

## 근대 사회사업의 성립과 발달사적 구분에 관한 연구

홍 금 자\*

이 논문은 사회복지의 역사적 특성과 발달사적 구분에 대한 의의를 규명한 후, 우리나라의 근대 사회사업 성립기의 특성과 사회복지 서비스 및 내용을 살펴보고 이를 발달사적 측면에서 구분하기 위해 시도되었다.

이를 위해 사회복지와 밀접한 관계를 가지고 있는 그 시대의 사회상황인 정치·경제·사회적 상황들을 고찰하였고, 발달사적 구분을 한 후 시대별로 실시된 사회복지 정책 및 서비스의 주된 내용을 기술함으로써 그에 대한 해석을 시도해 보았다.

조선조 말 한반도에 자연스럽게 태동하기 시작한 근대적 사회사업의 움직임이 일제의 무력 침략에 의해 좌절되는 듯 했지만, 3·1운동에 의한 민족적 자각과 민간의 활발한 참여에 의해 일제하에서도 사회사업이 착실히 발전을 거듭하면서 그 열매를 맺을 수 있었다. 그러나 불행히도 일제의 대륙 침략정책에 사회사업이 이용되기 시작하면서 사회사업은 그 순수성을 잃어버린 채 왜곡·변질되었고 이로 인해 사회복지라는 미명하에 많은 한국인들은 희생양이 될 수밖에 없었다. 또한 전후 이에 대한 아무런 반성 및 평가절차를 거치지 않고 누구도 책임지지 않은 채 한국의 사회사업은 또 다른 민족적 과도기인 미군정기로 이행하게 되었다.

---

\*선문대학교 사회복지학과 교수

## 1. 시작하는 말

한국에 사회사업이 성립된 시기는 서구와 똑같이 자본의 축적이 가능해진 근대 후기의 일로 조선조 말기에 해당된다. 한국사에 있어 근대는 격동과 비극의 시기로 표현되는데, 이는 서구 및 동양의 열강국에 의해 강제된 개국 이래 끈질기게 계속된 일본 제국주의 침략에 의해 한민족 고유의 역사적 전통이 일시적이거나 붕괴하게 된 시기이기 때문이다. 이로 인해 조선조 말기 싹트기 시작한 자본의 축적과 기독교의 도입으로 활발한 사회사업 활동이 전개되면서 태동하게 된 한국의 사회사업이 일제라는 외압에 의해 다른 국면을 맞이하지 않을 수 없게 되었다. 즉, 한일합방을 계기로 한국의 자본이 일본의 독점자본에 의해 송두리째 흡수되면서 수많은 사회사업 대상자가 양산되었고, 이에 대해 일제는 식민지 회유책으로서 사회사업 서비스 및 정책을 실시하게 된다. 한국을 강점한 일본 제국주의는 생활에 괴로움을 겪고 있는 한국인 빈민을 우민화하거나, 은사구제라는 이름을 빌어 교화를 강조하는 한편, 내선일체를 강요하면서 한국인을 회유하는 수단으로 사회사업 정책 및 서비스를 이용함으로써 한국에 대한 지배를 정당화·합리화하는 데 교묘히 이용했던 것이다. 이른바 일제의 대식민지 통치정책의 논리가 사회적 약자를 대상으로 하는 사회사업 분야에도 그대로 적용되었던 것이다.

이에 대한 분노는 거국적인 3·1 민족 항쟁을 불러 일으켰고, 이를 계기로 한민족의 힘이 사회사업 분야에도 집결되게 되어 근대 사회사업은 발전을 거듭하게 된다. 3·1 운동 이후, 사회사업가 단체인 조선 사회사업연구회가 발족되었고, 조선 맹아자협회, 조선 노동공동회(1921) 등이 결성되면서 민간 차원의 사회사업 활동도 활발히 전개되게 되었다.

그러나 당시 후진국이던 일본은 자본주의 경제를 발전시키기 위한 방편으로 식민지 획득에 유리한 내셔널리즘을 점차 강화시켜 갔다. 국토도 넓지 않고 자원도 풍부하지 않은 일본의 자본주의제 생산은 원료를 공급하고 제품을 구입하는 광대한 식민지를 전제로 발전할 수밖에 없었던 것이다. 한편 국내에서의 부국강병을 지탱하기 위해서는 국민의 지지가 필요했기 때문에 노동자 보호정책<sup>1)</sup>이 시행되었으며, 그 힘의 근원이

1) 일본에서는 공장법, 직업소개법, 건강보험법 등이 실시되었으나, 한국에서는 이를 실시하지 않았다(박준영, 1933: 35).

되는 청소년 보호정책이나 의무 보호정책에 힘을 기울이게 되었다. 일제의 강압에 의해 민간 사회사업은 일제의 사회개량 방침에 협조하지 않을 수 없게 되었고, 내셔널리즘과 사회사업이 결합하면서 일제 말기의 사회사업은 그야말로 왜곡 일로를 걷게 되었던 것이다(紫田善守, 1987: 71~73).

이러한 과정 속에서 싹터, 성립된 우리나라의 근대 사회사업은 일본의 패전을 계기로 또다시 미군정기라는 과도기를 맞이하게 되지만, 그 동안 왜곡된 형태로 시행되었던 사회사업에 대한 아무런 정리작업도 없이, 책임지는 사람 하나 없이 현대 사회복지사업으로 이동하게 되었던 것이다. 따라서 이 논문은 우리나라 근대 사회사업의 성립 과정을 정리하는 데 일차적 목적을 두며 그 과정들은 사회복지 발달사적 차원에서 어떻게 구분될 수 있는지를 규명하는 데 목적을 둔다. 또한 그 구분의 배경이 되는 정치적·경제적·사회적 요인들은 무엇이었으며 각각의 시기에 행해졌던 사회사업 서비스 및 정책들에는 어떠한 것이 있었는지에 대해서도 규명하고자 한다.

한국 사회복지사 연구는 그 수가 그다지 많지 않기 때문에 그 자체로서도 의미있는 작업이 될 것이라 생각되며 근대 이전과 이후의 한국 사회복지 발달과 어떤 연관성을 가지고 있으며 단절의 정도는 어느 정도인지를 규명하는 데도 도움을 줄 수 있으리라 사료된다. 물론 이 연구는 근대 사회사업에 대한 발달사적 구분의 시론에 불과한 것으로 앞으로 이에 대한 수정과 보완작업이 필요하리라 생각되는 만큼, 많은 논의와 토론을 기대한다.

용어 중 조선이라는 국명은 일제시대 전의 왕조기를 지칭하는 때에만 한정적으로 사용하고 그 이외에는 한국이라는 국명을 사용하였다.

## 2. 사회복지의 발달사적 구분의 의의

### 1) 사회복지의 역사성

사회복지는 어느 시점에서의 역사적 사회에 휩싸이면서도, 동시에 역사를 창조해 가는 역사적·사회적 존재이며 다른 사회과학과 똑같이 사회사상(社會事象)을 대상으로 한다. 그러므로 다른 사회사상과 같이 역사적 존재로서 사회법칙 속에서 그 실체를

파악하는 작업이 무엇보다 중요하다. 또한 역사적으로 사회복지가 생성, 전개, 성숙되어 가는 과정과 이를 필연화시킨 사회상황은 그 시대가 갖는 독특한 시대적 배경 속에서 이루어진 만큼 역사적 연결 속에서 이를 파악하지 않으면 안 된다(一番ヶ瀬庸子, 1973: 2).

사회복지학에서 역사연구는 일정한 사회사상이 어떻게 전개되어 왔는가에 대한 법칙을 규정하는 작업과 관련된다. 사회복지가 어느 시대 어느 사회의 어떠한 상황 속에서 어떻게 성립되었고 전개되어 왔는가를 앞으로써 비로소 현상을 바르게 분석하고 미래의 전망도 가능한 것이다(吉田久一, 1981: 10). 또한 사회복지에 있어 역사연구는 단지 사회사상의 생성·전개·성숙과정·사회상황 등에 대한 역사적 탐색만으로는 아무래도 해결할 수 없는 부분을 남긴다. 이것이 사회복지학이 타 사회과학과 다른 일면이라 할 수 있는데, 사회복지의 단지 역사성을 가진 사회사상이라는 한 가지 수준만으로는 파악되지 않는 실천적 과제를 포함하는 특수성을 가지고 있기 때문이다(一番ヶ瀬庸子, 1981: 14).

그러므로 사회복지의 역사 속에서 주어진 상황에 대한 단순한 연구만으로는 의미가 없다. 사회복지의 역사 속에서 만들어진 일상적 실천으로서 연구되어야 하며 각 시대가 갖는 실천적 과제를 명확히 하는 것이 요구된다. 사회복지 역사를 연구하는 데 있어 그 시대의 정치·경제·사회적 배경을 파악하는 작업은 바로 그 시대의 실천적 과제를 규명하는 작업과 직결되는 매우 중요한 작업이다.

## 2) 선행연구

한국 사회복지사 연구 영역 중 가장 활발한 진척을 보이고 있는 연구 분야를 들어보면, 부분사로는 고·중세에 국가시책으로서 실시되었던 비·구항제도를 비롯하여 인보부조와 관련된 계 및 향약에 관한 연구라 할 수 있다. 그러나 이들 연구 중 사회복지적 시각에서 쓰여진 것은 극히 드물다. 한국 사회복지사 연구의 명맥을 그나마 이어주고 있는 영역이 시설사 분야로 각각의 사회단체 및 복지시설이 걸려 온 길을 기록으로 남겨 놓은 단순한 기록이긴 하지만, 적십자사를 비롯하여 YMCA·YWCA·KCF(한국복지재단)·홀트아동복지회·태화사회복지관 등의 기록이 있다.

전사(全史)로서는 구자현의 《한국사회복지사》(홍익재, 1970) 이외에는 발견되지 않

는다. 다행히 최근 사회복지사에 대한 관심이 고조되면서 높이 평가할 만한 연구성과가 나오고 있는데, 신영홍의 《근대 조선사회사업사 연구》(일서)와 하상락 편저 《한국 사회복지사론》 그리고 이영환 등의 미군정기에 관한 연구<sup>2)</sup>와 홍금자의 일제시대에 관한 연구<sup>3)</sup>가 바로 그것이다. 이외에도 불교가 행한 사회복지를 집대성한 임송산의 《재난구제사 I, II》와 연구자의 박사학위 논문인 “한반도에서의 고대 社會福祉史考”와 저서인 《한국의 사회복지발달사: 고대편》 등을 들 수 있다(홍금자, 1999).

이 중 우리나라의 사회복지의 발전과정을 전체적 맥락에서 발달사적으로 구분한 연구는 없다. 다만 구자현(1970: 59~246)의 고대 민생구호와 근대적 사회복지사업으로의 구분과 김만두(1993: 120~148) 교수가 시도한 전근대적 민생구호, 일제시대의 구제사업, 미군정기와 6·25동란기의 구호사업, 제3·4공화국 이후의 사회복지로의 구분이 있을 뿐이다.

한편, 장인협(1993)은 사회복지 역사를 일반적인 사적 분류에 따라 원시 및 고대사회의 상부상조, 중세·전근대 사회의 자선구제, 근대 사회사업, 현대 산업사회의 사회복지사업으로 구분하여 제시하였다. 그러나 우리나라의 경우 이 같은 단계적 발전을 거쳐 건전한 사회복지 시대에 돌입하지 못하고 고대 상부상조, 중세적 자선이나 근세의 제한적 사회사업 또는 현대의 복지사업 등이 함께 공존하는 혼합적인 단계에 놓여 있다고 보았다(장인협, 1993: 75~77).

연구자는 사회복지에 대한 발달사적 구분에 있어 전체적·총괄적 시좌로서의 성격이 강한 장인협 교수의 구분에 근거하여 한국사에서도 근대를 사회사업의 성립기로 보고 그 과정을 탐구하고자 한다.

이를 위해 통합 감리교 재단이 발행한 《기독신보》와 조선 사회사업연구회(이후 조선 사회사업협회)의 기관지인 《조선사회사업》 그리고 조선총독부·경성부가 발행한 관보 및 시정사 자료를 주로 활용하였다.

2) 미군정기에 관한 연구는 최근 활기를 띠고 있는데, 이영환의 “미군정기 전체인 구호정책의 성격 연구”(서울대 석사학위논문, 1989)과 남찬섭의 “미군정기 한국 사회복지 정책 고찰”(연세대 석사학위논문, 1993) 그리고 이혜원 외, “한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교연구”(1998) 등을 들 수 있다.

3) 일제시대에 관한 연구로는 홍금자, “일제시대 사회복지 정책 및 그 특성에 관한 연구”(《사회복지 정책》, 한국사회복지정책학회, 1999)를 들 수 있다.

먼저, 통합 감리교 재단이 발행한 《기독신보》는 감리교 관련 기사는 물론, 당시의 사회 관심사 및 교육·사회사업 관련 기사 등을 많이 소개함으로써 우리 민족의 정신적 지주로서의 역할을 담당한 신문이다. 이 논문에서는 1916년부터 1937년까지의 기사 중 사회사업과 관련된 기사들을 발췌하여 활용하였다.

조선 사회사업연구회(이후 조선 사회사업협회)의 기관지인 《조선사회사업》은 1922년 7월 기관지 발행에 관한 제안이 있었지만 결정을 보지 못하다가 1923년 5월 월례회에서 잡지 발간에 관한 의결을 보게 됨으로써 1923년 5월 ‘조선사회사업’이라는 제명으로 창간호가 발행되었다. 이후 원칙적으로는 매월 1회 발행하는 일제하에서의 조선 최초이자 유일의 사회사업 월간잡지로서 1944년 1월까지 통권 240권 정도<sup>4)</sup>가 간행되었다. 기관지는 조선 사회사업연구회를 계승한 조선 사회사업협회에서도 발행을 계속하여 일제하에서의 기관지의 이름 또한 일제의 통치체제의 변화와 함께 다양하게 변화되었는데, 창립 당시 《조선사회사업》이던 것이 1935년 7월에는 《동포애》로 그 이름을 바꾸었고 1940년 1월에 다시 《조선사회사업》으로 바꾸었다가 1943년 11월에 《조선후생사업》으로 바꾼 후 1944년 1월호를 끝으로 발간이 중지되었다. 《조선사회사업》은 매월 3천 부씩 발행되었으며 회원에게는 무료로 배포되었다.

### 3) 사회복지의 발달사적 구분의 의의

혹자는 발달사적 구분에 대해 시간의 흐름은 원래 끊을 수 없는 것으로, 인간이 자기 마음대로 역사를 무리하게 구분하려는 것은 역사적 사실을 하나의 틀에 꿰어 맞추려는 것에 지나지 않는다는 회의적인 견해를 표하기도 한다. 이들은 어떤 발전 단계적 규정에 의해서도 역사를 어느 시점에서 명료하게 전후로 구분하기란 지극히 어려운 작업이며, 시대 구분을 아무리 정밀하게 한다 하더라도 역사가 지닌 성질상 어쩔 수 없이 그에 반하는 사실은 항상 남을 수밖에 없다고 주장한다. 이 때문에 시대적 구분은 편의적인 것이고, 역사를 서술하기 위한 하나의 수단에 지나지 않을 뿐, 본질적으로 중요성을 지니는 것은 아니라고 주장한다.

4) 월간지이기 때문에 매월 간행되었다면 통권 249권이 되어야 하는데 1935년 8월부터 1936년 4월 만주사변으로 인해 휴간한 관계로 통권의 수치가 줄어든 것임.

그러나 일본의 역사학자 호리고메(堀米庸三)는 역사적 사실에 대한 시대구분은 실재하는 과거의 총체로서의 역사 속에 구분을 짓는 것으로, 역사는 주관적 계기에 의해 정리된 객관적 역사의 한 단편인 만큼, 역사 속에서의 시대적 구분은 가능한 것이며 역사가는 누구나 자신의 시대적 구분을 가질 수 있어야 한다고 주장한다. 그에 의하면 시대구분이란 역사에 대한 인간의 해석방식의 표현이라는 것이다. 하나의 역사적 의미와 관련있는 역사적 사실을 이끌어내는 것이 시대 구분의 본래 목적이며, 이런 의미에서 시대적 구분은 하나의 역사 이해에 대한 가설임과 동시에 통일적 이해의 조작이다. 시대적 구분은 하나의 개념 속에 포함된 의미를 중심으로 한 것으로, 실제로 존재하는 역사를 하나의 잣대로 재서 그 잣대에 의해 하나의 구분을 짓는 단순한 작업이 아니라는 것이다(堀米庸三, 1994: 83~85). 그러므로 근대 사회사업을 발달사적으로 구분하는 작업은 과거에 실제로 존재했던 역사를 근대라는 하나의 잣대에 꿰어 맞추는 것이 아니라 근대의 사회사업 서비스 및 정책들이 역사 속에서 어떠한 의미를 지니며 서로 어떻게 연관되어 있는지, 그리고 그 구체적인 내용은 무엇인지 등을 이끌어 내는 작업이 중요하다. 역사가 이에 대한 인간의 해석·판단을 기준으로 하는 이상, 시대 구분은 피할 수 없는 작업이며 이 작업은 사실을 통해 검증작업을 계속함으로써 보다 객관적인 것으로 다듬어 가는 작업을 필요로 하게 된다. 즉, 역사에 대한 시대적 구분은 어디까지나 객관적으로 엄밀하게 하지 않으면 안 되는 것이다.

#### 4) 근대 사회사업의 성립과 발달사적 구분

##### (1) 근대의 의미와 구분

세계사적 관점에서 볼 때 근대사는 자본주의 사회 내지 그에 상응하는 시대의 역사라고 할 수 있다. 그러나 한국 근대사는 외세의 침략으로 인한 전반기의 불평등 조약 체계와 후반기 식민지 사회라는 특수한 성격을 가지고 있기 때문에 세계사적 시대구분 원칙을 그대로 적용하기는 어렵다. 세계사에 나타난 자본주의로의 이행 형태는 흔히 3개의 범주로 유형화된다. 그 첫째는 부르주아 혁명에 의해 이행된 영국·프랑스형, 둘째는 부르주아 개혁에 의한 러시아·일본형, 셋째는 자본주의 침략을 매개로 한 인도·중국형 등으로 한국은 셋째 유형에 속한다(김경태, 1994: 15).

역사적 개념으로서 근대화의 기점은 근대에 대한 자기의식화가 전제되어야 한다.

다시 말해, 근대화 과정에 주체적인 의식이 작용해야 하고 근대적인 것을 지향해서 발전하려는 의욕이 나타나야 한다는 것이다. 근대화의 주체가 정부이건, 재야 지도자이건, 또는 민중이건 간에 이를 정당한 좌표로 설정한 세력들의 자율적인 움직임이 있어야 한다. 이러한 관점에서 한국 근대사의 기점을 1860년대의 개항 이후로 보기도 한다(김경태, 1994: 16~18). 우리나라의 개항은 타율·강제적으로 이루어졌기 때문에, 초기 근대화 정책 또한 많은 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 그러나 개화관료들이 개항 후유증과 나라 안팎의 위기상황에 대처하고 군비와 기술 자강을 통해 왕조체제를 재편·강화하기 위해 위로부터의 개혁을 추진하였고, 이를 계기로 우리 민족은 외래 자본주의의 침략에 대항하여 민족주체의를 키울 수 있었기 때문에 근대사의 기점으로 삼기에 충분하다는 것이다(김경태, 1994: 29).

한국 근대사의 시기 구분에 대한 견해는 학자에 따라 매우 다양하다. 그 중 몇 가지 견해를 들어 보면, 먼저, 김경태는 근대를 크게 전기(前期)와 후기(後期)의 둘로 구분하였다.

그는 전기에 개항, 동학 농민전쟁 및 갑오개혁 등(1876~1894.5)을 통한 근대국가 형성기에서 동아시아에 제국주의 형성(1904)에 의한 민족적 모순이 등장하게 된 시기까지를 포함시켰다. 근대 후기는 다시 셋으로 구분하여 식민지 시기 제1기(1910~1919)를 민족주의 세력이 민족해방운동을 주도하는 시기로, 제2기(1920~1930)는 민족해방운동의 성장·분화기이자, 일제의 식민지 문화정책과 산미증식 계획을 통한 회유·분열기로 구분하였다. 이어 제3기(1931~1937~1945)는 민족운동의 비합법기 및 새로운 민족해방운동 모색기 그리고 일제의 식민지 군수공업화와 황민화·민족말살 정책 및 전시체제의 준비·확립·붕괴기로 구분하였다(김경태, 1994: 25).

또한, 인용하는 한국 근대사의 기점을 중세사회를 극복하고 자본주의 체제를 수립하려는 흐름이 시작되었다는 1850년대 말 내지 1860년대 초로 잡고 그 종점은 1945년으로 잡고 있다. 그는 근대 전기를 다섯 단계로 나누어 제1기(1860~1875), 제2기(1876~1884), 제3기(1884~1894), 제4기(1895~1904), 제5기(1905~1910)로 구분하고 있다. 그리고 근대 후기, 즉 식민지기는 특수한 시기라는 전제 아래 4단계로 구분하고 있다. 즉 제1기는 1910년부터 1919년 3·1운동까지, 제2기는 3·1운동부터 1930년까지, 제3기는 1931년 일제의 만주 침략부터 1940년까지, 제4기는 1941년 일제의 태평양전쟁 도발부터 1945년 8·15해방까지로 구분하고 있다.<sup>5)</sup>



대부분의 학자들이 근대에 대한 종점을 1945년으로 삼는 데는 합의하고 있지만, 기점 및 근대 분류의 단계에는 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서 연구자는 사회사업의 성립과정 및 그 내용을 중심으로 근대를 크게 네 단계로 구분하고자 한다.

<표 1> 근대 사회사업 성립기의 발달사적 구분 및 근거

|   | 발달사적 구분                          | 주 대상자                           | 발달사적 내용  |
|---|----------------------------------|---------------------------------|--|
| 1 | 사회사업 태동기<br>(조선왕조 후기)            | 농민<br>이재민<br>빈민                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 기독교의 도입으로 가부장적 특성이 약화되기 시작함.</li> <li>* 중앙 중심의 구제정책→ 지방 구제정책 기관의 설치(중앙 총해민사와 지방 분해민사 설치)</li> <li>* 농업부문에서 최초의 임금노동자 생성</li> </ul>  |
| 2 | 사회사업 성립기<br>(1910~1919년 : 무단통치기) | 한일합방<br>유공자<br>석방자<br>이재민<br>빈민 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 일본의 독점자본 유입에 의해 임금노동자의 수 급증</li> <li>* 근대적 빈민 등장</li> <li>* 식민정책의 일환으로 빈민구제법의 제정과 구제재원의 확보 및 조선총독부 중심의 전달체계 수립</li> <li>* 민간인 및 민간단체에 의한 사회사업활동의 시작</li> </ul>  |
| 3 | 사회사업 발전기<br>(1919~1931년 : 문화통치기) | 노동자<br>토막민                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 일본의 독점자본과 경제적 수탈 결과 토막민이라는 특수빈민 대거 출현</li> <li>* 말단 구빈행정 전달체계인 방면위원제도 확립</li> <li>* 종교단체를 비롯한 민간인들의 적극적인 사회사업에의 참여</li> <li>* 한국 최초의 사회사업가 단체인 조선사회사업연구회(후의 조선사회사업협회)를 비롯한 민간 조직 및 단체의 활발한 결성</li> </ul>  |
| 4 | 사회사업 왜곡기<br>(1931~1945년 : 전쟁수행기) | 노동자, 군인(청년) 및 유족                | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 일본의 내셔널리즘과 사회복지의 결합으로 인한 식민지 확보 전쟁의 확대</li> <li>* 징병제 합리화 수단으로 조선구호령의 실시</li> <li>* 사회사업 서비스 및 관련 제도를 전쟁수행을 위한 수단이나 한국어 사용금지와 같은 한민족 문화말살정책에 이용</li> <li>* 국민총력운동 및 근로보국운동의 전개</li> <li>* 사회사업을 후생사업으로 대치</li> <li>* 민간 사회사업가에게도 총후활동에 분투할 것을 강요</li> </ul> |

5) 이외에도 일본인 한국 근대사가인 梶村秀樹가 변혁의 주체를 중심으로 한 제1기(1860~1894) 농민의 반봉건·반침략투쟁 단계, 제2기(1894~1919) 반식민지 및 식민지화에 대항하는 부르주아 민족주의 운동 단계로, 제3기(1919~1945) 노동 대중운동을 내실화 하는 사회주의 민족해방투쟁 단계로의 구분이 있고, 민족적 모순은 근거로 분류한 북한학계의 5단계론이 있다(이병천, 1989: 90).

(2) 사회사업 성립과정을 중심으로 한 근대의 분류

연구자는 한국 근대 사회사업의 성립과정기를 그 시대와 전 시대와의 관련성 및 사실(史實)이 지닌 역사적 의미를 근거로 하여 다음과 같이 구분해 보았다.

먼저 일제 직전의 조선왕조 말기를 제1기인 사회사업의 태동기로 보고, 일제 36년을 크게 셋으로 나누어, 1910~1919년의 무단통치기를 사회사업 성립기, 1919~1931년의 문화통치기를 사회사업 발전기 그리고 1931~1945년의 사회사업의 왜곡기로 구분하였다. 이후 이어지는 미군정기는 어떤 의미에서든 근대 사회사업과는 다른 시기로 구분되어야 한다고 생각되는 만큼, 연구의 범위에서 제외시켰다.

일제 직전의 조선왕조 말기를 근대 사회사업의 제1기로 구분한 것은 이 시기야말로 한국사에 있어 매우 중요한 근대 초기에 해당되는 시기로, 사회사업의 발아를 입증할 수 있는 중요한 역사적 사실들이 존재하기 때문이다.

이 같은 시대적 구분의 분석 근거를 간단히 소개하면 앞의 <표 1>과 같다.

### 3. 근대 사회사업기의 사회사업 서비스 및 정책

전기(前期) 한 바와 같이 사회복지의 사회사상을 대상으로 하는 만큼, 그 시대의 정치·경제·사회적 배경에 의해 많은 영향을 받게 된다. 특히 우리나라의 사회사업은 일제의 한국에 대한 식민지 통치정책과 이에 대항한 한국인의 투쟁과 민중의식의 성장 속에서 때로는 성장하기도 하다가 때로는 후퇴하기도 하면서 발달을 거듭해 왔기 때문에 정치·경제·사회의 총체적 영향으로부터 자유로울 수 없었다.

다음은 각 시기에 따른 시기별 특성은 물론 정치적·경제적·사회적 배경 등에 관해 살펴보고 그 시기에 이루어진 사회사업 서비스 및 정책 등에 대해 고찰하고자 한다. 사회사업 서비스는 실시주체를 중심으로 하여 조선왕조, 조선총독부, 종교(민간단체)와 민간인 등으로 나누어 그 내용을 살펴보기로 한다.

#### 1) 사회사업의 태동기

기독교의 도입부터 한일합병(1910) 전까지의 기간이 해당된다. 이 시기에는 서구열강에 의해 강요된 개국의 영향으로 서양의 자본과 산업이 유입되어 농업중심이었던 조

선의 산업구조에 점진적인 영향을 미치게 되자 농업 분야에서 최초로 임금노동자가 출현하게 된 시기이다.

이 시기를 근대 사회사업의 태동기로 간주하는 것은, 오랜 기간 한반도 구제사에 특징적으로 나타나던 가부장적 특성(홍금자, 1995: 262)이 기독교의 영향으로 약화되기 시작했다는 점과, 중앙 총혜민사의 하부기관으로 지방에 分혜민사를 설치함으로써 지금까지의 중앙 중심의 구제정책이 지방에까지도 영향을 주는 형태로 변화했다는 점, 그리고 많은 수는 아니지만 당시의 사회경제적 구조의 결합으로부터 발생한 임금노동자의 존재가 생성되기 시작한 시기이기 때문이다.

#### (1) 정치적 배경

당시 조선은 국왕의 명령에 의해 지배되는 국가였지만 동시에 유교적 덕치주의라는 지배원리가 지배의 극단적인 자의성을 제어하는 통제원리로 작용하고 있었다. 더욱이 여러 기구에 의한 합리적 의결 및 통제절차도 갖추고 있었기 때문에(김운태, 1981: 220~240) 일본 제국주의에 의한 지배는 한민족이 경험한 정치체제 중에서 가장 심한 전제주의적 통치체제에 해당된다.

#### (2) 경제적 배경

한국사에서 최초로 근대적 임금노동자가 등장한 시기이다. 최초의 근대적 임금노동자는 농업부문에서부터 형성되었다. 7년간에 걸친 왜란(1592~1598)과 두 차례의 호란(1627, 1636~1637)에 의한 침략 및 파괴로 인해 국가의 재정이 고갈되자 병제와 세제를 바꾸지 않으면 안되었다. 이 때문에 농민들의 부담은 점점 무거워지고 농민의 생활도 어려워져서 전쟁 후유증이 장기간에 걸쳐 나타났고 농촌사회가 황폐화되면서 정부에 대한 반항의식도 보다 강해져 농민반란이 계속 끊이지 않고 이어진 시기이다. 따라서 관부가 필요로 하는 노동력의 주된 담당자였던 농민들이 농촌의 빈곤으로부터 벗어나기 위해 역력을 거부하고 신분해방을 위해 농노의 신분에서 이탈하여 임금노동자로 변신하는 사례가 늘어나기 시작했다.

#### (3) 사회적 배경

임금노동자의 출현을 전후하여 카톨릭이 전파되었다. 초기에 극심한 탄압을 받았지

만 거듭되는 학살이나 탄압에도 굴하지 않고 끈기있게 전도를 계속하여 그 기반을 구축하기에 이르렀다.

프로테스탄트는 가톨릭보다 전래된 시기는 늦었지만 1880년대 후반부터 근대적 의료사업을 추진하는 한편, 사회적 압제로부터 벗어나 구국제민의 방책을 모색하기 위한 교육운동을 전개해 갔다(강만길, 1986: 88).

1896년 기독교 선교의 자유가 묵인된 이후부터는 이들 운동이 보다 활기를 띠게 되었으며, 카톨릭은 고아원과 양로원을 설치하여 운영하는가 하면 교육기관 설립에도 관심을 갖게 되었다.

전기한 것처럼 이 시기는 기독교가 도입되면서 지금까지 조선왕조의 지배체제를 유지해 온 유교적 전통을 정면으로 거부하고 가부장적 권위를 불식시키기 위해 노력한 시기로 이후 기독교는 한국인들이 일본의 침략에 끈질기게 저항할 수 있는 힘의 원동력으로 작용하게 된다.

#### (4) 제도·정책

구 한국정부가 행한 사회복지정책은 중세 후기의 뒤를 이으면서 외적 요인에 의한 변화가 엿보이는 시기이기도 하다. 여전히 창곡제에 의존한 구제가 주축<sup>6)</sup>을 이룬 것은 사실이지만, 빈민을 진휼하는 기구인 혜민사를 한성의 총혜민사 이외에 각 부(府)에도 분혜민사를 설치(1901)함으로써 진휼업무의 효율화를 도모하였다(佳山金以, 1942: 22~29).

이어 1894년에는 8도에 4민 평 등의 윤음을 내려 남녀의 인권이 평등함을 선포하고 최초의 신식 헌법인 흥범 14조를 발표하였다. 이 영향은 곳곳에 미쳐 공립병원(1876년 부산 부립병원을 필두로 1885년 광혜원, 1899년 광제원 등), 신식 공립교육기관(1886년 육영공원, 1899년 관립경성의학교) 등이 곳곳에 설치되었다. 1906년에는 광제원에서 매춘부 검진이 행해져 최초로 윤락여성을 대상으로 한 사회복지 서비스를 제공·실시하기도 했다.

6) 조선조에는 고려조부터의 비황제도인 상평창, 의창을 확대하는 한편 새로이 및 환곡, 교제창, 제민창, 사창 등의 제도를 실시하였다.

## (5) 사회사업 서비스

### ① 종교에 의한 사회사업 서비스

기독교는 주로 육영, 의료, 구제사업에 중점을 두어 사업을 실시했다. 육영사업으로는 아펜셀라가 1885년 정동에 배재학당을 설립한 것을 비롯하여, 익년에는 스크랜튼이 이화학당을 설립하여 한국에서의 여자 고등교육의 장을 열었다.

의료사업으로는 1884년 세브란스 병원을 비롯하여 기독교 종파별로 각 지역에 각종 병원을 설립하여 의료활동을 전개하였으며, 특히 빈민을 위한 의료활동 부서로 시료부를 두어 이를 전담케 했다. 1887년 하워드가 정동에 개설한 보구여관은 부인병원의 효시가 되었으며, 1909년에는 윌슨이 광주에 최초의 나병원을 설립하기도 했다(《기독신문》, 1916년 1월 26일자).

기독교가 행한 사회사업으로는 1885년 천주교 측에서 설립한 고아원, 1889년 홀이 설립한 평양 맹아학교, 1906년 메리놀즈가 시작한 지역복지관 활동 등을 들 수 있다(남경현, 1978: 3~14).

위와 같이 기독교는 육영, 의료, 구제사업 부분에서 많은 활동 및 구제를 실시했다. 그러나 이 시기 기독교가 행한 사회사업은 어디까지나 선교 목적을 달성하기 위한 제2차적 활동이었다는 점에서 한계를 지닌다.

이외에 불교관계 단체도 크리스트교 기관과 똑같이 구제사업을 행하였는데, 1908년 결성된 진주 불교부인회 등의 활동이 두드러진다.

### ② 민간에 의한 사회사업 서비스

비록 근대화의 노력은 실패로 끝났다 하더라도 그것이 민중에게 준 영향은 실로 대단한 것이었다. 특히 실학자나 기독교의 영향을 받아 민족교육의 필요성이 강조되었고 이에 대한 자각과 함께 여성의 지위향상을 위한 단체가 속속 결성되었다. 민족교육 기관으로는 1905년 윤치호가 한영학원을 설립한 것과 이용익이 보성학원을 설립한 것을 계기로 한국인의 사립학교 설립이 활발해지기 시작했다.

여성의 지위를 향상시키기 위해서는 무엇보다도 여성교육이 선결문제라는 점에 착안하여 여성단체찬양회(1898), 순성회(1898)가 조직되었고 여성의 지위향상을 위해 여우회(女友會, 1898)와 자선을 목적으로 한 자선부인회(1899)가 결성되었다. 또 성종(1863~1907)의 후비였던 엄비가 귀족부인회(후의 한일 부인회)를 결성하여 양정의숙 등

을 설립하는 등 한민족의 교육을 위해 헌신하기도 했다. 1903년에는 미국인 P. L. Gillet의 지도를 받아 황성 기독교청년회(한국 YMCA)가 창설되어 종합적인 청년운동의 선구적 역할을 담당하였으며, 평양양로원(1907)이 설립된 것도 이 시기였다.

합병 전 일본이 행한 사회사업 서비스는 불교를 동원하여 설립한 행려인(行旅人) 구호기관인 부산 자선교사(1879)가 행한 활동을 꼽을 수 있다(洪金子, 1994: 263~264, 俞萬兼, 1933: 29).

## 2) 사회사업의 성립기

일본 제국주의의 침략에 의해 합병된 이후부터 1919년 3·1운동까지의 시기가 포함된다. 이 시기는 한국이 일본의 식민지로 전락한 시기로 일본의 독점자본의 유입과 경제적 수탈에 의해 산업구조가 급격히 변화되면서 농민들의 빈곤이 더욱 심해지고 노동자의 수가 급증한 시기이기도 하다.

이 시기를 근대 사회사업 성립기로 보는 것은 근대 자본주의의 유입에 의해 사회구조적 모순이 속출하면서 본격적으로 임금노동자의 수가 증가하였을 뿐 아니라 근대적 빈민이 등장하기 시작하였으며 식민정책의 일환으로 행해진 빈민구제 법제의 제정, 구제재원의 확보 및 구빈정책을 시행하기 위한 조선총독부 중심의 전달체계의 수립 등이 이 시기에 이루어졌기 때문이다.

### (1) 정치적 배경

일본은 합병과 동시에 칙령 제39호를 기초로 하여 조선총독부를 조직하였다. 조선총독부는 이후 조선 통치 일체를 담당하게 되었으며 헌병경찰제도를 중심으로 한 극도의 무단통치와 정치·사회적 억압이 강력하게 실시되었다. 일본에 반대하는 의병항쟁과 애국계몽운동을 탄압하기 위해 무단정치를 강행한 것이다.

일제의 식민지 지배는 특수 일본적 신권주의에서 유래한 극단적인 억압성, 자의성을 그 핵심적 성격으로 삼고 있다. 따라서 일본의 지배로 인해 한민족은 입헌주의로의 변화의 길이 차단되었을 뿐 아니라, 오히려 입헌주의로부터 더욱 멀어지게 되었으며 가능성마저 현저히 침해당하게 되었던 것이다. 이 때문에 한민족은 광복후 입헌주의의 수립과 반입헌주의의 적극적 청산이라는 두 가지 과제를 동시에 떠맡게 된 것이다.

## (2) 경제적 배경

한국의 경제는 1910년의 토지조사사업, 1911년의 산림령, 1918년의 임야조사령 등에 의해 점차 피폐해지고 농민과 노동자의 생활이 위협을 받기 시작했다. 특히, 총독부가 경제적 수탈방법으로 실시한 토지조사사업(1910~1918)으로 인해 전국토의 40%에 달하는 토지가 일본인 소유로 바뀌게 되고 총독부를 비롯한 다수의 일본인 대지주가 출현하게 되었다(김경일, 1986). 이로 인해 한국 농민들은 세습적으로 지니고 있던 경작권마저 빼앗기게 되어 영세 소작농으로 전락하거나 도시로 진출하여 날품팔이 임금노동자로 몰락하게 되면서 다량의 반 프롤레타리아 계급과 빈민층을 형성하게 되었던 것이다(신용하, 1979: 93). 이들 중 일부는 도시 지역의 날품팔이 인부나 戶內使用人으로 전환해 갔지만 근대적 고용기회가 적었기 때문에 대부분은 여전히 농촌에 체류하지 않을 수 없었다(堀和生, 1986: 67~101).

## (3) 사회적 배경

일본의 독점자본의 유입과 경제적 수탈에 의해 산업구조가 급격히 변화됨에 따라 농민들의 빈곤이 보다 심화되고 노동자의 수가 급증했지만 노동자의 수적 증가에 비해 노동조건은 너무나 열악했고 특히 일본인 노동자와의 임금 격차가 심했다. 또 이 시기에는 한민족의 교육운동에 대한 각종 탄압이나 종교활동에 대한 탄압도 극심했다.<sup>7)</sup> 이러한 일련의 탄압과 민족적 차별이 한민족의 분노를 자극시켜 사회주의 운동의 영향을 받은 노동자, 농민운동이나 노동자쟁의가 늘어났다. 또한 초보단계이긴 하지만(조동걸, 1989: 362~382). 종교계 스스로 국권회복운동이나 민족적 자각운동에 앞장서는 계기가 되었으며 이것이 급기야는 3·1운동으로 폭발하게 되는 것이다.

## (4) 사회사업 제도·정책

### ① 은사진출자금 궁민구조규정

조선총독부는 1910년 8월 칙령 327호로 임시은사금제를 설치하고, 은사자금<sup>8)</sup>의 이

7) “朝鮮の皇民化政策と宗教”에 의하면 포교전도는 필연적으로 황민화 정책하에서 행해질 수밖에 방법이 없었다고 기록하고 있다.

8) 한국을 강점한 일본의 명치왕은 이른바 임시은사금으로 내놓은 3,000만 원 중 일부는 한일합방 유공자에게 나누어주고 남은 잔금 1,739만 8,000원을 각 도·부·군 등에 배분한 후 지방민의 수산·교

자 중에서 3/5은 수산에, 1.5/5는 교육에, 0.5/5는 재해구제에 충당하도록 정하여, 일제시대 구제의 중심제도로 활용토록 했다. 이에 대한 규정을 법제화한 “은사진출자금 관리규칙”과 “은사진출자금 국민구조규정”<sup>9)</sup> (編輯者, 1930: 75)은 1916년 공포된 이래, 한일합병 이후부터 조선구호령의 실시에 이르기까지 조선에서의 구빈행정의 기초가 된 법률로, 한일합병 이후부터 조선구호령이 실시되기 전까지 조선의 구빈행정은 주로 이 규정에 기초하여 시행되었다(愼英弘, 1984: 450).<sup>10)</sup>

은사진출자금 국민구조규정은 일본의 恤救規則의 취지에 의거하여 규정된 것으로 다만 조선에서는 구조대상자의 자격을 恤救規則의 자격보다 다소 완화시켜 적용했다는 점을 제외하고는 거의 그 내용이 대동소이하다. 구호 형태에 있어 원외구조는 원칙적으로 도저히 어쩔 수 없는 경우에 한해 최소한도의 구호만을 행한다는 열등처우의 원리가 적용되었다(阿部洋洋, 1931: 27). 이외에도 1914년 3월에 총령 제35호로 은사이재구조기금 관리규칙을 공포·시행하게 되었다. 은사이재구조기금은 주로 일본 천황의 하사금으로 조성되었으며, 합병이래 금액은 1939년 현재 42회에 걸쳐 받은 57만 7,700원으로 조선 총독이 이를 관리하도록 되어 있었다.

## ② 행여병인 구호자금 관리규칙

1917년에는 “행여병인구호자금 관리규칙”(編輯者, 1930: 76)도 제정·공포하였는데, 비용은 임시은사금 분배 잔액 및 그 이자인 26만 3,651원을 기금으로 하여 행여병인 구호자금으로 설정하고 기금의 이자로 행여병인 사망자 및 그 동반자의 구호에 충당토록 규정하였다. 행여병인이나 행여사망자의 구호 및 취급은 사건 발생지의 부·읍·면장이 행하고 그 비용은 본인 또는 부양 의무자가 변상토록 했고 이를 변상할 수 없는 경우에 한해 도비로 지변토록 했다.

육 및 흉경 구제시 이를 원금으로 하여 이자를 활용하도록 했다.

- 9) 구호 대상은 ① 독신자로서 폐질·불구·중병자·60세 이상의 노쇠자로서 생계를 유지하기 어려운 사람으로 달리 의지할 친척이 없는 자, ② 독신자가 아니더라도 기타 가족의 질병·폐질·불구·실종·수감 등의 이유로 부양을 받을 수 없는 자, ③ 그 가족으로서 13세 미만자 등에 대해 구조미 또는 은사구조미 대금을 지급한다고 되어 있다.
- 10) 은사진출자금에 의한 국민구조라고는 하지만, 1931년 기록을 예로 들어 볼 때 총 구조자 902명 중 표창자는 599명, 기타 162명인데 반해, 유약자 16명, 불구·맹농아·질병자 125명에 불과하여 14%선에 머무르고 있음을 알 수 있다(朝鮮社會事業, 9卷 8號).



## (5) 사회사업 서비스

이 시기 구제활동의 주된 주체는 조선총독부, 종교단체, 민간인으로 대별된다.

특히 총독부는 사회연대사상을 사회사업의 출발점이라 역설하면서 사회적 빈곤을 퇴치하기 위해서는 사회연대적 책임감을 가지고 전원이 총력을 기울여 이를 치유 근절 하는데 노력해야 한다고 강조하였다.

## ① 총독부에 의한 사회사업 서비스

일제는 총독부 행정조직을 통하여 구빈사업을 비롯한 전반적인 사회사업을 관장하면서 과거부터 한국정부 및 민간단체가 운영해 오던 사회사업을 약화시키기 위해 제생원이라는 직영시설을 발족했다(朝鮮總督府濟生院, 1934; 神尾貳春, 1928: 9).

## 가) 아동보호사업

총독부 제생원을 중심으로 아동보호사업이 이루어졌는데, 제생원은 조선총독의 감독하에서 고아 양육과 농·맹아의 교육 및 아동보호를 담당했다. 제생원은 양육부와 맹아부로 나뉘어졌으며, 양육부는 만 8세 아동부터 12세까지 아동을 입소시켜 양육했고 유유아는 가정에 위탁하여 양육케 했다. 입소 아동은 4년제 보통과에 입학하여, 수료하면 실습과에 들어갔고, 이후에는 직업을 가지는 것을 원칙으로 자활농민 양성을 목적으로 했다. 1939년 현재 총직원의 수는 20여 명 정도였고, 286명의 아동이 수용·보호되었다.<sup>11)</sup>

## 나) 감화사업

일제가 한일합방 직후 가장 중점을 둔 사업은 석방자보호사업으로, 1910년에 설치된 인천구호원에 이어 1913년에 광주유린회가 설치되었다. 충북유린회, 전주관업원 대구상성회, 부산보호원, 해주보호원, 춘천보호회, 경성구호회(1914) 등이 잇따라 설치되었다(조선 사회사업연구회, 1928: 31; 1929: 13).

또한 감화사업에도 관심을 갖게 되어 부랑, 범죄예방을 목적으로 하는 국립감화원(1923년 10월)을 개설하여 불량성을 띤 연소자를 수용하고 감화교육을 실시하였다. 보통학과를 수료한 후 농업, 어업, 목공, 재봉 등 실과 등의 직업훈련을 시켜 자활하도록

11) 1938년 당시 한국내 육아시설의 수는 25개 소였고 입소아동수는 1,468명으로 이들에게 총독부에서 보조금을 교부했다는 기록이 남아 있다.

록 유도했다(조선 사회사업협회, 1939: 73). 한편 사설 감화시설로는 경성 명진사, 대구 경찰서 소년보호소(1926), 赤赦학원(부산), 부산근로학원, 평양 갱생학원이 있었으며 목포학원(1939) (개설 당시 34명 수용)도 개설하였다(조선 사회사업연구회, 1928: 33).

#### 다) 특수교육

맹아자를 위한 교육은 경성부에 설치된 제생원 맹아부를 중심으로 행해졌고 시각장애인에겐 뜸, 침술 및 안마교육, 그리고 청각장애인에겐 양복, 재봉 및 주물세공 등의 교육을 실시하였다. 1939년 현재 176명의 생도가 교육을 받았다는 기록이 있다.

#### 라) 기타

이 외에도 5개 소의 임신부 보호시설, 6개 소의 아동보건상담소, 8개 소의 탁아소, 그리고 3개 소의 모자보호시설이 있었다.

나환자 및 정신질환자를 치료하기 위해 의료 시설을 설치하고, 필요에 따라 지방에 분원을 설치할 수 있도록 규정했다. 이 외에 총독부가 경영한 의료기관으로 총독부 의원 1개 소와 자혜의원 18개 소가 있었다.

### ② 종교에 의한 사회사업 서비스

기독교의 활동으로는 의료활동이 성행했는데, 그 중에서도 나환자를 위한 활동이 많아 1910년에 영국 나병자의료회, 나병격리원과 1912년에 파크 윌프 나병동 등이 설치되었다.

또한 YMCA와 YWCA가 중심이 되어 노동자 및 여성들을 위한 야학을 열었고, 1912년에는 광제회가 결성되어 공창폐지운동 단체로서 발대식을 갖기도 했다(《기독신문》, 8월 31일자). 아동을 대상으로 한 사업으로는 성공회 고아원(1913)과 이화학당 유치원(1914)과 평양유치원이 설립되었다(《가독신문》, 1923년 8월 8일자). 이어 천주공교회가 여자 아동을 대상으로 한 고아원(1915)을 설립하였으며, 1916년에는 미감리회가 사립 중앙유치원 설립 진흥회를 설치하였으며 지방개량을 위한 사업도 전개하게 되었다(조선 사회사업연구회, 1927: 13).

불교 관련 단체로는 정토종 교우회(1913)를 비롯하여 불교중학교(뒤에 혜화전문 동국대학, 1915), 경성불교자제회(1917), 평양불교광제회(1917), 대전불교자전원(1918), 인천불교자제회(1918) 등이 설립되어 구제활동을 폈다(梁瀨量薰, 1929: 20~27).

### ③ 민간에 의한 사회사업 서비스

민간활동도 점차 체계화·사회화되었을 뿐 아니라, 이 시기부터는 민간인들이 개인적으로 사회사업 활동에 활발히 참가하게 되었는데, 예를 들면 박인묵이 설립한 궁민구제시설인 계룡풍덕원(1913)과 호국풍덕원(1914)을 비롯하여 김준희와 박기순이 80명의 회원조직을 만들어 설립한 미풍양속 조장 및 행여병인 구호시설인 전주교풍회(1915) 그리고 김제구제원(1918) 등이 있었다(조선 사회사업연구회, 1929: 14). 또 최승우가 대표였던 궁민구조시설인 인천 조선인자선회(1916) 등 값 있는 사업이 등장하기도 했다.

일본인 민간인 중 고바야시(小林源六)는 다액을 기부하여 이 돈을 근간으로 동부인보관을 설립할 수 있게 도움으로써 한반도 인보사업 발전의 일익을 담당하기도 했다. 또한 합병과 동시 일본에서 사회사업을 해오던 전통있는 기관들이 한반도에 와서 그 사업의 일부를 이관하거나 지부를 설립한 것도 이 시기에 볼 수 있는 특징적인 현상으로, 예로서 부식농원이 1910년에 화광학원(정토종개교원)과鎌倉보육원이 1913년에 경성지부를 각각 설립하여 사업을 시작하였다(早田伊三, 1928: 24; 洪金子, 1994: 264~266).

### 3) 사회사업의 발전기

3·1 독립운동(1919) 때부터 만주사변 전까지의 시기로, 일본의 식민지 정책이 3·1 운동과 같은 민족독립운동의 재발을 방지하기 위해 문화정치로 전환한 시기이다.

이 시기를 사회사업 발전기로 보는 이유는 일본의 독점자본과 경제적 수탈 결과 드디어 특수 빈민인 토막민이 대거 출현하게 되었다는 점과 이에 대응하기 위해 말단 구빈행정 전달체계인 방면위원제도가 확립되었다는 점 그리고 종교단체를 비롯한 민간 한국인의 적극적인 사회사업에의 참여와 사회사업단체인 조선 사회사업연구회(후의 조선사회사업협회)를 비롯한 민간 조직 및 단체의 활발한 결성 등이 이 시기에 이루어졌기 때문이다.

이 시기에 행해진 사회사업 활동은 총독부, 민간 양쪽 모두가 활기를 띠어 폭넓게 전개되었다. 특히 민간이 행한 활동에는 조선 사회사업연구회 및 조선 노동공동회가 결성되어 사회복지 발달사적 입장에서 볼 때도 매우 의의있는 시기라 할 수 있다. 또한 이 시기는 다른 어느 시기보다도 더 사회복지 대상자인 노동자에게 관심이 집중되

있던 시기이기도 하다.

(1) 정치적 배경

합병후부터 지속된 조선총독부의 강력한 무단정치, 고유한 문화말살정책, 경제적 수탈에 저항하여 1919년 3월 1일 거족적 민족 독립만세 사건이 일어났고, 이를 계기로 일본의 한국에 대한 통치정책은 무단정치에서 이른바 문화정치로 이행하게 되었다.

한국 역사가들은 이 문화통치기를 한민족에게 가장 위협적인 시기로 들고 있는데, 일제가 조선인에 대해 일시적인 유화정책을 전개한 이 시기야말로 한민족이 역사적·문화적으로 가장 깊은 내·외상을 입었던 시기라는 것이다. 한민족의 저항력을 약화시키기 위한 정책으로 시작된 이른바 문화통치는 본질적으로 한민족의 문화 및 정신을 송두리째 말살시키기 위한 방책이었던 것이다. 그러나 이 의도를 유화적으로 표현했기 때문에 조선인 식자들 사이에서조차 분열이 생기는 등 비극이 속출하였고 한민족이 입은 마음의 상처는 무단통치기보다도 훨씬 더 커서 지금도 치유되지 않은 채 남아 있는 실정이다(홍금자 외 역: 1992).

(2) 경제적 배경

일제의 문화통치의 이면에는 자본주의적 경제논리도 작용했다. 즉 제1차 세계대전 기간에 비약적으로 발전한 일본의 자본주의는 그 국내·외적 모순의 심화로 인해 해외 시장 개척에 대한 요구가 높아졌고 그 대상국으로서 식민지 한국을 제1차적 희생물로 삼았던 것이다(정종섭·김창록, 1995). 이로 인해 1920년대 한국은 일제에 의해 전산업 분야가 유린되었고, 농민과 노동자를 포함한 민중 전체가 빈궁상태에 빠질 수밖에 없었던 것이다.

1920년대 말경의 취업구조를 보면 이 시기 조선의 소농경영은 기술적·경영적으로 지극히 약체였을 뿐 아니라 불안정했고, 또 식민지하의 상품경제화의 진행에 의해 종래의 공동작업의 관행이 붕괴되어 개별농가에서는 임금노동에 의존하지 않을 수 없게 되었던 것이다(강연택, 1985).

이 같은 농민층 분해의 결과로 나타난 임금노동자는 이미 조선조 말엽에도 존재했지만, 식민지하의 경제를 재편하는 과정에서 더욱더 심화되었고, 남부농촌을 중심으로 비자본주의적인 부문에서 한층 더 광범하게 늘어났던 것이다(김용섭, 1971: 180~197)

당시 비농업부문 노동자(朝鮮鐵道協會: 1928년)의 가장 큰 특징은 인부·하물 운반인(지게꾼 등)·중사나 부분적 토건업에 종사하는 미숙련 노동자가 46만 8,000명으로 40.4%를 점해 한국인 노동자의 중심을 이루었다. 이들의 임금은 지극히 낮았고<sup>12)</sup> (조선 사회사업연구회, 1926: 32) 또 일의 성격상 연간 상당기간을 실업상태에 있는 것이 보통이었기 때문에<sup>13)</sup> 생활이 궁핍할 수밖에 없었다.

두번째 특징은 선부(조선 부인)·선동(조선 아동)의 戶內使用인이 31만 9,000명으로 27.6%를 차지했다는 점으로, 많은 조선인들이 비생산적인 분야에 채용되었다는 것을 알 수 있다.

세번째 특징은 공장·광산 노동자의 비중이 극히 적었다는 점이다. 공업인이 4만, 광업인이 2만 3,000명, 두 부문을 합쳐도 전체의 5.4%에 지나지 않았던 것이다. 1920년대의 광업은 1910년대 보다 침체해 있었고, 1920년대의 공업은 정미, 양조 등 영세한 식료품 공업이 중심을 이루었기 때문에, 근대적 고용기회가 양적으로 매우 적었다. 따라서 청년들은 운반하역이나 일부 토건업 등의 단순인부로, 여자·아동들은 호내사용인이 되지 않을 수 없었던 것이다. 이 때문에 대량실업자<sup>14)</sup>가 존재하였고, 1920년대 중반부터 도시 빈민의 증가가 점차 사회문제로 현재화하면서(愼英弘, 1984) 중국에는 특수 빈민인 토막민이 대거 출현하게 되었던 것이다<sup>15)</sup> (《동아일보》, 1926년 12월 31일자).

### (3) 사회적 배경

이 같은 유희적 문화통치는 당시의 사회사업 분야에도 그대로 반영되어 한편으로는 일본 본토에서 활약하던 종교단체의 조선 착륙을 허용하여 사회사업 시설을 운영하도록 하는가 하면, 민간 사회사업단체를 설립케 한 후, 이들 단체를 앞세워 총독부의 정책을 실행케 하는 형태를 취했다. 전자의 구체적 예로는 정토종 승려의 운영시설인 화

12) 1925년 자료에 의하면 석공의 경우 평균임금이 일본인은 4,250원인데 반해, 조선인은 2,325원으로 1/2 정도의 수준에 머물렀음을 알 수 있다.

13) 朝鮮土木建築協會, 《朝鮮工事用各種勞動者實態調》, 1928.

14) 총독부에 의한 공식적인 실업조사는 30년대부터 시작되었다.

15) 1927년 경성부내 경찰서 조사에 의하면 토굴거주민의 수가 본정 25호, 서대문 51호, 동대문 263호, 용산 108호 등인 것으로 보고되었다.

광고원(1920)<sup>16)</sup>을 비롯하여, 진종 대곡과가 운영하는 향사회관(1922)의 조선지부 설립(早田伊三, 1929: 34), 후자의 예로서는 朝鮮盲啞協會(1923)<sup>17)</sup>(朝鮮社會事業協會, 1932: 47~50)의 설립을 들 수 있다. 일본이 3·1운동 이후, 민심을 수습하는 차원에서 사회사업을 이용하여, 조선 사회사업연구회를 발족·설립한 것도 그 일환으로 이해되어진다. 이는 조선 사회사업연구회의 설립배경 및 당시 동연구회의 전임 서기였던 早田伊三의 “사회사업은 … (중략) … 인간적화의 완화제이다. 사회사업을 전 영역에 내세우지 않고 무용시하면서 민심을 선도한다는 것은 불가능하다”는 말을 통해 잘 나타난다.

조선 사회사업연구회는 1921년 4월 11일 조선총독부 사회과에 근무하던 飛鋪秀一와 일본적십자사 조선본부 간사였던 大橋次郎 외 몇 명의 관민유지를 받기인으로 하여 矢島(당시 총독부 사회과)과장의 지도로 창설되었다. 창립 당시의 목적은 사회사업 연구, 진흥 및 회원 상호간의 친목도모에 중점을 두었다. 이어 조선 사회사업협회는 1929년 조선 사회사업연구회에서 변경된 조직으로, 납득할 만한 이유도 없이 조직이 변경된 것은 사회사업단체를 통제하고 체계를 확립할 것을 당면 과제로 삼아, 사회사업계를 본격적으로 통제하려는데 그 목적을 두고 이루어졌다.<sup>18)</sup>

이 시기는 일본이 외면적으로는 어느 정도 한국에 양보하는 형태를 취했기 때문에 무단정치 때보다 단체 및 집회의 결성이 다소 쉬워졌고 일본 제국주의에 대항하는 와중에서도 근대 사회사업이 발전할 수 있었던 것이다.

#### (4) 토막민의 출현

특히 이 시기에는 일제시대에만 생성되어 해방과 동시에 그 종적을 감춘 특수 빈민인 토막민이 등장한 시기로 일본의 식민지 정책의 일 단면을 잘 알려주고 있다(京城帝國大學衛生調査部編: 1942, 136~140). 토막민은 일본의 토지조사사업이나 농업정책 때

16) 종합 사회사업 기관으로 숙박부, 소개부, 상담부, 구호부, 학원부, 식사부, 이발부, 직업부, 교화부 등을 두었다.

17) 1923년 전 조선 맹아자 회원 300명으로 조직되었으며, 회원상호간의 친목과 지덕의 수양 및 전 맹아자의 생활향상과 교육 장려를 주된 사업으로 하고 매 1회 이상의 총회를 열도록 규정되었다.

18) 조선 사회사업연합회와 조선 사회사업협회에서는 조선 최초이자 유일의 사회사업 기관지를 발간하였는데, 1923년 5월 《조선사회사업》이라는 이름으로 창간호가 발행된 이후, 원칙적으로 매월 1회 발간되었다.

문에 농지로부터 떠나지 않으면 안되었던 농촌의 자·소작 농민들로 그들의 도시 유입이 도시 노동자들의 저임금을 부채질하게 되었고, 이에 의해 농민·노동자가 다 함께 희생양이 될 수밖에 없었다. 생활의 터전을 강제로 빼앗긴 채 아무런 거처도 정하지 않은 채 도시로 흘러들어 와 빈 공터에 냥마집을 세우고 거주했다 하여 토막민이라 불렀다(古賀國太郎, 1928: 21~25; 三浦生, 1934: 1).

토막은 최초에는 토혈 또는 토굴이라 불리우다가, 1920년대 후반부터 토막으로 정착한 것으로 추정된다. 토막은 한 평 반 정도의 장방형의 토지를 수척 파내려가 지은 움막과 같은 형태의 냥마집으로 일면에 출입구가 있었다. 상부 지붕은 남아빠진 아연판 등 주운 물건을 이용하여 꾸몄고, 내부는 짚을 섞어 만든 흙벽 방과 부엌으로 이분화된 간단한 구조였지만 서서히 집과 비슷한 건물의 형태로 바뀌어 갔다. 토막에 대한 단속 및 정리는 일본 황태자의 조선 방문을 계기로 본격적으로 거론되기 시작했다. 《조선사정》의 기록에 의하면 “비교적 감시가 소홀한 산림 성벽 밑에 하천의 방벽 등의 비와 이슬을 피할 정도의 토혈 소옥을 지었는데, 점차 그 수가 증가하여 1930년경에는 수천 호에 달하게 되었다. 1931년 경성 측후소를 신축하게 되면서 송월 일대에 근거하고 있던 토막의 정리에 착수하여, 府 내외에 산재하는 토막민 약 1,000호를 이후 5년 간에 걸쳐 일정지구에 수용할 계획으로 사회사업단체인 화광교원(1933년 설립)으로 하여금 아현정(지금의 아현동에 토지 18,000여 평)에 토막민 수용사업을 개시케 했다. 동시에 국고, 도비, 부비에서 매년 상당하는 보조금을 교부하여, 동사업을 조성한 결과 정리를 완료하게 되었고 동 지구내 사회시설의 정비에 주력한 결과, 그 성적이 매우 좋다고 보고하고 있다(酒井利男, 1928). 이 기록을 통해 토막민에 대한 정책이 빈민구제 차원이 아니라 사회질서유지 및 환경정비 차원에서 시행되었다는 것을 알 수 있다.

#### (5) 사회사업제도·정책

##### ① 방면위원제도의 도입<sup>19)</sup> (朝鮮社會事業協會, 1942: 47)

일제는 이 시기에 인보사업과 사회사업 서비스를 원활히 성취한다는 명목으로 일본의 방면위원제도를 한국에 도입하여 1927년에 경성부의 동부와 북부에 방면사무소를

19) 우리나라에서는 일찍이 조선 중기부터 방면위원제도와 유사한 향약을 운영하여 궁민구휼이나 서민 대상의 덕화사업을 실시해 오고 있었다.

설립하였으며, 1931년에는 방면사업을 서부와 용산 지역까지 확대하였다. 빈민 선도의 제1선에서 빈민을 지도했던 방면위원제도는 1938년 말 현재 경성, 인천, 개성, 부산, 평양, 대구, 광주, 목포, 신의주, 함흥, 원산 등 11개 부에 45개 방면에 558명의 방면위원을 배치하게 되었고 9만 1,000건에 이르는 건수를 취급한 것으로 기록되어 있다.

한국에서의 방면위원은 전원 한국인을 임명하도록 되어 있었지만, 빈민의 자산조사를 제외한 일상적인 대화를 통해 빈민들의 생활상을 파악케 하는 데만 활용하였다. 그리고 방면소의 실질적인 자산조사 담당은 모두 일본인을 배치하였으며 상담역과 지도역도 모두 일본인, 특히 말단 조선 지배기구인 경찰서장이나 보통학교장 등과 같은 관리를 앞세웠고 조선인 방면위원은 경찰 및 조사원의 보조역만을 담당케 했다. 방면위원의 기능은 당시 요시무라(吉村) 내무과장의 “빈민의 생활상태를 조사하여 그 진상을 상세히 기록하는 것이 제1의 업무이고, 조사에 의해 나타난 빈곤의 원인을 판명하여 적절한 지도교화 및 구제방법을 강구하는 것이 제2의 기능이다. 따라서 방면위원제도의 실시에 필요한 경비도 부비(府費)만으로 지변하려 하지 말고 사회연대적 책임의식이 강한 독지가의 원조를 받아 최소의 경비로 효과 높은 열매를 거둘 수 있도록 노력해야 할 것이다”고 강조한 말에 잘 나타나 있다.

## (6) 사회사업 서비스

### ① 총독부에 의한 사회사업 서비스

#### 가) 사회교화사업

이 시기에 총독부는 사회교화사업에 가장 큰 비중을 두면서 식민지 문화통치의 한 방편으로 사회사업을 고도로 이용하게 된다.

1923년 일본에서 국민정신작흥조서가 발표되자 齊藤 총독은 “조선에는 조선 사회사업협회는 있지만 교화라는 말이 들어가는 명칭의 단체가 없다. 사회사업협회가 이와 닮은 일을 하고 있으니 이로써 교화사업연합회로 간주하면 어떠한지”라는 말로 협회 관련자들을 설득하여 조선 사회사업협회에 교화부를 설치하게 했다(花形倉吉, 1934: 17~19). 이후 조선불교단, 동민회, 조선아동협회, 수양단조선본부, 황실중심주의사, 부산공생원, 경성금주회 등이 사회교화를 담당하여 활동하게 되었다(조선 사회사업연구



회, 1926: 4).

또한 특수 세민인 토막민에 대한 조사를 경기도 보안과가 주축이 되어 행한 후 토막민 대책으로 향사회관과 화광교원을 설립하여 집단적 이주정책을 시행했다. 토막민 이주대책을 통해 곳곳에 분산되어 있던 빈민 노동자를 일정한 장소에 밀집시킴으로써 일본의 시정방침이나 통치정책을 추진하려는 데 교묘히 이용했던 것이다. 사회사업과 관련된 사람들에게 일본의 선진시설을 시찰·견학시키는 프로그램도 병행하여 실시했다.

이상에서 살펴본 것처럼 총독부에 의한 사회사업은 총독부의 필요에 따라 노동력을 차출하고 민중을 통제하는 수단으로서 뿐 아니라 사회교화를 위해서도 강력한 기능을 수행했다는 것을 알 수 있다.

#### 나) 인보관사업

후반에 이르러서는 인보관 사업도 전개하였는데 경성부의 사회관(1928)을 비롯하여 동부인보관(1929) 등을 들 수 있다. 당시 인보관에서 실시한 사업의 내역을 동부인보관을 예로 들어보면 아래와 같다.

- 가사생활의 개량향상 : 직업소개, 보도사업, 저축장려, 생업자금의 대여, 이발소 설치
- 인사, 법률, 건강 등 각종 상담<sup>20)</sup>
- 교육 : 빈민가정 아동을 중심으로 한 보충교육 및 간이도서 열람실의 운영
- 근린단체의 조직 : 아동들의 모임, 부모회 등을 조직하여 지도
- 교화운동 : 강연회를 이용하여 보건위생사상의 보급 및 정조의 도야
- 사회조사 : 인보관과 불가분의 관계에 있는 방면위원과의 연계하에 사회문제에 대한 진단조사 등을 실시하였다.
- 의료사업 : 경비진료 실시(조선사회사업연구회, 1928, 14~17; 조선사회사업협회, 1929: 31)

#### 다) 감화사업

1923년에는 총독부가 감화령을 공포하고(9월 3일), 감화령 훈령에 의해 총독부 감화원을 총독부 영흥학교로 개칭했다(조선사회사업협회, 1932: 30~33). 동시에 감화사업에

20) 경성부 또는 대구부 등에 인사상담소 및 노동자숙박소를 설치하여 노동을 대상으로 상담, 실비급식, 간이이발, 무료목욕, 구호사업 등을 행하였다(조선사회사업협회, 1929: 53).

관심을 기울여 부랑, 범죄예방을 목적으로 하는 제1명진회(1928), 제2명진회(1931)를 각각 설립했다(中村照臣, 1920: 15~19; 17~20).

한편 농촌의 개생과 공장노동자를 위한 탁아사업에 대한 필요성이 증대됨에 따라 농번기 계절 탁아소가 설치되었고(毛利李順, 1943: 40~44). 공업도시인 청진에 부립탁아소(1930)가 설립되었다. 이외에도 도시노동자의 복지후생시설로서 公設人事相談所, 公設浴場, 이발소, 숙박소, 共同小住宅(藤野惠, 1928: 1~24) 등이 운영되었다. 그리고 공설시장이나 공익 전당포(藤野惠, 1928: 5~26)와 같은 경제시설도 일본 제국주의가 자부심을 가지고 행한 후생시설 안에 포함되었다. 1928년부터는 농촌 청년의 교육에 중점을 두어 농촌 각지에 청년훈련소가 설립되기도 했다.

#### 라) 의료사업

의료기관으로는 전라남도 소록도에 설립된 나병요양소, 도청 소재지에 설립된 33개소의 도립병원이 있었다. 1931년에는 부(府) 협의회에서 부립 실비진료소를 설치할 것을 결의하여, 부립병원 8개소가 설립되었고, 이 중 경성 부립진료소는 한국 공립 경비진료소의 효시가 되었다. 빈민을 대상으로 하여 시료를 실시하는 관립병원으로서 경성 제국대학 부속의원 및 경성 의학전문학교 부속의원의 2개소가 있었고, 1931년 현재 시료연인원은 입원시료가 27,681명, 외래시료가 70,473명, 시료비로 6만여 원이 소요된 것으로 집계되었다(조선 사회사업협회, 1943: 55~58).

또 치료비를 부담하기 어려운 궁민을 대상으로 하여 무료진료를 실시하였으며, 1937년 현재 시료환자의 수는 18만 4,347명, 시료일수는 36만 9,978일이었고, 1938년 현재 시료환자의 수는 15만 8,936명, 시료일수가 39만 6,705일에 이르렀다. 1932년에는 모든 면에 의료상자를 비치하였고, 진료권도 배부하도록 했다(李源甫, 1933: 47).

#### ② 민간에 의한 사회사업 서비스

민간에 의해 행해진 사회사업을 살펴보면 먼저 많은 민간조직이 형성되어 민중의식이 향상되었다는 것을 알 수 있다. 구체적으로는 조선노동공제회(1920)를 비롯하여 조선 소작인상조회와 조선 아동협회<sup>21)</sup>(조선 사회사업연구회, 1926: 25~26) 및 조선 맹아협

21) 조선 아동협회는 경성 소년단장이던 佐田至弘씨가 1923년 아동애호 관념의 함양, 아동복지시설의 정비, 아동교양지식의 보급, 모성존중 관념의 부식, 모체보호사업의 장려를 목적으로 창립하였다.

회가 창립<sup>22)</sup> 되어 당해 협회에 소속된 사람들의 지위를 향상시키기 위해 노력했다. 특히 1921년에 조직된 조선 사회사업연구회는 한반도 최초의 사회사업 관계자들의 모임으로 사회사업사상 그 의미가 매우 큰 역사적 사실로 기록된다. 또한 사회사업기관을 후원하는 단체로 한진달 재단(1922)과 샤르타레르 재단(1927)이 설립되었고 1930년에는 유치원보모 양성교인 경성보육학교가 柳一宣에 의해 설립되었다(조선 사회사업연구회, 1928: 15~16).

이 시기는 민간에 의한 사회사업 활동이 단체뿐 아니라 개인에 의한 참가도 늘었다는 것이 특징이라 할 수 있다. 특히 한국인뿐 아니라 민간 일본인에 의한 순수한 사회사업 활동도 이루어졌다. 현재 상태에서는 민간 일본인이 행한 사회사업 서비스도 일본 제국주의가 행했던 것과 동일하게 취급되고 있는 실정이다. 그러나 순수한 의도로 민간수준에서 행해진 사회사업 활동과 총독부가 식민지 정책의 일환으로 행한 왜곡된 사회사업 활동과는 다른 차원으로 구별되어야 한다고 생각한다. 이러한 의미에서 일본 목사였던 上田義雄가 궁민구제 및 직업소개를 위해 조직한 사회봉사회(1922), 村上唯吉의 제창에 의해 설립된 嶺南心眼공제원, 그리고 藤井忠治郎(조선사회사업협회, 1929: 30)가 빈민·부랑아와 함께 세틀먼트 사업을 행했던 경북구제회(1923)(조선사회사업연구회, 1927: 12) 등의 활동은 지금까지와는 다른 시점에서 연구를 전개할 필요가 있다고 생각한다.

또한 민간 사회사업단체로는 화광교원, 立正학원(경기도 내), 천리교 內鮮동경회(경상북도), 부산 공생여학교, 마산 사설복수회야학교, 鎭海立正慈敎院(경상남도), 순안사립의명학교(평안남도) 등 7개 소가 활발히 활동을 전개했다.

이 시기에는 한국민간인에 의한 사회사업서비스 또한 어느 시기보다 활기를 띠었다. 한국인으로서 개인적으로 행한 사업으로는 김병찬이 발기하여 송택수 등의 기부로 성립된 경성 고아제회(1919)<sup>23)</sup>와 경성 고아원<sup>24)</sup>(《기독신문》, 1920년 2월 18일자,

22) 1922년 7월 조선 초유의 맹아자 대회가 열리기도 했다(《기독신문》, 7월 12일자).

23) 경성 고아원은 1919년 오궁선 씨 등이 발기하여 경성 고아구제회를 결성한 후, 이를 기반으로 1920년 경성 고아원을 설립하게 되었다. 임원은 회장에 윤치호, 부회장에 고윤묵, 오궁선, 김필수 등이 담당했다.

24) 경성보육원이 설립됨에 따라 1931년 현재 사설 고아원의 수는 21개 소로 늘어나게 되었다(兼倉보육원 경성지부, 구세군육아홈, 천주교회고아원, 인천천주교 부설고아원, 고양군 소재 구세군육아홈, 성공회고아원(수원), 공주구제원, 계룡풍덕원, 寺谷풍덕원, 서산 고아구제회, 목포공생원,

1921년 6월 13·14·15일자), 어느 독지가의 기부로 설립된 공민구조시설인 청주 박인회(1919) 정치국의 주창으로 만들어진 인천 조선인 자선회(1920), 김병선 외 100인의 유지들에 의해 설립된 평양 고아원(1921) (조선 사회사업협회, 1943: 42), 영남지역 유지들에 의한 경북 고아구제회(1921), 박영효 등이 1922년 노동자의 주택난을 해결하기 위해 건립한 교북동 노동주택과 인보사업 및 아동보호사업을 목적으로 한 보린회의 설립(《기독신문》 1923년 1월 24일자), 이민응이 노유질환자, 불구자, 이재자 등을 돕기 위해 설립한 선린회(1924) (早田伊三, 1929: 34), 이원식이 사재를 털어 설립했다는 경성 양로원(1927), 김희석의 기부로 건립된 빈민을 위한 광희주택(1927), 이응설의 청진 사립탁아보호원(1930), 김인정 여사가 설립한 평양 민중도서관(1930) 등 값진 결실을 맺을 수 있었다(神尾貳春, 1928: 5~26).

그러나 한인 민간인에 의한 사회사업 활동은 기금문제가 무엇보다도 큰 장애로, 모처럼 애써 설립한 사회사업 시설이 자금 때문에 문을 닫게 된 사례도 발견되어 단체에 의한 사회사업과 비교해 볼 때 많은 한계를 가질 수밖에 없었다는 것을 알 수 있다. 특히 일본인이 한반도에 오직 한 개의 대학만을 세워 놓고 한국인의 교육에 의한 자각을 막으려 하는 사실에 분개하여 이상재를 위원장으로 하는 민립대학 설립을 위한 기성회가 조직되었다(1922. 3. 29일 발기회 결성). 한반도 최초의 대민중 사업으로 전개된 이 운동은 일본의 방해공작에 의해 결국 무산되고 말았지만 한국인의 고등교육에 대한 자각을 한층 고양시킨 값진 민중운동으로 기록될 수 있을 것이다(《기독신문》, 1922년 12월 6일자, 1923년 4월 4일자, 1924년 4월 11일자).

한편 이 기간에 한반도에 들어 온 민간 일본인에 의한 사회사업 시설로는 애국부인회가 경성에 유치원(1922)을 설립한 것을 비롯하여 일본육아원 평양지부(1922) 등을 들 수가 있다.

### ③ 종교에 의한 사회사업 서비스

이 시기에 사회사업을 주도했던 단체는 YMCA와 YWCA(1922년 조직)였다. YMCA와 YWCA에서는 주로 노동자와 농민·아동 및 여성들을 대상으로 도처에 노동야학과 농민야학·아동야학·여자야학을 설립하였으며, 금주단연운동(1921), 교풍운

光州불교자광회, 光州공제조합, 구례홍재원, 경북구제회, 천주공교수녀원 부설 여자고아원, 조선부식농원, 평양고아원, 일본육아원 평양지부, 선천 대동고아원 등).

동(1923), 농촌문제 강연회 및 강좌(1929), 그리고 한글강습(1930) 등의 프로그램을 통해 총독부의 사회교화사업과는 전혀 다른 성격의 사회교화사업에 앞장섰다. 특히, YWCA는 각 지방에서 유학 온 여성들을 위해 여자기숙사 사업을 전개하기도 했다(《기독신문》, 1923년 1월 10일자).

먼저 감리교의 진출이 많아 태화여자관(1921) 활동<sup>25)</sup>의 개시를(《기독신문》, 1921년 4월 27일자, 1925년 4월 22일자) 비롯하여 원주사회관(1926)과 유린사회관(1930)과 같은 사회관을 설립하였고(김범수, 1995: 105), 1925년에는 여자맹인학교의 개설, 여선교사 M. 보딩 여사가 설립한 중앙영아관(1924), 감리교파 부인선교회가 광혜여병원과 연합하여 설립한 평양연합기독병원 시료부(1920)사업 등이 값진 사업으로 등장하였다. 다른 종파와 관련된 시설로는 평양구활원(1926), 한국 최초의 폐결핵 요양원(1928)의 설립, 구세군의 자선냄비 설치<sup>26)</sup> 등을 들 수 있다(조선사회사업협회, 1929: 1). 특히 교회를 매개로 한 무산아동교육이나 문맹퇴치에 중점을 두었는데, 그 대표적 예로서 경성 만리현교회의 무산아동을 위한 야학 및 유치원 운영(1926) 그리고 무산아동을 위한 이화유치원의 오후반 신설(1927) 등을 꼽을 수 있다(《기독신문》, 1927년 3월 16일자). 또 천주공교회가 주체가 되어 고아원 기금을 모집하기 위해 바사회(1928)를 개최한 것도 특기할 만한 일이라 할 수 있다.

불교계의 활동에는 자선직업학교인 立正학원의 설립(조선사회사업협회, 1931: 20), 진해입정자교원의 설립(1922)을 비롯하여, 부산 지은사의 주지 大田秀山師의 발원으로 개설한 종합복지법인 부산공생원(1924)과 목포공생원(1927) 설립(조선사회사업협회, 1929: 56; 1942: 35~37), 아동의 사회교화를 목적으로 한 마산 복수야학회, 경성 불교 구제원에서의 양로사업 개시(1925), 평양 불교광제회의 정신질환자 수용 사업의 개시(1931) 등을 들 수 있다.

특히 이 시기에는 지금까지의 한반도 사회복지의 발전에 이념적으로 커다란 영향을

25) 선교 100년을 기념하여 태화관을 매입한 후, 여성을 대상으로 사회사업 서비스를 제공하기 시작했다. 프로그램으로는 종교, 의약, 보아, 재봉, 도서잡지 읽기, 체육, 요리법, 영어 그리고 보통학과에 아동유희, 강연, 모친회, 기타 사업 등을 실시하였다. 1925년부터는 여자맹인학교를 설립하여 안마법, 한글, 일본어 등을 가르치기도 했다.

26) 이 외에도 구세군육아홈(1918년 설립)과 구세군여자홈을 운영하였으며, 의료사업에도 힘을 기울였다(특히 나병환자사업).

미쳤지만 실천적으로는 그다지 큰 실적을 남기지 않았던 유교가 사회복지 현장에 뛰어 들어 이채로운데, 주로 사회교화활동에 참가하였고 향교의 재산을 기본으로 하여 개성에 도서관을 설립한 것을 시작으로, 경성에도 도서관을 설치·경영하는 등의 실적을 올렸다.

#### 4) 사회사업의 왜곡기

만주사변부터 광복까지의 시기로 일본이 경제공황의 난제를 극복하기 위해 만주에 진출하게 되자 조선반도는 전쟁수행을 위한 식량기지 및 병참기지로 변화하고 말았다. 이로 인해 농민에 대한 구제가 자주 사회사업 서비스 대상으로 거론되었지만 이는 그들을 구제하기 위해서가 아니라, 농민들로부터 군량미를 공출받기 위한 수단일 뿐이었다. 또한 일본은 전쟁을 확대하는 과정에서 전쟁에 협력을 강제하여 많은 한국인을 전쟁에 끌고 갔고 중국에는 징용이나 징병의 형태로 차출해 갔다(日本社會事業研究會編, 1940: 4).

이 시기를 사회사업의 왜곡기로 보는 것은 일제가 사회사업정책·제도 등의 이름만을 빌어 전쟁목적 수행의 수단으로 이용했다는 점과 한국어의 사용금지와 같은 한민족의 문화말살정책에 이용했다는 점, 그리고 국민총력운동 및 근로보국운동이 전개되고 사회사업이 후생사업으로 대치되면서 민간 사회사업가에게도 총후활동에 분투할 것을 강요한 시기이기 때문이다. 이 시기에는 모든 사람들이 전쟁의 희생자일 수밖에 없었고 일본의 군국주의 수립을 위한 수단으로 전략한 시기로 사회사업 자체도 본질적 이념으로부터 완전히 떨어져 나와 왜곡된 활동을 전개하게 되었던 시기였다. 특징은 총독부에 의한 공적 사회사업이 오직 성공적인 전쟁수행을 목적으로 행해졌다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 가장 소중히 취급된 대상자는 군인과 함께 그 유족이었고 따라서 군인원호사업이 서비스의 중심을 이루었다. 이렇듯 일제의 대륙 침략 정책에 사회사업이 이용되기 시작하면서 사회사업은 그 순수성을 잃어버린 채 왜곡·변질되었고(香山夏永, 20권 6호, 3~6) 전후 이에 대한 아무런 반성 및 평가절차를 거치지 않은 채 한국의 사회사업은 또 다른 민족적 과도기인 미군정기로 이행하게 되었던 것이다.

연구자는 일제시대 사회복지의 가장 큰 특징으로 '무책임의 구조'를 든다(홍금자, 1999). 일제시대는 천황에 의한 절대적 지배기로(橋川文三外, 1971: 86~97), 절대적이

며 절대권력자인 천황을 핵<sup>27)</sup>으로 한 일제의 특성은 ‘책임전가에 의한 무책임의 구조’라고 규정할 수 있다. 천황의 권위와 권력이 영원한 과거 속에 존재하고 조상신으로부터 부여받은 것으로, 그 조상신은 ‘신’이기 때문에 인간적인 책임을 물을 수 없다는 것이다. 따라서 무제한의 권력을 지닌 절대자인 천황과 관련된 규정이 식민지에도 시행되는 것은 당연한 일이었고 그 이외의 식민지 지배법규는 전부 천황의 자의에 맡겨져 있었다(上衫愼吉, 1915: 83). 이 같은 논리에 따라 식민지 조선에서는 극히 제약된 형태의 입헌주의조차도 인정되지 않았다. 그러한 지배 이데올로기의 전형으로서의 식민지 지배기구의 정점에 조선 총독이 위치했기 때문에, 총독의 지위는 권한행사와 관련하여 천황 이외에는 누구의 감독도 받지 않았다. 여기에 조선 총독의 무책임, 즉 자의성이 식민지 조선에 대한 일제의 지배기구의 특성으로서 도출되는 것이다.

#### (1) 정치적 배경

만주사변 때부터 계속된 전쟁의 성공적인 수행을 위한 인적 자원의 확보가 무엇보다도 강조되었다. 그 원산지로서의 역할을 한국에 담당케 함으로써 한국인의 황민화 정책<sup>28)</sup>을 추진하였다.

무엇보다도 ‘그 근간을 이루는 것은 풍부하고도 증식력이 큰 인구’(其ノ根幹ヲナスモノハ豊富且ツ増殖力大ナル人口)라고 강조하면서 한국인을 직접적인 전력으로 투입하게 되었다(嚴昌燮, 1935: 5~10). 전쟁 말기에 이르러 일본은 한국인이 없이는 도저히 전쟁을 수행할 수 없는 지경에 이르게 되었다.<sup>29)</sup>

그러나 일본은 한국인을 그대로 인적 자원으로 활용하기에는 너무나 위험성이 크다고 판단하여 총후부민의 국민적 정신의 통합·강화를 강조하는 한편, 창씨개명을 중요하고 한국어의 사용을 금했다(朝鮮總督府, 1941: 6~11). 이러한 일련의 정책들은 “1800만 명에 가까운 다대한 인구를 지닌 긴 역사와 고유한 문화를 소유해 온 조선인을 겨우 50년이나 100년만에 완전히 동화시킨다는 것은 너무나도 어리석은 소치이다. 그러므로 우선은 풍속이나 습관을 일치시켜 일본어를 쓰게 하고 또 혈액을 혼화시킨

27) 사회시설 또한 천황에 대한 완전한 赤子로서 일할 수 있는 국민을 만들어 내는 일에 기초해야 한다 당시 총독부 촉탁은 밝히고 있다(박준영, 社會施設に對する一考察, 40項).

28) 1940년 결성된 국민총력조선연맹을 중심으로 황국신민화나 내선일치의 철저한 실천을 꾀하였다.

29) 《朝鮮及臺灣在住民政治處遇ニ關スル質疑應答》, 1945년 3월 6일자.

후, 비로소 진정한 내선융화가 가능해 질 것이다”(宮田節子, 1938: 62)고 생각한 일제의 조선인 융화정책의 수단으로 시행되었던 것이다.

## (2) 경제적 배경

일본은 식량공급기지인 한국의 농촌에서 미곡을 증산하기 위한 방책으로서 조선 소작조정령(1932)을 제정하여 소작쟁의를 탄압하였고 1939년부터는 산미증식계획을 강행하기 시작했다. 총독부는 이들 정책을 지원하기 위해 농촌진흥자력 갱생사업과 민심작흥운동(1932)을 전개했다<sup>30)</sup> (兪萬兼, 1932: 19~23).

1930년대에 접어들면서부터 농민의 대량 유출이 속출했는데, 그 가장 큰 원인은 기아였다. 전쟁이 오래 지속되면 될수록 증산된 식량은 물론 다량의 곡물이 공출되었기 때문이었다. 이로 인해 한편 당시 농민들의 생활은 소작농의 수가 자작농의 14배에 이르렀을 뿐 아니라, 화전민의 수도 151만 명에 이르러 매우 어려웠지만(《기독신문》, 1934년 12월 7일자; 1935년 3월 13일자), 이들에 대한 구제기록은 찾아볼 수 없었다. 게다가 전쟁 목적을 원활히 수행하기 위해 1930년대 후반부터는 구인수가 급증했고 1940년대에 이르러서는 구인과다 상태에까지 이르렀다. 한국은 원료와 식량 공급지로서의 경제적 역할뿐 아니라, 전쟁 노동력인 인적 자원으로서의 역할도 담당하게 되어 직업소개소의 기능도 실업자의 구제에서 노동자 공급기관으로 전환해 갔다(齋藤福彌, 1943: 11~13).<sup>31)</sup>

## (3) 사회적 특성

### ① 노동력의 차출

전쟁을 수행하기 위해서는 전쟁에서 싸울 군인을 양성하는 일뿐 아니라 총후 민중의 후원 또한 중요하다고 강조하여 조선교회단체연합회(1935)와 조선 군사후원연맹

30) 사회교화 또는 사회교육사업은 1923년부터 실시되었지만 예산 편성 등 적극적인 활동은 1932년부터의 일로, “民風作興”, “生活改善”, “순회강연” 등을 실시함으로써 국민갱생의 정신을 고취하고 思想先導 및 함양은 물론, 색복착용의 장려와 실행을 중용했다.

31) 평양고아원과 평양갱생원 아동(16세에서 24세) 14명을 철공소, 공업사, 제차공장, 인쇄소, 양화점, 이발소 등에 직업훈련을 알선했다는 내용도 대동아 전쟁의 완수를 목표로 전력증강 및 인적 자원의 확보 차원에서 이루어졌다.



(1936)이 결성되었다. 1941년에는 전시 국민생활재건운동을 전개하였고, 1943에는 일본의 징병제가 한국인에게도 적용되게 되었으며, 한국인 학병 및 여자정신대가 제도화되면서 본격적인 한국인의 동원이 시작되었다.

한국에서 국내외 노동력 수탈 및 일본으로의 노동력 동원은 보국대, 애국반, 공동작업반, 추진대, 정신대, 징용 등<sup>32)</sup> 여러 다른 이름을 빌어 항상적으로 존재했다. 그 중에서 가장 강도 높은 노동력 동원방식은 말할 것도 없이 해외징용이었다. 해외징용에 의한 노동자의 차출은 1939년 鮮滿척식회사가 충청남도에서 3,000명의 이민을 강요하여 만주로 수송된 것을 시작으로(日野春吉, 1937: 18~21) 1939년부터 1945년 사이 무려 72만 5,000명의 노동자가 징용되었다(김성례 외, 1995). 이 중에서도 징용의 비참함을 잘 알려주는 것이 일본으로의 동원으로 일단 모집의 형태를 취하고 있었다고는 하지만 강제적인 방법으로 끌려간 사람들이 대부분으로 어디로 연행되었는지조차 알지 못하는(勞働科學研究所, 1942; 朴景植篇: 761) 조선인 노동자도 많았다(鈴木敬夫, 1989: 349).

전시체제하에서 노동력의 조사와 편제 그리고 동원과 관련된 법률은 국가총동원법과 그에 의거하여 발포된 칙령이 상위의 법이었다. 전시체제의 중요한 법령은 칙령의 형태로 발령되었지만, 칙령 이외에도 조선총독부령이나 고시, 그리고 조선총독부 요강, 통첩 등이 당시 일본의 노동력 동원정책의 의도와 강제의 정도를 알리는 하위 법률로 활용되었다(飛田雄一·金英達外, 1994). 이어 1939년에 국민직업능력 신고령(일명 국민등록제)과 종업자雇入制限令이 제정·공포되었다(조선 사회사업협회, 1939: 55~69).

이외에도 조선총독부가 행한 노동자 양산정책인 국민체력법 및 국민우생법이 제정(1940)되었고 후생국 주최로 10인 이상 우량 다산가정에 대한 표창 및 우생결혼상담소의 운영(1941), 유아보건상담소의 개설, 國民皆勞 강조운동(1941), 그리고 인구정책 확립요강의 발포(1941) 등이 뒤따랐다(國民優生聯盟, 1941: 3~7, 2~8).

## ② 여성 노동력의 차출

여성 노동력의 차출은 일제가 아주를 점령하면서 시작되어 1937년 중일전쟁의 전시체제로 돌입하면서 더욱 강화되었다. 근로보국대, 여자추진대 등의 명칭으로 광범위

32) 각종 칙령에 의해 근로보국대, 학교보국대, 여자 근로정신대가 결성되었는데, 여자 근로정신대는 특히 지원이라는 이름을 빌린 관 알선의 형태로 행해졌다.

하게 동원되기 시작한 것은 1938년 국가총동원법이 공포된 이후부터로, 1940년대에 접어들어서는 여자 근로정신대가 본격적으로 등장하게 되었다.

여성 인력의 동원은 병력동원, 노동력 동원 및 성(性) 동원의 세 가지 형태로 행해졌다(정진성, 1995: 86).

#### (4) 사회사업 제도·정책

1938년 8월 30일에 은사이재구조기금 규칙을 개정한 조선 이재구조기금령을 공포하였으며 비상재해에 처한 사람들을 구조하기 위해 도 단위로 도세를 증액하고, 국고보조금과 합하여 이재구조기금을 축적할 수 있도록 규정했다. 이어 조선구호령을 제정하게 되는데, 조선구호령은 일본의 구호법<sup>33)</sup>을 기초로 하여 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가·종합하여 제정한 법률로, 1944년 3월 1일 공포·실시되기에 이르렀다. 원칙적으로는 65세 이상의 노약자, 13세 이하의 아동, 임산부, 불구·폐질·질병·상병, 기타 정신·신체장애에 의해 일할 수 없는 자를 대상으로 했다. 그러나 일본보다 12년이나 늦게 한국에 적용되게 된 조선구호령은 한국인에 대한 순수한 구빈을 목적으로 하기 보다 전쟁을 보다 성공적으로 수행하기 위해, 조선인을 학도병이나 징병·징용의 형태로 차출하기(채찍) 위한 대가로 지불한 일본의 치안상의 선심(사탕) 정책에 불과한 것이었다(米谷豊一, 1939: 29~35; 洪金子, 1994: 264~272).

#### (5) 사회사업 서비스

##### ① 총독부에 의한 사회사업 서비스

##### 가) 계절 탁아소사업

이 시기 총독부가 행한 사회사업 서비스는 크게 농촌 탁아소사업의 활성화와 조선구호령의 공포(1944)를 들 수 있다.

총독부가 행한 계절 탁아소사업은 여성의 노동력 활용방안의 일환으로 행해졌는데 종전 직전에는 도시지역에까지 확대되었다.

방면위원의 임무도 전시하에서는 모든 요구호자를 인적 자원으로 육성하여 총후대책에 만전을 기하도록 하는 것이었으며, “전쟁 수행하의 사회사업·갱생사업은 내일

33) 1929년 제정·공포하여, 1932년 3월 1일부터 일본에서 실시되었다.

의 50년 후나 100년 후의 전쟁을 완수할 인간을 형성하는 데 큰 사명이 있다”고 강조하였다.

따라서 기시다(岸田)는 이 시기의 사회사업의 목적을 제1은 일반 생활근공자의 경제적 구제는 가능한 한 피하면서 보호지도는 도외시하는 일 없이 그 나름대로 봉공할 수 있도록 하는 것이고, 제2는 군인유가족에 대한 보호와 지도, 제3은 생산력 증강 정책에 대한 협력, 제4는 인구증강정책에 대한 협력, 제5는 전시 국민생활의 구체적 인 지도에 있다고 제시하였다. 특히 인구증강을 위해 모성보호정책을 적극 표방하게 되었다(工藤武城, 1937: 22~25; 朴容來, 1943: 24).

그러나 한일합방 후부터 항상 입버릇처럼 내선일체, 황국신민으로서의 융화 및 협력을 강조했던 일본정부가 실제에서는 민중을 위한 정책이나 제도로부터는 한국인을 철저히 배척했다는 점에서 그 목적이 어디에 있었는지를 짐작할 수 있다.

#### 나) 후생사업

1938년에는 일본의 후생성 관제에 의해 후생성이 탄생하게 되었고, 한국에서는 후생국이 신설<sup>34)</sup> 되었으며(조선 사회사업협회, 1942: 37~38), 재단법인 조선 사회사업협회의 기관지 이름도 《조선 후생사업》으로 변경되었다(조선 사회사업협회, 1941: 43).

후생사업이 사회사업과 어떻게 다른가에 대해 과거 사회사업은 결격자만을 대상으로 하고 시설만을 고려한 데 대해 국민후생사업은 국민이 완전한 집단생활을 영위<sup>35)</sup> 할 수 있도록 그 생활, 직업, 건강, 위생, 복리 등의 생활 및 체위 방면의 시설 대책을 지도하는 것이라고 강조하고 있다(조선 사회사업협회, 1943: 35~41). 또한 국민후생사업은 사회사업에서의 보호자와 피보호자라는 부분적 존재를 부정하고 있는데, 이는 일군만민의 이념에 근거하기 때문에 모든 보호·육성의 근원은 천황일 뿐이며 실제보

34) 후생국을 신설함에 있어 “시국이 긴박함에 따라 일층 강화 확대되고 있는 노무동원을 위해 복잡다기한 노무대책을 지체없이 시행하고 보건, 위생, 체력증진대책, 각종 사회시설, 복지시설에서의 기초적 인적 자원을 배양하여 응급적·항구적 대책을 실시하기 위해서” 라고 그 이유를 들고 있어 오직 노동력 충당을 위해 설치되었음을 알 수 있다.

35) 1943년 6월 司政局長 통첩에 의하면 “一般住宅並ニ勞務者住宅建設用資材配給統制要綱改正ニ關スル件”에서 “... 노무자주택용 자재는 금후 그 건설지가 지정구역내에 있을 경우 취급상 과오를 없애기 위해 本府에서 이를 직접 배급한다”고 규정하여 집단거주를 통해 노무자를 관리하고자 했음을 알 수 있다.

호에 종사하는 사람이 누구이든 그들은 다만 후생사업 기술을 취급하는 도구에 지나지 않는다고 밝히고 있어(竹內清一, 1932: 32~33) 후생사업이 일본의 국체와 천황 본위의 집단주의 및 도구주의의 수단으로 철저하게 이용되었다는 사실을 단적으로 보여주고 있다. 즉, 일본 천황만이 후생사업의 주체자이며, 일본의 체위를 확고히 하기 위한 방책으로서 후생사업의 중요성을 강조함으로써 사회사업에 대한 왜곡이 본격적으로 시작되었음을 알 수 있다. 이로 인해 태평양 전쟁이 발발하게 되자 민간사회사업에 대해서도 총후활동에 분투함은 물론, 전쟁에서의 인적자원의 확보에도 사회복지가 협조할 것을 강요하게 되었던 것이다(신영홍, 1983: 428).

총독부는 조선에서 최상급의 행정관청으로서 방대한 권한을 가지고 있었으며 천황을 대신하는 권력을 행사하였기 때문에 그 지휘나 감독에 복종하지 않을 수 없었다. 사회복지 또한 이 '작은 천황'인 조선총독에 의한 식민지 통치정책의 일환으로서 실시되었기 때문에 누구도 감히 그 책임을 물을 엄두를 내지 못했다. 사회사업은 이 같은 무책임의 구조에 휘말리면서 사회사업 관련 단체를 앞세워 사회교화운동뿐 아니라 '황국신민', '내선일체'(宮田節子, 1882: 62)라는 미명하에 강요된 신사참배, 창씨개명, 한국어의 사용금지과 같은 민족말살정책 및 전쟁수행에 이르기까지 모든 정책들의 강제적 시행에 적극 개입할 수 있었던 것이다(鄭宗燮·金昌錄, 1995).

#### 다) 군사원호사업

이 시기에는 일제시대 어느 시기보다도 군사원호사업이 활발히 전개되는 시기로, 1936년까지의 군사원호사업 실적은 극히 미미하여 부조를 받았던 호수가 극소수인 9호 29인에 그쳤고 부조비도 연 1,914원에 지나지 않았다. 그러나 1937년 만주사변 이후 다수의 군인과 전상병사군인이 발생하게 됨에 따라 1939년 현재 입영군인 가정의 생활곤궁자의 적용을 받아 군사부조를 받은 수가 437호에 1,357인으로 늘어났으며, 부조비도 월 1만 7,041원이나 되었다(조선 사회사업협회, 1937: 1~8; 朝鮮總督府, 1940). 이 외에도 유가족을 위한 육영조성사업, 전몰유가족 아동직업보도, 유족 직업보도, 교원 및 보모의 양성, 군사원호상담소·유가족교회지원원·상이군인마산요양소의 설치 등의 사업이 시행되었고(渡邊岩雄, 1942: 13~16) 군인들의 입영 이후의 직업을 보장해주는 입영자 직업보장법도 제정되었다(조선 사회사업협회, 1937: 1~17).

군인 이외의 국민들에게는 총후생활을 통해 충성이 강요되었고 전시 재해보호법도

제정되었다(조선 사회사업협회, 1942: 3~5).<sup>36)</sup> 더욱이 태평양전쟁 이후부터는 크리스티교에 대한 박해가 심해 크리스티교 관계 사회사업은 물론이고 민간활동까지 위축되지 않을 수 없었다.

### ② 민간에 의한 사회사업 서비스

이러한 강압에도 불구하고 민간에 의한 장애인 복지시설의 효시라 할 수 있는 좌각원(1932)이 이인섭<sup>37)</sup>에 의해 설립되었고(《기독신문》, 1932년 10월 12일자) 경성시 외 공덕리 공장지대에 공장에서 일하는 여성의 자녀들을 위한 하기 주간 탁아활동의 전개 등은 사회복지발달사상 매우 중요한 활동으로 손꼽힌다(京城府社會課, 1938; 《기독신문》, 1932년 8월 10일자).

1942년 현재 양로시설로는 京城同和인보관, 천주교회양로원, 경성 불교자제원, 경성양로원, 애린양로원, 대구 애린양로원, 신망애양로원, 평양양로원, 永柔천주교회양로원, 신의주보린원, 의주 천주교양로원, 진남포 聖家양로원, 함흥 기독교양로원 등 13곳이 있었다(조선사회사업협회, 1942: 34).

### ③ 종교에 의한 사회사업 서비스

크리스티교에서는 조선 기독교 절제운동(1932)의 전개를 비롯하여 기독교 각 기관이 총동원되어 행한 금주, 단연 가두행진(1933) 등의 활동이 있었고 조선 YMCA에서 노동야학을 시행하였다.

그러나 1934년 평양 실업전문학교의 신사참배 거부운동을 계기로 총독부와 긴장관계가 고조되게 되었고, 이 긴장관계는 태평양전쟁 이후 최악의 상태에 이르고 말았다. 연희전문학교를 적산으로 몰수한 일(1942)로부터 선교계 사립 전문교를 적산으로 차입했으며, 천주교회당까지 강제적으로 점거하여 군대용 시설로 이용(1944)하는 등 일련의 사태들로 인해 크리스티교계의 사회사업도 더불어 쇠퇴할 수밖에 없었다.

36) 1942년 2월 전시재해를 입었을 경우 이재자에 대한 응급구호는 물론, 이후 생활곤란자에 대한 생활부조와 생명 재산 피해에 대한 급여금 지급 등을 내용으로 한 법률로 조선에는 1942년 8월부터 적용되었다.

37) 이인섭 씨 자신도 장애인이었으며, 입소요건은 다리와 발의 장애로 원거리 보행은 안되지만 양손으로 수공은 할 수 있는 자 중, 15세 이상 40세 미만자를 대상으로 했다. 입소자에게는 좌각원 공장에서 일하게 하여 그 수입을 퇴원시 지급하였다.

#### 4. 맺는 말

이상 우리나라 근대 사회사업의 성립 과정을 발달사적 입장에서 구분한 후, 각 시기의 특성은 물론, 사회사업 서비스 및 내용에 대해 살펴보았다. 사회복지란 그 시대의 사회상황과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 일제시대의 정치·경제·사회적 상황 중에서 사회사업정책 및 서비스와 관련된 역사적 사실들을 고찰하였으며 일제시대에 시행된 사회사업정책 및 서비스의 주된 내용을 시대별로 기술한 후, 그 특성을 탐색해 보았다.

이를 통해 조선조 말 한반도에 자연스럽게 태동하기 시작한 근대적 사회사업의 움직임이 일제의 무력 침략에 의해 좌절하는 듯 했지만, 3·1운동에 의한 민족적 자각과 민간의 활발한 참여에 의해 일제하에서도 사회사업이 착실히 발전을 거듭하면서 그 열매를 맺을 수 있었다는 것을 알 수 있었다. 그러나 불행히도 일제의 대륙침략 정책에 사회사업이 이용되기 시작하면서 사회사업은 그 순수성을 잃어버린 채 왜곡·변질되었고 전후 이에 대한 아무런 반성 및 평가절차를 거치지 않은 채 한국의 사회사업은 또 다른 민족적 과도기인 미군정기로 이행하게 되었다는 것도 알 수 있었다.

사회복지학에서 역사연구는 일정한 사회사상이 어떻게 전개되어 왔는가에 대한 법칙을 규정하는 작업과 관련된다. 사회복지가 어느 시대 어느 사회의 어떠한 상황 속에서 어떻게 성립되었고 전개되어 왔는가를 앞으로써 비로소 현상을 바르게 분석하고 미래의 전망도 가능한 것이다.

따라서 현 시점에서 오늘의 사회복지의 이론적 근거가 무엇이며, 現今の 사회복지제도 및 정책의 근원에는 어떤 것들이 있었는가를 탐색하는 작업은 현재의 사회복지에 대한 평가척도로서는 물론 미래지향적 방향 설정을 위해서도 중요한 의미를 갖는다. 사회복지사 연구는 한편으로는 자료발굴을 계속하면서 한편으로는 연구를 진행해 나가야 하는 이중적 과제를 갖기 때문에 더욱 어려운 것이다. 따라서 힘겨운 작업과 함께 탐구를 계속하지 않으면 안 된다. 사회복지 원리를 추구하고 한국인에 맞는 사회복지 실천이 이루어지기 위해서는 한국적 풍토와 문화 속에서 싹튼 사회복지의 원류(源流)를 찾아내지 않으면 안 되는 만큼, 어려움 속에서도 이에 대한 연구를 지속하지 않으면 안 되는 것이다.

한국의 근대는 사회복지발달사에 있어 매우 의미있는 시기이다. 조선조 말기에 싹

트기 시작한 사회사업이 일제시대에 드디어 성립을 보게 되었고, 일제가 식민통치정책의 일환으로 사회사업을 철저히 이용한 데 대한 민간인 및 종교단체들의 저항과 투쟁을 통해 고귀한 열매를 맺어 발전하다가 전쟁 와중에서의 상황적 논리에 밀려 비틀리고 왜곡되는 다양한 과정들이 이어지기 때문이다.

이러한 측면에서 볼 때 근대 사회사업사에 대한 연구는 그 자체로서도 큰 의의를 찾을 수 있지만, 일제시대를 사이에 두고 마치 공백인 것처럼 건너뛰는 한국 사회복지 발달사를 자연스럽게 연결시키는 작업의 일환으로서도 더욱 큰 의의를 지닌다고 생각되는 만큼, 이에 대한 지속적이고도 활발한 연구를 기대해 본다.

#### ■ 참고문헌 ■

- 강연택. 1985. "조선에서의 공동노동의 조직과 그 사적 변천." 《농업경제연구》 17권 4호.
- 구자현. 1970. 《한국사회복지사》. 홍익제.
- 김경일. 1986. "일제하 도시 빈민층의 형성." 《한국의 사회신분과 사회계층》 한국사회사연구회 논문집 제3집. 문학과 지성사.
- 김경태. 1994. 《근대한국의 민족운동과 그 사상》. 이화여대출판부. pp. 15~29.
- 김만두. 1993. 《현대사회복지개론》. 홍익제.
- 김성례 외. 1995. "일제말기 노동력 수탈정책 : 법령을 중심으로 하여." 《광복 50주년 기념논문집》.
- 김용섭. 1963. "일제 관학자의 한국사관." 《사상계》 2월호. p. 252.
- \_\_\_\_\_. 1971. 《조선후기 농업사연구》 서울. pp. 180~197.
- 김운태. 1981. 《조선왕조행정사(근세편)》 박영사. pp. 220~240.
- 김창록. 1994. "일제에 있어 서양헌법사상의 수용에 관한 연구." 서울대학교 박사학위논문.
- 남경현. 1978. "사회복지관의 역사적 배경과 유형." 《사회복지관개요》 한국사회복지관연합회. pp. 3~14.
- Marc Bloch. 정남기 역. 1980. 《역사의 변명》 한길사. p. 45.
- 신용하. 1979. 《조선토지조사사업연구》 한국연구원. p. 93.
- 이만열. 1985. 《한국 근대 역사학의 이해》 문학과 지성사. p. 259.
- 유광호. 1994. "한국 사회정책의 역사와 그 성격." 《한국의 정치와 경제 제5집 : 한국현대사의 주요한 쟁점의 재조명》 연구논총 94-10. 한국정신문화연구원.

- 장인협. 1993. 《사회복지학개론》. 서울대학교출판부.
- 정진성. 1995. “일제시대의 여자근로정신대의 실상 제1부 일제시대 여성 노동의 착취 : 여자 근로정신대를 중심으로.” 《광복 50주년 기념논문집》 한국학술진흥재단. p. 86.
- 정종섭·김창록. 1995. “일본 제국주의의 식민지 지배구조의 성격.” 《광복50주년 기념논문집》. 한국학술진흥재단.
- 조동걸. 1989. “1910년대 독립운동의 변천과 특성.” 《한국민족주의의 성립과 독립운동사 연구》 서울 : 지식산업사. pp. 362~382.
- 조선총독부관보. 1984~1988. 《아시아문화사 : 제 1 권》. p. 13.
- 홍금자의 역. 1992. 《조선통치비화》. 형설출판사.
- 홍금자. 1995. “왕의 역할변화와 공적 구제.” 《한국사회복지학》 통권 27호. pp. 253~274.
- 홍금자. 1999. “일제시대 사회복지의 발달사적 구분에 관한 연구.” 《한국사회복지학회 춘계 학술대회 자료집》. pp. 473~489.
- 홍금자. 1999. “일제시대 사회복지 정책 및 그 특성에 관한 연구.” 《사회복지정책》. 한국사회복지정책학회.
- Charles Zastrow. 1982. *Social Welfare Institutions*. The Dorey Press. p. 13.
- 遠藤與一. 1989. 《植民地支配期の朝鮮社會事業》(1) (明治學院論叢 第449號 社會學, 社會福祉學研究 第 82 號). p. 108.
- 京城帝國大學衛生調査部 編. 1942. 《土幕民の生活・衛生》. pp. 136~140.
- 吉田久一. 1981. 《社會事業理論의歷史》一粒社. p. 10.
- 一番ヶ瀬庸子. 1973. 《アメリカの社會福祉發達史》光生館. p. 2.
- . 1981. 《講座社會福祉2, 社會福祉의 歷史》有斐閣. p. 2.
- 勞動科學研究所. 1942. “炭鑛での 半島人勞務者.” 朴景植 篇. 《在日朝鮮人關係資料集成》第 5 卷. p. 761.
- 飛田雄一·金英達 外. 1994. “朝鮮人戰時動員に關する 基礎研究.” 《青丘學術論集》第 4 輯. 東京 : 韓國文化振興財團.
- 吉田久一. 1971. 《昭和社會事業思史》ミネルヴァ 書房. p. 28.
- 紫田善守. 1987. 《社會事業の成立と發展》. pp. 71~73.
- 星野辰雄. 1935. “社會政策及び事業の根基としての社會連帶思想.” 《社會事業研究》. 第 23 卷 2號. p. 22.
- 堀米庸三. 1994. 《歴史をみる眼》. 日本放送出版協會. pp. 83~85.
- 酒井利男. “土幕民の朝鮮人の住宅問題.” 《社會事業研究》.
- 花形倉吉. 1934. “教化團體聯合會の沿革と發達.” 《朝鮮社會事業》. 第 12 卷 7號. pp. 17~19.



- 日本社會事業研究會編. 1940. 《日本社會事業新體制要綱-國民厚生事業大綱》常磐書房. p. 4.
- 朝鮮報德會少額生業資金助貸開始. 1929. 《京城彙報》. 第 93 號. p. 58.
- 朝鮮總督府. 1935. 《市政25年史》. pp. 595~948.
- 朝鮮總督府. 1940. 《市政30年史》. pp. 388~389.
- 朝鮮總督府. 1940. “社會事業.” 《朝鮮事情》. pp. 346~358.
- 朝鮮總督府學務局社會課. 1936. 《朝鮮の社會事業》. p. 71.
- 朝鮮總督府濟生院. 1934. 《朝鮮總督府濟生院事業要覽》.
- 朝鮮農會報. 1941. 第15卷 5號. p. 66.
- 殖銀調査月報. 1944. 76號. p. 58.
- 朝鮮總督府調査月報. 1942. 13卷 4號. p. 11.
- 《朝鮮農會報》. 1941. 15卷 11號. p. 66.
- 岸田到述. 1943. “最近に於ける方面事業の動向と今後方面委員の進むべき途.” 《朝鮮社會事業》. 第 20 卷 7號. p. 14.
- 早田伊三. 1927. “京城に於ける社會事業家と其後援者.” 《朝鮮社會事業》第 5 卷 1號. p. 34.
- 早田伊三. 1928. “社會事業團體巡り.” 《朝鮮社會事業》第 6 卷 3號. p. 24.
- 竹内清一. 1932. “朝鮮に於ける救療事業の擴張, 充實を望む.” 《朝鮮社會事業》第 10 卷 7 月號. pp. 32~33.
- 阿部洋洋. 1931. “救護法の施行について.” 《朝鮮社會事業》. 第 9 卷 2號. p. 27.
- 藤野惠. 1929. “公益福祉事業 1.” 《朝鮮社會事業》第 7 卷 8號. pp. 1~24.
1929. “益福祉事業 2.” 《朝鮮社會事業》第 7 卷 9號. pp. 5~26.
- 堀和生. 1986. “日本帝國主義의 植民地支配史試論-朝鮮における本源的蓄積의 一側面- 《日本史研究》. 281號(1月). pp. 67~101.
- 神尾貳春. 1928. “朝鮮社會事業の現状.” 《朝鮮社會事業》第 6 卷 7 月號. p. 9.
- 俞萬兼 a. 1933. “昭和7年中新に實施したる社會事業を顧みて.” 《朝鮮社會事業》. 11卷 1號. pp. 19~23.
- \_\_\_\_\_ b. 1933. “朝鮮の社會事業.” 《朝鮮社會事業》第 11 卷 11 月號. p. 29.
- 李源甫. 1933. “京城府立診療所設置に就て.” 《朝鮮社會事業》第 11 卷 2 月號. p. 47.
- 嚴昌燮. 1935. “昭和9年に於ける朝鮮社會事業を顧みて.” 《朝鮮社會事業》13卷 2 月號. pp. 5~10.
- 古賀國太郎. 1928. “土幕生活者の實情.” 《朝鮮社會事業》6卷 10號. pp. 21~25.
- 三浦生. 1934. “土幕民に就て.” 《朝鮮社會事業》12卷 2號. p. 1.
- 梁瀨量薰. 1929. “京城佛教慈濟會の事業現況.” 《朝鮮社會事業》7卷 1號. pp. 20~27.
- 編輯者, 朝鮮社會事業法令. 1930. 《朝鮮社會事業》8卷 3號. pp. 75~16.
- 中村照臣. 1920. “明進舍物語”(A) (B). 《朝鮮社會事業》. 第 9 卷 9號, 10號. pp. 15~19, 17~

20.

- 米谷豊一. 1939. “救護法一面觀.” 《同胞愛》. 第17卷 7號. pp. 29~35.
- 竹内青一. 1932. “朝鮮に於ける救療事業の擴張, 充實を望む.” 《朝鮮社會事業》. 第10卷 7號. pp. 32~35.
- 宮田節子. 1938. “內鮮一體. 同和と差別の構造”(季刊三千里, 第31號(8月)). p. 62.
- 花形倉吉. “教化團體聯合會お沿革と發達.” 《朝鮮社會事業》. 第12卷 7號. pp. 17~19.
- 佳山金以. 1942. “朝鮮に於ける荒政史の概觀(二).” 《同胞愛》. 第20卷 8號. pp. 22~29.
- 日野春吉. 1937. “我皇室朝鮮社會事業發達.” 《朝鮮及び滿洲》 350(1月號). pp. 18~21.
- 香山夏永. “戰時下. 半島に於ける國民厚生事業.” 《同胞愛》. 20卷 6號. pp. 3~6.
- 毛利李順. “農繁期農村季節託兒所設置指導記.” 《同胞愛》. 21卷 2號. pp. 40~44.
- 渡邊岩雄. 1942. “遺家族援護について.” 《朝鮮社會事業》. 第20卷 10號. pp. 13~16.
- 鈴木敬夫. 1989. 《法を通じた朝鮮植民地支配に關する研究》 高大民族文化研究所出版部. p. 349.
- 齋藤福彌. 1943. “社會事業團體の收容兒童を對象に平壤府に特殊事業.” 《同胞愛》. pp. 11~13.
- 工藤武城. 1941. “外國人觀朝鮮婦人.” 《同胞愛》. 第15卷 3號. pp. 22~25.
- 朴容來. 1943. “決戰時局に於ける母性の責任と保護.” 《朝鮮厚生事業》. 第21卷 4號. p. 24.
- 朝鮮社會事業協會. 1942. 《朝鮮社會事業》. 第20卷 1號. p. 18.
- 朝鮮社會事業協會. 1937. “軍事扶助法,” “軍事扶助法解説.” 《同胞愛》. 第15卷 9號. pp. 1~8.
- \_\_\_\_\_. 1937. “入營者職業保障法解説.” 《同胞愛》. 第15卷 11~12號. pp. 1~18.
- \_\_\_\_\_. 1939. “從業者雇入制限令ニ關スル諸法規.” 《同胞愛》. 第17卷 8~9號. pp. 11~12, 55~66.
- \_\_\_\_\_. 1943. “昭和18年度恩賜記念救療施設計劃書.” 《朝鮮厚生事業》. 第21卷 4號. pp. 55~58.
- 國民優生聯盟. 1941. “國民優生法の施行について.” 《同胞愛》. 第19卷 10~11號. pp. 3~7, 2~8.
- 朝鮮社會事業研究會. 《朝鮮社會事業》(1926년 4월호부터 1928년 12월호까지 참조).
- 朝鮮社會事業協會. 《朝鮮社會事業》(1929년 1월호부터 1935년 6월호까지, 1940년 1월호부터 1943년 10월호까지 참조).
- 朝鮮社會事業協會. 《同胞愛》(1935년 7월호부터 1943년 10월호까지 참조).
- 朝鮮社會事業協會. 《朝鮮厚生事業》(1943년 11월호부터 1944년 1월호까지 참조).
- 姜萬吉. 1986. 《韓國近代史》 高麗書林. p. 182
- 金範洙. 1995. 《韓國の地域社會福祉館の發展過程》. 弘益齋.
- 朝鮮鐵道協會. 非農業部門勞動者に關する資料. 1928年 調査報告 〈表〉를 참조.
- 慎英弘. 1984. 《近代朝鮮社會事業史研究》. 綠蔭書房.

- 洪金子. 1993. “韓半島における古代社會福祉史考”(日本女子大學校 博士學位論文).  
洪金子. 1994. 《韓國社會福祉發達史-古代篇-》. 螢雪出版社.  
洪金子. 1994. “各國の社會文化と福祉-1, 韓國.” 《21世紀の社會福祉學》ドメス出版. pp. 264  
~272.

## A Study of the development of Social Work and historical division during the Korean Modern Times

Hong, Keum Ja (Sun Moon University)

The objective of this study is to investigate the process of development of social work and divide it historically during the Korean Modern Times.

At first, I investigated this period's "societal" situation (political, economical, social situation) which is closely related to social work and made a historical division. And I wrote down the social welfare policy and social services concretely and I interpreted this period's historical meaning.

At the end of the Cho-Sun dynasty, although a modern social work movement had come about naturally in the Korean peninsula, it was nearly destroyed by the Japanese aggression. However, it could have expanded consistently and come to maturity because of a national self-awakening and peoples' vigorous participation after the 3·1 national movement.

But unfortunately, as the social work come to be exploited by the Japanese Imperialist powers, it lost its purity its essential purpose and was changed.

After World War II, no one was made to take responsibility for those historical facts, and under the name of Social Welfare many ordinary citizens became scapegoats, and passed silently over to the period of American military occupation which was another time of transition in the Korean peninsula.

There have been few studies undertaken concerning social welfare during the Japanese occupation. These studies will help to indicate what influence the Japanese had on the development of Korean social welfare after the Japanese occupation. I anticipate many studies on this subject will follow.