# 구호물자에 담긴 냉전

: 주한 케아(C.A.R.E.)의 패키지로 살펴보는 냉전과 인도주의

한봉석 (성균관대)

#### 국문요약

오늘날 국제개발협력에서 활발하게 활동하고 있는 주체들로서 인도주의 구호단체들을 들 수 있다. 인도주의 구호단체들은 '인도주의'를 표방하기 때문에, 흔히 그 활동의 기원이 냉전 하 미국 대외원조와 연결되어 있다는 점은 종종 간과되었다. 그런 의미에서 냉전 하 인도주의 구호단체였던 주한 케아의 활동을 중심으로 그 상관관계를 살펴볼 필요가 있다.

주한 케이는 1949년부터 1979년까지 활동하였으며, 주로 4가지 패키지 사업을 통해 인도주의 구호활동을 진행하였다. 이는 일반 패키지, 푸드 크루세이드, 자조 패키지 지원, 그리고 미국 잉여농산물 지원으로 구분된다.

먼저 일반 패키지는 주한 케아 구호사업의 인도주의적 측면을 반영한다. 이는 주로 기아, 재난, 전쟁 등의 긴급구호의 성격에 가까웠다. 반면 푸드 크루세이드와 자조 패키지지원은 냉전 하 미국의 '심리전' 혹은 '프로파간다'로 기능한 혐의가 있다. 미국 정부는 주한 케아의 이 두 가지 사업을 통해 냉전 하 미국의 외교정책이 시민의 적극적인 지지를 받고 있고, 인도주의적 맥락에서 기능하고 있음을 선전하고자 하였다.

그러나 미국 잉여농산물 지원을 통한 주한 케이의 사업은 냉전 하 자선단체가 미국 정부는 물론 자본주의 체제로부터도 자유롭지 않았음을 보여주었다. 미국 잉여농산물 지 원이 가장 많았던 1950년대 중반부터 1960년대 중반까지 주한 케아의 사업은 원조당국 의 영향을 크게 받았다. 구호원조를 개발원조로 전용했던 '간척단 사업'이 한 예이다. 1960년대 중반 이후에는 미국 식품회사들이 잉여농산물의 자리를 대체하면서, 한국 시 장에 진출하기도 하였다. 다만 이 과정에서 수원국이었던 한국정부의 검토나 대응은 사 실상 기능하지 않았다.

결론적으로 주한 케이의 패키지 지원은 인도주의 구호를 표방하였으나, 냉전 하 미국 정부 및 미국 기업의 이익을 적극 반영한 측면이 컸다. 이것은 오늘날 국제개발협력에서 인도주의 구호단체에 대한 비판적 검토가 필요함을 보여주는 한 사례라고 할 것이다.

주제어: 케이(C,A,R,E,), 케아 패키지(C,A,R,E, Package), 한국전쟁, 냉전, 인도주의 구호, 외원단체

## Ⅰ. 머리말

한국전쟁을 겪은 세대들에게 전후 '미국'이란 여러모로 은혜를 베푼 국 가였다. 실제로 미국의 전후 동아시아 냉전정책을 감안하더라도. 미국 및 "자유우방"이라고 호명되었던 국가들의 인적 피해는 무시할 수 없는 사실이다. 오늘날 저토록 무례한 미국 트럼프 대통령의 초법적인 방위비 분담금 압박 하에서 불쾌하지만 다른 한편으로 과거의 기억을 떠올리는 것을 그저 책망할 수만은 없는 것은 그 때문이다.

다만 한국인들의 미국에 대한 '이미지'는 그저 전쟁에 참여했다는 그 사실 하나에 국한되지 않는다. 미국은 1950년대 미국 상호안전보장법 하 에서 이른바 "자유우방"으로 간주된 국가들에 대해 원조의 대부분을 차 지하는 군사원조와 그 외 적은 분량의 경제 및 기술원조를 실시했다. 그 러나 이러한 공식적 공간 외 또 다른 기억이 있다. 그것은 바로 종교 및 비종교 계열의 비정부기구들, 혹은 자선단체들의 인도주의 구호에 관한 기억들이다. 그러나 한국전쟁의 상처와 그 기억에도 불구하고, 연구사적 으로 이들의 자선과 선의는 종교계 단체에 대한 연구 외에는 주로 사회 복지의 일환으로 연구되어 왔으며, 역사적으로 그 전모가 모두 밝혀진 것은 아니다.1) 1950-70년에 이르기까지 이들 외원단체들의 구호활동이 지속되었다는 점을 고려할 때, 미국 대한원조에 대한 평가는 이들을 포 함할 필요가 있을 것이다.

지금까지 미국 대한원조에 대한 연구들은 주로 정치 경제적 측면을 중 요시하였다. 기존 연구들은 주로 미국 국무부 및 군부의 정책적 지향, 그 리고 미국 대한원조의 규모가 지니는 막대한 액수가 한국경제에 미친 영 향에 대해 주목하였다. 다만 연구가 진행될수록 대한원조의 경제적 규모 와 한국경제의 '개발 기원'이 중요한 아젠다로 기능하였다. 2) 그러나 최근

<sup>1)</sup> 종교계 자선단체의 경우는 종교계 자체의 정리 외 개별 연구자들의 지속적인 연구가 계속됨을 알 수 있다. 2010년 이후의 연구 성과들만을 개별해 보아도 김흥수, 최신혜, 성백걸, 조이제, 이예주, 박지욱 등 어느 정도의 연구가 축적 되어 있다. 그러나 이들 연구들은 외원 단체산하 종교 자선단체가 아닌, 종교 가 주어로 되어 있기 때문에 각자 자선과 선의에 방점을 둔 경향이 있다. 사회 복지의 경우, 직접 당대 사회복지에 참여했던 구자헌, 김학묵, 하상락, 최원규 등을 중심으로, 꾸준하게 사회복지의 맥락에서 주로 구호사업의 맥락에서 전 체를 조망하고 있음을 알 수 있다. 사회복지학의 초기 연구에 대해서는 구자 헌, 『한국사회복지사』(서울: 홍익제, 1984); 김학묵, 『한국사회사업개론』(서 울: 한국사회사업연합회, 1959); 한국사회복지협의회, 『사회복지총람』(한국사 회복지협의회, 1991).

<sup>2)</sup> 초기 연구였던 홍성유가 미국 대한원조를 저개발국 개발에서 자본축적과정으 로 이해한 이후, 미국 대한원조의 규모, 성격, 내용 등은 주로 경제적 측면에서 다루어졌다. 홍성유, 『한국경제와 미국원조』(서울: 박영사, 1962); 서남원, 『외 국원조의 이론과 실태』(서울: 한국연구원, 1961); 이대근, 『해방 후 1950년대의 경제』(서울: 삼성경제연구소, 2002). 다만 미국 대한원조가 냉전 하 정치적 성 격을 띠고 있기 때문에, 미국의 동아시아 전략 차원에서 미국 대한워조의 성격 역시 함께 다루어졌다. 이종원, 박태균, 이철순의 연구가 대표적으로 이들은 동아시아 차원에서 미국의 정책을 고려하면서, 원조의 경제적 성격을 함께 분 석하였다. 李鍾元、『東アヅア冷戰と 韓米日關係』(東京: 東京大學出版會, 1995);

연구들은 다시 미국 대한원조를 부문별로 재점검하고, 전체 성격을 재조 명할 필요가 있음을 주장하고 있다. 예를 들어 미국 상호안전보장법 하 군사원조의 비중이 기존 연구에서 다루어진 것보다 훨씬 과도하다는 점, 원조의 수행 구조가 주로 '기술협조'의 맥락에서 개발을 제한하는 형태였 다는 점 등이 새롭게 제시되고 있다.3) 다만 원조의 문화적 측면은 많이 다루어지지 못했는데, 한국전쟁기 활동했던 '외국민간원조단체'들에 대 한 연구가 그렇다. 이들에 대한 연구는 그간 주로 사회복지, 종교계 차원 에서 다루어졌다. 하지만 역사적으로 이들의 활동에 대한 전모가 모두 드러난 것은 아니다. 그러나 한국전쟁 당시 자선단체, 혹은 인도주의 구 호를 표방하면서, 미국 원조의 공식 시선 밖에 존재했던 미국 잉여농산 물(흔히 PL 480) 2관과 3관을 자원삼아 활동했던 이들은 원조의 전체 성 격의 문화적 측면을 조명한다는 점에서 연구가 지속될 필요가 있다. 특 히 이들이 표방했던 '인도주의 구호'가 실은 냉전 하 미국의 대외정책에 종속된 형태일 수 있다는 혐의는 현재의 맥락에서 이들에 대한 역사적 검토를 요구하는 측면이 있다.

인도주의(humanitarianism) 및 인도주의 구호의 역사는 흔히 적십자로

이완범, 『박정희와 한강의 기적-1차 5개년 계획과 무역입국』(서울: 선인, 2006); 박태균, 『원형과 변용-한국경제개발계획의 기원』(서울: 서울대학교출판부, 2007) 다만 이들 연구의 주된 쟁점들에는 여전히 장기경제개발계획의 기원 등 에 대한 관심 등이 포함되어 있었다. 이후에도 미국 대한원조의 '개발적 성격' 이 오랫동안 미국 대한원조의 주된 관심사로 자리하고 있었다. 대표적으로 이현 진, 『미국의 대한경제원조정책 1948-1960』(서울: 혜안, 2009); 최상오, 『원조, 받 는 나라에서 주는 나라로』(서울: 대한민국역사박물관, 2013).

<sup>3)</sup> 최근 미국 대한원조연구는 부문별 원조에 대한 연구가 나오기 시작했으며, 이 들의 경우 군사, 기술 등 부분멸 원조상이 지닌 의미에 집중하여 전체 대한 원 조의 성격에 대한 재조명을 주장한다. 대표적으로 이동원, 『이승만 정권기 미 국의 대한 군사원조 연구』(서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문, 2019); 한봉석, 『1950년대 미국의 대한 기술원조』(성균관대학교 사학과 박사학위논 문, 2017) 참조.

대변된다. 하지만 오늘날 인도주의 구호가 가장 크게 활동하는 영역은 '국제개발협력'의 분야에서이다. 오늘날과 같은 '개발' 방식은 1950-60년 대의 변화를 거쳐, 1970년대 비로소 본격화되었다. 1970년대부터 '인간의 기본적 욕구'에 대한 강조, 절대적 빈곤해결이 국제사회의 화두로 등장했다. 1970년대 두 차례의 석유 파동은 더 이상 전 세계의 경제개발의 가능성을 어둡게 했다. 급기야 1986년 국제사회는 유엔 발전권선언(UN Declaration on the Right to Development)을 통해 기존의 '개발(development)'<sup>4)</sup> 닦론을 변용 하여, 개발을 단순한 경제개발이 아닌 정치, 사회, 문화적 과정을 포괄하는 종합적 개념으로 정의하게 되었다.5) 그리고 1990년대 유엔개발계획(UNDP) 은 인간개발보고서를 발간하고, '인간안보'라는 개념을 제창하면서, 인권, 환 경보호, 민주주 등 전반적 측면의 중요성을 강조하기 시작했다. 그리고 1992년 브라질 리우데자네이루에서 유엔 환경개발회의에서 처음으로 '지 속가능한 개발%을 등장시켰다. 이후 2000년의 유엔새천년정상회의에서

<sup>4) &#</sup>x27;development'는 개발 혹은 발전으로 번역된다. 질베르 리스트의 책을 번역한 신해경은 '개발'이 토지나 천연자원, 자연을 인간의 생산체제 안으로 끌어들이 는 파괴와 변형행위를 포함하고 있다는 점에서 약간의 부정적 측면을 포함하고, 발전은 상황이 좋은 방향으로 변화한다는 가치판단을 포함하고 있다는 점에서 'development'의 번역의 어려움을 지적했다. 질베르 리스트의 책이 'development' 원 조의 변화 과정 전체를 탐구한 것이기에 이 책에서는 '발전'으로 번역되었다. 그러나 본고에서는 1950년대의 맥락에서 주로 'development'가 경제 및 사회 '개발'과 연관된 다는 점에서 '개발'로 사용하도록 할 것이다. 그러나 근래 논의들에서는 '발전'으로 번역하는 경향이 크다. 이는 최근 논의들이 기존 'development'에 대한 해체, 개념의 재구성을 도모하고 있기 때문이다. 발전 개념의 변천에 대해서는 조수룡, 「발 전이라는 매트릭스 - 한국현대사 연구의 발전 패러다임에 대한 성찰」 『역사와 현실』100 (2016.6), 368~371쪽 참조.

<sup>5)</sup> KOICA ODA교육원 엮음, 『더불어사는 세상을 위한 소중한 첫걸음 - 국제개발 협력 입문편』(성남: SIGONGmedia, 2016), 107쪽.

<sup>6)</sup> 지속가능한 개발(sustainable development)이란 다음 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현세대의 필요를 충족시키는 개 발을 말한다. 위의 책, 126쪽.

'새천년선언'을 통해 전 세계의 극심한 빈곤을 절반으로 줄이고자 하는 목표를 거쳐, 2015년 이후, 다시 국제사회는 '지속가능한 개발(sustainable development)'의 중요 요소로 17개 항목을 내세우면서, 인류적 단위의 '개 발'을 향해 나아가고 있다.7) 그리고 '지속가능한 개발'에서 제시한 항목 들의 앞에는 빈곤퇴치, 기아종식, 건강과 삶의 질 등이 포진하고 있고, 이러한 부문들에 대한 정부 및 비정부민간단체들의 지원을 우리는 흔히 '인도주의 구호'로 간주한다.

다만 오늘날 인도주의 구호의 주관단체들의 수행방식과 목표 설정 등 이 냉전 하 미국 및 국제사회의 저개발국 개발에서 유래하였다는 점을 기억할 필요가 있다. 제 2차 세계대전 후 미국은 제 1세계의 재건은 마샬 플랜을 통해, 저개발국들의 재건은 포인트 포 사업을 통해 지원하고자 하였다. 1950년대 이 흐름은 미국의 상호안전보장법 원조 하에 통합되었 으나, 저개발국 지원은 '낮은 수준의 근대화(low modernization)'8)에 근거

<sup>7) 1990</sup>년대 이후의 흐름과 '지속가능한 발전'에 대해서는 제프리 삭스, 『지속가능 한 발전의 시대』(파주: 21세기 북스, 2015), 525~558쪽 참조.

<sup>8)</sup> 일반적으로 포인트 포 사업 당시 진행된 사업에서의 중요 내용들을 설명하는 데 사용된다. 이란 및 터키에 대한 교육기술지원을 연구한 리차드 갈리츠 (Richard P. Garlitz)가 그의 연구에서 저개발국 기술원조사업이었던 포인트 포 사업의 내용을 설명하면서 사용하였다. 동시에 당대 포인트 포 사업을 수행했 던 당사자들 역시 포인트 포 사업을 회고하면서 같은 용어를 사용하였다. 본 고에서는 이러한 점들을 고려하여, 저개발국 일반에 이루어진 기술원조의 내 용을 표현하는 것으로서 그 핵심적 용어로서 '낮은 수준의 근대화'를 사용하도 록 할 것이다. 미국의 저개발국 기술원조의 핵심인 농업, 보건위생, 기초교육 이 그 주된 지칭의 대상이 된다. 이와 대조되는 높은 수준의 근대화란 포인트 포 사업에 관해 기록을 남긴 Jonathan B. Bingham에 따르면 5~7개년 정도의 계 획 하의 큰 자본이 투여되는 규모, 그리고 산업, 농업, 커뮤니케이션 등의 다양 한 영역에서의 개발을 의미한다. Richard P. Garlitz, Academic Ambassadors in the Middle East: The University Contract program in Turkey and Iran, 1950-1970 (the College of Arts and Sciences of Ohio University, November 2008); Jonathan B. Bingham, Shirt-Sleeve Diplomacy-Point 4 in Action - (New York: The John Day

하여, 보건, 위생, 초등 교육이라는 3대 목표를 개선하는데 주로 집중하 였다. 미국의 인적 물적 지원에 크게 의지하던 유엔 역시 저개발국 개발 에 있어 '기술원조'라는 이름하에 동일한 구호사업을 진행하였다. 1960년 대 이후 미국의 대외원조가 군사, 경제, 기술원조로 더욱 명확해지고, 1970년대 들어 미국 국제개발처(USAID)의 대외 원조의 중요 목표로 균등 한 개발과 동시에 '인도주의 구호'가 우선순위가 정해지는 과정에서 변하 지 않았던 것은 이것이 모두 저개발국의 '기술협조(technicial cooperation)' 의 연장선상이었다는 점이다. 다만, 1970년대 이후 '인간개발'이 강조되 면서, 기존 미국 상호안전보장법 하 저개발국 원조 프레임이었던 '기술 협조'의 내용은 1970년대 이후 인도주의 구호라는 보다 보편적 이름을 획득하게 되었다고 할 수 있다. 실제로 1950년대 '낮은 수준의 근대화'에 서 제시되었던 목표는 1970년대 이후 제 1세계 및 유엔, 그리고 인도주의 구호단체가 제창한 '기아와의 싸움', 그리고 최소한의 삶의 질 유지 등으 로 그대로 연결된다. 또한 미국 기술협조 원조에 포함되었던 재단, 민간 자선단체들 역시 인도주의 구호에 그대로 연결되었다. 무엇보다 미국 자 선단체들의 활동이 미국정부의 잉여농산물 지원에 법적 제도적으로 연동 됨으로써 냉전 하 인도주의 구호단체들의 활동은 미국 정부의 저개발국 지원정책과 별개로 생각할 수 없는 측면이 있다고 볼 수 있다.》

Company NewYork, 1954) 참조.

<sup>9)</sup> 냉전과 미국 상호안전보장법 원조가 군사원조 우선이었다는 점을 고려할 때, 국제개발협력 연구에서 제2차 세계대전 이후 미국 대외원조를 그 전사로 바로 위치시키는 것은 문제가 있다. 다만 기술협조라는 프레임, 프로젝트 및 프로그 램 원조 중심의 원조 수행 방식의 지속 등이 연결된다는 점에서 그 연속성에 주목할 필요는 있다. 국제개발협력 분야에서 미국 원조를 그 기원으로 삼는 시선은 대표적으로 제프리 삭스를 들 수 있다. 그는 "정부나 국제기구의 개발 원조를 뜻하는 공적개발원조라는 개념은 미국이 제 2차 세계대전 직후 전쟁으 로부터 폐허가 되어버린 유럽의 재건과 회복을 돕기 위해 유명한 마셜플랜을 시작했을 때부터 있었다."라고 이야기한다. 제프리 삭스, 『지속가능한 발전의

그런 의미에서 오늘날 여전히 활발하게 활동 중인 인도주의 구호단체 '케아(the Cooperative for American Relief Everywhere)'는 냉전과 인도주의, 그리고 한국사의 맥락을 교차시켜 볼 수 있다는 점에서 중요한 연구대상 이다. 케아는 제 2차 세계대전 직후 미국 내 여러 사설 단체들의 집합으 로, 이른바 '케아 패키지(CARE Pakage)'라는 구호물품을 유럽에 전달하기 위해 창설되었다. 10) 그러나 제 2차 세계대전 초 빠르게 유럽에서의 긴급 구호가 마무리되면서, 케아는 아시아의 일본 및 한국의 사업에 진출하였 다. 주한 케아는 1948년 11월 20일 한국정부와 계약을 체결한 후, 한국전 쟁 발발로 인해 잠시 사무소를 철수하였지만, 다시 주한유엔민간원조사 령부(UNCACK)의 지휘 아래 외원단체의 하나로서 한국 구호사업에 복귀 하였다. 그리고 1979년 6월 11일 철수할 때까지 약 30여 년 동안 한국에 서 중요한 구호 사업을 진행하였다.11)

시대』, 201쪽.

<sup>10)</sup> 두 가지 면에서 '케아'의 명칭 사용에 대해 설명할 필요가 있다. 먼저 C.A.R.E의 한국어 명칭은 국내 활동 중에 "케아", "케어"로 혼용되어 사용되었다. 그러나 한국정부가 발간한 '외원단체 인감증명원'에 기재된 단체명이 '주한 케야'이므 로, 이하에서 한국에서의 케아 활동은 주한 케아로, 뉴욕 본부 등 세계적 차원 에서 케아 활동은 '케아'로 사용하도록 할 것이다. 두 번째로 케아의 국제적 명 칭 또한 시기적으로 변동하였다는 점을 알 필요가 있다. 1945년 11월 17일, Dr. Lincoln Clark, Arthur Ringland 등이 주도하고, 22개의 미국 내 단체들이 모여 창 단했던 당시에는 미국 내 개별자선을 이름에 반영한 결과로, "미국 구호"가 아 닌 '미국의 기부(송부)' 정도의 의미를 지닌 , The Cooperative for American 'Remittances' to Europe을 그 단체명으로 삼았다. 그러나 1950년대 미국정부의 잉여농산물을 지원받는 과정에서 1952년, 54년 다소간의 수정을 거쳐, 최종적 으로 Cooperative for American Relief to Everywhere로 단체명을 변경했다. 이 케 아는 오늘날까지도 구호활동을 하고 있는데, 현재는 다시 그 이름에서 '미국'을 빼고, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere로 변경하였다. 이상 Heike Wieters, "Ever tried-ever failed? The Short summer of cooperation between CARE and the Peace Corps, The Lessons of History," International Journal, 2015, pp. 149-150; http://www.care.org/impact/our-stories/care-history; 참조.

<sup>11) 「</sup>외원단체 철수 늘어 "한국은 더 이상 도움필요없다"」 『동아일보』 1979년 6월

그러나 주한 케아의 활동은 단지 자선과 구호, 혹은 인도주의 정도로 만 인식되었을 뿐, 그 구체적인 접근과 평가가 많지 않은 편이다. 다만 국내외의 연구들을 종합할 때, 주한 케아의 활동상에 대한 주목할만한 기존 연구들은 존재한다고 할 수 있다. 최원규, 한봉석, 김아람의 연구, 그리고 Heike Wieters, 정다정(Dajeong Chung)의 연구가 대표적이다.

최원규는 외원단체 전반에 대한 초기 중요 연구를 남겼는데, 그 중 한 단체로 주한 케이를 다루었다. 그는 이 연구에서 후일 국내 외국계 민간 단체들의 중요 관심사인 면세통관, 한국정부 운송비용 부담 등을 다룬 '한미간민간구호협정'(1955년)을 정확히 소개하고, 협정의 해석각서, 미군 정기 한국정부 대 주한 케아의 계약을 소개하는 등, 초기 케아의 활동성 격을 상세히 분석하였다. 그의 연구는 사회복지학 연구에서 시작하였으 나, 한국 외원단체에 대한 역사적 연구가 드문 실정에서, 중요한 나침반 구실을 하고 있다. 12) 그 후 주한 케아에 대한 국내 연구들은 주한 케아 의 일부 사업을 미국 대한원조의 맥락에서 다룬 연구들이다. 한봉석은 주한경제조정관실 산하 지역사회개발과의 사업의 일환으로 주한 케아의 우유급식사업을 다뤘다. 그의 연구는 종래 가시화되지 못했던 원조당국 과 민간단체의 프로젝트 계약에 주목하였고, 이를 일개 자선단체의 활동 이 아닌 미국 대한원조의 정책적 맥락에서 다루고자 하였다는데 그 의의 가 있다. 다만 주로 RG 469문서를 사용한 까닭에, 주한 케아 사업의 실제 목적, 우유급식사업의 역사적 내면 등을 다루지는 못한 한계가 있다. 주 한 케아의 현지 활동사례에 주목했던 경우는 김아람의 연구가 있다. 김 아람은 1950년대 말, 60년대 초 난민정착사업에 대한 연구 및 구술 자료 를 수집하는 과정에서 주한 케아의 지원품이 임금으로 지불되었던 사례

<sup>12</sup>일 7면 참조.

<sup>12)</sup> 최워규, 『외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향』(서울 대학교 대학원, 1996).

를 발굴하였다. 이는 주한 케아의 PL 48013) 3관을 이용한 '노동을 위한 식량(food for work)'의 현지 사례를 발굴했다는데 그 의의가 있다. 그 외 주한 케아에 대한 연구는 1960년대 주한 케아의 활동상에 대한 간단한 소개, 자료 등에 한정된다고 할 것이다. 14)

주한 케아에 대한 본격적인 관심은 미국 케아의 전 세계적 활동이라는 맥락에서 제시되었다. 미국 케아에 대한 일반적인 연구들은 이미 케아 사업의 개략, 그리고 개별 인물들에 대한 접근이 일부나마 진전되었다. 여기에 주한 케아의 역사적 활동이 과연 구호단체의 활동이었는가라는 회의적 의문도 이미 기존 연구를 통해서 제시된 바이다.15) 여기에 뉴욕 공립도서관에서 제공하는 케아 사료에 대한 가이드 역시 케아에 대한 기 본적인 역사상을 제공한다.16)

<sup>13) 1954</sup>년 통과된 미국 농업무역발전과 원조법안(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)이다. 미국 잉여농산물의 대외원조의 활용을 정의한 것으로, 주로 미공법 480호, 혹은 PL 480으로 약칭된다. 이하에서는 PL 480으로 통일하도록 한다.

<sup>14)</sup> 한봉석, 『1950년대 미국의 대한기술원조』(성균관대학교 사학과 박사학위논문, 2017); 김아람·임항섭 구술, 「1950~60년대 난민정착사업·귀농정착사업과 농 업기반 조성」, 국사편찬위원회 2014년도 구술자료수집사업; 김아람, 『한국의 난민발생과 농촌정착사업(1945-1960년대)』(연세대학교 사학과 박사학위논문, 2017); 그 외 케아에 대한 자료는 KAVA 자료, 신문기사 등에 주로 발견된다. 대 표적으로 이성덕, 「한국의 외원민간단체의 실태」 『사회사업』 Vol. 4, (1969); 카 바40년사편찬위원회 편, 『외원사회사업기관활동사 - 외국민간원조기관한국연 합회 40년사』(서울: 홍익제, 1995) 등을 들 수 있다.

<sup>15)</sup> Merle Curti, American Philanthropy Abroad: History, Rutgers (New Brunswick: Rutgers U. Pr., c1963); Wallace J. Campbell, The History of CARE: A Personal Account, Praeger (New York: Praeger Publishers, 1990); Eugene Linden, The Alms Race: The Impact of Voluntary Aid Abroad (New York: Random House, 1976); Harold Gauer, Selling Big Charity: The Story of C.A.R.E. (WI: Precision Process, 1990).

<sup>16) &</sup>quot;Guide to the Records of CARE", written by Laura K. O'Keefe John S. Drew Laura Bailey of The New York Public Library and Margaret Ford of CARE, 1991.3.

하지만 주한케아 사업에 대해서는 다음의 두 연구의 기여가 크다. 먼 저 하이크 비터스(Heike Wieters)는 제2차 세계대전 후 케아가 인도주의 구호단체의 중핵으로 떠오르는 과정에서 미국정부 및 유엔 등과의 관계 에 주목했다. 그는 케아가 스스로를 '비정부조직'인 NGO로 정의하고, 인 도주의 구호활동을 수행했지만 이 과정에서 미국의 영향력이 적지 않았 음을 역사적으로 보여주고자 하였다. 특히 1960년대 이후 케아가 흡수한 메디코(Medico)사와의 협업 이후 케아와 미국정부의 관계를 보여주는데 주력하였다. 다만 주한 케아의 경우는 미군정~한국전쟁 시기를 주 연구 대상으로 하였다.17)

정다정(Dajeong Chung)은 2015년 콜롬비아대학교 박사학위논문에서 남한에 대한 미국의 잉여농산물 정책을 다루면서, 주한 케아의 우유급식 사업을 다루었다. 그는 1945년부터 1972년까지 미국의 PL 480 원조, 그 중에서도 특히 2관과 3관에 대해 주목했는데, '인도주의 식량 구호'로서 우유급식사업과 자선단체들의 식량 지원이 결국 한국인의 일상적 삶을 변화시켰다는데 주목했다. 이 과정에서 2관과 3관이 남한사회의 문화 및 식습관 등에 끼친 영향, 개발에 끼친 영향 등을 설명하고자 하였고, 주한 케아는 유니세프와 더불어서 그 '인도주의 식량 구호'의 수행자로서 다루 어졌다 18)

본고에서는 이러한 연구사적 배경 하에, 주한 케아의 핵심 활동이었던 '케아 패키지'의 내용과 변천을 통해 주한 케아 인도주의 구호 활동의 실 제 성격을 규명해보고자 한다. 주한 케아는 다양한 사업을 진행하였지

of The New York Public Library and Margaret Ford of CARE, 1991.3.

<sup>&</sup>lt;sup>17)</sup> Heike Wieters, The NGO CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness'? (Manchester: Manchester University Press, 2017).

<sup>18)</sup> Dajeong Chung, Foreign Things No Longer Foreign - How South Koreans Ate U.S. Food (Degree of Doctor of Philosophy in the Columbia University, 2015).

만, 그 사업의 핵심은 주로 패키지 전달에 놓여 있었다. 그리고 이 패키지들은 때때로 '자조(self-help)', '민주주의', 혹은 '자유'로 호명되었다. 하지만 그 내용은 미국 내부의 국내적 이익과, 냉전의 방향, 혹은 미국 내기업의 호불호, 때로는 오리엔탈리즘 등 다양한 요소들에 의해 복합적으로 구성되었다. 이하에서는 시기별 주한 패키지를 소개하고, 그것이 지닌 '이면'을 살펴본 후, 그것이 의미하는 바가 무엇인지를 논의해보도록할 것이다.

본고에서는 미국 뉴욕 소재의 공립도서관에 소장된 케아 문서 중 주한 케아 문서들<sup>19)</sup>, 미국립문서기록관리청(NARA) 소장의 RG 286문서 중 주한 케아 활동에 관한 문서들, 그리고 한국 외교사료관이 소장하고 있는 문서들을 함께 활용하였다.

<sup>19)</sup> 현재 케아의 중요 기록물들의 1차적 소장처는 케아 본부가 소재한 뉴욕시 공립 도서관이다. 케아 문서는 전체 9개의 시리즈로 구성되고, 박스 수는 1494개이다. 주한 케아 관련 문서들은 주로 시리즈 2와 3에 흩어져 있지만, 특정 시리즈에 한정하지는 않는다. 주한 케아 문서의 전체 분량은 약 5만매 이상으로 추정되며, 그 중에서도 주한 케아의 활동시기였던 1949~79년까지의 편년체 기록물들은 시리즈 3에 포함되어 있다. 따라서 시리즈 3이 전체 주한 케아 문서의 절반 가량을 차지한다. 본고에서는 주로 시리즈 3을 참고하였다. 케아 문서에 대한 자세한 소개는 도서관에서 제공하는 Guide to the Records of CARE가 있으며, 문서 열람은 뉴욕시 공립도서관 회원을 등록한 이후, 부여된 아이디를 바탕으로 아키비스트에게 사전 신청 후 약속 하에 도서관 관내 328호에서 열람할수 있다. 다만 뉴욕시 공립도서관은 여러 지점이 존재하므로, 사전에 그 위치와 내용, 이용방법을 숙지하는 것이 좋다. 주한 케아 자료가 소장된 도서관의 이름과 위치는 다음과 같다. Schwarzman Building, third floor, room 328 (the Rose Main Reading Room's North Hall) 영화 '섹스 앤 더 시티'에 소개되어 캐리브래드쇼가 결혼식을 올릴 뻔했던 바로 그 도서관이다.

# Ⅱ. 주한 케아의 패키지와 '자조(self-help)', 그리고 냉전

〈그림 2-1〉 초기 케아 패키지 구성



주한 케아의 패키지를 논의하기 전에, 먼저 케아 패키지의 역사를 간단하게 살펴볼 필요가 있다. 초기 유럽에 전달되었던 케아 패키지는 군용 패키지를 모델로 하였다. 흔히 "Tenin-One Food Package"라고 불렸는데, 이는 병사 한명 이 10일간 필요한 식단, 혹

은 10명의 병사의 하루치 식사에 충분한 영양학적 구성이었다. 초기에는 5개의 표준 패키지가 제공되었다. 각각 패키지의 평균적인 구성은 육류, 비스켓, 설탕, 과일 잼 또는 푸딩, 야채, 커피·코코아·(또는) 과일주스 분말, 농축우유, 버터, 치즈 등이었다. 다만 초기 유럽에 제공됐던 이들 제품은 거의 캔으로 된 것이었다. 5개의 표준 패키지들이 모두 영양학적 으로 표준치를 준수한 것들이었지만, 케아는 이를 계속 개선하였다. 1947년 3월 케아는 영양학적으로 개선된 것은 물론 지역별로 기호에 따 라 식품이 아닌 기호품(담배)을 포함시키기도 하였다. 시간이 흐르면서 케아 측은 차차 식품 외 면화, 종자, 그리고 다른 '자조(self-help)'에 필요 한 도구들로 구성된 패키지 등을 만들게 되었고, 이는 1960년대까지 케 아의 주된 구호 방식으로 자리 잡았다. 다만 후기로 갈수록 케아 패키지

외 식품을 이용한 학교급식사업, 식량 지원 등의 사업이 패키지 전달 부분을 훨씬 능가하게 되었다.<sup>20)</sup>

케아가 한국사업에 참여한 것은 미군정 시기인 1948년 말이었다. 1948년 11월 20일 한국정부와 케아가 표준 계약을 체결하면서 본격적 사업의 시작을 알렸다.<sup>21)</sup> 다만 실질적인 패키지 구성과 전달에는 추가적 시간이 필요했다. 계약 당시 한국정부 측이 케아가 예상한 것 외에 케아의 패키지 전체 지원을 희망했으나, 운송 및 저장의 문제로 인해 한국 측의 요구가 통과되긴 어려웠다.

초대 단장이었던 로버트 제임스 페어그레이브(Robert James Fairgraves) 는 이러한 상황에서 한국에 긴급하게 요구되는 물자는 우유, 그리고 기름(oil)이라고 보았다. 특히 아동구호를 담당하던 유니세프가 의료지원만하고 있던 상황이었기 때문에, 아동에 대한 영양지원이 우선적이라고 생각되었다. 페어그레이브는 한국 측에 '방모수우팅(woolen suiting)', 담요, 털실다발, 그리고 아동 식량 패키지를 권고했다. <sup>22)</sup> 다만 초기 패키지 전달은 원활하지 못했는데, 이는 부산항으로부터 서울로의 운송 문제 등으로 인한 것으로, 이를 해결하는 가운데 한국전쟁이 발발하여, 주한 케아사절단장은 일본으로 철수할 수밖에 없었기 때문이다.

<sup>&</sup>lt;sup>20)</sup> Wallace J. Campbell, *The History of CARE: A Personal Account, Praeger*, pp. 48-51 참조.

<sup>21)</sup> 초대 사회부장관이었던 전진한과 케아 측의 폴 골든 사이에 체결되었다. 계약에서는 케아 패키지를 상품이라고 호명하며, 국내의 적절한 단체를 통해 전달될 것과, 한국정부의 자문을 받지만 국내 전달 단체, 운송업체, 수령자는 모두케아 측이 지정할 것이 명시되었다. 중요하게는 이 과정에서 발생하는 상품에 대해 한국정부가 무관세를 약속했다는 점이다. 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 1.4, 박스 23, Contract-UNKRA-CARE-2/26/53, "Agreement with Government of Korea-1948.11.20." 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>22)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 1.4, 박스 23, Contract-UNKRA-CARE-2/26/53, "Agreement with Government of Korea-1948,11.20." 참조.

주한 케아가 한국에 다시 돌아온 것은 1952년 11월 이후이다. 한국전 쟁 발발 이후인 동년 9월 유엔사령부가 비정부기구들, 이른바 '외원단체' 들에 대한 활동 승인 및 보조에 관한 권한을 ECA로부터 넘겨받았다. 23) 이 후 한국전쟁 동안 주한유엔민간원조사령부(UNCACK, 후일 KCAC로 계승) 가 구호원조를 지휘하였다. 24) 주한 케이는 미국 내 트루먼 정권의 한국원 조를 위한 홍보에 활용되기도 하면서, 한국 사업에 다시 복귀하였다. 25)

<sup>23)</sup> 냉전 하 활동했던 이들 단체들을 어떻게 호명할 것인지에 대한 판단이 필요하 다. 최원규는 본부가 소재하고 있는 본국정부의 직접 통제를 받지 않고 외국에 서 원조 활동을 전개하는 비영리 민간조직체로서 이들을 '외국민간원조단체'라 고 호명하였다. 약어로 외원기관이라고 호명하기도 하였다. 이들은 비정부조 직(NGO)이며, 비영리조직(NPO)의 성격을 지닌다. 최원규, 『외국민간원조단체 의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향』(서울대학교 대학원 박사학위논 문, 1996), 각주 1; 이소라는 최원규의 정의에 동의하였으나, 공식원조기관과의 대비를 위해 '비공식원조기관'이라는 이름으로 이들 단체들을 호명하였다. 이소 라, 「1952-55년 한미재단의 활동과 역사적 성격」 『한국사론』 62, (2016), 457쪽 각주 3 참조. 본고에서는 주된 연구대상이 되는 케아의 경우, 위의 정의에 모두 포함되지만, 인도주의 구호가 지니는 성격을 포함하지 못한다는 점을 반영하여 케아를 '인도주의 구호단체'로 호명하도록 할 것이다. 이는 과거뿐만 아니라 현 재의 케아의 활동의 성격을 포함한 것이다. 케아를 제외한 다른 외원단체의 경 우들은 한국 정부의 입장에서 호명할 때는, 외국민간원조단체, 혹은 외원단체 로, 미국 정부의 입장에서 호명할 때는 '민간자선단체'로 호명함으로써 그 역사 적 맥락을 반영하도록 할 것이다.

<sup>24)</sup> 미국민간자선단체, 즉 외원단체들에 대한 등록은 한미양측에 의해 이루어졌다. 미국 내에서 미국계 자선단체들은 미국 자선단체대외원조자문회의에 등록을 해야, 미국 잉여농산물 등의 원활한 물자 지원을 받을 수 있었다. 한국에서도 마찬가지로 이들 외원단체들 KCAC에 등록을 통해 물자 지원을 받을 수 있었 다. (1953년 7월 8일자 민간기관의 구호물자도입에 관한 각서 제 2호) 한국정부 보건사회부 측도 마찬가지로 등록을 받았으나, 1955년 한미간민간구호협정 이 전에는 양자의 리스트가 일치하지 않는다. 본 협정은 한국 구호활동에 참여한 '미국' 자선단체들에 대한 면세통관, 국내 비과세 문제를 다루고 있었기 때문 에, 한국 내 활동하는 외원단체들은 반드시 양국 정부에 등록을 필요로 했다. 이에 대해서는 최원규, 『외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미 친 영향』, 117쪽 각주 10, 126~30쪽 참조.

1950-70년대 주한 케아의 활동은 '인도주의 구호'를 적극 표방하였다. 다만 '인도주의 구호'를 위해서 동원된 구호들은 다소 산발적이다. 주한 케아는 "고아, 난민, 재난 피해자들, 고통받는 어린이, 기아에 허덕이는 어린이" 상 등을 제시함으로써 간접적으로 인도주의적 구호단체로서의 이미지를 제고하고자 하였다.

하지만 1950년대 주한 케아의 활동은 단순히 인도주의적 구호활동으 로 일원화할 수 없는 다양한 면모를 내포하고 있었다. 주한 케아의 다양 한 사업이 현실화된 것이 바로 주한 케아의 '패키지'이다. 1950년대 케아 의 세계 사업은 일반 패키지 전달, 푸드 크루세이드 패키지 전달, 자조사 업 패키지 전달, 그리고 미국잉여농산물을 활용하는 사업으로 구분되었 다.26) 주한 케아의 사업 역시 이들 4개 부문을 따라 전개되었다. 중요한 것은 이들 4개 부문의 패키지들이 표방했던 가치들이다.

우선 일반 패키지 전달 부문이다. 이는 케아 사업의 가장 기본적인 형 태이다. 1950-70년대 주한 케아는 다양한 기부자들의 지원을 바탕으로 일종의 긴급구호 형태의 패키지들을 '자선'이라는 이름하에 전달하였다. 이러한 사업들은 그때그때 기부자들의 요구, 지원형태에 따라 패키지를 다양하게 구성하였고, 지정기부 혹은 자유기부의 형태로 국내 수원자들 에게 전달하였다. 이러한 패키지들은 식량, 의복, 의료키트 등 다양한 주 제로 구성되었고, 주로 4~10달러 내외의 값어치를 지닌 것들이었다.

<sup>25)</sup> 트루먼 정권의 대한원조에서 케아의 역할에 대해서는 Heike Wieters, *The NGO* CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness'?, p. 97 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>26)</sup> Policies and Operations Under Public Law 480, (83rd Congress): Hearings before the Committee on Agriculture and Forestry US Senate 85th Congress First Session on the Operation and Administration of the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, and its Relationship to Foreign Policy, June, 1957 By United States, Congress, Senate, Agriculture and Forestry Committee, pp. 255-256 참조.

1954년 주한 케아의 재고량 점검에서 드러난 중요 패키지를 살펴보면, 그 내역의 일부를 알 수 있다.<sup>27)</sup>

타입 36K - 식량 패키지
타입 40 - 면 (혹은 솜) (10달러)
타입 49 - 기본 식량
타입 54 - 결핵예방키트
타입 67 - 스웨터
타입 71 - 망막질병관련. (5개 샘플만 일단 수령)
타입 73 /74 - 쟁기(10달러), 농기구 (7달러)
타입 76 - 식량 (4달러)
타입 82 - 담요 (7달러)
타입 83 - 모직 양복 (10달러)
타입 84 - 속옷(10달러)

일반 패키지가 특히 성행했던 것은 특히 한국전쟁을 전후 한 시기였다. 한국전쟁 직후의 상황은 미국 내의 선전에도 영향을 입었겠지만, 미국 내 개별 단체 및 시민들의 '자선'을 바탕으로 한 기부가 활발했다. 주한 케아 측은 미국 내 각 주에 소재한 이들의 자선을 '케아 패키지' 형식으로 구성해서 한국 측 수원자에 전달하는 역할을 맡았다. 예를 들면 다음과 같다.

1954년 전미교육협회(NEA) 측이 한국 내 특정학교와 양자결연을 맺은 후, 그에 대한 패키지 지원을 하거나,<sup>28)</sup> 혹은 한국 교직원들에게 양복슈트를 패키지로 구성해서 보내는 경우도 있었다.<sup>29)</sup> 혹은 독일, 오스트리

<sup>&</sup>lt;sup>27)</sup> 케아문서, 시리즈 3, 서브 시리즈 3.2, 박스 550, 폴더: 1954년 2월, "케아 패키지 재고 현황 1954, 2.4)" 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>28)</sup> 케야문서, 시리즈 1, 서브시리즈 1.4, 박스 18, "US-Korean School Assistance Program (Draft)" 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>29)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월, "NEA 한국인

아 등지에서 했던 방식대로, '연료 패키지'라는 이름하에 한국 정부 무연 탄 구입에 필요한 운반용 화차를 구입해서, 한국정부에 기증하고, 무연 탄 구매를 촉진시키는 방식도 있었다.30) 특히 골든 룰 파운데이션 (Golden Rule Foundation) 등의 결핵예방키트 지원과 같은 것은 주한 케 아의 인도주의적 구호활동의 면모를 드러내는 사례들이라고 할 것이 다.31) 이러한 패키지들은 한국에서의 '고난'을 강조하고, 케아의 활동의 인도주의적 측면을 돋보이게 하였다.

〈그림 2-2〉 일반 패키지 지원을 위한 홍보 편지



〈그림 2-3〉 '자유' 수호를 강조한 푸드 크루세이드 홍보 포스터



교사 수트 패키지 최초 배송" 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>30)</sup> 케아무서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월 "대형화차에 관한 건(1953.3.15.)"; "케아 연료 패키지" 참조.

<sup>31)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 6월 "Golden Rule-결핵 백신 팩" 참조.

다만, 케아 측이 비극을 통해 강조하고자 했던 것은, 의외로 '인도주의' 가 아닌, '자유' 우방에 대한 원조가 주를 이루었다. 일반 패키지 사업을 제외한 나머지 사업들 - 푸드 크루세이드 패키지, 자조사업 패키지, 미국 잉여농산물 패키지 - 의 경우에서 이는 특히 두드러진다.

냉전 하 "자유진영"을 원조한다는 성격의 가장 대표적인 사례는 푸드 크 루세이드(Food Crusade) 패키지 전달 사업이었다. 이 사업은 1955년 아이젠 하워 행정부 당시 미국 경제협조처(International Cooperation Administration, ICA), 농무부의 지원 하에 미국 내 개인들이 1달러를 기부하면, 그에 준하 여 패키지를 구성하여, 한국 내 기부자들에게 전달하는 사업이었다. 이 사 업은 1950년대 중반 시작되어, 1960년대까지 이어졌는데, 당시 한미재단 (American-Korean Foundation)의 미국 내 "기차운동"처럼, 주로 냉전 하 미 국의 도덕적 우위를 돋보이게 하는데 활용된 측면이 있었다.32) 푸드 크 루세이드는 그 이름에서 이미 '십자군'을 표방하였는데, 한국의 기아, 고 통, 어린이 등 인도주의적 구호를 표방하는 동시에, "자유우방"에 대한 지원임을 매우 명확히 하기도 하였다. 이러한 푸드 크루세이드 사업은 1970년대까지 지속되었는데, 실제로 1960년대 중반 이후 미국 잉여농산

<sup>32) 1950</sup>년대 미소는 각각 자신들의 진영에 '우방'이라는 이름하에 막대한 공적 원 조를 지원하였다. 하지만 이는 어디까지나 공적 영역에 집중된 것이었다. 미국 정부는 소련과의 경쟁에서 우위를 차지하기 위한 한 방편으로 국가가 아닌 민 간의 자발적인 참여와 원조를 강조하고자 하였다. 예를 들어 한미재단의 한국 구호를 위한 모금활동이었던 '철도 프로젝트'는 민간단체가 주관하여 미국 국 토를 횡단하면서 한국 구호에 대한 기부금을 모으는 행사였는데, 실제로는 미 국 국무부가 고안한 사업이었다. 푸드 크루세이드 역시 ICA가 계획하고, 미국 농무부가 실제 물품을 준비하였지만, 민간의 1달러 기부를 강조함으로써, 국가 가 아닌 자발적인 구호, 그리고 인류 보편의 자선과 박애를 지향하는 구호로 치장함으로써 냉전 하 경쟁에서 상대적으로 소련에 비해 인도주의적 우위, 도 덕적 우위를 차지하고자 하였다. 한미재단의 '철도 프로젝트'와 인도주의의 프 로파간다적 성격에 대해서는 Dajeong Chung, Foreign Things No Longer Foreign-How South Koreans Ate U.S. Food, pp. 160-161 참조.

물 3관 지원이 축소된 이후 주한 케아의 중요한 물적 자원 중 하나로 기능했다.

형식상 수원자의 '재활의지'를 강조했던 '자조(self-help)'사업 패키지도 비슷하게 '자유'를 강조하였다 '자조'는 미국의 농촌지원 정책에서 드물지 않게 등장하는 개념이다. 이때 자조는 흔히 민주주의의 지표로서 등장한 다. 이러한 연결방식은 1940년대 이래 미국의 저개발국 원조에서 역사적 으로 구성된 결과물이라고 할 수 있다. 애초 '자조'는 미국의 남미 원조에 서 등장해서 저개발국 기술협조사업 일반에서 두루 강조되었다. 그것이 의미하는 바는 미국의 투자 없이도, 영구적인 개발이 가능할 기술적 조 언을 미국이 제공한다는 것이었다.33) 이러한 자조가 민주주의와 연결되 게 된 것은 1930년대 뉴딜 정책 하 새로운 노동 윤리로서, '풀뿌리 민주 주의'가 강조된 흐름과 연결되어 있다. 뉴딜 정책 당시 제시되었던 새로 운 노동윤리이자, 공동체 시민윤리로서, '풀뿌리 민주주의'는 개인의 창 발성, 적극적 참여를 강조하였다. 릴리엔탈이 주장했던 산업화시대 새로 은 노동윤리로서 '풀뿌리 민주주의'는 파시즘은 물론 사회주의와도 구분 되는 미국만의 독자적인 성격을 내포한 것으로 선전되었다. 34) 그리고 이 렇게 만들어진 '풀뿌리' 참여, '민주주의'에 대한 강조는 저개발국 기술협 조사업이었던 포인트 포 사업으로 이어졌다.35) 1950년대 미국의 상호안

<sup>33)</sup> Geselbracht, Raymond, Foreign Aid and the Legacy of Harry S. Truman - Vol. 10 (MO: Truman State University Press, 2015), pp. 77-78 참조.

<sup>34)</sup> TVA 사업을 이끌었던 데이비드 릴리엔탈(David E. Lilienthal)은 파시즘과도 구분되고, 사회주의와도 구분되는 산업화 시대 직업윤리를 구성하고자 하였다. 이에 대해서는 한봉석, 『미국의 대한 기술원조』(성균관대학교 사학과 박사학위논문, 2017), 208~209쪽 참조.

<sup>55)</sup> TVA 사업과 포인트 포 사업의 연결성, '풀뿌리 민주주의'가 포인트 포 사업에서 강조했던 '낮은 수준의 근대화'에 있어서 중요한 요소로 연결되는 것에 대해 설명한 것은 여러 연구들이 있다. 대표적으로 필립 글리크는 TVA 사업의 발상이 포인트 포 사업에 연결되는 것에 많은 원조 담당자들이 익숙해했었다는 점

전보장법은 '기술협조' 항목을 통해 포인트 포 사업의 인적, 물적 흐름을 수용하였다. 이것이 곧 1950년대 이후 미국의 저개발국 농촌 사업에서 '자조'와 '민주주의'가 등장하게 된 한 배경이라고 할 수 있다.

따라서 미국의 대한원조 중 공동체 안정화와 관련된 사업, 그리고 농촌지도사업에서 '자조'는 빈번하게 등장하는 구호이다.<sup>36)</sup> 그러나 주한 케아가 '자조'를 구호사업의 새로운 패키지 구성을 위한 아이템으로 간주하게 된 것은 1953-55년 사이였다. 초기 주한 케아 측은 개념적 차원에서 자조를 개인의 자조와 남미 유형의 커뮤니티 센터 등을 활용한 공동체자조로 구분하는 등, 일반적인 미국 대한원조의 맥락에서 이를 해석하였다.<sup>37)</sup> 자조가 본격적으로 주한 케아의 사업으로 떠오르게 된 것은 1955년경에 이르러서였다. 주한 케아의 담당자는 주한 케아의 역할은 기존단체들이 진행하고 있는 프로젝트에 결합하여, 이에 부족한 물질적 자원과 기술 훈련 등을 제공한다는 점을 강조했다. 예를 들어 '자유마을' 과

을 여러 역사적 증거를 들어 설명하였다. Philp M. Glick, The Administration of Technical Assistance - Growth in the Americas (Chicago: The University of Chicago Press, 1957), p. 99; 또한 초기 포인트 포 사업에 대한 회고록을 남긴 조나단 빙험 역시 포인트 포 사업의 기본 원칙 중 하나로 "A grass roots program (풀뿌리프로그램)"의 중요성을 강조한 바 있다. Jonathan B. Bingham, Shirt-Sleeve Diplomacy-Point 4 in Action - (New York: The John Day Company NewYork, 1954), p. 32. 또한 초대 TCA 처장을 지냈던 헨리 베넷은 풀뿌리 작업 방식이야 말로 농민들의 문제를 해결하고, 그들에게 근대화를 가져다 줄 방식이라고 주장하였다. Richard P. Garlitz, Academic Ambassadors in the Middle East: The University Contract program in Turkey and Iran, 1950-1970 (Ohio: the College of Arts and Sciences of Ohio University, November 2008), p. 14 특히 포인트 포 사업은 저개발 국의 근대화의 중요 요소로서 농업, 공중보건, 교육을 꼽았는데, 이러한 이념을 포괄적으로 담을 수 있는 것이 바로 지역사회개발사업이었다.

<sup>36)</sup> 이에 대해서는 한봉석, 「이승만정권 말기 지역사회개발사업 연구」(성균관대학교 사학과 석사학위논문, 2006) 참조.

<sup>37)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월, "자조(1953.3.4.)." 참조.

같이 여러 단체들이 중복적으로 엮여 있는 곳 등에 '자조'패키지를 케아가 독점 공급할 수 있다는 점에서 '자조'를 주한 케아의 "새롭게 개발 중인 컨셉"으로 평가하며, 이를 통해 다양한 사업을 진행할 것을 뉴욕 케아측에 제안하기도 하였다. 38)

이렇게 새롭게 만들어진 '자조 패키지'는 형식상 패키지 지원과 마을 프로젝트 지원으로 구분될 수 있다. 먼저 패키지 지원은 앞서 언급한 것처럼, 다양한 수원자들(주로 마을단위이지만)에게 케아의 이름으로 필요한 '자조 패키지'를 지원하는 것이다. 주한 케아는 패키지 지원을 통해 "다양한 종류의 도구와 설비들을 지원함으로써 (공동체의) 삶의 질을 개선하는 것을 목적"으로 했다. 39) 1960년 주한 케아 측이 패키지의 재주문을 위해 작성한 한국 표준 자조 패키지들의 종류를 통해 당시 '자조 패키지'의 내용을 짐작할 수 있을 것이다. 40)

재봉틀 키트, 뜨개질 기계 키트, 산파(조산사) 키트, 금속노동 키트, 초등학교 키트, 전기 키트, 체육교육 키트, 미국산 목공키트, 통조림 구호 키트, 지역 구매물품 키트, 스토브 키트

두 번째는 주한 케아가 '마을 단위' 패키지 지원사업으로 의미 부여를 한 것이다. 주한 케아가 '자조'라는 이름하에 프로젝트들은 1950년대 말 부터, 1960년대까지 그 종류와 형식이 매우 다양한 편이었다. 주한 케아 는 사업 기간 동안 약 3천여 개 마을에 대한 사업 기록들을 남기고 있는

<sup>58)</sup> 케야문서, 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 박스 557, 폴더: Korea Pusan June 1, 1955-November 30, 1955, "자조 (11.6)" 참조.

<sup>&</sup>lt;sup>39)</sup> 케아문서, 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 박스 623, "Korea Discursive Report Jan,&Feb" 참조.

<sup>40)</sup> 케아문서, 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 박스 592, Korea (Seoul) May, 1960, "한국 표준 자조 패키지 표준 (1960,5,20,)."

데, 이는 자조 프로젝트가 시기별로 다양한 기부자 및 지원, 그리고 다양한 명칭 - 자유마을, 마을 프로젝트, 새마을, 자조 마을 - 으로 호명되었기 때문이다.

다만 이 역시 주한 케아의 단독지원은 아니었다. 주한 케아 측은 가능한 기존 외원단체나 외부 단체들이 사업을 진행하고 있는 마을의 결여분을 케아 패키지를 통해 지원하고자 하였고, 이를 통해 전반적인 사업의 능률을 높이고자 하였다.

다만 주한 케아가 사용한 '자조'는 일반적으로 미국 대한원조의 농촌사업에서 정의되는 '자조'와 연동하는 의미가 달랐다는 점에 주목할 필요가있다. 일반적으로 미국이 주도했던 지역사회개발사업이나, 4H클럽 운동같은 경우, 자조는 곧 '민주주의'의 지표로 이해되곤 한다. 즉 한정된 자원을 바탕으로 마을 주민의 시민의식을 고양시키는 행위 그 자체가 새로운 노동윤리이자, 민주 시민의 조건 중 하나로 강조되는 것이다. 41) 이때자조는 민주주의와 주로 결합되는 의미체계가 된다. 그러나 주한 케아는 애초 마을에 부족한 자원을 지원하기 위한 패키지 전달이라는 측면에서 엄밀한 의미에서 농촌사업에서 강조되었던 '자조'가 아닌 그 반대 위치에놓여 있는 보조금(grant in aid)의 성격을 강하게 포함하고 있다. 그런 측면에서 자조 패키지는 다양한 성격을 내포할 수 있었는데, 1950년대 맥락에서 '자조'는 냉전 하 "자유우방"을 지원한다는 의미에서 '자유'와 자주연동하였다. 그래함 프랜치라는 독지가가 지원한 '철원난민정착사업장'의 사례는 주한 케아의 자조사업이 냉전 하 '자유'로 소비되었던 대표적사례 중 하나였다.

<sup>41)</sup> 지역사회개발사업에서 자조와 민주주의 지표에 대해서는 한봉석, 「4H운동과 1950년대 농촌 청소년의 동원문제」 『역사비평』 83 (2008); 허은, 『미국의 헤게모 니와 한국 민족주의-냉전시대(1945-1965) 문화적 경계의 구축과 균열의 동반-』 (서울: 고려대학교 민족문화연구원, 2008) 참조.

어느날 갑자기 미국 『타임즈』에 대서특필되면서 역으로 국내에서도 주목되었던 이 마을은 주한 케아가 개인의 기부를 바탕으로 진행했던 '자조 프로젝트' 중 하나였다. 이 마을은 원래 강원도 신철원 읍에서 약 4 킬로미터 남쪽에 위치한 '동온정착사업마을'로서, 105세대 518명의 주민이 거주하고 있었다. 그 중 60세대는 상이군인 가정이며, 나머지 세대는 북한 출신의 피난민들이었다. 이들은 마을을 수립할 당시 외부 지원을 위해 주한 케아 측에 도움을 요청했고, 마침 한국에 주재하고 있던 그래함 프렌치라는 인물을 통해 농기구, 종곡(고구마, 콩, 녹두, 팥, 수수동부 등)은 물론시간이 지남에 따라 농우 15마리를 기부 받기도 하였다. 결국 이들은 황무지 130여 정보를 개간하였다. 이 사업을 지원했던 그래함 프렌치는 한국을 "자유의 전초기지"로 호명하였고, 이는 미국 내『타임즈』지에 보고되는 등 냉전 하 미국의 온정을 드러내는데 좋은 사례가 되었다. 42)

주한 케아 측은 이를 '그래함 프렌치 프로젝트'라고 호명하였고, 자조 프로젝트의 일환으로 그의 기부를 케아 패키지로 전환하여 마을에 원조하였다. (43) 실제로 미국 내 참전용사들이 한국의 자조 프로젝트에 관심을 나타내는 등 이러한 개인들의 자조 프로젝트 지원은 주한 케아가 별도로 진행했던 '자유마을 프로젝트' 등과 연동하면서, 냉전 하 개인의 자선을 수행하면서, 동시에 미국의 냉전적 이익을 만족시키는 방식으로 진행되었다고 할 수 있다.

1950년대 말 60년대 초에 이르면, 주한 케아의 자조 사업은 개인 단위의 독지가들의 지원을 넘어, 국가적 규모로 확대되는데, 1960년대 초중

<sup>42) 「</sup>미국인이 세운 한국인의 마을」 『동아일보』 1959년 4월 6일 참조.

<sup>43)</sup> 후일 그래함 프렌치는 서울 우이동 지역의 자조 프로젝트, 그리고 어선 원조 등도 원조했는데, 이 역시 주한 케아를 통한 방식이었다. 케아문서, 시리즈3, 서브시리즈3.2, 박스 577, Korea (Seoul) March, 1958, "Graham French Projects (1958,6,6.)" 참조.

반의 난민재정착 사업 및 간척단 사업이 대표적이었다. 44) 주한 케아 측 은 1950년대 초반에 미국 잉여농산물 지원을 받은 직후부터 이들 난민정 착사업에 참여하였는데, 여기에는 남쪽의 피난민은 물론 북한이 고향인 주민들이 상당부분 포함되었다. 실제로 주한 케아가 '자조' 프로젝트의 일화으로 진행했던 '자유마을 프로젝트'들은 북한 출신의 주민들 재정착 을 지원한 마을 프로젝트이기도 했다.45)

하지만 1967년 이후 주한 케아가 진행했던 '자조' 프로젝트들은 지역사 회개발사업, 직업훈련, 뇌염 퇴치, 결핵환자에 대한 지원, 한센병 환자에 대한 지원 등으로 급격하게 다변화되었다. 또한 1966년 이후부터 난민재 정착사업에서 주한 케아가 철수하면서, 자조와 자유의 연동은 점차 약화 되었다고 할 수 있다.

주한 케아의 사업은 4개 부문의 사업 지원으로 대표될 수 있다. 주한 케아는 주로 한국 전쟁 직후의 어려운 한국현실을 미국 및 캐나다에 홍 보함으로써 기부자들을 모았다. 케아의 일반 패키지 지원이 이를 바탕으 로 한 것이었다. 그러나 그 외 패키지들, 특히 푸드 크루세이드와 자조 패키지의 경우에는 냉전 하 미국 내 홍보, 특히 "자유우방" 수호를 위한 이미지, 그리고 국가가 아닌 민간지원의 이미지를 강조하는데 주로 활용 되었다. 이 점은 주한 케아의 패키지 지원 자체가 단순히 인도주의 구호 로 평가될 수 없는 부분이라고 할 것이다. 나아가 구조적 측면에서 주한 케아는 미국 정부와 긴밀하게 연결되어 있었다고 할 수 있는데, 거기에

<sup>44)</sup> 제2차 세계대전 이후 진행된 난민정착사업은 기본적으로 사회 안정화 성격은 물론, 냉전 하 균질성을 유지하기 위해 정부 및 미 원조당국이 적극적으로 참 여하였다. 1950년대 난민정착사업에 대해서는 김아람, 『한국의 난민발생과 농 촌정착사업(1945-1960년대)』(연세대학교 사학과 박사학위논문, 2017) 참조

<sup>45)</sup> 주한 케아가 진행했던 마을 프로젝트들의 자료는 여기 저기 흩어져 있는데, 본 고에서 활용한 마을들은 주로 케아문서 시리즈 3, 서브 시리즈 3,2, 박스 557 내 월별 보고서들에 포함된 문서들이다.

는 주한 케아의 네 번째 사업 부문, 즉 PL 480 2관과 3관 지원이 자리하 고 있었다.

# Ⅲ. 인도주의 구호의 이면 - '평화를 위한 식량'(Food for Peace)

"세상의 궁핍한 사람들을 위해 우리의 부를 나눈다. (sharing our abundance for the benefit of the world's needy)"

1961년 4월 미국 잉여농산물정책위원회에서 미국 내 자선단체들을 위해 발간한 매뉴얼에 포함된 말이다. 1961년 1월 24일 미국 케네디 대통령은 연설을 통해 이른바 '평화를 위한 식량' 프로그램을 대통령 행정명령으로 승인하고, 백악관 내 '평화를 위한 식량국'을 설치할 것을 천명하였다. 그 후 미국 잉여농산물은 세계 인도주의 구호의 중요한 자원이 되었다.40

<sup>46)</sup> 미국이 잉여농산물을 외교정책에 활용하고자 한 것은 아이젠하워 대통령 때 부 터였다. 1954년 미국 농업무역발전과 원조법안(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954 이하 미공법 480호)이 그 신호탄이었다. 다만 아이젠 하워 정권 당시에는 미국 내 잉여농산물 처리가 우선시되었다면, 케네디 정권 이후에는 그 외교적 효용이 본격적으로 부각되었다고 할 수 있다. 특히 1959년 4월 16일, 미국 잉여농산물을 대외원조의 강력한 수단으로 사용하고자 했던 휴 버트 험프리(Hubert H. Humphrey)가 제출했던 'food for peace' act (s1711) 법안 은, 비록 당시에는 통과되지 못했지만, 그 후 그 이름이 채택되어, 이후 PL 480 원조를 호명하는 대표적 이름이 되었다. 1966년 실제로 PL 480 원조는 평화를 위한 식량법으로 이름이 변경되었다. 이상 Kristin L. Ahlberg, Transplanting the Great Society-Lindon Johnson and Food for Peace, p. 27; 케아 문서, 시리즈 2, 서브 시리즈 2.3, 박스 141, 폴더: State Department, "US Government Agricultural Commodities P.L.480 Title Ⅲ"참조.

주한 케아의 4번째 사업 부문인 미국 잉여농산물 지원사업은 정확히 말하자면, 1954년 미국 농업무역발전과 원조법안(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954 이하 PL 480) 이 통과된 이후 대한원조에 사용되었던 PL 480 2관(title)과 3관 지원을 의미한다. 물론 주한 케아는 해방 직후부터 미국 잉여농산물을 미국 농무부로부터 지원받았다.

PL 480 지원이 시작된 이후 1950년대 주한 케아 사업예산의 80%가 본법에 근거한 것이라는 자평이 나올 정도로 미국 잉여농산물은 주한 케아의 중요한 물적 토대였다. 다만 미국 정부가 잉여농산물을 외교에 활용하고자 하면서, 주한 케아의 활동 역시 그에 무관할 수 없었던 측면이 있었다.

주한 케아의 미국 잉여농산물 활용 과정은 약 3시기 정도로 구분해 살펴 볼 수 있다. 제 1기는 사업의 초창기로 1949-1954년 초이다. 이 시기는 재난구호, 긴급구호의 성격이 강했다. 제 2기는 PL 480 2관과 3관을 적극활용했던 시기로, 1954~1966년까지이다. 주한 케아가 미국 잉여농산물을 적극적으로 사용하였던 시기이지만, 동시에 미국의 대한원조 정책에 그활동이 강하게 귀속되었던 시기이기도 하다. 제 3기는 PL 480 3관 사업을 한국정부에 인계하고, 새롭게 세계식량계획 등으로부터 우회적으로 미국 잉여농산물 지원을 받았던 시기이다. 이 시기에는 인도주의 구호라는 이름하에 미국 내 식품회사들의 한국 내 진출이 가시화되기 시작한시기였다고 할 수 있다.

주한 케아 사업의 초창기였던 제 1기에, 주한 케아는 아직 미국 잉여 농산물을 그 예산에 자유롭게 편성하지는 못했다. 다만 제도적으로 미국 정부는 자선단체들이 미국 잉여농산물을 대외 구호활동에 사용할 수 있도록 편의를 제공하기는 하였다. 미국 정부는 제 2차 세계대전 직후인 1947년 6월 미국 내 자선단체들의 구호물자들의 무료 운송을 지원하는 방안을 통과시켰다(미공법 84호). 그리고 1949년 9월 미공법 제 439호 섹

션 416에 의거해서, 폐기 직전(danger of loss)의 식품들을 자선단체를 통 해 해외에 전달하는 것을 가능하게 하였다.47) 이때 사용할 수 있는 식품 들은 유통기한 2년 이내에 해당하는, 상하기 쉬운 것들을 대상으로 했기 때문에, 주로 (분말, 고체)우유, 치즈 등이 주 대상이 되었다. 1949년 한 국에서 첫 사업을 시작했던 주한 케아는 아동 구호를 염두에 두었기 때 문에, 아동의 단백질 보충이라는 측면에서 미국 잉여농산물에서 제공하 는 우유를 한국 케아 패키지에 포함시키고자 하였던 것이다.48)

미국 농무부는 케아 활동에 미국 잉여농산물을 활용하는 것에 호의적 이었고, 대외활동본부(FOA)의 스타센(Harold E. Stassen) 역시 이에 동의 하였다. 다만 1953년까지 주한 케아는 탈지분유 외 영역에서 미국 잉여 농산물을 자유롭게 전용하지는 못하였다. 주한 케아는 일찍이 약속했던 분말을 국내에 도입하는데 있어 캐나다와 천만 파운드 가량의 탈지유 원 조 등을 협의하는 등 미국 외 지역에서 원조를 구하기도 하였다.49

1953년 3월, 케아 측은 미국 정부로부터 잉여농산물 이용에 대한 긍정 적 신호를 들을 수 있었다.50) 그리고 동년 5월 22일, 주한 케아는 향후 미국 농무부로부터 3백만 파운드의 탈지유를 수령할 것을 약속받았다. 다만 이러한 조건에는 운송비가 포함되어 있지 않았다. 당시 주한 케아 는 미국 내 저장창고에서 뉴욕으로의 운송비 6만 달러, 뉴욕에서 한국으

<sup>47)</sup> 케아 문서, 시리즈 2, 서브 시리즈 2.3, 박스 141, 폴더: State Department, "US Government Agricultural Commodities P.L.480 Title III"

<sup>48)</sup> 케아 문서, 시리즈 1, 서브 시리즈 1.3, 박스 14, 폴더: Korea Agreements/ Correspondence, 1948-51, 1949.11.21. '케아가 잉여 분말우유를 사용하는 문제' 참조.

<sup>49)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월, "케아 뉴욕 리 차드 로이터(Richard W. Reuter) -> 찰스 조이 한국사절단장(Charles Joy/Chief of Misson Care, Korea)에게 보내는 서신" 참조.

<sup>50)</sup> 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월, "미국 잉여농 산물(1953.3.18.)"

로의 운송비 33만 달러를 자체적으로 해결하지 않으면 안됐다. 주한 케아 측은 이를 한국정부, 혹은 UNCACK, 유엔한국재건단(UNKRA) 측에 의탁하고자 여러 가지로 방안을 모색하였다.51)

이 시기는 아직 미국 정부가 케아 사업에 정책적으로 관여한 것은 아니었다. 미국 잉여농산물을 이용한 패키지는 케아의 영리사업에 활용되기도 하였고, 자유롭게 일반 패키지에 포함되기도 하였다. 또 아직은 그물품이나 액수도 많지 않았다.

주한 케아 측이 본격적으로 미국 잉여농산물을 구호사업에 전용할 수 있게 된 것은 제 2기였다. 1954년 농업무역발전과 원조법안(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, 즉 PL 480)이 통과된 후, 1966년 3관 사업을 한국에 이전하기 까지가 이에 해당된다. 이 시기 주한 케아는 미국 농무부가 유니세프를 통해 지원한 4천만 파운드의 우유를 활용한 우유급식사업, 그리고 3관 하에 지원된 곡물들, 미 국무부 및 농무부가 협업한 미국 내 1달러 패키지 지원 사업을 통해 마련된 '푸드 크루세이드', 한국정부와의 긴밀한 관계를 가능하게 했던 난민정착사업등 미국 잉여농산물을 활용한 다양한 활동을 진행하였다. 이 모든 활동에서 미국 잉여농산물은 주한 케아 활동예산의 80%에 해당하였던 것으로 실질적으로 주한 케아 활동의 핵심이었다고 할 수 있다. 그런 측면에서 주한 케아의 자금 지원을 했던 PL 480 2관과 3관이 지닌 성격에 대한이해가 우선시될 필요가 있다.52)

<sup>51)</sup> 다만 일부 기부자들의 경우, UNCACK을 경유해서 물자가 전달되는 것을 원하지 않았다. 따라서 주한 케아 측과 뉴욕 본부 측은 운송비용을 담당할 주체를 물색하기 위해 계속 논쟁을 이어갔다. 케아문서, 시리즈 1, 서브시리즈 3.2, 박스 554, 폴더: 1953년 3월, "미국 잉여농산물 (1953.5.22.)"

<sup>52)</sup> 미국정부는 특히 2관과 3관을 미국 대외원조의 인도주의적 측면이 반영된 것으로 평가하였다. Kristin L. Ahlberg, *Transplanting the Great Society-Lindon Johnson and Food for Peace* (Columbia: 2008), p. 6 참조.

PL 480은 1959년에 4관이 추가되기 전까지 1-3관으로 구성된 미국 잉여농산물 사용의 용처를 규정한 법률이었다. 그 법령은 세세한 내용을 포함하지만 주로 1관이 전체의 70%에 육박하였고, 수원국 정부가 이를 수원국 통화로 판매한 후 대충자금 계정에 적립, 양국이 논의하여 군사원조비 등에 사용할 수 있도록 하였기 때문에 가장 주목되었다. 반면 자선단체들에게 중요했던 것은 2관과 3관이었다. 자선단체들은 1954년 '미국이 가진 풍요로움에 대한 도덕적 책무(the moral challenge of american abundance)'라는 보고서를 발표하는 등 오래전부터 미국 잉여농산물의 사용에 큰 관심을 보여왔다. 그 결과가 1954년의 PL 480 2관과 3관이었다. 양관의 주된 내용을 정리하면 아래와 같다.53)

2관. 미국의 우호적인 국가의 기아 또는 긴급 필요의 구제에 대처하기 위해 사용될 수 있도록 하였다.

3관. 미국 내 구호 및 비영리 학교의 중식 프로그램과 그 외 국가에서의 비슷한 프로그램에 미국 잉여농산물을 사용하도록 하였다.

미국정부는 2관과 3관을 미국 잉여농산물의 인도주의적 성격을 반영한다고 누차 주장하였다. 특히 2관은 기아와 긴급구제를 명분으로 '평화를 위한 식량(Food for Peace)'을 대변하였다. 또한 3관은 섹션 416의 변경을 통해 미국 자선단체들의 잉여농산물 사용을 보장하였다. <sup>54)</sup> 유일한문제는 대외 구호에 전용할 수 있는 농산물의 종류, 유통기한, 가공 등의

<sup>53) 1~3</sup>관의 구체적 내용, 용처에 대해서는 김종덕, 『원조의 정치경제학-미국의 대한 농산물 원조를 중심으로』(마산: 경남대학교 출판부, 1997), 45쪽 참조.

<sup>54)</sup> 특히 1956년 수정을 통해 처음으로 미국 잉여농산물에 곡물을 포함시킴으로써, 비로소 날밀가루와 옥수수가루가 구호원조에 활용될 수 있었다.다만 이 과정 에서 날밀의 가공은 금지하였다. 이는 미국 잉여농산물이 상품화되어 암시장 에 판매되는 것을 우려한 조치였다.

제한이 있었다는 점인데, 1966년 '평화를 위한 식량법'으로 개칭된 이후에는 실질적으로 미국 농산물 전반이 원조에 활용될 수 있는 길이 열렸다. 그리고 1973년 이후 USAID의 원조 목표가 인도주의 구호를 강조하는 방향으로 전환되면서, 저개발국에 대한 미국 잉여농산물 지원은 주로 인도주의 구호 하에 진행되었다.55)

그러나 인도주의 구호라는 명분과 다르게, 주한 케아의 사업은 미국 정부 그리고 주한 원조 당국의 입김에 크게 노출되었다. 원조당국과 한국정부는 수시로 자선단체들, 특히 주한 케아의 3관 물품의 전용을 노렸는데, 이는 시기별로 다양한 방식을 취했다. 먼저 당시 한국 내 원조 당국이었던 유솜(USOM)은, 필요에 따라 주한 케아 측에 3관 상품을 전용할것을 수시로 요청하였다. 예를 들어 긴급구호에 필요한 2관 상품이 부족할 경우 원조당국은 주한 케아 측의 3관 상품의 우선적 사용을 종종 요구하였다.50 또한 원래 구호기관의 사업이 아닌 원조당국의 사업에 주한

<sup>55) 1960</sup>년대 이후 미국정부는 2관과 3관을 정부의 원조정책에 부합하는데 폭넓게 활용하고자 하였고, 이는 애초 설정된 긴급구호, 기아방지, 학교급식의 내용에, 정권의 의지를 담는 방향으로 조항 수정을 유도하였다. 1960년대 미국 정부는 2관의 섹션 202의 범위를 확장하여, 저개발지역에서 경제개발을 촉진시킬 수 있는 곳에 미국 잉여농산물을 사용할 수 있도록 하였다. 나아가 1966년 법령의 명칭을 '평화를 위한 식량법'으로 변경하고, 미국 농무부 장관의 승인 하에 미 국 내 잉여농산물 외 모든 농산물을 원조에 활용할 수 있도록 하였다. 또한 타 이틀 2의 섹션 203을 추가함으로써 가용한 농산물의 가공, 수송, 선적, 기타 비 용을 정부가 보전해줄 것을 약속함으로써 옥수수, 우유, 밀, 콩 등의 가공물들 이 사용될 수 있도록 길을 열었다. 그리고 1973년 미국 대외원조법의 개정 하 에 저개발국의 식량지원과 영양공급이 원조의 중요 목표로 제시되면서, 1974 년부터 미국 정부는 인도주의적 목적에 따라 미국의 농산물을 사용할 수 있도 록 함으로써, 사실상 미국 농산물은 인도주의 구호의 물질적 토대가 되었다고 할 수 있을 것이다. 이상 김종덕, 『원조의 정치경제학-미국의 대한 농산물 원 조를 중심으로』49~51쪽 참조; Charles Frederick Bateman, An analysis of the activities under Public Law 480: the Food for Peace Program (University of Richmond UR Scholarship Repository, 1965), pp. 16-19 참조.

케아 측의 협조를 바라기도 하였다. 1960년대 난민정착사업, 가족계획사업 참여 제안이 대표적이다. 당시 주한 케아 담당자였던 피터 스트롱 (Peter Strong)은 전세계에서 한국 유솜의 '평화를 위한 식량국' 디렉터만이 유능하고 상상력이 넘치는 것 같다면서, 유솜을 비판하는 편지를 뉴욕에 보내기도 하였다.57)

또한 한국 현지 차원에서 벌어지는 미국 잉여농산물 2관과 3관의 혼용은 결국 주한 케아의 인도주의 구호사업에 지장을 초래하는 결과를 야기하기도 하였다. 1950년대 중반 시작되어, 1960년대 중반까지 이어졌던 난민재정착사업이 대표적이다. 애초 원조당국의 요구에 따라 시작되었던 이 사업에 주한 케아는 보유 물량을 우선적으로 투입하곤 하였다. 따라서 푸드 크루세이드, 일반 패키지 등이 종종 이 사업에 우선적으로 배정되곤 하였다. 또한 1960년대 이후 본격화된 간척단 사업에는 주한 케아가 보유했던 3관 상품의 절반 이상이 전용되기도 하였다. 그 결과 상품 부족으로 주한 케아는 한국정부가 보유한 1관의 미국 잉여농산물을 대신 빌려서 사업에 투자하거나, 혹은 해당 상품을 다른 종류로 교체하는 등 사업의 지연 혹은 내용변경을 감수해야만 했다.58)

미국 정부 혹은 USAID, 미국 농무부 등은 이러한 갈등을 알고 있었으나, 정부 대 정부의 2관 외 주한 케아의 3관의 유용에 대해서는 엄격하게 대처하지 않았다. 그 결과 주한 케아의 인도주의 구호활동은 미국 잉여

<sup>56)</sup> 한미 양국 정부 모두 주한 케아의 3관 상품을 급전으로 활용하고자 하였다. 유 속 측은 6개월 정도 긴급 구호 물자가 필요하자, 주한 케아 측의 3관 사용을 적극적으로 요구하였다. 케아 문서, 시리즈 3, 서브 시리즈 3.2, 박스 623, 1963 년 6월 폴더: "ASP 프로그램 잡음과 식량난 (1963, 6, 21)" 참조.

<sup>57)</sup> 케아 문서, 시리즈 3, 서브 시리즈 3.2, 박스 634, 1964년 6월 폴더: "피터 스트롱 이 벌탄 스머커에게 보내는 서신(1964.6, 24)" 참조.

<sup>58)</sup> 케아문서 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 박스 634, 2월 폴더: "1965 회계연도 ASP 협상. 2, 28" 참조.

농산물 부족으로 인해 지장을 받을 수밖에 없었다. 이는 미국 정부의 의지가 잉여농산물 2관과 3관의 활용이라는 측면에서 언제든지 미국 자선단체의 정책에 영향을 끼칠 수 있다는 반증이기도 하다.

제3기인 1967년~1979년까지는 주한 케아가 3관에 대한 사용권한을 한 국정부에 이관한 이후, 주로 간접적인 미국 잉여농산물 지원이 이루어졌 던 시기였다.<sup>59)</sup> 이 시기 미국 식품 기업들은 인도주의 구호라는 이름하 에 자사의 상품을 한국에 소개할 수 있게 되었다.

1966년 '평화를 위한 식량법'의 개정을 통해 미국정부는 미국 식품가공업자들이 생산한 고단백질 가공식품을 자선단체들의 사업에 활용할 수있도록 하였다.<sup>60)</sup> 1966년 이후 3관에 대한 지원을 받지 못했던 주한 케아는 그 자리를 미국 내 민간 기업으로 대체하고자 하였다.<sup>61)</sup>

1967년부터 주한 케아의 문서들에는 빈번하게 미국 내 식품 기업들의 목록이 등장한다. 버피 씨드(Burpee Seed, 1967)<sup>62)</sup>, 슈래프츠(Schrafft's)<sup>63)</sup> 의 'Soothies' - 캔디 파스틸레스 (candy pastilles)(1968), 투지롤 인더스트리 (Tootsie Roll Industries)<sup>64)</sup> - "Pop A Roll" (1968), 플랜터스(Planters)<sup>65)</sup>의 치

<sup>59)</sup> 정확히 설명하자면, 사업 자체는 동일하게 유지되었다. 다만 현지 사업에 지원 되던 상품의 종류를 기존 자선단체들이 주관하던 3관에서, 한국정부가 주관하 는 2관으로 형식을 전환함으로써, 1966년 이후 한국 내 자선단체들의 미국 잉 여농산물에 대한 주도권이 한국정부로 상당부분 이전되었다고 할 수 있다.

<sup>60)</sup> 미국정부는 PL 480 2관에 203조를 추가하면서, 이에 사용 가능한 농산물에 대한 가공, 수송, 선적, 기타 비용을 보전해주기로 하였다. 이를 통해 CSM(옥수수, 콩 가공물, 우유 브렌드), WSB(밀, 콩 가공물) 등의 가공물 등이 원조에 사용 가능하게 되었다. 김종덕, 『서명』, 51쪽 참조.

<sup>61)</sup> 그렇다고 해서 주한 케아가 CSM이나 WSB등 미국 잉여농산물을 수원하지 못한 것은 아니다. 푸드 크루세이드, 세계식량프로그램 등을 통해 미국 잉여농산물 은 여전히 자선단체인 케아를 통해 한국에 전달되었다.

<sup>62) 1876</sup>년 수립된 미국 종자 회사이다. https://www.burpee.com.

<sup>63) 1928</sup>년 수립된 초콜렛 및 케이크 생산회사이다. https://schraffts.com.

<sup>64) 1896</sup>년 미국 이민자들이 뉴욕에서 만든 작은 캔디가게가 기원. (설탕이 뿌려지

〈그림 3-1〉 거버의 이유식



즈피넛버터크래커샌드위치(1968), 거버 유아식(Gerber baby food)<sup>66)</sup>(1968) 등 주로 전통있는 미국 내 식품업계들이 대거 '인도주의 구호'라는 이름하에 기부를 단행하였다.<sup>67)</sup> 주한 케아가 도입하는 물품들은 모두 비과세, 무관세의 대상이었고, 이들은 적은 비용으로 한국 내 인지도를 확보할 수 있었다. 개중에는 자신의 회사가 개발한 신제품을 '고단백'공급이

가능하다는 이유로 시범적 사업의 일환으로 제안을 한 곳도 있었다. 미국 식품회사였던 보든(Borden)은 물에 섞어 먹는 90온즈 분량의 콩가루액체 저자극 식품을 개발, 저개발국들에 시범적으로 제공하고자 하였는데, 우유를 대체할 수 있다라는 것 외에 별도의 설명은 없었다. 이 회사는 암시장에 물건이 풀릴 것을 우려해 한국, 필리핀, 인도 중 한 나라에만 이 상품을 제공하기로 하였고, 주한 케아는 이를 적극적으로 권장하기도 하였다.<sup>68)</sup>

문제는 이러한 식품들이 구호물자에 활용되는 것에 대한 비판적 접근이 전무했다는 것이다. 지난날 케아가 주로 식품 구성에 활용했던 및,

지 않은 크로캉 무슈처럼 생긴 거대한 빵타워를 만드는 가게) 사탕과 카라멜이 유명하다.

<sup>65) 1916</sup>년 시카고에서 수립된 회사로 주로 치즈 및 땅콩류 과자로 유명하다. https://www.planters.com.

<sup>66)</sup> 네슬레의 서브 브랜드인 이유식 회사, 1968년 1월 13일 26,900개를 기부받았다. "이유식 기부(1968,1,3.)" https://www.gerber.com.

<sup>67)</sup> 케아문서, 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 1968 1월 폴더: "기부품목 리스트(1968.1.3.)"; "기부품목 리스트(1968.1.12.)"; "기부품목 리스트(1968.1.17.)" 참조.

<sup>68)</sup> 케아문서, 시리즈3, 서브시리즈 3.2, 박스 667, 1967년 4월 폴더: "기부가능-Borden 의 빻은 콩. (Vincent Garcia/Administrative Assistant Procurement Department)" 참조.

콩, 분유, 단백질 비스킷 등은 시의적절한 경우도 있었으나, 1960년대 이후 지나치게 단백질 과잉 지향이었다는 비판을 받고 있다. 특히 수원국의 기호와는 별개로 일방적인 고단백질 물품의 전달은 역효과가 종종 야기되었음에도 불구하고, 당시 한국정부가 이를 감시할 수 있는 통로는 제한적이었다.<sup>69)</sup>

오히려 한국은 종종 이들 자선단체들의 영양학적 실험지로 제공되었다. 1960년대 중반 이후 미국 농무부의 잉여농산물 구성은 지금까지 집중해왔던 탈지유 중심의 단백질 공급을 어렵게 했다. 그 결과 미국 농무부 - 주한 케아는 일부 국가들에서 시범적으로 사용되는 두유 분말의 사용가능성을 알아보고자 하였다. 주한 케아 측은 두유를 새로운 영양학적 대안으로 환영하였다. 다만 이에 대한 과학적 검증은 필요했다. 그 결과시범적으로 500톤을 111,000개 '국민'학교에 지원하고 그 결과를 알아보고자 하였다. 한국정부는 새로운 식품에 대한 검증보다는, 물자 지원의증대라는 측면에서 주한 케아의 제안에 대해 적극적이었다.70 사업 중간주한 케아는 이 사업을 한국정부에 이양하였는데, 한국정부는 별도의 결과 검증 없이 두유 프로젝트를 인수 받았고, 착수하고자 하였다.

결과적으로 주한 케아의 미국 잉여농산물 사용이 보여주는 사례들은 오늘날 많은 저개발국들이 수원하고 있는 '인도주의 구호'라는 영역에 대한 비판적 검증이 필요함을 제시한다.

<sup>69)</sup> 구호원조에서 공여자의 생각이 주로 반영된 상품들이 지원되는 현상은 오늘날에도 비슷하게 재현되고 있다. 역사적으로 이에 대한 수원자들의 반응은 호의적인 것만은 아니었다. 예를 들어, 이집트 사람들은 케아의 탈지분유, 쿠키 지원을 달가워하지 않았다. 급기야 이들 구호물품들이 주로 동물사료로 활용되자, 이집트 정부가 이를 금지하는 법을 제정해야 할 정도였다. Heike Wieters, The NGO CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness'?, p. 181 참조.

<sup>70)</sup> 케아문서, 시리즈 3, 서브시리즈 3.2, 박스 645, 1965년 12월 폴더: discursive report(6-12월, 1965)" 참조.

1950년대 중반 이래, 미국 잉여농산물은 주한 케아 사업의 중요한 물적 토대를 제공했다. 주한 케아는 이 물자를 인도주의 구호활동에 사용하고자 하였다. 하지만 주한 케아가 미국 잉여농산물을 사용하는 것은 스스로의 의사결정권을 약화시키는 과정이기도 했고, 미국 정부의 이익을 인도주의 구호라는 이름하에 수행하는 것이기도 하였다. 또한 이들미국 잉여농산물은 그 역할, 영향 등이 전혀 검토되지 않은 채, 인도주의라는 이름하에 국내에 도입되었다. 이 과정에서 미국의 이익은 단순히식단 변화 등의 '효과'를 넘어, 미국의 '인도주의적 이미지'를 재현하는 방식으로 실현될 수 있었다. 오늘날 이 시기를 보낸 한국인들이 미국에 대해 보이는 양가적 감정 중 '보은'의 감정은 결국 냉전 하 미국의 이익이'인도주의'의 이름으로 실현되었던 것에 기인하는 바도 크다고 할 것이다. 그리고 바로 이러한 점들이 단순히 경제나 개발로 환원될 수 없는 냉전의 복합적 효과였다 할 것이다.

## Ⅳ. 맺음말

1949년부터 1979년까지 한국에서 활동했던 주한 케아는 한국의 전후 처리과정에서 큰 역할을 했던 외원단체 중 가장 대표적인 단체 중 하나 였다. 주한 케아는 약 3천개의 마을 프로젝트는 물론 '케아 패키지'라는 형태를 통해 다양한 사업을 진행하였다.

처음 주한 케아의 패키지는 제 2차 세계대전 이후의 경향을 반영한 영양을 고려한 식품 패키지로 시작되었다. 그러나 전후 한국에서 그 종류는 다변화되었고, 이러한 패키지의 다변화에는 인도주의 구호단체였던케아의 성격변화도 반영되어 있었다.

주한 케아의 패키지 중 비교적 인도주의 구호단체의 성격에 부합하는 것은 초기의 일반 기부자들의 지원을 한국에 전달하는 일반 패키지 지원들이었다. 이러한 사업들은 다양한 종류의 기부자들의 자선을 한국에 전달하는 역할을 하였다. 하지만 미국 농무부 및 미국 ICA가 개입하였던 푸드 크루세이드 사업의 경우에는 냉전 하 미국정부의 정책적 고려가 많이 반영되어 있었다.

주한 케아의 자조 패키지는 바로 이러한 미국의 냉전적 이익과 케아의 인도주의 구호적 특성이 혼용되어 있던 형태였다고 할 수 있다. 특히 1960년대부터 중반까지 주한 케아는 간척단 사업 등에서 주한 원조당국의 결정에 많은 영향을 받았다. 이는 미국 잉여농산물을 매개로 한 지배력이 결국 민간 자선단체들의 인도주의 구호활동에 어떤 영향력을 미쳤는지를 보여주는 사례였다고 할 수 있을 것이다. 주한 케아는 1954년 미국 농업무역발전과 원조법안이 통과된 이후에는 2관과 3관을 주로 사업에 활용하였다. 미국 잉여농산물을 사용하는 동안 주한 케아의 활동은 구조적으로 미국 정부, 원조당국, 미국 국무부 및 농무부의 이익에 수렴되는 한계가 있을 수밖에 없었다. 1967년 이후부터 미국 잉여농산물은 간접적 지원 방식으로 바뀌었지만, 주한 케아는 다시 세계식량계획과 함께 미국 잉여농산물을 사용하는 사업을 진행하였다. 이러한 과정들은 주한 케아가 주도하는 인도주의 구호의 방향이 1970년대 이후 변화한 미국외교정책과 충돌하는 지점들이 많지 않았기 때문에 가능한 것이었다.

주한 케아의 이러한 모습은 저개발국에 대한 인도주의 구호 활동을 기계적으로 '인도주의'라고 호명하는 것의 위험성을 보여준다. 주한 케아는 그 활동에 있어 인도주의 구호의 성격을 포함하고 있었지만, 이는 냉전하 미국 행정부의 이익이 강하게 반영된 것이기도 했다.

그러나 한국사회는 이러한 과정들을 제대로 성찰하지 못했다. 여러 가지 시대적 한계도 있었겠지만, 산업화라는 과제에 지나치게 시선이 집중

### 

된 결과, 그 속에 있었던 다양한 사건들이 아직 풍부하게 다루어지지 못한 탓이 클 것이다. 그런 의미에서 주한 케아의 사례는 냉전 하 저개발국에서의 구호활동을 단순히 인도주의를 넘어, 냉전과 연결시킬 수 있는좋은 사례라고 할 것이다.

■ 접수: 2020년 5월 1일 / 심사: 2020년 6월 10일 / 게재확정: 2020년 6월 10일

## 【참고문헌】

- 구자헌, 『한국사회복지사』, 서울: 홍익제, 1984.
- 김학묵, 『한국사회사업개론』, 서울: 한국사회사업연합회, 1959.
- 윤정란, 『한국전쟁과 기독교』, 파주: 한울 아카데미, 2015.
- 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 서울: 혜안, 2009.
- 제프리 삭스, 『지속가능한 발전의 시대』, 파주: 21세기 북스, 2015.
- 카바40년사편찬위원회 편, 『외원사회사업기관활동사 외국민간원조기관한국연 합회 40년사』, 홍익제, 1995.
- KOICA ODA교육원 엮음, 『더불어사는 세상을 위한 소중한 첫걸음 국제개발협력 입문편』, 성남: SIGONGmedia, 2016.
- Charles Frederick Bateman, *An analysis of the activities under Public Law 480: the Food for Peace Program*, Richimond: University of Richmond UR Scholarship Repository, 1965.
- Dajeong Chung, Foreign Things No Longer Foreign- How South Koreans Ate U.S. Food, Degree of Doctor of Philosophy in the Columbia University, 2015.
- Merle Curti, American Philanthropy Abroad: History, New Brunswick, N.J.: Rutgers University press, c1963.
- Wallace J. Campbell, *The History of CARE: A Personal Account, Praeger, New York:*Praeger Publishers, 1990.
- Eugene Linden, *The Alms Race: The Impact of Voluntary Aid Abroad, New York:*Random House, 1976,
- Harold Gauer, Selling Big Charity: The Story of C.A.R.E., WI: Precision Process, 1990.
- Heike Wieters, The NGO CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness?', Manchester: Manchester University Press, 2017.
- Roger Mac GInty and Jenny H Peterson, Routage Taylor & Francis Group(Edited), *The Routage Companion to Humanitarian Action, London and New York*, 2015.
- 김학재, 「한국전쟁과 '인도주의적 구원'의 신화」, 서중석 편, 『전장과 사람들』, 서울: 선인, 2010.

- 김아람, 『한국의 난민발생과 농촌정착사업(1945-1960년대)』, 연세대학교 사학과 박 사학위논문, 2017.
- 박선영, 「냉전시기 뉴스영화의 정체성과 실천의 문제 〈리버티뉴스〉의 역사와 외국 재현을 중심으로」 『사림』 65호, 2018, 299~339쪽.
- 신효승, 「19세기 미국 서부지역 아시안 이주와 반 아시안 정서의 형성」 『사림』 67 호, 2019, 55~87쪽.
- 이민주, 「인도주의 구호는 과연 인도적인가: 90년대 북한 기근 구호 사례 연구」 『국 제개발협력연구』 Vol.9 No.1, 2017, 51~74쪽.
- \_\_\_\_\_, 「국경없는 의사회의 "탄생 설화"」『세계 역사와 문화연구』제45집, 2017, 323~348쪽.
- 이봉범, 「한미재단, 냉전과 한미 하방연대」『한국학연구』, Vol. 43, 2016, 205~260쪽. \_\_\_\_\_\_\_\_\_, 「냉전과 원조, 원조시대 냉전문화 구축의 역동성 1950~60년대 미국 민간
- 재단의 원조와 한국문화-」『한국학연구』제 39집, 2015, 221~276쪽. 이소라,「1952-55년 한미재단의 활동과 그 역사적 성격」, 서울대학교 대학원 석사 학위논문, 2014.
- 2015, 123~153쪽. 최원규, 「한국전쟁중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한
- \_\_\_\_\_, 『외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향』, 서울대학 교 대학원 박사학위논문, 1996.

연구」 『전략논총』 Vol.-No. 8, 1996, 114~162쪽.

- 한봉석, 「현대 '인도주의'원조의 한 기원 1950년대 주한 지역사회개발국장 루시 아담스(Lucy W. Adams)와 근동재단의 사례를 중심으로」『동방학지』187, 2019, 343~374쪽
- \_\_\_\_\_\_, 『1950년대 미국의 대한기술원조』, 성균관대학교 사학과 박사학위논문, 2017.
- 김아람·임항섭 구술, 「1950~60년대 난민정착사업·귀농정착사업과 농업기반 조성」, 2014년도 구술자료수집사업.

케아(C.A.R.E.) 문서 시리즈 1, 2, 3.

- RG 286, USAID/Bur for Food for Peace and Volunt. Assist/Priv. & Voluntary Coop. P958: Records Relating to Voluntary Relief Organization Policies: 1948-1982, (CARE-India(Foler 2 of 2) thru CARE Laos Container 5.
- RG 469, Entry 450, box4, Korea FY 56 Program Operations, etc. (3 of 4). RG 469, En. P.319, 727 (CARE).

## Cold War in 'C.A.R.E. Packages'

: Cold War and humanitarianism in C.A.R.E.

### - Korea's Relief Service

Han, Bong Seok (Sungkyunkwan University)

#### **Abstract**

NGO are the main players who are active in international development cooperation today. But there are few studies on "humanitarianism" and U.S. foreign aid during the Cold War. In this sense, it is necessary to look at the activities of C.A.R.E., humanitarian relief organization during the Cold War, through four package services: general package, food crusade, self-help package support, and U.S. surplus agricultural product support.

First, the general package reflects the humanitarian aspect of the C.A.R.E. relief project in Korea. This was mainly close to the nature of emergency relief such as hunger, disaster, and war.

On the other hand, food crusades and self-help package support are suspected of serving as "psychological warfare" or "propaganda" in the United States under the Cold War.

Furthermore, C.A.R.E.'s business in Korea through U.S. support for surplus agricultural products showed that the charity organization during the Cold War was not free from the U.S. government nor the capitalist system. From the mid-1950s to the mid-1960s, when the U.S. received the most

support for surplus agricultural products, C.A.R.E.'s business in Korea was greatly influenced by the aid authorities. After the mid-1960s, American food companies wanted to replace surplus agricultural products. However, in the process, the review or response of the Korean government, which was a source country, did not function.

In conclusion, the package support of C.A.R.E. in Korea was a humanitarian slogan, but it reflected the interests of the U.S. government and American companies during the Cold War. This is an example of the need for a critical review of humanitarian relief organizations in international development cooperation today.

Keywords: C.A.R.E., PL 480, Food Crusades, Self-Help Packages, Humanitarianism, N.G.O

#### 한봉석(Han, Bong Seok)-

성균관대학교 사학과에서 '미국의 대한기술원조 연구'로 박사학위를 수여하였다. 현재 역사문제연구소 연구원으로 활동 중이다. 저개발국 '개발'의 성격에 대한 재검토라는 맥락에서 대한원조 중 농촌, 경제, 구호, 문화(젠더/섹슈얼리티) 영역에 대한 연구를 지속하고 있다. 최근 논문으로는 「현대 '인도주의'원조의 한 기원 - 1950년대 주한 지역사회개발국장루시 아담스(Lucy W. Adams)와 '근동재단'의 사례를 중심으로」(2019), 「냉전 초 미국의 포인트 포사업과 '낮은 수준의 근대화(Low Modernization)' - 1950년대 이란(Iran)의 사례를 중심으로」(2018) 등이 있다.