

## 일제시대 사회복지의 발달사적 구분에 관한 연구

홍금자(선문대학교 사회복지학과 교수)

### I. 서론

한국에 사회복지가 성립된 시기는 서구과 똑같이 자본의 축적이 가능해진 근대 후기의 일이다. 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 붕괴를 맞이하게 되었던 시기이기 때문이다. 이 때문에 조선조 말기 막 싹트기 시작한 자본의 축적이 일본의 독점자본에 의해 송두리째 흡수되면서 수 많은 사회복지 대상자가 양산된 시기이기도 하다.

한국을 강점한 일본 제국주의는 생활에 괴로움을 겪고 있는 한국인 빈민을 우민화하거나, 은사구제라는 이름을 빌어 교화를 강조하는 한편, 내선일체를 강요하면서 한국인을 회유하는 수단으로 사회복지 정책 및 서비스를 이용함으로써 한국에 대한 지배를 정당화, 합리화하는데 교묘히 이용했다. 이 같은 논리는 사회적 약자를 대상으로 하고 있는 사회복지 분야에도 그대로 적용되었다.

이 논문은 일제시대에 한국인을 대상으로 행해졌던 사회복지 서비스를 성격에 따라 구분해 보고 구분의 배경이 되는 사회적 요인들이 무엇이었으며 그 특성은 어떠한 것이었는지를 탐색하는데 그 목적을 둔다. 한국 사회복지발달사 연구는 그 수가 그다지 많지 않기 때문에 그 자체로서도 의미있는 작업이 될 것이라 생각되며 일제 이전과 이후의 한국 사회복지 발달에 어떠한 영향을 미쳤는지를 규명하는데도 도움을 줄 수 있으리라 사료된다. 물론 이 연구는 일제시대 사회복지 발달사 구분의 시론에 불과한 것으로 앞으로 이에 대한 수정과 보완작업이 필요하리라 생각되는 만큼, 많은 논의와 토론을 기대한다.

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

## II. 일제시대의 사회복지

여기서는 일제 직전의 조선왕조기를 제 1기로하고, 일제 36년을 크게 셋으로 나누었다. 1910-1919년의 무단통치기를 제 2기, 1919-1931년의 문화통치기를 제 3기 그리고 1931-1945년의 민족문화말살기를 제 4기로 구분한 뒤 각 시기별 특성이나 사회적 배경 등을 살펴보고 그 시기에 이루어진 사회복지정책 및 사회복지서비스 등에 대해 고찰하고자 한다. 사회복지서비스는 실시주체를 중심으로 하여 조선왕조, 조선총독부, 종교(민간단체)와 민간인 등으로 나누어 그 내용을 살펴보기로 한다.

### 1. 제 1기 일제 직전의 조선왕조기: 근대 사회사업의 태동기

기독교의 도입부터 한일합병(1910)전까지의 기간이 해당된다. 이 시기에는 서구열강에 의해 강요된 개국의 영향으로 서양의 자본과 산업이 유입되어 농업중심이었던 조선의 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 특성이 기독교의 영향으로 약화되기 시작했다는 것과, 중앙 총혜민사의 하부기관으로 지방에 분혜민사를 설치함으로써 지금까지의 중앙 중심의 구제정책이 지방에까지도 영향을 주는 형태로 변화했다는 점, 그리고 많은 수는 아니지만 당시의 사회경제적 구조의 결함으로부터 발생한 임금노동자의 존재가 생성되기 시작한 시기이기 때문이다.

#### 1) 정치적 특성

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, 일본 제국주의에 의한 지배는 한민족이 경험한 정치체제 중에서 가장 심한 전제주의적 통치체제에 해당된다.

## 2) 경제적 특성

한국사에서 최초로 근대적 임금노동자가 등장한 시기이다. 최초의 근대적 임금노동자는 농업 부문에서부터 형성되었다. 7년간에 걸친 왜란(1592-1598)과 2회의 호란(1627년, 1636-1637년)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 특성

임금노동자의 출현을 전후하여 카톨릭이 전파되었다. 초기에 극심한 탄압을 받았지만 거듭되는 학살이나 탄압에도 굴하지 않고 끈기있게 전도를 계속하여 그 기반을 구축하기에 이르렀다.

프로테스탄트는 카톨릭보다 전래된 시기는 늦었지만 1880년대 후반부터 근대적 의료사업을 추진하는 한편, 사회적 압제로부터 벗어나 구국제민의 방책을 모색하기 위한 교육운동을 전개해 갔다.

1896년, 기독교 선교의 자유가 목인된 이후부터는 이들 운동이 보다 활기를 띠게 되어, 카톨릭은 고아원과 양로원을 설치하여 운영하면서 또한 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 원동력으로도 작용하게 된다.

## 4) 사회복지 서비스

이 시기 사회복지사업의 주체는 크게 구한국 정부, 종교, 민간인 그리고 일본정부 의 넷으로 나누어 볼 수 있다.

### (1) 구 한국정부 등에 의한 사회복지 서비스

구 한국정부가 행한 사회복지 활동은 중세 후기의 뒤를 이으면서 외적 요인에 의한 변화가 엿보이는 시기이기도 하다. 여전히 창곡제에 의존한 구제가 주축을 이룬 것은 사실이지만 거민을

진출하는 기구인 혜민사를 한성의 총혜민사 이외에 각 府에도 분혜민사를 설치(1901)함으로써 진출업무의 효율화를 도모하였다.

### (2) 종교에 의한 사회복지 서비스

우선 기독교는 주로 육영, 의료, 구제사업에 중점을 두어 사업을 실시했다. 불교관계 단체도 크리스티교 기관과 똑같이 구제사업을 행하였는데 1908년 결성된 진주불교부인회 등의 활동이 두드러진다.

### (3) 민간에 의한 사회복지 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.

## 2. 제 2기 무단정치기: 근대 사회사업의 성립기

일본제국주의의 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 근대자본주의의 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 특성

일본은 합병과 동시에 칙령 제 39호를 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 핵심

적 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 한민족에게는 광복 후 입헌주의의 수립과 반입헌주의의 적극적 청산이라는 두 가지 과제를 동시에 떠맡게 되었던 것이다.

## 2) 경제적 특성

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. 이로 인해 한국 농민들은 세습적으로 지니고 있던 경작권마저 빼앗기게 되어 영세 소작농으로 전락하거나 도시로 전출하여 낫폼팔이 임금노동자로 몰락하게 되면서 다량의 半프롤레타리아 계급과 빈민층을 형성하게 되었던 것이다. 이들 중 일부는 도시 지역의 낫폼팔이 인부나 戶內使用人으로 전환해 갔지만 근대적 고용기회가 적었기 때문에 대부분은 여전히 농촌에 체류하지 않을 수 없었다.

## 3) 사회적 특성

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. 이러한 일련의 탄압과 민족적 차별이 한민족의 분노를 자극시켜 사회주의 운동의 영향을 받은 노동자, 농민운동이나 노동자쟁의가 늘어갔다. 또한 초보단계이긴 하지만 종교계 스스로 국권회복운동이나 민족적 자각운동에 앞장서는 계기가 되었으며 이것이 급기야는 3.1운동으로 폭발되게 되는 것이다.

## 4) 사회복지 제도, 정책

「은사진출자금공민구조규정」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. 은사자금이라는 명분으로 일정액을 주고 그 이자 중 3/5은 수산, 1.5/5는 교육, 0.5/5는 재해구제에 충당하도록 정하여 일제시대 구제의 중심제도로 활용토록 했다.

### 5) 사회복지 서비스

이 시기 구제활동의 주된 주체는 조선총독부, 종교단체, 민간인의 셋으로 대별된다.

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

#### (1) 총독부에 의한 사회복지 서비스

총독부는 행정조직을 통하여 구빈사업을 비롯한 전반적인 사회복지사업을 관장하면서 과거부터 민간단체가 운영해 오던 사회복지사업을 약화시키기 위해 제생원이라는 직영시설을 발족하여 육영사업 및 맹아자를 위한 특수교육을 실시하였다.

또한 나환자나 정신질환자를 치료하기 위해 의료 시설을 설치하고, 필요에 따라 지방에 분원을 설치할 수 있도록 규정했을 뿐 아니라 석방자보호사업에 중점을 두었다.

#### (2) 기독교에 의한 사회복지 서비스

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

또 아동을 대상으로 한 성공회 고아원(1911)과 이화학당 유치원(1914) 그리고 평양유치원이 설립되었고 1916년에는 미감리회가 사립 중앙유치원 설립 진흥회를 설치함으로써 지방개량을 위한 사업도 전개하게 되었다.

불교 관련 단체로서는 정토종 교우회(1913)을 비롯하여 불교중학교(뒤에 혜화전문 동국대학)(1915), 경성불교자제회(1917), 평양불교광제회(1917), 대전불교자제회(1918), 인천불교자제회(1918) 등이 설립되어 구제활동을 폈다.

YMCA가 중심이 되어 노동자들을 위한 야학이 열렸고 1912년에는 광제회가 결성되어 공창폐지 운동단체로서 발회식을 갖기도 했다.

#### (3) 민간에 의한 사회복지 서비스

이 시기부터는 민간인들이 개인적으로 사회복지 활동에 활발히 참가하게되었고 합병과 동시 일본 사회복지기관들이 한반도에 그 사업의 일부를 이관하거나 지부를 설립한 것도 이 시기에 볼 수 있는 특징적인 현상이다.

### 3. 제 3기 문화통치기(1919-1931): 근대 사회사업의 발전기

3.1독립 운동(1919)때부터 만주사변 전까지의 시기로, 일본의 식민지 정책이 3.1운동과 같은 민족독립운동의 재발을 방지하기 위해 문화정치로 전환한 시기이다. 이 시기를 사회사업 발달기로 보는 이유는 일본의 독점자본과 경제적 수탈 결과 드디어 특수민민인 토막민이 대거 출현하게 되었다는 점과 이에 대응하기 위해 말단 구빈행정 전달체계인 방면위원제도가 확립되었다는 점 그리고 종교단체를 비롯한 민간 한국인의 적극적인 사회복지사업에의 참여와 사회복지단체인 조선사회사업연구회(후의 조선사회사업협회)를 비롯한 민간 조직 및 단체의 활발한 결성 등이 이 시기에 이루어졌기 때문이다.

이 시기의 사회복지 활동은 총독부, 민간 양쪽 모두가 활기를 띄워 폭넓게 전개되었다. 특히 민간이 행한 활동에는 조선사회사업연구회 및 조선노동공동회가 결성되어 사회복지 발달사적 입장에서 볼 때도 매우 의의있는 시기라 할 수 있다. 또한 이 시기는 다른 어느 시기보다도 더 사회복지 대상자인 노동자에게 관심이 집중되었던 시기이기도 하다.

#### 1) 정치적 특성

합병 후부터 지속된 조선총독부의 강력한 무단정치, 고유한 문화말살정책, 경제적 수탈에 저항하여 1919년 3월 1일 거족적 민족 독립 만세사건이 일어났고 이를 계기로 일본의 한국에 대한 통치정책은 무단정치에서 소위 문화정치로 이행하게 되었다.

한국 역사가들은 이 문화통치기를 한민족에 있어 가장 위협적인 시기로 들고 있는데, 일제가 조선인에 대해 일시적인 유화정책을 전개한 이 시기야 말로 한민족이 역사적, 문화적으로 가장 깊은 내·외상을 입었던 시기라는 것이다. 한민족의 저항력을 약화시키기 위한 정책으로 시작된 소위 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 컸다.

#### 2) 경제적 특성

일제의 문화통치의 이면에는 자본주의적 경제논리도 작용했다. 즉 제 1차 세계대전 기간에 비약적으로 발전한 일본의 자본주의는 그 국내·외적 모순의 심화로 인해 해외시장 개척에 대한 요구가 높아졌고 한국을 제 1차적 희생물로 삼았던 것이다. 인해 1920년대 한국은 일제에 의해 전산업 분야가 유린되었고, 농민과 노동자를 포함한 민중전체가 빈궁상태에 빠질 수 밖에

없었다.

1920년대 말경의 취업구조를 보면 이 시기 조선의 소농경영은 기술적·경영적으로 지극히 약체였을 뿐 아니라 불안정했고, 또 식민지 하에서의 상품경제의 진행에 의해 종래의 공동작업의 관행이 붕괴되자 개별농가에서는 임금노동에 의존하지 않을 수 없게 되었다.

이 같은 농민층 분해의 결과로서 나타난 임금 노동자는 이미 조선조 말엽에도 존재했지만, 식민지 하에서의 경제를 재편하는 과정에서 더욱 더 심화되었고 이러한 현상은 남부농촌을 중심으로 한 비자본주의 부문에서 한층 더 광범위하게 늘어났던 것이다.

당시 비농업부문 노동자의 가장 큰 특징은 인부·하물 운반인(지게꾼 등)·중사나 부분적 토건업에 종사하는 미숙련 노동자가 468,000명으로 40.4%를 점해 한국인 노동자의 중심을 이루었다. 이들의 임금은 지극히 낮았고 또 일의 성격 상 연간 상당 기간을 실업상태에 있는 것이 보통이었기 때문에 생활이 궁핍할 수 밖에 없었다.

두 번째 특징은 선부·선동과 같은 호내사용인이 319,000인으로 27.6%를 차지했다는 점으로, 비생산적인 호내사용인이 많았다는 것은 근대적 산업에 의한 고용이 성숙하지 않은 사회에 공통적으로 볼 수 있는 특징이라 할 수 있다.

세 번째 특징은 공장·광산 노동자의 비중이 극히 적었다는 점이다. 공업인이 4만, 광업인이 2만 3천명, 두 부문을 합쳐도 전체의 5.4%에 지나지 않았다. 20년대의 광업은 10년대 보다 침체해 있었고, 20년대의 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 대량실업자가 존재하였고 20년대 중반부터 도시빈민의 증가가 점차 사회문제로 현재화하면서 중국에는 특수빈민인 토막민이 대거 출현하게 되었던 것이다.

### 3) 사회적 특성

이 같은 유화적 문화통치는 당시의 사회사업 분야에도 그대로 반영되어 한편으로는 일본 본토에서 활약던 종교단체의 조선 착륙을 허용하여 사회사업 시설을 운영하도록 하는가 하면, 민간 사회사업 단체를 설립케 한 후, 이들 단체를 앞 세워 총독부의 정책을 실행케 하는 형태를 취했다. 전자의 구체적 예로는 정토종 승려의 운영시설인 화광교원(1920)을 비롯하여, 진중 대곡파가 운영하는 향사회관(1922)의 조선지부 설립, 후자의 예로서는 조선맹아자협회(1921)의 설립을 들 수 있다. 일본이 3.1운동 이후, 민심을 수습하는 차원에서 사회사업을 이용하여, 조선사회사업연구회를 발족·설립한 것도 그 일환으로 이해되어진다.



외면적으로는 어느 정도 한국에 양보하는 형태를 취했기 때문에 무단정치 때 보다 단체 및 집회의 결성이 다소 쉬워졌고 일본제국주의에 대항하는 와중에서도 근대 사회사업이 성립·발전할 수 있었던 것이다.

#### 4) 토막민의 출현

특히 이 시기에는 일제시대에만 생성되어 해방과 동시 그 종적을 감춘 특수 빈민인 토막민이 등장한 시기로 일본의 식민지 정책의 일 단면을 잘 알려주고 있다. 토막민은 일본의 토지조사사업이나 농업정책 때문에 농지로부터 떠나지 않으면 안되었던 농촌의 자·소작농민들로 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 냇마집을 세우고 거주했다 하여 토막민이라 불렀다.

토막은 최초에는 토혈 또는 토굴이라 불리우다가, 1920년대 후반부터 토막으로 정착한 것으로 추정된다. 토막은 한坪 반 정도의 장방형의 토지를 수척 파내려 가 지은 움막과 같은 형태의 냇마집으로 일면에 출입구가 있었다. 상부 지붕은 낡아빠진 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 “토혈 소옥은 점차 그 수가 증가하여 1930년 경에는 수 천호에 달하게 되었다. 1931년 경성축후소를 신축하게 되면서 송월일대에 근거하고 있던 토막의 정리에 착수하여, 府内外에 산재하는 토막민 약 1천호를 이후 5개년間に 걸쳐 일정지구에서 수용할 계획으로 사회복지단체인 화광교원으로 하여금 아현정(토지 1만 8천여평)에 토막민 수용사업을 개시케 했다. 동시에 국고, 도비, 부비에서 매년 상당하는 보조금을 교부하여, 동사업을 조성한 결과 정리를 완료하게 되었고 동지구 내 사회시설의 정비에 주력한 결과 그 성적이 매우 좋다”고 보고하고 있다. 이 기록을 통해 토막민에 대한 정책이 빈민구제 차원이 아니라 사회질서유지 및 환경정비 차원에서 시행되었다는 것을 알 수 있다.

#### 5) 사회복지 서비스

##### (1) 총독부에 의한 사회복지 서비스

이 시기에 총독부는 사회교화사업에 가장 큰 비중을 두면서 식민지 문화통치의 한 방편으로 사회복지사업을 고도로 이용하게 된다. 이를 통해 국민정신작흥운동과 자력갱생운동을 개시하였

고 그 일환으로서 생활개선과 색복착용의 장려 및 그 실행을 중용하기도 했다.

특수 세민인 토막민에 대한 조사를 경기도 보안과가 주축이 되어 행한 후 향상회관과 화광교원을 설립하여 토막민을 집단적으로 이주케했으며 인보사업과 사회복지사업을 원활히 성취한다는 명목으로 일본의 방면위원제도를 한국에 도입하였다. 이로 인해 1927년 경성부의 동부와 북부에 방면사무소를 설립하였으며 1931년에는 방면사업을 서부와 용산 지역까지 확대하였으며 후반에 이르러서는 인보관 사업도 전개<sup>1)</sup>하게 되었다.

1923년에는 총독부가 감화령을 공포하고(9월3일) 동시에 감화사업에 관심을 기울였고 공장노동자를 위한 탁아사업에 대한필요성이 증대됨에 따라 공업도시인 청진에 부립 탁아소(1930)를 설립하기도 했다.

## (2) 민간에 의한 사회복지 서비스

먼저 많은 민간조직이 형성되어 민중의식이 향상되었다는 것을 알 수 있다. 구체적으로는 조선노동공제회(1920)를 비롯하여 조선소작인상조회와 조선맹아협회가 1921년에 창립되어 당해 협회에 소속된 사람들의 지위를 향상시키기 위해 노력했다. 특히 1921년에 조직된 조선사회사업연구회는 한반도 최초의 사회복지 관계자들의 모임으로 사회복지사상 그 의미가 매우 큰 역사적 사실로 기록된다.

이 시기 민간에 의한 사회복지 활동은 단체 뿐 아니라 개인에 의한 참가도 늘었다는 것이 특징이라 할 수 있다. 특히 한국인 뿐 아니라 민간 일본인에 의한 순수한 사회복지 활동도 이루어졌다.

## (3) 종교에 의한 사회복지 서비스

종교에 의한 사회복지사업은 먼저 크리스티교의 경우 감리교의 진출이 많아 태화여자관 활동의 개시(1921)를 비롯하여 1925년에 여자맹인학교의 개설, 여선교사 M.보딩여사가 설립한 중앙영아관(1924), 감리교파 부인선교회가 광혜여병원과 연합하여 설립한 평양연합기독병원시료부(1920)사업 등이 값진 사업으로 등장하였다.

또 천주공교회와 주회가 되어 고아원 기금을 모집하기 위해 바자회(1928)를 개최한 것이나 구세군 자선남비의 등장도 특기할 만한 일이라 할 수 있다.

불교계의 활동에는 진해입정자교원의 설립(1922)을 비롯하여, 아동의 사회교화를 목적으로 한

1) 1928년 京城府 사회관을 비롯하여 1929년에는 동부인보관 등을 설립하여 운영하였다.

마산복수야학회, 경성불교구제원에서의 양로사업 개시(1925), 평양불교광제회의 정신질환자 수용사업의 개시(1931) 등을 들 수 있다.

특히 이 시기에는 지금까지의 한반도 사회복지에 이념적으로는 커다란 영향을 미쳤지만 실천적으로는 그다지 큰 실적을 남기지 않았던 유교가 사회사업 현장에 뛰어들고 있어 이채로운데 주로 사회교화사업을 중심으로 활동을 전개하였다.

#### 4. 제 4기 민족문화말살기(1932-1945): 근대사회사업의 왜곡기

만주사변부터 광복까지의 시기로 일본이 경제공황의 난제를 극복하기 위해 만주에 진출하게 되자 조선반도는 전쟁수행을 위한 식량기지 및 병참기지로 변화하고 말았다. 일본은 전쟁을 확대하는 과정에서 전쟁에 협력을 강제하여 많은 한국인을 전쟁에 끌고 갔고 중국에는 징용이나 징병의 형태로 차출해 갔다.

이 시기를 사회사업의 왜곡기로 보는 것은 일제가 사회복지정책·제도 등의 이름만을 빌어 전쟁목적 수행의 수단으로 이용했다는 점과 한국어의 사용금지와 같은 한민족의 문화말살정책에 이용했다는 점, 그리고 국민총력운동 및 근로보국운동이 전개되고 사회복지사업이 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 사회복지사업 자체도 본질적 이념으로부터 완전히 떨어져 나와 왜곡된 활동을 전개하게 되었던 시기였다. 특징은 총독부에 의한 공적 사회복지사업이 오직 성공적인 전쟁수행을 목적으로 행해졌다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 가장 소중히 취급된 대상자는 군인과 함께 그 유족이었고 따라서 군인원호사업이 서비스의 중심을 이루었다.

##### 1) 정치적 특성

만주사변 때부터 계속된 전쟁의 성공적인 수행을 위한 인적 자원의 확보가 무엇보다도 강조되었다. 그 원산지로서의 역할을 한국에 담당케 함으로써 한국인의 황민화정책<sup>2)</sup>을 추진하였다.

무엇보다도 '그 근간을 이루는 것은 풍부하고도 증식력이 큰 인구<sup>3)</sup>라고 강조하면서 한국인을 직접적인 전력으로 투입하게 되었다. 전쟁말기에 이르러 일본은 한국인이 없이는 도저히 전쟁을

2) 1940년 결성된 국민총력조선연맹을 중심으로 하여 황국신민화나 내선일치의 철저한 실천을 꾀하였다.

3) '其ノ根幹ヲナスモノハ豊富且ツ増殖力大ナル人口'

수행할 수 없는 지경에 이르게 되었다.

그러나, 일본은 한국인을 그대로 인적자원으로 활용하기에는 너무나 위험성이 크다고 판단하여 총후부민의 국민적 정신의 통합·강화를 강조하는 한편, 창씨개명을 강요하고 한국어의 사용을 금했다. 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 후, 비로소 진정한 내선융화가 가능해 질 것이다"고 생각한 일제의 조선인 융화정책의 수단으로 시행되었던 것이다.

## 2) 경제적 특성

일본은 식량공급기지인 한국의 농촌에서 미곡을 증산하기 위한 방책으로서 조선소작조정령(1932)을 제정하여 소작쟁의를 탄압하였고 1939년부터는 산미증식계획을 강행하기 시작했다. 총독부는 이들 정책을 지원하기 위해 농촌진흥자력 갱생사업과 민심작흥운동(1932)을 전개했다.

30년대에 접어들면서부터는 농민의 대량 유출이 속출했는데 그 가장 큰 원인은 기아였다. 전쟁이 오래 지속되면 될 수록 증산된 식량은 물론 다량의 곡물이 공출되었기 때문이었다. 게다가 전쟁 목적을 원활히 수행하기 위해 1930년대 후반부터는 구인수가 급증했고 40년대에 이르러서는 구인과다 상태에까지 이르렀다. 한국은 원료와 식량 공급지로서의 경제적 역할 뿐 아니라, 전쟁 노동력인 인적 자원으로서의 역할도 담당하게 되어 직업소개소의 기능도 실업자의 구제에서 노동자 공급기관으로 전환해 갔다.

## 3) 사회적 특성

### (1) 노동력의 차출

전쟁을 수행하기 위해서는 전쟁에서 싸울 군인을 양성하는 일 뿐 아니라 총후 민중의 후원 또한 중요하다고 강조하여 조선교회단체연합회(1935)와 조선군사후원연맹(1936)이 결성되었다. 1941년에는 전시국민생활 재건운동을 전개하였고 1943에는 일본의 징병제가 한국인에게도 적용되게 되었으며 한국인 학병 및 여자정신대가 제도화되면서 본격적인 한국인의 동원이 시작되었다.

동원은 크게 정신동원·물자동원·인력동원으로 나뉘어진다. 정신동원이란 황민화정책의 일환으로 전개되어 노동력 동원의 기초가 된 정책이다. 한국 내에서 국내외 노동력 수탈 및 일본으로의 노동력 동원은 보국대, 애국반, 공동작업반, 추진대, 정신대, 징용 등<sup>4)</sup> 여러 다른 이름을

벌어 항상적으로 존재했다. 그 중에서 가장 강도 높은 노동력 동원방식은 말할 것도 없이 해외 징용이었다. 해외징용에 의한 노동자의 차출은 1939년 鮮滿척식회사가 충청남도에서 3천명의 이 민을 강요하여 만주로 수송된 것을 시작으로 1939년부터 1945년 사이 무려 72만 5천명의 노동자가 징용되었다. 이 중에서도 징용의 비참함을 잘 알려주는 것이 일본으로의 동원으로 일단 모집의 형태를 취하고 있었다고는 하지만 강제적인 방법으로 끌려간 사람들이 대부분으로 어디로 연행되었는지조차 알지 못하는 조선인 노동자도 많았다.

전시체제하에서 노동력의 조사와 편제 그리고 동원과 관련된 법률은 국가총동원법과 그에 의거하여 발표된 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. 이 외에도 조선총독부가 행한 노동자 양산정책인 국민체력법 및 국민우생법이 제정(1940)되었고 후생성 주최로 10인 이상 우량 다산가정에 대한 표창 및 우생결혼상담소의 운영(1941), 國民皆勞강조운동(1941), 그리고 인구정책확립요강의 발표(1941)등이 있었다.

#### (2) 여성 노동력의 차출

여성 노동력의 차출은 일제가 아시아를 점령하면서 시작되어 1937년 중일전쟁의 전시체제로 돌입하면서 더욱 강화되었다. 근로보국대, 여자추진대 등의 명칭으로 광범위하게 동원되기 시작한 것은 1938년 국가총동원법이 공포된 이후부터로, 1940년대에 접어들어서는 여자근로정신대가 본격적으로 등장하게 되었다.

여성인력의 동원은 병력동원, 노동력 동원 및 성동원의 세 가지 형태로 행해졌다.

#### 4) 사회복지 제도. 정책

조선구호령은 일본의 구호법<sup>5)</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(썩찍)위한 대가로 지불한 일본의 치안상의 선심

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

5) 1929년 제정. 공포하여, 1932년 3월 1일부터 일본에서 실시되었다.

(사탕)정책에 불과한 것이었다.

### 5) 사회복지 서비스

#### (1) 총독부에 의한 사회복지 서비스

이 시기 총독부가 행한 사회복지사업은 크게 농촌 탁아사업 및 군사원호사업의 활성화와 조선군호령의 공포(1944)를 들 수 있다.

총독부가 행한 계절탁아소사업은 여성의 노동력 활용 방안의 일환으로 행해졌는데 종전 직전에는 도시지역에까지 확대되었다.

#### (2) 민간에 의한 사회복지 서비스

일본의 강압에도 불구하고 민간에 의한 장애인복지시설의 효시라 할 수 있는 좌각원(1931)이 이인섭에 의해 설립을 보게 되었고 경성시의 공장지대에 하기 주간 탁아활동이 행해졌던 사실이나 조선 YMCA에서의 노동야학의 시행 등은 사회복지발달사상 매우 중요한 활동으로 손꼽힌다.

#### (3) 종교에 의한 사회복지 서비스

크리스트교에서는 조선 기독교 절제운동(1932)의 전개를 비롯하여 기독교 각 기관이 총동원되어 행한 금주, 단연 가두행진(1933)등의 활동이 있었다. 그러나 1934년 평양실업전문학교의 신사참배 거부운동을 계기로 총독부와 긴장관계가 고조되게 되었고 이 긴장관계는 태평양전쟁 이후 최악의 상태에 이르고 말았다. 일련의 사태들로 인해 크리스트교계의 사회복지사업도 더불어 쇠퇴할 수밖에 없었다.

## Ⅲ. 맺음말

사회복지는 어느 시점에서의 역사적 사회에 휩싸이면서도, 동시에 역사를 창조해 가는 역사적, 사회적 존재이며 다른 사회과학과 똑같이 사회사상(社會事象)을 대상으로 한다. 따라서 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.

따라서 사회복지학에 있어 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 現時點에서 오늘의 사회복지의 이론적 근거가 무엇이며, 現今의 사회복지 제도 및 정책의 根源에는 어떤 것들이 있었는가를 탐색하는 작업은 현재의 사회복지에 대한 평가척도로서도 중요한 의미를 갖는다. 더욱이 일제시대는 한국 사회복지발달사에 있어 매우 의미있는 시기이다. 조선조 말 싹트기 시작한 근대 사회사업이 일제시대에 드디어 성립을 보게 되었고 그 열매를 맺어 발전하다가 정치적, 상황적 논리에 밀려 비틀리고 왜곡되는 다양한 과정들이 이어지기 때문이다.

일제시대 사회복지에 대한 발달사적 구분에 대한 연구는 연구 자체로서도 그 의의를 찾을 수 있겠지만, 일제시대를 사이에 두고 마치 공백인 것처럼 건너 뛰는 한국 사회복지발달사를 자연스럽게 연결시키는 작업의 일환으로서도 큰 의의를 지닌다고 생각되는 만큼, 이에 대한 지속적이고도 활발한 연구를 기대해 본다.

## 참 고 문 헌

- 강연택, "조선에서의 공동노동의 조직과 그 사적 변천", 『농업경제연구』 17권 4호
- 강재언, 조선근대사연구, 일본평론사, 1970
- 김경일, "일제하 도시 빈민층의 형성", 한국사회사연구회 논문집, 제 3집, 『한국의 사회신분과 사회계층』, 문학과지성사, 1986
- 김성례외, "일제말기 노동력 수탈정책-법령을 중심으로 하여-" 『광복 50주년 기념논문집』, 1995
- 김용섭, 조선후기농업사연구, 1971, 서울, PP. 180-197
- 김운태, 「조선왕조행정사」(근세편), 박영사, 1981, PP. 220~240 참조
- 신용하, 「조선토지조사사업연구」, 한국연구원, 1979, P. 93
- 유태일, 삼국유사 문헌변화의 양상과 변인, (삼국유사 上, 영남대학교), 1983. P. 277.
- 정남기역, Marc Bloch, Apologie pour l'histoire ou metier d'Historien, 한길사, 1980, P. 45
- 정종섭, 김창록, "일본 제국주의의 식민지 지배구조의 성격", 『광복50주년 기념논문집』, 한국학술진흥재단, 1995
- 정진성, "일제시대의 여자근로정신대의 실상, 제1부 일제시대 여성 노동의 착취-여자근로정신대를 중심으로-" 『광복50주년기념논문집』, 한국학술진흥재단, 1995, P. 86
- 조동걸, "1910년대 독립운동의 변천과 특성, " 『한국민족주의의 성립과 독립운동사 연구』, 서

- 을: 지식산업사, 1989, PP. 362~382.
- 「조선총독부관보」, 「아시아문화사, 제1권」, 1984~1988, P. 13
- 홍금자의역, 조선통치비화, 형설출판사, 1992
- Charles Zastrow, Social Welfare Institutions, The Dorey Press, 1982, P. 13.
- 旗田魏, 「朝鮮史」, 岩波書店, 1951, P. 8.
- 遠藤與一, 「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), 1989, P. 108.
- 吉田久一, 社會事業理論의 歷史, 一粒社, 1981, P. 10
- 一番ヶ頼康子, 「講座社會福祉2、社會福祉의 歷史」, 有斐閣, 1981, P. 2
- 吉田久一, 昭和社會事業史史、ミネルヴァ書房, 1971, P. 28
- 朝鮮社會事業研究會, 「朝鮮社會事業」, 第6卷 1號- 12號
- 朝鮮社會事業研究會, 「朝鮮社會事業」, 第6卷 1號- 12號
- 星野辰雄, “社會政策及び事業의 根基としての社會連帶思想”, 「社會事業研究」、第23卷 2號, 1935, P. 22
- 朝鮮總督府, 「朝鮮事情」, “社會事業”, 1940, PP. 346-3581
- 酒井利男, “土幕民의 朝鮮人의 住宅問題” 「社會事業研究」
- 花形倉吉, “教化團體聯合會의 沿革と發達”, 「朝鮮社會事業」, 第12卷 7號, PP.17-19
- 愼英弘, 「近代朝鮮社會事業史研究」, 綠蔭書房, 1984
- 朝鮮總督府, 「市政25年史」, 1935, P. 948
- 日本社會事業研究會編, 「日本社會事業新體制要綱-國民厚生事業大綱」, 常磐書房, 1940, P. 4
- 岸田到述, “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, 1943, P. 14
- 堀和生, “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(1986. 1), PP. 67-101
- 橋川文三外 1篇, 「近代日本政治思想史」1, 有斐閣, 1971, PP. 86~97.
- 上衫愼吉, “教育勅語의 構成” 「國體憲法及び憲政」, 有斐閣, 1915, P. 83
- 宮田節子, “內鮮一體. 同和と差別의 構造”(季刊三千里、第31號(1882. 8), P. 62
- 朝鮮社會事業協會, 「朝鮮社會事業」, 第20卷 1號、P. 18
- 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 參照
- 朝鮮土木建築協會, 「朝鮮工事用各種勞動者實態調」, 1928.



- 日野春吉, "我皇室朝鮮社會事業發達" 『朝鮮及び滿洲』 350, 1937年 1月號, PP. 18-21
- 勞動科學研究所, 「炭鑛での半島人勞務者」, 1942: 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, "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, 1994.
- 花形倉吉, "教化團體聯合會의沿革과發達", 『朝鮮社會事業』, 第12卷 7號, PP.17-19
- 日野春吉, "我皇室朝鮮社會事業發達" 『朝鮮及び滿洲』 350, 1937年 1月號, PP. 18-21
- 鈴木敬夫, 「法を通し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, 1989, P. 349.
- 洪金子, "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), 1993.
- 洪金子, 韓國社會福祉發達史-古代篇-, 螢雪出版社, 1994
- 洪金子, "各國の社會文化と福祉一1. 韓國", 『21世紀의社會福祉學』, ドメス出版, 1994, PP. 264-272