

냉전 초 미국해외봉사민간단체 협의회(ACVAFS)의 창설과 활동 연구

한봉석**

조직 및 주요 단체, 해외운송비를 중심으로*

초록 냉전하 인도주의 구호 연구, 및 한미관계 연구에서 미국 내 민간구호단체들의 연합체였던 미국해외봉사민간단체협의회(American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, ACVAFS)와 미국해외민간원조자문위원회(Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid, ACVFA)의 활동상을 살펴볼 필요가 있다. 창설과 주요 단체 및 활동, 그리고 물적 토대였던 미국 잉여농산물과 해외운송비용 지원을 통해 그 역할을 살펴해보도록 할 것이다.

첫째, 자문위원회(ACVFA)는 정부 기구이며, 협의회(ACVAFS)는 민간기구이다. 자문위원회는 단체의 승인, 해외운송비 지원 등을 통해 공식 기능을 담당했다. 협의회는 자문위원회에 인적·물적으로 강한 영향력을 끼쳤으며, 1980년대까지 민간구호단체들의 이익을 대변하고자 하였다.

둘째, ACVAFS 산하 중요 5개 단체인 가톨릭구제회, 케아, 기독교세계봉사회, 메노나이트중앙위원회 등은 각각 고유한 목표 아래 미국 잉여농산물을 구호에 사용하였다. 가톨릭구제회와 케아는 정부와 밀착하고자 하였고, 개신교 계열인 기독교세계봉사회와 메노나이트중앙위원회는 ‘자발주의’를 내세우며, 정부와의 거리를 두고자 하였다.

셋째, 미국 잉여농산물과 해외운송비용 지원은 이들 미국 내 민간구호단체들의 중요한 물적 토대가 되었다. 미국 정부는 미국 잉여농산물과 해외운송비 비용을 ACVAFS에 소속된 단체들에게 지원하되, 정부의 이익을 적절히 요구하였다. 이로 인해 미국 민간구호단체들은 초기의 ‘자발주의’를 벗어나, ‘반공주의’ 혹은 ‘안보’를 그들의 구호활동에 삽입하지 않으면 안 되었다고 할 수 있다.

미국 정부는 냉전하 대외 구호에 ACVAFS로 대표되는 미국 내 민간구호단체들을 적극 활용하였다. 그 중요 무기는 미국 잉여농산물, 그리고 해상운송비였다. 이를 통해 냉전하

* 이 논문은 국립부경대학교 자율창의학술연구비(2024년)에 의하여 연구되었음.

** 국립부경대학교 사학과 조교수

미국 외교의 민간 부문에도 ‘안보’, ‘반공’ 등의 요소가 반영될 수 있었다.

주제어 미국해외봉사민간단체협의회(ACVAFS), 미국해외민간원조자문위원회(ACVFA), 케아(CARE), 가톨릭구제회(CRS), 기독교세계봉사회(CWS), 메노나이트중앙위원회(MCC), 미국 잉여농산물(PL 480)

1. 머리말

냉전시기 한미관계는 정치·경제·사회·문화에 이르기까지 다양한 관계를 맺어 왔다. 다양한 학문 체계 중 한국현대사는 주로 한미 간의 정치 및 경제 분야에 대한 연구를 진행해 왔다. 이를 통해 해방 후 1960년대 초의 정치 및 경제에 대한 기초 연구들이 축적되었다. 다만 연구의 분야가 방대한 까닭에, 한미관계사 전반을 아우르는 연구를 요구하기에는 아직 시기상조라고 할 수 있다. 한미관계사의 많은 부분은 내용적·시기적으로 아직 연구 중에 있다.

그런 면에서 본고에서 주목하고자 하는 것은 냉전기 존재했던 미국 해외봉사민간단체협의회(American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, 이하 협의회 혹은 ACVAFS)에 대한 내용이다. ACVAFS는 제2차 세계대전 말 등장해서, 1984년 새로운 종합체인 인터액션(InterAction)으로 전화된, 미국 내 해외원조에 참여하는 민간구호단체들의 협의체이다. 이 협의회는 민간구호단체들의 자발적 협의체 성격도 포함하지만 동시에 미 군부 및 미국무부와 밀접한 관계를 맺고, 미국 농무부 및 미국상품신용공사(CCC)로부터 미국 잉여농산물을 배정받아 사업에 활용하고, 운송 비용을 보전받는 등 냉전의 중요한 도구로 기능했다.

이 단체는 민간의 의사를 대표하는 성격을 띠었으나, 동시에 미국 행정부 체계에 위치하는 미국해외민간원조자문위원회(Advisory Committee on

Voluntary Foreign Aid, 이하 자문위원회 혹은 ACVFA)와 인적·물적으로 긴밀한 관계에 있었다. 실제로 1952년 3월 5일 7개 단체로 시작한 외국인간원조 기관한국연합회(Korea Association of Voluntary Agencies, 이하 KAVA)의 실질적 상위기구 역할을 하며, KAVA 회장, 사무총장 등의 임명과 사업에 깊게 관여하기도 하였다. 특히 한국 사회의 복지정책이 거의 부재한 시기 KAVA를 통해 다양한 외국인간원조단체들의 복지 및 구호 활동이 이루어졌던바, ACVAFS에 대한 관심이 필요한 형편이라고 할 수 있다.

다만 ACVAFS에 접근하기에 앞서 몇 가지 점에서 정리가 필요하다. 우선 용어의 문제이다. ACVAFS에 참여한 미국 내 민간구호단체들(혹은 미국에 사무소를 둔 외국계 단체들)을 어떻게 호명할 것인가 하는 문제이다. 오늘날 이들 민간구호단체들은 흔히 NGO의 일환으로 언급된다. NGO, 즉 Non-Governmental Organization은 흔히 ‘비정부기구’를 통칭하는 듯하지만, 역사적으로 형성된 용어이다.¹ ACVAFS 역시 NGO 협의체라고 할 수 있겠지

1 저개발국 개발사업을 진행하는 유엔개발계획(UNDP)은 NGO를 지역, 국가, 국제적 수준에서 조직된 비영리의 자발적 시민그룹을 지칭하며, 일반적으로 비정부 시민사회단체로 정의했다. 역사적으로는 1945년 국제연합(UN) 헌장 제71조에서 유엔 경제사회이사회와 ‘비정부기구’ 간 협의를 위한 약정 체결을 설명하면서 처음으로 등장했다. 이후 1950년 유엔경제사회이사회 결의문이 채택되면서, NGO란 ‘국제 조약에 의해 설립되지 않은 국제 조직’을 의미하게 되었다. 1996년 7월 동 기관에 의해 채택된 결의문에서는 ‘국가적 차원, 소지역적 차원, 지역적 차원, 국제적 차원 등의 다양한 형태로 존재하며, 정부기관이나 국제 협정에 의해 설립되지 않은 조직으로 정의되었다.

한편 세계은행의 경우는 ‘사람들의 고통 경감, 빈민들의 권익 증진, 환경 보호, 기초적인 사회 서비스의 제공과 지역사회 발전 등의 활동을 추구하는 민간단체’로 NGO를 규정하고 있다. 최근 들어서는 공적개발원조(ODA)를 정부 차원의 원조라고 규정하고, 사적 원조의 특성을 살려 ‘개발’ NGO 개념을 사용하고 있기도 하다. 그러나 국제개발협력 사업에 협조한다고 해서 ‘개발’ NGO라고 호명하는 것에 대해서는 비판도 있다. 이와 인접해서, 비영리단체(NPO, Non-Profit Organization), 자원단체(VO, Voluntary Organization), 시민사회단체(Civil Society Organization, CSO)의 개념을 사용하고 있기도 하다. 이들은 모두 시민 조직의 입장에서 (정부)권력과의 거리, 수익 혹은 자본과의 거리, 공공서비스와의 거리, 정체성 등의 맥락에서 정의된다고 할 수 있다. 개념 및 설명에 대해서는 신상문(2019), 『NGO 국제활동가의 길』, 아르케, pp. 73-79; 한국국제협력단(2013), 『국제개발협력의 이해』, 한울 아카데미, pp. 288-291 참조.

만, 미국 내 기준으로 볼 때는 별도의 역사성이 있다.

미국은 미국의 대외원조에 협조하는 단체들을 영리(for profit), 비영리(non-profit), 그리고 민간자원단체(Private Voluntary Organization, PVO)로 구분하고 있다.² 영국에서 시작된 자원단체(VO) 개념과 비슷한 듯하지만, 미국에서 PVO란 정부 등록 여부, 미국 국세청(IRS) 501(c)(3)조항에 따른 비영리 자원단체 세금면제 자격(tax-exempt charitable status) 획득 여부가 중요한 근거가 된다.³ 본고에서는 1943년 ACVAFS가 창립된 시기부터 1960년대까지의 활동을 주로 다룬다. 따라서 소속 단체들을 호명할 때 그 후에 주목된 ‘자원’(voluntary)을 강조하지 않고, 구호활동에 참여한 ‘민간’단체임을 강조해 ‘민간구호단체’로 칭하도록 할 것이다.

ACVAFS에 대한 관심은 2000년대 초반까지는 크지 않았다. 그러나 NGO 및 PVO와 관련한 연구를 통해 직간접적으로 언급되기는 하였다. 초기 논문 중 주목할 것은 구호단체였던 케아(CARE) 등의 근무 경험을 지

2 Rachel M. McCleary (2009), *Global Compassion: Private Voluntary Organizations and U.S. Foreign Policy Since 1939*, New York: Oxford University Press, p. 7.

3 세제 여부와 무관하게 미국 내 ‘민간자원단체’(Private Voluntary Organization)에 대한 정의는 일찍부터 하고 있음을 알고 있다. 1961년 미국 대외원조법 Subtitle D - 기타 조항들(miscellaneous provisions) 아래 섹션 259 정의란 11에는 PVO를 민간자원단체이며, 비영리조직으로 해외에서 민간에 대한 경제, 사회개발, 인도주의적 목적의 지원활동에 참여하는 곳, 그리고 미국 또는 해외에서 비영리단체로 설립된 곳이라는 의미로 사용하고 있다. Foreign Assistance Act of 1961(PL 87-195), p. 118 참조; USAID는 초기 미 국민간구호단체들을 NGO로 호명하였으나, 1970년대에 PVO라는 용어를 직접 만들었다. 그리고 별도로 등록부를 만들어서, 이들을 ‘비영리적, 비정부 조직으로 연방소득세법(IRS) 타이틀 26의 섹션 501(c)(3)에 따라 면세가 적용되며, 민간의 자금, 기부, 인력 등의 지원을 받아 자발, 자선, 개발 활동(종교활동 제외)을 수행하거나 수행할 계획이 있는 조직’으로 정의한 바 있다. 일반적으로 미국 잉여농산물을 많이 활용한 시기는 NGO로, 미국의 사설 자금을 많이 활용한 시기는 PVO 시기로 구분되는 경향이 있긴 하지만, 정확한 것은 아니다. 이에 대해서는 Rachel M. McCleary and Robert J. Barro (2007), “Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(3), pp. 514-515 참조; Rachel M. McCleary (2009), p. 10.

냈던 로버트 설리번(Robert R. Sullivan)의 1968년 연구이다.⁴ 그의 연구는 ACVAFS 아카이브에 포함되어 있는데, 후술할 조슈아 매더의 문제인식에 선행해서 미국 정부와 인도주의 구호단체 사이의 ‘딜레마’를 연구 주제로 다뤘다. 다만 그의 연구에서 핵심은 미국 잉여농산물을 둘러싼 정부와 구호단체들 간의 협상 및 역할이었기 때문에, ACVAFS에 대한 주 고찰보다는 통사적 형식의 기록물 성격을 띠다고 할 수 있다. ACVAFS를 직접적으로 다룬 연구이자 가장 중요한 자료는 엘리자베스 클락 레이스(Elizabeth Clark Reiss)의 연구이다.⁵ 1985년에 발간된 그의 연구는 ACVAFS의 이사회와 집행위원회의 승인을 거쳐 출판된 것으로 ACVAFS 산하 중요 3개 위원회(이주 및 난민위원회, 물자위원회, 개발원조위원회)의 활동과 개요를 담고 있다. 특히 이 연구는 ACVAFS 산하 이주 부문에서 활동하던 저자의 경험을 바탕으로 위원회가 소장한 중요 자료를 적극적으로 활용하고 있는바, 현재까지 협의회에 관한 가장 상세하고 선구적인 연구라고 할 수 있다. 2009년 발간된 라헬 맥클레이(Rachel M. McCleary)의 연구는 1939년부터 2005년까지 미국 내 등록된 PVO의 통계를 바탕으로 인도주의 구호단체와 정부, 그리고 군과의 관계의 변화에 대한 비판적 시선과 최신 통계를 제시한다.⁶ ACVAFS에 대한 최근의 집적적 연구는 조슈아 매더(Joshua Mather)의 연구이다. 그는 학위 논문에서 그동안 단순 협의체로 간주되었던 ACVAFS가 실은 미국 정부의 외교정책과 미국 내 민간구호단체의 결함을 가능하게 했던 적극적 행위

4 Robert R. Sullivan (1968), “A Study of the Partnership Between the United States Government and American Voluntary Relief Agencies for the Donation Abroad of Surplus Agricultural Commodities, 1949–1967”, Doctor of Philosophy Dissertation, Johns Hopkins University [이 자료는 릿거스 문서, box 43, folder 1에 수록된 자료, 이하 Robert R. Sullivan (1968)로 표시.]

5 Elizabeth Clark Reiss (1985), *The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS): Four Monographs*, New York: The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, Inc.

6 Rachel M. McCleary (2009).

자였음에 주목하고자 했다. 그는 종종 정부의 도구로 묘사되기도 하는 이들 구호단체들을 ‘자비’(compassion)라는 키워드 하에 미국 외교정책에 개입하는 주체들임을 지적하고자 했다.⁷ 그 외 ACVAFS에 대한 연구들은 주로 인도주의 구호 연구에서, 유관단체들과의 관계를 언급하면서 분석되고 있다.⁸

반면 국내 한미관계 연구에서 미국 민간구호단체들에 대한 관심은 주로 사회복지, 혹은 종교계에 의해 이루어졌다. 사회복지에서는 최원규 등이 미국 민간구호단체들에 대한 정리를 하였으나, ACVAFS가 직접적 연구대상이 아니었다.⁹ 종교사에서는 ACVAFS를 냉전의 도구로 인식하기보다는 종교적 측면에서 이해한 경우가 많았다. 실제로 국내에서는 종교 단체들에 대한 꾸준한 관심을 보여오던 장금현이 이를 몇 번 다루었다. 장금현은 한국 외원단체 연합회의의 설립과정을 설명하는 가운데, ACVAFS에 대해서 언급했다. 1954년 4월 발간된 미국 정부의 해외원조구호단체의 역사를 참조했다.¹⁰ 역사학에서는 한봉석이 이에 대해 간략히 언급하였으나, ACVAFS와 ACVFA 간의 구분이 모호하고, 그 역할에 대해 상세히 추적하지는 않았다.¹¹

7 J. H. Mather (2015), *Citizens of compassion: Relief, development, and state-private cooperation in U.S. foreign relations, 1939-1973* (Publication No. 3716242), ProQuest Dissertations & Theses Global.

8 대표적으로 케아에 대한 연구인 Heike Wieters (2017), *The NGO CARE and food aid from America, 1945-80: 'Showered with kindness'?*, Manchester: Manchester University Press.

9 최원규(1996), 「한국교회 사회복지활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기독교 구호 사업을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.

10 장금현이 참조한 것은 Arthur C. Ringland (1954), *The Organization of Voluntary Foreign Aid: 1939-1953*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office (Reprinted from the Department of State Bulletin of March 15, 1954), p. 387이다. 장금현(2021), 「외국민간 원조단체연합회와 기독교관계」, 『영산신학저널』 56, 한세대학교 영산신학연구소; 장금현(2021), 「외원단체 연합회의의 설립과정과 특성: 한국기독교세계봉사회와 외국민간원조단체」, 『대학과 선교』, 한국대학선교학회.

11 한봉석(2020), 「구호물자에 담긴 냉전: 주한 케아(C.A.R.E.)의 패키지로 살펴보는 냉전과 인도주의」, 『통일과 평화』 12(1), 서울대학교 통일평화연구원.

ACVAFS는 한미관계에서 민간부문의 중요 요소이자, 미국 잉여농산물, 기술원조, 인구 및 영양교육의 중요 행위자이자 통로로 기능했다. 또한 KAVA 소속 주요 단체들의 미국 내 중요 파트너이기도 했다. 그런 점에서 ACVAFS의 역할이 한미관계에서 본격적으로 조명될 필요가 있다. 본고에서는 이러한 문제인식 아래, 향후 한미관계사 연구에 있어서의 사전작업으로 ACVAFS의 초기 활동을 정리해 보고자 한다. 특히 냉전 후 창설과정과 ACVFA와의 역할 구분, 산하 주요 단체들의 활동을 개략하고자 한다.¹² 나아가 1950년대 한국 내 외원단체연합회였던 KAVA의 화두였던 구호물자 ‘운송비’의 배경이 되는 ‘해외운송비’ 보전에 대한 내용들을 기초적으로 정리해보고자 한다. 이를 통해 향후 ACVAFS-KAVA 간 관계 연구의 기초 작업으로 삼도록 할 것이다.

본고에서 활용한 자료는 ACVAFS의 전 임원이 미국 럿거스 대학(Rutgers University)에 기증한 것으로 현재는 럿거스 대학 뉴브런즈윅의 알렉산드리아 도서관의 스페셜 컬렉션(New Brunswick Special Collection)에 소장된 것을 연구자가 직접 입수하여 활용한 것이다.¹³

12 다만 ACVFA의 경우에는 원조 당국이 시기별로 생산한 자료, 그리고 ACVAFS의 자료 등에 그 역사가 간략히 정리된 경우가 많았다. 또 ACVFA의 경우 미국립문서기록관리청에 소장된 별도의 레코드 그룹도 존재하는바, ACVAFS와 상호 비교의 관점에서 살펴볼 수도 있을 것이다. 다만 본고에서는 ACVFA와 ACVAFS의 창립과정, 중요 구성원과 단체, 그 기능을 살펴보고, ACVAFS의 중요한 두 가지 물적 토대 중 하나인 해상운송 비용에 대한 법제가 제정되는 것을 규명하고자 한다. 이를 통해 향후 KAVA-ACVAFS 관계에 대한 사전 연구작업으로서 그 의미를 부여해보도록 할 것이다.

13 총 191박스로 구성된 이 문서들의 주된 내용은 ACVAFS 이사회, 재정위원회, 집행위원회 등의 문서, 회원 단체들의 기록물, 미국 정부 및 유엔과 주고받은 문서들, 시기별 사업 파일, 그리고 조지프 체임벌린 박사 등 중요 인물들의 기록물, 오디오, 시청각 문서들을 포함하고 있다. https://archives.libraries.rutgers.edu/repositories/11/resources/714/collection_organization

2. ACVFA와 ACVAFS의 창설과 중요 인물

2.1. ACVFA의 창설과 역할

미국 대외 민간구호단체 연구에서 등장하는 두 단체가 있다. 이들 두 단체의 구분부터 명확히 할 필요가 있다. 먼저 정부 기구로 등장한 것은 미국해외민간원조자문위원회(Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid, 이하 자문위원회 혹은 ACVFA)이다. 반면 민간연합체의 성격을 띠는 것은 미국해외 봉사민간단체협의회(American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, 이하 협의회 혹은 ACVAFS)이다. 양자는 긴밀하게 연결되어 있지만 전자가 대통령 행정명령에 의해 정식 설치된 기구로 민·관을 중재, 혹은 관리하는 역할을 했다면, 후자는 실질적으로 자문위원회의 인적 구성, 정책 결정 등에 영향을 끼치며, 미국 내 민간구호단체들의 공동 이익을 대표했다.

ACVFA의 설립은 제2차 세계대전 말기의 혼란스러운 구호 활동을 배경으로 했다. 1939년 9월 나치의 폴란드 침공은 미국 내 유럽에 대한 구호 열기를 자극하였다.¹⁴ 당시 미국 정부는 동년 11월 2일 중립법(Neutrality Act)을 선포하고 “교전국”(belligerent)으로 지정된 유럽국가들과 특정 형태의 경제관계를 맺는 것을 금지하였다. 이 법에 의하면, 미국 내 민간구호단체가 교전국 민간인에게 구호물자를 보내고자 할 경우에는 연방정부에 등록한 후, 매월 재무 보고서를 미 국무부에 제출해야 했다. 단 미국 적십자사와 종교 단체들의 경우는 예외로 간주되었다.¹⁵ 이후 미국 내 징병제가 시행되고, 1941년 무기대여법(Lend-Lease Act)이 통과되면서 동맹국인 중국과 소련에 대한 인도주의적 지원, 미국 신병들에 대한 민간의 물자 지원 등이 더욱

14 Voluntary Foreign Aid Staff, ICA and US voluntary agencies(ICA Wash. D.C, 1959). <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.a0011972247&seq=4>

15 Rachel M. McCleary (2006), *Global Compassion: Private Voluntary Organizations and U.S. Foreign Policy Since 1939*, Oxford University Press, Kindle Edition, p. 38.

요구되었다.¹⁶

무등록 구호단체의 증가, 그리고 중복지원 문제, 새로운 형태의 구호가 등장하자 미국 정부는 1941년 3월 13일 대통령전시구호기관위원회(President's Committee on War Relief Agencies)¹⁷를 출범시켰다. 이 위원회는 기존 중립법에 따라 등록된 300개 단체 외에 예외대상이었던 단체들의 활동을 조율하고, 민간단체들의 구호 사업을 종합하고자 하였다.¹⁸ 이후 좀 더 상설 형태의 정부기관으로서 발전하기 위해 1942년 7월 25일 행정명령(EO) 9205에 의해 위원회를 대통령전시구호통제위원회(President's War Relief Control Board, 이하 PWRCB)로 재지정하게 되었다.¹⁹ PWRCB는 구호단체의 신규 등록을 통해 기존 미달 단체의 등록을 취소시켰고, 국가별 구호단체들의 난립을 조정하였다.²⁰ 또한 미국 내 단체들의 중복된 구호 기금을 통합하기 위해 국가전쟁기금(National War Fund)을 설립하였다.²¹ 또한 국제 통화거래, 해상 운송 배정 등에도 관할하면서 인도주의의 구호 물자의 유통에도 통제력을 행사했다. 그 결과 1943년 중반에 이르면 PWRCB는 해외 구호활동에

16 Rachel M. McCleary (2009), p. 40.

17 장금현은 이를 '전쟁구호단체위원회'로 호명했다. 장금현(2021), 「외원단체 연합회의 설립과정과 특성: 한국기독교세계봉사사회와 외국민간원조단체」, 『대학과 선교』, 한국대학선교학회.

18 Elizabeth Clark Reiss (1985), *The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS): Four Monographs*, New York: The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, Inc., 1985.

19 미국 적십자 회사 및 구호에 참여하지 않는 미국 종교 단체들은 예외로 하였다. 릿거스 문서, FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States: 미 국무부 "ACVAFS 시민위원 구성에 앞선 역사 소개, 1964.3.20." (ACVAFS 아카이브는 이하 릿거스 문서로 약칭하도록 한다.)

20 그 결과 1941년 말 424개에 달했던 단체들이 1945년에는 98개로 감소하였다. Rachel M. McCleary (2009), p. 47.

21 이는 "지역 공동기금(community chests)과 협력하여 지역 구호단체와 국가 전시 구호단체들의 통합 모금 활동을 조직하고, 공동기금이 없는 지역에서는 독립적인 모금을 조직하며, 그렇게 모은 기금을 대통령 전시구호통제위원회가 승인한 전시 구호 및 복지 기관에 배분하는 것"을 목표로 하였다. Rachel M. McCleary (2009), p. 49 참조

참여하려는 미국 내 모든 국내의 단체들의 단일접속창구가 되었다.²² 이후 미국 내 민간구호단체의 해외 구호활동을 책임지다가 1946년 5월 15일 위원회는 5월 14일 해리 트루먼이 서명한 행정명령 제9723호의 발효로 폐지되었다.²³

ACVFA는 1946년 5월 15일 PWRCB가 해체되는 날, 미국 트루먼 대통령이 국무부 및 농무부 장관에게 공동명의로 새로운 위원회를 창설하도록 지시하면서 시작되었다.²⁴ 초대 의장(Chairman)은 전 PWRCB의 원년 위원이었던 찰스 태프트(Charles P. Taft)²⁵로 결정되었다. 자문위원회의 초대 사무

22 Rachel M. McCleary (2009), p. 51.

23 PWRCB의 창립과 폐지는 모두 연방기록물에 근거하여 추적할 수 있다. NARA에서 제공하는 RG 220 중 220.5.6 Records of the President's War Relief Control Board의 기록물 소개를 참조하면 된다. <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/220.html/1000#:~:text=May%2015%2C%201946%2C%20by%20EO,AID> (접속일: 2025. 11. 20.).

또 대통령 행정명령 역시 NARA에서 제공하는 OFR을 통해 확인할 수 있다. 이를 통해 미국 내 기구들의 창립, 그리고 폐지 등에 대한 추적을 할 수 있다. <https://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/1942.html#9205> (접속일: 2025년 11월 20일)

24 대통령의 지시는 매우 명확했다. 대통령은 WRCB의 후속 기구를 원했으며, 이 위원회는 미 국무부의 지시를 따를 것을 명시하였다. 트루먼 대통령 서한(Truman Letter, May 14, 1946); 이를 수신한 태프트는 위원회의 역할을 1. 연방정부 및 국제기구, 기타 공공기관 및 민간단체간 연락 및 협의, 2. 미국 해외구호의 평가, 3. 구호단체들의 해외 구호 기록 소장, 해외 프로그램 평가 및 조정을 자신들의 목표로 미 국무부 장관에게 제안하였다. 찰스 P. 태프트 서한(Taft Letter, July 10, 1946); Reiss, Elizabeth Clark (1985), p. 319 첨부문서 B, C 참조; 더거스 문서, box 5, FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States: State Department 1, 1963. 4. 30. 메모랜덤, “ACVFA의 구성에 관한 건” 참조.

25 찰스 태프트는 트루먼 행정부의 국무장관을 지낸 윌리엄 하워드 태프트 전 대통령의 아들이다. PCWRA 및 PWRCB의 중요 위원이었다. 1946년 5월 18일, 당시 미 국무부 장관이었던 애치슨의 요청으로 동 위원회의 의장 직을 수락하였다고 한다. 이는 당시 사무총장을 맡았던 아서 링랜드의 구술 등에서도 확인된다. Oral History Interview with Arthur Ringland (트루먼 라이브러리 제공, 1975년 7월 14일 구술), https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/ringland?utm_source=chatgpt.com (접속일: 2025. 11. 20.).

국장(Executive Director)은 아서 링랜드(Arthur C. Ringland)²⁶로 결정되었다.²⁷ 위원회는 약 7명으로 구성될 예정이었다. 위원 구성 과정에서는 ACVAFS가 직접 나섰으며, 해외 구호에 식견이 있는 민간인이되, 각 단체의 공식 대표가 아닌 자가 요구되었다.²⁸ 실제로 협의회가 자문위원회 후보를 추천했으며, 이는 자문위원회 명단에 반영되었다. 초기 자문위원들은 [표 1]과 같다.²⁹

이전과 달리 초기 2년간은 민간단체들을 자발적으로 등록하도록 하였는데, 1948년 4월 미공법 472호(PL 472)가 통과된 후 단체들의 공식적 등록 절차가 시작되었다.³⁰

그러나 전전과 달리 전후 자문위원회는 상위 기관에 소속되었으며, 위원회의 중요 보직자는 상위 부처의 보직을 겸한 자가 임명되도록 재조정되었다. 초기 창설된 이후 미 국무부와 농무부 간 부처간 연락 기능을 수행하던 자문위원회는 1949년 미 국무부 내 경제담당 차관보실(Office of the

26 아서 링랜드는 1882년 출생, 1971년 사망한 인물이다. 조지워싱턴대학교 법학과를 졸업하였으며, PWTCB 고문, UNRRA 자문, ACVFA의 초대 사무총장으로 임명되었다. 동시에 그는 22개 단체 협동을 통해 케아 탄생을 주도했던 인물이다. 언론에서는 그를 CARE의 아버지로 부르기도 했다. Oral History Interview with Arthur Ringland (트루먼 라이브러리 제공, 1975년 7월 14일 구술), https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/ringland?utm_source=chatgpt.com (접속일: 2025. 11. 20.).

27 후임은 윌리엄 맥캐언(William McCahon) 집행이사(Executive Director)이다.

28 위원 추천과정에서 찰스 테프트와 ACVAFS 초대 의장인 조지프 체임벌린 사이의 긴밀한 연락이 있었다. 실제로 1948년 10월 6일 체임벌린은 그 자신이 직접 ACVFA의 의장이 되었으며, ACVAFS의 여러 대표들도 은퇴 후 ACVFA의 위원으로 위촉되었다.

29 자문위원회 구성은 미 국무부 및 농무부 장관에 의해 임명된 민간인으로 구성되었다. 초기 협의회는 미 국무부의 지침을 준수할 것이 요청되었고, 협의회 사무국의 활동은 미 국무부의 국제노동·사회·보건국(Division of International Labor, Social, and Health Affairs)에 귀속될 것이 명시되었다. 릿거스 문서, box 5, FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States: 미 국무부 “ACVAFS 시민위원 구성에 앞선 역사 소개, 1964.3.20.” 참조.

30 Elizabeth Clark Reiss (1985), p. 67.

[표 1] 초기 ACVFA 자문위원

직책	성명	간단 약력 및 관계
위원장 (Chairman)	찰스 P. 태프트 (Charles P. Taft)	제1차 지명
위원	체스터 데이비스 (Chester Davis)	제1차 지명 전시식량처장(WFA) 출신
위원	윌리엄 L. 배트 (William L. Batt)	제1차 지명 전시생산위원회(WPB) 부위원장 출신
위원	윌리엄 I. 마이어스 (William I. Myers)	추가 위임 체스터 데이비스 후임(vice Chester Davis)
위원	클라렌스 피켓 (Clarence E. Pickett)	추가 위임
위원	레싱 로젠월드 (Lessing J. Rosenwald)	추가 위임
위원	조지프 P. 체임벌린 (Joseph P. Chamberlain)	추가 위임
위원	프랜시스 P. 매튜스 (Francis P. Matthews)	추가 위임

Assistant Secretary of State for Economic Affairs)로 이관되었다.³¹ 이관과 동시에 국무부는 ‘자문위원회 상임고문’(advisor)이라는 직책을 만들었다. 그리고 이 자리에 임명된 자가 위원회의 당연직 상임이사(ex-officio executive director)를 맡도록 지시하였다. 초대 상임고문 겸 상임이사는 창설 이후 사무국장을 맡아왔던 아서 링랜드가 임명되었다.³² 다만 이후 자문위원회는 1953년

31 1950년 2월 발표에 의하면 자문위원회의 역할을 “해외민간원조 활동을 촉진하기 위해 유관 연방기관, 국제기구, 기타 정부 및 민간단체의 자문, 연락, 협의 기능을 수행한다고 되어 있다. 또한 법령, 규정, 절차 또는 관련 기관의 요청에 따라 정부의 지원 또는 편의를 도모할 자격이 있는 비영리 단체들을 해당 기관에 추천하는 역할을 한다”라고 정의하였다. ACVAFS 시민위원 구성에 앞선 역사 소개, 1964. 3. 20.(FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States: 미 국무부) 참조.

32 Elizabeth Clark Reiss (1985), p. 68.

7월 해외원조와 관련된 모든 기능이 상호안전보장처(Mutual Security Agency, MSA)로 이관되면서 함께 그 소속도 이동하였다. 실제로 해외원조 업무의 주관이 변동함에 따라 위원회는 MSA, FOA, 미 국무부, ICA, AID 산하를 계속 이동하였다.

이 과정에서 정부 내 위상도 변화하였다. 초기 위원회의 사무국장은 미 국무부 내 ‘고문’ 직이었으나, 이후 조직의 변동과정에서 위원회의 사무국장은 해외원조기관들 내부의 민간원조국(Voluntary Foreign Aid Division) 책임자로 전환되었다. 이는 자문위원회 사무국장이 결국 외교부처의 한 행정담당자로 그 위상이 저하되는 결과를 야기하였다.³³ 결과적으로 미국 대외원조에서 미국 민간구호단체의 역할보다 기업의 역할이 더 중시되기 시작하면서, 자문위원회는 행정부처도 아닌 부처의 한 과 혹은 파트로 그 위상이 축소된다.

1971년 닉슨 행정부 들어 자문위원회 사무국은 USAID 내 AID 인구 및 인도주의원조국(Bureau of Population and Humanitarian Assistance) 산하에 새롭게 설치된 민간구호단체실(Office of Private and Voluntary Cooperation)로 흡수 배치되었다. 동시에 당시 사무국장이던 하워드 크레스지(Howard Kresge)는 USAID 내에서 ‘구호단체연락관’(Liaison Officer for Voluntary Agencies)으로 호명되었다.³⁴ 이러한 위상 저하에 민간구호단체들은 강력히 반발하였으나, 닉슨 행정부의 방침은 더욱 강화되었다. 1972년 5월 미 의회는 무분별하게 창설된 자문위원회의 무기한 존속에 제동을 거는 법안, H.R. 4383을 제출하였다. 동시에 닉슨 행정부는 이 법안이 통과되기도 전인 1972년 6월 대통령 행정명령 제11671호에 사인하였다. 내용의 핵심은 모든 정부 창설 자문위원회의 유효 시효를 2년으로 제한하며, 필요한 경우 2년마다 갱신할 것을 요구하는 것이었다. 이에 대해 자문위원회와 밀접한 관계에 있던

33 Reiss, Elizabeth Clark (1985), p. 69.

34 Reiss, Elizabeth Clark (1985), p. 73.

ACVAFS 측이 자문위원회는 단순히 행정부 내부 기구가 아니라는 점을 들어 반대하였으나 효과는 없었다. 이후 자문위원회의 연속성은 행정부의 교체, 그리고 2년마다 갱신되는 절차를 밟으며 점차 약화되었다. 그리고 이 과정 끝에 1973년 6월 하워드 크레스지 사무국장이 사임하였고,³⁵ 1979년 이후에는 IDCA 산하로 AID가 편입되면서 다시 부서가 이동되었다. 이후 자문위원회는 활동의 부침은 있었으나, 제2기 트럼프 행정부에 의해 폐지되기까지 임시 중단과 재생을 반복하며, 자문의 역할을 계속하였다.³⁶

2.2. ACVAFS의 창설과 중요 인물

정부에 속한 자문위원회가 사실상 해외구호물자 분배에서 ‘사실상의 정부 인증’ 기구로 간주되었지만, 자문위원회에 강력한 영향력을 미쳤던 것은 1943년 10월 7일 창설된 미국해외봉사민간단체협의회(American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, 이하 협의회 혹은 ACVAFS)였다.³⁷

35 Reiss, Elizabeth Clark (1985), p. 74 참조.

36 Rachel M. McCleary (2006), pp. 87-88.

37 1943년 미국 뉴욕에서 15개 민간단체들이 모여, 수개월간의 비공식적 모임을 종료하고, 협회를 창립하였다. 초기에 참여한 단체는 American ORT Federation(미국 ORT 연맹); Greek War Relief Association(그리스 전쟁구호협회); Church Committee on Overseas Relief and Reconstruction(교회 해외구호·재건위원회); International Rescue and Relief Committee(국제구호·구제위원회, 훗날 IRC로 발전); National Board, YWCA(전미YWCA 중앙위원회); Near East Foundation(근동재단); American Jewish Joint Distribution Committee (JDC)(미국유대인공동분배위원회); Unitarian Service Committee(유니테리언 구호위원회); American Friends Service Committee(AFSC)(미국친우봉사회, 퀘이커); American Committee for Christian Refugees(미국기독교난민구호위원회); International Migration Service(국제이주서비스, 후일 ISS의 전신); International Committee of YMCAs(국제 YMCA 위원회); Brethren Service Committee(브레thren 봉사위원회); Mennonite Central Committee(MCC)(메노나이트 중앙위원회); National Catholic Welfare Conference(NCWC)(전미가톨릭복지회); Congregational Christian Service Committee(회중교회 기독교봉사회)이다. 러거스 문서, FF 1,10, ‘ACVAFS: Organization and Development – Purpose and Program-Summary

협의회 창설은 미 국무부의 준비에 힘입은 바 컸다. 당시 행정부, 국무부, 전쟁부는 민간구호 전반의 주도권을 두고 조정 중이었다. 미 국무부는 미국의 전쟁 참여 전인 1941년 9월부터 산하 특별연구국(Special Research Division)에서 전후 구호 및 재건, 난민, 상업, 교통, 항공 문제에 대한 연구를 시작하였다. 1942년 11월 21일, 미 국무부 산하에 해외 구호 및 재건 운영국(Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations, OFRRO)이 창설되었고, 당시 뉴욕 주지사였던 허버트 H. 레만(Herbert H. Lehman)이 국장을 맡았다.³⁸ 기존의 특별운영국 직원들은 OFRRO 사무실로 배속되었다.³⁹ OFRRO의 국제관계국장인 로이 비치(Roy Veatch) 등이 주도하여 1942년 11월 말 민간구호단체를 대표할 기구를 모색하는데, 이때 민간에서 핵심이 되었던 인물이 체임벌린(Joseph P. Chamberlain)이었다. 체임벌린은 ACVAFS 초대 의장이 되는 인물인데, 법학교수이자 1930년대부터 난민구호활동에 참여했던 인물로 협의회 창립에 자신의 자금까지 헌신한 인물로 평가된다.⁴⁰ 그리고 이 움직임이 ACVAFS 창설로 이어졌다.

PWRCB가 존재했음에도 불구하고 ACVAFS가 창설될 수밖에 없었던

Reports'(May 2, 1946~March 16, 1960) 참조.

38 허버트 레만은 1944년 1월부터 UNRRA의 첫 디렉터(Director-General)가 된다. 1946년 3월까지 이를 이끌었다.

39 Elizabeth Clark Reiss (1985), p. 6.

40 그는 특히 난민 구호에 헌신했던 인물이다. 대표적으로 1933년부터 독일에서 오는 유대인 및 난민을 위한 석간난민고등위원회(Intergovernmental High Commission for Refugees)의 미국 측 위원, 미국유대인공동분배위원회(JDC)가 설립한 전국조정위원회(National Coordinating Committee, 후일 전국난민서비스)의 의장, 1938년에는 루스벨트 대통령이 지명한 '정치적 난민문제에 관한 대통령자문위원회'(President's Advisory Committee on Political Refugees) 위원으로 활동했다. 체임벌린에 대한 약력은 트루먼 대통령 도서관의 아서 링랜드 구술(<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/ringland>) 그리고 그에 대한 아카이브를 제공하고 있는 유대인 연구를 위한 <YIVO Archives>에서 확인할 수 있다. Guide to the Papers of Joseph Perkins Chamberlain (1873-1951), 1933-1951, RG 278; 1951년 5월 22일 뉴욕 타임즈의 부고기사에서 확인할 수 있다. 아카이브의 기록이 가장 정확하다.

이유는 미국 내 민간구호단체의 방대함, 그리고 그 종교적 기원의 차이 등에 있었다. PWRCB는 미국 내 구호기금의 단일화를 위해 국가전쟁기금(NWF)을 창설했다.⁴¹ 그리고 이 기금을 수령한 단체들은 PWRCB에 매달 보고서를 제출할 의무가 있다. 그러나 그 외 별개의 모금 통로, 즉 주로 종교적 이유로 모금 통로를 달리하고자 하거나, 다른 경우를 통해 재원을 충족하는 경우도 있었다.⁴² 그 결과 PWRCB는 미국 내 민간구호단체를 완벽히 장악할 수는 없었다. 연합국 간 협의체인 UNRRA 창설을 앞두고 있었고, 민간구호단체의 협조를 위해 PWRCB는 ACVAFS 창설에 적극 협조했다. 이것이 가능할 수 있었던 것은 이들 기관의 중요 보직자들이 거의 이미 구면이거나, 혹은 같은 정부 조직에서 일한 경험이 있었기 때문이다.

초기 ACVAFS의 창립과정은 체임벌린(Joseph P. Chamberlain)과 중요 단체 지도자들의 임시위원회 형식의 협의, 그리고 정부의 중요 인물들과의 접촉을 통해 이루어졌다. 이를 통해 초대 회장, 전임 사무총장, 그리고 회원의 등록자격 등이 정리되었다. 협의회 구성은 계속 변화하는데, 1944년 9월 13일 제1차 연례회의를 기준으로 하자면 중요 임원진은 아래와 같다.

ACVFA가 등장하기 전까지 협의회의의 주요 활동은 전시하 구호에서 미국 내 민간구호단체들의 연합국 기구인 UNRRA 등록, 그리고 국내에서의 OFRRO 후신인 FEA를 통한 승인 문제, 그리고 국가전쟁기금 모금에 대한

41 당시 구호단체들에게 기금 모집은 가장 중요한 쟁점이었다. 국가전쟁기금의 창설 이후의 활동은 물론 전후 민간구호단체의 기금 모집활동에는 ACVAFS의 의장을 비롯 PWRCB의 찰스 테프트 등이 모두 모여 중요 방침을 정했다. 즉 민간구호단체가 관여한 활동에는 반드시 ACVAFS가 관여했음을 알 수 있다. 렛거스 문서, box 5, FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States, '1946년 7월 12일 집행위원회 회의록' 참조

42 오보일 몬시뇰(Msgr. O'Boyle)은 덧붙였다. "국가전쟁기금(National War Fund)은 모든 구호단체들을 위한 국민적 의지의 표현(general expression of the people)입니다. 그러나 개별적으로 보면, 개신교(Protestant), 유대교(Jewish), 가톨릭(Catholic) 단체들은 각자의 종교적 전통을 반영하여 스스로를 표현할 수 있는 별도의 통로(vehicle)가 필요합니다."

[표 2] 1944년 9월 13일 ACVAFS 임원 명단⁴³

직책	성명	소속
의장	조지프 P. 체임벌린 박사 (Dr. Joseph P. Chamberlain)	컬럼비아대학교 법학교수
부의장	오보일 몬시뇰 (Msgr. John O'Boyle)	가톨릭구제회(War Relief Services – National Catholic Welfare Conference)
부의장	조지프 C. 하이만 박사 (Dr. Joseph C. Hyman)	미국 유대인 공동분배위원회(American Jewish Joint Distribution Committee) 부의장
서기	워른스호이스 박사 (Dr. A.L. Warnshuis)	해외구호 및 재건위원회 개신교 대표
집행위원회	클라렌스 피켓 (Clarence E. Pickett)	1944년 ACVAFS 산하 물자구호위원회 초대 위원장(후일 제2대 의장)
집행위원회	릴랜드 로빈슨 박사 (Dr. Leland R. Robinson)	미국 기독교 난민위원회(American Committee for Christian Refugees)
사무총장	클라렌스 킹(Clarence King)	상근 사무총장(1944.3.7.임명)

논의를 하는 데 집중되었다.⁴⁴ 초기 활동의 핵심은 체임벌린 의장이었다. 체임벌린 의장은 UNRRA의 리먼 총재, PWRCB의 찰스 태프트, 그리고 국가전쟁기금 위원회 등을 모두 자유롭게 만나며, 등록과 기금 모집, 그리고 단체의 성격을 논의했다.⁴⁵ 각 기구는 저마다의 이유로 협의회의 존재를 필요로 했다. PWRCB는 등록된 단체 중 국가전쟁기금에 속하지 않은 단체들의 모금 활동을 규제할 필요가 있었고, UNRRA는 정부간 협의기구라는 점에서 생기는 제약, 세원이 재원이라는 점 등에서 활동상 제약이 있었다. 특

⁴³ Elizabeth Clark Reiss (1985), 'I. ACVAFS: The Organization', p. 6 참조.

⁴⁴ 협의회의 전시기 활동에 대해서는 러거스 문서, box 1, FF 1.10, ACVAFS: Organization and Development – Purpose and Program-Summary Reports, May 2, 1946~March 16, 1960 참조.

⁴⁵ '1944년 1월 10일 협의회 회의 내용', Reiss, Elizabeth Clark (1985), 'I. ACVAFS: The Organization', p. 33 참조.

히 군정 이전의 구호와 복구단계에 지역별, 주제별 활동을 할 민간구호단체들의 지원이 필요했다.⁴⁶

ACVAFS 창설에 참여한 이들은 20세기 초 미국의 해외 민간구호의 경력이 있던 인물들이었다. 의장인 체임벌린은 대통령 산하 난민위원회 9인의 위원으로 일한 바 있었다. 그는 미국의 해외난민구호사업(특히 독일계 유대인 난민구호)의 중요 인물이었다. 또 전후 구호를 맡았던 UNRRA의 리먼 총재(Governor Herbert Lehman)는 미 국무부 산하 OFRRO 초대 국장 출신이었다. 실제로 UNRRA 내 민간구호단체들의 활동 승인을 담당했던 제3소위원회에는 OFRRO 직원 출신들이 포함되어 있었다. PWRCB의 찰스 태프트, 아서 링랜드 역시 각각 인도주의 구호 및 민간 구호에 큰 관심을 지니고 있던 인물들이었다. 특히 아서 링랜드는 후일 케아(CARE)의 창립을 주도했던 인물로, 이 단체 역시 ACVAFS에 포함된 단체였다.

결과적으로 연합국에 의해 해방이 예상되는 지역들에서 요구되는 막대한 민간구호의 요청 앞에서 UNRRA, PWRCB, ACVAFS 상호간의 역할이 결정되었다. 먼저 국제 구호에 앞서 미국 내 민간구호단체의 인증 및 감독(authorization)은 PWRCB가 맡기로 했다. 그리고 등록과 모금에서 빈틈이 없고, 국가 시책이 정확히 민간단체들에게 전달되고, 그 역도 성립하는 위치에 ACVAFS를 두기로 하였다. 이들은 정보공유와 공사간의 조정을 담당했다. ACVAFS는 정관 개정 등을 통해 PWRCB가 추천한 국가전쟁기금 소속 단체들도 회원으로 받아들이는 조치를 취하는 등 정부에 적극 협조했다. 그리고 국제기구인 UNRRA는 이들 단체들에 대한 물품 분배, 현장에서의 지휘를 담당했다. 즉 ‘국제-미국정부-미국 민간’ 간의 3각 구조가 완성된 것이다. 다만 UNRRA에서 활동하기 위해서는 PWRCB의 인증이 필요했고, 연합국 해방 지역에서 OFRRO의 역할을 후속기구인 미국 해외경제행정처

46 ‘위원회에 회람된 서면 보고서’, Reiss, Elizabeth Clark (1985), ‘I. ACVAFS: The Organization’, p. 35 참조.

(Foreign Economic Administration, FEA)가 담당하게 되면서, 구호물자 발송에 대한 승인을 맡았다. 3개 기관이 복잡하게 승인을 둘러싸고 얽힌 형태였으므로, 이를 위한 조정위원회 설치가 이루어졌으나, 결과적으로는 제대로 기능하지 못했다.

그러나 이 과정에서 협의회는 산하 위원회를 확장함으로써 단체로서의 역량을 대폭 증가시켰다. 협의회는 크게 기능별 위원회와 지역별 위원회로 구성되었다. 그중 기능별 위원회는 이주 및 난민문제위원회(Migration and Refugee Problems Committee), 잉여농산물정책위원회(Surplus Commodities Policy Committee), 선적 및 구매위원회(Shipping and Purchasing Committee), 기술원조 및 프로젝트위원회(Technical Assistance and Projects Committee) 등을 들 수 있다. 1950년대에는 특히 기술원조 분야의 위원회 기능이 확대되었다. 지역별 위원회는 후일 창설될 한국위원회(Committee on Korea) 등을 포함해 오스트리아위원회(Committee on Austria), 근동 및 중동위원회(Committee on the Near and Middle East), 동남아시아위원회(Committee on Southeast Asia) 등이 있다. 이들 위원회는 필요한 업무를 위해 정부 및 국제 기구 대표를 초빙할 수 있다.

또한 위원회는 필요에 따라 정부와 함께 해당 주제를 함께 논의하였다. 미 국무부와는 주로 정책결정의 문제를, 법무부와는 이주 및 난민문제를, 농무부와는 미국 잉여농산물 정책을, 상무부와는 선적 및 구매 부문을, 국방부와는 점령국 지역위원회 등을 설치해 논의를 진행하였다.⁴⁷

ACVFA의 창설 과정과 자문위원회 구성에서도 ACVFS의 긴밀한 ‘감시’와 자문이 이루어졌다. ACVFA의 창설에 대한 이야기는 ECA와의 협력 위원회 회의가 끝난 후 ACVAFS 측에 알려졌다. 협의회 측은 현재 ECA 원조 대상 국가들 외 국가들에 대한 원조 업무, PWRCB 시절 형성된 정부 대

47 집행위원회 회의, 1948년 6월 15일 텃거스 문서, box5, FF 5.8 ACVAFS Relationship with Governments: United States: ICA, "Minutes, Executive Committee Meeting, June 15, 1948" 참조.

민간의 관계가 훼손되지 않는 범위에서 ACVFA의 창설이 필요함을 역설했다. 다만 이 과정에서 새롭게 사무총장으로 거론되고 있는 아서 링랜드에 대해서는 우려를 표했다. 결과적으로 협의회 측은 ACVFA 구성을 추진하고 있는 찰스 태프트와 자문위원회 위촉에 관한 회의를 요구했고, 실제로 찰스 태프트는 중요 국면에서 계속해서 협의회 측에 긴밀한 협조를 요청했다.⁴⁸

전후 새롭게 등장한 미국 트루먼 대통령은 새롭게 기존의 PWRCB를 해체하고 ACVFA를 창설했다. 이는 루스벨트 행정부 시기 미 국무부의 활동에 대한 불신이기도 했고, 동시에 새로운 포인트 포 사업에 필요한 체제의 정비이기도 했다. 그러나 실제 ACVFS의 활동상은 1950년대 더욱 확장된다. 이는 곧 1950년대 지속되었던 미국 정부의 해상운송지원과 미국 잉여농산물의 존재 때문이었다.

3. ACVAFS의 중요 활동

3.1. 중요 5개 단체의 특성과 활동

ACVAFS 산하 단체는 시기별로 계속 변화한다. 시기에 따라 역할 및 중요도, 등록여부가 달라지지만, 창설부터 해체까지를 고려할 때, 그 비중에 큰 단체들은 가톨릭구제회(Catholic Relief Services, CRS), 케아(CARE), 루터 세계구호(Lutheran World Relief, LWR), 기독교세계봉사회(Church World Service, CWS), 미국유대인공동분배위원회(American Jewish Joint Distribution Committee, AJJDC)를 들 수 있다. 이들은 ACVAFS 산하 잉여농산물정책위원회 상설위

48 집행위원회 회의, 1948년 6월 15일 뢰거스 문서, box5, FF 5.8 ACVAFS Relationship with Governments: United States: ICA, "Minutes, Executive Committee Meeting, June 15, 1948" 참조.

원으로 선정된 기관들이며, 미국 잉여농산물 중 기부 부문으로 책정된 잉여농산물의 90% 이상이 이들 5개 단체의 관여에 의해 배급되었다. 또한 이들 5개 단체는 ACVAFS가 취하는 조치에 대한 거부권도 가지고 있었다.⁴⁹ 다만 이후 한국사에서 미국유대인공동분배위원회의 등장은 많지 않으므로, 여기서는 한국과 관련이 있는 중요 4개 단체의 역할에 대해서만 서술하도록 할 것이다.

가톨릭구제회는 1943년 브라이언 J. 맥엔테가트 몬시뇰(Monsignor Bryan J. McEntegart)과 패트릭 오보일 몬시뇰(Monsignor Patrick O'Boyle)에 의해 창립되었는데, 정식 명칭은 전시구호서비스-전미가톨릭복지협의회(War Relief Services-National Catholic Welfare Conference, WRS-NCWC)였다.⁵⁰ 이 단체는 당시 진행 중이던 대통령의 기금모금운동에 로마 가톨릭 교회의 독자적 참여, 그리고 연합국의 유럽 해방 이후 야기될 '인도적 필요'에 대응하기 위해 창설되었다.⁵¹

민간단체였던 케아와 달리 가톨릭구제회는 주교들의 기관이었지만, 1950-60년대 가장 정치적인 기관이기도 했다. 교회는 저개발국 일반의 '혁명적 혼란'을 위협으로 느꼈다는 점에서 미국 정부와 그 목표를 같이했다.

49 Robert R. Sullivan (1968), p. 1, p. 227 참조.

50 번역어의 문제가 있다. WRS, 혹은 CRS는 모두 '미국가톨릭복지위원회' 산하에 속한다. 전시에는 WRS를 썼다. 1943년 설립되었으면, 제2차 세계대전 당시 전쟁구호를 위해 수립되었다. 장금현은 이를 천주교전쟁구호봉사회로 번역하였다. 다만 이후 CRS로 변경된 이후 김홍수는 미국 가톨릭복지위원회 산하 가톨릭구제위원회(CRS)로 일원적으로 사용하고 있다. 최원규 역시 원문을 사용하거나, 가톨릭구제위원회 및 천주교복지위원회 정도로 사용하고 있다. 본고에서는 1950년대 중반 이후 사용된 CRS-NCWC를 염두에 두고 가톨릭구제회 정도로 번역하도록 할 것이다. 김홍수(2005), 「한국전쟁 시기 기독교 외원단체의 구호활동」, 『한국기독교와 역사』, Vol. 23, 한국기독교역사학회; 장금현(2021), 「외국민간원조단체연합회와 기독교관계」, 『영산신학저널』 56, 한세대학교 영산신학연구소; 최원규(1999) 참조.

51 1950-64년 416조에 의한 식량 사용의 비중은 가톨릭구제회가 51%, 케아 21.8%, 기독교 세계봉사회 12.9%, 유니세프 5.6%, 루터세계구호 4.8%, 기타 3.9%로 구성된다.

⁵² 이는 개신교 계열의 ‘자발주의’(voluntaryism)와는 비교되는 ‘보조성의 원리’(principle of subsidiarity)로 합리화되었다. 가톨릭계는 국가가 민간의 자율성을 침해하지 않으면서 공동선을 위한 지원을 할 수 있다고 주장했다.⁵³ 이러한 교리상 차이를 바탕으로 가톨릭구제회는 1950-64년까지 제416조에 의해 민간구호단체들에게 할당된 미국 잉여농산물의 51.0%를 사용하는 것을 정당화했다.⁵⁴

미국 정부와의 관계는 주교인 에드워드 E. 스완스트롬(Edward E. Swannstrom)의 미 의회에 대한 성명, 미 국무부 및 원조당국자들 간의 교섭을 통해 이루어졌다. 1950년대 말부터 가톨릭구제회는 미공법 제480호의 혜택을 최대한 누리기 위해 법안의 개정과 활용에 집중했다. 1957년에는 미공법 제480호 수정을 통한 제1관에 의해 현지 대충자금 계정에 적립되는 현지 통화에 대한 제한적 접근을, 법안 개정 후에는 ‘근로를 위한 식량’(food for work) 사업의 ICA 내 독점적 지위를, 1960년대 초에는 남미 지역에 대한 육로운송지원 등을 요구하거나, 로비 대상으로 삼았다.⁵⁵

이러한 가톨릭구제회의 활동은 정부 및 의회의 반발을 야기하였으나, 케네디 정권 등장 이후 극적인 타격을 보았다. USAID 관료들과의 18개월 간의 대화, 그리고 행정부와의 교섭 끝에 1962년 7월 종교단체들의 해외원조프로그램 참여에 대한 제한은 사라졌다. 그러나 이는 곧 개신교 계열의 반대로 제한된 입장으로 되돌아갔다. 미국정부는 대신 지침을 통해 이를 해결했고, 가톨릭구제회는 남미에서의 ‘진보를 위한 동맹’에서의 급식 프로그램에 참여할 수 있었다. 그 결과 가톨릭구제회의 활동은 저개발국 인도주의

⁵² Rachel M. McCleary (2009), p. 78.

⁵³ Rachel M. McCleary (2009), pp. 79-80.

⁵⁴ 1950년대 가톨릭구제회와 루터세계구호를 비교해보면, 전자가 후자의 10배가 넘는 금액을 해상운송비로 보전받고 있음을 알 수 있다. Robert R. Sullivan (1968), p. 288; Rachel M. McCleary (2009), p. 40.

⁵⁵ Robert R. Sullivan (1968), p. 292.

구호의 중요한 지분으로 계속 자리하게 되었다.⁵⁶

반면 개신교 분파인 루터세계구호(LWR)는 “자발주의”(voluntaryism)를 강조하는 신념 때문에 별개로 등장했다.⁵⁷ 미국 수정헌법 제1조에 근거한 정교분리를 가급적 준수하고자 하였고, 그 때문에 미국농업법 제416조를 활용했을 뿐, 추가적 정부 지원에는 거리를 유지했다. 특히 1952년 정부가 상호안전보장법하에서 미국 민간구호단체들이 ‘안보’를 위해 종사할 것을 요구하자, 이에 대해 강력한 이의를 제기한 것은 그 때문이다.⁵⁸

루터세계구호가 다른 단체와 다른 점은 가톨릭구제회, 케아 등이 정부와의 결합하에 확장되는 것에 대해 ‘자발주의’라는 측면에서 계속 비판을 가했다는 점이다. 예를 들어 1956년의 미국 잉여농산물 가용범위 확대(밀과 옥수수 해외 지원 가능), 1950년대 말 가톨릭구제회가 수원국 대충자금 계정에 적립되는 통화에 대한 욕심을 드러냈을 때, 미국 의회에서 강력한 비판을 가하는 등 종교단체의 세속화에 반대하였다.⁵⁹

물론 미국 잉여농산물에 대한 접근, 그리고 해상운송비 보전에 있어서는 다소간의 유연성을 보였다. 실제로 다른 단체들이 정부의 정치적 목적이

56 Robert R. Sullivan (1968), pp. 298-299.

57 ‘자발주의’는 개신교계의 입장이기도 했지만, 미국 민간구호단체들이 미국 잉여농산물을 활용하기 위해 내세운 명분 중 하나이기도 했다. 즉 미국의 잉여농산물을 정부가 아닌 민간 단체가 배급하는 것은, 잉여농산물이 사람 대 사람 간의 ‘선물’로서 의미를 지니기 때문이다. 이를 통해 민간구호활동은 세계로부터 자유사회에 대한 신뢰를 받을 수 있고, 살아있는 자유로운 시민 결사체의 모범을 보일 수 있다고 설명된다. 그리고 이는 곧 진정한 민주주의를 강화하는 일과 직결된다고 이야기되고 있다. 따라서 미국 잉여농산물은 단순한 물자가 아니라, ‘평화의 씨앗’인 셈이다. 이 점에서 민간구호단체들의 역할이 계속해서 요구되는 것이다. 뎃거스 문서, box 5, FF 5.2 ACVAFS Relationship with Governments: United States: Agriculture, “「The Moral Challenge of American Abundance」”(1954. 4. 30. 미하원 농업위원회 청문회 제출 발언).

58 Robert R. Sullivan (1968), p. 310.

59 1962년 루터세계구호 측이 공개한 자료에 의하면 1962년 민간구호단체의 재정 중 정부 지원비 비중은 가톨릭 구제회가 82%, 기독교세계봉사회가 71%, 케아가 84%, 루터세계구호가 47%에 달했다. Robert R. Sullivan (1968), p. 321, p. 333.

강하다는 이유로 참여를 꺼렸던 크리스마스 지원사업을 처음에는 거부하였지만, 두 번째 사업에는 참여하였다. 다만 정부의 견해와는 달리 시리아, 요르단 등 공산주의 국가들에 대한 지원도 요청하는 등 종교적 인도주의적 원칙을 고수하였다.

기독교세계봉사회(CWS)는 제2차 세계대전 이후 어려움을 겪고 있던 중국과 유럽 국가들을 돕기 위해 1946년 북미외국선교협회, 미국연방기독교교회협의회, 그리고 창설을 준비 중이던 세계교회협의회(WCC)의 미국 위원회가 공동으로 설립한 구호단체였다. 1951년 1월 미국연방기독교교회협의회가 미국기독교교회협의회(NCC)로 개편되면서 기독교세계봉사회는 이 협의회의 한 부서가 되었다. 미국 개신교와 정교회에 속한 35개 교파의 구호활동을 대변한 것은 물론 한국전쟁 중에는 미국교회뿐만 아니라 세계교회협의회, 루터교세계구제회, 기독교농촌해외프로그램(Christian Rural Overseas Program), 하이퍼프로젝트(Heiper Project, Inc)의 한국 내 대행기관이 기도 했다.⁶⁰

기독교세계봉사회는 원칙적으로 가톨릭구제회와 루터세계구호의 중간자적 입장에 놓여 있었다. 31개 단체의 상호 다른 의견으로 인해 미국 잉여농산물에 대한 접근에서도 동일한 입장을 내놓지 못했다. 1950년대 내내 기독교세계봉사회는 미국의 대한원조에서는 물론, 포인세티아 작전 등 정부의 해외 원조에 적극적으로 참여했다. 그러나 1959년 가톨릭구제회와 케아가 대충자금의 현지통화에 대한 문제를 제기하면서, 입장을 달리할 것을 분명히 했다. 기독교세계봉사회는 ‘식량 분배는 정부의 역할’임을 분명히 하고 루터세계구호와 함께 가톨릭구제회의 정부 로비를 비판했다.⁶¹

60 김홍수(2010), 「기독교연합봉사회: 1950년대의 기독교 연합사업 연구」, 『한국기독교와 역사』 33호, 한국기독교역사학회, p. 109 참조. 1963년 한국기독교봉사회가 출범하였고, 별개로 사업을 추진하기 시작했다. 1971년 철수 후 남은 재산과 사업은 KNCC와 한국기독교봉사회에 이관되었다.

61 Robert R. Sullivan (1968), p. 351.

1960년대 초 단체의 행동은 초기에는 ‘근로를 위한 식량’(food for work) 사업 정도에 머물렀다. 그러나 1960년대 중반 이후에는 미국 정부의 ‘기아와의 전쟁’ 등에 호응하며, 인구 및 식량의 관계에 주목했다. 실제로 1965년 기독교세계봉사사회 총회에서는 세계기아에 대한 결의안⁶²을 통과시키기도 했다. 이 점은 기아 문제가 31개 단체의 구체적 이익을 뛰어넘는 ‘추상적’ 수준을 지니고 있었기 때문에 가능했을 수도 있을 것이라고 평가되고 있다.

마지막으로 1945년 가을 발족한 케아(CARE)⁶³는 가톨릭 구제회와 더불어 정부의 지원을 놓고 경쟁했던 구호단체이자, 정부 지원을 적극적으로 모색했던 민간 단체였다. 케아는 전후 미국 정부의 잉여 물자로 전략한 군용패키지(ten-in-one food packages)를 구매함으로써 구호 일선에 등장했다.⁶⁴ ACVAFS 산하 단체이지만, 케아는 미국 잉여농산물 사용건으로 미국 정부와 보다 긴밀하고자 하였고, 이로 인해 같은 단체 간 견제와 비판을 받기도 하였다. 실제로 한국전쟁 발발 후 케아는 트루먼 대통령의 연설을 통해

62 Robert R. Sullivan (1968), p. 362.

63 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 케아’이므로, 이하에서 한국에서의 케아 활동은 주한 케아로, 뉴욕 본부 등 세계적 차원에서 케아 활동은 ‘케어’로 사용하도록 할 것이다. 두 번째로 케아의 국제적 명칭 또한 시기적으로 변동하였다는 점을 알 필요가 있다. 1945년 11월 17일, Dr. Lincoln Clark, Arthur Ringland 등이 주도하고, 22개의 미국 내 단체들이 모여 창단했던 당시에는 미국 내 개별자선을 이름에 반영한 결과로, “미국 구호”가 아닌 ‘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, 최종적으로 Cooperative for American Relief to Everywhere로 단체명을 변경했다. 이 케아는 오늘날까지도 구호 활동을 하고 있는데, 현재는 다시 그 이름에서 ‘미국’을 빼고, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere로 변경하였다. 이상 Heike Wieters (2015), “Ever tried-ever failed? The Short summer of cooperation between CARE and the Peace Corps, The Lessons of History”, *International Journal* 70(1), pp. 149-150; <http://www.care.org/impact/our-stories/care-history> 참조.

64 Robert R. Sullivan (1968), p. 14.

ACVFA 요청으로 케아가 한국 구호물품의 전달자로 결정되었음을 발표하기도 했다.⁶⁵

또한 케아는 1953년과 55년 미국 원조당국의 크리스마스 잉여농산물 배급에 적극 참여함으로써 미국 정부와의 거리를 좁히고자 했다. 이를 위해 케아는 반공주의적 수사를 종종 활용하였다. 1954년 PL 480이 통과된 후, “(미국 잉여농산물은) 수소 폭탄보다 훨씬 더 강력한 공산주의의 파괴자”, “공산주의의 동맹은 기아, 민주주의와 자유의 동맹은 식량”이라는 구호를 선전 도구로 삼기도 했다. 다만 정부와 케아 측의 관계는 아이젠하워 행정부 출범 이후에는 이전처럼 쉽지 않았다. 정부 측의 ACVFA는 케아의 반대에도 불구하고 한미재단을 승인하는 등 다양한 경쟁자가 등장했다. 이런 상황에서 초대 디렉터였던 폴 프렌치(Paul French)는 ACVFA와의 협상, 가톨릭구제회와의 경쟁 등을 통해 미국 정부와 더 긴밀한 관계를 만들고자 했다.⁶⁶ 가톨릭구제회와 기독교세계봉사회는 케아가 원래 민간단체의 자발적 구호에서 벗어났다고 비판하기도 하였다.⁶⁷

케아는 미국 잉여농산물 활용에 적극적이었으며, 특히 케아는 가톨릭구제회와 더불어 PL 480호 제1관의 활용도 노렸는데, 이는 실패했다.⁶⁸ 그러나 이후 미국 농무부의 9,000만 파운드의 탈지분유에 대한 한국 내 보급

65 Heike Wieters (2017), *The NGO CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness'?*, Manchester University Press, p. 97; 이로 인해 1953년 가을까지 미국 잉여농산물의 활용이 제한되어 있을 때, 케아가 한국에 대한 식량 선전에 있어 다른 단체보다 우위를 보일 수 있었다. 원래 ACVAFS 산하 한국위원회는 American Relief for Korea를 창설하였으나, 물자 지원 등에서 케아 등과 함께 중요시되었다. J. H. Mather (2015), p. 113 참조. 로버트 설리반(1968)은 초기 케아의 활동을 위축된 형태로 서술하지만, 최근의 연구들을 통해 케아가 트루먼 정부의 전폭적 지지를 받고 있음이 드러났다.

66 다만 이 과정이 순조로운 것은 아니었다. 케아의 초대 의장이었던 폴 프렌치의 정부와의 교섭은 주변단체의 비판은 물론 FOA의 해럴드 스테슨과도 때때로 마찰을 빚었다. 특히 1952년 말 CARE의 잉여농산물 분배 접근은 여러 번 충돌을 빚었다.

67 J. H. Mather (2015), p. 121.

68 Robert R. Sullivan (1968), pp. 275-281 참조.

권, 그리고 1960년대 평화봉사단 운영, 자조사업에 대한 참여를 통해 그 세력을 확장하였다.⁶⁹

본고에서 다루지 않은 미국 유대인공동배급위원회와 더불어, 이들 5개 단체는 제2차 세계대전 직후부터 1960년대까지 미국의 잉여농산물을 적극적으로 해외 구호에 활용하였다. 그리고 여기에는 미국 정부의 해외운송 지원비가 자리하고 있었다.

3.2. 미국 잉여농산물의 지원과 해외운송 지원

3.2.1. 미국 잉여농산물 지원 법률

냉전하 미국정부가 이토록 ACVAFS 및 산하단체들에 영향을 끼칠 수 있었던 것은 미국 잉여농산물의 지원과 해외운송비를 중요한 무기로 활용했기 때문이다. 따라서 이 두 구조를 파악하는 것은 미국 민간구호단체들의 구호활동에 영향을 끼친 두 개의 물적 배경을 확인하는 것과 마찬가지로 할 것이다.

ACVAFS의 활동에 큰 영향을 끼쳤던 미국 잉여농산물의 해외 지원은 1960년대까지로 한정하자면 대략 3가지 법에 의해 지원되었다고 할 수 있다.⁷⁰

제1기: 1949~1954년, 「농업법(Agriculture Act of 1949)」의 제416조(Section

69 한봉석(2020), 「구호물자에 담긴 냉전: 주한 케아(C.A.R.E.)의 패키지로 살펴보는 냉전과 인도주의」, 『통일과 평화』 12(1), 서울대학교 통일평화연구원; 한봉석(2020), 「1960년대 미공법 480호 2관과 3관 원조의 의미: 주한 케아의 '근로를 위한 식량'(Food for Week)을 중심으로」, 『사림』 74호, 수선사학회 참조.

70 시기를 어떻게 정하느냐, 관점을 어떻게 보느냐에 따라 다소간 분기점은 달라질 수 있다. 또 1960년대 이후 미국 잉여농산물법의 변화에 대해서는 한봉석(2020), 「1960년대 미공법 480호 2관과 3관 원조의 의미: 주한 케아의 '근로를 위한 식량'(Food for Week)을 중심으로」, 『사림』 74호, 수선사학회 참조.

416)

제2기: 1954~1966년, 「공법 제480호(Public Law 480)」의 제3관(Title III)

제3기: 1966년 이후, 「평화를 위한 식량법(Food for Freedom Act)」의 제2관
(Title II)

주지하다시피 미국 잉여농산물의 해외지원은 1949년의 농업법에 근거하였다. 미국 정부는 ACVFA에 등록된 단체들이 부패 직전인 분유, 버터, 건조 달걀, 치즈 등의 잉여 상품을 구호단체들의 해외 구호에 사용할 수 있도록 허가했다. 이는 미국 정부의 해외원조 편의를 위한 것이기도 했다.⁷¹ 이미 1948년 1월 26일, 일반에게 ‘폴턴 보고서’(Fulton Report)로 알려진 미 하원 조사위원회의 민간구호 지원 보고서 등이 대외원조에서 민간구호단체들의 역할을 강조하였다.⁷² 미국 민간구호단체들을 활용하는 것은 미국의 대외원조법의 엄격함을 우회하는 수단이기도 했다. 예를 들어 ECA 원조법하에서 식량원조는 수원국 대충자금으로 충당되어야 한다. 이론상 수원자에 대한 무상 지원이 불가능한 것이다. 이때 등장한 것이 ACVAFS였다. 정부는 협의회에 문의하여, 케아(CARE)에 그 임무를 맡겼다.⁷³

다만 한국전쟁의 발발로 인해 미국 잉여농산물 재고는 급격히 소모되

71 이 과정은 미국 농민의 직접적 소득 보전을 의도했던 1933년 농업조정법의 일부가 1936년 미국 대법원에 의해 위헌판정을 받으면서 가능했다. 루스벨트 행정부는 일부 농산품의 시장 가격의 최저선을 유지하는 방식으로 이에 대응하고자 하였으나 과잉생산을 막을 수는 없었다. 1949년 농업법 제416조는 CCC 소유 농산물 중 농무부 장관이 부패성 잉여 농산물을 국내외 프로그램을 가진 구호단체에 기부할 수 있도록 승인함으로써 정부의 부담을 덜 수 있게 하였다. 이때 주된 대상은 부패성 물품인 분유, 버터, 건조 달걀, 치즈 등 4가지 부패성 잉여 식품이 민간단체 프로그램에 사용되었다. J. H. Mather (2015), p. 112; Rachel M. McCleary (2009), p. 75.

72 폴턴 보고서는 소련의 대소 압박에 대한 대응, 유럽의 경제적 미래 등에 대한 관심을 반영했다. 특히 미국의 민간구호단체들의 선의가 유럽인들로 하여금 미국인의 사고방식과 민주주의적 절차에 대한 믿음을 고취시킬 것이라는 주장을 하며, 민간구호단체의 역할을 강조하였다. J. H. Mather (2015), p. 26.

73 Robert R. Sullivan (1968), pp. 110-112 참조.

었다. 이에 미국 민간구호단체들은 1951년 1월부터 1953년 봄까지 제416조에 의한 지원을 받지 못했다.⁷⁴ 그러나 한국전쟁 정전 이후 이 재고는 다시 회복되었다. 농무부의 탈지분유 9,000만 파운드 지급, 1953년 하반기 크리스마스에 맞춰 FOA가 추진했던 “순록 작전”(Operation Reindeer), 1955년 재추진된 크리스마스 원조물자 지원인 “포인세티아 작전”(Operation Poinsettia) 등을 통해 잉여농산물에 대한 구호단체들의 참여를 촉구하고자 하였다.⁷⁵

제2기의 1954년 미공법 제480호의 등장은 미국 내 민간구호단체들에게 큰 변곡점이었다고 할 수 있다. 초기 이 법안은 3년간 시범적으로 시행될 예정이었으나, 이후 계속 연장되어 결과적으로 미국 내 민간구호단체들의 중요한 물적 토대가 되었다. 미국 내 민간구호단체들은 이러한 구호를 통해 미국 내 ‘구호 및 봉사체계’를 세계에 수출하고자 했다.⁷⁶ 이는 ACVAFS가 1954년 초 미 하원 농업위원회 청문회에 제출했던 「미국의 풍요가 던지는 도덕적 도전」(The Moral Challenge of American Abundance)에 잘 드러난다.⁷⁷ 1956년 5월, 제2관을 개정함으로써 2관과 3관하 사업을 위한 민간구호단체들의 물품 선적에 대한 해상운송비는 농업기금에서 지불하도록 하였다.⁷⁸ 이어 1960년 개정에서는 내륙국가에 대한 육로운송비용과 ‘food

74 Robert R. Sullivan (1968), p. 113. 다만 케아 같은 경우, 이를 우회해 케아가 독점권을 가지도록 미 상원의원과 협상을 벌이기도 하였다.

75 미국 잉여농산물 저장량의 갑작스러운 회복량을 활용하여, 미국 정부의 선전을 목적으로 했던 사업이다. 이 사업의 정치적 성격 때문에, 개별 단체별로 작전 참여를 거절하거나 혹은 불참하기도 하였다. FOA의 스테슨 국장은 민간단체의 내륙운송비에 처음으로 100만 달러를 배정하는 등 순록작전에 대한 지원을 표명하였다. Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 80 참조.

76 초기 미국정부는 포인트 포 사업의 정신을 이들 구호단체들에게 강조하였고, 자선단체들의 자발적 봉사의 맥락에서 자신들의 이념을 저개발국에 수출하고자 하였다. J. H. Mather (2015), p. 115.

77 릿거스 문서, box 5, FF 5.2 ACVAFS Relationship with Governments: United States: Agriculture, “The Moral Challenge of American Abundance”(1954. 4. 30. 미하원 농업위원회 청문회 제출 발언).

78 Elizabeth Clark Reiss(1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 98.

for work'에 상품을 전용할 수 있도록 법이 재개정되었다.⁷⁹

제3기의 경우, 가장 큰 특징은 상품신용공사가 해외 프로그램을 위해 민간 재고에서 제품을 구매할 수 있게 된 것과 새롭게 공법 제1관과 4관이 통합되고, 제2관과 3관을 통합한 새 법안이 2관으로 정리된 것이라고 할 수 있다. 그리고 새롭게 3관에는 통화 사용을 명시하고, CCC 상환에 대한 규정을 다루게 하였다.⁸⁰ 제3기에 들어서면서 미국정부의 ACVAFS 단체에 대한 안보적 이용이 더 강화되었다. 또한 마셜 플랜으로 회복된 여러 국가들, 혹은 경제개발 도상에 있는 수원국들의 요구에 따라 제416조에 근거했던 잉여 농산물의 분배권을 민간구호단체가 아닌 수원국에 맡기는 경우가 늘어나기 시작했다.⁸¹ 한국의 경우가 대표적이다. 1965년부터 한국정부는 USAID 측에 잉여농산물의 통제권을 요청했고, USAID 측은 중재 대신, 의원단체들에게 그 요구를 그대로 전했다. 주한 케아는 한국정부의 통일된 의견을 물었으며, 기독교세계봉사회는 원칙적으로 동의했지만 수원자의 불이익을 우려했고, 가톨릭구제위원회와 루터세계구호는 단시간에 걸친 이전 절차에 의문을 표명했다. 그러나 동년 11월 USAID 측이 한국정부의 의견에 동의하였고, 1967 미국 회계연도(즉 1966년 7월 1일)부터 한국 프로그램을 위한 잉여농산물의 주도권은 한국 측으로 이전되었다.⁸² 이 점은 이 시기 한국이 미국 구호단체들의 잉여농산물 가용 국가 중 경제가 개선되고 있던 멕시코, 대만과 함께 최하위권에 있었다는 사실과 연관이 깊었다.⁸³ 이러한

79 Robert R. Sullivan (1968), p. 45.

80 1관과 4관의 통합은 미국 잉여농산물의 현지 통화판매로 정리되었고, 2관과 3관의 통합을 통해 긴급 구호와 장기 개발의 내용 등이 통합되었다. 이에 대해서는 김종덕(1997), 『원조의 정치경제학: 미국의 대한 농산물원조를 중심으로』, 경남대학교출판부 참조.

81 Robert R. Sullivan (1968), p. 167.

82 Robert R. Sullivan (1968), p.172.

83 Robert R. Sullivan (1968), p.176; 이에 대해서는 한봉석(2020), 「1960년대 미공법 480호 2관과 3관 원조의 의미: 주한 케아의 '근로를 위한 식량'(Food for Woek)을 중심으로」, 『사림』 74호, 수선사학회 참조.

경향은 1970년대 미국 민간구호단체들의 역할 하락 등으로 연결될 징조이기도 했다.

3.2.2. 해외운송비 지원

3.2.2.1. 1947년 미공법 제84호

정부 산하 ACVFA의 가장 큰 힘은 미국 잉여농산물의 해외 사용에 있어 전제조건이 되는 ‘등록’ 혹은 ‘추천’에 대한 권한을 가지고 있다는 점이다. 비슷하게 ACVAFS의 가장 큰 역할은 ACVFA와 협상해 미국 내 민간구호단체들의 이익을 관철시키는 것인데, 그중 핵심이 바로 해외운송비의 보전이었다.

해외운송비 보전은 미국의 대외 구호의 초창기부터 등장했다. 제2차 세계대전이 종전되고, 미국 의회는 ‘전쟁으로 인해 피해를 입은 국가의 시민들에게 구호원조를 제공하기 위한 법안’ 제정을 추진하였다. 1947년 ACVAFS의 목표는 정부 측인 ACVFA측과 논의하에 해상운송기금을 보전받는 것이었다. 중요 쟁점이 되었던 것은 기금 보전의 대상 국가를 정의하는 것이었다. 정부와 ACVAFS 측은 수원국에 폴란드, 헝가리 등 냉전 최전선 국가를 포함시키는 문제로 갈등하였다. ACVAFS 측은 소속 단체들의 이익을 상원의원을 통해 제기하는 등 정부에 압력을 가하였다.⁸⁴ 1947년 5월 31일 ACVAFS 측의 요구조건이 포함된 미 공법 제84호가 미국 트루먼 대

84 수정조항의 첨부에는 ACVFA의 아서 링랜드의 역할이 컸다. 그는 의장인 찰스 테프트와의 대화에서, ACVAFS의 요구사항을 이야기했다. 물론 이 과정에서 ACVAFS의 의견 표명, 그리고 의회에서의 선전활동도 있었다. ACVAFS 측은 ACVFA 측을 통해 끊임없이 민간단체의 우려를 ECA 측에 전달하였다. ACVAFS 측은 별도로 선적 및 구매위원회를 만들어, 민간구호단체들의 부족 품목 선적 문제를 끊임없이 워싱턴과 ECA 측에 제안하였다. 다만 이로 인해 ECA 측과의 갈등이 드러나기도 했다. ECA 측은 ACVFA가 미공법 제472호에 규정한 자문위원회 기능의 한계를 벗어난다고 지적했다. ECA 협력위원회(Committee on ECA Cooperation)(June 15, 1948) FF 5.8 ACVAFS Relationship with Governments: United States: ICA 참조; “Ⅲ. Committee on Material Resources”, Elizabeth Clark Reiss (1985), pp. 37-38 참조.

통령이 ‘전쟁으로 황폐해진 국가들의 국민에게 구호 지원을 제공하기 위한 공동결의안’에 서명함으로써 정식 발효되었다.⁸⁵ 1947년의 미공법 제84호 중 해외 운송비용에 관한 조항은 다음과 같다.⁸⁶

Section 2

(f) 조항은 구호 단체들이 기부한 물품의 운송비용에 대한 건을 다룬다.

제1조의 규정에 따라 제공되는 일반 구호원조를 보완하고, 미국 국민의 자발적인 구호 기부를 보다 경제적이고 폭넓게 활용하기 위해, 본 공동결의안에 따라 승인된 자금 중 최대 500만 달러까지를 미국의 자원(voluntary) 및 비영리 구호단체(nonprofit relief agencies)가 기부하거나 구매한 구호물자의 해상운송에 필요한 제반 경비를 충당하는 데 사용할 수 있다. 이러한 운송비 지원은 그 물자의 종류, 수량, 그리고 목적에 관하여 대통령이 일반 구호원조 물자를 보충(supplement)하는 데 필수적이라고 인정하는 경우에 한하여 시행될 수 있다.

다만 동년 7월 30일 제80대 의회 제1차 회기를 통과한 미공법 제271호는 해상운송비용 보전의 대상과 내용을 한정하고자 하였다. 공법 제271호는 공법 84호가 승인한 구호 프로그램에 실제 예산을 책정한 법이며, 1947년 7월 30일 제80대 의회 제1차 회기를 통해 통과되면서 공법 84호에

85 UNRRA 이후 미국의 대외원조법안의 입법과정은 FRUS의 유엔 편에서 참조할 수 있다. 특히 Foreign Relations of the United States, 1947, General: The United Nations, Volume I - Editorial Note에 그 과정이 상세하다. 이 법안은 원래 미국 트루먼 대통령의 요청을 바탕으로 하원에서 발의된 것이다. 이후 금액을 둘러싼 논쟁을 거쳐, 3억 5,000만 달러로 최종 합의를 보고, 5월 31일 트루먼 대통령이 최종 서명함으로써, 최종 채택되었다. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v01/d524> (접속일: 2025. 11. 20.).

86 미국 제80대 의회 제1차 회기, 1947년 5월 31일 승인. Statute-61-Pg 125. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-61/pdf/STATUTE-61-Pg125.pdf#page=2> (접속일: 2025. 11. 20.).

필요한 3억 3,200만 달러의 예산을 공식 배정하였다.⁸⁷ 아서 링랜드에 의하면, 미국 내 민간구호단체들이 운송비의 혜택을 보기 위해서는, 미국 정부가 직접 물자를 보내는 국가들, 그리고 PL 84에 근거한 협정이 체결된 국가들의 경우에만 운송비 보전이 가능했다. 이러한 방침에 의하면 폴란드와 헝가리와 같은 국가는 제외되었다.⁸⁸

1947년 10월 8일 미 국무부 차관보에 의해 ‘민간단체의 구호물자에 대한 해상운송비용지불에 대한 시행규정’이 승인되었다. 이는 소급적용되어 1947년 7월 1일부로 효력을 발휘하는 형식을 취했다. 주된 내용은 아래와 같다.

다음의 조건을 충족하는 자선단체들만이 해상운송비 보전 혜택을 받을 수 있다.

첫째, ACVFA에 등록된 단체일 것

둘째, 수원국 정부로부터 해당 프로그램 운영에 필요한 적절한 시설제공 보증을 받은 곳일 것

셋째, 미공법 제84호와 271호의 규정에 따라 지정된 국가와 지역에 한정할 것

넷째, 해당 물자는 필수 물자(essential supplements)⁸⁹에 한할 것

87 The Italian Ambassador (Tarchiani) to the Under Secretary of State for Economic Affairs (Clayton), FRUS 1947, THE BRITISH COMMONWEALTH; EUROPE, VOLUME III (1947. 3. 8. 서신 참조), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d568> (접속일: 2025. 11월. 20.); 다만 미공법 271호의 경우 폴란드, 헝가리 등의 국가는 제외되었다.

88 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 40 참조.

89 이 물자는 해외 제분용 곡물을 포함한 식품, 원단, 신구의류를 포함한 의류, 신발을 포함한다. 그리고 소모성 의약품으로 시트, 침구, 약, 엑스레이 필름 등이 포함되었다. 이상 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 42 참조.

이때 운송비의 범주는 “선적항에서의 적재 완료 시점(shipside at port of loading)부터 하역항에서의 양하 완료 시점(end of ship's tackle at port of discharge)까지”의 구간이며, 그 외 모든 비용은 제외한다. 또 이때 물자는 관세면제 대상이며, 무상 배포되어야 한다. 또 미국인 직원의 감독하에 분배되어야 하며, 가능한 한 미국산이 표시되어야 한다.⁹⁰

자금의 보전 청구는 ACVFA에 보전청구서를 접수하고, 심사 후 보전된다. 이 규정은 1947년 11월 11일 연방관보에 공포되었다.⁹¹ 결과적으로 이러한 과정을 거쳐 PL 84의 구호물자 해외선적 지원과 민간구호단체에 대한 해상운송비 보전(ocean-freight reimbursement)제도가 시작되었던 것이다. 이는 후일 미국 구호단체들의 큰 힘이 된다.

해상 운송에서 실무를 담당했던 ECA 측은 민간단체의 해외운송에 대한 사안들에 대해 적극 수용했으며, 민간단체와 관계가 있는 문제 등은 반드시 민간단체의 자문을 얻은 후 행할 것을 표방하기도 했다.⁹²

3.2.2.2. 1948년 미공법 제472호(Economic Cooperation Act, PL 472)

1948년 ECA법의 통과 후 ACVAFS 산하 ECA 협력 위원회는 미 국무부와의 협의 과정에서 민간구호단체들의 구호가 ‘재건’을 위한 보조이며, 이를 위해 단순한 구호물품뿐만 아니라, 교육자재, 직업훈련장비, 심지어

90 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 42.

91 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 42 참조.

92 ECA 협력위원회(Committee on ECA Cooperation)(June 15, 1948) FF 5.8 ACVAFS Relationship with Governments: United States: ICA 참조. ECA의 물자 해외운송은 1948년 FAA법에 근거하여 보완되었다. 특히 섹션 117(c)는 ACVFA에 등록되고 추천된 미국 민간 비영리 구호단체가 해외 지원대상 국가에 물자를 기부하거나 구매할 경우 해당 물자의 해상 운송비를 보전할 수 있도록 허용하였다. 단 여기서 물자의 중량, 크기, 내용에 대해서는 행정 담당관이 직접 정의할 수 있도록 하였다. 뢰거스 문서, box 5, FF 5.14 ACVAFS Relationship with Governments: United States, “1948년 7월 7일(Minutes, Council Meeting, July 7, 1948” 참조.

기관차 등의 물자도 지원받아야 한다고 주장했다.⁹³ 이는 후일 ACVAFS가 내세우는 자조 및 자활과도 연결되는 것인데, 단순 구호가 아닌 ‘재건’을 주장했다는 점은 눈여겨볼 필요가 있다. 결과적으로 1948년 통과된 경제협력법의 제117조 (C)항을 통해 해상운송비 보전이 다음과 같이 결정되었다.⁹⁴

section 117(c)

마셜플랜에 참여하는 국가들에 대한 구호를 위해 미국 내 자선기부의 효율적 활용을 위하여 구호단체들에 수반되는 해상운송비(ocean freight charges)를 정부가 부담할 수 있다.

동시에 미 국무부장관은 마셜플랜 참여국들과 협정을 통해 이들 구호물자의 무관세 통관, 현지 운송비 지불을 수원국의 대충자금으로 충당하는 것을 협상할 권리를 인정받았다.⁹⁵

3.2.2.3. 1949년 농업법 제416조

농업법 제 416조는 물품 무상제공을 언급했을 뿐, 포장 및 내륙운송비 등은 포함되어 있지 않았다. ACVAFS 산하 선적 및 구매위원회(Shippers and Purchasers Committee)가 이 문제를 해결하기 위해 미국 농무부 및 CCC와 협의를 진행하였다.⁹⁶

93 제2차 대전 말기, 물자의 지급 및 운송은 미군 당국이 관할했다. 군은 ‘군용 수송선을 통한 구호물자 운송지침’에 의해 ‘군이 통제하는 선박 중 점령 중이거나 교전 상태에 있는 지역’으로의 운송에 한해 물자의 운송을 지원했다. 단 해당 지역이 민정으로 이전될 경우, 그 국가는 운송 목록에서 제외되었다. 1944년 미 공법 457에 의해 재무부 조달국은 이들에게 군 잉여 의류, 신발, 담요 등의 재고를 제공했다. Elizabeth Clark Reiss (1985), “III. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 9 참조.

94 Robert R. Sullivan (1968), p. 22.

95 Robert R. Sullivan (1968), p. 22.

96 Elizabeth Clark Reiss (1985), “III. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 63.

3.2.2.4. 1951년 미공법 제165호(Mutual Security Act of 1951, PL 165)

기존의 구호, 재건 등을 내세웠던 ACVAFS의 성격이 미국 냉전과 결합하는 시기라고 할 수 있다. 원래 마셜플랜이 마무리될 무렵 미 의회는 미국 민간구호단체들에 대한 해상운송비 보조—실질적으로는 해상 운송비 환급(freight reimbursement) 시스템—을 철폐하려는 움직임을 보였다. 이에 ACVAFS 측은 미국 의회에 적극적 로비를 전개하여, 1951년 상호안전보장법 제535조에 해상운송비 내용이 계속 포함될 수 있었다. 이 과정에서 기존 ACVFA의 “추천”을 받은 단체라는 문구가 “승인”을 받은 단체라는 문구로 변경되었다. 이는 이들 민간구호단체들에 대한 정부의 관여가 ‘인증’ 형태로 완화된 것으로 평가할 수 있었다.⁹⁷

대상 국가도 확대되었다. 기존 조항에서는 마셜플랜 대상국가들만을 대상으로 했던 것이 1951년에는 포인트 포 수원 국가들까지 그 내용이 확대되었다.⁹⁸ 동시에 미국 대외원조의 역사상 처음으로 해외운송비를 별도의 독립예산 항목으로 지정하고, 그 한도 금액도 명시하게 된다.⁹⁹ 이후 약간의 우여곡절을 겪지만, 1956년 상호안전보장법의 개편에도 계속 해상운송비 300만 달러를 책정하는 등 민간구호단체의 해상운송비를 지원하였다.¹⁰⁰

중요한 점은 해상운송비 환급의 논거가 바뀌었다는 점이다. 기존 ECA 법하에서 환급의 논리는 경제 재건에 대한 보완 등 인도주의적 목표였다면, 이제는 환급 조건이 ‘상호방위 프로그램에 기여할 것’이 되었다. 법안의 통

97 Rachel M. McCleary and Robert J. Barro (2007), “Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939–2004”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(3), p. 76 참조.

98 Robert R. Sullivan (1968), p. 22.

99 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, *The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS): Four Monographs*, New York: The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, Inc. p. 7.

100 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 88.

과에 앞서 ACVAFS 산하 단체들이 논의를 진행하였고, 이들 중 미국친우봉사회(AFSC)와 메노나이트중앙위원회(MCC)의 경우는 인도주의 구호의 안보적 전유에 이의를 제기하기도 하였다.¹⁰¹

3.2.2.5. 1954년 미공법 제480호, 제3관

1954년의 미공법 제480호는 후일의 평화를 위한 식량법 등의 기본이 되는 법이며, 미국 잉여농산물의 해외 원조를 본격적으로 가능하게 했던 법안이다.¹⁰² 미국 민간구호단체들에게 중요한 점은 미국상품신용공사(CCC)의 역할을 확대한 부분이다. 1949년 농업법을 개정하여, CCC가 상품의 재가공, 포장, 운송 취급 비용을 수출항 선적 시점까지 부담하도록 그 책임 범위를 확대하였다. 이를 통해 ACVFA 소속 단체들은 미국 내륙운송비 부담 없이 대규모 식량원조에 참여할 수 있게 되었다.¹⁰³ 그러나 해상운송비 문제는 부분적으로만 합의되었을 따름이다.¹⁰⁴

ACVAFS 산하 선적 및 구매위원회(Shipping and Purchasing Committee)는 이 문제에 특히 집중했다. 다만 1956년에 이르면 몇 가지 상황이 변화한다. 첫째, 마셜플랜 수원국들의 경제적 안정이 확보되면서, 미국 정부가 운송비를 수원국에 부담시키는 방침으로 돌아섰다. 그러나 수원국들은 이러한 변화를 수용하면서, 잉여농산물의 분배권을 함께 요구하기 시작했다.¹⁰⁵ 그러나 제3관에서 상품의 분배 책임을 민간구호단체들에게 두고 있었기 때문에, 해상운송비 보전의 주체가 다원화되면서 책임 소재가 복잡해지기 시작했다.

101 Elizabeth Clark Reiss (1985), "Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources", p. 73.

102 이 법안의 자세한 내용에 대해서는 김종덕(1997), 『원조의 정치경제학: 미국의 대한 농산물원조를 중심으로』, 경남대학교출판부 참조

103 Elizabeth Clark Reiss (1985), "Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources", p. 80.

104 Robert R. Sullivan (1968), p. 249.

105 Elizabeth Clark Reiss (1985), "Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources", p. 86.

두 번째는 1953년 아이젠하워 대통령이 대외원조의 집중을 위해 ACVFA를 FOA 산하로 이관할 것을 결정하면서 발생했다. 이 과정에서 난민 지원 부문의 책임이 일시적으로 FOA에 이전되기도 하였다. 1955년 다시 FOA가 ICA로 개편되면서, ACVFA 책임자는 자문위원회 위원장이자, 정부 부서의 행정책임자로서의 성격이 더 강해졌다. 실제로 1955년 5월 10일 새로 등장한 윌리엄 맥카혼 위원장은 해상운송비 금액을 삭감하고자 하였다.¹⁰⁶ 결과적으로 우여곡절을 겪은 끝에 1956년 5월 8일, 미하원 외교위원회 등의 청문회를 거쳐, 제2관 및 3관에 사용되는 잉여농산물을 이용한 민간구호단체들의 선적에 대한 해상운송비는 농업기금(농업기금(Agricultural Funds))으로 지불할 수 있도록 하였다. 동시에 적용 국가 또한 확대하였다.¹⁰⁷

미국 정부는 미국 잉여농산물과 해외운송비 비용을 ACVAFS에 소속된 단체들에게 지원하되, 정부의 이익을 적절히 요구하였다. 이로 인해 미국 민간구호단체들은 초기의 ‘자발주의’를 벗어나, ‘반공주의’ 혹은 ‘안보’를 그들의 구호활동에 삽입하지 않으면 안 되었다고 할 수 있다.

4. 맺음말

미국 대외 원조의 역사에서 미국 민간구호단체들은 공사 영역에서 중요한 역할을 한다. 제2차 세계대전 전후에는 공식 조직인 UNRRA 혹은 연합국의 점령 이전에 적진에서 구호활동을 하였고, 1950년대에는 미국의 대외원조 및 군사원조와 맞물려 미국 잉여농산물을 바탕으로 한 후방 안전기능을 수행했다. 나아가 1960년대에는 미국 케네디 정권하의 전환된 정책하에 인구 및 영양 정책에 개입하며, 저개발국에 대한 구호를 수행하였다.

106 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 87.

107 Elizabeth Clark Reiss (1985), “Ⅲ. ACVAFS: Committee on Material Resources”, p. 88.

이 과정에서 미국 민간구호단체들은 결코 중립적 위치가 아니었으며, 미국의 종교계, 비영리단체, 그리고 개인 등의 자선과 박애를 바탕으로 한 문화 전파의 매개, 그리고 냉전 정책의 보완자 역할을 하였다. 이 과정에서 큰 역할을 한 기구가 협의회(ACVAFS)와 자문위원회(ACVFA) 양자였다.

협의회는 자문위원회보다 먼저인 1943년 출범하였으며, UNRRA 출범을 전후한 시기부터 1980년대까지 활동하였다. 비록 민간구호단체의 협의회 형태를 취했으나, 그 인적요소들은 정부의 공공부문과 긴밀하게 연결되어 있었고, 실질적으로 미국 내 민간구호단체들의 공식적 의사 대행을 수행함으로써, 미국 대의원조에서 미국 잉여농산물 분배, 해외운송지원 등을 통해 그 이익을 집중적으로 수행하였다. 협의회의 간부들은 대개 정부 조직인 ACVFA의 위원을 맡거나, 혹은 겸직을 수행하였고, 실질적으로 수행인원이 많지 않고, 정부의 통제를 받는 ACVFA를 활용해 현장 구호에서 핵심으로 기능하였다.

1946년 창설된 자문위원회는 정부 산하의 기구로서 전시 구호를 마무리하고, 평시 구호로의 전환을 책임지기 위해 창설되었다. 자문위원회는 미국 잉여농산물 분배와 해외 운송의 자격 조건을 승인할 수 있었고, 미국 내 민간구호단체들의 등록을 이와 연결해 힘을 발휘하였다. 다만 자문위원회 자체의 인원이 약소했고, 정부 산하의 부처로 계속 축소되는바, 그 기능이 갈수록 약화되었다고 할 수 있다.

협의회의 산하 단체들은 시기별로 변화하였으며, 전성기인 1963년경에는 56개 단체 정도로 추산된다. 이들 단체들은 산하 위원회들을 통해 각 단체의 이익을 실현하고자 하였다. 특히 그중에서도 가톨릭구제회 등 중요 5개 단체가 미국 잉여농산물의 해외 이용 등에 큰 권한을 발휘하였다. 이러한 힘은 ACVFA 등록단체에 보장되는 미국 잉여농산물과 해외운송비 지원으로부터 나왔다고 볼 수 있다. 협의회 산하 5개 단체들은 각각 종교적 신념, 혹은 정치적 이유로 정부와의 거리를 조절하였다. 다만 이들 단체들은 정부의 잉여농산물 및 해외운송비를 사용하는 한, 냉전하 미국 정부의 '안

보' 중심, '반공주의' 강조 등을 벗어날 수는 없었다.

다만 두 기구 중 협의회는 1960년대 중반 이후 등장한 볼에이전시(Volagency)들의 등장과 함께 그 힘이 약화되었다. 이들 단체들은 보다 영리를 중시했고, 민간 모금 기반이 거의 없었기 때문에, ACVAFS에 가입하지 못했다. 대신 이들은 새롭게 PAID(Private Agencies in International Development)를 결성하였다.¹⁰⁸ 1984년 ACVAFS와 PAID는 통합해 인터액션(InterAction)을 결성하였다. 인터액션은 미국 대중으로부터 직접 기부를 수령하게 되는 마지막 사례로 기록될 것이다. 다만 인터액션 내 월드비전 인사들이 관여한 북음주의구호개발협의회(AERDO) 등이 이후 세력을 확장하였다.¹⁰⁹

반면 ACVFA는 2025년 제2기 트럼프 정부가 공식 해산을 명할 때까지 존속했다. 물론 그 기능은 1980년대부터 약화되었으며, 2000년대 부시 대통령 시기 그 해산이 논의되었고, 실제로 오바마 미국 전 대통령이 기능을 회복시키기 전까지 기능이 정지되기도 했다. 다만 미국 대외원조에서 미국 민간구호단체의 역할은 결국 소외될 수 없는 문제였기 때문에 ACVFA의 폐지 이후는 좀 더 관찰이 필요할 것이다.

참고문헌

자료

ACVAFS 소장 기록물 박스 1, 박스 5, 6, 7

트루먼 대통령 도서관 구술사 인터뷰 https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/ringland?utm_source=chatgpt.com

논저

김종덕(1997), 『원조의 정치경제학: 미국의 대한 농산물원조를 중심으로』, 경남대학교출

108 Rachel M. McCleary (2006), p. 100 참조.

109 Rachel M. McCleary (2006), p. 132 참조.

판부.

- 김홍수(2005), 「한국전쟁 시기 기독교 의원단체의 구호활동」, 『한국기독교와 역사』 Vol. 23, 한국기독교역사연구소.
- 김홍수(2010), 「기독교연합봉사회: 1950년대의 기독교 연합사업 연구」, 『한국기독교와 역사』 Vol. 33, 한국기독교역사연구소.
- 신상문(2019), 『NGO 국제활동가의 길』, 아르케.
- 장금현(2021), 「외국민간원조단체인협의회와 기독교관계」, 『영산신학저널』 56, 한세대학교 영산신학연구소.
- 장금현(2021), 「의원단체 연합회의 설립과정과 특성: 한국기독교세계봉사회와 외국민간원조단체」, 『대학과 선교』, 한국대학선교학회.
- 최원규(1996), 「한국교회 사회복지활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 기독교 구호사업을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 한국국제협력단(KOICA)(2013), 『국제개발협력의 이해』, 한울아카데미.
- 한봉석(2020), 「구호물자에 담긴 냉전: 주한 케아(C.A.R.E.)의 패키지로 살펴보는 냉전과 인도주의」, 『통일과 평화』, Vol.12 No.1, 서울대학교 통일평화연구원.
- 한봉석(2020), 「1960년대 미공법 480호 2관과 3관 원조의 의미: 주한 케아의 ‘근로를 위한 식량’(Food for Work)을 중심으로」, 『사림』 74호, 수선사학회.

- Mather, J. H. (2015), *Citizens of compassion: Relief, development, and state-private cooperation in U.S. foreign relations, 1939-1973* (Publication No. 3716242). ProQuest Dissertations & Theses Global.
- McCleary, Rachel M. (2009), *Global Compassion: Private Voluntary Organizations and U.S. Foreign Policy Since 1939*, New York: Oxford University Press.
- McCleary, Rachel M. and Robert J. Barro (2007), "Private Voluntary Organizations Engaged in International Assistance, 1939-2004", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(3).
- Reiss, Elizabeth Clark (1985), *The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS): Four Monographs*, New York: The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service, Inc.
- Sullivan, Robert R. (1968), "A Study of the Partnership Between the United States Government and American Voluntary Relief Agencies for the Donation Abroad of Surplus Agricultural Commodities, 1949 - 1967", Doctor of Philosophy Dissertation, Johns Hopkins University.
- Wieters, Heike (2017), *The NGO CARE and food aid from America 1945-80, 'showered with kindness'?*, Manchester University Press.

ABSTRACT

The American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS) in the Early Cold War

Han, Bong Seok*

Foundation, Organization, Key Agencies,
and the Role of Overseas Transportation Subsidies

This study examines the activities of the American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS), a coalition of US private philanthropic organizations, and the Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid (ACVFA) within the context of Cold War humanitarian relief and the US-Korea relationship. Their roles are explored by focusing on their establishment, major constituent organizations and activities, and their material foundation, which was the provision of US surplus agricultural commodities and overseas transportation costs.

First, a distinction is made between the organizations: the ACVFA was a governmental body, while the ACVAFS was a private entity. The ACVFA carried out official functions such as approving organizations and subsidizing overseas transportation costs. The ACVAFS, on the other hand, exerted strong human and material influence on the ACVFA and advocated

* Assistant Professor, Department of History, Pukyong National University

for the interests of private charitable organizations until the 1980s.

Second, five major ACVAFS-affiliated organizations—including the Catholic Relief Services (CRS), CARE, the Church World Service (CWS), and the Mennonite Central Committee (MCC)—each utilized US surplus agricultural commodities for relief under their unique objectives. While CRS and CARE sought close ties with the government, the Protestant-affiliated CWS and MCC emphasized “voluntarism,” striving to maintain distance from governmental influence.

Third, US surplus agricultural commodities and the support for overseas transportation costs served as a crucial material basis for these US private charitable organizations. The US government provided these resources to ACVAFS-affiliated agencies while appropriately demanding adherence to governmental interests. Consequently, these US private charitable organizations were compelled to move away from their initial “voluntarism” and incorporate elements of “anti-communism” or “security” into their relief efforts.

The US government actively utilized domestic private charitable organizations, represented by the ACVAFS, in its foreign relief efforts during the Cold War. The key instruments for this were US surplus agricultural commodities and ocean freight costs. This mechanism allowed elements such as “security” and “anti-communism” to be reflected even within the private sector of US diplomacy during the Cold War.

Keywords American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (ACVAFS), Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid (ACVFA), CARE, Catholic Relief Services (CRS), Church World Service (CWS), Mennonite Central Committee (MCC), American Agricultural Surplus (PL 480)

