의 유지 및 예산확보에 더하여 정부에 의한 비축미구입의 운용개선 등을 요구하는 결의가 채택되었다.⁷⁷⁾

4. 아베정권이 추진한 농업개혁 아래 전환점을 맞은 식량정책

일본의 식량정책의 패전후 3번째 큰 변화는, 2012년 12월 정권을 시작한 아베 정권하의 농업정책개혁이 시작되면서부터로 생각할 수 있다. TPP(환태평양경제연계협정)에의 참가를 위하여, 아베 정권은 일본 농업의 경쟁력강화와 경영안정화를 촉진시킬 목적으로 다양한 각도에서 농업관련제도의 쇄신을 도모하였는데, 구체적으로는 ①경작자가 없는 농지를 모아 규모 확대를 도모하는 농업종사자에게 빌려주는 광역자치단체 차원의 공적기관(농지중간관리기구의 창설, 2014년), ②농업의 다면적 기능을 유지하는 활동 등에 대한 새로운 교부금제도(일본형의 직접지불제도의 창설, 2014년), ③농지를 소유할 수 있는 법인형태(구 ‘농업생산법인’, 현 ‘농지소유적격법인’)에 대한 기업의 출자비율의 상한 인상(원칙적으로 25% 미만에서 일률적으로 50% 미만으로 변경, 2016년), ④농협의 경영목적의 명확화, 이사의 선출규정의 변경, 그룹 내 감사의 개선 등을 수반한 농협법의 개정(2016년) 등이 그 내용이다.⁷⁸⁾

2013년 11월 26일 일본 정부는 농림수산업·지역의 활력창조본부(본부장은 내각총리대신)를 설치하고 5년 후인 2018년산을 목표로 주식용 쌀의 생산조정을 개선하고, 행정에

77) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほレポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 8頁

78) 堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほレポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019, 4頁

의한 생산량 목표의 배분에 중점을 두지 않더라도 생산자가 스스로의 경영판단 및 판매 전략을 토대로 수요에 맞춘 생산을 할 수 있도록 하기로 결정하였으며, 2016년산부터 쌀의 직접지불교부금⁷⁹⁾을 반감시키고 2017년산부터 폐지하기로 하였다.⁸⁰⁾ 이로써 1971년부터 본격적으로 시작된 쌀의 생산조정은 약 50년간 이어진 후 커다란 전환점을 맞이하게 된 것이다.⁸¹⁾

5. 직불금제도의 폐지에 대응한 일본의 농업관련 대응노력과 시사점

일본에서는 2018년 보조금 제도인 減反정책이 폐지되는 것을 계기로 하여 지역농업 활성화의 기회로 삼고자 하는 노력이 진행되고 있는데, 이러한 노력들이 한국 농업분야의 보호 및 활성화를 위한 노력에 주는 시사점이 있을 것으로 생각되어 이 부분에 대해 살펴 보고자 한다.

(1) 양곡정책의 커다란 전환점이 된 2018년의 減反정책의 폐지

수년 전부터 일본에서는 농산물의 수출촉진과 농업분야 진입규제의 완화, 농협개혁 등이 진행되고 일본의 농업정책은 크게 변화되어 왔는데, 2018년에 쌀의 생산조정정책인 減反정책이 폐지되게 된다.

물론 농업의 생산화 및 지방활성화 등의 정책들을 살펴보면, 사실상 쌀의 생산조정을 위한 減反정책의 존재의미는 이미 적어지고 있었음을 알 수 있다.⁸²⁾ 처음 減反정책이 실시될 당시부터 오랫동안 일본인의 주식인 쌀의 안정적인 공급에 지대한 공헌을 해왔지

79) 쌀에 대한 교부금은 민주당 정권 하에서 2010년도에 창설되었는데, 판매농가와 취락영농에 대해서 10 a(아르)당 15,000엔이 교부되었다. 稻熊利和, “米の生産調整見直しをめぐる課題—過剰作付・米価下落への備え”, 立法と調査 2014.7 No. 354(參議院事務局企画調整室編集・発行), 42頁

80) 稻熊利和, “米の生産調整見直しをめぐる課題—過剰作付・米価下落への備え”, 立法と調査 2014.7 No. 354(參議院事務局企画調整室編集・発行), 33頁

81) 稻熊利和, “米の生産調整見直しをめぐる課題—過剰作付・米価下落への備え”, 立法と調査 2014.7 No. 354(參議院事務局企画調整室編集・発行), 33頁

82) 三輪泰史, “減反廃止を地域の農業活性化のチャンスに”, 日本総研ニューズレター 2018年1月号, 日本総研, 2018.1.4, 1頁 <https://www.jri.co.jp/template/print.html/>

만, 주식의 다양화를 계기로 일본 소비자의 1인당 쌀 소비량은 종전의 절반 이하로 축소되어 있으며, 쌀농사를 짓는 농가도 크게 감소하는 등 축소되는 쌀 시장에서 생산조정을 통해 개별 농업종사자의 생산량을 제한하는 것은 농가소득의 축소균형을 초래하는 측면도 있었다.⁸³⁾

(2) 감반정책 역사와 폐지 이유

減反정책이 도입된 역사적 배경을 보면, 쌀을 오랫동안 주식으로 해온 일본인의 입장에서 쌀의 안정적인 공급이 중요한 과제였고 특히 제2차 대전 후 식량난이 심했던 시기에는 쌀 생산량의 증대가 국가의 중대한 과제였는데, 1960년대 중반부터 비료와 농업용 기계가 도입되면서 기술혁신을 통한 쌀의 급격한 생산량 증대가 이루어지면서 쌀이 명실상부한 주식으로서 자리를 잡게 된다.⁸⁴⁾

‘주식=쌀’이라는 일본인들의 상식이 무너지게 되었음은 한국의 경우를 보더라도 익히 짐작할 수 있겠다. 생산조정 즉 미곡수확 감소를 위한 減反정책을 생산자의 입장에서 보면, 정부의 방침에 따르는 경우에 수입이 안정적으로 확보되는 장점이 있고, 논에서 쌀농사 이외의 작물을 생산하면 받게 되는 보조금 또한 수입의 안정적인 확보에 기여하였다.⁸⁵⁾ 이러한 보조금 제도를 통해 減反정책에 반대하는 농민들의 지지를 받았는데, 문제는 농민들 자신의 경영판단에 의하지 아니하였기에 농업경영자의 적극적인 의욕이 줄어들게 되자 농업자유화로 인한 해외농산물의 수입이 증가하게 되면 경쟁에서 뒤쳐질 리스크가 증가하였다는 것이다.⁸⁶⁾

83) 三輪泰史, “減反廃止を地域の農業活性化のチャンスに”, 日本総研ニューズレター 2018年1月号, 日本総研, 2018.1.4, 1頁 <https://www.jri.co.jp/template/print.html/>

84) 山田雄一郎, “「減反政策」の廃止で、日本の稲作はどう変わったのか”, SMART AGRI [コラム]これだけは知っておきたい農業用語, 2019.8.27. <https://smartagri-jp.com/agriculture/247>

85) 山田雄一郎, “「減反政策」の廃止で、日本の稲作はどう変わったのか”, SMART AGRI [コラム]これだけは知っておきたい農業用語, 2019.8.27. <https://smartagri-jp.com/agriculture/247>

86) 山田雄一郎, “「減反政策」の廃止で、日本の稲作はどう変わったのか”, SMART AGRI [コラム]これだけは知っておきたい農業用語, 2019.8.27. <https://smartagri-jp.com/agriculture/247>

전술처럼, TPP참가를 염두에 둔 시점에서 개혁을 통해 일본 농업의 경쟁력을 강화하고 경영을 안정화시킬 목적으로 개혁을 추진하게 되면서 減反정책을 폐지하기에 이르게 된다.

(3) 농림수산성이 추진하는 ‘스마트농업가속화 실증프로젝트’에 대해서

농업종사자의 생산성을 비약적으로 향상시키기 위해서는 혁신적 기술발전이 눈부신 로봇, AI, IoT 등의 첨단기술을 활용한 ‘스마트농업’의 구현을 도모할 필요가 있다는 판단 아래, 현재의 기술 수준에 최첨단의 기술을 도입하고 실증함으로써 스마트농업기술의 향상을 도모함과 동시에 사회발전에 기여할 정보의 제공 등을 추진하고 지원하려는 정책이 이른바, ‘스마트농업가속화 실증프로젝트’이다.⁸⁷⁾ 스마트농업과 관련 사업의 구체적인 내용에 대해서는 농림수산성 홈페이지에서 확인할 수 있는데,⁸⁸⁾ 스마트 농업이란 로봇 기술과 ICT를 활용하여 에너지를 절감하고 고품질의 생산을 실현하는 새로운 농업의 형태를 가리킨다.

87) 스마트農業加速化実証プロジェクト 推進チーム, “스마트農業加速化実証プロジェクトについて”, 農林水産省技術会議事務局研究推進課, 2018.9, 3頁

88) 스마트農業의 내용에 대해서는 <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/smart/> 참조

제4장 WTO 개도국지위 포기 양곡관리 법제의 방향검토

- I. 양곡관리 한국의 국제적인 위상
- II. 한국 WTO 농업분야 개도국지위: 종전의 전망
- III. 양곡관리법 조문과 개정방향 검토

제4장

WTO 개도국지위 포기과 양곡관리 법제의 방향검토

I. 양곡관리 한국의 국제적인 위상

24년 전인 1995년 WTO가 출범할 당시, 회원국의 선언만으로 개발도상국 지위를 선택할 수 있도록 하였으며, 한국은 농산물 무역적자 악화, 농가소득 저하, 농업기반시설 낙후 등을 이유로 농업분야에서 개도국 지위를 선언하였다.⁸⁹⁾ 현재까지 WTO에 농업분야를 제외하고는 개발도상국에 대한 특혜를 요구하지 않는다는 조건으로 유지해온 개도국 지위를 포기함으로써 농업분야의 보호에 관한 이슈가 본격적으로 진행될 것으로 예상된다. 한국 행정부는 쌀 등 국내농업의 민감한 분야의 보호와 국내 농업에 피해가 발생하는 경우에 대비한 보전대책마련을 위한 노력을 할 것임을 천명하였다. 지금까지 유지하여 온 한국의 개도국지위와 관련하여 양곡관리법에 대하여 살펴보고 올바른 정책방향을 모색하여 본다.

한국정부는 WTO 농업분야 개도국지위 포기를 선언하였다.⁹⁰⁾ 같은 기사에 따르면 미국이 연초에 그 WTO 농업분야 개도국지위와 관련하여, 4가지 기준을 제시하였던 것에 굴복하여, 타이완, 싱가포르, 아랍에미레이트, 브라질도 개도국 지위 포기를 선언했다.

이에 대응하여 한국 농림축산식품부는 전작물직불금 등 정부보조금을 더 지급하겠다는 양곡관리법 등 농정 개혁법안을 준비하는 중이었다. 비합리적이라 할 수 있다. 선진

89) 김기환 기자, “한국 24년만에 WTO 개도국 지위 포기... ”당장 불이익 없다”, 2019.10.25., <https://news.joins.com/article/23614705>

90) 많은 기사가 검색되지만, 예컨대 “WTO: 개도국 지위 포기, 앞으로 달라지는 것들”, 2019.10.25. 기사. <https://www.bbc.com/korean/international-50177839> (2019.11.1.)

국으로 분류된다면, 전체 농산물의 4%만 민감품목으로 보호하는 것이 인정되고 나머지는 관세를 설치하는 것을 인정받을 수 없고, 특별품목 제도도 채택할 수 없다.⁹¹⁾ 당장 농업 보조금 중 현재 한국 농정이 활용하고 있는 ‘쌀소득 보전 고정 직접 지불금(쌀 직불금)’ 등도 감축되어야 하는 바, 현재 한국은 농업부문 개도국 지위를 이유로, 농업보조총액(AMS)을 연간 1조 4,900억까지 농업 부문에 제공할 수 있었다.⁹²⁾ 정확하게 파악할 수는 없지만, 선진국으로 지위가 변경될 경우 한국의 농업보조총액AMS 는 연간 약 7,000억 원대로 줄여야 할 것이다.⁹³⁾ 2019년 쌀 직불금 예산이 8,000억 원 정도에 달한다는 점을 고려할 경우, 쌀을 제외한 모든 보조금 지급을 중단하거나 쌀 직불금 자체도 대폭 줄여야 한다.⁹⁴⁾ 현재 한국은 비정상적인 관세를 의무 수입하는 쌀에 대하여 과하고 있다. 513% 선에서 설정되던 수입 쌀에 대한 관세가 154%까지 떨어질 수 있다.⁹⁵⁾

II. 한국 WTO 농업분야 개도국지위: 종전의 전망

전술한 것처럼, 한국은 일본에서 해방된 1945년 8월 이후, 진주한 미군에 의한 군정에 놓였었다. 미 군정은 물론 시장주의적 또는 자유주의적 관점을 우선하려고 하였다. 즉 미국의 미가를 유통과 자유시장기능에 맡기려고 하였다. 앞에서 지적했듯이 원래 식량부족이 심각하던 탓으로, 수급불균형을 비롯한 문제가 발생하자 사회적인 안정을 위해 미군정도 역시 통제적 개입을 하여야 하였다. 물론 이는 미국의 식량원조 프로그램으로써 식량의 만성적 부족을 해결한 후에, 시장주의적 유통제도를 도입하는데는 성공하게 되었다. 아무튼 그 당시 직면한 수급불균형 때문에 통제정책은 실행되었다. 정부는 배급식량을 안정적으로 확보하기 위해서 1948년에 양곡매입법을 제정하고 실시하였지만 매입가격의 불안정으로 암시장거래가 횡행하였기 때문에, 근본적인 정책변경이 필요한 상황이 되었

91) 최준영(울촌 전문위원), “개도국지위 상실한 우리 농업은 경쟁력 있을까”, 2019.9.26. 시사저널 기사.
http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=190606&fbclid=IwAR3X9pdpoRanXj6o_PjKqFUhMCTbFtMeWGRYSACBsHhSKEZTpe8B7nzY7-s (2018.11.1.)

92) 위 시사저널의 최준영 글

93) 위 시사저널의 최준영 글

94) 위 시사저널의 최준영 글

95) 위 BBC 기사, “WTO: 개도국 지위 포기, 앞으로 달라지는 것들”, 2019.10.25. 기사.

다.⁹⁶⁾ 즉, 정부는 미국의 전면적인 통제를 폐지하고 공무원과 기간산업 노동자에게 확보 해둔 식량을 배급하고, 일반소비자는 자유시장에서 구입하는 2원적 제도로 정책이 전환 되었다.⁹⁷⁾ 이후 1950년대부터 한국에서 채택된 양곡관리제도는 일부는 자유로운 거래, 일부는 정부통제라는 2원적 운영이 전개되었다.⁹⁸⁾ 그 후 30년 동안 식량의 수급정세나 경제상황의 변화에 따라 운영방침도 변화하였다.⁹⁹⁾ 아무튼 한국의 양곡관리제도는 미국의 수급안정과 농가소득의 향상을 기본목표로 하였고, 지금도 한국 농업정책의 근간이 되고 있다.¹⁰⁰⁾ 그런데 이것은 국내적인 문제이고 국제적인 측면에서는 어떠한지 생각해 볼 필요가 있다.

국제조약의 참가국은 평등하게 취급되는 것이 원칙이다. 그런데 WTO에서는 무역을 통해 개발도상국의 경제발전을 촉진시킨다는 관점에서 개발도상국에 대해서 특혜(special and differential treatment : S&D)를 주는 것이 인정된다.¹⁰¹⁾ GATT/WTO 협정들에 포함되어 있는 이른바 ‘S&D조항’을 토대로 개발도상국은 특별한 혜택을 누린다.¹⁰²⁾ 이러한 S&D는 WTO회원국을 선진국과 개발도상국으로 나누고 개발도상국에 대해서 일률적인 우대조치를 제공하는 제도이다.¹⁰³⁾ 한국도 지금까지 이러한 혜택을 누려왔는데, 2019년 10월 25일, WTO(세계무역기구)의 개발도상국지위를 포기하기로 결정한 것이다.

96) 金 白官·川波剛毅·長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41卷 第1・2号, 71頁

97) 金 白官·川波剛毅·長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41卷 第1・2号, 71頁

98) 金 白官·川波剛毅·長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41卷 第1・2号, 71頁

99) 金 白官·川波剛毅·長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41卷 第1・2号, 71頁

100) 金 白官·川波剛毅·長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41卷 第1・2号, 71頁

101) 箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014, 10頁

102) 箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014, 10頁

103) 箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014, 11頁

S&D조항은 정치적 타협을 통해 도입된 것으로서 그 법적 기반은 취약하기 때문에, S&D를 제공하는 선진국과 제공받는 개발도상국 모두가 그 내용을 자의적으로 해석하고 운용하는 경향을 보인다.¹⁰⁴⁾ 선진국에 필적하는 신흥국이 등장하는 등 개발도상국 수준이 다양한데 반해 특혜를 거둬들여야 한다는 견해가 계속되는데도, 개발도상국 여부 판단은 각국이 자기신고 하는 방식으로만 하였기에, 중국과 한국 등도 WTO에서는 다른 개발도상국과 마찬가지로 일률적으로 S&D혜택을 받아왔는데, 이 S&D는 개발도상국의 특별한 사정을 고려하여 특별대우를 인정한 것이지만, 현저한 경제발전을 달성한 개발도상국이 특혜조치를 계속 인정하기는 어려워 보인다.¹⁰⁵⁾

수출주도형 성장전략을 추진해온 한국은 WTO 및 FTA 교섭에서 농산물시장의 개방압력에 직면하여 왔는데, 농산물시장을 개방하면 피해를 입게 될 농업계의 반발을 방지하고 농가소득을 보전할 목적으로 다양한 지원제도를 실시하고 있다.¹⁰⁶⁾ 다만, 농업지원에 대해서는 WTO농업협정, WTO보조금 및 상계조치에 관한 협정 등 WTO규율의 제약이 있고 특히, 농업지원의 대부분을 차지하는 쌀에 대해서는 압력이 더욱 거세다.¹⁰⁷⁾

한편, 2004년에 실시된 양곡정책개혁은 쌀값지원을 위해 1960년대부터 실시되어 온 쌀의 정부수매제도를 폐지하고 정부의 시장개입은 식량안전보장목적의 공공비축미로 한정하였으며, 가격지원정책을 포기하고 쌀값을 시장원리에 맡기는 대신에 쌀값하락에 의한 농가소득감소를 정부가 직접 보전하는 ‘쌀 직불제도’를 도입하였다.¹⁰⁸⁾ ‘쌀 직불제도’는 1998년부터 2000년까지의 3년간 쌀 등의 생산에 이용된 논에서 실제로 영농을 하는 것을

104) 箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014, 10頁

105) 箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014, 11・13頁

106) 金成學, “韓国の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 321頁

107) 金成學, “韓国の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 321頁

108) 金成學, “韓国の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 324頁

대상으로 당해 연도의 쌀값과 목표쌀값과의 차액의 85%를 고정형과 변동형이라는 형태로 보전해주는 내용이다.¹⁰⁹⁾ 고정형은 쌀값의 움직임과 상관없이 매년 면적 당 고정액이 지불되는 것으로서 대상농지라면 2001년 이후에 휴경 또는 다른 작물로 전환하여 경작한 경우에도 지급되며, 변동형은 당해 연도의 쌀값과 고정형 지불과의 합계액이 목표쌀값을 하회하는 경우에 발동되는데, 쌀 생산이 수급조건이고 수급액은 재배면적에 비례한다.¹¹⁰⁾

WTO발족 이래, 한국은 농산품의 무역과 관련하여 11건의 제소를 당하였고 그 중 5건은 패소가 확정되었는데, 국내보조금문제도 늘 신경을 쓰는 부분이었다.¹¹¹⁾

종합적으로 볼 때, 이번 한국정부의 개도국지위포기결정은 불가피한 상황이었을지도 모른다.

Ⅲ. 양곡관리법 조문과 개정방향 검토

1. 제1조 목적조항의 경우

이 법의 제1조는 대부분 법률들이 그러하듯 목적조항을 설치함으로써 동 법이 지향하는 바와 정책적 목표들을 선언하고 있다. 한국에서 해석되고 풀이되기로는, 법의 제정동기를 가늠하고 해석의 최종 지침을 제공해주는 이 법률들마다 채택한 목적조항은, 조문 형식으로도 또는 입법 해석이나 추론으로도 짐작된다.¹¹²⁾ 흔히 법률 제1조에 배치되는 목적조항은 그 법률이 의욕하는 입법목적의 짧고 뚜렷하게 제시한 문장이 될 것으로서,

109) 金成學, “韓國의 農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 324頁

110) 金成學, “韓國の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 324頁

111) 金成學, “韓國の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017, 328頁

112) 신영수, “독점규제법의 목적에 관한 재고”, 「법학논고」(제37권), 경북대학교 법학연구원, 2011.10, 368쪽.

입법취지를 해당 조문에 붙여진 주제어로서 전달할 수 있다.¹¹³⁾

- 1950년 제정법 제1조는 “본 법은 양곡을 관리비축하여 그 수급과 가격의 조절 또는 배급과 소비의 통제를 함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적으로 한다” 고 하던 것을,
- 1963년 개정법(1963.8.7.전부개정, 같은 날 시행) 이후 “이 법은 양곡을 관리하여 양곡의 수급조절과 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안전을 도모함을 목적으로 한다” 로 변경하고,
- 1994년 개정법(법률 제4707호, 1994.1.5.전부개정, 1994.4.6.시행)는 “이 법은 양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지함을 목적으로 한다”로 바꾸고,
- 2005년 개정법(법률 제7432호, 2005.3.31.일부개정, 2005.7.1.시행)는 “이 법은 양곡의 효율적인 수급관리를 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다”로
- 2009년 개정법(법률 제9622호, 2009.4.1.일부개정, 2009.10.2.시행)은 다시, “이 법은 양곡의 효율적인 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다” 로 바뀐 상태에서 현재에 이르고 있다.¹¹⁴⁾

2. 제1조 목적조항 설치의 정당성

경제관련 법률들은 ‘국민경제’ 적으로, ‘경제질서’를 고려한다는 표현들로 구성되는 바, 이에 대하여 조사한 사례를 인용하여 보면 이하와 같다.

113) 법제실, 「법제이론과 실무」, 국회사무처, 2005년 12월, 489쪽.

114) 이상 조문의 변경 내용은, www.law.go.kr (2019.9.8. 최종)

① 소비자기본법(직접목적: 소비자 권익 증진, 궁극목적: 소비생활 향상 + 국민경제발전 이바지), ② 약관규제법(직접: 건전한 거래질서 확립, 궁극: 소비자보호 + 국민생활 균형 향상), ③ 할부거래법(직접: 소비자 권익 보호 + 시장 신뢰도 제고, 궁극: 국민경제 건전 발전 이바지), ④ 방문판매법(직접: 소비자 권익 보호 + 시장 신뢰도 제고, 궁극: 국민경제 건전 발전 이바지), ⑤ 가맹사업거래공정화법(직접: 소비자 복지 증진, 궁극: 국민경제 건전 발전 이바지), ⑥ 하도급공정화법(직접: 원사업자 수급사업자 균형, 궁극: 국민경제 건전 발전 이바지), ⑦ 표시·광고 공정화법(직접: 부당표시광고 방지 + 소비자 정보제공, 궁극: 공정거래질서 + 소비자보호), ⑧ 전기통신사업법(직접: 전·통 사업 건전 발전 + 이용자 편의, 궁극: 공공복리 증진 이바지), ⑨ 금융산업구조개선법(직접: 분량상 직접 조문 참조, 궁극: 금융산업균형발전 + 금융시장안정 이바지), ⑩ 여신전문금융업법(직접: 건전/창의 발전지원, 궁극: 국민 금융편의 + 국민경제 발전 이바지), ⑪ 전기사업법(직접: 전기산업 발전 + 사용자 보호, 궁극: 국민경제 발전 이바지), ⑫ 철도사업법(직접: 철도사업 발전 + 이용자 편의, 궁극: 국민경제 발전 이바지)¹¹⁵⁾

이처럼 동어 반복이 끊임없이 이루어지고 있는 것을 발견할 수 있다. 목적 조항은 꼭 필요한 것인가 의문이 생기게 하는 배경이다. 시장주의 경제를 채택한 한국에서 이러한 조문의 내용은 당연한 원칙의 천명에 불과한 것이 아닐까 생각할 수 있다.

이에 대해 법제도의 원류가 되는 서구 각국의 법률들은 목적조항을 별도 설치하지 아니하고 바로 실체적 법조항들을 나열하는 형태로 되어 있다. 예컨대 경쟁법의 원류라고도 할 미국의 1890년 셔먼법 Sherman Act 는 조문상에 목적을 굳이 기술하지 아니하고 있다.¹¹⁶⁾ 이어 그 목적조항 설치 특히 동아시아 각국의 경쟁법에서 발견되는 목적조항들은 일본 사적독점금지법에서 비롯하며 그 내용과 형식이 거의 대동소이하다는 것이 주장된다. 동아시아 각국의 경쟁법중 가장 이른, 일본 사적독점금지법 제1조의 목적조항 설치는 국민의 낮은 인식에 대한 설명을 필요로 하기 때문이라 한다.¹¹⁷⁾

115) 이상 신영수, “독점규제법의 목적에 관한 재고”, 373-374쪽 표2를 요약하였음.

116) 이상 신영수, “독점규제법의 목적에 관한 재고”, 376쪽.

117) 이상 신영수, “독점규제법의 목적에 관한 재고”, 380쪽. 이 글 필자는, 같은 글 381쪽에서 일본 사적독점금지

이상과 같은 측면에서 조망할 때, 양곡관리법 목적 조항은, 전술한 식민지/전쟁 시대 형성된, 통제적 식량관리법(구 일본제국 법령)의 맥을 이은 것이 아닐까 하는 생각이 형성될 수 있다.

3. 조문 구조와 검토

(1) 조문 구조

동 법률의 조문구조를 www.law.go.kr 에 따른 양곡관리법 법령 검색 하에 살펴보면, 아래와 같다.

전술처럼 제1조는 목적조항, 제2조는 정의조항이다. 거기까지가 제1장 총칙에 해당한다.

제2장 양곡의 관리는 제3조 정부관리양곡의 수급계획 수립, 제4조 양곡의 매입 및 선급 지급 등, 제5조 양곡 매입가격 등의 결정, 제6~8조는 2005년 개정시 삭제되었다. 제9조는 정부관리양곡의 판매, 제9조의2는 정부관리양곡의 매입자격 제한에 대한 것이다. 제10조는 공공비축양곡의 비축과 운용에 대한 것이다. 제11조는 양곡의 수출입, 제12조는 미곡 등의 수입허가 등에 대한 것이다. 제13조는 수입양곡의 관리 등에 대한 것 그리고 제13조의2는 수입이익금의 징수 등에 대한 것이다. 제14-15조는 1999년 개정시 삭제되었다. 제17-18조도 같이 그 때 삭제되었다. 제16조는 가격안정을 위한 양곡의 출하 등에 대한 것이며, 제19조는 양곡가공업의 신고에 대한 것, 제19조의2는 양곡가공업의 승계, 제20조는 양곡가공업자에 대한 명령, 제20조의2는 생산연도와 품질 등의 표시에 대한 것, 제20조의3은 거짓표시 등의 금지, 제20조의4는 양곡의 혼합 금지, 제21조는 영업정지 등에 대한 것, 제21조의2는 행정제재처분 효과의 승계, 제21조의3은 영업소의 폐쇄조치, 제22조는 미곡유통업의 육성, 제23조는 2009년 개정시 삭제되었다. 제24조는 업무대행에 대한 조문이다.

법 제1조 목적조항의 내용은, “사적 독점, 부당한 거래제한 및 불공정거래 방법을 금지하고, 사업 지배력의 과도한 집중을 방지하며, 결합, 합병 등의 방법에 의한 생산, 판매, 가격, 기술 등의 부당한 제한 그 밖에 일체의 사업활동의 부당한 구속을 배제함” 인데, 이를 직접목적은 공장/자유 경쟁 촉진이고, 궁극적 목적은 국민경제 발전이라 요약하고 있다. 그렇게 본다면 사실상 한국의 같은 유형의 법률 제1조와 같다고 볼 수 있다.

제2장의2는 양곡증권정리기금에 대한 것이다. 제25조는 양곡증권정리기금의 설치에 대한 것이고, 제25조의2는 부채의 상환관리, 제25조의3은 기금의 운용·관리, 제25조의4는 예산 반영, 제25조의5는 자금의 일시차입, 제25조의6은 기금의 회계기관이 각각 정하고 있다.

제3장 보칙은 제26조가 용자 및 보조에 대하여 규정하며, 제27조는 감독 조항을 두었으며, 제27조의2는 명예감시원에 대하여 정하고 있고, 제27조의3은 포상금 지급에 대하여 규정한다. 제28조는 청문에 대하여 정한다. 제29조는 권한의 위임·위탁에 대하여 규정하고 있다.

제4장 벌칙의 조문들은, 제30조부터 제36조까지 포함된다. 제30조는 1999년 개정시 삭제되었다. 제31조, 제32조 그리고 제34조는 벌칙이다. 제33조는 2009년 개정시 삭제되었다. 제35조는 양벌규정이다. 제36조는 과태료 규정이다.

(2) 검토

양곡관리법은 계속 지적해왔듯이, 구 일본제국의 식량관리법 법령체제를 그대로 이어왔다. 다른 점은, 과거 구 일본제국 시대에는 양등하는 식량/양곡의 가격을 시장의 압력을 무릅쓰고 낮추기 위한 정책이었다고 한다면, 반대로 현재의 양곡관리법은 국제시세보다 훨씬 높게 형성된 국내 미가를 시장의 압력을 무릅쓰고 높이기 위한 정책이라 볼 수 있다.

불합리한 양곡정책이라고 요약할 수 있다. 마약과 같은 경우에도 과거와 달리 판단하자는 조류가 형성되기까지 하는 오늘날, 심지어 미곡을 추천이나 허가 없이 수입한다는 이유로 10년 이하의 징역이나 환산가액의 3배의 벌금까지 규정(법 제31조)한다는 것은 실로 당황스럽다. 또는 3년 이하의 징역이나 환산가액의 5배 벌금까지 규정한다는 것은 미곡의 시장가격을 부당하게 떠받치기 위한 것이며, 형사처벌의 정당성이 의심스럽다고 보일 수 있다. 아마도 실제로는 사문화된 조문이라고 생각해볼 수도 있겠다.

어느 특정 조문을 지목하여 부당성을 언급하기에 저어될 정도라 할 것이다. 모든 조문들이 통제적 식량관리적 시각에 놓여있다.

극히 최근에 있었던 WTO분야 개도국지위 포기 선언은, 필연적으로 조문들의 선정과 배열에 매우 조심스럽고도 새로운 규정체계를 도입하게끔 할 것으로 보인다.

(3) 대폭 개정의 방향에 대한 언급

양곡관리법은 대폭 개정을 요한다고 생각된다.

식량안보에 대한 주의적 규정의 추가가 먼저 필요하다고 본다. 일본을 제외한 주요선진국들은 식량을 넘치도록 생산하고 있음은 널리 알려진 사실이다. 물론 일본도 한국보다 식량안보에 대한 인식하에 상당히 식량자급을 향상에 매진하고 있다. 지금 한국이 양곡이 남아돈다고는 하지만, 100년에 한 번 이상 있을 위기에도 대비하여야 하는 것이 국가의 위기관리정책이고, 또 그것이 국가의 지속가능한 발전의 핵심 요소라고 본다면, 식량은 매우 많이 남게 생산되어야 한다. 한국은, 양곡 외의 식량자급률이 현저히 낮아서 국가별 비교해보면, 기록적으로 낮은 것도 잘 알려져 있다. 위기시에는 즉시 기아 및 대량아사에 함몰될 수준이다.

식량원조에 대한 확대규정이 필요하다고 보인다. 주요 선진국들은 식량을 충분히 생산하면서, 남아도는 식량은 원조에 활용하면서 위기 대처 방향으로 선회하기도 한다. 식량원조를 위한 정부의 매입정책이나 하는 것들이 요구된다.

대토지기계화 영농의 주의적 규정 설치와 아울러 지원하기 위한 기본계획 수립을 요한다고 본다.

후술에서 소개할 일본처럼 주식회사에 의한 영농제도 도입도 중요한 선택지가 될 수 있다.

다양한 법정정책적 수단들이 강구될 수 있겠으나, 보고서 분량이 소규모로 예정된 이유로 인하여, 이상과 같이 새로운 시대 양곡관리법의 어젠다가 될 수 있는 일부만 제시하기로 한다.

Korea
Legislation
Research
Institute

제5장

결론

제5장

결론

이 글에서는 해방 전 식민시대부터 해방 이후와 그 이후 양곡관리법 또는 양곡관리 통제제도 및 자유유통시스템 정착 과정에 대하여 살펴보았다. 아울러 인접 국가들의 제도를 살펴보았다.

양곡관리는 절대빈곤 상태의 해방전후 당시에는 통제 시스템으로 나아갈 수 밖에 없었다. 그 직후 해방후에는 미국 식량원조에 기인한 여유로운 식량관리가 가능해지면서 비로소 현대적 유통과 물류가 가능해진 때로는 처음으로, 양곡에 대한 자유유통 관리 시스템이 시작되었다. 이는 한국에서 처음으로 시장제도에 기반한 자유유통 제도가 양곡관리시스템으로 정착된 것은 미국의 식량원조에 기반한 여유로운 식량관리가 가능한 때로부터 시작된 것임을 알 수 있게 한다.

반면 조명했다시피, 한국 양곡관리 시스템은 해방이후 정착단계에 이를 때까지 전적으로 일본의 통제적 양곡관리법제도에서 기인하였다는 것을 알 수 있다.

동시에 올해 10월 25일부터 WTO 체제하에서 농업분야 개발도상국지위도 포기할 수 밖에 없는 상황에 임하게 되었다. 한국은 정부가 선언한 것이기는 하지만, 어쩔 수 없는 막판에 몰려서 선택이 강요된 것이나 마찬가지였다.

이에 임하여 한국은 보다 더 국가혁신적 목표로서 양곡관리에 나서고 임하게 될 때가 되었다고 본다. 시장제도를 더 실천에 옮기고 수요에 부응할 수 있는 탄력적인 생산제도와 생산효율이 더 중요한 시대가 되었다. 반면 누구나 알다시피 식량은 어떤 국가의 가장 중요한 기본적인 시스템에 포함된다. 그러한 점들을 감안할 때, 한국의 양곡관리는 보다

더 여유로운 식량생산도 가능하면서도 더 적은 생산비와 더 많은 생산이 가능하도록 경쟁력을 갖추어야 할 때가 되었다.

살펴보았다시피 양곡관리법만으로 대처 가능한 범위를 지나친 것이다. 양곡관리법상 제1조의 목적은 앞서 설명한대로, 구 일본제국 때 식민통치와 전시수탈을 위한 통제적 시스템을 이어받아 온 점이 있다. 양곡관리법은 이제 통제와 국가관리의 습속을 벗어던지고, 시대에 걸맞는 효율적 생산이 가능하도록 시장화의 길을 걷도록 하여야 할 것이다. 이는 양곡관리법을 넘어서 다른 법역까지 포괄될 때 가능할 수 있다. 전기한 바와 같이, 경제성장의 마중물이고 진정한 소득주도성장으로써 경공업 발전과 그 이후 고도산업화의 기반이 되었었지만, 이제 기능을 상실한, 구체적으로는 경자유전의 원칙 폐기를 포함한 헌법 개정까지 고려대상이 되는 것이 바람직하지 않은가 한다. 대규모 생산과 대규모 영농이 필요한 시대가 되었다.

해방직후 전국민의 80%까지 점하던 농가인구는 빠른 속도로 줄어들어 극소수의 비율의 국민들만 농업생산에 참여하고 있다.

우선 ‘농가’의 정의 중에는 기준시점에 논·밭을 1,000㎡ 이상 직접 경작 또는 판매하는 (평가)금액이 120만원 이상인 가구라고 보는 것¹¹⁸⁾이 있고, ‘농가인구’의 정의로는, 농가에서 생계를 같이하는 가족 및 친인척 그리고 혈연관계가 없어도 농업과 관련되면 가구에 포함하는 것이 제시된다.¹¹⁹⁾ 농가인구 지표에 대하여 그 농가는 약 102만가구, 그 인구는 약 232만명, 그 65세이상 고령인구 비율은 44.7%, 판매금액 1억원 이상 농가비율은 3.6%에 불과하다.¹²⁰⁾ 농가인구의 실체는 소규모농지(1헥타아르(≒ 1만㎡)) 만 경작하는 농가 70%에 해당하는, 주로 노령자 부부들(농가 경영주 연령 70세 이상이 44.3%, 60대 31.7%)로 구성된 2인 가구이며, 판매금액이 1억원 이상이 3.6%에 불과하다.¹²¹⁾

118) 통계청보도자료, “2018년 농림어업조사 결과”, 통계청, 2019.4.17.,

119) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2745 (2019.10.22.)

120) 위 통계청보도자료 1쪽. 어가는 5.2만 가구 11.7만명., 임가는 8.2만 가구 18.9만명.

121) 위 통계청보도자료 2-3·9쪽 참조.

통계청이 산출한 기록이 있는 첫 연도인 1998년 (농가 141만 가구, 농가인구 440만명, 가구원수 3.1명, 총인구대비비중 9.5%, 65세이상비중 19.6%)부터 통계가 제시된 최근연도인 2018년 (농가 102만가구, 가구원수 2.3명, 232만명, 총인구대비비중 4.5%, 65세이상비중 44.7%) 에 이르기까지 지속적으로 각종지표 수치감소 및 노령화 하여 왔다.¹²²⁾

나아가 한국은 다른 선진국들과 달리 해외 이민자들이 유입되는 지역과 경로가 도심지가 아닌 농업 농경지대로 유입되고 있다. 이는 매우 기형적인 것이라 할 것이다.

통계청 인덱스를 통해 보면, 추정 불법체류자 규모를 포함하여, 통계지표 누적이 시작된 1998년 체류외국인 31만명(단기체류 16만명)이던 것이 2008년 116만명(단기체류 26만명), 2018년 237만명(단기체류 68만명)으로 수치상 폭증하고 있다.¹²³⁾ 이 체류외국인 수에는, 혼인 등 사유로 한국에 귀화한 주민의 수는 미포함이다. 국적을 구분하지 않은 다른 통계를 보면, 다문화가족지원법이 처음 시행된 2008년 다문화 가구수는 14만 4천명이던 것이, 2017년에는 33만명(그 가구원 수 96만명 추정)에 달하고 있다.¹²⁴⁾ 시일이 경과한 통계이지만, 다문화가정 분포지는 농촌에 많은 편이다.¹²⁵⁾

한국의 농업은 경자유전의 원칙이 조장하는 소규모 구획된 경지에서 농기계화가 진척되지 아니한 여전히 전근대적인 생산수단과 생산방식에 의하여 생산되고 있다. 생산성은 당연히 낮은 수준이다. 그럼에도 양곡관리법을 위시한 전근대적 생산양식과 생산계층을 옹위하기 위한 비현실적인 법제도로서 보육 받고 있는 상태라 할 것이다 이는 농업분야

122) http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2745 (2019.10.22.) 소수점 이하 필자 임의로 사사오입.

123) http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2756 (2019.10.22.) 소수점 이하 필자 임의로 사사오입.

124) 한편 같은 쪽 그림 I-1을 참고하면, 다문화가정에서 귀화한 이민자와 외국국적자의 비율은, 2017년의 경우, 대략 절반씩 점하고 있다. 최윤정 외 7인, 「2018년 전국다문화가족실태조사 연구」(연구보고 2019-01), 한국여성정책연구원 수행 여성가족부 정책연구과제, 2019.3. 3쪽.

125) 2009년 통계를 제시하는 문헌이다. 출신국가별로 같지 않다. 중국인(조선족 약 4만명 + 한족 약 3.6만명)은 서울/경기/인천에 집중, 베트남인(2.6만명)은 경기/경남/경북, 필리핀인(0.9만명)은 서울/경기/충남/전남북, 일본인(0.5만명)은 수도권. 민성희/박정호, “다문화가족의 공간적 분포와 국토·지역정책에 대한 시사점”, 「국토정책 Brief」(제435호), 2019.9. 3쪽.

개도국 지위를 무기삼아 그리고 정부의 재정투입에 의하여, 경제적 논리가 아닌 뒷받침에 의하여 농촌이 계속 연명한 것과 같다. 국가는 지속가능성을 보유하고 유지되도록 노력하여야 한다. 100년에 한 번 닥칠 위기일지라도 대비되어야 한다고 할 것이다. 언제 어떤 상황에서도 국민의 경제, 자원, 에너지, 시장, 식량, 안전, 군사력 등 전방위적으로 지속가능성이 위협받으면 안 되도록 관리되어야 한다. 그렇지 아니하다면 진정한 국가의 독립성과 효율성이 위협받을 상태에 처할 가능성이 있는 것으로 보게 된다. 만시지탄의 감이 있지만 WTO 농업분야 개도국 지위를 포기한 것은 한국 스스로를 위하더라도 체질 강화를 위하여 다행한 요소로 파악하고 하루라도 빨리 체질강화와 경쟁력 획득을 위하여 노력하여야 될 때라고 할 것이다.

구체적으로는 양곡관리제도의 별칙 등에서 엿보이는 강력한 징벌을 통한 식량관리의 의지 와 같은 시대와 부합성이 떨어지는 조문 등은 정비가 필요할 것 같다.

살펴본 바와 같이 시장적 유통시스템의 확대라던가, 정부 식량원조를 위한 정부매수 정책이나, 대규모기계화영농의 어젠다 선언이나 그것을 위한 기본계획수립의 책무 규정 등이 중요하게 꼽을 수 있는 개정방향이라 할 수 있다.

이러한 방향을 언급하는 이유는 이제 식량이나 양곡에 대해서는 통제적 관점의 식량관리법의 유습을 떨쳐버려야 할 때가 지난지 한참이기 때문이다. 특히 국가의 지속가능성은 언제나 중대하게 다루어져야 할 어젠다이다. 국가의 안전과 지속가능성에 대한 백년대계는 아무리 강조해도 지나치지 아니한다. 당장 빛을 보는 정책적 업적으로 취급되지도 아니하기 때문에 아마도 번번이 정책의 우선순위에서 밀려나가다 보니, 지금도 기억에 생생하듯이, 2000년대 말 전세계 호황으로 인한 자원 부족 사태로 말미암아 전세계로 자원을 찾아 대통령을 포함한 전 요인들이 나가야만 하던 때가 바로 엇그제 같은 시일인데, 오늘 날 이 시점 그 사태를 아무도 기억하지 아니한다. 그러한 경우의 해법은 법제도상 분명한 의무로 못 박는 것 즉 기본계획수립과 그에 따른 식량/양곡의 안정적 공급과 필연적으로 평시에 공급과잉 될 식량의 적정처분에 대한 방법론이나 루트가 법제적으로 해결되어야 할 것이다. 필연 공급과잉 될 식량/양곡은 원조로서 해결하는 방안이 유력하고, 기타의

방향에 대해서도 연구될 수 있을 것으로 보인다. 모든 종류의 식량을 국내에서 넉넉하게 생산하는 것은, 핵심적인 주요 선진국들의 거의 모두가 실행하고 있는 기본적인 국가의 책무이다. 그것을 위해서 또 대토지기계화 영농의 방향으로 가는 방향도 역시 국가의 책무에 해당할 것이다. 이 보고서에서 다룰 수 없는 농토지의 매매 접근편의성도 개선될 책무에 해당한다. 본문 중 간단히 기술하였지만, 전국민이 투기적 목적의 보유를 하면서 부동산의 실제적 경제적 활용 대신, 금융수단적 대기하면서 투기가능성 염탐에만 몰두한다면, 우리 국토의 활용도나 경제활성화에는 크나큰 장애가 된다. 이러한 문제를 해결하는 것은 보유세로서 시장에 매물출하를 자연스럽게 유도하고, 증가한 매물로 인하여 같은 조건이라면 상대적으로 더 농토지 등 부동산 가격이 하향하게 함으로써 농토지의 경제적 활용의 손쉬움을 가능하게 해준다면, 그것이야말로 국민경제의 안정과 발전에 기여하는 것이라 할 것이다. 즉 모든 경제관련 법률들 제1조에 마치 자동으로 돌아가는 음향기기처럼 들어가 있는 문구들은, 시장적 조건을 조성하면 저절로 충족되도록 하게 하는 것이, 필요한 것이라는 점을 상기시키고 싶다.

WTO 농업분야 개도국지위 포기 선언에 즈음하여, 양곡관리법도 같은 배려와 고려로서 진정한 경제적 활용을 개선하는 순기능에 동참하는 법제도의 일환으로 기능할 것을 기대한다.

본문 중에 소개한 것처럼 인접한 일본은, 영농 대규모화와 영농 기계화를 위하여 주식회사의 농업법인까지도 독려할 정도로, 경자유전의 원칙을 무시하기에 이르고 있다.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참고문헌

- 김미복/박성재/임지은, 「농업부문 재정투융자 성과분석」, 한국농촌경제연구원, 2013.12.30.
- 김학진, “일본제국의 헌법과 군”, 『민주법학』(제61호), 민주주의법학연구회, 2016.7
- 박명호, “한국 농지개혁의 파급효과: 농민생활을 중심으로-”, 『비교경제연구』(22권 2호), 한국비교경제학회, 2015,
- 박명호, “한국 농지개혁과 농업생산”, 『비교경제연구』(20권 1호), 한국비교경제학회, 2013,
- 법제실, 「법제이론과 실무」, 국회사무처, 2005년 12월
- 신영수, “독점규제법의 목적에 관한 재고”, 『법학논고』(제37권), 경북대학교 법학연구원, 2011.10,
- 이송순, “식민지기 조선의 식량관리 제도와 해방 후 양곡관리제도의 비교”, 『한국사학보』(32호), 고려사학회, 2008.8,
- 이양수, “산업화시대 발전국가에서 정부의 역할”, 『대한정치학회보』(27집 1호), 2019.2
- 전강수, “일제하 수리조합사업이 지주제전개에 미친 영향”, 『경제사학회』(8권), 1984,
- 최준호/전운성, “미국의 1950년대 대한·대일 원조정책의 비교”, 『농업사연구』(8권 1호), 한국농업사학회, 2009.6.
- 허수열, “1945년 해방과 대한민국의 경제발전”, 『한국독립운동사연구』(제43집), 2012

Cross Currents, “戦後日本の農地改革”, A Digital Cultural Resource of the US-Japan Conference on Cultural and Educational Interchange (CULCON)

菅沼圭輔・小澤健二・手塚 真・立岩寿一, “中国における食糧の国内市場自由化の進展状況”, 先物取引研究 第7巻 第1号, 2002年12月

堀 千珠, “求められる米政策の見直し—米価低下を許容し、稲作農業の構造改革を促すことが重要”, みずほりポート 2019年3月12日, みずほ総合研究所, 2019.

金 白官・川波剛毅・長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41巻 第1号,

金 白官・川波剛毅・長 憲次, “韓国における糧穀管理制度の展開過程に関する一考察”, 九州大学農学部学芸雑誌 第41巻 第2号,

金成學, “韓国の農業補助金とWTOルールによる制約(コメ直接支払いとWTO国内助成通知の検討を中心に)”, 山形大学紀要農学 第17巻 第4号, 山形大学, 2017

稲熊利和, “米の生産調整見直しをめぐる課題—過剰作付・米価下落への備え”, 立法と調査 2014.7 No. 354(参議院事務局企画調整室編集・発行),

山田雄一郎, “「減反政策」の廃止で、日本の稲作はどう変わったのか”, SMART AGRI [コラム]これだけは知っておきたい農業用語, 2019.8.27

三輪泰史, “減反廃止を地域の農業活性化のチャンスに”, 日本総研ニューズレター 2018年1月号, 日本総研, 2018.1.4.,

箭内彰子, “WTOにおける途上国優遇制度の見直し論”, アジ研ワールド・トレンド No.225, アジア経済研究所, 2014.

平澤明彦, “世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因—耕地、所得、人口に基づく157か国の比較と日本”, 農林金融2005.2

스마트農業加速化実証プロジェクト 推進チーム, “스마트農業加速化実証プロジェクトについて”, 農林水産省技術会議事務局研究推進課, 2018.9,

フリー百科事典「ウィキペディア (Wikipedia)」農地改革

<https://ko.wikipedia.org/wiki/한국의군정기>

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=004861>

(“소작료 3·1제”, 행정안전부 국가기록원))

<http://legacy.www.hani.co.kr/section-004000000/2005/03/004000000200503030646089.html>

(“추곡수매제 역사의 뒤안 길로”)

http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=190606&fbclid=IwAR3X9pdpoRanXj6o_PjKqFUhMCTbFtMeWGRYSACBsHhSKEZTpe8B7nzY7-s

(최준영(울촌 전문위원), “개도국지위 상실한 우리 농업은 경쟁력 있을까”,

2019.9.26. 시사저널 기사)

<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/07/574660/> (최희석/연구욱 기자, “미가 제시한

‘개도국 혜택 박탈’ 4대조건 한국만 모두 해당”, 매일경제신문 2019.7.28.)

<https://news.joins.com/article/23614705>, 김기환 기자, “한국 24년만에 WTO 개도국 지위

포기... ”당장 불이익 없다“”, 2019.10.25.,

<https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/GOV/312671/view> 함규원, “쌀 관세 513%

과찰.. 국별쿼터는 부활할 듯”, 농민신문,

- <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=004828&pageFlag=> 국가 기록원 기록 중, 배민식, ‘전시식량통제’, 2007.12.1. 작성 및 2014.2.20. 수정,
- http://www.yeju.go.kr/history/jsp/Theme/Save_View.jsp?BC_ID=a0302(“자연과 역사: 식량과 생필품의 수급정책”, 「여주시사」)
- http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/statisticsPopup_01.do (“통계청 총인구수 및 추계인구 추이”, 2019.11.1.)
- <https://www.hankyung.com/economy/article/2006022449551> ([양동휴 교수의 경제사 산책(1) 마셜플랜] , 2006.2.26. 한국경제 기사)
- <https://ko.wikipedia.org/wiki/제1세계>
- www.law.go.kr
- <https://www.bbc.com/korean/international-50177839> (“WTO: 개도국 지위 포기, 앞으로 달라지는 것들”, 2019.10.25. 기사.)
- <https://ja.m.wikipedia.org/wiki/%E6%B8%9B%E5%8F%8D%E6%94%BF%E7%AD%96>
(減反政策)
- <https://www.jri.co.jp/template/print.html/>
- <https://smartagri-jp.com/agriculture/247>
- <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/smart/>
- <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E6%94%B9%E9%9D%A9>
- <http://www.crosscurrents.hawaii.edu/content.aspx?lang=jap&site=japan&theme=work&subtheme=AGRIC&unit=JWORK098>

현안분석 19-05
양곡관리법 개정방안 연구

2019년 11월 13일 인쇄
2019년 11월 15일 발행

발행인 | 김계홍

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-975-8 93360

성승제

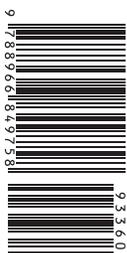
학 력

한양대학교 일반대학원 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

공기업 경쟁중립성 개선을 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2017
국가재정법 해설서 발간, 한국법제연구원 정책연구보고서, 2016
신기술기반 전자금융 안전성 확보를 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2015
총부채 관리 재정운용과 법정책, 행정법학 (9호), 한국행정법학회, 2015

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



값 5,500원

ISBN 978-89-6684-975-8 93360