creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

1953~1955년 한국민사원조사령부(KCAC)의 조직과 활동

2022년 8월

서울대학교 대학원

국사학과

홍 수 현

1953~1955년
한국민사원조사령부(KCAC)의
조직과 활동

지도교수 이 동 원

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2022년 4월

서울대학교 대학원
국사학과
홍 수 현

홍수현의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 정 용 욱

부위원장 이 동 원

위 원 한 봉 석

국문초록

본고는 1953년부터 1955년까지 유엔군사령관 직속 기구로서 미국의 대한원조를 실질적으로 집행한 한국민사원조사령부(KCAC: Korea Civil Assistance Command)의 조직과 활동을 고찰했다. KCAC은 전후 주한미군의 민사기구이자 유엔원조에 대응하는 미국의 원조기구였다. 본고는 KCAC의 군사·경제적 성격을 복합적으로 고려하여 전후 구호와 재건 활동의 실상과 그 의미를 밝히고자 했다.

1953년 7월 1일 KCAC은 전후 유엔군사령부의 대민 원조 실무 권한을 유지하고 유엔 원조기구와의 관계를 명확하게 정리하는 차원에서 설립되었다. 유엔군사령부는 KCAC에 광범위한 민사임무를 부여하여 구호와 재건을 동시적으로 추구하도록 했다. 원조 기획 및 조정 기능이 경제조정관실로 귀속되며 KCAC의 역할은 구호와 단기적인 복구로 제한되었지만, 경제조정관실이 원조 전반을 지휘하지 못하게 되면서 KCAC은 실질적인 미국 원조의 집행기구로서 다양한 계통의 자금을 활용하여 원조를 집행할 수 있었다. 특히 FOA 원조자금을 사용해 전시의 긴급구호와 다른 성격의 원조사업을 진행하면서 KCAC의 활동이 다변화되었다.

KCAC의 조직은 민사임무를 효율적으로 수행하기 위해 한국정부 구조에 상응하는 방식으로 구성되었다. KCAC 본부에는 중앙정부 부처와의 협력을 위해 보건, 농업, 사회, 전력, 교통 등 각 부문별로 부서가 설치되었고, 각 도에는 KCAC 지방팀이 설치되어 지방 정부와의 협력을 모색했다. 또한 KCAC은 원조 기획과 물자관리 권한을 보유한 부서를 통해 원조 진행 과정 전반에 관여하였다. 이와 더불어 KCAC이 원활하게 민사활동을 수행하기 위해서

는 전문성을 갖춘 민간인력이 필요했다. 당시 미 육군 내에서 민사기능이 퇴조하고 있던 상황에서 KCAC은 민사인력을 충원하는 데 어려움을 겪었다. KCAC은 새로운 민사인력을 양성하기보다는 UNKRA 인력을 차출하여 이 문제를 해결하고자 했다. 이는 대한 원조를 집행하는 데 소요되는 비용을 절감하기 위해 기존 인력을 최대한 활용하고자 한 원조당국의 의지를 반영한 것이었다.

KCAC의 구호원조는 한국의 질병, 기아, 사회불안을 예방을 위해 구호물자를 효율적으로 배분하는 것을 목표로 진행되었다. 특히 KCAC은 긴급구호원조인 CRIK 원조를 계승하며 CRIK 물자를 중심으로 구호원조를 실시하였다. 이는 전후 한국의 구호 수요에 부응하는 측면이 있었지만, 한국사회의 실정을 충분히 고려한 것은 아니었다. KCAC의 구호원조는 한국에 도입된 구호 명목의 물자들을 최대한 방출하려는 차원에서 진행되는 특성을 보였는데, 이는 한국사회를 안정시키는 데 기여한다는 점에서 정당화되었다. KCAC의 구호원조는 구호의 책임을 외국민간원조단체와 분담하는 방향으로 변화했다.

KCAC은 한국인 전문인력의 양성과 평시 민간행정으로의 전환을 목표로 기술원조를 집행했다. KCAC은 전문인력을 양성하기 위해 한국인의 미국 연수를 추진하거나 KCAC 인력이 직접 나서서 단기적인 교육을 실시했다. 이와 더불어 KCAC은 전시 군사적 필요성 아래 통제되었던 한국의 시설과 행정업무를 평시에 맞게 전환하는 역할을 담당했다. 이를 위해 KCAC에 소속된 전문 자문가를 현장에 파견해 기술적 조언을 제공하는 한편, 기술용역을 통해 사회기반시설을 복구하는 데 필요한 전문적인 노하우를 간접적으로 제공했다. 기술회사와 계약을 체결하는 프로젝트의 경우 KCAC은 현장의 사업 진행 과정을 감독하거나 계약 당사자들 간 연락을 조율하는 방식으로 기술원조를 진행했다.

이처럼 KCAC은 전후라는 상황 변화에 따라 복합적인 성격의 기구로 거듭났다. KCAC은 6·25전쟁기에 시작된 미 육군부의 구호원조를 마무리하는 동시에 미 국무부의 기술·경제원조를 부분적으로 시도함으로써 활동 영역과 목표를 확대하였다. 이와 함께 전시 군사작전을 지원하는 데 초점을 맞춘 원조업무를 평시에 적합한 형태로 전환하는 역할을 담당했다. KCAC은 전쟁 직후 전시의 긴급구호원조를 단기간 지속할 필요 속에서 탄생한 조직이었던 만큼 장기적인 계획을 가지고 활동하지 못했다. 이러한 한계에도 불구하고 KCAC은 전후라는 과도기의 시기적 특성이 그 조직과 활동에 그대로 반영되면서 1950년대 중반 이후 구호와 재건이 본격화될 수 있는 발판을 마련하였다.

주요어 : 한국민사원조사령부, 케이캑(KCAC), 민사, 구호와 재건, 구호원조, 기술원조
학 번 : 2019-21667

목 차

머리말 ····· 1

一. 한국민사원조사령부(KCAC)의 조직 ····· 7
1. 한국민사원조사령부의 창설 과정 ····· 7
2. 한국민사원조사령부의 조직운영과 위상 ····· 22

二. 한국민사원조사령부(KCAC)의 활동 ····· 37
1. 구호원조의 집행 ····· 38
2. 기술원조의 집행 ····· 51

맺음말 ····· 67

참고문헌 ····· 72
Abstract ····· 78

표 목 차

[표 1] UNCACK, KCAC의 명칭 및 지휘체계 변화 ····· 10
[표 2] 역대 UNCACK, KCAC 사령관 ····· 12
[표 3] 1955년 4~6월 KCAC 부서별 담당 프로젝트 재원 · 28
[표 4] KCAC 인적 구성 변화 ····· 31
[표 5] 공중보건원 강습 기간 및 비용 ····· 54
[표 6] KCAC 기술원조 프로젝트 계약 (1955년 6월 30일) 62

그 림 목 차

[그림 1] 1952년 중반 유엔군의 민사기구 현황 ····· 15
[그림 2] 유엔군사령부의 민사기구 개편 구상 ····· 16
[그림 3] 전후 대한원조기구 구조 ····· 23
[그림 4] KCAC 조직도 (1954년 6월 30일) ····· 25

약어 표

약어	원문	우리말
AFAK	Armed Forces Assistance in Korea	미군대한원조
CEB	Combined Economic Board	합동경제위원회
CEBREP	Combined Economic Board Representative of United Nations Command	합동경제위원회 유엔군 대표
CRIK	Civilian Relief in Korea	한국민간구호계획
FOA	Foreign Operation Administration	미 대외활동본부
ICA	International Cooperation Administration	미 국제협조처
KCAC	Korea Civil Assistance Command	한국민사원조사령부
KComZ	Korea Communication Zone	한국후방관구사령부
KMAG	Korean Military Advisory Group	주한미군사고문단
OEC	Office of the Economic Coordinator	경제조정관실
UNC	United Nations Command	유엔군사령부
UNCACK	United Nations Civil Assistance Command in Korea	주한유엔민사원조사령부
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency	유엔한국재건단

머리말

해방 이후 한반도의 38선 이남에서 점령통치를 실시한 뒤 철수했던 미군은 6·25전쟁이 발발하자 다시 한반도에 진주하였다. 미군은 유엔군사령부를 구성하여 전선에서는 전투를 수행하는 한편 후방에서는 민사(civil affairs) 활동을 실시하였다. 민사란 자국 군대가 타국 영토에 주둔하면서 해당 지역 주민을 대상으로 행하는 다양한 비(非) 군사적 대민활동을 지칭한다.[1] 전시 민사업무를 수행할 기구로 설치된 주한유엔민사원조사령부(United Nations Civil Assistance Command in Korea, 이하 UNCACK)는 피난민 구호를 중심으로 원조를 진행하였다. 유엔의 이름을 빌렸지만 기본적으로 미군 조직이었던 UNCACK은 전쟁피해를 입은 한국인을 대상으로 긴급구호물자를 제공하면서 전쟁기 한국사회 전반에 직간접적인 영향력을 행사하였다.

한국민사원조사령부(Korea Civil Assistance Command, 이하 KCAC)는 UNCACK을 계승하여 1953년 7월 1일부터 1955년 11월 30일까지 한국에서 전후 구호와 단기적인 복구를 목표로 민사활동을 전개하였다. KCAC은 유엔군사령관에 직속한 대한(對韓) 원조 실무기구로서 민사활동의 일환으로 각종 원조물자를 제공하고 공중보건, 농업, 사회사업, 교통, 통신, 전력 등 광범위한 영역에 걸쳐 원조 사업을 수행하였다. 이처럼 KCAC의 조직과 활동은 1950년대 미군에 의한 대민 원조의 실상을 밝히고 전후 한국의 사회상을 복원하기 위해 반드시 해명해야 할 주제이다. 하지만 KCAC이 민사기구이자 원조기구로서 수행한 역할과 그 특성

1) 민사(civil affairs), 군정(military government)은 전투, 작전 등 순(純) 군사활동과 구별하여 점령 하의 주민에 대해 군이 행하는 비(非) 군사업무를 총칭하는 개념이다(정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교 출판부, 2쪽). 민사와 군정은 군이 주둔 또는 점령한 지역에서 군이 주체가 되어 대민 관계를 형성한다는 점에서 양자를 아울러 민사·군정(Civil Affairs and Military Government, CA/MG, CAMG)으로 통칭되었다. 군의 대민활동 전반을 포괄적으로 지칭할 때 자주 사용된 이 표현은 1952년 4월 13일 미 육군 참모총장실 내 민사군정실(Office of Civil Affairs and Military Government), 1955년 8월 17일 미 육군 예비군(U.S. Army Reserves) 내 민사/군정과(Civil Affars/Military Government branch)가 설치되면서 미 육군 부서 명칭으로 사용되기도 했다.

을 종합적으로 고찰한 연구는 찾기 어렵다.

기존 연구들은 KCAC을 단독으로 다루기보다 KCAC이 속했던 역사적 맥락을 분석하면서 KCAC을 부분적으로 언급하였다. 먼저 미 육군 군사사의 맥락에서 KCAC을 하나의 민사경험 사례로 다룬 연구가 있다.[2] 이들 연구는 군대의 기능 중 하나로서 민사의 효율성을 제고하려는 실용적 목적에서 미군 민사의 역사를 조망하고, UNCACK과 KCAC의 경험이 미 육군 내 민사 부서를 상설화하는 계기가 되었음에 주목하였다. 특히 샌들러는 미 육군의 민사 역사가 오래되었음에도 냉전 초기 한국에서 그 경험을 제대로 계승하지 못했으며, 이는 1960년대 이후 다른 지역에서의 시행착오로 이어졌다고 분석하였다. 이들 연구는 한국사의 맥락까지 포괄적으로 살펴보지 않았지만, 장기적인 관점에서 한국에서의 민사 경험을 조명하여 UNCACK과 KCAC이 미군 조직으로서 갖는 역사적 의의를 밝히는 데 기여하였다.

다음으로 1950년대 미국의 대한 원조를 분석하면서 KCAC을 원조기구로서 조명한 연구들이 있다.[3] 이들 연구는 1950년대 미국의 대한원조의 전반적인 구조 속에서 원조기구들의 역할과 조직적 변화, 관련 협정들을 세밀하게 추적하였다. 이를 통해 6·25전쟁을 계기로 1950년대 미국의 대한원조는 유엔군사령관이 원조를 총괄하는 특수한 구조를 형성하며 군사

---

2) Mrazek, James E., 1955 “Civil Assistance in Action”, *Military Review 35-7*; Sandler, Stanley., 1998 *Glad to See Them Come and Sorry to See Them Go: A History of U.S. Army Tactical Civil Affairs/Military Government, 1775-1991*, U.S. Army Special Operations Command History and Archives Division. Sacquety, Troy J., 2011 “Same Organization, Four Different Names : U.S. Army Civil Affairs in Korea 1950~1953”, *Veritas* Vol. 7, No. 1; Villinger, Audrey,. 2009 “Civil Affairs in the Korean War” *Center for Strategic and International Studies;* Geisinger, Thomas R., 2016 “Civil Affairs History and Doctrine: From Military Government to Interagency Partner,” Master Thesis. Fort Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff College. Mrazek은 1953년 겨울에 전라남도팀 사령관을 역임했으며, 1954년 9월에는 KCAC 부사령관 보좌관에 임명되어 있었다.

3) 홍성유, 1962 《한국경제와 미국원조》, 박영사; 이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책: 1948~1960》, 혜안; 한봉석, 2017 《1950년대 미국의 대한 기술원조 연구》, 성균관대학교 사학과 박사학위논문; 이동원, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.

화되었고, 구호와 재건을 통한 경제안정 기조가 유지되었음이 밝혀졌다. KCAC과 관련해서는 전후 현지의 원조기구가 경제조정관실을 중심으로 재편되면서 KCAC의 기능은 축소되었다고 파악하였다. 이 연구들은 KCAC이 활동했던 당대의 한미관계와 경제사적 맥락을 이해하는 데 참고가 된다.

마지막으로 사회사적 관점에서 6·25전쟁을 고찰하면서 UNCACK을 집중적으로 분석하고 KCAC을 그 후신으로 함께 언급한 연구들이 있다.[4] 이들은 한국사회에서 UNCACK 활동이 가지는 의미에 주목했다. 최원규는 UNCACK-KCAC을 현대 한국의 사회복지체계의 시원으로서 파악했다면, 김학재와 이임하 등은 이 기구가 인도주의를 내세웠지만 미군의 건강을 보존하기 위해 한국인 개개인의 신체를 통제한 군사적 생체정치 기구였다고 평가했다. 이들 연구는 기존에는 주로 경제사적 맥락에서 언급되어 온 UNCACK-KCAC을 다른 관점에서 검토함으로써 이 기구의 활동상을 보여주었다는 점에서 의의를 가진다.

선행연구를 통해 KCAC의 역사적 의의와 대략적인 활동상이 밝혀졌으나 연구에 따라 특정 측면이나 활동만 부각되었다는 한계가 있다. KCAC이 전후 주한미군의 민사기구이자 원조기구로서 가진 성격을 종합적으로 이해하기 위해서는 다음과 같은 지점을 해명해야 한다. 우선 UNCACK과 KCAC의 차이에 대한 면밀한 고찰이 요구된다. 기존 연구들은 KCAC 자체를 분석하지 않은 채 전신인 UNCACK의 성격을 그대로 KCAC에 그대로 적용하면서 양 기구를 사실상 동일한 기구로 파악했다. 그러나 KCAC은 UNCACK의 후신으로서 질병, 기아, 사회불안의 방지라는 목표를 유지했지만 그 임무와 활동 범위는 전후라는 상황에 따라

---

4) 최원규, 1996 〈한국전쟁중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구〉 《전략논총》 8; 허은, 2006 〈1950년대 전반 미국의 '생체정치'와 한국사회 헤게모니 구축-주한미군 민사기구의 활동과 성격〉 《한국사연구》 133; 김학재, 2010 〈한국전쟁과 '인도주의적 구원'의 신화〉 《전장과 사람들》, 선인; 김학재, 2010 〈주한유엔민간원조사령부(UNCACK) 자료 해체〉 같은 책; 이임하, 2013 〈한국전쟁기 유엔민간원조사령부(UNCACK)의 보건, 위생 정책 - 급성 전염병을 중심으로〉 《사회와 역사》 100; 이임하, 2014 〈한국전쟁기 유엔민간원조사령부(UNCACK)의 만성 전염병 관리〉 《사림》 49; 이임하, 2020 《전염병 전쟁》, 철수와 영희.

변화하면서 복합적인 성격의 기구로 거듭났다. 양 기구의 차이를 규명하는 작업은 왜 전후에 미국이 민사기구를 해체하지 않았으며, 1950년대 대한 원조구조의 변화와 KCAC의 활동이 어떻게 연동되었는지 이해하기 위해 필요하다.

다음으로 같은 시기에 활동했던 여타 기구들과의 관계를 다각적으로 검토할 필요가 있다. 선행연구를 통해 전후 대한 원조기구의 재편 과정과 원조기구들 간의 전반적인 관계가 밝혀졌지만 그 실제 양상에 대한 분석은 상대적으로 소략하다. 뿐만 아니라 이 당시 활동했던 여타 미군 계통 기구들과 KCAC의 관계는 분석 시야에서 벗어나 있었다. 전후 KCAC은 6·25전쟁기에 출범했던 다양한 주한미군 기구들과 업무를 조정하면서 활동 범위를 확대해 나갔다. KCAC의 군사적 성격과 경제적 성격을 함께 고려하여 다양한 기구들과의 관계를 고찰하는 것은 KCAC의 조직적 특성과 위상을 해명하기 위해 요구되는 작업이다.

마지막으로 KCAC의 활동을 동태적으로 분석하는 것이 필요하다. 기존 연구들은 휴전 이후 KCAC이 다른 원조기구와 업무를 분담하면서 구호와 단기 복구사업을 중심으로 원조실무를 수행했다고 지적했으나, 그 실상을 규명하는 데까지 나아가지 않았다. KCAC의 활동은 UNCACK 시기보다 축소되었다고 이해되기도 했는데 구체적인 활동에 대한 분석을 통해 이를 논증한 연구는 없다. 주목할 것은 KCAC이 과도기적 시기에 활동하면서 그 활동 내용도 변화했을 뿐만 아니라, KCAC 원조의 성격도 달라졌다는 점이다. 전후 미국의 대한원조 실상을 살피기 위해서는 KCAC이 구체적으로 어떤 분야에 중점을 두면서 원조를 집행했으며 그 성격은 무엇이었는지 규명할 필요가 있다.

이러한 선행연구의 성과와 한계를 고려하여 본 연구는 KCAC의 조직과 활동을 살펴보고자 한다. KCAC은 군 조직이면서 비군사 원조에 관여했다는 점에서 그 조직과 활동의 군사적 측면과 경제 및 사회적 측면을 종합적으로 고찰하고자 한다. 전후 민사원조기구로서 KCAC의 복합적인 성격을 이해하기 위해 전후 UNCACK이 KCAC으로 개편되는 맥락과 원조 집행 과정에서 나타난 KCAC과 여타 기구들 간의 복잡한 동학

에 주목할 것이다. 더불어 1950년대 대한 원조의 변화 속에서 KCAC이 실시한 다양한 활동을 살펴보면서 '구호와 재건'의 실상과 그 의미를 밝히고자 한다.

본고는 총 2장으로 구성되었다. 1장에서는 KCAC이 창설되는 과정을 UNCACK 시기부터 정리하고, 당대 유엔사 산하 군 기구들과 유엔 원조기구와의 관계 해명을 통해 KCAC의 위상과 권한을 살펴본다. 더불어 KCAC이 담당했던 원조사업의 예산 구성을 통해 그 성격을 밝히고자 한다. 2장에서는 KCAC의 주요 활동을 구호원조와 기술원조로 구분하여 분석한다. 기존의 연구들은 UNCACK, KCAC의 활동을 분야별로 살펴보았다. 본고에서는 1950년대 미국의 원조체계를 고려하여 원조의 성격에 따라 구호를 위한 물자 도입을 중심으로 하는 구호원조와 인력 양성과 교육 지원, 지식 전달 등을 중심으로 하는 기술원조로 구분하여 살펴볼 것이다.[5)]

본고는 국사편찬위원회가 미 국립문서관(National Archives II)에서 수집한 RG 469(Records of U.S. Foreign Assistance Agencies, 1942 - 1963) 미 대외원조기관 문서군 자료를 주로 활용하였다. RG 469에는 KCAC을 비롯한 미국 대외원조기관이 생산한 자료들이 포함되어 있다. 그중에서도 Entry UD 422와 Entry UD 1277에는 KCAC이 작성한 월간보고서와 연간보고서 자료들이 있다. KCAC은 1953년 6월부터 1955년 6월까지 매달 월간민사요약보고서(Monthly Civil Affairs Summary for Korea)를 작성했고, 마지막 정기보고서로 1955년 7~9월 3개월 기간에 대한 분기별 활동보고서(Quarterly Activities Report)를 작성하였다. 이 문

5) 제2차 세계대전 이후 미국의 대외원조는 구호원조, 군사원조, 경제원조, 기술원조로 구성된다. 구호원조는 제2차 세계대전 이후 미국 대외원조의 출발점이 된 원조로 연합국이 점령한 지역에 대한 전후 긴급구호 원조로 공여되었다. 경제원조는 1947년 트루먼 독트린과 마셜플랜(유럽부흥계획)에서 출발한 원조로 봉쇄정책의 주요 수단으로서 서유럽 경제 부흥을 위해 사용되었다. 군사원조는 1946년 필리핀군에 대한 훈련 및 장비 지원에서 출발했다. 이때 군사원조의 대가로 미군은 필리핀의 군사기지를 사용할 수 있게 되었는데, 이후 다른 지역에서 실행되는 군사원조의 선례가 되었다. 기술원조는 제2차 세계대전기 라틴아메리카에서 등장하여 1949년 트루먼대통령에 의해 포인트 포(Point IV)로 개념화되었다(이동원, 2019 앞의 논문, 19~35쪽).

서들은 KCAC의 활동을 비롯해 대한원조에 관여하던 경제조정관실, UNKRA, 미 제8군의 활동도 포괄하고 있어, 전반적인 KCAC의 활동상을 비롯한 당대 대한원조의 진행 상황과 원조기구들 간 관계를 종합적으로 파악하는 데 유용하다.

KCAC은 미국의 현지 대외원조 집행기구인 동시에 미 극동군사령부 산하 군사기구였기 때문에 조직의 군사적 성격을 이해하기 위해서 여러 문서군에 분산되어 있는 군 관련 자료들을 검토하였다. 국사편찬위원회와 국립중앙도서관이 수집한 RG 319(Records of the Army Staff, 1903-2009), RG 338(Records of United States Army Force in Korea), RG 550(Records of the U.S. Army, Pacific, 1845-1984), RG 554(Records of General Headquarters, Far East Command, Supreme Commander Allied Powers, and United Nations Command, 1941-1957) 등 다양한 문서군을 활용하였다.[6] 이 밖에도 미 육군 부설연구소인 작전연구소(Operations Research Office, 이하 ORO)가 전시와 전후 한국에서의 민사 활동에 대해 분석한 보고서와 미 육군의 민사기능을 규정한 미군 야전교범 등을 참고하였다.[7]

---

6) 본고에서는 국사편찬위원회 수집 NARA 자료 출처 표기 시 '전자사료관 사료참조코드'는 생략한 채 괄호 안에 코드번호만 명기하여 '〈사료철 또는 사료건 명칭〉, 문서군(RG), 문서철(Entry), 박스(Box) 번호 (사료참조코드 번호)' 순서로 표기할 것이다. 국립중앙도서관 수집 자료의 경우 자체적인 사료참조코드를 부여하지 않기 때문에 '〈국립중앙도서관 등록 표제〉, 문서군, 문서철, 박스번호'만 기재할 것이다.

7) ORO는 미 육군이 지원하여 수립된 존스홉킨스대학의 부설연구소이다. 6·25전쟁 당시에는 포로들을 대상으로 심리전을 수행해 그 효과를 평가하는 보고서를 제출하기도 했다(허은, 〈RG 407 '6·25전쟁'과 미군 심리전부대 자료〉 《미국소재 한국사 자료 조사보고 IV》, 385쪽.; 정준영, 〈한국전쟁의 경험과 '냉전' 사회과학의 등장〉, 《6.25전쟁과 냉전지식체계》, 국사편찬위원회). 본고에서 ORO 보고서는 1951~1954년 세 차례에 걸쳐 대한원조와 미국의 민사활동을 주제로 작성된 심층보고서들을 지칭한다. ORO-T-184는 1951년 9월까지 기간을 대상으로 한국에서의 민사 목표, 정책, 프로그램, 조직 등에 주목했다면, 후속보고서인 ORO-T-211는 1950~1952년 한국이 직면한 경제문제와 그와 관련된 정치적 요인들을 중점적으로 서술하였다. ORO-T-264는 1954년 7월까지의 상황을 반영한 보고서로, 민사임무를 수행하는 과정에서 나타난 한국인과의 관계 양상에 주목하였다.

一. 한국민사원조사령부(KCAC)의 조직

KCAC은 6·25전쟁기 후방에서 구호업무를 담당하던 UNCACK의 후신으로 설립된 기구이다. 전시 미군 민사활동의 일환으로 진행된 구호원조가 정전과 함께 종료되지 않고 전후에도 지속되면서 이를 집행하던 UNCACK의 활동기간도 함께 연장되었고, UNCACK은 KCAC으로 개편되었다. KCAC으로의 개편은 UNCACK의 임무와 조직구조를 거의 그대로 계승했다는 점에서 정전협정이라는 시대 변화에 따른 단순한 개칭에 불과해 보인다. 하지만 KCAC으로 명칭과 조직을 변경한 것은 전후 유엔 원조기구와의 관계를 조정하고 미국의 원조기구로서 KCAC의 정체성을 확립하는 작업의 일환이었다. KCAC은 경제조정관실 조직이 완성되기 전까지 실질적으로 원조를 집행하는 동시에 전시에 탄생한 미군 계통의 기구들을 간소화하거나 그 임무를 평시화하는 역할을 하며 과도기적 기구로 활동했다.

이 장에서는 KCAC이 민사기구로서 지닌 성격을 이해하기 위해 그 전신인 UNCACK의 설립 과정을 되짚어 보고 KCAC으로 개편되는 과정을 추적할 것이다. 그리고 전후 원조기구들과의 복잡한 관계를 중심으로 KCAC의 창설 의미를 조명하고 조직의 운영 방식을 검토하고자 한다. 이를 통해 전후 대한 원조구조 속에서 KCAC이 군사기구로서 차지한 위상을 고찰하고자 한다.

1. 한국민사원조사령부의 창설 과정

6·25전쟁이 발발하자 유엔은 일련의 안전보장이사회 결의를 통해 한국에 군사적 지원을 제공하고, 미국이 지휘하는 통합사령부에 한국에 대한 모든 원조 책임을 부여하였다. 1950년 9월 29일 트루먼 미 대통령은 육군부로 하여금 대한(對韓) 구호원조와 군사원조를 책임지도록 명령하였

다. 이에 따라 한국에는 구호원조인 한국민간구호계획(Civilian Relief in Korea, 이하 CRIK) 원조[8]가 도입되기 시작했고, 이를 담당할 기구로 미 제8군(8th Army) 산하에 UNCACK이 설치되었다.

UNCACK은 수차례의 조직적 변천과 개칭을 거쳐 탄생하였다. 그 기원은 도쿄 유엔군사령부의 특별참모부서로 설치되었던 공중보건복지국(Public Health and Welfare Section, PHW)이었다.[9] 1950년 9월 2일 유엔군사령부는 공중보건복지국장 샘스(Crawford T. Sams) 준장과 그 직원들을 한국에 파견했고 이후 WHO, IRO 등 민간인 인력이 합류하여 함께 활동하였다. 이들은 9~10월에 걸쳐 유엔군 점령지역 내에 공중보건복지팀(public health and welfare teams)을 설치하여 주요 지역의 피난민 수를 조사하고 공중보건 및 위생 부문에 대한 긴급구호를 위해 필요한 물자 소요액을 조사하였다.[10] 이러한 지역팀 조직은 이후 UNCACK의 조직구조에 반영되었다.[11]

공중보건복지국을 중심으로 후방에서 조사가 실시될 때, 유엔군은 38

---

8) CRIK 원조는 미 육군부 예산에서 군 작전에 수반되는 민간구호를 위하여 지출되는 자금에 의한 물자도입(Supplies, Korea, 이하 SKO)과 유엔 회원국 또는 국제기구에 의한 원조(Supplies, United Nations, 이하 SUN)로 이루어졌다. 전쟁기에는 UNCACK, 전후에는 KCAC이 CRIK 원조를 관장했다.

9) GHQ/SCAP 점령하 당대 일본에서 사용했던 번역어는 공중위생복지국이었다(이동원, 2020 〈“한국 공중보건의 역사를 추적하며, 동아시아 냉전 위생지도를 스케치하다”〉 《역사문제연구》 44, 467쪽).

10) 〈Command Report CSGPO-28 for Period 3 November 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_002)

11) 김학재는 9월 샘 준장을 포함한 5명의 보건복지 요원들이 9월 조사를 마친 결과로 유엔군사령부 산하에 ‘제 8201부대, 유엔사령부 보건복지 파견대(Public Health and Welfare Detachment, UNPHWD)’가 탄생했다고 보았다. 그에 의하면 UNPHWD는 1950년 9월 30일경 부산에서 서울로 돌아갔고, 유엔군의 북한 점령에 따라 역할이 확대되었다. 또한 1950년 10월 9일자 행정명령에 따라 북한지역에서의 점령 업무를 미 제8군과 군단, 사단이 담당하게 되며 UNPHWD의 활동은 종료되었다(김학재, 2010 〈한국전쟁과 ‘인도주의적 구원’의 신화〉 《전장과 사람들》, 51~52쪽). 그런데 김학재가 1950년 9~10월에 활동했다고 설명한 이 기구는 유엔군사령부의 공중보건복지국 직원이 한국에 파견된 형태를 취하긴 했으나, UNPHWD로 명명되지는 않았다. UNPHWD는 1950년 11월 4일 설치된 조직을 지칭했고, 11월 4일부터 12월 10일 UNCACK으로 개편될 때까지 그 명칭을 유지했다. 또한 이 UNPHWD는 유엔군사령부 산하가 아닌 미 제8군 산하의 8201부대로 창설되었다.

선 이북으로 진출하여 북한지역을 점령하였다. 유엔군사령부는 10월 7일 미 제8군과 10군단 전술사령관들에게 북한 점령지역에 대한 관리와 남한 후방지역에서의 보건위생 문제를 책임지도록 명령했고, 19일에는 미 제8군에 질병, 사회불안의 예방을 위해 민간인에게 물자와 장비를 제공할 책임과 권한을 부여하였다.[12] 이에 따라 공중보건 위생 업무를 포함한 후방 민간사회에 대한 원조 책임은 기존의 유엔군사령부로부터 미 제8군으로 이양되었고, 공중보건복지국 요원들은 한국 내 활동을 마무리하면서 미 제8군과 10군단에 자신들이 담당했던 임무를 인계하였다.

1950년 10월 30일 미 제8군은 이 임무를 수행할 기관으로 민사원조사령부(Civil Assistance Command)를 설치했고, 11월 3일자 명령으로 4일에 유엔공중보건복지파견대(United Nations Public Health and Welfare Detachment, 8201st Army Unit, 이하 UNPHWD)를 창설하여 민사원조사령부를 대신하게 했다.[13] UNPHWD는 미 제8군 일반명령 190호(1950년 12월 8일)에 의해 12월 10일 미 재8군 산하 독립된 사령부로 승격되고 미 육군 제8201부대, UNCACK(8201st Army Unit, United Nations Civil Assistance Command, Korea)으로 개칭되었다. 이 조직은 미 제8군 일반명령 17호(1951년 1월 10일)에 의해 1월 11일 UNCACK, 제8201부대(United Nations Civil Assistance Command, Korea, 8201st Army Unit)로 명칭이 확정되었다.[14] [표 1]은 UNCACK의 모태가 되는 조직인 PHW부터 그 후신인 KCAC까지 명칭과 직속 지휘체계 변화를 정리한 것이다.

---

12) 〈Command Report CSGPO-28 for Period 3 November 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_002)

13) 〈314.7 Military Histories〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 58. 비록 민사원조사령부 설치를 명령했던 1950년 10월 30일자 명령은 취소되었지만, UNCACK으로 명칭이 바뀌기 전까지 UNPHWD 8201 부대와 민사원조사령부는 동일한 기구로 표기되었다.

14) 〈Staff Section Report for Period 15 October 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_003) 김학재는 1950년 12월 10일 사령관 참페니의 명령으로 조직명이 UNCACK, 8201 Army Unit으로 변경되었다고 서술했는데, 1951년 1월 10일자 미 제8군 명령에 따르면 개칭된 정확한 날짜는 1951년 1월 11일이었다.

[표 1] UNCACK, KCAC의 명칭 및 지휘체계 변화

	1950년 9~10월	1950년 10월 30일	1950년 11월 4일	1950년 12월 10일	1951년 1월 11일	1952년 7월 10일	1953년 7월 1일
유엔군 사령부	PHW						KCAC
미 제8군		CAC	UNPHWD	8201st AU, UNCACK	UNCACK, 8201st AU		
KComZ						UNCACK	

이 조직은 전쟁기에 이어 1955년 말까지 존속하며 미국의 원조 기관처럼 역할했지만, 미군이 한국에서 민사활동을 수행하기 위해 창설한 부대였다. 제2차 세계대전 이래 미국의 점령지역 군정 경험에서 비롯된 미군의 민사활동은 1940년대 말에 이르면 축소되는 양상을 보였다.[15] 1950년 한국에서 전쟁이 발발했을 때, 조기에 전쟁이 마무리될 것으로 예상했던 미군은 한국에서 민사기능을 실행하는 것을 계획하지 않았고, 이를 수행할 군 기구도 없는 상태였다.[16] 그러나 7월 31일 유엔 안전보장이사회 결의를 통해 유엔군사령부가 한국에 대한 구호와 원조 책임을 맡게 된 상황에서 맥아더는 유엔군 관할 지역 내 민간인의 공중보건 및 위생 문제를 해결해야 했고, 이를 위해 먼저 소수의 인력을 파견하였다. 이후 미

15) 미 육군의 근대적인 민사활동은 제1차 세계대전 이후 독일 라인란트를 점령하면서 출발했으나, 그 기능이 전문화된 것은 제2차 세계대전기였다. 1942년 5월 전문적인 민사·군정 요원을 양성하기 위해 미 육군 최초의 공식적인 민사 교육 기관인 군정전문학교(School of Military Government)가 설립되었고, 1942년 7월 헌병사령관실(Office of the Provost Marshal General) 산하에 군정과(Military Government Division)가 설치되었다. 1943년 3월에는 육군부 내 민사과(Civil Affairs Division)가 설치되어 제2차 세계대전 내내 민사·군정 부대들을 지휘하고 모든 민사·군정 관련 계획과 훈련을 총괄하였다(Department of the Army, *FM 3-57, Civil Affairs Operations*, May 2018, pp. 1~2; Harry L. Coles and Alber K. Weinberg, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors (CMH Pub 11-3)*, Center of Military History, United States Army, 1964, p. VIII.).

16) 〈Civil Relief Activities in Korea〉, RG 388, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0004_025)

제8군에 “유엔군의 군사적 목표 달성을 위해 민간에서의 질병과 사회불안을 예방”하는 민사 임무를 이양하면서 미군의 한국 현지 민사기구로 ‘민사원조사령부’가 설치되었다.[17] 이때 기구명에 등장한 민사원조라는 용어는 당시 미군이 민사활동의 일환으로 한국인에 대해 구호원조를 실시한다는 의미에서 사용된 표현이었다.[18]

UNPHWD에 이어 UNCACK의 초대 사령관에 임명된 아서 참페니(Arthur S. Champeny) 대령은 해방 직후 미군정청에서 한국군의 모체인 국방경비대 건설을 담당하고 미군정청 민정장관에 취임한 인물이었다. 그는 UNCACK 사령관을 지낸 뒤 주한미군사고문단(KMAG)에서 한국군 교육훈련체계를 정비하기 위한 토대를 마련했다.[19] 1951년 1월 19일 제2대 UNCACK 사령관으로 코일(Marvin J. Coyle) 대령이 취임하였고[20], 제3대 사령관에는 중국, 오키나와, 일본에서 근무한 경력이 있는 크리스트(William E. Crist) 준장이 부임하였다.[21] 다음 표는 UNPHWD,

---

17) Sandler, 1998, 앞의 책, pp. 308, 325.

18) 선행연구를 비롯하여 당대에도 UNCACK과 KCAC의 명칭에 포함된 ‘CAC’은 민사처, 민사원호처, 민간원조사령부 등 다양한 번역어로 불렸다. 그러나 ‘CAC’은 제2차 세계대전 이래 미군의 군정 경험이 민사 활동으로 이어졌던 맥락을 바탕으로 탄생한 군 사령부였다는 점에서 ‘CAC’의 적절한 번역어는 민사원조사령부라고 할 수 있다. 당대의 공식 명칭도 민사원조사령부였다(이동원, 2020 앞의 논문, 465~467쪽).

19) 참페니는 미군정청에서 활동한 뒤 1948년 한국을 떠났다가 1950년 7월 미 제24사단 제24연대장으로 한국에 복귀했다. 1950년 9월에 큰 부상을 입고 일본으로 후송되었다가 다시 한국에 있는 미 제8군으로 복귀하여 초대 UNCACK 사령관에 부임했다. 1951년 1~5월에는 일본 경찰예비대의 훈련감독관으로 활동했고, 1951년 5월 극동군사령부 참모부서에서 근무하던 중 주한미군사고문단의 한국군 교육훈련사령부 선임고문관으로 임명되면서 한국군 교육훈련에 관한 전권을 위임받았다(〈챔페니대좌 승진 민정장관에 취임〉 《동아일보》 1946.4.23. 1면; 박동찬, 2016 《한국군 건설의 기획자, 주한미군사고문단 KMAG》, 한양대학교 출판부, 340~342쪽; Sawyer, Robert K., *Military Advisors in Korea: KMAG in Peace and War*, p.172.).

20) 〈Staff Section Report for Period 15 October 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_003)

21) 크리스트는 1920년 웨스트포인트 사관학교를 졸업했다. 1951년 8월 12일 UNCACK 일반명령 3호를 통해 3대 사령관에 취임했다(〈사령관에 크 준장〉 《조선일보》, 1951.8.27. 2면; 〈Staff Section Report for Period 15 October 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_003)).

UNCACK, KCAC의 사령관 변화를 정리한 것이다.

[표 2] 역대 UNCACK, KCAC 사령관

	기구	이름	계급	재임기간
1대	UNPHWD-UNCACK	Arthur S. Champeny	대령	1950.11.4.~ 1951.1.18
2대	UNCACK	Marvin J. Coyle	대령	1951.1.19.~ 1951.8.24
3대	UNCACK	William E. Crist	준장	1951.8.25.~ 1952.12.12
4대	UNCACK	William E. Carraway	대령	1952.12.13. ~1953.1.31.
5대	UNCACK-KCAC	Homer Case[22]	준장	1953.2.1.~ 1954.1.4
6대	KCAC	Frederick L. Hayden[23]	준장	1954.2.11.~ 1954.11
7대	KCAC	Mercer C. Walter[24]	준장	1955.1.3.~ 1955.11.30

22) 케이스는 제1차 세계대전에 미국이 참전했을 때 육군장교훈련단(Army Officer Training Corps)에 입대하였다. 미국이 제2차 세계대전에 참전하기 전에 그는 런던에서 군사정보 장교로 활동했고 참전 후에는 유럽에서 작전지구 정보 부참보로 활약하고, 태평양전쟁에도 참여했다. 6·25전쟁에 참전하여 UNCACK과 KCAC의 사령관을 역임한 뒤 1955년에 전역하였다. 1954년 1월 4일 케이스가 일본 중부지구 사령관으로 전출되며 퍼드 대령이 KCAC 사령관으로 대리 근무하게 되었다. (https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1996-04-03-me-54431-story.html, 검색일 2022.1.3.; 〈CAC 사령관 경질 케이스 준장을 임명〉 《조선일보》, 1953.2.6. 1면; 〈CAC 사령관 전임〉 《조선일보》 1954.1.11. 2면).

23) 헤이든은 1920년 웨스트포인트 미 육군사관학교를 졸업한 뒤 군의 인사 관련 분야에서 활동하였다. 1946~1948년 류큐사령부 사령관, 1948년~1952년 제31, 제38 고사포여단(Anti-Aircraft Artillery Brigade) 사령관을 역임했고, 1952년에는 Anti-Aircraft Artillery & Guided Missile Center, Fort Bliss, Texas의 사령관과 Eastern Anti-Aircraft Command 사령관을 역임했다. 1954년 2월 11일 KCAC 사령관으로 부임하였다. 11월 병원에 입원한 뒤 1955년에 제대하였다(https://valor.militarytimes.com/hero/27282, 검색일 2022.1.3.; https://generals.dk/general/Hayden/Frederic_Lord/USA.html, 검색일 2022.1.3.; 〈민사처사령관 헤이든 준장 취임〉 《경향신문》, 1954.2.13. 1면).

24) 월터는 1928년에 웨스트포인트 미 육군사관학교 졸업하고 1941년에 미 육군 지휘참모대학 졸업하였다. 제2차 세계대전기에는 1942년 미 육군 3사단에서 정보장교로 활동했으며 1943년에는 북아프리카에서 포병대대를 지휘했다. 군사정보교도

[표 2]와 관련하여 주목할 것은 1951년 8월에 부임한 제3대 사령관부터 계급이 변화했다는 사실이다. 이전까지는 대령급 인물이 사령관에 부임했다면 제3대 사령관부터는 대체로 준장급 인물이 임명되었다.[25] 이때는 한국에 경제원조 운영을 두고 유엔군사령부와 유엔한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency, UNKRA) 간 협약을 통해 대한원조에 대한 유엔군사령부와 UNCACK의 주도권이 승인된 시기이자[26], 주요 전투가 마무리되면서 전방보다 후방의 문제가 중요하게 대두된 시기였다.[27] 이를 고려하면 UNCACK의 사령관 계급이 준장으로 변경된 것은 본격적인 구호 및 경제원조와 후방 관리를 위해 UNCACK의 위상을 격상하는 조치였다고 할 수 있다.

대의 사령관, 육군성 참모장실 계획조정 보조관을 역임했다. 1949년에는 British-U.S. intelligence in the Free Territory of Trieste의 장을 맡았다. 그는 유고슬라비아의 전략적 중요성에 대한 정보 연구를 마친 뒤 1954년 진급했고, 한국의 구호와 재건을 감독했다. 1964년에 전역했다(〈Public Information Office Immediate release A-55-11〉, RG 319, Entry 64, Box 10. (국립중앙도서관); https://www.washingtonpost.com/archive/local/2003/11/07/army-gen-mercer-c-walter-97/76f89a21-a365-4006-a747-67f6cf8e8b65/, 검색일 2022.1.3.; 〈민사원조사령관에 월터 준장 취임〉 《조선일보》, 1955.1.6.).

25) 1952년 12월부터 1953년 1월까지는 종래 부사령관을 역임했던 캐러웨이 대령이 제4대 사령관을 지내고 1954년 1월과 2월 사이 퍼드 대령이 사령관직을 대행했던 것을 제외하면 KCAC으로 전환된 뒤에도 사령관은 준장급 인물로 유지되었다. 제3대 사령관인 크리스트 준장은 1952년 12월 12일 내부지대(Zone of Interior)로 배정되며 UNCACK 사령관직에서 물러났다. 일반명령 8호에 따라 그의 후임으로 캐러웨이 대령이 임명되었고, 1952년 12월부터 1953년 1월까지 재임하였다(〈Classified Command Report File, 1950-53〉, RG 554, Entry A-1 1300, Box. 11).

26) 이동원, 2019 앞의 글, 97쪽. 유엔군사령부와 UNKRA는 1951년 4~7월 논의를 거쳐 7월 11일 협약을 체결하고 12월에 양해각서를 체결하였다. 이 협약에 따르면, 전투가 지속되는 동안 유엔군사령부가 원조를 총괄하고 전후에는 UNKRA가 재건사업을 총괄하기로 했다. 그리고 전시 UNKRA는 전후를 대비하여 장기적인 경제계획을 수립하고 UNCACK에 민간 인력을 제공하기로 했다. 비록 1951년 7월 협약 이후 유엔한국통일부흥위원단(United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)이 UNKRA의 활동 개시를 승인했지만, 본격적인 활동은 전후로 연기된 상황에서 UNKRA는 직원 모집, 기금 마련 등 조직 정비에 집중했다(임다은, 2019 〈유엔한국재건단(UNKRA)의 조직과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문, 9~11쪽).

27) 이동원, 2014 〈1952~1955년, 한국후방관구사령부(KComZ)의 창설과 해체〉 《군사》 91, 38~39쪽.

유엔사와 UNKRA의 관계 정립과 함께, 1951년 중반에는 UNCACK의 조직과 활동도 확대되었다. 창설 초기에는 피난민 통제 활동에 집중했다면, 1951년 6월 이후 미 육군 군속을 충원하면서 경제(노동, 재정, 상공, 천연자원, 경제계획), 민간정보교육, 공공행정·법률·공안 부서를 설치하고 활동 반경을 확대해 나갔다. 이러한 변화에 대해 UNCACK은 조직의 활동 목표가 직접적인 긴급구호 제공에서 계획과 조사를 통한 한국경제에 대한 원조로 확대되었다고 자체적으로 평가했고, 양곡 생산을 위한 비료 도입을 그 사례로 제시하였다.[28] 이는 전쟁이 장기화되면서 UNKRA가 재건사업에 착수하지 못하게 되자, UNKRA를 대신해 UNCACK이 담당하는 원조 영역이 확대된 결과였다.

그런데 이러한 '계획과 조사'에 의한 경제원조의 일차적 목표는 군사적 상황을 위협하지 않는 수준에서 후방을 안정시키는 데 있었다. 앞서 사례로 제시된 비료는 사회혼란이나 기아, 질병을 직접적으로 예방하는 '구호' 물자라고 보기 어려우나, 구호에 필요한 물자를 생산하는 데 직접 기여한다는 점에서 '기아, 질병, 사회불안의 예방'이라는 구호의 틀 내에서 도입된 물자였다.[29] 당시 UNCACK의 다른 활동을 살펴보면, 군사작전에 필요한 전력 수요를 보충하기 위해 긴급하게 전력시설을 복구했고, 피난민의 이동으로 발생하는 각종 문제가 유엔군의 활동에 지장을 주는 것을 막기 위해 구호물자를 안배하여 전염병을 관리하거나 식량을 지급했다. 즉 UNCACK의 활동 영역이 확대된 것은 전시 군사적 목표에 최우선적으로 복무하는 가운데 민간사회를 안정시키기 위한 차원에서 발생한 변화였다.

1952년 7월 전방의 전투 임무와 분리된 후방의 업무를 담당하기 위해 한국후방관구사령부(Korean Communications Zone, 이하 KComZ)가 미

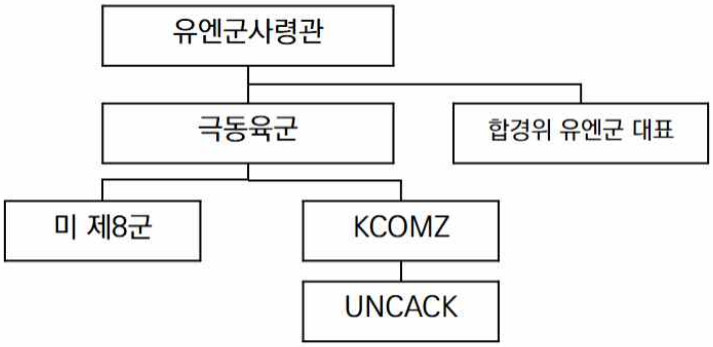
---

28) 〈Command Report CSGPO-28 for Period 3 November 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0018_002)

29) 제2차 세계대전기 연합군은 민사의 일환으로 점령지역에 경제원조를 제공할 계획을 세우면서 이러한 성격의 물자를 재건물자(rehabilitation supplies)로 규정했다. 비록 즉각적으로 점령지역을 구호하는 데 사용되지는 않지만 넓은 의미에서 구호물자로 보고 민사의 일환으로 점령지역에 제공할 수 있다고 간주했다(Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, 1964, 앞의 책, pp. 340~334).

제8군과 대등한 위상을 갖는 별개의 부대로 창설되면서 UNCACK의 명령계통이 변경되었다. 미 제8군이 전방에서 전투 임무에만 전념할 수 있도록 KComZ는 후방에서 포로관리, 민사업무, 병참지원 등의 임무를 담당하게 되었고, UNCACK은 KComZ의 예하 부대가 되었다. 이로써 [그림 1]과 같이 지휘체계가 미 제8군-UNCACK에서 KComZ-UNCACK으로 변경되었지만 UNCACK이 담당하던 민사 임무는 거의 그대로 유지되었다.[30] 단 UNCACK이 담당하던 계획과 정책문제에 대한 책임이 KComZ의 G-5로 이관되었고, UNCACK의 기획부(Planning Section) 소속 인물들은 KComZ로 전임되었다.[31]

[그림 1] 1952년 유엔군의 민사기구 현황



출처: RG 338. Entry A-1 1354, Box 76 (AUS004_45_00C0022)

전쟁 초기 민사를 단독 임무로 하는 기구는 UNCACK이 유일했지만 점차 대민 사무에 관여하는 다양한 미군 기구들이 출범하면서 한국정부와의 관계에서 문제가 발생했다. 한국정부는 원칙적으로 UNCACK을 통해 유엔군 측에 연락을 취하여 원조사업을 추진해야 했으나 한국 측 요구를 관철하기 위해 미군 지휘체계를 무시하고 UNCACK보다 상위에 있는 지휘관 또는 참모부서에 바로 접촉하였다. 이 과정에서 유관 기구

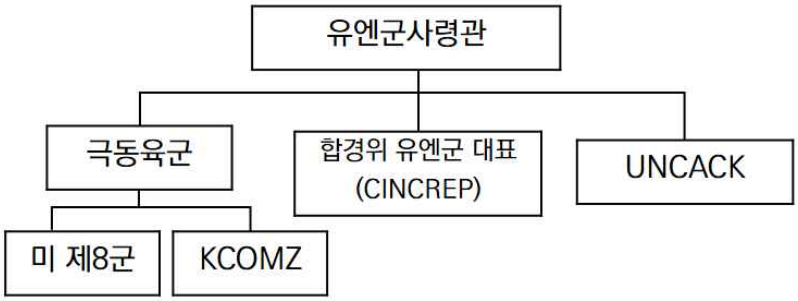
30) 이동원, 2014 앞의 글. 다만 KComZ는 UNCACK의 활동 범위를 넘어서서 환율 문제, 통화개혁, 유엔군 자금조달 등과 관련된 문제들도 폭넓게 취급하였다.

31) 〈KCOMZ, Command Report Part I Narrative Summary, September 1952〉, RG 554, Entry A-1 1330, Box 182.

들 간 사업의 책임소재가 모호해졌다.[32]

이러한 문제를 둘러싸고 미 극동군사령부는 유엔사 계통의 민사기구 간 책임관계를 명확히 하고 명령계통을 정리하기 위한 논의를 진행했다. 우선 극동군사령부는 미 육군 산하의 작전연구소(Operation Research Office, ORO)에 한국에서의 민사작전 활동을 검토해줄 것을 문의하였다. ORO는 1951년 한국 현지에서 먼저 조사를 진행한 다음 1952년 워싱턴에서 후속 조사를 실시하였는데, 이 후속 보고서를 통해 주한 미군의 민사기구 개편 방안을 상당히 구체적으로 제시하였다. ORO는 워싱턴과 한국 사이에 직접적인 명령체계를 수립하는 방향에서 한국에서 민사활동에 관여하고 있는 기구들을 간소화할 것을 권고하였다. 더불어 민사기능이 집중된 기구에 원조 프로그램을 기획 및 집행할 수 있는 실제 권한을 부여해야 한다고 주장했는데, 민사원조 임무의 범위를 지금까지의 단기적인 구호에 그치는 것이 아니라 장기적인 경제 재건까지 고려하여 규정하도록 제안하였다. 이때의 재건은 미국의 안보 이익을 달성하기 위한 정치사회적 조건을 개발한다는 측면에서 추진해야 했다.[33]

[그림 2] 유엔군사령부의 민사기구 개편 구상



출처: RG 338. Entry A-1 1354, Box 76 (AUS004_45_00C0022)

32) 〈ORO-T-184, Civil Affairs in Korea, 1950-51 (1952.5.12.)〉; Sandler, 1998, 앞의 책, p. 336.

33) 〈ORO-T-211, Economic and Related Political Factors in Civil Affairs Operations Republic of Korea, 1950-1952 (1952.11.10.)〉, pp. 5, 116.

ORO 보고서가 작성된 직후 혹은 작성 중이던 시기에 유엔군사령부도 자체적으로 민사기구들이 난립하는 문제에 대한 해결책을 모색하였다. 유엔군사령부는 UNCACK 사령관과 유엔군사령관 사이에 명령체계가 길고 복잡해진 점, 민사·군정 요원들이 여러 기구에 분산된 점, UNCACK과 해군 및 공군의 관계가 설정되지 않은 점 등을 문제로 지적하였다. 이를 해결하기 위한 구체적인 방안으로 [그림 2]와 같이 UNCACK을 유엔군사령관의 직접적인 통제 아래 설치하여 명령체계를 간소화하고 미 극동육군과 KComZ의 민사참모부서(G-5)의 기능을 축소하여 민사 요원들을 UNCACK으로 전속시킬 것은 제안하였다. 한국에 주둔한 모든 유엔사 산하 기구들이 한국정부나 UNKRA, UNCURK, 미 대사관과 민사 문제에 대해 논의하기 위해서는 UNCACK 사령관을 거치도록 했다. 이러한 구상은 UNCACK을 유엔군사령부의 민사기능을 수행하는 핵심 기구로 운영하려는 것이었다. 유엔사는 UNCACK을 중심으로 민사기구를 정리하는 동시에 아이젠하워 미 대통령의 특사(Presidential Representative)를 합경위 유엔군사령관 대표(CINCREP)로 설치하여 유엔군사령관에게 경제문제에 대한 자문을 제공하는 역할을 부여하고 UNCACK의 사령관은 합경위 유엔군 측 부대표이자 조정위원회 부대표로 임명하고자 했다.[34]

전후에도 미 육군부가 전시 민사원조 책임을 지속해야 한다는 논의가 공감대를 형성하며 UNCACK을 중심으로 유엔사의 민사기능을 통합하자는 유엔사의 제안이 받아들여졌다. 전쟁기 UNKRA와 유엔군사령부의 협약에 의하면 적대행위 종식 이후 6개월까지 구호와 재건에 대한 책임은 유엔군사령부가 책임지기로 했다. 이에 따라 1954 회계연도에도 미 육군부는 CRIK을 포함한 전시의 민사원조 책임을 지속해야 한다는 논

34) 〈Memorandum for Chief of Staff: Staff Study on Proposed Organization for Implementing CINCUNC's CA/MG Mission in Korea〉, RG 338, Entry A-1 1354, Box 76. (AUS004_45_00C0022_007) 이 자료는 유엔군사령부의 민사기구 개편 구상을 담은 문서이다. 본 문서가 제출된 날짜는 명시되지 않았지만, 4월 27일 UNCACK 사령관이 KComZ 사령관에게 보낸 전문에 해당 문서의 결론이 인용되었다. 이를 고려할 때 문서는 적어도 1953년 4월 27일 이전에 작성된 것으로 보인다.

의가 공감대를 얻고 있던 것으로 보인다.[35] UNCACK 측도 UNCACK을 중심으로 유엔사의 민사기능을 정리하고 전시의 대민 구호원조였던 CRIK이 1954 회계연도, 즉 정전협정 이후에도 도입된다면 UNCACK의 조직 개편이 필요하다면서 사실상 유엔사의 제안에 동의했다.[36] 더불어 당시 대외적으로 북한과의 군사적 긴장 상태가 지속되고 대내적으로 한국의 구호 수요가 한국정부가 감당할 수 없을 정도로 높은 상황은 후방의 안정을 위해 대민원조에 관한 미군의 권한을 강화하는 방향으로 조직을 정비할 명분으로 작용했다.[37]

이 가운데, 미국 원조기구의 위상을 유엔과 구분하기 위해 UNCACK을 KCAC으로 개편하고 이를 조정할 기구로서 후일 경제조정관실이 되는 합경위 유엔군 대표 기구를 설치할 필요성이 발생했다. 앞선 논의를 바탕으로 UNCACK을 KCAC으로 개편할 때 명칭에서 'UN'을 탈락시켰는데, 이는 KCAC이 다자적 틀인 유엔 원조(UNKRA)와 구분되는 미국 원조기구라는 점을 명확하게 하는 조치였다. 아울러 유엔과 미국의 원조 조정 기구로서 합경위 유엔군 대표는 UNKRA, 한국정부와의 관계 조정을 주로 담당하고, UNCACK-KCAC은 군사적 임무와 직접적인 관련이 없는 유엔군의 모든 민사기능을 책임지게 한 것은 극동군사령부의 직속 기구로서 UNCACK-KCAC의 위치를 공고화하려는 것이었다.

주의할 것은 KCAC으로의 개편과 경제조정관실의 설치를 암시하는 ORO의 권고와 유엔사의 제안이 타스카 사절단의 보고서가 완성되기 이전에 제출되었다는 사실이다. 타스카 사절단은 1953년 4월 휴전 이후의 대한원조계획을 수립하기 위해 아이젠하워 미 대통령 특별사절단으로 한국에 파견되어, 약 2개월간의 조사 끝에 대한원조 방향에 대한 보고서를 작성하였다. 선행연구의 평가대로 이 보고서는 전후 미국의 대한원조의

---

35) 〈Justification of Estimates, Military Functions, FY 1954 (Revised), Civilian Relief in Korea (CRIK)〉, RG 319, Entry A1 65, Box 4. (AUS009_36_00C0024_016)

36) 〈Staff Study on Proposed Organization for Implementing CINCUNC's CA/MG Mission in Korea〉, RG 338, Entry A-1 1354, Box 76. (AUS004_45_00C0021_006)

37) 〈Programs - OEC〉, RG 469. Entry UD 1276, Box 15. (AUS014_44_00C0120)

기틀을 마련했으나, 그 조직 구상은 상당 부분 미 극동군 내에서 진행되어 온 논의를 반영하였다. 즉 미국 워싱턴 차원에서 전후 대한 원조계획 전반을 마련하기 이전부터 미 육군은 한국 현지에서 비군사원조를 계속 이어나갈 것을 계획한 것이다. 유엔군사령부 구상은 미국 원조 기구를 개편하고, 또 다른 현지의 원조기구로 미 대통령 대리인 또는 특별사절단 기구를 설치하는 방법을 제시했다는 점에서 타스카 보고서와 유사성이 있다. 다만 타스카 보고서가 정전 이후 경제조정관(Economic Coordinator)으로 이어지는 대통령 사절단에 대한원조와 관련된 더 많은 권한을 부여하려 한 반면, 유엔사는 유엔군사령관에 대한 경제적 자문을 능가하는 권한은 언급하지 않고 UNCACK을 중심으로 원조기구를 개편하려 했다는 점에서 차이가 있었다.[38]

유엔군사령부는 1953년 6월 16일 일반명령 23호를 통해 UNCACK을 KCAC으로 개편하여 유엔군사령관 직속 부대로 설치하는 명령을 내렸다. 이 명령에 따라 유엔군사령부의 초기 구상처럼 KCAC은 유엔군사령부의 핵심적인 민사기구로서 유엔군의 군사작전을 지원하기 위해 전후 한국에서의 모든 민사기능을 관할하게 되었다. 다만 미 극동 육·해·공군의 군사작전에 직접적인 영향을 미치는 것은 제외했는데, 필요한 경우 KCAC에서 인력을 파견하여 작전지역의 민사활동을 지원하도록 했다. 또한 KCAC 사령관이 UNKRA가 담당하는 사업을 제외한 한국의 재건(rehabilitation)도 책임지도록 명시하면서 교통, 통신, 전력의 재건을 강조했다. 이 밖에도 한국의 민간인이 군사작전을 방해하지 않도록 방지하고, 질병, 기아, 사회불안의 예방을 위해 적절한 조치를 취하는 데 있어서 한국정부에 대해 기술적 조언을 제공하고 지원할 것을 규정하였다.[39]

정전협정을 앞두고 유엔군사령부가 KCAC에 부여한 기능은 전쟁 기간 UNCACK의 기능과 상당히 유사했다. 1951년경 UNCACK의 조직과 활

---

38) 타스카 보고서 제출 이후 유엔군사령부는 타스카 보고서가 특사에 부여한 권한이 사령부의 책임선을 혼란스럽게 할 여지가 있다며 반발했다. 이때에도 유엔군사령부는 해당 특사의 역할은 유엔군사령관의 경제자문으로 제한해야 한다는 입장을 견지했다(이현진, 2003 〈타스카 사절단의 방한과 그 보고서의 성격〉 《역사와 현실》 49, 228쪽).

39) 〈Korea, KCAC (UNCACK)〉, RG 319, Entry 64, Box 10.

동이 정비되고 UNKRA와의 관계가 정립될 무렵 UNCACK의 임무는 질병, 기아, 사회불안의 예방을 위한 물자와 장비의 배급과 이용 감독, 한국 경제를 위한 민수물자(civilian-type supplies) 제공, 전술지역에서의 민사활동 지원, 이상의 활동을 위한 계획 마련으로 정리된 바 있다.[40] 구호와 단기적인 복구 전반을 담당한다는 점에서 KCAC은 UNCACK의 임무 대부분을 계승한 조직이었다. 그러나 KCAC이 극동육군의 민사책임을 이양받으면서 유엔군사령부의 민사활동 전반을 아우른 것은 UNCACK 시기에는 명확하지 않던 유엔군 내 민사기구로서 위상이 강화된 것이었다. 또한 KCAC으로 개편되기 직전 UNCACK 차원에서도 KCAC의 임무에 재건이 새롭게 추가된 점을 특기했듯이, KCAC의 임무는 UNCACK 시기에 비해 한층 확대되었다.[41]

이때 재건을 명시한 것은 미국의 원조 목표가 구호에서 재건으로 전환되는 것을 의미하지 않았다. UNCACK 시절부터 이미 구호와 함께 재건 업무에 착수한 상태였다는 점을 고려하면, 전시에 UNKRA가 수행하기로 했던 재건 업무를 KCAC의 조직 임무에도 명시한 것은 KCAC이 육군부의 구호원조 이외의 미국 원조도 담당할 수 있도록 그 명분을 제공한 것이었다. 다음 절에서 살펴보겠지만, KCAC이 구호가 아닌 다른 목적의 원조 자금을 집행할 수 있게 된 것은 KCAC의 임무에 '재건'이 포함되었기 때문이었다.

아울러 KCAC의 임무로 구호와 재건이 함께 명시된 것은 전후 한국사회에 대한 미국의 비군사원조를 '구호와 재건(Relief and Rehabilitation)'으로 표현한 것의 연장선에서 이해할 수 있다. 미국은 한국에서의 군사력 유지와 그를 위한 군사원조를 우선순위로 두고 있었고, 이를 지탱하는 데 요구되는 최소한의 사회경제적 기반을 마련하려는 차원에서 비군사원조를 진행하고자 했다.[42] KCAC이 미 육군부가 한국의 구호를 위해

---

40) 〈ORO-T-184, Civil Affairs in Korea, 1950-51 (1952.5.12.)〉.

41) 〈Classified Command Report File, 1950-53〉, RG 554, Entry A-1 1300, Box. 11.

42) 재건이 경제부흥과 같은 의미가 아니었으며, 1950년대 내내 미국 대한원조는 군사원조를 중심으로 했다는 점은 최근 연구를 통해서도 규명되었다. 이동원, 2019 앞의 글 참고.

공여한 자금을 이어받으면서도 구호 이상의 광범위한 영역의 비군사원조를 집행했던 것은 미국의 현지 원조기구로서 구호와 재건을 동시적으로 추구하는 대원칙에 입각한 것이었다.

KCAC의 민사기능을 강화하고 구체화하는 조치는 정전협정 이후 경제조정관실(Office of the Economic Coordinator)의 설치와 연동되는 작업이었다. 경제조정관실은 휴전 이후 UNKRA의 본격적인 활동이 예상되며 한국 현지에서 미국의 원조와 유엔의 원조를 조정하고 유엔군사령부 중심으로 대한원조를 관리하기 위한 논의 끝에 설치되었다. 경제조정관실과 KCAC은 모두 유엔군사령부 관할 하에 있었다. 경제조정관이 KCAC과 UNKRA의 관계를 조정하고 한국의 구호와 재건 프로그램 운영을 지휘하는 구조 속에서 KCAC이 재건까지 담당하게 된 것은 미 군부가 정전협정 이후를 대비하면서 대한원조 지휘 권한과 실무 권한을 동시에 확보한 것이라 볼 수 있다.

2. 한국민사원조사령부의 조직운영과 위상

1953년 8월 아이젠하워 행정부는 한편으로 대통령 직속의 대외원조 운영기구로 대외활동본부(Foreign Operations Administration, FOA)를 설치하고, 다른 한편으로는 미국의 대외원조법안인 상호안전보장법(MSA)을 개정하여 군사원조와 비(非)군사원조의 경계를 모호하게 만듦으로써 상호안전보장계획(MSP) 원조의 군사적 성격을 강화했다. 1954년 상호안전보장법에 명시된 상호방위원조(Mutual Defense Assistance)는 군사원조, 직접군사지원, 방위지원으로 구성되었는데, 방위지원(Defense Support) 항목은 미국의 군사원조를 받거나 지역방위협정을 맺은 국가의 군사력을 유지하고 증진하기 위한 원조를 포괄했다.[43] 주목할 것은 방위지원 항목에 전시 긴급구호 원조였던 CRIK 원조를 비롯한 한국에 대한 비군사원조가 포함되면서 1955 회계연도까지 최대 2억 5백만 달러를 사용할 수 있게 된 사실이다. 이는 한국에 대한 비군사원조가 상호안전보장계획의 바깥에서 미 육군부 채널을 통해 도입되었던 전쟁기와 달리 미국의 공식적인 대외원조법안 체계 안으로 편입되었음을 의미했다.

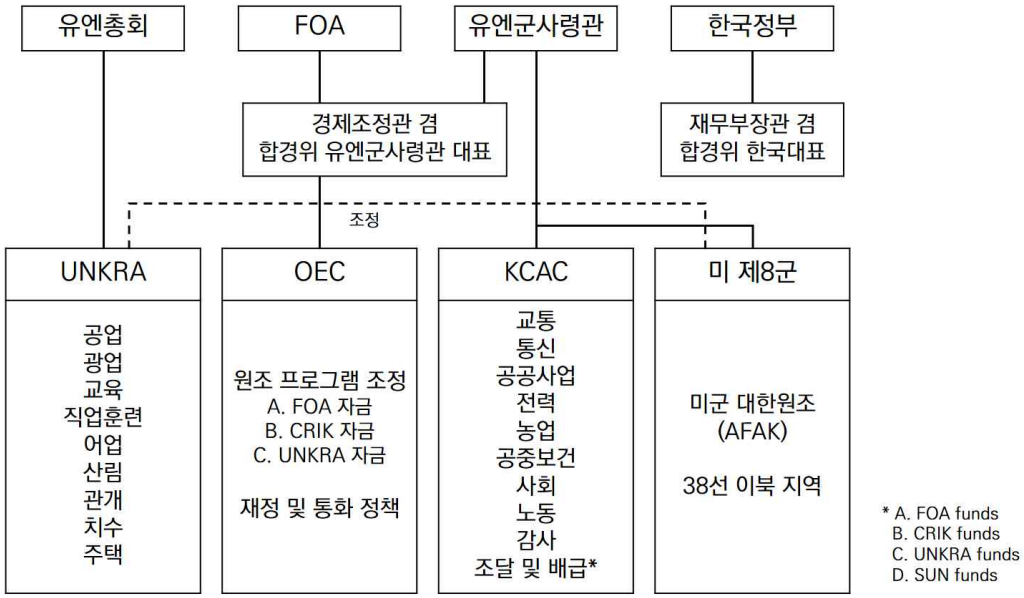
이러한 미국의 대외원조체계 변화와 함께 한국 현지의 원조기구도 일정한 변화를 겪게 되었다. 앞서 살펴보았듯이 미국의 대한원조기구 개편에 대한 논의를 바탕으로 1953년 8월 대외활동본부의 한국 현지 집행기관으로 경제조정관실(Office of Economic Coordinator, OEC)이 설치되었다. 그 책임자인 경제조정관은 현지에서 경제원조프로그램에 관한 종합적인 계획을 수립하고 지휘하는 것을 임무로 했다. 또한 경제조정관은 대외활동본부를 대표하는 동시에 한국정부나 유엔기구와의 관계에서 유엔군사령관을 대표 및 대리하는 역할을 겸임하였다. 애초에 경제조정관은 국무부 계통 인물이었지만, 유엔군사령관이 원조 운영을 관할하는 한국의 특수한 원조구조에 따라 유엔군사령부의 지휘도 동시에 받게 되며 대외활동본부와 유엔군, 즉 미 극동군의 이중적인 지휘체계 속에 놓이게 되었다.

---

43) 이동원, 2019 앞의 글, 133~142쪽.

경제조정관의 또 다른 주요 임무는 전후 미국과 유엔의 원조 프로그램을 조정하는 것이었다. 유엔 원조를 대표하는 UNKRA가 휴전 이후부터 본격적으로 활동하기 시작하면서 미국 원조 프로그램과의 역할 조정이 필요했다. 경제조정관은 미국 및 유엔의 원조기구들이 한국정부와 함께 작업하는 과정에서 역할이 중복되는 일을 방지하고자 KCAC과 UNKRA의 기본적인 역할과 담당분야를 구분하였다.[44] 이에 따라 큰 틀에서는 KCAC이 구호와 단기적인 복구사업을, UNKRA가 장기적인 재건계획 관련 업무를 담당하기로 했다. 세부적으로는 KCAC에 농업, 보건, 사회, 인프라, 원조문자 조달 및 배급 업무를 배정했고, 공업, 광업, 교육, 주택 분야는 UNKRA가 맡도록 했다. 이를 반영한 전후 대한원조 구조를 그림으로 나타내면 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 전후 대한원조기구 구조



출처: 〈Civil Assistance and Economic Affairs, 1953.7.1.-1954.6.30.〉, RG 469, Entry UD 422, Box 21. (AUS014_35_00C0160); 이동원, 2019 앞의 논문, 144쪽 참조.

44) 〈Program (2 of 6)〉, RG 469, Entry UD 422, Box 15. (AUS014_35_00C0137)

KCAC은 경제조정관실이 원조 실무를 전담하기 전까지 약 2년간 다양한 재원을 활용하여 원조를 집행하였다. 전후에는 미 육군부 구호원조인 CRIK, 유엔 원조인 UNKRA, 외국민간원조단체들에 더하여 미 대외원조 운영기관 대한원조인 FOA 원조물자가 한국에 도입되었는데, KCAC은 이러한 다양한 출처의 원조물자를 총괄하는 권한을 보유했다. 이는 전쟁기 UNCACK의 권한을 계승한 것이었다. 또한 KCAC은 교통, 통신, 전력, 공중보건, 사회사업 등 다양한 분야에서 원조 프로젝트를 진행했는데, 특히 FOA 자금을 활용하면서 이전과는 다른 성격의 원조사업을 기획하고 집행할 수 있게 되었다.[45] 이 밖에도 KCAC은 38선 이북 군 부대가 주둔하는 지역의 민사활동을 지원했고, 미 제8군 부대 단위에서 실시한 소규모의 시설건설 및 복구사업인 미군대한원조(Armed Forces Assistance to Korea) 프로그램[46]을 조정하는 역할을 담당하게 되며 활동이 다변화되었다.[47]

KCAC은 창설 이래 여타 기구들과의 관계 변화에 따라 몇 차례에 걸쳐 행정 부서를 재편하였다. 창설 당시 기술국 산하에 설치되었던 교육과, 산업과, 산림과는 UNKRA와의 업무 조정을 거친 뒤 10월에 폐지되었지만, 기획국(Planning Division), 보급국(Supply Division), 기술국(Technical Division), 10~11개의 지방팀(Field Team)을 핵심 부서로 삼는 조직구조는 유지되었다. [그림 4]는 1954년 4월 기술국이 행정지원국(Government Service Division)과 공공시설국(Public Facilities Division)으로 분화된 뒤 KCAC의 조직도이다. KCAC 기획국은 1952년 KComZ

---

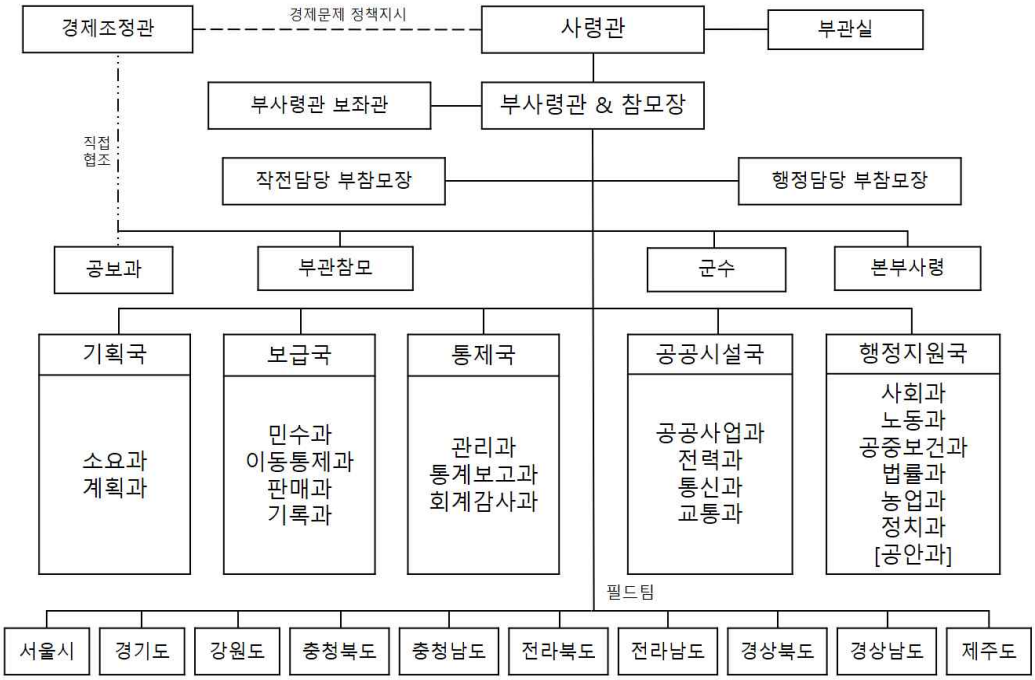
45) 1953년 9월 KCAC 사령관 케이스 준장은 미 하원 청문회에서 KCAC이 FOA의 1954 회계연도의 추가 예산 2억 달러를 기획하고, 해당 물자들을 수령 및 분배할 것이라고 발언하였다("Relief and Rehabilitation in Korea", *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, 83rd Congress, Second Session, Oct 13, 14 and 16, 1953,* United States Government Printing Office, Washington: 1954, p. 34. 이하 "Relief and Rehabilitation in Korea"로 약칭).

46) 서일수, 2012 〈6·25전쟁 복구사업과 미군대한원조(AFAK) 프로그램〉 《기록인》 21, 100~105쪽. KCAC의 지방팀 조직이 주로 도 정부와의 논의 또는 협업을 맡았다면, 미군대한원조는 건설 공사 현장에서 직접 물자와 노동력을 제공하는 역할을 했다.

47) "Relief and Rehabilitation in Korea", p. 33.

로 통합되었다가 UNCACK을 KCAC으로 개편하면서 다시 설치된 부서로, 원조물자의 필요액을 결정하고 경제조정관실과 협력하여 원조계획을 수립하였다. KCAC 기획국의 존재는 경제조정관이 현지에서 대한원조 전반을 장악하지 못했음을 보여준다.

[그림 4] KCAC 조직도 (1954년 6월 30일)



* 행정지원국의 공안과는 1954년 12월 10일 kcac 일반명령 19호에 의해 신설되었다.

출처: 〈Civil Assistance and Economic Affairs, 1953.7.1.-1954.6.30.〉, RG 469, Entry UD 422, Box 21. (AUS014_35_00C0160)

보급국은 CRIK, FOA, UNKRA, 외국민간원조단체 등 원조의 출처와 관계없이 한국에 도입되는 모든 원조물자의 수령, 보관, 배급 등에 관여한 부서였다. 원조물자의 조달, 수송, 판매 등과 관련하여 합동경제위원회에 제출할 제안서를 작성하고 한국정부, UNKRA와 협력을 도모하여 원조물자 사무를 처리하는 것이 주요 업무였다. 산하에는 민수과(Civilian Supply Branch), 이동통제과(Movements Control Branch), 판

매과(Sales Branch)를 설치하여 운영하였다. 민수과는 물자와 관련된 원조 프로그램을 분석하고 조달 또는 구매 물자들의 도착 일정을 조율했다. 이동통제과는 남한의 항구들로 들어오는 물자들의 검수, 보관, 수송 및 배분을 관리하면서 한국 정부 부처나 기관에 대한 배급을 감독했고, 이 과정에 필요한 교통수단에 대한 요청을 처리했다.[48] 또 다른 부서인 판매과에서는 한국인에게 판매되는 모든 원조물자의 판매를 감독했는데, KCAC을 통해 판매하는 물자는 CRIK, ECA, SEC, 유엔군 잉여물자로 한정되었고 개인이나 기관이 구호용으로 기부한 물자는 판매용으로 취급하지 않았다. 도매는 경매나 구매자와의 직접 거래를 통해 이루어졌고, 소매는 KCAC 대행 기관인 유엔군한인종업원매점(Korean Employees Sales Stores, KESS)을 통해 진행되었다.[49] 판매된 원조물자의 경우 별도의 최종 용도 점검을 실시하지 않았다.

KCAC 부서들 중 한국 정부 부처와 가장 긴밀한 연락을 취하면서 원조 프로젝트를 추진한 부서는 공공시설국과 행정지원국이었다. 두 부서는 KCAC 창설 초기에는 기술국으로 통합되어 있다가 1954년 4월 9일 KCAC 일반명령 9호를 통해 분리되면서 설치되었다.[50] UNCACK 시기

---

48) 〈Programs - OEC〉, RG 469. Entry UD 1276, Box 15. (AUS014_44_00C0120)

49) 당시 '코리안 PX'라고 불리기도 한 KESS는 미국의 원조물자 일부를 미군 관계 기구에 근무하는 한국인 종업원과 원조물자를 취급하는 업무에 관련된 한국인 공무원을 대상으로 판매했다. KESS는 한국인 종업원에게 염가로 원조물자를 판매하여 이들의 구매력을 높이고, 시장의 환화를 흡수하여 인플레이션을 완화하는데 기여한다는 명목으로 창설되었다. KCAC 판매과는 1953년 10월 KESS 상점 20개를 운영하다가 1954년 2월부터 점차 폐점해 나갔고 1954년 10월에 마지막 지점 5곳을 폐지하면서 최종적으로 KESS 운영을 종료했다. 1954년 평균적으로 매달 백만 달러 이상의 매상을 낸 KESS는 1952년 2월 개장한 이래 1954년 12월까지의 매상고가 28억 3362만 3775환에 달했다. KESS 상점 운영은 1954년 10월에 종료되었지만 남은 재고를 부산과 서울에서 도매로 판매하면서 1954년 12월까지 매상이 집계되었다. 월별 KESS 매상과 운영비용은 KCAC 월간민사요약보고서 참고.

50) 〈12A Monthly Statistical Rept to 31 Trafffic Safety, 13 Arms & Ammunition Rept; 19 OGS Memorandums; 26 Daily Acts Rept〉, RG 469, Entry UD 1277CA, Box 3. (AUS014_54_00C0011) 행정지원국은 1955년 10월 15일 활동을 종료하고 경제조정관실로 이관되었다. 해체 당시에는 농업과, 사회사업과, 공중보건과, 공안과로 구성되어 있었다.

기술국의 명칭이 민사국이었던 것에서도 알 수 있듯이 이 부서는 한국 정부 부처들과 연락하면서 원조사업을 진행하고 한국인 관료에게 사업 운영과 관련된 자문을 제공함으로써 민간행정을 지원하는 기능을 했다.

공공시설국과 행정지원국이 중앙정부의 행정을 지원했다면, KCAC 지방팀들은 지방에서 원조 프로그램을 집행함으로써 지방행정을 보조하였다. 각 도 단위에서 지방정부와 직접 접촉한 지방팀은 KCAC의 민사임무를 '풀뿌리(grassroots)'적 차원에서 달성하기 위해 중요한 조직이었다. 이들은 도 정부와 협의하여 원조물자를 배정한 뒤 지역 내 원조물자를 배급받은 기관과 구호대상자들에 대한 검사를 실시했고, 담당 지역 내에서 진행되는 각종 원조 프로젝트를 감독했다. 각각의 지방팀은 미군 대령의 지휘 아래 운영되었고, KCAC 본부의 부서들과 대등한 관계에서 협력하였다. 활동 초창기 지방팀은 남한 각 도에 1개씩 설치되었고 화천복구팀까지 더하여 총 11개였다. 이후 1954년 4월 KCAC이 UNKRA의 전력분야를 인수하면서 화천복구팀은 행정지원국 전력과에 통합되었고 지방팀은 10개로 정리되었다.[51] 인적 구성은 지역에 따라 차이가 있지만, 평균적으로 20명 내외로 보급, 보건, 의료, 위생, 복지, 감사, 공보 분야 담당자들과 차량 기술자들이 망라되었다. 그중 공중보건요원, 복지요원, 위생기사, 의사, 간호원, 농업기술자 등 보건, 사회사업 분야에 특화된 지식이나 기술을 보유한 직책에는 주로 민간인 인력이 배치되었다.[52] 후술하겠지만 이들 중에는 유엔 출신 민간인이 다수 포함되어 있었다.

---

51) KCAC의 지방팀 중 하나로 설치된 화천복구팀(Hwachon Rehabilitation Team)은 38선 이북에 위치한 화천수력발전소의 발전기와 댐을 보수하는 프로젝트를 담당하기 위해 1953년 10월에 조직되었다(〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 3. (AUS014_87_00C0021)).

52) 〈Korea, KCAC (UNCACK)〉, RG 319, Entry 64, Box 10.

[표 3] 1955년 4~6월 KCAC 부서별 담당 프로젝트 재원

		자본재 및 소비재	기술원조 계약
공공시설국	교통과	FOA	FOA
	통신과	FOA	FOA
	전력과	FOA, UNKRA	FOA, UNKRA
	공공시설과	FOA	-
행정지원국	공중보건과	CRIK, FY 55 RF*	-
	농업과	FOA, FY 55 RF	-
	사회과	FOA, FY 55 RF, UNKRA, ICA	-
	공안과	FOA	-

* FY 55 RF는 구호 명목으로 FOA에서 육군부로 전입한 자금이다.

출처: RG 469, Entry UD 1277C, Box 1 (AUS014_72_00C0004) 참조.

특기할 것은 원조 자금의 '잡다한' 출처에 따라 원조 사업의 담당 부서와 성격이 구분되었다는 점이다. 위 표에서 KCAC의 각 부서들이 담당하고 있던 원조 프로젝트의 재원을 구체적으로 살펴보면, 미 육군부 예산은 물자 형태로만 도입되었고, FOA 원조는 원조물자 도입과 기술원조 두 가지 형태로 모두 실행되었다. KCAC이 활동했던 1954~1955 회계연도 기간 도입된 원조물자 총액은 4억 1,890만 달러로, FOA 원조는 2억 600만 달러(49%), CRIK 원조는 1억 2,430만 달러(30%) 도입되었다.[53] 정전 이후 CRIK 원조는 점차 그 규모가 축소되었다는 점에서 KCAC의 구호원조 활동도 UNCACK 시기보다 축소되었다고 볼 수 있다. 그러나 1953년 7월부터 1955년 6월에 이르는 기간 CRIK 원조 규모는 같은 기간 전체 원조도입량 대비 30%로 적은 규모가 아니었다. 또한 1955 회계연도에는 육군부로 넘어간 FOA 예산 일부를 구호원조 목적으로 사용했음을 고려하면 KCAC이 전후 약 2년간 구호원조 집행기구로서 일정한 역할을 했음을 알 수 있다.[54] 더불어 KCAC이 구호원조와 함께 FOA 자

53) 〈Civil Assistance and Economic Affairs-Korea, 1 July 1954 - 30 June 1955〉, RG 469, Entry, UD 422, Box 43. (AUS014_35_00C0207)

54) 선행연구에서는 1954년 7월 이후에 도입된 CRIK 물자는 1954 회계연도까지 발주된 것의 미도입분으로 파악했다(홍성유, 1962 앞의 책, 55쪽). 그러나 FY 55에 국무부 자금 중 일부를 구호를 위해 육군부로 전입하여 이 자금으로 새롭게 구호물자를 발주한 점이나, 현지의 원조기구에서는 FY 55 RF로 표방되는 이 원조자

금으로 외부회사와 계약을 체결함으로써 기술원조를 집행한 것은 KCAC의 민사 임무가 포괄적으로 규정되고 당시 경제조정관실이 원조를 장악하지 못한 상황에서 KCAC이 실질적인 집행기구로 활동한 결과였다. KCAC의 과도기적이지만 중심적 역할을 확인할 수 있는 대목이다.

정전협정 직후 경제조정관은 KCAC과 UNKRA의 소관을 구분하였다. UNKRA는 전쟁기부터 재건사업으로 보건, 전력, 복지 등등의 분야를 주목했지만, 경제조정관은 그중 상당 부분을 KCAC에 배정하였다. 특히 보건 부문의 경우 UNKRA가 담당하는 것이 더 적합하다는 KCAC 측 의견이 제기되었음에도[55] KCAC에 배정되었다. 경제조정관 우드는 UNKRA의 보건 인력을 모두 KCAC으로 소속을 이동시켜 KCAC에서 활동하게 했다. 또한 UNKRA가 기술용역을 활용하지 않고 한국의 보건의료 사업에 참여하기 위해서는 KCAC 공중보건과장과의 협의를 거치도록 함으로써 그 역할을 제한하였다.[56]

여타 분야에서도 정전 이후 KCAC과 UNKRA의 소관이 명확히 구분된 듯했지만, 실제 원조가 집행되는 과정에서 그 경계는 더욱 모호해졌다. KCAC 담당분야에 대한 UNKRA의 참여가 제한된 상황에서 KCAC과 UNKRA의 활동 분야가 중첩되는 경우, 이처럼 KCAC과 UNKRA의 활동 분야가 중첩되는 경우, KCAC은 물자에 대한 지원을 담당하거나 사업 감독, 운영 등을 통해 사업 과정을 실질적으로 주도했고 UNKRA는 자금을 후원해 사업을 보조하면서 세부적인 역할이 달라졌다.

활동 영역이 중복되는 경향은 보건, 농업, 전력, 사회사업 분야에서 두드러졌다. 보건 부문의 경우 UNKRA는 도립병원에서 실시되는 간호원 교육과 간호대학원 학생들의 교육비용 일체를 기부하는 등 간호교육을 집중적으로 지원했다. UNKRA가 자금을 제공하면 KCAC은 학교 건설

금을 CRIK의 연장선상에서 파악하고 있던 점을 고려해볼 때, 각종 통계에서 집계된 1955~1956 회계연도의 CRIK 물자 도입분은 1954 회계연도가 지난 뒤 신규 발주되었을 가능성도 배제할 수 없다.

55) “Relief and Rehabilitation in Korea”, p. 60.

56) 〈Division of Responsibility between KCAC and UNKRA for Various Aspects of Korean Economic Aid Programs〉, RG 319, Entry A1 65, Box 4. (AUS009_36_00C0024_114)

에 필요한 장비, 자재를 공급하거나 기술원조와 교육지도를 실시하였다.[57]

농업 부문의 경우, 경제조정관에 의해 역할분담이 이루어진 초기에는 KCAC이 농업을, UNKRA는 관개, 치수 등을 담당하기로 했으나 후자도 사실상 농업 부문에 속하면서 사실상 공동으로 원조사업을 진행했다. KCAC은 UNKRA의 농촌 프로젝트였던 부락봉사사업(Community Development Employment Program) 자금을 지원받게 되면서 지방팀을 통해 UNKRA의 농촌 활동을 추진했다.[58] 부락봉사사업이란 농촌 부락 단위에서 공익시설이나 수리시설을 건설하는 사업[59]으로, 사업은 한국인이 먼저 사업 참여를 신청하면 도 정부와 KCAC 팀이 함께 심사하는 절차를 거쳐 시작되었다.[60] 심사가 완료되면 UNKRA는 사업에 참여하는 개개인의 임금을 지원하고 KCAC 후생요원들은 사업 완수를 위해 인적 지원을 제공했다.[61] KCAC 지방팀은 1954년 4월 UNKRA 자금을 받아 약 6개월 간 소규모 관개사업을 중심으로 378개의 부락봉사사업 프로젝트를 완수하는 등 사업을 진전시키는 데 큰 역할을 했다.[62]

전력과 복지 부문에서도 KCAC은 UNKRA 자금으로 기획된 UNKRA 원조 프로젝트를 진행했다. [표 3]을 통해 확인할 수 있듯이 KCAC 사업 중 UNKRA 자금을 받은 것은 전력시설 복구사업과 아동복지 사업이었다. 전력 부문은 전후 UNKRA에 배정되었으나 다시 KCAC으로 이관되면서 KCAC이 UNKRA가 진행하던 전력사업도 맡게 되었다. [표 3]은

---

57) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, April 1954〉, RG 469. Entry UD 422. Box 21. (AUS014_35_00C0161); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1954〉, RG 550, Entry A1 1. Box 77. (AUS251_09_00C0482)

58) 부락봉사사업은 저개발지역 국가들에서 추진하던 지역사회개발사업을 남한에 적용해보려는 시도였다(허은, 2004 〈1950년대 후반 지역사회개발사업과 미국의 한국 농촌사회 개편 구상〉 《한국사학보》 17, 281쪽).

59) 〈부락봉사사업 위해 근 이억만 환을 지출〉 《조선일보》 1954.10.30. 2면.

60) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, April 1954〉, RG 469, Entry UD 422. Box 21. (AUS014_35_00C0161); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0483)

61) 허은, 2004 앞의 논문, 281쪽.

62) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, October 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0483)

1955년 UNKRA의 기능이 축소되면서 KCAC으로 일부 기능을 이전하던 시기에 작성되었고 보고 기간 이전에 완료된 프로젝트는 집계하지 않았기 때문에 KCAC이 담당했던 UNKRA 사업 일체를 반영했다고 할 수 없다. 다만 KCAC이 원조사업을 진행할 때 받은 다양한 재원 중에는 미국 원조자금뿐만 아니라 유엔 원조인 UNKRA 자금도 포함되었음을 확인할 수 있다.

[표 4] KCAC 인적 구성 변화

	1953.6.30	1953.9.30	1955.2.1	1955.9.1	1955.10.1
장교	138	116	141	105	95
준위			7	8	8
사병	300	271	334	205	198
군인 소계	438	387	482	318	301
미 육군 군속	90	90	미상	102	96
UNKRA 인력	130	118	미상	±96*	±96*
민간인 소계	220	208			
총계	658	595			

* KCAC과 경제조정관실은 1955년 1월 20일 양 기구의 합병 계획을 합의하면서 1955년 7월 1일 조직 잠정 편성표, 1956 회계연도 조직 합병 원칙 등을 함께 작성했다. 이 문서들에 의하면 KCAC은 장교 128명, 사병 202명, 미 육군 군속 158명, 유엔 민간인력 105명으로 총 593명의 군인 및 민간인 인력으로 구성하고, 경제조정관실은 FOA 인력 45명으로 편성할 계획이었다. 또한 1956 회계연도에 UNKRA 인력은 최소 96명을 유지하도록 했다. 따라서 KCAC이 해체되기 직전 시점에는 96명 내외의 UNKRA 인력이 KCAC에 차출되어 있던 것으로 추정된다.

출처: RG 338. Entry A-1 1354, Box 76 (AUS004_45_00C0021); RG 338, Entry UNCACK Unit 11029, Box 28. (AUS004_63_00C0002); 〈KCAC Command Report, Sep 1953〉, RG 554, Entry 1309, Box 104 참조.

KCAC에 소속된 군인 및 민간인 인원 변동 추이를 정리하면 [표 4]와 같다. KCAC은 활동 초기를 기준으로 약 3분의 2가 군인으로 구성되었

는데, 이 중에는 전문적인 민사 훈련을 받지 않은 이들이 많았다. 또한 이들은 교대제와 만기제대로 인해 빈번하게 교체되어 민사활동의 효율성을 저해했다. 이러한 한계에도 불구하고 이들은 KCAC 활동 말기까지 전문적인 민간 인력으로 대체되지 못했다.[63]

당시 전문적인 민간인 민사인력을 확보하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 6·25전쟁을 전후한 시점에 미 육군의 민사기능이 퇴조하고 있었고 더 이상 육군 자체적으로 민사 요원을 양성하지 않았기 때문이다. 민사 분야에서의 경력이 승진에 도움이 되지 않으면서 민사임무에 배정되는 것을 기피하는 분위기도 만연했다. 이렇듯 민사를 담당할 인력이 없는 상황에서 민사를 전담하는 기구는 더욱 유지되기 어려웠다. 실제로 전쟁이 발발한 뒤 곧바로 민사기구가 투입되지 않았던 결정적인 이유는 유엔군에 민사 조직이 부재했기 때문이었다.[64] 즉 미 제8군의 민사기구로 창설된 UNCACK은 민사업무를 원활하게 추진하기 위한 인력도 갖추지 못한 채 활동을 시작했고 이러한 만성적인 민사 인력 부족 문제는 전후에도 반복되었다.

KCAC은 UNCACK과 마찬가지로 인력 부족 상황을 UNKRA 인력과 미 육군 군속으로 부분적으로 해소하고자 했다. UNCACK과 KCAC은 UNKRA를 통해 유엔 민간인 전문인력을 차출하여 중앙 부서와 지방팀에 고루 배치했다.[65] 특히 지방팀에서 UNKRA 인력은 원조물자보급관, 보건요원, 복지요원으로 활동하며 핵심적인 역할을 수행했다. 더불어 KCAC은 극동군사령부를 통해 미 육군 군속을 지속적으로 충원했다. 미 육군 군속은 KCAC 내에서 사무직이나 전문적인 직책을 맡으며 KCAC의 임무를 지원했다.[66]

---

63) 〈Korea, KCAC (UNCACK)〉, RG 319, Entry 64, Box 10. 1951년 8월 UNCACK의 인원은, 군인은 장교 79명, 사병 164명, 민간인은 미 육군 군속 102명과 유엔직원을 합쳐 95명으로 구성되었다(〈Command Report CSGPO-28 for Period 3 November 1950 to 31 August 1951〉, RG 338, UNCACK, 1951, Box 17 (AUS004_77_00C0018_002)).

64) 〈Civil Relief Activities in Korea〉, RG 388, Entry A1 1301, Box 17. (AUS004_77_00C0004_025)

65) 임다은, 2019 앞의 논문, 36쪽.

66) 〈Korea Proposed Relief, Rehabilitation and Defense Support Program Fiscal

KCAC이 다른 경로를 통해 전문 민사인력을 거의 충원하지 않은 것은 당시 사정상 불가피한 선택이었으나, 다른 한편으로 이는 비용 문제를 고려한 계산이기도 했다. KCAC을 비롯해 미 극동군은 민사인력을 양성하여 KCAC에 배치하는 것보다 군인을 활용하거나 UNKRA를 통해 인력을 차출하는 방식이 비용 측면에서 훨씬 효율적이라고 판단했다.[67] 6·25전쟁 발발 이래 KCAC이 해체될 무렵까지 미 육군 내에서 자체적으로 민사 인력을 양성하여 한국에 배치할 계획을 세우지 않았던 것은 전시에 설치된 주한미군의 민사조직을 전후에도 최대한 활용하여 KCAC의 민사원조 활동에 소요되는 비용을 절감하기 위함이었다.

KCAC으로 차출된 UNKRA 인력의 경우 KCAC 활동에 몰두하는 경향이 있었다. 이는 전시 대한원조에 관한 미 군부의 실질적 권한이 UNKRA로 대변되는 유엔의 권위를 앞섰던 현상이 전후에도 이어진 것이었다. 전쟁기에는 유엔총회 결의에 따라 창설된 UNKRA의 명목상의 권위를 유엔군사령부의 실질적 권한이 압도하면서 UNCACK이 우위를 점했다.[68] 전후에도 대한원조를 유엔군사령부가 주도하는 가운데 KCAC은 유엔군사령관의 직속 기구로서 UNKRA의 인력을 적극 활용할 수 있었지만, UNRKA 인력이 군 기관인 KCAC에 적극적인 의견을 피력하거나 이들을 매개로 UNKRA와 협력하는 것은 어려운 일이었다.[69] 이러한 상황은 당시 한국 현지의 대한원조기구들 간의 관계 양상이 전쟁기와 크게 달라지지 않았음을 드러낸다.

한편 전쟁기에는 유엔군사령부 혹은 UNCACK이 원조를 주도했다면, 전후에는 KCAC과 한국정부가 긴밀하게 협조하면서 원조를 집행하는 구

Year 1954; Briefing for the Brownson Sub-Committee of the US House of Representatives; Korea Beryl North of 38th; CAMG Comeback, 3 Dec 52; Rehabilitation and Reconstruction Korea Brochure; July 1954-Briefing Papers on Korea (1 of 4)〉, RG 319, Entry A1 65, Box 4. (AUS009_36_00C0024)

67) 〈Annex 2 to Appendix "H": Future Plans for Civilian Relief in Korea〉, RG 319, Entry A1 65, Box 4. (AUS009_36_00C0024_030)

68) 이동원, 2019 앞의 논문, 99쪽.

69) 〈Connelly Report; Korea-Reports-Controller; Report-Ivory-Fisher; Monthly Civil Affairs Summary April 1953〉, RG 469, Entry UD 422, Box 20. (AUS014_35_00C0158)

조로 바뀌었다. 합동경제위원회 운영 방식 변화가 그 사례이다. 원칙적으로는 KCAC의 주요 임무 중 하나였던 원조물자 관련 업무를 진행하려면 원조물자의 무상배급 및 판매를 결정하는 합경위 구호위원회를 통해 한국정부와 의견을 조율해야 했다.[70] UNCACK 시기에는 UNCACK이 구호물자 배정서(Allocation Letter)를 단독으로 작성한 뒤 합경위 구호위원회를 거쳐 유엔사 차원에서 승인하는 절차를 거쳤다면, 1953년 12월부터는 합경위 차원에서 이 문서를 작성하고 KCAC 사회과와 한국 사회부는 이 문서에 따라 공동으로 원조물자를 배정하는 방식으로 원조물자 배정 절차가 변경되었다.[71]

합경위 처리 절차와 함께 구호위원회의 인적 구성도 변했다. 6·25전쟁기와 전쟁 직후 합경위 구호위원회는 UNCACK-KCAC 인사들을 중심으로 운영되었으나, 1953년 11~12월 경제조정관실과 UNKRA 인사들이 참석하며 구성이 바뀌기 시작했다. KCAC 활동 초기 합경위 유엔군 측 위원직에는 KCAC 출신 약 3명이 포함되었다. 합경위 유엔군 측 의장에는 KCAC 기술국장이 임명되었고, 보급국장이나 상공부장, 공공사업과장, 사회부장 등 KCAC 부서장들이 위원으로 참석하였다. 1953년 11월 13일 62차 회의에 경제조정관실과 UNKRA 인사들이 처음 참석한 이래 KCAC에 할당된 의석 수는 점차 줄어들었고, 12월부터 합경위 구호위원회 유엔군 측 위원은 경제조정관실 1~2명, KCAC 2명, UNKRA 1명으로 구성되었다. 의장직은 KCAC 기술국장을 대신하여 경제조정관실 특별고문 로슨(George W. Lawson Jr.)이 맡았고, KCAC에서는 보급국장과 기

---

70) 합동경제위원회는 기획위원회(Overall Requirements Committee, CEBORC), 구호위원회(Relief and Aid Goods Committee, CEBRAG), 재정위원회(Finance Committee, CEBFIN)를 상임위원회로 두었다. UNCACK과 KCAC이 활발하게 참여했던 합경위 구호위원회는 1952년 8월 18일에 설치된 이래 1952년 24회, 1953년 42회, 1954년 34회, 1955년 24회, 1956년 18회, 1957년 12회 열리며 존속기간(1952.8.18.~1957.12.18.) 동안 총 155회 개최되었다. 선행연구에서는 기획위원회를 중심으로 살펴본 결과 1950년대 중반까지 합경위의 활동이 부진했다고 평가했다. 기획위원회가 1952년 7월 28일 첫 회의 이래 1955년 12월까지 총 43회의 회의를 가졌던 것에 비하면 구호위원회 회합은 비교적 정례적으로 이루어졌다고 할 수 있다. 합경위에 대한 설명은 이현진, 2009 앞의 책, 173~178쪽 참고.

71) 〈(2) Approved Welfare Projects - Grain FY 55〉, RG 469, Entry P 319, Box 18. (AUS014_79_00C0147)

술국장(이후에는 행정지원국장)이 위원으로 참석했다.

이처럼 합경위 내에서 KCAC의 입지는 좁아졌고 그 운영 방식은 한국정부와 협력을 증진하는 방향으로 바뀌었다. 이는 전후라는 상황 변화에 맞춰 한국정부의 행정 기능이 전시보다 강화되고 원조집행 구조가 경제조정관실을 중심으로 재편된 사정을 반영한 것이었다. 이 과정에서 KCAC은 경제조정관실을 뒷받침하면서 원조 실무를 담당하는 기구로서 위상을 확립해 나갔다.

그럼에도 KCAC은 CRIK 원조 프로그램에 한하여 나름의 재량권을 행사하였는데 이는 KCAC의 공식적인 권한을 넘어서는 일이었다. 일반적으로 CRIK 원조 자금으로 어떤 물자를 도입할지 결정하는 작업은 합경위를 통해 이루어졌다. 합경위에서 한국정부와의 조정을 거쳐 작성된 구매요청서는 원조물자 조달을 위해 미 극동육군 혹은 미 육군부에 전달되었다.[72] 다만 한국정부가 구매요청서에 동의하지 않을 경우 유엔군사령관은 1952년 경제조정협정 1조 4C항의 규정에 의해 “질병, 기아, 사회불안을 초래하여 군사 작전을 방해하는 상황을 방지하기 위해” 일방적으로 구호프로그램을 위한 조치를 취하였다.[73] 이에 따라 경제조정관은 합경위 유엔군사령관 대표로서 한국정부의 동의 없이 원조물자 필요액 결정, 조달 요청을 일방적으로 처리할 수 있는 권한을 보유하게 되었다.

KCAC은 경제조정관과 같은 권한을 보유하지는 않았지만 유엔군사령관 직속 기구이자 CRIK 원조 담당 기구로서 한국 현지에서 단독으로 CRIK 원조의 운용을 결정하고 한국 현지의 원조기구들과 미 육군 상부를 연결하는 역할을 했다. 예컨대 1955 회계연도 CRIK 미도입분에 대한 유엔군 측의 제안이 한국정부의 거부로 승인되지 않자 경제조정관실은 유엔군사령관과 미 육군부의 지침을 들어 KCAC으로 하여금 독자적으로 극동군사령부에 구매요청서를 제출하도록 했다.[74] KCAC이 미 육군 지휘계통을 통해 단독으로 CRIK 물자 요청을 처리했던 것은 미군 계통의

72) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1954〉, RG 550, Entry A1 1. Box 77. (AUS251_09_00C0483)
73) 〈Korea-Relief, etc.〉, RG 469, Entry 422, Box 18. (AUS014_35_00C0156)
74) 〈400 CRIK〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 59.

현지 기구로서 미 육군 상부와의 소통 채널로 기능했기 때문이었다. 미 극동육군이 현지의 의사 결정 구조를 무시한 채 일방적으로 원조물자를 선정하는 경우 KCAC은 한국정부와 경제조정관실의 의사를 취합해 상부에 의견을 전달하거나, 해당 물자들의 적절성을 판단하여 미 극동육군에 시정을 요구했다.[75]

원조물자 도입 절차상에서 나타난 KCAC의 재량권은 KCAC의 권한이 한국정부와의 관계에서뿐만 아니라 경제조정관실과의 관계에서도 일정하게 행사되었음을 암시한다. 당시 합경위에서 경제조정관실의 승인이 거의 반자동적으로 이루어졌다는 사실은 휴전 직후 경제조정관실의 권한이 형식적인 성격이 강했음을 시사한다.[76] 요컨대 KCAC은 한국에서의 원조를 관할하는 유엔군, 즉 극동군의 직속 조직으로서 원조 집행 과정에서 공식적 권한 이상의 실질적인 권한을 보유했다.

75) 〈400 CRIK〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 45.
76) 한봉석, 2017 앞의 논문, 100~102쪽; 임다은, 2019 앞의 논문, 30쪽.

二. 한국민사원조사령부(KCAC)의 활동

KCAC은 다양한 재원을 받아 원조를 집행하게 되면서 복합적 성격의 원조 활동을 병행하였다. 특히 KCAC의 구호원조와 기술원조는 정전협정 직후에 활동한 주한미군 기구이자 대한원조기구로서 KCAC이 수행한 과도기적 역할을 잘 보여준다. 이 장에서는 KCAC의 활동을 구호원조와 기술원조로 나누고 그 구체적인 내용을 살펴본다.

넓은 의미에서 구호원조란 재난, 전쟁 등 위급한 상황에 처한 사람들을 대상으로 실시되는 원조를 의미하며 전재(戰災)로 인한 당장의 피해를 해결한다는 점에서 단기적이고 긴급한 성격을 지닌다. 미국 대외원조 체계상 구호원조는 제2차 세계대전 이후 연합국 점령지역에 대한 긴급구호 책임을 미 육군부에 부여하면서 시작되었다.[77] 미 육군의 구호원조는 군사적 목표를 위해 군이 점령한 지역의 질병, 기아, 사회불안을 예방하기 위한 광범위한 활동으로 이루어졌다. 본 연구에서 살펴볼 구호원조 역시 질병, 기아, 사회불안의 예방이라는 목표 아래 진행된 활동을 의미한다.

기술원조는 "경제적으로 낙후된 지역의 경제적 자원과 생산 능력의 균형잡히고 통합된 개발에 공헌하기 위한 지식과 기술의 국제적인 교환"에 가까운 의미로, 1949년 1월 트루먼 대통령 취임연설에서 언급한 '포인트 포'와 1950년의 국제개발법을 통해 미국의 대외원조로 공식화되었다.[78] 본고에서는 기술원조의 역사적 맥락과 선행연구의 분류를 참고하여, 인적, 기술적 지원 및 교류, 교육 지원, 기술지식과 기술력의 제공 및 교환 등을 포괄적으로 일컫는 개념으로 사용한다.

---

77) 2차대전 이후 미국의 구호원조 종류에 대해서는 홍성유, 1962 앞의 책, 19~20쪽; 이동원, 2019 앞의 논문, 19~20쪽 참고.

78) 선행연구에서는 1950년대 후반 경제조정관실 활동을 기준으로 대한 기술원조를 '기술협조(technical cooperation)'와 '재건기술(rehabilitation engineer)'로 구분하였는데, 그에 의하면 '기술협조'란 '낮은 수준의 근대화'를 달성하기 위해 농업, 공중보건, 교육 등의 문제 개선에 집중하며 '재건기술'은 자본재, 시설재 등 경제개발과 관련한 기술원조로, 공학적 지식과 노하우를 전수하기 위해 기술회사와의 용역계약을 통해 진행된다(한봉석, 2017 앞의 논문, 8~11쪽).

1. 구호원조의 집행

KCAC은 전쟁기에 시작된 CRIK 원조를 이어받고 UNCACK의 구호물자 관리 권한을 계승하여 구호원조를 집행하였다. KCAC의 구호원조는 CRIK 원조물자를 최대한 소진하고 구호물자의 도입량에 맞추어 배급량과 대상을 '효율적'으로 조정하는 데 중점을 두면서 진행되었다. 전후에는 구호물자를 취급하는 데 있어서 한국 외자청의 역할이 증대되었지만, 한국정부의 행정력이 회복되지 않은 상태에서 구호물자와 관련된 KCAC의 활동은 한국사회에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없었다. 이하에서는 KCAC의 구호원조 활동을 식량구호 사업, 구호의료 및 환경위생 사업, 사회사업으로 구분하여 살펴본다.

1) 구호식량 배급과 원조물자 처리

식량구호는 KCAC의 구호원조 중에서도 가장 핵심적인 활동이었다. KCAC은 CRIK 양곡과 유니세프 우유를 중심으로 식량구호 사업을 전개하였다. CRIK 양곡은 CRIK 원조물자들 중 비용과 규모 면에서 가장 많이 도입된 물자였다.[79] 양곡이 주로 미 육군부 채널을 통해 도입되었다면, 유니세프 우유는 1954~1955년 SUN 물자들 중 가장 큰 규모로 도입되었다. 구호를 목적으로 식량을 도입하고 배정하는 일은 기아의 예방이라는 KCAC의 임무를 수행하기 위해서도 필수적인 작업이었다.

CRIK 양곡은 CRIK 원조 전 기간에 도입된 원조물자들 중 그 규모가 가장 컸지만, KCAC이 활동한 시기부터 점차 그 도입량이 삭감되었다. 구호양곡 삭감은 한국정부의 요구로 시작되었는데, 그 배경에는 1953년 국내 양곡사정이 호전되었던 상황이 있었다. 1953년 초 한국의 양곡 사정이 급속히 악화되자 원조 당국은 구호양곡을 서둘러 도입하고자 했다.

79) 박광명, 2020 〈해방이후~한국전쟁기 미국의 대한원조와 ECA·SEC 원조의 성격〉 《동국사학》 68, 352쪽.

그러나 양곡 수송이 지연되면서 몇 개월 뒤에 한국에 도착하게 되었다. 그 결과 1953년 3~6월 동안 6개월 분량의 구호양곡 배정량이 도입되면서 구호양곡 재고가 쌓였고, 그해 풍작이 이어지며 양곡 사정이 이전에 비해 개선되었다.[80]

한국정부는 1953년 말부터 KCAC이 도입하는 구호양곡에 대해 문제를 제기하기 시작했다. 기획처장은 구호양곡 도입량이 불필요하게 많다며 삭감을 요구했고, 만약 구호양곡이 부족해지면 한국정부가 양곡을 수매하여 확보하겠다고 주장했다. 처음에는 한국정부가 식량구호를 실행할 역량을 갖추지 못했으며, KCAC이 구호식량 프로그램을 지휘하는 것이 한국의 경제안정을 위하는 길이라고 주장하며 KCAC 측에서 이를 반대했다.[81] 하지만 KCAC 지방팀을 통해서도 각 지역이 보유하고 있는 양곡이 넉넉하다고 보고하고 한국정부도 반복적으로 양곡 삭감을 주장하자 KCAC과 경제조정관실은 CRIK 양곡 도입량을 삭감하기로 결정하였다.

구호양곡 도입량이 삭감되며 KCAC의 식량구호 활동 양상도 변화하기 시작했다. KCAC은 실제로 구호가 필요한 인원을 전부 파악하는 것은 불가능하다는 입장을 취하며, 삭감된 양곡 도입량을 기준으로 구호대상자 수를 맞추는 '효율적'인 방법을 택했다.[82] KCAC은 구호대상자와 배급량을 '현실화'하기 위해 지방정부가 구호대상자 수를 부풀리는 관행이 있음을 지적하면서 구호 자격 요건을 상향하고 최종수령자 점검을 더욱 철저히 실시했다.[83] 구호대상의 '현실화'는 제한된 구호물자 양에 따라 선정 기준을 상향 조정하여 배급대상자를 줄여나간 작업이었다.

이후에도 구호용 CRIK 양곡 도입량은 계속 삭감되었는데, 이는 한국사회의 식량 사정이 나아졌음을 의미하지 않았다. 1953년도에 이어 한국정부는 1954년 추곡의 풍작을 예상하며 미가 저락을 방지하기 위해

---

80) 〈Commodities-Grain, 1953-1955, 1of2〉, RG 469, Entry UD 1276, Box 4. (AUS014_44_00C0025)

81) 〈400 CRIK〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 45.

82) 〈(2) Approved Welfare Projects - Grain FY 55〉, RG 469, Entry P 319, Box 18. (AUS014_79_00C0147)

83) 〈Korea - Program (CRIK) (3 of 3)〉, RG 469, Entry UD 422, Box 17. (AUS014_35_00C0147)

CRIK 양곡 구매 보류를 요청했지만[84] 이는 곡가 저락을 방지하지 못했다. CRIK 양곡 도입이 감소하며 구호양곡 재고도 감소했는데 결국 이 문제는 누적되다가 1955년 말 구호양곡 부족 사태로 표출되었다.[85] 당시 양곡 생산량이 충분했음에도 구호양곡이 부족하거나 절량농가 문제가 발생했던 원인은 농지상환곡과 임시토지수득세의 현물 납부, 낮은 양곡수매 가격 등 농가의 적자를 심화시키는 한국 정부의 양곡정책에 있었다.[86]

KCAC은 비료 배급을 농민의 비료 구매 가격을 낮추고 통해 구호양곡으로 해소되지 않는 농촌의 현실을 완화하고자 했다. KCAC은 활동 초기부터 농업생산을 위하여 비료 도입을 적극적으로 추진하여 1954 회계연도 첫 몇 개월간의 비료도입량이 1953 회계연도 동기간 도입량의 4배에 달했다. 실제로 비료는 CRIK 구호물자 중 식량 다음으로 많이 도입된 물자였다. KCAC은 비료 도입을 통해 농민들이 비료를 염가에 구매하게 되었을 뿐만 아니라 비료 판매로 폭리를 취하는 경우가 거의 사라졌다며 비료 배급을 통한 구호활동을 긍정적으로 평가했다.[87] 그러나 현장 조사 결과 실제로는 비료 배급 프로그램이 원활하게 운영되지 않았고 비료 가격도 제대로 통제되지 않음이 밝혀졌다.[88]

구호양곡 도입량이 대폭 삭감되자 KCAC은 대체 식량으로 우유(분유)를 강조하기 시작했다. 특히 유니세프(United Nations Children's Fund, UNICEF)의 우유급식사업을 적극적으로 추진하였다.[89] 유니세프 우유는

---

84) 〈쌀값 저락을 방지〉 《경향신문》 1954.9.9. 2면.

85) 〈Commodities-Grain, 1953-1955, 1of2〉, RG 469, Entry UD 1276, Box 4. (AUS014_44_00C0025) 당시의 양곡부족 상황은 MSA 402조에 입각한 미국산 보리 도입을 촉구하는 논의로 발전했는데 CRIK 양곡이 삭감되던 비슷한 시기에 미국의 잉여농산물 도입 논의가 시작된 점은 전후의 CRIK 양곡 도입이 전시 긴급구호의 연장선에 그치지 않고 1950년대 중후반 이후의 잉여농산물 원조와 얽혀 있었음을 암시한다.

86) 김수향, 2020 〈1950년대 후반 이승만 정권의 농업정책과 그 한계〉 《역사문제연구》 43, 207~212쪽.

87) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, November 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 4. (국사편찬위원회 사료참조코드: AUS014_87_00C0023)

88) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1955〉, RG 469, Entry UD 422, Box 43. (국사편찬위원회 사료참조코드: AUS014_35_00C0205)

구호양곡 삭감을 결정하기 전이었던 1953년 10월 유니세프 대표단이 한국을 방문해 KCAC, 한국정부와 합의한 것을 계기로 1954년 1월부터 도입되기 시작하였다. KCAC은 1954년 중반 이후부터 우유의 영양성분을 홍보하는 포스터를 제작해 배포하는 등 유니세프 우유급식사업을 홍보하고 사회과. 공중보건과, 지방팀을 중심으로 전국 단위에서 사업을 진행하였다.[90]

그런데 우유는 당시 한국사회의 실정에 적합한 구호식량이 아니었다. KCAC은 우유배급의 실효성을 제대로 검증하지 못한 채 배급 자체에만 집중했다. KCAC은 우유를 뜨거운 액체나 우유죽 형태로 배급하면 연료비용이 들기 때문에 액체 형태의 백색시유보다 연료를 사용하지 않아도 되는 분말 형태로 배급하는 것을 선호했다.[91] 한국인들은 이를 소화하려면 다른 곡물가루와 섞은 우유죽 형태로 섭취해야 했지만, 이를 조리할 수 있는 시설, 비용, 인력을 갖춘 곳은 많지 않았다.[92] 액체 우유를 배급하는 것이 의무화된 학교나 보건후생기관 중에는 우유를 액체 형태로 배급할 수 있는 냉장 시설을 보유한 곳은 드물었고, 읍리 단위에서도 우유를 보관할 수 있는 냉장시설을 갖추지 못해 분유가 제공되는 경우가 부

89) 같은 시기에 케아(Cooperative for American Relief Everywhere, CARE) 한국사절단을 통해서도 분유가 도입되었다. 케아(CARE)는 전후 미국의 여러 사설 단체들이 유럽에 '케아 패키지'라는 구호물품을 전달해 긴급구호를 실시하기 위해 창설된 구호단체이다. 이후 비유럽지역으로 영역을 확장하면서 저개발국 식량원조를 미국정부로부터 잉여농산물을 제공받아 진행했다. 한국에서는 1949년부터 1979년까지 약 30여 년 동안 활동했는데, 주한 케아는 1953년도에 시작된 유니세프의 우유급식사업을 이어받아 1950년대 후반 보건사회부의 우유급식사업에 참여했다(한봉석, 2017 앞의 논문, 190~196쪽; 한봉석, 2020 〈인도주의 구호의 '냉전적 기원'-1950년대 주한 케아(C.A.R.E)의 우유급식사업과 '푸드 크루세이드'(Food Crusade)〉 《사이間SAI》 28, 71~73쪽). 이때에는 재향군인 시설을 대상으로 우유급식사업을 진행하였다(Monthly Civil Affairs Summary for Korea, October 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 4. (국사편찬위원회 사료참조코드: AUS014_87_00C0022)).

90) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0483)

91) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, October 1954〉. RG 469, Entry UD 422, Box 21. (AUS014_35_00C0162)

92) 이은희, 2021 〈해방 이후 구호분유의 쇄도와 육아용 분유로의 전용(1945~1965)〉 《학림》 47, 285~289쪽.

지기수였다. 뿐만 아니라 원조물자로 도입된 분유의 75%는 아동급식용으로 할당되면서 구호양곡과 달리 배급 대상이 제한적이었다. 구호식량으로서 우유(분유)는 구호양곡을 온전히 대체하지 못했음에도 KCAC은 구호물자 도입량 변화에 맞추어 양곡 대신 우유를 강조했던 것이다.

KCAC은 구호식량과 같이 명백한 구호물자의 경우 적극적으로 배급했지만, 구호에 사용되기 어려운 구호물자의 경우에는 유상으로 판매함으로써 구호물자 재고를 처분했다. 그리고 이를 구호나 경제안정을 위한 활동으로 포장했다. CRIK 원조를 통해 양곡, 우유 등과 같이 구호원조 명목에 적합한 물자들이 도입되기도 했지만, '기아, 질병의 예방' 등과는 거리가 먼 잉여물자들도 도입되었다. KCAC은 KESS를 통해 이러한 물자들을 처리했다. KESS에서 판매하는 물품들은 한국사회에 긴요하지 않거나 한국의 일상용품과는 거리가 멀어 말 그대로 잉여물자에 해당하는 상품이 대부분이었다. KCAC은 한국인 종업원이 이 물자들을 구매함으로써 구매력을 개선하고 한국경제의 인플레이션이 완화될 수 있다는 점을 근거로 KESS를 홍보했다. 그러나 KESS 판매를 통한 경제적 효과는 거의 발생하지 않았고 오히려 KESS 판매대금은 KCAC의 운영비용을 충당하는 데 사용되었다.

이처럼 KCAC의 구호식량 배급과 KESS를 통한 '구호' 물자 판매는 한국인의 기아를 예방하고 한국경제를 안정시키는 데 기여한다는 논리에 입각해 진행되었다. 이러한 구호원조 활동은 분명 전후 한국사회의 긴급한 구호 요구를 일정 부분 해소해주었으나, 한국사회의 사정을 적절하게 반영하지는 못했다. 구호물자 배분을 중심으로 한 KCAC의 구호원조는 물자 도입량에 맞춰 구호 배급을 '현실화' 하고 KCAC이 보관하고 있는 구호 명목의 물자들을 방출하는 것을 목표로 한 것이었다.

2) 구호의료 제공과 환경위생 개선

KCAC은 UNCACK의 활동을 계승하여 전염병 예방접종을 이어가는 한편 한국의 위생환경 전반을 개선하는 데 중점을 두고 보건의료 물자를

도입했다. 예방의학을 강조한 KCAC의 구호의료 활동은 한국정부의 예산과 능력으로 감당하지 못하는 최소한의 공공의료를 제공하는 역할을 했다. 보건부 예산은 1949 회계연도 이래 꾸준히 증가했음에도 연간 국민 1인에 할당된 보건예산은 여전히 부족했다.[93] 1955년의 경우 보건 관계 예산을 전부 합쳐도 인당 53환에 미치지 못하는 것으로 추산되었다.[94] 한국에 방문한 외국 보건의료계 인사들도 공통적으로 보건예산 부족을 지적했듯이 한국정부의 보건예산으로는 전후 한국의 공중보건 문제들을 해결할 수 없었다. 이러한 상황에서 KCAC의 보건의료 원조는 부족한 한국의 보건 예산을 보완해 주었다.

KCAC은 구호용 의약품을 보관하고 배급하는 데 주의를 기울였다. KCAC은 구호의료 물자로 각종 방역 물품과 보건의료 기관을 운영하는 데 필요한 물자들을 도입했다. 구호용 의료 물자가 한국에 도착하면 우선 부산에 있는 KCAC 중앙 의료창고에 보관한 뒤 각 도에 분배하여 지방팀을 통해 관리하였다. KCAC 지방팀은 각 지역의 의료창고로 수송된 의료물자를 지역 소재 병원, 진료소, 연구소 등으로 배급하였다. 의료물자 배정은 과거의 제공 이력, 부양 인원, 의료시설의 분포 등에 기초해 분기별로 이루어졌다. KCAC은 응급상황을 대비해 KCAC 중앙 의료창고와 지방팀의 의료창고에 별도의 긴급 의료물자를 보관하였다.[95]

주목할 것은 KCAC이 구호의료 활동을 뒷받침할 물자들을 도입하는 경우 주로 CRIK 원조 자금을 사용했다는 점이다. 1954 회계연도 CRIK 공중보건 프로그램으로 도입된 의료, 위생, 방역 물자들은 약 천만 명의 빈민과 의료취약계층에 최소한의 구호의료를 제공하기 위해 기획된 것이

---

93) 1949~1954 회계연도 한국 보건사회부 예산

단위: 백만 환

	FY 1949	FY 1950	FY 1951	FY 1952	FY 1953	FY 1954
보사부						1004.8
사회부	17.7	139.0	122.5	447.3	334.3	453.5
보건부	8.2	27.0	72.9	197.1	377.0	405.2

출처: 《1956년 경제연감》, 132쪽. 표 50. 일반회계세입세출 XVII.

94) 〈예산결산위원회 회의록, 제20회(10차)〉, 1955.5.28.

95) 〈14. Annual Report of Public Health in Korea (FY 1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 6. (AUS014_81_00C0027)

었다. 1954 회계연도에 FOA 원조로 의료 물자를 발주한 사례는 개업의와 제약회사에 대한 판매용 의약품 및 의료물자 도입을 위해 300만 달러를 승인한 것이 유일했다.[96] 같은 시기 소수의 개인병원을 제외한 전국의 의료기관 대부분은 CRIK 의료물자를 지원받았다.[97]

KCAC은 CRIK 원조로 도입하기로 한 의료 물자를 FOA 예산으로 구매하는 것도 허용하지 않았다.[98] 이는 FOA 예산을 구호 영역에서 사용할 수 없도록 제한한 것이었다. 즉 미국 정부 차원에서 CRIK 원조와 FOA 원조의 재원, 목적이 명확하게 구분되면서 현지 원조기구인 KCAC도 이 원칙을 준수한 것이다. 다만 FOA 워싱턴 본부에서 1955 회계연도 FOA 자금 중 일부를 한국의 구호를 위해 미 육군부로 전입한 자금(FY 55 Relief Fund)은 CRIK과 같은 구호자금으로 취급되어 공중보건 부문 원조를 위해 사용되었다.[99] 1954년 6월부터 1955년 11월까지 KCAC(1955년 10월 이후는 경제조정관실)이 담당하던 공중보건 프로젝트는 모두 CRIK 또는 FY 55 RF를 출처로 했다.[100]

KCAC은 CRIK 보건의료 물자들을 배급할 때에도 구호의 틀을 벗어나지 않도록 했다. 예컨대 한국 기획처와 외자청은 대충자금을 확보하고자 1954 회계연도의 공중보건 원조물자 중 고가의 병원 및 연구소 장비와 의약품, 병원 건축자재 등을 판매할 것을 제안했다. 이에 대해 KCAC은 한국정부의 공중보건 예산으로는 감당하지 못하는 의료 수요를 감당하기 위해 도입되었다는 점을 내세워 한국정부의 의견을 기각하고 주요 의료

---

96) 〈14. Annual Report of Public Health in Korea (FY 1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 6. (AUS014_81_00C0027)

97) 〈11. Quarterly Reports Medical Installation (1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 5. (AUS014_81_00C0024)

98) 〈400 CRIK〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 45.

99) 〈12 Correspondence (Folder 3), etc. (4 of 5)〉, RG 469, Entry UD 1277C, Box 1. (AUS014_72_00C0004) KCAC은 이 자금으로 공중보건, 농업, 사회사업 분야에서 원조물자를 도입하기 위해 프로젝트 16개(약 817만 달러)를 기획했다.

100) 〈6. Project Performance Report Aug. 1955〉, RG 469, Entry P 321, Box 17. (AUS014_81_00C0167) SUN의 경우 별도의 지출을 처리하지 않아도 되기 때문에 '프로젝트' 집계에서 생략된 것으로 추정된다. SUN을 통해서도 의료물자와 의학서적, 저널과 같은 보건의료 물자들이 도입되었다(〈5. Recapitulation of A.N.'s〉, RG 469, Entry P 321, Box 18. (AUS014_81_00C0168)).

시설과 연구소에 무상으로 배급했다.[101] 이와 같이 한국에 도입되는 의료 물자들을 대부분 구호용으로 간주하고 그 자금을 제한한 것은 KCAC의 구호의료가 CRIK 원조의 목적인 질병의 예방 그 자체를 목적으로 한 활동이었음을 보여준다.

구호의료에 필요한 의약품은 CRIK 원조 중에서도 미 육군부를 통해 도입되는 SKO에 의해 조달되었는데, 주로 전염병 관리 의약품으로 구성되었다. 발진티푸스, 두창, 장티푸스 등의 급성전염병은 6·25전쟁기 UNCACK이 대대적으로 예방접종 캠페인을 실시한 결과 발생률이 크게 감소했고, KCAC은 이를 더욱 낮추기 위해 노력했다. KCAC은 활동 기간 내내 급성전염병 발생 건수를 계속 주시했고, 백신 접종 인구에 영유아도 포함하여 백신 접종을 확대하고자 했다.[102] 더불어 KCAC 지방팀은 무의촌의 예방접종률을 높이기 위해 이동치료반(mobile clinic)을 이용해 농촌 지역을 대상으로 급성전염병 예방접종을 실시하였다.[103]

---

101) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482) 이러한 경향은 공중보건 부문에 한정되지 않았다. KCAC은 CRIK 원조나 외원단체를 통해 도입되는 구호물자들이 구호 이외의 목적에 사용하는 것을 금지했다. 또 다른 사례로, 1953년 11월 당시 외자관리청 차장이던 한홍이는 서울의 컨트리클럽 사무실 공사를 위해 건축자재를 배당해줄 것을 요청했다. 이에 대해 KCAC은 CRIK 물자들은 그 용도가 구호로 정해졌기 때문에 다른 목적을 위해 유용할 수 없다는 입장을 견지하면서 이를 거절했다. 전쟁 발발 이전 외자총국 조정국장을 역임했던 한홍이는 1953년 10월 외자청 차장으로서 합경위 구호분과위원회 한국측 위원으로 임명되었다(〈오분과위를 설치〉 《동아일보》 1949.10.8. 1면; 〈한미합동경위〉 《조선일보》 1953.10.8. 1면).

102) 전쟁기에는 결핵, 성병, 한센병 등 만성전염병보다도 발진티푸스, 두창, 장티푸스 등의 급성전염병에 대한 관리가 주로 이루어졌다. 초기에는 유엔군이 주둔한 대구와 부산을 거점으로 인근 지역에 대해 백신 접종을 실시하기 시작해 1951년에는 전 인구를 대상으로 대대적인 백신 접종 캠페인을 실시했다. 이미 1951년 8월에 두창, 장티푸스, 발진티푸스는 각각 총인구의 70%, 87%, 67%의 접종률을 보이기도 했으며, 1952년의 백신공급량은 전전 1948년의 4~20배에 달했다(이임하, 2020 《전염병 전쟁-한국전쟁과 전염병 그리고 동아시아 냉전 위생지도》, 철수와 영희, 118~124쪽).

103) 이동치료반은 유엔 가맹국이 기부한 진료 기구들을 가지고 담당 지역에서 활동하며 농촌에서 진료소 기능을 했다. 평균적으로 한국인 의사 2명, 간호원 3명, 조무원 2명, 운전수 2명으로 구성되었다. 초기에는 KCAC의 관리 하에 운영되었으나 1954년 후반부터 점차 지방팀의 통제에서 벗어난 것으로 확인된다(〈이동의료기구 서독서 한국에 선물〉, 《경향신문》 1954.1.13. 2면; 〈Monthly Civil

급성전염병의 예방에 집중했던 전쟁기와 달리 KCAC은 만성전염병에 관심을 갖기 시작하면서 결핵 관리 프로그램을 실시했다. 전후에 들어서 만성전염병에 대한 관리가 본격적으로 시작될 수 있던 것은 전시 급성전염병에 대한 예방접종이 대대적으로 시행되며 그 심각성이 현저하게 감소했기 때문이었다. KCAC은 한국에 만연해 있던 결핵의 예방과 결핵에 대한 인식 계몽을 역설하면서 결핵 관리에 필요한 물자를 도입하였다. 1953년 말 한국정부가 결핵 관리 프로그램을 실시하자 KCAC은 CRIK 물자로 스트렙토마이신, 파라아미노살리실산(PAS), 이소니아지드, 히드라지드 등 항결핵약을 다량으로 도입했고, 집단적인 결핵 예방을 위해 BCG 접종사업을 전개하였다.[104] 동시에 의료기관의 결핵환자 수용력을 확대하고자 결핵 치료소 건설과 병상 확충에 필요한 물자들을 도입하여 결핵병원 7개와 외래진료소 15개를 신설하였다.[105] 이처럼 KCAC은 결핵의 예방과 치료를 위한 원조를 활발하게 제공했는데, 한국의 결핵문제 해결을 위한 장기적인 프로그램을 마련하는 데까지 나아가지는 않았다.

KCAC은 전염병 관리와 함께 한국의 위생 상태를 개선하는 활동에 집중했다. 위생 문제는 UNCACK 시절부터 핵심적인 보건 원조 대상으로 간주되면서 해충 박멸, 상수도 정비, 급수시설 정화가 이루어졌다. 전후에도 KCAC은 위생팀과 위생 장교들을 통해 위생 관리 활동을 이어나갔다. 이들은 주로 도시와 난민 정착지, 고아원, 식품 관계 시설, 병원, 공공기관, 학교, 하수도 등등을 시찰하며 위생 상태를 감독하였다. 더불어 질병의 예방 및 관리를 위해 각 도 단위에서 DDT, 린덴 등을 분사하여 해충과 쥐를 퇴치하는 데 주력했다.[106]

Affairs Summary for Korea, October 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 4. (AUS014_87_00C0022); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, July 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 3. (AUS014_87_00C0019); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, January 1954〉, RG 469, Entry 422, Box 21. (AUS014_35_00C0160); 〈11. Quarterly Reports Medical Installation (1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 5. (AUS014_81_00C0024))

104) 〈400 CRIK〉, RG 554, Entry A-1 1301, Box 45.

105) 〈Korea, KCAC (UNCACK)〉, RG 319, Entry 64, Box 10.; 1953.7

106) 〈Annual Report of Public Health in Korea (FY 1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 6. (AUS014_81_00C0027)

KCAC은 기존의 위생 관리 활동에 머무르지 않고 다른 환경위생 사업으로 활동 영역을 확대하였다. KCAC은 쓰레기와 분뇨 처리 등의 청소 작업을 위해 차량을 도입하여 지방팀과 한국경찰에 제공했는데 이는 KCAC 시기에 처음 시도된 것이었다. 더불어 우물과 공중변소 등 위생 시설을 건립하기 위한 자재도 본격적으로 도입하기 시작했다. 상수도 정비, 해충 박멸 등을 위한 원조물자도 꾸준히 도입되었으나 1954 회계연도부터 그 규모는 감소하는 경향을 보였다.[107]

이러한 KCAC의 환경위생 사업은 KCAC 공공사업과와의 협력이 필요한 작업이었을 뿐만 아니라 그 자금으로 FOA 자금도 사용할 수 있었다는 점에서 주목된다. 전염병 예방 활동과 최소한의 공공의료를 제공하는 것은 여전히 구호의 틀을 벗어나지 못했지만, 위생시설의 개보수 및 확충을 통해 한국사회의 환경적 조건을 개선하는 활동은 긴급구호와는 다른 성격의 사업으로 간주되었다. 이는 KCAC의 보건 부문 원조가 환경위생 시설 사업으로 확대되며 구호원조의 성격을 조금씩 탈각했음을 암시한다.

3) 사회사업 지휘와 외원단체 관리

KCAC은 CRIK 구호물자와 외원단체들이 도입한 물자들을 이용해 전후 한국의 사회사업을 지휘하였다. KCAC 사회사업은 한국인 중에서도 고아와 부랑아, 전쟁미망인, 재난 피해자 등을 우선순위에 두면서 이들을 구제하기 위한 긴급구호의 성격이 강했다. KCAC은 이들을 구제하는 차원에서 주택사업, 정착사업, 후생시설 지원 등의 활동을 전개하였다. 특히 후생시설을 관리하는 활동은 외원단체들을 관리하는 작업과 연계되었는데, 전후 외원단체의 수가 증가하며 후생사업에서 외원단체들의 역할 비중도 함께 증가했다.

KCAC의 사회사업 활동은 대부분 UNCACK의 활동을 계승한 것으로,

107) 〈Environmental Sanitation (2)〉, RG 469, Entry P 321, Box 2. (AUS014_81_00C0001)

전쟁기부터 진행하던 구호사업의 연장선상에서 진행되었다. 대표적인 것이 UNCACK이 사회사업의 일환으로 실시하던 CRIK 전국주택사업이었다. 1952 회계연도부터 시작된 이 사업은 주택 3만 2천여 채를 건설하는 것을 목표로 CRIK 건축자재들을 한국인에게 공급했다. 이 사업으로 건설되는 주택은 '반영구적'인 형태였기 때문에, KCAC 기술자들은 현지 원자재를 이용하여 약 50~60년 동안 살 수 있는 '영구적' 형태의 주택을 건설할 방법을 동시에 연구했다.[108] 이 밖에도 KCAC은 정착·동화사업을 통해 농민들에게 정착 과정에 필요한 건축자재와 양곡을 제공했다.[109]

KCAC은 사회취약계층에 대한 구호를 중심으로 사회사업을 실시하였다. 특히 사회적 소외계층인 고아, 전쟁미망인, 장애인, 노인 등을 대상으로 했는데, 이들은 자급자족할 능력이 부족하다는 점에서 KCAC의 구호 대상으로 분류되었다. 실제로 이들은 주택을 건설하기 위한 토지, 노동력, 건축자재, 비용 등의 자원을 갖지 못했기 때문에 주거 없이 전쟁으로 파괴된 공장이나 창고에서 지내는 경우가 많았다.[110] 이에 KCAC은 이들을 위해 건축자재나 구호식량을 배급해주거나 이들을 후생시설에 수용하여 관리하고자 했다.

주목할 것은 전후 한국에 들어와 활동하는 외국민간원조단체들이 증가하며 보건후생시설을 중심으로 한 사회사업에서 그 역할이 커졌다는 점이다. 내한한 외원단체들은 KCAC의 관리 아래에서 활동하며 KCAC과 함께 후생시설의 수요를 뒷받침했다. 1953년 7월 8일 KCAC이 발표한 KCAC 각서 2호에 따르면 외원단체들이 한국에 구호물자를 무상으로 도입하기 위해서는 KCAC에 등록하는 절차를 밟아야 했다.[111] 이렇게

---

108) 〈Staff Section Report, Public Works, for Month of January 1952 (1 of 3)〉, RG 338, Entry A1 1301, Box 5753. (AUS004_77_00C0107); 〈Housing/ UNKRA〉. RG 59, Entry UD-07D 78, Box 320. (AUS002_02_00C0053)

109) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, June 1954〉, RG 550. Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482)

110) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, June 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482)

111) 카바40년사 편찬위원회 편, 1995 《외원사회사업기관활동사 - 외국민간원조기관한국연합회40년사》, 홍익제, 73쪽.

KCAC에 등록된 외원단체 수는 1953년 11월 29개에서 1955년 9월 58개로 꾸준히 증가했다. 이들은 KCAC의 지휘 아래 전국에 있는 후생기관에 배급하기 위한 의복이나 한국인의 영양을 보충하기 위한 비타민 알약 등의 식품과 긴급의료물품을 도입하였다.

KCAC 사회과는 외원단체를 통해 도입된 물자를 후생시설과 구호대상자에게 배정하면서 외원단체의 구호사업에 관여하고 KCAC의 구호 책임을 외원단체와 분담하고자 했다.[112] 특히 KCAC은 고아원에 주목해 사회과와 지방팀 인력을 이용하여 고아원의 위생 및 운영 실태와 수용 아동들의 영양상태를 조사했다.[113] 고아는 외원단체들의 주요 사업 대상이기도 했기 때문에 KCAC은 외원단체들이 고아원에 도입하는 물자 내역을 결정하는 과정에 관여했다.[114] KCAC은 외원단체들이 도입한 물자들이 고아원 등의 후생시설에서 제대로 사용되고 있는지를 지속적으로 검사했다.[115] KCAC의 후생시설 관리는 외원단체의 활동을 지원하고 감독하는 작업이었다.

한편 KCAC 사회과는 응급상황이 발생하는 경우를 대비하면서 자연재해·재난 피해를 입은 자들을 대상으로 긴급구호를 실시하였다. KCAC은 1953년 부산 화재가 발생했을 때 지방팀을 통해 즉각적으로 화재 피해자에게 구호물자를 전달했고, 수해가 발생한 경우 임시 거처로 텐트를 제공하거나 공공건물에 수용하여 긴급 주거를 제공하였다.[116] 도시계획으로 외곽으로 쫓겨난 철거민, 판자촌 거주민도 구호 대상에 포함하여 주택 프로젝트를 실시했다.[117] 이들은 UNKRA의 후생주택사업이나 CRIK

---

112) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482)

113) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, April 1954〉, RG 469, Entry UD 422. Box 21. (AUS014_35_00C0161); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1954〉, RG 550, Entry A1 1. Box 77. (AUS251_09_00C0483)

114) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, May 1955〉, RG 469, Entry UD 422, Box 43. (AUS014_35_00C0207)

115) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, May 1955〉, RG 469, Entry UD 422, Box 43. (AUS014_35_00C0207)

116) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, July 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 3. (AUS014_87_00C0019)

117) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, November 1953〉, RG 469.

전국주택프로그램의 대상에 포함되지 않았기 때문에 기존의 원조사업 내에서는 원조의 혜택을 받지 못했다. KCAC은 구호원조의 차원에서 긴급재난으로 발생한 피해를 대비해 긴급구호 물자를 여타 구호물자들과 구분하여 별도로 배정하고 관리했다.

KCAC이 이러한 긴급상황에 신속하게 대응할 수 있던 것은 KCAC이 각 도에 설치된 지방팀을 효과적으로 활용할 수 있는 군 조직이었을 뿐만 아니라, KCAC 활동의 기본적인 목적이 구호에 있었기 때문이다. KCAC은 전시 긴급구호원조였던 CRIK을 이어받고 이를 중심으로 구호원조를 집행하면서 KCAC의 활동을 구호의 틀 내로 제한하는 경향을 보였다. 이는 한국사회가 필요로 하는 긴급구호를 제공해주기도 했다. 하지만 한국에 도입되는 원조물자들을 우선적으로 처리하는 데 중점을 두며 다소 편의적인 성격도 보였다. CRIK 원조 도입량이 감소하고 외원단체를 통한 지원이 증대되며 KCAC은 구호원조의 책임을 외원단체들과 분담해 나갔다. 이는 KCAC의 구호원조 활동이 종료되는 과정과 맞물렸다.

Entry UD 1277, Box 4. (AUS014_87_00C0023); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, October 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0483)

2. 기술원조의 집행

6·25전쟁 이후 미국의 대한(對韓) 기술원조 활동은 UNCACK의 민사 활동 차원에서 이루어졌다. UNCACK의 임무 중 하나였던 한국정부에 대한 기술적 조언 제공도 넓은 의미에서 기술원조 활동이었다. UNCACK은 질병과 사회불안, 기아를 예방하기 위한 물자를 지원하면서, 이러한 물자들이 잘 쓰일 수 있도록 자문을 제공했다. 다만 당시 이를 위한 원조자금이 별도의 카테고리로 지급된 것은 아니었다. 전쟁기 미국의 대한원조는 전시 긴급구호를 위한 CRIK 자금, ECA 잔여금인 SEC 자금이 전부였고, 이들은 대부분 원조물자를 도입하는 데 사용되었다. UNCACK의 기술원조는 많은 자금을 투입하지 않으면서도 전시 한국정부의 존속과 운영을 위해 필요한 최소한의 행정력을 복원하기 위해 UNCACK 직원을 통해 자문을 제공하는 수준에 머물렀다.

KCAC의 기술원조는 UNCACK을 계승하는 한편 그와는 다른 목표와 형태를 보였다. KCAC은 전시 긴급구호를 넘어 한국인 전문인력의 양성과 평시 민간행정으로의 전환을 추구했다. 이러한 목표 아래 추진된 기술원조에는 별도의 예산이 배정되어 전문인력 교류를 실시하거나 기술용역 계약 체결을 추진하여 특정 기술원조 프로젝트로 가시화되는 활동이 있는 한편, 독립된 프로젝트나 예산으로 구별되지 않지만 KCAC이 자체 인력을 활용하여 인적 지원을 제공하는 활동도 포함되었다. 특히 전자의 활동은 전쟁기 UNCACK이 시도하지 않았던 형태의 기술원조였다는 점에서 주목된다. KCAC의 기술원조가 전쟁기와 다른 형태로 실시된 것은 KCAC의 민사임무가 확대되며 FOA 자금을 '구호' 이상의 활동에 사용할 수 있었기 때문이었다.

1) 공중보건 인력 양성과 보건행정 합리화

KCAC은 구호용 보건의료 물자를 관리하는 동시에 KCAC 인력을 활

용하여 한국인을 대상으로 보건의료 교육을 실시하였다. FOA 원조자금을 활용한 본격적인 저개발국 교육원조의 형태는 아니었지만, KCAC의 인적 기술적 지원은 전문인력과 행정력이 부족했던 전후 한국사회의 보건 환경을 개선하는 데 일정 부분 기여했다. 더불어 KCAC은 한국의 보건 문제에 주목한 외국민간원조단체들을 통해 교육에 필요한 자금이나 설비를 조달함으로써 많은 비용을 들이지 않고 보건의료 관련 지식을 전달하는 데 참여할 수 있었다.

KCAC 공중보건과는 환경위생을 중심으로 미국식 공중보건 개념을 한국에 전파하고 한국의 보건행정을 정상화하는 데 집중했다. 공중보건 개념을 한국사회에 확립시키는 작업은 전문교육과 대중교육 양방향에서 진행되었다. 우선 KCAC은 공중보건원을 비롯한 보건의료기관 교육에 참여해 공중보건이라는 개념을 주입하고자 했다. 공중보건원은 KCAC, 한국정부, 한미재단 2차 사절단이 함께 논의하여 1953년 9월에 창설한 보건 교육기관이다.[118] 이 기관은 전문성을 가진 보건의료 인력, 특히 의료현장 일선에서 활동하고 있는 이들에게 기초적인 공중보건학을 가르치는 것을 목표로 교육을 실시하였다.

KCAC은 공중보건원을 통해 대학원 수준의 보건 교육을 실시하고자 했다. 약 2년간 존속한 공중보건원은 총 5기에 걸쳐 약 2개월 과정의 단기 강습을 시행하였다.[119] 강습은 1953~1954년도에 정기적으로 진행되면서 강의 위주에서 토론과 실습을 강조하는 방향으로 수업 방식이 바뀌었

118) 한미재단은 1952년에 설립되어 1970년대 중반까지 한국에서 활동한 민간원조단체로 한미 양국 정부가 강한 영향력을 행사한 기관이었다. 한미재단은 휴전 직후 활동한 외원단체들 중 보건의료 부문에 많은 관심을 보이며 다양한 의료시설에 인적·물적 자원을 제공하였다. 공중보건원 외에 간호대학원, 국립혈액원을 비롯해 전국의 의대, 치의대, 약대, 간호학교 등의 보건의료 교육기관을 지원하였다. 한미재단의 정치적 성격에 대해서는 이소라. 2015 〈1952-55년 한미재단의 활동과 그 역사적 성격〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문 참고. 한미재단의 보건의료 원조 활동에 대해서는 권영훈, 2017 〈1953-1955년 한미재단의 보건의료부문 활동과 그 영향〉, 연세대학교 인문사회의학협동과정 석사학위논문 참고.

119) 이동원, 2020 〈6·25전쟁과 한국 보건의학계 및 보건학의 형성〉 《동국사학》 69, 366~369쪽. 선행연구들은 권이혁의 회고록 《또 하나의 언덕》의 서술에 근거하여 공중보건원이 4기에 걸쳐 강습을 실시했다고 보았다. 그러나 공중보건원의 학장보고서(Dean's Report)가 제5기 강습까지 확인되는 것으로 볼 때, 공중보건원 강습은 총 5회에 걸쳐 진행되었다고 볼 수 있다.

다.[120] 수강생은 보건의료 기관 혹은 군대에서 근무하는 현직 한국인 의사 15명 내외로 구성되었고 강습을 이수하면 수료증을 발급해 주었다. 교과과정은 보건행정학(Public Health Practice), 역학(Epidemiology), 통계학(Statistics), 환경위생학(Environmental Health), 보건학(Hygiene)으로 편성되었는데, KCAC 공중보건과와 사회과 인력은 보건행정학, 환경위생학 과목을 담당했고, 미 제8군 소속 의료 인력은 역학 부문 강사진으로 참여했다. 강사진은 초기에는 대부분 미국인 보건의료 인사들로 구성되었으나 후기로 갈수록 한국인 비중이 증가했는데, 한국인 강사의 역할은 영어 강의 통역에 제한되는 경우가 많았다.[121]

공중보건원은 보건부 산하에 설치되었지만 재정적으로는 한미재단에 크게 의존했다. 설립 당시 한미재단은 1만 달러를 운영비로 후원하였고, KCAC은 시설비로 3만 달러를 지원하였다.[122] 이후의 교육비용은 한미재단이 꾸준히 지원하였다. 한미재단이 공중보건원 제5기 강습까지 부담한 금액은 $26,273.75로, 이는 전체 교육 비용의 약 90%에 해당했다. 한국정부의 지원은 미미한 수준이었다. 아래 표는 공중보건원 강습 기간과 비용을 표로 정리한 것이다. 여기에 KCAC이 설립 초기에 지원한 시설비와 물자에 해당하는 비용 등은 집계되지 않았는데 KCAC은 주로 구호물자의 형태로 지원을 제공했을 것으로 추정된다.[123]

---

120) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, April 1954〉, RG 469, Entry UD 422. Box 21. (AUS014_35_00C0161); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, June 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, July 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482)

121) 박재빈은 초창기부터 한범석과 함께 공중보건원 강의에 참여했는데, 그는 외국인 의료계 인사의 강의를 통역하는 일을 담당하였다(권이혁, 2008 《보건학과 나》, 신원문화사, 235쪽).

122) 〈보건학교를 설립〉 《경향신문》 1953.9.11. 2면.

123) KCAC은 공중보건원이 설립된 이후에도 공중보건원의 설비 개선 작업에 필요한 건축자재를 제공하였다(〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, December 1954〉, RG 469, Entry, Box. (AUS251_09_00C0485)).

[표 5] 공중보건원 강습 기간 및 비용

단위: 환

	기간	인원	보건부	국방부	한미재단	총계
1기	1953.9.28.~11.27	20	348,626		608,025	956,651
2기	1954.1.7.~3.6	15	334,937		1,296,248	1,631,185
3기	1954.4.5.~6.5	20	109,200		3,005,330	3,114,530
4기	1954.7.19.~9.18	16*		120,000	2,451,054	2,571,054
5기	1954.10.18.~12.18	12			2,705,131	2,705,131
계		83	792,763	120,000	10,065,788	10,978,551

출처: 〈School of Public Health, Korea, Dean's Report for the Fifth Training Period, 18 October 1954 - 18 December 1954〉, RG 469, Entry UD 422, Box 36; 〈Annual Report of Public Health in Korea 1953.7.1.-1954.6.30.〉, RG 469, Entry P 321, Box 5 등 참조. (*는 추정)

공중보건원은 고등교육기관인 보건대학원으로 발전하기 위해 설립되었으나, 운영 과정에서 나타난 여러 한계로 인해 약 2년 반 만에 폐지되었다. 그동안 공중보건원은 대부분의 강습 비용을 한미재단 기금으로 충당했기 때문에 한미재단의 재정 지원이 중단되면서 폐지된 것으로 이해되었다. 하지만 실제로는 공중보건원의 주요 교수 인력을 KCAC 등 미군 기관 인물들로 충원한 것이 기관 해체의 결정적 요인으로 작용했다.[124] 미군 소속 강사들이 담당했던 보건행정, 환경위생, 역학 분야의 교육을 대신할 한국인 인력이 부족한 상황에서 KCAC이 해체되자 강사진 공백이 발생했던 것이다. 요컨대 KCAC이 해체될 때 거의 동시적으로 공중보건원이 폐지된 것은 보건 전문교육을 제공할 수 있는 인력을 KCAC에 크게 의존했기 때문이었다.[125]

공중보건원이 대학원 수준의 고등교육 기관으로 발전하지 못한 또 다른 이유는 강습 자체에 있었다. KCAC의 공중보건원 교육활동은 나름의

124) 〈34. VI-58 History - Pub. Health〉, RG 469, Entry P 321, Box 50. (AUS014_81_00C0549)

125) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, August 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 3. (AUS014_87_00C0020) 공중보건원에 이어 서울대 의대에도 공중보건과가 설치되었는데, 공중보건원과 서울대 의대 공중보건과는 강사진을 공유했다.

전문성을 갖추었고, KCAC 자체적으로도 이를 KCAC의 전문 보건 인력 양성 활동의 주요 성과로 내세웠다. 하지만 공중보건원의 단기적인 강습만으로는 보건의료 인력의 체계적 양성과 한국 보건학의 학문적 발전을 모색할 수 없었다. 따라서 이는 대학원 수준의 고등교육이라고 하기에는 어려움이 있었다. 공중보건원을 통한 교육은 대학원 단계 이전에 실시하는 일시적이고 예비적인 학습으로서 성격이 강했다. 아울러 당시 한국에 방한한 미국의 보건의료 전문가들이 지적했듯이 공중보건원이 대학원으로 발전하기 위해서는 저명한 해외 의대와의 정식 교류나 그들로부터의 승인이 필요했다. 그러나 공중보건원이 보건부 산하에서 운영되며 교육기관으로서의 지위가 애매한 상태에서 이는 요원한 일이었다. 고등교육을 통해 전문 보건인력을 개발하기 위해서는 공중보건원 강습보다 학생 소수를 선발하여 미국 보건대학원에 유학을 보내는 것이 비용과 효과 측면에서 더 나은 선택지로 간주되었다.[126]

다른 한편으로 KCAC은 대중적인 보건교육을 위해 각종 홍보 자료를 제작하여 기초적인 보건의료 상식을 보급하였다. KCAC은 활동 초기부터 공중보건과와 공보과를 통해 한국 보건부와 공동으로 전국적인 보건교육 프로그램을 실시하였다.[127] 초중고교의 교사들과 학생들을 대상으로 한 보건 교육에서는 KCAC 공중보건과 위생부와 공보과가 제작한 위생 소책자가 활용되었다. KCAC은 결핵, 발진티푸스 등등 전염병 통제와 관련된 포스터를 대량으로 제작하여 교육 현장에 배포하였다.[128] 이처럼 간단한 홍보자료를 제작해 일반 대중을 대상으로 초보적 수준의 보건 지식을 전파하는 작업은 전시 포로교육 프로그램을 개발한 유엔군사령부 민간정보교육국(CI&E) 직원들이 KCAC으로 차출되면서 효과적으로 시

126) 〈Health, 1953-1955, 2 of 2〉, RG 469, Entry UD 1276, Box 11. (AUS014_44_00C0079)

127) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, July 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 3. (AUS014_87_00C0019)

128) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, November 1953〉, RG 469, Entry UD 1277, Box 4. (AUS014_87_00C0023); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0482); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, September 1954〉, RG 550, Entry A1 1, Box 77. (AUS251_09_00C0483)

행될 수 있었다.

KCAC 공중보건과 인력들은 보건행정 합리화를 위해서도 다양한 활동을 전개했다. KCAC은 한국의 보건문제를 주제로 개최된 회의와 특강에 참여하여 한국인 보건 관료들과 의료진이 필요로 하는 지식을 제공했다. 전후에는 KCAC과 한국 보건부에 의해 공중보건 문제를 주제로 한 전국적 회의들이 개최되기 시작했는데, 전국결핵회의 경우 KCAC은 사전에 자체 회의를 통해 한국의 결핵문제에 대해 연구한 뒤 본 회의에 참여해 한국인들에게 자문을 제공했다.[129] 더불어 KCAC은 지방팀 인원뿐 아니라 한국인 보건 관료를 위해 공중보건 원조활동 시 필요한 기술과 정보를 담은 지침을 수시로 배포하였다. 이는 공중보건 기술회보(technical bulletin) 형태로 작성되었는데 위생 활동, 세계보건의 날 준비 프로그램, 비타민 보충제, 영양학적 조사 수행 방법, 전염병 예방접종, CRIK 물자 배정 정보 등 다양한 주제를 다루었다. 그중에서도 KCAC은 위생 관련 주제를 가장 중시하면서 한국의 위생 문제 개선을 위해 각 시기마다 보건 관료들이 준수해야 할 사항들을 전달하였다. 이와 같이 KCAC은 일상적인 민사활동의 연장선상에서 한국의 보건행정 합리화를 도모하였다.

이처럼 KCAC은 대중적인 보건 교육이나 보건행정 합리화를 위해 노력하는 동시에 보다 전문적인 보건 인력을 양성하기 위한 활동에 나섰다. 특히 전문적인 보건 인력을 개발하고자 한 것은 전후 보건 부문에서의 원조 목표가 비교적 장기적인 관점에서 근대적이고 종합적인 공중보건 체계의 토대를 구축하는 방향으로 확대되며 나타난 변화였다.[130] KCAC의 보건 교육 활동은 장기적으로 계속되기 어려운 측면이 있었지

---

129) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, January 1954〉, RG 469, Entry 422, Box 21. (AUS014_35_00C0160); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, August 1954〉, RG 469, Entry UD 422, Box 21. (AUS014_35_00C0161); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, July 1954〉, RG 550, Entry A1 1. Box 77. (AUS251_09_00C0482) 대표적으로 1954년 7월 개최된 제1회 결핵 심포지엄은 한국 보건부, 한미재단, 전국결핵협회의 후원을 받아 공중보건원에서 약 3주간 진행되었다. 이 심포지엄에 참여한 KCAC과 유엔군 소속 보건의료 전문인력들은 56개의 강연에 참여했다.

130) 〈14. Annual Report of Public Health in Korea (FY 1954)〉, RG 469, Entry P 321, Box 6. (AUS014_81_00C0027)

만, 전시 구호 차원에서 이루어졌던 보건 원조 활동을 넘어선 시도로 볼 수 있다.

2) 빨치산 토벌 지원과 경찰 '현대화' 추진

경찰원조[131]는 사회불안의 예방이라는 KCAC의 임무와 연결되는 활동이었다. 미국이 정전협정 후에도 한국에서 민사기구를 유지할 것인지 결정할 때 중요하게 고려했던 요인 중 하나는 사회불안이었다. 전후 남한 내 빨치산의 존재는 사회불안의 요인으로 간주될 수 있었다. 빨치산 토벌을 중심으로 한 한국 경찰의 활동은 KCAC에게도 중요한 문제였기 때문에 KCAC은 민사의 일환으로 빨치산 토벌을 비롯하여 전후 한국경찰이 담당하던 여러 업무를 지원하고 경찰을 '현대화'하기 위한 원조를 진행하였다.

처음부터 KCAC이 경찰원조를 담당한 것은 아니었다. 6·25전쟁기 한국 경찰이 전투경찰로 활동하면서 주한미군사고문단(KMAG)이 경찰원조를 담당하게 되었고, 전후에도 한국 경찰의 빨치산 토벌 활동이 계속되면서 경찰원조는 KMAG의 책임으로 남아 있었다. 이러한 상황에서 KCAC은 KMAG과 협력하면서 한국경찰의 빨치산 토벌 활동을 지원하였다. 특히 KCAC은 서남지구 전투경찰대에 경찰 장비와 의료인력, 양곡 등의 구호물자 등을 제공하면서 구호를 명목으로 전투경찰 기능을 보조하였다.

KCAC으로 경찰원조 책임을 인계하는 문제는 전후 한국경찰의 업무가 다양해지면서 본격적으로 검토되기 시작했다. 전후에 이르러 경찰이 빨치산 토벌 이외에 다양한 민간행정 업무로 복귀하면서 KMAG은 경찰원조 담당 기구로 적절하지 않다는 의견이 제기되었다. 전후 한국의 국립

131) 본고에서 경찰원조는 경찰에 대한 원조를 지칭하기 위한 편의상의 용어로 선행연구의 용례를 참고하였다. 경찰원조는 미국의 원조체계에서 별도의 카테고리로 존재한 것은 아니었으며, 경제원조에 해당하는 방위지원 자금으로 진행되었다(권혁은, 2020 〈1960년대 미 대한경찰원조의 전개 - 경찰 '현대화'와 대반란전(counterinsurgency) 수행〉 《사림》 47, 150쪽).

경찰의 임무는 국내 치안 관리, 법과 질서의 유지, 위생법[132], 산림녹화 사업, 병역법, 화재예방, 민방위 등등 다양했는데, 전투경찰로서 빨치산 토벌 활동에 주력했던 경찰은 이에 대응할 능력이 절대적으로 부족한 상태였다. 전투경찰로서 한국 경찰의 역할이 종료된 것은 아니었다. 하지만 전투경찰의 기능이 축소되고 민간업무가 더 중요해지던 상황에서 경찰은 평시의 비전투 업무로 복귀하기 위한 장비와 인력의 '현대화'가 필요했고, 이는 KMAG의 활동 범위를 벗어나는 것으로 여겨졌다.

경찰의 평시 행정 기능을 회복하기 위한 원조가 요구되는 상황에서 KMAG은 KCAC에 경찰원조 책임을 이관하고자 했다. 경찰원조 책임을 군사원조 담당 기구인 KMAG으로부터 비군사원조 담당 민사기구인 KCAC으로 이관하는 것은 전시 군사원조로 실시된 경찰에 대한 원조를 군사원조에서 분리하여 평시의 비군사원조 부문으로 전환하고, 경찰의 군사적 기능을 축소하려는 것이었다. KCAC과 KMAG은 모두 KCAC의 원조물자 관리 기능을 이용해 국립경찰에 필요한 장비를 효율적으로 조달하고, 지방팀 조직을 통해 지역 단위에서 효율적으로 경찰업무를 수행할 수 있다는 데 동의하였다. 또한 KCAC이 한국의 여러 정부 부처와 관계를 맺고 있으니 국립경찰의 다양한 기능을 더욱 수월하게 처리할 수 있을 것으로 기대하였다.[133]

---

132) 식민지기 위생경찰제도는 경찰이 위생행정을 전담한 것으로, 미군정기를 거치며 폐지되었다. 한국정부 수립 이후에는 사회부, 1949년부터는 보건부가 위생업무를 담당하게 되었다. 그러나 6·25전쟁이 발발하며 1950년 9월 28일 위생업무 중 청소 및 접객 영업 단속이 내무부로 이관되었고, 1953년 12월 7일 일체의 위생사무가 보건부에서 내무부로 인계되면서 다시 경찰이 위생행정권을 장악하게 되었다. 1955년 보건부와 사회부가 통합된 이후 경찰의 위생 업무를 보건사회부로 이관하는 문제가 지속적으로 제기되었으나 1960년대 초반까지도 위생업무는 경찰의 소관으로 남아 있었다(정근식, 2011 〈식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산〉 《사회와 역사》 90, 257~262쪽; 박윤재, 2020 《한국현대의료사》, 들녘; 〈위생행정 오락가락〉 《경향신문》. 1953.10.25. 2면; 〈위생사무일체 7일부터 경찰전담〉 《조선일보》. 1953.12.9. 2면; 〈보안위생사무 경찰로 이관〉 《동아일보》. 1953.12.26. 2면; 〈위생사무이관 사보위 정부에 건의〉 《조선일보》. 1956.8.19. 3면).

133) 〈11 Correspondence, General to 31 Correspondence, General, 25 Staff Study-NP T.D & A〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 1. (AUS014_71_00C0017)

일련의 논의 끝에 1954년 12월 경찰원조 기능이 KCAC으로 이양되었다.[134] 장교 16명, 사병 18명으로 구성된 국립경찰고문단은 기존의 인원, 장비, 자금이 그대로 KCAC으로 전속되면서 KCAC 공안과(Public Safety Branch)로 재탄생했다. KCAC은 공안과를 설치하면서 경찰자문가들이 각 도의 KCAC 지방팀 설비를 활용함으로써 민간행정 업무를 효율적으로 처리할 수 있을 것이라고 발표하였다.[135]

다만 이때 서남지구 전투경찰대에 대한 작전지휘권은 KMAG이 계속 보유하고, KCAC은 행정 및 병참 지원만 담당하기로 했다. 기능 이전을 논의할 때 KMAG과 미 제8군은 서남지구 전투경찰대가 빠른 시일 내에 해체되어야 KCAC으로 경찰자문 기능의 신속한 이관이 가능할 것으로 보았으며, 이관 시점에 준 군사 경찰부대가 해체되지 않았다면 그에 대한 지원은 KMAG이 계속 담당하는 방안도 고려했다.[136] 경찰원조가 KCAC으로 이관되었음에도 KMAG이 서남전투경찰대에 대한 지휘권을 유지한 것은 전투경찰에 대한 원조, 즉 빨치산 토벌 문제를 군사적 목적 내에 남겨두는 것이었다.

KCAC은 1954년 12월 [그림 4]의 행정지원국 산하에 공안과를 설치하면서 본격적인 경찰 전문교육을 위한 활동에 나섰다. 특히 FOA 자금을 활용하여 경찰간부 양성 기관인 국립경찰전문학교(National Police Academy) 지원함으로써 경찰 교육의 질을 개선하고자 했다. KCAC 공안과는 1955년 2월 미 국무부를 통해 경찰 전문가를 고용하여 국립경찰전문학교의 교과과정을 검토하고 개편방안에 대한 자문을 제공하여 교육자료의 수준을 질적으로 향상시키고자 했다.[137] 이를 통해 경찰전문학교

134) 〈370.1 Police Organization and Regulation, 1953-55〉, RG 84, Entry UD 2846, Box 15.; 〈11 Correspondence, General to 31 Correspondence, General, 24 Transfer of Advisory Mission KMAG to KCAC〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 1. (AUS014_71_00C0016)

135) 〈Korea, KCAC (UNCACK)〉, RG 319, Entry 64, Box 10.

136) 〈Correspondence General (Outgoing) 34, etc. (1 of 4)〉, RG 469, Entry UD 1277C, Box 2. (AUS014_72_00C0025); 〈11 Correspondence, General to 31 Correspondence, General, 25 Staff Study-NP T.D & A〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 1. (AUS014_71_00C0017)

137) 〈30 Monthly Activities Reports (Past)〉, RG 469, Entry UD 1277C, Box 4. (AUS014_72_00C0013)

교과과정에 공보(Public Information), 화재예방, 의장(Honor Guard) 과목이 추가되었다.[138] 의장 과목은 국립경찰의장대 설치를 위해 고안된 것이었다. 더불어 공안과는 경찰전문학교에 경찰 행정 및 기술과 관련된 최신 서적을 도입하고 이를 한국어로 번역하여 경찰전문학교 교과서를 제작하였다. KCAC은 별도의 자금을 할당하여 전(前) 국립경찰전문학교 교사에 번역을 전담하는 부서를 설치했다.[139]

KCAC 공안과는 지방에서도 경찰자문가들을 활용하여 지방 경찰들이 다양한 평시 업무에 착수할 수 있도록 지원하였다. 각 지역에 배치된 공안자문가(Public Safety Advisor)는 KCAC 지역팀의 공안장교로 활동하면서 지방의 한국인 경찰관을 대상으로 지역 치안과 행정사무를 개선하는 문제에 대해 자문했다. 이들은 도내에 교통관리를 교육하는 강습소를 설립하여 관리했고, 한국군 및 미군과의 협의를 통해 국립경찰과 헌병으로 구성된 합동 순찰대를 설치하여 군 주둔 지역 내 성매매 인구를 줄이는 활동도 전개했다.[140] 이후 KCAC 지역팀이 해체되면서 도 경찰국에서 활동하던 KCAC 경찰자문가들도 철수하게 되자 한국정부는 지방의 경찰자문실(Police Avisor's Office)을 유지해줄 것을 요청했다. 이 요청은 부분적으로 수용되어 각 도 경찰국에 영어를 할 줄 아는 한국인 경찰관들이 배치되어 미국인 수석경찰고문과 한국인 지방 경찰 사이의 연락관계가 유지되었다.[141] KCAC 공안자문가들이 지방 단위의 경찰 활동에 실질적인 도움이 되었음을 알 수 있다.

KCAC 공안과는 기존에 다른 부서를 통해 진행되던 경찰 관련된 프로

---

138) 1955년 2월 28일 국립경찰의장대가 창설되어 경찰전문학교에서 발대식을 개최했다(〈경찰의장대 발대식성대〉 《동아일보》 1955.3.1. 3면).

139) 서울 세종로에 소재했던 경찰전문학교는 1955년 3월 부평의 경기도 경찰국 청사로 이전했는데, 이때 AFAK를 통해 건설 공사가 이루어졌고 KCAC은 이전에 필요한 물자를 제공하였다(〈경찰전문교이전〉 《조선일보》 1955.3.28. 2면.; 〈Historical to 74 Sonam Command, 41 Annual Report〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 4. (AUS014_71_00C0020)).

140) 〈Historical to 74 Sonam Command, 41 Annual Report〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 4. (AUS014_71_00C0020)

141) 〈43 Misc. Request for Fillms 8A MP Bill-Fire Acitivities Rpts, etc. (1 of 3)〉, RG 469, Entry UD 1277C, Box 2. (AUS014_72_00C0033); RG 469, Entry UD 1276, Box 16. (AUS014_44_00C0125)

젝트들을 이어받아 경찰 장비와 인력의 '현대화' 프로젝트를 개시하였다. KCAC 공안과는 KCAC 통신과에서 추진하던 통신시스템 복구 프로젝트를 발전시켜 경찰통신 부문 인력의 '현대화'를 위해 한국인 경찰관 2인의 미국 연수를 추진하였다. KCAC은 이들을 경찰통신 전문가로 양성하여 귀국 후에 경찰전문학교에서 경찰통신 과목을 가르치게 할 계획이었다. KCAC 활동 기간 내에 근대적인 경찰 행정과 기술을 훈련하기 위해 도미 유학길에 오른 한국인 경찰관은 총 11명이었다. KCAC은 FOA 자금으로 이들에게 미국 연수 기회를 제공하였다.[142]

이와 같은 KCAC의 경찰원조 활동은 KCAC의 민사임무 범위 내에 포함되었던 동시에 기술원조의 일환으로 진행되었다. KCAC이 KMAG으로부터 경찰원조를 이관받아 경찰 행정 및 훈련을 지원한 것은 경찰원조를 군사원조로부터 분리하고 전시에 맞춰져 있던 경찰체제를 평시로 전환하는 작업이었다. KCAC의 경찰원조는 1950년대 후반 경제조정관실의 경찰원조 사업의 초기적인 형태로 '현대화'의 성과가 곧바로 나타나지 않았지만 KCAC이 과도기적 기구로서 역할했음을 보여준다. 나아가 광의의 '치안' 유지에 필요한 비용을 비군사원조로 지원하기 시작한 것은 군사원조 비용을 절감하면서도 군사적 중심성은 유지하는 1950년대 대한원조의 '군사화'의 한 사례로 평가할 수 있다.

3) 기술용역을 통한 공공시설 복구 지원

창설 당시 KCAC의 임무에 전력, 교통, 통신 부문에 대한 재건(rehabilitation)이 별도로 명시되며 KCAC은 공공시설 복구 및 신설을 위한 활동을 본격화하였다. UNCACK 시기와는 달리 KCAC 공공시설국은 해당 분야의 전문인력을 양성하기 위해 한국인 기술자에게 해외 연수

142) 〈Historical to 74 Sonam Command, 41 Annual Report〉, RG 469, Entry UD 1277B, Box 4. (AUS014_71_00C0020); "40. Dispatch From the Embassy in Korea to the Department of State", *Foreign Relations of the United States*, 1955-1957, Korea, Volume XXIII, Part 2, Document 40.

기회를 제공했고, 외부 기술회사와의 용역계약을 통해 공공시설 부문에 대한 기술원조를 실시하였다. 특히 외부 회사와 용역계약을 체결하여 전쟁기에 군사적 목적으로 사용되었던 공공시설을 정비하고 평시의 민수용으로 전환하는 과정을 매개했던 것은 KCAC이 전후 한국사회가 평시로 복귀하는 과정에서 가교적 역할을 수행했음을 시사한다.

주목할 것은 해당 분야의 기술계약을 위해 책정된 원조자금은 모두 FOA 자금이었다는 점이다. [표 5]는 KCAC이 담당한 기술용역 프로젝트 현황을 부서와 재원별로 나타낸 것이다. FOA 자금을 매개로 외부 회사를 동원했던 것은 기반시설을 복구하는 활동 자체가 전시의 긴급구호적 성격에서 벗어났음을 의미한다. 즉 기술용역을 통한 공공시설 복구 활동은 전시의 군사적 필요를 위해 사용되었던 시설을 평시용으로 전환하는 차원에서 이루어졌던 것이다.

[표 6] KCAC 기술원조 프로젝트 계약 (1955년 6월 30일)

단위: 천 달러

담당 부서	재원	프로젝트 개수	계획액	승인액
전력과	FOA	10	42,441	40,461
	UNKRA	1	211	211
교통과	FOA	2	555	555
통신과	FOA	3	431	369
총계		16	43,638	41,596

이러한 기술원조 프로젝트에서 KCAC은 FOA와 외부 기술회사, 한국정부 사이에서 계약된 사업의 진행을 보조하는 위치에 있었으며, 해당 사업에 대한 책임은 계약 회사에 위임하였다.[143] 대신 현지에서 경제조정관을 대리하여 사업을 전반적으로 관리, 감독하고 진행 상황을 점검하는 역할을 맡았다. 기술회사들이 한국 측 담당자들과 사업 진행과 관련

143) 한봉석, 2017 앞의 논문, 70쪽.

한 연락을 취하거나 업무를 조정해야 할 경우 KCAC을 통해 조율해야 했다. 이는 KCAC이 공공시설 복구에 직접 참여하는 대신 기술용역을 통해 사회기반시설이나 기간산업을 복구하는 데 필요한 전문적인 노하우를 간접적으로 제공한 것이었다. 이러한 KCAC의 기술원조 활동은 1950년대 후반 경제조정관실 산하에서 본격적으로 추진되는 '재건기술(rehabilitation engineer)' 유형의 기술원조로 이어졌다.[144]

[표 5]에 나타나듯 공공시설국 기술원조 사업 중 가장 많은 자금이 투입된 곳은 전력 부문이었다. KCAC 전력과는 주로 FOA 자금으로 전후 전력 복구 및 신설 프로젝트에 착수했다.[145] KCAC은 외부회사와 기술계약이 성사되기 전부터 자체적으로 화천 지역의 발전설비 복구에 필요한 물자를 FOA에 요청했는데, 이것이 발단이 되어 FOA가 미국 내에서 기술회사를 모집하게 되었다. 1954년 2월 FOA와 인터내셔널 엔지니어링 회사(International Engineering Company)[146] 사이에 화천 프로젝트 계

---

144) KCAC의 공공시설국은 경제조정관실로 이관되어 'Office of rehabilitation engineer' 부서가 되었는데, 이 부서의 설치는 1950년대 중후반 대한(對韓) 기술원조를 본격적으로 추진하기 위한 조직적 완성을 의미했다고 평가된다(한봉석, 2017 위의 논문, 167쪽). 당대 한국 언론에서는 경제조정관실의 이 부서를 '부흥기술'로 번역하여 호칭했다(〈이대통령 예방 시모어국장 부처 등〉, 《조선일보》, 1955.11.6. 1면; 〈OEC 특별보조관 톰슨씨 서울 착〉, 《조선일보》, 1956.1.29. 1면 등등). 그런데 선행연구에서는 경제조정관실의 'Office of rehabilitation engineer'의 'rehabilitation engineer'를 '재건기술'이라고 번역하고 이 부서에서 진행한 기술원조의 유형을 '재건기술'로 분류했다. 당시 한국은 'rehabilitation'을 '부흥'으로 번역하는 경향이 있었는데, 이는 경제부흥에 대한 한국의 열망을 강하게 반영한 번역어로 미국의 대한정책 방향과는 일치하지 않았다. 이 점을 고려하여 본고에서는 선행연구를 따라 'rehabilitation engineer'를 미국의 대한기술원조를 지칭하는 한 개념으로서 '재건기술'로 번역하였다.

145) 전후에 전력개발이 본격화될 수 있던 또 다른 배경은 한국정부에 있었다. 전원개발 문제는 일찍이 제기된 사안이었지만, 이재형 상공부 장관 시절에는 전력 문제의 초점이 전기회사 통합에 맞춰져 있었다. 1953년 10월 상공부 장관이 안동혁으로 교체되면서 한국정부 측에서도 전원개발 계획을 본격적으로 논의할 수 있었다(오진석, 2021 《한국 근현대 전력산업사, 1898~1961》, 푸른역사, 320쪽).

146) 모리슨-너드슨(크누센) 회사(Morrison-Knudsen Company)의 자회사인 인터내셔널 엔지니어링은 저개발국의 공공사업 프로젝트를 수행하기 위해 1950년대에 설립되었다. 1955년 7월 Morrison-Knudsen은 FOA, 한국 측과 또 다른 화천 전력개발사업 계약을 체결하였다. 계약은 1955년 8월부터 효력이 발생하였다(〈Commodities-Power〉. RG 469, Entry UD 1276, Box 5. (AUS014_44_00C0032)).

약이 체결되자 KCAC은 이 계약사업의 진행을 현지에서 지원하였다.[147] 이 사업은 인터내셔널 엔지니어링사에서 기술자를 파견하여 사전 조사를 수행한 뒤 1954년 4월 회사 측 계약 담당관들이 현장에 도착하며 시작되었다.[148] KCAC 전력과는 또 다른 FOA 기술원조 프로젝트로 1954년 4월 수력발전 분야에서 한국인 기술자를 훈련시키기 위해 12명의 기술자를 미국으로 보내 1년 이상 교육받게 했다.[149]

KCAC 전력과는 UNKRA의 섬진강 수력발전 프로젝트도 담당하며 모든 사업 단계에서 유관 기관들의 연락을 조율하고 진행 상황을 감독하였다.[150] KCAC 전력과가 UNKRA 자금으로 전력 기술원조를 진행한 것은 전후 역할분담이 몇 차례 조정되며 KCAC과 UNKRA는 모두 전력 부문에 관여하다가 최종적으로는 KCAC이 담당하게 된 과정과 연관이 있다. 정전협정 직후 경제조정관은 산업 시설 및 생산의 근간으로서 전력시설의 대대적 복구와 신설이 필요하다고 여겨 전력을 UNKRA에 배정했다. 이에 따라 KCAC이 운영하던 전력팀도 UNKRA로 전임되었으나 UNKRA의 물자 도입이 지연되자 전력과는 다시 KCAC으로 배정되었다.[151] 다만 화천지역 전력개발은 전력부문을 인계받기 전 KCAC 활동 초기부터 KCAC이 별도의 지방팀을 설치해 진행하고 있었다. KCAC 산하에 화천의 전력복구를 전담할 지방팀을 설치했던 것은 38선 이북 지역에 대한 군사적 통제 필요성을 인정한 조치였다.

교통 부문의 경우, KCAC 교통과를 중심으로 철도와 항만 복구 사업을 진행하는 동시에 한국인 교통 기술자를 훈련하기 위한 기술원조 계약

---

147) 〈Contracts - Morrison - Knudsen (1953 - 1956)〉. RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_44_00C0237); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, February 1954〉, RG 550, Entry A1 1. Box 77. (AUS251_09_00C0482)

148) 〈C - Power - Reports Hwachon Rehab Project〉. RG 469, Entry UD 1276, Box 23. (AUS014_44_00C0213)

149) 〈Commodities-Power〉. RG 469, Entry UD 1276, Box 5. (AUS014_44_00C0032)

150) 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, April 1954〉, RG 469. Entry UD 422. Box 21. (AUS014_35_00C0161)

151) 〈Contracts - Morrison - Knudsen (1953 - 1956)〉. RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_44_00C0237) UNKRA 전력 사업은 1955년 말에 이르러 진척될 수 있었다.

을 체결하였다. 주목할 점은 KCAC의 활동 종료를 앞둔 시점에 교통 문제를 다루는 KComZ 산하 자문단이 KCAC으로 이양된 사실이다. KComZ는 해체를 앞두고 미군이 관리하던 한국의 운송 시스템을 한국정부로 이양하는 과정에서 국립철도자문단과 부산항만자문단을 1955년 6월 15일 KCAC으로 이관하였다.[152] 교통 부문에 대한 원조 기능이 경제조정관실이 아닌 KCAC으로 이관되며, KCAC은 한국의 교통 시스템이 전시의 군사적 보급, 수송, 통신 등에 종속되었던 상태에서 벗어나 평시 민간의 수요에 적합한 형태로 전환되는 과정을 주도하는 역할을 했다.

KCAC 교통과는 경제조정관의 지시를 받는 두 자문단에 대해 행정 및 병참을 지원했고, 두 자문단은 교통과와의 협업을 통해 한국정부에 대한 자문 기능을 수행할 수 있었다. 국립철도자문단은 철도가 유엔군의 작전과 한국 민간경제를 위해 기능할 수 있도록 국립철도의 관리, 통제, 운영에 대해 한국정부에 대해 자문하는 임무를 맡았다. 일찍이 KCAC 교통과는 유타회사와 계약을 체결해 철도 복구를 시도했으나 물자 도착이 지연되고 있었다. 철도자문단은 국립철도 관련 연간 프로그램, 프로젝트 제안서, FOA 자금으로 구매할 기자재 목록 작성 등의 업무를 맡으며 기존의 철도복구 프로젝트를 재검토하고 추진했다.[153] 부산항만자문단은 KComZ가 운영하던 부산의 항만시설을 한국 상공부로 양도하는 과정에서 한국정부에 대해 자문을 제공하기 위해 일시적으로 설치된 기구였다. 제7항만사령부의 군항 직원들 23명으로 조직된 이 자문단은 KComZ 산하에서 한 달간 교육을 받은 이후 KCAC으로 이양되어 약 90일간 한국정부를 대상으로 자문 업무를 수행했다.[154] 부산항만자문단은 KCAC의 경상남도와 제주도를 관할하는 남동부지역 민사팀에 소속되었다.[155]

---

152) 전쟁기에 병참지원, 민사 등 다양한 기능을 담당하던 KComZ는 전후에 이르러 그 역할이 병참지원으로 축소되었고 1955년 6월 30일에 해체되었다. KComZ의 해체 과정에 대해서는 이동원, 2014 앞의 논문, 56~58쪽 참고.

153) 〈Administration - RE〉, RG 469, Entry UD 1276, Box 21. (AUS014_44_00C0186); 〈Monthly Civil Affairs Summary for Korea, January 1954〉, RG 469, Entry 422, Box 21. (AUS014_35_00C0160)

154) 〈Report of KComZ Roll-up Operations, Folder 1〉, RG 550, Entry A1 1, Box 95. (AUS251_09_00C3257)

155) 〈Administration - RE〉, RG 469, Entry UD 1276, Box 21.

KCAC 통신과는 한국 체신부 혹은 통신 부문에 대한 교육을 추진하거나 통신설비 및 시스템 구축에 필요한 지원을 제공하였다. KCAC은 한국 체신부 직원들을 훈련시키기 위해 사우스웨스턴 벨 회사(Southwestern Bell Co.)와 기술원조 계약을 체결하여 직원 6명을 4개월간 미국으로 보냈고, 1955년 8월에는 미국 민간항공관리국(CAA)과 계약을 체결하여 한국의 민간항공 시스템 구축을 위한 자문을 받았다. 또한 미 극동육군/8군 인력을 활용해 보급 문제에 관하여 약 한 달간 체신부에 자문을 제공했다. 또한 미국인 공학자, 기술자, 관리직 인력을 한국으로 초청하여 체신부의 원거리통신 시스템의 운영과 관리를 지원하는 사업 협상을 진행하였다.[156] KCAC 통신과는 전술했던 경찰통신체제 복구와 같이 통신 관련 물자를 도입하는 프로젝트도 진행했는데, 체신학교에 필요한 장비를 도입하여 기술교육을 간접적으로 지원했으며, 서울 중앙전화국의 복구를 위해 미 육군 통신감실(Office of the Chief Signal Officer)과 극동육군으로부터 통신장비를 조달하였다.[157]

KCAC이 담당한 기술용역 프로젝트들은 KCAC의 활동기간 내에 마무리되지 못했다. 이는 기술원조의 특성상 단기간에 효과를 확인할 수 없기 때문이기도 했지만, 프로젝트 진행 과정에서 많은 문제가 발생하며 사업이 지체되었기 때문이었다. 무엇보다도 사업 현장에 다양한 주체들이 관여하면서 책임 소재가 분산되고 프로젝트에 참여한 계약 당사자들 간의 소통이나 현지 인력과 본사 사이에 연락이 제대로 이루어지지 못하는 것이 가장 큰 문제였다. KCAC은 기술용역 프로젝트의 문제들을 어떻게 수습하여 진척시킬 것인지를 과제로 남긴 채 해체되었다.

(AUS014_44_00C0186)

156) 〈43 Misc. Request for Fillms 8A MP Bill-Fire Acitivities Rpts, etc. (1 of 3)〉. RG 469, Entry UD 1277C, Box 2. (AUS014_72_00C0033)

157) 〈12 Correspondence (Folder 3), etc. (4 of 5)〉, RG 469, Entry UD 1277C, Box 1. (AUS014_72_00C0004)

맺음말

6·25전쟁이 발발한 뒤 유엔이 한국에 대한 구호를 호소하고 모든 대한 원조를 유엔군사령관의 책임으로 부여한 상황에서 미군에 의한 대민활동은 곧 구호 활동이 될 수밖에 없었다. 전시라는 특수한 상황에서 원조의 방향을 구호로 수렴되었고 군이 민간에 대한 원조의 주체로 나서는 것이 정당화되었다. 이는 역으로 전쟁이 종료되고 평시로 전환된다면 비(非)군사 조직으로 원조 주체가 교체되어야 함을 의미했다.

전후 유엔군사령부는 여전히 한국에 주둔하면서 원조에 대한 지휘권을 보유한 채 구호와 재건을 목표로 한 대민활동을 이어나갔다. 1953년 7월 1일 KCAC은 전후 유엔 원조기구와의 관계를 명확하게 하고 유엔군사령관 직속 원조집행기구로서 위상을 확립하려는 차원에서 탄생했다. 유엔군사령부는 KCAC의 민사임무에 구호와 재건을 명시하고 KCAC의 역할을 포괄적으로 규정했다. 이는 유엔군사령부가 휴전 이후 유엔한국재건단(UNKRA)이 활동을 본격화할 것을 대비하여 대한원조 실무 권한을 확보한 것이었다.

KCAC은 경제조정관의 조정 아래 UNKRA와 원조 업무를 분담하였다. 이에 따라 KCAC은 구호와 단기적인 복구를 목표로 보건, 사회, 농업, 전력, 교통, 통신 등의 분야에서 원조사업을 진행하기로 했다. 하지만 경제조정관실이 조직적으로 완비되지 못하고 UNKRA의 활동이 축소되며 전후 약 2년간 KCAC은 실무 능력을 갖춘 미국 원조기구로서 활동하게 되었다. 그리하여 KCAC은 다양한 출처의 원조자금을 받아 원조를 집행할 수 있었다. 특히 긴급구호원조와 성격이 구별되는 FOA 원조자금을 사용하게 되면서 전시 UNCACK이 수행했던 원조와 다른 형태의 원조를 진행하였다.

KCAC의 조직은 민사임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 한국정부 구조에 상응하는 방식으로 구성되었다. KCAC 본부에는 한국 중앙정부와의 협력을 위해 보건, 농업, 사회, 전력, 교통 등 각 부문별로 부서가 설치되었다. 각 도에는 KCAC 지방팀을 설치하여 도 정부와의 협력을

모색했다. 이와 함께 KCAC은 기획국과 보급국을 운영하면서 원조 기획 단계부터 배급, 최종 수령자 검사까지 원조사업이 진행되는 과정 전반에 관여하였다. 군 조직인 KCAC은 군인들을 중심으로 구성되었지만 전문적인 민사행정은 민간인력이 담당했다. 이들은 KCAC의 민사활동에 필수적인 존재였음에도 당시 미 육군 내에서 민사인력이 양성되지 않아 KCAC은 민간인 전문 민사인력을 충원하는 데 어려움을 겪었다. KCAC은 민사인력을 새롭게 양성하기보다는 UNKRA 인력을 차출함으로써 이 문제를 해결하고자 했다. 이는 기존의 조직을 최대한 활용하고 예산을 절약하면서 대한 원조를 집행하고자 한 원조당국의 의지를 반영한 것이었다.

KCAC의 구호원조는 CRIK 자금을 최대한 사용하며 구호의 틀을 벗어나지 않으려고 노력하는 한편 구호의 책임을 외국민간원조단체들과 분담하는 방식으로 진행되었다. KCAC은 전시 긴급구호원조였던 CRIK 물자를 효율적으로 처분하는 것을 목표로 하면서 식량구호, 보건의료, 사회사업 활동에 주력했다. CRIK 원조 자금을 식량구호를 위해 주로 사용한 KCAC은 구호식량으로 CRIK 양곡과 유니세프 우유에 의존했다. 한국정부의 요청으로 점차 CRIK 양곡 도입량이 삭감되자 그에 맞춰 구호대상자 수를 '현실화'하였고, 이를 대신할 구호식량으로 우유를 강조하면서 유니세프 우유급식프로그램을 적극적으로 추진했다. 보건의료 부문의 경우, 전염병 예방사업과 환경위생 사업을 중심으로 구호가 이루어졌다. KCAC은 결핵 등의 만성전염병에 대한 관심을 본격화하고 위생시설을 신설하기 시작했다. 이러한 변화는 전쟁기의 의료 및 위생 활동의 성과를 바탕으로 한 것이었다. 한편 KCAC은 양곡이나 의약품 외에도 건축자재나 의복 등 다양한 구호물자를 긴급구호에 사용하였다. 이때 긴급구호는 전쟁을 거치며 자립능력을 상실한 이들을 대상으로 했다. KCAC은 후생시설 관리를 통해 이들을 관리하고 외국민간원조단체의 활동을 지휘했다.

KCAC의 기술원조는 전시 군사적 필요성에 초점을 맞춘 활동에서 평시 행정력의 복원을 위한 활동으로 한 걸음 나아갔다. 미 육군부의 구호

자금 외에 대외활동본부와 외원단체의 지원을 받으며 전문 인력의 양성을 위해 교육을 실시하고 공공시설을 복구 및 확충하기 위해 외부 기술회사와 계약을 체결한 것은 기술원조의 목표가 전시 구호 이상으로 발전했음을 방증한다. KCAC은 보건 부문에서 전문교육과 대중교육을 병행했다. 전자의 경우 한국 최초의 전문적인 공중보건 교육기관으로 창설된 공중보건원의 교육에 참여하는 형태로 나타났다. 공중보건원은 정식 고등교육기관으로 발전하지 못하고 KCAC과 함께 해체되었는데, 이는 KCAC의 단기적인 교육활동에 의존했기 때문이었다. 한편 KCAC은 보건행정을 개선하기 위해 한국인 보건관료들에게 보건 관련 기초적인 지식을 전달하였다. 경찰원조는 빨치산 토벌 활동에서 전문 인력을 양성하고 경찰을 '현대화'하는 작업으로 초점이 이동했다. KCAC이 정전협정 이후에도 한국에 남아서 민사작전을 계속할 수 있던 것은 군사적 충돌이 재발하지 않도록 한국사회를 안정시키기 위해서 KCAC이 전시의 민사책임을 이어나가야 한다고 여겨졌기 때문이었다. KCAC은 일찍이 빨치산 지원을 비롯한 여러 경찰업무에 관여하다가, 산하에 공안과를 설치하면서 평시를 준비하는 차원에서 전문 경찰관을 양성하고 지방 경찰관의 행정 능력을 제고하기 위한 원조를 시작하였다. KCAC은 전쟁기 군사작전을 위해 동원되었던 전력, 통신, 교통 등의 공공시설을 민수용으로 전환하기 위한 작업을 본격화했다. 그 일환으로 전문 기술회사와 용역계약을 체결하여 전문 기술자를 양성하고 한국의 기반시설을 재건하고자 했다.

KCAC은 1955년 1월부터 실질적인 해체 작업에 돌입하였다. KCAC의 해체 과정은 경제조정관실의 확대 개편 과정인 동시에 한국에서 민사 활동에 관여하던 군 조직의 기능을 정리하는 과정과 맞물렸다, 유엔군사령부의 민사기능을 집중한 조직이었던 KCAC은 다양한 분야에 걸쳐 원조 실무를 담당하면서 UNKRA, KComZ와 활동 영역이 중복되었다. KCAC 해체 국면에서 KCAC 담당 분야와 중첩되는 기능들이 KCAC으로 이전된 것은 경제조정관실로 통합되기 전에 KCAC을 통해 군 조직이나 유엔 원조기구와의 업무를 조정하는 조치였다. KCAC은 전쟁기에 탄생한 다양한 대민 기구들이 전후에 그 기능을 다하게 되자 이들을 통폐합하여

하나의 원조기구로 만드는 발판 역할을 했던 것이다. KCAC은 1950년대 미국의 대한 원조기구들의 변화 과정에서도 과도기적 역할을 수행했다.

KCAC은 1955년 11월 30일 공식적으로 활동을 종료했고 미국의 대한 경제원조기구는 경제조정관실로 통합되었다. KCAC은 전시 주한미군의 군사적 필요에 의해 탄생한 기구였기에 전후에도 장기간 남아 활동할 수는 없었다. 그럼에도 전후에 존속하면서 해체되는 순간까지도 적극적으로 활동했던 것은 KCAC이 군의 민사기구로서 조직적 이점을 지닌 동시에 그 임무를 군사적 필요에 한정하지 않았기 때문이었다. KCAC이 한국에서 민사활동을 종료하던 때, 미 육군부 차원에서 민사인력 양성에 대한 중요성을 환기했던 것은 KCAC이 인적 측면에서 한계를 노정했던 동시에 민사기능의 유용성이 다시금 인정되었기 때문이었을 것이다. 이때 재발견된 '민사'는 1950년대 후반 이후 'civic action'으로 명명되며 보다 체계화된 교리로 발전하게 된다.

KCAC의 해체는 군사적 원조기구를 해체하는 조치였으나, 이로 인해 대한원조의 군사적 성격이 약화된 것은 아니었다. 오히려 한미합의의사록을 통해 대한원조의 군사화는 구체화되었고, 경제조정관실은 유엔군사령부 관할 아래에서 한국 현지의 통합적인 원조집행기관으로서 활동을 본격화했다. 이처럼 유엔군사령관이 대한원조를 관할하는 구조는 지속되었지만 KCAC의 해소로 적어도 군사 기구는 사라졌다. 이는 미 육군에 의한 민간구호라는 명분이 더 이상 유효하지 않게 되었음을 뜻했다. 결국 KCAC은 미 군부에 의한 구호원조가 마무리되는 과정에서 이를 담당하고, 평시에 실행되는 광의의 경제원조를 부분적으로 시도함으로써 과도기적 성격의 원조를 수행했다.

본고는 KCAC의 창설 과정을 UNCACK 시기부터 추적하고 여타 기구들과의 관계 속에서 KCAC의 조직적 성격을 고찰했다. 더불어 KCAC의 활동을 미국 대외원조의 성격으로 구분하여 살펴봄으로써 전시 대한원조와 평시 대한원조 사이에서 과도기적 활동을 전개했음을 조명하고자 했다. 그러나 본고는 KCAC의 활동을 규명하는 데 집중하면서 KCAC과 관계된 외국민간원조단체들과 한국정부의 구체적인 활동은 부분적으로만

해명할 수 있었다. 또한 KCAC의 활동이 한국사회를 실질적으로 어떻게 변화시켰는지 그 영향을 충분히 살펴보지 못했다. 이러한 한계는 1950년대 중반 이후를 다루는 추후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

Ⅰ. 자료

1. 미국 자료

1) 국사편찬위원회 소장 미 국립문서관(NARA II) 자료

RG 319, Entry 65, Box 4, 16

RG 338, Entry A1 1301, Box 17, 5753; Entry A-1 1354, Box 76

RG 469, Entry UD 422; UD 1276; UD 1277; P 321

RG 550, Entry A1 1, Box 76, 77, 93, 94

2) 국립중앙도서관 소장 미 국립문서관(NARA II) 자료

RG 319, Entry 64, Box 10

RG 554, Entry A-1 1300, Box 11, 58, 182; Entry A-1 1301, Box 45, 59

3) 미 정부기관 자료

Department of State, *Foreign Relations of the United States,* 1955-1957

Departments of the Army and Navy, *FM 27-5, OPNAV P22-1115, United States Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, October 1947

Department of the Army, *FM 3-57, Civil Affairs Operations*, May 2018

"Relief and Rehabilitation in Korea", *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, 83rd Congress, Second Session, Oct 13, 14 and 16, 1953,* United States Government Printing Office,

Washington: 1954

2. 한국 자료

1) 신문

《동아일보》
《조선일보》
《경향신문》

2) 자료집

국사편찬위원회, 2013 《한국경제정책자료 8 - 번역·통계편》
카바40년사 편찬위원회 편, 1995 《외원사회사업기관활동사 - 외국민간원조기관한국연합회40년사》, 홍익제

Ⅱ. 연구성과

1. 단행본

권이혁, 2008 《보건학과 나》, 신원문화사
도널드 스턴 맥도널드 저, 한국역사연구회 1950년대반 역, 2001 《한미관계 20년사(1945~1965년)》, 한울아카데미
박동찬, 2016 《한국군 건설의 기획자, 주한미군사고문단 KMAG》, 한양대학교 출판부
박윤재, 2021 《한국현대의료사》, 들녘
박태균, 2006 《우방과 제국, 한미관계의 두 신화》, 창비
_____, 2007 《원형과 변용: 한국경제개발계획의 기원》, 서울대학교 출판부
서중석 편, 2010 《전장과 사람들 - 주한유엔민간원조사령부(UNCACK)

자료로 본 한국전쟁의 일상-》, 선인
오진석, 2021 《한국 근현대 전력산업사, 1898~1961》, 푸른역사
이대근, 2002 《해방후·1950년대의 경제 -공업화의 사적 배경 연구》, 삼성경제연구소
이임하, 2020 《전염병 전쟁-한국전쟁과 전염병 그리고 동아시아 냉전 위생지도》, 철수와 영희
이현진, 2009 《미국의 대한경제원조정책 1948~1960》, 혜안
정용욱, 2003 《해방 전후 미국의 대한정책》, 서울대학교 출판부
허은, 2008 《미국의 헤게모니와 한국 민족주의-냉전시대(1945-1965) 문화적 경계의 구축과 균열의 동반》, 고려대학교 민족문화연구원
홍성유, 1962 《한국경제와 미국원조》, 박영사
李鍾元, 1996 《東アジア冷戰と韓米日關係》, 東京大學出版會
Harry L. Coles and Albert K. Weinberg, 1964, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors (CMH Pub 11-3)*, Center of Military History, United States Army
Sams, Crawford F., 1998, *"Medic" The Mission of an American Military Doctor in Occupied Japan and Wartorn Korea,* M.E. Sharpe
Sandler, Stanley., 1998, *Glad to See Them Come and Sorry to See Them Go: A History of U.S. Army Tactical Civil Affairs/Military Government, 1775-1991*, U.S. Army Special Operations Command History and Archives Division.

2. 논문

권영훈, 2017 〈1953-1955년 한미재단의 보건의료부문 활동과 그 영향〉, 연세대학교 인문사회의학협동과정 석사학위논문
권혁은, 2020 〈1960년대 미 대한경찰원조의 전개 - 경찰 '현대화'와 대반란전(counterinsurgency) 수행〉 《사림》 47

김명진, 2009 《1950년대 고등교육 협력에 관한 연구 : 서울대-미네소타대 프로젝트 사례》, 서울대학교 교육학과 교육학전공 박사학위논문

김소진, 2020 〈미국의 대한(對韓) 경찰원조 변화와 한국경찰의 치안업무 재편 (1953~1967)〉, 고려대학교 사학과 석사학위논문

김아람, 2017 《한국의 난민 발생과 농촌 정착사업(1945년~1960년대)》, 연세대학교 사학과 박사학위논문

김학재, 2010 〈한국전쟁과 '인도주의적 구원'의 신화〉 《전장과 사람들》

박광명, 2020 〈해방이후~한국전쟁기 미국의 대한원조와 ECA·SEC 원조의 성격〉 《동국사학》 68

서일수, 2012 〈6·25전쟁 복구사업과 미군대한원조(AFAK) 프로그램〉 《기록인》 21

양영조, 2013 〈6·25전쟁 시 국제사회의 대한(對韓) 물자지원 활동 - 1950년～58년 유엔의 한국 물자지원 재정립을 중심으로〉 《군사》 87

이동원, 2014 〈1952~1955년, 한국후방관구사령부(KComZ)의 창설과 해체〉 《군사》 91

_____, 2018 〈이승만 정권기 '한미합의의사록'의 체결과 개정〉 《역사와 현실》 107

_____, 2019 《이승만 정권기 미국의 대한(對韓) 군사원조 연구》, 서울대학교 국사학과 박사학위논문

_____, 2020 〈6·25전쟁과 한국 보건의학계 및 보건학의 형성〉 《동국사학》 69

_____, 2020 〈1953~1955년 아이젠하워 행정부의 상호안전보장계획(MSP)과 대한(對韓) '평시(平時) 군사원조'의 재개〉 《사림》 74

_____, 2020 〈"한국 공중보건의 역사를 추적하며, 동아시아 냉전 위생지도를 스케치하다"〉 《역사문제연구》 44

_____, 2021 〈1950년대 유엔 및 유엔군 기구의 활동과 서울의 보건행정 변화〉 《근현대 서울의 공공의료 형성》, 서울역사편찬원
이소라. 2015 〈1952-55년 한미재단의 활동과 그 역사적 성격〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
이왕준, 2006 《미네소타 프로젝트가 한국 의학교육에 미친 영향》, 서울대학교 의학과 의사학전공 박사학위논문
이은희, 2021 〈해방 이후 구호분유의 쇄도와 육아용 분유로의 전용(1945~1965)〉 《학림》 47
이임하, 2013 〈한국전쟁기 유엔민간원조사령부(UNCACK)의 보건, 위생정책 - 급성 전염병을 중심으로〉 《사회와 역사》 100
_____, 2014 〈한국전쟁기 유엔민간원조사령부(UNCACK)의 만성 전염병 관리〉 《사림》 49
이현진, 2003 〈타스카 사절단의 방한과 그 보고서의 성격〉 《역사와 현실》 49
_____, 2006 〈1950년대 한미합동경제위원회의 운영과 역할〉 《한국민족운동사연구》 48
_____, 2011 〈1950년대 미국의 상호방위원조의 한국 적용과정〉 《이화사학연구》 43
임다은, 2019 〈유엔한국재건단(UNKRA)의 조직과 활동〉 서울대학교 국사학과 석사학위논문
정근식, 2011 〈식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산〉 《사회와 역사》 90
최원규, 1996 《외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향》, 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문
_____, 1996 〈한국전쟁중 국제연합민사원조사령부(UNCAC)의 전재민 구호정책에 관한 연구〉 《전략논총》 8
한봉석, 2006 〈이승만정권 말기 지역사회개발사업 연구〉, 성균관대학교 사학과 석사학위논문
_____, 2017 《1950년대 미국의 대한 기술원조 연구》, 성균관대학교 사

학과 박사학위논문
_____, 2020 〈인도주의 구호의 '냉전적 기원'-1950년대 주한 케아(C.A.R.E)의 우유급식사업과 '푸드 크루세이드'(Food Crusade)〉 《사이間SAI》 28
_____, 2021 〈1950~1960년 서울의 공중보건과 외국민간원조단체의 역할〉 《근현대 서울의 공공의료 형성》, 서울역사편찬원
한진금, 2010 〈1950년대 미국 원조 기관의 대한 기술원조훈련계획 연구〉 서울대 국사학과 석사학위논문
허은, 2004 〈1950년대 후반 지역사회개발사업과 미국의 한국 농촌사회 개편 구상〉 《한국사학보》 17
___, 2006 〈1950년대 전반 미국의 '생체정치'와 한국사회 헤게모니 구축-주한미군 민사기구의 활동과 성격〉 《한국사연구》 133
Geisinger, Thomas R., 2016 "Civil Affairs History and Doctrine: From Military Government to Interagency Partner," Master Thesis. Fort Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff Colleg
Mrazek, James E., 1955 "Civil Assistance in Action", *Military Review* 35-7
Sacquety, Troy J., 2011 "Same Organization, Four Different Names : U.S. Army Civil Affairs in Korea 1950～1953", *Veritas* Vol. 7, No. 1
Villinger, Audrey., 2009 "Civil Affairs in the Korean War" *Center for Strategic and International Studies*

Abstract

Korea Civil Assistance Command 1953~1955: Organization and Activities

Hong Suhyeon
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This paper analyzes the organization and activities of the Korea Civil Assistance Command (KCAC), operated directly under the Commander of the United Nations Command, which executed United States aid to Korea from 1953 to 1955 for relief and rehabilitation in Korea. KCAC was founded as a civil affairs organization of UNC and an aid organization of United States as the counterpart of United Nations aid. Considering the military and economic characteristics of KCAC, this research examines the meaning of relief and rehabilitation activities after the Korean War.

As a successor to the United Nations Civil Assistance Command in Korea (UNCACK), KCAC was established to maintain the UNC's authority in civil assistance. While the Economic Coordinator limited the functions of KCAC to relief and short-term reconstruction, the UNC assigned the KCAC a broad civil affairs mission to assume

responsibility for relief and rehabilitation in Korea. As the Office of the Economic Coordinator could not administer overall Korean aid, KCAC was able to carry out aid projects using various funds and functioned as more than an operating body of OEC. KCAC′s activities were diversified with FOA funds spent on technical assistance contracts or other projects different from emergency relief in wartime.

The organizational structure of KCAC was designed for effective civil affairs operations. The headquarters and subordinate elements of KCAC were organized corresponding to the structure of the Korean government. KCAC headquarters were operated with health, agriculture, social affairs, electricity, and transportation branches to cooperate with the ministries of the Korean central government. Along with the planning and supply divisions, these were the main departments of the KCAC headquarters. KCAC field teams were established in each province to coordinate with the local government. The KCAC was composed mainly of soldiers, but civilian personnel were in charge of professional civil administration and played a crucial role in KCAC's civil affairs operation. Since there was no civil affairs personnel training within the U.S. Army, KCAC had difficulties recruiting professional civil affairs personnel. KCAC tried to solve this problem by recruiting UNKRA personnel rather than training new civil affairs professionals. This reflected the will of the aid authorities to make use of saving expenses while maximizing the use of existing organizations.

KCAC′s relief activities were conducted to efficiently distribute relief supplies to prevent disease, starvation, and unrest in Korea. KCAC allocated CRIK supplies to refugees, war sufferers, orphans, widows and the destitute. Although these activities partially

responded to the relief needs, they did not adequately consider the reality of Korean society. KCAC's relief activities showed the characteristic of releasing the relief materials introduced into Korea as much as possible. This was justified in that it contributed to stabilizing Korean society. KCAC shared its relief responsibility with foreign voluntary agencies preparing for its transfer.

KCAC provided technical assistance to aim to train Korean professionals and transition civilian administration to peacetime. To train professional personnel, KCAC supported some Korean officials to have higher education in the US, and KCAC personnel provided lecture. In addition, KCAC was responsible for transferring public facilities and administrative functions which had served as a military necessity in wartime to peacetime needs. Professional advisors assigned to KCAC were dispatched to furnish technical advice for Korean officials. Furthermore, KCAC indirectly provided the professional know-how necessary to rehabilitate the infrastructure through engineering services. In the case of a project that concluded a contract with a technical company, KCAC provided technical assistance by supervising the on-site project process or coordinating communication between the contracting parties.

KCAC carried out transitional role in various aspects. KCAC completed the relief aid of US Army, which started during the Korean War and continued after the war and partially attempted technical assistance and economic aid that usually operated under the US State Department. Through this, KCAC expanded the goals of its assistance and mediated the transition from wartime relief aid to peacetime non-military aid. KCAC transformed the non-military aid focused on supporting military operations in wartime into a form for peacetime. As KCAC was created with the necessity for continuing

the responsibility of UNC's emergency relief aid, KCAC's transitional characteristic was embodied from the beginning. Due to its inherent limitations, KCAC was unable to operate with a long-term plan for itself. However, this became a condition for KCAC to be engaged in various aid projects. KCAC provided a basis for relief and rehabilitation of postwar Korea since it reflected the postwar transitional period itself in its organization and activities.

keywords : Korea Civil Assistance Command, KCAC, civil affairs, relief and rehabilitation, relief aid, technical assistance

Student Number : 2019-21667