
1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

박 광 명

(상지대학교 외래강사)

머리말

I. 원조정책의 변화와 미국 회계감사원의 감사

II. 보고서 내용과 권고사항 : 비효율적 관리와 비협조

III. 한국 국회의 반응과 대책 논의 : 조사 지연과 低자세

맺음말

- 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17087668).
- 투고일: 2021. 2. 22. ● 심사일: 2021. 2. 24. ● 게재확정일: 2021. 3. 12.
- <https://doi.org/10.31218/TRKH.2021.3.141.291>

www.kci.go.kr

요약

본고는 전후복구 이후 미국 회계감사원이 발표한 대한경제원조정책에 대한 ‘감사보고서’의 내용을 분석하고, 이에 대한 한국 국회의 대응을 분석하였다. 미국의 대한경제원조정책은 아이젠하워 행정부 2기인 1957년부터 점진적으로 변화하기 시작하였다. 한국 현지에서 근무하는 주한미 대사나 경제조정관, 그리고 한국에 파견되었던 미국 중앙정부 관료에 의해 대한경제원조정책의 변화에 대한 요청이 지속적으로 제기되었다. 이러한 상황에서 미 하원의원에서도 회계감사원을 통한 대한경제원조정책에 대한 감사에 착수하였다.

감사보고서는 원조사업 관리의 ‘비효율성’과 한국정부의 ‘비협조’를 지적하고 있었다. 한편으로, ‘현실적 장기 경제개발계획의 수립’과 ‘기술원조의 적극 도입’이라는 방향성도 제시하였다. 감사보고서 발표가 알려지자, 미국의 경제원조정책 변화에 촉각을 세우고 있던 한국 내부에서는 큰 반향을 일으켰다. 특히 한국 국회 내부에서는 이에 대한 조사위원회 구성과 관련된 논의가 진행되면서 여야의 대립각이 세워지기도 하였다.

하지만 국회 내부의 논쟁은 정확한 문제의 원인을 밝히는 방향으로 나아가지 못했다. 감사보고서의 원본 입수부터 분석까지, 국회는 제대로 된 심의 기구로서의 역할을 하지 못 하였다. 당시 한국 국회는 미 의회에 원조액 감축에 대한 우려 표명과 이에 대한 재고를 요청하는 메시지를 보내는 정도의 대응을 보였다. 물론 감사보고서의 지적사항은 이후 합동경제위원회의 논의를 거쳐 원조사업 운영 및 관리 방안의 개선으로 이어졌다. 그렇지만 이는 한국 정부와 국회의 적극적인 방안 마련이 아닌, 원조공여국의 의견에 따른 것이었다.

1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

주제어 : 회계감사원(GAO), 회계감사보고, 대한경제원조, 국제협조처
(ICA), 국회, 김도연, 구홍남

머리말

1957년 6월 27일, 미국 회계감사원장 캠프(Joseph Campbell)의 미하원 의회 외교위원회 진술과 감사보고서 제출을 알리는 워싱턴발 기사(6월 25일자)가 국내 신문에 게재되었다.¹⁾ 기사의 내용은 보고서의 내용 전반을 소개하기보다는 해당 내용을 압축적이고 강하게 보여주는 용어들로 처리되어 있었다. 캠프의 진술에 따르면, “미국의 대한원조계획 처리에 ‘결함’이 있는 동시에 대한민국 정부가 솔직하고 충분한 ‘협조’를 하고 있지 않다”고 기술하고 있다. 같은 날인 6월 27일에는 한국 국회에서 이를 두고 벌어진 논의를 소개하는 내용의 기사가 게재되었다.²⁾ 당시 미국 회계감사원(General Accounting Office, GAO)³⁾의 감사보고서 제출에 대한 기사는 국내에 큰 파장을 일으켰다.

한국전쟁 이후, UNKRA(United Nations Korean Reconstruction Agency, 유엔한국재건단)와 ICA(International Cooperation Administration, 국제협조처) 원조를 통해 전후복구를 진행 중이던 한국에 당시의 감사보고서 내용이 부정적이라면, 이후 미국의 대한경제원조는 감축되거나 변경될 수 있다는 것을 의미하는 것이었다. 한편으로 이 시기는 미국의 대한경제원조 정책 변화에 대한 논의가 진행되던 시기였기에, 한국에서는 당시의 감사보고서 제출에 기민한 반응을 보일 수밖에 없었다.

1 공화국기 우리나라의 심계원과 달리, 미국의 회계감사원은 의회 산하

-
- 1) 「業績豫想보다 僅少, 對韓援助相當額을 濫費」, 『동아일보』, 1957년 6월 27일자, 1면, 3단; 「相當한 額을 濫用, 캠프美審計院長報告書內容」, 『경향신문』, 1957년 6월 28일자, 1면, 3단; 「韓國政府協助缺如」, 『마산일보』, 1957년 7월 5일자, 1면, 5단.
 - 2) 「援助經濟 再檢討時急」, 『경향신문』, 1957년 6월 28일자, 1면, 1단.
 - 3) 미국 회계감사원은 행정부 조직이 아닌 의회 산하 조직이라는 점에서 당시 한국의 審計院과는 다른 위치에 있었다. 1950년대 당시 기사들에서는 審計院이라는 표현을 사용하였는데, 본고에서는 현재의 공식 명칭인 회계감사원으로 표현하였다.

기관이었다. 그렇기에 정부 예산 심의와 감시에 대해 의회의 입장에서 진행하였다. 이러한 부분에서 당시 미국 회계감사원의 대한경제원조 사업에 대한 감사보고서는 미국 행정부의 입장만이 아닌, 회계감사 측면에서의 원조사업 진행에 대한 평가가 그대로 반영되어 있다.

해방 이후부터 1950년대 미국의 대한원조정책에 대한 연구들이 진행되었음에도, 아직까지 추가적인 세부 원조사업들에 대한 분석이 필요하다. 이는 한편으로 기존 경제원조정책에 대한 연구들이 우선적으로 거시적 맥락에 집중했음을 반증하는 것이다. 물론 기존 성과들을 통해 미국의 대외정책 변화에 따른 1950년대 후반 원조정책 변화 원인과 과정, 결과가 충분히 분석되었다.⁴⁾ 하지만 아직까지 세부적으로 당시의 원조정책 변화 과정에서의 분기점이나 요소들에 대한 추가적인 분석이 필요하다. 이는 당시의 역사상을 더욱 구체화할 수 있는 배경이 될 것이다. 이러한 문제의식 아래 본고에서는 그러한 세부 작업의 일환으로, 1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 이에 대한 ICA와 한국 국회의 대응에 대해 분석하도록 하겠다.

본고에서 사용한 주요 자료는 미국 회계감사원에서 1957년에 발간한 ‘감사보고서’⁵⁾와 미국 의회의 ‘진술’⁶⁾이다. 전후복구기인 1954~1956년

-
- 4) 박태균, 2007, 『원형과 변용 : 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부; 이현진, 2009, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 해안; 이동원, 2019, 「이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문; 한봉석, 2018, 「1950년대 미국의 대한원조에서 저개발국 ‘개발(development)’의 의미: 미국계 컨소시엄, 스미스 헌치맨 앤 그릴스의 ‘기술원조’를 중심으로」, 한국사연구 181.
 - 5) “United States Assistance Program for Korea International Cooperation Administration Department of State, Fiscal Years 1954-1956”, Box 73, Entry 422, RG 469(국편 사료철번호 : AUS014_35_00C0290, 이하 「감사보고서」로 약칭함).
 - 6) “Statement by Joseph Campbell, Controller General of the United States, Before The Committee on Foreign Affairs, House of Representatives”, Box 4, Entry P316, RG 469(국편 사료건 번호 : AUS014_76_00C0055_044, 이하 「캠벨 진술」로 약칭함); “Statement by Paul D. Summers, Deputy Regional Director, Office of Far Eastern Operations, ICA

미국의 대한경제원조 사업에 대한 세부적인 내용이 담겨 있음에도 불구하고, 기존 연구들에서는 본격적으로 활용된 적이 없다. 이를 적극 활용하도록 하겠다. 더불어 보완 자료로 관련 RG 469 문서와 FRUS를 활용할 것이다. 이외에도 당시 감사보고서에 대한 한국 국회의 대응을 분석하기 위해서는 ‘국회의사록’을 참고하였다.⁷⁾

I. 원조정책의 변화와 미국 회계감사원의 감사

미국의 대한원조정책은 1957년 아이젠하워 행정부 2기부터 점진적으로 변환하기 시작하였다.⁸⁾ 원조자금 도입액을 보더라도, 1957년도를 정점으로 하여 1958년도부터 감소하기 시작하였다. 원조금액 감축은 1957년 11월에 발표되었다. 1958회계연도에 반영된 것으로, 20%의 삭감이 반영되었다.⁹⁾ 대한원조정책의 방향 전환과 원조자금 감축에 대한 의견은 이미 다양한 분야에서 표출되었다. 1956년 7월에 부임한 다울링(Walter Cecil Dowling, 1956.07.14.~1959.10.02.) 주한미대사는 장문의 보고를 통해 대한정책 재검토를 요청하였다. 그는 이승만 정부에 대한 국민의 정치·경제적 불만이 한국에 사회주의가 대두할 수 있는 분위기를 조성하고 있다고 보았다. 이런 상황에서 장기 경제개발계획의 필요성을 적극 주장

- Before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives”, Box 4, Entry P316, RG 469(국편 사료건 번호 : AUS014_76_00C0055_043, 이하 「서머스 진술」로 약칭함).

7) 국회의사록은 대한민국국회의 국회회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>)을 통해 회차별, 일자별, 안건별 확인이 가능하다. 본고는 의사록 회차와 일자, 쪽수로 표기하였다.

8) 이현진, 2009, 앞의 책, 217~227쪽. 아이젠하워 행정부 2기의 상호안전보장계획 강화 시도와 대한원조 감소에 대해서는 이동원, 2019, 앞의 논문, 213~235쪽 참고.

9) 도널드 스텐 맥도널드 지음, 한국역사연구회1950년대반 율김, 2001, 『한미관계20년사(1945~1965년)』, 한울, 425쪽.

1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

하였다. 경제조정관인 윈(William E. Warne)도 다울링과 같이 한국에 대한 장기 경제개발계획에 대한 필요성을 강조하였다.¹⁰⁾

1956년 9월, 1958회계연도의 대한정책에 대한 프로그램 예산 검토를 위해 방한했던 미 예산국 국제과장 메이시(Robert Macy) 역시 다울링이나 윈과 같은 정책 변화를 요청하는 보고서를 제출하였다. 더군다나 메이시는 보고서에 한국의 경제발전을 위해 ‘중소기업육성’ 및 ‘일본 경제와의 결합’을 주장하였다.¹¹⁾

당시, 미국은 한국에 대한원조정책 방향 전환만을 목적으로 하지 않았다. 세계 각국에 대한 원조정책의 방향 전환과 목표 재설정을 위해 미국은 사전 준비 작업을 진행하였다. 페어레스 사절단(Fairless Committee)과 존스톤 사절단(Johnston Committee)의 파견과 보고가 그러한 준비 과정 중 하나였다. 1956년 9월, 아이젠하워 대통령은 철강사업가이자 미국철강협회(American Iron and Steel Institute, AISI) 회장이었던 벤자민 페어레스(Benjamin F. fairless)를 국제개발자문위원회(International Development Advisory Board, IDAB) 의장으로 임명하였다. 국제개발자문위원회는 미국의 대외원조정책에 대한 연구와 원조자금의 분배에 관한 권고안을 마련하기 위한 기구였다.¹²⁾

페어레스 사절단은 1957년 2월 7일 내한하여 9일까지 3일간 일정을 소화하였다.¹³⁾ 사절단은 현지 ICA 원조 당국자 및 한국 정부 고위층과의 회

10) 이현진, 2009, 앞의 책, 220~223쪽.

11) 「Memorandum From the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)」, FRUS, 1955-1957, Volume XXIII, Part 2, Korea, pp. 340~341(http://db.history.go.kr/id/frus_010_0010_1780, accessed : 2021.02.18.).

12) Schmidt, Dana Adams. “Fairless to Lead Study of U.S. Aid.” New York Times, September 6, 1956.

13) 페어레스 사절단 관계 기록물의 국사편찬위원회 사료철 번호는 AUS082_01_00C0001 부터 AUS082_01_00C0008로, 이 중에서 가장 마지막 사료철에 한국 정치·경제·군사

합을 통하여 대한원조사업의 진행상황을 보고받고, ICA 원조사업 중, 당 인리화력발전소와 대한전선공장을 시찰하였다.¹⁴⁾ 사절단의 파견 목적은 전반적인 미국의 원조 부담 감소와 점차적인 원조액 삭감을 위한 방안을 모색하는 것이었다. 이에 따라 사절단이 제시한 방안은 다음과 같았다.

우선 국제무역을 확대하여 공동시장제도를 포함한 지역별 경제집단 체제 형성을 장려하였다. 여기에는 외교사절활동·우호통상항해조약 등을 통한 민간해외투자 조장과 해외투자수익에 대한 공정한 과세조치를 강구할 것을 건의하였다. 더불어 교역에 있어 정부 및 민간자본의 합동 사용과 해외계약에 있어 민간회사의 광범위한 활용, 그리고 해외용자에 있어 자유로운 이자율과 장기상환 조건하에서는 달러 차관을 우선으로 하였다. 한편으로 집단 안전보장체제 하의 국가 중에서 높은 우선 순위에 있는 국가에 대해서는 지속적인 증여 원조를 제공할 것을 권고하였다. 마지막으로 ‘UN경제개발특별기금’안을 거부하지만, 기술원조에 대한 타국과의 협조는 증가시키고, 현 국제기구의 활동을 신장하며, 현실적인 원조가 가능한 국가에 대해서는 미국이 계속적으로 원조계획을 담당할 것을 발표할 것을 제안하였다. 그리고 이와 함께 사절단은 군사원조와 경제원조자금의 지출을 분리할 것을 건의하였다.¹⁵⁾ 덜레스 국무부장관은 이러한 페어레스 사절단의 권고안을 구체화하여 ‘대외원조계획 연구를 위한 미 상원 특별위원회(The Senata Special Committee to Study the Foreign Aid Program)’에 행정부의 입장을 설명하였다. 이는 결론적으로 군사 중심 원조에서 경제 중심 원조로의 전환이 아닌, 군사원조와 경제원조의 재원 분리, 개발차관기금·특별원조·비상대책기금 등을 통한 원조의 효율성 제

상황 등, 주요 내용의 기록물들이 수록되어 있다(U.S. President's Citizen Advisers on the Mutual Security Program(Fairless Committee): Records, 1956-57, Series I: Meeting and Report File, Box 15, Korea(1)-(2)).

14) 韓國銀行調査部, 1958, 『經濟年鑑』, I-134쪽.

15) 「再檢討되는 美對外援助政策」, 1957, 『復興月報』, 1권 9호, 53~54쪽.

고와 ‘장기적 운영 모색’을 목적으로 한 것이었다.¹⁶⁾

1956~57년을 기점으로 대한원조정책의 변화 요청이 한국 현지에서 근무하는 주한미대사나 경제조정관, 그리고 한국에 파견되었던 미국 중앙정부 관료에 의해 계속적으로 언급되었고, 이에 대한 논의가 진행되었다. 미국 행정부의 원조정책 변화 논의와 함께 대한원조정책 예산의 심의와 의결 권한을 갖고 있었던 미 의회에서도 이에 대한 감사를 진행하였다. 미 의회는 산하 기구인 미국 회계감사원을 통해 미국의 대외원조정책에 대한 감사에 착수하였고, 이 중에는 대한경제원조에 대한 감사가 포함되어 있었다.

당시 미국 회계감사원은 ICA 워싱턴 본부에 대한 감사와 함께 한국에 대한 현지 직접 감사까지 함께 진행하였다. 더불어 한국에 대한 감사만이 아니라 베트남에 대한 원조 감사까지 포함한 내용이었다. 현지 감사를 위해 미국 회계감사원은 1956년 8월 말경에 감사팀을 파견하였다. 감사팀의 구성원은 라벨(Frederick K. Rabel)·크로머(Harry C. Cromer)·고시(Charles V. Gorsey) 등 3명이었다. 이들은 1956년 9월 1일부터 30일까지는 한국의 서울에서, 이후 10월 1일부터 27일까지는 베트남의 사이공에서 감사를 수행할 계획이었다.¹⁷⁾ 감사팀의 한국 도착과 감사 활동은 당시에는 국내에 제대로 알려지지 않았다.

미 회계감사원은 1956년 9월부터 국제협조처의 워싱턴 본부 사무소와 국제연합군사령관 관할하에 한국에서 프로그램을 관리하는 경제조정관실 현장 방문을 통해 관련 기록과 절차에 대해 검토하였다. 감사 대상 기간은 1954회계연도부터 1956회계연도까지였으며, 감사의 목적은 한국

16) 이동원, 2019, 앞의 논문, 226~230쪽.

17) “Visit of GAO Audit Representatives to Certain ICA Far East Missions June 20, 1956”, Box 4, Entry P316, RG 469(국편 사료건 번호 : AUS014_76_00C0055_078). 감사팀의 한국 도착은 1956년 9월 3일이었다(“General Accounting Office Representatives Visit to Korea”, Box 4, Entry P 316, RG 469(국편 사료건 번호 : AUS014_76_00C0055_076).

의 전후복구 프로그램을 위한 상호 기금의 사용과 관련된 재정 및 행정 절차의 적정성을 주요 프로그램 및 프로젝트를 참고하여 결정하기 위한 것이었다. 한편 회계감사였기에 국방부 관리하에 있는 군사원조 프로그램에 대한 감사는 제외되었다.¹⁸⁾

1957년 6월 25일, 미국 하원의회 외교위원회에 미국 회계감사원 원장인 캠벨이 단상 위에 올랐다. 그는 보고서 채택에 앞서, 의원들의 보고서 검토 시간 부족으로 인해 직접 보고서 내용에 대해 진술하였다.¹⁹⁾ 이와 더불어 6가지 총괄 지적사항과 권고사항에 대해 진술하면서 보고서를 미 하원의회 외교분과위원회에 제출하였다.²⁰⁾

당시에 제출된 보고서의 목차는 1954~56 회계연도간 수행된 대한경제원조 사업에 대한 세부적인 내용을 신고 있었다. 보고서의 세부 내용을 파악하기에 앞서 간단한 목차를 살펴보면 다음과 같다.

【그림 1】 감사보고서 목차

평가 범위	SCOPE OF EXAMINATION
총평	GENERAL COMMENTS
프로그램의 배경	BACKGROUND OF PROGRAM
총괄 문제점 요약	SUMMARY OF GENERAL PROBLEMS
지적사항 요약	SUMMARY OF FINDINGS
원조 프로그램의 역사와 행정	HISTORY AND ADMINISTRATION OF ASSISTANCE PROGRAM
물자 수입 프로그램	COMMODITY IMPORT PROGRAM
현지 통화 프로그램	LOCAL CURRENCY PROGRAM
프로젝트 원조	PROJECT ASSISTANCE
재무회계표에 대한 의견	OPINION OF FINANCIAL STATEMENTS

18) 「감사보고서」, p. 1.

19) 「캠벨 진술」, pp. 1~4.

20) 「캠벨 진술」, pp. 2~6과 「감사보고서」, pp. 5~6의 내용을 종합 및 요약하였다.

1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

보고서는 총 9장의 본문 내용과 1장의 부록 형식으로 구성되어 있다. 보고서의 1절에서는 감사의 범위에 대해 다루고 있다. 시기적 범위로는 정전 이후인 1954회계연도 이후부터 1956회계연도까지 3년간이며, 감사 기관으로는 ICA와 전신 기관인 FOA, 그리고 한국 현지의 OEC를 대상으로 하였다. 추가로 미 국방부 관리 하의 군사원조 프로그램은 감사 대상에서 제외하였음을 명시하였다.²¹⁾

다음으로 감사에 대한 총평과 원조 사업의 미국의 대한원조 사업의 배경에 대한 설명이 되어 있다. 가장 중요한 부분은 ‘총괄 문제점 요약’과 ‘지적사항 요약’으로, 감사를 통해 확인한 문제점과 개별 사업의 진행 과정, 개선 방안에 대한 권고사항이 서술되어 있다. 감사 결과에 대한 전반적인 내용을 파악하는데, 해당 부분을 파악하는 것이 중요하다. 이외에도 해방 이후 1945년부터 한국에 공여된 전체 원조 프로그램들에 대한 개설을 수록하였다. 원조 프로그램에 대한 본격적인 서술은 ‘물자 수입 프로그램’·‘현지 통화 프로그램’·‘프로젝트 원조’ 부분에 서술되어 있는데, 여기에는 보고서 서두 ‘지적사항 요약’에서 서술된 내용의 세부 사업들의 전개 과정과 감사 결과에 대해 상세히 서술하고 있다. 감사보고서는 전반적으로 해방 이후 미국의 대한원조 사업에 대한 이해를 위해서도, 그리고 1954~56회계연도의 대한경제원조 사업의 수행 현황과 문제점을 파악하는데 도움이 되는 보고서였다. 그렇다면 당시 감사보고서는 대한경제원조 사업을 어떻게 평가했을까?

21) 「감사보고서」, pp.1~2.

Ⅱ. 보고서 내용과 권고사항 : 비효율적 관리와 비협조

감사보고서에서 가장 중요한 부분은 보고서의 앞 부분에 서술된 ‘총괄 지적사항’이었다. 여기에 경제원조 사업 전반의 문제점과 이와 관련하여 직접적인 권고사항은 아니지만, 보고서를 통한 제안점(권고사항)을 간단하게 서술하고 있다. 본고에서는 감사보고서의 내용을 체계적으로 파악하기 위해 이를 도표화하였다. 우선 ‘총괄 지적사항’과 이에 대한 권고사항을 도표화하면 다음과 같다.

【표 1】 감사보고서 총괄 지적사항과 권고사항

총괄 지적사항	권고사항
① 전후복구 계획의 통합 수행 필요	- 국무부 지시 하의 ICA에 경제원조 프로그램 관리에 대한 단독 책임 권한 부여
② 원조사업의 장애 극복을 위한 한국경제의 변화 필요성 - 통제경제·자유시장의 부재·인플레이션·환율 문제·귀속재산 문제·공공서비스의 국가 통제	- 국가의 경제통제체제 완화 필요 - 자유시장가격 도입 - 인플레이션 억제 - 환율 협상을 통한 현실화 - 귀속재산의 불하 처분 가속화
③ 원조 프로그램 관리를 위한 한국 정부의 협력 필요성	- 기술적 가능성과 경제적 현실성을 고려한 프로젝트 기획 필요 - 합동경제위원회의 정례화 - 우방국(일본)과의 무역 확대 - 양국 정부의 구체적 협력 협약 체결(point 4)
④ 현실적 장기 경제개발계획의 부재	- 현실적 장기 경제개발계획의 수립(1956년 8월, 합동경제위원회에서 장기 경제개발을 위한 7개년 계획 준비 의결)
⑤ 한국에 대한 기술원조의 필요성	- 한국 기술인력 양성을 위한 기술원조 프로그램 활성화 - 기술원조를 위한 자문 및 엔지니어링 서비스 계약 체결
⑥ 직원부족과 채용의 어려움 개선	- 현지 직원의 주거지 대책 마련 - 기술자 및 행정인력의 의무 근무 재개(2년)

첫번째 지적사항은 ① 전후복구 계획의 통합 수행 필요에 대한 것이었다. 원조 프로그램 운영 조직 간의 통합 수행에 대한 문제는 종전 당시 UN과 미국의 원조 수행 대표 기관 논의와 비슷한 문제였다.²²⁾ 결국 당시 경제조정관실 설치로 귀결되어 일정 부분 통합적 역할을 수행하는 것 같았으나, 결국 3년이 지난 시점에서도 이러한 문제점은 계속 제기되었다. 원인은 경제조정관실이 UN사령관 지휘하에 있기 때문이었다. 이에 대해 회계감사원은 국무부 지시 하의 ICA에 경제원조 프로그램 관리에 대한 단독 책임 권한이 부여되어야 한다고 보았다.²³⁾

두번째 지적사항은 ② 원조사업의 장애 극복을 위한 한국경제의 변화 필요성에 대한 것이었다. 한국의 경제 여건 변화 필요는 당시 경제적 여건이 현대화되지 않았다는 점을 지적한 것이었다. 기본적으로 한국에는 민간기업체들에 대한 불신과 관영기업체를 통한 정부의 경제통제가 성행하고 있다고 판단하였다. 이에 따라 일제강점기로부터 미군정기, 한국전쟁을 거치면서 자유시장가격체제가 제대로 정착되지 못하였다고 보았다. 또한 원조의 전제조건으로 미국이 한국에 요청한 경제안정화정책이 오히려 한국의 경제성장에 장애가 되고 있음을 지적하였다. 1960년대까지 지속적인 한미간의 논쟁 사안이었던 환율문제 역시도 지적되었다. 인위적인 저환율 설정은 한국의 대충자금 사용에 방해가 되었다. 해방 이후 10여년이 지났음에도 불구하고 귀속재산 불하 지연으로 인한 생산시설의 부족은 생산성 저하의 원인이 되고 있었다. 또한 정부의 가격통제는 오히려 식량난과 암시장을 성행하게 하였다고 보았다. 추가적으로 정부의 공공 서비스 요금은 원가에 미치지 못하였고 원조자금에 대한 수요를 증가

22) 이와 관련된 합동경제위원회와 경제조정관실의 설치를 통한 원조관리기구의 정비에 대해서는 이현진, 2009, 앞의 책, 173~185쪽; 2006a, 「1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할」, 『한국민족운동사연구』 48; 2006b, 「1950년대 미국의 對韓援助구상과 경제조정관실」, 『韓國思想史學』 26 참고.

23) 「감사보고서」, p.12.

시키는 결과를 가져왔다고 판단하였다. 이러한 한국경제의 성격을 전반적으로 개선해야 할 점으로 보았다.²⁴⁾

세번째 지적사항은 ③ 원조 프로그램 관리를 위한 한국 정부의 협력 필요성에 대한 것이었다. 미 회계감사원은 한국 정부가 원조사업에 적극적으로 협조하지 않고 있다 평가하였다. 원조 공여 기관인 연합군사령부와 원조 수용 국가인 한국이 상호 협의할 수 있는 결론에 도달하기 위해서는 지속적 협상이 필요했다. 하지만 상호 협의를 위해 구성된 자문기구이자 주요 협의기관인 합동경제위원회는 1953년부터 1956년까지 효율적으로 운영되고 있지 못했다고 보았다. 또한 한국 정부는 기술적 가능성과 경제적 현실성을 고려하기 보다는 정치적으로 깊은 인상을 남길 수 있는 자본 프로젝트를 선호하였다. 한국정부의 비협조적인 태도의 정점은 최저가였던 일본으로부터의 원조물자 구매 기피였다. 원조 프로그램 운영에 대한 한국 자체 예산 할당 역시 거의 없다시피 하였다. 하지만 이 부분은 다른 원조수용국가들과 같은 현상이었다. 다양한 시기에 수행된 한국 정부와의 협정과 협약은 원조 프로그램의 현재 성격을 조정하지 못하였고, 전반적으로 원조 프로그램 수행을 위한 기반을 마련하지 못하였다. 1952년의 기본 협정은 한국 국회에 의해 비준도 받지 못하였고, 한국 정부는 이에 필요한 수정안을 포함하는 것을 꺼려하였다. 그렇기에 원조 프로그램을 운영하기 위한 기본 원칙 수립과 한국 정부가 수용할 수 있는 새로운 협정을 맺을 것을 권고하였다.²⁵⁾

네번째 지적사항은 ④ 현실적 장기 경제개발계획의 공식화였다. 전후 복구 이후 개발로의 원조 프로그램 전환은 현실적인 장기 경제개발계획 수립에 초점을 맞추어야 하며, 이것은 한국의 자원을 제한하는 것으로 인식되어질 것이나 외부 원조에 대한 의존도를 줄이는 방향으로 나아가야

24) 「감사보고서」, pp. 13~15.

25) 「감사보고서」, pp. 15~17.

한다는 주장이었다. 회계감사원이 감사에 착수한 직후인 1956년 8월, 합동경제위원회는 1953년 이후 원조 성취도보다 높은 목표치를 바탕으로 한 한국경제의 장기개발7개년계획 준비를 승인하였다는 점을 파악하였고, 이는 원조 관리 기관인 ICA 역시 한국의 장기 경제개발계획의 필요성을 인식하고 있는 것이라 판단했다.²⁶⁾ 일반적으로 잘 알려져 있는 바와 같이 해당 감사 결과에 따른 것이 산업개발위원회의 구성과 장기 경제개발계획의 입안이었다.²⁷⁾

다섯번째 지적사항은 ⑤ 한국에 대한 기술원조의 필요성에 대한 것이었다. 회계감사원이 평가하기에 한국은 1945년 일본의 식민지 해방 이후에 전문적이고 기술적인 분야에서 숙련 인원의 심각한 부족 현상을 겪었다. 이후 ECA 원조가 도입되면서 기술원조의 중요성이 강조되었지만, 이 역시 한국전쟁을 통해 원조의 계획과 성격이 구호적 성격으로 변화하였기에 기술 인력 보완에 실패하고 말았다. 휴전 이후에도 대외활동본부와 국제협조처는 충분한 미국 기술진을 확보할 수 없었기에 전력·전기통신·선박운영과 소기업 등의 중요 분야에서 진전에 방해가 되었다. 이는 진후 복구가 우선시 되었던 당시 원조의 진행 현황 때문이었다. 감사가 진행되었던 1956회계연도까지 이러한 기술력의 부족이 한국의 산업 발전에 영향을 주었으며, 이에 기술원조의 확대 필요성에 대해 지적하였다.²⁸⁾

마지막으로 여섯번째 지적사항은 ⑥ 직원부족과 채용의 어려움 개선에 대한 것이었다. 원조 기관의 한국 현지 운영의 어려움은 항상 본국 파견 직원의 채용이 어렵다는 점에 있었다. 원인은 한국의 열악한 주택 공급과 낙후된 생활 여건 때문이었다. 상대적으로 낙후된 한국에서 근무하

26) 「감사보고서」, p. 18.

27) 정진아, 2009, 「이승만정권기 경제개발3개년계획의 내용과 성격」, 『한국학연구』 31 참고.

28) 「감사보고서」, pp. 18~20.

고자 하는 미국인들이 드물었기 때문이었다. 이는 곧 원조 운영 분야의 불충분한 직원 채용으로 이어졌으며, 원조 계획 운영이 어려워지는 결과로 이어졌다. 결국 ICA는 미국직원들에 대한 2년간의 의무 계약 기간을 1년으로 축소할 수 밖에 없었다. 인력난은 가중되었고, 결국 현지 원조 프로그램 운영의 부실로 이어질 수 밖에 없다고 보았다. ICA는 1957년을 전후로 한국의 주거시설 건설과 2년의 의무기간 근무를 다시 시작하였다.²⁹⁾

총괄 지적사항만 정리하면, 최초 한국에 알려진 신문기사의 내용만큼이나 적나라한 지적은 아니었다. 분명 ‘비효율적’이고 ‘비협조적’이라는 표현이 등장하였지만, 지나친 부정부패가 드러난 감사는 아니었다. 다만 관리와 협조의 문제에서 실질적인 부분은 협조에 있었다는 점이 중요하다. ① 전후복구 계획의 통합 수행 필요와 ⑥ 직원부족과 채용의 어려움 개선은 원조 행정 관리 기구인 ICA의 효율성 개선을 위한 지적이었다. 원조 프로그램의 비효율적 관리와 한국 경제의 성격 문제, 그리고 한국 정부의 비협조적 태도를 지적하고 있다. 관리의 문제는 한국 현지에서 원조사업 관리에 대한 문제로, 1956회계연도까지 한국 내에는 ICA·UNKRA·CRIK 원조가 병존하고 있으며, 경제조정관실로 이를 총괄하고자 하였다. 하지만 경제조정관실은 유엔군사령부 산하 기구로 편제되었기에 개별 원조 사업들의 관리와 조정에서 비효율적인 모습을 보여주었다. 또한 실질적인 한국 현지의 열악한 근무 환경으로 인해 원조 사업 관리 요원의 채용 문제가 빈번하였다. 이 두가지 지적사항은 모두 ICA 자체의 관리의 효율성을 재고하기 위한 지적사항이었다.

② 한국경제의 변화 필요성과 ③ 한국 정부의 협력 필요성에 대한 부분은 ‘비협조적’인 한국정부에 대한 요청이 담긴 지적사항이었다. 회계감

29) 「감사보고서」, p. 20.

사원의 분석에 따르면 한국경제는 경제통제체제적 성향이 강했다. 원조 물자의 가격 책정에서도 자유시장가격이 아닌 국회와 정부의 가격 결정이 우선되었다. 이러한 경제통제체제는 민간 사업체들의 생산성 향상과 발전에 장애가 되었다. 더불어 한국정부는 현실적으로 가능한 원조사업 보다는 거대 자본이 필요한 사업들에 관심을 두었다. 결정적으로 일본으로부터의 원조물자 도입을 반대하였다. 일제강점기를 거친 한국에게 일본으로부터의 원조물자 도입은 당연히 반대해야만 할 것이지만, 한편으로 이는 ‘최저가격구매’라는 ICA의 원칙에 어긋나는 것이었다. 전반적으로 회계감사원이 보기에 한국정부는 원조 사업의 운영에 상당히 비협조적이었다 평가하고 있다.

마지막으로 ④ 현실적 장기 경제개발계획의 부재와 ⑤ 기술원조의 필요성에 대한 지적사항은 향후 원조 프로그램의 방향성에 대한 것이었다. 장기 경제개발계획에 대한 부분은 한측면에서 효율성과 연관되는 것이기도 하지만, 다른 한편으로 미국의 대외원조정책 기조 변화와도 맞아떨어지는 것이었다. 또한 기술원조의 적극 도입은 한국의 부족한 기술과 인력을 보완하기 위한 것으로 차후 ‘기술협조’ 프로그램으로 이어졌다.³⁰⁾

감사보고서는 위와 같은 6가지의 총괄 지적사항과 권고사항에 더하여 세부적인 원조 프로그램별 지적사항에 대해 진행 사항과 문제점, 개선 사항에 대해 서술하고 있다. 개별 프로그램 지적사항은 총 13가지로 서술되어 있다. 개별 프로그램 전반의 내용이 방대하기에 본고에서는 이를 5가지 분야로 정리하고 총괄 지적사항의 문제점이 드러나는 개별 지적사항 두가지만 살펴보고자 하겠다. 필자가 분야별로 정리한 개별 지적사항은 다음과 같다.

30) 기술협조에 따른 SH&G사와의 계약에 대해서는 한봉석, 2018, 「1950년대 미국의 대한원조에서 저개발국 ‘개발(development)’의 의미 : 미국계 컨소시엄, 스미스 헌치 맨 앤 그릴스의 ‘기술원조’를 중심으로」, 『한국사연구』 181 참고.

【표 2】 감사보고서 개별 지적사항 분류표³¹⁾

구분	지적사항
원조물자 수입	① 물자 수입 프로그램의 위법행위 ② 비료 수입 프로그램의 결함
통화 관리	③ 현지 통화 대충자금 관리의 취약성
사회기반시설	④ 비경쟁 ‘비용+고정보수(CPFF)’ 계약하에 건설된 화력발전소 ⑤ 한국의 주요 수력 발전소의 복구 비용 증가 ⑥ 초기 지연 및 재 프로그램 후 전기 통신 프로젝트의 진행 ⑦ 서울의 상수도 개선과 지방의 느린 발전
산업개발	⑧ 비료 공장 건설용 원조자금 부족과 조기 자금 투입 ⑨ 소규모 중소기업개발계획 프로그램의 느린 진행속도
사회·기술·행정관리	⑩ 서울대 복구 및 기술 교류 프로그램 지연 ⑪ 조달 관리 엔지니어링 및 기타 기술 서비스 조달 지연 ⑫ 주택 프로젝트에서 지체 ⑬ 행정 물자 및 장비의 구매 및 관리에 대한 불만족스러운 절차

구매 물자 수입 프로그램과 비료 수입 문제는 ‘원조물자 수입’ 프로그램에서 함께 다루고 있다. 이는 ‘물자 수입 프로그램’의 행정 절차의 비효율성과 대표적 구매 물자였던 비료, 석탄, 잉어 곡물에 대한 지적이었다.³²⁾ 그 다음은 통화 관리에 대한 항목으로, ‘현지 통화 프로그램’에 대한 감사 내용이 이어진다. 이는 대충자금의 예금·환율·용자·국방비 등에 대한 내용이다.³³⁾ 마지막으로 나머지 항목들은 세부적인 ‘계획 원조(project assistant)’ 항목에 수록되어 있다. 이는 크게 사회기반시설과 산업개발, 그리고 사회·기술·행정관리 항목으로 나누어 볼 수 있다. 앞의 두 항목에 비해 계획 원조에 대한 내용은 세부적인 원조 프로그램들에 대한 감사 지적사항이 수록되어 있다. 이는 농업과 자연자원의 활용·전력 통

31) 「감사보고서」, pp. 22~32. 개별 지적사항 앞의 번호는 보고서에 서술된 순서에 따라 부여하였다.

32) 「감사보고서」, pp. 51~68.

33) 「감사보고서」, pp. 69~80.

신·비료공장·상하수도·서울대학교·주택 등 경제부터 사회, 교육 등의 다양한 분야에 해당하는 내용들이었다.³⁴⁾

개별 지적사항의 내용에서 전반적으로 드러나는 내용은 앞의 총괄 지적사항에서 서술된 관리의 ‘비효율성’과 한국 정부의 ‘비협조적’ 태도에 대한 부분이었다. ① ‘원조물자 수입’과 ② ‘비료 수입 프로그램의 결함’은 대표적으로 개선이 요청되는 원조 프로그램들이었다. 이 두 분야는 가장 많은 원조자금이 할당되었던 프로그램이었다. 또한 원조물자의 도입부터 판매, 판매 대금 활용 등, 모든 절차에서 ‘비효율적’인 관리 상태를 보여주었다고 지적하고 있다. 특히 원조자금의 한국내 배분을 담당하는 한국은행의 부실한 수입업자 선정과 투기 조장, 수입업자 간의 담합, 불량품 선적, 리베이트 과당 가격 설정 등의 위법 행위가 발생한 점을 지적하였다. 또한 원조물자가 도입되더라도 철도 등의 교통시설 부족, 수입업자의 자기 자본금 부족, 그리고 미청구 원조 물품의 부족으로 상당수의 물품이 창고에 방치되는 경우가 많았다. 이러한 물자 수입 프로그램의 위법 행위와 비효율적인 원조물자 관리는 총괄 지적사항에서 언급했던 ⑥ ‘직원채용 문제’와 연관된 것이었다. 원조물자가 도입되면 담당 ICA 직원이 ‘최종 실수요자 조사(End-use investigations)’를 진행 및 관리해야 하는데, 직원부족으로 이러한 감시 장치가 제대로 작동하지 못하였다.³⁵⁾

‘비효율성’과 ‘비협조성’ 양면 모두를 보여주는 원조 프로그램은 ⑨ ‘중소기업개발계획(Industrial Project)’이었다. 이에 대해서는 ‘소규모 중소기업개발계획 프로그램의 느린 진행속도’에 기재되어 있다. 원조사업 초기, 대다수 제조업체들은 지나친 원자재 수입 의존도를 보였고, 외환 부족 현상을 겪었다. 이에 UNKRA와 ICA, 두 원조 기관은 공장의 전후복구와 시설 확충, 그리고 신규 기업 설립에 필요한 기계·장비·원자재 수입에 필

34) 「감사보고서」, pp. 81~141.

35) 「감사보고서」, pp. 22~23.

요한 지원금을 배정하였다. 이것이 바로 ‘중소기업개발계획’이었다.³⁶⁾

회계감사원은 1954회계연도부터 1956회계연도까지 3년 동안 수행된 약 70건의 개별 중소기업개발계획이 필요한 기술 검토 및 사전 검토를 받지 않고 시작되었다고 설명하였다. 1956년 9월 당시, 많은 프로젝트들과 관련된 물자 조달이 지연되었고, 비현실적인 현지 비용 조달 준비와 기술적 문제 등으로 불만족스러운 진전을 보였다고 총평하였다. 일례로 장비가 수입되었지만, 장비 설치에 필요한 기술적·재정적 지원이 보류된 상태로 세관에 보관된 것들이 많다는 점도 지적하였다. 이러한 중소기업개발계획의 주요 문제점은 주로 사업 시행 초기부터 발생되었기에, ICA와 한국 정부 역시 문제점을 인지하고 있었다. 감사 당시 경제조정관실은 1957회계연도의 프로젝트 시행에 앞서 ‘산업과(Industry Division)의 직원을 증원하고, 미국의 전문 회사들과 전면적인 관리 운영 계약을 맺어 기술 자문을 받을 것을 계획하였다. 이와 함께 한국의 상공부 역시 개별 프로젝트에 대한 현지 평가팀을 구성하고 있다는 내용을 감사팀은 파악하였다.³⁷⁾

감사 내용에 따르면 중소기업개발계획에는 2가지 결함으로 요약되었다. 바로 재정 부족과 부적절한 계획이었다. 첫번째, 재정 부족은 한국 측 실수요자의 재정 사정과 관련된 문제였다.³⁸⁾ 이는 당시까지 한국의 자본 축적이 제대로 진행되지 못하였음을 의미한다. 두번째, 개별 중소기업개발계획의 부실한 계획과 관련된 문제였다. 회계감사원은 1954회계연도와 1955회계연도의 중소기업개발계획이 기술적 자문과 계획 없이 승인되었다고 판단하였다. 이와 더불어 경제조정관실은 사업 진행에 필요한 사전 타당성 조사를 수행할 수 있는 전문 기술자를 확보하지 못했고, 한국 정부

36) 「감사보고서」, p. 110.

37) 「감사보고서」, p. 29.

38) 「감사보고서」, pp. 111~112.

역시 일정 자격을 갖춘 산업 고문을 선임할 위치에 있지 않았다. 이러한 부분에서도 역시 직원채용문제가 영향을 주었음을 알 수 있다. 결과적으로, 경제조정관실과 합동경제위원회는 충분한 재정 및 기술적 준비 없이 제안된 사업을 승인할 수밖에 없었다.³⁹⁾

또한 중소기업개발계획은 통합되지 못했던 원조사업의 운영 특성이 드러난다. 이는 군사원조와 경제원조간의 조정이 원활하지 않았던 점을 지적한 것이었다. 당시 미국은 군사원조 프로그램에 따라 특정 산업 활동을 원조하고 있었다. 예를 들면, 부산의 자동차 타이어 재포장 공장과 군용 엔진 재조립 공장들이 이에 해당되었다. 하지만 회계감사원의 한국 방문 당시 군사원조 업무의 수와 종류, 장소는 경제조정관실의 중소기업개발계획 담당자들에게 알려지지 않았다는 것이었다. 이에 감사팀은 효율성을 제고하는 측면에서 감사팀은 제조업 시설의 발전과 관련해서는 군사원조와 경제원조 간의 조정이 불가피하다고 보았다.⁴⁰⁾

전반적으로 감사보고서에서도 전후복구 시기 중소기업개발계획의 부진 상황에 대해 지적하였다. 이는 기본적으로 선정된 실수요자의 재정과 기술 부족, 그리고 부적절한 계획을 그 원인으로 보았다. 더불어 ICA나 경제조정관실의 엄격하지 못한 사후 관리도 계속적으로 지적되었다. 미국 회계감사원의 감사보고서가 발표되자, ICA 본부와 한국 국회에서 즉각적인 반응을 보였다. 다음 장에서는 이에 대해 살펴보도록 하겠다.

39) 「감사보고서」, p. 111.

40) 「감사보고서」, pp. 111~112.

Ⅲ. 한국 국회의 반응과 대책 논의 : 조사 지연과 低자세

미국 회계감사원장의 대한경제원조 프로그램에 대한 의회 진술과 감사보고서 제출에 대해 피감사 주체인 ICA 본부와 한국 정부, 그리고 한국 국회가 반응하였다. 미 하원의회는 피감사 주체인 ICA 워싱턴 본부의 극동운영본부(Office of Far Eastern Operations) 부지역국장 서머스(Paul D. Summers)에게 감사 내용에 대한 설명을 요청하였다. 그는 캠벨의 진술 다음 날인 1957년 6월 26일, 단상에 올랐다. 발언의 요지는 다음과 같았다.

첫째, 감사보고서는 군사·정치 및 경제적 사항을 고려하지 않은 원조 프로그램의 재무관리만 분리한 비판적 분석으로, ICA 본부는 감사 결과에 동의하지 않는다고 진술하였다. 일본의 식민지 지배와 미군정, 그리고 단독정부 수립 이후의 한국전쟁 발발로 인한 혼란으로 한국은 경제적으로 자립할 수 있는 기반을 상실했다고 설명하였다. 더불어 한국 정부의 비협조적인 태도 역시 1956년에는 많이 개선되었으며, 지난 3년간 합동경제위원회가 제대로 운영되지 않았다는 내용은 진위 여부를 확인해야 할 사안이라 진술하였다.⁴¹⁾

둘째, 감사보고 지적사항의 해결 노력에 대한 평가였다. 감사보고서는 장기간 한국 정부와의 협상에 대해 단순화해 서술하고 있으며, 환율 현실화 문제를 대표적인 경우로 지적하였다. 인플레이션 억제 조치로서 고정환율에 집착하는 한국 정부를 설득하고 이에 대해 적극적인 반응을 보이고 있으며, 당시 상황으로는 인플레이션 문제에 대해 ICA 본부는 물론 한국 정부 역시 적극적인 정책 협의중이라 진술하였다.⁴²⁾

셋째, 프로그램 운영의 책임 문제에 대해서도 반론을 제기하였다. 회

41) 「서머스 진술」, pp. 3~6.

42) 「서머스 진술」, pp. 6~7.

계감사원은 대한원조정책의 결함은 기본적으로 ICA의 결함에 따른 것이라고 하였지만, 대한원조정책의 운영 책임은 ICA의 불완전한 관리·한국 정부 측의 행정 능력 부족·프로그램 자체의 본질적 문제·복합적 요인 등의 다양한 원인에 있었다고 주장하고 있다. 감사보고서는 원조 프로그램의 복잡성을 간과하고 있다고 진술하였다.⁴³⁾

넷째는 성과 비용에 대한 의문이었다. ICA는 현실적으로 미국 직원이 부족한 상황에서 한국 정부와 최선의 협의를 진행하였고, 전쟁으로 소요된 150억 달러 이상의 전쟁비용과 142,000명의 미국인 희생자를 무의미하게 할 수 없었다고 보았다. 이는 단순히 비용으로 환산할 수 없는 것이라고 진술하였다.⁴⁴⁾

위와 같은 감사 지적사항에 대한 총괄 답변에 이어 세부 프로그램별 진술을 이어나갔다. 그는 이후 구매 절차상 관행의 개선·비료 수입 프로그램·대중자금 행정·화천댐 계약비용 문제·전화 통신 프로젝트·비료 공장 건설 문제·소기업개발계획(Small Industry Program)·서울대학교 복구·ICA 주택 건설 문제·기술 및 행정서비스 문제에 대한 개별 감사 지적사항에 대한 반론 및 보충 진술을 이어나갔다.⁴⁵⁾

서머스의 의회 진술은 전반적으로 미국 회계감사원의 감사보고서 내용을 부정적으로 인식하고 있었다. 특히 회계감사원은 대한원조사업의 중요성과 복잡성을 간과하고 있으며, 지적사항들 역시 당시에 이미 개선 작업이 진행 중이라고 진술하였다. 한편, ICA의 입장에서 군사·정치·경제·안보의 다각도적인 대한원조사업을 경제적 효율성과 회계 절차에만 집중해 분석한 감사보고서의 내용은 부적절한 평가라고 판단하였다. 이와 같은 미국 내부의 감사보고서를 둘러싼 상호 진술이 이어질 당시, 적

43) 「서머스 진술」, p. 8.

44) 「서머스 진술」, pp. 8~9.

45) 「서머스 진술」, pp. 10~17.

극적인 반응을 보여야 할 것은 원조수용국인 한국이었다. 이에 대한 논쟁은 한국 국회에서 진행되었다.

미 회계감사원장의 보고 이틀 뒤인 1957년 6월 27일, 제25회 20차 회의에서 관련 논쟁이 진행되었다. 논쟁의 시작은 金度演 의원의 발언으로 시작되었다. 김도연은 ‘경제원조에 대한 조사위원회 구성의 건’을 긴급동의 안건으로 발의하였다.⁴⁶⁾

김도연은 기존 한국을 내한했던 미국 민주당 소속 엘렌더(Allen J. Ellender) 상원의원 등이 한국에 대한 경제원조가 비효율적으로 진행되고 있다고 비판했던 일화를 소개하였다.⁴⁷⁾ 이와 함께 “한국의 경제원조는 낭비에 흐르고 또는 이것을 한국 정부는 조사하려고도 하지 않는다”는 미국 회계감사원장 캠벨의 미국 하원의회 증언을 인용하면서 발언을 시작하였다.⁴⁸⁾

김도연 : 과연 우리나라의 경제원조가 그동안 낭비가 되었느냐 안 되었느냐, 우리가 대체 경제원조가 어떻다는 것을 말합니다만서도

-
- 46) 『국회회의록』, 3대, 25회, 20차 국회본회의, 1957년 6월 27일. 김도연은 2·8독립선언 당시 11인 중의 한명이었으며, 대표적 미국 유학을 거친 경제전문가로 평가받고 있었다. 일제강점기 김도연의 활동에 대해서는 조명근, 「일제하 金度演의 경제사상과 사회활동」, 『한국인물사연구』 22, 2014 참고. 또한 그는 민주당 구파의 부통령 후보로 지목될 정도로, 신파의 장면과는 경쟁 관계에 있던 인물이었다. 4·19 이후 민주당 정부에서 국무총리 자리를 놓고 장면과도 경쟁하였으며, 장면이 국무총리가 되자 완전히 민주당과 결별하면서 신민당을 결성하였다. 당연히 그는 기본적으로 자유당 정권에 비판적 입장을 견지하고 있었다(『Special National Intelligence Estimate』, FRUS, 1961-1963. Volume XXII, pp. 430~435).
- 47) 엘렌더 미 상원의원은 한국을 “바닥없는 深淵”이라 칭하였고, 몇몇 피원조국가를 “吸血鬼”로 표현하였는데, 이는 언론을 통해 한국내에 알려지기도 하였다(『「엘」議員, 東京서 韓國問題에 言及』, 『경향신문』, 1956년 9월 20일자, 1면, 6단).
- 48) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 5쪽. 당시 김도연이 인용한 캠벨의 증언은 실질적으로 캠벨의 진술서에 포함된 내용이 아니었다. 낭비와 조사에 대한 내용은 당시의 신문기사에 게재된 내용이었다.

1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

확실히 우리가 어떤 것은 낭비가 되었고 어떤 것은 잘되었다는 것을 저 자신으로도 잘 알지를 못합니다. 그러나 이런 심계원장 발언이라고 하는 것을 우리가 듣고서 더우기 그 사람 발언 가운데는 ‘한국 정부는 조사하려고도 하지 않는다’ 이런 말을 우리가 듣고서 거저 있을 수는 도저히 없는 것입니다. 그러므로서 나는 이 특별위원회를 구성하려고 하는 것은 우리가 이 조사위원회를 조직해 가지고 만약 과거의 경제원조가 그와 같이 낭비에 흘렀다고 할 것 같으며는 이것은 속히 우리가 시정할 필요가 있는 줄 생각이 됩니다. …(중략)… 그런 의미에 있어서 저는 지금 이상 말씀한 것과 같이 3분과위원회에서 4명씩 선출해 가지고 특별조사위원회를 조직해서 그 특별조사위원회에서 이 모든 점을 상세히 조사해서 그 보고를 본회의에 할 것을 고려하는 것이 좋을 줄로 생각하고 지금 이 긴급동의안으로 이것을 제출한 것입니다.⁴⁹⁾

조심스러운 발언이었다. 그는 우선 미 회계감사원의 보고서와 감사원장 진술의 진위 여부 조사를 우선시하였다. 그렇기에 보고서의 감사 내용에 따른 경제원조사업들에 대한 특별조사위원회 구성을 주장하였다. 구체적 안은 미국의 대한경제원조사업에 관계되는 국회 분과위원회 중에서, 재정경제·부흥·외무의 3분과 위원회에서 각각 4인의 위원을 선출해 총 12명으로 구성된 특별조사위원회를 구성하자는 것이었다.

김도연의 발의 직후, 당시 민의원 상공분과위원장이자 민주당 구과蘇宣奎의 발언이 이어졌다. 그의 발언에 따르면 전날인 26일, 부흥위원회에서 비공식적으로 충주비료공장 문제가 제기되는 과정에서 조사위원회 구성에 대한 유사 논의가 있었다고 했다. 이를 위해 당시 부흥위원회에는 관계 장관인 부흥부 장관과 상공부 장관을 소환하여 질의하였지만, 명확

49) 『국회입시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 5~6쪽(굵은 글씨 필자 강조).

한 답변은 듣지 못하였다고 한다. 결론적으로 부흥위원회는 이와 관련된 전면적이고 광범위한 국정감사를 요구하는 것에 공통적 견해를 갖는 것으로 마무리 지어졌다. 더불어 김도연의 조사위원회 구성안에 상공위원회를 함께 추가할 것을 제안하였다. 김도연 역시 이를 즉시 수락하면서, 위원회가 추가되었기 때문에 기존 위원회당 4인의 구성을, 위원회당 3인으로 하여 총원을 유지하자는 추가 제안을 하였다.⁵⁰⁾

자유당에서 당적을 바꿔 민주당 구파로 활동했던 李忠煥 역시 김도연과 소선규의 발의에 힘을 보태는 발언을 이어나갔다. 그는 “미국의 심계원은 정치적 검토를 하지 않으며, 행정부의 회계를 사후 검열하는 기관”이라는 점을 강조하였다. 그렇기에 더욱 정치적 의미가 없는 순수한 의미로서의 경제원조의 경제적 관점에 문제가 있다고 평가하였다. 더불어 그는 경제원조자금의 낭비 문제의 책임 소재 여부와 절차의 합리성에 대한 문제에 초점을 맞추었다. “미국의 대한경제원조정책의 전환이 예상되는 해당 시점에, 과거 경제원조의 실태를 실질적으로 파악해야한다”고 주장하였다. 이는 앞선 김도연의 발언을 보충하는 것이었다.⁵¹⁾ 이어서 민주당 구파였던 閔寬植 역시 본인의 미국 방문 당시 대한경제원조정책에 대한 미국인들의 부정적 인식을 소개하며, 김도연의 긴급동의안에 적극 찬성하였다.⁵²⁾

민주당 구파에 속하는 의원들의 적극적인 발언이 이어지면서, 논의의 흐름은 조사위원회 구성을 통한 본격적인 경제원조사업 조사로 귀결되는 듯하였다. 하지만, 자유당측 의원들의 발언이 이어지며 논의의 흐름이 변

50) 『국회입시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 6~7쪽.

51) 『국회입시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 7~9쪽. 이충환은 당시 미국 회계감사원의 보고서의 발간 목적에 대해 유추하는 발언을 하였다. 이는 보고서가 한국 내에 배포되지 않은 시점의 유추였는데, 실제 보고서의 발간 목적에 어느 정도 부합하는 내용이었다.

52) 『국회입시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 9~10쪽.

하였다. 논점의 변화는 당시 경제원조사업을 담당하는 부흥위원회였던 위원장 具興南의 발언으로부터 시작되었다.

구흥남은 대한경제원조사업 조사에 대해서는 동의하고 있었다. 하지만 부흥위원회에서 진행중인 충주비료공장 건설 문제 관련 국정감사 실시에 대한 논의되고 있으니, 캠벨 보고서 관련된 내용도 함께 부흥위원회에서 자체적으로 조사하겠다는 주장을 펼쳤다. 또한 부흥부 장관 宋仁相도 취임한지 얼마 지나지 않은 시점이니, 국회 본회에서 질의를 해보아야 밝혀질 내용도 없다고 설명하였다. 구흥남의 발언은 상당히 유순한 것이었지만, 실질적으로 김도연의 국회 조사위원회의 구성안 자체를 반대하는 것이었다. 이는 결국 본인이 위원장으로 있는 부흥위원회에 국정감사와 조사를 맡겨달라는 것이었다. 결국 부흥위원회 자체 조사로 축소하겠다는 의도였다.⁵³⁾

구흥남의 안건 수정 발의에 대해 자유당 의원들의 지원 사격이 이어졌다. 자유당 의원이었던 曹秉雯⁵⁴⁾의 발언이 이어졌다. 농림분과의원장이었던 조병문은 미국의 경제원조에 감사한 마음을 갖고는 있지만, 실질적으로 잉여농산물을 통한 원조가 농가에 악영향을 주고 있으며, 일방적인 미국의 계획하에 진행되고 있는 점에 대해 비판하였다. 또한 한국 스스로 계획을 세워 적극적으로 미국에 요청하자고 주장하였다. 결론적으

53) 『국회입시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 10~12쪽.

54) 조병문은 일제강점기 진도보통학교를 졸업하고 독학으로 보통문관시험에 합격하여 진도군수를 역임하였다. 3대 국회에서는 농림분과위원장을 역임하였다(『한국향토문화전자대전』, “조병문” 항목(http://www.grandculture.net/ko/Contents?dataType=99&contents_id=GC00501335, accessed : 2021.02.19.), 국회의원 낙선이후 대한염업조합연합회 회장으로 재직하던 시기에 ‘업무상 횡령’ 혐의로 구속되었다. 5·16 군사쿠데타 이후 공민권을 제한당하였다(「鹽業組聯에 一大不正?」, 『동아일보』, 1959년 1월 21일자, 조간, 3면, 1단; 「專賣廳에도 飛火」, 『동아일보』, 1959년 1월 21일자, 석간, 3면, 5단; 「數億臺의 橫領 혐의」, 『동아일보』, 1960년 9월 10일자, 3면, 7단; 「公民權制限 審査 케이스 該當者名單」, 『동아일보』, 1961년 2월 3일자, 조간, 2면, 1단).

로 각 상임위원회별로 관련된 원조사업에 대해 자체 조사를 진행하자는 의견을 제시하였다.⁵⁵⁾ 이는 미국 원조사업에 대해 비판하며, 국회조사에 적극 동의하는 듯한 발언이었다. 하지만 개별 분과위원회를 통해 관계 원조사업을 직접 조사하자는 것은 실질적으로 김도연의 안에 반대하고 구홍남의 의견에 동의하는 것이었다. 이러한 조병문의 발언 의도를 정확히 지적하며 朴永鍾의 발언이 이어졌다.

박영종은 감사보고서에 지적된 사항의 책임은 1차적으로 미국의 대외정책에 있다는 것을 분명히 하자는 입장을 취하였다. 이러한 주장의 근거로 대만 정부의 상황과 한국의 국방비 지출 문제에 대해서 언급하였다.⁵⁶⁾ 논의가 진행되는 과정에서 김도연은 구홍남의 개의안에 반대 의사를 표명하면서 조병문의 의견을 받아 조사위원회에 농림분과위원회 의원을 포함하여 구성할 것을 다시 재의하였다.⁵⁷⁾ 구홍남의 개의안에 대한 김도연의 반대 의사 표명 이후, 다시 자유당 소속의 金喆安⁵⁸⁾의 발언이 이어졌다. 발언의 요지는 의견상 현 사태에 대한 분명하고 적극적인 조사가 필요하며, 이를 위해 OEC 당국자까지 조사 대상에 포함시켜야 한다는 주장이었다.⁵⁹⁾ OEC 당국자들이 조사에 응할 가능성은 없으며, 이는 실질적으로 불가능한 조사 상황을 만들어 조사위원회 구성 자체를 와해시키고자 하는 의도였다고 볼 수 있다.

전 부흥분과위원장을 역임했던 자유당 의원 郭義榮⁶⁰⁾ 역시 김도연의

55) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 12~13쪽.

56) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 13~15쪽.

57) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 16쪽.

58) 김철안은 국회의원 시절, ‘이승만의 수양딸’이라는 별칭이 붙었던 인물로, 작은 4사 5입 사건이라 볼 수 있는 “부항면 청사 이전 분규 사건”의 당사자이기도 했다(『한국 향토문화전자대전』, “김철안” 항목(http://www.grandculture.net/ko/Contents?dataType=99&contents_id=GC03200984, accessed : 2021.02.19.).

59) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 17쪽.

60) 『한국민족문화대백과사전』, “곽의영” 항목(<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0004688>,

1957년 미국 회계감사원의 대한경제원조 감사와 한국 국회의 대응

조사위원회 구성에 반대하는 의견을 개진하였다. 기존 특별조사위원회 구성과 역할이 비효율적이었다는 경험을 바탕으로, 부흥분과위원회 자체 국정조사에 맡기자는 내용이었다.⁶¹⁾ 전현임 부흥분과위원장들이 지속적으로 부흥분과위원회에서 대한경제원조사업에 대한 자체 조사를 요구하였다. 마지막으로 4사5입에 반대해 자유당을 탈당했던 호헌동지회 소속 黃南八의 발언이 이어졌다.

황남팔은 구흥남과 광의영을 중심으로 한 자유당 의원들의 조사위원회 구성안 부결 의도를 정확히 지적하였다. 당시 논쟁의 흐름은 미국 회계감사원의 감사보고서의 내용과 원조사업 현황에 대한 조사는 대체적으로 같은 의견이었으나, 여당인 자유당 소속의 의원들은 부흥분과위원회 내부 조사로 한정하기를 주장하였다. 황남팔은 기존에도 제대로 된 역할을 하지 못했던 부흥분과위원회에 자체 조사 권한을 일임하자는 주장에 반대 의사를 표명하고, 김도연 의원의 조사위원회 구성안에 힘을 실어주었다.⁶²⁾ 마지막 황남팔의 의견에 따라 김도연은 농림부를 포함하는 조사위원회 구성으로 수정안을 제출하였다.

당시 국회의 논의는 민주당 구파 의원들이 제시한 조사위원회 구성으로 논의가 귀결되는 것처럼 보였다. 조사위원회 구성을 위한 ‘김도연 수정안’과 부흥분과위원회 자체 조사에 맡기자는 ‘구흥남 개의안’은 각각 표결에 붙여졌다. 김도연 수정안의 경우 재석인원 110인에 가 18, 부 1로 미결되었다. 다음 안건으로 상정된 구흥남 개의안은 재석인원 112인에 가 60, 부 1로 최종 가결되었다.⁶³⁾ 김도연과 민주당 구파를 중심으로 한 의원들의 논리보다는 자유당 의원들의 당략에 따른 가결로 이어졌다. 명

accessed : 2021.02.19).

61) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 17~19쪽.

62) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 19~21쪽.

63) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 20차, 1957년 6월 27일, 21쪽.

분과 논리보다는 집권 여당의 권력이 앞선 상황이었다. 사실 당시의 논의는 미 회계감사원의 실물 보고서 분석을 진행하지 않은 상황에서 언론 기사만을 통한 것이었기에 더 자세한 논쟁으로 이어질 수 없었다. 그렇다면 국회 의결로 결정된 부흥분과위원회의 자체 조사는 어떻게 진행되었을까?

국회 조사위원회 구성과 관련된 논란이 구홍남을 중심으로 한 자유당 의원들의 의도에 따라 부결된 이후, 1주일 정도 지난 시점에서 감사보고서 조사 진행 사항에 대한 이충환의 질의가 이어졌다. 하지만 부흥분과위원장 구홍남은 미국 회계감사원장의 보고가 비공개로 진행되었고, 보고서의 세부 내용에 대해 언론에 보도된 내용만 알고 있다고 답변하였다. 이와 함께 당시 대한경제원조사업의 부실은 미국 측의 ‘졸렬한 계획성’과 한국의 ‘비협력’ 모두에 원인이 있다는 뉘앙스의 미국 뉴욕타임스 기사를 함께 언급하였다.⁶⁴⁾ 해당 기간 동안 부흥분과위원회는 감사보고서조차 입수하지 못한 상황이었고, 부흥부 관계자의 기자회견이나 해외 언론의 보도를 통한 정보 수집에 그친 정도였다. 이는 김도연의 조사위원회 구성안이 부결되었을 때부터 예견된 사안이었다.

이에 대해 박영종은 “어떻게 1주일이 지난 해당 시점에도 보고서나 관련 속기록을 구하지 않고 있는지”에 대해 질책하였지만, 부의장의 중재로 1주일 뒤 관련 내용을 보고하는 것으로 안건 논의를 마무리되었다.⁶⁵⁾ 하지만 약속은 지켜지지 않았다. 다시 ICA 중소기업개발계획과 관련된 문제가 국회에 긴급 안건으로 상정되었다.

박영종은 부흥분과위원장인 구홍남이 ICA 중소기업개발계획 원조자금 배정을 신청하였고, 이는 해당 분과위원장으로 금지된 행동이라고 지적하였다. 또한 기존 미국 회계감사원의 감사보고서에 대한 조사위원회

64) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 24차, 1957년 7월 3일, 2~4쪽.

65) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 24차, 1957년 7월 3일, 5~7쪽.

구성 부결부터 부흥분과위원회의 국회 본회의 중간보고 시일 미준수까지, 모두 정부 여당의 계략이었는지는 모르지만, 제대로 된 보고를 진행하지 않고 있는 당시의 의심스러운 상황에 대해 질문하였다.⁶⁶⁾ 물론 이에 대해 구홍남은 명의를 빌려주었다가 이후 다시 신청서를 변경하였다는 해명을 하였지만, 박영종은 이에 대해 재차 충실한 해명을 요구하였다. 결국 당일 회의는 급히 폐회되었다.⁶⁷⁾ 사안이 발생한지 한달이 되어가는 시점에서든 감사보고서 입수는 물론, 정보 파악도 제대로 안 되는 상황이었다. 이는 고의적으로 감사보고서 입수와 관련 조사를 늦추고 있는 것처럼 보였다.⁶⁸⁾

한국 정부와 부흥분과위원회가 미 회계감사원장 캠벨의 진술과 ICA 극동운영본부 지역부국장 서머스의 진술, 그리고 감사보고서를 입수했다고 발표한 시점은, 해당 감사보고서에 대한 논란이 벌어진지 거의 한달이 지난 시점에서였다. 이마저도 정부와 부흥분과위원회에만 배포되었으며, 국회와 일반에는 관련 자료가 전혀 배포되지 않았다. 지속적으로 문제를 제기했던 박영종은 해당 감사보고서를 국회 전체에 배포할 것을 요청하였다. 이에 구홍남은 번역작업을 거쳐 원문과 번역문을 모두 배포할 것을 약속하며 논의를 마무리 지었다.⁶⁹⁾

하지만, 논의가 진행되었던 3대 25회차 회기가 끝나는 1957년 8월 31일에 가서야 해당 자료들은 번역문 없이, 원문만 국회의원들에게 배포되었다.⁷⁰⁾ 논란이 시작된지 두달이 지난 8월 31일에야 원문 자료가 배부되고,

66) 『宋復興의 테스트케이스』, 『경향신문』, 1957년 7월 19일자, 석간, 2면, 1단. 이와 관련해 기존에 구홍남의 한국극속냉동과 관련된 기사가 언급된 적이 있었다(『與黨議員參與業種注目』, 『경향신문』, 1957년 3월 2일자, 3면, 1단).

67) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 38차, 1957년 7월 20일, 11~12쪽.

68) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 38차, 1957년 7월 20일, 9쪽.

69) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 47차, 1957년 7월 30일, 3~8쪽.

70) 『국회정기회의속기록』, 3대, 26회, 4차, 1957년 9월 10일, 2~3쪽.

더 이상의 논의가 진전되지 못하였다. 물론 이후 원조사업 관리에 대한 외자관리법안 도입 등의 논의가 있었지만, 보고서 내용 자체에 대한 검토나 조사는 국회에서 진행되지 않았다. 여당인 자유당의 의도였는지는 모르지만, 관련 자료의 배포는 지연되었고, 관련 논의 역시 축소되었다.

여야가 감사보고서에 대한 조사에 대해서는 의견을 달리하였지만, 당시 미국 회계감사원의 감사 결과에 대한 한국 국회의 우려사항은 하나였다. 바로 감사 결과가 원조 감축으로 이어질지 모른다는 점이었다. 이에 따라 국회 구성원들이 공통으로 동의하고 진행한 사안이 있었다. 바로 「미국 상하 양원 의장에게 보내는 메시지」였다. 이는 미국 회계감사원의 감사에 대해 지속적 의문을 제기했던 박영종의 발의로 진행되었다. 해당 메시지의 취지는 한국의 체헌절을 맞이하여 한국의 독립과 정부수립 공로가 우방인 미국에게 있음을 상기하고, 한국 정치인으로서 미국 정치인들에게 권하고 싶은 점에 대해 강조하는 것이었다.⁷¹⁾ 해당 메시지는 한국의 체헌절을 기점으로 발송하기로 계획했지만, 내부 수정 등을 거치면서 8월 7일에 아래와 같이 성안되었다.

【그림 2】 미국 상하 양원 의장에게 보내는 멧세지안⁷²⁾

대한민국국회 제25회 임시회의의 결의에 의해서 본인은 각하에게 이 멧세지를 보내는 광영을 가지는 바입니다. **대한민국의 전 국민은 귀 국회 양원의 외국원조에 관한 심의에 대해서 지대한 관심을 가지고 있습니다.** 대한민국은 소련과 중공과 그들의 괴뢰에 대해서 특히 **1950년의 공산침략 이래 막대한 인적 물적 희생과 함께 매년 예산의 약 5할 5푼을 국방에 사용해 왔는데 여기서 귀국의 원조액 삭감이나 원조형태의 변경 가능성은 한국에 불가측의 곤란을 초래할 것을 우려하는 바입니다.**

71) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 36차, 1957년 7월 18일, 10~11쪽.

72) 『국회임시회의속기록』, 3대, 25회, 54차, 1957년 8월 9일, 8쪽.

휴전 후 유엔군의 3분지 2의 병력이 철수되었고 따라서 전선의 약 5분지 4를 한국이 담당하고 있습니다. 공산 측의 휴전협정을 위반한 군사력의 대폭 증강은 한국에서의 군사적 균형을 상실케 하였습니다. 이러한 사정에서 대한민국은 우리 한국민만이 아니라 전 인류의 자유를 위해서 모든 곤란과 위협에 저항하고 있는 것입니다. 대한민국 국민은 과거 반세기간의 일본 군국주의의 지배와 그들의 착취, 삼팔선 분단에 인한 비극의 연속, 그리고 소련의 세계정복 정책하의 침략 이 모든 정치적 경제적 문화적 손상으로부터 기어코 부흥 재건할려는 결심입니다. **한국에 불가결의 귀국의 지원이 꾸준히 장기간에 궁하여 요청되는 바는 공산침략 이전 수준에의 복귀를 목표로 한 한미합동경제위원회의 합의에도 명백히 되어 있습니다.**

귀 국회에서 대한민국의 지원에 관해서는 과거보다도 일층 강화된 재고려가 있기를 바랍니다. 그리고 **신이** 북미합중국에 주신 정의의 힘이 우리 강도에서 착수된 인류 자유에의 거룩한 정신 그대로 완수될 것을 축원하는 바입니다.

1957년 8월 9일

대한민국민의원의장 이기붕

해당 메시지의 내용은 한국의 독립과 한국전쟁의 휴전, 그리고 현재 성과는 미국의 원조에 의존하고 있음을 분명히 하고 있다. 이런 미국의 원조와 지원하에 한국은 공산 침략을 지지하고 있으며, 한편으로 이 때문에 막대한 국방비를 소모하고 있음을 상기시키고 있다. 하지만, 미국의 대한원조정책 변화는 현재 한국의 불안을 가중시키고 있으며, 전쟁 이전의 경제적 수준으로의 복귀를 한미합동경제위원회에서 약속한 만큼, 한국에 대한 원조를 더욱 강화해줄 것을 요청하고 있다. 메시지의 내용은 권고사항이라기 보다는 부탁에 가까웠다. 아무리 원조수용국가이지만, 국가의 민의를 대표하는 국회에서 원조공여국인 미국에 보내는 메시지라

고 보기에는 너무 초라하였다. 끝으로 국회의장이 스스로를 ‘신(臣)’이라고 표현한 것으로부터 당시 이승만과 미국에 대한 한국 국회의원 및 관료들의 인식이 어떠했는지도 가늠할 수 있다.

맺음말

본고는 전후복구 시기 이후에 미국 회계감사원이 발표한 ‘감사보고서’의 내용을 분석하고, 당시 이에 대한 한국 국회의 대응에 대해 살펴본 것이다. 미국의 회계감사원은 행정부 산하 기구였던 한국의 심계원과는 달리, 미국 의회의 산하 기구였다. 그렇기에 예산의 검토와 감시의 역할에 부합하는 감사를 수행하기에 적합하였다. 감사보고서에는 ICA 원조 프로그램에 대한 회계감사뿐만 아니라, 해방 이후 대한경제원조사업의 배경과 전개 과정에 대한 약사도 포함하고 있다. 그렇기에 해방이후부터 전후복구기까지 미국의 대한경제원조정책을 이해를 도울 수 있는 문서이다.

감사보고서의 전체적인 내용은 원조사업 관리의 ‘비효율성’과 한국정부의 ‘비협조’를 지적하는데 초점을 맞추고 있었다. 원조사업 관리의 ‘비효율성’은 원조 관리 기구의 통합 문제와 원조사업 관리 직원의 채용 문제에 원인이 있었다. 한국정부의 ‘비협조’는 당시 한국경제의 성격과 원조사업 관리에 대한 한국정부의 비협조적인 태도에 원인이 있었다. 한국경제의 경제통제체제는 민간 사업체들의 생산성 향상과 발전을 저해하였고, 한국정부는 실현가능성이 적은 거대 자본이 필요한 사업들에 관심을 두었다. 또한 원조물자의 ‘최저가격구매’라는 ICA의 원칙에 반하며, 일본으로부터의 원조물자 도입을 반대하였다. 전반적으로 회계감사원이 보기에 한국정부는 원조사업 운영에 상당히 비협조적이라 평가하였다.

한편으로 감사보고서에는 대한경제원조 사업의 방향성을 위한 내용도 담고 있었다. 바로 ‘현실적 장기 경제개발계획의 수립’과 ‘기술원조의 적극 도입’이었다. 장기 경제개발계획은 미국의 대외원조정책 기조 변화와 맞닿아 있었다. 또한 기술원조의 적극 도입은 부족한 기술과 인력을 보완하기 위한 것이었다.

미국 회계감사원장의 감사보고서 발표로 촉발된 한국 국회 내부의 논쟁은 정확한 문제의 원인을 밝히는 방향으로 나아가지 못했다. 미국 하원에 제출된 보고서를 입수하고 배포하는 데만 2달이 넘게 걸렸으며, 더 큰 문제는 해당 보고서를 입수하고도 이에 대한 세밀한 분석은 제대로 진행이 되지 않았다는 점이다. 이는 국가의 주요 사안에 대해 감시하고 심사하며, 평가해야 하는 국회에게 매우 중요한 사안이었다. 하지만 결국 감사 내용에 대한 조사는 부흥부와 국회 부흥분과위원회, 그리고 정부에 맡겨졌고, 감사결과와 원조정책 전환에 대한 점진적인 논의의 과정으로 이어지지 못하였다. 이에 대한 책임은 이승만 정부와 집권 여당인 자유당에 일차적인 책임이 있었다.

한국 정부와 국회가 관련 사안에 대해 적극적인 대응을 하지 못하고 있던 시점에서, 당시 감사보고서에 대해 적극적으로 대응해야 할 기구는 바로 대한경제원조사업의 의결 기구였던 합동경제위원회였다. 합동경제위원회는 우선 원조사업 전반을 재검토하기 위한 ‘한미합동위원회’를 설치하기로 합의하였다. 한국 측에서는 부흥부의 차균희 경제계획관, 미국 측 대표로는 경제조정관실 감사관이 담당하기로 하였다.⁷³⁾ 합의를 통해 구매요청서·구매승인사업계획서·SA신청서 등과 대충자금 사용 심의까지 경제원조사업 전반을 총괄하는 기구의 설치에 합의하였다.⁷⁴⁾ 한국 내부에서도 원조 프로그램으로 도입된 외자를 체계적으로 관리하기 위한

73) 「援助事業 全面再檢討」, 『조선일보』, 1957년 7월 12일자, 2면, 3단.

74) 「經援管理機構를 新設」, 『동아일보』, 1957년 7월 14일자, 2면, 1단.

사학연구 제141호(2021. 3)

외자관리법 등의 도입이 시도되었다. 하지만 이는 한국 정부와 국회의 적극적인 방안 마련이 아니었다. 이는 실질적으로 원조공여국인 미국의 의견에 따른 것이었다. 이와 관련된 1950년대 후반 원조사업의 전개 과정에서 진행된 일련의 조치들에 대해서는 후속 연구로 보완하도록 하겠다.

참고문헌

Box 73, Entry 422, RG 469, NARA

Box 4, Entry P316, RG 469, NARA

FRUS

『동아일보』, 『경향신문』, 『마산일보』

『經濟年鑑』, 『復興月報』

국회회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>)

도널드 스텐 맥도널드 지음, 한국역사연구회 1950년대반 율김, 2001, 『한미
관계20년사(1945~1965년)』, 한울

박광명, 2020, 「전후복구기(1954~1956) 중소기업개발계획의 전개와 성격」,
『한국근현대사연구』 95

이동원, 2018, 「이승만 정권기 ‘한미합의사록’의 체결과 개정」, 『역사와
현실』 107; 2019, 「이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구
」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문

이현진, 2006a, 「1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할」, 『한국민족
운동사연구』 48; 2006b, 「1950년대 미국의 對韓援助구상과 경제조
정관실」, 『韓國思想史學』 26; 2011, 「1950년대 미국의 상호방위원
조의 한국 적용과정 - 미국의 한국보고서 내용을 중심으로 -」, 『이
화사학연구』 43

정진아, 2009, 「이승만정권기 경제개발3개년계획의 내용과 성격」, 『한국학
연구』 31

한봉석, 2015, 「1950년대 미국 대한 기술원조의 역사적 한 맥락 - 제 2대
경제조정관 윌리엄 윈(William E. Warne)의 활동을 중심으로」, 한
국인물사연구 23; 2018, 「1950년대 미국의 대한원조에서 저개발국
‘개발(development)’의 의미 : 미국계 컨소시엄, 스미스 헌치맨 앤

사학연구 제141호(2021. 3)

그릴스의 ‘기술원조’를 중심으로, 『한국사연구』 181; 2019, 「1950
년대 말 개발차관기금의 성격연구 : 미국 저개발국 원조에서 ‘기
술’과 ‘개발’의 의미를 중심으로, 『역사연구』 36

박태균, 2007, 『원형과 변용 : 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판
부

이현진, 2009, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 해안

Abstract

General Accounting Office's Audit on U.S.
Economic Assistance for Korea in 1957 and the
Korean National Assembly's Response

Park, Kwang-myeong

This study analyzed the contents of the 'audit report' on the U.S. economic assistance policy for Korea, announced by the U.S. General Accounting Office after the post-war reconstruction, and the response of the Korean National Assembly to the report. U.S. economic assistance policy for Korea began to change gradually from 1957, the second term of the Eisenhower administration. Requests for changes in U.S. economic assistance policy was continuously raised by the US ambassador to Korea, Economic Coordinator, and US central government officials dispatched to Korea. In this situation, the U.S. House of Representatives also initiated an audit of U.S. economic assistance policy through the General Accounting Office(GAO).

On June 25, 1957, The Campbell, Comptroller General of The United States, submitted the audit results to the U.S. House of Representatives. The audit report pointed out the 'inefficiency' of assistance project administration and the 'non-cooperation' of the Korean government. On the one hand, the audit report also suggested the direction of 'establishing a realistic long-term economic development plan' and 'active introduction of technical assistance'. When the release of the audit report became

known, it caused a great repercussion inside Korea, which was keen to change the U.S. economic assistance policy. In particular, confrontation between the ruling and the opposition parties was established as discussions related to the formation of an investigation committee proceeded within the Korean National Assembly.

However, the controversy within the National Assembly did not go in the direction of revealing the exact cause of the problem. From the acquisition of the audit report to the analysis, the National Assembly failed to serve as a deliberative body. At the time, the National Assembly responded to the extent of sending a message to the U.S. Congress to express concern about the reduction of aid and to request reconsideration. Of course, the matters pointed out in the audit report later led to improvements in the operation and management of aid projects through discussions with the Combined Economic Board(CEB). However, this was based on the opinions of the aid donor countries, not the Korean government and the National Assembly.

Keywords : General Accounting Office(GAO), Audit Report, U.S. Economic Assistance, International Cooperation Administration(ICA), National Assembly, Kim Do-yeon, Koo Heung-nam