

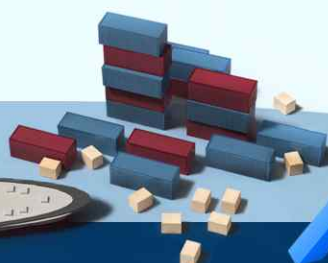


한국경제와 해외원조

류상윤 교수



韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

27

4

讲义

57

5

퀴즈

79

6

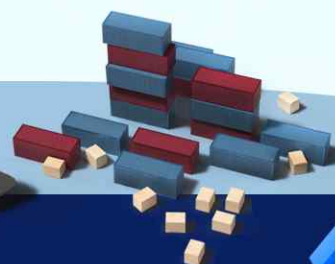
보고서

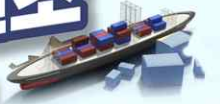
83

7

자료

85





학습안내

01

과목소개

<한국경제와 해외원조>는 지난 약 80년간의 한국경제를 해외원조라는 관점에서 고찰하는 교과목이다. 수강생들은 본 과목을 수강함으로써 한국경제에 제공된 다양한 해외원조의 특징과 그 영향, 그리고 한국의 수원국에서 공여국으로의 전환 과정을 학습할 수 있다.

02

학습목표

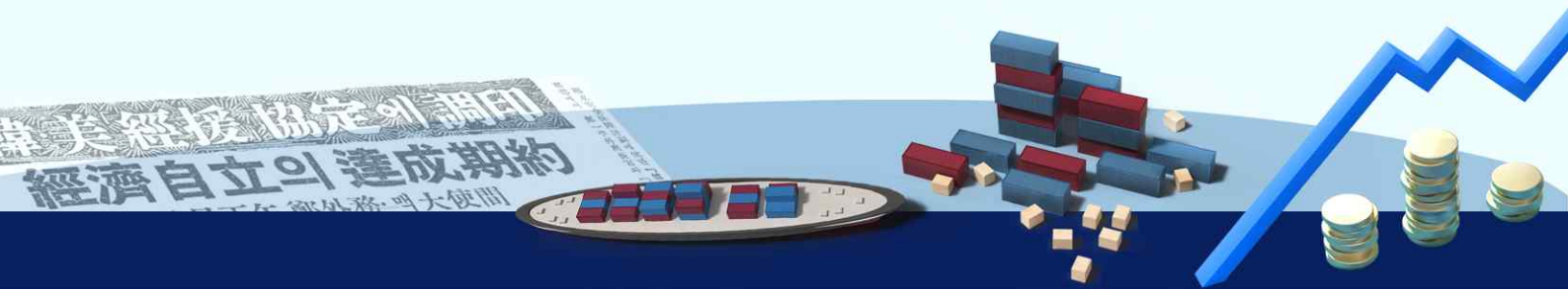
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

03

기대효과

해외원조는 1960년대까지 한국경제의 안정과 성장에서 매우 중요한 역할을 하였다. 이 강좌는 한국현대경제사를 전공하고자 하는 수강생들에게 초기 경제성장을 심도 있게 이해할 수 있는 지식을 제공하는 한편, 앞으로의 연구과제를 발굴하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

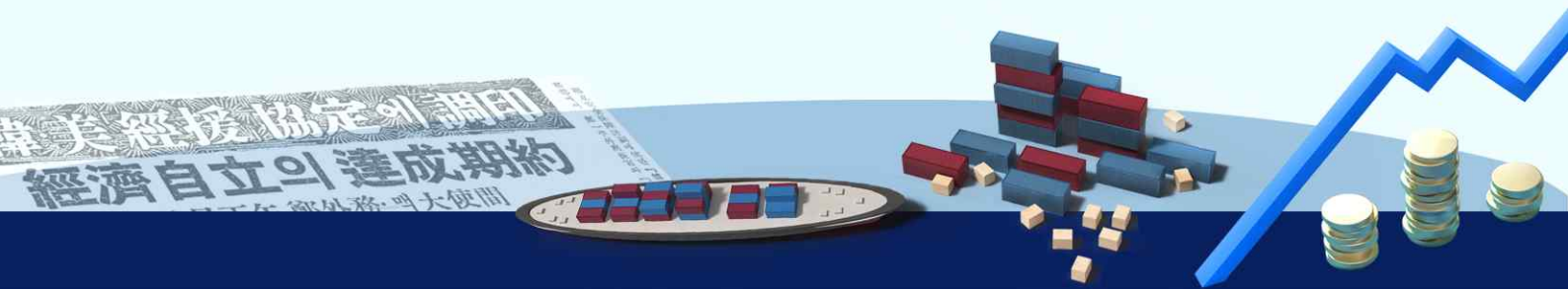
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	원조라는 국제개발협력의 역사
2주차	한국경제와 ODA
3주차	미국의 원조와 합동경제위원회
4주차	UNKRA 원조와 네이산 보고서
5주차	1950년대 한국의 환율 정책
6주차	1950년대 비프로젝트 원조의 배분
7주차	1950년대 프로젝트 원조의 배분
8주차	미국의 잉여농산물 원조
9주차	ODA 차관의 도입
10주차	기술원조의 도입
11주차	ODA 공여국으로서의 한국
12주차	해외원조의 성과

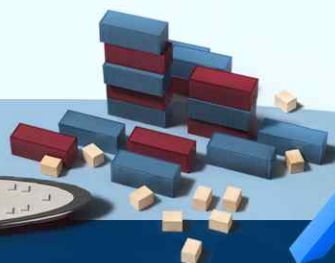
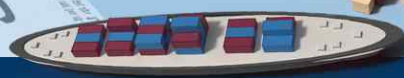




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

3

주차

미국의 원조와 합동경제위원회

3-1

한국전쟁 이전의 원조

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다.

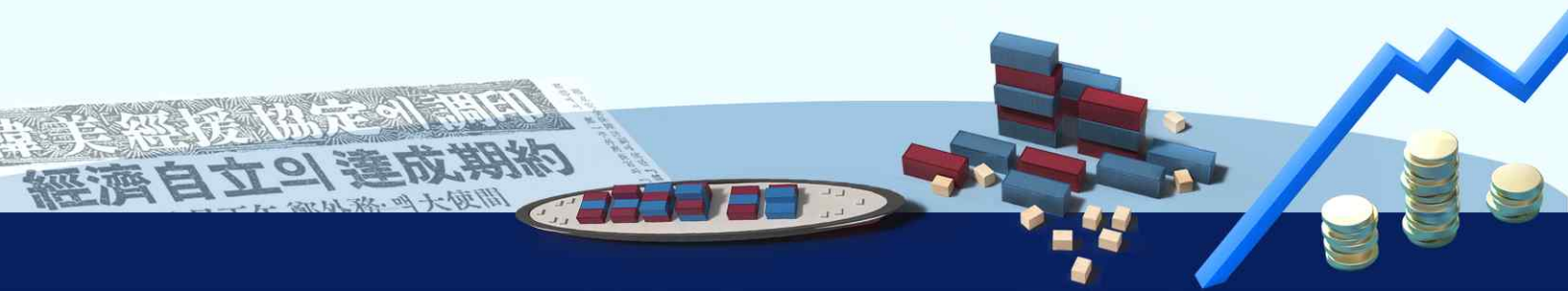
이번 강의부터 몇 주차에 걸쳐서는 한국경제의 원조 의존도가 높았던 1950년대에 초점을 맞추어 여러 측면에서 원조의 실태를 살펴보도록 하겠습니다. 이번 강의에서는 미국 주도 원조가 한국에 제공되는 과정에서 한국 내 현지 수행 체계가 어떻게 확립되고 변화했는지를 검토해 보고자 합니다.

강의의 키워드는 합동경제위원회, Combined Economic Board입니다. 미국은 원조를 제공했을 뿐만 아니라 그 원조의 효과를 극대화하기 위해 한국 정부에 정책 변화를 요구했습니다. 미국 원조 당국과 한국 정부가 효과적인 정책을 논의하고 결정하는 기구가 바로 합동경제위원회였습니다.

합동경제위원회는 한국전쟁을 거치면서 설립되었는데, 먼저 합동경제위원회가 설립되기 전의 상황을 살펴보고 다음으로 합동경제위원회의 설립과 활동 그리고 폐지에 관해 정리해보겠습니다.

지금 보시는 것은 한국은행 경제통계연보에 실린 '외국원조수입총괄표'입니다. 보시면 해방 이후와 1950년대에 한국에 제공된 원조가 몇 가지 제목 아래 구분되어 있습니다. 맨 처음 제공된 것이 GARIOA, 즉 점령지 행정구호 원조입니다.

제2차 세계대전에서 일본이 패한 후, 일본의 식민지였던 조선의 북위 38도선 이남 지역은 미군의 점령지가 되었습니다. 한국뿐만 아니라 일본, 독일 등 당시 미국의 점령지역들에서 식량 지원 등 구호를 위해 제공된 원조를 통칭 GARIOA라고 하였으며 미 육군부가 집행 기관이었습니다.



GARIOA 원조는 점령지의 군정 당국이 직접 집행한 것이었기 때문에 앞에서 말씀드린 원조의 공여자와 수혜자 사이의 정책 조율 문제는 없었습니다. 이 문제가 부상하게 된 것은 1948년 8월 대한민국 정부가 수립된 후부터였습니다. 정부 수립에 따라 이제 더이상 한국이 미군의 점령지가 아니었기 때문에 원조의 집행기관은 미 육군부에서 당시 미국의 해외원조 기구였던 ECA로 바뀌어야 했습니다. 또 원조의 목적 또한 구호에서 경제 부흥으로 바뀌어야 했습니다.

한국 경제 부흥을 위한 ECA 원조 제공을 위해 미국 정부는 관련 법에 따라 한국 정부와 협정을 맺었습니다. 바로 1948년 12월에 체결 및 비준된 한미원조협정입니다. 이 협정을 위한 첫 협상이 10월 4일에 시작됐으니, 2개월 넘게 걸린 양측 논의의 결과물인 셈입니다.

충분히 예상할 수 있는 것처럼 협정의 내용은 원조를 주는 미국 정부가 원조를 받는 한국 정부에 요청 또는 요구하는 사항들로 이루어져 있습니다. 예를 들어 제2조에서 한국 정부는 한국경제의 강화와 안정을 위해 미국으로부터 제공받은 원조뿐만 아니라, 모든 한국의 자원을 효과적인 방법으로 사용할 것을 약속하였습니다. 세부 사항을 보면 예산 균형, 통화 발행 통제, 외환 및 환율 정책, 식량 정책 등을 망라하고 있습니다.

또한 제4조는 대한민국 정부가 수출입계획을 미국 원조 대표와 합의해서 정하도록 했으며, 외환 배정 또한 미국 원조 대표와 협의하고 그의 동의를 얻어 배정하도록 했습니다. 다시 외국에 종속될 것을 우려하는 여론이 강한 신생 독립국인 한국의 정치에서 이런 조항들은 매우 민감할 수밖에 없었습니다.

실제로 미국 국립문서기록관리청에 남아 있는 당시 협상 회의록을 보면, 한국 측 대표단은 미국 측이 작성해온 협정 초안에 대해 내정간섭 우려를 표명하였습니다. 예를 들어 10월 13일 열린 세 번째 협상에서 한국 측은 미국 원조뿐만 아니라 한국의 자원도 효과적으로 사용할 것을 언급한 대목에 이의를 제기하면서 이 조항이 미국 법에 있는 것인지 아니면 한국과의 협정에만 특별히 들어간 것인지 물었습니다.

이에 대해 미국 측은 법에 명시된 것은 아니나 여러 조항에 내포되어 있으며 오스트리아와의 협정을 예로 들면서 이 조항이 다른 나라와의 협정에도 들어가 있다고 대답했습니다. 그러면서 한국경제 재건을 위해서는 재정개혁 등 원조 이외의 노력이 필요하다는 것을 강조했습니다.



한국 측은 그러한 노력이 필요하다는 것은 다 알고 있으나 이 문구가 사람들에게 내정간섭으로 보일 수 있다는 점을 우려했습니다. 하지만 결과적으로 이 부분은 일부 문구를 수정하는 선에서 타협이 이뤄져 협정 제2조에 포함되었습니다. 원조를 주는 미국 측의 의사가 강하게 반영됐다고 볼 수 있습니다.

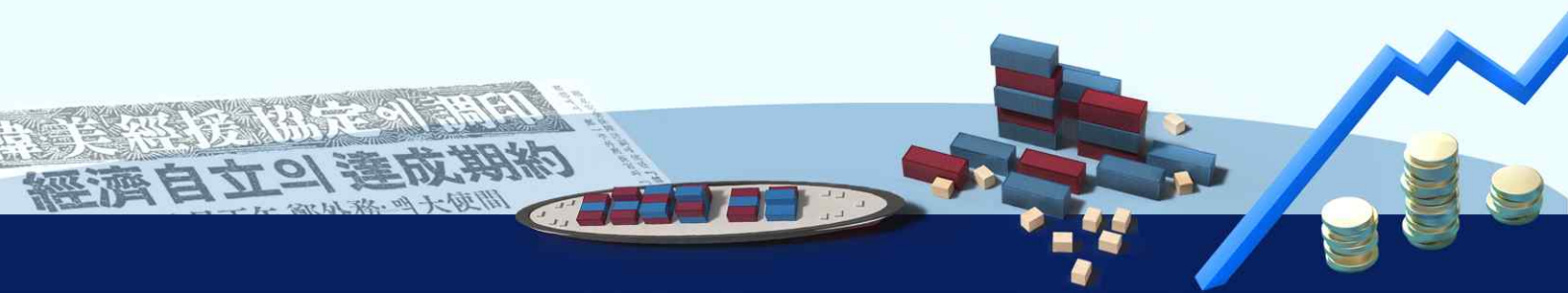
한편 협정 제3조는 미국 정부가 한국 내 대표 1명을 임명하도록 했습니다. 그리고 이 대표와 직원들이 한국 정부를 도와 한국 자체의 자원과 미국의 원조를 효과적으로 사용할 수 있도록 할 것을 규정했습니다. 이 조항에 따라 한국에 대한 원조 제공의 현지 실무를 담당하는 기구로서 1949년 1월 1일부터 주한경제협조처가 활동을 시작하였습니다. 주한경제협조처는 워싱턴의 ECA 본부의 지휘 하에 있으면서 동시에 한국에서는 주한 미대사의 관할하에 있기도 했습니다.

주한경제협조처의 대표는 미군정의 경제 고문을 지낸 아서 C. 번스가 맡았습니다. 번스는 YMCA의 초빙으로 해방 이전 함흥 지역에서 6년 동안 농촌 갱생을 위해 활동했습니다. 미 국무부는 농업 경제학 박사인 그의 농업 문제에 대한 식견을 높게 평가하여 그를 미군정 경제 고문으로 임명한 바 있습니다.

주한경제협조처는 200여 명의 규모로 구성되었다고 합니다. 지금 보시는 것은 주한경제협조처의 조직도입니다. 이 조직도가 실려 있던 당시 미국 공문서에는 조직의 기능에 대한 설명도 있었습니다. 예컨대, 주한경제협조처 대표는 한국에 대한 성공적인 경제 협조 프로그램을 기획하고 실행할 책임을 졌습니다. 프로그램 리뷰 스태프는 한국의 전반적인 경제 상황과 경제 회복 목표에 비추어 경제 협조 프로그램을 통합하고 지속적으로 리뷰하는 역할을 수행했습니다.

주한경제협조처에는 두 명의 부대표가 있었습니다. 운영 담당 부대표는 운영 부서인 전력과, 식량·농업과, 광공과, 교통·통신과, 공급·분배과, 기술훈련과의 활동을 기획, 지시, 조정하는 역할을 담당하였습니다. 재무 담당 부대표는 수출과 금융을 지원하는 무역·금융과, 수입을 지원하는 기획조정과를 관할하였습니다. 이처럼 ECA 원조 대상은 한국경제 전반을 망라하였던 것입니다.

그렇다면 실제 원조 실적은 어떠하였을까요? 표는 한국은행 경제연감에 실린 1949년 1월 1일부터 1951년 9월 30일까지의 품목 분류별 제공액입니다. 구성비를 봤을 때 무엇보다 눈에 띄는 것은 비료를 포함한 농업용품입니다. 무려 36%를 차지하였습니다.



식민 지배하 조선은 많은 양의 쌀을 일본으로 수출하던 곳이었습니다. 하지만 해방 이후 남한은 식량 부족 국가가 되었습니다. 일본으로부터의 귀환으로 인구가 크게 늘었지만, 해방 이전 북쪽으로부터 공급되던 화학비료를 더이상 받을 수 없게 되었기 때문입니다. 따라서 식량 생산을 위한 비료가 절실하였던 것입니다.

다음으로 구성비가 높았던 것은 섬유 및 제품이었습니다. 해방 이전 조선은 면제품을 수출하는 곳이기도 했습니다. 그리고 면방직 공장은 주로 남쪽에 위치하고 있었기 때문에 남북 분단의 악영향도 적었습니다. 문제는 원료인 원면이었습니다. 해방 이전에도 일부 원면은 조선 내에서 생산을 했지만 대부분은 인도 등 해외에서 들어왔기 때문입니다. 식량 다음으로 중요한 의복의 공급을 원활히 하기 위해서는 섬유 원료 특히 원면의 원조가 절실했습니다.

구성비가 세 번째로 높았던 것은 연료였습니다. 남한에서 생산 가능한 연료는 무연탄에 불과했고 석유와 유연탄은 수입에 의존할 수밖에 없었습니다. 연료는 교통 기능의 회복을 위해서도 필요했습니다.

이처럼 미국은 한국전쟁 이전에도 ECA를 통해 신생 독립국인 한국 정부를 지원하였습니다. 그런데 한국전쟁의 발발은 한국 내 원조 수행 체계에 큰 변화를 가져오게 되었습니다. 다시 군이 원조에서 중요한 역할을 하게 된 것입니다. 이 때문에 ECA 원조는 1949년 도입액이 1950년이나 1951년에 비해 압도적으로 많았습니다.

한국전쟁 기간 동안 미국 내 해외원조 담당 기관이 ECA에서 MSA로 그리고 다시 FOA로 바뀌는 변화도 있었습니다. 이러한 변화들로 인해 주한경제협조처는 1951년 4월 해산하게 되었습니다.

지금까지 1948년 정부 수립 후 한미 간 원조협정의 체결, 그리고 그에 따른 주한경제협조처의 설립과 활동에 대해 알아보았습니다. 다음 시간에는 한국전쟁 발발 이후 미국의 한국에 대한 원조 목표가 달라짐에 따라 현지 수행 체계가 어떻게 변화해갔는지를 합동경제위원회에 초점을 맞추어 정리해보겠습니다.



3-2

합동경제위원회 및 경제조정관실의 설치

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1948년 정부 수립 후 한미 간 원조협정의 체결, 그리고 그에 따른 주한경제협조처의 설립과 활동에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 한국전쟁 발발 이후 미국의 한국에 대한 원조 목표가 달라짐에 따라 현지 수행체계가 어떻게 변화해갔는지를 합동경제위원회에 초점을 맞추어 살펴보겠습니다.

1950년 6월 25일에 발발한 전쟁은 원조의 양상을 다시 바꿔놓았습니다. 전쟁으로 대규모 파괴가 발생함에 따라 원조의 1차 목표는 다시 구호가 되었습니다. 미군 주도의 UN군이 한국에 파병됨에 따라 원조 집행에서 군의 역할도 커졌습니다.

UN 안전보장이사회는 1950년 7월 한국에 대한 군사·경제 원조를 연합사령부를 통하여 제공하기로 결의하였습니다. 한국은행의 '외국원조수입총괄표'에 실린 CRIK 즉 한국민간구호 프로그램이 바로 연합사령부를 통해 제공된 구호 원조입니다.

표의 CRIK 옆에는 UNKRA가 있습니다. 전황이 어느 정도 마무리되는 것으로 보였던 1950년 말에는 UN총회 결의에 따라 UNKRA 즉 국제연합한국재건단이 설립되었습니다. 북한 지역을 포함한 한국 전역의 경제 재건을 목표로 한 것이었습니다.

하지만 실제로는 중국 인민지원군의 참전으로 전세가 바뀌어, 1953년 7월 휴전 협정 체결 전까지 전황이 교착 상태에 빠졌기 때문에 UNKRA의 활동은 활발히 진행되지 못했습니다. 이에 대한 좀 더 자세한 해설은 다음 주차의 강의에 '네이산 보고서'를 검토하면서 하도록 하겠습니다.

UNKRA의 활동은 결과적으로 활발하지 못했지만 처음 UNKRA가 설립되었을 때는 전후 한국경제 재건을 위한 지원 역할을 맡기로 한 것이었기 때문에, 기존에 활동하고 있던 ECA와 기능이 겹치는 문제가 발생하였습니다. 미국 정부가 1951년 1월 주한경제협조처를 철수하기로 한 것은 그 때문이었습니다. 주한경제협조처는 주한 미대사의 반대가 있었지만 3개월 뒤인 1951년 4월 해체되었습니다. 그 기능 중 일부는 UNKRA로, 일부는 UN군 산하의 유엔민사처 즉 UNACK로 넘어갔습니다.



ECA 원조 프로그램이 1951년 초에 종료된 후, 새로운 원조 프로그램을 위한 한미 간의 협상이 개시되었습니다. 이번에는 협상의 한쪽 당사자가 미국 정부가 아니라 유엔군 총사령관이라는 것이 달랐습니다. 그에 따라 미 육군부가 협정 초안 작성의 업무를 맡게 되었지만, 외교 업무를 담당하는 미 국무부와는 협의도 빠질 수 없었습니다.

실제로 협정 초안은 1951년 7월 도쿄에서 육군부, 국무부, 부산 미대사관, 주한 미8군 사령부, U NKRA 등 여러 관련 기관들의 관계자가 참여한 회의에서 확정되었습니다.

이 과정에서 유엔군 총사령관 측은 이전 한미원조협정 수준의 외환통제 권한을 자신들이 가질 수 있어야 한다는 점을 강조하였습니다. 그에 따라 협정문 초안에는 한국 정부의 의무로서 다음과 같은 구절이 들어갔습니다. “외환의 사용 범주별 주기적 배분은 유엔군 총사령관의 협의와 동의 하에 실시한다.”

1951년 11월에 한국 정부와 유엔군 사령부 사이의 협상이 부산에서 진행되었습니다. 하지만 한국 측은 앞서 말씀드린 일종의 외환통제 규정에 계속해서 이의를 제기하였습니다. 이 때문에 11월에 아홉 번의 협상이 진행됐지만 결국 합의에 이르지 못하고 중단되었습니다.

1948년 원조협정에는 포함되었던 조항에 대해 한국 정부가 전보다 강경한 입장을 계속해서 취하고 미국 정부가 이를 쉽게 제압하지 못했던 것은 한국전쟁으로 인해 미국의 동아시아 안보 정책에서 한국의 중요성이 높아졌기 때문일 것으로 생각합니다.

협상 중단 후 1951년 12월 말에 한국 정부의 허정 국무총리 서리는 유엔군 측에 문제의 외환통제 규정 수정안을 편지로 보냈습니다. 이 편지에서 한국 측은 원조로 얻은 외환은 공동으로 세운 계획에 따라 사용하고 그 밖의 외환은 한국 정부가 자율적으로 사용하되 안정화 등 그 목적을 명시하자고 제안했습니다.

유엔군 측이 이를 검토하는 과정을 거쳐 협상은 1952년 2월에 재개되었습니다. 유엔군 측은 협정문 수정안을 들고 왔는데 그 중 외환통제와 관련해서는 한국과 유엔군 사령부가 공동으로 위원회를 설립해 이 위원회에서 “정기적으로 정부와 민간의 외환 사용과 관련하여 소요 우선순위를 정하고 한국 정부는 그에 기반해 외환을 배분”하도록 했습니다. 이 수정안은 결국 합동경제위원회를 만들어 내는 씨앗이 됩니다.



그런데 이 수정안도 원조로 얻은 것 이외의 외환은 한국 측이 자율적으로 사용할 수 있도록 하자는 한국 측의 의견과는 거리가 먼 것이었습니다. 1952년 2월에 열 차례 협상이 진행됐지만 결국 평행선만 확인하고 재중단되었습니다.

협상이 표류하는 가운데 한국경제는 심각한 인플레이션이라는 문제를 겪고 있었습니다. 당시 인플레이션의 가장 큰 원인은 UN군 대여금 마련, 즉 UN군의 활동에 필요한 한국 화폐를 한국 정부가 대여해주기 위해 화폐 발행을 늘린 것이었습니다. 경제 안정을 위해서는 원조물자 도입이 시급했기 때문에, 결국 표류 중인 협상의 타결을 위해 미국 정부는 새로운 협상단을 파견하기로 결정하였습니다.

새로운 협상단의 대표는 주한 미대사와 유엔군 총사령관의 추천을 받은 클레어런스 E. 마이어가 맡게 되었습니다. 마이어는 1941년 한 석유회사의 일본 지사장을 역임한 바 있었고, 한국으로 가기 전에는 대만과 필리핀의 경제 상황을 조사하기 위한 파견단의 미국 대표를 맡기도 했습니다. 그가 새로운 협상단의 대표로 임명된 것은 아시아 지역에 대한 풍부한 지식과 경험이 평가를 받았기 때문으로 보입니다.

마이어 사절단은 1952년 4월에 방한하여 합동경제위원회를 설립한다는 수정안을 한국 측에 제시했습니다. 그리고 몇 차례 협의를 거쳐 5월 24일 '대한민국과 통일사령부 간의 경제조정에 관한 협정'이 체결되었습니다.

이 협정에 근거해 합동경제위원회가 설치되었습니다. 합동경제위원회는 "대한민국 대표 1인과 유엔군 총사령관 대표 1인으로 구성"되었으며, 그 주요 기능은 "대한민국과 통일사령부와의 효과적인 경제조정을 촉진"하는 것이었습니다.

협정은 합동경제위원회가 "조정 및 자문기관이며 운영기관은 아니다"라고 규정하였습니다. 경제 정책, 특히 외환 사용에 관한 원조 공여자 측의 개입을 우려한 한국 정부의 입장이 반영된 문구입니다. 하지만 한국 정부의 외환 사용은 합동경제위원회에서의 협의를 반드시 거쳐야 했기 때문에 유엔군 총사령관, 즉 미국 측도 외환통제 권한을 확보했습니다.



합동경제위원회의 첫 번째 유엔군 측 대표는 군인인 토마스 W. 헤런이, 한국 측 대표는 재무부장관 백두진이 맡았습니다. 예비 회의가 1952년 6월 27일에 열렸고 첫 번째 회의는 7월 3일에 열렸습니다. 회의에는 두 대표 외에 유엔군 측 사무국장과 한국 측 사무국장 대리도 참석했습니다.

첫 회의에서는 합동경제위원회 설치 장소에 관한 규정, 위원회 표준 절차, 분과위원회 설치 규정, 유엔군 측 사무국장 임명 등이 통과되었습니다. 정기 회의는 격주로 열기로 했는데 나중에 살펴보겠지만 그대로 지켜지지는 않았습니다.

그로부터 약 1년 후 1953년 7월 27일 휴전 협정이 체결되었습니다. 이제 한국에 제공되는 원조의 성격도 구호에서 재건으로 확실히 달라져야 했습니다. UNKRA가 재건을 위한 원조를 제공하기 위한 기구였지만, 설립 이후 미국 정치 환경이 바뀜에 따라 UNKRA의 위상은 약화되고 미국 자체의 원조가 강조되었습니다. 휴전 직후 미국의 해외원조 기구는 FOA로 개편되었고, 미국 정부는 한국에 FOA 원조를 개시하기로 하였습니다.

FOA 원조의 개시는 원조 기구 간의 협조 및 조정이라는 과제를 제기했습니다. 한국은행의 외국원조수입총괄표에서 볼 수 있듯이 유엔군이 아직 주둔하고 있는 상황에서 CRIC 원조도 계속되었습니다. 위상이 약화되기는 했지만 UNKRA도 시멘트공장 건설 등 활동을 시작하였습니다. 이러한 가운데 FOA 원조가 개시되어야 했기 때문에, 원조의 효율성을 높이기 위해서는 각 원조 프로그램 간의 조정이 필요했습니다.

미국 정부는 휴전 협정이 논의되고 있던 1953년 4월 이 과제를 해결하기 위해 헨리 J. 타스카를 대표로 하는 사절단을 파견하였습니다. 타스카는 유럽 경제 전문가로서 제2차 세계대전 후 마셜 플랜 하에서 유럽부흥계획에 참여한 바 있습니다. 타스카는 한국 정부와 유엔군 사령부에서 제공한 자료와 자체 조사활동을 토대로 1953년 6월 타스카 보고서를 미 대통령에게 제출하였습니다.

보고서는 서두에서 한국에 제공될 원조의 목적을 분명히 하였습니다. 즉 “1954년 이후 한국군을 20개 사단으로 증강시키고 이를 유지하기 위해 필요한 경제적 기반을 마련하는 것”이었습니다. 냉전의 최전선에서 북한군과 대치하고 있는 상황에 한국이 자체적으로 방어 능력을 가질 수 있도록 경제력을 키워야 하며 이를 단시간에 이루기 위해 원조가 제공되어야 한다는 것입니다.



타스카 보고서는 당시 제기되던 원조 프로그램 간의 조정과 관련해서는 한국에 본부를 두는 특별 대표 사무소의 설치를 권고했습니다. 특별 대표는 미 대통령과 유엔군 총사령관에게 책임을 지며, 한국에 제공되는 모든 경제 원조 프로그램을 감독·조정하며 합동경제위원회에서는 유엔군 총사령관을 대리하도록 하였습니다.

이러한 타스카의 제안에 대해 미 국무부와 유엔군 사령부 모두 반발했습니다. 국무부 측은 종전 후 유엔군 사령부의 조직과 기능의 변경이 불가피한데 이를 타스카 보고서가 도외시켰다고 비판했습니다. 유엔군 사령부 측은 특사가 유엔군 총사령관의 경제 자문 정도에 머물러야 한다고 주장했습니다.

하지만 결국 미국 정부는 타스카의 제안을 받아들였습니다. 타스카 보고서의 특별 대표 사무소에 해당하는 경제조정관실을 설치하기로 한 것입니다. 경제조정관실은 1953년 8월 설치되었으며, 초대 경제조정관으로는 마셜 플랜 하에서 ECA의 유럽 부처장을 맡은 바 있는 C. 타일러 우드가 임명되었습니다.

경제조정관실은 1959년 7월 주한 미국 경제협조처, 약칭 USOM으로 개편되기까지 미국 경제 원조의 현지 실무 부서로서 활동하였습니다. 1956년경의 조직도를 보면 행정부서로서 재경정책국, 기획국, 기획조정국 등이 있었고 기술운영부서로서 재건기술국, 농업국, 정부서비스국 등이 있었습니다. 초기에는 직원 수가 30명 정도에 머물렀지만 경제조정관실이 가장 확대되었던 1950년대 말에는 직접 고용된 인원이 300명이 넘었다고 합니다.

타스카는 경제조정 협정의 개정과 합동경제위원회의 권한 강화도 제안하였습니다. 그는 본격적인 경제 부흥 원조의 제공에 맞추어 원조의 효과를 높이기 위해서는 원조 운영 과정에 한국인의 참여를 확대하는 것이 중요하다고 보았습니다. 그래서 합동경제위원회의 권한을 강화하고 위원회에 한국인들이 동등한 자격으로 참여하게 하여 한국과 미국 사이에 효율적인 조정이 이루어질 수 있도록 해야 한다고 제안했습니다. 하지만 이것은 미국 정부의 입장과는 다른 것이었습니다.

원조 프로그램의 변화에 맞추어 한미 간에 새로운 협정이 필요하다는 점은 분명했습니다. 따라서 1953년 8월 부임한 우드는 한국 측 경제조정관인 백두진을 상대로 하여 새로운 협정을 맺기 위한 협상을 시작하였습니다. 하지만 미국 측은 타스카가 제안한 한국 측의 동등한 참여를 보장할 의사는 없었습니다.

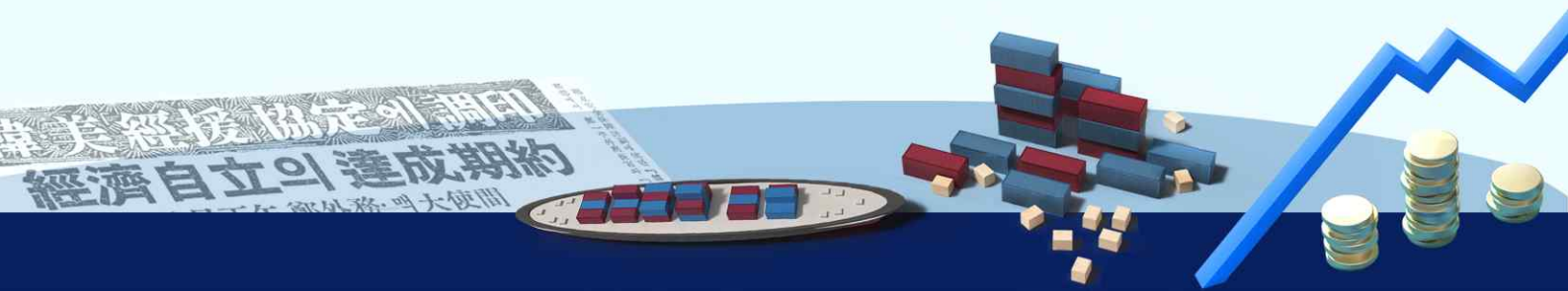


협상은 그 밖에도 앞으로 다른 주치의 강요에서 검토할 환율 설정 문제로 인해 난항을 겪었고 4개월만인 12월이 되어서야 타결되었습니다. 바로 '경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약'입니다.

협약은 한미 양측이 추구해야 할 목표로서 재정안정을 강조했습니다. 양측은 재건 투자를 책정할 때 재정안정 계획에 합치시키도록 노력하기로 했으며 재정적자 축소를 위해서도 노력하기로 했습니다. 특히 원조물자가 제공된 만큼 한국 화폐 단위로 적립해야 했던 대충자금(대충자금)은 합동경제위원회의 합의에 따라서만 운용할 수 있도록 하였습니다.

이렇게 1952년 5월의 경제조정협정과 1953년 12월의 합동경제위원회 협약을 통해 합동경제위원회가 설치되고 그 역할이 규정되었습니다. 그리고 그사이에 타스카 보고서의 권고에 따라 미국 측의 여러 원조 수행프로그램의 조정 기구로서 경제조정관실이 설치되었습니다. 1950년대 미국이 한국에 제공한 막대한 원조의 수행체계가 정비된 것입니다.

지금까지 한국전쟁 발발 이후 미국 원조의 한국 내 수행체계가 어떻게 변화해갔는지를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 1950년대 한국 경제정책에서 중요한 역할을 수행한 합동경제위원회의 활동을 살펴보도록 하겠습니다.



3-3

합동경제위원회의 활동

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 합동경제위원회 및 경제조정관실의 설치에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 1952년 경제조정협정에 의해 설치된 합동경제위원회가 어떠한 활동을 하였는지 살펴보겠습니다.

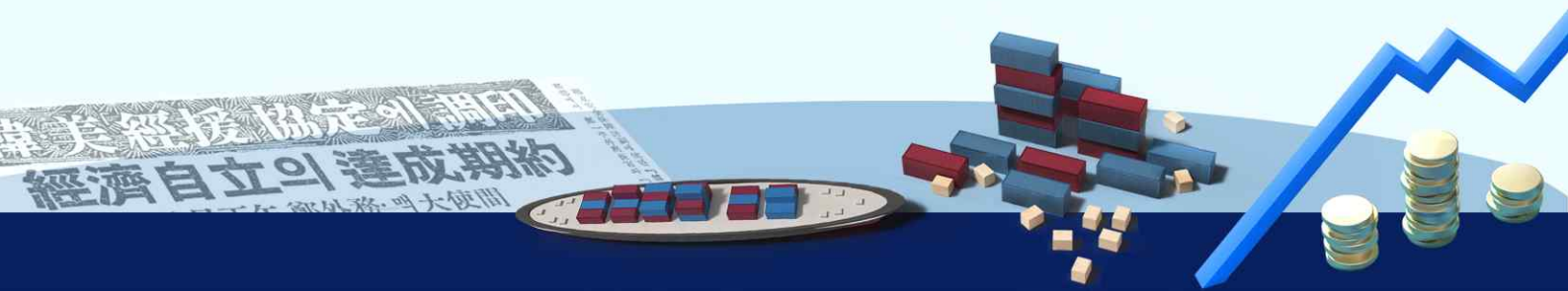
1950년대 주요한 경제정책은 거의 합동경제위원회를 거쳤다고 해도 과언이 아닙니다. 그만큼 한국경제에서 원조가 차지하는 비중이 높았기 때문입니다.

검토에 들어가기에 앞서 검토에 활용한 미국 정부 문서에 대해 간략히 설명드리겠습니다. 미국 정부는 오래된 문서와 기록들을 국립문서기록관리청, 즉 NARA에서 보존 관리하고 있습니다. NARA는 여러 분관이 있는데 그 중 미국 해외원조 기구의 문서는 메릴랜드주 칼리지 파크에 있는 분관에 보존되어 있습니다.

이 문서들은 당초 그것을 가지고 있던 기관에 따라 문서군, RG로 구분되어 있습니다. 제가 합동경제위원회의 활동을 검토하기 위해 활용하는 문서군은 RG 469로 '미국 해외원조 기구 기록'입니다. 현재 활동 중인 USAID 전의 ECA부터 ICA까지의 기록물이 포함되어 있습니다.

문서군은 다시 엔트리로 구분되어 있습니다. 기관 내 부서별로 문서를 보관하던 방식이 엔트리에 반영되어 있는데, 예를 들어서 FOA나 ICA의 극동국에서 한국과 관련한 주제 파일을 별도로 보관하고 있던 것이 NARA에서는 엔트리 422에 보존되어 있습니다.

제가 합동경제위원회의 활동을 검토하기 위해 활용하는 문서군은 엔트리 1277DH, 1277MA, 1277NA, 1277OB, 1277RA입니다. 1276과 1277로 시작하는 엔트리는 모두 원조 기구의 한국 사무소, 즉 경제조정관실 또는 USOM에서 보관하고 있던 문서들을 담고 있습니다.



그 중 엔트리 1276은 사무국에서 주제별로 분류해서 보관하던 방대한 문서들이고, 1277로 시작하는 엔트리는 주로 합동경제위원회와 관련된 문서들로 본회의와 각 분과위원회에 따라 그리고 아젠다, 회의록, 관련 기록들에 따라 엔트리가 다시 구분되어 있습니다. 1277DH는 합동경제위원회 본회의의 회의록이고 1277MA와 1277NA는 재정분위 회의록, 1277OB는 기획분위 회의록, 1277RA는 구호분위 회의록입니다.

각 엔트리는 다시 파일로 구분되어 있고 여러 개의 파일이 박스에 담겨 있습니다. 파일에는 문서들이 끼워져 있으며 각 파일마다 보시는 것처럼 제목이 적혀 있습니다.

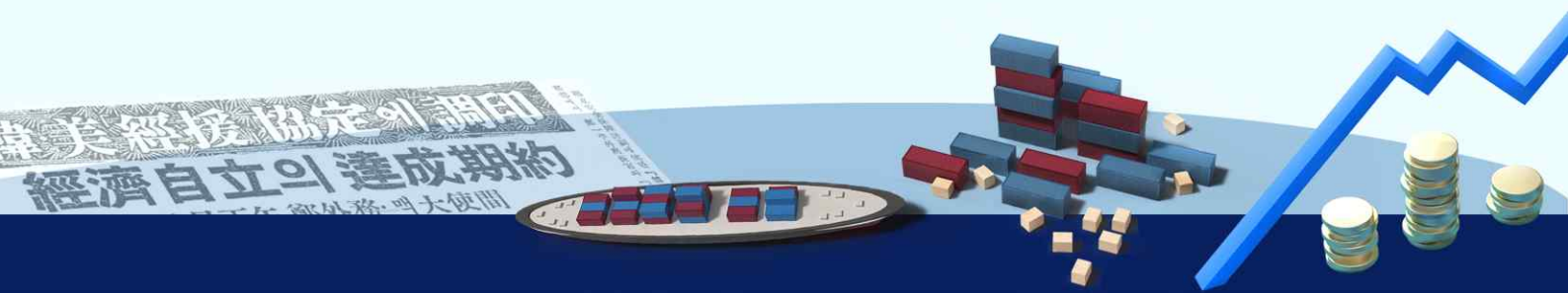
엔트리가 회의록인 경우 연도별로 적당한 분량만큼 파일에 회의록이 끼워져 있고 그 연도가 적혀 있는 것이 일반적입니다. 예를 들어 합동경제위원회 본회의 회의록인 엔트리 1277DH의 첫 번째 파일 제목은 'CEB-Minutes 1952-1953'입니다. 기획분위 회의록인 엔트리 1277OB의 경우는 'CEBO RC-Minutes 1952'입니다.

이 문서들을 미국 메릴랜드주에 가야만 볼 수 있다면 연구자들에게는 매우 불편할 것입니다. 다행히 한국의 국사편찬위원회에서 한국과 관련된 문서들을 대부분 복제해 와서 '전자자료관'이라는 홈페이지를 통해 제공하고 있습니다.

전자자료관에서는 NARA 문서 외에도 다양한 자료들을 제공하고 있기 때문에 자료를 찾는 노하우도 중요합니다. 전자자료관의 자료는 주로 자료군, 자료계열, 자료철, 자료건으로 계층화가 되어 있습니다. 예를 들어 합동경제위원회 본회의 회의록의 경우 자료군은 '문서군 469', 자료계열은 '1277DH', 자료철은 'CEB-Minutes 1952-1953' 등 파일 제목입니다. 자료철까지만 있고 자료건은 없습니다.

이렇게 계층화가 되어 있기 때문에 엔트리 코드를 알고 있으면 쉽게 문서를 찾아볼 수 있습니다. 예를 들어 '1277DH'로 검색하면 자료계열이 하나 뜨는데 그것을 클릭하면 화면에 보시는 것처럼 자료철 58건이 있습니다. 이것을 다시 클릭하면 각각의 자료철, 즉 파일의 제목을 볼 수 있고 그 중 보고 싶은 파일로 들어가면 디지털 원문을 볼 수 있습니다.

이제 미국 정부가 보존하고 있는 합동경제위원회의 회의록을 토대로 그 활동을 검토해 보겠습니다.



지난 시간에 봤던 것처럼 합동경제위원회의 첫 회의는 미국 측 대표 헤런과 한국 측 대표 백두진이 참석한 가운데 1952년 7월 3일에 열렸습니다. 공식적인 회의는 1952년 10회, 1953년 3회 열린 후, 1956년 6월 14차 회의가 열리기까지 개최되지 않았습니다.

이것은 당시 합동경제위원회의 한국측 대표였던 백두진이 위원회 운영에 회의적인 시각을 가지고 있었기 때문입니다. 백두진의 회고록에 따르면 그는 미국 측 대표 C. 타일러 우드에게 위원회에서 소비되는 시간이 너무 많다는 불만을 제기했습니다.

한국경제 운영의 주체는 한국 정부이므로 미국 원조 당국과 기본적인 원칙만 합의하면 되지 하나 하나 협의할 필요는 없다는 것이었습니다. 그는 이미 합동경제위원회 협약에서 경제재건과 재정안정에 대한 원칙이 정해졌기 때문에 회의는 적을수록 좋다고 보았습니다.

물론 백두진과 우드 사이에서 결정해야 할 사안도 있었습니다. 이 경우 두 사람은 공식적인 회의를 열기보다는 직접 구두나 편지로 의논하고 결정하는 방식을 선호했습니다.

반면 1956년 7월 우드의 뒤를 이어 경제조정관이 된 윌리엄 E. 원과 1956년 이후 부흥부 장관으로서 합동경제위원회 한국 측 대표가 된 김현철과 송인상은 위원회를 매우 적극적으로 활용했습니다. 원은 세계대공황 이후 미국에서 추진된 뉴딜 정책에서 실무를 담당했던 인물로 제2차 세계대전 종전 후에는 트루먼 행정부의 기술 원조사업이었던 포인트 포에 참여하였습니다. 그 후 이란, 브라질을 거쳐 한국에 경제조정관으로서 부임하게 된 것입니다.

원이 부임한 이후 합경위 본회의는 매우 활발히 개최되었습니다. 1957년 8월에만 5회, 9월 4회, 10월 5회 등 매주 본회의가 열렸습니다. 원이 재임하는 동안 그리고 1959년 8월 레이먼드 T. 모이어로 교체된 후에도 거의 매주 회의가 열렸습니다. 합경위 본회의의 연간 개최 횟수는 1957년 51회, 1958년 46회, 1959년 51회에 달했습니다.

예를 들어 1957년 12월 18일에 열린 회의를 보면, 참석자는 송인상 부흥부 장관과 원 경제조정관, 사무국 3명, 그리고 참관인으로 한국 정부 관료 18명, 미국 측 인사 19명이었습니다. 이 회의에서는 10건의 정책 문서가 채택됐습니다. 쌀 가격 안정 프로그램에 30억 환 추가 방출, 보세창고 내 원조물자 저장 통제 실행 절차, 1958 회계연도 기술협력, ICA 대충자금 방출 등입니다.



이 정책문서들은 대부분 분과위원회에서 합의된 것을 최종 승인하는 것이었습니다. 예를 들어 쌀 가격 안정 프로그램에 30억 환을 추가 방출하는 건은 재정분위에서 합의된 것이고 1958 회계연도 기술협력 건은 기획분위에서 합의된 것이었습니다. ICA 대충자금 방출 건은 먼저 기획분위에서 합의되고 그 후 재정분위의 합의를 거쳐 올라온 것이었습니다.

우드가 경제조정관이던 시절 합동경제위원회 본회의는 소집되지 않았지만, 하부 기구인 분과위원회의 회의는 계속해서 개최되었습니다. 대표적인 분과위원회는 기획분과위원회, 구호분과위원회, 재정분과위원회였습니다.

먼저 1952년 7월 구성된 기획분위는 원조 프로그램의 세부 조정을 협의하는 역할을 하였습니다. 미국 측 대표는 경제조정관실의 기획부장, 한국 측 대표는 초기에는 기획처장이 맡았고 부흥부 발족 후에는 부흥부 차관이 맡았습니다.

현재 기획분위의 회의록은 1958년분까지와 1960년분이 확인되는데, 매년 개최된 횟수를 보면 1952년 6회, 1953년 14회, 1954년 5회, 1955년 18회, 1956년 32회, 1957년 28회, 1958년 20회, 1959년 33회, 1960년 18회였습니다.

역시 백두진 경제조정관이 물러난 후 횟수가 늘기는 했지만, 백두진 경제조정관 시절에도 매년 꾸준히 열렸다는 점이 눈에 띕니다. 그만큼 원조물자 긴급 도입이나 기존에 설정된 도입액의 조정, 대충자금의 사용 등 실무적인 차원에서 협의해야 할 안건들은 계속해서 있었던 것입니다.

그럼에도 1954년 5회밖에 기획분위가 열리지 않았던 것은 이 해에 한미간에 원조 실행 방법과 관련한 갈등이 매우 높았던 것과 관련이 있을 것입니다. 실제로 1954년의 기획분위 회의록을 보면 한미간에 팽팽한 긴장이 느껴집니다.

예를 들어 1월 19일 열린 22차 회의에서 미국 측 의장인 경제조정관실 기획부장은 미국 측의 CRIK 원조 실행 관련 제안에 대해, 한국 총리가 기획분위 한국 측 멤버들에게 편지를 보내 찬성하지 말도록 한 일을 언급하며 이에 관해 논의하자고 합니다. 이뿐만 아니라 경제조정관실 기획부장은 한국 정부가 외환 사용에서 합경위 협약을 따르지 않고 있는데 대해 불만을 제기하기도 했습니다.



기획분위와 마찬가지로 1952년 7월에 첫 회의를 개최한 구호분위는 인플레이션 억제를 최우선 과제로 하여 구호 물품의 도입 기획, 배급과 가격 사정 업무를 담당했습니다. 미국 측 대표는 경제조정관실의 특별보좌관, 한국 측 대표는 초기에는 사회부 장관이, 나중에는 외자청 차장이 맡았습니다.

구호분위도 기획분위와 마찬가지로 매년 꾸준히 개최되었습니다. 특히 1952년 24회, 1953년 42회, 1954년 34회, 1955년 25회 등 1955년까지는 월평균 2회 이상 개최되었습니다. 기획분위와 비교해보면 구호분위의 높은 개최빈도를 알 수 있습니다. 그만큼 한국전쟁의 피해로 인해 구호 물품 도입이 원조 실행에서 상당한 비중을 차지했던 것입니다.

당시 중요 구호 물품 중에는 차량 운행을 위한 석유제품이 있었습니다. 그에 따라 구호분위 회의록에도 석유제품과 관련된 내용들이 빈번하게 등장했습니다. 예를 들어 1955년 1월 7일 회의에서는 석유제품 암시장에 관한 조사팀의 구두 보고가 있었고, 1월 10일 회의에서는 1월분 석유제품의 배분과 가격 사정에 관한 추가 제안이 논의되고 채택되었습니다.

1월 21일 회의에서는 다시 석유제품 암시장에 관한 보고가 있었고, 2월분과 3월분 석유제품의 배분과 가격 사정에 관한 제안이 논의되고 채택되었습니다. 이밖에 수입 비료의 가격 사정과 같은 안건도 구호분위에서 논의되었습니다.

그런데 구호분위의 연간 개최 횟수는 1956년 18회, 1957년 12회로 점차 줄어들었습니다. 경제재건이 진전되면서 구호 물품 도입의 중요성이 줄어들고 있던 현실을 반영한 것입니다. 마침내 1957년 12월 18일 합경위 본회위에서는 구호분위를 해체하기로 결정했습니다. 구호분위의 기획·배급 업무는 기획분위로, 가격 사정 업무는 재정분위로 각각 이관되었습니다.

기획분위나 구호분위보다는 약간 늦게 1952년 8월 구성된 재정분위는 물가 안정을 위한 재정·통화정책을 협의하는 역할을 맡았습니다. 미국 측 대표는 경제조정관실의 경제재정정책 고문, 한국 측 대표는 초기에는 재무부 장관, 나중에는 재무부 차관이 맡았습니다.



재정분위도 기획분위나 구호분위와 마찬가지로 매년 꾸준히 개최되었으며 1960년까지의 회의록이 모두 남아 있는 것이 특징입니다. 연간 개최 횟수를 보면 1952년 10회, 1953년 16회, 1954년 11회로 1954년까지는 기획분위보다는 자주 개최되었지만, 구호분위보다는 개최 횟수가 작은 것을 알 수 있습니다.

1955년에 개최 횟수가 갑자기 29회로 늘었다가 1956년에 8회로 갑자기 줄어든 이유는 회의록만으로는 알기 어렵습니다. 1957년부터 1959년까지 연간 20회 이상 개최되었던 것은, 1957년부터 매년 한미 간 합의에 기초해 재정금융안정계획이 실행된 것과 무관하지 않습니다.

우드 경제조정관 시기에는 실무적인 사안들은 분과위원회 차원에서 합의가 되면, 별도의 승인 과정 없이 합경위의 결정이 되었던 것으로 보입니다. 합경위 본회의가 활발히 열리던 원 경제조정관 시기에는 앞서 본 것처럼 분과위에서 합의된 사안은 다시 본회의로 올려서 승인을 받는 것이 일반적이었습니다.

1957년을 예로 들면 기획분위가 28회, 구호분위가 12회, 재정분위가 20회 열린 데 비해 본회의는 51회가 열렸습니다. 원 경제조정관과 김현철, 송인상 부흥부 장관은 정말로 회의를 좋아했던 사람이었다고 할 만합니다. 물론 합경위 본회의에서는 전반적으로 분과위의 의견이 존중되었던 것으로 보입니다.

합동경제위원회는 한미간의 의견 조정의 장이기도 했지만, 한국 정부 관료들이 미국 측 경제조정관실 인사들과 회의하면서 정책 수립과정을 학습하는 장이기도 했을 것입니다. 1960년대 이후 주요한 역할을 했던 경제 관료들이 합동경제위원회의 어떤 분과위원회에 참가해서 어떤 경험을 했는지를 추적해보는 연구도 앞으로 필요할 것으로 생각합니다.

지금까지 합동경제위원회의 활동을 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 1961년에 합동경제위원회가 폐지되게 되기까지의 과정을 정리해보겠습니다.



3-4

합동경제위원회의 폐지

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 합동경제위원회의 활동을 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 1961년에 합동경제위원회가 폐지되게 되기까지의 과정을 살펴보도록 하겠습니다.

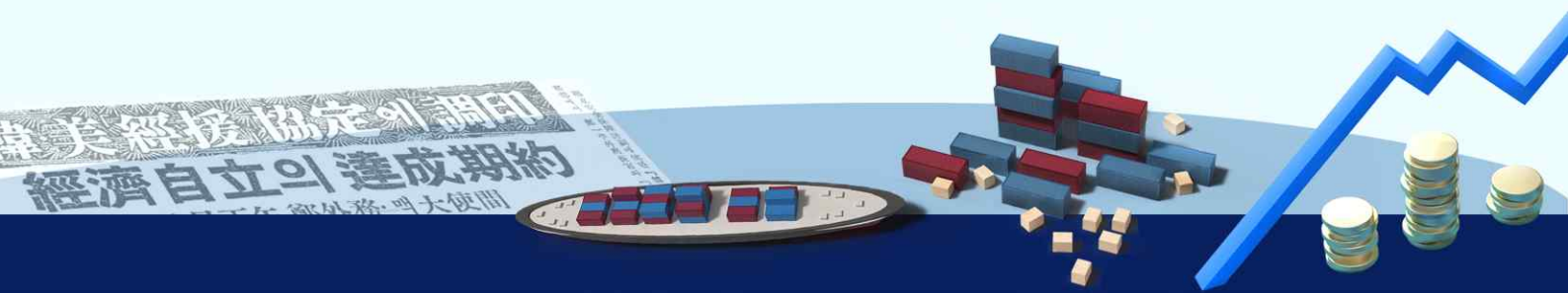
1960년 4·19의거는 이승만 정부를 무너뜨렸습니다. 정국의 혼란으로 합동경제위원회의 활동도 잠시 멈출 수밖에 없게 되었습니다. 하지만, 4월 27일 외무부 장관 허정을 대표로 하는 과도정부가 수립되면서 정국은 돌파구를 찾게 되었습니다.

그로부터 이틀 뒤인 4월 29일 한국 정부 대표 허정 장관과 당시 주한 미국 대사였던 매카나기, USOM 처장이었던 모이어는 원조의 재개와 합동경제위원회의 재개를 내용으로 하는 공동성명을 발표합니다.

5월 4일에는 4·19의거 후 첫 합동경제위원회가 열렸습니다. 공교롭게도 1952년 시작부터 보았을 때 200차 회의였습니다. 여기서 한국 측 대표인 전예용 부흥부 장관은 합경위가 효율적인 공동 조정 기구임을 확인하면서, 신정부는 원조 자금 배분 및 활용의 과거 문제점들을 개선해나갈 것임을 강조하였습니다.

실제로 4월 29일 공동성명의 내용 중에 원조 절차에 대한 공동 검토를 실시한다는 것도 있었기 때문에, 이날 합경위에서는 한미 공동으로 이 문제를 논의할 태스크 포스를 만들기로 결의하였습니다. 미국 측 의장은 존 헤일만 USOM 부처장, 한국측 의장은 유창순 부흥부 차관이 맡았습니다.

태스크 포스는 원조자금 배분 절차 등 다양한 사항들을 한미 공동으로 검토하여 정책 제안을 합경위 본회의에 보고하였습니다. 논의 사항 중에는 합경위의 작동 방식도 포함되어 있었습니다. 그런데 이 부분은 예민한 부분이라서 태스크 포스가 사실상 임무를 종료한 8월이 되어서도 한미간에 합의가 이뤄지지 못했습니다.



결국 합경위 개혁에 대해서는 8월 13일 212차 본회의에서 그동안의 논의 내용을 일부 보고하는 것으로 마무리되었습니다. 그 내용은 합경위는 좀 더 상위의 정책 논의의 장으로 하는 한편, 하위 분과위원회를 모두 없애고 그 기능을 한국 정부와 USOM의 정상적인 부서로 돌리는 것이었습니다.

1960년 8월은 그동안의 과도정부를 마감하고 새로운 정부가 탄생한 때였습니다. 즉 7월 29일 제5대 국회의원 선거의 결과로 8월 19일 장면 내각이 탄생했습니다. 태스크 포스가 완전한 결론을 내리지 못한 채 임무를 마친 것도 이러한 변화와 무관하지 않을 것입니다.

새 정부하에서 8월 31일 첫 합동경제위원회 본회의가 열렸고 이후 1961년 1월까지 매달 한 차례 정도 본회의가 개최되었습니다. 새 정부로서는 미국으로부터 많은 원조자금을 얻어 경제를 부흥시키는 것이 우선이었기 때문에 합경위 개혁 문제는 뒤로 미뤄졌던 것으로 보입니다. 합경위 기능 축소나 분과위 폐지 등이 안건으로 상정된 적은 없었기 때문입니다.

하지만 많은 한국인들에게 합동경제위원회는 원조 당국의 지나친 간섭으로 여겨졌기에 새 정부도 합경위 개혁이 필요하다는 인식은 가지고 있었고 USOM 측과 논의를 하고 있었습니다. 1960년 11월에는 합경위 개혁을 다루는 기사가 몇 건 실리기도 했습니다. 예를 들어 11월 5일의 기사는 합경위를 1952년 경제조정협정의 정신대로 자문기관으로 환원하고 합경위를 분과위원회 중심으로 운영하기로 한미간에 합의했다는 내용입니다.

그런데 11월 8일과 25일의 기사는 분과위원회도 기획분위만 두거나 대폭 줄이기로 했다는 것이어서 일관성은 없습니다. 한국인들의 일반 여론을 고려해 한국 정부 측에서 마치 합의가 된 것처럼 과대 포장한 기사로 생각됩니다. 하지만 새 정부가 미국 원조 당국 측과 합경위 개혁을 두고 논의를 했다는 것은 사실일 것입니다.

해가 바뀌어 1961년 2월에 한국 신정부와 미국 사이에 기존 원조 협정을 대체하는 경제기술원조 협정이 체결되었습니다. 새 협정으로 한국 내 원조 수행체계에 변화가 있었지만 합동경제위원회는 존속하기로 한미 간에 합의가 이뤄졌습니다.



이 내용은 새 협정 본문에 포함되지는 않았으나 모이어 USOM 처장과 태완선 부흥부 장관 간에 교환된 편지에 기존 협정 즉 1952년 5월의 '대한민국과 통일사령부 간의 경제조정에 관한 협정'의 조항 중 합경위를 설립하기로 한 조항은 계속해서 유효하다는 문구로 포함되었습니다.

합경위는 존속했지만 그 역할은 축소되었다고밖에 볼 수 없습니다. 왜냐하면 1961년 1월 31일을 마지막으로 합경위 본회의는 열리지 않았기 때문입니다. 마치 백두진 경제조정관 시절의 합경위로 돌아간 것입니다.

합경위는 그해 5월 쿠데타 이후 더 큰 변화를 맞게 됩니다. 일단 쿠데타 후 모든 합경위 활동은 8월에 첫 합경위 본회의가 열리기까지 정지되었습니다. 8월 8일 열린 첫 회의에는 김유택 경제기획원 장관을 비롯한 군사 정부의 고위 경제 관료들이 참석했습니다. 이 회의에서 양측은 분과위원회를 폐지하기로 결정하였고 본회의의 역할도 축소하였습니다. 대충자금 방출 등 필수적인 활동을 제외하면 주요한 정책 및 프로그램만 다루기로 한 것입니다.

그런데 이렇게 역할이 축소된 합경위 본회의도 8월 22일 두 번째 회의가 열린 후 더 이상 열리지 못했습니다. 모이어 USOM 처장의 임기가 8월로 종료되고 9월부터 신임 제임스 킬른 처장이 부임하게 되면서 회의가 중단되었는데 더 이상 재개되지 못한 것입니다.

그 배경에는 합경위의 역할에 관한 미국 측의 재평가가 있었습니다. 1961년 12월에 USOM 내부에서 작성된 문서를 보면, 합경위가 원 경제조정관과 그 상대방, 즉 한국 측 대표의 개성에 잘 들어맞았고 어려운 문제들을 푸는 장으로 작동했다고 지적하고 있습니다.

하지만 합경위가 킬른 USOM 처장의 운용 방식과는 맞지 않으므로 처장이 경제기획원 장관과 합의하여 이미 껍데기가 되어버린 합경위를 폐지할 것을 권고하고 있습니다. 사실 합동경제위원회는 경제조정관실과 마찬가지로 미국의 해외원조 대상국 중 한국에만 있는 특수 기구였습니다.

미국 내에서는 한국에 대한 원조 공여 체계도 이른바 '정상화'해야 한다는 의견이 의회를 중심으로 계속해서 제기되었습니다. 1959년 7월부터 경제조정관실이 다른 수원국들과 마찬가지로 주한 미 대사 관리하의 USOM으로 개편된 것도 정상화의 한 과정이었습니다. 그다음 차례가 합동경제위원회의 폐지가 되었던 것입니다.



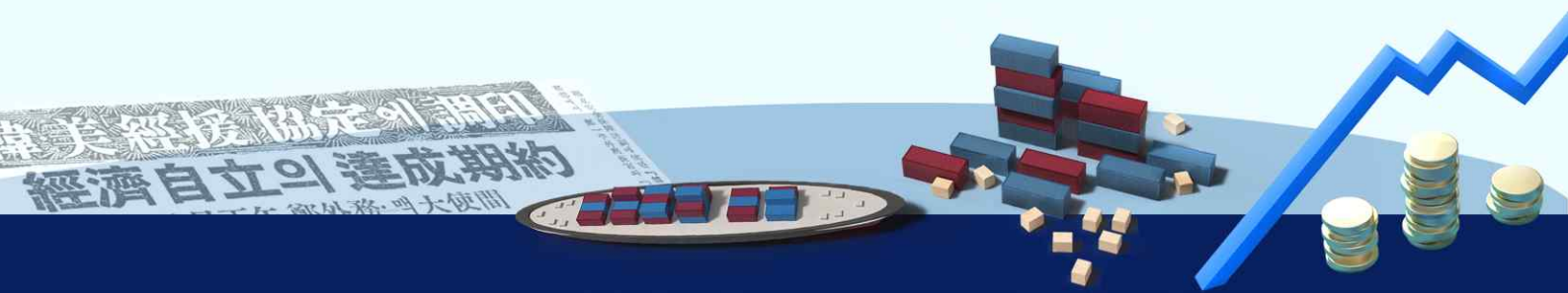
앞서 말씀드린 것처럼 1961년 경제기술원조협정 체결 당시 기존 협정 중 합경위 조항의 존속은 당시 모이어 USOM 처장과 태완선 부흥부 장관 간의 편지 교환을 통한 것이었습니다. 1962년 1월 킬른 USOM 처장은 김유택 경제기획원 장관과의 편지 교환을 통해 기존 협정 중 합경위 조항의 존속을 취소하기로 하였습니다. 이로써 합동경제위원회는 폐지되었으며, 합경위의 정책 문서들도 효력을 상실하게 되었습니다.

한국 신문 보도에 따르면 합동경제위원회를 대신해 1963년 7월에 한미경제협력위원회인 ECC가 설치되었습니다. ECC에 관한 미국 정부 문서는 찾지 못했으므로 신문 보도에 의존해 그 활동을 파악할 수밖에 없습니다.

ECC는 양국 6명씩의 위원으로 구성되었으며, 경제기획원 장관과 USOM 처장이 대표가 되어 원조, 재정, 금융, 외환 등에 관해 양국 대표가 검토, 합의한 것을 한국 정부에 건의하는 역할을 했습니다. 합경위에 비해 결정 기구로의 역할은 크게 약화된 것을 알 수 있습니다.

ECC는 1968년까지 20여 차례 열렸으며, 재정안정위원회를 상설 하부 기구로 두고 재정안정계획을 제시했습니다. 미국 원조 당국이 물가 및 재정안정을 중시한 것은 변함이 없어서 이 시기에도 재정안정계획을 원조와 연동했다고 합니다.

지금까지 1961년 합동경제위원회가 폐지되기까지의 과정을 알아보았습니다. 다음 시간에는 해방 후 1960년대 초까지 미국 원조의 한국 내 현지 수행체계가 어떻게 확립되고 변화했는지에 대해 강의 내용을 요약 정리해보겠습니다.



3-5

강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 합동경제위원회가 폐지되기까지의 과정을 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 해방 후 1960년대 초까지 미국 원조의 한국 내 현지 수행체계가 어떻게 확립되고 변화했는지에 대해 강의 내용을 요약 정리해보겠습니다.

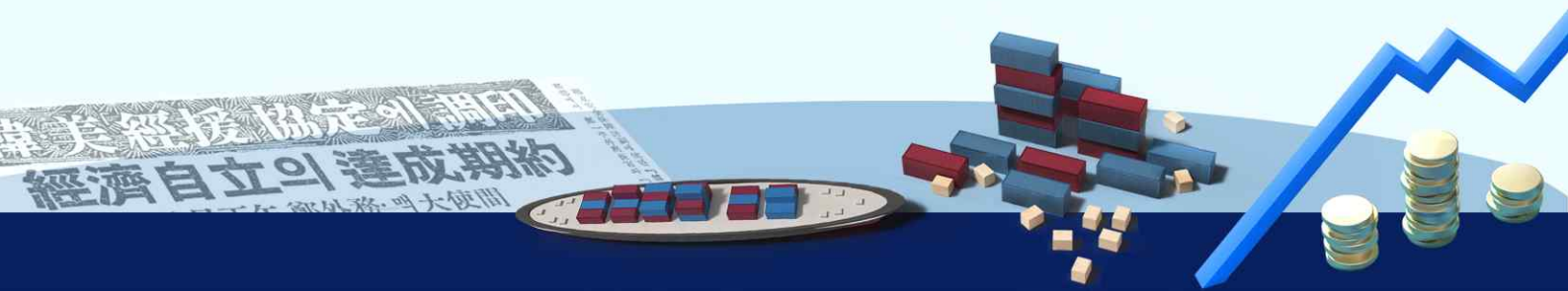
1948년 정부 수립 이후 미국의 ECA 원조는 12월에 체결된 '한미원조협정'에 기반해 제공되었습니다. 미국 정부는 이 협정을 통해 한국 정부의 경제정책 특히 수출입계획과 외환 배정에 대한 통제권을 획득했습니다. 그리고 한국 내 실무를 담당하는 기구로서 1949년 1월 1일부터 주한경제협조처가 설치되었습니다.

1950년 6월에 발발한 전쟁은 원조의 양상을 바꿔놓았습니다. 미군이 중심이 된 UN군이 구호 원조를 제공하였고 UN 총회 결의에 따라 경제재건을 위한 원조를 담당할 UNKRA가 1951년 2월 설립되었습니다. 그러한 변화 속에서 주한경제협조처는 1951년 4월 해체되었습니다.

ECA 원조 프로그램이 종료되고 UN군이 한국에 대한 원조를 주로 담당하게 됨에 따라 새로운 협정이 필요해졌습니다. 이때 협정의 한쪽 당사자는 미국 정부가 아니라 유엔군 총사령관이 되었습니다. 유엔군 사령부 측은 한국 정부의 경제정책에 대해 1948년의 '한미원조협정'과 유사한 통제권을 원했지만, 전쟁으로 안보상 위상이 상승한 한국 정부는 이에 저항했습니다.

협상이 두 번이나 중단되는 일을 거친 끝에 1952년 5월에 '경제조정협정'이 체결되었습니다. 한미 양측은 대한민국 대표 1명과 유엔군 총사령관 대표 1명으로 구성된 위원회를 설치해 그곳에서 외환 사용이나 대충자금 사용 등에 관한 결정을 공동으로 내리도록 타협을 보았습니다. 이 타협의 산물이 바로 '합동경제위원회'였습니다.

한편 미국 정부는 종전 후 한국경제의 재건을 위한 원조 계획을 세우기 위해 1953년 4월 사절단을 파견했습니다. 그 결과로 작성·제출된 타스카 보고서는 여러 원조 프로그램 간의 조정을 위해 특별 대표 사무소의 설치를 권고했고 그 권고대로 1953년 8월 '경제조정관실'이 설치되었습니다. 경제조정관은 유엔군 총사령관의 특별 대표로서 합동경제위원회에 참석했습니다.



미국 해외원조 기구의 현지 사무소는 보통 USOM이라고 불렸는데 한국의 경우 원조를 제공하는 기관이 여럿이다 보니 이를 조정하기 위해 '경제조정관실'이라는 독특한 기구가 생겨나게 된 것입니다. 미국 정부는 이른바 '정상화'의 일환으로서 1959년 7월부터는 이 기구를 USOM으로 개편해 미국 국무부의 라인인 주한 미대사관의 지휘를 받도록 했습니다.

다시 합동경제위원회로 돌아가서 이 위원회는 1952년 7월부터 1962년 1월까지 약 10년간 존속하며 한미 간의 경제정책 조정 역할을 담당했습니다. 합동경제위원회에는 분과위원회도 있었는데 그 중 주요한 것으로 기획분위, 구호분위, 재정분위가 있었습니다.

미국 국립문서기록관리청에는 이들 위원회의 회의록이 보관되어 있습니다. 화면의 표는 회의록을 토대로 매년의 회의 개최 건수를 제시한 것입니다.

합경위 본회의는 1953년에 세 차례밖에 열리지 않았고 1954년과 1955년에는 아예 열리지 않았습니다. 이것은 당시 한국 측 대표였던 백두진이 합동경제위원회를 시간 낭비라고 생각했기 때문입니다. 그는 1953년의 합동경제위원회 협약에서 경제정책의 원칙이 정해졌기 때문에 회의는 적을수록 좋다고 생각했습니다.

이때도 하부 기구인 분과위원회 회의는 꾸준히 개최됐습니다. 기획분위는 원조물자 긴급 도입이나 기존에 설정된 도입액의 조정, 대충자금의 사용 등 실무적인 차원에서 협의해야 할 안건들을 처리했습니다.

구호분위는 인플레이션 억제를 최우선 과제로 하여 구호 물품의 도입을 기획하고 배급과 가격 설정 업무를 담당했습니다. 특히 1955년까지는 월평균 2회 이상 개최되었는데 그만큼 한국전쟁 피해로 인해 구호 물품 도입이 원조 실행에서 상당한 비중을 차지했던 것을 보여줍니다. 하지만 그 후 역할이 줄어들어 1957년 12월 그 업무를 기획분위와 재정분위로 이관하고 해체되었습니다.

재정분위는 물가 안정을 위한 재정·통화정책을 협의하는 역할을 담당했습니다. 1957년부터 1959년 사이에 특히 자주 개최되었는데, 이는 1957년부터 매년 한미 간 합의에 기초해 재정금융안정계획이 실행된 것과 관련이 있을 것입니다.

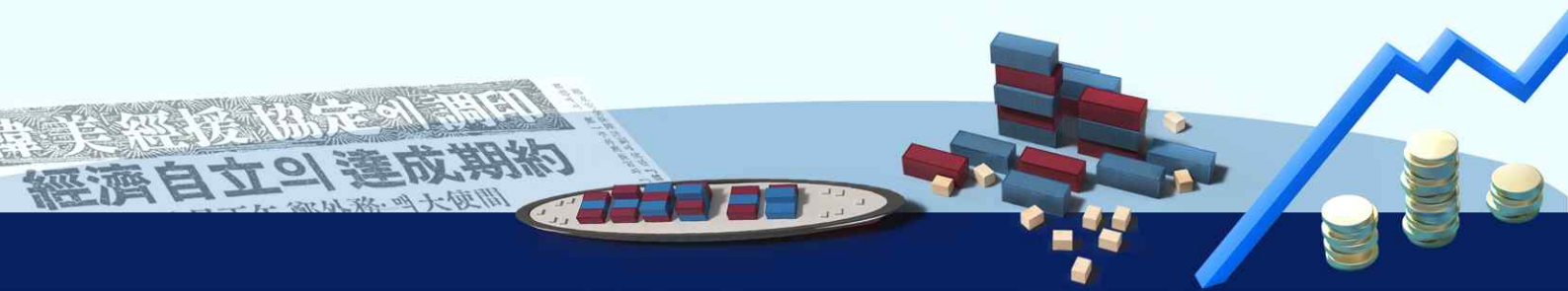


다시 본회의로 돌아가 보면 1957년부터 다른 어느 분위보다도 활발히 개최된 것을 알 수 있습니다. 1956년 5월과 7월에 각각 한국 측과 미국 측 대표가 교체됐고 이후 양측 대표들은 합경위를 문제 해결의 장으로 적극 활용했습니다. 그 과정에서 1960년대 이후 주요한 역할을 하게 될 경제 관료들이 회의에 참여하여 의견을 나누고 학습하는 기회를 얻기도 했을 것으로 생각합니다.

합동경제위원회는 1961년을 끝으로 폐지되었습니다. 이 위원회의 첫 출발이 양측의 타협이었다는 점을 생각해보면 양측 모두 불만이 내재해 있었던 것입니다.

많은 한국인들은 합동경제위원회를 지나친 간섭으로 여겼고 이승만 정부 붕괴 후 그러한 인식이 더 강하게 표출되었습니다. 미국 측 또한 한국에만 있는 기구를 계속 존속해야 할 이유는 없었습니다. 합동경제위원회가 문을 닫은 것은 원조 경제로 특징지을 수 있는 1950년대가 마무리되는 의미도 있었습니다.

지금까지 해방 후 1960년대 초까지 미국 원조의 한국 내 현지 수행체계가 어떻게 확립되고 변화했는지를 요약 정리해보았는데, 이상으로 세 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 UNKRA와 그 활동 중 하나로 작성된 네이산 보고서에 대해 알아보겠습니다. 감사합니다.

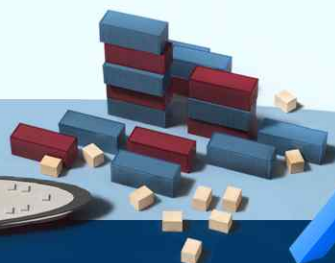
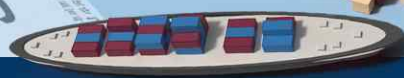




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

WEEK

3

US Aid and CEB

3-1

Aid Prior to Korean War

Hello, everyone. Hello. I am Ryu Sang-yun. Welcome to Korean Economy and Foreign Aid. I appreciate your interest in the history of Korean economy.

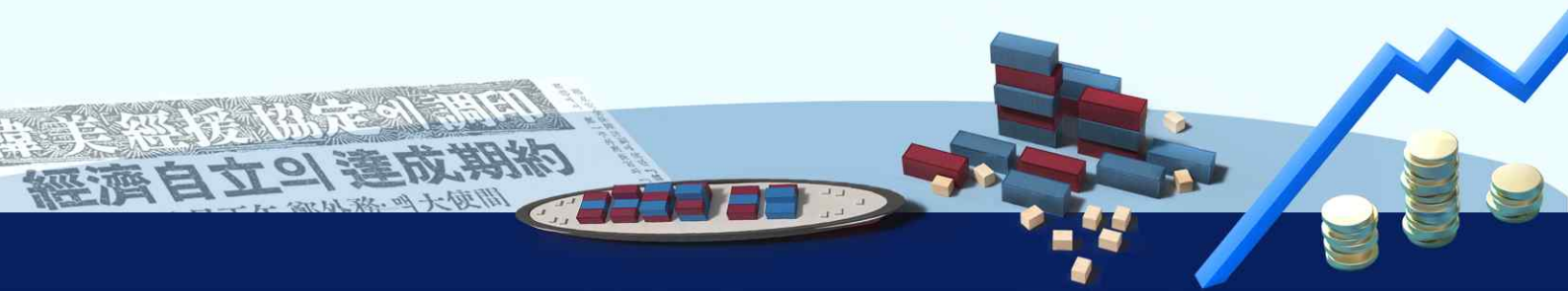
In Week 3 lectures, we will examine the reality of foreign aid in the 1950s, when the Korean economy was highly dependent on it, from a variety of angles. Today's lecture will focus on the establishment and evolution of the aid implementation system in Korea for US aid.

The keyword for today is the Combined Economic Board (CEB). To maximize aid effectiveness, the US not only provided aid but demanded policy changes from the Korean government. The CEB was the organization through which the US aid authorities and the Korean government discussed and decided on effective policies.

We will review the situation prior to the formation of the CEB, which was established during the Korean War, as well as its formation, activities, and eventual dissolution.

This table comes from the BOK ESY titled the Summary of Foreign Aid received. Several foreign aids to Korea are listed under the title. The first aid was GARIOA, or Government Aid and Relief in Occupied Areas.

After Japan's defeat in World Wars II, the area of south of the 38th parallel in Joseon, previously a Japanese colony, became a US-occupied zone. GARIOA referred to relief aid including food, provided in the US-occupied areas such as Korea, Japan, and Germany, and was executed by the US Department of Army.



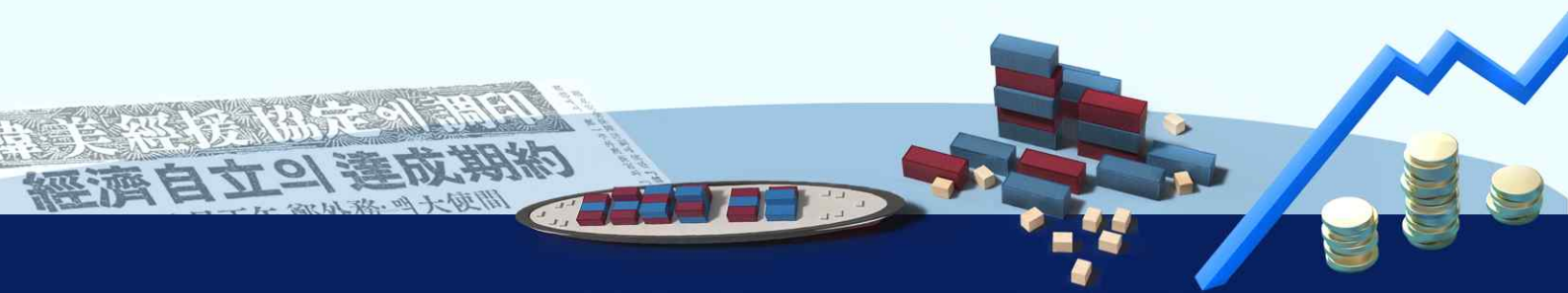
As the occupying forces directly executed GARIOA aid, policy coordination between the aid provider and the recipient was not required. Following the establishment of the Republic of Korea's government in August 1948, coordination issues arose. Korea was no longer an occupied territory, and the US Army had to transfer aid executive authority to the ECA, the US foreign aid agency at the time. The purpose of aid also had to shift from relief to economic revival.

In accordance with applicable laws, the US government entered an agreement with the Korean government to provide the ECA aid. This is the ROK-US Agreement on Aid signed and ratified in December 1948. The agreement was reached after more than two months of negotiations that began on October 4.

Predictably, the agreement consisted of requests or demands made by the US government, as the aid provider, to the Korean government, as the aid recipient. For instance, in Article 2 of the agreement, the Korean government promised to effectively utilize both the US aid and all available Korean resources to enhance and stabilize its economy. The details covered matters such as budget balance, currency issuance control, foreign exchange and exchange rate policies, and food policies.

Article 4 required the Korean government to consult with the US aid representative for its export-import plan and obtain consultation and approval from them in allocating foreign exchange. In the politics of Korea, a newly independent country with a strong public sentiment that feared falling back into foreign dependency, such provisions were inevitably very sensitive.

According to the negotiation minutes the US NARA, the Korean delegation expressed concerns about the US draft agreement and the possibility of interference in its domestic affairs. In the third negotiation held on October 13, the Korean officials objected to a clause requiring the effective use of not only US aid but also all Korean resources, and asked whether this clause was specified in US law or only in the agreement with Korea.



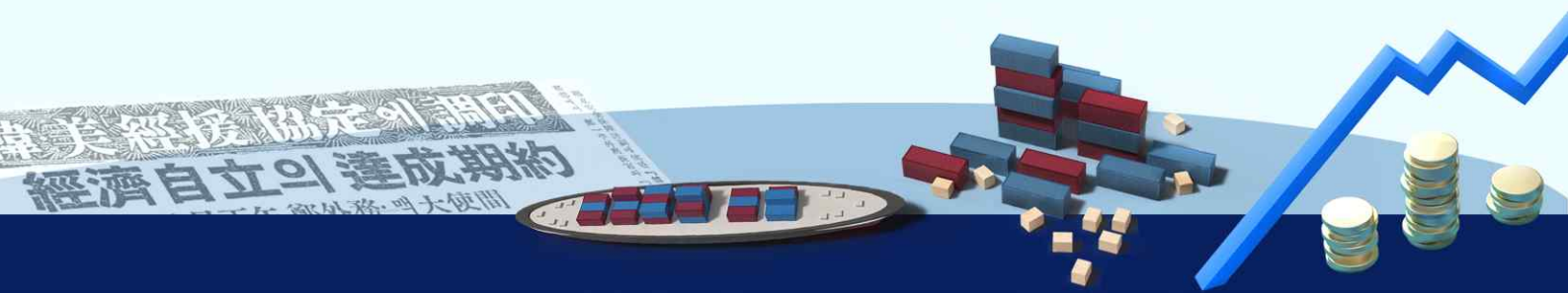
The US responded that although the clause was not explicitly stated in US law, it was implied in several clauses, citing the agreement with Austria as an example. The US also emphasized the need for efforts beyond aid, including fiscal reform, to facilitate Korean economy reconstruction.

The Korean officials acknowledged the need for such efforts but were concerned that the statement could be perceived as interference in domestic affairs. However, a compromise was eventually reached with modifications to the wording, and the clause was included in Article 2 of the agreement. It is clear that the US' intentions, as the donor, were strongly reflected.

In addition, Article 3 stated that the US government would appoint a representative in Korea. It also stated that the appointed representative and their staff would assist in effectively utilizing Korea's resources and the US aid. In accordance with this clause, the ECA Mission to Korea began its operations as the local agency responsible for providing aid to Korea, starting on January 1st, 1949. The Mission was under the ECA headquarters in Washington and the jurisdiction of the US Embassy in Korea.

The representative of the Mission was Arthur C. Bunce, who had served as an economic advisor to the US Army military government. Bunce was invited by the YMCA to work for rural revitalization in the Hamhung area for six years prior to Korea's liberation. Bunce's expertise as a Ph.D. in agricultural economics was highly valued by the US Department of State when he was appointed as an economic advisor.

The Mission was composed of about 200 staff. This is its organizational chart. This chart was included in a US official document, along with an explanation of its functions. The representative of the Mission was responsible for planning and implementing successful economic assistance programs for Korea. The program review staff integrated and continuously reviewed economic assistance programs in light with Korea's economic recovery goals and overall economic situation.



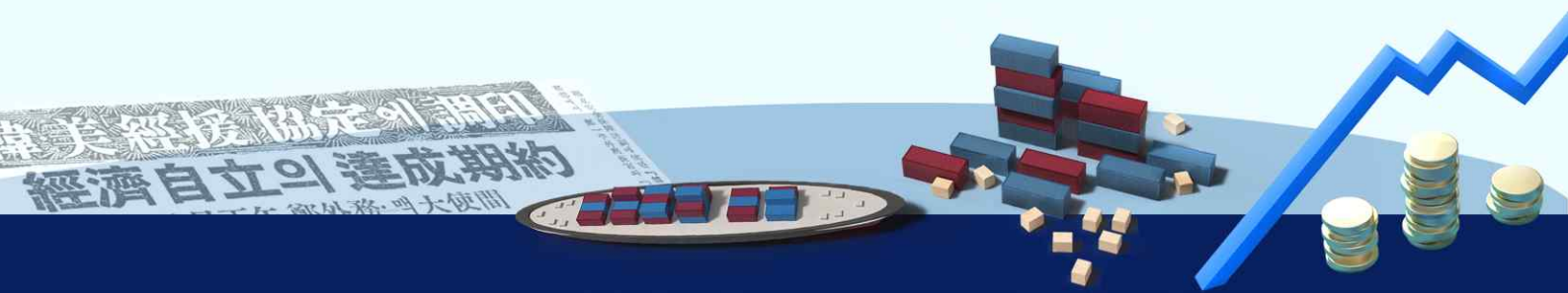
There were two deputy representatives at the Mission. The operation deputy was responsible for the activities of operating departments, such as power, food and agriculture, mining and industry, transportation and communication, supply and distribution, and technical training. The finance deputy oversaw the trade and finance department for exports and finance, and the planning and coordination department for imports. Thus, the ECA aid program aimed to support the Korean economy as a whole.

What were the actual outcomes of the aid program? This table from the BOK Economic Yearbook shows the amount of aid by item classification from January 1, 1949, to September 30, 1951. Based on composition, agricultural products, including fertilizers, were the most prominent item. They accounted for a notable 36%.

Under Japanese rule, Joseon was a significant exporter of rice to Japan. After liberation, Korea became a food shortage country. Despite the considerably increased population from the return of Koreans from Japan, chemical fertilizers that had previously been supplied from the north were no longer available. As a result, fertilizers were urgently needed for food production.

Textiles and products were another item with a high composition ratio. Joseon used to export cotton products before its liberation. As cotton textile factories were primarily situated in the south, the division between South and North had little impact. The difficulty was in sourcing raw cotton. Though Joseon produced some raw cotton before liberation, the majority was imported from countries such as India. To ensure a consistent supply of clothing, which was second only to food, securing raw fiber materials, particularly cotton, was crucial.

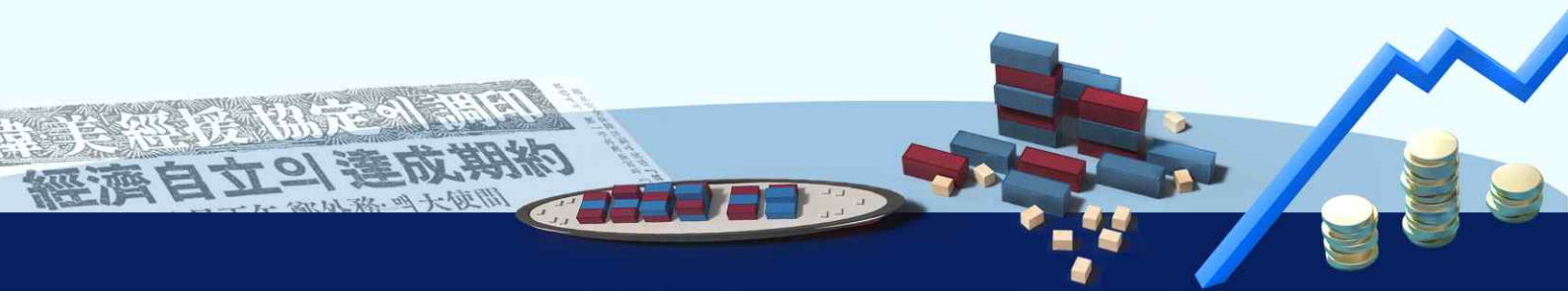
Fuel ranked third in terms of composition ratio. South Korea only produced non-coking coal as fuel and had to import petroleum and coking coal. Fuel was crucial for restoring transportation systems.



As such, Before the Korean War, the US aided the newly independent Korean government through the ECA. However, the Korean War led to significant changes in the implementation of aid in Korea. The military again took control of aid. That is why the aid provided by the ECA was markedly higher in 1949 compared to 1950 or 1951.

During the Korean War, responsibility for aid delivery shifted from the ECA to the MSA, and then to the FOA. As a result, the ECA Mission to Korea was dissolved in April 1951.

We discussed the aid agreement between Korea and the US after Korea's independence in 1948, and the subsequent establishment and activities of the ECA Mission to Korea. Next time, we will look at how aid implementation in Korea changed in response to shifting US aid goals during the Korean War, with a focus on the CEB.



3-2 Establishment of CEB and OEC

Hello, everyone. Last time, we examined the aid agreement between Korea and the US after the Korean government was established in 1948, and the establishment and activities of the ECA Mission to Korea. This lecture will center on how the aid implementation system in Korea changed in response to shifting US aid goals after the outbreak of Korean war, with a focus on the CEB.

The Korean war that erupted on June 25th, 1950, altered the nature of aid again. Because of the widespread devastation, relief became the primary goal of aid once more. Furthermore, the deployment of US-led UN forces in Korea resulted in increased military involvement in aid delivery.

In July 1950, the UN Security Council resolved to provide military and economic aid to Korea through the Unified Command. The CRIK, or Civil Relief in Korea Program, which is listed in the BOK Summary of Foreign Aid Received, was relief aid provided through the Unified Command.

UNKRA is listed alongside CRIK in the table. During a period of relative stabilization at the end of 1950, the UN Korean Reconstruction Agency (UNKRA) was established in accordance with a UN General Assembly resolution. It aimed to rebuild the Korean economy, including the North Korean region.

However, the situation was stalled due to the participation of the Chinese People's Volunteer Army, and UNKRA couldn't proceed until the July 1953 armistice agreement was signed. More details will be provided in the next lecture during the review of the Nathan Report.



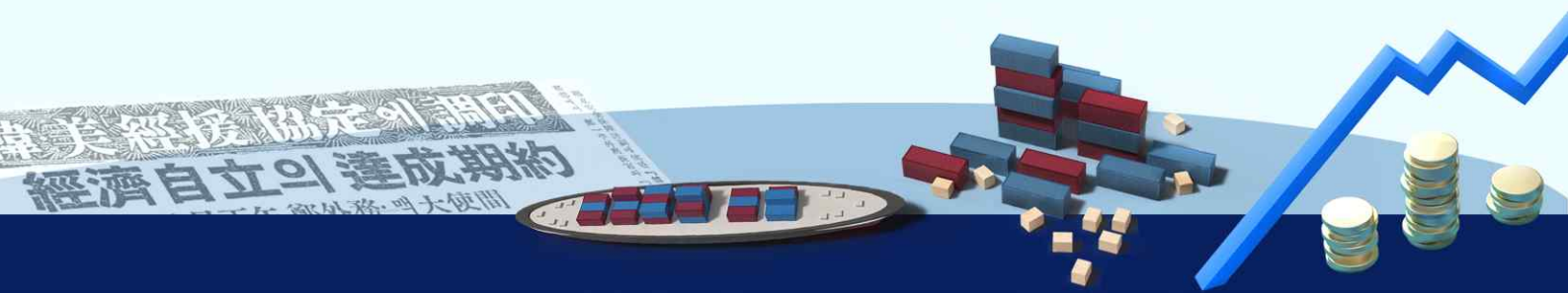
Although the UNKRA was initially tasked with assisting in reconstructing the Korean economy after the war, its activities were limited due to overlap with the already active ECA. The US government withdrew the ECA Mission to Korea in January 1951 due to this reason. The Mission was disbanded in April 1951, despite opposition from the US Ambassador to Korea. Some functions were transferred to the UNKRA, and some to the UN Civil Assistance Command in Korea (UNCACK) under the command of the UN forces.

When the ECA aid program ended in early 1951, Korea and the US negotiated a new aid program. However, the counterpart for this negotiation was not the US government but the UN Commander-in-Chief. Consequently, the US Army drafted the agreement, but negotiations with the US Department of State, which was responsible for diplomatic relations, were also necessary.

The actual draft of the agreement was finalized at a meeting in Tokyo in July 1951. The meeting was attended by officials from the US Army, Department of State, the US Embassy in Busan, the US Eighth Army in Korea, UNKRA, and other relevant agencies.

The UN Commander-in-Chief emphasized importance of maintaining the same level of authority over foreign exchange control as in the previous ROK-US Agreement on Aid. As a result, the following clause was included in the draft as a Korean government obligation. The periodic distribution of foreign exchange by category of use is conducted with the agreement and approval of the UN Commander-in-Chief.

In November 1951, the Korean government and the UN Command met in Busan. However, the Korean government continuously objected the foreign exchange control. Nine rounds of negotiations took place in November, but they all failed and were suspended.



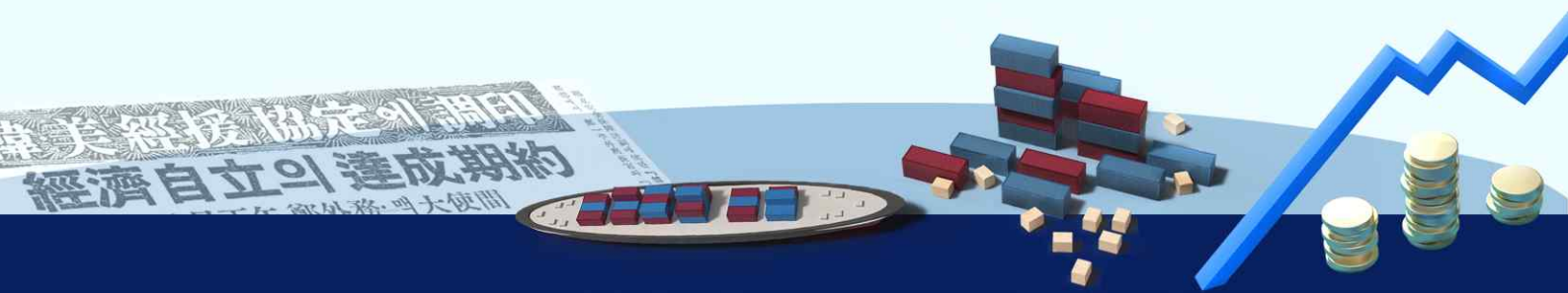
The Korean government took a firm stance on a clause in the 1948 aid agreement, which the US government found difficult to suppress. This could be attributed to Korea's increased importance in US East Asian security policy as a result of the Korean War.

After negotiations stalled in late December 1951, Korean Prime Minister Heo Jeong wrote to the UN forces proposing a revision to the problematic foreign exchange control provision. The proposal suggested using foreign exchange obtained through aid from a jointly established plan, while allowing the Korean government to use other foreign exchange for specified objectives such as stabilization.

After the UN forces reviewed it, negotiations resumed in February 1952. The UN forces proposed an amendment to establish a joint committee between Korea and the UN command to regularly determine the priority of foreign exchange use by the government and private sector, and for the Korean government to distribute it according to these priorities. This amendment eventually served as the foundation for the CEB.

However, the amendment still fell short of the Korean government's demand for independence in the use of foreign exchange beyond aid. The ten rounds of negotiations in February 1952 failed as both sides remained entrenched in their positions, leading to suspension.

While the talks were deadlocked, the Korean economy was suffering from severe inflation. The main cause of inflation was the Korean government's increased issuance of currency to lend to UN forces in support of their activities. Due to the urgent need for aid materials to stabilize the Korean economy, the US government dispatched a new negotiating team in the midst of the suspended talks.



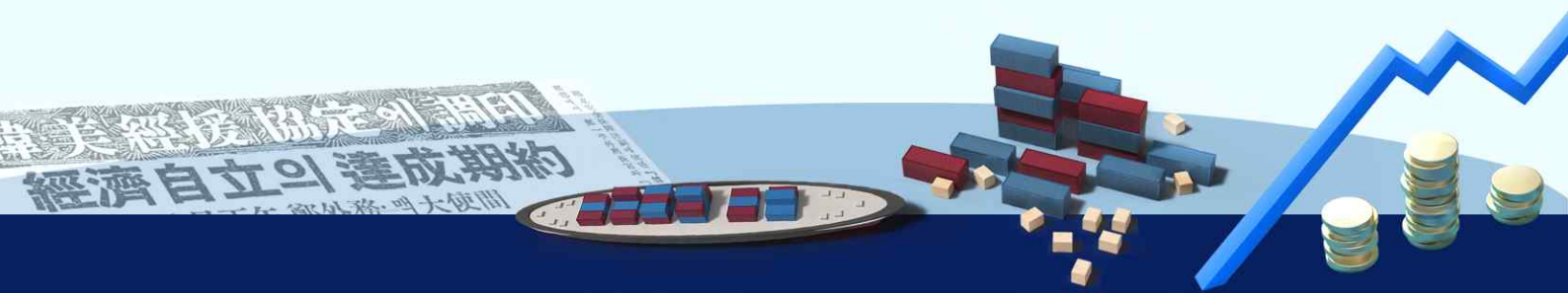
Clarence E. Meyer was appointed as the representative of the new negotiating team, recommended by the US Ambassador to Korea and the UN Commander. Meyer previously worked as a Japanese branch manager for an oil company and as the US representative on a delegation investigating economic conditions in Taiwan and the Philippines. Meyer was appointed due to his extensive knowledge and experience in the Asian region.

Meyer's delegation visited Korea in April 1952 and presented a revised proposal for the establishment of the CEB. After several rounds of negotiations, the Economic Coordination Agreement between the Republic of Korea and the United Command was signed on May 24th.

The CEB was established based on this agreement. The CEB was composed of one representative from Korea and one from the UN Command. Its primary function was to facilitate efficient economic coordination the two entities.

The agreement stipulated that the CEB would serve as a coordinating and advisory body rather than an implementing agency. This phrase reflected the Korean government's stance on aid donors intervening in economic policies, particularly the use of foreign exchange. By requiring the Korean government to consult with the CEB, the UN Command, representing the US, was able to gain some control over foreign exchange.

The CEB's first UN representative was a military officer, Thomas W. Herren, and the Korean representative was the Minister of Finance, Baek Du-jin. On June 27, 1952, a preparatory meeting was held, followed by the first official meeting on July 3. The UN Command Chief of Staff and the Korean Deputy Chief of Staff also attended the meeting.



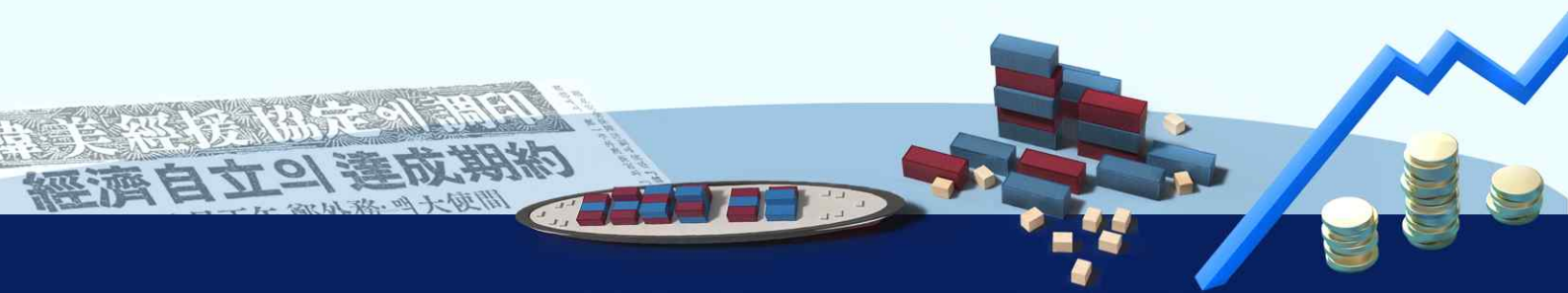
The initial meeting established regulations for the CEB's location, standard procedures, the formation of committees and appointed the UN Command's Chief of Staff. Regular meetings were scheduled every other week, but this was not strictly adhered to.

About a year later, on July 27, 1953, an armistice agreement was signed. Thus, aid to Korea had to be refocused sharply from relief to reconstruction. The UNKRA's goal was to provide reconstruction aid, but changes in the US political environment weakened its position, causing a shift in emphasis to US aid itself. Immediately after the armistice, the US foreign aid agency was restructured as the FOA. The US decided to provide FOA aid to Korea.

The start of FOA aid raised the issue of aid agency collaboration and coordination. According to the BOK Summary of Foreign Aid Received, CRIK aid continued while the UN forces were still stationed in Korea. Despite the UNKRA's weakened status, it began activities such as cement factory construction. In this context, with FOA aid underway, aid programs needed to coordinate to improve aid efficiency.

During the armistice negotiations in April 1953, the US dispatched a delegation led by Henry J. Tasca to resolve this issue. Tasca was a European economic expert who participated in the European Recovery Program under the Marshall Plan after World War II. In June 1953, Tasca presented the Tasca report to the US President, based on Korean government and UN Command data and its own investigations.

The introduction of the report clearly stated the purpose of the aid to Korea. Namely, it was to increase the Korean military to 20 divisions after 1954 and to establish the necessary economic foundation to maintain them. The report also indicated that Korea would have to strengthen its economic power to counter the North Korean military. Thus, aid was essential to achieve this goal in a short period of time.

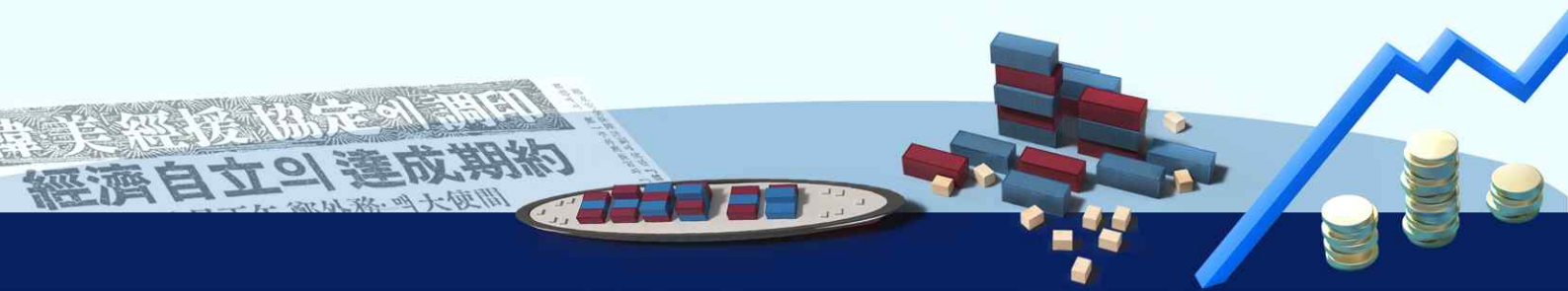


Moreover, it recommended establishing a special representative office in Korea to coordinate aid programs that were being proposed at the time. The special representative was accountable to the US President and the UN Commander-in-Chief for overseeing and coordinating all economic aid programs provided to Korea, while the CEB acted as a deputy for the UN Commander-in-Chief.

Both the US Department of State and the UN Command opposed Tasca's proposal. The Department of State criticized it for neglecting the necessary changes to the organization and functions of the UN Command after the war. The UN Command argued that the special representative should only serve as an economic advisor to the UN Commander-in-Chief.

However, the US government eventually agreed to Tasca's proposal. Hence, the Office of Economic Coordinator (OEC) was planned as the special representative office proposed in the Tasca report. As a result, the OEC was established in August 1953 with C. Tyler Wood, the former Assistant Administrator of the European ECA under the Marshall Plan, appointed as its first economic coordinator.

The OEC served as a local department for US economic aid until July 1959, when it was reorganized as the US Operations Mission to Korea (USOM). The organizational chart from around 1956 displays administrative departments such as the Bureau of Economic Policy, Planning, and Planning and Coordination, as well as technical operation departments such as the Bureau of Reconstruction Technology, Agriculture, and Government Services. The OEC began with approximately 30 employees, but during its period of greatest expansion in the late 1950s, the number of directly employed personnel grew to over 300.



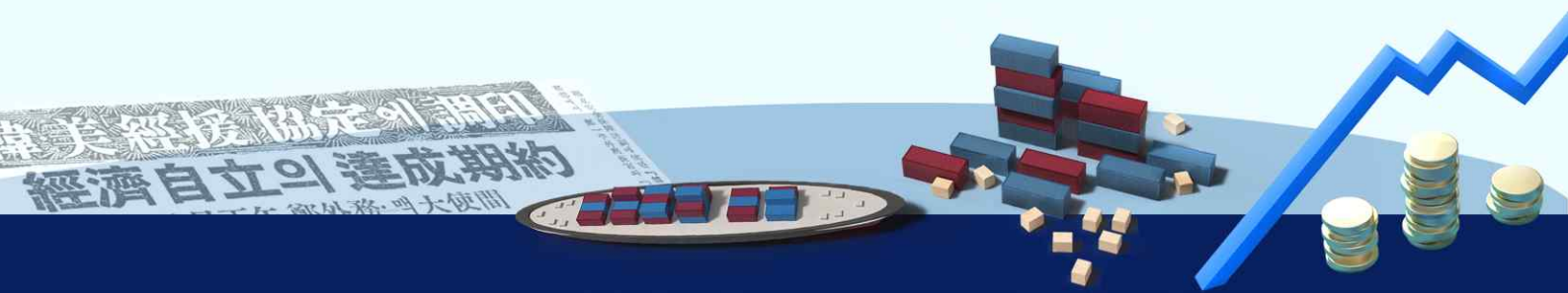
Tasca proposed to revise the Economic Coordination Agreement and enhance the authority of the CEB. He believed that expanding the participation of Koreans would be crucial in the aid operation process to increase the effectiveness of economic development aid. That is why he proposed to enhance the CEB's authority and allow for equal participation of Koreans in the committee to facilitate effective coordination between Korea and the US. However, the US government held a different perspective.

It was clear that a new agreement was required due to changes in the aid program. Therefore, Wood, who assumed the position in August 1953, began negotiating a new agreement with Baek Du-jin, a Korean economic coordinator. Regardless, the US did not intend to ensure equal Korean participation, as proposed by Tasca.

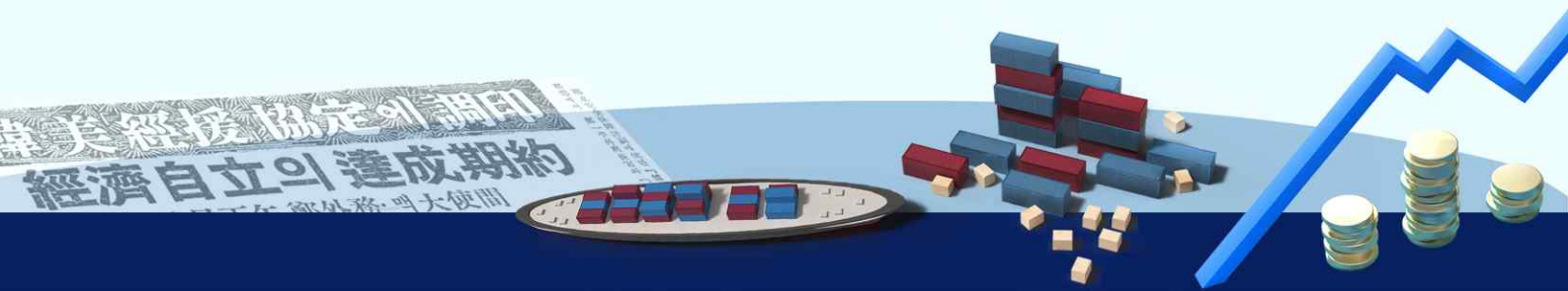
Negotiations also faced exchange rate setting issues, which will be covered in a later lecture, and were concluded just four months later in December. The result was the CEB Agreement for a Program of Economic Reconstruction and Financial Stabilization.

The agreement highlighted financial stability as a shared goal for Korea and the US to pursue. Both sides agreed to make efforts to align their reconstruction investments with financial stabilization plans and to reduce budget deficits. In particular, the counterpart fund had to be credited in Korean currency units equal to the amount of aid provided, so it could only be used according to the CEB's agreement.

As a result, the CEB was established and its role was defined by the Economic Coordination Agreement in May 1952 and the CEB Agreement in December 1953. During that time, the OEC was also established to coordinate various US aid programs as recommended in the Tasca report. Thus, the implementation system for large-scale US aid to Korea was established in the 1950s.



So far, we have examined how the local aid implementation system changed after the outbreak of the Korean War. Next lecture, we will cover the activities of the CEB, which played an important role in Korean economic policy in the 1950s.



3-3**Activities of the CEB**

Hello, everyone. Last time, we looked at the establishment of the CEB and the OEC. This time, we will review the activities of the CEB, which was established by the 1952 Economic Coordination Agreement.

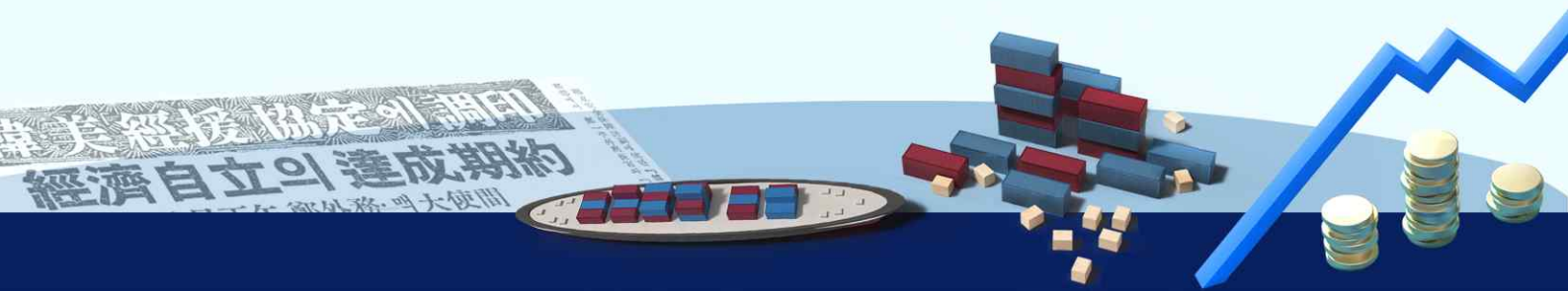
The CEB was involved in almost all major economic policies during the 1950s, and this is not an exaggeration. This was due to the importance of aid in the Korean economy at the time.

Before we continue, let's briefly look at the US government documents. The US government preserves and manages old documents and records at the NARA. The NARA has several branches, and documents related to US foreign aid agencies are stored in a branch located in College Park, Maryland.

The documents are classified into record group (RG) based on the agency that created them. We will examine the CEB's activities using RG 469, which contains records of US foreign assistance agencies. The document includes the former agencies of the current USAID, ranging from ECA to ICA.

A document group is divided further into entries. The documents that were stored by department within the organization are also preserved in entries. For example, Korea subject files that were handled by FOA or ICA Mission to Far East are preserved in Entry 422 at NARA.

In order to review the CEB's activities, we will use entries of 1277DH, 1277MA, 1277NA, 1277OB, and 1277RA. Entries starting with 1276 and 1277 were kept in the Korea offices of the US aid agencies, specifically the OEC or USOM.



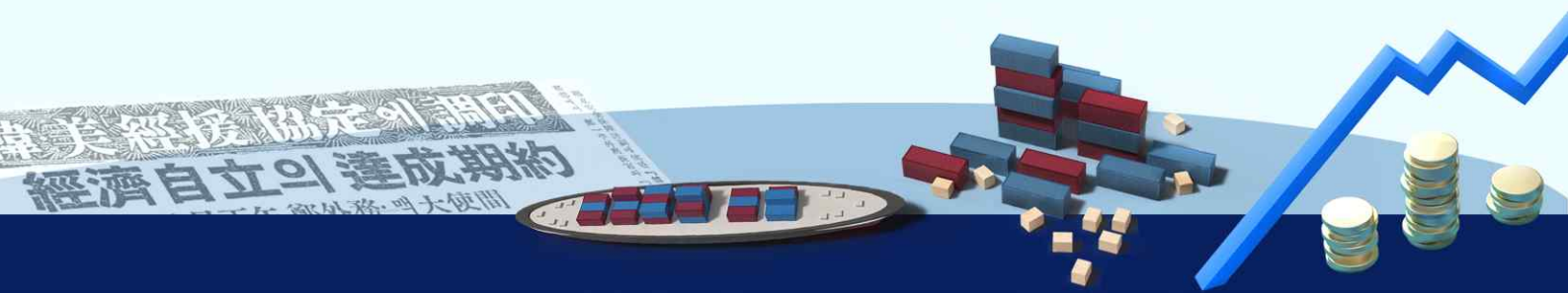
Entry 1276 contains a wide range of documents that the offices classified into topics, whereas entry 1277 mainly pertain to the CEB. The 1277 entries are further classified by plenary meetings, committee, agenda, minutes, and related records. The CEB plenary meeting minutes are contained in entry 1277DH, the Finance Committee (FIN) meeting minutes in 1277MA and 1277NA, the Overall Requirements Committee (ORC) in 1277OB, and the Relief and Aid Goods Committee (RAG) in 1277RA.

Each entry is subdivided into files, and multiple files are contained in a box. Documents are placed inside the files, and that each file is labeled with a title.

For meeting minutes, the entry usually includes minutes inserted into a file in a suitable amount by year, with each file labeled with the corresponding year. The first file for entry 1277DH, which contains meeting minutes from the CEB plenary session, is titled CEB-Minutes 1952-1953. The file title for entry 1277OB, which pertains to the meeting minutes of the ORC is CEBORC-Minutes 1952.

Having to travel to Maryland in the US to view these documents would be very inconvenient for researchers. Fortunately, the National Institute of Korean History duplicated most of the documents related to Korea and is providing access to them through the Archives of Korean History website.

Since the Archives contains a variety of materials in addition to NARA documents, it is important to know how to locate them. The Archives organizes materials hierarchically into groups, series, categories, and items. In the case of the CEB plenary session meeting minutes, the material group is Document Group 469, the series is 1277DH, and the category is the file title CEB-Minutes 1952-1953. There is a material category, but no material item.



Since documents are organized hierarchically and assigned entry codes, they are easy to locate. For instance, if you search for 1277DH, one series will appear, and by clicking on it, 58 files in the subseries will be displayed. By clicking on each subseries, you can view the title of each file, and by selecting the file, you can access the digital original.

Let's now discuss the CEB's activities using meeting minutes preserved by the US government.

The CEB held its first meeting on July 3, 1952, with US representative Herren and Korean representative Baek Du-jin in attendance. Its official meetings were held ten times in 1952 and three in 1953 but did not convene again until its 14th meeting on June 14, 1956.

This was because the Korean representative, Baek Du-jin, was skeptical of the committee's operations. According to Baek's memoir, he complained to the US representative, C. Tyler Wood, that the committee was taking up too much time.

Since the Korean government was the driving force behind its economy, it was unnecessary to consult with US aid officials on every issue. Only agreement on fundamental principles was required. He believed that fewer meetings would suffice because the CEB Agreement had already established principles for economic reconstruction and financial stability.

However, the two representatives still had some issues to decide together. In such cases, they preferred to discuss and make decisions through direct oral or written communication instead of holding formal meetings.



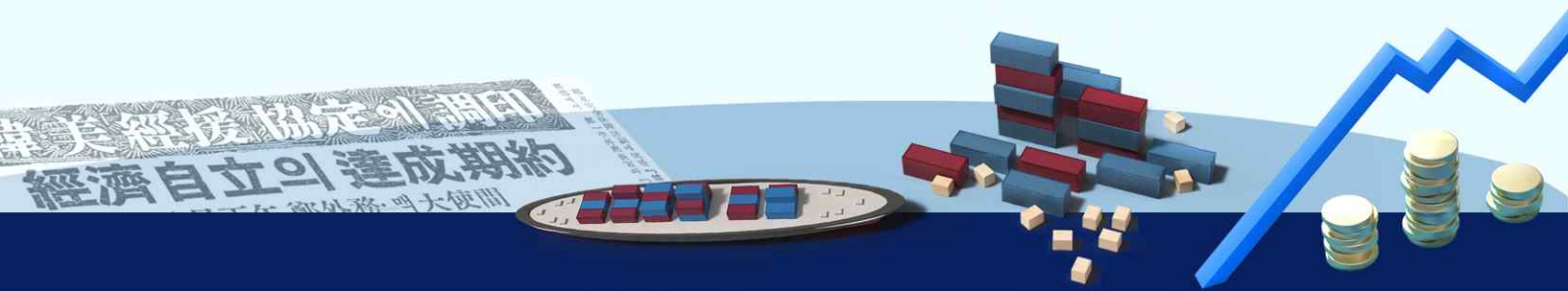
However, the committee was actively used by William E. Warne, who succeeded Wood in July 1956, and Kim Hyun-chul and Song In-sang, Korean representatives as Reconstruction Ministers after 1956. Warne was involved in the practical affairs of the New Deal policy following the Great Depression, and later in the Truman administration's Point Four program, which provided technical assistance after World War II. Afterwards, he served as an economic coordinator in Iran, Brazil, and then in Korea.

The CEB plenary meetings were very active after Warne took office. There were five plenary meetings in August alone, four in September, and five in October, with meetings held every week. Weekly meetings continued during and after Warne's tenure, even after his replacement by Raymond T. Moyer in August 1959. The annual number of the CEB plenary meetings reached 51 in 1957, 46 in 1958, and 51 in 1959.

At the December 18, 1957 meeting, Song In-sang, William E. Warne, three secretariat members, as well as 18 Korean officials, and 19 US personnel as observers attended. 10 policy documents were adopted at that time. They included the additional release of 3 billion hwan for the rice price stabilization program, procedures for controlling aid materials stored in bonded warehouses, technical cooperation for the 1958 fiscal year, and the allocation of ICA counterpart funds.

Most of these policy documents were agreed upon by committees and then presented for final approval. For example, the FIN agreed to release an additional 3 billion hwan for rice price stabilization, and the ORC agreed to technical cooperation for the 1958 fiscal year. Before presenting the case of ICA counterpart fund release, it was first agreed upon by the ORC, and then by the FIN.

Although no CEB plenary meetings were held during Wood's tenure, committee meetings were continued. The main committees were the ORC, RAG and FIN.



The ORC, formed in July 1952 was responsible for discussing the detailed adjustments of aid programs. The US representatives were the OEC Director for Operations, and the Korean representatives were initially the Director of Office of Planning and later the vice minister of the Reconstruction.

The meeting minutes of the ORC are available from 1952 to 1958, and 1960. The number of meetings held each year was 6 in 1952, 14 in 1953, 5 in 1954, 18 in 1955, 32 in 1956, 28 in 1957, 20 in 1958, 33 in 1959, and 18 in 1960.

The number of meetings increased after Baek Du-jin's left. However, it is worth noting that meetings were regularly held every year during his tenure as well. This indicates that practical matters still needed to be resolved, such as importing urgent aid supplies, adjusting initial investment amounts, and utilizing counterpart funds.

Nonetheless, the ORC held only five meetings in 1954, which could be attributed to the significant conflict between Korea and the US over aid implementation during that period. The minutes of the ORC meetings held in 1954 exposed the tense relationship between Korea and the US.

For instance, during the 22nd meeting on January 19, the US OEC Director for Operations stated that the Korean Prime Minister had sent a letter to the Korean ORC staff opposing the US proposal for implementing CRIK aid and suggested discussing the matter. Furthermore, the US OEC Director expressed concern about the Korean government's failure to comply with the CEB Agreement on the use of foreign exchange.

Similar to the ORC, the relief RGA, which held its first meeting in July 1952, was tasked with planning the introduction, distribution, and pricing of relief goods, with a primary focus on inflation control. The US representatives was the OEC special adviser, and the Korean representatives were initially the Minister of Social Affairs and later the Director of Office of Supply.



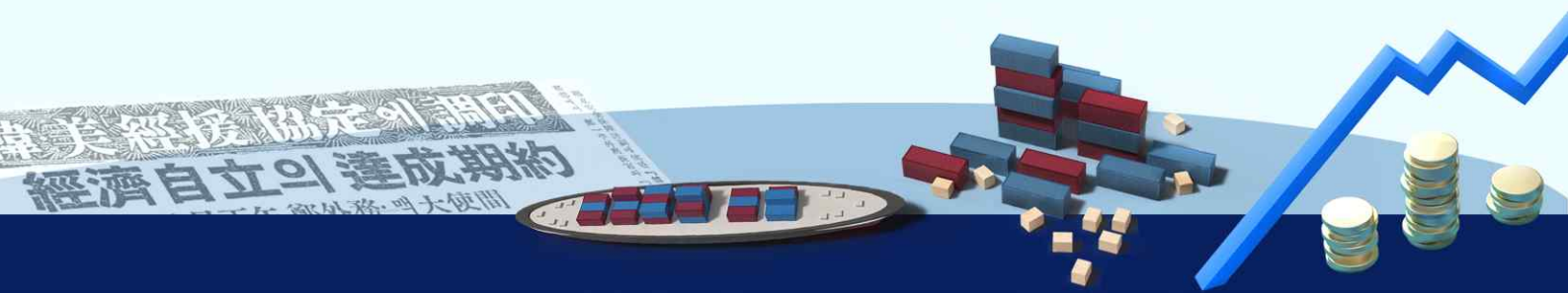
The RAG meetings were held on a yearly basis like the ORC. Especially until 1955, the RAG meetings proceeded more than twice a month on average, including 24 in 1952, 42 in 1953, 34 in 1954, and 25 in 1955. The RAG meetings were held more frequently than the ORC. Because of the damages caused by the Korean War, the import of relief goods was a critical component of aid programs.

Petroleum products for transportation were also one of the crucial relief items. As a result, petroleum product issues surfaced frequently in the RGA meeting minutes. For example, at the January 7th meeting, an investigation team reported on the petroleum black market. On January 10th, additional proposals for petroleum distribution and pricing for the month were discussed and approved.

On January 21st meeting, there was another report about the petroleum black market, and proposals regarding petroleum distribution and pricing for February and March were discussed and adopted. The RAG also discussed the pricing of imported fertilizers.

However, the number of RAG meetings held decreased over time to 18 in 1956 and 12 in 1957. Due to the progress made in economic reconstruction, the demand for relief goods decreased. Finally, on December 18, 1957, the CEB plenary meetings decided to disband the RAG. Therefore, the planning and distribution tasks of the RAG were transferred to the ORC, while the pricing task was assigned to the FIN.

The FIN was established in August 1952, slightly after the ORC and RAG. Its task was to discuss fiscal and monetary policies for price stabilization. The US representative was the OEC Advisor for Economic and Financial Policy, and the Korean representative was initially the Minister of Finance and later the Vice Minister of Finance.



The FIN meetings, like the ORC and the RAG, were held on a yearly basis. In particular, all of their minutes until 1960 are preserved . They had 10 meetings in 1952, 16 in 1953, and 11 in 1954. They held meetings more frequently than the ORC, but less than the RAG.

The meeting minutes alone do not clarify why the number of meetings sharply rose to 29 in 1955 and then dropped to 8 in 1956. The reason why more than 20 meetings per year were held from 1957 to 1959 was to implement the fiscal and financial stability plan based on yearly US-Korea agreements, which began in 1957.

During Wood's tenure, the CEB made decisions on practical matters without requiring formal approvals if they were agreed upon by the committee. However, when Warne was in charge and the plenary meetings were active, matters agreed upon by the committee were presented for approval during the meetings.

Consequently, in 1957, there were 51 plenary meetings conducted, while 28 meetings of the ORC, 12 of the RAG, and 20 of the FIN were held. It can be inferred that Warne and the two Korean representatives Kim and Song found the meetings enjoyable. In addition, the opinions of the committees were highly regarded in the CEB plenary meetings.

The CEB served as a platform for US-Korean opinion coordination and as a place for Korean officials to learn about policy-making processes while interacting with their US OEC counterparts. Future research on the experiences of economic officials who played significant roles in the CEB's committees after the 1960s may be necessary.

We reviewed the activities of the CEB. Next time, we will look at the CEB's timeline until its dissolution in 1961.



3-4

Dissolution of the CEB

Hello, everyone. Last time, we looked at the activities of the CEB. This time, we will examine the CEB from its establishment to its dissolution in 1961.

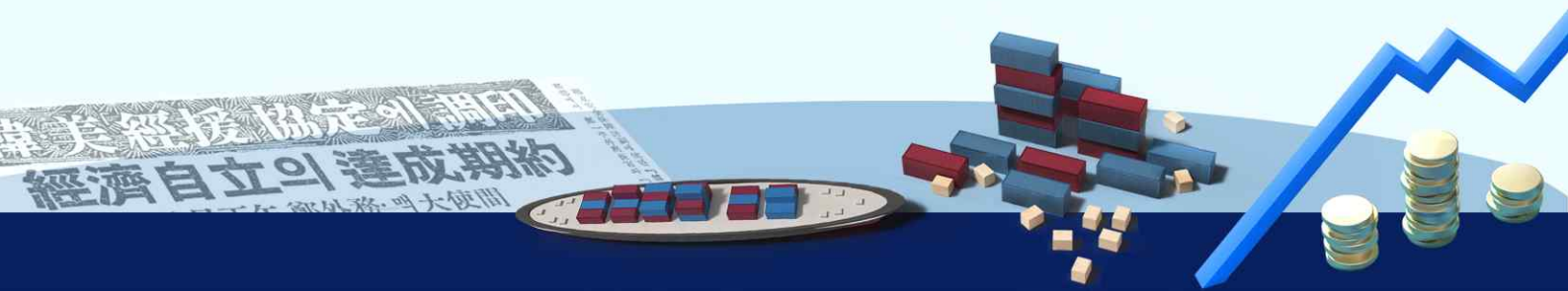
The April 19 Revolution of 1960 overthrew the Rhee Syng-man government. Due to the political turmoil, the CEB's activities were temporarily halted. However, an interim government led Minister of Foreign Affairs Huh Chung was established on April 27th, providing a breakthrough in the political situation.

Two days later, on April 29, the Korean Minister Huh Chung, US Ambassador McConaughy, and USOM Director Moyer issued a joint statement calling for the resumption of aid and the CEB.

On May 4, the first CEB meeting was held after the April 19 Revolution. Coincidentally, it was the CEB's 200th meeting since its inception in 1952. The Minister of Reconstruction Chun Ye-yong emphasized the CEB's coordination effectiveness and the new government's commitment to addressing aid distribution and utilization issues.

The joint statement issued on April 29 had called for a joint review of aid procedures. Therefore, during the meeting, the CEB decided to form a task force to discuss this issue jointly between Korea and the US. The US chair was John Heilman, and the Korean chair was Yoo Chang-soon, the Vice Minister of Reconstruction.

The joint task force examined various issues, including aid distribution processes and presented policy recommendations to the CEB's plenary meeting. One of the subjects covered was the CEB's operating method. However, because the subject was sensitive, no agreement was reached even after the task force finished its mission in August.



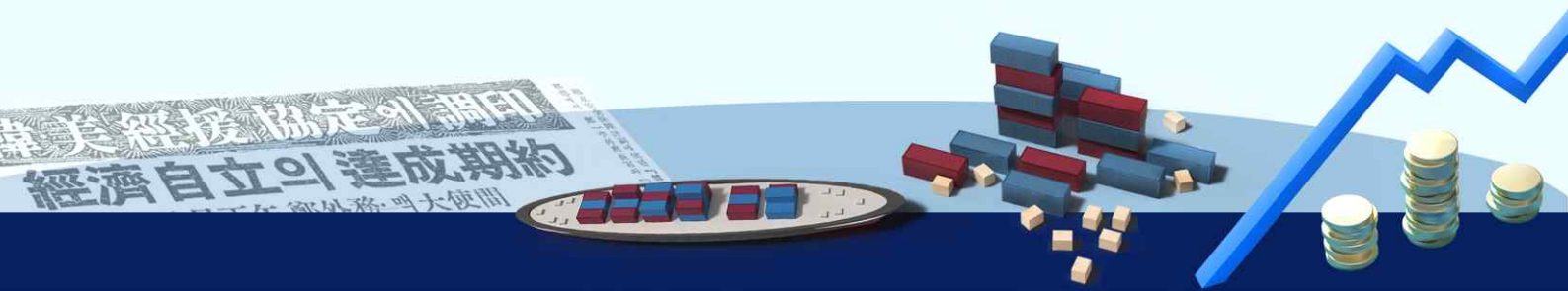
At the 212th plenary meeting on August 13, the CEB reform proposal was finally completed by partially reporting on previous discussions. The proposal aimed to transform the CEB into a forum for higher-level policy discussions, abolish all of its committees, and transfer their functions to the Korean government and the USOM.

August 1960 marked the end of the interim government and the birth of a new government. Chang Myon Cabinet was established on August 19th as a result of the 5th National Assembly election on July 29th. The fact that the task force did not reach a final conclusion would be relevant to these changes.

The CEB held its first plenary meeting under the new government on August 31, 1961, followed by monthly meetings until January 1961. As a new government, revitalizing the economy by securing substantial US aid was a priority, which may have delayed the CEB reform. Thus, reducing the CEB's functions or dissolving committees was never on the table.

The new government was aware of the need for reform of the CEB which was considered excessive intervention by aid authorities. Hence, they were discussing it with the USOM. In November 1960, several articles were published about the CEB reform. A November 5th article reported that Korea and the US had agreed to restore the CEB as an advisory body in accordance with the Economic Coordination Agreement and to put committees in charge.

However, the November 8 and 25 articles were inconsistent, with some suggesting that committees would be significantly reduced or only the ORC would remain. The article seemed overly exaggerated that the Korean government reached an agreement, in light of public opinion. Regardless, the Korean government likely discussed the CEB reform with the US aid authorities.



In February 1961, Korea and the US signed the Economic and Technical Assistance Agreement, which replaced the Economic Coordination Agreement. The new agreement brought changes to the aid implementation system in Korea. However, Korea and the US agreed to maintain the CEB.

Although that was not included in the new agreement, a letter exchange between the USOM Director Moyer and the Reconstruction Minister Tae Wan-seon confirmed the validity of the clause establishing the CEB under the Economic Coordination Agreement.

Nevertheless, the CEB's functions were dismissed. After January 31, 1961, the CEB plenary meetings were no longer held. The CEB seemed to have returned to its role during the Baek Do-jin's tenure.

It underwent further changes following the coup in May of that year. All CEB activities were suspended until the first plenary meeting in August. The first meeting, held on August 8th, was attended by senior military economic officials including the Minister of EPB Kim Yoo-taek. Both sides agreed to dissolve the committees and reduce plenary meeting functions. They decided to focus on only essential activities such as counterpart fund release and major policies and programs.

Despite reduced functions, plenary meetings halted after the second meeting on August 22nd. As USOM Director Moyer's term ended in August and James Killen was appointed as the new Director in September, the plenary meetings were interrupted and could not be resumed.

The reason for this was the US' reconsideration of the CEB's role. According to a USOM document from December 1961, the CEB fit well between Korean representatives and the Economic Coordinator Warne, and a platform for problem solving.



However, in consultation with the EPB Minister, the USOM Director Killen recommended the dissolution of the CEB as it did not match his operating style. In fact, the CEB was a unique organization specific to Korea among the aid recipient countries of the US.

The US Congress has continuously voiced that the aid delivery system for Korea should be normalized. Like other aid recipients, the OEC was reorganized under the USOM of the US ambassador to Korea in July 1959 as part of the normalization process. The CEB was later dissolved.

When the Economic and Technical Assistance Agreement was signed in 1961, USON Director Moyer and Reconstruction Minister Tae Wan-seon agreed in writing to the continuation of the CEB. On the other hand, In January 1962, the USOM Director Killen and the EPB Minister KIM Yoo-taek exchanged letters in which they agreed to cancel the clause that allowed the CEB to continue. As a result, the CEB was dissolved, and its policy documents were invalidated.

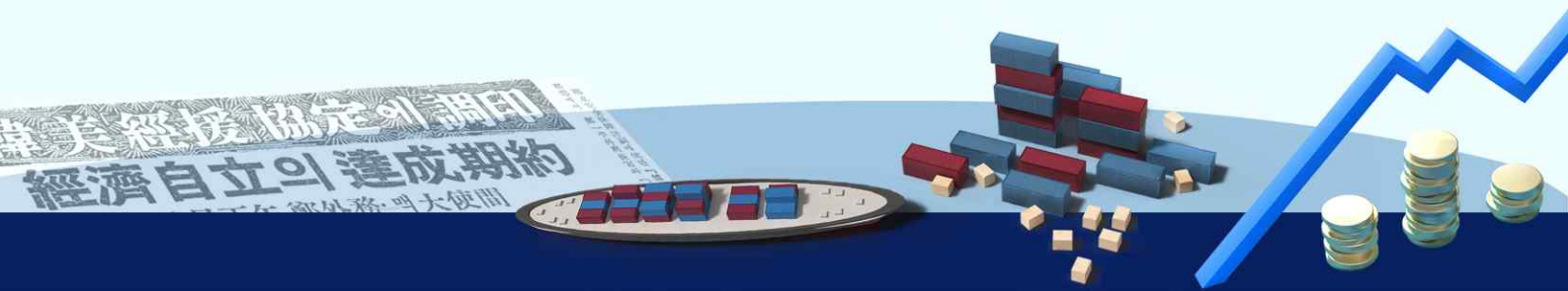
According to Korean newspapers, the Korea-US Economic Cooperation Committee (ECC) was established in July 1963 as a replacement for the CEB. Since no US government documents have been discovered, newspapers are the only source of information about ECC's activities.

The ECC had six members from each country and was co-chaired by the EPB Minister and the USOM Director. Its role was to review and agree on aid, finance, and foreign exchange, and suggest them to the Korean government. Compared to the CEB, the ECC had a significantly reduced decision-making role.

The ECC held around 20 meetings until 1968 and established the Financial Stability Committee, which proposed financial stability plans. Since the US aid authorities focused on inflation and financial stability, aid distribution was linked to the financial stability plan.



We reviewed the CEB from its establishment to its dissolution in 1961. In the next lecture, we will summarize what we have learned about the implementation system for US aid in Korea and its changes from liberation to the early 1960s.



3-5**Summary**

Hello, everyone. Last time, we looked at the CEB's timeline until its dissolution in 1961. This time, we will summarize how the implementation system for US aid in Korea was established and evolved from time of liberation to the early 1960s.

After the Korean government was established in 1948, the US ECA aid to Korea was provided in accordance with the ROK-US Aid Agreement in December. As a result, the U.S. government gained control of the Korean government's economic policies, particularly its export-import plans and foreign exchange allocations. The ECA Mission to Korea was established on January 1, 1949 for on-site operations in Korea.

However, the outbreak of the Korean War in June 1950 changed the nature of aid. The US-led UN forces provided relief aid. Following UN General Assembly resolutions, the UNKRA was established in February 1951 to oversee aid for economic reconstruction. Amid these changes, the ECA Mission to Korea disbanded in April 1951.

After the ECA aid program ended and the UN forces became primarily responsible for overseeing aid to Korea, a new agreement was required. At this point, the UN commander, not the US government, became a party to the agreement. The UN command sought control over Korean economic policies similar to the 1948 ROK-US Aid Agreement, but the Korean government objected due to its increased security status as a result of the war.

After two rounds of interrupted negotiations, the Economic Coordination Agreement was signed in May 1952. The US and Korea agreed to form a committee with one representative each from Korean government and the UN command to jointly decide foreign exchange and counterpart fund utilization. The CEB was established as a result of this negotiation.



Meanwhile, in April 1953, the US government dispatched an envoy to establish a reconstruction plan for the Korean economy following the armistice. Consequently, the TASC Report was issued, proposing the establishment of a dedicated office to coordinate multiple aid programs, which led to the formation of the OEC in August 1953. The Economic Coordination joined the CEB as the UN Commander-in-Chief's special representative.

The local offices of US foreign aid agencies were commonly called USOM. However, in Korea, due to various aid programs provided by different organizations, a distinct agency named the OEC was established to coordinate them. As part of the so-called normalization process, the OEC was restructured to come under the US Embassy in Korea, which is overseen by the Department of State, starting from July 1959.

As for the CEB, it was active for around ten years, from July 1952 to January 1962, and its primary role was to coordinate economic policies between the US and Korea. The CEB had several committees, with the ORC, RAG, and FIN as its primary committees.

The NARA in the US has preserved the meeting minutes of the CEB. The table displays the annual count of meetings, as recorded in the minutes.

There were only three CEB plenary meetings in 1953, and none in 1954 and 1955. At the time, the Korean representative Baek Du-jin deemed the CEB as unproductive. He preferred fewer meetings to be held since the 1953 CEB agreement had already established the basic principles of economic policy.

Despite this, the committees continued to hold meetings on a regular basis. The ORC dealt with practical matters, including importing relief supplies, adjusting initial investment amounts, and using counterpart funds.



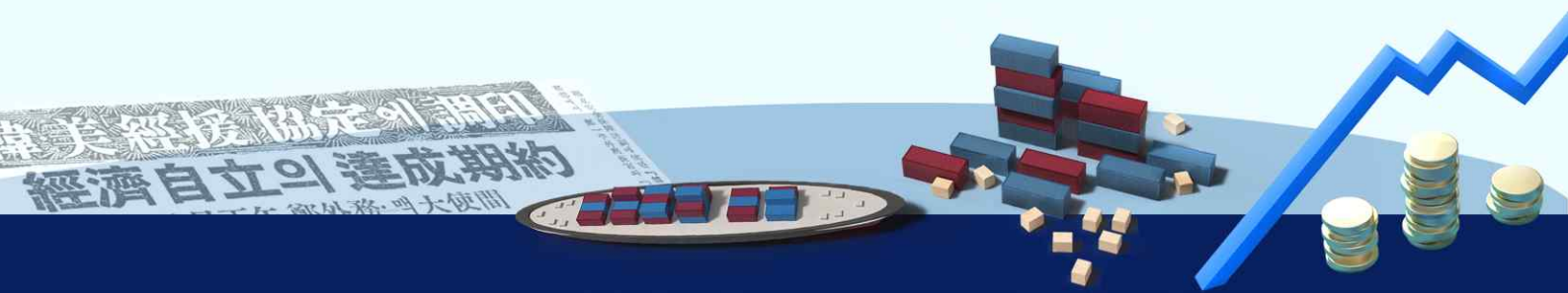
The RAG's primary focus was on controlling inflation, while also planning the introduction, distribution, and pricing of relief supplies. Especially until 1955, the committee held meetings bi-monthly, highlighting the critical role that relief supplies played in aid execution, given the destruction caused by the Korean War. However, the RAG's significance waned over time. In December 1957, it was dissolved and its functions were transferred to the OCR and FIN.

The FIN was responsible for discussing fiscal and monetary policies to stabilize prices. Meetings were held frequently between 1957 and 1959, possibly due to the yearly execution of the fiscal and financial stability plan under the agreement between Korea and the US since 1957.

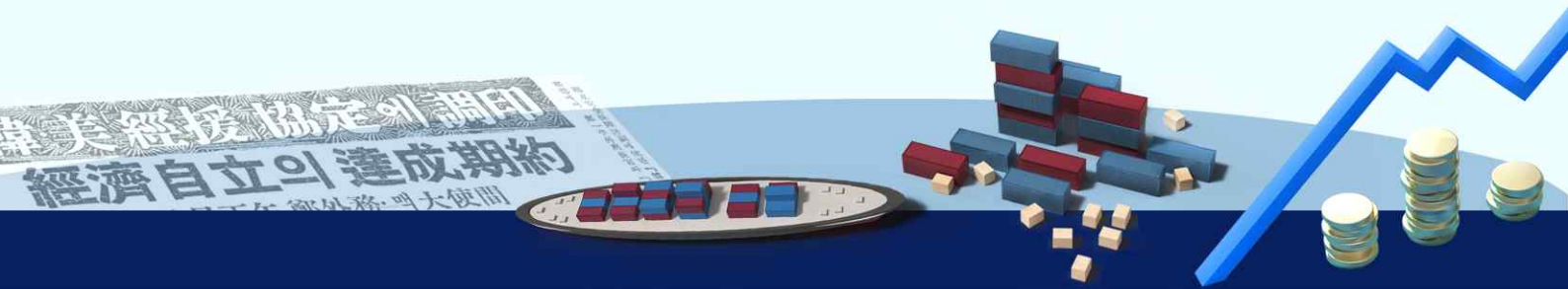
As for plenary meetings, they were held more actively than any other committee meetings since 1957. After the Korean and US representatives were replaced in May and July 1956, both sides actively utilized the CEB as a forum for problem-solving. During this process, economic bureaucrats who had a significant role in the 1960s and beyond could have participated in these meetings, shared their opinions, and learned from each other.

The CEB was dissolved at the end of 1961. Considering that the committee's initial start was based on compromise between both sides, it can be assumed that both had inherent dissatisfaction.

Many Korean officials viewed the CEB as excessive interference, and this perception intensified after Rhee Syng-man government collapsed. There was no reason for the US to maintain an organization dedicated solely to Korea. The closure of the CEB marked the end of the 1950s characterized as an era of aid-based economy.



We have reviewed the establishment and evolution of the US aid implementation system in Korea until the early 1960s, following liberation. This concludes our third session. In the next lecture, we will cover the UNKRA and the Naisen Report that was created as part of its activities. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

第3周

美国援助与联合经济委员会

3-1

朝鲜战争前的援助

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济与海外援助》讲座的主讲柳尚润。很高兴见到对韩国经济的历史感兴趣的各位。

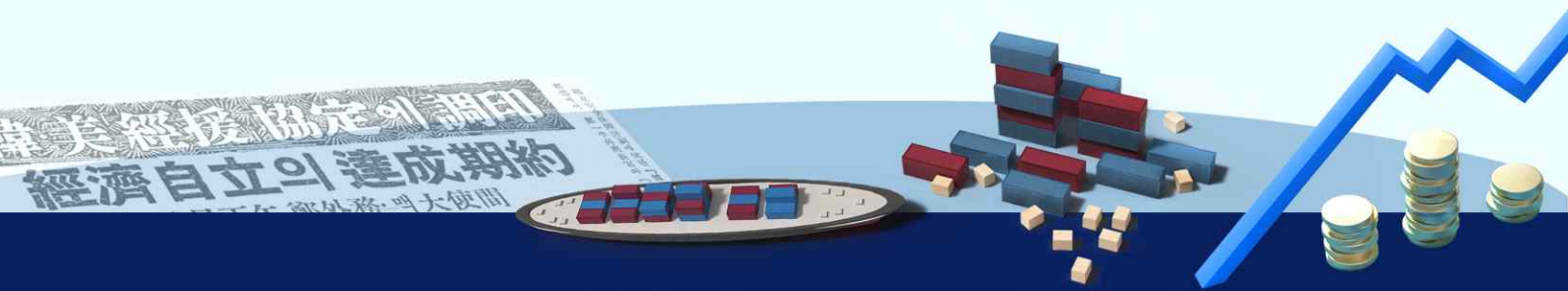
从本节课开始，在之后几周的课程中，我们都将把重点放在韩国经济对援助依赖度较高的20世纪50年代，从多个方面了解当时援助的实际情况。在这节课中，我们将探讨在由美国主导提供给韩国的援助过程中，韩国国内的执行体系是如何确立和变化的。

本次课程的关键词是联合经济委员会，Combined Economic Board。美国不仅提供了援助，而且为了将援助的效果最大化，要求韩国政府改变政策。而联合经济委员会就是美国援助当局和韩国政府讨论并决定有效政策的机构。

联合经济委员会是在朝鲜战争期间成立的，我们先来看一下联合经济委员会成立之前的情况，然后再整理一下关于联合经济委员会的设立，运作及废除的内容。

现在看到的是在韩国银行经济统计年报中刊登的《外国援助进口总览表》。我们可以看到，解放后和20世纪50年代向韩国提供援助相关的内容，分别位于几个不同的标题下方。最初提供的是GARIOA，即占领区政府援助与救济。

在第二次世界大战中，日本战败后，曾是日本殖民地的朝鲜，其北纬38度线以南地区成为了美军的占领地。不仅是韩国，在像日本、德国等当时美国的占领地区，提供以粮食支援等救助措施为主的援助被统称为GARIOA，而美国陆军部是执行机关。



GARIOA援助是由占领地的军政当局直接执行的，因此在前面提到的援助提供者和受惠者之间并不存在政策协调的问题。这个问题是在1948年8月大韩民国政府成立以后才出现的。随着政府的成立，韩国不再是美军的占领地，因此援助执行机关应该由美国陆军部换成当时美国的海外援助机构ECA。另外，援助的目的也应该从救济，转变为经济复兴。

对于以韩国经济复兴为目的ECA援助，美国政府根据相关法律规定，与韩国政府签订了协定。这就是1948年12月签订并批准的韩美援助协定。关于这项协议进行的首次谈判始于10月4日，双方的讨论历时两个多月。

正如我们预想的那样，协定的内容由给予援助的美国政府向接受援助的韩国政府提出请求或要求的事项构成。例如，在第2条中，韩国政府承诺将使用有效的方式来提升所有韩国资源的使用效率，而不仅仅是美国提供的援助，从而使韩国经济得以稳定和发展。具体事项包括预算均衡，货币发行控制，外汇及汇率政策，粮食政策等。

另外，根据第4条的规定，大韩民国政府与美国援助代表协商制定进出口计划，外汇分配也要与美国援助代表进行协商，并在征得他的同意后，方可进行分配。当时的舆论担心韩国再次从依附于外国势力，所以对于作为新生独立国家的韩国而言，在政治商这些条款只能非常敏感。

实际上，从美国国家档案和记录管理局留存的当时谈判会议纪要可知，韩方代表团对美方制定的协定草案，表达了其有可能干涉内政的忧虑。例如，在10月13日举行的第三次谈判中，韩国方面面对“不仅要有效使用美国援助，还要有效使用韩国的资源”的内容部分提出了异议，并询问这一条款是在美国法律中有所规定，还是只在与韩国的协定中特别新增的。

对此，美方回应说，虽然法律上没有明文规定，但在很多条款中都有，以其与奥地利的协定为例，这一条款也包括在其与其他国家签订的协定之中。同时，他还强调，为了重建韩国经济，需要财政改革等援助以外的努力。

虽然韩国方面知道这样的努力是必要的，但是担心这句话会被人们看作是干涉内政。但最终对于这一部分内容，在修改了部分字句表述后，双方达成了协议，可以在协定的第二条规定之中看到相关内容。可以说，这反映了援助国美方的强烈意愿。



另外，根据协定的第3条规定，美国政府要任命一名韩国国内的代表。并规定该代表和工作人员须帮助韩国政府，确保韩国有效地使用自身的资源和美国的援助。根据这一条款，作为负责对韩国提供援助的当地实际执行机构，驻韩经济协调处从1949年1月1日正式开始运行。驻韩经济协调处听命于华盛顿ECA总部，同时，在韩国也属于驻韩美国大使的管辖范围之内。

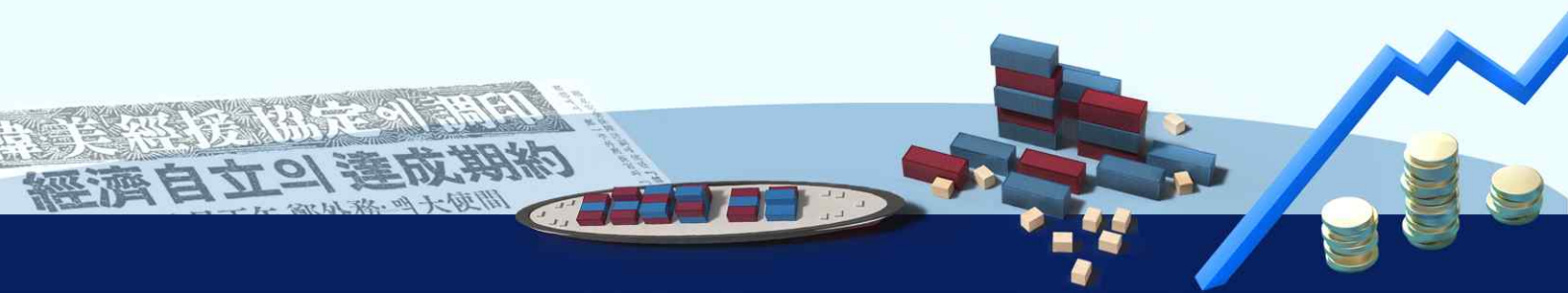
驻韩经济协调处的代表是曾担任美军政经济顾问的阿瑟·伯恩斯。伯恩斯受到YMCA的邀请，在解放以前的咸兴地区，开展了为期6年的建设新农村的活动。作为美国国务院农业经济学博士，他对于农业问题的见解被给予了高度的评价，也曾被任命为美军政经济顾问。

驻韩经济协调处据说由200多人组成。大家现在看到的是驻韩经济协调处的组织架构图。在当时刊登该架构图的美国公文中，也有对该组织功能的说明。例如，驻韩经济协调处代表负责企划并实行有助于韩国成功发展的经济协助计划。根据韩国的总体经济状况和经济复苏目标，进行了项目复盘，这些工作人员发挥了整合经济协助计划，并对项目情况进行周期性复盘的作用。

驻韩经济协调处有两名副代表。负责运营的副代表负责运营部门电力科、粮食农业科、矿工科、交通通信科、供应分配科、技术培训科相关活动是企划、指示和调整。负责财务的副代表则管辖扶持出口和金融发展的贸易金融科和扶持进口发展的企划调整科。ECA的援助对象为韩国的整体经济。

那么，实际援助成果究竟如何呢？这张表是“韩国银行经济年鉴”刊载的自1949年1月1日至1951年9月30日这一期间按品类划分提供的援助金额。从构成比例来看，最引人注目的是包括肥料在内的农业用品，占比约为36%。

在殖民统治下的朝鲜，曾经把大量的大米出口到日本。但在解放以后，韩国却成为了粮食短缺的国家。因为大量韩国人从日本回国，造成人口大幅上升，但却再也无法像解放前一样，收到北边供应的化肥。因此，韩国急需肥料来生产粮食。



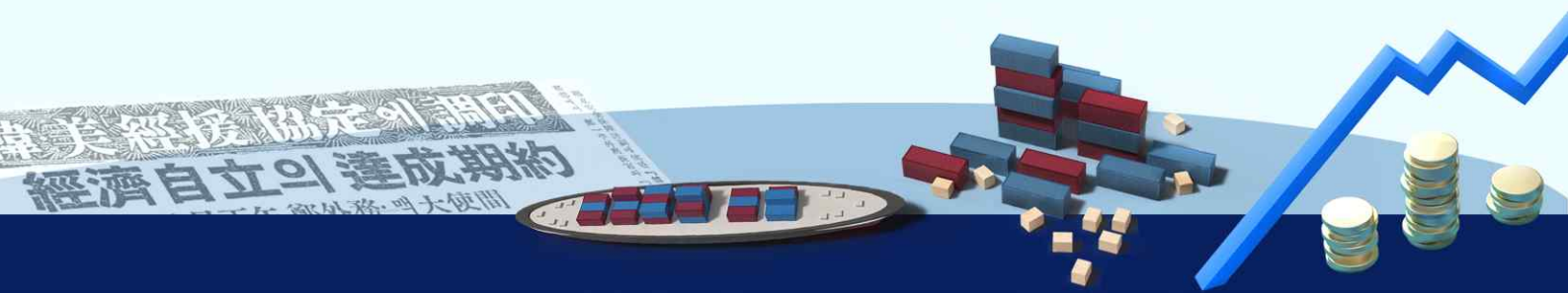
其次是纤维和相关产品。解放以前，朝鲜也是出口棉制品的地方。而且，棉纺织工厂主要位于南方，所以受到南北分裂的负面影响也较小。主要问题是作为原料的原棉。在解放之前，有部分原棉在朝鲜国内生产，但大部分是从印度等国家海外进口的。紧随粮食之后，最重要的衣服的供应，为了保障供应，对于纤维原料，特别是原棉的援助的需求十分迫切。

占比第三高的是燃料。在南韩可以生产的燃料是无烟煤，而石油和烟煤只能依赖进口。同时也需要燃料来保障正常的交通运营环境。

像这样，美国在朝鲜战争之前也通过ECA为新生独立国韩国政府提供了支援。但是，朝鲜战争的爆发给韩国国内的援助执行体系带来了很大的变化。军队在援助中又起了重要的作用。因此，1949年ECA援助的进口额要压倒性地高于1950年和1951年。

朝鲜战争期间，美国国内的海外援助机构从最初的ECA变为MSA，最后再次变为FOA。由于这些变化，驻韩经济协调处于1951年4月宣告解散。

这节课，我们学习了1948年政府成立后，韩美间援助协定的签订，以及根据该协定设立的驻韩经济协调处及其开展的相关活动。下节课，我们将学习朝鲜战争爆发以后，随着美国对韩国援助目的的变化，当地执行体系发生了怎样的变化，重点将放在联合经济委员会的相关内容上。



3-2

联合经济委员会及经济协调室的设置

各位同学，大家好。上节课，我们探讨了1948年政府成立后，韩美间援助协定的签订，以及根据该协定设立的驻韩经济协调处及其开展的相关活动。这节课，我们来一起学习一下朝鲜战争爆发以后，随着美国对韩国援助目的的变化，当地执行体系发生了怎样的变化，重点将放在联合经济委员会的相关内容上。

1950年6月25日爆发的战争再次改变了援助的形式。由于战争造成了大规模的破坏，援助的首要目的再次转变为了救助。美军主导的联合国军队被派往韩国，这也使得军队在援助执行中发挥的作用变大了。

联合国安理会于1950年7月决议通过联合国司令部向韩国提供军事和经济援助。韩国银行的《外国援助进口总览表》中记载的CRIK，即韩国民间救助计划，就是通过联合国司令部获得的救助。

表格的CRIK旁边是UNKRA。1950年末，战况看似逐渐转好，因此，根据联合国大会的决议，UNKRA，即联合国韩国重建局成立了。其成立的目的在于重建包括北韩地区在内的韩国全境的经济。

但实际上，由于中国人民志愿军的参战，战局发生了变化，直到1953年7月停战协定签订之前，战况陷入胶着状态，UNKRA没能活跃开展相应的活动。关于这个的更详细的解说，将在下周回顾“内森报告书”时再一起来讲。

从结果来看，UNKRA的活动并不活跃，但最初UNKRA的成立，是为了为战后韩国经济的重建提供支援，因此与之前的ECA出现了职能重叠的问题。美国政府在1951年1月决定撤回驻韩经济协调处，也是因为这个原因。尽管遭到驻韩美国大使反对，但驻韩经济协调处还是在3个月后的1951年4月进行了解散。其中一部分职能转移到UNKRA，一部分转移到联合国军队下属的联合国民事处，即UNCACK。



ECA援助计划在1951年初宣告结束后，韩美两国开始协商新的援助计划。不同的是，这回谈判的一方不是美国政府，而是联合国军总司令。因此，美国陆军负责起草协定草案，但无法避免与负责外交事务的美国国务院进行协商。

实际上，协定草案是1951年7月在东京陆军部、国务院、釜山美国大使馆、驻韩美军第8军司令部、UNKRA等多个相关部门的相关人士参加的会议上确定的。

在此过程中，联合国军总司令方面强调，自己应该拥有类似于韩美援助协定的外汇控制权。因此，在协定草案中，关于韩国政府的义务，加入了以下的表述。"外汇使用范畴的周期性分配，需在联合国军总司令的协商和同意下实施。"

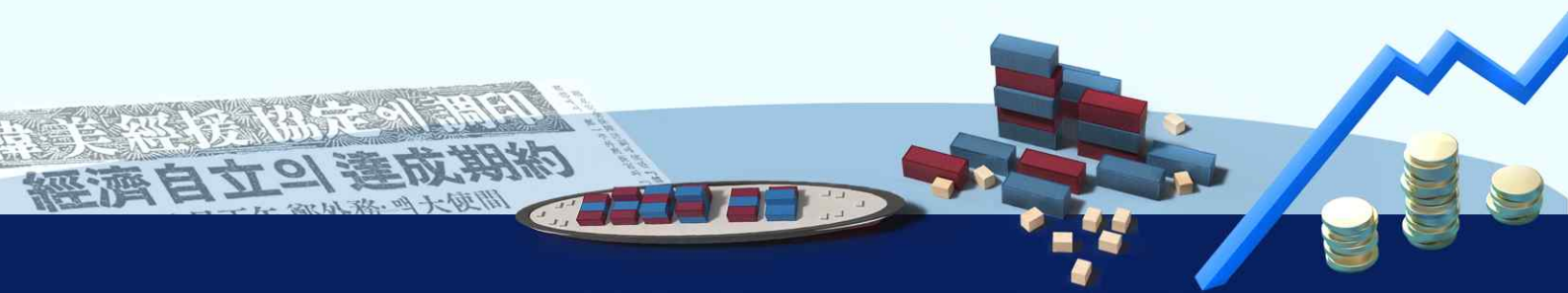
1951年11月，韩国政府和联合国军事司令部在釜山进行协商。但是，韩国方面对前面提到的外汇控制规定持续提出了异议。因此，11月份进行了9次谈判，但最终未能达成协议，而后出现中断。

针对1948年援助协定中的条款，韩国政府之所以比之前采取了更强硬的立场，而美国政府也未能轻易制服，我认为这是由于朝鲜战争之后，韩国在美国东亚安保政策中的重要性有所提高而导致的。

谈判中断后，韩国政府代总理许正于1951年12月末向联合国军方面写信提出了《外汇控制规定修订案》。在该信件中，韩国方面提议，作为援助取得的外汇将按照共同制定的计划使用，其他的外汇则由韩国政府自主使用，但会明确使用目的，比如用于促进国内经济的稳定之类的。

联合国军方面经过讨论，于1952年2月重新开始协商。联合国军方面带来了协定修正案，针对其中外汇控制的部分，韩国和联合国军司令部共同成立了委员会，通过该委员会"定期确定政府和民间使用外汇的先后顺序，同时要求韩国政府必须基于此进行外汇分配"。这个修正案最终成为了联合经济委员会建立的雏形。

但该修订案也与韩国方面提出的"除了通过援助获得的以外，外汇可以由韩方自主使用"的意见相距甚远。1952年2月进行了10次协商，但最终双方都僵持不下。



在谈判摇摆不定的情况下，韩国经济也面临着严重的通货膨胀问题。当时通货膨胀的最大原因是联合国军队筹集贷款，即韩国政府为提供联合国军队活动所需的韩国货币而增加了货币发行量。为了稳定经济，急需引进援助物资，最终美国政府决定派遣新的协商团，以促成谈判。

新协商团的代表由驻韩美国大使和联合国军总司令官推荐的克莱尔伦斯E.迈尔担任。迈尔曾于1941年担任一家石油公司的日本分公司总经理，在前往韩国之前还担任了调查台湾和菲律宾经济状况的派遣团的美国代表。他被任命为新的协商团代表，可能是因为在亚洲地区的丰富知识和经验得到了认可。

迈尔使节团于1952年4月访韩，向韩方提出了设立联合经济委员会的修正案。此后，经过几轮协商，于5月24日签订了《大韩民国和统一司令部之间的经济调整相关协定》。

在这个协定的基础上，成立了联合经济委员会。联合经济委员会由“一位韩国代表和一位联合国军总司令代表组成”，其主要职能在于“促进大韩民国和统一司令部之间的高效经济调整”。

协议规定联合经济委员会是“协调和咨询机构，而不是运营机构”。这句表述反映了韩国政府对经济政策，特别是在外汇使用上受到援助方干涉的担忧。但是，韩国政府的外汇使用必须经过联合经济委员会的协商，因此，联合国军总司令，即美国方面也确保了外汇控制权。

联合经济委员会的第一位联合国军代表是军人托马斯·W·海伦，韩方代表是财务部长官白斗镇。预备会议于1952年6月27日召开，第一次会议于7月3日召开。除两位代表外，联合国军方面事务局长和韩国方面代理事务局长也参加了会议。

在第一次会议上，联合经济委员会设立地的相关规定，委员会标准程序，分科委员会的设置规定以及联合国军事务局长的任命等多项决议获得通过。定期会议定为隔周举行，之后的内容会再提到，其实并没有得到遵守。

大约在一年后的1953年7月27日签署了停战协定。此时向韩国提供援助的性质也确实该从救助转变为重建了。UNKRA是一个为重建提供援助的机构，但随着美国政治环境的改变，UNKRA的地位减弱，美国自身的援助得到了强调。停战后，美国的海外援助机构改编为FOA，美国政府决定对韩国开展FOA援助。



FOA援助의出現, 提出了援助機構之間的合作和協調問題。從韓國銀行的《外國援助進口總覽表》中可以看出, 在聯合國軍還駐紮的情況下, CRİK援助也在繼續進行。雖然地位有所下降, 但UNKRA方面也開始了水泥工廠建設等活動。在這種情況下, 由於FOA援助必須開始, 為了提高援助的效率, 各援助項目之間需要進行調整。

1953年4月, 美國政府在討論停戰協定的時候, 為了解決這個問題, 派出了以亨利·J·塔斯卡為代表的使節團。塔斯卡作為一名歐洲經濟專家, 曾在二戰後參與了馬歇爾計劃下的歐洲復興計劃。塔斯卡以韓國政府和聯合國軍司令部提供的資料和自身調研活動為基礎, 於1953年6月向美國總統提交了報告書。

報告在開頭明確了向韓國提供援助的目的。即“1954年以後, 將韓國軍隊增加到20個師團, 並為維持這些師團奠定必要的經濟基礎。”也就是說, 在冷戰最前線與北韓軍隊對峙的情況下, 韓國應該培養經濟力量, 使其自身具備防禦能力, 為了在短時間內實現這一目標, 應該提供援助。

在塔斯卡報告中, 針對當時提出的援助項目之間的調整, 他提議在韓國設立特別代表事務所的總部。特別代表對美國總統和聯合國軍總司令負責, 監督和調整向韓國提供的所有經濟援助項目, 聯合經濟委員會則代理聯合國軍總司令的角色。

對於塔斯卡的這一提議, 美國國務院和聯合國軍事司令部都表示反對。國務院方面認為戰爭結束後, 聯合國軍司令部在組織和功能上的變更是不可避免的, 但塔斯卡報告書對此視而不見, 因而遭到了批評。聯合國軍司令部方面主張, 特使只需要擔當聯合國軍總司令的經濟諮詢角色即可。

但美國政府最終接受了塔斯卡的提議。也就是說, 決定設立經濟協調室這一機構, 等同於塔斯卡報告書中提到的特別代表事務所。經濟協調室成立於1953年8月, 第一任經濟協調官是C.泰勒·伍德, 他曾在馬歇爾計劃中擔任ECA的歐洲副主任。

經濟協調室在1959年7月被改編為駐韓美國經濟協助處, 在簡稱更新為USOM之前, 曾作為美國經濟援助的當地實務部門開展了相關活動。1956年左右的組織架構圖顯示, 行政部門有財經政策局、企劃局、企劃調整局等, 技術運營部門則有重建技術局、農業局、政府服務局等。初期職員人數僅為30人左右, 但在經濟協調室擴張得最誇張的20世紀50年代末, 直接雇用的人員超過了300人。



塔斯卡提议修改经济调整协定，增强联合经济委员会的权限。他认为，随着经济复兴援助的正式提供，为了提高援助的效果，扩大韩国人在援助运营过程中的参与非常重要。因此他提议强化联合经济委员会的权限，让韩国人以同等的资格参与委员会，实现韩国和美国之间的有效协调。但这与美国政府的立场不同。

很明显，根据援助计划的变化，韩美之间需要新的协定。因此，1953年8月上任的伍德开始与韩方经济调整官白斗镇协商签订新协定。但美方无意保障塔斯卡的“韩方同等参与”这一提议。

此外，谈判还因后面我们会提到的汇率设定问题陷入困境，直到4个月后的12月才达成一致。这个协定就是《关于经济重建和财政稳定计划的联合经济委员会协约》。

协议强调财政稳定是韩美双方应该共同追求的目标。双方决定，在确定重建投资时，将使其符合财政稳定计划，并为减少财政赤字而努力。由于援助物资的提供，因此以韩国货币为单位累积的对等资金，只能根据联合经济委员会的协议来使用

就这样，基于1952年5月的经济调整协定和1953年12月的联合经济委员会协定，设立了联合经济委员会，并规定了其作用。在此期间，根据塔斯卡报告的提议，美国设立了经济协调室，作为美国执行各类援助计划的协调机构。至此，20世纪50年代美国向韩国提供的庞大的援助执行体系已经得到完善。

这节课，我们探讨了朝鲜战争爆发后，美国援助的韩国国内执行体系发生了怎样的变化。下节课，我们来一起探讨一下20世纪50年代在韩国经济政策中起到重要作用的联合经济委员会的相关活动。



3-3

联合经济委员会的活动

各位同学，大家好，上节课我们探讨了联合经济委员会和经济协调室的设立。这节课，我们一起来探讨基于1952年经济调整协定而设立的联合经济委员会都进行了哪些活动。

50年代韩国的主要经济政策，几乎都避不开联合经济委员会，这一说法一点也没有言过其实。因为在韩国经济中，援助所占的比重非常大。

在进行深入的讲解之前，让我先简单介绍一下我们使用的美国政府的文件。美国政府将旧文件和记录保存在国家档案和记录管理局，即NARA。NARA有很多分馆，其中美国海外援助机构的文件保存在马里兰州公园的分馆。

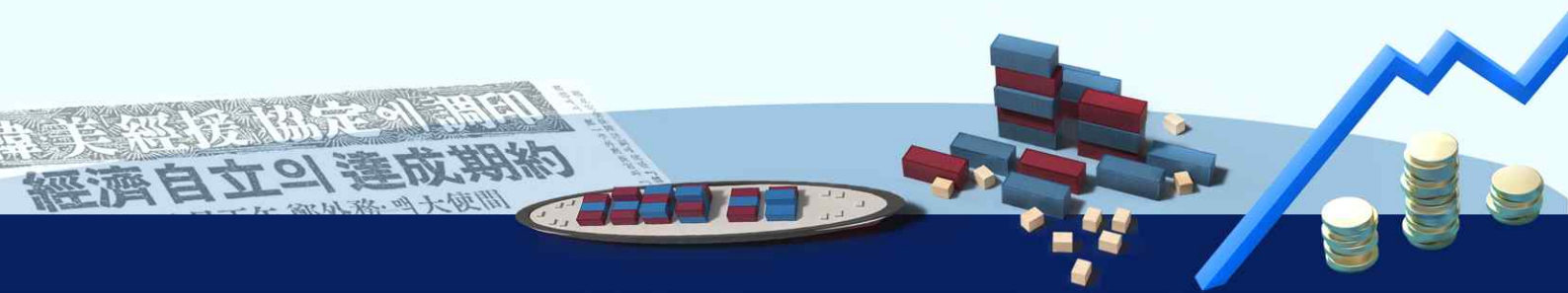
参照最初保管的机构，这些文件被分为文档群和RG。在研究联合经济委员会的活动中，我使用的文件群是RG469，即“美国海外援助机构记录”。包含美国国际开发署前的ECA到ICA的记录。

文档群则是按条目进行划分的。例如，FOA和ICA的远东国家单独保管与韩国相关的主题文件，而NARA则保存在422名单中。

我使用的文件群分别为1277DH,1277MA,1277NA,1277OB,1277RA。“1276和1277开头的条目包括的，都是在援助机构的韩国事务所，即经济协调室或USOM保管的文件。

1276名单在事务局中是按主题进行分类和保管的庞大文件,而以1277开头的名单,主要是和联合经济委员会相关的文件，按全体会议和各委员会，以及按议程、会议记录和相关记录为标准，再次以条目为单位进行了分类。1277DH是联合经济委员会全体会议的会议记录，1277MA和1277NA是财政分委会议记录，1277OB是企划分委会议记录，1277RA是救助分委会议记录。

每个条目又以文件的形式被重新划分，多个文件被装在一个盒子里。如图所见，文件夹中夹着文件，每个文件夹都有标题。



如果条目是会议记录的话，通常会按照年度在文件中夹上适量的会议记录，并记录下该年度。例如，联合经济委员会全体会议记录1277DH的第一个文件标题是“CEB-Minutes1952-1953”。1277OB作为企划分委会议记录的条目，则被记为“CEBORC-Minutes1952”。

如果要到美国马里兰州才能看到这些文件，对研究者来说将会非常不方便。所幸的是，韩国国史编纂委员会复制了大部分与韩国相关的文件，并通过名为“电子史料馆”的网站提供。

电子史料馆除了提供NARA文件之外，还提供各种史料，因此寻找史料的方法也很重要。电子史料馆的史料主要分为史料群、史料系列、史料册、史料件等。例如，关于联合经济委员会全体会议的会议记录，对应的史料群标题是“文件群469”，史料系列是“1277DH”，史料册是“CEB-Minutes1952-1953”。只有史料册，没有史料件。

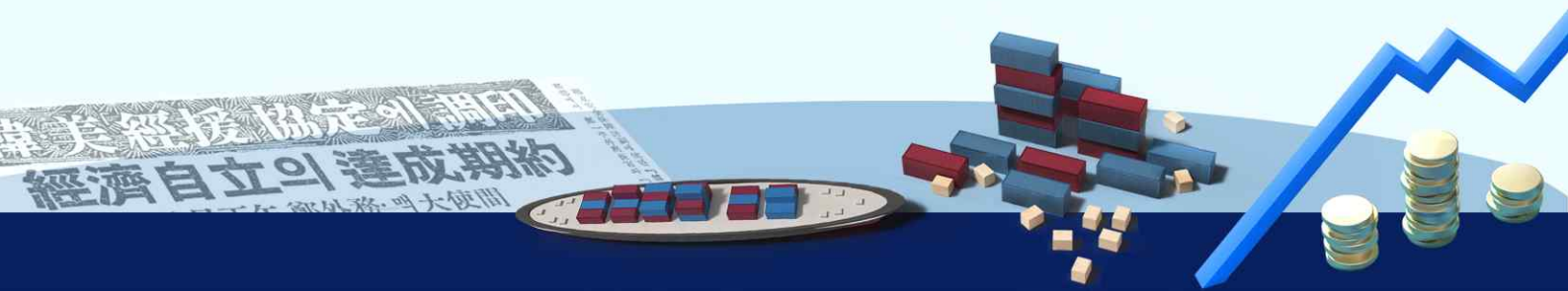
由于层次进行了这样的划分，所以只要知道条目代码，就可以很容易找到文件。例如，搜索“1277DH”的话，如屏幕所显示的，就会出现一个史料系列，如果点击该系列，就会出现58个史料册。如果再点击，就可以看到每个史料册，也就是文件的标题。如果再进入想看的文件，就可以看到数码呈现的原始文本。

接下来，我将以美国政府保存的联合经济委员会的会议记录为基础，来讲解其开展的活动。

正如上节课中所提到的，联合经济委员会的第一次会议是在1952年7月3日举行的，美方代表海伦和韩方代表白斗镇出席了会议。正式会议在1952年进行了10次，在1953年进行了3次后，一直到1956年6月才重新召开第14次会议。

这是因为时任联合经济委员会的韩方代表白斗镇对委员会的运营持怀疑态度。根据白斗镇的回忆录，他向美方代表C.泰勒·伍德提出了“在委员会上花费的时间太多”之类的不满。

也即是说，韩国经济运营的主体是韩国政府，只要和美国援助当局协商基本原则就可以，没有必要一一进行协商。他认为，联合经济委员会协议中已经确定了经济重建和财政稳定的原则，会议越少越好。



当然也有需要白斗镇和伍德进行决定的事务。在这种情况下，比起举行正式会议，两人更倾向于直接通过口头或信件进行讨论和决定。

相反，1956年7月接任伍德成为经济调整官的威廉·E·元和1956年后作为复兴部长官而成为联合经济委员会韩方代表的金显哲和宋仁相则非常积极地利用了委员会。元是世界大萧条后在美国推行的新政中担当实务的人物，二战结束后，他参与了杜鲁门政府技术援助事业的第四点计划。在伊朗、巴西之后，他以经济协调官的身份赴任韩国。

元上任后，联合经委全体会议开得非常活跃。仅1957年8月就举行了5次，9月4次，10月5次，每周都会举行正式会议。在他任职期间，以及1959年8月换成雷蒙德·T·莫伊尔之后，几乎每周都会召开会议。联合经委全体会议的年度举行次数为，1957年51次，1958年46次，1959年51次。

举例来说，1957年12月18日举行的会议中，出席者包括复兴部长宋仁相、经济协调官元、3名由事务局派出的人员、18名韩国政府官员以及19名美方人士。这次会议通过了10份政策文件。包括为大米价格稳定计划追加发放30亿圆、保税仓库内援助物资储藏控制的执行流程、1958财年度的技术合作和ICA对等资金的发放等内容。

这些政策文件大部分是在分科委员会上最终达成协议的。比如向大米价格稳定计划追加发放30亿韩元是在财政分委会中达成协议的，而1958财年度的技术合作是在企划分委会中达成的。ICA对等资金发放一事，首先在企划分委中达成协议，之后在财政分委中也达成了一致。

在伍德担任经济协调员的期间，联合经济委员会没有召开全体会议，但是属于下级机构的部门委员会的会议则继续召开。代表性的分科委员会是企划分科委员会，救助分科委员会，财政分科委员会。

最先于1952年7月成立的企划分委起到了协商援助项目细节调整的作用。美方代表是经济协调室的企划部部长，韩方代表初期由企划处长担任，复兴部成立后由复兴部次官担任。

根据现在确认到的1958年前和1960年份的企划分委的会议记录，从每年举行的次数上来看，1952年有6次，1953年14次，1954年5次，1955年18次，1956年32次，1957年28次，1958年20次，1959年33次，1960年18次。



在白斗镇经济协调官离任后，虽然会议次数有所增加，不过白斗镇担任经济协调官的期间，每年都有持续召开会议，这一点非常显眼。这也说明，有关紧急引进援助物资、调整现有设定的引进额、使用对等资金等需要在实务层面上进行协商的议案一直存在。

尽管如此，1954年只召开了5次企划分委会议，这可能是因为那一年韩美之间在有关援助实行方法上存在非常严重的矛盾。实际上，单看1954年的企划分委的会议记录，也能感受到韩美之间的紧张关系。

举个例子，在1月19日举行的第22次会议上，美国方面的议长、经济协调室企划部长就美国方面实行的CRIK援助相关提案，提议韩国总理给企划分委韩国方面的成员写信，让他们不要赞成的事情，并提议对此进行讨论。不仅如此，经济协调室企划部长对韩国政府在外汇使用上没有遵守联合经委协议提出了不满。

与企划分委一样，1952年7月召开第一次会议的救助分委，以抑制通货膨胀为最优先任务，负责救助物品的引进企划，分配和价格核定工作。美方代表由经济协调室的特别助理担任，韩方代表初期由社会部长官担任，后来由外资厅次长担任。

救助分委和企划分委一样，每年都坚持举行会议。特别是1952年24次，1953年42次，1954年34次，1955年25次，到1955年为止每月平均举行2次以上。与企划分委相比，可以看出救助分委的在会议上的极高举办频率。这也充分说明，由于朝鲜战争带来的损失，救助物品的引进在援助执行中占到了相当大的比重。

当时的重要救助物品中，有用于车辆运行的石油产品。因此，在救助分委的会议记录上，石油产品相关的内容也频繁出现。例如，在1955年1月7日的会议上，调查组进行了关于石油产品黑市的口头报告；在1月10日的会议上，则讨论并通过了关于1月份石油产品分配和价格情况的追加提案。

在1月21日的会议上，再次进行了石油产品黑市的报告，讨论并通过了2月份和3月份石油产品的分配和价格情况的提案。此外，进口肥料的价格情况等议案也在救助分委会议上进行了讨论。



但是救助分委会议的年举办次数在1956年只有18次，1957年为12次，呈现出逐渐减少的趋势。这反映了随着经济重建的进展，引进救助物品的重要性逐步减少的事实。最终，在1957年12月18日，联合经委全体会议上决定解散救助分委。救助分委的企划和配给业务移交给企划分委，价格核定业务则移交给财政分委。

财政分委在1952年8月成立，比企划分委和救助分委稍晚一些，负责协商旨在稳定物价的财政和货币政策的议案。美方代表由经济协调室的经济财政政策顾问担任，韩方代表初期由财务部长官担任，后来则由财务部次官担任。

财政分委也和企划分委、救助分委一样，每年都持续举行会议，到1960年为止的会议记录全部都有保留。从每年的举办次数来看，1952年10次，1953年16次，1954年11次，到1954年为止，相比企划分委，举办次数较为频繁，但比起救助分委举办的次数要少。

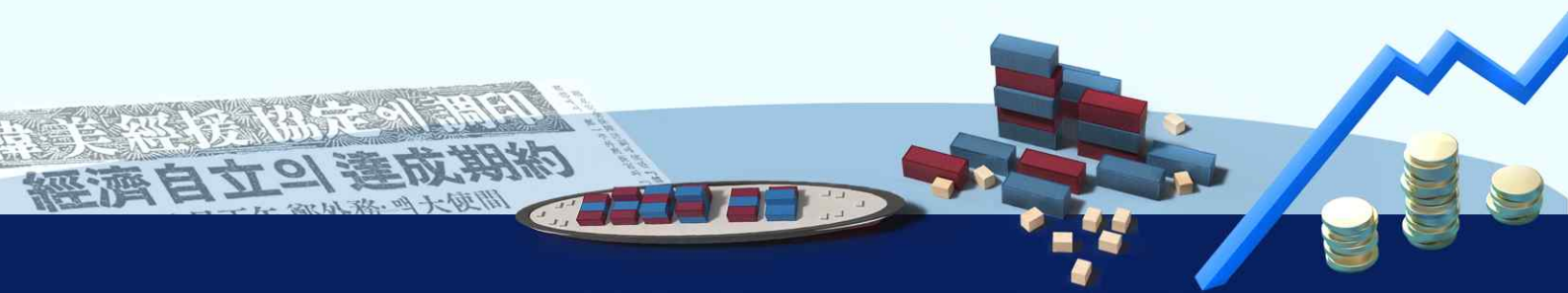
至于1955年举办次数突然增加到29次，1956年又突然减少到8次，仅凭会议记录很难知晓个中原因。1957年到1959年间，每年举行20次以上，这与1957年开始每年以韩美间协议为基础实行财政金融稳定计划不无关系。

在伍德担任经济协调官期间，如果实务问题在部门委员会层面上达成一致，就可以不经过另外的审批过程，直接由联合经委做出决定。在元担任经济调整官时期，联合经委全体会议活跃举行，正如之前看到的一样，分科委员会达成协议的事案一般会重新提交全体会议获得审批。

以1957年为例，企划分委为28次，救助分委为12次，财政分委为20次，而全体会议却举行了51次。可以说，元经济调整官、金显哲、复兴部长官宋仁相真的是非常喜欢开会的人。当然，在联合经委全体会议上，小组委员会的意见似乎得到了尊重。

联合经济委员会既是韩美之间调整意见的地点，也是韩国政府官员与美国经济协调室负责人举行会议并学习政策制定过程的地点。我认为，今后有必要开展相关的研究，追踪一下20世纪60年代以后起到主要作用的经济官员参加了联合经济委员会的哪个部门委员会，积累了什么经验。

这节课，我们一起学习了联合经济委员会开展的活动。下节课，我们将探讨1961年联合经济委员会被废除的过程。



3-4**废除联合经济委员会**

各位同学，大家好。上节课，我们探讨了联合经济委员会开展的活动。这节课，我们来考察直至1961年联合经济委员会废除的过程。

1960年4·19起义推翻了李承晚政府的统治。由于政局动荡，联合经济委员会的活动也只能被迫暂时停止。但在4月27日，随着以外务部长官许正为代表的过渡政府成立，政局找到了突破口。

两天后的4月29日，韩国政府代表许正和当时任美国驻韩大使的麦卡纳、担任USOM处长的莫伊发表了以恢复援助和恢复联合经济委员会为内容的联合声明

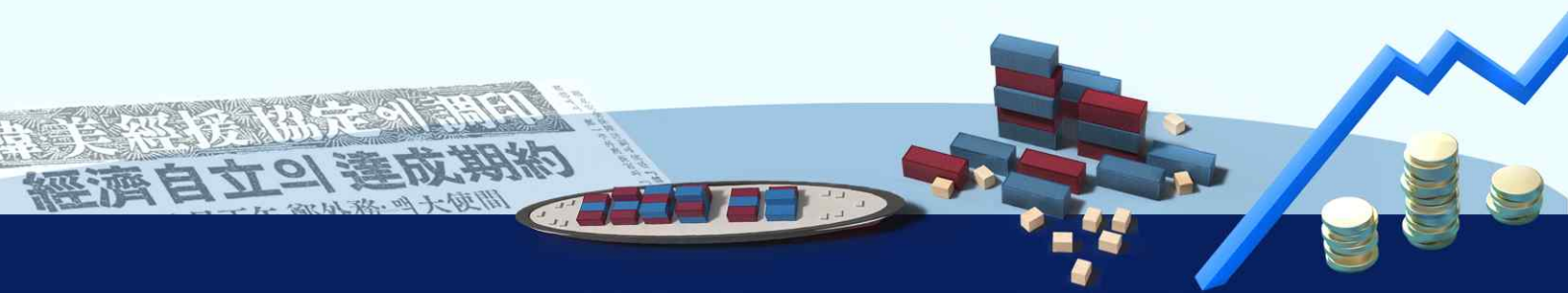
5月4日，在4.19起义后举行了第一次联合经济委员会会议。巧合的是，从1952年开始算，刚好是第200次会议。在这里，韩方代表、复兴部长官全礼鎔确认联合经委是有效的共同协调机构，并强调新政府将改善过去援助资金在分配及使用方面存在的问题。

实际上，4月29日发表的联合声明中也有讨论援助程序的内容，因此，联合经委当天即决定成立韩美共同讨论该问题的特别工作组。美方主席由USOM副处长约翰·黑尔曼担任，韩方主席由复兴部副部长刘彰顺担任。

特别工作组针对援助资金的分配流程等多个议项，在经由韩美双方共同讨论后，再向联合经委全体会议报告了政策提案。讨论事项中也包括了联合经委的运作方式。但这部分比较敏感，所以直到特别工作组结束任务的8月，韩美之间也没能达成一致。

最终，关于联合经委的改革问题，在8月13日举行的第212次全体会议上，以报告部分讨论内容画上句号。其相关内容，是将联合经委作为更上层的政策讨论场所，同时取消所有下级部门委员会，将其职能转移到韩国政府和USOM的正常部门。

1960年8月，过渡政府结束，新政府诞生。7月29日第5届国会议员的选举，促成了8月19日张勉内阁的诞生。特别工作组在没有得出完整结论的情况下结束任务，也和这种变化不无关系。



新政府执政于8月31日举行了第一次联合经济委员会全体会议，此后到1961年1月为止，每月举行一次左右的全体会议。作为新政府，首先要从美国获得大量援助资金来复兴经济，因此联合经委的改革问题被推迟。这是因为缩小联合经委职能范围或废除分科委等议案从未被列入议程。

不过，对于很多韩国人来说，联合经济委员会被认为是援助当局的过分干涉，因此新政府也认识到有必要进行联合经委改革，于是和USOM方面进行了讨论。1960年11月，还刊登了几篇关于联合经委改革的报道。例如，11月5日的报道内容是，按照1952年经济调整协定的精神，将联合经委还原为咨询机构，并以分科委员会为中心运营联合经委。

但11月8日和25日的报道又称，分科委员会也决定只保留或大幅减少企划分委，因此前后有点不一致。考虑到韩国人的舆论情况，我认为这是韩国政府方面像达成协议一样进行了夸大事实的报道。但是新政府和美国援助当局方面就联合经委改革进行了讨论，这是事实。

新年到来之后，也就是1961年2月，韩国新政府和美国之间签署了代替现有援助协定的经济技术援助协定。新协定使韩国国内的援助执行体系发生了变化，但韩美达成协议，将继续保留联合经济委员会。

这个内容未被包括在新协定正文中，但包含了usom处长和太完善复兴部长之间交换的信件中提到的现有协议，即承认1952年5月订立的“大韩民国和统一司令部之间的经济调整协议”中的条款将继续发挥效力。

虽然联合经委仍然存在，但其作用其实是缩小了的。因为1961年1月31日，联合经委全体会议没有召开。正如白斗镇担任经济协调官时期的联合经委那样。

联合经委在当年5月的政变以后出现了更大的变化。军事政变后，所有的联合经委活动都停止了，直到8月举行第一次联合经委全体会议。在8月8日举行的首次会议上，经济企划院长官金裕泽等军事政府的高层经济官员参加了会议。在这次会议上，双方决定废除分科委员会，缩小了全体会议的作用。除了发放大资金等必需的活动，只处理主要的政策和程序。



但是，职能范围缩小的联合经委全体会议在8月22日举行第二次会议后，再也没有举行过。随着USOM处长莫伊在8月结束任期，新任处长詹姆斯·基尔伦从9月开始上任，会议被中断，此后也没能再重开。

在这个过程中，美国再次对联合经委的作用进行了评价。从1961年12月USOM制作的内部文件来看，联合经委与元经济调整官和韩国代表的个性都非常吻合，能够发挥解决难题的作用。

但是，由于联合经委不符合USOM处长基尔恩的运营方式，因此，联合经委处长提议与经济企划院长官达成协议，废除已经成为空壳的联合经委。事实上，联合经济委员会和经济协调室一样，是美国海外援助对象国中只在韩国设立的特殊机构。

在美国国内，以议会为中心不断提出对韩国提供援助的体系也应该“正常化”的意见。从1959年7月开始，经济协调室和其他受援国一样，在驻韩美国大使管理下改编为USOM，这也是正常化的一个过程。然后是联合经济委员会的废除。

如前所述，1961年签署经济技术援助协定时，在现有协定中，联合经委条款的存续，是通过当时USOM处长莫伊和复兴部长官太完善之间的信件交换达成的。1962年1月，USOM处长基尔恩通过与经济企划院长官金裕泽交换信件，决定取消现有协定中的联合经委条款。因此随着联合经济委员会被废除，联合经委的政策文件也失去了效力。

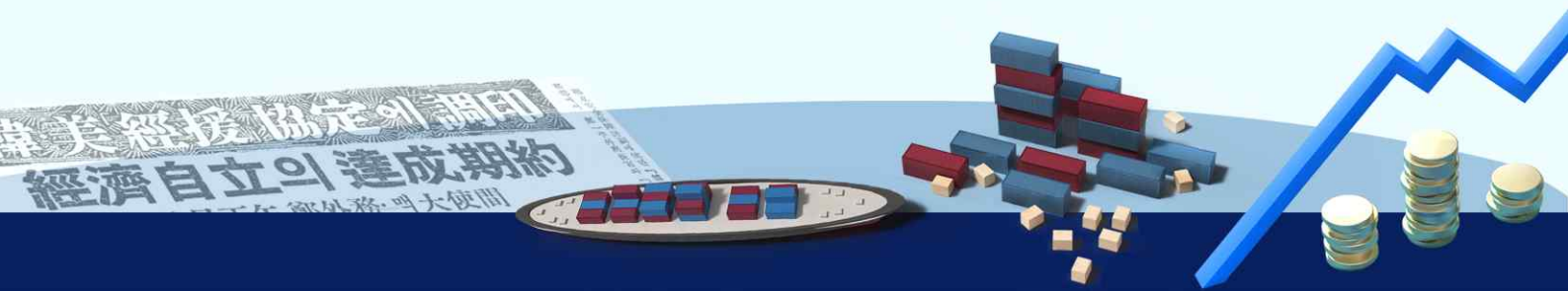
据韩国新闻报道，1963年7月设立了韩美经济合作委员会ECC，用于代替联合经济委员会。由于没有找到有关ECC的美国政府文件，因此只能依靠新闻报道来了解其开展的活动。

ECC由两国各6名委员组成，由经济企划院长官和USOM处长担任代表，起到了向韩国政府提议两国代表就援助、财政、金融、外汇等问题进行讨论并达成协议的作用。由此可见，与联合经委相比，作为决议机构的作用大幅减弱。

ECC到1968年为止举行了20多次会议，财政稳定委员会为常设下级机构，提出了财政稳定计划。美国援助当局在重视物价及财政稳定这一点上没有变化，因此在这个时期，开始将财政稳定计划和援助计划联系在一起。



这节课，我们了解了直至1961年废除联合经济委员会的过程。下节课，我们将一起探讨解放后到20世纪60年代初为止，美国援助在韩国国内的当地执行体系是如何确立和变化的。



3-5

课程提纲整理

各位同学，大家好。上节课我们探讨了联合经济委员会废除的过程。这节课，我们将一起探讨解放后到20世纪60年代初为止，美国援助在韩国国内的当地执行体系是如何确立和变化的。

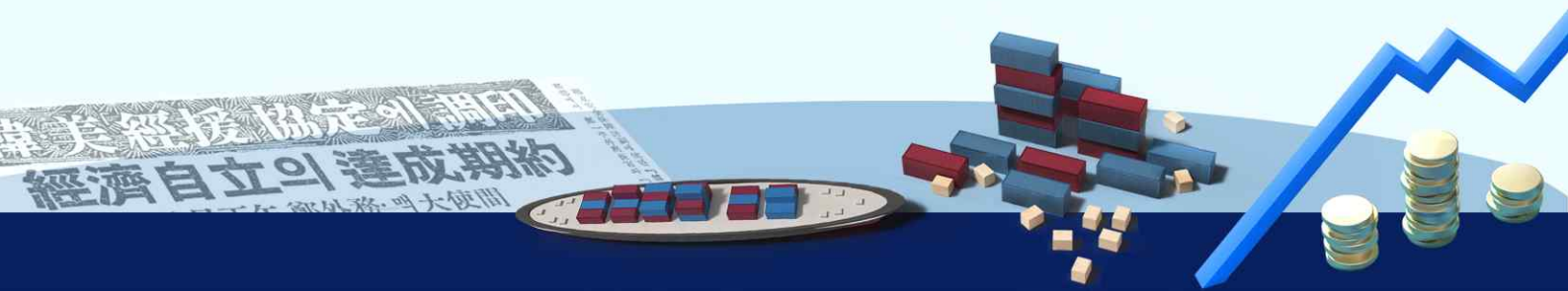
1948年政府成立以来，美国的ECA援助是依据12月签署的《韩美援助协定》提供的。美国政府通过该协定获得了对韩国政府经济政策，特别是进出口计划和外汇分配的控制权。另外，作为在韩国国内负责实务的机构，从1949年1月1日起开始设立了驻韩经济协调处。

1950年6月爆发的战争改变了援助的形式。以美军为中心的联合国军队提供了援助，根据联合国大会的决议，负责经济重建援助的UNKRA于1951年2月成立。在这样的变化中，驻韩经济协调处在1951年4月解体了。

ECA援助计划结束后，联合国军队主要负责对韩国的援助，因此需要新的协定。当时参与协定的一方不是美国政府，而是联合国军总司令。联合国军司令部方面就韩国政府的经济政策，希望获得类似于1948年《韩美援助协定》的控制权，但因战争，安全地位得到上升的韩国政府对此进行了反抗。

经过两次谈判中断后，双方于1952年5月签署了《经济调整协定》。韩美双方达成妥协，设立由1名大韩民国代表和1名联合国军总司令代表组成的委员会，在那里共同做出有关外汇使用和对等资金使用等的决定。这个妥协的产物就是“联合经济委员会”。

另一方面，美国政府为了制定停战后韩国经济的重建援助计划，于1953年4月派出了使节团。为此制定并提交的塔斯卡报告提议设立特别代表事务所，以便在各种援助项目之间进行协调，按照该提议，于1953年8月设立了“经济协调室”。经济协调官作为联合国军总司令的特别代表参加了联合经济委员会。



美国海外援助机构的当地事务所通常被称为USOM，但为韩国提供援助的机构很多，因此，为了进行调整，出现了“经济协调室”这一独特的机构。美国政府作为所谓“正常化”的一环，从1959年7月开始将该机构改编为USOM，接受美国国务院驻韩大使馆的指挥。

重新回到联合经济委员会，该委员会在1952年7月至1962年1月约10年的时间里，担任了韩美间经济政策调整的角色。联合经济委员会还设有分科委员会，其中主要的委员会有企划分委、救助分委和财政分委。

美国国家档案和记录管理局保管着这些委员会的会议记录。画面上的表格是基于会议记录整理的，展示了每年会议召开的次数。

联合经委全体会议在1953年只召开了三次，1954年和1955年则干脆没有召开。这是因为时任韩方代表的白斗镇认为联合经济委员会是在浪费时间。在他看来，1953年的联合经济委员会协议中规定了经济政策的原则，所以会议越少越好。

这时，下级机构分科委员会会议也不断举行。企划分委处理了紧急进口援助物资，调整已设定的进口额，使用对等资金等需要在执行层面上协商的议案。

救助分委以抑制通货膨胀为最优先任务，策划救助物品的引进、分配和价格核定业务。特别是到1955年为止，月均举行了2次以上的会议，由此可以看出，因朝鲜战争受害引进的救助物品，在援助实行中占据了相当大的比重。但后来救助分委的作用减小，在1957年12月，其业务被移交到企划分委和财政分委，救助分委正式解散。

财政分委起到了旨在稳定物价的财政和货币政策方面的协商作用。1957年至1959年期间会议举行得特别频繁，这可能与1957年开始每年在韩美协议的基础上实施财政金融稳定计划有关。

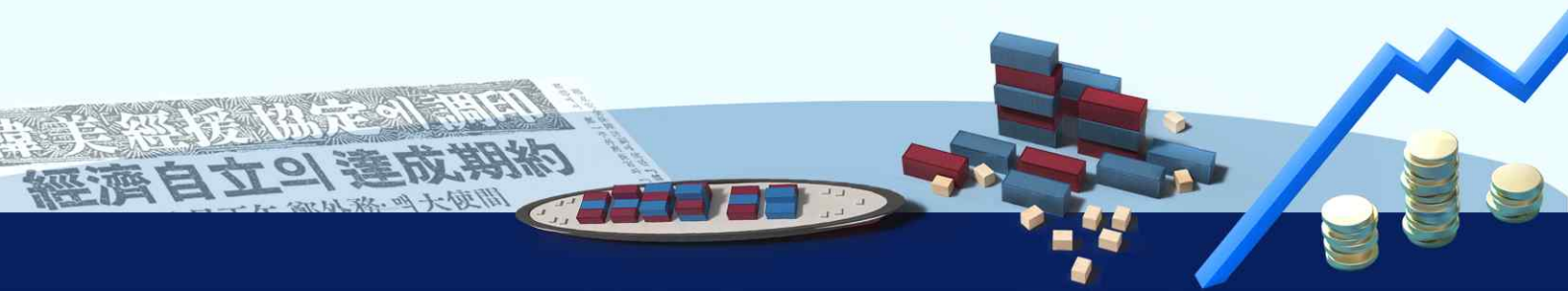
再回到全体会议上来看，我们就会发现从1957年开始，它比其他任何分委都要活跃。1956年5月和7月分别更换了韩方和美方代表，此后双方代表积极利用联合经委来作为解决问题。我认为在这个过程中，60年代以后将起到主要作用的经济官员们也获得了借由参加会议来交换意见和互相学习的机会。



联合经济委员会在1961年被废除了。考虑到该委员会的设立初心是为了达成双方的妥协这一点，可见双方都有不满。

很多韩国人认为联合经济委员会过分干涉，尤其在李承晚政府下台后，这种认识表现得更加强烈。美方也没有理由继续保留只在韩国存在的机构。联合经济委员会的关闭，也意味着以援助经济为特征的20世纪50年代宣告结束。

这节课，我们探讨了解放后到20世纪60年代初为止，美国援助在韩国国内的当地执行体系是如何确立和变化的，第三节课就到此结束了。在下节课中，我们将探讨UNKRA及作为其工作成果之一的《内森报告书》。谢谢。

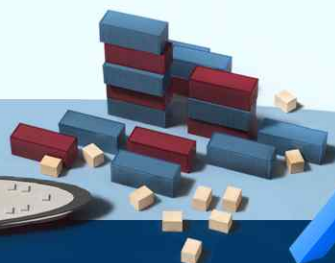




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

퀴즈

01 다음 중 합동경제위원회의 설치를 규정한 협정은?

5분

- ① 1948년 한미원조협정
- ② 1952년 경제조정협정
- ③ 1953년 합동경제위원회협약
- ④ 1961년 한미경제기술원조협정

정답 ②

해설 합동경제위원회는 1952년 경제조정협정 제1조에 의해 설치되었다. 위원회는 한국 대표 1인과 유엔군 총사령관 대표 1인으로 구성하며 주요 기능은 한국과 통일사령부의 효과적인 경제조정을 촉진하는 것이었다.

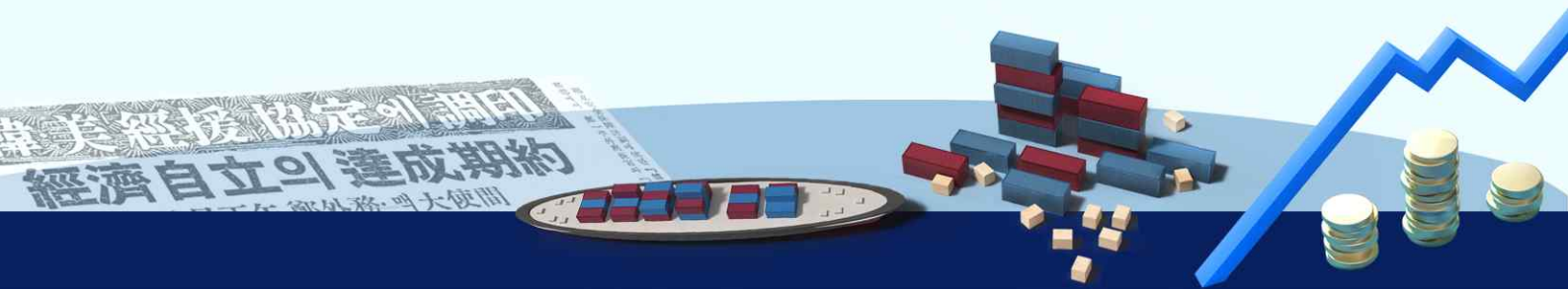
02 1953년 타스카 보고서의 권고에 따라 한국에 원조를 제공하던 기구들의 원조 프로그램을 조정하기 위해 설립된 것은?

5분

- ① 주한 경제협조처
- ② 합동경제위원회
- ③ 경제조정관실
- ④ 기획분과위원회

정답 ③

해설 한국전쟁 휴전 후 FOA, 유엔군, UNKRA가 모두 한국에 원조를 제공해야 하는 상황이 발생했다. 헨리 J. 타스카를 대표로 한 사절단은 미국 대통령에게 제출한 보고서에서 한국에 제공되는 모든 경제 원조 프로그램을 감독·조정하는 특별 대표 사무소의 설치를 권고했다. 이 권고에 따라 경제조정관실이 설치됐다.



03 한국경제 운영의 주체는 한국 정부이므로 미국 원조 당국과 하나하나 협의할 필요가 없다는 입장에서 합동경제위원회 운영에 소극적이었던 위원회 첫 한국측 대표는?
 10분

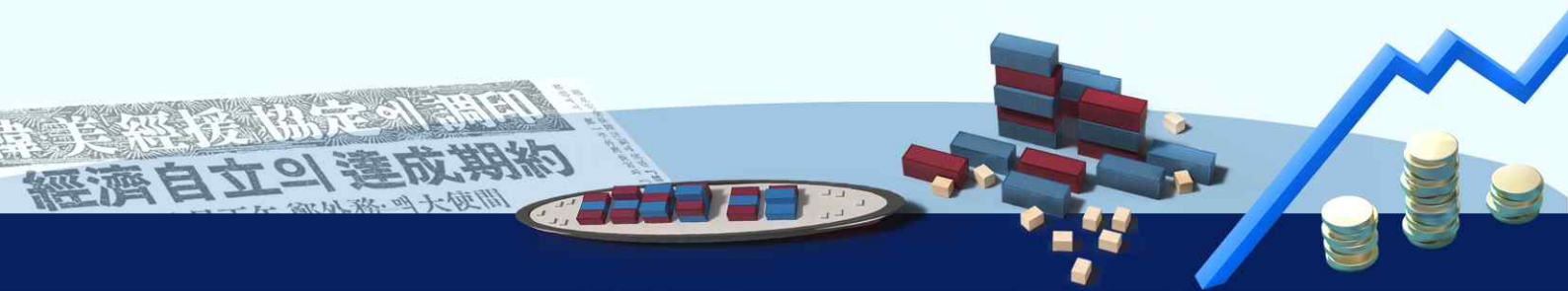
정답 백두진

해설 백두진은 1952년 7월부터 1956년 5월까지 합동경제위원회의 한국측 대표였다. 그가 재임하는 동안 합동경제위원회 본회의는 13회밖에 열리지 않았다.

04 미국 국립문서기록관리청(NARA)의 문서군(record group) 중 합동경제위원회 본회의와 분과위원회의 회의록이 포함된 문서군의 번호는?
 10분

정답 469 또는 RG 469

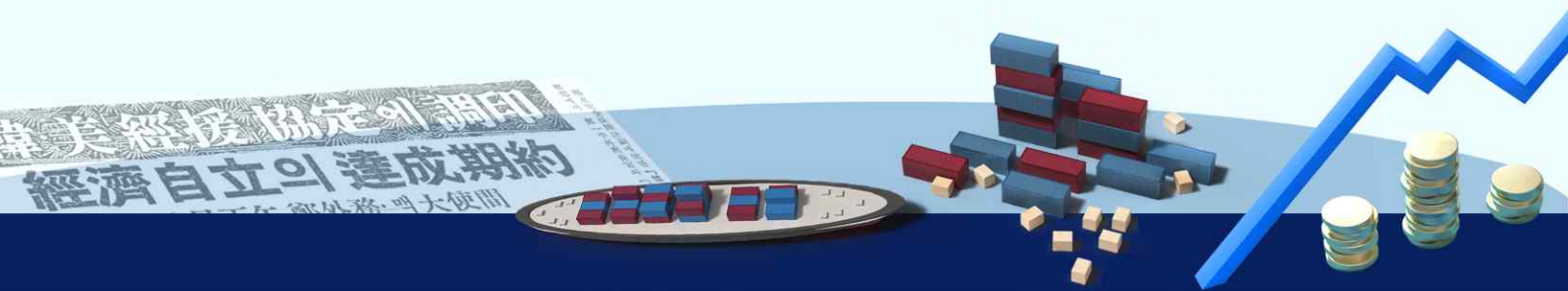
해설 RG 469에는 USAID 전의 미국 해외원조 기구 즉 ECA부터 ICA까지의 기록물이 포함되어 있다. 문서군은 엔트리로 구분되는데, 예를 들어 합동경제위원회 회의록은 엔트리 1277DH이다.



05 1962년 합동경제위원회가 폐지된 후 1963년 한미 간의 경제정책 협의를 위해
10분 설치된 위원회는?

정답 한미경제협력위원회(ECC)

해설 한미경제협력위원회(ECC)에 관해서는 신문 보도 외의 자료를 찾기 어렵다. 보도에 따르면 ECC는 한미 양국 6명씩의 위원으로 구성되었으며 경제기획원 장관과 USOM 처장이 대표였다. 원조, 재정, 금융, 외환 등에 관해 양국 대표가 검토, 합의한 것을 한국 정부에 건의하는 역할을 담당했다.

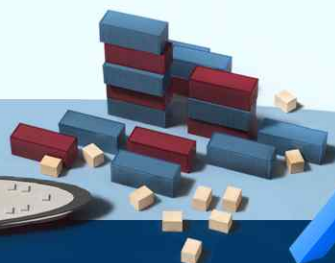




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

보고서

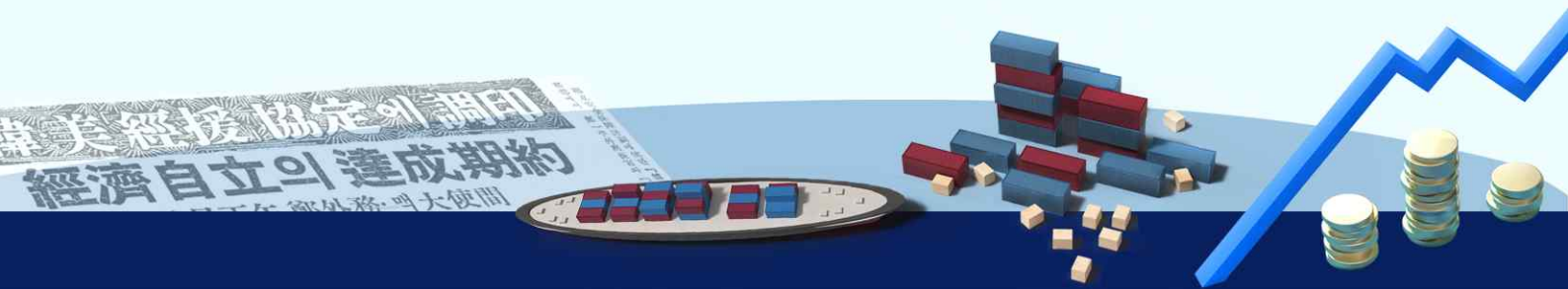
- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

국사편찬위원회 전자자료관 웹페이지를 방문하여 합동경제위원회의 주요 분과 위원회(기획, 구호, 재정) 중 한 곳의 1~2개년 회의록을 열람하고 그 주요 내용과 특징을 서술하시오. (120분)

참고

기획분위는 원조 프로그램의 세부 조정 협의, 구호분위는 구호 물품의 도입 기획, 배급, 가격 사정, 재정분위는 물가 안정을 위한 재정·통화 정책 협의를 담당했다. 제출자가 조사한 분위에서 해당 기간 동안 어떤 사항들이 논의되었으며, 그것이 일상 업무였는지 해당 기간에 특별한 것이었는지 분별할 필요가 있다. 해당 기간에 특별한 논의 사항이 있었던 경우는 그 배경과 한미간의 입장 등을 정리해 보고, 특별한 논의 사항이 없었던 경우도 그럴 수 있었던 맥락을 알아본다.

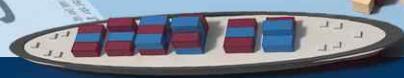




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

자료

도서

- 이현진(2009), 미국의 대한경제원조정책: 1948-1960, 혜안.

한국 내 원조 운영 기구의 변천에 대해 시기순으로 정리하고 있으므로 관심 있는 시기를 다룬 장을 찾아볼 것

웹사이트

- [국가법령정보센터] 조약 본문 제공

<https://www.law.go.kr/>

- [국사편찬위원회 전자사료관] 합동경제위원회 본회의와 분과위원회의 회의록 제공

<http://archive.history.go.kr/>

