



한국경제와 해외원조

류상윤 교수



韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



한국경제와 해외원조

류상운 교수



목차

1 학습안내

1

2 강의

3

3 Lecture

28

4 讲义

57

5 퀴즈

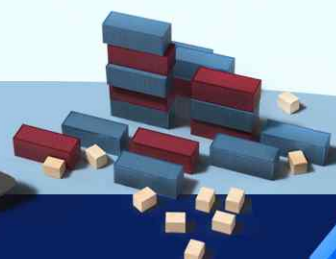
81

6 토론

85

7 자료

87



학습안내

01

과목소개

<한국경제와 해외원조>는 지난 약 80년간의 한국경제를 해외원조라는 관점에서 고찰하는 교과목이다. 수강생들은 본 과목을 수강함으로써 한국경제에 제공된 다양한 해외원조의 특징과 그 영향, 그리고 한국의 수원국에서 공여국으로의 전환 과정을 학습할 수 있다.

02

학습목표

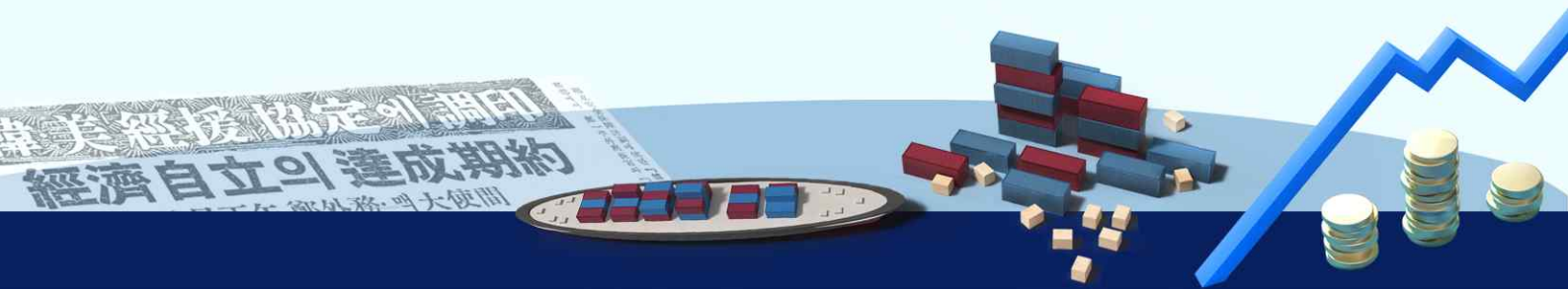
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

03

기대효과

해외원조는 1960년대까지 한국경제의 안정과 성장에서 매우 중요한 역할을 하였다. 이 강좌는 한국현대경제사를 전공하고자 하는 수강생들에게 초기 경제성장을 심도 있게 이해할 수 있는 지식을 제공하는 한편, 앞으로의 연구과제를 발굴하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

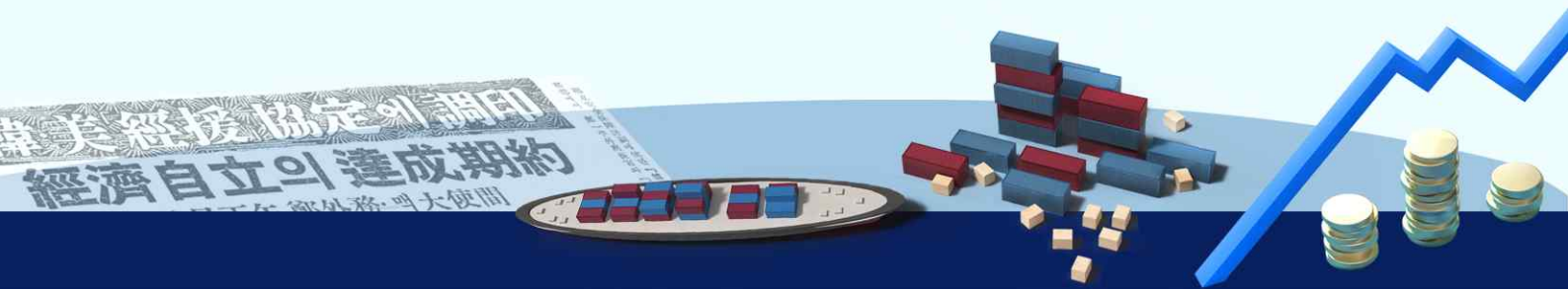
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	원조라는 국제개발협력의 역사
2주차	한국경제와 ODA
3주차	미국의 원조와 합동경제위원회
4주차	UNKRA 원조와 네이산 보고서
5주차	1950년대 한국의 환율 정책
6주차	1950년대 비프로젝트 원조의 배분
7주차	1950년대 프로젝트 원조의 배분
8주차	미국의 잉여농산물 원조
9주차	ODA 차관의 도입
10주차	기술원조의 도입
11주차	ODA 공여국으로서의 한국
12주차	해외원조의 성과

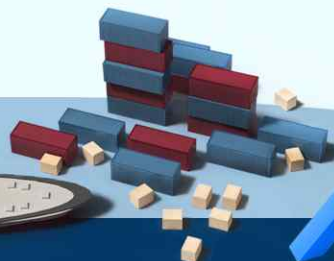




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

4
주차

UNKRA 원조와 네이산 보고서

4-1

UNKRA의 시작과 종료

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다.

이번 강의에서는 UN 결의로 한국에 원조를 제공하기 위해 탄생한 국제연합한국재건단 UNKRA, 그리고 UNKRA의 활동 중 하나로서 작성된 네이산 보고서에 대해 검토해 보고자 합니다.

UNKRA는 1950년 12월 1일 UN 총회 결의 410(V)호에 기반해 설립되었습니다. 여기서 V는 제5차 UN 총회를 의미합니다. UN 총회는 매년 9월 셋째주 화요일에 회기를 시작하는데 제5차 UN 총회의 경우 1950년 9월 19일에 시작되었습니다.

이 결의안의 채택에 이르기까지의 과정을 거슬러 올라가면, 10월 7일 UN 총회에서 채택된 한국 독립에 관한 결의 376(V)호가 먼저 있었습니다. 10월 초는 유엔군의 지원으로 한국군이 북한군을 격퇴하고 38선을 넘어 진격하고 있던 때였습니다.

10월 7일 결의 내용 가운데는 전쟁이 끝나면 한국 경제부흥이 중대한 과업이 될 것임을 고려하여 경제사회이사회로 하여금 한국 재건에 관한 계획을 세우라는 것도 포함돼 있었습니다. 그에 따라 경제사회이사회는 벨기에, 미국, 인도, 덴마크 대표로 구성된 임시위원회를 만들어 재건 계획을 세우도록 했고, UNKRA 설립이 포함된 임시위원회의 보고서가 이사회에서 논의를 거쳐 11월 7일 채택되었습니다.



12월 1일의 410(V)호 결의는 이 보고서를 토대로 한 것이었습니다. 이 결의는 UN이 임명하는 단장 지도하에 UNKRA를 설치하도록 했습니다. UNKRA 단장의 임무는 “총회가 수시로 결정하게 될 한국의 구호 및 재건 계획을 시행”하는 것이었습니다. 결의에 포함된 ‘한국 구호와 부흥에 관한 일반적 정책 성명’은 “UN의 한국 구호와 부흥계획은 한국에 평화를 회복하고, 통일되고 독립된 민주정부를 수립되는데 필요하다”라고 되어 있어 UNKRA가 통일을 전제로 하고 설립됐음을 알 수 있습니다.

그런데 한국전쟁의 전황은 10월 이후 크게 바뀌어, 중국 인민지원군의 참전으로 유엔군과 한국군이 후퇴하고 전쟁이 언제 끝날지 불확실한 상황이 됐습니다. UNKRA의 임무 중에는 재건뿐만 아니라 전쟁으로 피해를 입은 환경하에서 한국 국민들의 생존에 필요한 물자를 제공하는 구호도 포함되어 있었지만, 당시 구호 원조는 전시 상황하에서 유엔군 사령부가 시행하고 있었기 때문에 같은 UN 기관끼리 중복 문제가 발생했습니다.

1951년 2월 초대 UNKRA 단장으로 케인즈 경제학의 유효수요 창출을 중시하는 이른바 뉴딜러 중 한 사람인 도널드 킹슬리가 임명됐습니다. 새 단장이 가장 먼저 할 일은 UNKRA와 유엔군 사령부 사이의 원조 임무 중복 문제를 해결하는 것이었습니다. 결국 그 해 7월 양측의 합의로 임무 분담이 이뤄졌습니다.

합의에 따르면 전쟁이 종료될 때까지 구호 임무를 유엔군 사령부에서 전담하고, UNKRA는 기술 원조와 장기 계획 수립에만 힘쓰도록 했습니다. 그리고 전쟁이 종료된 후에는 UN의 모든 구호와 재건 활동을 UNKRA가 담당하고 유엔군 사령부는 구매나 운송 등에서만 지원할 수 있도록 했습니다. 전쟁 종료 시점이 불투명한 상황이었기 때문에 UNKRA는 사실상 할 수 있는 일이 많지 않았습니다. 실제로 1952년까지 한국에 제공된 UNKRA 원조는 2백만 달러에 불과했습니다.

1952년 중반 들어 전선이 고착화되어 후방 지역은 일상을 회복하는 한편, 휴전협정이 장기화되어 더 이상 재건을 미룰 수 없는 상황이 됐습니다. 그러자 UNKRA도 임무 수행에 힘을 내기 시작했습니다. 재건 계획 수립과 관련해서는 1952년 8월 네이산 협회라는 민간 회사와 용역 계약을 체결했습니다.

10월에는 킹슬리 단장이 한국을 방문해 1953년 6월까지 7천만 달러의 부흥사업을 실시할 계획이라고 발표했습니다. 그 내역은 식량, 비료 등 수입에 1,400만 달러, 공업 기계 수입에 1,150만 달러, 교육 800만 달러 등이었습니다.



네이산 협회와의 계약을 좀 더 자세히 들여다보겠습니다. 네이산 협회를 설립한 로버트 네이산은 킹슬리 단장과 같이 미국 민주당 정부에서 일했고 서로 아는 사이였습니다. 네이산 협회는 UNKRA로부터 12만 5천 달러를 받는 대가로 경제조사를 실시하고, 한국의 재건과 부흥을 위한 경제 계획을 개발하기로 했습니다.

당시 킹슬리와 네이산이 공식적으로 주고받은 편지에 따르면 조사 보고의 강조점을 “한국의 자원과 잠재력에 대한 평가와 분석, 그리고 그러한 잠재력의 성취를 극대화하기 위해 고안된 조정되고 현실적인 정책·제안”이라는 두 가지 점에 두기로 한 것을 알 수 있습니다.

인력 활용 면에서는 전임 인력 4명을 1년 동안 한국에 체재시키고, 능력 있는 전문 컨설턴트가 기본적으로 한국 내에서 300인일, man-day 동안 작업하며, 네이산 본인이 계약 기간 동안 3번 한국을 방문한다는 내용도 들어 있습니다.

애초에는 1952년 8월 15일 프로젝트를 시작해 1년간 조사를 실시하고, 개시 3개월 후에는 예비 보고서를, 종료 시에는 최종 보고서를 UNKRA에 제출하는 것으로 정해져 있었습니다. 하지만 UNKRA 자문위원회에서의 논의가 늦어져 8월 1일 계약이 확정됐고, 일정은 1개월 정도씩 늦춰졌습니다. 9월 말 프로젝트팀이 한국으로 파견됐고, 예비 보고서는 12월 15일자로 제출됐습니다. 그리고 일반적으로 「네이산보고」라고 부르는 최종 보고서는 1954년 2월에 제출되어 3월에 출간됐습니다.

이처럼 1952년 후반 들어 UNKRA는 본격적인 활동을 위한 기지개를 켜고 있었습니다. 그런데, 네이산 협회의 인력들이 한국에서 조사를 진행하고 예비 보고서를 작성하고 있던 그때 미국 정국은 변화의 바람을 맞았습니다. 1932년 루즈벨트 대통령 당선과 함께 시작된 민주당 정부가 1952년 1월 4일 공화당 후보 아이젠하워의 당선으로 막을 내린 것입니다.

아이젠하워는 선거 운동 기간에 트루먼 정부의 대규모 원조 프로그램이나 개입적인 외교 정책을 비판하며 “전쟁이 일어난다면 그것은 아시안들끼리 하도록 내버려 두고 우리는 자유 진영을 지지하기만 하면 된다”라고 말했습니다.



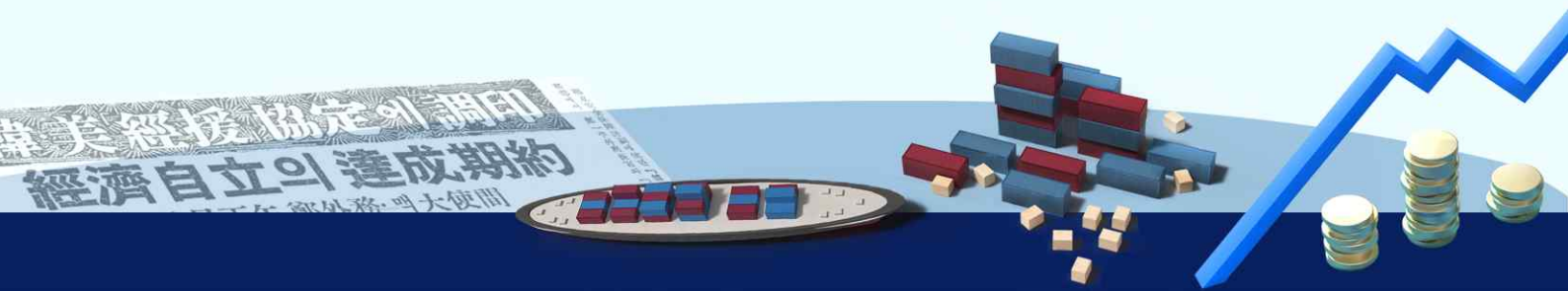
아이젠하워는 대통령이 된 후에는 다시 한국 방어를 강조했지만, 그의 공화당 정부는 한국 통일이 어려워진 상황을 감안해서, 그리고 예산 절감을 위해 UN을 통한 원조보다는 미국의 직접 원조를 선호했습니다. 1951년 7월의 유엔군 사령부와 UNKRA의 합의는 UN 원조만을 대상으로 한 것이었기 때문에 미국의 직접 원조가 중심이 되고 UN 원조는 중요성을 상실한 상황에서는 UNKRA의 활동 여지가 줄어들 수밖에 없었습니다.

미국 새 정부는 1953년 5월 뉴딜러인 킹슬리를 대신해 퇴역 장성인 존 B. 콜터를 단장으로 임명했습니다. 이것은 전쟁 종료 후 UN 주도의 한국 재건을 담당한다는 UNKRA의 원래 임무에는 걸맞지 않은 것이었습니다. UNKRA의 역할 그리고 한국 재건의 총괄 계획을 작성한다는 네이산 팀 작업의 의미는 축소될 수밖에 없었습니다.

뿐만 아니라, 네이산 협회의 조사팀은 한국 정부, 특히 이승만 대통령의 냉대를 받았습니다. 이승만은 반공정신이 강했을 뿐 아니라 정치적 성향이 미국 공화당에 가까워서 뉴딜 동조자인 네이산에 처음부터 적대적이었습니다.

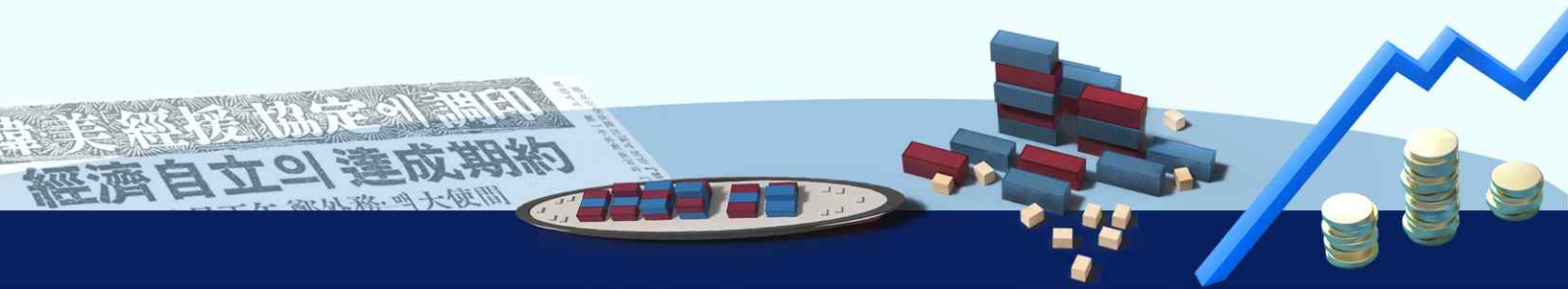
이승만은 네이산을 한 번도 만나지 않았는데, 이것은 1953년 아이젠하워 정부가 파견한 타스카 사절단을 직접 환대한 것과 대비됩니다. 특히 공화당의 아이젠하워가 선거에서 승리한 후 홀대는 더 심해졌습니다. 네이산은 선거 결과를 보고 그의 실망한 마음을 일기에 이렇게 적었습니다. “이런! 아이젠하워가 선거를 이겼다. 이승만은 UNKRA가 우리와의 계약을 취소하고 우리를 한국 밖으로 몰아내야 한다고 했다.”

그래도 네이산 팀의 예비 보고서나 최종 보고를 보면 한국 정부로부터 통계 자료를 제공받는 것에 큰 문제가 없었던 것으로 보입니다. 하지만 채택될 수 있는 계획이 작성되고 그것이 충실히 실행되는 데 매우 중요한 한국 정부 관료들과 네이산 팀의 활발한 의사소통과 공동 작업은 이루어지지 못했습니다.



결국 미국 정부의 소극적 태도 하에서 애초에 각국으로부터 2억 5천만 달러를 모금하겠다는 계획을 세운 UNKRA는 1억 4천만 달러를 모금하는 데 그쳤습니다. UN 총회 결의로 설립한 기구였기에 여러 선진국들이 출자에 동참하기는 했지만 사실상 미국 외에는 자금력이 부족한 상황에서 미국의 9천만 달러 출자는 충분하지 못했습니다. UNKRA는 계획된 대로 모금이 되지 않아 자금 부족으로 더 이상 사업을 진행할 수 없게 되자 1958년 활동을 종료했습니다.

지금까지 UNKRA의 시작부터 종료까지의 과정을 간략히 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 해방 후 한국경제에서 최초의 현대 개발경제학 관점의 보고서이자 계획서였던 네이산 보고서를 이해하는 출발점으로서 네이산이라는 인물에 대해 알아보겠습니다.



4-2

네이산 협회와 로버트 네이산

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 UNKRA의 시작부터 종료까지의 과정을 간략히 살펴보았습니다. 이번 시간에는 네이산 보고서를 작성한 네이산 협회와 그 설립자인 로버트 네이산에 대해 살펴보겠습니다.

네이산 협회는 로버트 네이산이 1946년 설립한 민간 경제 자문 기관입니다. 화면 오른쪽의 인물이 네이산입니다. 네이산은 1908년 오하이오주 데이튼에서 출생해 그곳에서 고등학교까지 마쳤습니다. 그는 1927년 명문 사립대학인 펜실베이니아 대학의 와튼 스쿨에 진학해 경제학을 전공했고 1931년과 1933년에 각각 학사와 석사 학위를 받았습니다.

그가 대학을 다니던 시기는 세계 경제의 격변기였습니다. 그는 1989년 트루먼 도서관의 구술사 채록 대상이 되어 인터뷰를 진행한 적이 있는데, 이 시절을 다음과 같이 회고했습니다. “나는 경제학을 공부하기에 경이로운 시기였던 1927년에 입학해 1931년 졸업했다. 나는 일종의 광란의 1920년대 투기 붐의 정점에 대학에 들어가 학부 시절 대공황의 하락 국면의 최악의 부분을 겪었다.”

그는 와튼 스쿨에서의 학부와 대학원 시절, 필라델피아의 실업 상황을 조사하는 데 몇 차례 참여했습니다. 그 보고서 중 하나인 「필라델피아 실업의 사회·경제적 특성」은 담당 교수인 프레드릭 듀허스트와 그의 공저로 발간됐습니다. 네이산은 이로부터 현지 조사의 경험을 쌓을 수 있었고 당시 암울했던 경제 상황도 실감하게 됐습니다.

인터뷰에 따르면 네이산은 1946년 1월 네이산 협회를 만들면서 브로셔에 ‘상아탑을 벗어난 세 걸음’이라고 적었다고 합니다. 그 중 첫 번째 걸음이 불황과의 전쟁이었는데 1930년대 들어 경제학계가 진정으로 현실 경제에 영향력을 발휘하게 되었다는 것입니다.

그에게는 이 조사 경험이 바로 그 시작이었습니다. 제가 2016년에 네이산 협회 홈페이지에 접속했을 때는 협회의 역사를 소개한 페이지에도 그러한 내용이 적혀 있었습디만 아쉽게도 지금은 사라진 것 같습니다.



네이산의 '상아탑을 벗어난 첫 번째 걸음'은 그의 다음 경력과도 연결됐습니다. 1933년 그는 상무부 경제조사과에 취직하게 되는데, 그를 부른 것이 바로 보고서의 공저자였고 당시 경제조사과장을 맡고 있던 듀허스트였기 때문입니다.

네이산은 경제조사과에 들어가서 후에 노벨 경제학상을 받는 사이먼 쿠즈네츠 밑에서 일했습니다. 마침 1932년 미국 상원은 상무부에 처음으로 미국의 공식 국민소득계정을 만들 것을 요구했고, 상무부는 쿠즈네츠에게 이 작업의 지도를 부탁했습니다. 네이산도 참여한 이 작업의 결과인 「국민소득, 1929-1932」는 1934년 미국 상원에 제출하는 보고서 형태로 간행됐습니다.

보고서의 감사의 글에 따르면 네이산이 담당한 것은 고용과 직업 소득에 관한 추계 작업이었습니다. 그는 보고서가 간행된 그해 경제조사과 안에서 국민계정 통계 작성을 담당한 분과의장이 됐고, 1936년 이 조직이 '국민소득과'로 확대되면서 과장으로 승격했습니다. 한 나라 경제를 통계적으로 파악하는 훈련을 여기서 쌓았다고 할 수 있을 것입니다.

1940년에 그는 국방자문위원회의 조사통계국 부국장으로 자리를 옮겼습니다. 전쟁 물자 동원이라는 새로운 영역에 발을 들여놓게 된 것입니다. 1942년부터는 전시 생산 위원회의 계획위원회 위원장으로 일하기도 했습니다.

그는 국민계정 작성에서 축적된 경험을 전쟁 물자 동원에 적용했습니다. 완전고용을 이루기 위한 GNP를 계산하고 거기에 맞도록 전쟁 물자 생산 계획을 작성했습니다. 달리 말하면, GNP 목표를 설정하고 이를 다시 각 경제 부문으로 배분하는 일종의 경제개발계획을 만들었다고 할 수 있습니다.

네이산은 이때를 '상아탑을 벗어난 두 번째 걸음'으로 묘사했습니다. 자신이 위원장을 맡은 '계획위원회'에서 쿠즈네츠가 수석 이코노미스트를 맡는 등 경제학자들이 전쟁 동원에서 중요한 역할을 수행했다는 것입니다. 2016년의 네이산 협회 홈페이지에 따르면 이 경험을 계기로 네이산은 "전쟁 승리를 위해 적용된 경제 법칙을 그대로 평화 시기 경제를 다시 굴러가게 하는데 적용할 수 있다"라고 생각하게 됐습니다.



제대 후 루즈벨트 대통령의 재선 운동에 참여하고 잠시 공무에 복귀했던 네이산은 1945년 말 공직을 그만두고 민간에 나왔고 1946년 초 네이산 협회를 창립했습니다. 방금 말씀드린 것처럼 네이산은 이때 브로셔에서 '상아탑을 벗어난 세 걸음'이라고 적었습니다. 그는 마지막 세 번째 걸음이 전후 동원과 개발도상세계가 될 것이라고 보았다고 합니다.

1989년 인터뷰에서 그는 1930년대 경제학자들이 정책에 미친 영향이 5%에서 10%였다면 이제는 80%에서 90%에 달할 것이라고 말했습니다. 상아탑을 벗어난 세 걸음을 그 혼자 걸은 것이 아니라 경제학계 전체가 걸었다고 본 것입니다.

네이산 협회는 창립 후 얼마 되지 않아 유명세를 타게 됐습니다. 그해 12월 협회는 미국 산별노조협의회 즉 CIO의 의뢰를 받아 「1947년 전국 임금 정책」이라는 보고서를 작성해 공개했습니다. 그런데 이 보고서는 기업 이윤이 과다하기 때문에 “가격 인상 없이 임금을 25% 올릴 수 있다”라고 주장했습니다.

네이산은 인터뷰에서 이 보고서를 작성한 배경에 대해 이야기한 적이 있습니다. 그는 전쟁 후 물가가 상승한 만큼 임금이 상승하지 않아 노동자들의 구매력이 줄어들고 있는 상황을 해결해야 한다고 보았습니다. 해법은 가격을 자발적으로 낮추거나 임금을 올리는 방법밖에 없는데 25% 정도의 임금 인상은 가격 인상 없이 가능할 것으로 봤던 것입니다.

아무튼 임금 인상을 둘러싼 힘겨루기가 치열했던 때 이 보고서는 노동자 측의 손을 확실히 들어 줌으로써 신문 기사의 헤드라인을 차지했습니다. 예를 들어 뉴욕타임스도 12월 12일자 1면에 “25% 임금 인상이 CIO 보고서로 뒷받침되다”라는 제목의 기사를 실었습니다.

그와 그의 협회도 덩달아 좋은 쪽이든 나쁜 쪽이든 유명해졌습니다. 그런데 이 일은 나중에 그가 한국경제 재건을 위한 보고서 작업을 맡게 됐을 때, 이승만 대통령으로부터 공산주의 동조자라며 따돌림을 받는 이유가 되기도 했습니다.

1951년 네이산 협회는 바다 건너의 신생 독립국인 버마 정부의 개발계획 작성에 일원으로 참여했습니다. 이것이 협회의 첫 번째 해외 자문이었습니다. 작업 결과는 1953년 「버마의 경제적·공학 적 개발에 관한 종합 보고서」라는 약 850페이지 분량의 책자로 발간됐습니다.

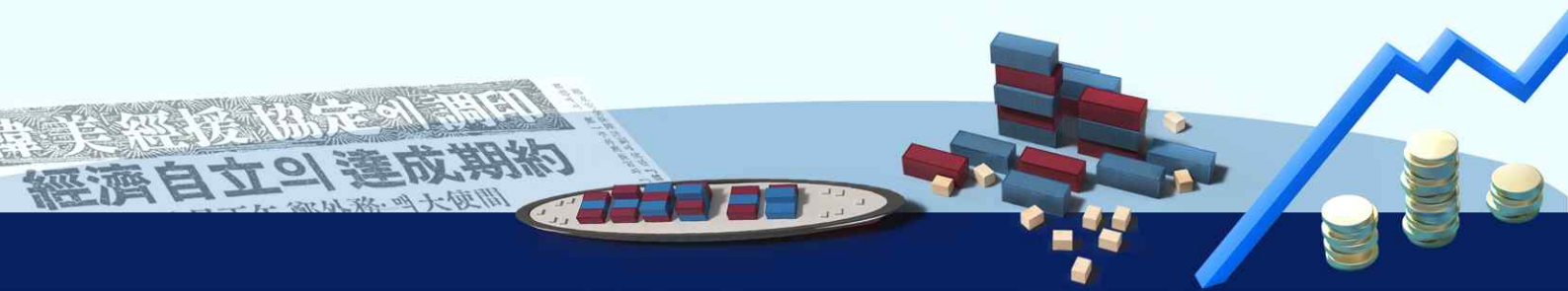


보고서는 7개 파트, 24개 장으로 구성되어 있었습니다. 7개 파트는 서론, 경제와 행정, 농업과 관개, 교통, 통신, 전력, 산업이었습니다. 각 파트는 다시 한 개 이상의 장으로 구성되어 있었는데 예를 들어 교통은 교통 체계, 버마 철도, 버마의 항구, 내륙 수로, 해운, 항구와 수로 관리, 고속도로, 항공로 등이었습니다.

산업의 경우를 보면 산업간 관계, 광업, 제조업, 중소기업 개발, 임업과 기타 산업 등이었습니다. 경제 전반을 하나하나 다루고 있었던 것입니다. 네이산 협회는 보고서 발간 후에도 1957년까지 버마에 팀을 체류시키며 자문을 계속했습니다.

네이산 협회가 버마의 경제개발을 위해 고민하고 있는 동안 또 다른 해외 자문요청이 UNKRA로부터 들어왔습니다. 바로 전쟁이 끝난 후 한국경제 재건을 위한 계획을 만들어 달라는 것이었습니다. 그 후 UNKRA와 네이산 협회 사이에서 일어난 일은 지난 시간에 간략히 말씀드렸습니다.

지금까지 네이산 협회와 그 설립자인 네이산에 대해 알아보았습니다. 다음 시간에는 한국경제 백서이자 경제개발계획이었던 네이산 보고서의 내용을 검토해 보도록 하겠습니다.



4-3

네이산 보고서의 내용

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 네이산 협회와 그 설립자인 네이산에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 현대 개발경제학에 근거한 최초의 한국경제 백서이자 경제개발계획이었던 네이산 보고서의 내용을 간략히 살펴보겠습니다.

네이산 협회는 UNKRA와의 계약 조건에 따라 1952년 12월 예비 보고를, 그리고 그로부터 14개월 후인 1954년 2월 최종 보고를 제출했습니다. 예비 보고도 220쪽으로 만만치 않은 양이었는데, 최종 보고는 490쪽으로 두 배 이상 늘어났습니다.

두 보고의 목차를 보겠습니다. 예비 보고는 제1장에서 한국경제의 자립 필요성을 제시한 후 제2장에서 재건 목표를 설정했습니다. 제3, 4장에서는 인플레이션과 재정 적자라고 하는 문제를 지적함으로써 원조의 필요성을 내비쳤습니다. 제5장에서는 재건 목표를 달성하기 위한 매년의 투자와 원조 계획을 계산했습니다. 제6장부터는 주요 산업과 부문별로 현황, 목표, 목표 달성을 위한 방안을 제시했습니다.

최종 보고는 크게 보면 재건 목표 설정, 종합 계획 즉 매년의 투자와 원조 계획, 산업별 재건 계획이라는 구성 요소는 예비 보고와 큰 차이가 없었습니다. 달라진 점은 파트 구분이 생겨 체계가 분명해졌고 특히 제3부 정책과 조직 부분이 보강되었다는 것입니다. 무역과 인적 자원에 관한 장도 이쪽으로 이동했습니다.

내용 면에서 가장 먼저 주목해야 할 것은 재건 목표 설정입니다. 두 보고 모두 국민총생산, 즉 GNP라는 개념을 도입해 거시경제적인 재건 목표를 설정하고, 이를 위해 필요한 주요 정책 수단과 산업별 재건 계획을 제시했습니다. 그런데, 예비 보고에서 최종 보고로 진화하면서 무엇보다도 재건 목표가 정교화됐고, 그에 따라 계획 수치 또한 달라질 수밖에 없었습니다.

재건 목표 설정은 네이산 보고서를 이해하기 위한 첫걸음이므로 예비 보고의 목표 설정에 대해 먼저 설명드리고 다음으로 최종 보고와 비교해보겠습니다.



예비 보고는 1959년도까지 전쟁 전인 1949년도 수준의 1인당 '가용 자원'을 회복하는 것을 목표로 했습니다. 여기서 가용 자원이란 GNP에 해외원조를 더한 것을 말합니다. 보시는 것처럼 거시경제학의 일반적인 균형식은 Y , 즉 생산이 소비, 투자, 정부지출, 순수출의 합과 같다는 것입니다. 여기서 순수출을 좌변으로 옮기면 보시는 것처럼 식이 바뀌는데, 우변은 국내 수요에 해당합니다. 이때 좌변, 즉 생산 더하기 순수입을 가용자원이라고 부른 것입니다.

보고서에서는 가용자원을 GNP, 즉 생산에 해외원조를 더한 것으로 규정했는데, 이것은 균형식과 비교하면 순수입을 곧 해외원조라고 본 것입니다. 이것은 자본이동에 의한 경상수지 불균형을 상정하지 않았기 때문입니다.

예컨대 상업 차관으로 기계를 수입하게 되면 해외원조가 없더라도 그만큼 순수입은 플러스가 되는데 그러한 것은 고려되지 않았습니다. 물론, 전쟁으로 폐허가 된 당시 한국의 열악한 경제 사정을 고려했을 때 무리한 가정은 아닙니다.

예비 보고의 추계에서 1949년도의 1인당 가용 자원은 70달러였고, 따라서 목표 연도인 1959년도에도 1인당 가용 자원은 70달러가 되어야 했습니다. 목표 연도에는 자립, 즉 외국 원조 없이 대외 수지 균형을 이룰 수 있어야 한다는 조건이 붙었기 때문에 외국 원조 또한 0이 되어야 했습니다. 이러한 조건과 예상되는 인구수로부터 계산한 목표 연도의 국민총생산 수준은 17억 달러였습니다.

생산 측면으로 눈을 돌리면 1959년도에 17억 달러라는 GNP 수준을 달성하기 위해서는 매년 일정한 수준의 투자가 이뤄져야 합니다. 그런데 투자는 저축을 통해서 가능하기 때문에 소비를 제약하는 요인이 되기도 합니다.

한국인의 소비를 지나치게 제약하지 않으면서, 즉 생활 수준을 어느 정도 유지하면서 목표 연도에 목표 국민총생산을 달성할 수 있는 투자를 가능하게 하는 것이 바로 해외원조입니다. 예비 보고의 계산에 따르면 자립을 이루기 전까지 막대한 외국 원조가 불가결했는데, 1952년도부터 1958년도까지의 필요액은 17억 5천만 달러였습니다.



지금까지 예비 보고의 목표 설정에 대해 말씀드렸고, 지금부터는 예비 보고를 수정한 최종 보고의 목표 설정을 검토해 보겠습니다. 최종 보고 역시 거시경제적인 재건 목표를 설정했는데 달라진 점은 1인당 '가용 자원'이 아니라 1인당 '개인 소비'가 기준으로 사용됐다는 것입니다. 개인 소비는 이 균형식의 C, 즉 민간 소비에 해당합니다.

개인 소비가 재건의 기준이 됐다는 의미는 목표 연도에 전쟁 전인 1949년도 수준의 소비를 개인들이 평균적으로 회복할 수 있도록 하자는 것입니다. 다만 1949년도에 소비 품목 중 일부가 부족한 수준이었다는 점을 고려해, 목표 연도인 1958년도의 1인당 소비액을 1949년도의 70.8 달러보다 약간 높은 73.44 달러로 설정했습니다. 목표 연도가 예비 보고보다 1년 앞당겨진 것은 1953년도에 시작해 1958년도에 종결되는 5개년 계획을 상정했기 때문입니다.

최종 보고에서는 소비를 재건 목표의 기준으로 삼았기 때문에, 목표 연도인 1958년도의 목표 국민총생산 규모를 계산하기 위해서 나머지 지출 부문, 즉 투자와 정부 지출의 목표 수준도 설정해야 했습니다. 투자는 목표 연도의 1회성 자립이 아니라 '진정한 자립'을 위해 필요한 수준으로 책정되었고, 정부 지출은 한국군을 평시 수준인 20만 명으로 줄였을 때를 가정해 책정되었습니다.

이렇게 계산된 소비, 투자, 지출의 합계인 국내 수요는 목표 연도인 1958년도에 25억 달러였습니다. 이 국내 수요가 가용 자원, 즉 생산 더하기 해외원조와 같아야 하는데, 목표 연도에는 해외원조가 0이 되는 것을 상정했으므로 1958년도에는 국민총생산이 25억 달러가 되어야 했습니다.

이를 위해 필요한 5개년 동안의 매년 투자액, 그리고 국내 수요와 국민총생산의 차이를 메우기 위한 매년의 해외 원조액이 그로부터 계산됐습니다. 요구되는 해외 원조액은 5개년 합계 약 12억 4천만 달러로 예비 보고 때보다는 작아졌지만, 여전히 UNKRA 설립 당시 상정했던 2억 5천만 달러보다는 훨씬 더 많은 금액이었습니다.

이처럼 예비 보고이든 최종 보고이든 네이산 협회는 거시경제학 또는 개발경제학의 분석 틀을 활용해 재건 목표와 과정을 수치화했습니다. 생산, 소비, 투자, 정부 지출, 수출입 모두에서 목표 연도에 달성해야 할 수치와 그것을 달성하기 위한 매년도의 수치가 계산됐고, 그것들이 모순 없이 상호 연관돼 있었습니다.



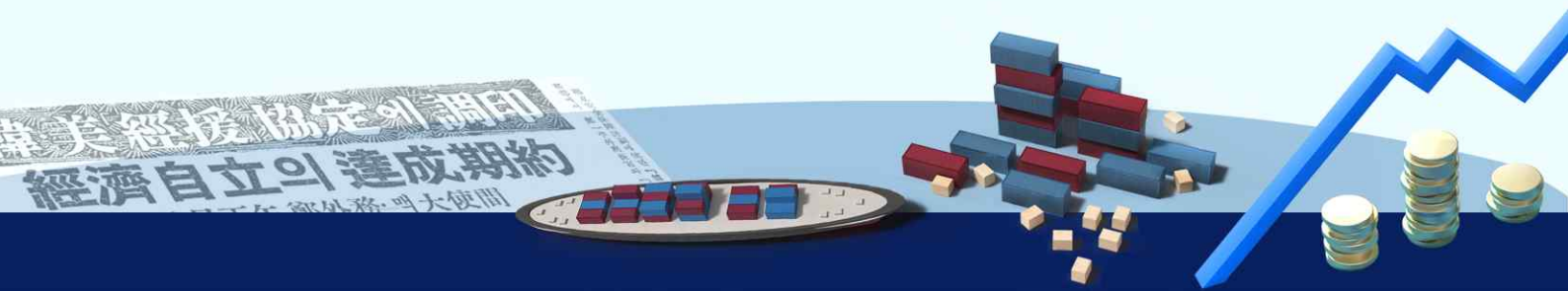
네이산이 미국 상무부에 처음 들어갔을 때와 마찬가지로 네이산 협회가 한국 재건 계획에 관한 보고서를 작성하던 때 한국에는 공식 국민소득 추계가 존재하지 않았습니다. 산재한 자료로부터 국민소득을 추계한 경험이 있는 네이산 팀은 제공받은 자료를 토대로 직접 한국의 국민소득을 추계했습니다. 이러한 작업이 있었기에 네이산 보고서는 그동안 한국 정부가 만들었던 산업별 증산 계획이나 물동 계획과는 차원이 다른 종합성과 일관성을 가질 수 있었습니다.

최종 보고의 제3부는 정책과 조직에 관한 것인데, 이 부분은 이미 말씀드린 것처럼 예비 보고에 비해 내용이 크게 확충됐습니다. 그만큼 네이산 팀이 시간을 두고 관찰한 결과, 당시 한국 정부나 관련 당국 간에 재건 계획을 효과적으로 실행할 수 있는 정책적 공감대나 조직이 형성되어 있지 않다는 것을 깨달았다는 뜻도 됩니다.

제6장 종합적 재건 정책은 정책 통합이 최우선적으로 필요함을 강조하고 있습니다. 네이산 팀은 “재건 사업에 참가하는 자는 누구나 여러 활동과 정책이 기본적 재건 계획과 종합되어야 함을 잘 인식하여야 한다”고 지적했습니다. 특히 원조를 받는 한국과 주는 UN 회원국들 사이에 의견 조정이 필요할 것으로 보았으며 보고서가 재건 계획에 대한 합의 달성 과정에서 조정이 이뤄질 수 있는 기반으로 작용할 수 있기를 기대했습니다.

제7장부터 제12장은 재건 사업 중 한국 정부가 당면하게 될 주요 정책 문제들을 취급했습니다. 재정·통화·신용 정책, 조세 정책, 물가와 생산의 통제·관리, 노동 시장, 무역 정책, 효과적 조정을 위한 조직 등입니다.

최종 보고의 제4부는 산업별 재건 계획입니다. 각 장은 농업, 임업, 수산업, 광업, 전력, 교통·통신, 제조업, 공공 투자 등 산업별로 매년의 생산, 소비, 투자 계획을 제시하고 있습니다. 그리고 그러한 계획이 왜 필요한지 뒷받침하기 위해 당시 한국 산업의 현황과 미래 전망이 상세히 서술돼 있습니다. 따라서 특정 산업의 한국전쟁 직후 모습에 관심 있는 독자들은 해당 장을 참고할 수 있을 것입니다.



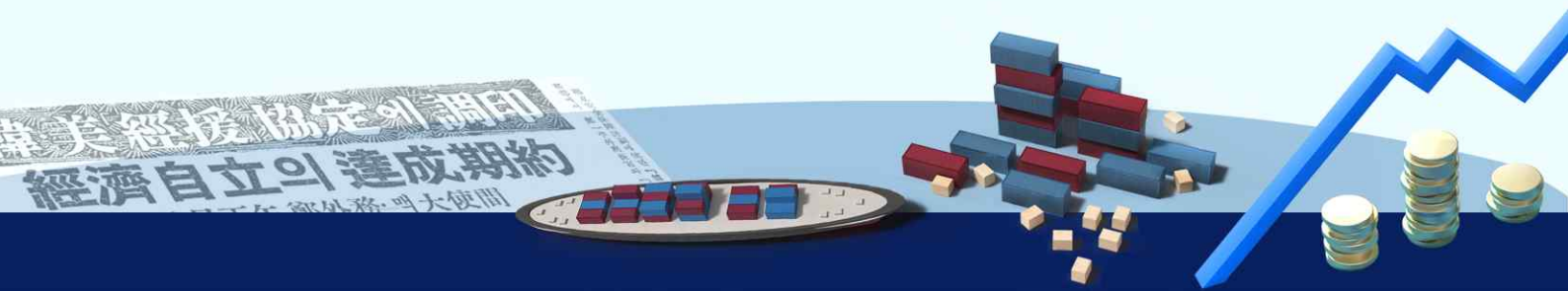
네이산 팀은 산업별 현황과 계획을 작성할 때 '한국 정부 5개년 계획'과 UN 기관의 보고서를 참고했습니다. 이 중 '한국 정부 5개년 계획'은 현재 원본이 확인되지 않는데, 기획처가 1953년 4월에 개정했고 각 부처가 건의한 개별 사업 계획의 단순한 집계에 지나지 않으며, 종합적 계획은 되지 못한다는 최종 보고의 서술에 비추어 볼 때 한국전쟁 전에 작성된 '산업부흥5개년계획'을 전쟁 파괴를 고려해 수정한 것이 아닌가 생각됩니다.

최종 보고는 한국 정부 계획을 참고했지만 그대로 받아들인 것은 아니었습니다. 지금 보시는 것은 한국 정부 5개년 계획과 네이산 최종 보고의 투자 계획을 비교한 것입니다. 총액은 비슷했지만 분야별로 봤을 때 차이가 꽤 컸던 것을 알 수 있습니다. 네이산 팀은 사회 공공 투자는 한국 정부 계획보다 줄이고 그 대신에 광업·제조업 투자는 늘였습니다.

본문에는 따로 장이 설정되어 있지 않지만, 최종 보고의 앞부분에 실린 개요의 끝부분에는 '기회와 리더십'이라는 제목으로 네이산 팀의 의견이 실려 있습니다. 네이산 팀은 한국이 자립 경제로 나아갈 수 있는 기회를 잡았지만, 이 기회를 실천에 옮기는 책임은 압도적으로 한국 정부에 속하는 것이라고 지적했습니다.

그리고 이 과업을 달성하기 위해서는 현실적이면서도 최고의 이상을 지향하는 리더십이 필요하다고 강조했습니다. "한국과 한국인을 잘 알고 있는 사람이라면 누구도 한국인이 이러한 리더십을 발휘할 수 있다는 것을 의심하지 않을 것"이라고 끝맺기는 했지만, 위축되어 가는 UNKRA의 위상과 네이산 팀을 따돌리는 이승만에 대한 서운함이 이 부분의 서술에 스며들어 갔을지도 모르겠습니다.

지금까지 네이산 보고서의 내용을 살펴보았습니다. 다음 시간에는 네이산 보고서가 당시 그리고 그 후 어떤 의미를 가졌는지 살펴보도록 하겠습니다.



4-4 네이산 보고서의 의의

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 네이산 보고서의 내용을 살펴보았습니다. 이번 시간에는 네이산 보고서가 발표 당시 그리고 그 후 한국경제에서 어떤 의미를 가졌는지 관련 연구들을 기초로 검토해 보도록 하겠습니다.

네이산 보고서는 1960년대 경제개발계획을 다룬 연구들에서 경제개발계획의 前史로서 자주 언급되었습니다. 예를 들어 1965년에 발간된 영문 책 『한국 경제발전의 패턴』에는 네이산 보고서의 5개년 계획을 외국인에 의한 것이고 결국 실행 문서가 되지는 못했지만 “매우 집약적이고 종합적인” 것으로 평가하는 글이 실렸습니다.

이대근 성균관대 명예교수는 2002년에 출간된 『해방후·1950년대의 경제』에서 “비록 남의 손에 의해서이긴 하지만 처음으로 근대적 기법에 의한 체계적인 장기 경제개발계획”이 수립된 데 의의가 있다고 평가했습니다.

하지만 보고서의 재건 목표와 전략에 대해서는 많은 연구서에서 비판적인 견해를 제시하였습니다. 이후 한국경제의 발전 경로에 비추어 볼 때 5년이라는 짧은 기간 내에 자립, 즉 대외 수지 균형을 달성하는 것은 비현실적이었는데, 보고서는 이를 낙관했다는 점, 투자가 수입 대체에 집중된 점, 농업이나 광업을 수출 산업으로서 주목했다는 점 등이 비판의 이유였습니다.

내수 중심의 미국 경제를 분석하고 계획하면서 쌓은 경험을 소규모 개방 경제인 한국경제에 대입해서 ‘자립’이라는 개념을 설정한 것은 분명히 무리한 것이었습니다. 또한 용역을 의뢰한 UNKRA나 UN의 요구에 맞춰 목표 연도를 설정해야 한다는 제약이 있었을 것이나, 5년이라는 기간은 지나치게 짧고 낙관적이었습니다.

반면, 투자가 수입 대체에 집중되었다거나 농업이나 광업을 수출 산업으로서 주목한 점은, 전쟁 중 또는 전쟁 직후의 한국경제 상황을 고려하면 잘못된 방향이라고 쉽사리 단정 짓기는 어려워 보입니다. 공급이 피폐해진 경제의 초기 경제 발전과 공업화는 당연히 수입대체의 모습을 강하게 띠 수밖에 없으며, 수출주도 공업화는 어느 정도 공급 제약이 해소된 후에 가능하기 때문입니다.



또한 1960년대 초에 작성된 제1차 경제개발 5개년계획에서도 공산품 수출의 비중이 낮게 책정됐다가 이후 수출 증가에 맞춰 수정됐다는 점을 고려하면, 1952년, 1953년 당시의 역사적 경험과 경제 현황하에서 공산품 수출을 비중 있게 상정하지 않았다고 비판하는 것은 지나친 점이 있습니다.

보고서를 작성한 네이산 협회의 입장에서 무엇보다 뼈아픈 것은 UNKRA에 의해서도, 이해 당사자인 한국 정부나 미국 정부에 의해서도, 이 보고서의 내용이 종합적인 개발계획으로서 채택되지 못했다는 것입니다. 보고서에 담긴 투자 계획 중 비료, 시멘트, 판유리 등은 UNKRA의 사업으로 채택되어 실제로 한국에서 공장 건설이 이루어지기도 했지만 단편적인 것이었습니다.

이승만의 네이산에 대한 적대적 태도와 경제 계획에 대한 기본적인 거부감, 그리고 UN을 통한 원조에서 직접 원조로의 미국 정부의 대한 정책 전환과 그에 따른 UNKRA 활동의 위축은 네이산 보고서의 활용을 제약했습니다. 물론 네이산 보고서가 종합개발계획으로서 채택되지 못했다고 해서 그것이 이후 한국경제의 진로에 영향을 미치지 못한 것은 아닙니다.

한국전쟁 후 미국의 대한원조 정책에 결정적인 영향을 미친 것 중 하나가 1953년 아이젠하워 대통령이 한국에 파견한 타스카 사절단의 보고서였습니다. 관련 연구에 따르면 타스카 사절단이 2개월이라는 짧은 한국 현지 조사를 마치고 이처럼 영향력 있는 보고서를 작성할 수 있었던 것은 네이산 팀의 지원이 있었기 때문이었습니다.

네이산 보고서는 한국 정부에도 영향을 미쳤습니다. 비록 이승만이 네이산 팀을 배척했지만, 한국 정부 관료들은 필요에 따라 네이산 보고서의 내용을 활용했습니다. 예를 들어 1954년 여름 한미정상회담과 병행하여 워싱턴에서 개최된 한미 당국자 간 원조 협의에서 한국 정부는 5년간 23억 300만 달러의 경제원조를 요청했습니다. 그런데 이 수치는 네이산 보고서를 일부 수정한 것이었다고 합니다.

한국산업은행에서 1954년에 네이산 보고서를 한국어로 번역한 것도 주목할 만한 일입니다. 산업별 투자 계획을 세워야 하는 입장에서는 네이산 보고서만큼 포괄적인 참고 자료가 없었을 것입니다. 당시 산업은행 기획조사부에서 조사역으로 근무하던 안림은 경향신문 1954년 4월 18일자 2면에 실린 '부흥과 산은의 과제'라는 칼럼에서 다음과 같이 말했습니다.



“산업은행의 기능은 부흥계획의 진보에 좌우되는 만큼 조속한 기일 내에 경제부흥의 궁극목표인 자립경제 수준을 책정하고 이것을 초점으로 하여 물동과 자금 양면에서 장기적인 종합부흥계획의 시안을 만들고 그 계획적 실천에 전력을 경주하여야 할 것이다. 이 경제자립 수준의 시안으로서는 1952년 12월 15일 UN한국재건단장에게 제출된 ‘네이산 보고’ 즉 한국경제 부흥에 관한 예비 보고를 주목하여야 할 것이다.”

산업은행 직원들에게 네이산 보고서가 어떤 의미를 지녔는지를 이 칼럼은 잘 말해주고 있습니다. 계획에 목말라 했던 경제 관료들도 네이산 보고서를 보며 식견을 키웠습니다.

예를 들어 1950년대 말 재무부 예산국장을 지낸 이한빈은 1987년 해외 연구자의 인터뷰에서 네이산 보고서가 채택되지 못한 것을 안타까워하며 다음과 같이 말했다고 합니다. 당시 재무부, 부흥부 관료들이 늘 책상에 꽂혀 있는 그 보고서를 의식했다고 말입니다.

네이산 보고서는 네이산 협회와 한국 정부 사이의 첫 인연으로서도 의미를 가집니다. 다시 말씀드리자면 네이산 협회와 한국경제의 인연은 1954년 네이산 보고서의 출간으로 끝나지 않았습니다. 네이산 협회는 1964년 2월 “2년간 경제기획원에 주재하면서 경제정책 및 경제개발계획에 관한 자문 용역을 제공”하기로 이번에는 한국 정부와 용역 계약을 체결했습니다.

이 계약으로 만들어진 ‘네이산 경제고문단(Nathan Economic Advisory Group)’의 주요 업무는 “첫째 제2차 경제개발 5개년계획 작성을 위하여 경제기획원과 공동으로 작업하는 것이며, 둘째로는 일반적인 경제정책에 관한 자문에 응하는 것”이었습니다.

고문단은 8명으로 구성돼 있었는데 비서 2명을 제외하면 6명이 연구자들이었습니다. 단장은 조지 워싱턴대학교에서 1939년 경제학 박사 학위를 받고 미 국무성에서 경제담당 관료로 일했던 페이튼 커였고, 재정금융경제학, 일반경제학, 농업경제학, 산업경제학, 공업 및 수리경제학 전문가들이 1명씩 포함돼 있었습니다.

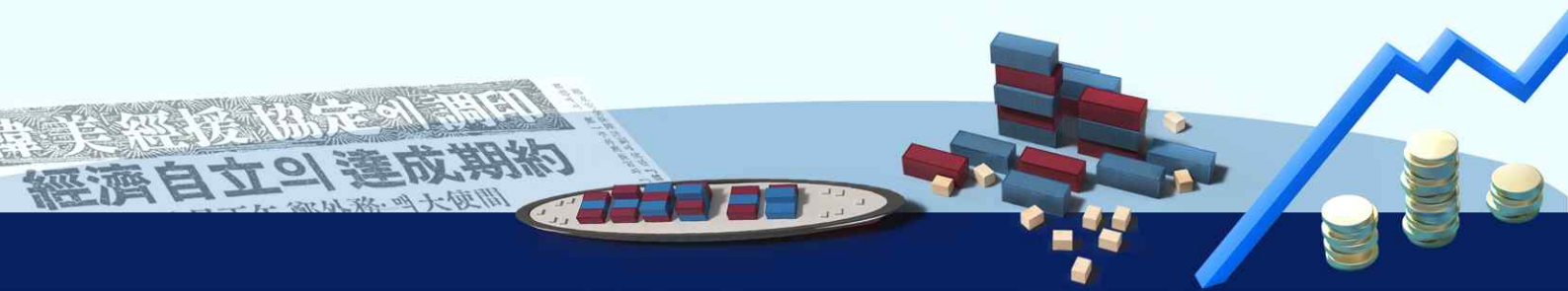


고문단의 자문 보고서 중 일부는 국회도서관 입법조사국에 의해 '네이산 보고서'라는 이름으로 번역 출간되기도 했습니다. 이로부터 고문단이 수행한 자문 중 18건을 확인할 수 있는데, 제2차 경제 개발 5개년계획과 관련된 것들이 가장 많고, 그 밖에도 공정거래법 입법 문제, 금리체계 합리화, 주식 분산 문제, 농산물 가격안정정책, 중소기업 육성정책 등 다양한 분야에 걸쳐 일반 경제정책에 관한 자문이 진행됐다는 것을 알 수 있습니다.

1989년 인터뷰에서 네이산은 1960년대의 자문 경험에 대해 다음과 같이 회고했습니다.

“우리는 모든 5개년 계획에 참여했다. 한국은 규율이 잡힌 사회였고 교육에 엄청나게 관심이 있었다. 우리는 한국에서 엄청난 성공을 거뒀다. 폴 사이먼 의원이 몇십 년 전 한국을 방문했을 때 일행들은 매우 감명을 받았다. 사이먼 의원이 “당신들은 어떻게 이렇게 했습니까?”하고 묻자, 한국 정부 고위 관료 중 한 사람이 “당신 나라 로버트 네이산이 우리를 정말로 도왔습니다”라고 답했다고 한다. 나는 매우 기뻐다.”

지금까지 1950년대 UNKRA의 의뢰로 작성된 네이산 보고서가 그 후 한국경제에 어떤 의의를 가졌는지를 1960년대 이어진 인연까지 포괄하여 살펴보았습니다. 다음 시간에는 UNKRA 원조의 내역을 간략히 살펴보도록 하겠습니다.



4-5

UNKRA 원조의 내역

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1950년대 UNKRA의 의뢰로 작성된 네이산 보고서가 그 후 한국경제에 어떤 의의를 가졌는지를 1960년대 이어진 인연까지 포괄하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 UNKRA 원조 내역에 대하여 살펴보도록 하겠습니다.

한국은행 경제통계연보에 따르면 1951년부터 1960년까지 제공된 UNKRA 원조의 합은 약 1억 2천만 달러였습니다. 도입액이 가장 많았던 해는 1953년으로 약 3천만 달러가 도입되었고, 그 후 1954년부터 1956년까지 약 2천만 달러가 매년 도입되었으며 이후 점차 축소되었습니다. UNKRA가 1958년 해체됐는데도 1960년까지 도입액이 있는 것은 아직 완료되지 않은 프로젝트를 완료하기 위한 것이었습니다.

금액이 아닌 전체 해외원조 중 비율을 보면 1953년이 15.2%로 가장 높았으며, 이후 FOA/ICA 원조가 늘어남에 따라 비율은 빠르게 하락했습니다. 통일 한국의 재건을 꾀한다는 큰 목표를 가지고 출발하였지만, 환경 변화 속에서 그 역할이 크게 축소된 것을 확인할 수 있습니다.

다음으로 UNKRA 원조 내역을 보겠습니다. 한국은행 경제통계연보는 UNKRA 원조를 농림, 수산, 공업, 전력, 수송 및 통신, 광업, 주택, 교육, 보건위생, 민수물자, 특수계획이라는 열한 가지 범주로 구분했습니다.

1951년부터 1959년까지의 원조 도입액 합계를 범주별로 보면, 민수물자 도입이 29.7%로 가장 많았고 공업이 22.1%로 그다음을 차지했습니다. 이 둘을 합치면 절반이 넘게 됩니다. 그다음은 광업 10.5%, 교육 7.9%의 순이었습니다.

원조 내역을 다시 연도별로 보겠습니다. 휴전협정이 체결됐던 1953년에는 민수물자 도입이 65.9%로 압도적으로 많았습니다. 그만큼 부족한 물자를 당장 공급하는 것이 중요했다고 할 수 있습니다. 전쟁 후 재건 노력이 본격화되면서 민수물자 도입은 줄고, 대신에 공업 관련 원조가 점차 중심이 되게 됩니다. 1956년에는 UNKRA 원조 중 53.8%가 공업을 대상으로 한 것이었습니다.



각 범주별로 좀 더 자세히 내역을 살펴보겠습니다. 이번에는 자료를 바꿔서 UN 회계감사단이 UN KRA의 활동이 시작된 1950년 12월 1일부터 종료된 1960년 8월 31일까지의 회계 감사를 한 후 UN 사무총장에게 보낸 보고서를 보겠습니다. 여기서는 범주를 열 가지로 구분했는데 농림과 수산이 하나로 묶여 있는 것을 제외하면 나머지는 분류가 같습니다. 각 범주별 원조액도 약간의 차이는 있지만 경제통계연보의 금액과 거의 같습니다.

각 범주별로 다시 하위 분류가 있는데 한국은행의 UNKRA 원조수입상황표보다 자세합니다. 예를 들어 원조액이 가장 많은 범주였던 민수물자의 경우, 자전거 부품에서 소모사에 이르기까지 모두 37개의 품목으로 분류되어 있습니다. 그중 가장 원조액이 많았던 품목은 식량입니다. 약 1천만 달러로 민수물자 원조액의 28.7%에 달했습니다.

두 번째로 많았던 품목은 비료로 약 9백만 달러였습니다. 비료 역시 식량 증산을 위해 제공한 것이므로 이 둘을 합하면 식량난 또는 식량 가격 상승을 막는 데 민수물자 원조액의 53%가 할당되었다고 할 수 있을 것입니다. 민수물자 도입액이 가장 많았던 해가 아직 전쟁 중이었거나 전쟁 직후였던 1953년이었던 것을 생각하면 충분히 이해할 수 있는 일입니다.

세 번째로 많았던 품목인 원모와 다섯 번째로 많았던 품목인 인건사는 모두 섬유산업의 원재료였습니다. 원모 도입액이 약 250만 달러, 인건사 도입액이 약 160만 달러였습니다. 여기에 같은 섬유산업 원료인 소모사를 더하면 민수물자 도입액의 12.4%가 食 다음으로 衣와 관련된 것이었다고 할 수 있습니다. 민수물자 도입액이 네 번째로 많았던 품목은 인쇄용지로 약 210만 달러였습니다. 이것은 부족한 종이를 직접 보충하려는 것이었습니다.

민수물자 다음으로 도입액이 많았던 공업을 보겠습니다. 공업 범주는 17개 하위 프로젝트로 분류되어 있는데, 주로 공장 건설 프로젝트이거나 공장에 기계를 공급하는 프로젝트였습니다. 가장 도입액이 많았던 것은 문경 시멘트 공장 건설 프로젝트였습니다. 약 900만 달러가 도입되어 공업 범주 총액의 33.2%에 달했습니다.

다음으로 많았던 것은 약 700만 달러가 도입되었던 면방직 설비입니다. 공업 범주의 24.7%를 차지합니다. 한국전쟁 후 면방직 공업을 연구한 논문들을 보면 파괴된 공장을 UNKRA 자금으로 복구했다는 이야기가 나오는데 바로 이 부분입니다.



다음으로 광업을 보겠습니다. 광업 범주는 15개 하위 프로젝트로 분류되어 있습니다. 그중 가장 도입액이 많았던 것은 정부 소유 탄광 복구 및 개발입니다. 약 550만 달러가 도입되어 광업 범주의 43.3%를 차지했습니다.

뿐만 아니라 탄광 복구 및 개발 원조는 민간 탄광을 대상으로도 진행되었고 기술 원조도 이뤄졌습니다. 이들을 모두 합하면 약 840만 달러가 됩니다. 탄광 개발 다음으로 금액이 많았던 것은 제련소 복구로 약 140만 달러가 도입되었습니다.

보건위생 범주는 14개 프로젝트로 구성되었습니다. 그중 도입액이 가장 많은 3개 프로젝트가 국립중앙의료원을 건설하고 장비를 공급하고 기술 지원하는 것이었습니다. 3개 프로젝트의 도입액 합계는 약 700만 달러로 보건위생 범주의 68.8%를 차지했습니다.

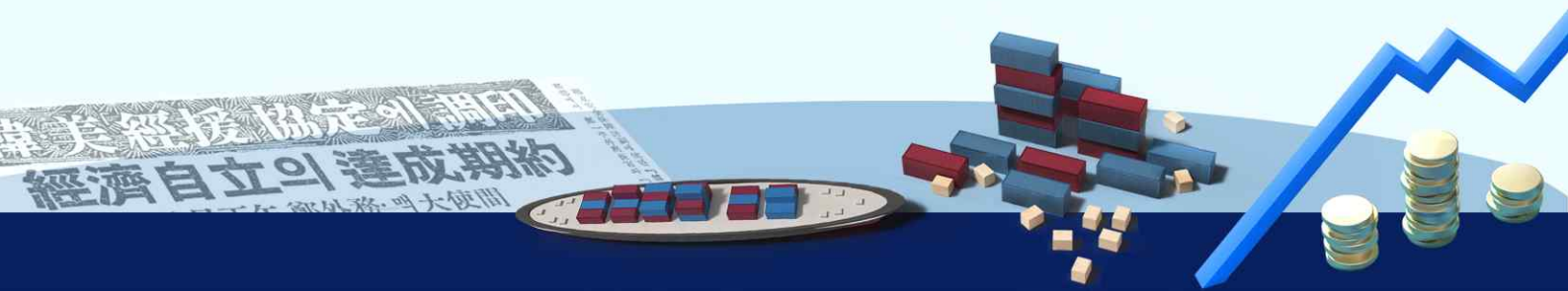
교육 범주는 16개 프로젝트로 구성되어 있었는데, 그 절반 이상이 교실을 짓거나 수리하는 것이었습니다. 그 도입액은 약 535만 달러로 교육 범주의 55.7%를 차지했습니다. 그다음으로 도입액이 많았던 것은 직업 교육으로 약 140만 달러였습니다.

농림수산 범주는 넓은 범위를 포괄하고 있는 만큼 프로젝트 수도 20개나 되었습니다. 그중 가장 큰 프로젝트는 관개 및 토지 개량으로 약 220만 달러가 도입되었습니다. 농림수산 범주의 27.2%에 해당합니다.

다음으로 큰 프로젝트는 어업 장비 지원이었습니다. 약 140만 달러로 17.1%를 차지했습니다. 그런데 이와 유사한 어업 관련 프로젝트로 어선, 어망, 통조림 공장 등도 있었습니다. 이를 전부 합하면 약 340만 달러가 됩니다.

아직 몇 개 범주가 남아있지만, 마지막으로 수송 및 통신 범주만 보도록 하겠습니다. 화물차 도입이 약 180만 달러로 32.9%, 철로 침목이 약 150만 달러로 27.1%, 항구 준설이 약 130만 달러로 23.4%였습니다. 도로, 철도, 항만 등 거의 모든 수송 분야를 지원하고 있었음을 알 수 있습니다.

지금까지 UNKRA 원조의 주요 내역에 대해서 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 UNKRA 원조 그리고 그 사업 중 하나로서 완성된 네이산 보고서에 대해 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.



4-6 강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 UNKRA 원조의 주요 내역을 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 UNKRA 원조 그리고 그 사업 중 하나로서 완성된 네이산 보고서에 대해 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.

먼저 UNKRA의 시작과 종료입니다. UNKRA는 한국이 곧 통일될 것으로 보였던 1950년 12월의 UN 총회 결의에 의해 한국의 구호 및 재건 계획을 시행할 기구로서 설치되었습니다. 1951년 2월에는 뉴딜러였던 도널드 킹슬리가 초대 단장으로 임명되었습니다.

그런데 이즈음 중국군의 개입으로 전황이 크게 바뀌어 UNKRA 원조는 시작부터 난항을 겪게 됩니다. 전쟁이 계속되는 동안에는 UN 원조 중 구호 부분을 유엔군 사령부에서 전담한다는 합의가 1951년 7월 이뤄졌습니다. 이 때문에 UNKRA는 우선 종전 후의 재건 계획 수립에 담당하게 되었습니다. 1952년 8월 UNKRA는 네이산 협회와 재건 계획 수립에 관한 용역 계약을 맺었고 네이산 협회는 1952년 12월에 예비 보고서를 제출하였습니다.

휴전 협상이 계속되는 가운데 1952년 10월 킹슬리 단장이 한국을 방문해 원조 사업 확대를 발표했습니다. 하지만 그해 11월 미국 대통령 선거에서 정권이 교체됨에 따라 상황은 다시 크게 바뀌게 됩니다. 공화당의 아이젠하워 정부는 UN을 통한 원조보다는 미국의 직접 원조를 선호했기 때문입니다. 결국 UNKRA 사업은 당초 계획보다 축소된 채 1958년 종료되게 됩니다.

미국의 직접 원조에 비해 소규모였지만 UNKRA의 활동 중에 주목해야 할 것이 있습니다. 바로 현대 개발경제학에 근거한 최초의 경제개발계획이었던 '네이산 보고서'입니다. 네이산 보고서는 네이산 협회에서 작업한 것인데, 먼저 그 창립자를 이해할 필요가 있습니다.



로버트 네이산은 1989년 인터뷰에서 그와 미국 경제학계가 걸어온 길을 '상아탑을 벗어난 세 걸음'으로 묘사했습니다. 그 첫걸음은 대공황과의 싸움입니다. 그는 펜실베이니아 대학 와튼 스쿨 재학 시절 필라델피아의 실업 조사에 참여했고, 석사 학위 취득 후 상무부에 들어가 국민소득 추계 작업을 맡았습니다. 두 번째 걸음은 전시 동원입니다. 그는 1940년 국방자문위원회에 발을 들였고 1942년에는 전시생산위원회의 계획위원회 위원장을 맡았습니다.

세 번째 걸음은 전후 복구와 개발도상국 경제개발입니다. 그는 1946년 네이산 협회를 창립했고 그의 협회는 1951년부터 버마 정부의 개발계획 작성에 참여했습니다. 그리고 UNKRA의 의뢰로 한국의 전후 부흥계획 작성을 맡게 되었습니다.

'네이산 보고서'는 그의 국민소득 추계와 전시 동원 경험을 토대로 하고 있습니다. 1954년 3월 제출된 최종 보고에서는 목표 연도인 1958년도에 해외원조 없이 전쟁 전보다 약간 높은 수준으로 1인당 개인 소비를 회복하는 것을 목표로 매년의 투자 계획을 수립했습니다. 이를 위해 필요한 해외원조액도 계산했습니다.

최종 보고는 '재건을 위한 정책과 조직'에도 많은 분량을 할애했습니다. 정책 통합의 필요성을 강조했고 재건 사업 중 한국 정부가 당면하게 될 주요 정책 문제들을 다루었습니다. 리더십도 강조했습니다. 한국이 자립 경제로 나아갈 수 있는 기회를 잡았지만, 이 기회를 실천에 옮기는 책임은 압도적으로 한국 정부에 속하는 것이며 이 과업을 달성하기 위해서는 현실적이면서도 최고의 이상을 지향하는 리더십이 필요하다고 지적했습니다.

최종 보고는 한국 정부가 작성한 계획과 UN 기관의 보고서 등을 바탕으로 네이산 팀이 수정 보완한 경제 각 부문의 재건 계획도 담고 있습니다. 산업별로 매년의 생산, 소비, 투자 계획과 함께 당시 현황을 서술하고 있기 때문에 개별 산업 연구자들도 참고해 볼만 합니다.

네이산 보고서는 앞서 말씀드린 대로 최초의 근대적 기법에 의한 체계적 장기개발계획이라고 할 수 있습니다. 물론 재건 목표와 전략이 비현실적이었다는 비판을 받고 있고 실제로 한국 정부가 채택하지 않은 문서상의 계획이었다는 한계가 있습니다. 하지만 이 보고서는 미국 원조 당국과 한국 정부에 적지 않은 영향을 미쳤습니다.



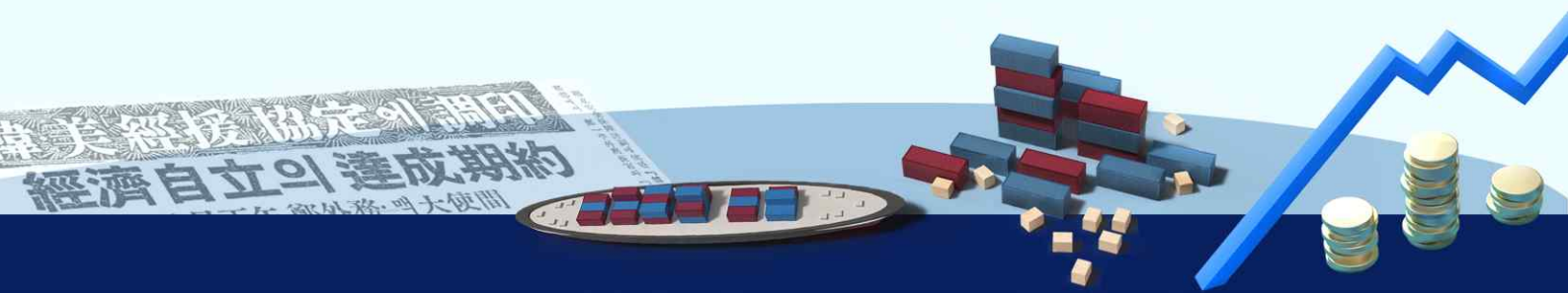
예를 들어 1950년대 중후반 미국의 FOA/ICA 원조가 대규모로 제공되는 근거가 되었던 1953년의 타스카 보고서는 네이산 팀의 도움이 없었다면 단시간에 작성될 수 없었을 것입니다. 또 한국 정부나 산업은행의 개발계획 담당자들은 네이산 보고서를 늘 가까이 두고 참고했다고 합니다.

네이산 보고서는 네이산 협회와 한국 정부의 첫 인연으로서도 의미를 가집니다. 제2차 경제개발5개년계획 중에 한국 정부는 네이산 경제고문단으로부터 다양한 분야의 자문을 받았습니다. 네이산은 1989년 인터뷰에서 이 시절은 자신들이 엄청난 성공을 거둔 경험으로 회고했습니다.

끝으로 UNKRA 원조의 내역을 간략히 보겠습니다. 1951년부터 1960년까지 1억 2천만 달러의 원조가 도입되었습니다. 이것은 당초 계획한 2억 5천만 달러의 절반 정도에 불과했고 FOA/ICA 원조에 비하면 매우 소규모였습니다.

하지만 문경 시멘트 공장 건설, 전쟁으로 파괴된 면방직 설비 도입 등 제조업 분야의 굵직한 사업들도 있었습니다. 전체 구성 내역을 보면 방금 말씀드린 사업들이 포함된 제조업 분야가 22.1%로 두 번째였고, 민수물자 도입이 29.7%로 가장 많았습니다. 민수물자는 1953년에 가장 많이 도입됐는데, 식량이 가장 많았고 식량 증산에 필수적인 비료가 그다음으로 많았습니다.

지금까지 UNKRA 원조 그리고 그 사업 중 하나로서 완성된 네이산 보고서에 대해 요약 정리해 보았는데, 이것으로 네 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 해방 이후 1960년대 전반까지 미국 주도의 원조가 한국에 제공되는 과정에서 한미 간의 첨예한 논쟁거리였던 환율 정책의 추이를 검토하겠습니다. 감사합니다.

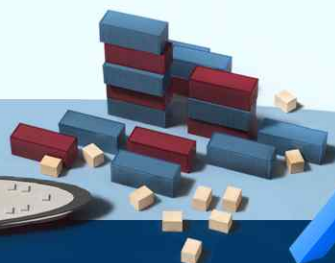




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

4

UNKRA Aid and Nathan Report

4-1

Inception and Closure of UNKRA

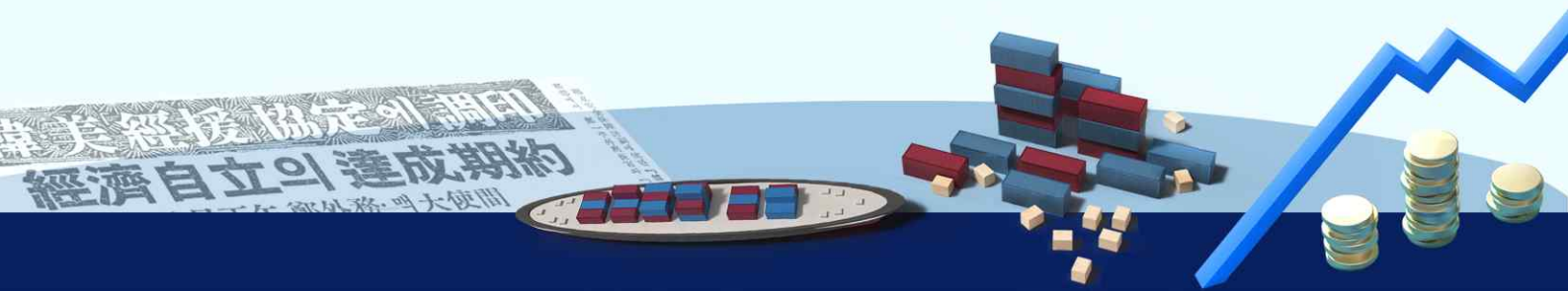
Hello, everyone. I am Ryu Sang-yun. Welcome to Korean Economy and Foreign Aid. I appreciate your interest in the history of Korean economy.

In this lecture, we will look at the UNKRA, which is responsible for providing aid to Korea in accordance with a UN resolution and the Nathan Report as part of its activities.

The UNKRA was established by UN General Assembly Resolution 410(V) on December 1, 1950. Here, V refers to the fifth session of the UN General Assembly. The UN General Assembly convenes every year on the third Tuesday of September. The fifth session was held on September 19, 1950.

Looking back at the adoption process, Resolution 376(V) about Korea's independence, an earlier one, was adopted on October 7 of that year. In early October, the UN-backed Korean army repelled the North Korean army and advanced beyond the 38th parallel.

Given the magnitude of the task of reviving the Korean economy after the war, the October 7 resolution included a provision for the Economic and Social Council to plan for Korea's reconstruction. The Economic and Social Council formed temporary committee with representatives from Belgium, the US, India, and Denmark to develop reconstruction plans. On November 7, the Council adopted their report, which included the creation of the UNKRA.

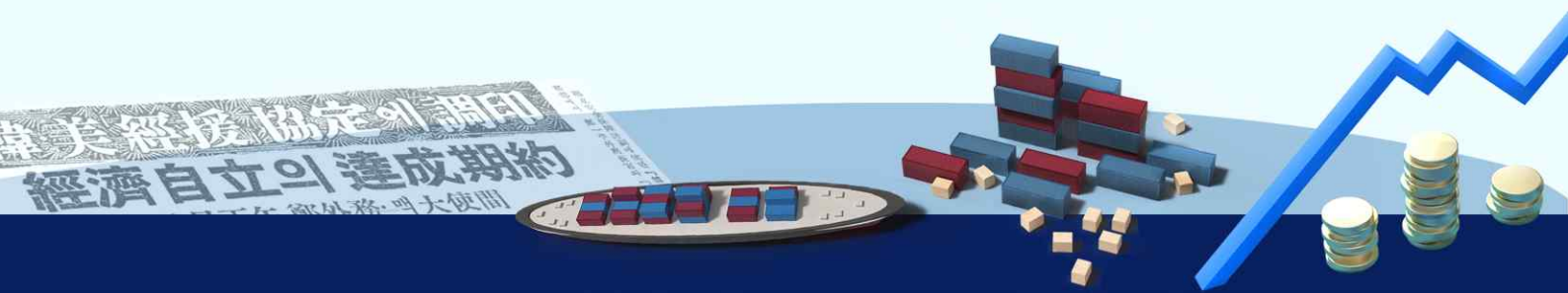


Resolution 410 (V) on December 1 was based on this report. The resolution established the UNKRA, which was led by a UN-appointed Chief. The mission of the UNKRA director was to carry out the relief and reconstruction plans determined by the General Assembly. The Statement of General Policy on Relief and Rehabilitation declared that the UN's relief and recovery program was necessary to restore peace, and to establish a unified and independent democratic government in Korea. This indicates that UNKRA was founded on the premise of unification.

After October, when the Chinese People's Volunteer Army joined the Korean War, the UN and Korean forces withdrew, leaving the war's outcome uncertain. The UNKRA's tasks included not only reconstruction but the provision of survival supplies to Korean people in the war-torn environment. However, the UN Command was also providing relief aid, resulting in duplication issues between UN agencies.

Donald Kingsley, a New Dealer who emphasized effective demand creation in Keynesian economics, became UNKRA's first chief in early February 1951. His first task was to resolve the issue of overlapping relief missions between the UNKRA and the UN Command. In July of the same year, the two sides reached an agreement to divide responsibilities.

As a result, the UN Command would exclusively handle relief missions until the end of the war, while UNKRA would focus solely on technical assistance and long-term planning. Following the war, the UNKRA would take over all UN relief and reconstruction activities, whereas UN Command would only provide procurement and transportation support. Due to the uncertainty of the war's end, the UNKRA could do very little in practice. In fact, the UNKRA's aid to Korea until 1952 was only \$2 million.



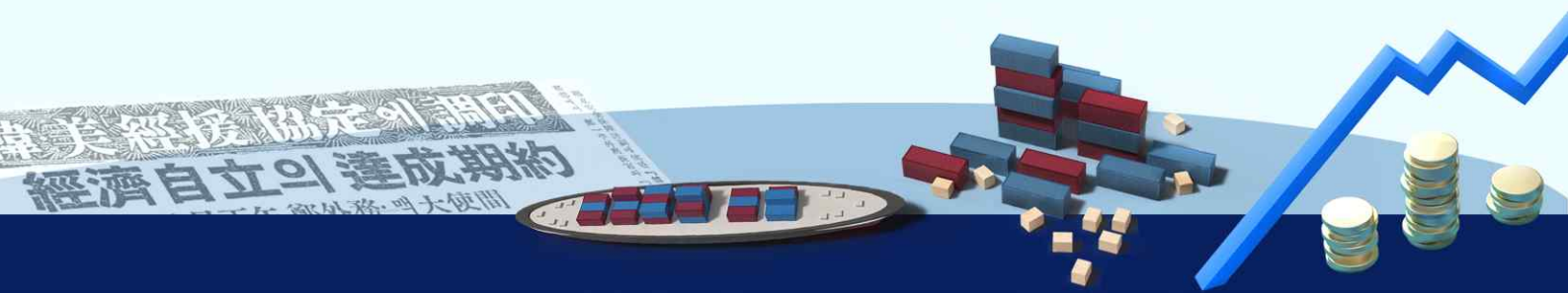
By the middle of 1952, although daily life was being restored in the rear areas, the front lines had stalled. With the extended armistice agreement, reconstruction could no longer be delayed. The UNKRA then made efforts to fulfill its mission. In August 1952, the UNKRA signed a contract with a private company named Nathan Associates to develop reconstruction plans.

In October, Chief Kingsley announced plans for a \$70 million reconstruction project by June 1953 during his visit to Korea. The project budgeted \$14 million for food and fertilizer imports, \$11.5 million for industrial machinery imports, and \$8 million for education.

Let's take a closer look at the contract with the Nathan Associates. Robert Nathan, who founded the Associates, previously served in the US' Democratic Party government alongside Chief Kingsley. The two were well acquainted. In exchange for \$125,000 from the UNKRA, the Associates agreed to conduct economic surveys and develop economic plans for Korea's reconstruction and revival.

According to the letters between Kingsley and Nathan, the surveys emphasized assessment and analysis of Korea's resources and potential as well as coordinated and realistic policies and proposals to maximize such potential achievements.

In terms of personnel, the contract called for four full-time personnel to be stationed in Korea for a year, 300 man-days of skilled professional consulting work. In addition, Nathan would visit Korea three times during the contract period.



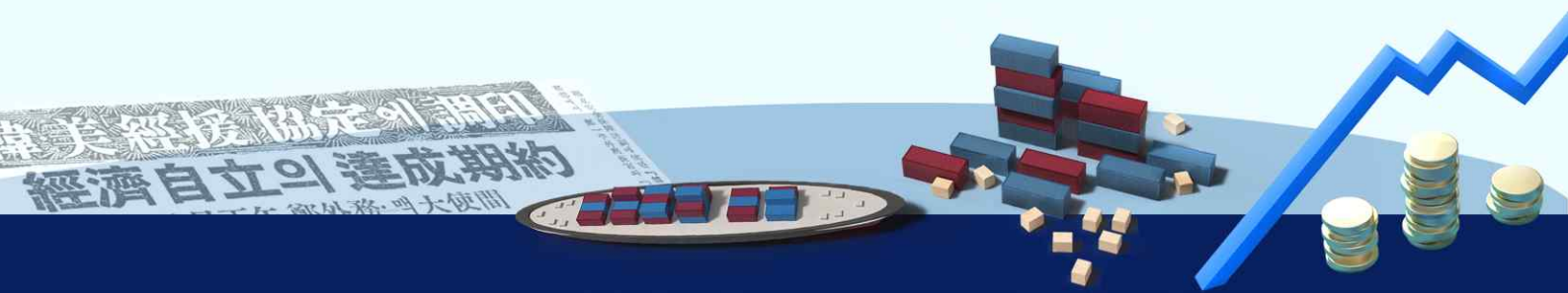
The project was supposed to begin on August 15, 1952, with a one-year survey period, followed by a preliminary report three months later, and a final report submitted to the UNKRA upon completion. Due to delays in discussions at the UNKRA advisory committee, the contract was only settled on August 1, pushing the schedule back by about a month. The project team was sent to Korea in late September, and the preliminary report was presented on December 15. The final reports, known as the Nathan report, was submitted in February 1954, and published in March of that year.

By the latter half of 1952, the UNKRA was preparing for full-scale operations. While the Nathan Associates team was conducting investigations and preparing a preliminary report, a political shift was taking place in the US. The Democratic government that had been in power since President Roosevelt's election in 1932 came to an end on November 4, 1952, with the election of Republican Eisenhower.

During the campaign, Eisenhower criticized the Truman administration's large-scale aid programs and interventionist foreign policies, stating that "If war breaks out, let the Asians fight it out among themselves, and we should only support the free world."

While Eisenhower emphasized the defense of Korea again after becoming president, his Republican administration preferred direct US aid over UN aid due to the challenging situation of Korean reunification and budget cuts. Since the July 1951 agreement between the UN Command and the UNKRA only covered UN aid, when direct US aid became the priority and UN aid lost its significance, UNKRA's activities had to shrink.

In May 1953, the new US government replaced Kingsley, a New Dealer, with General John B. Coulter. This change was incompatible with the UNKRA's original goal of guiding Korea's reconstruction under UN oversight following the war. The UNKRA's role and the practical importance of Nathan's team in overseeing overall reconstruction plans were reduced.



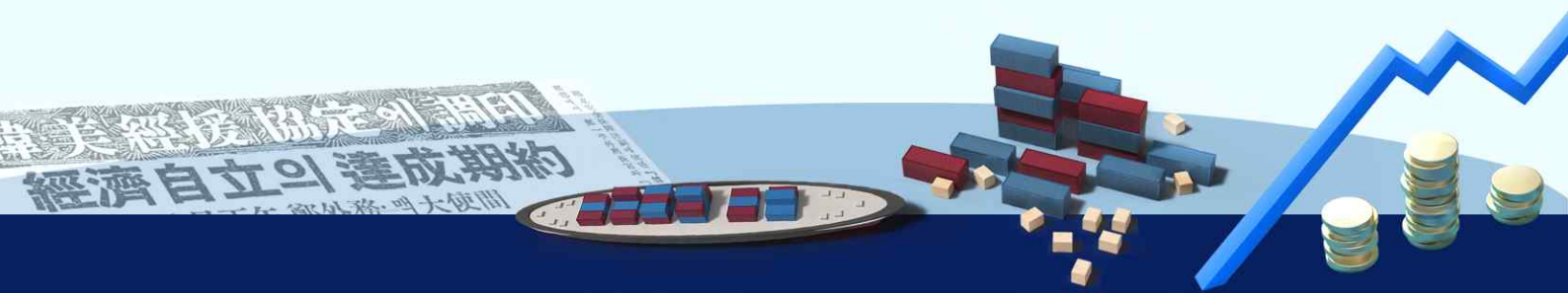
Furthermore, the Nathan team faced hostility from the Korean government, particularly President Lee Seung-man. Because President Lee was strongly anti-communist with a political ideology closely aligned with the US Republican Party, he was initially hostile towards Nathan, who supported the New Deal.

Despite never meeting Nathan, this contrasted with the reception he personally gave to the Tasca Mission sent by the Eisenhower administration in 1953. He became increasingly hostile to Nathan, particularly after Eisenhower's victory. After seeing the election results, Nathan expressed his disappointment in his diary. "Oh no! Eisenhower won the election." "Lee Seung-man demanded that the UNKRA cancel our agreement and expel us from Korea."

Despite this, the Nathan team's preliminary and final reports indicate that the Korean government continued to provide them with statistical data. However, the Nathan team and Korean officials did not actively communicate and collaborate, which was necessary to develop and implement an adoptable plan.

Finally, the UNKRA's plan to raise \$250 million from various countries failed due to the US government's passive attitude, and only \$140 million was received. Because the UNKRA was created by a UN resolution, several developed countries contributed to its funding. However, due to financial constraints, the US's contribution of \$90 million was insufficient. After failing to secure funding as intended, the UNKRA had to terminate its operations in 1958 due to insufficient funds.

We briefly reviewed the UNKRA's process from inception to end. The next lecture will explain the figure of Robert Nathan to comprehend the Nathan Report. It was first report and plan to provide a modern development economics perspective for the Korean economy.



4-2**Nathan Associates and Robert Nathan**

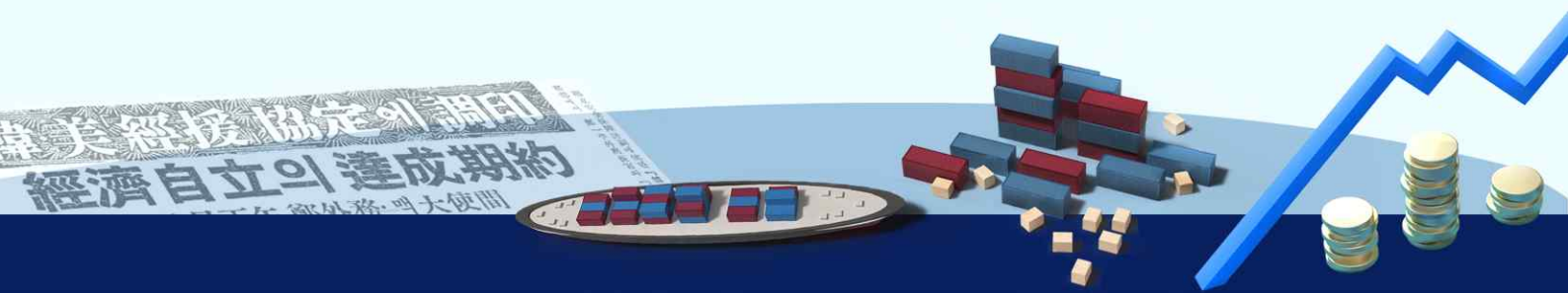
Hello, everyone. Last lecture, we briefly reviewed the UNKRA's process from inception to end. In this lecture, we will explore the Nathan Associates that produced the Nathan Report and its founder, Robert Nathan.

Nathan founded the Nathan Associates, a private economic consulting firm, in 1946. On the right side is Robert Nathan. Nathan was born in Dayton, Ohio in 1908 and finished high school there. In 1927, He enrolled at the Wharton School of the University of Pennsylvania, majoring in economics. He graduated with a bachelor's degree in 1931 and a master's degree in 1933.

His college years were a period of global economic upheaval. In 1989, he was interviewed for the Truman Library's oral history program. He reflected on this time. He said "I started college in 1927, at an amazing time to study economics, and graduated in 1931." "After entering college at the height of the 1920s speculative boom, I experienced the worst of the Great Depression".

Nathan participated in several investigations into Philadelphia's unemployment during his time at Wharton School. He co-authored the report, Social and Economic Character of Unemployment in Philadelphia, with his advisor professor Frederick Dewhurst. Through his experience, Nathan gained knowledge and expertise in local research and became aware of the bleak economic situation.

According to an interview, Nathan wrote three steps beyond the ivory tower on the brochure when he founded the Nathan Associates in January 1946. The war against the depression was the first step. By the 1930s, economists had begun to exert influence on the real economy.



To him, the investigative experience was the first step. When I visited the Associates website in 2016, such content was presented on its history introduction page. Unfortunately, it appears to have been removed.

Nathan's first step beyond the ivory tower was linked to his later career. He joined the Department of Commerce's National Bureau of Economic Research (NBER) in 1933 after being summoned by Dewhurst, co-author of the report and head of the Bureau.

He worked under Simon Kuznets, who later received the Nobel Memorial Prize in Economic Sciences. In 1932, the US Senate requested that the Department of Commerce create the first official national income account, and Kuznets was assigned to lead this effort. Nathan was a contributor to National Income, 1929-1932, a report presented to the US Senate in 1934.

The report acknowledged that Nathan was responsible for estimating employment and occupational income. He rose to become the NBER's division head for national accounts statistics. He was then promoted to the director when the division was expanded to the National Income Division in 1936. He gained statistical training in understanding a country's economy during this time.

He joined the National Defense Advisory Commission in 1940 as an associate director of research and statistics. He found himself stepping into a new realm of mobilizing war materials. From 1942, He chaired the War Production Board's planning committee.

Nathan mobilized war materials using his knowledge of national accounts. He calculated the GNP required for full employment and used that figure to plan war material production. He developed an economic plan which set a GNP target and allocated it to different sectors.



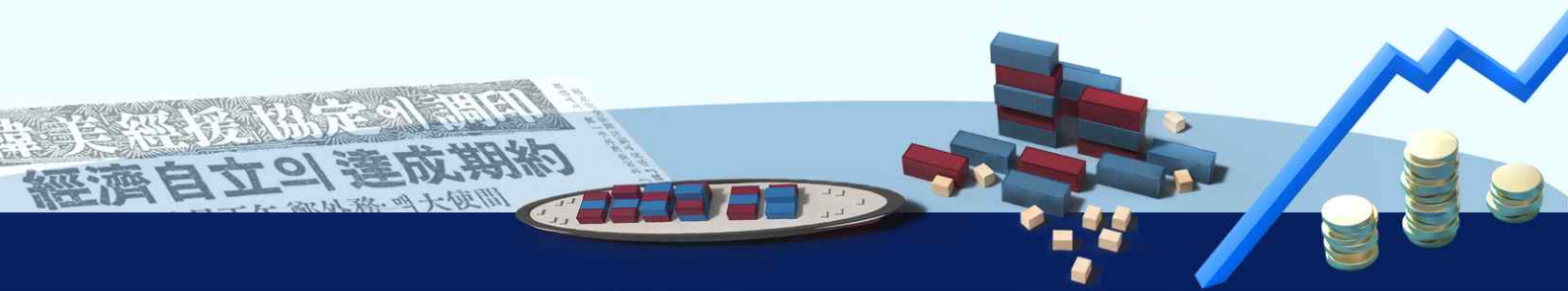
Nathan referred to this as the second step beyond the ivory tower. It emphasizes the critical role of economists in the mobilization effort, with Kuznets serving as the chief economist of the Planning Committee. According to the 2016 Nathan Associates website, Nathan believed that the economic principles used during wartime could be applied to promote economic growth and prosperity during peacetime.

After participating in Roosevelt's re-election campaign and returning to public service briefly, Nathan resigned in late and founded the Nathan Associates in early 1946. Nathan referred to this as the third step beyond the ivory tower on the brochure. He believed that after the war, the third step would be mobilization efforts and the development of underdeveloped countries.

In an interview in 1989, he stated that economists had a 5-10% impact on policy in the 1930s, but their influence today would be closer to 80-90%. Rather than being the only one to take the three steps, he believed the entire economic profession had.

The Nathan Associates gained fame shortly after its founding. In December of that year, the Nathan Associates was commissioned by the Congress of Industrial Organizations (CIO) to prepare a report titled National Wage Policy for 1947. The report argued that wages could be increased by 25% without raising prices due to excessive corporate profits.

Nathan talked about the background of the report in an interview. He believed that workers' purchasing power had declined as a result of stagnant wages not keeping up with inflation after the war, and that this needed to be addressed. The solution was to either lower prices voluntarily or raise wages, and he believed that a 25% wage increase was possible without raising prices.



The report made headlines at the time because it gave a clear voice to workers' demand for wage increases in the midst of heated debates on the subject. On December 12, the New York Times featured a front-page article titled 25% Wage Increase Backed by CIO Report.

For better or worse, he and his Associates became famous. As a result of the incident, President Rhee Syng-man accused Nathan of sympathizing with communism when he worked on the report for the Korean economy reconstruction.

In 1951, the Nathan Associates contributed to the development plan for the newly independent Burmese government across the sea. This was the Associates' first overseas consultation. This work resulted in the publication of an 850-page booklet titled Comprehensive Report on Economic and Engineering Development of Burma in 1953

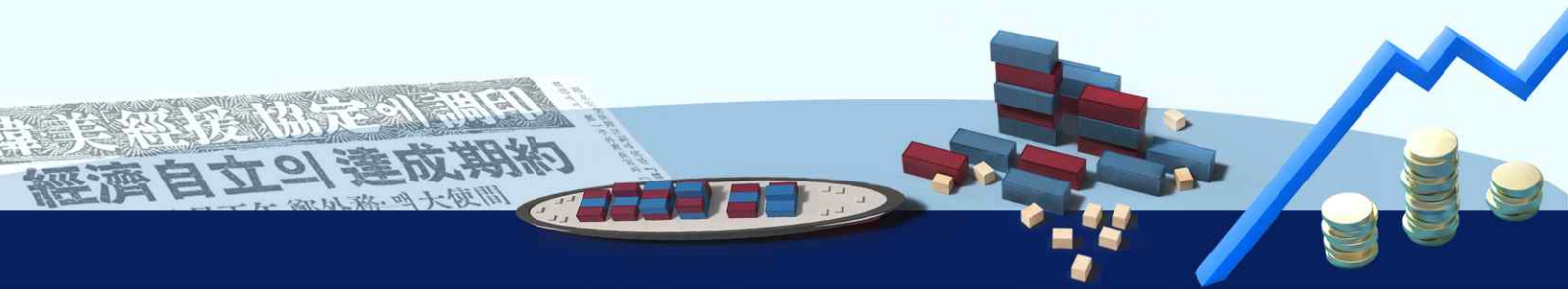
The report consisted of 7 parts and 24 chapters. The 7 parts were: introduction, economy and administration, agriculture and irrigation, transportation, communication, power, and industry. Each part was further divided into one or more chapters. For example, transportation section included transportation systems, railways, ports, inland waterways, shipping, port and waterway management, highways, and air routes.

The industry section covered inter-industrial relations, mining, manufacturing, SMEs development, and forestry. The report covered various aspects of the economy comprehensively. Even after the report was published, the Associates maintained a team in Burma to provide advice until 1957.

Meanwhile, the Associates received another request from UNKRA for overseas advice. This time, it was to prepare an economic program for Korean reconstruction after the war. In the previous lecture, we discussed the events between the UNKRA and the Associates.



We have so far learned about the Nathan Associates and its founder, Nathan. Next time, we will look at the Nathan report, which served as both a white paper and a development plan for the Korean economy.



4-3**Nathan Report**

Hello, everyone. We previously discussed the Nathan Associates and its founder, Nathan. This time, we will look at the Nathan report, Korea's first economic white paper and development plan based on modern development economics.

The Nathan Associates submitted a preliminary report in December 1952 and a final report in February 1954 as part of its contract with the UNKRA. The preliminary report was already substantial, at 220 pages, but the final report more than doubled in size to 490 pages.

Let's now look at the contents for both reports. Chapter 1 of the preliminary report emphasized Korea's economic independence, and chapter 2 outlined its reconstruction goals. Chapters 3 and 4 highlighted the issues of inflation and fiscal deficits, emphasizing the need for aid. Chapter 5 calculated annual investment and aid plans to meet the reconstruction goals. From Chapter 6 on, the current state, goals, and measures for achieving the goals of major industries and sectors were covered.

The main components of the final report were similar to those of the preliminary report, such as the establishment of reconstruction goals, annual investment and aid plans, and industry-specific reconstruction plans. However, the final report was divided into parts for better organization. Part 3 on policy and organization was expanded. A chapter on trade and human resources also moved to this part.

The most notable aspect is the establishment of reconstruction goals. Both reports introduced the concept of GNP and set macroeconomic reconstruction goals, presenting major policy measures and industry-specific reconstruction plans. As the final report was being developed, the reconstruction goals became more sophisticated, leading to changes in the planned figures.



To understand the Nathan report, we will examine reconstruction goal setting in the preliminary report first before comparing it to the final report, as it's the crucial first step.

The preliminary report aimed to return available resources per capita to pre-war levels in 1949 by 1959. $\text{GNP} + \text{foreign aid} = \text{available resources}$. In macroeconomics, the general equilibrium formula states that Y , or production, equals the sum of consumption, investment, government spending, and net exports. If we move net exports to the left-hand side, the formula changes. The right side represents domestic demand. On the left, available resources are defined as production plus net income.

The report defined available resources as $\text{GNP} + \text{foreign aid}$, with net income essentially considered as foreign aid when compared to the equilibrium formula. This is because it did not assume current account resulting from capital movement.

For instance, importing machinery with commercial loans could increase net income without adding foreign aid, but this was not considered in the analysis. This assumption was reasonable, given the poor economic conditions of Korea at the time.

According to the preliminary report's estimate, available resources per capita were \$70 in 1949, implying that they should be \$70 in 1959, the target year. Achieving a balance of BOP without foreign aid was required as a prerequisite, which meant that foreign aid had to be zero in the target year. Based on these conditions and the projected population, the target year GNP was calculated to be \$1.7 billion.

To achieve a GNP of \$1.7 billion in 1959, a specific amount of annual investment in production was required. Nonetheless, investment was reliant on savings, which could limit consumption.



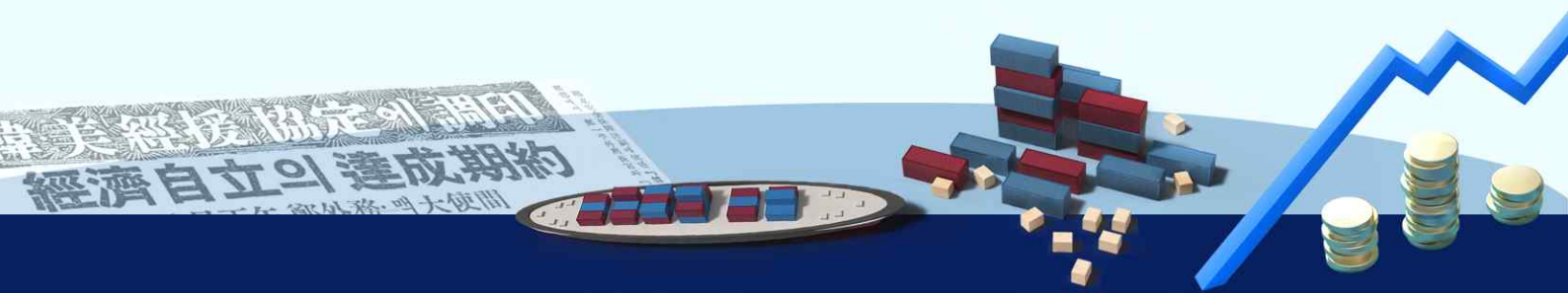
Foreign aid was critical in enabling investment to reach the target GNP while not restricting Korean consumption excessively and thus maintaining a certain standard of living. The preliminary report stated that significant foreign aid would be necessary until Korea achieved financial independence, requiring \$1.75 billion from 1952 to 1958

We discussed goal setting in the preliminary report and will do so again in the final report. The final report also set macroeconomic reconstruction goals, but the criterion was per capita personal consumption rather than available resources. In this formula, C stands for personal consumption, which represents private consumption.

The purpose of using personal consumption as a reconstruction criterion was to restore individuals' consumption levels to pre-war 1949 levels. However, given the shortage of some consumption items in 1949, the target per capita consumption for 1958 was \$73.44, slightly up from \$70.8 in 1949. The target year was moved up by one year from the preliminary report because a five-year plan was in place from 1953 to 1958.

The final report set consumption as the goal for reconstruction. To calculate the target GNP for 1958, the remaining expenditure levels, namely investment and government spending, had to be established. The investment level was chosen to ensure sustainable independence rather than one-time self-reliance. The government spending was calculated based on a reduction in Korean troops to 200,000 in peacetime.

As a result, the total of consumption, investment, and spending representing domestic demand equaled \$2.5 billion in the target year of 1958. Domestic demand was expected to match available resources, including production and foreign aid. With foreign aid assumed to be zero in 1958, GNP had to be \$2.5 billion.

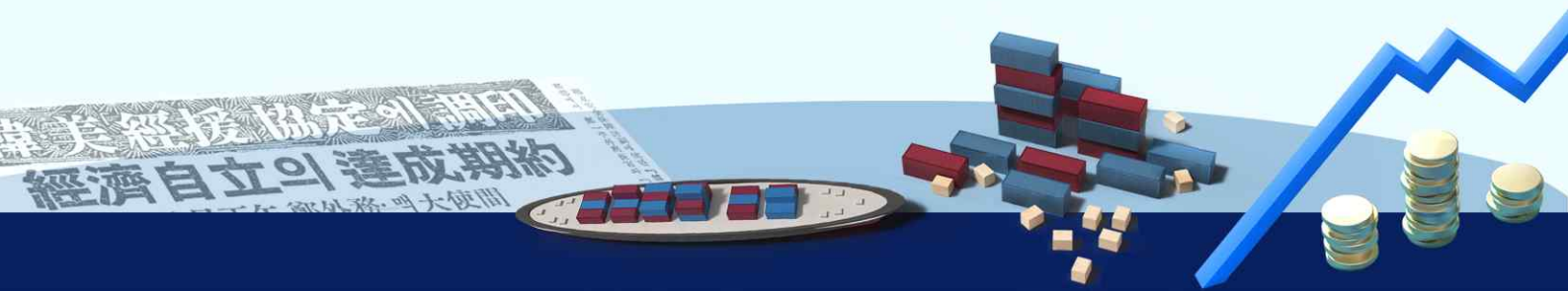


In this way, the amount of annual investment for five years and annual foreign aid required to bridge the gap between domestic demand and GNP were calculated. The estimated foreign aid required over the next five years was about \$1.24 billion, less than the preliminary report's projection but far more than the \$250 million initially set aside by the UNKRA.

To quantify the goals and procedures for reconstruction, the Nathan Associates used the analytical framework of macroeconomics or development economics in both reports. The reports calculated numerical targets and annual figures for production, consumption, investment, government spending, and imports and exports. They were logically consistent.

Similar to the situation in the US Department of Commerce when the Nathan team entered, there was no official national income estimate available for Korea to develop the reconstruction program report. The team used their experience estimating national income from scattered data to calculate Korea's national income based on the data they received. As such, the Nathan report was comprehensive and consistent, standing out from previous Korean government plans that focused on industry-specific production or material mobilization.

The final report substantially expanded Part 3, which covers policies and organizations, compared to the preliminary report. This reflects the fact that the Korean government and relevant authorities lacked policy consensus and organizations to carry out the reconstruction plan effectively at the time.

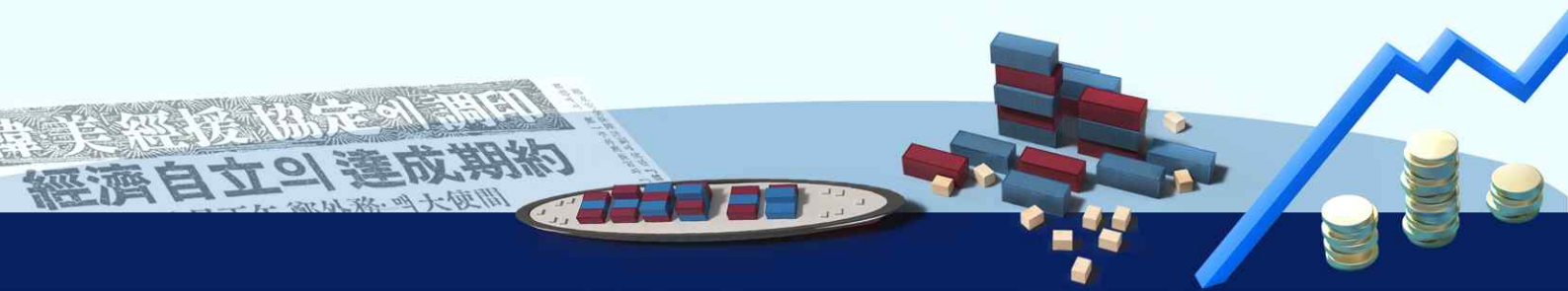


Chapter 6 focused on comprehensive reconstruction policy, prioritizing the importance of policy integration. The Nathan team emphasized the importance of integrating various activities and policies into the basic reconstruction plan for all project participants. The team saw the need for opinion coordination between the aid-recipient, Korea and the provider, the UN, and hoped that the report could serve as a basis for coordination during consensus-building on the reconstruction plan.

Chapters 7 to 12 focused on the most pressing policy issues confronting the Korean government during the reconstruction project. These policy issues included fiscal, monetary, credit, tax, price, production control, labor markets, trade, and coordination organizations.

The Part 4 was the industry-specific reconstruction plan. Each chapter outlines yearly production, consumption, and investment plans for agriculture, forestry, fisheries, mining, electricity, transportation, communication, manufacturing, and public investment. The current state and prospects of Korean industries were detailed to support the need for such plans. Hence, readers interested in the post-Korean War state of a particular industry can refer to the relevant chapter.

To compile industry status and develop plans, the Nathan team consulted the Korean Government's Five-Year Plan and UN agency reports. The original version of the Five-Year Plan, which was revised by the Korean Office of Planning, has not been found. According to the final report, it was simply a collection of project proposals from different ministries and not a comprehensive plan. The assumption is that the Five-Year Plan was modified from the pre-Korean War Five-Year Industry Development Plan, considering the war's destruction.

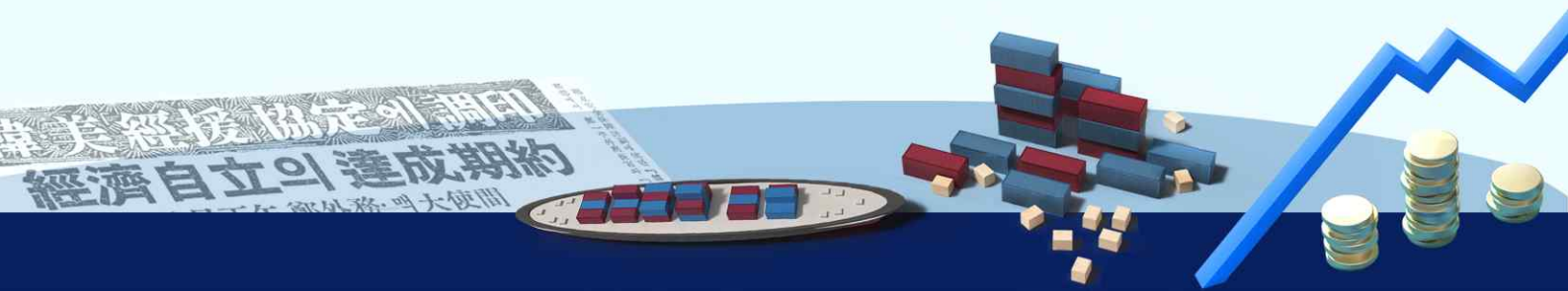


The final report did not blindly accept the Korean government's plan. This is a comparison of investment plans between the Korean Government's Five-Year Plan and the Nathan final report. Despite similar total amounts, Individual sectors had significant differences. The Nathan team reduced social public investment and increased mining and manufacturing investment compared to the Korean government's plan.

Although not in a separate chapter, the team's opinions were included in the Opportunities and Leadership section at the end of the final report's overview. The team stated that Korea has the opportunity for an independent economy, but the primary responsibility for achieving it lies with the Korean government.

They also emphasized the importance of realistic yet visionary leadership in completing this task. Although the conclusion stated that "anyone who knows Korea and Koreans well would not doubt that Koreans can exhibit such leadership," the description in this section may have been tinged with sadness over President Lee Seung-man and the declining status of UNKRA's.

We reviewed the Nathan report's contents. In the next lecture, we will discuss the Nathan report's significance and its lasting impact.



4-4

Significance of Nathan Report

Hello, everyone. Last time, we reviewed the Nathan report's contents. This time, we will discuss the Nathan report's significance at the time and its lasting impact on Korean economy based on related studies.

The Nathan report is often cited as a precursor to 1960s economic development plans in related research. The Patterns of Korean Economic Development, published in English in 1965, cited the Nathan report's 5-year plan as very intensive and comprehensive, despite being produced by foreign experts and unenforceable.

In his 2002 book Post-Liberation and the 1950s Economy, Professor Emeritus Lee Dae-gun of Sungkyunkwan University highlighted the plan was the first systematic, long-term economic development plan to use modern techniques, even though it was created by others.

However, many research papers criticized the report's reconstruction goals and strategies. In retrospect, the report's goal of achieving independence or balance of BOP within five years was overly optimistic for the Korean economy. The report was criticized for its import substitution investment focus, and its emphasis on agriculture and mining as export industries.

It was unreasonable to apply the experience of analyzing and planning the US economy, which was focused on domestic demand, to Korea's small-scale open economy with the aim of achieving self-reliance. Although the target year had to be set in accordance with the demands of the UNKRA or the UN, the five-year period was overly short and optimistic.



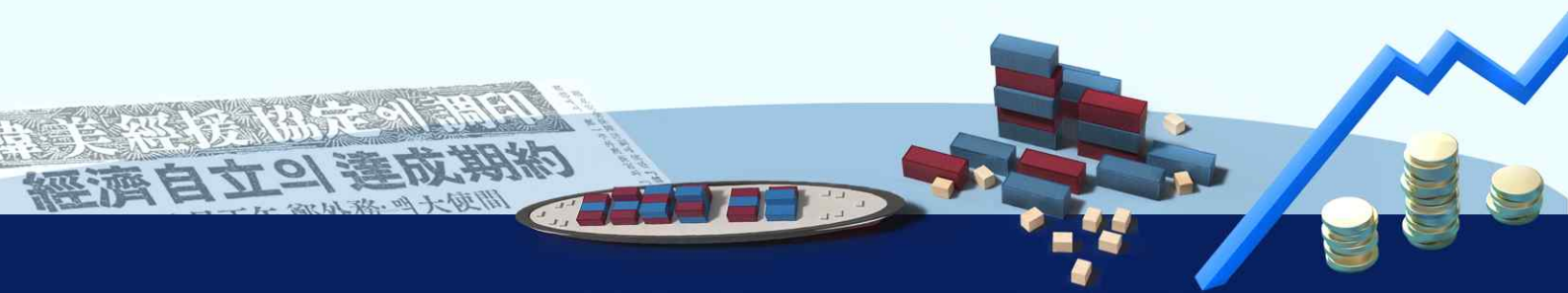
However, given the economic conditions during or after the war, it is difficult to dismiss investment for import substitution or prioritizing agriculture and mining as export industries as misguided. In early economic development and industrialization, import substitution is emphasized in supply-constrained economies. Export-oriented industrialization is only feasible after addressing supply constraints.

Given that the plan was later altered to boost export growth based on historical experience and economic situations in 1952 and 1953, criticizing the First Five-Year Plan of South Korea plan for not emphasizing exports of manufactured goods may be excessive.

The Nathan Associates were disappointed that the report was not adopted as a comprehensive development plan by not only by the UNKRA but also by the Korean and US governments, who were stakeholders. Although the UNKRA constructed fertilizer, cement, and plate glass factories in Korea proposed in the report, these efforts were fragmented.

Due to Rhee Syng-man's hostility towards Nathan, resistance to economic planning, and a policy of receiving direct aid from the US rather than through the UN, the UNKRA's activities were undermined, and the Nathan Report's utilization was limited. Although the Nathan Report was not adopted as a comprehensive development plan, it still influenced the future course of the Korean economy.

The report by the Tasca Mission, which was sent by President Eisenhower in 1953 following the Korean War, had a decisive impact on the US aid policy for Korea. According to related research, the Tasca mission was able to produce an influential report after only two months of on-site investigation thanks to the Nathan team's assistance.



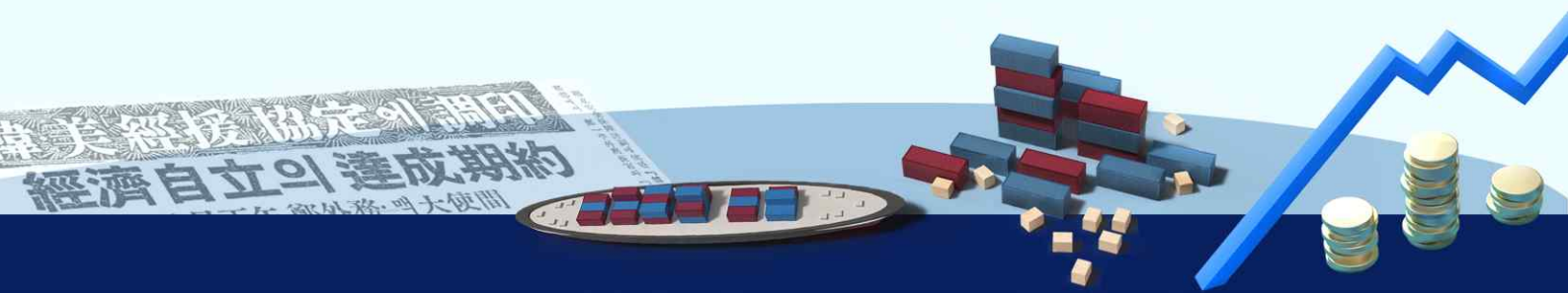
The Nathan report also influenced the Korean government. Despite Rhee Syng-man's rejection, Korean officials utilized the report's contents as needed. During the US-Korea summit in Washington in summer of 1954, the Korean government requested \$2.33 billion in economic aid for five years as part of the US-Korea aid agreement meeting. This figure was partially modified from the Nathan report.

Notably, the Korea Development Bank (KDB) translated the Nathan report into Korean in 1954. The Nathan Report was the most comprehensive reference material available for formulating industry-specific investment plans at that time. At the time, Ahn Rim, a surveyor in the planning and research division of the KDB, wrote a column titled Reconstruction and KBO's Task published Kyunghyang Shinmun on April 18, 1954.

He stated this. "Given that the KDB's function varies with the progress of the development plan, the ultimate goal of economic revitalization must be set as soon as possible. Afterwards, we will work together to create a long-term comprehensive plan for material mobilization and finance." "Furthermore, a draft for determining economic self-reliance should relate to Nathan's report on Economic Reconstruction of Korea, which was submitted to the UNKRA on December 15, 1952."

This column effectively conveyed the significance of the Nathan Report to the staff of KDB. The report helped even plan-seeking economic officials broaden their perspectives.

In an interview for overseas researchers in 1987, Lee Han-bin, the MOF's Budget Director General in the late 1950s, expressed regret that the Nathan report was not adopted. He revealed that officials from the Finance and Reconstruction Ministries were constantly aware of the report, which was always on the bookshelf.



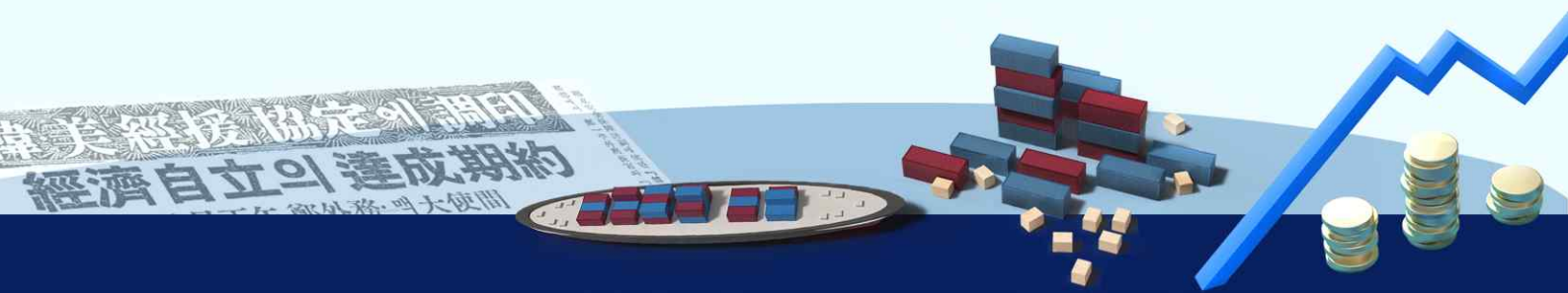
The Nathan report is significant as the initial link between the Nathan Associates and the Korean government. The link between the Associates and the Korean economy did not end with the publication of the Report in 1954. In February 1964, the Nathan Associates contracted with the Korean government to provide advisory services for economic policy and development plans while serving at the EPB for two years.

As a result, the Nathan Economic Advisory Group was established. Its primary task was to assist the EPB in preparing the Second Five-Year Economic Development Plan, with a secondary task of advising on overall economic policies.

The advisory group's eight members included six researchers and two secretaries. The chairman was Peyton Kerr, who received a PhD in economics from George Washington University in 1939 and worked as an economic bureaucrat at the US Department of State. The panel included experts in financial, general, agricultural, industrial, engineering, and mathematical economics, with one member specializing in each field.

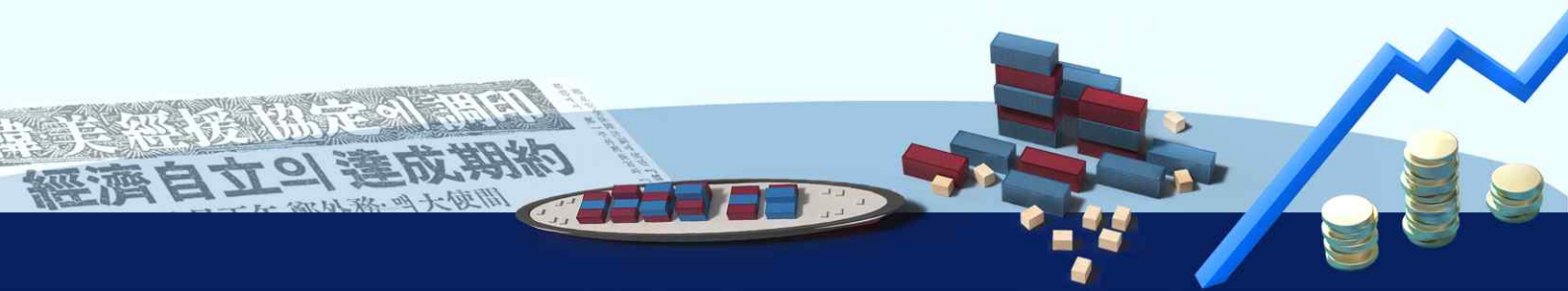
Some of their advisory reports were published as Nathan Reports by the Congressional Research Service of the National Assembly Library. The advisory group provided 18 consultations, with the majority related to the Second Five-Year Economic Development Plan. They also offered advice on various economic issues, such as fair-trade law, interest rate rationalization, distribution of shares, agricultural price stabilization policy, and SME promotion policy.

Nathan was interviewed in 1989 about his 1960s advisory experience. He stated this.



"We worked with every five-year plan. Korea was a disciplined society, and they were tremendously interested in education. We had tremendous success in Korea. When Congressman Paul Simon went to Korea about a dozen years ago, and they were so impressed. He said, "How did you guys manage all of this? Somebody, one of the high officials in the Government, said., "Your Bob Nathan really helped us. Well, I was very flattered."

We reviewed the Nathan Report, commissioned by the UNKRA in the 1950s, and its significance and continuing impact on the Korean economy in the 1960s. Next time, we will briefly look at the breakdown of UNKRA aid.



4-5**Breakdown of UNKRA Aid**

Hello, everyone. Last time, we reviewed the Nathan Report, commissioned by the UNKRA in the 1950s, and its significance and continuing impact on the Korean economy in the 1960s. This lecture will focus on the breakdown of the UNKRA aid.

According to the BOK's Economic Statistics Yearbook, the UNKRA provided around \$120 million aid from 1951 to 1960. The highest amount of aid, totaling approximately \$30 million, was provided in 1953. From 1954 to 1956, annual aid amounted to around \$20 million, which gradually decreased over time. Although the UNKRA was disbanded in 1958, some aid continued until 1960 to complete unfinished projects.

The proportion of foreign aid was highest in 1953, accounting for 15.2% of total aid, but rapidly declined as FOA/ICA aid increased. While the UNKRA aimed to promote the reconstruction of a unified Korea, its role greatly diminished as circumstances changed.

Let's now breakdown the UNKRA aid. The KOB's ESY divided the UNKRA aid into eleven categories: agriculture and forestry, fisheries, industries power, transport and communications, mining, housing, education, health and sanitation, civilian goods, and special projects.

Based on the total amount of aid by category from 1951 to 1959, civilian goods accounted for the highest proportion at 29.7%, followed by industry at 22.1%. Together, these two represented more than half of the total aid. Mining came next at 10.5% and education at 7.9%.



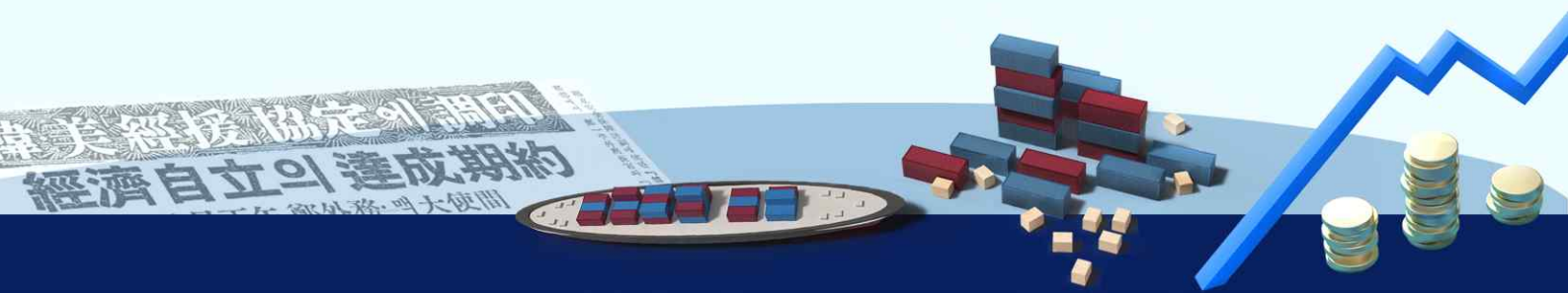
Let's examine the aid breakdown by year. When the armistice was signed in 1953, civilian goods made up a dominant 65.9%. This showed how important it was to supply scarce goods immediately. As post-war reconstruction began, the need for civilian goods decreased, and industrial aid became the priority. In 1956, 53.8% of UNKRA aid was provided to the industry area.

Let's take a closer look at each category. The UN Board of Auditors sent a financial audit report to the UN Secretary-General, covering the period from the UNKRA's inception on December 1, 1950, to August 31, 1960. The report categorized the aid into ten groups, combining agriculture and fisheries, and classified the rest identically to the ESY. The aid flows were almost the same, with minor differences in category allocation.

The report also had more detailed sub-categories than the BOK's UNKRA Aid Status report. For instance, the civilian goods category had 37 subcategories that included items such as bicycle parts and worsted yarn. Among subcategories, food took up the largest portion. It made up nearly \$10 million, or 28.7%.

Fertilizer was the second largest, accounting for around \$9 million. By combining fertilizer and food aid, 53% of total civilian goods aid was funded to prevent food shortages or price increases. Given that 1953 fell either during or immediately after the Korean War, it was natural to allocate the most aid for civilian goods.

Raw wool, the third largest, and rayon yarn, the fifth largest, were both required by the textile industry. Aid totaled nearly \$2.5 million to import raw wool and \$1.6 million for rayon yarn. When worsted yarn, raw wool, and rayon yarn aid were combined, clothing materials accounted for 12.4% of civilian goods aid, second only to food. The fourth largest subcategory was printing paper with almost \$2.1 million in aid. This was for directly addressing the shortage of paper.



Next is the industrial aid, the second largest portion of the UNKRA aid. The industry category had 17 subprojects that aimed to construct factories or provide machinery. The Mungyeong cement plant construction project received the most aid. Nearly \$9 million was funded, comprising 33.2% of total industrial aid.

The second largest amount of almost \$7 million was spent on cotton textile machinery. This accounted for 24.7%. Papers on the post-Korean war cotton textile industry suggested that the UNKRA aid was used to rebuild destroyed factories.

Next, the mining area. The mining aid included 15 subprojects. The most aid was used to rehabilitate and develop state-owned coal mines. Around \$5.5 million, or 43.3%, was set aside for coal mine development.

The coal mine project aid was also provided to private mines and used for technical assistance. In total, the aid amounted to about \$8.4 million. Around \$1.4 million, the second largest amount, was funded for smelter rehabilitation.

The health and sanitation area had 14 subprojects. The top three subprojects included building the National Medical Center and providing equipment and technical assistance to the center. The three projects alone received around \$7 million, accounting for 68.8%.

The education area had 16 subprojects, with more than half funded to constructing or repairing classrooms. About \$5.35 million was allocated for the purposes, accounting for 55.7%. The second-largest allocation, at around \$1.4 million, was for vocational training.

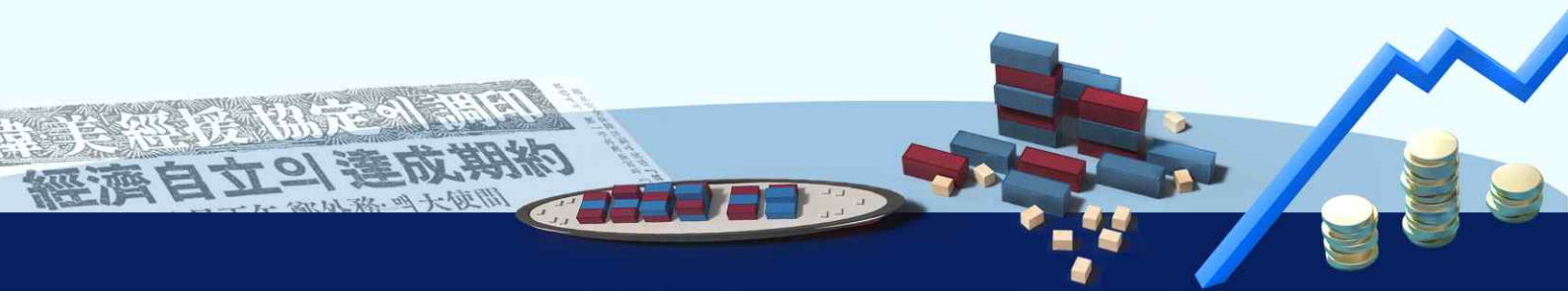
The combined category of agriculture, forestry, and fisheries alone included 20 projects. The largest project was irrigation and land reclamation, with around \$2.2 million in funding. It accounted for 27.2%.



The second largest project was providing fisheries equipment. The project represented 17.1% with funding of around \$1.4 million. Other fishing-related projects included fishing boats, nets, and fish canneries. Together, they amounted to around \$3.4 million.

We will complete transport and communications, even though other categories remain. Around \$1.8 million, or 32.9% was funded for cargo handling, \$1.5 million, or 27.1% for railroad ties, and \$1.3 million, 23.4% for harbor dredge. This category covered almost all areas of transportation.

We have looked at the primary areas that were funded by UNKRA. Next time, we will summarize the UNKRA aid and the Nathan report.



4-6**Summary**

Hello, everyone. Last time, we reviewed the main areas of UNKRA aid breakdown. This time, we will summarize what we learned about the UNKRA aid and the Nathan report.

First, UNKRA's inception and closure. The UNKRA was established by the UN General Assembly in December 1950 to implement relief and reconstruction programs in Korea in preparation for reunification. Donald Kingsley, a New Dealer, was appointed as the first Chief in February 1951.

However, the UNKRA faced significant challenges from the start due to the intervention of Chinese forces. During the Korean War, the UN Command and UNKRA agreed in July 1951 that the UN Command would solely handle the relief portion of UN aid. Thus, the UNKRA's role was limited to establishing post-war reconstruction plans. In August 1952, the UNKRA contracted the Nathan Associates as consultants for reconstruction plans. They provided a preliminary report in December 1952.

Chief Kingsley announced the expansion of aid projects during his visit to Korea in October 1952, during armistice negotiations. After the November presidential election, the altered political landscape had a significant impact on the foreign aid situation. The Republican Eisenhower administration preferred to provide US aid directly rather than through the UN. As a result, the UNKRA project ended in 1958 with reduced scope.

Despite being smaller in scale than US aid, one of the UNKRA's activities was noteworthy. It was the Nathan report, the first economic development plan based on modern development economics. The report was prepared by the Nathan Associates. As such, knowing the founder is essential.



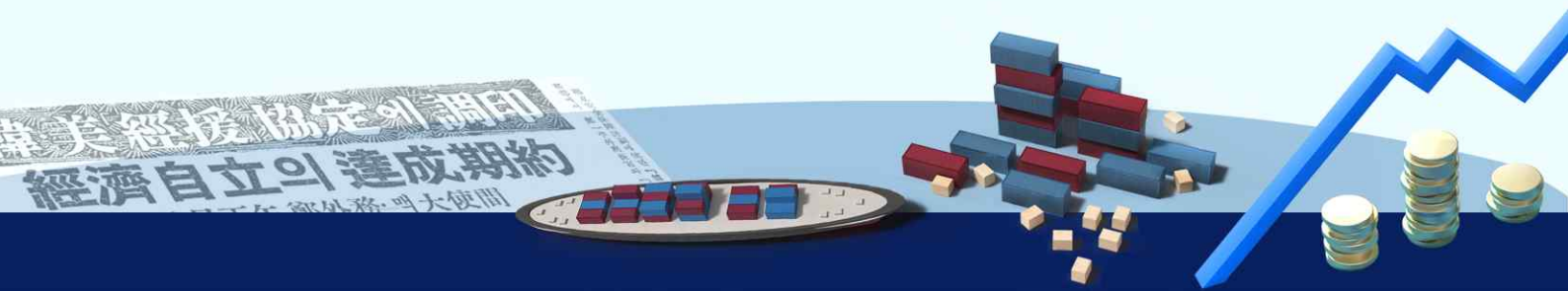
In an interview in 1989, Robert Nathan, the founder, described three steps he took to move beyond the ivory tower. The first step was to combat the Great Depression. He participated in a Philadelphia unemployment survey while at the Wharton School. After earning his master's degree, he estimated national income at the Department of Commerce. The second step was to mobilize resources during war. He joined the National Defense Advisory Commission in 1940, and in 1942, he chaired the War Production Board's planning committee.

The third step was to recover and rebuild developing countries' economy. In 1946, Nathan founded the Nathan Associates, and from 1951 he participated in Burma's development planning. He oversaw the Korea's post-war development plan, commissioned by the UNKRA.

He produced the report using his expertise in national income estimation and resource mobilization. In their final March 1954 report, his team proposed an annual investment plan to restore individual consumption above pre-war levels by 1958 without relying on foreign aid. They also calculated amount of foreign aid required to achieve this goal.

The final reports mainly focused on reconstruction policies and organizations. They emphasized the importance of policy integration and major reconstruction policies. Leadership was also highlighted. Even though Korea had the greatest opportunity to transition to a self-sustaining economy, they argued that the Korean government required both realistic and idealistic leadership to achieve this goal.

The final report included updated reconstruction plans for each economic area, based on submissions from the Korean government and UN agencies. The report also provided a useful reference for annual production, consumption, and investment plans, as well as a description of the current industry situation.



Hence, the Nathan report was dubbed the first systematic long-term plan based on modern techniques. However, the report's goals and strategies were unrealistic and difficult to implement for the Korean government. Regardless, this report heavily influenced both the US aid authorities and the Korean government.

The Nathan team's assistance was crucial in completing the Tasker report in a short period of time, which in turn enabled large-scale FOA/ICA aid in the mid to late 1950s. The Nathan report was frequently used by Korean officials and KDB staff in devising development plans.

The report also established the first link between its Associates and the Korean government. The Nathan Economic Advisory Group assisted with several consultations for the Second Five-Year Development Plan. Nathan described that period as a tremendous success in an interview in 1989.

Finally, Let's briefly review the UNKRA aid. The UNKRA aid totaled \$120 million from 1951 to 1960. It was only half of the originally planned \$250 million and was far less than FOA/ICA aid.

However, the UNKRA aid was used for significant projects, such as constructing the Mungyeong cement plant and importing textile machinery. Overall, aid for civilian goods imports was the highest at 29.7%, followed by manufacturing-related aid at 22.1%. In 1953, civilian goods imports peaked with food being the largest category and fertilizer in second.

This concludes the Week 4 lectures summarizing the UNKRA aid and the Nathan Report. The next lecture in Week 5 will examine the trend in exchange rate policy, which was a hot topic between Korea and the US during the US-led aid era from liberation to the early 1960s. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第4周

UNKRA (联合国韩国复兴局) 援助与内森 (Nathan) 报告书

4-1

UNKRA的开始与结束

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济与海外援助》讲座的主讲柳尚润。很高兴见到对韩国经济的历史感兴趣的各位。

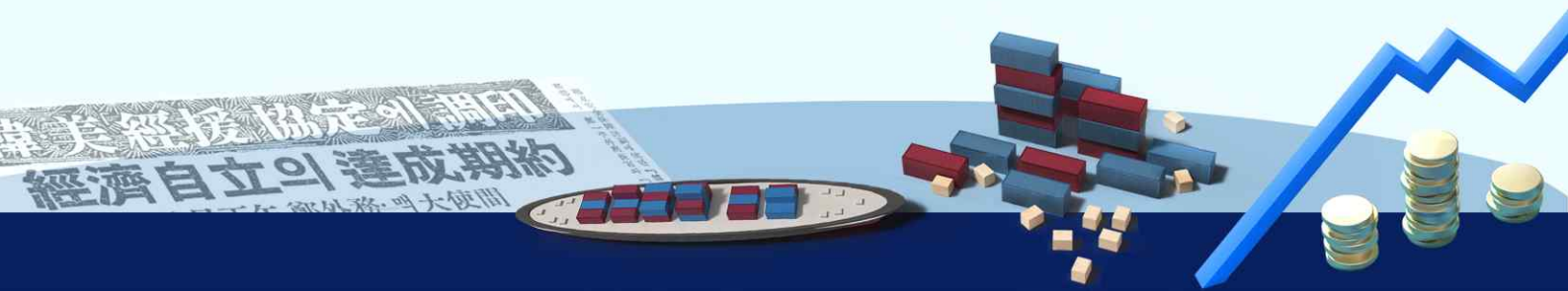
在今天这节课中，我们将学习与UN决议成立对于韩国提供援助的联合国韩国复兴局UNKRA，以及作为UNKRA举措之一的内森 (Nathan) 报告书。

UNKRA是基于1950年12月1日通过的UN大会第410(V)号决议设立的。这里的V代表第五届联合国大会。联合国大会一般是在每年9月第三周的周二举行，而第五届联合国大会是在1950年9月19日举行的。

追溯该决议案通过的过程，在10月7日，联合国大会上通过了关于韩国独立的376(V)号决议。10月初，在联合国军的支持下，韩国军队击退了朝鲜军队，越过三八线发起了进攻。

在10月7日的决议内容中指出，考虑到战争结束后，韩国经济复兴将成为一项重大的任务，所以需要让联合国经济及社会理事会制定韩国重建的相关计划。因此，经济社会理事会成立了由比利时、美国、印度、丹麦代表组成的临时委员会，来制定重建计。经过理事会的讨论，对于包括设立UNKRA在内的临时委员会的报告书内容，于11月7日被采纳。

本报告书的内容是基于12月1日的第410(V)号决议而形成的。该决议要求由联合国任命局长，并在其指导下设立UNKRA。UNKRA局长的任务是“实行联合国大会通过的韩国的救助及重建计划”。在决议中的“关于韩国救助和复兴的一般政策说明”中指出，联合国对韩国救助和复兴计划是恢复和平、建立统一独立的民主政府的必要条件，可见UNKRA是以南北统一为前提成立的。



但是韩国战争的战况在10月以后发生了很大的变化,中国人民志愿军的参战导致联合国军和韩国军相继撤退,战争的结束时间具有不确定性。UNKRA的任务中不仅包括重建,还包括向韩国国民提供在因战争而荒废的环境中生存所需的物资援助。但当时的救助援助是在战时情况下,由联合国军司令部主导实施的,所以存在同一联合国机构之间,职能有所重复的问题。

1951年2月,所谓的新政拥护者之一金斯利·唐纳德被任命为UNKRA的首任局长,其重视凯恩斯经济学中提到的有效需求创造。新局长首先要做的就是解决UNKRA和联合国军司令部之间,对于援助这项任务,职能重复的问题。最终在同年7月,对于该项任务的分配,双方达成协议。

根据协议,直到战争结束为止,联合国军司令部负责救助,而UNKRA只致力于技术援助和长期计划的制定。而在战争结束后,UNKRA负责联合国的所有救助和重建活动,联合国军司令部只在物资购买或运输等方面进行支援。由于战争结束时间尚不明朗,UNKRA实际上能做的事情并不多。实际上,到1952年为止,向韩国提供的UNKRA援助规模不过两百万美元。

在1952年中旬,战争陷入胶着化的状态,后方地区恢复了日常生活,同时,随着长期化的停战协定的签订,重建工作被提上日程。于是,UNKRA开始致力于战后重建的工作。对于重建规划的制定,1952年8月,UNKRA与一家名为内森协会的民营公司签订了服务合同。

10月,金斯利局长访问韩国,宣布计划到1953年6月为止,推行援助规模达七千万美元的复兴计划。其中,粮食、化肥等物品进口额达1400万美元,工业机械进口额达1150万美元,教育达800万美元。

我们来更详细地了解一下与内森协会的合同内容。内森协会的创始人罗伯特内森和金斯利局长曾一起在美国民主党政府工作过,所以彼此认识。内森协会决定向UNKRA收取十二万五千元费用进行经济调查,开始着手制定韩国重建和复兴的经济计划。

"对韩国资源和潜力的评价和分析,以及为了最大限度地激发这种潜力,而调整制定的具有现实意义的政策和方案",由上述金斯利和内森正式交换的信件的内容可知,当时调查报告的重点应该是聚焦于这两个方面。在人才派遣方面,派遣了4名专职人员在韩国展开了为期一年的工作,有能力的专家顾问基本上在韩国国内工作了300个人天(man-day)。内森本人在合同期间曾3次访问韩国,对于这部分内容也有记录。



当初规定,从1952年8月15日开始进行为期1年的调查,开始调查后的3个月内提交初步报告书,在结束时向UNKRA提交最终报告书。但是,由于UNKRA咨询委员会的讨论决议有所延迟,最终8月1日才确定了合同,日程推迟了1个月左右。9月底,项目组被派往韩国,于12月15日提交了初步报告。在那之后,于1954年2月提交"内森 (Nathan) 报告书"的最终版本,并于3月正式出版。

所以自1952年下旬开始,在正式开展工作之前,UNKRA开始了筹备工作。但是,在内森协会的人员在韩国进行调查和制作初步报告书这段时间里,美国政局发生了变化。1932年,罗斯福当选总统,与此同时,1952年11月4日,共和党候选人艾森豪威尔当选总统,结束了民族党政府自1932年罗斯福当选总统后一直执政的时代。

在竞选期间,艾森豪威尔批评了杜鲁门政府的大规模援助项目及对外交政策的干预,并表示:"如果发生战争,就由亚洲人自行解决,我们只要支持自由的阵营就可以了。"

艾森豪威尔在成为总统后,再次强调韩国进行防御的重要性,但以他为首的共和党政府考虑到,当时实现南北统一已经变得十分困难,而且为了节约预算,相较于联合国的援助,更希望美国直接给予援助。联合国军司令部与UNKRA于1951年7月签订的协议,因为只针对联合国援助,而美国的直接援助是当时援助的重点,所以当时联合国的援助变得不再那么重要,所以UNKRA可以发挥的作用也十分有限。

美国新政府于1953年5月任命退役将军约翰·库尔特取代新政拥护者金斯利,成为新任局长。这不符合当初UNKRA的原来目的,即由联合国主导,在战争结束后负责的韩国负责重建计划。因此,UNKRA发挥的作用,以及负责制定韩国重建总体规划的内森团队的工作成果影响力,进一步缩小。

不仅如此,内森协会的调查组还受到了韩国政府,特别是李承晚总统的冷遇。李承晚不仅有着坚定的反共立场,而且执政理念与美国共和党相近,所以从一开始就对支持新政的内森持敌对态度。

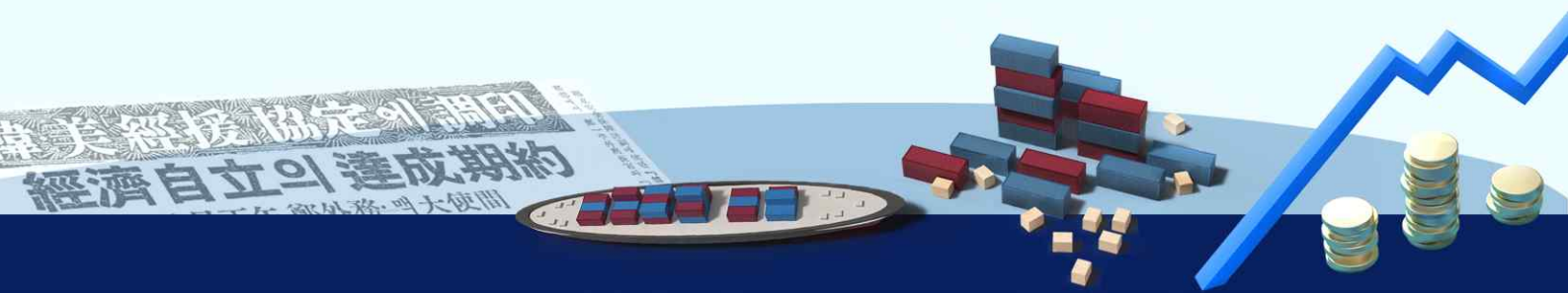


李承晩从未接见过内森,此举与1953年艾森豪威尔政府派遣的塔斯卡使节团进行接待,形成了鲜明的对比。特别是在共和党的艾森豪威尔当选之后,这种差别待遇的现象更加严重。内森在得知选举结果后,在日记中记录了他的失望之情。"哎呀!艾森豪威尔竟然赢得了选举。李承晩说UNKRA应该取消和我们的合同,然后把我們赶出韩国。"

尽管如此,从内森团队的初步报告和最终报告来看,他们还是能顺利地從韩国政府处获得相关的统计数据。但是,韩国政府官员和内森团队未能进行充分的沟通和共同协作,所以导致最终未能制定出被采纳的计划,而且相关计划也未能落地执行。

UNKRA最初计划向各国募集2亿5千万美元,受到美国政府消极应对的影响,最终只募集到了1亿4千万美元。因为是联合国大会决议设立的机构,所以很多发达国家都参与了出资,但实际上除了美国之外,其他国家的资金能力都有限,在这种情况下,美国仅出资九千万美元,在资金方面肯定有所不足。UNKRA因未能按计划募集资金,无法继续开展计划,于1958年终止了计划的推进。

我们这节课一起简单地学习了UNKRA从开始到结束这一过程的概况。下节课,我们将一起了解一下内森这个人物,以便更好地理解第一份以韩国经济为对象,基于现代开发经济学观点撰写的报告书和计划书——内森 (Nathan) 报告书。



4-2 内森协会与罗伯特·内森

各位同学，大家好。上节课，我们探讨了UNKRA从开始到结束这一过程的概况。这节课，我们来考察撰写内森（Nathan）报告书的内森协会及其创始人罗伯特·内森。

内森协会是人罗伯特·内森于1946年创立的民间经济咨询机构。画面右侧的人物是内森。内森1908年出生于俄亥俄州代顿市，并在那里度过了高中的时光。1927年，他考入宾夕法尼亚大学沃顿商学院，主修经济学，1931年和1933年分别获得学士和硕士学位。

他上大学的时候，正值世界经济的巨变期。1989年，他成为了杜鲁门图书馆的口述史的采访对象，在接受采访时，他回顾了这一时期，具体内容如下。"我于1927年入学，1931年毕业，经历了经济学学习最为魔幻的时期。我在20世纪20年代投机狂潮发展到巅峰的时期进入大学，而在大学学习的期间，经历了经济大萧条，也经历了经济下行的糟糕局面。"

他在沃顿商学院读本科和研究生时，曾多次参与费城失业情况的调查。《费城失业的社会、经济特性》是他撰写的其中一份报告书，是和其任课教授弗雷德里克·杜赫斯特一起合著出版的作品。内森通过这种方式积累了实地调查的经验，也切身感受到了当时灰暗的经济发展状况。

由采访内容可知，内森在1946年1月成立内森协会时，在宣传册上写下了"走出象牙塔的三步"。其中，第一步是与经济萧条的抗争，但在进入20世纪30年代后，经济学界才真正对现实生活中的经济发挥了自身的影响力。

对他而言，这个调查经验是一个很好的开端。我在2016年登陆内森协会网站时，在介绍协会历史的页面中，也记载了这样的内容，但遗憾的是现在好像再也看不到了。

内森提出的"走出象牙塔的第一步"，也与他的下一段经历有关。1933年，他进入商务部经济调查科工作，而给予他这个机会的，正是报告的合著者，当时担任经济调查科长的杜赫斯特。



内森进入了经济调查科，后来在获得诺贝尔经济学奖的西蒙·库兹涅茨手下工作。1932年，美国参议院首次要求商务部建立美国官方国民收入账户，商务部委托库兹涅茨指导这项工作。内森也参与了该工作，最后于1934年向美国参议院提交了名为《国民收入，1929-1932》的报告书。

根据报告中致谢部分的内容可知，内森负责的是就业和职业收入的估算工作。在报告书发行的那一年，他也成为了经济调查科的，负责国民账户统计的部门负责人，1936年该部门进一步发展为“国民收入科”，所以他也升职成为了科长。可以说他在这段工作经历中，积累了不少和国家经济统计相关的经验。

1940年，他出任国防咨询委员会调查统计司副司长。进入了战争物资动员这一新的领域。从1942年开始，他还担任了战时生产委员会的计划委员会主席。

他把建立国民账户时期积累的经验运用到了战争物资动员这一领域。为了实现充分就业，计算了国民生产总值，并制定了相应的战争物资生产计划。换言之，可以说这是一种设定国民生产总值目标，并重新分配给各经济部门的经济开发计划。

内森将此描述为“走出象牙塔的第二步”。在自己担任委员长的“计划委员会”中，库茨涅茨出任了首席经济学家，所以经济学家们在战争动员中发挥了重要的作用。根据2016年的内森协会网站的网页内容显示，以这一经验为契机，内森认为“以战争胜利为目的而适用的经济规律，可以原封不动地适用于和平时期的经济。”

退伍后，内森参与了罗斯福总统的竞选活动，暂时回归政界生活，但于1945年末辞去公职，投身民间事业，于1946年初创立了内森协会。正如我刚才提到的那样，内森当时在宣传册有写“走出象牙塔三步”。他说，他认为最后第三步是战后重建，成为发展中国家。

1989年，他在接受采访时说道：“如果说20世纪30年代经济学家，对政策的影响力是5%到10%，那么现在将达到80%到90%。也就是说，走出象牙塔的这三步，并不是凭借他的一己之力完成的，而是动用了整个经济学界的力量。



在创立后不久,内森协会便名声大噪。同年12月,协会受到美国产业工会联合会,即CIO的委托,撰写并发布了《1947年全国工资政策》。在该报告书中指出,因为企业利润过多,所以"在不涨价的情况下,可以上调25%的工资"

内森在采访中曾提到过本报告书的撰写背景。他认为应该解决战争后物价上涨,但工资没有上涨,而导致的劳动者购买力下降的问题。而这一问题的解决方法,只有自发降低价格,或上调工资,但是25%左右的工资上调,需要在不涨价的情况下进行。

总之,在围绕工资上调这一话题展开激烈的较量激烈时,该报告书明确地站在了劳动者一方,所以在当时也成为了新闻报道头条的关注内容。例如,在《纽约时报》12月12日的头版刊登了题为"25%的工资上调,基于CIO报告书的结论"的新闻报道。

他和他的协会也随之出名,尽管对他们既有正面的评价,也有负面的评价。但是这件事,也成为了后来他负责韩国经济重建报告书工作时,被李承晚总统认为他是共产主义的拥护者而受到排挤的导火索。

1951年,内森协会也参与了缅甸政府开发计划的制定,当时的缅甸是一个要越过大洋的新成立的独立国家。这是协会第一次接到海外咨询的任务。协会于1953年发行了题为《缅甸的经济和工程发展综合报告》,最终以一本约为850页的小册子的形式出版了这份报告。

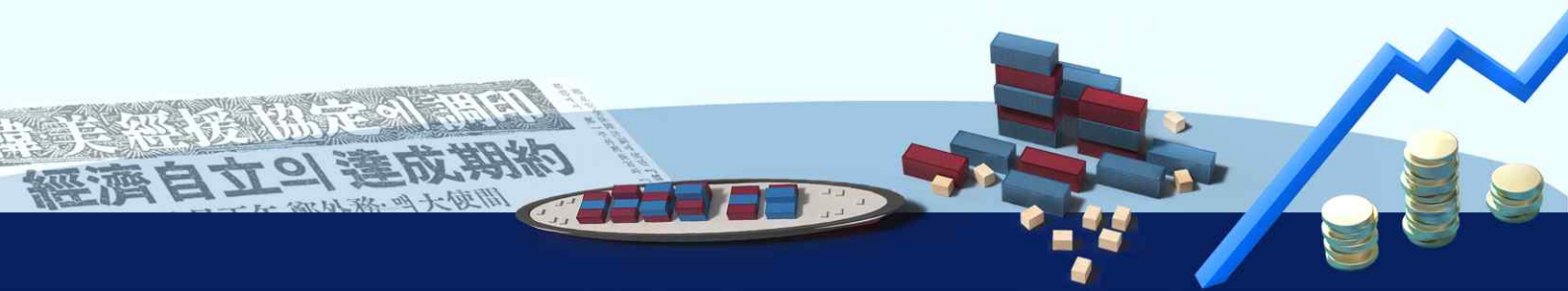
报告书由7个部分、24个章节组成。7个部分分别是绪论、经济和行政、农业和灌溉、交通、通信、电力和工业。每个部分由一个或多个章节组成,例如交通系统、缅甸铁路、缅甸港口、内陆水道、海运、港口和航道管理、高速公路和航空路线等内容。

从产业的情况来看,包括了产业之间的关系、矿业、制造业、中小企业开发、林业和其他产业等内容。对于全盘的经济活动,在报告书中都有逐一地提及。在报告书发布后,内森协会继续为缅甸提供咨询服务,一直延续到了1957年。



在内森协会致力于缅甸的经济开发工作的时候,又收到了来自UNKRA的另一个海外咨询服务的
需求。这个需求就是让他们帮忙制定战争结束后重建韩国经济的计划。之后UNKRA和内森协会之
间发生的事情,我们在上节课已经简要地学习过了。

这节课,我们学习了内森协会及其创始人内森的相关内容。下节课。我们将一起学习一下,韩
国经济白皮书和经济开发计划的内森 (Nathan) 报告书的相关内容。



4-3 内森 (Nathan) 报告书的内容。

各位同学，大家好。上节课，我们学习了内森协会及其创始人内森的相关内容。本节课我们来学习一下，基于现代开发经济学原理撰写的第一本韩国经济白皮书，和提出经济开发计划的内森 (Nathan) 报告书的相关内容。

内森协会，根据与UNKRA双方合同中约定的内容，于1952年12月提交了初步报告，并于14个月后的1954年2月提交了最终报告。初步报告达220页，页数也不少，但最终报告为490页，页数约为之前的一倍之多。

我们来看看两份报告书的目录。在初步报告中，第1章提出了韩国经济自立的必要性，然后在第2章确立了重建的目标。在第3、4章中，指出了通货膨胀和财政赤字的问题，展示出了援助的必要性。在第5章中，提出了每年用于实现重建目标的投资和援助计划。从第六章开始，针对重点行业 and 部门，不仅进行了现状分析，还包括了发展目标，以及实现目标的方案等内容。

把最终报告与初步报告进行对比的话，从总体上来看，两者在重建目标的设定，综合计划（即年度投资和援助计划），以及各行业重建计划等内容方面，并没有明显的差异。两者的不同点在于，最终报告细化了部门的区分，体系变得更为明确，特别是针对第三部分政策和组织的内容进行了补充完善。贸易和人力资源这个章节也移动到了这边。

从内容层面上来看，首先要关注的是重建目标的设定。在两份报告中均提到了国民生产总值，即国民生产总值的概念，制定了宏观经济层面的重建目标，并提出了主要政策的推行措施和各个行业的重建计划。但是，在把初步报告完善为最终报告的过程中，重建目标变得更为具象化，所以计划的数值也必然会发生变化。

我们学习内森 (Nathan) 报告书内容的第一步，就是要了解重建目标设定的相关内容，，所以我们先来解读一下初步报告中的目标设定，然后再将其与最终报告中的内容进行比较。



初步报告设定的目标为,到1959年为止,把人均"可利用资源"恢复至战争发生前的1949年的水平。这里的可用资源是指GNP与海外援助之和。如图所示,在宏观经济学中的平衡公式为 Y ,即,生产等于消费与投资、政府支出以及净出口之和。如果将净出口向左侧转移,如图所示,公式会有所变化,右侧相当于国内需求。左侧为可用资源,即生产与净收入之和。

在报告书中,认为可用资源是GNP,即生产与海外援助之和,这与平衡公式不同,认为净收入就是海外援助。这是因为没有考虑到,由于资本流动带来的经常性收支不平衡。

例如,如果通过商业贷款进口机器,即使没有海外援助,净收入也会是正数,但这一点并没有被考虑在内。考虑到当时韩国因为战争而陷入困境的经济情况,这一点假设具有必要性。

根据初步报告的估算,1949年的人均可用资源为70美元,因此目标年份1959年的人均可用资源也应为70美元。由于在目标年度,需要在自立,即完全没有外国援助的情况下,实现对外贸易收支平衡,所以此时的海外援助也须为0。根据这些前提条件和预期的人口数量估算的目标年度的国民生产总值水平为17亿美元。

如果从生产方面来看,为了在1959年,GNP达到17亿美元的水平,每年都需要维持一定水平的投资。但是这种投资需要通过储蓄进行资本积累,所以这也会成为制约消费发展的因素。

如果不过分地限制韩国人的消费,即让韩国人维持一定的生活水平,那么投资的来源主要就是海外援助,通过这种投资在目标年度实现目标国民生产总值。据初步报告的估算,在韩国实现自立之前,海外的巨额援助发挥着不可或缺的作用,而在1952年至1958年期间的所需金额为17.5亿美元。

我们已经学习了初步报告中目标设定的相关内容,现在来看看最终报告中的目标设定的相关内容,看一下相较于初步报告进行了怎样的调整。在最终报告中,也设定了宏观经济层面的重建目标,但不再是以人均"可利用资源",而是以人均"个人消费"作为衡量标准。个人消费为平衡公式中的 C ,即民间消费。



个人消费成为重建标准的意义在于,可以在目标年度,让人均消费恢复至战争开始前的1949年水平。但在1949年,考虑到部分消费品类处于供应短缺的状态,将目标年度1958年的人均消费额设定为73.44美元,略高于1949年的70.8美元。而目标年度比初步报告的时间提前了一年,是因为协商确定了五年计划的时间,从1953年开始到1958年结束。

由于最终报告将消费作为重建目标的标准,因此,为了计算目标年份1958年的目标国民生产总值规模,还必须设定剩下的支出部门,即投资和政府支出的目标水平。这种投资计划的目标不是指在目标年度实现短期性的自立,而是达到可以实现"真正的自立"的水平,而政府支出则是以将韩国军队减少到正常水平20万人这一假设条件,计算得出的。

这样计算的消费、投资和支出的总和,即国内需求规模需要在目标年度1958年达到25亿美元。国内需求应该等于可用资源,即生产与海外援助之和,假设目标年度的海外援助为0,由此计算得出,1958年国民生产总值应为25亿美元。

由此可以计算得出在这5年期间每年的投资额,以及每年需要的海外援助金额,以填补国内需求和国民生产总值的差值。在这5年期间需要的海外援助金额合计约12.4亿美元,虽然相较于初步报告时测算的数值有所减少,但仍远远高于UNKRA成立时协商确定的2.5亿美元。

所以,无论是初步报告还是最终报告,内森协会都利使用了宏观经济学和发展经济学的分析框架,对重建目标和过程进行了数值化的分析。针对生产、消费、投资、政府支出和进出口等方面,都计算了目标年度应达到的数值,以及每年要达到的数值,它们之间相互关联,并不存在矛盾之处。

与内森首次与美国商务部合作时一样,在内森协会制定有关韩国重建计划的报告书时,韩国官方并没有官方的国民收入测算数据。内森团队基于零散的资料,推算出了国民收入,以他们获得的资料为基础,直接推算出了韩国的国民收入。因为做了这一步工作,所以才使得内森(Nathan)报告书区别于韩国政府此前制定的各产业增产计划和物资动员计划,具有综合性和连续性。

最终报告的第三部分是关于政策和组织的,这部分内容与初步报告相比,已经进行了大幅的补充完善。也就是说,内森团队经过长时间的研究和观察,意识到在政策方面,并没有与韩国政府或相关当局之间形成能够有效实施重建计划的共识。



第六章的综合重建政策强调政策的整合是当务之急。内森团队指出:"任何参加重建项目的人都应该清醒地认识到,各项活动和政策都应该与基本重建计划相结合。特别是,认为接受援助的韩国和给予援助的各联合国成员国之间需要协调意见,所以报告书可以在重建计划达成协议的过程中,为上述的协商调整提供基础保障。

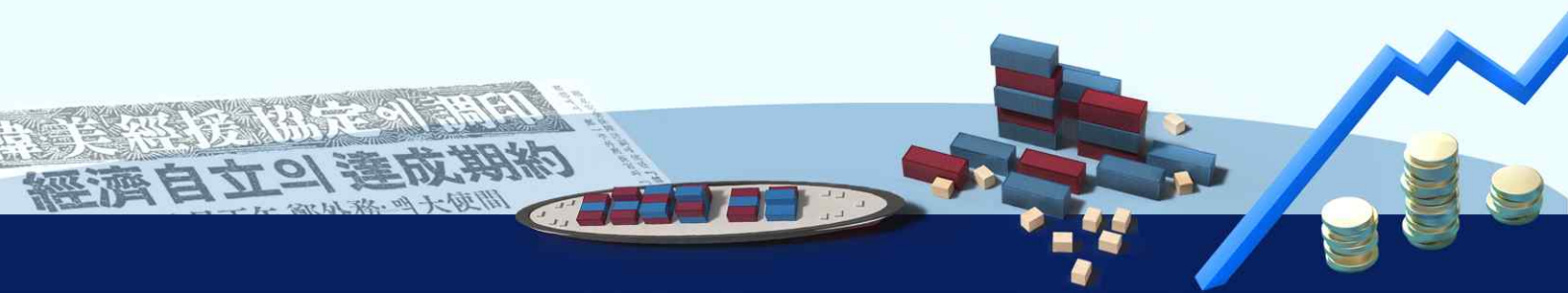
在第7章到第12章中,主要包括了在重建计划推进的过程中,韩国政府面临的主要政策问题的相关内容。包括了财政、货币、信贷政策、税收政策、物价和生产的调控与管理、劳动力市场、贸易政策、有效调节的组织等内容。

最终报告的第四部分是各行业的重建计划。在各章中,分别对农业、林业、渔业、采矿、电力、交通和通信、制造业、公共投资等各行业提出了每年的生产、消费和投资计划。而且,详细地叙述了当时韩国产业的现状和未来展望,以论证该计划的必要性。因此,如果有读者对在韩国战争之后特点产业的发展感兴趣,可以参考这一章节的内容。

内森团队在撰写各行业现状和计划时,参考了"韩国政府的五年计划"和联合国机构的报告。其中,对于"韩国政府五年计划",目前尚未有原件报告得以确认相关的内容,企划处于1953年4月进行了修订,只是简单地把各部门建议的个别产业计划进行了统计,并没有制定一份综合性的计划。根据最终报告的叙述内容,我想这份计划是对朝鲜战争前制定的"产业复兴五年计划"进行的修订,主要是考虑了战争破坏部分。

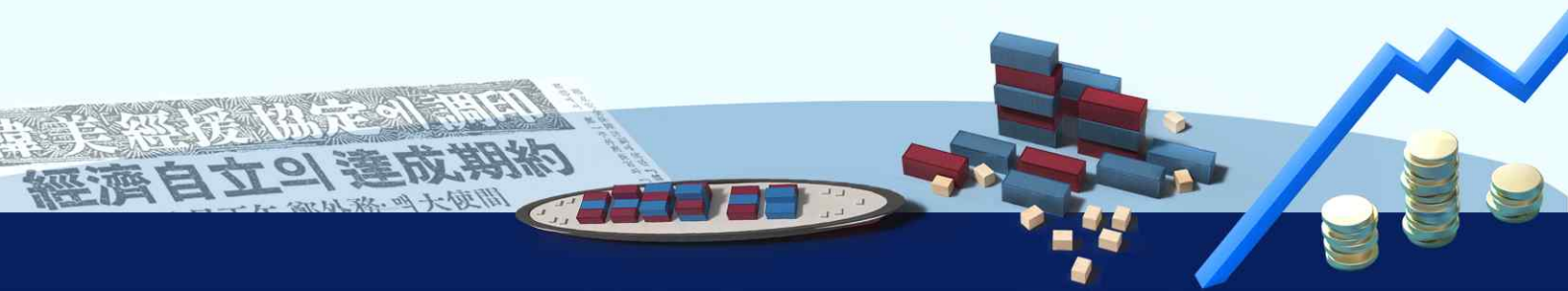
最终报告参考了韩国政府的计划,但并没有全盘接受。大家可以看到,这是韩国政府的五年计划和内森最终报告的投资计划之间的比较。虽然总额差不多,但从各领域细分来看,有着很大的差异。相较于韩国政府的计划,内森团队减少了社会公共投资,取而代之的是增加了矿业和制造业的投资。

虽然没有在正文部分单独设置章节,但在最终报告的前面概要内容的结尾部分,以"机会和领导能力"为题,记录了内森团队的意见。内森团队指出,韩国虽然拥有了走向自立经济的机会,但是否能抓住这个机会付诸实践,这一问题的第一责任人就是韩国政府。



并强调,为了实现这一目标,需要领导人们脚踏实地,勇于追求最高理想。虽然最后补充道"只要是了解韩国和韩国人的人,谁都不会怀疑韩国人能发挥这样的领导能力",在这部分的叙述中,可以感受到他们对于UNKRA的地位不断降低,还有对于排斥内森团队的李承晚政府的失望和遗憾之情。

这节课,我们学习了内森(Nathan)报告书的相关内容。下节课,我们将学习一下内森(Nathan)报告书的意义,包括了对于当时和未来两个方面的意义。



4-4 内森 (Nathan) 报告书的意义

各位同学，大家好。上节课，我们学习了内森 (Nathan) 报告书的相关内容。这节课，我们将学习一下内森 (Nathan) 报告书的意义，包括了对于当时和未来两个方面的意义，这也是进行相关研究的基础。

在许多关于20世纪60年代的经济发展计划的研究中，内森 (Nathan) 报告书经常会被提到，将其作为经济发展计划的前史。例如，在1965年出版的英文书籍《韩国经济发展的模式》中提到，虽然内森 (Nathan) 报告书里的5年计划是由外国人制定的，而且最终未能成为执行文件，但是将其评价为“非常具有概括性的，且综合性十分强”的文章。

成均馆大学名誉教授李代根(音译)，在2002年出版的《解放后·20世纪50年代的经济》中，对于这一计划的意义，做出了这样的评价：“虽然是经由他人之手，但这是首次基于近代技术方法，提出的系统性的长期经济开发计划”。

但是，对于报告的重建目标和策略，许多研究都提出了批判性的观点。此后，从韩国经济的发展途径来看，在短短5年的时间内实现自立，即实现对外贸易收支平衡是不现实的。但是，在报告书中，对这一计划持乐观的态度，把投资集中到进口替代产业上，还有把农业或矿业作为出口产业，这些引人注目的计划内容，都是其遭到批评的原因。

在制定计划的过程中，通过分析以内需为中心的美国经济，把之前积累的经验，用在了具有小规模开放经济特点的韩国经济之中，而所谓“自立”这一概念，显然是不符合实际的。另外，虽然是根据UNKRA的委托以及联合国的要求设定的目标年度，这一点具有局限性，但5年的时间实在太短，过于乐观了。



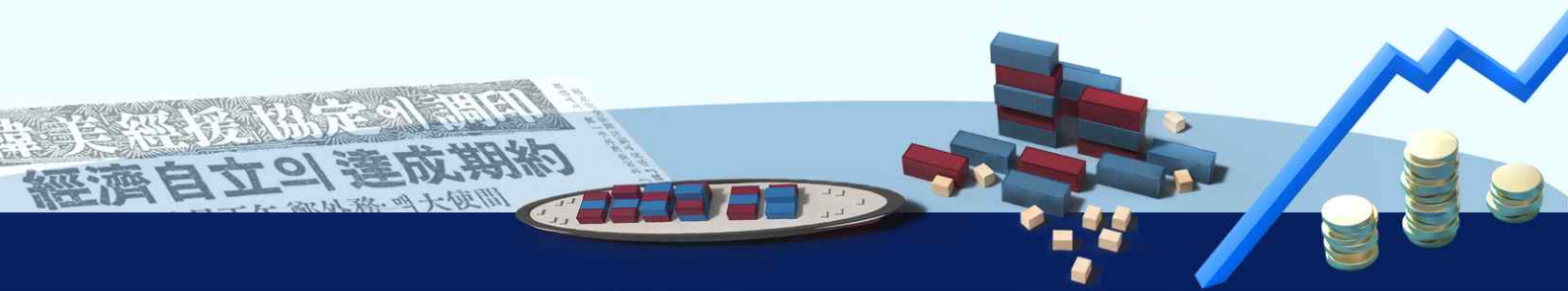
相反,投资集中在进口替代产业上,或者将农业或矿业作为出口产业,这些计划内容引人注目,考虑到战争期间或战争后的韩国经济状况,很难轻易断定这是错误的发展方向。在经济初期发展阶段,出现了供不应求的问题,所以在推进工业化的过程中,必然会出现进口替代产业发展势头较强的情况,而在某种程度上来说,出口导向型工业化,只有在市场保证充足的供应量之后,才有可能实现。在20世纪60年代初制定的第一个经济开发5年计划中,工业品出口的占比被定得非常之低,后来随着出口额的增加而进行了修改。考虑到这一点,在1952年和1953年,受限于当时的历史经验和经济现状,这些批评没有把工业品的出口放在重要位置的言论显得有些过分。

从撰写报告书的内森协会的立场来看,最令人痛心的是,无论是UNKRA还是当事人韩国政府,亦或是美国政府,都没有将该报告书的内容采纳为综合开发计划。在报告书中投资计划提到的,肥料、水泥、玻璃板等行业都被UNKRA纳入了计划之中,实际上,其在韩国也进行了相关行业的工厂建设,但这些计划都具有片面性。

李承晚对内森的敌对态度和对经济计划的基本排斥,以及从联合国援助到从美国政府直接提供援助的政策转变,以及受此影响,UNKRA业务规模的缩小,这些因素都限制了内森(Nathan)报告书的实际应用。虽然内森(Nathan)报告书没有最终被采纳为综合开发计划,但这并不意味着其对日后的韩国经济发展没有产生任何的影响。

韩国战争后,对于美国对韩国的援助政策,1953年艾森豪威尔总统派遣到韩国的塔斯卡使节团的报告书,是产生决定性的影响因素之一。相关研究表明,塔斯卡使节团在结束为期2个月的韩国实地调查后,之所以能够写出如此有影响力的报告,是因为有内森团队的支持。

内森报告也对韩国政府产生了影响。虽然李承晚十分排斥内森团队,但韩国政府官员还是根据实际需要,使用了内森(Nathan)报告书的内容。例如,1954年夏,在韩美首脑会谈期间,同时在华盛顿进行了韩美双方的援助协商,在协商过程中,韩国政府要求美国5年内提供23亿300万美元的经济援助。但这个数值,应该是在内森(Nathan)报告书的内容基础之上,有一定的调整。



韩国产业银行在1954年将内森 (Nathan) 报告书翻译成韩语,这也是一件值得关注的事情。在制定各行业的投资计划方面,再没有比内森报告更为全面的参考资料了。当时在产业银行企划调查部担任调查员的安林 (音译),在1954年4月18日出版的《京乡新闻》第二版刊登的《复兴与产业银行面临的课题》专栏中,发表了以下这段内容。"产业银行的功能会受到复兴计划进步的影响,因此应尽快确定经济复兴的最终目标--自立经济水平。并聚焦于此,从物资动员和资金这两个方面,制定长期性的综合复兴计划的试行方案,并尽全力实现该计划。这个经济自立水平的试行方案的制定,应该关注1952年12月15日向联合国韩国复兴局局长提交的《内森报告》,即关于韩国经济复兴的初步报告。"

这篇专栏的内容很好地说明了内森 (Nathan) 报告书对产业银行职员的意义。渴望推行经济发展计划的经济部官员们,也通过阅读内森 (Nathan) 报告书,增长了自身的见识。

比如,20世纪50年代末,时任财政部预算司司长的李汉彬,在1987年接受国外研究者采访时,对内森 (Nathan) 报告书未被采纳感到惋惜,并说了下面这番话。当时,财务部和复兴部的官员们也意识到了这份报告书的重要性,将这份报告书放在了书架显眼的位置上。

内森 (Nathan) 报告书,作为第一次联系内森协会和韩国政府的纽带,具有特别的意义。换句话说,内森协会和韩国经济的缘分并没有随着1954年内森 (Nathan) 报告书的出版而宣告结束。1964年2月,内森协会与韩国政府签订了服务合同,决定"团队驻经济企划院工作两年,提供经济政策及经济开发计划的咨询服务"。

根据该合同的约定,成立了"内森经济顾问团(NathanEconomicAdvisoryGroup)",其主要业务是:"第一,与经济企划院协作制定第二个经济开发的5年计划,第二,接受普通的经济政策的咨询。"

顾问团由8人组成,除了2名秘书外,其余6人都是研究人员。佩顿·科尔出任团长,他于1939年获得乔治华盛顿大学经济学博士学位,并曾在美国国务省担任经济部门官员,除此之外还包括财政金融经济学,普通经济学、农业经济学、产业经济学、工业及水利经济学专家各1名。

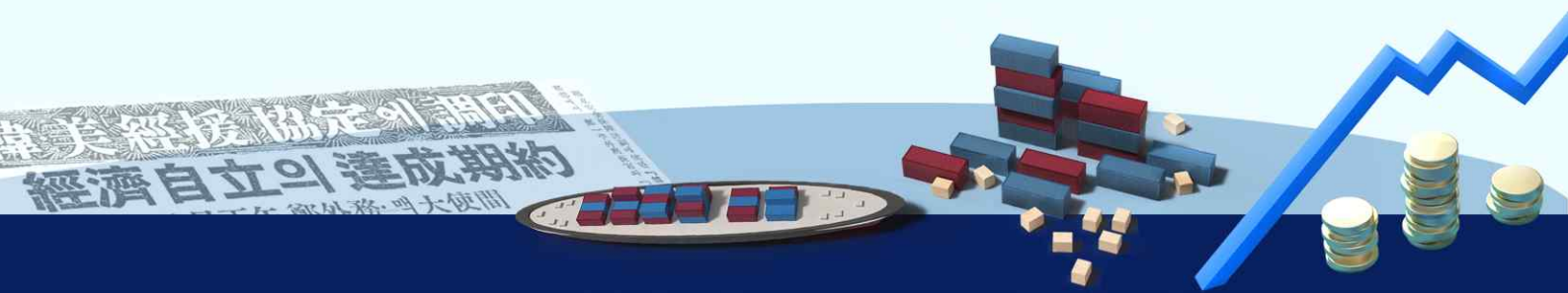


对于顾问团提交的咨询报告书,国会图书馆立法调查局将其中一部分内容进行翻译,并出版了名为《内森(Nathan)报告书》的作品。由此可以确认,顾问团提供的咨询服务中的18项内容,其中与第二个经济开发5年计划相关的咨询服务内容最多。除此之外,还有针对公平交易法立法问题、利率体系合理化、股票分散问题、农产品价格稳定政策、中小企业培育政策等多个领域,都提供了普通经济政策的咨询服务。

1989年,内森在接受采访时,对20世纪60年代的咨询经历,做出了以下的回顾。

"我们参与了所有的5年计划。韩国是一个有纪律性的社会,十分关注教育的发展。我们在韩国取得了巨大的成功。保罗·西蒙议员一行人在几十年前到访韩国时,都对此感触颇深。当西蒙议员问道"你们是怎么这样做的?",有一名韩国政府高层官员回答道,"你们国家的罗伯特·内森给予了我们很大的帮助。"我对此感到非常高兴。"

我们这节课学习了,在20世纪50年代接受UNKRA委托撰写的内森(Nathan)报告书对于韩国经济具有怎样的意义,包括其延续至20世纪60年代的影响力。下节课,我们将简单地了解一下UNKRA援助的明细。



4-5

UNKRA援助의 明細

各位同学，大家好。上节课，我们学习了，在20世纪50年代接受UNKRA委托撰写的内森(Nathan) 报告书对于韩国经济具有怎样的意义,包括其延续至20世纪60年代的影响力。这节课，我们将简单地了解一下UNKRA援助的明细。

根据韩国银行的经济统计年报显示,在1951年至1960年间，提供的UNKRA援助总计约为1.2亿美元。其中，1953年进口的金额最多，约为3000万美元，在那之后，从1954年到1956年，每年的进口金额约为2000万美元，此后呈逐渐减少的趋势。UNKRA于1958年解散,但直到1960年仍有金额进口,应该是为了完成那些尚未完成的项目。

从国外援助的总体比例来看，1953年的占比最高，为15.2%，此后随着FOA/ICA援助的增加，这一比重快速下降。虽然最初开始时的目标是实现南北统一和韩国复兴，但可以看到随着环境的变化，其发挥的作用大幅减小。

接下来，我们来看一下UNKRA援助的明细。韩国银行的经济统计年报将UNKRA援助分为了农林、水产、工业、电力、运输及通信、矿业、住宅、教育、保健卫生、民用物资和特殊计划共11个大类。

从1951年至1959年期间进口的援助总额来看,民用物资这个大类进口得最多,占29.7%,其次是工业,占22.1%。这两个大类的占比加起来已经超过一半了。其次是矿业占10.5%、教育占7.9%。

我们分年度再看一下援助明细。在签订停战协定的1953年,民用物资的进口金额占65.9%,占到了绝大部分。当时的物资供不应求，所以需要马上进行物资的供应。随着战后重建的全面展开,民用物资的进口占比减少,取而代之的是工业相关的援助占比上升，工业逐渐占据了主要地位。1956年，有53.8%的UNKRA援助是针对工业的。



让我们更详细地了解一下各类型的明细项目。这次我们换份资料来看一下，联合国审计团针对UNKRA进行了审计，审计周期为从1950年12月1日开始到1960年8月31日为止，并向联合国秘书长提交了相关的报告书。这里一共分为了十个大类，除了将农林和水产合二为一外，其余的分类基本相同。各类别的援助金额也略有差异，但与经济统计年报的金额大致相同。

在各大类下还有子项目，比韩国银行的UNKRA援助进口情况表的数据更为详细。例如，援助金额最多的民用物资，从自行车配件到梳毛丝，共有37个品类。在所有的品类中，援助金额占比最大的项目是粮食。这一品类的规模约为1000万美元，占民用物资总体援助金额的28.7%。

其次，第二大品类是肥料，约为900万美元。肥料也是为了粮食增产而提供的，所以如果将这两者加总在一起的话，可以说是分配了53%的民用物资援助金额，来防止发生粮食供应困难或粮食价格上涨的问题。而民用物资进口金额最多的年份是1953年，这一年还处于战争之中，以及年末是战争刚结束的时期，所以出现这种现象，完全可以理解。

第三多的品类原毛和第五多的品类人造丝都是纤维产业的原材料。原毛的进口额约为250万美元，人造丝的进口额约为160万美元。再加上同为纤维产业原料的梳毛丝，一共占到了民用物资进口额的12.4%，使得“衣”这个需求的进口额，仅次于“食”。民用物资进口额排名第四的品类是印刷用纸，约210万美元。当时的纸张数量不足，所以需要通过进口进行补给。

我们来看一下进口额仅次于民用物资的工业。在工业大类中，划分了17个子项目，主要是建厂项目或向工厂提供机械设备的项目。进口额最多的是闻庆水泥厂建设项目。进口规模约为900万美元，占工业大类整体总金额的33.2%。

其次是进口额约为700万美元的棉纺织设备。占工业大类总金额的24.7%。在关于韩国战争后棉纺织工业的论文研究中有提到过，用UNKRA的资金修复了被破坏的工厂，应该指的就是这部分内容。

接下来我们看看矿业。矿业大类被划分为15个子项目。其中进口额最多的是，归政府所有的煤矿的重建与开发。这项进口资金约550万美元，占矿业大类的43.3%。



不仅如此，民用煤矿也被纳入了煤矿修复和发展援助的对象，同时也提供了技术援助。这些全部加起来大约是840万美元。冶炼厂的重建的金额仅次于煤矿开发，进口额约为140万美元。

卫生大类包括了14个子项目。其中进口额最多的3个项目分别是国立中央医疗院的建设、设备的提供和技术支持。3个项目进口金额合计约为700万美元，占卫生大类总金额的68.8%。

教育大类由16个子项目组成,其中建造或修理教室占到了一半以上。其进口金额约为535万美元，占教育大类的55.7%。其次,进口额高的是职业教育,约为140万美元。

农林水产大类的覆盖面较广，项目数量高达20个。其中最大的项目是灌溉和土地改良，进口额约为220万美元。占农林水产大类总金额的27.2%。

渔业装备支援这一项目紧随其后。大约140万美元，占17.1%。但与此类似的，渔业相关的项目，还有渔船、渔网和罐头厂等。这些全部加起来大约是340万美元。

虽然还剩下几个大类，但这节课我们最后来看一下运输及通信这个大类。货车的进口额约为180万美元，占32.9%，铁路枕木的进口额约为150万美元，占27.1%，港口建设的进口额约为130万美元，占23.4%。由此可见，支援几乎涵盖了道路、铁路和港口等所有的交通运输类型。

我们这节课探讨了UNKRA援助的主要明细。下节课，我们将简单地整理一下与UNKRA援助，还有作为计划构成部分的内森（Nathan）报告书相关的讲座内容提纲。



4-6

课程提纲整理

各位同学，大家好。上节课我们了解了UNKRA援助的主要明细。这节课，我们将简单地整理一下与UNKRA援助，还有作为计划构成部分的内森（Nathan）报告书相关的讲座内容提纲。

首先是UNKRA的开始和结束。UNKRA是在被认为韩国即将统一之际，基于1950年12月通过的联合国大会决议，设立的实施韩国救助及重建计划目标的机构。1951年2月，新政拥护者金斯利·唐纳德被任命为UNKRA的首任局长。

但是由于中国军队的介入，战况发生了很大的变化，UNKRA援助从一开始就遇到了困难。1951年7月，UNKRA与联合国军司令部，达成了在战争期间，联合国军司令部负责联合国援助中的救助部分的协议。因此，UNKRA首先负责制定停战后的重建计划。1952年8月，UNKRA与内森协会签订了重建计划的服务合同，内森协会于1952年12月提交了初步报告。

在停战协定适用的期间，1952年10月，金斯利局长访问韩国，表示会扩大援助计划。但是随着同年11月，美国总统选举中的政权交替，情况再次发生了巨大的变化。因为共和党的艾森豪威尔政府，相较于联合国的援助，更喜欢美国直接提供援助的方式。最终，UNKRA发挥的作用相较于初期计划要更小，该组织于1958年正式解散。

虽然与美国的直接援助相比，UNKRA的援助规模较小，但UNKRA的工作成果还是有一些值得我们关注的地方。“内森（Nathan）报告书”就是其中一项成果，这是第一份基于现代开发经济学观点撰写的经济开发计划。内森报告是由内森协会完成的，我们首先需要了解其创始人。

罗伯特·内森在1989年的采访中把他和美国经济学界走过的路描述为“走出象牙塔的三步”。第一步是第一步是与经济萧条的抗争。他在宾夕法尼亚大学沃顿商学院就读时参与了费城的失业调查，获得硕士学位后，进入商务部负责国民收入估算的工作。第二步是战时动员。他于1940年进入了国防咨询委员会，1942年担任了战时生产委员会的计划委员会的委员长。



第三步是战后重建,成为发展中国家。他于1946年创立了内森协会,他的协会从1951年开始参与缅甸政府发展计划的制定。然后接受了UNKRA的委托,负责制定韩国战后复兴计划。

“内森 (Nathan) 报告书”是以他的国民收入估算和战时动员经验为基础进行撰写。在1954年3月提交的最终报告中,制定了每年的投资计划,目标年份为1958年,在没有海外援助的情况下,人均个人消费水平略高于战争前。为此还计算了所需的海外援助金额。

最终报告,在“重建的政策与组织”部分也增多了内容量。强调了政策整合的必要性,并提出了在重建计划中韩国政府面临的主要政策问题。还强调了领导能力。在报告中指出,韩国虽然拥有了走向自立经济的机会,但是否能抓住这个机会付诸实践,这一问题的第一责任人就是韩国政府,为了实现这一目标,需要领导人们脚踏实地,勇于追求最高理想。

最终报告以韩国政府制定的计划和联合国机关的报告等内容为基础,包含了内森团队修改完善的各经济部门的重建计划。记录了各行业每年的生产、消费和投资计划,以及阐述了当时的现状,相关内容值得特定行业研究者进行参考借鉴。

正如前面所说,内森报告是首次基于近代技术方法,提出的系统性的长期经济开发计划。当然,重建目标和战略受到了缺乏现实性的批评和挑战,实际上韩国政府也并没有采纳,成为了一纸空文。但是这份报告书对美国援助当局和韩国政府都产生了不小的影响。

例如,1953年的塔斯卡报告成为了20世纪50年代中后期美国大规模提供FOA/ICA援助的依据,如果没有内森团队的帮助,这份报告不可能在短时间内完成。并且,韩国政府或产业银行的开发计划负责人也经常会参考内森 (Nathan) 报告书的内容。

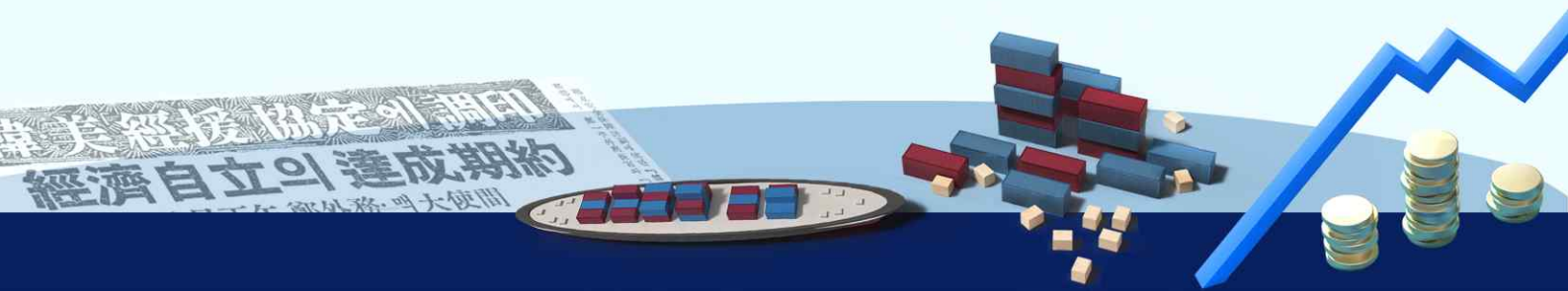
内森 (Nathan) 报告书,作为第一次联系内森协会和韩国政府的纽带,具有特别的意义。在第二个经济开发5年计划中,韩国政府接受了内森经济顾问团提供的多种领域咨询服务。内森在1989年的采访中回忆到,在这个时期他们取得了巨大的成功。

最后,我们简单地看一下UNKRA援助的明细。在1951年至1960年期间,共进口了1.2亿美元的援助。这仅仅是当初计划的2.5亿美元的一半左右,与FOA/ICA援助相比,规模非常小。



但是其中也包括了闻庆水泥工厂的建设、引进在战争中遭到破坏的棉纺织设备等制造业领域的重大计划。从整体构成明细来看,包括刚才提到的项目在内的制造业领域占22.1%,位居第二,进口的民用物资最多,占29.7%。民用物资在1953年的进口额最多,其中粮食最多,还有粮食增产的必需品肥料紧随其后。

这节课我们简单地整理了一下,与UNKRA援助,还有作为计划构成部分的内森(Nathan)报告书相关的讲座内容提纲,第四节课就到此结束了。在下节课中,我们将探讨从解放后到20世纪60年代上旬为止,由美国主导的,向韩国提供援助的过程中,在韩美之间颇具争议的汇率政策及其变化趋势。谢谢。

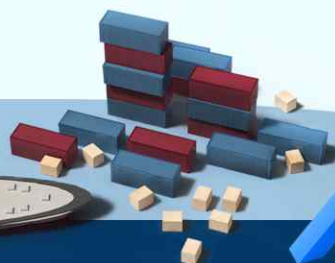




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

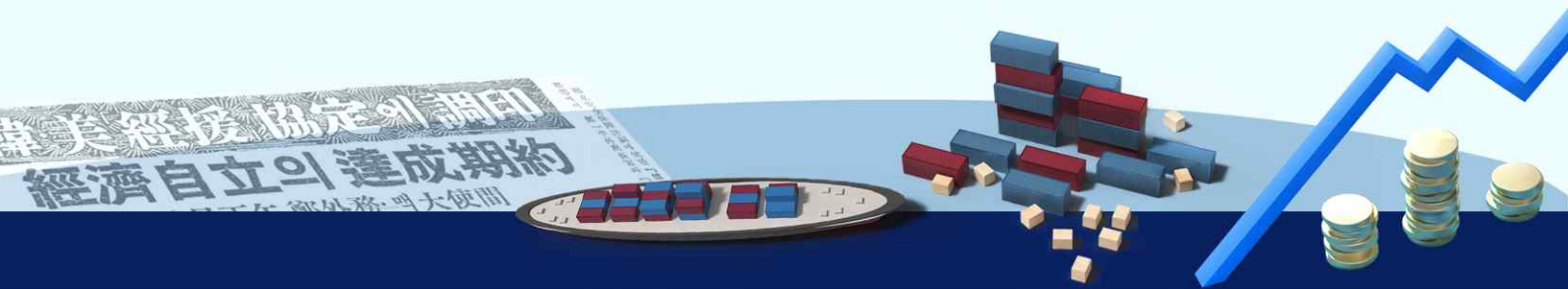
01 다음 중 UNKRA의 활동을 제약한 사건이 아닌 것은?

5분

- ① 1950년 UN총회 결의 410(V)호
- ② 중국 인민지원군의 한국전쟁 참전
- ③ 1951년 UNKRA와 유엔군 사령부의 원조 임무 분담 합의
- ④ 1952년 공화당 아이젠하워 후보의 대통령 당선

정답 ①

해설 1950년 12월 UN총회 결의 410(V)호는 한국의 통일이 임박했다고 보고 전후 재건을 위해 UNKRA의 설치를 결정했다. 하지만 중국 인민지원군의 참전으로 전쟁이 지속되었고, 1951년 7월 UNKRA와 유엔군 사령부는 전쟁이 끝날 때까지 UNKRA가 기술원조와 장기 계획 수립만을 맡기로 합의했다. 1952년 11월 당선된 공화당의 아이젠하워 대통령은 UNKRA를 통한 원조보다는 미국의 직접 원조를 선호했기 때문에 UNKRA의 기능이 크게 축소될 수밖에 없었다.



02 로버트 네이산 또는 네이산 협회가 작성한 다음 보고서 중 이승만 대통령이 네이산 협회의 조사팀을 냉대한 계기가 된 것은?
 5분

- ① 필라델피아 실업의 사회·경제적 특성
- ② 국민소득, 1929-1932
- ③ 1947년 전국 임금 정책
- ④ 버마의 경제적·공학적 개발에 관한 종합 보고서

정답 ③

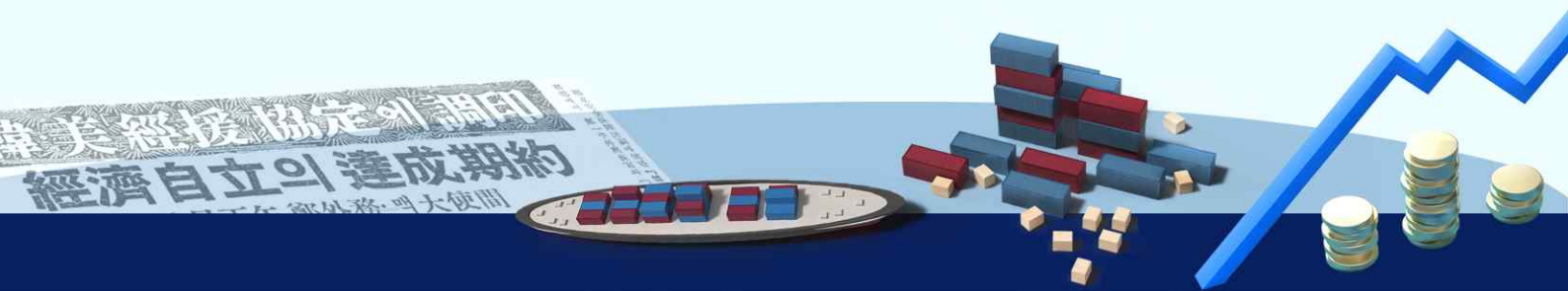
해설 '1947년 전국 임금 정책'은 네이산 협회가 미국 산별노조협의회(CIO)의 의뢰를 받아 작성한 것으로 기업 이윤이 과다하기 때문에 가격 인상 없이 임금을 25% 올릴 수 있다고 주장했다. 이 보고서로 네이산 협회는 유명해졌지만, 이승만 대통령으로부터 공산주의 동조자라며 따돌림을 받는 이유가 되기도 했다.

03 다음은 국민소득의 항등식이다. 네이산 협회의 최종 보고가 재건 목표로 삼은 것은 1958년도에 1인당 _____을/를 한국전쟁 전보다 약간 높은 수준으로 회복하는 것이었다. 빈칸에 들어갈 적절한 것을 아래 항등식에서 고르시오.
 10분

$$\text{생산}(Y) = \text{소비}(C) + \text{투자}(I) + \text{정부지출}(G) + \text{순수출}(NX)$$

정답 소비(C)

해설 네이산 협회의 예비 보고는 1959년도에 1인당 가용자원(=생산+순수입)을 1949년도의 수준으로 회복하는 것을 목표로 했지만, 최종 보고에서는 1958년도에 1인당 소비를 1949년보다 약간 높은 수준으로 회복하는 것을 목표로 했다.



04 산업의 개발과 국민경제의 발전을 촉진하기 위한 중요 산업자금을 공급·관리할
 10분 목적으로 설립된 기관으로서 네이산 보고서를 1954년에 한국어로 번역한 곳은?

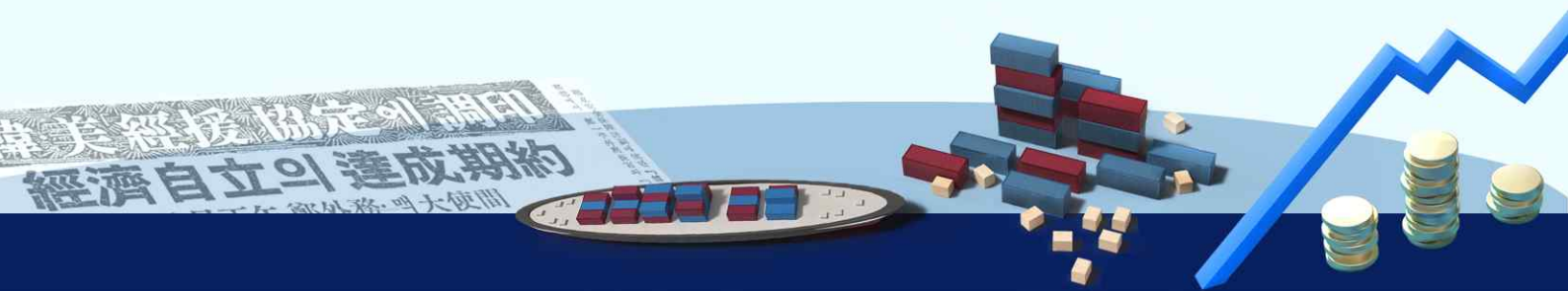
정답 한국산업은행

해설 한국산업은행은 조선식산은행을 승계하여 1954년에 설립되었으며 장기산업금융 기능을
 수행했다. 한국산업은행이 네이산 보고서를 번역한 이유는 산업별 투자 우선순위를 정해
 야 하는 입장에서 네이산 보고서만큼 포괄적인 참고 자료가 없었기 때문일 것이다.

05 1960년 8월까지 한국에 제공된 UNKRA 원조 중 금액이 가장 많았던 범주는
 10분 민수물자였다. 민수물자 중 가장 원조액이 많았던 두 품목은?

정답 식량, 비료

해설 민수물자 도입액 3,676만 달러 중 식량이 1,055만 달러로 가장 많았고 그 다음은 비료
 894만 달러였다. 식량난 또는 식량 가격 상승을 막는 데 민수물자 원조액의 53%가 할
 당되었다고 할 수 있다.

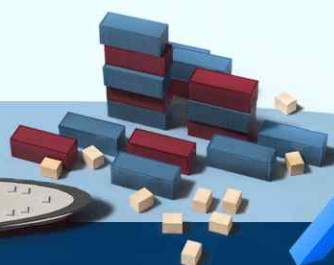
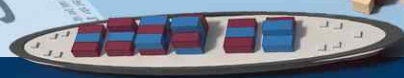




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

토론

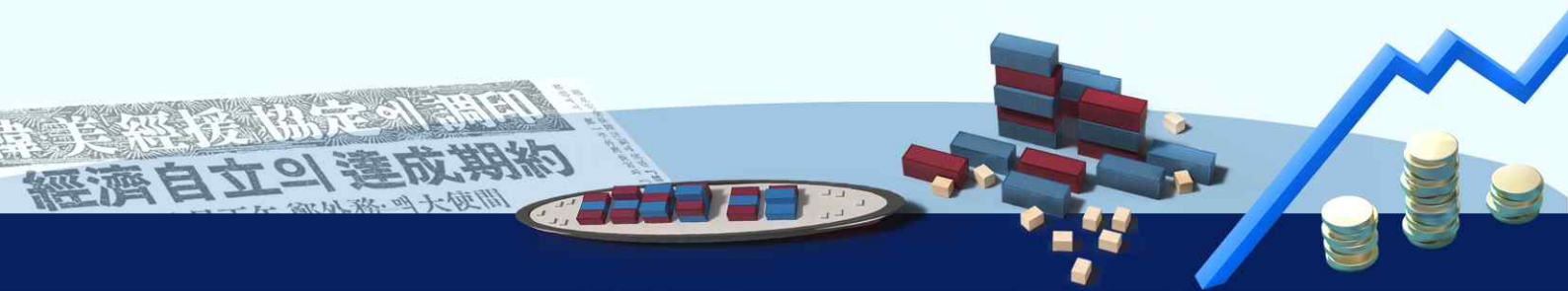
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

네이산 보고가 한국경제에 어떠한 의미가 있었다고 생각하는지 의견을 밝히고 근거를 제시하시오. (60분)

참고

네이산 보고에 대한 긍정적인 평가의 근거로는 처음으로 근대적 기법에 의한 체계적인 장기개발계획이 수립되었다는 점, 한국산업은행 직원들이나 한국정부 관료들에게 자극을 주었다는 점을 들 수 있다. 부정적인 평가의 근거로는 5년이라는 짧은 기간 내에 자립을 달성하는 비현실적인 목표를 설정하였다는 점, 농업이나 광업을 수출 산업으로서 주목했다는 점 등이 있다.

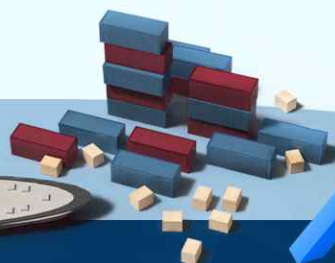
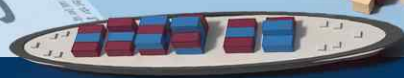




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

도서

- 조영준, 류상운, 홍제한 역해(2019), 한국 경제의 재건을 위한 진단과 처방
- 네이산보고(1954)의 재발견, 한국학중앙연구원출판부.

재건을 위한 정부 정책에 관해서는 제3편, 개별 산업의 현황과 재건 목표에 관해서는 제4편의 해당 장을 읽어볼 것

웹사이트

- [About UNKRA] UNKRA의 역사 소개

<https://archives.un.org/content/united-nations-korean-reconstruction-agency-unkra>

- [UN Digital Library] UNKRA에 관한 UN 기록물 중 일부를 제공

<https://digitallibrary.un.org>

