

〈일반논문〉

해방이후~한국전쟁기 미국의 대한원조와 ECA·SEC 원조의 성격

박 광 명*

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 해방 직후 경제상황과 GARIOA 원조의 도입
- III. ECA 원조의 도입과 2차년도 계획 검토
- IV. 전쟁기 CRIK·SEC 원조의 대비와 성격
- V. 맺음말

[국문초록]

본고는 기존 연구를 통해 분석된 해방 이후 GARIOA 원조부터 한국전쟁기 CRIK 원조까지 대한원조의 성격에 대해 고찰하는 것을 목적으로 한다. 해방 이후 남한경제는 불안정하였고, 미군정은 경제통제정책을 시행하였다. 한편으로 구호를 목적으로 GARIOA 원조를 도입하여 기본적인 식량난과 생활필수품 부족을 보완하고자 하였다. 하지만 단독정부수립이 현실화 되면서 기존의 구호를 넘어서는 원조가 필요했다.

하지만, GARIOA 원조는 한국경제의 구조적 개편을 위한 시도에까지는 이르지 못하였다. 단독정부수립 이후 미국은 한국과 원조협정을 체결하고 ECA 원조를

* 상지대학교 외래강사

도입하였다. 단독정부수립 이후 도입되었던 ECA 원조의 의도는 분명 한국의 경제적 자립을 목적으로 한 산업부흥에 있었다.

ECA 원조의 1차 회계연도 계획은 도입이 지연되었다. ECA 원조의 2차 회계연도 계획에는 소비재에 대한 원조 계획이 감소하고, 산업부흥의 성격을 갖는 계획이 검토되었다. 이는 최초 ECA 원조의 산업부흥적 의도가 반영된 것이었다. 하지만, 2차년도 계획이 제대로 이행되기도 전인 1950년 6월, 전쟁이 발발하였다. 당시 한반도의 모든 것이 전쟁의 포화 속에서 타들어 갔듯이, 본격적인 산업부흥계획으로서의 의도를 보여주고자 했던 ECA 원조 역시 중단될 수밖에 없었다.

전쟁으로 긴급구호원조인 CRIK 원조가 도입되었고, 중단된 ECA 원조자금 잔액 25,000,000달러는 SEC 원조로 전환되어 1951년 6월부터 다시 도입되었다. ECA 원조의 후속 사업으로 진행되었던 SEC 원조는 기존 ECA 사업 구성을 일정 부분 유지한 현황의 원조물자를 도입하는 것으로 마무리되었다.

□ 주제어

대한경제원조, 대한원조, 점령지역행정구호계획, 경제협조처, 민간구호계획, 한국전쟁, 산업부흥

I. 머리말

해방 이후 남한을 점령한 미국은 구호원조인 GARIOA(Government and Relief in Occupied Area; 占領地域行政救護計劃) 원조를 도입하여 한국의 사회질서를 유지하고자 하였다. 하지만 단독정부수립이 기정사실화 되면서 기존의 구호를 넘어서는 원조가 필요했고, 이에 유럽부흥계획을 참고한 ECA(Economic Cooperation Administration; 經濟協助處) 원조를 한국에 도입하였다. 이는 당시 경제구조 재편 논의 과정의 안정과

부흥의 성격을 모두 갖고 있는 원조였다. 단독정부수립 이후 도입되었던 ECA 원조의 의도는 분명 한국의 경제적 자립을 목적으로 한 산업부흥에 있었지만, '지면상의 계획'에 그친 원조 사업으로 평가받고 있다. 그럼에도 ECA 원조는 미국이 최초로 시행한 대한경제원조정책이었다는 점에서 역사적 중요성을 간과할 수 없다. 본고는 기존 연구를 통해 분석된 해방 이후 GARIOA 원조부터 한국전쟁기 CRIK(Civil Relief in Korea; 韓國民間救護計劃) 원조까지 대한원조의 성격에 대해 고찰하는 것을 목적으로 한다.

해방 이후 미국의 대한원조에 대한 연구는 1960년대 초반부터 시작되었다. 홍성유는 해방 이후 시작된 미국의 GARIOA 원조부터 ICA 원조까지, 시간대별 변화와 한국경제의 자본축적 과정에 대한 연구를 진행하였다.¹⁾ 미국의 대한경제원조 분석에서는 실증적이며 효시가 되는 연구였다. 하지만 해당 연구에 사용된 자료 대부분이 한국은행이나 부흥부의 자료였으며, 통계자료의 경우 확인이 필요한 한계를 보여준다.

이후 1980년대, 한미관계에 대한 인식 전환 요구와 맞물려 미국의 대한경제원조정책과 관련된 문제의식을 담은 연구들이 진행되었다. 김대환²⁾·박찬일³⁾·정일용⁴⁾은 대한경제원조의 성격 규정에 대한 연구를 진행하였고, 원조를 통해 한국의 경제구조가 왜곡되고 대외의존성과 대내불평등이 심화되었다는 분석에 이르렀다. 이 시기의 연구들은 뚜렷한 문제의식 표현과 원조의 성격 규정 등에서 분명한 성과를 보였으나, 한편으로 해당 시기의 인식이 담긴 운동사조가 반영된 연구로서 실증적 분석에서는 일정

1) 洪性圃, 『韓國經濟와 美國援助』, 博英社, 1962.

2) 김대환, 「1950년대 한국 경제의 연구」, 『1950년대의 인식』, 한길사, 1981.

3) 박찬일, 「미국의 경제원조의 성격과 그 경제적 귀결」, 『한국 경제의 전개과정』, 돌베개, 1981.

4) 정일용, 「6·25동란 후 미국 원조의 성격과 그 귀결」, 『한국 경제론』, 까치, 1987.

부분 한계를 보여준다.

미국의 대한경제원조정책에 대한 역사학계의 연구는 ECA에 대한 연구로부터 시작되었다.⁵⁾ 해당 연구는 ECA 원조의 도입 과정과 구성, 한국 정부의 경제정책 기조와 원조 운영에 대한 상세한 분석을 시도하였다. 이와 더불어 ECA 원조의 경제부흥정책으로서의 의도를 분명히 하고 미국의 일본 중심 아시아 재편 계획과 한국의 인플레이션 상황에 따라 원조가 지원 및 좌절되는 과정을 분석한 연구도 진행되었다.⁶⁾ 이외에도 ECA 원조 물자의 도입과 배급, 가격책정 및 판매대금 운용에 대한 상세한 연구⁷⁾를 통해 ECA 원조의 전개 과정과 역사적 성격에 대해서는 많은 부분 연구가 진행되었다. 이에 미국의 대한경제원조정책에 대한 기본적인 이해의 틀이 마련되었다.

본고에서는 기존의 연구 성과들을 바탕으로 구호원조로서의 GARIOA 원조의 구성 내용 분석과 정부수립 이후 전개된 ECA·SEC(Supplies, Economic Cooperation) 원조의 성격에 대해 세밀히 재고찰하고자 한다. 이를 위해 우선 해방 직후 남한의 위축된 경제상황과 GARIOA 원조의 도입 과정의 내용에 대해 살펴보고자 한다. 당시 남한의 생산성 악화는 구호 원조만으로 해결되지 않았으며, 이를 보완하기 위한 ECA 원조의 도입과 산업부흥의 성격을 구체적으로 지니고 있는 2차년도 계획에 대한 검토 내용에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 물론 한국전쟁으로 인해 ECA 원조는 중단되고 CRİK 원조의 도입과 SEC 원조로 전환되지만, SEC 원조에 대한 부분에서도 ECA 원조의 영향을 받았음을 확인해보도록 하겠다. 이를 통해 ECA 원조의 의도와 시기적 의미에 대해 분명히 해보고자 한다.

5) 이현진, 「대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영」, 한국근현대사연구』 6, 1997.

6) 박태균, 「미국의 대한경제부흥정책의 성격(1948~1950)」, 『역사와현실』 27, 1998

7) 김점숙, 「대한민국 정부의 ECA 대한원조물자 수급정책」, 『이화사학연구』 33, 2006.

II. 해방 직후 경제상황과 GARIOA 원조의 도입

해방 이후 한반도 남부를 점령한 미군의 점령정책은 'SWNCC 176/8 초기 기본 지침'에 서술되어 있다. 점령정책 경제 분야의 목적은 '점령군의 수요 충족·식량, 기타 한국 경제에 매우 중요한 상품들의 정상적인 전 잉여 품목의 생산 극대화·한국의 경제생활에 대한 일체의 일본 통치 잔재 일소·한국을 일본에 대한 경제적 의존으로부터 독립시킬 여건의 조성'이었다.⁸⁾ 이는 기본적으로 점령군과 점령지역의 경제 질서유지라는 가장 기본적인 목표를 위한 것이었다. 또한 일제강점기의 식민지경제 유산의 일소를 목적으로 한 것으로, 일면 일본 제국주의로부터의 경제적 독립을 목표로 하였다. 이는 한편으로 일제의 경제적 분할과 축소를 목적으로 한 것이었다.

초기 기본 지침의 경제 분야 목적 달성을 위해서는 남한의 생산력이 보장되어야 했다. 하지만 해방과 함께 '만주-한국-일본의 식민지 경제 네트워크'가 단절되고, 일제강점기에 형성된 남북한의 기형적 산업구조에 대한 미국의 부족한 인식은 초기 기본 지침 달성에 큰 장애가 되었다. 식민지 경제 네트워크 단절로 인해 한국의 무역체제는 중단되었으며, 38선을 기점으로 한 한반도 분단은 북한의 식량 부족과 남한의 공산품 및 전력 부족이라는 잠재적 불안 요소를 부추겼다.⁹⁾

8) 「Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific, for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korea Occupied by U.S. Forces」, *FRUS*, 1945, Volume VI, pp. 1073~1091(http://db.history.go.kr/id/frus_001_0010_0430, accessed 2020.01.23). *FRUS*는 현재 국사편찬위원회 한국사데이터베이스에서 일부 원문과 번역문을 확인할 수 있다.

9) 「The Political Adviser in Korea (Benninghoff) to the Secretary of State」, *FRUS*, 1945, the Far East, Volume VI, pp. 1059~1060(<http://db.history>).

이러한 상황 속에서 미군정은 경제 분야의 일제 잔재 일소라는 목적에 부합한 정책들을 강행하였다. 큰 틀에서 미군정은 통제경제정책 철폐 조치를 시작으로 자유시장체제를 수립하려 하였다. 가장 먼저 1945년 10월 5일, 미곡 자유시장 설치를 공포하였다.¹⁰⁾ 이후 쌀 이외의 재화에 대해서도 자유시장 설치를 공포하였다.¹¹⁾ 이와 함께 일제강점기 통제경제정책의 실질적 단속 기관인 경제경찰 제도의 폐지는 일반 대중에게 강한 인상을 남겼다.¹²⁾ 하지만 초기 지침에 따른 일련의 경제 분야 조치는 그 의도와는 다르게 일제강점기 식민지 유산과 38선 남북분단이라는 상황과 겹치며 혼란을 야기하였다. 경제 분야의 일제 잔재 청산이라는 목적 완수를 위해 실시하였던 정책들이 오히려 경제적 질서유지라는 다른 점령 목표에 위협이 되는 상황에 이르렀다.

중일전쟁 이전 1936년을 일상적 시장경제로 상정했을 때, 총동원체제 진입 시점인 1939년에는 약 1.5배 정도의 물가지수 상승이 있었다. 전시통제경제의 6년 동안, 물가는 1936년 대비 약 2.3배 정도 상승했다. 해방 직후의 식민지경제 유산과 38선 분단, 그리고 6년간의 강력한 통제경제정책의 영향으로, 도매물가지수는 1936년 대비 17배, 소매물가지수는 33배로 상승하였다. 대중이 시장에서 접했던 소매물가지수는 도매물가지수 대비 상승 폭이 거의 2배였다. 이에 비해 노동임금지수는 소매물가지수의 상승

go.kr/id/frus_001_0010_0310, accessed : 2020.02.02)에서 주한 정치고문 베닝호프(H. Merrell Benninghoff)는 38선 분단을 당시 남한의 경제적·사회적 문제의 가장 근본적 원인으로 지적하고 있다.

- 10) 일반고시 1호, 「米穀의 自由市場(Free Market in Rice)」(『미군정청 관보』 1, 원주 문화사, 1993, 725~727쪽). 당시 법령은 ‘국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>)’ 사이트에서 ‘근대법령’ 상세 검색으로 확인할 수 있다.
- 11) 일반고시 2호, 「自由市場 設置에 關한 件(Free Commodity Market)」(『미군정청 관보』 1, 1993, 728~731쪽).
- 12) 군정법령 17호, 「經濟警察의 廢止(Economic Police, Dissolved)」(『미군정청 관보』 1, 1993, 127쪽).

폭에 비해 1/3이나 1/2 수준이었다. 이는 일반 대중의 시장구매력 약화로 이어질 수밖에 없는 상황을 나타내는 것이었다. 시장구매력 약화는 공장 가동력 축소로 이어졌고, 해방 직후 남한의 경제상황은 전형적인 인플레이션 현상이 지속되었다.¹³⁾ 해방 직후 남한의 인플레이션 현상의 근본적 원인은 무엇이었을까?

첫째는 해방을 전후로 한 높은 통화발행고였다. 해방 직후인 1945년 8월과 9월의 통화발행고에 대해서는 기존에 알려진 바와 같이 비정상적 현상이었다. 해방 당시인 1945년 8월 말 이미 1945년 7월 말의 발행고인 4,698,220,000원보다 70.02% 증가한 7,987,791,000원이 시중에 유통되었다. 9월 증가분도 적다고는 할 수 없는 8.67%의 증가율을 보여주었다.¹⁴⁾ 당시의 급작스러운 통화발행고의 증가에는 다양한 원인이 있을 수 있으나, 근본적 원인은 해방 시점 일본의 재산 처분을 목표로 한 급격한 통화발행과 이후의 생산성 하락에 있었다.¹⁵⁾

물론 미군정 이후에도 2% 내외의 통화발행고 증가는 이어졌다. 주한 경제고문 번스(Arthur C. Bunce)에 따르면, 미군정은 군정 운용을 위해 화폐발행을 통해 자금을 조달했고 통화량은 매달 약 10억원의 비율로 증가하였다고 한다.¹⁶⁾ 결국 지속적인 도시 식량난에 미곡수집을 단행하였

13) 『朝鮮經濟年報』, 1948, III-145쪽

14) 『經濟年鑑』, 1949, IV-73쪽. 1944년 12월의 월말 통화발행고는 3,135,692,000圓이었다. 1945년 1월의 증감율은 이를 반영하여 산정하였다. 대비율 항목은 해방 이전인 1945년 7월을 100으로 하여 이에 대한 개별 월의 통화발행고 지수를 표기하였다.

15) 韓國銀行調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948, I-292~296쪽.

16) 「The Economic Adviser in Korea (Bunce) to the Secretary of State」, *FRUS*, 1946. Volume VIII, pp. 783~784(http://db.history.go.kr/id/frus_002_0010_1280, accessed 2020.02.02). 주한 경제고문이었다던 번스의 활동에 대해서는 황윤희, 「번스(Arthur C. Bunce)의 내한활동과 한국문제인식」, 『승실사학』 23, 2009 참고.

고, 이 과정에서 식량 구매 비용의 과다 지출이 이루어졌다. 1946년 여름의 갑작스러운 통화발행고 증가는 당시의 하곡수집 대응 지출비용으로 인한 증가였다. 본격적인 미곡수집이 진행되었던 추수 이후의 11월과 12월의 증가율은 여름을 훨씬 상회하였다.¹⁷⁾ 미군정은 통화발행고 격증이 인플레이션 현상에 큰 영향을 주고 있다는 점을 분명히 인식하였다. 이러한 높은 발행고로 인한 화폐 가치 하락은 결국 물가상승으로 직결되었으며, 대중의 생활고는 해방된 남한에서도 계속되었다.

둘째는 생산능력의 저하였다. 화폐의 발행고와 별개로 물건 가치 상승으로 인한 상대적 화폐 가치 하락 현상이 남한에서 나타났다. 전시체제 돌입 시점이었던 1939년과 비교하여, 1946년의 생산은 전체 -69.6%까지 긴축되었다. 15.4%의 감소율을 보인 제재와 목재의 생산 이외에 방직과 기계기구의 생산능력은 약 50% 이상, 일제강점기 남한의 주요 산업 중 하나였던 화학과 식품의 생산은 약 80% 감소했으며, 전체적으로는 70%가량 생산이 감소되었다.¹⁸⁾ 이와 같은 결과는 미군정의 귀속재산 처리 지연과 경제상황 악화에 따른 정치적 혼란에 일정부분 원인이 있었다.¹⁹⁾ 식료품은 실질적으로 가장 중요한 생활필수품이었기에 식품 긴축 상황은 미군정기에 가장 치명적인 사회 불안 요소로 작용하였다. 식품 부문 이외의 생산이 긴축되었던 분야는 바로 화학 분야였는데, 이는 대부분 농업을 주요 산

17) 미곡수집의 통화발행고 증가와 인플레이션 현상에 대해서는 미군정기 경제정책 결정의 최고 기관이었던 중앙경제위원회(National Economic Board, NEB)의 약사에 대략적인 내용이 수록되어 있다(RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Box No 26, "History of the National Economic Board: Part I. Fiscal Policy", pp. 6~7. (국편 사료건 번호 : AUS179_01_05C0103_005))

18) 韓國銀行調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948, I-324쪽 '표40 重要部門의 生産緊縮狀況'.

19) 李鍾勳, 「美軍政의 工業政策」 『美軍政時代의 經濟政策』, 한국정신문화연구원, 1992, 100쪽.

업으로 하고 있던 한국에, 화학을 바탕으로 한 무기질 비료의 생산 긴축을 의미하는 것이었다. 이 역시 주곡인 쌀과 잡곡 등의 생산에 영향을 주는 요소였다.²⁰⁾

셋째는 교통 및 유통망의 손실이였다. 교통과 유통망은 공업 시설 운영의 바탕이 되는 부문이였다. 생산 시설과 시설 운영 인력이 존재한다 하더라도 해당 시설에서 사용할 원자재와 시설을 가동하기 위한 연료가 부족하다면 시설과 인력은 무용지물이였다. 1946년 11월 당시, 남한의 사업장에서 자본이나 노동 부족으로 인한 휴업은 거의 없다시피 하였다. 모든 분야에서 가장 주요한 휴업 원인은 바로 원료 부족이였다. 전체 390개 사업장에서 원료 부족으로 인한 휴업은 272개 사업장에 달했다. 이는 정확히 표현한다면 일제강점기에 기능했던 교통과 유통망의 손실이 가장 큰 원인이였다. 실질적으로 원료가 생산 시설로 이송되지 못하던 당시의 상황은 결국 생산력 하락의 원인이 되었다.²¹⁾

폭증하는 인플레이션과 생산성 하락에 대응하기 위하여 미군정은 1946년 5월 28일을 기점으로 군정법령 90호 '경제통제령'을 공포하였다. 이를 통해 경제통제를 군정의 기본 경제정책으로 공식 표방하였다.²²⁾ 식량과 물가 관리기구로 중앙식량행정처와 중앙가격행정처를 설치하고 실질적인 물자와 가격의 통제체제를 공고히 하였다.²³⁾ 이미 SWNCC 176/8

20) 최영목, 「미군정의 식량생산과 수급정책」, 『역사와현실』 22, 1996.

21) 『朝鮮經濟年報』, 1948, I -203쪽.

22) 군정법령 90호, 「經濟統制(Economic control)」(앞의 책, 1993, 330~335쪽). 경제통제령의 시행에 대해서는 허수, 「1945~46년 미군정의 생필품 통제정책」, 『韓國史論』 34, 1995을, 경제통제정책의 최종 의결 기관이었던 中央經濟委員會(National Economic Board, NEB)에 대해서는 박광명, 「미군정기 중앙경제위원회의 조직과 활동」, 『한국근현대사연구』 54, 2010 참고.

23) 식량과 가격 행정을 담당했던 중앙식량행정처와 중앙가격행정처의 조직변천과 운영에 대해서는 미군사실 문서철에 수록된 약사를 통해 파악할 수 있다. 중앙식량행정처와 관련된 내용은 RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical

초기 기본 지침의 19항에서 경제 분야의 목적 달성을 위협할 수 있는 인플레이션 현상을 억제하기 위하여 가능한 모든 통제 권한이 주어진다라는 내용을 바탕으로 한 조치였다.²⁴⁾

물론 경제통제령을 중심으로 한 통제정책이 근본적 해결책은 되지 못하였다는 점은 분명하다. 가격과 물자의 배급, 유통에 대한 통제만으로 당시의 인플레이션 현상을 억제하는 것은 불가능하였다. 만성적인 식량난과 생필품 부족 현상은 계속되었다. 이를 단적으로 보여주는 것이 일제강점기 통제경제 하에서 만연하였던 암거래가 해방 공간에서도 지속되었다는 점이다.²⁵⁾ 당시 남한의 경제적 혼란에 대한 가장 근본적 해결방법은 식량과 공업 생산품의 생산 능력을 향상시키는 것이었다. 하지만 남한의 생산 능력은 크게 저하된 상황이었고, 그나마 존재하였던 농지와 사업체 역시 귀속재산으로 묶여, 실질적 생산 활동에 활용되지 못하였다.²⁶⁾

Section, Records Regarding the Okinawa Campaign, USAMGIK, Box No. 18, "Narrative History of the National Food Administration for the Period September 1945 to September 1948"(국편 사료건 번호 : AUS179_01_05C0057_003)과 중앙가격행정처와 관련된 내용은 RG 332, United States Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2 Historical Section, 1945-47, Box 15, "History of the National Price administration"(국편 사료건 번호 : AUS179_01_05C0034_013)에 수록되어 있다.

- 24) 「Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific, for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korea Occupied by U.S. Forces.」, *FRUS*, 1945, Volume VI, p. 1083.(http://db.history.go.kr/id/frus_001_0010_0430, accessed 2020. 02. 02).
- 25) 미군정기 경제통제령 시행에 대해서는 허수, 「1945~46년 미군정의 생필품 통제 정책」, 『韓國史論』 34, 1995을, 미군정기 경제통제정책의 전개 상황과 암거래 실태에 대해서는 박광명, 「미군정기 경제통제정책의 전개와 암시장 실태」, 『한국민족운동사연구』 101, 2019 참고.
- 26) 미군정기의 귀속재산 처리 지연과 이에 따른 경제적 영향에 대해서는 김기원, 『미군정기의 경제구조』, 푸른산, 1990;李大根, 『歸屬財産 研究-植民地 遺産과 韓國經濟의 進路』, 이숲, 2015, 347~440쪽 참고.

이러한 상황에서 남한에 대한 해외 원조는 당연한 것이었다. 주한미군 정치고문 베닝호프(H. Merrell Benninghoff)는 국무부장관에게 보내는 당시 한국 상황에 대한 보고서에서 원조에 대한 내용을 언급한 바 있다. 이 당시 미국은 GARIOA를 시행중이었다. 한국에 대한 경제원조는 1945년 9월 미군의 점령으로 시작되었고, 이후 1948년 말까지 미국 의회법과 점령지의 질병과 불안을 예방하기 위한 1904년 헤이그 협약의 조건에 따라 미국 육군부에 의해 관리되었다. GARIOA 원조를 통해 1945년 9월부터 1948년 12월까지, 3년 3개월간의 한국에 대한 원조 기간동안 4억3,400만 달러 상당의 물자가 한국 국민에게 전달되었다.²⁷⁾

GARIOA 원조가 純贈與의 원조였다면, 미군정기 동안 차관 형식의 원조가 진행되었는데, 이것이 바로 OFLC(Office of the Foreign Liquidation Commissioner, 海外清算委員會)에서 차관 형식으로 한국에 1947년에 할당된 해외잉여물자가 있었다.²⁸⁾ 당시의 원조 성격 파악은 용도별 구성 비율을 살펴보는 것으로 구체적인 내용을 파악할 수 있다. 다음은 1945년 9월 점령부터 1948년 12월까지 GARIOA 원조와 OFLC 차관의 수입 내용을 나타낸 표이다.

27) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, "Economic Cooperation Administration Mission to Korea"(국편 사료건 번호 : AUS004_68_00C0007_001), p. 2; 韓國銀行調査部, 『美國의 對韓援助』, 1954, 35~37쪽.

28) 미군정기의 해외청산위원회 차관 운영에 대해서는 금보은, 「미국의 해외청산위원회 차관 운용과 한미관계(1945~1960)」, 『사학연구』 166, 2014, 401~411쪽 참고.

〈표 1〉 GARIOA 원조 및 OFLC 차관 수입 총괄

(단위 : 달러)

구분	GARIOA					OFLC 차관(B) (1947)	총계(A+B)	비율 (%)
	1945	1946	1947	1948	소계(A)			
식료품	3,604,000	21,551,000	77,574,000	67,698,000	170,427,000	132,000	170,559,000	39.29
농업용공급품	-	6,983,000	31,394,000	38,609,000	76,986,000	-	76,986,000	17.73
비가공재료	-	113,000	3,809,000	8,093,000	12,015,000	88,000	12,103,000	2.79
석유산품	36,000	4,494,000	5,227,000	10,185,000	19,942,000	405,000	20,347,000	4.69
고체연료	1,294,000	7,730,000	8,984,000	15,326,000	33,334,000	-	33,334,000	7.68
의약품	-	134,000	2,096,000	3,321,000	5,551,000	2,060,000	7,611,000	1.75
자동차부속품	-	2,269,000	559,000	2,566,000	5,394,000	3,097,000	8,491,000	1.96
건축재료	-	407,000	2,941,000	3,280,000	6,628,000	1,102,000	7,730,000	1.78
화학약품	-	100,000	171,000	2,192,000	2,463,000	75,000	2,538,000	0.58
피복	-	1,674,000	25,832,000	14,147,000	41,653,000	2,598,000	44,251,000	10.19
통신용	-	320,000	2,163,000	4,500,000	6,983,000	909,000	7,892,000	1.82
교육용	-	33,000	186,000	571,000	790,000	16,000	806,000	0.19
수산용	-	-	119,000	511,000	630,000	-	630,000	0.15
도로공사	-	201,000	545,000	312,000	1,058,000	1,419,000	2,477,000	0.57
해운용	-	-	-	-	-	8,986,000	8,986,000	2.07
철공업	-	-	-	502,000	502,000	-	502,000	0.12
관청용공급	-	15,000	5,000	345,000	365,000	129,000	494,000	0.11
전력	-	21,000	366,000	1,267,000	1,654,000	254,000	1,908,000	0.44
철도	-	1,579,000	10,461,000	807,000	12,847,000	183,000	13,030,000	3.00
직물	-	190,000	848,000	1,480,000	2,518,000	923,000	3,441,000	0.79
기타	-	1,683,000	1,911,000	3,878,000	7,472,000	2,550,000	10,022,000	2.31
합계	4,934,000	49,497,000	175,191,000	179,590,000	409,212,000	24,926,000	434,138,000	100.00

※ 자료 : 洪性圃, 『韓國經濟와 美國援助』, 49쪽. 표의 비율값은 필자가 추가.

GARIOA 원조의 연도별 구성을 살펴보면, 1945년도는 점령 이후 4개월 간이라는 짧은 기간 등의 이유로 매우 적은 원조액이 도입되었다. 당시 도입되었던 4,934,000달러는 OFLC 차관을 포함한 전체 원조액의 1.13%에 불과하였다. 이마저도 73% 이상인 3,604,000달러가 식료품에 할당되었다. 나머지 27%는 철도와 동절기에 사용될 고체연료 구매에 사용되었다. 한편으로 1945년 GARIOA 원조는 미군정의 남한 경제 상황에 대한 인식 부족 하에서 진행되었기에 우선 시급성을 요구하는 물자인 식량과 화석연

료에만 자금이 배당되었다. 실질적으로 이 4개월간의 원조는 구체적인 계획이나 목적이 전무했다.

1946년부터 원조액이 체계적으로 사용되기 시작하다 1947년에 이르러 본격적으로 활용되었다. 1946년도 역시 가장 큰 금액은 43.5%가 투여되었던 식료품이었다. 고체연료와 화석연료는 1945년과 비슷한 비율이었던 24.7%의 원조액이 배정되었다. 1946년도 GARIOA 원조에는 당시 식량 유통 부족으로 인한 물가 폭등, 인플레이션 현상의 가중, 이로 인한 사회적 불안정에 대한 미군정의 우려가 반영되었다. 이외에도 석유 산품·자동차 부속품·철도용품·도로공사 등의 품목에서 17.3%에 달하는 원조 금액이 사용되었다.²⁹⁾ 이는 당시의 교통수단이나 시설 부족, 파괴로 인한 수송난 해결을 위한 목적이었다. 앞서서도 살펴본 바와 같이 당시 생산량 긴축의 주요 원인 중 하나는 원자재 부족이었고 이는 원자재 수송 및 조달과 관련된 문제였다. 이 시기 GARIOA 원조의 특징 중 하나로는 매우 적은 금액이기는 하나 교육용으로 원조 금액이 할당되었다는 부분이다.

1947년부터 GARIOA 원조는 이전보다 확실히 더 본격적으로 도입되기 시작하였다. 1946년 제1차 미소공동위원회의 파행으로 남북분단의 고착화가 고려되던 시점에서, 미국은 남한에 대한 적극적인 구호 원조 활동을 수행하였다. 1947년도 원조액은 전체 시기 원조액의 40.4%에 해당하는 175,191,000달러가 배정되었다. 식료품에 44.3%인 77,574,000달러가 할당되었다. 한편으로 식량 수입에만 의존한 것이 아니라, 식량 증산을 목적으로 한 농업용 공급품에도 31,394,000달러가 배정되었다. 농업용 공급품은 대부분 비료였다. 이는 원조액의 17.9%에 해당하는 금액으로 역시 당시의 정치·사회적 영향이 반영된 것이었다. 식량과 관련된 두 품목의 비율만

29) 韓國銀行調査部, 『美國の對韓援助』, 38~40쪽. 이 시기 한국에 대한 미국의 석유 정책에 대해서는 권오수, 「1945-1948년 미군의 대한 석유 정책과 “쓰리 시스터즈(Three Sisters)”」, 『미국사연구』 47, 2018 참고.

62.2%이었고, 다음으로 피복류가 25,832,000달러로 14.7%에 이르렀다. 더불어 수송난 해결을 위한 석유산품·자동차부속품·철도용품·도로공사 등에 대한 원조액 할당도 9.58%인 16,792,000달러로 전년도에 비해 비율은 감소하였지만, 금액 자체는 증가하였다. 특히 철도 복구 및 운영을 위한 철도용품 원조액은 6.6배 증가하였다.³⁰⁾

1947년도 원조액에서 두 가지 특기할 만한 점을 보인다. 첫째로는 1947년 의약품 할당액의 증가였다. 전년 대비 의약품 할당액이 증가한 것은 1946년부터 1947년까지 한반도에 유행했던 콜레라(虎列刺) 등의 전염병에 대한 예방과 치료를 목적으로 한 것이었다. 당시 신문기사에 따르면 남한에서만 콜레라 사망자가 약 1만여 명으로 추산되었다.³¹⁾ 주한미군사(HUSAFIK)에서도 한반도 지역의 콜레라 창궐은 단순히 의료상의 문제를 넘어 지역별 통제가 가해지는 인적·물적 자원의 수송난에도 영향을 끼친 것으로 보고 있다.³²⁾ 이에 미군정은 콜레라와 말라리아 방역과 예방을 목적으로 한 의약품에 대한 원조액을 증액하였다.

둘째로는 수산용 원조의 할당이였다. 전체 원조액의 0.1%에 미치지 못하던 금액이었지만, 일본으로부터의 수산업용품 수입 중단에 따른 것이었다. 당시 대부분 수산업용품을 일본으로부터 수입하던 한국은 해방으로 인한 수입 중단으로 어획량이 감소하던 실정이었다. 미군정은 이에 '水産局'을 신설하고 어획량과 수산업 수출량을 늘리기 위한 조치를 단행하였다. 이를 통해 수산업 재건을 목적으로 한 수산용 원조액의 할당이 시작되

30) 韓國銀行調査部, 『美國의 對韓援助』, 40~42쪽.

31) 「赤信號! 虎列刺 漸次로 猛威」, 『동아일보』, 1946년 6월 25일, 2면, 1단; 「虎列刺로 萬여 명 死亡」, 『農民週報』, 1946년 11월 9일자, 2면, 11단; 「虎列刺에 操心하오」, 『동아일보』, 1947년 4월 30일자, 2면, 2단; 「虎列刺 豫防에 總力を 發揮」, 『동아일보』, 1947년 5월 16일자, 2면, 3단.

32) HUSAFIK 1, pp. 637~641, Cholera Epidemic(http://db.history.go.kr/id/husa_001r_0080_0130, accessed 2020. 02. 02).

었다.³³⁾

GARIOA 원조 마지막 도입 연도였던 1948년은 총금액에서 가장 많은 금액이 도입되었다. 식료품의 경우, 항상 40% 이상의 비율을 차지하다, 37.7%인 67,698,000달러가 도입되었다. 이는 미군정기 마지막 연도인 1948년도에 식량 부족 문제가 일정 부분 해소되기 시작했기 때문이었다. 1948년의 미곡생산은 15,485,716石으로 기존 연도에 비하면 풍년이었다. 도시의 식량문제까지 완전히 해소되지 못하였지만, 식량사정은 다소 호전되었다.³⁴⁾ 또한 당시 교통 시설 복구 및 수송난 해소를 위한 석유산품·자동차부속품·도로공사·철도 등에도 역시 7.72%인 13,870,000달러가 투여되었다.

1948년 원조의 특기할만한 점은 생산을 고려한 원자재 구입 원조가 증가하였다는 점이었다. 이를 단적으로 보여주는 것이 철공업에 대한 최초의 원조액 할당이었다. 또한 직물에 대한 원조액 비중이 증가했다는 점이다. 이는 농업 증산 이외에도 철과 관련된 공업이나 면직물 공업에서 생산량 증대를 염두에 둔 것이었다. 또한 북한의 송진 중단에 따른 전력에 대한 부분의 증액도 이러한 생산 지속을 위한 목적으로 한 것이었다.³⁵⁾

해방 이후의 GARIOA 원조와 OFLC 차관 구성비를 살펴보면 식료품과 농업용 공급품이 전체의 57%를 차지하고 있으며, 물자수송을 위한 석유산품·자동차부속품·도로공사·철도가 10.2%, 동절기 난방용 고체연료와 의료보건용 의료용품이 9.4%를 차지하였다. 이는 당시 원조의 76.6%가 사회질서 유지를 구호 목적을 분명히 하고 있음을 알 수 있는 대목이

33) *HUSAFIK* 4, pp. 124~132, Fisheries(http://db.history.go.kr/id/husa_004r_0010_0020_0010_0040, accessed 2020. 02. 09).

34) 韓國銀行調査部, 『經濟年鑑』, 1949, 1~2쪽.

35) 남북한 간의 전력수급에 대한 교섭 과정과 단전 조치에 대해서는 류승주, 「1946~1948년 남북한 전력수급교섭」, 『역사와현실』 40, 2001 참고.

다.³⁶⁾

기존 연구들에서 밝혀진 바와 같이 GARIOA 원조는 한국경제를 구조적으로 개편하는 데 있어 어떠한 시도조차 하지 못하였다. 그럼에도 해방 이후의 혼란 수습과 대한민국 정부수립까지의 외형적 안정에는 일정 부분 기여했다.³⁷⁾ 당시 GARIOA 원조에 경제 및 산업부흥에 대한 부분을 요청하는 것은 불가능한 것이었다. GARIOA 예산 집행을 주관했던 미국 육군부는 대한원조에는 동의하였으나, 육군부 예산을 통해 진행되는 GARIOA 원조의 성격이 ‘구호’에 있음을 분명히 하였다. 그렇기에 결론적으로 GARIOA 원조가 한국의 재건과 부흥을 목적으로 한 내역에 사용되는 것을 기피하였다.³⁸⁾

III. ECA 원조의 도입과 2차년도 계획 검토

미군정은 남한의 경제적 불안 요소를 상쇄하기 위해, GARIOA 원조를 도입·운영하였다. 문제는 GARIOA 원조는 ‘구호’ 성격의 원조였다는 점이었다. 이후 남북분단 고착화를 넘어 단독 정부수립으로 진행되었다는

36) GARIOA 원조를 통한 구호 및 재건 물자의 수입과 공급에 대해서는 RG 332, United State Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Records Regarding USAMGIK, U.S.-U.S.S.R. Relations in Korea, and Korean Political Affairs, 1945-48, Box 42, “History of USAMGIK Services of Civilian Supply”(국편 사료건 번호 : AUS179_01_05C0027_028)을 통해 상세한 내용을 확인할 수 있다.

37) 洪性圃, 『韓國經濟와 美國援助』, 博英社, 1962, 48쪽.

38) 「The Assistant Secretary of State (Hilldring) to the Chief of the Civil Affairs Division, War Department (Noce)」, *FRUS*, 1947. Volume VI, p. 606(http://db.history.go.kr/id/frus_003_0010_0080, accessed 2020. 02. 09).

점에서 GARIOA 원조로는 남한에 대한 원조가 불가능해졌다. 물론 남북 분단 고착화와 단독정부수립은 1차 미소공동위원회 장기 휴회 때부터 예견된 상황이었다. 그럼에도 분단 고착화와 단독정부수립은 정치·사회적 변화상뿐만 아니라 분단으로 인해 가장 큰 영향을 받았던 남한의 경제적 문제에 대해서도 근본적 해결책을 요구되는 상황을 초래하였다.

대한경제원조를 통한 산업부흥정책의 추진은 이전부터 트루먼(Harry S. Truman) 대통령에게 건의되던 사안이었다. 전쟁 이후 청산한 적산을 바탕으로 전후복구를 위한 계획을 작성했던 에드윈 폴리(Edwin W. Pauley)는 트루먼 대통령에게 보내는 건의사항에서 한국에 대한 기술원조의 필요성을 언급하였다.³⁹⁾ 또한 1947년 초반, 국무부는 남한의 실질적 경제 자립과 경제 분야의 진전을 위해 총 5억 4천만 달러의 금액으로 3년간의 구호 및 재건 프로그램을 작성하였다. 해당 프로그램은 기존 GARIOA 원조와 달리 원자재 공급과 비료공장 건설 및 운영, 수력발전소, 광산 시설 운영 등을 위한 자본금을 조성하는 것을 주요 목적으로 하였다. 이러한 계획안은 예산국의 승인을 받아 미의회에 정식으로 제출될 예정이었으나 의회 회기 문제와 의회 대표들의 부결 예상 때문에 제출조차 하지 못하였다.⁴⁰⁾

1947년 2월 25일에 ‘한국관련 부처간 특별위원회’ 논의 결과가 미국 전쟁부에 제출되었다. 해당 위원회는 대한정책 권고안 마련을 위해 조직되

39) 「Ambassador Edwin W. Pauley to President Truman」, *FRUS*, 1946, Volume VIII, pp. 706~709(http://db.history.go.kr/id/frus_002_0010_0750, accessed 2020. 01. 26). 해외청산계획 작성을 위해 활동했던 에드윈 폴리의 활동과 방한에 대해서는 황교성, 「미군정기 폴리사절단의 방한과 한국 관련 정책 제안」, 『한국근현대사연구』 90, 2019를 참고.

40) 「Memorandum by the Assistant Secretary of State for Occupied Areas (Saltzman)」, *FRUS*, 1948, Volume VI, pp. 1202~1203(http://db.history.go.kr/id/frus_004_0010_1810, accessed 2020. 02. 10).

었다. 위원회는 남한에 대한 적극적이고 긍정적이며 지속적인 원조 프로그램의 필요성을 강조하였다. 이러한 원조를 통해 미국이 한반도를 포기할 의사가 없다는 것을 소련에 보여주고, 이러한 의사 표현이 소련과의 협상에서 입지를 강화할 것이라 판단하였다. 더불어 적절한 민간 구호와 재건 프로그램 제공은 한국인들의 협조를 이끌어낼 것이며, 이는 한반도 내 미국의 지위를 강화시켜줄 것이라 판단하였다.⁴¹⁾ 이는 결론적으로 대한정책과 대한경제원조정책의 방향전환을 의미하는 권고안이었다.

한편으로 미국은 전쟁으로 피해를진 유럽 지역의 경제적 안정과 부흥을 도모하고 이것이 미국의 경제적 이익에 복무할 것이라는 판단하에 수립된 유럽부흥계획(European Recovery Program), 즉 “마샬플랜”을 준비 중이었다. 당시 유럽에 대한 경제부흥원조는 이후에 대한경제원조에 영향을 주었다.⁴²⁾ 대한경제원조정책의 방향 전환이 논의되던 시점에서, 남한에서의 미군 철수 가정하에 추후의 상황을 대비하기 위한 1948년 4월 2일자 한국문제에 대한 미국의 입장과 관련된 「NSC 8」에는 對韓정책의 목표에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

- ① 외국의 간섭으로부터 독립되고 UN에 가입할 자격이 있는, 통일·자치·주권 한국을 가능한 한 빨리 수립할 것
- ② 그렇게 수립된 중앙정부가 한국인들이 자유롭게 표현한 의지를 완전히 대변할 수 있도록 보장할 것
- ③ 독립된 민주국가의 필수적인 기반으로 한국인들이 건전한 경제와 교육

41) 「Memorandum by the Special Inter-Departmental Committee on Korea」, *FRUS*, 1947, Volume VI, pp. 608~618(http://db.history.go.kr/id/frus_003_0010_0100, accessed : 2020. 02. 10).

42) 유럽부흥계획의 개략적인 내용에 대해서는 洪性圃, 『韓國經濟와 美國援助』, 21~22쪽; 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 혜안, 2009, 36~38쪽 참고.

체제를 수립하는 것을 지원할 것⁴³⁾

통일된 한반도가 자치적인 주권 국가로서 UN의 회원국이 되고, 국민의 의사를 대변할 수 있는 민주 정부를 수립하기 위해서 가장 필수적인 기반으로 건전한 경제와 교육 체제⁴⁴⁾를 수립할 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. '건전한 경제와 교육 체제의 수립을 위한 지원'은 원조 수행을 명기한 것이었다. 더불어 당시 도입중이던 GARIOA 원조와 1949회계연도의 부흥 프로그램을 완료하여 한국의 경제 붕괴를 막을 수 있으며, 이 조치는 미군의 철수 이후, 미 육군부에 할당된 미확장 자금(unexpended funds)의 남한에서의 지출을 위해 법적 권한을 의회에 요구 중임을 밝히고 있다.⁴⁵⁾

일련의 작업을 통해 트루먼 대통령은 1948년 8월 25일 국무부 장관에게 보내는 서한에 대한경제원조에 대한 책임과 권한을 육군부에서 경제협조처(Economic Cooperation Administration, ECA)로 이관할 것과 업무 이관을 빠르면 1949년 1월 1일부터, 늦어도 동년 3월 15일까지 완료할 것을 지시하였다.⁴⁶⁾ 이와 함께 원조협정 논의를 진행할 미국측 대표로 헬믹(Charles G. Helmick) 소장과 오웬 존슨(Owen T. Jones)을 지명하였

43) 「Note by the Executive Secretary of the National Security Council(Souers) to President Truman」, *FRUS*, 1948. Volume VI, p. 1164(http://db.history.go.kr/id/frus_004r_0010_0710, accessed : 2020.02.10).

44) 여기서 말하는 건전한 경제와 교육체제는 시대적 맥락상 '사회주의의 영향을 받지 않은 건전한 체제로 판단된다.

45) 「Note by the Executive Secretary of the National Security Council(Souers) to President Truman」, *FRUS*, 1948, Volume VI, pp. 1168~1169(http://db.history.go.kr/id/frus_004_0010_0710, accessed : 2020.02.10).

46) 「Memorandum by President Truman to the Secretary of State」, *FRUS*, 1948, Volume VI, pp. 1288~1289(http://db.history.go.kr/id/frus_004_0010_1780, accessed 2020.02.10).

다.⁴⁷⁾ 헬릭 소장은 주한미군정 장관대리로 활동하였다. 또한 오웬 존슨은 중앙경제위원회 구성 이전 비공식 위원장을 역임하였으며, 이후 한국경제사절단(Korean Economic Mission)에서 근무하였다. 그는 주한 경제고문 번스와 함께 미군정의 경제에 깊게 관여했던 인물이었다.⁴⁸⁾ 당시 원조 협상을 전개할 미국측 대표들은 미군정기의 경험을 통해 남한의 경제 실정에 대해 이해하고 있던 인사들이었다.

오웬 존슨이 근무했던 한국경제사절단에서 1947년 6월에 작성한 보고서인 「독립 한국의 경제적 잠재성(The Economic Potential of An Independent Korea)」에는 남한의 경제 상황을 일제강점기부터 미군정기까지 가장 열악한 상황으로 파악하였다. 그렇기에 농업 확장과 개선, 그리고 필수적인 수송과 통신 유지, 마지막으로 무역수지 불균형 해소를 위한 수입대체 산품 중심의 제조업 발전을 강조하였다.⁴⁹⁾ 한국의 경제 상황에 대해 깊이 관여하고 있던 이들과 한국 정부 대표들 간의 협상 이후, 1948년 12월 10일 ‘大韓民國 及 美合衆國間의 援助協定(Agreement on Aid between the Republic of Korea and the United States of America)’이 체결됨으로 한국에 대한 미국의 원조가 시작되었다.⁵⁰⁾

47) 「The Special Representative in Korea (Muccio) to the Secretary of State」, *FRUS*, 1948, Volume VI, pp. 1308~1309(http://db.history.go.kr/id/frus_004_0010_1930, accessed : 2020.02.19).

48) 오웬 존슨의 자세한 경력과 개인 기록물에 대해서는 트루먼 대통령 도서관의 내용에서 간략히 확인할 수 있다(<https://www.trumanlibrary.gov/library/personal-papers/owen-t-jones-papers#folder>, accessed : 2020.02.09). 그는 대학 학부 재학시절인 1927년부터 1979년까지의 일기와 관련 문서들을 남겼다.

49) RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Box 62, “The Economic Potential of an Independent Korea”, pp. 47~48(국편 사료건 번호 : AUS179_01_07C0001_052).

50) 12월 10일에 서명한 협정은 13일 대한민국 국회의 동의를 얻고, 미군정 민사과장에 국회 동의 사실이 통보된 12월 14일 발표되었다. 원조협정 원문은 조약 모음집들에서 확인이 가능하다. ECA 원조 관련 조약문은 韓國銀行調査部에서 편찬한

당시 협정 내용을 살펴보면 ECA 원조의 성격에 대해 어느 정도 가늠해 볼 수 있다. 협정에 명기된 ECA 원조의 3대 기본목적은 ① 수입물자에 대한 의존도를 감소시키기 위하여 가급적 국내생산 및 산업능력을 증가시킬 것, ② 모든 필수물자 수입을 대체하기 위하여 가능한 지역에 대하여 충분한 외환의 수출을 증가시킬 것, ③ 위 목적을 달성시킴과 동시에 경제 기능을 保持할 것이었다.⁵¹⁾ 목적 자체에서도 알 수 있듯, 국내생산 및 산업능력의 증가와 수입 대체, 그리고 수출 증가는 말 그대로 산업부흥에 대한 의지를 보여주는 것이었다. 당시 협정 2조에 따라 대한민국 정부는 원조수용을 위해 다음과 같은 조치를 약속하였다. 이는 한편으로 대한민국 정부의 경제적 안정 달성에 필요한 조치였다.

2조의 내용을 살펴보면, 당시 대한민국이 취해야 할 조치의 주요 목표는 ‘경제적 안정’이었다. 특히 이를 위해 한국경제에 대한 통제의 필요성에 대한 내용이 중심을 이루고 있다. 통화발행과公私 신용 사용의 통제·외환거래와 무역통제제도의 설정·양국의 가격통제와 필요시 식량 배급 통제 등이 그것으로 이는 미군정기의 경제 안정을 목적으로 한 경제통제정책과 유사한 조치들이었다. 물론 이러한 통제 조치만이 명기된 것이 아니었다. 한편으로 대외수출입 정책에 대한 조치도 언급되었다. 한국통화에 대한 환율 책정·외국환 획득·외국 민간무역상의 한국 내 영업 인정·가능한 수출 산업의 발전 등은 당시 한국의 심각한 무역불균형 해소를 위한 조치였다. 실질적으로 원조만으로 국가의 경제를 지탱할 수 없었고, 한국의 개발 가능한 자원이 한정적인 상황에서 수출을 통한 외화 획득과 이를 통한 수입품 구매는 필수적 사항이었다. 이는 한편으로 무역수지 불균형

『經濟援助關係協定法律規程等集』, 1960; 국방부에서 편찬한 『國防條約集』 1, 1984에서 원문 확인이 가능하다. 더불어 국가법령정보센터의 ‘조약 항목’에서도 검색 및 확인이 가능하다.

51) 韓國銀行調查部, 「1950年度 ECA 對韓經濟援助」, 『調查月報』 36, 1951년 6월, 233쪽.

을 초래하고, 한국경제가 자립경제가 불가능한 상황에 놓일 가능성을 내포한 것이었다.⁵²⁾

외화 획득과 무역수지 불균형 해소를 위해서는 수출 산업 발전이 가장 중요한 조치였다. 수입액 감소와 수출품 발전을 위해 국내 생산성을 향상해야 했고, 이를 위해 최종적으로 정부 소유 생산시설 및 재산을 운영 또는 처리하는 것이 중요했다. 이는 귀속재산 처리와 농지개혁을 의미하는 것이었다. 한편으로 당시의 원조 협정에는 경제부흥, 산업부흥에 대한 내용도 담겨있다. 해당 내용은 4조에 기술되어 있다.

협정 4조에 따르면, 원조를 공여받음에 있어 '한국경제의 안정'과 '전반적 경제부흥계획'을 진행하는 것이 한국 정부의 임무였다고 할 수 있다. 미군정기부터 사회질서 유지를 위한 경제정 안정을 가장 기본으로 한 다음, 경제부흥계획의 진행은 한국정부에게 일정 부분 위임된 것이라 볼 수 있다. 한편으로 해당 경제부흥계획의 구체적 내용으로 제시된 것이 '수출입 계획'이었다는 점에서는 적극적인 경제부흥 계획 수립을 전제로 한 것은 아니었다. 더불어 4항의 내용에 따르면 경제부흥계획 진행을 위한 수출입 계획과 수출입 물자 활용을 위한 외국인 고문 및 기술자의 채용도 자율에 맡겨진 것이 아닌 최소한 미국원조 대표에게 통지해야 할 의무를 지우고 있었다.⁵³⁾

ECA 원조가 이전 GARIOA 원조와의 큰 차이점을 보이는 부분은 기술 원조와 대충자금(Counterpart Fund)의 계정 설정 및 사용에 대한 규정이었다. 이는 협정에서도 중요한 부분을 차지하고 있었다. 관련 내용은 협정 5조 2항에 명시되어 있다. 5조 2항에는 미국 정부가 한국에 증여로 제공한

52) 「大韓民國 及 美合衆國間の 援助協定」 2조, 『經濟援助關係協定法律規程等集』, 1960, 9~10쪽.

53) 「大韓民國 及 美合衆國間の 援助協定」 4조, 『經濟援助關係協定法律規程等集』, 1960, 11쪽.

물품의 가격을 한국 정부에 통고하고, 한국 정부는 이를 조선은행(한국은행)에 정부 명의의 특별 계정에 정부 대표간 협정 환율로 환산한 원화 상당액을 예금하도록 되어 있다. 이 특별 계정이 대충자금으로, 이는 미국의 원조 대표가 한국 내의 원조 프로그램 수행을 위해 필요한 원화 비용을 충당하고자 요청할 때, 이를 사용할 것을 규정하였다.⁵⁴⁾

마지막으로 10조에는 원조 종결에 대한 내용을 담고 있다. ECA 원조의 종결 권한은 양국 정부에 모두 주어졌으나, 실질적인 권한은 원조 공여 국가인 미국과 별도의 원조를 제공하는 국제연합에게 주어져 있었다. 한국 정부는 종결에 대한 요청 권한만 주어졌으며, 미국의 경우에는 한국 정부가 협정의 조건을 준수치 않거나, 원조의 필요성이 없어졌을 때, 또는 미국의 국가적 이익과 일치되지 않을 때, 그리고 이를 미국 대통령이 인정할 때 종결할 수 있는 권한이 주어졌다.⁵⁵⁾ 이후 대한민국과 미국 간의 원조협정은 12월 13일 한국 국회에서 인준을 받음으로써 정식 체결되었다.⁵⁶⁾

원조협정에서 유추할 수 있는 바와 같이 ECA 원조는 기존 GARIOA 원조의 성격에서 즉각적이고 대대적인 큰 변화를 준 것은 아니었다. 최초 ECA 원조 하에서 한국으로의 수입은 한국경제의 붕괴와 그에 따른 정치적 혼란을 막기 위해 필수적인 비료와 농산물 및 석탄이 중심을 이루었다. 그러나 식량 및 전력 생산능력이 점차 나아지면서 ECA는 기존 육군부의 원조 프로그램에서 자본축적 및 산업확장 정책으로 점진적인 변화를 계획

54) 「大韓民國 及 美合衆國間의 援助協定」 5조 2항, 『經濟援助關係協定法律規程等集』, 1960, 11쪽.

55) 「大韓民國 及 美合衆國間의 援助協定」 10조, 『經濟援助關係協定法律規程等集』, 1960, 14쪽.

56) 당시의 원조협정은 내정간섭에 대한 한국 내부의 비판이 있었으며, 이에 대한 국회 내부의 논쟁도 있었다. 원조협정의 인준 과정에 대해서는 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 69~73쪽 참고.

하였다. 이를 위해 ECA 정책은 당시 자본축적 프로그램의 계획과 수행을 목표로 하는 3개년 계획을 기획하였다.⁵⁷⁾

기존 연구들에서도 ECA 원조의 성격에 대한 분석을 진행하였다. 이는 기본적으로 ECA 원조가 산업부흥원조로서의 성격을 보여주고 있는가에 대한 문제제기였다. 물론 결론적으로 ECA 원조는 도입이 지연되고, 당초 계획보다 규모가 축소되었기 때문에, 또한 계획과 달리, 시설재보다는 소비재 물자가 더 많이 도입되었다는 측면에서 산업부흥원조로서의 성격에 대해서는 유보적인 해석이 주를 이루었다. 실제로 ECA 원조는 시행 초기였던 1949년 중반부터 1950년 초에 이르기까지는 한국경제의 주요 해결 과제였던 인플레이션 문제의 악화로 지연되었다. 이와 더불어 미 육군부와 의회의 일본 중심 지역통합전략 주장이 한국의 산업부흥원조계획의 실행을 지연시키는 주요한 요소가 되었다.⁵⁸⁾

ECA 원조 계획은 상당히 적극적인 경제원조로서의 성격을 지녔었지만, 실질적 운영 과정에서 통화 팽창 억제 정책 수단으로 활용되었고, 산업 자금 전환 실패로 인해 실질적으로는 한국경제의 균형적 발전 도모에 기여하지 못 했다는 평가를 받고 있는 것이 현실이다.⁵⁹⁾ 또한, ECA 원조의 '원료 및 반제품에 배정된 원조자금이 경제적 독립에 큰 영향을 주지 못하였고, 자본 투자를 통한 한국의 '산업화'가 아닌, 농업 생산력 향상을 목표로 한 것이었기에 '구호' 원조로 규정되기도 한다.⁶⁰⁾

57) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, "Economic Cooperation Administration Mission to Korea", p. 7.

58) 박태균, 「미국의 대한경제부흥정책의 성격(1948~1950)」, 97~108쪽.

59) 이현진, 「대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영」, 『한국근현대사연구』 6, 1997, 215~216쪽. ECA 원조의 원조물자 도입지연과 인플레이션 억제정책으로서의 역할 수행에 대해서는 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 91~101쪽 참고.

기존 연구에서 분석한 ECA 원조의 성격에 대해서는 본고 역시 동의한다. 한편으로 그림에도 협정에 담겨 있던 ECA 원조의 산업부흥에 대한 의도를 2차년도 계획검토를 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 1949년 11월 30일, 임시군사고문단(Provisional Military Advisory Group, PMAG)의 계획검토참모에 의해 작성된 「주한경제협조처 계획검토(Economic Cooperation Administration Mission to Korea, Program Review)」⁶¹⁾를 중심으로 분석을 시도하고자 한다. 해당 계획검토 보고서는 1950회계연도의 ECA 원조 프로그램 구성을 검토하기 위해 작성되었기 때문에 1949회계연도의 프로그램 구성과의 차이점에 대해 자세히 설명하고 있다. 그렇기에 실질적으로 1년 사이에 ECA 프로그램의 원조 방향이 어떻게 변화했는지에 대해 상세히 알 수 있다. 1949회계연도와 1950회계연도의 ECA 원조 예산이 모두 도입된 것은 아니지만, 계획 수립에는 입안자의 의도가 투영될 수밖에 없기에 해당 표를 갖고 설명해보도록 하겠다.

〈표 2〉 1949~1950회계연도 ECA원조 계획 (단위 : 달러 / %)

재화	1949		1950	
	할당 금액	비율	할당 금액	비율
비료 및 농업용공급품	33,700,000	22.0	30,300,000	20.3
식료품(주로 밀과 밀가루)	27,600,000	18.1	800,000	0.5
석탄 및 고체연료	13,500,000	8.8	300,000	0.2
석유산품	10,100,000	6.6	9,900,000	6.6
의료용품	3,000,000	2.0	600,000	0.4
원자재 및 반제품 재료	26,900,000	17.6	27,000,000	18.1

60) 이동원, 「이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문, 2019, 59~61쪽.

61) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, "Economic Cooperation Administration Mission to Korea"(국편 사료건 번호 : AUS004_68_00C0007_001).

재화	1949		1950	
	할당 금액	비율	할당 금액	비율
차량 장비·철강 제품·기계류	5,900,000	3.9	4,400,000	2.9
복구 프로젝트·조사·기술원조	-	0.0	38,100,000	25.5
해상 운송	27,300,000	17.9	36,900,000	24.7
행정	4,900,000	3.2	1,000,000	0.7
합계	152,900,000	100.0	149,300,000	100.0

※ 자료 : RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, "Economic Cooperation Administration Mission to Korea", p. 5. 해당 도표 원문에는 1950회계연도의 합계 금액이 150,000,000달러로 되어 있는데, 본고에서는 실질적인 합계 금액인 149,300,000달러로 수정해 표기하였다. 진한 음영은 감소폭이 큰 항목을, 옅은 음영은 증가폭이 큰 항목을 나타냄.

1950회계연도의 최초 예산은 1949년의 예산과 사실상 비슷한 금액이지만, 1949년의 두 가지 주요 항목인 식료품과 석탄은 1950회계연도의 계획에서 각각 18.1%에서 0.5%로, 8.8%에서 0.2%로 구성비가 축소되었다. 이는 지속적인 대규모 비료 수입으로 인한 곡물 생산량 증가가 더 이상의 곡물 수입을 불필요하게 만들었기 때문이었다. 또한 한국의 석탄 공급 증가로 인해 석탄 및 고체연료의 구매도 상당 부분 감소했음을 알 수 있다. 한편으로 비료, 석유, 원자재 및 반제품 재료와 같은 필수품에 ECA 자금의 상당량이 여전히 사용될 예정이었다. 특히 1949회계연도와 1950회계연도의 프로그램 구성비에서 가장 큰 대비는 복구 프로젝트, 조사 및 기술원조를 위해 제안된 3,940,000달러의 대규모 예산이 책정되었다는 점이었다.

보고서의 세부적인 내용을 살펴보면, 1950회계연도의 예산에서 식료품의 감소는 단순히 수입량 감소만을 언급하는 것이 아니라, 한국에서 생산되는 쌀의 수출까지 예상되는 수준에 이르렀다는 판단에 따른 것이었다. 하지만 이러한 쌀 생산량의 증가를 위해 계속적인 질소비료와 인산염, 살충제 등으로 구성된 '비료와 농업용 공급품'의 도입 비율은 기존과 같은 비율과 금액으로 유지되었다. 특히 비료는 적어도 국내 비료공장이 건설

될 때까지 물자 수입 프로그램의 주요 품목 중 하나로 남아 있어야 한다고 지적하고 있다. 전체 예산에서 3번째 규모를 보여주는 ‘해상 운송’ 항목은 실질적으로 물자 도입이 아닌 물류 운송비였기에 이에 대한 내용은 제외하도록 하겠다. 다음 4번째 구성비율을 보이는 것은 ‘원료 및 반제품’이었다. 이는 국내의 철도 및 해상 시설 관련된 철도 부목과 조선소용 물자들이 포함되어 있었는데, 이 중에서도 가장 중요했던 물자는 원면·면사·생고무·주석판·화학 물질이었다.⁶²⁾

1949회계연도에 비해 조금 감소했으나 여전히 상당한 비율을 유지하고 있는 부분은 ‘석유산품’과 ‘차량 장비·철강제품·기계류’ 항목이었다. 한국은 모든 석유 수요를 전적으로 수입에 의존하는 상황이었고, 고유 석유 자원이나 정제 시설을 가지고 있지 않았다. 그렇기에 산업, 철도, 교통수단, 그리고 상선과 어선의 증가와 함께 석유제품에 대한 수요가 증가하고 있는 상황이었다. ‘차량 장비·철강제품·기계류’에는 당시 시급하게 필요한 자본재 및 시설재가 포함되어 있었다. 특히 기존 일부 산업 시설을 재건할 예정인 정제 장비, 기계 및 기타 장비 및 철강제품이 포함되어 있었다.⁶³⁾

1950회계연도에서 25.5%의 가장 큰 비율을 차지하고 있는 ‘복구 프로젝트·조사·기술원조’에는 ‘산업 및 기타 개발’과 ‘산업 복구 프로젝트’, 그리고 ‘운영 계약’·‘기술원조’가 포함되어 있었다. 이는 실질적으로 한국의 산업 복구와 운영, 기술 향상을 위한 산업부흥의 성격을 내포하고 있는 항목이었다. ‘산업 및 기타 개발’은 전력 생산 증가와 주요 교량 건설 및 관개

62) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, “Economic Cooperation Administration Mission to Korea”, p. 6.

63) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, “Economic Cooperation Administration Mission to Korea”, p. 6.

및 간척 프로젝트 비용을 충당하기 위한 것이었다. 특히 당시 전력량의 60%가 석탄을 통한 화력발전소였기에 석탄 증산은 전력량 공급보다 우선 시되는 프로젝트였다. 더불어 이렇게 증가한 전력량은 화학공업의 주전력으로 국내 비료 생산의 토대를 마련하기 위함이었다.⁶⁴⁾

‘복구 프로젝트’ 역시 당시 한국의 가장 시급한 요구 사항이었던 석탄 및 전기 시설 증가에 강조점을 두고 있었다. 여기에는 철도 확장, 어선 확충 및 석탄 운반 선박에 대한 금액도 포함되었다. 이와 함께 보완의 성격을 갖는 것이지만, ‘조사 및 운영 계약’은 2척의 발전함 “자코나”와 “엘렉트라”의 운영과 이를 뒷받침하기 위한 부산 해양 기지에 대한 기술원조 중심으로 계획되었다. 이외에도 한국인들에게 선박 운항술을 가르치기 위한 강사 공급·수력발전소의 잠재적 공급원 조사비용·김포공항 운영 계약자에 대한 지불금액이 포함되어 있었다.⁶⁵⁾

“기술원조”는 한국인에게 기술 강사·장비·출판물을 제공함으로써 공사 모든 영역의 경제 각 분야 운영에 필요한 기술 습득을 위한 것이었다. 당시 미국은 일제강점기 동안 행정이나 관리분야, 또는 기술적 분야에서 일본인들만을 우대하였던 정책이 수립·시행되었기 때문에 한국인들은 해당 분야에서 전문성이 결여되었다는 인식을 하고 있었고, 이는 일정 부분 사실이었다. 기술원조는 이에 대한 전문 기술의 습득 필요성에 특별히 중점을 두고 계획되었다.⁶⁶⁾

64) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, “Economic Cooperation Administration Mission to Korea”, p. 6.

65) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, “Economic Cooperation Administration Mission to Korea”, p. 7.

66) RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean Military Advisory Group, 1949-53, Box 12, “Economic Cooperation Administration

ECA 원조는 분명 안정과 부흥, 두 가지 의도를 모두 갖고 있었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 그 의도 자체는 사회질서 유지를 위한 경제적 안정 이외에도 분명 경제 및 산업부흥에도 목적을 두고자 했던 것으로 보인다. 원조계획 실시 초기인 1949년도는 구체적인 한국에 대한 산업부흥계획을 成案하지 못하였기에 시설재보다는 원자재 위주의 원조가 공여되었다. 이후 1950년도 계획검토에서 살펴본 바와 같이 분명히 ECA 원조는 산업부흥의 성격을 담보하고 있었으며, 이에 대한 의지를 보여준 계획을 작성하였다. 그렇지만, 이러한 미국의 산업부흥에 대한 의도는 결과적으로 실현되지 못하였다. 한국전쟁으로 ECA 원조는 실행 도중 중단되어 SEC 원조로 전환되었고, UN을 통한 CRIK 원조가 전쟁기 원조의 중심이 되었기 때문이다.

IV. 전쟁기 CRIK·SEC 원조의 대비와 성격

1949년에서 1950년의 계획상 ECA 원조구성 변화를 살펴보면 분명 산업부흥에 대한 의도가 다분했음을 알 수 있다. 그렇지만, 현재까지의 연구들에 따르면 ECA 원조는 산업부흥의 성격보다는 '지면상의 계획에 그친 원조'로 평가받고 있다. 그렇다면 당시 ECA 원조계획은 이후 실질적으로 어떻게 수행되었을까? 다음은 연도별로 실질적으로 도입되었던 ECA 원조의 총괄 현황을 보여주는 표이다.

〈표 3〉 연도별/부문별 ECA 원조 현황 총괄

(단위 : 달러 / %)

항목	ECA						총계(A)	비율	
	1949		1950		1951				
	금액	비율	금액	비율	금액	비율			
시설재	광업	-	-	-	-	-	-	-	
	공업	2,799,000	2.4	1,490,000	3.3	700,000	2.1	4,989,000	2.6
	전력	-	-	-	-	-	-	-	-
	농업	-	-	-	-	-	-	-	-
	임업	-	-	-	-	-	-	-	-
	수산업(어선포함)	-	-	-	-	-	-	-	-
	교통(선박포함)	5,318,000	4.6	3,027,000	6.7	7,421,000	22.6	15,766,000	8.1
	통신	-	-	-	-	-	-	-	-
	보건위생	-	-	-	-	-	-	-	-
	문교	-	-	-	-	-	-	-	-
사회복지	-	-	-	-	-	-	-	-	
기타	4,649,000	4.0	134,000	0.3	17,000	0.1	4,800,000	2.5	
원자재	식량 및 식료품	13,935,000	12.0	4,678,000	10.4	285,000	0.9	18,898,000	9.7
	농업용품(비료)	43,696,000	37.5	15,241,000	34.0	10,813,000	32.9	69,750,000	35.9
	의약품	2,369,000	2.0	1,546,000	3.4	126,000	0.4	4,041,000	2.1
	연료품	21,370,000	18.4	5,525,000	12.3	82,000	0.2	26,977,000	13.9
	생고무 및 제품	1,057,000	0.9	443,000	1.0	580,000	1.8	2,080,000	1.1
	철강재 및 비철금속	2,192,000	1.9	2,221,000	5.0	182,000	0.6	4,595,000	2.4
	면직 및 제품(원번)	10,814,000	9.3	9,114,000	20.3	11,830,000	36.0	31,758,000	16.4
	화공약품	3,662,000	3.1	1,035,000	2.3	779,000	2.4	5,476,000	2.8
	원료 및 반제품	2,579,000	2.2	360,000	0.8	67,000	0.2	3,006,000	1.5
기타	846,000	0.7	32,000	0.1	-	-	878,000	0.5	
기술원조	1,114,000	1.0	-	-	-	-	1,114,000	0.6	
연별총계	116,400,000	60.0	44,846,000	23.1	32,882,000	16.9	194,128,000	100.0	

※ 자료 : 홍성유, 『韓國經濟와 美國援助』, 52~53쪽.

※ 값이 없는 항목이라도 원조의 성격을 분명히 파악하기 위해 표기하였다.

전체 원조액 구성비를 보면, 1949년도의 ECA 원조가 전체의 60%에 이르렀음을 알 수 있다. 이후 1950년도부터는 한국전쟁의 영향으로 원조액이 각각 23.1%와 16.9%로 축소되었다. 이는 한국전쟁 발발의 영향으로, 전쟁으로 인해 ECA 원조의 제대로 진행되지 못했음을 보여준다. 전체적으로 시설재에서는 그나마 공업에 대한 원조자금 배정이 평균적으로 2.6%를

보여준다는 점에서 기존의 GARIOA 원조보다는 산업부흥에 대한 부분의 의도가 조금은 있었다고 평가할 수 있다. 그렇다고 하더라도 이는 전반적으로 매우 낮은 수치였다. 오히려 시설재 부문에서 선박을 포함한 교통 부문에 평균 8.1%의 원조자금이 배정되었던 점은 미군정기의 경제상황으로부터 얻은 교훈을 통해, 이를 계획했음을 보여준다.

원자재 부분은 전체적으로 90% 내외의 평균치를 보여주는데, 가장 많은 원조자금이 배정되었던 부분은 비료를 중심으로 한 농업용품이었다. 이는 ECA 원조가 여전히 농산물 증산에 중점을 두고 있었다는 점을 나타낸다. 이외에도 면직 및 제품(원면)에 두 번째로 많은 원조자금이 배정되었는데, 이는 한편으로 제조업 중에서 일제강점기부터 남한에서 부흥했던 섬유공업을 육성하고자 하는 의도를 보여준다.

여전히 시설재보다는 원자재에 많은 원조자금이 배정되었던 점에서는 기존의 GARIOA 원조와 분명 결을 같이 하고 있다. 하지만, 세부적인 내용을 본다면 이는 분명, ECA 원조는 단순 구호에 초점이 맞추어져 있지 않고, 농업이나 섬유공업 분야의 산업부흥을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 한국의 농업생산량 증가는 분명 사회질서 유지를 위한 선결 조건이었다. 이를 위해 GARIOA 원조 당시의 식료품과 농업용 공급품의 구성비가 정반대로 배정되었다. 이뿐만이 아니라 전체 원조액의 10%가량이 배정되었던 피복에 대한 원조자금 구성비가 그대로 면직 및 제품(원면)에 배정되었다.

하지만, 이러한 ECA 원조는 지속되지 못하였다. 전쟁의 발발로 기존 ECA 원조는 중단될 수밖에 없었다. 한국전쟁은 지난 5년간의 사회·경제적 성과를 무의미하게 했다. 전쟁으로 모든 것이 중단되었고 생존 우선의 전쟁터에서 경제적인 부분은 뒷전이였다. 전쟁 발발 이후 정상적인 국가 운영은 불가능했고, 전쟁 수행부터 후방 지역의 경제 운영까지 모두 연합군사령부 지휘하에 재편되었다. 앞에서 설명한 바와 같이 산업부흥에 대

한 의도가 조금이나마 포함하고 있던 ECA 원조는 한국전쟁의 발발로 계획대로 진행되지 못하였다. 이 중 집행하지 못했던 미사용분 예산 2,600만 달러는 UNCACK(United Nations Civil Assistance Corps Korea, UN 韓國民事支援團)으로 이관되었다.⁶⁷⁾ 물자 도입 지연이후 1951년도에 도입된 ECA 원조의 물자 구성비를 보면 산업부흥의 성격보다는 전쟁의 시급성에 따른 구호물자에 치중되었다. 다음은 전쟁기인 1951년 1월부터 4월까지의 ECA 원조물자 도입량을 나타낸 도표이다.

〈표 4〉 전쟁기 ECA 원조물자 도입량(1951.1.1.~1951.4.30.)

품명		1월	2월	3월	4월	합계
비료·농약	과인산암모니아	1,977,639	-	-	-	1,977,639
	초산암모니아	-	-	312,155	4,301,688	4,613,843
	살충제(분말)	0.953	-	-	-	0.953
섬유원료 및 제품	월면	237,887	10,603,064	536,321	-	11,377,272
	면사	10,000	-	-	-	10,000
	면포	-	-	-	-	-
	마포	37,250	-	-	-	37,250
운수기기	기관차	8대	10대	7대	5대	30대
	살수차	8대	9대	7대	5대	29대
	화물차	-	-	10대	86대	96대
	전차	-	-	-	10대	10대
	트럭(이스트)	128대	41대	6대	200대	375대
	지프차	-	-	5대	-	5대
	타이어 및 튜브	-	-	-	1,380조	1,380조
	차륜·차축	-	-	-	144개	144개
연료	선박	-	-	10척	-	10척
	역청탄	10,808,000	-	-	-	10,808,000
	생고무	-	16,556	137,881	-	154,437
	지류	-	-	92,529	-	92,529
	기타(약품)	26,066	-	45,701	4,240,429	4,312,196

67) 韓國銀行調查部, 『調査月報』, 1951년 6월, 177쪽.

품명		1월	2월	3월	4월	합계
연료	판유리	-	-	-	75,609	75,609
	기타	44,145	-	1,000	-	45,145

※ 자료 : 韓國銀行調査部, 『調査月報』, 1951년 6월, 178쪽.

가장 특기할 만한 점은 상당한 수의 차량이 도입되었다는 점이었다. 기관차부터 살수차, 화물차, 특히 일본제 이스트 트럭까지 상당한 대수의 차량이 도입되었는데, 이는 전시 상황에 따른 것이기도 했으나, 한편으로 후방의 경제 활동을 위한 물자수송용이었다. 또한 상당한 양의 비료·농약이 도입되었는데, 이는 전쟁 중에서도 농업 생산의 필요성과 가능성에 따른 것이었다. 더불어 피복의 직접 도입보다는 방직용 원면도 꾸준히 수입되었던 것을 알 수 있다. 생고무는 당시 생활필수품이던 고무화 제조를 위한 것이었다. 기존에는 일부 민간무역을 통해 홍콩에서 생고무를 수입하였다. 하지만 전쟁으로 인해 생고무 수입이 어려워지자, 여성용 고무신 한 켤레에 1만원을 초과하는 현상이 발생하였다. 당시 ECA 원조의 생고무 수입은 이러한 원자재 부족을 해결하기 위한 목적이었다. 전반적으로 전쟁 이후 도입된 ECA 물자들은 분명 산업부흥보다는 전쟁구호에 초점이 맞추어져 있었다. 그럼에도 지금까지 살펴본 바와 같이 구호이지만, 추후 물자수송이나 운반에 사용할 수 있는 운수기기에 대한 부분, 그리고 전력에 사용하기 위한 역청탄이 상당수 포함되어 있었다는 점에서 산업부흥과 전쟁구호 모두에 그 성격을 두고 있는 것과 같아 보였다.

하지만, 전쟁기 가장 중심이 되었던 원조는 ECA 원조가 아니었다. GARIOA 원조 이후 다시 구호를 중심으로 한 원조가 도입되었다. 한국전쟁 발발과 함께 UN安全保障理事會의 1950년 6월 27일과 7월 7일 결의, UN經濟社會理事會의 8월 14일자 결의에 의거하여 한국에 대한 군사적·경제적 원조를 미국관리 하의 UN군사령부(United Nations Command)를 통하여 제공하기로 의결하였다. 1950년 7월 31일자 안전보장이사회의

결의로 한국에 대한 구호원조의 필요 금액을 결정하고 UN군사령부에 이에 대한 구호물자의 현지 배급절차수립의 책임과 권한을 부여하였다. 이러한 구호물자 원조가 CRIK(Civil Relief in Korea, 韓國民間救護計劃) 원조였다.⁶⁸⁾ UN의 구호활동은 1950년 10월부터 점차 활발히 전개되었다. 이는 10월 이후의 중공군 참전과 북한 주민들의 대규모 월남으로 인해 구호 대상과 규모가 점차 확대되었기 때문이었다.⁶⁹⁾ 다음은 1950년부터 1956년까지의 CRIK 물자도입실적을 나타낸 도표이다.

〈표 5〉 CRIK 물자도입실적

(단위 : 천달러 / %)

품목	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	합계
식료품		34,746 (46.7)	45,756 (29.4)	73,974 (46.6)	23,397 (45.7)	6,291 (72.2)	11 (3.3)	184,175 (40.2)
의료위생용품		6,220 (8.4)	5,592 (3.6)	1,742 (1.1)	1,362 (2.7)	1,035 (11.9)	282 (85.2)	16,233 (3.5)
연료품		555 (0.7)	8,991 (5.8)	12,985 (8.2)	2,810 (5.5)			25,341 (5.5)
건축자재		4,496 (6.0)	5,560 (3.6)	13,260 (8.4)	1,674 (3.3)			24,990 (5.5)
운수용품		1,947 (2.6)	1,454 (0.9)	346 (0.2)	485 (0.9)	392 (4.5)		4,624 (1.0)
농업용품			23,495 (15.1)	19,873 (12.5)	13,904 (27.2)	14 (0.2)		57,286 (12.5)
고무 및 고무제품		1,033 (1.4)	3,875 (2.5)	709 (0.4)				5,617 (1.2)
섬유 및 의류품		25,444 (34.2)	47,003 (30.2)	33,286 (21.0)	5,087 (9.9)	584 (6.7)	22 (6.6)	111,426 (24.3)
잡제품			13,805 (8.9)	2,616 (1.6)	2,472 (4.8)	395 (4.5)	16 (4.8)	19,304 (4.2)
합계	9,376* (2.0)	74,441 (16.2)	155,531 (33.9)	158,791 (34.6)	51,191 (11.2)	8,711 (1.9)	331 (0.1)	458,372 (100.0)

※ 자료 : 홍성유, 『韓國經濟와 美國援助』, 56쪽의 〈표 8〉 CRIK物資導入實績表의 내용에 구성 비율을 추가.

※ 원문 표의 합계값에 오기가 있어 이를 바로잡았으며, 총합의 비율은 전체 CRIK 도입실적 대비 비율을 표기.

※ 1950년도 UNKRA로부터의 전용분은 자료부족으로 세부항목 미상.

위 표에서 알 수 있는 바와 같이 CRIK 원조는 식료품·의료위생용품·연료·건축자재·운수용품·고무제품·섬유 및 의류품 등의 품목이 도입되었다. 이러한 품목에서도 알 수 있는 바와 같이 CRIK 원조는 긴급 구호의 성격을 갖고 있었음을 알 수 있다. 더불어 해당 도입실적을 조금 더 자세히 살펴보면 1950년도부터 1956년까지 CRIK 원조가 도입되었으

68) 홍성유, 『韓國經濟와 美國援助』, 1962, 38쪽.

69) 양영조, 「6·25전쟁 시 국제사회의 대한(對韓) 물자지원 활동 -1950년~58년 유엔의 한국 물자지원 재정립을 중심으로-」, 『軍史』 87, 2013, 58쪽.

며, 대부분의 원조물자는 1952·1953년에 집중되었음을 알 수 있다. 1950년에는 전쟁 초기의 격전 때문에 확실한 구호 계획이 수립되기 전이었으며, 1951년부터 본격적으로 원조가 도입되었다. 1955·1956년은 실질적으로 전체 CRIK 원조도입실적에서 2%의 미미한 실적을 보여준다.

세부 내역을 살펴보면 전체 원조의 40.2%는 식료품에, 24.3%는 섬유 및 의약품에 집중되어 있다. 여기에 5.5%에 달했던 건축자재까지 합산하면 의식주와 관계된 원조물자가 전체 CRIK 원조도입실적에서 70%에 달했다. 이는 명실상부 전시 긴급 구호원조로서의 성격을 보여주는 부분이라고 할 수 있다. CRIK 원조는 지금까지 살펴본 바와 같이 긴급 구호 성격의 원조였으며, 이는 사회질서 유지라는 목표를 위한 것이었다.

CRIK 원조를 통한 구호원조가 중심이 되었고, 산업부흥원조가 불가능했던 전쟁기에 ECA 원조는 지속될 수 없었다. 이에 중단된 ECA 원조자금 잔액 25,000,000달러는 SEC 원조로 전환되어 1951년 6월부터 도입되었다. 이후 1953년 5월 31일까지 총 26,449,000달러가 수입되었다.⁷⁰⁾ 그렇다면 전쟁기 CRIK 원조와 SEC 원조의 대비는 어떠했을까? 다음은 1950년부터 1953년 4월에 이르는 CRIK·SEC 원조의 도입 현황을 나타낸 도표이다.

〈표 6〉 전쟁기 CRIK·SEC 원조물자 도입액(1953년 4월 기준) (단위 : 달러)

구분	1950(10~12)	1951	1952	1953(1~4)	누계
SUN	3,036,000 (32.38)	13,262,000 (13.26)	10,252,000 (6.44)	2,907,000 (4.76)	29,457,000 (8.94)
SKO	6,340,000 (67.62)	64,856,000 (64.85)	145,070,000 (91.16)	58,088,000 (95.20)	274,354,000 (83.25)
SEC	- (0.00)	21,892,000 (21.89)	3,822,000 (2.40)	23,000 (0.04)	25,737,000 (7.81)
총계	9,376,000 (100.00)	100,010,000 (100.00)	159,144,000 (100.00)	61,018,000 (100.00)	329,548,000 (100.00)

* RG 59, Department of State, Decimal File, 1950-54, Relating to Korea(Excerpt), Box 1380, "Arrivals of CRIK and SEC Supplies through April 1953"(사료건 번호 : AUS002_24_06C0039_192).

70) 韓國銀行調査部, 『經濟年鑑』, 1955, I - 207~208쪽.

앞 표를 살펴보면 우선 전반적으로 군작전에 따르는 민간구호용 물자였던 SKO(Supplies, Korea) 물자가 전체의 83.25%, 연합국의 순미간증여로 진행된 SUN(Supplies, United Nations) 물자가 8.94%, 마지막으로 SEC 원조가 7.81%의 구성을 보여준다. SEC 원조를 기본적으로 ECA 원조의 잔여금을 활용한 원조라고는 하지만, 상대적으로 자유진영 국가의 SUN 물자와 거의 같은 금액의 구성비를 보였다는 점에서 결코 적지 않은 원조였음을 알 수 있다. 한편으로 1950년 SEC 원조는 아직 ECA 원조에서 제대로 전환되지 못한 모습을 보여준다. 1950년도에는 CRİK 원조만 도입되었으며, 1951년도에 이르러서야 본격적인 도입이 진행되었다. 하지만 이 역시 1951년에 대부분의 SEC 원조가 집중되어 있으며, 1952년도와 1953년도에는 거의 도입된 양이 없음을 알 수 있다. 이러한 점만을 봤을 때도, SEC 원조는 ECA 원조의 잔여금을 활용한 잉여물자 원조였음을 알 수 있다. 그렇다면 SEC 원조의 구성 내용을 어떠한지? 다음은 연도별 SEC 원조 현황 총괄을 나타낸 도표이다.

<표 7> 연도별/부문별 SEC 원조 현황 총괄 (단위 : 달러)

항목	SEC						총계(A)	비율	
	1951		1952		1953				
	금액	비율	금액	비율	금액	비율			
시설재	광업	-	-	-	-	-	-	-	
	공업	10,000	0.04	252,000	6.82		262,000	0.99	
	전력	-						-	
	농업	-						-	
	입업	-						-	
	수산업(어선포함)	84,000	0.37	1,241,000	33.57		1,325,000	5.01	
	교통(선박포함)	14,000	0.06	604,000	16.34	201,000	85.53	819,000	3.10
	통신	-							
시설재	보건위생	-	-						
	문교	-	-						
	사회복지	-	-						
	기타	523,000	2.32	160,000	4.33	34,000	14.47	717,000	2.71

항목	SEC						총계(A)	비율
	1951		1952		1953			
	금액	비율	금액	비율	금액	비율		
원자재	식량 및 식료품	-	-					
	농업용품(비료)	12,621,000	56.05				12,621,000	47.72
	의약품	-	-					
	연료품	-	-					
	생고무 및 제품	447,000	1.99				447,000	1.69
	철강재 및 비철금속	-	-	4,000	0.11		4,000	0.02
	면직 및 제품(원면)	8,081,000	35.89	473,000	12.79		8,554,000	32.34
	화공약품	18,000	0.08	963,000	26.05		981,000	3.71
	원료 및 반제품	719,000	3.19				719,000	2.72
	기타	-	-					
SEC연별계	22,517,000	100.00	3,697,000	100.00	235,000	100.00	26,449,000	100.00

※ 자료 : 홍성유, 『韓國經濟와 美國援助』, 52~53쪽.

SEC 원조의 구성비를 보면, 시설재 11.81%, 원자재 88.19%가 도입되었던 것을 알 수 있다. 이는 앞의 <표 3>의 연도별 ECA 현황 총괄의 시설재, 원자재 비율과 거의 유사했음을 알 수 있다. 전반적으로 SEC 원조는 ECA 원조와 비슷한 내역으로 물자를 도입하려 했던 것을 알 수 있다. 하지만, 세부적인 내용을 살펴보면 원자재 부문에서 약간의 차이를 보이고 있다. 우선 식량과 식료품·의약품·연료품이 SEC 원조에서는 전액 삭감되었다. 이는 완전히 구호에 초점을 둔 CRİK 원조에서 전적으로 부담했기 때문이었던 것으로 보인다. 그렇기에 상대적으로 비료 등의 농업용품과 면직 및 제품(원면)의 원자재 도입 비율은 기존 ECA 원조 당시의 구성비를 상회하고 있음을 알 수 있다.

또한 1952년도의 도입물자에는 수산업과 교통에 상당히 많은 원조자금이 배정되었는데, 이는 기존 ECA 원조 당시 운수기기 도입과 같이 물자 수수용을 원활히 하기 위한 목적으로 보여진다. 이는 1952년 4월 당시의 원조물자 입하에 대한 기사를 보더라도 CRİK 원조물자와의 차이점을 보여주고 있다. 1952년 4월 4일부터 8일까지 부산항에 입하된 원조물자에

관한 기사에서 수록된 CRİK 원조물자 항목은 모포·면포·DDT·牛脂·의약품·고무·過磷酸염 등의 원자재 및 구호물자였고, 반면 SEC 원조물자는 魚船 18척이 도착했음을 알리고 있다.⁷¹⁾ 공업으로 표기된 물자는 ‘重油發電機’를 의미하는 것으로 실질적인 산업부흥과의 연계는 없었다고 볼 수 있다.⁷²⁾

지금까지 살펴본 바와 같이 SEC 원조는 기존의 ECA 원조와 유사한 물자들이 도입되었다. 이러한 ECA 원조와의 품목별 유사성 이외에도, ECA 원조와 마찬가지로 SEC 원조로 도입된 물자의 판매액은 대충자금으로 적립되었다. 이는 별도의 SEC 대충자금으로 적립되었는데, 1953년 12월 14일, 합동경제위원회협약이 체결된 것을 계기로 한국 정부의 借入金返納條와 一般會計貸上金을 반납하는데 충당되었다.⁷³⁾

V. 맺음말

본고는 해방 이후 전개된 GARIOA 원조부터, ‘지면상의 계획’으로 평가받고 있는 ECA 원조의 성격과 의도, 그리고 전쟁 이후 ECA 원조의 잔여금으로 진행되었던 SEC 원조에 대해 기존 연구들을 바탕으로 재검토하였다. 일제강점기의 식민지적 유산이었던 왜곡된 남북한의 산업구조와 해방 전후 높은 통화발행고, 식민지 경제네트워크의 붕괴는 남한의 극심한 인플레이션 현상과 생산력 저하를 유발하였다. 이는 지속적인 남한의 사회 불안정 요소였으며, 미군정은 경제통제정책을 시행하였다. 한편으로

71) 「漁船十八隻等」, 『조선일보』, 1952년 4월 13일자, 조간, 2면.

72) 韓國銀行調查部, 『調査月報』, 1952년 3월, 37~39쪽.

73) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』, 1955, I-208쪽.

구호를 목적으로 GARIOA 원조를 도입하여 기본적인 식량난과 생활필수품 부족을 보완하고자 하였다.

하지만 GARIOA 원조는 어디까지나 구호를 통한 사회질서 유지를 목적으로 하였으며, 한국경제의 구조적 개편을 위한 시도에까지는 이르지 못하였다. 미군정기를 거치며 경제적 혼란이 완화되기는 하였지만, 남북 분단 고착화와 단독정부수립이 현실화되던 시점까지 미국의 원조 없이는 남한의 경제적 자립이 거의 불가능한 상황이었다.

단독정부수립 이후 미국은 한국과 원조협정을 체결하고 ECA 원조를 도입하였다. ECA 원조는 기본적으로 한국의 국내생산 및 산업능력의 증가, 수입 대체, 수출 물자 증가 등을 목적으로 한 원조였다. 이는 기존 연구를 통해서도 규명된 바이지만,⁷⁴⁾ 결론적으로 한국의 경제적 자립을 목적으로 한 산업부흥원조로서의 의도를 갖고 있었다. 1차 회계연도 계획은 기존 한국의 인플레이션 문제가 해결되지 못한 상황에서 원조의 도입이 지연되었다. 더불어 미국 육군부와 의회는 일본 중심의 지역통합전략을 주장하고 있었기에 ECA 원조를 통한 한국의 산업부흥원조계획은 지연될 수밖에 없는 상황에 놓였다.

그럼에도 ECA 원조의 2차 회계연도 계획에는 기존 식료품과 석탄 및 고체연료 등의 소비재에 대한 원조 계획이 감소하고, '차량 장비·철강제품·기계류', '복구 프로젝트·조사·기술원조'·'해상운송' 등의 산업부흥의 성격을 갖는 계획이 검토되었다. 이는 최초 ECA 원조의 산업부흥적 의도가 반영된 것이었다. 하지만, 2차년도 계획이 제대로 이행되기도 전인 1950년 6월 전쟁이 발발하였다. 당시 한반도의 모든 것이 전쟁의 포화 속에서 타들어 갔듯이, 본격적인 산업부흥계획으로서의 의도를 보여주고자

74) 이현진, 「대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영」, 1997; 박태균, 「미국의 대한경제부흥정책의 성격(1948~1950)」, 1998.

했던 ECA 원조 역시 중단될 수밖에 없었다.

전쟁으로 인해 긴급구호원조인 CRIK 원조가 도입되었고, CRIK 원조 자금의 70% 이상은 의식주와 관계된 원조물자 도입에 사용되었다. 중단된 ECA 원조자금 잔액 25,000,000달러는 SEC 원조로 전환되어 1951년 6월 부터 다시 도입되었다. SEC 원조는 전쟁시기에 공여된 원조였지만, ECA 원조의 품목별 구성과 비교해 보았을 때, 상당히 유사한 품목에 원조자금이 배정되었다. 또한 SEC 원조로 도입된 물자 판매액 역시 대충자금으로 적립되어, 이후 한국 정부의 차입금을 반납하는데 사용되었다.

철저히 구호가 목적이었던 GARIOA 원조 이후, 냉전체제가 심화되던 시기에 도입되었던 ECA 원조의 의도는 분명 한국의 경제적 자립을 목적으로 한 산업부흥에 있었다. 하지만 지연되었던 1차년도 계획의 실질적 원조구성에서 1차산업인 농업용 공급품이나 섬유공업에 사용될 원자재에 상당수의 원조자금이 배정되었고, 이는 본격적인 산업부흥을 위한 것이었다고 할 수 없었다. 그럼에도 2차년도 계획부터는 원조 의도에 부합하기 위한 프로그램들이 계획 및 검토되었고, 이를 시행하고자 하였다. 하지만, 한국전쟁의 발발로 인해 이러한 계획은 실질적으로 시행되지 못하였으며, 전쟁구호를 목적으로 한 CRIK 원조가 도입되었다. 이후 ECA 원조의 후속 사업으로 진행되었던 SEC 원조 역시 기존 ECA 사업 구성을 일정 부분 유지한 현황의 원조물자를 도입하는 것으로 마무리될 수밖에 없었다.

(2020.07.29. 투고 / 2020.08.07. 심사완료 / 2020.08.07. 게재확정)

[Abstract]

The Characteristics of the U.S. Aid to Korea and the ECA·SEC
from the Korean Liberation to the Korean War Period

Park, Kwang-myeong

The purpose of this paper is to consider the nature of Korean aid, from post-liberation GARIOA(Government and Relief in Occupied Area; 占領地域行政救護計劃) to CRIK(Civil Relief in Korea; 韓國民間救護計劃) during the Korean War, analyzed through existing research. After liberation, the South Korean economy was unstable, and the U.S. military government in Korea implemented economic control policies. On the other hand, GARIOA aid was introduced for relief purposes to compensate for basic food shortages and shortage of daily necessities. However, as the establishment of a single government became a reality, aid was needed that went beyond the existing characteristics of relief.

GARIOA has not reached an attempt to restructure the Korean economy. After the establishment of the independent government, the United States signed an aid agreement with South Korea and introduced ECA(Economic Cooperation Administration; 經濟協助處) aid. The intention of ECA aid, which was introduced after the establishment of the independent government, was apparently to reconstruct the industry aimed at economic independence in Korea. ECA aid was the first Korean economic aid policy implemented by the U.S., which

has historical significance.

The introduction of the first fiscal year plan of ECA aid has been delayed. Plans for the second fiscal year of ECA aid were considered to reduce aid plans for consumer goods and to have the nature of industrial reconstruction. This reflected the industrial reconstruction intention of the original ECA aid. However, the Korean War broke out in June 1950 before the second fiscal year's plan was properly implemented. Just as everything on the Korean peninsula at that time burned in the midst of the war, the ECA aid, which was intended to show its intention as a full-scale industrial reconstruction plan, had to be stopped.

The war introduced the emergency relief aid, CRIK aid, and the suspended balance of ECA aid funds of \$25,000,000 was converted to SEC and reintroduced from June 1951. SEC, which had been carried out as a follow-up to ECA aid, had to be completed by introducing aid supplies that had maintained a certain part of the existing ECA project.

□ Keyword

U.S. Aid to Korea, U.S. Economic Aid to Korea, GARIOA(Government and Relief in Occupied Area), ECA(Economic Cooperation Administration), CRIK(Civil Relief in Korea), SEC(Supplies, Economic Cooperation), Korean War, Industrial reconstruction

[참고문헌]

RG 332, USAFIK, XXIV Corps, G-2, Historical Section.

RG 338, Provisional Military Advisory Group, 1948-49 and Korean
Military Advisory Group, 1949-53.

HUSAFIK

FRUS

이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 혜안, 2009.

洪性圃, 『韓國經濟와 美國援助』, 博英社, 1962.

김기원, 『미군정기의 경제구조』, 푸른산, 1990

박태균, 「미국의 대한경제부흥정책의 성격(1948~1950)」, 『역사와현실』
27, 1998.

이현진, 「대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영」, 『한국근현대사연구』
6, 1997.

김점숙, 「대한민국 정부의 ECA 대한원조물자 수급정책」, 『이화사학연구』
33, 2006.

李鍾勳, 「美軍政의 工業政策」, 『美軍政時代의 經濟政策』, 한국정신문화연구
원, 1992.

최영목, 「미군정의 식량생산과 수급정책」, 『역사와현실』 22, 1996.

권오수, 「1945-1948년 미군의 대한 석유 정책과 “쓰리 시스터즈(Three
Sisters)”」, 『미국사연구』 47, 2018.

류승주, 「1946~1948년 남북한 전력수급교섭」, 『역사와현실』 40, 2001.

이현진, 「대한민국 정부의 ECA 원조 도입과 운영」, 『한국근현대사연구』
6, 1997.

황교성, 「미군정기 폴리사절단의 방한과 한국 관련 정책 제안」, 『한국근현대사연구』 90, 2019.

『미군정청 관보』 1, 원주문화사, 1993.

韓國銀行調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948.

韓國銀行調査部, 『經濟年鑑』, 1949.

韓國銀行調査部, 『經濟年鑑』, 1955.

韓國銀行調査部, 『美國의 對韓援助』, 1954.

韓國銀行調査部, 『調査月報』.