

1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE*

박태균

서울대학교 국제대학원 한국학전공 전임강사

1949년에 시작된 한국에 대한 ECA 원조나 후진국에 대한 Point IV 계획은 한국전쟁으로 인하여 중단되었고, 곧이어 미행정부 재정 내에서 국방비의 증가를 가져왔다. 1953년 취임한 아이젠하워는 건전한 재정을 모토로 하는 New Look 정책을 내세웠다. 그리고 건전한 재정을 위하여 후진국에 대한 원조의 감소를 추진하였고, 이것은 곧 미국의 대아시아 정책의 위축을 가져왔다.

ECAFE는 UN의 산하기구로서 1947년 출범한 이래 아시아 지역의 경제협력체로서의 역할을 수행하고 있었다. 그러나 경제발전의 단계가 서로 달랐을 뿐만 아니라 1955년 이후 ‘비동맹’이 탄생하면서 정치적 이해관계에서도 많은 차이를 가지고 있었던 아시아 국가들 사이에서 공통된 이해관계에 바탕을 둔 지역협력체를 만드는 것은 쉽지 않았다. 또한 소련과 중국의 참여로 인해 자본주의권과 공산주의권과의 이해관계에서도 갈등이 나타나고 있었다.

미국은 축소된 아시아에 대한 정책 하에서 ECAFE를 통한 아시아에 대한 적극적 경제원조를 기피하였던 것이다. 여기에는 또한 일본을 중심으로 한 아시아 지역 경제의 재편이라고 하는 또다른 이유가 그 배경이 되었다. 결국 미국과 일본의 소극적인 태도는 경제부흥을 위한 계획을 수행하기 위한 자금의 동원을 어렵게 하였고, 그와 관련된 기관의 설립 또한 어렵게 하였다. 결국 미국의 대외정책이 바뀌고, 베트남 전쟁을 제외한 아시아 지역에서의 분쟁이 어느 정도 진정된 1960년대 중반 이후에 가서 경제계획을 위한 자금의 문제가 ECAFE에서 본격적으로 논의되기 시작하였고 이것은 1966년에 이르러 아시아 개발은행의 설립으로 나타나게 되었다.

이 글에서는 ECAFE, 이 지역의 경제협력체, ECA의 역할, 이 지역의 경제협력체

1. 서론

2003년 새로 출범한 한국의 신정부는 새로운 대외전략의 하나로서 ‘동북아 중심국가론’을 내세웠다. 그리고 동북아 중심국가를 이룩하기 위한 방안으로서 두 가지 중요한 비전을 내 놓았다. 하나는 해양세력과 대륙세력이 만나는 접점인 한반도를 아시아의 중심적인 물류기지, 금융기지로 만든다는 것이고, 다른 하나는 아시아 다른 나라와의 자유무역협정을 출발점으로 하여 경제협조를 위한 지역협력체 구성을 위해 노력한다는 것이다(새천년민주당 정책선거특별본부, 2002; 311-313). 이러한 신정부의 정책이 2003년에 와서야 처음으로 제기된 것은

* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BM2059).

아니다. 이전에도 아시아 지역협력체를 만들고 이를 통해서 역내 경제교류를 강화한다는 논의가 있었다. 이미 1990년에 시작된 동북아 개발은행(NEADB)의 설립을 위한 논의는 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 북한의 부분적인 개방으로 촉발된 동북아 개발은행에 대한 논의는 최근 북일 정상회담, 노무현 정부의 출범 등으로 다시 활기차게 논의되고 있다.¹⁾

역내 경제협력 강화를 위한 논의는 한국에서 뿐만 아니라 다른 나라에서도 진행되었다. 오세아니아와 아시아, 그리고 남북미주 및 러시아 등 21개국으로 구성되어 있는 Asia Pacific Economic Cooperation(APEC)은 아시아 태평양 지역에서의 경제협력 강화를 위해 조직되었으며,²⁾ 동남아시아 국가들이 중심이 된 Association of South East Asian Nations(ASEAN)은 동남아시아 국가들의 지역협력을 위한 기구로서 1967년부터 활동을 해 오고 있다.³⁾ 특히 ASEAN은 동남아시아 지역의 자유무역지대 창설을 위한 출발점으로서 AFTA의 결성을 추진하고 있으며, 1998년 이후 ASEAN 정상회의에 중국, 일본, 한국 등 동북아시아 국가들을 초청하는 등 경제적인 지역협력체 구성을 위하여 박차를 가하고 있다.

그러나 지역협력체 구성을 위한 아시아 국가들 사이의 노력은 여러 가지 문제에 부딪혀 쉽게 진척되지 않고 있다. 특히 문제가 되는 점은 경제발전 정도의 차이에 따라서 나타나는 아시아 각국의 이해관계가 충돌하고 있다는 점과 함께 동아시아 지역에 경제, 안보적으로 개입하고 있는 미국의 이해관계가 아시아적인 발전을 지향하고 있는 일부 아시아 국가들과 충돌하고 있다는 점이다(서울대학교 국제지역원 편, 2000: 37-48).

본고에서 주목하고자 하는 것은 경제적 차원에서 이루어진 아시아 지역의 역내 협력을 위한 기구의 역사적 경험을 살펴보는 것으로, 제2차 세계대전 직후에 유엔에서 조직한 극동경제위원회(ECAFE: Economic Commission for Asia and the Far East)를 분석대상으로 한다. ECAFE는 비록 유엔이 주도하기는 하였지만, 전후 가장 오랫동안 유지되면서 아시아 국가들의 활발한 참여를 이끌어냈던 기구였다. 그럼에도 불구하고 현재까지 ECAFE에 대한 연구는 Singh(1966)의

1) 고이즈미 총리의 방북을 계기로 제안된 도쿄재단은 보고서에서 '동북아 경험을 도모하고 역내 개도국의 경제 개발을 촉진하는 데 기여할 목적으로 개도국에 대한 투·융자 보증, 기술협력 등의 임무를 지닌' 동북아개발은행 설립을 위한 3단계 행동계획을 제안했다. 1단계에서 일본은 11월 한-중-일 정상회의에서 이 은행 창설 선언이 이뤄질 수 있도록 내각부에 특별위원회를 설치해, 한-중과 비공식 교섭에 들어가는 '합의 형성' 기로 설정돼 있다. 2단계는 은행 창설 선언 이후 2006년까지 남북을 비롯해 중·일·러·몽골 등 6개국으로 이뤄진 준비위원회를 발족해 동북아 정상회의를 열어 동북아개발은행 창설합의를 선언하는 '발족 촉진' 기이다. 3단계는 2006~2010년 이들 6개국 외에 아세안 및 역외 각국의 참여를 확보해 독자적 경제협력 사업을 기획하고 활동하는 '발전 및 확장' 기에 해당한다(『한겨레』 2002년 9월 30일자).

2) <http://www.apecsec.org.sg/> 참조.

3) <http://www.imf.org/np/sec/decdo/asean.htm> 참조.

연구가 유일하다. Singh은 ECAFE의 활동과 조직, 그리고 ECAFE 내부에서 아시아 각국 사이에 이루어진 여러 가지 논쟁에 대해 정리하였다.

그러나 Singh의 연구는 ECAFE의 조직 및 활동에 가장 중요한 배경이 되는 미국의 입장과 정책에 대해서는 거의 다루지 못했다. 아시아에서 이루어진 지역 협력과 관련된 논의를 분석하기 위해서는 미국의 정책을 분석하는 것이 매우 중요하다. 미국이 아시아에서의 지역협력 기구에 대해 많은 관심을 가지고 있으며, 보다 본질적으로는 경제개발을 목표로 한 지역협력 기구를 운영하기 위해서는 미국의 지원이 필수적이라는 점이 반드시 고려되어야 한다. 즉, 거대한 자본과 선진적 기술의 투여 없이 아시아 지역 개발의 문제가 해결될 수 없다는 사실, 그리고 아시아 지역에 대하여 미국이 군사, 경제적으로 깊은 이해관계를 갖고 있다는 사실을 고려할 때 미국의 정책은 반드시 분석대상이 되어야 한다.

따라서 본고에서는 먼저 1950년을 전후한 시기 미국의 저개발국 원조 정책을 살펴보고 ECAFE의 활동과 그에 대한 미국의 입장을 분석하도록 하겠다. 이 시기 저개발국가에 대한 기존의 연구성과와 *Foreign Relations of the United States*(FRUS), 국가안보회의 문서군 등과 같은 기초자료들이 기본적인 분석의 자료로 이용될 것이다.

II. 한국전쟁을 전후한 시기 미국의 대아시아 정책

1. 한국전쟁 직전 경제협조처의 대한원조

Roosevelt의 사망과 제2차 세계대전의 종전과 더불어 자본주의권과 사회주의권 사이의 냉전이 심화되면서 소련과 동구권을 포함시킨 부흥계획은 폐기되고 서유럽의 부흥을 목표로 한 ‘봉쇄정책’이 실시되었다. George Kennan의 ‘봉쇄정책(Containment)’은 자본주의권과 사회주의권 사이의 냉전을 군사적 수단보다는 심리적·경제적 수단에서 풀어보려고 하는 것이었다. 즉, 서구유럽과 아시아에서 일본의 부흥은 사회주의권에 대한 상대적인 경제적 우위를 가져올 수 있도록 할 것이며, 이는 자본주의권 하에 사는 사람들에게 심리적인 승리감을 가져다 줄 수 있다는 것이었다.⁴⁾

문제의 초점이 심리적인 부분에 있다면 해결책 역시 심리적인 측면으로 접근해야 하며 이는 소련의 위협을 받는 나라들의 자신감 회복이 가장 중요하다는

4) Kennan은 산업군사 중심지(industrial-military capability)이론을 통해 유럽의 영국과 독일, 아메리카 대륙의 미국, 아시아의 일본, 그리고 소련을 5대 중심지로 규정하였다. 이에 따라서 소련을 제외한 나머지 4개 중심지를 강화함으로써 소련을 봉쇄하는 방법을 중요한 과제로 설정하였다 (Gaddis, 1982: 99; Gaddis, 1978).

것이 Kennan의 견해였다. 그리고 자신감 회복을 위한 가장 효과적인 수단은 경제적인 부흥이라고 규정하였다. 이러한 관점 하에서 나온 것은 서구유럽에 대한 ‘Marshall Plan’이었다. 서구유럽의 성공적인 부흥을 통해서 소련을 중심으로 한 사회주의권을 봉쇄하겠다는 것이었다. Marshall Plan은 경제협조처(ECA: Economic Cooperation Administration)라는 새로운 원조기관에 의해서 주도되었는데, ECA의 관료들은 케인즈적인 사고를 가지고 ‘New Deal’ 정책을 이끈 사람들이었다(Harper, 1996: 199).

그러나 케난의 사고는 유럽 중심주의적이었고, 5개의 군사산업화 지역(military industrialization)을 중심으로 한 정책이었다. 이것은 미국의 한정된 자원을 효과적으로 쓰기 위한 것이었다. 따라서 케난식의 사고 속에서 아시아 지역을 비롯한 후진국에 대한 경제원조가 고려될 수 없었다. 이것이 제2차 세계대전 직후 후진국에 대한 경제원조가 제대로 이루어지지 않았던 주요한 원인이 되었다. 1947년 초 합동참모본부(JCS: Joint Chiefs of Staff)는 원조의 시급성과 미국의 국가안보를 기준으로 하여 원조의 순위를 정하였는데, 전체 16개국 중 중요도 순위 중 앞의 8개국은 유럽지역이 차지했다.⁵⁾ 국무부의 정책기획실 역시 후진국에 대한 지원에 소극적이었고, 특히 한국에 대한 경제원조에 대해서 매우 부정적인 입장이었다.⁶⁾ 이러한 상황에서 아시아에 대한 경제원조나 경제협력체 등의 구상이 나올 수는 없었다.

이러한 대외정책은 1948년을 기점으로 해서 조금씩 변화하기 시작하였다. 무엇보다도 중국 공산당의 승리가 확실시 되어가면서 미국은 아시아를 중심으로 한 후진지역에 대한 원조의 필요성을 느끼기 시작하였다. 따라서 미국은 유럽에서 실시하였던 Marshall Plan을 아시아로 확대하는 방안을 고려하기 시작하였다.⁷⁾ 단순한 소비재 원조가 아닌 산업부흥을 위한 자본재 원조와 기술원조를 내용으로 하는 ECA 원조는 1948년 ‘Title IV of the Economic Cooperation Act’의 통과로 아시아 지역으로 확대되었는데, 중국에서 태국·인도네시아·버마·필리핀으로 대상국가가 확대되었고, 중국 공산화 이후에는 한국을 주요 대상으로 하였다(Packenham, 1973: 35-38). 아시아에 대한 ECA 원조는 Harry S. Truman 대통

5) “United States Assistance to Other Countries from the Standpoint of National Security,” JCS 1769/1, April 29, 1947 (Etzold and Gaddis, 1978 수록). 후진지역 중 여기에 포함된 지역은 터키, 그리스, 남미, 중국, 한국, 필리핀, 이란 등이었다. 한국은 국가안보의 중요성 순위 15위, 원조의 긴급성 순위 5위, 종합 순위 13위를 차지했다.

6) “Revise of Current Trends: U.S. Foreign Policy,” PPS 23, Jan. 24, 1948. (Etzold and Gaddis, 1978 수록).

7) “The origin of Point four has been in my mind, and in the minds of members of the government, for the past 2 or 3 years, ever since the Marshall Plan was inaugurated. It originated with the Greece and Turkey proposition....” Public Papers, Harry S. Truman, 1949, p.118. (Packenham, 1973: 33).

령이 1949년의 연두교서를 통해 발표한 Point IV 계획으로 더욱 구체화되는데, 저개발지역의 경제부흥을 실현할 수 있도록 기술원조를 지원하는 것을 목적으로 하였다.⁸⁾ 1949년에 나온 미국의 대아시아 정책의 결정판이라고 할 수 있는 NSC 48 시리즈에서도 Point IV 계획을 중요한 원조의 수단으로 규정하고 있다.⁹⁾

ECAFE가 창설된 시점은 미국의 후진국 정책이 변화하는 시점이었다. ECAFE는 1947년에 창설되었고, 아시아의 후진국에 대한 미국의 정책이 변화하기 시작한 시점은 1948년이었다. 이러한 시기적인 일치는 미국이 ECAFE에 적극적으로 지원할 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 이 시기 미국의 아시아에 대한 적극적인 원조를 잘 보여주는 것은 한국에 대한 ECA 원조와 Point IV 계획이었다.¹⁰⁾

아시아에 대한 ECA 원조는 원래 중국을 대상으로 한 것이었다. 그러나 1948년의 “중국백서”에서 잘 나타나는 바와 같이 미국이 중국 국민당이 더 이상 승리하기 어렵다고 판단하면서 ECA 계획은 한국을 타깃으로 바꾸었다. 한국이 타깃이 되었던 데에는 미국의 국가안보회의 문서 8 시리즈에서 잘 나타나는 바와 같이 미군정의 종료, 새로운 한국정부의 수립, 그리고 주한미군의 철수로 인해서 나타날 수 있는 한국 내의 불안정을 감안한 것이었다.

한국에 대한 ECA 원조계획은 야심 찬 것이었다. 단순한 소비재 원조의 차원을 넘어서서 비료공장의 설립을 비롯한 자본재 원조를 목적으로 하여 연간 1억5천 달러 상당의 원조를 제공하고자 하였다. 대한민국 정부의 수립과 함께 나온 미국의 대한정책 문서인 국가안보회의 문서 8 시리즈에서는 ECA 원조와 관련된 사항을 규정하고 있다. 즉, 미국의 대한경제원조의 총액은 1억8천5백만 달러가 되어야 하며, 원조의 성격도 ‘구호(relief)’에 그치는 것이 아니라 ‘재건(rehabilitation)’이 되어야 한다는 것이다.¹¹⁾

8) “a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.” (Packenham, 1973: 40)

9) “The Position of the United States with Respect to Asia,” NSC 48/1, Dec. 23, 1949; “The Position of United States with Respect to Asia,” NSC 48/2, Dec. 30, 1949 (Etzold and Gaddis, 1978 수록)

10) “Oral History Interview with Ambassador John J. Muccio,” Washington D.C. Feb.10 and Feb 18, 1971. Jan. 1972, p.21, By Jerry N. Hess, Harry S. Truman Library

11) Report by NSC, “Position of the United States with Respect to Korea” NSC 8, April 2, 1948, (FRUS vol 8, pp.1164-1169). 트루만대통령은 대의회 메시지를 통해 ECA의 대한원조가 구호(relief)가 아닌 부흥(recovery)라는 점을 명확히 했으며 “구호만으로 Self-supporting economy를 만들 수 없다”, “recovery는 유럽에 했던 것과 동일한 수준의 것이 될 것이다”라고 주장했다. Hearings before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives: Eighty-First Congress, First Session on H. R. 5330 (Printed for the use of the Committee on Foreign Affairs)(Washington: United States Government Printing Office, 1949), p.2 (이하 ‘Hearings before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives’로 줄임)

이에 따라 먼저 국무성이 3개년 부흥원조계획을 작성하여 ECA에 제출하였으며, 1949년 1월 1일자로 대한 경제원조의 책임이 ECA로 이관되자 1949년 2월부터 한국의 경제상황에 대한 조사 및 대한원조의 작업이 구체적으로 시작되었다. 주한미군의 철수를 앞두고 1949년 3월16일에 결정된 NSC 8/1에서는 1억9천2백만 달러로 증액되었으며, 1950 회계연도의 대한 경제원조계획을 입법화해야 하며 1949회계연도에 한정했던 것이 ‘3개년 경제원조계획’으로 구체화되었다.¹²⁾

한국에 대한 ECA 원조가 의회의 승인을 얻는데 상당한 어려움을 겪었고¹³⁾ 그나마 한국전쟁으로 인하여 중단되었지만, 3개년간에 걸쳐 명확한 계획을 가지고 있는 경제개발계획이었다. 일부 연구자들은 ECA 원조계획안이 미 의회에서 계속 부결되었던 사실을 들어, 미국이 ECA 계획에 소극적이었다고 보고 있지만, 당시의 계획을 고려하면, 단순한 전시용계획만은 아니었던 것임을 알 수 있다. 특히 식량과 의약품 등 주요 소비재의 원조가 1951년 소멸될 것으로 상정한, 공업시설·부흥계획 등 자본재 원조에 중점을 두는 계획이었다. 아래의 <표 1>은 ECA 계획의 예산을 보여주는 것으로 그 성격을 잘 보여준다.

ECA 주한사절단장인 번스는 1950년 5월부터 대충자금을 18개 사업에 융자 또는 보조금으로 사용하도록 허가하였다. 여기에는 철도건설, 수리사업, 탄광개발, 수력 및 화력발전사업, 치수, 어업용 물자구입 및 토탄생산 등이 포함되었다. 규모는 100억원 정도이며, 이 중 35억원이 ECA 주한사절단장이 정하는 바에 따라 정부직할사업에 대하여 직접 보조금 형식으로 부여될 예정이었고, 나머지는 한국정부기관과 은행을 통해 회사 및 개인에게 융자형식으로 대여될 계획이었다. 물론 인플레이가 심각해 질 때에는 즉각 중지할 것을 전제로 하고 있었다. 이러한 대충자금의 사용에는 광산, 시멘트, 비료공장건설 등 기초공사가 포함되어

12) Memorandum by Saltzman, September 17, 1948, (FRUS 1948 vol VI, pp.1292-1298); Marshall to Hoffman, September 17, 1948, (FRUS 1948 vol VI, pp.1303-1305). 국가안보회의 문서 8/2에서는 경제원조계획의 실행에서 ‘기술원조’와 기타 ‘정보, 문화, 교육, 인적 교류 프로그램의 효율성 증가를 위한 노력’이 이루어져야 한다는 점이 추가되었다.

13) 1950년 1월 19일 대한원조안이 하원에서 1표 차이로 부결되는데(『조선일보』 1950년 1월 22일, 23일자), 그 이유는 공화당 의원들이 대만과의 차별적인 원조에 대해 반대하였기 때문이었다(김철범, 1995: 214). 그러나 ECA가 요청한 1950회계연도의 1억5천만불 안에 대해 미의회는 10월6일에 HR.5360으로 명명된 제3세출예산안을 통과시켰고, 3천만 불의 對韓援助가 책정되었다. 이후 ECA는 1949년 7월부터 1950년 2월까지 총 6천만 달러의 대한경제원조액을 지출할 계획을 세웠다. James E. Webb, “Implementation of NSC8/2 during the period from August 1, 1949 through December 31, 1949” (NSC Progress Report 3), February 10, 1950. ECA는 상하원에서 대한원조안이 부결됨에 따라 1950회계연도 전반기에 지출될 6천만 달러 외에 6천만 달러의 추가 지출안을 의회에 추가 요청하였다. 이 요청안은 2월 9일 미하원에서 통과되었다. 1951회계연도의 대한경제원조 계획은 1950년 6월 5일 1억 달러가 의회에서 승인되었다. Division of Historical Policy Research Office of Public Affairs Department of State, United States Policy Regarding Korea: Part III, Dec. 1945-June 1950, Research Project No. 252, December. 1951. pp.42-48.

있었다.¹⁴⁾

<표 1> ECA 지원 프로그램 (Overall ECA Aid Program)

(단위 : 10만 달러)

	1950년 지원액	1951년 지원액	합계
미국	119,000 (0.09%)	-	119,000
인도네시아	32,851,000 (27.3%)	42,223,000	9,372,600
태국	7,862,000 (6.5%)	4,670,000	3,182,000
필리핀	226,000 (0.18%)	-	326,000
인도네시아 - 인도네시아	27,702,000 (23.1%)	19,292,400	8,409,600
인도네시아 - 인도네시아	3,973,000 (0.3%)	2,765,000	1,208,000
인도네시아 - 인도네시아	33,958,000 (28.2%)	25,085,000	8,873,000
인도네시아 - 인도네시아	1,980,000 (1.6%)	1,625,000	355,000
인도네시아 - 인도네시아	3,512,000 (2.9%)	2,779,000	633,000
인도네시아 - 인도네시아	5,244,000 (4.4%)	60,000	5,184,000
인도네시아 - 인도네시아	1,650,000	1,500,000	150,000
인도네시아 - 인도네시아	923,000	-	923,000
합계	120,000,000	100,000,000	220,000,000

출처 : ECA (1965: 282)

이상과 같이 한국에서 실행된 ECA 계획은 미국에 의한 후진국 개발론이 처음으로 구체화된 것이었다.¹⁵⁾ 그러나 이 계획은 1950년 한국전쟁의 발발로 인하여 구체화되지 못하였다. 한국에 대한 ECA 계획은 물론이고 여타 후진국에 대한 ECA 계획이나 Point IV 계획이 모두 무산되었고, 후진국에 대한 원조는 군사적인 성격을 띠기 시작하였다. 만약 이 계획이 성공적으로 진행되었다면, 그리고 한국전쟁이 발발하지 않았다면, 아시아의 다른 지역은 물론 ECAFE와 같은 아시아 지역 내 경제협력체의 활동이 보다 적극적으로 이루어졌을 가능성이 크다.

14) 「민국복리를 위하여 대충자금의 사용결정-긴요사업에 유출」, 『주보』 61호 1950년 5월25일자

15) Truman 대통령은 한국을 새로운 계획의 시험장으로 규정하였다. “... Korea has become a testing ground.” Public papers, Harry S. Truman, 1949, pp.178-179 (Packenham, 1973: 37).

2. New Look과 미국의 대아시아 정책 변화

한국전쟁으로 군사비가 확대되면서 더 이상 Point IV 계획을 포함한 미국의 후진국 경제개발원조 정책이 지속될 수 없었다. 한국의 경우에도 경제재건이 중요한 것이 아니라, 전쟁의 수행과 전쟁으로 인해서 폐허가 된 시설들을 복구하는 것이 1차적인 과제였다. 이미 1949년 10월에는 상호방위원조법(Mutual Defence Assistance Act)을 제정하였던 미행정부는 한국전쟁을 계기로 하여 군사원조의 성격을 강하게 띤 相互安全法(MSA: Mutual Security Act)을 제정하고 모든 대외원조를 MSA 아래로 통합하였다(李鍾元, 1995: 160).¹⁶⁾ 이것은 경제적 수단을 통한 對 사회주의권 봉쇄정책이 군사적 수단으로 전환되었음을 의미하는 것이었다.

1953년부터 집권한 아이젠하워 행정부는 한편으로는 한국전쟁 이후에 나타난 미국의 후진국 원조정책의 변화, 즉 경제부흥을 위한 원조에서 군사원조로의 변화를 그대로 계승하였다. 이것은 첫째로 한국에 대한 경제원조가 한국전쟁을 막는 역할을 하지 못했다는 인식 때문이었다. 트루만 대통령은 1949년 한국에 대한 ECA를 위한 자금의 승인을 의회에 요청하면서 ‘한반도에서 남한의 자립되고 안정된 경제가 아시아의 등불이 될 것’이라고 강조하였지만,¹⁷⁾ 한국전쟁은 이러한 인식을 완전히 바꾸어 놓았던 것이다. 즉, 경제적인 안정을 통해서 봉쇄를 강화하겠다는 정책이 후퇴한 것이다. 1950년대 후반에 Draper 위원회의 일원이었던 Amos A. Jordan, Jr.(1962)의 ECA 원조에 대한 평가는 이러한 점을 잘 보여 준다. 즉, 경제원조만으로 후진국 지역에서 이루어지는 공산주의의 확장정책을 봉쇄할 수 없다고 평가하기 시작한 것이다.

둘째로 미국의 자체 재정의 문제이다. 한국전쟁으로 인해서 늘어난 미국의 재정을 줄이기 위한 일환으로 대외원조 역시 감축되기 시작하였다. 즉, ‘건전한(sound)’ 재정을 목표로 한 New Look 정책 하에서 대외원조의 양을 줄일 수밖에 없었던 것이다. 따라서 아이젠하워 행정부로서는 거대한 규모의 경제원조보다는 냉전적인 갈등이 첨예한 지역을 대상으로 한 군사원조를 선호할 수밖에 없었다. 그나마 군사원조의 대상지역 역시 재조사를 통해서 철저하게 관리하였다.

1950년대를 통해서 미 행정부는 국가안보회의(National Security Council) 산하에 1954년 10월6일 성간(省間)위원회로서 ‘아시아경제정책에 관한 특별위원회(Ad Hoc Committee on Asian Economic Policy)’와 1955년 ‘국제개발자문위원회(International Development Advisory Board)’를 설치하였고, 대통령 직속의 Randall Committee(1954), 의회에서 조직하였던 Fairless Committee(1957),

16) 입법조사국에서 나온 『미국의 대한원조관계자료(제1집)』에 MSA의 전문이 수록되어 있다.

MSA는 Eisenhower 행정부가 집권하는 1960년까지 계속되었다.

17) Hearings before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, pp.1-3.

Draper Committee(1959) 등이 조직되었다. 이러한 위원회들은 미국의 대외원조의 액수와 효율성을 분석하기 위한 작업을 진행하였다. 당시 대외원조 공여국 중 가장 큰 비중을 차지한 것이 한국과 베트남, 대만, 필리핀 등 아시아 국가였기 때문에 대외원조에 대한 조사작업은 아시아 국가들을 중심으로 이루어졌다.

물론 1950년대를 통해 후진국에 대한 경제개발과 관련된 정책이 전혀 없었던 것은 아니었다. 해외활동처(FOA: Foreign Operation Administration)와 그 후신인 국제협조처(ICA: International Cooperation Administration)를 통하여 경제개발을 위한 기술원조가 제공되었으며, 1957년에는 개발차관기금(Development Loan Fund)이 설립되어 후진국의 개발계획과 관련된 사안을 무상원조(grant)의 형태가 아닌 차관(loan)의 형태로 제공하는 경제개발원조가 있었다.

그러나 1950년대 미국의 경제개발원조는 적극적인 성격을 갖고 있지 못했다. 우선 FOA, ICA, 그리고 개발차관기금 등 후진국 경제개발원조는 모두 군사적인 원조를 기본적인 성격으로 하는 MSA 법 하에서 작동하였다. 따라서 모든 대외원조는 군사적, 안보적인 목적 하에서 이루어졌다. 1950년대 당시 단일국가로서는 가장 거대한 규모의 대한원조를 받고 있었던 한국의 경우에도 1959년까지 모든 대외원조가 유엔군사령부에 의해서 관장되었다. 개발차관기금은 경제개발을 위한 계획에 대한 원조를 담당하였는데, 계획 자체가 많지 않았고, 심사과정이 까다로웠기 때문에 1950년대를 통해서 승인된 개발차관의 양은 얼마 되지 않았다.

일부 연구에서는 1950년대 중반을 기점으로 하여 미국의 원조가 군사 중심 원조에서 경제, 기술원조 중심으로 변화하였다고 보고 있지만,(李鍾元, 1995: Woo, 1991) 아이젠하워 행정부 하에서 나온 경제정책과 관련된 문서들을 자세히 살펴보면 실질적인 내용에서 별다른 변화가 없다는 점을 알 수 있다. 그리고 그 중심에는 국가의 재정보다는 ‘민간자본(또는 사적 자본, private capital)’을 이용한 원조를 강조한 점에서 잘 알 수 있다. 실제로 MSA의 제413조에서도 ‘자유기업 및 개인참여의 장려’ 항목을 두어 대외원조 상에 사적 자본의 참여를 장려할 수 있는 국내외적인 장치를 마련해야 한다고 강조하였지만, 이것은 공적 자본의 투여를 민간자본으로 대체하겠다는 것을 의미하였다.

대통령 직속의 Randall 위원회는 1953년에 올린 보고서에서 아시아에 대한 원조의 축소와 함께 민간자본의 투자를 촉진한다는 내용의 권고안을 제출하였다(Kaufman, 1982: 17-26). 1954년 11월에 제출된 국가안보회의 문서(NSC) 5249/3에서 역시 ‘민간자본 투자의 장려’라는 항목이 신설되어, 민간자본 또는 사적자본에 의한 아시아 지역에서의 경제개발을 장려하는 정책이 권고되었다.

이러한 민간자본 또는 사적 자본에 의한 투자가 강조되는 것은 아시아 국가와의 투자협정 또는 투자 환경의 개선을 위한 우호통상조약의 체결 등과 밀접하게 연관되는 문제이다. 1955년에 제출된 국제통화·재정문제에 관한 국가자문회의(NAC: National Advisory Council on International Monetary and Financial

Affairs) 문서 1868호에서는 미국의 민간기업이 저개발국 현지에서 최대한도로 활동할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 점에 모든 관심이 집중되었다.¹⁸⁾ 한국의 경우 1955년부터 한미우호통상조약과 관련된 논의가 본격화되며, 1950년대 후반 환율문제와 함께 한미간에 가장 중요한 현안이 된다.¹⁹⁾

외국의 민간자본이 투입될 수 있는 환경을 마련해야 한다는 점과 관련해서는 NSC 5506 문서에서도 역시 강조되었다.²⁰⁾ 이 문서에서는 경제개발의 책임은 궁극적으로 저개발국 자체에 있으며, 저개발국이 외국의 민간자본의 투입을 위한 환경을 만들어주기 위한 자국법의 개정 및 자유무역을 위하여 장벽을 철폐해야 한다고 주장하였다.

일부 연구자들이 1957년을 기점으로 하여 미국의 정책이 변화하였다는 근거로 제시하고 있는 NSC 5707 시리즈 문서들 역시 민간자본을 중심으로 한 경제원조를 주장하고 있다.²¹⁾ 이 문서에서 유럽을 제외한 지역에서 미국의 통상병력을 삭감해야 할 필요성이 지적되었으며, 이에 대한 반대급부로서 핵무기에 대한 의존을 일층 강화하고, 저개발국의 경제발전이 이루어져야 한다고 강조하였다. 그런데 주목해야 할 점은 저개발국의 경제개발과 관련해서 초점이 되고 있는 부분은 민간자본 투자의 촉진, 자유무역의 확대, 그리고 세계은행 및 미국수출입은행의 용자 확대 등이라는 점이다.

이 문건은 아이젠하워 행정부의 정책문서들 중에서 경제개발의 필요성에 대해서 가장 강조한 문서의 하나이지만, 그렇다고 해서 군사원조에서 경제원조로의 전환을 의미하는 것은 아니었다. 이 문서에서 주목해야 하는 점은 경제개발을 위한 수단으로서 미국의 공적 원조가 아닌 민간자본의 투여를 주장했다는 점이다. 공적 자본을 투여하지 않겠다는 것은 곧 미국의 재정지출의 증가를 억제하겠다고 하는 New Look 정책의 핵심적인 내용이 계속되고 있는 것이라고 할 수 있다. 물론 1950년대 중반부터 미국의 지식인들 사이에서 나타나기 시작했던 후진국에 대한 경제개발원조의 필요성에 대한 주장이 미 행정부에 영향을 미치기 시작한 것은 사실이지만, 이것이 곧바로 미국의 대아시아 정책에 있어서 변화를 의미하는 것은 아니었다.

결국 1950년대의 미국의 후진국 정책은 1950년대 말까지 New Look 정책의

18) *FRUS 1955-1958*, vol. IX, pp.351-358; 이종원(1995: 108)에서 재인용.

19) "Annual Economic Report 1955, Republic of Korea," 895b.00/3-1956, Decimal File, RG 59, National Archives; "Annual Economic Review, ROK, 1956," 895B.00/5-2157, Decimal File, RG 59, National Archives. 한국정부는 민족자본의 육성을 위해 외자도입을 제한하자는 입장이었다. 논의는 1955년 2월 실무자회의에서 시작되어 19개월간 계속되었다. 「체결될 한미통상조약」, 1956년 9월9일자; 「한미우호통상조약 합의」, 동년 10월6일자; 「한미우호통상조약의 의의」, 동년 10월 19일자; 「한미우호통상조약 공포와 실효」, 1957년 10월9일자(이상 『경향신문』)

20) NSC 5506 "Future United States Economic Assistance for Asia," January, 21, 1955, RG 273, National Archive.

21) "Basic National Security Policy" June 3, 1957. *FRUS 1955-1957*, vol. XIX, pp.511-516.

기조 하에서 제3세계에 대한 원조를 감축하면서 군사적 성격의 원조를 실행하는 것이었다. 경제적 수단에 의한 케난의 ‘봉쇄’ 개념이 점차 도입되기는 하였지만, 아이젠하워 행정부의 아시아 정책은 ‘민간자본’이라고 하는 수단을 통해서 공적 원조의 증가를 억제하는 방식의 정책이 지속적으로 추진되었다. 여기에 더하여 과연 당시의 상황에서 민간자본의 제3세계에 대한 투자가 가능했는가에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 1950년대를 통해 이집트에서의 쿠데타, 인도네시아에서의 독립전쟁, 필리핀에서의 농민 게릴라들의 활동 등 불안정한 상황을 고려할 때 민간자본이 제3세계에 직접 투자한다는 것은 실제로 불가능한 것이었다. 아이젠하워 행정부는 특별 세제혜택까지 고려하면서 민간기업의 제3세계에 대한 지원을 추진하였지만, 민간 자본이 활성화에 돈을 쏟아 부을 이유가 없었다.

Ⅱ. 아시아개발은행(Asian Development Bank)의 설립 배경

1. ECAFE의 활동과 그 성격

1947년 6월 상하이에서 처음으로 문을 연 ECAFE는 전후 아시아의 경제복구를 위한 유엔의 조직이었다. ECAFE가 유엔의 산하기구인 만큼 의사결정과 활동에 있어서 유엔의 제약을 받을 수밖에 없었지만, 실제로는 상당한 정도의 자율적인 활동을 전개하였다(대한민국 외무부, 1967). ECAFE는 다음과 같은 세 가지 사항을 목적으로 하여 조직되었다.

- ① 전후 황폐화된 아시아 지역 국가들에 대한 경제적 지원
- ② 아시아와 극동지역 국가들에 대한 경제재건을 위한 가용한 활동과 참여
- ③ 역내 국가들의 경제, 기술, 통계자료 등에 대한 수집 형가를 지원하며 경제 및 기술적 문제와 그 발전에 대한 연구와 조사 지원(Singh, 1966: 53-54)

ECAFE는 식민지에서 해방된 지역의 정부들로부터 절대적인 지지를 얻었다. 특히 독립을 획득한 이후 경제재건뿐만 아니라 경제개발을 통해서 제국주의 모국으로부터 확실한 독립을 얻고자 하는 희망을 갖고 있었던 아시아 국가들에게 ECAFE의 존재는 고무적인 것이었다. ECAFE 외에 1951년에 결성된 “Colombo Plan”이란 기구 역시 경제개발을 위한 기구로서의 역할을 하였지만, 서아시아의 영연방 국가들을 중심으로 이루어진 비공식기구였기 때문에 ECAFE와는 그 위상에서 큰 차이가 있었다(Policy Planning Council, 1966; FOA, 1954).²²⁾ ECAFE

22) Colombo Plan은 17개국의 원조수혜국과 6개의 원조공여국으로 구성되었다. 아시아 국가들 사

는 회원국의 대표로 구성된 최고위원회(commission)를 중심으로 활동이 이루어졌으며, 매년 3월 경 2주간에 걸쳐 회의가 개최되었다. 회의는 아시아 지역의 회원국에서 차례로 개최되었다.²³⁾

ECAFE에는 1949년 산업무역위원회가 설립된 이래로 몇 개의 하부 위원회와 각종 회의 등이 조직되어 활동하였다. 또한 하부 위원회는 상당한 정도의 자율성을 보장받았으며, 특별한 사안이 발생할 때마다 해당 국가에 직접적으로 보고, 자문하는 역할을 수행하였다. 따라서 ECAFE 활동 중 중요한 영역은 매년 정기적으로 개최되는 최고위원회(commission)보다는 하부 위원회에 의하여 결정되고 실행되었다. 하부위원회는 특정 주제에 관한 위원회(committee)와 조정위원회(coordinating committee)로 이루어져 있었다.

그러나 ECAFE는 설립초기부터 난항을 겪을 수밖에 없었다. 갈등은 우선 참여국들 사이에서 ECAFE를 어떻게 구성해야 할 것인가를 둘러싸고 전개되었다. 설립 초기의 ECAFE에는 유엔의 정회원국만이 가입할 수 있는 자격을 부여받았다. 당시 ECAFE의 정회원국이 아니었던 중국, 한국은 정회원이 될 자격이 없었다. 반면에, 역내 국가들 외에 프랑스, 네덜란드, 영국이 과거 이 지역의 식민지 모국으로서 정회원 자격을 인정받았고, 호주는 지역 외 국가이기 때문에 준회원의 자격으로 참여하였다. 미국과 소련은 국제적인 위치와 극동지역에서의 그들의 영향력을 인정받아 정회원 자격이 부여되었다.

그러나 이러한 구성으로 인하여 ECAFE에서의 모든 결정은 정치적 이해관계에 따라 갈등을 불러일으킬 수밖에 없었다. 식민지 국가와 과거 식민지를 지배했던 국가 사이의 긴장관계뿐만 아니라 자본주의의 맹주와 공산주의의 맹주인 미국과 소련 사이의 갈등관계가 지속적으로 표출되었던 것이다. 전자와 관련해서는 네덜란드와 독립전쟁을 치르고 있었던 인도네시아의 가입문제가 계속 문제로 등장하였으며, 후자와 관련해서는 한국과 베트남과 같은 분단국가의 가입문제가 갈등의 초점이 되었다.²⁴⁾

또한 정치적인 문제를 둘러싸고 ECAFE의 회의는 정치적 선전을 위한 장이 되기도 하였다. 이 때문에 각국은 ECAFE의 회의에 대규모 대표단을 파견하였으며, 한국전쟁 시기에는 이러한 정치적 논쟁이 극에 달하였다. 스탈린 사망 이

이에서는 실질적인 원조가 이루어지는 Colombo Plan을 ECAFE보다 더 높게 평가하기도 한다. (Singh, 1966: 169-170, 210-211) 또한 비공산권 국가들로만 구성되었다는 점이 ECAFE와 구분되는 특징이다.

23) ECAFE의 본부는 방콕에 설치되었으며, 이것은 태국을 중심으로 동남아시아 지역의 이해관계를 조정하고자 한 미국의 의견이 반영된 것이었다.

24) 인도네시아에 대한 네덜란드의 반대, 한국과 베트남에 대한 소련의 반대에도 인도네시아, 그리고 한국과 베트남은 1954년 정회원국가가 되었다. 또 하나 흥미로운 점은 유엔의 비회원국의 참여가 인정되었기 때문에 미국의 반대에도 불구하고 공산당 정권 하의 중국이 ECAFE에 참여했다는 점이다.

후 후르시초프에 의해 아시아 국가들에 대한 경제원조, 기술원조가 증가하면서 이러한 갈등이 감소하기는 하였지만, 중요한 사안에 대한 갈등은 계속되었다.

ECAFE의 역할에 대해서도 참가국 사이에 논란이 전개되었다. 아시아 국가들은 미국이 유럽의 마샬플랜과 유사한 정도의 경제재건계획을 아시아에도 실시해 줄 것을 희망하였지만, 미국과 영국은 ECAFE의 역할에 제한을 두어야 한다는 입장이었고, 더 나아가 경제발전을 위한 자금을 마련하기 위하여 아시아 국가들이 보다 적극적으로 시장을 개방해야 한다는 입장을 가지고 있었다. 아시아 개발도상국의 입장에서는 선진국이 보다 많은 자본과 기술을 투여해 주길 원했던 반면, 선진국들은 아시아의 국가들이 보다 큰 범위에서 시장을 개방해야 하고, 이것이 경제개발의 기초가 될 것이라고 주장했던 것이다. 그러나 식민지를 경험했던 아시아 국가들은 시장개방에 대해 또 다른 식민지 경험의 시작이라고 인식될 만큼 부정적인 입장을 가지고 있었다.

미국은 또한 경제원조 및 기술원조와 관련된 사항이 ECAFE를 통해서 결정되는 것에 대하여 부정적인 입장을 견지하고 있었다. 미국은 아시아 지역의 경제적인 문제에 대해서도 ECAFE보다는 더 상위 기관인 유엔에서 중요한 결정들이 이루어져야 한다는 견해를 가지고 있었고, 아시아 국가들은 이러한 미국의 입장에 대해 불만을 가지고 있었다. 특히 이러한 불만은 ECAFE 내부에서 'Asian Way'를 주장하는 비동맹 국가들에 의해서 강력하게 제기되었다.

그러나 아시아 국가들의 주장은 ECAFE의 기본적인 활동 목적을 넘어서는 것이었다. ECAFE는 각국에 필요한 정책과 원조를 결정하는 기관이 아니었고, 단지 경제개발을 위하여 아시아 각국에 대하여 경제적, 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 조사, 연구, 그리고 권고를 수행하는 기관이었다. 즉, 아시아의 여러 나라가 적절한 정책을 입안, 실행할 수 있도록 도와주는 기관이었다. 따라서 선진국으로부터의 경제원조나 경제개발을 위한 일국 또는 일 지역 내에서의 중요한 정책을 ECAFE에서 결정할 수는 없었다. 이것은 보다 높은 차원의 조직(예컨대 고위급 장관 회담), 또는 다른 차원의 조직(예컨대 지역개발은행)을 통해서 이루어져야 했다. 그럼에도 불구하고 이러한 논쟁이 진행되었다는 것은 아시아 국가들 사이에서 ECAFE의 위상과 역할에 대한 분명한 인식이 없었다는 것을 의미한다.

ECAFE 내의 또 다른 갈등은 아시아의 회원국 사이에 있었던 정치적인 견해의 차이로 인해 나타났다. 그 대표적인 예가 *Annual Economic Survey for Asia and the Far East*의 발행이 쉽지 않았다는 점이다. ECAFE의 중앙 사무국은 이 보고서에 대해 어떠한 코멘트도 달 수 없었으며, 이 자료가 정치적으로 이용될 가능성을 차단해야 했다.²⁵⁾ 아울러 당시의 상황에서 아시아 각국이 이 보고서에

25) ECAFE 참가국들의 경제발전의 정도 차이 및 정치적인 견해 차이로 인해서 대체로 투표를 하지 않는 것이 관례로 되어 있다. 따라서 중요한 결정은 최고위원회(commission)의 내부 결정보

ECAFE의 활동 및 결정사항에 주의를 기울였다. 1950년대를 통해 ECAFE의 회의에 파견된 경제부처 관료들은 인태식, 김유택, 이기흥, 송인상, 송정범, 황병준, 최규하, 천병규, 이한빈 등으로 1950년대 중반부터 1960년대에 이르기까지 한국의 경제개발을 선두에서 이끌었던 ‘젊은’ 전문관료들이었다(박태균, 2000: 35-36).

그러나 전체적으로 보았을 때 1950년대의 ECAFE의 활동은 아시아 국가들이 기대하고 있었던 것에는 거의 미치지 못했다. 경제개발의 경험과 내용을 서로 교환하는 장이 되기는 하였지만, 경제개발을 위한 계획을 입안하고 실행하는 것을 실질적으로 지원할 수 있는 기관으로서의 역할을 하지 못했다. 무엇보다도 자금을 지원할 수 있는 재정관련 기관이 설립되지 못했고, 아시아 각국의 경제계획을 기술적으로 자문할 수 있는 역할도 수행할 수 없었다. 서로 간의 경험을 교환할 수 있는 자리를 마련하기는 했지만, 당시 경제개발을 제1의 목표로 내세우고 있었던 아시아 국가들의 바람을 충족시키기에는 역부족이었다.

역내 국가들의 경제개발을 위한 자금 문제를 해결하기 위해서 1954년 ECAFE 내에서 논의가 있었다. 그러나 당시의 역동적인 아시아 정세의 변화 - 정전협정의 체결, 비동맹회의 결성을 위한 준비, 인도네시아 독립전쟁 등 - 로 인하여 회원국들 사이에서 큰 관심을 끌지 못했다. 실질적으로 자금을 동원해야 할 미국과 일본 역시 그러한 기관의 설치에 대해서 반대하였다. 미국은 미국의 영향력에 한계를 가져올 수 있는 다자간의 방식을 적용하는 것에 대하여 부정적인 입장이었으며, 일본 정부는 미국이 주도하는 새로운 재정기관에 일본이 적극적으로 개입할 경우 국내외에서 빗발칠 비난에 대해 두려워하고 있었다(Far Eastern Economic Review, 1966: 59). 결과적으로 ECAFE는 1950년대를 통해 아시아 각국의 상황과 정보를 교환하는 소극적인 역할을 수행할 수밖에 없었던 것이다.

2. ECAFE에 대한 미국의 정책

2장에서 서술한 것과 같이 미국은 1950년대를 통해 아시아에 대한 경제지원에 대해 소극적인 정책을 실시하였다. 1956 회계연도를 기준으로 1국이 아닌 다국가적인 지역개발 계획에 대하여 미국은 1억 달러 정도를 사용하였다. 이 액수는 미국이 한국에게 준 1956 회계연도의 원조액수 3억 2,600만 달러의 1/3에도 미치지 않는 액수였다. 게다가 할당된 원조 액수의 지출금은 3년이 지난 후에 모두 기한이 지나 실제로 원조가 이루어질 수 없었다(Policy Planning Council, 1966). 물론 이러한 문제는 당시 아시아 지역에서 효율적인 계획을 수립하지 못했기 때문에 나타나는 것이기도 했지만, 미국의 소극적 정책과 원조 방식 때문에 발생하는 것이기도 했다.²⁶⁾

26) 1950년대 미국의 원조는 다년간의 계획으로 이루어진 것이 아니라 연차적으로 이루어졌기 때

아시아 지역에 대한 소극적인 정책 하에서 미국은 지역협력체로서 역할을 하고 있었던 ECAFE에 적극적인 원조나 역할을 수행할 수 없었다. 미국이 스스로 ECAFE의 구성원이었으며, ECAFE가 아시아에서 유일한 경제협력을 위한 기관이라는 점을 인정하였지만, 전체적인 대외정책과 아시아 정책의 기초 위에서 정책이 실시될 수밖에 없었다.

1955년 ‘장래 미국의 대아시아 경제원조’라는 제하에 입안된 NSC 5506문서²⁷⁾는 아시아에서의 마샬플랜을 주장했던 FOA의 책임자 Stassen의 주장에 대해서 반대하는 것으로 정책내용을 결정하였다. 그리고 미국의 재정적 기여는 ‘정치적 제약’을 고려하여 ‘현실적으로 합리적인’ 규모가 되어야 하며, 아시아 지역의 경제개발을 위해 미국이 배후에서 책임을 지는 듯한 인상을 주어서는 안된다고 결론을 내렸다.

따라서 미국은 ECAFE에 대해서 미국이 구성원의 하나로서 참여하지만, ‘비공식적 자문의 역할에 국한’한다는 조건 하에서만 참여한다고 결정을 내렸다. 아울러 미국은 일국 단위가 아닌 지역 차원에서의 원조를 주장하는 특별한 계획에 대한 재정적 보장은 일체 수행하지 않는 것으로 입장을 정리하였다(Operations Coordination Board, 1956: 9).

이러한 결정이 이루어지는데 또 하나 중요한 역할을 한 것은 일본의 역할에 대한 미 행정부의 고려였다. 미국이 일본의 역할을 고려한 데에는 두 가지 중요한 이유가 있었다. 하나는 미 행정부의 재정적 부담을 줄이기 위해서는 대외원조에 있어서 다른 선진국들의 공헌이 필요하며, 일본이 아시아에서 미국의 부담을 덜어줄 파트너로서 역할을 수행해야 한다고 본 것이다.²⁸⁾ 다른 하나는 일본 중심의 지역협력체를 조직함으로써 한국전쟁 이후 급성장하고 있었던 중국을 봉쇄할 수 있는 자유 아시아의 힘을 조직할 수 있다고 판단했던 것이다.

한국전쟁 직후에 입안된 NSC 5429는 이러한 미국의 입장을 잘 보여준다.²⁹⁾ 이후에 나타나는 소극적인 입장과는 달리 이 문서에서는 “최대한의 아시아 자유제국을 결속하여 경제기구를 조속히 창설한다”는 내용이 권고 사항의 하나로 제시되어 있다. 이 내용을 그대로 해석할 경우 ECAFE와 같은 조직은 미국이 지

문에 계획된 연도에 지출이 이루어지지 않는 경우 다음 연도로 이월되는 것이 아니라 국고로 회수되었다. 미국의 원조 수혜국들은 이러한 원조 방식에 대해 많은 불만을 표출하였으며, 미국 내에서도 이러한 방식에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어졌다(Rostow, 1957: 9-10).

27) 1954년 10월에 성간(省間)위원회로서 ‘아시아경제정책에 관한 특별위원회(Ad Hoc Committee on Asian Economic Policy)’에서 입안한 문서이다(이종원, 1995: 119).

28) 선진국 사이에서 저개발국 원조의 책임 분담의 문제는 1960년대 이후 그 필요성이 더욱더 강조되었다. OECD의 결성은 그 한 예라고 할 수 있다. 1950년대에도 그 역할이 강조되었음에도 불구하고 실제 그러한 정책이 실시되지 못한 데에는 기본적으로 유럽과 일본의 전후 경제부흥이 충분히 이루어지지 않았다는 데에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

29) NSC 5429, “Review of U.S. Policy in the Far East”, August 4, 1954 (FRUS 1952-1954, vol. XII, part 1, pp.699-700).

원해야 할 중요한 조직의 하나이다. 그러나 문제는 미국이 염두에 두고 있었던 경제기구는 일본이 주도권을 쥐고 있는 기구를 의미하고 있는 것이며, ECAFE와 같이 비동맹국가들의 입김이 강하고, 소련도 참여하고 있는 그런 기구를 의미하는 것은 아니었던 것이다.

아이젠하워 행정부가 아시아를 비롯한 후진국에 대한 기술원조를 위해 조직 하였던 FOA의 원조도 일본을 중심적인 고려에 넣고 이루어졌다. FOA는 1954년 2월 마닐라에서 열린 FOA 극동지역 책임자 회의에서 아시아 각국의 경제개발계획 작성 시 “일본의 공헌과 일본과의 관계를 고려”하여 계획을 작성할 것을 지시하였다. 이 지시는 아시아 각국에 파견된 FOA 사절단 대표에게 내려진 것이며, FOA 원조에 의해 진행될 경제개발과 관련된 계획들이 일본의 아시아에서의 역할을 염두에 두고 입안, 실시되어야 함을 강조한 것이었다.³⁰⁾

이러한 일련의 상황 속에는 1950년대를 통해 일본이 아직은 부흥에 성공하지 못했다는 인식이 깔려 있었다. 이것은 곧 아직 어느 정도의 힘을 갖추지 못하고 있는 일본이 아시아 지역의 경제협력체에 주도적인 세력으로 등장하는 것이 시기상조라는 인식이었다.³¹⁾ 1960년의 시점에 가서야 일본이 아시아 지역의 경제협력을 담당할 수 있는 어느 정도의 힘을 갖추었다고 판단하기 시작하였다.³²⁾ 1964년 이후에 가서야 미국이 일본에게 다른 아시아 지역에 대한 원조의 필요성을 강조하기 시작한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. ECAFE에 소극적이었던 일본 정부도 1964년 ECAFE의 제안으로 시작된 아시아개발은행의 설립에 대해서는 적극적인 입장을 가지고 참여하였다.

이상과 같이 미국이 ECAFE에 대하여 소극적 정책을 실시하고 있는데 대하여 아시아에 파견되어 있었던 미국의 현지 기관들은 불만을 가지고 있었다. 실질적으로 ECAFE에 아시아 각국 정부가 상당한 희망을 걸고 있으며, 정부 내에서 중요한 역할을 수행하는 전문관료들이나 장관급 인사들을 파견하는데 비하여 미 행정부의 소극적인 입장은 현지기관의 입지를 어렵게 만들었던 것으로 보인다. 1960년 12월에 태국대사관에서 보낸 문건을 보면 현지 기관의 어려움을 잘 보여준다. 즉, ECAFE에 소련이 참여하고 있음에도 불구하고, 미국이 가장 적극이면서도 높은 지위의 대표단을 파견해야 함을 강조하였다.³³⁾

30) Executive Secretariat, FOA/W, “Far East Regional Conference, Manila, Feb.22-26, 1954” March 6, 1954, RG 59, box2, National Archive (이종원, 1995: 113에서 재인용).

31) “U.S. Policy Toward Japan,” NSC 5516 March 29, 1955; Executive Office of the President, “U.S Policy Toward Japan,” Memorandum for All holders of NSC 5516/1, May 16, 1960, RG 273, National Archive.

32) Memorandum for All holders of NSC 5516/1, “U.S Policy Toward Japan,” May 16, 1960, Executive Office of the President, NSC. 그러나 며칠 후에 나온 “U.S. Policy Toward Japan”(NSC 6008 May 20, 1960)이란 문서에서는 후진국에 대한 일본의 경제원조는 아직 가능성으로서만 존재한다고 분석하였다.

33) Telegram from the Embassy in Thailand to the Department of State, Bangkok, December

이러한 상황에서 ECAFE의 활동은 위축될 수밖에 없었다. 현실적으로 경제 개발을 위한 지원의 가장 중요한 역할을 담당해야 할 미국이 소극적인 태도로 나오는 상황에서 ECAFE는 구체적인 계획을 입안할 수는 있었지만, 그것을 실행할 수는 없었다. 1950년대를 통해 ECAFE가 마련한 가장 구체적인 계획 중에는 메콩강 계획과 동남아시아를 관통하는 고속도로 건설계획이 있었는데, 이들 계획을 위한 위원회가 구성되기는 하였지만, 미국의 미온적인 태도로 인하여 구체적인 계획을 실행하기는 어려웠다. 결국 1960년대에 가서야 메콩강 계획은 보다 구체적으로 실현되기 시작하였다.

이러한 미국의 아시아 지역협력체에 대한 태도는 동남아시아 조약기구(SEATO: Southeast Asian Treaty Organization)에 대한 태도에서도 잘 나타났다. 미국은 동남아시아에서 공산주의의 침략과 내부의 공산주의자들에 의한 전복행위에 대처하기 위하여 파키스탄, 필리핀, 태국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드가 참가한 가운데 1954년 SEATO를 창설하였다. 그러나 미국의 SEATO에 대한 태도는 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)에 대한 태도와는 사뭇 다른 것이었다. NATO에 대해서는 적극적인 개입정책을 구사하였던 데 반하여 SEATO에 대해서는 적극적인 개입을 꺼렸다. 미국이 군사훈련과 군사원조를 일부 실행한 것을 제외하고는, NATO에 비하여 소극적인 태도로 임하였다(Buszynski, 1983).

미국은 처음의 협정 내용과는 달리 SEATO의 임무를 외부로부터의 공산주의 침략에 대한 방어로 한정하여 재규정하기도 하였고,³⁴⁾ NATO에서 적용하고 있는 규정, 즉 “attack against one is attack against all”과는 달리 한국, 대만과의 상호방위조약에서 나타나는 것과 같이 “헌법적 절차에 의거하여 대처한다”는 규정이 강조되어야 한다고 주장하였다.³⁵⁾ 또 이와는 역으로 외부의 침략이나 위기상황 시에 확실한 공약을 원한다는 요구에 대해서는 SEATO의 규정을 들어서 거절하기도 하였다.³⁶⁾

이렇게 아이젠하워 행정부에서의 아시아 지역의 지역협력과 관련된 조직에 대한 태도는 소극적인 것이었다. 미국의 ECAFE에 대한 태도 역시 예외는 아니었다. 이것은 당시의 아이젠하워 행정부의 대아시아 정책의 성격에서 출발하는 것이었으며, 다른 한편으로는 일본에 대한 적극적인 고려에서 나온 것이기도 하였다. 물론 소련과 중국 등 공산주의 국가가 참여하고 있었다는 것이 미국의 소

26, 1960, (FRUS 1958-60, Volume XV, South and Southeast Asia, pp.1125-1126).

34) “Memorandum of a Conversation Between the Secretary of State and the Indian Ambassador(Chagla),” Department of State, November 25, 1958. (FRUS 1958-60, p.147).

35) “Telegram from the Department of State to the Embassy in the Philippines,” March 12, 1958. (FRUS 1958-60, pp.837-838).

36) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Thailand,” November 2, 1960. (FRUS 1958-60, pp.1149-1150).

극적 태도의 또 다른 원인이 되기도 하였지만, 1950년대 중반 이후 공산권의 대 아시아 경제 공세가 점증하고 있는 상황이라는 점을 고려한다면, 공산권의 ECAFE 참여가 미국의 소극적 대응의 가장 중요한 원인은 아니었다.

¥3. $\hat{I} \hat{A} \gg$

1950년대 미국의 대아시아 정책의 출발점은 한국전쟁이었다. 한국전쟁은 1940년대의 대아시아 정책의 기초를 완전히 바꾸어 놓았던 것이다. 1949년에 시작된 한국에 대한 ECA 원조나 후진국에 대한 Point IV 계획은 유럽의 마샬플랜과 같은 구도 하에서 시작되었다. 거대한 규모의 자본재 원조를 내용으로 했던 한국에 대한 ECA 원조는 한국전쟁으로 인하여 중단되었지만, 만약 그러한 원조가 지속적으로 이루어졌다면, ECAFE와 같이 경제개발을 위해 창설된 기구에 대한 적극적인 원조를 이끌어낼 수 있었다.

1953년 취임한 아이젠하워는 건전한 재정을 모토로 하는 New Look 정책을 내세웠다. 한국전쟁으로 인하여 증가된 국방비는 New Look 정책의 중요한 배경이 되었다. 미 행정부는 건전한 재정을 위하여 후진국에 대한 원조의 감소를 추진하였고, 이것은 곧 미국의 대아시아 정책의 위축을 가져왔다. 아이젠하워 행정부의 아시아 원조는 군사원조를 중심으로 하여 경제원조를 축소하는 방향으로 정책이 구사되었다. FOA와 ICA가 부분적으로 저개발국에 대한 기술원조를 실시하고 있었지만, 1950년 이전의 아시아에 대한 ECA 계획과 Point IV 계획과 비교할 때 그 규모는 매우 제한적이었다.

ECAFE는 UN의 산하기구로서 1947년 출범한 이래 아시아 지역의 경제협력체로서의 역할을 수행하고 있었다. 1950년을 전후하여 식민지에서 독립한 아시아의 많은 국가들은 경제개발을 수행하는 과정에서 ECAFE의 역할에 많은 기대를 걸고 있었다. 물론 경제발전의 단계가 서로 달랐을 뿐만 아니라 1955년 이후 ‘비동맹’이 탄생하면서 정치적 이해관계에서도 많은 차이를 가지고 있었던 아시아 국가들 사이에서 공통된 이해관계에 바탕을 둔 지역협력체를 만드는 것은 쉽지 않았다. 인도와 파키스탄, 태국과 인도차이나 반도의 국가들 사이에서의 지역 분쟁, 독립을 둘러싼 인도네시아와 네덜란드 간의 분쟁 등은 ECAFE에 참여한 국가들의 다양한 이해관계를 잘 보여준다. 또한 소련과 중국의 참여로 인해 자본주의권과 공산주의권과의 이해관계에서도 갈등이 나타나고 있었다. 그럼에도 불구하고 빠른 경제발전을 희구하고 있었던 아시아 국가들에게 ECAFE의 활동은 희망의 등불이었다.

그러나 1950년대 미국은 축소된 아시아에 대한 정책 하에서 ECAFE에 소극적인 정책으로 임하였다. ECAFE를 통한 아시아에 대한 적극적 경제원조를 기피하였던 것이다. 여기에는 또한 일본을 중심으로 한 아시아 지역 경제의 재편

이라고 하는 또 다른 이유가 그 배경이 되었다. 결국 미국과 일본의 소극적인 태도는 경제부흥을 위한 계획을 수행하기 위한 자금의 동원을 어렵게 하였고, 그와 관련된 기관의 설립 또한 어렵게 하였다. 결국 미국의 대외정책이 바뀌고, 베트남 전쟁을 제외한 아시아 지역에서의 분쟁이 어느 정도 진정된 1960년대 중반 이후에 가서 경제계획을 위한 자금의 문제가 ECAFE에서 본격적으로 논의되기 시작하였고 이것은 1966년에 이르러 아시아 개발은행의 설립으로 나타나게 되었다.

이상을 통해서 1950년대 미국의 대아시아정책, 그리고 ECAFE의 활동 등을 통해서 아시아에서의 지역협력체 경험의 일단을 살펴볼 수 있었다. 1950년대에 있어서나 현재에 있어서나 미국은 아시아지역에 많은 이해관계를 갖고 있다. 미국의 이해관계는 비단 경제적인 측면에서 뿐만 아니라 군사 안보적인 측면에서도 중요하게 고려되어야 한다. 따라서 아시아에서의 지역협력과 관련된 움직임에 대해서 미국은 그 성패를 좌우할 수 있는 정책을 구사할 수 있다. 따라서 미국의 대아시아정책에 대한 정확한 분석 없이 지역협력체와 관련된 논의를 진행 시키기는 어렵다. 특히 현재의 상황, 즉 1950년대에 비하여 볼 때 전세계적 차원에서 미국의 역할이 강화되었다는 상황을 고려한다면, 이러한 고려는 더욱 필요한 것이다.

둘째로 역내 국가 사이의 이해관계를 어떠한 방식으로 묶어야 하는가의 문제이다. 1950년대와 비교할 때 중국이 아시아의 ‘거인’으로 성장했다는 차이가 있지만, 중국이라는 거인의 등장이 역내 국가 사이의 갈등을 모두 치유해주는 것은 아니다. 아직까지도 아시아 지역 내에서는 다양한 갈등이 나타나고 있다.

최근 나타나고 있는 ASEAN+3 논의와 동북아 개발은행의 설립에 관한 논의는 쉽게 결말이 날 것으로 보이지 않는다. 여기에는 이러한 역내 국가들 사이에서의 이해관계의 차이와 함께 중국, 북한을 둘러싼 미국의 이해관계가 주요한 이유가 되고 있다. 이러한 상황을 본다면, 1950년대의 경험은 단지 지나간 하나의 역사로서만 기록되지는 않을 것이다.

《 참 고 문 헌 》

- 김철범. 1995. 『한국전쟁과 미국』. 서울: 평민사.
 대한민국 외무부. 1967. *ECAFE-twenty years of progress*.
 박태균. 2000. 「1956-1964년 한국 경제개발계획의 성립과정」. 서울대학교 박사논문.
 새천년민주당 정책선거특별본부. 2002. 『새로운 대한민국, 국민후보 노무현』.
 서울대학교 국제지역원 편. 2000. 『아시아·태평양 2000』. 서울대학교 출판부.
 李鍾元. 1995. 『東アジア冷戦と韓米日關係』. 東京大學出版會.
 홍성유. 1965. 『한국경제의 자본축적과정』. 고려대학교 아세아문제연구소.

『경향신문』 1956년 9월9일; 10월6일자; 10월19일자; 1957년 10월9일자.

『조선일보』 1950년 1월 22일; 23일자.

『한겨레』 2002년 9월 30일자.

- Buszynski, Leszek. c1983. *SEATO, the failure of an alliance strategy*. Singapore : Singapore University Press.
- Etzold, Thomas H. and John Lewis Gaddis, eds. *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*. New York: Columbia University Press.
- Gaddis, John Lewis. 1978. "The Strategy of Containment." In Thomas H. Etzold and John Lewis Gaddis, eds. *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*. New York: Columbia University Press.
- Gaddis, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Harper, John L. 1996. *American Visions of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordan, Jr. Amos A. 1962. *Foreign Aid and the Defense of Southeast Asia*. New York: Frederick A. Praeger, Inc.
- Kaufman, Burton I. 1982. *Trade and Aid ; Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Office of the Director, 1954. "Report and Recommendations on Developments in the Regional Economic Organization of South East Asia, South Asia, and the Far East(NSC 5429/2, para. 3)" October 11. Encl. A P.4 DDEL.
- Operations Coordination Board. 1955. "Outline Plan of Operations With Respect to Future United States Economic Assistance For Asia(NSC 5506)." December 7. (as concurred as amended, OCB 091.3 Asia, March 1, 1956). Dwight D. Eisenhower Library.
- Packenham, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Policy Planning Council, Department of State. 1966. "The Future of Economic Cooperation in Asia," October 19, RG 59, NND 979519, Box 312, NA.; FOA.
- Rostow, Walt W. 1957. *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*. New York: Harper & Brothers.
- Satterwhite, David Hunter. 1994. "The Politics of Economic Development ; Coup, State, and the Republic of Korea's First Five-Year Economic Development Plan (1962-1966)," Ph.d dissertation, University of Washington,
- Singh, Lalita Prasad. 1966. *The Politics of Economic Cooperation In Asia: A Study of Asian International Organizations*. Missouri: University of Missouri Press.

Woo Jung-en. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
Far Eastern Economic Review. 1966. April 14.

U.S. Policy Toward Asia in 1950s and ECAFE

Park Tae-Gyun

*Full-time Instructor, Graduate School of International Studies,
Seoul National University*

The ECA assistance to South Korea and the Point IV Program in 1949 were both cancelled because of the Korean War. As a result of the Eisenhower Administration's reduction of foreign economic assistance under the New Look policy, the American government could not implement vigorous policies toward the Asian region.

ECAFE, established in 1947 as a committee under the United Nations, played an important role in economic cooperation in Asia. Initially, it was not easy to create an organization based on common interests among Asian countries which had had quite different perspective and political interests. Moreover, participation of the Soviet Union and Communist China cause conflicts between(created) capitalist and socialist blocs in ECAFE (causing conflicts to arise). Nevertheless intellectuals in Asia wanted ECAFE to improve regional economic cooperation.

But the U.S. was very reluctant to assist ECAFE in the 1950s maintaining on inactive policy toward Asia in general. The Eisenhower Administration instead tried to revive Japan as a core of Asia economically. Because of the American or Japanese governments reluctance to mobilize funds for economic development, the activities of ECAFE were not successful throughout 1950s. However, in 1960s, when the U.S. changed its policy toward the Third World and stressed Free World alliance beginning with the Vietnam War, ECAFE started receiving assistance from developed countries. The Asian Development Bank became a success story for ECAFE and President Johnson's new policy.

Keywords: *ECAFE, U.S. Policy toward Asia, ECA Assistance, Containment Policy, U.S. Policy toward Japan*

박태균. 서울대학교 국제대학원 전임강사. (151-742) 서울시 관악구 신림동 신56-1 서울대학교 국제대학원. Tel: 02-880-8519. Email: tgpark@snu.ac.kr