



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제학 석사학위논문

장면 정부의 ‘환율 현실화’ 개혁의 추진 과정
및 의미

Process and Meaning of the Chang Myon Government's
'Realization of Exchange Rates' Reform

2021년 8월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

왕정혜

장면 정부의 ‘환율 현실화’ 개혁의 추진 과정 및 의미

지도교수 박태균

이 논문을 국제학석사 학위논문으로 제출함

2021년 8월

서울대학교 국제대학원

국제학과 한국학전공

왕정혜

왕정혜의 석사 학위논문을 인준함

2021년8월

위원장 김태균

부위원장 한정훈

위원 박태균

<국문 초록>

1950년대 말 미국의 대외 정책에 대한 비판이 많아졌는데, 특히 미국의 대외 원조는 공산주의를 봉쇄하는 데에 효과가 크지 않다는 소리가 나타났다. 이에 따라 기존 대외 정책에 대한 비판이 이루어지는 가운데 1950년대 중후반 학계를 중심으로 경제 개발론(근대화론)이 등장했다. 근대화론의 확산에 따라 아이젠하워 행정부는 이를 부분적으로 수용하였고 케네디 행정부는 이전보다 더욱 근대화론의 영향을 받아 이에 근거한 새로운 대외 정책을 내세웠다. 이에 따라 미국의 대한(對韓) 정책도 변화하고 있었다. 대한 정책의 중심은 여전히 안보를 위한 군사력의 유지와 가능할 만큼 군대 규모의 축소였지만 근대화론의 확산에 따라 경제적, 심리적 정책을 더욱 강조하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 게다가 환율 현실화에 대한 요구, USOM의 창설, MSA 법 제 131 조 D 항의 폐지 등 정책을 통해 미국 대한 정책의 변화 과정은 동시에 대한 정책의 ‘정상화’ 과정이라고 말할 수 있다.

환율 문제는 이승만 정부와 미국의 관계가 나빠진 아주 중요한 요인 중 하나다. 이승만 정부는 미국으로부터 더 많은 원조 자금을 얻기 위해 비현실적 환율 제도를 채택하였다. 미국과 한국은 환율 개혁에 대해 여러 차례 협상을 벌였지만 근본적인 변화가 없었다. 비현실적인 환율

때문에 미국은 현실 가치를 넘는 원조를 제공해야 했을 뿐만 아니라 이승만 정부의 비효율적 사용으로 인해 원조의 낭비와 부정부패 문제가 아주 심각하였다. 이에 미국 정부는 환율 현실화 개혁을 통해 원조를 감소하고 원조를 효율적으로 사용하는 목적을 달성하고자 하였다.

이런 배경에서 4·19혁명이 발발하였다. 민주당 정권의 등장을 계기로 미국 측은 환율 현실화 개혁을 강력히 요구하였다. 과도 정부는 경제적 당면 문제를 해결하지 못하면서 미국의 강요로 환율 현실화가 포함된 협정을 체결하였다. 그 이후 새로운 민주당 정권은 4·19 이전의 여러 가지 경제 문제를 해결하고 경제를 성장시키기 위한 경제 정책을 내세웠다. 이승만 정부의 부정부패 처리, 원조의 효율적 사용, 경제 개발 계획의 실행 등의 사항들이 포함되었다. 그러나 과도 정부와 미국 간의 협정에서 경제 개발에 필요한 자금을 위해 장면 정부와 미국은 우선적으로 환율 개혁에 대해 협상하였다.

본 연구는 당시 협의들의 기록물들과 관련 선행 연구들을 토대로 한미 양국의 환율 ‘현실화’에 대한 협상 과정을 구체적으로 연구하고자 한다. 이를 위해 그 배경이 되는 이승만 정부의 환율 체계 및 이에 대한 미국의 평가 등의 내용에 대해서도 고찰한다. 본 연구는 이를 통해 장면 정부의 구체적인 환율 개혁의 과정을 파악하고 한국과 미국의 입장에서 환율 현실화 개혁의 의미를 검토하고자 한다.

핵심어: 대한 정책, 환율 현실화, 딜론 각서, 한미경제기술원조협정

학번: 2019-23902

목 차

목 차.....	6
제 1 장 서론.....	8
제 1 절 연구의 목적.....	8
제 2 절 기존 연구 검토.....	9
제 3 절 연구의 방법과 자료.....	13
제 2 장 환율 현실화의 중요성.....	15
제 1 절 미국의 대외 정책 및 대한 정책.....	15
제 2 절 이승만 정부의 환율 정책.....	26
제 3 절 환율 현실화를 둘러싼 한미 간의 갈등.....	40
제 3 장 4·19 이후의 경제 상황 및 민주당 정부의 경제 정책.....	47
제 1 절 4·19 이후의 경제 상황 및 과도 정부의 경제 정책.....	47
제 2 절 민주당의 경제 정책.....	54
제 3 절 한국의 경제 개혁 정책에 관한 각서.....	57
제 4 장 환율 현실화 개혁의 추진 과정.....	63
제 1 절 환율 체계에 대한 미국 측의 평가와 개혁 예상.....	63
제 2 절 과도 정부가 제시한 환율 개혁에 관한 각서.....	71

제 3 절 단일 환율 제도에 대한 ICA 와 미국 국무부의 태도.....	75
제 4 절 환율 개혁에 대한 장면 정부와 미국의 협상.....	78
제 5 절 한국 국내 환율 개혁에 대한 논의—사상계를 중심으로.....	91
제 6 절 한미 경제 기술 원조 협정의 체결.....	97
제 5 장 결론.....	106
참고 문헌.....	112

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

박정희 정부 환율 개혁의 성공은 1960년 장면 정부의 환율 현실화 개혁의 영향을 받았다는 평가를 받는다. 1964-1965년 이루어진 환율 개혁, 환율 현실화, 외환 제도의 정비에는 앞서 장면 정부 시기 환율 개혁이라는 선행 노력이 있었다. 동시에 환율 현실화는 장면 정부가 국민의 신뢰를 잃고 5.16 군사 쿠데타가 일어난 이유라는 주장도 있다. 게다가 환율 문제는 이승만 정부와 아이젠하워 정부의 관계가 나빠진 이유 중 아주 중요한 하나였다.

환율 문제는 한미 양국의 관계에서 매우 중요한 주제이며 장면 정부의 환율 현실화 개혁에 대한 연구가 필요하다고 본다. 이승만 정부 시기 환율과 미국의 대한(對韓) 원조 간에 긴밀한 관계가 있었다. 1950년대 후반 아이젠하워 행정부가 재정 지출 규모를 축소하기 위해 뉴룩(New Look) 정책을 적극적으로 추진하였다. 한국 정부의 재정은 미국의 경제 원조에 의존한 것은 모두가 알고 있는 사실이며 그 중에 군사 원조가 차지한 비중이 높았다. 미국은 공산주의의 확산을 막기 위해 일정한 군대 규모를 유지해야 했기에 아이젠하워 행정부의 대한 원조는 군사적 성격이 강했다.

4·19혁명 이후 한미 정부가 거의 동시에 교체되었고, 이에 따라 양국의 일부 정책도 변화되기 마련이었다. 1957년부터 미국 측은 한국의 경제 개발에 관심을 가지게 되었다. 그 전에는 환율 현실화가 원조의

감소를 위한 정책이었다면, 4·19혁명 이후 미국 정부가 환율 현실화 개혁을 요구한 배경은 무엇이였을까? 장면 정부의 경제 정책을 연구하는 학자들 대부분이 환율 현실화 정책, 딜론 각서, 한미 경제 기술 원조 협정을 언급하고 환율 현실화가 미국 대한 정책의 영향을 받았다는 것을 인정한다. 특히 환율 현실화가 미국 정부가 일방적으로 강요한 결과라고 주장한 학자들이 많은데, 이에 대한 정의를 위해서는 장면 정부 시기 미국의 대한 정책이 어떻게 되는지에 대한 집중적인 탐구가 필요하며, 이것이 새로운 정부의 정책 및 환율 개혁에 어떤 영향을 미치게 되었는지에 대한 연구도 가치가 있다고 여겨진다.

이를 위해 본 연구는 우선 4·19 전후 미국의 대한 정책과 이승만 정부의 환율 정책에 대한 연구를 통해 환율 개혁의 중요성을 검토하고자 한다. 구체적으로 환율 현실화 개혁의 추진 과정을 파악하고 한미 양국의 시각에서 환율 현실화의 성격과 의미를 검토할 것이다.

제 2 절 기존 연구 검토

기존 연구 중에는 장면 정부의 환율 현실화 정책에 대해 집중적으로 다룬 연구가 많지 않다. 대부분의 연구는 주로 민주당 정부의 경제 정책을 연구 대상으로 하며 이때 장면 정부의 환율 현실화 개혁을 언급하는 정도에 그친다. 또한 이승만 정부의 환율 정책, 박정희 정부의 환율 정책을 묶어서 같이 연구한 경우가 많다. 이에 따라 본 연구는 주로 장면 정부의 환율 현실화 개혁에 관한 기존 연구를 검토하면서

장면 정부의 경제 정책과 이승만 정부의 환율 정책에 관한 기존 연구도 참고하고자 한다.

정진아(2017)는 장면 정권의 경제 개발 계획의 성격을 파악하기 위해 계획을 내세운 정권 담당자의 인식과 정책의 추진 과정과 결과를 이해해야 한다고 하였다. 이를 위해 장면 정부의 국토 건설 운동과 5개년 경제 개발 계획을 분석하고, 이들을 통해 장면 정권이 경제 제일주의 아래 관치 경제를 청산하고 계획성 있는 자유 경제를 확립하고자 했지만 부족한 자본으로 인해 미국의 원조에만 의존하게 되었으며 미국의 강요에 따를 수밖에 없었다고 보았다. 결과로 부정축재자 처리 불발, 물가 인상, 경제 종속성 문제로 국민의 지지를 얻지 못하였다.

오진석(2019)은 이 시기의 ‘현실화’ 경제 정책을 중심으로 당시의 재무 부장인 김영성의 활동에 대한 재조명을 통해 장면 정부의 ‘경제 제일주의’의 중심은 가격 기구의 ‘현실화’이며 사회의 불만을 일으킨다는 사실을 언급하였다. 미국 정부의 영향을 받았지만 장면 정부 내부가 이를 계기로 야당 시절부터 주장한 가격 기구의 ‘현실화’를 강력하게 추진하였다. 즉, 장면 정부가 환율 현실화, 공공요금 인상 등 정책을 실행한 이유는 원조를 위해 미국의 강요를 받은 것이 아니라 정부 내부의 자발적인 의지가 더 크다는 주장이다. 그러나 이런 정책들이 반대 세력을 양성하게 되는 결과를 초래했다고 하였다.

박진희(1999)는 4·19 직후 한국의 경제 상황, 민주당 정권의 ‘경제 제일주의’ 방침, 경제 현실화 정책과 경제 개발 5개년 계획의 수립에

대해 검토하였다. 다른 연구들과 달리 미국 정부의 대한 원조 정책이 장면 정부의 경제 정책에 거대한 영향을 미쳤다는 주장을 명확히 하였다. 미국은 환율 인상, 공공요금 인상으로 대한 원조를 감소하려고 하였다. 또한 환율 인상과 원조의 효율적인 운영을 통해 이승만 정권의 정경 유착을 제거하고자 하며 대한 원조 감소분을 보전하려고 하였다. 이로 인해 미국은 많은 현실 문제 해결과 거리가 있는 요구를 제시하였다. 장면 정부는 이런 요구를 신중하게 받아들여야 했지만 추가 특별 원조를 받기 위해서 미국의 무리한 요구를 관철하였다.

최상오(2002)는 1950년대 한국 경제를 평가할 때는 여러 가지 조건이 전혀 다른 1960년대와 직접 비교하면 안 된다고 주장하며, 1950년대 한국 전쟁, 공업화의 초기 조건, 원조가 한국 경제에 미친 영향, 환율 정책의 체계와 성과에 근거하여 평가해야 된다고 하였다. 이에 따라 1950년대 수출과 수입의 비교, 원조와 무역의 수입의 중요성, 민간 외환에 대한 관리 등 내용을 통해 이승만 정부의 이중 환율 제도를 재조명하였다. 저환율 제도는 외환 수입의 대부분을 차지하는 유엔군 관계 외환 수입과 원조를 최대한 동원함과 동시에 국내의 경제 활동에 영향을 미칠 수 있는 수출을 장려하기 위한 것이었다. 그러나 경제 목표와 원조 영도의 차이로 한미 간의 갈등이 심했다. 이승만 정부의 정책 체계는 원조에 의존한다는 것이 사실이었지만 전후 재건에 긍정적 영향을 미쳤다고 하였다.

박태균(2015)은 환율 문제가 이승만 정부 시기 한미 관계가 좋지 않았던 중요한 원인이라고 하였다. 환율 문제는 원조와 밀접한 관련이

있는데, 미국은 원조를 적게 주고 싶은 반면에 한국은 원조를 더 받고 싶은 것이었다. 아이젠하워 정부가 실행한 뉴룩 정책의 핵심이 바로 건전한 재정이었고, 이에 따라 대한 원조를 줄여야 했다. 그러나 이승만 정부는 이에 협조하지 않았다. 또한 삼백 산업의 발전도 환율과 관련된 문제로 언급하였다. 또한 4·19 이후 장면 정부의 경제 제일주의를 검토하고 환율 현실화의 과정을 간략하게 서술하였다.

이상 기존 연구의 한계와 성과를 고려하여 본 논문은 4·19 전후 미국의 대한 정책을 파악하고 이승만 정부 시기의 환율 정책을 밝힌다. 또한 민주당 정부의 경제 정책도 검토하고자 한다. 정진아(2017)에 근거하여 장면 정권의 핵심 담당자인 부흥부 장관 주요한과 재무부 장관 김영선을 중심으로 관료의 경제 정책 구상 과정을 살펴보고, 장면 정부가 본격적으로 경제 개발 계획을 실행하기 전의 경제 정책과 미국 정부와 진행된 협상 과정 등을 진술하고, 환율 개혁에 관련된 조치까지 밝히고자 한다.

본 논문은 총 5장으로 구성되어 있다. 제1절에서 연구 목적, 기존 연구, 연구 방법과 자료를 다루었다. 제2장에서 환율 현실화의 중요성을 검토하고자 한다. 이를 위해 미국의 대한 정책과 이승만 정부의 환율 정책에 대해 고찰한다. 제3장에서는 4·19 전후의 한국의 경제 상황과 민주당의 경제 정책을 연구한다. 제4장에서 환율 현실화 개혁의 추진 과정과 의미를 검토한다. 마지막으로 제5장에서 본 연구의 결론 및 한계를 서술하고자 한다.

제 3 절 연구의 방법과 자료

본 논문은 연구를 위해 먼저 선행 연구를 살펴보았으며 기존 연구의 성과와 한계를 정리하였다. 미국의 대한 정책에 대한 내용을 파악하기 위해 1957년-1961년의 모든 미국 대외 관계 자료(Foreign Relations of the United States: FRUS)¹를 정리하고, 기존 연구들에서 인용하고 있는 미국의 대한(對韓) 정책에 대한 자료를 연구하였다.

장면 정부의 환율 개혁을 연구하려면 먼저 이승만 시기 한국 정부와 미국 정부의 갈등과 그 원인을 검토해야 한다. 다음으로 동아일보를 주요 자료로 제2공화국의 경제 정책을 연구하였다. 제2공화국의 경제 정책에 대해서는 지금까지 이루어진 관련 선행 연구가 많기 때문에 이를 활용하고자 한다.

최종적으로 장면 정부의 구체적 환율 현실화 개혁의 추진 과정과 의미를 탐구하기 위해, 본 연구는 관련된 대량의 역사적 기록을 수집하고 분석한다. 또한 본 논문은 한국과 더불어 미국의 시각에서도 당시의 상황을 고찰하기 위해 미국의 국립 문서 기록 관리청(National Archives and Records Administration)²의 기록 자료(주로 Record Group 84와 Record Group 469라는 자료)를 활용하고, 1960년 2월부터

¹ 국사편찬위원회, <http://www.history.go.kr>

² 국사편찬위원회 전자자료관, <http://archive.history.go.kr>

1961년 5월까지 한미 간 환율 현실화 개혁에 대한 협상 과정을 재조명한다.

장면 정부 시기의 경제 체계를 고려하여 환율 현실화 개혁은 신중하게 진행되어야 한다는 것을 알 수 있으며 환율 개혁을 뒷받침할 정책과 조치들이 아주 중요했다. 또한 딜론 각서에 관련된 공공요금 인상과 한미 경제 기술 원조 협정의 체결도 연관되어 있으므로 이에 대해서도 살펴볼 것이다.—환율 현실화는 장면 정부가 국민의 신뢰를 잃고 실패한 원인 중 하나라는 주장이 있으므로 환율 현실화가 실행된 후의 경제 상황(물가 상승, 실업 문제 등)을 파악하고자 한다. 그리고 마지막으로 환율 현실화 개혁 이후의 정책, 조치들도 파악하고자 한다. 특히 어떤 조치들이 박정희 정부의 환율 정책에 영향을 미치는지를 검토함으로써 장면 정부의 환율 현실화의 역할과 의미를 짚어볼 수 있을 것이다.

제 2 장 환율 현실화의 중요성

1950년대 한미 간의 군사적, 경제적 갈등이 계속 존재하였는데, 특히 경제 문제는 1950년대 내내 한미 간 갈등을 일으킨 중요한 요소가 되었다.³ 환율 문제는 이런 여러 가지 갈등들의 중심이라고 할 수 있다. 환율은 이승만 정부와 미국 정부의 관계가 나빠지게 된 주요 요인 중 하나였다.⁴ 4·19혁명까지 환율 현실화가 실현되지 못하였으며 그 이후에도 미국 정부가 민주당 정권에게 환율 현실화를 우선적으로 요구하였다. 장면 정부 시기 환율 현실화에 대한 연구를 위해서는 먼저 이 시기 미국의 대한 정책과 이승만 정부의 환율 정책을 통해 환율 현실화의 중요성에 대하여 짚어볼 필요가 있다.

제 1 절 미국의 대외 정책 및 대한 정책

(1) 미국의 대외 정책

미국의 대한 정책은 미국의 대외 정책에 따라 진행되기 때문에 우선적으로 1950년대 말 미국의 대외 정책을 파악하고자 한다. 1950년대 아이젠하워 행정부가 재정 지출 감소를 위한 뉴룩(NEW LOOK)정책을⁵ 적극적으로 추진해왔다. 그러나 공산주의의 위협으로

³ 박태균(2009). "잘못 끼운 첫 단추.". 역사비평. 86-112.

⁴ 박태균(2015). 박태균의 이슈한국사.

⁵ John L. Gradiids, Strategies of Containment, Oxford: Oxford Univ. Press, 1982, pp. 129-136. 박태균(2009). "잘못 끼운 첫 단추.". 역사비평. 86-112. 에서 재인용

재정 지출의 축소가 어려웠다. 따라서 아이젠하워 정부 현상 유지를 위해 CIA의 활동을 활성화⁶, 무기의 현대화⁷, 사적 자본을 이용하는 방법을 추진하였다. 동시에 동맹국의 역할을 확대시켰다. 물론 뉴욕 정책은 미국 국내의 안정적 성장이 가능하게 만들었지만⁸ 1950년대 후반부터 뉴욕 정책 아래 미국의 대외 원조 정책에 대한 비판이 많이 나타났다.

1950년대 미국 정부가 대규모의 군사 원조와 경제 원조를 실시했지만 공산주의가 제3세계에 ‘침투’를 저지하는 데에 효과가 크지 않았다.⁹ 이로 인해 국제 적자 문제가 지적되었고, 특히 미국의 원조가 미국 안보에 기여하고 있는지에 대한 불신이 커졌다. 이런 경우에는 소련을 비롯한 공산주의 세력이 제3세계에 대한 경제 원조를 강화하고 있었다. 소련의 원조를 통해 ‘사회주의식 근대화’가 먼저 제3세계에서 실현되면 미국의 안보에 거대한 위협을 가져올 것이었다. 기존 대외 정책에 대한 비판이 이루어지는 가운데 1950년대 중후반 학계를 중심으로 경제

⁶ 이종원(1995), 五十年代東アジア冷戦ノ變容ト米韓關係. 「法學」 59 호, 1995, 1036-1038 쪽; Gaddis, *ibid.*, p.84. 박태균(2009). “잘못 끼운 첫 단추.”. 역사비평. 86-112. 에서 재인용

⁷ “Basic Nation Security Policy”, June 3, 1957, FRUS 1955-1957, vol. 19, pp511-516. 박태균(2009). “잘못 끼운 첫 단추.”. 역사비평. 86-112. 에서 재인용

⁸ 박태균(2007). 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans. p130

⁹ 이휘현(2020). 1960년대 초반 미국의 대외원조 정책 조정과 대한 원조의 ‘정상화’. 한국문화, (92), 295-331

개발론(근대화론)이 등장했다. 1954년의 프린스턴 회합과 1955년의 환티코 모임 등은 모두 미국의 후진국 정책을 비판하기 위한 것이었고, 이 두 모임에서 ‘새로운 미국의 대외 정책을 위한 하나의 제안’과 ‘정치, 심리적 정책의 수단으로서 경제 정책’이라는 글은 모든 제3세계 저개발국 정책과 경제 개발론에 대한 내용이었다.¹⁰ 이런 이론의 목적은 기존 미국 대외 정책의 문제를 지적하고 저개발 국가 미래의 경제 개발을 위해 어떻게 할 것이냐는 질문에 대답을 제공하는 것이다. 특히 로스토우의 근대화론은 이 시기의 여러 경제 개발론 중에 가장 대표적이었다.

로스토우 근대화론은 아이젠하워 행정부에 대한 비판에서 시작한다. 그의 비판은 크게 3가지 측면으로 나눌 수 있다. 첫째, 원조의 군사적 특성을 과하게 강조한다. 경제적, 심리적 원조를 강화시켜야 된다. 둘째, 아시아 지역에 대한 관심이 부족하다. 아시아 지역의 공산주의 위협이 더욱 심하다. 셋째, 저개발 국가의 경제 발전을 중시하지 않는다. 경제 수준과 안 맞는 군사 원조를 제공하면 안 된다. 경제 발전으로 공산주의를 봉쇄할 가능성이 높다. 대외 정책의 전환은 어떻게 해야 하는지에 질문의 대답은 아래와 같다. 군사 원조에서 경제 원조로 전환시킨다. 저개발지역의 민족주의를 이용한다. 미국은 스스로 돕는 자를 돕는다.

¹⁰ 박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans, p160

로스토우의 근대화론의 확산에 따라 아이젠하워 행정부가 이를 부분적으로 수용했고, 케네디 행정부는 이전보다 더욱 근대화론의 영향을 받아 이에 근거한 새로운 대외 정책을 내세웠다. 이런 배경의 아이젠하워와 케네디 정부에 대한 정책, 특히 대한 원조 정책의 변화가 어떻게 되는지에 대해 검토하고자 한다.

(2) 미국의 대한 정책

1957년부터 미국 정부는 한국의 경제 개발에 대한 관심을 가지게 되었다는 주장이 있기 때문에 본 연구는 여러 자료를 통해 1957년부터의 대한 정책을 연구하고자 한다.

1950년대 말 미국 대한 정책의 중심은 여전히 재정 지출의 축소였다. 이승만 정부의 재정이 미국의 원조에 의존한 것은 모두가 알고 있는 사실이다. 아래 <표1>을 통해 볼 수 있듯이 이승만 정부의 재정 중 미국의 대한 원조(대충자금)가 차지한 비중이 상당히 높았으며, 자연히 미국 정부는 뉴욕 정책에 의해 대한 원조를 감소시키고 싶어했다.

<표 1> 한국 재정의 경제 원조 의존도

(단위: 천만 원, %)

구분	1953년	1954년	1955년	1957년	1958년	1959년	1960년	1961년
대충자금(A) ¹¹	80	447	1505	2245	2458	1891	1676	2409
총세입(B)	668	1492	3238	4246	4771	4544	4846	6135

¹¹ 대충자금(counterpart fund): 제 2 차 세계대전 후 미국의 대외 원조 물자를 수원국정부(受援國政府)가 국내에서 팔아서 얻은 대금(代金)을 적립한 것

A/B	12%	23%	47%	53%	52%	42%	35%	39%
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

출처: 朴鎭希(1999). 민주당 정권의 '경제 제일주의'와 경제 개발 5 개년 계획. 國史館論叢, (84), 243-290

1957년 초의 NSC5702 문서¹²의 주요 내용인 원조 규모를 축소하기 위한 정전 협정 13(d)항과 관련된 무기 현대화는 바로 그 목적을 달성하기 위한 방법이었다. 그 이후 대한 정책에 대한 토론도 주로 무기의 현대화를 중심으로 진행되었다. 그뿐만 아니라 인플레이션 문제, 한국의 자급자족, 한일 관계 개선 등 내용은 전부 원조를 줄이기 위한 대책이라고 볼 수 있으며, 동시에 원조의 군사적 성격이 여전히 강했다. 미국 측은 한국의 전략적 역할을 대단히 중시하여 '미국이 한국을 놓친다면 극동 지역에서 그의 지위를 모두 잃게 될 것이다.'라는 주장이 있었다.¹³ 따라서 재정 지출을 줄이고 싶었음에도 공산주의의 확산과 위협을 막기 위해 한국에서 일정한 군사력을 유지해야 했다. 특히

¹² National Security Council Report, 1957.01.14, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea; The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

¹³ Memorandum of Discussion at the 326th Meeting of the National Security Council, Washington, June 13, 1957, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea; The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

1958년 즈음에 시작된 중국 군대의 철수로 인해 미군이 한반도로부터 철수할 가능성이 더욱 낮아졌다.¹⁴ 그 이유는 아래와 같다.

첫째, 한반도 민중 사이에 존재하던 정지 상태가 사라질 수 있고 북한의 공산주의 주권에 대한 반대가 더욱 활발해질 수 있기 때문에 한국이 모범적인 민주 국가로 거듭날 수 있도록 최선을 다해야 한다고 생각하였다. 그러므로 미국이 한반도의 통일과 자유 선거를 위해 군대를 모두 철수시키는 것은 불가능하다. 둘째, 중국 군대가 한반도에서 철수했지만 위협은 여전히 존재한다. 정전 협정이 정치적 협정으로 바뀔 때까지는 미국은 효율적 군사 규모를 유지할 것이다. 즉, 미국 정부의 대한 정책의 중심은 바로 효율적 대규모 군대를 유지하는 전제 조건 하에서 재정 지출을 줄이는 것이다.

여기서 주목해야 할 것은 대한 정책의 변화다. 근현대론의 영향을 받아 미국 정부의 생각도 점차 변화하고 있었다. 1957년초 처음으로 ‘부흥에서 발전으로’¹⁵ 전환해야 한다는 목소리가 나타났다. NSC

¹⁴ Memorandum on the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting Washington, February 28, 1958, January 1958-November 1959, U.S. Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume XVIII. Japan; Korea

¹⁵ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Under Secretary of State (Herter), March 4, 1957, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea;

5702의 중요 내용은 군대 규모의 축소를 위한 방안이었지만 군사적 원조를 과하게 강조하며 한국 경제는 전쟁의 파괴에서 회복되고 있지만 경제 발전이 부족하여 정치적 안정을 위협한다는 지적이 있었다. 이에 따라 군사 규모 축소에 대해 일부분 경제 원조로 보상할 수 있다는 주장이 있었다. 그후의 NSC5702/2에도 기술 원조와 사적 투자자들의 참여를 확대해야 한다는 조항이 포함되었다.¹⁶ 그리고 미국이 향후에도 지난 10년처럼 자원을 군사적 원조에 사용한다면 이는 미국이 스스로 목숨을 끊는 격이라고 평가하였다.¹⁷ 이를 통해 미국 정부가 한국의 경제 개발 발전에 대한 관심을 가지게 된 것을 알 수 있다. 본 연구는 1959년 7월 1일의 NSC5907 문서와 우정은이 ‘근대화 이론에 관한

The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

¹⁶ “Statement of U.S Policy toward Korea,”NSC 5707/2, August 9, 1957, FRUS 1955-1957, Vol. XXIII, Part 2,pp.491-498. 박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans,p226 에서 재인용

¹⁷ Memorandum of Discussion at the 311th Meeting of the National Security Council, Washington, January 31, 1957, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea; The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

대학의 교과서'와 같은 성격을 가진 문서¹⁸ 라고 평가한 1960년 11월 28일의 NSC6018 간의 비교를 통해 장면 정권 시기 미국 대한 정책의 구체적 성격과 변화를 검토하고자 한다.¹⁹

우선, 공산 측은 13조 d항을 위반 여부, '한미 상호 방위 협정'을 이행, 무기의 현대화, 공산 측의 침략을 막기 위한 전투 지원 병력을 유지, 한국의 경제 자급자족, 외부의 군사 경제 원조에 대한 의존도 감소 등 공통점이 있다. 장면 정권 시기의 미국의 대한 정책은 여전히 안보를 위한 군사력 유지, 원조 규모의 축소를 중심으로 이루어졌다. 그러나 여러 가지 차이점도 나타난다.

(1) 자립 가능하며 성장하는 경제가 장기적 목표로 제시된다. (2) 미국과 긴밀한 동맹을 맺고, 유엔 및 자유세계의 다른 국가들, 특히 일본 및 아시아와 아프리카의 다른 자유세계 국가들과 전적으로 협력하는 것을 강조하였다. (3) 민주주의적 인식을 강화시키고 국민의

¹⁸ J.Woo(1991), Race to Swift(New York: Columbia University Press),pp.70-71.

박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans,p227 에서 재인용

¹⁹ National Security Council Report, NSC5907, July 1, 1959, January 1958-November 1959, U.S. Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume XVIII. Japan; Korea
National Security Council Report, NSC 6018, November 28, 1960, November 1959-December 1960, the Political Crisis of April 1960, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume XVIII. Japan; Korea

소원, 신뢰, 자신감의 중요성을 강조하였다. (4) 학생, 지식인, 노동자 등 사회 잠재 영향력을 가지고 있는 사람들의 민족주의적, 민주주의적, 진보적 사상을 통해 사회 진보, 경제 발전, 마르크스주의와 중립주의를 향한 경향의 감소, 부정부패 등 목표를 달성한다. (5) 노동자를 보호할 수 있는 정책을 마련한다. (6) 건전한 국민 경제 및 재정의 기초를 구축할 수 있는 계획과 정책을 마련한다. (7) 여러 조치들을 통해 한국이 경제적 진보와 안정을 촉진시킬 수 있는 계획과 정책들을 입안, 시행하도록 정력하고 조력할 것이다. (8) 경제 기술 원조를 제공한다.

위의 FRUS 문서에 의하면 이 시기 미국 대한 정책의 중심은 여전히 안보를 위한 군사력의 유지와 가능할 만큼 군대 규모의 축소였지만 근대화론의 확산에 따라 경제적, 심리적 정책을 더욱 강조하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 대한정책이 근본적으로 변화하지 않았다. 이런 경제적, 심리적 정책은 사회, 경제 안정을 위한 해결법이며 한국 정부가 스스로 군 대비를 부담할 수 있는 능력을 키우는 방법이었다.²⁰ 미국 측도 한국 정부가 스스로 한국 군대를 유지할 수 있도록 한국에게 차관을 제공하지만 한국의 상환 능력이 부족하다고 판단하여 실시하지 못하였다. 게다가 한국의 상환 능력을 인상시킬 수 있도록 국민 경제에 투자하려고 했지만 인플레이션, 환율 등 문제로 인해 효과적으로 진행하지 못한다고 판단하였다. 즉, 미국의

²⁰ 박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans, p227-228

대한 정책은 근본적으로 변화되지 않았다. 미국 정부는 근본적으로 한국의 경제 개발에 큰 관심이 없었으며 구체적 경제 개발 방안도 제공하지 않았다. 그럼에도 불구하고 미국 정부가 한국의 경제 발전을 중시하기 시작한 것은 확실하다. 이 시기 대한 정책들이 이후의 경제 개혁 발전을 위해 사회, 경제적 기초를 다진 것이라고 할 수 있다. 다른 말로 하면 새로운 대한 정책의 ‘과도기’가²¹ 바로 이 시기이다. 동시에 이것이 대한 정책의 ‘정상화’라는 주장도 주목을 받아야 한다고 여겨지는데, 이렇게 새로운 대외 정책이 한국에 적용되는 과정은 대한 정책의 ‘정상화’ 과정으로 볼 수 있다.

1958년 6월 딜론은 처음으로 미국 대한 정책, 특히 대한 원조의 ‘정상화’를 요구하였다.²² 기존 연구들은 대한 원조 ‘정상화’가 한국 전쟁 이후 미국 원조의 예외 조항을 적용받고 있었던 한국의 원조 사업 구조를 다른 국가와 동일한 방식으로 되돌리는 과정을 의미한다. 미국의 대한 원조가 규모와 구조 측면에서 모두 ‘정상적’이지 않았다.

²¹ 정일용(1987),6-25 동란후 미국원조의 성격과 그 귀결, 박현채. 한국경제론 / 박현채 ... [등]편. (1987).

²² Memorandum From the Under Secretary of State's Operations Coordinator (Richards) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), June 25, 1958, January 1958–November 1959, U.S. Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume XVIII. Japan; Korea

1959년 미국은 국방부와 주한 유엔군 사령관의 반대에 불구하고 한국에 정식으로 USOM²³을 설치하고 주한 미 대사에게 경제 원조 사업에 대한 감독권을 부여했다. 1959년 이전까지 대한 원조 사업의 주도권은 유엔군 사령부가 가지고 있었으며, 경제 원조 사업과 관련된 문제의 진행과 한국 정부와의 합의는 경제 조정관실이 담당하고 있었다. 다른 원조 국가와 마찬가지로 공식적인 원조 사업장을 한국에 설치하고 이를 주한 미 대사가 감독하는 방식으로 개편한 것은²⁴ 그 자체로 대한 원조의 성격 변화를 보여주는 것이었다. 그러나 유엔군 사령부는 여전히 군사 원조의 감독권을 가지고 있었다. 즉, 군사 원조와 경제 원조를 구분해 실시하는 것이다.

MSA법 제131조 d항의 폐지²⁵도 이 시기에 진행된 대한 원조 변화의 중요한 내용이다. 상호 안전 보장법은 미국의 원조 사업을 규정한 법령으로 대한 원조 역시 이 조항에 근거하여 시행되었다. 다만 한국은 전후 재건과 접경 지역이라는 특수한 조건으로 인해, 원조 사업을 통해 들어오는 일부 자금을 정부 재정으로 사용할 수 있었으며, 대충자금 내

²³ USOM(United States Operations Mission=미국경제협조처)은 1959년 7월 1일자로 종래 ICA 현지 기관으로 대한 원조를 배정한 OEC(경제 조정관실)가 개칭된 것이다.

OEC는 한국이 준전시 상태임을 감안해 유엔군 사령관 관할 하에 설치되었다.

²⁴ Executive Order 10893”; “President’s Memorandum of November 8.1960: Coordination and Supervision of U.S. Activities Abroad

²⁵ 대한특례 규정을 취소, 조선일보, 1960.07.12

미국이 사용할 수 있는 금액을 5% 이하로 제한한 일종의 특혜 조치가 적용되고 있었다. 그러나 1960년 7월 미국은 이 조항을 삭제할 것을 일방적으로 한국 측에 통보하였다. 군사, 경제적 원조의 구분, 특혜 정책의 폐지, ‘불합리적’ 경제 구조의 개혁, 경제의 자급자족 등 변화로 미국 대한 정책의 ‘정상화’를 느낄 수 있다.

제 2 절 이승만 정부의 환율 정책

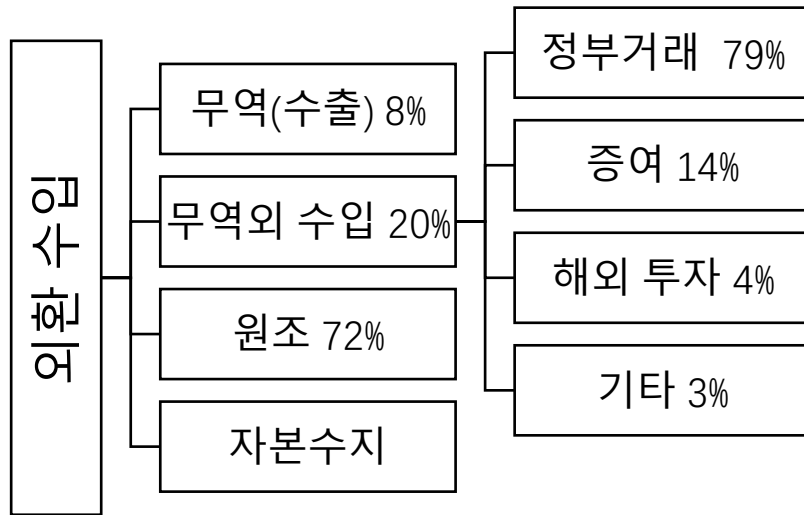
한국의 환율 문제에 관한 연구 중 1960년대 박정희 정부의 환율 개혁에 대한 연구가 많다. 특히 1960년대 한국 경제 발전의 원인 중 가장 중요한 하나는 바로 환율 개혁이라는 주장이 많다. 다른 한편으로 1950년대 이승만 정부의 환율 정책과 본문의 주요 내용인 장면 정부의 환율 개혁도 한국의 경제, 정치, 사회에 거대한 영향을 끼쳤다. 장면 정부의 환율 개혁을 연구하려면 먼저 이승만 정부의 환율 정책을 재검토할 수밖에 없다. 특히 박태균(2015)에 따르면 환율 문제는 이승만 정부와 미국 정부의 관계가 나빠진 이유 중 아주 주요한 하나였다.²⁶ 이에 따라 장면 정부 시기 한미 간의 환율에 대한 협상의 내용, 의미를 파악하는 데에 있어 이승만의 환율 제도와 정책에 관한 재조명은 의의가 크다.

²⁶ 박태균(2015), 「박태균의 이슈 한국사」

이승만 정부는 고평가된 환율(저환율 정책)을 채택하였고, 이 시기의 환율 제도와 정책을 둘러싼 논쟁이 치열했다. 1950년대 이승만 정부의 환율 제도를 평가하기 전에 꼭 알아야 되는 배경부터 서술하고자 한다. 1950년대 한국 경제가 한국 전쟁으로 파괴되었으며 경제의 안정, 부흥을 최우선 순위에 놓아야 했다. 재건을 위한 자원이 부족한 상황에서 외부 자원이 너무나 필요하였다. 1960년대 이후 수출과 차관은 주요 외환 조달 방식이었지만 1950년대 무상 원조는 한국의 주요 외환 조달 방식이라는 것을 알아야 된다. 아래 <그림1>을 보면 1950년대 한국의 외환 수입 중 원조가 차지한 비중은 72%에 달한다.²⁷ 무역의 수입은 총 외환 수입의 20%를 차지했고, 그 중에 절대적 비중(79%)을 차지한 것은 정부 간 거래였다. 주목해야 되는 것은 정부 간 거래의 대부분은 유엔군에 관련되어 있었다는 사실이다. 무역 수입, 즉 수출은 총 외환 수입의 8%만을 차지했으며 수입보다 훨씬 적고 무역 적자 문제가 심하였다. 경제 원리에 따르면 자본 이동은 외환 조달의 중요한 방식이지만 1950년대 한국의 자본 수지(주로 장기 자본의 이동)는 아주 빈약하였다. 당시에 민간 자본 이동의 수익과 안정을 보장할 수 있는 제도가 없었을 뿐만 아니라 경제, 사회적 불안정도 민간의 투자를 유치하지 못하였다.

<그림1> 1950년대 한국 외환 수입 구조

²⁷ 최상오(2002). "1950년대 한국의 환율 제도와 환율 정책." 한국경제연구 9: 145-82.



출처: 최상오(2002). "1950년대 한국의 환율 제도와 환율정책." 한국경제연구 9: 145-82. 참고하여 재구성

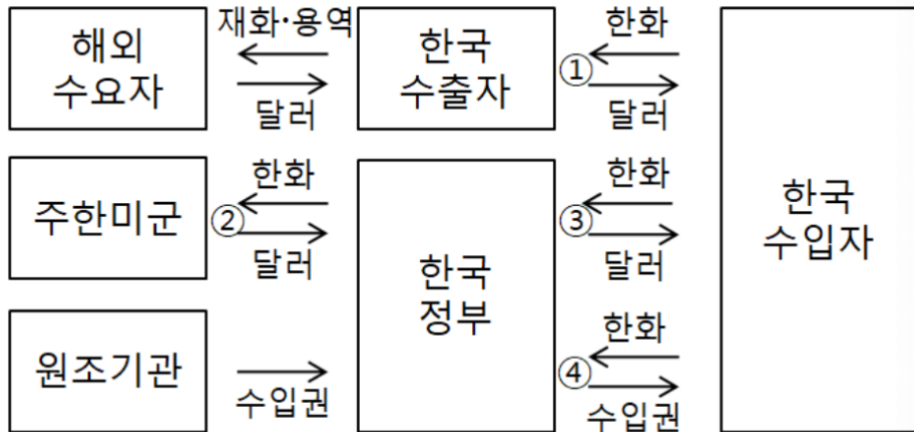
이와 같은 배경 아래 당시의 환율 문제는 수출 중심 산업화와 수입 대체 산업화를 둘러싼 쟁점이 아니라 원조, 정부 거래와 밀접한 관련이 있었다. 미국 측은 원조를 제공하는 방식은 돈을 직접을 주는 방법이 아니라 일정한 가치의 물품을 주고 한국 측은 그 물품을 팔아서 돈을 쓰는 방식이었다. 즉, 원조라는 것은 물자의 구매권(수입권)을 배정하는 방식이었다. 실제로 원조는 미국 국회의 승인을 받아 고정된 규모로 배정한 것이었다. 원조 규모 그 자체가 직접적으로 한국 환율 정책의 영향을 받지 않았지만 대충자금을 통해 간접적 영향을 받았다.²⁸ 무역의 수입 중 절대적 역할을 한 정부 거래는 주로 유엔군과 관련된 거래로,

²⁸ 최상오(1999), "경제 안정의 지향과 한미 간 환율논쟁 - 유엔군 대여금의 상환 문제를 중심으로." 경제사학 26: 39.

이는 주로 1950년 초반의 유엔군 대여금 상환불, 후반의 유엔군 ‘직접 매각불’과 ‘직접 군월불’이 포함되었다.

1950년대 한국의 외환 수입 조달 수단만 검토하면 부족하다. 외환이 부족한 상황에서 외환에 대한 통제가 매우 중요하다. 외환을 가지고 있는 주체는 정부와 민간인이 있었다. 정부는 외환을 통제하고 효율적으로 사용하려면 민간 소요 외환을 적절하게 통제해야 했고, 이에 따라 ‘외환 예치 집중제’를 내세웠다. 그러나 동시에 민간의 자유 거래도 허가함²⁹에 따라 통제할 수 없는 개인적 외환 거래가 존재하였다. 또한 정부가 인위적으로 환율, 무역을 통제한다면 암시장이 나타날 가능성이 컸다. 다음의 <그림2>를 통해 이러한 외환 통제 제도 하의 외환 거래 과정을 파악할 수 있다.

<그림2> 1950년 후반의 주요 외환 거래



출처: 류상윤(2017). 1961년 환율 개혁의 경과와 의의. 한국. 史叢. p.89

²⁹ 최상오(2002), "1950년대 한국의 환율 제도와 환율 정책." 한국경제연구 9. 145-82.

이에 따라 당시 정부의 통제 하에 외환의 공급원이 많았다는 사실을 알 수 있다. 외환 공급원의 차이로 다양한 환율이 형성되었다. 그러나 주로 일반 협정 환율과 자유 시장 환율로 구분할 수 있다. 다음 <표2>에서 볼 수 있듯이 일반 협정 환율은 정부 간 거래에 적용되고 자유 시장 환율은 민간 외환 거래에 적용되었다. 일반적으로 고정 환율과 변동 환율 중 하나만 채택해야 되지만 이승만 정부는 고정 환율과 변동 환율이 공존하는 이중 환율 제도를 채택하였다. 따라서 <표2>와 같이 협정 환율과 자유 시장 환율 간에 거대한 차이가 존재하였다. 1950년대 후반 한국의 화폐(환)의 달러에 대한 공정 환율은 500:1이었다. 이 환율은 1955년 8월 15일에 설정된 후에 1960년 2월 22일까지 유지했다.³⁰ 이승만은 이 비현실적 공정 환율을 단일 환율로 유지하려고 많은 노력을 하였다. 환율 현실화, 즉 물가 변동과 외환 시장 수급을 반영한 화폐의 평가 절하는 미국 정부가 1950년대 지속적으로 요구해왔던 것이다. 그러나 이승만은 고평가된 환율(저환율 제도)을 계속 유지하였다. 양국의 타협으로 고평가된 고정 환율과 시장 환율이 병존하는 복수 환율 체계가 성립했지만 격차가 너무 커서 미국의 불만이 계속되었다.

³⁰ 류상윤(2019). “이승만 정부 환율 정책의 변용”. 역사와 경제, (110), 345-374.

<표 2> 대달러 환율 추이

(단위: 1 弗 對/원)

실시일	일반 협정 환율		자유 시장 환율	
	공정 환율	대충자금 환율	미 본토불	미 군표
1950.10.1	1.8	2.5	2.58	2.27
11.1	2.5	2.5	3.42	3.32
12.1	2.5	4.0	6.12	4.32
1951.5.1	2.5	6.0	9.83	6.38
11.10	6.0	6.0	18.21	12.85
1953.8.28	6.0	18.0	26.4	17.6
12.15	6.0	18.0	38.7	29.3
1954.11.10	18.0	18.0	65.6	53.0
1955.1.10	18.0	35.0	77.2	62.9
8.15	50.0	50.0	80.2	66.2
1960.120	50.0	65.0	132.0	122.3
1961.1.1	100.0	100.0	139.8	210.6
2.1	130.0	130.0	148.3	128.9

출처: 朴鎭希(1999). 민주당 정권의 '경제 제일주의'와 경제 개발 5 개년계획.

國史館論叢, (84), 243-290

앞에서 언급한 바와 같이 <그림2>를 보면 당시 주요 외환 거래를 진행된 방식을 알 수 있다. 외환의 공급원의 차이로 형성된 환율도 달랐다. 정부 거래에 적용된 공정 환율은 한미 양국의 협정에 따라 설정된 고정 환율이기 때문에 시장 환율과 같이 변동하지 않았다. 그러나 민간 경제 주체 간의 다양한 거래로 인해 다양한 환율이 형성되었다. 먼저 ‘수출불(수출을 통해 획득한 외환)’ 전매 시장이 존재하기 때문에 많은 거래는 더 높은 환율로 진행되었다.³¹ 앞서 살펴본 바와 같이 1950년대에 외환 예치 집중제가 실시되고 있었다. 이는 외환을 가지고 있는 사람들이 한국은행에 계좌를 만들어 외환을 예치해야 하는 정책이다. 수출 거래를 통해 달러를 버는 기업가가 고평가된 공정 환율로 환전을 하기보다는 일정한 한화를 대가로 받아 달러를 받고 싶은 사람의 계좌에 이체하는 것은 더욱 낮았다. 이런 ‘수출불’을 전매하는 시장이 존재하고 이곳에서 형성된 전매율은 수출불 환율이라고 불렀다. 다른 거래를 통해 받은 외환의 수출불 환율도 다른데, 다음과 같은 약 3가지 환율이 존재했다. (1) 주한 미군에 대한 군납으로 번 달러는 판매가 가능했고 재화를 판매한 경우는 수출불과 동등하게 정상 수입 품목과 특수 수입 품목을 모든 수입할 수 있었다. (2) 용역을 제공한 경우에는 용역불은 다른 수출불과 달리 정상 수입 품목만 수입할 수 있었다. (3) 대일 수입에 대일 수출을 통해 벌어들인

³¹ 류상윤(2017). 1961년 환율개혁의 경과와 의의. , 史叢, p.89

달러만 사용할 수 있었다. 이에 따라 달러 전매율은 수출불, 용역불, 대일 수출불의 3가지 환율이 형성됐다.

1960년을 기준으로 수출불은 1320~1718:1 정도였는데, 주목해야 할 것은 대일 수출불 환율은 기타 지역보다는 높았다. 이승만은 500:1의 공정 환율을 유지하기 위해 1957년초까지 이체를 금지하였기에, 수출불은 실제로 금지되었지만 암시장에서 몰래 전매 진행되었다는 기록이 있었다. 수출을 통해 획득한 외환(수출불) 이외 유엔군과의 거래를 통해 획득한 ‘군납불’, 기타 외국의 종교 단체나 자선 단체가 국내의 민간 단체에 무상으로 제공한 ‘종교불’이 존재하였다. 1960년 기준에 따라 시장 환율은 보통 협정 환율의 2배 이상에 달하였다.³²

더욱 중요한 문제는 1954년의 합의 의사록을 통해 미국이 한국군을 유지하기 위한 돈을 제공하겠다고 약속한 것이다.³³ 이에 따라 주한 미군이 주둔할 때 필요한 경비는 미국 측이 한화로 제공해야 했고, 이때 한국 정부로부터 구매 한화에 적용된 환율은 500:1이었다. 한국 정부는 이렇게 받은 외환의 일부분을 ‘수입을 위한 외환’으로서 민간에 입찰 방식으로 판매하였다. 1959년 주한 미군이 한국 정부에 판매한 달러는 약 2천5백만 달러 중 2천4백만 달러를 입찰 방식으로

³² 박태균(2007). "한국전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략." 세계정치 8: 203.

³³ 박태균. 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원.

판매하였다. 이렇게 형성된 환율은 계속 변화했으나 평균 약 1042:1에 달하였다.³⁴

<그림1>을 통해 본 것처럼 미국의 원조 자금은 한국 외환 수입에 가장 크게 기여한 것이었다. 수출이나 주한 미군 필요한 한화에 따른 외환 수입보다 훨씬 많았다. 그 전에 언급한 바와 같이 무상 원조의 방식은 직접적으로 한국 정부나 민간에 달러나 물품을 제공하는 것이 아니라 우선으로 정부에게 수입권을 제공한 후 정부가 이것을 판매하여 재정(대충자금)에 기여하도록 하는 것이었다. 그 전에 원조 자금이 적용된 환율은 500:1의 공정 환율이었지만 이 환율은 1957-58년 전후 크게 변화되었다. 그 이유는 일부는 공정 환율에 의해, 일부는 입찰에 의해 판매됐기 때문이다. 인프라 건설과 같은 프로젝트들을 지원하는 계획 원조 (project assistance)과 비계획 원조(non-project assistance)에 500:1인 환율이 적용되고 나머지 비계획 원조는 품목별로 입찰 방식으로 배분되었다. 특히 민수용 물자 배분에 경쟁입찰이 도입되어 품목마다 적용 환율이 달라졌다. 1959년의 경우에는 환율이 650:1에서 1400:1로 변동되었다.³⁵

³⁴ 한국무역협회(1960), 무역연감 1960, 한국무역협회, 통계편. pp66.

³⁵ American Embassy, Seoul to Department of State, Washington, Dispatch No. 242, sent on November 19, 1959.

한국의 외환 수입 중에 절대적 역할을 한 원조와 정부 거래에 500:1의 불현실 환율이 적용된다면 현실보다 더 많은 이익을 받을 수 있으니 미국 정부가 원한 현실화 환율과 달리 이승만 정부는 500:1인 환율이 모두 외환 거래에 적용되도록 많은 노력을 했다. 외환 수입 극대화를 위한 수단이었다.³⁶

1955년 8월의 한미 환율 협의에 의해 환율의 변화를 물가 수준과 연동시켰으니 환율을 유지하기 위한 가장 중요한 방법은 물가 상승을 억제하는 것이었다.³⁷ 한미 간의 환율 협의에 의해 1955년 9월의 물가를 기준으로 물가 수준이 25%로 상승하거나 내리면 그 비율에 따라 500:1 환율을 수정한다. 그러나 물가는 지속적으로 상승할 것이기에 디플레이션 정책을 추구할 수밖에 없었다. 그러나 경제력이 빈약한 나라에게 디플레이션은 합리적인 선택이 아니다. 특히 세수가 부족한 상황에 대규모 군대를 유지해야 하는 이승만 정부는 통화량을 증가시킬 수밖에 없었다. 이런 상황에서 디플레이션 정책의 실행은 국가의 경제 발전에 부정적 영향을 미치기 마련이었다.³⁸ 그리고 원조 자금 배분에 관련된 문제이다. 1956년에 이미 암시장의 환율은 1000:1이며 공정 환율의 2배로 형성되어 있다. 미국 원조의 감소에

³⁶ 김미경(2019). 이승만 정부의 재정위기와 환율정책 논쟁(1953-1960): 재정 사회학적 해석. *아세아연구*, 62(4), 99-132.

³⁷ 류상윤(2019). 이승만 정부 환율 정책의 변용. *역사와 경계*, (110), 345-374.

³⁸ 류상윤(2012). 이승만 정부의 환율정책 재론: 안정화 프로그램과 “영구” 환율, *경제사학* 53, 120-125

따라 암시장에 많은 품목에서 경쟁이 치열해졌고 배분을 받을 수 있는 사람을 뽑는 두 가지 방법이 생겼다. 먼저 더 높은 적립금으로 고르고 이것이 안 되면 추첨을 진행하였는데, 그로 인해 인기 품목을 받고 싶어한 사람들이 1달러 당 500환 전액을 적립하게 되었다. 시중 은행에는 자금 수요(수표 발행)가 몰렸으며 추첨을 받아 다른 사람에게 몰래 전매하는 가짜 수요가 많이 늘어났다. 이로 인해 이른바 ‘은폐 보조’ 또는 ‘은폐 이득’에 대한 비판이 많아졌다.³⁹ 이처럼 500:1의 환율은 여러 문제를 초래하였고, 이 문제를 해결하기 위한 방법은 두 가지로 단일 환율을 유지하면서 화폐 평가 절하 정책을 시행하거나, 복수 환율로 변화시키는 방법이었다. 최종적으로 이승만 정부는 복수 환율을 선택했다.

처음에 한국 정부와 미국 정부는 단일 환율을 유지할 수 있는 방법에 대한 토론을 하였고 화폐 평가 절하 정책 외에 다른 방법이 없다는 결론을 내렸다. 미국 정부는 화폐 평가 절하를 통해 한국의 환율을 인상시키려고 했지만 이승만은 한번 정해진 환율이 계속 유지될 수 있는지에 대한 관심을 가지고 있었다. 그러나 이승만은 환율을 유지하기

³⁹ 오진석. (2019). 제 2 공화국의 ‘현실화’ 경제 정책 추진과 비판론의 형성. 한국사 연구, (185),249-296

위한 특별한 ‘경제 프로그램’이⁴⁰ 있으면 평가 절하 정책을 받아들일 수 있다고 주장하였다.

이승만 정부가 요구한 경제 프로그램은 1200만 달러의 추가 원조가 필요했는데, 한미 양국이 이 추가 원조⁴¹를 무상으로 할지 유상으로 할지 논의⁴²할 때 경제 조정관인 윌리엄 윈은 안정화 계획을 위해 3500만 달러 추가 원조를 제공하자고 제시하였으나 미국 정부는 이를 거부하였다.⁴³ 이로 화폐 평가 절하 정책 시도는 실패로 끝났다.

1957년 전후 단일 환율에서 복수 환율로 전환되었다. 유엔군 소요한화에 계속 공정 환율이 적용되었기 때문에 외환 수입을 극대화하기 위해 공정 환율을 유지하는 것이었다. 1957년 초까지 고평가된 환율이 모든 상품에 적용됐지만 그 이후에는 비료, 면화 등 일부 제품의 수입에만 적용되었다. 그리고 재정 적자 문제를 해결하기 위해 국채

⁴⁰ CINCREP to ICA/W, TOICA 2189, sent on Mar. 14, 1957; FE/K: Finance (1957)

Exchange Rate

⁴¹ CINCREP to ICA/W, TOICA 2189, sent on Mar. 14, 1957; FE/K: Finance (1957)

Exchange Rate.

⁴² CINCREP to ICA/W, TOICA 2997, sent on June 6, 1957; FE/K: Finance (1957)

Exchange Rate.

⁴³ CINCREP to ICA/W, TOICA 2686, sent on May 2, 1957; FE/K: Finance (1957)

Exchange Rate.

‘옥션제’⁴⁴를 실행하며 외환세를 활용한 공개 입찰을 위한 임시 특별 외환 세법의 도입으로 단일 환율은 포기되는 것이다.

이런 복수 환율 제도에서도 여러 ‘은폐 보조’가 존재했다. 특히 1958년까지 원면을 구매하기 위한 자금은 ‘실수요자제’라고 하여 설비의 규모에 따라 500:1 환율로 배분되었다. 1959년부터 실수요자제가 폐지됐고 기존의 면 공장만 입찰 자격을 얻을 수 있었다. 이들의 협의에 의해 최저 환율인 650:1로 낙찰이 이루어졌다. 왜곡된 환율로 외환 수입하는 과정에서 계속 ‘은폐 보조’라는 비판이 나타났다. 또한 자연스레 부정부패 행위도 많아졌다. 이런 복수 환율의 적용은 미국과 한국 간의 타협이었는데, 그 이유는 아래와 같다.

(1) 물가가 대폭 내리지 않으면 500:1 환율을 유지하기가 아주 곤란하다.

(2) 원조 자금의 배분 과정에서 발생한 한화를 원조 당국의 권한 범위 밖에 두는 것은 미국 원조 기관의 규정을 위반하는 것이었다.

(3) 군대 소요 한화에 적용된 환율은 여전히 500:1로 고평가된 환율이며 미국 국방부의 불만이 많았다.

(4) 한국 정부는 왜곡된 환율 제도 하에서 효율적으로 원조를 사용하지 못했고 부정부패 문제도 심해졌다.

⁴⁴ 류상윤(2019). 이승만 정부 환율 정책의 변용. 역사와 경계, (110), 345-374.

미국 원조 당국은 특혜와 부패에 국회의 비판을 받았다. 그 후 1960년 2월 물가의 지속적 상승으로 원조에 적용된 환율(대중 자금 환율)이 650:1로 수정됐다.

이승만 정부는 이런 고평가된 환율을 통해 현실 가치를 넘는 원조 자금을 받으면서 자신의 집권을 위해 관치 경제를 형성시켰다.⁴⁵ 이에 따라 미국의 원조, 특히 ICA 원조가 많이 낭비되었다. 이는 원조 배분권을 국가가 가지게 되었으며 자본가들에게 혜택을 줄 수 있는 것이다. 이승만 정권 시기 한국 재벌은 생산 활동을 통해 가치의 창조부터 출발했다고 하기보다 원조 물자가 가지고 있는 가치의 이전, 즉 원조 물자의 특권적 배정과 은행의 ‘은폐 보조’, 특혜 용자에 의해 성장하였다. 이승만 정부는 자본가들에게 원조 자금을 둘러싼 특혜적 배분, 실제 환율과 공정 환율의 차액, 대기업 감세 조치, 금지 품목의 수입 허가, 대기업 저금리 장기 융자 등 여러 방식으로 특혜를 제공하는 대신 반대급부로 정치 자금을 받았다.

4·19혁명이 일어난 후에 미국은 이번 혁명을 한국이 고평가된 환율을 포기하고 환율 현실화가 실현될 기회로 삼았다. 과도 정부가 성립된 지 얼마 안 된 5월 3일, 미국 국무원은 주한 대사관에게 6월 초부터 환율에 대한 협의를 진행할 예정이라고 연락하였다.

⁴⁵ 오진석(2019). 제 2 공화국의 ‘현실화’ 경제 정책 추진과 비판론의 형성. 한국사 연구 (185), 249-296

제 3 절 환율 현실화를 둘러싼 한미 간의 갈등

앞에서 검토한 바와 같이 겉으로 보았을 때 환율 문제는 중요한 문제가 아니지만 실제로 한미 간 갈등의 핵심은 바로 환율이었다. 환율을 둘러싼 갈등은 당시 한미 양국의 경제 정책 목표의 차이를 반영하였다.

<표3> 한미 정부의 경제 정책 목표와 수단 비교

	경제 목표	원조 물자 구성	환율 정책	대충자금 용도
미국 정부	경제 안정	소비재	고환율 정책	재정 자금
한국 정부	경제 부흥	생산재	저환율 정책	부흥 자금

출처: 최상오(2002). 1950년대 한국의 환율 제도와 환율정책. 한국경제연구 9. 145-82.

전술한 바와 같이 당시 이승만 정부의 외환 수입 중 원조와 정부 거래가 거의 그의 90%를 차지하였는데, 특히 원조가 외환 수입의 주요 공급원으로서 한국의 경제 재건에 거대한 영향을 미쳤다. 일단 원조 규모와 원조 물자 구성(생산재, 소비재)은 직접적으로 한국의 경제 발전에 큰 역할을 하였고, 다른 한편으로는 대충자금의 규모와 운용도 큰 영향을 미쳤다. 원조의 규모와 원조 물자 구성은 미국 국회의 승인으로 결정되었고 환율은 그에 영향을 미치지 않았지만 대충자금을 통해 간접적으로 영향을 끼쳤다.

한국 전쟁 이후 이승만 정부가 직면한 문제는 두 가지가 있었다. 첫째는 파괴된 경제의 재건이었고, 두 번째는 군사력의 유지였다. 여기서 경제 재건은 군사력의 유지를 위한 수단이었다. 그러나 한국 국내의 자원이 부족한 상황에서 대충자금에 의존해야 했고, 이승만 정부가 아이젠하워 정부 간의 갈등은 바로 대충자금의 규모와 사용을 둘러싼 것이었다.

대충자금의 규모를 결정하는 데에 주요 고려 요소로 환율과 원조 규모가 있었다. 환율이 고정되면 더 많은 대충자금을 얻기 위해 원조 규모를 확대해야 되었는데 원조 규모를 유지하려면 고환율 정책을 채택해야 했다. 1950년 말까지 미국의 대한 경제 원조는 여전히 군사적 성격을 가지고 있었다.⁴⁶ 군사력 유지는 한미 양국의 공통 목표라고 할 수 있다. 이로 인해 국방비가 재정 적자의 주요 원인이 되었고 미국 정부는 이를 도와줄 수밖에 없었다. 이런 상황에서 이승만 정부는 원조에 적용된 저환율 정책과 고정 환율을 유지했고, 이에 따라 대충자금이 부족한 문제를 해결하기 위해서 원조 규모를 확대할 수밖에 없었다.

예를 들어 미국이 100달러의 원조를 주려고 하고 환율이 1000:1이라고 가정한다면, 한국은 물품을 팔아 10만 원을 받아 운영할 수 있지만, 환율이 500:1이라면 5만 원만 받을 수 있는 것이다. 2배의

⁴⁶ Le My Chi (2016). 1950년대 미국의 대한 경제 원조에 대한 연구: 한미 합동경제위원회 회의록을 중심으로

효과를 보려면 환율을 높여야 된다. 그러나 이승만 정부의 입장은 500:1의 저환율 정책을 채택하고 똑같은 10만 원을 받기 위해서는 미국 정부가 200달러를 배정해야 된다고 하는 것이었다. 고환율 정책이 실현된다면 더 높은 가격에 원조 상품을 판매할 수 있고 재정 적자를 완화시킬 수 있었으나, 이승만 정부는 고정된 저환율 정책을 통해 실현될 수 있는 원조 수입의 극대화를 원했다.

대중자금의 사용도 한미 간 갈등의 원인이 되었다. <표3>에 의하면 미국 정부는 한국의 경제 안정(물가 안정, 민생 안정)을 원했고, 이에 따라 주로 소비재를 제공하였다(<표4>).⁴⁷ 삼백 산업이 발전했다는 것은 바로 그 증거다.⁴⁸ 소비재는 가게와 기업 등 민간 부문에서 직접 소비하는 물자였다. 직접 소비재를 제공하면 파괴된 기업 경영은 빠르게 회복할 수 있을 뿐만 아니라 민생 문제를 해결할 수 있었다. 게다가 이런 배경에서 환율 현실화가 실현되면 소비재를 높은 가격으로 판매했을 때 통화를 최대한 얻을 수 있다. 그러나 한국 정부의 생각은 좀 달랐다. 한국 정부의 경제 목표는 경제 부흥이었다. 이에 따라 한국 정부가 원한 것은 소비재가 아니 생산재였다. 생산재는 장기간 대규모 투자가 필요한 사업에 투자되었고, 이는 한국의 자립 경제의 기반을 위한 것이었다. 원조 물자를 정부가 직접 소비한다면 저환율이 합리적이었다.

⁴⁷ 박정희 and 조갑제(1997). 國家와 革命과 나/ 朴正熙 著; 趙甲濟 해설.

⁴⁸ 박태균(2015). (박태균의) 이슈 한국사

<표4> ICA가 제공한 시설 부문과 원자재 부문에 대한 원조 수액과 비율

단위: 만 달러/%

	시설 부문	비율	원자재 부문	비율
1955년	9746	47.4%	10835	52.6%
1956년	8539	31.4%	18565	68.85
1957년	9272	28.7%	23053	71.3%
1958년	6389	24.1%	20173	75.9%
1959년	4361	22%	19468	78%

출처: 박정희 and 조갑제. 國家와 革命과 나/ 朴正熙 著; 趙甲濟 해설. (1997).

또 다른 문제는 정부 거래 중 군대가 필요한 한화였다. 주지하는 바와 같이 군사력의 유지는 한미 간의 공통 목표였다. 주군이 100만 원이 필요하다면 미국 측에서 100만 원을 제공해야하는 상황에서, 환율이 1000:1일 때는 1000달러를 주면 되는데 환율이 50:1일 때는 2000달러를 주어야 한다. 공산주의의 위협을 막기 위해 군대 규모를 유지해야 하는 동시에 뉴욕 정책에 의해 재정 지출은 감소시켜야 하는 미국 정부의 입장에서 보면, 고평가된 환율의 현실화가 대단히 중요하였다. FRUS 자료를 보면 미국 측은 현실적 환율이 필요하다는 주장이 여러 차례 나타난다. 1959년 새로 주한 미국 대사를 임명했을 때,

환율 문제로 인해 이승만을 낙마시키기 위해 새로 주한 미국 대사를 임명했다는 소문도 있었다.⁴⁹

미국과 한국의 입장에서 1950년대 환율에 대한 갈등을 정리해 보면, 아이젠하워 정부가 ‘뉴룩 정책’을 적극적으로 추진할 때 이승만 정부는 저환율 정책을 견지하였다. 미국의 입장에서는 원조와 정부 거래에 고정 저환율이 적용되면 군사력을 유지하기 위한 대충자금을 보장하려면 원조 규모를 확대할 수밖에 없었다. 이는 뉴룩 정책과 반대로 나갔다. 현실화 환율(고환율 정책)이 실현된다면 원조 규모가 작더라도 대충자금 규모가 필요할 만큼 유지할 수 있을 뿐만 아니라 주권이 필요한 한화도 많이 얻을 수 있다. 또한 한국 정부는 더 높은 가격으로 원조 상품을 판매할 수 있고 더 많은 통화를 흡수할 수 있다. 다른 한편으로 경제가 안정되어야 자유 시장이 형성될 수 있는데, 미국 측은 한국의 경제 발전에 큰 관심이 없었고, 이에 따라 주로 소비재를 제공하였다. 게다가 뉴룩 정책 하에서 장기적으로 생산재를 제공한다면 미국의 재정 부담이 대폭 증가하기 마련이었다.

이승만 정부는 이중 환율 제도를 실행하면서 외환에 대한 통제가 엄격하였다. 이에 따라 암시장이 나타났고 외환의 효율적 사용을 보장하지 못했다. 이승만 정부의 고평가된 환율로 인해 미국 정부는 한국에게 ‘은폐 보조’를 제공한다는 비판이 많았다. 게다가 이승만 정부는 비현실적 환율을 통해 관치 경제를 형성시키고 부정부패 문제가

⁴⁹ 박태균(2009), “잘못 끼운 첫 단추.”, 역사비평. 86-112.

심해져 미국의 원조가 효율적으로 사용되지 못하며 낭비되었다. 이로 인해 미국 정부는 환율 현실화를 강력히 요구하였다.

한국의 입장에서는 고평가된 환율은 외환 수입의 극대화에 기여한다고 생각하였고, 부흥은 더욱 중요하다고 보았다. 고평가된 환율은 정부가 직접 원조 물자를 소비하는 데에 긍정적 영향을 미쳤다. 게다가 한국의 제대로 발전되지 못한 금융 시장은 자유 경제 체계에서 사용하는 시장 환율을 소화하지 못했다. 뿐만 아니라 고평가된 환율 정책이 실시된다면 물가가 상승할 수밖에 없다. 이에 따라 국민들의 생활에 거대한 부정적 영향을 미친다. 부정부패는 경제의 발전에 나쁜 일이지만 이승만 정부의 정권 유지에 일정한 효과가 있었다.

1960년 초 미국의 대한 정책은 큰 변화가 없었다. 즉, 환율 현실화가 여전히 급속하게 해결해야 문제였다. 조금씩 변화가 나타나기 시작한 것은 1958년부터 미국 측이 대한 원조의 '정상화'를 강조하기 시작한 것이다. 이에 따라 환율 현실화는 대한 정책 '정상화'의 일환으로 여길 수 있다. 뿐만 아니라 근대화론의 영향을 받아 미국 정부는 한국의 자립, 사적 투자, 일본의 역할 등을 중시하게 되었고, 고평가된 환율은 이런 목적들의 실현에 큰 장애가 될 수밖에 없었다. 게다가 이승만 정부는 비현실적 환율을 통해 관치 경제를 형성시키고 부정부패 문제가 심해졌다.

환율을 둘러싼 갈등은 이승만 정부와 아이젠하워 정부의 정책 목표의 차이를 반영하였으며 미국의 원조 규모와 한국의 대충자금 규모를 결정하는 데에 절대적 역할을 하였다. 따라서 양국에 있어 환율 문제는

아주 주요한 문제였다. 미국 정부는 환율 현실화를 강력히 요구하였지만 이승만은 자신의 목적을 위해 저환율 정책을 포기하지 못하였다. 그러나 새로운 민주당 정부의 생각은 달랐다. 이후 민주당 정부가 내세운 ‘경제 제일주의’ 등 원인으로 환율 현실화의 추진이 더 이상 불가능한 일이 아니었다. 게다가 미국 측은 장면은 ‘좋은 사람’이며 ‘미국과 같이 일하고 싶다’고 평가하였다.⁵⁰ 이로 인해 4·19혁명을 계기로 미국은 적극적으로 환율 문제의 해결법을 모색하였다.

⁵⁰ Memorandum of Conference with President Eisenhower, September 14, 1960, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume XVIII. Japan; Korean

제 3 장 4·19 이후의 경제 상황 및 민주당 정부의 경제 정책

제 1 절 4·19 이후의 경제 상황 및 과도 정부의 경제 정책

1950년대 말 이승만 정권의 독재 체제가 장기화되면서 정치적 부패는 가속화되고 인플레이션과 실업에 따른 민생고는 깊어지고 있었다. 게다가 이승만의 고령과 이기붕의 건강이 악화됨에 따라 권력 구조는 불안정해지고 자유당 내부는 강경파와 온건파로 나뉘어 갈등을 벌였다.

집권 가능성이 커지면서 민주당내 신파와 구파 간의 갈등은 심화되었다. 3.15 사건 직전 자유당은 매우 유리한 선거 구도를 맞이했지만, 민주당 후보의 부통령 당선을 막기 위해 대대적인 불법, 부정 선거에 돌입하였다. 관권과 경찰을 이용한 선거 개입은 물론이고 사전 투표, 공개 투표, 투표 방해, 개표 조작 등 상상도 못 하는 수단을 이용하였다. 부정 선거에 항의하는 학생들과 시민들의 분노가 시위로 이어지고, 경찰의 폭력 진압과 발표는 상황을 더욱 악화시키며 4·19 민주 혁명의 시발점이 되었다.

시민들이 부정 선거에 대한 분노로 시위를 한다는 것은 사실이었지만 사람들은 민주를 촉구하는 마음보다는 인플레이션, 실업 등 경제 문제를 해결할 수 있는 행정부를 원했다. 1960년 11월 정무원 사무처에서 여론 조사를 실시하였는데, 그 결과에 따르면 70%의 응답자가 시급한 과제가

경제 문제라고 응답하였다.⁵¹ 이에 따라 4·19혁명은 국민들의 경제 안정과 생활 향상에 대한 기대를 높게 하였다는 것을 알 수 있다. 이 장에서는 4·19 전후 한국의 경제 상황을 살펴보고자 한다.

4·19혁명 직후 한국은 3.15 부정 선거비의 과도 지출로 인해 재정적 곤란에 직면하였다. 산업도 마비 상태가 되어 있었고, 물가도 지속적으로 상승하고 있었는데, 특히 식량 가격이 크게 폭등하였다.⁵² 이런 배경에서 경제의 발전에 직접적인 걸림돌이 된 장기적 경제 문제는 다음의 1961년 예산안을 통해 파악할 수 있다.

(1) 실업자 문제. 당시의 통계에 의하면 한국의 총 노동 인구 940만 명 중 완전 실업자는 약 130만 명으로 추산되며, 이 밖에도 60만 명의 군사 봉사자와 수백만 명에 달하는 위장 실업자가 있었다. USOM은 노동 인구의 30%를 넘는 300만 명에 이르는 것으로 밝혔다.⁵³

⁵¹ 김정원(1984), 제 2 공화국의 수립과 몰락-민주당 정권의 경제 정책과 장면; 김기승(1999), 한국사학보(7),1999.9, 251-278 에서 재인용

⁵² “합동연감”(4294) p.181, 朴鎭希. (1999). 민주당 정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발 5 개년계획. 國史館論叢, (84), 243-290 에서 재인용

⁵³ 조선일보, 1961년 1월 1일. ‘한편 “합동연감”(1961)에는 노동인구의 최소한 15% 이상을 실업자로 추정하였다’, 朴鎭希. (1999). 민주당 정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발 5 개년계획. 國史館論叢, (84), 243-290 에서 재인용

(2) 농촌 경제의 빈곤. 농촌 경제의 빈곤은 일정한 정도로 개선되었지만 그 개선의 속도가 충분히 빠르지 않았다. 총 농업 인구의 20%에 달하는 170만 명의 농민이 굶주리고 있었다.

(3) 대규모의 무역 적자. 1957년~1959년 사이 연평균 3억4천8백만 달러에 달하는 대규모 무역 적자는 경제 구조의 취약성을 단적으로 증명한다.

(4) 만성적 인플레이션. 한미 양국의 공동 노력을 통해 지난 5년 동안에 물가는 약 50%의 상승에 머물렀다. 그러나 미국 원조의 절감으로 인해 인플레이션 문제가 다시 악화될 수 있었다.

(5) 행정 관리의 혼란

(6) 국방력 유지의 과중한 부담. 공산주의의 위협에 직면한 한국은 60만에 달하는 대규모 국방력을 유지해야 되었다. 이러한 대규모의 국방력을 유지하기 위해 원조에 의한 수입을 제외한 중앙 정부 수입의 70%를 차지하는 거대한 재정 부담이 불가피하였다.

(7) 빈약한 사회 기초 시설. 한국은 빈약한 사회 기초 시설로 근대화 산업화에 지대한 장애를 받아왔으며 특히 전력 부족은 가장 심각한 문제라고 할 수 있었다. 일인당 연평균 전력 사용량은 67kwh에 불과하며, 이것은 미국의 4100kwh와 일본의 810kwh에 비하면 엄청난 차이였다.⁵⁴

⁵⁴ Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea, Decimal File 895B.00/10-660; General Records of the Department of the State, Record Group 59.

부흥월보, 1960, 5(9), p11

앞서 살펴본 바와 같이 한국의 재정 수입 중 미국의 대한 원조(대충자금)가 차지한 비중이 아주 컸다. 민주당 정권이 내세운 경제 정책을 실행하려면 미국의 원조에 의존할 수밖에 없었다. 1961년 민주당 정권의 추가 경제 예산안이 바로 그 증거다. ‘총규모 6088억 환의 내역인 즉, 국토 개발 사업비로 제공된 잉여 농산물 1000만 달러를 환산한 130억을 합하면 미 대충자금의 총규모는 3169억 환으로 이는 국내 자원 2919억 환에 대하여 52%의 비율이다.’⁵⁵ 이에 따라 미국의 대한 원조 정책도 당시의 경제 상황에 큰 영향을 미쳤다. 앞에서 언급한 바와 같이 1950년대 말 미국의 원조는 국방 우선과 체제 유지를 중심으로 진행되면서 뉴욕 정책에 따라 원조 규모를 축소하고, 안정이라는 목적으로 원조 내용도 구호 물자, 소비재, 원자재가 중심이었다. 원조의 형태는 군사 원조, 방위 지원 원조, 경제 원조로 이루어졌는데, 방위 지원 원조를 시설재 공여를 주요 내용으로 하는 계획 원조와 소비재와 원자재를 주로 하는 비계획 원조로 구성되었다.⁵⁶ 계획 원조와 비계획 원조를 비교하면 그 비율은 약 3:7에 달했으며, 이것은 미국의 대한 경제 원조가 한국의 경제 개발과 자립 경제의 기초를 만드는 것과 경제적 안정보다는 방위력을 우선적으로 확보하는 수단이라는 것을 보여준다.⁵⁷

⁵⁵ 박정희, 조갑제(1997). 國家와 革命과 나/ 朴正熙 著; 趙甲濟 해설.

⁵⁶ 林元澤, ICA 援助效果를 檢討한다, 사상계, 1960년 11월 88호

⁵⁷ Le, My Chi (2016). 1950년대 미국의 대한경제 원조에 대한 연구: 한미 합동경제위원회 회의록을 중심으로

미국의 대한 원조의 총액은 유럽을 제외한 극동 지역에서 가장 많은 액수였으나 뉴룩 정책에 따라 감소되었고, 이같은 변화는 한국 경제에 직접적인 영향을 미치기 시작하였다. 다음의 <표5>를 통해 볼 수 있듯이 미국 원조 물자를 원자재로 물품을 생산하는 공장들이 대한 원조의 감소⁵⁸로 인해 원자재를 받기 어려워지며 가동률이 많이 낮아졌다. 이로 인해 실업 문제가 더욱 심각해졌다. 한편, 미국 측은 원조의 감소가 일으킨 문제를 완화하려고 반복적으로 원조의 ‘효율적’ 사용을 강조하였고,⁵⁹ 이를 실현하려면 환율 개혁을 최우선 순위에 두어야 했다. 또한 이승만 정부의 관치 경제로 인한 부정부패 문제도 상당히 심각하였다.

⁵⁸ 부완혁(1960), 미국의 대한 원조사 上·下, 사상계, 11월 88호, 12월 89호

⁵⁹ Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, April 30, 1960, November 1959–December 1960, the Political Crisis of April 1960, Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume XVIII. Japan; Korea

<표5> 미국의 대한 원조 상황

(단위: 1,000달러)

년도	합계	PL 480	CRIK	ICA	UNKRA
1956	326,705	32,955	331	271,049	22,370
1957	382,892	45,522		323,267	14,103
1958	321,272	47,896		265,629	7,747
1959	222,204	11,436		208,297	2,471
1960	245,393	19,913		225,236	244
1961	201,554	44,926		156,628	

출처: 부완혁(1960), 미국의 대한 원조사 上·下, 사상계, 11월 88호,

12월 89호

이에 따라 4·19 이후 민주당 정권이 직면한 경제 문제는 지속적인 물가 상승을 억제하고 실업자를 감소시키는 것이었다. 또한 대한 원조의 비효율적 사용 문제를 해결하고 원조액 감소에 따른 부정적인 영향을 최소화시키기 위한 장기적, 종합적인 경제 개발 정책이 필요하였다. 그럼에도 불구하고 국민들의 간절한 소원은 실업자의 감소와 안정적 물가였다. 이에 따라 민주당 정권은 미국 측이 제시하던 환율 개혁, 공공요금 인상에 관한 요구를 신중하게 실시해야 했다.

이승만으로부터 행정권을 이양 받은 과도 정부는 먼저 앞에 언급한 경제 문제를 해결하기에 많은 요구와 제한이 존재하였다. 과도 정부는 ‘과도적’ 성격을 가짐에 따라 과도 정부가 내세운 경제 정책도 과도적 성격을 가지고 있었다. 이로 인해 이들의 주요 과제는 종합적 경제 계획 및 정책 수립보다는 3.15 부정 선거에 관련된 부정부패 처리가 우선이었다. 그러나 과도 정부가 부정부패에 처리 문제에 대해 소극적인

입장을 견지함으로써 국민의 기대를 저버렸고,⁶⁰ 장기적 계획이 요구되는 실업자 증가, 물가 상승 등 문제도 새로운 정부에게 떠맡겼다. 이런 배경에서 과도 정부가 제시한 경제 방침은 아래와 같다.⁶¹

- (1) 원조 자금의 정치 자금의 남용 방지
- (2) 관영 요금 등의 인상으로 국영 기업체의 적자 운영의 지양
- (3) 일본과의 통상
- (4) 중소기업 육성을 위한 자금 및 영농 자금 방출

1960년 4월 29일 허정과 미국 정부 간 경제 원조와 관련된 회의가 개최되었다. 이번 회의를 통해 한미 양국이 경제 문제에 대한 비밀 협정을 체결하였다. 비밀 협정의 내용에 예산안 편성에 대한 미국 측의 관여, 환율의 현실화, 공공요금의 인상, 방위력에 대한 문제⁶² 등이 포함되었다. 이 협정이 공개되자마자 많은 비판을 일으켰다. 그럼에도 불구하고 가장 많은 비판을 받은 예산 공동 검토안이 통과되었다. 이 협정의 내용은 주권 침해 논의를 일으킬 뿐만 아니라 무엇보다 환율 현실화, 공공요금 인상으로 경제적 안정의 실현이 불가능하게 만들었다.

⁶⁰ 李鍾極, 許過渡政府의 總決算 - 過政의 性格과 功過, 사상계, 1960년 9월, 86호

⁶¹ 정수영, 국영기업체와 경영혁신, 사상계, 1960년 9월, 86호

⁶² 동아일보, 1960년 7월 3일, 朴鎭希. (1999). 민주당정권의 '경제 제일주의'와 경제 개발 5개년계획. 國史館論叢, (84), 243-290에서 재인용

과도 정부는 새로운 협정 사항에 대한 실시를 장면 정부에게 떠넘겼다. 결국 비밀 협정은 현실이 되었다.

제 2 절 민주당의 경제 정책

경제 개발을 하고자 하는 의지는 박정희 정부 이전, 구체적으로 말하면, 1950년대 후반부터 나타나기 시작하였다. 물론 시기마다 정부 정책의 중점이 다르지만 1957년을 전후하여 사회와 정부의 관심이 ‘부흥’에서 ‘개발’로 전환되기 시작했다는 것은 분명하다. ‘부흥(rehabilitation)’이란 이전의 최고 수준을 다시 회복하는 것을 의미한다. 한국 전쟁 후 부흥의 목표는 전쟁 이전 최고 수준으로 인정되는 1949년의 생활 수준이었다. 그런데 이승만 정부와 주한 원조 기구 대표는 ‘1956년 중반 경에 주택을 제외하고 거의 모든 부문에서 부흥이 완료’ 되었다고 평가하고, 이 이후부터 ‘한국의 자립 능력을 증강시키기 위하여 산업 투자를 최대화할 것이 기대되고 있는 경제 발전의 시기’임을 강조하였다.

부흥의 종료를 선언한 이때부터 본격적으로 경제 개발 의지가 한국에 확산되기 시작하였다. 경제 개발에 대한 의지가 한국에서 확산되고 있다는 다른 증거도 있다. 이 시기에 서구에서 1940년대부터 유행하기 시작한 후진국 경제 개발론이 국내에서 번역·소개되기 시작하였다.⁶³ 예를 들어 유엔의 ‘경제 개발 계획 작성에 관한 제문제와 제기술’,

⁶³ 최상오(2020). 장면 정부의 경제 제일주의: 경제 발전을 위한 대정부 권의 연구.

낙시(R.Nurkse)의 ‘후진국의 자본 형성론⁶⁴’, 루이스(W.A.Lewis)의 ‘경제 개발의 설계론⁶⁵’, 미르달(G.Mydra)의 ‘저개발국의 경제 이론⁶⁶’, 로스토우(W.Rostow)의 ‘경제 성장의 제단계⁶⁷’ 등 경제 개발에 대한 책들이다. 대학교에서도 후진국의 경제 개발은 학생들의 주목을 받았다. 그리고 아시아, 극동 경제 위원회(ECAFE: Economic Commission for Asia and the Far East)⁶⁸를 비롯한 회의에서 한국의 경제 관료들이 다른 국가의 경제 개발 경험을 들을 수 있으며 경제 개발의 중요성을 직접 체험하기도 하였다.

이런 배경에서 1960년 7월 29일 총선거를 앞두고 민주당도 경제 문제를 해결하기 위한 공약을 발표하였다.⁶⁹ 선거 이후 장면을 수반으로 한 민주당 정부는 선거 공약에 따라 ‘경제 제일주의’ 방침을 발표하였다.⁷⁰ 경제 제일주의의 제시는 민주당 정부는 국민들이 최대 관심사를 알고 있었다는 증거였다.⁷¹ 즉, 정치적 민주가 중요하지만 경제도 무시하지

⁶⁴ R. Nurkse(1957). 後進國의 資本形成論.

⁶⁵ W.A. Lewis(1958). 經濟計劃의 原理.

⁶⁶ K.G. Myrdal(1972). 經濟理論과 低開發地域; 現代福祉國家論.

⁶⁷ Millikan, Max F., W. W. Rostow(1957). A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy.

⁶⁸ 박태균(2003). 1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE. Web.

⁶⁹ 경향신문, 1960년 7월 6일, 朴鎭希. (1999). 민주당정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발 5개년계획. 國史館論叢, (84), 243-290에서 재인용

⁷⁰ 한국개발연구원(1990), 한국재정 40년사, 제 1권 예산 자료; 정진아(2017). "장면 정권의 경제 정책 구상과 경제 개발 5개년계획." 한국사연구 176: 323-63에서 재인용

⁷¹ 박태균(2015), 박태균의 이슈한국사.

못한다는 공감대다. 경제 제일주의의 목적은 ‘부패로 인한 사업 구조의 불균형을 지양하고 급속한 경제 성장을 도모함으로써 자립적 국민 경제 체제를 수립하는 것이었다.’⁷² 그러나 이런 경제 제일주의는 4·19혁명의 완수로 제시된 것이었다. 즉, 정치적 혁명은 이미 완성됐으니 경제 혁명도 필요하다는 의미였다.⁷³ 게다가 경제 제일주의가 포함된 민주당 정부의 경제 정책은 원조와 차관을 들여오는 데 중점을 두었다. 이에 따라 민주당 정권의 경제 제일주의는 경제를 중시한다는 단순한 의미를 가지고 있는 것이 아니었다.

근대화 이론의 확산으로 민주당 정권의 경제 정책 재정도 영향을 받았다. 먼저 주요한은 ‘방임주의’를 주장한 반면 김영선은 국가의 인도와 통제가 가장 중요하다고 주장하였다. 결국 미국 대사관과의 상의로 ‘계획 있는 자유 경제’ 정책을 수행하기로 계획하였다.⁷⁴ 자유 경제를 실현하기 위해 환율 개혁이 필요했으며, 게다가 장면은 경제 질서를 강조하면서 환율 현실화 정책을 비롯한 현실화 정책을 내세웠다.⁷⁵ ‘경제 질서의 정상화’의 목표는 부정부패를 초래한 경제적

⁷² 김기승(1999). 민주당 정권의 경제 정책과 장면. 한국사학보, (7), 251-278.

⁷³ 최상오(2020). 장면 정부의 경제 제일주의: 경제 발전을 위한 대정부 권의 연구.

⁷⁴ 정진아(2017). 장면 정권의 경제 정책 구상과 경제 개발 5 개년계획. 한국사연구, (176), 317-357.

⁷⁵ 오진석(2019). 제 2 공화국의 ‘현실화’ 경제 정책 추진과 비판론의 형성. 한국사 연구, (185), 249-296

요소를 현실화하는 데에 있었기 때문이다. 장면 정권은 산업화보다 민주를 우선적으로 추진하고 싶은 것이었다.

반면에 박정희 정부는 산업화를 최우선 순위에 놓았다. 1960년 8월 23일 주요한을 처음으로 장면 정부의 당면 과제를 정리하였다. 경제 개발 계획과 환율 현실화, 경제 계획 기구 창설, 관영 기업체 민영화가 포함되어 있었다. 이를 통해 환율 현실화는 미국 측은 계속 요구해왔던 개혁이지만 장면 정부도 환율 현실화가 자유 경제 체계의 형성, 부정부패의 청산과 수출의 추진에 효과가 있다고 믿었다는 사실이 보인다. 즉, 환율 개혁의 필요성에 대한 한미 양국의 생각이 거의 동일하였다.

그 이후 경제 개발 계획의 실시에 필요한 자금에 대해 주요한과 김영선의 의견이 다르다. 주요한에 의해 미국의 원조를 기다리는 것보다는 인플레이션 정책을 통해 경제 발전 정책을 추진해야 한다. 반면에 김영선의 의해 인플레이션 정책을 재정 안정을 파괴할 수 있으니 미국의 원조가 무조건 필요했다. 이에 따라 장면 정부가 미국으로부터 더 많은 원조 자금을 얻을 수 있도록 미국의 요구에 따라 환율 개혁에 대해 협상하기 시작하였다.

제 3 절 한국의 경제 개혁 방책에 관한 각서

김영선은 재무부 장관에 취임하자마자 1961년도 예산안을 작성해 통과시켜야 했다. 사실 행정부는 회계 연도 개시 90일 전까지 예산안을 편성하여 입법부에 제출하도록 헌법에 규정되어 있었기 때문에 시간이

축박한 상태였다.⁷⁶ 민주당에서는 총선이 끝나자 내각이 성립되기 전 김영선, 주요한을 비롯한 정책 위원들을 중심으로 과도 정부와 필요한 사항들을 협의하기 시작하였다. 이 덕분에 법정 기한 내에 장면 정권의 ‘경제 제일주의’ 노선을 뒷받침할 예산안을 제출할 수 있었다. 인플레이션을 유발하지 않으면서 국민 경제의 자립과 발전을 달성하겠다는 목표를 내세웠다. 특히, 세입면에서는 11개 세제에 걸쳐 조세 개혁이 단행되었다. 세수 감소로 인해 정부의 재정 수입이 부족할 가능성이 크다. 이에 따라 원조 증가에 의한 대충자금 확보가 더욱 긴요해졌다. 이런 경우에 환율 현실화 등 정책을 이유로 부족한 재원을 미국에 요청하기로 결정하였다.

1960년 10월 4일 장면은 ‘한국의 경제 개혁 방책에 관한 각서(Aid Memoire on Economic Reform Measures in Korea)’를 작성했고 차균희를 통해 당시의 미 국무 장관인 히어터(Christian A. Herter)에게 전달하였다.⁷⁷ 각서의 내용은 제목대로 한국이 직면한 경제 문제와 이들 경제 문제를 해결하기 위한 미래의 개혁 방안에 대한 것이지만 그 내용에는 미국 대한 원조의 증가에 관한 요구가 많았다.⁷⁸ 각서의 시작은 ‘실로 새정부의 운명은 국민 경제를 성공적으로 발전시킴으로써

⁷⁶ 최상오(2020). 장면 정부의 경제 제일주의: 경제 발전을 위한 대정부 건의 연구.

⁷⁷ Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea, Decimal File 895B.00/10-660; General Records of the Department of the State, Record Group 59.

⁷⁸ 부흥월보(1960), ‘한국의 경제개혁방책에 관한 각서’. 5(9). p9-16

새로이 쟁취한 민주의 자유에 대한 국민의 기원에 때로 할 수 있느냐에 달려있습니다. 따라서 우리는 귀국의 증여 원조가 현수준에서 유지되어야 할 것은 물론 이에 더하여 새로운 경제 개발 사업을 추진하는 데 소요되는 특별 경제 원조와 경제 안정 기금을 마련하여 줄 것을 간절히 요청하는 바입니다.'이다. 그리고 머리말에는 '새 정부는 직면 문제의 해결을 위한 미국 정부와의 실무 관계를 개선하는 데 있어서 성실하게 일해왔으며 이러한 사실은 외환율의 현실적인 조정을 비롯하여 부패 공무원의 광범한 일소와 경제 개발을 위하여 정부 활동을 극대화할 수 있는 조치를 강구하고자 하는 한국 정부의 정책 제시에도 명확히 나타나 있다.'라는 내용이 있다. 그후에 한미 간의 5가지 현안 경제 문제를 해결해 나갈 것을 선언하였다.

(1) 현실적인 환율의 선택 (2) 공공요금의 조정 (3) 한일 관계의 개선 (4) 원조 사용에 대한 감사의 확대 (5) 총자원의 활용을 위한 공동 계획. 또한 한국 정부가 경제 개발을 위한 자신의 부담을 늘일 수 있도록 조세 제도를 개혁하고자 하며 환율의 현실적인 조정을 비롯한 몇 가지 직면 문제에 대한 미국과 토론하는 것을 환영하였다. 한국 국방력의 유지와 자립 경제를 위해 양국의 협력이 필요하다고 주장하였다. 이 각서를 보면 한국 정부가 미국 원조의 감소가 한국 경제와 국방에 미친 부정적인 영향을 여러 차례 강조하였다. 예를 들어 미국 원조의 감소로 인플레이션 문제가 심화될 수 있다고 주장하였다. 또한 미국의 원조가 있어도 한국의 경제 수순으로 60만의 대규모 국방력을 유지하기가 아주 어렵다고 주장하였다. 그리고 한국의 기술자와 능숙 노동력의 부족을

극복하기 위해 기술적 훈련에 대한 미국의 원조가 필요하다는 주장도 있다. 결과적으로 한국 정부는 단기적으로 행정 능력을 강화시키기 위한 공무원의 연봉 인상, 정치적 불안으로 인한 경제의 무질서와 환율과 공공요금의 재조정에 관련되는 인플레이션 부담 등 몇 가지 요인으로 미국의 추가 원조를 요구하였다. 1961년도 5천만 달러, 1962년도 3천만 달러로 총 8천만 달러의 특별 원조다. 장기적으로 시설 투자를 위한 5년간 4억2천만 달러의 외화가 필요하며 이중 연평균적으로 2천만 달러는 방위지원(DS) 자금에서 충당하더라도 약 6천만 달러의 특별 증여나 차관이 마련되어야 한다고 요구하였다. 그 반면에 환율 현실화는 처음부터 제기하였지만 구체적 내용을 언급하지 않았다. 말하자면 장면 정권은 마음을 먹어 환율을 양보하는 대신에 미국으로부터 원조 및 차관을 얻어내려고 했던 것이다.

<표6> 1961년 미국 원조의 필요 액

단위: 백만 달러

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
1.국방 지원	180.0	180.0	170.0	160.0	150.0	140.0	122.7	112.8	108.0	107.0	102.0
시설 부문	11.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	30.0	30.0	35.0	35.0	40.0
원자재 부문	169.0	160.0	150.0	140.0	130.0	120.0	92.7	82.8	73.0	72.0	62.0
2.미공범480호	33.0	35.0	37.0	40.0	43.0	45.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0

3.특별 및 차관 증여	25.4	94.7	81.8	67.7	49.8	27.0	0	0	0	0	0
총계	238.4	309.7	288.8	267.7	242.8	212.0	172.7	162.8	158.0	157.0	152.0

출처: 부흥월보(1960), 5(9), p15-16

<표7> 1961년 회계 연도 예산안 개요 (단위: 억 원)

	1961년도	1960년도	증감
가) 세출			
1.일반행정비	210.0	186.2	23.8
2.국방비	165.0	148.5	16.5
3.국채비	10.6	6.7	3.9
4.사업부흥국채	26.6	1.9	24.7
5.대충자금	84.5	80.5	4.0
총계	496.7	423.8	72.9
나) 세입			
1.조세 수입	176.1	235.2	-58.1
ㄱ)일반자국세	130.5	120.3	10.2
ㄴ)토지소득세	12.0	18.4	-6.4
ㄷ)외환특별세	0	45.6	-45.6
ㄹ)관세	33.6	50.9	-17.3
2.기타	19.6	20.2	-0.6
3.전매익금	23.0	23.0	0

4.공채 수입	7.0	10.0	-3.0
5.사업부흥국채	26.6	1.9	24.7
6.대중자금	244.4	133.5	110.9
총계	496.7	423.8	72.9

출처: 부흥월보(1960), 5(9), p16

제 4 장 환율 현실화 개혁의 추진 과정

제 1 절 환율 체계에 대한 미국 측의 평가와 개혁 예상

이승만 행정부와 미국 간 환율을 둘러싼 갈등이 그가 집권하는 동안 점차 심화됐고, 4·19혁명을 계기로 미국 정부는 환율 개혁을 최우선 순위에 두고 해결하려고 하였다. 미국 측에서는 당시 어떻게 환율 제도를 평가하고, 향후 이에 대해 어떠한 정책을 취하고자 했는지에 대해 6월 3일의 보고서⁷⁹를 통해 살펴볼 수 있다.

1.1 현행 제도에 대한 평가

보편적으로 수용하는 경제 원칙으로 보면 한국 당시의 복수 환율 제도가 완비되지 않았다. 그것은 경제적 가격의 왜곡을 왜곡하고, 소비와 투자를 오도하고, 우대 환율로 수입되는 상품의 과소비와 비경제적 산업(uneconomic industries)의 창출로 이어진다. 또한 외국 투자를 억제하고 비용과 가격에 대한 불확실성을 야기함으로써 생산적 투자에 대한 관심을 감소시킨다.

또한 이 환율 제도에 미국의 원조 자금이 효율적으로 사용되지 못하며 미국 납세자에게 부담만 주게 된다. 비현실적 환율로 인해 미국 원조의 수요가 더욱 증가된다. 이로 한국의 미국 원조의 의존도를

⁷⁹ Reform of Korean Exchange System- Discussion of Issues, June 3, 1960, RG469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry #478, Box No. 9, FE/K:Finance(1961) Exchange Rate.

대폭적으로 줄일 가능성이 많이 낮아진다. 이런 환율 체계 하에 한국 정부가 미국의 이익을 무시하여 양국 정부 간의 갈등을 일으키고 있다.

물론 조정 가능 환율로 외환을 경매하는 것은 특정한 경제 목표와 수요(수입 패턴과 수입품의 가격에 대한 통제를 통해 해외에서 구매된 상품을 국내에서 판매할 수 있는 승인을 취득한 수입 업자의 폭리를 없애는 것)를 위해 진행되지만 이 목표가 현재의 환율 제도하에 실현되지 못하는 것을 인정해야 한다. 게다가 수입 승인을 받기 위한 부정부패를 많이 초래하였다. 또한 환율의 변동은 투기 등 행위를 초래하고 인플레이션을 가중시켰다.

1.2 환율 개혁의 목적

미국 정부는 한국 환율 제도의 근본적인 개혁을 원한다고 강조하였다. 환율 개혁을 통해 미국의 대한 원조를 활용하고 한국 경제 발전에 긍정적인 영향을 미치고 국내 물가와 환율을 안정시킴으로써 미국 원조에 의존도를 낮추는 것이 그 목적이다. 환율 제도 개혁과 함께 정부가 적절한 통화, 재정, 경제 정책을 마련해야 한다. 개혁의 성과로 이들 정책이 더욱 쉽게 실현될 수 있을 것이다. IMF가 미국의 노력을 지지하며 한국의 경제적 자력갱생과 건전한 금융 정책에 대한 도움을 제공하게 되기 때문이다. 이런 점을 고려하여 미국은 에스컬레이터 조항(escalator clause)을 포기해야 하며, 현재 이 합의에 따라 한국 정부가 국내 물가의 상승을 막기 위해 일련의 물가 절하 조치를 취하고 있다. 이런 제도에 대한 협상과 심사 제도를 도입하는 것이 훨씬 효과적일 것이다.

그리고 현재의 환율 제도에서 단일 환율 제도로 전환되는 것은 한국 정부에 상당한 문제를 야기할 수 있으며 미국의 지원이 없이 이들 문제를 해결하기가 상당히 어려울 것이다. 특히 정부 예산과 국제 수지 균형을 고려해야 한다. 개혁에 대한 예상에 동의하도록 미국 정부는 한국 정부에게 압력을 가해야 된다. 그러나 동시에 미국 정부는 격려와 보장도 제공해야 되며 특히 미래의 원조 수준과 예산에 대한 지원을 해야 한다. 그리고 개혁은 현실이 되도록 미국 정부는 한국의 원조 관리 메커니즘에 대한 심사도 진행해야 한다.

1.3 한국 정부 태도의 예측

경제 교육을 잘 받은 한국 관료들은 이런 개혁을 환영할 것으로 보이지만 한국 정부는 미국이 요구하는 단일 환율 제도의 도입에는 반대할 것으로 예상된다. 그 이유는 아래와 같다.

- (1) 통화 평가 절하의 정치적 영향
- (2) 미래 화폐의 안정성에 미칠 영향
- (3) 개혁이 물가 총수준과 생활비에 미칠 영향. 물가 인상이 사회와 정치 안정에 미칠 영향
- (4) 정부 예산에 미칠 영향. 특히 외환세 수입의 감소와 가능한 보조금
- (5) 정부의 수입 통제 능력 약화
- (6) 수입 이윤을 흡수, 수출을 촉진할 수 있다.
- (7) 개혁은 미국 대한 원조의 감소를 초래할 수 있다.

미국의 원조가 있더라도 현재의 환율 제도가 한국의 이익을 충분히 증진시켜 건전성을 확보할 수 없다. 개혁 이후 한국 정부가 직면한 경제 문제를 더욱 쉽게 해결할 수 있다.

1.4 단일 환율 이외의 방안

미국 정부는 처음부터 단일 환율 제도를 원했으며 다른 대안도 제시했다.

(1) 적정 수준의 단일 환율. 대부분 경제학자가 합리적 단일 환율에 기반한 외환 제도는 한국 경제가 세계 시장에 다시 진출과 경제 발전을 시키고, 원조 자금을 효율적으로 사용하게 만들고, 소비와 투자를 증가시킬 수 있다고 믿는다. 그러나 단일 환율 제도를 실현하려면 외환 통제 문제를 해결해야 된다. 그러나 이런 문제를 해결하려고 해도 한국 국내 정세를 자세히 심사한 이후 결정해야 한다. 그리고 미국의 의도, 원조 수준과 형식, 한국 정부가 취할 경제 재정 정책도 고려할 수밖에 없다.

(2) 이중 환율. 이중 환율은 일반적으로 외환 보유액에 대한 자본 이전의 압력을 감소시키기 위한 수단으로 인정된다. 한국으로서는 이중 환율 수용 여부는 더 높은 환율로 거래할 수 있는 범위에 달려 있다. 그러나 자유 시장 환율로 일부분 수입 거래를 하면서 공정 환율로 다른 수입 거래를 하면 인플레이션을 초래할 수 있다. 이중 환율은 여러 나라에서 존재하는 것은 확실하고 미국은 받아들일 수도 있다.

(3) 신축 환율(Flexible rate). 많은 이유는 신축 환율은 취할 수 있는 제도라는 것은 분명히 알려주었다. 법으로 규정된 환율이 아니라 외환

시장에 반영된 기본 수요와 공급에 따라 변동할 수 있는 환율이다. 화폐의 성공적인 안정을 확보할 수 없을 경우에는 신축 환율은 특별한 이점이 있다. 예를 들어 유연 환율 제도 하에 여러 가지 필요한 조정은 쉽게 진행될 수 있다. 그리고 한국 같은 경우에는 환율 개혁은 무역 통제의 완화에 수반되고 유연 환율은 화폐를 안정시킬 수 있다. 증서율을 통해 환율 제도의 유연성을 실현할 수 있다. 이런 유연 환율은 인플레이션이 심해질 때 이전의 화폐 평가 절하 제도를 대신 미국에 보호를 제공할 수 있다. 그러나 한국에서는 다른 나라처럼 신축 환율이 효과적으로 실현되지 않을 거라고 예상한다.

첫째, 신축적 외환 시스템을 운영하려면 당국의 풍부한 경험과 기술 능력이 필수적이다. 둘째, 수년간 지속적이고 급속한 화폐 평가 절하를 경험한 한국 국민들이 유연하게 변동되는 화폐에 대한 의심이 생길 수 있다. 마지막으로 수출 규모가 작기 때문에 전체 외환 수입에서 미국의 원조와 관련 기구가의 지출이 차지한 비중이 크다. 그러므로 환율의 변화가 외환 수입에 큰 영향을 미칠 거라고 예상하지 못한다.

(4) 환율 제도의 간소화. 단일 환율은 실현되지 못하면 미국은 환율 제도의 간소화를 받아들일 수밖에 없다. 단일 환율을 실현하려면 환율 간 격차를 줄이고 외환의 경매를 중지하고 그 대신에 수입품 수요에 직간접적으로 영향을 줄 수 있는 조치를 실행해야 한다. 특히 관세와 소비세를 중시해야 한다. 경매가 계속 존재하면 통일한 환율은 영원히 현실이 되지 못한다.

1.5 환율 개혁을 위한 조정

다중 환율 제도가 한국의 물가 구성을 왜곡시키기 때문에 단일 환율로 회복되려면 많은 조정이 필요하다.

(1) 수입 물가와 생활비

대부분 물가 수준을 인상시켜야 된다. 일부 공급이 부족한 품목의 가격이 달러 경매율 이상의 수준에 달했고, 소수 기본 품목의 가격이 650:1/800:1 환율로 낮은 수준에 유지되고 있다. 단일 환율이 적용되면 이들 상품의 가격도 상승할 것이다. 그러나 이들의 영향은 그렇게 크지 않을 것으로 판단한다. 그럼에도 불구하고 수입 물가와 생활비가 상승할 것은 확실하여 정치, 사회적 이유로 화폐 평가 절하가 생활 원가에 미칠 영향을 상쇄하기 위한 특별한 조치를 채택하는 것은 합리적이다. 어떤 경우에는 정부의 보조금도 필요할 것으로 예상된다. 그러나 보조금을 도입하기 전에 여러 방면의 조건을 고려하고 소수 상품에만 도입해야 한다. 즉, 보조금을 도입하는 것은 바람직하지 않으며 가능하다면 피해야 한다.

(2) 대폭 화폐 평가 절하의 가능성도 있기 때문에 이런 경우에는 이들의 이점은 아래와 같다.

a. 공정 환율은 자유 환율의 평균 수준과 동일하게 되며 대부분의 외환 거래는 현재 자유 환율 수준에서 이루어진다.

b. 새로운 환율 수준에서 한환 환율은 더욱 안정될 것이다. 수입과 다른 달러 수요가 초래할 달러의 교환에 관련된 압력을 줄일 수 있다. (즉, 환율은 상승하다가 하락하는 것이다.)

c. 경제 조정을 촉진하고 미국의 원조 수준을 낮출 것이다.

d. 경제적으로 수출이 더욱 가능해진다.

e. 일반적인 물가 수준의 추가적 상승 여지를 만들 수 있으며, 이러한 상황에는 단기간에 추가적 평가 절하를 피할 수 있다.

위의 이점이 있지만 대폭 평가 절하가 단시간에 수입 상품의 원가를 상승시킬 수 있을 뿐만 아니라 생활비도 대폭 증가시킬 수 있다. 이 상황에서 종합적 보조 제도가 필요할 수밖에 없지만 재정, 경제, 정치 등 여러 방면이 원인으로 취할 없다.

(3) 수출 진흥 정책

비현실 환율로 원료를 구매할 수 있는 이점이 있지만 수출업자의 수입을 판매하는 방식을 통해 실현된 자유 환율을 한국의 수출을 촉진 하에 큰 도움이 안 됐다. 환율 현실화가 실현되면 대부분 사업의 생산 원가가 증가되기 마련이다. 특히 면화 사업, 쌀농사에 거대한 영향을 미칠 것이다. 한국의 수출 위상이 추락할 수밖에 없다. 또한 연구에 따라 환율은 수출 거래 이익을 좌우할 수 있는 결정적 원인이라는 말은 증명되지 못한다. 건전한 경제 기초하에 장기적 경제 구조 개혁을 통해 수출을 촉진해야 한다. 그러므로 초기에 수출 사업에 특별 원조를 제공해야 된다. 수입 재료에 보조금, 세제 혜택, 특수 경우에는 직접적으로 수출 보조금도 제공할 수 있다

(4) 점진적인 환율 조정

이런 정책은 급격한 평가 절하의 경우에 한국 정부가 직면할 정치적, 경제적 어려움을 줄일 수 있다. 그리고 이 과정에서 경험에 따라 점차 실패나 성공할 가능성을 파악할 수 있다. 그러나 이 정책을 실행하면

화폐의 안정성에 미칠 부정적인 영향이 커질 것이다. 이후에 한국 정부가 협의에 따라 화폐 평가 절하를 진행하지 않을 것으로 예상된다.

(5) 미국의 원조

현재의 원조 수준을 유지하면서 점차 낮추면 경제적으로 보면 대폭 화폐 평가 절하의 가능성이 높다.

1.6 환율 개혁에 관련된 기타 조치

(1) 수입 수량과 구성의 제한과 수입 관세

화폐 가치가 대폭으로 떨어진 후 실제 통화 확장이 이루어지지 않으면 수입 상품의 가격이 이 이유로 상승할 것이다. 이에 따라 이 상품들에 대한 수요를 줄일 수 있으며 외환 자원 수준과 비슷하게 만들 수 있다. 이처럼 가격 체계를 통해 인위적 통제 대신 자동적 수요 조절로 활용될 것으로 보인다. 수입세와 소비세 인상도 수요를 억제하고 수입 구성을 규정하는 한편 공공 재정에 보조할 수 있다. 물론 관세와 세입에 최대한 의존하지만 처음에는 직접 무역과 외환 통제를 받아들여야 한다.

(2) 자본 이전

현재 한국은 자본 수출은 중요한 문제라고 인식하지 않고 암시장이 자본 수출 수요를 충족시켰기 때문인 것 같다. 자본 이전을 계속 통제하는 것은 바람직한 일일 것이다. 다만 한국이 외국인 투자를 유치할 수 있도록 정책을 마련해야 된다.

(3) 구매 권한

PA는 QRs와 원조금으로 수입할 화물의 구성을 관리하는 수단이며 일부 경우에는 이는 ICA 규칙을 충족하는 것일 뿐이다. 절차가

번거롭고 복잡하여 시간이 많이 걸리기 때문에 수입에 부정적인 영향을 미친다. 자유 교환 시스템 하에 관리가 어려워질 것이다. 이 때문에 PA 제도를 근본적 간소화를 검토해 정상적 대외 무역 수요와 용자 절차에 부응할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(4) 개혁의 총체적 정책 조치 지지

외환 시스템 개혁이 성공하려면 한국 정부는 금융 안전 정책을 통해 예산 적자와 은행 시스템의 신용 확장을 피해야 한다. 개혁 이후 한국 국내에 원래 있던 인플레이션과 화폐 평가 절하 문제 심화면 환율 개혁이 성공하지 못한다. 현재 여러 정책으로 인플레이션은 직접적으로 외환 보유액에 영향을 미치지 않지만 미국 원조의 가치를 줄인다. 개혁 후에 어떤 압력도 즉각적이고 직접적으로 한국의 외환 보유액에 영향을 미치게 되며 한국 자신의 이익에 따라 수정 조치를 채택할 수 있다.

(5) 예산과 원조 수준

외환세의 취소는 한국의 재정 수입이 감소됨으로 인해 350억 환 미국 원조 자금이 필요할 것이다. 미국은 일부분 해당 자금을 어떤 형태로든 손실된 재정을 보조할 필요가 있다.

제 2 절 과도 정부가 제시한 환율 개혁에 관한 각서

4·19혁명을 계기로 미국 정부는 과도 정부와 그 이후의 장면 정부와 환율 문제를 해결하기 위해 적극적으로 협상을 진행하였다. 민주당의 3·15선거를 위한 선거 공약을 보면 경제 정책을 대한 내용은 특권 경제의 배격, 은폐 보조와 특혜금의 폐지, 소수 특권의 경제 독점

타과를 강조할 뿐만 아니라 농산물 가격의 생산비 이상 유지, 임시 토지 수속특세 폐지, 환율 현실화도 주장했다.⁸⁰ 즉, 환율 현실화는 미국과 한국 정부가 일치에 의하여 결정된 것이다. 그러므로 과도 정부가 미국과 환율 문제에 대해 협상을 진행하였다. 과도 정부가 민주당의 선거 공약을 무시할 수 없지만 환율개혁 문제는 아주 중요한 문제라고 고려하여 개혁의 방안을 제정하고 신정부가 실행할 것이라고 주장했다. 협상은 방식은 IMF의 자문이라는 방식이었다. 미국 정부와 직접적으로 협상이 진행되지 않는 이유는 미국이 한국을 지나치게 압박한다는 지적이 있기 때문이었다. IMF 자문단은 1960년 7월 14일부터 29일까지 방문을 했으며 과도 정부는 환율 개혁의 내용에 관한 각서를 작성하고 민주당 정부에게 전달하였다.⁸¹ 그 내용은 아래와 같다. 일본과의 환율을 제외한 모든 외환 거래가 세 가지 새로운 환율 중의 하나로 진행될 것을 제안하였다.

(1) 고정 환율(fixed official rate), 즉, 고정 공식 환율이다. 모든 정부 간 거래, UN군, 외국 대사관 및 기타 외국 정부 기관의 달러 판매에 작용된다. 그리고 이 고정 환율이 현실적 수준에서 유지될 것이며 최초로 새로운 증서율(certificate rate)보다 10% 이하로 유지해야 된다. 증서율이 15% 이상 변경되고(높아지거나 낮아지면) 일정 기간 안에 그

⁸⁰ 류상운(2017). 1961년 환율개혁의 경과와 의의. 한국 史叢(92), 83-110.

⁸¹ Aide Memoire: Reform of the Eastern Operations, July 28, 1960, RG469, Office of the Far Eastern Operations. Korea Division, Entry #478, Box No.9, FE/ K: Finance(1960) Exchange Rate.

수준이 유지된다면 공정 환율도 이에 따라 변경시켜야 한다. 이런 개정은 1년에 1회 이내로 제한하며 예산안을 제출할 때 진행하는 것이 바람직하다.

(2) ICA 비계획 원조를 위한 경매율(auction rate). 개별 품목별이 아닌 품목군별로 정기적으로 경매한다. 이 내용은 현재의 원조 절차의 수정을 요구한다. 증서율을 최대한 빨리 모든 ICA 수입에 적용시킬 계획이다.

(3) 증서율이 기타 모든 거래에 적용된다(개인 수입 및 수출, 미간 기업 및 개인에 의한 상품 및 서비스 공급, 여행 지출, 개인 송금, 외국 기업이나 개인의 이윤과 이자의 송금 등). 새로운 증서율이 1달러당 약 1300환으로 예상된다.

(4) 일본과의 무역은 여전히 별도 증서 시장으로 진행된다. 이어서 새로운 환율 체제가 작용되면 발생할 수 있는 2가지 문제도 제시되었다. 첫째는 수지의 불균형이다. 둘째는 외화세가 철폐될 예산에 대한 미칠 영향이다. 특히 비료 수입의 보조 수요에 미칠 영향이 크다. 그러므로 한국은 추가적인 외부 자원이 필요하다고 주장하였다. 이런 환율 체제를 분석하면 증서율은 외환의 처분권한을 시장에서 매매하여 외환 시장의 수급을 반영한 환율이 형성된 것이다. 공정 환율은 정기적으로 증서율의 변동에 따라 수정되는 것도 시장 환율과의 차이가 줄인다는 의미가 있었다. 경매율은 은폐 보조를 없애기 위한 해결책으로 제시된 것인데, 원조 물자 구매 자금을 경매를 통해 배분할 때 개별 품목이 아니라 몇 개의 품목들을 모은 품목군을 대상으로 경매를 함으로써 특정 품목(예:

원면)에 대한 특혜가 불가능하도록 했다. 과도 정부는 이런 복수 환율은 과도적 성격을 가지고 있으며 증서율의 안정에 따라 다른 환율도 증서율에 통합되어 미래는 단일 환율이 형성될 것이라고 주장하였다.

IMF에서 한국을 대표한 Belgian Director가 배이환의 회신을 받은 후 미국 정부에게 전달하였다. 배이환은 한국 정부가 각서의 내용에 따라 환율 개혁을 진행할 예정이라고 지적했지만 개혁의 실현은 아래 사항에 따라 결정된다고 강조하였다. 첫째, 경매의 목적으로 일부 미국 원조 상품을 처리하는 절차의 변경, 둘째, 적절한 형식과 적절한 출처로 추가 외부 자원을 제공한다. 즉, 한국은 원조를 더 받고 싶다는 의미이다.

그러나 미국 국무부, 특히 국방부는 단일 환율만 원하였다.⁸² 미국의 주장은 다음과 같다.

미국은 배이환의 성명이 마음에 든다. 환율은 더욱 현실적 기준으로 설정되는 것이 필수적이라고 믿고 있으며 미국 정부는 오랫동안 현실적 단일 환율 시스템이 한국 경제의 건전한 발전과 안정을 위한 주요 요구 사항 중 하나라고 믿는다. 그러므로 미국 국무부는 한국 정부가 자신 최대한 이익을 위해 단일화 환율 시스템을 채택에 가장 진지한 고려를 할 것을 희망하였다. 그리고 단일 환율의 실행을 위해 현재 한국의 경매 절차를 바탕으로 ICA의 비계획 원조(non-project imports)의 수입

⁸² Farewell visit of Ambassador McConaughy to Minister CHU; Discussion of Exchange Rate Revision, Aug. 26 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51

과정을 수정하려고 적극적으로 상의하고 있다. 또한 미국과 UN의 다른 일원들은 증서율보다 낮은 공정 환율로 달러 판매로 거래하는 것을 반대하고, 한국 정부가 증서율을 모든 거래에 적용시키기를 희망하였다.

미국 국무부, 특히 국방부가 단일 환율을 원하는 이유는 정부 간의 거래에는 공정 환율이 적용되는 것으로 보았다. 즉, 주한 미군 소요한화를 얻기 위한 달러를 공정 환율로 판매하면 미국은 시장 환율로 달러를 판매하는 상황보다 약 몇 배의 달러를 지출해야 한다는 의미다. 1950년대 말 시장 환율과 공정 환율의 격차가 커진 후에 미국은 제도 개선을 요구해왔지만 이승만 정부가 원하는 환율에 따라 거래하였다.

제 3 절 단일 환율 제도에 대한 ICA 와 미국 국무부의 태도

그러나 ICA의 의견은 달랐다. 8월 17일 John Shute는 James A. Carey에게 단일 환율에 대한 전보⁸³를 보내 당시의 상황에 한국에서 단일 환율을 사용하는 것은 바람직하지 않다고 비판하였다. 이 제안을 수락한다는 것은 한국 개발에 이용 가능할 경제적 자원이 통제되지 않은 사용을 수락하는 것을 의미한다. 즉, 지금까지 저개발 국가의 목적이 있는 경제를 발전시킬 수 있도록 이성적인 결정을 원하는 미국 정부, 다른

⁸³ Comments on Aide Memoire Dated July 28, 1960 "Reform of Korean Exchange System" and Draft State Telegram Dated August 11, "Reform of Korean Exchange System", Aug. 17, RG 469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry # 478, Box No. 9, FE/K: Finance(1960) Exchange Rate

국제기구의 노력을 거부하는 것을 의미했다. 또한 적절한 내부적 통제가 있으면 단일 환율 제도 하에 외환 통제가 없어도 자원을 합리적으로 분배할 수 있다. 적절한 내부적 통제는 목적 있는 세수와 관세 구조, 정교한 신용 화폐 통제, 숙련된 재정 관행, 그리고 자유 경제에서 국민의 열망을 충족시키기 위해 자원을 활용할 수 있는 기타 수단이다. 그러나 한국에는 이런 통제가 없다. 그리고 미국 정부는 이미 한국의 외환 수요에 상당 부분을 지원을 했고 미국은 한국 경제를 이끄는 데 큰 잠재력을 가지고 있다. 단일 환율 제안의 수락은 이러한 가능성을 포기한다는 의미다. 그리고 ICA의 비계획 원조의 경매율 제도의 달러 수와 경매 시간을 고려해야 된다고 주장하였다.

그후 8월 23일에는 William J. Sheppard가 미국 국무부와 ICA의 의견을 정리해 Dr. D. A. FitzGerald에게 보냈다.⁸⁴ 일단 John Parke Young이라는 국제 금융과 과장의 의견은 아래 내용과 같다.

(1) 현재 수준에서 단일 환율이 실현된다는 미국 정부와 ICA의 목표는 현재 한국에서 지배적인 요망이다.

(2) 행동을 취할 심리적 시기가 도래하여 미국은 꼭 “최는 단검에 두들겨야 한다.”.

⁸⁴ Memorandum from Sheppard to FitzGerald, Aug. 23, 1960 ; Korea - Finance - Currency - Exchange, 1960 ; Korea Subject Files 1953-1961 ; Office of Far Eastern Operations ; Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, Record Group 469.

(3) 단일 환율은 수 주 안에 적용될 수 있다.

(4) ICA와 한국 정부는 절차에 대한 중요한 변경이 동시에 이루어져야 된다.

(5) 단일 환율이 발효되면 미국과 한국 정부의 한국 경제에 대한 통제가 크게 제한될 수 있다.

(6) 이후 한국인이 원조 자금으로 무엇을 구매하는 데에 영향을 미치는 수단은 과도한 고수익 상품의 수입을 방지할 수 있는 수준으로 설정된 상품세가 될 것이다. 그리고 이런 상품세를 쉽게 제정할 수 있다.

(7) 추후 상품세나 환율 제도의 다른 면에서 필요한 변경은 필요성이 분명해졌을 때 하면 된다.

(8) 시장의 힘은 광범위한 경제 정책의 결정에서 미국과 한국 정부의 노력을 대신할 것이다.

반면에 ICA의 의견은 아래와 같다.

(1) 시장의 힘을 미국이나 한국의 목표에 이용하는 데에 많은 제한이 있다. 예를 들어 미국의 의미에서의 자유 기업 전통의 결여, 규칙을 설정하고 단속하는 효과적인 정부의 결여, 많은 사적 및 정부 직무에 적격인 인력의 부족 등

(2) 미국 의회가 ICA의 자금으로 제공한 상품에 대해 한국에서 자유 시장과 같은 것을 허용하지 못하게 할 것이다.

(3) 미국 정부가 자기가 제공한 원조의 효과적 사용과 한국의 경제 발전에 대한 관심은 자유 경제 제도와 단일 환율에 대한 관심보다는

많다. 미국이 한국 외환 자원의 대부분을 제공하고 있다는 사실을 통하여 이 점을 더욱 확인될 수 있다.

(4) 한국 정부는 단시간 내에 상품세의 고안, 제정, 집행을 할 수 없다고 본다. 이러한 세급에 대한 세율의 변경이 때때로 필요할 것이다. 내각이 넓은 재량권을 보여주지 않으면 부패의 가능성이 높다고 판단된다.

(5) 한국의 새로운 정부가 실재로 매우 약하다는 사실에 대해서 주목해야 한다. 이런 우호적인 정권의 붕괴와 우호적이지 않은 정권으로 대체를 일으킬 수 있는 행동을 미국이 중시해야 한다.

제안의 실용성을 확신할 때까지 구체적 행동을 취할 것이라고 승낙하지 않게 해야 한다.

제 4 절 환율 개혁에 대한 장면 정부와 미국의 협상

8월 26일 McConaughy 대사가 귀국하기 전에 주요한과 환율 문제에 대해 회의를 진행하였다.⁸⁵ 대사는 개인적 의견에 따르면 한국 정부가 단일 증서율에 한 걸음 나아가고 있는 것은 바람직하다는 미국의 입장을 언급하였다. 현재 제도에서 복수 환율을 유지하는 것은 비현실적인 선택이라고 주장하였다. 그리고 원칙적으로 단일 환율은 더욱 바람직한

⁸⁵ Farewell visit of Ambassador McConaughy to Minister CHU; Discussion of Exchange Rate Revision, Aug. 26 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec

선택이고, 미국 정부는 한국 정부와 협조하여 단일 환율로 유도할 문제를 해결할 것으로 주장하였다. 특히 USOM은 단일 증서율의 수정 절차에 대한 방법을 제공할 것을 강조하였다. 주요한 부장은 복수 환율 제도는 일시적 해결책이며 자기가 걱정한 문제는 환율의 빈번한 변화라고 주장하였다. 대사는 단일 환율은 이 문제를 완벽하게 해결할 거라고 말하였다. 주요한 부장은 단일 환율을 거부하지 않았다. 그 후에 간단하게 총주 비료 공사의 관리, 기술 수준 등 문제에 대한 토론하였다. 다음으로 주요한 부장은 사적 외국 투자 유치를 언급하였다. 한국 정부는 외국 투자를 유치하기 위해 위원회를 빨리 내세우고 이중 세수 문제도 해결해야 한다는 입장이었다. 미국 정부에게 한국 정부의 이 소원을 전달해 달라고 강조하였다. 미국 대사는 한미 양국 간의 사적 투자에 대한 협의를 체결해야 하고 1960년 3월 24일 한국 대통령 선언 제7조 환율에 대한 사항을 수정해야 한다고 대답하였다. 마지막으로 양국 대표들이 미래 환율 현실화에 대한 문제가 완전히 해소될 것에 동의했지만 실제로 실행한다는 약속을 하지 않았다.

Peterson이 다른 국가의 경험에 따르면 국민 신뢰가 환율 개혁과 경제 개발의 가장 중요한 원인이며 적절한 화폐 정책으로 생길 신뢰감이 한국의 수출, 특히 대일 수출과 관광업에 거대한 기여를 할 것으로 예상하였다.⁸⁶ 그 다음에 한국 대표에 의해 새로운 한국 정부는

⁸⁶ Ye-young CHUN, government of the Bank of Korea Avery F. Peterson, Deputy Assistant Secretary for Far Eastern Economic Affairs, September 23, 1960, RG84,

진실하게 현실적 환율을 제정하고 싶었지만 환율의 현실화가 한국에 약 3000만 달러의 손실을 끼칠 것이라는 것을 강조하였다.

그 후 9월 28일 McConaughy와의 회의에서 한국 대표는 환율 개혁에 2가지 장애가 존재한다고 말하였다.⁸⁷

(1) UN군부터의 달러 수입의 감소

(2) 단일 환율은 ICA 비프로젝트 원조의 달러 판매에 미칠 영향.

그리고 한국 측은 사치품 수입 품목의 통제, 1억 달러의 대기성 차관, IMF의 적절한 도움(stand-by), 이 세 가지 방법으로 한화 평가 절하를 막기로 하였다.

앞에 언급한 바와 같이 10월 4일에 미국 측에 전달된 경제 개혁 정책에 관한 각서에 의해 장면 정권은 환율 현실화를 미국으로부터 추가 원조를 얻는 수단이라고 말할 수 있다. 그후의 회의에서 한국 정부는 반복적으로 미국 원조의 증가를 강조하였다.

Korea Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

⁸⁷ Meeting of Korean and U. S. Officials to Discuss Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, Oct. 12 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

10월 12일의 회의⁸⁸에서 CHUN은 환율 개혁은 장기적으로 보면 한국 경제 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 믿지만 단기적으로 국회 10월 4일에 제시한 예산안에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았다. 이에 따라 환율 개혁을 위한 보조금이 필요했다. 또한 미국의 원조 수준에 따라 취할 환율 제도가(복수 환율이나 단일 환율) 달랐다. 미국 대표에 의해 미국은 한국의 환율 개혁을 통해 “돈을 벌고 싶은 것이 아니다.”라고 강조했고 최대한 원조를 제공할 것이라는 태도를 보였다. 그러므로 환율 개혁을 최대한 빨리 진행시켜야 한다고 요구하였다. 그리고 환율 개혁의 가치는 수입이나 수출을 위해 자원을 제공하는 것보다는 대중과 기업의 신뢰를 심어주는 데 있다고 믿었다. 회의에서 토론된 구체적인 내용은 아래와 같다.

- (1) 수입 품목 제한, 소비세, 수입 관세(또한 수입 허가장) 등 정책
- (2) 경매 제도의 포기
- (3) 1961년 한국에게 제공할 자원은 1960년보다 많다.
- (4) 1960년 1월 1일부터 환율 개혁 시작

⁸⁸ 10.13 Meeting of Korean and U.S. Officials to Discuss Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, Oct. 13 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

(5) 새로운 환율의 효력이 발생하기 전 이에 관련된 정책의 실시(공공요금 인상, 세수, 수입 통제 등)

(6) 1960년 11월과 12월 650:1 환율로 편성된 예산을 수정해야 된다. 대신 한국 이동안의 수입 수익만큼 미국은 새로운 대충자금을 제공할 것이다.

(7) 1960년 2월 23일 전의 거래에 대한 문제는 Myer 협정, 상호 안정 보장법 131(d) 등을 참고한다.

또한 한국 대표가 이번이나 향후 회의에서 환율 개혁이 아닌 한국 미래의 경제 발전, 경제 계획과 이를 위한 총체적 자원 수요를 재검토할 것인지는 미국 대표에게 질문하였다. 미국 대표 간의 대화는 앞으로 이런 기회가 있을 거라고 암시하였다.

이 회의 중에 재미있는 비유가 등장했는데, 한국 측은 환자가 중병에 걸린 상태에서 약품의 비용이 상대적으로 적기 때문에 인색하면 안 된다고 주장하였다. 지금 미국은 제공한 국방 원조의 규모와 임시 ‘안정적’ 원조에 대한 불확실성이 한국 대표들의 귀국을 어렵게 할 수 있다는 것이다. 미국 측에 환율 개혁에 대한 한국의 위치는 마치 정상에서 스키어가 자신감의 증강을 기다리며 돌진하려고 하는 것과 같다는 생각이 있었다. 그들이 어두워지기 전에 움직이지 않았다면 분명히 동결됐을 것이다(우리는 UN군 거래에 대한 차별 문제로 국회에서 거의 ‘동결’을 당했다.). 즉, 미국은 이전부터 한국을 지지하고 앞으로도 한국을 지지할 것이라는 주장이었다. 그리고 미국이 한국에서 보기 드물 정도로 원조를 많이 제공한 것은 사실이었다.

다음날의 회의에서 한국 측은 먼저 단일 환율로 경매 시스템을 바꾸는 논의 결론을 내렸다고 보고하였다. 경매 시스템의 폐지에 3가지 병행 방법이 가능하다. (1) USOM에 특정 상품을 수입할 수 있는 독점권을 부여하고 ‘구매 권한’ 시스템을 통해 수입률을 통제할 수 있다.

(2) 수입업자가 적립한 금액은 수입 상품 가치의 100%를 초과하면 초과 부분을 다시 반환하는 정책이 효과적이다.

(3) 수입 금지 품목, 관세, 소비세를 설립한다.

그러나 한국 측은 복수 환율을 포기하고 싶지 않았다. 즉, 정부 간 거래에 적용된 공정 환율을 유지하고 싶다는 것이다. 또한 복수 환율을 통해 비료 가격의 급속한 상승을 막을 수 있고, 비료 가격이 많이 상승하면 정치적 영향을 미치지 마련이다. 그러나 미국 측은 복수 환율을 반대하였다.

다음 바로 한국 대표가 ‘미국 정부가 단일 환율의 효과가 있는 것을 보증하고 원조를 제공한다면’ 단일 환율을 실시하겠다고 대답하였다. 게다가 한국이 직면한 사회의 불안, 실업 문제, 빈곤을 해결하기 위해 간절하게 원조 자원이 필요하다는 입장을 재천명하였다. 이 문제에 대한 McConaughy의 입장은 ‘국방 원조’를 과도 강조하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다.

10월 중순 김영선은 미국을 방문하였다. 환율 개역의 구체적인 내용보다는 1961년에 많은 원조 자금을 배정해 줄 것과 일단 예산에 적용된 1000:1 환율을 인정하고 예산안이 통과된 후 다시 환율 협상을 진행할 것을 요구하였다. 이에 미국 측은 한국 측의 요구를 조건부로

받아들였다. 환율 개혁을 포함한 여러 개혁을 한국이 3월 1일까지 성실히 수행했을 때 추가 원조 2천만 달러를 제공하겠다는 것이었다. 개혁의 구체적인 내용은 미 국무 차관(C. Douglas Dillon)이 10월 25일 장면 총리에게 보내는 각서(딜론 각서)에 담겼다.⁸⁹ 이를 통해 한국 정부에 네 가지 사항을 요구하였다.⁹⁰

(1) 환율 체계의 수정

(2) 원조 프로그램에 대한 행정, 재정 협정의 정상화를 포함한 양자간 경제 원조 협정에 대한 재협상

(3) 미국 원조 기금에 의해 건설된 중소형 사업의 합리화

(4) 운송 및 전력 요금의 현실적 수준으로의 인상이었다.

딜론 각서의 부속서 중에도 환율 개혁에 관련 구체적인 내용이 있었다.⁹¹

⁸⁹ Memorandum of Conversation, Oct. 25, 1960, 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960 Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963 ; Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Record Group 84.

⁹⁰ Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960.

⁹¹ Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963; Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Record Group 84. American Embassy,

- (1) 모든 거래에 단일 환율을 인상
- (2) 적절한 영구적인 환율을 현재 선택하기 어려우므로 변동 환율을 선택
- (3) 단일 환율은 기본율과 증서 가치로 구성(1200환의 기본율과 100환의 증서율)
- (4) 증서 가격은 중앙은행이 경제 환경에 비추어 때때로 변경. 변경 시에는 외환 수급을 고려
- (5) 수입을 통제하기 위해 특별 물품세나 수입세를 부과
- (6) 위 (5)의 법령이 완비되기 전까지 수입을 통제하는 과도적인 방식을 도입할 수 있음.
- (7) 현재의 외환세와 원조 자금 경매 체계는 폐지
- (8) 필요할 경우 일시적으로 특정 물품 즉 석유, 비료에 보조금을 지급할 수 있음.

그러나 미국 국내에 한국 측과 IMF가 상의한 1000:1 환율에 대한 불만이 있었다.⁹² 외환세가 폐지되면 1000:1 환율이 바람직한 결과가

Seoul to Department of State, Washington, Embtel No. 809, sent on Jan. 7, 1961,

501.51 Exchange - Rates of Exchanges, 1961; Korea, Seoul Embassy, Classified

General Records, 1952-1963.

⁹² Korean Exchange Rate, December 15, 1960, RG84, Korea, Seoul Embassy,

Classified General Records, 1961, Entry: CRG 56-63, Box No.22, 501. 51: Exchange,

Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

아니고 이 환율의 일시성에 대한 내용을 언급하지 않기 때문이었다. 미국 측의 태도는 아래와 같다.

환율 개혁의 구체적 내용은 비밀로 논의하기 때문에 1000:1 환율이 일시적 해결책이라는 것을 언급하지 않았다. 한국 정부도 최대한 빨리 환율 현실화를 실현시키려고 하였다. 즉, 1월에만 1000:1 환율이 적용되고 2월부터 현실 환율로 수정할 것이다. 그리고 이 목적을 위해 한국 정부가 ‘비밀 준비’를 하고 있다는 소리가 났다. 한국 측은 환율 현실화 정책을 근본적으로 받아들이고 딜론 각서에 따라 환율 개혁에 관한 수정안을 작성하려고 하였다.

1961년 1월, 한국 정부가 이 수정안을 완성하였고, 주요 내용은 아래와 같다.⁹³

(1) 단일 환율은 기본율과 증서율로 구성된다. 기본율은 정부가 결정하며 예산 편성에만 사용한다. 증서율은 금융 통화 위원회에서

⁹³ Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963; Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Record Group 84. American Embassy, Seoul to Department of State, Washington, Embtel No. 809, sent on Jan. 7, 1961, 501.51 Exchange - Rates of Exchanges, 1961; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963.

결정된다. 기본율과 증서율을 합쳐 ‘은행률’이라고 부르고 모든 외환 거래에 적용된다.

(2) 외환 통제 정책

a. 한국은행 외환 계정은 비거주자만 보유할 수 있음.

b. 한국 정부와 거주자가 보유한 모든 외환은 한국은행에 은행률로 판매해야 한다. 거주자가 외환을 팔면 한국은행은 3개월간 유효한 증서를 발행함. 증서는 전매할 수 없다.

c. 증서를 보유한 거주자는 증서 발행시의 은행률로, 증서를 보유하지 못한 거주자는 해당 시점의 은행률로 외환을 살 수 있음.

(3) 특별물품세와 수출 보조금을 설정한다.

특별물품세: 국내외 가격비에 따라 특정 수입품에 세금을 부과해야 한다. 품목과 세율은 매달 재무부가 공표한다.

수출 보조금: 국내외 가격비에 따라 수출품에 보조금 지급. 품목과 금액은 분기 또는 반기별로 정부가 공표한다.

(4) 원조 자금의 배분에 은행률이 적용된다. 그리고 분기, 반기 또는 연1회 품목군을 지정한다.

미국 측은 이 제안에 대해 대체로 만족스러운 반응을 보였다. 그 후 1961년 1월에도 한미 양국 대표가 취할 단일 환율 수준에 대해 여러 번 회의를 하였다. 한국 측은 미국 측이 제시한 단일 환율(1200:1의 기본율과 100:1의 증서율)을 바탕으로 3 가지 방안을 제안하였다.

(1) 1200:1의 기본율과 100:1의 증서율

(2) 1250:1의 기본율과 50:1의 증서율

(3) 1300:1의 기본율, 증서율이 없다.

한국 대표는 첫 번째 제안은 더욱 합리적이라고 주장하였다.⁹⁴ 미국 측의 생각은 이전과 달랐다. 먼저, 단일 환율은 1250:1의 기본율과 50:1의 증서율로 구성하는 것을 더욱 바람직하다고 주장하였다. 증서율이 기본율에 비해 비교적으로 낮아야 하고, 증서율이 작은 범위 내에서 변동한다면 사업자들의 자신감을 증강시킬 수 있다. 그리고 1300:1의 단일 환율이 아닌 1350:1의 환율(1300:1의 기본율과 50:1의 증서율)을 제안한 기구도 있었다.⁹⁵

이 제안에 대해 Mr. Peterson은 1949년 영국의 평가 절하를 예로 들어 ‘반보(半步)가 아니라 최선을 다하겠다.’라는 가치관을 전달하였다. 사람들이 영국이 파운드당 4.04달러에서 3.30달러 또는 3.00달러로 평가 절하를 할 것으로 예상하고 있었지만 영국 정부가 이미 파운드당 2.80달러까지 수정해 ‘최선을 다했다.’ 이 결정은 영국 경제 부흥의 열쇠가 되었다. 수출 촉진, 수입 통제, 대중과 사업의 신뢰감, 이 세 가지 이점을 고려하여 영국처럼 ‘최선을 다했으면’ 좋겠다고 건의하였다. 특히, 수입과 수출 간의 비교를 언급할 때 한국을 한 남자로 비유하였고,

⁹⁴ ROKG Economic Reform Program in Relation to Dillon Letter, December 2, 1960, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1960, Entry CRG 56-63, Box 21, 500: Aid Program

⁹⁵ Exchange Reform, January 12, 1960, RG84, 84.2 Records of Diplomatic Posts, 1788-1962, Korea, Seoul Embassy, Entry 2846A, Classified General Records, 1962, Box 28, 500 Aid Program-ROK

이 남자가 매일 30달러를 벌지만 그 아내가 300달러를 쓰는 것은 불합리하다고 비판하였다.

<표8> 한국의 수출과 수입 상황

연도	수출		수입			
	액수(A)	% (A/B+C)	일반 수입		원조	
			액수(B)	% (B/B+C)	액수(C)	% (C/B+C)
1955	17966	5.3	108628	31.8	232787	68.2
1956	24595	6.4	66166	17.1	319897	82.9
1957	22202	5.6	68148	15.4	374026	84.6
1958	16451	4.4	67190	17.8	310975	82.2
1959	19162	6.8	78525	27.8	204219	72.2
1960(상반기)	12457	8.7	42123	29.5	100403	70.5

출처: 李昌烈, 韓國經濟體制의 進路, 사상계, 92 호, 1961년 3월

또한 미국은 한국의 환율 개혁을 통해 ‘돈을 벌고 싶다’는 것이 아니라 한국 정부와 같이 이 국가를 잘 건설할 수 있도록 국회에서 지지를 받는 것이 중요하다고 피력했다. 그럼에도 불구하고 한국 측은 이런 대폭적 평가 절하의 필요성을 질의하였다. 특히 높은 환율이 한국 수출을 촉진할 결정적인 요소인지 의심하였다. 먼저, 높은 환율은 일본에 대한 수출 수준을 유지하는 데에 꼭 필요하지 않다고 생각했다. 한국산 상품에 대한 일본의 쿼터가 증가해야 수출이 증가할 수 있는 것이다. 또한 그 당시 복수 환율의 단일화로 인한 ‘비용 증가에 의한

인플레이션(cost-push inflation)'이 한국 수출을 크게 저해하였다. 이에 따라 더 높은 환율이 필요하지 않다는 주장을 밝혔다.

결국 한국 측 제안대로 1300환(기본율 1250환, 증서율 50환)으로 하기로 결정되었다. 단일 환율 수준에 관련된 내용뿐만 아니라 ICA가 한국에게 원조를 제공하는 방법과 절차도 회의에서 토론하였다. 그리고 한국 정부가 국내의 반대 여론을 진화하기 위한 미국의 성명을 요구하였다. 성명 내용은 환율 개혁이 양국 공동적으로 상의하여 진행할 것이며 미국 정부가 개혁을 위해 원조를 제공할 것이다. 또한 공공요금 인상, 금리 조정, 부정부패 처리 등에 관한 개혁도 언급하였다.⁹⁶

2월 1일 '현실적 단일 환율 실시'라는 이름으로 환율 개혁안이 발표되었고 다음날부터 시행되었다. 그 이후 미국 측은 환율 개혁에 만족했으며 이에 관한 통화 정책 개혁과 경제 원조의 배정을 적극적으로

⁹⁶ Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, January 14, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56-63, Box 29, 515.51: Exchange-Rates of Exchange, 1961

Unites States Comments upon ROKG Exchange Rate Proposals, January 20, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56-63, Box 29, 515.51: Exchange-Rates of Exchange, 1961

Timing of ROKG Exchange Reform, January 1, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56-63, Box 29, 515.51: Exchange-Rates of Exchange, 1961

추진하기 시작하였고, 더 이상 환율 문제 때문에 골치 아프지 않겠다고 감탄하였다.⁹⁷

이전의 외환 예치 집중제와 달리 매상 집중제가 시행되었고, 매상 집중제에서 수출업자는 이전처럼 벌어들인 외환을 자기 계정에 예치해 놓았다가 판매하지 못하고 바로 한국은행의 은행틀에 따라 판매해야 했다. 판매한 외환만큼 외환 증서가 발급되기는 했지만 타인에게 판매할 수 없었다. 은행틀이 변동될 경우에만 증서를 발급받을 때의 환율로 달러를 살 수 있는 특혜가 있었다. 수입을 원하는 개인이나 기업은 외환 증서가 없더라도 원칙적으로 은행틀에 따라 외환을 사들일 수 있었다.⁹⁸

제 5 절 한국 국내 환율 개혁에 대한 논의—사상계를 중심으로

현실적 단일 환율 실시 정책이 발표되자마자 한국 국내에서 이 개혁에 대한 논의가 폭발하였다. 특히 사상계를 통해 당시 민주당 신파를 비롯한 경제전문가들의 생각을 파악할 수 있다. 사상계는 1950년대와 1960년대 지식인들 사이에 인기가 많았고 여론선도자의 역할을 하였다.

⁹⁷ Recent Development with Respect to the Korean Economic Aid Program, February 23, 1961. RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56-63, Box 29, 500:MSP Program, 1961

⁹⁸ Status of the Korean Exchange Reform, May 15, 1961, RG469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry#478, Box No.2, FE/K: Military Budget Support-1958; INF-2(General) Briefing Material

⁹⁹ 사상계와 민주당 신파(김영선, 주요한)는 민간주도형 경제개발론을 주장한 대표적인 그룹이었다. 주목을 받아야 되는 것은 사상계 그룹이 환율 현실화를 지지했고 환율에 대한 논의가 많았다. ¹⁰⁰ 특히 민주당 정부 환율 현실화 개혁은 사상계 그룹의 뜨거운 찬반 토론을 불러일으켰다.

먼저 단일 환율과 복수 환율에 대해 학자들이 여러 가지 의견을 제시하였다. 이와 같은 환율 현실화에 있어서 그것은 복수로 하느냐 혹은 단일제로 하느냐의 문제에 대해서는 그렇지 흥미를 느끼지 않는다고 생각하던 학자들이 있었다. ¹⁰¹ 일반적으로 환율의 복수제는 사업 자본가 또는 기업가에 의하여 요망된다고 하고 단일제는 금융 자본가 및 외국 자본이 요구하는 것이다. 그래서 미국 정부가 요구하던 단일 환율과 장면 정부가 제시하던 복수 환율의 이해득실로 어느 것이 더욱 낫다고 판단하기가 어렵다고 주장하였다.

⁹⁹ 서종석(1997), 분단체제 타파에 몸던진 장준하, 역사비평 가을호; 유경환(1995), “사상계” 15년 소사, 장준하추모문집간행위원회 편, 민족혼,민주혼,자유혼-장준하의 생애와 사상,p.275. 박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans,p50 에서 재인용

¹⁰⁰ 박태균, 원형과 변용: 한국 경제 개발계획의 기원 = Archetype and Metamorphosis : The Origins of Korea's Economic Development Plans,p51

¹⁰¹ 최주철(1960). "환율현실화에 대한 일반관 - 원화가치의 저평가가 의미하는 것." 농업경제연구 3: 44.

일부 학자들은 복수 환율에서 단일 환율로 급격하게 변화된다면 그 전에 거래를 통해 달러를 가지고 있는 사업자들에게 거대한 손해를 끼칠 것이기에 당분간은 복수 환율을 쓰다가 다음 단계에 다른 조건이 조성되었을 때 단일화하는 것이 낫다고 보았다.

반면에 단일 환율 제도를 지지한 학자도 있었다. 복수 환율 때문에 국내의 가격 구조가 아주 복잡했기 때문에, 여론의 반대 논의가 있을지라도 한 번에 단일로 정리하면 복잡한 물가 체계가 가져온 문제들을 일소할 수 있다고 보았다. 이에 따라 프라이스 메커니즘도 살릴 수 있으니 그것을 중심으로 한 경제 안정 수요 공급의 균형, 국민 소득의 분배의 균형도 살릴 수 있었다. 다만 단일 환율을 유지하려면 정부의 강력한 정책, 실력, 지혜가 필요하다고 보았다.¹⁰²

또한 ‘환율 현실화’에 관련된 토론도 살펴보고자 한다. 한국의 경제 질서라는 것이 자유 경제가 될 수 있을지 여부가 일종의 관건이라고 볼 수 있었다. 환율 현실화 정책은 어떤 조건이 튼튼히 있을 때에 실현되는 것인데 이는 일반 무역가들이 사업하기 좋도록 모든 환경을 만들어 주는 것이다. 구체적으로 사업자들이 사업하는 데에 꼭 필요한 전력, 수송 등 기본 조건을 마련해야 된다. 게다가 한국의 경제 구조를 보면 자유 경제, 근대화라고 볼 수 없다.¹⁰³ 이에 따라 프라이스 메커니즘에 많이

¹⁰² 【座談會】換率引上の贊否兩論 - 換率引上은 果然 現實化할 것인가? /朴東昴, 成昌煥, 李廷煥(司會), 李昌烈, 申秉鉉, 李東煥, (1961), 사상계, 92 호, 1961년 3월
케네디行政府를 이끄는 브레인 트러스트, (1961), 사상계, 91 호, 1961년 2월

¹⁰³ 【特輯】自由經濟냐? 計劃經濟냐, (1961), 사상계, 92 호, 1961년 3월

의존하고, 현실화 환율을 채택하고 싶은 것은 한국 정부가 잘못 생각하고 있는 것이며, 프라이스 메커니즘에 의존한다면 경제를 정상화하기는커녕 경제가 왜곡될 가능성이 더욱 크다는 의견이 있었다. 뿐만 아니라 당시의 경우에 환율 인상은 환율의 현실화라고 할 수가 없었다. 수출 사업이 건전하지 못한 경우에는 인상된 환율은 수출을 추진하기 위한 특혜율이 아니다. 수출 산업을 장기간에 걸쳐서 뚜렷한 방향에서 육성한 후에 그것이 국제 경쟁력을 만든 후에 성립된 환율이 현실 환율이다. 따라서 미국에서 원조 수준에 따라 변동되는 환율이 현실 환율이라고 할 수 없었다. 현실화 환율이라면 수입, 수출은 밸런스가 맞아야 하는데, 미국 원조에 의존한 경제 상황에서 보면 한국은 현실화 환율이 없다는 주장도 있었다. 그래서 단순히 환율을 인상하는 것은 환율 현실화 정책이 아니며, 또한 환율 인상이 초래할 문제가 많기 때문에 소위 ‘환율 현실화’는 무리하다는 의견이었다.

환율 개혁의 부정적 영향을 구체적으로 살펴보면 첫째, 주한 유엔군의 한화 매입 및 전기, 수도 사용료 수입이 연간 약 2천5백만 불이 감소하고 관광 수입과 수출 증가 등이 이를 만회하지 못하여 이전보다 더 심한 국제 수지의 악화 문제를 일으킬 것이다. 둘째, 원면, 유류 등 수입 물가 가격의 상승으로 급격한 물가 체계 변화를 가져와 이것이 심리적 영향을 미칠 뿐만 아니라 인플레이션 문제를 재발시킬 것이다. 셋째, 환율 개혁에 따라 시설 각종 비용이 증가하며 투자 의욕을 감소시키고 이미 차관을 얻어서 시설 중인 큰 기업이 곤란을 당할 것이다.

반면에 환율 현실화 정책이 물가를 인상시키지 않을 것이라고 판단한 학자도 있었다. 1960년 환율이 구성된 것을 볼 때 민간 무역에 외환의 가중 평균치는 1391:1이며 ICA 경매불의 가중 평균치는 1500:1에 달하였다. 예를 들어 관수 비료가 아닌 민수 비료도 1300:1 이상으로 거래된 경우도 적지 않았다. 이에 따라 1300:1로 조성하는 것은 원래 공정 환율이 더욱 떨어지는 것으로 볼 수 있었다. 이에 따라 1300:1의 환율이 물가에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 보았다. 게다가 1300:1의 단일 환율을 통해 부정부패문제도 어느 정도 완화될 수 있을 것이라고 보고, 환율 수준을 1500:1로 인상시켜도 된다는 제의도 나타났다.

환율 현실화 개혁을 지지한 또 다른 학자에 의하면 고정 환율 제도에서 현실화 환율로 변경된다면 자유 경제의 형성될 가능성이 커지고, 국민 경제에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 하였다. 그러나 미국 정부가 제시한 ‘현실화 환율’이 아닌 적절한 환율을 채택해야 되며, 한미 양국은 환율 문제를 해결할 때는 정치적 고려를 많이 하지 않고 한국의 경제 발전을 위해 환율 제도를 내세워야 된다고 하였다.¹⁰⁴

그러나 대부분 학자들이 장면 정부의 환율 개혁에 불만을 가지고 있었다. 환율의 대폭 인상은 부정부패, 소득의 불균형을 제거하는 데에 도움이 안 되며 오히려 물가의 상승 등 문제가 국민들에게 부정적

¹⁰⁴ 金容權, 換率改定 論議의 周邊, 사상계, 86 호, 1960년 9월

영향을 미칠 뿐이라고 보았다. 또한 미국의 정책에 일방적으로 끌려서 한국 경제가 예측 정책이 될 것으로 보는 비판이 많았다.

한국 정부가 해결해야 할 문제는 어떤 기준으로 환율을 정해야 하는지, 국가와 국민의 진보를 위하여 어떤 수준에서 환율을 정해야 하는지 결정하는 것이었다. 한국 정부는 경제가 직면한 과제는 안정과 자립이라고 강조했으며, 지속적인 인플레이션을 어떻게 극복해야 되는지, 미국에서 받는 원조로부터 벗어나 자립하는 것이 중요하다고 주장하였다. 이런 문제를 해결할 수 있는 가장 중요한 첫 걸음은 바로 가지고 있는 모든 자원을 효과적으로 사용하는 것이었다. 사회의 모든 자원을 효과적으로 이용하려면 생산 수단의 사유화에 바탕을 둔 자본주의 제도 아래 완전 경쟁의 자유 거래를 충분히 가능하게 해야 했다.

지금까지의 낮은 환율을 변경하여 높은 환율을 채용한다면, 이것이 국내의 여러 계획의 유지를 파괴하는 결과를 초래할 수 있었다. 미국은 환율의 인상을 정치적 수단으로 이용하는 것이라고 주장하였다. 최주철은 환율을 조정할 때 다음과 같은 문제를 생각해야 한다고 했다.¹⁰⁵

- (1) 계획의 실행에 도움이 되는가?
- (2) 국내의 물가 수준을 유지하는 데 필요한가?
- (3) 통화의 대외 가치를 유지하는 데 효과적인가?

¹⁰⁵ 최주철(1960). "환율현실화에 대한 일반론 - 원화가치의 저평가가 의미하는 것."

농업경제연구 3 (1960): 44.

(4) 거래 조건이 호전될 수 있는가?

환율을 인상하면 국내 물가 수순의 안정은 위협을 받아 국내 화폐 가치의 유지가 아주 곤란하게 될 것이고, 결과적으로 인플레이션의 심화에 의하여 국민의 노동력 가치가 낮게 평가될 수밖에 없으며 국민들이 자신이 가지고 있는 노동력으로 생활을 유지하지 못하게 될 수 있다. 민의 노동력 가치를 무시하고 미국의 요구로 환율을 인상하는 행위는 미국에 의지하는 정도를 더욱 심화시킬 수밖에 없다고 비판하였다.

제 6 절 한미 경제 기술 원조 협정의 체결

달론 각서 중 ‘원조 프로그램에 대한 행정, 재정 협정의 정상화를 포함한 양자 간 경제 원조 협정에 대해 재협상’이라는 내용에 따라 1960년 12월 9일 미국 측은 기존의 원조 협정을 개정할 것을 요구하는 한 초안을 주한 미국 대사를 통해 외무부 장관에게 보냈다. 즉, 신협정 체결을 제안한 것이다. 이의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.¹⁰⁶

제1조 미국에서 제공되는 원조가 유엔 제원칙에 따라 대한민국을 방위하는 데 필요한 요건이라는 것을 양국 정부가 재확인

제2조 미국 원조는 미국 법률과 규칙에 따른다는 원조를 관리하는 기관의 윤곽을 표시

¹⁰⁶ 국회속기록, 한미경제협정체결경위에 관한 질문, 1961년 2월 13일, 朴鎭希. (1999). 민주당정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발 5개년계획. 國史館論叢, (84), 243-290에서 재인용

제3조 미국에 경제 계획과 운용 및 기록에 대한 관찰과 검토 허용

제4조 대충자금의 미국 측 사용 비율과 사용 방법

제5조 원조 사무와 관련된 미국 정부의 특별 사절단과 직원에 외교 특권 부여

제6조 미국 정부 또는 원조 관련으로 한국에 오는 계약자에 대한 면세

제7조 미국의 판단에 따른 원조 중단

제8조 기존 협정의 전부 또는 일부가 본협정으로 대체

민주당 정부는 이 협정의 국회 비준을 요청하였다. 그 이전에 미국의 전시 비상 사태로 계속 수행된 한국에 특례 조치가 해제되었다. 이에 따라 MSA법 제131조 D항의 폐기를 요청하였다.¹⁰⁷ 한국 내부에서는 이 협정 초안에 대한 불만이 많았다.

미국 측은 한국 주권을 침해할 의도가 없다고 발효하였다. 김영선 재무부 장관도 2천만 달러의 안정 기금 원조는 한국 측이 딜론 각서의 사항을 실현한 다음에 확보되는 원조라고 밝혔다. 미국 정부는 국회에서 협정 비준이 조속한 10일내에 이루어지지 않으면 이미 확보된 원조 자금 사용에 지대한 영향을 줄 것이라고 정부에 통고하였다. 특히 미국 측은 문제가 되고 있는 원조 자금 사용에 대한 미국 측 감사조항은 모든 수원국에 적용되는 규정이다. 미국 신협정의 내용이 한국의 주권을

¹⁰⁷ 이휘현(2020). 1960년대 초반 미국의 대외원조 정책 조정과 대한 원조의 '정상화'.

한국문화, (92), 295-331

침해한다는 여론에 대해 반복적으로 주권 존중을 강조하면서 실제로 한국 정부에 대한 압력을 통해 비준을 요구하였다.

1961년 2월 8일 정일형 대한민국 외무부 장관과 매카나기(W.P. McConaughey) 주한 미국 대사가 각각의 정부를 대표해서 협정문에 서명함에 따라 총 8개 항목으로 구성된 한미 간에 경제 기술 원조 협정(Comprehensive Agreement regarding Economic Technical Assistance¹⁰⁸)이 정식 조인되었다.¹⁰⁹

이 협정이 조인됨에 따라 1948년 12월 10일에 체결된 대한민국과 미국 정부와의 원조 협정, 1952년 5월 24일 대한민국과 유엔 사령부 간에 체결된 경제 조정에 관한 협정(마이어 협정), 1953년 12월 14일 체결된 경제 재건과 재정 안정 계획에 관한 합동 경제 위원회 협정 등 기존에 체결되었던 세 협정은 단일 협정으로 개정되었다.

한미 경제 기술 협정을 조인하는 자리에서 정일형 외무 장관은 현존하는 경제 원조 협정을 대체하게 되는 신협정은 이 나라의 경제 자립과 생활 수준 향상의 목표를 달성하는 데 중대한 역할을 할 것이라면서 기대감을 나타냈다. 그러나 이러한 기대와 달리 협정문이 공개되자마자 한국의 정치 사회계에서는 협정에 대해 반대하는 움직임이

¹⁰⁸ [Draft Note Constituting a Comprehensive Aid Agreement with Korea], February 8, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56-63, Box 29, 500:MSP Program, 1961

¹⁰⁹ 이 협정은 영어로만 작성되었고 한국어로 작성된 협정이 없는데, 이러한 점도 국민들의 불만을 불러왔다.

나타났다. 논쟁의 3가지 키워드는: 경제, 주권, 자립이었고, 특히 공개된 협정문의 3, 6, 7조의 내용은 이러한 반발의 원인이 되었다.¹¹⁰

3조. 한국 정부는 (...) 구매가 합리적인 가격과 조건하에 시행될 것을 보장함에 있어 미국 정부와 협조하며 미국 대표가 하기의 계획, 사업 및 관계 기록을 제약 없이 관찰하고 재검토하며 여사한 계획, 사업에 관한 완전한 정보와 미국 정부가 사업의 특질과 범위를 규정하고 이미 제공되었거나 구상하고 있는 원조의 효율 성을 평가하는데 필요로 하는 기타 관련 정보를 미국 정부에 제공하고 하기 계획에 관하여 한국 국민에게 충분히 주지시킴을 재확인한다. (...)

6조. (...) 계획의 수행에서 한국 내에서 거주하는 미국 정부 혹은 그 대행 기관 의 고용인은 한국 국민과 영주자를 제외하고 미국 정부에 대하여 납부할 의무가 있는 개인 소득 또는 사회 안전 보장세에 대하여 대한민국의 법률에 의거하여 부과 되는 소득세 및 사회 안전 보장세를 면제 받고 私傭의 자동차를 포괄한 개인소유 의 동산의 구매 소유 사용 또는 처분 관한 세금을 면제 받는다. (...)

7조. 규정된 원조 계획의 전부 혹은 일부는 미국 정부가 사정의 변경으로 인하 여 원조의 지속이 불필요하거나 부적당하다고 결정하는

¹¹⁰ 정무용(2015). 1961년 한미경제기술원조협정을 둘러싼 정치·사회적 갈등.

인문과학연구 21: 9.

경우에는 미국 정부에 의하여 중단될 수 있다. 동 규정에 의거한 원조의 중단에 이미 인도되지 않은 물자의 인도 중단이 포함될 수 있다.¹¹¹

먼저 주권에 대한 논쟁을 살펴보고자 한다.¹¹² 제1야당 신민당의 의원들은 미국이 원조를 핑계 삼아 한국의 주권을 침해하는 것이라고 반대하였다. 사회대중당은 제1야당보다 더욱 강경한 자세로 한미 경제 원조 협정은 미국 정부의 식민지적 행위와 굴욕적이고 예측적인 장면 정권에 의하여 이루어진 것이라고 비난하였다. 그리고 각 정당 사회단체 및 언론인, 대학 교수, 대학생 등의 공동 투쟁 전선을 구성하자고 제안하였다. 정부는 야당 측의 반발에 대해 원조의 불가피성을 강조했고 한국 정부가 미국의 원조를 받으려면 미국이 요구하는 표준적인 기준에 부응해야 한다는 논리로 맞섰다.

그 후에 한미 경제 협정 반대 공동 투쟁 위원회를 결성하고 협정 반대를 위한 힘을 모으기 위한 활동을 전개하였다. 장면 정부는 반공 공세를 통해 용공, 반미 수사를 동원하여 대립의 지형을 바꾸고 수세적

¹¹¹ 국가법령정보센터 웹사이트, 대한민국과 미합중국 간의 한미 경제 기술 원조 협정 국문 번역문,

¹¹² 이현진(2005), '제 1 공화국기 미국의 대한 원조 정책 연구', 이화여자대학교 박사학위논문.

「Under Secretary of Department of State of US -> Prime Minister of Finance of ROK (1960.10.15)」, 한미 간의 경제기술원조협정, 1961, 대한민국 외교사료관, 분류 번호 741.94, 등록번호 1188.

위치에서 벗어나려고 했다. 한편 미국은 정치·사회적인 비판에 직면한 장면 정권을 지원하고자 하였다. 미국은 대한민국의 주권을 전적으로 존중하며 대한민국의 자립과 경제적 복지를 증진시킬 결의를 하고 있다고 주장했다. 이러한 대립 결과 한미 경제 협정은 1961년 2월 28일에 국회에서 가결되었다.¹¹³ 한미 경제 협정에 대한 비판은 주로 주권 문제에 집중되었다.

동시에 장면의 공세에도 불구하고 사회단체들의 한미 경제 기술 협정에 대한 비판은 계속 전개되었다.¹¹⁴ 혁신계의 비판은 자립과 예측을 중심으로 진행되었는데, 한미 경제 기술 협정을 미국의 상품 시장 예측국으로서 합리화시키는 것으로 파악하였다. 이 비판에는 원조를 거부하는 움직임도 있었다. 가난한 민족끼리 서로 돕자고 주장하면서 혁신계 정당 사회단체들은 남북의 통일이 필요하다고 했다. 그로 인해 미국의 원조를 받아서 경제 수준을 향상시키는 것은 경제 자립을 위한 길이라는 주장과 원조 경제에서 벗어나 남북의 통일을 기초로 자립을 달성할 있다는 주장 간에 갈등이 생겼다.

한미 경제 협정으로 말미암아 한국 국내에서 주권과 자립에 대한 논쟁이 생겼을 뿐만 아니라 사회 세력과 정부 간의 갈등은 더욱 심화되었다. 동시에 민족의식을 각성하는 것이라는 평가도 있었다. 한미

¹¹³ 고용준(2019). 제 2 공화국 외교정책에 대한 국내 정치·사회세력의 영향: '반대세력의 저항에 대한 집권세력의 대응 모형'으로 본 1961년 한미 경제기술원조협정 비준 과정

¹¹⁴ 정무용(2015). 1961년 한미경제기술원조 협정을 둘러싼 정치·사회적 갈등.

인문과학연구 21: 9.

경제 기술 원조 협정의 본문만 보면 구체적인 기술 원조의 내용이 드러나지 않으며 대부분은 미국 정부의 요구와 한국 정부의 의무를 언급하고 있는데, 이로 인해 미국 정부가 감독권을 강화하며 합법적으로 한국의 경제 발전에 개입하려는 성격이 있다는 비판을 받았다.

새로운 환율과 관련된 제도의 변화는 수출업자들의 반발을 불러왔다. 1960년 수출불의 전매율은 대일이 1241-1507:1, 기타가 1135-1399:1였다. 1300:1의 단일 환율은 특히 대일 수출업자에게 큰 손해를 불러올 수밖에 없었지만 수출 보상금도 부족하였다.¹¹⁵

환율 인상의 결과를 살펴보면 첫째, 물가의 소폭 상승을 초래하였다(표9). 둘째, 원료를 미국의 원조에 의존하던 소비재 중심이라는 산업 구조에서 유류, 원면 등 원자재 가격의 폭등과 생산이 위축되었고, 이에 따라 실업자가 계속 증가하였다. 셋째, 대부분 수입에 의존하고 있던 비료의 가격이 상승됨으로써 농민들의 생활은 더욱 빈곤해졌다. 특히 당시 진행된 공공요금 인상 정책으로 인해 문제가 더욱 커졌다.¹¹⁶

<표9> 서울 소비자 물가 지수 (단위: 1955년을 100으로 함)

¹¹⁵ ‘사실 정부 수뇌는 稅政에 밝고 현실에 민경해야 한다.’, 경향신문, 1961.2.10;

류상운(2017). 1961년 환율개혁의 경과와 의의. 『史叢』(92), 83-110에서 재인용

¹¹⁶ 【座談會】換率引上의 贊否兩論 - 換率引上은 果然 現實化할 것인가? /朴東昴, 成昌煥, 李廷煥(司會), 李昌烈, 申秉鉉, 李東煥, (1961), 사상계, 92 호, 1961년 3월

연도	총지수		음식물비	주거비	광열비	교통통신비
	평균	전월대비				
1957	151.3		164.4	152.8	135.5	118.4
1958	146.7		150.0	163.7	137.0	155.7
1959	152.8		149.4	178.34	168.4	155.7
1960	165.5		170.8	181.4	178.8	155.7
1961	180.8		189.0	172.2	222.9	184.0
1월	175.3	+5.8	185.9	178.2	197.3	155.7
2월	179.7	+2.8	193.2	178.2	197.3	155.7
3월	180.2	+0.3	191.5	178.7	196.1	197.2
4월	181.0	+0.4	194.7	172.8	196.8	197.2
5월	184.8	+2.1	201.7	172.3	202.4	200.8
6월	174.1	+5.8	178.0	172.1	202.4	200.8
7월	180.3	+3.6	187.8	171.1	230.6	200.8
8월	184.3	+2.2	194.4	171.8	249.2	180.0
9월	186.6	+1.2	198.8	172.2	243.0	180.0
10월	185.9	-0.4	198.4	166.2	245.5	180.0
11월	174.8	-0.6	173.1	166.5	258.7	180.0
12월	173.3	-0.9	170.4	166.5	255.9	180.0

출처: 경제기획원(1962), 한국통계연보, pp. 240-241

단일 환율 실시에 맞추어 추진된 제도를 도입할 때도 어려움을 겪었다. 임시 특별 관세법은 국회에서 통과하지 못했다.¹¹⁷ 이에 따라 외환 공급제도 장면 정부에서는 실시되지 못했다. 한국 측에 의해 보충 예산법의 통과를 위해 반대 세력을 만족시켜야 했기 때문에 일부의 입법 제안을 취소했다.

외환 공급제를 성급히 실시할 경우 국제 수지 불균형으로 인한 외환 보유의 부족이 우려되었다. 임시 특별 관세법이 제정되기 전까지 과도적 조치로서 외환 증서를 제시할 경우에만 외환 매입이 가능하도록

¹¹⁷ Status of the Korean Exchange Reform, May 15, 1961, RG469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry#478, Box No.2, FE/K: Military Budget Support-1958; INF-2(General) Briefing Material

하였다.¹¹⁸ 외환 보유고가 계속 감소하고 있었다. 그러다 보니 제도의 따라 전매 불가능한 외환 증서가 거래되는 일도 나타났다. 장면 정부가 새로운 외환 제도를 내세우기 전에 5.16 군사 쿠데타가 일어났다. 그 이후 박정희 정부 내에서 단일 환율제를 재검토하고 복수 환율제로 돌아가자는 목소리가 나왔고, ‘빈약한 달러 보유고 때문에 환율로 외환의 수급을 일치시키기는 어려우므로 단일 환율제는 한국에 맞지 않다.’라고 했다.¹¹⁹ 게다가 수출입 링크제의 도입으로 단일 환율은 적용 대상이 줄어들었다. 결과적으로 1964~1965년 단일 변동 환율제가 실시되었다.

¹¹⁸ 한국은행(1962), 1961 연차보고서, 151-153 쪽; 류상윤(2017). 1961년 환율개혁의 경과와 의의., 史叢 (92), 83-110에서 재인용

¹¹⁹ 주익중(2017), 1960년대 초·중반 한국의 환율 개정. 경제사학 64: 161.

제 5 장 결론

본 연구에서는 장면 정부의 환율 현실화 정책을 연구하기 위해 먼저 이의 배경이 되는 이승만 정부의 환율 정책 및 미국과의 관계부터 검토하였다. 환율 문제는 이승만 정부와 아이젠하워 정부의 관계가 나빠진 주요 이유 중 하나로 당시 한국과 미국 간의 외교에서 중요한 이슈였다.

우선 당시의 미국의 대외 및 대한(對韓) 정책을 살펴보면, 1950년대 내내 아이젠하워 행정부는 재정 지출을 줄이기 위해 뉴룩(New Look) 정책을 적극적으로 추진하였다. 한국의 재정 수입 중 미국의 경제 원조가 차지한 비중이 가장 큰 상황에서 공산주의의 위협이 계속 존재했으며 한국의 전략적 지위를 고려하여 한국에서 효율적 군대 규모를 유지해야 했다. 게다가 주군에 필요한 돈은 미국 측에서 제공해야 되었다. 이에 따라 미국 대한 정책의 중심은 효율적 군대 규모를 유지하면서 재정 지출을 줄이는 것이었다. 즉, 방위력과 체제 유지가 미국의 대한 정책의 핵심이었다.

다음으로 이승만 시기의 환율 정책을 분석하기 위해 이승만 정부의 외환 조달 방식, 외환 관리 방식, 외환 거래 방식 등을 살펴본 결과, 이승만 정부의 저환율 제도는 외환 수입 극대화를 위한 수단이라는 결론을 내렸다. 그러나 이승만 정부와 아이젠하워 정부의 경제 목적이 달랐기에 환율에 대한 갈등이 심했다. 미국 측은 경제 원조의 효율적 사용과 감소를 위해 환율 현실화가 꼭 필요하였다고 주장하였다.

근대화론의 영향을 받아 미국의 대외 정책, 특히 대 제3세계 정책이 변화되고 있었고, 이에 따라 미국의 대한 정책도 변화되기 시작해 자립, 사적 투자, 일본의 역할 등을 강조하게 되었다. 그리고 일련의 ‘정상화’에 관련된 조치도 실현되었다. 이들 정책으로 인해 비현실적 환율이 우선적으로 해결해야 될 문제가 되었다. 그러나 이승만 정부는 더 많은 원조를 받을 수 있도록 비현실적인 환율을 유지하였다. 이로 인해 미국은 4·19혁명을 환율 개혁의 좋은 계기로 여겼다.

다음으로 4·19 전후 한국의 경제 상황과 민주당 정부의 경제 정책을 검토하였다. 4·19혁명 이후 국민들의 소원은 실업자의 감소와 안정적 물가였다. 그러나 과도 정부의 ‘과도적’ 성격으로 인해 경제 문제를 해결하기에 많은 제한이 있었다. 이에 따라 과도 정부가 우선적으로 해결하려고 한 문제는 3.15 부정 선거와 관련된 부정부패 처리였다. 그러나 과도 정부는 이 문제를 잘 해결하지 못했으며 미국과 환율 현실화가 포함된 비밀 협정을 체결하였다. 이후 민주당 정부는 근대화론의 확산으로 ‘경제 제일주의’를 제시하며 ‘계획 있는 자유 경제’를 수행하였는데, 자유 경제를 실현하기 위해 환율 현실화가 필요하다고 믿었다. 더 중요한 문제는 경제 개발 계획을 실시하기 위해 돈이 필요했으며 미국의 경제적 원조가 필요했다.

이어서 환율 체계에 대한 미국 측의 평가와 개혁 예상을 진술하고 미국 정부가 환율 현실화 개혁을 적극적으로 추진한 목적은 환율 개혁을 통해 미국의 대한 원조를 활용하고 원조에 대한 의존도를 낮출 것을 명시하였다.

과도 정부는 비밀 협정을 체결한 후에 공정 환율, 경매율, 증서율이 포함된 복수 환율 제도를 제시했지만 미국 국무부는 강하게 반대하였다. ICA는 다른 의견을 가지고 있음에도 불구하고 미국 국무부, 특히 국방부가 현실적 단일 환율만 원하였다. 그 이유는 주한 미군 소요한화가 여전히 공정 환율로 판매되고 있기 때문이었다. 이로 인해 미국이 환율 현실화를 추진한 이유, 즉, 재정 지출의 감소가 실현되지 못했다.

한편으로 한국의 경제 개혁 정책에 관한 각서의 내용을 통해 장면 정부가 환율 현실화를 미국의 경제 원조를 많이 받을 수 있는 방법으로 간주한 것을 알 수 있었다. 각서 내용 중에는 환율 현실화의 구체적 실시 방안이 없는 반면에 경제 원조, 특별 원조 등의 요구가 많았다.

그 후에 양국 정부는 환율 개혁에 대해 여러 차례 협상을 실행하였다. 미국 측은 반복적으로 단일 환율의 긍정적인 영향, 미국이 제공할 도움, 환율 개혁에 관련된 조치들을 강조하였다. 한국 정부는 특별 원조를 위해 딜론 각서에 따라 환율 개혁을 실시하기 시작하였다.

1961년 1월 1일부터 1000:1의 환율을 실시하며 미국이 1300:1의 환율을 요구하였다. 그리고 딜론 각서에 의해 한미 경제 기술 원조 협정을 체결하였다. 환율 개혁과 새로운 협정의 체결이 주권 침해, 자립 문제, 경제 발전에 대한 쟁점을 일으켰다. 게다가 물가 상승 억제 정책이 실현되었음에도 불구하고 환율 현실화, 공공요금의 인상으로 인해 물가가 계속 상승했을 뿐만 아니라 실업 문제도 심해졌다.

장면 정부의 환율 ‘현실화’ 개혁은 무리했다고 볼 수 있는데, 이 환율 개혁을 평가하려면 개혁의 목적(초점)과 개혁의 폭에 대한 검토부터 해야 된다. 먼저 개혁의 목적부터 살펴보자면, 상술한 바와 같이 미국 국무부가 단일 환율 제도의 도입을 서둘렀던 근본적인 원인은 미 의회를 고려한 것이었다. 예산권을 쥐고 있는 의회는 재정 지출을 줄이고자 했고, 한국은 대표적 원조 낭비와 부정부패 사례 중 하나였다. 이에 미국 국무부가 한국도 달라지고 있다는 것을 보여주고 싶어하여 급하게 환율 현실화 정책을 요구하였다. 즉, 미국 측은 내부적 원인으로 한국의 환율 현실화를 요구하였으며, 한국의 경제, 정치 상황에 대한 고려가 부족하였다. 이것이 환율 개혁의 한계점으로 남게 된다.

이러한 내용으로 말미암아 보면, 환율 현실화가 미국이 일방적으로 추진한 개혁이라는 주장에는 무리가 있어 보인다. 장면 정부는 국민들의 염원을 잘 이해하고 경제 제일주의와 계획 있는 자유 경제를 내세웠기 때문에 환율 개혁도 필요하다고 믿었다. 또한 장면은 경제적 질서의 ‘정상화’를 강조하면서 환율 현실화를 정상화의 일환으로 간주하였다. 그러나 이런 민주당 정권의 경제 정책들은 단순히 경제를 위한 정책이 아니었으며, 미국 정부와 장면 정부 모두 한국의 경제 발전과 개발을 최우선 순위에 놓고 환율 개혁을 추진한 것이 아니었다.

민주당 정부가 원했던 환율 개혁과 미국 정부가 원했던 환율 현실화에 공통점이 있었지만 개혁 폭에 대한 생각이 달랐다. 이승만 정부가 외환 수입의 극대화를 위해 저환율 제도를 채택하였는데, 이런 비현실적 저환율 제도하에서 형성된 경제 구조는 쉽게 바뀌지 않았다. 특히 외환

수입의 주요 공급원인 원조에 적용된 환율을 대폭 조정한다면 국내 경제에 거대한 부정적 영향을 미치기 마련이다. 이런 측면에서 과도 정부가 제시한 복수 환율 제도는 더욱 합리적이었다. 그럼에도 불구하고 경제 개발에 필요한 소요 자금을 위해 장면 정부는 현실적 단일 환율 제도를 받아들였다. 1950년대의 경험에 따르면 고정 환율의 유지가 아주 어려운 것이지만 미국 측은 변동성에 관심이 없었고 단일 환율 제도만 원하였다. 그러나 단일 환율을 뒷받침하는 제도에 대해 충분히 고민하지 않았다. 게다가 ‘현실화’ 그 자체가 불합리적 표현으로 보인다. 미국 정부는 자신의 목적을 위해 기존의 공정 환율과 거대한 차이가 나는 환율을 ‘현실적 환율’이라고 부르면서 이를 모든 거래에 적용시켰다. 그러나 당시의 경제 체계에서 1300:1의 환율은 무리하다는 것을 볼 수 있다. 이런 환율의 대폭적인 변화로 인해 야기된 실업 문제의 심화, 물가의 상승, 주권 침해 등의 쟁점으로 국민의 불만이 많아졌고, 민주당 정부는 국민들의 신뢰를 잃었다. 또한 외환 보유가 부족한 상황에서 고환율 정책을 통해 외환 수급을 일치하게 조정할 가능성이 없었다. 한국 국내의 경제 기초 건설이 완비되지 않은 경우에 환율에 대한 조정으로 수출을 추진하기가 어렵다고 생각한.

그러나 장면 정부의 현실화 개혁이 미래의 환율 제도에 긍정적인 영향을 미쳤다. 박정희 정부의 경제 정책 성공은 1960년대 장면 정부의 환율 현실화의 영향을 받았다는 주장이 있다. 1964-1965년의 환율 개혁은 미국의 충분한 준비 과정을 거쳐 진행되었다. 1963년부터 경제학자들이 연구를 통해 단일 변동 환율 제도를 진행해야 한다는

결론을 내렸다. 그뿐만 아니라 IMF의 stand-by 협정도 적극적으로 추진하였다. 외환 임시 특별 관세, 매상 집중제, 외환 공급제 등 환율 제도를 뒷받침할 제도들도 정비되었다. 그때의 환율 개혁은 한국 경제 발전의 안정과 발전을 목표로 진행됐기 때문에 성공할 수 있는 것이었다.

본 연구는 장면 정부의 환율 현실화 개혁에 대해서 살펴보려고 하였고, 이제까지 집중적으로 이루어지지 않았던 한미 양국 환율 현실화 개혁에 대한 협상 과정에 초점을 맞추어 이에 대해 연구하였다는 점에서 의의를 지닌다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 한미 양국의 협상 과정을 연구할 때 주로 미국 측의 자료를 참고하고 연구를 진행하였다. 한국 국내의 자료를 더 참고한다면 협상 과정과 한국의 입장을 더욱 전면적으로 파악할 수 있는 것 같다. 둘째, 이승만 정부, 장면 정부, 박정희 정부의 환율 정책에 대한 비교가 없다는 점이 좀 아깝다. 셋째, 장면 정부의 환율 현실화 개혁은 경제에 어떤 영향을 미치는지를 언급했지만 구체적으로 살펴보지 않다. 향후 연구에서는 이와 같은 부분을 보완하여 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

1. 정진아. 장면 정권의 경제 정책 구상과 경제개발5개년계획.
한국사연구,(176), 317-357., 2017
2. 경제 개발 5개년 계획. 한국사연구, (176), 317-357.
3. 오진석. 제2공화국의 ‘현실화’ 경제 정책 추진과 비관론의 형성. 2019
4. 한국사연구, (185), 249-296
5. 김기승. 민주당 정권의 경제 정책과 장면. 한국사학보, (7), 251-278. 1999
6. 박鎮希. 민주당정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발5개년계획. 國史館論叢,
(84), 243-290. 1999
7. 이휘현. 1960년대 초반 미국의 대외원조 정책 조정과 대한 원조의
‘정상화’. 한국문화, (92), 295-331, 2020
8. 류상윤. 1961년 환율개혁의 경과와 의의., 史叢 (92), 83-110. 2017
9. 김미경. 이승만 정부의 재정위기와 환율정책 논쟁(1953-1960): 재정
사회학적 10. 해석. 아세아연구, 62(4), 99-132. 2019
11. 최주철. "환율 현실화에 대한 일비판 - 원화가치의 저평가가 의미하는 것."
농업경제연구 3 (1960): 44.
13. 류상윤(2019). 이승만 정부 환율 정책의 변용. 역사와 경제, (110), 345-
374.
14. 涂照彦, 「臺灣の外資依存型工業化方向」 アジア研究 22(4), 1976. 류상윤,

- 「이승만 정부의 환율 정책 재론: 안정화 프로그램과 “영구” 환율」 *경제 사학* 53, 2012.
16. 박태균, *원형과 변용*, 서울대학교출판부, 2007.
17. 최상오, 「1950~1960년대 중반 무역·외환 정책의 형성과 전환: 수출 정책을 중심으로」 1950~1960년대 한국형 발전 모델의 원형과 그 변용 과정, *한울*, 2005.
18. 한국무역협회, *무역연감 1960*, 한국무역협회, 1960.
19. 한국무역협회, *무역연감 1961*, 한국무역협회, 1961.
20. 한국은행, *연차보고서 1961*, 한국은행, 1962.
21. 금보운, 「1950년대 후반 세계개혁과 미국 조세고문단의 활동」 『역사와 현 실』 105(2017), 75~112쪽.
22. 김낙년, 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」 『경제사학』 27 (1999), 115~150쪽.
23. 도널드 스텐 맥도날드, 『한미 관계 20년사(1945~1965년): 해방에서 자립까지』. 한국역사연구회 1950년대 반 역(도서출판 한울, 2001).
24. 류상윤, 「이승만 정부의 환율정책 재론: 안정화 프로그램과 “영구” 환율」 『경제사학』, 53(2012), 115~141쪽.
25. 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 창작과 비평사, 2006.
26. 배영목, 「우리나라 통화개혁의 비교 연구」, 『경제학연구』. 제58집

제1호 (2010), 113-141쪽.

27. 이대근, 『해방후·1950년대의 경제』 (삼성경제연구소, 2002).

28. 이영훈 외, 『한국의 유가증권 100년사』 (증권예탁결제원, 2005).

29. 김기승, 「민주당 정권의 경제 정책과 장면」, 한국사학보 제7호(1999).

30. 김기승, 「제2공화국의 경제 개발계획에 관한 연구 - 군사정부의 경제 개발계획과의 비교를 중심으로-」, 한국민족운동사연구 30(2002).

31. 김기승, 「4월 혁명과 한국의 민족주의」, 史叢 71(2010).

32. 김보영, 「4월 민중항쟁 시기의 남북협상론」, 4·19와 남북관계, 서울, 민연, 2001.

33. 김수진, 「제2공화국의 정당과 정당정치」, 제2공화국과 한국민주주의, 서울, 나남, 1996.

34. 김지형, 「4·19 직후 민족자주통일협의회 조직화 과정」, 역사와 현실 21(1996). 35. 김지형, 「4월 민중항쟁 직후 민족자주통일협의회 노선과 활동」, 4·19와 남북관계, 36. 서울, 2001, 민연.

37. 박진희, 「민주당정권의 ‘경제 제일주의’와 경제 개발5개년계획」, 국사관논총

38. 84(1999). 박찬호, 「4월 민중항쟁과 민족민주운동의 성장」, 한국현대사2, 서울, 풀빛, 1991.

39. 이상록, 사상계에 나타난 자유민주주의론 연구, 한양대학교 박사학위논문,

2010. 이현진, 제1공화국기 미국의 대한경제 원조 정책 연구, 이화여자대학교
박사학위논문, 2005.
40. 정병준, 金龍中の 생애와 통일. 독립 운동, 역사문제연구 12(2004).
41. 정진아, 제1공화국기(1948~1960) 이승만 정권의 경제 정책으로 연구-
국가 주도의 산업화 정책과 경제 개발계획을 중심으로-, 연세대학교
박사학위논문, 2007.
42. 허 은, 「미국의 헤게모니와 분단국가 자율성의 결절점: 민족주의」,
한국민족운동사 연구 46(2007).
43. 홍석률. 정창현, 「4월 민중항쟁 연구의 쟁점과 과제」, 4·19와 남북관계,
서울, 민연, 2001.
44. 후지이 다케시, 4·19/5.16시기 반공체제 재편과 그 논리, 역사문제연구25
(2011).
45. National Security Council Report, 1957.01.14, U.S. Efforts to Secure the
Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission From Korea;
The Question of the Introduction of Advanced Weapons Into Korea, Foreign
Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea
46. Memorandum of Discussion at the 326th Meeting of the National
Security Council, Washington, June 13, 1957, U.S. Efforts to Secure the
Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea;

The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

47. Memorandum on the Substance of Discussion at a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting Washington, February 28, 1958, January 1958-November 1959, U.S. Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958-1960. Volume XVIII. Japan; Korea

48. Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Under Secretary of State (Herter), March 4, 1957, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea; The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

49. Memorandum of Discussion at the 311th Meeting of the National Security Council, Washington, January 31, 1957, U.S. Efforts to Secure the Withdrawal of the Neutral Nations Supervisory Commission from Korea; The Question of the Introduction of Advanced Weapons into Korea, Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXIII. Part 2. Korea

50. National Security Council Report, NSC5907, July 1, 1959, January 1958-

November 1959, U.S. Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume XVIII.

Japan; Korea

National Security Council Report, NSC 6018, November 28, 1960, November 1959–December 1960, the Political Crisis of April 1960, Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume XVIII. Japan; Korea

51. Memorandum from the Under Secretary of State's Operations

Coordinator (Richards) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), June 25, 1958, January 1958–November 1959, U.S.

Interest in the Military Security of the Republic of Korea, Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume XVIII. Japan; Korea

52. Executive Order 10893"; "President's Memorandum of November

8.1960: Coordination and Supervision of U.S. Activities Abroad

53. Reform of Korean Exchange System– Discussion of Issues, June 3,

1960, RG469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry #478, Box No.9, FE/K: Finance (1961) Exchange Rate.

54. Aide Memoire: Reform of the Eastern Operations, July 28, 1960, RG469, Office of the Far Eastern Operations. Korea Division, Entry #478, Box No.9, FE/K: Finance (1960) Exchange Rate.

55. Farewell visit of Ambassador McConaughy to Minister CHU; Discussion of Exchange Rate Revision, Aug. 26 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec
56. Comments on Aide Memoire Dated July 28, 1960 "Reform of Korean Exchange System" and Draft State Telegram Dated August 11, "Reform of Korean Exchange System", Aug.17, RG 469, Office of the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry # 478, Box No. 9, FE/K: Finance(1960) Exchange Rate
57. Memorandum from Sheppard to FitzGerald, Aug. 23, 1960; Korea - Finance
- Currency - Exchange, 1960; Korea Subject Files 1953-1961; Office of Far Eastern Operations; Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, Record Group 469.
58. Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea, Decimal File 895B.00/10-660; General Records of the Department of the State, Record Group 59.
- Farewell visit of Ambassador McConaughy to Minister CHU; Discussion of Exchange Rate Revision, Aug. 26 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified

General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec

59. Ye-young CHUN, government of the Bank of Korea Avery F. Peterson, Deputy Assistant Secretary for Far Eastern Economic Affairs, September 23, 1960, RG84, Korea Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No.22, 501. 51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

60. Meeting of Korean and U.S. Officials to Discuss Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, Oct. 12 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

61. 10.13 Meeting of Korean and U.S. Officials to Discuss Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, Oct. 13 RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CGR 56-63, Box No. 22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

62. Memorandum of Conversation, Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960 Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963; Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, Record Group 84.

63. Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960.

64. Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963; Records of the Foreign

65. Service Posts of the Department of State, Record Group 84. American Embassy, Seoul to Department of State, Washington, Embtel No. 809, sent on Jan. 7, 1961, 501.51 Exchange - Rates of Exchanges, 1961; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963.

66. Korean Exchange Rate, December 15, 1960, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry: CRG 56-63, Box No.22, 501.51: Exchange, Rates of Exchange, 1960, April-Dec.

67. Department of State, Washington to American Embassy, Seoul, Deptel No. 382, sent on Oct. 25, 1960; 500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952-1963; Records of the Foreign

68. Service Posts of the Department of State, Record Group 84. American

Embassy, Seoul to Department of State, Washington, Embtel No. 809, sent on Jan. 7, 1961, 501.51 Exchange – Rates of Exchanges, 1961; Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1952–1963.

69. ROKG Economic Reform Program in Relation to Dillon Letter, December 2, 1960, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1960, Entry CRG 56–63, Box 21, 500: Aid Program

70. Exchange Reform, January 12, 1960, RG84, 84.2 Records of Diplomatic Posts, 1788–1962, Korea, Seoul Embassy, Entry 2846A, Classified General Records, 1962, Box 28, 500 Aid Program–ROK

71. Korean Exchange Reform and Related Economic Measures, January 14, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56–63, Box 29, 515.51: Exchange–Rates of Exchange, 1961

72. Unites States Comments upon ROKG Exchange Rate Proposals, January 20, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56–63, Box 29, 515.51: Exchange–Rates of Exchange, 1961

73. Timing of ROKG Exchange Reform, January 1, 1961, RG84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry CGR 56–63, Box 29, 515.51: Exchange–Rates of Exchange, 1961

74. Status of the Korean Exchange Reform, May 15, 1961, RG469, Office of

the Far Eastern Operations, Korea Division, Entry#478, Box No.2, FE/K:

Military Budget Support-1958; INF-2(General)Briefing Material

국사편찬위원회: <http://www.history.go.kr>

국사편찬위원회 전자사료관<http://archive.history.go.kr>

동방미디어주식회사 <http://snu.koreaa2z.com/viewer.php?seq=92#5492>