

1960년대 초반 미국의 대외원조정책 조정과 대한원조의 ‘정상화’

이 휘 현 *

1. 머리말
2. 미국 원조정책의 변화와 장면 정부의 경제원조 협상 추진
3. 한미경제기술원조협정 체결과 미국의 환율 현실화 요구
4. 미 원조당국의 한국경제 전망과 대한원조 ‘정상화’의 함의
5. 맺음말

1. 머리말

냉전시대 미국의 대한원조는 시기마다 내용과 방식을 달리하며 약 30년간 실행되었고 한국은 종종 미국 원조사업의 모범 사례로 소개되었다.¹⁾ 그러나 1950년대 말까지 대한원조사업은 미국 내부에서 거센 비판을 받았고 사업 전반의 ‘정상화’가 요구되었다. 이에 미국은 대한원조정책을 조정하는 작업을 진행했는데, 이 시기 미국은 경제개발 문제에 미온적이라는 한국 정부의 불만 비판에 직

* 고려대학교 한국사학과 박사과정 수료.

1) 한국전쟁 발발로 본격화된 미국의 대한원조 사업은 미국의 주한(駐韓) 원조사업단이 1980년 9월 한국에서의 사업을 완전히 마무리하고 공식 철수함으로써 종료되었다. 기간별로 원조사업단의 규모와 성격의 차이는 있으나, 이 기간에 진행된 한국의 경제성장은 미국 원조사업의 성공사례로 설명된다(USAID, 2011 *South Korea: From Aid Recipient to Donor(PD-ACT-151)*, USAID). 본고에서 인용하는 미 국제개발처 자료는 국제개발처의 기록보관소(<https://dec.usaid.gov/>)에서 제목 또는 관리번호로 검색해 확인할 수 있다. 앞의 자료의 경우, “PD-ACT-151”이 관리번호에 해당한다.

면해야 했다.²⁾ 한국 정부의 불만은 1960년을 전후한 미국의 대한정책이 경제개발에 초점이 있지 않았음을 암시한다. 미국의 대외정책이 제3세계의 개발 문제를 중심으로 전환되고 있었던 이 시기에 미국의 대한정책과 한국의 경제개발이 결을 달리했다는 점은 무엇을 의미할까. 한국의 개발 문제는 미국에게 정말 중요한 문제였을까. 이러한 질문에서 출발하여 본고는 1960년대 초반 시기 미국이 추진한 대한원조 ‘정상화’ 정책을 살펴보려 한다.

1950년대 후반 이후 미국은 대외원조정책을 전반적으로 조정하고자 했다. 대외원조의 실효성에 대한 비판과 국제수지 악화로부터 시작된 개편 작업은 케네디 행정부의 새로운 대외정책 발표와 미국 국제개발처의 신설로 이어졌다.³⁾ 케네디 행정부가 내세운 원조정책의 핵심은 군사원조와 경제원조를 분리하고, 효율성을 높일 수 있는 방식의 경제원조를 확대해 저개발 지역의 빈곤 문제를 실제로 해결하는 것이었다. 이때 한국은 원조 감축 논의의 주요 대상일 뿐만 아니라, 군사원조와 분리되어 시행될 경제원조의 확대를 지속적으로 요청하고 있었기 때문에 변화한 원조정책의 영향을 직접 받게 될 국가였다. 따라서 1960년대 초반 미국의 대외원조정책 조정과 그것이 한국에 적용되는 과정, 즉 대한원조의 ‘정상화’ 과정은 이 시기 미국이 한국을 바라보는 시각과 전망, 한미관계의 성격을 보여주는 단서가 될 수 있다.

기존 연구들은 대한원조 ‘정상화’가 한국전쟁 이후 미국 원조의 예외 조항을 적용받고 있었던 한국의 원조사업 구조를 다른 국가와 동일한 방식으로 되돌리는 과정을 의미하며 이것을 현실화시킨 협정이 바로 1961년 장면 정부가 미국과 체결한 『한미경제기술원조협정』이라고 설명한다.⁴⁾ 그러나 맥도널드가 지적한 것

2) 특히 박정희 군사정부는 미국에 큰 불만을 표시했으며, ‘USOM(주한 미 경제협조처)’을 “You Spend Our Money”라고 부르기도 했다(박태균, 2007 『원형과 변용』, 서울대학교 출판부, 331면).

3) 미국은 개발을 중심으로 한 새로운 대외원조정책을 발표하고 산재되어 있던 사업들을 총괄하는 경제원조 전담기구인 미 국제개발처(USAID: United States Agency for International Development)를 1961년 11월에 발족시켰다(USAID, 2003 *USAID History* (PN-ACY-535), USAID, pp.2-4).

4) 국가기록원, 2014 『주요정책기록해설집 1권 경제 편: 원조와 경제개발』, 국가기록원, 40-42면. 한미경제기술원조협정에 대한 비판은 다음을 참고, 박진희, 1999 『민주당정권의 ‘경

처럼 대한원조 '정상화'는 전 세계적인 원조 부담을 줄이려 한 미국이 지속적으로 대한원조의 수준을 낮추고 특별대우를 없애고자 한 일련의 정책을 의미한다.⁵⁾ 따라서 대한원조의 '정상화'는 단순히 원조 절차의 변경 문제에 한정할 수 없으며, 이 문제는 미국이 대외원조정책을 전반적으로 재고하는 가운데 예외적 경우였던 대한원조사업을 '정상' 상태로 조정하는 맥락 위에서 그 함의가 새롭게 분석될 필요가 있다.

이 시기 미국의 대한정책을 다룬 대표적인 연구로는 박태균의 연구가 있다. 박태균은 1950년대 후반 이후 미국 대외정책의 방향성이 후진국의 개발을 중시하는 방향으로 전환되었으나 미 중앙정부와 현지 사업담당자 사이에 '시차'가 존재했다고 지적한다.⁶⁾ 또한 권혁은 주한 미 경제협조처(AID-유شم)가 취한 임시방편적인 태도를 설명하면서 이 시기 대한원조정책의 '과도기적' 성격을 강조했다.⁷⁾ 그러나 이 시기 미국의 정책에 대한 위와 같은 평가는 개발 중심으로 전환된 미 원조정책이 경제개발에 목말라 있던 한국에도 적용될 것이라는 전제에 기반을 두고 있다. 하지만 이미 1958년 이래로 대한원조가 감축되고 있었다는 점을 고려하면, 역으로 이 '당연시되어온' 전제부터 의심해볼 필요가 있지 않을까. 본고의 목표는 이러한 의심으로부터 출발하여 이 시기 미국 대한정책의 전반적인 방향성을 재검토하는 것이다.

미국의 대한원조를 중심으로 한미관계를 살펴본 기존 연구들은 미국의 대외정책과 한국의 경제성장 사이의 상관관계를 확인해왔다.⁸⁾ 경제개발 문제를 중심으로 전환된 미국의 원조정책, 그리고 이와 충돌하면서도 경제성장을 꾀했던 한국 사회의 대응은 이 시기를 설명하는 기본적인 틀이었다. 이때 분석의 초점은 미

체제일주의'와 경제개발 5개년 계획』 『국사관논총』 84, 278-282면.

5) 도널드 스티븐 맥도널드(한국사역사연구회 1950년대반 옮김), 2001 『한미관계 20년사, 1945-1965년』, 한울아카데미, 432-433면.

6) 박태균, 2004 『1960년대 초 미국의 후진국 정책 변화: 후진국 사회변화의 필요성』 『미국사연구』 20, 190면.

7) 권혁은, 2017 『5·16군사정부가 미 대한원조정책의 성격과 AID-유شم의 역할』 『역사와 현실』 105, 116면.

8) 홍성유, 1962 『한국경제와 미국원조』, 박영사; 박태균, 앞의 책; 기미야 다다시, 2008 『박정희 정부의 선택』, 후마니타스; 이현진, 2009 『미국의 대한경제원조정책: 1948-1960』, 혜안.

국의 개발원조정책과 조우해 변화해나가는 한국사회의 대응에 있었기 때문에 미국의 입장은 근대화론과 제3세계 개발 담론을 중심으로 정리되었다. 다시 말해 한국사회와 방향성의 차이는 있더라도 한국의 경제개발을 지원하는 미국의 대한 정책은 ‘당연시’ 되었던 것이다. 그러나 대한원조 ‘정상화’ 문제는 이 ‘당연시되어 온’ 전제의 다른 모습을 보여준다. 따라서 본고는 대한원조 ‘정상화’를 중심으로 이 시기 미국이 전망한 대한정책과 한미관계를 기존의 시각과 비교하면서 그 사이의 ‘빈 틈’을 엿보고자 한다.

또한 본고의 문제의식과 관련하여 한봉석의 연구를 함께 주목할 필요가 있다.⁹⁾ 한봉석은 미국의 원조사업을 크게 유럽과 같은 산업선진국에 투여된 원조와 저개발 지역의 ‘낮은 수준의 근대화’를 목표로 한 원조 두 갈래로 구분하며 이 중 한국은 ‘저개발국 원조’가 실행된 지역이라고 지적한다. 이때 ‘저개발국 원조’는 현 상태의 안정적인 유지를 목표로 진행이 된 사업이기 때문에 대한원조 사업에서 사용된 개발이란 단어를 일반적인 의미의 경제개발과 같은 것으로 이해해서는 안 된다고 한봉석은 지적한다.¹⁰⁾ 본고는 그의 지적에 동의하면서 1960년대 초반 미국이 사용한 개발과 근대화의 의미를 보다 면밀히 분석하되, 이것이 단순히 현상유지만을 의미한 것이 아니라, 미국 대외원조정책의 새로운 전망 속에서 분명한 목표를 갖고 있었다는 점을 밝히려 한다.

이상의 문제의식을 바탕으로 본고는 1960년대 초반 미국의 대한원조정책을 재검토하여 이 시기 미국이 추진한 대한원조 ‘정상화’의 함의에 관해 논하고자 한다. 미국은 이 시기 대한원조정책의 변화를 ‘정상화’라는 관점에서 접근했으나 동일한 시기 한국의 장면 정부와 5·16군사정부는 미국이 자신들의 경제개발 사업 추진에 비협조적이고 소극적인 태도를 보인다고 비판했다. 이러한 관점의 차이는 어디에서 발생하는 것일까. 본고는 이 지점에 주목하여 냉전시대 원조-피원조국가라는 한미관계의 특수한 성격을 분석하고자 한다. 냉전시대 정상적인 또는 비정상적인 한미관계란 과연 무엇인가. 본고는 이러한 질문을 염두에 두면

9) 한봉석, 2018 『1950년대 미국의 대한원조에서 저개발국 ‘개발(development)’의 의미』 『한국사연구』 181; 2019 『1950년대 말 개발차관기금의 성격 연구: 미국 저개발국 원조에서 ‘기술’과 ‘개발’의 의미를 중심으로』 『역사연구』 36.

10) 한봉석, 2019 위의 논문, 261-272면.

서 1960년대 초반 미국의 대외원조정책 조정 작업과 그것이 한국에 적용되는 과정을 살펴볼 것이다.

2. 미국 원조정책의 변화와 장면 정부의 경제원조 협상 추진

1950년대 후반은 미국의 대외원조정책에 대한 비판이 거세게 이루어지기 시작한 시기였다.¹¹⁾ 미국 국내경제 측면에서는 국제수지 적자 문제가 지적되기도 했는데, 무엇보다 가장 큰 문제는 과연 미국의 원조사업이 미국 안보에 기여하고 있는지에 대한 불신이었다. 1950년대 미국은 대대적인 군사·경제원조를 실행했는데도 불구하고 눈에 띄는 결과를 얻어낼 수 없었고, 공산주의 세력이 제3세계에 '침투'하는 현상을 저지할 수 없었다. 이러한 가운데, 소련은 제3세계에 대한 경제지원을 강화하고 있었다. 소련은 제3세계의 근대화를 지원해 냉전에서 미국에 앞서 나가고자 했다. 만약 소련의 원조를 통해 이른바 '사회주의식 근대화'가 제3세계에서 성공적으로 진행될 경우, 미국이 구상한 전후 세계질서에서 제3세계가 이탈할 가능성도 배제할 수 없었으며, 이는 미국의 안보에 크나큰 위협으로 작용할 것이었다.¹²⁾

기존 대외정책에 대한 비판이 이루어지는 가운데 1950년대 중후반 학계를 중심으로 근대화론이 등장하였다.¹³⁾ 근대화론의 목적은 '저발전(underdeveloped)' 상태에 있는 제3세계의 국가들이 어떻게 개발된 선진국이 될 수 있을 것이냐는 질문에 대한 답변을 제공하는 것이었다. 즉 근대화론에는 제3세계의 신생국들이

11) 이 시기 미국 대외정책의 전환은 박태균의 저서(2007) 2장 「현상유지정책에서 근대화론」을 참고.

12) 소위 '사회주의식 근대화'에 대항하는 '자유주의식 근대화'의 비전을 제공하는 것은 미국 개발론자들의 주요한 임무였다. 1960년대 미국 대외정책의 방향성에 큰 영향을 미친 로스토우의 그 유명한 저서의 제목이 "Stage of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto"인 것도 이를 반증한다(W.W.Rostow, 1960 *Stage of Economic Growth*, Cambridge University Press).

13) 근대화론의 배경과 내용에 관해서는 다음 연구를 참고, 정일준, 2003 「미 제국의 제3세계 통치와 근대화이론」 『경제와 사회』 57.

개발을 통해 근대화된 국가를 건설할 수 있다는 비전이 담겨 있었다. 근대화론자들은 자유주의적인 방식에 의해 신생국들이 서구와 같은 정치·경제·사회 발전을 달성할 수 있다고 주장했다. 이를 통해 신생국들이 빈곤을 극복할 수 있다면, 결과적으로 공산주의의 위협으로부터 미국 주도의 세계질서를 보호할 수 있다는 것이 바로 근대화론의 요체였다. 근대화론의 등장 이후 군사원조를 통해 해당 지역을 '사수'하는 것뿐만 아니라, 경제원조를 통해 해당 지역을 '근대화'하는 문제의 중요성이 강조되었다.

미국 국제개발처(USAID)는 미국의 새로운 대외정책의 방향성을 반영한 원조 사업을 실행하기 위한 기구로서 1961년 신설되었다. 국제개발처는 군사원조를 제외한 모든 대외원조를 총괄·감독하며 대통령에게 직접 보고하는 다소 독립성이 보장된 형태로 운영되었다. 국제개발처가 부여받은 역할은 제3세계의 빈곤으로부터 오는 불안정성 그리고 이로 인한 공산주의의 침투와 맞서 싸우는 것이었다. 국제개발처는 개발을 통해 경제성장을 이루어내고, 이를 통해 제3세계의 정치적 안정성을 확보하는 것을 목표로 했다. 이와 함께 기존 원조사업의 한계를 극복하기 위한 대안들도 함께 시도되었다. 대규모로 실행되었음에도 효과를 내지 못했던 기존 원조사업의 비효율성, 미국이 홀로 제3세계 문제를 감당해낼 수 없다는 현실적인 한계를 극복하는 것 역시 국제개발처에 주어진 과제였다.¹⁴⁾

이때 개발차관은 새로운 대외원조정책의 “심장”으로 등장했다.¹⁵⁾ 1961년 9월 통과된 미국의 새로운 대외원조법은 이전의 개발차관기금(DLF)을 경제원조의 중심으로 배치하고 사업의 범위와 규모를 확대했다. 개발차관이 확대 시행된 가장 큰 이유로는 차관형태의 원조사업이 피원조국에서 ‘사업가적 분위기’를 조성하기 용이하던 점이 지적되었다. 물론 개발차관의 조건(이자율과 상환 기간)은 민간·상업차관에 비해 확연히 피원조국에 유리하긴 했으나, 원조임에도 ‘무상’이 아니라는 점, 개발차관 획득을 위해서는 피원조국이 실현 가능한 장기간의

14) Stanford Research Institute, 1960 *Significant Issues in Economic Aid(PC-AAA610)*, Stanford Research Institute(International Development Center), pp.29-32.

15) U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relation, 1961 *Foreign Assistance Act of 1961: Report of the Committee on Foreign Relations(PA-AAC-102)*, U.S. Government Printing Ofc, pp.8-12.

차관계획을 제안해야 한다는 점이 이전과는 다른 생산적인 사업효과를 가져올 것으로 평가되었다. 따라서 새로운 대외원조법 안에서는 체계적인 종합개발계획을 성안하고 차관 상환(달러)이 가능하며 경제가 안정된 나라가 우선적으로 개발차관 사업의 대상 국가로 선정되었다.¹⁶⁾

또한 미국의 원조 부담을 경감하는 문제 역시 새로운 대외원조정책 내에서 중요하게 다루어졌다. 이 문제는 크게 두 가지 차원에서 논의되었는데, 첫째는 다른 국제기구들의 제3세계 지원을 확대하는 것이었다. 미국은 다른 산업선진국들의 개발원조를 독려하고 유엔, 세계은행 등 국제기구로부터의 원조 확대를 꾀하고자 했다. 둘째로는 미국 민간기업·자본의 참여를 확대하는 것이었다. 이전부터 민간자본의 참여는 강조되었었지만, 새로운 대외원조법에서는 민간의 참여를 명문화하고, 투자 위험이 있는 경우에는 정부가 직접 보증하여 그 손실을 최소화하는 제도처럼 실질적인 지원방안들을 마련했다.¹⁷⁾ '자유세계' 내 다른 국가들과 민간의 참여를 요청한 이러한 정책들은 제3세계 문제가 미국의 원조만으로 해결될 수 없으며, 결국 세계경제 내 여러 주체들의 참여와 관계망이 필수적이라는 인식에 따른 것이었다.¹⁸⁾

이 시기 미국 대외원조정책이 변화하는 과정에서 핵심이 되었던 키워드를 간단히 정리해보자면, 경제개발과 근대화, 자립경제, 미국의 원조 부담경감, 세계경제와의 연결이라고 할 수 있다. 미국 원조의 목표는 개발도상국이 경제개발을 통해 공산주의의 '유혹'에서 벗어나 궁극적으로 이들이 '자유세계' 안에 강고히 편입될 수 있도록 하는 것이다. 그러나 미국의 원조는 현실적으로 무한히 이루어질 수 없기 때문에 '자유세계'의 다른 국가들과 국제기구의 협조를 확대하며 경제원조 사업의 효과가 높을 것으로 전망되는 국가들을 우선적으로 지원한다. 이때 경제원조를 전담하는 국제개발처의 주요 목표는 이 과정에서 피원조국가를 세계경제에 편입시켜 스스로 세계경제 안에서 자기 역할을 수행할 수 있도록 하

16) 대한민국 외무부, 1962 『A.I.D. 해설: 개발의 60년대를 중심으로』, 외무부, 54면.

17) U.S. Congress. House of Representatives, 1961 *Foreign Assistance Act of 1961: Conference Report (PA-AAC-105)*, U.S. Government Printing Ofc, pp.15-16.

18) Richard N. Gardner, 1959 *New Directions in US Foreign Economic Policy(PC-AAA-621)*, Foreign Policy Association, pp.5-12.

는 것, 즉 원조경제에서 ‘졸업’시키는 것이 주요 목표로 설정되었다.¹⁹⁾

1950년대 후반 아이젠하워 행정부 말기에서부터 1960년대 초반 케네디 행정부 로 이어지는 시기는 위와 같은 미국 대외원조정책의 조정과정이 이루어지고 실제로 그 적용방안이 모색되었던 시기이다. 이 시기 미국은 새로운 대외원조기구를 신설하고 각 지역의 원조정책을 검토하여, 새로운 대외원조정책의 방향성에 맞게끔 조정하는 작업을 진행했다. 한국은 한국전쟁 이후 미국으로부터 가장 큰 규모의 원조를 받는 국가였기 때문에, 대한원조사업은 미국 원조정책이 변화하면서 주요한 논의 대상이 되었다. 즉 이 시기 미국의 대한정책 변화는 전반적인 미국 대외원조정책의 변화 속에서 대한원조의 적절한 수준과 방향을 찾아가는 과정이었다. 1958년 이후 무상원조의 감소를 포함한 미국의 대한정책 변화는 미국이 변화한 대외정책 아래 한국과 맺고자 했던 관계의 성격을 보여준다.

이와 관련해 먼저 살펴볼 것은 주한 미 경제협조처(USOM/K 이하 주한경제협조처)의 설치이다.²⁰⁾ 미국은 1959년 3월 국방부와 주한유엔군사령관의 반대에도 불구하고 한국에 정식으로 원조사업단을 설치하고 주한 미 대사에게 경제원조 사업에 대한 감독권을 부여했다.²¹⁾ 1959년 이전까지 대한원조사업의 주도권은 유엔군사령부가 갖고 있었으며, 경제원조사업과 관련된 문제의 진행과 한국 정부와의 합의는 경제조정관실이 담당하고 있었다. 이현진이 지적한 것처럼 군을 중심으로 한 원조사업 형태는 접경 지역이라는 전후 한국의 상황을 반영하고 있는 이례적인 것이었다.²²⁾ 그러나 이러한 특수한 형태를 미국의 원조가 시행되

19) USAID, 2003 *op.cit.*, pp.2-4.

20) 현지에 설치된 미국의 원조사업단은 사업의 규모와 역할에 따라 유솜(주한 미 경제협조처: USOM), 유세이드 지역지부(AID Office), 대사관 내 유세이드 부서(AID Section of Embassy)로 구분된다. 한국의 경우 원조사업의 규모와 성격 변화에 따라 1959년부터 1968년까지 유솜, 1968년부터 1976년까지 유세이드 지역지부, 1976년부터 사업이 종료되는 1980년까지는 대사관 내 유세이드 부서 형태로 조직의 규모와 성격이 개편되었다. 미 원조당국 현지사업단의 분류와 정의에 대해서는 다음을 참고. USAID, 1976 *AID transition fact book(PN-AAY-343)*, USAID, pp.89-92.

21) 도널드 스텐 맥도널드, 앞의 책, 254·421면. 유솜(USOM)은 미 원조기관의 현지 파견단(United States Operations Mission)을 의미하며 파견된 현지국가의 이니셜을 뒤에 덧붙여 표기한다. 따라서 한국 현지사업단은 “USOM/K”이 된다.

22) 이현진, 앞의 책, 231-232면.

고 있던 다른 원조국가와 마찬가지로 공식적인 원조사업단을 한국에 설치하고 이를 주한 미 대사가 감독하는 방식으로 개편한 것은 그 자체로 대한원조의 성격 변화를 보여주는 것이었다.

이후 현지에서 주한 미 대사의 권한을 강화한 미국 행정부의 행정명령(1960년 11월)을 보면, 주한경제협조처 설치의 의미를 더욱 분명히 알 수 있다.²³⁾ 이 행정명령은 미 대통령의 대리인으로서 상호안정보장법과 관련된 대사의 권한을 강화하는 것이었다. 이때 미 대사는 개발과 원조사업에 관한 책임을 갖고 가장 높은 상위기관으로서 역할을 수행할 것이 요구되었는데, 이는 원조사업의 구조를 대통령-국무부-대사관으로 일원화하여 효율성을 제고하려는 의도를 담고 있었다. 하지만 이와 별개로 유엔군사령부는 여전히 군사원조에 대한 통제권은 유지했으며, 군사원조는 미 대사관과 국무부가 감독하는 경제원조와 분리되어 시행되었다. 다시 말해 주한경제협조처의 설치는 군사원조와 경제원조를 별개로 구분해 실시하여 각각의 효과를 높이려는 미국 원조정책의 조정과정을 반영한 것이었다.

상호안정보장법 제131조 D항의 철폐 역시 이 시기에 진행된 대한원조사업 변화의 중요한 내용이다. 상호안정보장법은 미국의 원조사업을 규정한 법령으로 대한원조 역시 이 조항에 근거하여 시행되었다. 다만 한국은 전후 재건과 접경 지역이라는 특수한 조건으로 인해, 원조사업을 통해 들어오는 일부 자금을 정부 재정으로 사용할 수 있었으며, 대충자금 내 미국이 사용할 수 있는 금액을 5% 이하로 제한한 일종의 특혜조치가 적용되고 있었다. 그러나 1960년 7월 미국은 이 조항의 삭제를 일방적으로 한국 측에 통보하였다.²⁴⁾ 이와 같은 미국의 조치는 미국이 상호안정보장법 내 한국 특수조항을 철폐해 대한원조사업 역시 다른 국가와 동일한 구조 속에서 실행하기 위한 절차를 밟고 있었음을 보여준다.

한편 이 시기 미국 원조정책의 변화를 분석할 때 잊지 말아야 할 것은 저개발국의 경제개발, 공산주의의 침투를 가속화할 수 있는 제3세계 빈곤 문제의 해소

23) "Executive Order 10893"; "President's Memorandum of November 8, 1960: Coordination and Supervision of U.S. Activities Abroad". 이 행정명령과 관련 비망록은 현재 미국 대통령 자료 아카이브에서 확인 가능하다(<https://www.presidency.ucsb.edu/documents>).

24) 「대한특례 규정을 취소」, 『조선일보』, 1960년 7월 12일.

가 중요한 문제로 떠오른 것은 분명하지만, 그렇다고 해서 군사원조의 중요성이 경시된 것은 결코 아니라는 점이다. 한국전쟁만큼 대규모 전쟁이 있었던 것은 아니었지만, 미국의 코앞인 쿠바에서 혁명이 발생해 공산주의 혁명 정부가 수립되는 등, 1950년대 내내 제3세계 지역 곳곳에서 공산주의 게릴라들의 무장 투쟁이 진행되고 있었다. 한국의 경우, 재차 전쟁이 발생할 가능성은 낮다고 평가되었지만 언제든지 북한의 남침을 대비하고 있어야 하는 지역으로 간주되었다. 또한 한국은 미국의 동아시아 안보 차원에서 중요한 지역이었기 때문에, 동아시아의 '보루' 역할의 수행을 지원하기 위한 군사원조의 필요성은 여전히 중요성이 강조되었다.

이와 관련하여 1958년 11월 구성된 드레이퍼 특별위원회는 1950년대 미국의 원조를 재검토한 뒤 『드레이퍼 보고서』를 제출하였다.²⁵⁾ 드레이퍼 특별위원회는 미 상원 외교위원회 위원들의 요청에 따라 조직되었으며, 아이젠하워 행정부의 원조정책을 전면적으로 검토해 새로운 원조정책의 방향성을 제시했다는 점에서 이 보고서는 한 번 짚고 넘어갈 필요가 있다. 드레이퍼위원회의 주요 목표는 제3세계의 군사력(군)에 대한 지원, 즉 군사원조의 효용성을 재검토하는 것이었다. 그러나 드레이퍼위원회 최종보고서를 자세히 살펴보면 위원회가 이전 군사원조의 부족한 부분을 지적하면서도 군사원조 그 자체의 필요성을 부정하는 것은 결코 아니었으며, 오히려 변화한 상황에서 군이 수행할 역할의 중요성을 강조하고 있다는 점을 알 수 있다.

드레이퍼 특별위원회는 군사원조계획을 재검토하면서 군과 경제발전 간 상호관계를 주목했다. 먼저 군사원조를 통해 안보문제가 해결되지 않으면 저개발국은 공산주의 진영의 공격과 전복시도에 노출될 수밖에 없다고 지적한다. 더 나아가 위원회는 경제원조와 군사원조를 대립적인 사안으로 보는 것은 애초에 문제 설정을 잘못된 것이라고 비판하면서 군사원조의 효과는 군대에만 집중되지 않으며 사회 전반에 영향을 미친다고 설명했다.²⁶⁾ 위원회는 군사원조의 주요 검

25) 한국은 당시 가장 많은 군사원조를 받는 국가였으므로 드레이퍼 위원회는 1959년 2월 직접 방한하여 한국을 시찰한 뒤, 1959년 8월 최종보고서를 제출하였다(『'드레이퍼' 특사의 내한 목적』, 『경향신문』, 1959년 2월 7일).

26) "Annex C, 1959.3: A Study of United States Military Assistance Program in

토대상국가였던 한국에도 방문해 조사를 진행했으나 위원회의 결론은 군사원조의 축소가 아닌, 군사원조의 중요성과 방향 재설정이었다. 실제로 위원회는 아이젠하워 행정부가 의회에 제출한 금액보다 최소 1.25배를 상회하는 규모의 군사원조를 최종보고서에서 제시하기도 했다.²⁷⁾

미국은 1960년대에 들어서면서 경제원조와 군사원조를 분리하여 다루고자 했으며 이를 위해 경제원조를 전담하는 새로운 대외원조기구인 국제개발처를 신설했다. 그러나 미국이 경제개발을 강조했다고 해서 군사원조의 필요성이 경시된 것은 아니었다. 군사원조를 통해 확보한 접경 지역의 안보는 미국 원조정책의 주요한 목표 그 자체일 뿐만 아니라 직·간접적으로도 해당 지역의 경제개발에 기여할 것이라는 것, 따라서 경제원조와 별도로 군사원조 역시 중요하게 다루어져야 한다는 주장은 실제 이후 지속적으로 시행된 군사원조와 그 규모를 통해 확인되며, 이는 한국에서도 마찬가지였다. 그렇다면 결국 이때 미국에게 있어 가장 중요한 문제는 한국에서 미국의 최우선적인 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 수단, 즉 군사·경제원조 간 최선의 균형을 찾는 문제였다.

4·19혁명 이후 등장한 장면 정부가 경제개발의 중요성을 강조하고 실제로 이를 위한 여러 정책을 추진했다는 사실은 이미 다른 많은 선행연구도 지적한 바 있다.²⁸⁾ 1958년 이후 미국의 무상원조가 감소하기 시작하면서 한국의 경제성장 역시 성장세가 꺾였다. 미국의 대한원조 감축은 한국 정부의 세입 감소로 이어져 재정활동을 크게 제약하는 한편, 국제수지 측면에서도 수입 감소로 인한 생산 활동의 축소를 초래하였다. 이승만 정부는 이를 타개하기 위한 방책들을 마련하고자 했지만, 실질적인 효과를 내지 못했다. 또한 경제성장 둔화와 경제활동 위축으로 인한 대규모 실업 문제도 심각한 사회 문제였다. 실제로 4·19혁명에 대다수 민중이 참여한 원인에는 부정선거 이슈뿐만 아니라 이승만 정권 아래에

Underdeveloped Areas”, *Supplement to Composite Report of the President's Committed to Study the United States Military Assistance Program, Vol II*, pp.50-52. 인용한 자료는 트레이퍼 위원회의 최종보고서에 포함된 별첨C 자료이다.

27) 『외원규모 20억 불로 아 대통령, 트레이퍼 보고 국회 제출』, 『동아일보』, 1959년 8월 21일.

28) 박진희, 앞의 논문: 김기승, 1999 『민주당 정권의 경제정책과 장면』 『한국사학보』 7: 정진아, 2017 『장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획』 『한국사연구』 176.

서 계속된 경제적 어려움에 대한 불만도 무시할 수 없었다.

따라서 장면정부에게 경제개발은 단순히 경제문제가 아니라 혁명 이후 요동친 한국사회의 안정 측면에서도 매우 중요한 사회적 의제였다. 그러나 바로 이 시점에서 미국의 지원 감소로 경제활동이 위축되어가고 있는 현상은 장면 정부 입장에서 매우 심각한 문제였다. 결국 당시 민주당 정부가 내세운 경제제일주의의 핵심 목표는 둔화된 경제성장률을 역전시켜 '잘 살 수 있다'는 희망을 한국 사회에 제시하는 것이었다. 이때 가장 중요한 과제는 축소되어 가는 미국의 무상원조를 대신할 새로운 대규모 자금 조달선을 마련하는 것이었으나, 문제는 미국 이외에는 한국에 자금을 지원할 국가가 존재하지 않았다는 점이다. 민주당 정부가 집권이후 꾸준히 미국과 접촉하며 미국의 원조를 얻기 위한 조건을 협상하고 이를 이행하며 재차 원조를 요청할 수밖에 없었던 이유가 바로 여기에 있다.

이러한 상황에서 장면 정부와 미국 정부의 본격적인 협상이 진행된 것은 1960년 10월 즈음이었다. 혁명 이후 이승만 정부를 대신해 집권한 장면 정부는 이 문제에 여러모로 관심이 높을 수밖에 없었는데, 총선 직후였던 8월 미국이 4,000만 불의 경제원조를 재차 삭감할 것이라는 소식은 장면 정부를 보다 다급하게 만들었다.²⁹⁾ 1958년 이래 미국이 대한원조정책을 변경하고 있다는 것은 이미 기정사실화된 상황이었긴 했지만, 4·19혁명 이후 경제 상황의 개선을 요구하는 국민의 목소리가 폭발적으로 높아진 상황에서 현재 수준보다도 더 미국의 원조가 축소되는 것은 장면 정부에게 당혹스러운 일이었다. 이에 장면 정부는 우선 9월 말에는 한국은행 총재를, 10월 초에는 부흥부 차관을 미국에 파견하여 경제 문제에 관한 협상을 진행하도록 했다.

이때 한국 측이 취한 입장은 「한국의 경제개혁 방책에 관한 각서」를 통해 확인된다.³⁰⁾ 이 각서에서 장면 정권은 한미 간의 경제 현안을 성의껏 해결해나갈 것을 약속했다. 이 각서에서 장면 정부가 시급히 해결할 것으로 약속한 경제 현안은 환율 현실화, 관영 요금 인상, 한일관계 '정상화', 원조 사용에 대한 감사 확대 등이었다. 즉 장면 정부는 미국이 오랜 기간 요구해왔으나, 이승만 정부 하

29) 박진희, 위의 논문, 272면.

30) 부흥부, 1960 「한국의 경제개혁 방책에 관한 각서」 『부흥월보』 5(9), 9-24면.

에서 제대로 개혁되지 못했던 사항들을 성실히 이행하는 대신 경제개발을 위한 미국의 자금 지원을 요청한 것이다. 현안 중 대외적으로는 한일관계 개선, 대내적으로는 환율개혁이 각서의 핵심이라 할 수 있는데, 특히 환율 문제는 한국경제의 고질적인 문제로 지적되어온 문제이자 한국과 미국이 오랜 기간 갈등을 빚어온 문제였다.

환율 문제는 우선 미국으로부터 받아야 하거나/이미 받은 달러의 사용 문제와 깊은 관련이 있었다. 가령 주한유엔군사령부가 현지에서 사용한 원화를 미국이 한국에 지불하게 되어있었는데, 이 지불금(유엔대여금)의 액수는 환율에 따라 결정되었다. 또한 원조를 통해 한국정부가 받은 물자·자금을 한국에서 사용할 때 그 가치 역시 환율에 따라 결정되었다. 그러나 미국이 보기에 한국의 환율은 시장 논리에 의해 결정되지 않고 정책적 결정에 따라 지나치게 한화를 고평가하고 있어 문제를 발생시키고 있었다. 고평가된 한화는 유엔대여금의 액수를 실제 금액보다 키워 미국의 부담을 키우고 있을 뿐만 아니라, 공여한 원조를 효율적으로 사용하지 못하게 하는 근본적 원인이었다. 게다가 실제 시장 가치와 유리된 한화 가치와 한국의 환율 제도는 한국이 국제시장에 참여해 상품을 사고파는 것 역시 제약하고 있었다.³¹⁾

이처럼 당시 환율 문제가 한미 간 갈등의 큰 쟁점이었기 때문에 장면 정부는 경제원조 자금을 확보하기 위해 미국에 전달한 경제개혁 각서에서 환율 문제를 가장 먼저 언급했고 환율개혁을 위한 협상을 다른 경제개혁 문제보다 우선하여 진행하였다. 환율 문제가 다른 문제에 앞서 논의된 데는 미 의회의 지속적인 요구가 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 미 의회는 대한원조자금이 비효율적으로 사용되고 있을 뿐만 아니라 미국 측에서 오히려 손해로 작용하고 있다고 강하게 비판해오고 있었다.³²⁾ 장면 정부 역시 이러한 여론을 인지하고 있었으며, 시장경제의 확립을 위해서라도 이 문제를 해결해야 한다는 입장을 집권 전부터 이미 갖고 있었다.³³⁾ 즉 이 문제는 한국에 투여하고 있는 원조 자금의 사용을 '정상

31) 김광석·래리 E. 웨스트팔, 1976 『한국의 외환·무역정책』, 한국개발연구원, 51-64면.

32) 류상운, 2017 『1961년 환율개혁의 경과와 의의』 『사총』 92, 88-89면.

33) 정진아, 앞의 논문, 6-7·11-12면.

화' 하는 문제이면서 한국경제의 구조를 개혁하는 문제와도 직결되어 있었다.

지금까지 살펴본 것처럼 미국은 1950년대 후반부터 자신들의 대외원조정책을 조정하고 있었다. 미국은 기존 방식의 원조를 통해서는 자신들이 달성하고자 했던 목표, 즉 '자유세계'의 안보를 구축할 수 없겠다고 판단했으며, 제3세계의 경제개발에 보다 초점을 맞춘 방향으로 정책을 전환하고자 했다. 이때 중요한 것은 원조를 효율적으로 사용하기 위해 실제로 경제성장을 달성할 것으로 판단된 국가들을 선택적으로 중점 지원하려 했다는 점이다. 하지만 그렇다고 해서 군사 원조를 통해 접경 지역 안보를 확립하는 문제가 경시된 것은 결코 아니었다. 가령 한국의 경우, 공산주의 진영과의 접경 지역이자, 북한의 군사적 위협이 실존하고 있었기 때문에 원조를 무작정 경감할 수는 없었다. 따라서 대한원조 사업에는 일반적인 제3세계 지역과는 다른 특수성이 여전히 작용하고 있었다.

동아시아 안보에서 한국이 가진 이와 같은 특수성은 민주당 정부가 미국에게 대한원조 확대를 지속적으로 요구할 수 있게 한 근거였다. 그러나 한국의 요구와는 별개로 미국은 차근차근 대한원조를 조정해가고 있었다. 무상원조는 감축 단계에 들어갔으며, 대한원조 사업의 주도권은 주한유엔사령부에서 주한미대사관과 주한경제협조처로 이관되었다. 1960년 7월에는 상호안전보장법하에서 예외 조항 적용을 받고 있던 한국이 그 대상에서 제외되어 이에 관한 협상이 진행되었다. 이러한 일련의 과정은 미국이 전체적인 대외원조정책을 수정하는 과정에서 대한원조 역시 일반적인 원조사업의 표준에 부합하도록 '정상화' 하는 과정이었다. 이처럼 미국이 1960년을 전후한 시기에 본격적으로 진행한 대한원조 '정상화'의 내용은 다음 장에서 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

3. 한미경제기술원조협정 체결과 미국의 환율 현실화 요구

1960년 7월 미국은 상호안전보장법 131조 D항의 특례 조항을 삭제하고 이 조항의 적용을 받고 있던 유일한 국가인 한국에게 한국 역시 다른 국가들과 동일한 조건 속에서 원조를 받게 될 것임을 통보하였다.³⁴⁾ 이 특례조항의 철폐는

1956년을 기점으로 한국이 전후복구라는 특수한 상황에서 벗어났다는 미국의 판단에 근거한 것이었다. 이때, 특수한 상황에서 벗어났다는 것은 북한의 군사적 도발이 당분간 발생할 것 같지 않으며, 전쟁 이후 참담한 상태로까지 떨어졌던 한국의 사회경제적 상황이 급박한 시기를 지나 적어도 전쟁 이전의 수준으로 회복했다는 것을 의미했다. 이러한 미국의 판단에 따르면, 무상원조 감축을 포함해 한국전쟁 이후 한국에 적용해온 예외 조치들을 회수하는 것은 예정된 것이었다.

대한원조 사업을 규정하는 상호안전보장법(MSA)이 수정되면서 한국과 미국은 대한원조 사업이 근거할 새 협정을 맺을 필요가 있었다. 협상의 주도권을 갖고 있는 것은 미국이었다. 장면 정부 역시 경제원조 자금의 확대를 위해 미국과의 협상에 적극적으로 나설 의향이 있었던 것은 사실이다. 그러나 상호안전보장법의 수정과 새로운 원조협정의 체결은 전체적인 미국 대외원조정책의 변화에 따른 후속 작업의 성격이 강했기 때문에, 현실적으로 장면 정부는 미국이 주도하는 흐름 속에서 그에 대응하는 입장에 있을 수밖에 없었다. 즉 전후복구가 끝났다고 미국이 판단한 이후 미국의 대한정책은 이미 큰 틀에서 대한원조 '정상화'라는 관점이 일방적이면서도 분명하게 적용되고 있었기 때문에, 이를 뒤집을 수 있는 협상력을 장면 정부가 발휘하기는 어려웠다.³⁵⁾

미국이 새로운 원조협정의 체결을 한국 정부에 공식적으로 제의한 것은 1960년 12월이었다.³⁶⁾ 미 대사관은 외무부에 보내는 서신에서 미국과 한국과의 원조 절차를 새롭게 수립해야 할 필요가 있으며, 이전의 협정이 임시적이고 특별한

34) 사실 이미 미국은 3월 한국의 경제·군사원조 프로그램을 일반적인 수준에 맞추어 조정할 것을 결정한 상태였으나, 허정 과도정부의 요청에 따라 7월까지 공표를 연기하고 있는 상태였다(도널드 스티븐 맥도널드, 앞의 책, 432-433면).

35) 다만 이 부분을 너무 박하게 평가할 필요는 없다. 애초에 한국과 미국은 동일한 입장에서 원조에 관한 협상을 진행할 수 있는 위치에 있지 않았으며 전체적인 미국 원조정책의 흐름 속에서 자신들의 요구사항들을 최대한 관찰하려고 노력하는 것이 최선이었다. 오히려 이러한 상황 속에서 장면 정부가 얻어내고자 했던 내용은 무엇인지를 중심으로 평가해주는 것이 생산적인 논의일 것이다. 이러한 관점에서 진행된 연구로 정진아(2017)의 연구가 있다.

36) 1961 『대한민국과 미합중국간의 경제기술원조 협정(관리번호:CA0000069)』, 『외무부 통상국장 앞으로 보내온 서한(17면)』, 국가기록원 소장 자료. 이하 인용하는 같은 자료철은 자료의 페이지와 관리번호만을 표기한다.

것이었음을 지적했다. 한국의 상황이 이전의 특수한 상황과 달라졌으므로 한국 역시 다른 나라에서 시행되고 있는 것과 동일한 형식을 갖춰야 한다는 것이 미국의 의견이었다. 이때 미국이 협상 과정에서 중요하게 다루어야 할 문제로 먼저 제시한 것은 크게 새로운 대표 원조기관(USOM/K)의 지위와 처우에 관한 건과 상호안전보장법 131조 D항의 폐지로 인해 발생한 대충자금 조성 및 운영에 관한 건 두 가지였다.

이 두 가지 건을 중심으로 미국이 요구한 것이 무엇이었는지를 살펴보면 다음과 같다.³⁷⁾ 첫 번째의 경우, 기존에 원조업무를 관장하던 경제조정관실을 대신하여 설치된 주한경제협조처에게 부여할 면세 특권과 합동경제위원회의 폐지에 관한 것이 중심이 되었다. 주한경제협조처는 주한미대사관에 소속된 기관으로서 외교사절단에 준하는 대우를 해줄 것이 요구되었다. 이에 따라 원조기관에 필요한 시설은 무상으로 제공하며 미 원조당국과의 계약자가 투입하는 공용재산에 관해 면세규정을 적용하고, 이들과 이들의 가족이 한국에 가져올 자산들에 대해서도 면세한다는 것이 미국의 안이었다. 또한 이전까지 경제조정관을 중심으로 한미 간 경제원조 문제를 조정하던 합동경제위원회는 새로운 협정의 체결과 동시에 자동으로 폐지될 것임을 알렸다.

두 번째로 원조자금의 운용과 관련하여 보다 중요한 문제인 대충자금에 관한 건 역시 크게 변화하였는데, 우선 한국정부가 대충자금에 투입할 의무가 있었던 자금의 범위가 대폭 확대되었다. 이전까지는 원조 외환매각대금만 대충자금에 투입하고 있었으나, 새로운 협정이 체결되면 원조자금에 의하여 국고에 들어오는 모든 차입, 즉 외환세, 외환매각, 경쟁가당금, 관세 등을 모두 대충자금에 투입할 의무가 생기게 되어 약 2백억 환이 국고에서 대충자금 계정으로 보관되게 된다. 또한 종래 미국이 사용할 수 있는 자금은 대충자금 전체의 5% 이하로 규정되었으나, 새로운 협정은 미국이 요구하는 전액을 전적으로 지출할 의무가 발생하여 한국 정부가 사용할 수 있는 전체 자금이 줄어들게 되었다.³⁸⁾ 특히 이

37) 『대한민국과 미합중국간의 경제기술원조 협정(CA00000069)』, 『Draft Third Person Note (19-23면)』.

38) 이전까지 한국은 131조 D항 특례조치에 따라 원조로 들어오는 물자와 자금을 의한 일반 세 수입과 외환세를 평상(일반)예산비 조달을 위해 사용해오고 있었다.

두 번째 내용을 통해 이 협상이 대충자금의 조성 and 운용, 감독에 있어서 미국의 영향력이 강화되는 방향으로 전개되었음을 알 수 있다.³⁹⁾

실제로 1961년 1월 체결된 「한미경제원조기술협정」을 살펴보면, 위의 두 가지 내용이 거의 그대로 적용되었다. 앞서 언급한 주한경제협조처의 지위와 권한 문제, 상호안전보장법 131조 D항 폐지에 따른 후속 조치 등은 대부분 미국의 요구대로 협정에 포함되었다.⁴⁰⁾ 새로운 원조협정의 체결을 통해 한국이 미국에서 받는 경제원조 절차는 “전 세계에서 통용되고 있는 미국 경제원조 절차와 동일하게 되어 정상화”되었다.⁴¹⁾ 즉 절차의 ‘정상화’는 이 협정을 통해 마무리된 것이다. 그러나 대한원조 ‘정상화’라는 큰 흐름에서 보면, 말 그대로 이것은 원조절차상의 정상화를 의미한다. 대한원조 ‘정상화’의 구체적 의미를 파악하기 위해서는 원조협정 협상에 앞서 논의가 진행되기 시작한 환율개혁 문제를 중심으로 미국과의 협상 과정을 다시 살펴볼 필요가 있다.

미국이 한국의 비현실적인 환율 수준에 많은 불만을 갖고 있었으며 장면정부 집권이후 9~10월 워싱턴에서 본격적으로 진행된 경제문제 관련 협상에서 환율 문제가 주요 쟁점이었다는 점은 1장에서 지적했다. 이전부터 미국은 끊임없이 시장가격에 근거한 환율 인상을 한국 정부에게 요구하고 있었으나, 이승만 정부는 대내적인 사정을 이유로 지속적으로 거부해 1:500의 공정한 환율이 장기간 고정되어 있었다. 1960년 3·15선거 이전에도 미국은 환율 인상을 요구했으나, 이승만 정부는 선거이후로 그 시점을 미루고자 했기 때문에 한미 간에 또다시 갈등이 발생했다.⁴²⁾ 이러한 상황에서 발생한 4·19혁명으로 이승만 정부가 붕괴하고

39) 당시 대충자금이 정부의 일반재정 수입에서 차지하는 비중은 1957년 54.1%, 1958년 54.0%, 1959년 42.1%였다(한국개발연구원, 1991 『한국재정40년사 6권: 재정 운용의 시대별 분석』, 한국개발연구원, 157면). 이렇듯 정부 재정에서 대충자금이 차지하는 규모가 컸기 때문에, 대충자금에 대한 미국의 운용·감독 권한 확대는 결국 한국정부의 재정 운영에 대한 미국의 영향력 확대를 의미했다.

40) 이로 인해 국내에서도 「한미경제기술원조협정」의 체결과정과 내용을 둘러싼 사회적인 반발이 적지 않았다. 이에 관해서는 다음 연구를 참고. 정무용, 2015 「1961년 한미경제기술원조협정을 둘러싼 정치사회적 갈등」 『인문과학연구』 21.

41) 『대한민국과 미합중국간의 경제기술원조 협정(CA0000069)』, 「매카나기 대사가 외무부에 보낸 서신(145-147면)」.

이전부터 환율개혁 문제에 긍정적인 입장을 취했던 민주당이 집권할 가능성이 높아지자, 미국은 과도정부에 보다 적극적으로 환율개혁을 요구하고 나섰다.

4월 29일 발표된 「미 경제원조활동 재개에 관한 한·미 공동성명」은 원조 자금의 효율적 사용을 위한 한국경제의 개혁 방향을 제시하고 있는데, 이때 환율 현실화는 이를 실천하기 위한 방안이자 “여러 병폐를 제거할 수 있는 기초”로 강조되었다.⁴³⁾ 이후 6월부터는 환율개혁 협상이 시작되었는데, 한국 측은 대만의 제도를 참고하여 기존 환율제도의 틀을 유지하면서 원화가격을 현실화하는 점진적인 개혁안을 제시했다. 그러나 미국은 환율의 현실화와 함께 현재의 복잡한 환율제도가 단일화된 형태로 변경되는 것을 원했고 단일환율을 채택한 새로운 개혁안을 마련할 것을 다시 요청했다. 현실적인 수준의 단일환율 제도 정착이야말로 한국경제의 건전한 발전과 안정의 주된 요건이라는 것이 미국의 입장이었다.⁴⁴⁾

1955~1960년 1:500으로 고정되어 있었던 공정한환율은 미국과 유엔군 등 국제단체와의 거래에만 적용되었을 뿐, 실제 시장에서 달리는 공정한환율을 2~3배 상회하는 수준으로 거래되었고 국내에서는 이를 반영하기 위한 복잡한 환율제도가 운영되고 있었다.⁴⁵⁾ 그러나 공정한환율과 시장환율(그것도 복수로 존재했던)의 차이로 인해 수입권을 받은 기업에게 지나친 특혜가 주어졌고, 이 과정에서 발생하는 정경유착, 부패 문제가 심각한 사회문제로 떠올랐다. 미 의회 역시 원조자금의 비효율적 활용과 유엔대여금 상환 시 미국에게 발생하는 불이익 문제를 강하게 비판했다. 게다가 비현실적이며 복잡한 한국의 환율은 한국의 수출 증가를 제약하는 주요한 원인 중 하나로 지적되었다. 지나치게 높게 평가된 원화가치는 한국이 수출할 수 있었던 몇 안 되는 상품들조차 국제시장에서 가격경쟁력을 갖출 수 없게 했을 뿐만 아니라, 기본적으로 무역업자들의 수출 증진 욕구를 불러일으키기 어려웠다.⁴⁶⁾

42) 「미, 환율 즉시 전면인상 요구」, 『동아일보』, 1960년 2월 6일.

43) 「수출확장 공동노력, 공동성명」, 『동아일보』, 1960년 4월 30일; 「환율변경은 불가피」, 『경향신문』, 1960년 5월 1일. 다만 공동성명의 공식 명칭이 있었던 것은 아니었다.

44) 류상윤, 앞의 논문, 91-93면.

45) 김광석·래리 E. 웨스트팔, 앞의 책, 51-64면.

이 시기 한국경제에서 수출은 의미가 있다고 보기 어려울 정도의 미미한 수준에 불과했는데, 1957~1958년 한국의 수출과 수입 실적을 대비해보면 국제수지 문제의 심각성을 확인할 수 있다. 1957~1958년 한국의 수입액은 각각 4억 5천만 달러, 3억 1천 6백만 달러였는데 반해, 수출액은 7천 6백만 달러, 9천 500만 달러에 불과했다.⁴⁷⁾ 이로 인해 발생하는 어마어마한 국제수지 적자를 보전해주던 것이 바로 미국의 원조였다. 그러나 미국의 원조가 1958년을 기점으로 감소하고 있었기 때문에, 수출과 해외자금 유입을 통해 외화를 공급하는 문제가 한국경제의 생존을 위해 필수적인 문제로 등장한 것은 당연한 일이었다. 이러한 상황에서 환율개혁 문제는 원조에 의존한 기형적인 경제-무역구조를 지닌 한국경제가 미국의 무상원조 감소 이후에도 유지될 수 있도록 보다 일반적인 구조로 변화시키는, 한국경제의 구조를 개선하는 기초 작업으로서 이 시기 미국 대한정책의 주요 목표에 포함되어 있었다.

따라서 미국은 장면정부와 협상을 진행하는 과정에서도 환율개혁과 현실화 문제를 가장 중요하게 다루었다. 1960년 10월 협상에서 미국은 미국이 한국에 원조하기 위해서 한국정부가 취해야 할 조치를 제시하고 한국 정부의 확인을 받았다. 그중 첫째가 환율개혁과 현실화, 물가 안정이었고 둘째가 원조 절차의 정상화 문제였다. 뒤이어 과거 제공한 원조물자의 효율적 활용, 불량기업체 정비 등의 문제들이 언급되었다.⁴⁸⁾ 양국은 한국 경제개혁에 관한 조치들과 한국이 이를 3월 1일까지 '성실히' 수행했을 때 미국이 추가 원조를 제공한다는 각서('덜론

46) 「세계경제와 한국 (상)」, 『동아일보』, 1959년 12월 10일; 「세계경제와 한국 (하)」, 『동아일보』, 1959년 12월 11일. 로엘 J. 초너는 1959년 3월 경제부조정관으로 한국에 왔으며, 이후 주한경제협조처 설치이후에는 처장서리로 6개월 간 재직했다. 1959년 11월 『동아일보』에 「한국 경제발전의 장래」라는 제목으로 5편의 글을 실었는데, 미국의 원조 감소가 예정된 상황에서 한국경제의 자립을 위한 한국의 수출 증진 문제를 강조하는 당시 미국 원조당국 실무자의 인식을 잘 보여준다.

47) 김광석·래리 E. 웨스트팔, 앞의 책, 52-53면. 1953~1960년 사이 외국의 자선단체 구호금을 제외한 원조는 한국 총수입의 70% 이상을 지원했으며, 특히 1956~1958년 기간에는 미국 원조에 의한 수입은 총수입의 80%를 초과했다.

48) 『대한민국과 미합중국간의 경제기술원조 협정(CA0000069)」, 「Essential Points of the Joint US-ROK Understanding Concerning Economic Reform Measures in Korea(4-7면)」.

각서')를 교환하였다.⁴⁹⁾ 이후 협상은 단일환율을 채택했을 때 그 수준에 관한 문제 위주로 진행되었고 1월 하순 무렵 마무리되었다.⁵⁰⁾ 이렇듯 미국은 대한원조 '정상화'라는 큰 틀 아래 한국경제의 개혁을 지속적으로 요구했고 1961년 초 환율개혁·현실화와 「한미경제기술원조협정」 체결로 그 윤곽이 어느 정도 드러나기 시작했다고 할 수 있다.

환율 문제에 관한 미 원조당국의 입장은 레이몬드 모이어 처장이 1960년 12월 동아일보에 특별 기고한 글을 통해서도 명확히 확인된다.⁵¹⁾ 이 글에서 모이어는 한국 경제는 앞으로 수출을 증대시켜 수출과 수입 간의 과도한 격차를 줄이도록 노력할 필요가 있다고 설명했다. 이때 수출의 확대, 한국의 대외무역 상황 개선을 제약하고 있는 핵심요인으로 지적한 것이 바로 환율 문제였다. 모이어는 한국의 "귀찮고 복잡한" 환율 제도가 가격을 왜곡시키고 관련 무역업자들의 부담을 키웠다고 비판하면서, 현실화된 단일환율의 채택이 무역업자들의 투기를 감소시키고 경제 전 분야의 균형적인 발전을 촉진시킬 것이라고 주장했다. 이는 한국이 대외무역을 통해 경제를 유지시키기 위해 우선 환율 제도를 시장에 근거한 일반적인 형태로 수정하는 것이 중요한 문제라고 판단한 미국의 입장을 잘 보여준다.

그러나 환율의 현실화를 반대하는 국내 여론도 적지 않았다.⁵²⁾ 우선 주한유엔

49) "Telegram from SecState WASHDC, 1960.10.25.", *500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960*, RG84 Records of the Foreign Service Posts of the Department of State, 1788-1964 (국립중앙도서관 수집자료). 이 자료는 국립중앙도서관에서 미국 내셔널 아카이브 소장 자료 『RG84 Records of the Foreign Service Post of the Department of State, 1788-1964』를 수집하여 정리한 것이다. 이 문서철은 국립중앙도서관 해외한국관련기록물에서 "500 Economic, ROK Aid Program, Oct-Dec 1960"으로 검색해 확인할 수 있다. 이후 국립중앙도서관에서 수집한 미국 내셔널 아카이브 자료 인용시에는 국립중앙도서관 기준을 따른다.

50) 1961년 환율 협상의 보다 구체적인 경과에 관해서는 류상윤(2017)의 연구를 참고.

51) 레이몬드 모이어는 1959년 8월 주한경제협조처(USOM/K)의 초대 처장으로 부임하였다. 「한국경제는 진전한다. 모이어 유솜 처장 특별기고」, 『동아일보』, 1960년 12월 24일.

52) 이에 대한 비판은 당시 신문 자료에서 다수 확인된다. 대표적인 비판 내용은 다음 두 기사를 참고. 「환율정책의 무능 추궁」, 『조선일보』, 1961년 2월 2일; 「금리 현실화 정책의 모순과 문제점의 소재」, 『조선일보』, 1961년 2월 4일.

군의 원화 매입 및 시설사용료 수입이 감소할 것인데 반해, 이를 만회할 수출과 관광 수입은 증가하리라 보기 어렵기 때문에 국제수지가 더욱 악화될 것이라는 비판이 제기되었다. 또한 각종 수입물자 가격이 상승하며 한동안 원화 곡선에 있었던 물가를 다시 상승시킬 가능성이 높다는 지적도 있었다. 급진적인 환율 현실화에 비판적인 논자들은 환율제도 개혁이 장기적으로 필요하다는 점은 동의하지만, 환율개혁이 적절한 대책 없이 진행될 경우, 오히려 당장의 경제 상황을 더 악화시킬 것이라고 주장했다. 수년간 1:500으로 고정되어 있었던 공정환율이 1960~1961년 2년 동안 갑자기 두 배 이상 인상되는 것이었기 때문에 이러한 우려는 당연한 것이었다.

그럼에도 불구하고 장면 정부는 2월 1일을 기점으로 환율을 1:1300으로 인상하고 단일환율 제도를 채택한다는 발표를 했다.⁵³⁾ 뒤이어 2월 8일 장면 총리는 민의원 본회의 시정연설을 통해 이러한 결정이 가격기구의 정상화를 통한 시장 경제질서의 회복과 수입대체·수출산업을 발전시키기 위한 것이라고 직접 설명했다.⁵⁴⁾ 이로써 장면 정부는 집권 이전부터 내세웠던 시장 경제 질서의 확립과 이를 위한 환율제도 개혁을 다소 급진적이긴 했지만, 일단락 지었다. 장면 정부의 경제정책은 미국과의 협조 기조를 유지하면서 자유경제를 원칙으로 경제성장을 도모하는 것이었기 때문에 환율제도의 급진적 변화가 장면정부의 입장과 크게 배치되는 것이었다고 보기는 어렵다.⁵⁵⁾ 다만 협상 과정에서 확인되듯이 단시간 내에 단일환율제도를 도입하고 환율을 급등시킨 것은 미국의 강력한 요청에 따른 것이었다.

2월 28일 한국 국회는 새로운 원조협정을 비준함으로써 원조절차 정상화와 환율제도 개혁 작업이 일단락되자 장면 정부는 미국에게 약속했던 것들을 제공하길 요청하는 서신을 보냈다.⁵⁶⁾ 이는 그만큼 '딜론 각서', 즉 미국의 추가 원조 제공 약속이 1961년 2월 국면까지 한미 간 협상에 미친 영향이 지대했음을 직접

53) 『미 추가 원조 4천 5백만 불 확보』, 『경향신문』, 1961년 2월 2일

54) 『“시책 기조는 질서와 발전” 장 총리, 민의원서 시정연설』, 『동아일보』, 1961년 2월 9일.

55) 정진아, 앞의 논문, 10면.

56) 『대한민국과 미합중국간의 경제기술원조 협정(CA00000069)』, 『김영선 재무부 장관이 매카나기 대사에게 보내는 서한(265-267면)』.

적으로 보여준다. 이 서신에서 장면 정부는 미국이 한국에 약속했던 원조자금을 확실하게 보내줄 것을 요청하고 미국의 지원을 통해 앞으로도 '건전한' 경제성장 정책을 추진해나갈 것이라고 밝혔다. 이때 장면 정부가 제시한 건전한 경제성장 정책은 크게 두 가지로서 환율개혁·현실화 문제와 재정 안정화 프로그램이었다.

그중에서도 환율 문제가 가장 첫 번째로 언급된 것은 당연한 일이었다. 이는 그만큼 한국과 미국 두 국가 간 경제문제 협상에서 가장 중요하게 다루어진 것이 환율 문제였음을 또 한 번 방증한다. 장면 정부는 환율 문제가 경제적 악을 일소하기 위한 핵심이며 왜곡된 내부의 가격 구조를 개혁하여 자원의 효율적 배분을 꾀하는 것을 약속했다. 이와 함께 환율 문제가 외국과 균형 있는 관계를 맺는 데 있어서도 필수적이라는 점을 인지하고 있으며 환율개혁을 바탕으로 건전한 경제성장의 기초를 세워 수입대체·수출산업을 장려해나갈 것이라고 약속했다.⁵⁷⁾ 이처럼 한국의 환율개혁 문제는 단순히 미국 원조자금의 국내 운용 문제뿐만 아니라, 한국경제의 구조 개선 그리고 한국이 무역 관계를 포함하여 '자유세계' 내 다른 국가들과 '정상적인' 또는 일반적인 경제 관계를 맺는 문제와도 연결되어 있었다.

1950년대 후반부터 지속적으로 미국의 주도로 진행되어온 대한원조 '정상화' 정책은 장면정부 시기 정부 간 협상을 통해 보다 구체적인 형태로 실행되었다. 우선 1961년 2월 「한미경제기술원조협정」이 체결됨으로써 미국의 대한원조사업은 타 국가를 대상으로 한 원조사업과 동일한 방식과 구조를 갖추게 되었다. 또한 새로운 협정은 1959년 설치된 주한경제협조처(USOM/K)를 공식 협정을 통해 공인하는 조치이기도 했다. 또한 미국은 그간 시장과 괴리되어 있었던 한국의 환율 제도를 개혁해 원조사업의 효율성을 제고하며 자유시장 질서에 따른 자원의 교환과 배분이 가능하게 할 것을 요구했다. 결국 미국이 추가 원조를 조건으로 진행한 장면 정부와의 협상에서 요구한 것은 전후 특수한 상황에서 진행되었던 대한원조사업과 이를 매개로 한 한미관계를 보다 일반적인 내용으로 대체하는 것이었다.

더 나아가 미국은 대미일변도였던 한국의 경제 관계, 즉 수출, 수입, 투자, 차

57) 위의 서한, 265면.

관 등의 경제거래가 '자유세계' 내 다른 국가들로까지 확대될 수 있도록 한국경제의 기본적인 구조, 자유시장 질서 확립과 환율 현실화 등을 통한 개혁을 압박했다. 다시 말해 한국과 미국을 포함한 '자유세계' 내 국가 간의 관계가 원조-피원조 국가 간 관계보다는 무역과 투자를 통해 맺어진 국가 간 관계로 전환하는 문제 역시 이 시기에 일관되게 추진되었던 대한원조 '정상화' 정책의 중요한 내용이었다. 그렇다면 이와 같은 한미관계의 변화를 피하는 과정에서 미국은 한국의 경제개발을 어떻게 전망했을까. 다음 장에서는 1959~1962년 사이에 미 원조당국에서 작성한 사업계획서를 중심으로 대한원조 '정상화'의 함의를 분석할 것이다.

4. 미 원조당국의 한국경제 전망과 대한원조 '정상화'의 함의

1950년대 후반에서부터 1960년대 초반에 이르는 시기에 미 원조당국이 미 정부와 의회에 제출한 사업계획서는 이 시기 미국이 한국 사회를 바라보는 시각을 분석할 때 매우 유용하다.⁵⁸⁾ 대한원조사업은 미 원조당국이 원조예산과 계획을 보고하면, 워싱턴에서 심의를 거쳐 실제 예산이 배정되는 과정을 거쳐 실행되었다. 특히 1959년 이후의 대한원조 계획서들은 주한미대사관의 감독 하에 주한경제협조처(USOM/K)에서 작성하였으며, 현지에서 원조사업을 전담하는 담당자들이 직접 한국 상황을 판단하고 기안한 것이기 때문에, 당시 미국의 대한원조사업 담당자들의 입장을 가장 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이번 장에서는 지금까지 살펴본 대한원조 '정상화'의 내용을 1961, 1962, 1963년도 미국의 대한

58) 이 계획서들은 각각 1959년 8월에 작성된 1961년 원조계획서, 1960년 8월 작성된 1962년 원조계획서, 1962년 11월 작성된 1963년도 원조계획서이다. 이때 연도는 미국 회계연도를 기준으로 한다. 소위 '컨트리 북'이란 이름으로 작성된 이 문서들은 해당년도 원조사업을 총망라하여 작성되었다. 1961년도에 작성되지 않았던 이유는 이 시기에 (1961년) 미국 대외원조 전담기구인 미 국제개발처가 신설되어 이전까지의 사업을 보고하고 정리하는 작업을 진행했기 때문이다. 그러나 이후 본문에서 다시 언급하겠지만, 1년간의 공백이 있었음에도 미국의 대한원조정책은 같은 방향성 속에서 수립되었다.

원조사업계획을 통해 더욱 구체적으로 드러내고자 한다.

우선 이 시기 미국 대한정책의 가장 우선적인 목표부터 살펴보자. 세 보고서에서 공통적으로 대한원조정책의 가장 중요한 과제로 제시한 것은 동아시아에서 한국이 '자유세계'의 전초기지로 기능할 수 있도록 군사적 지원을 지속하는 것이었다. 미국은 한국을 잃는 것이 '자유세계'에서 행사하는 자신들의 리더십을 축소시킬 것이라는 점을 분명히 인지하고 있었다.⁵⁹⁾ 한국은 냉전이 부여한 군사적 기능, 동아시아의 보루 역할을 수행하기 위하여 60만에 이르는 대규모 군대를 유지하고 있었으나, 원조가 없다면 한국은 이 정도 규모의 군대를 유지하는 것이 불가능했다. 이 시기 한국군 규모의 감축에 관한 논의가 진행되기도 했지만, 이와 별개로 미 원조당국은 대한정책의 가장 중요한 목표를 달성하기 위해 한국군의 국방력은 현재 수준을 유지해야 한다고 보고 있었다.⁶⁰⁾

원조계획서에서 제시하고 있는 사업 목표에서 또한 주목해야 할 것은 군사원조와 경제원조를 구분하고, 각각의 목표를 설정하고 있는 미 원조당국의 시각이다. 미국은 대한정책에서 군사적 목표를 우선시하고 이를 달성하기 위한 군사원조의 유지와 경제원조의 기여를 강조하였다.⁶¹⁾ 군사원조와 경제원조의 역할을 구분하면서 미국은 경제개발의 목표를 현재 한국이 유지하고 있는 수준의 국방력에 한국 스스로 공헌할 수 있는 부분을 확대하기 위한 것으로 설정했다. 즉 미국의 경제원조는 한국이 현재의 정치적 안정과 경제적 안정성을 유지하면서 최종적으로는 자급자족과 경제적 생존능력 향상을 향해 점진적인 발전을 할 수

59) *Country Program Book, Korea FY1962*, Bureau for East Asia, Burma, Korea and Indonesia Program Subject Files, 1960-68, RG286 Records of the Agency for International Development, pp.2-3. 이 자료는 국립중앙도서관에서 미국 국립기록문서관리청(NARA) 소장자료를 수집한 것이며 이하 1962 회계년도 원조계획서는 인용시 『대한원조계획(FY1962)』로 표기한다. 이 자료는 “Country Program Book, Korea FY1962”로 국립중앙도서관 해외한국관련기록물에서 검색해 확인할 수 있다. 각주의 쪽수 표기는 국립중앙도서관 원문서비스를 기준으로 한다.

60) *Country Program Book, Korea FY1961*, Bureau for East Asia, Burma, Korea and Indonesia Program Subject Files, 1960-68, RG286 Records of the Agency for International Development, pp.10-11: 『대한원조계획(FY1962)』, 7-8면. 이후 1961 회계년도 원조계획서는 『대한원조계획(FY1961)』로 표기한다.

61) 『대한원조계획(FY1961)』, 10면.

있도록 지원하는 것에 초점이 맞추어져 있었다.⁶²⁾ 이처럼 미국이 경제원조의 수준과 목표를 한정적으로 설정한 배경에는 당시 한국경제에 대한 주한경제협조처의 현실적인 진단이 있었다.

미국은 1958년을 기점으로 한국경제가 전후 재건 단계를 넘어서서 다음 단계로 나아가고 있다고 판단했다. 한국의 생산력이 전쟁 이전 수준 그 이상으로 회복되었고 재정안정계획을 통해 물가가 안정되면서 한국도 발전을 위해 투자할 수 있는 여력을 갖추기 시작하고 있다고 본 것이다. 이어지는 다른 연도들의 계획서에서도 재건 단계를 넘어선 한국경제의 개발 필요성이 꾸준히 언급된다. 그러나 한봉석이 올바르게 지적한 것처럼, 미국이 한국과 같은 저개발국을 바라볼 때 사용하는 '개발'의 개념은 오늘날 우리가 쉽게 연상하는 개발과는 구분해서 볼 필요가 있다.⁶³⁾ 실제로 이 시기 미국이 추진한 원조사업의 목표와 내용을 직접 살펴보면 이때 미국이 언급하고 있는 개발이 오늘날 우리가 산업화와 연관지어 쉽게 연상하는 개발의 내용과는 조금 결이 다르다는 것을 확인할 수 있다.

경제개발의 필요성을 언급하면서도 군사적 목표가 무엇보다 우선시되어야 하며, 대한경제정책의 목표는 한국의 경제 안정과 방위력의 유지라는 것이 당시 주한미대사관과 원조당국의 입장이었다. 이에 따라 미 원조당국은 한국경제의 우선 과제가 한국경제의 '체질 개선'에 있다는 점을 강조했다.⁶⁴⁾ 이때 '체질 개선'은 한국이 추가 자원을 저축과 생산적 투자로 돌릴 수 있도록 경제 구조를 개혁하고 외부의 투자를 받을 수 있는 시장 환경을 조성하는 것을 의미했다. 미 원조당국은 현재 한국이 '도약' 단계에 당기엔 아직 멀었지만, 경제적 미래를 준비해야 한다고 지적했다.⁶⁵⁾ 이러한 전망에 따라 미국의 원조계획은 한국 스스로 개발을 촉진할 수 있는 능력을 계발할 수 있도록 지원하는 것에 초점이 맞춰졌

62) *Country Assistance Program, Korea FY1963*, Bureau for East Asia, Burma, Korea and Indonesia Program Subject Files, 1960-68, RG286 Records of the Agency for International Development, pp.6-7. 국립중앙도서관 소장자료. 이후 1963 회계년도 원조 계획서는 『대한원조계획(FY1963)』으로 표기한다.

63) 한봉석, 2019 앞의 논문, 265-270면.

64) 『대한원조계획(FY1961)』, 10면.

65) 『대한원조계획(FY1963)』, 21면.

다.⁶⁶⁾ 다시 말해 한국의 공업화를 위한 공격적인 지원보다는 현재 상태를 안정적으로 유지하는 수준에서 진행되는 안정적인 '체질 개선'에 정책적인 우선순위가 있었던 것이다.

한국 경제개발에 대한 미국의 관점은 당시 경제원조의 당면 목표에도 반영되어 있다. 1960년대 초 한국은 농업 중심의 경제구조를 갖고 있었고 경제성장률이 그해 작황사정에 좌지우지될 만큼 농업은 한국 경제에서 절대적인 비중을 점하고 있었다. 이러한 상황에서 미국이 설정한 1962~1963년도의 개발의 현실적인 목표는 전력 시설과 같은 인프라를 확충하고 농촌을 개발함으로써 경제 안정성을 높이는 것이었다.⁶⁷⁾ 물론 수입대체·수출산업 육성의 필요성도 제기되었지만, 당시 상황에서 수출상품 개발을 위한 투자는 어려울 것으로 전망되었다. 1963년도 원조계획에서 미 원조당국은 당장의 산업투자보다는 장기적인 종합개발계획 수립을 위한 기술원조와 전력산업 개발을 우선적으로 강조했다.⁶⁸⁾ 이러한 미국의 경제원조계획은 이 시기 미국이 당장의 산업화를 위한 지원보다는 이후의 산업화를 준비하면서 현재의 경제적 안정을 유지할 수 있도록 하는 것에 대한원조사업의 주안점을 두고 있었다는 것을 보여준다.

1962년 11월 작성된 1963년도 대한원조계획서에서는 한국의 경제개발에 관한 한미 간 견해 차이가 더욱 명확히 드러난다. 미국 정부는 한국에서 달성하고자 하는 경제적인 장기 목표가 한국 정부와 같다고 인정했다. 이 장기 목표는 한국이 미국의 원조 없이도 '자유세계'의 한 국가로서 기능하는 '자급자족적인 경제(Self-Sustaining Economy)'를 달성하는 것이었다.⁶⁹⁾ 그러나 장기적인 목표를 달성하기 위한 지금 당장의 개발계획에서는 한국과 미국의 견해 차이가 분명했다. 한국의 경제개발은 미국의 관점에서 말 그대로 장기 목표였으나 한국은 미

66) 『대한원조계획(FY1963)』, 12-13면.

67) 『대한원조계획(FY1962)』, 18면; 『대한원조계획(FY1963)』, 34면.

68) 『대한원조계획(FY1963)』, 14·34-35면.

69) '자급자족적인 경제'를 간단히 설명하자면, 미국의 원조 없이도 생존 가능한 상태로, 국제수지 균형을 유지하면서 자신들이 생산한 물품을 수출하고 필요한 물품을 수입할 수 있는 건전한 경제적 상태를 의미한다. 이를 달성한 국가는 국제사회의 일원으로서 경제 활동을 통해 스스로 영위할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 간주한다. 이는 다소 추상적인 개념으로서 한국경제 발전론 차원에서 논의되었던 '자립경제' 개념과는 개념상 구분된다.

국의 지원을 통해 최대한 빨리 경제발전을 달성하길 원했다. 당시 쿠데타로 집권한 박정희 군사정부의 입장에서선 미국의 이러한 입장이 불만스러울 수밖에 없었지만, 미국의 한국 경제전망에 따르면, 한국의 경제발전은 기반을 조성하는 문제부터 점진적으로 이루어져야 했다.

1961년 3월 방한해 당시 마무리 단계에 있었던 장면 정부의 『경제개발 5개년 계획』을 검토한 찰스 울프의 보고서 역시 미국의 입장을 잘 보여준다. 이 보고서에서 찰스 울프는 한국 정부가 설정한 경제발전 전망치를 부정적으로 평가했다. 한국은 동아시아의 다른 국가들, 버마, 필리핀, 인도네시아, 태국과 비교해도 상황이 좋지 않으며, 1959년 이후로 경제가 하강 곡선을 그리고 있었기 때문에 이를 역전하기는 쉽지 않으리라는 것이 그의 솔직한 평이었다. 이러한 평가에 따라 울프는 초기 목표를 현실적으로 낮게 잡을 것을 권고했다.⁷⁰⁾ 미 원조당국은 1962년부터 추진된 군사정부의 울산공업단지 계획 역시 울프와 같은 관점에서 바라보았다. 미 원조당국은 울산공업단지 계획이 제대로 된 실현 가능성의 조사 없이 '열정에 기초하여 결정'된 현실성 없는 계획으로서 실행을 위해서는 수정이 필요하다고 판단했다.⁷¹⁾

이처럼 미국은 장기적인 관점에서 한국이 경제개발을 달성해야 한다는 점은 동의하고 있었지만, 당장 한국이 원조를 통해 경제개발의 성과를 낼 수 있는 국가인가라는 물음에 대해서는 회의적이었다. 이러한 미국의 관점은 이 시기 한국의 개발차관 조달 문제에도 반영되었다. 1950년대 후반 미국의 대외원조정책이 변화하는 과정에서 개발차관은 경제원조의 핵심이었다. 물론 전략적 이해관계를 완전히 배제하는 것은 불가능했지만, 기본적으로 개발차관 사업은 사업을 신청한 국가의 자조적인 노력과 개발계획의 현실성, 사업의 성공 가능성을 중심으로 차관을 제공한다는 원칙에 따라 실행되었다. 이러한 개발차관 사업의 기본적인 원칙과 미국의 한국경제에 관한 판단들을 고려했을 때, 사실상 미국의 변화한 대외원조정책 내에서 한국이 경제원조, 그중에서도 개발차관 사업의 주요한 대

70) Charles Wolf, 1961 "On Aspect of Korea's Five-year Development Plan(PN-ABW-511)", USOM/K, p.11.

71) 『대한원조계획(FY1963)』, 12면.

상 국가가 되기는 어려웠다.

1961년 6월 미 국제개발처에서 배포한 『A.I.D. 해설(원제: An Act for International Development)』에서는 1962년 이후 3년 간 가장 주요한 개발차관 대상 국가로 인도, 파키스탄, 브라질을 주목하고 있다. 개발차관은 자본이 이전보다 자유롭게 이동하고, ‘건전한’ 계획에 따라 발전이 진행 중인 국가에 공여될 것이며, 이 지역들에 이어 남미의 다른 국가들과 나이지리아, 튀니지 등에서도 실행될 것이라 설명하고 있다.⁷²⁾ 1959년 10월 개발차관의 아시아 지역 용자 현황에서도 한국은 인도, 파키스탄, 대만, 태국, 말레이, 베트남, 인도네시아 다음 순위였으며, 1964년까지 매년 3천만 달러 미만의 개발차관을 공여받는 데 그쳤다.⁷³⁾ 이는 개발차관 사업의 주요 대상에서 한국이 우선순위에 있지 않았다는 점을 보여준다. 즉 경제개발을 중심으로 미국의 대외원조정책이 변화하고, 변화한 경제원조 사업의 핵심에 개발차관 사업이 있었지만, 한국은 사업의 주요 대상국에 포함되지 않았던 것이다.⁷⁴⁾

이러한 사실은 이 시기 미국의 대외원조정책 전환과 근대화론, 이후 진행된 한국의 경제개발을 연결해왔던 ‘당연시되어온’ 전제의 ‘빈틈’을 보여준다는 점에서 중요하다. ‘당연시되어온’ 전제란 한미관계의 특수성 속에서 한국 문제가 미국에게도 간과할 수 없는 문제였고, 근대화론을 중심으로 한 경제원조정책이 한국에도 적용되었을 것이라는 관점을 의미한다. 그러나 함께 살펴본 것처럼, 경제개발을 중심으로 전환된 미국의 경제원조정책에서 한국은 주요 대상 국가에 포함되어 있지 않았다. 이는 미국 원조정책 내에서 한국의 지위가 변화했고, 적어

72) 대한민국 외무부, 앞의 책, 58-63면.

73) <표 1> 1961~1967년도(회계연도 기준) 개발차관 현황 (단위: 백만 달러)

연도	1962년 이전	1962	1963	1964	1965	1966
액수	25.3	25.2	25.8	27.6	47.9	79.0

출처: U.S. General Accounting Ofc, 1968 *Economic Assistance Provided to Korea by the AID(PC-AAC-075)*, G.A.O, p.5.

74) “New Foreign Economic AID Program, 1961.5.31.”, *Foreign Policy, JAN 1961*, Korea Subject Files, FY-61-63:ACC. #68-E-3820, RG286 Records of the Agency for International Development. 국립중앙도서관 소장자료이며 “Foreign Policy, JAN 1961”로 검색해서 해당 문서철을 확인할 수 있다.

도 경제원조 내에서는 한국이 우선순위에 있지 않았음을 뜻하는 것이다. 따라서 '당연시되어온' 전제는 이 시기에 통용되기 어려우며, 적어도 이 시기 미국의 대한 원조정책은 이 전제에서 벗어나서 볼 필요가 있다는 본고의 주장을 뒷받침한다.

전반적인 조정과정에 있었던 미국의 대외원조정책이 1960년 케네디 행정부 등장 이후 미 국제개발처를 신설하면서 이전과 다른 방향성을 택하기 시작했다는 것은 분명하다. 앞서 설명한 것처럼 미국의 대외원조정책은 원조부담의 경감, 원조사업의 효율성 등을 고려하면서 '선택과 집중' 원칙에 입각한 경제개발 문제에 초점을 두기 시작했다. 이때 강조하고 싶은 것은 미국 경제원조의 '선택과 집중' 대상에 한국은 포함되어 있지 않았다는 점이다. 이러한 사실은 미국의 대외원조 정책 조정과 대한원조 '정상화' 양 측면 모두에서 모순되는 지점이 아니었다. 새로운 미국 대외원조정책의 원칙에 따라, 한국은 군사원조와 별개로 경제원조의 우선대상 국가가 될 수 없었고, 그럼에도 만약 미국이 한국에 대대적인 경제원조를 공여한다면 그것은 1950년대 후반 이후 꾸준히 추진해온 대한원조 '정상화' 정책에 역행하는 사업이 될 것이었다.

하지만 이 시기 미국은 대한원조 '정상화' 기조를 일관되게 유지했다. 미국은 한국에 과도하게 투입되어 있었던 경제원조 규모를 조정하고 원조 절차와 구조를 타 국가와 동일한 방식으로 표준화하는 작업을 진행했다. 또한 한국이 국제무대에서 '자립'할 수 있는 방향으로 경제를 개혁할 것을 요구했다. 이처럼 미국은 한국이 전후 재건을 끝마쳤다는 판단을 한 이후, 한미관계를 '전쟁 이후', 즉 '평시'의 성격으로 변화시키고자 했다. 분단이라는 특수한 사정상 군사원조는 현 수준을 유지하지만, 경제원조는 일반적인 원칙과 수준에 따라 실시하려 했던 이 시기 미국의 대한원조정책은 미국의 정책적 의지가 투영되어 있었다. 이러한 측면에서 대한원조 '정상화'는 한국전쟁 이후 미국의 대규모 군사·경제원조를 중심으로 형성된 특수한 한미관계를 보다 일반적인 관계로 조정하려는 성격을 갖고 있었다고 볼 수 있다.

한편 1950년대 후반부터 1960년대 초반까지 진행된 미국 대외원조정책에 관한 논의 틀에 따라 이 시기 미국의 대한원조가 시행되었다는 것은 당시 추진된 실제 대한원조사업의 사례에서도 확인된다. 특히 여기에서 지적하고 싶은 것은 미

국 정부가 제3세계 경제원조 사업에 민간기업-자본을 적극적으로 활용하려고 했으며, 이를 위해 만들었던 '투자보증제도'가 적용된 사례이다. 미국의 민간자본을 독려하여 제3세계 경제개발 부문에 투자하도록 독려하는 정책은 사실 1950년대 아이젠하워 정부 시기부터 강조되어왔다. 그러나 남미의 일부 지역을 제외하고 민간자본이 투자 위험성이 높은 지역에 들어가는 경우는 당연하게도 거의 없었다. 따라서 케네디 행정부는 투자보증제도를 새로운 대외원조법 안에 집어넣어 원조사업의 일환으로 민간투자를 배치하고자 했다.⁷⁵⁾

한국의 경우, 미국계 석유회사인 걸프(Gulf Oil)가 울산공업단지 건설에 참여했는데, 바로 이때 원조사업의 한 방식으로 활용된 것이 투자보증제도였다. 박정희 군사정부는 울산에 대형 복합공업단지를 설치하려고 했고 이를 위해 미국에게 개발차관 제공을 지속적으로 요청했다. 박정희 정부의 초기구상에 따르면, 울산공업단지는 종합제철공장을 포함한 대형기간산업을 육성하는 제1차 경제개발계획의 핵심이었다. 그러나 미국은 그전에 제1차 경제개발계획부터 다시 검토해 수정해야 한다고 보고 있었다.⁷⁶⁾ 이미 제1차 경제개발계획이 비현실적인 목표를 설정하고 있다고 인식되고 있는 상황에서 종합제철공장 건설에 대한 원조계획은 미 의회의 심의를 통과할 가능성이 매우 낮았다. 이러한 상황에서 미국이 선택한 원조방식은 투자보증제도를 활용해 미국 민간자본의 투자 가능성을 모색해보는 것이었다.⁷⁷⁾

이러한 미국의 판단은 대한원조 '정상화' 측면에서도 타당한 것이었다. 미국에게 한국의 경제개발은 장기적으로 성취해야 할 목표였고 지금 당장은 안정적으로 개발을 위한 여건을 조성하고 가능성을 탐색하는 시기였다. 또한 미국의 대외원조정책은 일련의 논의를 거치면서 군사원조와 경제원조를 구분하고, 경제원조의 경우 경제적 타당성과 투자 가능성을 기준으로 실행 여부를 판단하며, 가능하면 민간자본의 투자를 적극 활용한다는 틀을 갖추어 가고 있었다. 이를 토

75) U.S. Congress, 1961 *Act for International Development of 1961(PC-AAC-110)*, U.S. Government Printing Office, pp.15-16.

76) 『대한원조계획(FY1963)』, 18면.

77) 권혁은, 앞의 논문, 141면.

대로 본다면, 경제적 전망과 별개로 군사원조를 유지하면서, 경제적 타당성을 기준으로 경제원조 제공 여부를 보유하고 대신 민간자본 투자를 확대할 수 있는 여건을 모색한다는 국제개발처와 주한경제협조처의 결정은 자연스러운 것이었다. 즉 울산공업단지 건설과 걸프의 투자는 이 시기 대한원조를 바라보는 미국의 전형적 시각을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

울산공업단지를 둘러싼 갈등에 관해 기존 연구는 “원조구조의 재편이 지연됨으로써 미국이 실질적 지원을 제공해주지 못했을 뿐만 아니라, AID-유شم이 미국 자본의 이해관계를 보장하려고 했기 때문에 발생한 것”이라 평가하면서 과도기적 특성을 강조하기도 한다.⁷⁸⁾ 그러나 이때 미국의 입장은 과도기적 특성보다는 대한원조 ‘정상화’라는 틀을 일관되게 따르고 있었다. 이 시기를 과도기로 보는 것은 한국에 대한 경제지원이 ‘지연’되고 있었다는 인식과 닮아있는데, 앞서 살펴본 것처럼 이 시기 미국은 한국경제의 성장 가능성을 낮게 평가하고 있었으며, 농업을 중심으로 안정적인 성장의 토대를 조성하는 것을 목표로 하고 있었다. 따라서 반대로 말하자면, 미국 원조기구의 재편이 지연되지 않았다고 하더라도 미국은 당시 대한정책의 방향성에 따라 울산복합공업단지에 개발차관을 제공하지 않았을 가능성이 높다.

그런데 1950년대 후반부터 추진되었던 미국의 대한원조 ‘정상화’ 정책은 1960년대 중반을 기점으로 또 다른 방향으로 전환되는 모습을 보인다. 1960년대 초 중반 시기 보류되었던 한국에 대한 경제개발 원조가 다시 확대되기 시작한 것이다. 이 시기 원조사업 내에서 확인되는 가장 큰 차이는 개발차관의 확대이다.⁷⁹⁾ 한국은 경제개발 자금 확보를 위해 끊임없이 개발차관을 미국에 요구해왔지만, 원하던 만큼의 개발차관을 확보하지 못하고 있었다. 그러나 1965년을 전후하면서 미국은 한국에 대한 경제지원을 확대하기 시작했고, 한국이 근대화를 위한 ‘도약’ 단계에 들어섰다고 발표하기도 했다.⁸⁰⁾ 이러한 미국의 변화는 1965년 5월 박정희·존슨 공동성명에서도 분명하게 드러난다. 이 공동성명에서 미국은 1억

78) 위의 논문, 146면.

79) 각주 73번 <표 1> 참고. 1965년을 기점으로 개발차관이 급격히 확대되는 것이 확인된다.

80) 『로스토후’ 박사의 연설요지』, 『동아일보』, 1965년 5월 4일.

5천만 불의 개발차관 제공뿐만 아니라, 기술원조와 기타 개발사업을 한국에 추가 지원할 것이라고 약속했다.⁸¹⁾

이와 같은 미국의 급격한 정책 전환은 바로 이전 시기까지 견지해 온 대한정책과는 방향성을 달리하는 것이었다. 물론 대한원조의 '정상화'가 한국의 경제개발을 억제한다거나, 지원하지 않는 것을 의미하진 않았으나, 1964년 9월까지의 대한원조를 계획하는 시점까지도 미 원조당국은 한국을 경제성장의 가능성이 높지 않는 저개발국으로서, 군사원조 부담을 줄여나갈 수 있을 정도의 점진적인 성장이 가능한 국가라고 판단하고 있었다. 군사정부의 지속적인 경제원조 확대 요청에도 회의적인 의견을 피력하며 한국경제의 '체질 개선'을 우선적으로 요구한 것 역시 미국 정부였다.⁸²⁾ 하지만 1965년을 전후하여 한국을 '도약' 단계에 진입한 국가로 평가하고 이를 뒷받침하기 위한 경제원조 특히 개발차관 지원을 확대한 것은 이전과는 또 다른 관점에서 한국을 경제원조사업의 대상국가로 다시 보기 시작했다는 것을 의미한다.

그렇다면, 미국이 이전까지 견지해온 대한원조정책을 전환한 이유는 무엇일까. 이 문제는 보다 치밀한 연구를 필요로 하므로, 본고는 이 시기 미국의 정책 전환에 가장 중요한 영향을 미친 사건으로 베트남전쟁을 언급하는 수준에서 글을 정리하고자 한다. 한국은 베트남전쟁에 적극적으로 참여하였고 이후 미국의 경제지원은 다른 국가들과는 분명한 차이를 보이며 증가하였다. 또한 이 시기 한미관계는 '밀월'이라 표현될 될 정도로 어느 때보다 긴밀한 관계를 유지했다. 한국의 본격적인 경제개발에 대한 미국의 지원은 바로 이 '밀월' 속에서 진행된 것이다.⁸³⁾ 따라서 대한원조 '정상화'가 이루어지던 시기와 '밀월' 시기는 구분할 필요가 있으며, 베트남전쟁은 한미관계의 변화, 대한원조정책의 전환이란 관점에서 보다 더 세밀히 다루어져야 한다. 다만 이에 관해서는 추후 연구를 통해 분석할

81) 「공동성명 요지」, 『동아일보』, 1965년 5월 19일.

82) 이 시기 미 원조당국은 재정안정계획, 환율개혁, 금리 현실화 등의 기본적인 경제 구조 문제를 둘러싸고 한국 정부와 갈등하면서도 지속적으로 자신들의 요구를 관철시키고 있었다. 관련된 내용에 관해서는 기미야 다다시(2008)의 책 2부를 참고.

83) 베트남전쟁 시기 한미의 '밀월' 관계는 다음 연구를 참고. 홍석률, 2009 「위협한 밀월: 박정희 존슨·행정부기 한미관계와 베트남전쟁」 『역사비평』 88.

것임을 미리 밝혀둔다.⁸⁴⁾

냉전시대를 본격화한 전쟁인 한국전쟁에 미국은 직접 개입해 한국을 대대적으로 지원했다. 이때의 한미관계는 일반적인 국가 관계에 비추어봤을 때 정상적인 형태라 보긴 어려운 다소 특수한 관계였다. 1950년대 후반 미국은 대외원조정책을 조정하는 것과 동시에 대한원조의 '정상화'를 추진하면서 전쟁 이후 형성된 원조구조와 한미관계의 특수한 성격을 보다 일반적인 형태와 내용으로 '정상화'시키고자 했다. 그러나 베트남전쟁은 한미관계를 또다시 전쟁을 중심으로 한 관계로 전환시킨 것으로 보인다. 이처럼 전쟁과 전쟁 사이에서 요동치는 한미관계와 대한원조 '정상화' 문제는 그간 '당연시되어온' 전제의 '빈틈'을 드러낸다. 그리고 그 '빈틈'은 냉전의 전개에 따른 한미관계의 변화, 그리고 한국의 경제개발과 근대화를 보다 첨예하게 연결해 분석해야 할 필요성을 제기한다.

5. 맺음말

본고는 1950년대 후반부터 1960년대 초반에 이르는 시기 미국의 대외원조정책이 변화하는 과정에서 실행된 대한원조 '정상화' 문제를 분석했다. 이 시기 미국은 자신들의 대외원조정책을 조정하는 작업을 진행했다. 이 과정에서 미국은 군사원조와 경제원조를 분리하고, 제3세계 경제개발의 중요성을 주목했다. 이때 미국은 '선택과 집중' 원칙을 통해 피원조국의 자조 노력과 사업의 성공 가능성에 초점을 두고 경제원조를 시행하고자 했다. 또한 미국은 대한원조사업 역시 변화

84) 베트남전쟁이 1960년대 중반 이후 한국의 경제성장에 긍정적으로 작용한 것을 지적한 연구는 많지만, 이 시기를 기점으로 진행된 미국의 대한경제원조 정책 전환과 베트남전쟁의 상관관계를 직접적으로 다루고 있는 연구는 아직 많지 않다. 하지만 최근 한국의 베트남전쟁 참전과 미국의 대한경제원조와의 상관관계를 분석한 연구가 있어 흥미롭다. 박근호는 한미관계를 분석하면서, 한국을 지나치게 수동적으로 위치 짓고 한국의 경제성장을 설명한다는 점에서 비판의 여지가 있지만, 1960년대 중반을 기점으로 이루어진 미국의 아시아 정책에서 '지위 변화'가 발생한 원인으로 베트남전쟁을 직접 다루고 있던 점에서 주목할 만하다. 박근호, 2017 『박정희 경제신화 해부』, 회화나무.

한 상황에 맞추어 방향성과 내용을 수정하고자 했다. 미국의 대한원조는 전시·전후 재건이라는 상황으로 인해 구조와 규모 측면에서 모두 '정상'적이지 않았다. 따라서 한국의 전후 재건이 마무리되자 미국은 대한원조를 보다 일반적인 형태로 재편하고자 했고, 이러한 배경 위에서 미국이 진행한 일련의 작업이 바로 대한원조의 '정상화'였다.

먼저 미국은 주한경제협조처(USOM/K)를 설치하고 새로운 원조협정을 체결하여 원조사업의 절차와 구조를 표준적인 방식으로 변경했다. 이와 함께 미국은 추가 원조 제공을 조건으로 '비합리적인' 경제 구조를 개혁하여 경제적으로 자립할 방안을 모색할 것을 한국 정부에 요구했다. 뿐만 아니라 이 시기 한국은 미국의 경제원조 사업 내 우선순위에 포함되어 있지 않았고, 미국은 대한원조 '정상화' 정책에 따라 한국이 당장의 경제개발보다는 현재 수준을 안정적으로 유지하는 가운데 점진적인 발전을 꾀해야 할 국가로 판단했다. 그 결과 한국에 대한 미국의 경제원조, 그중에서도 핵심이라 할 수 있는 개발차관은 이 시기에 거의 공여되지 않았다. 이러한 사실들은 대한원조의 '정상화'가 단순히 원조문제를 넘어 대규모 군사·경제원조를 중심으로 형성된 한미관계를 '정상화' 하려는 성격도 함께 갖고 있었다는 것을 보여준다.

이러한 측면에서 베트남전쟁은 한국 현대사의 매우 중요한 전환점이라고 볼 수 있다. 박정희 군사정부는 끊임없이 미국정부에게 베트남전쟁에 참여할 의사를 적극적으로 밝혔고, 미국의 오랜 우방국들도 외면한 전쟁에 전면으로 뛰어들었다. 1950년대 후반 이후 진행되었던 대한원조 '정상화'의 흐름은 한국의 베트남전쟁 참전으로 인해 그 방향이 역전되기 시작했다. 1960년대 중반 이후 유례없이 긴밀해진 한미관계와 한국에 대한 미국의 경제지원 확대는 베트남전쟁을 기점으로 변화한 미국의 대한정책 속에서 더욱 면밀히 다루어져야 한다. 베트남전쟁과 한국의 경제발전과의 관계에 관해서는 이미 많이 언급된 바 있지만, 이후 연구를 통해 한국전쟁으로 형성된 한미관계, 이를 '정상화' 하는 일련의 과정, 다시 베트남전쟁을 중심으로 재정립되는 한미관계라는 관점 속에서 베트남전쟁이 갖는 의미를 논할 필요가 있다.

냉전시대 한미관계는 그 자체로 냉전의 성격을 강하게 갖고 있다. 강대국과

약소국이 관계를 맺는 다양한 방식 안에서도 이 시기 한미관계의 구조와 성격은 이전 시대의 다른 유사한 관계들과 구별된다. 사실 한 국가가 원조를 통해 다른 국가의 국가건설(Nation-building)에 총체적으로 개입한다는 개념 자체가 냉전의 산물일 뿐만 아니라, 일반적인 상황 역시 아니다. 그러나 그간 우리는 이 일반적이지 않은 상황을 한국 현대사의 일반적인 성격으로 전제하고 한국의 근대화와 경제성장을 설명하곤 했다. 그러나 본고에서 다룬 대한원조 '정상화' 문제는 이러한 일반적인 설명에서 벗어난, '당연시되어온' 전제의 '빈틈'을 보여준다. 그리고 이 '빈틈' 속에서 대한원조의 '정상화'는 우리에게 다음과 같은 질문을 던진다. 냉전시대 한미관계의 '정상적인' 상태란 과연 무엇을 의미할까.

주제어 : 냉전, 한미관계, 경제원조, 대한원조 정상화, 한미경제기술원조협정

투고일(2020. 10. 30), 심사시작일(2020. 11. 6), 심사완료일(2020. 11. 23)

〈Abstract〉

Adjustment of U.S. Foreign Aid Policy and ‘Normalization’ of U.S.
Aid to Korea in the early 1960s

LEE Hwi-hyun *

In the late 1950s to the early 1960s, This paper analyzed the issue of ‘Normalization’ of U.S. aid to Korea implemented in the course of a change in the U.S. foreign aid policy. During this time, the United States worked to coordinate its foreign aid policy. In this process, the United States separated military and economic aid, and noted the importance of third-world economic development. At this time, the U.S. wanted to implement economic aid through the principle of ‘Selection and Concentration,’ focusing on the self-help efforts of the aided countries and the possibility of success of their projects. In addition, the U.S. wanted to revise the direction and contents of the Korean aid project in line with the changing situation. U.S. aid to Korea was not ‘Normal’ both in terms of structure and scale due to the situation of wartime and postwar reconstruction. Therefore, when Korea’s postwar reconstruction was completed, the United States wanted to reorganize their aid policy to Korea into a more general form. The series of work that the United States carried out against this backdrop was the ‘Normalization’ of U.S. aid to Korea.

First, the U.S. set up an aid organization (USOM/K) in Korea and signed a new aid agreement to change the procedures and structure of aid projects in a standard manner. In addition, the U.S. called on Korea government to seek ways to become economically independent by reforming its ‘Unreasonable’ economic structure in exchange for providing additional aid. Furthermore, Korea was not included in the priority list of U.S. economic aid projects during this period, and the U.S. judged Korea to be a country that should seek gradual development while maintaining its current level of stability rather than immediate economic development under its ‘Normalization’ policy. As a result, U.S. economic aid to South Korea, especially development loans, was rarely given

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Korea University.

at this time. These facts show that the 'Normalization' of U.S. aid to Korea was not just about the aid issue but also about 'Normalizing' the Korea-U.S. relations formed around large-scale military and economic aid.

In this respect, the Vietnam War is a very important turning point in Korean modern history. The Park Chung-hee military government has constantly expressed its willingness to participate in the Vietnam War to the U.S. government, and has jumped to the forefront of the war, which has been shunned by other U.S. longtime allies. The trend of 'Normalization' of U.S. aid to Korea since the late 1950s began to reverse its course due to Korea's participation in the Vietnam War. The ever-tightening relationship between South Korea and the U.S. since the mid-1960s and the expansion of U.S. economic support for South Korea should be dealt with more closely amid Washington's policy toward Seoul, which has changed to the beginning of the Vietnam War. Although much has already been said about the relationship between the Vietnam War and Korea's economic development, I would like to discuss the meaning of the Vietnam War in terms of the Korea-U.S. relations formed by the Korean War, the series of processes that 'Normalize' it, and the Korea-U.S. relations that are reestablished around the Vietnam War through the following research.

The Korea-U.S. relationship during the Cold War itself has a strong Cold War character. The structure and nature of Korea-U.S. relations during this period are distinguished from other similar relationships in the previous era, even in the various ways in which powerful and weak countries form relationships. In fact, not only is the concept of one nation's total involvement in the nation-building of another's country through aid itself a product of the Cold War, but also not a general situation. In the meantime, however, we have used to explain Korea's modernization and economic growth on the premise that this situation is general. But, the issue of 'Normalization' of U.S. aid to Korea dealt with in this paper shows the 'Blank' of the premise that has been taken for granted. And this 'Blank' asks what is the 'Normal' state of the Cold War relationship between South Korea and the U.S.

Key Words : Cold War, Korea-U.S. Relations, Economic Aid, Normalization of U.S. Aid to Korea, Comprehensive Agreement regarding Economic Technical Assistance between the Government of Republic of Korea and the Government of the United States of America