

1963~65년, 박정희 정부의 교포재산반입제도 운용*

신재준**

- 1. 머리말
- 2. 제도의 널뛰기 운용
 - 1) 재산반입제도의 부각
 - 2) '7월조치'와 '12월조치'
- 3. 새로운 운용방안의 모색
 - 1) 제도 운용에 관한 엇갈리는 견해들
 - 2) 두 가지 상반된 결정
- 4. 맺음말

1. 머리말

한국경제사에서 1960년대는 보통 '한강의 기적'으로 상징되는 고도성장이 시작된 도약기로 평가된다. 1950년대의 원조 의존경제에서 탈피해 장기 경제개발계획에 입각한 본격적인 '개발연대'가 전개되었다.¹⁾ 그간 경제발전을 가능케 한 기원·요인이 무엇이었는지를 찾기 위한 다각도의 연구가 이뤄졌고, 많은 논점이 제기되었다.²⁾

* 이 논문은 2013년도 서울대학교 역사연구소의 유성장학금 수혜 및 2014년 3월 결과발표를 토대로 작성되었음.

** 서울대학교 국사학과 조교.

1) 경제기획원, 1982 『개발연대의 경제정책: 경제기획원 20년사』, 경제기획원.

재정적 측면에서 중요했던 것은 개발을 위한 ‘자본’ 확보 내지 조달의 문제였다. 아무리 좋은 계획·구상이더라도 재원이 뒷받침되지 못하면 도로 아미타불이다. 특히 ‘제1차 경제개발 5개년계획’(경제개발계획)을 추진하기 위해서는 막대한 재원이 필요했다.³⁾ 군사정부가 민정 이양 전까지 발행했던 『최고회의보』에는 경제개발계획 자체는 물론 그 실현을 위한 내·외자 조달에 관해 다양한 논고가 실려 있어 이 문제에 대한 당시 집권세력의 관심을 짐작할 수 있다. 본고에서 분석한 교포재산반입제도는⁴⁾ 민정 이양 전후, 박정희 정부의 자본동원 양상을 보여주는 하나의 사례이다.

재산반입 문제가 처음 제기된 것은 원래 해방 직후였다. 미국이 아시아태평양 전쟁 승전 후 대일점령정책 및 배상정책의 일환으로 일본의 상품 수출입과 외환·금융거래를 통제하면서 귀국하는 조선인들은 간단한 소지품과 소량의 현금만을 지참할 수 있었다. 이는 다수 동포들의 귀국을 가로막았던 중요한 장애물

2) 그 중 하나는 산업화·공업화전략이다. 즉 수입대체 또는 내포적공업화 방식에서 수출주도공업화로 이행한 것이 한국경제의 주요한 특징으로 지적된다. 다만 두 성장전략이 완전히 별개였던 것은 아니며, 후자의 단계에서도 전자의 정책의지와 흐름이 이어지는 일종의 복선형 성장경로를 밟았다. 특히 1960년대 전반은 그 과도기이자 전환기로 평가된다. 이에 대해서는 이병천, 1999 「박정희 정권과 발전국가 모델의 형성」 『경제발전연구』 5(2); 장하원, 1999 「1960년대 한국의 개발전략과 산업정책의 형성」 『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』(한국정신문화연구원 편), 백산서당; 이상철, 2003 「박정희시대의 산업정책」 『개발독재와 박정희시대』(이병천 편), 창비; 김정주, 2005 「1950~60년대 한국의 자본축적과 국가기구의 전면화 과정」 『1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정』(공제우·조석근 편), 한울 등의 논문을 참조.

3) 경제기획원의 원(原) 발표에 따르면 총 5년의 계획기간에 필요한 투자규모는 3,214억 원(24억 7천만 달러)이었고, 내·외자의 비율은 각각 72.2%, 27.8%였다. 경제기획원, 1962 『제1차 경제개발 5개년계획』, 경제기획원. 계획의 원년인 1962년 정부예산이 6,891 억 원이었던 것과 비교하면 소요재원의 규모를 가늠할 수 있다.

4) 용어에 관해 두 가지를 짚어 두고자 한다. 첫째, 법령은 재산반입 해당자를 원칙적으로 해외거주자로 규정했고, 정부문서에서도 ‘교포’라는 표현을 사용했다. 다만 실제로 다수를 차지했던 것은 일본 거주자였고, 드물지만 대만 등 다른 지역 거주자의 신청 사례도 있었다. 이하에서는 ‘재산반입제도’ 또는 단순히 ‘제도’로 약칭한다. 둘째, 재일조선인을 어떻게 호칭할 것인가는 또 다른 중요한 논점이다. 본고는 원칙적으로 당대 자료를 직접 인용하는 경우(주로 ‘교포’) 해당 용어를 그대로 사용했고, 그 외에는 필자의 판단에 따라 ‘재일조선인’, ‘재일동포’ 등의 용어로 서술했다.

이었기에 한국사회는 이들에게 과세나 제한 없는 재산반출을 인정할 것을 주장했다. 이승만 정부는 1951년부터 시작된 한일회담 재일조선인 법적지위위원회에서 이 문제를 거론했다.⁵⁾

1960년대 경제제일주의를 내세운 장면 정부와 박정희 정부의 등장은 재산반입제도의 경제적 측면이 부각되는 전환점이었다. 두 정부 모두 한일 국교정상화 전 경제협력의 가능성을 모색했고, 이 과정에서 재일조선인 자본과 그 자본유입의 통로로 재산반입제도를 주목했다. 그러나 장면 정부의 구상은 ‘귀국자’의 재산반입이라는 제도의 기본취지·전체를 벗어나지 않았던 반면, 군사정부는 1963년 경제위기에 대처하는 과정에서 이 전제를 무시하고 ‘비귀국자’에 초점을 맞춰 제도의 활용 가능성을 극단으로 모색했다. 1963년 ‘7월조치’와 ‘12월조치’가 그것이었다.

선행 연구들도 이 시기 정부의 다양한 자본동원 구상과 시도에 주목했다. 정부는 내자 조달을 위해 1961~62년 사이 세제를 대폭 개정했으며⁶⁾ 예금금리를 인상해 저축률 증가를 꾀했다. 보험회사 통제 및 증권시장 활성화 시도도 같은 목적이었다.⁷⁾ 1962년 6월 전격적으로 단행한 통화개혁과 산업개발공사 구상은 내자 동원계획의 정점이었다.⁸⁾ 다른 한편 정부는 무상원조의 감축을 메우기 위

5) 한국사회에서 이는 단순한 경제문제가 아닌, 식민지기 그들이 받은 억압과 착취에 대한 일종의 피해보상이라는 인식이 있었다. 해방 직후 이 문제의 발생과 성격에 대해서는 신재준, 2012 「한일회담 시기 한국 정부의 재일한인 재산반입 정책의 변화」『한국사론』 58, 1장을 참조.

6) 이때의 세제개혁은 경제개발을 뒷받침하기 위한 개발세제의 성격을 지녔다고 평가된다. 경제기획원, 1982 앞의 책, 48-50면.

7) 그러나 이 정책들은 모두 실패로 끝났다. 예금금리 인상은 1961년 엄청난 통화팽창으로 인한 물가고 때문에 저축률 증가로 이어지지 못했고 ‘국민저축5개년계획’은 결국 축소·수정되었다. 증권시장 역시 이른바 ‘증권파동’을 겪으면서 1963년까지 정상화되지 못했다. 박태균, 2007 『원형과 변용』, 서울대학교 출판부, 324면.

8) 기존 환(圜)화의 유통 및 거래를 금지하고 통화가치를 1/10로 절하한 원(圓)화를 법정 통화로 발행하는 게 통화개혁의 요지였다. 또 구권(舊券) 예금과 재래 예금을 일정한 누적률에 의해 봉쇄계정에 동결하고 동결자금은 6개월 이내에 설립될 산업개발공사의 주식으로 대체하도록 했다. 음성적인 자금을 끌어내 산업자본화하려 한 시도였으나 단기 부작용으로 인한 부정적 여론과 미국의 압력으로 성공하지 못했다(박태균, 2007 앞의 책, 325-326면; 기미야 다다시, 2008 『박정희 정부의 선택』, 후마니타스, 126-141면을

해 공공·민간 차관과 직접투자 등 외자 유치에도 적극적으로 나섰다. 「차관에 대한 지불보증에 관한 법률」(1962)과 「장기결제방식에 의한 자본재 도입에 관한 특별조치법」(1962) 제정으로 외자도입을 위한 법적 기반을 정비했고, 관민 모두 외자유치사절단을 구성해 미국과 서독 등을 순방했다.⁹⁾ 이 과정에서 경제개발을 위한 정부의 파트너로 재벌이 재부상하는 과정도 분석되었다.¹⁰⁾

정부의 재산반입제도 운용은 위의 주제들과 달리 이제껏 큰 관심을 받지 못했다. 제도가 논란이 되었던 당대에 사실관계를 정리하는 몇몇 글들이 잡지에 실렸던 것을 제외하면 본격적으로 분석한 논문은 거의 전무하다시피 하다.¹¹⁾ 선행 연구들은 이 문제를 언급하지 않거나 언급하더라도 이 시기 정부가 해외교포의 재산반입을 장려했다는 정도로 간략히 서술했다.¹²⁾ 그밖에 재일조선인들의 국내 활동과 관련해 일부 기술을 찾을 수 있을 뿐이다.¹³⁾

정확한 통계조차 찾기 어려울 만큼 이 문제가 소홀히 취급되었던 이유는 선불리 단정하기 어렵다. 다만 막연히 추정하자면 재산반입이 국가의 주요 자본동원 정책으로써 일관성을 갖고 지속되었다기보다 한일수교 전이라는 특정 국면의 잠

참조). 내자 동원의 실패는 정부가 1962년 11월부터 경제개발계획 수정작업에 들어가는 계기가 되었다.

- 9) 재무부·한국산업은행 편, 1993 『한국외자도입 30년사』, 한국산업은행: 전국경제인연합회 편, 2001 『전경련 40년사』, 전국경제인연합회.
- 10) 공체육, 2005 「박정희 정권 초기 외부의존형 성장모델의 형성과정과 재벌」 『1950~1960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정』(공체육·조석곤 편), 한울: 이정은, 2012 「5·16군사정부의 상업차관 도입과 운용」 『역사와 현실』 84 등의 논문을 참조.
- 11) 문형선, 1964.4 「재일교포 재산반입의 이면」 『사상계』; 한국산업은행 조사부, 1964.9 「재산반입」 『產銀다이제스트』 190; 이상호, 1966.2 「본국에 대한 투자와 전망」 『정경연구』; 해외교포문제연구소, 1966.7 「해외교포재산반입문제」 『교포정책자료』 3. 이외에 직접적으로 관련된 것은 아니나 재일조선인 투자 문제를 주제로 한 논문도 확인된다. 홍국표, 1976 「재일교포 본국투자유치에 관한 연구」, 서울대학교 행정학과 석사학위논문.
- 12) 김광석·웨스트팔, 1976 『한국의 외환·무역정책』, 한국개발연구원, 73면을 예로 들 수 있다.
- 13) 재일한국인본국투자협회 편, 2005 『재일한국인본국투자협회 30년사』, 재일한국인본국투자협회: 재일동포모국공적조사위원회 편, 2008 『모국을 향한 재일동포의 100년 궤적』, 재외동포재단.

정적·임시적 조치의 성격이 강하다는 점이 작용했을 것으로 보인다. 다른 하나의 이유는 앞에 언급했듯이 이 문제가 한일회담 법적지위위원회의 의제였다는 사실에서 찾을 수 있을 듯하다.¹⁴⁾ 즉 한일 간 외교의제라는 성격이 경제정책적인 부분을 일정하게 가렸던 것으로 볼 수 있다.

그러나 ‘7월조치’로 반입 신청된 액수가 무려 2천만 달러 이상이었다는 사실로 볼 때, 비록 단기적이었을 망정 당시 박정희 정부에게 이 문제는 결코 경시할 수 없는 중요 정책수단의 하나였다. 모색기를 거쳐 수출산업공단과 제주도개발에 재일조선인 자본을 끌어들이기로 한 것 역시 이 문제의 중요성을 보여준다. 재산반입제도의 변화를 분석하는 것은 무엇보다 그간 주목받지 못했던 역사적 사실을 복원하고, 당시 정부가 검토했던 자본 확보수단의 다양한 선택지를 보다 풍부히 이해할 수 있게 해준다.

이 제도가 여타 내·외자 확보방식과 비교해 정부의 의도·구상을 비교적 충실히 담고 있다는 점도 눈여겨 볼 부분이다. 외자 조달을 위해서는 법적 정비와 같이 제공자/국의 요구를 수용하거나 민간기업과 제휴가 필요했다. 통화개혁 실패가 보여주듯이 내자 조달도 정부 마음대로 할 수 있는 게 아니었다. 반면 재산반입은 관세법에 의거한 국내조치였고, 해당 대상이 해외거주자라는 불특정 다수였기에 상대적으로 정부의 자율성의 폭이 넓었다. 이는 곧 제도가 불과 6개월 간 널뛰기할 수 있었던 이유이기도 했다. 제도의 변화과정에는 정부의 자본 동원노력의 보다 꾸밈없는 민낯이 담겨 있다. 동시에 정부의 재일조선인 인식이 드러나는 장(場)이기도 했다.

14) 이와 관련한 연구는 상대적으로 많다. 서영희, 2006 「1960년대 한국 정부의 재일동포에 대한 입장 연구」, 서울대학교 국제학과 석사학위논문; 박진희, 2008 『한일회담』, 선인; 이성, 2013 『한일회담에서의 재일조선인의 법적지위 교섭(1951~65년)』, 성균관대학교 사학과 박사학위논문. 필자는 애초 재일조선인의 피해보상 차원에서 논의되었던 한일 회담 재산반입 의제가 1960년대 이후 자본유입의 통로를 확보하기 위한 것으로 변했음을 분석한 바 있다. 신재준, 2012 앞의 논문.

2. 제도의 널뛰기 운용

1) 재산반입제도의 부각

해방 직후 시작된 재산반입 문제는 1950년대 후반에 들어서야 비로소 국내법으로 제도화되었다. 1957년 1월 관세법 제125조 2항(자기소유 재산의 반출·반입 또는 재산의 기증·수증(受贈)에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 의한다)에 관련 항목이 신설되고, 이어 1958년 12월 시행령이 마련되면서 비로소 제도로 확립되었다.¹⁵⁾

시행령에 따르면 재산반입은 “해외거주자가 귀국하면서 자기소유 재산을 반입하거나 국내거주자가 해외재산을 상속받아 반입하는” 경우를 가리켰다. 단 “자기소유의 생산시설을 반입할 경우는 본인이 귀국하지 않아도 재산반입으로 간주”한다고 규정했다. 재산을 반입하고자 할 경우 반입을 희망하는 물품과 귀국 여부에 따라 재산소지인증서, 귀국증명서 및 기타 필요한 서류를 갖춰 재무부장관에게 제출해야 했다. 허가에 관한 재무부장관 자문을 위해 재무부령(1959.5.6. 제168호)으로 재산반출입심사위원회(심사위원회)가 설치되었다.¹⁶⁾

해방민족으로서 귀국하는 동포의 권리 차원에서 출발했던 이 문제는 1960년대 장면 정부와 군사정부가 들어서면서부터 본격적으로 자본반입통로라는 경제적

15) 그 이전에도 정부의 재산반입 처리방침에 대한 기록을 찾을 수 있다. 예컨대 정부수립 직후 이범석 국무총리는 잠정적으로 재산반입을 취급할 방침을 세우라고 지시한 바 있으며(『통첩-제외동포재산반입에 관한 건』 1949.8.8. 國總 제171호: 『관보』 제153호), 이에 따라 외무부·상공부·기획처 연석회의에서 재산반입절차를 완화하기로 했다는 신문기사를 찾을 수 있다(『조선일보』 1950.4.26.). 그러나 이러한 방침들이 실제 행정에 반영되고 제도화되는 데까지 이르지는 않았던 것으로 보인다. 1950년대 내내 재산반입 청원과 그때마다 정부의 허가 내지 환영 방침이 반복되었던 것이 이를 방증한다.

16) 심사위원회는 재무부차관을 위원장으로 재무부 세관국장, 외무부 통상국장, 내무부 치안국장, 법무부 법무국장, 상공부 상역국장, 보건사회부 원호국장이 위원으로 참여했다. 관세법(1957.1.1. 법률 제429호) 및 관세법 시행령(1958.12.29. 대통령령 제1422호) 해당 항목은 국가법령정보센터 웹페이지(www.law.go.kr)에서 검색. 이하 인용하는 관계법령의 출처 역시 동일하며 별도의 주는 달지 않음.

측면이 주목받기 시작했다. 두 정부는 대내적으로는 경제제일주의를 표방했고, 대외적으로는 대일 강경정책을 지향하면서 적극적인 한일관계 회복을 추구했다. 미국의 대외원조정책 변화로 인한 원조 감소 및 한일관계 정상화를 한 축으로 한 동아시아 지역통합전략이 근본적인 전환의 인력(引力)이었다.¹⁷⁾ 새로운 재원(財源)이 필요한 시점이었다.

한일회담이 한창 진행 중인 가운데 경제협력을 모색하는 분위기도 그런 시대 흐름의 연장이었다. 장면과 박정희, 정일형과 김홍일 등 두 정부의 수반과 외무부장관 모두 그 가능성과 필요성을 부인하지 않았다. 경제인들 역시 그런 흐름에 동참했다. 5·16쿠데타 직후 발족한 한국경제인협회는 미국과 유럽으로 외자 유치단을 파견하는 한편 일본에도 경제시찰단을 파견해 경제계 동향을 살폈다.¹⁸⁾ 다만 대일청구권 문제를 포함해 양국의 현안을 완전히 매듭짓지 못한 상황에서 국민정서상 전면적인 경제협력은 한계가 있었다. 특히 야당 및 언론은 경제협력 문제가 청구권과 함께 정치적으로 일괄 타결될 가능성을 우려했으며, 일본 민간자본의 도입이 대일 경제예속으로 이어질 수 있다는 점을 걱정했다.¹⁹⁾

내·외자 동원이 쉽지 않은 상황에서 제3의 자본으로 주목받은 것이 재일조선인 자본이었다. 무엇보다 일본의 고도성장과 궤를 같이 해 동포사회의 기반도 점차 안정되어갔던 것이 배경이 되었다. 해방 후 일본국적과 그에 따른 제 권리

17) 1950년대 한국의 국가 총수입 중 원조가 차지하는 비중은 최대 84%, 평균 72%에 달했다. 이대근, 2002 『해방 후 1950년대의 경제』, 삼성경제연구소, 350면. 이는 이승만 정부가 강경한 대일정책을 고수할 수 있었던 현실적 기반이었다. 그러나 미국의 원조는 1957년을 정점으로 점차 감소하기 시작했으며, 미국은 저개발국에 대한 기준 군사원조를 지양하고 해당 국가의 경제개발을 유도하는 형태로 대외정책을 수정해갔다. 이에 관해서는 李鍾元, 1996 『東アジア冷戰と韓米日關係』, 東京大學出版會; 박태균, 2007 앞의 책 등을 참조.

18) 전경련40년사 편찬위원회, 2001 앞의 책, 168-170면. 국내기업이 일본 통산성에 제출한 상업차관 신청은 1963년 4월까지 무려 30건이 넘었다고 한다. 이정은, 2012 앞의 논문, 401면.

19) 1961년 2월 국회 민의원에서 통과된 ‘한일관계에 대한 결의안’은 국교정상화의 점진적 추진 및 그 전제로 과거 청산, 평화선 수호와 국내산업을 침식하지 않는 범위의 한일 경제협조를 요구했다. 「민원, 대일결의안 채택」, 『경향신문』 1961.2.3. 한일관계 정상화에 대한 당시 일반적 수준의 시선을 엿볼 수 있다.

를 일방적으로 박탈당한 뒤 계속되는 차별을 겪어야 했던 약 60만 명의 동포 다수는 1950년대 후반까지도 무직 또는 단순노동자로서 경제적 고통을 겪어야 했다.²⁰⁾ 그러나 그 중에는 공업·서비스업 등 각 분야에서 입지를 굳힌 경우도 적지 않았다.²¹⁾

1960년대 초는 한국과 재일조선인사회 간 경제적 교류의 짹이 트던 시기였다. 일본에서도 손꼽히는 거부로 평가되던 방직업자 서갑호는 1962년 도쿄의 자기소유 토지와 건물을 주일대표부 공관으로 기증한 데 이어 1963년 태창방직을 인수하고 본격적인 국내활동을 시작했다. 제주 출신 동포들은 1962년 제주개발협회·향토경제인협회 등을 조직하고 고향 방문과 감귤 기증 등의 형태로 관계를 맺어나갔다. 재일경제인 전(全)차원에서는 1961년 12월 해방 후 최초의 대규모 사절단이 방한해 주요 산업시설을 둘러보고 경제개발계획 참여 의지를 보였다.²²⁾

동포자본도 이윤을 목적으로 한다는 점에서 본질적으로 외자의 일종일 뿐이었지만 같은 민족이라는 기대심리가 있었다. “교포는 같은 풋줄이므로 그들의 자본은 다른 외자와 비교해 같은 액수라도 효과는 다를 것”, “교포들의 자연적 성

20) 일본 법무성 입국관리국 통계에 따르면 1959년 재일조선인의 약 53%가 기능공 생산공정 종사자·단순 노동자였다. 外村大 著(신유원·김인덕 역), 2010 『재일조선인 사회의 역사학적 연구』, 논형, 406면.

21) 실태를 정확히 가늠하기는 다소 어렵다. 다만 하나의 방증 자료로, 1961년 한국경제인협회의 조사에 따르면 재일조선인이 운영하는 생산기업체는 화학·기계·전기공업 등 업종별로 총 103개(이 가운데 100명 이상 고용업체는 16개)였으며, 이들의 1959년 생산액은 약 170억 엔(약 4,720만 달러), 수출액은 약 43억 엔에 달했다. 김주인, 1962.2 「5개년계획의 문제점과 해외교포의 국내투자문제」, 『최고회의보』 5. 이 시기 가장 성공한 재일경제인으로 부상했던 인물은 오사카의 방직업자 서갑호였다. 그에 대해서는 永野慎一郎 편, 2010 『한국의 경제발전과 재일한국기업인』, 말글빛냄, ‘서갑호’편을 참조.

22) 군사정부가 재일경제인연합회의 방한을 계기로 이들과 유대 강화의 필요성을 절감하고, 통합단체 결성을 권고한 것이 주목된다. 결과 1962년 2월에 재일한국인상공회연합회(韓商連)가 발족했다. 在日韓國人商工會連合會 編, 1982 『韓商連20年史』, 在日韓國人商工會連合會. 재일경제인들은 물론 일본의 주요 경제인들까지 참여한 일한경제협회(日韓經濟協會)가 창설된 것도 이 시기였다. 木村昌人, 1989.10 「日本對韓民間經濟外交」, 『國際政治』 92. 이상의 내용은 모두 신재준, 2012 앞의 논문, 46-47면을 참조. 이 시기 재산반입제도를 포함해 한국사회와의 경제교류에 대해 재일경제인들이 어떻게 인식했고, 대응했는지는 좀 더 심화시킬 필요가 있는 연구 주제이다.

정(性情)으로 미뤄보아 자본의 유치나 기술도입에 있어서 외국인보다는 용이”²³⁾ 운운한 글들에서 동포자본의 특수성, 또는 당시 한국사회가 동포자본을 어떤 시각에서 바라봤는지를 엿볼 수 있다. 동포자본이 광의의 민족자본의 성격을 갖는 것으로 인식되는 한 경제적 예속 논란에서도 상대적으로 자유로울 수 있었다.²⁴⁾ 동시에 정부는 마치 쌍끌이마냥 재일조선인사회의 중요성을 새롭게 인식했고, 이는 한일회담 법적지위 교섭으로 이어졌다.²⁵⁾

장면 국무총리는 취임 후 첫 국회 시정연설에서 외교정책 강화 방침을 언급하며 교포자본을 국내로 도입할 수 있는 길을 닦겠다고 밝혔다.²⁶⁾ 1960년 10월 상공부장관과 재무부장관은 공동 담화를 통해 재일교포 귀국 희망자의 재산반입을 적극 수용하겠다는 방침을 발표했고,²⁷⁾ 이어 상공부가 구체적인 재산반입물품 심사기준을 마련했다.²⁸⁾ 귀국자의 재산반입은 반출국에서 2년 이상 거주한 자에 한하며, 무역계획상 자동승인품목 및 생산시설재일 경우 그 일부가 특정제한 또는 금지품목이더라도 반입 후 국내산업 발전에 기여할 수 있는 것은 허용한다고 밝혔다.

비귀국자의 재산반입 기준은 보다 엄격했다. 시설재와 원자재, 소비재 구분 없

23) 유창순, 1962.1 「경제개발5개년계획과 외자도입」 『최고회의보』 4: 김주인, 1962.2 앞의 논문.

24) 물론 교포자본을 가장한 일본자본의 편승 우려와 논란은 일찍부터 있었고, 상당 기간 불식되지 않았다. 1964년 재산반입이 사회적인 문제가 되었을 때도 일본자본의 침투 의혹이 비중 있게 제기되었다.

25) 1964년 6차 회담 때 법적지위위원회 교섭경과를 보고한 정부 내무문서는 이 문제를 “인도적 견지뿐만 아니라 경제적, 국가안전보장의 견지에서도 반드시 확보되어야 할” 중요한 문제로, 대체물이 없다고 평가했다. 대통령비서실, 1964.4 「재일교포의 법적지위 문제」(대통령기록관 공개 문서). 박정희 정부 시기 대통령기록관 공개 문서에 대해서는 박태균, 2011 〈대통령기록관 박정희 정부 시기 한일관계 자료 해제〉(대통령기록관 기록물 해제) 및 신재준, 2012 앞의 논문, 44면을 참조.

26) 「장면 국무총리 시정연설 내용」 『동아일보』 1960.8.28.

27) 「해외교포 재산반입기준을 성안」 『경향신문』 1960.10.19. 담화문 전문은 2005년 한국 외교통상부 공개 「제5차 한일회담: 재일한인 재산반입 문제」(분류번호 723.1 JA 재 1960, 등록번호 717, 프레임번호 7-8)에 수록.

28) 「재외교포 재산반입기준을 작성, 상공부서 재무부에 회송」 『조선일보』 1960.10.27. 임요민, 1961.1 「문이 열리는 재일교포의 모국투자」 『비지네스』 1(1), 75-76면.

이 자동승인품목 및 일부 시설재를 포함적으로 규정한 귀국자의 경우와 달리 비 귀국자는 자동승인품목 중에서도 반출국에서 2년 이상 소유한 생산시설재로써 국내산업 발전에 기여할 수 있는 물품만 반입할 수 있었다. 소유기간 단서를 단 것은 자기소유 재산임을 확실히 함으로써 자칫 제도를 상거래 목적으로 악용할 가능성을 막기 위한 것이었다. 더욱이 비귀국자는 허가신청서 제출 시 공장건설 및 최초 1년간의 운영계획서를 첨부해야 했다.²⁹⁾

이처럼 재일조선인 자본을 활용한다는 구상이 점차 무르익고 있었지만, 아직까지는 구상 단계에 머물렀다.³⁰⁾ 한일회담에서 이 문제가 교섭 중이라는 점과 정권 교체기의 불안정 등으로 장면 정부와 재일조선인사회 어느 쪽도 이 이상의 적극적인 행동에 나서기는 어려웠다. 보다 근본적으로는 귀국자의 자기재산 반입의 편의를 도모한다는 제도의 기본 취지와 골격이 그대로 유지되고 있었기 때문이다.

2) '7월조치'와 '12월조치'

민정이양을 앞두고 있던 1963년은 정치·경제적으로 충체적인 위기이자 자립 경제의 갈림길에 섰던 해였다. 연초 박정희 최고회의 의장의 민정이양 번복 파문으로 정치적 혼란은 물론 한미 간 갈등을 빚었으며, 민주공화당 창당 과정에서 소위 '혁명주체' 내부의 알력 다툼이 표면화했다. 경제적으로는 전년도 쌀·보리 등의 흉작으로 인한 "해방 후 처음이라고 할 만한" 식량난이 국민경제를 위협했다.³¹⁾ 또 경제개발계획 추진과 통화개혁 실패로 1961년과 1962년의 통화량이 각각 전년보다 93억, 62억 원씩 증가했기 때문에 연초부터 심각한 인플레

29) 단 이 경우 공장건설 후 최초 6개월 간 소요되는 원자재(자동승인품목에 한정)를 함께 반입할 수 있었다.

30) 1960년까지 재산반입은 삼화제철의 매입과 어선 두 척 등에 그쳤다. 「새해의 외자도입 전망」 『경향신문』 1961.1.1.

31) 「쌀 왜 값이 자꾸 올라가나?」 『동아일보』 1963.6.26. 1962년 추곡 수확고는 1,593만여 석으로 1961년보다 15.7% 감소했고, 1963년 전체식량수급계획상 570만 석이 부족할 것으로 예상됐다. 「오르는 물가 억제 못하나 경제적 요인과 심리적 요인을 해부」 『경향신문』 1963.1.22.

이션이 예견됐다.³²⁾ 1961년 말 2억 달러였던 외환보유고가 1963년 6월 1억 1천만 달러까지 격감하면서 외환수급면에 압박을 가했다.³³⁾

엎친 데 덮친 격으로 원조마저 대폭 줄었다. 애초 군사정부는 미국의 원조액을 무상 지원원조 1억 달러, 미 공법 480호(PL480)에 의한 잉여농산물 도입 1억 211만 달러 등으로 예상하고 그에 따른 물자수급을 계획했다.³⁴⁾ 그러나 이 중 지원원조 2,500만 달러, 잉여농산물 4,779만 달러는 아직 확정되지 않았던 것으로 미국의 증원(增援)을 기대한 편성이었다. 추가원조가 지원원조 1,500만 달러, 잉여농산물 1,960만 달러에 그치면서 연초 계획과 무려 3,900만 달러 가까운 차이가 생겼고, 결국 물자수급계획의 대폭적인 재조정이 불가피해졌다.³⁵⁾ 특히 원자재 도입용도의 지원원조가 1억 2천만 달러 수준이었던 1962년과 비교해 3천만 달러가 줄어들면서 수입원자재 확보에 차질이 생겼다.³⁶⁾ 정부는 뒤늦게 물자수급계획 및 외환수급계획을 재조정하고 7월과 11월에 종합물가대책을 잇달아 내놓으며 경제안정을 위해 노력했지만 물가 등귀를 막을 수 없었다.³⁷⁾

경제전망이 극히 어두웠던 7월, 정부는 재산반입제도에 관한 관세법 시행령을 개정했다(1963.7.22. 각령 제1395호, '7월조치'). 재산반입의 자격조건인 '귀국자' 제한을 철폐한 것이 개정의 골자였다. 즉 재산반입을 "해외거주자가 자기소유 재산을 반입하거나 또는 국내거주자가 해외재산을 상속받아 반입하는" 것으로 해석하고, 귀국 여부를 문제시하지 않았다. 이전까지 비귀국자의 재산반입은 시설재 및 그 운영을 위한 원자재로 엄격히 제한됐지만 '7월조치'는 귀국자와 비귀

32) 「예견되는 물가양등(홍성유 기고)」『경향신문』 1963.1.8.

33) 「외환보유고 격감」『경향신문』 1963.6.17.

34) 「총 규모는 8억 6천만 불」『경향신문』 1963.1.21.

35) 「추가원조의 확정 통고를 보고」『경향신문』 1963.6.1.

36) 한국은행, 1963.1 「신년도 미국의 대한원조 규모의 전망과 문제점」『조사월보』, 11면; 한국은행, 1963.6 「1963년도 미국의 추가원조와 한국경제」『조사월보』, 6면. 1962년과 비교해 일반원자재 도입을 위한 원조의 정확한 감축규모는 2,670만 달러 정도였다.

37) 1963년 도매물가 및 서울의 소비자물가는 1956년 이래 처음으로 21%라는 높은 상승률을 기록했다. 한국은행, 1964.2 「1963년의 물가 동향」『조사월보』, 16면. 1963년 무역계획 수정과정에서 수입 자동승인품목은 애초 776개에서 109개로 대폭 줄어든 반면, 제한품목은 713개에서 924개로 늘어났다. 이는 외환보유고 하락으로 수입규제를 강화해야 했던 당시 사정을 잘 보여준다. 김광석·웨스트풀, 1976 앞의 책, 72-73면.

국자 사이에 가로 놓인 둑을 터뜨려 벼렸다.

둑이 터진 결과는 놀라웠다. 발표에 따르면 '7월조치' 후 1963년 연말까지 총 206건 2,560만 달러 분이 허가되었고, 그 중 278만 달러 분이 실제 통관되었다.³⁸⁾ 사실상 비귀국자의 재산반입이었다. 신청이 거부된 것은 4건, 8만 8천 달러에 불과했다. 1963년 외국인 직접투자가 불과 5백만 달러 수준이었음을 감안하면 통관분만으로도 상당한 수준이었다.

여론은 재산반입 또는 재산반입을 구실로 한 각종 물자 도입을 신중히 해야 한다고 주장하기 시작했다.³⁹⁾ 정부 차원에서도 비슷한 입장이 표명되었다. 11월에 물가대책본부는 저물가대책을 발표하면서 사치성 물자 도입을 억제하기 위해 재일동포 재산반입품목을 강력히 조정할 것이라고 밝혔다.⁴⁰⁾ 결국 귀국자 조건을 없앤 지 채 반 년이 못 되어 시행령이 재차 개정되었다(1963.12.16. 각령 제1730호, '12월조치'). 이번에는 '7월조치'와 정반대로 자격조건을 귀국자로 한정했다. 비귀국자의 경우는 과세가격 5천만 원 이상의 자기소유 재산을 반입할 때만 재산반입으로 간주한다는 예외규정으로 처리했다.⁴¹⁾ 이어 반입심사가 잠정 중단되었다. 그러나 기허가 물품들은 계속 들어와 1964년 8월까지 전체 반입규모는 1,320만 달러에 달했다. 특정한 정부 정책이 반년도 안 되는 짧은 기간 동안 마치 롤러코스터와 같은 극단을 오간 것은 흔한 일은 아니었다.

〈표 1〉 해외거주자 재산반입을 규정한 재산반입제도(관세법 시행령)의 변천

법령 \ 날짜	1958. 12. 11.	1961. 7. 21.	1963. 7. 22.	1963. 12. 16.	1964. 9. 1.
법령	관세법 제125조의 2시행에 관한 건(대통령령 제1422호)	" (각령 제53호)	" (각령 제1395호)	" (각령 제1730호)	관세법 시행령 제100조(대통령령 제1920호)

38) 「해외교포재산반입 약 2천여만 불 허가」, 『경향신문』 1964.1.17.

39) 「제3공화국 경제위기 타개에 큰 관심」, 『경향신문』 1963.10.17.

40) 「9개항의 종합저물가대책 성안」, 『경향신문』 1963.11.7.

41) 참고로 1963~64년, 근로자기구(5,56명)의 월 평균소득은 각각 5,990원, 7,320원이었다 (국가통계포털, '기구원수별 기구당 월평균 가계수지').

주요 내용 (비귀국자의 재산반입 허용범위)	자기소유 생산 시설을 반입하 는 경우에만 허 용	자기소유 생산 시설 외에 시설 의 운영을 위한 원자재나 부속 품까지 허용	귀국 여부와 상 관없이 무제한 허용	불허. 단 과세 가격 5천만 원 이상의 재산인 경우에는 허용	불허. 단 과세 가격 1천만 원 이상의 재산인 경우에는 허용
----------------------------------	-------------------------------------	--	---------------------------	--	--

마침 이 시기는 대통령선거(10월)와 총선거(11월)를 통해 2년 반에 걸친 군정을 종식하고 민정으로 이양되던 때였다. 국회 개원을 계기로 삼분(三粉)폭리사건을 포함한 군정기간의 제 의혹과 함께 이 문제도 정치사회적 이슈로 비화되었다. 재산반입에 갖가지 부정이 개재되었다는 여론이 비등했고, 야당 의원들을 중심으로 강경한 대정부 추궁이 이어졌다.⁴²⁾ 경제기획원 장관과 재무부장관, 상공부장관 등 경제수장들이 국회에 출석해 정황을 설명했지만 논란은 한동안 수그러들지 않았다.

‘7월조치’의 배경에는 기본적으로 외환 부족으로 인한 물자난과 그에 따른 물가고라는 비상상황에 대처하기 위한 목적이 있었다. 정치적으로는 민심의 향배에 세간의 이목이 집중되는 선거철이었다는 점도 고려해야 할 것이다. 정부가 재산반입의 기본 틀을 훼손하면서까지 제도 개정을 단행했던 것은 상황을 그만큼 심각하게 인식했다는 반증일 수 있다. 그러나 뒤이은 ‘12월조치’는 마치 물에 빠진 사람이 지푸라기 잡는 것 같았던 ‘7월조치’가 애초부터 오래 지속될 수는 없는 편법이었음을 정부 스스로 입증한 것이었다. 무엇 때문이었을까?

첫째로 가장 본질적인 문제는 재산반입이 진정한 의미의 재산반입이 아니었다는 점이다. 정부가 재산반입을 중요시했던 건 일반적인 무역 수입과 달리 동포자본(물품)을 반입할 때는 대전(代錢)을 지불할 필요가 없기 때문이었다. 즉 무환(無換)수입이라는⁴³⁾ 것이다. 박동규 재무부장관은 국회에서 이 제도가 자기재산의 일부를 반입하는 것으로 외화에 의한 결제를 수반하지 않는 것으로 본다고 답변했고, 정일영 외무부차관 또한 교포재산이 얼마가 들어오든지 청구권으로 들어오는 것과 마찬가지이며 일종의 무상(無償)수출로 중요시하고 있다고 발언

42) 한 야당 의원은 이 문제를 “도깨비장난”에 비유하기도 했다. 「제6대 국회 제42회 제4차 본회의 회의록」 1964.5.8. 김대중 의원.

43) 무환수출·입은 원격지간의 결제방법인 환(換)에 의한 대금 결제를 수반하지 않는 수출·입을 뜻한다.

했다.⁴⁴⁾

정부의 설명대로 재산반입이 무상반입이기 위해서는 먼저 반출지역인 일본에서 무상으로 반출될 수 있어야 한다. 그러나 그것은 불가능했다. 당시 ‘무역 외거래’에 관한 일본의 관련법은 영주귀국을 목적으로 출국하는 외국인에게 1세대당 5천 달러 범위 내의 반출을 무환수출로 인정하고 있었다.⁴⁵⁾ 거주자 송금한도는 1년에 5백 달러 수준이었다. 그 밖의 물품 반출은 통상 ‘외환 사용에 의한 수출형식’을 통해서만 가능했다.

결국 비귀국자의 재산반입은 실제로는 일본에서 수출허가를 받아야 반출할 수 있는 유환(有換)무역에 다름 아니었다.⁴⁶⁾ 국내 반입에 앞서 일본에서 반출하기 위해 누군가는 결제대금을 치러야 했던 것이다. 논란이 되었던 부분의 하나도 바로 이 외환(결제대금)의 출처가 어디냐는 것이었다.⁴⁷⁾ 당시 정부는 외환관리를 위해 외환집중제도를 채택하고 있었기 때문에 반입을 위해 어떤 형태로든 외환이 필요했다면 외환수급체제·계획과 무관하다고 할 수 없다.

그렇다면 정부는 과연 이러한 사실을 몰랐을까. 이와 관련해 1962년 1월 경제기획원이 동포들의 모국투자 신청을 어떻게 처리할지 검토한 적이 있었다.⁴⁸⁾ 이

44) 재무부장관 발언은 「제6대 국회 제40회 제3차 본회의 회의록」 1964.1.27.을, 외무부차관 발언은 「제6대 국회 제40회 제6차 외무위원회 회의록」 1964.2.12을 참조.

45) 일본 輸出貿易管理令(정령 제378호) 4조.

46) 「제6대 국회 제40회 제4차 상공위원회 회의록」 1964.2.3. 함덕용 의원.

47) 국회를 중심으로 다양한 가능성성이 제기되었는데 주된 의혹은 다음 둘이었다. 첫째, 종교불(宗教佛)과 같은 일종의 수증불(受贈佛)이 재산반입으로 둔갑했을 가능성. 1962년 수증불 반입이 약 1,035만 달러에 달했는데 1963년에는 688만 달러로 격감한 게 의혹을 부추겼다. 경제과학심의회의 사무국 총무과 「교포재산반입에 대한 검토결과 보고」 (1964.10. 심의보고철). 국회에서는 1962년 종교불 수취가 1,350만 달러로 언급되었다. 「제6대 국회 제40회 제3차 본회의 회의록」 1964.1.27. 박동규 재무부장관, 한통숙 의원: 「제6대 국회 제40회 제4차 상공위원회 회의록」 1964.2.3. 함덕용 의원 등. 둘째, 국내 무역업자가 동포의 명의만 빌린 후 암시장의 달러 또는 주한미군의 군표를 부정 유출해 반입했을 가능성. 「제6대 국회 제42회 제6차 상공위원회 회의록」 1964.5.20. 함덕용 의원. 실제 1963년에서 1964년 사이 미 군표의 자유시장환율이 달러 당 147.8원에서 236.2원으로 두 배 가까이 상승했다. 김광석도 이 부분을 지적했다. 김광석 · 웨스트팔, 1976 앞의 책, 36면 및 73면.

48) 경제기획원 총무과 「제일교포의 모국투자등록신청서 처리방침에 관한 건」(1962, 제9차

보고서에서 경제기획원은 당국의 대응방안을 크게 셋으로 나누었다. 우선 일본 법규에 위배되는지와 상관없이 반입된 재산은 허가·보호하는 적극적 방안이 있었다. 이는 국내자본 형성과 교포의 모국 투자의욕을 고취시킨다는 장점이 있으나 한일 간 분쟁, 국제관계 위반, 국교정상화 지장 등의 단점이 있어 채택하기 어렵다고 보았다. 반대로 국교정상화 이전 모든 재산반입을 보류하는 방법은 외자 조달에 차질이 있다는 점을 들어 역시 논외로 했다.

경제기획원이 권고한 것은 소극적 방안, 즉 해당거주국 법에 위반되지 않는 방법으로 도입되는 자본은 외자로 취급, 허가·보호하는 방안이었다. 해당국과 직접적인 분쟁 발생의 우려가 없고 시급한 자본형성에 기여할 수 있다는 점, 투자 의욕을 살릴 수 있다는 점 등이 장점이었다. 반면 형식적으로는 일본의 관계규정에 저촉되지 않더라도 실질적으로는 금지사항을 위반하는 것이기 때문에 국가 체면의 손상을 가져온다는 것이 단점으로 지적되었다.

일본은 비귀국자의 재산반출을 별도로 규정하지 않았기 때문에 사실 그 자체가 규정 위반이었다. 일본의 현행법이 개정되지 않는 한 비귀국자의 정상적인 재산반출은 불가능했다. 따라서 이 보고서는 삼각결제를 통하여나 아니면 외환을 사용한 수출 형식의 반출과 같은 “실질적으로는 위반이나 형식적으로는 위반되지 않는” 방안을 권고했던 것이다. 그리고 이 방안을 현실화한 것이 바로 ‘7월 조치’였다.⁴⁹⁾ 정부도 재산반입이 결코 공짜가 아님을 잘 알고 있었다.

‘7월조치’가 지속될 수 없었던 두 번째 이유는 제도를 정부의 물자수급계획 및 무역계획과 별도로 운용했기 때문이다. 당시 정부는 한정된 외환을 효율적으로 사용하기 위해 무역계획(반기별)·임시특별관세·수출입링크 등 다양한 방법으로 수입을 규제하고 있었다. 그런데 재산반입에 아무런 제한이나 유도장치도 마련하지 않은 채 무역계획의 수입쿼터 밖에서 취급했기 때문에 특정한 몇몇 물품에 반입이 집중되는 결과가 발생했다.

외자도입촉진위원회 안건철).

49) 장면 정부 때 한일회담 문서를 보면 재무부도 현물 형태의 재산반출과 자본반출 모두 일본 관계법상의 규제·저촉대상이라는 것을 알고 있었다. 「제5차 한일회담: 재일한인 재산반입 문제」 프레임번호 35-38. 1960년 이후의 한일회담 재산반입 논의의 핵심이 비귀국자의 재산반출·반입 문호를 확대하기 위한 것이었음을 감안하면 정부가 실상을 숙지하고 있었을 것임은 어찌 보면 지극히 당연한 일이다.

〈표 2〉 자기재산반입허가 및 통관상황(1963.1.1~1964.8.31)

※ 단위: US\$ 1,000

품목	수입수요/공급계획/수 입비율(1963.1) ⁵⁰⁾	허가	통관(누적)		
			1963년	1964년 1월 ⁵¹⁾	1964년 8월
나일론사(絲)	6,660/8,460(0.79)	7,806	1,766	2,322	5,476
기타섬유	2,500/3,170(0.79)	4,122	157	-	1,219
기계류	36,100/36,100(1.00)	4,186	292	397	1,092
화공약품	17,150/17,150(1.00)	3,502	26	56	1,084
원모(양모)	5,500/5,500(1.00)	1,151	98	156	652
기타	-	1,732	217	263	608
인견사(絲)	9,229/9,229(1.00)	1,271	71	100	535
의약품	7,500/29,680(0.26)	831	23	23	381
합성수지	-	313	3	12	264
철강재	19,000/29,430(0.65)	1,388	2	51	261
스프면(綿)	2,184/2,184(1.00)	-	0	55	259
염료	-	280	16	36	242
비철금속	6,000/6,600(0.91)	91	0	12	205
고무류	7,500/7,500(1.00)	341	19	70	170
기타지(紙)류	2,000/28,705(0.07)	119	4	22	166
파라핀왁스	1,000/1,000(1.00)	607	39	39	150
기타원자재	-	3	0	114	114
자동차량	-	4	0	100	100
우지(牛脂)	3,120/3,120(1.00)	-	0	92	92
한약재	-	62	-	11	54
스프사(絲)	-	-	-	-	39
시멘트	4,000/16,160(0.25)	116	22	27	32
우유제품	-	10	-	-	8
동물성 유지	-	-	-	-	2
계		27,935	2,783	-	13,208

* 출처: 재무부 자료: 경제과학심의회의 사무국 총무과 「교포재산반입에 대한 검토결과 보고」(1964.10. 심의보고철) 자료를 기본으로 한국산업은행 조사부, 1964.9 「재산반입」『產銀ダイレクト』 190, 16-17면; 해외교포문제연구소, 1966 「해외교포재산반입문제」『교포정책자료』 3, 9-10면 등에서 재인용.

50) 1963년도 물자수급계획에 의한 품목별 수입수요와 공급규모의 출처는 「총규모는 8억 6 천만 불」『경향신문』 1963.1.21.

51) 문형선 외, 1964.4 앞의 논문, 95면.

1964년 8월까지 반입된 1,321만 달러 상당의 24개 품목 중 수위를 차지한 것은 무려 548만 달러 상당액이 반입된 나일론사(絲)였다(<표 2> 참조). 비율로는 전체의 41.5%에 달한다. 두 번째로 많이 반입된 품목은 기타섬유(122만, 9.2%)였다. 나일론사와 같은 섬유산업 원자재이다. 이어 기계류(109만, 8.3%),⁵²⁾ 화공약품(108만, 8.2%), 양모(65만, 4.9%), 기타(61만, 4.6%), 인견사(絲)(54만, 4.1%) 순으로 반입됐다. 상위 7개 품목의 반입액이 1,067만 달러로 전체 반입액의 80% 이상을 점했다. 같은 산업군(群)끼리 둑을 경우 눈에 띄는 것은 섬유산업의 원자재들이다. 나일론사와 기타섬유·인견사, 양모를 비롯해 스프면(S.F.綿 / 26만, 2.0%)·스프사(S.F.絲 / 4만, 0.3%)까지 큰 틀에서 같은 군에 속한다. 섬유군 6개 품목은 전체의 61.9%에 해당하는 818만 달러 상당액이 반입되었다. 반입된 액수에 비해 품목은 극히 제한적이었다.

반입된 품목들은 주로 국내공급이 전무한 수입 원자재·일부 소비재들이었다. 국내공급 비중이 높은 의약품, 시멘트, 기타지류 정도를 제외하면 거래가 100% 수입에 의존했다. 자연히 외환 공급의 감축으로 큰 타격을 받을 것으로 예상되던 품목들이었다.⁵³⁾ 특히 섬유군은 국민생활과 밀접한 관련을 갖는 필수품으로 식료품류와 함께 국민경제상의 비중이 매우 커고, 가격변동이 전체 물가에 미치는 영향도 적지 않았다.⁵⁴⁾

때문에 정부는 '물가조절에 관한 임시조치법' 개정 및 시행령을 공포하여 인견사·나일론사·스프사·모사와 우지(牛脂) 등 9개 품목을 상공부장관 고시가격 품목으로 지정했다.⁵⁵⁾ 시멘트는 1962년부터 가격통제에 따르는 단속물자였다. 그러나 이러한 물가안정 노력에도 불구하고 하곡의 흉작과 외화·외원(外援) 사정의 악화가 두드러진 8월 이후 대부분의 통제품목 도소매물가가 상한가격을 넘어서기 시작했다.⁵⁶⁾

52) 이 때 기계류 반입은 주로 일본에서 면방직업으로 성공했던 서갑호가 국내 방직공장 건설을 위해 신청했던 물량으로 생각된다.

53) 「오르는 물가 억제 못하나」『경향신문』1963.2.1.

54) 1963년 새로 고안된 물가지수의 품목별 가중치는 총지수 1,000에서 음식품(345.2)이 최대였고, 다음이 섬유류(159.3), 이어 화학제품(109.0), 연료 및 전력(90.2) 순이었다. 한국은행, 1963.12 앞의 논문, 30-31면.

55) 「쌀 연탄 비과(肥科) 등 최고가 지정」『경향신문』1963.1.19.

〈표 3〉 주요 반입물품의 전국도매물가지수

품목	물가지수(1960년 100기준)		
	1962년 1월	1963년 1월	1963년 11월
총지수	117.2	128.6	162.8
기계류	103.0	107.1	121.9
화학제품	전체	116.4	119.7
	의약품	106.7	110.8
	공업약품	98.7	104.4
고무류	92.1	84.7	133.2
기타지류	111.2	121.6	148.7
섬유류	전체	116.6	124.9
	직사(織絲)	128.2	141.5
	직물	113.9	121.5

* 출처: 한국은행, 1963.12 「1960년 기준 전국도매물가지수 해설」『조사월보』.

1960년 도매물가(100)를 기준으로 1962년 1월과 1963년 1월까지 총지수는 각각 117.2와 128.6으로 비교적 완만한 상승추세를 보인 반면 1963년 11월의 총지수는 162.8로 급상승했다(〈표 3〉 참조). 재산반입품목 가운데 기계류(121.9)와 고무류(133.2), 기타지류(148.7)는 전체물가에 견줘 비교적 안정된 상승추세를 기록했지만, 화학제품(152.3)과 섬유류(162.7)는 전체물가 상승추이를 초과했다. 특히 화학제품과 섬유류 중에서 각각 공업약품(화공약품)(205.8)과 직사(209.9)의 물가상승이 두드러졌다.

요컨대 '7월조치'로 반입된 품목들은 거개가 가격지정 또는 통제 품목이었으며 그럼에도 특히 1963년 하반기 물가상승을 주도했다는 공통점을 지녔다. 그러나 이 물품들이 물자난·물가고를 해소하는데 실질적으로 어느 정도 기여했을지는 쉽게 답하기 어려운 문제다. 재무부장관은 나일론사와 인견사 가격이 각각 20~30% 가량 하락했다는 구체적 수치를 제시하며 반입의 효과를 강조했다.⁵⁷⁾ 나일론사의 경우 공급계획과 비교해 반입량이 적절했는지 여부와 별개로, 당시 나일론사가 국민 의생활에 차지하는 비중이라든지, 산업적으로도 이때가 국내 나일

56) 한국은행, 1964.2 앞의 논문.

57) 「제6대 국회 제40회 제3차 본회의 회의록」 1964.1.27. 박동규 재무부장관.

론공장이 처음 건설되어 원자재 수급이 매우 중요한 시기였다는 점 등을 감안하면 제도를 통한 대규모 반입이 당면 수요를 충족시키는 데 일정한 역할을 했을 것으로 생각된다.

그러나 모든 물품들이 궁정적 역할만을 했을 것으로 보기도 어렵다. 반입품목 가운데는 정부가 불요불급한 물자로 보아 외환 지출을 막고자 수입제한품목으로 분류한 물품들도 있었다. 대표적인 것이 기계류와 화공약품이었다.⁵⁸⁾ 둘 다 반입 순위 상위를 차지한 품목들이다. 섬유군 가운데서도 양모의 경우 소비성 물자로 분류되어 수입이 제한되었던 품목이었다. 정부는 전면 수입 허가제를 부활시키면서까지 외환의 효율적 사용에 촉각을 곤두세웠지만 재산반입은 예외였다.

수입제한품목임에도 대규모 반입 수요가 있었던 것은 외환대수(外換對數)가⁵⁹⁾ 높은 소위 인기품목들이었기 때문이다. 이 역시 대부분 반입품들의 또 다른 공통점이었다. 즉 이들은 국내와 국제시세의 차이가 컸기 때문에 수입 자체로 시세차익을 누릴 수 있는 물품들이었다.⁶⁰⁾ 때문에 수입쿼터와 별개로 물자 반입을 허용한 것은 그 자체 일종의 특혜였다. 제도가 일종의 ‘합법적 밀수’라는 의혹은 여기서 나왔다.⁶¹⁾

58) 「43개 불표시품목 수입금지」, 『경향신문』 1963.6.1. 이 기사에 따르면 1963년 하반기 무역계획에서 기계기구 65개 품목과 화공약품 4개 품목은 수입금지품목으로 분류되었다. 물론 기계류 범주 내 차이가 있었을 것이다.

59) 수입품의 국내도매가격을 외화가격으로 나눈 것으로 특관세 부과의 기준이다. 예컨대 국제시장에서 10달러의 물품이 국내시장에서 5천 원에서 거래되었다면 이 물품의 외환 대수는 5백이며, 이를 환율과 대비하면 국내시세와 국제시세의 차이를 알 수 있다. 『매일경제』 1967.8.21.

60) 예컨대 1965년 12월 기준 주요 반입품들의 외환대수를 보면 파라핀왁스(684), 나일론 사(652), 합성수지(484), 직접염료(448), 인견사(433), 생고무(346), 우지(306) 등이었다. 「18개 중요 사찰품목 새로 설정 상역당국」, 『동아일보』 1965.12.16. 이때 환율이 약 255였음을 감안하면 이 품목들은 수입 그 자체만으로 최소 20%에서 최대 170%의 국내외 시세차익을 거둘 수 있었다는 것을 의미한다. 1964년 5월 개정 전의 환율은 130이었기 때문에 당시의 시세차익은 더 컸을 것이다.

61) 당시 정부가 재산반입 허가를 내주는 대가로 달려 당 일정한 커미션을 받아 선거자금화했다는 얘기가 횡행했다. 「국회와 정부는 모든 의혹사건을 철저히 규명하라」, 『경향신문』 1964.1.28. 의혹이 정치적 쟁점이 될 수 있었던 것은 정부 내부적으로도 인정했듯이 제도 개정을 통한 문호 개폐(改廢) 시기가 “우연이나마” 선거기간과 거의 일치했

국내경제에 필요한 물자를 반입하기 위해서라면 정상적으로 수입쿼터에 배정하면 된다는 주장에⁽⁶²⁾ 대해 정부는 반입허용품목의 실제 반입 여부와 시기가 반입자의 자의적인 결정에 좌우되는 것이고 정부의 강제성이 미칠 수 없기 때문에 실효를 거두기 어렵다고 주장했다.⁽⁶³⁾ 그러나 이후 운용방침에서 나타나듯 반입기한 문제는 제도적인 보완이 가능했다. 재산반입이 반입자의 결정에 달렸다는 반론은 역설적으로 그렇기 때문에 이 제도를 국내경제와 연계하기 위해서는 엄격한 기준과 제한이 필요했음을 드러냈다.⁽⁶⁴⁾

이상과 같은 두 문제의 연장선에서, 사실관계를 명확히 밝히긴 어렵지만 여전히 남는 문제가 하나 더 있다. 반입된 재산의 소유자가 정말 재일조선인들인가, 그렇지 않다면 국내 수입(무역)업자 또는 일본 자본인가 하는 궁극적인 의문이다. '7월조치'에서 반입재산의 최소 소유기간(2년) 및 공장 건설·운용계획서 제출 규정(비귀국자)을 삭제함으로써 자본의 출처와 성격을 검증할 최소한의 수단을 스스로 포기했기 때문에 붉어진 의혹이다.

주48)에 언급했듯이 이 기간 암시장의 환율 상승 등을 근거로 재산반입의 출처가 내국인들일 가능성에 유력하게 제기되었다. 또는 서울 주재 일본상을 위시한 일본 민간자본이라는 추측도 무성했다. 1960년 이후 이미 수십여 개의 일본 상사들이 서울에 연락소를 설치하여 활동하고 있었는데 이를 가운데는 연락

기 때문이었다. 경제기획원 총무과 「재산반입에 관한 기본처리방침」(1964.11, 경제장관회의안건 81~92차에 관한 서류철). 재산반입 신청과 허가 절차를 비공개로 하면서 5만 달러 이상의 건은 중앙정보부(중정)가 신원조회를 했다는 점도 논란을 증폭시키기에 충분했다. 반입의 최종결정권을 중정이 장악한 것으로 이해되었던 것이다. 「제6대 국회 제40회 제4차 본회의 회의록」 1964.1.28. 이상돈 의원, 진상은 명확히 밝혀지지 않았지만 적어도 합리적 의심을 갖기는 충분해 보인다. 더 중요한 것은 사실 여부와 별개로 커미션을 주더라도 팬찮을 만큼 재산반입이 수익성이 있었을 거란 사실이다.

- 62) 「제6대 국회 제40회 제4차 상공위원회 회의록」 1964.2.3. 함덕용 의원.
- 63) 총무처 외정국 「교포재산반입 운영에 관한 기본방침」.
- 64) 문호개방 후 주일대표부는 외무부에 무역계획상 수입금지품목을 반입하려는 신청이나 문의가 쇄도하고 있다고 보고한 바 있었다. 제도를 이용한 상행위의 일부로 간주될 수 있는 사례가 있다는 것이었다. 「제6차 한일회담: 재일한인의 법적지위관계회의」 분류 번호 723.1 JA 재1961.10-64.3, 등록번호 724, 프레임번호 35~38. 그러나 이러한 우려에도 불구하고 문호개방 기간 중 반입 신청이 허가되지 않은 것은 단 4건, 8만 달러어치에 불과했다.

소 대표를 명의만 동포로 바꿔놓은 경우가 적지 않았다. 이들의 현지 주재를 위한 경비도 정상적인 송금에 의해 조달되는 게 아니라는 의구심이 강했다.⁶⁵⁾

진상은 무엇이었을지 단정하기 어렵다. 다만 서갑호 등 극히 소수의 선구적 사례를 제외하면 이 시기는 아직 재일동포의 본국투자 문제가 본격화되기 전이었다는 점.⁶⁶⁾ 그 같은 상황에서 관세법 시행령이 개정됐다는 토막기사 하나에 일본에서 단기간 그처럼 신속하고 또 대규모로 반응할 수 있었을지 의문이 남는 게 사실이다. 이점에서 논란이 다소 지나간 1965년까지도 기존 재산반입이 대부분 교포의 명의만 빌린 것이었으며, 대부분의 교포들은 그제야 반입을 계획 중이라는 전언(傳言)은 오히려 귀 기울여 봄 직하다.⁶⁷⁾

덧붙여 '7월조치'~'12월조치'의 시점과 한일회담 진행상황의 관계도 주목해볼 필요가 있다. 1962년 10~11월 김종필-오히라 정치회담에서 최대 협안이었던 청구권 문제에 큰 틀의 합의를 보면서⁶⁸⁾ 회담이 급진전될 것으로 예상됐으나 1963년의 교섭은 다소 소강국면이 되었다. 한국 국내정치의 혼란 때문이었다. 특히 선거를 앞두고 5개 야당이 한일회담을 굴욕외교라 비판하며 공동 반대운동을 전개했기 때문에 정부도 적극적으로 나서기 어려웠다.⁶⁹⁾ 법적지위위원회도 7월 이후 11월 초까지 약 네 달간 중단되었다. 흥미로운 것은 재개된 위원회에서 1964년 연초까지 재산반입 전문가회의가 집중적으로 열렸다는 점이다. 1962년 초부

65) 박원석, 1964.10 「재산반입과 재일교포」 『한양』 3(10), 36면; 문형선 외, 1964.4 앞의 논문, 94면. 박원석의 글은 재일교포가 대표자로 있는 서울 주재 일본 상사 중 6곳을 사례로 제시했다.

66) 1960년 이후 선구적 투자사례로 꼽히는 게 오사카에서 윤수업으로 성공한 권정규란 인물이다. 그는 1960년 9월, 수요 부족으로 경영난에 빠져 있던 삼화제철을 매입했으나 매각과 매입, 조업 중단과 재개를 반복하며 경영난을 극복하지 못했다. 여기에는 한국 정부의 지원 미비 등도 영향을 미쳤다는 인식이 있었기에 재일경제인들에게 충격을 준 사례였다. 「80만 교포는 무엇을 원하나, 재일교포문제를 말하는 좌담회」 『동아일보』 1960.12.25. 군정기 4대의혹사건에 속했던 새나라자동차와 빠찡코 사건 등도 동포사회에 부정적 인식을 주었을 것이다.

67) 「제6대 국회 제48회 제3차 본회의 회의록」 1965.3.2. 김대중 의원. 제6대 국회 재정경제 위원회 소속 의원들이 일본을 시찰한 후의 발언이다.

68) 太田修 저(송병권·박상현·오미정 역), 2008 『한일교섭』, 선인, 288-289면.

69) 이원덕, 1996 『한일 과거사 처리의 원점』, 서울대학교 출판부, 235-237면.

터 한국에서 전문가가 오는 대로 열기로 양국이 합의했던 회의가 근 2년이나 지연된 끝에 공교롭게도 '12월조치' 직후에 성사되었던 것이다. 한일 간 논쟁의 여지가 그대로 남아 있는 상태에서, 더구나 집중토론을 앞에 두고 '7월조치'를 그냥 방치하기는 어려웠을 것이다. 이는 왜 '7월조치'가 임시적일 수밖에 없었고 '12월조치'가 불가피했었는지, 정치적 측면에서 해석할 여지를 제공해준다.

3. 새로운 운용방안의 모색

1) 제도 운용에 관한 엇갈리는 견해들

1964년 초까지 잠정 중단되었던 반입심사는 3월에 재개되었으나 비귀국자의 재산반입은 상정되지 않았다.⁷⁰⁾ 중단 기간 재무부가 중심이 되어 새로운 제도운용방침을 강구했다. 재무부가 기안한 「교포재산반입 운영에 관한 기본방침」(‘재무부안’)은⁷¹⁾ 4월 16일 제32회 국무회의에서 원안대로 결정되었다.

‘재무부안’은 심사위원회에서 무역계획을 기본으로 반입재산의 종류·수량·사업(또는 사용계획), 국내산업 및 물가에 미치는 영향, 반입 신청자의 인적사항 등을 종합적으로 검토·심사하는 것을 원칙으로 했다. 반입허용품목으로는 ① 생산재, ② 물자도입계획 및 현년도 수입계획을 보완하는 방침 하에 정부가 지정한 주요생필품의 원자재와 일부 비사치성 원자재(특수한 경우에 한해 완제품도 허용), ③ 공공·학술연구 및 사회복지기관에서 직접 사용할 물품을 제시했다.⁷²⁾ 반면 귀국자가 비(非)상품으로 반입하는 것을 제외한 수입금지품이나 국내산업에 악영향을 미칠 우려가 있는 물품은 반입을 금지했다. 또 반입기한을

70) 「재산반출입심사위 재개」 『경향신문』 1964.3.4. 3월 3일 재개된 심사위원회는 기증 39 건, 귀국 10건, 총 49건을 심사해 25건만을 허가하고, 11건은 불허, 13건은 보류했다.

71) 총무처 의정국 「교포재산반입 운영에 관한 기본방침」.

72) 여기에 국내가격 조절을 위한 목적에서 가격통제품목 또는 국내가격이 일정 수준 이상으로 양등한 품목 중 도입이 긴요한 품목이 더 있었다는 기록도 있다. 문형선 외, 1964.4 앞의 논문, 92-93면.

강화해 허가일로부터 일률적으로 6개월 내 반입을 요구했고, 특히 비귀국자 재산반입은 2.4개월 내 각각 20%, 50% 이상을 반입하지 않을 경우 잔여분에 대한 허가를 취소할 수 있다는 규정을 추가했다.⁷³⁾

이 문서에서 흥미로운 것은 그간 논란이 되었던 문제점들을 검토한 부분이다. 외화·외환 부정유출 문제에 대해 작성자는 주한미군 군표 또는 암시장 달러의 유출, 정상수출입무역에서 가격조작을 통한 외화도피 등이 큰 문제가 될 수 없다는 태도로 일관했다. 그러나 가능성을 인정하고 있는 수증불(受贈佛)·수취불(受取佛)의 편법적 삼각결제에 대해서도 제도와 별개로 공정환율의 비현실성에 기인하는 것이기 때문에 향후 개선책이 필요하다는 언급에 그쳤다. 그러나 작성자는 군표 및 암(暗)달러 규모가 허가된 재산반입 규모에 비해 적다는 것을 지적했을 뿐 양자가 음성적으로 연결되었을 가능성 자체를 반박하지는 못했다. 문제의 핵심을 애써 외면하고 있었다.

반입품목과 외자의 편승유입 문제에 대해서는 상호 모순된 인식을 노출했다. 후자에 대해서는 외자가 면세 특혜나 원리금 송금 보장이 없는 재산반입제도를 이용한다는 것은 지극히 위험한 모험이며, 특정한 정치경제적 목적을 가진 자본이 유입된다면 그 규모와 국내외 정보망에 비추어 탐지가 용이할 것이라고 낙관했다. 그런데 전자, 원자재보다 시설재 반입을 우선해야 한다는 원칙에 대해서는 그 경우 산업구조정책상 불필요한 시설재가 반입될 수 있으며, 한일국교정상화를 기해 시장개척을 노리는 일본자본의 편승적 잠입 루트가 될 수 있다고 주장했다.

여기서 ‘재무부안’의 운용방침을 보다 명확히 알 수 있다. ‘재무부안’은 반입기한과 심사절차 등을 일부 강화했지만 적어도 제도를 통해 무엇을 받아들일 것인지의 핵심문제에서는 ‘7월조치’의 의도와 기본적으로 다르지 않았다. 작성자는 시설재 반입을 우대하는 게 원칙상 옳음을 인정하면서도 실현 가능성에 회의를 비쳤다. 요컨대 ‘재무부안’의 반입허용기준은 표면상 생산재를 제한 없이 허용하고 원자재는 엄격히 제한한 것처럼 보이지만 실제 정책입안자들의 시선은 시설

73) 그 밖에 재산소지인증서 발급사무를 개선하고 심사위원회를 보강했으며, 중앙정보부의 신원조회 대상을 비귀국자 전체로 확대했다.

재보다 원자재에 있었다. 거기에 단지 부작용만을 기술적으로 보완하고자 한 것 이었다. 1960년 상공부 기준의 핵심이 운영계획서를 첨부한 시설재였고 원자재는 그 운영에 필요한 정도로 부수적·제한적이었음을 상기하면 차이를 확연히 알 수 있다.

그러나 ‘재무부안’에 의거한 재산반입사무는 오래 가지 못했다. 5월 중 한 일 간지는 심사위원회가 고위층의 지시로 갑자기 중단되었다는 소식을 전했다.⁷⁴⁾ 이어 6월 제54차 경제장관회의에서 정책 변경이 공식 결정되었다.⁷⁵⁾ 회의는 이미 신청된 재산반입 미결 건에 대해 귀국자의 경우 기존 방침에 의해 계속 처리 하되 수증(受贈)은 상행위의 편승 방지를 위해 증여세를 부과하고 동시에 공공 기관 및 구호시설 등에서 직접 사용할 물품에 한한다고 결정했다. 특히 비귀국자 건은 별도로 정할 때까지 허용하지 않기로 결정했다.

불과 한 달여 전에 국무회의를 통과한 ‘재무부안’에 제동을 건 것은 경제기획원, 구체적으로는 경제기획원 장관 겸 부총리로 막 부임한 장기영의 지시였던 것으로 보인다.⁷⁶⁾ 이 같은 정책 변경이 어떤 내부 논의를 거쳐 나온 것인지 정확히 알기는 어렵다. 다만 장기영은 외자의 경우 자본에 대한 통제력 확보 차원에서 직접투자보다는 차관이 낫다는 지론을 갖고 있었다.⁷⁷⁾ 또 그는 재산반입을 하면 나라가 송두리째 망한다는 식의 발언을 한 적도 있었다.⁷⁸⁾ 이런 점들로 미뤄볼 때 비귀국자 반입사무 중단 지시는 재산반입제도에 단기간 엄청난 자금이 몰리면서 그 자금의 출처 및 통제력 확보에 의구심을 가졌던 입장이 반영된 결과로 볼 수 있다. 제도의 운용방안을 둘러싼 이견(異見)들이 표면화한 것이다.

중단 결정 후 불과 보름이 채 못 되어 또 다른 의견이 대통령 비서실을 통해

74) 「교포재산반입심위 고위층 지시로 중지」, 『경향신문』 1964.5.13.

75) 경제기획원 총무과 「제54차 경제장관회의록」(1964.6. 경제장관회의안건 52~70차에 관한 서류철).

76) 후술하는 대통령 비서실 보고는 재산반입 시책 변경을 주도한 인물로 장기영의 이름을 직접 거론했다. 상식적으로도 재무부차관이 위원장인 심사위원회를 중단시키려면 최소 장관급 이상의 인물이어야 했을 것이다. 참고로 장기영은 같은 해 5월 11일에 부임했다. 위 기사에 따르면 장기영은 부임 이튿날에 심사위원회를 중단시킨 것이 된다.

77) 기미야 다다시, 2008 앞의 책, 242면.

78) 「제6대 국회 제45회 제7차 재정경제위원회 회의록」 1964.10.7. 유창렬 의원.

대통령에게 전달되었다.⁷⁹⁾ 보고자는 이미 허가수속 중에 있는 미결 건까지 반입 사무 중단 지시를 소급 적용됨으로써 부작용이 발생하고 있음을 지적하고 “국부적 부작용이 얼마간 있었다고 해서 국가정책 전반에 관련되는 시책을 기분 일변도로 변경함은 부당”하다고 강한 어조로 비판했다. 보고자에 따르면 반입재산 인증서가 발급되어 이미 수속을 밟고 있는 건은 비귀국자 162건 약 3천만 달러, 수증 50건 약 116만 달러로 합계 212건 약 3,117만 달러에 달했다. 보고자는 우선 이 미결 건을 심사·처리해줄 것을 요청했다. 향후 시책 역시 무조건적인 봉쇄정책을 지양하고, 개방정책을 기조로 택하되 운영상의 묘를 통해 부작용을 방지케 하는 방안을 강구할 것을 건의했다. 또 반입이 무산될 상황에 놓인 구체적인 사례가 보고되기도 했다.⁸⁰⁾

〈표 4〉 재산반입 실적과 미결 상황

※ 단위: US\$ 1,000)

기결 (既決)	허가	통관	유효	미결 (未決)	비귀국자	귀국자	수증	계
	236건, 27,935	221건, 13,821	13건, 1,677		172건, 29,647,219	54건, 521,468	55건, 530,319	281건, 35,396,006 ⁸¹⁾

* 기결은 1964.9.30. 현재, 미결은 1964.10.30. 현재.

** 출처: 경제기획원 총무과 「재산반입에 관한 기본처리방침」(1964.11, 경제장관회의안건 81~92차에 관한 서류철).

박정희 대통령도 비서실의 보고에 호의적인 반응을 보였다. 대통령은 개방에서 봉쇄로 정책을 변경할 때 “적절한 경과조치 혹은 선후책(善後策)이 마련되지

79) 대통령 비서실(과후섭) 「교포재산반입문제」(1964.6, 대통령기록관).

80) 대통령 비서실 「아스팔트 스트레트 공장(교포재산반입문제)」(1964.7, 대통령기록관). 재일교포가 아스팔트 슬레이트를 농촌의 초가지붕 개량에 보급하고자 1년 전부터 추진하던 사업을 비귀국자 반입사무 중단과 특관세 문제, 신청물품에 자기소유 재산 외의 것이 포함된 점 등을 문제 삼아 외무부가 허가 취소한 사례이다. 보고자는 외무부의 조치를 “관리들의 무사안일주의”라고 비판하고, “규정 위반 운운으로 모처럼 모국에서 값있는 공적을 남기려는 교포의 공익사업을 중도 파업케 함은 심히 부당”하다고 주장했다.

81) 보고서의 수치는 잘못으로 보인다. 비귀국자, 귀국자, 수증 미결 건은 281건 30,699,006 \$이다.

않으면 혼란과 민원(民怨)을 피할 수 없을 것”이라고 논평했다.⁸²⁾ 그는 해외교포의 재산반입이 국가산업건설에 크게 공헌했으며, 일부 경제적 부작용이 있었다고 해서 반입을 막는 것은 본말전도의 소아(小兒)적 시책이라고 비판했다. 따라서 기왕에 있었던 폐단과 부작용을 배제하면서 재산반입을 적극 촉구한다는 원칙하에 구체적인 시책을 연구할 것을 지시했다.⁸³⁾

대통령까지 나섬에 따라 제도의 재검토는 불가피해졌다. 자문기구인 경제과학심의회의(심의회의)가⁸⁴⁾ 곧바로 문제를 검토, 결과를 보고했다. 심의회의는 기존에 논란이 됐던 부분들의 문제의 소지를 대체로 인정했고 경제적·경제외적 부작용을 면하기 어렵다고 판단했다.

이러한 인식을 바탕으로 심의회의는 ①귀국자 및 상속 재산반입은 상품·비상품용 물자를 막론하고 상대국에서 허가한 재산반출액 범위 내에서 무역계획상 금수품목 이외의 것을 자동적으로 허가(단 금수품목 중 자가용 비상품은 허가), ②상대국에서 공식적으로 인증하는 수증재산반입은 정부의 무역계획상 정상수입 품목 중 사전에 선정 공고하는 품목으로 한정(단 공공·학술 연구 및 사회복지 기관이 직접 사용하는 전기 수입대상품목 이외의 품목은 개별심사), ③비귀국자 재산반입은 무역계획상 정상수입품목의 시설기재 및 부속 원자재로 한정한다는 운용방침을 권고했다. 또 기허가·수속 건은 기준규정에 따라 처리할 것을 제안했다(‘심의회의안’).⁸⁵⁾

‘심의회의안’은 전반적으로 반입기준을 강화했다. 비귀국자 재산반입을 시설재 및 부속 원자재로 규정한 것은 국내산업과 연계성을 고려한 것으로 ‘7월조치’ 및

82) 아스팔트 슬레이트 공장 건에 대해서는 “시책의 일관성”을 지적하고, “국가적으로 중요한 사업인 만큼 다소 무리가 있도록 즉시 허가 추진”할 것을 경제기획원 장관과 협의하도록 지시했다. 또 결과를 보고할 것을 주문했다. 단 이후 어떻게 처리되었는지 확인할 수 있는 자료는 아직 찾지 못했다.

83) 대통령 비서실 「교포재산도입방안연구지시」(1964.10, 대통령기록관).

84) 제3공화국 수립 후 1964년 2월 국가안전보장회의와 함께 대통령 직속 자문기구로 설치되었다. 이 문제를 논의했던 10월 23일 회의에는 박동양, 신현화, 최규남, 송대순, 주요한 등이 참석했다.

85) 경제과학심의회의 사무국 총무과 「교포재산반입에 대한 검토결과 보고」(1964.10, 심의보고철).

‘재무부안’과 달리 기본적으로 장면 정부 때 윤용방침을 계승했다. 한편으로는 이미 허가·반입 중인 건의 경과규정을 두어 사무중단 조치에 반발했던 입장에 반영하고자 했다. 심의회의는 원칙적으로 제도의 부정적 영향을 우려했지만 재산반입을 적극 촉구한다는 대통령의 입장을 수용해 엄격하면서도 유연한 절충적인 윤용방침을 제시했다.

재무부는 심의회의의 검토결과를 큰 이견 없이 수용, 보다 상세히 작성한 「재산반입에 관한 기본처리방침」을 11월 제100차 경제장관회의에 제출했다.⁸⁶⁾ 그러나 이 안은 통과되지 못했다. 장관회의는 비귀국자 건을 별도로 정할 때까지 허가하지 않는다는 결정을 재확인했다.⁸⁷⁾ 대통령의 지시에도 불구하고 비귀국자 반입사무는 재개되지 못했다. 정부 내부적으로도 제도의 경제적 역할과 영향, 윤용방침에 대한 찬반 의견이 팽팽히 맞서고 있었던 것으로 보인다. 제도를 계속 유지하기 위해서는 부작용을 최소화하면서도 자본을 보다 직접적이고 효과적으로 통제·관리할 수 있는 방법을 찾아야 했다.

2) 두 가지 상반된 결정

제주도개발사업과 수출산업공단에 대한 정부의 정책결정은 이 같은 고민과 윤용방향을 보여준다. 1965년 3월 제15차 경제장관회의는 제주도 개발을 위한 해외교포의 반입물품을 특별 허가하고 감세 혜택을 줌으로써 재산반입을 촉진한다는 특례조치를 결정했다.⁸⁸⁾ 이를 위해 귀국자의 경우 상대국이 정식 허가한 재산에 한한다는 제한과 수중재산은 공공·구호기관의 직접 사용분에 한한다는 제한을 철폐했다. 중단 상태였던 비귀국자의 경우도 과세가격 1천만 원 이상의 반입은 제한 없이 허용한다고 결정했다.⁸⁹⁾ 근 1년간의 교착상태를 상기하면 상당히 파격적인 조치였다.

86) 경제기획원 총무과 「재산반입에 관한 기본처리방침」.

87) 경제기획원 총무과 「제100차 경제장관 회의록」(1964.11, 경제장관회의안건 92~105차에 관한 서류철).

88) 총무처 의정국 「제주도 개발을 위한 재산반입의 특례조치」(1965.3, 안건철): 「제주도를 국제관광지로」『경향신문』 1965.4.12.

89) 총무처 의정국 「재산반입 허가에 관한 처리방침 변경」(1965.2, 안건철).

〈표 5〉 시기별 비귀국자의 재산반입 운용방침*

	장면 정부	박정희 정부(군사정부 포함)				
		1960.10 상공부 1963.7 시행령	1963.12 시행령	1964.4 재무부	1964.11 경제과학심의 회의	제주도 및 수출산업공단 특례
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 자동승인품목 중 반출국에서 2년 이상 소유한 생산시설재 및 부속원자재 · 공장건설 및 운영 계획서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> · 무제한 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 불허 단 과세 가격 5천만 원 이상은 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 생산재, 주요 생필품의 원자재 및 일부 비자치성원자재 · 반입기한 제한 	<ul style="list-style-type: none"> · 정상수입품 목의 시설재 및 부속원자재 · 반입기한 제한 	<ul style="list-style-type: none"> · 관세가격 1천 만 원 이상의 산업시설재 · 사업 계획서 제출 · 반입기한 제한 · 정부가 재산 반입 대상을 지정

* 실제로는 1964년 내내 중단상태.

대신 정부는 사업의 큰 목표와 구체적인 개요는 물론 반입물품의 범위까지 직접 규정하고자 했다. 반입물품은 전원(電源)개발 및 전화(電化)시설용품, 수산개발시설 및 동 가공시설용품, 축산업 및 임업을 포함한 농업개발 및 동 가공시설용품, 관광시설용품, 상수도시설용품 중 제주도지사가 추천한 것으로 특정했다. 여러 부대조건도 제시했다.⁹⁰⁾ 특례조치에 의한 반입 신청기간을 45일로 한정했고, 사업계획서 및 소요원자재명세서 등을 제출하도록 했다. 또 투자 진의와 능력을 확인한다는 명목으로 신청인을 경제장관회의에 출석시켜 증언을 청취하고자 했으며 허가된 재산은 6개월 이내에 반입 완료하도록 했다.

1963년부터 진행되었던 수출산업공단의 경우도 비슷했다. 보세가공 공단 조성을 몰색하던 한국수출산업공단은 정부와 협의 하에 서울 구로동을 공단 조성지로 결정했고 수출산업공업단지개발조성법(개발조성법)을 건의했다. 상공부가 법안을 심의해 국무회의 의결을 거쳐 국회에 제출했고, 1964년 9월에 공포되었다.⁹¹⁾ 국회 심의과정에서 정부는 재일교포의 산업시설을 유치·정착시키는 것과

90) 총무처 의정국 「재산반입 허가에 관한 처리방침 변경」(1965.3, 안건철).

91) 한국수출산업공단, 1994 『한국수출산업공단 삼십년사』, 140-167면.

국내 중소기업을 수출산업으로 전환시키는 게 법안의 목적임을 밝혔다. 또 이를 위해 재일교포의 자기재산반입을 가능한 허용할 것이라는 입장을 밝혔다. 법안은 입주기업체의 공장시설 및 원자재 반입을 우선적으로 허가하도록 했다. 그러나 비귀국자의 재산반입이 중단된 상황에서 이는 가능하지 않았다.

정부는 이 문제 역시 특례조치로 풀어나갔다. 1965년 5월 경제장관회의는 제주도개발 및 구로공단에 대해 비귀국자의 재산이라도 엄격한 사전심사를 통해 소비재 반입을 배제하고, “국내산업 발전에 기여하는 시설재”만을 반입하도록 유도한다면 수출촉진과 증산, 고용증대 등의 경제적 효과를 기대할 수 있다고 평가했다. 이에 따라 자산능력이 확실한 비귀국자가 과세가격 1천만 원 이상의 산업시설재를 반입하는 경우는 이를 허가한다고 결정했다.⁹²⁾ 정부는 상당한 규모의 자본반입 통로를 결코 봉쇄하려 하지 않았다.

반면 같은 시기 임시특별관세법을 제정할 때는 재산반입에 특관세를 부과해 제재하려는 상반된 모습을 보였다. 1964년 5월에 국회에 제출된 임시특별관세법(안)은 사치성·인기물품 등에 특관세를 부과해 환율현실화(5.3) 후 심각한 환율변동을 막고 수입을 억제하려는 법안이었다. 기증품과 선원 휴대품 등은 예외 적용되었는데, 심의과정에서 과세가격 200만 원 이하의 귀국자 재산도 면세대상이 되었다. 그러나 이는 원안에 없던 것을 야당의 요구로 추가한 것이었다. 정부는 심지어 면세가격을 50만 원으로 대폭 낮출 것을 요구해 야당 의원으로부터 귀국자의 정착 토대를 마련해주기는커녕 수탈하지 못해 특관세를 부과하는 것은 지독한 처사라고 비판 받았다.⁹³⁾ 이처럼 상반된 입장은 곧 귀국자의 자기재산인지, 비귀국자의 투자자본인지의 차이에서 연유했다. 동시에 동포의 고향 방문과 투자를 따뜻이 환영하고 한일회담에서 그들의 법적지위 향상을 위해 애썼던 정부의 재일조선인 인식과 정책의 이면이기도 했다.

92) 경제기획원 총무과 「산업시설재 반입을 촉진하기 위한 재산반입허가방침 결정」(1965.5, 경제장관회의안건 31~40차에 관한 서류철).

93) 「제6대 국회 제42회 제10차 재정경제위원회 회의록」 1964.5.29. 최수룡 의원.

4. 맷음말

한일 국교정상화 전 재외동포 재산반입 문제는 시기별로 크게 세 국면을 거쳤다. 해방 직후 귀국동포의 재산권 차원에서 제기된 기본 성격은 큰 변동 없이 1950년대 내내 이어졌다. 이어 외자 확보와 한일수교·경제협력이 현안으로 떠 오른 1960년대, 동포의 모국투자의 한 방면으로 재산반입이 주목받으면서 두 번째 국면에 접어들었다. 그 가운데서도 군정기간을 포함한 박정희 정부는 비귀국자의 재산반입 장벽을 철폐하는 모험을 통해 제도의 성격을 완전히 바꾸어버렸다. 본고가 주목한 것은 바로 이 세 번째 국면에서 정부의 제도 운용과정이었다.

1960년대 초 경제면에서 한국사회의 최대 과제는 자본 조달이었다. 외화 확보를 위한 당시의 여러 눈물겨운 분투들이 잘 알려졌고, 특히 광부·간호사의 서독 파견은 하나의 상징이다. 그런데 서독 광부들의 본국 송금(11,639건, 121만 달러)보다 많았던 것이 재일동포들의 송금(5,769건, 155만 달러)이었다.⁹⁴⁾ 제주도 개발 및 수출산업공단 조성과정에서 제도를 통한 재일동포들의 역할이 중요했던 것도 분명하다. 이 시기 재일동포들과 그들이 반입한 재산의 국내 경제적 기여는 역사적 사실로 그 자체는 적극적으로 조명·평가할 필요가 있다.

그와 별개로 ‘7월조치’에서 ‘12월조치’, 모색기로 이어지는 정부의 제도 운용은 문제가 있었다. ‘7월조치’는 당면한 경제위기에 대응하는 과정에서 단행된 임시 방편수단 중 하나였다. 그러나 한일회담 교섭이 진행 중인 상황에서 반출국인 일본의 법적 장벽과 자국 무역계획 모두에 눈 감아버린 편법이었기에 정반대의 ‘12월조치’는 필연적인 것이었다. 더 중요한 것은 단기적 조치를 위해 귀국자의 재산권이라는 제도의 발생 취지가 무시되었다는 것이며, 이후 정부의 제도 운용은 사실상 비귀국자의 반입을 전제한 가운데 구상되었다. 귀국자 재산에 특관세를 부과하고자 했던 정부의 태도는 마치 “교포는 들어오지 말라”고 하는 것과 같았으며, 이는 정부의 재일동포 인식의 양면성을 보여주는 것이다.

마지막으로 본문에서 자세히 언급하지는 못했지만 이 시기 재산반입제도를 매

94) 1965년 기준이다. 대통령 비서실 「재일교포의 본국가족에 대한 송금자유화」(1966.1, 대통령기록관).

개로 한국과 재일조선인사회의 교류가 본격적으로 시작되었음을 언급해 두고자 한다. 한국사회의 요구와 맞물려 성공한 재일경제인들이 모국에 등장하기 시작 하던 때였다. 고향 방문에서 대규모 투자까지 크고 작은 경제적 디딤돌이 놓이기 시작했고, 이는 한일수교 후 더욱 큰 범위에서 정치·사회·문화교류로 확대 되어가는 시초이기도 했다. 이는 추후의 연구 과제로 삼고자 한다.

주제어 : 박정희 정부, 재산반입, 모국투자, 재일조선인, 재일동포, 한일회담

투고일(2014. 10. 8), 심사시작일(2014. 10. 15), 심사완료일(2014. 11. 25)

〈Abstract〉

Park's Government's policy of Carrying properties for overseas
Korean in 1963-65

Shin Jae-Joon *

System of ‘Carrying properties into Korea’(JaeSan-Banip, 財產搬入) was aimed for tax exemption of homecomer’s properties when they return to Korea permanently. This system was originated from the Korea-Japan relations after Independence(1945).

In the early 1960’s, Korea’s national task was raising capital for economic development. Park’s Government planned to use this system to inflow overseas Korean’s big capital. On the contrary, Government intended to restrict homecomer’s little capital.

Key Words : Park’s Government, Carrying properties into Korea(JaeSan-Banip, 財產搬入), Mother country investment, Korean residents in Japan(Jaeil-Joseonin, 在日朝鮮人), Korean-Japanese Conference

* Research Assistant, Department of Korean History, Seoul National University.