



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	31
4	讲义	72
5	퀴즈	96
6	토론	100
7	자료	102



학습안내

01

과목소개

한국은 식민지 지배를 받은 나라가 해방 후 빈곤으로부터 탈출하여 선진국으로 진입한 보기 드문 사례로서 세계의 주목을 받고 있다. 도대체 한국에서 무슨 일이 일어난 것일까? 이 강좌는 이 문제에 대한 답을 모색하고자 한다. 이를 위해 개항 이후 조선의 경제가 어떤 상황에 있었고, 식민지 지배를 통해 어떻게 변모되었는지, 해방 후 한국의 고도성장이 어떻게 이루어졌고, 이 과정에서 한국인의 삶이 어떻게 바뀌어 왔는지를 살펴본다. 나아가 한국경제가 현재 직면한 문제를 긴 역사적 관점에서 생각해 본다.

02

학습목표

- (1) 한국의 경제성장 과정을 역사적 사실과 경제학의 논리에 부합하도록 이해한다.
- (2) 각 시대의 제도와 경제시스템이 어떻게 달랐는지를 학습한다.
- (3) 제시된 도표를 작성하는데 이용된 통계 데이터의 특성과 한계가 무엇인지를 학습한다.

03

기대효과

이 강좌는 지난 100여 년에 걸친 한국경제의 변모 과정을 가능한 한 그래프를 이용하여 수량적으로 이해하고 외국과도 비교함으로써 수강생들이 한국경제의 역사와 현재 처한 상황을 객관적으로 바라보는 안목을 키우고자 한다. 한국인의 근현대사에 관한 인식에는 식민지 지배와 분단의 경험으로 인해 민족주의나 이념 대립의 영향을 받는 경우가 많다. 그중에는 사실에 입각해 있지 않거나 경제학의 논리에도 맞지 않는 경우가 적지 않은데, 이 강좌는 수강생들이 이를 비판적으로 인식하고 한국 근현대사를 균형 잡힌 시각으로 바라볼 수 있도록 한다.



04

주차별 구성

1주차	경제성장사를 보는 시각
2주차	거시경제와 성장의 원천
3주차	화폐금융과 재정
4주차	인적 및 물적 자본의 형성
5주차	생활수준과 불평등
6주차	개항기: 비숍의 기행문을 통한 관찰
7주차	식민지 지배와 제도 변화
8주차	식민지기 경제개발
9주차	해방, 분단, 전쟁과 원조경제
10주차	고도경제성장
11주차	정책전환과 사회개발
12주차	저성장 속의 한국경제





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

9

주차

해방, 분단, 전쟁과 원조경제

9-1

해방과 지역통합 체제의 붕괴

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제성장사> 강좌를 맡은 김낙년입니다. 이번 강좌를 통해 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의는 아홉 번째 강의로 해방과 분단, 그리고 6.25전쟁으로 이어지는 격동기의 체제변화를 다루고자 합니다. 이때의 체제 선택이 이후의 경제성장에 지대한 영향을 미쳤다고 생각합니다.

해방은 식민지기의 지역통합 체제의 붕괴와 경제시스템의 변화를 가져왔습니다. 그리고 분단이 되면서 한국과 북한이 각각 계승한 식민지기 제도의 유산이 달랐는데, 그 내용을 살펴보겠습니다. 해방 후 일본인이 남기고 간 귀속재산이 어떻게 처리되었는지, 식민지기의 농지를 둘러싼 계급 간 대립이 농지개혁을 통해 어떻게 해소되었는지, 그 실태와 의의에 관해서도 생각해 보겠습니다.

그리고 6.25전쟁과 그로 인해 출현한 냉전체제는 그 후 오랫동안 한국경제의 전개에 큰 영향을 미쳤습니다. 특히 이승만 정부 때에는 미국의 경제 원조와 이를 배분하기 위한 외환시장의 규제가 1950년대 한국경제의 특질을 잘 보여준다고 생각하여 그 실태에 관해서도 살펴보겠습니다.

해방 전 일본제국의 지역통합 체제를 구성하고 있었던 통화와 환율, 관세, 법 제도가 어떻게 바뀌었는지를 간단히 살펴보겠습니다. 해방 후 조선은행은 존속하였고 조선은행권도 그대로 통용되었습니다. 1950년에 한국은행법이 제정되었는데, 그 발행제도를 보면 "대한민국 내의 유일한 법화로서 공사 일체의 거래에 무제한으로 통용된다"라고 규정되어 있을 뿐, 은행권 발행을 위한 별도의 지불 준비 제도를 규정하지 않았습니다.

이것은 한국은행권이 불환지폐이며, 제도상 해방 전의 통화체제와는 단절되었음을 뜻합니다. 다만 경과규정을 두어 조선은행권의 유통을 인정하였는데, 6.25전쟁이 일어나 서울이 점령되자 조선은행권을 급히 대체할 필요가 생겨 한국은행권이 서둘러 발행되었습니다.



한국은행은 불환지폐를 발행하게 되어 은행권 발행이 용이해졌지만, 남발될 가능성을 안고 있었습니다. 지난 3주차 강의에서 살펴본 총통화 증가율의 장기 추이를 보면, 해방 직후와 6.25전쟁기에 통화가 폭증한 것을 알 수 있습니다. 그로 인해 그림 3-5에서 이미 보았듯이 이 시기의 한국에서 하이퍼 인플레이션이 진행되었습니다.

물가지수를 나타내는 Y축이 로그 눈금으로 되어 있어 한 칸이 10배의 물가지수 상승을 뜻합니다. 이 시기 해방 전후의 정치적 혼란과 6.25전쟁으로 생산이 위축되는 등 물자의 공급이 크게 제한된 상황에서 통화가 남발되었기 때문입니다. 전후에 각국의 인플레이션 진행 속도가 크게 달랐음을 볼 수 있습니다.

그 결과 각국의 대미 환율을 나타낸 그림 3-6에서 보았듯이 통화의 교환 비율인 환율이 급변하였습니다. 거기에서 해방 전 일본, 조선, 대만의 통화는 등가로 교환되었으므로 대미 환율은 동일하였지만, 일본에 대해 조선과 대만의 환율이 각각 1/1000과 1/40000이 되도록 그려져 있습니다. 이것은 이 그래프가 현재의 환율을 기준으로 작성되었는데, 한국과 대만은 그 사이에 각각 1/1000과 1/40000로 통화의 리디노미네이션이 일어났기 때문입니다.

여기서 읽을 수 있는 것은 일본제국 내의 등가 교환체제가 무너지면서 환율이 격변하였고, 그 이후 각국의 환율은 따로따로 움직이고 있다는 것입니다. 일본제국 내 통화 간 고정환율을 유지할 수 있게 했던, 일본은행권을 지불준비로 하는 통화체제가 무너지고, 각국이 독자로 통화정책을 쓸 수 있게 되었기 때문입니다.

비유하자면 금본위제도에서 각국이 고정환율 유지를 위해 통화정책을 쓸 수 없었지만, 금본위제도가 붕괴된 후 그러한 제약에서 풀린 것과 마찬가지로 상황이 되었다고 할 수 있습니다. 거꾸로 현재 지역통합이 이루어진 EU의 멤버 국가들이 유로라는 단일 통화를 유지하기 때문에 독자의 통화정책을 쓸 수 없는 것은 붕괴되기 전 일본제국의 지역통합 체제와 닮아있습니다.

그리고 무역과 관세 제도도 해방 후에 개방체제를 후퇴시키는 방향으로 나아갔습니다. 먼저 전시 하에서 무역에 대한 통제가 이루어졌음은 전술하였는데, 해방 후에도 대외무역에 대한 규제가 계속되었습니다.



무역에 관한 제도를 정비한 1957년 무역법에 따르면, 수출의 진흥과 함께 '수입의 조정'을 목적으로 제시하고 있고, 이를 위해 무역계획을 수립할 것을 규정하고 있습니다. 무역적자를 줄이기 위해 수출은 허용하지만, 수입은 가능한 한 억제하되 국내 산업의 보호 육성과 수출산업에 필요한 설비와 원료의 공급하는 것을 의도한 것이었습니다.

관세는 미군정기에 10% 미만으로 억제되었지만, 정부수립 후 1949년 제정된 관세법은 국내산업 보호와 재정수입 확보를 위해 관세율을 대폭 인상하였습니다. 1876년 이후 열강에 의해 강요되었던 불평등조약에서 상실했던 관세 주권을 회복하는 의의가 있다고 할 수 있습니다. 품목에 따라 관세율이 차등되었는데, 국내에 생산되지 않는 긴요한 원재료는 면세, 사치품은 40%~100%, 나머지는 10%~50%의 관세율이 부과되었습니다.

그림 9-1은 개항 이후 현재까지 각국의 평균 관세율의 추이를 보여줍니다. 품목마다 관세율이 다르지만, 관세 부과액을 수입액으로 나누어 구한 평균 관세율은 국내시장의 보호 정도를 보여주는 지표가 될 수 있습니다. 해방 전의 조선, 일본, 대만 모두 불평등조약의 영향으로 평균 관세율이 5% 전후에 머물러 있어 미국과 비교하면 강요된 개방체제였다고 할 수 있습니다.

주목되는 것은 해방 직후 조선과 대만의 관세율이 급등한 것입니다. 이와 유사한 상황은 식민지 지배에서 독립한 대부분의 개도국에서도 발견됩니다. 다만 한국과 대만은 1960년대 이후 관세율을 빠르게 낮추어 개방체제로 접근해 가게 됩니다.

이상과 같이 한국은 식민지 지배 체제에서 벗어나 독자의 통화와 환율, 무역과 관세 제도를 갖게 되었습니다. 이것은 개항기나 식민지화 과정에서 상실했던 관세와 통화 주권을 회복하는 과정이기도 했습니다.

이를 통해 지역통합 체제하에서는 허용되지 않았던 민족주의적인 목표를 세우고 독자의 산업정책을 펼 수 있게 되었습니다. 그렇지만 이러한 새로운 경제체제로의 이행은 동시에 급격한 인플레이션과 환율 변동이 일어나고 시장경제나 개방체제가 후퇴하는 과정이기도 하였습니다.



9-2 식민지 지배의 제도적 유산

여기서는 남한과 북한에 남겨진 식민지 지배의 제도적 유산을 살펴보겠습니다.

해방 후 독립국가의 수립으로 법 제도는 해방 전과 비교하여 단절된 것과 연속된 것이 모두 존재합니다. 헌법의 제정은 단절 면을 대표하는 것이라 할 수 있습니다. 지난 7주차 강의인 식민지기의 법 제도에서 언급한 바와 같이 일본의 헌법은 그 효력이 식민지까지 미친다는 일본정부의 입장과는 달리 실제로는 조선에 적용되지 않았습니다.

제헌헌법의 제정으로 한국에서 비로소 헌법의 기본 원리인 인민의 기본권 보장, 입헌주의, 권력분립 등이 실행되었습니다. 한 가지를 예로 들면 해방 전은 일본의 법률이 조선총독의 명령인 제령의 형식으로 조선에 시행되었지만, 해방 후에는 입법이 국민의 대의기구인 국회에서 이루어지게 된 것을 들 수 있습니다.

그러면 헌법 이외에 해방 전에 시행되었던 법령은 어떻게 되었을까요? 이에 관해서는 남북한의 양상이 달랐는데, 먼저 한국에 관해 살펴보겠습니다.

지난 8주차 강의에서 보았던 전시 통제를 위해 만들어진 법률은 모두 전시를 전제로 한 것이므로 전쟁이 종료되면서 효력이 중지되었습니다. 국가총동원법에 의거해서 발동되었던 수많은 법령이나 규칙, 명령, 고시 등도 마찬가지였습니다. 이에 따라 전시 입법으로 제약을 받았던 법령들이 회복되었다고 할 수 있습니다.

해방 후 정부가 수립되기까지 3년간은 미군정이 시행되었습니다. 미군정은 군정법령을 발포해서 정치적 종교적 사상적 압박이나 민족 간 차별을 내포하는 법령, 예컨대 정치범처벌법, 치안유지법, 출판법, 정치범보호관찰령, 신사법 등을 폐지하였지만, 그 외의 법령은 그대로 존속시켰습니다. 그 결과 경제 관련 민법이나 상법 등은 모두 존속하여 해방 전후에 걸쳐 법적 공백은 없었습니다.



이들 법령은 정부수립 이후에도 존속하였습니다. 그것을 가능하게 한 근거는 제헌헌법 제100조, 즉 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다”는 조문입니다. 그 결과 식민지기의 법령은 미군정법령 및 정부 수립 이후 제정된 법령과 함께 공존하는 상황이 되었습니다. 다만 법전편찬위원회를 두어 민사, 상사(商事) 및 형사의 기초법전과 기타 소송, 행형(行刑) 등 사법법규의 자료를 수집 조사하며 그 초안을 기초, 심의하도록 하였습니다.

식민지기에 시행되었던 대표적인 법령인 조선민사령이 그 후 어떻게 되었는지 보겠습니다. 한국의 새 민법은 법전편찬위원회에서 기초하고 국회의 심의를 거쳐 1958년에 제정되었고 1960년부터 시행되었습니다. 상법도 1962년에 제정된 후 1963년부터 시행되었습니다. 그러면서 그동안 조선민사령에서 의용해 왔던 일본의 민법이나 상법 등을 새 법률로 대체하였습니다.

즉 조선민사령에서 규정한 민법이나 상법 및 동 시행법 등은 1960년 또는 1963년 이전까지 그 대로 시행되고 있습니다. 그리고 이때 민법이나 상법이 새롭게 제정되는 형식을 취하고는 있지만, 사실은 일부 조항을 개정하는 정도였으며 내용이 크게 바뀐 것은 아니었습니다.

예컨대 민법은 총칙, 물건, 채권, 친족, 상속의 5편으로 나누고, 그 이하의 장절의 구성도 거의 달라지지 않았습니다. 다만 그간에 사회적 경제적 여건이 변했고 법리가 발전한 점을 반영할 필요가 있었는데, 대표적인 것이 법원(法源)으로서 법률 이외에 관습법과 조리(條理)를 인정한 것(제1조)과 신의성실(信義誠實)과 권력 남용 금지(제2조)를 천명하는 제1장 통칙이 새롭게 추가되었다는 점입니다.

이것은 종래 계약의 자유와 소유권 보장을 중시하는 근대법에 대해 사회성이나 공공성의 관점에서 이를 상대화하려는 현대법의 흐름을 반영한 것입니다. 이 조항은 20세기 민법의 전형으로 일컬어지는 1912년 스위스 민법에 그 연원을 두고 있으며, 이후 일본의 민법학자들에 의해 만주국 민법에서 수용되었고, 1947년 개정된 일본의 민법에서도 반영되어 있습니다.

법제처(1999)는 그 외에도 새로 제정된 민법과 구민법의 차이점을 21개 항목으로 정리하고 있는데, 그에 따르면 종래 학설이나 판례로 인정되어왔던 것을 조문에 명기하거나 내용을 구체화한 것이 많았습니다.



그런 의미에서 경제 관련의 법령은 식민지 초기에 시행되었던 것이 조선에 정착하여 해방 후에도 거의 그대로 존속하였다고 할 수 있습니다. 다만 전시에는 민법이나 상법이 통제로 인한 제약을 받았다는 의미에서 예외적인 시기라고 할 수 있습니다.

그런데 이들 경제 관련 법령이 해방 후에 폐지되지 않고 현재까지 거의 그대로 이어진 것을 어떻게 이해할 수 있을까요? 조선민사령이 의용하고 있는 일본 민법에는 예컨대 재산권 보호, 계약이나 영업의 자유, 회사 제도와 같은 근대사회의 원리나 제도가 담겨 있습니다.

따라서 식민지기에 시행되었던 조선민사령은 일제의 동화주의라는 식민지배 정책의 일환으로서의 측면과 함께 근대적 제도의 도입이라는 측면을 동시에 가지고 있었던 것입니다. 양 측면의 어느 쪽이 더 중요했는지를 판단할 수 있는 계기가 해방 후 찾아왔습니다. 만약 그것이 식민지배의 장치에 불과했다면 해방 후에 얼마든지 그것을 폐지할 수 있었습니다.

그렇지만 한국은 그렇게 하지 않았습니다. 오히려 해방 후에 조선민사령을 대체하기 위해 민법과 상법이 새로 제정되었을 때에도 신법은 구법을 거의 그대로 답습하였습니다. 그것은 경제 관련 법령의 경우 근대사회의 보편적 원리를 담고 있어 그것을 단순히 식민지배의 장치라고 보기 어렵다는 점을 시사하고 있습니다.

경제 관련의 법령이 해방 전과 해방 후를 통해 연속성을 갖는 것은 그 때문입니다. 이것은 식민지에 시행된 법령 중에서 정치적 억압이나 민족 간 차별을 내포하고 있는 전술한 법령이 해방 직후에 폐지된 것과는 대비된다고 하겠습니다.

이와 관련하여 해방 후 민법안을 기초한 김병로가 국회에서 새로운 민법이 구민법과 거의 차이가 없다는 점이 논란되었을 때, 일본의 민법전과 민법학 자체가 “프랑스법, 독일법, 그것을 거의 가져와 그대로 번역한 것”이며 일본 고유의 것이 아니라는 인식을 보였던 점이 주목됩니다. 그는 새로 제정된 민법의 조문이 일본 민법과 일치하는 경우가 많다고 해서 그것을 문제로 생각하지 않았습니다.

이것은 만약 조선이 식민지로 전락하지 않고 자발적으로 서구 제도를 수용하여 민법을 만들었다고 한다면, 해방 후 새로 제정된 민법이나 일본의 민법과도 크게 다르지 않았을 것임을 시사하는 것으로 생각합니다.



이에 대해 형법 특히 형사소송법은 구법을 거의 그대로 계승한 민법과 달리 적지 않게 달라졌습니다. 1912년 조선형사령을 대체하는 형법과 형사소송법은 민법보다 이른 1953년과 1954년에 새로 제정되었습니다. 조선형사령이 의용하였던 일본의 형사소송법이 전전에는 프랑스와 독일의 대륙법을 모델로 했던 것이 전후 미국법의 영향을 받아 크게 개정되었습니다.

전후 개정된 일본국 헌법에 형사 절차에 관한 인권 보호 조문이 추가되었고, 이를 구체화하기 위해 1948년 형사소송법에 영장주의 채택, 묵비권의 보장, 변호사 선임권의 확대 등 피의자나 피고인에게 절차적 권리를 보장하는 제도가 도입되었습니다. 재판의 절차도 종래 법원이 소송의 주도권을 행사하는 직권주의에서 소송 당사자의 주도권을 인정하는 당사자주의에 기초한 방식으로 바뀌었습니다.

즉 재판의 진행이 검사 측이 기소장과 증거를 제출하고, 피고인과 변호인 측이 그에 반론하는 등 상호 공방을 중심으로 심리를 진행하고, 법원은 제3자적 입장에서 판결을 하는 방식으로 바뀐 것입니다.

이것은 새로 제정된 한국의 형사소송법에도 영향을 미쳤습니다. 이 법안을 기초한 김병로가 국회에서 발언한 내용을 보면, 새 형사소송법안은 당시 시행되어 왔던 조선형사령을 “흡수하고”, 또 “미국 사람의 손으로 일본 형사소송법 전반에 걸쳐서 민주주의를 기본 이념으로 하는 개정 법률안을 일본 정부에 지시했고… 그것을 반영하여 제정된 것이 있습니다. 그래서 그 부분을 많이 우리도 형사소송법안에다가 참작을 했습니다.”

여기서 그가 많이 참작했다고 한 것은 전술한 내용으로 개정된 일본의 형사소송법을 말합니다. 뒤이어 그는 “우리는 대륙법 체계만을 섭용한(받아들인) 것도 아니고 꼭 영미식 체계만 섭용한 것도 아니고 역시 우리에게 제일 편의한, 이러한 점을 절충해서 이 형사소송법안이 편성되었다”라고 하였습니다.

즉 기존에 시행되어 왔던 조선형사령을 전제로 하되, 시대의 조류를 반영하여 피고인의 절차적 권리를 보강하고 재판의 진행에 영미식 요소를 가미하는 방향으로 개편된 것을 알 수 있습니다.



이에 대해 북한은 한국과 다른 방향으로 나아갔습니다. 1946년 노동당의 20개조 정강에 따르면 일제 통치기에 사용된 “일체 법률과 재판기관을 폐지”할 것을 천명한 데에서 알 수 있듯이 식민지기의 모든 법령을 부정하고자 하였습니다.

다만 해방 직후에는 법적 공백을 피하기 위해 ‘북조선에 시행할 법령에 관한 건’에서 “조선 신국가 건설 및 조선 고유의 민정(民情)과 조리(條理)에 부합하지 않는 법령 및 조항을 제외하고 나머지 법령은 신법령이 발포할 때까지 각각 그 효력을 존속”하는 것으로 하였습니다.

그런데 임시인민위원회 사법국·재판소·검찰소의 구성과 직무에 관한 기본원칙에 따르면, “민사 또는 형사상 잠정적으로 일본법률을 참고하는 때 판사는 그 민주주의적 의식과 조선 인민의 이익에 입각하여 재판하여야 한다”라고 하였습니다.

북한법에서는 관습과 판례가 기존 사회질서를 대변하는 것으로 보아 법원(法源)으로서 인정하지 않는 대신에 ‘민주적 법의식’이나 ‘인민의 이익’을 널리 인정하였습니다. 이것은 과도기에 법적 공백을 메우기 위한 것이지만, 법을 정치에 종속시켜 법적 안정성이나 예측 가능성을 보장하기 어렵게 하였다고 생각합니다. 이와 함께 식민지기의 판검사를 사법기관의 과장 이상의 직원이나 판사로 임용할 수 없도록 하여 인적인 연속을 차단하였습니다.

그 결과 해방 전의 법령은 일부의 잠정적인 존속을 제외하면 모두 폐기된 것으로 볼 수 있습니다. 북한의 이러한 법적 단절성은 전시 이전의 경제 관련 법령을 계승한 남한과 커다란 대조를 이룹니다.

한편, 전시 통제체제의 경험은 비록 짧은 기간에 그쳤지만, 해방 후 적지 않은 유산을 남겼으며 그 양상은 지역에 따라 달랐습니다. 일본의 경우 전후 고도성장기의 경제시스템은 영미형과 구별되는 특징을 가지고 있는데, 그것이 전시체제에서 기원하는 경우가 적지 않다는 점이 지적되고 있습니다.

예컨대 계급적 노사관계를 배제하고 노동자를 포섭하고자 했던 산업보국회, 주주 권한의 제한과 은행을 통한 간접금융의 확대, 통제회라는 업계 단체를 매개로 하는 정부와 기업 간의 긴밀한 관계와 같이 전시에 나타난 제도가 전후에도 형태를 바꾸어 연속되고 있는 것으로 이해되고 있습니다.



전후 일본 경제시스템을 ‘1940년 체제’라고 불리기도 하는데, 이를 엄두에 둔 것입니다. 즉 일본의 경우 전후 시장체제로 복귀하였지만, 전시에 만들어진 제도가 여러 분야에서 전후로까지 이어진 것으로 볼 수 있습니다.

북한의 경우 일본이나 한국과는 달리 해방 후 시장경제 체제로 복귀하지 않았습니다. 이것은 자연히 북한경제를 해방 직전의 전시 통제방식에 계속 의존하도록 만들었습니다. 해방 직후에 시행된 경제관련 법령의 주요 내용을 예시하면 다음과 같습니다.

1946년에 토지개혁에 관한 법령에 의해 토지의 무상몰수와 무상분배가 실시되었습니다. 일본인과 ‘조선 인민의 반역자’가 소유하던 “일체의 기업소, 광산, 발전소, 철도, 운수, 체신, 은행, 상업 및 문화 관계 등은 전부 무상으로 몰수”하여 국유화하였습니다. 다만 “조선 공민들의 개인 소유인 공장, 제조소 등의 개인 소유권을 보호”하는 것으로 하였습니다. 다만 이들 중소 상공업은 1946년의 ‘공장허가령’과 1947년의 ‘상점 허가제 실시에 관한 포고’ 등에 의해 허가 또는 통제를 받도록 하였습니다.

“물가의 무질서한 폭등을 방지하고 정당한 가격의 상품매매”를 장려하기 위해 가격을 표시하게 하고 통제하였습니다. 이러한 조치를 전제로 하여 “인민 경제를 계획적으로 관리”하고자 하여 각 산업 또는 품목별로 목표 생산량과 그를 위한 투자액을 제시하는 등 ‘인민경제계획’을 추진하고 있었습니다.

요컨대 경제의 계획화와 통제, 인적 물적 자원의 동원, 자산의 국유화와 같은 전시에 나타났던 정책 지향은 해방 후에도 바뀌지 않았고, 국유화는 더욱 강화되었습니다. 전체주의라는 이념에서도 두 체제는 상통하는 점이 있습니다. 해방 직후 자유주의가 허용되었던 남한과 달리 북한에서는 큰 혼란이 없이 정치체제의 재편이 이루어질 수 있었던 것은 이처럼 이념과 정책 면에서 근본적으로 전환할 필요가 없었기 때문입니다.

즉 북한의 입장에서 보면 중일전쟁을 계기로 시장경제가 부분적으로 계획과 통제로 대체되기 시작하였고, 해방 후에는 주요 산업을 국유화한 다음, 1950년대를 통해 개인경제 부문에 남아 있던 사유재산과 시장경제 제도를 청산함으로써 사회주의 경제체제로 나아간 것이 됩니다. 이 점에서 전시 통제경제는 북한이 사회주의 체제로 이행하는 첫 단계였다고 할 수 있습니다.



물론 전시 통제경제는 자본주의를 전제로 하면서 전시의 필요에 따라 일시적으로 통제와 계획 원리를 도입한 것이라고 한다면, 북한은 사회주의 체제를 지향하고 있다는 점에서 본질적으로 다르다고 할 수 있습니다. 그렇지만 두 체제의 정치적인 성격이나 지향하는 이념의 차이를 인정하더라도, 경제조직 원리로서 시장이나 사적(私的) 자치를 부정하고 통제를 극대화하면 두 경제체제가 근접하게 된다는 점에 유의할 필요가 있습니다.

전시 통제체제나 그 운용 경험의 연속이라는 점에서 보면 한국이 가장 미약했다고 할 수 있습니다. 해방 후 한국은 북한과 달리 시장경제로 복귀하였으며, 일본과 달리 전시 통제의 기획과 실무를 담당했던 일본인들이 철수함에 따라 인적인 면에서 통제의 경험이 해방 이후로 이어졌다고 보기 어렵기 때문입니다. 다만 전시에 나타났던 시장에 대한 정부개입은 해방 이후 자립경제 등을 목표로 하는 산업정책에 영향을 미쳤다고 생각되며, 이 점에 관해서는 후술하겠습니다.



9-3 귀속재산 불하와 농지개혁

여기서는 해방 후 일본인이 남기고 간 귀속재산의 처리와 농지개혁의 내용과 의의에 관해 살펴보겠습니다.

조선에 진주한 미군은 조선총독부를 대체하여 군정을 실시하고 군정법령을 제정 공포하게 됩니다. 당초 1945년 9월 25일 공포된 군정법령 2호에서는 국공유 재산은 군정청이 접수하지만, 일본 민간인의 사유재산은 거기에 포함하지 않았습니다.

그런데 3개월 후의 군정법령 33호에서는 종전의 입장을 뒤집어 민간인의 사유재산도 미군정에 귀속되는 것으로 바뀌었습니다. 그 결과 일본군이나 정부의 재산, 철도 도로 전신 전화 등 국공유 기업의 재산뿐만 아니라 민간인 소유의 가옥이나 대지, 농장, 상점에 이르기까지 모든 일본인 재산이 몰수되어 미군정의 관리하에 귀속하게 되었습니다.

이들 일본인 소유의 재산을 귀속재산이라고 합니다. 일본은 아무리 전승국이라 해도 민간인 재산의 몰수는 국제법 위반이라고 항의를 하였고, 나중에 한일 국교정상화를 위한 협상에서도 이 문제를 제기하게 됩니다.

일본이 해외에 남긴 재산의 실태에 관해서는 연합국 최고사령관 총사령부의 명령에 의해 일본정부가 작성한 자료인 [1945년 8월 현재 일본인 해외자산]에서 그 전모를 파악할 수 있습니다.

이를 요약한 그림 9-2에 따르면 일본의 전체 해외자산은 219억 달러였고, 그중에서 조선은 52억 달러인 24%를 차지하고 있었습니다. 남한 10%보다는 북한 14%의 비중이 더 컸습니다.

일본의 해외 투자가 가장 많이 집중된 곳은 만주이며 39%에 달했고, 만주 이외의 중국까지 포함하면 61%가 됩니다. 대만이 9%, 이들을 제외한 나머지 지역은 6%에 불과하였습니다. 1932년에 수립된 만주국은 일본의 괴뢰국가로서 반식민지로 볼 수 있으므로 이를 포함한 식민지에 대한 투자가 72%를 차지하고 있는 셈입니다. 지난 7주차 강의에서 일본의 식민지 투자가 다른 열강보다 적극적이었음을 언급했는데, 그 실태가 그림 9-2에 나타나 있습니다.



그림 9-3은 남한과 북한에 각각 남겨진 일본인 재산을 기업재산, 정부재산, 개인재산으로 나누어 비교한 것입니다. 기업재산 중에서 상위의 1,500사는 500씩 나누어 대기업, 중기업, 소기업의 3그룹으로 묶었고, 그 아래에 3,800사는 영세기업, 여기에 속하지 않는 나머지를 기타기업으로 나누었습니다. 그래프에서 도넛 모양의 안쪽은 남한, 바깥쪽은 북한을 각각 나타냅니다.

먼저 정부재산(보라색)은 큰 차이가 없지만, 개인재산은 북한보다 남한에서 그 비중이 훨씬 높게 나옵니다. 서울을 비롯한 남한에 자산이 가진 인구가 더 몰려 있기 때문입니다. 이에 달리 기업 중에서 대기업의 재산은 거꾸로 북한이 72%를 차지할 정도로 압도적이지만, 남한은 45%였습니다.

그 아래의 중기업, 소기업 또는 영세기업 3,800사 등의 비중은 대기업에 비하면 미미하였고, 그 정도는 북한에서 더욱 심합니다. 식민지기 자본 축적은 공업화를 이끌었던 대기업이 주도하였음을 알 수 있습니다.

그림 9-4는 이를 산업별로 본 것입니다. 투자액이 광공업과 전기업에 집중되었으며, 남한(빨간색)보다 북한(하늘색)에 더 많이 투자되었음을 알 수 있습니다. 남한이 더 많은 것은 1차 산업과 금융 상업 정도였고, 업종 구분을 알 수 없는 영세기업의 경우에도 그러했습니다.

이들 재산은 기업 형태를 취한 것으로 한정되었기 때문에 농업이나 상업 등에서 기업 형태를 취하지 않은 자영업자들이 빠져 있음에 유의할 필요가 있습니다. 지난 8주차 강의에서 살펴본 식민지 공업화는 이러한 지역 간 편차를 수반하면서 진행되었음을 알 수 있습니다.

미군정은 귀속재산 중에서 일본인이 소유했던 도시의 주택, 장부가격 100만 원 이하의 소규모 사업체, 농경지의 경우에는 민간에 불하했고, 나머지는 정부수립 후에 한국 정부에 이관하였습니다. 이 관련 귀속재산의 총건수는 29만 건에 달했는데 부동산이 98%를 넘어 압도적으로 많았습니다. 기업체 재산은 건수로 2,203사, 미군정에서 불하된 513사를 합치면 2,716사에 달했습니다.

그런데 이들 기업체 중에는 서류상으로는 남아 실제로는 유실 또는 훼손된 경우가 적지 않았습니다. 기업체가 온전히 유지될 수 있기 위해서는 원료나 부품 또는 에너지의 공급이 필수적인데, 해방과 분단으로 인한 정치 사회적 혼란과 일본과의 경제 관계의 단절로 인해 경영상의 애로가 컸기 때문입니다. 설비의 가동율이 떨어지고 적자를 면치 못한 기업이 많았습니다.



이승만 정부는 이들 귀속재산의 민간 불하를 서둘렀습니다. 귀속 기업체의 경우 관리인을 두어 경영을 맡겼지만, 관리인이 어려운 경영여건에서 기업을 존속 또는 성장시키기 위해 최선을 다하기를 기대하기 어려웠습니다. 관리인 중에는 나중에 해당 기업을 불하받는 경우도 있었지만, 그것이 보장된 것도 아니었습니다.

오히려 자신이 관리하는 기업을 희생하여 사욕을 채우는 경우도 많았습니다. 당시 재정수요를 세금으로 충당하지 못해 재정적자를 메워야 할 필요성도 귀속재산 처분을 서두르게 만든 이유라고 할 수 있습니다. 1949년 12월에 귀속재산처리법이 제정되었고, 국공유로 지정된 이외에는 정부가 자유롭게 처분할 권한을 갖게 되었습니다.

귀속재산 불하할 때 그 가격을 포함해서 불하 조건을 정하는 문제가 중요합니다. 기업체의 경우 2개 이상의 금융기관에서 조사한 공식적인 감정가격에 의거하여 정부가 사정가격을 정하고, 불하가격은 이를 넘도록 하였습니다. 다만 낙찰되지 못할 경우, 불하 대금의 납입 기한을 연장하는 등의 조정이 이루어졌습니다.

공개입찰에 참여하는 매수인의 자격 조건에서 ①현재의 임차인 또는 관리인, ②당해 기업의 주주나 사원 또는 노조의 조합원, ③2년 이상 근무한 종업원, ④농지를 매수당한 지주의 순으로 낙찰자의 우선순위가 정해져 있었습니다. 후술하듯이 농지개혁으로 지주는 경지를 강제 매수당하는 대신에 지가증권을 교부하였는데, 이를 귀속재산 매수에 충당할 수 있게 하였습니다.

매수대금의 지불은 일시불을 원칙으로 하였지만, 실제로 이를 지킨 경우는 16%에 불과하였고 최대 15년까지 분납할 수 있게 허용되었습니다. 특히 규모가 큰 사업체는 대부분 장기 분납이 허용되었는데, 당시 높은 인플레이가 진행되는 상황에서 이러한 분납은 매수 부담을 줄이는 효과가 컸습니다.

귀속재산의 불하 실적을 보면 기업체의 경우 정부수립 후 10년에 걸쳐 2,029건이, 부동산의 경우 26만 건이 민간에 불하되었습니다. 귀속재산의 불하가 본격적으로 시작될 때 6.25전쟁이 발발했지만, 전쟁 중에도 불하가 중단되지 않았고 전후에 불하 건수가 크게 늘어났습니다.



귀속재산의 불하를 둘러싸고 정경유착과 특혜의 논란이 있습니다. 전술한 매수대금의 장기에 걸친 분납의 허용은 특히 규모가 큰 기업체의 매수자에게 큰 특혜가 되었다고 생각합니다. 그렇지만 귀속 기업체 불하의 의의는 소유자가 자기 책임하에 기업경영을 정상화할 수 있게 만들었다는 점에 있다고 생각합니다. 전술했듯이 관리인이 소유자와 같은 인센티브를 갖지 못해 결국 기업을 제대로 운영하지 못했던 것과 대비됩니다.

1950년대 89개 주요 대기업의 기원을 추적한 결과에 따르면, 불하받은 귀속사업체가 36개로 40%, 국유화된 귀속 기업체가 4개로 5%, 식민지기 조선인이 설립한 기업체가 8개로 9%, 해방 이후 신설된 기업체 또는 미상이 41개로 46%로 나와 절반 가까이가 과거 일본인 소유 기업체로 출발한 것임을 알 수 있습니다.

이후 신설된 기업이 빠르게 늘어나면서 이들의 비율은 급속히 떨어지지만, 귀속 기업체를 모태로 해서 대기업이나 재벌로 성장한 경우가 적지 않았습니다. 한 연구에 따르면 한국화약, 해태제과, 동양맥주, 동일방직, 하이트맥주 등 16개 업체가 그러한 경우에 해당하는 것으로 나왔습니다. 불하 당시에는 대기업이었지만 그 후 살아남지 못한 경우도 많으며, SK나 애경 그룹처럼 중소기업으로 불하받아 이를 모태로 재벌로 성장한 경우도 있습니다.

그 외에도 자료로 추적이 어렵지만, 소규모 기업이나 상점을 불하받아 사업기반으로 활용한 사례는 훨씬 더 많았을 것으로 생각됩니다. 즉 한국의 자본 축적이나 기업 성장에서 귀속재산이 큰 역할을 하였음은 부정할 수 없다고 생각합니다.

해방으로 식민지배 체제가 붕괴하자 종래의 사회 시스템을 변혁하려는 요구들이 분출하였습니다. 농지개혁은 이를 대표하는 것인데, 농지 소유의 지주 편중이 극심하여 계급 간 갈등이 고조된 것을 배경으로 하고 있었습니다. 농지개혁이 한국경제 성장에서 어떠한 의의를 갖는지 생각해보겠습니다.



해방 전에는 1940년에도 농가가 전체 인구의 71%를 차지할 정도로 인구의 다수가 농민이었습니다. 전체 농가 중에서 자신의 토지를 경작하고 있는 자작농은 18%에 불과하였고, 자신의 토지가 전혀 없는 소작농이 53%나 되었습니다. 자작 겸 소작농이 23%이고, 나머지는 피고용자이거나 화전민이었습니다. 소작으로 경작되는 경지의 비중은 논이 68%, 밭이 52%에 달했습니다. 대다수의 농민이 토지를 거의 또는 전혀 소유하지 못하고 있었던 셈입니다.

소작농이 부담하는 소작료는 수확의 50% 정도였고, 1930년대에는 소작료 부담을 둘러싼 지주와 소작인 간의 소작쟁의가 크게 늘어났습니다. 경지면적은 한정되어 있는데 농가 인구가 계속 늘어났기 때문에 지주에 대해 소작인의 입지가 약화될 수밖에 없었습니다.

해방 후 이러한 농지 소유의 불평등을 더 이상 용인하기 어려워졌습니다. 기존의 지주 소작제를 폐지하고 농지를 경작자에게 돌려주어야 한다는 정치적 요구가 거세졌습니다. 지주들은 이에 저항하였지만 대세를 막기 힘들었습니다. 북한이 1946년에 토지개혁을 앞서 단행한 것은 남한에서도 농지개혁을 피할 수 없게 만들었습니다.

남북한의 체제 대립이 고조되는 상황에서 농지개혁은 이제 남한에서 사회주의혁명을 예방하는 조치로서 의미를 갖게 된 것입니다. 미군정은 일본인 지주들이 남기고 떠난 경지를 접수한 후 이를 연고 소작인에게 분배하였습니다. 그 방식은 나중에 조선인 지주를 대상으로 실시된 농지개혁에도 영향을 미쳤습니다.

1950년에 시행된 농지개혁법은 경작자가 아닌 자는 농지를 소유할 수 없도록 하고, 경작자도 3정보 이상을 소유하지 못하도록 하였습니다. 정부는 이 조건을 넘는 지주의 농지를 강제로 매수하여 소작인에게 분배하였습니다. 해당 농지를 유상 몰수하고 유상 분배하는 방식을 취했는데, 그 대가로서 연 생산물의 1.5배를 5년에 걸쳐, 즉 매년 생산물의 30%를 분할 상환하도록 하였습니다.

다만 농민은 현물로 납부하였지만, 지주에게는 지가증권을 교부하고 나중에 현금으로 상환하였습니다. 현금으로 환산할 때 정부의 낮은 규제가격을 적용하였으며, 6.25전쟁으로 인해 상환이 예정보다 늦어졌습니다. 당시 인플레이션이 매우 빠르게 진행된 점을 감안하면, 지주에 대한 보상은 농민이 현물로 부담한 수준보다 훨씬 낮았던 것으로 평가되고 있습니다.



이에 대해 북한의 농지개혁은 무상몰수와 무상분배의 방식을 취했지만, 농민은 분배된 농지를 자유롭게 처분하거나 상속할 수 없었기 때문에 완전한 소유권이 인정된 것이 아니라는 점에서 남한의 농지개혁과 그 성격이 달랐습니다.

이러한 농지개혁이 그 후 한국의 경제성장에 미친 영향에 관해 생각해 보겠습니다. 농지개혁으로 인구의 다수를 차지하였던 소작농이 이제는 자신의 토지를 소유하고 경작하는 자작농으로 바뀌었습니다. 이를 통해 경지를 둘러싼 계급 간 갈등을 줄이고 사회적 통합에 기여했다는 점을 먼저 지적할 수 있습니다. 그 대가로서 경지에 대한 사유재산권이 일시적으로 부정되고 지주의 희생이 일방적으로 강요되었습니다.

선진국에서도 대공황이나 두 차례의 세계대전을 거치면서 불평등을 줄이기 위한 제도개혁과 정책이 광범위하게 추진된 바 있는데, 제2차 세계대전 후 독립한 국가에서 이루어진 농지개혁도 넓게 보면 그러한 세계사적인 흐름과 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있습니다.

농지개혁으로 한국에서 불평등이 획기적으로 줄고 지주계급이 소멸한 것의 정치적 의의는 크다고 생각합니다. 역사적으로 보면 극심한 불평등과 강력한 지주계급의 존재가 민주주의나 경제발전에 부정적인 영향을 미치는 경우가 많았습니다.

예컨대 중남미는 북미에 비해 토지 소유의 집중이 높고 지주계급의 정치적 영향력이 컸는데, 그것이 그 지역에서 선거권의 확산이나 공교육에 대한 투자가 북미에 크게 뒤쳐진 배경이 되었다는 점이 지적되고 있습니다.

이러한 지역 간 차이는 초기 부존자원 조건의 차이에서 유래한 것이지만, 일단 강력한 지주계급이 출현하면, 그 후에도 자신에게 유리한 제도를 만들어냄으로써 불평등을 지속시키는 경향이 있음을 보여줍니다. 현재에도 농지개혁이 실패했거나 시행되지 않았던 개도국에서는 지주계급의 영향력이 온존되고, 그들의 이해에 반하는 제도개혁이 그만큼 어렵게 되는 것을 볼 수 있습니다.

여기서는 특히 공교육의 도입과 확산이 지주계급의 이해와 충돌할 수 있다는 점을 지적해 두겠습니다. 공교육 도입에 대해 지주와 산업자본가 계급의 이해가 달랐는데, 그 배후에 제2차 산업혁명 이후 생산과정에서 자본과 숙련 간 또는 물적 자본과 인적 자본 간에 보완성이 강화되어 왔다는 점을 주목하기도 합니다.



그로 인해 공교육을 통한 대중의 인적 자본 축적은 산업자본의 수익성 향상에 기여하였지만, 그러한 보완성이 거의 없는 지주의 농업생산에서는 그러한 효과를 기대하기 어렵고, 그를 위한 조세 부담만 늘어나게 된다는 것입니다. 실제 미국에서 20세 전반기에 중등교육의 보급이 크게 늘어났을 때 주(states)별 차이가 컸는데, 토지 소유의 불평등이 높은 주일수록 공교육을 위한 재정지출에 소극적이었음을 알 수 있습니다.

한국에서도 해방 전 초등교육의 보급 추이를 보면 그림 4-6인데, 중등교육의 보급은 보잘것없었고 초등교육의 취학률도 1930년대 전반까지는 매우 느리게 상승하였습니다. 그 배경에 지주계급의 소극적인 대응이 하나의 요인으로 지적되고 있습니다.

식민지기 초등교육의 재원은 상당 부분 지방정부에서 조달되었는데, 그를 위한 과세에서 지주들이 부담하는 몫이 컸습니다. 이러한 상황에서 지주는 세금을 늘리기보다는 수업료를 높이는 방향으로 대응하였습니다. 식민지기 공교육의 확산을 제한했던 편향은 해방과 농지개혁으로 해소되었습니다. 지난 4주차 강의에서 살펴보았듯이 해방 후 초등교육은 1950년 의무교육이 되었고, 1960년~1970년대는 중등교육의 취학률이 급속히 늘어났습니다.

요컨대 농지개혁은 이후 인적 자본의 형성에 두 가지 점에서 긍정적이라 볼 수 있습니다. 하나는 농민 대중의 소득과 구매력을 높인 것이 교육수요의 증가로 이어진 점이고, 또 하나는 지주계급이 존속했다면 예상할 수 있는 부정적 영향을 차단할 수 있었던 것입니다.

한편 농지개혁이 농업 생산성을 높이는데 기여했는지에 관해서는 상반된 평가가 이루어지고 있습니다. 해방 전과 달리 소작료의 부담이 없어졌으므로 증산이나 농업투자의 인센티브가 그만큼 커질 수 있다는 점을 강조하기도 합니다.

이에 대해 농업생산에서 지주들은 단순히 기생적 존재가 아니라 품종이나 농사기술 또는 신용의 제공과 같은 긍정적인 기여도 적지 않았음이 강조되기도 합니다. 예컨대 농지개혁의 실시 이전과 이후의 미국 생산량과 소작지 비중 등의 군별 데이터를 이용해서 회귀분석을 시도한 연구에 따르면 농지개혁 자체는 미국 생산성을 높이지 못했다고 평가하고 있습니다.



사실 농지개혁은 경제적 논리보다는 정치적 고려를 우선하여 경지를 재분배한 것이므로 보다 포괄적인 농업개혁으로 나아가지는 못했습니다. 농업생산 조건이 획기적으로 개선되기 위해서는 비농업 부분의 높은 고용 흡수력으로 농촌의 과잉인구가 본격적으로 해소되는 고도성장기를 기다리지 않으면 안 되었습니다.



9-4

6.25전쟁, 원조, 외환규제

여기서는 6.25전쟁과 미국의 원조, 그리고 이승만 정부의 외환규제와 같은 1950년대 한국경제의 주요 이슈에 관해 살펴보겠습니다.

6.25전쟁은 소련과 중국의 지원 아래 북한의 한국 침략으로 시작되었고, 이에 대해 미국을 비롯한 UN군이 참전하여 맞섰고, 거기에 다시 중국이 참전해서 싸운 전쟁입니다. 3년간의 전쟁은 휴전으로 끝이 났지만, 한반도에 막대한 인적 및 물적 피해를 입혔을 뿐만 아니라 그로 인해 형성된 동아시아의 냉전체제는 그 후 한국의 진로에 큰 영향을 미쳤습니다.

인적 피해만을 간단히 언급하면, 전쟁으로 인한 한국군 사망자 수는 약 14만 명이고 부상자와 실종자를 합치면 62만 명에 달합니다. 16개국이 참전한 유엔군의 사망자 수는 3만8천 명, 부상자 등을 합치면 15만 명이며, 그중 미군이 3만4천 명에 달했습니다.

민간인의 사망자 및 학살자 수는 37만 명이고 부상자 등을 합치면 99만 명에 이릅니다. 북한군의 사망자 수는 자료에 따라 차이가 있지만 50만 명을 넘는 것으로 추정되며, 중공군의 사망자 수는 15만 명, 부상자 등을 합치면 97만 명에 달했습니다.

6.25전쟁으로 한국은 탄생한 지 2년도 되지 않아 지구상에서 사라질 수도 있었던 위기를 겪었습니다. 휴전으로 그러한 우려가 불식될 수 있는 것은 아니었으므로 한국의 안보를 확고히 보장할 수 있는 장치가 불가결하였습니다. 이승만은 그 장치가 한미상호방위조약으로 보고 이를 통해 미국이 한국의 안보에 계속 관여하지 않을 수 없도록 만들고자 하였습니다.

그렇지만 미국은 동북아시아 안보의 중심을 일본에 두고 있었고, 전략적 가치가 상대적으로 낮은 한국과의 군사동맹에는 소극적이었습니다. 미국과의 군사동맹 없이 휴전으로 가면 한국의 국가적 생존이 어렵다고 본 이승만은 벼랑 끝 전술을 펼쳤습니다. 단독으로라도 북진통일을 위한 군사행동에 나서겠다고 공언했으며 휴전 협정을 깨기 위해 반공포로를 석방하는 조치를 단행하기도 했습니다.



이에 대해 미국은 이승만을 휴전의 걸림돌로 보고 '제거'하는 방안까지 고려할 정도로 한미 간의 갈등이 첨예화되었습니다. 결국 양국이 한 발씩 양보하는 형태로 한미상호방위조약이 맺어졌고, 미군의 한국주둔이 법적 근거를 갖게 되었습니다.

미국은 이를 통해 한국에 대한 공산주의 세력의 침략 위협을 봉쇄하는 동시에 이승만의 북진 무력통일 의지도 단념시키는 이중의 봉쇄 효과를 얻었습니다. 그리고 한국군 전력증강을 위한 군사원조를 제공하는 조건으로 한국군을 UN군 사령부의 작전 지휘권 하에 두는 것에도 합의하였습니다.

한미상호방위조약을 핵심으로 하는 한국의 안보 체제는 남북의 첨예한 군사적 대치 속에서도 안보에 대한 불확실성을 크게 줄여 경제성장을 뒷받침하는 데 결정적 역할을 하였습니다. 그 외에도 여러 방면에서 무시할 수 없는 경제적 효과를 가져왔다고 생각합니다.

먼저 국방비의 문제를 들 수 있습니다. 만약 이 조약이 없었다면 한국이 지출해야 할 국방비가 현재보다 훨씬 더 높았을 것으로 생각합니다. 지난 3주차 강의에서 본 국방지출의 GDP 대비 비율을 보면, 한국(분홍색 막대 그래프)은 6.25전쟁 직후인 1950년대 중엽에는 GDP의 9%를 국방비로 지출했지만, 그 후 현재에는 2.5%로까지 하락하였습니다. 보라색 실선으로 나타낸 일본은 전전에 국방비 지출이 높았지만, 전후에는 평화헌법과 미일상호방위조약의 덕분에 1% 아래로 떨어져 있습니다.

대만은 한국보다 국방비 지출 비율이 더 높습니다. 한국과 대만이 일본보다 이 비율이 크게 높은 것은 일본과 달리 직접 군사적 대치를 하고 있기 때문입니다. 미국은 전후에 세계의 경찰로서의 역할을 자임하고 있어 전전에 비해 군사비 지출 비율이 크게 높아졌습니다. 그 덕분에 이들 동아시아 국가는 군사비 지출을 크게 낮출 수 있었다고 생각합니다.

또 하나 전쟁 이후 고착된 동아시아의 냉전체제는 중국을 죽의 장막에 가두어 놓는 효과가 있었다는 점입니다. 만약 중국이 죽의 장막에서 좀 더 일찍 벗어나 세계시장으로의 복귀가 앞당겨졌다면, 그래서 한국이 유사한 조건에 있었던 중국과의 치열한 경쟁 속에 놓여져 있었다고 한다면, 한국 경제성장의 진로나 유형은 적지 않게 달라졌을 것으로 생각합니다.



그리고 미국은 한국의 안정과 부흥을 위해 대규모 경제 원조를 제공하였습니다. 1950년대의 한국 경제는 이러한 원조에 크게 의존하였습니다. 여기서는 이러한 원조가 어느 정도의 규모였고, 이를 누구에게 어떻게 배분했는지를 살펴보겠습니다. 그것이 1950년대 한국경제를 이해하는데 흥미로운 실마리를 제공한다고 생각하기 때문입니다.

먼저 원조의 규모에 관해서는 지난 4주차 강의에서 본 그림 4-22를 통해 가늠해 볼 수 있습니다. 거기에서 국외순수취경상이전이라는 항목이 있는데, 그것은 대부분 원조로 이루어져 있으며 플러스는 원조의 순 유입을 마이너스는 순 유출을 말합니다. 원조의 규모가 1950년대 후반에는 GDP의 7%에 가까운 수준에 달했으며, 1960년대 이후에는 빠르게 감소했음을 알 수 있습니다.

표 9-1은 1957년을 예로 들어 외환 수급을 보인 것입니다. 거기서 외환 수입 총액 4억 7,100만 달러 중에서 원조에 해당하는 증여(표의 C 분홍색)가 3억8,900만 달러로 83%를 차지하였고, 상품 수출(표의 A 연두색)로 벌어들인 외환 수입은 4%에 불과하였습니다. 그리고 외환 지출의 83%가 상품 수입을 위해 지출되었음을 알 수 있습니다.

그리고 정부의 대유엔군 수입(표의 B 파란색)이 외환 수입의 9%를 차지하고 있습니다. 이것은 6.25전쟁 때 미군이 한국 내 원화의 지출이 필요한 경우 한국 정부로부터 원화를 대어받아 지출했는데, 그 후 그것을 달러로 상환한 것을 말합니다. 즉 당시 외환 수입의 압도적인 부분은 원조로 들어왔고, 대부분이 상품의 수입으로 지출되었던 것입니다. 1957년을 예시한 것이지만, 1950년대의 다른 연도의 상황도 다르지 않았습니다.

1950년대는 또한 정부가 외환시장에 개입하고 복수 환율제도가 시행되었다는 점에서 다른 시기와 뚜렷이 구별됩니다. 당시 환율에는 정부 간 외환의 거래에 적용되는 공정한 환율 이외에 민간의 거래에서 형성되는 시장환율 등이 있었습니다.

여기서 주목되는 것은 정부가 민간에게 외환을 배정할 때 적용한 환율입니다. 예컨대 원조물자를 도입하기 위한 원조자금을 민간에 배정할 경우 배정받은 자는 그에 상응하는 원화 대금을 납부하게 되는데, 이때 적용되는 환율을 대충자금 환율이라고 합니다. 이렇게 납부된 원화 대금은 대충자금으로 적립되어 정부 예산으로 쓰였는데, 당시 예산에서 대충자금이 큰 비중을 차지하고 있었습니다.



원조 중에서 무상으로 배분되는 구호물자가 있지만 그 비중은 작았고, 대부분은 원화 대금의 납부가 요구되었습니다. 그런데 이 대충자금 환율은 공정한환율을 그대로 적용하는 경우도 있지만, 세금을 부과하거나 공매를 거쳐 배정할 경우에는 외환을 배정받은 자가 실제 부담하는 환율은 공정한환율보다 높아지게 됩니다.

그림 9-5는 공정한환율과 암시장 시세를 보여주는 시장환율의 추이를 제시하였습니다. 공정한환율(남색 실선)은 일정 수준을 유지하다가 계단식으로 상승하는 양상을 보였습니다. 이에 대해 시장환율(빨간색 실선)은 공정한환율보다 항상 높았으며, 양자의 비율(초록색 실선, 오른쪽 눈금)은 1950년대에 2배~4배의 수준이었음을 알 수 있습니다.

공정한환율은 1953년과 1955년에 대폭 인상되어 시장환율과의 갭을 줄였지만, 얼마 되지 않아 다시 벌어지는 양상이 반복되었습니다. 1960년대 이후에 들어오면 환율 현실화된 1960년~1961, 1964년에 의해 양자의 비율이 1에 접근하였습니다. 이러한 환율 동향의 배후에는 공정한환율을 낮게 억누르고자 하는 이승만 정부와 환율의 가격 기능을 회복하고자 하는 미국과의 갈등이 놓여져 있었습니다.

외환시장에 대한 정부개입의 효과를 그림 9-6을 이용하여 간단히 정리해 두겠습니다. 거기에서 외환, 즉 달러에 대한 수요함수 D 는 통상 그러하듯이 마이너스의 기울기를 가집니다. 외환의 가격, 즉 환율이 높으면 외환에 대한 수요량은 줄고 그 가격이 낮으면 수요량이 늘기 때문입니다.

이에 비하여 외환의 공급 S 는 수직선으로 그렸습니다. 그것은 1950년대의 외환 공급이 대부분 미국의 원조에 의한 것인데, 한국의 환율 수준과는 무관하게 결정되기 때문입니다. 만약 정부의 개입이 없었다면 외환의 공급곡선과 수요곡선이 만나는 e_1 이 균형환율 수준이었을 것입니다. 그런데 1950년대 이승만 정부는 공정한환율을 e_2 수준으로 낮게 유지하고자 하였습니다.

외환을 공정한환율로 배정받은 자들은 그림에서 R_2+R_3 규모의 경제적 지대를 얻게 됩니다. 이것은 당시 은폐보조라고 불리던 일종의 특혜라고 할 수 있습니다. 공정한환율을 낮게 유지하면 이러한 특혜를 얻기 위해 외환의 초과수요가 Q_2-Q_1 만큼 발생하게 되므로 외환을 누구에게 어떻게 배정하는가를 정해야 하는데 여기에 정부가 개입하게 됩니다.



미국은 이러한 정부개입이 정경유착을 낳고 외환을 비효율적으로 낭비하게 될 것으로 우려했고, 공정한환율 e_2 를 시장환율 e_1 에 접근시킬 것을 요구하였습니다. 이에 대응하여 이승만 정부는 원조 달러를 민간에 배정할 때 공정한환율, 전술한 대충자금 환율을 적용하지만, 거기에 추가로 외환세를 부과하기도 하고 일부를 공매에 돌리기도 했습니다.

그러면 원조 달러를 배정받은 자가 실제 부담한 환율은 e_2 에 α 만큼 부담이 추가되게 됩니다. 그렇게 되면 외환을 배정받은 자가 얻는 경제적 지대는 R_3 로 줄어들고, 정부는 R_2 만큼을 회수하게 됩니다. 1950년대의 외환배정은 이 α 의 수준과 부과 방식을 둘러싸고 매우 복잡한 제도가 시행되었는데, 정부의 시장개입으로 인해 초래된 것입니다.

그러면 이 시기 외환 규제로 인해 창출된 경제적 지대가 어느 규모인지 추정해 볼 수 있습니다. 공정한환율과 시장환율의 갭은 e_1 에서 e_2 의 차이에 원조 도입액을 곱해서 구할 수 있습니다. 즉 $R_2 + R_3 = [\text{시장환율} - \text{공정한환율}] \times \text{원조도입액}$ 이 됩니다. 이것을 GDP 대비 비율로 보인 것이 그림 9-7의 빨간색 실선입니다. 1950년대에 10%가 넘는 수준임을 알 수 있습니다.

그런데 여기에는 정부가 회수한 부분 R_2 가 포함되어 있어 이를 빼 줄 필요가 있습니다. 자료상 R_2 를 추정하기 어려운데, 다행히 1959년~1960년 경우에는 공정한환율을 넘는 추가 부담인 α 가 모두 외환특별세라는 형태로 부과되었기 때문에 그 규모를 재정통계를 이용하여 파악할 수 있습니다. 이를 공제한 경제적 지대 R_3 의 GDP 대비 비율을 구해보면 1959년~1960년에 7%~8%로 나왔습니다. 그래프에는 남색 작은 실선으로 제시하였는데, $R_2 + R_3$ 에 비해 줄어든 것을 알 수 있습니다.

1950년대에 이승만 정부는 외환시장에 개입하여 이와 유사한 규모의 경제적 지대를 창출해서 배정하였다고 할 수 있습니다. 1961년 이후에는 단일 변동환율제도로 이행하게 되면서 그러한 지대 창출은 더 이상 어렵게 됩니다.

이승만 정부가 미국의 반대를 무릅쓰고 외환시장 개입에 집착한 것은 이를 산업정책의 수단으로 활용하고자 했기 때문입니다. 당시 정부는 수입에 의존하던 공산품의 국내 생산을 서둘러 수입대체를 추진하고자 했지만, 그를 위한 마땅한 수단이 없었습니다.



미국은 원조물자의 원화 대금인 대충자금을 한국은행으로부터의 정부 차입금 상황에 우선 사용할 것을 요구했는데, 그것은 증발된 통화를 회수하여 인플레이션을 진정시키기 위한 것이었습니다. 이에 대해 이승만 정부는 경제의 안정화보다는 경제부흥이나 자립경제의 건설을 우선시하였고, 원조자금을 그 수단으로 활용하고자 하였습니다

그러면 이렇게 창출된 경제적 지대, 즉 정부규제로 저렴해진 외환은 누구에게 배정되었을까요? 원조자금을 배정하는 절차를 보면 실수요자용과 민수용으로 나누고, 전자에는 공정한율을 적용하였지만, 후자는 공매로 배정하였습니다. 여기서 실수요자란 원자재를 최종 소비하는 생산업자를 말하는데, 예컨대 원면의 경우라면 방적 설비를 가지고 있는 생산업자가 실수요자가 됩니다.

그런데 실수요자라고 해서 공매 대상에서 제외하는 것은 특혜라는 비판을 받았으며, 미국의 요구로 점차 공매 방식으로 바뀌어 갔습니다. 그렇지만 그 경우에도 공매에 참여하는 자격을 제한하거나 실수요자에게 우선 배정하는 방법으로 그들을 우대하는 정책을 계속 견지하였습니다.

이승만 정부의 이러한 정책은 경공업의 수입대체 공업화 지향을 보여주는 것인데, 미국의 동북아 전략과도 충돌하는 면이 있었습니다. 예컨대 미국은 한국에 공여한 원조 달러를 이용하여 일본의 공산품을 구매하게 되면 한 번의 원조로 두 나라를 모두 지원하는 효과를 가질 것으로 기대하였습니다.

이들 지역에 이미 형성된 분업 관계에 비추어 그러한 기대는 경제원리에 부합하는 것이었지만, 이승만 정부는 이를 완강히 거부하였습니다. 그렇게 되면 과거 식민지경제로 복귀하는 것과 다름없다고 보았기 때문입니다. 그 대안이 자립경제를 위한 경공업의 수입대체공업화였고, 이를 위해 설비를 가진 실수요자를 지원하고자 하였던 것입니다.

이승만 정부의 이러한 외환 규제를 통한 지대의 창출과 배분은 얼마나 효율적이었을까요? 생산설비를 가지고 있는 자들에게 저렴한 가격으로 원자재를 입수할 수 있게 하였기 때문에 공업생산이 빠르게 늘어났습니다. 광공업의 비중은 1953년~1960년에 8.9%에서 14.5%로 늘어났는데, 국내시장이 보호되고 있었던 상황에서 전후 부흥기에 공산품에 대한 수요가 빠르게 늘어났기 때문입니다. 다만 경제적 지대가 효율적으로 배분되었는지는 의문입니다.



실수요자를 우대하는 지대 배분 방식은 설비를 가진 기존 업자에게 유리하지만, 잠재적 생산 후보자를 배제하게 되고 또한 기존 생산업자 간에도 효율성의 우열을 가리기 어려웠기 때문입니다. 그 결과 경쟁의 범위가 좁아졌고, 공매 시에 업자 간의 담합이 빈번하게 이루어졌습니다. 외환규제로 환율의 가격 기능이 상실되었고 이를 대신하는 경제적 지대의 배분 기준도 명확하지 않았기 때문에 외환이 효율적으로 쓰이기는 어려웠을 것으로 생각합니다.

그리고 고도성장기에 한국이 일본과 미국을 아우르면서 수출 지향적 공업화가 추진되었던 것과는 달리 이승만 정부는 일본을 배제함으로써 국제분업의 이득을 온전히 누리지 못했습니다. 이러한 점에서 1950년대 성장의 한계가 있었다고 생각합니다.

이제 이번 주 강의를 마무리하겠습니다. 그림 9-8를 이용하여 체제 전환과 제도적 유산의 큰 흐름을 정리해 두고자 합니다. 식민지경제의 제도적 유산을 논할 때 식민지기를 전시 이전과 전시로 구분하는 것이 필요하고, 남한과 북한이 계승한 제도가 달랐음을 고려할 필요가 있습니다. 그림은 합병과 중일전쟁을 계기로 그 이전과 이후의 체제가 달랐다는 점과 해방 후 남한과 북한이 각각 계승한 제도에 차이가 있음을 보이고 있습니다.

먼저 식민지경제는 일본으로부터 시장경제 제도가 이식되고 일본제국의 지역통합 체제에 편입되었습니다. 이것은 조선 후기 경제체제와의 단절을 뜻합니다. 여기서 각 체제는 네모로 나타냈고 그 단절과 연속 여부는 색깔로 구분하였습니다. 이 시기 조선경제는 독자의 통화나 환율 그리고 무역과 관세 제도를 갖지 못했고, 따라서 이를 수단으로 활용하는 산업정책은 허용되지 않았습니다.

그런데 중일전쟁 이후 경제에 대한 통제가 급속히 강화되기 시작하였습니다. 전시법령을 발동하여 물자와 자금, 나아가 노동력이 전쟁의 수행을 위해 동원되었습니다. 시장이 부분적으로 계획이나 통제로 대체되었고, 소유권과 계약 및 영업의 자유와 같이 시장경제를 뒷받침해 왔던 제도에 커다란 제약이 가해졌습니다. 그 결과 전시는 그 이전의 시장경제와는 상당히 다른 통제경제 체제로 이행하였습니다.



해방 후 북한은 식민지기에 시행되었던 법령을 모두 폐지하였다는 점에서 남한과 달리 법적 단절이 뚜렷합니다. 그렇지만 경제체제 면에서 보면 전시 통제를 계승 또는 강화한 것으로 나타납니다. 전시 민간기업에 대한 통제는 해방 후 주요 산업의 국유화로까지 나아갔고, 시장경제가 부분적으로 허용되었지만, 농업이나 광공업의 증산과 가격안정을 위한 통제는 전시와 변함없이 지속되었습니다.

전쟁 때문이든 사회주의적 이념 때문이든 경제의 조직원리로서 시장과 사유재산 제도에 대한 제약 또는 부정은 경제의 운영을 통제에 의존하지 않을 수 없게 만듭니다. 두 시기는 정치적으로는 이질적인 체제임에도 불구하고 연속되는 것으로 본 것은 그 때문입니다.

이에 대해 해방 후 한국은 전시 통제경제에서 시장경제로 복귀하고자 하였는데, 그 과정에서 중일 전쟁 이전의 법 제도와 시장경제 체제를 제도적 유산으로 계승하였습니다. 이 점이 그림에서 보는 바와 같이 북한과 결정적인 차이라고 할 수 있습니다. 이때 식민지기 조선이 편입되어 있었던 지역 통합 체제가 붕괴되고 한국의 경제 주권이 회복되었습니다.

다만 그 과정에서 인플레이가 급속히 진행되고 개방으로부터 후퇴를 초래하기도 하였습니다. 해방으로 헌법이 제정되고 독립 국가가 수립된 것이나 일본인이 남겨둔 귀속재산이 민간에 불하되었고, 농지개혁으로 토지를 둘러싼 오랜 계급갈등이 마침내 해소된 것은 식민지기와 해방 후의 단절을 보여줍니다.

한편 전시 통제체제의 경험은 해방 후 남한에도 산업정책의 추진이라는 형태로 영향을 남겼습니다. 즉 전시에 강화된 정부개입은 시장경제로의 복귀에도 불구하고 해방 후에도 일부 지속되었는데, 자립경제의 추구라는 민족주의적 이데올로기가 이를 정당화하였습니다. 이승만 정부와 후술하는 박정희 정부는 각각 외환시장과 금융시장에 대한 개입을 지렛대로 하여 수입대체 공업화를 위한 산업정책을 추진하였습니다.

그렇지만 1950년대는 전쟁과 분단 또는 체제 전환에 따른 혼란이 충분히 수습되지 못했고, 낮은 저축율과 투자율, 정부의 비효율적인 개입, 개방체제의 후퇴, 일본을 배제함으로써 국제분업의 이득을 온전히 누리지 못한 점 등으로 인해 경제적 성과가 상대적으로 낮았습니다.



지금까지 <한국경제성장사> 아홉 번째 강의로 '해방, 분단, 전쟁과 원조경제'에 관해 살펴보았습니다. 다음 강의에서는 '고도경제성장'이라는 주제로 진행하겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

WEEK
9

Liberation, division, war, and the aid economy

9-1

Liberation and the collapse of the regional integration system

Greetings, students. This is Kim Nak Nyeon, with the next installment of The History of Korean Economic Growth. It is a pleasure to see you all again. This is the ninth lecture in the series. We will discuss the systemic changes that took place in the turbulent period leading to liberation, division, and the Korean War. I believe the choices made during this time had profound impacts on the country's future economic growth.

Liberation brought about the demise of the colonial period's regional integration scheme, and with it, changes to the broader economic system. However, the colonial legacies inherited by the two divided Koreas were different, and we will explore these differences. We will also examine how formerly Japanese property devolving to the new Korean state following liberation was disposed of, explore how agricultural reform ameliorated class conflict surrounding farmland, and consider the facts and significance of these issues.

In addition, the Korean War and the Cold War system that emerged in its wake exerted major effects on the Korean economy for a long period of time. And in particular, during the Syngman Rhee administration, American economic aid and the regulations governing the foreign exchange market designed to distribute it well illustrate the nature of the Korean economy in the 1950s. And so we will also explore issues related to this topic in this lecture.



We will also briefly look at how the pre-liberation currency, exchange, duty, and legal systems that constituted the regional integration system of the Japanese Empire changed. The colonial-era Bank of Chosen survived liberation, and notes issued by the bank remained in circulation. In 1950, a law was passed creating the Bank of Korea. The law stipulated that Bank of Korea notes were the only legal tender in the country, valid for all transactions, public and private. But it did not establish a separate and distinct cash reserve system for issuing banknotes.

This is to say that Bank of Korea notes were inconvertible paper money, entirely disconnected from the currency system that existed prior to liberation. Interim provisions were instituted that allowed for the continued circulation and use of the old Chosen notes, but after the Korean War broke out and Seoul was occupied, an alternative to the Chosen notes became urgently necessary, and so the Bank of Korea began to rapidly print and circulate Bank of Korea notes.

The use of inconvertible paper bills made issuing banknotes easier, but this also made it easy for the Bank to overissue the bills. Looking at the long-term trend in currency growth we first explored in Week 3, we can see a sharp increase immediately after liberation and during the war. As we have already seen in Figures 3, 4, and 5, this period of Korean history was one of hyperinflation.

The price index is graphed on the Y-axis on a logarithmic scale. This means that each column represents a tenfold increase in the index. This hyperinflationary trend owes to the excessive printing of money during a time of great political turmoil before and following liberation and when the supply of goods was greatly constricted due to the outbreak of the war. Here we can see the significant differences in the rate of inflation in both North and South Korea before and after the war.



This inflation affected the value of both North and South Korea's currencies against the United States dollar, and the value of both changed rapidly, as we can see in Figures 3, 4, 5, and 6. Prior to liberation, the currencies of Japan, Taiwan and Korea were exchanged at equivalent rates in international markets and thus had the same value against the dollar, and the currencies of Korea and Taiwan were set to exchange at 1/1,000 and 1/40,000 against the Japanese yen, respectively. This is because this graph was created based on current exchange rates, but the currencies of Korea and Taiwan were redenominated by 1/1,000 and 1/40,000, respectively.

The main takeaway here is that exchange rates fluctuated wildly following the collapse of the equivalent exchange system in place in the Japanese Empire. The rates for each former colony have moved independently ever since. The imperial monetary system could maintain a fixed exchange rate because each colonial currency could be exchanged for the Japanese yen, which functioned as a reserve currency. When this system collapsed, each country could pursue its monetary policy.

Consider the gold standard system as an analogy. Under the gold standard, exchange rates were fixed, and thus countries party to the scheme were unable to implement independent monetary policy. But after the collapse of the gold standard, such restrictions no longer apply. The situation in Korea following liberation is broadly analogous. Conversely, we might also consider a modern regional integration scheme: the European Union. EU member states that use a common currency -- the Euro -- are similarly unable to implement their own monetary policy. This resembles the monetary system of the Japanese Empire prior to its collapse.

In addition, post-liberation trade and customs systems began to move away from the more open imperial system. As mentioned earlier, trade controls were first implemented during the war; these restrictions on foreign trade stayed in place even after liberation.



The Foreign Trade Act of 1957 overhauled South Korea's trade-related systems and institutions. The law promoted exports, expressly proposed an "adjustment of imports," and called for the establishment of trade plans directed toward these purposes. Exports were allowed in order to reduce the trade deficit, but imports were controlled to the greatest possible extent, with the intent being to protect and nurture domestic industry and ensure that export industries were provided with the infrastructure and materials they needed. Under the US military government, tariffs were kept under 10 percent. But the Customs Act passed in 1949 following the beginning of self-rule and the incorporation of the Korean government drastically increased duties across the board, both to generate revenue and to protect domestic industries. This is significant, as it marked the restoration of Korean sovereignty over its own customs that was first lost when the great powers imposed an unequal treaty on Korea in 1876. The schedule of duties differed by item. Critical raw materials that Korea could not produce domestically were exempted from import tariffs altogether. Duties between 40 and 100 percent were applied to luxury goods; duties between 10 to 50 percent were imposed on everything else.

Figure 9-1 shows the average tariff rates for Korea, Taiwan, Japan and the US from 1885 to the present. Although the schedule of duties differs for each item, an average tariff rate can be obtained by dividing the total value of customs duties applied by the total value of goods imported. The result can serve as a rough indicator of the degree of protection of the domestic market. Before liberation, Korea, Japan and Taiwan all had average tariffs of around five percent due to the influence of the unequal treaty agreement. Compared to the US, this was a coercive open system.

Looking at Figure 9-1 again, one thing that stands out is that tariff rates in Korea and Taiwan skyrocketed immediately after liberation. This phenomenon can be observed in most developing countries recently freed of colonial rule. However, in the 1960s, Korea and Taiwan began reducing tariffs, moving closer to an open system rapidly.



Korea had broken free of colonial rule, and had established its own currency, exchange rates, and customs systems. This process was also one in which the monetary and customs sovereignty Korea lost during its forced opening and subsequent colonization was restored to it.

Through this, Korea was able to pursue nationalist goals that were forbidden under the old regional integration system and implement an independent industrial policy. Yet the transition to this new economic system was a process characterized by spiraling inflation and fluctuating exchange rates, and one in which the market economy and open system of yore were in retreat.



9-2

The institutional legacy of colonial rule

Now, let us explore the institutional legacy of colonial rule in South and North Korea.

Some aspects of the colonial-era legal system carried on following the liberation of Korea and the establishment of an independent state, while others were entirely new and represented a major disruption to the old order. The establishment of a new constitution represents a major point of severance from the pre-liberation system. As discussed in the Week 7 lecture, while the official position of the Japanese colonial government was that the effects of the Japanese constitution extended to the colonies, in reality, it did not apply to Koreans.

But with the enactment of the first Korean constitution, Koreans at last were guaranteed basic constitutional rights, and constitutionalism and the separation of powers were instituted. To illustrate, prior to liberation, Japanese laws were enforced in Korea in the form of decrees issued by Japanese Governors-gGeneral. After liberation, however, Korea could make its own laws in the National Assembly, an independent representative body vested with legislative authority.

We know that a new constitution was adopted, but what happened to the other pre-liberation laws on the books after Korea gained its independence? There are some key differences between South and North Korea. We will examine the South first.

The end of the Second World War also meant that the wartime controls and restrictions we discussed in the Week 8 lecture were lifted. The lifting of these restrictions also annulled the numerous statutes, regulations, orders, and notices issued by the colonial government that invoked the Japanese National Mobilization Law. With the end of the war, the laws that the wartime restrictions had overruled were restored.



The US Military Government ruled South Korea from the time it was liberated until the establishment of self-rule, a period spanning three years. US military administrators annulled colonial-era laws designed to oppress or elevate certain political, religious, or ideological groups and ethnically discriminatory laws. Laws and regulations related to ideological/political crime and punishment, public order and security, the press, political prisoners, and the establishment of Shinto as the state religion were among those expunged by the US military government. But virtually all civil and commercial laws related to the economy continued on as is, preventing a post-liberation legal vacuum from forming.

Article 100 of the Korean constitution states that all extant statutes are to remain in effect as long as they are constitutional; it was this provision that allowed pre-liberation laws and regulations to remain in legal force even after the establishment of a government in the South. Through this, Korea was able to pursue nationalist goals that were forbidden under the old regional integration system and implement an independent industrial policy. The government did however create a Code Compilation Committee. This body was tasked with gathering data and studying basic civil, commercial, and criminal legal codes and related litigation and administrative punishments, in addition to deliberating and drafting bills.

Let us first explore what happened to the Joseon Civil Ordinance, a major law of the colonial period. The Code Compilation Committee's draft of the new Civil Code of the Republic of Korea was passed by the National Assembly in 1958, and entered into force in 1960. The Assembly passed the Commercial Act in 1962, which took effect the following year. The new Civil Code replaced the Joseon Civil Ordinance and the Commercial Act replaced its equivalent Japanese law.



That is, both the Joseon Civil Ordinance and the old commercial law remained in full legal force up until the passing of their successor laws, in 1960 and 1963, respectively. While the civil and commercial laws were ostensibly new, both were largely unchanged from their Japanese forebears, with only a handful of provisions revised.

For example, the Civil Code is, like the Civil Ordinance before it, divided into five parts: general provisions, real rights, claims, relatives, and inheritance. The composition of the parts' sub-chapters too was hardly changed from its predecessor. It was however necessary for the new law to reflect new social and economic realities and also developments in jurisprudence. Representative of these efforts were two new Articles added to the General Provisions. Article 1 states that common law and the law of reason, being elements of natural law, are to be recognized, despite not being formally codified. Article 2 prohibits abuses of power and abrogation of agreements made in good faith.

These new additions reflected trends in contemporary law, which was more relativistic with regards to social and public sentiment than the old legal system, which had strongly emphasized the unabridged freedom to enter into contracts and the right to ownership. This provision had its origins in the Swiss Civil Code of 1912, which is considered to be the model of 20th-century civil law. Japanese scholars appropriated elements of the Swiss code for use in the Manchukuo civil code; the amended Japanese Civil Code of 1947 also reflects Swiss law.

A 1999 report by the South Korean Ministry of Legislation identified 21 specific differences between the post-liberation civil law and the old one. The report shows how some legal theories and precedents, accepted in the courts but not formally codified in the old law, were now expressly stated or otherwise given a more formal structure in the Civil Code.



Through this we can see that some laws and regulations concerning the economy from the colonial period took root and survived the liberation of Korea nearly unscathed. We can also see that the war was an exceptional period in which normal civil and commercial laws were suspended.

But how should we understand the fact that so many laws and regulations pertaining to the economy not only survived liberation but carried over into the present virtually unchanged? We should look at it this way: all the principles and core features of modern society, including the protection of property rights, the freedom to enter into contracts and do business, and the institutionalization of corporations can be found in the Japanese Civil Law, upon which the Joseon Civil Ordinance was based.

Seen this way, while some aspects of the Joseon Civil Ordinance of the colonial period were characterized by the assimilationist colonialism practiced by imperial Japan, at the same time, elements of the law introduced the institutions and systems of a modern state. The opportunity to determine which aspects of the Ordinance were more valuable came after the colonial period came to an end. Provisions of the law judged to be mere instruments enabling colonial rule could have been easily abolished after liberation.

But that's not what Korea did. Instead, the new civil and commercial laws enacted after liberation were nearly identical copies of the Civil Ordinance they were drafted to replace. This suggests economic statutes are rooted in the universal principles that undergird modern society, and thus difficult to single out as mechanisms of colonial control.

This explains the continuity of laws related to the economy before and after liberation. This also contrasts with the way the colonial-era statutes that explicitly suppressed political activity or discriminated against certain ethnic groups discussed earlier were summarily abolished post-liberation.



It is noteworthy that, during the controversy in the National Assembly over the similarities between the old and new civil laws, Kim Byung-ro — who authored the new civil code's draft bill — pointed out Japan's civil law was in no way unique. Rather, he argued, both the Japanese civil code and the study of civil law in Japan draw directly from French and German law. He thus did not see the similarities between the provisions of the newly-passed Civil Code and the Japanese civil law to be problematic.

This leads me to believe that, even if the old Joseon kingdom never fell victim to colonialization, and instead adopted western-style state institutions and systems independently, whatever Civil Code such a state eventually enacted would have ultimately resembled Japanese civil law anyway.

However, post-liberation Korea's new criminal law, and its Criminal Procedure Act in particular, differed significantly from their predecessors, unlike the civil law. The new Criminal Act and Criminal Procedure Act that replaced the old Joseon Civil Ordinance of 1912 were passed in 1953 and 1954, respectively — well before the new civil law was enacted in 1958. The prewar Japanese rules for criminal procedure that were also featured in the Joseon Civil Ordinance were modeled on French and German continental law. But these laws were significantly amended following the conclusion of the war to incorporate elements of American law.

To give this clause a legal structure, the Criminal Procedure Act was revised to add a warrant requirement, protect citizens' right to remain silent, and expand the right to an attorney. These changes as a whole reflected the adoption of a system that better guaranteed due process for those accused of crimes. Trial procedure was also revised from one in which courts exercised ex officio authority to investigate and rule on suits to a party presentation system in which the litigants themselves were granted such initiative.



Put more simply, prior to the adoption of the party presentation system, the prosecution would submit an indictment and evidence, and the defendant's lawyers would formulate their own objections and arguments, waging a battle against the court. But in the party presentation system, the court renders judgement on cases from the position of a neutral, third-party observer.

This had effects on the revised Criminal Procedure Act in Korea as well. Kim Byung-ro, who authored the draft bill, argued on the floor of the National Assembly that the new Criminal Procedure Act "absorbed" the colonial era criminal law, which was still in effect at the time. He also said that post-war "Japan, at the hands of the Americans, made democracy the foundational ideology underpinning Japanese criminal procedure," and that these lessons were "deliberated upon and considered in the drafting of the Criminal Procedure Act."

He is of course here referring specifically to the revisions to Japanese criminal procedure. Adding to this, Kim described some of the other considerations made in the formulation of the Criminal Procedure Act. He said that "In writing this Act, we did not adopt continental or transatlantic legal systems wholesale; rather this law considers and includes legal elements that are best suited to Korea."

In other words, while the law was premised on the colonial-era Joseon Criminal Ordinance, it was modernized to reflect contemporary trends in jurisprudence, which emphasized the right to due process for the accused. The law's drafters also added elements of Anglo-American trial procedure.

North Korea, however, went in a different direction. The Korean Workers' Party 20-Point Platform promulgated in 1946 pledged to abolish all laws and courts, portraying all laws of the colonial period as corrupt vestiges.



But the government in North Korea did take steps to prevent a legal vacuum from materializing in the immediate wake of liberation. In a proclamation approximately translated as “On the laws and regulations of North Korea,” the government announced that “aside from laws, regulations and stipulations that fail to satisfy the needs of building a new nation, or those that contradict the principles of civilian government or the laws of reason, all laws and regulations currently in effect will remain so until the announcement of new laws and regulations.”

According to the basic principles regarding the composition and duties of the judiciary, courts, and prosecution of the Provisional People's Committee of North Korea, judges are to “render decisions informed by democratic consciousness when making provisional reference to Japanese law in civil or criminal matters to best serve the interests of the Korean people.”

We can see then that North Korean law at this point recognized neither custom nor precedent as legally valid concepts, as they represented the existing social order; rather, it emphasized the supremacy of “democratic legal consciousness” and “the interest of the people.” This was intended to fill a legal vacuum during a transitional period, but it is thought that the North Koreans subjugated law to politics, making it difficult for the government guarantee legal stability or predictability. Moreover, the government banned any and all mid-ranking former officers of colonial-era courts from being employed as judges in the new government, effectively disrupting labor continuity in the judicial system.

Aside from a handful of laws left in place on a provisional basis, in North Korea the pre-liberation legal system was abolished in its entirety. This abrupt severing from the status quo antebellum contrasts markedly with the case of the South, which inherited many pre-war laws and regulations.



And yet the system of wartime controls, however short-lived, left a considerable legacy in post-liberation Korea. Many regions experienced this legacy differently. In the case of postwar Japan, for example, the rapid-growth economic system that was put into place following Japan's recovery from defeat in the war has its origins in the systems of the war economy. That is, Japan did not explicitly follow the Anglo-American playbook.

The following testifies to this. First, the government established the Greater Japan Industrial Patriotic Service Association, which sought to embrace workers and prevent traditional, class-based labor-management tensions from taking hold. Second, it circumscribed the rights of shareholders and expanded the role of bank-based indirect finance. Third, it is also understood that the wartime economic system, characterized by close relationships between the government and companies, continued to exist post-war in a different form.

Keep in mind that the postwar economic system put in place in Japan was also referred to as the "1940 system." This shows how various elements of the Japanese wartime economic controls carried over to the postwar period in Japan, despite an overall return to a market economy system after the war.

Unlike Japan and South Korea, however, North Korea did not return to a market economy system after liberation. A natural consequence of this was the North Korean economy's continued reliance on wartime controls even after liberation. Examples of the types of economic regulations instituted after liberation in North Korea follow.



In 1946, the Land Reform Law immediately seized all lands and properties without due compensation and began implementing a redistribution scheme. Businesses, mines, power plants, railways, transportation networks, postal services, banks, and any other commercial or cultural properties owned by the Japanese or those designated as “traitors to the Korean People” were seized and nationalized. The government did, however, protect the property rights of Korean citizens in possession of factories and manufacturing facilities. But these small and medium-sized businesses were also brought under government control through a factory permitting ordinance, promulgated in 1946, and a similar system for other commercial operations was instituted in 1947.

The government also mandated that prices for all items be clearly marked to “prevent uncontrolled price growth” and to encourage the “sale of goods at fair prices.” Premised on these measures, the government promulgated the People’s Economic Plan. Under this plan, the government would, in order to “manage the national economy in a planned way,” go on to issue production quotes and investment targets for various industries and key products.

To summarize, the orientation of the government’s wartime economic policies — economic planning and control, direct mobilization of human and material resources, and nationalization of assets — did not meaningfully change after liberation; indeed, nationalization efforts were reinforced. The pre- and post-war systems of North Korea are also alike in another fundamental aspect: they are both totalitarian. Unlike in the South, where the adoption of liberalism as a grounding ideology occurred immediately following liberation and produced much turmoil, the North’s political system underwent reforms without much fuss. This is, of course, because the wartime and postwar systems were so alike as to make the need for fundamental changes to policy or ideology unnecessary.



Looking at it from the North Korean perspective we can see that the Sino-Japanese war served as an opportunity to begin converting parts of the market economy into a command-and-control style planned economy. After liberation and the widespread nationalization of economic assets that followed it, in the 1950s the government sought to liquidate any surviving remnants of the market system and personal property that still remained in the domain of the private economy, ultimately producing a socialist economic system. Thus we can see how the wartime system of economic controls was the first step on the path that eventually led to North Korea's socialist system.

Of course, capitalist economies also introduce controls and economic planning principles, albeit on a temporary basis, during times of war, based on necessity. And so, we can see that North Korea is different in a very fundamental way, in that its ultimate objective was to produce a socialist system. Yet, even if we acknowledge the differences in both systems' political systems and ideological orientation, we must also recognize that neither wartime capitalist systems nor the socialist system that materialized in North Korea respects market or private autonomy. It is also worth noting that maximizing control over the economic system is a core tenet of both.

South Korea's wartime controls were the weakest among the three nations discussed in this chapter, and it also had the least amount of experience administering them. This is because, unlike the North, South Korea immediately re-adopted a market system after liberation. And unlike Japan, we cannot convincingly say that the country even had personnel capable of administering wartime controls after liberation, as those who were formerly in charge of planning and implementing such controls were all Japanese. However, it is thought that government intervention in the market influenced the kinds of industrial policies adopted post-liberation designed to make the economy more self-sufficient. More on this point later.



9-3 The disposal of property devolving to the state and land reform

From here, let us explore the disposal of property vested to the state left by the Japanese following liberation and the significance of land reform.

Upon their arrival in Korea, the US military immediately established a military government (called the United States Army Government in Korea, or USAGIK) to replace the Japanese colonial administration and began promulgating government ordinances. The second of these ordinances, announced on September 25, 1945, stated that all public properties would be vested unto the military government. But this did not include a provision for private property owned by the Japanese.

However, three months later, the military government backtracked on its former position. With USAGIK Ordinance No. 33, all privately-held Japanese assets were vested to the US military government. Under the effects of this decree, not only were the holdings of the Japanese colonial government and military, which included railroads, roads, and telegraph and telephone lines, now the property of the USAGIK, all private property formerly held by the Japanese, up to and including homes, lands, farms, and commercial entities, was seized by the military government and brought under its control.

The assets and properties left by the Japanese after liberation are called "devolved assets." The term "vested assets" is also used. Japan responded by saying that the seizure of private property was in violation of international law, even when done by the victor of a war. The issue came up again later during talks to normalize formal diplomatic relations between Korea and Japan.



For a full accounting of the properties left by the Japanese, we can turn to a report (titled Overseas Japanese Assets as of August 1945) prepared by the Japanese government in 1945 on the order of Douglas MacArthur, at the time the Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP).

Figure 9-2 shows that the total value of all Japanese overseas assets was estimated to be USD 21.9 billion. Of this, assets worth USD 5.2 billion were located on the Korean peninsula, or 24 percent of the total. As for the two Koreas, properties, equipment and infrastructure valued at 10 percent of the total of all Japanese foreign assets were located in the South; assets in the North were valued at slightly more, representing 14 percent of the total.

Manchuria accounted for the lion's share of Japanese investment, with Japanese assets there representing 39 percent of the value of all foreign assets of Japan. Assets in Manchuria and the rest of China represented 61 percent of the total. Taiwan accounted for nine percent of Japanese investments; the value of assets in all other overseas regions combined came to just six percent. The puppet state of Manchukuo, which roughly coincides with modern-day Manchuria, founded in 1932, was effectively a colony of Japan. The total value of investments made in Manchukuo and other colonial possessions represented 72 percent of all Japanese foreign investment. In the Week 7 lecture, I mentioned that Japan invested considerably more in its colonies than the other imperial powers. Figure 9-2 illustrates the extent to which this occurred.



Figure 9-3 visualizes the structure of Japanese assets left in South and North Korea. The assets are divided into corporate, government, and personal property. The properties and assets of 5,300 enterprises were left behind by the Japanese. The assets of the 1,500 largest companies were divided into three subgroups: the assets of 500 large firms, the assets of 500 midsize firms, and the assets of 500 small firms. This left the assets of 3,800 small businesses and other business assets, which were put into a separate group. The inner ring of the donut graph represents the categorical breakdown of assets in South Korea. The outer ring represents the North.

We can see that government property (green) represents a similar proportion of assets for both the North and South. But there was far more personal property left behind in South Korea than in North Korea. This owes to the fact that propertied individuals were concentrated in the South and particularly in Seoul. By contrast, 72 percent of all Japanese assets left in North Korea were the assets of large companies. In South Korea, this figure was 45 percent.

The assets of medium-sized firms, smaller firms, and small businesses accounted for a fairly insignificant proportion of the total assets left by the Japanese in South Korea. They comprised a negligible share of assets left in the North. This shows how capital formation in the colonial period was dominated by large corporations that were driving industrialization.

Figure 9-4 illustrates the breakdown in assets by the industrial sector. Again, we can see that investment was concentrated in the mining and electricity sectors, and North Korea (orange) received more investment than South Korea (green). The South was the recipient of comparatively more investment in the primary sector as well as in the banking and commercial sectors, and also to more investment in unclassified small businesses.



It should be mentioned that all these properties were owned by enterprises, and thus non-incorporated farms or commercial assets formerly owned by the self-employed would not be included in the figures. As we explored in the Week 8 lecture, industrialization in the colonies involved these kinds of regional differences.

Of the assets devolved to the US military government, urban homes, small businesses valued at less than KRW 1,000,000 and agricultural land were disposed to the private sector. The remaining assets were transferred to the control of the South Korean government upon its establishment. Of the 290,000 vested assets transferred to the control of the government, 98 percent were real estate properties. There were 2,203 companies devolved to the government. Added to the 513 companies disposed of by the USAGIK, this represents a total of 2,716 firms.

However, many of these firms existed only on paper. In reality, many were lost or greatly weakened. This is because firms require a steady supply of raw materials, parts, and energy. But this period was one of massive social and political upheaval following liberation and division, as well as the severing of economic relations with Japan, and so businesses faced major operational challenges. The utilization rates at many firms plummeted, and losses were unavoidable.

The government of Syngman Rhee rushed to sell off vested assets to the private sector. For devolved companies, the government appointed individuals to manage them. But given the challenging circumstances of the time, it would have been difficult to expect these managers to try their best to grow the company or even ensure its continued survival. The government eventually disposed of some vested companies to the managers they appointed to run them. But this was not always the case.



Prior to the disposal of corporate assets to private owners, there were in fact many cases in which government-appointed managers sacrificed the well-being of the firms to satisfy their own personal interests. At the time, taxes alone could not produce enough revenue to cover the budget deficit; this may be another reason why the government hurried to dispose of devolved assets. The Act on Disposal of Property Devolving upon the State was passed in December 1949. It granted the government the power to dispose of any assets aside from specifically-designated public properties.

When selling off vested properties and/or assets, the conditions of the sale, including the price, are critical considerations. In disposing of devolved companies, the government determined the assessed value of properties based on appraisals conducted by at least two financial institutions. The final disposal price exceeded the assessed value. In instances when no bid met the set price, the government adjusted the conditions of the sale, for example by extending the deadline by which the disposal fee was to be submitted.

Bidders were assigned priority in the following order. First in line were current leaseholders and appointed managers of the company being auctioned off. Next were corporate shareholders, corporate staff, or union members in good standing. Third in line were all employees that had been with the company for at least two years. Last were the former landlords who were forced to sell their properties. We will explore later, rather than forcing landowners to sell their lands, the government issued so-called "land compensation securities," which could be used to purchase vested properties.



On principle, winning bidders were to submit the payment in full to purchase vested assets. In reality, this was somewhat rare; only 16 percent of all vested properties were bought outright. Most payments were made in installments over periods of up to 15 years. Most buyers of large businesses in particular were allowed to buy such assets through long-term installment plans. Given the rampant inflation at the time, this had the effect of greatly reducing the burden of purchasing these assets.

Looking at the data, we can see that the system used to sell off devolved assets resulted in 2,029 companies and 260,000 pieces of real estate being sold off to the private sector within ten years of the government's establishment. The disposal of devolved assets had only just begun in earnest when the Korean War broke out. But these sales did not stop during the war, and afterward, the number of disposals significantly increased.

There is controversy surrounding the special favors traded and cozy relationship between business and government with regards to the asset disposal scheme. I think that buyers of large businesses, in particular, were granted the extraordinary privilege of amortizing their purchases over a long period. However, I also think that the real significance of the scheme by which vested companies were sold off lies in the fact that it made it possible for the owners to assume the responsibility of normalizing business operations. As mentioned earlier, this is because the owners of the properties face a very different set of incentives than the government-appointed managers, the latter of which often fail to run the businesses entrusted to them properly.



Tracing the origins of 89 major companies active in the 1980s reveals the following. Thirty-six private firms (40 percent) were originally Japanese corporate assets devolved upon the new South Korean state. There were also four vested firms that were eventually nationalized (five percent). Eight of the 89 were originally founded by Koreans during the colonial period (nine percent). And there were 41 firms of unknown or indeterminable origin (46 percent). We can see that nearly half of the big Korean businesses started as Japanese-owned companies.

The number of newly established enterprises grew rapidly, and so the proportion of all companies represented by firms that were once Japanese-owned plummeted. But in many cases, the firms that would go on to become chaebol — large, family-controlled industrial conglomerates — were originally companies devolved to the Korean state and then auctioned off. According to one study, 16 large chaebols grew from originally devolved companies. They include Hanhwa, Haitai, Oriental Brewery, DI Dongil, and Hite Brewery. There are also cases of firms that were large companies at the time they were sold off but struggled and were ultimately liquidated. But there are also cases in which firms that were small and medium-sized companies (SMEs) when they were disposed of ultimately grew and became chaebol; the latter include SK and the Aekyung Group.

In addition, while a lack of data prevents me from saying this with absolute certainty, it seems likely that it was vastly more common that enterprises and businesses were launched from very small businesses or stores purchased through the disposal program. In sum, in my opinion it is undeniable that vested properties played an enormous role in capital accumulation and corporate growth in South Korea.



When the institutions of colonization collapsed through the liberation of Korea, calls to drastically reform the old social system erupted. Among these reforms, land reform was one of the most prominent. Land reform took place against a highly charged backdrop of class conflict owing to extreme concentrations of property among a handful of landowners. Here, let's explore the significance of land reform to the growth of the Korean economy.

In 1940, before liberation, 71 percent of the population lived in rural areas, and the country was predominantly agricultural. Of the rural population, just 18 percent were independent smallholders that tilled their own land. Tenant farmers that worked the lands of others, but without any land of their own, constituted 53 percent of rural denizens. Farmers that cultivated both their own plots and worked as tenants represented 23 percent of the rural population; the remainder worked for others or practiced slash-and-burn agriculture. Tenant farmers cultivated 68 percent of all rice paddies and 52 percent of all dry farms (that is, non-rice cropland). This shows that the vast majority of agricultural workers had very little or no property of their own.

Rent paid by tenant farmers amounted to 50 percent of the harvest. By the 1930s, the number of disputes erupting between landowners and tenants over these rents had greatly increased. The total area of tillable land was limited. But because the population of the countryside continued to grow, the position of the tenant farmers inevitably weakened vis a vis the landlords.

After liberation, it became more difficult for the farmers to accept these inequities in land ownership. Political calls to abolish the existing tenancy system and return lands to the people that worked them grew louder. For their part, landlords tried to push back, but found it difficult to stem the tide. And when land reform was carried out in the North in 1946, it became inevitable in the South, as well.



During this period of escalating tensions in the North-South system, in the South, land reform assumed additional significance as a measure for averting a socialist revolution. The US military government redistributed vested lands formerly owned by Japanese landlords to the tenants that worked them. This influenced the method by which later land reform efforts targeting Korean landlords would be carried out.

The Farmland Reform Act of 1950 made it illegal for an individual that did not cultivate farmland to own productive lands, and limited the maximum landholdings of any single farmer to three jeongbo, a traditional Korean unit used to measure area. One jeongbo is roughly equivalent to one hectare, or about 9,917 square meters. The government compelled landlords whose holdings exceeded these limits to sell their lands, which it redistributed to the tenant farmers that worked them. Landlords were compensated for selling their lands, and the tenants among which the lands were divided were also expected to pay a fee amounting to 1.5 times the value of a year's production. This fee could be amortized over five years.

The farmers paid in kind. But the landowners forced to sell their land were issued so-called "land compensation securities" that could later be exchanged for cash. The value of these notes was set at a government-determined price. But the outbreak of the Korean War delayed repayment beyond the original maturity date. Given the spiraling inflation at the time, it is estimated that the value of the compensation returned to landlords was drastically less than the value of the crops the farmers paid to the government.

Thus the land reform implemented in the South contrasts with the program that took place in the North, in which lands were seized by the government and distributed at no cost to the farmers. One key difference, however, was that in the North, the lands the farmers inherited could not be sold, passed down to future generations, or otherwise disposed of. The North's farmers thus did not have real ownership over the redistributed lands.



Let's now consider how land reform affected Korea's economic growth. In South Korea, the tenant farmers that constituted the majority of the population became smallholders that owned and tilled their own lands. One thing worth pointing out is that land reform helped promote social integration by ameliorating the class conflicts that had been brewing around the issue of land ownership. This came at the cost of the temporary suspension of property rights, and the forced sacrifice of the landholding class.

Institutional reforms and wide-ranging policies to address deepening inequality were pursued in developed countries as well, which had experienced two world wars and the Great Depression. And so land reform in a newly-independent postwar economy can be understood as belonging to the same global context.

It is believed that land reform, which brought about an end to the landholding class in Korea and dramatically reduced inequality, was of great political significance. There are many historical cases in which the existence of an entrenched and powerful landholding class, combined with extreme inequality, negatively affected both economic growth and democracy.

For example, land ownership was more heavily concentrated in Latin America than in North America, and the landholder class also had greater political influence. In addition, it has been pointed out that both the population's enfranchisement and investment in Latin American public education lagged far behind North America.

These regional differences often stem from disparities in nature's beneficence. But they also show that once an entrenched landholding class emerges, it tends to create systems and institutions that favor it, perpetuating inequality. Even now, in developing countries where land reform has failed or has not yet been attempted, the landholding class retains enormous influence, and any institutional reform efforts counter to its interests face a significant uphill battle.



Here, I will describe how the introduction and spread of public education can plant the seeds of conflict between rural farmers and the landholding class. The interests of landowners and industrial capitalists diverged on the issue of public education. It has been pointed out that the likely reason for this is that, following the Second Industrial Revolution, skill and capital — or rather, physical capital and human capital — were found to be complementary in the production process.

As a result, human capital development through public education made industrial capital more profitable. But for landlords, as the agricultural production process lacked complementarities between human capital development and physical capital, it wasn't easy to expect a concomitant improvement in yields. For landlords, public education represented little more but an additional tax burden. The historical record shows this. In the United States in the first half the 20th century, the provision of public secondary schooling among the states varied significantly. But we can see that in states with higher levels of inequality in terms of land ownership, spending on public education was merely perfunctory.

In Korea, as illustrated in Figure 4-6, we can see enrollment rates in middle school prior to liberation were trivial, and up until the mid-1930s, enrollment at primary schools grew at an exceedingly slow pace. The unenthusiastic attitude of the landholding classes toward education is a background factor in this phenomenon.

During the colonial period, most funding for primary education came from local and provincial governments. The greater part of the tax burden for education thus fell on landlords. The landowning class responded to this by raising tuition fees, rather than taxes, the latter of which they would have to pay. The inclinations and incentives that limited the spread of public education during the colonial period were only finally resolved upon liberation and land reform. As discussed in Week 4, following liberation, primary education became compulsory in 1950. In the 1960s and 1970s, enrollment in primary schools surged.



To summarize, we can see that land reform had a positive impact on human capital development in two ways. The first is that many farmers saw their purchasing power increase, increasing the demand for education. The second is that the entire landholding class, the negative effects of which worked to suppress human capital development, was effectively abolished.

However, as to whether or not land reform actually increased agricultural productivity, opinions are divided. One line of thought emphasizes that the absence of the rental burden created incentives for farmers to make investments or increase production.

Another argument goes that landlords were not mere parasites; rather, they made significant contributions to agricultural production, by providing knowledge of varieties, planting techniques and technologies, and through the provision of credit. For example, one study conducted a regression analysis using county-level data on rice production, the share of tenant farmland, and other variables, prior to and after land reform. The authors found that land reform itself did not increase rice yields.

In reality, land reform in South Korea was carried out in such a way that political, rather than economic, considerations were paramount, and so did not lead to truly comprehensive agricultural reform. It took a period of rapid growth in which employment in non-farm sectors absorbed much of the rural population and eased overpopulation in the countryside before agricultural productivity could dramatically improve.



9-4

The Korean War, aid, and foreign exchange regulations

Here, we will look at the major economic issues of the 1950s, which include the Korean War, US aid, and the foreign exchange regulations of the Rhee administration.

The Korean War began when North Korean troops invaded the South with the support of China and the Soviet Union. They were met by United Nations forces led by the US; China joined the fray directly in response. The three-year war ended in a ceasefire. Among its many consequences were massive losses of life and property, but also the institutionalization of a Cold War system in East Asia that significantly impacted the path Korea would take.

In terms of casualties, about 140,000 South Korean soldiers were killed in action. Including wounded and missing in action gives us a total casualty figure of about 620,000. The UN forces were comprised of soldiers drawn from 16 countries. Thirty-eight thousand were killed in action, and 150,000 were missing in action. Of these casualties, 34,000 were US soldiers.

Civilian casualties in the South due to the fighting and massacres numbered at least 370,000. The total number of wounded and maimed came to at least 990,000. Figures differ by source, but about 500,000 North Korean soldiers are estimated to have been killed in action. In addition, around 150,000 Chinese troops were killed, and 970,000 or more were wounded.

The Korean War was a terrible crisis that could have wiped South Korea off the map just two years after its appearance. The armistice did not dispel these concerns, so a mechanism that could function as an iron-bound guarantee of the South's security was deemed indispensable. Rhee saw a bilateral defense treaty between South Korea and the US as the best option, and he worked to ensure that the US would remain the South's security guarantor.



However, the United States placed Japan at the center of the Northeast Asian security apparatus. It was at best tepid about a potential military alliance with South Korea, which it saw as possessing relatively less strategic value than its bigger neighbor to the East. Seeing the survival of the South without a military alliance with the US as unlikely, Rhee resorted to brinksmanship as a means to an end. He declared he would unite the Korean peninsula through military action, and in abrogation of the ceasefire agreement, granted anti-communist POWs their freedom.

The conflict between the South and the US intensified. Seeing Rhee as a threat to the ceasefire agreement, the US even considered having him forcibly removed. Eventually, a pact was signed: the Mutual Defense Treaty between the United States and the Republic of Korea. The treaty took the form of a set of concessions, and established the legal foundation for the presence of US forces in Korea.

From the perspective of the United States, the treaty had two simultaneous effects. The first was the suppression of communist influence in South Korea. The second was the mollification of Rhee, who backed off from his position on the unification of the Korean Peninsula by force. It was also agreed that Korean forces would be placed under the operational command of the United Nations. This was a condition for the provision of military assistance to the Korean military, with the purpose of strengthening its operational capacity.

This security system, grounded in the Korea-U.S. Mutual Defense Treaty, played a pivotal role in supporting economic growth by mitigating the many security risks surrounding the North-South relationship. In addition, I believe it had many other impossible-to-ignore economic effects in a variety of areas.



First is the issue of defense spending. It is my opinion that, absent the RoK-US treaty, defense expenditures would be vastly higher than their current levels. As we saw in the Week 3 lecture, South Korea's (represented by the blue bar graph) military spending amounted to nine percent of GDP in the years immediately following the Korean War; current spending is at just 2.5 percent of GDP, a major drop. Japan too, represented by the purple line, spent vast sums on defense prior to the war, but in the postwar years its spending on defense plummeted to just one percent of GDP, thanks to its pacifist constitution and its treaty with the United States.

Defense spending in Taiwan as a proportion of GDP is higher than in Korea. Korea and Taiwan spend comparatively more on defense than Japan because both are directly involved in military confrontations, while Japan is not. Defense spending in the US skyrocketed postwar, as the country assumed the role of policing the globe. I believe this has helped the East Asian countries discussed in this section to spend much less on defense than they would otherwise.

We should also discuss here another effect of the US military guarantee: the institutionalization of the so-called Bamboo Curtain, behind which China and other communist states existed. Suppose China had emerged from the Bamboo Curtain and rejoined the global market earlier, and Korea had found itself competing with China under otherwise similar conditions. In that case, I believe the nature and path of Korean economic growth would have assumed an entirely different character.

In addition, the US provided an enormous amount of economic aid, both to stabilize the country and to revive its economy. The Korean economy of the 1950s relied heavily on this aid. Let us here explore the issue of aid in more detail. We will examine how much aid was provided, and how (and to whom) it was distributed. I think doing so provides us with a clue that may help us better understand the Korean economy of the 1950s.



We can see estimates of the amount of aid provided in Figure 4-22 from the Week 4 lecture materials. There is an item called overseas net import and export transfers, mostly of aid. The plus refers to net aid inflows, and the minus refers to net outflows. In the latter half of the 1950s, aid accounted for seven percent of the Korean economy. This figure plunged in the 1960s, however.

Figure 9-1 shows flows and outflows of foreign exchange in 1957. Out of the total inflows of foreign exchange valued at USD 471 million, we can see that aid (the row highlighted in pink) accounted for USD 389 million of this figure, or 83 percent. Foreign exchange income from commodity exports (the row highlighted in green) represented just four percent of total exchange inflows. We can see in that same row that 83 percent of foreign exchange was spent on imports.

And in the row highlighted in blue, we can see additional foreign exchange income from the UN, estimated to represent nine percent of all foreign exchange inflows. This is borrowed money the US repaid the Korean government. During the Korean War, the US military was loaned local currency by the Korean government to spend on the war effort; it repaid these loans in USD. An overwhelming proportion of foreign exchange inflows at the time came in aid, and most of this aid went to purchasing imported goods. The year 1957 is used as an example here, but the other years of the 1950s were no different.

The 1950s were also unique in that the government actively intervened in the foreign exchange market and implemented a multiple exchange rate system. At the time, foreign exchange transactions between governments were conducted at an official rate, while private transactions used a market rate.



What commands attention here is the rate used when the government allocates exchange to the private sector. For example, when financial aid was allocated to private sector actors for the purpose of bringing in relief supplies, the recipient of that aid would pay in Korean won. The rate of exchange applied here was called the counterpart fund approximate exchange rate. The accumulated Korean won paid to the government accumulated over time, and the government used these monies to fund its budgets. As a result, the counterpart fund accounted for a significant proportion of the overall government budget.

A small proportion of the relief supplies were distributed free of charge. But in most cases, the government demanded payment in Korean won. And while there were instances in which the official exchange rate was used as the counterpart fund exchange rate, in the levying of taxes or in public auctions the rate of exchange paid by the recipient of the allocation was higher than official exchange rate.

Figure 9-5 shows official and market rates the period of time considered here. The official exchange rate (the dark blue line) remained consistent, but then increased in repeated increments. The market rate (indicated by a dashed red line) was always higher than the official rate, and during the 1950s, it was between two and four times the official rate.

The official exchange rate was significantly raised in 1953 and 1955 in an attempt to narrow the gap with the market rate. But the gap reopened soon after each attempt. Entering the 1960s, the government normalized the official exchange rate in 1960, 1961, and 1964, and during these periods the official and market rates were nearly equal. Behind all this was a conflict between the Rhee government, which wanted to keep the official rate artificially low, and the US, which sought to restore the ability of the exchange rate to function as a price signal.



The overall effect of government intervention in the foreign exchange market is visually summarized in Figure 9-6. We see that the demand curve (D) for foreign exchange — in this case, US dollars — has a negative slope, as is typical. This is because demand for foreign exchange falls when the price (the exchange rate) rises, and increases when the rate is low.

In contrast, the supply curve (S) in this graph is a vertical line. This is because quantity of foreign exchange supplied in the 1950s was almost entirely determined by the amount of US aid. The exchange rate in Korea was nearly irrelevant. Without government meddling in the form of an official rate, the supply and demand curves would have established equilibrium at point e_1 and this would have been the natural exchange rate. But throughout the 1950s, the Rhee administration manipulated the rate so it remained about at the level indicated by point e_2 , an artificially low level.

And so those who were allocated foreign exchange at the official rate were able to extract economic rents valued at the sum of the areas of R2 and R3 in Figure 9-6. These rents were referred to as “hidden assistance,” and were a type of special favor or preferential treatment provided by the government. Keeping the official rate low resulted in surplus demand from those seeking these rents, which the curve in Figure 9-6 shows is the area of Q2 minus Q1. And so the government became involved in determining to whom and how much foreign exchange was allocated.

The US was concerned that having the government play this role could lead to corruption and the inefficient, wasteful use of aid resources. And so it requested that the official rate (e_2 in the Figure) be moved closer to the market rate (e_1). In response, the Rhee government began to apply the both the official exchange rate and the counterpart fund approximate rate we discussed earlier when allocating aid dollars to the private sector. However, it also levied an additional foreign exchange tax and put some aid monies up for public auction.



It was in this way that recipients of aid dollars were thus forced to pay a slightly higher rate for dollars, represented on the graph by e_2 plus a , as shown in Figure 9-6. Doing so reduced the rents that could be earned by aid recipients to the area of R_3 . The area of R_2 represents the rents lost to the aid recipients returned to the government. In the 1950s, government meddling in the market resulted in the creation of a convoluted system for the allocation of foreign exchange, centering around the value of a and the method by which the actual rate was imposed.

Looking at the data allows us to estimate the total value of the rents brought into existence through government foreign exchange regulation during this period. The gap between the official rate and the market rate can be found by multiplying the difference between e_1 and e_2 by the total value of aid brought into Korea. In other words, the sum of R_2 and R_3 will equate to the difference between the official and market rates multiplied by the total amount of aid. The solid red line in Figure 9-7 shows this as a percentage of GDP. Throughout the 1950s, this figure hovered above the 10 percent-mark.

However, this figure includes the value of the area of R_2 , which the government recovered. We need to subtract this amount. There are no records of the exact value of the area of R_2 . But fortunately, from 1959 to 1960 the government imposed an additional burden on aid recipients in the form of a tax on foreign exchange (a). We can determine this value using other financial data. Deducting this amount, we find that the percentage of economic rent (R_3) of GDP was between seven and eight percent between 1959 and 1960. This is depicted as a solid blue line in the graph of Figure 9-7. We can see this is smaller than the combined R_2 and R_3 .

And thus, we can say that the Syngman Rhee government, through direct intervention in the foreign exchange market, created and allocated economic rents valued as shown. When the government floated the Korean won in 1961, creating the space for these rents to exist become exceedingly difficult.



The Rhee government's interventions in the foreign exchange market can be explained as a form of industrial policy. This explains why the government continually risked raising US ire and its seeming obsession with market interference. The government at the time had sought to hurry to substitute imported industrial goods with those produced domestically. But there were no suitable means to accomplish this.

The United States demanded that the counterpart fund, which was the value of aid goods in Korean won, be used first to repay government loans taken from the central bank (the Bank of Korea). This was meant to address inflation by taking currency out of circulation. But the government of Syngman Rhee prioritized the revitalization of the Korean economy and economic self-sufficiency, and used aid dollars as a means to make these goals a reality.

So to whom did these rents created by an artificially-low exchange rate go? Looking at the procedure for allocating aid, we can see that allocations were divided into two types. The first were allocations for entities deemed "end users." The other allocations were earmarked for other private users. The official exchange rate was applied in allocations to the former group; allocations to the latter group were made through public auctions. Here, the term end user refers to those that ultimately consume raw materials. For example, in the case of raw cotton, producers with cotton spinning equipment were the end users.

However, the system that allowed those deemed end users to bypass public auctions and receive allocations at favorable rates was criticized as constituting preferential treatment. Eventually, at the request of the United States, the two methods for allocating aid funds were unified into a single public auction system. Despite this, the government continued its policy of doling out preferential treatment, by demanding participants in public auctions meet certain qualifications, or by prioritizing certain end users in the distribution of allocations.



This policy of the Rhee administration shows how it worked to implement a policy of import substitution by pushing for the industrialization of the light industry. But this conflicted with the Americans' strategy for Northeast Asia. The US expected that direct financial assistance given to Korea would be used to purchase Japanese industrial products. This would in essence double the effectiveness of every aid dollar given.

Given the regional division of labor in East Asia at the time, this was not an economically unreasonable expectation. But the Rhee government flatly rejected this scheme. Rhee felt such an arrangement was equivalent to a return to the colonial economy of the past. For Rhee, the best alternative to this was to achieve economic self-sufficiency through import-substitution industrialization centered on the light industry. To facilitate this, the Rhee government sought to support the end-users (raw materials consumers) with infrastructure and manufacturing facilities.

We can now explore the efficiency of the creation and distribution of economic rents created by the Rhee administration's foreign exchange manipulation. Industrial production increased rapidly, as producers were able to obtain raw materials on the cheap. The mining sector accounted for 8.9 percent of the economy in 1953, but this figure grew to 14.5 percent by 1960. This is because demand for industrial goods exploded during the postwar recovery period, when the domestic market was protected. There is some doubt, however, as to the efficiency of the way economic rents were allocated.



This is because the system favored those producers currently in possession of production facilities, while excluding other candidates, including any potentially superior producers. Moreover, it was difficult to assess the relative efficiency of the end-users that did collect these rents. The result was the stifling of competition and bid-rigging by the recipient parties during the public auctions. In my opinion, the system failed to use foreign exchange efficiently. This is because the government's manipulation of the exchange rate impaired its ability to act as a functional price signal, and the way economic rents were distributed in the place of an actual exchange rate was not transparent.

Furthermore, in ruling out cooperation with Japan entirely, the Rhee administration was unable to reap the benefits of the international division of labor. This contrasts with the character of export-driven industrialization during the period of rapid growth, when Korea embraced trade with both Japan and the US. It was these factors, I believe, that limited economic growth in the 1950s.

With that, let us wrap up this week's lecture. Figure 9-8 visually summarizes the main currents of systemic change and the institutional legacy of this period. When discussing the institutional legacy of the colonial economy, it is necessary to divide the colonial period chronologically into prewar and wartime periods. Moreover, we must also consider the differences in the institutions inherited by the North and those inherited by the South. The figure shows that the institutional systems in place before and after the Japanese annexation and colonization of Korea and the Sino-Japanese War were different, and that there were also differences in the institutions inherited in the South and those inherited in the North after liberation.



First, with colonization also came the introduction of a market economy, and incorporation into Imperial Japan's regional integration scheme. These changes constituted a complete severance from the economic institutions of Late Joseon. In the Figure, each institution is represented by a square and distinguished by color. The economy of Joseon lacked a single currency or exchange rate; nor did it have any institutions related to trade or customs. And thus, it lacked any instrument for implementing industrial policy.

But following the war between Japan and China, economic controls were rapidly strengthened. The imperial government issued wartime decrees to mobilize materials, funds, and labor for the war effort. During the war, economic planning and controls partially replaced many functions of markets. Significant restrictions were placed on the institutions that undergirded the market economy, such as property rights, the right to enter into contracts, and the right to conduct business. The result was the creation of a wartime command economy that differed significantly from the market economy it replaced.

Following liberation, North Korea abolished all colonial-era laws and regulations. This comprehensive divorce from the colonial period represents a profound difference between the two Korea's' approaches to jurisprudence. But in terms of the economy, the system of command and control was only further strengthened in North Korea. After liberation, North Korea nationalized outright private businesses that had previously been subject to wartime controls. And while elements of a market economy were allowed to persist, wartime controls on the agricultural and mining and manufacturing sectors continued virtually unchanged from the wartime period.

Whether due to war or socialist ideology, the North Korean government either constrained or repudiated the market and private property, the two institutions that constitute core economic organizing principles. And so, the economy became reliant on control in order to function. And this is what connects the two epochs, despite wholly different political institutions.



After liberation, South Korea attempted to abolish wartime controls and return to a market economy. In doing so, it inherited the institutional legacies of the legal and economic systems in place prior to the outbreak of the Sino-Japanese War. As the Figure we studied shows, this represents a pivotal divergence from the North. At this time, the regional integration system of which colonial Korea was a part of collapsed, and Korea regained its economic sovereignty.

However, rampant inflation that occurred in the wake of this led Korea to pause its reopening. A new constitution was ratified and given legal force following liberation, and a new independent state was established. The property left by the Japanese devolved to this new state and was auctioned off to the private sector. The long-standing class conflict between tenant farmers and landlords was finally resolved through land reform, which constitutes a major disconnect between colonial Joseon and the newly-liberated Korea.

Furthermore, the experience of the wartime control system left an impact on South Korea too, but in a different form. These controls influenced the promotion of post-liberation industrial policy in the South. This is to say that, despite an overall return to a market economy, the kinds of government intervention in the economy that were justified by war persisted in some form even after liberation. But in this period, such controls were justified by the nationalist ideology of economic self-sufficiency. The governments of Syngman Rhee and Park Chung-hee — the latter of which will be described later — pursued an industrial policy based on import substitution by intervening in foreign exchange and financial markets.

Yet, in the 1950s, the wounds wrought by the war, division, and systemic transformation were not sufficiently healed. Economic performance was relatively weak due to low savings and investment rates, inefficient government intervention, a retreat from an open economy, and because by ruling out cooperation with Japan, the Korean economy failed to fully realize the benefits of participation in the international division of labor.



This concludes the ninth lecture on the History of Korean Economic Growth: Liberation, Division, War and Aid Economy. In the next lecture, we will discuss the Miracle on the Han River. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

第9周

解放、分裂、战争与援助经济

9-1

解放和区域一体化的崩溃

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济发展史》讲座的主讲金洛年。很高兴通过这门讲座与大家见面。本节课是我们的第九节课，将探讨一下解放与分裂，以及以6.25战争（朝鲜战争）为延续的动荡时期的体制变化相关的内容。我认为当时的体制选择对以后的经济发展产生了很大的影响。

解放带来了殖民地时期区域一体化体系的崩溃和经济体系的变化。以及随着分裂，韩国和朝鲜各自继承的殖民地时期制度遗产也有所不同，我们这节课将来学习这一内容。解放后以后日本人留下的归属财产是如何处理的，围绕殖民地时期的农田的阶级对立是如何通过农地改革消除的，让我们来思考一下其实际情况和意义。

并且，6.25战争和由此产生的冷战体制在此后很长一段时期对韩国经济的发展产生了很大影响。特别是在李承晚政府时期，美国的经济援助和为分配这些援助，而进行的外汇市场管制。很好地体现了20世纪50年代韩国经济的特点，我们也会学习这一措施的实际实施情况。

下面来简单介绍一下解放前构成日本帝国区域一体化体制的货币和汇率、关税和法律制度的变化过程。解放后，朝鲜银行继续存在，朝鲜银行券也照样通用。1950年制定了《韩国银行法》，从发行制度来看，只规定了“作为大韩民国内唯一的法定货币，在所有的公私交易中都通用，不受任何限制”，并没有另外制定银行券发行的支付准备制度。

这意味着韩国银行券是非兑换纸币，在制度上与解放前的货币体制完全割裂开来。但是，在制定了过渡条款，朝鲜银行券的流通受到官方承认之后，随着6.25战争爆发，首尔被占领后，急需替代朝鲜银行券，因此，当时急于发行韩国银行券。



韩国银行发行不兑换纸币，使发行银行券变得容易，但也存在滥发的可能性。从上次第三周的课程中所观察的总货币增长率的长期趋势来看，解放后和6.25战争时期货币暴增。因此，正如图3-5所示，这一时期的韩国出现了恶性通货膨胀。

表示物价指数的Y轴是对数坐标，每一格表示物价指数上升10倍。这是由于这一时期解放前后的政治混乱和因6.25战争导致的生产萎缩等物资供应受到很大限制的情况下，出现了货币滥发。我们可以看到，战后各国的通货膨胀进程速度有很大不同。

因此，就像图3-6显示的各国对美汇率一样，作为货币兑换比率的汇率发生了急剧的变化。其中，解放前日本、朝鲜和台湾的货币以等价兑换，因此对美汇率相同，但对日本，朝鲜和台湾的汇率分别为1/1000和1/40000。这是因为这张图表是按现在的汇率来绘制的，韩国和台湾在这期间分别以1/1000和1/40000进行了币值调整。

从这里可以看出，随着日本帝国内的等价交换体制的崩溃，汇率发生了剧变，此后各国的汇率的变动都不再具有关联性。这是因为原本可以维持日本帝国内部货币之间固定汇率的，以日本银行券为支付准备的货币体制崩溃，所以各国得以推行独立的货币政策。

比方说，在金本位制度中，各国不能用货币政策来维持固定汇率，但在金本位制度崩溃后，就摆脱了这种制约。反之，由于目前区域一体化的欧盟成员国家继续使用欧元这种单一货币，因此无法推行独自の货币政策，这与崩溃前日本帝国的区域一体化体制相似。

而且，贸易和关税制度在解放后也使开放体制发生倒退。之前我们说过，首先在战争时期实行了对贸易的控制，解放后对对外贸易继续实行了管制。

在完善贸易相关制度后，根据1957年贸易法，提出了“振兴出口”和“调整进口”的目标，并且制定了相关的贸易计划。虽然为了减少贸易赤字而允许出口，但进口被尽可能地抑制，同时保护培育国内产业并且供应出口产业所需的设备和原料。



关税在美军政时期被控制在10%以下，但政府成立后，1949年制定的关税法为了保护国内产业和确保财政收入，大幅提高了关税税率。恢复了1876年以后列强强加的不平等条约中丧失的关税主权，具有这一意义。根据品类不同，关税税率也有所不同，国内不生产的重要原材料免税，奢侈品征收40%至100%，其余物品征收10%至50%的关税税率。

图9-1展示了开港以来各国平均关税率的变化趋势。虽然不同品种的关税税率不同，但关税征收额除以进口额，计算得出的平均关税率，可以成为反映国内市场保护程度的指标。解放前，朝鲜、日本、台湾都受到不平等条约的影响，平均关税率都维持在5%左右，与美国不同，这些国家是被迫实施开放体制的。

值得关注的是，解放后朝鲜和台湾的关税税率暴涨。类似的情况也出现在大部分从殖民地统治中独立出来的发展中国家。但是韩国和台湾在20世纪60年代以后迅速降低关税税率，走向开放体制。

如上所述，韩国摆脱了殖民地统治体制，拥有了独立的货币和汇率、贸易和关税制度。这也是恢复开港时期和殖民地化过程中丧失的关税和货币主权的過程。

通过这种方式，树立了民族主义目标及独立的产业政策，这一目标在区域一体化体制下曾经不被允许。但是，在向这种新经济体制过渡的过程中，同时产生了急剧的通货膨胀和汇率变动，这也是市场经济和开放体制衰退的表现。



9-2 殖民地统治的制度遗产

我们这节课将学习一下在韩国和朝鲜留下的殖民地统治的制度性遗产。

解放后由于建立了独立国家，相较于解放前，法律制度即相互割裂，又具有一定的连续性。宪法的制定可以说体现了相互割裂的特点。正如在之前第7周的课程《殖民地时期的法律制度》中所提到的，日本宪法的效力会影响到殖民地的日本政府，但与这种情况不同，日本宪法实际上并不适用于朝鲜。

通过制宪宪法的制定，才在韩国确立了宪法的基本原理——保障人民的基本权利、立宪主义、权力分立等。举个例子，解放前日本的法律以朝鲜总督的命令，也就是所谓制令的形式在朝鲜实行，但解放后，立法权归国民的代议机关国会所有。

那么除了宪法以外，解放前实行的法令是怎样的呢？关于这一点，韩国和朝鲜的情况有所不同，首先来看一下韩国。

在之前第8周的课程中，我们学习过为了战时管制而制定的法律，都是以战时为前提的，所以随着战争结束其效力也就终止了。根据国家总动员法发行的许多法令、规则、命令、告示等也是如此。因此可以说通过战时立法，受到制约的法令得以恢复。

在解放后直到政府成立为止的3年间是美军政时期。美军政颁布了军政法令，废除了包含政治、宗教、思想压迫和民族间歧视的法令，如政治犯处罚法、治安维持法、出版法、政治犯保护观察令、绅士法等，但其他法令仍然存在。因此，与经济相关的民法和商法等都存在，在解放前后没有法律上的空白。

这些法令在政府成立以后也继续存在。实现这一目标的根据是制宪宪法第100条，即“现行法令只要不与该宪法相冲突就具有效力”的条文。因此，殖民地时期的法令，形成了美军政法令与政府成立以后制定的法令共存的局面。但是，成立了法典编纂委员会，收集和调查民事、商事及刑事的基础法典和其他诉讼，行刑等司法法规的资料，对其草案进行起草和审议。



下面让我们来看看在殖民地时期实行的具有代表性的法令——朝鲜民事令后发生了什么。 韩国的新民法由法典编纂委员会起草，经国会审议于1958年制定，从1960年开始施行。 商法也在1962年制定后，从1963年开始实行。 与此同时，用新的法律代替了此前在朝鲜民事令中实行的日本民法和商法等。

即，朝鲜民事令规定的民法或商法及相关的试行法等内容，在1960年或1963年以前一直在实施。 而且，虽然当时重新制定了民法和商法，但实际上只是修改了部分条款，内容并没有很大幅度的改变。

例如，民法分为总则、物权、债权、亲属、继承5篇，以下的章节构成也几乎没有改变。 但是在这一期间，社会经济条件发生了变化，所以法理也有必要得到相应的发展。 典型的例子就是新增了在法律来源之外的，法律地位被正式承认的习惯法和条理(第1条)，还有阐明了诚信原则和禁止滥用权力(第2条)的第一章通则。

这反映了对于向来重视合同自由和保障所有权的近代法，基于社会性或公共性的观点，现代法向相对化的方向发展。 该条款源于被称为20世纪民法典型的1912年瑞士民法，之后被日本的民法学家采纳为满洲国民法，1947年修订的日本民法中也反映了这一条款。

法制处(1999)还整理了21项的新颁布的民法和旧民法的差异点，据他介绍，对于很多以前被认为是学说或判例的东西，在条文中进行了明确规定，或者补充了相关的具体内容。

从这个意义上说，经济相关的法令是殖民地初期实行的，在朝鲜逐渐变得根深蒂固，即使在解放后也继续适用。 只是在战争时期，民法和商法受到了管制的制约，因此可以说这是例外的特殊时期。

但是这些经济相关法令在解放后并没有被废除掉，几乎一直延续到现在，这要怎么理解呢？ 朝鲜民事令对于日本民法的引用，涵盖了财产权保护、合同或营业自由、公司制度等领域的近代社会的原理和制度。



因此，在殖民地时期实行的朝鲜民事令，既是日帝同化主义的殖民地统治政策的组成部分，也是引入近代制度的体现。在解放之后，终于有契机可以判断这两方面，到底哪一方面更为重要。如果它只是殖民地时期统治的措施，解放后完全可以废除掉它。

但韩国并没有这样做。反而在解放后为了代替朝鲜民事令而重新制定民法和商法的时候，新法也几乎原封不动地沿袭了旧法。这暗示了经济相关法令涵盖着近代社会的普遍原理，很难将其看作是单纯的殖民地统治措施。

经济相关法令通过解放前和解放后具有连续性也是因为这个。在殖民地实行的法令中，这与包含政治压迫和民族歧视的上述法令，在解放之后被废除形成了鲜明的对比。对此，解放后，起草民法案的金炳鲁，在国会上指出新的民法和旧民法几乎没有差别时，值得注意的是，日本的民法典和民法学本身是“翻译自法国法和德国法的”，并非日本特有的。他说，新颁布的民法条文往往与日本民法一致，因此他并没有认为其有问题。

我认为这暗示了如果朝鲜没有沦为殖民地，而是自发地接受西欧制度制定了民法的话，和解放后新制定的民法和日本的民法也没有太大的不同。

对此，刑法，特别是刑事诉讼法，与几乎原封不动地继承旧法的民法不同，发生了不少的变化。“刑法”和“刑事诉讼法”取代1912年朝鲜刑事令，在1953年和1954年新颁布，早于“民法”。朝鲜刑事令曾义不容辞的日本刑事诉讼法在战前以法国和德国的大陆法为原型，受到战后美国法律的影响，进行了大幅的修改。

战后修订的日本国宪法中增加了有关刑事程序的人权保护条文，为使之具体化，1948年“刑事诉讼法”中引入了保障嫌疑人或被告程序权利的制度，包括采用令状股、保障沉默权、扩大律师选任权等。审判的程序也从传统法院行使诉讼主动权的职权主义转变为基于承认诉讼当事人主动权的一方主义。

也就是说，审判的进行方式转变为检方提出诉状和证据，被告人和辩护人对此进行反驳等，以相互攻防战为中心进行审理，法院站在第三者的立场上进行判决。



这对新制定的韩国刑事诉讼法也产生了影响。从起草该法案的金炳鲁在国会发言的内容来看，“新刑事诉讼法案”吸收了当时实行的朝鲜刑事法令，并表示“美国人亲自向日本政府下达了，将民主主义作为基本理念贯穿于《刑事诉讼法》，并据此来修订法律案...也反映了这一点。所以我们也在刑事诉讼法案中考虑了很多。”

在这里，他所说的“参考了很多”是指修改为上述内容的日本刑事诉讼法。他接着说：“我们既不是只吸收大陆法体系，也不是只吸收英美式体系，而是选择了折衷的方式，对于我们而言也是最为便利的方式，编制了这个刑事诉讼法案。”

即以之前实行的朝鲜刑事令为前提，反映时代潮流，加强被告人的程序权利，在审判相关的内容中加入英美的要素，进行了改编。

对此，朝鲜走向了与韩国不同的方向。根据1946年劳动党的20条政纲，从阐明在日本帝国主义统治时期使用的“废除一切法律和审判机关”中可以看出，想要否定殖民地时期的所有法令。

但是，解放后为了避免法律的空白，在《关于对北朝鲜实行的法令》中规定：“除不符合朝鲜新国家建设及朝鲜固有的民情和条理的法令及条款外，其余法令将分别保留其效力，直到新法令发布为止。

但是，根据临时人民委员会司法局、裁判所、检察所的组成和职责的基本原则，“民事或刑事上临时参考日本法律时，法官应本着其民主意识和朝鲜人民的利益来进行审判。

在朝鲜法中，习俗和判例代表了现有社会秩序，因此相较于法律来源，其“民主法律意识”或“人民利益”被得以更广泛的承认。我认为，这是为了填补过渡时期的法律空白，但使法律从属于政治，所以难以保障法律的稳定性和可预测性。与此同时，殖民地时期的法官和检察官不得担任司法机关科长以上的职员和法官，所以人事上不再具有连续性。

最终，解放前的法令，除了部分暂时得以留存之外，其他内容可以都视为被废止了。朝鲜的这种与之前相割裂的法律，与继承战时经济相关法令的韩国形成了鲜明的对比。



另一方面，战时统治体制的经验虽然停留在很短的时间内，但解放后留下了不少遗产，这种情况也因地区而有所不同。 有人指出，日本战后高速增长时期的经济体系，具有与英美不同的特点，有不少是源于战时体制。 例如，把阶级性的劳资关系排除在外，以保护劳动者阶级为中心的产业报国会，进一步扩大股东权限的限制和银行的间接金融规模， 名为统治会的业界团体，作为密切联系政府和企业的桥梁，与战时制度一样，在这一时期前后，虽然形态发生了变化，但具有连续性。

战后的日本经济体系也被称为“1940年体制”，这就是考虑到这一点。 也就是说，日本虽然恢复了战后市场体制，但战时制定的制度在各个领域延续到了战后。

朝鲜的情况是，日本和韩国不同，解放后没有重回市场经济体制。 这自然使朝鲜经济，继续回归解放之前的战时计划方式。 下面是解放后实行的经济相关法令的主要内容。

一九四六年根据土地改革的法令，实行了土地无偿没收和无偿分配。 日本人和‘朝鲜人民的叛徒’所拥有的“一切企业，矿山，发电站，铁路，运输，邮电，银行，商业和文化关系等全部无偿没收”，实行了国有化。 只是“保护朝鲜公民对于自己名下的工厂，制造所等财产的个人所有权”。 只是这些中小工商业经营者，会受到1946年的《工厂许可令》和1947年的《商店许可制实施布告》等法令的管制。

为鼓励“防止物价无秩序暴涨，实现商品售价合理化”，实行标价控制。 在这些措施的前提下，实行“有计划地管理人民经济”，按照各产业或品种提出目标产量和投资金额等，推进“国民经济计划”。

总之，战时出现的计划经济经济形式，不仅调动了人力和物力资源，实现资产国有化等政策，解放后也没有改变，国有化也得到了进一步加强。 在极权主义的理念上，两个体制也有相通之处。 解放之后，与实施自由主义的韩国不同，朝鲜在没有大的混乱的情况下政治体制的重组，是因为在理念和政策方面没有必要进行根本性的转变。 即从朝鲜的立场来看，以中日战争为契机，在市场经济的体制下，开始实行部分的计划和控制代替。 解放后，在主要产业实现国有化后，20世纪50年代，留在私人经济部门的私有财产，清算了市场经济制度，向社会主义经济体制发展。 在这一点上，战时计划经济是朝鲜向社会主义体制过渡的第一个阶段。



当然，战时控制经济是以资本主义为前提，根据战时的需要暂时引进控制和计划原理的话，朝鲜社会主义体制志向这一点可以说是本质上的不同。但是，即使承认两种体制的政治性质和理念的差异，但需要注意的是，基于经济组织的原理，在否定私人自治，最大限度地控制的情况下，两种经济体制就会接近。

从战时控制体制及其运用经验的延续来看，韩国可以说是最为薄弱的。解放后，韩国与朝鲜不同，重新回归市场经济，与日本不同，负责战时计划统筹与执行的日本人撤走了，所以从人力方面来看，很难看到战时的计划经验被沿用至解放之后。但是，我认为对战时出现的市场进行政府干预，影响了解放后以自立经济等为目标产业政策，就这一点而言，我后面会提到。



9-3

出售归属财产和农地改革

在这里，我们来看看解放后日本人留下的归属财产的处理和农地改革的内容和意义。

进驻朝鲜的美军将代替朝鲜总督府实施军政，制定并公布军政法令。 在最初于1945年9月25日公布的“军政法令2号”中，国、公共有财产由军政厅受理，但不包括日本平民的私有财产。

但是3个月后的军政法令第33号推翻了以前的立场，平民的私有财产也归属美军政。 最终，日军和政府的财产、铁路、公路、电信电话等国有企业的财产以及民间人所有的房屋、土地、农场、商店等所有日本人的财产都被没收，归属于美军政管理。

这些日本人所有的财产被称为归属财产。 日本抗议说，即使是战胜国，没收民间人民财产也是违反了国际法，最终在韩日邦交正常化的谈判中也提到了这个问题。

关于日本在海外留下的财产实际情况，在根据联合国最高司令官总部的命令，日本政府制作的资料(1945年8月日本人海外资产)中可以掌握其全貌。

根据概括这一点的图9-2，日本的全部海外资产为219亿美元，其中朝鲜为52亿美元，占24%。相较于韩国的10%，朝鲜占比14%，比重更大。

日本海外投资最集中的地区是满洲，达到39%，如果包括满洲以外的中国，达到61%。 台湾占9%，其余地区只有6%。1932年建立的满洲国是日本的傀儡国家，可以看作是半殖民地，包括这些对殖民地的投资占72%。 在过去的第7周的讲座中，日本的殖民地投资比其他列强更加积极，其实际情况如图

9-2所示。



图9-3是分别留在韩国和朝鲜的日本人财产企业财产，政府财产，个人财产的比较。在企业财产中，针对排名前1500家的公司，分为大企业、中企业、小企业3个集团，而位于底层的3800家小型企业，以及其余不属于此的企业被分为其他企业。在图表中，甜甜圈形状内侧代表韩国，外侧代表朝鲜。

首先，政府财产(紫色)没有太大差异，但在韩国个人财产的占比，比朝鲜高得多。因为在包括首尔在内的韩国拥有资产的人口更集中。与此不同的是，在企业中，大公司的财产反过来是压倒性的，朝鲜占72%，但韩国是45%。

下面的中小企业，小企业或小型企业3800家等的比重与大企业相比微不足道，其程度在朝鲜更加严重。可见殖民地资本积累是由引领工业化发展的大企业主导的。

图9-4是按产业类别进行划分的。投资集中在矿工业和电气业，相较于韩国(红色)，在朝鲜(天蓝色)的投资更多。而韩国投资占比较多的是第一产业和金融商业，连行业区分不清晰的小型企业的情况也是如此。

由于这些财产为企业形态，因此有必要注意在农业或商业等方面没有采取企业形态的私营业者被排除在外。在过去的第8周的讲座中看到的殖民地工业化是伴随这种地区间的偏差而进行的。

美军政在归属财产中，由日本人拥有的城市住宅、账面价格在100万韩元以下的小型事业体、农田，则不归民间使用，其余部分在政府成立后移交韩国政府。移交的归属财产总件数达到29万件，房地产超过98%，占绝对优势。其中，企业财产有2,203家，加上美军政出售的513家，共2,716家。

但在这些企业中，有可能会有名存实亡的情况，因为在当时的情况下，出现流失或毁损的情况不在少数。企业要想完全维持下去，原料、零部件和能源的供应是必需的，但解放和分裂导致的政治、社会混乱和与日本的经济关系断绝，使得经营上面临了很大的困难。设备启动率下降，亏损的企业很多。



李承晚政府急于将这些归属财产出售给民间。 归属企业的情况是，虽然安排管理人负责经营，但很难期待管理人在困难的经营条件下，为企业的存续或成长而竭尽全力。 在管理人中也有后来接管该企业的情况，但经营情况并没有得到相应的保障。

通过牺牲自己管理的企业来满足私欲的情况也时有发生。 当时的财政需求无法完全使用税金抵扣，因此有必要填补财政赤字，这也可以说是急于处理归属财产的原因。 1949年12月制定了归属财产处理法，除了被指定为国、公有财产以外，政府对于财产，拥有了自由处理的权限。

出售归属财产时，包括其价格在内规定出售条件的问题很重要。 企业的情况是，根据两个以上金融机构调查的正式评估价格，由政府核定价格，出售价格不得超过此价格。 但如果中不了标，将延长付款期限。

参与公开招标的买方的资格条件①目前的承租人或管理人,②股东或合伙人或者该企业的工会的成员,③工作2年以上的职工,④农田被收买的地主，按照这一顺序依次中标。 后来，通过农地改革，地主没有被强制收购耕地，而是交付了地价证券，以便收购归属财产。

购买款项的支付原则是一次性支付，但实际上一次性付款只占了总体的16%，最多允许分期15年进行支付。 特别是规模大的企业大部分都被允许长期分期付款，在当时出现通货膨胀的情况下，这种分期付款在减少购买负担方面起到了很大的效果。

从出售归属财产的业绩来看，企业在政府成立后10年内向民间出售了2029件，房地产出售了26万件。 归属财产正式开始出售时，6.25战争爆发，但战争中没有中断出售，战后出售件数大幅增加。



围绕归属财产的出售，出现了政经勾结和特惠的争议。我认为，允许上述收购资金长期分期付款，对规模较大的企业的收购者给予了很大的优惠。但我认为，出售归属企业的意义在于，使所有者需自行负责，使企业经营恢复正常。”正如前文所述，管理者没能获得和所有者一样的激励，最终企业无法正常经营，形成了鲜明的对比。20世纪50年代，对于89个主要大企业的起源进行了溯源。结果显示，拍卖的归属企业为36家，占比40%，国有化归属企业4家，占比5%，殖民地时期，朝鲜人设立的企业8家，占比9%，解放后新设立的企业或者不详的企业41家，占比46%。由此可知，有近一半的企业的起源于之前日本人持有的企业。

此后，随着新设企业的迅速增加，这些企业的占比迅速下降，但以归属企业为基础，发展壮大为大企业或财阀的情况并不在少数。根据一项研究显示，韩国化药、海太制果、东洋啤酒、东日纺织、hite啤酒等16家企业都属于这种情况。虽然当时是大企业，但后来没能存活下来的企业也有很多，也有像SK(株)和爱敬集团一样，收购中小企业，并以此为基础，发展成为大财阀的情况。

除此之外，虽然很难用资料进行追踪，但是我认为接手小规模企业或商店，并将此作为事业基础进行发展的事例会有很多。也就是说，在韩国的资本积累和企业成长中，归属财产起到了很大的作用，这是不能否认的。

解放导致殖民统治体制崩溃后，人们纷纷要求改变传统的社会体系。农地改革就是其中的代表，其背景是持有农地的地主的集中化现象日趋严重，阶级间的矛盾达到高潮。让我们思考一下，农地改革对韩国经济的发展而言具有什么意义。

解放前1940年农户占全体人口的71%，大多数的人口是农民。在全体农户中，耕种自己土地的自耕农只有18%，完全没有自己土地的佃农达到53%。自耕兼佃农占23%，剩下的是受雇者或火田民。租种耕地的比重是水田68%，旱田52%。大多数农民几乎或完全没有土地。

佃农负担的地租是收获的50%左右，20世纪30年代，围绕地租负担，地主和佃户之间的租佃争议大幅增加。耕地面积是有限的，但由于农户人口持续增加，佃户对地主的地位只能减弱。

解放后，再也不能容忍这种农地所有权的不平等了。废除现有的地主租佃制，把农地还给耕作者的政治要求越来越强烈。地主抵抗了，但大势所趋，难于阻挡。朝鲜在1946年率先进行土地改革，促使韩国也无法避免进行农地改革。



在朝韩的体制对立达到高潮的情况下，在韩国，农地改革作为防止社会主义革命的措施，独具意义。美军政接收了日本地主留下的耕地，分配给相关的佃户。这种方式对后来以朝鲜人地主为对象实施的农地改革也产生了影响。

1950年实行的农地改革法规定，非耕者不能拥有农地，耕地者不能拥有3町步以上。政府强制收购超过这个条件的地主的农地，分配给佃户。采取有偿征收相关农地，有偿分配的方式，作为有偿分配的条件，需要偿还1.5倍的年产量，5年分期偿还，即每年产量的30%。

只是农民用实物缴纳，但给地主交付了地价证券，最后用现金偿还。换算成现金时采用了政府的低管制价格，因为6.25战争偿还比预定推迟了。考虑到当时通货膨胀的速度非常快，对地主的补偿远远低于农民实物负担的水平。与此同时，朝鲜的农地改革采取了无偿没收和无偿分配的方式。但农民对于获得分配的农地不能自由地处理或继承，因此无法完全承认其所有权，这一点与韩国的农地改革性质不同。

让我们思考一下这样的农地改革对之后韩国的经济增长产生的影响。由于农地改革，曾占据人口多数的佃农，现在变成了拥有自己的土地并耕种的自耕农。首先可以指出的是，通过此举减少了围绕耕地的阶级间矛盾，为社会团结做出了贡献。而这一举措的代价，则是暂时地否定了耕地的私有财产权，地主被迫做出了单方面的牺牲。发达国家也经历了大萧条和两次世界大战，全面推进旨在缩小不平等的制度改革。在第二次世界大战后独立的国家中发生的农地改革，从整体的视角来看，这样的世界历史潮流和发展可以被看作是一体的。

我认为，通过农地改革，在韩国的不平情况等得到史无前例的改善，地主阶级被消灭，这在政治上具有重大的意义。从历史上看，严重的不平等和强有力的地主阶级的存在对民主主义和经济发展产生负面影响的情况曾多次发生。

例如，有人指出，中南美与北美相比，土地所有的集中程度较高，地主阶级的政治影响力较大，是因为该地区选举权的普及和对公共教育的投资大幅落后于北美。



这种地区间的差异虽然源于初期自然资源条件的差异，但是一旦出现强有力的地主阶级，之后也会创造出对自己有利的制度，显示出持续不平等的倾向。现在也可以看到，在农地改革失败或没有实行农地改革的发展中国家，地主阶级的影响力依然存在，挑战这一关系的制度改革的推进也尤为困难。

在这里需要特别指出的是，公共教育的引入和普及可能会与地主阶级的利益发生冲突。对于公共教育的引入，地主和产业资本家阶级的理解是不同的。在第二次产业革命之后，在生产过程中，资本和熟练度，以及物质资本和人力资本之间的互补性得到了进一步增强。

因此，通过公共教育，大众的人力资本积累有所提升，虽然对产业资本的收益性的提高做出了贡献，但是在地主的农业生产方面，几乎不具备这种互补性，所以很难期待会有同样的效果，只会增加税收负担。实际上，在美国，在20世纪上旬，中等教育的普及大幅增加时，各州之间的差距很大，土地所有不平等程度越高，对公共教育的财政支出就越少。

在韩国，解放前初等教育的普及趋势是图4-6，中等教育的普及收效甚微，初等教育的就学率在20世纪30年代前上升得非常缓慢。地主阶级的消极应对被指出是这一情况发生的原因之一。

殖民地小学教育的财政来源有很大一部分是由地方政府筹措的，所以受此影响，地主负担税收的占比很大。在这种情况下，地主的应对方向，应该是提高学费，而不是增加税金。殖民地限制公共教育的普及，通过解放和农地改革被消除了。从过去的第4周的讲课中可以看出，解放后。小学教育在1950年成为义务教育，60 ~ 70年代中等教育的升学率急剧上升。

总之，农地改革对日后人力资本的形成有两点值得肯定。一是提高了农民群众的收入和购买力，导致了教育需求的增加;二是如果地主阶级继续存在，就可以避免产生预想之中的负面影响。

另一方面，对于农地改革是否对提高农业生产性做出了贡献，出现了相反的评价。与解放前不同，地租负担减轻了，增产和农业投资的奖励也会相应地增加。



对此，也有人强调，在农业生产中，地主并不是单纯的寄生存在，而是品种、农事技术、信用的提供等肯定性的贡献也不少。例如，利用农地改革实施前和以后的粮食生产量和小农比重等各郡数据，试图进行回归分析的研究结果显示，农地改革本身没有提高粮食生产效率。

事实上，农地改革，相较于经济发展，更重视政治层面的考量，因此没能走向更为全面化的农业改革。为了更好地改善农业生产条件，必须增加非农业的就业岗位数量，为过剩的农业人口创造更多的就业机会，从而使得农村过剩人口问题得以解决，进入高速成长期。



9-4

6.25战争、援助、外汇管制

在这里，我们来谈谈6.25战争和美国的援助，以及李承晚政府的外汇限制等50年代韩国经济的主要问题。

6.25战争是在苏联和中国的支援下，从朝鲜侵略韩国开始的，美国等联合国军队参战对抗的，而且中国最后也有参战的战争。三年的战争以停战结束，但这不仅给韩半岛造成了巨大的人力和物力损失，而且由此形成的东亚冷战体制对此后韩国的前进道路产生了很大的影响。

如果只简单提到人员伤亡，因战争韩国军队死亡人数约为14万人，伤者和失踪者加在一起达62万人。16个国家参战的联合国军死亡人数为3万8千名，负伤等加在一起为15万名，其中美军达到了3万4千名。

平民的死亡人数和屠杀人数为37万人，加上伤员等，有99万人。朝鲜军队的死亡人数根据数据有差异，但估计超过50万人，中共军队的死亡人数为15万人，加上伤员等，达到了97万。

6.25战争，使韩国在建国后不到2年就经历了有可能在地球上消失的危机。休战并不能消除这种忧虑，所以保障韩国安全的措施是必不可少的。李承晚认为这一措施是《韩美相互防卫条约》，希望通过该条约使美国不能继续干涉韩国的安全。

但美国把东北亚安全的中心放在日本，对与战略价值相对较低的韩国的军事同盟持消极态度。李承晚认为，如果在没有与美国军事同盟的情况下停战，韩国的国家将很难生存，所以采取了悬崖战术。即使单独，我们也宣称要采取军事行动，实现北进统一，还采取了释放反共俘虏的措施，以打破停战协议。

对此，美国将李承晚视为停战的绊脚石，甚至考虑“清除”李承晚，韩美之间的矛盾进一步激化。最终，两国以各让一步的形式，签订了韩美相互防卫条约，为美军驻扎在韩国提供了法律保护。



美国通过此举封锁了共产主义势力对韩国的侵略威胁，同时也打消了李承晚北进武力统一意志，取得了双重封锁的效果。另外，还就以提供增强韩国军队战斗力的军事援助为条件，将韩国军队置于联合国军队司令部的作战指挥权之下，达成了协议。

以韩美相互防卫条约为核心的韩国安保体制在南北尖锐的军事对峙中，安保的不确定性大幅减少，为经济增长起到了决定性作用。除此之外，我认为在很多方面都带来了不可忽视的经济效果。

首先是国防费用的问题。我认为，如果没有该条约，韩国需要支出的国防费用将比现在更高。从前三周讲座中看到的国防支出与GDP之比来看，韩国(粉红色条形图)在6.25战争后的20世纪50年代中期，国防支出占GDP的9%，但后来下降到2.5%。日本为紫色实线，战前国防费支出较高，但战后得益于和平宪法和美日相互防卫条约，下降到1%以下。

台湾的国防支出比率比韩国更高。韩国和台湾的这一比率大幅高于日本是因为与日本不同，正在进行直接军事对峙。美国在战后自诩为世界警察的角色，因此与前战相比，军费开支比例大幅提高。因此，我认为这些东亚国家大幅降低了军费支出。

另一个原因是，战争结束后稳固的东亚冷战体制，对中国产生了封锁的效果。如果中国更早的从僵局走出来，回归世界市场，与处于类似条件的中国展开激烈竞争，那么我认为韩国的经济增长路径和类型将会有相当大的变化。

而且，美国为韩国的稳定和复兴提供了大规模的经济援助。20世纪50年代的韩国经济在很大程度上依赖于这种援助。让我们来看看这些援助的规模，以及分配的方式和对象。因为我认为，这为理解20世纪50年代的韩国经济提供了有趣的线索。

首先，关于援助的规模，可以通过之前第4周的讲座中看到的图4-22来推测。其中有一个名为“国际收支外汇经常转移”的项目，它主要是由援助组成的，正数表示援助净流入，负数表示援助净流出。50年代后期，援助规模接近GDP的7%，60年代以后迅速减少。



表9-1以1957年为例，显示了外汇供求情况。其中，在外汇收入总额4.71亿美元中，相当于援助的赠与(表C的粉红色部分)为3.89亿美元，占83%，通过商品出口(表A的淡绿色部分)赚取的外汇收入仅为4%。你可以看到83%的外汇支出是用来进口商品的。

而且，政府对联合国军的收入(表格B蓝色)占外汇收入的9%。这是指6.25战争时，美军在韩国需要支出韩元时，从韩国政府借贷韩元进行支出，之后用美元偿还。也就是说，当时外汇收入的绝大部分是作为援助来的，大部分是作为商品的收入来支出的。1957年，50年代其他年份的情况也一样。

20世纪50年代，政府介入外汇市场，实行多汇率制度，这一点与其他时期有着明显的区别。当时的汇率除了适用于政府间外汇交易的官方汇率外，还有在民间交易中形成的市场汇率等。

在这里值得关注的是政府向民间分配外汇时适用的汇率。例如，如果向民间分配用于引进援助物资的援助资金，则被分配者将缴纳相应的韩元款项，这时适用的汇率称为对等基金汇率。这样缴纳的韩元款项，以对等基金的形式进行积累，成为了政府预算，在当时预算中，这部分对等基金占了很大的比重。

在援助中，虽然有无偿分配的救援物资，但占比很小，大部分都要求支付韩元货款。但是，虽然也有直接适用对等基金汇率的情况，但如果征收税金或通过拍卖进行分配，分配外汇的人实际使用的汇率就会高于官方汇率。

图9-5提出了市场汇率的趋势，即官方汇率和黑市汇率。官方汇率(蓝色实线)保持一定水平，然后呈阶梯式上升的态势。由此可见，市场汇率(红色实线)一直高于官方汇率，两者的比率(绿色实线，右侧刻度)在20世纪50年代是2倍至4倍。

官方汇率在1953年和1955年大幅上涨，缩小了与市场汇率的差距，但没过多久又再次出现了这种现象。60年代以后，在推行汇率现实化的1960年~1961年期间，在1964年，两者的比率接近1。在这种汇率变动的背后，是想要低控制官方汇率的李承晚政府和想要恢复汇率价格功能的美国之间发生了矛盾。



下面用图9-6简单整理一下政府介入外汇市场的效果。其中，对外汇，即美元的需求函数D，通常为负数。因为外汇的价格，即汇率高，对外汇的需求量就会减少，价格低，需求量就会增加。与此相比，外汇供应S呈垂线。因为20世纪50年代的外汇供应大部分依靠美国的援助，不受到韩国汇率水平的影响。如果没有政府的介入，外汇供给曲线和需求曲线相交的 e_1 是均衡汇率水平。但是，20世纪50年代李承晚政府试图将官方汇率维持在 e_2 的水平。

外汇按官方汇率分配者将获得如图所示的 R_2+R_3 规模的经济租金。这可以说是当时被称为隐蔽补助的一种优惠政策。如果官方汇率维持在较低的水平，为了得到这样的优惠，外汇的超额需求将会发生 Q_2-Q_1 的程度，因此应该决定外汇分配给谁，政府也会进行干预。

美国担心政府的这种干预会导致官商勾结，低效地浪费外汇，并要求将官方汇率 e_2 接近市场汇率 e_1 。对此，李承晚政府在向民间分配援助美元时，虽然适用官方汇率，即前面提到的对等基金汇率，但在此基础上追加征收外汇税，部分进行拍卖。

这样，获得援助金的人实际负担的汇率就会在 e_2 上增加 α 的负担。如果这样，分配外汇的人获得的经济地租将减少到 R_3 ，政府将回收 R_2 。20世纪50年代的外汇分配是围绕 α 的水平和征收方式实行的非常复杂的制度，是由于政府对市场的干预而导致的。

这样就可以推测出这一时期因外汇限制而创造的经济租金的规模。官方汇率和市场汇率的差距可以用 e_1 到 e_2 的差距乘以援助金额计算得出。即 $R_2+R_3=[\text{市场汇率}-\text{官方汇率}]\times\text{援助资金引入额}$ ，可以参考图9-7的红色实线部分。超过20世纪50年代的10%。

但是其中包含了政府回收的部分 R_2 ，所以有必要将其排除在外。资料上很难推测 R_2 ，但幸运的是，1959年至1960年，超过官方汇率的 α 都以外汇特别税的形式征收，因此可以利用财政统计掌握其规模。扣除这些后，经济租金 R_3 在GDP中所占的比例在1959年至1960年为7%至8%。在图表上展示的是蓝色较细的实线，与 R_2+R_3 相比有所减少。

20世纪50年代，李承晚政府介入外汇市场，创造了类似规模的经济租金，并进行了分配。1961年以后，随着单一浮动汇率制度的实施，这种经济租金的创造就变得更难了。



李承晩政府不顾美国的反对，执着于干预外汇市场，是因为想在产业政策方面，也使用这一手段。当时政府急于在国内生产依赖进口的工业产品，试图代替进口，但没有合适的手段。

美国要求将援助物资的原币款项对等基金，被优先用于偿还来自韩国银行的政府借款，目的是收回价值贬值的货币，以缓解通货膨胀。对此，比起经济的稳定，李承晩政府更重视经济复兴和自立经济的建设，并想将援助资金作为其手段，并加以利用。

那么，这样创造出来的经济租金，即因政府管制而变得低廉的外汇，最后分配给了谁呢？从援助资金的分配程序上看，分为实际需要者用和民用，前者适用官方汇率，后者则采用了拍卖的形式。这里的实际需要者是指最终消费原材料的生产者，例如，像原棉，拥有纺纱设备的生产者就是实际需要者。

但是因为是实际需要者，就被排除在拍卖对象之外，这种特殊优惠政策备受批评，在美国的要求下逐渐转变为拍卖方式。但在这种情况下，仍坚持实施通过限制参与拍卖资格或优先分配给实际需要者的方式，给予相关优惠的政策。

李承晩政府的这一政策体现了轻工业代替进口的工业化倾向，但也与美国的东北亚战略发生冲突。例如，美国利用提供给韩国的美元援助购买日本的工业产品，期待一次援助就能起到支援两个国家的效果。

根据这些地区已经形成的分工关系，这种期待是符合经济原理的，但是李承晩政府坚决拒绝了。那就等于回到了过去的殖民地经济。其对策就是为了自立经济的轻工业的进口代替工业化，为此想要支援拥有设备的实际需要者。

李承晩政府通过这种外汇限制，创造和分配地租是多么有效呢？有生产设备的人可以通过低廉的价格获得原材料，工业生产实现快速增长。矿工业的比重从1953年至1960年的8.9%上升至14.5%，这是因为在国内市场得到保护的情况下，战后复兴时期对工业产品的需求迅速增加。但对于经济租金是否被有效分配这一问题还存在疑问。



优待实际需要者的地租分配方式，虽然对拥有设备的现有业主有利，但是排除了潜在的生产候选人，而且现有生产者之间也很难区分工作效率的优劣。其结果，竞争范围缩小，强制拍卖时，业主之间需要频繁地进行磋商。由于外汇限制规定，汇率的价格功能丧失，取而代之的经济租金的分配标准也不明确，因此我认为外汇很难有被效使用。”

而且，在高速发展时期，韩国与日本和美国结为盟友，推进出口导向型工业化的发展，但李承晚政府却把日本排除在外，未能完全享受国际分工的利益。从这一点看，50年代的增长受到了限制。

现在我们这周的讲座也步入了尾声。用图9-8来总结一下，体制转型和制度性遗产大的变化趋势。在研究殖民知识经济的制度性遗产时，有必要把殖民地地分为战时以前和战时，韩国和朝鲜继承的制度不同，有必要考虑。如图所示，以合并和中日战争为契机，之前和以后的体制有所不同，解放后韩国和朝鲜各自继承的制度存在差异。

首先，殖民经济从日本移植了市场经济制度，并被纳入了日本帝国主义国的区域一体化体制。这意味着与朝鲜后期经济体制的隔绝。在这里，每个体制都用方块来表示，而是否连续则用颜色来区分。这一时期，朝鲜经济没有自己的货币、汇率、贸易和关税制度，因此不允许利用它作为手段的产业政策。

但是，中日战争以后，对经济的控制迅速加强。发动战时法令，物资、资金乃至劳动力被动员起来进行战争。市场部分被计划或控制所代替，所有权、合同和营业自由等支撑市场经济的制度受到了很大的制约。结果，在战争时期，过渡到与以前的市场经济完全不同的管制经济体制。

解放后，朝鲜殖民地时期实行的法令全部被废除，在这一点上和韩国不同，法律上的割裂性很明显。但从经济体制方面看，继承或加强了战时管制。战时对民间企业的管制，在解放后发展表现为主要产业的国有化，部分适用市场经济体制，但为农业和矿工业增产和稳定价格的计划和战时一样，一直持续了下去。

“无论是战争还是社会主义理念，作为经济组织原理，对市场 and 私有财产制度的制约或否定，使经济的运营不得不依赖于管制。”因此，虽然这两个时期在政治上是不同的体制，但被认为具有连续性。



对此，解放后韩国想从战时统治经济回归市场经济，在此过程中，中日战争以前的法律制度和市场经济体制作为制度遗产继承了。这一点如图所示，可以说是与朝鲜的决定性差异。这时殖民地朝鲜编入的地区统合体制崩溃，韩国的经济主权恢复了。

只是在这个过程中，通货膨胀加速，从开放中后退。通过解放制定了宪法，建立了独立国家，日本人留下的归属财产被出售给了民间，通过农地改革，长期以来围绕土地的阶级矛盾终于被消除，这体现了殖民地时期和解放后的制度具有割裂性。

另一方面，战时管制体制的经验，对解放后韩国产业政策推进的形态产生了影响。战时加强的政府干预，不仅回归了市场经济，而且在解放后也有所延续，追求自立经济的民族主义意识形态，使这一方式具备正当性。李承晚政府和朴正熙政府分别以干预外汇市场和金融市场为杠杆，推进进口代替工业化的产业政策。但是，在20世纪50年代，由于战争、分裂或体制转型带来的混乱没有得到充分的解决，低储蓄和投资率，政府低效的干预，以及开放体系的衰退和排挤日本，使其他国家未能完全享受国际分工的利益等原因，导致这一时期取得的经济成果相对较少。

本节课是《韩国经济发展史》的第九节课，学习了以“解放、分裂、战争与援助经济”为主题的内容。在下节课中，我们将以“高速经济发展”为主题进行探讨。谢谢大家。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

퀴즈

01 해방 후의 제도변화에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 한국은 해방 후 지역통합이 붕괴되면서 독자의 통화와 환율, 무역과 관세 제도를 갖게 되었지만, 물가와 환율의 급격한 변동과 개방체제의 후퇴를 수반하였다.
- ② 해방 전의 법령은 제헌헌법 제100조(즉 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다”)에 의해 정부 수립 이후에도 존속하였다.
- ③ 1958년에 새롭게 제정된 한국의 민법은 그때까지 의거해 왔던 일본의 민법과는 달리 독자적인 체계를 갖추었다.
- ④ 일본의 형사소송법이 전전에는 프랑스와 독일의 대륙법을 모델로 했지만 전후 미국법의 영향을 받아 크게 개정되었는데, 이것은 새로 제정된 한국의 형사소송법에도 영향을 미쳤다.

정답 ③

해설 민법은 새롭게 제정되는 형식을 취하고는 있지만, 사실은 일부 조항을 개정하는 정도였으며 내용이 크게 바뀐 것은 아니었다. 예컨대 민법은 총칙, 물권, 채권, 친족, 상속의 5편으로 나누고, 그 이하의 장절의 구성도 거의 달라지지 않았다. 다만 그간에 사회적 경제적 여건이 변했고 법리가 발전한 점을 반영할 필요가 있었는데, 대표적인 것이 법원(法源)으로서 법률 이외에 관습법과 조리(條理)를 인정한 것(제1조)과 신의성실(信義誠實)과 권력 남용 금지(제2조)를 천명하는 제1장(통칙)이 새롭게 추가되었다는 점이다. 이것은 종래 계약의 자유와 소유권 보장을 중시하는 근대법에 대해 사회성이나 공공성의 관점에서 이를 상대화하려는 현대법의 흐름을 반영한 것이다. 그런데 이들 법령이 해방 후에 폐지할 수 있었지만 그렇지 않고 현재까지 거의 그대로 이어진 것은 이들이 근대사회의 보편적 원리를 담고 있어 그것을 단순히 식민지배의 장치라고 보기 어렵다는 점을 시사하고 있다.



02 귀속재산과 농지개혁에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 1945년에 일본의 전체 해외자산은 219억 달러였고, 그 중에서 24%인 52억 달러가 조선에 있었고, 남한(10%)보다는 북한(14%)에 더 집중되어 있었다.
- ② 귀속 기업체 불하의 의의는 소유자가 자기 책임하에 기업경영을 정상화할 수 있게 만들었다는 점에 있다.
- ③ 남한의 농지개혁은 유상몰수와 유상분배의 방식을 취했지만, 북한의 토지개혁은 무상몰수와 무상분배의 방식으로 달랐다. 다만 북한은 농민이 분배된 농지를 자유롭게 처분하거나 상속할 수 없었으므로 완전한 소유권이 인정되지 않았다.
- ④ 농지개혁으로 농지를 소유하게 된 농민의 증산 의욕이 높아 농업 생산성이 크게 높아졌다.

정답 ④

해설 농지개혁이 농업 생산성을 높인 효과는 뚜렷하게 관찰되지 않는다. 농지개혁의 실시 이전과 이후의 미곡 생산량의 변화가 농지개혁의 효과로 인한 것인지에 관한 실증연구 결과는 부정적으로 나온다. 농지개혁으로 농민들의 증산 인센티브가 높아졌을 가능성도 있지만, 농업생산에서 지주들은 단순히 기생적 존재가 아니라 품종이나 농사기술 또는 신용의 제공과 같은 긍정적인 기여도 적지 않았음이 지적되기도 한다. 농지개혁은 경제적 논리보다는 정치적 고려를 우선하여 경지를 재분배한 것이므로 보다 포괄적인 농업개혁으로 나아가지는 못했다. 농업생산 조건이 획기적으로 개선되기 위해서는 비농업 부분의 높은 고용 흡수력으로 농촌의 과잉인구가 해소되고 농업의 기계화로 생산성이 높아지는 고도성장기 이후를 기다리지 않으면 안 되었다.



03 1950년대 한국경제에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 한미상호방위조약은 남북의 첨예한 군사적 대치 속에서도 안보에 대한 불확실성을 크게 줄여 경제성장을 뒷받침하는데 결정적 역할을 하였다.
- ② 원조자금을 배정받은 자는 그에 상응하는 원화 대금을 납부하였고 그렇게 적립된 원화 자금(대충자금)이 정부 예산으로 쓰였는데, 1950년대에는 이 대충자금이 전체 예산에서 큰 비중을 차지하였다.
- ③ 이승만 정부가 외환규제를 통해 공정환율을 낮게 유지한 것은 미국으로부터 더 많은 원조를 받기 위한 전략이었다.
- ④ 미국은 한국에 공여한 원조 달러를 이용하여 일본의 공산품을 구매하게 함으로써 한국과 일본을 모두 지원하는 효과를 기대하였지만, 이승만 정부는 이를 완강히 거부하였다.

정답 ③

해설 한국이 미군에 대여한 원화자금을 달러로 상환 받을 때 공정환율을 낮게 유지하는 것이 유리하다고 할 수 있지만, 미국이 한국에 제공하는 원조 규모는 미국의 대외정책으로 결정되며, 환율을 낮춘 것이 원조에 도움이 되지 않았다. 오히려 미국은 환율을 현실화하지 않으면 원조를 삭감하겠다고 압박하기도 하였다. 이승만 정부는 수입에 의존하던 공산품의 국내생산을 서둘렀지만, 그를 위한 마땅한 수단이 없었다. 인플레이션과 경제안정화를 우선하는 미국과 달리 이승만 정부는 경제부흥이나 자립경제의 건설을 우선시하였고, 원조자금을 그 수단으로 활용하고자 하였다. 이승만 정부가 공정환율을 시장환율보다 낮게 유지한 것은 그로부터 창출되는 경제적 지대(economic rent)를 경공업의 생산자(실수요자)에게 배분하여 수입대체를 추진하기 위한 정책수단으로 활용하고자 했기 때문이다. 다만 그러한 정책이 효율적이었는지는 보기 어렵다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론



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

일본의 식민지배가 해방 후에 다양한 유산을 남겼는데, 여기서는 제도적 유산에 초점을 맞추어 그 실태와 의의에 관해 토론해 보라. 특히 유산을 계승하는 주체가 남한과 북한으로 달랐고, 그들이 각각 계승한 해방 전의 제도가 달랐으며, 그로 인해 식민지배의 제도적 유산이 전혀 다른 방식으로 계승되어 해방 후에 미친 영향 또한 달랐다는 점에 유의하기 바란다. 수강생 중에서 다른 문화권에 있는 경우 자기 나라 역사에서 체제 전환으로 인해 이전 체제의 제도적 유산이 다음 체제에 어떻게 이어졌는지를 논의하고 이것을 한국과 비교할 수 있다. (60분)

참고

식민지 지배의 제도적 유산을 논할 때 전시 이전과 전시로 구분하는 것이 필요하다. 중일전쟁 이전은 시장경제 체제이고 일본제국의 지역통합에 편입되어 있었지만, 그 이후에는 전시법령이 발동되어 통제경제 체제로 바뀌었기 때문이다. 그리고 한국은 해방 후에 시장경제 체제로 복귀하였지만, 북한은 전시 통제체제를 그대로 이어갔다. 법 제도에서도 해방 후 북한은 식민지기에 시행되었던 법령을 모두 폐지하였지만, 남한은 중일전쟁 이전에 시행되었던 법령을 계승하였다. 해방 후 식민지기 조선이 편입되어 있었던 지역통합 체제가 붕괴되고 한국의 경제 주권이 회복되었다. 다만 전시 통제체제의 경험이 해방 후 남한에도 산업정책의 추진이라는 형태로 영향을 남겼다는 점을 지적할 수 있다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

자료

도서

- 김낙년(2010), 「식민지 조선경제의 제도적 유산」, 『정신문화연구』 33(4).
- 김일영(2004), 『건국과 부국: 현대한국정치사 강의』, 생각의 나무
- 차상철(2006), 「이승만과 1950년대의 한미동맹」, 박지향 외 편, 『해방전후사의 재인식 2』, 책세상.
- 이대근(2015), 『귀속재산연구: 식민지유산과 한국경제의 진로』, 이숲.
- 기무라 미쓰히코 저, 김현숙 역(2001), 『북한의 경제: 기원·형성·붕괴』, 해안.

