

식민지 조선경제의 제도적 유산

김낙년

동국대학교 경제학과 교수, 한국경제사 전공

nnkim@dongguk.edu

I. 머리말

II. 식민지기 조선경제

III. 해방 후로의 연속과 단절

IV. 맺음말

본 연구는 한국연구재단의 일반기초연구과제 지원사업(과제 번호: NRF-2010-32A-B00035)의 지원을 받았다. 이 글은 2010년 전국역사학대회 공동주제의 하나로 발표되었으며, 이를 수정 보완한 것이다.

I. 머리말

이 글은 일제의 조선경제 지배가 남긴 제도적 유산을 고찰한다. 즉, 일제가 식민지기 조선에 이식한 경제제도는 무엇인지, 그 제도들 중에서 일본제국의 붕괴와 함께 단절된 것과 해방 후에도 연속된 것은 무엇인지 살펴보고, 그러한 제도적 유산의 의의에 대해 알아보려는 것이다. 이때 식민지 경제체제가 중일전쟁을 계기로 하여 시장경제에서 전시 통제경제로 이행했다는 점과, 남한¹⁾과 북한이 각각 계승한 제도가 다르다는 점에 유의하고자 한다.

식민지기와 해방 후를 포함하는 20세기 전체를 고찰할 경우 두 시기를 어떻게 파악하는가가 중요한 논점이 된다. 기존 연구를 비판적으로 검토하면서 이 글의 과제와 문제의식을 부각하기로 한다.

먼저, 해방 후 한국 경제성장의 역사적 기원을 식민지기에서 찾으려는 시도는 해외에서 본격적으로 제기되었다. 예를 들면 에커트²⁾는 식민지기 공업화가 조선인 자본가계급을 창출하였을 뿐만 아니라, 경제발전을 위한 사회적 기반과 함께 해방 후로 이어지는 성장유형(patterns of growth)을 유산으로 남겼다고 본다. 우정은³⁾도 1930년대와 1970년대 공업화를 비교하여 일본 주도의 동아시아 지역통합의 일환으로 전개되었다는 점 이외에도 권위주의적인 국가, 금융규제와 재벌의 육성, 전쟁 또는 그 위협의 활용이라는 점에서 유사성을 지적하고 있다. 개발국가라는 점에서 박정희 정부와 총독부의 정책을 동일한 성격으로 보는 콜리⁴⁾도 같은 맥락에 있다. 그렇지만 이러한 논의는 두 시기에 나타난 유사성을 지적하는 데 그쳐 연속성의 구체적인 실상을 드러내지 못했다. 그들이 주목한 성장유형의 각 요소들도 그 선정 기준이 뚜렷하지 않고 나열적이

1) 한국의 호칭은 다음과 같이 구분하기로 한다. 즉, 북한과 대비하여 칭할 때에는 '남한'이라 하고, 식민지기 남북을 포괄하여 지칭할 때에는 '조선'이라고 하며, 그 외에는 모두 '한국'으로 한다.

2) J. Carter Eckert, *Offspring of Empire: The Kochang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876-1945*(University of Washington Press, 1991), 주익종 역, 『제국의 후예』(푸른역사), 371-379쪽.

3) Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization* (Columbia University Press, 1991), pp. 20-21, pp. 38-42.

4) Atul Kohli, "Where do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State'," *World Development*, vol. 22, no. 9, 1994.

다. 두 시기에 걸쳐 단절되거나 달라진 요소도 많지만 이들을 고려하지 않고 있다. 그리고 연속성을 주장하면서 비교 시기를 자의적으로 선정하고 있다. 예컨대 식민지시기의 성장유형으로 언급한 것은 사실은 주로 전시에 나타난 현상이다. 또한 이 시기와 박정희 정부 시기를 비교하여 유사성을 주장하고 있지만, 그 사이에 긴 해방 후 1950년대는 연속성에서 어떤 위치에 있는지 명확하지 않다.

이에 대해 두 시기 경제의 단절을 강조하는 견해도 있다. 예컨대 허수열⁵⁾은 식민지 경제는 일본인이 주도한 것이고, 그들이 남긴 공업자산도 남북분단과 6·25전쟁 등으로 인해 최종적으로 남한에 계승된 것은 1/10에 불과하다고 주장한다. 해방 전의 공업회는 마치 신기루처럼 사라지고 한국경제는 합병 이전의 농업사회로 되돌아갔다는 것이다. 다만 그는 실증이 어렵다는 이유로 제도적 유산을 고찰에서 제외함으로써 일면적인 평가가 되어버렸다. 물적 유산은 전쟁으로 파괴되거나 시간이 경과되면 가치가 감모되기 마련이지만, 제도적 유산은 그렇지 않기 때문에 장기에 걸쳐 영향을 미친다. 이 점을 감안하면, 그는 해방 직후 경제의 급격한 축소를 과도하게 부각하고, 식민지 경제가 해방 후에 미친 장기적 영향을 도외시한 것으로 생각된다. 이와 같은 맥락에서 정재정⁶⁾은 식민지 공업화의 유산이 남한보다 주로 북한으로 이어졌음에도 불구하고 북한경제가 실패한 사실은 연속론을 부정하는 근거라고 주장한다. 그렇지만 그의 주장도 물적 자산에 한정하여 이루어진 추론이며, 남북한의 차이를 낳은 제도의 중요성을 간과하고 있다.

이와 같이 기존 연구가 두 시기 경제의 연속 또는 단절의 측면에 주목해왔지만, 그 사이에 경제체제나 제도가 어떻게 변했는지 그 실태를 밝히는 일은 아직 과제로 남아 있다고 할 수 있다. 그런데 각국 또는 체제 간 경제적 성과의 차이를 설명할 때 제도적 요인에 주목하는 연구가 크게 진전되어왔다.⁷⁾ 이러한 연구는 원래 서구사회의 경제성장을 설명하

5) 허수열, 『개발 없는 개발』(은행나무, 2005), 313-330쪽.

6) 정재정, 「1980년대 일제시기 경제사 연구의 성과와 과제」, 역사문제연구소 편, 『한국의 '근대'와 '근대성' 비판』(역사비평사, 1996), 114-115쪽.

7) 경제성장에서 제도의 중요성을 강조하는 연구는 일일이 거론할 수 없을 정도로 많다. 고전적인 연구로서는 Douglass North and Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*(Cambridge University Press, 1973)를 들 수 있다. 식민지까지 시야에 담고 있는 근래의 연구로서는 Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James Robinson, "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change,

려는 관심에서 출발했지만, 그 대상이 식민지 사회로까지 확대되었다. 식민지는 외래적 충격에 의해 기존 사회의 제도가 재편된 다양한 사례를 제공하고 있기 때문이다. 식민지 조선에서도 광범한 제도변화가 나타났는데, 여기서는 통화 및 환율 제도, 무역과 관세 제도, 그리고 식민지에 시행된 경제 관련 법제도에 초점을 맞추어 이들이 어떻게 변천해왔는지를 살펴보고자 한다. 앞의 두 제도는 식민지와 종주국의 경제관계(해방 후는 대외 경제관계)를, 세 번째 법제도는 경제체제의 기본 원리와 성격을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 나아가 전시 통제체제로의 이행이 해방 후 남북한에 미친 영향을 고려하여 이를 별도의 항목으로 고찰하기로 한다.

이때 제도 변천의 내용을 서술하는 통상의 방식에 그치지 않고, 가능한 경우 이를 수량 지표화해서 제시하는 접근방식을 취하고자 한다. 제도변화 중에는 변화의 정도를 직접 수량적으로 드러낼 수 있는 경우도 있지만, 그렇지 못할 경우 그 영향을 받은 관련 경제지표의 추이를 통해 그 제도변화의 의의를 간접적으로 드러낼 수도 있다. 그리고 이들 지표를 해방 전후를 포괄하는 장기추이로 제시함으로써 전체 시기를 조망하면서 각 시기(또는 체제)의 특성을 상대화하여 파악할 수 있다. 나아가 필요한 경우 일본과 대만 등과의 비교도 시도한다.

이하에서 II절은 식민지기에 일어난 경제적 변화와 제도이식의 내용을 살펴본다. III절에서는 해방 후에도 존속된 식민지기의 제도는 무엇인지, 단절된 제도의 경우 어떻게 바뀌었는지 살펴보고, 그러한 변화의 의의가 무엇인지를 고찰한다. IV절은 이상의 논의를 마무리한다.

II. 식민지기 조선경제

지난 100년간 한국경제의 장기추이 속에서 식민지기는 어떤 위치에 있을까? 최근 정비된 장기경제통계⁸⁾에 의거하여 1인당 GDP의 추이를

and Economic Growth,” *American Economic Review*, vol. 95, no. 3(2005); Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James Robinson, “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, no. 4(2002); Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic Review*, vol. 91, no. 5(2001)를 들 수 있다.

제시하면 그림1과 같다. 1953년 이후는 한국은행의 계열이고, 1911-1940년은 그 방식을 식민지기로 연장한 추계 계열이다. 다만 그 사이인 1941-1952년은 자료상의 제약으로 일부 품목의 생산지수를 이용하여 연장한 것이며, 1944-1945년은 공백으로 남았다. 각 시기에 걸쳐 비교할 수 있도록 모두 2000년 불변가격으로 제시하였다. 해방 전은 남한과 북한을 분리하였다. GDP에는 그 나라에서 거주하는 외국인의 경제활동(소득)이 포함되며, 이는 식민지기에도 마찬가지다. 해방 전은 일본인이 비록 소수이지만 경제적으로도 지배적인 지위에 있었던 만큼 이 시기의 소득 지표를 볼 때에는 이 점에 유의할 필요가 있다. 그림1의 1911-2007년은 로그 눈금으로 표시하여 지난 100년의 추이를 조망할 수 있게 하였다. 로그 눈금은 그래프의 기울기가 가파를수록 성장률이 높음을 나타낸다. 1911-1970년은 해방 전후의 추이를 좀 더 자세히 식별할 수 있도록 기간을 줄여 통상의 눈금으로 제시하였다.

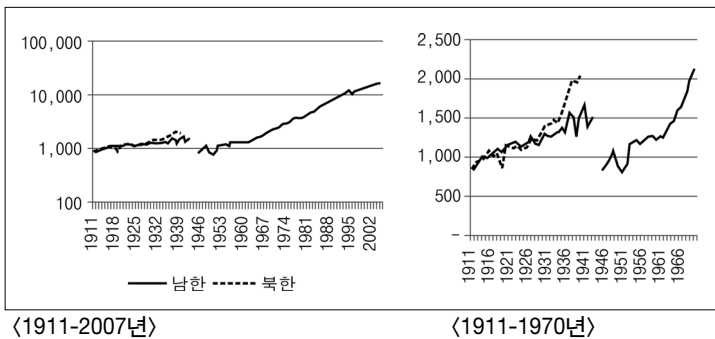


그림1-1인당 GDP의 추이(2000년 불변가격, 천 원)

자료: 김낙년, 「한국 GDP의 장기추이와 국제비교」, 『경제발전연구』 제15권 제2호 (2009b), 108쪽.

1911-2007년間に 남한의 GDP는 82.6배, 인구는 4.4배, 그 결과 1인당 GDP는 18.9배(연평균 증가율로는 각각 4.7%, 1.5%, 3.1%)로 증가하였다.

- 8) 김낙년 편, 『한국의 경제성장 1910-1945』(서울대출판부, 2006)는 1911-1940년의 국민계정을 추계한 것이다. 김낙년, 「일제시기 우리나라 GDP의 도별 분할」, 『경제사학』 제45호(2008)는 이를 도별로 분할하여 남북한의 GDP를 추계하였다. 김낙년, 「한국의 국민계정 1911-2007」, 『경제분석』 제15권 제2호(2009a)는 국민계정의 주요 지표를 중심으로 1911-2007년(단, 1941-1952년 제외)의 장기계열을 제시하였다. 해방 전후기에 결락된 생산 및 인구 통계를 보완한 결과는 김낙년, 「한국 GDP의 장기추이와 국제비교」, 『경제발전연구』 제15권 제2호(2009b)에 제시되어 있다.

이를 시기적으로 나누어보면 식민지기는 자료가 정비된 1911-1940년간의 1인당 GDP는 1.8배(북한은 2.4배, 연평균 증가율은 각각 2.0%와 3.1%) 늘어났다. 1941년의 정점을 지나 전시하의 경제는 축소되었으며 해방 직후인 1946년에는 1941년의 거의 1/2 수준(또는 1911년의 수준)으로 떨어졌다. 그 후 경제 회복이 시작되었지만 6·25전쟁으로 인한 충격도 있어 1950년대의 1인당 GDP는 상대적으로 완만한 상승을 보였다. 1960년대 이후 성장이 가속되어 1960-2007년간은 1인당 GDP가 13.4배(연평균 5.7%)나 늘어났다.

그런데 해방 후에 1인당 GDP가 해방 전의 수준을 회복한 것은 언제였을까? 그림1에 따르면 해방 전 정점인 1941년의 수준을 회복한 것은 1968년이었다. 해방 전에는 일본인의 소득이 포함된 것을 감안하면 회복 시점이 몇 년 더 앞당겨지겠지만, 회복이 상당히 오랫동안 지체되었음을 알 수 있다. 해방과 분단 그리고 전쟁으로 인한 정치적 혼란 이외에 한 가지 고려할 요인으로서 해방 후 인구의 격증을 들 수 있다. 해방 전에 해외로 유출되었던 인구가 해방 직후 대거 유입(월남 인구 포함)되었고, 6·25전쟁 이후 1960년대 초까지는 베이비붐으로 인해 인구증가가 매우 빨랐다.⁹⁾ GDP 기준으로 보면 해방 전 최고 수준으로 회복된 것은 1957년으로 10년 정도 앞당겨진다.

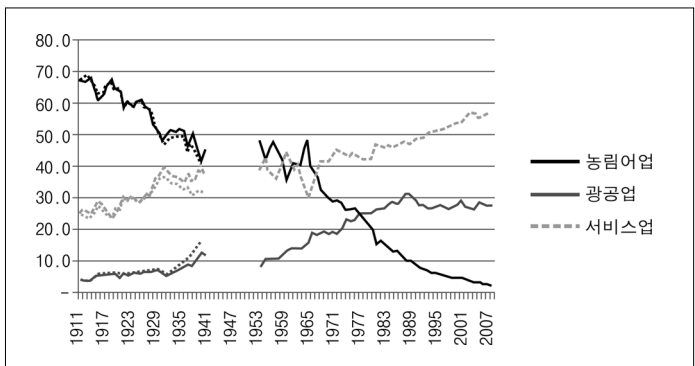


그림2-남한의 산업별 부가가치 구성비 (%)

주: 해방 전의 가는 점선은 북한을 포함한 구성비이다.

자료: 김낙년, 『한국의 국민계정 1911-2007』, 『경제분석』 제15권 제2호(2009a) (부표3).

9) 김낙년, 위의 논문(2009b), 88-93쪽.

1인당 GDP의 성장은 산업구조의 변화를 수반한다. 그림2는 농업·어업, 광공업, 서비스업의 부가가치 구성비의 추이를 보여준다. 해방 전의 실선은 남한의 수치이고 점선은 남북한 전체의 수치를 보여준다. 북한을 포함할 경우(즉, 점선) 광공업의 비중이 다른 산업과는 달리 높아지는 것을 알 수 있는데, 이 시기 공업화가 북한에 치우쳐 있었기 때문이다. 그림2에 따르면 산업구조의 변화가 이미 해방 전부터 시작되었으며, 해방 직후 일시적으로 후퇴 또는 정체되기도 하였지만 고도성장기에는 더욱 가속화되었음을 알 수 있다. 광공업의 경우 일제 초기에 5%의 수준에서 1940년에 12%로 상승하였고, 해방 직후 붕괴되다시피 하였다가 1953에 8.9%로 회복되었으며, 정점인 1988년(31.7%)까지 상승한 후 현재는 28%의 수준에서 정체하고 있다.

이상의 경제지표로 보면, 지난 100년간은 1910-1930년대의 완만한 경제성장, 1940-1950년대의 경제의 축소와 붕괴 및 회복의 지체, 1960년대 이후의 고도성장이라는 세 시기로 크게 나누어 볼 수 있다. 이러한 경제적 변화는 어떤 제도적 환경에서 이루어진 것일까? 먼저 식민지기의 경우에는 전시 이전과 전시로 나누어 경제시스템의 특징을 간단히 언급하고, 그것이 해방 후 어떻게 변화되어갔는지를 고찰하기로 한다.

일본의 식민지 지배방식은 동화주의를 추구하였다. 식민지에 일본의 제도를 이식하여 가능한 한 본국과 식민지 간의 차이를 줄이고 중국에는 일본의 한 지방과 같은 지위로 편입하려는 것이었다. 이러한 동화주의는 정치 면에서 보면 한국인에 대한 억압과 차별이 엄존하였기 때문에 식민지 지배를 합리화하는 구호에 불과하였다. 그렇지만 경제 면에서는 일본의 제도가 거의 그대로 식민지에 이식되어 지역통합을 이루는 단계까지 나아갔다고 할 수 있다. 그 내용은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 화폐의 통합이다. 조선의 화폐(조선은행권)는 일본(일본은행권)과 구별되어 있었지만 언제나 등가(즉, 1:1)로 교환할 수 있었다. 이를 위해 조선은행이 은행권을 발행할 때에는 금은 또는 일본은행권이 지불준비로 요구되어 은행권 발행을 제어하는 장치를 가지고 있었다. 마치 금본위제도하에서는 금의 준비를 벗어나 화폐를 마음대로 발행할 수 없듯이 조선은행권의 발행도 일본은행권의 지불준비를 요건으로 하고 있었던 것이다. 이것은 두 가지 의미가 있다. 하나는 조선은행권의 가치를 일본은행권으로부터 벗어나지 않도록 안정시키는 의미가 있다. 그 반면

에 조선이 독자로 통화공급의 확대와 같은 금융정책을 펼칠 수 없도록 하는 제약으로 작용한다.¹⁰⁾

둘째, 시장통합이다. 일본이 조선을 합병하는 시점에서는 구 한국 정부가 열강과 맺은 불평등한 협정관세율을 그 후 10년간 그대로 두었다. 그 결과 1920년에 조선과 일본 간에는 일부 품목의 예외를 제외하고는 관세가 폐지되었다. 무역에 대한 규제도 없었으므로 두 지역은 거의 완전히 시장통합이 이루어졌다고 할 수 있다. 조선과 일본 이외 지역과의 무역에서는 일본의 관세율이 조선에도 그대로 적용되었다.

셋째, 일본의 법제도가 조선에 이식되었다. 식민지 조선의 법적 지위는 일본(즉, 내지 内地)과는 다른 이법지역(異法地域)이라는 의미에서 외지(外地)로 구분되었다. 즉, 일본에 시행되는 법령이 모두 조선에 그대로 시행되는 것은 아니고, 선별적으로 시행되었기 때문에 두 지역의 법령체계는 차이가 있었다. 예컨대 주민들의 정치적 권리나 인권에 관한 것(예컨대 중의원선거법)은 조선에 시행하지 않았지만, 그 외의 것, 특히 경제 관련 법령은 조선에 그대로 시행하는 편의적인 접근을 하였다.¹¹⁾

‘조선민사령’(1912년)을 예로 들면, 제1조에 “민사(民事)에 관한 사항은 본령과 그 외의 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다음의 법률에 의한다”라고 하면서 일본의 민법, 상법, 각 시행법, 민사소송법 등 23개 법령을 제시하고 있다.¹²⁾ 당시 두 지역의 사정의 차이를 감안한 예외 규정을 두고 있지만, 일본의 법령을 거의 그대로 조선에 시행한 셈이다. 그리고 상행위에 관한 법률(예컨대 파산법, 신탁법, 수표법, 유한회사법)이 새로 제정되면 이를 조선민사령에 추가하였고, ‘의용(依用)’하는 일본 법률이 개정되면, 개정된 내용이 자동적으로 조선에도 적용되었다. 다만, 회사설립을 총독의 허가 사항으로 규정한 ‘조선회사령’(1910년)은 회사설립의 자유를 인정한 일본 상법의 적용을 일부 제한하는 것이다. 이것은 두 지역의 상법체계에 중요한 차이였지만, 1920년에는 폐지되었다. 그 결과 민법과 상법을 비롯한 경제 관련 제 법령도 약간의 예외를 제외하면 일본의 것을 조선에도 그대로 시행하였다.

이상은 조선의 주권이 상실되어 식민지로 전락된 결과이지만, 동시에

10) 김낙년, 『일제하 한국경제』(도서출판 해남, 2003), 26-63쪽 참조.

11) 김낙년, 위의 책, 44-51쪽 참조.

12) 朝鮮總督府, 『朝鮮法令輯覽』(1928)을 참조.

조선경제가 일본에 깊숙이 통합되어간 과정이기도 했다. 이것은 앞서 식민지가 되었던 대만의 경우도 마찬가지였는데, 일본제국 내의 각 경제가 이러한 수준으로 통합이 이루어진 것은 일제의 식민지 지배방식의 한 특징이라 할 수 있다. 그리고 그 지역통합의 경제적 효과는 유럽연합(EU)에 비교될 수 있다. 물론 EU는 참가 국가가 자신의 경제주권의 제한을 자발적으로 수용한 결과인 데 반해 일본제국은 식민지에 대한 제국주의적 지배의 한 형태라는 결정적 차이가 있음은 두말할 나위도 없다. 다만 경제적으로 보면 지역통합을 통해 각 지역이 완전 개방되어 상품·자본·노동¹³⁾의 이동이 자유로워졌고, 그에 따라 경제적 변화가 촉진되는 효과를 가진다는 점에서는 차이가 없다. 이 시기에 무역이 크게 늘어나고 일본자본의 조선 진출이 크게 늘고, 공업화가 진전되는 등 그림1과 그림2에서 보인 변화가 나타난 것은 이러한 환경 때문이었다.

중일전쟁 이후 전시 통제가 시작되어 전시 말로 갈수록 급속히 강화되어갔다. 여기서는 주요 전시 통제법¹⁴⁾을 살펴보는데, 이들은 일본과 조선 및 대만에도 동시에 시행되었다. 먼저 ‘수출입품 등에 관한 임시조치법’(1937년)은 품목을 지정하여 수출이나 수입을 제한 또는 금지하는 조치이다. 이 조치를 구체화한 조선총독부령에는 조선총독의 허가를 필요로 하는 수출 및 수입 품목을 제시하고 있다. 이 조치의 대상은 수출입품 이외에도 그것을 원료로 하는 제품으로 확대될 수 있으며, 이들 제품의 “배급, 양도, 사용 또는 소비에 관해 필요한 명령”을 내릴 수 있다. 예컨대 각종 금속류·피혁·고무 등의 사용 제한, 면제품에 스프(인조섬유)의 혼용 의무화, 휘발유 및 등유의 판매 규제 등을 들 수 있으며, 물자에 대한 통제가 대부분 이 법령에 의해 이루어졌다. 이와 함께 자금의 통제를 위한 ‘임시자금조정법’(1937년)이 시행되었다. 그에 따르면 일정 규모 이상의 사업설비의 신설·확장을 위한 금융기관의 자금 대부와 유가증권의 응모·인수·모집은 총독의 허가를 필요로 하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 각종 사업을 갑(군수산업이나 그 기초산

13) 다만 일제는 일본인의 조선 이주는 장려한 반면, 조선인의 일본 도항에 대해서는 제한을 가하였다.

14) 전시 통제법에 관해서는 朝鮮總督府 法務局, 『朝鮮時局經濟關係法令例規集』(司法協會, 1940)을 참조. 거기에는 해당 법률과 그 연역뿐만 아니라 그것을 구체화한 勅令, 조선총독부 府令이나 告示 등도 실고 있다. 국회도서관에는 그 발행연도가 1940년으로 되어 있지만, 1941년 5월까지의 법령이 수록되어 있다.

업), 을(갑이나 병에 속하지 않는 산업), 병(시국에 비추어 불요불급한 산업) 등으로 ‘사업자금조정 표준’을 정하고 정책적인 우선순위에 따라 자금을 배정하였다.

나아가 ‘국가총동원법’(1938년)을 제정하여 정부에 광범위한 통제권한을 위임하였다. 다만 이들 각 조항의 구체적인 통제 내용은 칙령으로 정하게 되어 있기 때문에 별도의 칙령을 발동하는 형식으로 차차 실시되어갔다. 앞의 두 통제법을 제외하면 전시 통제의 대부분은 ‘국가총동원법’에 의거하여 발동된 칙령에 의한 것이다. 노동에 관한 것을 예시하면, ‘국민징용령’, ‘국민직업능력신고령’, ‘종업자이동방지령’, ‘청소년고입(雇入)제한령’, ‘공장취업시간제한령’, ‘임금통제령’ 등을 들 수 있다. 앞의 두 통제법이 물자와 자금에 대한 것이라면, 노동에 대한 통제는 이 국가총동원법에 의거한 이들 칙령에 의해 실시되었다.

각종 가격도 통제의 대상이 되었다. 예컨대 ‘가격 등(等) 통제령’은 제2차 세계대전의 발발로 인해 물가가 등귀하자 1939년 9월 18일자로 모든 가격을 동결하였다. 상품가격에 그치지 않고 운임·임금·임대료 등으로 그 대상이 확대되었고, 회사의 이익금 처분과 소작료도 통제되었다[‘회사경리통제령’, ‘지대 가임(家賃)통제령’, ‘소작료통제령’ 등]. 즉, 상품가격뿐만 아니라 거기에 투입되는 생산요소의 가격도 통제대상이 되었다. 그렇지만 각종 물자와 그 원료의 수급조건은 계속 변할 수밖에 없고, 생산조건이 변했는데도 가격을 고정할 경우 생산 자체가 위축되는 등 비효율이 야기된다. 이를 조정하기 위해 정부는 그때그때 품목별로 새로운 판매가격을 지정하지 않을 수 없었는데, 당시 총독부 고시(告示)의 압도적 부분은 이들 판매가격에 관한 고시였다. 중요 품목에 대해서는 정부가 가격기구를 대신하려고 했던 셈이었다. 그렇지만 이러한 방식은 물자의 편재(즉, 과잉과 부족이 조정되지 못한 상태), 생산의 위축, 암시장의 만연을 불가피하게 만들었다.¹⁵⁾ 이를 단속하기 위해 경제경찰이 동원되는 등 통제가 더욱 강화되어갔다.

나아가 ‘국가총동원법’에는 시장경제체제의 근간이라 할 수 있는 재산권 보호와 계약 및 영업의 자유를 제한하는 조치를 다수 포함하고 있다. 총동원을 위해 필요한 경우 공장, 사업장, 선박, 기타 설비를 관리·사용·

15) 松島菊壽, 「公定價格制度の實証的再檢討(上·下)」, 『朝鮮總督府調査月報』 제12권 제9-10호(1941), 1-17쪽, 9-25쪽.

수용(收用)할 수 있었다(‘공장사업장관리령’, ‘공장사업장사용수용령’). “국민경제의 총력 발휘를 위해” 설비의 신설, 확장, 개량을 제한하였다(‘기업허가령’). 기존 사업의 설비(권리 포함)의 양도, 위탁, 폐지, 휴지, 그리고 법인의 합병 또는 해산을 명령할 수 있었다(‘기업정비령’). 전시라는 한정이 붙기는 했지만, 행정관청은 전쟁목적을 위해 물자, 자금, 노동력을 자유자재로 동원할 수 있었고, 그 결과 사적 자치를 기본 원리로 하는 민법이나 상법은 이들 전시 통제법에 의해 광범위하게 제약을 받았음을 알 수 있다.

이상에서 알 수 있듯이 전시 통제체제는 종래의 시장경제체제와는 질적으로 다른 체제로 변모해갔다. 체제 원리로서 시장이 모두 폐기된 것은 아니지만, 상당 부분이 계획과 통제로 대체되었다. 단순히 가격을 규제하는 데 그치지 않고 시장체제를 뒷받침해왔던 제도적 장치(소유권과 계약 및 영업의 자유를 보장하는 민법과 상법)가 정부의 광범위한 개입에 의해 사실상 형해화되었다고 할 수 있다.

이러한 통제체제하에서 자원이 집중된 정책적 지원 분야는 생산이 늘어날 수 있었지만, 그 대신에 희생된 분야의 생산은 크게 감소하였고, 전시 말로 갈수록 전체 경제의 위축은 불가피해졌다. 그림1에서 1941-1952년간은 GDP 통계가 없어 불완전한 생산지수로 그 추이를 보이고 있는데, 남한의 경우 1941년을 정점으로 하여 감소로 돌아섰다. 자료가 없어 공백으로 남겨둔 1944-1945년에는 생산의 위축이 더욱 격화되었을 것으로 생각된다.

III. 해방 후로의 연속과 단절

식민지기의 경제체제는 해방 후 어떻게 되었을까? 여기서는 일본제국 경제의 지역통합을 구성하는 세 요소, 즉 통화의 등가교환, 시장개방, 법제도를 검토하여 이들이 해방 후에도 얼마나 존속 또는 단절되었는지를 고찰한다. 그리고 전시 통제체제가 해방 후에 남긴 영향에 대해서도 살펴본다.

1. 지역통합의 해체와 경제주권의 회복

먼저, 식민지기에 일본의 엔화와 연계(peg)되어 있던 식민지 통화체제는 해방 후 붕괴되었다. 해방 전에는 조선은행권의 남발을 막기 위한 제도적 장치가 있었다. 즉, 일본은행권의 지불준비나 국채증권 등의 보증준비가 필요했으며, 보증준비 발행의 경우에도 그 한도를 두었고, 이를 넘을 경우 발행세를 납부하도록 하였다.¹⁶⁾ 그렇지만 전시에는 일본으로부터 자금유입이 급증하였기 때문에 이러한 제한 장치는 사실상 작동하지 못했고 조선은행권의 발행은 급증하였다.¹⁷⁾

해방 후 조선은행은 존속하였고 조선은행권도 그대로 통용되었다. 다만 일본과의 경제관계가 단절됨에 따라 일본은행권을 지불준비로 하는 발행제도는 더 이상 작동할 수 없었고, 해방 후 혼란기를 통해 통화는 계속 증발되었다. 1950년에는 한국은행법¹⁸⁾이 제정되어 한국은행이 설립되었다. 그 발행제도를 보면 “대한민국 내의 유일한 법화로서 공사 일체의 거래에 무제한으로 통용된다”라고 규정되어 있을 뿐, 은행권 발행을 위한 별도의 지불준비제도는 규정하지 않고 있다. 이것은 한국은행권이 불환지폐이며, 제도상 해방 전의 통화체제와는 단절됨을 뜻한다. 그렇지만 경과규정을 두어 “조선은행이 발행한 은행권은 본법에 의해 한국은행이 발행한 은행권으로 간주”하고, “당분간 조선은행권을 한국은행권으로 발행”할 수 있도록 하였다. 그런데 한국은행이 설립된 직후 6·25전쟁이 일어나고 서울이 점령되자 조선은행권을 급히 대체할 필요가 생겨 한국은행권이 서둘러 발행되었다.

통화발행제도의 개편과 함께 해방 전후기에 걸쳐 통화가 급속히 증발되었다. 거기다 경제시스템의 붕괴로 인한 생산의 위축과 물자부족이 가중되어 인플레이가 가속되었다. 그림3은 각국의 GDP 디플레이터의 장기추이를 보여준다.¹⁹⁾ 식민지기에는 각국의 물가가 큰 차이를 보이지

16) 朝鮮銀行史研究會 編, 『朝鮮銀行史』(東洋經濟新報社, 1987), 830쪽.

17) 김낙년, 앞의 책, 272-277쪽 참조.

18) 이하에서 인용되는 정부수립 후의 법률과 그 연혁은 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 열람하였다.

19) 한국의 경우 1941-1952년간은 GDP 디플레이터가 없어 소비자물가지수로 대신하였으며, 그것은 김낙년·박기주, 「해방 전후(1936-1956년) 서울의 물가와 임금」, 『경제사학』 제42호(2007)에 의거하였다.

않은 채 연동하는 양상을 보였다. 당시 통화체제의 제약으로 식민지가 이탈하여 통화를 증발할 수 없었기 때문이다. 해방 후 그러한 체제의 붕괴로 이들 지역이 모두 격심한 인플레이에 휩싸였지만, 그 정도는 나라에 따라 크게 달라졌다. 1944-1949년간의 물가상승 비율로 측정해보면 미국(1.3배), 일본(63배), 한국(386배), 대만(44,268배)의 순으로 높았다. 대만의 높은 인플레이는 해방 직후의 혼란에다 내전 중의 대륙 인플레이의 파급이라는 요인이 가중되었기 때문이다. 한국은 그 후 6·25전쟁으로 인한 인플레이(1949-1953년間に 다시 29배)가 가중되었고, 그 후에도 상대적으로 높은 물가상승을 보였다.

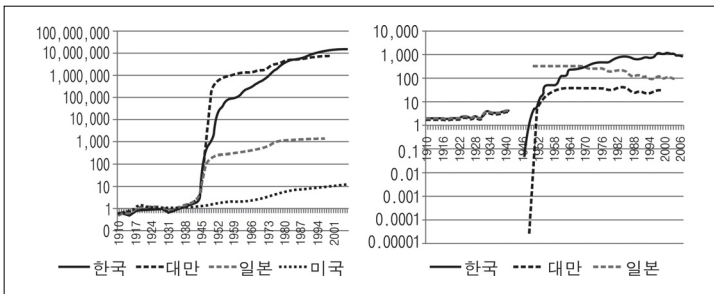


그림3-각국의 GDP 디플레이터(1935년=1) 그림4-각국의 대미 환율(미국=1)

주: 그림4에서 해방 전은 모두 円, 해방 후는 한국은 원, 대만은 元(NT\$), 일본은 円이다.

자료: 한국은 김낙년, 앞의 논문(2009b); 김낙년·박기주, 앞의 논문. 대만은 溝口敏行編, 『アジア長期經濟統計1: 臺灣』(東洋經濟新報社, 2008). 일본은 大川一司·高松信清·山本有造, 『國民所得』(東洋經濟新報社, 1974); 總務省 統計局(<http://www.stat.go.jp>). 미국은 U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States on CD-ROM: Colonial Times to 1970*(Cambridge University Press, 1997); U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (<http://www.bea.gov>).

해방 후 이와 같은 인플레이의 진행은 각국의 통화가치가 크게 떨어졌을 뿐만 아니라 그 정도가 각국별로 크게 달랐음을 뜻한다. 그림4는 대미 환율을 비교하여 해방 전후에 걸쳐 이들 지역의 통화체제가 어떻게 변모했는지를 보여준다. 식민지시기에는 이들의 통화가 모두 일본의 엔화와 등가로 연계되어 있기 때문에 대미 환율은 동일하였다. 달러당 엔화는 대체로 2의 환율을 유지해왔지만, 1931년 일본이 금본위제로부터 이탈하면서 4 전후로 상승했으며, 1941년 말 태평양전쟁으로 미국과의 교역은 중단되고 대미 환율은 성립되지 않았다. 해방 후 미국과의 교역이 재개되

었지만, 이들 지역에서 진행된 급격한 인플레이를 반영하여 대미 환율이 급등(즉, 미국달러에 대한 통화가치가 급락)하였는데, 그 정도는 각국의 사정에 따라 크게 달랐다. 대만은 1949년에 구 대만달러(OT\$=식민지기의 엔)를 1/40,000로 리디노미네이션을 실시하였다. 한국의 경우는 두 차례(1953년과 1962년)에 걸쳐 식민지기의 엔을 1/1,000로 리디노미네이션을 하였다. 그 결과 그림4에서 일본의 경우 전전과 전후의 화폐단위가 모두 동일한 円이지만, 대만과 한국의 경우 해방 전은 円인 반면 해방 후는 통화단위가 각각 대만달러(NT\$)와 원으로 다르다. 그림4에서 해방 직후 대만과 한국의 통화가치가 급락한 것으로 그려진 것은 이러한 리디노미네이션을 반영한 것이다.

이러한 혼란기를 거쳐 대미 환율이 안정을 찾게 되는 것은 일본은 1949년(이후 달러당 360엔의 환율을 1970년까지 유지), 대만은 1960년(이후 달러당 40NT\$를 1972년까지 유지)부터이다. 이에 비해 한국은 1960년대 중엽까지 시장환율과 괴리된 공정환율을 유지해왔으며 그 후에도 대미 환율은 일본이나 대만과는 달리 지속적으로 상승하였다. 이것은 한국이 일본이나 대만에 비해 상대적으로 물가안정보다는 성장을 추구하는 정책을 추구했고, 그 결과 나타난 물가상승의 차이를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 식민지기 지역통합의 또 하나의 요소인 개방체제는 해방 후 어떻게 변모하였을까? 전시에는 전술했듯이 무역이 통제되었고, 그 점에서 이미 개방체제로부터 후퇴가 시작되었다. 해방 후에도 대외무역은 오랫동안 정부의 통제하에 놓여졌다. 미군정은 자신이나 그 대리인을 제외하고는 대외무역을 금지하였다(일련의 '대외무역규칙' 참조). 과도정부하에서 민간무역이 허용되었지만, 수출입이 가능한 것은 일부의 품목에 한정되었다. 1949년 이후는 수입 쿼터(quota)제가 시행되어 정부의 물자수급계획을 염두에 둔 수입 규제가 시행되었다. 처음에는 품목별로 쿼터를 설정하였지만, 통계 및 행정능력의 미비로 수급상의 불균형이 커지자 점차 총량적 규제로 완화되어갔다.²⁰⁾

‘무역법’(1957년)의 제정으로 무역에 관한 제도가 정비되고, 무역행정이 상공부로 일원화되었다. 이 법은 “수출을 진흥하며 수입을 조정하고

20) 한국무역협회, 『한국무역사』(1972), 235쪽, 441쪽 참조.

건전한 거래를 촉진함으로써 국제수지의 균형과 국민경제의 발전을 도모”하는 것이 목적으로 제시되어 있는데, 그중에서 “수입의 조정”이 주목된다. 그리고 이를 위해 상공부 장관이 무역계획²¹⁾을 책정하여 공고하도록 하였다. 그 시행령에는 “무역계획 책정의 원칙”이 좀 더 구체적으로 제시되어 있어 당시 무역정책의 특징을 잘 보여준다. 즉, 수출은 가능한 한 허용하지만, 수입의 경우 “국내산업의 보호육성, 수출산업의 진흥 또는 국민경제의 발전에 이바지할 산업기재(機材), 원료 또는 물품에 한한다”고 규정하고, 국내에서 생산되거나 생산 가능한 물품의 경우 물가안정상 필요할 경우에 한정하여 수입할 수 있도록 하고 있다. 당시 무역 적자를 줄이기 위해 수입을 억제하고자 하였으며, 그때 국내산업의 보호육성을 지향하고 있었음을 알 수 있다.

이 법은 1967년에는 ‘무역거래법’으로 대체되었다. 이 법의 목적에는 “수입의 조정”을 포함하고 있다는 점에서 앞의 ‘무역법’과 변함이 없다. 1986에 제정된 현행 ‘대외무역법’의 “자유롭고 공정한 무역”이라는 원칙과 비교할 때 수입을 규제하려는 지향은 여전히 남아 있음을 알 수 있다. 그렇지만 무역계획에 관한 규정이 폐지되었고, 그 대신에 “수출입의 기별 공고”로 대체되었다는 점, 그리고 1967년 하반기 기별 공고에서부터는 종래의 포지티브 리스트(positive list)에서 네거티브 리스트(negative list) 시스템²²⁾으로 이행했다는 점에서 무역의 자유화가 한층 진전되었다고 할 수 있다. 여기에는 1965년의 환율 현실화 조치가 수입에 대한 과도한 유인을 줄일 수 있었다는 점이 기여하였다.

관세제도의 변화를 통해서도 개방정책의 변화 추이는 엿볼 수 있다. 해방 전에 조선에 적용되었던 일본의 관세법 등은 해방 후에도 폐지되지 않고 있다가 미군정의 ‘관세법의 개정’(1946년)에 의해 수입품의 관세는 종가세(從價稅)의 경우 물품가격의 10%를 넘지 못하도록 인하되었다. 그런데 당시의 관세법은 종량세(從量稅)의 비중(전체의 60%)이 높았으며,

21) 무역계획이란 수출입허가품목 또는 수출입금지품목, 수출입품의 종류별 수량 또는 금액의 한도, 규격, 지역 기타 제한사항을 무역연도별 또는 2반기별로 종합 책정한 것을 말한다.

22) 포지티브 리스트란 원칙적으로 수입이 제한된 무역제도하에서 예외적으로 수입이 자유화된 품목의 리스트를 말하고, 네거티브 리스트란 반대로 수입이 자유화된 속에서 예외적으로 수입이 금지 또는 제한되는 품목의 리스트를 말한다. 1967년의 이 조치로 자동승인 품목 수(SITC의 Sub-item 기준)는 수출의 경우 610개에서 26,956개로, 수입의 경우 3,760개에서 17,128개로 늘어났다. 한국무역협회, 앞의 책, 445쪽 참조.

그 경우 급격한 인플레이션에 의하여 실제 부담률은 미미해졌다. 과도정부의 ‘관세법의 개정’(1948년)은 모든 과세 물품에 대해 종가(從價) 10%를 부과하였다. 미군정기의 관세율이 이처럼 낮은 수준으로 유지되었던 것은 당시의 물자공급 부족과 인플레이션에 대한 대책이라는 취지에서 나온 것이다. 그 반면 한국의 산업보호 또는 정부의 관세수입 증대라는 측면은 전혀 도외시되고 있었다고 할 수 있다.²³⁾

이에 대해 정부수립 후 관세법의 제정(1949년)은 개항 이후 상실했던 관세주권을 비로소 회복하는 의의를 갖는다. 관세법 제정으로 관세율은 대폭 인상되어 국내산업의 보호, 재정수입의 확보, 소비세로서 국민부담의 균등을 기하도록 하였다. 특히 국내산업 보호와 관련하여 수입세율의 기준표를 보면, 수입품을 긴요한 물품, 긴요하지 않은 물품, 사치품으로 구분하고, 이를 다시 국내에서 생산되는 것과 그렇지 않은 것으로 나누어 세율을 달리 부과하였다. 그리고 원재료, 반제품, 완제품에 따라서도 차등하였다. 이를 통해 국내에서 생산되지 않는 긴요한 원재료는 관세가 면제되고, 사치품은 40-100%의 관세율이 부과되었으며, 그 사이는 품목에 따라 10-50%의 관세율이 차등 부과되었다.²⁴⁾

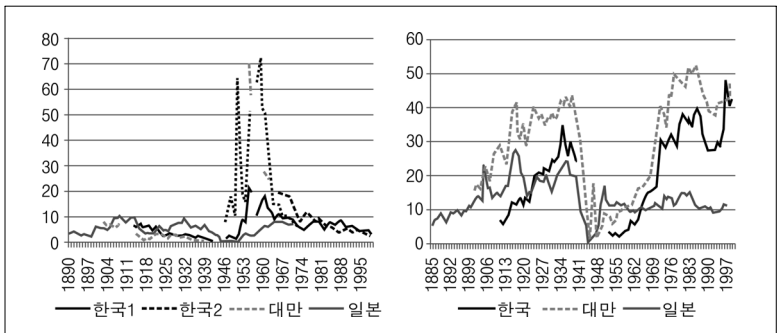


그림5-각국의 평균관세율 (%)

그림6-각국의 수출의존도의 추이 (%)

자료: 한국은 김재호, 「한국의 재정통계」(낙성대경제연구소 Working Paper 2007-1, 2007); 박기주·김낙년, 「한국의 장기무역통계와 무역지수(1877-1963)」, 『경제학연구』 제57권 제3호(2009). 대만은 溝口敏行 編, 앞의 책; 平井廣一, 『日本植民地財政史研究』(ミネルヴァ書房, 1997); Council for Economic Planning and Development, Republic of China, *Taiwan Statistical Data Book*(1999); 일본은 山澤逸平·山本有造, 『貿易と國際收支』(東洋經濟新報社, 1979).

23) 한국관세협회, 『한국관세사』(1969), 197-203쪽 참조.

24) 한국관세협회, 위의 책, 220쪽 참조.

그림5는 평균관세율(=관세수입/수입액)의 추이를 제시하였다. 관세율은 품목에 따라 편차가 크지만, 평균관세율은 이를 평균하여 국내시장 보호의 전체적인 수준을 보여준다. 이 경우 면세된 품목이 늘어나면 관세율의 변화가 없더라도 평균관세율이 떨어질 수 있다는 점에는 유의할 필요가 있다. 한국의 경우 수입액에 원조수입을 포함할지에 따라 평균관세율이 크게 달라진다. 6·25전쟁이 발발하자 재정수입을 늘리기 위해 원조자금에 의한 수입에 대해서도 관세를 부과하기 시작하였다. 다만 원조물자 중에는 관용물자나 무상으로 분배되는 것과 유상 분배되는 것이 있는데, 후자의 경우에 관세가 부과되었다. 다만 자료상 이를 구분하기가 어려워 그림5에서 한국의 평균관세율을 두 가지로 제시하였다. 즉, 이를 계산할 때 분모의 수입액에 원조수입 전체를 포함한 것과 이를 제외한 것을 함께 제시하였는데, 이들은 각각 평균관세율을 과소 또는 과대 평가하고 있다고 할 수 있다. 실제의 평균관세율은 양자의 사이에 위치할 것이다. 그리고 1950년에 평균관세율이 급등한 것은 전술한 관세법에 의해 관세율이 인상되고, 그 외에도 ‘관세임시증정법’(1950년)에 의해 무세 품목에 대해서도 증가(從價) 10%의 임시관세가 부과되었기 때문이다.²⁵⁾

그림5에는 일본과 대만의 평균관세율도 함께 제시하여 비교할 수 있도록 하였다. 해방 전은 일본을 포함하여 서구열강에 의해 불평등조약이 강요된 시기였기 때문에 관세율은 대체로 5% 전후의 수준이었다. 일본의 경우 관세 자주권을 회복하는 시점에서 관세율의 인상을 시도하였지만, 평균관세율이 그렇게 높아지지는 않았다. 한국과 대만에서는 이입세가 축소 또는 폐지되었기 때문에 이들 나라의 평균관세율은 더욱 낮아졌다. 해방 전은 관세 면에서 자유무역에 가까운 체제였다고 할 수 있다. 한국의 경우 1950년대에 평균관세율이 매우 높아졌음을 지적했는데, 그것은 대만의 경우도 마찬가지였다. 일본은 한국이나 대만과 달리 전후에도 관세율을 높이지 않았다는 점에서 대조된다. 1960년대 이후 한국과 대만의 평균관세율은 급속히 떨어져 점차 10% 이하로 낮아졌으며, 개방체제로 접근해갔음을 알 수 있다. 이 평균관세율의 저하는 관세가 부과된 품목의 세율이 낮아진 것도 있지만, 수출품 제조에

25) 한국관세협회, 위의 책, 229-232쪽 참조.

투입되는 원자재와 같이 면세(또는 관세환급) 품목의 비중이 크게 늘어난 것도 영향을 미쳤다.

이와 같이 해방 전후기에는 평균관세율이 낮은 경우에도 무역에 대한 통제가 강화되는 등 무역체제와 관세율이 반드시 같이 가지는 않았다. 그러나 이 두 지표로 볼 때 한국(대만도 포함)은 해방 전과 1960년대 후반 이후는 개방체제였지만, 그 사이의 기간은 무역을 통제하거나 관세 장벽을 높여 개방체제로부터 크게 후퇴한 시기라고 할 수 있다.

이것은 무역의존도 추이에서도 확인된다. 그림6은 한국, 대만, 일본의 수출의존도(=수출/GNI)의 추이를 비교한 것이다.²⁶⁾ 각국의 수출의존도는 초기 수준에 차이가 있지만, 해방 전은 개방체제하에서 모두 수출의존도가 크게 높아졌음을 알 수 있다. 중일전쟁 이후 무역통제가 강화되면서 수출의존도는 3국 모두 급락하기 시작했고, 해방 후에는 거의 붕괴되다시피 하였다. 그 후 수출의존도가 회복되는 양상은 상당히 달랐다. 일본의 경우 개방체제로부터의 후퇴가 없었고 6·25전쟁 특수도 있어 회복이 빨랐으며, 1950년에 이미 10%의 수출의존도를 회복했다. 그렇지만 일본은 전전에 비해 내수 중심의 성장이 이루어져 줄곧 10%대의 수출의존도에 머물렀다. 대만과 한국은 1960-1970년대에 수출의존도가 급속히 상승하여 해방 전의 수준을 능가했는데, 이 점은 일본과 대조되는 점이다. 이에 비해 1940-1950년대는 다른 시기와 대조적으로 무역의 급속한 위축과 붕괴, 그 후의 회복이 지체된 시기로서 특징지을 수 있다.

이상을 정리하면, 해방 후 한국은 통화나 환율, 그리고 무역체제나 관세의 면에서 해방 전의 지역통합 체제로부터 급속히 이탈하였으며, 이것은 통화나 관세 등에서 경제주권을 회복하는 과정이기도 하였음을 알 수 있다. 이러한 제도적 환경의 변화를 통하여 해방 전에는 기대하기 어려웠던 민족주의적인 목표를 향해서 후술하는 바와 같이 산업정책이 전개될 수 있었다. 그렇지만 그 이행과정은 동시에 인플레이의 급격한 진행과 개방체제로부터의 후퇴를 수반하고 있었다.

26) 무역의존도=[(수출+수입)/GNI]를 제시할 수도 있지만, 1950년대에 원조에 의한 수입이 큰 비중으로 포함되어 실태를 다소 과장할 우려가 있기 때문에 수출의존도를 제시하였다. 다만 대만과 일본은 국민총소득(GNI) 대신에 GDP를 이용하여 의존도를 구했다. 그러나 무역의존도는 개방정책 이외에도 그 나라의 경제규모나 산업구조의 영향도 받기 때문에 그 수준을 곧 개방의 정도를 보여주는 것으로 해석하는 데에는 한계가 있다.

2. 경제 관련 법제도

식민지기에 시행되었던 법제도는 해방 후 어떻게 되었을까? 먼저 전시 통제를 위한 법령은 전쟁의 종료로 인해 그 효력을 더 이상 유지하지 못한 것으로 생각된다. 대표적인 전시 입법인 ‘수출입 등 임시조치법’, ‘임시자금조정법’, ‘국가총동원법’에 관해 살펴보자. 먼저 ‘수출입 등 임시조치법’을 보면 제1조에 “지나사변(支那事變)과 관련한” 조치임을 명확히 하고 있으며, 부칙에 “지나사변 종료 후 1년 내에 폐지”하는 것으로 되어 있다.²⁷⁾ 이것은 ‘임시자금조정법’에 관해서도 동일하다.²⁸⁾

‘국가총동원법’의 경우는 부칙에 그 폐지 시점을 명시하고 있지 않지만, 제1조에 국가총동원이란 “전시(전쟁에 준하는 사변을 포함)”에 발동하는 것임을 명시하고 있다. 그리고 총동원의 주요 내용을 규정한 제4조에서 제20조까지는 모두 “전시에 임하여 국가총동원상 필요가 있을 때에는”이라는 한정을 두고 있다.²⁹⁾ 따라서 전쟁의 종료와 함께 이들 법령은 더 이상 유효하지 않게 되었다고 볼 수 있다. 그리고 전시 통제 관련 법령은 대부분 ‘국가총동원법’의 조항에 의거하여 발동된 것³⁰⁾이므로 전시 통제 법령들도 모두 마찬가지로 생각된다. 해방 후 미군정이 시행한 법령³¹⁾에서 전시 통제 법령에 대해 폐지를 포함한 어떤 조치가 보이지 않은 것은 그 때문이라고 생각된다.

그러면 전시 이전의 제 법령은 어떻게 되었을까? 이와 관련하여 군정법령 제11호(1945년 10월 9일)는 제1조(특별법의 폐지)에서 “조선인민에게 차별 및 압박을 가하는 모든 정책과 주의(主義)를 소멸하고 조선인민에게 정의의 정치와 법률상 균등을 회복”하게 하기 위하여 “정치범처벌법, 예비검속법, 치안유지법, 출판법, 정치범보호관찰령, 신사(神社)법, 경찰의 사법권”을 폐지하였다. 그리고 제2조(일반법령의 폐지)에서는 “기타 법률의 효력을 유(有)한 조령(條令) 및 명령으로서 그 사법적 또는 행정적 적용으로 인하여 종족, 국적, 신조 또는 정치사상을 이유로 차별을 생(生)

27) 朝鮮總督府 法務局, 앞의 책, 367-368쪽.

28) 朝鮮金融組合聯合會, 『臨時資金調整法及銀行等資金運用令に關する資料』(1941), 1-4쪽.

29) 朝鮮總督府 法務局, 앞의 책, 1-6쪽.

30) 전시통제 관련 제 법령의 내용은 朝鮮總督府 法務局, 앞의 책에 상세히 수록되어 있다.

31) 한국법제연구회, 『미군정법령총람』(국문판, 1971).

케 하는 것은 이에 그것을 전부 폐지”하였다.³²⁾

그에 이어 군정법령 제21호(1945년 11월 2일)는 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 제1조는 “모든 법률, 또한 조선 구 정부가 발포하고 법률적 효력을 유(有)한 규칙, 명령, 고시, 기타 문서로서 1945년 8월 9일 실행 중인 것은 그간 이의 폐지된 것을 제외하고 조선 군정부의 특수 명령으로 폐지할 때까지 전 효력으로 이를 존속”하는 것으로 하였다. 지방의 제반 법규와 관례 및 각 관청의 직원에 관해서도 동일한 조치를 취하였다. 이와 함께 제2조는 “모든 재판소는 조선의 법령, 미국 태평양육군총사령관의 포고의 제 규정 및 조선 군정장관의 모든 명령 및 법령을 주의 시행할 것”을 규정하고 있다.³³⁾

즉, 정치적·종교적·사상적 압박이나 민족 간 차별을 내포하는 법령은 미군정에 의해 폐지되었지만, 그 외의 법령은 그대로 존속하였음을 알 수 있다. 경제 관련 민법이나 상법 등은 모두 존속하여 해방 전후에 걸쳐 법적 공백은 없었다.

이들 법령은 정부수립 이후에도 존속되었다. 그것을 가능하게 한 근거는 제헌헌법 제100조, 즉 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다”는 규정이다.³⁴⁾ 그 결과 식민지기의 법령은 미군정 법령 및 정부수립 이후의 법령과 함께 공존하는 상황³⁵⁾이 되었다. 다만 법전편찬위원회(1948년 9월 15일 대통령령 제4호)를 두어 민사, 상사(商事) 및 형사의 기초법전과 기타 소송, 행형(行刑) 등 사법법규의 자료를 수집 조사하며 그 초안을 기초, 심의하도록 했다.

그러면 대표적인 경제 관련 법령으로서 식민지기에 시행되었던 조선민사령은 그 후 어떻게 되었을까? 민법과 상법을 예로 들어 보기로 한다. 민법은 법전편찬위원회에서 기초하고 국회의 심의를 거쳐 법률 제471호(1958년 2월 22일)로 제정되었으며, 1960년 1월 1일부터 시행되었다. 그 부칙에 이 민법의 시행으로 폐지하는 법령으로서 “조선민사령 제1조의 규정에 의하여 依用된 민법, 민법시행법, 연령 계산에 관한 법률”, 그

32) 한국법제연구회, 위의 책, 131쪽.

33) 한국법제연구회, 위의 책, 139-140쪽.

34) 여기서 인용된 법령과 그 연역은 전술한 국가법령정보센터에 의거하였다.

35) 예컨대 내무부 치안국내무부, 『미군정법령집 1945-1948』(1956)의 감수자는 감수사(監修辭)에서 건국 후 8년이 지나도록 현행법령이 “일정법령, 군정법령, 대한민국법령”이 공존하고 있는 상황을 두고 “법제사무에 종사하는 일 공복인 필자로서 통탄, 참괴하여 마지 않는 바”라고 언급하고 있다.

외에 조선민사령이나 군정법령 중에서 “본법의 규정과 저촉되는 법조(法條)” 등을 들고 있다. 상법의 경우 1962년에 제정(1962년 1월 20일)되고 일부 개정(법률 제1212호, 1962년 12월 12일)을 거쳐 1963년 1월 1일부터 시행되었다. 그것에 의해 “조선민사령 제1조에 의하여 의용(依用)된 상법, 유한회사법, 상법시행법” 등이 대체되었다.³⁶⁾

즉, 조선민사령에서 규정한 민법이나 상법 및 동 시행법 등은 1960년 또는 1963년 이전까지 그대로 시행되고 있었음을 알 수 있다. 그리고 이때 민법이나 상법이 새롭게 제정되는 형식을 취하고는 있지만 사실은 일부 조항을 개정하는 정도였으며 내용이 크게 바뀐 것은 아니다. 예컨대 민법은 총칙, 물권, 채권, 친족, 상속의 5편으로 나누고, 그 이하의 장절의 구성도 거의 달라지지 않았다.³⁷⁾ 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 권력남용 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. 이 조항은 20세기 민법의 전형으로 일컬어지는 스위스 민법(1912년)에 그 연원을 두고 있으며, 이후 만주국 민법³⁸⁾에서 수용되었고, 1947년 개정된 일본의 민법에서도 반영되어 있다.³⁹⁾ 법제처⁴⁰⁾는 그 외에도 새로 제정된 민법과 구 민법의

36) 그 외에도 1960년대 초까지 식민지거나 군정기의 법령(즉, ‘구 법령’)이 여전히 남아 있었으며, 이를 정리하기 위해 ‘구 법령 정리에 관한 특별조치법’(1961년 7월 15일)이 만들어졌다. 이 구 법령들은 1961년 12월 31일까지 새 법령으로 대체하도록 하고, 이때까지 정리되지 아니한 것은 1962년 1월 20일로 폐지된 것으로 하였다. 이러한 강제조치로 조선민사령을 포함한 구 법령의 정리가 완료되었다.

37) 조선민사령이 의용(依用)한 일본 민법의 내용은 朝鮮總督府, 앞의 책(1928)에서, 그리고 새로 제정된 민법은 국가법령정보센터에서 확인할 수 있다.

38) 당시 일본에서는 민법전과 학설 간의 괴리가 있었지만, 전전에는 민법의 개정이 이루어지지 않았다. 그런데 만주국 민법을 제정(1937년)할 때 일본의 유력 민법학자들이 참여하여 독일 민법이나 스위스 민법을 참조하고, 당시 일본의 유력한 법 학설과 판례를 반영하는 선진적인 수준의 민법을 만들었다고 한다. 柚木馨, 『滿州國民法總論』(有斐閣, 1940a), 29-43쪽을 참조. 그 결과 해방 후 우리나라 민법은 이 만주국 민법의 영향을 더 크게 받은 것으로 평가되고 있다. 정종휴, 『역사속의 민법』(교육과학사, 1994), 184-186쪽. 새로 제정된 우리나라 민법의 전술한 제1장(통칙)이 만주국 민법을 그대로 가져온 것도 그러한 사례의 하나이다. 柚木馨, 『滿州國民法讀本』(有斐閣, 1940b), 8-10쪽 참조.

39) 1947년 개정된 일본 민법도 통칙을 두어 “사권(私權)은 공공의 복지를 존중한다”는

차이점을 21개 항목으로 정리하고 있는데, 그에 따르면 종래 학설이나 판례로 인정되어온 것을 조문에 명기한 것이나 내용을 구체화한 것이 많다. 그런 의미에서 경제 관련 법령은 식민지기 초기에 시행되었던 것이 조선에 정착하여 해방 후에도 거의 그대로 존속하였다고 할 수 있다. 다만 전시는 통제 법령에 의해 민법이나 상법이 상당히 크게 제약을 받았다는 의미에서 예외적인 시기라고 할 수 있다.

그런데 이들 경제 관련 법령의 연속성을 어떻게 이해할 수 있을까? 이들 법령은 일본의 법령을 의용하는 형태로 식민지에 이식된 것이지만, 그 일본의 법령 자체가 사실은 서구의 근대적 제도를 수용한 것이다. 이들 법령에는 예컨대 재산권 보호나 계약 또는 영업의 자유, 회사제도와 같은 근대사회의 원리나 제도가 담겨 있기 때문이다. 다만 그것이 조선에 도입되는 방식이 일제의 동화주의라는 식민지 지배의 한 형태⁴¹⁾로서 관철되었으며, 그것이 일본을 포함한 독립국이 자발적으로 서구제도를 수용한 것과 다른 점이다. 해방 후에 조선민사령을 대체하기 위해 민법과 상법이 새로 제정되었을 때에도 신 법령은 구 법령을 거의 그대로 답습하였다.⁴²⁾ 그것은 경제 관련 법령의 경우 근대사회의 보편적 원리를 담고 있어 그것을 곧 식민지 지배의 장치라고 보기 어렵다는 점을 시사한다.⁴³⁾ 경제 관련 법령이 해방 전과 해방 후를 통해 연속성을 갖는 것은 그

규정과 함께 이 신의성실 및 권력남용 금지의 원칙을 천명하고 있다. 일본의 법령은 (<http://hourei.hounavi.jp>)에서 열람할 수 있다.

40) 법제처, 『대한민국법제 50년사』 상(1999), 134-136쪽 참조.

41) 조선민사령은 일본의 민법 등을 의용한 것이지만, 그 민법의 제정이나 개정은 일본의 제국의회에서 이루어졌으며, 조선인이 거기에 참여할 수 있는 길은 봉쇄되어 있었다. 그리고 일본에 시행된 법령이 모두 조선에 시행된 것도 아니며, 그 시행 여부는 관료들에 의해 편의적으로 결정되었다. 이러한 점에서 식민지의 법체계는 입헌주의의 원리와는 동떨어진 것이었다. 김낙년, 앞의 책, 44-51쪽 참조.

42) 이와 관련하여 해방 후 민법안을 기초한 김병로가 일본의 민법전과 민법학 자체가 “프랑스법, 독일법, 그것을 거의 가져와 그대로 번역한 것”이며 일본 고유의 것이 아니라고 인식하고 있었던 점이 주목된다. 따라서 그는 새로 제정된 민법의 조문이 일본 민법과 합치되는 경우가 많다고 해서 그것을 문제로 생각하지 않았다. 정종휴, 앞의 책, 202-206쪽 참조.

43) ‘조선형사령’도 민법과 마찬가지로 일본의 형법을 의용하는 형식을 취하고 있지만, 소송절차 등에서 피의자 또는 피고인에 불리한 예외 조항을 두고 있다. 이것은 식민지 통치의 효율성을 앞세워 자의적 또는 차별적으로 인권을 제한할 수 있다는 점에서 민법에 비해 식민지 지배 장치로서의 성격이 강하다. 나아가 식민지기의 형사법령의 억압적·통제적인 집행은 해방 후 독재체제가 지속되는 속에서 청산되기보다는 온존되어 연속성이 강하게 남아 있다는 점이 지적되고 있다. 한인섭, 「식민지 형사법제의 구조와 유산, 그 청산의 문제」, 『광복50주년 기념논문집』(과거청산, 1995)을 참조.

때문이다. 그것은 정치적 억압이나 민족 간 차별을 내포하고 있는 구 법령이 해방 직후 폐지되거나, 독립국으로서 정부조직법이나 인권 관련 법제가 새롭게 제정되어 구 법령체계와 단절된 것과는 대비되는 점이라고 할 수 있다.

한편 북한의 경우에 관해서도 간단히 언급해둔다. 북한은 노동당의 ‘20개조 정강’(1946.3.23)에는 일제 통치 시에 사용된 “일체 법률과 재판기관을 폐지”할 것을 천명한 데에서 알 수 있듯이 식민지기의 모든 법령을 부정하고자 하였다.⁴⁴⁾ 다만 해방 직후에는 법적 공백을 피하기 위해 ‘북조선에 시행할 법령에 관한 건’(1945.11.16, 사법국 포고 제2호)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 하였다. 그런데 ‘임시인민위원회 사법국·재판소·검찰소의 구성과 직무에 관한 기본원칙’(1946.3.6)에 따르면, “민사 또는 형사상 잠정적으로 일본 법률을 참고하는 때 판사는 그 민주주의적 의식과 조선인민의 이익에 입각하여 재판하여야 한다”고 하였다. 북한법에서는 관습과 판례가 기존 사회질서를 대변하는 것으로 보아 법원(法源)으로서 인정하지 않는 대신에 “민주적 법의식”이나 “인민의 이익”을 널리 인정하였다. 이것은 과도기에 법적 공백을 메우기 위한 것이지만, 법을 정치에 종속시켜 법적 안정성이나 예측 가능성을 보장하기 어렵게 하였다고 생각된다. 이와 함께 식민지기의 판검사를 사법기관의 과장 이상의 직원이나 판사로 임용할 수 없도록 하여 인적인 연속을 차단하였다. 그 결과 해방 전의 법령은 일부의 잠정적인 존속을 제외하면 모두 폐기된 것으로 볼 수 있다. 북한의 이러한 법적 단절성은 전시 이전의 경제 관련 법령을 계승한 남한과 커다란 대조를 이룬다.

3. 전시 통제체제의 유산

전시 통제체제의 경험은 비록 짧은 기간에 그쳤지만 해방 후 적지 않은 유산을 남겼는데, 그 양상은 지역에 따라 달랐다. 일본의 경우 전후 고도성장기의 경제시스템은 영미형과 구별되는 특징을 가지고

44) 여기서 인용한 북한법령은 모두 대륙연구소, 『북한법령집』 제1-5권(1990)에 의거하였다.

있는데, 그것이 전시체제로부터 기원하는 경우가 적지 않다는 점이 지적되고 있다.⁴⁵⁾ 예컨대 계급적 노사관계를 배제하고 노동자를 포섭하고자 했던 ‘산업보국회’, 주주 권한의 제한과 은행을 통한 간접금융의 확대, ‘통제회’라는 업계 단체를 매개로 하는 정부와 기업 간의 긴밀한 관계와 같이 전시에 나타난 제도가 전후에도 형태를 바꾸어 연속되고 있는 것으로 이해되고 있다. 전후 일본 경제시스템을 ‘1940년 체제’라고 부르기도 하는데⁴⁶⁾, 이를 염두에 둔 것이다. 즉, 일본의 경우 전후 시장체제로 복귀하였지만, 전시의 경험이 여러 가지 형태로 전후까지 이어진 것으로 볼 수 있다.

북한의 경우 일본이나 한국과는 달리 해방 후 시장경제체제로 복귀하지 않았다. 이것은 자연히 북한경제를 해방 직전의 전시 통제방식에 계속 의존하도록 만들었다. 해방 직후에 시행된 경제 관련 법령⁴⁷⁾의 주요 내용을 예시하면 다음과 같다. ‘토지개혁에 관한 법령’(1946.3.5)에 의해 토지의 무상몰수와 무상분배가 실시되었다. 일본인과 “조선인민의 반역자”가 소유하던 “일체의 기업소, 광산, 발전소, 철도, 운수, 채신, 은행, 상업 및 문화 관계 등은 전부 무상으로 몰수”하여 국유화하였다(1946.8.10 임시인민위원회 결정 제58호). 다만 “조선 공민들의 개인 소유인 공장, 제조소 등의 개인소유권을 보호”하는 것으로 하였다(1946.10.4 인민위원회 결정 제91호). 이들 중소 상공업은 ‘공장허가령’(1946.7.24)과 ‘상점허가제 실시에 관한 포고’(1947.2.3) 등에 의해 허가 또는 통제를 받도록 하였다. “물가의 무질서한 폭등을 방지하고 정당한 가격의 상품매매”를 장려하기 위해 가격을 표시하게 하고 통제하였다(가격표시 규정에 관한 건’ 1947.1.28). 이러한 조치를 전제로 하여 “인민경제를 계획적으로 관리”하고자 하여 각 산업 또는 품목별로 목표 생산량과 그를 위한 투자액을 제시하는 등 “인민경제계획”을 추진하고 있다(북반부의 인민경제부흥발전을 위한 1948년 계획실행 총괄과 1949-1950년 2개년 계획에 관한 법령’ 등).

요컨대 경제의 계획화와 통제, 인적·물적 자원의 총동원, 자산의 국유화와 같은 전시의 정책 지향은 해방 후에도 변하지 않았고, 국유화는

45) 岡崎哲二·奥野正寛, 『現代日本經濟システムの源流』(日本經濟評論社, 1993).

46) 野口悠紀雄, 『1940年體制: さらば戦時經濟』(東洋經濟新報社, 2002).

47) 대륙연구소, 앞의 책을 참조.

더욱 강화되었다. 전체주의라는 이념에서도 두 체제는 상통하는 점이 있다. 해방 직후 자유주의가 허용되었던 남한과 달리 북한에서는 큰 혼란 없이 정치체제의 재편이 이루어질 수 있었던 것은 이처럼 이념과 정책 면에서 근본적인 전환을 필요로 하지 않았기 때문이다.⁴⁸⁾ 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 된다. 이 점에서 전시 통제경제는 북한이 사회주의 체제로 이행하는 첫 단계였다고 할 수 있다.⁴⁹⁾

전시 통제체제나 그 운용 경험의 연속이라는 점에서 보면 한국이 가장 미약하다고 할 수 있다. 해방 후 한국은 북한과 달리 시장경제로 복귀하였고, 다른 한편 전시 통제의 기획과 실무를 담당했던 것은 주로 일본인이었으므로 전시 경험의 연속성이 한국에서는 크지 않았을 것이기 때문이다. 그렇지만 전시에 확대된 정부개입의 영향이 해방 이후에도 영향을 미쳤을 개연성에 대해서는 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국의 고도성장 과정에서 정부가 시장에 개입하여 자원을 정책 목표를 위해 배분하는 역할을 강조하는 견해가 있다.⁵⁰⁾ 그리고 이러한 정부를 개발국가(developmental state)로 보고, 그 연원을 식민지기에서 찾기도 한다.⁵¹⁾ 이에 대해 시장의 역할을 강조하는 신고전파의 입장⁵²⁾에서는 1950년대 외환시장에서 이루어진 과도한 정부개입을 억제하고 1960년대 중엽에 시장 개방을 확대하였다는 점을 강조한다. 즉, 이러한 견해의 대립에서 알 수 있듯이 정부개입이 실제로 어느 정도 규모로 또는 얼마나

48) 木村光彦, 『北朝鮮の經濟: 起源・形成・崩壊』(創文社, 1999), 김현숙 역, 『북한의 경제』(해안, 2001), 254-259쪽 및 Mitsuhiro Kimura, "From Fascism to Communism: Continuity and Development of Collectivist Economic Policy in North Korea," *Economic History Review* 제52권 제1호(1999)를 참조.

49) 물론 전시 통제경제는 자본주의를 전제로 하면서 전시의 필요에 의해 일시적으로 통제와 계획 원리를 도입한 것이라고 한다면, 북한은 사회주의 체제를 지향하고 있다는 점에서 본질적으로 다르다고 할 수 있다. 그렇지만 두 체제의 정치적인 성격이나 지향하는 이념의 차이를 인정하더라도, 경제조직 원리로서 시장이나 私의 自治를 부정하고 통제를 극대화하면 두 경제체제가 근접한다는 점에 주목하고자 한다.

50) A. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*(Oxford University Press, 1989).

51) Woo, 앞의 책; Kohli, 앞의 논문.

52) 김광석·웨스트팔, 『한국의 외환 무역정책』(한국개발연구원, 1976); A. 크루거, 『무역外援과 경제개발』(한국개발연구원, 1980)을 참조.

효율적으로 이루어졌는지가 논점으로 남아 있다.

그런데 정부개입의 규모를 그 개입으로 인해 창출된 경제적 지대(economic rent)로 측정하는 방법이 있고, 일부 시기에 대해 그것을 시도한 연구가 있다.⁵³⁾ 다만 이들이 추계한 경제적 지대는 자료상의 제약으로 과대평가되어 있고, 추계 기간도 해방 후의 일부 시기에 한정되어 있다. 여기서는 이들 선행연구의 문제점을 보완하고, 정부개입이 집중된 외환 및 금융 부문을 중심으로 하여 경제적 지대를 추계하여 해방 전과 후에 걸쳐 그것이 어떻게 추이했는지를 보이고자 한다.

그림7의 왼쪽 그래프는 정부가 시장에 개입하여 가격을 규제했을 때 창출되는 경제적 지대(이하에서는 ‘지대’로 약칭)의 개념을 보여준다. 금융시장의 경우 정부개입이 없었을 때의 시장금리를 P_0 라 하고, 정부의 개입으로 인해 낮게 억제된 규제금리를 P_1 이라고 하자. 정부가 특정 분야에 P_1 의 금리로 융자를 할 경우 시장금리와 규제금리의 차이($=P_0-P_1$)만큼을 보조하는 셈이 되고, 이 금리 차이와 융자액(Q_1)의 곱(즉, 그림7의 색칠한 면적)이 여기서 추계하고자 하는 경제적 지대가 된다. 여기서 금리 차이($=P_0-P_1$)는 정부개입의 강도, 융자액(Q_1)은 그러한 개입 대상의 범위에 각각 대응하는 것으로 볼 수 있으므로 색칠한 면적은 정부개입의 규모를 측정하게 된다. 그리고 이 규제된 금리(P_1)에 대해서는 자금의 초과 수요가 생기기 때문에 정부가 이를 배정하는 과정에서 경제에 대한 강력한 개입수단을 얻게 된다.

그런데 이 지대를 계산할 때 자료상의 문제는 적절한 시장금리($=P_0$)를 구하기 어렵다는 것이다. 기존 연구⁵⁴⁾은 사채시장 이자율을 채택했지만, 거기에는 상환불능 리스크 프리미엄이 포함되어 있기 때문에 지대가 과대하게 계산된다. 여기서는 상환불능 리스크가 거의 없는 국채의 유통수익률을 이용하기로 한다. 그런데 해방 전에는 국채 유통수익률 통계를 구할 수 없어 가정에 의존하지 않을 수 없다. 여기서는 당시 일반적인 투자 대상이었던 경지(논)의 수익률(즉, 관리비 등을 공제한

53) Yoon Je Cho, "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea," Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development*(Oxford University Press, 1996); 김낙년, 「1950년대 외환배정과 경제적 지대」, 『경제사학』 제33호(2002); 김낙년, 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」, 『경제사학』 제27호(1999)를 참조.

54) 김낙년, 위의 논문(1999), 133쪽, 136쪽.

논의 소작료 수입을 地價로 나누어 계산) 통계를 이용하였다. 이것은 물가변동이 배제된 실질 수익률이라 할 수 있는데, 거기에 기대 인플레이션(1911-1940년간의 GDP 디플레이터의 연평균 상승률 5.2%로 간주)을 더한 것을 명목 시장금리로 간주하였다.

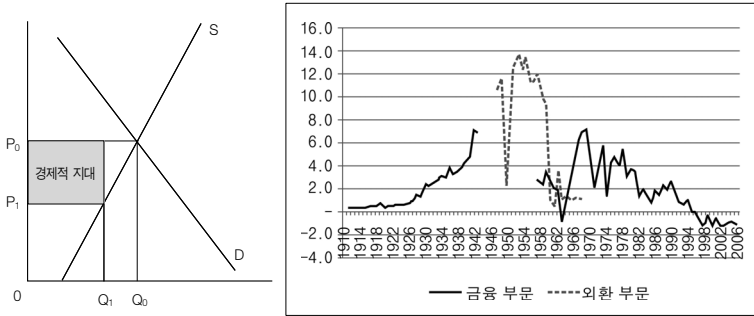


그림7-경제적 지대의 개념과 추계된 경제적 지대의 대 GDP 비율 (단위: %)

자료: 부록(각주 56) 참조.

1960-1980년대는 은행대출 이외에도 금리가 낮은 차관자금의 배정이 금융규제의 중요한 대상이 된다. 다만 차관은 은행대출과 달리 원리금 상환 시에 환율의 영향을 받기 때문에 지대를 계산할 때 이 점을 고려할 필요가 있다. 이에 대해 해방 전은 금융기관이 특히 전시에 대출이 규제되었을 뿐만 아니라 낮은 금리로 유가증권을 대량으로 매입하도록 규제되었다. 따라서 해방 전에는 지대를 추산할 때 대출 이외에 유가증권도 포함할 필요가 있다.

한편 외환 부문에서 창출된 지대도 금융 부문과 마찬가지로 설명할 수 있다. 1960년대 중엽에 외환에 대한 규제가 크게 완화될 때까지 외환(즉, 달러) 가격은 시장가격(P_0)보다 낮게(즉, P_1) 규제(즉, 원화를 높게 평가)되었고, 당시 낮은 가격(즉, P_1)으로 달러(원조자금이나 정부 보유 외화)를 배정받을 경우 지대를 획득하게 된다. 이 부문의 지대도 시장환율과 규제환율의 차이($=P_0-P_1$)와 외환 배정액(Q_1)의 곱(그림의 색칠한 면적)으로 계산된다. 다만 외환거래는 금융거래와는 달리 상환 기간이 필요하지 않기(따라서 상환불능 리스크가 없기) 때문에 암시장 환율을 그대로 시장환율로 간주해도 무방하다. 다만 기존 연구⁵⁵⁾가

55) 김낙년, 위의 논문(1999), 132-133쪽.

지대를 계산할 때 Q_1 을 전체 수입액으로 간주했는데, 이는 지대를 과대하게 계산하게 된다. 수입액에는 수출대금이나 차관에 의한 수입이 포함되는데, 그것은 외환의 배정 대상이 아니기 때문이다. 여기서는 원조자금과 정부 보유 외화와 같이 정부가 민간에 실제로 배정한 외환액으로 한정하여 계산하였다.

그림7의 오른쪽은 금융 및 외환 부문에서 창출된 지대의 추계결과를 GDP 대비로 제시하였다. 지대 추산의 구체적인 방법과 자료에 관해서는 부록에 제시하였다.⁵⁶⁾ 먼저 외환 부문에서 창출된 지대는 1950년대에 GDP의 10%를 넘는 수준을 보였다. 1950년대에는 이승만 정부가 시장환율에 비해 공정환율을 상당히 낮게 억제하였는데, 당시 GDP에 비해 이러한 외환배정의 대상이 된 원조의 규모가 컸기 때문이다. 1960년대 초와 중엽에 수차례 환율 현실화 조치에 의해 지대 규모는 급속히 낮아졌다. 이에 대해 금융 부문의 지대는 시기에 따라 차이가 있지만 1970년대에는 GDP의 4% 전후의 수준을 보였다. 1980년대에는 금리자유화 정책이 시행되어 그 규모가 크게 줄어든 것을 알 수 있다. 해방 전에는 외환에 대한 규제가 없었고, 금융에 대한 규제도 거의 이루어지지 않았다가 1930년대 이후 점차, 특히 전시에 금융 규제가 크게 강화되었음을 알 수 있다. 여기서 유의할 것은 그림7은 전시에 이루어진 정부개입의 일부분만을 파악하고 있다는 점이다. 전시에는 금융시장 이외에도 상품이나 노동시장에까지 광범하게 정부개입이 있었고, 또 전시 말로 갈수록 그 강도가 높아졌는데, 이를 감안하면 전시 정부개입의 규모는 훨씬 컸을 것이다. 이 점에 유의하여 정부개입의 장기적 추이를 보면, 식민지기에 정부개입의 규모는 상대적으로 미미하였다가 전시를 계기로 하여 급증하였으며, 해방 후 1950-1970년대는 감소되는 추이를 보였지만 여전히 높은 수준을 유지하였고, 1980년대 이후 전시 이전 수준으로 돌아간 것으로 볼 수 있다.

그런데 해방 이후 시장경제로의 복귀가 이루어짐에 따라 정부개입 규모가 줄고 있다고 하더라도, 외환 또는 금융규제라는 형태로 정부개입이 장기간 상당히 높은 수준으로 지속된 것은 무엇 때문일까? 전시의 정부개입은 전쟁 목적을 수행하기 위한 것으로 정당화되었다고 한다면,

56) 지면의 제약으로 이 부록은 별도로 제시(<http://www.naksung.re.kr/wp.htm>)하여 열람할 수 있도록 하였다.

해방 후는 ‘자립경제’를 지향하는 민족주의적 이데올로기가 그것을 대신 하였다고 생각된다. 예컨대 이승만 정부가 미국이 제공하는 원조달러로 일본의 공업제품을 구매하도록 요구하는 원조정책에 대해 격렬하게 반발한 데에서 잘 나타난다.⁵⁷⁾ 이승만 정부는 국내시장을 보호하고 수입대체 공업화를 추구하였는데, 그 수단이 바로 원조달러를 배정하는 외환시장에 대한 개입이었다. 이러한 정부개입이 부정부패로 흐를 것을 우려한 미국정부는 원조공여를 무기로 외환시장에 개입하지 말 것을 종용하였고, 오랜 마찰 끝에 1960년 초에, 그리고 박정희 정부 초기에 그것을 관철시켰던 것이다.⁵⁸⁾

박정희 정부도 ‘자립경제’를 위한 수입대체 공업화 지향을 포기하지 않았다. 외환시장 개입을 줄이고 개방체제를 수용하였지만, 금융규제를 오히려 강화하였다. 그리고 금융규제에서 창출한 경제적 지대를 수출을 늘리고 중화학공업을 육성하는 데 배정하였다. 이 점에서는 외환 부문에서 창출한 지대를 국내산업에 배정한 이승만 정부와 유사하다. 다만 중요한 차이가 있는데, 그것은 박정희 정부는 그 지대를 주로 수출이라는 실적과 연계하여 배정했지만, 이승만 정부 때에는 그렇지 못했다는 것이다. 수출은 단순한 수입대체보다는 학습효과가 크고, 세계시장의 경쟁을 통과해야 하는 것이기 때문에 이를 기준으로 삼으면 능력이나 자격이 검증된 자에게 경제적 지대를 배정할 수 있게 된다. 그리고 수출실적만 확인하면 되므로 누구에게 얼마를 배분할 것인가를 손쉽게 정할 수 있다(즉, 선별 또는 집행 비용이 매우 낮다). 이승만 정부의 외환배정은 그렇지 못했기 때문에 정경유착의 소지가 컸다고 생각된다.⁵⁹⁾

이 점에서 보면 고도성장기 정부개입의 효율성은 1950년대에 비해 낮았다고 생각된다. 그렇지만 박정희 시기에 정부개입을 모두 효율적인 것으로 평가하기는 어렵다. 중화학공업화의 추진에서는 그것이 아직 수출 산업으로 나아가지 않은 단계에서 대대적인 지원이 불가피했기 때문에 수출실적을 기준으로 활용하기 어렵다. 따라서 누구에게 얼마나 지원할 것인지를 정하는 객관적 기준이 뚜렷하지 않아 정경유착이 일어나거나

57) Woo, 앞의 책, 45-60쪽; 李鐘元, 『東アジア冷戦と韓米日関係』(東京大学出版会, 1996)의 제3장을 참조.

58) 김낙년, 앞의 논문(2002), 100-103쪽.

59) 김낙년, 앞의 논문(1999), 138-140쪽.

실패하는 경우도 적지 않았다. 8·3조치(1972년)나 1980년대 초의 중화학공업 구조조정이 불가피했던 것은 그 때문이라고 생각된다. 정부가 주도하는 중화학공업의 육성은 그 산업의 정착을 앞당긴(그를 통해 선진국 산업의 catch up을 촉진한) 것은 사실이지만, 그러한 지원을 받지 못한 부문의 희생, 또는 금융 부문이 산업으로 성장하지 못하고 정부정책의 수단으로 전락하였다는 값비싼 대가를 치르고 있다. 1980년대 이후 금리규제가 완화되었고, 그에 따라 정부개입 규모도 상당히 낮아졌다.

이처럼 해방 전까지 포함한 장기적 관점에서 보면 정부개입의 역사는 전시 통제체제로의 이행이 커다란 전환점이었고, 그것이 해방 후 민족주의적 지향과 결합되어 길게 영향을 미쳤지만, 점차 시장경제로 순치되어 갔다고 평가할 수 있다.

IV. 맺음말

이상의 논의를 그림8과 같이 요약할 수 있다. 식민지 경제의 제도적 유산을 논할 때 식민지기를 전시 이전과 전시를 구분하는 것이 중요하고, 남한과 북한이 계승한 제도가 달랐기 때문에 이를 나누어 고찰할 필요가 있다. 그림8은 중일전쟁을 계기로 그 이전과 이후의 체제가 달랐다는 점과 해방 후 남한과 북한이 각각 계승한 제도에 차이가 있음을 보이고 있다.

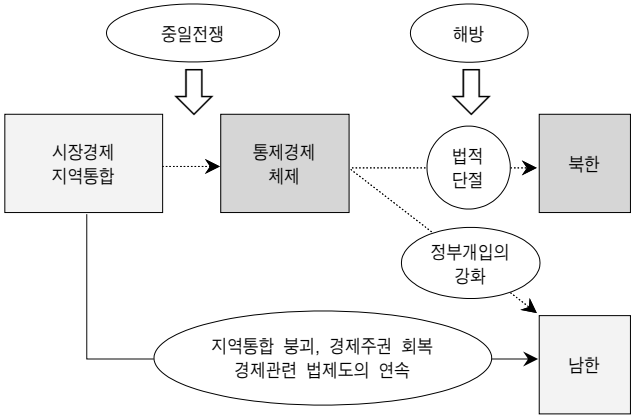


그림8-식민지 조선경제의 제도적 유산

먼저 식민지 경제는 일본으로부터 시장경제 제도가 이식되고, 일본제국의 지역통합 체제에 편입되었다. 이것은 조선 후기 경제체제와의 단절⁶⁰⁾을 뜻한다. 이 시기 조선경제는 독자의 통화나 환율, 무역과 관세 제도를 갖지 못했으므로 이를 수단으로 활용하는 조선의 산업정책은 허용되지 않았다. 그런데 중일전쟁 이후 경제에 대한 통제가 급속히 강화되기 시작하였다. 전시법령을 발동하여 물자와 자금, 나아가 노동력이 전쟁 수행을 위해 동원되었다. 시장이 부분적으로 계획이나 통제로 대체되었고, 소유권과 계약 및 영업의 자유와 같이 시장경제를 뒷받침해 왔던 제도적 장치들도 커다란 제약을 받았다. 그 결과 전시는 그 이전의 시장경제와는 상당히 다른 통제경제 체제로 이행하였다.

해방 후 북한은 식민지기에 시행되었던 법령을 모두 폐지하였다는 점에서 남한과 달리 법적 단절이 뚜렷하다. 그렇지만 경제체제 면에서 보면 전시 통제를 계승 또는 강화한 것으로 보인다. 전시 민간 기업에 대한 통제는 해방 후 주요 산업의 국유화로까지 나아갔고, 시장경제가 부분적으로 허용되었지만 농업이나 광공업의 증산과 가격안정을 위한 통제는 전시와 변함없이 지속되었다. 전쟁 때문이든 사회주의적 이념 때문이든 경제의 조직 원리로서 시장과 사유재산 제도에 대한 제약 또는 부정은 경제의 운영을 통제에 의존하지 않을 수 없게 한다. 두 시기가 정치적으로는 이질적인 체제임에도 불구하고 연속성을 보인 것은 그 때문이다.

이에 대해 해방 후 한국은 전시 통제경제에서 시장경제로 복귀하고자 하였는데, 그 과정에서 중일전쟁 이전의 법제도와 시장경제 체제를 제도적 유산으로 계승하게 되었다. 이 점은 그림8에서 보는 바와 같이 북한과의 결정적 차이이다. 이때 식민지기 조선과 일본 경제를 지역통합으로 묶어놓았던 통화와 환율, 무역 및 관세 체제는 부정되었으며, 이 분야에서 한국의 경제주권이 회복되었다. 다만, 그 과정에서 인플레이가 급속히 진행되고 개방으로부터 후퇴를 초래하기도 하였다. 한편 전시 통제체제

60) 본고는 해방 전과 해방 후의 제도적 연속과 단절에 초점을 맞추었지만, 동일한 과제를 식민지화를 전후한 시기에 대해서도 설정할 수 있다. 식민지화와 함께 일본의 제도가 대거 조선에 이식되었다는 점에서 제도적 단절이 크다고 생각되지만, 외래의 제도가 정착되는 데 전통적인 요소가 어떤 역할을 하였는지를 구명하는 일은 중요한 연구과제가 된다. 토지제도에 관해서는 이러한 문제의식에서 접근한 연구가 비교적 풍부한 편이다. 김낙년, 앞의 책, 63-73쪽 참조.

의 경험은 법제도에 비하면 상대적으로 미약하지만, 북한과 다른 방식으로 해방 후에 영향을 남겼다. 즉, 전시에 강화된 정부개입은 시장경제로의 복귀에도 불구하고 해방 후에도 일부 지속되었는데, ‘자립경제’의 추구라는 민족주의적 이데올로기가 그것을 정당화하였다. 한국정부는 외환 및 금융 시장에 대한 개입을 지렛대로 하여 수입대체 공업화를 위한 산업정책을 추진하였다. 1940-1950년대는 전쟁과 체제 전환에 따른 혼란으로 경제가 크게 위축되었고, 그로부터의 회복도 지체되었다. 거기에는 이 시기 개방체제로부터 후퇴와 비효율적인 정부개입이 영향을 미친 것으로 생각된다. 1960년대 중엽 이후 개방이 확대되고 금융규제를 통한 산업정책도 시장친화적인 방향으로 순치되어갔다. 한국경제의 고도성장은 이러한 정책 전환을 전제로 하여 본격적으로 전개되었다.

참 고 문 헌

- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)
- 내무부 치안국내무부, 『미군정법령집 1945-1948』. 1956.
- 일본의 법령(<http://hourei.hounavi.jp>).
- 朝鮮總督府, 『朝鮮法令輯覽』. 1928.
- 朝鮮總督府 法務局, 『朝鮮時局經濟關係法令例規集』. 司法協會, 1940.
- 한국관세협회, 『한국관세사』. 1969.
- 한국무역협회, 『한국무역사』. 1972.
- 한국법제연구회, 『미군정법령총람』 국문판, 1971.
- 김광석·웨스트팔, 『한국의 외환 무역정책』. 서울: 한국개발연구원, 1976.
- 김낙년, 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」. 『경제사학』 제27호, 1999, 115-150쪽.
- _____, 「1950년대 외환배정과 경제적 지대」. 『경제사학』 제33호, 2002, 63-122쪽.
- _____, 『일제하 한국경제』. 서울: 도서출판 해남, 2003.
- _____, 「일제시기 우리나라 GDP의 도별 분할」. 『경제사학』 제45호, 2008, 3-43쪽.
- _____, 「한국의 국민계정 1911-2007」. 『경제분석』 제15권 제2호, 2009a, 55-95쪽.
- _____, 「한국 GDP의 장기추이와 국제비교」. 『경제발전연구』 제15권 제2호, 2009b, 79-108쪽.
- 김낙년·박기주, 「해방 전후(1936-1956년) 서울의 물가와 임금」, 『경제사학』 제42호, 2007, 71-105쪽.
- 김낙년 편, 『한국의 경제성장 1910-1945』. 서울: 서울대출판부, 2006.
- 정재정, 「1980년대 일제시기 경제사 연구의 성과와 과제」. 역사문제연구소 편, 『한국의 '근대'와 '근대성' 비판』. 서울: 역사비평사, 1996.
- 정종휴, 『역사 속의 민법』. 서울: 교육과학사, 1994.
- 크루거, A. 저, 전영학 역, 『무역 外援과 경제개발』. 서울: 한국개발연구원, 1980.
- 한인섭, 「식민지 형사법제의 구조와 유산, 그 청산의 문제」. 『광복50주년 기념논문집』 (과거청산), 1995, 47-118쪽.
- 허수열, 『개발 없는 개발』. 서울: 은행나무, 2005.
- 岡崎哲二·奥野正寛, 『現代日本經濟システムの源流』. 東京: 日本經濟評論社, 1993.
- 木村光彦, 『北朝鮮の經濟: 起源・形成・崩壊』. 創文社, 1999, 김현숙 역, 『북한의 경제』. 해안, 2001.
- 松島菊壽, 「公定價格制度の實証的再檢討(上・下)」. 『朝鮮總督府調査月報』 제12권 제9-10호, 1941.

野口悠紀雄, 『1940年体制: さらば戦時經濟』. 東京: 東洋經濟新報社, 2002.

柚木馨, 『滿洲國民法總論』. 東京: 有斐閣, 1940a.

_____, 『滿洲國民法讀本』. 東京: 有斐閣, 1940b.

李鐘元, 『東アジア冷戦と韓米日關係』. 東京: 東京大學出版會, 1996.

朝鮮金融組合聯合會, 『臨時資金調整法及銀行等資金運用令に關する資料』. 1941.

朝鮮銀行史研究會 編, 『朝鮮銀行史』. 東京: 東洋經濟新報社, 1987.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic Review*, vol. 91, no. 5, 2001, pp. 1369-1401.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson, “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, no. 4, 2002, pp. 1231-1294.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson, “The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth,” *American Economic Review*, vol. 95, no. 3, 2005, pp. 546-579.

Amsden, A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

Cho, Yoon Je, “Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea,” Aoki, Kim and Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1997.

Eckert, J. Carter, *Offspring of Empire: The Kochang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876-1945*. Seattle: University of Washington Press, 1991.

주익중 역, 『제국의 후예』. 서울: 푸른역사, 2008.

Kimura, Mitsuhiro, “From Fascism to Communism: Continuity and Development of Collectivist Economic Policy in North Korea,” *Economic History Review*, vol. 52, no. 1, 1999.

Kohli, Atul, “Where do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's ‘Developmental State’,” *World Development*, vol. 22, no. 9, 1994.

North, Douglass and Robert Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

Woo, Jung-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press, 1991.

국 문 요 약

이 글은 일제의 조선경제에 대한 지배가 남긴 제도적 유산을 고찰한다. 이때 식민지 경제체제가 중일전쟁을 계기로 하여 시장경제에서 전시 통제경제로 이행했다는 점과, 남한과 북한이 각각 계승한 제도가 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 해방 후 북한은 식민지기에 시행되었던 법령을 모두 폐지하였다는 점에서 남한과 달리 법적 단절이 뚜렷하다. 그렇지만 경제체제 면에서 보면 전시 통제경제를 계승 또는 강화하였다. 시장과 사유재산 제도에 대한 제약이나 부정은 경제의 운영을 계속 통제에 의존하지 않을 수 없게 하였다. 이에 대해 남한은 전시 통제경제에서 시장경제로 복귀하고자 하였으며, 중일전쟁 이전의 법제도와 시장경제 체제를 제도적 유산으로 계승하였다. 식민지기에 상실했던 통화 및 관세 자주권이 회복되었지만, 그 과정에서 인플레이의 급격한 진행과 개방으로부터 후퇴가 나타났다. 또한 전시 통제의 경험은 해방 후 외환 및 금융 시장에 대한 정부개입을 강화하는 형태로 산업정책의 전개에 영향을 미쳤다. 1960년대 중엽 이후 개방이 확대되고 정부개입도 시장 친화적인 방향으로 순치되는 정책 전환이 이루어지면서 한국경제의 고도성장이 본격적으로 전개되었다.

투고일 2010. 8. 19.

수정일 2010. 11. 3.

게재 확정일 2010. 11. 11.

주제어(keyword) 식민지 유산(colonial legacy), 연속과 단절(continuity and discontinuity), 시장경제(market economy), 통제경제(command economy), 민법(civil law), 경제적 지대(economic rent)