

I 머리말

본고는 1950년대 한국경제를 특히 외환정책에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 긴 역사적 맥락에서 보면 식민지기의 조선은 마치 일본의 한 지방과 같이 円통화권에 편입되어 있었기 때문에 외환정책이 있을 수 없었으며, 한편 1960년대 이후에는 여러 차례에 걸친 환율현실화 조치로 외환에 대한 규제가 현저히 완화되었다. 외환관리와 환율규제는 해방 후 1950년대의 중요한 특징이며 이 시기의 한국경제를 이해하는데 유용한 실마리를 제공해 준다고 생각된다.

1950년대 외환정책 연구는 다음과 같은 점에 초점을 맞추어 접근할 수 있다고 생각한다. 첫째, 외환정책이 당시 미국 원조당국과 한국정부간에 의견 대립과 갈등을 낳은 중심적인 영역이었음에 주목하는 것이다. 한미간의 견해차이에는 당시 한국경제의 부흥이나 개발 또는 안정화를 둘러싼 양국의 인식이나 구상의 차이가 반영되어 있다(최상오 1999; 2000). 그리고 이러한 정책 갈등은 크게 보면 한국경제의 운용을 시장경제의 원리에 馴致시켜 나가는 과정이라고도 볼 수 있을 것이다. 다만 본고에서는 이 과제를 본격적으로 다루지는 않는다.

둘째, 공업화 또는 경제성장의 관점에서 이 시기 외환정책을 1960년대 이후의 경제정책이나 공업화전략과 대비하여 파악하는 것이다. 1960년대 중엽 이후 시장자유화나 수출지향적 공업화 등은 1950년대의 외환 및 무역 규제와 수입대체 공업화와 대비된다. 양 시기 경제적 성과의 차이도 이러한 정책이나 전략의 차이에서 온 것으로 이해된다(김광석·웨스트팔 1976; A 크루거 1980; 김창남·渡辺利夫 1997). 이러한 접근은 1950년대 경제에 관한 표준적인 인식을 보여주는 것이라 할 수 있지만 양 시기의 대비가 그렇게 단순하지는 않다. 예컨대 1960년대 외환 및 무역 부문에서 시장자유화가 진전된 반면 금융부문에서는 규제가 오히려 강화되었다든지, 한국정부의 수입대체 지향은 1950년대에 국한되지 않고 그 후에도 지속되었다는 점이 지적되고 있다(김낙년 1999). 양 시기의 대비되는 점을 파악하는 것 못지 않게 그 연속의 실태에 관해서도 구명할 필요가 있을 것이다.

셋째, 이 시기 외환규제로 인하여 발생한 경제적 지대(economic rent)가 어떤 규모이고 또한 어떻게 배분되었는가를 실증적으로 구명하는 것이다. 1950년대 한국경제를 다룬 연구는 대부분 ‘특혜’ 또는 ‘정경유착’을 운위하고 있지만, 그 실태를 구체적으로 밝힌 연구는 의외로 적다. 김양화(1990)는 綿紡, 梳毛紡, 製粉 공업을 대상으로 하여 이들 업종이 받은 특혜의 구체적인 내용을 밝힌 바 있으며, Cho(1996)와 김낙년(1999)은 1950-60년대에 경제적 지대의 규모가 어떻게 추이하였는지를 추계한 바 있다. 추계 결과에 따르면 정부개입에 의한 경제적 지대는 1950년대에는 주로 외환부문에서 발생하던 것이 1960년대 이후에는 금융부문으로 그 중심이 이동하였음을 보였다. 그렇지만 전자는 일부 업종에 국한된 사례연구이고, 후자는 외환배정의 구체적인 실태를 구명하지는 않았다는 점에서 한계를 가지고 있다.

이 시기 외환정책을 둘러싼 역사적 평가는 이상의 세 가지 점에서 접근될 필요가 있겠지만, 여기에서는 특히 세 번째 과제에 중점을 두기로 한다. 이하의 제II장에서는 외환관리 하

에서 복수 환율의 구조와 추이를 개관한 다음, 제Ⅲ장에서는 원조물자 구매자금의 배정과 政府保有弗 매각을 중심으로 하여 외환배정으로 인해 발생한 경제적 지대의 실태를 밝히고자 한다.

II 외환관리와 복수환율제도

1. 환율의 구조와 추이

1950년대 외환의 수급과 환율의 실태를 먼저 개관해 두기로 하자. 표1은 1957년의 국제수지를 예로 들어 이 시기 外換需給 구성의 특징을 보인 것이다. 무역과 貿易外 收支(표의 '재화 및 용역')에서의 적자가 3.88억 달러에 이르며 그것을 3.85억 달러의 원조(표의 '증여')로 메우고 있음을 알 수 있다. 다시 항목별 구성비를 보면 외환의 收入(또는 외환의 공급원천)은 ㉔ 원조가 83%, ㉕ 유엔군 관련 수입을 중심으로 하는 정부의 收入이 10%를 차지하고 있는데 비하여 ㉖ 상품수출에 의한 외환수입은 4%에 불과하였다. 그리고 이렇게 얻은 외환의 99%가 재화 및 용역의 輸入代錢으로 지출되었음을 알 수 있다. 이러한 구성은 1950년대를 통하여 크게 다르지 않았다.

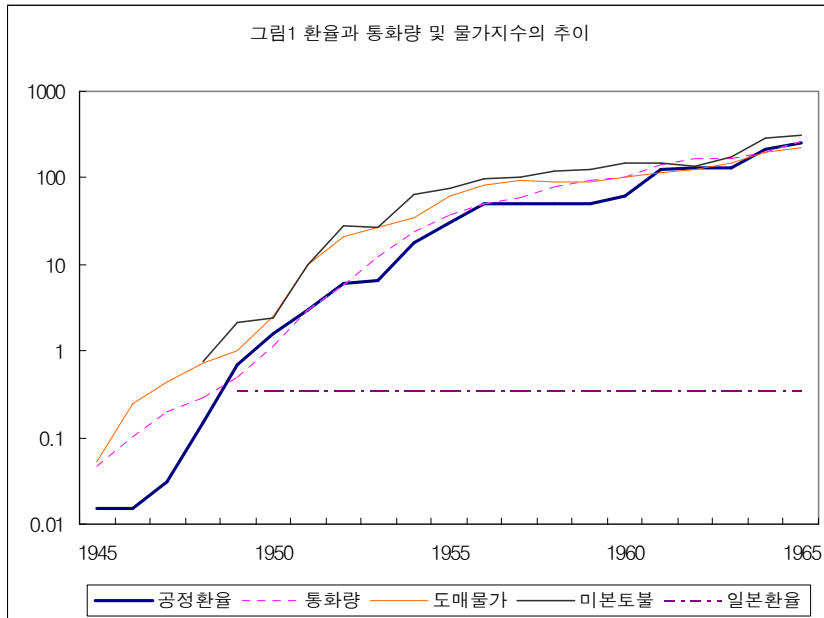
표1 외환의 수입과 지출의 구성비(1957년)

| | 금액(백만 달러) | | | 구성비(%) | |
|------------|-----------|-------|---------|--------|-------|
| | 收入 | 支出 | 收入-支出 | 收入 | 支出 |
| 재화 및 용역 | 78.7 | 466.2 | - 387.5 | 6.7 | 99.1 |
| 상품 ㉖ | 19.4 | 390.4 | - 371.0 | 4.1 | 83.0 |
| 비화폐용 금 | 0.1 | - | 0.1 | 0.0 | - |
| 해외여행 | 0.2 | 2.9 | - 2.7 | 0.0 | 0.6 |
| 운수 및 보험 | 7.8 | 57.2 | - 49.4 | 1.7 | 12.2 |
| 투자수익 | 2.5 | - | 2.5 | 0.5 | - |
| 정부 ㉔ | 48.1 | 14.3 | 33.8 | 10.2 | 3.0 |
| (대유엔군 수입) | 43.4 | - | 43.4 | 9.2 | - |
| (기타) | 4.7 | 14.3 | - 9.6 | 1.0 | 3.0 |
| 기타 | 0.6 | 1.4 | - 0.8 | 0.1 | 0.3 |
| 증여 ㉔ | 389.3 | 4.4 | 384.9 | 82.7 | 0.9 |
| 민간 | 30.8 | 1.7 | 29.1 | 6.5 | 0.4 |
| 공공 | 358.5 | 2.7 | 355.8 | 76.2 | 0.6 |
| 자본 및 화폐용 금 | 1.2 | - | 1.2 | 0.3 | - |
| 오차 및 누락 | 1.4 | - | 1.4 | 0.3 | - |
| 합계 | 470.6 | 470.6 | - | 100.0 | 100.0 |

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1960년.

한편 이 시기는 정부의 외환관리 하에서 복수의 환율이 존재하였다. 표2는 당시 다양하게 존재하였던 환율의 일부를 예시한 것이다. 크게 협정환율과 시장환율로 나누어 제시하였는데, 그 구체적인 내용에 관해서는 후술한다. 여기서는 이 중에서 공정환율과 일종의 암시장 환율인 美本土弗(=US 달러) 환율을 선정하여 양자간 격차의 추이에 주목하기로 한다. 그림1은 이 두 환율 이외에 일본 円貨의 대 달러 환율과 통화량 및 도매물가지수의 추이를 함께

보여주고 있다. 그림1의 Y축은 각 항목의 Log 값을 취하였기 때문에 눈금 한 단위가 10배의 증가를, 그리고 각 곡선의 기울기가 곧 증가율을 의미한다.



주: 1) 공정환율 및 미본토볼 환율은 연평균치임. 2) 통화량은 M1.
3) 1945년 10월에 달러에 대한 한국과 일본의 환율은 15원(엔)으로 동일함.
일본의 환율은 1949년 이후 360엔으로 고정됨.

자료: 한국무역협회, 『무역연감』, 각연도; 한국은행, 『경제통계연보』, 각연도; 동, 『물가총람』, 1964.

그림1에서 다음과 같은 사실을 읽을 수 있다. 첫째, 해방과 6.25 전쟁의 시기에는 공정환율과 시장환율 모두 급격하게 상승(그 곡선의 가파른 기울기에 주목)하였으며 1950년대 후반에 비교적 안정되는 추이를 보였다는 점이다. 둘째, 통화량(M1)과 도매물가지수의 추이도 환율과 유사한 양상을 보이고 있다. 해방 직후 및 6.25 전쟁 기간에는 특히 산업생산의 감퇴와 통화량의 증발이 이루어졌고 인플레이션이 급속히 진행되었다. 이로 인한 韓貨 가치의 감소가 곧 환율의 지속적인 상승을 초래한 것이다. 셋째, 이러한 환율 추이는 일본과 비교할 때 그 특징이 더욱 두드러진다. 해방 전 한국의 圓貨(=조선은행권)는 일본 円貨와 1:1의 等價交換 관계를 유지하고 있었고(金洛年 1992), 円貨는 대미 전쟁에 들어가지 전인 1941년까지 1달러=4.267円의 환율을 보였다(한국은행 1985: 129). 해방 후 1945년 10월에 미군정이 圓貨의 공정환율을 일본의 円貨와 마찬가지로 15圓(円)으로 정한 바 있다. 일본은 전후 부흥기에 통화증발로 환율이 급등하였지만 1949년 닛지 라인에 의한 긴축정책을 실시하면서 1달러=360圓의 환율을 고수하였으며, 그 후 양국의 환율은 크게 벌어졌다.

넷째, 이 시기에는 공정환율과 시장환율(그림1에서는 암시장 가격인 미본토볼 환율)의 격차가 크게 벌어졌다는 점이다. 시기에 따라 다르지만 공정환율은 시장환율의 1/2에서 1/4의 수준으로 낮게 억제되었다가 1960년대 前半 수 차례의 환율 현실화 조치로 그 격차가 해소되어 갔다. 따라서 1950년대는 양 환율의 갭이 가장 크게 벌어졌으면서 동시에 원조를 비롯하여 배정 대상이 되는 외환의 규모가 매우 커졌던 시기였다. 1950년대 경제정책의 초점이 외환부문에 놓여지게 되는 것은 그 때문이다.

표2 환율의 구조와 추이

| | 협정 환율 | | | 시장 환율 | | | 미본토불 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| | 공정 환율 | 대총자금 환율 | 유엔군 환율* | 수출불 | | 기타 | |
| | | | | 일본 | 기타지역 | 수입불** | |
| 1945.10.1 | 0.0 | | | | | | |
| 1947.7.15 | 0.1 | | | | | | |
| 1948.10.1 | 0.5 | | | | | | 0.7 |
| 1949.6.14 | 0.9 | 0.5 | | | | | 2.2 |
| 1950.6.25 | 1.8 | 1.8 | | | | | 2.4 |
| 1950.10.1 | 1.8 | 2.5 | 2.5 | | | | 2.6 |
| 1950.11.1 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | | | | 3.4 |
| 1950.12.1 | 2.5 | 4.0 | 2.5 | | | | 6.1 |
| 1951.3.11 | 2.5 | 4.0 | 6.0 | | | | na |
| 1951.5.1 | 2.5 | 6.0 | 6.0 | | | | 9.8 |
| 1951.11.10 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | | | | 18.2 |
| 1952평균 | 6.0 | 6.0 | 6.0 | | | | na |
| 1953.8.28 | 6.0 | 8.0 | 18.0 | | | | 26.4 |
| 1953.12.15 | 18.0 | 18.0 | 18.0 | | | | 38.7 |
| 1954.11.10 | 18.0 | 18.0 | 50.0 | 77.7 | 74.0 | 51.5 | 65.6 |
| 1954.12.13 | 18.0 | 18.0 | 50.0(42.7) | 80.9 | 78.0 | 65.4 | 71.1 |
| 1955.1.10 | 18.0 | 35.0 | 43.0(52.1) | 92.3 | 83.5 | 59.8 | 77.2 |
| 1955.4.18 | 18.0 | 35.0 | 50.0(37.9) | 75.6 | 46.6 | 46.6 | 74.8 |
| 1955.6.27 | 18.0 | 35.0 | 48.0(46.7) | 80.2 | 56.3 | 59.0 | 75.3 |
| 1955.8.8 | 18.0 | 35.0 | 51.0(72.9) | 95.0 | 82.0 | 75.0 | 80.2 |
| 1955.8.15 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 95.0 | 82.0 | 75.0 | 80.2 |
| 1956평균 | 50.0 | 50.0 | | 107.0 | 100.8 | 84.7 | 96.6 |
| 1957평균 | 50.0 | 50.0 | | 112.3 | 105.7 | 84.5 | 03.3 |
| 1958평균 | 50.0 | 50.0 | | 122.5 | 101.5 | 89.3 | 118.1 |
| 1959평균 | 50.0 | 50.0 | | 139.9 | 124.7 | 113.5 | 125.5 |
| 1960.1.20 | 50.0 | 65.0 | | 164.1 | 132.0 | 119.0 | 132.0 |
| 1960.2.23 | 65.0 | 65.0 | | 171.8 | 138.7 | 129.3 | 144.9 |
| 1961.1.1 | 100.0 | 100.0 | | 156.3 | 141.6 | 132.0 | 139.8 |
| 1961.2.1 | 130.0 | 130.0 | | 147.9 | 145.4 | | 148.3 |
| 1962평균 | 130.0 | 130.0 | | | | | 134.0 |
| 1963평균 | 130.0 | 130.0 | | | | | 174.5 |
| 1964.5.3 | 256.5 | 256.5 | | | | | 285.6 |
| 1965.3.22 | 256.5 | 256.5 | | | | | 316.0 |

주: 1) 단위는 제2차 통화개혁(1962.6.10) 이후의 원으로 통일하였음.

즉, 제1차 통화개혁(1953.2.15) 이전은 1/1000, 양자의 사이 기간은 1/10로 환산하였음.

2) *의 ()는 주한 미군 달러의 경매 가중평균 환율임.

3) **은 종교불과 용역불임.

자료: 김광석·웨스트팔, 『한국의 외환·무역정책』; 한국무역협회, 『무역연감』

공정환율을 시장환율보다 낮게 억제하려는 정부의 정책은 경제적 지대(economic rent)를 낳는다. 경제적 지대란 여기서는 경쟁시장에서 얻을 수 있는 수준을 초과하는 소득을 의미하는 것으로 정의한다¹⁾. 지대는 기술이나 경영 혁신을 통해 획득되기도 하지만 인위적인 제

도에 의해 진입규제나 가격규제 등의 방법으로 발생하기도 한다. 이 경우 지대추구 (rent-seeking) 활동이 만연할 수 있게 된다. 1950년대 외환시장은 정부의 외환 규제에 의하여 방대한 규모의 지대를 발생시킨 전형적인 사례라고 할 수 있다.

외환시장에 대한 정부개입의 효과를 그림2를 통하여 간단히 정리해 두기로 하자. 그림2에서 외환에 대한 수요함수(=D)는 통상 그러하듯이 (-)의 기울기를 가진다. 외환의 가격(즉 환율)이 높으면 외환에 대한 수요량은 줄고 그 가격이 낮으면 수요량이 늘기 때문이다. 이에 비하여 외환의 공급(=S)은 수직선으로 그렸다. 이것은 1950년대의 외환공급의 특질을 반영하는 것으로 생각된다. 1950년대의 외환공급은 표1에서 지적하였듯이 ㉔ 원조자금(=증여)과 ㉕ 유엔군 관련 무역외 수취가 압도적인 비중을 차지하였고 ㉖ 상품수출은 미미한 수준에 그치고 있다. 이 중에서 ㉔과 ㉕의 규모는 미국이나 유엔군의 원조 또는 지출 규모에 달려 있으며, 정치적으로 결정된다. 다시 말하면 그 규모는 한국의 환율수준에 의하여 직접 영향받지 않는다. 일반적인 경우에는 ㉖ 상품수출이 규모도 가장 크고 또한 환율에 민감하게 반응할 터이지만, 1950년대 한국에서는 그렇지 못했다. 외환예치집중제도(후술) 하에서는 수출업자가 수출로 획득한 외환을 공정환율에 의해 韓貨로 바꿀 이유가 없었다. 외환의 형태로 예치하였다가 수입대금으로 사용하거나 다른 사람의 계정으로 이체할 수 있었는데, 그 경우 공정환율은 의미가 없었기 때문이다.

그림2 외환시장에의 개입과 경제적 지대

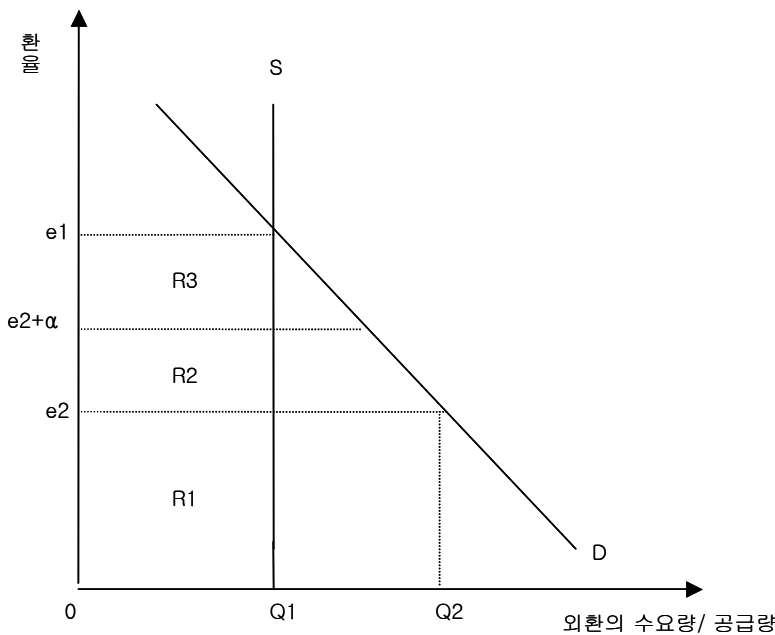


그림2에서 정부의 개입이 없었다면 외환의 공급곡선과 수요곡선이 만나는 e1이 균형환율 수준이었을 것이다²⁾. 즉 e1에서는 공급량과 수요량이 일치하기 때문에 외환을 배정하기 위한 개입은 필요하지 않다. 그렇지만 1950년대 이승만 정부는 공정환율을 e2 수준으로 낮게 유지하고자 하였고, 그 결과 여러 가지 이해관계의 대립과 갈등이 생겨났다. 첫째, 외환

- 1) 경제적 지대는 생산요소의 비탄력적 공급으로 인하여 발생하는 소득을 의미하는 경우가 있지만, 보다 넓게는 어떤 자원의 소유자가 그것을 차선의 방법으로 사용할 때 얻을 수 있는 수준을 초과하는 이득을 뜻한다. 여기서는 후자의 포괄적인 정의(Buchanan 1980; 김재호 2002)에 따른 것이다. Hellmann, Murdock and Stiglitz(1997)도 금융억제(financial restraint)를 분석할 때 본고와 같은 내용으로 경제적 지대를 정의하고 있다.
- 2) 그림2는 한 시점에서 정태적인 상황을 보여주고 있지만 실제로는 그림1에서 보았듯이 e1과 e2는 모두 급속히 상승하는 추세를 보였다. 그 배후의 논리는 다음과 같다. 즉 한국에서 인플레이션이 진행되고 韓貨의 가치가 빨리 하락함에 따라 외환에 대한 수요(=D)가 점차 오른 쪽으로 이동하게 되고 e1이 상승하게 된다. 그 결과 e1과 정책적으로 고정된 e2의 격차가 크게 벌어지게 되면 e2(=공정환율)를 불가피하게 인상하는 식으로 전개되어 왔다.

을 공정환율로 배정받은 자들은 그림2에서 (R2+R3) 규모의 경제적 지대(당시 “隱蔽補助”라고 불리던 특혜)를 누리게 되었다. 따라서 적정한 e_2 의 수준이라든지 공정환율(= e_2)에 여러 가지 형태의 추가 부담(= a)을 부과하여 R2 만큼 지대를 회수하는 방식 등을 둘러싼 논란을 낳았다. 둘째, 정부개입은 외환시장에는 초과수요(= Q_2-Q_1)가 발생하였고 상대적으로 희귀해진 외환을 누구에게 어떻게 배정하는가가 중심적인 문제가 되었다. 이들 문제의 실태를 구명하는 것이 본고의 과제이다.

2. 협정환율과 시장환율

1950년대에는 실로 다양한 환율이 존재하였는데, 복수환율의 존재는 이 시기의 외환관리 제도에 규정을 받은 것이다. 표2에서 1950년대 환율의 실태를 1) 협정환율과 2) 시장환율로 나누어 제시하였다. 협정환율은 기본적으로는 정부간 거래에 적용되는 환율이라고 한다면 시장환율은 민간이 보유하고 있는 외환의 거래에서 형성된 환율이다. 이 두 가지 유형의 환율에 관해서는 기존 연구(예컨대 최상오 2000)에서 어느 정도 실태가 밝혀져 있는 편이다. 그러나 3) 정부와 민간간의 거래(또는 외환 배정)에 적용되는 환율에 관해서는 그 중요성에도 불구하고 그 실상이 충분히 드러나 있지 않다. 여기에 해당하는 것은 원조물자 구매자금이나 정부보유 외환의 배정인데, 그 규모는 2)의 민간보유 외환³⁾보다 훨씬 컸다. 3)에 관해서는 장을 바꾸어 검토하기로 한다.

표2는 협정환율로서 공정환율 이외에 대충자금 환율과 유엔군 환율을 제시하고 있다. 대충자금 환율이란 원조물자 구매자금(달러)을 배정받은 자가 그 대가로 한국은행에 납입해야 하는 韓貨額(1달러 당)을 말한다⁴⁾. 그리고 유엔군 환율이란 유엔군이 한국에서 필요한 韓貨를 구입하기 위해 지불하는 달러와의 교환비율이 된다. 각각의 환율은 표1에서 ㉔과 ㉕의 자기에 적용되기 때문에 규모로서는 거의 대부분의 외환수입이 이들 협정환율의 적용 대상이 되는 셈이다. 공정환율을 비롯한 이들 협정환율의 변천 과정에 관해서는 기존 연구(한국은행 1960; 1961; 1964; 1965; 1981: 53-79)에 돌리고 여기서는 몇 가지 논점을 지적하는데 그치기로 한다.

먼저 표2의 협정환율을 보면 대충자금 환율이나 유엔군 환율은 대체로 공정환율과 일치하는 경우가 많지만 앞의 두 환율이 앞서서 인상되고 한 발 뒤쳐져서 공정환율의 인상이 따라오는 양상을 보이고 있다(표에 세 환율이 일치하는 연도의 수치에 표시하였음). 그 배후에는 공정환율을 低位로 안정화시키고자 하였던 한국정부와 시장환율에 접근시키고자 하는 미국정부간의 갈등이 있었다. 특히 유엔군 대여금 상환 때 적용할 환율을 둘러싸고 벌어진 한미간의 갈등은 두 정부의 견해 차이를 상징적으로 보여준다(최상오 1999). 양자간의 대립은 1954년 말에 유엔군이 필요로 하는 한화자금을 조달하기 위해 달러를 일반에게 직접 公賣하는 데까지 이르렀다. 표2에는 그 공매 환율이 제시되어 있는데, 당시의 공정환율보다 훨씬 높았음을 알 수 있다. 이것은 다시 공정환율의 상승을 압박하는 힘으로 작용하였다. 1955년 8월 15일 공정환율이 50원(=500환)으로 대폭 인상됨에 따라 유엔군의 한화자금 조달방법도

3) 민간보유 외환의 규모는 표1에 따르면 상품수출과 그 외의 무역외 거래에서 얻는 외환수입에 해당하는데 전체 외환수입의 6.3%에 불과하다.

4) 다만 원조물자 구매자금이 公賣될 경우 실제 한국은행에 납입하는 환율은 후술하듯이 대충자금 환율보다 높은 것이 보통이다. 따라서 대충자금 환율은 납입해야 하는 최저 환율을 뜻한다.

공정환율에 따르는 것으로 변경되었다. 1950년대 후반에는 이 수준의 공정환율을 유지하기 위해 재정안정계획을 실시하였고 일정한 성과가 있었다. 그러나 1960년대에 들어와 공정환율의 현실화 조치가 불가피하게 되었다.

여기서는 공정환율정책에 관한 한미간의 견해 차이가 어떠한 논리에 근거하고 있는지를 간단히 언급해 두기로 한다. 먼저 유엔군 대여금 상환이나 유엔군 韓貨경비 조달에 적용되는 환율 수준을 둘러싼 대립은 이해관계가 명확하다. 즉 미국의 입장에서 환율이 낮으면 韓貨조달 비용이 높아지는 반면 한국은 그 만큼 외환수입이 늘어나기 때문이다. 그런데 원조자금에 적용된 대충자금 환율의 경우에는 논리가 조금 복잡하다. 원조는 물론 무상이지만 미국은 원조물자 판매로 한화를 최대한 회수하여 그 활용도를 높이고자 하였다. 즉 이렇게 조성된 대충자금은 한국은행으로부터의 정부차입금 상환에 우선적으로 사용하게 함으로써 인플레이션의 수습에 중점을 두었다. 뿐만 아니라 국방비나 재정투융자의 재원으로 활용하였다.

이에 대하여 한국정부는 한화 자금의 회수보다는 경제부흥이나 자립경제 건설을 우선하여 계획원조(project assistance) 중심의 원조를 주장하였다. 그런데 계획원조는 민간판매를 중심으로 하는 비계획원조(non project assistance)와 달리 일부를 제외하고는 한화가 회수되지 않는다(후술). 당시 원조물자의 도입을 생산재 위주로 할 것인가 소비재 위주로 할 것인가에 관한 한미간의 의견대립도 사실은 이 같은 한화의 회수 여부라는 점과 관련되어 있다⁵⁾. 그림2로 설명하자면 미국은 환율을 e1 수준에 접근시키면 (R1+R2+R3) 규모의 한화를 회수할 수 있지만 한국정부의 주장처럼 e2 수준으로 낮추고 또한 계획원조의 비중을 크게 높이면 R1 규모도 회수하지 못하게 된다.

또 하나는 공정환율=e2가 낮으면 초과수요(Q2-Q1)가 생기고 외환을 누구에게 배정할지를 둘러싸고 정부개입이 불가피해지는데, 이 점에 대한 인식차이가 한미간의 의견 대립의 배후에 놓여져 있다. 미국은 이러한 정부개입은 정경유착을 낳을 수 있으며 원조자금이 비효율적으로 낭비될 수 있다는 우려를 하였다. 반면 한국정부는 이러한 상황을 생산자 중시 또는 수입대체 공업화를 추구하기 위한 개입수단으로 활용하고자 하였다.

이와 같이 공정환율과 그를 기초로 하는 다른 협상환율은 주된 외환 공급자인 미국정부와 한국정부간의 갈등과 타협으로 결정되는 정치적 성격이 짙은 환율이라고 할 수 있다. 이에 비하여 시장환율은 규모는 작지만 민간보유 외환의 자유거래에서 형성되었다는 점에서 결정적으로 다르다. 표2는 시장환율로서 輸出弗(일본과 기타지역)과 宗教弗 用役弗 미본토弗 등의 추이를 제시하였다. 시장환율이 복수로 존재하였다는 점이 주목되는데, 그것은 당시 시행된 外換預置集中制度 및 그 운용방식에 기인한 것이다(최상오 2000: 57-76). 이 제도는 모든 외환 취득자가 취득 외환을 한국은행의 자기 名義 계정에 예치할 것을 규정한 것인데, 취득 외환의 원천에 따라 예입하는 계정(수출계정과 일반계정 등)을 달리 하고 또한 계정별로 허용되는 외환의 처분방법을 규정한 것이다.

이 제도하에서 주로 수출불로 이루어진 수출계정 외환은 수입대금으로 사용되는 외에 타인의 계정으로 양도=移替하는 것이 허용되었다. 주로 貿易外 외환수입으로 이루어져 있는

5) 당시 통칭되던 ‘생산재’(또는 ‘시설재’)와 ‘소비재’(또는 ‘원자재’)라는 용어는 사실은 이 ‘계획원조’와 ‘비계획원조’를 지칭하는 말이다. 그러나 비계획원조에는 판매용 시설재 등이 포함되어 있기 때문에 그러한 용어는 오해를 불러일으킬 수 있다. 양자의 구분에서 더 중요한 기준은 계획원조의 경우는 사전에 그 최종수요자(End-User)가 정해져 있는데 비하여 비계획원조는 그렇지 않다(후술하는 실수요자제가 적용된 경우는 예외)는 점, 또한 전자는 정부용의 경우 한화가 회수되지 않는데 비해 후자는 일반에 판매되어 대충자금이 적립되는 물자라는 점이다.

일반계정의 외환도 다른 계정으로 이체가 허용되기도 하였다. 이러한 이체(즉 민간 내부의 외환거래)가 시장환율을 형성하는 것이다⁶⁾. 다만 외환의 취득 원천에 따라 수입할 수 있는 상품구성에 차이가 있었고, 대일 수입은 收支均衡을 위하여 대일 輸出弗에 의해서만 가능하도록 지역별 제약조건이 부과되었기 때문에 시장환율은 하나로 수렴되지 않고 외환의 취득 원천에 따라 차이가 생긴 것이다.

그런데 외화예치집중제도는 1961년 2월 外換買上集中制度로 변경되고 공정환율=銀行率이 130원(=1,300환)으로 인상되었다. 외환 취득자는 지금까지와는 달리 그 외환을 한국은행에 은행율로 매각하도록 되었고 외환증서를 발급받았다. 외환증서는 자신이 매각한 외환을 다시 사용할 수 있는 권리를 부여하는 것인데, 그런 점에서는 과거의 '예치'와 실질적으로는 달라진 것이 없다. 그러나 외환증서를 타인에게 양도하는 것은 허용되지 않았다는 점이 결정적으로 달랐다. 외환증서의 양도를 허용하게 되면 이전처럼 공정환율과는 별도로 시장환율이 성립하게 될 것이다. 따라서 신 제도의 시행은 단일환율제도로의 이행을 의미하는 것이다. 표2를 보면 이 조치 이후 실제로 미본토불을 제외한 시장환율이 사라진 것을 알 수 있다. 다만 미본토불의 경우는 정부의 통제밖에 있는 암시장에서 거래된 환율이기 때문에 제도 변경에 상관없이 존재하고 있다.

이상의 협정환율과 시장환율 이외에 정부와 민간간의 거래에 적용되는 公賣率이 있었다. 정부가 공정환율로 확보한 외환을 민간에게 배정될 때 공정환율을 그대로 적용하는 경우도 있지만 "은폐보조"의 일부를 회수하기 위해 공매를 실시하기도 하였다. 그리고 공매의 비중이 급속히 늘어났다. 따라서 민간이 외환을 획득할 때 실제로 지불하는 비용(따라서 민간이 얻는 경제적 지대의 크기에 직접 영향을 주는 것)은 이와 같은 공매율인 것이다. 그 실태에 관해서는 장을 바꾸어 살펴보기로 한다.

III 외환의 배정과 경제적 지대

1950년대에 외환 배정의 대상이 되는 것은 크게 두 가지가 있다. 하나는 원조물자 구매자금의 배정이고 또 하나는 정부보유 외환의 배정이다. 표1에서 알 수 있듯이 규모로서는 전자가 후자보다 훨씬 컸다. 나머지 輸出弗 등의 경우에는 정부가 배정하는 대상이 아니다. 여기서는 다음의 두 가지 문제에 초점을 맞추어 외환시장에 대한 정부 개입의 실태를 고찰하고자 한다. 첫째, 그림2의 α 의 크기가 실제로 어느 정도였는가를 가늠해 보는 일이다. 둘째, 외환의 초과수요 하에서 정부에 의한 배정이 불가피할 터인데 외환이 주로 누구에게 배정되었는가를 하는 점이다. 외환의 배정방식 여하를 정부가 민간의 경제활동에 어떠한 유인(incentive)을 주고자 하였는가를 보여주는 것이다. 이것은 1950년대 한국경제를 평가하기 위한 하나의 잣대가 될 수 있다고 생각된다.

1. 외환배정제도

6) 민간이 취득한 외환을 만약 정부가 낮은 공정환율로 강제 買上하게 되면 민간이 외환을 취득(예컨대 수출 등)할 유인이 없어지게 된다. 외화예치집중제도는 비현실적인 공정환율과 민간의 외환취득 유인을 양립시키기 위한 장치이다. 그런데 민간보유 외환의 타 계정으로의 移替를 허용하게 되면 외환의 자유거래로 공정환율과 괴리된 시장환율이 형성되게 된다. 공정환율보다 훨씬 높은 시장환율의 형성은 전자를 인상하도록 하는 압박으로 작용한다. 그렇다고 계정간 이체를 불허하게 되면 보유외환의 보다 유리한 처분이 어렵기 때문에 외환이 정부의 통제밖에 있는 암시장으로 흘러갈 가능성이 커지게 된다. 민간외화계정에서 이체의 허용 여부가 시기에 따라 변화되는 것은 그 때문이다.

먼저 원조물자 구매자금의 배정이 어떠한 절차에 따라 이루어졌는가를 간단히 언급해 두기로 하자⁷⁾. 한미간에 협의를 통해 원조물자의 도입 내용(계획원조 또는 비계획원조, 도입 품목과 규모, 구매형식 등)을 정하고, 그 내용을 담은 구매요청서(FR)를 ICA(또는 FOA)본부에 보내면 검토 후 구매승인서(PA)가 발급된다. 이를 기초로 품목에 따라 외자청(정부구매의 경우)이나 한국은행(상업구매의 경우)이 공개입찰 등을 통해 낙찰자를 정하고 그들에게 상공부의 수입허가증에 해당하는 부구매승인서(SA)⁸⁾를 발급한다. 여기서 낙찰자는 정부를 대신하는 수입대행업자(정부구매의 경우)가 되거나 일반 무역업자나 실수요자(상업구매의 경우)가 된다. 이후는 통상의 수입절차와 동일한 방법으로 원조물자의 도입이 이루어진다(이대근 2002: 299-306).

원조물자 구매자금의 배정에서 유의할 점은 한국의 구매자에게 외환이 건네지는 것은 아니며, 원조물자의 수출업자에게 지불되는 대금은 워싱턴의 ICA본부로부터 직접 지불된다는 점이다. 구매자금 배정이란 한화대금⁹⁾을 한국은행에 납부하고 특정 품목의 물자를 도입할 수 있는 권리를 배정받는 셈이다. 또한 구매자금의 배정 시에 수입할 물자의 품목이나 구매형식 등이 이미 정해져 있다. 그 결과 원조자금을 배정받기 위해 지불하고자 하는 韓貨代金은 어떤 품목을 구입할 수 있는 자금인가(예컨대 인기 품목인가의 여부 등)에 따라 천차만별로 달라지지 않을 수 없다는 점이다.

원조물자의 구매형식은 크게 보면 정부구매와 한국은행을 통한 상업구매의 두 가지로 나눌 수 있다(표3 참조). 후자는 다시 ① 일반 民需用 구매와 ② 實需要者 구매로 나누어지고, 전자에는 ③ 外資廳 구매 이외에 ④ 미국 기관에 의한 구매와 ⑤ 기타 특수구매가 있다. ④는 구매물자의 성격이나 기술적인 이유 때문에 한국정부보다는 미국 구매기관이 담당하는 것이 유리한 품목, 예컨대 유류나 국유철도용 석탄 또는 통신기기 등과 같은 품목에 적용된다. ⑤는 충주비료공장의 건설자재의 경우와 같이 일정한 정부계약에 의해 도입되는 예외적인 경우에 적용되었다.

표3 ICA 원조물자의 구매형식과 韓貨代금의 징수 방법

| 구매형식 | | 물자의 구분 | | 韓貨代금의 징수 방법 |
|---------------|---------------|----------|-----------|------------------------|
| 한국은행을 통한 상업구매 | ① 일반 民需用 구매 | 비계획원조 | | 경쟁입찰 |
| | ② 實需要者 구매 | 비계획원조 | 원자재 | 공정환율 적용 |
| 계획원조 | | 시설재 | | |
| 정부구매 | ③ 外資廳 구매 | 비계획원조 | 민수용 | 정부예산에서 지출 |
| | | 계획원조 | 시설재 | |
| | ④ 미국기관에 의한 구매 | 계획/비계획원조 | 통신기기 유류 등 | 계획/비계획원조에 따라 ③의 절차를 적용 |
| | ⑤ 기타 특수구매 | 계획원조 | | |

7) 원조물자의 구매절차에 관해서는 산업은행(1954; 1957)을 참조.

8) 여기에서 사용된 약자는 다음과 같은 영문을 줄인 것이다. FR: Firm Request, PA: Procurement Authorization, SA: Sub-Authorization, ICA: International Cooperation Administration(국제협조처), FOA: Foreign Operation Administration(대외사업처).

9) 이 때 1달러 당 납부하는 한화대금이 곧 환율이 된다.

자료: 산업은행(1957)

여기에서 중요한 것은 ①②③인데, 원조물자 구매의 대가로서 지불되는 韓貨代金の 徵收 방식이 서로 달랐다. ①은 도입될 원조물자를 일반 수입업자에게 公賣하는 것이므로 징수할 한화대금은 경쟁입찰로 정해진다. ②는 공매하지 않고 공정환율(여기서는 대충자금환율, 이하 동일)로 한화대금이 징수된다. 이에 비하여 ③은 외자청이 구입한 물자의 용도에 따라 한화징수 방식이 달라진다. 계획원조(project assistance) 물자의 경우에는 형식상 정부예산에서 한화대금이 징수되는 것으로 되어 있지만 실제로는 그 예산은 대충자금에서 지출되기 때문에 한화대금의 회수는 일어나지 않는다. 비계획원조(non project assistance) 물자의 경우(예컨대 양곡이나 소금 등)에는 그 물자의 사용 대금은 대충자금에서가 아니고 당해 정부기관의 예산에서 지출된다. 외자청이 구매한 민수용 물자의 경우에는 이를 민간 실수요자에게 인도하면서 한화대금 전액을 징수(비료는 예외)한다. ④의 경우 한화대금 징수는 ③과 동일한 절차에 따른다.

따라서 구매형식이 어떠한가에 따라 징수되는 한화대금, 따라서 원조물자 구매로 얻을 수 있는 경제적 지대의 크기가 달라진다. 그런데 이 구매형식은 원조물자에 따라 다양하며 또한 시기에 따라서도 변화되고 있었다. 표4 는 원조물자의 부문별(또는 품목별) 구매형식의 분포와 시기별 추이를 보여준다. 표의 수치는 각 원조물자의 구매승인서(PA)가 취하고 있는 구매형식(①-⑤)의 件數를 나타낸다. 예컨대 1955년의 계획원조의 광공업 부문에서 도입된 원조물자는 주로 실수요자 구매(②=44건)나 외자청 구매(④=3건)의 형식으로 도입되었음을 뜻한다. 유의할 것은 이 수치는 건수이기 때문에 도입금액의 규모를 정확하게 반영하지 않는다는 점이다. 표에 제시한 1957년의 부문(또는 품목)별 구매승인액을 아울러 참조할 필요가 있다

표4 원조물자의 부문별(또는 품목별) 구매형식과 추이(단위: 건 수, 천 달러)

| | 1955년 | | | | | 구매승인액 | 1957년 | | | | | 1959년 | | | | |
|-----------|-------|----|----|----|---|--------|-------|----|----|----|---|-------|---|----|----|---|
| | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 계획원조 합계 | | 44 | 39 | 68 | 6 | 97,807 | | 17 | 54 | 54 | 3 | | 1 | 53 | 14 | 1 |
| 농업 및 자연자원 | | | 7 | 6 | | 6,917 | | 2 | 4 | 12 | | | 1 | 9 | 7 | |
| 공업 및 광업 | | 44 | | 14 | 5 | 27,717 | | 14 | 11 | 2 | 2 | | | 7 | 1 | |
| (전력) | | | | 3 | 5 | 3,035 | | | 4 | | 2 | | | | | |
| (통신) | | | | 8 | | 887 | | | 7 | 2 | | | | | | |
| (광공업) | | 44 | | 3 | | 23,795 | | 14 | | 2 | 1 | | | 7 | 1 | |
| 교통 | | | 25 | 42 | | 41,575 | | 1 | 21 | 14 | | | | 6 | 1 | |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------|----|----|---|----|---------|-----|----|----|----|---|-----|----|
| 보건위생 | | | 2 | | 5,205 | | | 3 | 3 | | 16 | 3 |
| 교육 | | | 1 | | 4,100 | | | 2 | 4 | | 6 | 1 |
| 공공행정 및 기타 | | | 4 | 6 | 12,293 | | | 13 | 19 | 1 | 9 | 1 |
| 비계획원조 합계 | 29 | 12 | 7 | 16 | 212,841 | 109 | 14 | 7 | 4 | | 112 | 28 |
| 농산물 | 1 | 9 | | | 55,119 | 17 | 4 | 7 | | | 12 | |
| (원면) | | 3 | | | 11,092 | | 2 | | | | 4 | |
| (소맥) | | 3 | | | 20,580 | 5 | | | | | 3 | |
| 연료 | 1 | | 2 | 9 | 24,390 | 4 | 1 | | 3 | | 1 | 4 |
| (유류) | 1 | | | 4 | 18,560 | | | | 1 | | | 2 |
| (석탄) | | | | 4 | 2,740 | | | | 2 | | 1 | 2 |
| 원료 및 반제품 | 11 | 3 | 5 | 2 | 102,855 | 48 | 9 | | | | 74 | 17 |
| (비료) | | | 4 | | 53,193 | 2 | 7 | | | | 8 | 9 |
| (기타) | 11 | 3 | 1 | 2 | 49,662 | 46 | 2 | | | | 66 | 8 |
| 판매용 시설재 | 15 | | | 4 | 28,281 | 32 | | | 1 | | 16 | 6 |
| 기타 | 1 | | | 1 | 2,196 | 8 | | | | | 9 | 1 |

주:1) ①=일반민수구매, ②=실수요자구매, ③=외자청구매, ④=미국기관에 의한 구매, ⑤=기타특수구매
 2) 표의 수치는 각 원조물자의 구매승인서(PA)가 취하고 있는 구매형식의 종류(①-⑤)별 건수임.
 자료: 한국무역협회, 『무역연감』 1956-7년판, 통계편 54-9; 동, 1958년판, 64-81; 동, 1960년판, 74-85에서 작성.

먼저 계획원조의 경우 정부구매(=③④⑤)가 중심임을 알 수 있다. 미국기관에 의한 구매나 특수구매(=④⑤)는 주로 교통이나 통신 및 전력 부문에 집중되어 있었으나 후기로 갈수록 ③의 외자청 구매로 집중되어 갔다. 그 외에 광공업 부문에서 실수요자 구매(=②)가 적지 않게 나타나고 있는데, 민간공장에 투입될 시설재를 계획원조 속에 포함시켜 도입한 데 따른 것이다. 다만 이러한 구매형식은 점차 줄어들어 1959년에는 사라지는데, 그 대신 비계획원조로 도입되는 판매용 시설재가 그것을 대신하고 있는 것으로 보인다. 민수용 구매(=①)는 1 건도 없는데, 그것은 계획원조의 성격상 당연한 것이다.

그 다음 비계획원조를 보면 ①의 민수용 구매가 다수를 차지하고 있으며 더구나 ①로 점차 집중되어 갔음을 알 수 있다. 지적해 두고 싶은 것은 비계획원조 부문에도 정부구매(=③④)가 상당히 이루어졌다는 점이다. 유류나 석탄을 포함하는 연료의 경우는 ④의 형식을 취하여 미국기관에 구매를 의뢰하기도 하였지만 그 외에도 비료나 양곡 등에서도 ③의 외자청 구매가 이루어졌다. 또 하나는 ②의 실수요자 구매가 원면이나 소맥을 비롯한 농산물과 원료 및 반제품 부문에서 시행되었다가 1959년에는 사라졌다는 점이다. 이 점에 관해서는 후술하기로 한다. ②와 ③④의 구매형식은 ①에 비하여 건수는 적지만 농산물이나 연료 또는 비료와 같이 원조금액에서 차지하는 비중이 큰 품목에 적용되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

이하에서는 한국은행을 통한 상업구매(=①②)에 초점을 맞추어 원조자금 배정이 구체적으로 어떻게 이루어졌는가를 좀더 살펴보기로 한다. 그리고 ①과 유사한 내용으로 시행되었던 정부보유 외환의 배정에 관해서도 언급하기로 한다. 표5는 FOA(또는 ICA)자금에 의한 物資購買事務取扱規程의 추이를 정리한 것이다. 먼저 민수용(=①)과 실수요자용(=②)으로 취급 규정이 나뉘어져 있는데, 양자의 중요한 차이는 전자가 公賣되는데 비하여 후자는 구매요청서(FR)를 작성할 때에 이미 구매자가 정해져 있기 때문에 公賣 대상이 아니며, 따라서 적용되는 환율에 커다란 차이가 나타난다는 점이다. 실수요자용의 경우에는 공정한환(또는 품목

에 따라서는 특정환율)이 적용되었으며, 1955년 1월에 대총자금환율을 350환으로 인상하였을 때에도 유류를 비롯한 6개 품목은 예외로 인정하고 있다(합동경제위원회, 1955). 1958년에 임시의환특별세를 부과하였을 때에도 150환의 定額稅를 납부하는 것으로 그치고 경쟁입찰에 의한 公賣稅의 부담은 면제받았다.

표7 ICA 원조자금 및 정부보유불의 공매와 입찰현황(단위: 건, 천 달러)

| | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
|----------------------------|-----------|--------|----------|--------|---------|---------|
| <ICA 원조자금 공매> | | | | | | |
| 총 입찰회수 a | 93 | 92 | 187 | 157 | 331 | 534 |
| 배정공고금액 | 23,680 | 86,383 | 116,577 | 78,533 | 106,904 | 124,419 |
| 총 응찰건수 b | 6,754 | 10,870 | 26,465 | 4,382 | 5,490 | 7,535 |
| 총 낙찰건수 c | 1,811 | 4,541 | 4,802 | 2,361 | 2,878 | 4,566 |
| 입찰회수당 응찰건수 b/a | 73 | 118 | 142 | 28 | 17 | 14 |
| 낙찰비율(%) c/b | 26.8 | 41.8 | 18.1 | 53.9 | 52.4 | 60.6 |
| 공매율(경매불, 단위: 환) | 466/500* | 500 | 500/? ** | 742 | 791 | 998 |
| <정부보유불 매각> | | | | | | |
| 총 입찰회수 a | 13 | 1 | 1 | 3 | 5 | 4 |
| 배정공고금액 | 21,900*** | 3,500 | 1,000 | 13,000 | 25,500 | 11,300 |
| 총 응찰건수 b | 4,151 | 1,503 | 104 | 570 | 1,154 | 757 |
| 총 낙찰건수 c | 1,807 | 446 | 34 | 418 | 591 | 361 |
| 입찰회수당 응찰건수 b/a | 319 | 1,503 | 104 | 190 | 231 | 189 |
| 낙찰비율(%) c/b | 43.5 | 29.7 | 32.7 | 73.3 | 51.2 | 47.7 |
| 공매율(정부불, 단위: 환) | 500 | 500 | 880**** | 798 | 1,052 | 1,059 |

주: *는 1955년 8월까지의 입찰제에 의한 공매율이고 그 이후는 공정한환율 500환을 기준으로 하는 추첨제임.

** 1957년 5월 이후는 국채첨가제를 시행하였는데 자료부족으로 공매율 불명.

***는 이 달러 금액 이외에 20만 파운드의 외환이 매각됨.

****는 1957년 12월 24일 1회 공매에 의한 공매율임.

자료: 한국무역협회, 『무역연감』, 1956-57년판, 통계편 80-83; 동, 1958년판, 112-9; 동, 1959년판, 130-7; 동, 1960년판, 120-33; 동, 1961년판, 79-80, 139-64로부터 작성.

이에 비하여 민수용의 경우에는 공매되었으며, 그 방식이 원조도입 초기의 입찰제 → 추첨제 → 국채첨가제 → 외환세부가제로 수시로 변화되어 왔다. 방식은 다양하지만 공정한환율과 시장환율의 차이에 기인하여 발생하는 경제적 지대의 일부를 정부가 흡수한다는 점에서는 동일하다. 즉 자금배정 신청 시에 일정액 이상으로 적립금을 납부하게 한 다음, 공정한환율을 넘는 추가 부담액(=그림2의 a)을 놓고 입찰하게 하여 高率로 입찰한 자로부터 구매자를 결정하는 방식이 취해졌다. 1955년 8월 공정한환율을 500환으로 대폭 인상하여 시장환율에 접근시켰을 때 원조자금 배정을 입찰제에서 선착순으로 변경한 바 있었다. 그러나 원조자금에 대한 초과수요가 사라지지 않았기 때문에 처음에는 신청시 납부하는 적립금 수준을 둘러싼 경합이 일어났고 최고 적립금(즉 공정한환율)을 납부한 자들이 다시 경합하게 되자 추첨제(1956년 2월)로 구매자를 결정하였다¹⁰⁾. 그 후에는 국채매입액(1957년 5월)이나 외환세 납부액(1958년 10월)을 놓고 경쟁 입찰하는 방식으로 변경되어 갔다. 외환세의 경우 定額稅 150

10) 추첨제의 경우에는 경제적 지대가 정부에 흡수되지 않고 운 좋은 당첨자에게 돌아간다. 따라서 이 방식을 적용하였을 때에는 다른 방식에 비해 응찰자수가 크게 늘어나게 된다.

환에다가 다시 추가로 고율의 외환세(=公賣稅)를 납부하는 신청자순으로 낙찰자를 정하였다.

민수용 물자의 도입자금 공매에서 또 하나 주목되는 점은 배정 신청자의 자격의 범위를 점차 좁게 변경해 갔다는 점이다. 배정 신청자의 자격에 관해서는 특별한 제한이 없었지만 1957년 3월 이후 '우선배정' 조항이 신설되어 배정 공고금액의 70%를 주무당국이 인정하는 시설보유자나 무역업자에게 우선 배정하고 나머지는 일반에 배정하는 것으로 바뀌었다. 1958년 7월 이후에는 배정신청자 자격을 주무당국이 인정하는 생산업자 및 그들을 대행하는 협회(또는 조합)와 상공부에 등록된 무역업자 등으로 한정하고 일반 배정은 없었다. 이것은 경쟁의 범위를 제한하여 일부 품목의 경우에는 후술하듯이 입찰자들이 담합할 여지를 주었다.

한편 정부보유 외환을 민간에 매각할 때에도 민수용 원조물자 배정과 거의 동일한 방법이 적용되었다(표6). 정부보유 외환을 매각하는 것은 국내 수요가 많은 물자 중에서 원조자금으로 충분히 도입되지 못한 품목을 수입하기 위한 것이다. 따라서 정부보유 외환을 배정받은 자는 소정의 기한 내에 정부가 지정한 품목의 물자를 수입하는 의무를 지고 있었다. 즉 매각된 외환의 자유로운 처분을 허용한 것은 아니었다. 외환의 매각방식은 입찰제 → 추첨제 → 국채첨가제 → 외환세부가제로 이행한 것이나, 외환 배정의 신청자격에 대한 제한을 도입한 것도 민수용 원조물자 배정과 마찬가지로였다¹¹⁾.

** 별첨<표6> 참조

2. 경제적 지대의 실태

이제 이 장의 冒頭에서 제기한 문제에 대한 답을 모색해 보자. 먼저 민수용 원조자금과 정부보유 외환의 공매를 통해 형성된 환율(=公賣率)은 공정환율보다 얼마나 높아졌는가? 다시 말하면 정부는 공매를 통하여 당초 민간에게 귀속될 경제적 지대 중 어느 정도를 흡수할 수 있었는가? 이 문제를 검토하기 위하여 표7에 1955-60년간의 입찰상황을 정리해 보았다. 먼저 ICA 원조자금의 경우를 보면 응찰건수가 1957년까지 크게 늘어났다가 그 후 급속히 줄어들었다. 입찰회수당 응찰건수도 1955년에 73건에서 1956-57년에 118-142건으로 늘어났다가 1958-60년에는 14-28건으로 대폭 줄어들었다. 1955년 8월 이후 1957년 5월까지 시행되었던 추첨제 하에서는 응찰건수가 크게 늘어났음을 알 수 있다. 특히 1958-60년에는 도입품목이 늘어나고 또한 같은 품목이라도 수 차례에 나누어 입찰이 이루어짐에 따라 입찰회수가 크게 늘어난 반면 응찰건수는 별로 늘어나지 못했다. 여기에는 입찰자 자격의 범위를 제한한 것이 중요한 요인이었다고 생각된다. 1960년을 예로 들면 전체 534회의 입찰회수 중에서 1회당 응찰건수가 14건에 불과하며 그 중 60.6%가 낙찰된 셈이다. 이 중에서 다시 응찰자 모두가 낙찰한 경우를 세어보면 310회이며 전체의 58%를 차지한다.

이에 비하여 정부보유 외환의 공매 시 입찰상황을 보면 입찰 1회당 응찰건수는 추첨제를

11) 표6에서 정리하였듯이 정부보유 외환의 매각 이전에는 특별외화대부제가 실시되었다. 유엔군 대여금 상환액을 주된 재원으로 하여 수출실적이 있는 등록 무역업자나 실수요자에게 외환을 대부하여 물자를 수입하게 하고 그 대가로 한화를 적립하게 하였다. 이 때 달러 당 적립하는 한화는 공정환율보다 높은 수입품별 差等比率을 적용하게 하였는데, 이 또한 저 평가된 공정환율로 인해 민간에 돌아갈 경제적 지대의 일부를 정부가 회수하는 하나의 방식이었다. 구체적인 것은 한국은행(1954; 1955) 및 최상오(2000: 155-205)를 참조.

시행하였던 시기에 319-1,503건으로 매우 높았다가 그 후 크게 감소하였다. 이것은 ICA 원조자금의 공매에서도 마찬가지로 나타난 경향이지만, 감소한 이후에 입찰 1회당 응찰건수는 104-231건으로 원조자금 공매에 비하여 훨씬 높았다. 입찰 자격의 범위가 좁아졌다고는 하지만 담합을 할 수 있는 상황은 아니었다고 할 수 있다. 또한 원조자금의 품목별로 가중 평균한 공매율은 1958-60년간에 1달러 당 742-998환이었는데 비해 정부보유 외환의 경우는 같은 기간에 798-1059환으로 높게 나타났다는 점이 주목된다. 1955년의 466환은 350환을 최저로 하여 시행된 입찰결과를 이용하여 추계한 값이다. 즉 품목별 최저 및 최고 공매율 통계가 이용가능한데 이를 공매액으로 각각 가중 평균한 후 다시 최고 및 최저 공매율을 평균한 값이다. 그 외에 500환으로 되어 있는 것은 추첨제가 시행된 시기의 환율이다.

원조자금 공매율이 정부보유불의 그것보다 낮은 것은 도입되는 원조물자 중에 비인기 품목이 포함된 것도 一因이라고 생각된다. 예컨대 비료의 경우를 보면 농민들에게 인기가 높은 硫酸은 매우 높은 公賣率을 보이고 있지만 그 외의 過磷酸石灰나 尿素肥料 등은 그 시장가격이 공정환율 수준에도 못 미치는 형편이었다. 그럼에도 불구하고 정부가 이들 비인기 종류의 肥料를 굳이 원조도입 품목 속에 포함시킨 것은 정책적인 배려 때문이었다¹²⁾. 다른 한편 원조물자 구입자금 공매의 경우 입찰자들간의 담합이 적지 않게 이루어진 것으로 보인다. 즉 정부보유 외환에 비하여 원조물자 공매의 경우는 품목이 세분화되어 입찰1회당 평균 규모가 작고 평균 응찰건수도 매우 적었다는 점이 그러한 가능성을 높여준 것으로 보인다. 예컨대 綿紡공업에 관한 사례연구(김양화 1990: 30-1)는 그 원료인 원면 도입자금의 배정이 일반공매제로 바뀐 이후에도 담합을 통하여 최저 환율로 응찰하는 일이 지속되었음을 지적하고 있다. 실제 1959년 11월부터 1960년 12월까지 17회의 원면 구입자금의 입찰상황을 보면 입찰자 모두가 규정이 허용하는 최저치로 입찰하였음을 알 수 있다(한국무역협회 1961: 통계편 139-40, 165-6). 그 외에도 ICA 원조자금으로 수입하는 것은 정부보유 외환에 의하는 것보다 불리한 점이 있었다. 즉 원조자금의 배정을 받은 자는 도입금액의 50% 이상을 이용료가 높은 미국선박을 이용해야 한다든지 ICA規程에 규정된 바에 따라 미국내 관련 업체들에게 정보제공을 필해야 한다든지 하는 제약을 받고 있었다. 이 점도 원조자금의 공매율을 상대적으로 낮추는 요인이었다.

그러면 이러한 공매율은 공정환율보다 높아 경제적 지대를 정부가 다시 흡수한 것으로 볼 수 있지만, 원조물자 구입자금 중에는 공매되지 않은 것도 적지 않았다. 또한 공매한 것 중에서도 참여자의 범위에 따라 ‘競賣弗’과 ‘實需要弗’¹³⁾로 나눌 수 있다. 현재 자료가 이용 가능한 것은 ICA 자금 競賣弗과 정부보유弗의 공매금액과 공매율이다. 實需要弗의 공매율은 자료가 없지만, 외환세액 징수액으로부터 추계가 가능하다. 이상의 결과를 표8에 정리하였다.

12) 당시 농민들의 잘못된 인식으로 유안과 같은 窒素質 비료만을 쓰는 경향이 강했고 그것이 장기간 누적되면 농토의 酸化를 촉진할 것이라는 우려가 있었다. 이를 방지하기 위하여 정부는 원조물자로 비인기 종류의 비료를 도입하고 유안과 併用할 것을 권장하였지만 양자간의 격차는 매우 컸다. 예컨대 1960년도 ICA 민수용 비료의 입찰상황을 보면 총 18회의 입찰 중에서 질소질 비료(3회)에 대한 공매세는 1달러 당 362-870환으로 매우 높았지만 나머지 입찰에서는 공매세가 모두 0였다(한국무역협회 1961: 통계편 143-4; 1960: 132-5).

13) 여기서 ‘實需要弗’은 이전의 실수요자제와 구별해 둘 필요가 있다. 후자는 구매요청서(FR) 작성 단계에서 구매자가 이미 결정되는 것이기 때문에 공매할 이유가 없는데 비하여 전자는 실수요자만으로 참여 자격을 제한하여 공매한 자금이다. 이에 비하여 ‘競賣弗’은 실수요자 이외에 등록된 무역업자들까지 참여하여 공매한 자금을 뜻한다.

이에 따르면 ICA 원조자금 배정에서 공매된 것은 1955년에는 원조총액의 9.4%에 불과하던 것이 1959-60년에는 60% 가까이 높아졌음을 알 수 있다. 공매되지 않은 것은 정부구매나 실수요자 구매의 형식으로 도입된 것인데, 실수요자체가 점차 폐지되고 정부구매의 경우에도 민수용 물자를 점차 일반공매로 전환¹⁴⁾한데 따른 것이다. ICA ‘실수요불’은 공매된 자금 중 24-32%를 차지하고 있지만 공매참가자가 제한되어 있기 때문에 그 공매율은 ‘경매불’보다 낮을 것으로 예상된다. 다행히 1958-60년간은 임시외환특별세의 부과 실적을 알고 있고, 또한 외환세 부과 대상이 민수용 물자의 구매자금과 정부보유불의 매각에 한정되어 있기 때문에 표8에서 보인 바와 같이 추계할 수 있다.

그 결과 이 시기 환율의 구조는 다음과 같은 순서로 양적으로 나타낼 수 있다. 즉 ㉠공정환율<㉢실수요자 공매율<㉡민수용 공매율<㉣정부불의 공매율<㉤시장환율의 구조를 가지고 있었다. 1955년의 ㉢㉣가 공정환율과 같이 100으로 나타난 것은 실수요자와 政府弗 낙찰자(당시 추첨제에 의한)가 그 만큼 경제적 지대를 향유하였음을 뜻한다. 공매로 전환된 이후 환율의 구조(또는 순서)는 안정되고 있다. 1959년을 예로 들면 공정환율을 100으로 하였을 때 환율구조는 ㉠100<㉢141<㉡158<㉣210<㉤254가 된다. 즉 ICA 원조자금의 공매는 실수요불과 경매불이 공정환율보다 각각 41%와 58% 높은 수준으로 형성되었고 政府弗 공매율이나 시장환율¹⁵⁾은 공정환율보다 각각 110%와 154% 더 높은 수준으로 나타났다. 이러한 구조는 전후한 연도에도 대동소이함을 알 수 있다.

표8의 환율구조는 1950년대에 외환규제로 인하여 발생한 경제적 지대 규모를 가늠하는데 몇 가지 시사점을 준다. Cho(1996)와 김낙년(1999)은 외환규제로 인한 지대 규모를 (달러 표시)수입액×(시장환율-공정환율)이라는 算式으로 추계한 바 있고, 이에 대해서는 지대규모가 과대 평가되었다는 비판이 있다¹⁶⁾. 외환수입은 그것이 원조에서 왔든 輸出弗에서 왔든 유엔군 관련 收入에서 왔든 거의 모두 輸入代金으로 사용되었으며, 수입품은 보호된 국내시장에서 판매된다. 그리고 시장환율을 만약 재화의 국내외 가격 격차를 해소하는 균형환율 수준이라고 가정한다면 이 환율 갭(=시장환율-공정환율)과 달러 표시 수입액의 곱이 지대의 크기를 반영한다고 간주할 수 있을 것이다. 위의 算式에서 앞의 수입액은 규제 대상의 규모를, 뒤의 환율 갭은 규제의 강도를 나타낸다고 볼 수 있기 때문이다. 표8은 실제 외환을 획득하는 비용은 공정환율보다 일정 정도 높았음을 보여준다. 이것을 이용하여 1959-60년에 정부가 회수한 지대 규모(그림2의 R2)를 계산¹⁷⁾하면 각각 GNP의 2.2%와 2.1%에 해당하는 규모가 된다. 따라서 기존 연구의 추계는 그 만큼 민간에게 돌아간 지대 규모를 과대 평가한 셈이 된다.

14) 예컨대 비료의 경우 처음에는 모두가 정부구매 형식을 취하다가 점차 민수용의 비중을 늘리는 방향으로 변화되어 갔다. 1959년 비료의 民需 구매비율은 30%로까지 높아졌다.

15) 시장환율에는 미본토弗 이외에도 다양한 환율이 있음은 전술한 바와 같다. 시장환율로서 미본토불을 제시한 것은 편의적인 것이다.

16) 최상오(2000: 3-6, 198-9)는 기존연구의 지대추계가 과대 평가되었다는 점을 비판하고 있는데, 그 점은 기존연구가 이미 지적하고 있는 바이다(김낙년 1999: 132, 136). 그런데 그러한 비판이 1950년대 외환부문에서 발생한 ‘특혜’의 부정으로까지 이어지고 있는데, 거기에는 동의하기 어렵다. 본고에서 그 실태를 밝히고 있듯이 외환 배정에 수반하여 발생하는 경제적 지대가 곧 ‘특혜’인 것이다.

17) 표8에서 공정환율과 공매율의 차이를 이용하여 계산할 수도 있지만, 1959-60년은 정부가 흡수한 경제적 지대(즉 R2)가 모두 임시외환특별세로 집약되어 있다는 점을 이용하면 외환세총액/GNP로 간단히 계산된다.

표8 ICA 원조자금 및 정부보유불의 공매와 환율 구조

| | 1955 | 1958 | 1959 | 1960 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|
| ICA 원조총액(천 달러) a | 205,815 | 265,629 | 208,297 | 225,237 |
| ICA 자금 공매액 b | 19,259 | 50,865 | 124,948 | 128,178 |
| (경매불) c | 19,259 | 34,390 | 94,882 | 95,093 |
| (실수요불) d | * | 16,475 | 30,066 | 33,085 |
| 공매의 비중 b/a(%) | 9.4 | 19.1 | 60.0 | 56.9 |
| 정부불 공매 e | 21,900 | 12,962 | 24,402 | 11,300 |
| 환율(환) | | | | |
| ①공정환율 | 350/500 | 500 | 500 | 650 |
| ②공매율(ICA 실수요불)추계*** h/d | 350/500 | 625 | 704 | 955 |
| ③공매율(ICA 경매불) | 466** | 742 | 791 | 998 |
| ④공매율(정부불) | 500 | 798 | 1,052 | 1,059 |
| ⑤시장환율(미본토불) | 756 | 1,185 | 1,271 | 1,387 |
| 환율지수(공정환율=100) **** | | | | |
| ①'공정환율 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| ②'공매율(ICA 실수요불)추계 | 100 | 125 | 141 | 147 |
| ③'공매율(ICA 경매불) | 133 | 148 | 158 | 154 |
| ④'공매율(정부불) | 100 | 160 | 210 | 163 |
| ⑤'시장환율(미본토불) | 187 | 237 | 254 | 213 |
| 외환세액(백만 환) f | | 14,247 | 47,220 | 50,470 |
| (경매불) $g=c*(c-a)/1000$ | (2,234) | 8,322 | 27,611 | 35,470 |
| (실수요불) $h=f-g-l$ | - | 2,062 | 6,139 | 10,096 |
| (정부불) $l=e*(d-a)/1000$ | - | 3,863 | 13,470 | 4,904 |

주: * 1955년은 실수요자용 원조물자는 공매 대상이 아니었음.

서는 품목별 낙찰금액으로 가중평균한 최고 및 최저 환율을 구한 후 양자를 다시 평균한 값임.
 ***의 1958-60년 공매율(실수요자불)은 추계값임. 추계방법은 전체 외환세액(f) 중에서

167;한국은행, 『경제통계연보』, 1960-64년판.

그러나 경제적 지대규모 추계에 이용된 시장환율 수준의 타당성 여부는 여전히 해결하기 어려운 문제로 남는다. 경제적 지대의 정의에 따르면 규제가 없었을 경우의 경쟁가격을 이용해야 하겠지만 이 가상의 가격자료는 구할 수 없기 때문이다. 따라서 정확한 지대 규모를 계산해 내는 것은 불가능하다. 다만 그 가상의 경쟁환율은 외환규제하의 일부 외환거래에서 형성된 시장환율(輸出弗 환율이나 암시장 환율)보다는 낮았을 것이기 때문에 이들 시장환율을 이용한 기존의 지대규모 추계는 상당히 과대 평가되었을 것이다. 따라서 여기에서 추계된 지대 규모 그 자체는 큰 의미가 없지만, 동일한 방법으로 추계된 지대규모의 시기별 추이라든가 다른 부문(예컨대 금융부문)에서 발생한 지대와의 구성비 등은 정부개입의 범위나 강도를 반영하는 것으로 일정한 의미를 갖는다¹⁸⁾.

18) 금융부문의 규제에 의해 발생한 경제적 지대의 경우에도 대출액×(사채금리-규제금리)의 算

다음은, 전체 수요자(=그림2의 Q2) 중에서 누구에게 경제적 지대가 돌아갔는가를 살펴보기로 하자. 표5에서 알 수 있듯이 원조물자 구입자금 중에서 실수요자제(=②)의 적용을 받는 자는 공매 없이 공정환율로 수입할 수 있기 때문에 특별히 우대되었다. 민수용 물자(=①)의 경우는 공매되었는데, 거기에 참가할 수 있는 신청자의 자격에 관하여 처음에는 특별한 제한을 두지 않았지만 1957년 3월 이후 실수요자에게 ‘우선배정’하는 것으로 바뀌고 다시 주무당국이 인정하는 생산업자나 등록된 무역업자로 한정되어져 갔음은 전술한 바와 같다.

그런데 별도의 취급규정을 만들어 우대하였던 실수요자제는 점차 축소되어 1959년 10월에 최종적으로 폐지되어 민수용 구매절차에 통합되었다. 원래 실수요자제는 초기에 한국 내에 원조물자를引受할 태세가 충분히 갖추어지지 않았다는 점, 특정 산업을 육성한다는 한국정부의 주장을 받아들여 널리 채택되었다. 그러나 실수요자제에 의한 특혜는 소위 ‘은폐보조’로 지칭되었으며 특히 미국으로부터 강한 비판을 받았다. 예컨대 1956년도 ICA 자금 증액을 요청하는 과정에서 미국은 원조증액의 부대조건으로 실수요자를 선정하지 않고 민수용 구매절차에 따를 것을 요구하였으며, 1957년도 이후 판매용 민수 물자도입에는 일부의 예외¹⁹⁾를 제외하고는 실수요자를 인정하지 않기로 하였다(한국은행 1957: I-184-5). 그 결과 비계획원조로 도입된 물자는 민수용 구매절차에 따라 공매하게 되었다.

다만 구매형식 ②의 실수요자제는 폐지되었지만 실수요자를 우대하는 장치는 여전히 남아 있었다. 공매에 참가하는 자의 범위를 품목에 따라 차이를 두었기 때문이다. 1957-61년도의 ICA 민수용 물자 입찰상황(한국무역협회 1958-62)에 의하면 품목별로 입찰에 참여할 수 있는 자의 범위가 규정되어 있는데, 특정 실수요자만이 입찰할 수 있는 경우, 생산업자와 무역업자가 함께 입찰할 수 있는 경우, 자격제한이 없는 경우 등으로 차이가 있었다. 예컨대 실수요자제의 적용을 받았던 원면의 경우를 보면 공매제로 바뀌었지만 원면을 원자재로 사용할 수 있는 시설보유자만이 공매에 참가할 수 있었다. 이 경우 형식은 공매라 하더라도 소수의 시설보유자들간의 담합을 사실상 허용하는 것이었다.

일반공매 시에 실수요자와 함께 무역업자들도 참여할 경우 실수요자에게 귀속될 경제적 지대가 생산자가 아닌 무역업자에게로 돌아갈 여지가 생긴다. 예컨대 梳毛紡업자가 원료인 울톱(wool tops)의 배정을 둘러싸고 무역상인과 벌인 갈등은 전형적인 사례이다. 즉 공매 시에 무역상인이 배정받은 울톱을 당초의 낙찰가격보다 훨씬 비싼 가격으로 소모방업자들이 구입해야 했기 때문이다²⁰⁾. 생산업자들이 울톱에도 실수요자제를 적용해 달라는 요구는 받아들여지지 않았지만 그들에게 유리한 방향으로 수정이 이루어졌다. 무역상인이 배정받은 울톱은 수입후 일정한 기한 내에 반드시 생산자인 시설보유자에게 매각하도록 제한을 두었다. 이것은 무역상인들의 공매 참가를 사실상 제한하는 효과가 있었다.

또한 1959년 이후에는 울톱의 입찰을 두 차례로 나누고 1차 입찰(공고자금의 25%)에서는

式으로 개략적인 추계는 할 수 있지만 동일한 문제를 안고 있다. 즉 정확하게는 규제가 없었을 경우의 시장금리를 사용해야 하지만 私債金利를 대신 이용한 것이다. 사채금리는 금리규제가 없을 경우의 시장금리보다 크게 높을 것이기 때문에 지대규모를 과대 평가하게 될 것이다.

19) 예외 품목이란 유류, 정부관리양곡, 일부의 비료 등이었다.

20) 예컨대 1958년에 마산방직은 원료부족 때문에 수입무역상사인 美昌이 보유하고 있던 울톱을 구입하여 사용하였는데 그 구입가격은 달러당 930환이었다. 그런데 미창이 낙찰받은 가격은 660환이었으므로 수입업자는 이러한 재판매로 상당한 이득을 얻은 것이다(김양화 1990: 117-20). 무역업자가 재판매로부터 얻은 이득은 사실은 원조물자의 구매가격을 시장가격 수준에 접근하게 만드는 효과를 갖는 것이지만 생산업자로부터는 강한 비판을 받았다.

생산업자와 무역업자가 모두 응찰하게 하고, 2차 입찰(75%)에서는 생산업자만이 참여할 수 있지만 1차 입찰에서의 최저 낙찰 환율을 下限으로 하여 경쟁 입찰하게 하였다. 이것은 일종의 변형된 형태의 실수요자제라고도 할 수 있는데 유사한 방식이 철강재, 비철금속, 생고무, 펄프, 신문용지, 타이야 코드絲, 水産資材 등에도 적용되고 있다(한국무역협회 1960: 130-6). 입찰을 두 차례로 나누는 이 방식은 두 가지 점을 배려하여 절충한 것으로 보인다. 하나는 생산자 중시의 입장에서 무역업자에게 돌아가는 재판매 이득을 줄이고자 하였다. 또 하나는 실수요자인 생산업자만으로 입찰 자격을 한정할 경우 담합이 일어날 수 있다는 점이다.

요컨대 원조물자 구매자금의 배정에서 나타난 경향은 실수요자제를 축소 폐지하여 공매로 돌리는 한편 공매에 참여하는 자격을 제한하는 방향으로 전개되었다. 그 과정에서 실수요자(즉 원자재를 최종 소비하는 생산업자)를 중시하는 방향은 정도의 차이는 있었지만 1950년대를 통하여 일관되게 견지되었다고 할 수 있다. 이것은 이승만 정권이 미국의 원조정책과 마찰을 불사하면서 추구한 자립경제 또는 수입대체 공업화 지향을 보여주는 근거의 하나이다. 경제적 지대를 실수요자=생산업자에게 유리하게 배분한 것은 생산=수입대체를 촉진하는 효과가 있었을 것으로 생각된다. 다만 실수요자 중에는 경영능력이나 효율성 면에서 편차가 컸을 터이지만 그들간의 選別은 어려웠을 것으로 생각된다. 1960년대 금융분문의 경제적 지대를 배분할 때 활용되었던 수출실적이라는 선별 기준(김낙년 1999)은 아직 수입대체 단계에 머물고 있었던 1950년대에는 제대로 활용하기 어려웠을 것이다. 따라서 이 시기 외환부문에서 창출된 경제적 지대를 수입대체 쪽으로 돌리고자 하였던 정책적 지향이 어느 정도 성과를 거두었는가에 관한 평가는 개별 산업의 사례분석을 통하여 앞으로 구명해야 할 과제이다.

IV 맺음말

역사적인 관점에서 볼 때 1950년대 외환제도는 해방 전 円통화권에 완전히 통합되어 円貨와 等價로 연계(=peg)되어 있었던 식민지 통화제도(金洛年 2002: 41-6, 196-9)가 해체된 후 1960년대에 단일 변동환율제도가 정착하기까지 과도기에 해당한다. 이 시기 외환부문의 두드러진 특징은 원조자금을 비롯한 대규모 외환의 유입을 전제로 하여 정부의 외환관리가 강화되고 복수환율이 존재하였다는 점이다. 특히 공정환율과 시장환율간의 이중구조가 크게 확대되었고 그로 인하여 외환을 배정하기 위한 매우 복잡한 제도가 시행되었다. 이 과정에서 경제적 지대를 어떻게 배분하였는가가 1950년대 한국경제를 이해하는데 중심적인 문제의 하나가 되었다.

1960년대 중엽 이후 박정희 정권의 개발전략은 이러한 외환부문에 대한 정부개입을 크게 줄이고 대외 개방적인 성장전략으로 전환하였다. 동시에 다른 한편에서는 금융부문에서의 규제를 강화하였다. 즉 1960년대 이후에는 외환시장에서의 이중구조가 사라진 반면 금융부문에서는 금리규제로 인한 이중구조가 확대되었다. 외자도입의 급증은 정부 규제하의 금융규모를 더욱 확대시켰다. 양 시기 정부는 모두 수입대체 공업화=자립경제 지향성을 가지고 있었고 경제적 지대의 배분을 그를 위한 수단으로 활용하고자 하였던 점에서는 공통된 특징을 가지고 있었다. 그러한 지대 배분의 실태를 산업 또는 기업 수준에까지 내려가 고찰하고 그를 통하여 정부의 역할을 보다 구체적으로 검토하는 것이 앞으로의 과제가 될 것이다.

<참고문헌>

- 산업은행(1954), 「FOA자금원조물자구매절차」, 『산업은행월보』 1
- 산업은행(1957), 「ICA원조를 운영하기 위한 대한민국의 현행 절차 및 관리에 관한 보고」, 『산업은행월보』 22
- 한국무역협회, 『무역연감』, 각년판
- 한국은행, 『경제연감』, 각년판
- 한국은행, 『경제통계연보』, 각년판
- 한국은행(1955), 『韓國銀行五年史』
- 합동경제위원회(1955), 「원조물자가격결정 및 분배에 관한 원칙」, 한국개발연구원, 『한국경제 반세기: 정책자료집』, 1995
- 김광석·L. E. 웨스트팔(1976), 『한국의 외환·무역정책』, 한국개발연구원
- 김낙년(1999), 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」, 『경제사학』 27
- 金洛年(1992), 「植民地期における朝鮮·日本間の資金流出入」 『土地制度史學』, 135
- 金洛年(2002), 『日本帝國主義下の朝鮮經濟』, 東京大學出版會
- 김양화(1990), 「1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구--綿紡, 梳毛紡, 製粉 공업을 중심으로--」, 서울대학교 경제학 박사학위논문
- 김재호(2002), 「상회사의 특권과 시대추구, 1876-1904」, 『경제사학』 32
- 김창남·渡辺利夫(1997), 『현대 한국경제발전론』, 비봉출판사
- 이대근(2002), 『해방후·1950년대의 경제』, 삼성경제연구소
- A. 크루거(1980), 『무역·외원과 경제개발』, 한국개발연구원
- 최상오(2000), 「1950년대 외환제도와 환율정책에 관한 연구」, 성균관대학교 경제학과 박사학위논문
- 최상오(1999), 「경제안정의 지향과 한미간 환율논쟁」, 『경제사학』 26
- 한국개발연구원(1995) 『한국경제 반세기 --정책자료편--』
- 한국은행(1985), 『국제환율제도의 변천 및 환율추이』 (국제금융자료 85-1)
- 한국은행(1965), 「단일변동환율제도의 실시」, 『조사월보』 19-5
- 한국은행(1960), 「우리나라 공정환율의 변천」, 『조사월보』 14-12
- 한국은행(1981), 『한국의 외환관리』
- 한국은행(1964), 「환율개정과 외환제도의 개혁」, 『조사월보』 18-6
- 한국은행(1961), 「환율개정과 신외환제도」, 『조사월보』 15-2
- 한국은행(1954), 「특별외화대부제와 차등비율제 검토」, 『조사월보』 66
- Buchanan, James M.(1980), "Rent Seeking and Profit Seeking," in James M. Buchanan, Robert D. Tollison and Godon Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Cho, Yoon Je(1996), "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea," in Aoki, M. Kim, H. K. and Okuno-Fujiwara, M., eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press.

Hellmann, T., K. Murdock and J. Stiglitz(1996), "Financial Restraint: Toward A New

| 民需用 | | 實需要者用 | 공정 환율 |
|----------------------------|---|---|----------|
| 입 찰 제 | 1954.2.4 - 최고입찰환율부터 순차적으로 낙찰 - 입찰보증금(50환)과 적립금(20환) - 수입신용장 신청시에 나머지 납부 | 1954.3.4 - '특정환율'을 적용 - 보증금은 부구매승인(SA) 신청금액의 15%를 납부 | 180 |
| | 1955.1.10/ 국내 도매가격의 85% 및 350환(대충 자금환율)으로 환산한 환화가격 이상 | 1955.1.10/ 특정 실수요자를 위해 도입된 자본제도 좌와 같은 방식을 적용. 단 유류, 석탄, 비료, 원면, 원당, 소맥은 예외 | 350 |
| 추 첨 제 | 1955.10.21/ 신청순, 경합할 경우 추첨 1956.2.6/ 적립금(200-400환)순, 경합할 경우 추첨 1956.8.23/ 적립금 범위(100-500환) 변경 1957.3.15/ '우선배정' 항목 신설(주무당국이 인정하는 실수요자 및 무역업자에게 70%를 우선 배정하고 나머지를 일반에 배정) | 1955.11.3/ 500환을 균일하게 적용함. 단 정부가 특정한 경우는 제외함 - 적립금은 시설자재의 경우 SA 신청금액의 15%, 원자재의 경우는 30%를 납부 1956.8.23/ 배정 적립금은 원자재 구매의 경우 100환 - SA 납입금은 원자재는 150환, 시설자재는 100환 | 500 |
| | 1957.5.18/ 적립금 순으로 배정 - 최고적립금(500환)이 경합할 경우 국제매입(30환 이상)순으로 배정 1958.7.18/ 배정신청자 자격을 4가지로 제한 | 1957.11.7/ SA 납입금은 원자재의 경우 200환으로 인상 | |
| 국 채 첨 가 제 | 1958.10.2/ 적립금(100환 이상 50환 단위), 외환세(150환 이상 10환 단위) - 적립금 300환 이상인 입찰자를 대상으로 외환세액이 높은 순으로 배정하고, 잔액이 있을 경우 적립금이 높은 순으로 배정 | 1958.10.2/ 150환의 정액 외환세 납부 - 적립금과 SA 납입금은 위와 동일 | 650 |
| | 1959.10.1/ 실수요자용 특별구매절차의 철폐와 민수용 구매절차로의 통합 1959.12.9~1960.1.20/ 철강재, 펄프, 고무 등의 원조물자 도입 달러의 공매에 대한 특별조치(소위 변형된 실수요자제) 1960.3.3/ 적립금(250환 이상 50환 단위)로 인상 1960.11.17/ 원면을 비롯한 11개 품목 공매세 160환 이상 적용 | | |
| 외 환 세 부 가 제 | 1961.1.1 임시외환특별세 폐지 | | 1000 |
| | 1961.2.3/ 물자의 4부류로 구분하고 각각의 최저 적립금(부류에 따라 300-800환) 이상에 한하여 적립금(최고 1300환)이 높은 순으로 배정 1961.5.9/ 신청순으로 배정, 단 경합할 경우 ①적립을 ② 생산업자 ③ 수출실적 ④ 按分配定の 순에 따라 배정 | | 1300 |

Paradigm, " in Aoki, M. Kim, H. K. and Okuno-Fujiwara, M., eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press.

| | | | |
|-------|---|---|-------------|
| 외화대부 | 1952.11.27 '제1특별외화대부취급규정' - 목적: 수출진흥(수출실적 기준 적용), 통화흡수, 물가안정 - 대부대상자: 수출실적이 있는 등록 무역업자(1953.3.5 실수요자 추가) - 담보: 적립금=대부금액*공정환율, 대부금액*(수입품별 차등비율-공정환율)의 어음 徵求, 어음기일은 수입물자 도착시(1953.9.24 대부금 사용 시로 변경) - 대부금리: 연 7.3% | 1952.11.17 '제2특별외화대부취급규정' - 목적: 수출산업 진흥, 통화흡수 - 대부대상자: 주무장관이 추천하는 실수요자 - 담보: 좌와 동일 - 대부금리: 연 5% | 공정환율: 60 |
| | 1953.11.5/ 수입품별 차등비율=200환 적용 | 1953.11.19/ 차등비율 140환→150환(1953.12.20부터 180환)으로 변경 | |
| | 1953.12.15/ 적립금=대부금액*100환 | 좌와 동일 | |
| | 1954.5.6/ 담보금 적립 이외에 추가로 국채매입 또는 정기예금(1년이상)의 예입 1954.7.29/ 정기예금: 40환, 국채매입(수입품에 따라 10-50환) | 1954.5.6/ 좌와 동일하지만, 정기예금 대신에 통지예금으로 함 | 180 |
| 입찰제 | 1954.10.12 '긴급물자도입을 위한 외화매각에 관한 규정' - 목적: 통화흡수, 물자도입을 통한 물가안정 - 입찰신청자: 상공부에 등록된 무역업자 및 주무부장관이 추천하는 실수요자 - 입찰보증금: 입찰금액*50환 - 최고 입찰환율 순으로 결정 | | |
| 추첨제 | 1955.8.24 '수입을 위한 외환매각 규정' - 달러당 500환의 적립금과 수수료 2환을 납부한 자로부터 선착순으로 결정 1955.11.3/ 경합할 경우 추첨으로 결정 | | |
| 국채첨가제 | 1957.12.19/ 신청자격을 제한(생산업자나 무역업자로서 주무당국이 인정한 자) - 500환의 적립금과 수수료 2환을 납부한 자중에서 고율의 국채매입(30환 이상 10환 단위)을 신청한 자로부터 순차적으로 배정 | | 500 |
| 외환제 | 1958.12.4/ 입찰시 적립금: 입시외환특별세액(150환 이상 10환 단위) 및 수수료 2환 - 경합할 경우 고율의 입시외환특별세액으로 입찰한 자로부터 순차적으로 결정 | | |
| 입찰제 | 1961.1.5/ 최저 입찰가격: 1,000환+매각 수수료 | | 1000 |
| | 1961.2.1/ 최저 입찰가격: 은행율(1,300환)+매각 수수료 | | 1300 |

표5 FOA/ ICA 자금에 의한 민수용 또는 실수요자용 물자구매제도의 추이

자료: 한국은행, 『경제연감』 1955년판, I-675~80; 1956년판, II-146~8; 1957년판, II-39~42, II-47~8, II-60~1; 1958년판, II-57~9, II-58; 1959년판, II-90~3, II-96~8; 「원조물자가격결정 및 배분에 관한 원칙」, 한국개발연구원(1995), 149-52; 한국무역협회, 『무역연감』, 1959년판, 법규기록편 97~8; 1960년판, 법규기록편 92-5, 부록편 130-5; 1961년판, 법규기록편 1, 92~3, 부록편 75, 129-32; 1962년판, 동태편 89, 부록편 189-92;

표6 정부보유 외환의 대부 및 매각에 관한 규정

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1955년판, I-644-5, I-670-4, I-687-9; 동, 1956년판, II-122-6, 142-4; 동, 1958년판, II-65-6; 동, 1959년판, II-99-100; 한국무역협회, 1962년판, 『무역연감』, 법규 기록편 134-6.