

## 자유주의 담론으로서 1950년대 경제 담론

— 민주당 신·구파 계열의 비교를 중심으로

윤상현\*

### [초 록]

동아시아에서 산업화와 민주화라는 두 과제에 성공적으로 접근한 한국의 경우, 그 사상적 배경으로 권위주의와 군사주의, 민주주의, 근대화론 등이 분석되어 왔으나 이 두 과제를 모두 아우르는 자유주의의 역할에 관한 연구는 일천하였다. 이 글은 1950년대 자유주의 세력으로서 민주당 신·구파 계열 경제 관료들의 주요 경제 담론을 비교사적 관점에서 분석하였다. 민주당 구파계열은 식민지 시기인 1920년대 미국경제학의 신고전학파의 영향 하에 수학한 이래 자유시장 경제 중심적인 관점을 견지하고 있었다. 김도연과 윤보선이 정부기구의 간소화를 통한 정부지출 감축, 재정금융정책 등을 통한 자본가의 육성, 농촌에서 시장질서에 따른 자본주의이행 등에 가까웠다면, 민주당 신파인 김영선은 1951년 ‘중앙경제위원회’ 안에서 보듯 정부의 중앙계획기구에 의한 보다 적극적인 공업화중심의 산업

\* 경남대학교 역사학과 조교수

주제어: 자유주의, 민주당, 중앙경제위원회, 자유주의적 민족주의, 자본주의의 다양성  
Liberalism, Democratic Party, *Central Economic Planning Committee*, Liberal  
Nationalism, Varieties of Capitalism

구조재편을 구상했다. ‘중앙경제위원회’ 구상은 노동계 등의 참가 등이 주장되었으나, 북유럽식 사회복지체제나 사회민주주의를 포괄하는 단계로까지 나가지는 못했다. 그러나 이러한 중앙계획기구의 안은 이후 계속적으로 진화·발전하게 되었다. 신흥부르주아와 토착 자본으로서 정치경제적 입장 차이는 자본주의화의 방향 및 방법에 대해 각기 다른 입장을 취하게 하였다.

## 1. 머리말

동아시아에서 산업화와 민주화라는 두 과제에 성공적으로 접근한 한국의 경우, 그 사상적 배경으로 권위주의와 군사주의, 근대화론 및 민주주의 등이 분석되어왔다.<sup>1)</sup> 그러나 권위주의와 군사주의가 주로 산업화만을, 민주주의가 민주화의 과정만을 각각 설명한다는 점에서, 그리고 1950년대 후반 근대화론이 ‘제3세계’ 모두에 확산되었다는 점에서 한국에서 이 두 과제의 역사적 현상을 설명하는 데는 한계가 있다. 이 글은 19세기 전환기에 동아시아에서 수용되고 전화된 자유주의를 통해 한국에서 산업화와 민주화라는 두 과제에 접근해 보고자 한다.

동아시아에서 자유주의는 매 시기마다 당대의 사회적 문제와 논란 속에서 변화를 거듭하며 진화해왔다. 19세기 말 자유의 개념과 천부인 권론, 개인의 관념들에 대한 논란을 겪었다면, 20세기 한국에서는 전반기에 민족국가건설의 정치적 방략을 둘러싸고, 그리고 중반 이후에

1) Carter J. Eckert(2016), *Park Chung Hee and modern Korea : the roots of militarism 1866-1945*, Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.; Gregg Brazinsky(2007), *Nation Building in South Korea; Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*, The University of North Carolina Press; 황병주(2008), 『박정희체제의 지배담론-근대화론을 중심으로』, 한양대 박사학위논문 등.

는 산업화, 경제건설의 방략을 둘러싼 논쟁들을 주요하게 거쳐 왔다.<sup>2)</sup>

한국의 산업화와 관련해서는 경제개발론, 근대화론, 정부의 경제정책 등 주로 경제론 및 경제정책적 차원에서 접근해왔다.<sup>3)</sup> 이러한 연구는 매 시기마다 대외관계의 영향이나 외부 이론의 영향 등을 지나치게 강조하는 경향을 띠 수밖에 없으며, 한국 근현대사를 아우르는 경향들의 계보와 기원, 그에 따른 복합적이고 다층적인 한국 사회 ‘내부’의 경향에 대한 보다 면밀한 분석을 제기한다.

최초의 자유주의 정권이었던 제2공화국의 내부적 몰락요인으로 논해진 민주당 신·구파계열 간의 정치적 갈등에 관해서는 정쟁의 관점에서 정치학계의 초기연구가 진행되어왔다.<sup>4)</sup> 신구 갈등의 배경을 한 민당-민국당 계열과 원내자유당 이탈계열의 지역적 배경, 즉 남부 및 중부지방 출신 대 38선 이북 출신으로서 특히 후자가 이승만정부에 발탁되었던 ‘관료 내지 법관의 경력’을 갖고 있었으며, 민주당 창당 초기부터 이들 양 계열의 갈등이 있었다고 보았다.<sup>5)</sup> 또한 일제시기이래 인적 네트워크와 종교적 배경을 중심으로 민주당 신·구파 계열의 갈등을 설명하기도 했는데, 조병옥 등은 민주당 구파동지회의 리더이면서 동시에 미국 유학 당시 1921년 흥사단에 가입해서 활동했던 만큼 종교적 인적 네트워크로 접근하기에는 다소 일면적인 측면이 있다.<sup>6)</sup>

2) 중국 및 일본에서 자유주의의 변화과정에 대해서는 강명희(2021), 『동아시아에서 자유주의란 무엇인가』, 한울; 진관타오(2010), 『관념사란 무엇인가 1, 2』, 푸른역사 참조.

3) 정진아(2017), 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176, 한국사연구회; 김기승(1999), 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, 『한국사학보』 7.

4) 한승주(1983), 『제2공화국과 한국의 민주주의』, 종로서적; 심지연(1990), 「민주당정권의 본질」, 『한국사회변혁운동과 4월혁명』, 한길사.

5) 양재인(2000), 「민주당 신구파의 정치적 갈등에 관한 연구」, 『한국정치외교사논총』 21(2); 김은경(1997), 「민주당 신·구파의 정치행정의 차이에 관한 연구(1955-1961)」, 『韓國學研究』 7, 숙명여자대학교.

또한 대체로 민주당과 자유주의적 이데올로기를 공유했던 『사상계』 및 경제학자와 개별 인물들의 경제 담론에 대한 연구들이 축적되어 있는 상황이다.<sup>7)</sup> 한편 북미의 한국학 연구는 한국의 산업화를 박정희나 박정희정권기의 것으로 사고하여 일제 식민지시기의 만주 경험을 지나치게 연결시키거나, 해방 이후 미군정기나 1950년대 미국의 원조 및 민주주의 교육을 지나치게 강조하기도 하였다.<sup>8)</sup>

한국은 동아시아 3국 중 가장 활발한 자유주의 그룹들의 담론들과 이론들, 1960년에 자유주의에 기반을 둔 시민혁명과 제2공화국 시기, 반독재투쟁-통일운동-재야운동 등을 거쳐 민주적 정권교체기를 통한 민주화의 시기를 거쳐 왔고 그러한 범자유주의세력이 민주화의 성과와 자체의 정치경제적 입장과 정책의 한계들을 동시에 담지하고 있다는 점을 염두에 둔다면, 한국 현대사에서 자유주의세력에 대한 보다 포괄적인 연구가 진전될 필요가 있을 것이다.

이 글에서는 1955년 민주당 신·구파계열을 형성하게 되는, 특히 경제정책과 관련되었던 주요 인물들의 일제시기 사상형성기의 지적 배경들과 1950년대 이들의 경제 담론의 연관성을 살펴 두 계열의 정치경제적 입장의 차이를 중심으로 분석해보고자 하였다. 이를 통해 민주당 신·구파의 갈등을 당대에 있었던 논의 지형 그대로 신익희계열 대 장면계열간의 파벌투쟁으로 보는 시각을 확장해보고자 한다.

6) 김명구(2012), 「해방 후 이승만, 윤보선, 장면의 사상적·계보적 갈등 연구」, 『韓國敎會史學會誌』 33, 한국교회사학회.

7) 정진아(2012), 「1950년대 후반~1960년대 초반 ‘사상계 경제팀’의 개발 담론」, 『史學研究』 105; 윤상현(2014), 「1960년대 『사상계』의 경제 담론과 주체 형성 기획」, 『동국사학』 57, 동국대학교 동국역사문화연구소; 오진석(2019a), 「1955-1960년 김영선의 정치활동과 경제정책 실행방안 구상」, 『民族文化研究』 83, 고려대학교 민족문화연구원; 오진석(2019b), 「1950년대 김영선의 ‘자유경제’ 정책론 형성과 전개」, 『동방학지』 186, 연세대학교 국학연구원.

8) Carter J. Eckert (2016); Gregg Brazinsky (2007).

이를 위해 민주당 구파의 1950년대 경제 담론을 김도연, 윤보선을 중심으로 살펴보고, 이를 동시기 민주당 신파 중 김영선, 주요한의 그것들과 비교하였다.<sup>9)</sup> 민주당 구파로는 송진우, 장덕수 등이 이미 해방 공간에서, 그리고 김성수, 신익희, 조병옥 등이 모두 1950년대에 사망했다는 점에서 초대 재무부장관 및 한민당 총무를 역임했던 김도연과 2대 상공부장관이었던 1950년대 말 구파의 리더로 부상하는 윤보선의 경제담론을 중심으로 하고, 민주당 신파로는 제2공화국기 재무부장관이 되는 김영선과 상공부 및 부흥부 장관을 역임한 주요한의 경제 담론을 중심으로 비교함으로써 1950년대 정치경제적 담론 지형을 드러내보고자 한다. 김도연(1894-1967), 윤보선(1897-1990)은 제1공화국 초기의 재무부장관(1948~50), 상공부장관(1949~50)을 역임했고, 김영선(1918-1987)과 주요한(1900-1979)이 1960년 제2공화국의 재무부장관, 상공부·부흥부장관을 역임했다는 시기적 낙차를 감안하여 1948~50년 통제경제에서 벗어난 직후의 담론, 한국전쟁 이후 헌법경제조항의 자유경제로 개정 이후의 주장의 맥락 등을 고려하고, 또한 경제의 계획성에서도 단순한 생산증강계획이나 물동계획인지, 거시적 경제목표와 정책을 포함하는 총량계획과 경제부분 간의 상호관계 등을 고려한 계획이었는지, 후자의 경우 이를 보장한 경제계획기구의 구상 및 실행 유무 등을 ‘계획성’의 부면으로 고려해서 이들 입각점의 공통적 측면과 차이를 분석해보고자 하였다.

방법적 측면에서는 수량과 데이터의 사실 관계를 주된 관심사로 하는 경제 정책사적 연구와 달리, 인간 및 집단이 가진 사고와 구상, 그것의 실현과정에서 역사적 맥락과 발화자의 입장, 보이는 데이터뿐만 아니라 보이지 않는 표상의 중요성 등이 고려되는 지성사 및 담론연구의 접근법에 강조점을 두고자 했다.<sup>10)</sup>

9) 신구파의 계보에 관해서는 조세형, 「민주당의 전모」, 『새벽』, 1960.10. 참조.

10) 지성사 및 담론사적 연구방법론에 관해서는 김응중 외(1998), 『오늘의 역사학』,

## 2. 통제경제 속의 자유경제론

해방 이후 귀환인구의 증가, 분단으로 인한 생산 악화 등의 경제적 상황 외에도 1948년에는 제2차대전 패전기 일제 총독부의 통화 남발과 해방 이후 미군정의 재정확보를 위한 조선화폐 증발 등 몇 년간 지속된 머니타이제이션으로 살인적인 물가 상승과 악성 인플레이션이 계속되고 있었다.<sup>11)</sup>

1930년대 조선흥업주식회사를 경영하고 해방 후 한국무역협회 초대 회장, 한민당 창당의 주역으로 과도정부 입법의원 및 한민당 재정분과위원장을 지낸 후 초대 재무부 장관이 된 김도연에게는 만성 재정적자, 불안정한 통화가치, 살인적 물가 등 해결해야 할 금융재정문제가 산적해있었다. 그는 통화문제를 통화발행의 조정이 아닌 생산 증산을 우선으로 해결하고자 했다.

통화가치불안정은 통화면에서 오는 원인보다도 국민경제의 생산력 停滯에서 오는 원인이 훨씬 크다. 이유는 금일에 있어 물가지수와 통화발행지수를 대조하여보면 물가지수가 통화발행지수의 六七할에 달하는 현저한 차이가 있는 까닭입니다...이로보아 통화가치의 안정은 통화자체의 문제해결보다도 물자증산의 문제가 먼저 해결되어야 할 것으로 봅니다. 즉 국내생산의 증가와 외국의 물자를 수입함으로써 통화가치안정의 배경이 될 중요물자를 확보하는 것이 그 선결조치이요<sup>12)</sup>

---

한겨레신문사; 린 헛트 외(1996), 조한욱 역, 『문화로 본 새로운 역사: 그 이론과 실제』, 소나무 등 참조.

11) 전용덕(2019), 『국가주의 시대의 경제와 사회: 미군정에서 3공화국까지』, 해남.  
12) 金度演, 「健全財政政策의 確立을 期必」, 『施政月報』 1, 대한민국 정부, 1949.1, p. 16; 『국회본회의 회의록』 제1회(82차), 대한민국 국회, 제1대 국회 회의록, 1948.10.5.(이하 인용문 원문은 가능한 당시 철자법을 그대로 실음)

김도연은 우선 물자 생산 및 외국 물자 수입, 즉 공급을 늘림으로써 물가를 안정시키고자 했다. 1년 후에는 미군정 실시 이후의 적자재정으로 인한 통화발행고의 팽창과 정부수립이후 통화 발행의 팽창을 인정할 수밖에 없었다.<sup>13)</sup> 1950년 정부 내의 중간파적 색채를 띠었던 기획처의 ‘생산 및 물동 5개년계획’에 따라 재정금융위원회에서 통화남발을 억제하게 되었다.<sup>14)</sup> 그럼에도 불구하고 재정수요를 통화증발로 해결하려했던 머니타이제이션 문제는 지속되었고, 이로 인한 원화의 평가절하와 외화부족문제는 국회 내에서 일부 반발에도 불구하고 재무부 장관의 제의로 긴급하게 ECA 원조를 받아들임으로써 봉합되었다.<sup>15)</sup>

김도연(1894-1967)은 1922년 미유학을 시작으로 1931년 아메리칸 대학원에서 경제학 박사학위를 받았는데, 1920년대 미국 경제학계는 개인들의 극대화 행동과 경쟁적 시장의 역할을 강조하는 신고전학과, 전체론적 관점에서 접근하는 제도학과 등 경제학의 다원주의시대였다.<sup>16)</sup> 김도연은 미국 유학생 중에서도 분배중심의 경제자립론보다는 생산중심의 경제자립론을 지향했고<sup>17)</sup> 특히 생산력 증식을 중시하고

13) 金度演, 「我國經濟施策의 管見」, 『施政月報』 8, 대한민국 정부, 1950.1, pp. 6-10.

14) 정진아(1999), 『제1공화국 초기의 경제정책 연구』, 한국사연구.

15) 『국회본회의 회의록』 제1회(127차), 제1대 국회, 1948.12.11.

16) Backhouse, Roger (2017), 김현구 역, 『경제학의 역사』, 시아컨텐츠그룹; Hunt, E. K. · 마크 라우첸하이저(2015), 홍기빈 역, 『헌트의 경제사상사』, 시대의창.

17) 방기중(2001), 「일제하 미국 유학 지식인의 경제인식」, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 국학연구원. 한편 1920년대 미국에서 같이 유학했던 조병옥은 자유주의적 개인주의 사상과 자본주의 사유재산제도와 자유경쟁원리를 대전제로 한계주의 가치이론 및 생산분배 이론에 입각하여 자본가 중심의 생산력 발전과 자본윤리, 기업윤리를 근간으로 식민지조선의 자본주의적 발전을 추구하였다. 이수일(1997), 「1920-30년대 한국의 경제학풍과경제연구의 동향」, 『연세경제연구』 4(2), pp. 180-183. 장규식은 방기중과 달리 조병옥이 “경제적 자유주의”보다는 “반독점의 견지에서 중소자본과 소농의 보호육성을 중시하는” 이훈구, 한승인 계열의 “경제적 민주주의” 입장, 즉 정부의 활동과 자신들의 의식적인 노력으로

계급협조를 지향한 그룹의 대표로서 개인주의를 중심으로 한 신고전 학파 경제학의 영향으로 국가나 사회가 아닌 개인의 차원에서 해결하려는 지향점을 갖고 있었다.<sup>18)</sup>

이러한 생산력 중심의 접근 외에, 해방 이후 중앙은행의 설립문제에서 김도연의 인식이 잘 드러났다. 한국에 최초로 중앙은행으로서 한국은행을 만드는 과정에서, 일제 통제경제의 틀을 그대로 유지하고자 했던 미군정기 및 과도정부기 조선은행의 중앙은행안은, 중앙은행의 자율적 영역을 축소하고 재무부장관에게 중앙은행 감독감리권, 인사권, 정책의 최종결정권까지 허용하는 막대한 권리를 부여하는 안이었다.<sup>19)</sup> 그러나 이에 반대했던 재무부장관 김도연과 당시 조선은행 총재인 뉴욕대 출신 최순주는 뉴욕 연방준비은행 국제수지국장이며 『신경제학 이론과 공공정책에 미친 케인즈의 영향』의 저자인 블룸필드(A. I. Bloomfield)와 감사국장 쟈센(J. P. Jensen)의 파견을 요청하였고, 이들의 도움을 받아 케인즈주의자로 자처한 조선은행 조사부장 張基榮 등이 한국은행법안을 작성하였다.<sup>20)</sup> 국회에서 논의 끝에 만들어진 한국은행법은 재무부에 속하던 권한과, 시중은행들의 가격카르텔이라 할 대한금융단의 금리 결정권을 한국은행에 이양한 것이었다. 물론 통화량을 금융통화위원회의 재량에 맡기는 조항에 의해서 정부의 요청

---

토지 자본 금융의 독점을 막아야 한다고 주장한 계열로 분류했다. 장규식(2005), 「일제하 미국 유학생의 근대지식 수용과 국민국가 구상」, 『한국근현대사연구』 34, 한국근현대사학회. 그러나 이훈구의 경우에는 제도주의학파의 영향이 뚜렷하지만 조병옥은 위의 클라크의 설명대로 오스트리아한계효용학파와 다소 다른 1920년대 클라크 등 미국 한계효용학파의 특징의 영향으로 보아야 할 것으로 보인다.

18) 조명근(2014), 「일제하 김도연의 경제사상과 사회활동」, 『한국인물사연구』 22, 한국인물사연구회, p. 399.

19) 민경국(1999), 「정부수립후의 통화금융정책」, 『한국 제1,2공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원, pp. 138-139.

20) 『국회본회의 회의록』 제6회(82차), 대한민국 국회, 1950.4.21

에 따라 통화를 발행할 수 있었으나, 결과적으로는 일제시기 재무부의 권리를 중앙은행이 갖게 된 것이었다. 이렇게 김도연이 정부의 조직 및 권한을 축소하고자 하는 경향은 후술하겠지만 정부조직법 제정 시에 ‘사무간소화’ 원칙을 주장하는 것으로도 나타났다.<sup>21)</sup>

미군정기 및 과도정부기의 통제경제의 구조가 유지되는, 그리고 친 이승만계열, 한민당계열, 중간파계열이 정부 내에서 패권 경쟁을 하던 상황에서 1949년 무역의 주체를 두고 몇 개월간 지속된 논란은 이 통제경제와 민간 시장경제간의 긴장을 보여주는 사안이었다.

무역의 주체 문제는 일본이 해태, 멸치, 규사, 고령토 등의 대일 주요 수출품의 수입에 거부의를 표명한 한일통상회의를 계기로 대두되었다.<sup>22)</sup> 『경향신문』은 수출판로나 일본기계류의 수입이 어려워진 긴급한 상황에서 “외국수입품을 극력 억압하며 국내자급을 강화하는 정책을 아울러 강구하여야 할 것”이라고 당국을 비판했다.<sup>23)</sup>

재무부장관 김도연은 무역문제에 대해 ECA원조물자를 활용하고, 한국무역협회의 용자요청을 적극 수용하는 입장을 피력하고, 민간인 무역협회에 자금지원을 통해서 무역문제를 해결하려는 입장을 보였다.<sup>24)</sup> 대한원조계획에 따라 생고무, 면사 등 민간업자들의 주요수입품이 ECA 원조품목에 포함된 것을 계기로 한국무역협회는, 이의 보전을

21) 『국회본회의 회의록』 제1회(29차), 대한민국 국회, 1948.7.14.

22) 「세 끼 밥을 두 끼로, 한국 산업을 재건하자」, 『경향신문』, 1949.4.8; 「용자율인상 무역협회서 건의」, 『동아일보』, 1949.5.8; 「민간무역 원상회복」, 『조선일보』, 1949.6.13; 「수출진흥대위 무협서 설치를 건의」, 『동아일보』, 1949.6.27; 「무협건의 원자일보는 민간무역으로」, 『동아일보』, 1949.6.29; 「원자의 민간취급 관계 당국과 협의후 고려」, 『동아일보』, 1949.7.1.

23) 「세 끼 밥을 두 끼로, 한국산업을 재건하자」, 『경향신문』, 1949.4.8.

24) “우리가 당면하고 있는 가장 중대한 애로는 자금문제인데… 앞으로 토지자금을 산업자금을 충당할 계획인데 이것만으로는 불충분하며 ECA물자의 활용과 동시에 국내의 가능한 자원을 총동원하지 않으면 안 될 것” 「해외시장 개척 무역용자도 고려할 터」, 『동아일보』, 1949.4.22; 「무역협회 건의」, 『동아일보』, 1949.5.8.

위해서 수요수출품인 생고무, 면사 등을 민간업자가 다시 취급할 수 있도록 시정해달라고 건의했다.<sup>25)</sup>

이에 대해 기획처는 이 수입 물자들이 ‘모리의 대상’이 될 가능성을 들어 무역협회에 맡기는 것에 반대했다.<sup>26)</sup> 1949년 6월 무역 주무 기관인 상공부의 2대 장관으로 취임한 윤보선은 ECA원조물자에 대한 민간무역업자 개입문제라는 논란의 와중에 다음과 같은 의견을 표명했다.

ECA 원래목적이 민간무역을 부흥시키려는 것이며 구라파의 예를 보드라도 대부분이 민간무역업자를 통하여 하고 있는 현상이다. 지금까지 한국에서는 ECA자신이 이를 운영하여왔으나 한국의 민간무역업자들도 과거 삼사년간의 무역경험이 있음으로 이들에게 맡기면 한국의 민간무역향상을 위하여 힘이 될 줄 생각<sup>27)</sup>

이 무역문제의 논란은 기획처의 반대에도 불구하고, 결국 민간무역업자들의 민간단체인 한국무역협회에서 취급하게 되었고, 한발 더 나아가 상공부의 결정으로 민간무역업자의 급별 분류 문제까지도 무역협회에 위임하게 됨으로써 공정성 문제에 대한 논란이 일기도 했다.<sup>28)</sup> 제1공화국 초기 원조물자의 유통에 대한 민간무역업자의 개입 문제는 기획처와 같은 자본주의적 계획경제를 추진하려는 했던 세력이 점차 한국무역협회 등 대자본을 배경으로 한 세력들과 마찰이 일어날 수밖에 없었음을 보여주었다. 여기에 기호계 한민당계열과 친연관계에 있고, 그 자신 자유경제론자인 윤보선이 상공장관이 됨으로써 자유경제적 방향으로 나아가게 했다.

1927년 영국에서 유학했던 윤보선(1897-1990)은 한민당 상무위원을

25) 「민간무역 원상회복」, 『조선일보』, 1949.6.13.

26) 「무협건의 원자일보는 민간무역으로」, 『동아일보』, 1949.6.29.

27) 「원자의 민간취급 관계당국과 협의후 고려」, 『동아일보』, 1949.7.1.

28) 「원자의 민간취급 관계당국과 협의후 고려」, 1949.7.1.

거쳐 미군정기인 1945년 10월 김성수, 송진우 등 11명이 미군정장관 고문으로 위촉될 당시 군정청 농상국(農商局) 고문으로 위촉되었고 1948년 서울시장을 거쳐 1949년 6월 ‘친이승만계’로서 2대 상공부장관이 되었다.<sup>29)</sup> 경제체제에 관한 그의 견해는 제헌헌법에 제시된 국가통제의 틀 내에서 가능한 민영 및 민간 상공업을 육성하는 것이었다. 헌법적 제약에 의해, 경제에서 관영·민영의 이중적인 구조를 상정한 것으로 보인다.

國憲에 명시된 무역 국가통제의 대방침하에 합리적이며 조밀한 계획무역을 실시하되, 현하 국가형편상 국영무역보다는 국가계획의 범위 내에서 민간무역을 허용하고 此를 조성 장려함을 원칙으로 하고자 합니다.<sup>30)</sup>

윤보선은 상공부 시정방침을 통해 헌법에 따라 무역에서 국가통제를 실시하지만, 국영보다 민간무역을 장려하고자 했다. 이는 대외무역에서 통제물자에 대해서는 국내통제가격을 따르고 비통제물자에 대해서는 자유관료를 용인해서 “무역업자의 건전한 발전을 기”한다는 발표에서도 드러났다.<sup>31)</sup> 통제 및 계획경제에 관한 법테두리를 지키되 가능한 민영 민간의 자유경제를 조성한다는 관점은 귀속기업체의 문

29) 김명구(2011), 『해위 윤보선』, 고려대학교 출판부 참조.

30) 「尹潽善 상공부장관, 상공시정방침을 발표」, 『경향신문』, 1949.7.24.

31) “종래에는 통상협정 또는 爲替비율 미결정 등으로 인하여 부득이 물물교환제 무역을 실행하여 수출·입 균형에 노력하여 왔으나 지금은 이러한 종전의 애로가 해결되어 정상무역으로 진전시킬 단계에 이르렀으므로 종래의 무역통제에 일대 개혁을 가하여 물물교환식 무역을 폐지하고 현금취인제도를 채택·실시하도록 되었으며 종래의 査定價格제도 일반 환금율이 제정됨으로써 이를 폐지하여 통제물자에 대하여서는 일원적으로 국내통제가격에 준하고 非통제물자에 대해서는 가격사정을 폐지하고 자유관료를 용인하므로써 무역업자의 건전한 발전을 기하게 된 것이다.” 「尹潽善 상공부장관, 바터무역 폐지 등에 대해 발표」, 『동아일보』, 1949.6.22.

제에서도 유사했다.

해방 후 귀속사업체 운영상태가 부진하였던 중요 원인은 管財令에 의한 허다한 구속, 사업체제에 대한 확고한 대책의 결여, 시장 가격에 의한 원료구입, 사정가격에 의한 제품판매 등의 모순된 정책시행에 인하여 생긴 것이다. 근본대책으로는 제1단계로서 국영·민영을 구분하되 민영에 대하여는 귀속재산처리법이 국회를 통과하는 즉시로 적격자에 불하하여 자유경쟁에 의한 발전을 기하기로 하며 국영사업체에 대하여는 국가 예산하에 직접 경영토록 할 것이다.<sup>32)</sup>

귀속기업체들의 운영에서도 귀속재산처리법이 통과되기 전까지는 기업체에 수지예산제 등을 실시하여 생산에서 관영기업체로서 운영하지만, 법이 통과되면 조속한 민간 불하를 추구했으며, 관재령 등 정부의 구속과 사정가격제 등을 문제로 인식하고 있었다. 윤보선은 통제경제의 경제현실과 계획경제라는 제한헌법의 법적 한계 속에서 시장의 육성과 민간에 맡기고자 하는 자유경제를 추구했다. 광업에서도 일반 광업자에 대해서는 관영 및 공사가 아닌 진흥공사를 통해 광업자의 자금 및 자재 알선, 기술지도 등으로 민간 육성에 제한하는 한편, 주요광산을 민간투자에 의해 국책으로 운영하는 체제를 구상했다.

광업공사라 함은 광업진흥공사와 광업개발공사를 말하는 모양인데 此等 공사설치에 대하여는 상공부 시책으로 결정되어 있고 법안도 대략 작성되어 있는 바, 진흥공사는 민간자유기업을 통제하는 것이 아니라 일반 광업자에 대하여 금융자재 알선·기술지도 등 조장 육성함을 목적으로 하고 있으며, 그 자본금도 국가예산

32) 「尹潯善 상공부장관, 석탄개발과 귀속사업체 문제에 대하여 기자와 문답」, 『자유신문』, 1949.7.28.

에 지출할 것을 가급적 억제할 방침이며, 광업개발공사는 전술한 진흥공사와 달리 귀속광산 중 소수 중요광산에 대하여 국책적으로 개발하자는 데 있고 민간투자도 도입코자 하는 바이다.<sup>33)</sup>

다만 석탄에 대해서는 “한국 현하 실정에 비추어 불가피한 시책”으로 석탄공사라는 국책기관을 설치하였으나 여기에서도 중소귀속탄광이나 민간탄광은 통제하지 않는 것으로 했으며, 철강공사와 반관반민 특수회사체제의 시멘트공사 등을 구상하였다. 그러나 이들 공사도 “민간자본의 축적에 따라” 결국 민간자본으로 유도하고자 했다.<sup>34)</sup> 윤보선에게 정부 초기의 민간 자본이 미숙한 시기의 불가피한 조치로서 정부의 계획성 및 국영 분야의 운영관리를 인정하였으나, 그 경제적 구상 및 경제사상이라는 측면에서는 궁극적으로 작은 정부와 자유시장 경제원리를 구현하고자 하는 것에 가까웠다.

한민당계 김도연, 친이승만계였던 윤보선 모두 통제경제구조에서 자유경제를 지향했으나, 구체적인 면 특히 무역정책 등에서는 김도연은 관세문제에 관해 보호무역을 주장한데 반해서 윤보선은 무역공사도 만들지 않을 만큼 자유무역을 지향했다는 차이를 보였다.<sup>35)</sup>

이 시기 경제구조는, 일제 전시통제기와 미군정 및 과도정부의 통제

33) 「尹潽善 상공부장관, 석탄공사·철강공사 설치 등에 대해 기자와 문답」, 『한성일보』, 1949.11.24.

34) “긴급한 대규모 국책기업으로서 귀속사업체의 민간불하를 目屑에 둔 현하 사정에 감하여 민간자본에 의한 건설은 당분간 불가능할 것이므로 철강공사에 있어서는 귀속재산인 광산·제철·제강사업을 기초로 하여 설립하며, 시멘트공사는 일부 민간출자와 대부분 정부출자 및 보조금으로 특수회사로 설립하고자 하는 부득이한 조치이므로 금후 민간자본의 축적에 따라 점차 민간자본으로 유도할 수 있을 것이다.” 「尹潽善 상공부장관, 석탄공사·철강공사 설치 등에 대해 기자와 문답」, 『한성일보』, 1949.11.24.

35) 金度演, 「健全財政政策의 確立을 期必」, 『施政月報』 1, 1949.1, 대한민국 정부, p. 16; 「尹潽善 상공부장관, 상공시정방침을 발표」, 1949.7.24.

경제구조를 이어받은 분단된 초기 남한 사회에서 이 구조를 ‘분배’까지 아우르는 자본주의적 계획경제로 개혁하고자 했던 기획처 및 중간파세력의 구상과, 자유시장 경제화하려는 재무부 및 상공부 등의 두원심력이 작용하고 있었다. 그런데 통제경제하의 제어장치 없는 자유시장 추구는 미군정 초기에서 경험했듯이 매점매석과 무역 및 국내시장에서 모리로 불린 기득권층의 대두 및 강화, 물가 급등의 가능성을 내포하고 있었다.

### 3. 자유경제 속의 계획성: ‘중앙경제위원회’와 계획기구

한국전쟁기간의 전비마련을 위한 통화팽창과 재정적자로 인해서 1953년에는 100원을 1환으로 변경하고 조선은행권의 화폐유통을 금지하는 제2차 긴급통화조치가 실시되었다. 전쟁 중 실시되었던 통제경제과정 중 특히 전란직후인 1954년 자유경제체제로 개헌과 8월 일반은행법 시행 과정에서 전후 경제재건의 방략뿐만 아니라 경제체제 등에 관한 논의가 확산되었다.

한국전쟁 와중에 제2대 국회는 국민당, 민국당 등 기성정당과, 중간파 무소속 잔류파, 그리고 기성정당이나 중간파에 합류되지 않고 개혁적인 성향을 띠었던 오위영, 정헌주, 엄상섭 등 무소속구락부 등으로 나뉘어있었는데, 이 무소속구락부는 공화구락부로 개칭하며 오위영, 정헌주, 엄상섭, 김영선 등이 이승만정부의 실정을 비판하고 내각책임제 개헌을 추진하면서 원내자유당을 거쳐 이후 민주당 신파의 한 근간이 되었다.<sup>36)</sup>

이들은 경제 분야와 관련해서 당시 백두진 내각이 추진하던 ‘부흥

36) 연정은(1997), 「제2대 국회내 공화구락부: 원내자유당의 활동에 관한 연구」, 『사림』 15.

원 설치법안'을 반대하고 이에 맞서 법제사법위원회 위원장이었던 엄상섭을 중심으로 법사위안인 '중앙경제위원회'라고 하는 새로운 종합적 계획기구를 세우는 정부조직개정법률안을 제출했다.<sup>37)</sup> 지연해 등 일부 무소속의원들은 정부의 '부흥원설치법안'이 기획처 같은 종합적 계획기구를 없애고자 함을 비판했다.<sup>38)</sup> 정부의 부흥원안은 기획처를 폐지하고 기획처가 담당하던 물동계획 등을 국무총리 산하 부흥원에 두고 기획처의 예산 관계를 재무부 소속으로 편성하는 안이었다.<sup>39)</sup> 이에 대해 법사위소속 김영선은 종합적 계획기관의 필요성을 제기했다.

제2차 전후 해방된 동남아세아 각국에 있어서도 자기 나라의 경제계획에 있어서 의식적으로 계획적으로 중점적으로 모든 일을 하기 위해서 계획기관을 가지고 있는 동시에 남의 나라의 원조를 능률적으로 쓰기 위해서도 계획기관을 다 가지고 있는 것입니다...통제나 계획의 조건으로서 두뇌적 역할을 할 기관이 이것이 무엇이나? 이 곧 경제계획기관일 것입니다...지나간 기획처에 있어서의 경제위원회가 일개의 자문기관에 불과했기 때문에 별 기능을 발휘하지 못했던 것을 볼 적에 순전한 자문기관으로서 두어 둔다는 것은 별 가치가 없는 일일 것입니다. 그러면 각종 산업이나 각종 노동자 혹은 농민 혹은 소비층을 대표하는 모든 국민의 경제적 이익을 대표하는 대표자 기관의 역할을 하도록 할 것이냐? 오늘날 아무 조직 없는 이 나라의 현실로 보아서 이러한 것을

37) 「정부조직법 중 개정법률안 제1독회」, 『국회 회의록』, 1951.8.22; 「정부조직법 중 개정 법률안과 부흥원설치법안 각 제1독회」, 『국회회의록』, 1951.8.27.

38) “선진 국가에 있어서는 전쟁 중 또는 건국 초에 있어 가지고 모든 경제를 종합적으로 계획을 하고 또 조화하고 조정하는 강력한 기관을 설치해서 추진하는데 어찌서 우리 대한민국에 있어서는 그런 기관을 없애는 방향으로 나가는가, 이러한 종합적인 조정을 하는 방향으로 나가는 이유가 나변(奈邊)에 있는 것인가” 「정부조직법 중 개정 법률안과 부흥원설치법안 각 제1독회」, 『국회회의록』, 1951.8.27., pp. 3-4.

39) 「부흥원설치법안」, 1951.6.28. 의안정보시스템[020141].

도저히 생각할 수 없을 것<sup>40)</sup>

법사위 소속 의원들은 초기 정부의 경우나 원조국일 경우의 예를 들어 정부의 종합적 경제계획과 계획기관의 필요성을 주장했다. 여기에 김영선은 공황이라는 자본주의의 경제적 위기라는 상황, 2차 대전 후 동남아시아 국가들의 경제계획의 예를 들어 계획기구의 필요성을 역설했다. 이때 이 중앙계획위원회의 역할은 과거 기획처가 유명무실해진 점을 수정하여, '재정, 경제, 금융, 산업, 운수, 노력, 물자와 물가에 대한 종합적 계획의 수립과 각 부내 계획의 조정', '그 계획의 실시 상태의 검토와 시정', '경제실태의 조사와 통계 모집' 등으로 규정하고, 경제정책에 관한 모든 계획은 중앙경제위원회의 심사를 경유하지 않고는 국무회의에 회부될 수 없도록 했다. 또한 위원장, 부위원장 외에 상임위원 6인, 비상임위원 13인은 재무·농림·상공·보건사회·교통·체신·부흥부 각 부 장관과 산업, 노동, 금융, 학계에서 위원장의 제청으로 대통령이 임명한 6인으로 구성되도록 했다.

여기에 대해서 우리는 어느 정도의 감독과 사무 보고를 받지 않으면 과거의 기획처나 혹은 경제위원회와 같은 것이 되고 말 것입니다...거기에 민주화를 위하여서 이와 같은 계획기관에는 반드시 국민의 대표 혹은 경제계의 대표가 참가하여야 될 것입니다. 이런 의미에서 기업가나 금융가나 노동계나 혹은 학계를 대표해서 여섯 사람의 상임위원이 들어가게 되고<sup>41)</sup>

김영선은 이 '중앙계획위원회' 안은 정부 초기 기획처와 달리 각 부의 감독과 사무 보고를 받는 강력한 권한을 갖게 하고 기업, 금융, 노

40) 김영선, 「정부조직법 중 개정법률안과 부흥원설치법안 제1독회」, 『국회본회의 회의록』 제11회(52차), 대한민국 국회, 1951.8.29.

41) 김영선, 1951.8.29.

동, 학계 등의 민간인 참여를 구상했다는 점도 차이가 있다고 주장했다. 여기에 다른 무소속의원들은 법사위 안이 보건부 사회부를 통합해서 보건사회부로 조직하여 복지문제를 경시하고 있다는 점, 강력한 계획기구로서 미약하다는 점 등을 비판하기도 했다.<sup>42)</sup> 결국 재정, 경제, 금융, 산업 등 종합적 계획을 수립하고, 계획을 실시·점검하고 시정요구, 계획 조사와 통계, 심사를 담당한다는 이 법사위의 ‘중앙계획위원회’ 안은 국회에서 통과되었다. 그러나 대통령 권한 약화 등을 우려한 이승만의 거부권 행사로 무산되었다.<sup>43)</sup>

김영선은 1953년 『사상계』를 통해 당시 남한 경제가 관료통제경제, 자유경제체제, ‘운곽적’ 계획과 자유경제체제의 세 가지 선택의 방향의 기로에 처해있다고 주장한다.

경제정책이 전환될 방향은 무엇이나? 첫째 방향은 현재의 제 경향을 철저강화하여 유능하고 청신한 관료통제경제체제를 수립하는 것이요 둘째 방향은 점진적이요 계획적인 방법으로 관료통제를 해제하여 자유경제체제를 확립하는 길이요 셋째 방향은 총체적인 운곽적 국가계획과 국내경제활동의 자유가 보장되는 경제체제의 수립일 것이다. (중략) 末梢的인 통제는 현재의 모순과 결함을 결과하였으니 이것을 되풀이할 수는 없을 것이다. 이러한 견지에서 정밀한 운곽적인 계획과 운영 또는 실행의 자유가 조화되는 곳에 경제부흥의 지도이념이 있을 것<sup>44)</sup>

기존의 관리통제경제는 비능률과 낭비, 암시장과 부패를 양산했고,

42) 「정부조직법 중 개정법률안과 부흥원설치법안 제1독회」, 『국회본회의 회의록』 제11회(52차), 대한민국 국회, 1951.8.29.

43) 「政組改法案 이의, 정부 국회로 반송」, 『자유신문』, 1951.9.24.; 「要式 행위 不備, 政改법안 異議書 반환 결의」, 『자유신문』, 1951.10.12.

44) 金永善(1953), 「經濟復興의 理論序設」, 『思想界』 1(8), 思想界社, pp. 87-95.

시장 자유경제로는 예산의 균형, 물가양등을 억제하기 어려워 외국원조로 이를 타개할 수밖에 없는데 그 외국원조가 제한적일 수 있으므로 정밀한 윤곽적인 계획하의 자유경제를 실시해야 한다는 것이다.

김영선 등 관료 및 신진자본가출신으로 구성되었던 공화구락부-원내자유당계열의 ‘중앙경제위원회안’에서 보이듯이 이미 기득권세력이 된 이승만정부가 추진하던 시장중심적 자유경제체제에 대해 보다 경제 전반의 ‘계획성’을 강조하고 있었다. 여기에는 제2차 세계대전을 전후한 자본주의위기론 및 그에 따른 세계적인 계획경제에 대한 논의의 영향,<sup>45)</sup> 일제 관료 경력 및 신진자본가계층의 경제적 심리적 불안정성의 반작용, 상대적인 소장층이라는 세대적 특성 등 다층적이고 복합적인 요인들이 작용하였을 것이다. 이러한 각 부의 상호 조정과 계획의 실행 검토를 포괄하는 종합적 경제계획기구에 대한 구상은 1950년대 후반에도 이어지고 있었다.<sup>46)</sup>

한편 1954년 흥사단 기관지 『새벽』을 창간한 주요한은 합동경제위원회협약 및 헌법의 경제개헌안 등이 강력히 자유기업체제를 지향하는 것을 환영한다고 하였다. 그는 “계획경제라는 용어가 ‘스테이티즘’ 국가자본주의 내지 사회주의적인 체제를 의미하는 한에서” 반대한다고 표명하고, 경제체제를 소련식 및 그 위성국가들의 계획경제 대 미국, 독일, 일본 등을 자유경제로 구분하였다.<sup>47)</sup> 그가 독일, 일본, 미국 경제를 모두 자유경제로 구분했던 것과 달리 김영선이 ‘계획성’에 대해 독일식 경제와 미국식 경제에서 독일식 경제를 필요로 한다고 사고했던 것과 접근법에서 차이가 있었다.

45) 윤상현(2013), 『1950년대 지식인들의 민족 담론 연구』, 서울대 박사학위논문, 3장 참조.

46) “정부의 대국적 윤곽적 계획을 전제로 하는 점”(김영선(1957), 「經濟政策改革의 方向」, 『法政』 12(6), 法政社, p. 50.)

47) 주요한, 「정치경제재건의 기본문제」, 『현대공론』 2-2, 1954.3. p. 43.

그가 주로 반대했던 것은 당시 대부분의 자유주의자들이 비판했던 관권경제와 관영·국영기업들의 비효율성이었다. 영업허가제, 추천제, 배급통제 및 물가통제, 귀속재산의 정부 보유, 기업가들에게 요구하는 ‘비생산적인 준비’, 기부금 등이었다.

대체적으로 말하자면 이것은 放任主義에 가까운 것이나 앞서 말한 것과 같이 선량한 환경을 제공하는 것이 정치의 요체라 한다면 그러한 환경을 조성하는 임무가 정치에 있는 한도만큼은 指導主意의 색채가 있다고 할 것이다. 要는 산술적인 正否를 구획하는 데 있지 않고 미적분학적으로 가능한 최소한으로 관권발동을 制限하고 가능한 最大限으로 민간자유활동을 보장해야 한다.<sup>48)</sup>

그는 ‘관권만능’을 비판하면서도 민간자유활동을 보장할 환경을 조성하는 임무를 어디까지로 상정할 지에 관해서 농업, 광업, 중소기업 육성안을 구상하였다. 여기에는 농업생산에서 생산량, 수리시설 등 사회간접자본의 확충, 영농생산방식의 지도, 광업의 법인세 면제 및 보조금정책, 생산인력에 대한 우선배급제, 생산에서 노동력 투하 등을 구상하였다.

우리는 경제적인 면에서 증산할 목표와 계획이 있어야 할 것이다. 농업증산이란 문제는 전국가경제면의 수지관건을 쥐고있는 것이니만큼 여기에는 막대한 국가재정을 투하하여서 英斷적인 장기 중요 정책이 과감하게 실천되어야 할 것이다. 위선 목표는 자급자족 그 다음에는 국제수지균형을 맞추기 위하여 약 50만 톤가량(삼백오십만석)의 수출을 위한 증산을 하는데 두어야 할 것이다. 자급자족만하려해도 평균수확량으로서 부족하는 부족분과 매년 인구의 자연증가(인구증가율을 천분지십육으로 하여 삼십이만

48) 주요한(1954.3), p. 40.

명으로 본다면 사십팔만 석이란 수자다)에 따르는 소요량이 증산되어야 할 것이다. 重農정책을 단행하는 데 있어서는 첫째로 수리사업이 대규모로 실시되어야 할 것인바 적어도 자연증가에 따르는 소요량은 田作을 답작으로 개량하든가 천수답을 수리답으로 개량하도록 증산방향을 미리 마련해가지고 있어야 할 것이다. (중략) 광산민영화, 일정기간 법인세 면제, 광업금융기관 설치, 특수 광산에 정부 보조금 지급, 식량을 우선적으로 배급, 자재 구입에 편의를 보아주고 증산능률의 저하를 막기 위하여 現員徵用제도를 실시해야 할 것<sup>49)</sup>

정부의 경제계획을 계획의 내용적 범위뿐만 아니라 기간에 따라 1년 단위의 연차계획과 2년 이상의 중장기 계획으로 구분할 때,<sup>50)</sup> 주요한 상당한 장기계획을 구상하였으며, 이러한 구상에 추가하여 “국민수요의 70퍼센트 내외를 제공할 수 있는” 중소기업을 위해 정부의 자금제공 등을 통해 보호육성할 것을 주장하였다.

경제의 계획성에 관해서 주요한은 1953년 12월 백·우드협정이래 자유경제로 지향을 환영하면서 남한에서 미국의 ‘뉴딜’정책과 같은 “국영주의”를 논하기에는 시기상조라고 표현하였다.<sup>51)</sup> 정부가 시장에서 직접적으로 유효수요를 창출하는 수요공급자로서 역할 했던 미국의 ‘뉴딜’정책에 대해서 주요한은 우선 남한은 먼저 모리배들에 의한 관료와 유착된 경제가 수정되어야 한다는 점, 자유 경향이 증가해야 한다는 점 등을 주장했다. 그러나 그도 남한 경제의 구체적인 구상을 밝힐 때에는 부흥부를 과거의 “기획처의 수정재판”으로 만들어 계획

49) 주요한, 「경제재건의 신방안」, 『지방행정』 1(1), 1955.1, pp. 20-24.

50) 박은태(2010), 『경제학사전』, 경연사; 강광하 외(2008), 『한국 고도성장기의 정책결정체계』, 한국경제개발원, pp. 6-44.

51) 주요한, 「自由企業과 民主政治: 九大經濟政策을 提起하면서」, 『財政』, 1956.10, 大韓財務協會, pp. 14-20.

적 측면을 혁신 강화할 것을 주장했다.

기획국으로 “옛날의 기획처의 수정재판”, 부흥위원회를 혁신 강화한다. 민간의 권위 있는 학자와 실무가 중에서 적어도 삼인 이상의 책임위원을 위촉한다. 그들 밑에는 각기 전문위원들과 사무직원이 있어야 한다…수삼명의 특별보좌관을 임명하는 것이다. (중략) 1. 공무원대우개선과 국내산업조장 및 수출장려정책을 포함시키는 국가예산편성방침의 대혁신 及 세제와 세무행정 개혁방책의 입안 2. 상공업 금융업 농촌경제기구 등의 자유기업적인 성격을 강화하기 위한 종합행정정책의 수립 3. 현실적 환율정책의 채택과 외화획득을 급속히 증대시킬 수 있는 정책의 탐구 4. 국내민간자본을 동원하여 중소기업의 자본적 약점을 보강할 수 있는 대책의 강구 5. 관영기업의 해체 또는 적자운영해소를 위한 방안의 수립 6. 각 부간에 係爭 중에 있는 제문제 예하면 농촌협동조합문제 무역정책문제 기타의 조속한 조정을 기도하는 방법 7. 원조운영 대외통상조약 외자도입 등에 관한 국제적 현안을 빨리 해결하는 기도<sup>52)</sup>

주요한도 부흥부를 과거 “기획처”와 같이 전체 경제의 방향, 농상공에서 ‘자유기업적’ 성격을 강화하기 위해서 정부가 정책 전반을 ‘구상’하는 부처로 강화할 것을 주장하였다. 여기에 원자력공업이나 태양광열 이용, 해양농업 등 산업재건의 전반적인 발전구도에 대한 전망도 포함되어 있었다.<sup>53)</sup>

주요한은 김영선이 1951년부터 공화구락부의 법사위원회 활동과

52) 주요한, 「經濟安定을 爲한 批判과 建議: 經濟再建의 大腦로서의 復興部: 金顯哲復興部長官에게」, 『財政』, 1956.7, 大韓財務協會, pp. 47-50.

53) “우리나라가 평면적인 산업재건의 단계에서 국제수지균형을 목표로한 제2단의 건설계획을 구상할 시기에 임하여서 심각하게 머리를 자내야될 것은, 말하자면 일종의 입체적인 발전구도를 그려보아야 한다는 것이다.” 주요한, 「國民經濟樹立에 對한 새로운 着想」, 『財政』, 大韓財務協會, 1956.3, pp. 15-19.

‘중앙경제위원회’ 안과 같은 계획기구를 제안했던 것과 같이 집단적인 논의 속에서 경제 계획기구에 관한 구상을 갖고 있었던 것은 아니었다. 그러나 민주당 구파로 자리 잡게 되는 한민당계와 비교할 때 상대적으로 농상공 경제 전반의 생산, 금융, 재정, 심지어 노동력 수급과 2년 이상의 중장기적인 계획과 중앙의 경제계획기구, 산업구조 재편에 이르는 전국적 단위의 계획적 기획 구상을 갖고 있었다.

#### 4. 산업구조의 재편

한국전쟁 이후 악성인플레이에 대해서 이승만정부는 중간안정화를 목표로 저물가, 저곡가, 저환율의 정책을 썼고 이에 따라 저곡가를 유지해야했던 농촌경제가 특히 악화되었다. 저곡가와 저환율의 문제는 1950년대 내내 논란이 많았던 경제 문제였다.<sup>54)</sup> 국유화반대, 귀속재산의 조속한 불하, 일반은행 등의 민영화, 저환율의 현실화, 저금리의 현실화 등은 민주당 신·구파가 이승만정부의 정책에 반하여 공통적으로 주장한 입각점이었다. 그러나 중앙 경제계획기구의 문제뿐만 아니라 농촌문제와 맞닿은 향후 경제재건의 발전방향 및 산업구조의 재편 문제에서도 신·구파계열 간 일정 정도의 차이를 보였다.

1954년 민의원에 당선된 김도연은 저곡가문제에 대해서 곡가를 현실화하는 등의 방법보다는 미곡의 농업생산비를 낮춤으로써 농촌문제를 해결하고자 하였다.<sup>55)</sup> 김도연의 주장은 정부가 추진하는 입도선 매나 미곡 매상 등의 방법이 임시방편적이며, 궁극적인 해결책으로 농

54) 이승만 정부는 수입대체화전략 유지의 일환으로 현실 시장가격을 반영하지 않은 저곡가 및 저환율 정책을 유지하여 민주당 측의 비판을 받았다. 이에 관해서는 전용덕(2019), pp. 363-426 참조.

55) 김도연, 『제3대 국회본회의 회의록』 제19회(45차), 1954.9.16, 대한민국 국회.

업에 자금을 제공하여 사채를 사용하는 데 드는 농업생산비를 절감함으로써 저곡가의 문제를 해결하고자한 것이다. 김도연이 1950년대 농촌 경제문제를 자본형성을 중심으로 사고하여 자금을 투여함으로써 경제 문제를 해결할 수 있다고 인식했다면, 윤보선은 농업 생산력의 증대를 통해 농촌문제를 해결해서 “농민의 구매력”을 바탕으로 상공업을 발전시키고자 하였다.<sup>56)</sup>

윤보선은 통화가 팽창한 상황에서 군사비는 삭감될 가능성이 없고 산업자금은 고갈되고 있음을 지적한 후, “저축, 소비절약, 무진보험, 양무의 합리적 운영과 증권시장의 보호육성, 고리대인 사설 무보의 방지, 특혜 금융의 배제 등으로 생산 자본을 형성해서, 농업입국을 통한 소득 향상과 경제 자립을 이룰 것을 주장하였다.

우선 한국경제의 재건의 기준을 그대로 비교적으로 균형적인 발전도상에 있던 1949년과 1950년의 제 경제수량에 두어야 한다는 것이며 다음으로는 전산업부분에서 점하고 있는 비중에 있어서나 인구비례에 있어서나 단연 우위에 있는 농업의 진흥의 전경제역량을 집약적으로 경주하여야 할 것이다. 왜냐하면 아무리 상공업이 발전하려 하여도 한국 국내시장의 대종인 농민의 구매력이 저하되어서야 상공업이 발전할 수 없고 또 농업부분으로부터의 공업 원료의 공급 없이는 공업도 유지하기 곤란하기 때문이다. 물론 농업에 치중한다고 해서 비농업부분 즉 수산업 광업 상공업 등을 소홀히 하여서는 안 될지니 각 산업부분의 유기적이며 균형적인 발전을 도모하여야 할 것이다.<sup>57)</sup>

56) 윤보선, 「경제부흥의 방안 특히 농림업진흥의 긴급성에 관하여」, 『동아일보』, 1954.8.28., 김명구 외 편 (2011), 『해위 윤보선 자료집』, 해위윤보선대통령기념사업회, pp. 197-198.

57) 윤보선(1954), pp. 197-198.

50년대 전반 윤보선은 정부의 역할을 자본시장의 흐름을 원활히 하는 선에서, 그리고 개개인의 저축을 통한 내수 자본 동원을 독려하고, 농업부분의 진흥에 중점을 둔 전 산업의 균형적 발전을 주장하였다. 윤보선의 경우는 농업생산력의 증대와 농민 후생에 방점을 둔 것으로, 같은 시기 성장환 등 『사상계』 경제학자들이 주장했던 장기적 산업구조의 전격적 개편을 위한 균형성장론이라기보다는 선농업진흥책이면서, 농업에서 점진적 자본주의 이행을 추구했다고 할 수 있을 것이다.<sup>58)</sup>

1950년대 후반이 되자, 이승만정부의 수입대체공업화전략 유지를 위한 저곡가·저환율정책, 귀속 은행의 민영화과정에서 무역-금융-제조업을 계열화한 신흥대기업집단이 형성되었다. 원조물자의 실수요자제, 저환율제도, 저금리제도 속에서 대기업집단이 생산한 상품을 원료로 사용하는 중소기업들과, 대기업집단의 무역회사로부터 수입된 외국산 원료를 사용하는 중소기업들은, 계열화된 기업집단의 상품 가격이나 수입 자재가 인상에 상반되는 이해관계를 갖고 있었으며, 국내원료를 사용하는 중소기업, 농민, 도시소비자, 노동자 등은 이들과도 다른 입장에 있었다. 이승만정부는 귀속주 불하과정에서 자격심사 등을 통해 육성할 대기업집단을 선택하는 한편, 시장가격보다 낮은 저환율제도, 저금리제도를 고수함으로써 상업자본 성격의 대기업집단의 급격한 자본축적을 가능케 했다.<sup>59)</sup> 김도연은 이승만정부가 농업은행 투자를 농민에게 맡긴다는 점을 비판하면서, 미국의 원조자금을 농업은행에 과감하게 투자하고 여기에 재정 지원을 함으로써 농촌의 안정을 기하고자 하였다.<sup>60)</sup> 또한 물가 양등의 상황을 통화 수축으로만 제지

58) 『사상계』의 경제담론에 관해서는 윤상현(2014) 참조.

59) 윤상현(2014), pp. 544-546 참조.

60) 金度演(1957), 「農銀法과 農協法の 運營方向」, 『財政』, 1957.3, 大韓財務協會, pp. 26-34.

하려는 정부의 방침을 비판하면서 재정안정을 주장하였다.

무엇보다도 확고한 세입의 재원을 먼저 밝히고 여기에 입각한 세출을 책정하되 비생산성 재정지출을 억제하고 생산부흥면에 과감한 재정금융지출을 허용토록 하여야한다. 이렇게하자면 정부기구를 간소화하여 공무원의 특히 경찰공무원의 대폭감원도 있어야 할 것이며 이에 따른 처우도 실질적으로 개선되도록 하여야한다. 또한 우리나라 세출의 거점인 국방비는 외원에 의존토록 대미외교를 적극추진할 것이며 불연이면 강력한 정병주의를 채택하여 병력을 줄임으로서 국방비의 삭감도 고려하여야할 것이다.<sup>61)</sup>

김도연은 재정안정의 방안 첫 번째로 정부기구의 간소화, 공무원과 경찰공무원의 대폭감원을 통한 정부 지출 감축, 세입과 세출의 균형을 맞추어 재정금융의 안정을 달성하고 환율의 현실화 등을 통해 경제적 중간안정을 달성할 것을 주장하였다. 적극적인 경제계획기구의 수립 및 산업구조의 전면적 재편보다는 정부 지출 감축을 통한 안정을 지향하였다.

경제 재편과 관련하여 신파의 주요한은 래그너 닉시의 ‘빈곤의 악순환’이 소개된 이후 농촌 인구의 재편을 독려하는 주장을 편다. “소득의 증가와 동시에 분배의 상대적 공평을 위한 정치제도의 발전”을 위해서 농촌의 과잉인구를 공업분야로 전환할 것을 역설했다.

악순환을 깨뜨고 자본의 수요를 유발시키거나 자본의 공급을 확대하기 위한 방법을 모색하므로서 문제해결의 실마리를 추구하는 것. 하나는 농촌의 잠재실업자(잉여노동자)가 생산활동자에 대하여 부양되고 있으므로 이 비생산노동자를 배제하여서, 생산노

61) 金度演, 「政府는 根本的인 經濟安定策을 樹立하라」, 『國會報』 통권12호, 1957.7, 國會事務處, pp. 8-13.

동자의 저축을 가능하게하고, 그 저축을 자본화하여 종래의 잉여 노동자를 생산업에 사용하므로써 자본을 형성할 수 있다는 것이다. 그리하여 농촌의 전래적인 소비수준을 절멸시킴이 없이 자본을 형성할 수 있다.<sup>62)</sup>

주요한이 주장한 농촌의 잉여노동력을 생산공업분야로 전환하고 근로에 대한 폐풍 등을 고치고 의식도 자본이용에 맞게 고쳐야 한다는 주장은<sup>63)</sup> 1950년대 후반 『사상계』 경제 담론들의 전반적인 기조이기도 했다. 그들은 한국에서 엔클로져운동과 인간개조운동을 벌일 만큼 공업화와 자본주의화, 그를 위한 정신개조에 적극적이었다.<sup>64)</sup> 이들이 일제 식민지시기 이래 정치경제적 엘리트였던 민주당 구파 세력에 비해 상대적으로 신흥세력에 가깝다는 측면과 함께, 일제시기 이래 흥사단계열의 공업화중심 경제 발전 전략과도 맥락이 닿고 있는 측면이다.<sup>65)</sup> 김도연과 윤보선이 정부기구의 간소화, 재정금융정책 등을 통한 자본가의 육성, 농촌에서 시장질서에 따른 자본주의이행 등에 가까웠다면, 신평 계열은 정부의 적극적인 중앙경제기구의 전반적인 계획에 의한 보다 적극적인 공업화, 자본주의체제로의 재편을 구상했다고 할 수 있다.

62) 주요한(1958), 「經濟發展의 精神的要件」, 『새벽』 5(4), 새벽사, pp. 9-13.

63) “자본이용에 관련되는 개인적 습성, 그 중에서도 창의성, 조심성, 발명 및 예견 능력 등이 계획위원회의 설계도보다도...” 과연 현재의 한국사회는 “자본의 중요성을 의식”하고 있는 것인가. 자본이란 것은 사회적 유산 정신적 유산이라고 할진대, 그리고 우리 민족이 그러한 사회적 전통을 아직 못 가졌다할진대, 우리가 해야 할 일은 우리 당대에서 그러한 전통을 수립하고 이것을 후세에 전하는 것이다. 주요한(1958), pp. 9-13.

64) 윤상현(2014), 「1960년대 『사상계』의 경제 담론과 주체 형성 기획」, 『동국사학』 57, 동국역사문화연구소.

65) 장규식(2011), 「미군정하 흥사단 계열 지식인의 냉전 인식과 국가건설 구상」, 『韓國思想史學』 38, 한국사상사학회.

또한 이들 신파 계열의 경제 구상이었던 “중앙경제위원회”나 부흥부계획에 노동계 등의 참가 등이 주장되었으나, 1950년대 및 1960년대 초 『사상계』 경제 담론의 범주처럼 북유럽식 사회복지제제나 사회민주주의를 포괄하는 단계로까지 나가지는 못했었다.<sup>66)</sup> 특히 대한민국의 1948-1950년 체제를 노동자의 이익균점 권리와 “강력한 사회보장까지 제도화”되었다고 비판하면서 “분배가 문제의 초점인 선진제국과 동일한 입장에서 헌법을 제정”했었다고 주장했던 김영선의 인식은 당대 자유주의의 한계선을 보여주는 대목이기도 하다.

## 5. 맺음말

한국 자유주의의 전통은 탈식민 후 1950년대 (1960년대) 보수주의적 권위주의정권하에서 중간층 및 지식인들 일부가 반정부투쟁과정에서 식민지의 자유주의적 민족주의를 저항과 동원의 한 계기로 계승하여 전유하거나 혹은 안정적인 상층 부르주아적 계층으로 되어감에 따라 재산권의 자유를 강조하고 그에 기반한 개인의 권리를 강조하는 자유(민주)주의<sup>67)</sup>세력으로 전화하기도 하였다.

정치적으로 ‘민주당’ 구파 및 일제시기 이래 『동아일보』 계열로 분류할 수 있는 세력은, 자유주의 내 부르주아 상층에 해당했다고 볼 수 있다. 이들 세력은 일제 식민지시기 대지주출신세력들인 김성수, 조병옥, 윤보선 등이 대표적이며, 학계 지식인들은 특히 정부로부터 개인의 철저한 자유, 철저한 재산 소유권을 주장하는 경향이 강했다.<sup>67)</sup> 이러한

66) “생산력 증가가 당연한 과제인 한국을, 소비 또는 분배가 문제의 초점인 선진제국과 동일한 입장에서 헌법을 제정하였다는 것은 일대착각이요, 과오.” 김영선 (1953), 「經濟復興의 理論序設」, 『思想界』 1(80), 思想界社, pp. 87-95.

67) 이 계열의 학계 논자들에 관해서는 윤상현(2013) 3장을 참조.

계층적 이데올로기적 구분은 일제 식민지시대 이래 대지주세력들과 그 지지자들이 잔존해있는 시대, 농지개혁에도 불구하고 그들의 부와 영향력이 남아있던 1950년대라는 시대적 정황과 관련된다.

1950년대 흥사단계 및 『사상계』 계열, 일간지로서는 『경향신문』 등이 정치적으로는 이 시기 민주당 신파를 지지했던 중간계층의 자유주의세력이라고 할 수 있다. 이들은 한국사회에서 기독교 및 천주교 등 종교적 관념적 색채를 특징으로 하며, 그런 측면에서 반유물론적인 반공적 측면이 상대적으로 강했던 장면 계열과, 『경향신문』 계열, 서북출신의 개신교 흥사단 출신들을 다수 집필진 및 편집위원으로 했던 『사상계』, 『새벽』 등을 포괄할 수 있다. 정치경제적 입장을 본다면 지식인을 포함하는 소부르주아세력으로 볼 수 있고 이러한 중간계층의 중하층으로서 신분상승과 하락이 일어날 수 있는 입장으로 인한 불안함을 정서적 특징으로 했다. 이러한 계급·계층적 불안함이 보다 효율적인 중앙 정부 내의 경제계획기구와 과감하고 전면적인 경제구조의 개편을 추동했을 것으로 보인다.

식민지시기동안 흥사단계열 서북지방 기독교세력들의 자유주의적 민족주의가 갖고 있었던 실력양성론의 입지점, 생산증대를 통한 ‘자립경제 건설’을 추진하고, 국민개로, 근면 절약의 경제윤리 확립, 공업생산 주력으로 경제문제를 해결하려는 경향성이 “산업자본주의”적 근대화방략으로 계승되고, 적극적인 산업화정책과 경제적 시민 주체의 형성이라는 적극적 자유주의 기획으로 나아갔다고 할 수 있을 것이다. 또한 이들의 인간관은 산업화에 적합한 경제적 주체로서 근대적 시민을 상정하고 있었으며, 이 1950년대 자유주의세력‘들’은 4월 혁명의 전개과정 및 그 성격의 해석에서 적극적인 정치적 이데올로기적 참여를 하여 주요한의 ‘비상입법회의’에서 보이듯이 급진적 정치적 요구로 나타나기도 했다.<sup>68)</sup>

신·구파 내부의 정치경제적 입장에서는 신흥부르주아와 토착 자

본의 각기 다른 입장을 취하고 있었다고 보인다. 제2공화국기의 갈등은 신·구파뿐만 아니라 내각의 권력을 장악한 신파 내부 계열간의 차이가 드러나면서 복합적 요인들이 작용할 수밖에 없었다. 그러나 다른 한편 한국 자유주의 그 자체의 전개라는 측면에서는 19세기 말에서부터 다양한 지식인 분파와 계층 계열들로 구성되어 세대와 계열을 거치면서 그 다양성과 역동성으로 인해 동아시아지역에서 살아남아 산업화와 민주화 과정의 일부분으로 작동할 수 있었을 것이다. 서구와 같이 로크나 루소, 밀과 스펜서, 케인즈나 하이에크와 같은 자유주의의 개별 사상가가 자본주의의 시작과 위기의 극복을 이끌어냈던 양상이라기보다는 다양한 자유주의적 지식인 및 엘리트그룹들이 형성되어 세대를 거쳐 가면서 다른 계층적 색채와 요소들, 시대적 사회적 요구들 속에서 진화·전개되어 온 양상을 띠었다고 할 것이다.

최근의 자본주의의 다양성에 관한 연구들은 자유주의의 다양성과도 연관성을 보일 수 있을 것이다.<sup>69)</sup> 대륙형 복지국가인 독일이 기민당 연합을 통해서, 그리고 북유럽형 복지국가들이 자유주의에 가까운 사회민주주의를 전개했던 것처럼, 역사적 시기마다 자유주의 내부의 다양성과 변주의 가능성에 대한 인식이 정치협으로부터 “관계로서 정치”로 나아가는 계기가 되지 않을까 한다.

68) 윤상현(2020), 「자유주의세력의 사월혁명 네러티브와 사회 심리」, 『인문논총』 77(4), 서울대학교 인문학연구원.

69) Peter A. Hall and David Soskice(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press; 버나드 크릭(2021), 이관후 역, 『정치를 옹호함』, 후마니타스.

## 참고문헌

### 【자 료】

- 『국회회의록』, 『국회보』  
『시정일보』, 『지방행정』  
『동아일보』, 『한성일보』, 『자유신문』, 『경향신문』, 『조선일보』  
『法政』, 『財政』, 『新太陽』  
『思想界』, 『새벽』, 『인물계』  
『경제학사전』  
한국산업은행조사부, 『한국산업경제십년사』, 1955.

### 【논 저】

- 강광하 외(2008), 『한국 고도성장기의 정책결정체제』, 한국경제개발원.  
김기승(1999), 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, 『한국사학보』 7.  
김명구(2012), 「해방 후 이승만, 윤보선, 장면의 사상적·계보적 갈등 연구」,  
『韓國教會史學會誌』 33, 한국교회사학회.  
\_\_\_\_\_(2011), 『해위 윤보선』, 고려대학교 출판부.  
김은경(1997), 「민주당 신·구파의 정치행정의 차이에 관한 연구(1955-1961)」,  
『韓國學研究』 7, 숙명여자대학교.  
민경국 외(1999), 『한국 제1,2공화국의 경제정책』, 한국정신문화연구원.  
방기중(2001), 「일제하 미국 유학 지식인의 경제인식」, 『농지개혁 연구』, 연  
세대학교 국학연구원.  
버나드 크릭(2021), 이관후 옮김, 『정치를 옹호함: 정치에 실망한 사람들에게』,  
후마니타스(Crick, Bernard (1993), In Defense of Politics, University of  
Chicago Press).  
서중석(1994), 「민주당·민주당 정부의 정치이념」, 『한국정치의 지배이데올  
로기와 대항이데올로기』, 역사비평사.  
양재인(2000), 「민주당 신구파의 정치적 갈등에 관한 연구」, 『한국정치외교  
사논총』 21(2).  
오진석(2019a), 「1955-1960년 김영선의 정치활동과 경제정책 실행방안 구상」,

- 『民族文化研究』 83, 고려대학교 민족문화연구원.
- \_\_\_\_\_(2019b), 「1950년대 김영선의 ‘자유경제’ 정책론 형성과 전개」, 『동방학지』 186, 연세대학교 국학연구원.
- 윤상현(2020), 「자유주의세력의 사월혁명 서사구조와 그 심층심리」, 『인문논총』 77(4), 서울대학교 인문학연구원.
- \_\_\_\_\_(2014), 「1960년대 『사상계』의 경제 담론과 주체 형성 기획」, 『동국사학』 57, 동국역사문화연구소.
- 이수일(1997), 「1920-30년대 한국의 경제학풍과경제연구의 동향」, 『연세경제연구』 4(2).
- 장규식(2011), 「미군정하 흥사단 계열 지식인의 냉전 인식과 국가건설 구상」, 『韓國思想史學』 38, 한국사상사학회.
- \_\_\_\_\_(2005), 「일제하 미국 유학생의 근대지식 수용과 국민국가 구상」, 『한국 근현대사 연구』 34, 한국근현대사학회.
- 전용덕(2019), 『국가주의 시대의 경제와 사회: 미군정에서 3공화국까지』, 해남.
- 정진아(2017), 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176, 한국사연구회.
- \_\_\_\_\_(1999), 「제1공화국 초기(1948-50)의 경제정책 연구」, 『한국사연구』 106.
- 조명근(2014), 「일제하 김도연의 경제사상과 사회활동」, 『한국인물사연구』 22, 한국인물사연구회.
- 황병주(2008), 『박정희체제의 지배담론—근대화론을 중심으로』, 한양대학교 박사학위논문.
- Backhouse, Roger (2017), 『경제학의 역사』, 시아컨텐츠그룹.
- Carter J. Eckert (2016), *Park Chung Hee and modern Korea: the roots of militarism 1866-1945*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- Gregg Brazinsky (2007), *Nation Building in South Korea; Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*, The University of North Carolina Press.
- Hunt, E. K. ·마크 라우첸하이저(2015), 『E. K. 헌트의 경제사상사』, 시대의창.
- Hall, Peter A. and Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional*

354 인문논총 제78권 제3호 (2021.08.31.)

*Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.

원고 접수일: 2021년 7월 22일

심사 완료일: 2021년 8월 3일

게재 확정일: 2021년 8월 18일

ABSTRACT

---

Economic Discourse of Korean Liberalism in the 1950s:  
Focusing on the Democratic Party

Yun, Sang Hyun\*

In the case of Korea, which successfully fulfilled the two tasks of industrialization and democratization in East Asia, authoritarianism, militarism, democracy, and modernization theory have been analyzed as the ideological background. This article analyzes the role of liberalism in embracing both these tasks. It attempts to examine the intellectual position of two groups of the Democratic Party by comparing the economic discourse the New group, *Sinpa*, with the Old group, *Gupa*, in the 1950s, which is the formation period of modernization and industrialization. While the former envisioned the composition of the central economic planning organization and reorganization of the economic structure centered on active industrialization representing the position of emerging capital, the latter, representing the position of indigenous capital, limited the role of the government to fiscal and financial policies and showed a more dependent position on the free market. The proposal of such a central economic planning organization in government continued to evolve and develop through 1950s to 1970s.

---

\* Assistant Professor, Department of History, Kyungnam University

