

“근대적 중앙은행제도로서의 제정 한국은행법: 검토 및 평가”*

2020.06.12.

(우)52828

경남 진주시 진주대로 501

경상대학교 사회과학대학 경제학과

김홍범 교수

hbkim@gnu.ac.kr

* 이 연구는 2019년도 경상대학교 연구년제연구교수 연구지원비에 의하여 수행되었다. 또한, 이 연구는 한국은행 경제연구원 객원연구위원으로 근무하는 기간 중에 작성되었다. 저자가 쾌적한 연구 환경을 누릴 수 있도록 행정적 도움을 제공해주신 한국은행의 신운 경제연구원장께 감사드린다. 또한, 저자에게 유익한 조언 및 자료를 제공해주신 한국은행의 차현진 인재개발원 교수를 비롯한 여러 분들-김기원 사료반장, 김기환 법규제도실장, 서영만 한국은행 70년사 편찬 TF 위원장, 은호성 사료관장, 정유진 정보자료반 사서-께도 감사드린다.

제1장. 서론

올해 창립 70주년을 맞이한 한국은행은 1950년 5월 5일 제정된 한국은행법에¹⁾ 의해 설립되었다. 미국 뉴욕연방준비은행(이하 뉴욕연준)의 스탭 2명-블룸필드(A. Bloomfield) 국제수지와 과장과 켄센(J. Jensen) 감사국 검사역-이 1949년 9월 초 서울로 파견되어 약 6개월간의 연구 작업을 거쳐 작성한 법률 초안이 제정 한국은행법의 모태였다. 한은법 제정과 한국은행 출범으로 진정한 의미의 근대적 중앙은행제도(modern central banking)가 우리나라에 도입되었다.

물론 그 이전에도 중앙은행을 설립하려는 시도가 없지는 않았고, 실제로 몇몇 상업은행-일본 제일은행 경성지점, (구)한국은행, 조선은행-이 차례로 구한말 또는 일제 식민지시대에 중앙은행의 일부 기능을 수행했다(정운찬, 1995; 조명근, 2019; 차현진, 2020; 한국은행, 2018a). 하지만, 이들 은행은 두 가지 점에서 ‘근대적’ 중앙은행과는 거리가 멀었다.

우선 (구한말과) 일제 식민지시대의 우리나라는 주권 공동체로서의 근대 국민국가(modern nation state)가 아니었다. 그 결과, “근대 국민국가 수립에 실패한” 당시 우리나라에서 중앙은행(조선은행)은 “주체적으로 수용된 것이 아니라 식민 권력에 의해 도입”되었고 “식민지 조선을 위한 ‘중앙은행’이라기보다는 본국의 대외 금융정책에 요구되는 다양한 기능을 수행할 수 있는 국책금융기관”이었다(조명근, 2019, pp.21, 25). 나아가 근대성(modernity)을 민주주의와 합리성 등 인간 사회의 보편적 가치로 구성되는 개념이라 이해한다면, 일제 식민지시대의 조선은행을 ‘근대적’ 중앙은행이라 간주할 수는 더더욱 없는 일이다. 식민지시대 이전의 일본 제일은행 경성지점도 “식민지 침략기구의 하나로 기능”했다는 점에서 한국의 근대적 중앙은행으로 볼 수 없는 것은 마찬가지다(정운찬, 1995, p.222).

다음으로, 이들 은행은 모두 영리를 추구하는 상업은행이었다는 점에서도 근대적 중앙은행으로 보기 어렵다.²⁾ 왜냐하면, “중앙은행이 ... 상업은행업에 종사하다가 비경쟁적·비영리적(noncompetitive and non-profit-maximizing) 역할을 수행하게끔 변신한 점이야말로 본격적인 중앙은행제도의 진정한 출현”을 의미하는 것이기 때문이다(Goodhart, 1988; 김홍범, 1997, p.31에서 재인용). 더욱이, 이들의 상업성은 제일은행 경성지점의 경우 “우리나라의 지금은(地金銀)... 유출”과 “부의 수탈”을(정운찬, 1995, pp.219, 222) 위해, 조선은행의 경우 일제의 국책사업인 “중국제료... 진출”과 그에 따른 “위험... 전가”를(조명근, 2019, p.36) 위해 각각 적극적으로 요구되었던 속성이었다. 이와 같은 우리나라의 상황은, 당시 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 중앙은행들이 상업성을 버리고 오늘날 같은 모습의 공공정책기구로 탈바꿈하던 서구 여러 나라의 중앙은행 근대화 진행방향과는 정반대였다(BIS, 2009).

주권국가로서의 신생 대한민국에게 한국은행법의 제정과 그에 따른 한국은행의 창립은 정치적·경제적으로 커다란 의미를 갖는 일대 사건이었다. 그럼에도, 블룸필드와 켄센(이하 블룸필드 미션)의 기술지원을³⁾ 받게 되기까지의 경위나 시대적 맥락에 대해 별로 알려진 바가 없고

1) 이 글은 1950년 5월 5일 제정된 한국은행법을 ‘제정 한국은행법’ 또는 ‘제정 한은법’이라 부르되, 문맥상 제정 한은법을 지칭함이 분명한 경우에는 ‘한국은행법’, ‘한은법’, 또는 ‘제정법’도 혼용하기로 한다.

2) 1945년 8월 해방 이후 한국은행이 창립되기까지 근 5년간 조선은행은 “[기존 조선은행법 아래] 체제상의 변화 없이 과도기적 중앙은행”으로서 계속 존속했다(정운찬, 1995, p.226). 동 기간 중 조선은행은 두 차례에 걸쳐 자체적으로 작성한 중앙은행 개편안-“중앙은행설립대강”(조선은행, 1947)과 “중앙은행제도의 연구 (기2)”(조선은행, 1948b)-을 제시하는 등, 식민지시대의 모습을 채신하고 독립국에 걸맞는 중앙은행으로 거듭나기 위해 노력했다. 하지만, 해방 이후의 조선은행도 영리를 추구하는 상업은행으로 계속 영업했다는 점에서 이를 근대적 중앙은행으로 볼 수는 없다.

3) 이 글에서는 ‘기술지원(technical assistance)’, ‘금융자문(financial advice)’, ‘기술금융지원(technical financial assistance)’과 같은 용어들을 동일한 의미로 혼용하기로 한다.

이들의 성과물(법률 초안은 물론 궁극적으로 제정 한국은행법)에 주된 초점을 맞춘 학문적 연구도 지난 70년간 의외로 많지 않다. 당시 조선은행 조사부장으로 블룸필드 미션의 작업을 직접 도왔던 장기영(1951) 외에, 정운찬(1995), 이상진(2010), 차현진(2020), Alacevich and Asso(2009a, 2009b)와 Kim(1965) 등이 눈에 띄는 뿐이다.⁴⁾ 이는 한은법 초안을 외국인들이 작성했다는 사실이 학문적 관심사보다는 시사적 관심사를 불러일으키는 정도에 그쳤거나, 한은 외부의 연구자들로서는 관련 자료에 접근하기가 쉽지 않았기 때문일 수도 있고, 당사자인 한국은행이 오랜 동안 중앙은행 특유의 ‘보수적 침묵(conservative quietude)’을 지켜왔기 때문일 수도 있다. 어찌되었든, 이들 기존 연구는 제정 한은법을 각기 어떻게 평가하는가.

우선, Duke University Library에⁵⁾ 소장된 블룸필드 자료(Bloomfield manuscript papers) 분석을 통해 제정 한국은행법의 내용과 함의를 심도 있게 검토한 Alacevich and Asso(2009a, p.249)는 그의 업적을 높게 평가한다. 한마디로 “전후 개발도상국 통화개혁 역사의 중요한 한 챕터로 남아 있다”는 것이다. 좀 더 구체적으로, 정운찬(1995, p.242)은 “시민사회가 성립되어 있지 않았고 민주주의보다는 권위주의적인 질서가 지배하던 당시 한국의 풍토에서 [블룸필드 미션의 한은법 초안이 없었더라면] 그 정도의 독립성을 가진 중앙은행제도가 자생적으로 성립되리라 매우 어려웠을 것”이라는 점에서 블룸필드 미션의 의의를 찾고 있다.

한편, 차현진(2020, p.36)은 “[한국] 실정을 잘 모르는 외국인이 6개월가량 연구하는 정도로는 좋은 중앙은행법이 만들어지기 힘들다”면서 “1950년 제정된 한국은행법은 그다지 완성도가 높은 법률이 아니었다”는 조금 부정적인 평가를 제시한다. 일찍이 Kim(1965)은 한국은행이 설립된 이후 약 13년 동안의 성과 분석을 통해 “한국의 경험은 정부의 지배로부터 벗어나기 위해 중앙은행의 독립성을 확립하려는 시도가 부질없음을 보여준다”면서 “제정 한은법에 규정된 겉모습만의 중앙은행 독립성은 실질적 문제(real issue)가 드러나지 않도록 숨겨두는데 기여했을 뿐”이라는 매우 부정적인 시각을 제시했었다(Kim, 1965, p.281).⁶⁾

그렇다면, 당사자인 한국은행은 제정 한은법을 어떻게 내부적으로 평가하고 있는가. 한국은행은 지금까지 자신의 역사를 기술한 총 10권의 단행본을 10년(초기에는 5년)마다 간행해왔으며, 매 연사(年史) 단행본은 한국은행 설립의 경위와 필요성, 그리고 법제정의 배경과 입법정신 등을 주로 사실(facts) 또는 그에 입각한 해석을 통해 제정 한국은행법의 의의를 다뤘었다. 그런데 특정 시기(1965-80년)에 발간된 연사 단행본들은 제정 한은법에 대한 재무부의 부정적 평가를 그대로 수록하고 있다. 구체적으로, 『한국은행 25년사』와 『한국은행 30년사』는 1957년 2월 재정금융위원회(재무부장관의 자문기구) 내부에 설치된 금융제도조사특별위원회의 다음과 같은 견해를 공통적으로 소개한다(한국은행, 1975, p.30; 한국은행, 1980, pp.127-128):

4) 이들 문헌은 한국은행 설립과정이나 제정 한은법의 내용, 또는 제정법 이후의 정책적 경험 등을 다룬 연구논문이나 단행본이다. 관련 내용을 부분적으로 다룬 기존 연구들은 그 외에도 여럿 존재한다. 예를 들어, ‘세계 각국의 중앙은행 제도와 운영’을 체계적으로 다룬 김병규(1988)와 ‘중앙은행의 활동영역’에 주된 초점을 맞춰 종합적으로 검토한 이방식(1994), ‘우리나라의 근대금융사’를 다룬 윤석범 외(1996) 등이 여기에 포함된다. 또한, 구한말에서 한은 창립까지의 기간을 역사적 관점에서 흥미롭게 다룬 교양서로는 차현진(2016)이 있다. 블룸필드 미션의 활동을 직접 다룬 것은 아니지만, 해방 이후 중앙은행 개편에 대한 조선은행과 재무부의 접근을 각각 깊이 있게 다룬 연구로는 조명근(2007)이 있다. 한편, 한국은행 설립 당시의 전후 상황이 단편적으로 포함된 김유택(1977), 한규훈(1986)과 김정렴(2006) 등의 회고록이 있다.

5) 이 도서관의 정확한 명칭은 The Rare Books, Manuscript, and Special Collection Library of the Duke University이다.

6) Kim(1965, p.282)은 제정 한국은행법을 “한국이 처한 국내 상황 및 여건에 적합하고 어떤 긴급한 통화적 사태에도 유연하게 대처할 수 있는 권한을 부여한 모범적(exemplary) 중앙은행 입법의 하나”라며 긍정적으로 평가하기도 했다.

“..... 현행 [제정] 한국은행법은 한국경제의 구조와 순환이 균형화될 수 없었던 특별한 시기에 외국인의 손에 의하여 기초된 것이기 때문에 법체제상 의문의 여지가 적지 않았습다. 무엇보다도 금융정책의 실시 결과를 국민에 대하여 최종적으로 책임을 질 수 있는 정책당국의 지위가 확립되어 있지 않으며 따라서 정부의 일반경제정책과 금융정책을 밀접히 연결시킬 수 있는 유대가 결여되어 왔다는 사실입니다.”

이와 대동소이한 내용이 한국은행 자신의 의견으로 이미 『한국은행 15년사』와 『한국은행 20년사』에서 기술된 바 있었다(한국은행, 1965, 1970). 하지만 제정 한은법에 대한 부정적 평가는 1990년부터 자취를 완전히 감췄다. 그 대신, 이번에는 제1차 개정 한은법에 대한 부정적 평가가 『한국은행 40년사』에 새롭게 등장한 것은 흥미롭다.⁷⁾

요컨대, 지난 70년 동안 제정 한은법에 관한 학문적 평가는 몇몇 연구자들 사이에서도 커다란 차이를 보이고 있으며 당사자인 한국은행마저 시기에 따라 상반된 자체 평가를 자신의 공식 간행물을 통해 표출해왔다. 더욱이, 블룸필드 미션이 제정 한국은행법의 초안을 작성하게 된 것은 미국 연준이사회 스탭 타마냐(F. Tamagna)가 경제협력처(ECA: Economic Cooperation Administration)의 대표 자격으로 제시한 제안을 한국 정부가 받아들여 성사되었다는 단편적 사실만 지금까지 알려져 왔을 뿐이다(조명근, 2007). 이는 근대적 중앙은행제도 확립의 결정적 출발점인 제정 한국은행법에 관한 체계적 연구의 필요성을 시사한다.

우선 제2장은 블룸필드 미션이 법률 초안을 작성하게 된 경위를, 제3장은 당시의 시대적 배경을 각각 탐구하고자 시도한다.⁸⁾ 그 결과, 이 글은 블룸필드 미션을 통한 기술지원이 당시 대한(對韓) 부흥원조 당국이던 주한ECA(Economic Cooperation Administration Mission to Korea)의 경제안정화프로그램의 일부분으로 공식 편제되었다는 사실과 블룸필드 미션이 1940년대 말 미·소 대립 속에 냉전으로 치닫던 세계정세 속에 미국 대외정책의 산물이었다는 사실을 새롭게 확인한다. 당시 우리나라에서는 심각한 인플레이션의 만연으로 경제안정화가 곧 인플레이션안정화를 의미했다. 이런 점에서, 이 글이 밝힌 당시의 구조적·시대적 맥락은 제정 한국은행법이 인플레이션안정화를 주로 겨냥하게 된 연유를 명확히 설명해준다. 다음으로, 제4장에서는 법률 초안 작성을 위한 블룸필드 미션의 접근방식을 살펴보고 이들의 초안이 재무부로 제출된 후 국회를 통과하여 제정법이 되기까지 각 단계에서 조문의 변경 내역을 조명한 후 제정 한은법의 내용을 금융통화위원회 제도를 중심으로 검토한다. 제5장은 법률의 지속성을 기준으로 제정 한국은행법을 평가한다. 70년의 세월이 흘렀음에도 현행 한국은행법의 다수 조문에서 제정 한국은행법의 우수한 생명력이 실제로 확인된다. 마지막으로, 제6장은 요약 및 결론이다.

제2장. 블룸필드 미션의 성립

『한국은행 60년사』(한국은행, 2010, p.22)에는 “ECA의 제안에 따라 1949년 6월 재무부장관

7) 부정적 평가의 내용은 다음과 같다(한국은행, 1990, p.34): “[제정 한은법의 제1차 개정은 한국은행법의 당초 입법정신인 금융민주화와 중앙은행의 정치적 중립성 보장을 후퇴시키는 방향으로 이루어졌을 뿐 아니라 그 개정과정 또한 혁명의 와중에서 당행의 입장이 전혀 무시된 채 한국은행법 제82조에 명시되어 있는 금융통화위원회의 자문도 거치지 않은 것이었다.”

8) 이 글은 주로 문헌 연구를 통해 70년 전 한국은행법의 제정 경위와 시대적 배경을 이해하려고 한다. 이 과정에서 과거 사실에 대한 자의적 해석을 피하고 객관적 분석을 수행하기 위해, 이 글은 기존 문헌(원전)으로부터의 인용문(quotations)을 가급적 풍부하게 제시한다.

명의로 미국 연방준비제도이사회(이하 연준이사회)에 금융전문가의 파견을 요청”했다는 언급이 나온다. 좀 더 자세하게는, “이 요청은 ... 1949년 2월 ECA의 대표 자격으로 한국을 방문했던 연준이사회 스텝 Mr. Frank Tamagna의 제안”에 따른 것이라는 스프라울(A. Sproul) 뉴욕연준 총재의 언급도 발견된다(Sproul, 1951; 조명근, 2007, p.212, 각주 4의 인용문을 일부 수정 후 재인용).

이와 같은 두 가지 언급을 출발점으로 관련 문서 기록을 추적한 결과, 이 글은 블룸필드 미션이 ‘ECA의 제안’ 또는 ‘Mr. Tamagna의 (1949년 2월) 제안’을 계기로 파견되었다고 단순화하기에는 좀 더 커다란 구조적 맥락이 자리 잡고 있다는 점을 확인했다. 관련 문서 기록을 바탕으로 ECA의 구상이 블룸필드 미션의 파견으로 구체화되기까지의 전체 과정을 시간 경과에 따라 객관적으로 재구성해보기로 한다.

① 주한미사절단(AMIK)의 미션 파견 건의

한미원조협정의 체결을 이틀 앞둔 1948년 12월 8일, 서울의 주한미사절단(AMIK: American Mission in Korea)은⁹⁾ 미국 국무부의 스트롱(G. Strong)에게 “한국의 금융안정화프로그램을 수립하기 위한 금융전문가들로 구성된 팀을 미정 기간 동안(for an indefinite period) 배정해 줄 것을 건의”하는 서신을 보냈다(Strong, 1949).¹⁰⁾ 이는 AMIK(특히 1949년 1월부터 가동하게 될 주한ECA)이 금융안정화프로그램이 부흥원조를 통한 한국 경제의 안정에 도움이 될 것이라 처음부터 판단한 것을 의미한다.

② 미국 국무부의 답신(안)과 국무부-재무부-연준이사회 간 협의

AMIK의 미션 파견 건의 서신에 대한 답신(안)에서 국무부의 스트롱(Strong, 1949)은 일단 긍정적인 입장을 표시하되, 금융전문가 팀의 “속성 및 기능”과 “상대적 절박성” 등에 관한 세부적 질문과 “한국이 필요로 하는 금융자문의 일반적 성격을 알아내기 위해 적임의 관찰자(observer) 1인이 간략한 상황 조사서를 작성하도록” 하자는 제안을 제시했다. 이와 같은 내용의 답장을 AMIK에 보내기에 앞서, 스트롱(Strong, 1949)은 자신의 답신(안)에 대한 의견을 재무부와 연준이사회에 먼저 물었다.

③ 미션 파견을 위한 사전 준비: ECA-연준 간 협력과 한국정부에 대한 ECA의 제안

국무부-재무부-연준 간 협의는 당시 호프먼(P. Hoffman) ECA처장이 맥케이브(T. McCabe) 연준의장과의 서신 교환을 통해 연준 직원 1명의 한국 파견을 요청하는 방향으로 진척되었다(Tamagna, 1949). 이에 따라, 스트롱이 앞서 제안한 ‘적임의 관찰자’로서 연준이사회 스텝인 타마냐(F. Tamagna)가 근 1개월(1949년 2월 22일~3월 21일) 동안 ECA 대표 자격으로 방문했다. 당시 ECA가 타마냐에게 부과한 임무 중에는 한국의 금융상황 개요를 작성하는 등의 과제와 함께 “현재의 한국 상황과 대한민국의 조직구조 및 ECA의 [대한 부흥]원조계획안을 기준으로 금융 분야의 실행프로그램을 개관”하고 “ECA가 한국정부에 제공할만한 기술금융지원

9) 주한미사절단은 주한미대사관(미국 국무부 소속), 주한ECA(미국 ECA 소속)와 주한미군사고문단(미국 국방부 소속)의 3개 기구로 구성되었으며, 주한미대사가 총괄했다(박태균, 1998, p.80, 각주8). 주한ECA는 1949년 1월부터 ECA처장 직속의 특별미션(special mission)으로 설치되었고(Economic Cooperation Administration, 1949) 대한(對韓) 부흥원조 당국의 역할을 수행했다. 국무부의 스트롱(G. Strong)이 당시 AMIK 명의의 서신을 수신한 것은 정확한 사실이지만, 서신 발송의 실질적 주체는 당시 곧 설치될 주한ECA였을 것으로 이 글은 추정한다.

10) Strong(1949)은 이 글이 수행한 블룸필드 미션 성립의 역사적 탐구에 주된 단서가 되었다. 2019년 말, 차현진 한국은행 인재개발원 교수는 다른 관련 정보와 함께 이 중요한 자료를 저자에게 알려주었다.

(technical financial assistance)의 유형 및 방식을 건의”하는 과제가 포함되어 있었다(Tamagna, 1949, p.1).¹¹⁾ 이에 따라, 타마나는 1949년 5월 한국 금융에 관한 보고서(제목: “Report on Financial Mission to Korea”)를 제출했다. 타마나는 동 보고서에서 “[한국의] 경제 및 금융 안정화 노력을 돕기 위한 ... 유형의 기술지원”과 “3-6개월 기간에 걸쳐 경제학자와 은행검사역/운용역으로 구성된 연방준비제도 스태프 1~2명”을 “자문관 자격으로 주한미국사절단에 임시 배속”시킬 것을 건의했다(Tamagna, 1949, p.III). 한편, 보고서에는 타마나가 이승만 대통령에게 “중앙은행 재편과 통화개혁”을 위한 기술지원의 수용을 간곡히 권유하는 내용이 포함된 1949년 3월 14일자 비망록도 수록되어 있었다(Tamagna, 1949, Appendix I, p.2).¹²⁾ 금융기술지원팀을 국무부에 건의한 주체가 AMIK(주한ECA)이었다는 사실을 감안할 때, 부흥원조를 위한 주한ECA 경제안정화프로그램의 일부로서 기술지원이 모색되었음은 자연스런 일이었다.

④ 미국 연준에 대한 한국 정부의 미션 파견 요청

미션 파견을 구체적으로 건의한 타마나 보고서가 제출되는 등 ECA와 연준 간 사전준비 작업이 순조롭게 진행되면서,¹³⁾ 한국의 김도연 재무부장은 맥케이브 연준의장에게 전문가 파견을 요청하는 공식 서신(1949.6.7)을 보냈다(Kim, 1949). 동 서신에는 한국정부가 기술지원을 정식으로 요청한다는 절차적 의미도 있었지만, 한국정부가 기술지원 제공에 관한 ECA의 제안을 공식적으로 수용한다는 실질적 의미가 컸다.¹⁴⁾ 동 요청 서신은 모두 타마나 보고서의 미션 설계 및 제안을 그대로 반영한 내용이었다.¹⁵⁾

⑤ 한국 정부의 기술지원 요청에 따른 연준 내부의 미션 파견 결정

한국 재무부장관으로부터의 기술지원 요청을 공식적으로 접수한 미 연준이사회는 이후 약 2개월에 걸쳐 한국의 재무부장관에게 모두 두 차례의 답신-1949년 7월 11일자 중간답신과 같

11) 타마나 보고서는 “불리한 정치상황이 전개되지 않는다는 것을 전제로 한국정부의 정책 진행과 미국의 원조안을 감안할 때 1950년에는 한국에서 개략적으로 예산균형이 달성될 가능성이 꽤 있다”는 결론을 제시했다(p.I). 보고서는 “1950년 봄이면 정부예산 균형이 성립하고 미국원조가 최고조에 이르며 국내생산이 증가하고 물가가 안정될 텐데, 바로 그 시기가 한국이 과거의 금융부채를 청산하고 금융업 및 통화를 재편함으로써 경제적 이득을 강화하기에 적기가 아닐까”라는 기대를 표명했다(p.III). 만약 이 물음에 대한 답이 긍정적이라면, “한국정부가 가급적 조속히 필요한 연구에 착수하여 명확히 정의된 목표를 토대로 통합계획을 마련하는 것”이 중요하다고 보고서는 강조한다(p.III). 바로 이와 같은 맥락에서, 타마나 보고서는 “경제 및 금융 안정화”를 돕기 위한 미국의 대한 기술지원을 제안했다(p.III). 기술지원이 필요하다고 타마나가 구체적으로 제시한 연구분야에는, “통화개혁의 연구 및 준비, 중앙은행법 초안의 작성, 조선은행의 내부적 재편, 금융시스템의 조정(adjustment of the banking system)과 적절한 외환통제시스템 아래 단일환율의 결정”이 포함된다(p.III). 타마나는 이러한 분야를 “금융재편(financial reorganization)”으로 간단히 통칭하거나 “중앙은행 재편(reorganization of the central bank)과 통화개혁(reform of the currency)”으로 요약하기도 했다(Appendix I, p.2). 연준이사회 직원인 타마나가 ECA 대표 자격으로 제시한 이들 금융이슈가 이후 블룸필드 미션이 ECA로부터 위임받은 공식 임무(TOR)가 되었다.

12) 당시 이승만 대통령에 대한 타마나의 권유(1949.3.14.)는 한국의 중앙은행 신설에 관하여 ECA가 대한민국 정부에 제시한 최초의 공식 제안이었을 것으로 추정된다.

13) 타마나 보고서의 건의는 연준이사회가 미션을 파견하기로 한 결정적 계기로 작용했다. 만약 타마나가 보고서에서 부정적 의견을 냈다면 ECA의 기술지원 관련 계획은 무산되었을 것이다(Bloomfield, 1950a).

14) 타마나는 자신의 보고서에서 “[기술]지원의 실행 여부는 한국정부의 공식 요청에 달려 있게 될 것”이라는 점을 분명히 했었다(Tamagna, 1949, p.III).

15) 동 서신(Kim, 1949)의 본문은, 첫째, 1949년 봄 타마나의 방한시 한국의 은행·금융시스템 재편계획을 한국 정부와 논의했다는 것, 둘째, 타마나의 의견에 따라 연준 스태프 2인(이코노미스트 1인과 은행검사역 1인)의 파견을 요청한다는 것, 셋째, 타마나가 알려준 미션의 제한기간 중 급여(연준 지급)와 출장비 및 여타 경비(ECA 지급)의 부담에 관한 사항을 확인한다는 것 등 3개 문단으로 구성되었다.

은 해 8월 16일자 최종답신(Carpenter, 1949)-을 보냈다. 우선, 중간답신의 내용은 연준이사회 회의 공식 회의(1949.7.11.)에서 만장일치로 채택되었다. “연준이사회에 기술지원을 요청하는 귀하[김도연 재무부장관]의 서신 사본을 ECA에 보내, 그와 같은 지원을 ECA의 기술금융프로그램에 통합하여 진행할 수 있는지 여부에 관한 ECA의 조언과 AMIK의 견해를 요청”했다는 것이 그 요지였다(The Board of Governors of the Federal Reserve System, 1949a). 이는 ECA뿐만 아니라 연준도 미션의 기술지원이 제공되는 구조적 맥락을 중시했다는 점을 시사한다.

그로부터 보름 후 다시 열린 연준이사회 회의(1949.7.26.)는 두 가지 사실-경비부담 방식 등에 관하여 ECA가 재확인했다는 것; 연준이사회가 뉴욕연준 소속의 블룸필드(A. Bloomfield)와 켄센(J. Jensen)을 각각 6개월 동안 한국에 파견하기로 하는 비공식 약정을 뉴욕연준과 체결했다는 것-을 확인했다(The Board of Governors of the Federal Reserve System, 1949b). 뉴욕연준과의 내부 절차를 거친 후 8월 중순 개최된 연준이사회 회의(1949.8.16.)는 마침내 뉴욕연준 소속 스태프 2명의 파견을 최종 결정하고 이를 김도연 재무부장관에게 통보하기로 결정했다(The Board of Governors of the Federal Reserve System, 1949c). “중앙은행법 및 통화금융정책 분야”를 담당할 블룸필드 박사를 6개월 동안, “조선은행 내부 재편의 문제”를 다루게 될 켄센 씨를 그보다 좀 더 긴 기간 동안 각각 파견하기로 결정했다는 것이 김도연 재무부장관에게 연준이 보내온 1949년 8월 16일자 최종 서신(Carpenter, 1949)의 주요 내용이었다.

이와 같이 블룸필드 미션의 성립 이면에는 약 8개월에 걸친 ECA의 부단한 노력이 있었다. 그리고 블룸필드 미션이 제공하게 될 대한 기술금융지원은 부흥원조를 위한 ECA의 경제안정화 프로그램의 일환으로 편제되었다. 블룸필드 미션의 다음 언급은 이러한 배경에 비춰볼 때 비로소 그 의미가 명확해진다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.47):

“... 그것[한국의 금융개편]은 전반적 통화 및 금융 안정화의 달성에 필요한 폭넓은 실행계획 중 일부에 불과하며, 가장 중요한 부분은 아니라는 것이 확실합니다”

이 인용문에서 “한국의 금융개편”은 블룸필드 미션에게 주어진 임무를, “폭넓은 실행계획”은 ECA의 경제안정화프로그램 전반을 각각 가리키는 것은 물론이다.¹⁶⁾

끝으로, ECA와 연준 간 협력의 독특한 구도에 주목할 필요가 있다. 앞서 검토했듯이, 대한 기술지원계획은 그 구상에서 블룸필드 미션으로 구체화되기까지 ECA가 주도했다. 하지만 이러한 과정에서 ECA는 기술지원이 자신의 경제안정화프로그램의 일부라는 기본 형식(form)만 명확히 했을 뿐, 기술지원의 분야와 미션의 세부 설계는 물론 자신(ECA)이 공식적으로 부과하게 될 미션의 임무에 이르기까지 모든 실질(substance)을 연준에게 일임했다.¹⁷⁾ 이와 같은 형식과 실질의 조합은 연준의 금융전문성을 최대한 존중했던 ECA의 접근법과 자신의 전문성을 해외 기술지원으로 적극 펼치려 했던 연준이사회회의 접근법이 조화롭게 어우러진 덕분이었다. 미국의 대외정책을 관장하는 국무부가 관련 정책당국 간 조정 및 협력 과정을 통할하는 가운데 ECA와 연준 간 조화로운 공조가 이루어졌던 당시의 시대적 배경은 제3장에서 논의하기로 한다.

16) 이 인용문에서 전자가 후자의 가장 중요한 부분은 아니라는 진술은 정부의 재정적자로 야기된 심각한 인플레이션으로 인해 경제안정화가 요원한 상황에서 금융개편에는 한계가 있을 수밖에 없다는 의미이다. 새로운 중앙은행을 도입하여 강력한 신용통제를 실시하는 등 인플레이션에 치중한 개혁을 추진하더라도 그 정책의 본격적 대상은 원칙적으로 민간부문이지 정부부문이 아니었기 때문이다.

17) 이는 연준의 타마나가 ECA 대표 자격으로 1949년 초 방한하여 보고서를 작성한 사실을 가리킨다.

제3장. 미국의 대외정책과 블룸필드 미션

미국의 해외 금융자문(기술지원)은 1920년대에는 주로 민간부문의 활동이었지만, 1930년대 및 1940년대에는 미국의 대외정책이라는 큰 틀 내에서 관련 정책당국-대외정책의 주무부처인 국무부를 비롯하여 재무부, 연방준비제도와 ECA 등-의 긴밀한 협력 및 조정을 통해 이루어지는 정부부문의 활동으로 자리 잡았다. 이 장에서는 1920년대에서 1940년대까지의 기간 동안 미국의 해외 기술지원이 시기별로 어떤 시대사조 속에 어떤 방식으로 전개되었는지 조명함으로써 1940년대 말 블룸필드 미션의 성립과 활동을 둘러싼 시대적 맥락을 탐구하기로 한다.

1. 1920년대 민간부문의 해외 기술지원

1920년대의 미국은 제1차 세계대전 이후 세계적 경제 강국으로 두드러지게 부상하고 있었다. 이를 배경으로 뉴욕연방준비은행의 국제업무는 일찍이 1920년대에 시작되었다(Szymczak, 1945). 뉴욕연준은 전후 독일의 배상금 지급에 관한 Dawes Commission (1923-24)과 Young Commission(1929-30)에 각각 참여했고 국제결제은행(BIS) 설립에도 관여했다. 당시 스트롱(B. Strong) 뉴욕연준 총재는 해외 정책당국(중앙은행 및 재무부)과의 협의에 적극적으로 임했다. 뉴욕연준의 해외자문 활동은 1930년대에도 이어졌다.

한편, 민간 경제학자들도 이른바 머니닥터(money doctors)로서의 역할을 수행했다. 특히, 프린스턴대학교의 케머러(E. Kemmerer) 교수는 5개 대륙에 걸친 다수 국가에서 눈부신 금융자문 활동을 펼친 바 있었다(Kemmerer, 1927). 당시 미국에서는 금본위제도가 지속되고 있었고, 1920년대 중반에는 영국을 필두로 제1차 세계대전 이전의 금본위제도를 복원하려는 움직임이 다수 국가로 확산되고 있었다. 고전적 자유주의를 추구한 케머러의 처방전에는 “대외안정화(external stabilization)를 달성하기 위한 금본위제도의 확립”과 “규제감독권 및 발권독점권을 가진 새로운 중앙은행” 등이 공식처럼 포함되었다(Alacevich and Asso, 2009a, p.254).

1930~40년대에는 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 미국 연준의 처방전은 1920년대 케머러 미션의 처방전과는 내용은 물론 기본 관점에서부터 크게 달라졌다(제3절 참조). 그럼에도 케머러 미션의 접근은 다음과 같은 유익한 제안을 후대에 남겼다(Kemmerer, 1927).

첫째, 케머러는 전체 미션(위원회)을 보통 4~6명으로 구성하되 2~3개의 주요 이슈별로 각기 2인의 하부 위원회를 설치하여 해당 이슈를 위임하여 연구할 것을 제안했다. 각 하부 위원회는 위임된 개별 이슈에 주된 관심을 가진 1명의 전문가와 부수적 관심을 가진 1명의 전문가로 구성된다. 이때, 전자가 그 하부 위원회의 장으로서 연구 진행을 주도하되 하부 위원회 내부적으로 전자의 모든 업무를 후자가 비판적으로 검토하도록 한다면 “큰 비용을 부르는 실수에 대비한 가치 있는 보험”이 된다는 것이 케머러의 설명이다(Kemmerer, 1927, p.6). 이를 블룸필드(주책임자)와 젠센(부책임자)으로 구성된 블룸필드 미션에 적용해보면, 동 미션은 하나의 과제(금융재편)가 부과된 단일 하부 위원회인 동시에 최소 규모의 전체 위원회로 설계되었으며 보험의 취지가 반영되었다는 해석이 가능하다. 1940년대 들어와 연준의 미션이 대체로 4인 또는 2인 규모였던 사실은 1920년대 케머러의 자문활동 경험과 무관하지 않을 것이다.

둘째, 케머러는 미션 자신이 직접 법률 초안을 작성하여 정부에 제출할 것을 제안했다. 이렇게 하면 “견해차가 있는 논점에 대한 입증 책임을 ... [미션의] 권고에 반대하는 사람들에게 부과”하게 되어 법률 초안이 국회로까지 온전하게 제출될 확률이 높아지기 때문이다(Kemmerer, 1927, p.7). 블룸필드 미션도 직접 작성한 한국은행법 초안을 재무부장관에게 제출했었다.

2. 1930년대와 40년대 미국의 대외정책: 선린정책과 냉전정책

1920년대 말 대공황(Great Depression)이 불거진 이후 세계적으로 “국가의 역할은 자기규율적 국제시장의 보호에서 ... 국내적 사회균형의 방어로 이동”하게 되었다(Alacevich and Asso, 2009a, p.253). 이에, 1930년대에는 대공황 이전의 고전적 자유주의에 대한 반작용으로 경제적 민족주의가 부상했다(Alacevich and Asso, 2009a).

경제사조의 변화에 따라, 1933년 3월 미국의 루즈벨트(F. Roosevelt) 대통령은 자신의 대통령 취임사를 통해 선린정책(Good Neighbor policy)을 공표했다. 이는 미국이 남미에 대한 군사개입을 자제하겠다는 정치적 선언이었지만, 1930년대 중반부터는 그 의미가 “지역 내 경제발전을 촉진하기 위해 설계된 긴밀한 경제적 동반자 관계”로까지 확대되었다(Helleiner, 2009, p.6). 미국 국무부는 선린외교 차원에서 “공업화 촉진과 여타 경제적·사회적 목표와 같은 남미 각국 정부의 ... ‘발전주의적’ 목표(‘development’ goals)를 지지하기 위해” 금융지원 및 기술지원을 제공하고자 했다(Helleiner, 2009, p.7). 재무부는 이미 “1930년대 내내 미국의 국제적 통화정책 결정에 [1920년대에 비해] 훨씬 더 두드러진 역할을 수행해오고” 있었으므로 국무부의 대외적 정책기조 확장으로 “재무부의 역할은 더욱 강화될 것으로 보였다.”(Helleiner, 2009, p.8).¹⁸⁾ 당시 국내적으로 뉴딜정책을 추진 중이던 루즈벨트 행정부 내 국무부 및 재무부의 고위 유력 관료들 사이에는 “국가 규제 하의 자본주의(state-regulated capitalism)에 대한 남미의 실험”에 “연대감”을 느끼기에 충분한 “뉴딜정서”의 기류가 자리 잡고 있었다(Helleiner, 2009, p.7). 1930년대 후반 들어와 미국 정부의 선린정책이 경제적 측면으로 계속 확장되는 가운데 1940년 즈음에는 연준이사회가 해외 금융자문(기술지원) 활동에 새롭게 관심을 갖게 되었다. 이후 연준이사회 주도로 파라과이에 파견된 트리핀 미션이 큰 성공을 거두면서 1940년대 중반부터는 재무부를 제치고 해외 금융자문의 주역으로 급부상한 연준이 선린외교의 일익을 담당하게 되었다(제3절 참조).

한편, 1940년대 후반 들어 선린정책의 동력은 현저히 약화되었다(Helleiner, 2009). 이는 제2차 세계대전 종료로 미국의 주된 관심이 유럽의 전후 재건을 위한 마샬 플랜으로 이동했기 때문이었다. 여기에 미·소간 이념적 대립의 진행으로 1940년대 말에는 주한미군 철수 결정과 대한 부흥원조 결정을 골자로 하는 트루먼 행정부의 냉전정책(1948년 4월의 NSC 8; 1949년 3월의 NSC 8/2 등)이 선린정책을 대체하게 되었다.¹⁹⁾ 대한 부흥원조를 위해 1949년 1월부터 주한ECA를 가동한다는 결정도 1948년 8월의 일이었다. 하지만 선린정책의 맥락에서 1940년대 초 시작되었던 연준의 해외 기술지원은 1940년대 내내 활발하게 지속되었다.²⁰⁾

18) Helleiner(2009, p.8)에 따르면, 실제로 1930년대 말 재무부는 “남미에 대한 대출프로그램을 강력히 권장”하고 있었고 “남미 지역에 대한 금융자문활동 참여 방식에 대해 고려”하고 있었다.

19) NSC 8은 주한미군 철수와 그에 따른 대한 경제원조 제공 및 주한미군사고문단 설치를 골자로 하는 “미국의 한국 관련 포지션에 대한 [1948년 4월 2일자] 국가안전보장회의 보고서(Report by the National Security Council on the Position of the United States with Respect to Korea)”를 가리키며, 미국 트루먼대통령은 1948년 4월 8일 동 보고서를 정식으로 승인했다(Souers, 1948). NSC 8/2는 NSC 8을 재확인하는 동시에 그 연장 상에서 주한미군사고문단의 정식 조직화와 군사지원 및 경제·기술원조의 계속성 강화 등을 통해 NSC 8을 보강하는 내용이었다(NSC, 1949).

20) 연준의 해외 기술금융지원은 “남미 국가에 대한 좀 더 광범한 ‘개입적’ 선린경제정책(a broader ‘activist’ Good Neighbor economic policy)의 일부”로서 1940년대 중반 이후에도 계속되었다(Helleiner, 2009, p.18). 트루먼 행정부가 이를 용인한 것은 “연준 자문의 구체적 내용이 자유주의 전통과는 거리가 있었으나 국제대출보다는 국내개혁을 통해 남미의 경제문제를 다루자는 철학적 토대를 갖고 있었”기 때문이었다(Helleiner, 2009, p.20). 이후 1949년 초부터는 트루먼 행정부가 연준의 해외 기술지

3. 1940년대 연방준비제도의 해외 기술지원

(1) 연준이사회 중심의 해외 기술지원 체계 확립

뉴욕연준과는 달리 연준이사회는 1930년대 중반까지도 이렇다 할 해외 활동이 없었다(Szymczak, 1945). 하지만 1935년 은행법 제정으로 연방준비제도의 내부 지배구조가 연준이사회 및 의장을 중심으로 재편되자(김홍범 1998), 연준이사회는 대공황기의 무기력성을 탈피하고 지역연준(특히 뉴욕연준)에 대한 자신의 입지를 강화하기 위해 의식적으로 노력하기 시작했다. 때마침 루즈벨트 행정부는 남미에 대한 자신의 선린정책을 경제적 측면으로 확장하고 있었으므로, 연준이사회가 해외 금융자문에 관심을 갖게 된 것은 자연스런 일이었다(Helleiner, 2009). 1940년대로 접어들면서 연준이사회는 대외적으로는 재무부를, 대내적으로는 뉴욕연준은행을 각각 견제하면서 해외 금융자문의 기회를 적극적으로 모색하기 시작했다.

우선, 연준이사회는 1940년대 초 쿠바(1941)와 온두라스(1943)의 금융재편을 위한 재무부 주도의 각 미션에 차례로 참여할 기회를 얻었다(Helleiner, 2009; Young 1950). 이후 1943-45년에는 연준이사회가 처음 주도한 트리핀 미션이 파라과이의 통화 및 중앙은행 개혁에서 뛰어난 성과를 내게 되었다. 이것이 앞서 재무부 주도로 진행되었던 두 미션의 저조한 성과와 크게 대비되면서, 연준이사회는 해외 금융자문 분야에서 자신의 입지를 공고하게 확립할 수 있었다. 이 일을 계기로, 1940년대 중반부터는 연준(연준이사회)이 대외적으로 재무부를 제치고 해외(남미) 금융자문에서 선린외교의 주역으로 부상했다(Helleiner, 2009).

한편 연준 내부적으로 연준이사회가 1940년 전후 해외 금융자문활동에 뒤늦은 관심을 표시하면서, 1920년대부터 이미 활발한 해외자문 활동을 해오던 뉴욕연준과 긴장 관계가 생겨난 것은 사실이다. 하지만 연준이사회는 1940년대 중반에 이르러 뉴욕연준과의 업무조정 협의를²¹⁾ 통해 대체로 자신이 원하는 방향으로 연준시스템 차원에서 해외 금융자문 업무의 전반적 체계를 확립할 수 있었다(Szymczak, 1945; Board of Governors, 1945; Hammond, 1945; Helleiner, 2009). Szymczak(1945)은 연준이사회가 “외국 통화상황(monetary conditions)의 교정”을 위해 해외 금융자문 활동을 적극적으로 관장함으로써 뉴욕연준 및 재무부에 비해 경험 및 역량 면에서 실질적 리더십을 확보해야 할 필요가 있음을 강조했다(Szymczak, 1945, 별첨 메모, p.2). 또한, Szymczak(1945)은 연준이사회의 해외 금융자문 활동이 궁극적으로는 미국의 대외관계에 영향을 미친다는 점에서 대외정책이라는 큰 틀에서 연준이사회가 국무부와 협력해야 한다는 원칙, 연준이사회가 해외 금융자문 활동을 “시스템 통합프로그램”으로—다시 말해 “연준이사회의 지시를 받는 연준시스템 차원의 사안”으로—취급해야 한다는 원칙(별첨메모, p.4), 금융자문 활동에서 연준이사회는 “정책 관련 사안(policy matters)을, 뉴욕연준(과 여타 지역연준)은 “영업 관련 사안(operating matters)”을 각각 전담하기로 하는 업무분장의 원칙(Szymczak, 1945, 별첨서신, p.1) 등을 제안했다. 그는 해외 미션에 참여할 우수인력의 확보

원을 적극 지지하게 되었다. 이는 연준의 해외 기술지원이 트루먼 대통령이 집권 제2기 취임사(1949.1.20)에서 공표한 “Point IV Program의 일부분”으로 간주되었기 때문이다(Young, 1950, p.4).

21) 연준이사회(의장: 엑클즈)와 뉴욕연준(총재: 스프라울) 간의 당시 ‘업무조정 협의’는 Helleiner(2009, p.23)가 “관할권 다툼(jurisdictional tussels)”이라 표현했듯이 사실상 해외 금융자문 활동과 “연준시스템 및 미국 통화정책”을 둘러싼 연준시스템 내 주도권 싸움(turf war)의 성격이 강했다. 여기에 “뉴딜가치에 대해 좀 더 소극적이던 뉴욕연준 관리들과 동 가치에 좀 더 공감했던 연준이사회 관리들 간 이념적 갈등(ideological struggle)”이 관련된 것은 물론이다(Helleiner, 2009, p.23).

필요성을 강조하면서 “연준이사회가 해외 미션을 연준시스템의 정규기능으로 인식”할 것도 건의했다(별첨서신, p.1).²²⁾ 이와 같은 Szymczak의 다양한 건의는 이후 연준의 해외 금융자문 활동을 규율하는 기본체제로 자리 잡았고 1950년에 이르기까지 유지되었다(Young, 1950). 특히 1949년 즈음에는 미·소 간 냉전이 심화되면서 “연준이 ... 국무부의 동의 하에 행동해야 한다”는 원칙이 더욱 강조되었다.²³⁾ 이는 연준의 해외 기술지원이 “미국의 대외정책[Point IV Program]에 수반되는” 활동으로 미국의 국익에 “훨씬 더 중요”해졌기 때문이었다(Young, 1950, p.4; 이 글의 각주 20 참조).

(2) 1940년대 연방준비제도의 해외 금융자문 내용 및 방법론의 확립: 트리핀 미션을 중심으로

1943년 8월에는 해외 금융자문을 독자적으로 제공할 수 있는 첫 번째 기회가 연준이사회에 열렸다. 당시 연준이사회 스태프 4명으로 구성된 트리핀 미션(1943-45)이 파라과이의 금융개혁을 위해 파견되었고, 3년에 걸친 이들의 기술지원은 현지에서 대호평을 받았다. 당시 경험을 통해 연준은 결과적으로 해외 기술지원의 방법론을 일거에 체득하게 되었다(Young, 1950; Helleiner, 2009). 트리핀은 무엇보다도 “남미 국가들이 (흥작, 수출시장의 변동이나 자본이동의 변동성으로 야기된) 국제수지의 갑작스런 변동에 취약하다는 사실”을 중시하고 일국 통화관리의 최우선과제는 “국내경제의 발전”이라고 봤다(Helleiner, 2009, p.13 and p.3). 이와 같은 트리핀 미션의 접근은 “내용과 스타일 둘 다에서 케머러 미션과는 극적으로 차이가 났다(Helleiner, 2009, p.5).”

<표 1>은 Helleiner(2009)가 상술한 케머러 미션과 트리핀 미션 간의 다양한 차이를 저자가 다섯 가지 논점-통화관리의 목표; 중앙은행의 권한이나 수단; 금융자문(처방전)의 국별 차별성 유무; 당사국 관리들의 처방전 도출과정 참여 여부; 당해 지역(남미) 내 학계·정책계와의 양방향 소통 여부 등-으로 요약·정리한 내용이다. 여기서 첫 3개 논점은 ‘내용’에 관한 것이다. 당사국의 경제금융 상황과는 무관하게 선진국(특히 국제금융센터)의 시각에서 금본위제도의 유지를 위해 도출된 케머러의 일반적 처방전과, 당사국의 국내적 안정화 및 경제발전에 주된 초점을 맞춰 개입적 중앙은행을 구상한 트리핀의 개별적 처방전은 통화관리의 목적은 물론 중앙은행의 권한 및 수단에서 당연히 차이가 난다. 또한, <표 1>에서 넷째와 다섯째의 2개 논점이 보여주는 바와 같이 케머러 미션과 트리핀 미션은 접근의 ‘스타일’에서도 차이를 드러냈다.

개별 국가의 국내 경제를 특히 중시한 트리핀 미션의 보고서 내용이 훗날 한국에 파견된 블룸필드 미션에게 큰 영향을 미친 것은 물론이다. 당시 한국경제가 심각한 인플레이션을 비롯하여 높은 변동성 및 불확실성과 후진성 등 여타 국가들에 비해 매우 특수한 상황 속에 있었으므로 더욱 그러했다.²⁴⁾ 접근 방법론에서도 블룸필드 미션은 트리핀 미션이 특히 강조했던 ‘당해

22) 해외 기술지원이 일찍부터 연준의 정규기능으로 간주되면서 기술지원 미션은 출중한 역량과 남다른 성실성을 갖춘 직원들로 구성되었다. 트리핀(R. Triffin)과 블룸필드(A. Bloomfield)가 그런 좋은 예다.

23) 금융자문 미션의 한국 파견 필요성을 가장 먼저 제기한 주한미사절단(AMIK)이 자신의 요청 서신(1948.12)을 대외정책을 총괄하는 국무부로 발송한 것도 이러한 원칙이 철저히 준수되었음을 보여준다.

24) 블룸필드의 중앙은행관은 트리핀의 중앙은행관-저개발국 중앙은행의 통화관리 목표가 ‘자국의 공업화와 경제발전’이어야 하고, 이를 위해 강력한 중앙은행이 ‘개입적 통화관리’를 실시해야 한다는 시각-과 사실상 아무런 차이가 없었다. 블룸필드의 다음 언급은 이를 잘 보여준다(Bloomfield, 1957, p.197): “경제개발의 촉진을 위해 중앙은행이 할 수 있는 주된 기여는 자신이 활용할 수 있는 다양한 신용통제 수단을 써서 대내적 금융안정의 유지에 도움이 되기 위해 자신이 할 수 있는 일을 하는 것이다. 그러나 중앙은행의 노력이 여기서 중단되어야 할 필요도 없고, 중단되어서도 안 될 것이다. 저개발국의 대다수 중앙은행들은 자국 경제의 전반적 개발을 촉진하기 위해 좀 더 적극적으로 설계된 다양한 조치를 실제로 채택해

<표 1> 트리핀 미션과 케머러 미션의 비교: 내용과 스타일

논점	트리핀 미션	케머러 미션
1. 통화관리 목표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대내적 목표 - 자국의 공업화와 경제발전 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대외적 목표 - 통화의 대외적 안정성
2. 중앙은행 권한/수단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국내 경제발전을 위한 개입적 통화관리 ⇒ 다음을 포함하는 권한을 보유한 강력한 중앙은행이 필요: <ul style="list-style-type: none"> - 환 통제권 - 자본이동 통제권 - 상업은행에 대한 지준금 부과권 - 상업은행에 대한 민간대출 통제권 - 대민간 직접대출 권한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금본위제도 유지를 위한 수동적 통화관리 ⇒ 다음 수단으로 충분하므로 강력한 중앙은행은 필요하지 않음: <ul style="list-style-type: none"> - 공개시장운영 - 중앙은행 할인율
3. 금융자문(처방전)의 국별 차별성 유무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 권고의 내용이 나라마다 차별화 - 이는 각국의 상황이 예를 들어 다음 측면에서 상이한 데에 기인하는 결과 <ul style="list-style-type: none"> ○ 외환포지션 ○ 재정포지션 ○ 인플레이션·환율변동 등의 역사적 경험 - 파라과이 미션 이후 트리핀이 참여한 과테말라 미션과 도미니칸 미션의 자문내용이 각기 상이함 <ul style="list-style-type: none"> ○ 이는 국가별 상황의 차이를 세부적으로 반영한 결과 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 권고의 내용이 나라마다 거의 동일 - 이는 선진국의 상황을 기준으로 일반화된 권고를 도출한 점에 기인한 결과
4. 당사국 관리들의 처방전 도출과정 참여 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 당사국 관리들의 작업 참여를 중시 - 이들의 참여는 개혁을 이행하게 될 당사자가 최종 처방전 내용을 명확히 이해하고 수용하는 데에 결정적 요인으로 작용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 당사국 관리들이 작업에 참여할 수 있는 기회가 마련되지 않음 - 개혁을 이행하게 될 당사자로서는 일방적으로 제시된 처방전에 대한 이해도가 낮고 이를 기꺼이 이행하려는 의욕도 갖기 어려움
5. 당해 지역(남미) 내 학계·정책계와의 양방향 소통 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 트리핀은 “다른 남미 정책입안자들 및 사상가들과 협의하고 이들로부터 배우려는 노력”을 경주(Helleiner, 2009, p.18) ⇒ 그와 같은 일례: <ul style="list-style-type: none"> - ex. 트리핀의 초청으로 1945년 프레비쉬(R. Prebisch: 전 아르헨티나중앙은행총재)가 1945년 중 3개월간 파라과이 미션에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양 방향 소통이 없었음

자료: Helleiner(2009)의 일부 내용을 저자가 요약적으로 정리.

국 관리들의 참여’를 철저히 실행했다(<표 1>의 논점 4). 이는 미션의 성공을 위해 매우 중요한 전략이었다. 미션이 작성하는 개혁안(한국은행법 초안)의 내용과 취지를 조선은행 실무지원팀 자신부터 올바르게 이해하고 스스로 철저하게 소화해내야 향후 이들이 주체가 되어 중앙은행 개혁을 제대로 이행할 수 있을 것이기 때문이었다. 또한, 블룸필드 미션으로서도 “[이들에게] 중앙은행이 무엇이라는 것을 이해시키지 않고서는 [이들로부터] 올바른 조력을 얻기 어려웠기 때문”이기도 했다(한규훈, 1986, p.88). 실제로 블룸필드 미션과의 상호작용 과정에서 조선은행 실무지원팀에게 깊이 각인된 중앙은행 개혁의 DNA는 한국은행법 초안이 정부안으로 확

왔다. 이들 조치의 일부는 중앙은행업의 전통적 범위를 벗어나는 것들이라 인정된다. 하지만 이들 국가의 중앙은행업을 좀 더 개발된 국가에 적용되는 표준 및 기준(standards and criteria)으로 반드시 평가해야 하는 것은 아닐 것이다”

정되고 다시 동 정부안이 국회 본회의를 통과하기까지의 전 과정에서 막중한 역할을 수행했다(김유택, 1977; 한규훈, 1986; 김정렴, 2006).

4. 1949-1950년 ECA의 부흥원조계획과 경제안정화프로그램

1949년 1월 1일자로 대한(對韓) 경제원조당국은 육군부 소속 미군정청에서 ECA로 바뀌었다(Truman, 1948). 이와 같은 원조당국의 변경은 미국 대한 경제원조의 성격 변경을 의미했다. ECA는 1948년 4월 외국원조법(Foreign Assistance Act of 1948)에 의해 설치된 유럽부흥원조 당국이었고 주한ECA는 ECA 처장 직속의 특별 파견단(special mission)으로 1949년 1월 서울에 설치되었다(Hoffman, 1949), 여기에는 기존 미군정청의 점령지역 행정구호원조(GARIOA: Government and Relief in Occupied Areas)와는 달리, 주한ECA 경제원조의 주된 초점이 단순한 ‘구호(relief)’가 아닌 ‘부흥(rehabilitation; recovery)’이며 한국의 경제적 자립을 지향한다는 취지가 반영되어 있었다(Saltzman, 1948; 박태균, 1998).

이와 같은 대한 부흥원조의 목적은 “UN의 후원으로 남한에 수립될 체제를 소련이 지배하는 세력이 전복[시킬 가능성]을 최소화하는 데에 있었다(Souers, 1948, p.1168). 다시 말해 당시 대한 부흥원조는 그 자체가 목적이라기보다는, “정치적·경제적 안정의 강화를 통해 공산주의의 영향력 증대를 저지하는 정책을 한국정부가 따르도록 지원”하는 것이 “부흥원조계획의 핵심...”임을 미국은 처음부터 명확히 강조했었다(Souers, 1948, p.1169). 이와 같이 한국의 정치적·경제적 안정을 겨냥한 부흥원조 결정의 이면에는 공산주의의 세계적 확산을 막아야 한다는 이념적 차원의 고려가 중요하게 자리 잡고 있었다(이현진, 1997; 박태균, 1998).

당시 미국의 접근은 1948년 12월 10일 전문 및 12개 조로 구성된 한미원조협정의 체결로 구체화되었다. 동 협정에는 원조물자의 제공과 관리에 관한 제반 규정은 물론, 한국 정부가 도모해야 할 8개 경제조치—이른바 “원조 8원칙”(국가기록원 기록정보서비스부 기록편찬문화과, 2014, p.12)—를 적시한 규정(제2조 제2항 제(가)호~제(아)호)과²⁵⁾ 미국 대통령의 판단에 따라 원조의 전부 또는 일부를 일방적으로 폐지할 수 있도록 한 규정(제10조 제1항 제(다)호)도 포함되어 있었다(대한민국 정부 공보처, 1950). 이러한 일부 규정은 한국정부의 경제정책에 미국이 간여하기 위한 연결고리였다. 특히 원조 8원칙은 긴축적 총수요관리와 증세, 물가안정의 기반을 다지기 위한 시장친화적 조치로 구성되었다는 점에서 인플레이션안정화를 위한 정책 패키지가 었다. 대한 부흥원조의 기본 체계에 해당하는 한미원조협정이 이와 같이 “인플레 억제

25) 동 협정(대한민국정부 공보처, 1950)의 제2조 제2항 제(가)호~제(아)호에 열거된 원조 8원칙 관련 조문을 각각 요약하면 다음과 같다(국가기록원 기록정보서비스부 기록편찬문화과, 2014; 김보현, 2015):

- (가) 재정 긴축을 통한 예산 균형의 도모;
- (나) 경제 안정을 위한 통화 및 신용의 통제;
- (다) 외국무역의 통제(외환거래관리제 및 수출입허가제 포함);
- (라) 단일 공정한환율의 제정;
- (마) 국내생산물자의 생산·수집·배급 관리(국내생산 양곡의 수집·배급제 포함);
- (바) 개인적 투자 및 무역업을 영위하려는 외국인의 국내 입국 및 영업 촉진;
- (사) 수출산업의 신속한 발전을 도모;
- (아) 정부 소유 생산시설 및 재산의 운영 및 처리(민간 불하).

여기서 (가)호는 긴축적 재정정책, (나)호는 긴축적 통화정책, (다)호는 해외부문 관리를 통한 총수요관리정책, (라)호는 가격변수인 환율을 현실화·단일화하려는 시장친화적 조치에 각각 해당한다. 또한, (마)호는 특히 시장친화적 양곡정책으로의 전환을, (바)호와 (사)호는 외환의 획득 촉진과 관리의 개선을, 그리고 (아)호는 증세를, 각각 염두에 둔 정책이었다. 요컨대, 원조 8원칙은 내용상 긴축적 총수요관리와 증세, 물가안정 기반의 시장친화적 강화를 통해 궁극적으로 인플레이션안정화에 기여하도록 설계되었다.

안정”(박태균, 1998, p.110) 정책기조로 채택한 것은 당시 미국이 강조했던 ‘정치적·경제적 안정(political and economic stability)’을 이루기 위한 일종의 중간목표(intermediate target)가 다름 아닌 ‘인플레이션안정화’였음을 명확히 보여준다. 이것은 해방 이후 미군정기 내내 진행되었던 심각한 인플레이션을 해결하지 않고서는 안정을 이룰 수 없다는 당시 ECA의 기본 인식을 반영한다. 그리고 이러한 기본 인식은 1950년 6월 말 전쟁의 발발로 ECA 원조가 종료되기까지 내내 유효하게 지속되었다.

그러나 이승만 정부는 인플레이션의 수속(收束) 없이 공장 산업생산 증강을 통해 소득 증대와 경제성장을 도모하고자 했다.²⁶⁾ 하지만 미군정기부터 누적된 인플레이션으로 인플레이션 기대가 극히 높아져 있는 상태에서 이와 같은 성장 위주의 정책은 총생산의 증대를 가져오기 이전에 총수요를 먼저 자극하여 기존의 인플레이션을 불붙일 것이 거의 확실한 상황이었다. 실제로 1949년 하반기 들어와 재정적자 폭이 커지고 여기에 쌀값파동까지 겹쳐 인플레이션이 크게 악화되었다. 그런데도 이승만 정부는 이렇다 할 대응 조치를 취하지 않고 있었다.

이로 인해 부흥원조의 본격적 이행이 미뤄진 것은 물론이고, 인플레이션 수속을 요구하는 미국의 ‘경고와 압박’이 1949년 11월부터 본격화된 이후 1950년 4월까지 줄곧 이어졌다.²⁷⁾ 1950년 전·후로 번스 주한ECA 단장은 “8개항 계획안”(Muccio, 1949)과 “[10개] 통제계획안”(Muccio, 1950)을 인플레이션 수속을 위한 정책패키지로 각각 제시했으나 이를 실행할 적절한 추진체가 없는 것이 문제였다(권혁은, 2012). 이에 무초 주한 미국대사는 이승만 대통령을 1950년 1월 15일 방문한 자리에서 한·미 양측이 참여하는 회의체 설치를 제안했고, 동 제안은 1950년 1월 말 한미경제안정위원회(Joint Korean-American Economic Stabilization Committee)로 구체화되었다. 이후 동 위원회가 작성한 “경제안정 15원칙”이 1950년 3월 초 정식으로 공포되면서 강도 높은 인플레이션 수속이 비로소 시작되었다(권혁은, 2012). “8개항 계획안”과 “[10개] 통제계획안”, 그리고 “경제안정 15원칙”은 각기 명칭도 다르고 구체적 조치의 수효도 차이가 났지만 “원조 8원칙”과 마찬가지로 인플레이션 수속을 위한 정책패키지라는 공통점을 가진 거의 동질적인 내용이었다.²⁸⁾

한미경제안정위원회를 주축으로 한 인플레이션 수속책의 이행으로, 1950년 5월 들어 인플레이션에 개선 조짐이 비로소 생겨나게 되었다(권혁은, 2012). 이와 같은 긍정적 변화에 따라 1950년 5월 중순 주한ECA는 부흥원조계획을 실행하기 위한 목적으로는 처음으로 대충자금의 일부(98억원)를 방출하기로 결정했다. 이는 그동안의 정책기조였던 “인플레이션을 통한 안정”이 “성장을 통한 안정”으로 이행한 것을 의미했다(박태균, 1998, p.110). 하지만 곧이어 발발한

26) 정부 수립 초기부터 이승만 정부는 다양한 경제부흥계획-예를 들어 “산업부흥 5개년계획...., 물동 5개년계획, 농업증산 3개년계획, 조림 10개년계획, 3개년 양잠계획, 5개년 자원조달계획”(박태균, 1998, p.104)과 “5개년 경제회복계획”(김점숙, 2004, p.171) 등-을 연이어 발표했다.

27) 한국정부의 가시적 조치를 촉구하는 미국의 강력하고도 명확했던 당시 입장은 1949년 12월 30일 애치슨 국무장관의 언급(Acheson, 1949, p.1114)에 잘 나타나 있다: “한국정부의 무책임한 재정·금융정책이 만약 [앞으로도] 지속된다면 [ECA의] 경제적 지원 및 부흥프로그램의 폐기를 가져올 것입니다. 그뿐만 아니라 심지어 [한국]정부의 궁극적 붕괴를 초래할 수도 있을 것입니다.” 미국의 단호한 입장을 보여주는 또 다른 예로, 호프만 ECA처장은 1950년 3월 23일 이범석 국무총리에게 보내는 답신(Foster, 1950, p.37)에서 “귀하의 정부가[한국정부가] 인플레이션 문제에 대처하려는 진정한 의도를 갖고 있는지 여부에 대해 귀하에게[이범석 국무총리에게] 의문을 제기하지 않을 수 없”다고 언급함으로써 한국정부의 인플레이션 대응에 대한 자신의 강력한 불신을 표시했다. 그에 앞서, 이범석 국무총리는 “한국에는 심각한 인플레이션의 문제는 없으며 [오히려] 디플레이션의 위험이 있다”는 요지의 서신을 1950년 3월 4일 번스 주한 ECA 단장을 통해 호프만 ECA처장에게 보냈었다(Acheson, 1950, p.44).

28) 다만 경제안정 15원칙의 경우 생산 증강과 노동생산성 제고를 다룬 2개 원칙을 새롭게 포함하고 있는 점에서 기존의 인플레이션 수속 패키지와는 다소 차이가 있었다. 경제안정 15원칙에 관한 상세한 분석으로는 권혁은(2012)을 참고하기 바란다.

한국전쟁으로 이 모든 정책적 노력이 전면적으로 중단되었다.

이제 대한 부흥원조 당국(주한ECA)과 블룸필드 미션이 한국 경제금융 상황에 관하여 동일한 상황 인식과 진단 및 대책을 공유했다는 사실에 주목해보기로 한다. 우선, 블룸필드 미션은 한국은행법 초안 작성에서 심각한 인플레이션을 자신들이 최우선으로 감안해야 할 한국경제의 여건으로 꼽았고, 인플레이션 악순환의 주된 두 가지 요인으로 “[조선]은행 차입으로 조달되는 정부의 대규모 적자지출”과 “정부대행기관 등에 대한 은행 여신의 지나친 확대”를 특정했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.3). 번스 주한ECA 단장도 실질적으로 거의 동일한 의미에서 “정부의 대규모 적자지출”과 “정부의 불건전한 재정금융관행”을 인플레이션의 주된 두 가지 요인으로 지목했었다(Muccio, 1950, p.1098). 블룸필드 미션은 특히, “1949년 하반기에는 물가의 추가적 상승이 초인플레이션을 쉽게 촉발할 수도 있을 정도로 인플레이션이 이미 진행된” 상황이자, “인플레이션이 ECA의 투자프로그램 자체를 위협에 빠뜨리는 수준에 이미 도달한” 상황으로 진단했다(Bloomfield and Jensen, 1951, p.21).

상황 인식과 진단에서 주한ECA와 블룸필드 미션이 이와 같이 일치된 견해를 보였으므로 인플레이션 수속을 위한 대책에서도 양자의 견해는 동일한 내용으로 수렴했다.^{29)·30)} 다만, 이들 인플레이션 수속책(이 글의 각주 29 참조)은 대부분 정부 자신이 직접 나서서 추진해야 하는 성격의 조치들로 중앙은행의 신용통제 범위를 벗어나는 것들이었다(Bloomfield and Jensen, 1950c). 그러므로 블룸필드 미션은 자신에게 맡겨진 중앙은행 개편의 소임에 따라 법률 초안에서 대출한도제와 같은 민간부문의 신용통제수단들에 주력할 수밖에 없었다. 다만 정부의 중앙은행 차입에 대해서는 국회가 승인한 기채한도 총액에서 금융기관 및 일반 국민에 대한 정부부채를 차감한 금액을 상한으로 부과하고, 정부대행기관의 중앙은행 차입에 대해서는 만기 제한(1년)과 국회의 승인 및 원리금 상환 보증을 부과하는 정도로 그쳤다(제4장 참조). 다시 말해, 블룸필드 미션은 한국은행법을 기초함으로써 단기적으로는 인플레이션안정화를 위해 긴축적 통화정책의 운용을, 중장기적으로는 금융시스템의 정비를 위한 제도적 기반을 각각 마련하고자 한 것이다. 이런 점에서, 제정 한국은행법 자체가 일종의 경제안정정책이기도 했다.³¹⁾ 한편, 주한ECA는 기본적으로 원조 8원칙에 따라 단기적으로는 인플레이션안정화를 위해 긴축적 재정정책의 운용을 비롯한 정부예산 관리의 효율화에 힘쓰는 한편, 다양한 시장친화적 조치를 통해

29) 구체적으로, 블룸필드 미션은 인플레이션안정화를 위한 대책으로 “정부지출[의] 대폭 삭감”과 “세수 등 정부세입[의] 대폭 증가”를 제시하고, 전자를 위해서는 “보조금 감축”과 “정부예산에 대한 회계통제의 강화”를, 후자를 위해서는 “세율 인상, 조세 신설, 징세방식 강화”는 물론, “운송·통신 등 공공요금의 추가적 인상”과 “정부소유 귀속재산 및 사업체의 민간 불하 촉진”을, 구체적 방안으로 제시했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, pp.40-41). 또한, “정부대행기관 등에 대한 추가적 은행... 차입[의] 강력한 억제와 연체대출금 추심프로그램의 적극적 실시”, “가능한 범위 내에서 대 민간(비은행) 국채매각 대금을 이용한 정부적자의 보전”, “전반적 가격통제 및 배급통제 조치[...의] 지양”, “인플레이션 대응 효과[의 측면에서] ... 바람직하다고 판단되는 한도 내에서 수출 대비 (ECA 원조물자가 아닌) 수입의 증가”와 “ECA 원조물자 매각대금의 회수액 증대” 등과 같은 대책도 함께 제시했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, pp.40-41과 p.46). 블룸필드 미션이 제시한 상기 인플레이션 수속 패키지에 동 미션의 소관인 (긴축) 통화정책을 추가하면 사실상 원조 8원칙(1948.12)에서 주한ECA의 “8개항 계획안”, AMIK의 “[10개] 통제계획안”, 그리고 한미경제안정위원회의 “경제안정 15원칙(1950.3)”과 거의 동일한 내용이 된다.

30) 요컨대, 한국경제 상황에 관한 블룸필드 미션의 상황인식과 진단 및 대책은 주한 ECA의 시각과 사실상 아무런 차이가 없었다. 이는 블룸필드 미션이 주한ECA와 공통의 소임인 경제안정화를 놓고 관련 정보를 일상적으로 공유하고 자주 토론한 데 따른 자연스런 결과였다(Bloomfield, 1950c).

31) 한국은행법의 “기본 취지는 ‘통화가치의 안정...에 주목적을 두고 ...신용[통제]업무에 치중’하는 것이었다는 점에서, 박태균(1998, p.107)은 “한국은행법도 경제안정정책의 성격을 가지고 있었다”고 지적했다. 그의 지적은 타당하며, 이 글은 제2장과 제3장에서 한국은행법이 단기적 경제안정정책으로서의 성격을 갖게 된 경위와 시대적 맥락을 집중적으로 탐구했다.

물가안정의 중장기적 기반을 마련하고자 했다. 결국 블룸필드 미션과 주한ECA는 정치적·경제적 안정을 위한 인플레이션안정화 업무를 각자의 소임에 따라 분장한 셈이다.

제4장. 제정 한국은행법(안): 검토

이 장에서는 초안 작성을 위한 블룸필드 미션의 접근 방식을 살펴본 후, 이들의 한국은행법 초안이 정부 논의와 국회 심의를 거쳐 한국은행법으로 제정되기까지의 각 단계에서 발생한 조문 내용의 변화를 간결하게 조명하고, 제정 한국은행법의 구조와 내용도 검토하기로 한다.

1. 한국은행법 초안 작성을 위한 블룸필드 미션의 접근 방식

블룸필드 미션은 한국은행 설계를 위해 “연준 동료들 ... 작성한 파라과이·과테말라·도미니카공화국·에콰도르·필리핀...의 은행개혁안”을 참고했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.2). 이는 동 미션이 자신들이 소속된 연준의 기관 전문성을 십분 활용했음을 의미한다. 한편, 블룸필드 미션은 한국은행법 초안의 작성에서 당시 한국의 경제적·정치적 여건을 중요하게 감안했다. 이는 트리핀과 마찬가지로 블룸필드도 중앙은행 개혁에서 당사국의 경제 상황을 중시했기 때문이었다.

한국의 여건은 세 가지 측면에서 매우 비정상적이었다(Bloomfield and Jensen, 1950c). 우선, 블룸필드 미션은 한국 경제가 전후 유례를 찾을 수 없을 정도로 심각한 인플레이션을 수년간 경험해오는 중이었음을 감안해야 했다.³²⁾ 심각한 인플레이션의 지속적 진행은 언제라도 하이퍼인플레이션으로 전이될 수 있을 것으로 보일 정도로 위태로웠기 때문이다. 블룸필드 미션은 당시 인플레이션의 주된 원인을 대규모 재정적자와 은행대출 팽창에서 찾았다. 결국 중앙은행법안은 ‘인플레이션 교정’을 최우선 과제로 작성될 수밖에 없는 상황이었다. 둘째, 동 미션은 일본경제권과의 분리, 북한과의 단절, 불안정한 대내외 정치상황, 인플레이션의 불투명한 향후 진행 등에 기인하는 과도기적 변동성과 미래 불확실성을 감안해야 했다. 셋째, 블룸필드 미션은 한국경제의 실물과 금융이 모두 후진적이었음도 감안해야 했다. 당시의 한국은 농업국으로 농산물 수요와 공급이 각기 변동성에 특히 취약한 가운데, 이렇다 할 자본시장과 외환시장도 형성되어 있지 않은 상태여서 금융 여건 또한 매우 후진적이었다.

이와 같은 한국의 제반 여건은 한국은행법 초안 작성에서 블룸필드 미션의 시계(time horizon) 설정에 중대한 영향을 미쳤다. 바람직한 초안이라면 한국의 비정상적 여건을 조속히 정상화시키기 위해 당장 맞닥뜨려야 할 단기적 문제와 당시로서는 잘 알기 어려운 먼 미래에

32) 구체적으로, 해방 직후인 1945년 9월 말부터 1949년 9월 말 기간 중 당시의 협의통화(현금 및 요구불예금)와 광의통화(현금 및 모든 예금)는 각각 735%와 935% 만큼 증가했고, 1945년 9월 말부터 1949년 12월 말 기간 중 소매물가와 도매물가는 각각 1,893%와 2,488% 만큼 상승했다. 또한, 1945년 12월 말부터 4년 동안 임금은 1,933% 만큼 상승했다(Bloomfield and Jensen, 1950c). 이와 같은 인플레이션은 1950년대 초에도 계속 이어졌다. 1945년 8월 해방을 앞 둔 혼란스런 상황 속에서 “일제의 물가통제가 붕괴하면서 해방 직전 6주 동안 소매물가지수가 20배로 급증”했고(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.407에서 재인용), 이후 1945년 9월부터 1952년 2월 기간에는 소매물가지수가 200배로 뛰었다(Bloomfield, 1952b). 결국, 1940년대 후반기의 “인플레이션 악순환(inflationary spiral)”은 “물가의 지속적 상승 자체가 반작용을 가져와 인플레이션을 가속화시키는 경향”을 통해 언제라도 하이퍼인플레이션으로 전이되어 “통화 및 금융 붕괴”를 가져올 위험이 다분한 상황이었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.54, p.3).

다르게 될 장기적 문제를 구분하되, 법률의 영속성(permanence)을 위해 이들 두 가지 유형의 문제를 모두 다뤄야 했다(Ehrlich, 1950). 이에 블룸필드 미션은 장기와 단기를 둘 다 커버하는 방향으로 한국은행법을 기초하되, 좀 더 정상화되어 있을 미래의 상황(장기 시계)보다는 매우 비정상적이던 당시의 여건(단기 시계)에 주된 초점을 두고 초안을 작성하기로 했다. 이는 “[단기적으로] 극히 비정상적인 [현재의] 상황에도 전적으로 적합하고, [장기적으로] 상세 예측이 어려운 먼 미래의 정상적 체계(a more normal distant framework)에도 전적으로 적합한 법안을 기초하기란 불가능”했기 때문이다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.47).

그 결과, 당시 급선무였던 인플레이션의 교정, 공공부문(정부와 정부대행기관 등)에 대한 대출의 절차적 개선, 외환 업무 및 정책의 기본 체계에 관한 절들(sections)은 단기적 관점에서 당시의 비정상적 여건을 십분 감안하여 작성되었다. 하지만 바로 그런 이유로, 초안은 “보다 안정적인 상황이었다면 바람직하지 않았을 과격한 몇몇 정책조치”를 포함하거나, “장기적 관점에서 볼 때 불완전하거나 불만족스럽다고 인정되는” 내용을 담게 되었다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.404). 예를 들어, “특히 대정부 대출과 외환 업무 및 정책을 커버하는 절들”은 시간이 경과하여 상황이 좀 더 안정화되는 경우 미래의 적절한 시점에 개정될 필요가 있음을 블룸필드 미션도 인지하고 있었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.5). 또한, “장기적 관점에서 볼 때 확실히 바람직한 특정 개혁—주로 구조적 성격의 개혁—을 미루”게 된 측면도 있었다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.404에서 재인용). 블룸필드가 “[자신들의 법률 초안이 의도적으로] 불완전해졌음을 인정한 것(admitted incompleteness)”은 바로 이런 점을 염두에 두었기 때문이다(Bloomfield, 1950a, p.1).

한편, 주로 장기적 관점에서 작성된 절들은 “[좀 더 안정된 미래가 어떠한 모습일지가 불확실한 상황이었으므로] 미래 융통성의 여지를 가급적 많이 제공하기 위해 이례적으로 광범위한 용어로 작성”되었다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.404에서 재인용). 이렇게 한 데에는 “한국의(일본의) 법률적 전통이 ... [영미법의] 특징이라 생각되는 조문의 상세한 서술을 선호하지 않[는다는]” 사실도 추가적으로 작용했다(Bloomfield, 1950a, p.1). “[블룸필드 미션이] 지나치게 자세한 설명이나 정의를 피하고자” 하는 과정에서 “[법률 초안이 의도적으로] 불명확해졌음을 [블룸필드가] 인정한 것(admitted ... looseness)”에는 그와 같은 이유가 있었다(Bloomfield, 1950a, p.1).

한국의 고유한 여건은 또 다른 측면에서 한국은행법 초안에 영향을 미쳤다. 당시의 인플레이션은 언제든지 하이퍼인플레이션으로 전이될 수도 있는 상황이었으므로 인플레이션의 진정이 최우선 선결과제였다(이 글의 각주 32 참조). 이를 위해 중앙은행의 대정부신용과 상업은행의 대민간신용(특히 대정부대행기관 신용)에 대한 은행업 규율의 확립이 절실했다. 그런 점에서 블룸필드 미션은 은행의 상업금융과 장기금융 겸영을 허용하면서도 회계의 엄격한 분리를 조문에 명시하는 등 “보수적 은행업 원칙(conservative banking principles)”을 가급적 철저하게 고수했다(Alacevich and Asso, 2009b, p.259).

블룸필드 미션의 보수적 접근에는 한국이 새로운 중앙은행제도의 확립을 통해 “이전의 통화 당국이던 조선은행과의 관계를 단절[시켜야 할 필요성]”도 중요한 작용을 했다(Alacevich and Asso, 2009b, p.259). 블룸필드 미션은 “[한국의 새로운] 중앙은행기관을 좀 더 독립적이라도 만들으로써 [조선은행과는 그러했던 것과는 달리] 인플레이션 압력을 위한 수단이 되지 않도록” 하기 위해 “꽤 ‘전통적인’(pretty ‘orthodox’)” 중앙은행을 설계했다(Alacevich and Asso, 2009b, p.259). 이는 ‘[조선은행의] 심각한 인플레이션 성향’과 ‘조선은행과의 관계 단절 필요성’을 둘 다 감안한 결과였다.³³⁾

요컨대, 블룸필드 미션은 중앙은행 재편을 위해 한국은행을 좀 더 전통적인 중앙은행으로 설계했고 한국은행법 초안은 불안전성과 불명확성을 적절하게 유지하게끔 작성되었다. 이와 같은 블룸필드 미션의 접근은 당시 연준 내부적으로 새롭게 확립된 트리핀 전통에서는 다소 비껴난 것으로 평가된다(Alacevich and Asso, 2009a, 2009b).³⁴⁾

2. 한국은행법: 미션 초안에서 제정법까지의 역정

이 절에서는 블룸필드 미션의 한국은행법 초안이 법률로 제정되기까지의 전 과정을 동 초안이 완성되기까지(제1단계), 초안이 정부로 제출된 후 정부최종안으로 확정되기까지(제2단계), 그리고 정부최종안이 국회로 제출된 후 심의절차를 거쳐 재정경제위원회 수정안이 본회의를 통과하기까지(제3단계)의 3개 단계로 구분하고 각 단계에서의 법안 변화를 간단히 검토한다.

(1) 제1단계: 한국은행법 초안의 완성

블룸필드 미션은 「한국은행법」 초안(Bloomfield and Jensen, 1950b) 및 건의서(Bloomfield and Jensen, 1950c)를 1950년 2월 3일 “주한ECA 사절단장[sic]과 연명(連名)으로” 각각 정부에 제출했다(한국은행, 2010, p.22). 동 초안에는 프랭켈(E. Fraenkel) 주한ECA 법률고문이 제시한 자문의견(법률의견서; Fraenkel, 1950)이 대부분 반영되었다. 또한, 블룸필드 미션은 제출된 초안의 일부를 약 1개월 후 공식 수정했는데, 이로써 미션의 초안이 비로소 완성되었다.

가. 프랭켈의 자문의견

블룸필드 미션은 한국은행법 초안을 정부에 제출하기 약 반달 전(1950.1.17.), 프랭켈에게³⁵⁾

33) 이와 같은 블룸필드 미션의 접근은 이들이 설정한 중앙은행 개편의 4대 목표와 밀접한 관련이 있었다. 조선은행의 ‘심각한 인플레이션 성향’을 감안할 때, 신설될 중앙은행에게는 신용통제권이 최우선으로 필요했다. 그런데 “과거의 좋지 않은 잔재로부터 가능한 한 멀리 벗어나 새로운 토대 위에 중앙은행을 출범시키는 것”을 블룸필드 미션이 중앙은행 개편의 네 가지 목적 중 하나로 설정할 정도로(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.8) ‘조선은행과의 관계 단절’은 당시 새로운 중앙은행에게 요구되는 역사적 명제였다. 더욱이 조선은행에게는 신용통제권이 없었다. 이에, 블룸필드 미션은 “종래의 조선은행을 강력한 신용통제권을 가진 ... 더욱 진정한 중앙은행으로 전환시키는 것”이 중앙은행 개편의 최우선 목표임을 천명했다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.403에서 재인용). 이와 같은 최우선 목적에는 인플레이션에 효과적으로 대처하는 동시에 조선은행과의 차별성을 부각시킨다는 미션의 의도가 담겨 있었다고 보인다. 더 나아가, 블룸필드 미션은 “중앙은행을 정치적 압력과 자의적 개입으로부터 가능한 한 멀리 벗어나 자유롭게 하는 것,” 즉 ‘중앙은행 독립성의 확립’을 중앙은행 개편의 또 다른 목적으로 설정했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.8). 이를 위해 블룸필드 미션은 금융통화위원회 제도를 한국은행법 초안의 핵심으로 도입했다. 끝으로, 미션은 중앙은행 개편의 기본 목적을 “한국의 은행시스템 전반을 강화하고 동 은행시스템의 기능 효율화를 도모함으로써 국가경제의 순조로운 발전과 국가자원의 가장 완전하고 적절한 이용을 촉진하는 것”으로 설정했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.8). 이는 평소 블룸필드가 가졌던 중앙은행관의 온전히 반영이었다(이 글의 각주 24 참조).

34) 뉴욕연준의 Ehrlich(1950, p.8)도 “[법안의 의도적 ‘불안전성’과 ‘불명확성’으로 인해] 한국은행법안은 Triffin-Wallich-Grove-Exter 법안의 극단적 상세함에서는 어느 정도 벗어나 있었다”고 지적한 바 있다. 여기서 Triffin-Wallich-Grove-Exter 법안이란 파라과이(R. Triffin; D. Grove), 도미니카공화국(H. Wallich; R. Triffin), 필리핀(D. Grove; J. Exter), 멕시코(H. Wallich), 실론(J. Exter)의 중앙은행법안을 가리킨다(Young, 1950). 하지만 그와 같은 차이에도, 한국은행법 초안은 총 122개 조문으로 구성된 결코 짧지 않은 법률이었다. 이는 “한국 내 금융 및 행정 관련 전통의 부재”로 인해 “법안이 행정적, 기술적 측면에서 매우 상세하게 작성”되었기 때문이다(Ehrlich, 1950, pp.7-8).

35) 최종고(1981)에 따르면, 프랭켈(1898.12~1975.3)은 유대계 독일인으로 프랑크푸르트대학교의 법학박

자신들의 초안(정확하게는 ‘잠정 초안’)에 대한 의견을 요청했다(Bloomfield and Jensen, 1950a). 이에 대한 답신으로 프랭켈은 약 2주 후인 1월 30일 32개 조문 각각에 대한 자신의 의견 및 권고를 밝힌 9쪽 분량의 법률의견서(Fraenkel, 1950)를 블룸필드 미션에게 보냈다. 그로부터 수일 후 블룸필드 미션은 프랭켈의 의견을 대부분 수용한 자신들의 초안(Bloomfield and Jensen, 1950b)을 정부에 제출했다.

프랭켈의 법률의견서는 세 가지 점에서 주목된다. 첫째, 초안이 1950년 2월 초 제출된 이후 실제로 부상했던 논쟁적 관점-제정 한국은행법 초안이 헌법이나 정부조직법과 충돌할 수 있다는 관점-을 프랭켈은 이미 예견했던 것으로 보인다. 그는 “국가적 통화·신용·외환정책의 결정 및 [각 정책 사이의] 조정은 대한민국정부의 책임이며 금융통화위원회는 기껏해야 그와 같은 정책사안에 관한 자문기능을 수행할 수 있[기]” 때문에 “금융통화위원회의 책임이 너무 광범위하게 진술되었다”는 의견이었다(Fraenkel, 1950, p.4). 또한, 그는 외환업무 관련 조문들이 ‘환율의 실질적 결정권을 정부가 아닌 금융통화위원회가 갖는다’는 암묵적 전제를 받아들이고 있는 점도 부정적으로 봤다. 이런 맥락에서, 프랭켈은 다음과 같은 세 가지 세부 제안을 제시했다(Fraenkel, 1950, pp.4-5, p.9):

- (i) “금융통화위원회의 규칙제정권 제한”;
- (ii) 금융통화위원회 위원 및 은행감독관에 대한 “공무원 신분 및 직위의 부여”;
- (iii) “금융통화위원회의 환율결정에 대한 검토 권한을 ... 정부에 부여”.

금융통화위원회의 권한과 외환업무 등에 관한 블룸필드 미션과의 이러한 견해차는 “한국에서 시행 중인 법제도의 체계 내에서 한국은행법 [잠정] 초안의 다양한 규정이 법률적 일관성 및 의미를 갖고 있는지 여부만”을 집중적으로 검토한 그의 방법론에서 연유한다(Fraenkel, 1950, p.1).³⁶⁾ 블룸필드 미션이 프랭켈의 세 가지 제안 (i)~(iii) 가운데 (ii)를 받아들인 것도 프랭켈의 의견을 따르는 것이 한국 사회에서 초안의 수용성 제고에 현실적으로 도움이 될 것으로 봤기 때문이었을 것이다. 다만, 나머지 (i)과 (iii)에 대해서는 금융통화위원회의 권한에 관한 규정을 다소 부드럽게 읽히도록 표현을 다소 완화시키는 정도로 그쳤다. 이는 광범한 권한을 가진 정책위원회가 당시 개도국 중앙은행 개편의 큰 흐름을 반영하는 핵심요소였기 때문이다.

둘째, 프랭켈은 잠정 초안의 몇몇 용어를 정의해야 할 필요성, 그리고 용어를 일관적으로 사용해야 할 필요성을 적절히 지적함으로써 블룸필드 미션의 초안에 유의미한 기여를 했다. 그는 “법률 초안에 ”[용어] 정의“의 목록이 나와 있지 않은 점에서는 미국 성문법(American statutes)의 패턴에서 벗어나 [있으므로] ... 법률 초안에 사용된 용어들이 ... 법률기초자들[블룸필드 미션]의 의도와는 매우 다르게 해석될 위험”이 있다고 봤다(Fraenkel, 1950, p.1). 구체적으로, 프랭켈은 ‘금융기관’, ‘정부대행기관’, ‘정부’, ‘소관 당국(proper authorities)’, ‘정부 소속기관(political subdivisions)’, 그리고 ‘정부단체(government entities)’ 등과 같은 용어는 초안에 정의 규정을 마련하거나 일관적으로 사용할 필요성을 지적했다. 블룸필드 미션은 그의 의견에 따라 자신의 초안에서 ‘금융기관’(초안 제9조)과 ‘정부대행기관’(초안 제84조)을 각각 정

사 학위를 받은 후 독일에서 변호사로 활동하다가, 나치의 억압을 피해 1938년 미국으로 건너가 1940년 대 초 시카고대학교 법학박사 학위를 받았다. 독일법과 영미법을 폭넓게 연구한 그의 독특한 학문적 이력 덕분에 해방 후 미군정사령부에서 일했고 대한민국정부 수립 이후에는 주한ECA 법률고문으로 재직했다. 그는 “이중국가론”과 “신다원주의론”으로 세계적 명성을 떨친 법학자였다(최종고, 1981, p.46과 , p.47). 36) 또한, 프랭켈은 자신의 분석이 “정책의 문제를 다룬 것도 아니고 법률 초안의 좀 더 기술적인 금융 및 은행 관련 규정을 세부적으로 검토한 것도 아님”을 분명히 했다(Fraenkel, 1950, p.1).

의했고, ‘소속기관’이나 ‘정부단체’와 같이 불명확한 용어의 사용을 자제했다. 다만, 블룸필드 미션은 ‘정부’나 ‘소관 당국’과 같은 용어는 정의 규정을 따로 두지 않고 계속 사용했다.

셋째, 프랭켈은 제정 한국은행법 초안이 주한ECA의 정책에 부합해야 한다는 점을 중시했다. 이것은 프랭켈이 주한ECA 법률고문 자격으로 잠정 초안을 검토했기 때문이기도 했겠지만, 더욱 근본적으로는 앞서 제2장에서 밝힌 대로 한국의 중앙은행 개편은 대한 부흥원조를 위한 ECA의 “폭넓은 실행계획의 일부”였기 때문이었을 것이다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.47). 구체적으로, 프랭켈은 잠정 초안 제37조가 정한 한국은행 조사부의 자료·정보요청권이 민간기업 활동을 장려하는 주한ECA의 정책과 충돌할 위험성과, 잠정 초안 제4장(“한국은행의 업무”) 제5절(“정부와 정부대행기관과의 관계”)에 나오는 “정부소속기관이라는 용어가 지방자치 단체를 포함하는 경우에는 ... 지자체의 재정자치권이 사실상 폐기되는 것”을 의미하므로 “정부 기능 분권화를 장려하는 주한미협력처[주한ECA]의 정책”과 충돌할 위험성을 각각 지적했다(Fraenkel, 1950, p.8). 이후 블룸필드 미션이 초안에서 각각의 지적을 수용했음은 물론이다.

블룸필드 미션의 잠정 초안 중 32개 조문에 대해 프랭켈이 제시한 각각의 법률적 검토의견은 한국의 헌법을 비롯한 기존 법률의 전반적 체계에 초안의 법률적 정합성을 제고하는 데에 주된 초점을 두었다. 당시 세계적으로 개도국 중앙은행 개혁의 큰 흐름을 거스르는 것이 아닌 한, 블룸필드 미션은 프랭켈의 의견 대부분을 기꺼이 수용했다. 수용하지 않은 부분은 금융통화위원회의 광범한 권한을 가급적 유지하고자 했던 블룸필드 미션의 기본 의도를 반영한다.

나. 기제출 초안에 대한 블룸필드 미션의 수정안

블룸필드 미션은 이미 제출된 법률 초안 중 총 14개 조문에 대한 수정안(Bloomfield and Jensen 1950d)을 당시 김도연 재무부장관 및 최순주 조선은행장에게 서신 형식으로 제출했다. 동 수정안은 초안 제출 이후 한국 정부의 실제 반응과 해외 자문 경험에 있는 연준 동료(들)의 논평을 감안하여 작성된 것으로 보인다(Bloomfield, 1950a).

수정안의 내용은 조문들의 기술적 보완 또는 명확한 이해를 도모하기 위한 것들이 대부분이었으나, 논란의 소지를 줄이기 위한 수정도 있었다. 특히 후자의 수정에 해당하는 초안 제20조 제1항의 경우 금융통화위원회의 권한이 “이곳[한국]의 특이한 헌법 체계에 어울리기에는 다소 지나치게 광범위한” 것이어서 “많은 논란(much wrangling) 끝에 제1항 첫 부분을 다소 덜 자극적이도록 수정”했다는 사실을 블룸필드가 직접 밝히기도 했다(Bloomfield, 1950a, p.2).³⁷⁾ 또한, 초안 제9조(금융기관의 범위)의 경우 ‘금융기관이 인수하는 채무의 유형’과 ‘한국은행법에서 금융기관으로 간주되지 않는 금융회사의 유형’을 각각 구체적으로 명시함으로써 논란의 소지를 줄이고자 했다.

(2) 제2단계: 정부최종안

37) 정부로 제출된 초안의 제20조 제1항은 “금융통화위원회는 국가의 통화·신용·외환 정책의 수립, 한국은행의 업무·운영·관리에 관한 일반적 지시 및 감독과, 본법에 따라 금융통화위원회에 부여된 기타 기능 및 권한의 실행을 관장한다”로 되어 있었으나, 블룸필드 미션의 사후적 수정에 따라 그 내용이 “금융통화위원회는 본법의 체계 내에서 국가의 통화·신용·외환 정책을 수립하고, 한국은행의 업무·운영·관리에 관한 일반적 지시 및 감독과 금융통화위원회에 명시적으로 부여된 기타 기능 및 권한의 실행을 관장한다”로 변경되었다. 금융통화위원회의 권한을 포괄적으로 규정한 초안 제20조 제1항의 수정 조문은 이후 국회 심의를 거친 후 내용상의 아무런 변경 없이 제정 한국은행법 제7조 제2항으로 확정되었다.

정부로 제출된 한국은행법 초안은 “재무부 내 재정금융위원회와 동 금융분과위원회 및 동 분과소위원회의 수정 통과[를 거쳐] 다시 재무부[·]법제처[·]조선은행 3자의 특명위원회에서 재수정된 후” 3월 14일 국무회의를 통과함으로써 정부의 최종안으로 확정되었고, 3월 18일 국회로 부의되었다(장기영, 1951, p.133).

그런 동안 블룸필드는 3월 중순 서울을 떠나 일본 및 인도 등을 경유하는 일정으로 뉴욕연준으로의 복귀를 위한 귀국길에 올랐지만, 켄센은 블룸필드의 출국 이후에도 약 2개월 동안 서울에 계속 체류하면서 미션 활동의 마무리 작업을 수행했다. 그러던 중 “국회에 상정된 법안의 영역본을 요청”하여 그 내용을 1950년 4월 초 확인한 켄센은 법안의 일부 조문이 변경된 데 대해 강력한 이의 제기와 함께 초안의 취지대로 당해 조문들을 복원해줄 것을 4월 10일자 서신(수신인: 김도연 재무부장관)을 통해 공식 요구했다(Jensen, 1950). 아래에서는 국무회의에 3월 14일 부의된 법안(대한민국정부, 1950)을 정부최종안으로 간주하고 켄센의 지적을 살펴보기로 한다(Jensen, 1950).³⁸⁾

켄센은 미션 초안과 정부최종안 간 내용의 차이를 검토한 후 이를 두 부류로 구분하여 자신의 의견을 제시했다. 첫째 부류는 켄센이 보기에 원래의 초안 조문으로 다시 복원시켜야 할 중대한 변경 사항들이었고(<표 2> 참조) 둘째 부류는 복원을 요구할 정도까지는 아닌 변경 사항들이었다.³⁹⁾ 특히, 켄센이 복원을 요구한 첫째 부류의 변경 사항들은 다시 두 가지 유형으로 구분해볼 수 있다. 첫째 유형은 정부가 자신의 최종안을 마련하기 위한 초안 수정 과정에서 금융통화위원회의 권한 축소 및 견제를 통해 정부의 정책적 영향력을 유지하려는 의도가 작용했을 것으로 합리적으로 의심해볼 수 있는 유형이다.⁴⁰⁾ 한편, 둘째 유형은 정부최종안을 마련하기 위한 초안 수정 과정에서 중앙은행법으로서의 한국은행법에 반드시 정해져야 할 규정이 삭제된 경우, 금융통화위원회 위원에 대한 자격제한 요건의 범위가 축소된 경우, 또는 형평성 또는 일관성이 결여된 경우 등을 포함한다.⁴¹⁾

켄센은 국회 재정경제위원회 심의(1950.3.18.~4.18)의 종료가 임박한 4월 10일 시점에서 재무부장관에게 서신을 보냈으나, 동 서신은 의미 있는 효과를 실제로 발휘했다. 켄센이 복원을 요구한 정부최종안의 18개 조문 중 1/3에 해당하는 6개 조문에서 초안의 원래 취지를 그대로(초안 제3조, 제64조), 또는 그에 가깝게(초안 제34조, 제62조, 제63조, 제67조) 살리는 방향으

38) 정부최종안은 “국회에 법률제정안으로 발의(1950.3.18.)된 법안으로(한국은행, 2018b, p.255), “제6회 제79차 본회의 「한국은행법(안)」 속기록”(대한민국국회, 1950a)에 수록된 “「한국은행법(정부원안)」”(한국은행, 2018b, pp.289-308)을 가리키다. 하지만 동 정부최종안에는 오자가 다수 발견되므로 이 글에서는 편의상 국무회의부의안(1950.3.14.; 대한민국정부, 1950)을 정부최종안으로 간주하고 논의를 진행한다.

39) 첫째 부류는 삭제된 4개 조문(초안 제3조, 제34조, 제42조, 제113조)을 포함한 17개 조문과 1개 신설 조문(정부최종안의 제112조)에 관한 것들이었고, 둘째 부류는 복원을 요구할 정도까지는 아닌 변경 사항들로, 삭제된 3개 조문(초안 제106조, 제111조, 제115조)을 포함한 20개 조문에 관한 것들이었다.

40) 여기에는 초안의 제26조, 제34조, 제54조, 제64조, 제67조, 제84조, 제94조, 제112조, 제113조 등이 포함된다. 또한, 정부최종안에서 한국은행 인력자원의 전문성을 제고하기 위한 조문이 삭제되거나(초안 제42조) 수정된(제43조) 것과 금융통화위원회가 의무적으로 조치를 발동해야 하는 통화증가율 및 물가상승률 기준(제94조)이 삭제된 것도 커다란 맥락에서 보면 한국은행에 대한 정부의 견제라는 해석이 어느 정도 가능해보인다. 다만, 초안 제42조와 제43조는 각기 제정 한국은행정관(1950.6.5.)으로 옮겨져 동 정관 제24조와 제25조로 반영되긴 했다(한국은행 금융통화위원회, 1950). 또한 초안 제94조 제3항은 정부최종안의 해당 조문에서 삭제되었으나, 원래의 기준이 크게 완화(통화증가율은 원래의 15%에서 20%로, 소매물가상승률은 10%에서 20%로 각각 상향 조정)된 상태로 제정 한국은행정관의 제34조에 반영되긴 했다(한국은행 금융통화위원회, 1950). 이밖에도 초안 제91조가 정한 한국은행 통화안정증권 발행에 대한 국회 승인 요건이 정부최종안에서 삭제된 것도 한국은행을 통한 정부의 정책적 영향력 확보를 시도한 것으로 의심해볼 수 있겠다.

41) 이들 세 가지 경우에 해당하는 초안 조문들은 순서대로 다음과 같다: 초안의 제3조와 제34조; 제13조; 제58조, 제62조, 제63조와 신설 조문(정부최종안에서 제112조로 신설).

<표 2> 제센이 지적한 정부최종안의 문제점과 제정 한국은행법의 정부최종안 수용 여부*

초안 조문번호 [정부최종안 조문번호]	제센의 지적: 정부최종안 당해 조문의 문제점	국회의 정부최종안 수용 여부 [제정 한은법 조문번호]
제3조 [-]	▪ 정부최종안은 초안 제3조(한국은행의 법적 성격)를 전부 삭제했음	미수용 [제1조 제2항]
제13조 [제13조]	▪ 정부최종안은 초안 제13조 제1항 제(e)호(금융통화위원회 위원 의 결격사유 총 5개 유형 중 하나)의 적용범위를 축소했음	수용 [제14조 제1항 제4호]
제26조 [제25조]	▪ 금융통화위원회 소집이 불가능한 비상 상황에서 “정부의 [사전] 동의” 하에 한국은행 총재가 조치를 취하도록 제약을 부과했음	수용 [제26조 제1항]
제34조 [-]	▪ 정부최종안은 초안 제13조(한국은행에 대한 심계원 감사)를 전부 삭제했음	미수용 [제33조]
제42조 [-]	▪ 정부최종안은 초안 제42조(한국은행 전문인력 훈련·교육비용부 담)를 전부 삭제하는 대신, 제정 한국은행법(제24조)으로 이동	수용 [-]
제43조 [제40조]	▪ 정부최종안은 초안 제43조(외국인 전문가 임용)에서 활용분야 관 련 자구를 삭제하는 대신, 제정 한국은행법(제24조)으로 이동	수용 [제46조]
제54조 [제50조]	▪ 정부최종안은 은행수익 보전을 위해 초안 제54조에서 제2항(지 급준비금에 대한 금융통화위원회의 이자지급 요구권)을 추가했음	수용 [제56조 제2항]
제58조 [제54조]	▪ 정부최종안은 초안 제58조 제4항(법정 지급준비금 보유 의무의 장기적 위반에 대한 조치)에서 “벌금 부과”와 같은 경징계도 가능하도록 조치의 선택지를 다양화했음	수용 [제60조 제4항]
제62조 [제58조]	▪ 정부최종안은 초안 제62조 제2항(대출 등에 대한 일시적 최고 금리 위반에 대한 조치)에서 “해산 신청”과 같은 중징계도 가능 하도록 조치의 선택지를 다양화했음	부분수용 [제64조 제2항]
제63조 [제59조]	▪ 정부최종안은 초안 제63조 제2항(예금 등에 대한 일시적 최고 금리 위반에 대한 조치)에서 “해산 신청”과 같은 중징계도 가능 하도록 조치의 선택지를 다양화했음	부분수용 [제65조 제2항]
제64조 [제60조]	▪ 정부최종안은 초안 제64조 제2항(대출한도제의 한도/증가율 제한의 방식)에 “금융기관별” 방식을 새롭게 추가했음	미수용 [제66조 제2항]
	▪ 정부최종안은 초안 제64조 제3항(대출한도제의 적용 및 폐지) 에서 “[동] 한도 또는 제한은 언제든지 모든 금융기관에 차별 없이 적용되어야 하며”를 삭제했음	수용 [제66조 제3항]
제67조 [제63조]	▪ 정부최종안은 초안 제67조(금융기관에 대한 한국은행의 여신) 제1항(여신 대상 금융기관) 제(a)호에 (v)목을 신설하여 “보험 회사, 무진회사, 신탁회사에 대한 대출”을 새롭게 추가했음 (그러나 이들 회사는 한은법 상 금융기관이 아님)	부분수용 [제69조 제1항 제1호 마목]
제84조 [제79조]	▪ 정부최종안은 초안 제84조에서 정부대행기관 정의(제1항)만 남 기고, 금융조합연합회 관련 규정(제3항)과 정부대행기관명 목록 (제2항) 및 정부대행기관 관련 규정(제4항)을 모두 삭제했음 ▪ 특히 동 제3항의 삭제로 ‘금융조합연합회의 은행기능과 비은행 기능 간 근본적 구분’과 ‘금융조합연합회 지위’가 불분명해졌음	수용 [제85조]
제91조 [제86조]	▪ 정부최종안은 초안 제91조에서 한국은행 통화안정증권의 발행/ 상환/보유에 관련된 세부적 요건을 수정함으로써, 통화안정증권 의 발행을 위한 “국회의 승인” 요건 등이 사라졌음	수용 [제92조]
제94조 [제89조]	▪ 정부최종안은 초안 제94조 제3항(금융통화위원회의 의무조치 발동기준 통화량증가율 15%; 소매물가상승률 10%)을 삭제했음 ▪ 완화된 기준(통화량증가율·물가상승률 각 20%)을 정관에 규정	수용 [제95조]
제112조 [제105조]	▪ 정부최종안은 초안 제112조에서 ‘금 [등]에 관한 규정을 발하는 금융통화위원회의 권한을 제거’하고 동 권한을 정부에 부여했음	수용 [제108조]
제113조 [-]	▪ 정부최종안은 초안 제113조(“금의 운송, 용해, 취급, 수입, 수출, 배정 또는 보관에 관한 [금통위] 규정[제정권]”)를 전부 삭제했음	수용 [-]
- [제112조]	▪ 정부최종안은 제112조(금융기관에 의한 법률 및 금융통화위원 회의 명령 등 위반시 금통위의 임원교체 권고권)을 신설했음	수용 [제115조]

자료: Bloomfield and Jensen(1950b, 1950d); 대한민국정부(1950); Jensen(1950); 대한민국국회(1950b).

* 이 표의 큰따옴표는 한국은행법 ‘초안’(Bloomfield and Jensen, 1950b, 1950d) 또는 ‘정부최종안’(대한민
국정부, 1950)의 해당 조문으로부터의 인용문을, 작은따옴표는 Jensen(1950)으로부터의 인용문을, 각각 표시.

로 재정경제위원회 수정안에 반영되어 국회를 통과했기 때문이다. 이들 6개 조문들 가운데 제34조와 제67조는 한국은행 및 금융통화위원회에 대한 정부 영향력의 유지나 견제를 위한 의도가 있었음직한 조문들이었지만, 나머지 4개 조문은 그와 무관한 것들이었다.

한편, 초안 조문이 정부최종안에서 바뀌긴 했지만 복원을 요구할 정도는 아니라고 본 변경사항에 대해서도 쟈센은 일일이 지적했는데, 대체로 일부 조문 규정의 운문이나 기술적 사항(technicalities)의 수정에 해당하는 것들이었다(Jensen, 1950). 다만, 여기에는 두 가지 중대한 수정 건이 포함되어 있었다. 이들은 구체적으로, 초안 제85조 제1항의 “정부대행기관에 대한 한국은행의 모든 여신에 대해서는 그 원리금 지급을 국회가 전액 보증해야 한다”가 쟈센이 검토한 정부최종안 영역본에서는 제80조 제2항의 “그와 같은 모든 여신[정부대행기관에 대한 한국은행의 모든 여신]에 대해서는 국회의 승인을 받아야 하며 그 원리금 지급을 대한민국이 보증하여야 한다”로 변경된 것과, 초안 제67조 제1항 제(a)호 (iv)목에서 “국회가 적법하게 승인하고 보증한 [대정부대행기관 대출]”이 정부최종안 영역본 제63조 제1항 제1호 (iv)목에서 “국회가 적법하게 승인하고 대한민국이 적법하게 보증한 [대정부대행기관 대출]”로 변경된 것이었다(Bloomfield and Jensen, 1950b; Jensen, 1950). 그런데 문제는 쟈센에게 제공된 정부최종안 영역본의 상기 2개 조문 내용이 실제로 공표된 정부최종안(국무회의부의안) 당해 조문의 규정과는 크게 달랐다는 사실이다. 정부최종안의 당해 조문들은 “전항의 여신[정부대행기관에 대한 여신]은 그 원리금 상환에 대하여 정부가 보증하여야 한다”(제80조 제2항)와 “정부가 보증한 [대출]”(제63조 제1항 제1호 (라)목)이었다. 당시에는 “정부가 ... 은행에게 불건전한 대출을 지시”하는 관행이 수년간 만연했음을 감안할 때(국사편찬위원회, 2006; 권혁은, 2012, pp.29에서 재인용), 정부최종안에서 정부대행기관에 대한 대출 원리금 상환보증의 주체가 국회에서 정부로 수정된 점은 중대한 변경이 아닐 수 없었다.

정부최종안 영역본의 해당 조문에 오류가 있었음은 명확하다. 쟈센에게 당해 조문의 정확한 영문이 전달되었더라면 그는 동 조문의 복원을 가장 강력하게 요구했을 것이 분명하다.

(3) 제3단계: 국회 재정경제위원회 수정안과 제정 한국은행법

1950년 3월 18일 국회에 부의된 정부최종안이 재정경제위원회의 전문위원회 및 소위원회를 거치는 과정에서 재정경제위원회 수정안이 만들어졌고 동 수정안이 4월 18일 국회 본회의에 상정되었다(장기영, 1951). 대한민국국회(1950a)의 부록으로 수록된 재정경제위원회수정안은 정부최종안(대한민국정부, 1950)의 총 116개 조문 중 32개 조문에 관련된 변경사항을 담고 있었다.⁴²⁾ 이들 변경사항 중 일부는 조문의 간결하고 명확한 표현을 위한 운문 차원의 수정, 긴밀히 관련된 조문 간 자구의 조정 및 정비, 또는 법안 구조의 부분적 변경을 위한 조문의 재배치 등과 관련되었다. 또 다른 일부 변경사항에는 금융통화위원회를 견제하는 정부 권한의 강화를 위한 수정, 쟈센의 지적에 따라 초안의 취지를 좀 더 살리기 위한 수정, 정부최종안의 일부 규정을 정관으로 옮기기 위한 수정, 금융통화위원회 위원이나 한국은행 직원에 대한 규율의 강화를 위한 수정 등이 포함되었다.

재정경제위원회 수정안이 반영된 한국은행법안은 4월 18일에 이어 4월 21일에 두 번째로 열린 본회의 찬반 토의 끝에 본회의를 통과했다(한국은행, 2010).

42) 이밖에도 재정경제위원회 수정안에는 정부최종안 제3장 제3절의 제목이 변경되었고(“감독, 감사와 감사”→“감독부와 감사”), 제5절(외국부)이 신설되었으며, 용어가 변경되었다(“은행감독관”→“은행감독부장”).

(4) 소결

지금까지 한국은행법 초안이 제정 한국은행법이 되기까지 3개 단계에 걸친 전 과정을 단계별로 조문 변경 내역을 중심으로 간단히 살펴보았다. 조문의 윤문이나 기술적 보완 등을 위한 조문 변경을 논외로 하면, 정부최종안은 금융통화위원회를 견제하려는 정부의 의도가 블룸필드 미션의 초안 여기저기에 부분적으로 작용한 결과였다. 이후 국회 재정경제위원회 수정안에 센스의 복원 요구가 일부 반영되면서 그와 같은 정부의 의도는 제정 한국은행법에서 다소 중화될 수 있었다.

각 단계에서의 다양한 변경으로 인해 법률 초안과 제정법 사이에는 세세한 차이가 생겨난 것이 사실이지만 블룸필드 미션이 초안을 통해 구현하고자 했던 두 가지 본질적 요소—금융통화위원회를 정점으로 하는 통화신용정책 지배구조의 확립과 인플레이션안정화를 위한 신용통제정책 패키지의 마련—는 제정 한국은행법에 이르기까지 대체로 온전하게 유지되었다.⁴³⁾

3. 제정 한국은행법

제정 한국은행법(대한민국국회, 1950b)은 모두 6개 장에 걸쳐 총 119개 조문으로 이루어져 있다. 이 절에서는, 블룸필드 미션 자신이 제시한 논의(Bloomfield and Jensen, 1950c)를 주요 토대로 제정 한국은행법을 모두 8개 부문—총칙, 소유권과 자본금, 금융통화위원회, 은행권 발행, 금융기관에 대한 대출, 정부 및 정부대행기관에 대한 대출, 신용통제, 외국부와 외환업무—으로 나누어 각 부문의 내용 및 특징을 차례로 간략히 개관하기로 한다.⁴⁴⁾ 다만, 제정 한국은행법의 핵심인 금융통화위원회, 대정부 및 대정부대행기관 대출과 민간부문에 대한 신용통제 등에 대해서는 조금 더 상세하게 논의하기로 한다.

① 총칙: 제1장(설립과 목적) 제1조~제3조

제정 한국은행법은 한국은행의 설립과 목적 및 그 법적 성격을 정했다.⁴⁵⁾ “본법에 의하여 한

43) 한편, 법률 초안의 구조는 커다란 변화 없이 제정 한국은행법으로까지 내내 유지되었다. 블룸필드 미션의 초안(Bloomfield and Jensen, 1950b)은 모두 6개 장으로 편제되었고 이들 장 가운데 특히 제3장과 제4장은 각각 6개 절과 9개 절로 구성되었다. 정부최종안(대한민국정부, 1950)은 미션 초안의 6개 장 편제를 그대로 유지한 가운데 제3장과 제4장의 각 절의 구성도 그대로 유지했다. 다만, 정부최종안에서는 제3장의 제목이 “지시와 관리”에서 “기구와 관리”로, 제4장 제3절의 제목이 “은행업무에 대한 선별적 통제”가 “은행업무에 대한 특별 통제”로 각각 수정되었다. 제정 한국은행법(대한민국국회, 1950b)에서도 초안의 6개 장 편제는 그대로 유지되었으나, 제3장 제5절(“외국부”)이 신설됨으로써 제3장이 6개 절에서 7개 절로 구성되었다. 한편, 제정 한국은행법에서는 미션 초안과 정부최종안에서 유지되었던 제3장 제3절 제목이 “감독, 검사와 감사”에서 “감독부와 감사”로 수정되었다.

또한, 법안 구조 및 개별 조문의 일부 변경에 따라 전체적으로 조문 수효도 변화했다. 블룸필드 미션의 한국은행법 초안은 모두 122개 조문으로 구성되었다. 그런데 정부가 국회 부의를 위해 동 초안을 검토하는 과정에서 7개 조문을 삭제하고 1개 조문을 신설했다. 그 결과, 정부최종안은 모두 116개 조문으로 확정되었고 동 정부최종안은 국회에 부의되었다. 국회 심의과정에서 정부최종안에 다시 3개 조문이 신설되어 제정 한국은행법은 총 119개 조문으로 확정되었다.

44) 이 절은 제정 한국은행법 중 제1~4장(제1조~제108조)을 개관하며, 제5장(잡칙: 제109조~제116조)과 제6장(경과규정: 제117조~제119조)은 다루지 않는다. 제5장은 재무부 및 재무부 이재국에 속한 권한과 의무의 이관, 한국은행의 설립과 업무개시일, 한국은행법이나 금융통화위원회의 정당한 명령, 지시, 규정의 위반에 대한 처벌 등에 관한 내용을, 제6장은 조선은행이 발행한 은행권을 한국은행이 발행한 은행권으로 간주한다는 규정과 함께 조선은행의 청산에 따른 그 부채와 자산의 한국은행 인수 및 처리 방식 등에 관한 내용을 각각 담고 있었다(대한민국국회, 1950b).

45) 현행(2020년 3월 기준) 한국은행법의 총칙에는 제정 한국은행법이 다룬 “한국은행의 법적 성격과 설

국은행을 설립한다”(제1조 제1항)고 규정함으로써 한국은행법의 제정 목적이 한국은행의 설립에 있음을 밝혔다. 이어 “한국은행은 법인”이라고 규정함으로써(제1조 제2항), “한국은행은 법률에 따라 사람과 같이 권리의무의 주체”임을 밝혔다(한국은행 법규제도실, 2018, p.12). 한국은행이 법인격을 갖는다는 동 규정은 쟁센의 복원 요구에 의해 제정 한국은행법에 다시 포함된 것으로, 한국은행 법규제도실(2018a, p.12)은 그 “가장 큰 의의[가]... “통화신용정책의 수립과 집행을 정부조직과 분리된 한국은행이 독립적으로 수행하도록 한 데에 있다”고 본다.⁴⁶⁾ 그렇다면, 동 규정은 결과적으로 헌법 및 정부조직법과의 마찰 가능성을 근본적으로 부정하는 중요한 근거가 된다. 또한, 한국은행법은 한국은행이 수행해야 할 목적(또는 책무)을 우선순위를 밝혀 다음과 같이 세 가지로 규정했다(제3조):

- “1. 국민경제 발전을 위한 통화가치의 안정
2. 은행, 신용제도의 건전화와 그 기능향상에 의한 경제발전과 국가자원의 유효한 이용의 도모
3. 정상적인 국제무역, 외환거래의 달성을 위한 국가의 대외결제준비자금의 관리“

위의 3대 목표는 Bloomfield and Jensen(1950c)가 논의한 ‘한국 경제의 3대 여건’ 및 ‘중앙은행 개혁의 4대 목표’와 밀접한 관련이 있었다(이 장의 제1절 참조).

② 소유권과 자본금: 제2장(자본금, 이익금과 적립금) 제4조~제6조

소유권 및 자본금에 관해서는 기본적으로 자본금과 정부출자에 관한 조항(제4조 제1항)과 적립금과 정부지분에 관한 조항(제4조 제2항)이 정해졌다. 사실, 금융통화위원회가 최고의결기구인 지배구조 하에서 소유구조 여하는 큰 의미가 없었다. 그럼에도 블룸필드 미션이 한국은행의 완전 국유화를 규정한 것은 금통위를 정점으로 하는 지배구조 하에서 민간이 굳이 출자유인을 가질 이유가 없었기 때문이었다.

③ 금융통화위원회: 제3장(기구와 관리) 제1절(금융통화위원회) 제7조~제21조와 제2절(총재와 부총재) 제22조~제27조

금융통화위원회는 한국은행 내부의 합의제 정책결정기관으로 설계되었다. 당시 블룸필드 미션은 “통화위원회(Monetary Board)의 확립”이⁴⁷⁾ “최근 다수 중앙은행법에 포함되어 왔으며 오랜 역사를 가진 다수 중앙은행법에도 내재하는 원칙”이라고 보았다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.8). 이는 “국가경제의 다양하고도 광범위한 이익을 대표하는” 다수 위원으로 구성되는 통화위원회가 “중앙은행 [업무]와 국가의 통화·신용·외환정책의 수립을 관장”하면 세 가지 이점—“중앙은행 [업무] 및 정책의 민주화, 부당하고 자의적인 정치적 압력 및 개입 가능성의

립 목적” 이외에도, “「한국은행법」의 기본정신과 한국은행의 운영원칙”, 그리고 “특수법인인 한국은행에 대한 사항 등”이 포함되어 있다(한국은행 법규제도실, 2018a, p.3).

46) 이와 관련하여, 한국은행 법규제도실(2018a, pp.12-13)은 다음과 같이 부연한다: “한국은행이 수행하는 통화신용정책의 수립·집행 권한은 넓은 의미의 행정권에 포함되는 것이므로 이를 반드시 정부조직이 아닌 독립된 법인이 수행하여야 하는 것은 아니다. 그러나 통화신용정책은 다른 일반 행정작용과 달리 중립성과 자율성이 강하게 요구되기 때문에 오늘날 대부분의 국가는 중앙은행을 법인으로 설립하고 이로 하여금 중립적·자율적으로 통화신용정책을 수행하도록 하고 있으며 대한민국도 그에 따른 것이다”

47) 여기서 ‘통화위원회’는 영문 용어인 ‘Monetary Board’를 국문으로 표기한 일반 명칭(generic name)이며, 우리나라에서는 Monetary Board가 처음부터 ‘금융통화위원회’라는 고유 명칭으로 정착되었다. 차현진(2020, p.136, <참고 2-1>)에 따르면, 그렇게 된 배경에는 “한국은행 금융통화위원회[가]... 일본은행 정책위원회와는 달리 은행감독기능을 수행한다는 점을 ‘금융’이라는 단어를 통해 강조”하고자 했던 조선은행 실무진의 의도가 작용했다고 한다.

축소, 그리고 과거에 비해 중앙은행 업무 및 정책에 대한 책임의 훨씬 더 명확한 정의와 배분”-을 기대할 수 있기 때문이었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, pp.8-9) 금융통화위원회의 도입에 따른 이와 같은 이점들이 “금융의 민주화”와 “금융의 정치적 중립성”이라는 양대 입법 정신으로 확립되었다(한국은행, 1980, p.13). 이런 점에서, 제정 한국은행법은 헌법 정신인 “경제적 민주주의와 국민경제의 균형적 발전”을(구용서, 1950) 구현하기 위한 “금융의 헌장”(장기영, 1951, p.135)이었다.

구체적으로, 금융통화위원회는 한국은행의 내부 기관으로 설치되었으며(제7조 제1항),⁴⁸⁾ 통화·신용·외환정책의 수립과 한국은행의 업무·운영·관리에 관한 포괄적 지시감독권, 그리고 이와 같은 직무의 수행에 필요한 규정제정권을 보유한다(제7조 제2항~제3항). 또한, 금융통화위원회는 직원의 임면, 정관의 제·개정, 예·결산 등 한국은행의 운영을 관장한다(제7조의 제4항~제6항). 특히 감사는 금융통화위원회가 임명하는 금융통화위원회의 직속기관으로 그 지시를 받으며 (제35조), 그밖에 은행감독부와 조사부도 총재가 아닌 금융통화위원회의 지시를 받도록 명시적으로 규정되었다(제28조, 제36조). 이로써, 정책결정기관인 금융통화위원회는 업무집행기관인 총재·부총재·직원은 물론, 감사기관인 감사보다 지위가 높은 상위기관으로 자리매김했다(한국은행 법규제도실, 2018a). 당시 총재는 “한국은행의 대표자”이자(제25조 제1항) “금융통화위원회[의]... 대표”로서(정관 제7조) 한국은행 및 금융통화위원회의 대표권을 보유했지만 그 권한과 의무가 “업무총괄권” 및 “정책수행권”과 “금통위에 대한 자료 등 제공 의무”로만 한정되었기 때문이다(제24조; 한국은행 법규제도실, 2018a, pp.160, 162). 결국 금융통화위원회의 일원인 한국은행 총재에게는 “금통위와 한국은행 집행간부 사이의 주된 연결고리(chief link)” 역할이 기대되었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.9).

금융통화위원회는 7인의 정위원(재무부장관과 한국은행총재의 당연직 위원 2인과 금융기관 추천 2인, 대한상공회의소·농림부장관·기획처경제위원회 추천 각 1인의 임명직 위원 5인)과 동수의 대리위원으로 구성되며(제8조 제1항), 의장은 재무부장관이 맡는 것으로 정했다(제9조). 그리고 모든 위원이 국가공무원 신분으로, 임명직 위원은 국무회의의 동의를 얻어 대통령이 임명하며 임기가 4년이지만 초대 위원에 한해 임기가 교차하도록 규정되었다(제8조 제1항~제3항). 이와 같은 인적 구성에는 금융통화위원회가 금융업, 상공업, 농림업 등 경제 각 분야의 이익을 균형 있게 대변한다는 블룸필드 미션의 취지가 반영된 것은 물론이다. 또한, 금융통화위원회의 위원 추천제도는 “정책 결정 시 신중을 기하도록 하는 한편 정부 및 다양한 분야의 의견과 이해관계를 수렴·조정함으로써 통화신용정책의 민주성과 정당성을 확보하기 위한 것이라고 이해”된다(한국은행 법규제도실, 2018a, pp.78-79).⁴⁹⁾

한편, 블룸필드 미션은 금융통화위원회에 넓은 범위의 권한 및 책임을 집중시킴으로써 그 위상을 끌어올리는 것 자체가 재무부의 영향력을 차단하고 한국은행의 독립성을⁵⁰⁾ 확보하는 데에

48) 금융통화위원회가 한국은행 내부기관인 것이 타당한지 여부에 대한 논란(예를 들어, 강만수, 2005)은 한은법 제정 이후 반세기가 넘도록 지속되었다. 이와 같은 논란에는 제정 한은법 규정에 따른 금융통화위원회의 몇몇 특징-첫째, 한국은행 총재가 아닌 재무부장관이 금융통화위원회의 의장인 점(제9조 제1항); 둘째, 금융통화위원회가 한국은행의 업무·운영·관리에 관한 포괄적 지시감독권을 보유하는 점(제7조 제2항); 셋째, 금융통화위원회의 위원은 국가공무원 신분인 점(제8조 제2항)-이 빌미를 제공한 측면도 없지 않았다. 여기에 대한 상세한 내용은 한국은행 법규제도실(2018a)을 참조하기 바란다.

49) 하지만, 오늘날은 물론 그 당시에도 “중앙은행 정책결정기구 구성원 임명시 추천 절차를 두는 것은 예외적 사례”였다(한국은행 법규제도실, 2018a, p.79). 블룸필드 미션이 당시 일본은행의 정책위원회 위원 구성 사례를 참고로 금융통화위원회의 위원 추천제도를 도입한 이래, 우리나라에서 동 제도가 지금도 존치되고 있으나 정작 일본에서는 정책위원회 위원의 추천제도가 1997년 전면 폐지되었다(차현진, 2020).

50) 블룸필드 미션이 법률 초안을 작성했던 시기(1949.9-1950.3)는 미국에서도 중앙은행 독립성의 개념이

효과적일 것으로 봤다.⁵¹⁾ 이에 따라, 블룸필드 미션은 대외적으로는 한국은행 및 금통위에 대한 재무부의 간섭을 차단하기 위해 재무부 이재국이 관장하던 은행 감독 및 검사 권한을 금통위의 지시를 받는 신설 은행감독부로 이관시켰다.⁵²⁾

하지만, “한국은행을 정치적 영향력에서 가능한 한 멀리 떨어져있게 하려고 노력”했던 블룸필드 미션으로서도 한국은행의 독립성을 바람직한 정도로까지 마냥 끌어올릴 수만은 없었다 (Alacevich and Asso, 2009b, p.257). 왜냐하면 이와 같은 ‘노력’에 정부(재무부)가 은행시스템을 장악하고 있다는 당시의 금융 실태가 어쩔 수 없는 한계로 작용했기 때문이다. 블룸필드는 재무부장관에 의한 은행시스템 통제의 배경 및 실태를 다음과 같이 기술하고 있다 (Bloomfield, 1952b; 한국은행(2015c), p.416에서 재인용):

“한국은행법 제정 이전에는 은행시스템이 재무부장관의 엄격한 통제 하에 놓여 있었다. 그러한 통제는 기존의 기본 (일본식) 법규정에 부합하는 것이었고, 정부가 대부분 은행들의 지배지분(귀속주)을 보유했기에 가능했다. 재무부장관은 대출 및 신용 정책의 결정과 특정 금액을 초과하는 모든 개별 대출의 승인을 관장했으며, 대부분 은행들의 임원 및 간부직원 임명을 통제하는 한편, 은행의 감독 및 검사 권한을 행사했다. 이와 같이 긴밀한 중앙집권적 통제 때문에 은행시스템은 정치적 압력에 종속될 수밖에 없었고, 정치적 압력이 갖는 부당한 단견적 성격으로 말미암아 은행업의 불건전한 관행과 비효율적 운영이 조장되었다”

아직 확고하게 정립되지 않았던 시기였다. 예를 들면, 상원의 더글러스(P. Douglas) 소위원회가 당시 연준의 국채가격지지 정책을 비판적으로 다룬 것은 1950년의 일이었고, 하원의 패트먼(W. Patman) 소위원회가 연준 독립성의 의미를 다룬 것도 1952년의 일이었다. 또한, 정부(재무부)로부터 연준 자신의 법률적 독립성이 재무부-연준 합의(Treasury-Fed Accord)로 확보된 것이 1951년 3월이었다. 이렇게 보면, 블룸필드 미션은 당시로서는 드물게 ‘중앙은행 독립성’의 개념을 명확히 이해하고 있었던 것은 물론, 중앙은행 독립성을 위한 지배구조 장치의 설계에도 조예가 깊었다. 동 미션의 이러한 전문성은 1940년대 중반 남미 등 국가에 대한 금융자문을 통해 축적한 연준시스템의 기관 전문성을 물론 반영한다. 나아가 당시 스프라울(A. Spraul) 뉴욕연준 총재가 연준의 독립성에 대해 일가견을 가졌다는 사실을 감안할 때, 특히 뉴욕연준의 기관 전문성이 블룸필드 미션에 각인되었을 가능성도 생각해볼 수 있다. 스프라울은 패트먼 소위원회 증언(1952)을 통해 오늘날 세계적으로 널리 인정되는 중앙은행 독립성의 정의-“[광의의] 정부로부터의 독립”이 아니라 “[광의의] 정부내 독립”-를 확립한 장본인이다(김홍범, 1998, p.94에서 재인용).

51) 블룸필드 미션의 이와 같은 시각은 “견제와 균형의 원리를 중시하는 미국 제도의 영향”에 기인하는 것으로(정운찬, 1995, p.242), 여기에는 두 가지의 기대가 반영되어 있었다. 우선, 합의제로 운영되는 금융통화위원회의 민주적 작동에 대한 기대였다. “한국은행법에 대한민국 통화·신용·외환정책의 결정이 금융통화위원회의 배타적 책무라고 명시적으로 규정되어 있는 한, “재무부장관은 [금융통화위원회 내에서] 가장 중요한 개별 위원이긴 하지만 7인의 위원 중 한 사람일 뿐”이므로 “[제도의 정착에] 약간의 시간”이 걸린다 해도 금융통화위원회가 결국 순조롭게 작동할 것이라고 블룸필드 미션은 생각했다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, pp.418-419에서 재인용). 둘째, 금융통화위원회를 구성하는 개별 위원들의 인적 자질에 대한 기대였다. 블룸필드 미션은 “[초안이 담고 있는] 일단의 정책수단이 효과적으로 사용될지 여부가 궁극적으로는 그 수단을 관리하는 사람들의 기량과 판단 및 무결성(skill, judgment and integrity)에 주로 달려 있게 될 것”이라는 점을 강조했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.48). 미국 연준의 인치주의(rule of men) 전통을(김홍범, 1998) 감안할 때 블룸필드 미션에게 이는 자연스런 일이었다. 이후 한국은행이 실제로 맞닥뜨린 1950년대의 현실에 대해서는 이 글의 각주 55를 참조하기 바란다.

52) 다만 한국은행은 심계원(현 감사원)과 정부로부터 감독을 받도록 규정되었다(제33조). 그럼으로써, 재무부의 부당한 간섭을 차단한다는 블룸필드 미션의 원래 의도와는 달리 정부(재무부)가 한국은행의 정책 및 업무에 간여할 수 있는 법적 근거가 확보된 셈이었다. 이는, 앞서 제2절에서 논의한대로 한은법 초안에서는 한국은행이 심계원의 감독을 받는 것으로 되어 있었는데 정부최종안에서는 동 조문이 아예 삭제되었다가 제23조의 복원 요구로 국회 재정경제위원회 수정안에서 한국은행에 대한 감독 및 검사 권한을 정부(재무부)가 심계원과 나눠 갖게 된 결과였다. 여기에 대해 Bloomfield는 심계원과 재무부가 행사하게 된 “이중 감독권(dual examination authority)은 혼란과 불필요한 중복만을 초래”할 것이라는 의견을 밝혔 다(Bloomfield, 1952a, p.15).

결국, 블룸필드 미션은 “오늘의 한국처럼 정부가 매우 지배적인 비중을 차지하고 정부 통제가 심각한 경제에서는 특히 정부가 과반수 의결권(majority vote)을 가질 자격이 있는 것이 [현실적인] 원칙”이라고 받아들였다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.9). 이에 따라, “정부 임명 인사(Government appointees)가 [과반수인] 4인”이 되도록 규정했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.9).⁵³⁾ 나아가, “재무부장관이 금융통화위원회 의장이 되도록 한 조항”은 “금융정책 전반에서 재무부장관의 중요성을 공식적으로 인정”한다는 의미로(Bloomfield, 1956; 한국은행(2015c, p.514, fn.**에서 재인용), 정부(재무부)의 협조가 금통위의 순조로운 권한 및 기능 발휘에 절대적으로 필요했던 당시 우리나라 현실의 독특한 반영이었다.⁵⁴⁾ 이것은 블룸필드 미션에겐 분명 내키지 않는 타협이었다. “우리들[블룸필드 미션]은 원래 민간에게 좀 더 광범한 대표권을 부여하기를 바랐었지만, [당시의 한국 상황에서는] ... 이를 실행하기가 본질적으로 곤란했다”는 것이다(Bloomfield, 1952b; 한국은행(2015c), p.418에서 재인용).⁵⁵⁾

이를 가리켜 Alacevich and Asso(2009b, p.257)는 “‘선진적’ 특징과 ‘후진적’ 특징의 독특한 혼합(a peculiar mix of ‘advanced’ and ‘backward’ characteristics)”이라 불렀다. 다시 말해, 대내적으로 금융통화위원회는 “운영상의 역할”만을 수행하는 총재와는 달리 “거대한 의사결정권 및 통제권을 가진 강력한 기구였음이 분명”했지만(선진적 특징), 대외적으로는 금융통화위원회가 “정부 압력에 노출된 상태로 남아 있을 수밖에 없었다”는(후진적 특징) 것이다(Alacevich and Asso, 2009b, pp.257-258). 블룸필드도 “정치적 압력으로부터의 독립성을 필요한 정도로 제공하는지를 기준으로 볼 때 현재의 위원회 구성은 상당한 개선의 여지가 있음을 [사후적으로] 인정”했다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.418에서 재인용).

④ 은행권 발행: 제4장(한국은행의 업무) 제1절(은행권 발행) 제47조~제54조

제정 한국은행법은 은행권 발행 부문에서 화폐의 발행 및 교환과 한국은행권의 회계처리 등에 관한 사항을 규정했지만, 화폐단위나 은행권 발행한도, 금준비·외환준비 보유 등에 관해서는 아무 것도 정하지 않았다. 이는 블룸필드 미션이 한국의 화폐단위 변경을 환율 및 외환 정책과 연계된 중장기적 이슈로 간주했기 때문이다. 이들은 추후 적절한 시점에 환율 및 외환 등 관련 규정과 함께 화폐단위 변경 관련 규정을 한국은행법에 적절하게 추가하거나, 아니면 통화법을 도입할 것을 제안했다.

⑤ 금융기관에 대한 대출: 제4장(한국은행의 업무) 제4절(금융기관에 대한 대출) 제69조~제76조

53) 정부가 임명한 인사란 다음 아닌 “재무부장관, 한국은행총재, 농림부 대표자와 기획처경제위원회 대표자”를 가리킨다(Alacevich and Asso, 2009a, p.261). 한편, 금융기관 대표자 2인도 정부의 입김에서 실제로는 자유로울 수가 없었다. 당시 정부는 대부분 은행들의 지배지분을 소유하고 있었기 때문이다. 이와 관련하여, 블룸필드 미션은 “정부가 현재 보유하는 상업은행 귀속주를 가급적 신속하게 민간에게 매각할 것”을 권고했다(Bloomfield, 1952b; 한국은행, 2015c, p.418에서 재인용).

54) 당시에는 중앙은행법에서 재무부장관의 통화정책결정기구 참여를 규정하는 것이 그리 드문 일은 아니었다. 1940년대 중후반 중앙은행 입법 관련 기술지원을 위해 파라과이(1943-44), 온두라스(1943), 과테말라(1945-46, 1949), 필리핀(1945, 1947-49)과 실론(1948-1950)으로 파견된 연준의 미션들은 모두 중앙은행 통화정책결정기구에 재무부장관이 위원으로 참여하는 방안을 제시했다(이상진, 2010; Young, 1950). 하지만 이들 5개 국가 중 재무부장관이 당연직 의장으로 참여하도록 설계된 중앙은행은 한 곳도 없었다.

55) 하지만 한국은행 출범 이후의 현실은 블룸필드 미션의 기대와는 크게 달랐다(이 글의 각주 51 참조). 재무부장관의 금통위 참여 및 의장직 수행이 실제 현실에서는 정부의 협조가 아니라 간섭을 부르는 장치로 작용했던 것이다. “시민사회가 성립되어 있지 않았고 민주주의보다는 권위주의적인 질서가 지배하던 당시 한국의 풍토”에서 위원들의 개인적 역량과 인품에 의존하여 금융통화위원회의 민주적 작동을 기대하 기란 아무래도 무리였다(정운찬, 1995, p.242). 한국에서는 1950년대 초부터 재무부 주도의 한은법 개정 논의 불거져 나온 가운데 은행시스템에 대한 재무부장관의 노골적 간섭이 1950년대 내내 지속되었다.

블룸필드 미션은 “은행들이 중앙은행 신용을 얻을 수 있는 조건을 명확하게 정의하고 제한”할 필요가 있다고 봤다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.15). 이는 조선은행이 지나치게 방만한 대출로 은행들의 도덕적 해이를 키웠고 심각한 인플레이션에 크게 기여했기 때문이었다. 특히, 금융기관에 대한 한국은행 대출의 만기가 1년을 넘지 않도록 규정했는데(제69조) 이는 상업은행들의 장기대출 축소를 겨냥한 조치였다.

⑥ 정부 및 정부대행기관에 대한 대출: 제4장(한국은행의 업무) 제5절(정부와 정부대행기관과의 관계) 제77조~제89조

대정부 및 대정부대행기관 대출 관련 조문은 블룸필드 미션에게 “[다루기] 가장 난감했던 규정(the most difficult provisions)”이었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.16). 당시 심각한 인플레이션의 주된 요인이 대정부 대출과 대정부대행기관 대출인 현실에서 인플레이션을 진정시키기 위해 한국은행으로서는 관련 대출의 규제가 당연히 필요했으나, 대출의 대상이 민간 부문이 아닌 공공부문(정부와 정부대행기관)이라는 점에서 실효성 있는 규제를 설계하기가 쉽지 않았기 때문이다. 블룸필드 미션으로서는 대정부 대출의 제한을 위해 한국은행·금융기관·일반에 대한 채무 합계액이 국회가 승인한 기채한도를 넘지 않도록 규제하는 데에서 더 이상 나아가기가 어려웠다. 또한 대정부대행기관 대출에 대해서는 만기는 1년 이내로, 만기 연장은 1회로 각각 제한하는 동시에 “모든 대정부대행기관 대출의 만기 시 원리금 상황에 대해서는 국회가 보증”할 것을 규정했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.20). 블룸필드 미션에게 국회는 “진정한 여신통제력을 갖춘 유일한 주체”였다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.42).

요컨대, 블룸필드 미션은 정부 및 정부대행기관에 대한 한국은행 대출을 국회와 각기 명시적으로 연계시킴으로써 이들 부문에 대한 “과다대출과 부정대출”이 “부실대출 및 통화팽창”으로 이어지는 것을 미연에 방지하고자 했다(정운찬, 1995, p.236). 다만, 제정 한은법(제86조 제2항)에서는 블룸필드 미션의 의도와는 달리 정부대행기관에 대한 대출이 ‘국회’의 보증이 아닌 ‘정부’의 보증을 받는 것으로 보증의 주체가 바뀌었다.⁵⁶⁾ 이는 정부 보증이 이미 남발되던 당시의 금융 실태를 공식적으로 인정한 중대한 퇴행이었다.

⑦ 신용통제: 제4장(한국은행의 업무) 제2절(금융기관의 예금과 예금지불준비) 제55조~제63조, 제3절(은행업무에 대한 특별통제) 제64조~제68조, 제4절(금융기관에 대한 대출) 제72조·제73조·제76조, 제5절(정부와 정부대행기관과의 관계) 제77조·제89조, 제6절(공개시장에 있어서의 증권 매매) 제90조~제92조와 제8절(국내의 통화와 신용정책) 제95조~제100조

제정 한은법은 “은행시스템이 만들어내는 대출의 규모와 특징을 통제하기 위한 강력한 권한”을 한국은행에 부여했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.22). 이에 따라, 금융통화위원회는 “국가의 신용관리자(the nation's controller of credit)”로서 다양한 은행신용 통제 권한—“은행신용 수량의 통제(소위 “양적 통제”)” 또는 “은행신용의 성격 및 유형의 통제(소위 “질적 통제”)”를 위해 설계된 권한—을 갖게 되었다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.23). 이들 신용통제 권한(수단)을 법정 최저지준율, 한국은행의 대출금리, 금융기관 용자신청의 거부와 금융기관에 대한 대출한도제 등 모두 11 가지로 열거했다(제97조).⁵⁷⁾

56) 당시에는 해방 후 수년간 정부 보증이 이미 남발되어 왔었다(권혁은, 2012). 이와 같은 문란한 금융 실태를 최소한으로라도 바로잡고자 했던 제정 한은법 초안(제85조 제1항)은 정부최종안(제80조 제2항)에서 정부 보증으로 변경된 이후 국회심의를 거치는 동안에도 걸러지지 않았다.

57) 이들 11개 신용통제 수단에는 다음이 포함되었다(대한민국국회, 1950b; Bloomfield and Jensen, 1950c; 정운찬, 1995): 법정 최저지준율; 한국은행의 대출금리; 공개시장운영; 통화안정증권; 금융기관 용

나아가, Bloomfield and Jensen(1950c)은 제5장(“가까운 장래의 통화신용정책에 관한 건의”)에서 향후 한국은행이 출범하면 금융통화위원회가 자신의 권한을 어떻게 사용해야 할 것인지를 논의했다. 이들은 한국은행이 업무를 시작하기까지 한동안 시간이 소요될 것으로 보고, “[당시] ... 남한의 금융상황이 극히 심상치 않은 점을 감안하여 자신들의 신용정책 관련 건의를 즉각 실행해줄 것을 재무부에게 제안”했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.38).

앞서 논의한 바와 같이, 당시 인플레이션 악순환의 통제는 주로 정부 및 정부대행기관의 중앙은행 차입에 대한 통제 여하에 달려 있었다. 그러나 중앙은행이 공공부문의 차입을 억제하는 데에는 근본적인 한계가 있었다. 그러므로 블룸필드 미션은 신용통제의 본격적 대상을 민간 주체로 한정하고 “대출금[민간에 대한 은행대출금] 규모를 예측 가능한 방식으로 당장 통제할 수 있는 가장 직접적이고도 효과적인 방법”을 대출한도제의 실시에서 찾았다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.43). 이들은 멕시코은행(Bank of Mexico)의 1942-46년 대출한도제 성공 사례를 들어, 상업은행 여신을 그 성격에 따라 국가적 관점에서 우선순위를 정해 유형별로 연간 증가율에 차등을 두되 전체적으로는 모든 상업은행 민간여신 총액의 연간 증가율이 5%를 넘지 않도록 제한하는 구체적 조치를 특히 재무부장관의 명령(order)으로 당장 이행할 것을 제안했다.⁵⁸⁾ 또한, 블룸필드 미션은 대출한도제의 실시와 함께 이를 보완하기 위한 몇몇 양적 수단(조선은행의 지급준비율 상향 조정과 대출금리 인상) 및 질적 수단(조선은행의 신규 대출 제한과 기존 대출의 회수 등)도 일괄적으로 추진할 것을 재무부장관에게 제안했다(Bloomfield and Jensen, 1950c). 또한, 이들은 신용통제조치의 실효성을 전반적으로 제고하기 위한 차원에서 은행검사의 강화도 주문했다.

㉔ 외국부와 외환업무: 제3장(기구와 관리) 제5절(외국부) 제39조~제41조, 제4장(한국은행의 업무) 제7절(민간과의 관계) 제93조~제94조와 제9절(외환업무와 정책) 제101조~제108조

블룸필드 미션은 외환업무 및 외환정책에 관련된 상세한 규정을 통화·금융 안정이 달성된 이후의 중장기 과제로 미루는 한편, 당시로서는 “가장 넓은 의미의 용어를 써서 관련 규정을 [가급적 포괄적으로] 작성”하기로 했다(Bloomfield and Jensen, 1950c, p.29). 우선, 미션은 “기존 조선환금은행을 신설 한국은행에 합병하되 그 기능을 한국은행에 설치될 외국부로 이관하는 것”을 기본 방향으로 정하고(p.29), 한국은행 내부에 신설되는 외국부가 “금통위의 규제 아래 기존 조선환금은행이 현재[당시] 수행하던 일체의 기능 및 업무를 수행·취급·감독”할 수 있도록 했다(p.30). 이는 ‘중앙은행의 상업은행업 겸영 금지’라는 블룸필드 미션의 기본 원칙에도 불구하고 한국은행이 예외적으로 민간과의 외환업무를 직접 수행하게 된 것을 의미했다. 다만, 미션은 “[장차] 외환상황이 일단 정상화되고 나면, 상업은행의 외환업무 처리 역량이 갖춰지는 대로 가급적 신속하게 민간과의 외환업무를 상업은행에 이관할 것”을 분명히 했다(p.31).

자신청의 거부: 금융기관에 대한 대출한도제: 금융기관 대출의 최장 만기와 대출액 및 담보의 종류에 대한 규정 공포권: 금융기관 대출 등의 최고금리 등 결정권: 금융기관 이외의 영리기업에 대한 여신: 국고금 예수 금융기관의 지정권과 해당 금융기관에 대한 국고금 재이체 명령권: 융자신청서 제출 요구권(금융기관의 민간 대출에 대한 금융통화위원회의 사전승인제).

58) 이는 한국은행이 실제로 업무를 시작하게 되기까지 입법과정과 설립 준비 등에 시간이 얼마나 걸릴지 모르는 채 기다리기에 당시의 인플레이션 상황이 매우 심각했기 때문이었다. 또한, 해방 이후 여러 해 동안 재무부장관이 일제 강점기의 법률에 따라 이미 은행시스템에 상당히 개입해오고 있던 터였기에(Bloomfield, 1952b) 한국은행법이 제정되기 이전이라도 대출한도제를 즉각 실시할 것을 재무부장관에게 제안한 것이기도 했다. 동 제안에 따라, 재무부장관은 1950년 5월 대출한도제의 실시를 명령했다(Bloomfield and Jensen, 1951).

제5장. 제정 한국은행법: 평가

앞서 논의한대로, 블룸필드 미션이 초안에서 가장 공을 들인 핵심적 내용은 금융통화위원회 제도의 도입이었다. 금융통화위원회는 “금융의 민주화”와 “금융의 정치적 중립성”이라는 양대 입법정신이 구체화된 실체였다(한국은행, 1980, p.13). 동 제도의 도입으로 통화정책 결정에 대한 재무부의 영향력이 최소화될 것으로 기대되었으나, 실제로는 1950년대 내내 금융통화위원회는 재무부의 영향력을 벗어나지 못했다(Bloomfield, 1952b; Bloomfield, 1956; Kim, 1965). 하지만 당시의 경험이 제정 한국은행법의 취약성을 반드시 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 블룸필드의 지적대로 “[재무부가] 추진하고자 하는 근본 정책이 건전하지 않다면 그저 법률을 변경하는 것만으로는 어떤 문제도 해결할 수 없[는 것이]기” 때문이다(Bloomfield, 1956; 한국은행, 2015c, p.516에서 재인용).

이 글은 법률의 지속성(persistence) 여부-법률의 실질(substance)이 효과적으로 유지되는 기간의 장단-가 제정 한국은행법의 평가에서 신뢰할만한 하나의 기준이 될 수 있다고 본다. 블룸필드 스스로도 1956년 보고서에서 제정 한은법의 ‘유연성(flexibility)’을 언급하면서 법률 개정의 필요성이 당시로서는 거의 없다는 점을 확인했었다.⁵⁹⁾

그런데 1950년 5월의 제정 한국은행법을 2020년 6월 현재의 한국은행법과 비교해보면 어떨까? 현행 한국은행법(2018.3.13. 개정)은 근 70년이라는 긴 세월 동안 금융업 및 중앙은행업의 다양한 기술적·제도적 변화(예를 들어 한국은행 금융감독기능 및 외환정책기능의 폐지)를 반영하여 모두 11 차례의 본법 개정을 거쳤다(모두 13 차례의 타법 개정까지 합치면 총 24 차례 개정). 현행 한국은행법에서 제정 한은법의 자취를 얼마나 찾을 수 있는지 알아보기 위해 이 글은 한국은행 법규제도실(2018b)을 부분적으로 참고하여 각 법률의 개별 조문을 일일이 대조·검토했다. 그 결과, 현행 한국은행법의 총 114개 조문(부칙 제외) 중 약 2/3에 해당하는 77개 조문 각각의 전부 또는 일부가 제정 한국은행법의 당해 개별 조문과 직접적 관련성을 갖는다는 사실을 확인할 수 있었다. 이러한 유형의 검토에서 자의성을 완전히 배제하기란 어렵겠지만, 이 글이 가급적 보수적으로 판단하는 경우에도 최소한 70개 조문에서 그와 같은 직접적 관련성이 확인되었다. 이와 같은 결과는 제정법의 두드러진 지속성(또는 유연성)을 말해주기에 충분하다고 판단된다.

제정 한국은행법의 관련 개별 조문과 직접적 관련성을 갖는 것으로 확인된 현행 한국은행법의 조문 77개를 조문 번호 순으로 열거하면 <표 3>과 같다.

59) 블룸필드의 당시 언급은 다음과 같다(Bloomfield, 1956; 한국은행, 2015c, pp.515-516에서 재인용): “나는 제정 한은법이 결과적으로 매우 유용하고 유연했다고(highly useful and flexible) 확신합니다. 사실, 만약 나에게 이 법률 전부를 다시 작성할 수 있는 기회가 생긴다면 그 법은 내용과 원칙에서 1950년 기초한 법과 아마도 무척이나 동일한 법이 될 것입니다”.

<표 3> 제정 한국은행법과의 직접적 관련성이 확인된 현행 한국은행법 개별 조문들

<p>■ 제1장 총칙</p> <p>제1조(목적); 제2조(법인격); 제3조(△한국은행의 중립성);* 제7조(사무소); 제8조(△정관);* 제11조(금융기관의 범위);</p> <p>■ 제2장 금융통화위원회</p> <p>● 제1절 금융통화위원회의 구성</p> <p>제12조(설치); 제13조(구성); 제14조(의장); 제15조(위원의 임기); 제16조(보궐위원의 임기); 제17조(위원의 결격사유); 제18조(위원의 신분보장 등); 제20조(△겸직 등의 금지);*</p> <p>● 제2절 금융통화위원회의 운영</p> <p>제21조(회의); 제22조(출석 발언 등); 제23조(위원의 제척); 제25조(손해배상책임); 제26조(긴급조치);</p> <p>● 제3절 금융통화위원회의 권한</p> <p>제28조(통화신용정책에 관한 의결); 제29조(한국은행의 운영에 관한 의결); 제30조(규정의 제정);</p> <p>■ 제3장 집행기관 및 감사</p> <p>● 제1절 집행기관</p> <p>제32조(△집행간부);* 제33조(총재); 제34조(총재의 권한과 의무); 제35조(대리인의 선임); 제37조(부총재 등의 직무); 제39조(직원의 임면); 제41조(겸직 제한); 제42조(청렴 및 비밀유지 의무);</p> <p>● 제2절 감사</p> <p>제43조(임명); 제45조(임무);</p> <p>■ 제4장 한국은행의 업무</p> <p>● 제1절 한국은행권의 발행</p> <p>제47조(화폐의 발행); 제48조(한국은행권의 통용); 제49조(한국은행권의 권종 등); 제50조(한국은행 보유 한국은행권); 제51조(한국은행의 채권회수 등); 제52조(한국은행권의 교환 등); 제53조(주화의 발행);</p> <p>● 제2절 금융기관의 예금과 지급준비</p> <p>제54조(한국은행의 예금 수입); 제55조(지급준비금의 예치 등); 제56조(지급준비율의 결정 등); 제57조(한계지급준비금); 제58조(지급준비금 적립대상 채무의 종류별·규모별 지급준비율); 제59조(최저지급준비금의 계산); 제60조(과태금의 부과 등); 제61조(지급준비율의 인상); 제62조(지급준비금의 사용);</p> <p>● 제3절 금융기관에 대한 대출</p> <p>제64조(금융기관에 대한 여신업무); 제65조(금융기관에 대한 긴급여신); 제66조(한국은행의 융자 거부 등); 제67조(한국은행의 여신 제한);</p> <p>● 제4절 공개시장에서의 증권 매매 등</p> <p>제68조(공개시장운영); 제69조(한국은행통화안정증권); 제70조(△한국은행통화안정계정의 설치);*</p> <p>● 제5절 정부 및 정부대행기관과의 업무</p> <p>제71조(예수기관); 제72조(보호예수업무); 제73조(국가사무 취급); 제74조(수수료); 제74조(대정부 여신 등); 제77조(정부대행기관과의 여신·수신업무); 제78조(정부대행기관에 대한 여신 제한);</p> <p>● 제6절 민간에 대한 업무</p> <p>제79조(민간과의 거래 제한); 제80조(영리기업에 대한 여신);</p> <p>● 제7절 지급결제업무</p> <p>제81조의2(일시 결제부족자금의 지원);</p> <p>● 제8절 그 밖의 업무</p> <p>제82조(△외국환업무 등);* 제85조(국제기구에서의 정부대표); 제86조(통계자료의 수집·작성 등);</p> <p>■ 제5장 금융기관 검사 요구 등</p> <p>■ 제6장 정부 등과의 관계</p> <p>제91조(열석 발언); 제93조(정책 수립 시의 자문); 제94조(△자료 협조);* 제95조(감사원의 감사);</p> <p>■ 제7장 회계 등</p> <p>● 제1절 회계</p> <p>제98조(예산·결산); 제99조(이익금 처분); 제100조(손실보전);</p> <p>● 제2절 대차대조표와 연차보고서 등</p> <p>제101조(대차대조표의 공고); 제102조(연차보고서의 공표); 제103조(영리행위의 금지 등)</p> <p>■ 제8장 보칙</p> <p>* △는 가급적 보수적으로 판단하는 경우 제정법과의 직접적 관련성이 다소 떨어진다고 볼 수 있는 7개 개별 조문을 표시(이들은 상기 목록을 구성하는 총 77개 조문 중 7개 조문에 해당).</p>
--

제6장. 요약 및 결론

제2차 세계대전이 끝난 1940년대 후반에는 미·소 간 대립의 진행으로, 그 이전 10여 년간 미국의 대외정책 기조였던 선린정책(Good Neighbor policy)이 봉쇄전략(Containment strategy)과 같은 냉전정책(Cold War policy)으로 대체되기 시작했다. 주한미군 철수와 대한 부흥원조 결정(1948.4)에 따라 주한ECA를 설치하기로 한 트루먼 대통령의 조치(1948.8)도 공산주의의 세계적 확산에 대비한 미국 대외정책의 전환을 반영하는 것이었다. 1948년 8월 대한 민국정부가 수립되었고, 1949년 1월에는 ECA처장 직속으로 주한ECA가 설치되면서 대한(對韓) 부흥원조를 위한 경제안정화프로그램이 가동하기 시작했다. ECA의 부흥원조계획은 무엇보다도 한국의 정치적·경제적 안정을 중시했다. 수년간 심각한 인플레이션이 진행되어온 상황에서 부흥원조 당국인 주한ECA에게 한국의 정치적·경제적 안정화란 다른 아닌 인플레이션안정화를 의미했다. 그 해 9월 블룸필드 미션의 방한은 결코 우연이 아니었다.

지난 70년 간, 블룸필드 미션이 한국은행법을 기초하게 된 경위에 대해서는 단편적으로만 알려져 왔다. 기껏해야 ‘1949년 2월 ECA 대표로 방한했던 미국 연준이사회 직원 타마냐(F. Tamagna)의 제안으로 당시 김도연 재무부장관이 1949년 6월 맥케이브(T. McCabe) 연준의장에게 기술지원을 요청한 데 따른 것’이라는 정도였다(Sproul, 1951; 조명근, 2007; 한국은행, 2010; 한국은행, 2015a). 이 글은 대한 기술지원의 필요성이 1948년 12월 AMIK(주한미사절단)에서 가장 먼저 제기되었음을 명확히 보여주는 미국 국무부의 문서(Strong, 1949)를 주요 단서로, 그 이후 1949년 8월까지 진행된 미국 내 관련 정책당국 간 협의 및 조정과정과 한·미 간 소통과정을 추적했다. 그럼으로써, 미국 대외정책의 주무부처인 국무부를 중심으로 한 관련 정책당국 간 논의의 대원칙이 대한 기술지원을 부흥원조 당국인 주한ECA가 관장하는 경제안정화 프로그램의 일부분으로 편제하는 것이었음을 새롭게 밝혔다. 제정 한국은행법의 당시 “별칭”이 “인플레이션 교정안”이었던 점(장기영, 1951, p.134)이나 그 성격이 “경제안정정책”이었던 점(박태균, 1998, p.107)의 이면에는 바로 이와 같은 구조적 맥락이 자리 잡고 있었다. ECA가 부과한 “경제 및 금융 안정화”—또는 “금융재편(financial reorganization)”—의 임무 하에 우리나라에 기술지원을 제공했던 블룸필드 미션도 큰 틀에서 보면 주한ECA와 마찬가지로 당시 미국 대외정책의 산물이라는 시대적 맥락을 읽을 수 있다(Tamagna, 1949, p.Ⅲ and Appendix, p.2).

블룸필드 미션은 인플레이션부터 시급히 맞닥뜨려야 했으므로 법률 초안의 작성에서 단기 시계에 치중했다. 하지만 법률의 지속성을 위해 장기 시계도 감안해야 했다. 다만, 경제·금융이 좀 더 안정화되어 있을 미래의 모습이 어떤 것일지 구체적으로 잘 알 수 없다는 한계가 있었다. 결국, 단기에 주된 초점을 맞춘 결과 장기적 관점에서는 초안이 다소 불완전해졌고 알 수 없는 미래를 장기적 관점에서 다루다보니 초안이 다소 불명확해졌다고 블룸필드 미션은 인정했다. 그러나 이러한 불완전성과 불명확성은 법안의 의도된 특징이었으며, ‘한국 상황이 이상적이지 않았으므로 법안도 [당연히] 이상적일 수 없었다’는 것이 Bloomfield(1950b)의 생각이었다.

블룸필드 미션의 한국은행법 초안은 재무부로 제출(1950.2.3)된 후 정부 내 논의 및 수정을 거쳐 국무회의를 통과함으로써 정부최종안(1950.3.14)이 되었다. 정부는 자신의 최종안을 국회로 부의(1950.3.18)했고 이를 약 1개월 간 심의한 국회 재정경제위원회가 자신의 수정안을 본회의에 상정(1950.4.18)하여 토론 및 표결에 붙임으로써 한국은행법이 국회를 통과(1950.4.21)했다(한국은행, 2015b). 정부 논의와 국회 심의 과정에서 다소의 우여곡절이 있었고 일부 조문이 수정되기도 했으나 블룸필드 미션이 작성한 법률 초안 대부분은 제정 한국은행법에 온전히

반영되었다. 제정 법률은 모두 6개 장에 걸쳐 총 119개 조문으로 구성되었다. 인플레이션 교정을 위한 단기적 관점은 금융기관에 대한 대출과 신용통제 등을 중심으로 조문에 반영되었다. 한편, 화폐단위의 변경에 관한 규정은 금융이 보다 안정되어 있을 미래의 시점으로 일단 미뤘으며, 외환 업무 및 정책 등에 대해서는 미래에 전개될 상황을 잘 모르는 상태였으므로 가급적 포괄적으로 규정되었다(Bloomfield and Jensen, 1950c).

제정 한은법을 사후적으로 어떻게 평가할 수 있을까? 다양한 평가 기준이 있을 수 있겠으나, 이 글은 ‘법률의 지속성’이 적어도 하나의 주요 기준이라 판단한다. 이 글은 현행 한은법의 약 2/3에 해당하는 적어도 70개 이상의 조문 하나하나에서 제정법의 해당 조문이 살아 숨쉬고 있다는 결과를 확인했다.

그렇다면 제정 한국은행법의 끈질긴 생명력(지속성)은 어디서 온 것일까? 여기에는 다음과 같이 서로 관련된 다섯 가지 요인(또는 여건)이 동시에 상호작용하면서 시너지를 낸 것으로 판단된다. 제정 한은법의 생명력에 기여한 첫째 요인은, 식민지시대의 모습을 쇄신하고 근대적 중앙은행으로 거듭나려는 조선은행 내부의 열망과 노력이 해방 이후 기관 내부적으로 빠르게 축적되고 있었다는 점이다. 이러한 열망과 노력은 한편으로는 중앙은행 개편안인 “중앙은행설립대강”(1947.4)과 “중앙은행제도의 연구 (기2)”(1948.11)를 통해 발현되었으며(한국은행, 2015b, p.10과 p.28), 다른 한편으로는 『조사월보』의 창간(1947.5)과 경제연감-『조선경제연보 1948년판』(한국은행, 1948a) 및 『4282년판 경제연감』(한국은행, 1949)-의 발간으로 상징되는 기관 역량의 향상으로 연결되었다(김기원, 2020). 그러나 재무부가 조선은행과는 전혀 다른 관점의 “금융법규대강초안”(1948.3)과 “정부의 최종안”(1949년 초)을 각각 제시하는 등(한국은행, 2015b, p.25와 p.43) 중앙은행 개편을 둘러싼 대립 구도 속에서, 조선은행은 자신이 공개적으로 제시했던 중앙은행 개편안을 스스로 밀고 나갈 정도의 충분한 전문성이나 추진력은 미처 갖추지 못한 상태였다.

블룸필드 미션의 1949년 9월 방한은 근대적 중앙은행을 향한 조선은행 내부의 지향 및 역량을 더욱 강화하는 전기(轉機)였다. 이런 점에서, 조선은행에게 블룸필드 미션은 더할 나위 없는 원군이였다. 동시에, 조선은행 실무지원팀은 블룸필드 미션에게도 행운이였다. 해방 이후 수년간 착실히 축적되어온 조선은행 내부의 지향과 역량이 실무지원팀을 통해 유감없이 발휘되었기 때문이다. 법률 초안의 작성에 기여한 것은⁶⁰⁾ 물론, 작성된 초안 내용의 대부분이 제정 한국은행법으로까지 온전히 유지되는 데에 실무지원팀은 결코 작지 않은 역할을 실제로 수행했다(김유택, 1977; 한규훈, 1986; 김정렴, 2006; 한국은행, 2010).

둘째 요인은 해외 기술지원 활동에서 연준이 이미 양질의 기관 전문성(institutional expertise)을 보유하고 있었다는 점이다. 연준의 기관 전문성은 미국 국무부의 대외 선린정책에 연준이사회가 1940년대 초부터 참여하게 되면서 특히 파라과이에 파견된 트리핀 미션을 통해 1943-45년 기간 중 집중적으로 축적되었다. 중앙은행 개편에서 연준이 마침 축적하고 있었던 기관 전문성은 블룸필드 미션을 통해 적시에 발휘될 수 있었다.

셋째 요인은 연준이 자신의 기관 전문성을 실제로 발휘할 수 있는 방향으로 국무부를 중심으

60) 블룸필드 미션(Bloomfield and Jensen, 1950c)에 따르면, 조선은행의 실무지원팀에는 장기영을 비롯한 신병현·진경득·최기웅 등이 포함되었던 것으로 추정된다. 또한 김정렴(2006)에 따르면, 당시 조선은행 행원이던 자신도 실무지원팀에서 법률의 영문 초안을 한글 초안으로 법문화하는 작업을 담당했으며, 신병현·진경득·최기웅 등은 번역과 통역을 도왔다고 한다. 블룸필드 미션은 조선은행이 제공한 행내 사무실에서 실무지원팀의 도움을 받았다(김유택, 1977). 당시 법률 초안 작성과정에서 동 실무지원팀과 블룸필드 미션 사이에 활발하고 생산적인 상호작용이 있었음을 쉽게 짐작할 수 있게 해주는 관련 문헌으로는 장기영(1951), Bloomfield(1951)와 한규훈(1986) 등을 참고하기 바란다.

로 한 관련 정책당국 간 협력 및 조정 시스템이 효과적으로 작동했던 점과 이 과정에서 주한 ECA가 블룸필드 미션 성립 이전은 물론 그 이후에도 각각 추진력으로 작용했던 점이다. 우선, 대한 기술지원의 아이디어는 애초에 AMIK(실질적으로는 주한ECA)의 구상에서 나왔으며 이것이 블룸필드 미션으로 구체화하기까지 ECA의 적극적 역할이 있었다. 구체적으로, ECA는 연준 이사회의 타마나를 통해 블룸필드 미션을 자신의 부흥원조를 위한 경제안정화프로그램의 일부로 편입하고 임무를 공식 부과하는 형식을 취함으로써 실질적으로는 동 임무를 연준 스스로 결정하도록 했다. 결과적으로, 연준은 트루만 행정부가 펼친 대외 선린정책의 일환으로 해외 기술지원 분야에서 쌓은 트리핀(R. Triffin) 류의 새로운 개입적 중앙은행관을 블룸필드 미션의 활동을 통해 마음껏 발휘할 수 있었다.

당시의 심각했던 인플레이션을 감안하면, 블룸필드 미션의 기술지원이 부흥원조 당국인 주한 ECA의 경제안정화프로그램의 일부로 편제되었다는 사실 자체도 블룸필드 미션의 법률 초안이 제정 한은법으로 확정되기까지 또 다른 추진력으로 작용했다.⁶¹⁾ 한편, ECA도 냉전시대를 맞아 설계된 부흥원조계획 및 경제안정화프로그램의 이행에서 블룸필드 미션의 활동을 통해 자신의 정책 스탠스 강화에 직·간접으로 도움이 되었다. 양자 간에 이와 같은 상승작용이 가능했던 것은 대외정책을 총괄하는 국무부가 국익을 근간으로 기술지원 관련 정책당국(특히 ECA와 연준) 간 협력 및 조정을 규율하는 시스템이 사전적·사후적으로 순조롭게 작동한 덕분이었다.

넷째 요인은 부흥원조계획의 본격적 이행을 위해 주한ECA와 블룸필드 미션이 공통적으로 각자의 모든 정책적 역량을 인플레이션안정화에 최우선으로 집중해야 했던 한국의 당시 상황이 이들 각각에게 효과적 유인구조로 작용했다는 점이다. 자신들의 노력이 함께 어우러진 결과가 단기간에 성공이나 실패로 나타날 수밖에 없는 여건이었으므로 주한ECA와 블룸필드 미션은 각자에게 주어진 소임 하에 각자의 영역에서 정책적 분업을 통해 공통의 목표인 부흥원조의 실행 여건 조성 즉 인플레이션안정화를 위해 몰두했다. 구체적으로, 주한ECA는 단기적으로는 인플레이션안정화를 위해 정부예산 관리의 효율화와 재정정책의 긴축적 운용을, 중장기적으로는 다양한 시장친화적 조치를 통한 물가안정 기반의 강화를 각각 도모하고자 했으며, 블룸필드 미션은 한국은행법안을 기초함으로써 단기적으로는 인플레이션안정화를 위한 통화정책의 긴축적 운용을, 중장기적으로는 금융시스템의 정비를 위한 제도적 기반을 각각 마련하고자 했다.

마지막으로, 블룸필드 미션의 두 구성원이 개인적으로 뛰어난 역량과 성실성을 갖추고 있었다는 점을 빼놓을 수 없다. 우선, 블룸필드는 학문적으로 출중한 연구자였다. 일례로, 시카고대학교 대학원 재학 중 지도교수인 바이너(J. Viner)에게 제출한 텀페이퍼가 *American Economic Review*(1938.12)에 실릴 정도였다(Bloomfield, 1994). 뿐만 아니라 블룸필드는 진지함과 진솔함은 물론 뜨거운 열정까지 갖추고 있었다. 그의 여러 보고서와 각종 서신왕래 기록을 보면 문장의 곳곳에서 그러한 면모가 확연히 드러난다. 한편 켄센에 대해 알려진 바는 거의 없지만, 그의 업무 수행에 대한 블룸필드의 매우 높은 평가(Bloomfield, 1950c)는 그 내용이 인상적일 정도로 세세하다. 게다가 켄센의 역량과 성실성은 정부최종안 중 일부 조문의 복원을 요구하며 김도연 재무부장관에게 보낸 서신(Jensen, 1950)에 그대로 나타난다. 켄센은 경

61) 예를 들어, 장기영(1951, p.430)은 “본법은[제정 한국은행법은] 한국경제 안정정책 추진에 대한 우리 정부의 확고한 결의를 표명하는 기본법으로서 종래 한국정부의 경제행정력에 대한 미 국무성 또는 ECA측의 불안과 염려를 제거”하는데 기여했다고 기록한 바 있다. 이런 의미에서 블룸필드 미션이 한국은행법 초안을 정부에 제출한 이후부터는 주한ECA의 존재 자체가 동 초안이 법률로 제정되기까지 막후 추진력으로 작용했다. 왜냐하면 주한ECA는 부흥원조 당국으로서 경제안정화를 강력히 추구하고 있었기 때문이다. 이는 블룸필드 미션이 성립하기까지 주한ECA가 관련 정책당국 간 협력 및 조정을 위한 사전적 추진력이었던 것과는 또 다른 사후적 추진력이었다.

제·금융에 대한 학문적 배경이 전무한 회계업무 담당이었지만 한국은행법 초안 전반을 깊이 이해하고 있었다. 블룸필드 자신이 정부최종안을 확인한 후 재무부장관에게 직접 서신을 보냈더라도 Jensen(1950)의 논지와 별로 다르지 않았을 것이다.

제정 한국은행법은 우리나라가 식민지시대를 청산하고 근대적 주권국가로 막 발돋움하려 하던 시기에 이들 다섯 가지의 다양한 대외적·대내적 요인이 일거에 어우러져 완벽한 조화를 이루며 빚어낸 빛나는 시대적 성과물이었다. 뿐만 아니라, 제정 한은법이 당대의 성과물로 머물지 않고 70년 세월이 흐른 지금에도 현행 한은법의 이곳저곳에 면면히 살아 숨쉬고 있다는 사실은 그지없이 경이롭고 다행스럽다.

참고문헌

- 강만수, 『현장에서 본 한국경제 30년: 부가세에서 IMF사태까지』, 삼성경제연구소, 2005.5.
- 구용서, “한국은행 창업에 제하여,” 한국은행 창업에 관한 총재의 담화문, 1950.6.12. [한국은행(2015b), pp.517-521에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.411-413에 재수록 (국문본)].
- 국가기록원 기록정보서비스부 기록편찬문화과, 『주요 정책기록 해설집』, 제I권(경제편), 2014.
- 국가편찬위원회, 『미국의 대한원조관계문서』, 제1집, 2006.
- 권혁은, “1950년 한미경제안정위원회의 설립과 안정화정책의 성격,” 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2012.2.
- 김기원, “왜 사료를 수집하는가?,” 『한은소식』, Vol.499, 2020.4, pp.28-29.
- 김병규, 『중앙은행: 각국의 제도와 운영』, 한경신서 12, 한국경제신문사, 1988.
- 김보현, “한미원조협정,” 『한국민족문화대백과사전』, 한국학중앙연구원, encykorea.aks.ac.kr, 2015.
- 김유택, 『희상 65년』, 합동통신사, 1977.
- 김점숙, “대한민국 정부수립 초기, 경제부흥계획의 성격,” 『사학연구』, 제73호, 2004.3, pp.167-205.
- 김정렴, 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』, 증보개정판, 랜덤하우스중앙, 2006.7.
- 김홍범, 『중앙은행의 진화』, *The Evolution of Central Banks* (Charles Goodhart 원저, The MIT Press, 1988)의 연구번역서, 비봉출판사, 1997.2.
- , “미국 연방준비제도와 정부 및 의회와의 관계: 역사적 검토,” 『국제경제연구』, 제4권, 제1호, 1998.4, pp.81-112.
- 대한민국국회, 제6회 제79차 본회의 「한국은행법(안)」 속기록, 1950a.4.18. [한국은행(2015b), pp.411-443에 재수록(국한문 원본 및 회의록시스템 출력본); 한국은행(2018b), pp.285-317에 재수록(국문본)].
- , 제정 「한국은행법」, 법률 제138호, 관보 공고문, 1950b.5.5. [한국은행(2015b), pp.481-488에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.353-373에 재수록 (국문본)].
- 대한민국정부, 「한국은행법(안)」, 국무회의부의안, 1950.3.14. [한국은행(2015b), pp.345-392에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.255-275에 재수록 (국문본)].

- 대한민국정부 공보처, “대한민국과 미합중국 간의 원조협정,” 『관보』, 단기4282년 1월 21일, 1950.1.21., pp.1-3.
- 박태균, “미국의 대한경제부흥정책의 성격(1948~1950),” 『역사와현실』, 제27권, 1998.3, pp.76-111.
- 윤석범·홍성찬·우대형·김동욱, 『한국근대금융사연구』, 세경사, 1996.1.
- 이방식, 『중앙은행제도론』, 법문사, 1994.6.
- 이상진, “한국은행 설립의 의의,” 『조사월보』, 2010.6, pp.72-83.
- 이현진, “대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영,” 『한국근대사연구』, 제6집, 1997.6, pp.188-216.
- 장기영, “한국은행 창설의 의의,” 『조사월보』, 1951.3, pp.132-142. [한국은행(2015b), pp.527-538에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.419-440에 재수록 (국문본)].
- 정운찬, 『중앙은행론』, 학현사, 1995.4.
- 조명근, “해방 후 한국중앙은행제도 개편 논의: 조선은행안과 재무부안을 중심으로,” 『한국사학보』, 제28호, 2007.8, pp.209-240.
- , 『일제하 조선은행 연구』, 아연동북아총서_35, 고려대학교 아세아문제연구소, 아연출판부, 2019.4.
- 조선은행, “신조선중앙은행일시론,” 『조사월보』, 1947.5. [한국은행(2015b), pp.11-17에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.11-22에 재수록 (국문본)]
- , 『조선경제연보 1948년판』, 1948a.6.
- , “중앙은행제도의 연구 (기2),” 『조사월보』, 1948b.11. [한국은행(2015b), pp.27-42에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.39-63에 재수록 (국문본)]
- , 『4282년판 경제연감』, 1949.10.
- 차현진, 『중앙은행별곡』, 인물과사상사, 2016.6.
- , 『법으로 본 한국은행』, 울곡출판사, 2020.2.
- 최종고, “에른스트 프랭켈(Ernst Fraenkel),” 한국에 온 서양법률가 ⑩, 『대한변호사협회지』, 1981, pp.44-52.
- 한국은행, 『한국은행 15년사』, 1965.5.10.
- , 『한국은행 20년사』, 1970.6.12.
- , 『한국은행 25년사』, 1975.6.12.
- , 『한국은행 30년사』, 1980.6.12.
- , 『한국은행 40년사』, 1990.6.12.
- , 『한국은행 60년사』, 2010.6.12.
- , 『한국은행법 제정 자료집』, 제1권, 2015a.5.4.
- , 『한국은행법 제정 자료집』, 제2권, 2015b.5.4.
- , 『한국은행법 제정 자료집』, 제3권, 2015c.5.4.
- , 『한국은행법 제정 자료집(한글본)』, 제1권, 2018a.6.12.
- , 『한국은행법 제정 자료집(한글본)』, 제2권, 2018b.6.12.
- , 『한국은행법 제정 자료집(한글본)』, 제3권, 2018c.6.12.
- 한국은행 금융통화위원회, 제정 「한국은행정관」, 제1차 금융통화위원회 의결록, 1950.6.5. [한국은행(2015b), pp.501-511에 재수록 (국한문 원본); 한국은행(2018b), pp.395-402에 재수록 (국문본)].

- 한국은행 법규제도실, 『한국은행법 해설』, 2018a.1.
- 한국은행 법규제도실, 『한국은행 기본법령 추이』, 2018b.5.
- 한규훈, 『실록 한국은행』, 매일경제신문사, 1986.8.
- Acheson, Dean G., “The Secretary of State to the Embassy in Korea,” *The Far East and Australasia*, Vol.VII, Part 2, Foreign Relations of the United States, December 30, 1949, pp.1113-1115.
- , “Aide-Mémoire: The Secretary of State to the Korean Ambassador (Chang),” *Korea*, Vol.VII, Foreign Relations of the United States, April 3, 1950, pp.44-45.
- Alacevich, Michele, and Pier Francisco Asso, “Money Doctoring after World War II: Arthur I. Bloomfield and the Federal Reserve Missions to South Korea,” *History of Political Economy*, Vol.41, No.2, 2009a, pp.249-270.
- , “Shaping Monetary Constitutions for Developing Countries: Some Archival Evidence on the Bloomfield Missions to South Korea (1945-50),” in: Leeson, R., *American Power and Policy*, Palgrave-Macmillan, 2009b, pp.243-266.
- Bank for International Settlements, “Issues in the Governance of Central Banks,” A Report from the Central Bank Governance Group (Chair: G. Ortiz), May 2009.
- Bloomfield, Arthur I., Untitled Letter addressed to Henry Wallich and dated March 8, 1950a, [material retrieved and received as of February 1, 2020 from Arthur I. Bloomfield Papers held at the Rare Books, Manuscript, and Special Collection Library of the Duke University, Durham, North Carolina, USA (henceforth AIBP), Box 6c.1].
- , “Korean Central Bank Legislation,” Letter addressed to Mr. Moore and dated April 20, 1950b, [AIBP, Box 3A].
- , “Appraisal of Mr. Jensen’s Work in Korea,” Letter addressed to Mr. William H. Dillistin and dated June 1, 1950c, [AIBP, Box 6c.1].
- , “The Controversy between the Ministry of Finance and the Bank of Korea,” Letter addressed to Colonel Wm. E. Carraway, UNCACK, December 15, 1951, available in: 한국은행(2015c), pp.93-98 (영문 원본); and in: 한국은행(2018c), pp.85-90 (국문 번역본).
- , Untitled Letter dated February 28, 1952a, addressed to and drawn up in response to Mr. Lee Ho Sang’s letter of February 11, 1952, available in: 한국은행(2015c), pp.166-218 (영문 원본); and in: 한국은행(2018c), pp.103-130 (국문 번역본).
- , “Report and Recommendations on Banking in South Korea,” Report submitted to the Bank of Korea, March 31, 1952b, available in: 한국은행(2015c), pp.400-447 (영문 원본); pp.449-481 (국한문 번역본), and in: 한국은행(2018c), pp.133-197 (국문 번역본).
- , “A Report on Monetary Policy and Banking in Korea,” Report

submitted to Mr. William E. Warne, United Nations Command Economic Coordinator, and to Mr. Kim Yu Taik, Governor of the Bank of Korea, November 30, 1956, available in: 한국은행(2015c), pp.483-516 (영문 원본), in: 한국은행(2018c), pp.199-241 (국문 번역본).

Bloomfield, Arthur I., "Some Problems of Central Banking in Underdeveloped Countries," *Journal of Finance*, Vol.12, No.2, May 1957, pp.190-204.

-----, *Essays in the History of International Trade Theory*, Edward Elgar, 1994.

Bloomfield, Arthur I., and John P. Jensen, "「한국은행법」 초안에 대한 의견 요청서," Untitled Letter addressed to Mr. Loren (Dr. Stevens), Dr. Fraenkel, and to Mr. R. D. Smith, January 17, 1950a, available in: 한국은행(2015b), pp.51-54 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.79-81 (국문 번역본).

-----, "An Act Establishing the Bank of Korea," Draft Act, Federal Reserve Bank of New York, February 3, 1950b, available in: 한국은행(2015b), pp.164-199 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.146-166 (국문 번역본).

-----, "Recommendations regarding Central Banking Reform in Korea," Report submitted to the Government of the Republic of Korea, February 3, 1950c, available in: 한국은행(2015b), pp.65-128 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.97-144 (국문 번역본).

-----, "Revisions in Act Establishing the Bank of Korea," Letter addressed to Dr. Kim and Dr. Chey, March 4, 1950d, available in: 한국은행(2015b), pp.201-203 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.167-169 (국문 번역본).

-----, "Banking Reform in South Korea," March 1951, available as Reprint by Research Department of the Bank of Korea, August 1963.

The Board of Governors of the Federal Reserve System, "Minutes of the Board of Governors of the Federal Reserve System," Meeting Minutes, Volume 32, Part 1, fraser.stlouisfed.org/title/821/item/30053, March 6, 1945.

-----, "Minutes of Actions Taken by the Board of Governors of the Federal Reserve System," Meeting Minutes, Volume 36, Part 3, fraser.stlouisfed.org/title/821/item/30653, July 11, 1949a.

-----, "Minutes of Actions Taken by the Board of Governors of the Federal Reserve System," Meeting Minutes, Volume 36, Part 3, fraser.stlouisfed.org/title/821/item/30477, July 26, 1949b.

-----, "Minutes of Actions Taken by the Board of Governors of the Federal Reserve System," Meeting Minutes, Volume 36, Part 3, fraser.stlouisfed.org/title/821/item/28519,

- August 16, 1949c.
- Carpenter, S. R., Untitled Letter addressed to Kim, Do Yun, August 16, 1949, available in: 한국은행(2015b), pp.49-50 (영문 원본) and in: 한국은행(2018b), pp.77-78 (국문 번역본).
- Ehrlich, Edna E., "The Korean Banking Legislation," Research Memorandum addressed to Mr. Moore, 「한국은행법」·「은행법」 제정 상황에 대한 뉴욕연준의 의견서, May 9, 1950, available in: 한국은행(2015b), pp.329-341 (영문 원본) and in: 한국은행(2018b), pp.243-251 (국문 번역본).
- Foster, William C., "The Deputy Administrator of the Economic Cooperation Administration (Foster) to the Embassy in Korea," Korea, Vol.VII, Foreign Relations of the United States, March 27, 1950, pp.36-37.
- Fraenkel, Ernst, "블룸필드·젠센의 「한국은행법」 초안에 대한 프랭켈의 법률의견서," Untitled Memorandum drawn up in the author's capacity of Legal Advisor to the Economic Cooperation Administration (ECA) Mission to Korea (주한경제협력처 법률고문), and addressed to Mr. Bloomfield and Mr. Jensen, January 30, 1950, available in: 한국은행(2015b), pp.55-64 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.83-95 (국문 번역본).
- Goodhart, Charles, A. E., *The Evolution of Central Banks*, The MIT Press, 1988.
- Hammond, Bray, "Foreign Missions of the Federal Reserve System," Memorandum dated March 29, 1945, and sent to the Chairman [Eccles], Box 31, Folder 2, Item 5, Marriner S. Eccles Papers, fraser.stlouisfed.org/archival/1343/item/461038, April 13, 1945.
- Helleiner, Eric, "Central Bankers as Good Neighbors: US Money Doctors in Latin America during the 1940s," *Financial History Review* 16, No.1, 2009, pp.5-25.
- Hoffman, Paul G., "Economic Cooperation Administration: Functions and Organization," F.R. Doc. 49-1582, March 2, 1949, available in: archive.history.go.kr/, 국사편찬위원회 전자자료관, 검색일: 2020.4.5.
- Jensen, John P., Untitled Letter, together with Related Documents, addressed to Mr. Roelse H. V., Vice President of the Federal Reserve Bank of New York, April 11, 1950, available in: 한국은행(2015b), pp.309-328 (영문 원본), and in: 한국은행(2018b), pp.219-241 (국문 번역본).
- Kemmerer, Edwin W., "Economic Advisory Work for Governments," *American Economic Review* 17, No.1, Supplement, March 1927, pp.1-12.
- Kim, Byong Kuk, *Central Banking Experience in a Developing Economy: Case Study of Korea*, The Korean Research Center, 1965.
- Kim, Do Yun, Untitled Letter addressed to Chair of the Board of Governors of the Federal Reserve System, June 7, 1949, available in: 한국은행(2015b), pp.47-48 (영문 원본) and in: 한국은행(2018b), pp.75-76 (국문 번역본).
- Muccio, John J., "The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State," The Far East and Australasia, Vol.VII, Part 2, Foreign Relations of the United

- States, November 14, 1949, pp.1097-1100.
- Muccio, John J., "Control of Inflation in Korea: The Ambassador in Korea (Muccio) to the Secretary of State," Korea, Vol.VII, Foreign Relations of the United States, January 18, 1950, pp.9-12.
- National Security Council, "Position of the United States with Respect to Korea: Report by the National Security Council to the President," (NSC 8/2), The Far East and Australasia, Vol.VII, Part 2, Foreign Relations of the United States, March 22, 1949, pp.970-979.
- Saltzman, Charles E., "Future Economic Assistance to Korea: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Occupied Areas (Saltzman)," The Far East and Australasia, Vol.VI, Foreign Relations of the United States, September 7, 1948, pp.1293-1299.
- Souers, Sidney W., "Note by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to President Truman," with Enclosure titled "Report by the National Security Council on the Position of the United States with Respect to Korea," (NSC 8), The Far East and Australasia, Vol.VI, Foreign Relations of the United States, April 2, 1948, pp.1164-1170.
- Sproul, Allan, "Foreword," drawn up in March 1951, available in: Bloomfield, Arthur I., and John P. Jensen, "Banking Reform in South Korea," March 1951, pp.3-4, available as Reprint by Research Department of the Bank of Korea, August 1963,
- Strong, Gordon, "To the Officer in Charge of the American Mission, Seoul, Korea," Reply drafted in response to the American Mission's despatch No. 108 dated December 8, 1948, and proposed for comments from the Treasury Department, ECA, and the Federal Reserve Board, available as: Transmittal slip sent by Mr. G. Strong at the Department of State to Mr. A. Stuart at the Department of Treasury dated January 12, 1949.
- Szymczak, Menc S., "Foreign Missions," Memoranda sent the Board of Governors of the Federal Reserve System, Box 31, Folder 2, Item 4, Marriner S. Eccles Papers, fraser.stlouisfed.org/archival/1343/item/468784, February 27, 1945.
- Tamagna, Frank M., "Report on Financial Mission to Korea," National Advisory Council Staff Document No. 334, May 23, 1949, available in: "Country Files, 1934-52," RG 56 General Records of the Department of the Treasury, <https://www.nl.go.kr/NL/contents/>, 국립중앙도서관, 자료검색일: 2019.12.29.
- Truman, Harry S., "Transfer of Responsibility for Economic Aid to Korea: Memorandum by President Truman to the Secretary of State," The Far East and Australasia, Vol.VI, Foreign Relations of the United States, August 25, 1948, pp.1288-1289.
- Young, Ralph A., "System Policy in Providing Technical Assistance in the Foreign Area," To Board of Governors, Box 31, Folder 2, Item 7, fraser.stlouisfed.org/archival/1343/item/465358, February 28, 1950,