

# 1950년대 한국의 환율제도와 환율정책

최 상 오\*

본고의 목적은 1950년대 한국 경제에 대한 기존 연구를 재검토하는 것이다. 선행연구는 한국 정부의 저환율정책과 정부개입으로 발생한 경제적 지대가 생산과 수출을 촉진하는 방향으로 배분되지 못했다는 사실에 근거하여 1950년대 한국 경제를 부정적으로 평가하였다. 사실 이러한 평가는 공업화의 초기조건, 외환조달구조, 공업화전략, 경제성장에서 커다란 차이를 보인 1960년대 한국 경제를 평가기준으로 삼은 데 기인하는 바가 크다. 1950년대 한국 경제는 한국전쟁의 영향으로 생산시설이 급격히 파괴되었고 수출능력도 매우 제약되었다. 이 결과 전후 재건은 거의 전적으로 원조에 의존했으며, 이것은 이 시기의 중요한 제약조건이었다. 이러한 조건하에서 이중환율제는 외환수입(원조, 수출)을 극대화하기 위해 채택되었으며, 저환율정책은 안정과 부흥에 기여하였다고 평가할 수 있을 것이다.

핵심주제어: 이중환율제, 환율정책, 대충자금, 경제안정, 경제부흥  
경제학문헌목록 주제분류: N1

## I. 머리말

1950년대 한국 경제를 어떻게 평가할 것인가? 이 문제에 대해 기존 연구는 충분한 해답을 제공해 주지 않았는데, 그 중요한 이유는 1950년대가 그 이전 및 이후 시기와 비교해 볼 때 정치·경제·사회적으로 급격히 변동한 시기였기 때문이었다. 즉, 1950년대는 일본의 식민지 지배로부터 해방되어 새롭게 국민국가가 수립되었고, 남북지역이 분단된 결과 한국전쟁이 발발하였던 시기였다. 또한 이 시기는 고도성장을 달성한 1960년대 중반 이후와 달리 뚜렷한 경제성과를 거두지 못하였다. 이런 이유로 1950년대 한국 경제에 대한 연구는 주로 귀속재산의 불하와 농지개혁 등 특정 분야의 경제제도의 변화와 관련된 정부정책에 집중되었고, 경제성장의 관점에서 전체적으로 평가한 연구는 매우 제한되었다고 할 수 있다.

주지하듯이, 한국에서 경제성장은 1960년대 중반 이후의 현상이라고 인정되

\* 성균관대학교 경제학부 박사후 연구원, E-mail: csopaaya@hanmail.net

## 2 1950년대 한국의 환율제도와 환율정책

고 있다. 따라서 경제성장의 관점에서 한국 경제에 대한 분석은 주로 1960년대 이후를 대상으로 하고 있으며, 이러한 연구가 본격적으로 진행된 시기는 높은 경제성장률이라는 가시적인 성과가 하나의 특징으로 구조화된 1970년대 중반부터라고 할 수 있다. 이 때 제출된 일련의 연구에 따르면, 1960년대 중반 이후 한국 경제의 고도성장은 상호 밀접히 연관된 두 요인에 기인하였다고 요약할 수 있다. 하나는 대외지향적 공업화를 채택한 것이고, 다른 하나는 시장기구의 가격결정기능을 왜곡시키지 않는 방향으로 정부정책이 집행되었다는 것이다. 즉, 환율 등 가격변수를 시장에서 결정되는 수준으로 인상시킨 정책전환이 중요하였다는 것이다.<sup>1)</sup>

그런데 이 연구들은 경제성장이 본격적으로 진행된 1960년대 중반 이후의 한국 경제가 주요 관심이었지만, 그것과 비교사적인 관점에서 1950년대 한국 경제를 다루었다. 사실 1950년대 한국 경제는 공업화전략과 정부정책면에서 1960년대와 극적인 대조를 보였다. 다시 말하면, 1950년대의 공업화전략은 대내지향적 공업화전략을 채택하였고, 환율은 정부에 의해 낮은 수준에서 인위적으로 억제(원화의 고평가)되고 있었다. 기존 연구에 따르면, 이것은 수출을 억제하고 수입활동을 필요 이상으로 자극하는 등 자원을 비효율적으로 배분하여 성장을 억제하고 부정부채(특혜)를 조장하였다고 평가하였다. 사실 이러한 주장은 1950년대 한국 경제에 대한 평가로서 일반적으로 받아들여지고 있는 것이다(유동길, 1987; 趙潤濟, 1997; 김낙년, 1999).

그러나 기존 연구의 평가는 1960년대와 비교되는 1950년대의 경제여건을 고려할 때 두 가지 점에서 재검토되어야 할 것이다. 첫째, 주요한 외환수입원이 원조였다는 점이다. 즉, 1960년대 이후에는 연평균성장률이 40% 이상을 기록한 수출과 상환의무가 있는 차관이 주요한 외환수입원이었다면, 1950년대에는 미국에서 무상으로 제공한 원조가 주요한 외환수입원이었다. 이것은 1950년대 한국 경제, 특히 1950년대의 환율제도와 전후 재건방향을 이해하는 데 있어 매우 중요한 점이다. 사실 심각한 외환부족에 직면한 이승만 정부는 외환수입 극대화전략을 추구하고 있었는데, 미국에서 무상으로 제공되는 원조가 주요한 외환수입원이었던 상황에서 이승만 정부가 자신의 목표를 달성할 수 있는 방법은 공식적으로 다양한 환율의 통용을 허용하는 것이었다. 이것은 1950년대 한국

1) 김광석·L. 웨스트팔(1976), A. 크루거(전영학 역)(1981), 사공일·L.P. 존스(1981). 사실 이러한 평가는 남미지역 국가들의 경제성장의 실패와 동아시아지역 국가들의 경제성장의 성공을 배경으로 하여 경제발전론에서 재차 신고전학파가 부활한 것과 밀접히 연관되어 있다.

경제에는 다양한 환율결정방식이 존재했음을 의미하지만, 기존 연구는 이점을 정확히 이해하지 못했다.<sup>2)</sup>

둘째, 이러한 조건하에서 이승만 정부는 저환율정책(圓貨의 고평가)을 집행하였다는 점이다. 경제이론에서 자국통화의 대외가치가 인위적으로 고평가되었을 때 그것은 수출을 억제하고 수입을 촉진하며, 동시에 발전도상국에서 수출의 성장기여도가 매우 높은 점을 감안할 때 성장을 저해한다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 경제이론은 1950년대 한국 경제에서는 그대로 적용될 수 없었다. 우선 무엇보다도 중요한 것은 1950년대 공업화의 초기조건이 그 어떤 시기와도 구별되는 커다란 차이가 있었다는 것이다. 사실 1950년대 한국 경제는 한국전쟁으로 파괴된 산업시설을 재건하고 육성하는 것이 가장 중요한 목표였다.<sup>3)</sup> 그러나 문제는 경제재건을 위한 자원을 어떻게 조달하느냐 하는 것이었으며, 국내자원이 매우 부족했던 당시의 경제상황에서 그것은 한국 경제의 해외자원 조달능력에 크게 의존하는 것이었다. 주지하듯이, 이 시기의 해외자원은 거의 전적으로 미국에서 무상으로 제공한 원조였다. 사실 이러한 상황에서 집행된 저환율정책은 기존 연구의 평가와 달리 ‘부흥’과 ‘안정’에 긍정적인 영향을 미치는 것이었다.

본 논문은 이러한 문제의식하에서 1950년대 환율제도의 성립배경과 특징, 그리고 이러한 제도적 기반하에서 집행된 환율정책의 체계와 내용을 검토함으로써 1950년대 한국 경제에 대한 이해를 제고시키는 것을 목적으로 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 환율제도가 성립되는 배경으로서 1950년대 한국 경제의 외환조달구조를 검토할 것이다. 여기에서는 다양한 경로를 통하여 획득되는 외환의 특징을 검토할 것이다. 제Ⅲ절에서는 1950년대 환율제도를 검토할 것이다. 여기에서는 우선 환율결정구조를 규정하는 외환관리제도를 살펴보고, 다음에 현실적으로 통용된 다양한 환율의 결정방식과 그들 간의 상호관계를 분석할 것이다. 제Ⅳ절에서는 이중환율제도하에서 집행된 환율정책의 내용 및 수출에 미친 영향을 검토할 것이다. 제Ⅴ절에서는 이제까지

- 
- 2) 가장 대표적인 주장은 정부가 결정한 환율이 일정 기간 동안 고정되었다는 점에서 固定換率制度라고 부르는 경우이다. 사실 이것은, 당시 외환을 관리하고 운용했던 유일한 기관이었던 한국은행이 이 시기의 환율제도를 고정환율제도라고 부르고 있는 것에서 알 수 있듯이, 가장 널리 받아들여지고 있는 주장이다(한국은행, 1970, p. 68; 한국은행, 1999, 3. 환율; 한국무역협회, 1972, p. 469; 대한상공회의소 한국 경제연구원, 1978, p. 37; 박필수, 1992, pp. 243~244; 예종홍, 1993, p. 21).
- 3) 공보처 조사에 따르면, 한국전쟁의 피해는 1953년 국민총생산의 85%에 해당하는 4,106억 원이었다(내무부 통계국, 1953, pp. 212~229).

4 1950년대 한국의 환율제도와 환율정책

분석한 내용을 요약할 것이다.

## II. 1950년대 외환조달구조

자국통화와 외국통화의 교환비율을 의미하는 환율은 1차적으로 한 나라의 외환수급 동향에 영향을 받는다. 그러나 심각한 외환부족 상황에 처해 있었던 1950년대 한국 경제에서 환율은 외환공급에 의해 더 크게 영향을 받았다. 1950년대는 성격을 달리하는 두 개의 외환조달 경로가 존재하였다. 하나는 상품(재화와 서비스)이동에 수반하여 발생하는 외환거래와 채권-채무관계의 성립에 근거하여 발생하는 자본이동이며, 이것은 실질적인 외환이동을 수반하는 것이었다. 다른 하나는 경상이전의 성격을 갖지만, 실질적인 외환이동은 없고 궁극적으로 현물만이 이동하는 것이었다. 여기에서는 먼저 외환수지 동향을 전체적으로 개관하고, 다음에 1950년대 주요한 外換收入源인 유엔군 관계 외환수입과 원조에 대해 검토하고 그 특징을 살펴보기로 한다.

〈표 1〉 1950년대 외환수지 상황

(단위: 1,000달러)

	무역수지			무역외수지			자본수지		원조
	收入 (a)	支拂 (b)	a-b	收入 (c)	支拂 (d)	c-d	收入	支拂	收入
1950	29,444	2,896	26,548						58,706
1951	15,569	26,116	-10,547						106,542
1952	26,591	54,258	-27,667	72,108	5,847	66,261			161,327
1953	39,585	153,630	-114,045	133,713	13,998	119,715			194,170
1954	24,246	93,926	-69,680	52,594	7,374	45,220			153,925
1955	17,966	108,628	-90,662	66,420	10,092	56,328		2,176	236,707
1956	24,595	66,166	-41,571	37,027	14,734	22,293			326,705
1957	22,202	68,149	-45,947	55,319	11,836	43,483			382,892
1958	16,451	67,190	-50,739	80,695	13,468	67,227			321,272
1959	19,162	80,966	-61,804	78,301	18,141	60,160	2,140	1,616	222,204
1960	31,832	97,168	-65,336	79,410	17,279	62,131	1,000		245,394

주: 1) 무역수지 收入(수출)과 支拂(수입)통계는 1958년 3월까지 실제 계약한 다양한 거래 가격, 예를들면 FOB가격, C&F가격, CIF가격으로 計上되었고, 그 이후에는 수입의 경우 FOB가격, 지불의 경우 CIF가격으로 計上되었다.

자료: 한국산업은행(1955), pp. 1042~1043; 한국은행(1962), pp. 197~199, 227; 한국은행, 『조사월보』 11-3, 1957. 3, 통계-p. 41; 한국무역협회(1961), p. 88; 재무부·한국산업은행(1993), p. 66.

## 1. 외환수지 개관

국제수지표는 한 나라의 외환수급 동향을 전체적으로 파악할 수 있는 유용한 경제통계인데, 1950년대 한국 경제에서 국제수지표는 매우 불완전하게 작성되었다. 이 시기 유일한 외환취급기관으로서 한국은행이 국제수지표의 작성에 관심을 갖기 시작한 것은 한국에 파견된 운크라(UNKRA) 직원에 의해 ‘國際收支記入要領’이 소개된 1952년 초였으며,<sup>4)</sup> 실제 그것을 작성한 시기는 한국이 IMF에 정식으로 가입한 1955년 이후의 일이었다.<sup>5)</sup> 그러나 그것은 기초통계자료, 특히 무역관련 통계의 미비로 매우 불완전할 뿐만 아니라 외환의 수급동향을 정확히 반영한 것은 아니었다. 따라서 <표 1>은 이 점을 고려하여 각각 독립적으로 작성된 貿易收支, 貿易外收支, 資本收支와 援助에 관한 통계를 중심으로 외환수지 상황을 정리한 것이다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이, 1950년대 대외무역에서 가장 중요한 특징 중의 하나는 수출이 매우 정체되었다는 사실이다. 1960년대의 연평균 수출성장률은 44%였지만(한국은행, 1976, p.188), 1950년대의 수출은 최고 4,000만 달러, 최저 1,600만 달러 사이에서 증가와 감소가 반복되는 순환적인 추이를 보이고 있었다. 더욱이 이것은 이 시기 한국 경제와 동일한 경제규모를 갖고 있는 나라의 국민총생산에 대한 수출비중과 한국의 그것을 비교해 보는 경우에도 확인할 수 있다. 1955년 전자의 수출비중은 9.8%였고, 한국의 그것은 1.7%로 한국의 수출비중이 비정상적으로 낮았음을 알 수 있다(김광석·웨스트팔, 1976, pp.204~207). 이 결과 1950년대의 무역수지는 1950년의 ‘畸形的인 輸出超過 現象’<sup>6)</sup>을 제외하면 최저 1,000만 달러에서 최고 1억 1,000만 달러로 연평균 5,800만 달러의 赤字를 보이고 있었다.

자본수지는 1950년 韓日 貿易 및 財政協定이 체결된 이후 성립한 韓日清算協定の 단기부채를 제외한다면<sup>7)</sup> 단기자본의 이동은 전무하였고, 미약하지만 장기

4) 한국은행, 「국제수지조사의 기본요령」, 『조사월보』 No. 42, 1952. 1, p. 54.

5) 한국은 1954년 9월 28일 국제통화기금과 국제부흥개발은행의 제9차 합동회의에서 채택된 한국 가입결의안의 조건에 따라 필요한 모든 가입절차를 완료함으로써 1955년 8월 26일에 정식으로 두 기구의 회원이 되었다(국제통화기금조사협약단, 1956, p. 12).

6) 이 때의 무역수지 흑자는 한국전쟁 발발을 계기로 전쟁 이전에 수집된 수출물자가 매매계약이 체결되기 이전에 위탁판매를 위해 일본의 보세창고로 보내진 반면, 수입은 戰勢를 예측할 수 없는 상황에서 관망상태가 지속된 결과이다(한국무역협회, 1951~1952, p. 31).

7) 한일청산계정의 借邊잔액(부채)은 1952년 400만 달러, 1953년 2억 4000만 달러, 1954년 4억 7,000만 달러로 매년 급격히 증가하였고, 그 이후에는 4억 6,000만 달러 수준을 계속 유지하고 있었다(한국은행, 1960, pp. 176~177).

## 6 1950년대 한국의 환율제도와 환율정책

자본의 이동이 있었다. <표 1>의 자본수지는 장기자본의 이동만을 고려한 것으로 支拂은 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)의 가입에 따른 두 차례에 걸친 379만 달러의 出資金의 납입만이 있었다. 收入의 경우, 정부는 국내의 자본축적과 저축이 미약한 상황에서 경제발전을 위한 재원을 해외저축으로 충당한다는 인식하에 外國資本의 導入에 대해 매우 적극적인 태도를 갖고 있었으나,<sup>8)</sup> <표 1>에서 볼 수 있듯이, 그 실적은 매우 빈약한 것이었다. 일반적으로 말해 국가 간에 민간자본이 이동되기 위해서는 收益性은 물론 安全性이 보장되어야 하나, 1950년대의 한국 경제는 그것을 위한 제도적 기반을 마련하지 못했을 뿐만 아니라<sup>9)</sup> 경제 및 정치·사회의 불안정으로 민간자본에게 投資誘引을 제공해 주지 못했다. 그 결과 1960년까지 도입된 外資規模는 314만 달러로 1962~1972년간의 외자도입 총액 27억 3,502만 달러와 비교해 보면 보잘것 없는 금액이었다(Suk Tai, Suh 1975, p.222). 이러한 상황에서 무역수지 적자는 외국자본 도입으로 해소할 수 없었다.

무역외수지는 무역수지와 좋은 대조를 보이고 있다. 즉, 무역외수지는 최저 2,200만 달러와 최고 1억 2,000만 달러 사이에서 매년 흑자를 내고 있었으며, 이것은 무역수지 적자를 보전하고도 약간의 잉여를 발생시키는 규모였다. 대부분 미국으로부터 무상으로 제공된 원조는, 무역외수지와는 달리, 할당된 자금에 근거하여 직접 물자를 輸入해야 하는 것이었기 때문에 무역수지 적자를 해결하는 데는 직접 기여할 수 없었다. 그러나 원조는 전후 재건수요에 의해 급속히 팽창된 외환에 대한 수요를 완화시키는 데 크게 기여했을 뿐만 아니라 원조물자의 국내판매를 통해 전후 재건에 중요한 영향을 미쳤다.

이상과 같이 만성적인 무역수지 적자를 무역외수지 흑자로 메우고, 외환에 대한 수요를 원조물자의 도입으로 완화시키는 外換需給構造는 1950년대 외환수지 동향의 가장 중요한 특징이라고 평가할 수 있다. 더욱이 양적인 측면에서 1950년대의 外換收入額을 보면, 수출은 총외환수입액의 8%를 차지한 반면에, 무역외 收入과 원조는 각각 20%와 72%를 차지한 것이 외환공급상에 나타난 중요한 특징이라고 할 수 있다. 이하에서는 무역외수지와 원조를 外換收入 側

8) 공보실 ‘외국자본을 환영하자’(1950.2.17), 1953, pp.196~197; 한국은행, 「외자도입의 문제」(上), 『조사월보』 11-1, 1957. 1, p. 11.

9) 1958년 3월 처음으로 外資管理法이 제정되었으나 그것의 적용대상은 외국정부 또는 국제기관이 제공한 원조와 차관이었으며, 외국 민간자본을 대상으로 한 것은 아니었다. 그 이후 1960년 1월에 외자도입촉진법이 제정되면서 외국 민간자본을 유치하기 위한 제도적 기반이 조성되었다(한국은행, 1970, pp. 33, 44).

면에 초점을 맞추어 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 2. 무역외수지와 유엔군 관계 외환수입

무역외수지에 관한 통계는 ‘國際收支 記入要領’이 소개된 이후 한국은행 外國部에서 한국 실정에 맞게 항목을 조정하여 1952년부터 작성하기 시작하였다. 그러나 그것은 國際標準에 근거하여 엄격하게 작성되었다기보다는, 前述한 바와 같이 통계자료의 미비로 실제 한국은행에서 外換의 收入과 支拂이 발생한 사실에 근거하여 작성한 것이었다(한국은행, 1955, I-p. 156).<sup>10)</sup>

무역외수지는 海外旅行, 運輸·保險, 海外投資, 政府去來, 其他, 贈與의 項目으로 구성되어 있으며, <표 2>는 收入과 支拂에서 차지하는 중요도에 따라 몇 개 항목을 선정하여 정리한 것이다. 支拂은 1952년과 1954년을 예외로 한다면 총액이 1,000만 달러와 2,000만 달러 사이에서 완만한 변화를 보이고 있는 반면에 항목별 구성비율에서는 급격한 변동을 보였다. 이것은 초기에 설정했던 각 항목의 구성요소가 조정되는 과정에서 발생한 현상이었다. 支拂에서 가장 높은 비중을 차지하는 증여는 1950년대 전반기에는 支拂총액에서 절반 이상을 차지하였으나 1956년 이후 급격히 감소하고 있었다. 그것은 증여의 대부분을 차지

<표 2> 무역외수지 항목별 구성비율

(단위: 1,000달러, %)

	收 入					支 拂					
	총액	정부 거래	증여	해외 투자	기타	총액	증여	기타	운수 보험	여행	정부 거래
1952	72,108	86.0	8.7	0.2	5.0	5,847	50.4	23.3	22.1	4.2	—
1953	133,713	91.3	7.2	0.4	0.8	13,998	67.8	9.5	17.5	5.3	—
1954	52,594	77.0	15.0	2.6	4.1	7,374	52.4	13.6	11.6	16.9	5.5
1955	66,420	82.5	11.4	2.5	1.9	10,092	43.2	14.4	0.1	16.7	21.4
1956	37,027	54.5	35.4	4.9	2.4	14,734	55.7	11.8	2.7	6.4	18.4
1957	55,319	74.5	17.4	4.6	1.1	11,836	33.9	11.9	10.2	5.3	33.7
1958	80,695	81.2	12.6	3.6	1.6	13,468	17.5	16.6	15.8	21.8	27.8
1959	78,301	81.9	8.0	4.8	2.6	18,141	1.2	27.7	22.2	21.8	17.3
1960	79,410	79.3	7.8	5.7	4.3	17,279	0.9	20.6	36.3	26.6	15.1

자료: 한국은행, 『조사월보』 11-3, 1957. 3, 통계-p. 41; 한국은행, 『경제통계연보』, 1962, p. 197.

10) 후술하겠지만, 원칙상 자본수지에 포함되어야 하는 항목(정부거래)이 무역외수지에 포함되는 문제도 있었다.

〈표 3〉 '정부거래'와 유엔군 관계 외환공급의 경로

(단위: 1,000달러)

	정부거래	합 계	유엔군 관계 외환수입				
			貸與金 償還費	直接 賣却	直接 軍援費	間接 軍援費	其他
1952	62,035	62,035	62,035	—	—	—	—
1953	122,026	122,026	122,026	—	—	—	—
1954	40,507	40,362	38,404	—	—	—	1,958
1955	54,803	54,703	2,477	5,206	—	—	47,020
1956	20,164	20,649	754	12,115	3,080	4,700	—
1957	41,204	39,224	81	26,033	9,740	3,370	—
1958	65,499	66,915	—	27,589	19,460	8	19,858
1959	64,145	63,324	—	26,425	23,773	—	13,126
1960	63,006	62,601	—	21,314	32,509	—	8,778

자료: 한국은행, 『조사월보』, 1959. 7, p. 117; 1960. 5, p. 101; 1961. 6, p. 87.

하는 在外 公館費와 海外 留學生 修學費가 1956년과 1958년에 각각 정부거래와 해외여행 항목으로 조정되었기 때문이다.<sup>11)</sup>

무역외수지 收入은 정부거래, 증여, 해외투자과 기타 네 항목이 1950년대 全期間에 걸쳐 연평균 98.3%를 차지하여 절대적인 역할을 하였다. 그 중 특히 중요한 것은 증여와 정부거래였다. 贈與는 1952년 9%, 1954년 15%, 1956년 35%로 한국전쟁 직후 급격히 증가하다가 그 이후 점차 감소하여 1960년 7.8%를 차지하였다. 이것은 移轉所得의 성격을 갖는다는 점에서 미국이나 유엔 등 公共機關을 통하여 제공되는 援助와 공통점을 갖고 있으나 그 주체가 民間機關이라는 점에서 원조와 구분되는 것이다. 증여를 구성하는 주요 항목은 宗教 및 慈善團體와 교육사업을 지원하기 위한 해외의 개인 및 법인으로부터의 外貨送金이 대부분을 차지하였다(한국무역협회, 1958, p. 28; 1959, p. 30; 1960, p. 38). 정부거래는 1953년 91%, 1956년 55%, 1959년 82%를 차지하였고, 1950년대에 걸쳐 평균 79%를 차지하여 貿易外 收入의 규모를 결정하는 데 있어 거의 절대적인 역할을 하였다.

〈표 3〉에 정리되어 있듯이, 정부거래는 거의 전적으로 유엔軍 關係 外換收入이 차지하였으며, 그것은 1950년대 초반에는 유엔군 대여금 상환불로 구성되었고, 1950년대 후반에는 유엔군의 '직접 매각달러'와 '직접 군원불'로 구성되었

11) 한국은행, 「4289년의 국제수지와 무역」, 『조사월보』 제11권 9호, 1957. 9, p. 45; 부흥부 (1959), p. 193.



다. 유엔군 대여금은 한국전쟁에 참전했던 유엔군의 圓貨經費를 한국 정부가 한국은행으로부터 차입하여 대여해 준 것을 말한다. 그것은 1952년 5월에 체결한 ‘韓美間의 經濟調整에 關한 協定(일명 마이어협정)’에 의해 미 달러 상환이 법적으로 보장되어 그 이후 한국 경제의 주요한 외환수입원이 되었다(최상오, 1999). 유엔군 대여금 상환불은 1955년 이후 급격히 감소하였는데, 그것은 유엔군 대여금의 상환에 적용될 환율을 둘러싸고 갈등을 보인 한·미 정부가 유엔군 圓貨經費의 조달방법을 종전의 貸與方式에서 한국은행을 중개로 한 競賣方式으로 전환한 것에 기인하였다.<sup>12)</sup> <표 3>의 1954년과 1955년의 ‘기타’ 項目은 유엔군이 圓貨經費의 조달을 위해 경매방식으로 달러를 판매한 것을 나타낸 것이다. ‘직접 매각’ 항목은 1955년 8월 15일 공정환율이 1달러당 500환으로 변경된 이후 유엔군의 圓貨經費의 조달방법이 재차 수정된 것을 나타낸 것이다. 즉, 공정환율이 개정된 이후 상기한 바와 같이 경매방식을 통해 조달되던 유엔군 圓貨經費는 공정환율로 한국은행에 직접 매각함으로써 조달하는 방식으로 변경되었던 것이다(한국은행, 1970, p. 80).

군사원조자금(軍援弗)을 재원으로 한 유엔군 관계 외환수입은 두 가지로 나눌 수 있다.<sup>13)</sup> 하나는 ‘間接 軍援弗’이다. 이것은 국군용 물자를 주한 미국 구매기관이 구매하여 제공하는 것으로 그 물자는 대부분 공업제품이었다(한국무역협회, 1960, p. 27). 이것은 원칙상 美國 通貨(달러)로 구매하는 것이 금지되어 있었으나 한국의 경우 ‘특례조치’로써 달러구매를 허용하였던 것이다(한국무역협회, 1959, p. 18). 그런데 달러구매의 경우에 적용했던 환율은 1달러당 500환의 공정환율이었기 때문에 운송비용의 이점을 감안하더라도 제품가격이 비싸 미군 당국은 1958년부터 구매를 포기하였다(한국무역협회, 1961, p. 35). 다른 하나는 軍援弗 중에서 큰 비중을 차지하는 直接 軍援弗이다. 이것은 주한 유엔군용 재화와 용역을 현지에서 직접 조달하고 지불한 외환으로 그 대부분은 건축 및 토목공사와 그에 종사한 노동자의 노임, 세탁과 자동차 수리 등 용역이 차지하였다(한국무역협회 1959, pp. 17~19; 1960, p. 30). 마지막으로 1958년 이후의 기타 항목은 주한 유엔군의 전기, 통신, 철도, 수도 등 공익시설의 사용료를 나타낸다.

12) 유엔군 달러의 경매는 1954년 11월 29일 제1차로 실시된 이래 1955년 8월 8일까지 23차례 걸쳐 시행되었다(한국은행, 1960, pp. 108~109).

13) 이것은 종래 대부분 일본에서 구매하던 한국군 및 유엔군용 물자 중 국내에서 납품할 수 있는 것은 국내에서 조달하자는 취지에 따라 1956년 2월 20일 한·미 군수물자 현지구매 협정을 각서교환형식으로 체결한 것을 계기로 시작되었다(한국무역협회, 1956~1957, p. 8).

10 1950년대 한국의 환율제도와 환율정책

이상을 요약하면, 1950년대에 무역수지 적자를 해소하는 데 직접 기여했던 무역외수지를 통한 외환수입은 총 6억 5,500만 달러였으며, 이것은 무역외 수입의 80%를 차지한 정부거래와 무역외 수입의 12%를 차지한 증여가 대부분을 차지하였다. 이 중 증여는 이전소득의 성격을 갖는 것이며, 정부거래는 시기에 따라 유엔군 대여금 상환불, 직접 매각불, 직접 군원불 등으로 외환의 공급경로가 변화하지만 유엔군 관계 외환수입이라는 공통점을 갖고 있다. 한편, 무역외 외환수입을 외환거래 주체별로 구분하면 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 하나는 민간인 간의 거래이며, 이에 는 증여가 해당된다. 다른 하나는 미국 정부(유엔군)와 민간경제주체 사이의 거래이다. 여기에는 유엔군 관계 외환수입 중 직접 군원불, 간접 군원불이 포함되며, 이것은 무역외 외환 수입의 14%를 차지하였다. 마지막으로 정부 간 거래(유엔군과 한국 정부)는 유엔군 대여금 상환불과 직접 매각불, 공익시설 사용료 등이 포함되며, 이것은 무역외 외환수입의 67%를 차지하였다. 이것은 무역외 외환수입을 통해 획득한 대부분의 외환이 한국 정부 소유로 귀속되는 것을 의미하며, 이 사실은 1950년대의 환율제도와 이승만 정부의 환율정책에 중요한 영향을 미쳤다.

〈표 4〉 원조기구별 원조액 추이

(단위: 1,000달러)

	총액	ECA	CRIK		UNKRA	ICA	PL480
			SUN	SKO			
1950	58,706	49,330	9,376				
1951	106,542	31,972	74,448		122		
1952	161,327	3,824	10,299	142,235	1,969		
1953	194,170	232	8,365	150,422	29,580	5,571	
1954	153,925		14,049	36,142	21,297	82,427	
1955	236,707		4,950	3,761	22,181	205,815	
1956	326,705		24	307	22,370	271,049	32,955
1957	382,892				14,103	323,267	45,522
1958	321,272				7,747	265,629	47,896
1959	222,204				2,471	208,297	11,436
1960	245,394				244	225,237	19,913
합계	2,409,844	85,358	121,511	335,867	122,084	1,587,302	157,722

주: 1) ICA(국제협조처) 원조에는 1953년 8월 1일 설립되어 1955년 7월 1일 ICA로 대체되었던 FOA(대외활동본부) 원조가 포함되어 있다.

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1962, p. 227.

### 3. 원 조

1950년대에 한국에 제공된 원조는 매우 다양한 기구를 통하여 공급되었으며, <표 4>는 그것을 정리한 것이다. 1950~1960년 사이의 원조총액은 24억 1,000만 달러이며 한국전쟁 이후에 그 규모가 크게 확대되었다. 1950년대 前半期에 對韓 원조의 중심을 이루었던 ECA와 CRIK의 원조는 각각 8,500만 달러와 4억 5,700만 달러로써 총 5억 4,200만 달러가 제공되어 원조총액에서 22.5%를 차지하였다. 1950년대 後半期에 對韓 원조의 중심을 이루었던 UNKRA, ICA와 PL480의 원조는 각각 1억 2,200만 달러, 15억 8,700만 달러, 1억 5,800만 달러로써 총 18억 6,700만 달러가 제공되었고, 그 중에서 원조총액의 65.9%를 차지한 ICA 원조가 가장 중요하였다. 이와 같이 미국의 대한 원조가 한국전쟁을 전후하여 원조기구와 규모면에서 커다란 변화가 발생한 것은 두 가지 經濟環境의 변화를 반영하는 것이었다.

첫째, CRIK 원조에서 ICA 원조로 대표되는 원조기구의 전환은 1950년대 대한 원조의 성격이 ‘救護援助’에서 ‘復興援助’로 전환되었음을 의미하는 것이었다. 이것은 한국전쟁 이후 한국 경제에서 재건수요가 매우 컸다는 점을 반영한 것이었다. 사실 CRIK 원조는 유엔의 결의에 의해 한국전쟁 동안 ‘한국 국민들을 질병, 기아, 불안으로부터 구호’할 목적으로 시행된 緊急援助였다(박동섭, 1954, p. 63). 따라서 CRIK 원조로 도입된 물자는 食糧, 肥料, 石油, 醫藥品, 被服과 모포 등을 포함하는 최종소비재가 대부분을 차지하였으며, CRIK 원조 총액에서 상기 품목이 차지하는 비율은 1951년 62%, 1952년 66%, 1953년 75%, 1954년 67%였다(한국은행, 1955, 통-pp. 176~177; 1956, 통-pp. 252~253). 그러나 휴전협정 이후 무엇보다도 중요한 것은 전후 재건이었으며, 이에 전쟁중의 구호원조를 대체하는 새로운 원조가 요구되었던 것이다. 이것을 충족시켜 준 것이 ICA<sup>14)</sup> 원조였으며, 이를 통해 도입된 물자는 생산재와 민간기업에서 소비하는 原料 및 半製品이 대부분이었다. <표 4>에 제시되어 있듯이, 이 때부터 대한 원조는 본격적으로 도입되기 시작하였다.

둘째, 대한 원조가 구호원조에서 부흥원조로 전환되면서 그것을 담당하는 주체가 유엔에서 미국으로 이전되었다는 점이다. 처음에 미국은 군사적 노력과

14) ICA(International Cooperation Administration)는 1955년 7월 1일부터 활동하였고, 휴전협정 이후부터 ICA 설립 이전까지 활동한 원조기구는 FOA(Foreign Operation Administration)였다(홍성유, 1962, pp. 63~64).

마찬가지로 한국 경제의 부흥도 多者間 協力으로써 이루어져야 한다는 생각하에 유엔을 통한 원조를 구상하였고, 그것은 1950년 12월에 설립된 UNKRA(유엔 한국재건단)로 실현되었다.<sup>15)</sup> 이에 UNKRA는 한국 경제의 재건자금으로 제 1년도에 2억 5,000만 달러를 상정하고 미국을 비롯한 유엔가입 회원국들로부터 자금을 각출하기 위하여 出捐申請을 받았다. 1950년 12월 말까지 출연신청 총액은 2억 400만 달러였으며,<sup>16)</sup> 그 중에서 미국은 UNKRA 재건자금 총액의 66%를 초과하지 않는다는 조건하에 1억 6,600만 달러의 출연을 승인하였던 것이다. 그러나 다른 유엔가입 회원국의 지원약정액이 제대로 각출되지 않자 미국은 UNKRA에 대한 출연금을 대폭 삭감<sup>17)</sup>함과 동시에 ‘多者間 協力方式’에서 ‘雙務的 協力方式’으로 전환할 것을 고려하였던 것이다(크루거, 1981, p. 93). 사실 이것은 휴전협정 이후 ICA 원조로 실현되었다. 이런 이유로 한국전쟁 초기 한국 경제의 재건을 위한 유일한 원조기구로 상정되었던 UNKRA 원조는, <표 4>에서 볼 수 있듯이, 그 규모가 ICA 원조보다 훨씬 적었던 것이다.

그러나 원조는 수출과 무역의 수입을 통해 획득한 외환과는 성격이 달랐다. 우선 미국에서 무상으로 제공된 원조는 전적으로 한국 정부가 소유하였지만, 그것은 외환의 형태로 한국 정부에 이전된 것이 아니었고 단지 물자에 대한 구매권만 이전되었다. 다음에 원조규모는 한국 정부의 환율정책에 직접 영향을 받지 않았지만, 간접적인 방식을 통해 한국 정부의 환율정책에 의해 영향을 받았다. 즉, 원조는 미국 정부의 대외정책에 근거하여 책정되었으며, 그것은 미국의 재정자금 지출이었기 때문에 미 국회의 승인을 요구하는 것이었다. 따라서 한국 정부의 환율정책은 원조규모에 직접 영향을 미칠 수 없었지만, 다만 대충자금을 통하여 간접적으로 영향을 미쳤다.

이상과 같은 특징을 갖는 원조는 한국 경제에서 매우 중요한 역할을 수행하였다. 첫째, 국내자원이 부족한 상황에서 한국전쟁으로 파괴된 산업시설을 재건하는 데 유용한 자원으로 활용될 수 있었다. 둘째, 원조는 정부 간 이전과정에서는 무상으로 제공되었지만, 그 자금이 한국의 각 경제주체에게 배분되는 과정에서는 유상으로 판매되었다. 따라서 원조물자의 판매가격(대충자금환율)에 따라 한국 경제는 많은 영향을 받았다. 사실 1950년대 한국 경제에서 원조가 갖는 이러한 의의는 이 시기의 환율제도와 환율정책의 성격을 규정한 가장 중

15) 1950년 12월 1일 유엔 총회는 한국전쟁 종료 후 한국의 전쟁복구를 원조할 것을 결의하고, 그것을 실행할 기구로써 UNKRA를 설립할 것을 결정하였던 것이다(박동섭, 1954, p. 65).

16) 한국은행, 「6.25사변 전후의 국내 경제실정」, 『調査月報』 No. 35, 1951. 3, p. 168.

17) 미국 국회는 UNKRA에 대한 출연금을 1억 달러나 삭감하였다(『조선일보』, 1951. 8. 26).

요한 요인이었다.

### III. 외환관리제도와 이중환율제

환율제도를 정확히 이해하기 위해서는 외환공급의 원천과 특징을 검토하는 것만으로는 불충분하다. 이것과 더불어 중요한 것은 다양한 경로를 통해 조달된 외환이 어떻게 관리되었으며, 외환공급의 원천별 거래형태가 어떠한가 하는 것을 구체적으로 분석하는 것이다. 따라서 이 절에서는 먼저 1950년대에 조달된 외환의 소유주체별 규모와 그것이 어떻게 관리되었는가 하는 점을 살펴보고, 다음에 1950년대 환율제도와 그 특징을 검토하기로 한다.

#### 1. 소유주체별 외환규모와 외환관리

1950년대에는 다양한 경로를 통하여 외환이 조달되었으며, 그것을 소유주체별로 구분하면 정부소유와 민간소유로 구분할 수 있다. 이러한 구분이 중요한 이유는 정부소유 외환과 민간소유 외환이 서로 다른 방식으로 관리되었다는 점과 이러한 외환관리제도가 후술할 환율제도를 이해하는 데 매우 중요하기 때문이다. <표 5>는 정부소유가 명확한 원조를 제외하고 수출과 무역외 수입을 대상으로 하여 외환수입을 소유주체별로 정리한 것이다.

정부보유 외환(이하 정부외환)의 규모를 추계한 과정에 대해 간략히 설명하기로 한다. 우선 무역외 외환수입 중 해외투자과 정부거래를 제외한 나머지 항목은 전부 민간부문에 귀속된다고 가정하였다. 한국은행 보유외환의 해외채권 구입을 통해 획득한 이자수입을 의미하는 해외투자는 정부외환이지만, 정부거래를 통하여 획득한 외환은 그 거래형태에 따라 정부외환과 민간외환으로 나뉘어진다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 유엔군 관계 외환수입 중 한국은행을 통해 민간을 대상으로 매각한 외환과 직접 및 간접 군원불은 민간소유 외환으로 귀속되나 그 이외의 유엔군 관계 외환수입은 정부외환이 된다. 수출의 경우 정부소유 기업인 대한중석회사를 통해 수출한 중석불은 전부 정부외환으로 간주하였다. 이와 같이 정부외환의 규모를 추계한 다음에 총외환수입액에서 정부외환을 차감하여 민간외환을 계산하였다. <표 5>에 제시되어 있듯이, 1950년대에 다양한 경로를 통해 획득한 외환의 56.3%는 정부외환이었다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 소유주체별 원천별 외환규모 추이

(단위: 1,000달러)

	총외환수입			정 부 외 환			민간 외환(b)	b/a (%)
	수출	무역외	총액(a)	수출	무역외	총액		
1952	26,591	72,108	98,699	16,550	62,206	78,756	19,943	20.2
1953	39,585	133,713	173,299	29,990	122,569	152,559	20,740	12.0
1954	24,246	52,594	76,841	13,100	39,915	53,015	23,826	31.0
1955	17,966	66,420	84,386	4,144	9,429	13,573	70,813	83.9
1956	24,595	37,027	61,622	7,440	14,195	21,635	39,987	64.9
1957	22,202	55,319	77,521	2,568	30,609	33,177	44,344	57.2
1958	16,451	80,695	97,146	1,960	48,936	50,896	46,250	47.6
1959	19,162	78,301	97,463	3,495	44,115	47,610	49,853	51.2
1960	31,832	79,410	111,242	8,120	34,998	43,118	68,124	61.2
합계	222,630	655,589	878,219	87,367	406,972	494,339	383,880	43.7

자료: 〈표 2〉, 〈표 3〉 참조.

총외환수입액에서 43.7%를 차지한 민간외환의 공급원천별 비중을 보면, 수출 35.2%, 유엔군 관계 외환수입 37.9%, 기타 무역외 수입 26.8%이었다.

그런데 정부외환과 민간외환은 정부의 외환관리에서 서로 다르게 취급되었다. 정부외환은 정부 소요물자의 구입과 경제상황에 따라 정부보유 외환을 민간부문에 판매<sup>18)</sup>하는 등 정부가 재량적으로 사용한 반면에 민간외환은 정부가 제정한 외환관리제도에 의해 통제되었다. 일반적으로 외환공급이 매우 제약되어 있는 나라에서는 부족한 외환을 효율적으로 사용하기 위하여 정부가 외환사용을 직접 통제하는데, 이 때 이용할 수 있는 통제방법은 買上集中과 預置集中 두 가지가 있을 수 있다. 이 중 어느 것을 선택하느냐 하는 문제는 정부의 환율정책과 밀접히 연관되는 것인데, 수출·유엔군 관계 외환수입·원조 등과 같이 성격이 다른 다양한 원천에 의해 외환이 공급된 1950년대 한국 경제에서 정부는 단일의 기준환율을 결정할 수 없었기 때문에 외환집중방법으로 예치집중제를 선택하였다.

외환예치집중제에 따르면, ‘한국 내에 거주하는 한국 국적을 가진 자연인과 법인이 물품의 판매, 용역의 제공, 해외로부터의 송금 또는 기타 사유로 인하

18) 정부외환의 민간판매는 1952년에서 1954년까지 실시된 특별외화대부제가 대표적인 사례이며, 그 이후에도 총 다섯 차례 판매되었다. 이와 같이 판매된 정부외환액은 1억 7,400만 달러였다(한국은행, 1960, pp. 111~112).

여 취득한 모든 외환은 한국은행의 당해인계정(民間外換計定)에 예치'하여야 했다.<sup>19)</sup> 구체적으로는 金融通貨委員會(이하 금통위)가 제정한 '민간외환계정에 대한 예입 및 그 처분에 관한 규정'에 의거하여 운용되도록 하였다. 금통위 규정에 따르면, 이 시기 민간외환계정은 누가, 어떠한 경로를 통해 외환을 획득했느냐에 따라 수출계정, 일반계정, 특수계정으로 구분되었다.<sup>20)</sup> 사실 이러한 외환 예치집중제는 1961년 2월에 모든 외환을 한국은행에 공정한율로 매도해야 하는 외환매상집중제로 변경될 때까지 1950년대에 민간외환을 통제하는 외환관리제도로서 유지되었다.<sup>21)</sup>

## 2. 외환수입 극대화 와 이중환율제

〈표 6〉은 1950년대의 환율구조를 정리한 것이며, 이것은 두 가지 중요한 사실을 보여 주고 있다. 하나는 현실적으로 통용된 환율이 매우 다양했으며, 이중 미 본토볼 환율을 제외하고 전부 정부의 공식적인 승인하에서 통용되었다는 점이다. 다른 하나는 현실의 다양한 환율을 환율결정방식에 따라 두 개의 그룹으로 구분할 수 있다는 점이다. 경제이론에서 환율제도는 고정환율제도와 변동환율제도로 구분되며, 정상적인 경제에서는 그 중 어느 하나를 선택하는 것이 일반적이다. 그러나 1950년대 한국 경제에서 이 두 환율제도는 공존하였으며, 이러한 의미에서 1950년대 환율제도를 이중환율제라고 할 수 있을 것이다. 여기에서는 이 점에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

### (1) 암시장환율

〈표 6〉에서 제시한 다양한 환율 중 어떤 것이 암시장환율이며, 그 규모는 어느 정도인가 하는 것을 파악하는 것은 1950년대 환율제도와 환율정책을 평가하는데 있어 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 경제이론에서 암시장은 정부가 시장가격을 인위적으로 억제한 결과 발생하는 것으로 그 규모가 크면 클수록 정부정책 및 제도의 비효율성만을 나타내는 것이다. 따라서 1950년대의 환율

19) 법률 제138호, '한국은행법'(1950. 5. 3), 제101조, 102조, 103조.

20) 금통위에서 제정한 민간외환계정에 대한 예입 및 처분에 관한 규정은 1950년 6월 14일 최초로 제정(금통위 의안 제30호)된 이후 경제상황의 변화에 따라 여러 차례 개정되었다. 그 중에서 가장 중요한 개정은 1955년 8월(금통위 의안 제33호, 1955. 8. 24)에 이루어진 것이다. 주요 개정내용은 수출계정의 명칭이 수입계정으로 변경되었고, 일반계정과 특수계정이 일반계정으로 통합된 것이다.

21) 금통위 의안 제24호, '외환계정에 관한 규정 제정에 관한 건', 1961. 2. 1.

<표 6> 1950년대의 협정환율과 시장환율의 추이

(단위: 원/1달러)

	협 정 환 율			시 장 환 율			
	공정 환율	유엔군 환율	대중자금 환율	수출불환율		미 본토불 환율	종교불 환율
				일본 지역	기타 지역		
1950. 12. 1	25	40	40			61	
1951. 3. 11	25	60	40			73	
1951. 11. 10	60	60	60			182	
1952. 6	60	60	60			163	
1952. 12	60	60	60			238	
1953. 6. 1	60	180	60			332	
1953. 12. 15	180	180	180			387	
1954. 6	180	180	180	675	501	557	438
1954. 12. 13	180	426	180	809	780	711	654
1955. 8. 15	500	500	500	950	820	802	750
1956	500	500	500	1,070	1,008	966	847
1957	500	500	500	1,123	1,057	1,033	845
1958	500	500	500	1,225	1,015	1,181	893
1959	500	500	500	1,399	1,247	1,255	1,135
1960. 2. 23	650	650	650	1,718	1,387	1,449	1,293

주: 1) 환율은 일,월,연평균 환율임.

2) 1951년 3월 11일과 1953년 6월 1일의 미 본토불환율은 각각 3월과 6월의 평균환율임.

자료: 한국은행, 『조사월보』 15-1, 1961. 1, 통계-p. 31; 한국무역협회, 『무역연감』, 각 연도.

제도를 검토하기에 앞서 먼저 암시장환율의 존재 여부를 검토할 필요가 있다.

외환에 대한 수요와 공급에서 커다란 불균형에 직면한 이승만 정부는 처음부터 무역 및 외환에 대해 철저히 통제하였다. 즉, 무역업은 허가제로 하고, 수출입은 상공부에서 작성한 무역계획에 근거하여 허용하는 등 무역에 대한 통제를 계속 유지했을 뿐만 아니라 외환에 대한 통제도 강화하였다. 정부가 이와 같이 무역 및 외환에 대한 통제를 1950년대에 걸쳐 계속 유지한 이유는 민간부문에 서 다양한 경로를 통해 획득한 외환을 정부의 관리하에 두기 위한 것이라고 할 수 있는데, 이러한 목표가 달성되기 위해서는 민간부문의 이해를 반영한 제도의 구축이 필요한 것이다. 사실 외환예치집중제는 정부의 이해와 민간부문의 이해를 절충한 제도적 장치라고 할 수 있다. 후술하겠지만, 이 제도의 중요한 특징은 여러 경로를 통해 획득한 민간외환을 한국은행의 당해인계정에 예치할 뿐만 아니라 동시에 민간인 간의 자유로운 외환거래를 허용했다는 점이다. 따라서 공식통계(<표 1>)에 잡힌 모든 민간외환은 이러한 정부의 외환관리제도에



에서 운영되었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국은행에 예치되지 않고 정부의 통제범위 밖에서 거래된 외환이 존재하였다. 이 대부분은 한국에 주둔한 유엔군, 駐韓 외교기관 및 그 소속 외국인 직원과 한국인 개인 사이에 이루어진 거래를 통하여 공급되었다. 이것은 개인차원에서 이루어지고 법적으로 공인되지 않은 거래라는 의미에서 진정한 暗市場去來였다.

암시장에서 유통되는 외환은 두 가지 용도로 사용되었다. 하나는 정부의 승인하에서 수입재원으로 사용하는 것이었다. 정부는 수출계정과 일반계정을 설정하지 못한 사람들이 획득한 외환을 한국은행에 집중시키기 위해 특수계정을 설정하고 특수계정의 예치를 유인하기 위해 그것의 수출계정으로의 이체를 허용하였던 것이다. 이러한 조치는 특수계정이 일반계정으로 통합된 1955년 8월까지 유지되었다. 현재 이러한 경로를 통해 예치된 외환규모가 어느 정도인지 정확히 알 수 없지만, 당시의 기술자료에 따르면 1951년중에는 매월 50~60만 달러 정도가 예치되었으나 그 이후 급격히 감소하였다(재무부, 1952). 다른 하나는 암시장에 잔류하여 미군 PX 물품의 불법적 구매나 密輸資金 등으로 이용되는 것이었다(크루거, 1981, p. 55).<sup>22)</sup> 합리적인 경제인을 가정한다면 암시장에서 결정되는 환율은 이러한 두 가능성으로부터 얻을 수 있는 기대수익의 크기에 의해 결정될 것이다. <표 6>의 美本土弗換率は 암시장환율에 해당하는 것이었다.

## (2) 환율결정 메커니즘과 이중환율제

<표 6>은 외환공급원에 따라 다양한 환율이 존재하였음을 보여 주고 있다. 그러나 환율결정방식과 경제적 기능에 근거해 볼 때 당시의 환율은 크게 協定換率과 市場換率로 구분할 수 있다. 전자는 한·미 정부 간 협의에 의해 결정되었으며, 정부 간 외환거래에 적용되었다. 후자는 외환시장에서 거래당사자의 경제적 계산에 근거하여 결정되었으며, 민간경제주체 간의 외환거래에 적용되었다.

### 1) 시장환율

민간부문에서 외환을 획득하는 방법은 수출을 통해 획득한 외환(이하 수출불), 주한 유엔군과의 거래를 통해 획득한 외환(이하 군납불: 직접·간접 군원

22) 이것 이외에도 가치저장수단으로 퇴장되거나 자본도피수단으로 활용되는 경우도 생각할 수 있을 것이다.

불), 기타 외국의 종교단체나 자선단체가 국내의 민간단체에 무상으로 제공한 외환(이하 종교불) 등이다. 그런데 이러한 민간외환은 정부의 외환예치집중제에 의해 통제되었는데, 이것은 민간경제주체가 어떠한 경로를 통해 외환을 획득했느냐에 따라 서로 다른 민간외환계정에 예치하도록 하였다. 즉, 수출불과 군납불<sup>23)</sup>은 수출계정에 예치하여야 했으며, 종교불은 일반계정에 예치하여야 했다. 이와 같이 외환공급원에 따라 예치할 수 있는 외환계정에 차이를 둔 것은 그것의 용도에 차이가 있었기 때문에 매우 중요한 것이었다.

수출계정에 예입된 외환은 세 가지 용도로 사용될 수 있었다. 첫째, 輸入財源으로 사용하는 것이었다. 이것은 민간부문에서 획득한 어떠한 외환이라도 그것이 수입재원으로 사용되기 위해서는 이 계정에 예입되어야 한다는 것을 의미하며, 그러한 점에서 가장 중요한 용도라고 할 수 있었다. 둘째, 다른 수출계정으로 이체하는 것이었다. 정부는 당시의 물자부족 상황을 반영하여 수출을 통해 획득한 외환이 신속하게 수입재원으로 사용되기를 원했으며 이를 위해 수출계정 간 이체를 허용하였던 것이다. 셋째, 공정환율로 한국은행에 매각하는 것이었다. 당시의 인플레이션과 공정환율이 매우 낮다는 현실을 고려할 때, 한국은행에의 판매는 매우 비합리적인 선택이었다. 또한 일반계정에 예치된 외환도 세 가지 용도로 사용할 수 있었다. 첫째, 수출계정으로의 이체이다. 정부는 수출 및 군납 이외의 경로를 통하여 획득한 외환의 한국은행에의 예치를 촉진하기 위하여 일반계정에 예치되어 있는 외환의 수출계정으로의 이체를 허용하였던 것이다. 둘째, 정부의 승인을 받은 기타 목적에 사용하는 것이다. 여기에는 해외에 대한 송금과 국내에서 기부 또는 증여를 하기 위한 지불 등이 포함되었다. 셋째, 공정환율로 한국은행에 매각하는 것이다.<sup>24)</sup> 이 중 수출계정의 경우 다른 수출계정으로의 이체를 허용하고 일반계정의 경우 수출계정으로의 이체를 허용한 것은 정부의 승인 하에서 민간경제주체 간의 외환거래를 보장해 준 것이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup> 사실 이러한 조치는 몇몇 시기를 제외하고 일관되게 유지되었다.

현재 이러한 경로를 통해 민간인 간에 거래된 외환규모가 어느 정도인지는

- 23) 정부는 군납불의 확대를 위하여 군납불의 수출계정예에의 예치를 허용함과 동시에 그것을 수출불과 동등하게 대우하였다(한국무역협회, 1956~1957, pp. 22~24).
- 24) 금통위 의안 제52호, '민간외화계정에 대한 예입 및 그 처분에 관한 규정 제정의 건', 1950. 11. 16; 금통위 의안 제33호, '민간외환계정에 대한 예입 및 그 처분에 관한 규정 제정의 건', 1955. 8. 24.
- 25) 민간외환의 거래는 “韓國銀行 外國部가 사실상 민간소유의 外換去來에서 市場換率로 중개역할을 수행”한 것을 의미하는 것이었다(김광석·웨스트팔, 1976, p. 54).

통계부족으로 정확히 알 수 없지만, 우리는 이러한 외환거래를 매개하는 환율이 거래당사자의 합리적 계산에 근거하여 결정되었다고 가정할 수 있을 것이다. 이 때 환율결정에 영향을 미친 중요한 요인은 두 가지였다. 첫째, 정부는 외환공급원에 따라 각 외환으로 수입할 수 있는 물자에 차별을 두었다. 구체적으로 말하면, 수출계정에는 수출불, 군납불 이외에도 정부외환 公賣弗과 일반계정 및 특수계정으로부터 이체된 외환 등이 예입될 수 있었는데, 정부는 이 각각의 외환으로 수입할 수 있는 물자에 차별을 두었던 것이다. 예를 들면, 정부는 1955년 8월에 수입물자를 正常輸入品目과 特殊輸入品目으로 구별하고, 전자는 ‘한국은행 수출계정에 입금된 모든 외환에 의하여 수입’할 수 있게 한 반면에, 후자는 수출불과 군납불에 의해서만 수입하게 하였다.<sup>26)</sup> 당연한 얘기지만, 정상수입품목보다 특수수입품목이 더 높은 이윤을 보장해 주었다. 둘째, 수출불의 경우 정부는 어느 지역에 수출하여 획득한 외환인가에 따라 수입지역에 제한을 두었다. 예를 들면, 수출은 크게 對日 輸出과 其他 地域 輸出로 구분되었는데, 정부는 대일 무역적자를 시정하기 위하여 1954년 4월부터 일본으로부터의 수입은 일본에 수출하여 획득한 외환에 한정하여 허용하였던 것이다(상공부, 1958, p. 349).

〈표 6〉의 수출불환율은 수출과 수출불과 동등한 대우를 인정한 외환으로 수입할 수 있는 물자의 국내시장가격과 해외시장가격의 차이를 반영한 구매력평가(purchase parity) 환율이라고 할 수 있다. 현재 수출불환율은 1954년 4월부터 확인할 수 있을 뿐이다. 〈표 6〉에 정리되어 있듯이, 같은 수출불이라도 일본에 수출하여 획득한 외환은 기타 지역에 수출하여 획득한 외환보다 환율이 높았는데, 이것은 일본으로부터 수입한 물자가 더 많은 이윤을 보장해 주었다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 기타 지역 수출불은 종교불환율보다 높았는데, 이것은 수입할 수 있는 물자에 차이가 있었기 때문이다. 또한 미 본토불환율은 1958년을 경계로 기타 지역 수출불환율을 상회하고 있지만, 전체적으로 그것과 비슷한 수준을 보이고 있었다.

〈표 6〉에 제시되어 있듯이, 시장환율은 국내 인플레이션을 반영하여 지속적으로 상승하였다. 1950년 6월 1달러당 24환이던 美 本土弗換率は 1951년 11월에 182환, 1953년 12월에 387환, 1955년 8월에 802환, 1960년 2월에 1,449환으로 상승하였으며, 아울러 수출불환율(기타 지역)도 국내 인플레이션을 반영하여 지속적으로 상승하였다.

26) 상공부 고시 제227호, 1955. 9. 29.

## 2) 협정환율

1950년대 외환거래의 중요한 특징 중의 하나는, 유엔군 관계 외환수입과 원조 등으로 대표되듯이, 정부 간 거래가 절대적인 비중을 차지한다는 점이다. 그러나 1955년 8월 15일 이전까지만 하더라도 국제적으로 공인된 환율이 존재하지 않았기 때문에 정부 간 거래에 적용될 환율을 결정하는 문제가 매우 중요하였고, 이 문제는 한·미 정부 간 협의에 의해 해결되었다. 따라서 여기에서는 환율을 결정하기 위한 한·미 정부 간의 협의과정을 살펴보기로 한다.

사전적 의미에서 볼 때 公定換率(official rate)은 정부가 결정하는 환율이다. <표 6>에 정리되어 있듯이, 1950년 11월 1일과 1951년 11월 10일의 공정환율 상승은 정부가 재량적으로 결정하였다.<sup>27)</sup> 사실 이 때부터 정부의 공정환율 결정은 미국 정부의 입장을 어느 정도 반영한 것이라고 할 수 있지만(최상오, 1999), 유엔군 대여금 상환문제와 미국으로부터 원조가 본격적으로 도입되면서 공정환율은 미국 정부와의 협의를 통하여 결정되었다. 이 때 한국 정부는 한번 결정된 공정환율이 일정 기간 동안 고정되어야 한다는 입장에서 고정환율정책을 채택하였다고 할 수 있었다. 이러한 입장은 1953년 12월, 1954년 11월, 1955년 8월에 진행된 환율회담에서 일관되게 유지되었다.

과거 우리 민족이 많은 고통을 당한 것은 …… 경제상 관계로는 두 가지 큰 이유가 있어나니 한 가지는 유엔군의 전쟁경비 …… 둘째 조건으로 가장 곤란을 주었던 것은 화폐환산율을 몇 달에 갑절씩 올려 마지막에는 6,000원대 1불로 교환하기까지 이르렀던 것이다. …… 몇 달에 갑절씩 올리고 보니 물건값은 앞서서 갑절씩 올라 정부에서는 다루다 못해서 필경은 원조를 그만 두라고까지 했던 것이다. …… 이 협정 …… 중에 가장 중요한 것은 환산율을 180대 1로 영구히 변동이 없게 만들기로 협약이 된 것이니 이것은 우리 민중 전체가 경제공황을 면하는 첫 길로 알고 만행으로 여겨 기뻐할 바이다.<sup>28)</sup>

그러나 환율이 국내시장가격과 해외시장가격의 차이를 반영해야 한다는 입장을 가졌던 미국 정부는 국내물가가 지속적으로 상승하고 있는 상황에서 공정환

27) 한국은행(1970), p. 25; 금통위 의안 제208호, ‘한국은행보유 외환매매 기준환율 변경의 건’, 1951. 11. 10.

28) 공보처, ‘합동경제위원회협약 및 경제재건과 재정안정 등에 대하여’(1953. 12. 14), 1956, pp. 133~135.

율을 물가에 연동시켜 지속적으로 인상하여야 한다고 주장하였다. 사실 ‘물가상승→환율인상’이라는 미국 정부의 입장은 한국 정부의 ‘환율인상→물가상승’이라는 입장과 정면으로 대치되는 것으로 환율협상과정에서 두 정부가 지속적으로 대립하는 중요한 원인이 되었다. <표 6>에서 공정한환율이 일정 기간 고정되었다가 주기적으로 대폭적인 인상이 단행된 것은 공정한환율에 대한 한·미 정부의 대립과정을 반영한 것이라고 할 수 있다.

유엔군환율은 유엔군 대여금 상환문제와 관계되며, 대충자금환율은 원조수혜국이 달러표시의 원조액에 상당하는 자국통화(대충자금)를 적립하는 것과 연결되었다. 사실 이 두 환율은 물가상승에도 불구하고 공정한환율이 일정 기간 동안 고정된 것에 대응하여 미국 정부 발의로 제정된 환율이었다. 다시 말하면, 공정한환율을 일정 기간 동안 고정시키려는 한국 정부의 방침을 쉽게 조정할 수 없게 되자 미국 정부는 유엔군 대여금과 원조에 적용될 수 있는 별도의 환율을 제정하여 공정한환율의 인상을 유도하고자 하였던 것이다. <표 6>을 보면 알 수 있듯이, 유엔군환율과 대충자금환율은 공정한환율의 인상에 선행하여 상승하였고, 공정한환율은 그것을 추종하는 형태로 인상되었다. 사실 한국 정부는 공정한환율을 인상할 의도가 없었지만, 미국 정부의 이러한 압력 때문에 인상한 것이었다.

마지막으로 1955년 8월에 결정된 공정한환율은 한국 경제에서 두 가지 중요한 의미를 갖는 것이었다. 첫째, 그 이전까지만 하더라도 환율변경은 전적으로 한·미 정부 간의 협상에 의해 결정되었지만, 이 때를 계기로 공정한환율의 변경은 일정한 원칙하에서 가능하였다. 즉, 미국 정부는 한국 정부가 1955년 9월의 서울시 도매물가지수와 비교하여 물가상승률을 25% 이내에서 억제할 경우 500환으로 결정된 공정한환율을 계속 유지할 수 있다고 합의하였다. 이 이후 거의 5년 동안 공정한환율이 500환으로 고정된 것은 한국 정부가 1959년 말까지 그 상한선 내에서 물가를 억제하였기 때문이었다(한국은행, 1960, pp. 97~98). 둘째, 미국 정부가 별도로 제정한 유엔군환율과 대충자금환율이 공정한환율로 통합되었다는 점이다.

### 3) 이중환율제의 의의

이중환율제는 분단된 외환시장을 전제하며, 그 각각에서 이루어지는 외환거래가 경제에 미치는 영향이 서로 다를 경우 채택된다. 보다 일반적으로 말하면, 이중환율제는 외환이 부족한 나라에서 복수의 정책목표를 달성하기 위해 채택되는 것이다. 1950년대 한국 경제에서 민간인 간의 외환거래와 정부 간 외환거



주: <표 6> 참조.

<그림 1> 공정한환율 대비 미 본토불환율의 비율

래는 환율결정방식, 거래규모, 그리고 그 각각이 경제에 미치는 영향이 상이했다는 점에서 이중환율제의 제도적 기초를 이루는 것이었다.

<그림 1>은 서로 다른 환율결정방식에 의해 결정된 협정환율과 시장환율의 수준을 비교한 것이다. 정부의 승인하에서 통용된 대표적인 시장환율(구매력평가 환율)은 수출불환율이라고 할 수 있지만, 협정환율과의 비교를 위해 일관된 환율통계를 입수할 수 있는 미 본토불환율을 사용하였다. <그림 1>에서 확인할 수 있는 중요한 특징은 공정한환율을 일정 기간 동안 고정시키려고 했던 한국 정부의 입장에 기인하여 시간이 흐름에 따라 공정한환율과 미 본토불환율과의 격차가 점점 커지고 있다는 점이다. 다시 말하면, 공정한환율이 인상되기 직전에 두 환율 사이의 격차가 최고수준을 보이다가 공정한환율의 인상과 동시에 그 격차가 급격히 축소된다는 점이다. 예를 들면, 1951년 10월에 4.3배에서 11월에 3배로, 1953년 6월에 5.5배에서 12월에 2배로, 1954년 12월에 4배에서 1955년 8월에 1.6배로 두 환율의 격차가 줄어들었다. 그러나 한 번 결정된 공정한환율은 일정 기간 동안 고정되었기 때문에 1950년대에 걸쳐 두 환율 간의 격차는 결코 해소되지 않았으며, 특히 1950년대 후반에도 그 격차는 계속 2배를 상회하고 있었다.

그러면 한국 정부가 이중환율제를 채택한 이유는 무엇인가? 이것은 두 가지 이유를 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 한국 정부가 시장환율을 공식적으로 인정하는 것은 민간부문의 수출활동을 억제하지 않기 위한 것이었다. 즉, 시장환율은 이승만 정부가 취할 수 있는 소극적인 수출장려정책이었으며, 그러한 점에서

수출을 통한 한국 경제의 외환조달능력을 증대시키기 위한 조치였다고 할 수 있을 것이다. 이러한 사실은 잘못된 환율정책에 기인하여 수출이 정체되었고, 그 결과 성장이 억제되었다는 기존 연구의 환율정책에 대한 평가와 정면으로 배치된다. 사실 기존 연구는 1950년대 환율제도를 정확히 이해하지 못한 결과 실질적으로 가능한 시장환율의 존재를 부정하였던 것이다. 그렇다면 시장환율이 결코 낮지 않았음에도 불구하고 수출이 정체된 이유는 무엇인가?<sup>29)</sup> 그것은 이 시기에 수출자원이 매우 부족했기 때문이었다. 다시 말하면, 한국전쟁의 파괴적인 영향으로 공산품의 수출은 거의 전무하였고, 그나마 달성된 수출성과는 대부분 광산물, 수산물 및 농산물 등 1차산품에 의해 가능하였던 것이다.<sup>30)</sup> 따라서 이 시기에 정부가 취해야 했던 공업화정책은 적극적인 수출촉진정책이라기보다는 물자부족을 해소할 수 있는 국내생산의 확대와 수출산업의 개발·육성이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 한국 정부가 공정환율을 시장환율보다 낮게 유지한 것은 유엔군 관계 외환수입과 원조와 같이 정부 간 외환거래에 의해 획득할 수 있는 외환수입을 극대화하기 위한 것이었다. 사실 저환율이 외환수입에 미치는 효과는 유엔군 관계 외환수입의 경우에는 명확하지만 원조의 경우에는 대충자금을 매개로 하여 간접적으로 영향을 미쳤기 때문에 보다 체계적인 분석이 요구된다. 이 점에 대해서는 다음 절에서 살펴보기로 한다.

#### IV. 저환율정책과 경제부흥

1950년대 한국 경제를 평가하는 데 있어 가장 중요한 문제 중의 하나는 한국 정부의 환율정책을 어떻게 평가할 것인가 하는 문제였다. 우리가 이 문제에 대해 정확한 해답을 얻기 위해서는 다음의 세 가지 사실을 검토할 필요가 있다. 첫째, 1950년대 공업화의 초기조건을 이해하는 것이다. 둘째, 원조가 한국 경제에 미친 실물적, 재정·금융적 효과를 이해하는 것이다. 셋째, 이상의 사실에 근거하여 한국 정부의 환율정책의 체계와 성과를 평가하는 것이다.

29) 1950년대의 실질실효환율을 추계한 크루거(A. Krueger)에 따르면, 수출불환율은 결코 수출을 억제하지 않았다고 평가하였다(크루거, 1981, p. 65~66).

30) 1950년대에 1차산품이 총수출액에서 차지하는 비중은 거의 90%에 육박하였다(이대근, 1995, p. 149).

### 1. 한국전쟁과 원조

한국전쟁은 해방 이후 점차 회복되어 가는 한국 경제에 두 가지 면에서 부정적인 영향을 미쳤다. 첫째, 물가에 대한 영향이다. 1950년 초부터 안정되기 시작한 물가는 한국전쟁을 계기로 그 추세가 완전히 역전되어 재차 빠르게 상승하였다. 1949년 12월의 서울시 도매물가지수를 기준으로 할 때, 1950년 6월에는 120, 1950년 12월에는 287, 1951년 12월에는 896, 1952년 12월에는 1,813을 보여 한국전쟁 이후에 매우 빠르게 상승하였음을 알 수 있다.

둘째, 한국전쟁은 산업시설과 사회간접자본을 포함하는 國富를 심각히 파괴시켰다. 공보처 조사에 따르면, 한국전쟁 동안의 총피해액은 4,105억 9,000만 원이었으며(〈표 7〉 참조), 이 규모는 1953년 국민총생산 4,818억 원의 85%에 해당하는 것이었다(한국은행, 1968, p. 14). 전쟁피해를 각 부문별로 살펴보면, 국민들의 주거공간을 제공하고 생산을 간접적으로 지원해 주는 일반주택과 사회간접자본의 피해가 가장 커서 두 부문의 피해규모는 전체의 72%를 차지하였다. 여기에 정부시설의 피해까지 포함시키면, 한국전쟁은 주로 사회안정, 경제체도의 유지, 그리고 생산확대를 간접 지원하는 부문을 심각히 파괴시켰음을 알 수 있다. 마지막으로 생산에 직접 기여하는 일반기업체의 피해는 상대적으로 적었는데 그 규모는 전체의 16%를 차지하였다. 이 중에서 특히 전후 한국 경제의 재건과 밀접히 연관되어 있는 공업부문의 피해는 전체의 10%를 차지했지만, 전쟁피해를 공업부문에 한정해 볼 때 한국전쟁으로 공업부문은 그 생산시설의 절반을 상실하였다(한국산업은행, 1955, pp. 996~997). 이 결과 1951년 8월 말 현재 공업생산력은 전전 수준의 1/3 정도로 감소하였다(재무부, 1953,

〈표 7〉 각 부문별 전쟁피해상황(1950. 6. 25~1953. 7. 27)

(단위: 100만 원)

	총피해액	일반주택	사회간접자본	정부시설	일반기업체		가 축
						공업부문	
금액	410,590	161,311	32,637	42,363	67,497	40,045	6,783
비율(%)		39.3	32.3	10.3	16.4	9.8	1.7

주: 1) 정부시설에는 중앙·지방정부 및 그 소속기관의 건물 및 시설과 경찰서, 세무서의 피해가 포함.

2) 사회간접자본에는 도로, 철도, 항만, 통신, 전력, 수도시설과 학교, 금융기관의 피해가 포함.

자료: 내무부 통계국(1953), pp. 212~229.



pp. 47~50).

이상과 같은 한국전쟁의 영향은 1950년대 한국 경제의 재건과정에서 초기조건을 형성하는 것이었다. 다시 말하면, 그것은 전후 재건수요를 급격히 확대시켰지만, 그것을 가능하게 하는 국내의 자원동원능력, 즉 인플레이션 상황에서 국내의 민간저축과 정부저축을 크게 제약했던 것이다. 따라서 전후 재건은 해외저축의 활용 여부에 의해 규정되었는데, <표 1>를 통해 이해할 수 있듯이, 그 대부분은 미국에서 무상으로 제공되는 원조로 충당되었다. 1953~1960년 사이에 제공된 원조는 20억 8,300만 달러로 같은 기간의 국민총생산에서 13.5%를 차지할 정도로 큰 규모였으며(한국은행, 1968, pp. 172~173), 더욱이 그것은 국내의 자원동원능력이 제약된 속에서 전후 한국 경제가 유지·확대 재생산되는데 있어 결정적인 역할을 수행했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

## 2. 원조의 파급경로

원조는 전후 한국 경제의 재건과정에 두 측면에서 중요한 영향을 미쳤다. 하나는 원조규모와 원조물자 구성이며, 이것은 실물(공급)측면에서 한국 경제에 직접적으로 충격을 주는 것이었다. 다른 하나는 대충자금 규모와 운용이며, 이것은 재정·금융(수요)측면에서 한국 경제에 영향을 주는 것이었다. 여기에서는 공급측면, 특히 원조물자 구성을 중심으로 원조가 한국 경제에 미친 충격을 간략히 살펴보기로 하고, 원조규모와 수요측면에서의 충격은 항을 달리하여 검토하기로 한다.

원조물자 구성, 구체적으로 말하면 ‘생산재’ 또는 ‘소비재’ 중심으로 원조물자를 도입할 것인가 하는 문제는 전후 한국 경제의 재건방향에 가장 일차적으로 영향을 미치는 요인이었다. 당시의 표현에 따르면, 소비재란 국민들이 직접 소비할 수 있는 최종소비재는 물론 소비재산업의 생산에 직접 기여할 수 있는 원료, 반제품과 자본재를 의미하였다. 따라서 소비재 중심으로 원조물자를 도입한다는 것은 한국전쟁으로 파괴된 산업시설 중 소비재산업을 중심으로 재건하겠다는 것을 의미하는 것이었다. 반면에 생산재란 정부의 부흥계획에서 투자부문으로 계획된 사업부문, 즉 사회간접자본과 기간산업의 건설 등과 같이 장기간의 투자기간이 요구되고 대규모의 투자자금이 소요되는 사업부문에 직접 기여할 수 있는 시설재를 의미하였다. 따라서 생산재 중심으로 원조물자를 도입한다는 것은 한국전쟁으로 파괴된 산업시설 중 사회간접자본 및 생산재산업을 중

심으로 재건하겠다는 것을 의미하는 것이었다.

그런데 어떤 원조물자를 도입할 것인가 하는 문제는 한국 정부가 단독으로 결정할 수 있는 사안이 아니었으며, 미국 정부와의 협의를 통해 결정되었다. 후술하겠지만, 미국 정부는 소비재 중심으로 원조물자를 도입하기를 원했고, 실제 미국 정부의 입장이 반영되어 원조물자는 소비재 중심으로 도입되었다. 1950년대 공업화가 ‘三白産業’으로 알려진 소비재공업 중심으로 진행된 것은 원조물자가 소비재 중심으로 도입된 결과라고 할 수 있다.

### 3. 저환율정책과 경제부흥

#### (1) 대총자금의 규모와 원조수입 극대화

한국전쟁 이후 한국 경제가 직면한 문제는 두 가지로 요약할 수 있을 것이다. 하나는 한국전쟁으로 파괴된 산업시설을 재건하는 것이고, 다른 하나는 전쟁 동안에 급격히 팽창한 군사력을 계속 유지하는 것이었다.<sup>31)</sup> 한국 경제의 입장에서 이 두 목표는 선택의 문제가 아니라 동시에 달성해야 하는 상호 밀접히 연관된 것이었다. 즉, 막대한 국방력을 유지하기 위해서는 신속한 경제재건이 필요하였고, 또한 “6.25와 같은 불의의 사태를 체험하고 강도의 절반을 공산침략하에 두고” 있는 상황에서 병력증강은 “경제를 재건하고 재정을 안정시키는 길”이었던 것이다(원용석, 1956, pp. 179~180). 그러나 이러한 두 목표를 동시에 달성하기 위해서는 국내자원의 부족, 특히 정부의 재정적자가 중요한 장애로 작용하였다.

〈표 8〉은 한국전쟁 이후의 정부의 일반재정의 세입과 세출내역을 정리한 것이다. 표에 나타난 가장 두드러진 특징은 세출총액에서 국방비가 차지하는 비중이 매우 높을 뿐만 아니라 그 절대액이 매년 큰 폭으로 증가하고 있다는 점이다. 즉, 1953년에 세출총액에서 국방비가 차지하는 비중은 61.9%, 1957년 52.7%, 1960년 42.2%였으며, 1950년대 평균으로 볼 때에도 국방비는 세출총액의 48.3%를 차지하였다. 여기에 경찰비와 군경원호사업비를 포함한 넓은 의미의 군사비를 고려하면 1950년대 일반재정의 세출은 고정적인 경비지출요소인

31) 한국전쟁 직전에 6만 명 수준에 불과했던 한국군은 전쟁 동안에 거의 60만 명으로 증가하였다. 더욱이 한국 정부는 여전히 남과 북이 대치하고 있는 준전시상황에서 한국군의 규모를 최소한 80만 명 정도로 확대하고자 하였다(백두진, 1975, p. 209). 실제 1954년 이후의 국군수는 약 72만 명이었으며, 이 수준은 계속 유지되었다(국방부 재무국, 『국방비 각종 통계자료』, pp. 15~16).

〈표 8〉 한국전쟁 이후 일반재정의 세출과 세입내역

(단위: 100만 환)

	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960
세출총계(a)	52,694	108,742	203,156	213,547	269,518	307,343	349,681
군사비	38,293	73,018	128,293	131,084	150,301	166,602	179,713
국방비(b)	32,605	59,918	106,379	112,462	127,820	139,743	147,636
b/a(%)	61.9	55.1	52.4	52.7	47.4	45.5	42.2
세입총계	55,506	112,225	204,804	218,775	271,111	317,199	368,491
일반회계	45,829	91,413	142,653	154,112	201,604	241,499	288,891
조세	20,963	51,989	110,542	117,361	146,594	220,856	249,715
차입금	20,200	23,200	—	9,500	22,300	6,400	8,007
특별회계	9,677	20,812	62,151	64,663	69,507	75,700	79,600
전매사업	4,000	5,854	10,000	16,200	21,207	22,700	23,000
귀속재산	751	2,229	800	—	—	—	—
대충자금	4,925	12,729	51,200	48,330	48,300	53,000	56,600

주: 1) 결산기준.

2) 회계연도가 급격히 변화한 결과 1954회계연도는 1954년 4월부터 1955년 6월까지의 15개월간이고 1955회계연도는 1955년 7월부터 1956년 12월까지의 18개월간이며, 나머지는 1년 단위이다.

3) 1953년 특별회계의 대충자금 항목은 32억 6,000만 환의 경제조정 특별회계 轉入金이 포함되어 있다.

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1956, IV-pp. 99, 110~125; 左同, 1958, III-pp. 77, 78~95; 左同, 1959, III-pp. 87, 88~105; 한국은행, 『경제통계연보』, 1961, pp. 101~101, 121; 左同, 1962, pp. 108~109, 125면.

군사비가 세출총액의 57.6%를 차지하여 경상적인 지출을 크게 제약하고 있었다. 더욱이 흥미 있는 사실은 이러한 군사비가 한국군의 무장과 관련한 무기·탄약과 그들이 소비하는 피복·식료품 등에 대한 미국 정부의 직접·간접 군사원조가 상당히 제공되고 있음에도 불구하고 세출의 절반 이상을 차지하고 있다는 점이다.<sup>32)</sup>

한편, 일반재정의 세입을 보면 그것은 일반회계와 특별회계로 구분할 수 있다. 일반회계는 조세, 국채발행, 한국은행으로부터의 차입금 등이 주요 구성항목이었으며, 이 중 1953년 45.7%, 1957년 76.2%, 1960년 86.4%를 차지한 조세가 가장 중요한 세입항목이었다. 그러나, 〈표 8〉을 보면 알 수 있듯이, 이러한 일반회계 세입은 한국은행으로부터의 차입금이 상당액 존재하고 있음에도 불구

32) 한국 정부는 무기와 탄약부문에서는 거의 전적으로 미국의 군사원조에 의존하였고, 피복과 부식비 등에서도 상당 정도의 군사원조를 제공받고 있었다(한국은행, 1957, I-p. 21).

하고 일반재정의 세출을 보전할 수 없었다. 1953년 세출총액에 대한 일반회계 세입의 비율은 87%였고, 1957년 72%, 1960년 83%였다. 일반적으로 말해 한국 은행으로부터의 차입금은 물론 재정적자는 통화팽창을 자극하여 인플레이션을 촉진하는 가장 중요한 요인으로 작용하는 것이었다. 사실 1950년대 한국 경제의 이러한 재정적자문제는 순수한 국내자원으로는 해결될 수 없었고, <표 8>을 통해 알 수 있듯이, 대충자금에 의해 완화되었던 것이다.

대충자금은 미국 정부가 제공한 달러표시 원조액을 한·미 정부 간에 합의한 환율(공정환율 또는 대충자금환율)로 환산한 한국 통화를 한국 정부 명의로 한국은행에 설치된 특별계정에 적립한 것으로 1948년 12월 한·미 간에 체결한 원조협정의 규정에 근거하여 적립되기 시작하였다. 대충자금과 관련하여 우선적으로 해결해야 하는 문제 중의 하나는 대충자금의 규모일 것이다.

대충자금의 규모를 결정하는 요인은 환율과 원조규모 두 가지였다. 즉, 원조규모가 일정하다고 할 때 환율의 高低는 대충자금의 규모를 변화시키는 것이었고, 반대로 환율이 일정하다고 할 때 원조규모의 多少는 대충자금의 규모를 변화시키는 것이었다. 앞에서 지적한 바와 같이, 한국 정부는 공정환율을 일정 기간 동안 고정시키려고 하였고, 설령 미국 정부의 압력에 의해 공정환율을 인상시켰다 하더라도 시장환율과의 격차는 여전히 2배 이상의 차이를 보였다. 사실 이러한 저환율정책은 대충자금의 규모를 축소시키는 것으로 ‘경제재건’과 ‘재정안정’이라는 목표를 동시에 달성할 수 없게 만드는 요인으로 작용할 수 있었다. 따라서 한국 정부는 대충자금을 확대시키기 위해 원조규모를 증가시키는 전략을 선택하였고, 실제 한미경제회담이 열리는 시기마다 원조증액을 요구하였던 것이다. 구체적으로 말하면, 1953년 4월 타스카 사절단이 한국을 방문했을 때 한국 정부는 8억 달러의 원조를 추가로 요구하였으며, 1954년 7월 한미정상회담이 열릴 때 한국 정부는 5억 5,000만 달러의 원조액을 제시했던 미국 정부의 주장에 반대하여 10억 달러의 원조를 요구하였다. 또한 1955년 6월에 열린 한미경제회담에서 미국 정부의 4억 6,000만 달러의 원조액에 대해 6억 8,000만 달러의 원조를 요구하였다.<sup>33)</sup> 이와 같이 한국 정부가 미국 정부에 대해 원조증액을 강력하게 요구할 수 있었던 것은, 반공의 제일선에서 한국 정부가 ‘국제적 의무’를 떠맡고 있다는 입장에서, 한국 정부의 이러한 노력을 자유진영이 지원해 주어야 한다고 생각했기 때문이었다.<sup>34)</sup> 이 결과 원조액은 한국 정부의 입장

33) 『조선일보』, 1953. 4. 30; 백두진(1975), pp. 239, 248; 『동아일보』, 1955. 5. 29, 1955. 6. 5, 1955. 6. 24, 1955. 6. 25.

이 그대로 반영된 것은 아니지만, 최초 미국 정부가 제시한 금액보다 증액되었다. 사실 이러한 배경하에서 저환율정책은 원조수입을 극대화하기 위해 한국 정부가 채택한 전략이라고 해석할 수 있다.

(2) 대총자금의 운용과 한·미 정부의 정책체계

공정환율 수준과 원조규모를 매개로 한, 대총자금 규모를 증가시키기 위한 한·미 정부 간의 갈등은 1950년대 한미경제관계사의 일면에 불과하였다. 보다 중요한 것은 이렇게 적립된 대총자금을 어떤 용도로 사용할 것인가 하는 문제였다. 사실 이 문제는 한·미 정부의 경제정책 목표 및 전후 재건방향과 직접 관련되는 것이었다.

〈표 9〉는 한·미 정부의 경제정책 목표와 정책수단을 정리한 것이다. 미국 정부가 채택한 경제정책 목표는 경제안정이었는데, 이것은 두 가지 의미를 내포하는 것이었다. 하나는 당시 급속히 진행되는 인플레이션을 진정시켜야 된다는 의미에서 물가안정이라고 할 수 있고, 다른 하나는 산업시설의 파괴에 따른 극심한 생필품 부족상황을 완화시켜야 된다는 의미에서 민생안정이라고 할 수 있다.<sup>35)</sup> 이러한 목적을 달성하기 위해 미국 정부는 원조물자를 소비재 중심으로 도입하고자 했는데, 소비재는 첫째, 가계와 기업 등 민간부문에서 직접 소비하는 물자였고 둘째, 한국전쟁으로 파괴되었지만 이미 기업경영의 경험이 있기 때문에 빠르게 복구할 수 있으며 셋째, 당장의 민생문제를 해결할 수 있다는 이점이 있었다. 또한 미국 정부는 물가안정을 위해 원조물자를 높은 가격을 받고 판매하여야 한다고 생각하였다. 다시 말하면, 원조물자를 판매할 때 고환율(시장환율에 일치시킨다는 의미에서 ‘환율현실화’가 정확한 표현임. 그러나 여

〈표 9〉 한·미 정부의 경제정책 목표와 정책수단 비교

	미국정부	한국정부
경제정책 목표	경제안정	경제부흥
원조물자 구성	소비재	생산재
환율정책	고환율정책	저환율정책
대총자금 용도	재정자금	부흥자금

34) 국회, ‘단기 4285년도 세입세출 총예산안’, 『본회의 속기록』 12~47.

35) ‘경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약’, 1953. 12. 14; ‘한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 합의의사록’, 1954. 11. 17.

기에서는 한국 정부의 저환율정책과 비교하기 위해 고환율이라고 했음)을 적용하게 되면 시중으로부터 통화를 최대한 흡수할 수 있을 뿐만 아니라 적은 원조로도 대충자금의 규모를 확대시킬 수 있는 효과가 발생하는 것이었다. 그리고 이렇게 적립된 대충자금을 당시 재정적자의 최대원인이었던 국방비 지출에 충당(재정자금)함으로써 물가안정을 달성할 수 있다고 생각하였던 것이다.

그러나 한국 정부는 이러한 미국 정부의 주장에 대해 반대의 입장을 가졌다. 한국 정부가 상정한 경제정책 목표는 경제부흥이었는데, 이것은 한국전쟁으로 파괴된 사회간접자본 및 산업시설의 복구·확충은 물론 재건이 진행됨에 따라 그 수요가 팽창할 것이라고 예상되는 시멘트, 관유리와 농업생산성 향상에 기여할 비료 등과 같은 기간산업의 신설을 요구했다는 점에서 포괄적인 경제재건이라고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 이에 한국 정부는 생산재 중심으로 원조물자를 도입하고자 했는데, 생산재는 첫째 장기간 대규모 투자가 필요한 사업에 투자되었고, 둘째 당시의 민간부문의 자본축적이 미약했다는 점을 고려할 때 정부 소비물자였고, 셋째 중·장기적 관점에서 공업화와 자립경제의 기반을 구축할 수 있다는 이점이 있었다.<sup>37)</sup> 또한 한국 정부는 원조물자를 정부가 직접 소비하는 상황에서 저환율이 유리하다고 생각하였다. 다시 말하면, 원조물자를 정부가 소비할 때 그 구입대금은 정부의 재정지출에 의해 충당되기 때문에 재정부담을 회피하기 위해서는 저환율이 유리했던 것이다. 그리고 이렇게 적립된 대충자금을 재정지출로 충당되는 원조물자 구입대금으로 사용(부흥자금)함으로써 재정부담을 덜고자 했던 것이다. 이 때 발생하는 문제는 국방비 보전인데, 이것은 앞에서 지적한 바와 같이 군사원조의 증액으로 충당하고자 했던 것이다.<sup>38)</sup>

### (3) 환율정책의 평가

이승만 정부의 환율정책은 정부 자체가 통제할 수 없는 자원, 즉 미국 정부의 강력한 정책개입을 수반하는 원조에 근거하여 정책을 입안하고 집행했다는 점에서 그 평가에 어려움이 있다고 할 수 있다. 예를 들면, 경제부흥을 지향했던 한국 정부는 생산재 중심의 원조물자 도입을 원했지만 실제 소비재 중심의 원조물자가 도입되었으며, 또한 대충자금을 부흥자금으로 사용하길 원했지만

36) 사회간접자본은 전력·철도·도로·항만·통신·보건·교육·공공행정 등과 같은 사업이 포함되었다(재무부, 1959).

37) 국회, '단기 4285년도 세입세출 총예산안', 『본회의 속기록』; Robert Oliver(박일영 역) (1990), p. 571; 재무부(1959).

38) 공보실, '정부예산에 관하여'(1955. 5. 4), 1956, p. 159.

실제 부흥자금으로 사용된 비율은 절반을 약간 상회하는 수준이었다.<sup>39)</sup> 더욱이 공정환율은 미국 정부의 압력에 의해 주기적으로 크게 인상되었다. 따라서 이승만 정부의 환율정책에 대한 평가는 이러한 점이 충분히 고려되어야 할 것이다. 여기에서는 한·미 정부의 정책체계에 근거하여 이승만 정부의 환율정책을 外換收入과 부흥·안정에 대한 기여라는 두 측면에서 평가하고자 한다.

첫째, 외환부족에 직면한 이승만 정부는 외환수입을 극대화하는 것이 중요한 정책과제 중의 하나였는데, 이러한 면에서 이승만 정부의 저환율정책은 매우 합리적이었다고 평가할 수 있을 것이다. 우선 수출의 경우 이승만 정부는 이중 환율제를 채택함으로써 민간무역에 영향을 미치지 않으면서 협정환율에 한정된 저환율정책을 집행할 수 있었다. 다음에 유엔군 관계 외환수입의 경우 저환율을 적용함으로써 직접적으로 외환수입을 증대시킬 수 있었다. 마지막으로 원조의 경우 이승만 정부는, 미국 정부와의 정치적 조정과정이 요구되었지만, 저환율정책을 유지함으로써 원조규모를 확대시키는 데 어느 정도 성과를 거두었다고 할 수 있었다. 따라서 이승만 정부의 저환율정책은 외환수입을 극대화하는데 크게 기여했다고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 무엇보다도 중요한 것은 이승만 정부의 저환율정책이 부흥 및 안정에 기여했느냐 하는 점이다. 이 점에 대해서는 미국 정부의 고환율정책에 대한 분석을 통해 검토하기로 한다. 사실 미국 정부의 고환율정책은 두 가지 가정에 근거하고 있었다. 하나는 인플레이션의 유일한 원인은 통화량이라는 화폐수량설에 대한 믿음이었다. 이러한 입장은 원조물자를 높은 가격으로 판매하라는 요구와 대충자금을 통화팽창의 요인으로 작용하는 재정적자를 보전하는데 사용하라는 주장으로 구체화되었다. 이를 통해 미국 정부는 시중의 통화를 최대한 흡수함으로써 물가를 안정시키고, 궁극적으로 시장기구를 복원시킬 수 있다고 생각했던 것이다. 다른 하나는 가격기구의 작용에 의해 시장의 불균형이 균형으로 신속히 회복된다는 자유주의 경제원리에 대한 믿음이었다.<sup>40)</sup> 다시 말하면, 미국 정부는 경제가 안정되어 가격기구가 복원되면 경제에 대한 정부의 개입 없이도 가격변화에 따라 생산자원의 자유로운 이동에 의해 경제의 불균형은 해

39) 한국은행, 1956, IV pp.162~163; 1957, IV pp.129~130; 1958, III pp.119~120; 1959, III pp.130~131; 1961, pp.124~125.

40) 암스덴(Alice Amsden)에 의하면, 1950년대 미국의 원조정책을 담당한 사람들은 군 또는 원조기관의 관계자들이었기 때문에 당시 미국의 경제학계를 풍미하고 있었던 케인즈주의의 세례를 받지 않았고, 그 결과 고전적인 시장원리에 매우 충실했다고 한다(李鍾元, 1996, p.152).

소된다고 생각하였던 것이다. 따라서 미국 정부의 입장에서 경제안정은 무엇보다도 중요하였고, 경제부흥(성장)은 가격기구의 자동조절 메커니즘에 의해 자연스럽게 해결된다고 생각하였던 것이다. 사실 미국 정부의 이러한 입장은 두 가지 경제적 조건과 맞물려 있었다. 첫째, 한국 정부의 요구대로 원조물자를 생산재 중심으로 제공할 경우 미국 정부가 떠안아야 할 재정부담이 크게 확대된다는 것이었다. 미국 정부는 자국의 재정부담을 최소화하면서 한국 경제를 재건시키고자 했던 것이다. 둘째, 원조를 대체할 한국 경제의 외환공급원을 확보할 필요성이 있다는 것이었다. 이 시기에 생각할 수 있는, 원조를 대체할 현실적인 방법은 수출확대였고, 이것은 환율현실화를 통해 달성될 수 있다고 생각했던 것이다.

그러나 이상과 같은 미국 정부의 입장은 두 가지 점에서 재검토되어야 한다. 하나는 과연 고환율정책이 물가안정에 기여할 수 있느냐 하는 점이다. 사실 고환율은 물가를 억제시키는 효과와 물가를 상승시키는 효과를 동시에 가지고 있는데, 미국 정부는 고환율의 물가억제효과만을 일방적으로 강조한 것이라고 할 수 있다. 특히 1950년대 한국 경제에서 원조가 차지하는 비중을 고려할 때 원조물자가격의 상승은 국내생산비의 상승을 초래하고 궁극적으로 제품가격의 상승을 발생시켜 일반물가의 인상을 유발하는 효과도 매우 컸다고 할 수 있다. 따라서 한국 정부의 정책입안자들은 환율인상이 오히려 물가를 상승시킨다는 입장에서 한 번 결정한 공정한환율을 일정 기간 동안 고정시켜야 된다는 고정환율정책, 다시 말하면 환율안정을 주장하였고, 이것이 인플레이션 완화에 더욱 크게 기여한다고 생각했던 것이다.

금전환산율을 어떤 때는 한두 달 동안에 한두 번씩 올리고 어떤 때는 몇달에 한 번씩 올려 …… 올릴 적마다 시장의 물건값이 갑절로 되고 시장의 물건값이 오르면 또 달러값을 올려 주어야 한다고 해서 또 다시 환산율을 올리니 …… 이 앞으로는 더 이렇게는 되지 말게 만들려는 결심으로 작년에 와서는 통화(단위)를 변경해서 환율을 180대 1로 정해 가지고 이대로 하기로 주장했던 것인데 지금에 와서 또 이것을 올려서 254대 1로 하자고 하니 이대로 또 올리면 전에 경험한 것을 또 되풀이하여 물건값이 뛰고 …….<sup>41)</sup>

외환율은 미군정 이래 미국측의 종용에 의하여 수도 없이 변경되었던 것

41) 공보실, ‘환산율 변경은 경제혼란을 유치(한미협의로 해결 기대)’(1954. 10. 8), 1956, pp. 144~145.



이다. 이것은 한국 인플레이의 결과요 인플레이의 원인은 아니라고 이론가는 주장하지만 실제로는 이론대로 가지는 않는 것이다.<sup>42)</sup>

실제 1950년대 서울시 도매물가지수를 검토해 보면 공정환율이 주기적으로 인상된 전반기(1953~1955년)의 연평균 물가상승률은 52.4%인 반면에, 공정환율이 안정된 후반기(1956~1959년)의 연평균 물가상승률은 5.8%였다(한국은행, 1962, p. 233). 이러한 사실은 환율인상보다 환율안정이 인플레이션 완화에 훨씬 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있으며, 이러한 점에서 한국 정부의 고정환율·저환율정책은 물가안정에 어느 정도 기여했다고 할 수 있을 것이다.

다른 하나는 시장기구의 작동에 의해 불균형이 자연스럽게 해소될 수 있으나, 다시 말하면 고환율정책에 의해 경제부흥을 달성할 수 있느냐 하는 점이다. 사실 한국 정부는 이 시기의 인플레이션 문제를 화폐적 측면에서보다는 실물적 측면에서 해결하려고 하였다. 따라서 한국 정부의 입장에서 무엇보다도 중요한 것은 경제부흥이었고, 경제안정은 공급면에서의 생산확대에 의해 자연스럽게 해결하려고 하였다. 그런데 고환율정책은 두 가지 점에서 경제부흥에 부정적인 영향을 미쳤다. 첫째, 상기한 바와 같이 고환율이 인플레이션을 완화하는 데 성과를 거두지 못한 것은 차치하더라도, 시장기구가 원활히 작동할 수 있는 조건이 이 시기 한국 경제에는 거의 준비되지 못했다는 점이다. 사실 가격기구가 원활히 작동하기 위해서는 가격변화에 따라 생산자원이 신속하게 이동하는 것을 전제하여야 하나 민간부문에서의 자본축적이 미약한 상황에서 생산자원은 항상적으로 부족하였고, 이러한 의미에서 시장기구의 작동만으로 불균형은 쉽게 해결할 수 없었다는 점이다. 둘째, 더욱 중요한 것은 고환율을 적용하게 되면 민간부문의 생산활동이 위축된다는 점이다. 다시 말하면, 원조물자를 높은 가격으로 판매하게 되면 민간부문의 자금이 정부로 이전되는 구축효과(crowding-out effect)가 작용하여 금융시장의 신용경색으로 민간부문의 경제활동은 급격히 위축될 수 있다는 점이다. 특히 이것은 소득수준이 낮고 금융시장이 제대로 발달되지 않아 국민저축이 매우 제약된 1950년대 한국 경제에서는 중요하였다. 직관적으로 말해, 원조가 한국 경제의 성장에 기여하기 위해서는 저환율이 바람직하다는 것이다. 1950년대에 4.9%(1965년 불변가격 기준)라는 연평균 경제성장률을 달성한 것은(한국은행, 1968, pp. 12~13), 한·미 정부 간의 갈등으로 주기적인 상승이 있었지만, 한국 정부가 일관되게 저환율을 유지한 결과라고 할

42) 백두진(1975), p. 251.

수 있을 것이다.

## V. 맺 음 말

4.9%의 연평균 경제성장률은 1950년대의 공업화의 초기조건을 고려할 때 결코 낮은 것이 아니었다. 그럼에도 불구하고 1950년대 한국 경제를 부정적으로 평가하는 것은 외환조달구조, 제도적 기반과 경제여건이 전혀 다른 1960년대와 직접 비교한 결과라고 할 수 있을 것이다. 이하에서는 이제까지 분석한 내용을 간략히 요약하고 그 함의와 앞으로의 과제를 정리하기로 한다.

① 1950년대 외환조달구조에 나타난 가장 중요한 특징은 수출은 정체되었고 매우 적은 비중을 차지한 반면에 무역외 수입과 원조가 각각 20%와 72%로서 큰 비중을 차지한 것이다. 이것은 수출과 상환의 의무가 있는 차관이 주요한 외환수입원이었던 1960년대의 경우와 좋은 대조를 이루는 것이었다. 유엔군 관계 외환수입이 대부분을 차지하는 무역외 수입은 재정지출의 성격이 강하였고, 원조는 무상으로 이전된 것으로 국내의 생산활동과 무관하게 외부에서 주입되는 자원이었다. 이 사실은 1950년대 환율제도에 중요한 영향을 미쳤다.

② 1950년대 환율제도를 이해하는 데 있어 중요한 또 다른 제도적 장치는 민간외환이 어떻게 관리되었는가 하는 점이다. 정부소유가 명확한 원조를 제외한 외환수입을 소유주체별로 살펴보면, 정부외환은 56%로 4억 9,400만 달러였으며, 민간외환은 44%로 3억 8,400만 달러였다. 이러한 민간외환은 정부의 외환예치집중제에 의해 통제되었는데, 그 운용은 금통위에서 제정한 민간외환계정에 관한 규정에 따랐다. 금통위 규정에 따르면, 민간외환은 공급원천에 따라 수출계정, 일반계정, 특수계정으로 구분되고, 수입의 촉진과 한국은행에의 집중을 촉진하기 위해 이들 민간외환계정 간 이체를 허용하고 있었다. 이러한 조치는 민간인 간의 외환거래가 이루어지는 배경이 되었다.

③ 따라서 1950년대 한국의 외환시장은 민간인 간 외환거래와 정부 간 외환거래가 분단되어 존재했다고 할 수 있다. 이 두 시장은 거래규모와 경제에 미치는 영향은 물론 환율결정방식이 매우 달랐다. 민간인 간 외환거래에서 환율은 거래당사자의 경제적 계산에 의해 결정되었고(시장환율), 정부 간 외환거래에서 환율은 주요한 거래당사자인 미국 정부와의 협의를 통해 결정(협정환율)되었다. 더욱이 이 두 시장에서 결정된 환율은 협정환율의 주기적인 인상에도

불구하고 큰 격차가 존재하였다. 이러한 점에서 우리는 1950년대 환율제도를 이중환율제라고 할 수 있을 것이다. 사실 한국 정부가 이러한 이중환율제를 채택한 이유는 당시의 경제여건을 고려하여 외환수입을 극대화하기 위한 것이었다. 다시 말하면, 외환수입의 대부분을 차지하는 유엔군 관계 외환수입과 원조를 최대한 동원함과 동시에 국내의 경제활동에 영향을 미칠 수 있는 수출을 장려하기 위한 것이었다.

④ 1950년대 한국 경제의 초기조건을 규정한 것은 한국전쟁이었다. 한국전쟁은 물가와 자원 면에서 한국 경제에 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 전비조달을 위한 통화팽창은 급속한 인플레이션을 초래하였고, 산업시설의 파괴는 그렇지 않아도 부족한 국내자원을 크게 감소시켰다. 이러한 상황에서 원조는 전후 재건을 위한 주요한 자원으로 활용되었다. 원조는 한국 경제에 실물측면과 금융측면에서 영향을 미칠 수 있었지만, 동시에 미국 정부의 정책개입을 수반하는 것이었다. 전후 한국 경제의 재건방향에 영향을 미칠 수 있었던 것은 실물측면에서 어떤 원조물자를 도입할 것인가 하는 문제였는데, 미국 정부의 요구에 따라 소비재 중심으로 도입되었다. 이것은 1950년대 공업화가 소비재산업 중심으로 전개된 원인이었다.

⑤ 전후 한국 경제가 달성해야 하는 목표는 경제재건과 군사력의 유지였는데, 이 두 목표는 자원면에서 한국 경제 스스로 감당할 수 없었다. 이 문제를 어느 정도 완화시켜 주는 것은 원조물자 판매를 통해 획득되는 대충자금이었지만, 그것은 미국 정부의 정책개입을 수반하는 것이었다. 경제안정을 추구했던 미국 정부는 고환율을 적용하여 시중으로부터 최대한의 통화를 흡수하고, 그렇게 적립된 대충자금을 재정자금으로 사용하려고 하였다. 반면에 경제부흥을 추구한 한국 정부는 저환율을 적용하여 생산을 유인하고, 이렇게 적립된 대충자금을 부흥자금으로 사용하려고 하였다. 그러나 미국 정부의 주장처럼 고환율을 적용할 경우 안정과 부흥의 측면에서 그 효과가 명확하지 않았다. 첫째, 수입재원에 크게 의존하고 있는 당시의 상황에서 고환율(환율인상)은 오히려 물가를 상승시키는 효과가 컸다는 점이다. 둘째, 국내저축이 제약되어 있는 상황에서 고환율은 구축효과를 통해 민간부문의 경제활동을 억제하였다는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 한국 정부의 저환율정책은 부흥과 안정을 위한 합리적인 정책선택이었다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 이승만 정부의 정책체계는 원조가 계속 막대한 규모로 제공된다는 전제조건하에서만 그 유효성을 인정받을 수 있을 것이다. 그렇다고 우리는 이승

만 정부를 무능하다고 평가할 수 없을 것이다. 이승만 정부가 원조에 근거하여 자신의 정책을 입안·집행한 것은 한국 경제 스스로 감당할 수 없는 막대한 규모의 군사력을 보유하고 있다는 점과 전후 재건수요라는 쉽게 극복할 수 없는 이중의 장벽을 고려할 때 불가피한 선택이었던 것이다. 그러나 원조는 미국의 대외정책과 경제상황에 따라 변화하는 것이며, 실제 그것은 1950년대 후반이 되면 감소하기 시작하였다. 따라서 중요한 것은 이러한 경제환경의 변화에 대해 이승만 정부가 어떻게 대응했느냐 하는 점이다. 이 점에 대해서는 앞으로의 연구과제로 남겨두기로 한다.

## 참 고 문 헌

- 공보실, 『대통령 이승만 박사 담화집』 제1집, 1953.  
공보처, 『대통령 이승만 박사 담화집』 제2집, 1956.  
국방부 재무국, 『국방비 각종 통계자료』, 연도 미상.  
국제통화기금조사협약단, 「한국의 경제사정」, 『조사월보』 No. 89, 한국은행, 1956. 4.  
국회, 『본회의 속기록』.  
금융통화위원회, 『금융통화위원회 의결사항』, 각 연도.  
김광석·웨스트팔, 『한국의 외환·무역정책』, KDI, 1976.  
김낙년, 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」, 『경제사학』 제27호, 경제사학회, 1999, 115~150.  
내무부 통계국, 『대한민국 통계연감』, 1953.  
대한상공회의소 한국 경제연구원, 『우리 나라의 환율제도와 외환정책의 방향』, 1978.  
동아일보사, 『동아일보』.  
박동섭, 「대한 경제원조의 회고와 전망」, 『조사월보』 No. 30, 식산은행, 1954.  
박필수, 『한국 무역론』, 법문사, 1992.  
백두진, 『백두진 회고록』, 대한공론사, 1975.  
부흥부, 『단기 4291년도 부흥백서』, 1959.  
사공일·L. P. 존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, KDI, 1981.  
상공부, 『상공행정개관』, 1958.

- 예종홍, 『우리 나라의 외환시장과 환율제도』, 국민경제교육연구소, 1993.
- 원용석, 『한국 재건론』, 삼협문화사, 1956.
- 유동길, 「1950년대 한국 외환정책의 분석과 평가」, 한국외국어대 박사학위논문, 1987.
- 이대근, 『한국 무역론』, 법문사, 1995.
- 재무부, 『외화대부 관계서류』문서번호 77-203, 1952.
- \_\_\_\_\_, 「제3차 재정금융에 관한 공한」, 『조사월보』 46호, 한국은행, 1953.
- \_\_\_\_\_, 『대한 경제원조사업 추진상황』, 1959.
- 재무부·한국산업은행, 『한국 외자도입 30년사』, 1993.
- 조선일보사, 『조선일보』.
- 최상오, 「경제안정의 지향과 한미 간 환율논쟁: 유엔군 대여금 상환문제를 중심으로」, 『경제사학』 제26호, 경제사학회, 1999, 39~70.
- 크루거, A.(전영학 역), 『무역·외원과 경제개발』, KDI, 1981.
- 한국무역협회, 『무역연감』, 1951~1952, 1956~1957, 1958, 1959, 1960, 1961.
- \_\_\_\_\_, 『한국 무역사』, 1972.
- 한국산업은행, 『한국 산업경제 10년사』, 1955.
- 한국은행, 「국제수지조사의 기본요령」, 『조사월보』 No. 42, 1952. 1.
- \_\_\_\_\_, 『조사월보』, 1950~1961.
- \_\_\_\_\_, 『경제연감』, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959.
- \_\_\_\_\_, 『한국은행 10년사』, 1960.
- \_\_\_\_\_, 『경제통계연보』, 1961, 1962.
- \_\_\_\_\_, 『국민소득연보, 1953~1967』, 1968.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 외환관리』, 1970.
- \_\_\_\_\_, 『경제통계연보』, 1976.
- \_\_\_\_\_, 『알기 쉬운 경제지표 해설』, 1999.
- 홍성유, 『한국 경제와 미국 원조』, 박영사, 1962.
- Oliver, Robert(박일영 역), 『(대한민국) 건국의 비화: 이승만과 한미 관계』, 계명사, 1990.
- Suh, Suk Tai, “Import Substitution and Economic Development in Korea,” Working Paper 7519, KDI, 1975.
- 李鍾元, 『東アジア冷戦と韓美日關係』, 東京大學出版會, 1996.
- 趙潤濟, 「韓國の政府介入, レント配分と經濟發展」, 青木昌彦 外, 『東アジアの經

『經濟發展と政府の役割』, 日本經濟新聞社, 1997.

[Abstract]

## Korea's Exchange Rate System and Exchange Rate Policy in 1950s

Sang Oh Choi

The purpose of this paper is to review existing studies on 1950s' Korean economy. The preceding studies assessed negatively it on the ground that Korean Government executed low exchange rate policy, and then failed to allocate economic rent to create through government intervention to promote industrial production and export. But these appraisal is wrong because of assessing 1950s' economy on the basis of 1960s' economy with different economic circumstances. In 1950s, nation wealth was destroyed by Korean War, and then Korean economy couldn't almost export manufactured goods. The post-war reconstruction, therefore, absolutely depended on grants-in-aid that was one of most important factor to influence it. Under this circumstances, multiple exchange rate system was chosen for maximize foreign exchange receipts, and the low exchange rate policy contributed to economic stabilization and rehabilitation.

**Keywords:** multiple exchange rate system, exchange rate policy, counterpart fund, economic stabilization, economic rehabilitation.

**JEL Classification:** N1