

해방부터 1950년대 말까지의 개별적 사회서비스 발달에 관한 연구

한 해 경*

1. 서 론

사회복지를 사회구성원의 인간다운 생활을 보장하려는 제도적 장치로 광범위하게 정의할 수 있다면, 개별적 사회서비스(personal social service)는 개개인의 적절한 사회화와 적응을 돕는 제도적 장치로 정의될 수 있다.

한국의 개별적 사회서비스는 1960년대 초 아동복지법의 제정을 시작으로 제도적으로 도입되기 시작했고, 1980년대 이후 대량입법 및 개정, 예산의 증가 등 외형적인 발전을 이루었으며, 최근의 노인 및 장애인 문제의 대두, 보육수요의 증가 등의 욕구 증대를 감안해볼 때 앞으로 이 분야의 중요성이 크게 부각될 것으로 전망되고 있다.

그러나 우리나라의 개별적 사회서비스제도는 아직도 공적부조와 미분화된 상태이며, 독립적인 전달체계와 전문인력의 미비로 인해 아직도 모색단계에 있다고밖에 말할 수 없는 실정이다. 정책담당자는 물론 학계에서조차 늘어나는 개별적 사회서비스 욕구에 대해 어떻게 대처해야 하는지에 대한 합의를 끌어내지 못하고 있는 것으로 보인다.

본 연구는 이같은 개별적 사회서비스의 제도적 미비의 원인을 분석하기 위한 작업의 일환으로 개별적 사회서비스 관련법이 제정되기 이전, 즉 1960년대 이전 시기에 대한 연구가 필요하다는 인식에서부터 출발한다. 특히 36년간의 일제로부터의 해방과 전쟁이라는 중요한 역사적 사건을 경험한 이 시기의 복지욕구가 무엇이었는지 파악해보고, 그에 대한 정책적 대응이 어떻게 이루어졌는지를 밝히는 것은 우리나라 개별적 사회서비스 제도발달의 특수성을 이해하는데 매우 큰 도움이 될 것이다. 그리고 이같은 특수성의 기원을 파악해보는 것은 앞으로 우리가 지향해야 할 개별적 사회서비스의 정책방향을 제시하는데도 중요한 시사점을 제공할 것이다.

그럼에도 불구하고 이 시기에 대한 연구는 1960년대 이후의 사회보험제도의 발달에 초점을 맞춘 연구들에 비해서 더욱 부족한 실정이다. 그것은 산업자본주의가 성숙되어야만 사회복지가 발달한다는 일반적인 인식 때문일지도 모른다. 그러나 스펙트가 지적한 바와 같이,¹⁾ 화폐라는 구체적인 교환수단을 가지는 소득보장제도와는 달리, 개별적 사회서비스는 지원, 변호, 애정, 신용, 동정 등의 자원을 교환하는 것이기 때문에 산업자본주의의 성숙이라는 변수의 설명력은 훨씬 낮아질 것이다.

따라서 본 연구는 해방부터 1950년대 말까지의 한국사회에서 국민들의 개별적 사회서비스 욕구에 대해

* 한국보건사회연구원 책임연구원

1) Harry Specht, *New Directions for Social Work Practice*, Prentice-Hall, Inc., 1988.

국가가 어떻게 대응해왔는지 하는 것을 분석함으로써 개별적 사회서비스 발달과정을 분석하고, 발달에 영향을 미친 요인들을 규명하고자 한다.

본 연구의 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

- 1) 이 시기의 개별적 사회서비스 욕구의 내용은 무엇이었는가.
- 2) 개별적 사회서비스 욕구에 대한 국가의 정책의지는 어떠한가. 그것은 구체적으로 입법, 예산에 어떻게 반영되었는가.
- 3) 이 시기의 개별적 사회서비스 발달의 특징은 무엇이고, 영향을 미친 요인은 무엇인가.

위의 연구목적들을 달성하기 위해서 역사적 접근법(historical approach)을 활용한 사례연구의 방법을 사용하였다. 역사적 접근법은 단순히 역사적 사실을 실증적으로 검토하고 기술하려는 것이 아니라 현재를 이해하기 위해 과거를 재구성하기 위한 것이다. 사례연구는 일반화를 시도하는 데는 한계를 가지지만, 추상적이고 단순화된 분석을 보충해줄 수 있다는 장점을 가진다. 본 연구에서는 연구대상 기간의 1차 자료를 분석하였고, 1차 자료가 부족한 시기를 분석하기 위해서 관계자와의 인터뷰를 시도하였다.

2. 해방부터 1950년대 말까지의 시대적 배경

이 시기의 시대적 배경을 살펴보는 것은 당시의 개별적 사회서비스 욕구가 무엇이었는지를 파악하고, 개별적 사회서비스의 제도적 발달에 영향을 미친 요인을 찾아내는데 중요한 시사점을 제공할 것이다. 여기서는 이 기간의 시대적 배경을 정치적 환경, 경제적 환경, 사회문화적 환경을 중심으로 간단히 살펴보고자 한다.

미군정치의 대한정책의 기본방향은 한국에 반공체제를 구축하고, 미국에 우호적인 정권을 수립하는 세계재편전략을 실천하는 것이었다.²⁾ 따라서 한국사회의 근본적 개혁은 한국인 스스로 해결해야 할 문제라고 생각했다. 이런 점을 고려할 때 미군정치가 한국인의 복지를 위해 힘쓸 것을 기대하는 것은 무리일지도 모른다.

부르스 커밍스(Bruce Cummings)의 표현에 의하면, “미군정에 긍정적으로 기여할 수 있는 것은 아무 것도 가지지 않았지만 남한에서 실질적인 거부권을 행사할 수 있는 부정적 음모들을 풍부하게 가지고 있었다”³⁾ 이승만은 한민당과의 결합을 통해 남한에 단독정부 수립을 강력하게 추진하고 반대세력을 철저하게 배제하였다. 제 1공화국은 일제식민지의 유제를 청산하고, 그동안 축적되어온 구조적 문제들을 해결해야 하는 역사적인 과제를 가지고 있었지만, 이승만은 정권유지 자체에 최대의 관심을 가졌을 뿐이다. 전쟁 직전에 이미 국방비와 치안유지비의 과다재정지출과 그로 인한 인플레이션 적자, 수지팽창으로 인해 경제적 위기에 직면했던 이승만정부는 전쟁이라는 극단적인 사회상황을 정치권력에 이용하고, 국군과 경찰을 증가시켰으며, 반공이데올로기를 강화했다.

이미 일제수탈에 의해 광범위한 절대빈곤 및 저발전상황이 지배적이었던 상황을 더욱 가속화시킨 것은

2) 부르스 커밍스, 김주환 옮김, 「한국전쟁의 기원」, 하청사, 1986, p.318.

3) 앞 책, pp.318-319.

귀환전재민의 유입, 남북분단으로 인한 경제단절과 농업의 위축,⁴⁾ 산업시설을 가동시키고 운영할 한국인 경영자와 기술자의 공급부족으로 인한 공업부문의 병목현상, 생산업체 감소, 산업생산량 하락, 고용의 감소 현상⁵⁾ 등이었다.

그래도 1947년 이후에는 미국원조에 힘입어 혼란상태를 수습하기 시작하여 1949년의 GNP 성장률과 1인당 GNP 성장률이 각각 9.7%와 8.8%를 기록했으나, 한국전쟁을 겪으면서 경제는 해방 직후보다 더욱 심각한 침체의 늪에 빠지게 되었고, 외국원조 없이는 유지하기조차 힘든 상황이 되었다.⁶⁾

한편 이 시기의 외원은 국민경제를 좌우할 영향력을 가질만한 것으로서, 1953-1960년의 연평균 원조액 265백만불은 GNP의 13.1%, 정부예산의 78.3%를 차지하는 금액이었다.⁷⁾ 이중 대부분은 군사원조, 원자재 도입원조(program aid)였고, 계획사업원조(project aid)의 5% 미만이 농업, 교육, 보건, 사회복지 부문에 할당되었다.⁸⁾

이 당시 한국사회의 변화를 살펴보면, 귀환전재민의 급속한 유입으로 인한 식량난, 질병의 만연, 귀환자 정착문제가 야기되었음을 알 수 있다. 전쟁기간의 청장년층 남자의 사망률 증가, 특히 15-34세의 청장년층 남자의 사망률 증가는 사회적 도움을 필요로 하는 과부와 고아의 증가와도 직결되는 것이었다.⁹⁾ 또한 인구의 대이동이 이루어졌고, 산업화의 “끌어당기는 힘”에 의한 것이 아닌 도시화 및 이농현상은 주택의 부족 등 심각한 사회불안의 요소가 되었다. 전쟁이 끝난 후의 베이비붐으로 인한 아동부양부담 증가는, 전쟁고아의 보호와 함께 이 당시 아동문제의 인구학적 배경을 이룬다.

또한 이 시기의 사회문화적 특성으로는 반공이념의 내면화현상을 들 수 있다. 전쟁 이전에는 남북 양측의 지배 이데올로기를 마음깊이 받아들이지 않았던¹⁰⁾ 민중들은 전쟁을 거치면서 분단의식과 반공이념을 내면화하게 되고, 아래로부터의 자생적 운동에 대한 부정적 관념이 형성되었으며, 사회의 전반적 보수화, 경직화가 이루어지고, 시민의 권리의식이 조성되기 힘든 분위기가 조성되었다.

4) 1945-1946년의 미곡생산은 1940-44년의 평균생산보다 9.4% 감소되고, 대맥생산은 48% 감소되었다. 조선은행 조사부, 『조선경제연보』, 1948, p.5.

5) 앞 책, p. 1-202.

6) 전쟁으로 인한 재산손실을 금액으로 환산하면 전쟁 발발 15개월만에 20억 달러에 달하는 것으로서 이 금액은 1949년의 GNP를 능가하는 것이었다. 이대근, “6.25의 사회경제사적 인식,” 『한국자본주의론』, 1984.

7) 한국은행, 『경제통계연감』, 1969.

8) 메이슨, 김만계 외, 『한국경제.사회의 근대화』, 한국개발연구원, 1981, p.209.

9) 이홍탁, “한국전쟁과 출산력 수준의 변화, 한국사회학회 편, 『한국전쟁과 한국사회변동』, 1992, p.31.

10) 미군정청이 실시한 여론조사 결과에 의하면 일반 국민들은 서구식 사회민주주의 체제에 가까운 통일정부 수립을 압도적으로 지지하는 것으로 나타난다. 동아일보, 1946.8.13일자, 국가편찬위원회, 『자료대한민국사』 제 3권, 1970, pp.104-105에서 재인용.

3. 개별적 사회서비스 욕구와 국가의 대응

1) 개별적 사회서비스 욕구

앞의 시대적 배경을 통해서 알 수 있듯이 이 시기에는 식량부족, 질병의 만연, 인플레이와 생활필수품의 부족, 매점매석, 사회적 불안으로 인한 생계안정, 전쟁후의 응급구호, 실업자문제, 주택문제, 사설계(私設契)로 인한 사회문제 등 물질적, 경제적 보장을 필요로 하는 문제를 많이 가지고 있었다. 그러나 그렇다고 해서 개별적 사회서비스 욕구가 적었다고는 말할 수 없다. 이 시기의 민중들은 분명히 심각한 개인적 사회심리적 적응문제를 가지고 있었고, 이를 돕기 위한 개별적 사회서비스를 필요로 했다.

우선 전쟁으로 인해 증가된 고아와 과부들은 물질적 보장에 뿌리깊은 상처에 대한 다양한 사회심리적 지원을 필요로 했던 대표적인 대상자들이었다. 정확한 자료는 알기 힘들지만, 전쟁을 통해서 대략 10만 명의 전쟁고아와 20만명의 전쟁과부가 발생했으며, 전쟁으로 남편을 잃은 이들이 부양하는 아동수가 100만 명을 넘는 것으로 추정되고 있다.¹¹⁾ 1948년 101개의 시설에 7,393명의 아동이 수용되어 있었던 아동수용시설은 1953년에 440개 시설로 증가했고, 53,964명의 아동을 수용하고 있어서 시설수는 4배 이상, 수용아동수는 7배 이상 증가했다.¹²⁾ 당시의 전쟁고아문제는 국제적 자선의 대상이기도 했다.

둘째, 전체 인구 중 아동인구가 차지하는 비율이 매우 높았으므로 아동들의 건강한 양육과 사회화는 중요한 사회적 과제였다. 1949년 국세조사 결과에 의하면, 1949년 14세 이하 아동비율이 41.6%, 19세 이하 아동비율이 51.6%로 나타났으며, 「한국연감」에 의하면 1957년의 19세 이하 인구비율은 51%였다.¹³⁾ 그리고 1947년 1월 미군정장관은 중요한 사회문제 중 하나로 부녀와 아동의 후생문제를 지적한 바 있다¹⁴⁾

전쟁 이전부터 이미 시설수용아동수가 증가하기 시작하여 1945년부터 1948년동안 4배 이상이 증가했으며,¹⁵⁾ 노동에 종사하는 아동, 가계보충적 소규모 영세공장의 아동노동이 만연해있었다. 1947년 현재 공장노동자의 26.3%가 19세 이하의 유년노동이었고, 특히 17세 이하 여자노동자가 많았는데, 이는 가계를 보충하기 위한 저렴한 노동공급을 의미하는 것이었다.¹⁶⁾

전쟁이 끝난 후에도 빈곤으로 인한 기아와 미아가 증가했는데, 1955-1959년 사이에 기아는 두드러지게 증가했고, 특히 여아와, 1-5세 정도의 아동을 버리는 경향이 높았다.¹⁷⁾ 1950년대 후반의 시설은 주로 전쟁고아를 위한 영아원, 육아원 중심에서 장애아동, 정신박약아동, 빈곤이나 부모불화로 인한 위탁양육아동, 미감아동의 증가에 대비해야 했고, 실제로 아동수용시설의 다양화가 이루어질 정도로 보호를 필요로 하는 아동의 성격 및 문제도 다양해졌다.

11) 한국연감편찬위원회, 「한국연감」, 1956, p.248.

12) 구자현, 「한국사회복지사」, 1970, p.202.

13) 조선은행 조사부, 「경제연감」, 1949, p.I-156, 한국연감편찬위원회, 「한국연감」, 1959, pp.390-391.

14) 국사편찬위원회, 「자료 대한민국사」 4권, 1970, pp.61-63.

15) 조선은행 조사부, 「경제연감」, 1949, p.IV.

16) 조선은행 조사부 편, 「조선통계연보」, 1948, p.I-6, 남조선과도정부 노동부, 「노동통계집」, 1948, p.29.

17) 내무부 통계국, 「대한민국 통계연감」, 1960, pp.446-447.

셋째, 이산가족의 문제를 들 수 있다. 대한적십자사는 이산가족의 혈액을 모두 1천만 인구로 추산하고 있다.¹⁸⁾ 이같은 가족이산 및 해체 혹은 파괴가 가져온 가족생활의 변화는 전통적으로 가족주의적 사고방식을 익혀온 개인이나 가족이 감당하기는 힘든 것이었으며, 이들이 경제적 보장 뿐 아니라 사회적 적응과 사회화, 정서적 지원 등을 필요로 하였을 것임은 쉽게 유추될 수 있다.

2) 국가의 대응

위와 같은 개별적 사회서비스 욕구에 대해 국가는 어떻게 대응하였으며, 국가의 정책의지가 입법과 예산에 어떻게 반영되었는지를 살펴보기 위해 미군정기와 제 1공화국의 국가의 대응에 관해 분석하기로 한다.

미군정은 한마디로, 당시 사회문제로 인정했던 아동이나 부녀문제에 대응하기 위한 별도의 법적인 조치를 취하지 않았다. 절대빈곤문제에 대해서도 사회질서 유지에 위협이 되지 않을 정도의 범위내에서 응급적, 비체계적으로 대처하였는데, 미군정청은 해방 당시 시행되던 법령이 군정법령으로 폐지되지 않으면 그 효력이 상존한다고 말했으나 이는 주로 치안, 민사, 상사관계 등의 법령들에 해당되는 것이었고, 조선구호령은 실수로 폐지대상 법률에서 제외되기는 했지만, 실제로 조선구호령이 시행되기는 힘든 상황이었다.¹⁹⁾

아동문제의 중요성을 인식한 것은 사실이지만, 소년노동보호법(1947) 제정 외에 아동복지를 위한 별도의 노력은 하지 않았다. 해방 이후 귀환전재민의 유입으로 인해 아동수용시설이 증가했으나 미군정청은 이들 시설에 대한 지도육성과 통제에 대한 방침조차 가지고 있지 않았다.²⁰⁾ 1946년에 공포된 바 있는 “아동노동법규”는 아동노동의 보호를 위해 반드시 필요한 조치였음에도 불구하고, 당시의 여러가지 상황 및 자료를 통해서 추론해보건대, 한국실정에 어두운 미국식 발상이었을 가능성을 배제할 수 없다. 당시의 신문 기사들(조선일보 1946. 12.5)에 의하면 아동노동법의 발효로 “수만이나 되는 소년공들이 일시에 실직하게 되면 그들의 생활이 문제가 되며...”²¹⁾ 등 당시의 상황으로는 아동노동의 유해성이란 사치스러운 걱정에 지나지 않음을 지적하고 있다. 그리고 실제로 이러한 여론을 의식한 미군정청은 아동노동법의 실시를 보류하기로 발표하고, 결국 1947년 4월 8일에 미성년자노동보호법으로 바꾸어 심의 통과시켰다. 그러나 이 법은 실제로 실행되지 않았고, 결국 미군정은 이같은 법의 제정을 통해 예산이 안드는 선심만 제공한 결과를 가져왔을 뿐이다.

미군정청의 정책의지 부재는 대한정책의 기본방향을 감안할 때 부분적으로 이해된다. 즉 미군정은 한국민의 문제를 근본적으로 해결하려는 의지를 가지고 있지 않았기 때문에 사회질서 유지 및 통제에 방해가 될 수 있는 문제를 해결하기 위한 최소한의 응급구호 외에는 더 이상 관심을 기울이지 않았다. 남조선과도정부 하의 보건후생부는 16국을 거느린 최대부서였지만, 1948년 현재 보건후생부의 예산은 정부예산 대비 2.5%에 불과했고, 이것도 대부분 응급구호에 쓰여졌다.²²⁾

18) 대한적십자사, 「이산가족백서」, 1976, p.178.

19) 김학묵과의 면담결과임.

20) 보건사회부, 「한국아동복지요람」, 1960, p.30.

21) 국사편찬위원회, 「자료 대한민국사」 4권, 1970, p.996에서 재인용.

22) 조선경제통계요람, 여강출판사, 1986, pp.221-223.

제 1공화국에서는 헌법 제 19조에 공적부조권을 명시하였으나 구체적인 하위 실정법령의 제정과 예산의 뒷받침이 이루어지지 못하였고, 다시 조선구호령에 의거하여 공적부조사업을 실시하고,²³⁾ 행정통칙에 의한 시설의 지도,감독기능을 강화하는 것이 고작이었다. 1949년 8월에 공포되었던 후생복권법 및 특별회계법은 구호자금을 조달하기 위한 것이라는 표면적 이유에도 불구하고, 당시 국방비와 치안유지비의 과다 재정지출로 인한 재정적자를 매꾸기 위한 수단이었을 가능성도 배제할 수 없다.

보건사회부, 혹은 사회부 예산 중 구호 및 사회사업에 쓰여진 비율은 1950년에 4.8%, 1951년에 30%, 1952년에 32.9%, 1953년에 22%, 1954년 25.1%, 1955년 12.5%, 1957년 27.8%로서 매우 낮은 비중을 차지하고 있었다.²⁴⁾ 이 중 특히 후생시설과 수용구호비에 쓰인 예산은 보건사회부 예산의 3.6%(1955), 5.3%(1957)에 불과했다.

1952년에 발족된 아동복지위원회가 “아동복지법안”을 작성하여 보건사회부에 건의하고, 1957년 보건사회부와 아동복지위원회가 아동복지법안을 기초하여 법제실에 심의의뢰하였으나 이 법을 수행하기 위해 필요한 국가예산 조달방법에 대한 논란이 계속되면서 법이 통과되지 못하였다.

한편 김학묵의 자료에 의하면, 대통령이 직접 전재고아보호에 개입한 흔적이 보이는데, 즉 고아보호를 사회부나 제주도청이 하기보다는 독지가가 하도록 직접 설득하고, 사회부에 혼혈고아의 외국입양기관을 만드라고 지시하기도 한 사실 등이 그것이다.²⁵⁾ 그러나 고아합창단을 미국에 보내려는 시도가 미국 보건교육복지성(DHEW) 아동국장의 반대에 부딪히는데, 반대의 요지는 “유명한 사람이 고아원을 방문하면 원장이 방문자를 기쁘게 하기 위해 고아들로 하여금 노래와 춤을 추게 하는데 이것은 따지고 보면 내방자의 환심을 사서 원조를 더 얻자는 생각에서 나온 것이니 아동복지상 바람직하지 않다.”는 것이었다.²⁶⁾ 원조액을 극대화하는데 능란한 정치적 수완을 발휘함으로써 의원을 자신의 정치적 세력권을 확보하는데 이용한 것으로 알려진 이승만에 대한 평가를 고려할 때,²⁷⁾ 위의 시도도 원조수입액을 극대화하기 위한 의도로 의심을 받을 수 있는 여지는 농후하다.

이처럼 고아보호에 대해서는 민간에게 책임을 전가했던 이승만정부는 군경원호사업에 대해서는 많은 공적 관심과 예산을 기울였다. 경찰원호법(1951), 전몰군경유가족과 상이군경연금법(1952)을 제정했고, 1955년의 경우 보건사회부 예산에서 군경원호사업비가 차지하는 비중은 구호 및 사회사업 예산의 5배에 해당된다. 전쟁이라는 특수한 여건과 전쟁으로 인한 군경의 피해상황을 감안할 때 정부가 군경원호사업에 많은 관심을 기울인 것은 어찌 보면 당연한 일이지만, 군경원호에 대한 높은 정책적 의지와 실천에 비해 전체 국민을 위한 복지정책의 의지와 예산의 뒷받침이 너무 낮았다는 점이 문제점을 지적될 수 있다.

23) 하상락, 「한국사회복지사론」, 1988, p.89.

24) 한국은행 조사부, 「경제연감」, 해당 연도.

25) 김학묵, “전재구호사업과 적십자사의 활약,” 「계간 아산」 통권 30호, 1985.

26) 김학묵, “고아입양과 합창단,” 「계간 아산」 통권 37호, 1987, pp.40-47.

27) 메이슨, 김만제, 앞 책, 1981, p.39.

4. 맺 음 말

이상의 논의를 통해볼 때, 이 시기에는 전재고아, 과부, 이산가족 등의 사회심리적 적응을 위한 욕구, 아동의 건강한 양육을 위한 사회적 책임 등 개별적 사회서비스를 필요로 하는 욕구가 분명히 존재하였음에도 불구하고, 개별적 사회서비스 정책의지가 매우 부족했기 때문에 법이나 예산상에 반영될 수 없었다.

대신 이들의 보호책임을 가족과 민간에게 전가했다. 이 당시 대부분의 개별적 사회서비스 욕구는 가족 안에서 해결되었으며, 이효재의 지적처럼 전쟁의 경험을 통해 한국의 가족주의는 더욱 강하고 길건 것이 되었다.²⁸⁾ 그리고 가족 자체의 와해로 인해 가족안에서는 문제를 해결할 수 없는 경우, 혹은 가족으로부터 전혀허버림받은 경우에 대해서만 민간이 그 책임을 맡았다. 이때 민간이란 자발적으로 조직된 것이 아니라 의원으로 인해 우후죽순처럼 생긴 수용시설을 의미하는데, 전재고아에 대한 사회적 책임의식조차 형성되지 못한 상태에서 생긴 민간시설들은 비체계적이고, 자선적, 응급적인 보호를 행할 뿐이었다. 특히 의원분배과정의 남구(濫救), 누구(淚救), 고아원장의 부정부패, 비리의 만연은 사회문제화되어 사회사업에 대한 일반인의 인식을 부정적으로 하는데 결정적인 역할을 하였으며, 이러한 문제는 오늘날에도 완전히 극복되지 못한 것으로 보인다. 주로 행정통첩을 통해 지도감독 기능만 수행하였던 국가는 의원분배에 관한 한 통제적 역할조차 적절하게 담당하지 못했던 것으로 보인다.

이 시기의 개별적 사회서비스의 제도적 부재를 설명하는데 있어서 일제시대부터 세습된 절대빈곤, 저발전, 경제정책의 실패, 전쟁으로 인한 피해 등과 같은 경제적 환경의 중요성을 강조하는 나머지, 경제성장을 통해 사회복지에 사용될 수 있는 자원이 축적되어야만 사회복지가 이루어질 수 있다는 산업화이론을 적용시키기 쉽다. 즉 사회복지에 대한 객관적인 욕구가 증가했어도 경제적 자원이 부족했기 때문에 사회복지가 발달할 수 없었다고 간단히 치부하기 쉽다.

그러나 경제적 환경은 개별적 사회서비스 발달의 하나의 조건일 뿐이다. 즉 이 시기의 절대빈곤 및 저발전의 경제적 환경하에서도 국민들의 개별적 사회서비스 욕구에 대한 분명한 인식과 해결의지가 있었다면, 정부의 예산은 다르게 할당되거나, 혹은 큰 예산을 들이지 않고도 당시의 개별적 사회서비스 욕구에 대응할 수 있는 방법을 강구할 수 있었을지도 모른다. 서론에서 이미 지적한 바와 같이, 소득보장제도와는 달리 개별적 사회서비스는 대상자의 특성에 따라 상담, 지원, 변호, 애정과 같은 상징적이고 개인적인 자원을 교환함으로써 이루어지는 것이므로 당시의 막대한 의원만 잘 체계화시켰더라도 결과는 훨씬 나아졌을 것이다.

그러나 정권유지 자체에 최대의 노력을 기울였던 제 1공화국은 국민들의 개별적 사회서비스 욕구에는 거의 관심을 보이지 않았다. 1957년 현재 전체 정부예산의 5%에 불과했던 보건사회부 예산 중에서 구호양곡비, 수용구호비, 사회사업비 등으로 쓰여진 예산은 군경원호사업비의 1/5도 되지 못했다. 즉 이승만정부는 정치적 세력권 확보에 도움이 된다고 믿었던 군경원호사업을 위한 입법과 예산할당에는 적극적이었지만, 대다수의 국민이 처했던 생활상의 어려움에 대해서는 무관심했다. 전재고아가 국제적 자선의 대상이 될만큼 중요한 사회적 보호대상으로 부각되었음에도 불구하고, 고아합창단 해외공연 시도에서 보듯이 전쟁

28) 이효재, “분단과 가족문제,” 『분단시대의 사회학』, 한길사, 1985.

고아를 의원도입을 극대화하는 수단으로 활용했을지언정 이들을 위한 법이나 정책은 마련하지 않았다고, 1957년에 가서야 부녀국속에 아동과를 신설했을 정도였다.

해방 후의 한국사회에 주어진 서구식 자유민주주의라는 외피(外皮)와 정치권(political rights)에도 불구하고, 대통령이 거의 독점적으로 정치권력을 행사했던 상황에서, Thomas R.Dye 등이 지적했듯이 사회복지 관련정책은 대중의 요구와 행동이 아니라 정치엘리트의 가치와 선호에 의해 결정되고, 그의 이익을 강화하는 차원에서 결정되었던 것이다.²⁹⁾ 각급 행정기관의 대표자와 재한(在韓) 외국공사립 아동복지관계 사업기관의 대표자, 국내 각종 아동복지사업단체의 대표자, 사회사업연구나 교육훈련기관의 대표자 등으로 이루어진 아동복지위원회의 아동복지법안 통과를 위한 노력에도 불구하고 아동복지를 위해 국가예산을 할당할 수 없다는 정치엘리트의 결정은 일방적, 하향적인 것이었고, 정책형성과정은 폐쇄적이고 권위적이었다.

그리고 군경원호사업에 대한 막대한 예산할당 등 사회복지의 정치도구적인 행동이 용인될 수 있었던 배경에는 전쟁을 통해 일반 국민들에게 보수적인 반공이데올로기가 내면화되었다는 한국사회의 사회문화적인 특수성을 고려해야 한다. 전쟁 직전까지만 해도 남북 양측의 지배이데올로기를 받아들이지 않았던 대다수 한국민들에게 전쟁은 분단의식을 내면화시키는 계기를 만들었고, 자생적 운동에 대한 부정적 관념 형성, 보수적 획일화, 사회전반적인 보수화 및 경직화를 초래했던 것이다. 이러한 상황에서 개별적 사회서비스 욕구충족을 위한 권리의식이나 이익집단활동이 조성되기는 힘든 일이었다.

결론적으로 이 단계의 개별적 사회서비스의 제도적 부재는 절대빈곤이나 저발전이라는 경제적 요인보다는 정치엘리트의 가치와 선호라는 정치적 요인과, 시민의 권리의식과 이익집단활동이 매우 미약했던 사회문화적 분위기로 설명될 수 있다.

29) Thomas R.Dye and L.Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif., Wadsworth, 1970, p.6.