한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 36, 1998. 11, 309-338

한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교연구*
- 빈곤정책을 중심으로 -

이 혜 원 · 이 영 환 · 정 원 오**

제2차 세계대전 이후 한국과 일본에서 전개된 미군정(한국: 1945-1948년, 일본: 1945- 1952년)은 양국 모두의 역사에 중요한 영향을 끼쳤지만 그 내용과 결과는 상당히 달랐다. 본 연구는 양국 미군정의 사회복지 정책을 공공부조정책에 대한 비교사례연구의 방법을 통하여 고찰함으로써 양국간의 공통점과 차이점 및 정책결정 요인들을 규명하고, 나아가 장기적인 영향을 평가하였다. 본 연구의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 양국의 미군정은 유사한 시기에 유사한 사회문제에 당면하고 있었지만, 복지정책적 대응은 매우 다른 양상으로 나타났다. 한국의 미군정은 복지정책의 법적 제도화를 위한 노력을 거의 하지 않았고 임기응변적인 응급구호에 치중하였으며, 사회적 통제에만 골몰하였다. 반면 일본의 미군정은 비군사화 · 민주화라는 점령정책의 기본 원칙을 복지정책에도 적용하여, 기존 제도의 근본적 · 체계적 개혁을 위한 노력을 경주하였다. 둘째, 이러한 차이를 결과한 정책결정요인에 있어서는 사회경제적 요인보다는 정치적 요인-미국 점령정책의 기본 방향의 차이, 행정 구조의 차이, 관료 및 지배세력의 역할 차이 등-이 보다 중요하게 작용하였다. 셋째, 복지정책의 장기적 영향에 있어서도 상이하였다. 한국의 미군정은 복지정책의 제도적 근대화에 거의 아무런 공헌도 하지 못하였으며, 그 결과 전근대적인 구빈제도가 오랫동안 존속하였다. 반면 일본의 미군정은 복지정책의 이념적 · 제도적 근대화에 기여하였음은 물론 이후의 발전을 위한 토대를 형성하였다.

I. 서 론

1. 문제제기와 연구목적

본 연구는 제2차 세계대전 이후 한국과 일본에서 전개된 미군정기(한국: 1945-1948년, 일본: 1945-1952년)[1]의 사회복지정책을 비교 고찰함으로써 양국간의 공통점과 차이점 및 정책결정 요

* 이 연구는 아시아재단의 학술연구비 지원으로 이루어졌음.
** 이혜원 : 성공회대학교 사회복지학과 조교수
이영환 : 성공회대학교 사회복지학과 부교수
정원오 : 성공회대학교 사회복지학과 조교수

인들을 규명하고 나아가 미군정의 장기적인 영향을 평가하려는 연구이다.

주지하다시피 미군정은 양국 모두의 역사에 중요한 영향을 끼쳤지만, 그 내용과 결과는 상당히 달랐으며, 복지정책에 있어서도 양국의 미군정은 매우 다른 양상을 보여주었다. 한국의 미군정은 복지정책의 (법적)제도화를 위한 노력을 거의 하지 않았고 임기응변적인 응급구호에 치중하였다(이영환, 1989a). 반면 일본의 미군정은 군국주의적 복지정책을 근본적·체계적으로 개조하려는 적극적인 의지와 노력을 보여주었다(村上貴美子, 1987). 이러한 차이점을 해명하려는 것이 본 연구의 기본적인 관심이다.

그 동안 미군정기의 복지정책에 대해서 일본에서는 비교적 다양한 연구들이 행해졌지만, 한국의 경우에는 극소수의 연구만이 행해졌을 뿐이다. 한국에서는 몇몇 단편적인 기술적 연구들 이외에 본격적인 연구로는 미군정 복지정책의 한계를 강조한 이영환(1989a), 남찬섭(1993)의 연구를 들 수 있을 정도이다. 반면 일본의 경우에는 미군정기 복지정책의 형성과 변화의 동력 및 장기적 결과에 대한 논의에까지 발전한 단계이다[2]. 하지만 동일한 시기에 유사한 경험을 한 양국간의 비교연구는 거의 이루어지지 않았다.

이러한 맥락에서 본 연구는 양국간 비교연구를 통해 보다 체계적으로 미군정 복지정책의 의미를 탐구하고자 하며, 다음과 같은 구체적인 연구과제를 가지고 있다. 첫째, 복지정책의 구체적 내용과 전개과정에 있어 양국간에 어떠한 유사성과 차이점이 있었는가 하는 점이다. 둘째, 그러한 결과를 결정한 요인들, 즉 제반 상황적 요인의 영향력 및 양국 미군정의 동기와 목적은 무엇이었는가 하는 점이다. 본 연구에서는 비교연구의 장점을 활용하여 이를 통찰하려고 한다. 셋째, 미군정 사회복지정책의 장기적 영향에 대한 관심이다. 이는 매우 방대하고 심층적인 연구를 요하는 문제이지만, 당시 양국간에 공통된 대표적 정책이었던 공공부조정책의 사례를 통해 그 단초를 파악하고자 한다.

2. 연구방법과 범위

본 연구의 주된 연구방법은 비교연구이다. 즉 한일간의 비교연구를 통하여 미군정 복지정책의 성격을 보다 분명하게 평가하려는 것이다. 그러나 한일간의 비교연구에는 여러 가지 난점이 존재하는데, 무엇보다도 상황의 차이 즉, 복지정책의 주요한 발전요인으로 간주되고 있는 산업

1) 이 기간에 대하여 한국에서는 '미군정기', 일본에서는 '미점령기'라고 명명하고 있는데, 이는 당시의 객관적 상황에 기인한 것이지만, 미군의 성격에 대한 양국간의 인식의 차이를 보여주는 것으로 볼 수도 있다.

2) 예를 들어 당시의 복지정책이 GHQ(미군정)의 일방적 정책이었다고 주장한 石田雄(1984)의 연구, 이를 비판하면서 GHQ와 일본 정부간의 力關係를 강조한 村上貴美子(1987)의 연구, 이를 재비판한 古川孝順(1987)의 연구, 그리고 미국식 사회사업의 사상과 이념이 일본의 사회사업기술론에 미친 영향을 강조한 吉田久一(1984)의 연구 등을 들 수 있다.

화의 수준, 그리고 이에 따른 노동자의 수와 비중 등 인구구성에서 큰 차이가 있었다. 나아가 복지제도의 발전수준도 한국의 경우에는 1944년에 공포된 조선구호령이 거의 유일한 제도였음에 반해 일본의 경우는 1929년에 제정된 구호법을 필두로 다수의 사회보장제도를 나름대로 구비하고 있는 상황이었다. 따라서 이러한 상황의 차이가 미군정 당시 복지정책의 상이성을 결과한 근본적 원인으로 간주되면서, 양국간 비교연구의 의미를 약화시킬 수도 있을 것이다.

이러한 난점에도 불구하고 양국간의 비교를 가능케하는 요인들도 존재한다. 우선 본 연구는 동일한 시기에 동일한 (혹은 유사한) 목적의식을 갖는 미군정의 존재를 초점으로 하고 있으며, 양국 모두 극심한 빈곤과 실업, 전쟁난민(전재민), 주택 등의 사회문제를 안고 있었고 이에 따른 민중적 불만이 지속적으로 분출되었음을 들 수 있다. 양국의 미군정이 당면한 공통의 기본과제는 점령지에서의 정치적·경제적 기본질서를 형성하는 동시에 이와 같은 심각한 사회문제에 대응하는 것이었다고 하겠으며, 양자는 상호 밀접히 관련된 것이기도 하였다. 따라서 이와 같이 유사한 사회문제에 대한 미군정의 상이한 대응은 충분히 비교분석의 대상이 될 수 있을 것으로 사료된다.

또한 복지제도의 역사가 상이하였다는 점도, 한국내 복지정책이 체계적으로 진전될 수 없었던 결정적인 요인으로 파악할 수는 없다. 왜냐하면, 당시 북한에서는 비교적 체계적으로 각종 복지제도가 수립되었던 역사적 사실을 들 수 있고(오정수, 1987), 남한의 경우에도 몇몇 노동관계 보호법령들이 수립되었던 경험을 상기할 수 있기 때문이다(2장 참조).

비교 연구의 난점을 극복하기 위해 택한 또 하나의 방법은 역사적 사례를 통한 비교고찰이다. 구체적으로 빈곤정책(공공부조정책 또는 생활보호제도)의 전개과정을 사례로 택할 것이다. 빈곤정책은 가장 기본적인 복지제도로서 산업화 수준과 비교적 무관하게 전개될 수 있으며, 당시의 민중적 욕구와도 잘 부합되기 때문이다. 또한 일본의 미군정기 복지정책을 연구한 이혜경(1992)의 연구에서 생활보호제도의 발전이 가장 중요한 복지정책이었다는 결론도 사례선택의 의미를 강화해줄 것이다.

자료와 관련해서 본 연구는 기록자료들에 의존하고자 한다. 또한 양국의 경험에 대한 해석이 중심과제이므로 1차 자료의 추가적 발굴보다는 기존 연구성과의 재구성을 통한 분석에 비중을 둘 것이다. 그리고 연구의 시간적 범위는 한일 미군정의 존재기간과 일치한다.

3. 이론적 배경과 분석틀

사회복지정책의 발전요인들은 정치적 요인과 사회경제적 요인으로 대별할 수 있다. 정치적 요인은 거시적으로 정치체제의 속성과 이념, 중범위적으로 사회계급 및 이익집단의 역할 그리고 미시적으로 관료기구의 속성과 정책결정의 메카니즘 등을 들 수 있다. 사회경제적 요인은 경

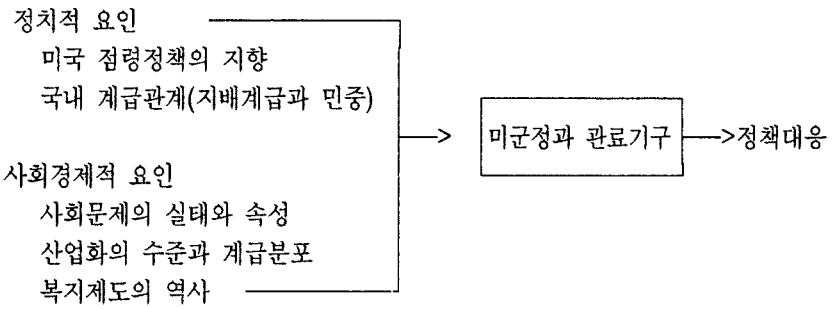
제발전과 산업화의 수준, 사회계급의 분포, 사회문제의 실태와 속성 그리고 복지제도의 역사 등이다(Rimlinger, 한국사회복지학연구회역, 1991).

사회경제적 요인은 앞서 언급했듯이 양국간에 상당히 큰 격차가 있었지만, 본 연구에서는 이를 결정적인 요인으로 보지 않고 정치적 요인에 좀 더 비중을 두고자 한다. 그 이유는 당시의 사회적 현실이 물리적으로 자신을 관철하는 속성을 갖는 (외국군에 의한) 군정 치하였으며, 민족적·민중적 욕구와의 사이에 정치적 갈등이 심각했던 사회라고 생각하기 때문이다(이영환, 1989a: 5).

정치적 요인 중 가장 중요한 것은 행정과 입법 및 사법의 모든 국가권력을 독점하고 있었던 미군정의 정책지향성 즉 미국 점령정책의 기본방침이라 할 수 있다. 미군정의 정책을 이해하는 전통적인 연구방법론은 국제정치적 시각에 의한 냉전체제적 접근이었다(역사문제연구소, 1989: 14-19). 즉 소련의 전통적인 남하정책을 저지한다는 미군정의 기본방침이 피점령지역의 운명을 결정했다는 시각이다. 이에 대한 반론은 Cumings 등에 의해 1970년대 이래 제기된 수정주의적 관점인데, 냉전의 일차적 책임은 미국의 '대소 선제 봉쇄정책'에 있었으며, 미국의 한반도정책은 한국민의 자주적 민족국가 수립 열망에 배치되는 미국의 국가이익 실현과정이었다는 것이다(역사문제연구소, 1989: 70-83; 김석준, 1996). 두 관점 모두 미군정의 주도적 역할을 인정하는 데에는 큰 차이가 없지만, 후자의 경우 기층민중의 시각에서 사태발전을 분석한 결론(최장집, 1988: 110-111)이라는 점에 큰 의미가 있다. 기층민중으로의 분석시각의 확대는 내인과 외인의 결합을 강조하는 주장으로 이어진다. 즉 외세(미군정)의 지배적 규정력은 반드시 국내의 계급갈등과 결부되어 발휘되며 역으로 국내의 계급갈등은 외세의 지배력 정도를 규정짓고, 정책의 방향을 좌우한다는 것이다. 따라서 논의의 초점은 오히려 국내의 변혁역량과 계급관계에 주어져야 한다는 주장이다(역사문제연구소, 1989: 14-19). 이러한 시각들을 종합하여 본 연구에서는 정치적 결정요인으로서 미군정의 정책지향(기본방침)과 더불어 당시의 국내 계급관계 즉 지배세력과 민중의 관계 및 각각의 역할을 중시하고자 한다.

또 다른 정치적 결정요인은 미시적 차원에서의 행정 및 관료기구의 성격과 역할이다. 당시 일본의 미군정은 일본인 관료기구를 온존시킨 상태로 간접통치의 방법을 구사하였던 반면, 한국에서는 행정의 한국인화를 목적으로 1946년에 설치한 입법의원과 남조선 과도정부의 존재에도 불구하고 기본적으로 직접통치의 방식을 사용하였다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 사회문제의 압력이 정치적, 사회경제적 요인을 배경으로 미군정과 관료기구를 통해 정책대응(복지정책)으로 현실화되는 과정은 <그림 1>과 같이 이해할 수 있다. 이러한 요인들과 과정에 대해 한일 양국의 경우를 비교하는 논의는 4장(결론)에서 주로 이루어질 것이다. 2장과 3장에서는 이를 위한 기초작업으로 한일 양국의 당시 상황과 복지정책의 내용과 전개과정 및 그 성격에 대해 고찰할 것이다.



<그림 1> 미군정기의 정책결정요인과 과정

II. 한국 미군정기의 사회복지정책

1. 사회문제의 실태와 속성

1945년부터 몇 년간은 한국사회가 조선후기와 일제식민시대를 거치면서 누적되어온 빈곤문제가 압축적으로 나타난 시기였다. 조선 말엽인 1898-1904년 사이에 실시된 토지조사에 의하면 한국농민의 75%가 완전 소작농이거나 반소작농이었는데, 일제시대 토지조사사업의 실시와 시장관계의 출현으로 급속도로 토지가 소수의 손에 집중되고 소지주들이 소작인으로 전락함으로써 1930년에 실시된 토지조사기록에 의하면 소작농이 한국농민의 80%에 이르렀다(Cumings, 1986: 96). 일제시대 한국농민들은 상상조차 할 수 없는 극도의 빈곤상태에서 분해의 과정을 거치는데 이에 더하여 일제의 전쟁수행을 위한 강제징집과 해외로의 도피성 이주 그리고 화전, 유랑민으로의 전락 등으로 해체의 양상을 보여 주었다. 1945년 일제가 패망하면서 일제하에서 징병, 징용, 이민 등으로 해외에 이주하였다가 귀국한 '귀환동포'들의 숫자는 약 200만명에 달하는 것으로 추정되고 있는데(이영환, 1989a), 문제는 이들을 수용할 수 있는 산업기반 등 사회적 여건이 전혀 준비되지 못했다는 점이다.

해방 이후 독립국가가 형성되기까지 통치를 담당했던 미군정 기간 동안 남한의 공업 현황은 일제시대보다도 훨씬 위축된 현상을 보여주고 있다. 공업부문의 위축 상황은 <표 2-1>에 의해서 개괄적으로 파악할 수 있다. 표에 의하면 일제 말기에 비하여 미군정 기간 동안 공장수가 지속적으로 감소하고 있으며, 종업원수는 미군정 후기로 감에 따라 약간의 증가 경향을 보이고 있지만 일제시대에 비해 현저히 감소된 상태라는 것을 알 수 있다.

<표 2-1> 해방전후 공장수 및 종업원수의 추이 (단위: 개소/인)

년 월	43년 6월	46년 11월	47년 3월	48년 1월	48년 말
공장수	8,998	4,996	4,378	4,194	3,808
종업원수	198,849	113,850	125,755	141,845	131,116

자료 : 사꾸라이 히로시(新納豊), 해방후 한국경제의 구조, 한국현대사 I, 열음사, 1985, p.428, 이영환(1989a: 21)에서 재인용

한편 농업부문의 상황도 일제시대 보다 위축되었는데, 농업생산력의 급속한 감소와 경지면적의 축소 현상을 나타났다. 예를 들어 1940-1944년의 현황을 100으로 할 때, 1947년에는 경지면적이 78.7로 감소되었고, 곡물수확고는 81.1로 저하되었다.

일제식민 통치로부터의 해방과 새로운 사회질서의 구축 과정에서 사회구조의 해체현상은 어느 정도 필연적일 수밖에 없을 것이며, 이와 같은 산업기반의 해체현상은 그 한 단면이라 할 수 있을 것이다. 어쨌든 앞서 언급한 약 200만명에 달하는 '귀환동포' 대부분은 고국의 사회구조 속에 뿌리를 내리고 안정된 생활기반을 확보하기가 어려웠고, 절대빈곤 상황에 빠져들 수밖에 없었다. 전통사회에서 사회복지의 주요 대상이 풍수해 등으로 인한 罹災民 이었다면, 이 시기의 귀환동포 대부분은 2차 세계대전의 직·간접적 피해자로서 전쟁의 재해로 발생한 사회적 보호대상자라는 의미에서 戰災民이라 불리웠다. 이들 전재민들은 당시 빈곤인구의 다수를 차지하게 되었고, 열악한 경제사정과 정치적 혼란 속에서 사회불안과 갈등의 주요한 요인을 형성하였기 때문에, 미군정의 사회복지 관련 사업들은 이들 전재민에 대한 구호사업에 치중할 수밖에 없었다.

2. 사회복지정책의 개요

이 시기의 사회복지정책을 구호행정체계의 측면, 보건후생 예산의 측면 그리고 복지정책의 주요 내용을 구성하는 노동정책과 구호정책으로 나누어 개괄적으로 살펴보기로 하자.

미군정기의 복지행정은 보건후생부를 중심으로 이루어졌다. 행정체계는 방대한 정책수요에 대응하여 기구의 비대화와 중앙집중을 특징으로 팽창의 양상을 보여 주었다. 보건후생 행정부서의 확대는 1945년 9월 24일 미군정법령 1호에 의해 경무국 산하의 위생과가 위생국으로 독립한 것을 출발로 하였다. 위생국은 1945년 10월 27일(법령 18호)에 보건후생국으로 그리고 1946년 3월 29일에는 법령64호에 의해 부로 승격하였으며, 1947년 6월 3일에는 정식 출범하는 남조선과도정부 하의 13부 6처 중에서, 산하에 16개 국을 거느린 최대의 부서가 되었다(이영환,

1989a: 55). 일제식민시대에 일개 과에 불과했던 행정부서가 최대의 부서로 개편된 변화는 보건복지정책의 발달사에 있어 의미있는 사건이라고 볼 수 있으나, 이러한 변화가 결국 미군정의 중앙집권적 통치구조를 확립하는 과정의 일환이었다는 점과 정부예산 중 보건복지예산의 비중을 고려할 때 큰 의미를 부여하기는 어렵다고 평가할 수 있다.

1946년과 1947년의 정부예산을 살펴보면, 보건후생부의 세출예산은 각각 전체 예산의 3.5%와 4.5%에 불과한 것으로 나타난다(조선경제연보, 1948, I-267; 이영환, 1989a, 45). 이와 같은 정부재정의 측면에서 볼 때 미군정의 복지정책은 매우 미온적이었다고 할 수 있으며, 그러한 미온성은 당시 정부재정의 팽창규모를 감안하면 더욱 분명해진다.

미군정 3년 동안 정부의 재정규모는 급격히 팽창하였다. 1945년도 조선총독부의 예산이 31억원이었는데 비해, 미군정 초기 6개월(1945.10.1. - 1946.3.31.) 동안 남한의 예산만도 18억원에 이르렀다. 그리고 1946년도 예산(1946.4. - 1947.3.)은 세입예산이 약 80억원에 세출예산은 118억원이었으며, 1947년도 예산의 경우 세입이 약 154억원에 세출은 177억원에 이르렀다. 결국 미군정하에서 재정 규모가 급격히 팽창했을 뿐만 아니라 재정의 적자 폭도 급증하였음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 적자재정은 적자보전을 위한 불환지폐의 남발을 가져왔고, 이로 인해 인플레이션이 유발됨으로써(3년만에 약 259배의 물가 폭등), 결과적으로 서민생활을 악화시키는 한 요인이 되었던 것으로 평가된다(이대근, 1987: 107-109). 그리고 정부 재정의 팽창과 적자재정 확대의 근본적 목적은 절대빈곤층의 생계지원을 위한 것이 아니라 대부분 미군정의 통치력을 확보하기 위한 중앙집권적 관료기구를 확대하고 유지하기 위한 비용이었다고 볼 수 있다. 이는 1947년도 세출 예산에서, 사무비가 총세출 예산액의 38%를 점하였고, 통위부, 경무부 등의 치안 유지 담당 부처의 예산비중이 각각 5.6%와 8.9%로서 상대적으로 높았다는 점에서 확인할 수 있다(조선경제연보, 1948, I-267).

이와 같이 미군정기의 사회정책은 매우 미온적으로 진행되었는데, 주요 사업 내용은 절대빈곤계층에 대한 구호사업과 노동문제에 대한 대응으로 대별될 수 있다. 먼저 노동문제에 대한 대응은 전반적으로 당시의 활성화된 (좌경)노동운동에 대한 억압적 정책이 중심이 되면서 일부 노동보호적인 입법을 통한 잠정적 무마책을 병행하는 것으로 나타났다. 노동자 부문에 대한 잠정적인 무마책으로 미군정은 1946년 7월 11일에 노동부를 설치하고(법령 97호), 적극적인 행정조정으로 분규발생을 완화하고자 하는 노력을 보였다. 예를 들면 노동쟁의에서 노동자의 요구가 관철된 건수가 1946년의 21%에서 1947년에는 31%로 증가하였고, 또 이 기간 중 행정조정에 의한 분규해결 방식이 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다(최봉대, 1985: 368). 그리고 일반노동임금에 관한 법령(1945. 10. 10, 군정법령 14호), 아동노동법규(1946. 9. 18, 군정법령 112호), 최고노동시간에 관한 법령(1946. 11.7, 군정법령 121호), 미성년자 노동보호법(1947. 5. 16, 남조선과도정부 법률 4호) 등 개별적 노동보호 입법들이 당시 첨예한 갈등의 한 진원지였던 노동문제

에 대응하는 사회정책적 노력의 일환으로 나타났다(남찬섭, 1993: 72-80).

이상과 같은 노동보호적인 입법은 여타의 사회정책 부문에서 찾아보기 어려운 적극적인 측면이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 당시의 노동문제에 대한 대응이 기본적으로 노동배제적이고 억압적이었을 뿐만 아니라, 당시의 산업사회의 사정이 매우 열악하였기 때문에 그러한 노동보호법들이 제 기능을 발휘하지는 못하였던 것으로 평가된다(남찬섭, 1993).

결국 미군정기 사회정책의 근간을 구성하는 부문은 구호정책이었다고 볼 수 있는데, 이에 대해서는 다음 절에서 공공부조정책의 사례를 통해 구체적으로 고찰할 것이다. 미군정의 구호사업 역시 지극히 지엽적이고 형식적인 수준이었다는 점은 전술한 바와 같이 부처별 예산지출의 내역을 통해 추정할 수도 있지만, 복지정책을 위한 법 또는 제도상의 변화와 빈민구호의 실태를 통해 보다 구체적으로 드러날 수 있을 것이다.

3. 공공부조정책의 전개

1) 공공부조정책의 제도적 변화

미군정기에 실시된 공공부조정책에서 제도화된 변화를 발견하기는 어렵다. 즉 체계적이고 장기적인 측면에서 공공부조의 원칙과 법적·제도적 장치를 새롭게 마련한 흔적이 거의 없었던 것이다. 일제 하의 관계법령 중 대표적인 것은 1944년 3월 1일에 제정된 조선구호령인데, 이는 1929년에 제정되어 1932년에 실시된 일본의 구호법을 기초로 하고 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가해서 종합화한 법이다. 미군정은 조선구호령의 제도적 적절성을 근본적으로 검토하거나, 폭발적으로 증가한 절대빈곤층의 생존문제를 해결하기 위한 제도적 원칙을 마련하고자 하는 노력을 보이지 않았다. 오히려 조선구호령을 형식적으로 계승하면서, 상황적 필요에 따라 군정법령 및 처무준칙을 임시방편적으로 마련함으로써, 대빈곤 정책의 제도적 근거로 삼았을 뿐이다. 미군정 하에서 공공부조정책의 제도적 변화가 이루어지지 않았다는 사실은, 조선구호령과 미군정하의 임시 법령들의 내용을 비교함으로써 보다 구체적으로 파악할 수 있다.

조선구호령의 주요한 내용은 다음과 같다. 제1조 적용대상을 살펴보면 ① 65세 이상의 노쇠자, ② 13세 이하의 유아, ③ 임산부, ④ 불구, 폐질, 질병, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 노동을 하기에 지장이 있는 자로 규정되어 있다. 제10조와 제17조에서는 급여의 내용을 규정하고 있는데, ① 생활부조, ② 의료부조, ③ 조산부조, ④ 생업부조, ⑤ 장제부조로 구성되어 있다. 구호는 신청주의에 의해 실시되며, 이를 심사하기 위해 자산조사를 거치도록 규정하고 있으며, 거택구호가 원칙으로 되어 있다. 거택구호가 불가능하다고 인정되는 경우에는 시설수용 또는 개인의 가정 혹은 적당한 시설에 위탁수용할 수 있도록 규정하였다(류진석, 1989: 347).

미군정 하의 구호준칙으로는 후생국보 3호(1946. 1. 12)와 후생국보 3A호(1946. 1. 14) 및 후생국보 3C호(1946. 2. 7)를 들 수 있다. 후생국보 3호의 C항은 공공구호(public relief)를 규정하고 있는데 조선구호령과 유사하게 구호의 대상으로 ① 65세 이상된 자, ② 6세 이하의 부양할 소아를 가진 모, ③ 13세 이하의 소아, ④ 불치의 병자, ⑤ 분만시 도움을 요하는 자, ⑥ 정신 또는 육체적 결함이 있는 자로서 구호시설에 수용되지 않고, 가족이나 친척의 보호가 없고, 노동할 수 없는 자로 규정하고 있다. 구호내용으로는 식량, 주택, 연료, 의류, 의료, 매장으로 분류하고 있다. 후생국보 3A호는 이재민과 피난민에 대한 구호를 규정하면서 구호 내용으로 식량, 의류, 숙사, 연료, 주택부조, 긴급의료, 매장, 차표제공 등을 들고 있다. 후생국보 3C호는 궁민과 실업자에 대한 구호규칙으로서 거택구호시 세대 인원에 대한 지급한도액을 규정하였다(장인협, 1982: 45).

이렇게 볼 때, 제도적인 측면에서 미군정기의 공공부조정책은 일제식민 시대와 큰 차이가 없다는 것을 알 수 있다. 이는 제도의 주요 대상이 노동능력을 상실한 빈곤자로 제한되고, 최저생활보장의 개념이 규정되지 않음으로써, 욕구의 측면과 국가 책임성의 측면이 제도화되지 않는 등 자선과 시혜의 의미를 벗어나지 않았다는 점에서 그러하다. 미군정기의 법령과 조선구호령의 차이점이 있다면, 그리고 제도적 발전의 의미를 부여한다면, 구호대상자에 6세 이하의 부양할 소아를 가진 모자가정을 포함시켰다는 점과 노동능력 상실자 외에 이재민과 피난민, 그리고 궁민과 실업자를 구호대상자로 포함시켰다는 점이다. 그러나 이와 같은 대상자의 확대는 미군정기의 특수한 사회적 필요성에 의한 일시적 규정에 불과한 것으로 판단된다. 즉, 임시구호의 의미를 벗어나 최저생활보장을 위한 공공부조의 대상자로 제도화되었다고 보기는 어렵다. 이는 대상자를 규정하는 법령이 후생국보 3호안에 체계적으로 규정되어 있는 것이 아니라 후생국보 3A호와 3C호로 나뉘어져, 그때 그때의 필요성을 반영한 형태로 규정되어 있다는 점에서도 드러난다.

최저생활의 보장이나 국가 책임성과 같은 주요한 원칙이 규정되지 않았다는 의미에서 미군정기의 공공부조정책은 자선과 구별되는 근대적 의미의 공공부조제도로 발전하지 못하였으며, 빈곤자에 대한 자선과 시혜의 성격을 벗어나지 못하였다는 의미에서 일제시대의 조선구호령과 근본적 차이가 없었다고 볼 수 있다.

2) 구호정책의 실태

미군정기의 전재민의 숫자는 약 200만명에 달했고 그들 중 요구호대상자는 거의 절반인 약 98만여명에 이르는 것으로 평가되고 있다. 귀환 전재민 외에 요구호 실직 빈궁민이 약 100만명 이상이었다는 점을 고려하면, 당시 즉각적인 구호가 필요한 인구는 200만명을 상회하였다고 볼 수 있다(아산복지재단, 1979: 47).

미군정 당시의 구호사업을 종류별로 보면 시설, 공공, 응급, 이재구호사업과 같은 일반구호사업과 실업구제, 수용 및 주택구호 사업 등으로 나누어볼 수 있다. 일반구호사업과 실업구호사업은 전재민과 토착빈민 모두에게 해당되었던 반면, 수용구호와 주택구호사업의 주 대상자는 전재민과 피난민이었다(이영환, 1989b: 442). 여기에서는 일반구호사업의 실태를 개략적으로 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저 시설구호사업을 살펴보면, 해방 이후 보호시설은 약 2.5배, 수용인원은 약 4배로 꾸준히 증가하였지만, 1946년의 경우 요구호자 중 아동은 약 20%, 노인은 약 1.5%, 행려불구자는 0.7% 밖에 수용하지 못하는 실정이었다. 전체적으로 볼 때 요구호자 95,000명 중 5.5%만이 수용구호되는 실정이었다. 1948년, 1949년에 이르러서도 개선실적은 2배를 넘지 못하였고(남정운, 1949: 198-200), 시설의 운영주체도 개인경영이 62.7%에 달하여(조선통신사, 1948: 342) 정부의 책임성이 미미한 가운데 민간에 대한 의존도가 상당히 높았다. 공공구호사업은 조선구호령과 후생국보 3C호에 의하여, 65세 이상의 노인, 소아를 가진 여자, 임산부, 불구폐질자에 대한 구호를 주요 내용으로 하고 있는데, 1948년 3월말 현재 총대상자 304,571명 중 138,309명만이 구호를 받고 있어 구호율이 50%에도 미달하였다(사회부, 경제연감, 1949). 응급구호사업은 재난빈민·실직자 및 토착 빈민·실직자들에 대한 긴급 구제사업이었는데, 1948년 3월말 현재 수급자의 수는 전자의 경우 878,674명, 후자의 경우 711,480명에 불과하였다(사회부, 경제연감, 1949). 이재구호사업은 피난민과 이재민에 대한 의류, 식량, 가옥, 여비 및 구급치료 등을 제공하는 일시적 구호였다.

이상과 같은 일반구호사업을 전반적으로 평가하기 위해 1947년도의 구호 상황을 전체적으로 살펴보면, 공공구호, 응급구호, 이재구호를 합한 총 구호자 수가 월평균 248,398명으로 1947년도 요구호자 약 200만명의 12.4%에 불과하였고, 월평균 1인당 구호비도, 공적구호가 75.4원, 응급구호가 88.7원, 이재구호가 55.7원으로 평균 76.9원에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 구호실태는 미군정이 당시의 엄청난 수요에 비해 지극히 지엽적이고 형식적인 수준에서 구호를 제공하였다는 점을 밝혀주고 있다(이영환, 1989a: 57).

4. 사회복지정책의 성격

1) 정치적 특성

일본제국주의가 패망하고 1945년 9월에 미군이 남한에 진주함으로써 미군정은 시작되었다. 그러나 당시 남한에 진주한 미육군 제24군단은 분할점령의 세부적인 사항은 전혀 준비하지 못한 상태였다(Meade, 1951). 24군단은 군정 기능을 수행한 경험을 가지지 못했고, 한국에서의 임

무에 관한 지시나 보고서도 거의 없었다. 점령에 대한 지시 부재의 상태는 미군이 진주한 이후 거의 1개월 이상 지속되었고, 최초의 기본훈령이 1945년 10월 17일에 3성조정위원회(SWNCC)에서 승인됨으로써 마련되어졌지만, 한국사회의 현실을 고려한 구체적인 정책지침을 제대로 제공하지는 못하였다. 이러한 점은 현실적으로 당시 미군의 인적·물적 자원을 고려한 역량은 동아시아에서는 일본 본토의 점령과 통치까지가 한계였기 때문이기도 하다(B. Cumings, 1986).

미군정은 북한 및 소련과의 냉전적 대결이라는 궁극적 과제를 수행하기에 앞서, 절대빈곤이 야기하는 사회불안의 만연 그리고 무엇보다도 그에 기반한 민중운동의 활성화 및 좌익정치세력과의 연계라는 기본적 난관에 직면하게 된다.

민중적 욕구의 분출은 우선 노동자 조직과 농민조직의 활성화를 통해서 나타났다. 1945년 11월에 결성된 조선노동조합전국평의회는 결성 당시 1,194개의 분회와 217,073명의 조합원이 1946년 2월에는 1,676개의 분회와 573,475명의 조합원으로 급증하는 양상을 보여 주었다. 농민조직도 1945년 11월 말에 이미 군단위 188개 조직, 면단위 1,745개, 마을단위 2,588개가 조직되었고 조합원은 330만명에 이르렀다. 해방 직후 남북한의 농가호수가 299만호 였다는 점에 비추어 보면 거의 전 농민의 참여가 이루어졌음을 알 수 있다(이영환, 1989a: 30). 이와 같은 민중적 욕구의 분출은 좌익운동과의 연계 그리고 미군정에 대한 불만과 접목하여 광범위한 민중소요로 발전하였다. 특히 노동쟁의는 1946년 9월에서 10월, 그리고 1947년 3월에 집중적으로 발생하였다.

이렇게 급격하게 성장하는 민중의 정치력은 냉전적 입장에서 정치적 주도권(hegemony)을 장악하고자 하던 미군정과 충돌할 수밖에 없었으며, 충분한 준비가 갖추어져 있지 않던 미군으로서는 중앙행정기구의 강화를 서두르면서 경찰과 군대라는 물리력에 의존하는 정치적 통제를 추구할 수밖에 없었다. 중앙행정기구의 성급한 강화는 구성원의 우익화와 기구의 비대화를 결과하였다. 1945년 9월 7일 남한에 진주한 미군은 곧바로 군정청을 설치하면서, 일본 총독부의 통치기구와 그 인원 및 친일적인 한국인 관료를 활용하는 방식을 채택하였다. 이 과정은 좌익과 민중세력을 배제하면서 친일적인 우익세력과의 동맹을 추구하는 전략으로서 미군정 당국자들의 냉전적 시각을 잘 보여주는 것이었다.

미군정은 1946년 3월 29일 군정청의 각 국을 부로 승격시키고, 1947년 2월 10일에는 정부각 부서를 13부 6처로 확대개편하며, 이를 5월 17일에는 '남조선 과도정부'로 명명하는 등 지속적인 확장과정을 거치게 된다. 이상과 같이 관료기구가 구축되는 과정에서 우리는 미군정의 사회복지정책이 민중의 욕구를 포섭하는 측면보다는 억압(repression)과 온정주의(parternalism)의 한계 안에 머무를 수밖에 없었던 태생적 한계를 읽을 수 있다.

한편 억압적 물리력으로서의 경찰기구의 확대 재편과정도, 식민지 경찰조직이 거의 그대로 유지되면서 약간의 재편 과정을 거치는 것으로 나타났다. 인적 구성에 있어 관료 기구와 유사하게 간부직의 80% 이상을 식민 경찰 출신이 장악하였고, 이북에서 월남한 일제경찰 출신들도 대

부분 재기용되었다. 경찰조직에 대한 미군정의 입장은 "폭동과 비상사태에 일사불란하게 대처할 수 있는 중앙집권적인 국립경찰이 만들어져야 한다"는 것이었다(김승철, 1986: 332). 결국 일제시대부터 민중을 억압했던 경찰기구가 본질적인 변화없이 부활하여 통치력의 기반이 된 것이었다.

이와 같이 미군정은 3권을 장악한 상태에서 구식민지 관료기구를 활용한 직접통치의 형태를 취하였다. 당시의 명령계통은 미국정부의 3성(state-war-navy) 조정위원회 산하 극동소위원회에서 정책기안을 담당하였고, 그 명령은 주한미군사령부(SCAP)을 통하여 군정청(USAMGIK)으로 하달되었다(이혜숙, 1995). 이러한 과정에서 주한미사령관과 군정청은 상당한 재량권을 행사한 것으로 평가되고 있는데, 이는 본국의 점령정책이 사전에 확고하게 준비되지 않았던 사정에 기인한 것이다. 그러나 이와 같은 재량권의 존재가 사회복지정책의 발전에 기여하였다는 증거는 찾아보기 어렵다. 앞서 언급한 대로 남한의 미군정은 준비가 부족한 상태에서 정치적 헤게모니 장악과 통치구조의 확립에 대부분의 역량을 투입해야 했다. 이에 따라 남한사회의 갈등과 사회문제들을 근본적으로 해결하기 위한 합리적이고 장기적인 사회정책을 마련할 여유가 없었다. 결국 미군정기의 사회복지정책은 최저한의 생존을 가능케하는 미봉적 대응으로서의 물질적인 시혜에 머물게 되었던 것이다.

2) 사회복지정책과 제도의 성격

앞서 설명한 대로 미군정은 합리적이고 체계화된 선진국가의 발전된 사회복지제도들을 도입하기 보다는, 분출하는 민중의 욕구를 무마하기 위해 그때 그때 필요한 제도들을 입안하는 임시방편적이고, 비체계적인 복지정책을 실시하였다. 공공부조정책의 예에서 보듯이 미군정의 제도는 일제하의 조선구호령과 큰 차별성이 없었고, 시혜적이고 온정주의적인 빈곤정책을 벗어나지 못하였던 것으로 평가된다

미군정기 사회복지정책의 또하나의 큰 특징은 사회통제적 성격이다. 즉 미온적이나마 미군정이 당시 시행하였던 복지정책은 복지이념에 근거하여 시행되었다기 보다는 사회적 갈등을 무마하기 위한 통제적 목적으로 일관하였다는 점이다. 이러한 사정은 미국의 원조정책에서 단적인 예를 찾을 수 있다.

미군정 당시 외국원조는 미 육군성 예산에 의한 점령지역 구제자금(GARIOA FUND)에 거의 의존했으며, 기타 OFLC의 차관을 합쳐 미군정 3년 동안 총 4억 3,392만불에 이르렀다. 원조의 내역은, 인플레이션 수습과 민생안정을 도모하기 위한 긴급구호적 성격의 것으로서, 식료품, 작물 등 긴급 소비재가 1/2 이상이었으며, 나머지는 농업용품 등 기존 생산시설의 보수와 가동을 위한 것들로 구성되어 있다. 그런데 원조의 연도별 추세와 관련된 가장 큰 특징은 1947년 이후 원조액이 현격하게 증가한 점이다. 그 원인은, 결론적으로 말하면, 미군정에 대한 불만이 최고

조에 달했던 시점이 9월 총파업과 10월 폭동이 발발하였던 1946년 후반이었음을 반영한다는 것이다. 그리고 그와 함께 소련에 의해 점령된 북한지역의 개혁정책 선전에 대한 미군정의 반작용도 작용한 것으로 평가할 수 있다(이영환, 1989a: 40-42). 미 육군의 점령지역 구제자금에 의한 원조는 원래 점령군에 위협이 되거나 군사작전에 방해가 되는 '질병 및 만연된 정치불안'을 방지하는 목적으로 지역내 자원을 보조하는 선에서 최소한의 식량, 연료, 의약, 위생품에 국한되는 것이었다(김국태 역, 1984: 97). 남한의 경우도 예외가 아니었던 이러한 소극적 정책은 사회적 갈등이 격화되고, 미군정의 정책에 대한 불만이 노골화되었던 시점에서 수정되지 않을 수 없었고, 이에 따라 정책의 목표가 '적극적인 구호와 원조정책에 의한 민중의 불만 무마'로 변화되어 갔던 것이다.

이와 같이 미국의 대한 원조정책은 초기의 소극적 방침에서 벗어나 국내 소요 등의 정치불안을 억제하는 통제적인 목적과 공산주의와의 대결의식에 의해 전개되어 갔던 것으로 볼 수 있다.

III. 일본 미군정기의 사회복지정책

1. 사회문제의 실태와 속성

1945년 8월 15일 패전 직후 일본 정부는 식량문제, 전재민(戰災民)문제, 빈곤문제, 실업문제 등 해결이 시급한 사회문제에 직면하게 되었다. 특히 국토의 45%가 유실되고, 대흉작 등으로 인하여 식량문제가 심각하였다. 또한 전쟁 중의 군수산업에서 전후 민수산업으로 전환되면서 공업자본 설비능력의 44%가 감소되고, 재외자본이 점차 감소됨으로써 일본의 경제활동은 사실상 전쟁 이전의 상태에서 동결되었던 것으로 분석되고 있다(日本 經濟企劃廳戰後經濟史編纂室, 1957: 3).

더구나 전후 국외의 전재민이 귀환함으로써 전체 전재민의 수가 1945년 10월 809만명에서 1946년 10월 1,324만명으로 급격하게 증가하였다. 이러한 전재민의 급증은 전후 식량문제, 빈곤문제, 실업문제 등을 더욱 심각하게 만들어 전체 국민의 생활보호문제가 긴급한 사회문제로 제기되었다. 이러한 사회문제에 대한 대응책으로서 1946년 당시 군사부조법(1918년, 적용대상: 298.0만명), 구호법(1932년, 적용대상: 9.3만명), 모자보호법(1938년, 적용대상: 8.5만명), 의료보호법(1941년, 적용대상: 240.5만명), 전시재해보호법(1942년), 국민근로동원부조규칙(1942년), 응징선원부조규칙(1945년) 등이 있었다(吉田久一, 1971: 187).

그러나 이러한 구호(救護) 입법들은 패전 당시 전국적으로 슬럼화된 전체 국민의 긴급한 생

활보호문제를 해결하기에는 미흡하였다. 따라서 전후 사회문제에 보다 적절하게 대응하기 위하여 1945년 10월 후생성 건민국이 사회국으로 개편·조직되었으며, 기존의 사회복지시설 관련 업무도 함께 관리하게 되었다. 같은 해 12월 생활곤궁자 긴급생활원호요강(CLO 1092)이 일본 정부에 의하여 발표되었다. 본 요강에서는 생활곤궁자를 ①일반 국내생활자, ②실업자, ③국내 전재민, ④국외로부터의 귀환 전재민, ⑤국외 거주자(잔류가족), ⑥상이군인·가족·군인 유가족 등 6가지로 분류하였다. 그러나 최저 생활보장에 관한 구체적 기준이 규정되어 있지 않았으며, 다만 해당 세대의 생활실태에 대응하여 보장하는 것으로 표기되었다. 행정적으로는 도·도·부·현과 시·정·촌의 지방행정기관을 보호 실시기관으로 하며, 방면위원을 보조기관으로 하였다(日本 厚生省社會局編, 1950: 94).

본 요강은 구제(救濟)복지계획(CLO 1484)으로 발전되었으나, 최저생활보호기준은 극히 제한적인 최소한도의 의식주(衣食住) 비용으로서 표준세대(당시 5인 가족 기준) 월 200엔으로 책정되었다(日本 厚生省社會局援護課編, 1981: 104). 당시의 보호기준은 보호를 행하는 하나의 기준에 불과하며, 담당자인 방면위원의 독자적인 심사에 따라 보호되었다.

한편 1945년 11월 후생성이 발표한 실업대책에 관한 요강은 급증하는 전재민을 위한 실업대책으로서 원직(原職)복귀와 대체취업(代替就業)을 제안하였다(日本 厚生省援護局, 1977: 61-63). 전자는 지식계층을 유용한 인력으로서 흡수하고 직업군인을 우선적으로 배려하기 위한 실업정책이었으며, 후자는 청장년층 남성의 취업을 촉진하기 위하여 여성·노인·아동 등을 직장으로부터 해고시키는 실업정책이었다.

또한 실업대책 연락본부를 설치하고, 본부장으로 후생성 근로국장을 임명하였다. 같은 해 12월 실업대책위원회를 설치하여 세부 실업대책으로 ①민수산업의 진흥, ②근로의욕의 촉진, ③지식계급의 취업, ④여성의 취업 등이 제시되었다. 1946년 1월 경제위기 긴급대책 실시요강이 발표되었으며, 같은 해 2월 긴급 취업대책 요강 및 실업보험법이 발표·제정되었다. 이로써 일본 정부는 전후 경제부흥을 위한 실업대책을 전개하였나, 전후의 사회심리적 문제로 인하여 실업자들의 근로의욕은 그다지 높지 않았던 것으로 보고되고 있다(日本 經濟企劃廳戰後經濟史編纂室, 1957: 69).

2. 사회복지정책의 개요

일본의 사회복지 발전과정을 살펴 보면, 제2차 세계대전 이전에 이미 사회보험(연금보험·건강보험·근로자재해보험), 공공부조, 공중보건, 그리고 사회복지서비스의 기본 골격은 형성되어 있었다. 그러나 그 내용에 있어서 기존의 사회복지정책들은 가족주의와 군국주의에 기초한 전시(戰時) 후생(厚生)사업에 불과하였던 것으로 평가할 수 있다.

<표 3-1> 일본 미군정기의 사회복지정책(1945년-1952년)

시기	사회복지정책	일반 사항
1945년	구제 및 복지계획에 관한 각서(GHQ) 후생성 실업대책위원회 설치 생활곤궁자 긴급 생활원호요강(후생성) 전쟁고아 등 보호대책요강(후생성)	포츠담 선언 연합군 총사령부(GHQ) 설치
1946년	생활보호법(구생활보호법) 제정 사회보험제도조사회 설치 사회구제에 관한 각서(GHQ) 부랑아 등 기타 아동보호 응급조치 민생위원령 제정, 일본사회사업학교 개설	군국주의자 공직추방령(GHQ) 군국주의자 동경재판 개정(開廷) 일본국 신헌법 공포
1947년	일본사회사업협회 설립, 재해구조법 제정 아동복지법 제정, 보건소법, 실업보험법 제정, 공동모금 전개, 노동자재해보상보험법 제정	일본국 헌법 시행 최고재판소 발족 개정 민법 공포 가(家)제도 폐지
1948년	민생위원법 제정 생활보호기준 개정(market-basket방식 도입) 사회보장제도심의회 설치 사회보장에의 권고(완델보고서)	신(新)경찰제도 발족 민주자유당 결성 동경재판 판결 경제안정 9원칙 발표(GHQ)
1949년	긴급실업대책법 제정, 모자복지대책요강 제정 신체장해자복지법 제정 일일고용(一日雇用)실업보험제도 창설 후생성설치법 제정, 6항목 제안(GHQ)	경제안정정책(도지라인) 사회교육법 공포
1950년	생활보호법 개정(신생활보호법) 정신위생법 제정, 보호사(保護司)법 제정 사회보장제도에 관한 권고(사회보장제도심의회)	공직선거법 공포 공산당중앙위원회 전원 추방지령 한국전쟁 학교교육법시행규칙(학교급식)
1951년	중앙사회복지협의회 발족 사회복지사업법 제정, 사회복지사무소 발족 아동헌장 제정, 결핵예방법 제정	ILO 및 UNESCO 가맹 대일(對日)평화조약 조인 미일(美日)안보조약 조인
1952년	모자복지자금 대여 등에 관한 법률 제정 일본 아동보호회 결성 일본 정신박약자육성회 결성	대만과 평화조약 조인 중앙교육심의회 설치 일본적십자사법 공포

"자료: 一番ヶ賴康子 外. 1987. 講座 社會福祉2: 社會福祉の歷史, 東京: 有裴閣, pp.348-360."에서 재구성됨.

주지하는 바와 같이 패전후 일본은 1952년까지 미군을 중심으로 하는 GHQ의 점령하에 놓이게 되었다. 일본의 패전은 심리적으로 완전한 파멸을 가져왔으나, 정치·경제·사회적으로는 새로운 변화의 시대를 열었다. GHQ의 점령정책은 일본의 군국주의를 철폐하기 위하여 비군사화와 민주화를 목표로 간접 통치에 의하여 다양한 분야에서 실행되었다. 특히 GHQ의 점령정책은 사회복지정책의 기초 형성에 크게 기여하였다(하상락편, 1989: 84-87). 당시의 사회복지정책은 점령 본국인 미국 사회복지정책의 직접적 영향을 받은 것으로 분석되며, 사회복지정책의 개요는 다음 <표 3-1>과 같다(吉田久一, 1971: 185-197; 一番ヶ瀬康子, 1973: 53-61; 伊部英男, 1979: 39-44; 中村優一, 1986: 5-24; 古川孝順, 1987: 59-69).

GHQ의 제안에 따라 1946년부터 1950년에 걸쳐 생활보호법, 아동복지법, 신체장애자복지법(사회복지 3법)이 제정·정비됨으로써 사회복지정책의 기초가 마련되었다. 이들 가운데 생활보호법의 제정·개정에 의하여 전체 국민의 최저생활을 보장하는 근대적 의미의 공공부조제도가 확립되었다. 이는 곧 GHQ의 가장 두드러진 사회복지정책의 개혁으로 평가된다(日本社會事業大學 救貧制度研究會, 1976: 343-375).

또한 군인을 위한 선별적 급여가 일반 장애인·유족을 위한 보편적 급여로 대치되었고, 공공부조의 전문성을 확보하기 위하여 미국식 사회복지사무소가 세워졌으며, 사회복지 교육을 이수한 전문인력(사회복지주사)이 배치되었다. 1947년에 일본을 방문한 사회보장제도 조사단은 사회보장에의 권고(1948년)를 통하여 공공부조제도의 보편적 적용, 행정의 일원화, 재분배 기능 등을 강조하였다. 이러한 권고 내용은 단계적으로 반영되었다. 특히 1951년에 사회복지사업법을 제정함으로써 공공부조와 관련된 각종 사회복지서비스 제공의 법적 근거를 마련하였다.

3. 공공부조정책의 전개

본 절에서는 패전후 일본 공공부조정책의 전개 과정을 GHQ와 일본 정부간의 문서 교환이 활발하였던 3시기(SCAPIN 775의 형성, 생활보호법의 제정, 생활보호법의 개정)로 나누어 고찰함으로써 당시 GHQ와 일본 정부간의 역학관계를 분석하고, 공공부조정책의 성격과 영향을 파악하고자 한다(이혜원, 1997: 314-336).

1) SCAPIN 775의 형성(1945년-1946년)

1945년 11월 15일 이후 국제적십자사의 구호활동 종료에 대비하기 위하여 GHQ가 일본 정부에 제시한 대일 구제계획(SCAPIN 333)의 원칙은 다음과 같다[3].

3) SCAPIN은 Supreme Commander for the Allied Powers Institution의 약자로서 연합군 최고사령부의 지령

◆구제용 물자의 배급관리는 일본 정부의 책임이다(국가책임의 원칙).
◆군경력자를 특별 취급하지 않는다(무차별 평등의 원칙).
◆구제 기준은 최소한도의 의식주 비용으로 제한한다(필요충족의 원칙).

이에 따라 패전 직후 후생성은 빈곤문제 해결과 경제 부흥을 위하여 군용물자를 사용하였으며, 복원 군인을 특별 대우하지 않음으로써 무차별평등의 원칙을 준수하였다.

GHQ(SCAPIN 404 · 473 · 668 · 775)와 일본 정부(CLO 1092 · 1484)간에 일련의 문서가 교환되었다. 이들 가운데, GHQ의 SCAPIN 404는 기존의 배급계획 관련 법체계 및 행정 시책을 재검토함으로써 지방행정 기관의 구제행정 내용을 제시하였다. 특히 최저생활이라는 용어를 사용함으로써 SCAPIN 333보다 구체적이며 체계적인 구제계획을 제시하였으며, 대일 공공부조정책의 기본 방침이 되었다. 이후 GHQ는 구제용 배급물자의 분배계획에서부터 구체적으로 개입하였으며, 통치자로서의 입장을 명확하게 명시하였다.

특히 SCAPIN 775는 구제용 배급물자에 관한 분배원칙 뿐만 아니라 구제정책의 기본 원칙(구제계획의 3원칙)을 수립하였으며, 지방군정(GHQ의 지방행정 단위)으로 하여금 지방 구제행정을 감독하게 하고, 가정방문을 통한 사례조사를 실시하도록 지시하였다. 또한 일본 정부의 군인에 대한 우대조치, 군사부조법, 구호법, 전시재해보호법 등을 폐지할 것을 지시하였으며, 국가책임을 민간단체에 전가하는 것을 금지하였다.

이에 대하여 일본 정부는 군사부조법 등 기존의 구호 관련 법을 폐지 · 조정하고, 전체 국민의 빈곤문제를 해결 하기 위한 종합적 법령을 새롭게 제정할 것을 약속하였다. 이로써 구호정책은 구제용 물자의 배급 개념에서 보편적 공공부조 개념으로 확대 · 전개되었으며, 공공부조정책의 3원칙(국가책임 · 무차별 평등 · 필요충족의 원칙)이 정립되었다.

2) 생활보호법의 제정 및 실시(1946년-1950년)

일본 정부는 폐지된 기존의 구호 관련 법을 대체하고, 전체 국민의 빈곤문제를 해결하기 위한 생활보호법안요강(1946년 4월)을 GHQ에 제출하였다(東京大學社會科學研究所編, 1984: 49). 본 요강의 보호내용은 생계보호, 의료보호, 자활보호(생업부조), 조산보호, 장제보호 등 5가지로 구성되어 있다. 이에 대하여 같은 해 5월에 GHQ는 생활곤궁자 원조의 국가적 책임을 강조하면서 다음의 4가지 실시 원칙을 제시하였다.

◆생활보호보다 발전된 공공부조의 개념 정착

을 의미한다. GHQ의 대일 정책은 SCAPIN에 의하여 일본 정부에게 전달되었다. 이에 대하여 CLO는 Central Liaision Office의 약자로서 중앙섭외국(GHQ/SCAP와 일본정부를 연결하는 행정조직)을 의미하며, 일본 정부의 정책은 CLO에 의하여 GHQ에 전달되었다.

◆공공부조의 피부조자의 권리 보장: 신청 · 이의소송 · 최저생활보장 권리
◆공공부조의 피부조자로서의 의무: 자산목록 작성, 수급 이후 생활실태 보고
◆공공부조의 급여기준: 계절 · 행정단위 · 지역별 차이, 지방정부의 자유재량권

1946년 7월에 중앙사회사업협회 주최로 생활보호법안에 관한 회의를 개최하여 생활보호 담당 전문인력의 확보 및 양성방안에 관하여 논의하였다. 이때 후생성은 전문인력 양성방안으로서 사회사업가 양성학교(오늘날의 일본사회사업대학)와 조사연구기관을 설립하고, 당시 구호법의 보조기관이었던 방면위원을 생활보호실시의 보조기관으로 임명하는 계획을 발표하였다(吉田久一 · 一番ヶ賴康子, 1978: 99-121). 이러한 의견이 반영되어 1946년 9월 9일에 생활보호법(생활보호법 개정과 구분하여 구생활보호법으로 칭함)이 제정되었다.

그러나 생활보호법의 제정 당시 일본 정부는 최저생활비에 관한 이론이 정립되지 못한 상태였으므로 적정 수준의 생활보호 기준액을 책정하지 못하였다. 당시까지는 최저생활비용을 최소한도의 의식주 비용으로 해석하여, 6대 도시 5인 세대의 기초 표준세대를 기준으로 최저생활비용을 필요에 따라 산정하였다. 또한 민생위원(방면위원의 개칭)의 자유재량에 의하여 심사 · 보호하는 것이 바람직한 것으로 간주되었다. 이러한 생활보호 기준액은 남구(濫救), 자립의욕의 저하, 민생위원의 주관적 판단, 행 · 재정의 비효율성 등의 다양한 문제를 초래하였다. 이에 대하여 GHQ는 민생위원의 생활보호 실시문제는 생활보호법에 규정된 무차별평등의 원칙 및 민주화 노선에 위배되는 것이라고 비난하였다. 따라서 객관적인 적정 수준의 보호기준액 책정이 모색되었으며, 결국 1949년에 생활보호법의 개정을 촉구하게 되었다. 특히 GHQ는 민생위원의 역할과 개입을 동법의 보조기관으로부터 협력기관으로 축소 · 전환시킬 것을 요구하였다.

3) 생활보호법의 개정(1950년)

1949년 8월에 공공부조위원회는 생활보호법 개정의 기본 원칙을 다음과 같이 제시하였다(日本 社會保障制度審議會, 1949).

◆적극적 최저생활보장 개념의 확립: 소득보장 및 자립조장
◆무차별평등의 원칙
◆심사청구권의 인정: 피생활보호자의 실제적 권리
◆결격조항[4]의 삭제: 보편주의의 실현
◆생활보호행정의 개선: 전문인력 · 생활보호업무지침 · 실태조사 · 민생위원의 역할축소

4) 생활보호법(1946) 제2조에서는 "술을 마시는 자, 싸우는 자, 낭비하는 자 등은 피생활보호자의 자격에서 결격된다."라고 규정되어 있다(小山進次郎, 1951: 31).

이 권고안은 1949년 9월에 제6회 사회보장제도심의회에 생활보호제도의 개선강화에 관한 건으로 제출되었고, 같은 해 11월에 GHQ와 후생성간의 합동회의를 통하여 GHQ의 6항목 원칙으로 발전·책정되었다. 이로써 1950년에 생활보호법이 개정되기에 이르렀다.

개정된 생활보호법은 구법과 비교하여 5가지의 차이점(신헌법 25조의 생존권 이념의 명시, 수급자격요건을 갖춘 국민의 생활보호 수급권 인정, 건강하고 문화적인 최저한도의 생활수준의 규정, 교육부조·주택부조의 추가, 불복청구제도의 인정)을 지니고 있다.

4. 사회복지정책의 성격

1) 정치적 특성

1944년 12월에 미국무성·육군성·해군성의 3성 조정위원회가 설치된 이후 유럽 중심의 대독(對獨) 정책이 대일(對日) 정책으로 전환되었다. 1945년 6월에 설정된 미국의 초기 대일 정책방침은 다음과 같다.

- ◆미국의 대일 점령 목적은 비군사화와 민주화이다.
- ◆대일 경제정책의 목적도 비군사화와 민주화이다.
- ◆대일 빈곤정책은 일반 경제정책과 연계되어 있다.
- ◆빈곤정책의 주체는 일본 정부로서 일본의 자력을 갱생함을 목적으로 한다.

그러나 현실적으로 GHQ의 점령 정책은 일본의 경제와 국민생활의 기본적인 안정을 전제로 전개되어야 하기 때문에, 패전 직후 일본 사회가 안고 있는 기아선상의 절대 빈곤문제를 일본 정부에게만 떠맡길 수 없는 딜렘마에 놓이게 되었다. 이는 세계 경제정책(global economic policy)의 관점에서도 피할 수 없는 상황이었다.

따라서 GHQ는 일본 사회의 질병 및 불안을 해결하고 예방할 수 있는 최소한의 대일 원조를 제공하지 않을 수 없게 되었다. 실제로 일본 전국 도시에 있어서 1日 1,500 칼로리 섭취량 이내의 GHQ 식량원조가 제공되었다(日本 大藏省財政史室編, 1976: 270-274).

한편 당시 대일 군정정책은 한국의 경우와는 달리 일본 정부를 통한 간접통치의 방식을 취하였다. 즉 최고사령관/연합군최고사령부지령(GHQ/SCAP)으로부터 일본 정부에 명령이 전달됨으로써 시행되었다. 특히 사회복지에 관한 명령·지령은 공중위생국(Public Health and Welfare Section: PHW)으로부터 중앙섭외국(Central Liaision Office: CLO)을 통하여 일본 정부의 후생성에 전달되었다. 또한 지방정부 차원의 사회복지정책은 광역지방자치단체(도도부현)의 책임하에 실시됨과 동시에, 도도부현에 파견된 군정팀에 의하여 감시·감독받으로써 SCAP의 간접통치를 받았다.

일본의 미군정이 취하였던 간접통치의 방식은, 앞에서 공공부조정책의 사례에서 분석된 바와

같이, 적어도 사회복지정책과 관련해서는 미군정과 일본 정부 사이에 상당히 활발한 상호작용을 가능하게 하였으며 사회복지정책의 수립에 있어 일본 정부의 주체적 역할을 고양시켰다는 점은 분명하게 관찰된다. 이러한 측면은 한국의 미군정과 상당히 다른 점이라고 할 수 있다.

2) 사회복지정책과 제도의 성격

미군정기의 일본 사회복지정책은 상당한 정도의 제도적 성취를 이룩한 이외에도 공공부조정책의 전개과정을 통하여 이념적 차원에서 생존권 보장의 확립, 자립조장 개념의 확립, 그리고 통일적 사회보장제도의 지향이라는 성과를 획득한 것으로 분석된다.

(1) 생존권 보장의 확립

생활보호법(1946)의 적용과 관련하여 피보호자의 권리문제가 직접적으로 제기된 것은 1949년 2월에 아이지현(愛知縣) 지사가 후생성에 불복소송에 관하여 조회함으로써 비롯되었다. 이러한 조회에 대한 회답으로서 후생성은 같은 해 5월 생활보호시행규칙을 개정하게 되었다. 또한 최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안(1949)을 통하여 법 이념으로서의 권리문제가 제기되었다. 즉 사회보험제도의 피보험자의 권리와 동일하게 생활보호제도의 피보호자의 권리를 인정하여줄 것을 요구하게 되었다. 특히 전체 국민을 대상으로 무차별평등에 의한 사회보장제도의 확립이 중요한 이슈로서 제기되었다.

이에 대하여 생활보호법 개정을 위한 준비과정에서 생활보호의 불복청구, 소송제기, 심사 결정절차 등 생활보호제도의 권리성 문제가 법안 작성상의 중요 이슈로서 집중적으로 논의되었다. 이러한 논의를 거쳐 중의원회의(1950)에서 생활보호법 개정의 목적을 헌법 25조의 이념에 부응하여 국민이 권리로서 보호를 요구하여 수급받는 생활보호제도를 확립하는 것으로 규정하게 되었다. 따라서 생활보호법 개정은 절대 빈곤계층인 피보호자의 최저생활을 권리로서 보장하는 현대적 의미의 공공부조법 체계를 구성하게 되었다.

(2) 자립조장 개념의 확립

생활보호법 개정의 중요한 특징은 기존의 생계보호와 의료보호 중심의 소극적 최저생활보장 개념에 자활보호를 통한 자립조장의 개념이 부가됨으로써 보다 적극적인 최저생활보장 개념으로 발전되었다는 점이다.

특히 자립조장의 개념은 최저생활보장제도의 확립에 관한 권고안(1949)에 의하여 적극적으로 수용·발전되었다. 당시 공적부조 소위원회는 생활보호제도의 발전방향을 피보호자 스스로가 경제적 자립을 도모하는 것으로 설정하고, 생활보호법(1946)의 결격조항 삭제, 시·정·촌장의 업무지침의 필요성 등을 주장하였다. 이러한 주장이 생활보호법 개정에 반영됨으로써 기존의 소극적 구빈행정에서 탈피하여 자립조장을 통한 적극적 생활보장, 예를 들어 작업장의 증설, 취

업훈련 및 알선, 생업자금의 대여 확충 등을 통하여 피보호자 스스로가 경제적 자립을 도모하도록 지원할 수 있게 되었다.

(3) 통합적 사회보장제도의 지향

전후 생활보호법의 제정·개정 과정을 통하여 일본 사회보험제도심의회는 전체 국민의 최저생활을 공공부조제도와 사회보험제도가 통합적으로 보장할 수 있는 새로운 제도를 모색하였다. 특히 사회보장제도요강(1947), 사회보장제도의 권고(1949) 등은 헌법 25조의 생존권 보장을 위한 통합적 사회보장제도의 확립을 모색하였다. 이를 통하여 단계적으로 공공부조제도와 사회보험제도가 기능적으로 통합된 사회보장제도가 확립되기에 이르렀다.

이러한 노력은 오늘날 일본이 다른 국가들에 비하여 최저생활보장의 우선순위를 예방적 사회보장정책에 두고 있는 현상으로 이어지고 있다. 즉 공공부조제도와 사회보험제도의 비중에 있어서 일본만큼 철저하게 비중이 작은 공공부조제도(공식적인 피보호율은 0.8%, 1995년)를 유지해온 나라도 드물다고 할 수 있다. 방빈대책으로서의 사회보험 급여수준의 적절성은 생활부조, 의료부조, 주택부조 등의 잠재적 욕구를 상당 부분 흡수하였다. 또한 기초연금제도의 도입, 노인보건제도의 도입, 사회수당의 확충 등으로 공공부조의 현재적 욕구도 감소시켰다. 실제로 오늘날 일본 생활보호법의 피보호자의 수입은 생활보호 급여(생활부조, 의료부조, 교육부조, 주택부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조)뿐아니라 사회수당 등 다른 사회보장 급여도 중요한 비중을 차지하고 있다.

따라서 일본의 사회보장체계는 일본 사회의 특수성 및 역사성을 반영하여 우리 나라를 포함한 다른 국가들의 사회보장제도와는 상당한 차이를 보여주고 있다. 특히 전후 지속적인 고도 경제성장을 배경으로 전체 국민의 최저한도의 생활보장이라는 국가 의무를 수행함에 있어서 공공부조라는 사후대책적·직접적 재분배 체계보다는 예방적인 성격이 강한 사회보험체계를 효율적으로 관리·운영함으로써 가능한 한 방빈적 사회보장정책을 효과적으로 유지하여 온 것으로 평가된다.

IV. 결론: 한일 미군정기 사회복지정책의 비교고찰

1. 양국 복지정책의 유사성과 차이점

본론의 고찰은 미군정 당시 양국의 복지정책이 많은 차이점을 가지고 있었던 반면 유사한 측면은 거의 찾아보기 어려움을 보여주었다. 양국 모두 절대빈곤에 따른 사회적 갈등의 문제를 안

고 있었고, 이에 따라 빈곤대책이 복지정책의 중심이었던 점은 공통되지만 그 대응 방식에는 다음과 같이 현격한 차이가 있었다.

첫째, 정책의 제도화 또는 법제화의 수준에 근본적인 차이가 있었다. 한국의 경우에는 아동노동법규(46.9.18, 군정법령 112호) 등 몇몇 노동관계 법령들 외에는 별도의 복지입법이 전혀 없었으며, 일제시대의 조선구호령에 미군정의 행정지침이나 준칙 등을 일부 보완하는 정도에 그쳤다.[5] 반면 일본에서는 생활보호법, 신체장해자복지법, 아동복지법의 복지 3법을 위시한 다양한 복지입법이 활발하게 진행되었다. 공공부조정책에서도 1946년에 제정된 생활보호법을 1950년에 개정하는 등 복지법령의 근대화를 위한 노력이 활발하게 진행되었다.

둘째, 복지이념의 확립에 있어 현격한 차이가 있었다. 한국의 경우, 미군정 행정지침이 조선구호령의 성격과 별반 다른 점이 없었다는 점에서 당시의 복지정책은 전근대적인 구빈제도의 틀을 거의 벗지 못하였다. 즉 일제시대와 마찬가지로 억압에 따른 시혜, 사회적 갈등의 무마를 위한 온정주의, 그에 따른 최소한의 구호 등의 특징을 유지하였다. 반면, 일본의 경우에는 1950년의 (신)생활보호법이 생존권 보장, 자립조장 및 통합적 사회보장의 원칙을 확립한 사실에서 보듯이 근대적인 공공부조법의 이념이 정착되는 단계에 이르렀다. 미군정 초기에는 비군사화와 민주화의 원칙을 가지고 있었던 미군정과 퇴역 및 상이 군인의 복지를 우선시하던 일본정부 사이에 상당한 갈등이 노정되었지만, 점차 양자간의 신뢰관계가 발전되었고(村上貴美子, 1987: 274-5)) 이에 따라 복지이념의 근대화가 상당히 진척되었던 것으로 평가할 수 있다.

결과적으로 볼 때, 한국의 미군정은 사회정책에 있어 매우 소극적이고 임기응변적이었으며, 소련과의 대결이라는 냉전적 사고를 벗어나지 못하였고 이에 따라 사회적 갈등의 물리적, 온정적 통제에만 골몰하였던 것으로 나타난다(이영환, 1989a). 반면 일본의 미군정은 일본사회 전체의 비군사화, 민주화라는 점령정책의 기본 원칙을 사회정책에도 적용하여, 기존 법제도의 개혁을 위한 노력을 경주하였다. 1948년에 미국의 전문가들을 동원하여 작성한 완델보고서(사회보장에의 권고)는 이러한 노력을 보여주는 단적인 예이다. 한국의 경우에는 미군정기 전체를 통틀어 이와 견줄만한 사회정책 개혁의 노력이 한 번도 없었다.

2. 정책결정요인의 비교 고찰

1) 사회경제적 요인

사회경제적 요인으로는 사회문제의 성격과 산업화의 수준 그리고 복지제도의 역사라는 측면

5) 미군정은 1945년 10월 9일 군정법령 11호로 일제시대의 악법을 폐지할 것을 공언하였으나, 11월 2일에는 군정법령 21호를 통하여 폐기되지 않은 법률은 유효하다고 선언함으로써 식민잔재를 대부분 온존시켰으며, 나아가 좌익세력의 억압을 위해 일제의 억압적 법령들을 적극 활용하였던 것으로 평가되고 있다(역사문제연구소, 1989: 111).

을 제시할 수 있다. 먼저 사회문제의 속성에 있어서, 양국 모두 경제적 파탄과 절대빈곤 그리고 그에 연유한 사회적 갈등과 불안이 빈곤대책을 사회정책의 최대 이슈로 부각시키는 등 상당히 유사한 모습을 보여주었지만, 그에 대한 대응양상은 매우 상이하였다.

다음으로 산업화의 수준이라는 측면에서는 양국간에 현격한 차이가 있었다. 이는 양국간 복지정책의 상이성을 상당 정도 설명할 수 있는 요인으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편, 양국 모두 산업의 피폐가 극심한 지경이었으며 이에 따라 복지시책을 위한 자원의 조달이 군수품과 외원에 의존할 수밖에 없었던 사실을 감안하면, 양국의 차이를 설명하는 산업화 변수의 설명력은 그만큼 저하될 수밖에 없을 것이다. 제도화의 역사라는 차원에서도 양국의 차이는 매우 컸지만, 서론에서 언급했듯이, 한국에서의 법제도적 접근이 불가능했거나 불필요했음을 입증하는 것은 아닐 것이다. 이렇게 볼 때 사회경제적 요인은 당시 복지정책의 배경을 형성한 중요한 요인이었음에는 틀림없지만, 한일 양국의 차이를 설명하는 요인으로 충분하다고는 평가할 수 없을 것이다.

2) 정치적 요인

정치적 요인으로는 서론에서 논의한 대로 한편으로는 외세를 대표하는 미국의 역할, 다른 한편으로는 국내 지배세력과 민중간의 역학관계에 초점을 맞춰 논의하고자 한다. 먼저 미국의 역할은 한일 양국에 대한 미국 점령정책의 기본 방향이 초점이다. 일본의 경우 점령의 기본정책은 크게 보아 포츠담선언에서 규정한 '일본의 비군사화와 민주화'라는 원칙에 입각하였다. 이 원칙은 1945년 9월 22일 '초기대일정책'에 천명되면서 일본의 민주적 개혁을 위한 지침으로 작용하였는데(역사문제연구소, 1989: 42-47), 복지정책의 추진과정에서 보여지듯이, 일본정부와 정책갈등을 야기하기도 하였다. 그리고 중국의 공산화가 확실시되면서 1948년을 기점으로 초기의 민주개혁방침을 대폭 수정되면서 반공동맹 및 우방국화 정책으로 선회하였고, 이에 따라 민주개혁의 후퇴가 사회 전반적으로 진행되었지만, 큰 틀에서의 '비군사화와 민주화 원칙'은 견지되었다고 보여진다(역사문제연구소, 1989: 42-47). 복지정책의 제도적 변화도 이러한 틀 내에서 진행되었던 것으로 평가할 수 있다.

반면 한국에 대해서 미국은 사전에 준비된 일관된 방침을 가지고 있지 않았다. 종전 당시 갑작스러운 분할 점령이 이루어진 후 준비가 부족한 상태에서 미국은 직접통치와 현상유지를 기본방침으로 택하였다(최상룡, 1988: 28). 그러다가 1945년 말의 모스크바 삼상회의와 이듬해부터 열린 미소공동위원회의 결렬, 그리고 중국의 공산화 경향 등으로 남한을 반공의 보루로 구축하는 정책을 굳혀가게 되었다. 이러한 과정은 미군정 3년 내내 지속된 정책의 혼선과 무계획성, 비체계성 등의 원천이 무엇이었는가를 보여준다. 결과적으로 남한의 미군정은 점령준비 부족의 상황에서 '소련과의 대결'이라는 냉전적 임무를 제외하고는, 일본의 경우에 비해 상당한 정도의

(본국으로부터의) '자율성'과 정책주도성을 보유하였으나(김석준, 1996: 195, 212-215), 그 결과는 역설적으로 경제적 파탄과 정치적 혼란이었다. 임기응변적이고 비체계적, 비제도적 긴급대책으로 일관하였던 미온적인 복지정책도 이러한 정치적 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

다음으로 국내의 지배세력과 민중의 역할을 살펴보기로 하자. 민중의 역할은 양국 모두에서 사회문제의 이슈화 등 복지욕구의 분출에 상당한 역할을 한 것으로 평가할 수 있지만, 지속적인 정책투입요인으로 작용하기에는 한계가 있었다. 즉, 안정적인 정치세력으로의 위상 정립에는 실패하였다고 볼 수 있다. 한국의 경우, 민중세력은 해방 직후 전평, 전농 등의 대규모 조직화를 통해 강력한 세력을 결집하였고, 46년 9월 총파업과 10월 폭동 등에서 중심적인 역할을 수행하였지만, 좌우익의 대립과정에서 미군정의 집중적 탄압으로 좌익정치세력과 운명을 같이 하면서 와해될 수밖에 없었다. 일본의 경우 민중세력은 1930년대의 '역사적 패배' 이후 종전후에야 재기할 수 있었으나, 이 역시 총파업 중지명령(47.2.1)과 우익단체 지원 등의 미군정의 탄압(역사문제연구소, 42-47)으로 한국의 민중세력과 비슷한 운명에 처하게 되었다. 그리고 농민의 수탈을 지속케하는 불완전한 농지개혁, 새로운 독점을 가능케하는 불완전한 재벌해체 등의 미온적 사회개혁도 민중세력의 정치적 헤게모니 획득을 저해하는 요인들로 작용하였다. 결국 한일 양국의 민중세력은 좌익정치세력의 패배와 함께 침몰하면서 사회적 주도세력으로의 위상정립에 실패하였고, 이에 따라 민중의 생존권적 요구를 사회정책적으로 수렴하여 성취하는데 한계가 있었다고 평가할 수 있다.

국내 지배세력의 정립과정도 양국의 경우 유사한 측면이 있다. 양국 모두에서 과거 군국주의의 중심 또는 식민지배 협조세력이었던 우익보수집단이 정치적 헤게모니를 장악하였으며, 그 과정에서 과거 관료기구의 온존이 중요한 계기로 작용하였다. 그러나 일본의 미군정이 일본정부의 관료기구를 온존시킨 가운데 간접통치의 방식을 취하였던 반면, 한국의 미군정은 식민관료기구를 활용하기는 하였지만 직접통치의 방식을 사용하였다는 차이가 존재한다. 물론 한국에서도 미군정은 제한된 범위에서나마 행정의 한국인화를 추진하였다. 1946년 2월 14일에 개원한 '남조선 대한국민대표 민주의원[6]', 1946년 12월 20일 개원한 '남조선과도입법의원[7]', 그리고 이를 통한 남조선 과도정부의 선포(47.5.17) 등을 그 예로 들 수 있다. 하지만 기본적으로 직접통치의 틀을 벗어난 것은 아니었다.

---

6) 모스크바 삼상회의 후 임정과 이승만 그리고 한민당 세력이 제휴한 비상국민회의를 하지 사령관의 요청으로 미군정의 자문기구화한 것인데, 중도파와 좌파는 배제되었으며 뚜렷한 역할 없이 1946년 5월 8일 무기한 휴회하였다(정용욱, 1996).

7) 총 90명의 의원중 반은 민선, 반은 임명되었는데, 민선의원의 경우 다액납세자와 지주만 선거권을 가지고 있었다. 중도파도 참여하였지만 민선의원은 주로 이승만과 한민당 계열이 독식하였고, 중도파는 점차 소멸하였다. 1948년 5월 10일 해산할 때까지 1년 반 동안 50여개의 법률을 통과시켰지만 11개만 인준, 발효되었다. 사실상의 입법권은 거부권을 가지고 있었던 군정장관 몫이었던 것으로 평가된다(정용욱, 1996).

어쨌든 정도의 차이는 있지만 한일 양국은 모두 국내세력이 미군정의 정책결정에 참여할 수 있는 기회를 가지고 있었다고 평가할 수 있다. 따라서 정책결정에 있어 미군정 나아가 본국정부(미국)의 역할이 상대적으로 중요하였던 것은 사실이지만, 민족 내부적·주체적 요인의 작용을 중시하여야 할 필요성 또한 충분할 것이다. 그러나 이러한 기회를 활용하는 정도는 양국의 경우 매우 달랐다. 본문에서 살펴보았지만, 일본정부와 GHQ 사이에는 상당한 정도의 상호작용이 일어나면서 복지정책의 결정과정이 진행되었으며, 상호작용의 성격도 초기에는 입장의 차이가 많았지만 후기로 갈수록 양자의 신뢰관계가 발전하였다고 볼 수 있다. 그리고 적어도 1950년의 생활보호법의 개정 사례에서 보여지는 바는 일본정부가 사회보장심의회의 설치와 심의과정을 통하여 다양한 사회집단의 의견을 수렴해내는 민주적인 정책결정의 양상을 보여주는 단계로까지 진입하고 있었음도 볼 수 있다. 반면 한국에서는 비록 미군정의 직접통치 하이기는 하였지만 한국인으로 구성된 관료기구 또는 입법기구가 일본정부에 버금가는 활동상을 보여주었다는 증거는 찾아볼 수 없다. 예를 들어, 1년 반 동안 활동한 남조선과도입법의원과 남조선과도정부가 실효성이 약했던 '미성년자 노동보호법(47.5.16)' 이외에는 어떠한 복지관계 입법도 추진하지 않았다는 사실은 한국내 지배세력의 속성을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다.

이상과 같은 정치적 요인들을 종합해 보면, 미국 점령정책의 기본방향의 차이, 행정구조의 차이 그리고 관료 및 지배세력의 역할 차이 등이 부각될 수 있다. 이러한 요인들이 사회경제적 요인들과 상호 작용하면서 정책결정을 규정하였다고 볼 수 있다. 예를 들어, 한국 미군정의 경우 점령정책의 무계획성과 독단성 그리고 관료 및 지배세력의 반민중성이 열악한 사회경제적 요인들과 결합하여 임기응변적 복지시책을 결과하였던 것이다. 결국 양국간 복지정책의 차이는 다양한 요인들의 상호작용으로 설명되겠지만, 정치적 요인의 중요성이 상대적으로 좀 더 부각되는 것으로 평가할 수 있다.

3. 장기적 영향

마지막으로 미군정기 복지정책의 장기적 영향은 어떻게 평가할 수 있을까? 일본의 경우에는 제도적 측면과 이념적 측면에서 미군정의 복지정책이 이후의 발전을 위한 토대를 형성하였다. 제도적 측면에서는 생활보호법, 아동복지법, 신체장해자복지법의 복지 3법이 이 기간 동안 정립되었으며, 그 외에도 실업보험제도, 정신위생법, 사회복지사업법 등의 법제화가 활발하게 진행되었다. 이념적 측면에서도 (신)생활보호법의 개정과정에서 보듯이 생존권 보장의 원칙, 자립구호의 원칙, 통합적 사회보장제도 지향의 원칙 등과 같은 근대적 복지이념이 정립되었다.

반면 한국의 경우에는 실효성이 약한 몇몇 노동보호 관계법 이외에는 아무런 새로운 법체계가 정비되지 않았음은 이미 전술하였다. 그 결과 제국주의 잔재라고 볼 수 있는 조선구호령이

1961년까지 존속할 수 있었던 기반이 이 기간동안 형성되었다고 평가할 수 있다[8]. 제도나 정책의 내용에 있어서도 조선구호령과 미군정기의 처무준칙 그리고 1961년에 제정된 생활보호법의 주요 내용을 비교해보면, 급부 대상자의 인구학적 제한(65세 이상 노인, 18세 미만 아동, 불구폐질자, 임산부 등), 급부 내용과 수준의 저열성 등 전근대적인 구빈제도의 속성이 그대로 계승되고 있음을 알 수 있다. 결국 미군정기는 한국 복지정책의 이념적, 제도적 근대화에 거의 아무런 공헌도 하지 못한 시기로 평가될 수 있을 것이다.

8) 미군정기의 법령들이 이후에 존속할 수 있었던 것은, 초대헌법 100조("기존의 법률과 행정명령이 헌법에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 계속해서 효력을 가진다")와 한미간 '재정과 재산에 관한 청산협정'(1948.9.11) 11조('대한민국은 모든 기존의 법률, 행정명령, 공공법률이나 규칙이 계속해서 유효한 것으로 인정한다')와 같은 조항들에 근거한다(송광성, 1993: 139).