

06

한국전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략

■ 박태균

서울대학교 국제대학원 조교수

서울대학교 국사학과 졸업

서울대학교 문학박사

주요 논저

『한국전쟁』(2005)

『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』(2006)

『원형과 변형: 한국경제개발계획의 기원』(2007) 등

Contents

- 1 머리말
- 2 이승만 정부의 경제정책 방향
- 3 1954년과 1956년의 경제부흥계획
- 4 산업개발 3개년계획
- 5 경제부흥계획은 왜 실현되지 못했는가
- 6 맺음말

이 논문은 1950년대 이승만 정부하에서 입안되었던 경제부흥과 관련된 정책들의 내용을 알아보고, 이러한 계획들이 왜 실행될 수 없었는가에 대해서 살펴보았다. 1950년대에 입안된 대표적인 경제부흥 정책 들로는 크게 ‘한국경제부흥 5개년계획안(1954)’, ‘경제부흥 5개년계획 (1956)’, 그리고 ‘산업개발 3개년 계획(1958)’이 있었다. 이러한 일련의 정책들이 실행될 수 없었던 이유는 크게 세 가지로 나뉘볼 수 있는데, 우선 당시 이승만 정부 자체가 경제부흥을 위한 적절한 계획을 입안하고 실행할 수 있는 능력이 부재하였던 점을 들 수 있다. 예컨대 당시 입안되었던 정책들을 살펴보면 계획 자체가 현실성이 없는 것들이 대부분이었음을 알 수 있다. 둘째, 계획을 작성한 이승만 정부가 계획을 실행하기 위한 의지가 결여되어 있었던 점이다. 무엇보다 이승만 대통령 자신이 경제개발계획을 실행할 강력한 의지를 갖고 있지 않았다. 마지막으로 미국의 원조가 감축됨에 따라 계획 실행에 필요한 자금이 부족했다. 이와 같이 1950년대 국내외의 상황을 고려할 때 한국의 경제개발계획이 실행되지 못했던 것은 결국 이승만 정부의 능력과 의지, 그리고 미국의 원조정책이라는 세 요소가 서로 맞아떨어지지 않았기 때문이라고 할 수 있다.

주제어

이승만 정부, 경제부흥정책, 경제부흥 5개년계획, 산업개발 3개년 계획, 미국 원조

1. 머리말

지금까지 1950년대는 1960년대의 전사로서 다루어졌다. 전쟁 직후의 시기였던 만큼 ‘암흑’의 시대였고, 1960년대 이후의 ‘빛나는’ 경제성장에 대비되는 시기였다. 그러나 이러한 기존의 인식은 최근 다양한 연구에 의해 도전받고 있다. 특히 1950년대의 사회·경제 분야에 대한 연구는 1950년대에 대한 인식의 전환이 필요하다는 사실을 보여준다.¹⁾

이와 관련해서 가장 도발적인 연구는 새터화이트(David Satterwhite)의 연구다.²⁾ 그는 1961년 이후에 실행된 군사정부의 경제개발계획의 기원은 1950년대 이승만 정부의 계획에 있었으며, 군사정부는 단지 그 계획의 ‘서류가방’을 슬쩍했을 뿐이라는 것이다. 새터화이트의 연구는 이승만 정부뿐만 아니라 유엔 한국재건위원회(UNKRA)과 미국의 원조담당기

1) 박태균, 『원형과 변용』(서울: 서울대학교 출판부, 2007).

2) David Hunter Satterwhite, “The Politics of Economic Development ; Coup, State, and the Republic of Korea’s First Five-Year Economic Development Plan(1962~1966)”, PhD. Dissertation, University of Washington, 1994.

관에 의해서 경제성장을 위한 계획이 이미 1950년대에 입안되어 있었다는 것을 선구적으로 보여주었다는 것만으로도 충분한 의미를 갖는다.

그렇다면 문제는 1950년대를 통해 경제개발계획이 입안되었음에도 불구하고 왜 그러한 계획들이 실행되지 못했는가를 밝히는 것이다. 이와 관련해서 이미 1960년대부터 논의가 분분했다. 4·19혁명 이후 민주당 정부하에서 재무부장관을 역임했던 김영선은 이승만 정부시기에 입안했던 경제개발계획 자체에 문제가 있었다는 점을 지적했던 반면,³⁾ 경제평론가였던 김화성은 한국 정부 재정의 40% 이상을 뒷받침하고 있었던 미국의 원조의 성격 때문에 당시에 계획된 경제정책들이 모두 실패로 돌아갈 수밖에 없었다고 주장했다.⁴⁾ 1950년대 한국대사관에서 참사관으로 일했던 맥도널드(Donald S. Macdonald)는 주한미국대사였던 브릭스(Ellis O. Briggs)의 평가를 인용하면서, 모든 정책에 깊숙이 개입했던 이승만 대통령의 경제정책에 대한 생각에서 경제정책이 제대로 시행되지 못했던 원인을 찾고자 했다.⁵⁾

최근의 연구들 역시 당시의 평가와 마찬가지로 이승만 정부 시기의 경제정책이 제대로 실행되지 못했던 원인에 대해 서로 다른 두 가지 원인을 제시하고 있다. 하나는 이승만 정부의 정책 자체가 가격기구를 왜곡하고 있었고 정부의 규율능력이 떨어졌기 때문에 제대로 작동하지 못했다는 것이고,⁶⁾ 다른 하나는 당시 미국의 원조의 성격 자체가 경제개발계획

3) 김영선, “경제개발3개년계획안 분석”, 『사상계』 3월호(서울: 사상계사, 1960), pp.80-87.

4) 김화성, “수원태세와 그 방법의 반성”, 『사상계』 7월호(서울: 사상계사, 1961), pp.126-135.

5) Donald Stone Macdonald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance ; The Twenty Year Record*(San Francisco: Westview Press, 1992), p.158.

6) 김광석·웨스트팔(Larry Wsetphal), 『한국의 무역·외환정책』(서울: 한국개발연구원, 1976); 암스덴(Alice Amsden)(지), 이근달(역), 『아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화』(서울: 시사영어사, 1990); 김정주, “1950-1960년대 한국의 자본축적과 국가기구의 진면화 과정”, 공제욱

의 실행과 서로 배치될 수밖에 없었기 때문이라는 주장이다.⁷⁾

물론 이러한 연구들은 이승만 정부 시기의 경제정책을 구체적으로 분석함으로써 결론을 이끌어내기 보다는 1960년대와의 비교를 통해서 선형적으로 결론을 내렸다는 한계를 가진다. 이런 측면에서 본다면, 1950년대 적산불하와 기업정책에 관한 공제욱의 연구,⁸⁾ 2차 산업 정책에 초점을 맞춘 김동욱의 연구,⁹⁾ 그리고 환율 정책을 분석한 최상오의 논문¹⁰⁾은 1950년대 경제정책의 실상을 실증적으로 분석했다는 점에서 한 걸음 나아간 연구라고 할 수 있다.

본고에서는 1950년대 경제정책의 한 부분으로서 이승만 정부가 입안했던 경제개발계획을 분석하고자 한다. 경제개발계획은 비록 실행되지는 않았지만 당시의 상황을 고려한 이승만 정부의 정책 방향을 보여주는 것이기 때문에 이러한 경제계획에 대한 분석은 이승만 정부의 경제정책의 성격을 파악하는 데 단초가 될 수 있다. 이와 아울러 당시의 경제정책에 대한 미국의 입장을 살펴볼 것이다. 1954년부터 1960년까지 정부 재정 중 대충자금¹¹⁾이 차지하는 비중이 42.5%에 달했다는 점을 고려한다면,¹¹⁾

·조석곤(공편), 『1950-60년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정』(서울: 한울아카데미, 2005). 한편 최상오는 이승만 정부 시기의 복수 환율제도를 고려한다면, 가격시장의 왜곡을 통해서 당시 경제정책의 현실적 한계를 지적하는 것은 잘못되었다고 주장한다. 즉, 수출을 위한 환율은 공정 환율과 큰 차이가 났으며, 1965년에 비하여 오히려 높은 환율을 기록했다고 지적하고 있다. 최상오, “1950-1960년대 중반 무역·외환정책의 형성과 전환”, 공제욱·조석곤(공편)(2005), p.205.

7) Tae-Gyun Park, “Change in U.S. Policy Toward South Korea in the Early 1960s”, *Korean Studies* vol.23, 1999.

8) 공제욱, 『1950년대 한국 자본가 연구』(서울: 백산서당, 1993).

9) 김동욱, “1940-1950년대 한국의 인플레이션과 안정화 정책”, 연세대학교 경제학과 박사논문, 1995.

10) 최상오, “1950년대 외환제도와 환율정책에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 2001.

11) 김정주(2005), p.165, [표 4-3].

미 원조기관의 평가는 정책 실행의 가부를 결정하는 중요한 근거가 될 수 있기 때문이다.

2. 이승만 정부의 경제정책의 방향

1955년 3월 16일 주한미국 대사관은 미국 국무부에 다음과 같은 전문을 보냈다.

[주제: 합의의사록 하에서 한국의 정책에 대한 논평]

이 초안은 백두진 재무부장관에게 전달되지는 않았다. 그러나 이 초안은 한국 정부가 합의의사록의 실행에 적극적이지 않다는 점을 잘 보여준다. 한국 정부는 합의의사록 하에서의 정책에 반대되는, 그리고 국가의 경제적 부흥을 지연할 정책들을 실행하고 있다.

Horace H. Smith(경제참사관)

[문서 초안](이하 요약)

1. 정부의 재정 적자 문제에 있어서 한국 정부는 불성실한 자세를 보이고 있다.
2. 일본과의 교역 문제에서 한국 정부의 태도는 문제가 많다.
3. 한국 정부의 환율에 대한 정책이 잘못되어 있다.
4. 한국 정부는 합의의사록 합의를 제대로 이행하지 않음으로써 안정화 목표의 달성을 지연시키고 있다.
5. 불합리한 환율로 한국 정부의 예산이 줄어들도록 하고 있다.
6. 한국 정부의 환율 문제로 인한 실패는 우리의 계산에 의하면 엄청난 실수이다.
7. 한국 정부가 판매할 수 있는 FOA의 상품들에 대해서 적절한 시기에 적절한 환율로 판매하지 않고 있다. 미국 측의 입장에서는 1달러당 300환 정도가 적당한 환율이다. 어떤 경우에는 1달러 당 180환 이하로 판매되는 경우

도 있다. 결국 200억 환에 달해야 할 총액이 120억 환 밖에 되지 않는다. 안정화 계획에서 100억 환 정도의 손해를 보고 있다.

이상에서 언급한 실수들을 합하면 총 340억 환에 달한다. [...] 나는 이 문제에 대해서 더 이상 침묵을 지킬 수 없다.

C. Tyler Wood, UNC Economic Coordinator¹²⁾

이 문서는 당시 미국 원조 당국의 한국 정부에 대한 불만을 잘 보여준다. 이 문서에서 말하는 '한미합의의사록'은 1954년 11월 17일에 발효된 것으로 경제관련 조항들은 「부록 A: 효과적인 경제계획을 위한 조치」에서 규정하고 있다.¹³⁾ 「부록 A」의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째로 한국 정부의 이중환율을 인정하되, 미군의 환화 충당금을 위한 환율은 현실환율에 근접한 환율로 하며, 원조물자 역시 미군에 적용되는 환율과 비슷하게 유지함으로써 환화로 구성된 대충자금을 최대한으로 할 것, 둘째로 원조물자의 구매에 있어 최저가격을 제시한 곳에서 원조물자의 구매를 한국 정부가 동의할 것, 셋째로 한국이 보유한 외화의 사용 계획을 미국 대표들에게 제공할 것, 그리고 넷째로 한국 정부의 예산 균형과 인플레이션 억제 를 위해 노력할 것 등을 내용으로 했다.

이와 같이 '합의의사록'의 「부록 A」는 이승만 정부의 이중 환율제도를 인정하지만, 원조자금을 최대화할 수 있도록 환율을 적용할 것과 가장 싸게 원조물자를 구매할 수 있는 일본에서의 원조물자 구매를 인정할 것 등을 주요한 내용으로 하고 있다. 실제로 당시 이승만 정부는 [표 6-1]과 같이 다양한 환율 제도를 유지하고 있었으며, 1954년 12월 '한미합의의사록'에 의거해

12) 895b.00/3-1655, Decimal File 1955-1959, RG 59, NARA

13) '한미합의의사록'은 발효 후 1년이 지나지 않은 1955년 8월 15일 수정되었으며, 환율을 1달러 대 180환에서 500환으로 수정하는 것을 주요 내용으로 했다.

[표 6-1] 이승만 정부시기 환율제도

	협정환율			시장환율			
	공정환율	유엔군 환율	대총자금 환율	수출불환율		미본토불 환율	종교불 환율
				일본지역	기타지역		
1950.12.01	25	40	40			61	
1951.03.11 11.10	25	60	40			73	
	60	60	60			182	
1952.06. 12.15	60	60	60			163	
	60	60	60			238	
1953.06.01 12.15	60	180	60			332	
	180	180	180			387	
1954.06. 12.13	180	180	180	675	501	557	438
	180	426	180	809	780	711	654
1955.08.15	500	500	500	950	820	802	750
1956.	500	500	500	1,070	1,008	966	847
1957.	500	500	500	1,123	1,057	1,033	845
1958.	500	500	500	1,225	1,015	1,181	893
1959.	500	500	500	1,399	1,247	1,255	1,135
1960.01.20 02.23	500	500	650	1,641	1,320	1,320	1,190
	600	650	650	1,718	1,317	1,449	1,293

출처: 한국은행, 『조사월보』 15-1(1961.1.), 통계-p.31; 한국무역협회, 『무역연감』, 각년도 최상오(2005), p.198에서 재인용.

서 유엔군 환율을 공정환율의 두 배 이상으로 인상하였다.

그러나 ‘한미합의의사록’의 「부록 A」에서 합의한 것과는 달리 대총 자금 환율은 1954년 말까지 공정환율과 동일하게 유지하였으며, 이승만 대통령은 일본에서 구매한 원조물자에 대해 거부하는 입장을 보였다.

위의 표에서 인용한 문서는 대총자금의 운용 권한을 갖는 경제조정 관(Economic Coordinator)인 우드(C. Tyler Wood)가 쓴 것으로 이승만 정부가 미국과의 합의를 지키지 않는다는 점에 불만을 털어놓은 비망록이다.¹⁴⁾ 비록 이 문서가 백두진 재무부장관에게 전달되지는 않았지만,

한국에 있었던 미국의 원조 담당자들은 이승만 정부의 경제정책에 대해서 많은 불만을 갖고 있었다는 사실을 알 수 있다.

이승만 정부는 군사작전권을 유엔군에게 넘기면서까지 미국과 ‘합의의사록’을 체결했는데 왜 그 합의 사항들을 지키지 않았던 것일까? 과연 이승만 정부의 경제 정책 기조는 어떠한 것이었을까? 경제정책을 포함한 중요한 정책에 있어서 이승만 대통령이 절대적 영향력을 행사하고 있었던 1950년대의 상황을 고려한다면, 이승만 대통령 자신이 갖고 있었던 경제정책에 대한 방향을 살펴보는 것이 필요하다.

이승만 대통령은 1953년 12월 ‘경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약’이 체결된 직후 “합동경제위원회 협약 및 경제재건과 재정안정 등에 대하여”라는 글을 통해 경제정책에 대한 자신의 아이디어의 일단을 내비친다.¹⁵⁾ 우선 그는 고정 환율의 중요성을 강조했다.

이 중에 가장 중요한 것은 환산율을 180대 1로 영구히 변동 없게 만들기로 협약된 것이니, 이것은 우리 민중 전체가 경제공황을 면하는 첫 길로 알고 만행으로 역여 기뻐할 바이다. [……] 소위 해방 이후로는 처음되는 경사라 할 것이다.¹⁶⁾

이렇게 고정 환율을 강조한 것은 [표 6-2]에서 볼 수 있는 바와 같이 한국전쟁을 전후한 시기의 엄청난 인플레이션에도 불구하고 환화의 고

14) 이러한 대총자금은 1953년 12월에 체결된 ‘경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약(속칭 백-우드 협정)’을 바탕으로 하여 마련된 것이었다.

15) 『주보』 84호, 1953년 12월16일자.

16) 이승만 대통령은 1949년 일본이 재정안정계획(소위 닷지 라인) 이후 달러와 고정환율제를 유지하면서 한국전쟁 특수를 통해 경제재건을 이끌고 있다는 사실을 인식하면서 ‘경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약’으로 1달러 당 180환의 환율을 합의한 것이 중요하다는 점을 강조한 것으로 보인다. 이 협약의 내용을 해설한 『주보』 84호(1953년 12월 16일자)에서는 고정 환율이 ‘영구’하게 고정되었음을 강조하였다.

[표 6-2] 1945년부터 1966년까지 통화증가량

연도	통화량		연도	통화량	
	100만원	증가율(%)		100만원	증가율(%)
1945	11	-	1956	12,093	28
1946	25	128	1957	14,518	20
1947	50	100	1958	19,255	33
1948	70	40	1959	20,990	9
1949	121	72	1960	21,908	4
1950	283	134	1961	31,200	42.5
1951	730	160	1962	36,700	17.6
1952	1,433	96	1963	37,300	7.1
1953	3,032	112	1964	40,940	10.0
1954	5,803	91	1965	50,650	23.7
1955	9,352	61	1966	63,630	25.6

출처: 이한빈 외, 1969, 『한국행정의 역사적 분석 1948-1967』, 한국행정문제연구소, p.43에서 재인용.

[표 6-3] 국민저축과 해외저축의 구성비 단위(%)

	총투자	투자의 지립도	대외외존도			통계상 불일치
			소계	원조	차입	
1953	100.0	59.0	41.0	30.9	10.8	-
1954	100.0	54.8	45.2	36.2	9.0	-
1955	100.0	41.1	58.9	47.2	11.0	-
1956	100.0	-14.4	114.4	122.3	-7.9	-
1957	100.0	36.1	63.9	63.6	0.3	-
1958	100.0	38.4	61.6	69.8	-8.2	-
1959	100.0	36.5	63.5	67.0	-3.5	-
1960	100.0	14.5	78.3	82.3	-4.0	7.2
1961	100.0	29.2	65.2	69.5	-4.3	5.6

출처: 한국은행, 『경제통계연보』, 1969, pp.48-49.

평가를 통해 더 많은 원조를 받기를 원했기 때문이었다. [표 6-6]과 같이 총 투자에서 원조를 비롯한 대외원조도가 적게는 40%, 많게는 100%를 넘어가는 상황에서 더 많은 원조를 받는 것만이 유일하게 경제를 유지할 수 있는 길이라고 인식했던 것이다.

이승만 대통령은 “경제부흥은 민족번영의 유일한 길”이라는 담화를 통해서도 “이것을 작구 올리기 시작하면 모든 사람이 끝에는 말할 수 없는

곤란을 당하니 이것을 유지하는 것은 오직 우리 국민일동에 달린 것”이라고 하여, 1954년의 총 통화증가율이 91%나 뒀어도 불구하고, 환율의 유지가 가장 중요한 일이라는 점을 거듭 밝혔다.¹⁷⁾

둘째로 산업재건이었다. 이승만 대통령은 “합동경제위원회 협약 및 경제재건과 재정안정 등에 대하여”를 통해서 “각 공장을 세워 자금지족의 근원을 만드는 것”이 가장 중요한 과제라는 점을 제시하였다.

그러나 산업재건을 할 수 있는 자본을 마련하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 한국전쟁 직후의 혼란스런 상황 속에서 안정적인 세수를 마련하기가 어려웠기 때문에, [표 6-3]에서 보는 바와 같이 총투자의 50% 이상을 원조나 해외 차입에 의존하고 있었고, 1954년과 1955년의 경우 정부 예산의 44.6%와 22.4%를 대충자금을 통해 해결할 수밖에 없었다.¹⁸⁾

대충자금의 경우에도 그 사용이 용이하지 않았다. 사용 권한을 미 원조당국의 경제조정관이 장악하고 있었으며, 당시 미국의 대한정책이 ‘합의의사록’의 「부록 A」에서 규정하고 있는 바와 같이 인플레이션 억제를 가장 우선적인 과제로 삼고 있었기 때문이다. 이승만 대통령은 “합동경제위원회 협약 및 경제재건과 재정안정 등에 대하여”에서 유엔 한국재건위원단의 활동이 한국의 상황을 제대로 이해하지 못한 상태에서 이루어지고 있다고 비판하였으며, “경제부흥은 민족번영의 유일한 길”에서 대충자금 사용에 대한 미국의 정책에 대해 비난하였다.¹⁹⁾

17) 『주보』 90호, 1954년 1월 27일자.

18) 한국재정40년사편찬위원회 편, 『한국재정 40년사』(서울: 한국개발연구원, 1991) 제1권, 제2권.

19) 심지어 갈홍기 공보처장은 “FOA 거부행위로 한국재건사업은 침체”(『주보』 122호 1954년 9월 8일자)라는 담화를 통해 ‘경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약’의 내용을 정확히 숙지하지 못한 채 한국 정부가 미 행정부의 정책에 속했다고 주장하기도 했다.

결국 이승만 정부는 투자를 위한 자금을 ‘차체조달’하겠다고 선언했고, 산업재건을 위한 유일한 방법은 통화를 팽창시키는 방법밖에 없었다. 이에 따라 [표 6-2]에서 보는 바와 같이 1954년과 1955년 통화팽창률이 91%와 61%나 되었다. 여기에 더하여 국민저축의 기반이 마련되지 않은 상황에서 무차별적으로 발행한 산업금융채 및 산업부흥채는 인플레이션을 더욱 악화시켰다.²⁰⁾

이렇게 이승만 정부가 고정 환율과 새로운 산업투자를 위해 통화를 팽창시키는 과정은 ‘합의의사록’의 「부록 A」의 합의 사항과는 서로 모순되는 상황을 만들어낸다는 것이 우드 경제조정관의 판단이었다. 그럼에도 불구하고 이승만 정부는 경제재건을 위한 산업투자의 확대를 계속 추진하였다. 산업은행의 설치는 그 대표적인 방법이었다.

이승만 정부는 1953년 법률 제302호로 “국민경제의 안정과 산업부흥의 발전을 촉진하기 위한 중요산업자금을 융자 관리함을 목적”(산업은행법 제1조)으로 산업은행을 설립하였다.²¹⁾ 산업은행은 정부의 단독출자에 의한 공법인으로서 업무와 회계 등 모든 결정과 제반 감독을 정부가 전담하였다. 산업은행은 투자 자금을 마련하기 위하여 정부보유자금의 차입, 정부자금에 의한 장기융자, 산업금융채의 발행, 채권에 대한 정부보증 및 공과금의 면제 등 여러 가지 보호조성책을 마련하였으며, 단기운전자금의 대출과 거래처로부터의 요구불예금의 수입도 가능하게 하였다. 그러나 산업은행은 통화팽창에 의한 정부자금조달이 장단기 자금

20) 황병준, “제2차 경제개발5개년 계획의 기본지침”, 서울대학교 상과대학 한국경제연구소, 『경제발전과 경제계획: 한국경제의 안정과 성장』(서울: 서울대학교 상과대학 한국경제연구소, 1964), pp. 76-90; 김대환, “1950년대 한국의 공업화”, 『1950년대의 인식』(서울: 한길사, 1981), p. 171.

21) 한국일보 (편), 『세계회고 8』(서울: 한국일보사, 1981), pp. 70-72; 김대환(1981), p. 195.

의 주요 공급원이 되었기 때문에 인플레이션을 유발하는 주요 원인을 제공하였다.²²⁾

그렇다면 이승만 정부가 한국 정부 재정의 든든한 버팀목이었던 미국의 원조 당국과 마찰을 빚어가면서까지 추진하고자 했던 산업부흥정책의 내용은 무엇이었을까? 인플레이션을 막는 방법의 하나가 통화팽창을 막는 것이라면, 다른 하나는 산업재건을 통해 공급을 늘리는 것인데, 만약 이승만 정부의 재건 정책이 후자의 방향으로 진행되었다면 미국의 반인플레이션 정책과 합치할 수도 있었던 것은 아니었을까?

3. 1954년과 1956년의 경제부흥계획

[표 6-4]는 전후부터 1956년 이전에 발표된 이승만 정부의 경제개발계획의 현황을 보여준다. 물론 1949년에도 계획은 있었지만, 산업부흥을 위한 계획은 아니었다. 1949년의 ‘5개년 물동계획’은 산업개발이나 재건계획과 함께 부족한 물자의 공급 문제를 중요하게 다룬 계획으로 당시 미국의 경제원조처(ECA)의 원조 계획이 준비되는 시기에 입안되었다.²³⁾ 1954년 계획은 군사원조와 경제원조를 결정하기 위한 이승만과 아이젠하워의 워싱턴회담을 앞두고 급조된 계획이었다. 타스카 보고서(Taska Report)와 네이산 보고서(Nathan Report)는 미국과 유엔이 전쟁 복구와

22) 이한빈 외, 『한국행정의 역사적 분석 1948-1967』(서울: 한국행정문제연구소, 1969), p. 181. 초기에는 산업은행의 대부분의 자금이 수리 자금으로 이용되었다고 한다. 그러나 정부의 지나친 개입에 대한 비판 여론이 많았고(『조선일보』 1954년 1월 25일자 사설), 1957년에는 산업은행 자금의 일부가 정치자금으로 사용된 사건에 휘말리기도 했다.

23) 이대근, 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』(서울: 까치, 1987), p. 55.

[표 6-4] 1954~1956년 주요 경제개발계획

계획명	입안기관(자)	기간	성장률	비고
한국경제부흥 5개년계획안(1954)			-	- 이승만의 방침을 앞두고 급조됨 - 국내자본의 육성강화를 강조
4개년종합계획 (일명 타스카 보고서, 1953)	헨리 타스카 (미대통령 특사)	1954 ~1957	-	- 미국의 대한원조 계획을 결정하기 위해 입안됨 - 투자의 중점은 농업, 광업
한국경제재건계획 (일명 네이산 보고서, 1954)	네이산사절단 (UNKRA 계획)	1954 ~1958	5.0%	- 농업 중심의 계획 - 목표연도에 국민총생산에서 제조공업이 차지하는 비율이 14% - 균축을 주장
부흥5개년계획(1956)	부흥부	1957 ~1961	10.0%	- 미국무장관 방한으로 3일 만에 입안 - 미국의 원조액을 기준으로 입안 - 시설투자 중 사회간접자본에 56.3%, 제조업에 23.2% 투자를 목표

출처:

- (1) 타스카 계획: "타스카보고서의 내용 - 대한경제계획의 기초", 『주보』 73호
- (2) 1954년 계획: 기획처, "87년도 한국경제부흥계획-총액 6억2천8백만불", 『주보』 78호.
- (3) 네이산 계획: 『네이산 보고서』
- (4) 1956년 계획: "부흥부 5개년계획 성안", 1956년 2월 29일자; "부흥부 5개년계획 수정: 이대통령 관 계장관에 분부", 1956년 3월 11일자; "부흥 신5개년계획성안", 1956년 2월 29일자; "부흥5개년계획의 전모", 1956년 3월 20일자 (이상 『한국일보』); "부흥5개년계획의 재편", 1956년 6월 21일자; "15억불 로 수정: 5개년 부흥계획안 재검토", 1956년 6월 18일자; "연간 3억5천만불 계상: 재편성될 5개년 부흥 계획", 1956년 6월19일자 (이상 『경향신문』); "Transmittal of Draft ROK 5-Year Plan", 895,00-FIVE Year/3-756, Decimal File 1955-1959.

경제 재건을 위해 만든 계획이었다. 이들 보고서는 미국과 유엔의 대한 원조를 효율적으로 사용하기 위하여 입안되었지만, 실행되지는 못하였다.²⁴⁾

(1) 1954년과 1956년 계획

전후 첫 번째 발표된 경제개발을 위한 계획은 1954년 7월에 입안된 '한국 경제부흥 5개년계획안'이었다. 이 안은 덜레스(John F. Dulles) 국무부

24) Satterwhite(1994); Park(1999).

장관의 방한을 앞두고 급조된 원조신청용이었으며, 이승만 대통령의 미국 방문시 미국 정부의 원조기관에 제출되었다.²⁵⁾ '한국경제부흥 5개년 계획안'은 '자립경제'를 지향하기 위하여 생산설비의 복구와 원자재의 도입을 강조하였으며, '국내자본의 육성강화'와 '국민경제의 기간산업의 재건'을 목표로 하였다.²⁶⁾

그러나 현재로서는 계획안을 찾을 수 없기 때문에 계획안의 내용이 합리적인 계산과 조정을 통해서 나타난 것이 아니라 급조된 것이라는 비판 외에는 그 구체적인 내용을 알 수 없다.²⁷⁾ 따라서 1953년과 1954년에 걸쳐 기획처와 상공부, 그리고 국무총리의 담화를 통해 발표된 내용을 통해 그 내용을 추적해 볼 수밖에 없다.

기획처는 1953년 12월 "87년도 한국경제부흥계획: 총액 6억2천8백만불"(『주보』 78호)을 발표하였다. 이 계획은 경제 재건보다는 전후 복구에 우선순위를 두고 있었다. 이 계획에서 나타나는 복구의 순위는 아래와 같다.

- A. 토지개혁, 미국장구복구, 어선건조, 병원복구, 방역연구소 복구, 사회복지 시설, 철도신설, 철도복구용품, 차량 및 동 용품, 목호항탄 운반시설, 역 창고, 전차, 통신시설복구, 하역시설, 향만준첩시설, 도로교량, 자동차수리 공장 확충, 어항시설, 발전시설복구, 정부건물복구.
- B. 산림, 제방공장 복구, 통조림공장 복구, 서울대 의대(보건 후생), 문교시설, 수송선, 부산항 개수비, 선박수리장, 이수(理水), 도시계획, 발전시설 확충, 송배전 및 발전소 복구, 방송시설복구.
- C. 농지조사연구비, 철도호텔 복구.

25) 이한빈 외(1969), p.409.

26) 한국산업은행조사부, 『한국산업은행 10년사』(서울: 한국산업은행, 1955), pp.61-63.

27) 이한빈 외(1969), p.409.

위의 복구 순위를 보면 단순히 복구만을 목적으로 한 것은 아니라 광범위한 산업 시설의 건설을 위한 계획도 포함하고 있었다는 사실을 알 수 있다. 이 계획은 광공업 관련 복구 계획과 함께 발표되었으며, 건설 순위는 아래와 같다.

- A. 연초 공장 복구, 염전 개발, 비료공장 신설, 면방직 시설 복구, 모방직 시설 확충, 시멘트 공장 신설 및 확충, 판초자 공장 신설, 권련지 공장 신설, 조폐지 공장 신설, 일반제지 공장 개수, 자동차 타이어 공장 증설, 제강 공장 복구, 소규모 공업시설 복구, 화약 공장 복구, 탄광 복구, 기계제작소 신설
- B. 자동차 타이어 공장 복구, 조선 기계제작소 복구, 도정 공장 복구, 통신기계 제작 공장 복구, 기타 광산 복구, 동양화학 공장 복구, 자동차 수리 공장 확충
- C. 기계공구 공장, 스텔트 공장 복구, 연와 공장 복구, 인쇄 공장 복구, 셀룰로이드 공장 복구, 제분 공장 복구, 오토바이 제작 공장 신설, 고무 공장 복구, 피혁 공장 복구

주목해야 하는 부분은 ‘복구’가 아니라 ‘신설’과 관련된 부분이다. 순위와 관계없이 ‘신설’로 되어 있는 분야는 비료 공장, 판초자 공장, 권련지 공장, 조폐지 공장, 기계 제작소, 오토바이 제작 공장 등이다.

그러나 이 이상의 뚜렷한 내용이 제시되지 않았고 1954년에 가서야 상공부 장관과 국무총리가 잇달아 새로운 부흥계획을 내 놓았다. 상공부 장관이 발표한 “새해의 상공시책”에서는 방직, 비료, 시멘트, 판초자 공장과 함께 철강공업의 건설을 목표로 하였으며, 백두진 국무총리가 1954년 2월 발표한 “87년도 시정방침”에서도 철강공업이 주요 부흥 사업 목표로 제시되었다.²⁸⁾

기획처는 1954년 2월 “신년도 예산 설명(상, 중, 하)”를 통해 ‘경제부흥과 관련되는 일체의 사업을 각 부처의 일반회계소관으로부터 분리하여 별도로 경제부흥특별회계를 신설’한다고 발표했다.²⁹⁾ 이와 동시에 1954년 하반기부터의 부흥예산 편성안을 발표했다. 이 편성안에 따르면 전체 부흥 예산 중 산업시설 부분에서 광공업에 5,470만 달러를 배정함으로써 농림부문의 3.5배에 달하는 비율을 차지했다. 그러나 주요 사업 내에는 상공부장관과 국무총리가 제시했던 철강분야는 빠지고, 전력, 비료, 시멘트, 유리사업의 개발이 전략 투자 분야로 설정되었다.³⁰⁾

이상과 같이 1953년 말에서부터 1954년 초에 이르기까지 기획처와 상공부, 그리고 국무총리의 담화를 통해 나타난 내용을 종합해 보면, 전제 복구에 우선순위를 두었지만, 아울러 철강산업과 비료공장, 그리고 기계제작소 등의 기간산업 건설이 경제부흥의 주요 방안으로 제시되었다. 그리고 이 내용이 ‘한국경제부흥 5개년계획안’의 주요 내용을 구성했을 것으로 보인다. 그러나 앞의 방안들에서 나타나듯이 정부의 각 부처에서 발표한 내용들이 서로 상이하며, 구체적으로 어떻게 건설한다는 내용이 나타나지 않았다는 점을 고려하면, ‘한국경제부흥 5개년계획안’이 ‘원조

28) 『주보』 87호 1954년 1월 6일자; 『주보』 93호, 1954년 2월 17일자.
 29) 『주보』 94호, 1954년 2월 24일자; 『주보』 95호, 3월 3일자; 『주보』 96호 3월 10일자.
 30) 기획처의 1955회계연도 예산안 발표에서 주목되는 점은 ‘관리경제체제를 탈각하고 합리적 경제주의를 관철할 자유경제체제를 점차 확립한다는 내용이 포함되어 있다는 점이다. 또한 시장에 바탕을 둔 가격제도를 신속히 지향하며 복수환율제를 가급적 빠른 시일 내에 단일화시킨다는 점도 강조하고 있다. 아울러 국내 자본의 축적을 위해 농지개혁 시 발급했던 지가증권을 동원하는 방안도 제시하고 있다. 앞에서 주장하고 있는 자유경제체제의 확립과 관련된 내용은 1954년 후반기에 이루어진 헌법의 경제조항 개정과 관련이 깊은 것으로 보인다. “헌법개정의 제의”, 『주보』 90호, 1954년 1월 27일자 참조.
 그러나 국내자본 축적을 위한 지가증권의 동원 방안은 현실성이 없는 방안이었다. 지가증권은 한국전쟁 기간 중의 엄청난 인플레이션으로 인해 이미 그 가치를 상실하였으며, 전쟁 당시의 특수상황으로 인해 일부 브로커들에게 집중적으로 흘러들어갔을 것으로 추정되고 있다.

를 신청하기 위하여 급조'되었다는 평가는 적절한 것이었다고 판단된다. 이승만 정부의 경제개발계획은 1956년 다시 한 번 작성되었다.

(2) 1956년의 경제부흥 5개년계획

1956년 3월 딜레스 미 국무장관의 방한을 앞두고 부흥부는 5개년 부흥계획을 입안하였다. 이 계획은 처음 입안될 때부터 “미 당국에의 강력 반영이 주목적”이라는 사실이 공개적으로 천명되었다.³¹⁾ 계획의 입안이 어떠한 과정을 거쳤는가에 대해서는 구체적으로 알려지지 않았지만, 당시 신문 보도에 의하면 3일이라는 짧은 기간 동안 입안되었음을 알 수 있다.³²⁾

딜레스가 방한하기 직전에 계획안을 보고받은 이승만 대통령은 관계 장관을 통해 부분 수정을 지시하였고,³³⁾ 하루의 수정기간을 거쳐 3월 17일 내한하여 17시간 동안 국내에 체류한 딜레스 장관에게 제출되었다.³⁴⁾ 계획의 전체 내용은 딜레스 장관에게 제출한 직후인 3월 19일 발표되었다.³⁵⁾ 시기적으로 볼 때 1956년 5월에 예정되어 있는 정·부통령 선거를 고려했을 가능성도 추측할 수 있다.

계획 입안의 목적이 경제원조에 대한 한국 측의 입장을 전달하기 위한 것이었던 만큼 계획은 미국의 원조를 전제로 하여 구성되었다. 총 23억

달러의 외원(外援)을 사용하고, 10억 달러는 시설재에 13억 달러는 소비재에 사용하는 것이 계획의 골자였다.³⁶⁾ 시설투자 계획은 발전, 교통통신, 주택, 치수도로 등 사회간접자본의 복구와 확충에 56.3%, 제조업에 2억 3,200만 달러(전체 시설재 투자 중 23.2%), 철강산업에 1.7%, 선박공업에 3.5%로 구성되어 있다.

목표년도(1961년)의 수출계획은 광산물 3,800만 달러, 수산물 7,300만 달러, 미곡 4,500만 달러로 1차 상품만으로 구성되었고, 수입은 유류(油類) 2,200만 달러, 석탄 825만 달러, 원사(原綿) 1,823만 달러, 비료 1,240만 달러로 책정되었다.³⁷⁾ 시설재의 투자는 선박공업을 제외하고는 대외수출보다는 국내의 사회간접자본의 확충과 수입대체산업에 치중되어 있었다.

동년 5월 15일 정·부통령 선거가 끝난 이후 선거 결과를 둘러싼 정치적 논의가 가라앉자 부흥5개년계획에 대한 비판이 나오기 시작하였다. 비판의 초점은 계획의 입안이 졸속으로 이루어졌다는 것이었다. 즉 “동 계획목표가 ‘덜’ 장관의 내한을 계기로 하여 아무런 구체적인 기초 자료도 없이 한국 정부에서 일방적으로 작성된 가공적(架空的)인 수치에 불과하였던 것”이라는 비판이 제기되었던 것이다.³⁸⁾

실제 1956년의 부흥부의 계획은 농업증산5개년계획(1955), 축산부흥3개년계획(1953), 공업부문 부흥재건계획(1954), 전원개발5개년계획(1954) 등을 종합한 계획이었다.³⁹⁾ 미국이 이 계획안의 승인을 거부하

31) “부흥 신3개년계획 성안: 초년도에 5억불”, 『한국일보』 1956년 2월 29일자.

32) 『한국일보』 1956년 2월 29일자 기사에 의하면 2월 26일 이래 부흥부에서 작성에 들어가 “28일에 이르러 試案이 作成完了”라고 되어 있다. “부흥부 5개년계획 성안”, 『한국일보』 1956년 2월 29일자.

33) “부흥부 5개년계획 수정: 이대통령 관계장관에 분부”, 『한국일보』 1956년 3월 11일자.

34) “덜장관 오늘 입경”, 1956년 3월 17일자; “덜 장관 17시간체류”, 1956년 3월 18일자 (이상 『한국일보』).

35) “부흥5개년계획의 진모”, 『한국일보』 1956년 3월 20일자.

36) “부흥 신5개년계획성안”, 『한국일보』 1956년 2월 29일자.

37) “부흥5개년계획의 진모: 23억불을 계상, 미측에게 수교코 발표”, 『한국일보』 1956년 3월 20일자.

38) “부흥5개년계획의 재편”, 『경향신문』 1956년 6월 21일자.

39) 이한빈 외(1969), p. 410.

자 정부 내에서 계획을 수정해야 한다는 논의가 나오면서 공개적인 비판이 제기된 것이었다.

동년 6월 중순에 이르러 계획안은 외원을 5년간 17억 달러 가량 사용하는 방안으로 수정되었다.⁴⁰⁾ 계획안이 수정된 이후에도 이 계획이 “어떤 구체적인 기초자료에 입각해서 그 실행성을 전제로 하여 작성된 것이 아니었고 다른 외교적인 흥정을 위한 제안으로서 꾸며졌다는 것은 재론할 여지조차 없는 것”이라는 비판이 다시 제기되었다.⁴¹⁾ 실제로 정부는 수정안이 발표된 이후 계획의 실행을 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다.

미국 측에서 기간산업에 대한 투자의 조건으로 제시하였던 ‘에바스코’ 회사와의 협상 결렬은 이승만 정부가 이 계획에 대해 실행 의지가 없었음을 잘 보여주는 예였다. 미국 측 경제조정관은 신임할 수 있는 외국회사와의 기술협정을 체결해야 기간산업 건설이 가능하다는 것을 강조하면서 1955년 10월부터 에바스코 회사와 기술원조협정을 체결할 것을 종용하였다. 1956년 1월 9일 회사관계자들이 내한하였지만, 건설될 공장의 주도권과 수수료 문제로 인하여 협상은 결렬되었고, 수력발전과 제2비료공장 건설 문제는 공전을 계속하였다.⁴²⁾

물론 부흥5개년계획의 실시와 관련하여 가장 중요한 점은 미국의 승인여부였다. 계획의 목적 자체가 미국과 경제원조와 관련한 협의를 하기 위한 것이었기 때문에 계획의 실행 역시 미국의 원조가 뒷받침되지

40) 처음에는 15억 달러를 사용하는 안으로 발표하였지만, 연간 3억 5천만 달러, 총 17억 달러를 사용하는 안으로 다시 수정되었다. “15억불로 수정: 5개년 부흥계획안 재검토”, 『경향신문』 1956년 6월 18일자; “연간 3억5천만불 계상: 재편성될 5개년 부흥계획”, 『경향신문』 1956년 6월 19일자.

41) “장기부흥계획수립과 실행성”, 『경향신문』 1956년 9월 14일자.

42) “‘에바스코’ 협정결렬과 기간산업건설”, 『경향신문』 1956년 7월 19일자.

않고서는 불가능한 것이었다. 한국에 있었던 미국 관리들은 계획 자체의 내용에 대해서도 ‘통합된 전략이라기보다는 많은 구매리스트’를 보여주는 것이라고 혹평하였다.⁴³⁾ 또한 미국은 이 계획이 이전의 계획과 마찬가지로 실제 부흥을 위한 계획이라기보다는 더 많은 경제 원조를 받기 위한 수단으로 평가하였다.⁴⁴⁾ 특히 3월 덜레스에게 전달된 계획안에 상정된 외원의 양이 과다하다는 비판이 제기되자마자 부흥부가 곧바로 외원의 양을 축소하여 수정된 계획안을 제출하였다는 점 때문에, 미국은 계획의 실질적 목적이 한국 경제의 부흥 자체에 있지 않다고 판단하였다.⁴⁵⁾

계획안의 내용을 떠나서 이 계획에서 나타나는 미국의 경제원조 액수는 당시의 상황을 감안할 때 비현실적이었다. 1954년 이후 미국의 대한 원조 추이를 살펴보면 23억 달러를 책정한 원안은 물론이고 17억 달러를 책정한 수정안 역시 비현실적이었음을 잘 알 수 있다. 대한 원조가 정점에 이르렀던 1957년 총액이 약 3억 8,290만 달러였다. 이것은 전체 액수의 반 이상을 차지하는 순수한 군사원조 액수를 포함한 것이었다.⁴⁶⁾

그나마 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 행정부의 대한(對韓)정책에 의해서 1958년부터 원조가 삭감되기 시작하였고 1959년에는 1957년 대비 60%에도 미치지 않는 2억 2,220만 달러가 지원되었다.⁴⁷⁾

43) Macdonald(1992), pp.270-271.

44) “Transmittal of Draft ROK 5-Year Plan”, 895.00-FIVE Year/3-756, Decimal File 1955-1959.

45) “Comments on the ROK Five-Year Plan”, 895B.00-Five Year/3-756, Decimal File; “Revisions made in ROK 5-Year Plan Document”, 895B.00-Five Year/3-2856, Decimal File. 한국의 장관들은 미 대사관의 직원들에게 계획을 수정하는 데에는 시간이 얼마 걸리지 않는다고 말하였으며, 이 사실은 국무부에 그대로 보고되었다. “2/4분기 한국경제 조사”, 895B.00/10-1556, Decimal File.

46) 전국경제인연합회 (편), 『한국경제정책 30년사』(서울: 사회사상사, 1976), p.546.

47) 박태균(2007), p.40.

아울러 고려해야 할 점은 1950년대의 원조가 제 때에 도착하지 않았다는 점이다. 1954년부터 1956년까지 도입되어야 할 AID의 원조액수는 약 5억 5,400만 달러였음에도 불구하고 실제로 이 기간 중에 도착한 액수는 시설재 1억 6,624만 달러, 원자재 3억 1,717만 달러, 도합 4억 8,341만 달러에 불과하였다.⁴⁸⁾

미국은 1956년 후반기 이후 더 이상 부흥5개년계획에 대해 언급하지 않았고, 재정안정계획의 수립에 논의의 초점을 맞추었다. 특히 1956년의 정·부통령 선거를 거치면서 조성된 인플레이션은 한국 정부의 공식 환율과 현실적인 환율 사이의 격차를 더욱 크게 하였기 때문에 미국은 안정화 대책에 보다 많은 관심을 쏟았고, 부흥부의 계획은 자연스럽게 폐기되었다.

4. 산업개발 3개년계획

1956년 계획이 국내 여론과 미국의 비판을 받으면서 폐기되었지만, 경제개발계획의 필요성은 계속 제기되었다. 한미합동경제위원회는 1956년 9월 7개년 부흥계획을 입안할 것을 합의하였다.⁴⁹⁾ 1954년과 1956년의 계획, 그리고 다른 나라의 경제개발계획을 고려할 때 경제개발계획은 5년을 단위로 하는 것이 일반적인 추세였는데, 왜 1956년의 시점에서 7년을 단위로 계획을 입안하고자 하였는지는 분명치 않다. 1957년을 기점으로 한다면 7개년 계획은 1963년에 완료되는 것인데, 1963년은 당시

48) “사역팔천여만불 원조물자 도착액”, 「경향신문」 1956년 10월 14일자.

49) “합정위, 7개년부흥계획 책정, 57년도를 기점”, 「경향신문」 1956년 9월 6일자.

헌법에 의거할 때 1964년의 정·부통령 선거를 앞둔 해였다. 1957년 2월 부흥부에서 5개년계획안을 재조정할 것이라는 발표가 있었지만,⁵⁰⁾ 1959년 입안된 산업개발위원회의 경제개발 3개년계획은 전체 7개년 계획의 1차분으로 1956년 한미합동경제위원회의 합의를 반영한 것으로 추측된다.

합동경제위원회는 1957년 5월 6일 1인당 국민소득 300달러를 목표로 하는 ‘경제부흥 장기계획’을 수립할 것과 입안과정에서 미국의 고문단을 초빙할 것에 합의하였다.⁵¹⁾ 1957년 7월부터 경제개발을 위한 ‘산업발전본부’ 창설안이 합동경제위원회 측에 의해서 발표되었고,⁵²⁾ 동년 5월과 8월 정부는 ‘종합경제계획위원회’와 ‘경제개발위원회’의 설치를 적극적으로 고려하였다.⁵³⁾ 1957년 말 ‘장기경제개발위원회’라는 이름으로 발표되었던⁵⁴⁾ 경제개발계획 입안을 위한 조직은 1958년 4월 1일 ‘산업개발위원회’라는 이름으로 발족하였다.

산업개발 3개년계획은 입안과정에서 이전의 계획과 비교해 볼 때 상대적으로 철저한 준비과정을 거쳤다.⁵⁵⁾ 부흥부는 송정범 기획국장, 우윤희 조사과장의 주도로 『부흥백서』를 발간하고 이를 통해 계획입안을 위한 통계적 기초를 닦았다. 3개년 계획은 전문적인 경제학자, 경제관

50) “부흥5개년계획안 수립: 원조사업 전면재검토”, 「경향신문」 1957년 2월 3일자.

51) 「경향신문」 1957년 5월 7일자. 1인당 국민소득을 기준으로 계획을 작성하고자 했던 것은 1957년이 처음이며 기준을 1938년의 1인당 국민소득 103달러로 책정하였다.

52) “산업발전본부 창설: OEC 제안”, 「경향신문」 1957년 7월 25일자.

53) “종합경제계획위원회의 구상”, 「경향신문」 1957년 5월 13일자; “경제개발위를 설치: 대통령령으로 추진”, 「경향신문」 1957년 8월 25일자.

54) “장기경제개발위 내월중 발족”, 「경향신문」 1957년 12월 29일자.

55) 산업개발위원회의 설치는 1958년 6월부터 시작되어 위원회 설치를 위한 자금을 마련하고 미국 측과의 협의를 거쳐 이루어졌다. “경제개발분위 설치기초”, 「경향신문」 1958년 6월 12일자; “경제개발위 설치안 구체화: 정책입안이 목적”, 「경향신문」 1958년 6월 16일자.

료, 그리고 미국의 지원에 의한 외국인 고문들의 부분적 참여가 이루어 놓은 작품이었다.⁵⁶⁾

내용적으로 볼 때 산업개발위원회의 3개년계획은 1950년대 한국 내의 경제전문가들 사이에서 유행하였던 경제개발론을 그대로 옮겨놓은 작품이었다.⁵⁷⁾ 산업개발위원회의 위원장이었던 주원은 한국의 계획에 “깔끔하게(neatly)” 적합한 계획이론이 없다고 주장하였지만,⁵⁸⁾ 계획안의 내용에는 다양한 이론이 도입되었다. 케인즈(Keynes)이론의 영향으로 고용 문제가 계획의 중심적인 내용이 되었으며, 해러드 - 도마(Harrod - Domar) 모델도 이용되었다.⁵⁹⁾ 3개년 계획안에는 미국 경제의 성장과 고용계획과 관련이 있는 “콜름 모델(Colm model)”도 이용되었다.⁶⁰⁾

투자전략과 산업구조의 개편 방향은 너시(Ragner Nurkse)의 균형 성장론과 구조주의의 영향으로 수입대체산업화 전략이 주요 내용을 이루었다. 2차 산업에서 화학, 제철, 기계, 질소비료 공장의 건설이 주요한 내용이었던 점은 이를 잘 보여준다. 주원에 의하면 2차 산업의 구성비율을 높이는 것을 장기적인 목표로 하였지만, 3개년 계획은 첫 단계에서 농업분야, 특히 쌀과 보리의 증산에 중점을 두고 있었다.⁶¹⁾ “경제개발3개

56) 산업개발위원회, “산업개발위원회 제25차 전체위원회회의록: 경제개발3개년계획안심의”, 12월 24일 오전 10시 20분, 재정경제부도서관 소장, 1959c.

57) 박태균(2007), pp.27-86.

58) Combined Economic Board, “Minutes”, February 1, 1960, RG 469 USOM Korea, CEB Meetings Minutes, 60-1, 1960, Box 1, NARA.

59) 산업개발위원회의 회의록에는 계획의 심의과정에서 해러드-도마 모델과 관련된 논의가 나타나고 있다. 산업개발위원회(1959c).

60) 콜름 모델은 노동자의 고용 문제와 노동생산성 문제를 중심으로 한 방법이다. Charles Wolf, Jr., “Economic Planning in Korea”, *Korean Affairs* 3-2(1964.7.), pp.229-230; Irma Adelman, *Practical approaches to Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan*(Baltimore: Johns Hopkins Press, 1969) pp.25-26; “경제계획의 주역들”, 『경우』 1987년 4월호.

년계획시안”의 기본방침은 다음과 같다.⁶²⁾

① 아직도 한국의 생산력의 거점은 제1차 산업에 있다는 결론하에서 농업발전 전에 제일차적인 중점을 두고 있으며, 식량의 해외의존도를 경감하여 농산물의 수급균형을 실현할 것을 지향한다.

② 중소기업의 육성발전을 피하여 생활필수품의 자급을 기한다. [……] 자본집약적 투자가 필요할 것이지만 경제성장의 기반을 조성시키고자 하는 현 단계의 요청에 비추어 그것은 중점적으로 전기, 기계금속, 화학공업 등 일부의 기간산업에 한정하고 중소기업에 대한 노동집약적 투자를 고려하였다. 공업화의 초기에 있어서는 농촌부흥에 의한 구매력의 증강과 중소기업의 발전은 생산과 소비를 서로 확약함으로써 국내시장을 육성, 수호하는 유일한 길이라고 본다.

③ [……] 수입대체산업과 더불어 수출산업을 육성하여 국제수지를 개선코자 한다.⁶³⁾

3개년계획에서 한 가지 주목되는 점은 민간부문을 계획의 중심으로 상정하고 있다는 점이다. 즉 “이 계획에 있어서 정부는 자유경제원칙을 존중하여 민간기업 활동을 최대한으로 조성하는 방침을 견지”한다고 밝히면서 “경제실현을 위하여 직접적인 통제수단은 조금도 고려하지 않고 정부와 민간의 밀접한 협동으로써 계획 작성을 추진시킬 작정”이라고 하여 정부의 통제를 최소화하는 방안을 원칙으로 하였다.⁶⁴⁾

61) “Enclosure 1”, Combined Economic Board, “Minutes”, February 1, 1960, RG 469 USOM Korea, CEB Meetings Minutes, 60-1, 1960, Box 1, NARA.

62) 산업개발위원회, “경제개발3개년계획시안”, 4292년 1월, 재정경제부도서관 소장, 1959a.

63) 산업개발위원회에서 발표한 시안 이외에 3개년계획의 개략적인 내용은 “연간성장률 50%: 장기개발계획 끝 국무회의 상정”, 『경향신문』 1959년 2월 28일자; “국민총생산 2할증: 경제개발 3개년계획 성안”, 『경향신문』 1959년 3월 1일자; “연간성장률은 5%: 경제개발3개년계획안을 발표”, 『동아일보』 1959년 5월 10일자 참조.

64) “민주적인 경제계획의 실천 역량은 궁극에 있어서 민간기업의 왕성한 활동에 있다는 점은

1958년부터 이 계획의 입안에 직접적으로 참여했던 사람들은 산업개발위원회의 위원장 주원을 비롯하여 박동양, 황병준, 안림, 이면사 등 산업개발위원회의 위원과, 고승제, 주석균, 김용갑, 신태환, 부완혁, 김상겸, 이창렬 등 산업개발위원회의 고문들이었다.⁶⁵⁾ 고승제, 황병준, 이면사, 부완혁은 자유시장형 경제개발론을 주장하는 입장이었고, 안림, 이창렬은 국가 주도의 경제개발에 동조적인 경제학자였다.⁶⁶⁾ 따라서 산업개발위원회의 경제계획은 이 두 계열의 입장을 반영한 것이었지만, 자유시장형 경제개발론의 내용이 더 강조되었다.⁶⁷⁾

투자내용상으로 볼 때 3개년 계획은 수입대체 산업의 육성에 중점을 두고 있었다. 투자계획에서 비료, 시멘트, 펄프, 기계산업 등에 중심이 두어졌다. 또한 농업분야의 재건과 개발에도 상당한 비중을 두었다.⁶⁸⁾ 농업분야에 대한 투자는 쌀 수출과 농촌의 소득증대를 통한 수요창출이라는 면에서 강조되었다. 연평균 성장률을 5.2%로 잡았고, 1958년 이후 미국의 원조 감소가 어느 정도 고려되었다. 이것은 연평균 성장률 10%와

있어서는 안 될 것이다”, 산업개발위원회(1959a). 이 방안에 대한 종합 검토에서 이면사는 금융정책에 대한 통제를 최소화해야 한다고 주장하였다. 산업개발위원회, “경제개발3개년 계획시안에 관한 종합검토”, 4월 17일, 1959b, pp. 43-44.

65) 산업개발위원회, 『제2차 산업개발위원회의록』 4291년 9월 18일, 자10시 지12시, 재정경제부도서관 소장, 1958.

66) 대체로 이창렬, 주석균 등이 산업개발위원회의 회의에서 제기한 문제는 유통구조의 문제, 정치구조의 문제 등 지도받는 자본주의적 입장의 견해였다. 산업개발위원회(1959c), pp. 8-13.

67) 『한국일보』는 3개년계획안이 ‘민간자본축적을 촉진’하고 ‘정부재정지출을 억제’하는 데 초점이 있다고 분석하였다. “국무회의 통과된 경제개발3개년계획안 골자”, 1960년 4월 16일, 17일자.

68) 수입대체산업과 농업부문을 강조하고 있는 점은 네이산 보고서의 내용과도 유사한 것이다. 다른 점은 네이산 보고서가 쌀 수출의 중요성을 좀 더 강조했다는 점이다. Satterwhite(1994). 당시 쌀은 일본에 수출할 수 있는 몇 안 되는 중요한 품목이었으며, 실제로 1950년대 중반 쌀 자급이 이루어지지 않은 상태에서 일본으로의 쌀 수출이 부분적으로 실행되기도 했다.

함께 미국의 원조를 오히려 증가할 것으로 산정했던 1956년의 경제부흥 5개년계획과는 차이를 갖는 것이었다.

산업개발 3개년계획안에 대해서는 미국보다는 국내에서 광범위한 비판이 이루어졌다. 3개년계획안은 1958년부터 1960년 사이의 정치적 격동기에 입안, 심의가 이루어졌기 때문에 미국은 이 계획안에 대해 고려할 여유가 없었던 것으로 보인다.⁶⁹⁾

국내에서의 비판은 먼저 산업개발위원회 자체 회의에서 이루어졌다. 산업개발위원회의 위원들은 이 계획이 각 부서 간의 협의가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 시안이 나왔으며, 산업개발위원회 자체의 심의과정에서 중공업 부문이 과도하게 설정되었다고 비판하였다.⁷⁰⁾ 또한 4·19혁명을 전후하여 산업개발위원회의 3개년계획안에 대한 비판이 공론화되었다.

광범위한 비판에도 불구하고, 산업개발 3개년계획은 이전의 계획에 비하여 상대적으로 현실적인 내용을 갖추고 있었다. 당시의 상황을 이전보다는 객관적으로 판단하고 있으며, 보다 많은 전문가들이 모여 오랜 기간 동안 논의한 후에 입안된 것이다. 그러나 ‘산업개발 3개년계획’은 1961년 초 발표된 직후에 일어난 4·19혁명과 함께 실행도 해보지 못한 채 사라지고 말았다.

물론 4·19혁명 이후의 민주당 정부에서 경제개발을 위한 계획안을 작성할 때 이 계획의 입안에 참가했던 전문가들이 다시 참여했고, 이 방안

69) 1958년 이후 한·미 간의 경제협약은 환율문제에 집중되었다. 1955년에 합의된 한·미 간의 환율규정은 물가가 1955년을 기준으로 25% 이상 상승할 경우 환율을 개정하도록 하였는데, 미국 측은 1959년 말 이후 물가상승률을 감안하여 환율의 인상을 적극적으로 요구하였고, 한국 측은 선거를 앞둔 상황에서 환율의 인상이 가져올 여파를 고려하여 선거 이후 환율인상을 고집하였다. 결국 미국 측의 입장이 관철되어 1960년 1월 650환 대 1달러로 환율이 인상되었다.

70) 산업개발위원회(1959b).

을 검토했을 것이기 때문에 완전히 사라졌다고 할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고, 1959년 초에 발표된 시안을 다시 1960년 정·부통령 선거를 앞둔 상황에서 정치적 목적을 위해 급조하도록 했던 이승만 정부의 조치는 산업개발 3개년계획의 내용과는 관계없이 그 실행을 어렵게 하는 결정적인 걸림돌이 되었을 것이다.

5. 경제부흥계획은 왜 실행되지 못했는가?

이상과 같이 이승만 정부 시기 경제부흥을 위한 계획들이 입안되었음에도 불구하고, 왜 이런 계획들은 실행되지 못했을까? 여기에서 몇 가지 가설을 갖고 점검해 볼 필요가 있다. 첫째로 계획 자체에 결함이 있었는가의 여부이고, 둘째로 계획을 작성한 이승만 정부가 그것을 실행할 적극적인 의지가 있었는가의 문제이며, 셋째로 계획의 내용이나 성격과 관계없이 부족한 내자를 대신한 외자를 공급해야 하는 미국의 한국에 대한 원조계획이 경제개발계획을 가능하게 했는가의 문제다.

먼저 계획의 내용의 현실성 자체에 대해 검토해 보자. 사실 앞에서 언급한 바와 같이 1954년과 1956년의 계획은 급조된 계획이었으며, 그 내용 자체가 많이 알려져 있지 않았고, 계획의 완성도 면에서도 산업개발 3개년계획안이 더 완성도가 높기 때문에 여기에서는 산업개발 3개년계획안에 초점을 맞추도록 하겠다. 특히 이 계획안에 대한 국내 전문가들의 비판을 통해 계획의 내용을 살펴보겠다.

산업개발 3개년계획안에 대한 내용적 평가로 가장 주목되는 것은

민주당 신파이자 민주당 정부하에서 재무부 장관을 역임한 김영선의 비판이었다. 그는 4·19혁명 직전 환율, 금리, 과세율, 노임, 국가정책 등의 현실화가 경제계획의 전제가 되어야 한다고 주장하면서 3개년계획은 비민주적인 과정을 통해 이루어진 ‘경제논문’에 불과하다고 비판하였다.

현재와 같은 거대한 국방비 부담을 계속하면서 경제건설을 꾀한다는 것은 거의 불가능할 것이라 함은 국민의 상식이다. [……] 미국 수출도 대일 미국 시장의 개척을 전제로 할 것인 바 이는 대일 외교정상화와 긴밀한 관련이 있을 것인데 이에 대한 국책의 결정이 없이 미국 수출을 강화한다는 것은 탁상공론적 호도가 아닐까 생각한다. [……] 그 안에 제시된 구체적 정책에 이르러서는 제3등급의 상식에 불과하다. 그렇다면 이 계획안은 실무층의 의견을 도외시키고 이론과 통계를 중심으로 극소수 경제학도가 작성한 경제논문에 불과한 것으로밖에 보지 않을 수 없다. 특히 우리나라 경제현실에 있어 절대적 비중을 차지하고 있는 외원과 외채문제를 비교적 소홀히 취급하고 선진국가의 경제계획에서나 찾아 볼 수 있는 계획목적을 나열하고 특수사정을 거의 무시한 보편적 정책방법의 채택은 우리나라 아닌 다른 나라의 경제계획을 읽고 있는 것과 같은 감을 주고 있다. [……] 그러므로 이 계획의 입안자들은 학리적 통계유희와 선진국가의 모방에 급급하여 국내에 있는 전문가의 의견과 실무담당자의 견해를 소홀히 했다는 비난을 면할 수 없을 것이다.⁷¹⁾

여기에서 먼저 주목되는 것은 계획 자체가 비현실적이라는 사실이다. 즉 과대한 국방비를 유지하면서 경제건설을 위한 투자비를 마련하기 어려울 뿐만 아니라 이승만 정부가 일본에서 생산한 원조물자의 도입을 반대하면서 대일 교역 단절까지 선언하는 상황에서 쌀 수출을 주요한

71) 김영선(1960).

목표로 설정하는 것에 대한 비판이다. 또한 학자들이 많이 참여하였기 때문에 그 내용에 있어서도 한국적 현실보다는 외국의 이론과 계획을 더 참조하였다고 비판하고 있다. 김영선은 또한 각종 사업을 나열하는 것이 아니라 중요순위를 책정하는 방식의 불균형성장론의 도입이 필요하다는 점을 제시하고, 계획을 실시할 기구의 개혁과 공무원사회의 개혁이 또 다른 중요한 문제임을 지적하였다.

1960년 5월 15일에는 농업문제연구소, 대한상공회의소 등 단체와 무역계 인사, 언론계 인사들이 참여한 가운데 3개년계획에 대한 공청회가 열렸다.⁷²⁾ 여기에서 제기된 문제는 3개년계획안에 동력자원의 문제가 중요하게 고려되지 않았다는 점이다. 즉 전력을 비롯한 동력자원의 문제가 해결되지 않으면 당시의 상황에서 산업시설을 만들거나 가동하는 것이 불가능하다는 것이다. 또한 고용 문제의 해결이라는 사회적으로 가장 중요한 현안 역시 3개년계획에서 고려되지 않았다는 비판이 제기되었다.

전체적으로 볼 때 산업개발 3개년계획으로 대표되는 이승만 정부의 계획은 비현실적이었다고 할 수 있다. 무엇보다도 철강산업을 비롯한 수입대체를 위한 기간산업의 건설에 우선순위를 두고 있었다는 것은 이 계획이 비현실적이었다는 사실을 잘 보여준다. 수입대체산업화와 중공업 중심의 기간산업 건설에 대한 계획은 본고의 2절에서 살펴본 바와 같이 이승만 대통령의 경제정책에 대한 생각과 궤를 같이 하고 있는 것이었다.⁷³⁾

72) “경제계획안 비판”, 『경향신문』 1960년 5월 13일자.

73) Jung-en Woo, *Race to the Swift* (New York: Columbia University Press, 1991), pp. 52-53; Stephan Haggard, Byun-Kook Kim and Chung-In Moon, “The Transition to Export-led

그런데 저개발국의 경제부흥에 보수적인 아이젠하워 행정부에 비하여 경제개발계획을 적극적으로 지원하겠다고 했던 케네디 행정부에서도 5·16쿠데타 이후 군사정부의 기간산업 건설을 비판하면서 이에 대한 지원을 거부했다는 사실을 고려한다면,⁷⁴⁾ 외자를 통한 중공업 중심의 기간산업 건설 계획은 전혀 실현 가능성이 없는 것이었다.

게다가 경제부흥을 위한 제반 제도적 뒷받침이 이루어지지 않은 상황이었다는 점 역시 고려되어야 한다. 통계자료를 확보할 수 있는 기관이 없었기 때문에 치밀한 계획을 만드는 것이 불가능했으며, 금융기관과 주식시장이 취약한 상황에서 국내 자본을 동원하는 것 역시 어려웠다. 정부 기구도 경제계획을 전체적으로 추진할 수 있는 기구가 부흥부 산하에 설치됨으로써 경제관련 부처들 간의 이해관계를 조율하면서 추진할 수 없는 한계를 갖고 있었다.

중공업 분야의 기간산업을 중심으로 한 부흥 계획이 실패하면서 중점적인 투자가 이루어진 소위 삼백산업을 중심으로 한 수입대체산업도 여러 가지 문제를 안고 있었다. 삼백산업은 원소모자로 원료를 충당하였고, 환율로 인한 특혜를 챙기기 위해서라도 더 많은 원소모자를 배정받아야 했고 따라서 무리하게 시설을 확장할 수밖에 없었다. 결국 무리한 확장은 소비재 공업부문에서의 시설 과잉의 문제에 부딪히게 되었다.⁷⁵⁾ 1950

Growth in South Korea: 1954-66”, *The Journal of Asian Studies* 50-4, 1991, pp. 90-93. 물론 이승만 정부가 수입대체 산업화만을 주장했는가에는 이견이 있을 수 있다. 수입대체 산업화 전략을 중심으로 추진했다는 주장에는 1950년대에 발전된 산업분야가 섬유, 비료, 화학 등 주로 국내 수요를 대상으로 한 산업들이었다는 사실과 함께 환화의 과대평가가 중요한 근거로 제시되었다. 위의 [표 6-1]과 최상오의 연구에서 나타나는 바와 같이 이승만 정부 시기의 이종환을 안에는 수출을 위한 환율이 별도로 규정되어 있었으며, 1960년대와 비교해 볼 때 오히려 비교우위의 성격과 갖고 있었다. 또한 1958년 초 국무회의의 경제관련 논의를 보면 ‘국제시장 개척’에 대한 관심을 적지 않게 보이고 있었다는 사실을 알 수 있다.

74) 박태균(2007), p. 340.

년대 후반의 경제 침체는 이 문제와 깊은 연관을 갖고 있다.

그렇다면 이승만 정부는 이 계획들을 실행할 적극적 의지를 갖고 있었는가? 1954년과 1956년의 계획이 미국의 원조를 더 받기 위한 계획이었다는 점을 고려한다면, 이승만 정부의 실행 의지와 관련된 문제는 산업개발 3개년계획안의 실시와 관련된 태도를 살펴보면 쉽게 결론에 다다를 수 있다.

3개년 계획안의 첫 번째 초안이 나온 것은 1959년 1월이었고 계획의 시작은 1960년으로 상정되었다. 계획에 대한 심의는 정치적인 현안들로 인하여 국무회의에서 고려되지 못하였다. 국무회의의 속기록은 1958년 말의 24보안과동에서부터 「경향신문」 폐간 사건, 태풍 사라에 의한 피해에 이르기까지 1959년 1년 간 정치·사회적인 문제들로 가득 차 있다. 경제적인 현안과 관련해서는 환율과 일본과의 무역 문제만이 집중적으로 언급되고 있을 뿐이다.

단지 1960년의 정·부통령 선거를 앞두고 정부에서는 시급하게 계획안을 심의할 것을 부흥부에 종용하였다. 산업개발위원회의 위원들은 졸속적인 심의에 대해서 불만을 털어 놓았고, 산업개발위원회의 위원장과 부흥부 장관은 정부의 요구에 의한 졸속 심의가 불가피한 상황이라는 점을 감안해 달라는 양해를 구할 수밖에 없었다.⁷⁵⁾ 결국 산업개발 3개년 계획안은 경제개발의 문제가 본격적으로 선거에 이용되기 시작한 첫 번째 사례가 되었다.

이와 관련된 또 하나의 문제는 경제정책을 포함한 모든 정책에 대해 강력한 권한을 갖고 있었던 이승만 대통령이 경제부흥을 위한 계획을

75) 김정주(2005), pp.171-172.

76) 산업개발위원회(1959c).

실행할 강력한 의지를 갖고 있었는가이다. 결론부터 말하자면, 이승만 대통령 자신이 경제개발계획을 실행할 강력한 의지가 없었던 것으로 판단된다. 이승만 대통령은 경제계획이라는 단어 자체에 거부감을 가지고 있었으며, 모든 관심은 환화의 과대평가를 통해 안정적으로 정부를 유지할 수 있는 보다 많은 외화의 획득에 있었던 것으로 보인다.

따라서 이승만 대통령이 고정 환율과 환화의 과대평가를 고집했던 것은 수입대체산업화를 위한 경제정책이었다기보다는 더 많은 원조를 받아내기 위한 것이 일차적인 목적이었던 것으로 생각된다. 그는 달러의 확보 문제를 정권의 존립의 문제로 생각하고 있었다고 할 만큼 달러 사용의 통제 문제를 중요시하였다.⁷⁷⁾ 아울러 이승만 정부가 당시 가장 큰 지대 효과를 누리고 있었던 원조의 분배권을 장악하고 있었기 때문에 더 많은 원조를 얻어낸다는 것은 행정부의 안정적 운영에 필수적인 조건이기도 했다.⁷⁸⁾ 따라서 환율 및 원조와 관련된 문제는 이승만 대통령이 직접 관장했다고 한다.⁷⁹⁾

1950년대 후반 미국이 군대의 감축에 따른 비용을 경제개발 비용으로 전환할 것을 제안했을 때 이 문제에 대한 해답이 더 잘 드러난다. 미국은 한국에 대한 원조비용을 줄이기 위하여 주한미군의 감축과 함께 미국의 원조로 운영되는 한국군의 규모 감축을 가장 중요한 목표로 삼았다. 이승만 대통령의 반대에 부딪힐 것을 예상한 미국은 감축으로 남는 비용을 산업재건 비용으로 사용하겠다고 했으나 이승만 대통령은 이를 거부

77) 많은 경제관리들이 1950년대를 회고하면서 해외 출장을 위한 외화 교환의 문제가 당시 가장 어려운 점이라고 회고하였다. 『국무회의』를 보면 거의 매회 환율과 직접 관련된 통화팽창 문제와 물가인상 문제를 이승만은 직접 지시하거나 보고받았다.

78) 김정주(2005), p.168.

79) 송인상, 『성장과 부흥』(서울: 21세기북스, 1994), pp.149-150.

했다. 그에게 있어서 경제개발은 정치·군사적 문제보다 후순위의 문제였던 것이다.⁸⁰⁾ 오히려 그는 한국군의 사단을 늘리겠다고 주장하였다.⁸¹⁾

자료로서 유추할 수 있는 사실은 이승만 대통령이 미국의 동북아시아 정책에서 일본의 역할을 한국이 대신 맡기를 원했다는 점이다. 이 점은 오키나와의 일본 반환에 대한 비판에서도 잘 나타나지만, 앞에서 본 바와 같이 일본과 같은 고정 환율을 미국에게 강력하게 요구했다는 점에서도 잘 드러난다. 반일 이데올로기를 통치 이데올로기로 이용하였던 이승만 대통령은 일본에서 원조물자의 구매뿐만 아니라 외국인 자본의 투자에 대해서도 부정적인 입장을 가지고 있었다.⁸²⁾

그러나 문제는 이승만 대통령이 원한다고 해서 미국이 대외정책상에서 한국과 일본의 위치를 바꾸어 주거나 또는 한국의 위치를 일본과 유사한 위치로 올려줄 수는 없다는 점이다. 이와 관련하여 정부수립 직후 경제원조처(ECA)의 관리가 “이승만의 가장 큰 무기는 미국이 한국을 망하도록 놓아두지 않을 것이라는 점에 대해 인식하고 있다는 점”이라고 언급했던 사실⁸³⁾은 그가 미국과의 갈등에도 불구하고 비현실적인 환율에 집착하면서 중공업 중심의 기간산업 건설을 고집했던 이유를 어느 정도 이해할 수 있도록 해 준다.

80) Macdonald(1992), pp.98-99.

81) Memorandum of Discussion, 326th Meeting of NSC, June 14, 1957, DDEL

82) “경제부흥은 민족번영의 유일한 길”, 『주보』 90호, 1954년 1월 27일자.

83) Athur C. Bunce, chief of the ECA Mission un Korea, *FRUS 1950*, p.31. 국무성 극동과의 헤멘딩어(Hemendinger)는 1955년 이승만과의 갈등에 직면하여 “이승만이 어떠한 행동을 하든 간에 우리가 한국에서 걸어 나갈 수 없음을 인식해야 한다”고 권고하였다. N. Hemmendinger(FE) to Amembassy Seoul, 795B.00/8-1055, Decimal File 1955-1959. 1955년 레이스 대사와의 갈등, 그리고 주한외국기업인에 대한 과세 문제로 아이젠하워 행정부와 갈등을 벌인 이승만 정부는 결국 스스로의 의사를 관철시킴으로 인해 미국과의 관계에서 자신들의 주장을 독단적으로 밀고 나갈 수 있는 자신감을 마련했던 것으로 보인다.

그렇다면 마지막으로 미국의 정책은 어떠했는가? 이미 당시 미국의 대한정책에 대한 많은 연구들이 나와 있기 때문에 여기에서 구체적인 내용을 다시 언급하지는 않겠다.⁸⁴⁾ 몇 가지 서로 다른 견해가 있지만, 1950년대를 통해 미국이 보수적인 재정정책을 실시했으며, 한국에 대해서 원조를 감축하는 한편 반인플레이션 정책을 통해서 현상유지에 만족하려고 했다는 것이 당시 미국의 대한정책에 대한 공통적인 평가다. 어쩌면 이러한 당시 아이젠하워 행정부의 대한 정책 문제가 1950년대 경제부흥과 관련된 계획들이 실행되지 못한 가장 결정적인 요인이 될 수도 있다. 유엔과 미국에서 입안했던 내이산 계획과 타스카 계획조차도 실행되지 못하는 상황에서 이승만 정부에서 입안한 계획을 미국이 지원할 가능성이 있었을까?

그러나 흥미로운 점은 국내에서 3개년계획안의 내용에 대한 비판이 있었음에도 불구하고 미국은 계획의 입안과정에서 협조적인 태도를 취하였다는 사실이다. 산업개발위원회를 위한 자금 문제에서부터 미국의 대학교수로 구성된 고문단의 파견에 이르기까지 미국은 산업개발 3개년 계획안의 ‘입안’을 적극 지원하였다.

이 문제는 우정은과 이종원이 언급하고 있는 바와 같이 1950년대 미국 행정부의 일각에서 저개발국의 경제개발에 대한 기술지원의 필요성을 적극 고려하기 시작했다는 사실과 서로 조응하는 내용으로 보일 수도 있지만, 1950년대 후반의 변화가 미국의 대외원조의 기초와 성격이 근본적으로 변화한 것으로 볼 수 없기 때문에 미국의 협조적인 태도는 미국의 정책 변화로 확대해석할 수는 없다고 판단된다.⁸⁵⁾

84) 이종원, 『東アジア冷戦と韓米日關係』(東京: 東京大學出版會, 1995); Park(1999); 이철순, “이승만 정권기 미국의 대한정책 연구(1948-1960)”, 서울대학교 외교학과 박사논문, 2001.

오히려 이러한 상황은 당시 경제관료들과의 관계를 고려하여 이루어졌을 가능성도 부인할 수 없다. 미국은 1950년대 말 전문적인 경제관료의 등장을 한국 상황에서의 가장 중요한 변화의 하나로 보았고 이들을 통해 한미간의 경제적인 현안들을 해결함으로써 한국 정부와의 관계를 우호적으로 유지하려고 하였다.⁸⁶⁾ 1950년대 말의 정치적 격동기에도 미국은 이들과의 관계를 계속 유지하는 방안과 이승만 정권이라는 카드를 포기함으로써 이들과의 우호적 관계를 불가피하게 파기할 수밖에 없는 방안을 놓고 고심하였다는 사실도 이를 뒷받침해주고 있다.⁸⁷⁾

그렇다면 여기에서 또 다른 가능성이 존재하고 있음을 발견할 수 있다. 한국전쟁 이후 아이젠하워 행정부와 이승만 정부는 환율과 인플레이션 문제로 서로 갈등을 빚고 있었다. 그러나 만약 이 문제에 대해 서로 협조관계가 이루어졌고, 산업개발 3개년계획에 대해 이승만 정부가 적극적인 추진 의지를 갖고 있었다면, 어떠한 결과를 가져왔을까? 산업개발 3개년계획의 내용이 그 내용 자체에서 여러 가지 한계를 안고 있었음에도 불구하고, 당시 한국에 있었던 미 행정부의 현지기관과 경제 전문 관료들과의 협조적인 관계를 고려한다면, 그 계획을 실행할 수 있는 가능성이 존재하고 있었던 것은 아니었을까?

85) Park(1999).

86) 박태균(2007), pp.243-246.

87) Steven Hugh Lee, "The Political Economy of US-ROK Relations, 1954~1960", prepared for presentation at an international conference on Toward an Industrial Society in Korea, organized by Center for Korean Research, University of British Columbia, Dec. 13-15, 1996.

6. 맺음말

이상에서 1950년대 이승만 정부하에서 입안되었던 경제부흥 관련 정책들의 내용을 살펴보고, 그 계획들이 실행될 수 없었던 이유를 살펴보았다. 결과적인 평가가 될 수도 있겠지만, 당시 계획을 제대로 입안하고 실행할 수 없었던 이승만 정부 자체의 한계, 최고정책결정자의 계획 실행을 위한 의지의 결여, 그리고 계획 실행에 필요한 자금의 결여 등 거의 모든 조건들이 계획의 실행을 불가능하게 하는 조건이었다.

이러한 어려운 여건은 1955년 착공되었던 충주비료공장의 예에서 종합적으로 잘 드러난다. 충주비료공장은 1954년 FOA 원조 자금 중 2,300만 달러가 책정됨으로써 본격적인 시공에 들어갔다. 초기에는 공장입지로 나주도 고려되었지만, 공업용수가 풍부하고, 지하자원개발계획을 구상하고 있는 태백산 일대와 가까울 뿐만 아니라 수송편이 용이하다는 이유에서 충주가 선택되었다. 그러나 1954년 8월에 워싱턴에서 열린 입찰과정과 계약과정에서부터 문제가 발생했고, 급기야 1960년에 이르기까지 5회에 걸쳐 계약과 설계의 추가 수정이 이루어졌다. 이에 따라 1955년 5월 12일자 계약서의 건설비는 약 2,300만 달러였는데, 1960년 5월 27일의 5차 수정 계약에서는 3,800만 달러를 상회하게 되었다.

한국 정부 측은 미 원조 당국과 계약을 맺은 회사의 문제와 추가자금 승인 지연으로 인한 인건비의 증가 등의 문제를 지속적으로 지적했지만, 인플레이션으로 인한 건설자금의 증가, 기술자 훈련의 난항, 공장건설의 비효율성 등이 복합적으로 나타난 결과였다.⁸⁸⁾ 또한 한국 정부 역시 중요

88) 이동홍, "충주비료건설소사-충주비료공장건설은 이렇게 낭비되었다", 『사상계』 11월호, 1960.

한 기간산업의 건설을 시작해 놓고 제대로 감독하지 못한 책임으로부터 자유로울 수 없었다. 공장이 건설된 이후에도 충주비료공장의 비효율적인 운영에 관한 문제가 신문지상에 보도되기도 했다.⁸⁹⁾ 한국 정부의 능력 결여와 미국 원조의 문제가 서로 결합어 충주비료공장 문제를 야기한 것이었다.

그러나 1950년대 부흥을 위한 정책의 입안 과정과 내용을 살펴보면, 전후 1950년대 말까지 상당한 진전이 이루어지고 있음을 발견할 수 있다. 1954년과 1956년의 계획이 미국의 원조를 받아내기 위해 급조된 것이었다면, 1959년에 시안이 마련된 산업개발 3개년계획은 계획입안을 위한 특별 기구의 설치와 전문가들의 참여, 그리고 미국의 지원 등을 통해 이전에 비해 높은 수준의 계획을 만들어낼 수 있었다. 비록 국내의 전문가들에 의해 많은 비판을 받았지만, 1956년 이후 경제전문 관료들이 전진 배치되고, 이들이 미국의 원조 당국과 긴밀한 관계를 유지하고 있는 상황에서 마련된 이 계획은 그 이전에 비하여 어느 정도의 실행 가능성을 담보하고 있는 계획이었다고 평가할 수 있다.

실제로 이러한 과정은 1960년대 이후 경제개발계획을 입안하고 실행할 수 있는 결정적인 토대가 된다. 군사정부가 이전 정부가 입안한 계획을 전적으로 이용했다는 새터화이트의 주장을 전적으로 받아들일 수는 없지만, 그가 전적으로 사실을 왜곡했던 것은 아니라고 판단된다. 1950년대에 만들어진 계획의 경험은 상당 부분 1960년대로 계승되었던 것이다. 무엇보다도 전문 관료들의 전진 배치와 이들의 경험은 1960년대 계획의 입안과 실행에 가장 중요한 바탕이 되었을 것으로 판단된다.

89) “원조 정신을 좀먹고 있는 충주비료공장”, 1959년 9월 8일자; “시운전이 중단된 미국원조를 상징하는 대표적 케이스: 충비공장”, 1959년 9월 29일자(이상 「한국일보」).

또한 나름대로 1950년대 이승만 정부의 경제정책은 발전국가(developmental state)의 모습을 갖추고 있었다. 김일영의 규정을 따르면 다고 하더라도 이승만 정부는 발전국가의 경제정책과 관련된 6가지 조건의 대부분을 충족시키고 있다.⁹⁰⁾ 특혜 환율 외에 수출을 위한 특별지원책, 비료와 섬유 부문에 대한 집중적인 투자, 금융기관에 대한 통제 등이 모두 이승만 정부시기에 나타나는 특징이었다.

문제는 국내외 가용 자원을 총동원하지 못했고, 결정적으로 미국의 지원을 받지 못했다는 사실이다. 이것은 물론 미국의 정책 한계도 있었지만, 이승만 정부 스스로가 자초한 것이기도 했다. 1955년부터 있었던 일련의 사건들—레이시 대사와의 갈등, 주한외국기업인들에 대한 과세를 둘러싼 갈등, 외자도입법 입법을 둘러싼 갈등, 그리고 대일경제관계의 전면적 중지 선언—은 이승만 대통령과 정부로 하여금, 미 원조당국과의 협조적 관계를 통해 계획을 추진할 수 없도록 했다.⁹¹⁾ 당시 국내외의 상황을 고려할 때 한국에서의 경제개발계획 실행은 결국 이승만 대통령 본인, 한국 정부, 그리고 미국의 원조 정책이라는 세 요소가 서로 맞아떨어지지 않는 한 불가능한 것이기 때문이었다.

90) 김일영, “박정희시대 연구의 쟁점과 과제”, 정성화 편, 『박정희 시대 연구의 쟁점과 과제』(서울: 선인, 2005), pp.31-34.

91) 이종원, “米韓關係における介入の原型: 『エウァ-レヂィ計劃』再考”(1-2), 『法學』 58권 1호, 59권 1호, 1994, 1995; 송인상(1996).

The Economic Development Plans of the Rhee Government after the Korean War

Tae-Gyun Park

Department of Korean History, Seoul National University

This thesis explains what the economy development plans enacted in the 1950s under the Rhee administration were in detail and why these policies could not work. There are three reasons to explain that these policies couldn't work. First, there was lack of ability enough to enact and execute proper policies for economy development. Most policies, for example, were unrealistic at the very beginning time of enacting. Second, there was lack of Rhee administration's will for execution. Above all, the president Rhee didn't have strong desire to execute this plan. He focused on inducing foreign investment for maintaining stable government. Finally, there was not enough financial resource for the plan by reducing assistance from United States, which Korea government had hugely depended on. Likewise, considering the domestic and international situation in the 1950s, the reason that the economic development plans didn't work can be boiled down to the disharmony among 3 elements: Lee administration's ability, his will and U. S. assistance policy.

Keywords: Rhee government, economic development plans, five-year economic development plan, three-year industry development plan, U.S. aid policies.