

1945~1948년 미군정의 소금 수급정책과 군자·소래염전*

박지현**

초록 소금은 국가가 관리한 주요 자원으로, 조선시대와 일제강점기 염업 정책에 관한 연구가 많이 축적되었으나 해방 이후 염업 정책에 관한 연구는 소략하다. 선행연구는 남북 분단으로 소금이 부족해졌고 이를 해결하기 위해 미군정 시기부터 서남해안에서 민영 천일염전이 축조된 사실을 밝혔으나, 관영 천일염전의 운영 상황과 미군정의 소금 배급 정책 등 해방 직후 38선 이남 지역의 소금 수급 상황을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 당시 전매국 통계자료와 중앙경제위원회 보고서, 1957년 대한염업조합연합회 출판물을 주요 자료로 활용하여 1945~1948년 미군정의 염업 정책을 검토하고자 한다. 미군정은 조선총독부 전매국 조직과 법령을 유지했고 조선총독부와 일본 기업이 소유한 천일염전을 접수했다. 그리고 관영염전 생산을 재개했고, 부족한 소금을 원조로 충당했으며, 식염 확보와 일반가정 배급에 주력했다. 이처럼 해방 이후 남한의 염업이 복구되는 상황에서 군자염전과 소래염전은 중요한 역할을 하였다. 특히, 연백염전이 6·25전쟁으로 손실되었기 때문에, 군자염전과 소래염전은 1940년대 후반과 1950년대 초중반에 지속해서 다량의 소금을 생산한 주요 공급원이었다.

주제어 소금, 염전, 미군정, 전매국, 민간물자계획

* 이 논문은 서울대학교 인문학연구원이 지원한 집담회의 성과임.

이 논문은 2024년 11월 1일 서울대학교 국사학과-시흥시 인문도시사업단이 주최한 제 19회 인문주간 학술대회 “역사적 접근으로서의 시흥학: 사회변동과 생태환경”에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다. 세심하게 지적해주신 토론자 류창호 박사님과 익명의 심사위원 제 분께 진심으로 감사드린다.

** 서울대학교 국사학과 박사과정 수료

1. 들어가며

소금은 인간의 생명과 직결된 자원으로 대체 불가능한 물질이며, 식용뿐만 아니라 농업, 어업, 공업 등 다양한 부문의 산업용으로 활용된다. 소금은 한정된 지역에서만 생산되기 때문에, 국가는 소금을 중요한 자원으로 여기며 생산과 유통을 통제해 왔다.¹ 우리나라에서의 소금 전매는 고려 후기 각염제(權鹽制)에서부터 찾을 수 있으며 1962년 염전매법 폐지로 종지부를 찍었다.² 특히, 1945년 해방 이후 소금의 공급 부족과 과잉 생산이 반복되면서 염업에서 정부의 역할이 중요하게 작용했다. 38선 이북 지역에 있는 염전으로부터 공급이 끊겼기 때문에 이남 지역에서는 소금이 부족했고, 이를 해결하기 위해 정부는 민영 천일염전 개발을 허용했다. 1950년대 후반에는 소금이 과잉 생산되면서 염전매제가 적자 운영되자, 정부는 「염관리 임시조치법」을 제정해 1962년부터 염전매제를 폐지하고 민간 염전개발을 허가제로 전환했다. 그러나 민영화 이후에도 정부는 대한염업주식회사 등의 국영기업체를 통해 계속해서 소금의 생산과 유통에 관여했다.³

조선시대와 일제강점기 염업 정책에 관한 연구가 많이 이루어졌으나, 해방 이후 염업 정책에 관한 연구는 약소한 편이다. 이와 관련해서 염전에 관한 연구가 비교적 축적되어 있으며, 2000년대 전후부터 본격적으로 학계에서 해방 이후 염전의 역사를 다루기 시작했다. 정광중·강만익(1997)은 지역사 측면에서 제주도 염전의 성립과정을 추적했다.⁴ 시흥시사편찬위원회(2007)는 군자염전과 소래염전에 대한 현지 주민들의 구술을 통해 “일제강

1 김옥천(2013), 「천일염업의 변동과 비금도 염부들의 문화적 실천」, 서울대학교 대학원 인류학과 석사학위논문, p. 4.

2 권영국(1998), 「조선초 염업정책과 생산체제」, 『사학연구』 55·56, 한국사학회, p. 186.

3 류창호(2024), 「소래염전 소금창고와 부속시설물을 통해 본 근대산업유산의 가치」, 『역사와 현실』 133, 한국역사연구회, p. 34.

4 정광중·강만익(1997), 「제주도 염전의 성립과정과 소금생산의 전개: 종달·일과·구업 염전을 중심으로」, 『탐라문화』 18, 제주대학교 탐라문화연구원, p. 362.

점기의 관여에서 해방 이후의 관여와 민염의 병존 그리고 전매청에서 대한염업으로 넘어가던 당시의 정황”을 보여주었다.⁵ 박나영(2008)과 박정석(2009)은 현재 천일염전의 발전방안을 모색하는 차원에서 한국 천일염전의 역사를 개괄했다.⁶ 이들은 해방 이후 남북 분단으로 소금 공급이 감소했고 이에 따라 한국 정부가 소금 증산을 시도했다고 서술했다. 현대 염업 정책 수립 시점을 대한민국 정부 수립 이후부터로 봤으며, 정부 수립 이전에 한반도의 38선 이남 지역을 통치했던 재조선미국육군군정청(在朝鮮美國陸軍軍政廳: United States Army Military Government in Korea: USAMGIK; 이하 미군정)의 염업 정책을 생략했다. 이러한 서술 경향은 상공부가 1964년에 발행한 『염백서』와 전매청이 1981년에 발행한 『한국전매사』에서도 찾아볼 수 있다.⁷

비금도 천일염전 개발에 관한 연구가 진행되면서 미군정 시기 염업에 관한 구체적인 내용이 밝혀지기 시작했다. 김준(2001)은 서남해안에 천일염전이 등장하게 된 배경을 설명하면서 1946년 비금도 천일염전 개발 성공 사례를 기점으로 인근지역에 천일염전이 확산했다고 언급했다.⁸ 이어서 최성환(2012, 2016)이 비금도 천일염전 개발 역사를 심층적으로 연구했다. 최성환은 전라남도 신안군 소재 공문서를 참고하여, 해방 이후 염부들의 이동과 제염 조합의 결성으로 인해 그동안 평안남도 와 경기도에 집중되어 있던 천일염전이 전라남도에서도 축조될 수 있었다고 주장했다.⁹ 문홍일(2017)

5 시흥시사편찬위원회(2007), 『시흥시사 6: 시흥 바닷가 사람들의 일과 삶』, 시흥시사편찬위원회, p. 291.

6 박나영(2008), 「지역특화산업으로서 천일염산업의 발전방안에 관한 연구」, 목포대학교 대학원 차지·복지행정학 협동과정 차지행정전공 박사학위논문, p. 25; 박정석(2009), 「천일염의 생산과정과 유통체계, 그리고 정부정책: 전남 신안군 비금도의 사례를 중심으로」, 『도서문화』 34, 국립목포대학교 도서문화연구원, p. 24.

7 상공부(1964), 『염백서』, p. 18; 전매청(1981), 『한국전매사』 2권, pp. 613-617.

8 김준(2001), 「시장개방과 서남해안 천일염전 생산구조의 변화」, 『농촌사회』, 11-2, 한국농촌사회학회, p. 103.

9 최성환(2016), 「광복이후 비금도 대동염전 개발과정과 사회적 가치」, 『한국민족문화』 61, 부산대학교 한국민족문화연구소, p. 5; 최성환(2012), 「비금도 천일염전 개발과정과 사회

또한 팔금도 사례를 통해 해방 이후 서남해안 전오염 생산염전이 천일염전으로 탈바꿈하는 양상을 그렸다.¹⁰ 유승훈(2012)은 당대 신문자료를 주로 활용하여 비금도 사례를 비롯하여 해방 이후 소금 수급 전체상을 보여주고자 했다. 미군정의 소금 수입과 배급 실패, 소금 부족 문제를 타개하는 데 이바지한 민간 천일염과 전오염 생산 노력에 관해 서술했다.¹¹

선행연구는 해방 이후 남북 분단으로 인해 소금이 부족해졌고 이에 대한 대안으로 미군정 시기부터 서남해안에서 민간 천일염전이 축조된 사실을 밝혔으나, 이는 사실 당대 소금 수급 현황의 일부분만 보여준 것이다. 일제강점기에 이미 조선총독부와 일본 기업이 다수의 천일염전을 개발했으며, 조선총독부의 전매국을 중심으로 한 소금 생산 및 유통 구조가 존재했다. 전매국이 해방 이후 사실상 존속되었을 뿐만 아니라, 조선총독부와 일본 기업이 소유하던 38선 이남 천일염전 대부분이 미군정 전매국으로 이관되어 관영염전(官營鹽田)으로 운영되었다. 해방 이후 축조가 허가된 민영 천일염전뿐만 아니라, 이러한 관영 천일염전과 천일염 이외의 제염 방식까지 모두 포괄하여 남한 지역의 염업을 종합적으로 서술할 필요가 있다.¹²

아울러, 미군정의 소금 수입과 배급이 실패했고 이를 민간 염업 종사자

적 확산», 『도서문화』 40, 목포대학교 도서문화연구소, pp. 167, 185-187.

10 문홍일(2017), 「팔금도 염전면적 변천과 그 특징」, 『역사문화연구』 62, 한국외국어대학교 역사문화연구소, pp. 13-14.

11 유승훈(2012), 『작지만 큰 한국사, 소금: 짜게 본 역사, 간을 친 문화』, 푸른역사, pp. 208-220.

12 소금의 종류는 원료와 생산방식에 따라 분류된다. 암염(巖鹽), 토염(土鹽), 해염(海鹽), 천염(泉鹽), 정염(井鹽), 호염(湖鹽), 지염(池鹽) 등으로 구분되며, 해염은 다시 천일염(天日鹽), 재제염(再製鹽), 전오염(煎熬鹽) 등으로 나누어진다. 동아시아 지역에서 생산된 소금은 주로 해염이며, 조선의 보편적인 제염 방식은 태양열로 수분을 증발시킨 함수(鹹水)를 끓여 만드는 전오염이었다. 염전에서 오로지 태양과 바람만으로 바닷물을 증발시켜 만든 천일염 방식은 1907년 이후 한반도에 도입되었다. 재제염은 정제된 소금을 바닷물과 혼합하여 다시 결정화시킨 것이다[대한염업조합연합회(1957), 『염전지』, p. 58; 류창호(2020), 「한국 근대염업의 네트워크와 그 특성」, 인하대학교 대학원 사학과 박사학위논문, pp. 27-29].

들과 향후 수립된 한국 정부가 해결했다는 서사는 정확하지 않다. 전매국 조직은 미군정 시기에 이미 활동했었고, 이를 중심으로 염전 축조, 소금 수입과 배급, 소금 가격 통제 등 각종 정책이 시행되었다. 실제로 당대 소금 원조량은 상당했으며, 미군정의 소금 배급 계획이 현지 상황과 식문화에 따라 변하는 양상도 보여주었다. 1950년대로 갈수록 민영염전(民營鹽田) 생산량이 증가하여 관영염전 생산량을 추월한 점은 사실이나, 미군정 시기만 해도 38선 이남 지역의 소금 공급은 관영염전에 많이 의존했다. 이남에 있던 7개의 관영염전 중에서, 6·25 전쟁 이후 북한으로 넘어간 연백염전 다음으로 가장 넓은 면적과 가장 많은 생산량을 보유한 염전은 현재 경기도 시흥시 일대에 있었던 군자염전과 소래염전이었다.¹³ 본 연구는 미군정의 소금 생산, 수입, 배급 정책 전반을 살펴보고, 군자염전과 소래염전의 사례를 통해 당대 염업 상황을 구체적으로 그리고자 한다.

염업 이외에도, 본 연구는 미군정의 생필품 수급 정책 측면에서도 의의가 있다. 기존 연구는 미군정의 생필품 수급 정책이 1946년 5월 28일에 공포된 법령 제90호를 기점으로 자유시장 정책에서 통제 정책으로 바뀌었다는 점을 밝혔다. 초기에 미군정은 일제 전시 통제를 해제하고 자유시장을 실시했으나, 원활한 생필품 수급이 이루어지지 않자 중앙경제위원회(中央經濟委員會; National Economic Board) 등을 조직하여 생필품 배급 및 가격을 통제했다. 아울러, 미군정은 민간물자계획(Civilian Supply Program)에 따라 점령 지역 행정구호(Government and Relief in Occupied Area; 이하 GARIOA)를 재원으로 부족한 필수 물자를 조달했다.¹⁴ 소금은 명백한 생필품이었으나, 미군정

13 군자염전은 당시 경기도 시흥군 군자면 정왕리, 즉 현재 시흥시 정왕동 일대에 있던 염전으로 1925년에 준공되었다. 소래염전은 당시 부천군 남동면 논현리, 시흥군 군자면 월곡리와 장곡리, 부천군 소래면 미산리와 방산리, 시흥군 수암면 하중리 일대에 있던 염전으로 1937년에 준공되었다. 두 염전 모두 1996년에 폐쇄되었다[시흥시사편찬위원회(2007), p. 16; 류창호(2024), pp. 16, 21].

14 허수(1995), 「1945~46년 미군정의 생필품 통제정책」, 서울대학교 대학원 국사학과 석사학위논문, pp. 13-14, 33; 김점숙(1996), 「미군정의 민간 물자보급계획」, 『역사와현』

의 일반적인 생필품 수급 정책 대상은 아니었다. 1945년 10월에 자유시장 실시를 공포했을 때 소금은 제외 대상이었으며, 초기부터 소금은 미군정 재무부(財務部; Department of Finance) 전매국(專賣局; Monopoly Bureau)에서 전면 관리했다. 그러나 한편으로 민간물자계획에 따라 GARIOA 원조로 조달하는 품목 중 하나이기도 했다. 이처럼 주요 생필품이자 전매 대상이었던 소금은 미군정의 생필품 수급 정책을 보다 다각적으로 살펴볼 수 있는 사례이다.

본 연구는 미군정과 한국인 영업 종사자가 생산한 자료를 교차검증하여 당시 실태를 다층적으로 보여주고자 한다. 먼저, 『미군정 활동 보고서』(Summation of United States Army Military Government Activities in Korea)와 『행정 연구』(Administrative Study)를 주요 자료로 활용하여 미군정 영업 정책 전반을 검토했다. 미군은 1945년 10월부터 1948년 12월까지 매달 남한에서의 미군정 활동과 경제 상황을 정리한 『미군정 활동 보고서』를 작성했다.¹⁵ 이 정

실』 22, 한국역사연구회, p. 127; 이혜숙(2008), 『미군정기 지배구조와 한국사회: 해방 이후 국가-시민사회 관계의 역사적 구조화』, 선인, pp. 178-179; 김점숙(2012), 「미군정기, 국내산 생필품 통제 정책」, 『사학연구』 105, 한국사학회, pp. 271-272. GARIOA 원조는 점령지역 주민들의 식량 부족과 질병 확산을 해소하기 위해 식량, 의류, 의약품 등의 긴급 구호물자를 보급하는 것이었다. 2차대전 이후 일본과 독일을 중심으로 공여되었으나, 한국 또한 수월 대상이었다[이동원(2019), 「이승만 정권기 미국의 대한 군사원조 연구」, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문, p. 20].

- 15 『미군정 활동 보고서』는 편집 주체와 남한 정국 변동에 따라 “Summation of Non-Military Activities in Japan and Korea”(1945년 10월부터 1946년 2월까지), “Summation of United States Army Military Government Activities in Korea”(1946년 3월부터 1947년 7월까지), “South Korean Interim Government Activities”(1947년 8월부터 1948년 8월까지), “Republic of Korea Economic Summation”(1948년 9월부터 12월까지) 등 간행물 제목이 바뀌었으나, 연속적인 간행물 일련번호 1호부터 36호까지 부여되었다. 처음에는 연합군최고사령부(Supreme Commander for the Allied Powers; SCAP) 통계연구과(Statistics and Research Section)가 주한미군이 보낸 보고서를 받아 편집하는 방식으로 진행되었으나, 1947년 7월을 기점으로 미군정 산하 중앙경제위원회가 직접 편집과 발행을 맡게 되었다. 1948년 8월에 대한민국 정부가 수립되면서 재조선미국육군(United States Army Forces in Korea; USAFIK; 在朝鮮美國陸軍; 이하 주한미군) 민사과(Civil Affairs Section)가 대신 간행물을 담당

기 간행물에 당시 전매국이 제공한 각종 소금 관련 통계가 포함되어 있다. 아울러, 미군정 중앙경제위원회는 남한 경제와 관련하여 주한미군 산하 부서 사이에서 이견을 조율하며 정책을 수립했고, 이러한 임무를 수행하기 위해서 1947년에 염업을 비롯한 남한의 농업 및 산업 현황을 조사하여 『행정 연구』 보고서를 발간했다.¹⁶ 1947년 3~4월에 중앙경제위원회의 산업 고문 터녹(L. C. Turnock)은 위원장의 요청에 따라 남한 내 염전 시설을 방문했고 남한 소금 문제와 개선 방안에 대한 48면 분량의 보고서를 작성했다.¹⁷ 이 보고서의 요약본은 1947년 11월에 중앙경제위원회의 『행정 연구』 제7호로 발행되어 위원회의 공식 입장으로 채택되었다. 이 보고서에서 정리한 관영

하게 되었으나, 1948년 12월 31일에 민사과가 폐지되면서 『미군정 활동 보고서』 발행 또한 종료되었다. 월간 간행물이었으나, 1948년 7월부터는 격월로 발행되었다. 『미군정 활동 보고서』를 열람할 수 있는 경로는 다양하다. 본 연구는 미국 메릴랜드 주 소재 국립문서관II(National Archives II; 이하 NA II)의 육군참모부 문서군(Record Group 319 "Records of the Army Staff, 1903-2009"; 이하 RG 319)에 소장된 원본을 참고했다. 국사편찬위원회 전자사료관에서는 국립문서관II의 다른 문서군에 소장된 원본을 수집하여 온라인으로 공개하고 있으며(사료참조코드 AUS031_86, AUS014_113 등), 국립중앙도서관 디지털 컬렉션에서도 열람할 수 있다. 아울러, 1990년에 원주문화사에서 이길상이 『미군정 활동 보고서』 1호부터 34호까지를 총 6권의 자료집으로 발행했다. 1948년 12월에 주한미군 민사과의 『미군정 활동 보고서』가 종료된 이후로도, 미국 측은 계속해서 한국에 관한 경제통계를 생산했다. 일례로, 경제협조처(Economic Cooperation Administration; 이하 ECA) 한국사절단(Mission to Korea)은 한국 경제 관련 통계를 수집하고 정리하여 1949년 1월 1호부터 1950년 4월 16호까지 『대한민국 통계 요약』(*Republic of Korea Statistical Summation*)을 작성했다. 이 정기보고서에 당시 소금 관련 통계가 수록되어 있다.

- 16 중앙경제위원회는 식량 배급, 미국 수입, 석탄, 화학 비료, 가격 통제, 제지, 소금, 구리, 교통 등 당시 시급한 경제문제에 대해 체계적인 조사를 진행했다. 국사편찬위원회 전자사료관에서 『행정 연구』 1~8, 10호 원문을 열람할 수 있다(사료참조코드 AUS037_03_00C0003).
- 17 터녹에 대한 정확한 인적 사항은 확인할 수 없었다. 다만, 터녹이 염전을 시찰했던 시점에 『동아일보』에서 "전매국 염전 기술 고문 '턴' 박사의 적극적 협력 밑에 방금 군정청에 삭감된 예산의 복구 신청을 하고 있다"라고 소개되었다("민간 제염 통제, 부동 노력 확보가 긴요", 『동아일보』, 1947. 5. 21.). 터녹의 보고서 원문은 국립중앙도서관 디지털 컬렉션에서도 열람할 수 있다(URI 주소 CNTS-00100376253).

염전 현황과 그에 대한 평가를 본 연구에서 인용했다.

한국인 염업 종사자가 생산한 자료의 경우, 대한염업조합연합회(大韓鹽業組合聯合會)가 발행한 『염전지』(鹽田誌)를 참고했다. 대한염업조합연합회는 1947년에 염업 종사자들이 조직한 사단법인으로,¹⁸ 창립 10주년을 맞이하여 『염전지』라는 서적을 간행했다. 해당 간행물에 염전 면적과 생산고 등 관련 통계가 첨부되었으며, 이를 미군정이 생산한 통계와 대조하고 보완하는 데 활용했다. 세 가지 주요 자료 이외에도, 미군정 관보와 내부 문서, 대한민국 행정부 인사 기록, 국내 신문자료 등을 활용했다.¹⁹ 본 연구에서 적극적으로 반영하지 못했으나, 소래역사관 소장유물 또한 참고했다.²⁰

2. 미군정 전매 조직과 염전 운영

일제강점기에 조선의 염업은 전매국(專賣局)이 관리했다. 전매국은 조선총독부의 직속 기관으로, 제염, 연초, 홍삼에 관한 행정 제반을 담당했다. 1910년에 신설된 전매국은 1912년 관제 개정으로 폐지되었으나 1921년에 연초 전매제가 시행되면서 다시 개설되었다. 염업과 관련하여 전매국은 천일염전 축조 계획, 제염사업 운영, 관염 수송 및 판매, 수입염·이입염 허가 및 판매를 관장했다. 또 전매국이 건설한 천일염전은 각 지역의 출장소와

18 「염 자금 우선 알선 등 한염연 당국에 청원」, 『조선일보』, 1949. 3. 11. 대한염업조합연합회는 1967년에 설립된 대한염업조합과 다른 조직으로, 1960년까지 신문자료에서 그 존재가 확인된다.

19 미군정 관보와 내부 문서는 국립중앙도서관 디지털 컬렉션, 대한민국 행정부 인사 기록은 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 근현대인물자료, 국내 신문자료는 네이버 뉴스라이브리리와 국립중앙도서관 대한민국 신문 아카이브를 통해 열람했다.

20 1960년대 말에 대한염업주식회사에서 근무했던 이수영은 그동안 보관했던 인천 지역의 염전 관련 자료를 2024년 7월에 소래역사관에 기증했다. 기증물 중에서 소래염전과 관련된 자료로, 소래전매지청(蘇萊專賣支廳)의 국유재산도면대장(國有財産圖面臺帳) 1~3부와 대한염업주식회사의 소래 제1~3구 염전 배치도와 평면도 자료집이 있다.

그 산하 파출소가 관리했다. 1940년대에 주안, 해남, 광량만, 귀성, 남시 5개의 출장소와 남동, 군자, 소래, 덕동 4개의 파출소가 총 5,925정보의 관영 천일염전을 운영했다.²¹

일제 패망 이후 38선 이남 지역을 통치하게 된 미군정은 1945년 10월 20일에 일반고시 제2호를 공포했다. 일반고시 제2호는 생활필수품 자유시장 설치를 선포했고 생필품의 사매(私賣) 및 자유 판매를 금지하는 모든 법규를 폐지했다. 다만, 이러한 자유시장 판매에서 제외되는 품목으로 연초, 소금, 홍삼, 설탕, 아편, 의약품을 지정했으며, 이와 관련된 일제 법령과 법률을 예외적으로 유지했다.²² 일반고시 제2호에 따라 미군정 재무부 산하 부서인 전매국이 38선 이남에 있는 연초, 소금, 홍삼, 아편 사업을 담당하게 되었다. 전매국이 소금의 생산과 수입부터 배급까지 관장했으며, 전매국으로부터 허가받은 염전, 염 판매자, 염 수입자만 허용되었다. 전매국의 운영 책임은 한국인들에게 주어졌으며, 각 지역의 경찰은 전매 법령과 법률을 집행하는 데 동원되었다.²³

미군정은 일반고시 제2호 공포 직전에 전매국의 인력을 교체했다. 조선총독부 전매국 총무과 대리보좌관 하리마 신지(張間新二; Hari Mura Shinni)를 해임했고 윤치창(尹致昌, 1899~1973), 김태동(金泰東, 1918~1982), 장하청(張河淸)을 전매국 사무관으로 임명했다.²⁴ 윤치창은 1928년에 루이스대학교(Lewis University) 상과를 졸업한 미국 유학파였으며, 1940년에 중앙연료주

21 류창호(2020), pp. 172-174.

22 USAFIK (1945), "General Notice Number 2", 국립중앙도서관 디지털 컬렉션 미군정청관보(1945~1948)(이하 미군정청관보), 1945. 10. 20.

23 Office of Administration, USAMGIK (1946), "Manual of Military Government Organization and Function", NA II, Record Group 554 "Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945-1960" (이하 RG 554), Series "USAFIK: XXIV Corps, G-2 Historical Section, 1945-1948", 국립중앙도서관 디지털 컬렉션, pp. 47-48.

24 USAFIK (1945), "Bureau Discharge Number 2", 미군정청관보, 1945. 10. 11.; USAFIK (1945), "Appointment Number 14", 미군정청관보, 1945. 10. 13.

식회사(中央燃料株式會社) 중역이 되는 등 일제강점기에 기업인으로서 활발하게 활동했다.²⁵ 김태동은 1940년에 메이지대학교 법학부를 졸업했고 일본 고등문관시험 행정과에 합격하여 조선총독부 소속 관료로 활동했다. 해방 전부터 전매국 사무관이었기 때문에,²⁶ 사실상 관직과 업무를 유지했다고 볼 수 있다. 장하청이라는 인물에 대해서 알려진 바가 없다. 이러한 전매국 사무관의 임명은 1945년 10월부터 12월까지 미군정이 약 7만 5,000명의 한국인 관리들을 임명하는 상황 속에서 일어났다. 단기간 안에 행정 인력을 충원하기 위해서, 미군정은 행정 경력을 보유하는 조선총독부 출신 친일 관리와 영어를 구사하고 교육 수준이 높은 친미 인사들을 대거 등용했다.²⁷ 전매국의 인력 충원 사례도 이러한 경향성을 보여주었다.

물론, 전매국 조직을 정비하는 과정이 순조롭기만 하지 않았다. 미군정의 식량 및 생필품 관리 조직 체계가 확립되는 과정에서 소금 판매권을 둘러싸고 분쟁이 일어났다. 1945년 11월 17일에 조선생활필수품회사(朝鮮生活必需品會社; Korean Commodity Company)는 “상부의 명령”에 따라 조선염판매회사(朝鮮鹽販賣會社)에 소금 판매권을 자사로 이관하도록 요구했다. 조선염판매회사는 해방 직전까지 조선총독부 전매국의 관리 아래에서 조선 내 소금 판매를 담당해 왔던 반면, 조선생활필수품회사는 일제강점기 조선식량영단(朝鮮食糧營團)이 1945년 10월 4일에 개칭한 것으로, 미군정 시기 동안 식량 매입 및 배급 실무 기관으로 기능했다.²⁸ 조선염판매회사와 소매인 조

25 윤치창은 윤치호의 이복동생이자 윤보선의 당숙이며, 이후 조선은행 이사를 거쳐 초대 주영국 대한민국 공사 등 외교관으로 활동했다[강진화(1950), 「윤치창」, 『대한민국인사록』, 내외홍보사, p. 150, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 근현대인물자료 재인용].

26 김태동은 이후 외자유매처, 부흥부, 경제기획원 등에서 관직을 맡았으며 1968년 체신부장관, 1969년 보건사회부 장관을 역임했다[우인기(1960), 「김태동」, 『대한민국행정간부전보(4293년판)』, 국회공론사, p. 151, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 근현대인물자료 재인용; 김희만(미상), 「김태동」, 한국민족문화대백과사전 웹페이지].

27 정병준(2023), 『1945년 해방 직후사: 현대 한국의 원형』, 돌베개, pp. 325-330.

28 USAFIK (1945), “Appointment Number 7”, 미군정청관보, 1945. 10. 4.; 이혜숙(2008), p. 178.

합은 “각 소매인에게 딸린 식구들의 사활 문제”가 걸려 있다며 이관 조치에 반발했다. 아울러, 소매업자들은 조선생활필수품회사가 소금 가격을 너무 낮게, 배급량을 너무 적게 책정했고 김장철 수요를 도저히 응할 수 없을 것이라고 우려를 표했다.²⁹ 소매업자들의 우려는 현실이 되었고, 그해 전체적인 물가 상승 속에서 가정들은 김장에 어려움을 겪었다.³⁰ 결국 1946년 4월 3일에 미군정 재무부는 전매국이 소매점에 식염을 직접 운송하고 판매하는 방향으로 결정했고, 조선생활필수품회사는 소금 판매권에서 손을 떼고 양곡에 주력하게 되었다.³¹

1945년이 되면 한반도에서 생산되는 소금 대부분은 천일염이었으며, 이를 만드는 천일염전은 조선총독부와 일본 대기업의 전유물이었다. 조선총독부는 민간기업의 천일염전 축조를 금지한 염 전매정책을 펼쳐 왔으나, 1937년 대일본염업주식회사(大日本鹽業株式會社; Dai Nippon Salt Industry Company)를 기점으로 다수의 민간기업에 천일염전 축조를 허가하기 시작했다. 이는 전시체제 시기에 일본이 공업염의 획기적인 증산을 지시하는 상황에서 취한 임시방편적 조치였으며, 조선인 민간자본이 천일염전을 조성한 사례는 없었다.³² 일제 패망 이후 미군과 소련군이 한반도를 분할 점령 통치하게 되면서, 조선총독부와 일본 기업이 운영했거나 혹은 건설 중이었던 천일염전은 점령군의 관할권 아래에 들어왔다.

29 「소금 소매권리로 파관, 판매인들 생필 회사에 반대 결의」, 『자유신문』, 1945. 11. 20.; 「소금 판매는 어디로, 생필영단과 염회사 대립」, 『신조선보』, 1945. 11. 21. 조선생활필수품회사는 조선생활필수품영단(朝鮮生活必需品營團)으로 지칭되기도 했다[대한금융조합연합회(1957), 『농업연감』, p. 580, 김점숙(2012), p. 281 재인용].

30 「터문이업은 김장꺼리급, 각 가정은 아직도 염두도 못 내고 있다」, 『중앙신문』, 1945. 11. 28.; 「김장은 어떠한가, 다섯 식구에 천오백 원, 남대문시장의 현시세」, 『신조선보』, 1945. 11. 28.

31 「식염 배급 전매부의 책임」, 『공업신문』, 1946. 4. 3.; Office of Administration (1946), p. 89.

32 류창호(2021), 「전시체제기 조선 염업의 공업화 과정과 일본 독점자본의 침투」, 『한국학연구』 63, 한국학중앙연구원, pp. 371-372.

[표 1]에서 볼 수 있듯이, 주요 천일염전은 해방 이후 38선을 기준으로 각 지역의 관영염전으로 편입되었다. 경기도에 있는 주안염전, 남동염전, 군자염전, 인천염전, 소래염전, 연백염전은 미군정 전매국이, 평안남도에 있는 광량만염전, 덕동염전, 귀성염전과 평안북도에 있는 남시염전은 북조선 당국이 담당하게 되었다.³³ 7,116정보의 총면적 중 2,951.5정보(41.5%)는 남한의 관영염전으로, 나머지 4,164.5정보(58.5%)는 북한의 관영염전이 된 것이다. 해방 이후 천일염전이 분할된 상황에서, 미군정은 소금 생산에 있어 북한이 남한에 비해 3배 유리하다고 평가했다. 1944년 기준으로, 38선 이북에 있는 염전 생산량이 이남의 염전 생산량에 비해 77% 높으나 남한 인구가 북한 인구의 2배에 가깝다는 것이 미군정의 논리였다.³⁴ 이 계산에서 사용된 염전 생산량과 인구수가 정확한 것인지 따져봐야 하지만, 무엇보다도 1944년 통계에 의지하기에는 해방 이후 소금 수급 상황이 급변했다는 점을 고려해야 한다. 38선 남북 분단, 귀환자로 인한 인구 변동, 중국산 소금 공식 수입 중단 등의 요인에 의해 소금 수입 경로와 배급 계획에 중대한 변화가 일어났다.

1945년 전후로 각 천일염전의 소유권 및 운영권을 가진 주체가 정확히 누구였으며 이것이 어떻게 관영염전으로 탈바꿈했는지는 앞으로 더 연구되어야 할 문제이다. 티녹은 대일본염업주식회사가 청천염전을 소유했으며 조선염업주식회사(朝鮮鹽業株式會社: Chosen Salt Company)가 인천염전을 운영했다가 1942년에 조선총독부에 운영권을 넘겼다고 서술했으나, 소래염전에 관해서는 별다른 운영 주체를 언급하지 않았다. 소래염전은 조선총독부가 건설·운영한 관영염전이었으나 1943년에 조선제염공업주식회사(朝鮮製

33 38선 이북의 경우, 상업성이 염전을 관리했다. 해방 직후 북한의 염업에 관해서는 후속 연구에서 구체적으로 다루겠다.

34 L. C. Turnock (1947), "A Study of South Korea's Salt Problem and Projects", NA II, Record Group 407 "Records of the Adjutant General's Office, 1905-1981" (이하 RG 407), Entry NM-3 368-B, Box 2090, pp. 25-26.

[표 1] 해방 직후 관영염전

연번	행정구역	염전	준공 연월	면적(점유율)
1	경기도	주안염전(朱安鹽田) Juan Saltern	1907.8~1919.3	212정보(3.0%)
2	경기도	남동염전(南洞鹽田) Namdong Saltern	1921.5	300정보(4.2%)
3	경기도	군자염전(君子鹽田) Kunja Saltern	1925.3	603정보(8.5%)
4	경기도	인천염전(仁川鹽田) Inchon Saltern	1931.1	37.5정보(0.5%)
5	경기도	소래염전(蘇萊鹽田) Sorai Saltern	1935.12~1937.6	549정보(7.7%)
6	경기도	연백염전(延白鹽田) Yonbaek Saltern	1942.9	1,250정보(17.6%)
7	충청남도	서산염전(瑞山鹽田) Sosan Saltern	1947~	-
8	평안남도	광량만염전(廣梁灣鹽田) Kwangyangman Saltern	1909.11~1914.3	775정보(10.9%)
9	평안남도	덕동염전(德洞鹽田) Doktong Saltern	1919.3~1920.12	224.5정보(3.1%)
10	평안남도	귀성염전(貴城鹽田) Kwisong Saltern	1921~1940	1,535정보(21.6%)
11	평안북도	남시염전(南市鹽田) Namsi Saltern	1924~1937	483정보(6.8%)
12	평안남도	청천염전(淸川鹽田) Chongchong Saltern	1940~	1,147정보(16.1%)

출처: 류창호(2020), pp. 180-186, 193; L. C. Turnock (1947), pp. 22-23; 대한염업조합 연합회(1957), 첨부통계 p. 2; 필자가 세 문헌을 종합하여 표를 작성했다.

참고: 각 염전의 준공 연월과 면적은 자료마다 다르며, 본 연구는 류창호의 논문에서 나온 준공 연월을, 터녹의 보고서에서 나온 면적을 따랐다. 각 염전의 준공 연월은 그 염전 안에서 첫 번째로 완공된 구(區)의 준공 연월과 마지막으로 완공된 구의 준공 연월을 표시한 것이다. 서산염전과 청천염전의 경우 공사가 진행 중이었다. 연백염전은 일제강점기 당시 “해남염전”(海南鹽田)으로 불렸으나, 해방 직후 혼용되다가 남한에서 “연백염전”으로 정착되었다. 각 염전의 영문 명칭은 터녹의 보고서에서 나온 표기를 따랐다.

鹽工業株式會社)에 양도되었다.³⁵ 일제강점기 민영 천일염전이 해방 이후에 모두 관영염전이 되지 않았으며, 그 대표적인 사례로 줄포염전(곰소염전)이 있다. 남산화학공업주식회사(南鮮化學工業株式會社)가 1940년대에 조선총독부로부터 300정보의 천일염전 건설을 허가받고 전라북도 줄포에서 공사했으나, 줄포염전은 해방 이후에 민영염전으로 편입되었다.³⁶

일반적으로 해방 직후 미군정 혹은 대한민국 정부가 염전개발을 민간에 개방했다고 인식되나, 실제로 이 시기에 미군정과 대한민국 정부는 민간 천일염전 개발을 허용하는 법령을 공포한 적이 없다. 1942년에 제정된 「조선염전매령」(朝鮮鹽專賣令)과 「조선염전매령 시행규칙」은 해방 이후 일반고시 제2호에 근거하여 유지되었으며, 1956년에 「염전매법」과 「염전매법 시행령」이 제정되기 전까지 이를 대체하는 법령은 없었다.³⁷ 1950년에 「민제천일염제조시설보조금교부규칙」(民製天日製鹽施設補助金交付規則)이 제정되기는 했으나, 이는 기존에 허가받은 민간 염 제조자에게 지급하는 보조금을 규정했을 뿐이다.³⁸ 따라서 해방 직후 민간 천일염전 개발을 허용하는 법적 근거는 아이러니하게도 일제 법령이었다. 「조선염전매령 시행규칙」 제2조에서 염 및 함수 제조자는 "신청서를 전매국장에게 제출하여 그 허가를 받아야 한다"라고 규정하며 신청서에 들어가야 할 9가지 사항을 제시했고, 이러한 절차는 해방 직후 민간 천일염 제조 허가 과정에서 실행되었다.³⁹ 해방 이후 한국인들이 처음으로 민간 천일염전을 축조할 수 있었던 배경은 법이 개정되었기 때문이 아니라, 법은 그대로 유지된 채 상황이 바뀌었기 때문이었다. 일본 대기업을 물러난 상태에서, 기존 절차에 따라 천일염 제조 허가

35 류창호(2024), p. 28.

36 류창호(2020), p. 194; 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 2.

37 전매청(1981), p. 625.

38 전매청(1981), pp. 619-620.

39 1947년 구립제2계염조합의 천일염제조허가 신청서와 사업계획설명서에서 신청서를 전매국장에게 제출하여 허가받았다는 점과 신청서 항목을 준수했다는 점을 확인할 수 있다[전매청(1981), p. 587; 최성환(2012), pp. 192-194].

신청서를 작성하고 허가받을 수 있는 기회가 드디어 한국인들에게 찾아온 것이다.

3. 해방 직후 남한의 소금 수급 실태

미국 측 통계자료를 종합하면, 해방 직후 남한의 소금 공급량과 배급량은 [표 2]와 같다. 공급량의 경우, 1946년도에 9만 9,866.4톤, 1947년도에 21만 1,031.3톤, 1948년도에 19만 4,475톤, 1949년도에 34만 5,355.1톤을 기록했다.⁴⁰ 1946년도에는 국내 생산량이 전체 공급량의 81.5%였으나, 1947년도부터 민간물자계획에 따라 수원(受援) 받은 소금의 양이 전년도에 비해 7배 이상 증가하고 그 이후에도 상당한 수준을 유지하게 되면서 원조가 전체 공급량의 45~62% 정도를 차지했다. 1949년도에는 국내 생산량이 전년도에 비해 2배 이상 증가하면서 공급량과 배급량이 전체적으로 늘어났다. 배급량의 경우, 1947년도에 11만 9,375톤, 1948년도에 20만 2,698톤, 1949년도에 28만 4,230톤 정도를 기록했다. 전매국은 가정, 농수산업, 공업, 기타 등 4가지 용도로 분류하여 소금을 배급했으며, 이 중에서 가정 용도로 배급된 양이 압도적으로 많았다. 1948~1949년도에는 가정 용도 배급량이

40 본 연구에서 연도를 대한염업조합연합회의 기준에 따라 당년 4월부터 익년 3월까지로 설정했다. 예를 들어, 1946년도는 1946년 4월부터 1947년 3월까지를 의미한다. 대한염업조합연합회에서는 1946년부터 1953년까지 한 해의 소금 생산고를 당년 4월부터 익년 3월까지 생산된 양으로 책정했다. 이러한 계산 방법은 1954년을 기점으로 바뀌어, 1955년부터는 한 해의 소금 생산고를 1월부터 12월까지 생산된 양으로 설정했다[대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 pp. 7-13]. 대한염업조합연합회가 통상 겨울철에 쉬고 4월부터 생산을 시작하는 천일염전의 주기를 고려해서 연도를 이처럼 책정했을 수도 있으나, 당시 법정 회계연도에 따라 정했을 수도 있다. 미군정 시기에 회계연도는 당년 4월부터 익년 3월까지였으며, 1950년대 중반에 여러 차례의 조정을 거쳐 1957회계연도부터 1월부터 12월까지의 기간으로 정착했다[김수향(2023), 「이승만 정부의 식량유통정책 연구」, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문, p. 17].

[표 2] 남한의 1946~1949년도 소금 공급량과 배급량

항목	1946년도	1947년도	1948년도	1949년도
① 관영염전	77,110,000 (77.2%)	65,323,000 (31.0%)	88,638,000 (45.6%)	164,455,000 (47.6%)
② 민영염전	4,290,000 (4.3%)	4,986,000 (2.4%)	1,077,000 (0.6%)	25,698,000 (7.4%)
생산량(A)	81,400,000 (81.5%)	70,309,000 (33.4%)	89,715,000 (46.2%)	190,153,000 (55.0%)
① 민간물자계획	16,987,500 (17.0%)	131,368,000 (62.2%)	104,516,800 (53.7%)	154,999,000 (44.9%)
② 민간무역	1,478,900 (1.5%)	9,354,300 (4.4%)	243,200 (0.1%)	203,100 (0.1%)
수입량(B)	18,466,400 (18.5%)	140,722,300 (66.6%)	104,760,000 (53.8%)	155,202,100 (45.0%)
공급량(A+B)	99,866,400 (100%)	211,031,300 (100%)	194,475,000 (100%)	345,355,100 (100%)
① 가정 용도	-	86,183,000 (72.2%)	179,902,796 (88.7%)	251,385,067 (88.4%)
② 농수산업 용도	-	16,468,037 (13.8%)	12,906,000 (6.4%)	17,500,680 (6.2%)
③ 공업 용도	-	9,096,284 (7.6%)	5,910,646 (2.9%)	4,698,690 (1.7%)
④ 기타 용도	-	7,627,798 (6.4%)	3,978,395 (2.0%)	10,645,781 (3.7%)
배급량	-	119,375,119 (100%)	202,697,837 (100%)	284,230,218 (100%)

출처: National Economic Board, USAMGIK (1947-1948), "South Korean Interim Government Activities", NA II, RG 319, Entry NM3 82, Box 3214-3216, No. 27-34; Civil Affairs Section, USAFIK (1948), "Republic of Korea Economic Summation", NA II, RG 319, Entry NM3 82, Box 1039, No. 35-36; Statistics Section, ECA Mission to Korea (1949-1950), "Republic of Korea Statistical Summation", NA II, Record Group 469 "Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942-1963" (이하 RG 469), Entry UD 83, 국사편찬위원회 전자자료관, No. 1-16; 필자가 세 문헌을 종합하여 표를 작성했으며, 출처 쪽수는 부록에 수록했다.

참고: 단위는 킬로그램이다. 각주 40번에서 언급했듯이, 연도는 당년 4월부터 익년 3월까지로 설정했다. 소금을 운반하는 데 시간이 걸렸고 또 전미국에서 소금을 비축했기 때문에, 생산된 소금이 바로 그 연도에 소비된 것은 아니다. 1947년도 가정용도 배급량은 1948년 1~3월 가정용 장유 배급량과 1947년 김장 배급량만 합산한 것이기 때문에, 이를 고려하며 1947년도 전체 배급량을 파악 한다. 1947년도 가정용 기본 배급량과 1946년도 배급량은 확인할 수 없었다. 자세한 수치는 부록에 수록했다.

전체 배급량의 88%에 달했다.

구체적으로 살펴보자면, 해방 직후 남한의 소금 공급은 크게 국내 소금 생산과 외국산 소금 수입으로 나눌 수 있다. 국내 소금 생산은 다시 관영염전 생산과 민영염전 생산으로 구분할 수 있다. 1946년도에 관영염전에서 7만 7,110톤, 민영염전에서 4,290톤의 소금을 생산했다. 1947년도에는 관영염전 생산량 6만 5,325톤과 민영염전 생산량 4,986톤을, 1948년도에는 관영염전 생산량 8만 8,638톤과 민영염전 생산량 1,077톤을 기록했다. 1949년도에 생산량이 급증하기 전까지 1946~1948년도에 민영염전은 전체 생산량의 10%도 차지하지 못했다. 1946~1948년도 주요 국내 소금 생산지는 관영염전이었고, 미군정 역시 관영염전 생산을 재개해 소금 공급을 정상화하고자 했다.

1946~1948년도 민영염전의 열세 현상은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 먼저, 미군정이 점령 당시 민영염전의 생산량을 정확하게 파악하지 못했을 수도 있다. 대한염업조합연합회의 통계에서 관영염전 생산량은 미군정이 제시한 수치와 거의 같으나, 민영염전에 관해서는 1946년도 6,568톤, 1947년도 6,248톤, 1948년도 1,319톤을 생산했다고 기록했다.⁴¹ 이처럼 미군정과 대한염업조합연합회의 민영염전 생산량 간 차이가 발생하는 이유가 두 조직의 통계 작성 과정 차이로부터 비롯했을 수도 있다. 미군정의 통계는 중앙의 전매국으로부터 받은 민영염전 생산량 총합 수치를 그대로 활용한 것이나, 대한염업조합연합회의 통계는 각 지역의 전매국 관서에서 수납받은 민영염전의 소금 수량을 개별적으로 제시하며 합산한 것이다. 미군정 통계의 경우, 수치가 여러 작성자를 거치며 재구성 및 수정되었을 가능성이 크다.

아울러, 미군정이 민간에서 생산하는 모든 종류의 소금을 고려하지 못했을 수도 있다. [표 3]에서 확인할 수 있듯이, 당시 민간에서 생산된 소금

— www.kci.go.kr

41 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 6.

[표 3] 남한 민영염전의 1946~1949년도 소금 종류별 생산량

연도	천일염	제제염	전오염	합계
1946	39.72 (0.6%)	2,885.92 (43.9%)	3,642.60 (55.5%)	6,568.24 (100%)
1947	112.42 (1.8%)	1,776.20 (28.4%)	4,359.19 (69.8%)	6,247.81 (100%)
1948	197.91 (15.0%)	1,084.12 (82.2%)	36.88 (2.8%)	1,318.91 (100%)
1949	8,143.80 (31.6%)	2,754.90 (10.7%)	14,901.30 (57.7%)	25,800.00 (100%)

출처: 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 8.

참고: 단위는 톤이다. 위의 수치는 민영염전이 전매국에 수납한 양이기 때문에, 민영염전이 실제로 생산한 양은 이보다 많을 수 있다. 각주 12번에서 언급했듯이, 천일염은 태양과 바람만으로 바닷물을 증발시켜 만든 소금, 제제염은 정제된 소금을 바닷물과 혼합하여 다시 결정화시킨 것, 전오염은 태양열로 수분을 증발시킨 함수를 끓여 만든 소금을 뜻한다.

의 경우 천일염보다는 제제염과 전오염이 주를 이루었다. 특히, 1946, 1947, 1949년도에는 전오염이 민영염전 생산량의 55% 이상을 차지했다. 전통적 제염 방식인 전오염 생산이 20세기 전반에 축소되는 경향이었으나, 전오염 업자들은 미군정 시기에도 활동했다. 1947년 6월에 전오염 업자대표들은 높은 제염 비용과 낮은 소금 공정가격에 대해 항의하는 진정서를 주한미군사령관 하지(John R. Hodge)와 미군정 민정장관 안재홍에게 제출하기도 했다.⁴² 1948년 3월에 『조선일보』는 “현재 남조선의 관영염전은 (...) 약 7만 톤 정도를 생산하였을 뿐으로 수요량 년 20여 만 톤은 과거 2년 동안 수입된 외국염 약 15만 톤과 민간 전호염[전오염] 약 10만 톤으로 보충된 것”이라고 보도했다.⁴³ 이 수치가 정확하다고 확신할 수는 없으나, 관영염전 생산량과 외국산 소금 수입량이 다른 자료와 어느 정도 일관성을 보이는 점을 고려하면, 공식 통계에서는 제대로 잡히지 않았으나 당시 실제로 유통되었던 전오염이 상당했을 수도 있다.

미군정은 생산만으로 부족한 소금을 수입했다. 외국산 소금 수입은 크

42 「소금 증산대책 업자대표 진정」, 『조선일보』, 1947. 6. 8.

43 「염 자급에 기대, 36개소에 염전을 축조」, 『조선일보』, 1948. 3. 26.

게 민간물자계획과 민간무역으로 나눌 수 있다. 1946년도에 민간물자계획으로 들어온 소금은 1만 6,987.5톤, 민간무역으로 돌아온 소금은 1,478.9톤에 달했다. 1947년도에는 민간물자계획 수입량 13만 1,368톤과 민간무역 수입량 9,354.3톤, 1948년도에는 민간물자계획 수입량 10만 4,516.8톤과 민간무역 수입량 243.2톤을 기록했다. 민간무역량은 미미했으며, 수입 대부분은 민간물자계획에 따른 원조였다. 민간물자계획은 미군이 남한에서 부족한 물자를 수입하여 공급하는 정책이었으며, 주로 GARIOA 자금으로 운영되었다. 미군정은 민간물자계획을 통해 소금을 비롯한 생필품을 조달하여 보급했다.⁴⁴ 미군정의 민간물자 보급계획은 미국 정부의 승인을 거쳐 1947년부터 본격적으로 추진되었는데,⁴⁵ 소금 입하량 또한 1947년부터 많아지며 1947~1948년도에는 국내 생산량을 능가했다.

일제강점기 당시 한반도로 수입된 소금의 원산지는 대부분 중국이었으나, 해방 이후 큰 변화를 겪었다.⁴⁶ 해방 이후 중국으로부터의 공식 소금 수입 경로가 차단되었고,⁴⁷ 미군정은 유럽, 미국 등 새로운 지역으로부터 소금을 원조받았다. 특히, 미국산 소금은 남한 언론에서 종종 보도되었다. 일례로, 1947년 말 김장철에 경인 지방을 우선으로 미국산 소금을 대량 배급했다.⁴⁸ 그러나 다음 해 초 장유(간장)철이 되었을 때 미국산 소금을 가정에서 사용하는 데 “주의할 점”이 추가로 보도되었다.⁴⁹ 미국에서 생산되는 암

44 김점숙(1996), p. 103; G-2 Historical Section (1948), “History of USAMGIK Services of Civilian Supply”, NA II, RG 554, Series “USAFIK: XXIV Corps, G-2 Historical Section, 1945-1948”, 국립중앙도서관 디지털 컬렉션, pp. 64-65.

45 김점숙(1996), pp. 103-104, 119.

46 터녹의 보고서에 따르면, 1930~1945년에 한반도로 수입된 소금의 원산지는 주로 중국 산둥성(Shantung Manchuria), 광둥성(Kwantung Manchuria), 청도(Tsingtao Manchuria), 그리고 대만(Formosa Island)이었다. 1946년에는 이 네 지역으로부터 모두 소금을 공식 수입하지 않았다[L. C. Turnock (1947), p. 12].

47 「소금값도 인상」, 『경향신문』, 1946. 12. 4.

48 「김장」, 『동아일보』, 1947. 11. 9.

49 「배급 중인 암염 사용에 주의할 점」, 『경향신문』, 1948. 3. 9.

염은 한반도에서 생산되는 천일염에 비해 두 배로 짜기 때문에 주의해야 한다는 내용이었다. 이에 대해서 전매국은 “천일염 한 되를 쓰게 될 경우에는 미국 암염 반 되로 넉넉하다”라는 논리를 내세워 소금 부족 상황을 해결 할 방법으로 미국산 소금의 유용성을 강조하기도 했다.⁵⁰

중국으로부터의 공식 수입이 끊겼더라도, 중국 상인들의 소금 밀수는 성행했다.⁵¹ 중국 상인들은 특히 중국산 소금을 한국산 홍삼과 교환하기를 원했으며,⁵² 한국의 김장과 장유 양조 시기에 소금 수요가 급증할 것을 예상하여 이에 맞추어 소금을 팔아 차익을 얻고자 했다. 소금 밀수업자가 발각되어 처벌받는 사건들이 당대 언론에 심심치 않게 등장했으나,⁵³ 감시망을 피한 소금 밀수와 암거래는 실제로 많았을 것으로 추정된다. 이처럼 밀수입된 소금은 미군정의 소금 수입량 통계에 반영되지 않았다.

미군정은 제한된 양의 소금을 적절하게 할당하여 수급 균형을 안정적으로 유지하고자 했다. [표 4]에서 미군정이 본격적으로 소금 배급량 수치를 수집하고 정리한 1948년도부터 봤을 때, 가정 용도가 전체 배급량 중에서 88%, 농수산업 용도는 6%, 공업 용도는 1~2%, 기타 용도는 2~3%를 차지했다. 특히, 봄 장유철과 가을 김장철에 집중적으로 일반가정에 소금이 보급되었으며, 농수산업에서는 어업, 공업에서는 장유 제조에 배급이 집중되었다. 이러한 배급량은 미군정이 예측한 수요량에 훨씬 못 미쳤다. 터녹과 중앙경제위원회는 1947년도 예상 수요량을 29만 6,582톤으로 산정했고 해가 갈수록 남한 인구 증가에 따라 소금 수요량도 늘어날 것으로 평가했

50 「미제 암염 사용법 전매국에서 지도」, 『동아일보』, 1948. 3. 9.

51 화상(華商) 네트워크를 통한 소금 밀수는 이미 개항기 때부터 찾아볼 수 있다. 이와 관련하여, 류창호의 논문(2020)에서 자세한 내용을 확인할 수 있다.

52 「소금 속속 입하」, 『조선일보』, 1947. 4. 17.; 차철욱(1998), 「미군정기 민간무역정책과 무역업자의 활동」, 『문화전통논집』 2, 경성대학교 한국학연구소, pp. 14-15; 양정필(2022), 「해방 이후 1950년대 홍삼 수출 연구」, 『사학연구』 148, 한국사학회, pp. 226-227.

53 「소금과 백주 밀수범 중국인을 체포 취조」, 『경향신문』, 1946. 12. 20.; 「27만 근 밀수입 모리」, 『조선일보』, 1947. 8. 29.

[표 4] 전미국의 1947~1949년도 용도별 소금 배급량

용도	1947년도	1948년도	1949년도
① 기본	-	32,178,801 (15.9%)	39,642,405 (13.9%)
② 장유(醬油)	25,669,000 (21.5%)	65,296,838 (32.2%)	121,766,536 (42.8%)
③ 김장	60,514,000 (50.7%)	82,427,157 (40.6%)	89,976,126 (31.7%)
가정(A)	86,183,000 (72.2%)	179,902,796 (88.7%)	251,385,067 (88.4%)
① 제혁(製革)	322,442 (0.3%)	202,800 (0.1%)	165,820 (0.1%)
② 사료	189,180 (0.2%)	134,820 (0.1%)	82,200 (0.0%)
③ 선종(選種)	1,000,980 (0.8%)	14,160 (0.0%)	21,300 (0.0%)
④ 어분 제조	6,000 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
⑤ 어업	14,949,435 (12.5%)	12,554,220 (6.2%)	17,231,360 (6.1%)
농수산업(B)	16,468,037 (13.8%)	12,906,000 (6.4%)	17,500,680 (6.2%)
① 장유 제조	6,542,770 (5.5%)	3,935,866 (1.9%)	3,173,860 (1.1%)
② 염장(鹽藏)	1,179,170 (1.0%)	645,000 (0.3%)	736,500 (0.3%)
③ 제면(製麵)	574,927 (0.5%)	319,980 (0.2%)	302,790 (0.1%)
④ 도자기 제조	11,940 (0.0%)	9,600 (0.0%)	4,740 (0.0%)
⑤ 화학공업	706,837 (0.6%)	967,500 (0.5%)	348,560 (0.1%)
⑥ 비누 제조	80,640 (0.0%)	32,700 (0.0%)	132,240 (0.1%)
공업(C)	9,096,284 (7.6%)	5,910,646 (2.9%)	4,698,690 (1.7%)
기타(D)	7,627,798 (6.4%)	3,978,395 (2.0%)	10,645,781 (3.7%)
총합(A+B+C+D)	119,375,119 (100.0%)	202,697,837 (100.0%)	284,230,218 (100.0%)

출처: National Economic Board (1947-1948), No. 27-34; Civil Affairs Section (1948), No. 35-36; Statistics Section (1949-1950), No. 1-15; 필자가 세 문헌을 종합하여 표를 작성했으며, 출처 쪽수는 부록에 수록했다.

참고: 단위는 킬로그램이다. 1947년도 가정 용도 배급량은 1948년 1~3월 장유 배급량과 1947년 김장 배급량만 합산한 것이며, 1947년도 기본 배급량은 확인할 수 없었다. 기타 용도는 호텔, 레스토랑, 경찰과 경비대 구내식당 등 가정 이외의 소규모 용도에 해당한다. 비중이 0.045% 미만 시 "0.0%"로 표기했으며, 자세한 수치는 부록에 수록했다.

다.⁵⁴ 그러나 1947~1949년도 중 단 한 번도 배급량이 1947년도 예상 수요량을 넘지 못했다.

미군정이 확보한 소금 대부분을 일반가정에 배급했으나, 각 가정에 할당된 소금의 양은 사실 턱없이 부족했다. 1947년도 예상 수요량에서 기본 배급량을 1인당 3.6kg, 장유 배급량을 1인당 2.7kg, 음식 절임용 배급량을 1인당 3.9kg로 잡았으나, 1930~1946년 평균 1인당 소금 소비량 “21kg”을 고려하면 매우 보수적으로 계산한 것이었다.⁵⁵ 나아가서, 이 1인당 배급량은 1940~1941년 일본인들의 기준을 참고하여 작성되었기 때문에 한국인들의 식습관, 특히 김장 문화를 충분히 고려하지 않았다. 실제로 1948년도 배급 통계를 확인하면, 전매국은 산정 기준을 변경하여 가정에 1인당 0.3kg 기본 배급 소금, 2.7kg 장유용 소금, 5.6kg 김장용 소금을 보급하는 것을 목표로 삼았다.⁵⁶ 1인당 전체 배급량을 줄였을 뿐만 아니라, “음식 절임용” 항목을 “김장”으로 바꾸고 이 할당량을 크게 늘렸다. 김장용 소금 확보는 당시 전매국에 중대한 사안이었다. 김장 재료를 확보할 수 있는가의 문제는 당대 신문 기사에서 흔히 등장했으며, “김장용 소금은 어떠한 사정을 돌파하여서라도 최저한의 수량은 확보해야겠다는 각오”를 선언하는 전매국의 모습을 곧잘 발견할 수 있었다.⁵⁷

정리하면, 미군정 전매국은 관영염전 생산을 재개해 소금 생산고를 회복하고자 했으며 부족한 소금은 민간물자계획의 원조물자로 충당하고자 했다. 그러나 남한 내 소금 공급은 수요를 따라가지 못했으며, 결국 전매국은 선택적으로 소금을 보급할 수밖에 없었다. 전매국은 일반가정에 소금을

54 L. C. Turnock (1947), pp. 18-19; National Economic Board, USAMGIK (1947), “A Survey of South Korea’s Salt Production”, NA II, RG 319, Entry NM3 82, Box 27, pp. 8-9.

55 L. C. Turnock (1947), p. 18; National Economic Board (1947), p. 8.

56 National Economic Board (1947-1948), No. 34, p. 93.

57 「김장 준비는 급박」, 『경향신문』, 1947. 10. 2.; 「금년 김장 배추 한 폭에 이십원, 소금과 독이 걱정」, 『동아일보』, 1947. 10. 26.; 「김장」, 『동아일보』, 1947. 11. 9.

배급하는 것을 우선시켰으며, 특히 연말에 급증하는 김장용 소금 수요를 맞추기 위해 국내산과 외국산 소금을 모두 동원했다.

4. 군자염전과 소래염전의 역할과 위상

이러한 소금 수급 실태 속에서 미군정은 소금 증산의 필요성을 체감했고, 소금 증산 방안을 모색하는 과정에서 군자염전과 소래염전의 중요성은 두드러졌다. 터녹의 보고서에 따르면, 남한 내 염전 중 생산량이 많고 면적이 넓은 3대 염전은 연백염전, 군자염전, 소래염전이였다.⁵⁸ 연백염전이 가장 최근에 준공되어서 1947년 당시 숙전(熟田)이 되지 않았다는 점을 고려하면, 군자염전과 소래염전은 미군정 시기에 꾸준히 다량의 소금을 생산한 중요한 공급원이라고 할 수 있다. 특히, 소래염전은 귀성염전과 함께 한반도에서 최초로 전력을 이용한 염전이었으며 향후 고지식(高地式) 염전이 확산하는 데 이바지했다.⁵⁹ 여기에서 고지식 염전이란 해수면보다 지반이 높은 염전으로, 전기 펌프를 이용해 해수를 끌어 올려야 했다. 이는 해수면보다 지반이 낮아 중력에 의해 저절로 해수가 유입되는 저지식(低地式) 염전과 대비되었다. 전기 펌프가 필요한데도 고지식 염전을 선호한 이유는 저지식 염전의 경우처럼 태풍 등 자연재해로 해수가 흘러넘쳐 기존에 고도로 농축된 함수(鹹水)가 손실될 위험성이 낮았기 때문이다.⁶⁰

터녹은 1954~1955년 기준으로 남한이 소금을 자급자족할 수준에 도달하기 위해서는 당시 축조 중인 서산염전 외에도 1만 4,006에이커(대략 5,715정보)의 염전을 새로 만들어야 한다고 주장했다. 서해안에 해당 면적의 염전을 충분히 축조할 수 있다고 봤고, 특히 소래염전에서 480.65에이커

58 L. C. Turnock (1947), p. 38.

59 류창호(2024), p. 22.

60 L. C. Turnock (1947), p. 29.

[표 5] 남한 관영염전과 민영염전의 1946~1956년도 생산량

연도	관영염전 생산량	민영염전 생산량	생산량 총합
1946	77,116 (92.2%)	6,569 (7.8%)	83,685 (100%)
1947	65,321 (91.3%)	6,248 (8.7%)	71,569 (100%)
1948	88,639 (98.5%)	1,319 (1.5%)	89,958 (100%)
1949	164,455 (86.4%)	25,800 (13.6%)	190,255 (100%)
1950	158,494 (90.5%)	16,727 (9.5%)	175,221 (100%)
1951	61,597 (73.6%)	22,085 (26.4%)	83,682 (100%)
1952	141,052 (69.5%)	62,045 (30.5%)	203,097 (100%)
1953	98,515 (50.8%)	95,298 (49.5%)	193,813 (100%)
1954	94,180 (52.8%)	84,145 (47.2%)	178,325 (100%)
1955	112,643 (31.8%)	241,456 (68.2%)	354,099 (100%)
1956	61,614 (31.3%)	135,326 (68.7%)	196,940 (100%)

출처: 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 6.

참고: 단위는 톤이다. 각주 40번에서 언급했듯이, 대한염업조합연합회는 1954년을 기준으로 생산 연도 기준을 바꾸었다.

(대략 196정보), 군자염전에서 271.95에이커(약 111정보)를 증축할 수 있다고 평가했다.⁶¹ 그러나 소래염전과 군자염전의 증축은 실행되지 않았고, 최소한 1956년까지 소래염전과 군자염전의 면적은 변동하지 않았다.⁶² 오히려 1950년대 남한 염업 정책은 대규모 관영염전 축조와는 다른 방향으로 나아가게 되었다.

1950년대에 남한 관영염전 면적이 감소하게 되었다. 주안염전, 남동염전, 군자염전, 인천염전, 소래염전 모두 증축이 이루어지지 않고 해방 직후의 면적 그대로를 유지했다. 그리고 555정보 면적으로 예상되었던 서산염전은 1949년에 233정보 면적으로 준공되었다.⁶³ 아울러, 1,200정보 이상 면

61 L. C. Turnock (1947), p. 39.

62 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 2.

63 L. C. Turnock (1947), p. 23; 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 2.

[표 6] 남한 관영염전의 1946~1956년도 개별 생산량

연도	주안염전	남동염전	군자염전	인천염전	소래염전	연백염전	서산염전
1946	9,273 (12.0%)	14,169 (18.4%)	23,885 (31.0%)	934 (1.2%)	22,489 (29.2%)	6,366 (8.2%)	-
1947	7,118 (10.9%)	11,605 (17.8%)	20,203 (30.9%)	1,212 (1.9%)	13,412 (20.5%)	11,771 (18.0%)	-
1948	11,616 (13.1%)	16,753 (18.9%)	32,650 (36.8%)	1,855 (2.1%)	19,511 (22.0%)	6,254 (7.1%)	-
1949	18,702 (11.4%)	27,505 (16.7%)	49,264 (30.0%)	2,433 (1.5%)	31,580 (19.2%)	34,813 (21.2%)	108 (0.0%)
1950	18,207 (11.5%)	19,306 (12.2%)	33,311 (21.1%)	1,834 (1.2%)	24,934 (15.8%)	59,161 (37.4%)	1,241 (0.8%)
1951	11,513 (18.7%)	16,447 (26.7%)	29,463 (47.8%)	1,550 (2.5%)	1,755 (2.9%)	-	869 (1.4%)
1952	19,359 (13.7%)	28,930 (20.5%)	51,889 (36.8%)	2,886 (2.1%)	33,422 (23.7%)	-	4,566 (3.2%)
1953	13,901 (14.2%)	20,669 (21.1%)	35,682 (36.4%)	1,301 (1.3%)	23,420 (23.9%)	-	2,992 (3.1%)
1954	18,233 (18.4%)	18,558 (18.7%)	34,327 (34.6%)	1,728 (1.7%)	21,879 (22.1%)	-	4,455 (4.5%)
1955	14,779 (13.1%)	23,421 (20.8%)	39,762 (35.3%)	1,983 (1.7%)	25,658 (22.8%)	-	7,090 (6.3%)
1956	8,473 (13.8%)	11,303 (18.3%)	24,140 (39.2%)	987 (1.6%)	13,600 (22.1%)	-	3,111 (5.0%)

출처: 대한염업조합연합회(1957), 첨부통계 p. 6.

참고: 단위는 톤이다. 자료에 표기된 수치 그대로 가져왔으며, 총합이 [표 5]의 관영염전 생산량과 다소 오차가 있다. 1947년도 염전별 생산량의 경우, 미군정 통계자료에서 나오는 수치와 거의 같다[National Economic Board (1947-1948), No. 34, p. 94].

적의 연백염전이 6·25전쟁 이후 북한 영토로 편입되었다. 연백염전의 손실은 남한 정부에 큰 경각심을 불러일으켰고, 남한 정부는 관영염전보다 민영염전 생산을 늘림으로써 소금 공급의 공백을 채우고자 했다. [표 5]에서 볼

수 있듯이, 민영염전 생산량이 점차 늘어 1955년도를 기점으로 관영염전 생산량을 추월했다. 1952년에 전매 당국은 「염 증산 5개년 계획」을 발표해 5년 후 36만 톤 생산 목표를 선포했는데,⁶⁴ 계획 시행 3년 만에 생산 목표량에 근접했다는 점을 확인할 수 있다.

연백염전이 이북으로 편입된 이후로 군자염전과 소래염전의 역할은 더 중요해졌다. [표 6]에서 볼 수 있듯이, 1952년도부터 1956년도까지 군자염전, 소래염전, 남동염전, 주안염전, 서산염전, 인천염전 순으로 소금 생산량이 많았다. 이 시기에 군자염전과 소래염전의 생산량은 매 연도 남한 관영염전 총생산량의 60% 내외를 차지했다.

종합하면, 1950년대 초중반에 군자염전과 소래염전은 증축되지 않았으나 관영염전 총생산량의 60%를 공급함으로써 한국 내 소금 수급 안정화에 이바지했다. 이처럼 1950년대에 한국 정부가 소금 자급자족 정책을 추진할 수 있었던 배경에는 해방 이후 분열되었던 전매국 조직과 염전 시설이 재 정비되고 재가동되었기 때문이다. 1950년대 소금 생산량 급증의 결정적인 요소는 민영염전의 신축이라고 할 수 있으나, 군자염전과 소래염전을 비롯한 관영염전의 지속적인 운영은 1940년대 후반과 1950년대 초중반의 남한 염업 복구와 증산에 필수적인 요소였다.

5. 나가며

본 연구는 1945~1948년 미군정의 수급 정책을 검토하여 다음 두 가지 지점을 규명하고자 했다. 먼저, 조선총독부 전매 조직과 염전이 해방 이후 어떻게 이관되었는지 살펴보았다. 38선 이남 지역을 점령 통치하게 된 미군은 조선총독부 전매국을 보존하기로 선택했다. 일제 전매 법령을 유지했

— www.kci.go.kr

64 「부흥십년론(완)」, 『경향신문』, 1952. 5. 17.

고 조선총독부 전매국의 한국인 관료를 재등용했다. 이러한 조치는 현상 유지와 통치 안정을 우선시한 미군정의 전반적인 기조와 부합했다. 한편, 경기도에 있는 천일염전은 미군정이, 평안도에 있는 천일염전은 북한 당국이 접수했다. 미군정은 주안염전, 남동염전, 군자염전, 인천염전, 소래염전, 연백염전, 서산염전 총 7개를 관영염전으로 지정했으며, 이는 그대로 대한민국 정부의 관영염전이 되었다. 일반적으로 해방 직후 미군정이 염전개발을 민간에 개방했다고 여겨지나, 이 시기에 민간 천일염전 축조를 허용한 법적 근거는 아이러니하게도 일제 법령이었다. 미군정이 유지한 「조선염전매령」과 해방 직후 일본 기업이 물러난 새로운 국면이 서로 맞물리면서 한국인들의 민간 천일염 제조가 가능하게 되었다.

아울러, 본 연구는 미군 점령 당국이 소금 공급 문제에 어떻게 대응했는지 살펴봤다. 한반도 내 천일염전이 분할되고 중국산 소금의 공식 수입 통로가 막히자, 이남 지역의 소금 공급망이 와해했다. 미군정은 소금 부족을 해결하기 위해서 이남 지역의 관영염전 운영을 재개했다. 그리고 민간 물자계획에 따라 GARIOA 재원으로 다른 생필품과 함께 소금을 원조받아, 1947~1948년도에는 소금 수입량이 소금 생산량을 능가하기도 했다. 미군정은 소금 공급 문제를 시급한 사안으로 인식했으며, 1947년에 남한 염업에 관해 대대적인 조사를 벌여 개선 방안을 모색했다. 이러한 미군정의 소금 수급 정책 속에서, 군자염전과 소래염전은 남한 염업 복구와 증산에 있어 중요한 역할을 맡았다. 이 두 관영염전은 1940년대 후반과 1950년대 초 중반에 지속해서 다량의 소금을 생산한 중요한 공급원이었다. 미군정 내부에서 염 증산을 위해 군자염전과 소래염전 증축 가능성이 제기되기도 했으나 실현되지 않았고, 한국 정부는 오히려 민영염전 신축에 집중해 염 증산을 도모했다.

미군정과 한국 정부의 염업 정책과 관련하여 향후 연구 과제가 많이 남겨져 있다. 미군정 전매국의 세부적인 활동과 이에 대한 남한 사회의 반응, 전매국의 소금 가격 조절과 이것이 미군정의 경제 통제 및 세입과 연관

하여 가지는 의미, 정부 수립 이후 전매 당국의 조직과 정책, 6·25전쟁으로 인한 염전 피해와 복구 과정, 「염 증산 5개년 계획」의 수립과 변화 등이 추가로 밝혀져야 한다. 이 외에도, 북한에서는 어떻게 일제강점기 염업 조직과 정책이 유지 혹은 변동되었고 이는 남한의 상황과 어떻게 대비되는지 분석이 필요하다. 이러한 후속 연구를 위해서 다양한 관련 사료 발굴 또한 뒷받침해주어야 할 것이다.

참고문헌

자료

㉠ 국한문 자료

『경향신문』, 『동아일보』, 『조선일보』, 네이버 뉴스 라이브러리.

『공업신문』, 『신조선보』, 『자유신문』, 『중앙신문』, 국립중앙도서관 대한민국 신문 아카이브, 국립중앙도서관 디지털 컬렉션 미군정청관보(1945~1948).

국사편찬위원회 한국사데이터베이스 근현대인물자료.

대한염업조합연합회(1957), 『염전지』.

상공부(1964), 『염백서』.

전매청(1981), 『한국전매사』 2권.

㉡ 영문 자료

Civil Affairs Section, United States Army Forces in Korea (1948), “Republic of Korea Economic Summation”, National Archives II, Record Group 319 “Records of the Army Staff, 1903–2009”, Series “Publication Files, 1950–1951”, Entry NM3 82, NAID 656424, Box 1039, Number 35–36.

G-2 Historical Section, United States Army Forces in Korea (1948), “History of USAMGIK Services of Civilian Supply”, National Archives II, Record Group 554 “Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945–1960”, Series “USAFIK: XXIV Corps, G-2 Historical Section, 1945–1948”, 국립중앙도서관 디지털 컬렉션 URI 주소 CNTS-00053807571.

National Economic Board, United States Army Military Government in Korea (1947), “A Survey of South Korea’s Salt Production”, National Archives II, Record Group

319 "Records of the Army Staff, 1903-2009", Series "Publications Files, 1950-1951", Entry NM3 82, NAID 656424, Box 27.

National Economic Board, United States Army Military Government in Korea (1947-1948), "South Korean Interim Government Activities", National Archives II, Record Group 319 "Records of the Army Staff, 1903-2009", Series "Publication Files, 1950-1951", Entry NM3 82, NAID 656424, Box 3214-3216, Number 27-34.

Office of Administration, United States Army Military Government in Korea (1946), "Manual of Military Government Organization and Function", National Archives II, Record Group 554 "Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1945-1960", Series "USAFIK: XXIV Corps, G-2 Historical Section, 1945-1948", 국립중앙도서관 디지털 컬렉션 URI 주소 CNTS-00053806380.

Statistics Section, Economic Cooperation Administration Mission to Korea (1949-1950), "Republic of Korea Statistical Summation", National Archives II, Record Group 469 "Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942-1963", Series "Statistical Summaries, 1/1949-4/1950", Entry UD 83, NAID 1642187, 국사편찬위원회 전자사료관 참조코드 AUS014_112, Number 1-16.

Turnock, L. C. (1947), "A Study of South Korea's Salt Problem and Projects", National Archives II, Record Group 407 "Records of the Adjutant General's Office, 1905-1981", Series "Records Pertaining to Foreign Occupied Territories, 1945-1960", Entry NM-3 368-B, NAID 7933777, Box 2090.

논저

권영국(1998), 「조선통일 염업정책과 생산체제」, 『사학연구』 55·56, 한국사학회.

김수향(2023), 「이승만 정부의 식량유통정책 연구」, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.

김옥천(2013), 「천일염업의 변동과 비금도 염부들의 문화적 실천」, 서울대학교 대학원 인류학과 석사학위논문.

김점숙(2012), 「미군정기, 국내산 생필품 통제 정책」, 『사학연구』 105, 한국사학회.

김점숙(1996), 「미군정의 민간 물자보급계획」, 『역사와 현실』 22, 한국역사연구회.

김준(2001), 「시장개방과 서남해안 천일염전 생산구조의 변화」, 『농촌사회』 11-2, 한국농촌사회학회.

류창호(2024), 「소래염전 소금창고와 부속시설물을 통해 본 근대산업유산의 가치」, 『역사와 현실』 133, 한국역사연구회.

류창호(2021), 「전시체제가 조선 염업의 공업화 과정과 일본 독점자본의 침투」, 『한국학연구』 63, 한국학중앙연구원.

류창호(2020), 「한국 근대염업의 네트워크와 그 특성」, 인하대학교 대학원 사학과 박사

학위논문.

- 문홍일(2017), 「팔금도 염전면적 변천과 그 특징」, 『역사문화연구』 62, 한국외국어대학교 역사문화연구소.
- 박나영(2008), 「지역특화산업으로서 천일염산업의 발전방안에 관한 연구」, 목포대학교 대학원 차지·복지행정학 협동과정 차지행정전공 박사학위논문.
- 박정석(2009), 「천일염의 생산과정과 유통체계, 그리고 정부정책: 전남 신안군 비금도의 사례를 중심으로」, 『도서문화』 34, 국립목포대학교 도서문화연구원.
- 시흥시사편찬위원회(2007), 『시흥시사 6: 시흥 바닷가 사람들의 일과 삶』, 시흥시사편찬위원회.
- 양정필(2022), 「해방 이후 1950년대 홍삼 수출 연구」, 『사학연구』 148, 한국사학회.
- 유승훈(2012), 『작지만 큰 한국사, 소금: 짜게 본 역사, 간을 친 문화』, 푸른역사.
- 이동원(2019), 「이승만 정권기 미국의 대한 군사원조 연구」, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 이혜숙(2008), 『미군정기 지배구조와 한국사회: 해방 이후 국가-시민사회 관계의 역사적 구조화』, 선인.
- 정광중·강만익(1997), 「제주도 염전의 성립과정과 소금생산의 전개: 종달, 일과, 구염 염전을 중심으로」, 『탐라문화』 18, 제주대학교 탐라문화연구원.
- 정병준(2023), 『1945년 해방 직후사: 현대 한국의 원형』, 돌베개.
- 차철욱(1998), 「미군정기 민간무역정책과 무역업자의 활동」, 『문화전통논집』 2, 경성대학교 한국학연구소.
- 최성환(2016), 「광복이후 비금도 대동염전 개발과정과 사회적 가치」, 『한국민족문화』 61, 부산대학교 한국민족문화연구소.
- 최성환(2012), 「비금도 천일염전 개발과정과 사회적 확산」, 『도서문화』 40, 목포대학교 도서문화연구소.
- 허수(1995), 「1945~46년 미군정의 생필품 통제정책」, 서울대학교 대학원 국사학과 석사학위논문.

원고 접수일: 2025년 1월 13일, 심사완료일: 2025년 2월 17일, 게재 확정일: 2025년 2월 17일

부록

[부록표 1] 남한의 1946~1949년도 소금 공급량 상세

연월	① 관영 업전	② 민영 업전	생산 총합(A)	① 민간 물자계획	② 민간 무역	수입 총합(B)	공급 총합 (A+B)
1946. 4.	10,003.0	0.0	10,003.0	0.0	0.0	0.0	10,003.0
1946. 5.	20,629.0	91.0	20,720.0	3,718.5	135.8	3,854.3	24,574.3
1946. 6.	14,700.0	380.0	15,080.0	0.0	227.5	227.5	15,307.5
1946. 7.	9,888.0	76.0	9,964.0	0.0	67.3	67.3	10,031.3
1946. 8.	13,399.0	432.0	13,831.0	0.0	177.1	177.1	14,008.1
1946. 9.	6,109.0	584.0	6,693.0	0.0	346.1	346.1	7,039.1
1946. 10.	1,389.0	935.0	2,324.0	3,406.0	74.3	3,480.3	5,804.3
1946. 11.	993.0	911.0	1,904.0	0.0	52.6	52.6	1,956.6
1946. 12.	0.0	347.0	347.0	3,259.0	244.7	3,503.7	3,850.7
1947. 1.	0.0	212.0	212.0	3,386.0	51.8	3,437.8	3,649.8
1947. 2.	0.0	72.0	72.0	0.0	30.4	30.4	102.4
1947. 3.	0.0	250.0	250.0	3,218.0	71.3	3,289.3	3,539.3
1946년도	77,110.0	4,290.0	81,400.0	16,987.5	1,478.9	18,466.4	99,866.4
1947. 4.	6,018.0	373.0	6,391.0	0.0	116.7	116.7	6,507.7
1947. 5.	32,110.0	97.0	32,207.0	9,293.0	2,317.3	11,610.3	43,817.3
1947. 6.	18,413.0	1,948.0	20,361.0	0.0	219.4	219.4	20,580.4
1947. 7.	520.0	519.0	1,039.0	0.0	334.7	334.7	1,373.7
1947. 8.	2,249.0	121.0	2,370.0	0.0	908.0	908.0	3,278.0
1947. 9.	2,914.0	70.0	2,984.0	25,864.0	816.6	26,680.6	29,664.6
1947. 10.	3,099.0	112.0	3,211.0	9,257.0	3,134.9	12,391.9	15,602.9
1947. 11.	0.0	1,265.0	1,265.0	17,177.0	721.1	17,898.1	19,163.1
1947. 12.	0.0	155.0	155.0	34,592.0	310.5	34,902.5	35,057.5
1948. 1.	0.0	80.0	80.0	0.0	309.6	309.6	389.6
1948. 2.	0.0	98.0	98.0	0.0	163.1	163.1	261.1
1948. 3.	0.0	148.0	148.0	35,185.0	2.4	35,187.4	35,335.4
1947년도	65,323.0	4,986.0	70,309.0	131,368.0	9,354.3	140,722.3	211,031.3

연월	① 관영 업전	② 민영 업전	생산 총합(A)	① 민간 물자계획	② 민간 무역	수입 총합(B)	공급 총합 (A+B)
1948. 4.	16,036.0	154.0	16,190.0	17,670.0	2.1	17,672.1	33,862.1
1948. 5.	27,950.0	106.0	28,056.0	14,405.0	0.0	14,405.0	42,461.0
1948. 6.	19,911.0	109.0	20,020.0	0.0	54.0	54.0	20,074.0
1948. 7.	4,808.0	25.0	4,833.0	19,609.0	9.0	19,618.0	24,451.0
1948. 8.	5,850.0	0.0	5,850.0	19,250.0	0.0	19,250.0	25,100.0
1948. 9.	5,424.0	248.0	5,672.0	9,263.0	0.0	9,263.0	14,935.0
1948. 10.	8,659.0	71.0	8,730.0	0.0	142.7	142.7	8,872.7
1948. 11.	0.0	174.0	174.0	0.0	17.7	17.7	191.7
1948. 12.	0.0	128.0	128.0	0.0	12.4	12.4	140.4
1949. 1.	0.0	34.0	34.0	8,383.8	0.0	8,383.8	8,417.8
1949. 2.	0.0	27.0	27.0	6,900.0	0.0	6,900.0	6,927.0
1949. 3.	0.0	1.0	1.0	9,036.0	5.3	9,041.3	9,042.3
1948년도	88,638.0	1,077.0	89,715.0	104,516.8	243.2	104,760.0	194,475.0
1949. 4.	19,231.0	546.0	19,777.0	22,019.0	0.0	22,019.0	41,796.0
1949. 5.	28,799.0	1,399.0	30,198.0	32,946.0	0.0	32,946.0	63,144.0
1949. 6.	38,206.0	1,591.0	39,797.0	9,200.0	93.1	9,293.1	49,090.1
1949. 7.	30,165.0	2,401.0	32,566.0	6,903.0	46.5	6,949.5	39,515.5
1949. 8.	31,844.0	4,723.0	36,567.0	19,898.0	63.5	19,961.5	56,528.5
1949. 9.	9,674.0	5,063.0	14,737.0	31,090.0	0.0	31,090.0	45,827.0
1949. 10.	6,536.0	3,472.0	10,008.0	12,603.0	0.0	12,603.0	22,611.0
1949. 11.	0.0	3,492.0	3,492.0	20,340.0	0.0	20,340.0	23,832.0
1949. 12.	0.0	1,608.0	1,608.0	0.0	0.0	0.0	1,608.0
1950. 1.	0.0	191.0	191.0	0.0	0.0	0.0	191.0
1950. 2.	0.0	800.0	800.0	0.0	0.0	0.0	800.0
1950. 3.	0.0	412.0	412.0	0.0	0.0	0.0	412.0
1949년도	164,455.0	25,698.0	190,153.0	154,999.0	203.1	155,202.1	345,355.1

출처: 1. National Economic Board (1947-1948), No. 27, pp. 64, 88; No. 28, pp. 65, 103.

2. Civil Affairs Section (1948), No. 36, p. 36.

3. Statistics Section (1949-1950), No. 5, p. 38; No. 13, pp. 60, 83; No. 16, pp. 35, 50.

참고: 본문 [표 2]에 대한 자세한 수치이며, 단위는 톤이다.

[부록표 2] 남한의 1947~1949년도 소금 배급량 상세: 가정 용도 및 기타 용도

연월	① 기본	② 장유	③ 김장	가정 용도	기타 용도
1947. 4~12.	-	-	60,514,000	60,514,000	3,675,779
1948. 1~3.	-	25,669,000	-	25,669,000	3,952,019
1947년도	-	25,669,000	60,514,000	86,183,000	7,627,798
1948. 4.	0	21,169,282	0	21,169,282	631,287
1948. 5.	0	16,654,583	0	16,654,583	340,420
1948. 6.	6,242,034	0	0	6,242,034	77,803
1948. 7.	6,786,564	0	0	6,786,564	100,928
1948. 8.	18,795,783	0	0	18,795,783	0
1948. 9.	354,420	0	3,146,694	3,501,114	2,261,637
1948. 10.	0	0	28,305,880	28,305,880	0
1948. 11.	0	0	42,374,328	42,374,328	281,740
1948. 12.	0	0	7,599,747	7,599,747	167,220
1949. 1.	0	0	1,000,508	1,000,508	99,000
1949. 2.	0	2,458,812	0	2,458,812	18,360
1949. 3.	0	25,014,161	0	25,014,161	0
1948년도	32,178,801	65,296,838	82,427,157	179,902,796	3,978,395
1949. 4.	0	7,561,323	0	7,561,323	40,180
1949. 5.	0	16,702,860	0	16,702,860	317,572
1949. 6.	0	9,975,399	0	9,975,399	620,520
1949. 7.	16,552,214	0	0	16,552,214	204,331
1949. 8.	20,875,541	0	0	20,875,541	1,993,460
1949. 9.	2,214,650	0	551,100	2,765,750	555,800
1949. 10.	0	0	26,682,633	26,682,633	653,880
1949. 11.	0	0	43,222,733	43,222,733	1,006,202
1949. 12.	0	0	19,519,660	19,519,660	2,024,621
1950. 1.	0	5,920,200	0	5,920,200	490,080
1950. 2.	0	24,773,627	0	24,773,627	2,693,820
1950. 3.	0	56,833,127	0	56,833,127	45,315
1949년도	39,642,405	121,766,536	89,976,126	251,385,067	10,645,781

- 출처: 1. National Economic Board (1947-1948), No. 27, p. 78; No. 29, p. 74; No. 30, pp. 67-68; No. 31, p. 67; No. 32, p. 66; No. 33, p. 72; No. 34, p. 93.
2. Civil Affairs Section (1948), No. 35, p. 53; No. 36, p. 53.
3. Statistics Section (1949-1950), No. 1, p. 31; No. 2, p. 32; No. 3, p. 34; No. 4, p. 32; No. 5, p. 39; No. 6, p. 43; No. 7, p. 45; No. 8, p. 53; No. 9, p. 50; No. 10, p. 49; No. 11, p. 56; No. 12, p. 73; No. 13, p. 82; No. 14, p. 64; No. 15, p. 75.
- 참고: 본문 [표 2]와 [표 4]에 대한 자세한 수치이며, 단위는 킬로그램이다. 1947년도 가정 용도 배급량은 1948년 1~3월 장유 배급량과 1947년 김장 배급량만 합산한 것이며, 1947년도 기본 배급량은 확인할 수 없었다.

[부록표 3] 남한의 1947~1949년도 소금 배급량 상세: 농수산업 용도

연월	① 제혁	② 사료	③ 선종	④ 어분	⑤ 어업	농수산업 용도
1947. 4~12.	321,962	189,180	1,000,980	6,000	14,346,615	15,864,737
1948. 1~3.	480	0	0	0	602,820	603,300
1947년도	322,442	189,180	1,000,980	6,000	14,949,435	16,468,037
1948. 4.	0	4,800	10,560	0	3,268,020	3,283,380
1948. 5.	169,800	128,460	0	0	8,043,600	8,341,860
1948. 6.	0	0	0	0	36,000	36,000
1948. 7.	0	1,560	3,600	0	30,000	35,160
1948. 8.	0	0	0	0	0	0
1948. 9.	33,000	0	0	0	0	33,000
1948. 10.	0	0	0	0	618,600	618,600
1948. 11.	0	0	0	0	330,000	330,000
1948. 12.	0	0	0	0	0	0
1949. 1.	0	0	0	0	0	0
1949. 2.	0	0	0	0	0	0
1949. 3.	0	0	0	0	228,000	228,000
1948년도	202,800	134,820	14,160	0	12,554,220	12,906,000
1949. 4.	0	0	0	0	0	0
1949. 5.	0	0	0	0	1,845,000	1,845,000
1949. 6.	18,300	0	0	0	4,174,200	4,192,500
1949. 7.	0	0	0	0	5,262,000	5,262,000
1949. 8.	111,700	74,700	0	0	4,461,080	4,647,480
1949. 9.	0	0	17,700	0	1,181,340	1,199,040
1949. 10.	4,020	0	3,600	0	129,000	136,620
1949. 11.	0	0	0	0	103,440	103,440
1949. 12.	3,000	0	0	0	30,000	33,000
1950. 1.	10,800	7,500	0	0	0	18,300
1950. 2.	0	0	0	0	30,000	30,000
1950. 3.	18,000	0	0	0	15,300	33,300
1949년도	165,820	82,200	21,300	0	17,231,360	17,500,680

출처: [부록표 2]의 출처와 같다.

참고: 본문 [표 2]와 [표 4]에 대한 자세한 수치이며, 단위는 킬로그램이다.

[부록표 4] 남한의 1947~1949년도 소금 배급량 상세: 공업 용도

연월	① 장유	② 염장	③ 제면	④ 도자기	⑤ 화학	⑥ 비누	공업 용도
47. 4~12.	5,930,770	1,131,170	574,447	8,940	673,777	80,640	8,399,744
48. 1~3.	612,000	48,000	480	3,000	33,060	0	696,540
1947년도	6,542,770	1,179,170	574,927	11,940	706,837	80,640	9,096,284
1948. 4.	710,466	2,130	0	0	6,000	0	718,596
1948. 5.	1,253,400	0	186,000	3,000	633,600	21,000	2,097,000
1948. 6.	0	0	0	0	4,500	0	4,500
1948. 7.	109,000	61,800	0	0	0	0	170,800
1948. 8.	0	0	0	0	0	0	0
1948. 9.	1,500,000	491,070	133,980	3,600	323,400	8,700	2,460,750
1948. 10.	0	0	0	0	0	0	0
1948. 11.	0	0	0	0	0	0	0
1948. 12.	0	0	0	0	0	0	0
1949. 1.	0	0	0	0	0	0	0
1949. 2.	0	0	0	0	0	0	0
1949. 3.	363,000	90,000	0	3,000	0	3,000	459,000
1948년도	3,935,866	645,000	319,980	9,600	967,500	32,700	5,910,646
1949. 4.	0	0	0	0	0	0	0
1949. 5.	0	0	120,000	0	0	0	120,000
1949. 6.	1,143,000	0	8,340	0	15,000	0	1,166,340
1949. 7.	30,000	0	102,360	0	0	420	132,780
1949. 8.	1,454,700	435,000	1,740	0	275,000	124,580	2,291,020
1949. 9.	82,800	4,620	5,280	0	180	300	93,180
1949. 10.	0	74,160	16,880	960	33,000	3,960	128,960
1949. 11.	200,760	137,460	6,190	600	820	540	346,390
1949. 12.	160,000	79,920	25,140	1,980	7,440	2,440	276,920
1950. 1.	0	0	6,060	0	6,000	0	12,060
1950. 2.	21,600	4,980	3,660	660	4,800	0	35,700
1950. 3.	81,000	360	7,140	540	6,300	0	95,340
1949년도	3,173,860	736,500	302,790	4,740	348,560	132,240	4,698,690

출처: [부록표 2]의 출처와 같다.

참고: 본문 [표 2]와 [표 4]에 대한 자세한 수치는, 단위는 킬로그램이다.

ABSTRACT

Salt Supply and Distribution
Policy of the United States
Army Military Government in
Korea during 1945-1948 and
the Gunja, Sorae Salterns

Park, Ji Hyun*

Salt is a key resource controlled by the state. Although literature on the salt industry during the Joseon Dynasty and Japanese colonial period has accumulated over time, the history of salt after liberation in 1945 has rarely been studied. Researchers have found that the division of the Korean Peninsular led to a salt shortage and that, as a solution, privately owned salterns were built along the west and south coast during the United States Army Military Government (USAMGIK) period. The construction of privately owned salterns is only a part of the story; it is necessary to examine the situation of government-owned salterns, the USAMGIK stance on salt distribution, and other aspects for a comprehensive understanding of the salt industry after liberation. This study investigates the USAMGIK salt policy from 1945 to 1948, analyzing statistics and reports produced by the USAMGIK at the time and by the Korean Salt Industry Union Association in 1957. The USAMGIK fundamentally maintained the Monopoly Bureau

www.kci.go.kr

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Seoul National University

of the Japanese Government-General of Korea and seized control over the salterns previously owned by the Government-General of Korea and Japanese companies. The USAMGIK also resumed the production of government-owned salterns, acquired salt from abroad through aid, and prioritized distribution of salt to Korean households. In this gradual recovery process of the South Korean salt industry, Gunja Saltern and Sorae Saltern played a prominent role, especially since South Korea lost Yeonbaek Saltern to North Korea during the Korean War. Gunja Saltern and Sorae Saltern were crucial sources that provided a large and stable supply of salt in the late 1940s and early to mid-1950s.

Keywords Salt, Saltern, United States Army Military Government in Korea, Monopoly Bureau, Civilian Supply Program