

# 05

## 이승만 정부의 산업정책과 렌트추구 그리고 경제발전

### ■ 김일영

성균관대학교 정치외교학과 교수  
성균관대학교 정치외교학과 졸업  
성균관대학교 정치학 박사

### 주요 논저

- 『건국과 부국』(2005)
- 『주한미군』(2003)
- 『해방전후사의 재인식』(2006, 편저)
- 『한미동맹 50년』(2004, 편저)
- 『박정희 시대와 한국현대사』(2006, 공저)
- 『자주나 동맹이나』(2004, 공저)
- 『적대적 제휴』(2004, 역서)
- 『북핵퍼즐』(2007, 역서) 등

### Contents

---

- 1 렌트와 렌트추구 그리고 부패
- 2 왜 소비재 위주의 수입대체산업화 정책을 추진했는가
- 3 수입대체산업화의 정책 수단과 렌트 및 부패 생성의 네 가지 경로
- 4 이승만 정부의 렌트추구 활동과 부패의 유형별 내용
- 5 렌트추구 및 부패와 경제발전

1950년대에 렌트와 부패가 만들어지는 구체적 메커니즘을 알아보고, 그것이 당시의 산업정책과 어떤 관련이 있는지를 살펴보는 것이 이 글의 목적이다. 이승만 정부가 소비재 위주의 수입대체산업화를 추진할 수밖에 없었던 주된 이유는 미국이 제공하는 원조 물자가 소비재 중심이었기 때문이다. 미국은 한국은 정치사회적으로 안정시켜 국방을 담당케 하고 일본은 경제발전을 통해 동아시아의 중심이 되도록 하기 위해 한국에는 주로 소비재 위주로 원조를 제공했다. 소비재 중심의 수입대체 산업화는 금융통제, 외환통제(저환율정책), 보호무역 정책을 수반했고, 바로 이런 정책수단이 렌트추구와 부패가 생겨날 수 있는 여지를 제공했다. 아울러 당시 정부가 시행하던 귀속기업체 불하조치도 렌트추구와 부패가 생겨날 수 있는 주요한 통로였다. 이런 통로를 통해 1950년대에 일어난 대표적인 부패스캔들이 중석불 사건, 국방부 원면(原緋) 부정사건, 산업은행 연계자금 사건, 금융오직 사건 등이다. 1960년대 이후 국가주도적인 수출지향산업화 정책 아래서도 렌트추구와 부패는 있었다. 하지만 1950년대에 비해 1960년대 이후는 경제적 성과 면에서 큰 차이를 보였다. 1950년대에 소수의 대기업에게 특혜적으로 제공된 용자와 외환은 주로 수입수요를 충족하는 데 쓰였다. 그러나 박정희 정부 하에서의 저리의 용자와 외자는 주로 수출을 통해 성과를 내는 기업에게 주어지거나 국가가 필요로 하는 사회기반시설이나 기간(基幹)산업 분야에 투입되었다. 따라서 똑같이 용자를 둘러싼 특혜의 추구라 할지라도 1950년대의 그것은 소비적이었다면, 1960년대의 그것은 성과에 따른 보상의 성격을 지녔다는 점에서 보다 생산적이었다고 할 수 있다.

#### 주제어

이승만 정부, 수입대체산업화, 렌트추구, 부패, 경제발전, 미국 원조

\* 이 글은 문정인·김세중(편), 『1950년대 한국사의 재조명』(서울: 선인, 2004)에 실린 필자의 논문(“이승만 정부의 수입대체산업화정책 렌트추구 및 부패, 그리고 경제발전”)을 수정·보완한 것이다.

## 1. 렌트와 렌트추구 그리고 부패

이승만 정부는 소비재 위주의 수입대체산업화 정책을 추구했다. 이 정책의 결과에 대해서는 평가가 엇갈린다. 이 정책의 일환으로 추진된 저환율 정책이 당시 한국을 전형적인 렌트추구(rent-seeking) 사회로 만들었다는 부정적 평가<sup>1)</sup>가 많은 가운데 일견 비합리적으로 보이는 정책의 이면에 숨어 있는 합리성을 발견하려는 노력도 전개되고 있다.<sup>2)</sup>

이 글에서는 1950년대에 렌트와 부패가 만들어지는 구체적 메커니즘을 알아보고, 그것이 당시의 산업정책과 어떤 관련이 있었는지를 살펴 보겠다. 이를 위해서 우선 이승만 정부가 왜 소비재 중심의 수입대체산업

1) A. O. Krueger, *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979), ch.2; G. Tullock, “Rent-Seeking as a Negative-Sum Game”, in J. Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*(College Station: Texas A&M University Press, 1980), pp.28-29.

2) Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*(New York: Columbia University Press, 1991), ch.3; 최상오, “1950년대 외환제도와 환율정책에 관한 연구”, 성균관대 경제학박사논문, 2001; 김일영, 『건국과 부국』(서울: 생각의 나무, 2005); 박지향·김철·김일영·이영훈(역음), 『해방전후사의 재인식』 제2권(서울: 책세상, 2006).

회를 산업정책의 기초로 택했으며, 이 일환으로 채택된 많은 정책 수단들이 어떻게 렌트를 창출하고 부패가 싹틀 수 있는 조건을 구성했는가를 고찰하겠다. 다음으로 당시 행해진 렌트추구 및 부패의 대표적 사례를 골라 유형별로 살펴보고, 마지막으로 이런 렌트추구 및 부패와 경제성장과의 관계를 1960년대와 비교해서 살펴보려고 한다.

뷰캐넌(J. Buchanan)은 렌트를 “어떤 자원의 소유자에게 그 자원을 다른 방식으로 사용했을 때 얻을 수 있는 것 보다 많이 지불되는 부분”이라고 정의했다.<sup>3)</sup> 렌트는 어떤 행위자(기업)가 가격을 조작해 그것이 경쟁 상태에서 벗어나게 될 때 발생된다. 따라서 이러한 렌트는 주로 국가개입을 통해 만들어진다. 국가가 규제나 특혜를 통해 시장에 개입할 경우 인위적 독점권이 형성될 여지가 생겨난다. 이 때 각 행위자들은 이러한 독점권을 획득하기 위해 활동을 벌이게 되고, 여기서 성공한 일부 행위자는 초과이윤을 얻게 된다.<sup>4)</sup> 렌트는 생산 활동이 아니라 비생산활동인 독점권을 통해 얻어진 것이기 때문에, 사회 전체로 보면 새로운 가치가 창출된 것이 아니라 어떤 사람의 가치가 다른 사람에게 이전된 것에 불과하다.<sup>5)</sup> 따라서 렌트추구 행위란 “어떤 사회구성원이 자기의 경제적 이익을 증진시키기 위해 국가개입이나 중재를 동원해 다른 구성원으로부터 자신에게로 부의 ‘합법적’(—필자주) 이전을 피하는 사회적으로 낭비적인 활동”이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

3) James Buchanan, “Rent Seeking and Profit Seeking”, in J. Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, p.3.

4) David C. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*(Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp.12-13.

5) G. Tullock, “The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft”, *Western Economic Journal*, 3(June 1967), pp.224-232; Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, 64-3, 1974, pp.291-303.

한편 이렇게 국가개입을 동원해 독점권을 얻기 위해 여러 행위자들이 서로 경쟁하는 과정에서 뇌물과 같은 불법적 대가가 지불되는 경우가 많은데, 부패는 바로 이 때 발생된다. 물론 보다 일반적인 의미의 부패, 즉 정상적인 교환과정의 이면에서 이루어지는 불법적 대가의 수수를 뜻하는 부패는 국가개입 여부와 무관하게 발생할 수 있다. 순수하게 사적인 부분에서도 부패는 발생할 수 있다는 것인데, 이 글에서는 국가개입으로 렌트가 창출될 여지가 발생했을 때 그것에 접근하기 위한 경쟁과정에서 발생하는 부패 문제에만 집중하도록 하겠다.

렌트 자체는 국가의 정책에 의거한 것이기 때문에 ‘합법적’으로 창출이 가능하다. 그러나 렌트의 배분이 이루어지는 과정에서는 대개 ‘비합법적’인 부패가 발생한다. 이 때 불법적으로 지불되는 대가는 그것의 공여자(供與者)가 나중에 얻을 독점이윤의 양을 초과할 수 없게 되는데,<sup>7)</sup> 이러한 대가지불은 나중에 기대되는 독점이윤에 대한 사전(事前) 분배의 성격을 지닌 것이기 때문이다. 아울러 배분의 비율은 관여자들 사이의 상대적 힘의 관계와 깊은 함수관계가 있다.

## 2. 왜 소비자 위주의 수입대체산업화 정책을 추진했는가?

한국전쟁은 경제 전체에 큰 타격을 입혔다. 인적 피해나 주택, 교육·위생시설 등의 생활기반 시설 파괴는 말할 것도 없고, 도로·철도·발전 및 통신설비

6) 소병희, 『공공선택의 정치경제학』(서울: 박영사, 1993), pp.95-96.

7) 툴록(G. Tullock), “렌트추구의 사회적 비용”, 양운철 (편), 『렌트추구 행위의 사회적 비용』(성남: 세종연구소, 1995), pp.13-27.

등 사회간접자본도 극심한 손상을 입었다. 금속·기계·화학·섬유·식품 등의 각종 생산설비도 평균 60% 이상 부서지고 말았다.<sup>8)</sup> 산업시설의 파괴로 인한 극심한 물자부족과 전비(戰費)조달로 인한 통화증발 때문에 경제는 살인적인 인플레이션(hyper-inflation)에 시달리고 있었던 것이다.

이런 난관을 극복하기 위해 이승만 정부는 하루 빨리 경제를 재건·부흥하고 싶어 했다. 하지만 당시 한국은 이를 독자적으로 수행할만한 능력을 갖추지 못했다. 장기적인 부흥계획을 수립하고 집행할 정도의 능력을 갖춘 관료 집단도 없었지만,<sup>9)</sup> 보다 중요한 것은 그것을 추진할 재원이 전혀 구비되지 못했다는 점이다. 1953~1960년 사이 한국은 정부 총 수입의 72.5%를 원조에 의존하고 있었다. 이런 상태에서 경제재건에 필요한 투자재원을 국내 저축만으로 충당하기는 어려웠고, 따라서 그 부족분은 해외 재원에 의존해야 했다. 이 경우 해외 재원은 크게 두 가지였다. 하나는 유엔(UN)군과 관련된 외환수입이었고, 다른 하나는 미국 원조로 제공되는 재화를 판매하여 얻은 수입, 즉 대충자금(對充資金, counterpart fund)이었다.

이 시기 한국이 외환을 얻을 수 있는 통로는 수출, 외자도입, 그리고 무역외수입이었다. 1950년대를 통틀어 수출은 2억 6800만 달러 정도였고, 외자도 314만 달러 정도 도입되었을 뿐이다. 결국 주된 외환 수입원은

8) 한국산업은행 조사부, 『한국 산업경제 10년사』(서울: 한국산업은행, 1955), pp.996-997; 이대근, 『해방 후-1950년대의 경제』(서울: 삼성경제연구소, 2002), pp.241-255.

9) 이러한 능력은 엘리트 관료들이 재무부와 부흥부를 중심으로 모이기 시작하는 1950년대 말에 가서야 어느 정도 나타난다. 그러나 이 무렵에도 이들이 조직화된 힘을 발휘할만한 여건이 아직 갖추어지지 않았다는 점에서 한계가 있었다. 자세한 것은 Kim Il-Young, "The Race against Time: Disintegration of the Chang Myon Government and Democracy Aborted", *Review of Korean Studies*, 7-3, 2004 참조.

무역외수입이었다. 1952~1960년 사이 무역외수입은 6억 5600만 달러였는데, 그 중 81%가 정부 거래에서 발생했다. 정부 거래는 유엔군 관련 외환수입이 거의 대부분을 차지했다. 그것은 1950년대 초반에는 유엔군 대여금 상환불(償還弗)로, 그리고 1950년대 후반에는 유엔군이 직접 매각한 달러와 유엔군의 직간접 군원불(軍援弗)로 구성되었다. 전쟁 중 한국 정부는 참전 유엔군이 필요로 하는 환화(圓貨)경비를 한국은행으로부터 차입하여 대여해주고 그 대가를 달러로 상환 받았는데, 그것이 유엔군 대여금 상환불이다. 하지만 이것은 휴전 이후 점차 사라졌고, 대신 1954년부터는 유엔군이 달러를 직접 경매하여 환화를 조달해 썼는데, 그것이 유엔군 직접 매각불이다. 또한 유엔군은 자신들이 필요로 하는 재화나 서비스를 직접 구매하고 달러를 지불하기도 했는데, 그것이 유엔군 직간접 군원불이다.<sup>10)</sup>

이 시기 한국 정부의 주된 해외 재원은 원조였다. 1950~1960년 사이 한국은 경제원조처(ECA), 한국난민원조(CRIK), 유엔 한국재건위원회(UNKRA), 국제원조처(ICA), 미 공법 480호(PL480) 등 다양한 기구를 통해 총 24억 1000만 달러에 이르는 엄청난 양의 원조를 받았다.<sup>11)</sup> 하지만 원조는 대개 재화의 이전이란 형태를 띠었기 때문에 이를 통해 외환이 직접적으로 증가한 것은 아니었다. 원조물자를 판매한 수입이 대충자금 계정에 적립되었는데, 그것이 당시 정부 수입의 70%를 상회했다. 정부는 이렇게 원조로 마련된 재원을 가지고 국방비나 재건투자를 비롯한 온갖 지출수요를 감당할 수 있었다.

문제는 원조로 마련된 재원의 운용방식을 둘러싸고 공여자인 미국

10) 최상오(2001), pp.39-53.

11) 한국은행, 『경제통계연보』(서울: 한국은행, 1962), p.227.

과 수혜자인 한국 사이에 생각이 달랐다는 점이다. 미국은 한국 경제의 최우선 과제가 경제 안정이라고 생각했으나 한국은 재건이 우선이라고 여겼다. 당시 원조는 무상으로 제공되는 대신 그 운용에서 공여국의 허락을 받도록 되어 있었기 때문에 상이한 구상을 지닌 두 나라 사이의 충돌은 불가피했다.

원조자금의 운용에 관한 미국의 구상은 한·미 간에 맺은 두 협정의 내용을 보면 잘 드러난다. 1952년 12월에 소위 마이어(Meyer) 협정이라고 불리는 '대한민국과 국제연합사령부 간의 경제원조에 관한 협정'이 맺어졌으며, 그 이듬해 12월에는 국무총리 백두진과 경제조정관인 우드(C. Tyler Wood) 사이에 '경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'이라는, 일명 백·우드협정이 체결되었다. 두 협정은 여러 내용<sup>12)</sup>을 담고 있었지만 골자는 한·미 간에 '합동경제위원회'(CEB)를 설치하고, 그것을 통해 한국이 안정기조의 확립에 중점을 둔 정책—소위 중간 안정정책—을 추진하도록 감독하겠다는 것이었다. 이후 한국 정부는 경제정책 수립에서 '합동경제위원회'의 제약을 받을 수밖에 없었는데, 이 위원회는 한국의 정부조직법을 초월하는, 경제운영에 관한 실질적인 최고 의사결정기관처럼 군림하는 경우가 적지 않았다.<sup>13)</sup>

미국이 한국의 경제재건보다 안정에 중점을 둔 직접적인 이유는 경제적인 것이었지만 그 이면에는 정치사회적 및 군사적 요인이라는 보다 깊은 이유가 있었다. 당시 한국은 통화 팽창과 물자 부족으로 인해 극심한

인플레이션을 겪고 있었는데, 이 점에서 시중통화를 최대한 흡수하고 물자를 원활하게 공급해 인플레이션을 억제하는 것이 최우선 과제임은 분명했다. 다만 이것을 해결하는 방식 면에서 미국은 지나치게 단기적인 안정 효과에만 신경을 썼다.

미국이 우선시한 것은 소비재 물자를 원활하게 공급함으로써 인플레이션을 잡고 민생 안정을 이루자는 것이었다. 이를 위해 미국은 원조물자를 소비재 위주로 편성하는 한편 복구가 용이한 일부 소비재 생산부문에 소요되는 원자재도 원조의 일부로 들여왔다. 그러나 미국은 통화를 팽창시키고 경제안정을 저해한다는 이유로 장기간의 대규모 투자가 요구되는 기간산업에 대해서는 지원하기를 꺼렸다. 그 결과 당시 미국이 제공한 원조물자는 소비재와 원자재가 81%인데 반해 생산재와 시설재는 19%밖에 안 되는 기형적인 구성 비율을 보였다.<sup>14)</sup>

그러나 인플레이션 억제라는 경제적 요인이 미국이 단기적인 안정을 강조한 주된 이유는 아니었다. 미국이 한국에 엄청난 액수의 원조를 제공한 궁극적 이유는 한국을 동아시아의 반공보루국가로 만들기 위해서였다. 이러한 목적은 사회 안정 없이는 달성되기 어려웠고, 바로 그 안정을 이루기 위해 미국은 막대한 원조를 소비재 물자 위주로 채웠던 것이다.

미국의 대한 원조가 지닌 군사적 성격은 원조물자의 판매수입, 즉 대충자금에 대한 지출방식 면에서 미국이 한국 정부에게 요구한 내용을 보아도 드러난다. 미국은 한국 정부가 대충자금의 가급적 많은 부분을 국방비에 쓰기를 강권했으며, 그 결과 한국은 1954~1960년 사이 대충자금 지출액의 34.8%를 국방비로 쓸 수밖에 없었다. 또한 미국은 이 자금의

12) 자세한 내용은 국회도서관 입법조사국, 『미국의 대한 원조관계자료』 제1집(서울: 국회도서관, 1964), 제3집(서울: 국회도서관, 1965); 한국산업은행조사부, 『한국 산업경제 10년사』(서울: 한국산업은행, 1956), pp.936-959 참조.

13) 이대근, 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』(서울: 까치, 1987), p.123.

14) 이대근(1987), pp.342-343.

많은 부분을 일본으로부터의 물자 구입에 쓰기를 요구했다. 한국은 1차 생산품 생산에 주력하고 여타 부족한 물자는 일본에서 구매하라는 것이었다. 이러한 미국의 요구는 일본을 동아시아 지역의 중심으로 재편해야 하고, 이를 위해서는 일본경제의 회복이 시급하다는 미국의 동아시아 정책구상<sup>15)</sup>에 기반을 둔 것이었다. 특히 미국은 한국전쟁 덕분에 팽창된 일본 경제를 전쟁 후에도 계속 지탱해 줄 수 있는 수요 창출이 필요했고, 그 대상의 하나로 한국의 대일 구매를 생각했던 것이다.<sup>16)</sup>

결국 한국에 대해 안정을 강조하는 미국의 숨은 의도는 일본은 경제, 한국은 군사적 방위를 나누어 맡는 동아시아 국제 분업 관계를 완성시키려는 것이었다. 한국을 경제적으로 재건시키는 것은 애초부터 미국의 구상 속에는 들어있지 않았다.

한편 한국 정부는 최우선 과제를 경제안정이 아니라 경제재건과 부흥이라고 보았다. 한국 정부의 본래 구상은 원조재원을 사회기반설비와 생산재 산업에 집중 투자함으로써 조속한 시일 내에 한국 경제를 재건하고 더 나아가 자립시키자는 것이었다. 그러나 이것은 경제안정을 우선시하는 미국의 반대에 부딪혀 수정될 수밖에 없었다. 이 과정에서 양국은 원조의 양과 구성 비율, 운용 방식 등 모든 면에서 사사건건 충돌할 수밖에 없었다.

원조 당국, 즉 미국과 유엔은 전쟁 중에 이미 전후 한국 경제의 재건을 위한 실태조사를 두 차례 실시했다. 그 결과 나온 것이 '네이산 보고서(Nathan Report)'와 '타스카 보고서(Taska Report)'다. 두 보고서의 공통

15) Jung-en Woo(1991), pp.52-57; 李鍾元, 『東アジア冷戦と韓米日關係』(東京: 東京大學出版會, 1996), pp.105-127.

16) 이 점은 특히 NSC 5506, "Future of United States Economic Assistance for Asia", Secret, NSC Series, Policy Papers Sub-series, Box 14, WHO File, DDE Library, January 21, 1955에 잘 나타나 있다.

된 결론은 한국 경제의 조속한 재건을 위해서는 정부 주도의 중장기 경제 계획을 수립하여 추진해야 한다는 것이었다. 특히 타스카 보고서에 의거하여 미국 정부는 휴전과 함께 국제협력처(FOA) 자금 200만 달러를 한국에 지원하기로 하고, 합동경제위원회에 그 구체적 사용 내역을 협의하라는 지시를 내렸다.

한국은 이 문제를 협의하기 전에 이미 자체적으로 원조자금 운용계획을 수립했는데, 그 내용은 시멘트·비료·조선소·발전소·학교 등 사회기반설비에 투자를 집중하는 것이었다. 한국은 이 안에 따라 생산재 대 소비재가 7 대 3 정도로 구성된 원조물자를 제공해 줄 것을 미국에 요청했다. 이것은 경제안정을 우선시 하는 미국의 의도와는 상당한 차이가 있었다. 양국은 상당한 갈등과 조정을 거쳐 1953년 10월 '종합부흥 3개년계획'을 수립한다.<sup>17)</sup> 이것은 미국이 제공하는 원조물자의 구성비율이 생산재 대 소비재가 3 대 7 정도로 역전된 것을 전제로 만들어진 것이었다. 따라서 그 내용도 자립 지향의 측면은 상당 부분 포기되고 대신 안정기조를 유지하면서 소비재산업을 중심으로 재건을 지향하는 절충적인 성격을 지닐 수밖에 없었다.

1950년대 한국 산업정책의 기초인 소비재 중심의 수입대체산업화는 바로 이러한 배경에서 형성되었다. 생산재 중심의 재건 및 자립 의지가 소비재 위주의 수입대체산업화적 재건으로 위축된 데는 미국이 공여한 원조의 내용이 큰 역할을 했다. 투자재원의 대부분을 원조에 의존해야 하는 한국으로서는 생산재 중심의 재건과 자립을 추진하기가 어려웠던 것이다.

17) 이대근(2002), pp.279-286, 361-363.

### 3. 수입대체산업화의 정책 수단과 렌트 및 부패 생성의 네 가지 경로

미국의 압력 때문에 산업정책의 방향을 바꿔야 하는 과정에서 한국 정부가 생산재와 사회기반설비에 대한 투자 의욕을 완전히 포기한 것은 아니었다. 한국 정부는 가급적 생산재의 비중이 높은 원조를 보다 많이 확보하려는 노력을 멈추지 않았다. 우선 원조물자의 내용 면에서 한국은 가능한 생산재의 비중을 늘려서 그것을 장시간이 소요되고 대규모 투자재원이 필요한 사회기반설비 및 기간산업의 복구와 확충에 충당하고자 했다. 미국이 이러한 한국의 요구에 적극 응하지 않았기 때문에 이 부문에서의 재건은 한계를 지닐 수밖에 없었다. 그래도 이승만 정부는 제한된 생산재 원조물자를 비료, 시멘트, 판유리 등과 같은 대표적인 생산재 공장건설과 에너지 부족 문제를 해결하기 위해 전력개발사업, 석탄증산계획 등에 집중 투자함으로써 상당한 성과를 냈다. 이와 함께 이승만 정부는 소비재 원조물자를 기반으로 할 수 있는 산업화, 즉 소비재 위주의 수입대체산업화에도 노력을 기울였다. 그 결과 삼백(三白)산업, 즉 면방, 제분, 제당업을 중심으로 상당한 발전이 이루어졌다.<sup>18)</sup>

이승만 정부는 이러한 중점 분야에 대한 집중투자 재원을 확보하기 위해 금융기관에 대한 통제를 강화했다. 당시 모든 금융기관은 귀속재산의 형태로 정부의 통제하에 있었기 때문에 이것은 어려운 일이 아니었다. 금융통제는 주로 저금리정책의 고수와 민간은행의 여신상한제 그리고 융자 순위제로 나타났다.

이 시기 사채금리는 연 48~120%였으나, 정부는 은행의 일반대출금

18) 이대근(2002), pp.364-379, 435-438.

리를 연 20%를 넘지 못하도록 묶어 두었다. 특히 산업은행의 장기융자금리는 3~15% 수준으로 시중은행의 일반 대출금리보다 훨씬 낮았다.<sup>19)</sup> 이 시기 연평균 물가상승률이 22% 수준이었음을 생각한다면 은행대출의 실질금리는 마이너스였다고 볼 수 있다. 이런 상황에서는 금융자금에 대한 항상적인 초과수요가 존재할 수밖에 없었다.<sup>20)</sup>

더 나아가 정부는 융자순위제라는 제도를 도입해 각 산업을 갑·을·병 세 범주로 나누고 중점육성산업을 갑의 범주<sup>21)</sup>에 위치시켜 낮은 이자의 융자를 집중해주는 정책을 폈다. 이것은 부족한 재원을 효율적으로 관리하여 경제제건을 이루기 위한 교육책이었지만, 이 와중에 렌트가 창출되고 부패가 싹틀 수 있는 여지가 생기는 것도 사실이었다.

국가가 희소한 자원에 대한 접근 통로를 제한하고 있는 가운데 그것을 따내려는 경쟁은 필연적으로 자본가와 정치권력 내지는 관료들과의 유착을 불러왔다. 이승만 주변의 권력자들이나 관료들은 선별된 자본가에게만 여신에 대한 접근통로를 허용하는 대가로 그들이 개인적 혹은 정치적 목적으로 필요로 하는 자금을 염출해 썼던 것이다. 따라서 1950년대 국가의 금융통제정책은 렌트 창출과 부패 생성의 첫 번째 경로였다고 할 수 있다.

이승만 정부는 미국으로부터 가급적 많은 양의 원조를 확보하기 위해 애썼다. 그래야만 대충자금의 규모를 키워 투자재원을 조금이라도

19) 산업은행의 대충자금 융자는 3~10% 정도로 더 낮았다.

20) 이상철, "수입대체공업화정책의 전개, 1953~1961", 안병직 (편), 『한국 경제성장사: 예비적 고찰』(서울: 서울대학교 출판부, 2001), p. 463.

21) 당시 이 범주에는 제조업 대부분과 전기업, 광업, 군납업, 농림어업, 수출업, 전매사업 등이 속했다. 한국개발연구원, 『한국 경제 반세기 정책자료집』(서울: 한국개발연구원, 1995), pp.141-142.

더 확보할 수 있기 때문이었다. 그러나 미국은 원조의 양을 늘리는 대신 한국 정부에게 세금을 더 거두고, 환율정책을 저환율 및 고정 환율에서 고환율 및 변동 환율로 바꾸라고 요구했다. 미국의 논리는 이러했다. 즉, 고환율 정책은 시중 통화를 최대한 흡수할 수 있어 인플레이션 효과가 있다. 고환율정책은 대충자금의 규모를 늘려주어, 이 확대분과 증세를 통해서 한국 정부는 재정적자를 보전하고 안정화를 달성할 수 있다. 물가가 오르면 환율도 인상되는 변동환율제는 한국 경제의 가격기구를 회복시켜줄 것이다.

하지만 이러한 미국의 강권에도 불구하고 한국 정부는 저환율 및 고정 환율 정책을 굳게 고수했다. 한국 정부의 대응 논리는 이러했다. 즉, 저환율 정책을 취해야 원조물자의 국내 판매가격이 낮아지고, 생산비가 절감되어서 물가가 안정된다. 저환율 정책이 대충자금의 규모를 축소시킬 수는 있으나, 이러한 물가안정 효과를 생각할 때 환율을 올리기보다는 원조의 양을 늘림으로써 대충자금의 규모를 키워야 한다. 고율의 인플레이션 하에서 변동환율제를 시행하면 경비 지출이 증가하고 물가가 상승하는 연쇄반응이 일어나 상황이 더욱 악화될 것이다. 세금을 더 걷기 위해 노력하겠지만 당시의 경제사정을 감안할 때 이 역시 한계가 있다. 결국 미국이 원조를 늘리는 것이 가장 좋은 방안이라는 것이다.<sup>22)</sup>

한국 정부가 이렇게 저환율 및 고정환율 정책을 고집한 데에는 앞서 설명한 물가를 안정시키면서 좀 더 많은 원조를 받겠다는 목적 외에 두 가지 이유가 더 있었다. 하나는 유엔군에 대여한 환화의 대가로 상환 받는 달러의 양을 늘리기 위해서였다. 환율이 낮을수록 대여금에 대한 달러

22) 최상오(2001), pp.208-213.

수입이 늘어나기 때문에 이승만은 환율을 현실화하라는 미국의 강력한 요구에도 불구하고 저환율 정책을 고집했다.<sup>23)</sup> 이 정책에 대한 이승만의 집착은 병적일 만큼 강해서 1952년 환율 인상을 건의한 재무장관 최순주를 사직하게 만들 정도였다. 따라서 1950년대 내내 재무장관과 관료들은 환율 안정을 최우선의 과제로 생각할 수밖에 없었다.<sup>24)</sup>

한국 정부가 저환율 정책을 고수한 또 하나의 이유는 이승만과 그 주변세력의 정치적 계산 때문이었다. 당시 한국의 환율 체계는 원면 환율, 대충자금 예치 환율, 공정 환율 등으로 복잡하게 나뉘어져 있었지만, 대부분의 경우 공정 환율이 자유시장 환율의 절반에도 미치지 못하는 수준이었다.<sup>25)</sup> 이런 상황에서 외환에 접근한다는 것은 곧 엄청난 차익을 보장받는 일이었다. 따라서 모든 자본가들은 국가가 보유하고 있는 외환을 배정받기 위해 애썼고, 이 과정에서 렌트가 창출되고 부패가 싹들 수 있는 또 다른 여지가 생겨나게 된다. 이때에도 이승만 주변의 권력자들과 관료들은 선별된 자본가에게만 외환에 접근할 수 있는 통로를 허용하고, 그 대가로 그들이 개인적 혹은 정치적 목적으로 필요로 하는 자금을 염출해 썼다. 따라서 1950년대 저환율 정책은 렌트 창출과 부패 생성의 두 번째 경로였다고 할 수 있다.

원조물자의 판매대금인 대충자금의 운용방식도 문제였다. 앞서 설

23) 그렇다고 이 당시 전혀 환율이 전혀 변하지 않은 것은 아니다. 미국과의 약속에 따라 환 대 달러의 환율은 1953년 60 대 1에서 1954년 2월 80 대 1, 1954년 12월 180 대 1, 1955년 8월 500 대 1 그리고 1960년 2월에는 650 대 1로 조금씩 높아져 갔다. 그러나 공정 환율은 여전히 실제 환율의 절반수준을 넘지 못했다.

24) 박병윤, 『재벌과 정치』(서울: 한국양서, 1982), p.131; 김정림, 『한국 경제정책 30년사』(서울: 중앙일보사, 1990), pp.74-78; 송인상, 『부흥과 성장』(서울: 21세기북스, 1994), pp.149-150.

25) 김광석·웨스트팔(L. E. Westphal), 『한국의 외환무역정책』(서울: 한국개발연구원, 1976), pp.35-36.



명했듯이 미국은 한국 정부가 대충자금에서 가급적 많은 부분을 국방비에 쓰기를 원했으며, 일본으로부터의 물자구입에도 할애할 것을 강권했다. 그러나 이승만 정부는 이러한 미국의 대일 구매 요구를 거부하면서 대충자금을 가급적 경제부흥에 돌리고 싶어 했다. 특히 이승만은 일본으로부터 물건을 수입하는 대신 한국에서 생산해야 한다고 주장했다. 이것이 이 무렵 미국의 반대에도 불구하고 한국에서 수입대체산업화가 강행된 또 다른 이유였다.<sup>26)</sup>

이러한 수입대체산업화는 보호무역이라는 정책 수단을 수반했다. 이 시기의 대표적인 소비재 수입대체산업은 삼백(三白)산업, 즉 면분·제분·제당이였다. 정부는 이 분야를 중점 발전시키기 위해 강력한 보호무역 정책을 폈다. 당시 무역정책의 기본 방침은 포지티브(positive) 시스템, 즉 수입목록에 오른 상품만 들여올 수 있는 제도였다. 그 외의 제품은 수입제한 품목과 금수(禁輸) 품목으로 나뉘어져 있었는데, 국내에서 육성하는 수입대체산업 품목은 수입제한으로 보호받고 있었다. 이런 보호조치는 유치(幼稚)단계에 있는 국내 산업을 육성하기 위해 불가피한 측면도 있었다. 그러나 그 과정에서 경쟁이 인위적으로 제한됨으로써 렌트가 창출되고 부패가 짝들 수 있는 여지가 생기는 것도 사실이었다.

이 경우 발생하는 렌트는 두 가지였다. 하나는 보호받는 산업분야에서 독점가격이 형성되기 때문에 발생하는 것이고, 다른 하나는 수입 허가

26) 이러한 이승만의 대일 구매 거부는 사실상 일본을 중심으로 하는 미국의 동아시아 정책 전체에 대해 협조하지 않는 것과 같았다. 그러나 이승만은 한국의 안보적 가치를 최대한 활용하여 이러한 미국의 요구에 부분적으로만 응했다. 자세한 설명은 김일영, “이승만 정부에서의 외교정책과 국내정치: 복진·반일정책과 국내 정치경제와의 연계성”, 『국제정치논총』 제39집 3호(한국국제정치학회, 1999), pp. 258-259; Jung-en Woo(1991), pp. 47-58; 李種元, 『東アシア冷戦と韓米日關係』(東京: 東京大學出版會, 1996), pp. 186-203 참조. 이 문제에 관한 이승만의 단호한 의지에 관해서는 송인상(1994), pp. 149-150 참조.

를 둘러싸고 발생<sup>27)</sup>하는 것이었다. 따라서 자본가들은 보호산업 분야에 참여하거나 수입 허가를 얻기 위해 노력했고, 이승만 주변의 권력자들과 관료들은 제한된 사람에게만 이 통로에 대한 접근을 허용하였으며, 그 대가로 자신들이 개인적 혹은 정치적 목적으로 필요로 하는 자금을 얻어냈다. 따라서 1950년대 보호무역정책은 렌트 창출과 부패 생성의 세 번째 경로였다고 할 수 있다.

이 시기 렌트 창출과 부패 생성의 마지막 경로는 귀속기업체 불하였다. 이것은 수입대체산업화 정책과는 거리가 먼 조치이지만, 이 당시 중요한 렌트 발생 조건의 하나를 구성하기 때문에 언급해야 할 것 같다. 해방 당시 일본인들이 남긴 재산—귀속재산(vested property) 또는 적산(敵産, enemy property)—의 규모가 얼마나 되는지를 정확하게 산정하기는 쉽지 않지만, 한 연구에 따르면 농지는 남한 전체 농지의 12.3%(논 16.7%, 밭 6.5%), 기업체는 고용노동자의 수나 생산액의 비중을 기준으로 볼 때 대개 전체의 1/3~1/2 수준이었다고 한다.<sup>28)</sup> 이러한 귀속기업체를 민간에게 불하하는 법(귀속재산처리법)은 1949년 12월 만들어졌다.<sup>29)</sup> 그러나 전쟁 전에는 불하가 실질적으로 이루어지지 않았다.

전쟁이 터지자 이승만 정부는 생산을 활성화하여 물자공급을 늘리고 적자 재정을 보충하기 위해 귀속기업체에 대한 불하를 서둘렀다. 그리하여 1953년까지 전체 귀속기업체 불하 건수의 약 43%가 매각되었고,<sup>30)</sup>

27) 물자는 부족하고 수입은 제한된 상황에서 수입허가를 얻는다는 것이 많은 이득을 가져다주리라는 것은 명백하다.

28) 김기원, “미군정기 귀속재산에 관한 연구: 기업체의 처리를 중심으로”, 서울대 경제학박사논문, 1989, pp. 7-34.

29) 자세한 것은 김일영, “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체”, 『한국정치외교사논총』 제22집 1호(한국정치외교사학회, 2000), pp. 187-192; 박지향·김철·김일영·이영훈(역음)(2006) 참조.

30) 김윤수, “8·15 이후 귀속기업체 불하에 관한 연구”, 서울대 경제학석사논문, 1988, pp. 46-48.

종전 이후에도 매각은 계속되었다. 당시 귀속기업체는 상당히 유리한 조건으로 민간에게 불하되었다. 우선 불하 가격이 저렴했고, 불하 대금도 고율의 인플레이하에서 15년 분할 납부하도록 되어 있었으며, 이 대금마저도 은행의 특혜융자로 메워진 경우가 많았다. 따라서 많은 자본가들이 이 불하에 참여하기 위해 애썼고, 그 과정에서 렌트가 만들어지고 부패가 생겨날 있게 되었던 것이다. 이승만 주변의 권력자나 관료들은 선별된 사람에게만 불하의 기회를 제공하고, 그 대가로 자신들이 개인적 혹은 정치적 목적에서 필요로 하는 자금을 염출했다. 따라서 1950년대 귀속기업체 불하정책은 렌트 창출과 부패 생성의 네 번째 경로였다고 할 수 있다.

#### 4. 이승만 정부하의 렌트추구 활동과 부패의 유형별 내용

여기서는 1950년대에 어떤 부패스캔들이 있었고, 각각은 앞서 살펴본 렌트 창출 및 부패 생성의 네 가지 경로—금융통제정책, 저환율정책, 보호무역정책, 귀속기업체 불하정책—와 어떤 관련이 있는지 살펴보고자 한다.

1950년대에는 크고 작은 렌트추구 활동 및 부패행위가 끊이지 않았다. 국민방위군 사건, 중석불 사건, 국방부 원면(原緝)부정 사건, 산업은행 연계자금 사건 등과 같은 대규모적인 사건 외에도 국제시계밀수 사건, 부산 범칙(犯則)물자 부정처분 사건, 금융오직(金融汚職) 사건 등 중·소규모의 사건도 많았다. 여기서 이 모든 사건을 다 살펴볼 수는 없다. 보호무역제도하에서 잇따랐던 밀수라든지 정상배(政商輩)들이 정치인

이나 관료와 결탁하여 벌인 갖가지 소규모적인 부정 사건 등도 이 글의 관심 밖이다.<sup>31)</sup> 그리고 국민방위군 사건<sup>32)</sup>처럼 규모는 크지만 정경유착으로 일어난 것이 아니라 일부 인사들에 의한 국가예산 절취사건 같은 경우도 이 글에서 다루지 않는다.

이 글은 국가 개입으로 렌트가 창출될 여지가 발생했을 때 그것에 접근하기 위한 경쟁과정에서 정치인, 관료, 기업가 사이에서 생겨났던 대규모적인 부패만을 살펴보고자 하겠다. 중석불 사건, 국방부 원면부정 사건, 산업은행 연계자금 사건, 금융오직 사건이 이 범주에 속한다. 이런 대규모적인 부패스캔들은 대개 선거와 같은 정치행사와 밀접하게 관련되어 벌어지는 경우가 많았다. 여기서는 각 사건을 그것을 전후한 정치적 행사와의 연관 속에서 시간 순으로 살펴볼 것이다. 부패행위는 일단 일어나면 관련자들 간에 어떻게든 노출되지 않도록 해야 한다는 암묵의 이해 공조가 성립하기 때문에 진상을 속속들이 밝히기가 쉽지 않다. 따라서 이 글에서는 각 사건이 렌트 창출 및 부패 생성의 네 가지 경로와 어떻게 관련되는지를 유형화하는 데 치중하고, 렌트의 분배과정에 대해서는 추적 가능한 범위 내에서만 언급하겠다.

##### (1) 중석불 사건: 저환율정책과 보호무역 정책이 결합된 유형

중석불 사건은 1952년 피난수도 부산에서 일어난 부패스캔들이다. 이 무렵 이승만 세력은 직선제 개헌공작<sup>33)</sup>을 진행하고 있었고, 이를 성사시

31) 이런 사건들에 대해서는 서병조, 『정치사의 현장: 증언 제1공화국』(서울: 중화출판사, 1981); 이병도 외(편), 『해방20년사』(서울: 회망출판사, 1965) 참조.

32) 이에 관해서는 김세중, “국민방위군 사건”, 유영익, 이채진(공편), 『한국과 6·25전쟁』(서울: 연세대학교 출판부, 2002), pp.91-143 참조.

33) 이것이 소위 부산정치파동이다. 이에 관해서는 김일영, “전시정치의 재조명: 한국전쟁 중

키기 위해서는 반대파 의원들을 무마하고, 관제민의(官制民意)운동을 동원할 자금이 필요했다. 아울러 다가올 정·부통령 선거에서 쓸 비용도 마련해야 했다. 중석불 사건은 이러한 정치자금을 마련하기 위해 일으킨 사건이었다.

1952년 3월, 정부는 식량 부족을 해결한다는 명목으로 중석을 팔아 벌어들인 달러와 기타 정부가 보유한 달러 중 약 400여만 달러를 민간업자에게 불하해 양곡과 비료를 수입하도록 했다. 당시 정부의 외환관리규정에 따르면 정부보유불이나 중석불로는 양곡이나 비료를 도입할 수 없게 되어 있었다. 그럼에도 달러 불하는 재무부가 담당하고, 양곡과 비료 수입 허가는 농림부가 담당하는 식의 부처 간 분업을 통해 이를 가능하게 만들었다.

비료 수입을 위해 정부는 남선무역회사 외 2개 사에 73만 5500달러(중석불), 경북과수조합에 18만 8천 달러(정부보유불) 등 모두 92만 3500달러를 불하했고, 양곡 수입을 위해서는 미진상사를 비롯한 14개 회사에 295만 4천 달러(중석불), 삼호무역에 20만 3천 달러(정부보유불) 등 모두 408만 5백 달러를 불하했다. 이렇게 얻은 달러로 업자들은 비료 11,264톤과 소맥분(小麥粉) 9,940톤을 수입했다.

정부 발표에 따르면 본래 이것은 정부의 감독 아래 영세농민과 도시 빈민들에게 배급 내지는 공급되어야 했다. 그러나 수입업자들은 그 중 80%를 자유 처분함으로써 엄청난 폭리를 취했다. 당시 농림부가 산정한 가격은 비료는 가마당 47,100원, 밀가루는 43,000원이었는데, 수입물자

북진통일론과 두 갈래 개헌론의 관계”, 『한국정치외교사논총』 제23집 2호(한국정치외교사학회, 2002); 김일영, “전쟁과 정치”, 유영익·이채진(공편)(2002), pp. 1-53; 박지향·김일영·이영훈(위음)(2006) 참조.

가 시중에서는 비료의 경우 130,000~190,000원, 밀가루는 125,000원 정도에 거래되었다. 당시 국회는 무역업자들은 265억 원 정도 이득을 보았고, 소비자는 500억 원 정도 손해를 보았다고 추정했다.<sup>34)</sup>

따라서 국회가 이 사건에 대해 조사에 나서고 검찰도 관련 수사를 실시했으나, 결국 그 진상은 제대로 밝혀지지 않았다. 농림부의 장관, 차관, 양정국장 세 사람이 책임을 지고 물러나고, 4개 회사 대표는 기소되었다가 얼마 후에 풀려났으며, 주무부처인 재무부는 한 사람도 처벌받지 않았다.

중석불 사건이 일어날 수 있는 환경적 조건을 제공한 것은 무엇보다 정부의 개입주의적 경제정책이었다. 이것은 정부가 외환을 인위적으로 낮게 평가하고 있고, 엄격한 보호무역정책을 펴고 있었기에 일어날 수 있었던 사건이었다. 당시 시중 환율은 작게는 12,000 대 1에서 심한 경우 20,000 대 1까지 하기도 했으나 공정 환율은 정부에 의해 6,000 대 1로 묶여 있었다. 따라서 많은 사람들이 이러한 환차익(렌트)을 얻기 위해 정부 보유불에 접근하려고 애썼고, 그 와중에 부패가 싹텄다. 다시 말해 정치권을 등에 업은 일부 업자들이 정부 보유불을 공정 환율로 특혜 배정을 받으려 했고, 그 과정에서 뒷돈이 오갔던 것이다. 모든 물자가 귀했고, 무역은 엄격하게 국가의 통제를 받고 있던 때 수입 허가를 받는다는 것은 엄청난 이익을 보장받는 일이었다. 따라서 수입허가권에 접근하기 위한 경쟁도 치열했는데, 이 과정에서 부패는 싹텄다. 이런 상태에서 정치권을 등에 업고 달러를 특혜배정 받은 일부 업자들은 그것을 이용해 비료나 밀가루 같은 수입품을 들여와 유통시키는 과정에서 더 큰 이득(렌트)을

34) 부산일보사, 『임시수도 천일』(부산: 부산일보사, 1985), pp. 599-602.

보았다.<sup>35)</sup>

다만 중석불 사건에서 한 가지 유념할 것은 이 사건과 관련된 렌트추구 활동과 부패 생성의 시발이 자본가가 아니라 정치권력이라는 점이다. 이 사건은 이범석이 이끄는 족청계가 중심이 된 원외자유당 세력이 이승만의 집권연장을 위해 노력하는 과정에서 필요한 자금을 확보하기 위해 꾸민 일이었다. 따라서 일의 시발은 정치권이었다. 이 일에 재무부와 농림부를 중심으로 하는 관료들이 발 벗고 나섰고, 거기에 일부 업자들이 편승한 것이었다. 그러므로 이 사건은 “제작 이승만, 감독 족청계 의원인 양우정, 주연 백두진 재무장관, 조연 함인섭 농림장관 외 몇몇 장관과 다수 국회의원, 그리고 일부 무역업자들이 엑스트라를 맡아 벌인 정치자금극(政治資金劇)”<sup>36)</sup>이라고 할 수 있다.

마지막으로 이 사건으로 정치권이 어느 정도의 정치자금을 챙겼는지 정확히 알 수는 없지만, 무역업자들의 이득 추정액인 265억 원 중 적어도 100억 원 정도는 부산정치파동과 정·부통령 선거의 정치자금으로 쓰였으리라는 것이 당시의 중평(衆評)이었다.

## (2) 국방부 원면부정 사건: 원조물자의 특혜배정 유형

국방부 원면부정 사건은 1956년 정·부통령 선거를 앞두고 자유당이 선거자금을 마련하기 위해 저지른 일이다. 국방부는 1953년 11월부터 이듬해 6월까지 대외활동본부(FOA)에 장병 월동용으로 쓸 원면 60톤(50만 달러어치)을 요청하여 할당받았다. 이것을 국방부는 본래의 용도인 국군

월동용 이불과 방한복을 제작하는 데 사용하지 않고, 3%를 제외한 거의 대부분을 7개의 민간업자(이 중 4개는 유령회사였다)에 한 관에 180환의 값에 넘겼다. 이 과정에서 국방부는 원면을 민간업자들에게 배분하고 그들에게 군수용 월동복을 만들게 하는데 필요한 자금이라고 하여 상업은행에서 3780만 환을 융자받기까지 했다. 이렇게 해서 벌어들인 돈이 모두 약 2억 환<sup>37)</sup>에 달했는데, 그것을 자유당에 정치자금으로 상납한 것이다. 이 사건 역시 국회에서 문제가 되었으나 진상을 가리지 못하고 손원일 국방장관이 사임하는 것으로 흐지부지 끝나고 말았다.<sup>38)</sup>

국방부 원면부정 사건이 일어날 수 있는 환경적 조건을 제공한 것 역시 정부의 개입주의적 경제정책이었다. 이것은 모든 부문에서 원자재가 부족한 상황에서 정부가 원조로 제공되는 물자에 대한 통제권을 독점하고 있었기에 일어날 수 있었던 사건이었다. 이 당시 원조물자에 접근하는 것은 커다란 초과이익(렌트)을 약속받는 것이었다. 따라서 많은 사람들이 원조물자에 다가가려 애썼고, 그 과정에서 부패가 싹텄다. 이 사건도 이런 맥락에서 벌어진 것이었다. 다만 이것 역시 렌트추구 활동과 부패를 생성하는 시발이 자본가가 아니라 정치권력에 있다는 점에 주목해야 한다. 이 사건은 이기봉 중심의 자유당이 이승만과 이기봉이 정·부통령 선거에서 동반 당선되도록 하기 위해 필요한 정치자금을 확보하기 위해 꾸민 일이었다. 따라서 일의 시발은 정치권이었다. 이 일에 국방부 관료들이 행동대원으로 나섰고, 거기에 일부 업자들이 편승한

35) 환차익이나 수입품 판매이익은 모두 생산과정에서 창출된 가치가 아니라 유통과정에서 이전된 가치이므로 렌트다.

36) 부산일보사(1985), p.602.

37) 1953년 화폐개혁으로 화폐가치 1/100으로 낮아졌고 화폐단위도 원에서 환으로 바뀌었음에 유의해야 한다.

38) 이 사건에 관한 자세한 것은 서병조(1981), pp.457-459; 이병도 외(편)(1965), pp.746-748 참조.

것이였다.

이 사건 역시 진상이 규명되지 않아 업자들이 어느 정도의 이익을 챙겼고, 그 중 얼마가 정치권에 전달되었는지 정확히 알 수는 없으나 대략 2억 환 정도가 이기붕에게 갔을 것으로 추정된다.

### (3) 산업은행 연계자금 사건: 금융통제 유형

산업은행 연계자금 사건은 1958년 5월 2일 총선거를 앞두고 자유당이 선거자금을 마련하기 위해 저지른 일이다. 본래부터 산업은행은 정치자금의 유출 루트라는 오명을 쓰고 있었다. 산업은행이 자금을 동원할 수 있는 주된 통로는 대충자금과 산업부흥국채의 발행이였다. 그러나 전자는 미국의 제약을 받고 있고, 후자는 국회의 동의를 거쳐야 했기 때문에 마음대로 사용하기가 쉽지 않았다. 이에 생각해 낸 묘책이 바로 연계자금이라는 것이였다.

내용은 이러했다. 산업은행은 재무부의 승인을 얻어 산업은행 업무 계획에 입각한 용자 순위를 마련한다. 그 다음 이 용자 순위에 따라 한국은행에 대해 산업은행 이름으로 지불보증을 한다. 그리고 이 지불보증을 근거로 시중은행으로 하여금 한국은행에서 재할인을 받아 자금을 끌어 내게 한 다음, 그것을 산업은행 관리계정에 넣어 지정된 기업에게 용자하도록 한다. 이것이 바로 연계자금이었다. 이것은 산업은행이 한국은행에서 돈을 빌려다가 자기들이 원하는 업자에게 용자해주는 것이지만, 그 과정에서 산업은행은 돈을 한 푼도 만지지 않는 기묘한 방안이였다. 시중은행의 입장에서는 산업은행이 보증하는 가운데 한국은행 돈을 가져다가 용자해주고 중간에서 금리차익만 얻으면 되는 편한 장사였기 때문에

거부할 이유가 없었다.<sup>39)</sup> 결국 정치권, 재무부, 한국은행, 산업은행, 시중은행, 그리고 업자 등 모두가 손해 볼 것이 없는 올 윈(all-win) 게임이 바로 산업은행 연계자금이었다.

이런 계획에 따라 산업은행은 1958년도 산업은행 업무계획 920억 환을 책정하면서 소위 기간산업 육성자금 80억 환 방출을 그 내역에 넣었다. 그리고 앞서 설명한 절차를 거쳐 각 시중은행으로 하여금 특정 업체에게 74억 환을 대출해주도록 했다. 대출 내역은 동립산업 7억, 동양사료 5억, 중앙산업 7억, 대한중공업 7억, 삼호방직 2억, 금성방직 2억 등 모두 74억 환이었으며,<sup>40)</sup> 이 중 20%인 15억 환 정도가 자유당 정치자금으로 흘러들어갔을 것이라 추정되었다.

이번에도 정부의 개입주의적 경제정책, 특히 금융기관에 대한 국가통제가 산업은행 연계자금 사건이 벌어질 수 있는 환경적 조건이 되었다. 인플레이션은 심하고, 은행금리가 정부에 의해 인위적으로 낮게 책정되어 있어 시중이자보다 훨씬 낮은 상황에서 은행자금에 대한 초과수요는 항상 존재할 수밖에 없었다. 은행용자에 접근하는 것 자체가 업자들에게는 많은 초과이익(렌트)을 보장해주기 때문이다. 더구나 모든 용자가 정부의 엄격한 통제를 받고 있는 상황이라면, 업자들은 용자에 접근하기 위해 정치권을 대상으로 치열한 로비(lobby)를 했을 것이고, 그 과정에서 부패가 싹틀 소지가 컸다. 1950년대에 업자들이 정치권 내지 관료와 결탁하여 은행용자에 접근한 예는 수없이 많았다.

그러나 산업은행 연계자금 사건은 정치권이 자신들의 필요에 따라 제도의 허점을 이용해 저지른 대규모 대출 부정 사건이라는 점에서 여타

39) 박병윤(1982), pp.145-146.

40) 각 업체별 자세한 내역은 서병조(1981), pp.549-551; 이병도 외 (편)(1965), pp.963-965.

여신 부정 사건과는 달랐다. 1958년이면 자유당이 2년 뒤에 있을 정·부통령 선거에서 이승만과 이기붕을 동반 당선시키기 위해 혈안이 되어 있을 시점이었으며, 이에 대한 사전준비작업으로 1958년 총선에서 반드시 원내에서 압도적으로 다수의석을 차지하려고 애쓰던 때였다. 산업은행 연계자금 사건은 바로 이러한 정치공작에 쓸 자금을 마련하기 위해 꾸민 일이었다. 따라서 이번에도 일의 시발은 정치권이었고, 그것에 재무부, 한국은행, 산업은행, 시중은행이 행동대원으로 나섰으며, 거기에 일부 업자들이 편승한 것이라고 할 수 있다.

이 사건 역시 진상이 규명되지 않아 업자들이 어느 정도의 이익을 챙겼고, 그 중 얼마가 정치권에 전달되었는지 정확히 알 수는 없으나 대략 15억 환 정도가 자유당에 갔을 것으로 추정된다.

앞서 살펴본 세 사건은 모두 선거와 같은 정치행사와 관련되어 일어났고, 일의 시발점이 정치권이었다는 점에서 공통된다. 그러나 이와 달리 선거와 무관하게 벌어졌고, 자본가가 단순 편승 이상의 주도적 역할을 한 사례도 있었다.

#### (4) 금융오직 사건: 귀속기업체 특혜 불하 유형

금융오직 사건은 저축은행 귀속주식 불하 및 용자를 둘러싸고 재무부, 한국은행, 저축은행 그리고 특정업자 사이에 벌어진 일로서 1959년 7월 국회에서 문제가 되면서 알려진 사건이다. 이 사건을 설명하기 위해서는 우선 은행 불하 문제부터 살펴볼 필요가 있다.

앞서 설명했듯이 전쟁 중부터 귀속기업체 불하가 시작되어 1953년 까지 전체의 약 43%가 매각되었다. 그러나 당시 정부는 특례법과 국무원

고시 제12호 및 제13호에 의거하여 중요 기업체 및 은행은 불하 대상에서 제외했다.<sup>41)</sup> 은행에 대한 불하 논의는 종전 이후인 1954년부터 다시 나왔다. 이 해 정부는 재무부, 한국은행 그리고 관세청으로 구성된 시중은행 불하추진위원회를 조직하고 은행주식에 대한 민간 불하에 착수했다. 그러나 주가가격이 너무 비싸고 한 사람이 입찰할 수 있는 구좌수와 주식의 양도방식이 제한되어 있는 등 공매조건이 너무 까다로워 쉽게 공매가 이루어지지 않았다. 그래서 입찰구좌수에 대한 제한을 철폐하고 소수가 독점주주로 될 수 있도록 공매조건을 완화시킨 1956년 3월에 가서야 비로소 은행 불하가 실현될 수 있었다. 이 때 흥업은행(후에 한일은행)과 조흥은행은 이병철에게, 저축은행(후에 제일은행)은 정재호에게, 그리고 상업은행은 이한원에게 넘어가게 되었다.<sup>42)</sup> 이 중 저축은행 불하와 관련된 것이 금융오직 사건이다.

1959년 국회가 규명한 사건의 진상은 이러했다. 1956년 은행불하당시 저축은행 10만주 가운데에는 귀속주가 37,179주, 식산은행 청산주가 51,300주, 한국은행의 전신인 조선은행주가 300주 있었다. 1956년 4월 입찰에 부처진 귀속주는 조선제분 사장인 윤석순에게 주당 33,223환으로 모두 51,000주가 낙찰되었다.

그러나 자유당 정권의 갖가지 압력과 책동으로 나머지 주는 가격을 정하기가 어렵다는 구실을 붙여 낙찰자를 무시하고 삼호방직의 정재호와 1957년 12월 매매계약을 체결했다. 주가는 51,300주를 33,223환으로 결정했고 제2차주인 27,778주를 27,610환으로 책정해 계약이 맺어졌다. 대금은 1958년 12월까지 분납 또는 완납하기로 했다. 그러나 당사자

41) 김윤수(1988), pp.43-44.

42) 자세한 것은 박병윤(1982), pp.140-144.

정재호는 계약 당시에 2억 9,966만 7,800원을 냈을 뿐 대금의 납부기한까지 납부한 금액은 1억 7,001만 6,200원에 지나지 않았다. 따라서 그동안 총 4억 6,967만 4천 원이 입금되었을 뿐이었다.

당시 귀속재산처리법 제21조에 따르면 계약조건을 위반할 때는 과태금을 징수하거나 또는 해약하도록 되어 있었다. 그러나 자유당 정부는 계약의무를 이행하지 않은 정재호에게 따지기는커녕 오히려 기한을 1년에서 8년으로 연장해주는 파격적인 조치를 취한다. 애초 귀속주를 불하할 때 8년 상환으로 계약했다면 보다 비싼 값으로 귀속주가 불하되었을 것은 뻔한 일이었다.

그 후 정재호는 1958년 2월부터 3월까지 1개월 동안 식산은행주의 청산대금분 4억 5천만 원을 납부해 모두 7억 9,100만 6,200원을 납부했다. 식산은행 청산주의 대금총액이 15억 8,141만 5,200원이었는데, 그 중 7억 9,100만 6,200원만 납부한 것이다.

바로 여기에 정재호의 교묘한 계산이 숨어 있었다. 당시 귀속재산처리법 제22조에 따르면 귀속재산의 매각에 있어서 매각을 계약한 당일로부터 2년 이내에 매각대금의 50% 이상을 납부하거나 4년 이내에 매각대금의 70% 이상을 납부하면 납부금 잔액에 상당하는 저당권 설정에 의해 귀속재산의 소유권이 이전될 때까지 관계자의 의무를 이행하도록 되어 있었다. 정재호는 이 규정을 교묘히 이용했다. 즉 식산은행 청산주의 과반에 해당하는 7억 9,100만 6,200원만 내면 식산은행 청산주 전체의 권리를 행사하게 되고, 그렇게 되면 식산은행 청산주가 과반수를 차지한 저축은행의 과반수의 주권을 행사할 수 있다는 점을 이용한 것이다. 그 결과 정재호는 1958년 4월부터 별다른 법적 하자 없이 작은 돈으로 저축은행

의 과반수에 해당하는 대주주 행세를 할 수 있게 되었다. 이것이 저축은행 귀속주 불하의 이면이다.<sup>43)</sup>

이 사건은 자본가가 주도적 역할을 맡고 정치인이나 관료가 그것을 비호하는 조연을 맡은 가운데 제도의 허점을 최대한 이용하여 합법적으로 렌트를 추구한 경우다. 특히 이 사건은 렌트추구 과정에서 분명히 있었을 부패가 드러나지 않은 것이 특징이었다. 물론 정재호는 이승만 정권의 몰락 이후 부정축재자로 처벌을 받지만, 그것은 이 건에 관련된 것이라기 보다는 그의 사업활동 전반에 대한 포괄적인 정치적 판단에 의한 것이었다.

## 5. 렌트추구 및 부패와 경제발전

이승만 정부가 택한 수입대체산업화 정책은 렌트추구와 부패가 풍부하게 생성될 수 있는 토양을 제공했다. 본래 수입대체산업화란 금융통제와 보호무역정책 등과 같이 시장에 대한 국가의 적극적인 개입을 전제하는 것이다. 더구나 1950년대 한국은 국가가 원조, 귀속재산 등 거의 모든 투자재원을 장악하고 있었기 때문에 시장의 국가의존도는 수입대체산업화를 시행하는 통상의 나라들보다 훨씬 클 수밖에 없었고, 그 결과 저환율 및 귀속기업체 불하정책 등이 시행될 수 있었다. 요컨대 수입대체산업화의 보편적 경향과 한국 경제의 특수한 상황이 맞물리면서 당시 한국에서는 렌트추구와 부패가 생겨나기 쉬운 여건이 조성되었던 것이다.

43) 서병조(1981), pp.581-585.

시장에 대한 국가개입이 없어지지 않는 한 렌트추구와 부패는 항상 존재할 것이다. 따라서 수입대체산업화 정책을 시행하는 국가나 경제가 침체되고 불안정하며 제대로 관리되지 않은 국가에서만 이러한 렌트추구 및 부패가 발생한다고 생각할 수는 없다. 렌트추구와 부패는 수출지향 산업화 정책을 통해 급속한 경제성장을 이룬 나라에서도 그 못지않게 존재했다. 이들 나라에도 정보나 개인적 커넥션 또는 영향력 면에서 다른 사람보다 우월한 위치에 있는 정치·경제적 엘리트들이 자신들의 지위를 이용해 초과 이윤을 추구할만한 충분한 환경이 생겨난다. 특히 수입 대체와는 다른 내용의 수출 지향을 위한 국가개입이 이런 활동에 우호적인 환경을 제공하고 있기도 하다.

흥미롭게도 한국에서는 이런 두 경우가 시기를 달리하여 모두 관찰되었다. 수입대체산업화의 1950년대와 수출지향산업화의 1960년대 이후가 그것이다. 두 경우 모두 정도의 차이는 있었지만 렌트추구와 부패가 적지 않았다. 그런데 1950년대에 비해 1960년대 이후는 비약적인 성장을 이룩했다. 그 이유가 무엇일까?

데이빗 강(David Kang)은 특수한 조건 아래서는 렌트추구 및 부패가 경제성장의 방해자라기보다 성장과 함께 가는(a function of growth) 측면이 있다고 말하면서, 그 조건으로 국가(정치)엘리트와 경제엘리트 사이에 힘의 균형이 성립하고 그로 인해 상호 볼모(mutual hostage) 상태가 성립하는 것을 들고 있다.<sup>44)</sup> 하지만 그는 곧바로 자신의 주장이 경제성장을 설명하는 일반 이론으로 비약되는 것을 경계한다. 경제성장은 렌트추구나 부패 같은 요인보다는 국제환경, 국가(제도 및 관료)의 성격, 경제

44) Kang(2002), ch.1, 7, 특히 pp.3-12, 182-187. 사실 박정희 정부하에서 정치 및 경제 엘리트 사이에 상호 볼모 상태가 성립했는지도 의문이다.

정책 등과 같은 복합적인 요인들과 더 깊은 함수관계에 있다는 점을 그도 잘 알고 있기 때문이다.<sup>45)</sup>

이승만 시기와 박정희 시기는 모두 정치와 경제의 유착에 기초하고 있다는 점에서는 차이가 없다. 그러나 유착이 발생하는 경제적 영역과 특혜적 이익을 추구하는 방식은 서로 달랐으며, 그 결과도 소비적인 것과 생산적인 것으로 상반되게 나타났다.

이미 설명했듯이 1950년대의 정경유착은 주로 환차익, 수입 허가나 원조물자 배정에서의 특혜, 정부재산의 특혜 불하, 그리고 저리자금의 용자 알선 등의 영역에서 일어났다. 그런데 1964년 5월 정부가 외환제도를 고정환율제에서 단일변동환율제로 바꾸고, 기본환율을 130 대 1에서 255 대 1로 인상하는 환율현실화 조치를 단행함으로써, 환차익을 노린 정경유착은 그 의미를 잃게 되었다. 수입허가권을 둘러싼 유착도 주요 수입품의 80~90%가 자동인가품목으로 설정되는 네거티브 시스템이 도입됨으로써 더 이상 특혜의 원천이 되기 어려워졌다. 그리고 원조물자와 정부재산의 특혜 불하를 둘러싼 유착 역시 미국의 원조 축소와 대부분의 귀속재산 불하가 1950년대에 완료되었다는 점 때문에 그 의미가 퇴색되었다.

다만 저리의 용자를 알선하고 그 반대급부를 챙기는 유착만은 1960년대에도 여전히 지속되었지만, 그 내용과 결과는 판이했다. 1950년대 소수의 대기업에게 특혜적으로 제공된 저리의 용자는 주로 수입수요를 충족하는 데 쓰였다. 그러나 박정희 정부하에서 저리의 용자와 외지는

45) 데이빗 강(David C. Kang)은 렌트추구나 부패는 경제성장을 설명하는 하나의 변수에 불과하며, 특히 국가의 행위를 지나치게 합목적적이고 선하게만 해석하는 발전국가론의 취약점을 보완하기 위한 변수 정도의 위상을 지닌다고 말하고 있다. Kang(2002), pp.4-7, 11.



주로 수출을 통해 성과를 내는 기업에게 주어지거나 국가가 필요로 하는 사회기반시설이나 기간(基幹)산업 분야에 투입되었다.<sup>46)</sup> 존스(Leroy. P. Jones)와 사공일은 이러한 차이를 다음과 같이 서술하고 있다.

(1950년대에서—필자) 1960년대로 들어서면서부터 경제활동이 영합(零合)에서 정합(正合)의 방향으로 전환되었다. [……] 1950년대에는 정치적 및 관료적 유대가 특혜적 접근을 위한 필요충분조건이었다. 그러나 1960년대 이후부터는 관료적(정치적이 아닌) 접촉은 단지 필요조건이었다. 특혜를 받게 되면 그것을 생산적으로 사용할 것이라는 점을 관료에게 확신시킬 수 있는 주장을 할 수 있어야 한다. [……] 1950년대에는 영합거래의 가장 중요한 원천은 [……] 특혜적 외환과 원조였다. 1960년대 이후에는 특혜의 지배적 형태는 생산활동을 하기 위해서는 제반기능이 결합되어야만 이윤을 낼 수 있는 산업용자이다. 여기에도 영합이전(零合移轉)은 있을 수 있으나 반드시 정합활동과 결부되어 있는 것이다.<sup>47)</sup>

요컨대 똑같이 융자를 둘러싼 특혜의 추구라 할지라도 1950년대의 그것은 소비적이었다면, 1960년대의 것은 성과에 따른 보상의 성격을 지녔다는 점에서 보다 생산적이었으며, 바로 이 점이 두 시기의 차이를 낳았다고 할 수 있다.<sup>48)</sup>

---

46) 특히 수출산업에 대해 국가는 저리의 수출특용 제공 외에 세금감면, 수입보조금이나 관세보조금 지급 등 갖가지 유인책을 제공하기도 했다.

47) 사공일·존스(Leroy. P. Jones), 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』(서울: 한국개발연구원, 1981), pp.307-308.

48) 김일영, “1960년대의 정치지형 변화”, 한국정신문화연구원(편), 『1960년대의 정치사회변동』(서울: 백산서당, 1999), pp.339-341.

## Industrial Policy, Rent-Seeking, and Economic Development under Syngman Rhee's Government

Kim, Il-Young

Department of Political Science and Diplomacy, Sungkyunkwan university

The purpose of this paper is to analyze how rent and corruption were made under the import substitution industrialization(ISI) policy of Syngman Rhee's government. The important policy instruments of ISI were financial repression, foreign exchange control, protective trade policy, under which room for rent-seeking and corruption could be created. Another route for rent-seeking and corruption was the privatization policy of the vested properties. Under these circumstances there were the four well-known corruption scandals in 1950s: tungsten dollar scandal, cotton scandal, the Industrial Bank scandal, the Saving Bank scandal. Even though there were also rent-seeking and corruption under the export oriented industrialization(EOI) policy of Park Chung Hee's government, 1960s showed much better economic performance than 1950s. Loans and dollar which had been preferentially distributed to a few big capitalists in 1950s were mainly used to import materials for producing consumption goods. But Park's government gave preferential loans(domestic and foreign) to the companies which showed their economic performance through export. In this sense, preferential loans in 1960s could be used more productively, whereas those of 1950s were wastefully consumed.

**Keywords:** Syngman Rhee, Import Substitution Industrialization, rent-seeking, corruption, economic development, U.S. aid