

2017년 서울시사회복지협의회 조사연구사업  
-서울의 사회복지 역사연구-

연구기간: 2017. 7. 3 ~ 12. 29

# 제 출 문

서울특별시사회복지협의회장 귀하

본 보고서를 『서울의 사회복지 역사 연구 용역』의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12.

전북대학교 산학협력단장

본 보고서에 담긴 내용은 연구진들의 견해이며, 서울특별시사회복지협의회 의견과 다를 수 있습니다.

## 연구진

---

책임연구원 - 최원규(전북대학교 사회복지학과 교수)

---

공동연구원 - 이방원(사회복지역사문화연구소 공동소장)

---

공동연구원 - 이방현(사회복지역사문화연구소 공동소장)

---

공동연구원 - 구영은(튀빙겐대학교 한국학 박사수료)

---

공동연구원 - 윤연옥(서울특별시사회복지협의회 부장)

---

보조연구원 - 이현주(전북대학교 사회복지학과 박사과정)

---

보조연구원 - 김승현(서울특별시사회복지협의회 사회복지사)

---

# 목 차

<b>제 1장 수도 서울의 사회복지 역사연구의 의의와 접근방법</b>	<b>1</b>
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구내용 및 범위	1
3. 연구방법 및 추진계획	2
1) 연구방법	2
2) 추진계획	4
4. 기대효과	4
 <b>제 2장 구한말까지의 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟)</b>	<b>5</b>
연구자: 이방원(한국사회복지역사문화연구소)	
1. 삼국시대 한성의 사회복지	5
1) 삼국시대 복지대상자의 출현	5
2) 한성백제 시기의 사회복지 활동	6
3) 삼국시대 사회복지의 특징	8
2. 고려시대 남경의 사회복지	9
1) 고려시대의 사회복지 활동	9
2) 남경지역의 사회복지 활동	10
3) 고려시대 사회복지의 특징	11
3. 조선시대 한성의 사회복지	12
1) 조선전기 사회복지 활동	12
2) 조선후기 사회복지 활동	13
3) 조선시대 사회복지의 특징	16
4. 개화기 한성의 사회복지	16
1) 정부의 사회복지 활동	17
2) 민간의 사회복지 활동	20
(1) 천주교	20
(2) 개신교	23
(3) 한국인 민간	25
3) 개화기 사회복지의 특징	29
5. 개화기 한성 사회복지의 사적 사례	30
1) 천주교 고아원	31
2) 스크랜튼의 선한 사마리아 병원	33
(1) 서대문(애오개) 시약소	34



(2) 남대문(상동) 시약소 .....	35
(3) 동대문(볼드윈) 시약소 .....	36
3) 진민소 .....	37
4) 자선부인회 .....	39
5) 순화원 .....	41
(1) 구한말 전염병 격리병원 설립 계획 .....	41
(2) 일제전기, 법정전염병 병원 경성부립 순화병원 .....	42
(3) 일제 후기 순화원의 증축과 폐결핵 전문병원 시도 .....	42
(4) 해방 후 결핵치료 전문병원 서울시립병원 .....	43

### 제 3장 일제강점기 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟) ..... 45

연구자: 이방현(한국사회복지역사문화연구소)

1. 일제강점기 시대상과 복지대상자의 출현 .....	45
2. 일제강점기 공공복지행정전달체계 .....	48
3. 일제강점기 경성부 내에서 진행되었던 정부의 사회사업 .....	51
1) 도시 빈민을 위한 구휼 및 취로사업 .....	51
(1) 수산사업(授産事業) .....	51
(2) 직업소개소 사업 .....	52
(3) 토막민 사업 .....	53
(4) 궁민구제토목사업(窮民救濟土木事業) .....	55
2) 위생 및 구료사업 .....	57
(1) 위생사업-환경정화 및 전염병 퇴치활동 .....	57
(2) 조선총독부의원의 시료활동 .....	59
3) 특수보호 사업 .....	60
(1) 부랑아 교화사업(敎化事業) .....	60
(2) 도시 근로여성을 위한 탁아소사업 .....	61
(3) 원호대상자를 위한 구호사업 .....	62
4) 공설사업 .....	64
(1) 공설시장 .....	65
(2) 공동숙박소 .....	66
(3) 공동장옥(연립주택, 공영주택, 관영주택, 부영주택) .....	67
(4) 공익질옥(공설질옥, 공설전당포) .....	67
4. 일제강점기 경성부 내에서 진행되었던 민간의 사회사업 .....	68
5. 일제강점기 경성 사회복지의 사적 사례 .....	72
1) 제생원 .....	73
(1) 제생원 양육부 .....	73
(2) 제생원 맹아부 .....	75
2) 인보관(隣保館) .....	79

3) 경성고아원 .....	85
4) 화광교원(化光敎園) .....	89
5) 태화여자관(Seoul Social Evangelistic Center) .....	95

## 제 4장 현대 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟) ..... 99

연구자: 최원규(전북대학교 사회복지학과), 구영은(튀빙겐대학교)

1. 해방 후 1950년대 말까지 서울의 사회복지 .....	100
1) 사회복지 관련 법제 .....	100
2) 한국전쟁과 외원단체들에 의한 시설중심의 응급구호 .....	101
3) 혼혈아동 .....	105
4) 피난민 정착사업 .....	107
5) 대학부설 사회관 .....	108
2. 1945-1960년 서울의 사회복지 사적 사례 .....	109
1) 충현영아원(현 사회복지법인 동천학원 산하 동천의 집) .....	109
2) 은평천사원(현 사회복지법인 엔젤스헤이븐 산하 은평천사원) .....	111
3) KAVA(외국민간원조단체한국연합회) .....	113
4) 삼육재활원(현 사회복지법인 SRC 산하 보듬터) .....	117
5) 서울아동상담소(현 사회복지법인 자광재단 산하 자광아동가정상담원) .....	119
6) 이화여자대학교 부설 사회복지관 .....	121
3. 1960년 이후 1970년대 말까지 서울의 사회복지 .....	123
1) 사회복지 관련 법제 .....	123
2) 절대빈곤시대 달동네의 형성과 빈민 강제이주 .....	125
3) 야학 .....	126
4) 입양위탁운동과 가정복지사업의 전개 .....	127
5) 요보호아동 보호체계 .....	129
6) 해외입양증가와 불우아동결연사업 .....	130
7) 지역사회복지관사업 .....	130
4. 1961-1980년 서울의 사회복지 사적 사례 .....	131
1) 광주대단지 사건 .....	131
2) 노동야학 .....	132
3) 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회(현 초록우산 어린이재단) .....	135
4) 서울시립아동병원/시립영아원(현 서울특별시 어린이병원) .....	137
5) 기독교양자회와 홀트씨해외양자회(현 홀트아동복지회) .....	140
6) 캐나다유니테리안봉사회(USCC) .....	142
5. 1980년 이후 1990년대 말까지 서울의 사회복지 .....	145
1) 사회복지 관련 법제 .....	145
2) 보육서비스 .....	146
3) 청소년복지 .....	147

4) 장애인복지 .....	148
(1) 수용보호단체(1945년-1976년) .....	148
(2) 재활서비스 도입단계(1977년-1988년) .....	149
(3) 장애인복지 발전단계(1989년-2002년) .....	150
5) 노인복지 .....	151
6) 지역사회복지관 .....	153
7) 여성복지 .....	155
8) 사회복지전담공무원 배치 .....	155
6. 1981-1999년 서울의 사회복지 사적 사례 .....	157
1) 지역사회탁아소연합회 .....	157
2) 사회복지전문요원 .....	158

## **제 5장 종합논의 및 후속과제 제언 ..... 162**

1. 서울 사회복지 역사연구의 종합 .....	162
2. 서울 사회복지 역사연구의 후속과제 제언 .....	164

## **참고문헌 ..... 166**

## **부표 ..... 173**

<부표1> 서울의 사회복지시설 : 조선~일제강점기(1392~1945) .....	173
<부표2> 1955년 서울시 소재 사회사업시설(외원단체로부터 지원받은 시설) .....	184
<부표3> 1965년 사회복지시설 .....	187
(1) 1965년 전국수용보호시설수 및 수용자 현황 .....	187
(2) 1965년 서울특별시 소재 노인장애인시설 .....	187
(3) 1965년 서울특별시 소재 국립시설 .....	188
(4) 1965년 서울특별시 소재 모자보호시설 .....	188
(5) 1965년 서울특별시 성매매 여성직업보도시설 일람표 .....	188
<부표4> 현대 서울의 아동복지시설 .....	189

## 표목차

<표 2-1> 한성백제 시기의 구휼표 .....	7
<표 3-1> 공설사업 목적과 경성부 내 공설시설 .....	65
<표 3-2> 일제강점기 년도별 사회사업 운영주체의 종교 및 국적 .....	69
<표 3-3> 일제강점기 사회사업 유형 .....	69
<표 3-4> 일제강점기 사업유형별 민간사회사업단체의 종교와 국적 .....	71
<표 3-5> 화광교원 사업부서 및 사업내용 .....	90
<표 3-6> 화광교원 분원별 사업내용 .....	91
<표 4-1> 외원단체 한국사무소 소재지의 변화 .....	102
<표 4-2> 전국과 서울의 영육아원과 보호아동 수(1954-1960) .....	103
<표 4-3> 혼혈아동 통계 .....	106
<표 4-4> 서울시 난민정착사업에 대한 외원단체의 지원 .....	108
<표 4-5> 전국과 서울의 영유아원과 보호아동 수(1960-1974) .....	127
<표 4-6> 전국과 서울의 기아(棄兒) 수치(1960-1974) .....	128
<표 4-7> 서울시 사회복지전담공무원 현황 .....	156

## 그림목차

<그림 1-1> 사회복지 역사의 분석 대상 및 분석의 흐름도 .....	3
<그림 2-1> 경성시가전도 1910 .....	30
<그림 2-2> 1980년대 성당에 가는 고아원 원아들 .....	32
<그림 2-3> 남대문 시약소 .....	35
<그림 2-4> 동대문 시약소 1892년 당시 사진 .....	36
<그림 3-1> 일제강점기 공공복지 행정체계 변천 .....	50
<그림 3-2> 일제강점기 경성 사회복지 전체 사적도 .....	72
<그림 3-3> 제생원의 기록사진 .....	77
<그림 3-4> 경성고아원의 기록사진 .....	88
<그림 3-5> 화광교원의 기록사진 .....	93
<그림 3-6> 태화여자관의 기록사진 .....	97
<그림 4-1> 시흥 난민촌 이발봉사 .....	108
<그림 4-2> 충현영아원의 기록사진 .....	110
<그림 4-3> 은평천사원 천막시절(1959) .....	112
<그림 4-4> KAVA의 기록사진 .....	114
<그림 4-5> 삼육재활원의 기록사진 .....	118
<그림 4-6> 서울아동상담소의 기록사진 .....	120
<그림 4-7> 이화여자대학교 부설 사회복지관의 기록사진 .....	122
<그림 4-8> 1960년대 서울의 판자촌 .....	125
<그림 4-9> 광주대단지의 기록사진 .....	132
<그림 4-10> 노동야학 관련 기록사진 .....	133
<그림 4-11> 노동야학이 이뤄졌던 일대(현재지도) .....	134
<그림 4-12> 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회의 기록사진 .....	137
<그림 4-13> 서울시립아동병원/시립영아원의 기록사진 .....	139
<그림 4-14> 기독교양자회와 홀트씨해외양자회의 기록사진 .....	141
<그림 4-15> 캐나다유니테리안봉사회(USCC)의 기록사진 .....	144
<그림 4-16> 서울시 노인인구 비율 및 고령가구 비율 추이 .....	151
<그림 4-17> 우리나라 연도별 고령화 추세 .....	152
<그림 4-18> 탁아입법 관련 토론회 모습 .....	158
<그림 4-19> 사회복지전문요원의 활동사진 .....	159
<그림 4-20> 1945년-1980년 당시 사적지 .....	160
<그림 4-21> 1945년-1980년 사적지의 현 위치 .....	161



# 제 1장 수도 서울의 사회복지 역사연구의 의의와 접근방법

## 1. 연구배경 및 목적

서울은 백제 도읍 이래 한반도 정치세력간의 중요한 각축장이었을 정도로 중요한 지정학적 위치에 있다. 특히 500년 역사를 지닌 조선왕조의 수도였던 한양은 전통사회 이래 정치, 경제, 사회, 문화의 중심이었다. 당연히 전통사회 복지에서 서울이 갖는 중요성은 그 어느 지역이나 도시에 비해서도 압도적이다. 단적으로 아직도 서울에는 전통사회의 많은 역사유적이 남아있는데, 사회복지와 관련된 역사유적들도 다수 남아있거나 혹은 발굴을 기다리고 있다.

도시 단위의 사회복지 역사는 사회복지의 현재를 규정한 선행조건이며, 미래 복지발전을 결정하는 내재적 요소이기도 하다. 아울러 수천년간 이어져 온 도시의 사회복지 발자취는 각종 재난과 위기와 문제를 극복해 낸 조상들의 귀중한 문화유산으로서 적극 발굴되고, 정리되어, 후세대를 위한 기억으로 보존되어야 한다.

세계의 수도 도시나 거대 도시들은 사회복지 역사를 자랑스러운 문화유산으로 보존하면서 ‘더불어 사는 공동체적 삶’을 위한 생생한 교육자료로, 그리고 관광명소로 이를 잘 활용하고 있다. 예를 들면, 1884년 영국 런던 빈민가에 세워졌던 토인비 홀(Toynbee Hall)은 오늘날에도 지역복지를 위한 기능을 창의적으로 수행하는 살아있는 역사현장이며, 세계각지로부터 많은 방문객을 맞이하는, 런던을 빛내는 역사적 명소(historical heritage)이기도 하다. 비슷한 경우를 미국 시카고의 헐 하우스(Hull House, 1889)에서 볼 수 있다. 이들 도시들은 사회복지, 사회사업, 자선·박애 혹은 자원봉사를 키워드로 도시의 사회복지 역사를 둘러볼 수 있을 정도로 많은 사회복지 관련 역사를 정리해왔고, 많은 복지 사적들을 지정하여 보존해오고 있다.

잘 정비된 문화유적은 도시의 품격을 보여주며, 도시민의 아이덴티티 형성에 기여해왔다. 그런 의미에서 볼 때 서울의 사회복지 역사에 대한 발굴과 정리, 그리고 사적으로서의 정비 등을 통해, ‘사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울’을 ‘함께’ 만들어나간다는 서울시정 비전에 한 걸음 더 다가갈 필요가 있다.

## 2. 연구내용 및 범위

이상과 같은 배경으로부터 수도 서울의 사회복지 역사를 전통사회에서부터 현대에 이르기까지 정리할 필요성이 제기된다. 구체적으로 연구해야할 수도 서울의 사회복지 역사란, 내용적으로는, 사회복지를 제공하는 주체가 누구인가로 구분하여, 국가와 행정당국에 의한 공공복지(진흥, 진대, 구료 등), 민간복지의 대표적인 형태인 종교적 자선과 이타적 박애, 그리고 대등한 도움의 형식인 상부상조 관행과 습속 등을 포괄한다. 아울러 당대의 서울 사회복지를 관통했던 복지이념의 흐름에 대한 정리도 포함한다.

시간적으로는 기록으로 확인할 수 있는 삼국시대부터 2000년 이전까지를 고찰하며, 아직 역사적 평가를 내리기에는 너무 가까운 과거, 즉 2000년 이후의 시기는 제외한다. 전근대 사회의 서울 사회복지에 대한 고찰과 정리에 이어, 오늘날 서울 사회복지에 직접, 간접으로 이어지는 일제강점기 및 해방 이후 서울 사회복지의 역사에 대한 고찰에 보다 높은 비중이 두어질 필요가 있다.

공간적으로는 수도 서울(역사적으로 백제 위례성 이래 한성, 고려시대 남경, 조선 한양, 일제강점기 경성 및 해방 후 서울)에서 이루어진 사회복지에 한정한다. 서울을 제외한 지방에서의 사회복지 역사탐구는 적절한 계기가 주어지면 시도될 것이며, 그 이후 지역간 비교 등 다양한 논의가 가능할 것이다.

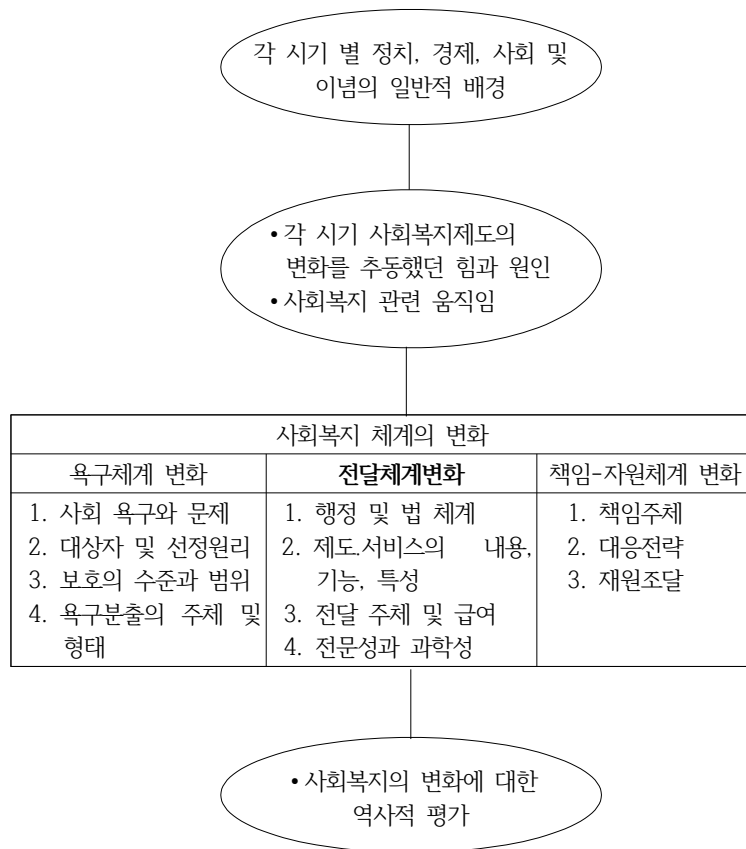
### 3. 연구방법 및 추진계획

#### 1) 연구방법

연구방법의 이론적 기초 : 이 연구에서 취하고 있는 연구방법은 사회복지역사지리학으로 명명할 수 있는데, 이는 사회복지역사학과 역사지리학의 교집합에 해당한다.

사회복지역사학은 최근 주목받고 있는 사회복지학의 한 분야이다. 사회복지역사에 관한 교과목이 전국 모든 대학에 개설되어 있고, 연구단체로서 2015년 한국사회복지역사연구회가 조직되어 그간 4회에 이르는 학술대회를 개최한 바 있다. 사회복지역사학에서 다루는 연구대상은 다음 <그림 1-1>과 같이 요약될 수 있다.





〈그림 1-1〉 사회복지 역사의 분석 대상 및 분석의 흐름도

출처: 감정기, 최원규, 진재문(2011), 사회복지의 역사, 나남출판사. p.62

이 연구에서는 이상의 분석틀 가운데, 사회복지이념과 사회복지체계를 두루 살펴보되, 특히 전달체계로서의 사회복지 기구, 조직 및 단체나 그것들이 위치했던 장소 등에 주목할 것이다. 이러한 입장은 지리학에서 복지공간의 배치를 사회정의의 입장에서 살펴보는 복지지리학(Geography of Welfare)의 관점과 접점이 있다(배미애(2003), ‘사회정의와 복지지리학에 관한 고찰’, 한국지역지리학회지, 9-4).

역사지리학은 역사시대(歷史時代)의 공간, 즉 지역공간을 연구의 대상으로 하는 지리학의 한 부문이다 이 연구는 역사시대의 사회복지라는 인문현상을 연구하는 역사인문지리에 속한다. 역사지리학의 연구목표는 현재 및 미래의 지역구조를 이해하는 데 있다. 역사지리학의 연구대상이 되는 자료로는 문헌, 고(古)기록, 고(古)지도, 유물·유적 외에 과거의 역사를 간직한 현재의 자연·인문 등의 경관이 있다.

#### ○ 문헌연구

- 이론적 배경 및 선행연구 고찰을 위한 국내외 문헌 연구
- 서울의 역사, 특히 사(서울시립대학교 도시인문학연구소 도시인문학용어사전 ‘역사 지리학’ [http://iuu.uos.ac.kr/bbs/board.php?bo\\_table=dic&wr\\_id=17](http://iuu.uos.ac.kr/bbs/board.php?bo_table=dic&wr_id=17))회복지 관련 역사에 관한 고문헌(삼국사기, 삼국유사, 고려사, 조선왕조실록, 승정원일기, 일성록 및 각종 구제, 구휼관련 규장각 등 소재 문헌), 근대문헌(선교사 보고서, 일제강점기 발간 자료 등), 해방 후 문

헌(미군정 발간문서, 한국정부 발간문서, 의원단체 발간문서, 한국 민간복지계 발간 문서 등)

○ 현장방문 및 답사 및 면접

- 문헌연구의 확인 혹은 보완을 위해 필요시 현장방문 및 면접 진행
- 근현대 서울의 주요 사회복지 현장에 대한 방문 및 답사
- 근현대 서울의 사회복지 관련 인사(공공, 민간 부분에서 활동했던) 면접

## 2) 추진계획

연구진행은 문헌연구, 현장방문 및 면접, 시기별 서울의 사회복지 역사, 복지이념 및 사적(史蹟) 정리, 연구결과에 대한 연구진 검토회의 등을 거쳐 최종보고서를 제출하며, 연구종료 후 2018년 춘계 학회 학술행사에서 발표를 예정하고 있다.

- 문헌연구 : 이론적 검토, 선행연구 및 국내외 사례분석
- 시기별 서울의 사회복지 역사, 복지이념 및 사적 정리
- 연구결과에 대한 연구진 검토회의
- 제언(서울의 사회복지 역사지도, 서울의 복지역사문화유산 지정 방향 등)
- (2018년 춘계 학회 학술대회에서 발표)

## 4. 기대효과

이상과 같은 고찰이 충실히 이루어진다면, 이를 통해 한국 역사에서 수도 서울에서 전개되어 온 복지의 역사적 궤적을 심층적으로 이해할 수 있는 저작이 만들어질 것이며, 향후 서울 복지역사지도 작성을 위한 근거로 활용될 수 있을 것이다. 서울 복지역사지도 작성 이후에는 이를 바탕으로 서울 사회복지의 역사적 명소(historical heritages) 개발과 지정이 가능할 것이다.

수도 서울의 사회복지 역사에 대한 연구를 통해, 수천년 지속되어 온 한민족 (도시)공동체에서의 ‘더불어 사는 삶’을 위한 공공(국가)과 민간의 복지실천의 사실(史實)을 정리하고, 복지이념을 확인하며, 이를 소중한 역사적 유산(historical heritages)으로 보존, 개발함으로써, 서울시민을 비롯한 대한민국 국민의 복지문화적 자긍심을 높이고, 세계인에게 복지한국의 굳건한 뿌리를 확인시켜줌으로써, 대내외에 자랑할 만한 복지 서울, 복지 대한민국을 만들어 가는데 기여할 것이다. 아울러 도시, 지역 사회복지 역사연구의 활성화와 사적 발굴 및 지정에 기여함은 물론 궁극적으로는 서울학 발전에도 기여할 것이다.

## 제 2장. 구한말까지의 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟)

### 1. 삼국시대 한성의 사회복지

#### 1) 삼국시대 복지대상자의 출현

철기 문화의 보급과 이에 따른 생산력의 증대를 기반으로 성장한 여러 부족국가들은 자기 집단 내부의 지배력을 강화하고, 다른 집단에 대한 영향력을 키워나갔다. 이 과정에서 BC 37년경, 고구려 시조 주몽이 각 부족을 통합하여 국가를 세운 이래 백제, 신라 등이 국가의 체제를 완성하였다. 고구려, 백제, 신라는 주변 지역을 활발하게 정복하여 영역을 확대하였고, 경제력과 군사력을 바탕으로 왕권을 강화해 나갔다. 삼국은 왕권이 강화되면서 율령을 반포하여 통치 체제를 정비하였고, 집단의 통합을 강화하기 위해 불교를 받아들여 중앙집권적 고대 국가로 발전할 수 있었다.

삼국시대의 경제는 주로 토지에 기반을 둔 농업중심으로 이루어졌으며, 당시 주요 경제기반이었던 토지는 왕족과 귀족의 소유였고, 일반 백성은 자기 소유의 토지를 경작하거나 귀족의 토지를 빌려 경작하였다. 뿐만 아니라 국가와 귀족에게 곡물, 삼베, 지방의 특산물 등을 조세로 내야 했고, 전쟁 물자를 조달하거나 잡역부로 동원되었으며 전쟁에 군사로 참여하였다. 고대국가 운영에 필요한 모든 노동력은 백성으로부터 나오는 것으로 이들을 관리하는 것에 역점을 두었다.

고대국가에서 백성의 대다수를 차지하는 자들은 농민들이었고, 이들의 생활을 힘들게 했던 가장 큰 요인은 자연재해였다.<sup>1)</sup> 《삼국사기》 등의 기록에 나타나는 자연재해로는 한해(旱害, 不雨), 수해(暴雨, 大雨, 雷雨, 大水), 대풍(大風 暴風), 대설(大雪), 황해(蝗害) 등이 있는데, 가장 큰 재해는 한해 즉 가뭄 피해였다. 이러한 자연재해로 인해 흉년이 들고 이에 대해 구제가 제대로 이루어지지 않을 경우 기근, 체력 저하, 면역성 저하, 위생상태 불량 등의 복합적 원인으로 전염병이 돌기도 하였다. 또한 정치적 혼란으로 귀족들이 백성들을 심하게 수탈하게 되면, 백성들은 생활이 어려워 빚을 지게 되고 결국 고리대를 갚지 못하는 경우 몰락하여 노비, 유랑민, 도적이 되는 등 극한 상황에 놓이게 되었다. 《삼국사기》 등에 이러한 상황에 놓인 백성들이 느릅나무 껍질을 먹거나, 도적떼가 되기도 하였고, 심지어 자손을 팔거나, ‘인상식(人相食)’ 혹은 ‘민상식(民相食)’이라 하여 사람이 서로 잡아 먹었다는 비인간적인 참혹한 모습들이 기록되어 있다.

인간으로서의 기본적인 생존기반을 상실한 백성들은 자신의 거주지를 자의적으로 이탈하여 다른 곳으로 유망(流亡)하게 되었다. 백성들은 기근, 병고, 병란 등의 허다한 고난을 받게 되면, 적게는 100호, 크게는 수천 호가 안전한 정착지를 찾아 떠돌아다녔고, 심지어는 타국으로 이주하기도 하였다. 백제 백성의 경우, 온조왕 37년(19) 4월 한재가 들어서 고구려로 이주한

1) 재난의 사전적 정의는 ‘뜻하지 않게 생긴 불행한 변고’로써, 크게 자연적 재해와 인위적 재해로 구분된다. 자연적 재해는 풍수해(風水害), 한해(旱害), 충해(蟲害), 지진 등 자연기상의 이변으로 인하여 발생하여 인간의 생활 전반에 부정적 영향을 미치는 것을 뜻한다. 인위적 재해는 정치·경제·사회상의 예기치 못한 변동 및 사고로 개인의 생명과 재산 등에 피해를 끼치는 상황을 의미한다. 그에 대한 예로서는 전쟁, 화재, 일반적인 사고 등이며, 삼국시대에는 각종 전란에 의한 재난이 존재하였다.

사람이 1,000여 호이고, 비유왕 21년(447) 가을 역시 한재로 인하여 곡식이 여물지 않아 백성들이 굶주리게 되자 신라로 유입하는 자가 많았으며, 동성왕 13년(491) 가을, 백성들이 굶주려서 신라로 유입한 자가 600여 호가 되었다.<sup>2)</sup> 국가 입장에서 볼 때 유망으로 백성이 국가의 파악 내지 통제에서 벗어나면, 이는 곧 유일한 생산의 원동력인 노동자원을 상실하여 수취기반의 동요와 국가 재정의 축소를 가져오는 것이었다. 그리고 삼국이 대치하고 있던 상황에서 전쟁인력이 감소되고, 타국으로부터 침략당할 위험성이 증대되는 것을 의미하기도 하였다.

삼국은 국가의 안정과 발전을 위해서 자연재해, 질병, 전쟁과 변란 등으로 인하여 발생한 요구호자들을 다양한 방법으로 구휼하고자 노력하였다. 백성들이 기본적인 삶을 안정적으로 살도록 실시한 구휼사업의 결과 백성이 유민이 되는 것을 방지할 수 있었다.<sup>3)</sup> 또한 구휼사업은 모두 국왕의 시혜를 나타내는 중요 국가정책의 하나로써, 구체적인 사례들이 기록되기 시작하였다. 삼국시대 이래로 구휼사업의 최우선순위는 스스로 생존할 수 없는 ‘환과고독(鰥寡孤獨)’과 ‘노병자립불능자(老病自立不能者)’ 등이었다. 환과고독은 나이든 홀아비, 과부, 고아와 자식 없는 늙은이를 일컬으며, 어느 누구에게도 의탁할 곳이 없는 이들을 4궁(四窮)이라고 일컬었다. 최우선 구제 대상이 국가의 생산을 담당하는 장정이 아니라 노유병자들 중 고독하고 무의무탁한 사람들이었다는 것은 그 구제의 정신이 직접적인 노동보호만은 아니었음을 알 수 있다.

## 2) 한성백제 시기의 사회복지 활동

삼국 중 서울을 거점으로 성장한 백제의 구체적인 사회복지 대상자 및 이들에 대한 국가의 진휼대책을 살펴보고자 한다. 백제는 도읍지에 따라 한성백제, 웅진(공주)백제, 사비(부여)백제로 나누어 시기를 구분하기도 한다. 특히 한성백제는 백제가 그 도읍을 한성지역, 즉 현재 서울 강남에 두고 있던 단계로 최초로 국가를 형성했던 시기로, 기록에 따르면 기원전 18년부터 475년 웅진으로 천도하기 이전의 시기를 아우른다. 이는 곧 서울이 약 500년 가까이 백제의 중심지로 자리 잡았었음을 의미한다.<sup>4)</sup> 한성백제시기의 정부는 최초 풍납토성에 도읍을 정한 후 3세기 중후반경 왕권강화와 체제정비를 도모하면서 고구려와 낙랑, 말갈 등 북방으로부터의 지속적인 위협에 대비하기 위한 군사적 목적으로 전략적 요충지로서의 새로운 방어성인 몽촌토성을 축조하는 등 도성제의 정비를 이루었다. 한성은 백제의 왕권강화 및 체제 안정을 기반으로 상시적인 외적의 침입을 대비하기 위해 위례성을 확대 정비한 도성으로서, 위례성과 별개의 왕성이 아닌 위례성을 포괄하는 광의의 개념으로 이해하는 것이 바람직하다고 연구되어 있다.<sup>5)</sup>

한성백제 시기 《삼국사기》에 기록된 자연재해, 전쟁, 전염병 등으로 발생한 사회복지대상자에게 진휼한 방법을 다음의 표로 정리하였다.

2) 김정근, 고구려의 진휼책, 《두류》10(진주교육대학교), 1975, 21-22쪽 ; 김정근, 백제의 진휼책, 《논문집》13-1(진주교육대학교), 1976, 132-133쪽 ; 노중국, 백제의 구휼·진대정책과 ‘佐官貸食記’ 목간, 《백산학보》83, 2009, 214-216쪽 ; 박현숙, 백제 한성시기 流民의 발생과 對民支配의 양상, 《선사와 고대》27, 2007, 64쪽.

3) 박현숙, 백제 한성시기 流民의 발생과 對民支配의 양상, 《선사와 고대》27, 2007, 58쪽.

4) 권오영, 한성백제의 시간적 상한과 하한, 《백제연구》53, 2011, 132-133쪽.

5) 신희권, 중국도성과의 비교를 통한 한성백제 도성의 형성과 발달, 《백제학보》19, 2017, 65쪽.

〈표 2-1〉 한성백제 시기의 구휼표

왕/재위년	월	사건	진휼방법
온조왕 3년(B.C.16)	9월	말갈, 복변 침입	온조왕 5년(B.C.14) 10월 北邊巡撫(왕의 순무)
온조왕 4년(B.C.15)	春夏	旱災, 나쁜 병 유행	
온조왕 33년(15)	春夏	春夏大旱 民饑相食 盜賊大起	王撫安之(왕의 순무)
다루왕 6년(33)	정월	立太子	대사
다루왕 11년(38)	10월	곡식이 여물지 않음 王巡撫東西兩部 貧不能自存者	給穀人三石 왕의 순무, 빈자와 불능자존자에게 곡식 3석씩 지급
기루왕 40년(116)	6월	큰비로 한강물이 넘쳐 민가 파손	有司에게 수해 입은 田地보수 명령
초고왕 43년(208)	秋	蝗旱 穀不順成 盜賊多起	王撫安之(왕의 순무)
구수왕 9년(222)	2월	전년 5월 대홍수로 제방파손	有司에게 제방 수리 명령
구수왕 14년(227)	3월	3월 우박, 4월 투해	동명묘에 기우제
고이왕 15년(248)	冬	春夏旱 冬民饑	發倉賑恤 又復一年租調
분서왕 1년(298)	10월	즉위	대사
비류왕 9년(312)	2월	-	사자파견, 백성위문, 환과고독과 불능자활자에게 곡식 3석씩 하사
근구수왕8년(382)	6월	春不雨至六月 民饑至有鬻子者	王出官穀贖(관리파견, 곡식 하사)
아신왕 3년(394)	2월	입태자	대사
아신왕 11년(402)	夏	한해	橫岳에 친히 제사
전지왕 2년(406)	정월	東明廟 배알, 南壇 天地 제사	죄수 대사
비유왕 2년(428)	2월	-	王巡撫四部, 賜貧乏穀有差 (왕의 순무, 빈자에게 곡식 차등지급)

위의 표에 따르면 《삼국사기》 기록에 한성백제 시기의 구휼은 총 17번의 사례가 보인다.<sup>6)</sup> 백제 설립 초기인 온조왕과 다루왕 시기에 5건, 초고왕에서 고이왕에 이르는 3세기 전반에 4건, 근구수왕부터 비유왕에 이르는 4세기 말부터 5세기 초에 5건이 집중되어 있다. 각각의 시기 구휼을 한 배경은 외적의 침입과 자연재해 외에 왕과 태자의 즉위가 있었다.

각 상황에서 정부는 백성을 보호하기 위해 다양한 방법으로 구휼을 실시하였다.

첫째, 진급(賑給)의 방법이다. 진급은 주로 창고를 열어(발창, 發倉) 양곡을 제공하는 것이었다. 공식적이고 정기적인 제도로 마련되어 있지는 않았으나 농업국가였던 삼국 모두 건국 초창기부터 발창사업을 상황에 따라 종종 시행하고 있었다. 이와 관련하여 《삼국사기》에 나타난 사례를 보면 진급(賑給), 진휼(賑恤), 진구(賑救), 진제(賑濟), 진빈곤(賑貧困), 구휼(救恤),

6) 총 17번의 사례는 본 연구시기 동안 취합한 것으로, 정확한 사례의 건수를 확인하기 위해서는 좀 더 면밀한 연구가 이루어져야 한다.

름진휼(廩賑恤), 림진(廩賑), 림구(廩救) 등의 용어들이 사용되었다.<sup>7)</sup> 이러한 사례는 다루왕 11년, 비류왕 9년, 근구수왕 8년, 비유왕 2년의 기사에서 확인된다.

둘째, 사면(赦免)의 방법이다. ‘사면’은 지은 죄를 용서하고 형벌을 면제하는 것으로, 사면 실시의 배경에는 왕의 즉위, 태자 책봉, 시조묘 제사, 왕의 순행 등의 왕실행사, 풍수해 등의 자연재해, 그로 인한 기근 등 다양하다.<sup>8)</sup> 사면은 실시배경과 실시목적 그리고 그 혜택의 정도에 따라 대사(大赦)와 일반 사면으로 구분된다. 대사의 경우는 주로 왕실의 행사, 특히 왕의 즉위와 태자 책봉 시 함께 실시되었는데, 이는 군왕의 은혜를 드러내기 위함이었던 것으로 보인다. 이러한 사례는 다루왕 6년, 분서왕 1년, 아신왕 3년, 전지왕 2년 등에서 확인된다.

셋째, 조조감면(租調減免)의 방법이다. 각종 세에 대한 일부 또는 전부를 면제해 주는 모습이 확인된다. ‘조(租)’는 곡식으로 거두는 세금이며, ‘조(調)’는 베(布) 따위로 거두는 세를 일컫는다. 조조감면의 유형은 은면(恩免)과 재면(災免)으로 구분되었다. ‘은면’은 개국, 즉위, 지방 순행, 국가의 경사, 전후(戰後), 기타 적절한 기회에 왕의 은혜를 베푸는 차원에서 실시되었고, ‘재면’은 각종 재난으로 고통에 처한 백성을 구휼하기 위해 실시되었다.<sup>9)</sup> 백제 고이왕이 15년(248)에 봄과 여름에 가물고 겨울에 백성들이 굶주리자 국가가 보관하고 있던 곡식을 내어 기민(饑民)을 먹이고 또 1년의 조제를 감면한 것이 그것이다(《삼국사기》. 백제본기. 고이왕 15년).<sup>10)</sup> 본 사례에서 보이듯 구휼미를 지급하는 것과 세금을 감면하는 것은 별개로 행해지기도 하고 병행해서 행해지기도 하였다.

넷째, 조제(弔祭)의 방법이다. 조제는 기우라는 목적과 함께 재해를 예방하거나 또는 재해를 당한 백성들의 마음을 위로해 주는 동시에 권농의 측면도 내포되어 있었다. 구수왕 14년, 아신왕 11년의 기사에서 확인된다.

다섯째, 순무(巡撫)의 방법이다. ‘순무’는 순행(巡幸), 순수(巡狩), 순공(巡功) 등 다양한 용어로 대체되어 사용되었으나, 이는 모두 국경의 확인과 백성 위안, 권농과 풍속 교화 등의 목적으로 왕이 시찰하는 것을 의미한다. 그 과정에서 재해민과 빈곤한 백성 그리고 환과고독을 구휼하기도 하였다. 온조왕 5년, 온조왕 33년, 초고왕 43년, 비유왕 2년의 기사에서 확인된다.

### 3) 삼국시대 사회복지의 특징

이를 통해 살펴볼 수 있는 한성백제 시기 사회복지의 특성은 첫째, 한반도에서는 고대국가부터 공적인 구제제도가 행해졌음을 알 수 있다. 둘째, 구제의 원인은 전쟁, 자연재해 등의 재난 상황 뿐 아니라 통치자의 은사도 있었음을 알 수 있다. 셋째, 한성백제 시기 구휼은 제도가 정착되지 않아 항상적 구제가 이루어지지 않았으며 일시적 구제였음을 알 수 있다.

이러한 특성은 고구려, 신라의 경우도 별반 다르지 않았으며 정부의 구휼제도가 정착되지 않은 상황에서 고대 환과고독 및 재해민 구휼의 일차적 책임은 본인과 가족, 친족 및 근린이었으며, 이들로부터 구제받을 수 없는 경우나 응급일 때에만 국가가 개입했다.<sup>11)</sup>

7) 김정근, 신라의 진휼책, 《논문집》15-1(진주교육대학교), 1977, 178-179쪽 ; 이호영, 한국 고대사회의 재해와 구빈책-삼국 및 통일신라시대를 중심으로, 《史學志》5-1, 1971, 9-12쪽 ; 노중국, 백제의 구휼, 진대정책과 ‘佐官貸食記’ 목간, 《백산학보》83, 2009, 210쪽.

8) 최재석, 신라시대의 사회복지, 《민족문화연구》19, 1986, 2-4쪽 ; 19-23쪽.

9) 최창무, 삼국 및 통일신라시대의 구빈사업에 관한 연구, 《복지행정논총》4, 1994, 50-52쪽.

10) 김정근, 백제의 진휼책, 《논문집》13-1(진주교육대학교), 1976, 136쪽

11) 고구려의 진대법이 한국 최초의 항구적 구빈제도라고 할 수 있으나, 본 연구는 서울의 사회복지의

## 2. 고려시대 남경의 사회복지

### 1) 고려시대의 사회복지 활동

고려시대는 고대와 근세를 연결하는 시기로, 고려시대의 역사적 제 양상을 살펴보는 것은 고대가 어떻게 발달되었고 근세로 넘어가는 동안 어떻게 변화하였는지를 살펴볼 수 있는 기회를 제공한다. 고려는 각종 재난으로 도탄에 빠진 백성들의 민생 안정을 위해, 그리고 시혜와 사여(賜與)를 통하여 국가와 왕실의 인정(仁政)을 강조하기 위해 구휼사업을 실시하였는데, 그 실시내용은 조선 초기 간행된 《고려사》 식화지(食貨志)에 실린 <진휼(賑恤)>에서 살펴볼 수 있다.

고려의 구휼제도는 백성들의 세금이나 공·사채 등을 감면해주는 감면제(減免制)와 굶주린 백성에게 식량과 종자 등을 분급하는 진대제(賑貸制)로 구분할 수 있다. 그리고 감면제는 진휼행위가 발생된 배경을 기준으로 은면제(恩免制)와 재면제(災免制)로 구분하고, 진대제는 진휼행위의 수혜자 유형에 따라 환과고독(홀아비, 과부, 노인, 고아)과 수한질려(이재민, 병자)으로 나누어 기록하였다. 즉 <진휼(賑恤)>에 기록된 구휼제도인 ① 은면지제(恩免之制), ② 재면지제(災免之制)는 감면제로, ③ 환과고독진대지제(鰥寡孤獨賑貸之制), ④ 수한질려진대지제(水旱疾癘賑貸之制)는 진대제이다. ⑤ 납속보관지제(納粟補官之制)는 충렬왕 이후 시행되었던 제도로, 국가의 어려운 재정을 보충하기 위해 양인에게 곡식이나 은을 받고 벼슬을 판 제도로, 비록 <진휼(賑恤)>에 포함되어 있기는 하나 4건의 사례 중 복지사업을 위해 재정을 마련하였던 것은 충목왕 4년(1348) 재난으로 발생한 기민을 구휼하였던 단 한 사례만이 해당되었다. 따라서 납속보관지제를 실시하는 주목적이 복지사업에 있었다고 보기는 어렵다.

<진휼(賑恤)>에 수록된 5개의 구휼제도의 유형별 사례는 은면지제 55건, 재면지제 39건, 환과고독진대지제 11건, 수한질려진대지제 81건, 납속보관지제 4건으로 총 190건이 기록되어 있는데, 이를 보면 수한질려진대지제 및 재면지제 등 자연재해 등으로 발생한 이재민에게 그 혜택을 주었던 건수가 총 120건으로 총 건수의 60%를 넘는다. 그리고 감면제의 경우 재면지제보다 왕의 즉위, 세자 책봉 등 왕조의 주요 경축일이나 대규모의 종교행사가 실시되는 해당 지역의 백성들에게 혜택이 제공되었던 은면지제의 사례가 많은 것을 볼 수 있다. 반면 환과고독진대지제는 11건으로 상대적으로 전통적 복지대상자에게는 5%로 미만임을 알 수 있다.

고려시대 구휼제도가 가장 큰 특징은 삼국시대 및 통일신라시대와는 달리 사업실시를 위한 상설기구가 설치되었으며, 각 기구들의 역할이 세분화되었다는 점이다. 각각의 기관의 역할은 《고려사》 식화지(食貨志)에 실려 있다. 고려는 진대사업을 실시하기 위한 상설기구를 태조 즉위 초부터 마련하였는데 그 기구들은 시대 상황에 따라 명칭과 운영방법이 변경되었고, 치폐를 거듭하면서 고려 말까지 운영되었다. 그 대표적 기구들로는 흑창(黑倉), 의창(義倉), 상평창(常平倉), 유비창(有備倉) 등이 있었다. 고려시대 상설진휼기관이 재정의 부족과 운영상의 문제로 그 기능을 발휘하지 못하거나, 자연재해 및 전란 등으로 구제해야 할 대상이 갑자기 증가하였을 경우, 임시기관인 도감(都監)을 산발적으로 설치·운영하였다. 이들 기관은 일시적으

역사를 점검하는 것이 목적인바, 이에 대한 언급은 하지 않았다. 김근홍 외, 《사회복지 역사와 철학》, 학지사, 2007, 424-425쪽.

로 설치된 것으로 그 목적을 완수한 뒤에는 폐치되었다. 고려사에서 발견되는 임시진휼기구로는 구급도감(救急都監), 진제도감(賑濟都監), 진제색(賑濟色) 등이 있었다.

삼국시대에도 질병에 대한 진휼이 실시되었는데, 독질자와 폐질자를 대상으로 한 의료구제 사업에 있어서도 기민들과 같이 곡포를 지급하는 경우가 많았으며, 임시대응적인 성격을 가졌을 뿐 제도적 단계에 이르지 못하고 있었다. 그러나 고려에 들어 국가기구의 전체 체계 안에 ‘구료’라는 명분으로 특수하고 독자적인 상설기관이 설치·운영되고 의약품을 제공하는 등 제도화의 길을 걷게 되었다. 그리고 혜택을 받는 질병자의 범위가 점차 확대되었다. 고려 왕들은 구료정책의 필요성을 인식하고 동서대비원(東西大悲院), 제위보(濟危寶), 혜민국(惠民局) 등 대민의료기구를 순차적으로 설립하였다. 그리고 의료대상은 국왕과 귀족층을 주된 치료대상으로 삼았던 삼국시대 보다 그 범위가 일반인까지 확대되었다. 전란과 재난 등으로 상설기관이 그 기능을 충분히 발휘하지 못하였을 경우, 구료를 위해서도 동서제위도감(東西濟危都監), 구제도감(救濟都監) 등 몇 개의 임시기구가 설치되었다.

고려 정부의 구휼정책이 실시되는 과정에서 민간에서도 정부의 구휼정책을 지원하거나 독립적으로 자선활동을 펼쳐나갔다. 특히 고려 중기에 접어들면서부터 빈번한 흉년·재해와 몽고 침입 등으로 기아·결식·빈민들이 늘어났으며, 국내외 여러 곤란한 문제로 국가 재정이 빈약해지고 사회는 혼란에 빠졌다. 게다가 구제기관들의 기능이 정체되었을 뿐 아니라 각종 재해가 연달아 발생하여 백성들은 큰 곤경에 처하게 되었다. 이런 상황에서 환과고독 4궁은 지극히 빈곤한 생활을 했고, 고아들은 인신매매의 대상이 되어 노비로 전락하는 경우가 많았다. 정부의 구제기관이 그 기능을 제대로 하지 못하였던 상황에서 민간의 자선구제는 일정한 기능을 담당하였다. 고려조는 불교가 성행하면서 다수의 민인이 불교를 깊이 신봉하였기에 보시는 사회 전반에 널리 유행하였고, 승려를 중심으로 빈궁한 처지에 있는 이들이나 환자들, 여행자들에게 ‘보시(普施)’를 행하였다. 승려들은 어려운 처지에 놓인 고아들을 데려다 사원에 수용·보호하여 승려가 되게 하거나 고용하였다. 또한 부호들도 그들의 재력을 활용하여 구빈, 시식, 시약사업 등을 실시하였다.<sup>12)</sup>

## 2) 남경지역의 사회복지 활동

본 연구의 공간인 서울은 고려시대 지방행정체제가 확립되면서 남경으로 불렸다. 고려 성종은 982년(성종 2년) 지방에 12목을 설치하고 지방관을 파견하였고, 987년(성종 6) 3경 제도를 운영하였는데 서경은 평양, 중경은 개성, 동경은 경주였다. 남경은 고려 문종21년(1067) 양주에 남경유수관을 설치하면서 등장하는 지명이다. 남경은 중경과 아주 가까운 거리에 위치하고 있었는데, 문종 22년(1068) 남경에 새 궁궐을 창건함으로써 이때부터 고려의 삼경은 서경(평양), 중경(개성), 남경(서울)으로 바뀌었다. 고려 숙종은 1104년(숙종 9) 남경의 궁궐을 완성하고 왕비, 왕자, 근신들과 더불어 남경에 순행하여 삼각산에서 불사를 치루고 남경의 궁궐에 머물면서 연회를 베풀었다. 왕실이 남경이나 삼각산에 행차하는 일이 빈번해졌다. 숙종의 이런 행보의 배경에는 도참설이 작용하였는데, 당시 국도를 남경으로 옮길 것을 청하는 글들이 올라오기도 하였다. 예종이 1106년 즉위한 후에는 부왕인 숙종의 원당 사찰로 천수사를 건축하고 여러 차례 행차하였다.<sup>13)</sup> 왕실의 남경 행차는 남경 궁궐의 화재, 묘청의 난, 무신의 집

12) 김근홍 외, 앞의 저서, 427쪽.

13) 최종현, 개경과 남경 사이, 《서울학연구》63, 2016, 22-25쪽.



권 등으로 일시 중단되기도 하였으나 충렬왕 때까지 지속되었고, 충렬왕 34년(1308) 남경을 한양부로 고치면서 고려의 3경 제도는 사라졌다. 고려 말 왜구의 출현으로 국가의 안위가 불안정한 상태에 이르자 공민왕, 우왕, 공양왕들은 한양으로의 천도를 준비하기도 하였다.<sup>14)</sup> 고려시기 전반에 걸쳐 현재 서울인 남경은 수도인 개경과 인접한 지역에 위치하여, 고려 왕실과 밀접한 관련이 있으며 고려 말에는 새로운 도읍지로 거론되었을 정도로 주요 도시였다.

남경에서 시행된 복지활동에 대한 구체적인 사례는 쉽게 찾아지지 않는다. 다만 고려 성종 때에 국토 전역을 연결하는 도로와 역참이 체계적으로 조직되었는데, 그 중 개경과 남경 사이를 오가던 간선도로는 청교도(靑郊道)에 속하였다.<sup>15)</sup> 그 교통로에 절을 설치하여 공무 및 여행자들의 편의를 도왔는데, 그 중 남경 인근의 구제 및 자선 사업을 위해 설립되었던 불교 사찰로 보통원(普通院)이 있다. 보통원은 승속을 가리지 않고 누구나 숙박할 수 있어서 그 이름도 보통원이라고 하였다고 전한다. 보통원의 설립 연대는 알 수 없으나 보통원과 관련된 구휼 활동을 다음과 같이 확인할 수 있다.

- 문종 18년(1064) 5월 15일부터 7월 15일까지 임진 보통원에서 무료로 나그네들에게 음식을 베풀었다.
- 문종 25년(1071) 12월에는 현덕궁에서 반출한 5백석의 쌀을 가지고 서보통원에서 영세민을 위하여 식사를 제공하였다.
- 숙종 6년(1101)에는 임진현 보통원에서 4월부터 7월까지 3개월 동안에 걸쳐 무료로 식사를 제공하였다는 기록이 있다.<sup>16)</sup>

또한 예종 17년(1122) 2월 남경과 개경 사이의 교통로인 혜음령에서 호랑이와 도적으로 해마다 수백 명씩 사망하자 혜음사를 창건하고, 미곡을 가지고 이자를 취해 죽을 마련하여 행인에게 베풀었다는 기록이 있다. 이들 보통원과 혜음사는 모두 현재 파주지역에 위치하는 것으로 알려져 있다.

### 3) 고려시대 사회복지의 특징

고려시대 복지활동의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 구빈과 관련된 여러 공적 기관이 설치되었고 빈곤 정책을 구체적으로 제도화하기 시작하였다. 특히 구제기관을 상설구제 기관과 임시 구제기관으로 나누어 상시적 구제는 물론 위기상황에 대비하였다. 진휼품목으로는 식량이 주였으며 그 밖에 소금, 장, 옷, 포목, 금전 등이 주어졌다. 둘째, 동서대비원과 같은 의료 수용시설과 같은 최초의 시설보호제도가 도입되었다. 셋째, 공적 구제 재원은 기본적으로 국가에서 조달했다. 한편 재원의 부족으로 구빈 기구가 정상화되지 못할 경우를 대비하여, 일정한 자금을 예비하고 그 이식으로 충당하는 제위보를 운영하기도 했다. 넷째, 불교가 성행함에 따라 승려와 불교에 의한 구빈, 시료 및 고아보호와 양로사업 등이 성행하였다. 다섯째, 구빈기관의 소재들은 의창, 상평창 등 창곡기관을 제외하고 모두 수도에 위치함으로써 전달체계가 지방까지 미치지 못했으며, 수도에 거주하는 일부 빈민에 한해 그 혜택이 한정적으로 주어진 한계를 갖는다.

14) 최종현, 앞의 논문, 26-27쪽.

15) 최종현, 앞의 논문, 34쪽.

16) 《고려사》 권 80, 지 34 식화지.

### 3. 조선시대 한성의 사회복지

조선은 고려 말 성리학(性理學)을 배경으로 성장한 신진사대부(新興士大夫)에 의해 개국되었다. 1392년 개경에서 조선을 세운 태조 이성계는 기존 세력의 근거지인 개경에 대한 정치적 불안과 심리적 갈등, 풍수지리설의 영향, 민심의 쇄신 등을 목적으로 도읍지를 옮기기로 결심하였다. 새 도읍지를 물색하던 중 무학대사와 중신들의 의견에 따라 1393년 도읍지를 한양부로 정하고, 1394년 11월 21일 천도하였다. 천도 직후인 태조 4년(1395) 6월 6일 한양부의 명칭을 한성부로 고쳤으며, 이후 한성부는 조선왕조 행정의 중심지가 되었을 뿐 아니라 구휼정책의 중심지로 한성부 4대문 내외에 주요 구휼기관이 배치되었다. 조선시대는 이전 삼국시대부터 고려시대에 이르는 시기와는 다르게 현 서울지역이 도읍지였으므로 한성부의 특별한 구휼정책에 대해서는 구별하여 서술하지 않고자 한다.

#### 1) 조선전기 사회복지 활동

조선전기는 일반적으로 태조 이성계가 조선을 건국한 1392년부터 임진왜란(1592-1598) 전까지의 시기를 말한다. 조선은 건국 이래 권력의 집중을 방지하고 행정의 효율성을 높이는 방향으로 정치구조를 정비하여, 고려에 비해 한 단계 발전된 모습을 지녔다고 평가되어진다. 조선의 구휼사업은 고려시대의 구휼사업을 유지 발전시켜 나갔다. 특히 조선시대의 기본 법전인 《경국대전》에는 조선시대의 구제 관련 규정들을 집약해서 제시되었다.<sup>17)</sup>

호전(戶典)에는 국가 재정을 총괄하는 ‘호조’에 관련된 규정이 수록되어 있는데 그 중 구휼과 관련된 내용으로는 한성과 각 지방의 상평창에 관한 규정, 수군과 지방 관리들의 흉년에 대비 의무 규정 및 구제 책임에 관한 규정 등이 있다. 특히 기민을 구제하고 곡가를 조절하면서 진휼의 책임을 담당하였던 의창, 상평창, 진휼청 등의 역할에 대해 정리되어 있다.<sup>18)</sup>

예전(禮典)에는 교육과 외교 및 여러 의례를 총괄하는 ‘예조’에 관련된 규정이 수록되어 있는데, 보건의료와 관련된 업무를 담당하였던 산하기관으로는 내의원(內醫院), 전의감(典醫監), 혜민서(惠民署)와 동서활인서(東西活人署), 제생원(濟生院) 등이 있었다. 조선왕조는 기근뿐 아니라 질병으로부터 백성을 구제하는 것을 인정(仁政)의 1차 과제로 삼아 고려왕조의 것을 계승하여 건국초기부터 이에 상응하는 정책을 마련하고 관련 시설을 설치하여 운영하였다. 예조의 역할 중 구휼과 관련된 내용으로는 경로, 혼비 보조, 노인과 고아에 대한 수양 및 의료의 공급, 의약 구제 등이 있는데, 그 중 구료와 관련된 기관은 혜민서, 동서활인서, 제생원이었다.

조선은 중앙집권적 지방통치체제를 구축하여, 중앙에는 의정부, 승정원 등의 중앙부처와 의정부 산하 6조가 정비되었다. 중앙정부에서 지방 8도(道)에는 관찰사(觀察使)를 파견하였고 부, 군, 현 말단 행정지역에는 수령(守令)을 파견하여 지방행정, 사법, 군사와 징세권을 행사하도록 하였다. 그리고 관찰사의 지도감독 하에 지방에서 재해 혹은 기민이 발생하면 지방관, 즉 수령이 일차적인 진휼책임을 담당하였다. 8도에 파견된 관찰사는 자신의 담당 지역에서 진행되는 진휼의 추진과정을 지도 감독하는 일환으로 도내 기민의 진휼을 위해 창고 문을 열거나, 의창곡이 소진되었을 경우 국고의 곡식을 내어 흉년을 구제할 것을 중앙정부에 요구하는 등의 활동을 하였다. 수령은 극한의 재난 시 진제장을 설치하였고, 그 지역의 한량(閑良)이나

17) 김근홍 외, 앞의 저서, 435쪽.

18) 오호성, 《조선시대의 미곡유통 시스템》, 국학자료원, 2007, 53-54쪽.

품관(品官) 중에 감고(監考)<sup>19)</sup>로 정하여 그 운영을 맡겼다. 감고는 자신이 맡은 지역 내의 진제시행과 관련된 모든 업무를 관장하였다.

조선전기 구휼기관으로 서울에 상설로 설치되었던 위의 기관들 외에 세종 대에 한성부 최초로 진제장을 마련하였다. 세종 대 지속적인 흉년으로 전국 각지에서 대규모의 기류민들이 한성부로 몰려들었고, 이들 기류민들을 동서활인서에 수용구휼 하느라 본 기관의 주요 활동인 병자구료가 제대로 진행될 수 없었다. 동시에 기민들조차 병자들과 함께 거주하면서 전염병에 옮을까 두려워 활인서를 이탈하는 모습이 자주 발생하는 문제도 생겨났다.

이에 세종은 세종 4년(1422) 흥복사(興福寺)에 진제소(賑濟所)를 마련하여 한성부 최초의 진제장을 설치하고, 도성 내에 있는 기민들을 모아 구휼하였다고(세종실록, 세종 4년 8월 3일) 전해지나 이후 흥복사가 상설장소로 사용되었는지 여부는 확인되지 않고 있다. 그 밖에도 진제장은 기류민들이 한성부로 몰려드는 사대문 밖 근처 교통의 요지였던 동부의 보제원(普濟院), 서부의 홍제원(洪濟院), 남부의 이태원(利泰院) 등에 마련되었다. 또한 세종은 진제장의 기민 중 병이 조금이라도 걸린 기미가 있으면 무조건 활인서로 보냈고, 활인서에서는 또 다시 구료에 소홀하게 되어 사망자가 생기게 되는 악순환이 생겼다. 그리하여 세종은 진제장 옆에 초가를 지어 이곳에 환자들을 수용케 하고 무녀(巫女)와 노비로 하여금 구료하게 하였다(세종실록, 세종 19년 2월 23일).

보제원, 홍제원, 이태원의 위치는 서울문화제 기념표석 설치 사업의 일환으로 1987-1988년 각 지역에 간단한 설명을 덧붙인 표석이 세워져 있다. 보제원 터는 현재 6호선 안암역 3번 출구 외환은행 안암동 지점 앞에, 홍제원 터는 3호선 홍제역 2번 출구 새마을금고 앞 인도변에, 이태원 터는 숙대입구역 3번 출구로 나와 서울용산고등학교 정문 앞에 표석이 세워져 있다.

## 2) 조선후기 사회복지 활동

조선후기는 일반적으로 1592년 발발한 임진왜란으로 정치, 경제, 사회 등 모든 면에서 커다란 변화가 일어났던 때부터 1876년 개항이전까지의 시기를 지칭한다. 선조(1567-1608)기에 들어 사림파가 정국을 주도하게 되었는데, 사림파는 학연과 혈연을 기반으로 봉당을 결성하고, 봉당별로 국정운영에 다른 목소리를 내며 정치적 영향력을 행사하였다. 그리고 농업기술의 발전과 유통구조의 변화로 부농, 부상층이 형성되었지만, 다른 한편으로는 새로운 변화에 적응하지 못한 농민과 상인층은 영세화되고 몰락되었다. 이러한 과정에서 자연재해가 자주 일어나면서 백성들의 삶은 더욱 어려워지고 극한 상황에 놓이게 되었다. 이와 같은 상황에서 조선후기 정부는 조선전기와 구별되는 구휼정책을 마련하고, 백성들의 생활안정을 위해 노력하였다.

17세기 중반까지 진휼업무를 평상시 국가재정을 담당하고 그와 관련된 주요결정을 했던 호조, 비변사, 상평청 또는 선혜청(宣惠廳)<sup>20)</sup> 등의 기구에서 관장하였고, 재해가 발생하면 그

19) 감고(監考) : 조선시대 각종 업무에서 현장 책임을 맡은 사람으로 지역봉화대 관리, 역제 운영, 향촌 사회 운영 등 여러 경우에 설치되었고, 진휼, 답험, 양전 사업에서의 감고는 지역 책임자 역할을 하였다. 감고는 하급관원·군인·향리·서리·서원·평민·승려·천예 등 평민 이하의 계층이 주로 담당하였으나, 진휼이나 답험 같은 사무는 사업성격상 품관임명을 권장했으며, 이런 경우 감고는 수령의 직접 지휘를 받았다. DAUM 백과사전 참조

20) 선혜청은 1608년(광해군 즉위년) 대동법(大同法)이 선혜법(宣惠法)이란 이름으로 경기도에 처음으로 시행되면서 이를 관리하기 위해 설치한 관서이다. 대동법의 실시지역이 확대되면서 상평청, 진휼청,

때그때 필요에 따라 진휼기구가 설치되었다. 진휼청은 조선전기와 동일하게 대기근, 질병 특히 전염병 등으로 인하여 백성들이 위급에 처하였을 때에 임시기구로 설치·운영되어, 재해와 흉황에 대처하였다. 현종과 숙종 연간에 연속적인 대기근을 맞이하여 진휼곡의 안정적 확보와 상시적인 구제활동의 필요성이 커졌고, 숙종 13년(1687) 구제사업 전담 부서인 진휼청과 상평청을 상설기관으로 만들었다. 또한 당시 최고결정기관이었던 비변사는 흉년이 예상되면 기근 강도에 따라 진휼당상을 임명하여 그들로 하여금 각자 2도(道)의 원활한 진휼사업을 도모하도록 하였다. 그리고 기근의 정확한 피해상황을 확인하기 위하여 중앙에서 관리를 파견하거나, <구황사목(救荒事目)>, <진구사목(賑救事目)> 등을 전국적으로 혹은 지역적으로 반포하기도 하였다.

조선후기 정부가 실시한 진휼정책에는 조선전기와 동일하게 핵심한 기근이 들었을 때 기민에게 곡식을 무상으로 분급하는 백급(白給), 춘궁기에 식량과 종자를 대여하였다가 가을에 회수하는 환곡제도, 전세(田稅)를 비롯한 각종 조세의 건감 및 신역(身役), 공물(貢物)의 감축 등이 대표적이었다.<sup>21)</sup> 또한 빈민구료도 여전히 실시되고 있었다.

《조선왕조실록》에 나타난 조선후기(1592-1894) 정부의 구휼사업 실시빈도를 보면 진대진급(346건), 건감(166건), 구료(65건) 순이었다.<sup>22)</sup> 그 외 조선후기 주목되는 진휼사업으로 조선전기보다 구체화된 유기아 보호사업과 도시빈민의 생활안정책으로 시도되었던 취로사업 등이 발견된다.

유기아, 행걸아는 예부터 국가 중대사, 천재지변이 발생했을 때 환과고독의 다른 대상자들과 함께 구휼을 받았던 대상으로, 조선전기 이들의 수양과 관련된 사무는 진휼청, 한성부의 5부와 지방관아 등에서 관장하였다. 그리고 이들과 관련한 법령은 성종 원년(1470)에 편찬된 《경국대전》 예전, 혜택을 베푸는 규례(惠恤)와 숙종 22년(1696)의 <수양임시사목(收養臨時事目)>, 그리고 정조 7년(1783)에 제정·반포된 <자휼전칙(字恤典則)> 등이 있다. 《경국대전》 예전에는 "길을 잃은 어린이들은 한성부와 각 읍에서 양육하기를 원하는 사람에게 맡기고 관청에서 의복과 식료를 지급해 준다. 10세가 지나도 돌아갈 연고가 없는 경우, 원래의 기르던 사람이 이들을 사역하는 것을 허가한다."는 규정이 있다. 이는 흉년악세(凶年惡歲)에 민가에서 유기아를 수양하여 이들의 생명을 구휼케 하는 합법적인 방법이 되었다. 위 법령을 근거로 중종 이후 현종에 이르기까지 민가에서 버려진 아이들을 거두어 기르게 하다가, 현종 12년(1671)에 이르러서는 유기아를 거두어 기르는 사목(事目)을 제정하게 되었다.<sup>23)</sup>

임시사목의 형태로 존재하였던 유기아 구휼의 지원근거가 정식으로 법적기반을 갖게 된 것은 <자휼전칙>(정조 7년, 1783)이 마련되었을 때이다. <자휼전칙>이 제정된 직접적인 계기는 정조 6-7년에 발발한 대흉년 등으로 식량이 부족하여 자식을 버리는 사례가 증가하였고, 그에 따라 떠돌며 구걸하는 아동 수가 급증하였기 때문이었다. 때마침 조정회의에서 유기아 문제가 거론되자 정조는 관련 규정을 만들도록 지시하였고, 같은 해 11월, 총 9개조의 <자휼전칙>이 제정·반포되었다.<sup>24)</sup>

<자휼전칙>의 적용대상은 10세 이하의 유아나 친척 또는 상전(上典)이 없어 의탁할 수 없는 어린 아이들이었는데, 이는 당시 사회적 인식에 근거하고 있는 듯하다. 정부는 백성을 ‘노,

균역청의 업무까지 아우르게 되면서 조선조 최대의 재정기관이 되었다.

21) 문용식, 18세기 후반 진휼사업과 진자 확보책, 《사총》44, 1995.

22) 최창무, 조선왕조후기의 구빈제도에 관한 연구, 《복지행정논총》2, 1992. 85-114쪽 ; 최창무, 조선왕조후기의 구빈제도에 관한 사료, 《복지행정논총》9, 1999, 69-125쪽.

23) 곽효문, 조선조 자휼전칙의 복지행정사적 의의, 《행정논총》39-3, 2001 ; 《조선왕조실록》, 현종 12년(1671) 5월 17일

24) 《조선왕조실록》, 정조 7년(1783) 11월 5일 ; 《大典通編》, 卷之3, 禮典惠恤條.

장, 약, 아'로 구분하여 호적을 기재할 때, 10세 미만 아동은 호적에 올리지 않았다. 그 이유는 유아사망률이 매우 높았기 때문인데, 결국 당시 사람들은 10세 전후의 연령은 계속 살아갈 것인지 아닌지를 가늠하는 중요한 나이였던 것이다.<sup>25)</sup> 그리고 10세 이하의 아이들을 다시 3세 이하의 유아는 '유기아(遺棄兒)'로, 4세부터 10세까지의 어린이는 '행걸아(行乞兒)'로 지칭하였다. 유기아, 행걸아의 발견과 보고는 서울의 경우, 진휼청 관리와 백성들의 소임이었다.

조선후기에 접어들면서 고향으로 돌아가지 않고 서울에 남기를 바라는 유리민이 많아지자,<sup>26)</sup> 정부에서는 환본정책을 포기하고 이들의 생계를 지원할 새로운 대책을 강구하게 되었다. 이러한 대책 중 하나가 대규모 토목사업을 통해 이들에게 임금을 지불하는 것이었다. 영조 36년(1760년)에 시행된 청계천 준설공사는 서울이 수도로 자리 잡은 이래 최대 규모의 공사로서, 서울의 면모를 대대적으로 혁신한 사업이었다.<sup>27)</sup> 정조 역시 서울에 유입된 유걸인들을 강제로 돌려보내지 않았고,<sup>28)</sup> 고공으로 수용하였다.<sup>29)</sup> 순조 33년(1833)에도 영조시기와 같은 목적으로 청계천 준천(濬川)사업을 실시하였다.<sup>30)</sup> 애초 순조 32년(1832) 여름 준설(浚濬)시행을 지시하여 구체적인 준비작업에 들어갔으나 그 해 흉년이 예상되자 본 사업을 서울 시민의 기근 구제를 위한 취로 사업으로 활용하기 위해 이듬해로 연기하여 실시하였다.<sup>31)</sup>

조선후기에는 그 이전 시대와 달리 민간의 상호부조의 형식을 띠는 구휼사업이 활발하게 진행되었다. 대표적인 활동으로 향약, 권분(勸分), 계, 두레 등이 있었는데, 대부분 지방의 마을단위로 이루어졌다.

## - 향약

신진 사림들에 의해 논의가 제기되어 중종 12년(1517)부터 실시되었던 향약은 향교(鄕校)를 중심으로 동향인리(同鄕隣里)의 사람들이 모여 일종의 조합을 만들고 권선징악(勸善懲惡)과 상부상조를 목적으로 하는 자치교화적인 규약을 뜻하는 것이었다. 향약의 실천덕목은 덕업상권(德業相勸), 과실상규(過失相規), 예속상교(禮俗相交), 환난상휼(患難相恤)의 4대 강령으로 이루어져 있는데, 상호구휼의 모습은 환난상휼에서 찾아볼 수 있다. 환난상휼이 발동하는 재난(환난)유형은 크게 재액난, 병고난, 경제난, 정신난, 상고난 등이 있었고, 각 재난별 상휼의 방법을 정하여 실천하였다.

## - 권분(勸分)

권분은 '부민(富民)'이 곡식을 직접 기민에게 나누어 주거나, 부민이 관아에 바친 곡식을 기민에게 대신 나누어 주는 것이었다(白給). 그러나 조선후기 국가재정이 악화되면서 권분은 국가에 의해 재정마련의 한 방책으로 주목되어졌고, 점차 부민의 자발성보다는 국가와 수령의 명령에 의해 집행되는 능력권분(勸令勸分)으로까지 발전되었다.

25) 한국역사연구회, 《조선후기 사람들은 어떻게 살았을까?》 청년사, 1997.

26) 《비변사등록》 순조 12, 3, 24(20, p. 480)

27) 고동환, 근대 이행기 빈민의 삶과 저항, 《역사비평》46, 1999.

28) 《비변사등록》 정조 4, 2, 26(15, p. 829)

29) 《승정원일기》 숙종 23, 3, 13(370, p. 729)

30) 《순조실록》 순조 33, 3, 임오; 순조 33, 4, 계사

31) 《비변사등록》 순조 32, 8, 13(22, p. 299)

## - 계(契)

상천민(常賤民)들이 사는 마을에 상호협동체로서의 '촌계(村契)'가 존재하였고, 민중들이 중심이 된 촌계는 원칙적으로 자연촌락을 단위로 결성되었다. 이는 조선후기 사족들이 자연촌락 몇 개를 묶어서 조직하였던 동계(洞契)와는 구별된다. 촌계는 사족의 지배로부터 서서히 분리되어 나온 자연촌락의 자주성이 확대됨에 따라서 성장한 것으로, 17세기 후반부터 양반 사족층의 전답소유 규모가 영세해지는 반면, 일반 평민들의 경제력이 신장되는 것과 궤를 같이 하고 있다. 계는 구성원의 상부상조, 친목, 공동이익 등을 목적으로 만들어진 일정한 규약에 따라 운영되었다. 계에는 그 목적에 따라 상계(喪契), 친목계, 학계(學契), 보민계(保民契), 식리계(殖利契) 등 존립과 공동의 목적을 실현하는데 필요한 다양한 유형이 있었다. 계의 기능으로는 공동가치의 실현, 공동사업의 수행, 집단결속과 자위 그리고 통합, 친목, 유희, 정서 이완, 사회보장과 구휼, 영리의 추구 등으로 정리될 수 있다. 그리고 각종 계는 상민층과 하민층에 널리 유포되어 있었고 점차 상하민이 공동으로 참여하는 향약으로 발전하게 되었다.

## - 두레

두레는 마을 사람들에 의하여 자율적으로 결성되고 엄격하게 운영되었던 공동협업 노동조직으로, 정월 대보름의 동제(洞祭) 후 동회(洞會)를 열어 농사에 공동협력하기 위한 방도로 조직되었다. 조선후기 두레가 활발해진 이유는 이앙법 등 특정한 영농주기에 농업노동력을 집약적으로 동원해야 할 필요에 의한 것이었다.

## 3) 조선시대 사회복지의 특징

조선시대 사회복지의 특징은 첫째, 조선조의 빈민구제 정책은 제도는 물론 내용 면에서도 고려보다 발전하였다. 조선조는 이전의 내용을 받아들여 이를 제도화하는 데 역점을 두었을 뿐 아니라 법제화에도 진전을 보인 시기이다. 고려의 것을 계승했지만 중앙 및 지방행정기구의 연계의 발달로 구휼제도가 지방까지 미친 것이 주요한 진전이다. 둘째, 구빈행정의 일차적 책임은 지방관이 지게 하였고, 중앙정부는 지도, 감독을 담당하였다. 조선후기 들어 구휼재정의 마련의 방법이 다양화되고, 행걸아에 대한 구휼제도가 구체적으로 마련되었으며, 취로사업을 통해 도시 빈민의 삶에 도움을 주고자 하였던 정책이 실시되었다.

## 4. 개화기 한성의 사회복지

개항 이후 한성부는 일본 및 서구의 새로운 문물이 들어오는 개화 및 근대의 최첨단 공간이자, 국내외 정치세력들의 결합 및 충돌의 공간으로 1876년 개항부터 1910년까지 약 35년간 그야말로 역대 한국<sup>32)</sup> 역사에 있어 가장 변화무쌍하고 긴장되는 공간이 되었다. 사회복지사적

32) 개화기 한국의 정확한 국가 명칭은 조선(1392~1907)과 대한제국(1907~1910)이나, '조선교구' 등 특별한 용어 및 조약문 등을 인용하는 경우를 제외하고는 문맥 상 혼동을 피하고자 '한국'으로 통일하여 서술하였다.

인 측면에 있어서도 이 시기는 기존에 고대 이래 조선시대까지 진행되었던 국가 중심의 복지 사업과 개항 이후 새롭게 등장한 복지사업이 혼재되어 있던 시기로 이야기되어진다. 즉 사회 경제적 문제를 해결하기 위해 기존의 군주 중심 유교적 공공복지가 지속적으로 행해짐과 동시에 서구 사상 유입의 영향으로 각계각층의 다양한 노력이 전개되었던 역동적인 시기였다는 것이다.

전근대사회에 있어 사회복지대상자가 발생하는 요인은 크게 자연재해와 전염병을 꼽을 수 있다. 우리나라에서 발생하는 자연재해는 한재(가뭄), 홍수, 폭풍, 해일, 지진 등이 대표적인데 서울은 내륙지역이었기 때문에 한재와 홍수로 인한 피해가 많았다. 전염병의 경우 위생·의료 시설의 미비와 인구의 밀집 등으로 인해 그 전파를 제대로 차단하기 어려워 전염병이 발생하면 많은 피해자들이 양산될 수밖에 없었다. 이 같은 요인과 더불어 개항 이후가 되면 제국주의 국가들의 침탈로 인한 소상인·소수공업자들이 몰락하고 영세 농민들의 피해가 늘어나며 지방에서 빈곤을 해결할 수 없는 이들이 개항장 또는 서울과 같은 대도시로 집중되는 현상이 나타나게 된다. 특별한 기술이 없는 이들은 품팔이꾼이나 개항장의 부두노동자, 금광개발지의 광산노동자가 되는 경우가 많았다. 이들이 생계를 이어갈 새로운 일자리를 찾았다 하더라도 받는 임금은 하루 먹을 분량의 곡물도 구입할 수 없는 수준이었고, 노동여건 역시 매우 열악하였다. 이에 이들은 유리결식하는 걸인이 되거나 도적떼가 되기도 하였다.

## 1) 정부의 사회복지 활동

개항을 기점으로 일본으로부터의 서구 문물 유입과 서구 열강과의 수교로 인한 외교사절 및 선교사의 영향으로 각계각층에서 새로운 형태의 자선 및 사회사업, 즉 사회복지<sup>33)</sup>라고 일컬어질 수 있는 다양한 노력이 시도되었다. 개항 이후 변화되는 정치 경제의 상황 하에서 빈민 등 사회복지에 대한 서구의 새로운 사상이 소개되었고, 이러한 내용은 언론을 통해 확산되어 사람들의 인식을 변화시켜 나갔다. 정부는 개화기의 변화 속에서 조선시대 구휼제도의 중심 기관인 진휼청을 1984년 갑오개혁 시기에 폐지하고 진휼청의 업무를 내부로 이관하였다. 한성부의 진휼업무는 한성부에서도 담당하고 있었기에, 이후 한성부의 진휼업무는 한성부 자체에서 단독으로 이루어진 것으로 보인다.

이후 1901년 중앙정부에서 진휼정책을 담당하는 중심기관인 혜민원이 설립하였다. 서울에 서의 혜민원의 구제대상은 5서(署) 내에 있는 빈민과 무의무탁자였다. 혜민원은 서울의 빈호(貧戶)를 조사하여 1인당 매달 당오전 5냥씩을 지급하고자 하였다. 미곡이 아닌 돈을 지급한 것은 서울이라는 공간이 농업이 아닌 상업 활동으로 경제생활이 영위되는 곳이라는 지역적 특성을 감안한 결과였다. 또한 혜민원은 무의무탁자들에게는 죽을 끓여 제공하는 구제활동을 전개하였다. 무의무탁자들 가운데는 길거리를 떠도는 걸인들도 있었는데 혜민원은 경무청에 걸인들이 길이나 집집마다 돌아다니며 구걸하는 행위를 단속해줄 것을 요청하였다. 걸인들에 대해서는 혜민원이라는 글자가 수놓인 옷을 입혀 관리를 하고 진휼을 제공하는 공간도 별도의 공간으로 마련하는 등 당시 혜민원은 걸인들에 대해 진휼과 함께 통제와 단속을 동시에 진행하였다.<sup>34)</sup> 혜민원은 서울에서 진휼업무를 시작한지 한 달도 되지 않은 기간 동안 서울의 유량

33) ‘사회복지’라는 용어는 사회복지학계에서도 아직 그 정의가 정립되고 있지 않다. 이 글에서는 “개인적으로 대처하기 어려운 욕구나 문제를 해결하기 위한 자신들의 협동적인 노력 또는 제 3자에 의한 원조체계”라는 하상락(하상락, 《한국사회복지사론》, 박영사, 1989, 12쪽)의 정의를 채택하여 사용하고자 한다. 이 글에서는 개화기라는 시대 상황에서 어려움에 처해 스스로 자신의 처지를 극복하지 못하는 사람들에게 대한 다양한 주체의 도움에 초점을 맞추어 정리하였다.

34) 남슬기, 〈대한제국기 惠民院의 설치와 운영〉, 이화여자대학교 대학원 사학과 석사학위논문, 2012.

거지 150명을 불러 유숙하게 하는 성과를 올렸고 도성 내 유랑거지를 모아 죽을 주고 유숙할 수 있는 공간을 제공함으로써 서울의 걸아수가 감소하는 효과를 가져오기도 하였다. 그러나 결국 진흙자원의 부족과 운영상의 한계로 인하여 제 기능을 다하지 못한 혜민원은 1904년 1월 필요 없는 관청을 일체 없애라는 고종의 조령<sup>35)</sup>에 의해 1월 11일 혁파되어 진흙의 업무는 다시 내부 소속이 되었고 혜민원의 재정이었던 사환곡은 탁지부로 귀속되었다.<sup>36)</sup>

1876년 개항 이후의 구료정책은 크게 서양 의료 기술을 중심으로 하는 진료기구의 운영과 개항을 통해 받아들인 위생에 대한 중요성 인식을 바탕으로 한 위생정책으로 나뉘어진다. 근대위생론에 따르면 인구를 늘리고 전염병을 없애기 위해서는 더러운 환경 개선이 무엇보다 우선시 되어야 하는 활동이었다. 1882년 12월말 박영효가 한성판윤에 임명되면서 한성부 내에 치도국(治道局)을 설치하고 김옥균의 〈치도약칙(치도약칙)〉을 토대로 도로 정비사업을 시작하였다. 치도의 방법은 하천과 도로 및 주변의 청결, 그 과정에서 나오는 분뇨의 비료화, 도로의 정비, 교통수단의 마련 등이었다.<sup>37)</sup> 이후 한성부는 위생문제를 개선하기 위해 1898년 쓰레기와 분뇨 집하장을 각처에 설치한 뒤 이를 어겨 함부로 버릴 경우에는 처벌하였고, 개천들에 오물을 함부로 버리지 못하도록 개천변에 거주하는 가옥 주인에게 처리 책임을 맡겼다. 또한 한성부는 극빈자 구호를 위해 보리고개를 전후하여 경무청과 함께 극빈자를 도로공사와 하천 준설공사에 동원하는 일종의 취로사업을 전개하였다. 그리고 흉년으로 기근이 심할 때 한성부는 황실에서 하사한 구호금을 극빈자에게 지급하였으며, 극빈자를 구호하기 위한 민간인 빈민 구제소인 진민소를 1898년 설치, 운영하게 하였으나 재정 확보 문제로 약 4개월 만에 폐지하였다.<sup>38)</sup>

개항 이후 해외시찰단과 개화 인사들에 의해 근대의료와 위생이 부국강병을 위한 기반 마련으로써 중요하다는 인식을 갖게 되었지만 그것을 당장의 실천으로 옮기기에는 재정적·인적 기반 등의 미비로 눈에 띈 성과가 나타나지 못하는 상황이었다. 당시 조선후기부터 많은 폐단이 노출되며 유명무실해져 있었던 대민 의료기구인 혜민서와 활인서가 1882년 폐지되었다. 그러던 와중 1884년 갑신정변이 발발하였고 이때 부상을 당한 민영익을 미국인 선교사 알렌(H. N. Allen)이 치료를 하게 되면서 서양식 병원이 설립되는 길이 열렸다. 민영익의 성공적인 치료로 조선 정계의 실력자와 고종 등 왕실과 긴밀한 관계를 맺게 된 알렌은 고종의 인허를 받아 서울에 서구식 병원을 세웠는데 그것이 바로 제중원이다. 제중원 설립 이후 정부는 국가의 뜻을 민들에게 널리 알리기 위해 전국적으로 제중원 설립소식을 알리게 하였다. 제중원이 설립되었을 당시 처음 위치는 서울 재동의 전 영의정 홍순목의 집(현 헌법재판소 자리)이었다. 재동은 서울 북촌에 위치한 지역으로 오랜 기간 조선 후기 집권 관료층이 거주하던 양반 밀집 주거지역이었다. 그랬기 때문에 일반 민들이 쉽게 제중원을 찾아 의료 서비스를 제공받기는 어려운 점이 있었다. 이에 제중원은 설립 7개월만인 1885년 11월 구리개(현 서울시 중구 을지로입구)로 이전을 단행하였다. 구리개 지역은 청계천 이남에 위치한 곳으로 진흙땅이 질척 거러 세력 있는 양반들보다는 일반 백성들이 많이 거주하던 지역이었다. 그렇기 때문에 제중원의 이전은 그것의 설립 취지와 목적에 부합하기 위한 행위를 좀 더 적극적으로 실천할 수 있는 기회를 확대한 것이라 볼 수 있다. 제중원은 1894년 9월 26일 개원 9년 5개월 만에 에비슨(O.R. Avison)의 요구를 수용하여 미북장로회에 그 운영권이 이관될 때까지 조선정부의

32-35쪽.

35) 《고종실록》 권44, 고종 41년 1월 8일

36) 《고종실록》 권44, 고종 41년 1월 11일 ; 《황성신문》 1904년 4월 25일.

37) 신동원, 《한국근대보건의료사》, 한울아카데미, 1997, 58~59쪽 ; 69~71쪽.

38) 박경룡, 개화기의 한성부 사회상-한성부 《거문》을 중심으로, 《사학지》28, 1995, 355쪽.



대민의료기구로서 역할을 수행하였다.

1894년 제증원의 운영권이 미복장회로 이관되면서 실질적인 정부의 대민 구료기관이 없어졌고, 이후 약 5년이 지난 1899년이 되어서야 대민 구료기관으로 내부 소속의 ‘내부병원’이 설립되었다. 내부병원은 1900년 명칭을 광제원(廣濟院)으로 개칭하였다. 처음에 단순히 병을 치료하는 장소라는 의미의 ‘병원’에서 “의질(醫疾) 제생(濟生)하는 본지(本旨)”를 분명히 하기 위해 광제원으로 명칭을 변경한 것이다. 물론 광제원이 오로지 빈민 구료와 관련된 일만을 한 것은 아니지만<sup>39)</sup> 광제원의 1차적 설립 목적은 민중의 구료였다. 따라서 광제원의 주요 치료 대상 역시 경제적으로 궁핍하거나 사회적으로 소외되어 적절한 치료를 받지 못하는 사람들이었다. 이런 내용은 병원세칙에도 반영되어 환과고독하여 무실무의(無室無依)한 사람과 감옥에 수감된 죄수에게는 무료로 약을 주고, 그 외에는 약을 팔되 시중 약값보다 매우 싼 가격으로 팔도록 하였다. 당시 광제원에서는 빈곤한 환자에게 죽을 끓여 연명을 시키며 치료하거나, 길에 쓰러져 있는 행려병자를 치료하거나, 지방에서 상경했다가 질병에 걸려 의뢰할 곳이 없는 환자를 치료하는 등의 시술을 행하였다. 1899년 4월 ‘내부병원 설립령’(칙령 제14호 병원관계) 발표 후 다음 달 발표된 병원세칙에 의하면 피병원 설립이 언급되고 있다. 병원은 “인가(人家) 50보(步) 밖에 산수(山水)를 택하여 설치하고 상중하간(閒)을 나누고 병원비 또한 그렇게 구분”하는 등의 구체적인 운영세칙을 보이고 있다. 그러나 이 피병원은 1909년 10월 16일 폐쇄되고 현 종로구 옥인동 45번지 일대(옛 경우궁 터)에 순화원(순화병원)이 설립되어 한성위생회에서 운영하게 하였다.

광제원의 운영과 함께 고종은 1905년 해민서와 활인서의 전통을 이으며 서양의 적십자사 정신을 수용하는 새로운 구료기관으로서 적십자병원을 설치한다는 조칙을 발표하였다.<sup>40)</sup> 대한적십자사병원의 창설을 명하는 조칙에서 고종은 이 병원이 군인과 일반 백성들을 대상으로 구호를 한다는 것, 유지비는 내탕고에서 감당한다는 것 등을 밝혔다. 적십자사 병원은 1905년 10월 15일 개원하며 빈민과 부상자들에게 시료표 50장을 나누어주는 것으로 업무를 시작하였다.<sup>41)</sup>

1905년 11월 을사늑약 이후 통감부 통치 체제가 마련되고 일본의 실질적인 내정간섭이 시작되며 구료·위생사업 내용과 성격에서도 대대적인 변화가 나타나게 되었다. 외부적으로는 이전보다 수준 높은 서양의학이 채택되고 행정의 짜임새로 강화되고 대상자의 범위도 확대되었다. 그러나 그 실재를 살펴보면 구료·위생사업 자체의 주권을 일제에게 빼앗겼으며 수준 높은 의료는 일본인 지배층과 일부 한국인들에게만 제공되는 것이었고 그로 인해 정작 구료 서비스를 제공받아야 하는 대상자들은 점차 소외받는 계층으로 전락하게 되었다.<sup>42)</sup> 위생경찰을 통해 위생활동을 장악한 통감부는 이와 더불어 구료사업에도 변화를 가져왔다. 즉 그동안 1900년 이래 대한제국 정부가 구축한 의학교와 의료기관들을 단일화하는 방향으로 정책의 노선을 정리하였고, 그 결과 1906년 10월 25일 광제원, 의학교, 적십자병원을 통합하여 ‘대한의원’을 설립한다는 결정이 발표되었다.<sup>43)</sup> 이처럼 통감부 설치 이후 대한의원과 대한국적십자사의 변화가 지속적으로 이루어지는 가운데 1909년 8월 21일 통감부는 칙령 제75호 <자혜의원관계>

39) 광제원은 단순히 민중의 질병구료에만 그 역할이 한정된 것은 아니다. 병원장의 자격 요건 중 화학 지식을 요구한 점, 약품 매약을 검사할 기사를 둔 점 등에서 알 수 있듯이 광제원에서는 약품의 검사와 아울러 소아 종두의 시행, 가축 질병의 검사, 제약사의 육성 등을 담당하였다. (박윤재, 《한국근대 의학의 기원》, 해안, 2005, 135쪽).

40) 《황성신문》 1900년 3월 6일 사설 ; 대한적십자사100년사편찬위원회, 《한국적십자운동100년》, 대한적십자사, 2006, 94-98쪽.

41) 《황성신문》 1905년 10월 10일 ; 《대한매일신보》 1905년 10월 10일.

42) 신동원, 앞의 저서, 326쪽.

43) 《대한매일신보》 1906년 10월 27일.

를 발표하고 전주·청주·함흥에 자혜의원을 일차적으로 개설하기로 하였다. 서울에 개설되지는 않았으나 자혜의원은 점차적으로 전국에 설립되었고, 근본적인 목적을 빈궁자 치료로 명시하며 무료진료를 통해 이를 시행할 것임을 밝혔다.

## 2) 민간의 사회복지 활동

개화기 민간의 사회복지지는 정부의 사회복지에 비하면 주체와 대상에 대한 복지서비스 방법에 있어 확연한 차이를 보인다. 개화기에는 과거 복지서비스 대상이라고 간주되지 않았던 노비, 노동자 혹은 복지서비스 대상이었으나 소홀히 다뤄졌던 여성, 장애인들이 복지서비스의 수혜자로 등장하였다. 또한 기독교계 선교사들이 복지의 주체로 두각을 나타냈으며, 한국인들도 활발하게 복지 주체로 활동하였다. 다음으로는 복지서비스 방법에 있어서도 복지기관을 설립하여 일시적인 구휼에서 항시적인 구휼로, 의식주 해결에서 자활할 수 있는 교육으로까지 확대되었음을 살펴볼 수 있다.

개화기 민간의 사회복지 활동을 프랑스 신부 및 수녀를 중심으로 이루어진 천주교의 사회복지 활동, 미국 선교사를 중심으로 이루어진 개신교의 사회복지 활동, 전통적인 의식을 기반으로 서구 사상 및 실천양식의 흡수하여 시도된 한국인의 사회복지 활동으로 나누어 각각의 실천양상을 살펴보고, 이를 통하여 각 주체별 사회복지 분야 및 활동의 특징을 정리하고자 한다.

### (1) 천주교

#### ① 고아구제사업

천주교의 한국 신앙활동 초창기 100년간(1784-1884)은 박해와 수난의 시대였다. 이 당시 천주교는 홍수, 기근, 질병 등으로 비참한 처지에 있었던 이들을 돌보는 구빈활동을 실천적 덕목으로 삼았다. 이러한 자선활동은 신앙공동체의 범위를 넘어 불우한 비신자들에게까지 미쳤다. 특히 박해시대의 천주교는 버려진 아이들을 모아 신도들 가정에 위탁양육하거나 죽을 위험에 처한 아이들에게 대세를 베푸는 등 아동복지 사업 내지는 아동 구령사업에 큰 관심을 가졌다.

천주교에 의한 고아구제 사업은 개항 이전부터 시작되었다. 초기 천주교 신앙운동 과정에서 나타난 주된 아동복지활동은 어린이의 인격에 대한 새로운 인식의 보급과 영유아·기아 그리고 고아에 대한 구제활동이었다. 어린이에 대한 새로운 인식은 천주교 인간관에 바탕을 둔 것으로 어린이들도 하느님의 형상대로 창조된 존엄한 존재이기 때문에 인간으로서 받아야 할 정당한 대우를 받아야 한다는 것이었다. 교회 창립 초기부터 신자들은 죽을 위험에 있는 기아들을 거두어 기르거나 고아<sup>44)</sup>들을 구제하는 것을 신앙의 중요한 실천 행위로 간주하였다. 따라서 신자로서 젖을 먹일 수 있는 산모들은 버려진 영유아를 거두어 보육하고 그렇지 못한 신자들은 영유아 보육을 지원하면서, 예수의 가르침을 실천하고자 하였다. 이러한 활동은 주로

44) 기록에 보이는 고아에 대한 용어는 행걸아(行乞兒) 걸아(乞兒), 유기아(遺棄兒), 고아(孤兒), 고해(孤孩), 기아(棄兒), 영해(嬰孩), 미아(迷兒) 등이다. 행걸아와 걸아는 다니면서 구걸하는 아이, 고아와 고해는 부모가 없는 아이라는 고아의 상태에 따라 칭한 것이다. 유기아, 기아는 보호자에 의해 버려진 아이라는 뜻이며, 미아는 집이나 길을 잃고 헤매는 아이를 칭하는 것으로 고아가 된 이유를 나타내는 용어로 볼 수 있다. 영해의 경우는 갓난아이와 어린아이라는 뜻으로 단지 연령에 따른 구분으로 칭하기도 하였다. 논문에서는 특정 사료 제시가 아닌 경우 고아로 통일하여 기술한다. 고아를 수용양육하기 위해 설립된 기관도 고아원으로 통일한다.

평신도 단체를 중심으로 전개되었다.<sup>45)</sup>

천주교에서 아동구제사업을 우선적으로 진행했던 이유는 박해로 인해 부모를 잃고 고아가 된 아이들을 교회 안에서 거두어야 했던 당시 상황과 연결시켜 볼 수 있다. 고아구제사업은 1830년대 프랑스 선교사들의 입국을 계기로 보다 체계적인 교회사업으로 확립되기 시작하였다. 1852년 한국에 입국한 메스트르(Ambroise Maistre) 신부는 우리나라 각지를 돌며 전교 활동을 하는 가운데 죽음에 직면한 고아가 많음을 보고 파리 성영회(聖嬰會)<sup>46)</sup> 본부에 재정적인 원조를 청하였고, 1854년경부터 버려진 어린 아이들을 신자 가정에 맡겨 양육하고, 대세(代洗)를 줄 사람을 임명하는 등의 성영회 사업을 전개하였다.<sup>47)</sup> 나아가 메스트르 신부는 1855년 한국에 성영회를 설립하였고, 기아나 고아의 위탁과 입양, 그리고 교육에 관한 <성영회 규칙>을 제정하였으며 이 규칙에 따라 소위 아동복지사업을 전개하였다.<sup>48)</sup>

메스트르 신부에 이어 성영회 사업을 보다 체계화시킨 사람은 제4대 조선교구장인 베르뇌(Berneux, Siméon François) 주교였다. 그는 1857년 <성영회 규칙>을 충청도·전라도 지역에 보냄으로써 성영회 사업이 전국적으로 시행될 수 있도록 하였다. 천주교의 성영회 사업은 신부의 지시에 따라 한국인 회장들이 맡아 진행하였는데, 교우들에게 버려진 아이를 데려오게 하고, 데려온 아이는 먼저 자기 집에 두었다가 젖 있는 교우를 찾아 맡겼으며, 맡길 사람을 얻지 못하면 열흘이나 이십여 일을 자기 집에서 길렀다고 한다.<sup>49)</sup> 1859년 선교활동 보고서에 의하면 메스트르 신부에 의해 조직된 성영회에서 대세를 준 아동이 701명, 신자가정에서 위탁 양육되고 있던 고아가 43명이었다. 성영회를 통한 영유아보육사업과 고아구제사업은 1866년의 박해로 인해 중단되었다.

조선교구 제7대 교구장이었던 블랑(Marie Jean Gustave Blanc)주교는 이러한 사업들 중 하나로 1885년 서울 곤당골(현 을지로 1가)에 집 한 채를 매입하여 고아원을 설치하고 고아들을 모아 여교우 몇 명으로 하여금 이들을 돌보게 하였다. 고아원의 원아 수가 증가하자 전문인력의 부족이 문제가 되었다. 블랑주교는 이 문제를 해결하기 위해 고아원 경영의 경험을 갖고 있는 프랑스 샤르트르 성 바오로수녀회에 도움을 요청하였다.

블랑주교는 수녀원과 고아원을 위해 종현(중구 충무로2가, 명동1가, 명동2가에 걸쳐있던 마을)에 매입해 놓은 두 채를 각각 남아를 위한 남당과 여아를 위한 여당으로 정하고, 남당과 여당 사이에 위치한 사랑채를 수녀원으로 수리하여 이전하였다. 수녀들은 곧 교구로부터 고아원을 정식으로 인수받아 수녀회 부속사업으로 운영하기 시작했는데, 인수 당시 고아의 수는 남아가 80명, 여아가 65명, 유모에게 양육되고 있던 유아가 30명이었다.

수녀들은 고아원 내에 시약소를 병설하여 고아들의 건강까지 챙기며 치료활동까지 겸하였다. 또한 고아들에 대한 교육사업으로 기초적인 학문과 기술을 가르쳤다. 틈틈이 교리를 가르쳐 신앙을 견고히 하도록 하였다. 이처럼 여아들은 수녀들로부터 서구식 생활지식과 기술, 예의범절 등을 배워 훌륭히 성장하였기 때문에 혼기가 되면 구혼자들이 줄을 섰다.<sup>50)</sup>

45) 노길명, 조선후기 가톨릭 아동복지사업의 전개와 성격, 《한국영유아보육학》 28, 2002, 45~46쪽.

46) 프랑스의 성영회는 1843년 올봉 잔송(Holbon Janson)이 버림받은 아동들을 구제하기 위해 프랑스 파리에 창설한 구제사업기관이었다. 이 기관에서는 죽을 위험에 처한 아이에게 대세(代洗)를 주고, 버려진 아이들을 기독교 가정에 맡겨 기르도록 하는 방식으로 아동복지 활동을 전개하고 있었다. 노길명, 앞의 논문, 2002, 47쪽 ; 심홍보, 《한국 천주교 사회복지사》, 한국천주교중앙협의회, 2001, 42쪽.

47) 안응렬·최석우 공역, 《한국천주교회사》하권, 분도출판사, 1980, 209~210쪽 ; 노길명, 앞의 논문, 2002, 46쪽 재인용.

48) 노길명, 앞의 논문, 2002, 47~49쪽 ; 한국교회사연구소, 《순교자와 증거자들》, 한국교회사연구소, 1982, 165~177쪽.

49) 한국교회사연구소, 《명동본당사 I》, 2007, 83쪽.

50) 《서울 대교구 총람》, 162쪽 ; 유홍렬, 《한국천주교회사》, 개정판 하권, 카톨릭출판사, 1984 ; 김혜

수녀회의 고아사업은 재정적, 인적 자원의 극심한 궁핍에도 불구하고 나날이 번창하여 1894년 제물포에 또 하나의 고아원이 설립되었다. 천주교 고아구제사업의 목적은 그리스도교의 가르침에 따라 불우한 이웃을 돕는 일과 동시에 불쌍한 어린이들의 영혼을 구제하고 그들을 신앙인으로 키우는데 있었다. 또한 고아들의 의식주 해결을 넘어 그들의 교육과 자활까지 사업영역을 확대하였다. 따라서 고아원에 대한 비신자들의 의구심과 오해가 점차 해소되기 시작하였으며, 자녀들을 많이 가진 집에서는 고아가 아닌 자기 자녀들을 위탁하는 사례들이 증가하였다.<sup>51)</sup>

개화기 가톨릭의 고아구제사업은 여러 면에서 전통적인 아동구휼방법과는 차이를 나타내고 있었다. 1) 위탁양육방법과 함께 고아원과 탁아소와 같은 물리적 시설을 갖춘 시설복지를 시행함으로써 복지방법을 확대하고 있었다. 2) 건전한 인격의 함양을 위해 교리 교육을 시행하는 한편, 학교 진학과 시설 내에서의 각종 교육 프로그램을 통한 지식과 기술 교육을 시행함으로써 전인교육을 시행하고 있었다. 3) 고아원에는 반드시 시약소를 설치하여 수용원아에 대한 건강진단과 치료활동을 겸행하고 있었다.

## ② 의료활동과 양로원사업

샤르트르 성 바오로 수녀회가 조선에 입국하자마자 시작한 고아구제사업과 거의 동시에 시작된 의료활동은 이웃을 위한 봉사의 적극적인 모습을 잘 보여준다. 수녀회의 의료활동은 보육원 원아들을 위해 부설한 작은 시약소로부터 비롯되었고, 1894년 제물포에 수녀원이 설립되자마자 무료진료소를 설치하여 일반 환자들을 치료하였다. 보고서의 내용을 보면 수녀들은 단순히 찾아오는 환자들을 치료하는데 그치지 않고 직접 가가호호 방문하여 적극적으로 진료하였다. 이들의 의료활동의 목적은 육체적 질병을 고치는 데에만 있는 것이 아니라 영혼의 구원에 있었는데, 실제로 수녀들의 의료활동은 선교와 개종에 큰 효과가 있었다.

서울 종현수녀원의 무료진료소는 늦어도 1899년에 시작된 것이 확실하나 치료 환자수가 기록상에 나타나는 것은 1901년부터이다. 1936년에 명동교회에서 본래 경영하던 성모병원을 교구창설 100주년기념사업으로 현대식 규모의 시설을 갖추게 되자 수녀원의 시약소를 성모병원으로 옮겨 실비진료를 하게 되었다. 수녀들의 사회활동은 대부분 교회 내에만 머물러 개화기 한국사회의 근대화에 기여한 바는 미약하다고 할 수 있겠으나 제한된 범위 안에서나마 사회참여에 능동적이고 활발한 근대적 여성의 활동모습을 보여줄 수 있었고 주로 가난하고 소외된 백성들을 대상으로 한 활동이었다는 점에서 의의를 갖는다.

고아원 설립과 함께 1885년 종로 동골(현 관철동)에 큰 기와집 한 채를 매입하여 양로원을 설치하여 노인복지를 시작하였다. 설립 당시 남녀 노인들의 수는 20여명에 달하였으며, 1887년까지 수용된 남녀 노인들의 수는 40명이 되었다.<sup>52)</sup> 양로원 내의 시약소는 젊을지라도 중한 환자면 입원시켜 치료해주었다. 이를 보면 양로원은 노인들과 오갈 데 없는 환자들을 위한 시약소도 겸했음을 알 수 있다.

선, <개화기 샬트르 성 바오로 수녀회의 교육활동에 관한 연구>, 이대 석사논문, 1990 ; 노길명, 조선후기 가톨릭 아동복지사업의 전개와 성격, 《한국영유아보육학》28, 2002 ; J. 보통, 한국 샬트르 성 바오로수도회 역, 《성바오로의 딸들》, 서울:가톨릭출판사, 1985, 24-25쪽.

51) 한국 샤르트르 성바오로수도회, 《바오로 들안의 애가 85년》, 가톨릭출판사, 1973, 570쪽.

52) 카톨릭중앙의료원 50년사 편찬위원회, 《가톨릭중앙의료원 50년사》, 가톨릭출판사, 1988, 79쪽 ; 《서울 대교구 총람》, 162쪽.

## (2) 개신교

개신교는 천주교와는 달리 박해시기를 거치지 않고 한국사회에 입국하자마자 선교사업과 함께 사회복지 활동을 전개해나갈 수 있었다. 초기 선교사들은 당시 한국사회의 주된 욕구가 보건과 교육, 그리고 빈민사업이라고 판단하여 의료사업, 교육사업, 구제사업에 역점을 두었다.

### ① 의료활동

한국 내 서양의학의 유입에 선교사들의 영향을 빼놓을 수 없다. 앞에서 살펴본 바와 같이 1895년 제중원이 조선 정부로부터 선교부로 이관되어 독립적인 선교기관으로서 기능하게 되었지만 여전히 서양 의료기관으로서 선두적인 역할을 하였고, 후에 제4대 원장인 예비슨은 제중원을 세브란스 병원으로 발전시켰다. 서울의 제중원 외에 미국복장로교의 의료선교사들은 부산, 평양, 대구, 선천 등지에서 여러 의료선교 활동을 펼쳤다.

미국복장로교 외에 조선의 의료 선교에 많은 영향을 미쳤던 종파는 미국복감리교이다. 미국복감리교의 대표적 의료선교사 스크랜튼(William B. Scranton)은 1885년 9월 10일 자신의 사저를 진료소로 개조하여 의료 활동을 시작하였다. 스크랜튼 진료소의 환자들은 대부분 빈곤 계층이었으며 그 중에는 종종 버림받은 사람들도 포함되어 있었다. 스크랜튼은 경제적으로 여유 있는 이들에게는 정해진 치료비를 받았지만 빈민들에게는 치료비를 적게 받거나 아예 무료로 치료해 주었다. 이를 인정받아 1887년 고종으로부터 “만민을 구하는 병원”이라는 뜻의 시병원(施病院)이라는 이름을 하사받았다.<sup>53)</sup>

스크랜튼은 버림받은 사람들에 대한 구제에도 지대한 관심을 갖고 있었다. 스크랜튼이 처음 병원을 열었을 당시 전염병에 걸려 성 밖에 버려진 사람들이 너무 많았고, 이러한 환자들은 돌보는 사람 없이 죽기만을 기다릴 뿐이었다. 스크랜튼은 이를 안타깝게 여겨, 성 밖에 임시 건물을 세우거나 낡은 집을 수리해서 버려진 환자를 수용하고 자신이 그곳을 다니며 환자를 돌보고자 하였다. 이러한 계획은 1887년 ‘선한 사마리아인 병원(Good Samaritan Hospital)’이란 이름으로 구체화되었다. 이 계획은 1887년 11월 해외선교부로부터 승인을 받아 애오개(마포 아현동에 있는 고개), 상동(중구 남창동, 북창동, 남대문로3가, 태평로2가에 걸쳐 있던 마을), 동대문 지역에 시약소를 설립할 수 있게 되었고 1888년부터 진료를 시작하였다.<sup>54)</sup>

선교단체들은 특히 부녀자들과 어린이의 진료에도 노력을 기울였다. 당시 한국인 환자들은 남자가 여자보다 3.5배가 많았는데 이는 여성들이 의료혜택을 받기가 어려웠던 사회적 분위기를 반영하는 것이다. 미국복감리교는 소외되었던 여성들을 위한 병원을 계획하였다. 당시 사회에서는 ‘남녀구별’이 엄격하여 여성을 적절히 치료하기 어려웠다. 스크랜튼은 여성전문병원 설립의 필요성을 어머니 스크랜튼 대부인(Mary F. Scranton)에게 전하였고, 스크랜튼 대부인은 여성해외선교회에 이에 대한 의견을 요청하였다. 여성해외선교회는 여의사 메타 하워드(Meta Howard)를 조선에 파견하였다. 메타 하워드는 1887년 시병원에서 스크랜튼을 도와 여성 환자에 대한 의료 활동을 시작하며 여성병원을 발족시켰다. 왕실에서는 이 병원에 ‘보구여관’이라는 이름을 하사하였다.

보구여관의 의사들은 환자가 있는 곳이면 가난한 가정과 부잣집을 가리지 않고 왕진을 다녔으며, 보구여관 2대 병원장인 로제타 셔우드(Rosetta Sherwood)는 도시 성곽에 있는 환자

53) 이만열, 《한국기독교의료사》, 아카넷, 2003, 53-54쪽.

54) 신재의, 《(한국기독교와) 초기 의료선교》, 한국기독교역사문화연구소, 2007, 224-228쪽.

와 방치되어 있는 환자들을 병원과 진료소로 데려와 치료하기도 하였다. 때로는 감옥소를 방문하여 여성 범죄자를 치료하였다. 환자 중 경제력 있는 사람은 자신의 약값을 내도록 하였지만, 가난한 사람에게는 무료로 치료해주고 약도 주었다. 가난한 사람들은 약값으로 계란, 과일, 밤, 떡과 같은 음식이나, 천 한필, 부채 등의 물건을 가져와 그 고마움을 표시하였다.

보구여관의 여성 환자들은 대부분 가난하고 사회적으로 버림받은 여성 환자들이었다. 이들 중 이그레이스와 김마르타는 치료 후 보구여관의 조수가 되어 병원의 의료행정에 도움을 주었고, 이후 보구여관 내에 설립된 간호원양성소의 학생이 되어 한국 최초의 간호원이 되었다. 보구여관은 사회적으로 소외된 여성들의 몸과 마음의 질병을 고쳤을 뿐 아니라, 자신의 능력을 키워 변화되는 사회의 주역으로 성장할 수 있는 공간이 되었다.<sup>55)</sup>

## ② 교육활동

1886년 미국북장로교 언더우드(Horace Grant Underwood)와 헤론(John W. Heron)은 고아나 사생아처럼 ‘집 없고 빈곤한’ 아이들을 대상으로 양육과 교육을 실시하고자, 고아원 설립과 관련하여 정부인가를 받고 부지구입을 착수하였다. 언더우드는 정동에 있는 자기 집에 붙어 있는 건물에서 고아원을 시작하였는데, 이것이 소위 ‘언더우드학당’이라고 불리는 고아원 학교였다. 1886년 5월 정식으로 개소된 고아원 사업은 순조롭게 시작되었으며, 7월에는 등록 인원이 10명이 되었다. 언더우드에 의하여 설립된 고아원은 점차 기숙학교와 매일학교로 발전되었고, 학교에서는 한국어, 영어, 수학, 지리와 역사를 가르쳤다. 1890년이 되면서 고아원은 점차 학교의 성격으로 전환되어 1891년 2월 9일 소년학교가 되었다.<sup>56)</sup> 이처럼 개신교 초창기 선교는 정부가 미처 돌보지 못한 소외된 사람들의 보호에 눈길을 돌렸다. 이 학교는 예수교학당, 민로학당, 구세학당 등으로 불리다가 1905년 경신학당으로 정착되어 오늘날 경신 중고등학교의 모체가 되었다.

조선에서 처음으로 여자학교를 세운 것은 1886년 5월 31일 스크랜튼 대부인이다. 스크랜튼 대부인은 여성들을 주체적이고 근대적인 여성으로 이끄는 데 실마리를 제공했다. 당시 한국 상황은 남존여비 사상이 강하였고, 여자에게는 이름, 교육, 인권도 필요 없다고 여겨지던 시대에 여자학교의 설립은 경이로운 것이었다. 1886년 첫 학생은 고관의 소실이었던 김부인이었다. 그녀는 영어를 배워 통역일을 하고 싶어 했으나, 석 달 만에 학업을 중단하였다. 1886년 6월 꽃님이라는 소녀가 첫 영구학생으로 학당에 입학했다. 도저히 딸을 부양할 수 없었던 가난한 어머니가 딸을 학당에 맡긴 것이었다. 이후 병으로 서대문 근처에 버려진 여자 환자의 아이였던 별단과 김점동(박에스더) 등이 입학하게 되었다. 김점동은 아버지가 아펜젤러 목사를 돕던 사람이어서 학당에 대한 소문을 듣고 입학할 수 있었고, 이후 미국에서 의학을 공부하여 한국인을 위해 의술을 편 최초의 여의사가 되었다. 이화학당은 가난한 집 아이들을 모아서 숙식, 책, 의복까지 제공하며 공부를 시켰다. 스크랜튼 대부인은 이화학당 교사를 설립하기 위해 미국공사관과 각국 공관이 밀집해 있던 정동에 부지를 마련하고 건평 200평의 교실과 숙소를 갖춘 아담한 한옥을 마련하였다. 이화학당은 한국 여성을 위해 최초로 마련된 근대 여성 교육의 전당으로서의 역할을 충실히 담당하였다.<sup>57)</sup>

1887년 6월에는 미북장로교 앨리스 선교사가 정동여자학당을 설립했다. 개신교 초기의 여성 지도자들은 대부분이 사회적으로 소외된 계층이었다. 그러나 그들은 개신교에서 설립, 운

55) 이방원, 보구여관의 설립과 활동, 《의사학》17-1, 2008.

56) 이방원, 개화기 고아구제연구, 《이화사학》45, 2012, 178-179쪽

57) 이화여자대학교 110년사편찬위원회 편, 《이화110년사》, 이화여자대학교 출판부, 2006 ; 이방원, 박에스더(1877-1910)의 생애와 의료선교활동, 《의사학》16-2, 2007.

영하는 여자학교에서 동등한 대우를 받았을 뿐 아니라 자신의 발전을 위한 학문을 습득할 수 있었기 때문에 입학을 희망하는 학생들이 증가하였다.

### ③ 고아구제사업과 빈민구휼

개신교 선교사들은 의료와 교육활동에 관심을 가지고 진력하여, 고아구제사업은 상대적으로 활발하게 진행되지 않았다. 개신교 고아구제사업은 진 페리(Jean Perry)에 의한 고아원 설립이 눈에 띈다. 진 페리는 호주 장로교 선교사로 1891년 부산에 도착하여, 1892년 선교사 일행들과 3명의 고아를 교육하기 시작하였고, 1893년부터 본격적으로 고아원을 경영한 경력이 있었다. 진 페리는 1894년 호주 장로교 선교사직을 사임하고 호주로 갔다가 1897년 서울로 돌아왔다. 진 페리는 엘렌 패쉬(Ellen Pash)와 함께 서울 정동에 고아원을 설립하고, 내외국인의 보조를 받아 고아원을 운영하였다. 목사 언더우드, 의사 빈튼(C. C. Vinton), 에비슨도 이 일에 동참하였다. 여러 선교사의 후원으로 시작한 고아원은 2년 후 독립문 옆으로 이전하여 약 20명의 고아를 양육하게 되었고 이후에도 고아를 증원하였다. 1916년 페리와 패쉬가 은퇴하고 영국으로 돌아갈 때 소유하고 있던 고아원의 모든 건물과 부지를 한국 구세군에 증정하였다.<sup>58)</sup>

기독교는 교회를 중심으로 빈민을 구휼하였다. 정동교회와 상동교회 등의 교우들은 성탄절을 맞아 얼마간의 돈을 의연하여 교회 부근에 사는 빈민 중 노약무의자(老弱無依者)들에게 생필품을 나누어 주곤 하였다.<sup>59)</sup>

## (3) 한국인 민간

개화기 한국인 사이에서도 전통적인 나눔의 정신, 근대 사회복지인식의 도입, 선교사를 중심으로 하는 서구인들의 다양한 사회복지시설 설립 등의 영향으로 빈민구제, 구료 등을 위한 기관을 설립하고, 개인이 자신의 재산과 능력 등을 나누는 활동이 활발하게 전개되었다.

특히 언론의 발달로 국내 뿐 아니라 국외로 이주한 한국인의 소식을 접하게 되면서 어려움에 처한 해외이주민에 대해 도움을 주고자 하였던 사례를 확인할 수 있다. 1902년 12월 인천항을 떠난 101명의 한국인들이 미국 상선을 타고 사탕수수 농장의 노동자 신분으로 1903년 1월 하와이에 최초로 도착하였고, 이후 1905년 을사늑약 이후 일본의 제지로 미국으로의 한국인 이민이 중단되기까지 총 7,226명이 하와이에 정착하였다.<sup>60)</sup> 을사늑약 이후 하와이 이주민 중 많은 사람이 미국 본토 특히 캘리포니아 서부 지역으로 이주하였는데, 1906년 샌프란시스코에서 발생한 지진으로 인해 한국인 부상자들이 생겼다. 이 소식이 언론을 통해 전해지자 당시 정부는 물론 민간에서도 필요한 자원을 모아 보냈다. 당시 《대한매일신보》는 기부자 명단을 27회에 걸쳐 게재하고, 모금된 기부금을 2차례에 걸쳐 샌프란시스코로 보냈다고 기록하였다.<sup>61)</sup>

또한 1905년 4월 에네깅 계약노동을 예약하고 한국인 1,033명이 멕시코 유카탄 지방으로 떠났다.<sup>62)</sup> 이들이 농장주의 횡포와 노동력 착취가 만연된 농장에서 거주 이전 및 외출의 자유

58) 이방원, 앞의 논문, 2012, 179쪽.

59) 《황성신문》, <敎會賑貧>, 1901년 12월 26일 ; <敎會賑貧>, 1907년 12월 25일 ; 《대한매일신보》, <聖誕恤貧>, 1907년 12월 28일.

60) 윤인진, 코리아타운의 형성과정과 재미한인사회 연구방법, 《재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색》, 국사편찬위원회, 2005, 3쪽.

61) 《대한매일신보》, 1906년 6월 23일.

62) 신정환, 중남미 한인 이민 역사, 《재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색》, 국사편찬위원회,

마저 박탈당하고 전근대적인 농노생활을 한다는 이주민의 참상이 한국에 전해지자, 정부는 동포들의 구출을 위해 멕시코 및 일본 외교부와 접촉하는 등 외교적 노력을 하였으며 윤치호를 멕시코로 보냈고, 상동감리교회 등 민간에서도 정확한 상황 파악 및 해결을 위해 박장현을 파견하였다.<sup>63)</sup> 이들은 멕시코에 발을 들여놓지도 못한 채 별 성과 없이 돌아왔지만 멕시코 한인 이주자의 참상에 대한 소식이 계속 언론에 소개되면서 이에 대한 노력을 민간에서도 전개하였다는 것은 사회복지활동의 범위가 확대되었다는 의미가 있다고 하겠다.

## ① 혜중국의 구료활동

정부의 대민의료기관의 역할을 하였던 제중원이 1894년에 미국복장로교 선교부로 이관된 후, 정부는 대민의료기관을 갖지 못하고 있었다. 정부는 1899년 내부병원이 생기기 전까지 1896년 설립된 사립병원인 혜중국(惠衆局)을 지원할 뿐이었다. 혜중국은 의사 한우와 김병관이 “나라를 위하려면 가난한 백성의 질병을 치료하는 것이 당연하나 우리나라는 외국 사람이 그 일을 하니 어찌 부끄럽지 아니한가”라는 생각으로 홍화문(현재 종로구 와룡동) 앞에 병원을 설립하였다. 한우는 친구들과 관인들에게 보조를 받아 혜중국을 설치하고 의약으로 가난한 사람들에게 약을 주고 병을 치료하였는데, 1896년 설립 후 약 1년 반 동안 빈민 24,000여명, 군인 2,000여명, 죄수 200여명을 치료하며, 의지할 데 없는 많은 사람들을 구료하였다.<sup>64)</sup>

1899년 내부병원이 설립되어 빈민의 질병을 구료하게 되자 사립병원 지원금을 예산에 넣지 못하여 혜중국은 폐지될 지경이 되었다. 이에 언론에서는 공립병원도 좋지만 사립병원 한 곳 있던 게 없어지니 매우 애석하다고 하였다. 혜중국에서 간병시약한 사람의 수는 당시 신문인 《제국신문》, 《황성신문》 등에 기사화되었고, 혜중국 의사 한우의 사무는 치하할 만하다고 하며 그를 활인지불, 즉 살아있는 부처라고 칭송하였다.<sup>65)</sup>

혜중국은 일개 사립병원이었으나, 1896년 설립 이후 공립병원이 없는 당시의 상황에서 정부의 지원을 받으며 빈민구료뿐 아니라 죄수의 진료까지 맡아보며 공립병원으로서의 역할을 담당하였다. 폐지된 시기는 확실하지 않으나 혜중국 관련 기사는 1899년 6월 이후 없는 것으로 보아 1899년 후반기에 폐지된 것으로 보인다.

## ② 진민소의 빈민 구휼

진민소는 1898년 6월 25일 민간인이 민간의 자본으로 설립한 빈민구제기관이었다. 진민소는 <진민소 장정>에서 ‘활인서의 취지를 외방하여 빌어먹는 공민을 구휼함’을 목적이라고 한 것에서 알 수 있듯이, 장기적인 관점에서 결인을 구제함으로써 길거리나 상점에서 구걸하는 행위를 근절시키고자 하였다.<sup>66)</sup>

진민소에서는 환과고독이 된 무의무탁한 자, 나이 70세 이상의 남녀 노약자, 결인, 장애인을 주된 구호의 대상으로 삼았으며, 다만 결인 중 신체적 결함이 없는 자에게는 약간의 진휼

2005, 45~46쪽.

63) 《황성신문》, 1905년 7월 29일 ; 1905년 7월 31일 ; 1905년 8월 3일 ; 1905년 8월 5일 ; <派員視察>, 1905년 8월 22일 ; 《대한매일신보》, 1905년 8월 14일 ; 1905년 8월 20일 ; 《제국신문》, 1905년 10월 16일.

64) 《독립신문》, 1898년 6월 16일 ; 1899년 4월 8일 ; 《제국신문》, 1898년 8월 18일 ; 여인석, <조선 개항 이후 한의의 동태>, 《동방학지》104, 1999, 294쪽.

65) 《제국신문》, 1899년 2월 27일 ; <병본수효>, 1899년 5월 2일 ; <시양구병>, 1899년 5월 20일 ; <有效請褒>, 1902년 11월 20일 ; 《황성신문》, <博施濟衆>, 1899년 4월 5일 ; <施藥濟衆>, 1899년 6월 7일.

66) 《독립신문》, <진민소 완문>, 1898년 8월 16일 ; <진민소 장정>, 1898년 8월 17일.



금을 제공하여 주는 선에서 구제하고, 구제해 줄 부모형제가 있는 자의 경우 진민소에서 수용하지 않는다는 선별 기준을 마련하였다.

진민소는 결인들에게 매일 아침과 저녁에 식사를 제공해주고, 여름과 겨울에 의복을 마련해주었으며, 생업을 이어가기 어려운 결인의 경우 그 실상을 들어본 후 진민소장 이하 모든 운영인원들이 허가하는 자에게 허입장(許入場)을 발행하여 거처를 제공하였다. 또한 결인을 치료하고 병으로 사망하면 시체매장까지 해결해주었다.

이렇듯 선의를 모아 설립된 진민소였지만 경비마련방법이 문제가 되었다. 설립 당시 뜻을 같이 하는 16명이 돈을 모금하여 총 32만 냥의 자본금을 가지고 시작하였으나, 사립기관이기에 별도로 자원을 마련할 방법이 없었던 진민소는 백성들의 곡식 매매 시 일정한 비율의 돈을 모아 진민소 운영에 보태어 줄 것을 정부에게 요구하였다. 이 과정에서 정부는 진자(賑資) 마련을 명목으로 서울 안팎의 상인들에게 돈을 녹봉하는 폐단이 계속 되자 진민소를 혁파하라는 조서를 내리기에 이르렀다.<sup>67)</sup>

이처럼 사설 빈민구제기관인 진민소는 4개월간의 짧은 운영기간으로 마치게 되었다. 그러나 진민소는 정부가 1894년 진휼청을 폐지하고, 1901년 혜민원을 설립하기 전 정부가 해야 할 공민구휼을 개인들이 뜻을 모아 민간 개인들이 도시 빈민들의 의식주를 해결해주기 위해 장정을 제정하고 조직한 체계화된 근대적 개념의 빈민구제기관이었다는 점에 의미가 있다.

### ③ 경성고아원의 설립

경성고아원은 1905년 이필화에 의하여 설립되고, 그의 아들인 이우선에 의해 운영된 한국인이 설립한 최초의 고아원이다. 개화기 서구문물의 도입과 함께 고아구제에 대한 인식과 그 방법도 변화하였다. 전통시대의 고아구제는 국가의 일시적인 구제와 민간에 의한 수양의 방식으로 의식주 해결이 주요 구휼방법이었다. 개화기 특히 1890년대 후반에 들어서면서 서구의 고아구제 방법인 보호시설에 대한 소개, 고아를 교육시켜 ‘쓸모있는 국민’의 한 사람으로 성장시켜야 한다는 인식의 전환, 취약계층에 대한 자선심의 정도가 문명국의 척도가 된다는 언론의 지속적 기고는 한국의 고아구제에도 변화를 가져왔다.

이우선은 1906년 8,9세-14세 이하의 무의무탁, 유리기결하는 아이를 모집하여, 3월까지 고아원에 수용된 고아는 50여명에 이르렀다. 12월 말에는 3세-13세까지 연령대를 확대하였다. 모집한 고아들에게 식발양복을 입히고 양화를 신기며, 기한으로 병든 아이들은 정성껏 돌보며 의약으로 치료하였다.

경성고아원은 유기아가 노상에 버려져 생명이 위협받는 것을 보고 1907년-1908년에 걸쳐 유기아를 수양한다는 광고를 신문에 실었다. 고아원을 설립한 본의는 인명을 구제하는 것이라고 하면서 유기아를 버리지 말고 고아원으로 보내면 비밀리에 구제할 것이며 만약 산실(産室)이 없다면 산실을 정해주고, 말이 나가지 않도록 조치할 것이라고 하였다. 이러한 신생아 유기 방지 방법을 제시하면서, 젓먹이를 수양하기 위하여 유모를 구하는 광고를 하였다.

경성고아원 설립 후 이우선이 한국인으로서 고아원을 설립한 것은 한국 자선사업의 시초라고 평가받았다. 고종은 고아원 창설을 칭찬하면서, 때때로 고아원에 관리를 보내 고아의 무병수업(無病受業)과 교사의 선위교육(善爲敎育)을 확인하고 격려하였다.

경성고아원은 설립 초기부터 8-15세를 대상으로 교육과정을 마련하여 심상소학교 과정(3년)과 고등소학교 과정(3년)을 갖추었다. 경성고아원은 학부에 교육기관으로 인허를 요구하였

67) 《독립신문》, <진민소 장정>, 1898년 8월 17일 ; <진민소 청원>, 1898년 8월 16일 ; 1898년 10월 27일 ; 《황성신문》, 관보, 1898년 10월 27일.

고, 1908년 8월에는 교육기관으로 인허받았으며, 1909년 4월에는 사립학교보조규칙에 의거하여 일정 금액을 지원받았다. 또한 고아원 내의 공업과와 원외의 기타 기술 강습소를 통해 고아들의 기술교육을 실시하였고, 고아원에서 만든 물건에 대한 이익금을 퇴원할 때 고아의 생활자금으로 마련해주어 퇴원 이후에 자립할 수 있도록 배려하였다.

경성고아원에서는 자립을 위한 교육 이외에도 다양한 활동을 통해 고아들이 사회인으로 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 먼저, 고아들은 고아원에서 배운 체육과 음악을 활용하여 대외적으로 활동하였다. 개국기원절에 고아원 학도들이 체조를 하고 경시가(慶視歌)를 부르거나 타학교의 운동회, 개교식 등의 행사에서 악기를 연주하였고, 연합학교운동회에 참석하였다. 둘째, 고아들에게 자주독립에 대한 의식을 길러주는 기회들이 있었다. 남부 상동 치과의원장 미국인은 고아원 학생들에게 한국 국기를 사랑하라고 연설하였고, 일제에 항거한 민영환, 정재홍의 장례에 참석하여 추모하였다. 또한 1907년 72명 고아학도들은 대표(都班長) 이남영을 필두로 기성회에서 받은 돈을 모아 국제보상운동에 참여하였다. 셋째, 고아원생들은 비원 내 박물관 관람, 독도(독섬) 농사 모범장 시찰, 한강 유람 등의 체험활동을 하였으며, 토벌대를 조직하여 원내 대청소를 하고 밖으로 나가 송충이를 제거하는 봉사활동도 하였다.

경성고아원의 고아들은 고아원에서 단순히 의식주만을 해결한 것이 아니라 성인이 된 후 자립할 수 있도록 교육을 받았다. 이외에 대외활동에 참여함으로써 자주의식도 길렀으며, 다른 사람들에게 변화하는 모습, 모범적인 모습을 보여줌으로써 ‘고아’를 사회의 일원으로 받아들임과 동시에 ‘고아원’의 사회적 역할에 대해 긍정적으로 인식할 수 있는 계기를 마련하였다. 당시 각계각층의 사람들이 기부, 자선연주회, 자선단체 설립 등을 통해 고아원의 운영에 도움을 주었으며, 이외에도 고아의 건강과 질병에 대해서도 의료기관에서 관심을 가지고 의료봉사를 하였다.<sup>68)</sup>

#### ④ 자선부인회, 자혜부인회

여성들이 사회활동을 시작하면서 여성교육과 사회복지를 위한 단체를 결성하고 관련 활동을 하였다. 그 중 자선부인회와 자혜부인회가 사회복지와 관련된 주요 단체이다.

자선부인회는 경성고아원이 재정난으로 장차 폐지될 형편이 되자 이를 돕는 한편 장차 여러 가지 방침을 정하여 일반자선사업을 실시하고자 1907년 9월에 조직된 순수자선단체이다. 자선부인회는 자선사업의 하나로 고아를 양육하기 위하여 회원마다 자선낭 1개씩을 만들어 매일 백미를 모았고, 1908년 2월 5일부터는 유기된 영아를 수양하기 시작하였다. 또한 1909년에는 함경도 문천군의 기근으로 해당 군민들의 생활이 참혹하다는 기사가 신문에 계속 게재되자, 자선부인회는 총회를 열고 문천기근에 대한 의연금 모집을 결의하였고, 모아진 의연금을 기부하였다.<sup>69)</sup>

자혜부인회는 이옥경(李鈺卿) 발기로 경성고아원을 협찬하기 위하여 경성고아원 내에 1908년 8월 경에 설립하였다. 자혜부인회는 임원 15명과 평의원 20명으로 구성되었는데, 고관부인을 비롯한 개화지사 문화단체 언론기관장의 부인 등이 광범위하게 참여하였다. 자혜부인회는 자선연주회, 활동사진전 등 다양한 활동으로 모금된 돈을 경성고아원 운영을 위해 기부하는 한편 회원들 각자가 고아원에 필요한 물품과 돈을 기부하였다.<sup>70)</sup>

자선부인회와 자혜부인회가 부인계에 커다란 모범이 되고자 노력함에 따라 점차 많은 부인

68) 이방원, 앞의 논문, 2012.

69) 《황성신문》, <恤金募集決議>, 1909년 3월 9일 ; <慈善寄付>, 1909년 4월 18일 ; 《대한매일신보》, <可謂慈善>, 1909년 4월 17일.

70) 오형숙, <개화기 여성단체의 연구>, 이대석사논문, 1975, 58-67쪽.

들이 입회하여, 고아와 기타 이재민을 위한 나눔행사에 동참하도록 일반 백성을 설유하며 자선심을 불러 일으켰다.

개화기 사회복지의 특징은 다음과 같다. 정부의 복지정책의 경우 커다란 두 가지 축이었던 진흥과 구료사업의 담당 전문 기관의 변화가 빈번하였다. 진흥의 경우 조선후기 진흥사업의 중심축을 담당했던 진흥청이 1894년 갑오개혁 기에 폐지되었다가 1901년 해민원으로 재탄생되게 된다. 그러나 해민원은 1904년 다시 사라지게 되고 이후 진흥사업 전문기관은 등장하지 않는다. 구료의 경우도 조선시대 빈민구료담당기관이었던 해민서와 활인서가 1882년 폐지된 후 1885년 제증원으로 재등장을 하게 되고 이 병원은 1894년 미북장로교로 운영권이 넘어간다. 이후 다시 정부운영 구료기관은 부재한 상태가 되고 대한제국 설립 이후 1899년 내부병원 이듬해 광제원으로 국가의 빈민 구료병원 운영이 재개되었으나 통감부 통치로 대한의원으로 병원이 재편되며 서울에는 명목상의 구료기관만이 남을 뿐이었다. 결국 이 같은 전문기관의 빈번한 부재와 잦은 치폐는 빈곤자를 위한 진흥·구료사업이 계획성이나 연속성을 갖고 진행될 수 없는, 그때 그때의 어려움을 타개하는 수준에서 사업이 진행될 수밖에 없게 하는 한계를 가져왔다. 개화기 정부는 다양성을 모색하려는 시도를 보였으나 국내 정치세력의 변화와 불안정 및 통감부 통치로 인하여 그러한 노력들이 희석 변질될 수밖에 없는 시기적 한계를 가졌다.

### 3) 개화기 사회복지의 특징

개화기 사회복지의 특징은 다음과 같다. 정부의 복지정책의 경우 커다란 두 가지 축이었던 진흥과 구료사업의 담당 전문 기관의 변화가 빈번하였다. 진흥의 경우 조선후기 진흥사업의 중심축을 담당했던 진흥청이 1894년 갑오개혁 기에 폐지되었다가 1901년 해민원으로 재탄생되게 된다. 그러나 해민원은 1904년 다시 사라지게 되고 이후 진흥사업 전문기관은 등장하지 않는다. 구료의 경우도 조선시대 빈민구료담당기관이었던 해민서와 활인서가 1882년 폐지된 후 1885년 제증원으로 재등장을 하게 되고 이 병원은 1894년 미북장로교로 운영권이 넘어간다. 이후 다시 정부운영 구료기관은 부재한 상태가 되고 대한제국 설립 이후 1899년 내부병원 이듬해 광제원으로 국가의 빈민 구료병원 운영이 재개되었으나 통감부 통치로 대한의원으로 병원이 재편되며 서울에는 명목상의 구료기관만이 남을 뿐이었다. 결국 이 같은 전문기관의 빈번한 부재와 잦은 치폐는 빈곤자를 위한 진흥·구료사업이 계획성이나 연속성을 갖고 진행될 수 없는, 그때 그때의 어려움을 타개하는 수준에서 사업이 진행될 수밖에 없게 하는 한계를 가져왔다. 개화기 정부는 다양성을 모색하려는 시도를 보였으나 국내 정치세력의 변화와 불안정 및 통감부 통치로 인하여 그러한 노력들이 희석 변질될 수밖에 없는 시기적 한계를 가졌다.

개화기 민간의 사회복지의 변화가 눈에 띈다. 첫째, 서구문물의 유입으로 점차 서구종교 활동이 활발히 전개되면서 천주교 신부 및 수녀, 개신교 선교사들이 새로운 사회복지 주요 주체로 등장하였다. 또한 한국 민간인이 개인 또는 단체의 자격으로 복지사업을 전개한 많은 사례를 확인할 수 있다. 그리고 둘째, 개화기에는 과거 복지 대상으로 간주되지 않았거나 소홀히 다루어졌던 여성·고아 등이 주요한 복지 수혜자가 되면서 복지대상과 이들에게 제공된 지원 방안이 이전 시기보다 다양해지고 확대되었다. 셋째, 개화기 언론의 발달로 타 지역의 자연재해를 비롯한 곤란한 사향을 접하게 되자, 한국인들은 관심을 가지고 전국적으로 기부금을 모집하여 이들이 역경을 극복하는 것에 힘을 보태고자 하였다. 국내 뿐 아니라 외국에 이주한 한국인의 어려운 상황에도 도움을 준 것은 복지 범위가 확대된 사례로 볼 수 있다.

## 5. 개화기 한성 사회복지의 사적 사례

- 천주교 고아원, 스크랜튼 사마리아 병원(서대문(애오개) 시약소, 남대문(상동) 시약소, 동대문(볼드윈) 시약소), 진민소, 자선부인회, 순화원



〈그림 2-1〉 1910년의 경성시가전도

출처 : 『경성시가전도』, 1910

참조 : 지도에 표시된 수가 의미하는 바는 사적위치이다.

- |                  |                 |
|------------------|-----------------|
| 1-1 곤당골 천주교 고아원  | 1-2 종현 천주교 고아원  |
| 2-1 서대문(애오개) 시약소 | 2-2 남대문(상동) 시약소 |
| 2-3 동대문(볼드윈) 시약소 |                 |
| 3 진민소            |                 |
| 4 자선부인회          |                 |
| 5 순화원            |                 |

## 1) 천주교 고아원

설립주체	블랑신부 <sup>71)</sup>	설립년도	1885년	설립목적	고아 구제
주소지	곤당골(현재 서울시 중구 남대문로1가, 을지로1가에 걸쳐있던 마을) → 종현(현 명동성당)				



〈블랑(Blanc) 주교〉

천주교의 고아구제 활동은 1866년 병인박해로 중단되었으나, 1880년대에 접어들면서 서울을 비롯한 대도시에서는 더 이상 공식적인 박해가 발생하지 않자 중단되었던 영유아 보육을 비롯한 아동복지 활동이 재개되었다. 즉 1880년 블랑(Blanc) 신부는 버림받은 기아들을 구제하기 위해 어린이 1인당 월 5냥을 지불하는 조건으로 여신도 집에 맡겨 양육케 하였다. 1884년 블랑 주교가 조선 교구 제7대 교구장으로 서품됨으로써 보다 본격화되었다.<sup>72)</sup> 블랑 주교는 원아가 계속 증가하자 1885년 3월 15일 곤당골(현 미동)에 집 한 채를 구입해 고아들을 옮겼는데, 이로써 한국 최초의 고아원이 설립되었다. 곤당골은 현재 서울시 중구 남대문로1가, 을지로1가에 걸쳐있던 마을로 보은단골, 보은담골이라 불리다 고운담골이 되었고 줄여서 곤담골이라고도 했고 곤당골이 되기도 했다. 또 고운담골이 한자명으로 옮겨지면서 그 뜻을 따라 미장동(美牆洞) 혹은 여장리(麗牆里)라 했으며, 이를 줄여서 미동(美洞) 혹은 여리(麗里)라 하였다. 현재 을지로1가 롯데호텔 앞에 고운담골 표지석 있다.

서울에 설립된 천주교 고아원에 수용된 상당수의 아이들이 대세를 받고 사망하였으나 수용된 원아들의 수는 지속적으로 증가되었다. 천주교 고아원에서 사망할 정도로 쇠약한 아이들을 수용한 이유는 사망 전 대세를 주기 위한 종교적 목적에 의한 것이었다.

1887년 고아원 원아는 100명이 넘었다. 블랑주교는 고아원 원아를 양육할 수 있는 전문인력을 확보하기 위하여 고아원 경영의 경험을 갖고 있는 프랑스 샬트르에 있는 성바오로수녀회에 도움을 요청하였다.<sup>73)74)</sup> 블랑 주교의 요청에 따라 샬트르 성바오로수녀회는 고아원 운영을 전담할 수녀로 프랑스 수녀 2명과 중국인 수녀 2명을 파견하였다. 이들은 1888년 7월 22일 제물포에 도착하였다. 수녀들은 고아원 운영에 대한 책임을 인도받은 후 1888년 9월 7일 고아원을 종현(현 명동)으로 옮기고, 고아원에 수용되었던 고아 145명(남 80명, 여 65명), 유모에게 양육 받던 고아 30명, 그리고 종사자인 신자 18명들을 이주시킴으로써 고아원을 본격적으로 경영하기 시작하였다.<sup>75)</sup>

수녀들은 고아원 원아들의 간단한 진료와 투약을 위해 작은 규모의 시약소를 고아원 내에 부설해서 직접 운영하기 시작하였고, 원아들이 병에 걸리면 개신교 의료선교사들의 도움도 받았다.<sup>76)</sup> 또한 고아원에서는 교육사업으로 상업, 약국, 목공소, 철공소 등을 설치하고 남아들을

71) [https://search.naver.com/search.naver?where=image&sm=tab\\_jum&query=%EB%B8%94%EB%9E%91%EC%A3%BC%EA%B5%90#imgId=blog5539459%7C10%7C220652941751\\_3&vType=rollout](https://search.naver.com/search.naver?where=image&sm=tab_jum&query=%EB%B8%94%EB%9E%91%EC%A3%BC%EA%B5%90#imgId=blog5539459%7C10%7C220652941751_3&vType=rollout)

72) 노길명, 앞의 논문, 2002, 52쪽.

73) 노길명, 앞의 논문, 2002, 53쪽.

74) 김경숙, <한국 가톨릭 여자수도회의 사회복지사업에 관한 연구>, 가톨릭대석사학위논문, 2000, 28쪽.

75) 노길명, 앞의 논문, 2002, 54쪽.

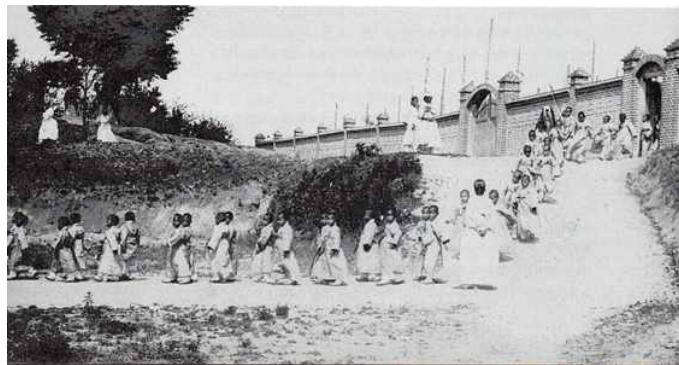
76) 샬트르 성바오로수녀회 100년사편찬위원회, 《한국샬트르 성바오로수녀회 100년사》, 샬트르 성바오로



보내 기술을 배우게 하는 한편, 고아원 내에 공부와 기술교육을 담당할 선생님을 각각 한 명씩 두고 한글과 한문, 그리고 돛자리 짜는 기술을 가르쳤다. 그리고 1900년부터는 여아들을 위해 원내에 여학교를 개설하여 여아들에게는 여학교에 보내 오전에는 독서와 산술 등을 배우게 하였으며, 오후에는 교리 교육과 함께 예의 작법, 재봉, 수예, 세탁 등 생활에 관한 교육을 실시하였다.<sup>77)</sup> 틈틈이 교리를 가르쳐 신앙을 견고히 하도록 하였다. 이처럼 여아들은 수녀들로부터 서구식 생활지식과 기술, 예의범절 등을 배워 훌륭히 성장하였기 때문에 혼기가 되면 구혼자들이 줄을 섰다.<sup>78)</sup>

서울의 천주교 고아원은 그 규모가 점차 확대되었으며, 수녀들의 열정적인 노력으로 고아원에서 이루어지는 남녀 원아들의 교육 활동, 질서 있는 생활 모습 그리고 청결한 환경은 한국 사람들에게 훌륭한 전교가 되었고, 고아원을 방문하는 외국인들을 감탄하게 만들었다.<sup>79)</sup> 또한 주일마다 모든 원아들은 명동성당 미사에 참석하였는데, 한국 사람들은 고아들의 긴 행렬과 깔끔한 옷차림, 성당에서의 나무랄 데 없는 태도에 감탄을 금치 못하였다. 1899년에는 수녀들이 고아들에게 성가를 가르쳐 주일날 고아들이 노래를 부르게 하였다.<sup>80)</sup> 1901년부터는 운영상의 여러 가지 사정 때문에 신입 남아들의 수용을 중지하고 여아들만 돌보게 되었다. 1894년부터 1910년에 이르는 시기까지는 주로 200~250명 정도의 고아를 수용하고 있었다.<sup>81)</sup>

성바오로수녀회는 서울의 고아원 운영이 성과를 거두자 1894년 8월 인천 제물포에 수녀원을 설립하면서 고아원을 함께 운영하였다. 개화기 천주교에서 설립한 두 고아원은 모두 샬트르 성바오로수녀회가 경영한 것으로, 1885년 설립된 서울의 고아원은 한국 최초의 근대 아동 복지시설로 그 운영과 교육체계 및 양육방법은 이후 아동복지사업의 선도적인 모델이 되었다.



〈그림 2-2〉 1890년대 성당에 가는 고아원 원아들

수녀회, 1991, 164쪽.

77) 샬트르 성바오로수녀회 100년사편찬위원회, 앞의 책, 1991, 180쪽.

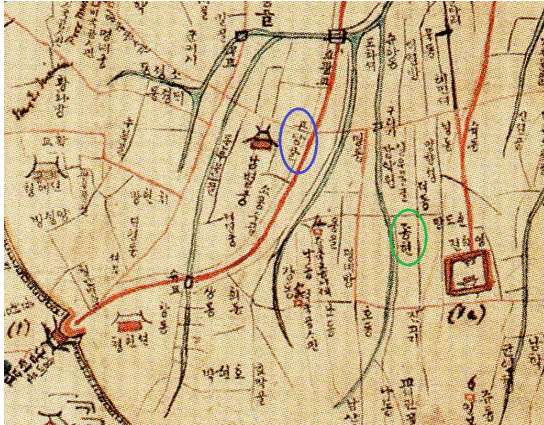
78) 《서울 대교구 총람》, 162쪽 ; 유홍렬, 《한국천주교회사》, 개정판 하권, 카톨릭출판사, 1984 ; 김혜선, 〈개화기 샬트르 성 바오로 수녀회의 교육활동에 관한 연구〉, 이대 석사논문, 1990 ; 노길명, 〈조선 후기 가톨릭 아동복지사업의 전개와 성격〉, 《한국영유아보육학》28, 2002 ; J. 보통, 한국 샬트르 성바오로수도회 역, 《성바오로의 딸들》, 서울:카톨릭출판사, 1985, 24-25쪽.

79) 천주교명동교회, 《서울교구연보 I》, 한국교회사연구소, 1984, 124쪽.

80) 천주교명동교회, 앞의 책, 1984, 258쪽.

81) 이방원, 개항기 고아구제 연구, 《이화사학연구》 45, 2012, 177쪽.

< 과거 >



출처 : <수선전도 1892년경>

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

## 2) 스크랜튼의 선한 사마리아 병원

설립주체	스크랜튼(W.B. Scranton)	설립목적	빈민 구료
주소지	서대문 시약소(1888년)	고양군 용강면 아현리 60번지	
	남대문 시약소(1890년)	남대문 안 언덕(현 상동교회 근처)	
	동대문 시약소(1892년)	동대문 성벽 바로 안쪽(현 성곽공원 내)	



<스크랜튼(W.B. Scranton)>

감리교 소속의 스크랜튼(William B. Scranton)은 1885년 5월 3일에 제물포에 도착하여 5월 22일부터 제증원에서 의료진으로 일했으며 6월 21일 북장로회 헤론(John W. Heron)이 합류하면서 6월 24일 시작하였다. 스크랜튼은 1885년 9월 10일 민간 진료소를 정동교회 옆에 개설하였고, 이듬해 고종으로부터 시병원(施病院)이라는 이름을 하사받아 정식 민간병원을 시작하였다. 스크랜튼은 부자가 아닌 가난하고 소외된 계층들에게 의료 혜택이 돌아가기를 원했다. 시병원을 개원한 후 스크랜튼은 환자에 대해 “환자들 대부분은 극빈층에 속한 이들이고 버려진 사람들도 옵니다. 후자의 경우엔 치료를 받는 기간 중 먹는 것도 우리가 책임져야 하는데 일을 도저히 할 수 없을 정도로 형편이 어려운 이들입니다.”이라고 기록한 것처럼 극빈자를 대상으로 외래환자를 보았으며, 이들에게 치료비를 적게 받거나 아예 무료로 치료해 주었다. 스크랜튼은 진료를 개시한 후 9개월 동안 522명을 진료하였다.<sup>82)</sup>

스크랜튼은 이처럼 환자가 몰리자 1886년 봄 기와집 한 채를 더 구입하여 병원으로 개조하고 6월 15일 새 병원에서 환자를 받기 시작하였다. 새 병원의 첫 환자도 버려진 환자였다.

82) 이덕주, 《(기독교대한감리회)서울연회사 : 1884-1945》, 기독교대한감리회 서울연회, 2007, 57~58쪽.

첫 환자는 풍토 열병에 걸린 중환자였는데, 스크랜튼이 서대문 근방 성벽에 버려져 있는 것을 발견하고 병원으로 데려와 치료하였다. 환자 옆에 있던 네 살짜리 딸인 별단이는 이화학당을 다니게 주선하였다.<sup>83)</sup>

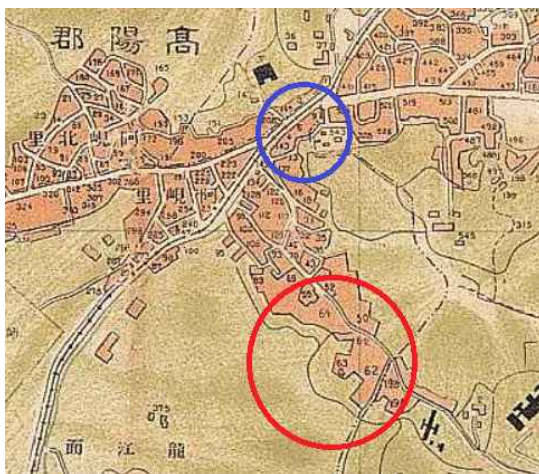
스크랜튼은 당시 전염병에 걸려 성 밖에 버려진 사람들이 너무 많았고 이러한 환자들이 제대로 치료받지 못하는 것을 안타까워하였다. 전염병 환자들을 성 안에 있는 시병원으로 데려다 치료할 수 없었기 때문에, 스크랜튼은 버려진 환자들을 치료하고자 성 밖에 임시 건물을 세우거나 낡은 집을 수리해 환자를 수용하고 자신이 그곳을 다니며 환자들을 먹여주고 재워주고 치료할 뿐 아니라 장례까지 치러주고자 하였다. 환자를 돌보고자 하였다. 이러한 계획은 1887년 ‘선한 사마리아인 병원’이란 이름으로 구체화되었다.<sup>84)</sup> 1887년 11월 해외선교부로부터 승인을 받아 서대문, 남대문, 동대문 지역에 시약소를 설립할 수 있게 되었고, 이듬해부터 진료로 시작하였다.

## (1) 서대문(애오개) 시약소

서대문 밖 애오개는 당시 어려서 죽은 아이나 연고 없는 시체를 묻는 공동묘지가 있었고, 전염병 환자를 수용하던 정부기관 서할인서가 있던 죽음과 질병의 저주받은 땅이었다. 1888년 12월 애오개 언덕에 초가집 한 채를 구입하여 시약소를 차렸고, 찾아오는 환자들을 돌보아 처음 72개월간 7231명을 진료하였다.<sup>85)</sup> 애오개 시약소 혹은 서대문 시약소로 불린 이곳은 1889년 10월부터 맥길이 맡아보다가 환자가 없다는 이유로 1890년 6월 폐쇄되었다. 그러나 1891년 올링거와 노병일이 애오개 선교를 맡아 시약소 건물에서 집회를 시작하였는데, 이것이 오늘날 아현교회의 전신이다.<sup>86)</sup>

### ■ 서대문 시약소

< 과거 >



출처 : 경성 시가도(1927)<sup>87)</sup>

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

83) W. B. Scranton, Historical Sketch of the Korea Mission of the Methodist Episcopal Church, 285쪽 ; 이덕주, 앞의 책, 58쪽.

84) 이만열, 《한국기독교의료사》, 아카넷, 2003, 43쪽.

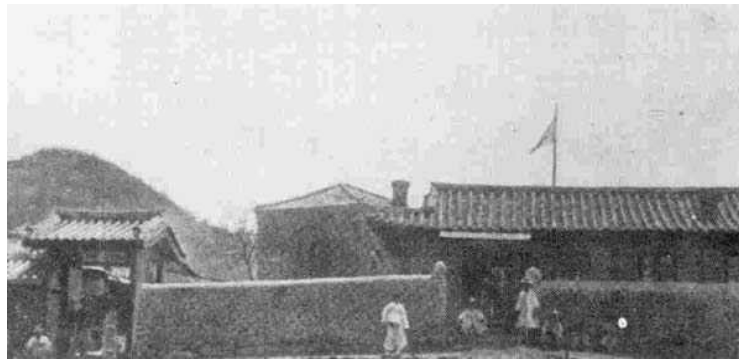
85) W.B.Scranton's letter to Dr. A.B.Leonard, Jun. 24, 1889; ARBF 1889, 293쪽.

86) 박창현, <강도 만난 조선인의 친구 선한 사마리아인 스크랜튼의 '칭친구(稱親舊) 선교>, 《선교신학》 31, 2012, 102쪽 ; 이덕주, 앞의 저서, 128쪽.



## (2) 남대문(상동) 시약소

스크랜튼이 찾은 두 번째 후보지는 서울 시내에서 가장 변화한 거리 중 한 곳인 남대문 언덕이었다. 그곳은 당시 지방에서 올라오는 공물들을 수합했던 선혜청이 있어 자연스럽게 시장이 형성되었고, 여기에 서민 시장인 남대문 밖 칠패전과 연결되면서 남대문 일대는 상인과 서울 주민들의 왕래가 끊이지 않았다. 그리고 그곳에 몸을 붙여 사는 상인들과 노동자, 걸인과 부랑인들이 밀집해 있었다. 스크랜튼은 1889년 6월부터 한옥과 인근 부지를 구입하고 수리하여 1890년 10월 남대문 상동시약소를 열고 이곳을 의료 선교사 맥길(W. McGill)에게 맡겼다. 스크랜튼은 남대문 상동시약소를 계획할 당시부터, 정동에 있던 시병원을 이곳으로 옮겨 감리교 의료선교의 중심 기지로 삼고자 하였는데, 1894년 실현되었다. 스크랜튼 대부인은 1894년 봄 상동 달성위궁 자리에 집을 사고 여성들을 전도하기 시작하였는데 이것이 현재 상동교회의 모체가 되었다.



〈그림 2-3〉 남대문 시약소<sup>88)</sup>

### ■ 남대문 시약소

< 과거 >



출처 : 게일지도(1900년대 초)

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

- 87) 서대문(애오개)시약소의 위치는 현 종근당 빌딩과 과거 아현고가 시작 지점 부근으로 추정된다 : [http://book.naver.com/bookdb/text\\_view.nhn?bid=5335153&dencrt=%253%39h%252BIRUTMMSeYSUeqravSMZ6tYc3FUODxG5%253%39W%252F8M2sWk%253D&term=%BE%C6%C7%F6%2C%B1%B3%C8%B8%2C%BD%C3%C0%DB&query=%EC%95%84%ED%98%84%EA%B5%90%ED%9A%8C+%EC%8B%9C%EC%9E%91](http://book.naver.com/bookdb/text_view.nhn?bid=5335153&dencrt=%253%39h%252BIRUTMMSeYSUeqravSMZ6tYc3FUODxG5%253%39W%252F8M2sWk%253D&term=%BE%C6%C7%F6%2C%B1%B3%C8%B8%2C%BD%C3%C0%DB&query=%EC%95%84%ED%98%84%EA%B5%90%ED%9A%8C+%EC%8B%9C%EC%9E%91) (파란 원)
- 고양군 용강면 아현리 60번지가 애오개 시약소 자리라는 글(이덕주, 《아현교사 110년사:선한 사마리아인의 애오개 사랑》, 기독교대한감리회 아현교회, 2001. 56쪽)에 근거해 위치를 추적하였으나 해당 지번을 찾기 어려웠다.(빨간 원)
  - 현재 아현감리교회는 파란원 왼쪽 200이라고 쓰여 있는 위치에 소재하고 있다.
- 88) <http://blog.naver.com/jbjoon63/30095766885>

### (3) 동대문(볼드윈) 시약소

스크랜튼이 선택한 세 번째 장소는 동대문 안이었다. 성벽 바로 안쪽에 위치한 이곳 언덕 일대엔 갯바치와 백정과 같은 천민들이 살고 있었다. 스크랜튼은 1889년 9월 이전에 부지를 구입하고 안식년 휴가를 다녀온 1892년 5월 이후에 동대문 시약소를 본격적으로 추진되었다. 미국 오하이오 주 클리블랜드에 거주하는 볼드윈(Mrs. L. B. Baldwin) 부인이 보내온 선교비로 새로운 부지를 사서 시약소와 예배당 건물을 함께 짓고 그 명칭을 볼드윈 시약소, 볼드윈 예배당이라 하였다. 동대문 시약소의 경우에는 종교 집회와 의료 선교가 거의 동시에 시작되었다.



〈그림 2-4〉 동대문 시약소 1892년 당시 사진<sup>89)</sup>

동대문에서의 선교의 특징은 의료 선교와 복음 전도가 동시에 시작되었다는 점과 남성 선교사들의 선교와 함께 해외여성선교부 소속 여선교사들의 선교가 동시에 시작되었다는 점이다. 특히 시약소 운영을 여선교부에서 맡아 하게 되면서 동대문은 정동과 함께 감리교 여성 선교의 구심점이 되었다. 이처럼 1885년 5월에 서울에 도착한 스크랜튼은 정동의 시병원을 중심으로 서대문, 남대문, 동대문에 시약소를 마련하여 당시 의료의 사각지대의 사람들에게 의술을 펼쳤고, 스스로 이러한 의료 선교를 ‘선한 사마리아인 병원 기획’이라고 평가하였다.<sup>90)</sup>

이곳은 이후 동대문부인병원(전 동대문 소재 이화여대부속병원, 현 동대문성곽공원)의 근거지가 되었고, 2014년 한양도성 복원 및 성곽공원 조성 사업과 맞물려 동대문교회 건물도 2014년 모두 철거되었다.<sup>91)</sup>

89) 드류신학교 제공사진 ; <동대문교회 존치 및 민족여명의 독산건립을 위한 역사자료> , 25쪽.

90) 박창현, 앞의 논문, 101~104쪽 ; 이덕주, 앞의 저서, 129~138쪽.

91) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8F%99%EB%8C%80%EB%AC%B8%EA%B5%90%ED%9A%>

## ■ 동대문 시약소

< 과거 >



출처 : 1935년 항공사진

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

### 3) 진민소

설립주체	원유상 외 15명	설립년도	1898	설립목적	빈민 구제
주소지	서소문 전(前) 선혜청 안 별창의 빈 창고(公廩)				

정부의 대민진휼기관인 진휼청이 1894년 갑오경장으로 폐지된 후 정부는 결인과 기민에 대한 일시적인 구급만을 시행하고 있었다. 이에 원유상과 뜻을 같이 하는 16명은 진궁(振窮) 할 방안을 강구하여 장기적인 관점에서 빈민을 구제하여 빈민이 도적이 되는 사회문제를 방지하고자, 각기 2만 냥씩 돈을 모금하여 총 32만 냥의 자본금을 가지고 1898년 6월 25일 진민소를 설립하였다. 진민소는 민간기관이었으나 고종의 칙교를 받아 시설운동을 허가받았고<sup>92)</sup>, 곧 이어 원유상을 소장으로 하는 진민소의 임원진이 조직되었다.<sup>93)</sup> 진민소는 산하 조직으로 상장원, 공무원, 장무원, 의무원, 진무원, 장애원의 6개 분과를 두고, 기민을 먹이는 것, 병자 치료, 죽은 자에 대한 장례에 주력하였다.

진민소는 1894년(고종31년) 갑오개혁 때 폐쇄되어 비어있던 서소문 전 선혜청 안 별창의 빈 창고(公廩)에 설립되었다.<sup>94)</sup>

진민소는 총 11조의 장정을 규정(제8조)함으로써 사업의 성격을 명확히 하였다. <진민소장정>에는 진민소 설립목적, 구휼대상, 구휼방법, 운영경비 마련방법, 차후 지방으로까지 확산 계획의 내용까지 포함되어 있다. 진민소의 설립 목적은 활인서의 취지를 외방하여 개결하는 궁민을 구휼함으로써 시전과 살림집을 다니며 구걸하거나 토색하는 폐막을 근절(제9조)시키는 것이었다. 진민소는 구휼대상을 궁민의 성명, 나이, 거처, 형체를 상고하여 결정하는데, 병자, 무의무탁한 환과고독, 나이 70세 이상의 남녀노약 결인, 장애인을 주된 구호의 대상으로 삼았다. 진민소의 주요 빈민 구휼방법은 매일 아침 저녁 식사 제공, 여름과 겨울 의복 제공, 거처

92) 《독립신문》, <진민소 완문>, 1898년 8월 16일.

93) 《독립신문》, <진민소 청원>, 1898년 8월 16일.

94) 《조선왕조실록》, 1898년 9월 19일자 ; 《승정원일기》, 1898년 8월 4일자(음력) ; 《매일신문》, 1898년 6월 15일.

마련이었다. 또한 빈민 중 병자에게는 구호하는 경비와 약값을 지급하고, 병으로 죽는 자에게는 진민소에서 장례 치를 경비를 보조하는 것이었다.<sup>95)</sup>

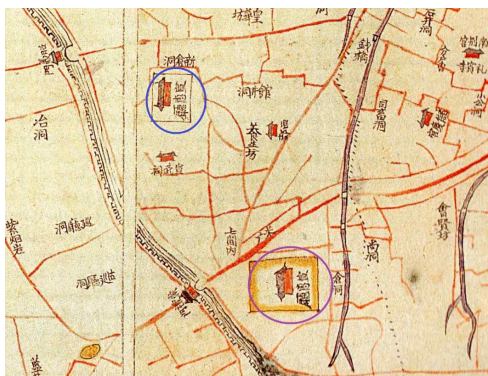
진민소 설립 이후 걸인 수백 명에게 진(賑)자 박은 옷을 나누어 주었고<sup>96)</sup>, 8월 10일까지 환과고독, 무의무탁 남녀노약, 걸인을 합하여 244명을 구제하였다. 또한 빈민을 치료하고 병으로 사망하면 시체매장까지 해결하여 장정에 규정해 놓은 역할을 실제 이행하였다.<sup>97)</sup>

이렇듯 선의를 모아 설립된 진민소였지만 경비마련 방법이 문제가 되었다. 진민소는 민간 기관이기에 별도로 자원을 마련할 방법이 없었다. <진민소장정>에 미세와 누룩세를 받아 운영에 사용하고자 하였으나, 민간기관이었던 진민소의 계획이 생각대로 이루어질 수 없었다.<sup>98)</sup> 또한 설립초기부터 세를 받아 운영하겠다는 논리는 탁지부대신 뿐 아니라 언론에서도 강력히 반대하였다.<sup>99)</sup> 결국 진민소가 진자(賑資) 마련을 명목으로 서울 안팎의 상인들에게 돈을 억지로 받아내는 행위는 전국 인민에게 큰 불편을 끼치는 폐단이 된다는 이유로 1898년 10월 26일 조칙에 의해 혁파되었다.<sup>100)</sup> 진민소 혁파 이후에도 진민소 복설과 그 운영 자금 마련에 대한 논의가 이어졌으나<sup>101)</sup> 큰 실효를 얻지 못하였고, 1901년 가서야 국가의 빈민구휼기관인 혜민원이 설립되었다.

이처럼 민간 빈민구제기관인 진민소는 1898년 4개월간의 짧은 운영 끝에 폐지되었다. 그러나 진민소는 정부가 1894년 진휼청을 폐지하고, 1901년 혜민원을 설립하기 전 정부가 해야 할 공민구휼을 개인들이 뜻을 모아 도시 빈민들의 의식주를 해결하기 위해 장정을 제정하고 조직한 체계화된 빈민구제기관이었다는 점에 큰 의미가 있다.

## ■ 진민소

< 과거 ><sup>102)</sup>



출처 : 《청구요람》, 도성전도

< 현재 ><sup>103)</sup>



출처 : 네이버 지도

95) 《독립신문》, <진민소 장정>, 1898년 8월 17일.

96) 《매일신문》, 1898년 7월 26일.

97) 《독립신문》, <진민소 청원>, 1898년 8월 16일.

98) 《황성신문》, <必有餘慶>, 1898년 10월 14일 ; 《매일신문》, 1898년 10월 13일.

99) 《매일신문》, 1898년 6월 30일 ; 《독립신문》, <논설-세바는 권리>, 1898년 8월 15일.

100) 《독립신문》, <진민소 청원>, 1898년 8월 16일 ; <진민소 장정>, 1898년 8월 17일 ; 1898년 10월 27일 ; <큰폐막혁파>, 1898년 10월 27일 ; 《황성신문》, <관보>, 1898년 10월 27일 ; 《매일신문》, <궁정록사>, 1898년 10월 27일.

101) 《황성신문》, <更設賑民>, 1899년 1월 11일 ; <賑所將設>, 1899년 3월 20일 ; <屯剩歸賑>, 1899년 4월 19일 ; <賑署定制>, 1899년 7월 7일 ; <賑所廢止>, 1899년 9월 7일 ; <賑所呼訴>, 1900년 7월 9일 ; 《독립신문》, <진민소갱설>, 1899년 1월 19일 ; <진민소>, 1899년 3월 11일 ; <진민소복설>, 1899년 3월 18일 ; <일진일퇴>, 1899년 4월 18일 ; <진민소>, 1899년 6월 16일 ; <진민소 관제>, 1899년 6월 17일 ; <진민소 사건>, 1899년 6월 27일.



#### 4) 자선부인회

설립주체	박영자 외 여성 십여 명	설립년도	1907년	설립목적	자선 및 여성계몽
주소지	서서 광통방 부정동 18통 10호 → 서부 여경방 장생동 제27통 11호 → 서부 여경방 백목다리 제 54통 8호				

자선부인회는 1907년 9월 4일 설립된 한말 여성자선단체이다. 자선부인회가 설립되었던 당시는 헤이그 밀사 사건 이후 일제가 한국 식민화 과정에 박차를 가했던 시기였고, 이에 대한 민족의 항거도 치열하였다. 이러한 시기에 여성교육기관 및 여성단체에서 활약하던 여성 10 여명이 연합하여 자선부인회를 설립하였다. 자선부인회 발기인들은 설립 이전부터 자주 모임을 갖고, ‘자선’의 의미와 방법을 공유하고 자선부인단체의 필요성을 공감하면서 단체 설립을 위해 준비하였다. 자선부인회 발기인들은 자선부인회가 설립되는 시점에 <자선부인회 규칙>을 마련하여 자선사업을 위해 조직된 단체임을 분명히 하였고, 자선목적을 관철하기 위해 고아원·맹아원·자선병원을 설치할 것을 계획하였다.

자선부인회의 위치는 《자선부인회잡지》 창간호에 기록되어 있는데, 처음 설립된 위치와 이후 이주한 위치와 이유까지 정리되어 있다. 자선부인회는 설립 당시 사무소를 서서 광통방 부정동 18통 10호를 월세로 마련하였고, 1907년 11월에 사무소를 서부 여경방 장생동 제27통 11호(월세)로 옮겼으나 재정의 곤졸로 사무를 확장치 못하다가, 1908년 1월에 서부 여경방 백목다리 제 54통 8호 전 장악과 집으로 이접하였다. 백목다리에 마련된 사무소는 경선궁(엄귀비)이 자선부인회의 목적을 알고 관련 사업을 확장하는 것을 격려하는 의미로 하사한 것이다.<sup>104)</sup>

자선부인회의 구성원을 살펴보면, 회장을 역임하였던 박영자·민정자·차천경, 총무 김석자, 평의원 이정숙·김운곡 등은 모두 당시 여성교육단체에서 활동하였으며, 여학교 설립에 직간접적으로 참여하였음을 알 수 있었다.<sup>105)</sup> 특히 1908년 8월 5일 창간된 『자선부인회잡지』에서 확인되는 김석자, 김운곡, 여메레황 등은 국채보상운동과 《제국신문》 계속 발간을 추진함으로써 국권유지와 여성 의식 발전에 관심을 가지고 활동하였음을 알 수 있다.

자선부인회는 설립 목적을 달성하고자 설립 초기부터 경성고아원의 재정과 운영에 관심을

102) 아래 원은 선혜청 본청, 윗 원이 선혜청 별창으로 보인다.

103) 대한상공회의소 자리가 선혜청 별창인 진민소 소재지로 판단된다.

104) 《자선부인회잡지》 1호, 1908년 8월 5일, 44-45쪽, 본회 개략.

105) <표> 자선부인회 임원 및 회원의 소속 여성단체 및 여학교

이름	여성교육 단체 활동 내용
박영자	양규의숙 숙감(1906), 진명부인회 총무(1906),
민정자	양정여학교 감독(1910)
차천경	양심여학교 감독, 교주(1909)
김석자	여자교육회 평의원(1906), 양규의숙 감사 겸 회계(1906), 진명부인회 서기(1907)
이정숙	명신여학교 교장(1906)
김운곡	여자교육회 대판회장(1906)
여메레황	조이스청년회 부회장(1898), 보호여회 회장(1900), 진명여학교 설립 주도(1906)

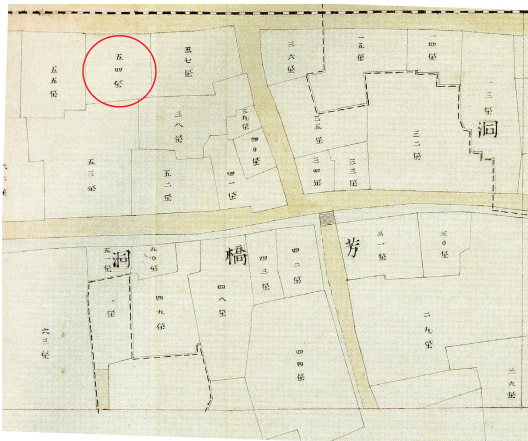
가지고 후원하였으며, 1908년 2월 5일부터는 자선부인회 내에 기아수양소를 설립하고 기아들을 양육하였다. 자선부인회 내 기아수양소를 설립하게 된 배경에는 자선부인회 총무였던 김석자가 도로변에 버려진 아이를 불쌍히 여겨, 자선부인회 사업으로 기아 수양을 제안하였고,<sup>106)</sup> 자선부인회의 통상회의 결정으로 도로에 유기된 영아를 자선부인회로 데려온 것에 기인하였다. 기아수양소의 소장은 김석자가 맡았으며,<sup>107)</sup> 기아 수양을 위한 자금은 회원 개개인마다 자선주머니 하나씩을 만들어 매일 백미를 모아 마련하였다.<sup>108)</sup> 기아수양소는 본회관의 제2호실과 제3호실을 활용하였으며, 거두어 기르는 아이는 남녀를 합하여 7인이었다.<sup>109)</sup>

또한 자선부인회는 1908년 8월 5일 자선에 대한 일반 여성들의 각성과 참여를 유도하고, 여성의 교육과 계몽을 목적으로 자선부인회 기관지인 《자선부인회잡지》 발간하였다. 그러나 1908년 8-9월 경 자선부인회의 임원진이 새롭게 개편되면서 자선부인회 통상회의 결정에 따라 기아수양소는 폐지되었고, 월간지로 계획되었던 《자선부인회잡지》도 창간호만을 발간된 후 중단되었다. 1908년 후반 이후 자선부인회의 활동은 경성고아원만을 후원하였으며, 1909년 3월 함경도 문천군 기근이 심각하자 의연금을 모집하여 기부하였을 뿐으로 그 활동이 축소되는 양상을 보였다.

자선부인회는 자선의 목적을 달성하기 위해 여성들로만 조직된 한국 최초의 여성자선단체이며, 나아가 자선과 여성교육 및 계몽을 통해 부국강병과 문명국가를 이루려고 설립된 애국 계몽운동단체라고 평가할 수 있다.

## ■ 자선부인회      여경방 백목다리(芳橋) 54통 8호

< 과거 >



출처 : 한성부지적도(1908년)

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

106) 《황성신문》, 1909년 1월 27일.

107) 《황성신문》, 1908년 12월 6일.

108) 이방원, <개항기 서울사람들의 사회복지 활동>, 《향토서울》 86, 2014, 61쪽.

109) 이방원, <한말 여성단체 '자선부인회' 연구>, 《이화사학연구》 50, 2015, 289~290쪽.

## 5) 순화원<sup>110)</sup>

설립주체	정부	설립년도	1909	설립목적	전염병 환자 격리 치료 및 구료
주소지	경우궁 : 서울시 종로구 필운대로 368 (구 서울시 종로구 옥인동 45번지 일대)				

### (1) 구한말 전염병 격리병원 설립 계획

1909년 콜레라 유행 이후 설립된 순화원은 식민시기 법정전염병 환자를 우선적으로 격리 수용하는 대표적인 전염병 전문병원이었다가 해방 이후 결핵 전문병원으로 운영되었다.<sup>111)</sup> 콜레라는 조선에서 1821년 처음 발병한 이래 1858년에 무려 50여만 명의 사망자를 낸 치명적인 전염병이었다.<sup>112)</sup> 조선시대 전염병이 유행하면 해민서와 활인서가 주축이 되어 전염병 환자들을 도성 밖 산간지역과 같은 인적인 드문 곳에 병막(病幕)을 마련하여 격리시켰는데 이는 전염병이 도성 내로 유입되는 것을 막기 위함이었다. 무속(巫俗)에서는 전염병의 원인을 역신(疫神)으로 돌리고 굿을 통해 물리치고자 하였다. 콜레라가 유행했을 때도 사람들은 그 원인을 ‘쥐귀신’ 때문이라고 생각하고, 대문 밖에 고양이 그림을 붙이거나 경련이 난 발에 고양이 가죽을 문지르기도 하였다. 개인뿐만 아니라 국가차원에서도 역병을 퍼뜨리는 여귀(厲鬼)를 달래기 위한 여제(厲祭)를 지냈다. 한의사들은 콜레라 발병으로 토사를 하면 탈수를 막기 위한 방법으로 일체의 음식물을 주는 것을 금하고 대신 얼음물을 마시도록 하였다.<sup>113)</sup>

전염병 대책과 관련하여 보다 효과적이고 과학적인 대책은 개항 이후 서양 의학이 도입되면서 나타나기 시작하였는데, 언론에서는 전염병 예방을 위해 공중위생과 보건지식을 계몽하였다. 전염병 전문병원인 피병원 설립의 필요성이 제기된 것은 1909년 콜레라가 유행한 이후였다. 당시 콜레라의 피해는 특히 한성에 집중되었다.<sup>114)</sup> 콜레라 유행 당시 환자를 광희문 밖 피병원에 수용하였으나, 시설이 부족하자 임시로 순화방 소재 경우궁을 빌려서 사용하였다. 경우궁은 정조의 후궁이자 조선 23대 왕인 순조의 생모인 수빈 박씨의 신위가 모셔져 있었다. 국운이 기울어지자 1908년 7월 23일 ‘제사친묘(諸私親廟)를 합사하라’는 순종의 칙명에 따라 종로구 궁정동에 위치한 옥상궁(영조의 생모 숙빈 최씨의 사당) 별묘로 옮겨진 뒤 사당의 기능이 상실되어 있었다. 대한제국과 일본 통감부는 경우궁에 전염병 환자 격리병원인 피병원을 세우기로 협약하였다.

그러나 급조한 임시 피병원이었던 탓에 시설이 매우 열악했으며 이에 따른 환자들의 불만

110) 신동원, 《한국근대보건의료사》, 한울, 1997 ; Park Yunjae, “Anti-Cholera Measures by the Japanese Colonial Government and the Reaction of Koreans in the Early 1920s,” *The Review of Korean Studies* 8-4, 2005 ; 박윤재, 「韓末·日帝 初 漢城衛生會의活動과植民 支配」, 《서울학연구》 22, 2004.

111) 정민재, 일제강점기 순화원의 설립과 운용, 《한국근현대사연구》 57, 2011, 33쪽.

112) 콜레라는 원래 인도의 지방병이었으나, 19세기 초에 세계적인 규모의 민족이도오가 상품시장을 확대를 계기로 세계화되어 유럽과 일본 등지의 위생제도 확립과 도시계획 수립에 공헌을 했다고 평가받을 정도로 맹위를 떨쳤다. 19세기 조선에서의 콜레라 유행상황에 대해서는 다음의 연구성과를 참고할 것. 신동원, 《호열자 조선을 습격하다》, 역사비평사, 2004 ; 조선말의 콜레라 유행 1821-1910, 《한국과학사학회지》 11-11, 1989.

113) 정민재, 앞의 논문, 35-36쪽.

114) 신동원, 앞의 저서, 408쪽.

도 컸다. 한성위생회는 1909년 12월 12일 당시 탁지부 소관이었던 경우궁을 넘겨받아 재건축을 결정하였다. 1909년 9월 공사를 시작하여 1910년 7월 완공하고 8월 16일 개원식을 거행하였다. 피병원의 명칭은 소재지인 순화방의 이름을 따서 순화원이라 하였는데 약 100여 명을 수용할 수 있었다. 순화원 설립 당시 이와 유사한 기능을 담당하던 병원으로는 대한제국의 국립병원 성격인 광제원 부설 피병원을 들 수 있다. 이 피병원은 순화원 공사를 시작한 지 1개월쯤 후인 1909년 10월 16일 폐쇄하였다. 따라서 순화원은 광제원 부설 피병원의 기능을 대체하기 위해 설립된 것으로도 보여진다.<sup>115)</sup>

## (2) 일제전기, 법정전염병 병원 경성부립 순화병원

순화원은 1911년 당시에는 콜레라 환자 치료를 전담하는 피병원의 용도로서 서울의 전염병환자 1/2 이상을 수용하였다고 한다. 이후 1914년 4월 시행된 ‘부제(府制)’ 실시에 따라 경성부로 인계되어 ‘경성부립 순화병원’으로 개칭되었다. 1911년 작성된 ‘경성부시가도’에는 이 병원이 ‘경성피병원’으로 표기되어 있다.<sup>116)</sup>

순화원 설립 당시 목적은 경성부 내에 발생한 법정전염병 환자를 수용, 치료하는 것이었다. 그러나 부외에 거주하는 환자의 경우에도 입원할 수 있었는데, 부내환자에 비해 입원실 등급별로 약 1원에서 2원 정도를 더 부담하도록 하였다.<sup>117)</sup> 순화원은 크게 입원비를 내는 유료과와 무료과로 나누어져 있었는데, 순화원 입원료는 갑(혹은 특등) 2원, 을(혹은 1등) 1월 50전, 병(혹은 이등상, 이등하)은 1원, 정(혹은 3등)은 무료였다. 종종 사정이 있어서 곤란을 겪는 병종 환자의 경우에도 입원료를 반액으로 감면해주기도 하였다.

병실은 한약병실과 양약병실로 나누어졌으며, 입원료를 내면 약값, 식비, 침구, 환자복, 열음주머니, 열음베개 등이 무료로 제공되고, 자양품, 우유, 스프, 계란, 과즙, 아이스크림 등도 환자의 상태에 따라 무료로 공급했다. 음식물이나 식사에 대해서는 유료병실이나 무료병실 모두 동일한 대우를 받았다. 순화원의 입원료는 전염병 전문병원이라는 특수성 때문인지 경성부내의 다른 병원에 비하면 저렴한 편에 속했다. 입원료만 내면 약을 복용하거나 주사를 맞는 것은 일체 무료였다.<sup>118)</sup>

## (3) 일제 후기 순화원의 증축과 폐결핵 전문병원 시도

1932년 당시 순화원은 부내에서 발생하는 전염병 환자의 약 40% 정도를 수용하는 대표적인 전염병원이었으나 시설 면에서 열악하였다. 일반적으로 순화원에서 가장 많은 병상수를 차지하고 있었던 것은 주로 빈민들이 이용하는 삼등실이었다. 300개 가까운 병상이 만원일 정도로 변창하게 되었어도, 의사 5명에 간호부 25명으로 의료진에 비해 환자의 수가 많아 환자들 이 불만을 가지게 되었다. 이외에도 경찰의 강압적인 태도와 민족적인 반감이 순화원의 문제가 되었다. 수용되는 과정에서 전염병 환자나 보균자는 일본경찰에 의해 범법자와 같이 취급되어 강제로 연행되는 경우가 많아서 경찰이 환자 혹은 환자의 가족과 충돌을 빚는 경우가 빈

115) 정민재, 앞의 논문, 39쪽.

116) 서인숙, 《시민사랑, 더 높은 공공의료의 길, 서북병원 65년사》, 동광인쇄사, 2014.

117) 정민재, 앞의 논문, 40쪽.

118) 정민재, 앞의 논문, 41쪽.



번하게 발생하였다.<sup>119)</sup>

경성부는 전염병 유행상황에 따라 환자의 수용치료를 원활히 하기 위해 1932년부터 순화원 증축공사를 시작하여 1936년 12월에 준공하였다. 이 시설 확충으로 순화원은 429명의 환자를 수용할 수 있게 되었다. 증축과 함께 정식명칭도 순화병원으로 개칭하였다.<sup>120)</sup>

1930년대 폐결핵 증가에 대한 우려가 증가되면서 순화병원은 법정전염병 전문병원에서 결핵 전문병원으로의 성격변화를 고려하게 되었다. 원래 폐결핵 증가에 대한 우려는 1910년대와 1920년대에도 지속적으로 제기되었으나 1930년대에 접어들면서 조선에서 중요한 전염병 중의 하나로 부상하였다. 폐결핵은 당시 사람들에게 한번 걸리면 죽는 무서운 병으로 인식되었다. 1920년대까지 결핵환자는 6000명 미만에 머물렀으나, 1931년을 기점으로 증가하기 시작하여 1930년대 중반 무렵에는 1만 명을 넘어설 만큼 심대했다. 결핵으로 인한 사망률도 더욱 증가하였다.<sup>121)</sup>

폐결핵 환자가 매년 증가하는 추세도 문제였지만 한창 나이인 20-30대의 젊은 층에서 많은 사망자를 낸다는 점에서 중요한 사회문제로 대두되었던 것이다. 이는 1931년 만주사변 이후 '전쟁수행을 위해 정신과 신체가 모두 건전한 국민'의 수를 증가시켜야 했던 일제로서는 국방상의 문제, 즉 국민동원문제와도 직접적으로 연관되었다.

결핵의 경우 환자 치료를 위한 시설확충에 예산이 많이 소요되는데도 불구하고 총독부의 예산 지원이 매우 미미했다. 당시 총독부는 임시방편으로 각 도립의원에서 각자의 형편에 맞게 부속 요양소를 설치할 것을 권하는 정도에 불과하였다. 조선에서의 결핵대책은 식민지라는 특수한 상황 하에서 비용이 많이 드는 사업보다는 결핵예방협회를 통한 개인위생의 강조와 공공장소에 타구(唾具) 설치 등 소극적인 행정에 그치는 차별을 보였다. 이렇듯 환자의 지속적인 증가에도 불구하고 결핵요양소 및 치료시설 확충이 제대로 이루어지지 못하는 상황은 1930년대 후반까지도 개선되지 않았다.<sup>122)</sup>

#### (4) 해방 후 결핵치료 전문병원 서울시립병원

순화병원이 본격적인 결핵치료 시설로 사용된 것은 해방 이후부터였다. 1948년 2월 서울시 보건후생국의 결정에 따라 순화병원은 결핵치료시설로 바뀌었다. 당시 전 인구의 5~10% 정도가 결핵환자로 추정됨에 따라 보건후생국은 점차 줄어들고 있는 급성전염병 환자 대신, 보건의법으로 순화병원에 전문의를 배치하고 결핵외래환자 진료소를 설치하고 X-ray를 구비하는 등 만성전염병인 폐결핵 치료에 중점을 두었다. 같은 해 4월에는 아편 등 마약 중독자도 수용하도록 하였다. 이와 같이 순화병원이 결핵치료에 중점을 두게 된 것을 결핵의 만연에 대한 우려가 해방 이후에도 지속되었기 때문이다.<sup>123)</sup>

1950년대 후반 무렵 '전국통원치료기관일람표'를 보면 전국의 결핵치료시설 중, 1957년 당시 순화병원에는 130명의 입원환자가 수용되어 있었다. 이는 함께 조사된 177개소의 전국 결핵통원치료기관 중 7번째로 많은 환자 수이다. 이듬해 1958년의 조사에서는 수용능력이 증가하여 200명의 환자를 수용할 수 있었다.

119) 정민재, 앞의 논문, 42-45쪽.

120) 정민재, 앞의 논문, 46쪽.

121) 정민재, 앞의 논문, 51-52쪽.

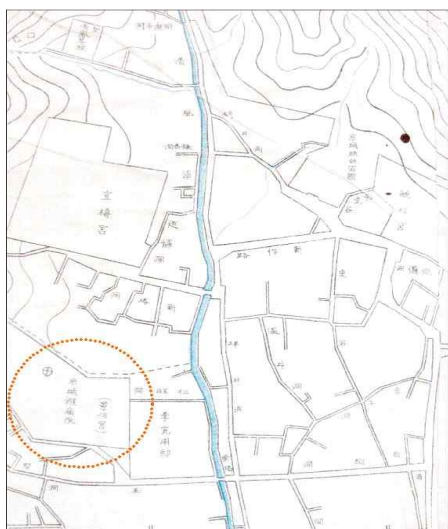
122) 정민재, 앞의 논문, 52-53쪽.

123) 정민재, 앞의 논문, 53-54쪽.

순화병원은 한국전쟁 발발과 함께 유엔군사무실로 쓰이는 등 일시적으로 문을 닫았다가 9·28 서울수복 당시에 재개원하였고, 이듬해인 1951년 1·4후퇴로 다시 폐쇄하였다. 같은 해 6월부터 선발대 16명을 구성하여 제1종 법정전염병 환자만을 수용하다가, 10월부터 다시 결핵 환자까지 수용하게 되었다. 1955년 공사비 190여만 원을 들여 제1병동을 개수함으로써 병원 복구공사를 시작하였다. 1956년 당시 정식명칭은 ‘서울특별시 시립순화병원’이었는데 180-190명의 환자를 입원 치료할 수 있었다. 이중 35-36명 정도의 유료환자를 제외하고는 무료환자로 구호병원으로서의 역할을 수행하였다. 또한 106개 병실에 369명의 인원을 수용할 수 있는 전국에서도 손꼽히는 시설을 보유하고 있었다. 순화병원은 1954년 10월 30일에 제정된 ‘서울시립병원설립조례’에 따라 1959년 ‘서울시립 중부병원’으로 개축되었다. 1977년 7월 서울시립 강남병원이 신설될 때 통합되면서 폐원되었다. 현재 이 자리에는 효자동사무소, 옥인변전소, 아파트 등이 들어 서 있다.<sup>124)</sup>

## ■ 순화원

< 과거 >



출처 : 경성부시가도(1911년)<sup>125)</sup>

< 현재 >



출처 : 네이버 지도



출처 : 경성부관내도(1917년)



124) <http://blog.daum.net/aroma-may/11806866>

125) <http://blog.daum.net/aroma-may/11380866>

## 제 3장. 일제강점기 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟)

대한제국은 1910년 8월 22일 일본과의 ‘한국병합에 관한 조약’으로 주권을 상실하였고, 일본은 1945년 해방이 될 때까지 일본 자국의 정치·경제적 변화에 따라 식민지 조선에 대한 지배정책을 바꿔가면서 통치해나갔다.<sup>126)</sup> 식민지 조선을 원활히 지배하기 위해 일제가 처음 실시한 것은 조선총독부라는 별도의 기구를 설치하는 것이었고, 일제강점기 동안 조선총독은 일본 천황으로부터 행정권, 입법권, 사법권, 군대통솔권까지 총괄할 수 있는 절대적인 권력을 위임받아 식민지 조선 통치를 위한 각종 법제와 행정시스템을 구축하였다. 한국 역사에서 일제시기를 대체로 1910~1919년 무단통치기, 1919~1931년 문화통치기, 1931~1945년 민족말살기로 크게 3부분으로 구분하며, 해당시기의 사회사업을 확인할 수 있는 사료는 『朝鮮總督府官報』, 『朝鮮社會事業要覽』, 『京城府社會事業要覽』 등의 정부 간행지와 《每日申報》, 《朝鮮日報》, 《東亞日報》 등의 신문자료뿐 아니라 조선사회사업협회에서 발간한 잡지 『朝鮮社會事業』, 『同胞愛』 등이 있다.

### 1. 일제강점기 시대상과 복지대상자의 출현

19세기 말, 뒤늦게 세계 자본주의 시장에 참여한 일본 사회는 한일병합 당시 근대 공업과 반봉건적인 중소기업이 병존하고, 선진 자본주의국에 대한 종속성과 후진국에 대한 약탈성을 함께 가지고 있는 이중구조적 특징을 지니고 있었다. 일본은 이러한 내적 모순을 해결하기 위해 식민지 조선의 경제를 장악하고 통제하면서 식민지 수탈정책을 펴나갔다.

1910년대의 조선총독부는 헌병경찰제도를 기반으로 무단통치를 실시하였다. 이에 따라 조선총독부는 헌병경찰에게 치안뿐 아니라 사법, 행정에도 관여할 수 있는 광범한 권한을 부여하였고, 헌병경찰은 조선인이 전개하는 각종의 독립운동과 저항운동을 철저히 탄압하였다.

무단통치기 대표적인 경제정책은 ‘토지조사사업’이었다. 1910년부터 1918년까지 실시한 토지조사사업의 목적은 신고제의 방식으로 근대 토지 소유관계를 정비하고 국가의 세원을 확보하는 것이었고, 나아가 식민지 경제체제 확립하기 위한 것이었다. 사업 결과 조선총독부는 신고주가 없었던 국유지와 공유지를 소유하게 되었고, 이를 동양척식주식회사를 비롯한 각종의 일본식민회사들을 통해 일본인 이민들에게 저렴한 가격으로 불하하면서 일본인들이 대거 조선 토지의 소유자가 되었다. 신고주의에 익숙하지 않았던 조선의 농민들은 신고 절차를 밟지 않아 토지를 빼앗기고 소작농민으로 몰락하는 사례가 속출하면서, 해당기간동안 소작농은 32.4%에서 37.8%로 증가하였고, 토지조사사업으로 강화된 지주제를 바탕으로 소작료가 기존의 것보다 증가하여 수확량의 60-65%가 되었다. 그리고 토지조사사업으로 농촌에서 유리된 몰락농민들은 도시빈민 또는 화전민이 되거나 만주, 연해주 등지로 이동하였다.

1920년대 식민지조선의 통치정책은 일본 본국의 하라(原敬)내각의 등장과 조선에서의 3.1 운동의 발생으로 문화통치로 전환되었다. 조선총독부는 문화통치기에 들어서면서 이전의 헌병

126) 이후 당시 조선총독부 발행의 공식 문건과 신문 등에서 사용되었던 ‘조선’이라는 명칭을 사용한다.

경찰제도를 보통경찰제도로 개편하였고, 언론·출판·집회·결사를 제한적으로 허용하였으며, 지방제도를 개정하여 일부 행정구역에 협의회 등을 설치하고 그 회원으로 조선인을 임명할 수 있도록 하였다. 그러나 문화통치기 동안 전국의 경찰관서와 경찰관이 3배 이상 증가되었고, 『치안유지법』(법률 제46호, 1925)<sup>127)</sup>을 바탕으로 조선인을 통제하고 서로 분열시키는 시스템이 마련되는 등 기만적인 통치체제가 확립되었다.

1920년대의 대표적인 식민지 경제정책은 ‘산미증식계획’이었다. 산미증식계획은 1918년 일본 본국의 쌀값 폭등으로 인한 식량 및 미가(米價)문제와 1920년대의 불황을 해결하기 위하여 입안되었다. 또한 조선 농업 내부에 막대한 국가자본을 투입하여 지주제 특히 일본인 대지주제 농업정책의 기반을 마련하고 일본 농민을 대량 이주시켜 식민지 지배체제를 보다 공고히 하려는 것이었다. 산미증식계획은 관개개선, 개간간척 등 생산기반을 확충하기 위한 토지개량사업과 품종개량과 비료사용의 증가를 통해 단위 면적당 수확량을 증대시키는 농사개량사업의 두 방향으로 전개되었다.

이와 같은 산미증식계획은 대량의 식량을 일본으로 이출(移出)함으로써 일본의 식량문제를 해결하는 데에는 기여했다. 그러나 조선 내에서는 식량문제의 야기와 곡물시가의 등가를 야기하여 소비층에게 손실을 안겨주었으며 조선 민중의 궁핍을 심화시키는 결과를 낳았다. 이러한 결과 소작 조건의 악화, 만성적인 영농 적자 등으로 부채가 누적될 수밖에 없었다. 결국 빈농들은 파산하였고 도시지역의 토막민<sup>128)</sup>이 되어 일용노동자가 되거나 산지에 들어가 화전민이 되었다. 1931년 전체 빈민 수는 전체 인구의 27.5%로 1/4이 넘게 되었고, 1920년대 후반으로 가면서 빈곤 상황이 매우 심각하였음을 알 수 있다.

일제는 세계대공황의 발생으로 1930년대에 접어들면서 식민지 지배정책을 크게 수정하였다. 1929년 10월 뉴욕에서 시작된 주식의 폭락은 세계 공황의 전조가 되었고, 일본도 그 영향으로 극심한 공황에 휩쓸려 국가적 위기상황을 맞게 되었다. 일본은 이러한 위기를 타개하기 위해 주변국에 대한 침략을 감행하고자 하였으며, 이러한 사회분위기를 배경으로 1931년 4월 와카쓰키(若槻禮次郎) 내각이 성립되었다. 와카쓰키 내각은 만몽지배(滿蒙支配)만이 공황을 벗어날 수 있다는 논리를 펼치면서, 만주시장의 독점을 위한 대대적인 선전활동을 전개하였다. 이러한 논리는 생활의 곤란과 사회불안 해소의 출로를 전쟁에서 찾으려는 것으로, 공황하의 일본사회에 일정한 효과를 주었다. 이후 일제는 1931년 만주를 점령하여 1932년 괴뢰 ‘만주국’을 건설했고, 1937년에는 중일전쟁을 일으켰으며, 1941년에는 미국의 하와이까지 공습함으로써 침략전선을 크게 확대해 나갔다.

일본의 전쟁이 본격화되면서 식민지 조선은 전쟁물자의 안정적 생산과 공급지라는 전략적 중요성이 크게 부각되었다. 그리고 후방기지인 식민지 조선을 안정시키기 위해 종래의 식민지 지배정책이었던 문화정치를 포기하고 강력한 파쇼적 통치체제를 구축하였다.

1931년 만주사변의 발발로 일본의 중국침략이 본격화되면서 전쟁물자의 효율적 생산과 안전한 수송을 위하여 조선의 공업화 필요성이 강력히 제기되었다. 이에 따라서 1931년에 총독

127) 『朝鮮總督府官報』 제3807호, 1925년 4월 27일.

128) 토막민 : 일제 강점기 동안 높은 소작료로 몰락한 농민들이 도시로 몰려들면서 도시 집세가 높아졌고, 집이 없는 도시 빈민들은 움막이나 움집을 만들어 산비탈에서 모여 살게 되었다. 이들을 토막민이라 칭하였는데 경성에서 토막촌으로 유명했던 곳은 동부의 송인동, 창신동, 신당리 일대와 마포의 도화동과 용산 청파동 일대였다. 토막민들은 특정한 직을 갖고 있지 않았기 때문에 인력거꾼, 지게꾼 등으로 행세하며 고단한 일상을 버텨 나갔다.

(『한국향토문화전자대전』, 참조 <http://www.grandculture.net/> 2017년 12월 10일 검색).

으로 부임한 우가키 가즈시게(宇垣一成)는 농업정책 위주로 추진되었던 종전의 경제정책을 공업정책으로 중심으로 전환하였다. 1930년대에 조선에 진출한 일본의 기업은 경공업뿐만 아니라 중화학공업에 종사하는 미쓰이(三井), 미쓰비시(三菱), 노구치(野口) 등 일본 거대기업들이 제지, 화학, 방직, 양조, 제분, 기계, 금속공업, 전기, 광업 부분에 본격적으로 진출하였다. 이 시기 조선에서의 공업화는 조선인들의 경제수준을 향상시키는 방향으로 진행된 것이 아니라 중화학공업, 특히 중일전쟁 이후에는 군수공업을 중심으로 하여 일본 독점자본의 이윤을 최대한 실현시켜주는 방향으로 진행되었다.

한편 농업정책에 있어서도 변화가 있었다. 1920년에 시작된 산미증식계획의 추진으로 조선의 농업구조가 일본 경제에 종속되어 쌀 중심의 미곡단작(米穀單作)이 심화된 상태였다. 이러한 상황에서 1930년 일본 본토에서는 대풍작으로 쌀값이 폭락하였고, 그 영향으로 식민지 조선 내 쌀값도 폭락되면서 1926년 현미 1석당 33원이던 쌀값이 1930년에는 24원, 1931년에는 약 15원으로 떨어졌다. 일제는 일본 농민을 보호하기 위해 조선에서 추진했던 산미증식계획을 1934년에 중단하고 조선 쌀의 일본 내 수입(移入)을 금지시켰다. 일제의 1930년대 농업정책의 변경은 식민지 조선의 중소지주와 농민의 몰락을 가속화시켜 조선의 농업경제를 극도로 악화시켰다. 그러자 농촌에서는 소작쟁의가 증가하고 공산주의 사상의 영향을 받은 혁명적 농민조합운동이 고양되었다.

일제는 이를 물리적으로 탄압하는 한편 식량자급과 부채정리 등을 통해 조선농민들을 회유하고자 했으며, 그 일환으로 농촌진흥운동, 자작농지설정사업(1932)을 추진했고, 『조선소작조령』(제령 제5호, 1932)과 『조선농지령』(제령 제5호, 1934) 등을 제정 및 공포하여 소작농 보호정책을 표방했다.<sup>129)</sup> 그러나 이들 시책도 당시 농촌사회의 핵심 문제로 인식되었던 고율소작료 등 지주의 반봉건적 농민수탈을 제한한 것은 아니었기 때문에 소작농의 처지는 개선되지 못했다. 오히려 농민들의 부채정리, 자작농지설정 등을 명분으로 금융조합이 그들에게 자금을 대부했는데, 이것이 오히려 일제 금융자본이 지주 및 농민을 장악하고 농촌사회를 재편성하는 계기가 되었다. 또한 일부 친일 대지주와 일본인 지주는 일제의 금융지원에 힘입어 몰락하는 농민의 토지를 매입하는 한편, 농민에 대한 통제와 간섭을 강화함으로써 지주경영의 발전을 도모하였다. 반면 일반 농민들은 농산물 가격의 폭락으로 더욱 열악한 처지로 전락했다. 예컨대, 1928년 44.9%의 소작농가의 비중이 1936년에는 51.8%로 늘어났으며 결과적으로 많은 농민들이 농업노동자나 화전민이 되었으며 만주와 일본 등지로 이주하게 되었다.

이와 같은 상황에도 불구하고 전쟁물자 조달에 여전히 어려움을 겪고 있던 일제는 조선의 모든 인적·물적 자원을 침략전쟁에 동원하기 위해 1938년 국가총동원령을 선포하였다. 우선, 일제는 지원병제, 징병제, 징용제 등과 같은 제도의 정비를 통하여 식민지 조선의 노동력을 수탈했다. 그리고 강제동원에 따른 식민지 조선 내의 부족한 노동력을 보충할 대상으로 부녀자, 아동, 학생들을 주목하였고, 이들을 생산현장에 투입하면서 이들을 위한 직업소개소, 탁아소 등의 사회시설이 신설 및 증가되었다. 이외에도 1930년대 이후 일제는 식민지 조선인의 전쟁참전에 대한 반발을 무마하고 독려하기 위해 식민지 조선인의 상이군인과 군인유가족에 대한 대책도 마련되었다.

1940년대에는 중일전쟁 이후 일본의 국내 쌀 수요 증대와 전쟁수행에 필요한 군량미를 확보하기 위해 신조선미곡증식계획을 수립하여 쌀 증산계획을 다시 추진했다. 그러나 미곡증산이 계획대로 진행되지 않자 조선총독부는 『조선미곡배급조령』(제령 제23호, 1939년), 『조선

129) 『朝鮮總督府官報』 제1778호, 1932년 12월 10일; 제2173호, 1934년 4월 11일.

식량관리령』(제령 제44호, 1943년) 등을 공포하고,<sup>130)</sup> 조선양곡주식회사를 설립(1942년)하여 국가의 주요 식량에 대한 관리통제를 엄격히 하고 전시 수탈을 강화했다. 특히 1942년부터는 일본으로의 미곡 반출량을 정하는 등 강제공출을 시작하였다. 그로 인한 조선의 식량부족은 만주로부터 잡곡을 수입하고, 조선 내의 수요를 줄여서 해결했다. 그러나 조선의 미곡 생산량은 조선 내에서 필요한 최소 소비량에도 못 미치는 실정이었기 때문에 조선인들은 만성적인 기아에 시달렸다. 일제는 식량 이외 군수작물과 축산물, 누에, 면화 등의 섬유자원에 대해서도 수탈을 강화했다.

이와 같은 상황에서 거의 매년 발생한 풍수해, 한해와 같은 자연재해와 그로 인한 흉작은 경제적 손실과 신체적 질병을 유발하여 빈곤한 식민지 조선인의 삶을 더욱 힘들게 하였다. 생계유지가 어려워진 농민은 도시로 이주하여 도시빈민 혹은 부랑자가 되었으며, 이들의 수적 증가는 식민지 조선의 사회문제가 되었다.

## 2. 일제강점기 공공복지행정전달체계

일제강점 후 일제는 『조선총독부사무분장규정』(조선총독부훈령 제2호, 1910년)을 반포하고,<sup>131)</sup> 총독관방(總督官房), 총무부(總務部), 내무부(內務部), 탁지부(度支部), 농상공부(農商工部), 사법부(司法府) 등 1관방(官房) 5부(部)를 설치하였다(『조선총독부관제』, 조선총독부칙령 제354호, 1910년).<sup>132)</sup> 이 중 구휼 및 자선 업무를 담당하는 부서는 내무부 지방국의 지방과였으며, 위생업무는 조선총독부 내무부 지방국 위생과와 경무총감부가 분담하는 이원체제였다. 그러나 곧 1911년 4월 조선총독부는 ‘비위생적 상황을 범죄화하고 처벌하는 체계’를 확립하고자, 병원을 제외한 모든 의료행정을 위생이라는 이름하에 경무총감부 위생과에서 관리하도록 하였다.<sup>133)</sup> 1912년 3월부터 내무부가 일대 개편되면서 지방국을 제1, 제2로 나누었고, 제1과에서 임시은사금을 관리하고, 제2과에서는 구휼 및 자선, 병원 및 제생원과 관련된 업무를 맡게 되었다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제27호).<sup>134)</sup> 그리고 1915년 조선총독부 관제가 개편되면서 내무부 지방국이 폐지되어 제 1과, 2과를 내무부 직속 하에 두었다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제26호).<sup>135)</sup>

이후 1919년 8월 조선총독부는 1관방(官房) 5부(部)를 6국 3부제로 관제를 개정하면서, 내무부는 내무국으로 경무총감부는 경무국으로 명칭이 변경되었다. 종래 내무부 제2과에서 관장하던 병원 업무가 경무국으로 이관되어 경무국 위생과는 병원을 포함한 모든 위생행정을 담당하게 되었다. 이는 조선총독부의원과 자혜의원 등 구료까지도 경찰이 관여하였던 위생의 범주하에서 이루어졌음을 말해준다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제30호).<sup>136)</sup> 1921년 7월에는 내무국 제1과는 내무국 지방과로, 내무국 제2과는 사회과로 개칭되었다(『조

130) 『朝鮮總督府官報』 제3881호, 1939년 12월 27일 ; 매일신보사. 『조선년감』(1945년판). 107쪽.

131) 『朝鮮總督府官報』 제29호. 1910년 10월 1일

132) 『朝鮮總督府官報』 제28호, 1910년 9월 30일.

133) 이방현, 『일제시대 신문에 나타난 정신질환자 사회표상』, 이화여자대학교 박사학위논문, 2010, 5-6쪽.

134) 『朝鮮總督府官報』 제475호, 1912년 3월 30일

135) 『朝鮮總督府官報』 호외, 1915년 5월 1일

136) 『朝鮮總督府官報』 호외. 1919년 8월 20일

선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제45호).<sup>137)</sup> 이후 1932년 사회과가 학무국으로 그 업무가 이관될 때까지 내무국 지방과에서는 임시은사금 관리를 담당하고, 내무국 사회과에서는 진흥 및 자선, 사회사업, 제생원 및 감화원 등의 업무를 담당하였다. 동시에 조선총독부는 산하 내무부에서 진행되는 사회사업을 사회복지대상자들에게 복지행위를 전달할 수 있는 전달체계에 대해 고민하게 되면서 조선사회사업연구회, 방면위원 등의 말단전달체계를 마련하였다.

조선총독부는 1930년대 들어서 지속적인 경제 불황으로 인한 조선인의 궁핍을 타개하고자 기존의 자선구제사업과는 달리 ‘자력갱생운동’을 강조하면서 그에 맞는 제반시설을 갖춰나갔다. 이를 위해 1932년 2월 관제 개혁을 단행하여, 조선총독부 학무국 사회과에서 사회사업에 관한 사무, 사회교육 사무, 종교·고적 등의 사무를 전담하게 되었다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제13호).<sup>138)</sup> 사회사업 업무가 증대되면서 1936년 10월 조선총독부 학무국 사회과에 속한 사무를 둘로 나눈 뒤 사회사업 업무를 내무국으로 이관하여 관장하였고, 사회교육사무와 종교고적사무는 학무국에 신설한 사회교육과에서 취급하게 되었다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제31호).<sup>139)</sup>

본격적인 전시체제로 돌입하였던 1940년대 “미증유의 난국에 즈음에 국방국가체제를 확립하고 성전(聖戰) 완수를 기하며, 대륙병참기지인 반도의 사명을 완전케 하기 위해서”, 즉 인적자원 확보와 원활한 국민동원에 적합한 행정기구로 개혁하고자 조선총독부는 후생국을 신설하고 내무국 사회과와 경무국 위생과의 사무를 이관하여 담당토록 하였다.

후생국은 사회과, 노무과, 위생과, 보건과 등 네 개의 과를 두고 군사원호사업 강화, 사회사업체제 정비, 인적자원 증강, 노무자 징용 및 공출에 관한 사항 등을 담당함으로써 임시은사금 관련 업무(사정국 지방과) 이외의 모든 보건복지 사무는 후생국에서 담당하였다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제103호, 1941년).<sup>140)</sup>

이후 조선총독부는 산업행정기관을 오로지 전쟁목적에 집중하기 위해서 1942년 11월 후생국을 폐지하고 사회과와 노무과의 업무를 사정국으로 이관하였으며, 보건과와 위생과는 위생과로 통합하여 경무국으로 이관하였다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제54호).<sup>141)</sup> 그리고 또 다시 1943년 관제개혁 시 사정국 사회과를 학무국 사회과로 이관하였다(『조선총독부사무분장규정(개정)』, 조선총독부훈령 제96호).<sup>142)</sup> 이렇듯 조선총독부는 사회사업을 전담하는 부서를 마련하였으나, 그 행정체계는 급변하는 국내외 정세에 따라 잦은 통폐합을 거쳤다는 것을 알 수 있다.

조선총독부는 일제가 지향하는 공공사회사업 정책의 직접적인 효과가 개별 국민들에게까지 미치는데 관민간의 매개체가 필요함을 인식하게 되었고, 1920년대부터 조선사회사업연구회(後 조선사회사업협회) 신설, 방면위원제도, 인보관 등을 운영하였다.

137) 『朝鮮總督府官報』 제2689호, 1921년 7월 27일

138) 『朝鮮總督府官報』 제1528호, 1932년 2월 13일; 《매일신보》 學務局과 山林部도 救濟事業에 最大努力, 1932년 6월 19일.

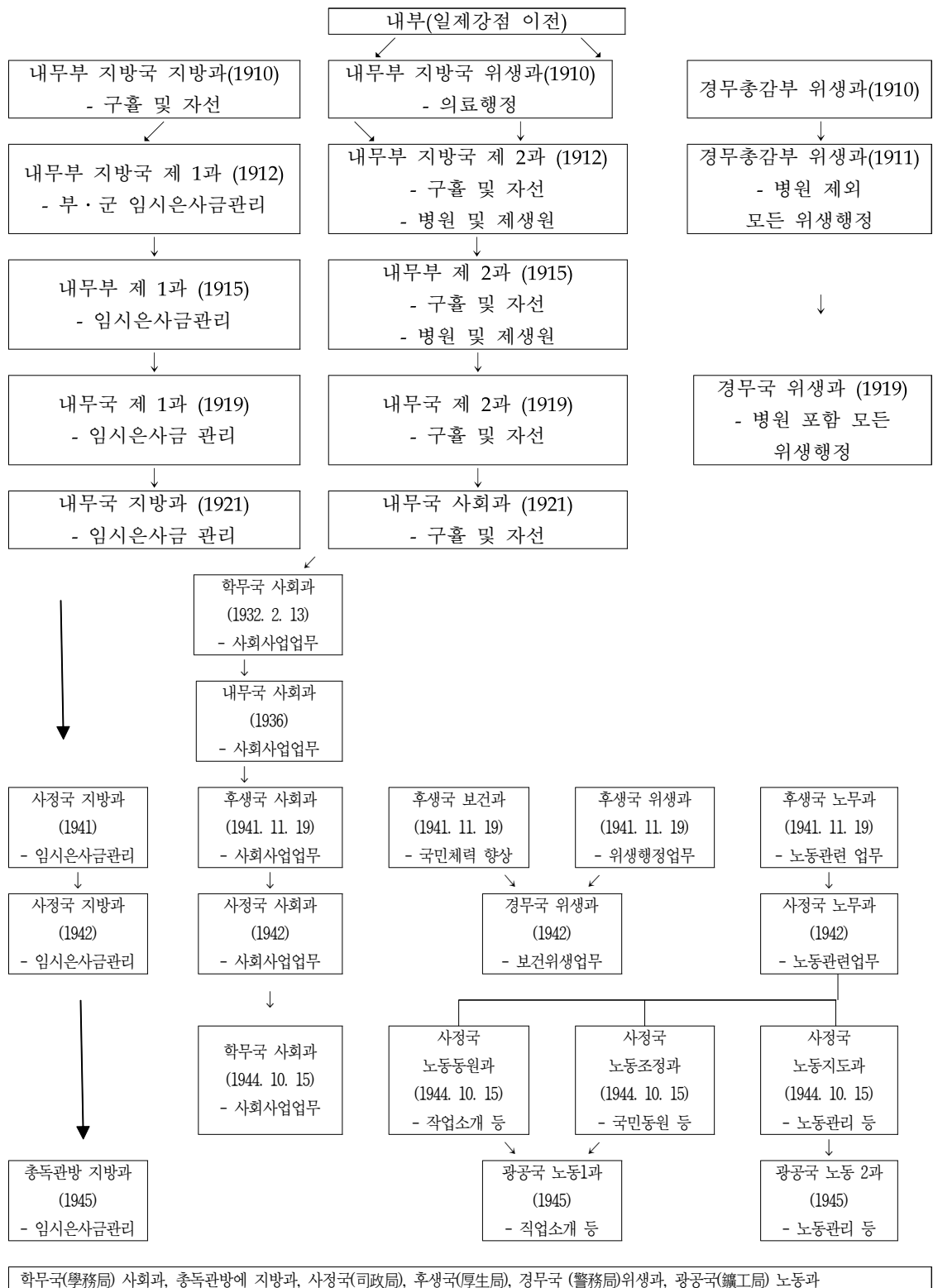
139) 『朝鮮總督府官報』 호외, 1936년 10월 16일; 《매일신보》 農振米穀課 社會教育課等 事務規程改正, 1936년 10월 18일

140) 『朝鮮總督府官報』 호외, 1941년 11월 19일; 《매일신보》, 本府의 機構改革 實現, 1941년 11월 19일; 本府의 機構改革 實現, 1941년 11월 19일; 本府의 機構改革 實現, 1941년 11월 19일.

141) 『朝鮮總督府官報』 호외, 1942년 11월 1일; 《매일신보》, 總督府機構改正, 1942년 11월 1일

142) 『朝鮮總督府官報』 호외, 1943년 12월 1일.





〈그림 3-1〉 일제강점기 공공복지 행정체계 변천



### 3. 일제강점기 경성부 내에서 진행되었던 정부의 사회사업

#### 1) 도시빈민을 위한 구휼 및 취로사업

##### (1) 수산사업(授産事業)

일제는 선진 자본주의 국가로 성장하기 위해 조선을 경제속국으로 전환하여 일본의 식량·원료공급지, 상품판매시장으로 삼고자 했으며, 1910년대 조선총독부는 ‘수산사업’을<sup>143)</sup> 통해 생산된 생사(生絲) 등의 물품을 일본 본국으로 수출하여 일본의 산업발달에 도움을 주고자 했다.<sup>144)</sup> 수산사업의 내용과 방침 등이 각 도(道)의 각 부군(府郡) 의견 수렴, 조사 수행, 총독의 인가 과정을 거쳐 지방의 상황에 따라 확정하였기 때문에 각 도별로 사업 종류와 규모는 동일하지 않았지만 당시 주요 수산사업의 종류는 주로 양잠, 기업, 농사, 제사(製絲), 제연(製筵), 재마(製麻), 제탄(製炭) 등이었고, 경기도의 수산사업 종목은 양잠, 과수재배 등이었다.<sup>145)</sup>

조선총독부는 1911년부터 각도의 주요지역에 수산장과 기술훈련소인 전습소(傳習所)를 설치하였고, 기술관을 파송하여 생도를 교육하였으며, 사업운영에 필요한 각종 기구와 재료도 배부하였다.<sup>146)</sup> 경기도는 경성부 외 8개소의 수산장을 설립하였는데, ‘경성부은사수산장(京城府恩賜授産場)’은 양잠부와 제사부로 나누어 1911년 5월 4일 준공하였다. 경성부는 부민 중 향산(恒産)이 없어 생계가 곤란한 자 중 장래 자영(自營)을 기대할 만한 전습생 50명을 선발, 기숙사에 수용하여 5월~9월에 이르는 5개월 동안 양잠전습을 진행하였고, 9월 30일 제1회 잠업수산자에게 졸업증서를 수여하였다.<sup>147)</sup>

일제는 수산사업이 빈민구휼에 있어서 좋은 방책이라고 선전하였으나<sup>148)</sup> 사회적으로는 조선총독부의 노력에도 불구하고 수산사업이 시행된 지 6-7년이 경과하는 시점에서 원하는 만큼의 성과가 나오지 않았다는 평가가 주를 이루게 되었고,<sup>149)</sup> 1920년대 들어서면서 임시은사금의 상당부분이 공설사업으로 대표되는 사회구제사업비로 전환되어 수산장에 할애되는 금액의 액수는 줄어들게 되었다.

143) ‘수산사업’이란 무직자와 빈곤자에게 일자리 혹은 기능 습득의 기회를 제공하여 생업을 통한 자립을 지원하는 일련의 활동으로, 조선총독부는 강제병합 이후 양반, 유생, 기타 무향산(無恒産)의 사민(士民)에게 생업을 주고, 동시에 지방산업을 개량 및 발전시키고자 임시은사금의 60%를 할애하여 수산사업을 시작하였다(저자 註)

144) 《매일신보》 恩賜金 事業 概況(四), 1921년 8월 4일.

145) 《매일신보》 京城府恩賜授産場, 1911년 4월 27일 ; 京城府授産恩賜場, 1911년 5월 5일 ; 朝鮮總督府, 『朝鮮各道府郡 臨時恩賜金由來及其ノ事業概要』, 明治四十四年 十一月. 9-10쪽.

146) 《매일신보》 臨時恩賜金事業, 1913년 1월 9일 ; 臨時恩賜金事業, 1915년 12월 18일 ; 朝鮮總督府, 앞의 책, 明治四十四年 十一月., 9-10쪽.

147) 《매일신보》 京畿道授産事業, 1911년 4월 5일 ; 京城府恩賜授産場, 1911년 4월 27일 ; 恩賜授産場開始, 1911년 5월 4일 ; 京城府授産恩賜場, 1911년 5월 5일 ; 授産場傳習開始, 1911년 5월 14일 ; 授産場卒業式, 1911년 10월 1일 ; 京畿管内恩賜授産生, 1912년 5월 4일 ; 朝鮮總督府, 앞의 책, 明治四十四年 十一月. 15~17쪽.

148) 《매일신보》 臨時恩賜金事業, 1913년 1월 9일 ; 朝鮮의 地方行政, 1914년 1월 3일 ; 臨時恩賜金事業, 1915년 12월 18일 ; 地方費와 恩賜金事業成績, 1916년 1월 11일 ; 各道の 恩賜金, 本年度의 施設用途, 1916년 9월 21일 ; 恩賜授産京城機業場, 1920년 2월 23일 ; 恩賜金 事業 概況(四), 1921년 8월 4일 ; 臨時恩賜金事業概要(四), 1922년 3월 23일 ; 臨時恩賜金事業概要(五), 1922년 3월 26일 ; 渡邊豊日子, 「臨時恩賜金事業の概要」, 『朝鮮』 77号, 1921년 6월, 143~146쪽.

149) 《매일신보》 龍山面の 報恩社, 1913년 11월 27일 ; 朝鮮蠶業의 施設及普及現況(一), 1917년 2월 11일 ; 京城恩賜製絲授産場 八年度에 廢止, 1920년 2월 16일 ; 恩賜授産京城機業場, 1920년 2월 23일.

## (2) 직업소개소 사업

정부주도의 직업소개 사업은 1920년대 초 도시의 하층 노동자의 취업문제를 해결하는 과정에서 시작되었다. 하층 노동자가 집중되어 있었던 경기, 경남, 평남, 평북의 4도(道)는 관영으로 인사상담소와 공동숙박소를 설치·운영하여, 특별한 연고가 없는 가난한 노동자에게 저렴한 비용으로 숙박과 식사를 제공하였다. 그리고 제반 사업의 하나로 직업소개사업을 실시하였다.<sup>150)</sup>

1920년대 후반부터 경제난이 심화되자 실업문제가 보다 심각해져갔고, 조선총독부는 이를 해결하기 위해 국가체제를 정비해 나갔다. 그 일환으로 내무국 사회과(1927)와 각 도 노동자 소개소(1928)에 담당직원을 배치하였고, 1932년부터 사회사업 담당부서가 조선 내 실업자 조사사업을 정기적으로 실시하였다.<sup>151)</sup> 그리고 1930년대 후반부터 경성, 평양, 대구, 부산 등의 주요 도시에서는 ‘일급노동자(日給勞働者)’의 취업알선을 활성화시키기 위한 방책을 마련하는 과정에서 노동자소개소 설치계획과<sup>152)</sup> 노동소개계 설치,<sup>153)</sup> 직업소개소법 제정<sup>154)</sup> 등에 대한 논의가 있었다.

1937년 7월 중일전쟁 발발 이후 조선총독부의 주요 노동사업의 대상은 응소출정군인과 그 유가족 그리고 군수노무(軍需勞務)의 충족 혹은 물자통제로 생겨난 실업자였다. 이에 따라 조선총독부는 1938년, 주요도시에 군사직업보도부를 설치하고, 전상병(戰傷兵)을 구제하기 위해 공영직업소개소를 더 증설하기로 하였고,<sup>155)</sup> 1939년에는 국고를 보조하여 군사관계 직원을 배치하기로 하였다.<sup>156)</sup>

그리고 일제는 전시체제의 강화로 전쟁에 필요한 필수품 조달을 위해 군수공업을 위주로 하는 공업화 정책이 추진되었다. 공업화 정책의 결과 한반도에는 새로운 공업지대가 형성되었는데, 대표적인 지역으로는 서울인천을 연결하는 경인공업지대, 함경도 흥남을 중심으로 한 북부 공업지대, 진남포 신의주를 중심으로 한 서부 공업지대가 있었다. 각 지방의 중공업이 발흥(發興)하여 지하자원개발에 많은 노무자가 요구되면서, 조선총독부는 그에 대한 인력 수급 조정의 필요성을 인식하였다.<sup>157)</sup> 이에 총독부는 1938년부터 부영직업소개소를 국영직업소개소로 승격시키고, 직업소개소법을 제정하려는 움직임이 시작되었다.

1940년 1월 1일부터 국민등록사무(國民登錄事務)와 실직자 전직(轉職)과 관련된 지원 사무 등을 취급하고자 경성, 함흥, 부산, 대구, 평양, 신의주의 6개 부영직업소개소를 우선 국영으로 승격시키고, 그 외의 인천, 청진, 군산 등의 부영직업소와 선천읍영직업소개소는 사설 직업소개소와 함께 보조하였다. 국영소개소로 승격된 직업소개소는 ‘총후실업구제와 산업발흥의

150) 이방원, 이방현. 「일제전기(1910-1931) 조선총독부의 사회사업과 그 특성」, 『향토서울』 88, 2014. 213-253.

151) 朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』, 昭和七年 六月末.; 『朝鮮に於ける失業調査』, 昭和八年 六月末.; 『朝鮮に於ける失業調査』, 昭和九年 十月.; 『朝鮮に於ける失業調査』, 昭和十年 十月.; 『朝鮮に於ける失業調査』, 昭和十一年 十一月.; 『失業調査』, 昭和十二年 十月.

152) 《조선일보》 하로벌어하로먹는 勞働者에게 福音. 1937년 5월 20일.

153) 《매일신보》 職業紹介所에 勞働周旋係. 1937년 6월 10일.

154) 《동아일보》 失業者 많은 朝鮮엔 保護의法規조차全無. 1933년 11월 7일; 《조선일보》 任意解雇淘汰制限. 1938년 3월 16일; 國民健康保險法等의 社會事業法體系整備. 1938년 5월 25일.

155) 《동아일보》 防止와救濟兩方으로 轉業을積極斡旋. 1938년 8월 28일; 《조선일보》 職業紹介所를 擴充. 1938년 10월 12일.

156) 《매일신보》 應召者家族의 職業斡旋努力. 1938년 1월 11일; 職業斡旋 萬全. 1939년 10월 5일; 《조선일보》 全朝鮮職業紹介所에 軍事關係의 係官配置. 1938년 2월 5일.

157) 《매일신보》 六處의 職業紹介所를 七月부터 國營移管. 1939년 2월 4일.

제일선부대'인 노동자 알선에 만전을 기하게 되었다.<sup>158)</sup> 그리고 조선총독부는 1940년 1월 11일, 『조선직업소개령』(조선총독부제령 제2호)을 제정 발표하여, 국영직업소개소만이 노무자를 모집, 알선할 수 있게 함으로써, 총독부가 전면적으로 노무자를 통제하고 각 방면으로 알선하게 되었다. 이어서 1월 20일 『조선직업소개령시행규칙』(조선총독부령 제7호)이 공포됨과 동시에 실시되었다.<sup>159)</sup>

이후 실직자는 총독부 상공과.이재과(理財課).사회과가 마련한 '국민직업훈련소'에서 새로운 기술을 익힌 뒤 직업소개소를 거쳐 각 방면의 '산업전사'라는 이름으로 일하게 되었다.<sup>160)</sup> 경성직업소개소에서는 또한 노동인력 확보를 위해서 1941년 각 초등학교와 중학교 안에 취직알선연락위원을 배치하고, 졸업자는 반드시 직업소개소에 연락하여 취직하도록 하였다.<sup>161)</sup> 즉, 1920년대 초 실업구제를 목적으로 설치되었던 직업소개소는 일제의 식민지 통치정책이 변하면서 그 성격이 변질되어 노동력의 수급조정, 더 나아가서는 전시체제하의 노동력 강제 동원 기관으로 전락한 것이다.

### (3) 토막민 사업

일제의 토지조사사업과 산미증식계획 등으로 농촌에서 유리된 자들이 생계를 영위하기 위해 산업이 발달된 도시로 이주하여 토막을 짓고 거주하게 되었고 이들을 토막민이라 칭하였다. 토막민들은 자신이 지닌 자본, 지식과 기능 등으로는 변화하는 도시생활에 적합한 직업을 찾을 수 없었기 때문에 그들 대다수가 인력거군, 지게군, 낱품팔이 등의 일용직으로 살아가면서 거지와 다를 바 없는 비참한 삶을 영위하였다.<sup>162)</sup> 그리고 경성부는 1920년대 중반에 접어들면서 이들의 지속적인 증가를 근대도시로 성장해가는 경성의 치명적인 오류라고 인식하고 심각한 사회문제로 간주하였다. 경성부의 토막민에 대한 접근은 1925년부터 해방이전까지 크게 3단계로 구분되는데 첫 번째는 토막민의 생활근거지였던 경성시내로부터 이들을 '축출'하는 단계이고, 두 번째는 1930년대 후반에 이루어졌던 것으로 토막민을 그들의 생활근거지 안

158) 《조선일보》 任意解雇淘汰制限 就職機會를 均等化. 1938년 3월 16일; 職業紹介所를 擴充. 1938년 10월 12일; 職業紹介所增設案. 1938년 10월 27일; 國營職業紹介所 今年엔 六都市에 限. 1939년 1월 21일; 《매일신보》 全鮮에 十八個所의 職業紹介를 國營으로. 1938년 10월 28일; 職業紹介機構擴充. 1939년 1월 15일; 府營에서 國營 職業 紹介所 機構 擴充. 1939년 8월 30일; 國營職業紹介所. 1939년 12월 12일.

159) 《매일신보》 社會課長을 招集. 1940년 1월 13일; 朝鮮 職業 紹介所 國營 移管實施. 1940년 1월 13일; 《조선일보》 職業紹介令全文(十一日公布), 1940년 1월 12일; 職業紹介所令 今日公布. 1940년 1월 12일.

160) 《매일신보》 職業訓練所를 施設 轉職者의 新道開拓. 1941년 1월 24일; 職業轉導員配置. 1941년 1월 24일.

161) 《매일신보》 學園을 나선 童心에도 職場을 찾는 憂鬱. 1936년 11월 26일; 少年少女部를 新設코 兒童就職萬全企圖. 1938년 3월 11일; 國營職業紹介所. 1939년 12월 12일; “適材適所”의 斡旋 仁川職業紹介所. 1941년 2월 16일; 中等校卒業生의 就職. 1941년 10월 19일; 社會戰線의 初年兵. 1941년 10월 26일; 中等卒業生의 動向. 1941년 10월 31일; 새 卒業生의 就職. 1942년 9월 4일.

162) 《매일신보》 有職者는 三分一. 1925년 4월 3일; 東大門管内가 首位를 占領. 1928년 9월 21일; 土幕民 整理 緊急會議. 1928년 10월 13일; 土窟에 사는 府民 根本的 救助 方策. 1929년 1월 21일; 飢寒에 우는 그들을 차저서 (一). 1929년 12월 28일; 月收入平均額 不過十一圓. 1931년 11월 20일; 仁川府內土幕村에 天然痘魔가 跋扈. 1935년 8월 3일; 痘禍의 仁川 新患者 또 發生. 1935년 8월 11일; 《동아일보》 例年の 此節!. 1927년 6월 13일; 西大門外土幕內에 급토사환자 발생. 1932년 8월 14일; 광주궁민노천생활에 전염병까지 발생. 1932년 9월 17일; 間島避亂民 死亡者續出. 1932년 10월 17일; 《조선일보》 土幕民의 健康은?. 1940년 3월 29일; 仁術의 街頭進出 城大崔博士指揮. 1940년 5월 16일.

에서 ‘보호선도’하는 단계이며, 세 번째는 1940년대로 넘어서면서부터 이들을 ‘노력동원’의 대상으로 활용하는 단계이다.

토막민 축출정책은 1925년 조선총독부가 경정부 안팎에 거주하는 토막민의 수와 상황을 파악하면서 시작되었다.<sup>163)</sup> 1928년 8월 조선총독부 사회과가 작성한 ‘경성도시계획안’에는 조선 내 빈민, 특히 토막민들을 현재 거주지에서 축출하여 일정한 국유지에 거주하게 하는 내용이 포함되었고, 경정부는 이 계획안에 합의하면서 1929년부터 한강변 이촌동, 신당리, 삼판동, 미생정, 봉래정, 송월동, 경성역 등에 있던 토막민 들을 도시로부터 축출하기 시작하였다.<sup>164)</sup> 그리고 1932년 봄부터 화광교원에게 고양군 용강면 아현리 소재의 도립직업학교 뒷산 면유지 약 2천 7백여평의 지역으로 이주시킨 송월동, 도화동 등의 토막민들에 대한 위탁관리를 맡겼으며,<sup>165)</sup> 1933년에는 화광교원 자체에서 부의 보조와 지방비를 받아 용강면 소유지를 매수한 뒤 경성 지역에 산재해 있는 수천의 토막민들을 해당지로 이주토록 함으로써 대촌락을 이루었다.<sup>166)</sup> 그리고 1934년 1월 경정부는 ‘경성풍치계획위원회’를 설치하고 좀 더 적극적으로 토막민 정리사업을 전개해 나가면서,<sup>167)</sup> 1932년 토막민 이주사업을 위탁하였던 화광교원과 향상회관(向上會館)에게 제 2의 토막민촌을 위탁운영을 맡겼다.<sup>168)</sup> 그러나 토막민 이주지로 결정

163) 서울특별시. 『국역 경정부사 제 1권』, 2015.; 『국역 경정부사 제 2권』, 2015.

164) 《매일신보》 府内外 土幕民들의 具體的 救濟案 . 1928년 8월 14일 ; 蓬戶甕牖의 無數한 土幕. 1928년 9월 21일 ; 府内와 府下를 通해. 1928년 9월 21일 ; 東大門管内가 首位를 占領. 1928년 9월 21일 ; 年來로 問題되어온 東西部二村洞民. 1928년 9월 21일 ; 臨迫한 치위와 土幕日增. 1928년 9월 21일 ; 漢江人道橋 開通과 附近. 1929년 9월 18일 ; 退去要求에 不應한다고 全部落埋沒計劃. . 1930년 3월 25일 ; 法律上으로도 違法的 行爲. 1930년 3월 25일 ; 吉野町一帶의 土幕民 1931년 6월 30일 ; 비는 퍼붓는데 路頭에 彷徨. 1931년 7월 31일 ; 龍山署管下土幕民. 1931년 11월 3일 ; 松月洞土幕民 移住地指定. 1932년 2월 20일 ; 《조선일보》 시내 각 署長 회의. 1928년 9월 21일 ; 松月洞土幕民阿峴里로 移轉 1932년 4월 23일 ; 《동아일보》 所有權도 移轉안고 土幕民에 撤退強迫, 1930년 3월 25일 ; 土幕撤毀工事 警察이 中止, 1930년 3월 28 ; 阿峴里土幕 撤去를 命令. 1931년 9월 19일 ; 蓬萊町土幕民 撤去延期陳情, 1931년 9월 22일 ; 秋霜나린 松月洞土幕 八百住民將安之, 1931년 10월 6일 ; 今冬의 經過도 不許 1931년 10월 9일 ; 1931년 10월 10일.; 松月洞土幕民 撤去를 督促 1932년 3월 12일.; 阿峴里方面에 移住시킬計劃, 1932년 3월 13일 ; 驅逐되어 移轉. 新築하니 倒壞 1932년 5월 27일.

165) 《매일신보》 松月洞土幕民 移住地指定 1932년 2월 20일 ; 松月洞土幕民 撤去를 督促 1932년 3월 12일 ; 《조선일보》 松月洞土幕民阿峴里로 移轉 1932년 4월 23일 ; 《동아일보》 秋霜나린 松月洞土幕 八百住民將安之, 1931년 10월 6일 ; 今冬의 經過도 不許. 1931년 10월 9일 ; 1931년 10월 10일.; 阿峴里方面에 移住시킬計劃, 1932년 3월 13일 ; 驅逐되어 移轉. 新築하니 倒壞 1932년 5월 27일.

166) 《매일신보》 城西에 不遠建設될 土幕民大部落 1932년 10월 15일 ; 峴底洞과 館洞 土幕民安堵 1933년 9월 30일 ; 土幕民에煉炭을 自作自給토록 임한을당한그들을위하여 京畿道山林課의案, 1933년 11월 24일 ; 《조선일보》 五百餘戶土幕民 阿峴里移住完了 1933년 10월 8일 ; 土幕民爲하야 煉炭自作自給 道山林課에서 計劃, 1933년 11월 23일 ; 土幕民子女爲하야 阿峴에 學校設置 1933년 12월 10일 ; 本誌記者. 「和光教園を訪ねて」, 『朝鮮及滿洲』 316號. 1934년 3월. 91-93쪽.

167) 《조선일보》 三千四百餘家口 1934년 1월 21일 ; 《매일신보》 風致를 깨치며 衛生에 낮보다고 土幕을 업셀공리, 1934년 1월 23일 ; 二百五十戶의 土幕이 問題 1934년 1월 24일.

168) 《매일신보》 京城府内の 土幕民 郊外로 移住決定 1935년 2월 28일 ; 都會의 癌 除去코저 土幕民懇談會開催 었지하면 그들을 구제할까? 1935년 3월 7일 ; 春光도 無色, 1935년 3월 20일 ; 土幕民을 兩處에 모아 文化的理想村建設 東西兩門外の 山地를 利用 京畿道가 率先提唱, 1935년 5월 17일 ; 貞陵里的 吉地를 어더 府内外土幕民移住. 금년부터 四個年繼續하야 二千戶全部를 整理, 1935년 6월 26일 ; 貞陵里와 弘濟外里에 窮民住宅地建設, 1935년 10월 20일 ; 《조선일보》 都市京城의 癌腫인 土幕民의 移住計劃 1934년 4월 8일 ; 四年間廿萬圓을 土幕民全部收容 1935년 6월 4일 ; 地溫을 依支삼는 土幕民萬四千名 1935년 10월 20일 ; 《동아일보》 新府民될十八萬名中五割은土幕民과窮民府内の窮細民, 1935년 1월 31일 ; 貧民新都市計劃 1935년 2월 14일 ; 형설수설, 1935년 2월 15일 ; 府内外二千餘土幕集團部落으로移住시켜 1935년 6월 16일 ; 京城에 散在한 土幕民 五千戶에 二萬名, 1935년 10월 20일 ; 今後三個年計劃으로 市内土幕을 整理 1935년 10월

된 지역의 주민들의 맹렬한 반대와<sup>169)</sup> 경성부의 방임적 태도<sup>170)</sup> 등의 이유로 이전에 비해 가시적 결과를 가져오지 못하였고,<sup>171)</sup> 경성 시내에는 토막민의 수가 지속적으로 증가하여 부당국의 이들에 대한 통제가 어려웠다.<sup>172)</sup> 결국 정부는 기존의 토막민 처우방침을 변경할 수밖에 없었다.

정부의 토막민 접근은 1938년 11월, 기존의 도시로부터의 토막민 축출방침(逐出方針)에서 보호선도방침(保護善導方針)으로 선회하였다.<sup>173)</sup> 당시 정부는 기존의 토막민 축출방침의 문제점으로 토막민들을 그들의 생활근거지인 도심으로부터 벗어나게 함으로써 생활유지가 불가능해졌기 때문이라고 생각하였다. 따라서 보호선도방침이라 함은 토막민의 생활근거지와 가까운 정부 소유의 땅에 공공용광장(公共用廣場)이라는 이름의 환지(換地)를 마련하여 집단 이주시키거나 또는 토막민 중 생활이 비교적 넉넉한 자들은 경찰당국의 보호선도하에 일반 생활자로 전환시키는 것을 의미했다. 정부는 토막민 선도방안을 마련하기 위해 토막민 유형을 그 성격에 따라 크게 3개의 유형으로 구분하고 토막민 처리를 위한 방안을 지속적으로 연구 발표하였으나,<sup>174)</sup> 토막민은 사라지지 않았으며 결국 1939년 중반에 접어들면서 전쟁의 확대 등으로 재정적 지원이 불가능해지면서 토막민 퇴치사업을 접게 되었다.<sup>175)</sup>

정부에 의한 토막민 사업이 다시 활기를 띠게 된 것은 1940년도 여름, 수해 입은 토막민들을 함북 회문(會文) 탄광지대로 북조선개척사업 노동자로 보낸 것이 계기가 되었다.<sup>176)</sup> 1941년 경성부 도시계획과는 그동안 재정적 어려움으로 실시되지 못하였던 세민수용지구(細民收容地區) 건설을 동부 중랑천 연안에 1942년부터 착수할 것을 결정하였다. 이는 토막민 접근이 기존의 구제사업이 생업보국(生業報國) 노력확보를 위해 토막민을 정리 유도하는 목적, 즉 '토막민의 노력동원'으로 그 성격이 변질되었다고 볼 수 있다.<sup>177)</sup>

#### (4) 궁민구제토목사업(窮民救濟土木事業)<sup>178)</sup>

일제가 식민지 조선에서 실시한 궁민구제사업의 성격과 유형은 시기별로 차이가 존재한다. 조선총독부 관계자는 1910년대와 1920년대 사업을 각각 '구빈(救貧)'과 '방빈(防貧)'으로 규정

29일 ; 日八錢生活土幕民 東部만 八百七十餘戶 1936년 5월 8일 ; 本誌記者, 「京城の土幕民を探索(下)」, 『朝鮮及滿洲』 339號. 1936년 2월. 81-85쪽.

169) 《매일신보》 土幕民 郊外移住에 地元民의 反對 猛烈 衛生上 見地., 1936년 6월 5일.

170) 《동아일보》 부당국이 냉정하다고 嗷嗷하는 사백토막민 1936년 7월 8일.

171) 《매일신보》 府土幕整理案不振. 1936년 7월 11일.

172) 《매일신보》 豪華京城의 一大暗影 1937년 5월 12일 ; 鹽里町附近에 土幕村突現 1937년 5월 15일. ; 頭痛砵리 土幕民 1937년 5월 21일.

173) 《조선일보》 東部土幕民處理問題 1938년 11월 4일.

174) 長郷衛二. 「土幕民と其処置に就いて」, 『同胞愛』第17卷1月号, 2月号・昭和14(1939)年一月, 二月

175) 《동아일보》 増加一路의 土幕 1939년 6월 10일 ; 補助없인 不可能 1940년 1월 17일 ; 繁榮하는 京城의 癌 1940년 4월 12일 ; 激増하는 土幕 등쌀에 整理事業을 斷念 1940년 4월 12일.

176) 《동아일보》 水難만난 土幕民 1940년 7월 25일 ; 《조선일보》 水害입은 土幕民을 會文炭坑에 斡旋 1940년 8월 9일.

177) 《매일신보》 土幕民收容도不遠 1941년 8월 30일 ; 勞務에 土幕民動員 1941년 11월 5일 ; 土幕區特設 1942년 2월 2일 ; 土幕民들 内地에 産業戰士로써 甦生, 1942년 2월 14일 ; 土幕民甦生 1942년 2월 26일 ; 土幕民六百名 第二次로 北海道에移送, 1942년 3월 12일 ; 빚나는 貧者一燈 1942년 4월 7일 ; 土幕民도 建設戰에 北海道로 또 千名輸送, 1942년 6월 10일.

178) 이종범, 「1930년대 초의 '궁민구제토목사업'의 성격」, 『전남사학』 2. 1988. ; 서일수, 『1930년대 전반 궁민구제토목사업의 대도시 사례와 성격-경성, 부산, 평양을 중심으로』, 중앙대학교 대학원 사학과 석사학위논문. 2010. ; 고태우, 「1930년대 조선총독부의 궁민구제토목사업과 지역개발」, 『역사와현실』 86. 2012.

하였다. 이는 1920년대로 접어들면서 부랑자, 빈민, 걸인 등의 문제를 해결하기 위해서는 이들이 직업을 갖고 자립할 수 있도록 지원해야 하며, 이를 위해 기술교육, 공장건설, 토목사업 추진 등의 근본적 대책이 필요하다는 인식이 강하게 자리를 잡았기 때문이었다.<sup>179)</sup> 그리고 1930년대 일제는 세계대공황과 대륙침략 계획에 따라 식민지 조선을 유휴자본의 투자처, 대륙 침략을 위한 후방기지로 활용하고자 하였다. 이에 따라 조선총독부 내무국은 기간산업(基幹産業)을 실시하여 국민에게 임금을 배분함으로써 국민을 구제하고, 민력의 함양과 국토의 개발을 꾀한다는 명분을 앞세워 1931년 4월 1일부터 3개년의 계속사업으로서 이전에 없었던 전국 단위의 대규모 국민구제토목사업을 시작했다.<sup>180)</sup>

1931년 4월 1일 지방자치제의 실시로, 각도가 직접 도로, 하천, 상수도, 도시계획, 어항(漁港), 하수도, 사방(砂防)사업 등 필요한 기간산업을 정하고 예산을 계획한 뒤, 국비와 지방비를 사용하여 국민구제토목사업을 진행하였다. 그리고 조선총독부 사회과는 국민구제사업에 필요한 인력이 부족하지 않도록 각 도에 명령하여 노동자와 국민들의 분포상황을 조사하고, 모든 이들을 참여하게 하였다.<sup>181)</sup> 동시에 조선총독부 사회과는 과거 농촌의 피폐와 생활난으로 일본에 도항했던 자들 중 조선의 국민구제토목사업계획을 듣고 귀국한 이들에 대한 동태조사도 착수하여 국민구제토목사업에 투입하고자 했다.<sup>182)</sup>

1934년 종료된 국민구제토목사업은 국민들의 소득증가와 구매력 증진, 민리민복(民利民福)의 증진, 각종 사업의 개발, 도박범 및 부랑자 등의 현저한 감소 등의 효과를 가져왔고, 국민 모두 안정을 얻었다고 평가되었다.<sup>183)</sup> 그리고 1차 국민구제토목사업에 대한 긍정적 평가는 본 사업이 이후 3차례에 걸쳐 지속적으로 시행될 수 있는 기반이 되었다. 즉 3개년사업으로 1931년부터 1933년까지 실시되었던 국민구제토목사업은 3차에 걸쳐 연장되어 1936년까지 실시됨으로써 약 6년간 지속적으로 실시되는 결과를 가져왔다. 경성부의 경우도 국민구제토목사업이 1차적으로 1934년으로 끝을 맺었으나, 이후 다수의 실업자가 생길 것을 우려하여 1934년부터 1936년까지 3개년 계속사업으로 연인원 50만 명을 구제할 수 있는 하수개수사업(下水改修事業)을 계획하기도 하였다.<sup>184)</sup>

그러나 국민구제토목사업에 대한 부정적 평가도 존재하였다. 그 내용은 사업으로 인한 취업률과 급여액의 증가는 모두 일본 노동자들에게 해당된다는 것이고 조선 국민의 실질적인 삶은 나아진 것이 없다는 것이었다. 경성의 경우 1932년 채금지수가 높아졌고, 국민구제토목사업에 참여했던 일용노동자가 아닌 일반노동자의 상태는 매우 열악했기 때문에 물가가 급등하고 생계비가 높아졌음을 고려하면 오히려 조선인의 궁핍을 촉진하였다고 보는 것이 타당하다는 것이다.<sup>185)</sup> 이는 국민구제사업의 근본적인 목적이 대륙침략의 전진기지화를 위한 식민지 공업화의 기반조성에 있었으며, 일본제국주의는 한국농촌·도시의 광범한 반농반노군, 실업군의 과잉인구의 존재를 배후로 하여 동원노동층의 임금수준은 극히 저급한 상태로 묶어 놓아 생계

179) 《매일신보》 浮浪者 救濟와 感化院, 1922년 4월 11일 ; 救貧보다 防貧이 必要, 1923년 1월 13일 ; 窮民 救濟策에 就하여, 1924년 9월 22일 ; 乞人の 凍死와 其 救濟策, 1926년 12월 17일 ; 乞人 救濟 問題, 1928년 11월 22일.

180) 朝鮮總督府. 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, 昭和八年 八月 二十八日. 1쪽 ; 고테우, 앞의 논문, 2012년, 248쪽.

181) 《매일신보》 窮民救濟 土木事業의 內容, 1930년 12월 28일 ; 窮民 救濟를 準備하는 新年 最初の 會議, 1931년 1월 13일 ; 窮民 救濟 順序는 失業者부터서, 1931년 3월 10일 ; 窮民救濟事業 實施에 對하여 1931년 4월 1일 ; 《조선일보》 窮民救濟事業 四月 1931년 4월 3일.

182) 《매일신보》 窮民救濟事業 實施와 漫然 渡航者 激減, 1931년 3월 14일.

183) 朝鮮總督府. 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』, 昭和十一年 十一月 二十八日. 10-11쪽.

184) 《조선일보》 窮民救濟의 下水改築工事 京城府三年繼續事業. 1933년 5월 20일.

185) 「朝鮮の失業者問題 - 忽にすべからざる社會現象」, 『朝鮮公論』 242, 1933년 5월, 73-74쪽.

유지도 곤란할 정도였기 때문이다.<sup>186)</sup> 또한 국민구제사업을 진행하는 과정에서 공사현장에서의 임금 지불방식이었던 전표제(錢票制)와 청부업자간의 담합에 따른 임금 공제, 강제저축 등은 임금수준을 더욱 하락시키는 요인이 되었다. 이 사업의 결과 지방재정에 대한 일본 금융자본의 지배력이 강화되었고, 그 궁극적 부담이 일반주민에게 전가되었다.<sup>187)</sup>

## 2) 위생 및 구료사업

### (1) 위생사업 - 환경정화 및 전염병 퇴치활동

조선총독부는 “조선인민 일반의 위생사상은 극히 유치”하여 그 생활상태가 아직 미개한 영역을 벗어나지 못했다고 인식하였다. 즉, 의식주 및 신체에 대한 청결관념이 매우 부족하고, 가옥 내 변소 설비 및 하수구와 오수류 설비 등이 불완전하여 토양이 오염되고 시가지에 있는 우물물이 대부분 음료에 적당하지 않다고 평가하였다. 그럼에도 불구하고 많은 조선인들은 이에 대한 지식이 없어 오염된 정수를 마심으로써 소화기병에 걸리고, 전염병이 해마다 유행하는 것으로 보았다.<sup>188)</sup> 따라서 위생사업의 목적은 국민의 건강을 증진시켜 사망률을 낮추는 것이었고, 이 목적을 달성하기 위한 주요 방안은 청결을 통한 위생 상태의 개선이라고 인식되었다.<sup>189)</sup>

조선총독부는 일제는 강점 직후부터 ‘위생교육’의 이름으로 조선인에게 조선이 미개한 위생 상태에 있음을 주입시켰고, 선진문명국인 일제 당국이 과학적, 근대적 방법으로 조선의 환경을 정화하고 있음을 홍보하였다. 효율적이고 즉각적인 위생상태의 개선을 위해 시행되는 위생경찰의 통제와 취체는 조선인이 감수해야 할 몫이었다. 위생경찰은 일상의 사소한 것까지 규제하고, 지시된 위생실천을 준수하지 않았을 경우 법적 제재가 가해졌다. 또한 전염병과 관련된 검역, 검사, 예방주사, 격리치료 등의 제반 조치도 근대의학, 과학의 이름으로 시행되었으며, 이 과정에서도 조선인은 미개민족이고, 일본은 문명국이라는 이미지가 지속적으로 형성되었다. 즉 일제전기 불결한 환경, 미개한 위생인식, 범죄는 동일시되었고, 경무총감부(이후 경무국)와 위생경찰의 주도로 위생활동은 강력한 통제 하에 이루어졌다.

미개한 위생상태와 그로 인해 발생하는 전염병을 근절하기 위해 과학적 사전방역과 사후박멸 조치를 취하였으며, 이러한 모든 활동은 위생경찰의 주도하에 진행되었다. 사전 방역은 두 단계로 진행되는데, 그 첫 번째 단계는 일상생활에서 환경을 정화하는 것이며, 두 번째 단계는 전염병 출몰시기 직전의 예방사업 실시이다. 그와 관련된 첫 단계 세부사업은 상하수도 설치, 하수암거 축조, 오수처분공장 신설, 똥통과 쓰레기통 배분, 공중변소 설비, 춘계추계 청결 실시, 수질 검사, 오물 소제 등이 있었다.<sup>190)</sup> 두 번째 단계 사업으로는 검역적 호구조사와 해항 검역, 세균검사, 위생강화회, 위생관련 주의서 배부 등을 통한 위생 교육, 예방주사 실시, 우물봉쇄, 부패 음식물 판매 취체, 음식점 위생청결 검사, 소독, 화장실 청소, 파리 잡기, 소독

186) 이종범, 앞의 논문, 1988, 152-154쪽.

187) 고태우, 앞의 논문, 2012, 248-249쪽.

188) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府救療機關』, 大正十二年, 1-2쪽.

189) 《매일신보》 衛生, 文明의 尺度, 1917년 10월 14일.

190) 《매일신보》 京城內의 大清潔, 1913년 4월 12일 ; 府와 衛生設備, 1915년 8월 14일 ; 講演의 效果顯著, 1916년 9월 23일 ; 都市衛生과 下水溝, 1916년 10월 3일 ; 衛生試驗場, 1922년 3월 14일 ; 糞桶 無料 分配, 1922년 5월 6일 ; 公醫 講習會 終了, 1922년 5월 21일 ; 衛生活動寫眞 公開, 1922년 5월 31일 ; 仁川府의 衛生 施設, 1924년 1월 21일 ; 下水道, 便所, 塵埃箱 大清潔을 斷行, 1928년 4월 23일 ; 衛生課에서 衛生思想 普及, 1929년 5월 24일.



약·양철통 무료배급, 창기·기생·접객업자 검사 등이 있었다.<sup>191)</sup> 봄·가을로 실시했던 청결은 경찰서 위생과에서 담당하였으며, 날자별 청결지역을 신문에 고지하고, 각 경찰서 관할의 하수도, 변소, 쓰레기통 등 불결한 장소를 소제하고 소독하였다. 경찰주도의 위생사업은 지도와 훈시를 넘어 위반자에게는 벌금형이나 태형도 가능하였다.<sup>192)</sup> 전염병이 발병한 후에는 사후박멸을 위해 전염병자 격리치료, 주사, 소독, 전염병 발생지로의 교통 차단 등을 실시하였다. 전염병 환자의 격리치료를 위해서는 서울 순화원(順化院), 부산 순치병원(順治病院), 인천 덕생원(德生院)을 설치하였다.<sup>193)</sup>

조선총독부는 『전염병예방령』(조선총독부제령 제2호), 『청결방법급소독방법』(조선총독부령 제71호) 등을 반포하였다.<sup>194)</sup> 각 지역에서는 위 법에 근거하여 위생경찰의 활동을 보조하는 성격이 강한 ‘위생조합’을 결성하고 정기적인 청결사업을 실시하였으며,<sup>195)</sup> 본 조직은 식민지 전 지배기간 동안 존속하였다.<sup>196)</sup> 그리고 ‘위생시험소’도 조직하여 상하수와 음식물에 대한 의학적·화학적 연구, 전염병 관련 병원검사, 개인위생의 분야로 대소변·혈액검사를 진행하는 등 청결과 전염병 예방사업에 만전을 기하고자 하였다.<sup>197)</sup> 그러나 언론에 비친 당시 조선총독부의 위생사업에 대한 평가를 보면 긍정적이지 않았다. 언론은 경성부가 조선인 거주지와 일본인 거주지 간의 위생시설에 차별을 당연시 한다고 비난하면서, 소수이고 미약하나마 조선인 의사들이 민족을 위하여 협동하여 이 문제를 등한시 하지 말것을 촉구하고 있었다.<sup>198)</sup> 총독부의 기관지 성격을 지닌 《매일신보》가 이와 같은 기사를 작성했다는 점에 비추어 볼 때, 조선총독부, 경성부 등 정부의 위생시설 설치에 일본인 거주지 우선으로 행해지고 조선인 거주지는 홍보용으로 행해진 것으로 보인다.

일제의 위생 경상비로 진행된 활동에는 위 사업들 외에도 이출우검역비(移出牛檢疫費), 배회하는 나환자 일소와 나병자수용소의 경비<sup>199)</sup>, 모르핀 중독자 수용과 강제치료 비용<sup>200)</sup>, 정

191) 《매일신보》 黑死病과 道廳의 諭告, 1911년 1월 21일 ; 梅毒檢査修報, 1912년 4월 2일 ; 虎疫의 注意書, 1912년 9월 12일 ; 防疫當局의 警戒益嚴, 1916년 8월 19일 ; 虎疫과 衛生, 1916년 9월 2일 ; 虎疫豫防方法, 1917년 9월 5일 ; 麻浦와 衛生, 파리잡기를 권장, 1919년 5월 31일 ; 豫防宣傳書 配布, 1921년 1월 25일 ; 臨時 戶口調査, 1922년 9월 29일 ; 天痘 檢疫 調査, 1923년 1월 13일 ; 腸室扶斯 蔓延으로 衛生係 總出動, 1925년 7월 11일 ; 水災 後의 傳染病 豫防에 就하야, 1925년 7월 26일 ; 市內 醫師 總出로 檢病 調査와 巡回 施療, 1925년 7월 29일 ; 廿四名의 總出로 三萬人에 注射 施行, 1926년 9월 10일 ; 날 것을 먹지 말 일 豫防注射가 萬全, 1926년 9월 11일 ; 接客業者도 健康診斷, 1927년 11월 10일 ; 警務局 衛生課에서 虎疫 豫防 對策, 1928년 7월 7일 ; 豫防策 講究 - 卽라도 撤布, 1929년 7월 11일 ; 石灰 五百石으로 不潔處에 一齊 消毒, 1929년 7월 25일 ; 傳染病 消毒藥을 本町署가 無料 配給, 1929년 8월 22일 ; 傳染病 豫防에 對한 『팜프레트』를 配布, 1929년 9월 2일.

192) 《매일신보》 衛生妨害者處罰, 1913년 4월 8일.

193) 《매일신보》 京城猩紅熱狀況, 1915년 1월 20일 ; 釜山府의 順治病院, 1924년 2월 14일 ; 順化院 規程 發布, 1924년 3월 4일 ; 仁川에 發疹室扶斯, 1924년 3월 4일 ; 應援 警官 五十名과 六十名 救護隊 急派, 1929년 9월 17일.

194) 《매일신보》 豫防令附屬法規, 1915년 6월 12일 ; 『朝鮮總督府官報』 제881호, 1915년 7월 10일 ; 제882호, 1915년 7월 12일.

195) 《매일신보》 仁川의 保健組合, 1913년 1월 18일 ; 本町署의 計畫中인 衛生組合, 1916년 6월 8일 ; 臨時衛生組合, 1916년 9월 27일 ; 告衛生區長, 1916년 9월 29일.

196) 정근식, 「식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산 - 식민지 통치성의 시각에서」, 『사회와 역사』 90권. 2011. 241쪽.

197) 《매일신보》 府의 衛生施設, 본년도부터 실행한다고, 1921년 3월 18일 ; 衛生試驗所 設置, 1922년 1월 25일 ; 《동아일보》 衛生試驗所 설치, 府의 新事業, 1922년 3월 14일 ; 傳染病 豫防과 衛生試驗所, 1922년 4월 13일 ; 《조선일보》 衛生試驗所改善, 1923년 4월 26일.

198) 《동아일보》 疾病의 增加와 衛生問題, 1925년 10월 6일 ; 京城府의 衛生施設策, 1925년 12월 21일 ; 衛生改善上 給水에 努力, 仁川府에서, 1928년 4월 18일.

199) 《매일신보》 衛生施設의 擴張, 1924년 1월 16일 ; 釜山府內에 徘徊하는 癩病患者를 護送, 1930



신병자 조사와 정신병자의 보호관리 비용<sup>201)</sup>, 벽지주민과 세민계급을 위하여 각 경찰관주재소와 보통학교에 구급상과 약품 비치 비용<sup>202)</sup> 등이 발견된다.

## (2) 조선총독부의원의 시료활동

『조선총독부의원관제』(조선총독부칙령 제368호), 『조선총독부의원사무분장』(조선총독부훈령 제16호), 『조선총독부자혜의원사무분장규정』(조선총독부훈령 제17호) 등 조선총독부의 잇따른 의료법 발포로<sup>203)</sup> 서울에 조선총독부의원이, 지방은 자혜의원이 설치되면서,<sup>204)</sup> 식민지 조선은 일본식 서구 근대 의료체제로 흡수되었고 총독부는 각 병원들의 제반 사무를 관장하였다.<sup>205)</sup> 총독부의원은 1910년 11월 이후 빈민환자를 위한 시료부(施療部)를 별도로 설치하고, 진료의 편의성을 강조하면서 보통 환자의 진료부서 및 병실과 따로 구획하여 병원을 운영하였다. 또한 1911년 11월 1일 시료부심득(施療部心得)을 마련하여 시료부직원의 환자에 대한 태도 및 제반 업무에 대해 규정하였다. 1911년 1년간 시료부 입원환자 총수는 582명으로 일본인과 조선인의 비율을 1:4였다.<sup>206)</sup>

일제초기 일제는 조선총독부의원과 자혜의원이 빈곤한 조선인에게 행한 시료를 끊임없이 ‘천황의 은혜’라고 칭하면서 시혜적인 측면을 강조하였다. 그리고 <매일신보>에 나타난 불치병으로 고생하고 있던 조선인이 의원 의사의 ‘신술(神術)’로 ‘완치’되어 ‘감읍’하였다는 사례와 치료성과와 수치를 볼 때 그 활동이 매우 긍정적으로 보인다.<sup>207)</sup> 그러나 조선총독부의원과 자혜의원 원장, 소속 의사들은 대부분 군의(軍醫) 출신으로 외과적 시술에 익숙한 자들이었기 때문에 지역 주요 질병인 소아과, 부인과 등에는 경험이 부족하여 적절할 치료가 이루어졌다 보기 어렵다.<sup>208)</sup> 조선인들은 “시료부에서는 좋은 약을 쓰지 않고 고명한 의사가 진료를 하지 않

년 4월 10일.

200) <매일신보> 『모히』患者 強制治療, 1925년 7월 4일 ; 『모히』中毒 患者 新取締法을 制定, 1927년 7월 27일 ; 『모히』患者 救濟策 七個 療養所 增設, 1927년 9월 14일 ; 總督府 衛生課에서 모히 中毒 絶滅策, 1928년 7월 6일 ; 『모히』患者 根滅策 各道 共通 妙案 協議, 1928년 9월 9일 ; 『모히』癮者의 登錄制度, 1929년 5월 23일 ; 患者登錄制度를 設하야 모히 患者를 一掃, 1929년 5월 23일 ; 麻藥類 中毒者 登錄規程 發布, 1930년 3월 3일 ; 釜山署에 檢舉된 魔藥密賣者, 1930년 5월 12일.

201) <매일신보> 精神病者 保護, 1926년 6월 8일.

202) <매일신보> 醫療機關이 不備한 僻地에 救急箱, 1931년 9월 29일.

203) 『朝鮮總督府官報』 제28호, 1910년 9월 30일; 제 29호, 1910년 10월 1일.

204) 자혜의원의 설치목적은 지방 빈민에게 무료로 근대적 의료혜택을 제공하는 것으로 1909년 12월 전주, 청주 자혜의원을 시작으로 1910년 9월에는 함흥, 공주, 광주, 나남, 대구, 수원, 의주, 진주, 춘천, 평양, 해주 자혜의원이 증설되어 1개도 1의원 체제가 확립되었고, 이후 회령, 강릉, 안동, 제주, 초산, 소록도, 남원, 군산, 순천, 강계, 마산, 성진, 해산진, 개성, 김천, 신의주, 진남포, 대전, 사리원, 철원이 잇따라 개설되면서 총 33개의 자혜의원이 존재하였다. 빈민에게 무료진료를 목적으로 설치되었다고는 하나 1차 세계대전 이후 일본의 만성적인 불황과 대륙침략전쟁으로 무료진료 비율이 점차 줄어들었고 1940년대에 이르면 5%이하가 되는 등 유명무실해졌다(주상훈·전봉희, 「1910~20년대 관립 자혜의원 계획의 시기적 특징과 변화」, 『대한건축학회 논문집 : 계획계』 27-11, 2011. 240~241쪽 ; 박윤재, 「조선총독부의 지방 의료정책과 의료 소비」, 『역사문제연구』 21, 2009. 165~167쪽. ; 국가통계포털(KOSIS). 광복이전통계. 보건복지. 위생 [2017년 11월 25일])

205) 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府醫院二十年史』, 昭和三年.

206) 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府醫院第一回年報』, 明治四十四年. 24~25쪽; 174~175쪽; 230~231쪽.

207) <매일신보> 老婆神術感泣, 1912년 3월 7일 ; 慈惠醫院과 人民感泣, 자혜의원의 은택 감읍, 1912년 3월 27일 ; 無鼻美人의 有鼻 1912년 3월 30일 ; 慈惠醫院 治療數, 1912년 4월 14일 ; 各道 慈惠醫院 成績, 1913년 2월 8일 ; 救療機關의 現狀 1913년 9월 10일 ; 總督府醫院은 吾人生命의 大活佛, 1914년 5월 10일 ; 一記者, 「朝鮮に於ける慈惠救濟事業の梗概」, 『慈善』제5편 제2호, 1916년 10월, 89~90쪽.

208) 박윤재, 『한말.일제 초 근대적 의학체계의 형성과 식민 지배』, 연세대학교 박사학위논문, 2002.

기 때문에 많은 수의 환자가 죽는다. ... 시료부 환자가 죽으면 그 시체를 해부용으로 사용한다.” 등의 소문으로 조선총독부의원 시료부에 대한 부정적인 인식을 가지고 있었다.<sup>209)</sup> 다수의 연구자들은 일제의 구료 행위를 식민지 조선인에게 일제의 ‘시혜적’ 이미지를 형성하고 식민지를 순조롭게 운영하기 위한 방법의 일환이었던 것으로 보는 경향이 높다.

### 3) 특수보호사업

일제가 한일병합 후 곧 이어 진행했던 특수보호사업은 고아와 맹아자로부터 시작되었고,<sup>210)</sup> 이후 부랑아, 근로여성, 원호대상자 등 조선총독부의 정책에 따라 그 대상은 확대되었다.

#### (1) 부랑아 교화사업(敎化事業)

식민지 조선에서 실시된 교화사업의 대상은 크게 출옥자와 부랑아로 분류되며, 이들 중 조선총독부가 주체가 되어 사업을 실시한 대상은 부랑아였다. 일제는 부랑아를 방벽(放僻), 음질(淫迭), 사곡(邪曲) 등의 악행을 저지르는 사회와 국가의 공적(公賊)으로 인식하였고,<sup>211)</sup> 정부는 이들에 대한 처벌을 진행하였다. 경성부 경찰서는 1910년대 풍기숙청하고 질서를 정돈하기 위해 관내 부랑자를 엄중히 취체 및 구류하여 그 마음을 회개하게 하였으며, 적절한 직업을 갖겠다는 맹세를 받은 후에 내보냈다.<sup>212)</sup> 그리고 1914년부터는 전국단위 ‘부랑자 대청결 운동’을 실시하여 1년에 1~2회에 걸쳐 부랑자를 검거한 뒤, 여비를 주고 원적지로 보내기도 하였다.<sup>213)</sup>

그럼에도 불구하고 불량소년의 발호가 끊이지 않자 종로경찰서장, 경무관, 언론 등은 불량소년을 수용감금하여 정신적 교양과 직업교육을 통해 이들의 부랑병을 치료할 수 있는 감화시설 설치 및 사회단체 조성을 주장하고 총독부에 이와 관련된 의견서를 제출하였다.<sup>214)</sup> 총독부는 이러한 사회요구에 부응하여 기존의 임시적인 접근보다 체계적이고 엄중한 방침을 도모하고자, 1920년대 들어서면서 부랑소년을 교구할 방안을 마련하였다. 그 대표적인 시설은 소년형무소, 감화원(感化院), 명진사(明進舍) 등을 들 수 있다.<sup>215)</sup>

총독부는 미성년 범죄 증가 방지를 위해 학교교육과 도덕교육을 충실히 이행하고, 그럼에도 발생하는 미성년 범죄에 대해서는 소년재판소와 유년감옥을 이용할 계획을 세웠다. 그에

171쪽.

209) 《매일신보》 시료부나 유료부나 조금도 다를 것이 없습니다, 1918년 10월 31일.

210) 고아와 맹아자 사업은 이후 본고의 사례 1) 제생원에서 소개한다.

211) 《매일신보》 矯風の 急務, 1919년 8월 8일 ; 靑年 浮浪者の 増加와 其 矯救策(上), 1921년 5월 18일.

212) 《매일신보》 최근 퇴원한 監獄病院의 浮浪病者, 1914년 11월 25일 ; 밀미음녀미독치료, 1914년 12월 8일 ; 거지도초청결, 1916년 2월 17일.

213) 《매일신보》 拘留된 浮浪者, 1916년 5월 30일 ; 浮浪者 收容所, 1922년 2월 2일 ; 浮浪者 救濟와 感化院, 1922년 4월 11일 ; 유선영, 「식민지의 스티그마 정치 - 식민화 초기 부랑자표상의 현실 효과」, 『사회와역사』 89권, 2011, 66쪽.

214) 《매일신보》 不良少年에 對하야 感化원설립 呼 필요, 1916년 6월 15일 ; 總督의 盛意에 感激하야 부로제씨의부랑자교정 呼 결심, 1917년 10월 21일 ; 矯風の 急務, 1919년 8월 8일 ; 不良少年의 流配, 1919년 11월 22일 ; 靑年 浮浪者の 増加와 其 矯救策(上), 1921년 5월 18일 ; 靑年 浮浪者の 増加와 其 矯救策(下), 1921년 5월 19일 ; 具然壽, 「浮浪鮮人の救濟策」, 『朝鮮及滿州』 113, 1916년 11월, 38~39쪽.

215) 《매일신보》 少年裁判所와 幼年監獄의 制, 1922년 1월 13일 ; 浮浪者 收容所, 1922년 2월 2일 ; 浮浪者 救濟와 感化院, 1922년 4월 11일.

따라 1922년 9월, 경성감옥의 소속으로 개성에 ‘소년감옥분감(少年監獄分監)’이 설치되었고, 해당 분감은 1928년 5월 독립 소년감옥이 되어 ‘개성소년형무소’라고 개칭되었다.<sup>216)</sup> 그리고 1923년 4월 또 하나의 소년형무소로 금천소년형무소가 설립되었다. 이들 소년형무소의 수용 인원은 언제나 정원의 2배에 달하였다. 이에 총독부 행형과(行刑課)는 1929년 개성과 금천의 소년형무소 외에 또 하나의 신설을 일본 본국에 요구하였으나, 본국은 전쟁준비로 예산이 부족하다는 이유로 이를 부결시켰다.<sup>217)</sup>

조선총독부는 소년형무소 설치와 병행하여 감화사업을 실시하였다. 본 사업의 목적은 불량 소년이 죄를 범하기 전에 “불량의 소질을 교구하여 범죄를 예방하고 선량한 국민을 양성”하는 것으로,<sup>218)</sup> 조선총독부는 『조선총독부감화원관제』(조선총독부칙령 제382호, 1923년)와 『조선총독부감화원규칙』(조선총독부령 제112호, 1923년)을 잇따라 반포하고 감화원 설치를 결정하였다.<sup>219)</sup> 즉 소년형무소는 죄를 범한 과오에 대해 재판을 거쳐 수용되는 기관이지만, 감화원은 죄를 짓기 전의 불량아를 수용하여 범죄 예방을 위한 교화교육체계를 갖춘 기관이었다.

조선 최초의 ‘감화원’인 ‘영흥학원(永興學院)’은 함경남도 문천군(現 원산 송전만 내의 호도)에 1923년 12월 5일 개교식을 거행하였다. 한편 본정(現 충무로) 경찰서 코마쯔(小松寛美) 서장은 불량소년을 구하여 건전한 국민을 만들겠다는 목적으로 1928년 12월 18일에 일본 불교인 진언종(眞言宗)의 도움을 받아 경성부 ‘서사현정고야산별원(西四軒町高野山別院)’ 구내에 ‘명진사’를 설립했다. 본 기관에서는 1929년 9월 당시 본정 경찰서에서 불량불량으로 판단한 12~18세의 18명을 수용하여 보통과를 가르치고, 초리(草履, 짚신)제작 등의 작업교육을 실시하였다.<sup>220)</sup> 명진사의 성적이 양호하자, 1929년 12월에 신당리에 사옥을 건축하여 이전하였고<sup>221)</sup>, 김한규의 기부로 1931년 6월 30일, 50~60명을 수용할만한 제 2 명진사를 신당리에 설립하였다.<sup>222)</sup> 나아가 조선총독부는 감화시설의 한 유형으로 1930년 11월부터 불량자 수용 기관 ‘간이수산장(簡易授産場)’을 아현북리에 설치하기도 하였다.<sup>223)</sup>

## (2) 도시 근로여성을 위한 탁아소사업

조선총독부의 초창기 탁아소 사업은 농번기탁아소 성격을 지녔다. 농번기탁아소는 1920년

216) 《매일신보》 監獄名稱變更, 1923년 5월 8일 ; 遊惰한 家庭의 惡果, 1923년 6월 1일.

217) 《매일신보》 少年裁判所와 幼年監獄의 制, 1922년 1월 13일 ; 金泉少年刑務所 昇格 祝賀會, 1924년 10월 3일 ; 金泉少年刑務所 獨房과 教場増築, 1929년 3월 11일 ; 開城刑務所와 長期囚의 狀況, 1930년 7월 31일.

218) 《매일신보》 朝鮮感化令, 1923년 7월 15일 ; 不良 少年은 社會的으로 救濟, 1928년 5월 4일.

219) 『朝鮮總督府官報』 제3319호, 1923년 9월 3일; 제 3341호, 1923년 9월 29일; 《매일신보》 朝鮮 感化院 - 十日 閣議로 決定, 1923년 8월 12일 ; 朝鮮 感化院 - 今月末 發令乎, 1923년 8월 13일 ; 朝鮮感化院官制, 二九日附官報로公布, 1923년 8월 30일 ; 朝鮮 感化院 官制, 1923년 9월 2일 ; 感化院 規則 發表, 1923년 9월 29일 ; 《동아일보》 感化院官制公布, 1923년 8월 30일 ; 感化院令의 發表, 1923년 9월 3일.

220) 朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽』, 昭和四年 九月 ; 《매일신보》 明進舍 大擴張, 1929년 5월 29일 ; 孤兒 養育 機關 明進舍를 落成, 1929년 12월 29일.

221) 《동아일보》 孤兒 養育 機關 明進舍를 落成, 1929년 12월 29일.

222) 《매일신보》 孤兒 收用할 第二 明進舍, 1931년 4월 7일 ; 少年乞人教化機關, 1931년 7월 1일 ; 五千圓 工費로 舍屋을 新築, 1931년 7월 1일 ; 聲援을 懇望, 1931년 7월 1일 ; 단숨꾸게 된 거리의 룸펜 1931년 7월 1일.; 《동아일보》 第二 明進舍 三十日 落成 金漢奎씨 寄附로, 1931년 7월 3일.

223) 《매일신보》 浮浪者를 爲하여 救濟機關을 創設, 1930년 3월 21일.; 犯罪防止策으로 浮浪者 調査 開始, 1930년 5월 22일 ; 市外 阿峴北里의 浮浪者收容所, 1930년 9월 8일 ; 不良少年 感化問題, 1930년 9월 27일 ; 簡易授産場, 1930년 11월 2일.

대 일제의 농촌수탈 강화로 인한 남농(男農)인구의 감소와 1932년부터 추진된 정부의 농민운동의 일환인 ‘농촌진흥운동’이라는 이유로 1930년대 초반부터 본격적으로 설립되기 시작하였다.<sup>224)</sup>

최초의 관영 탁아소는 1933년 경기도에서 시작되었고, 당시 설치된 탁아소는 56개소에 달하였다.<sup>225)</sup>

1936년 총독부 사회과는 도시의 부인들을 위해서도 각도 17개 부에 인보관을 설치하고 부속으로 상설 탁아소를 신설하기로 하였다. 상설탁아소는 공장직업부인과 각 방면 일용노동부인의 근로시간 동안 어린이를 보호양육하는 기관으로, 경비의 상당부분을 총독부가 보조하였다.<sup>226)</sup> 그 일환으로 경성부 사회과에서도 1936년부터 각 관청, 회사, 은행, 백화점 등에 취직해 있는 직장여성과 행정구역 확장으로 경성부로 새로이 편입된 근교 여성 일용노동자와 세민층 부인의 노동편의를 도모하고자 부내 요지에 부영무료탁아소를 신설할 계획을 수립하였다.<sup>227)</sup> 경성부가 선택한 탁아소 설치지역은 세민지역으로 지칭되는 서부(西部), 성동(城東), 용강(龍江), 영등포(永登浦) 등 4개의 인보관 구내였다.<sup>228)</sup> 총독부는 1938년에 여성의 직업진출을 독려하기 위하여 전조선 주요도시에 향후 10년간 공설탁아소 29개소를 설치할 계획도 수립하였다.<sup>229)</sup>

위와 같은 사실에서 당시 조선총독부의 탁아소 운영의 성격은 일종의 총후 사회사업시설로 여성, 부인의 노동력을 동원하기 위한 목적으로 설립되었으며, 이는 여성에 대한 관점이 ‘생산인력’으로 전환되었음을 알 수 있다.

### (3) 원호대상자를 위한 구호사업

일제시기 군인원호사업은 제1차 세계대전이 발발했던 시기부터 가시화되었다. 그 실례인 ‘군인후원회’는 제 1차 세계대전에 참전한 조선거주 재향군인과 그 가족을 위로하고 후원하기 위해 각 지역별로 조직되었으며, 비용은 후원금으로 충당했다.<sup>230)</sup>

제국군인후원회 활동은 1918년에 시행된 『군사구호법』(조선총독부법률 제1호)과 『조선군인급조선군인유족부조령』(조선총독부칙령 제299호)으로 이어졌으며,<sup>231)</sup> 이 두 법령은 중일전쟁 이전까지 조선군인원호사업의 축이 되었다. 『군사구호법』은 상이군인·전몰군인·하사 및 병졸의 가족 혹은 유족에게 생업부조, 의료, 현품급여 및 현금급여 등을 제공하여, 집안의 경제를 담

224) 이윤진, 「일제 강점기 농번기 탁아정책 고찰 : 1930년대~1940년대를 중심으로」, 『한국영유아보육학』 제 32집, 2003, 279쪽.

이윤진, 『일제하 유아보육사 연구』, 혜안, 2006.

225) 《동아일보》 農繁期託兒所新設家庭婦女勞働獎 1933년 6월 15일; 《조선일보》 勤勞母親爲하야簡易託兒所設置 1933년 7월 21일.

226) 《조선일보》 十七府에 新設하는 隣保館과 託兒所 朝鮮서 公設로는 嚆矢, 1937년 5월 9일.

227) 《동아일보》 市內에托兒所 明年에는實現, 1936년 7월 9일; 《매일신보》 大京城살림사리費用 一躍千三, 四百萬圓, 1936년 7월 14일.

228) 《동아일보》 廿萬圓經費로 府營隣保館 1936년 8월 4일; 細民街에주는施設 府營托兒所新設 1940년 6월 20일; 《매일신보》 龍江面에 建築中인 隣保館四月開門 1939년 2월 1일; 빈민보호기관을 만들자 성동사업후원회의 미거, 1941년 5월 14일; 隣保事業을 擴充 産院 1942년 7월 25일; 京城府社会事業助成會, 『京城府內各種社会事業要覽』, 昭和十三年 三月 十日, 29쪽.

229) 《조선일보》 常設託兒所 明年主要都市에 設置, 1938년 11월 2일; 《동아일보》, 托兒所設置十個年計劃 1938년 11월 8일.

230) 《매일신보》 평안남도, 군인 후원, 1914년 8월 27일; 황해도, 군인후원, 1914년 8월 29일.

231) 『朝鮮總督府官報』 제1496호, 1917년 7월 27일 ; 제1793호, 1918년 7월 27일.

당하던 남자가 전쟁에 나감으로써 발생하는 생활의 곤란을 해소할 목적으로 실시하였다. 본 법령에 의한 구호비는 빈곤자에게 제공하는 것이 아님을 명백히 하였다. 『조선군인급조선군인 유족부조령』은 전쟁으로 인해 불구폐질자가 된 자와 그 가족 그리고 전몰자의 가족에게 부조금을 지급하는 구호사업을 실시하였다. 부조금 지급내용은 복역연금, 상병연금(傷病年金)과 일시구호적 성격을 지닌 진휼금, 장제료(葬祭料)이었으며, 법령에 그 지급기준과 금액이 상세히 기술되었다.

군인원호사업에 대한 국가적 관심은 중일전쟁을 기점으로 재점화되었다. 조선총독부가 주체가 되어 군관민(軍官民)이 합동으로 조선군사후원연맹(朝鮮軍事後援聯盟)을 1937년도 중일전쟁 직후에 설립하였다. 그리고 해당 사무소를 총독부 내무국 사회과에 둬으로써 총독부와 긴밀한 상호협조체제를 형성하였다. 본 연맹의 목적은 군인의 사기를 고취함으로써 군인으로서의 본분을 완전히 수행하도록 지원하는 것으로 총후(銃後)의 적성을 대대적으로 홍보하고 황군(皇軍)의 후원사업을 적극적으로 실행하는 것이었다. 참여단체로는 총독부와 군사령부를 위시하여 군인후원회, 일본적십자사, 애국부인회, 재향군인회, 사회사업협회, 방면위원연합회, 사설사회사업연맹 등이었고, 전국 각지에 지부를 설치하여 각 단체의 참여를 독려하고 현금모집을 적극적으로 수행해갔다.

이들의 구체적인 사회사업 관련 활동내용은 경성부군사후원연맹(이하 ‘경성부연맹’이라 칭함)의 처무규정과 경성군사후원연맹가입단체업무분장표를 통해 살펴보면 다음과 같다.<sup>232)</sup> 경성부연맹은 총무계, 부조구호계, 의식접대계(儀式接待係), 의료구호계, 직업알선계(職業斡旋係), 설비계, 회계계를 설치하고, 부조구호계는 사회과장이, 의료구호계는 위생과장이 그리고 직업알선계는 권업과장이 주관하였다. 그리고 각 수행과정에 관련 민간단체들이 함께 동참하였다.

부조구호계는 시국에 관한 홍보업무, 부조 및 위문사업에 필요한 후원금 모집, 응소출정군인의 가족과 상이(傷痍) 및 질병군인 그리고 전몰군인의 가족과 유족의 위문부조, 응소출정군인가족의 취학원조 등의 사업을 운영하였다. 의료구호계에서는 응소출정군인 가족의 구료와 조산지원, 상이질병군인 구료 등의 사업을 전개하였다. 직업알선계는 응소군인의 실직을 방지하고자 복직 또는 취직알선에 관한 사항뿐 아니라 그 가족의 생업지원을 위한 취업알선, 생업자금 지원, 생산품의 취매알선 등을 수행하였다.

비록 각 사업의 주관부서와 참여단체가 합의에 의해 달리 책정되었으나 곧이어 총독부가 각도 지방과의 사회계를 독립시켜 군사원호사업을 주관토록 할 계획을 세웠던 것을 보면 대부분의 위 사업들은 국민정신총동원 차원의 사회사업 업무라고 인식하고 있었다고 할 수 있다.<sup>233)</sup> 그리고 그 중에서도 총독부와 군당국 등 정부가 가장 신경을 쓴 사업은 군인과 그 가족의 취직알선 등에 의한 생업부조였던 것으로 보인다. 원호사업이 다양하게 전개되는 가운데 조선총독부는 사회계가 독립하여야 할 주요한 이유로 취업알선 사업의 확장에 두고 있었고, 군당국 등도 성전을 수행하는 상이군인의 생활안정을 위한 대책으로 직업보도를 손꼽았다. 이러한 입장에 의해 직업알선을 수행하는 상담소가 설치되기 시작하였다.<sup>234)</sup> 그리고 총후원호사

232) 《매일신보》 京城軍事後援聯盟, 處務規程과 分掌 1937년 8월 3일.

233) 《매일신보》 社會事業을 擴充強化 京畿道社會課新設, 1938년 1월 23일.

234) 《매일신보》 傷痍軍人들의 生活安定期圖 1938년 2월 19일; 勞務需給을 圓滿케 農事도 잘짓고 1938년 5월 28일; 應召軍人遺家族의 生活設計等を 援護, 1938년 7월 6일; 傷痍軍人과 遺家族 職業斡旋의 相談所 今年中四個所에 設置, 1938년 7월 19일; 軍事後援相談所두고 銃後施設萬全企圖 1938년 7월 20일; 軍事後援相談所 1938년 8월 18일; 技術獻納한 靑年 傷痍軍人에 시게고치는 재주 가르치겟다고 軍事聯盟에서 斡旋, 1938년 11월 6일; 傷痍軍人相談講習, 1938년 12월 3일;

업을 강화하기 위해 국고보조를 책정한 5가지 사업 중 3가지가 직업관련 즉, 귀향군인생업원호보조, 읍면군인직업보도사업보조, 군사원호상담소보조였다.<sup>235)</sup> 그리고 1939년 7월부터는 각 부 군사후원연맹의 직업 관련 사무를 국영직업소개소로 이관토록 계획하였다.<sup>236)</sup>

중일전쟁이 가열되자 일본 본국에서는 그동안 산발적으로 진행되었던 군사원호사업을 통일하여 만전을 기하고자 은사금 300만원을 기본금으로 하여 관민연합단체인 ‘은사재단군인원호회(恩賜財團軍人援護會)’를 1938년 10월에 설립하였다. 곧이어 조선총독부도 그동안의 제국군사후원회 조선지부를 폐지하고 은사재단군인원호회 조선본부를 설치하였다. 그리고 은사재단군인원호회와 그 성격을 같이 한 조선군사후원연맹도 1941년 7월 포섭하여 조선의 총후지원사업을 목적으로 한 명실상부한 군관민 합동체가 성립되었다. 본회의 목적사업은 1. 생업원호에 관한 사항, 2. 의료보호에 관한 사항, 3. 생활원호에 관한 사항, 4. 육영에 관한 사항, 5. 위자(慰籍)에 관한 사항, 6. 신상상담소에 관한 사항, 7. 총후후원사상의 보급에 관한 사항, 8. 원호사업의 조성에 관한 사항, 9. 기타 본회의 목적달성에 필요 있는 사항 등 총 9가지였다.<sup>237)</sup>

그 외에도 조선총독부가 총후사업의 만전을 기한다는 명목으로 실시하였던 사업 중 간헐적으로 신문에 보도된 사업들로는 위문방문 뿐 아니라 건강상담 및 무료진찰 등을 포함한 구료사업,<sup>238)</sup> 주택지원,<sup>239)</sup> 탁아소,<sup>240)</sup> 애국모자료(愛國母子療),<sup>241)</sup> 세금감면 등이 있었다.

#### 4) 공설사업

‘공설’이란, 국가 혹은 공공단체와 같은 공신력 있는 주체가 특정 목적을 이루고자 일반민들을 위해 설치하는 것을 의미한다. 일제 강점기의 공설사업은 1910년대 중반부터 시작된 것으로 보이나, 국가 차원에서 전국단위 사업으로 전개해 나간 것은 1920년 전후였다.

傷痍軍人職業 再教育座談會, 1939년 1월 28일; 傷痍軍人들의 職業을 再教育 1938년 1월 28일; 傷痍軍人을 爲하여 就職을 積極斡旋 江原서 具體案通牒, 1939년 5월 6일; 出征遺家族 授産練習所開設 八月一日부터, 1939년 7월 29일; 軍人援護授産所를 京城軍聯이 創設 1939년 7월 29일; 出征軍人家族의 農事를 積極助力 1939년 8월 17일; 傷痍軍人들의 職業再教育 1939년 9월 2일; 各營의 傷痍軍人에게 『祭二의 戰場』을 開拓 1939년 10월 8일; 遺家族의 援護問 1939년 10월 8일; 傷痍軍人 職業輔導 簡易授産場 設置 1939년 10월 11일; 京城府軍援聯盟 授産所의 即賣會, 1939년 12월 16일; 歸還勇士中 二千名 以上 就職, 1940년 1월 12일; 家族 授産所에 타이피라이터科, 1940년 3월 17일; 遺家族職業輔導懇談, 1940년 8월 18일; 授産所修了式, 1940년 11월 29일; 遺家族 生活의 집 訓練院에 授産場 完成, 1941년 3월 26일; 軍人遺家族에 『타이피스트』指導, 1941년 5월 14일; 打字術受講의 遺家族들 修了式, 1941년 8월 21일; 傷痍軍人에溫情 1941년 8월 26일; 遺家族生活確保 軍事援護授産場擴充, 1942년 6월 28일; 遺家族婦人들 授産講座開催, 1942년 7월 5일; 傷痍軍人 再生道場 全國最初로 山梨縣에 作業所開設, 1942년 7월 9일; 軍事手帖 軍人援護會의 事業 1943년 10월 3일; 遺家族에 授産 1943년 10월 6일.

235) 《매일신보》 銃後援護事業強化 1939년 2월 3일.

236) 《매일신보》 六處의 職業紹介所를 七月부터 國營移管 二月付로, 1939년 2월 4일.

237) 《매일신보》 軍事援護事業強化 1941년 6월 25일; 軍人援護事業의再出發 今日 1941년 8월 1일; 軍人援護事業의 1941년 8월 2일; 軍事後援聯盟 發展的으로 解消, 1941년 8월 8일.

238) 《매일신보》 遺家族 子弟의 健康相談 1941년 11월 29일; 傷痍軍人들의健康診斷實施, 1943년 7월 25일; 傷痍軍人들의健康診斷實施, 1943년 8월 10일; 傷痍軍人健康診斷1943년 8월 26일; 傷痍軍人健康診斷, 1944년 11월 13일.

239) 《매일신보》 勇士遺家族 宿泊所建設, 1942년 7월 17일; 住宅營團管理人 傷痍軍人을 募集, 1942년 8월 6일; 遺家族에溫情의손 大邱府서專用住宅을建築키로, 1943년 8월 21일.

240) 《매일신보》 遺兒들 輔導에 萬全 1942년 8월 1일.

241) 《매일신보》 朝香總裁宮殿下 愛國母子寮遺家族授産所等を 御視察, 1941년 10월 25일; 遺家族安住의집-京城에 母子寮建設, 1942년 8월 11일.

1920년대는 국내의 3.1운동 뿐 아니라 일본 본국에서도 민간내각인 하라(原敬) 내각이 등장하면서 조선인 민심수습을 위한 정책으로 선회되었다.<sup>242)</sup> 이러한 과정에서 조선총독부의 식민정책 또한 변화되어 1910년대 수산사업 자본으로 치중되었던 임시는자금에 중하류층의 생활편의를 위한 공설사업을 설립하는 비용으로 전환되었다. 일제가 식민지 조선에 설치한 공설사업 유형은 공설시장, 공동숙박소, 공동장육, 공설질옥, 공설세탁소, 공동욕장, 공설이발장, 도서관 등으로 다양했다. 그 중 경성부에서 주요하게 실시했던 사업은 공설시장, 공동숙박소, 공동장육, 공설질옥 등이었다<표 3-1>.

<표 3-1> 공설사업 목적과 경성부 내 공설시설

공설사업명	실시목적	시설명칭	설치년도
공설시장	일반민에게 일용물품을 염가로 제공	명치정 공설시장, 종로 공설시장	1919
공설도서관	일반공중의 수양기관(사회교화사업)으로 설치	부림도서관(장곡천정)	1922
공동숙박소	무연고빈곤노동자에게 숙박, 식사제공, 무직자에게 직업소개	명치정 공동숙박소	1922
공동장육	중류이하 주민들의 주택난을 해결하기 위해 설립	한강동 공설주택	1921
공익질옥	세민의 생활 및 생산자금을 저리유통	동부공익질옥	1929

출처 :

## (1) 공설시장

세계 1차 대전으로 해가 거듭될수록 물가가 등귀하자, 경성부는 1918년 응급조치로 백미 염매(廉賣)를 개시하였다. 그럼에도 불구하고, 1919년 일반인의 경제생활은 여전히 큰 위험에 처해있었다.<sup>243)</sup> 이러한 상황에서 경성부는 물가를 조절하여 중하위층 부민의 생활안정을 도모하고자, 1918년 일상용품과 신탄(薪炭) 및 연료 등을 염가로 공급하는 공설시장 건설을 결정하였다. 그리고 경성상업회의소는 5월 『시장조규』를 완성하였다.<sup>244)</sup>

경성부에 설치된 공설시장은 크게 ‘일용품시장’과 ‘신탄소채시장(柴炭蔬菜市場)’으로 구분된다. 일용품시장은 1919년 12월 24일 명치정(現 명동)과 종로에 개장된 것을 시작으로 몇 번의 치폐를 거듭하다 명치정, 화원정(現 중구 예관동), 용산의 3개소가 운영되었다.<sup>245)</sup> 그리고 ‘경성부공설신탄소채시장’은 1920년 6월 1일 안국동에 설치된 이후 1929년 8월 당시 돈의동, 동대문, 서린동 등의 4곳에서 운영되고 있었다.<sup>246)</sup>

242) 송치호, 『일제시기 조선사회사업협회의 성격에 관한 실증분석 : ‘식민지배 도구적 성격’을 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위논문. 2007. 33-35쪽.

243) 朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける公設市場』. 大正十三年 三月 三十日. 94쪽.

244) 《매일신보》 市場建設決定 市場條規案完成, 1918년 5월 26일 ; 中央市場 條規(一), 1918년 5월 29일.

245) 《매일신보》 明治町과 鐘路兩處에 公設市場의 創設, 1919년 9월 14일 ; 公設市場計劃概要, 1919년 11월 13일 ; 公設市場開場, 1919년 12월 24일 ; 公設市場増設, 1920년 4월 12일 ; 恩賜金과 救濟事業 今後는 社會的 施設에 益勉, 1920년 5월 9일 ; 恩賜金 事業 概況(五), 1921년 8월 6일 ; 臨時恩賜金事業 概要(四), 1922년 3월 26일 ; 朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける公設市場』, 昭和五年 六月 十五日. 94쪽.

246) 공설시장의 설립일자가 약간씩 차이가 나는 부분이 있는데, 본 원고에는 경성부가 작성한 『京城府



경성부는 공설시장 점포 사용자를 희망자 중 경제력과 신원을 조사하여 선정하였다. 또한 시장감시원을 두어 불량식료품 검사, 식료품의 분석시험, 위생상 문제가 있는 식료품 판매 금지, 시장판매품에 대한 가격 지정, 청결상황 감시, 노상판매 제지, 시중의 소매가격 조사를 담당시킴으로써,<sup>247)</sup> 경성부는 공설시장 전반을 통제하였다.

경성부는 공설시장의 설립이 부내 사설점포 영업자의 소매단가 결정에 영향을 미쳐, 결과적으로 부내에서의 식료품 및 생활필수품의 표준가격을 유도함으로써 물가조절이 이루어졌다고 평가하였다.<sup>248)</sup> 그러나 당시 언론은 “개설된 공설시장 중에서 명치정 공설시장, 화원정 공설시장, 용산 공설시장은 조선인과는 하등의 관계가 없을 뿐만 아니라 간신히 하나만 있던 종로 공설시장도 … 부에서 방임주의를 쓴지 오래이며 … 조선인은 공설시장으로 하여 부(府)의 덕택을 받은 일도 없고 … ”<sup>249)</sup>라고 평가하고 있다. 즉 공설시장은 사회사업의 일환으로 중하위 조선인에게 혜택을 주고자 설립되었으나 큰 효력을 발휘하지 못하였고, 조선인 거주지에 유일하게 설치되었던 종로공설시장조차 1925년 10월 폐지되었다.

## (2) 공동숙박소

1920년대 초 불황심화, 사업실패, 개인질환 등의 원인으로 빈곤자가 격증하였고 이들은 도시의 하층노동자를 형성하였다. 조선총독부는 하층 노동자가 된 자들이 노숙하면서 풍기 및 보건위생상 사회에 해를 미치자, 이들을 선도하고 품성향상을 도모할 필요성을 절감하게 되었다.<sup>250)</sup> 하층 노동자가 집중되어 있었던 경기, 경남, 평남, 평북의 4도에서는 관영으로 인사상담소와 공동숙박소를 설치·운영하여, 특별한 연고가 없는 가난한 노동자에게 저렴한 비용으로 숙박과 식사를 제공하였다.<sup>251)</sup>

많은 빈곤자의 이주로 사회문제가 가장 심각하였던 경성부는 1922년 8월 1일, 의식주, 법률, 가옥공급, 구인, 구직 등을 상담하는 인사상담소를 명치정에 개설하고 그 구내에서 직업소개사업을 하였다.<sup>252)</sup> 경성부는 1927년 인사상담소를 황금정(現 을지로)으로 이전하면서 직업소개소로 개칭하였고<sup>253)</sup>, 1929년에 이르러 황금정 직업소개소 안에 100명을 수용할 수 있는 노동숙박소를 설치하였다.<sup>254)</sup>

경성부 인사상담소의 구직자, 구인자, 취직자 등의 실적은 언론을 통해 비정기적으로 확인된다. 각 기사 내용으로 해마다 구직자의 수는 격증하고 있으나 취직률은 기대수준에 못 미치고 있음을 알 수 있다.<sup>255)</sup> 이런 현상에 대해 《동아일보》는 경성 내 실업자와 그 가족 수가

内社会事業概況(大正十二年 八月二十五日)에 따라 작성하였다(京城府, 『京城府社會事業便覽』, 昭和四年 八月三十日, 23~24쪽).

247) 《매일신보》 公設 市場의 高低, 1921년 3월 13일 ; 朝鮮總督部, 『朝鮮社會事業要覽』, 大正十二年 八月 八日, 20~25쪽; 『公設市場概況』, 大正十三年 三月 三十日, 3~5쪽.

248) 京城府, 『京城府社會事業要覽』, 大正十三年 三月, 38쪽.

249) 《동아일보》 朝鮮人과 無關係한 僻僻된 여러 가지 시설, 1924년 3월 24일.

250) 《조선일보》 共同宿泊增加, 1923년 11월 9일 ; 共同宿泊所開始, 1924년 7월 20일 ; 浮浪者되는 原因, 1924년 10월 24일

251) 《매일신보》 恩賜金 事業 概況(五), 1921년 8월 6일 ; 臨時恩賜金事業 概要(四), 1922년 3월 26일.

252) 《매일신보》 京城人事相談, 1922년 9월 5일 ; 人事相談所成績, 1924년 1월 9일 ; 《동아일보》 明年에는 社會事業에, 1921년 11월 28일.

253) 《매일신보》 黃金町으로 移轉될 府立 人事相談所, 1927년 1월 12일.

254) 《조선일보》 勞動宿泊所新設, 1928년 9월 27일.

255) 《매일신보》 求職자와 求人者求職 1924년 4월 6일 ; 相談所周旋으로 職業어든 1927년 2월 19일 ; 《조선일보》 無職者의 就職難 1923년 1월 22일.

대략 5만 명으로 추산되는데, 이들은 노동하려고 해도 노동할 길이 없어서 비참한 상황에 빠졌다고 하면서, “인사상담소 간판만 부치고 백에 하나도 구처를 못하는” 경성부에 대해 비판하였다.<sup>256)</sup> 또한 인사상담소 설치지구가 실직자, 구직자, 무산자의 중심지인 종로가 아니라 일본인 거주지역인 명치정에 설치한 것에 대해 ‘과연 조선인을 위한 사회사업인가’라며 의문을 표하였다. 그리고 1927년 인사상담소를 이전하고 직업소개소로 명칭을 변경한 장소 또한 일본인 거주 지역인 황금정이었다.<sup>257)</sup>

### (3) 공동장옥(연립주택, 공영주택, 관영주택, 부영주택)

1920년대에 접어들면서 농촌붕괴의 가속화와 빈농의 도시집중화로 경성의 주택 부족문제가 점차 심각해져 일반인의 생활이 비참한 지경에 이르렀다. 이에 대한 구급책으로 주택난을 완화하여 일반주민의 생활안정을 도모하는 것이 경성부의 당면과제가 되었다. 경성부는 곤궁을 느끼고 있는 중류 이하의 조선민을 위해 봉래정과 동대문 안 적당한 장소에 공동장옥을 건설하고, 저렴한 가격으로 노동자들에게 대여할 것을 계획하였다.<sup>258)</sup> 이에 따라 경성부는 1921년 8월부터 한강통(現 한강로동)에 36호, 삼판통(現 후암동)에 4호, 봉래정(現 봉래동)에 28호, 황금정에 60호의 공동장옥을 건축하였다.<sup>259)</sup> 입주자 선정은 대여 신청인 중 경성부가 주택대여자격을 선별, 추천, 통지서 발급의 방법으로 진행되었다.<sup>260)</sup>

조선총독부는 경성부의 위와 같은 노력이 주택난을 완화하였다고 평가하였으나, 공동장옥의 설치지역과 면적 면에서 본래의 취지에 어긋남이 발견된다. 즉, 경성부는 부영주택을 건설하면서 일본인 주택과 조선인 주택을 구별하여 지었는데, 한강통과 삼판통에 있는 일본인 주택은 13평까지 40채를, 봉래정과 황금정에 있는 조선인 주택은 3평까지 88채를 지었으며, 주택 수리비도 일본인 주택에 한정되었다.<sup>261)</sup> 이와 같은 사례로 부영주택 설립의 실질적 혜택은 일본인들이 누리고 있었고, 조선인들은 차별적 혜택을 받고 있었음을 알 수 있다. 심지어 부영주택에 입주한 조선인 노동자들은 집세를 내지 못해 결국은 부영주택에서 쫓겨나고, 경성부의 고용인들이 입주하기도 하였다.<sup>262)</sup>

### (4) 공익질옥(공설질옥, 공설전당포)

조선총독부는 1920년부터 세민(細民)계급의 생활 및 생산자금을 낮은 이자로 융통해 주기 위한 방안으로 공설질옥, 즉 공설전당포 설립에 관해 논의하였고, 1921년 사회사업 예산에 공설질옥 사업비를 포함하였다.<sup>263)</sup> 언론도 사설질옥의 고리대금으로 세민들의 삶이 곤란한 상황

256) 《동아일보》 허울조흔 하눌타리 1924년 6월 16일.

257) 《매일신보》 黃金町으로 移轉될 府立 人事相談所, 1927년 1월 12일 ; 《동아일보》 朝鮮人과 無關係한 僻僻된 여러가지 시설 1924년 3월 24일.

258) 《매일신보》 一日 七錢의 貰家를, 1921년 5월 11일.

259) 《조선일보》 大正十一年度 府營住宅 百戶, 1921년 8월 18일 ; 조선총독부내무국사회과, 앞의 책, 1923년 8월 8일, 51~54쪽; 京城府, 『京城府内社会事業概況』, 大正十二年 八月二十五日, 53~54쪽.

260) 《조선일보》 府營住宅의 抽籤期日是 二十八日, 1921년 7월 25일.

261) 《동아일보》 京城府事業의 解部, 1924년 3월 24일.

262) 《매일신보》 京城府의 新計劃 小住宅 月賦로 經營, 1927년 11월 3일.

263) 《조선일보》 경성부의 공설질옥 재무국에서 심의, 1921년 1월 18일 ; 公設質屋問題 近近 具體化, 1925년 8월 29일 ; 《동아일보》 本年度社會事業 1921년 5월 9일.

임을 주목하면서 각 주요지역에 공설질옥을 사회사업의 일환으로 설치할 것을 촉구하였다.<sup>264)</sup> 공설질옥은 그 필요성에도 불구하고 사설질옥 측의 반대로<sup>265)</sup> 그 설립과정이 순조롭지 못하였기 때문에 1929년이 되어서야 실현되었다.

조선총독부는 공설질옥이 세민에게 자본을 제공하고 동시에 사설업자를 견제하는 건실한 사회기관이 될 것으로 기대하며, 경성부와 그 외 6곳 주(府)당국자에게 공설질옥 설립을 촉구하였다.<sup>266)</sup> 이와 관련하여 경성부는 1929년 3월, 의회를 개최하여 「공익질옥조례」를 의논하여 결정하였다.<sup>267)</sup>

경성부는 1929년 12월 20일 효제동 인보관의 1실(室)을 빌려 조선 최초의 공설질옥(동부 공설질옥)을 설립하고 1930년 5월 종로로 신축 이전하였다. 이를 이용하는 세민이 증가함에 따라, 1931년 12월 10일 서대문 밖 죽점정(現 충정로)에 서부공설질옥을 건설하였다. 경성부는 종래의 고리(高利)와 담보물건 처리 등 사설질옥의 결함을 제거하고 사회성과 공익성을 발휘하기 위해, 공설질옥 대부 이율을 월 1푼 5리로 사설질옥의 월 4~7푼보다 훨씬 낮게 책정하였다.<sup>268)</sup>

#### 4. 일제강점기 경성부 내에서 진행되었던 민간의 사회사업

일제강점기 동안 조선총독부는 민심수습과 회유책의 일환으로 정책의 변화에 따라 다양한 유형의 사회사업을 정부주도로 실시하거나 사설민간단체에 위탁경영을 맡겼으며, 해당 기관 혹은 단체에 장려금을 제공하였다. 종교단체는 자신의 교리를 전파하는 수단으로, 순수민간단체는 측은지심과 민족발흥의 염원으로 사회사업을 실시하였다. 본 글에서는 조선총독부가 간행하였던 『조선사회사업요람』의 사업 분류에 의거하여 당시 사설민간사회사업단체들이 정리되었다.

일제시기 조선총독부가 간행한 『조선사회사업요람』에 따르면 대략 총 31개 사업으로 분류되며,<sup>269)</sup> 이들 사업의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>270)</sup>

264) 《매일신보》 京城府의 社會事業, 1924년 1월 31일 ; 貧民의 金融機關, 1927년 7월 21일.

265) 《동아일보》 公設 典當舖와 市民館, 1924년 1월 30일 ; 公設質屋에 對하여 典當業者의 陳情, 1929년 3월 25일.

266) 《조선일보》 社會施設策으로 公設質屋開設 1929년 2월 17일 ; 公設典當舖는 十一月中開業, 1929년 10월 12일.

267) 大友昌子, 『帝國日本の植民地社會事業政策研究-臺灣·朝鮮』, ミネルヴァ書房, 2007, 259쪽.

268) 《매일신보》 西部 公設典當舖 十二月初 開業, 1931년 11월 19일 ; 《조선일보》 公設典當舖는 敦義洞에 設置 1929년 7월 2일 ; 公設典當舖는 十一月中開業, 1929년 10월 12일 ; 이자싸다고 자랑하는 공설전포 금일 개업, 1929년 12월 21일 ; 京城府. 『京城府社會事業要覽』, 昭和九年 三月, 44~45쪽.

269) 육아사업, 탁아사업, 유아건강상담사업, 임산부보호사업, 빈아교육사업, 특수교육사업, 감화사업, 사회교화사업, 공익인사상담사업, 직업소개사업, 수산사업, 간이숙박소사업, 공익시장사업, 공중식당사업, 공설욕장사업, 공익이발소사업, 공설세탁소사업, 공익질옥사업, 소액생업자금대부사업, 공설주택사업, 궁민구조사업, 행려병인가호사업, 재해구조사업, 군사원호사업, 구료사업, 나병환자위안사업, 양로사업, 방면위원사업, 석방자보호사업, 조성기관, 연락기관(朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽』, 昭和十一年三月 三十日).

270) 朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽』, 大正十二年 八月八日 ; 『朝鮮社會事業要覽』, 大正十三年 十月三十日 ; 『朝鮮社會事業要覽』, 昭和二年 八月 三十日 ; 『朝鮮社會事業要覽』, 昭和四年 十二月 二十四日 ; 『朝鮮社會事業要覽 昭和八年 二月』, 昭和八年 三月 十三日 ; 『朝鮮社會事業要覽 昭和十

첫째, 일제강점기 전 기간 동안 조선총독부가 지원한 사회사업단체의 수는 증가하는 경향을 보이며, 그 배경에는 일본인 혹은 일본불교단체의 사회사업 활동의 활성화에 있었다<표 3-2>.

<표 3-2> 일제강점기 년도별 사회사업 운영주체의 종교 및 국적

간행 년도	총계	정부	민간								소계
			종교				국적				
			천주교	개신교	불교	무교	조선	일본	서양*	기타**	
1923	186	87	3	29	13	54	22	48	23	6	99
1924	212	106	3	29	16	58	23	52	23	8	106
1927	212	106	3	30	15	58	23	52	23	8	106
1929	250	146	4	31	22	47	19	58	26	1	104
1933	366	221	5	36	32	72	36	77	28	4	145
1936	284	134	6	37	36	71	43	74	31	2	150

출처: 朝鮮總督府, 『朝鮮社會事業要覽』, 1923; 1924; 1927; 1929; 1933; 1936.

\* 서양: 미국, 영국, 프랑스 등 다양한 국적을 지니고 있었으나, 이들 모두 종교단체의 단체장을 역임하고 있던 자들로 국적의 의미가 없다고 판별하여 ‘서양’이라고 통칭하였다.

\*\* 기타: 사업체의 운영주체가 불명확한 경우에 해당된다.

둘째, 식민지조선에서 주목받았던 사회사업 유형은 공설사업 운영, 사고무친 아동양육, 나환자를 포함한 구료, 행려병인가호를 포함한 궁민구조, 석방자보호 등이었다. 이 중 공설사업 운영 및 출옥인보호사업(석방자보호사업) 등은 한일병합 이전에는 발견되지 않는 신규 사업유형이었다. 그리고 조선총독부가 민간중심으로 운영하고자 했던 사회사업 유형은 인보사업, 빈아양육 및 교육사업, 구료사업, 양로사업, 출옥인보호사업(석방자보호사업)이었다. 1923년도판 『조선사회사업요람』에서 인보사업이라고 지칭하고 사업을 수행하였던 단체들이 1936년도판 『조선사회사업요람』에서는 인사상담, 수산사업, 임산부보호사업, 빈아교육사업, 탁아사업, 사회교육사업 등을 인보사업의 일환으로 진행하고 있었다<표 3-3>.

<표 3-3> 일제강점기 사회사업 유형

년 도	사 업 주 체	연 락 기 관	조 성 기 관	위 원 제 도	인 보 사 업	인 사 상 담	공 설 사 업	대 부 사 업	숙 박 구 호	직 업 소 개	수 산 사 업	방 면 위 원 사 업	아 동 건 경 상 담 소	임 산 부 보 호 사 업	감 화 사 업	양 육 사 업	빈 아 교 육 사 업	탁 아 사 업	특 수 교 육 사 업	구 료 사 업	나 환 자 위 안 사 업	궁 민 구 조	행 려 병 인 가 호 사 업	재 해 구 조	양 로	석 방 자 보 호 사 업	사 회 교 육 사 업	군 사 구 호 사 업	雜 예 국 부 인 회	계
1923	정 부	2	0	1	0	6	41	-	3	4	-	-	1	-	1	2	0	-	2	10	-	10	-	2	0	0	2	-	0	87
	민 간	0	2	1	3	1	0	-	1	2	0	-	0	-	0	19	7	-	1	22	-	12	-	0	1	26	0	-	1	99
	계	2	2	2	3	7	41	0	4	6	0	0	1	0	1	21	7	0	3	32	0	22	0	2	1	26	2	0	1	186
1936	정 부	2	0	-	-	2	81	13	-	-	2	8	1	0	5	2	0	1	2	3	1	1	13	1	0	0	1	1	-	140
	민 간	0	1	-	-	2	11	1	-	-	5	0	4	2	0	21	9	3	1	26	0	4	8	0	9	27	9	1	-	144
	계	2	1	0	0	4	92	14	0	0	7	8	5	2	5	23	9	4	3	29	1	5	21	1	9	27	10	2	0	284

출처: 朝鮮總督府, 『朝鮮社會事業要覽』, 1923; 1924; 1927; 1929; 1933; 1936.

참조: 1923년과 1936년 사업유형 및 명칭 변화 있었고, 변화가 있었을 경우 1936년을 기준으로 작성하였다.

셋째, 사업유형별로 주도한 주체가 달랐다. <표3-4>에 의하면 공설사업의 경우, 후기로 갈수록 민간단체의 참여가 있었으나, 일제강점기 동안 주요한 운영주체는 정부였다. 빈곤아동

一年 三月』, 昭和十一年 三月 三十日.

양육사업에는 종교와 민족의 구별 없이 골고루 참여하였으나, 구료사업은 대부분 개신교 선교 단체가 주도하였다. 초기 『조선사회사업요람』에 기재된 궁민구조의 경우 행려병인구조를 수행한 7개 기관을 포함하여 총 13개 기관이 궁민구조에 참여하였는데, 일제후기로 갈수록 조선총독부가 행려병인취급을 중요시 하면서 행려병인구조를 궁민구조에서 따로 분류하여 기재하였던 점이 주목할 만하다. 그리고 순수 궁민구조사업에 참여한 대부분의 민간단체는 조선인이 운영주체였고, 행려병인구조에 참여한 대부분의 민간단체는 일본 불교였다. 출옥인보호사업(석방자보호사업)의 경우, 시설의 대표자로 지방법원검사정, 형무소장 등이 위촉되거나,<sup>271)</sup> 재단법인의 회원으로 해당지역 경찰관을 포함시켰던 사례<sup>272)</sup>가 발견된다. 이는 관과 일본계 민간단체의 긴밀한 협조체제가 이루어졌던 사업이었음을 보여주는 것이며, 순수민간단체로 판단하기 어렵고 위탁사업의 형태를 취한 정부사업이라고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

민간사회사업에 적극적으로 참여하였던 단체는 일본불교와 일본인이었다. 기독교 선교단체에 의한 빈곤자 구료사업을 제외하면, 압도적으로 일본인, 일본불교단체의 수가 많고 사업유형도 다양했다. 이는 화광교원, 향사회관 등 몇몇 불교단체가 인보사업의 형태로 기관을 운영하였던 것에 기인한다. 화광교원의 경우, 탁아사업, 빈아교육사업, 사회교화사업, 공익인사상담사업, 직업소개사업, 수산사업, 간이숙박소사업, 공익이발소 등 총 9개의 사업에 관여하고 있었다.

<표 3-4>를 통해 운영주체별로 중점사업에 차이가 있음을 알 수 있다. 빈곤자녀의 양육과 교육사업에는 종교별, 민족별로 골고루 참여하였고 양로사업도 후반기에 가면서 모든 사업주체가 참여하게 되었다. 그러나 개신교의 경우는 나환자를 포함한 구료사업에, 일본불교의 경우에는 인보사업에 중점을 두었고, 무교이면서 일본인은 출옥인보호사업(석방자보호사업)에 대거 참여하였다.

구료사업의 경우, 정부는 조선총독부의원을 비롯하여 전국 각지에 도(道) 자혜의원을 설치하고 근대의료서비스를 제공하였던 것과 비등하게 개신교는 선교구역을 중심으로 적극적으로 서구근대의료사업을 전개해나갔다. 특히 정부로부터 지원금을 받고 나환자 구료사업을 실시한 기관은 총 3개 기관으로 장로교파가 광주, 대구, 부산에서 운영하였다. 따라서 조선총독부의 민간 지원 사회사업 유형은 인보사업, 빈곤아동 보호사업, 나환자를 포함한 구료사업 그리고 양로사업이었다.

271) 朝鮮總督部. 『朝鮮社會事業要覽 昭和十一年 三月』, 昭和十一年 三月 三十日. 145-158쪽.

272) 財団法人京城救護會長 水野重功. 「財団法人京城救護會の創立滿20周年を迎へて」, 『朝鮮社會事業』 第12卷1月号. 1934년 1월. 6-9쪽.

〈표 3-4〉 일제강점기 사업유형별 민간사회사업단체의 종교와 국적

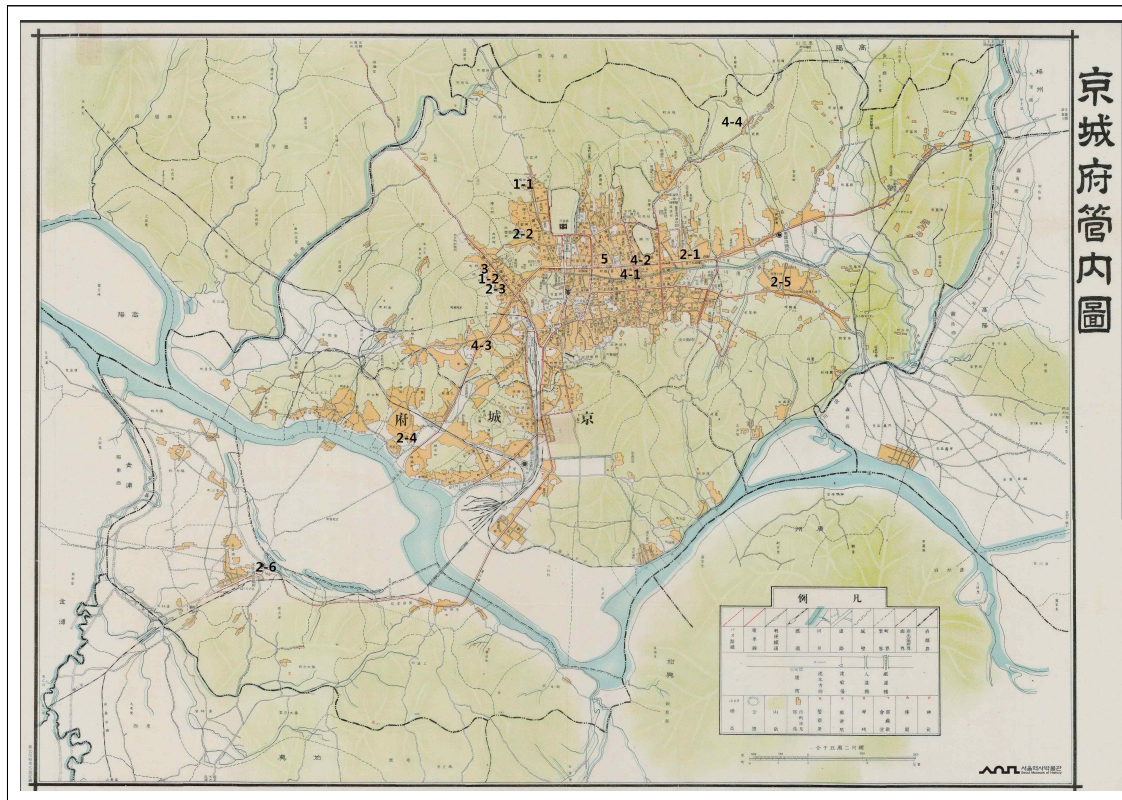
사업 유형		총 계	정 부	민간								
				종교				국적				소 계
				천	개	불	무	조	일	서	기	
1923	인보사업	3	0		1	1	1	1	2			3
	고빈아양육	21	2	3	5	4	7	5	9	4	1	19
	徒弟및노동자교육	7	0		2	2	3	3	2	2		7
	시약구료사업(나환자)	32	10		18	1	3	3	2	15	2	22
	양로사업	1	0		1					1		1
	소계	64	12	3	27	8	14	12	15	22	3	52
	총계	186	87	3	29	13	54	22	48	23	6	99
1936	인사상담	4	2			2			2			2
	수산사업	7	2			4	1	1	4			5
	육아사업	23	2	3	9	3	6	8	7	6		21
	임산부보호사업	2	0				2	2				2
	빈아교육사업	9	0		1	7	1	2	6	1		9
	탁아사업	4	1			1	2	2	1			3
	구료사업(나환자)	29	3		20	3	3	4	4	18		26
	양로사업	9	0	3	2	2	2	4	2	3	0	9
	사회교육사업	10	1			5	4	2	7			9
	소계	97	11	6	32	27	21	25	33	28	0	86
총계	284	134	6	37	36	71	43	74	31	2	150	

출처: 朝鮮總督府.『朝鮮社會事業要覽』, 1923; 1936.

넷째, 조선인이 주로 많이 참여한 사업유형은 육아 혹은 탁아사업 등과 같은 아동관련사업이었다. 그러나 조선인이 운영한 사회사업 유형은 다양해서 아동사업 외에도 빈민들을 위한 주택구호사업으로 시작하였으나 점차 인보사업의 형태로 발전해나간 ‘보린회’와 경성의 빈곤한 여성노인을 위한 양로사업을 펼친 ‘경성양로원’ 등이 발견된다.

## 5. 일제강점기 경성 사회복지의 사적 사례

- 제생원, 인보관, 경성고아원, 화광교원, 태화여자관



〈그림 3-2〉 일제강점기 경성 사회복지 전체 사적도

출처 : 『경성부관내도』, 1936

참조 : 지도에 표시된 수가 의미하는 바는 사적위치이다.

- 1-1 제생원 맹아부 1-2 제생원 육아부
- 2-1 동부인보관 2-2 북부인보관 2-3 서부인보관 2-4 용강인보관
- 2-5 성동인보관 2-6 영등포구인보관
- 3 경성고아원
- 4-1 화광교원 본원 4-2 화광교원 동대문분원 4-3 화광교원 아현리분원
- 4-4 화광교원 정릉분원
- 5 태화여자관



## 1) 제생원

설립주체	부서명	설립년도	설립목적	주소
조선총독부	양육부	1911	고아구제	천연동(天然洞) 98번지 → 신교동(新橋洞) 1번지 → 양주군 노해면 공덕리(楊洲郡 盧海面 孔德里)
	맹아부	1912	맹아자 구제	천연동 98번지 → 신교동 1번지

총독부는 1911년 6월 조선 고아와 맹아자 교육 그리고 정신병자 구료를 목적으로 『제생원 규정』(조선총독부령 제77호)<sup>273)</sup>을 반포하고, 은사금 및 국채보상금 등으로 재정을 마련한 후 제생원을 설립하였다.<sup>274)</sup> 그리고 1912년 3월 내무부가 일대 개편되었을 때, 내무부 제2과에서 1932년 사회과가 학무국으로 그 업무가 이관될 때까지 제생원 관련된 업무를 담당하였다(1912년 3월 30일. 훈령 27호). 제생원은 순차적으로 육아부, 교육부, 의료부를 개설하고 사업을 운영하였는데, 1912년 2월 정신병자 구료를 조선총독부의원으로 이관하면서 부서명을 양육부(養育部), 맹아부(盲啞部)로 개칭하고 고아와 맹아자 사업에 집중하였다.<sup>275)</sup>

### (1) 제생원 양육부

제생원은 첫 사업으로 경성고아원<sup>276)</sup>의 고아 91명을 인수하여 1911년 9월 1일부터 서대문 밖 천연동 98번지에 있던 숭의묘(崇義廟) 자리에서 양육부를 시작하였다. 양육부는 고아에게 생활에 필요한 지식기능을 가르쳐 자활의 길을 얻게 하는 것을 목적으로 하였으며, 양육부 대상은 영유아부터 청소년까지였다. 제생원은 연령에 따라 운영방안을 달리하였는데, 먼저 5세 이전 영아는 고용된 유모에 의해 제생원 외부에서 양육되었다가, 5세가 되면 제생원 내의 양육부 보모에게 맡겨졌다. 제생원 양육부는 학령기에 이르지 못한 고아들을 대상으로 유치반을 운영하여 유희, 창가(唱歌) 등의 교육을 제공하였다. 학령기에 접어드는 만 7세가 되면 보통과에 입학시켰고, 보통과를 졸업한 아동에게는 농장과 공장 등에서 취업훈련을 받아 자활할 수 있도록 하였다.<sup>277)</sup>

제생원은 사업 초기 고아들을 유태방일(遊惰放逸)의 습관에 젖어있는 ‘개걸악동(丐乞惡童)’으로 규정하고 입학한 아동들에게 매우 엄격한 규율을 적용하여 ‘정신도야(精神陶冶)’를 도모하였고, 국어(일본어), 조선어, 산수, 수예 등 ‘수신실업(修身實業)’ 과목을 마련하여 4개년 과정의

273) 『朝鮮總督府官報』 제242호, 1911년 6월 11일.

274) 《매일신보》 濟生院의 新設, 1911년 6월 23일 ; 濟生院, 1911년 6월 25일 ; 朝鮮總督府始政一周年間の 事績, 1911년 10월 1일 ; 濟生院의 規則, 1913년 4월 15일.

275) 이방현, 「일제의 정신질환자에 대한 인식과 태도」, 『이화사학연구』 45, 2012. 262쪽.

276) 본 장의 경성고아원은 일제시기 김병찬 등이 설립한 경성고아원과는 다른 기관으로, 대한제국기인 1905년 10월, 이필화에 의해 설립되었던 기관을 말한다. 대한제국기 경성고아원은 한규무, 노기욱의 「대한제국기 경성고아원의 설립과 운영」, 『서울과 역사』 76, 163-210을, 일제시기 경성고아원은 본고의 내용을 확인한다.

277) 《매일신보》 濟生院養育部の 宏大 卒業式, 1914년 3월 29일 ; 濟生院의 現況(二), 1916년 2월 25일 ; 宣禧宮 옛 터에 서 있는 孤兒救濟養育所, 1931년 1월 15일 ; 《동아일보》 孤兒院 巡禮 1928년 1월 1일.

교육을 실시하였다. 그 외에도 여가시간에 작업을 할당하여 독립생계를 얻을 수 있도록 하였고, 본 과정을 수료한 자에게는 졸업증서가 부여되었다.<sup>278)</sup> 1915년, 교육과정 개정으로 수업연한이 4개년에서 3개년으로 축소되었고, 보통학교 교과에 따른 하루 6시간 수업이 실시되었다. 그 내용을 보면 여전히 수업의 절반이 원예·농산(農産)의 실습시간이었던 점을 미루어 수신허업의 성격이 유지되었다고 볼 수 있겠다. 제생원 양육부의 수업연한은 1921년 재개정되어 6년이 되었다.<sup>279)</sup> 제생원은 구내에 일반가정과 같은 형태의 원아숙소 3동, 식당, 목욕실, 병실 등을 갖추고 있었고, 원아들은 원아숙소에서 자모(慈母)의 일을 담당하는 보모들과 함께 거주하였다.<sup>280)</sup> 위와 같은 교육과정과 설비를 갖추고 있던 제생원 양육부 정원은 1918년에 150명, 1921년 200명으로 증가되었으며, 1931년 현재 20년 동안 제생원 양육부를 거쳐 간 고아는 약 1,200여명이었다.<sup>281)</sup>

제생원은 사직동에 있는 선희궁을 개조하여 1912년 12월에 양육부를 이전한 뒤, 1913년 12월에는 양주군 노해면 공덕리의 국유미간지와 국유임야를 불하받아, 숙소와 기타 부속건축을 낙성하고 양육부를 졸업한 15세 이상의 원아들을 대상으로 한 양육부 농장을 개시하는 등 사업을 확장해 나갔다.<sup>282)</sup> 이후 1914년 3월 27일, 제생원 양육부 1회 졸업생 5명 전원을 양주농장으로 보내 4년간 농업에 종사하게 하였으며, 4년 후 이들이 농장에서 종사한 것에 대한 급여로 200원을 주어 독립생활의 기반을 제공해주었다. 양육부를 졸업한 원아들은 농장에 수용되어 농업기술을 배우는 것 외에도 외부의 농상공업자에게 위탁하여 그 직업을 얻게 하기도 하였다.<sup>283)</sup>

당시 조선총독부의 기관지 역할을 하던 《매일신보》는 제생원 양육부 사업에 대해 무의무탁한 빈사고아(濱死孤兒)에게 의식주와 상당한 교육을 제공함으로써 심성과 지식을 증진시키고, 각기 재질을 충분히 육성하여 직업과 장래 생활의 자유를 얻게 하니 이는 동양의 옛 역사에서도 없는 일이라고 칭송하였다.<sup>284)</sup> 그러나 제생원 양육부의 수신허업의 성격을 볼 때 《매일신보》가 칭송한 ‘무의무탁한 고아들의 심성과 지식을 증진’시키는 이면을 생각해볼 필요가 있다. 제생원 양육부의 일상은 “... 정신훈육을 함에도 양육부 내에 천조황대신(天照皇大神)을 봉사(奉祀)하고, 이른 아침에 신전에 나가 예배하고, 제일(祭日)에는 훈화를 하여 국민화육(國民化育)의 본지(本旨)에 부(副)케하였으니 ...”였다.<sup>285)</sup> ‘천조황대신’은 일본 건국신으로 이를 조상신으로 받들어 모시는 것과 제삿날 훈화내용이었던 일본국민이 되어야 한다는 것이 양육부의 뜻이라는 것이다. 즉, 제생원은 개걸악동인 고아들을 수용하여 수신허업을 통해 신민으로 성장토록 양육한다는 의미로 보인다.

그러나 제생원 아동들의 상황을 알 수 있는 또 다른 사료에 의하면 제생원 생활에 고통을

278) 《매일신보》 濟生院의 規則, 1913년 4월 15일 ; 濟生院養育部成績, 1915년 12월 4일 ; 濟生院의 現況(一), 1916년 2월 23일.

279) 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府濟生院事業要覽』, 大正十二年 七月 三十一日 ; 大正十四年 六月 三十日 ; 大正十五年 十月 五日 ; 昭和三年 九月 三日 ; 昭和四年 七月 三日 ; 昭和五年 七月 三日.

280) 《매일신보》 濟生院의 現況(二), 1916년 2월 25일.

281) 《매일신보》 濟生院養育部の 宏大한 卒業式, 1914년 3월 29일 ; 濟生院養育部에 入院하는 兒童이 一時激增, 1918년 9월 28일 ; 宣禧宮 옛 터에 서 있는 孤兒救濟養育所, 1931년 1월 15일 ; 《조선일보》 濟生院孤兒部擴張實施, 1921년 3월 7일 ; 《동아일보》 孤兒院 巡禮, 1928년 1월 1일.

282) 《매일신보》 濟生院農場開設, 1913년 4월 8일 ; 濟生院農場經營, 1913년 4월 18일 ; 孤兒養育의 現狀, 1913년 11월 27일 ; 孤兒의 農場經營, 1913년 12월 4일 ; 朝鮮의 地方行政, 1914년 1월 3일.

283) 《매일신보》 濟生院의 現況(二), 1916년 2월 25일 ; 濟生院兒派遣, 1916년 5월 9일 ; 濟生院兒의 派遣, 1916년 5월 11일.

284) 《매일신보》 孤兒養育의 現狀, 1913년 11월 30일.

285) 《매일신보》 濟生院의 現況(三), 1916년 2월 26일.

느낀 원아들 중 퇴원을 원하거나 탈주하는 자들도 있었다.<sup>286)</sup> 또한 1925년 3월 당시 《조선일보》는 제생원 양육부의 아이들에 대해 “때 묻은 검은 옷에 버선도 못 신고 손발이 터져서 피가 흐르는 불쌍한 어린애들이 오르르 떨고 있는” 가련한 모습을 기록하였다.<sup>287)</sup>

총독부는 나아가 제생원 양육부 고아들을 질박강건(質朴剛健)의 기풍과 진취개활(進取開豁)한 근성을 함양시키기 위해 도회지보다는 전원에서 양육하는 것이 바람직하다고 판단하고 양주군에 있는 양육부 부속 농장구내에 청사와 숙사를 축성한 뒤 1933년 12월 5일에 양육부 본부를 이전하였다.<sup>288)</sup> 그리고 1934년 5월 제생원 양육부 이전 신축 낙성식을 하였고,<sup>289)</sup> 8·15 광복 이후 국립양육원으로 바뀌었다.

## (2) 제생원 맹아부

제생원은 양육부가 1912년 12월에 선희궁으로 이전한 뒤 양육부가 있던 천연정에 맹아부를 개설하였으며, 1913년 4월 1일 맹아(盲啞)교육을 개시하였다.<sup>290)</sup> 맹아부의 설치목적은 맹아에게 수신(修身), 국어(일본어), 조선어, 산술, 체육 등의 보통교육을 실시하는 동시에 그 생활에 적당한 기능을 가르치는 것이었다. 제생원이 생각한 적당한 기능이란 맹생(盲生)은 침안(鍼按), 농아생(聾啞生)은 수예(手藝)였으며, 교육기간은 맹생 3년, 농아생 5년으로 하고, 맹생을 위한 1개년의 속성과를 두기도 하였다.<sup>291)</sup> 입학한 맹아생도는 급비생과 자비생으로 구별되었고, 급비생의 경우 맹아부 기숙사에 기숙케 하며 식사, 피복, 학용품 일체를 관에서 제공하였다.<sup>292)</sup> 졸업생의 진로를 보면, 맹인(盲)의 경우 자혜병원 안마기사로 채용되거나 안마업을 개업하였고, 병어리(啞)는 배운 바느질을 활용하여 양복영업을 하기도 하고, 사진사, 수세공 등의 직업을 가졌다.<sup>293)</sup>

《매일신보》는 맹아부를 “심성이 완명불량(頑冥不良)하여 가정과 린리(隣里, 이웃 마을)에 무한한 위험을 양출(釀出)하는 병자의 신세”를 가진 자들을 교육하는 선진 기관으로 바라보고 “성은우악(聖恩優渥)”을 칭송하였다.<sup>294)</sup> 1921년 조선총독부의 조사결과, “사회의 패잔자(社會敗殘者)”<sup>295)</sup>인 전국 농아아동의 수효는 약 7만 여명이었으나,<sup>296)</sup> 조선총독부가 식민지 조선에

286) 《매일신보》 濟生院의 現況(一), 1916년 2월 23일.

287) 《조선일보》 성도 모르는 고아원아이들, 1925년 3월 13일.

288) 《매일신보》 濟生院孤兒養育質朴剛健本立, 1933년 12월 7일.

289) 《매일신보》 濟生院養育部新廳舍十一日落成, 1934년 5월 12일.

290) 《매일신보》 濟生院養育部, 1912년 5월 27일 ; 濟生院의 近況, 1912년 7월 28일 ; 濟生院의 成績, 1912년 11월 19일 ; 濟生院의 成績, 1912년 11월 20일 ; 濟生院落成期, 1912년 11월 21일 ; 濟生院盲啞部開設, 1913년 1월 14일 ; 濟生院盲啞部, 1913년 1월 16일 ; 盲啞部準備進捗, 1913년 1월 26일 ; 志願盲啞의 接踵, 1913년 1월 30일 ; 盲啞部の 現狀, 1913년 1월 31일 ; 濟生院盲啞部開設期, 1913년 2월 23일 ; 盲啞部志願注意, 1913년 2월 27일.

291) 《매일신보》 盲啞部の 開學期, 1913년 2월 26일 ; 濟生院의 規則, 1913년 4월 15일 ; 濟生院의 近況, 1914년 12월 26일 ; 총독부 제생원 맹아부, 1924년 11월 2일 ; 압 못보는 장님들과 말 못하는 병어리, 1931년 1월 16일.

292) 《매일신보》 濟生院의 現況(四), 1916년 2월 27일.

293) 《매일신보》 盲啞部卒業式, 1914년 3월 29일 ; 盲啞部の 祝聖恩, 1914년 3월 31일 ; 濟生院盲啞部 教育成績進就, 1915년 12월 5일 ; 濟生院의 現況(四), 1916년 2월 29일 ; 別天地의 濟生院, 1919년 7월 1일 ; 各 學校 卒業式 - 濟生院 盲啞部, 1924년 3월 26일.

294) 《매일신보》 不具者의 浴聖恩, 1913년 11월 5일 ; 盲啞教育의 現況, 1914년 2월 25일 ; 盲啞部の 祝聖恩, 1914년 3월 31일.

295) 사회패잔자란, 당시 사회의 낙오자를 의미하며 해당하는 대상으로는 맹아자, 걸인, 미취업자, 부랑아, 방랑자, 룸펜 등이었다(《동아일보》 濟生事業宣傳, 1921년 8월 5일. ; 乙丑年을 보내면서; 就職前哨戰과 새일꾼의 覺悟; 文豪막심 골기의 文學史上의 貢獻 (4), 1925년 12월 27일 ; 《조선일

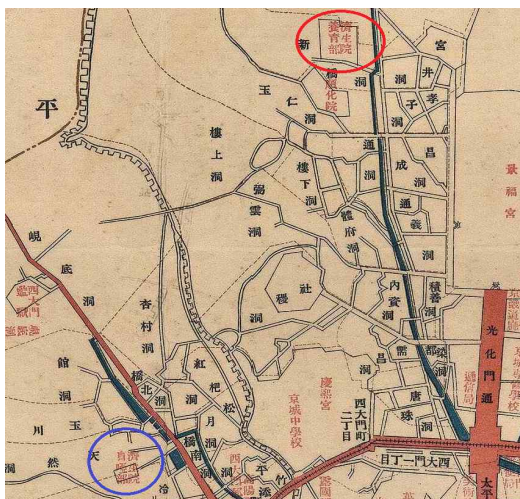
설립한 관련 시설은 일제강점기 전 기간 동안 제생원이 유일하였다. 이는 동일시기 일본 본국에서 각 도부현(都府縣)에 맹학교 농아학교의 설치를 의무화하고, 1913년 현재 일본 내 맹아학교가 63개에 달했던 것과는 상당히 다른 모습이라 하겠다. 뿐만 아니라 입학출원자의 수가 증가함에도 불구하고 입학 허가율은 감소했고, 학생 수의 증가에도 불구하고 예산의 규모는 오히려 감소하였다.<sup>297)</sup>

1933년 양육부는 경기도 양주군 노해면 공덕리(현재 서울시 노원구 공릉동)으로 이전하고 천연동에 있던 맹아부를 선희궁으로 옮겼다. 즉, 제생원은 일제강점기에 맹아부와 양육부로 나뉘어 맹아부는 천연동에, 양육부는 선희궁에 있다가 맹아부가 선희궁으로 옮겨오면서 양육부는 공릉동으로 이전한 것이다. 해방 이후 제생원 양육부는 1945년 국립맹아학교(1945년), 서울맹아학교(1952년)이란 명칭으로 운영되다가 1959년 4월 1일, 선희궁터 서측(필운대로 97)은 맹아학교, 동측(필운대로 103)은 농아학교로 분리되었다. 그리고 현재 국립서울맹학교(서울특별시 종로구 필운대로 97(신교동 1-4)), 국립서울농학교(서울특별시 종로구 필운대로 103(신교동 1-1))로 운영되고 있다. 선희궁터(서울특별시 유형문화재 제32호)는 국립서울농학교 내에 복원되어 있고, 선희궁터에 복원된 선희궁 건물과 주춧돌, 기단, 담장의 흔적들이 남아 있으며, 서울시 보호수 은행나무(1-15호)와 느티나무(1-27호)가 300여 년 동안 선희궁과 함께하고 있다.<sup>298)</sup>

## ■ 제생원

### 천연동(天然洞) 98번지

< 과거 >



출처 : 경성부관내도(1917)

양육부(윗부분 원), 맹아부(아랫부분 원)

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

현재, 과거 양육부 자리에 국립서울맹학교와 농학교가 함께 위치

보> 全鮮七萬의 聾啞救濟, 1921년 5월 24일 ; “銃後の 倅잔병” 오늘 새벽 西署에서 부랑자 일제 검거, 1939년 1월 25일).

296) 《조선일보》 全鮮七萬의 聾啞救濟, 1921년 5월 24일.

297) 백남중, 『日帝時代 障礙人 福祉 教育에 關한 考察 : 濟生院 盲啞部를 中心으로』, 중학대학교 석사 학위논문, 2001. 89~90쪽.

298) DAUM백과사전 <http://100.daum.net/encyclopedia/view/133XX44200013>(2017.12.5일 검색)



〈그림 3-3〉 제생원의 기록사진



1920년경 천연정 승의묘(서묘) 일대 전경



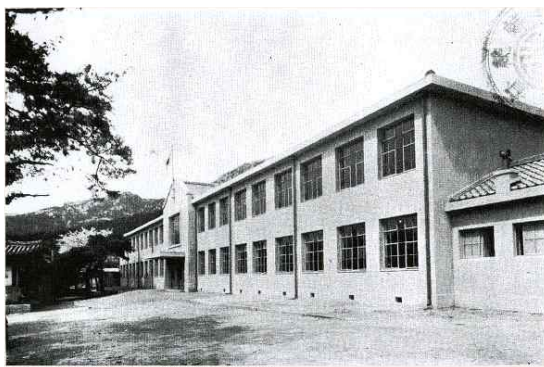
천연정 승의묘(서묘) 정문



선희궁 내 양육부의  
사무실(오른쪽 건물)과 강당(왼쪽)



현재 서울농학교 운동장



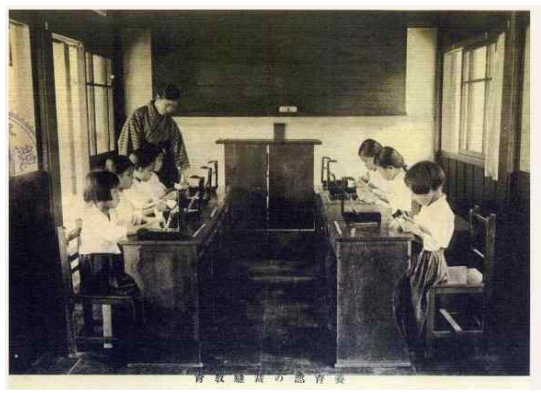
선희궁 내 맹아부 신축건물



현재 서울농학교 교사



양육부 원생의 운동



양육부 재봉교육



맹아부 아생 학과수업



맹아부 아생 기계수업



맹아부 맹생 침술과 안마실습



농한기 실습

출처: 『조선총독부제생원사업요람』(대정 10년, 12년) ; 『제생원맹아부 창립 25주년』 소화 13년



## 2) 인보관(隣保館)

시설명	설립주체	설립년도	설립목적	주소
동부인보관	이강혁	1929년	인보사업	효제동(孝悌洞) 251
북부인보관	북부방면후원회	1936년	인보사업	사직정(社稷町) 251
서부인보관	정 부	1938년	인보사업	냉천동(冷川洞) 21번지
용강인보관	정 부	1939년	인보사업	용강정(龍江町) 70번지
성동인보관	정 부	1940년	인보사업	상왕십리정(上往十里町) 429번지
영등포인보관	정 부	1941년	인보사업	영등포 출장소

인보관은 인보상조(隣保相助)의 정신에 기반하여 지역 내 궁세민의 생활향상을 도모하는 일선기관이었으며, 인보관 설치비는 지역유지 기부와 도비로 충당되었다. 최초의 인보관은 1929년 10월 효제동에 설치된 동부인보관이었고, 두 번째는 1936년 국민구제사업을 철저하게 하기 위해 사직공원에 설치한 북부인보관이었다.<sup>299)</sup> 이때까지 인보관 설치운영의 주체는 각각 이강혁(李康赫), 오태환(吳台煥) 등 민간이었으나, 직영인보관을 설치운영할 필요성을 느낀 경성부는 1937년부터 5개년 사업으로 동대문(東大門)밖과 서부(西部), 남부(南部), 용산(龍山), 영등포(永登浦) 등 5개소에 인보관(隣保館)을 마련하여 탁아(托兒), 인사상담(人事相談), 실비 치료, 극빈자 상부상조 등 광범위한 인보사업을 실시할 것을 계획하였다.<sup>300)</sup> 이러한 계획 하에 경성부는 1938년부터 순차적으로 냉동(冷洞, 現 냉천동)에 서부인보관(1938)을, 용강정(龍江町)에는 용강인보관(1939)을, 동대문 밖 상왕십리정(上往十里町)에는 성동인보관(1940)을, 그리고 영등포 출장소 안에 영등포인보관(1941)을 개관하였다.<sup>301)</sup>

총독부 사회과는 각도 17개 부에도 인보관을 설치하고 부속으로 상설 탁아소를 신설하기로 하였다.<sup>302)</sup> 이후 인천은 1935년 인보관을 신설하였고<sup>303)</sup>, 1938년에는 내선일체를 구현하고, 구조사업의 원활할 통제와 소요경비의 절약을 위해 사회사업을 실시하고 있던 계림자선회를 부영기관인 인보관과 병합하였다.<sup>304)</sup> 부산에서도 1940년 초량에 최초의 인보관을 신설하기로 하였다.<sup>305)</sup>

299) 《매일신보》 경성부 사회과서 窮民救濟에 置重 1935년 12월 19일.

300) 《동아일보》 廿萬圓經費로 府營隣保館 1936년 8월 4일; 《매일신보》 府營隣保館設置코 輕費診療施設等, 1937년 3월 17일;

301) 《조선일보》 西部에도 隣保館 1936년 11월 26일; 隣保館事業을 擴充 1937년 11월 20일; 工場地帶永等浦에 隣保館設置要望 1939년 2월 23일; 細窮民의相談所 1940년 12월 10일; 《동아일보》 元町方面에 隣保館設置, 1937년 8월 19일; 府營隣保館 永登浦에新設, 1940년 4월 5일; 《매일신보》 建築中の 西部隣保館 五日上棟式舉行, 1937년 11월 6일; 新設中の 西部隣保館 1938년 1월 12일; 西部隣保館、府民會場 一日부터 一齊開場, 1938년 2월 1일; 龍江面에 建築中인 隣保館 四月開門 托兒所도 併設豫定, 1939년 2월 1일.

302) 《조선일보》 十七府에 新設하는 隣保館과 託兒所, 1937년 5월 9일.

303) 《매일신보》 八十九萬圓의 豫算用途 1935년 3월 25일; 《동아일보》 仁川府豫算八十九萬餘圓 1935년 3월 2일.

304) 《매일신보》 仁川鷄林慈善會 1938년 6월 14일.

305) 《조선일보》 隣保館의 位置 草梁町에 決定 基地買收되면 곧 着工, 1940년 7월 20일.



인보관 사업은 주로 방면위원회, 애국부인회 등 관련 기관들의 협조 하에 이루어졌고, 각 지역의 상황에 따라 인보관의 주요 사업은 차이가 있었다. 그러나 주로 무료 또는 경비진료 및 조산사업<sup>306)</sup>, 임신부 건강 상담·아동 기생충 무료 검사·우량아동 심사 등의 아동애호주관 행사 참여<sup>307)</sup>, 경로회와 양로원 설립 등의 양로사업<sup>308)</sup>, 탁아사업<sup>309)</sup>, 직업소개 및 직업교육<sup>310)</sup>, 빈민구제 및 세말동정주간 참여<sup>311)</sup>, 국어강습회 등이 실시되었다.

해방 후에도 1954년 인보관을 폐쇄하기까지 인보관이 운영되었던 모습은 신문에도 간헐적으로 나타나기는 하나<sup>312)</sup> 사업의 구체적인 내용과 활성화 정도 및 성격에 대해 많이 알려져 있지 않다. 또한 북부인보관이 시립아동보호소, 시립아동병원, 사직동주민센터 등을 거쳐 지금 현재 아동도서관 등으로 활용되고 있고, 성동인보관은 『서울특별시립 근로자합숙소 설치 조례』(서울특별시조례 제101호, 1956년 12월 27)에 의거하여 서울시립근로자합숙소로 사용되었다.<sup>313)</sup> 이렇듯 각 인보관 자리가 서울의 변화에 따라 어떻게 변화사용되었는지 등에 대한 후속연구가 필요하다.

306) 《매일신보》 細民都市京城으로선 時急한 重大施設 1932년 11월 11일; 貧寒産婦에 福音 1936년 7월 16일; 빈민보호기관을 만들자 1941년 5월 14일; 《동아일보》 東部隣保館에 眼科診療所, 1933년 4월 27일; 西部極貧者를 爲해 府立隣保館設置 1937년 7월 7일.

307) 《동아일보》 寄生虫과口腔 無料로檢査, 1932년 5월 4일; 《매일신보》 北部隣保館의優良幼兒表彰, 1940년 5월 14일; 永登浦隣保館 兒童愛護週間行事, 1941년 5월 7일; 優良兒童表彰 北部隣保館에서, 1943년 5월 18일.

308) 《매일신보》 隣保館主催東部敬老會 1932년 10월 19일; 養老京城慈惠園 四月中旬落成 1935년 3월 31일; 《동아일보》 敬老愛幼의날 1933년 11월 9일; 《조선일보》 東部隣保館에서 養老院設置計劃 1934년 8월 7일.

309) 《조선일보》 仁川託兒所를 隣保館서 兼營, 1936년 3월 28일; 仁川隣保館開館式, 1936년 9월 5일; 《매일신보》 仁川隣保館 二日부터 開館 1936년 9월 7일; 龍江面에 建築中인 隣保館四月開門 托兒所도 併設豫定, 1939년 2월 1일.

310) 《매일신보》 需要만코 供給 적어 仁川에 食母學校, 1937년 6월 29일; 《동아일보》 仁川下女學校 卒業後에就職斡旋, 1937년 8월 5일.

311) 《조선일보》 津村, 港谷兩氏 貧民에게 歲饌, 1934년 2월 10일; 東部隣保館서 窮民에게 施米, 1935년 2월 3일; 《매일신보》 同情袋募集 1941년 12월 4일.

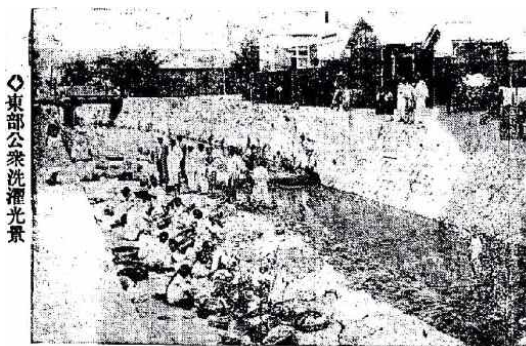
312) 《동아일보》 各地에 洪水汎濫 1947년 7월 24일 ; 《경향신문》 五處隣保館에 兒童無料文庫 1948년 9월 29일

313) 『한국민족문화대백과사전』 참조(2017년 12월 5일 검색).

< 과거 >



출처 : 대경성전도, 1936



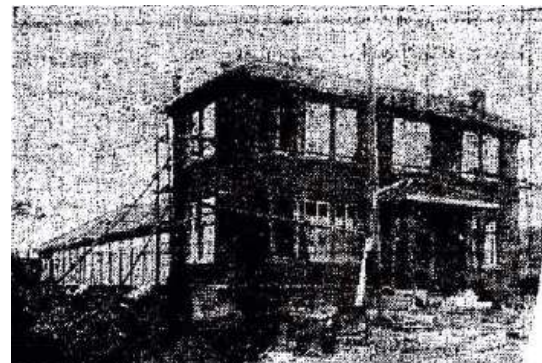
동부인보관 세탁장

출처 : 동아일보, 1931년 6월 25일

< 현재 >



출처 : 네이버 지도



동부인보관 양로원

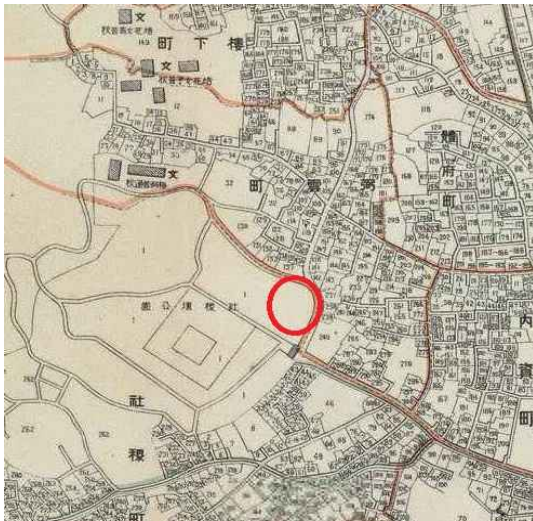
출처 : 동아일보, 1934년 12월 5일



■ 북부인보관

사직정(社稷町) 251

< 과거 >



출처 : 대경성전도. 1936

< 현재 >



출처 : 네이버 지도

■ 서부인보관

냉천동(冷川洞) 21번지

< 과거 >

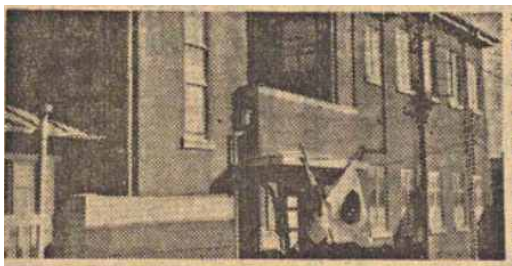


출처 : 대경성전도. 1936

< 현재 >



출처 : 네이버 지도



서부인보관 개관당시 모습

출처 : 《매일신보》 1938년 2월 2일

■ 용강인보관

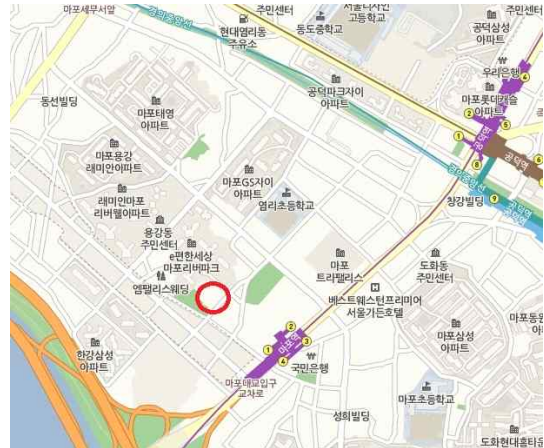
용강정(龍江町) 70번지

< 과거 >



출처 : 지번입최신서울특별시지도. 1968

< 현재 >

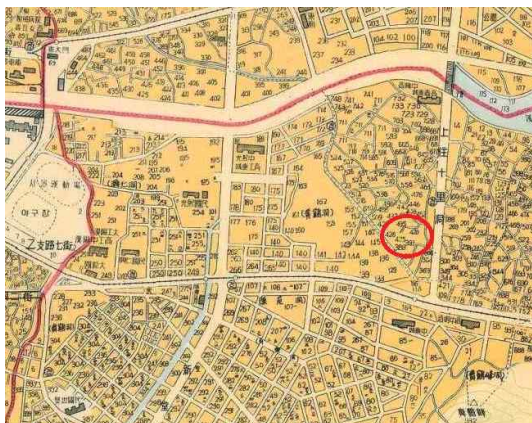


출처 : 네이버지도

■ 성동인보관

상왕십리정(上往十里町) 429번지

< 과거 >



출처 : 지번입최신서울특별시지도. 1968

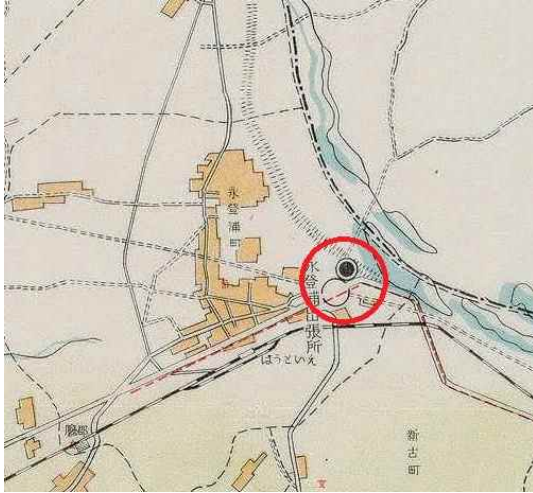
< 현재 >



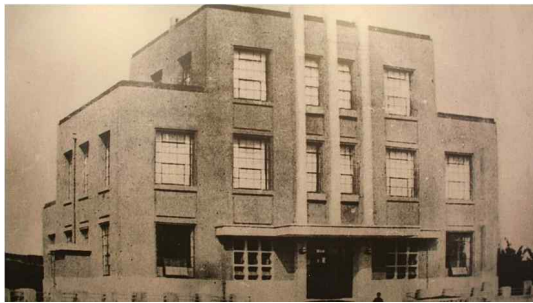
출처 : 네이버지도



< 과거 >



출처 : 경성부관내도. 1936



영등포출장소

< 현재 >



출처 : 네이버지도

### 3) 경성고아원

설립주체	김병찬 외	설립년도	1919	설립목적	고아구제
주소지	경성부 남미창정(南米倉町) 14번지 → 옥천동(玉川洞) 126번				

경성고아원은 1919년 10월, 독지가 김병찬(金炳贊)이 남미창정(현 남창동)에 있던 자신의 건물에 부양자 없이 방황하는 가련한 20여 명의 고아들을 수용했던 것이 모태가 되어 설립된 순수민간기관이다.<sup>314)</sup> 이후 김병찬은 고아원 설립을 위해 세브란스의원 의사 오금선(吳兢善)씨와 경성상업계의 인사 등 300여 명과 함께 1919년 12월 발기하였고, 다음 해 1월 3일, 종로 중앙청년회관에서 발기인 200명이 참석한 가운데 ‘경성고아원’ 발기총회를 개최하여, 건축설계, 고아원규칙제정, 기본금 모집 등 고아원 운영에 관여할 위원들을 선출하였다.<sup>315)</sup>

이후 보다 적극적인 설립추진을 위해 윤치호(尹致昊), 고윤묵(高允默), 오금선, 송택수(宋宅洙), 김병찬, 김일선(金一善) 등이 주축이 되어 ‘경성고아구제회(京城孤兒救濟會)’를 1920년 12월 1일에 조직하였다.<sup>316)</sup> 이들의 노력과 각 유지들의 기부금으로 서대문 밖 옥천동 126번지에 약 3,000평의 부지를 마련하고, 5세부터 15세에 해당하는 약 30명의 남아男兒를 위한 고아원 건물을 건립할 수 있었다. 건물을 올린 뒤 우선적으로 김병찬 집에서 거주하고 있던 고아들을 1920년 12월 중에 이주시킨 뒤, 1921년 5월 8일 개원식을 거행하였다.<sup>317)</sup>

당시 경성고아구제회의 회장 윤치호, 부회장 오금선 등의 임원은 경성고아원의 내실 있는 성장을 위해 노력하였다. 우선 보모保姆 두 사람을 고용하여 수용아동에게 따뜻한 식사와 깨끗한 옷을 제공하였고, 교사 두 사람이 보통과 1년 수준으로 교수토록 하였다. 그리고 안정적인 기관운동을 위해 재단법인으로의 전환을 시도하면서 경기도 수원군 음덕면(陰德面) 소재의 전답 5만 3천여 평을 구입하여 재원을 마련하였다.<sup>318)</sup> 그 결과 1922년 5월 ‘경성보육원’으로 기관명을 개칭하고 조선총독부로부터 인가를 받을 수 있었으며,<sup>319)</sup> 이때부터 정식으로 정부로부터 지원금도 받기 시작하였다.<sup>320)</sup>

314) 《동아일보》 可憐한 孤兒를 爲하야 1920년 5월 30일.

315) 京城府. 『京城社會事業便覽』, 昭和四年 八月三十日. 36쪽; 《매일신보》 四顧無視한 古雅를 구제하는 高아원이 京성에 오래지 않아 설치된다 1919년 12월 15일; 前途有望한 京城의 孤兒院 1919년 12월 18일; 京城孤兒院의 發起人總會 1919년 12월 27일; 경성고아원 발기인총회 1920년 1월 3일; 京城孤兒院 發起人總會 1920년 1월 5일.

316) 《매일신보》 滿空의 熱誠으로 된 前途有望한 孤兒院 1920년 2월 2일; 四顧無親의 高아를 위하여 京城孤兒救濟會가 창립되었다 1920년 2월 11일; 《동아일보》 京城孤兒院의 事業, 사만삼천원의 돈이 모히고 작일에 집터까지 청원하여, 1920년 6월 22일.

317) 《매일신보》 孤兒救濟會의 進歩 1920년 11월 12일; 京城 孤兒 開院式 1921년 5월 8일; 《조선일보》 처음으로設立되는 京城苦兒院 事務開始, 1920년 12월 7일; 《동아일보》 孤兒院開院式 1921년 5월 4일; 孤兒院의 開院式 1921년 5월 8일; 京城府. 『京城府內社會事業概況』, 大正十二年 八月二十五日. 18~20쪽.

318) 《동아일보》 孤兒院의 基本財産으로 1921년 4월 1일; 孤兒院開院式 1921년 5월 4일; 新春을 迎한 京城孤兒院 1922년 1월 3일; 《조선일보》 京城孤兒救濟會 1921년 5월 6일.

319) 《동아일보》 京城保育院認可, 1922년 5월 28일.

320) 《매일신보》 社會事業補給, 1922년 10월 25일; 사회사업단체에 御 下賜金 1923년 2월 13일; 기원가절에 恩賜받은 조선의 각 사회사업단체, 1924년 2월 13일; 京城保育院 서광 1924년 12월 1일; 社會事業에 補助金配贈 경기도에서, 1925년 12월 4일; 府內社會事業團體 五年度補助金交付, 1930년 11월 9일.

이후 경성보육원은 수용아동의 연령을 7세부터 16세까지로 조정하고, 기존의 사업을 확대 시켜나갔다. 원내 아동에게 양육과 보통학교 저학년(初學年) 수준의 교수 제공 및 근처 보통학교 통학을 연결하였다. 그리고 수산부(授産部)도 마련하여 12세 이상의 아동에게 직조 혹은 이발 기술 등을 전수하거나 취직을 알선함으로써 독립생계를 마련할 수 있도록 하였다.<sup>321)</sup> 이에 초창기 30명 정원으로 시작된 경성고아원은 100명 정원의 수용시설이 필요할 정도로 성장하여 건물증축을 위해 1928년 3월부터 벽돌을 각 6엔에 판매하기 시작하였고, 같은 해 9월 29일에는 낙성식을 거행하였다.<sup>322)</sup> 그리고 1930년대가 되면서 수용아동 수는 200명이 넘게 되었다.<sup>323)</sup> 이러한 경성보육원의 성장은 경성부의 인정을 받게 되었고, 경성부는 1933년부터 경성부내 발생한 고아의 위탁양육을 요청하였다.<sup>324)</sup>

한편으로는 경성보육원의 퇴소 아동 대다수가 부랑소년이 되는 것이 사회문제화 되었다. 경성보육원은 이에 대한 해결을 요청 받게 되면서 기존 재산을 정리하고 안양역 앞에 있는 토지 6만 3천 평을 매입하여 농장을 개설하였다. 경성보육원은 새로운 부지에 초가 20채와 논, 밭, 과수원, 축사를 설치하였고, 아동을 위한 강당, 병실, 진찰소, 목욕탕 등도 마련하였다. 이는 농장으로 이주하는 아동들에게 봄, 여름, 가을에는 농사를 짓게 하고, 겨울 농한기에는 보통학교 졸업 정도의 교육을 제공하는 등 모범적인 부락을 만들어 이상적인 고아구제를 안양에서 실현하고자 하였던 것이다.<sup>325)</sup>

경성보육원은 1936년 안양으로 고아원을 이전하면서 '안양기독교보육원'으로 명칭을 변경하고, 1937년부터 유치원과 보통학교를 설립한 뒤 농촌실정에 맞는 교육을 실시하였다. 1942년 초에는 '경성고아구제회'의 원년 멤버였던 오궁선이 안양기독교보육원장직에 취임하였고, 취임과 동시에 보육원 기지 7만 평을 더 매입하여 고아원이 자체적으로 자급자족할 수 있도록 하였다. 그리고 해방 전까지 국비와 지방비도 지속적으로 제공받았을 정도로 사회가 기대하는 역할을 수행하였다.<sup>326)</sup> 해방 이후에도 경성보육원 사업은 현재 안양지역의 동일한 장소에서 사회복지법인 '좋은집'으로 존속하고 있다.<sup>327)</sup>

321) 《매일신보》 서울 고아의 사름사리, 1926년 11월 5일 ; 京畿道內의 兒童保護事業 略개소의 사업 근황, 1927년 9월 30일 ; 朝鮮總督府內務局社会課. 『朝鮮社会事業要覽』, 大正十二年 八月八日. 76-78쪽 ; 京城府. 『京城府內 社会事業概況』, 大正十二年 八月二十五日, 17-20쪽 ; ; 京城府, 《京城社會事業便覽》, 1929, 36쪽; 京城府. 『京城社会事業便覽』, 昭和四年 八月三十日. 36쪽.; 朝鮮總督府內務局社会課. 『朝鮮社会事業要覽』, 昭和四年 九月, 2쪽.

322) 한국기독교역사연구회 편, 『THE KOREA MISSION FIELD』 Vol. XXIV No. 3, 1986, 50~51쪽; 《매일신보》 保育院落成式 이십구일에 거행, 1928년 10월 1일.

323) 《조선일보》 保育院收容者 1933년 6월 30일; 《동아일보》 孤兒의 "新樂園" 1935년 11월 16일; 《매일신보》 人生的 陰地에서 千餘薄達人의 現狀, 1936년 1월 25일.

324) 《매일신보》 棄兒孤兒와 失家兒 1933년 12월 19일 ; 年年激増하는 京城露飢群 昨年보다 二百十四名, 1934년 4월 5일 ; 養育할 길 업는 十五兒引渡 1935년 2월 18일; 윤치호 지음·김상태 편, 『윤치호일기(1916~1943)』, 역사비평사, 2001, 328쪽.

325) 《동아일보》 孤兒의 "新樂園" - 二個年繼續事業, 十萬圓豫算田園과 講堂, 病室等까지施設理想村化할 保育院, 1935년 11월 16일; 安養에 大農場設置 孤兒를 農地로 指導, 民間慈善機關으로 첫 試驗 京城保育院 事業擴張, 1935년 11월 19일 ; 孤兒의 「新樂園」二個年 繼續事業 十萬圓 豫算 田園과 講堂 病室等까지 施設 理想村化할 保育院, 京城保育院에서 실시, 1935년 11월 20일; 《매일신보》 人生的 陰地에서 千餘薄達人의 現狀, 1936년 1월 25일.

326) 해관오궁선선생기념사업회, 『해관 오궁선』, 1982, 122~123쪽; 임운택, 『호남지방의 사회복지발전에 관한 연구-기독교 사회복지를 중심으로』, 전주대 박사학위논문, 2001, 130~131쪽 재인용.

327) 사회복지법인 해관재단 좋은집 <http://www.anfam.or.kr/>(검색일. 2017년 12월 5일)



< 과거 >

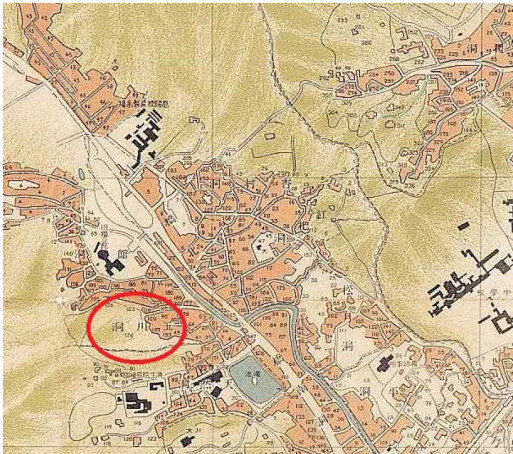


출처 : 경성시가도(1927) 남미창정 14번지

< 현재 >



출처 : 네이버지도



출처 : 경성시가도(1927), 옥천동 126번지



출처 : 네이버지도

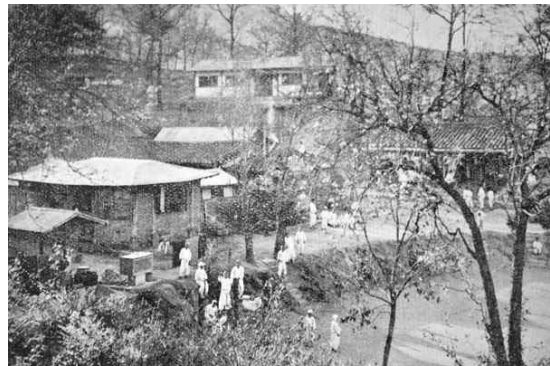
〈그림 3-4〉 경성고아원의 기록사진



경성고아원 활동사진  
출처 : 동아일보. 1940년 4월 1일



경성고아원 제 1회 고아수용기념(대정9년  
12월 7일), 김병찬(왼쪽), 오금선(오른쪽)



기독교연감에 실린 경성고아원 건물  
출처 : 《월간조선 뉴스룸》 일제강점기 조선땅에 온  
벽안의 선각자들 ③ 조선의 醫師 길러낸 알렉산더.

#### 4) 화광교원(和光教園)

설립주체	시설명	설립년도	설립목적	주소
일본정토종	본부	1920	인보사업	관수정(觀水町) 102번지
	동대문분원	1928	인보사업	종로통(鐘路通) 3정목(町目) 27번지
	아현리분원	1931	인보사업	아현정(阿峴町) 산 7번지
	정릉분원	1935	인보사업	돈암정 정릉리(敦岩町 貞陵里) 산 83번지

일본 불교계는 개항기부터 조선에 진출하여 세력 확장을 위해 포교활동과 각종 자선사업을 병행하였고, 러일전쟁이 발발한 1904년 이후에는 일제의 조선침략에 직간접적으로 협력하면서 교세를 확장해 나갔다.<sup>328)</sup> 일본 불교의 이러한 입장은 조선총독부의 침략정책과 맞물려 일제 강점 이후에도 지속되었는데, 그 대표기관 중 하나가 정토종파의 화광교원이었다. “‘화광(和光)’은 ‘화광동진(和光同塵)’의 약칭으로 심광(深廣)한 불교의 복음을 서민 사회까지 끌어내려, 직접 세간에 봉공한다.”는 뜻을 지니고 있는데,<sup>329)</sup> 그 명칭에서 드러나듯이 화광교원은 매우 실천적 성격을 지닌 교단이었다.<sup>330)</sup>

화광교원은 경성 내 정토종개교원(淨土宗開教院) 규우가지꼬(久家慈光)의 계획과 후쿠나와 세이지(福永政治郎)의 자금 그리고 게이이지게(溪內弑惠)의 운영으로 1920년 10월 15일에 창립되었고,<sup>331)</sup> 이후 조선총독부와 긴밀한 관계를 맺으며 성장해갔다. 화광교원은 종합적이고 조직적인 구빈계획을 수립할 때 조선총독부와 각 관청 사회과의 의견을 충분히 반영하면서 진행시켰다. 그에 따른 본 교원의 실천으로 도시빈민의 생활향상에 목적을 두고 세민(細民) 생활의 개선, 적극적인 아동 보호, 노동자의 지위 향상, 민족동화의 영진(榮進), 사회교화의 진흥 등이 계획되었다.<sup>332)</sup>

화광교원은 창립과 함께 정토종개교원이 있던 관수정(현 종로구 관수동)의 260평 부지와는 별도로 사업에 필요한 건물과 토지(종로통 3정목 27번지 등)를 조선총독부로부터 불하받거나 매입하여 확보해 나갔다. 그리고 화광교원이 가장 처음 시작한 사업은 같은 해 12월 25일자로 시작된 ‘노동숙박부’였다. 그리고 이듬해 1월 ‘직업소개부’와 ‘학원부’를, 1921년 6월 ‘의료부’를, 1922년에는 숙박부 부속사업인 ‘직업소개’, ‘인사상담’ 및 ‘식사부’, ‘이발부’와 ‘학원부’ 소속인 ‘염매부(廉賣部)’를, 1923년에는 인사상담부를 분화하여 일시구호를 담당하는 ‘구호부’를 신설하는 등 차근차근 사업을 확장해 나갔다. 창립 3년이 안 된 시점에 화광교원은 총 13부(학원부, 염매부, 보육부, 이발부, 교화부, 목욕부, 숙박부, 교호부, 소개부, 수산부, 상담부, 탁아부, 양성부)를 운영하는 대규모의 사회사업단체가 되었고, 각 부서에서 진행한 사업을 간략히 정리해보면 <표 3-5>과 같다.<sup>333)</sup>

328) 일본 불교계의 조선침투와 일제의 침략정책과의 호응성에 대해서는 조성운, 「일제하 불교시찰단의 파견과 그 성격」, 『한국선학』 18, 2007, 133~185쪽 참조.

329) 和光教園. 『和光教園事業要覽』. 和光教園出版部. 昭和二年 四月二十一日, 2~12쪽.

330) 江上秀静, 「淨土宗和光教園の隣保事業」, 『朝鮮』 社会教化事業号 77호, 1921, 240~242쪽.

331) 朝鮮總督府. 앞의 책, 大正十二年 八月八日. 12~14쪽; 京城部, 앞의 책. 昭和四年 八月三十日. 27~28쪽.

332) 和光教園. 『和光教園事業要覽』. 和光教園出版部. 昭和二年 四月二十一日, 2~12쪽.

〈표 3-5〉 화광교원 사업부서 및 사업내용

부서명	사업내용
학원부	빈곤여아 및 노동자제에게 교육을 제공하기 위해 1921년 화광학교 설립. 1934년 화광보통학교간이부로 개칭. 주간 노동자를 위한 실습야학부 설치.
보육부	세민가정 유아녀(幼兒女) 대상의 탁아사업, 아동지도 목적의 유치원 사업.
교화부	정토종의 교의(敎義)에 의한 상념불회(常念佛會), 임시강회, 화광일요학교 등을 개최하여 성인, 청년, 소년교화 담당.
숙박부	1920년 부랑배회하는 노동자 보호를 목적으로 숙박시설 마련. 1930년 도시 부녀자의 보호기관인 여자숙박소 설립. 1931년 모자궁상자(母子窮狀者)의 보호를 위한 ‘모자홈’ 개설.
소개부	숙박인 중에 무직자에게 직업소개로 시작. 점차 일반 무직자의 취직관련 상담도 실시.
상담부	숙박인의 신상상담에 응답. 일반인의 각종 생활과 인사상의 상담까지 포괄.
구호부	도시의 부랑배회자를 위한 일시구호 사업으로 1박 1식의 궁상(窮狀)보호. 귀국여비 지원, 귀국까지의 지속(止宿)보호. 주가主家를 찾는 자의 일시 보호. 준행로병사자의 보호.
식사부	1922년 숙박인의 실비 급식을 위해 설치. 1938년 1식 7전 실비급식으로 전환.
이발부 목욕부	숙박인, 학원아동, 구직자에게 무료로 이발과 목욕서비스 제공. 이발 전임기술자를 두고 저렴한 비용으로 세민들에게 이발서비스 제공. 1938년 이발가격 아이 5전, 어른 10전.
염매부	세민에게 화광교원 수산부제품을 원가로 판매. 문구류 원가공급.
수산부	1924년 기술교육 시작. 이후 공장설치하고 실업자 등에게 전습.

출처 : 화광교원사업요람(1931년), 경성부내각종사회사업요람(1933년)

1920년대 사업이 안정기에 접어든 화광교원은 1928년부터 경성부 내 토막민 이주 및 보호 사업에도 참여하여, 동대문분원, 아현리 분원, 정릉분원을 두고 각 지역에서 필요로 하는 사회 사업서비스를 제공하였다. ‘동대문분원(東大門分園)’이 소재했던 종로 3정목 27번지는 청계천에 접해 있는 북안(北岸) 일대의 땅으로, 화광교원은 우선 해당 지역에서 화광교원 학원부에 통학하는 아동 및 그 부형을 대상으로 탁아 중심의 인보사업을 실시하였다. 약 10년이 지난 1936년, 동대문분원이 활동하던 지역에 동대문시장, 경전차고(京電車庫), 제사(製絲)공장, 정미장(精米場) 등이 생겨나면서 해당지역이 상업지역으로 전환된 덕분에 지역민들이 취업이 가능해졌고, 다른 지역과 큰 차이 없는 일반지역으로 향상되었다. 이에 화광교원은 동대문분원을

333) 「和光教園の視察」, 『朝鮮』社会教化事業号 77호 1921, ; 朝鮮總督府. 앞의 책, 大正十二年 八月八日 ; 앞의 책, 昭和四年 九月. ; 京城部. 앞의 책, 大正十二年 八月二十五日 ; 앞의 책, 昭和四年 八月三十日 ; 和光教園. 앞의 책, 昭和二年 四月二十一日.



1936년 폐쇄하고 건물부지 및 아동을 본원에 합병했으며, 아현리 및 정릉리 두 분원에 사업을 집중하게 되었다.<sup>334)</sup>

아현리분원(阿峴里分園)은 1931년 10월 15일에 시작되었다. 화광교원은 경성 내외에 산재한 토막민들을 아현정 산 7번지와 노고산정 3필에 이전수용하고, 토막민들의 생활개선, 직업지도, 내직장려, 아동의 교육, 위생기관의 설비, 공동노작의 설치, 공동구매시설, 교풍교화의 결실을 거두는 종합적 보호시설을 마련함으로써, 이상적 향토 화광취락향(和光取樂鄉)을 건설하고자 했다. 아현리분원의 부대사업으로는 주택부, 화광학술강습회, 야학부 2곳, 화광 유치원, 화광탁아소, 직업소개부, 봉자부(縫刺部), 연탄부, 급수부(給水部), 의료부, 시약부, 조산부, 진흥부, 조사부, 간이이발부, 화광염불강(和光念佛講), 화광일요학교, 화광부녀회, 아현제5구청년단, 화광정회, 노고산(老姑山)향우회 등이 있었다.<sup>335)</sup>

정릉분원(貞陵分園)은 1935년 10월 18일부터 경성부 돈암정 정릉리(敦岩町 貞陵里) 산 83번지에서 시작되었다. 정릉분원은 토막민을 위한 완전히 새로운 촌락을 건설하는 사업이었기 때문에, 이주한 토막민들은 자신들이 거주할 집을 건축하기 위해 스스로 집터를 고르고 가옥 건축에 필요한 재료를 구매하는 책임을 져야 했으며, 가옥을 마련한 뒤에는 차지료(借地料)를 1호당 매월 20전씩 화광교원에게 내야했다. 그 외 화광교원은 지역의 도로, 하수구 등의 시설을 마련하고, 공동욕장, 공동세탁장, 공동이발장, 간이의료시설, 직업소개시설, 기타 탁아, 수산, 교화 등의 사업도 경영하였고 각종 교육을 통해 위생사상의 함양, 근로의식 고취, 저축사상의 함양과 그 실행을 유도하였다.<sup>336)</sup> 그리고 탁아소 설치, 토막민 자제 교육, 위생시설 구비, 직업소개서 설치 등을 실시하는 등 인보사업을 전개해나갔다.<sup>337)</sup>

〈표 3-6〉 화광교원 분원별 사업내용

분원명	사업내용
동대문분원	과거 토막민의 생활은 여전히 궁핍하고 아동은 방치. 이에 탁아사업 중심의 인보사업을 우선적으로 시작. 동대문탁아소, 자광유치원 운영.
아현리분원	생활개선, 직업지도, 내직장려, 아동교육, 위생기관설비, 공동노작설치, 공동구매 시설, 교풍교화의 결실을 거두는 종합적 보호시설.
정릉 분원	토막민 수용 및 보호. 공동욕장, 공동세탁장, 공동이발장, 간이의료시설, 직업소개시설 설치. 탁아, 授産, 교화사업을 실시. 간이의료소에는 기본적인 약품을 갖추고 부민병원의사로 하여금 주 1회 순회진료 실시. 불취학아동교육과 노동자체학교육 실시.

출처: 화광교원사업요람(1931년)

334) 荻野順導, 『和光教園事業要覽』, 昭和十一年 十月十日, 38쪽.

335) 荻野順導, 앞의 책, 昭和十一年 十月十日, 40~46쪽.

336) 荻野順導, 앞의 책, 昭和十一年 十月十日, 47~50쪽.

337) 《조선일보》『룸펜』의 市內蟬集 1933년 10월 8일 ; 土幕民子弟教育難 和光教園의 經營하는 學園을 九百名收容토록 擴張, 1934년 5월 16일.

■ 화광교원 본원과 동대문분원 관수동 102번지, 종로통 3정목 27번지

< 과거 >



출처 : 경성시가도. 1927.

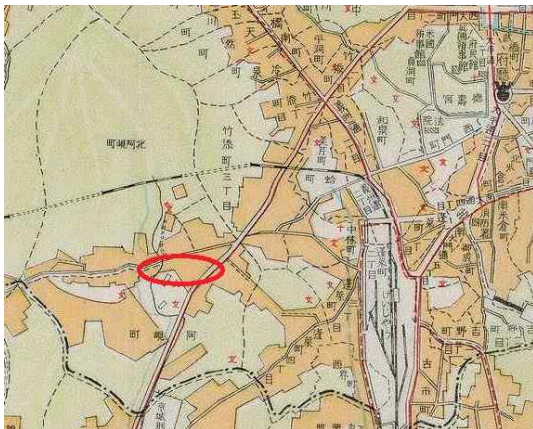
본원(아랫부분 원), 동대문분원(윗부분 원)

< 현재 >



출처 : 네이버지도

■ 화광교원 아현리 본원



출처 : 경성부 관내도. 1936

아현정 산 7번지



출처 : 네이버지도

■ 화광교원 정릉 본원



출처 : 경성부 관내도. 1936

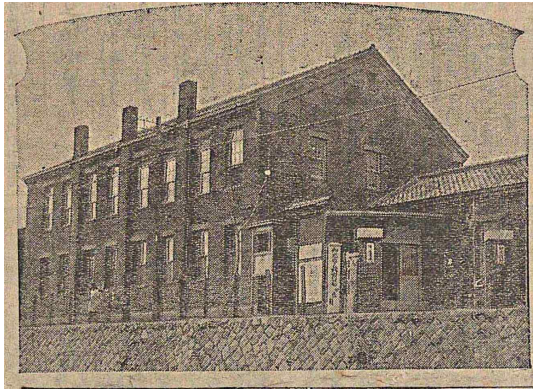
돈암정 정릉리 산 83번지



출처 : 네이버지도



〈그림 3-5〉 화광교원의 기록사진



화광교원본부

출처 : 매일신보. 1927년 4월 29일



화광교원 노동숙박소

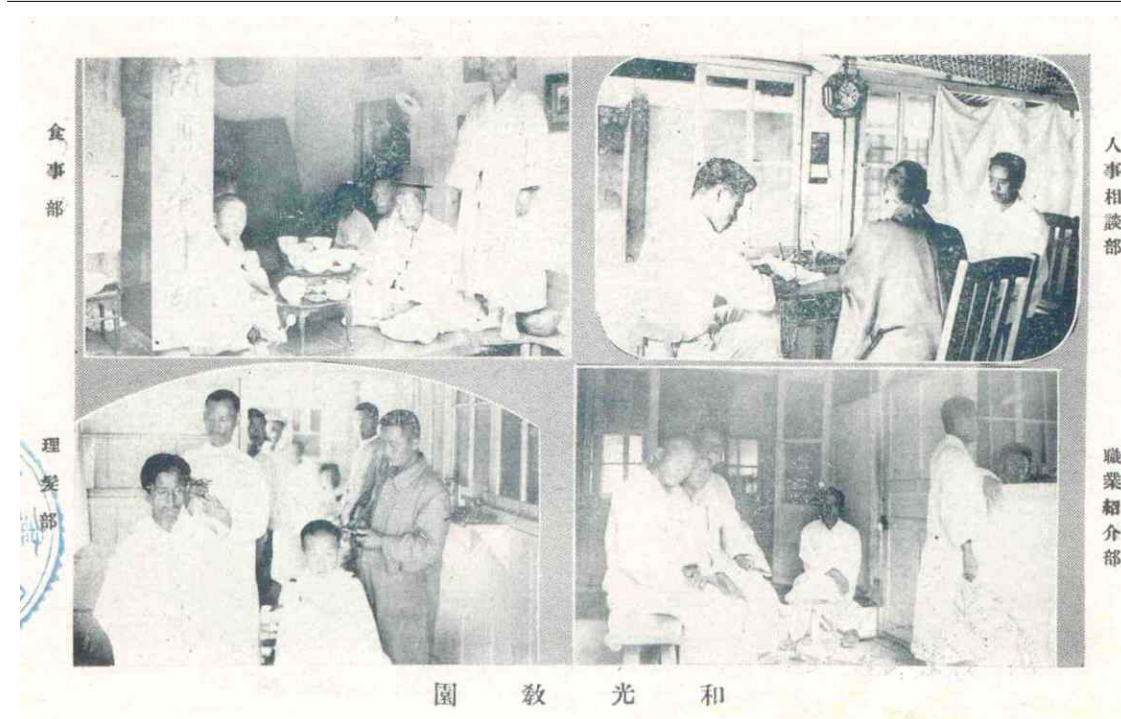
출처 : 동아일보. 1934년 12월 16일



화광교원 아현리빈민촌

출처 : 동아일보. 1934년 12월 9일





출처 : 조선총독부, 조선사회사업요람(1923년)

## 5) 태화여자관(Seoul Social Evangelistic Center)<sup>338)</sup>

설립주체	설립년도	설립목적	주소
미남감리교	1921	인보사업	서울 종로구 인사동 194번지

태화여자관은 미국 남감리교회의 서울지역 여선교회(Woman's Missionary Council of the Methodist Episcopal Church, South)에 소속되어 있던 마이어즈(M. D. Myers, 마의수)의 노력으로 설립된 인보기관이었다. 마이어즈는 1915년부터 지속적으로 미남감리회 선교본부에 여성사회관 건립자금을 요청하던 중 '감리교 선교백년기념 모금운동'으로 모인 금액 일부를 태화여자관 설립을 위한 기본자금으로 할당받았다.

태화여자관의 초대 관장이 된 마이어즈는 1920년 9월 20일 서울 종로구 인사동 194번지에 사업장을 마련하였는데 당시 대지와 건평은 각각 2천 7백여 평, 738.4평이었고, 건물도 한옥 16채가 있었다고 한다.<sup>339)</sup> 그리고 1921년 4월 4일 월요일, 태화여자관은 공식 개관되었다. 마이어즈 이후 에드워즈(Laura Edwards, 1923년 9월~1929년 7월), 와그너(Ellasue Wagner, 왕래王來, 1929년 7월~1933년 9월), 빌링슬리(Alice Margaret Billingsley, 변련사邊蓮士, 1933년 11월~1940년 11월) 등 남감리회 소속의 여선교사들이 '사회사업을 통한 사회구원'을 실현하기 위해 관장직을 차례로 역임하였고, 태화여자관은 여성과 아동 그리고 지역 발전을 위한 사업을 실시하였다.

마이어즈가 태화여자관을 개관할 당시 계획한 사업들은 종교부(성경공부, 연합사경반, 창가반, 음악연구반, 성경학원), 의약부(진찰소, 어머니구락부, 위생연구반), 영아부(탁아소), 사회부(유치원, 요리반, 재봉반, 사교구락부), 교육부(문학구락부), 도서부(종람실), 아동부(유희부) 등이었다. 그리고 마이어즈는 미북감리회와 미북장로회에도 사업에 동참해줄 것을 요청하면서, 1922년 12월 23일, 3개 선교부 대표들의 첫 운영위원회가 개최되었고, 회의 결과 태화여자관 운영비용을 각 선교부가 1/3씩 부담하기로 하고, 미북장로회는 복음전도 및 교육사업을, 미북감리회는 여성의료사업 및 아동보건사업을 담당하기로 했다. 그리고 해당 사업들은 4대 관장이었던 빌링슬리가 일제의 군국주의가 위험수위에 달했던 1940년 11월 16일, 미국정부가 원산항에 보낸 마리포사(Mariposa)호에 탑승하여 식민지조선을 떠나기까지 지속적으로 성장·발전해갔다.

그 과정에서 진행되었던 사업들로는 성경교육과 함께 요리, 자수, 재봉 등 가정주부에게 필요한 실제적 기술을 가르쳤던 3개월 과정의 '협성여자성경학원', 가정일로 낮에는 나을 수 없었던 15세부터 40세까지의 부인들을 대상으로 한 '야학', 야학이 모태가 되어 설립된 '태화여학교'와 '성신여학교', 로젠버그(Elma T. Rosenberger, 노선복盧仙福)의 책임 하에 운영되었던 '공중위생 및 아동복지부(Public Health and Child Welfare Department)'와 태화진찰

338) 본 글은 당시 간행된 신문기사 외에도 이덕주, 『태화기독교사회복지관의 역사(1921~1993)』, 태화기독교사회복지관, 1993, 91~316쪽과 1987년 《대구매일신문》의 연재기사 <간호사 김정선> 나의 회고>(총 30회) 중 9회, 10회, 11회 기사내용을 참조하였다. 그리고 태화여자관(1921~1933)은 일제 시기동안 태화사회관(1933~1953), 태화여자사회관 등 다양한 이름으로 불리웠고, 영문명도 'Seoul Social Evangelistic Center'에서 'Taiwha Community Center'으로 변경되었다. 본 글에서는 시기에 따라 당시 사용했던 기관명으로 작성되어졌다.

339) 한국교회사연구소, 『기독교신보』 Vol. 4, 1988, 189쪽; 《매일신보》 泰和女子館의 近況 - 갓초갓초씩 잘 만드려 노은 우리 녀즈 교육계 명성, 1921년 5월 14일.

소, 로젠버거와 한신광이 가정위생과 아동 양육법을 교육을 하였던 빈곤가정 방문, 지역주민과 일반 학교 학생들을 대상으로 실시한 위생강연회, 부랑아들을 대상으로 무료목욕사업 실시, 우유급식소(milk-station) 사업, 세브란스병원 및 동대문부인병원과 연합으로 종합적인 아동보건사업기구인 서울아동복지연합(The Seoul Child-Welfare Union, 경성연합아동보건회)<sup>340</sup> 결성, 서울 시내 소외계층 어린이들을 위한 ‘유희장(Playground) 사업’, 집안이 가난해서 학교에 들어가지 못한 아이들(무산아동)을 모아 4년 제도의 보통학교 과정과 수공업 등을 무료로 가르쳤던 ‘오후구락부(Afternoon Club)’ 혹은 ‘아동구락부(Children’s Club)’, 서울 시내 고등여학교 교사, 간호부, 유치원보호, 의사, 신문기사 등 직업을 가진 여성지식인들의 모임이었던 ‘직업부인회(職業婦人會)’ 조직 등이었다. 이 외에도 태화여자관에서 조직된 구락부로는 부인구락부, 요리구락부, 어머니구락부, 학생구락부, 영어구락부, 연극구락부, 소녀구락부, 근로여성 구락부 등이 있었다.

태화여자관은 1933년 11월 빌링슬리가 4대 관장으로 취임하면서 1920년대 추진했던 성공적인 사업의 결과를 기반으로 좀 더 적극적으로 사회사업적 성격을 강화해나가는 방향으로 재조직화된다. 그 첫 번째 시도는 1920년대 ‘태화여자관(Seoul Social Evangelistic Center)’이라 불리던 명칭을 ‘태화사회관(Taiwha Community Center)’으로 변경하는 것이었다. 두 번째는 직원의 재조직화였다. 빌링슬리는 관장으로 취임한 뒤 기존 사업들을 재평가 및 재검토하는 시간을 가짐으로써 태화여자관의 미션인 ‘복음전도, 여성교육, 사회사업’ 중 사회사업을 강화하는 것으로 사업방향을 잡았다. 그리고 이를 위해서는 기존 사업의 축소가 불가피했고, 일반 대중에게 태화여자관의 간판 사업으로 알려졌던 태화여학교, 아동보건 및 공중위생사업 등을 다른 곳으로 이양하기로 결정하였다.

이것은 복장로회와 미감리회가 태화사회관 사업을 접는 계기가 되었고, 두 선교회의 선교사들이 담당했던 사업을 고재봉(高在鳳), 서규철(徐奎哲), 김정선(金正鮮), 천정현(千貞賢), 최정선(崔貞善), 김영래(金英來), 김경현, 최보경 등 새로운 한국인 직원이 담당하게 되었다. 이는 과거와는 달리 태화사회관의 주역이 미국인 선교사에서 한국인으로 전환되었다는 것을 의미한다. 그리고 태화여학교가 차지하고 있던 건물공간을 구락부사업, 요리와 재봉 같은 실제적인 사회사업을 위한 프로그램실로 변경하였다.

세 번째 변화는 다양한 사회사업 프로그램이 실시될 수 있는 750평 규모의 3층짜리 대규모 신관을 건축하는 것이었다. 태화여자관이 프로그램실로 이용하였던 400년이 넘는 조선식 가옥은 화재의 위험이 있었고, 프로그램 참여자의 수의 증가로 공간이 협소해졌기 때문이었다. 빌링슬리가 건축비를 마련하기 위해 우선적으로 취한 노력은 미남감리회에게 도움을 요청하는 것이었다. 미남감리회에서는 해외선교를 위한 기도주간을 마련하여 모금운동을 하고 있었는데, 1935년도 모금액의 일부를 태화에 보내겠다고 답변을 주었다.<sup>340)</sup> 그러나 기금만으로는 건축비 전부를 해결할 수 없었기에 부족액은 태화사회관의 소유토지 일부를 팔고, 한국 교인들에게 모금하여 충당하였다. 그리고 기초공사가 끝난 1938년 5월 14일 정초식을 거행하였으며, 1939년 10월 초에 공사가 마무리 되었다.

새롭게 건립된 태화사회관 건물에서 다시 사업을 재개하던 중 미국과 일본의 외교관계가 급속히 악화되면서 미선교본부에서는 1940년 말부터 식민지조선에서 활동하고 있던 선교사들을 귀국시키기 시작하였다. 당시 태화사회관에서는 관장 빌링슬리와 구락부 사업을 주관하던 데이커스 등 두 선교사가 활약하고 있었는데, 선교부 방침에 따라 서기 겸 총무인 고재봉에게 태화를 맡기고 귀국하게 되었다. 이후 1942년 5월 22일 국내에 있는 모든 선교부 재산을 ‘적

340) 《매일신보》 總工費十七萬圓의 泰和館新築定礎 今後社會事業擴張, 1938년 5월 10일.

산(敵産)’으로 선언하여 그 재산권을 몰수할 때, 태화사회관 재산 또한 적산 처리되었다. 그리고 40여 일이 지난, 1942년 7월 1일에 일본 경찰당국은 “태화의 사업은 시국에 맞지 않는다.”는 이유로 태화사회관 사업의 완전 중지를 명령하였고, 일제시기 태화사업은 공식적으로 종결되었다. 그러나 태화사업은 한국인의 손에 의해 명맥이 유지되었고, 해방 후 선교사들의 재입국으로 다시 재개되었다. 이후 태화는 서울지역 발전의 변화에 따라 인사동에서 진행되었던 사업을 접고 1995년 강남구 광평로 185번지에 태화기독교사회복지관 신축이전하여 새롭게 출발하였으며, 2004년 사회복지법인 감리회 태화복지재단으로 성장하였다. 그 과정에서 사업의 확대를 가져와 서울 7개 기관을 포함하여 전국에 12개 기관을 운영하고 있으며, 캄보디아와 라오스에서도 복지관을 운영하고 있다.<sup>341)</sup>

## 태화여자관

< 과거 >



출처 : 대경성전도, 1936.

< 현재 >

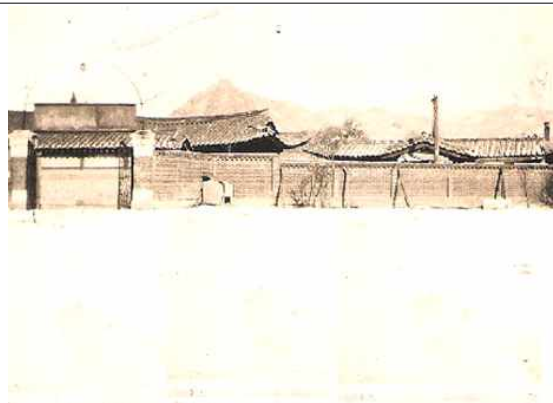


출처 : 네이버 지도

<그림 3-6> 태화여자관의 기록사진



초대관장 마이어스



1920년대 태화 전경(순화궁 정문)

341) 태화복지재단(<http://www.taiwhafound.org/>) ; 태화기독교사회복지관 (<http://www.taiwha.or.kr/2012/>) 참조(2017년 12월 5일 검색)





태화여자관 배경과 당시 직원들



1939년 신축 태화건물



1928년 태화 유희장



1928년 태화진찰소



태화여학교



우유급식소 사업

출처 : 태화복지재단(<http://www.taiwhafound.org/>)

## 제 4장 현대 서울의 사회복지 역사, 사적(史蹟)

현대 서울의 사회복지의 해방, 한국과 곧이어 발생한 한국전쟁을 거치면서 그 원형이 결정되었다. 1945년 8월 15일 일제의 패망으로 제2차 세계대전이 종식됨에 따라 과거 징병, 징용으로 끌려갔던 한국인들이 본국으로 귀국하였다. 당시 귀환동포들은 생활대책이 거의 전무한 상태로 대거 귀국하였으며, 국내에서 이들에 대한 구호정책이 빈약하였던 관계로 미군정기 요구호자의 절반정도를 귀환전재민이 점할 정도였다. 남북분단에 따라 북한에 공산주의 정권이 수립됨에 따라, 지주계급과 기독교인 등이 북한체제를 버리고 월남하는 경우도 많았다. 이들 ‘귀환동포’와 ‘월남동포’는 일종의 전재민이었다. 귀환동포와 월남동포를 합하여 200만 명 이상이 대거 남한 지역으로 유입되면서 빈곤문제가 심각하게 나타났다.

한편 3년여의 미군정기를 거쳐 성립된 신생독립국 대한민국이 채 국가체제를 정비하기 전에 발발한 한국전쟁은 가뜰이나 심각했던 사회문제들을 폭발적으로 확대시켰다. 그 결과 전쟁으로 인한 전쟁고아 등의 전재민 응급구호와, 이들에 대한 시설보호가 대대적으로 시작되었는데, 특히 아동복지 측면에서의 시설보호가 대대적으로 팽창하였다. 덧붙여 전쟁미망인이나 상이용사를 비롯한 장애인 문제도 대거 등장하였다. 전쟁기간 중 남한으로 이주한 피란민과 적접경지로부터 소개된 이주민에 대한 정착사업과 같은 지역기반의 사업도 나타났다.

전쟁의 참화로부터 어느 정도 회복된 1950년대 말과 1960년대에 걸쳐 베이비붐 시대가 도래하는 한편, 여전히 절대빈곤 속에서 지속적으로 가족해체가 발생하였다. 그럼으로써 전쟁고아 아닌 빈곤가족의 해체, 혹은 빈곤가족에서의 아동유기에 따른 고아들이 지속적으로 발생하였다. 이러한 시기에 외원단체를 중심으로 가정의 기능을 강화함으로써 가족해체를 예방하고, 그럼으로써 고아발생도 억제하는 것이 바람직하다는 인식이 싹텄다. 이로부터 가정의 기능을 강화하기 위한 지원을 필두로 한 가정복지사업이 발전하였고, 이는 곧 지역사회복지관의 발전을 가져왔다. 이러한 일에 대한 재정지출에 있어서 한국정부는 소극적으로 임했다. 그것은 경제성장을 위한 일에 국가가 거의 총력을 기울였기 때문이었다. ‘선성장-후분배’ 기조로 1962년부터 시작한 경제개발5개년 계획이 곧 국가발전계획이었다. 사회문제 해결을 위한 일은 많은 부분 외국원조에 의지하였다.

1970년대 들어서면서 어느 정도 경제성장이 이루어지게 되자 한국을 돕던 외원단체들은 한국으로부터 철수하기 시작하였다. 사회복지에서 주요한 재원이 대폭 축소되기 시작한 것이다. 이를 계기로 소극적이기는 하였지만, 한국정부는 사회복지에 재원을 투입하기 시작하였다. 1980년대 들어서면서 국가발전계획이 경제사회발전5개년계획으로 수정된 것에서 보듯, 사회영역에 대한 정부의 관심이 증대되기 시작하였다. 여기에는 1980년대 중반 이후 민주화의 진전이라는 정치적인 배경도 작용하였다. 또 이 시기에 도시빈민의 대대적인 존재에 대한 인식도 싹텄다. 인구고령화 문제도 특히 농촌 지역에서부터 서서히 대두되기 시작하였다. 이러한 일들이 서로 맞물리면서 1990년대에 들어서면서 다양한 영역의 사회복지가 발전하기 시작하였다. 이 장에서는 서울의 아동복지 분야를 중심으로 해방 후 1990년대 말까지의 서울 사회복지의 발전을 기술하고, 관련된 사적들에 대한 연구결과를 소개하고자 한다.



## 1. 해방 후 1950년대 말까지 서울의 사회복지

해방 이후 한반도의 상황은 녹록치 않았다. 일제강점기 말기 전시 총동원체제로 한반도 전역은 경제적으로 황폐화 되어있었으며, 정치적으로도 신탁통치와 분단체제의 성립되는 과정 속에서 사회적 불안과 혼란이 증대되는 시기였다. 이와 함께 귀환동포와 월남민들이 급증하면서 사회적 구호가 필요한 대상 또한 늘어났다. 해방 직전 남쪽의 인구는 약 1,600만 명이었는데, 1945-48년 사이 남한으로 들어온 인구는 약 250만 명으로 추산된다.<sup>342)</sup> 이 시기 요보호 아동의 숫자도 증가하였는데, 서울의 아동복지 현장을 살펴보기에 앞서 아동복지관련 법제와 중앙정부와 서울시에서 담당 부처가 형성되는 과정을 먼저 살펴보려고 한다.

### 1) 사회복지 관련 법제

미군정은 응급구호가 필요한 대상이 빠르게 증가하자, 이들에 대한 구호업무를 관할하는 부서로 1945년 10월 27일 군사법령 제18호에 근거하여 보건후생국을 설치하였는데, 이는 조선총독부 경무국 위생과의 명칭을 변경하고 다양한 사회복지관련 업무를 이관하여 만들어진 것이었다.<sup>343)</sup> 이후 「후생국보 제3호」(1946.1.12. 제정)를 발표하여 공공구호대상자를 명시하였고 이어 「후생국보 3A호」(이재민과 피난민 구호)와 「후생국보 3C호」(궁민과 실업자 구호)를 제정하여 요보호대상자들에게 의식주 제공 등의 응급구제 중심의 사회복지를 시행하였다.<sup>344)</sup> 이 시기 「후생국보」는 「조선구호령」(조선총독부제령 제12호, 1944.3.1. 제정)과 함께 사회복지 전반을 규정하는 법률이었다. 이 시기 미군정의 보건후생 정책은 기아의 방지, 최소한의 서민생계 유지, 보건위생 및 치료, 또는 응급 주택공급 등에 초점을 둔 것이었다. 즉, 일반적인 구호사업과 실업구제사업 및 수용구호사업이 그 대강이었다. 미군정기의 구호사업은 미육군성 점령지역구제자금(GARIOA<sup>345)</sup> Fund: 1945-1948), 국제연합구제부흥기관의 자금(UNRRA<sup>346)</sup> Fund: 1945-1948) 등 두 가지 재원으로 이루어졌다. 그 외에도 외국인간원조단체에 의한 구호자금도 미군정기 구호사업을 위한 재원으로 활용되었다.

이후 중앙정부의 보건후생국은 보건후생부로 승격된 뒤, 1948년 대한민국정부 수립 후에는 노동부와 통합하여 사회부로 개칭되어 보건, 후생, 노동, 주택 및 부녀문제를 관장하였다. 이 시기 아동복지에 관한 문제는 후생국에서 관리하다가 1957년 9월 보건사회부 부녀국에 아동과가 처음으로 신설되어 아동복지업무를 전담하게 되었다.<sup>347)</sup> 서울시에는 미군정 군사법령

342) 이연식, 「해방 직후 '우리 안의 난민·이주민 문제'에 관한 시론」, 『역사문제연구』, 35, 역사문제연구소, 2006, 138-40쪽.

343) 보건복지 70년사 편찬위원회, 『보건복지70년사: 가난의 시대에서 복지사회로』, 2015; 하상락, 「공공부조사업」, 『한국민족문화대백과』.

344) 공공구호 대상자에는 65세 이상인 자, 6세 미만의 부양할 아동을 가진 여성, 13세 미만의 아동, 불치병자, 원조를 요하는 분만여성 등이 포함되었다. 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 3쪽.

345) GARIOA: Government and Relief in Occupied Area

346) UNRRA: United Nations Relief and Reconstruction Agency

347) 1949년 3월 사회부와 보건부가 분리되었다가 1955년 2월 통합되면서 보건사회부라는 명칭이 사용되기 시작하였으며, 이후 1994년 12월 보건복지부가 신설될 때까지 사용되었다. 보건복지부 (<http://www.mohw.go.kr/>), 「소개-연혁」.

제25호에 의해 각 도에 보건후생부가 설치되면서 후생부가 신설되었다. 이후 사회국에서 구호 업무를 전담하면서 산하에 의료과, 위생과, 부녀과, 주택과 및 사회과를 두었는데 아동복지 업무를 전담하는 부서는 이 시기 설치되지 않았다. 서울시에서 아동과가 처음 설치된 것은 1972년 1월의 일이다.<sup>348)</sup>

간략히 아동복지관련 법제와 부처의 형성과정을 살펴보았는데, 당시 포괄적 구호법령을 제외하고 아동의 노동을 보호하기 위한 법률(1946년 「아동노동법규」, 1947년 「미성년자노동보호법」, 1953년 「근로기준법」)이 마련되었지만, 아동복지 전반을 아우르는 독립된 법이 이 시기 제정되지 못하였다는 것을 확인할 수 있다. 이와 함께 아동문제를 관할하는 중앙정부의 부서도 1950년대 말에 설치되었으며 서울시의 경우 구호업무의 일부로 아동복지를 다루었음을 알 수 있다. 즉, 해방 후 1940년대와 50년대에는 사회복지에 대한 역사적 경험이나 재원부족, 사회 전반에 요구호대상자의 급증, 분단과 이념대립이라는 문제 속에서 행정적 차원에서 아동이 사회복지의 독립된 대상으로 인식되기 어려웠고, 이들을 위한 법제나 장기적 정책을 수립하지 못하였다.<sup>349)</sup>

## 2) 한국전쟁과 외원단체들에 의한 시설중심의 응급구호

한국전쟁 발발 이후, 한국사회로서는 감당할 수 없는 규모의 사회문제가 발생하였다. 이에 대해 유엔민사원조사령부(UNCAC)는 직접 전재민 구호에 나서는 한편, 다수의 외국민간원조 단체들이 래한하여 활동할 수 있도록 허용하였다. ‘외원사회사업’ 시대가 시작된 것이다. 외원 사회사업에서도 한국전쟁 초반 부산으로 피난갔던 시기를 제외하면 서울시가 주된 무대였다.

이와 관련하여 최원규(1996,61)는 다음과 같이 설명하고 있다. 한국전쟁 이후 대거 들어온 외원단체들의 서비스 지역은 대체로 외원단체 한국사무소의 소재지를 중심으로 하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 시기별로 외원단체 한국사무소의 소재지를 살펴보면 다음 <표 4-1>과 같다.

348) 변희남, 「首都서울의 兒童福祉行政 方向」, 『아동문제에 관한 연구보고서』, 1, 서울특별시립아동상담소, 1972, 15쪽.

349) 김조설, 『(정치경제학 관점에서 살펴보는) 한국복지정책 형성의 역사: 국가와 국민생활의 변혁』, 인간과 복지, 2017, 37쪽.

〈표 4-1〉 외원단체 한국사무소 소재지의 변화

구 분	1955년		1962년		1970년		1980년	
	단체수	%	단체수	%	단체수	%	단체수	%
서울	24	60.0	44	68.8	49	64.5	83	75.5
경기	1	2.5	1	1.6	2	2.6	6	5.5
부산·경남	9	22.5	7	10.9	8	10.5	8	7.3
대구·경북	3	7.5	6	9.4	5	6.6	6	5.5
전남	1	2.5	3	4.7	6	7.9	1	0.9
전북	1	2.5	1	1.6	2	2.6	1	0.9
충남	0	0.0	2	3.1	1	1.3	3	2.7
충북	1	2.5	0	0.0	0	0.0	1	0.9
강원	0	0.0	0	0.0	3	3.9	1	0.9
계	40	100.0	64	100.0	76	100.0	110	100.0

출처: 최원규(1996), 외국민간원조단체의 활동과 한국사회사업발전에 미친 영향, 서울대학교 박사학위논문, p.61

1955년 이후 각 시기별 외원단체 한국사무실 소재지의 변화는 한국의 정치, 특히 군사적인 변화상을 일부분 반영하고 있다. 1955년 외원단체들의 사무실 소재지에서는 서울이 24개 단체 60%이었고, 부산·경남지역이 9개 단체 22.5%이었는데 비해 1980년에는 외원단체 사무실의 소재지로서 서울이 3/4를 점하고 있고, 부산·경남은 8개 단체 7.3%로 나타나고 있다. 이는 한국전쟁 기간과 직후에는 많은 단체들이 북한군의 미점령지로서 안전을 확보할 수 있고, 외원물자들이 하역된 부산지역을 중심으로 활동했다가 1953년 정전협정 조인 이후 한국사무소를 서울로 옮긴 저간의 사정을 반영하는 것이다. 한국전쟁 기간에 내한한 외원단체들은 내한에서부터 국제연합군의 통제를 받았다. 그들은 동경의 맥아더 사령부로부터 방한 허가를 받아야 했으며, 일단 허가를 받으면 국제연합군 소속의 교통편(군용기나 선편)을 이용하여 부산으로 입국하였다.

한국전쟁기 이후 한국의 사회복지를 상징하는 분야는 아동복지였다. 이 시기 서울의 아동복지의 전개를 이해하기 위해서는 한국전쟁을 빼 놓고 이야기 할 수 없다. 한국전쟁은 한반도에서 분단의 고착화와 냉전체제의 심화를 가져온 것 외에도, 막대한 인적·물적 피해로 이후 한국 사회복지의 전개방향에 결정적 영향을 미쳤다. 전쟁의 가장 큰 피해자들은 아동이었는데 약 10여만 명의 아동들이 전쟁기간 중 부모를 잃었던 것으로 추산되며, 그보다 훨씬 많은 수의 아이들이 집을 잃고 거리에서 생활하고 있었다.<sup>350)</sup> 특히 서울의 경우 전쟁기간동안 점령국이 네 번이나 바뀌면서 피해가 컸고, 9.28 수복 후에는 서울거리에서 걸식하는 부랑아(浮浪兒), 고아(孤兒), 기아(棄兒), 미아(迷兒)가 증가하면서 이들을 보호하기 위해 종로국민학교를 임시보호소로 사용하였다. 이 보호소의 운영에는 서울시뿐만 아니라 유엔군과 일반시민들이 참여하였던 것으로 보인다. 이 곳에서 보호되던 약 1,000명에 달하는 아동들은 1.4후퇴 시 제 주도로 이송되어 보호되기도 하였다.<sup>351)</sup>

350) 윤정란, 『한국전쟁과 기독교』, 한울아카데미, 2015.

351) 서울특별시사 편찬위원회, 『서울六百年史 第5卷』, 1981, 553쪽.

전후 급증하는 요보호아동에 대한 당시 일차적 대응은 시설보호였고, 이는 한국에서 ‘아동 복지’는 곧 ‘시설운영’이라는 단편적 인식을 만들어 내기도 하였다. 1949년 전국적으로 약 101개의 시설에 7,300여 명의 아동이 보호되고 있었는데, 이 수치는 한국전쟁 중 급증하여 1954년에는 전국에 414개의 영육아시설에 약 4만6천여 명의 아동이, 1960년에는 472개의 시설에 약 5만3천여 명의 아동이 있었다 (<표 4-2> 참조).<sup>352)</sup> 이 중 약 10%에 해당하는 아동들이 서울소재 40개의 영육아원에서 보호되고 있었다.

<표 4-2> 전국과 서울의 영육아원과 보호아동 수(1954-1960)

	전국		서울	
	영육아원 (영아원)	보호아동	영육아원 (영아원)	보호아동
1954	414 (20)	46,636	34 (5)	4,359
1957	440 (32)	48,594	41 (6)	6,913
1960	472 (42)	53,304	40 (6)	4,995

(출처: 보건사회통계연보 재구성)

특기할 점은 한국전쟁 발발 이전 서울에는 5세 미만의 아동만을 대상으로 하는 영아원은 없었던 것으로 보이며, 1960년 당시 운영되던 영아원 6곳 모두가 1951년과 1954년 사이에 설립 되었다는 것이다 (부록 <현대 아동복지시설 일람표> 참조). 그 중 서울의 대표적 영아시설로 중구 필동에 소재하였던 충현영아원 (1951년 설립)을 들 수 있는데, 이 시설에 관한 구체적 역사와 의의는 <사적사례 1: 충현영아원>에서 살펴볼 수 있다. 한편, 연고자를 잃은 5세 이상의 아동의 경우 생계를 이어가기 위해 전국 각지에서 서울로 모여들어 서울역 등지에서 결식, 구두담이 등을 하며 부랑생활을 하는 경우가 많았고 이들은 범죄나 위험에 빠지기 쉬운 환경에 처해 있었다. <사적사례 2: 은평천사원>은 이런 부랑아들에게 숙식과 교육의 기회를 제공하기 위해 세워져 지금까지 아동양육시설로 운영되고 있는 은평천사원(서대문구 구산동, 1959년 설립)을 소개한다.

전후 급증했던 아동양육시설의 수는 전쟁기간동안 발생했던 요보호아동에 대한 응급적 구호조치의 결과였다. 그러나 다음 장에서 더 논의되겠지만 이후 1960년대 내내 꾸준히 증가하였던 시설과 보호아동 수를 이해하기 위해서는 당시 요보호아동을 대상으로 하는 구호가 어떻게 이루어졌는지 이해할 필요가 있다. 전쟁 후 중앙정부나 서울시는 충분한 구호물자와 인력을 제공하기 어려웠고 그 공백을 메웠던 것이 미국으로부터 들어온 원조물자와 외국원조단체 (이하 외원단체)들의 구호활동이었다. 외원단체는 1950년대 중반부터 한국사회를 재건하기 위해 지원물자를 보급하고 서구의 사회복지 방법론을 소개하는데 중요한 역할을 하였다.<sup>353)</sup>

해방 후 1970년대 전반까지 한국의 사회복지지는 한국사회 자체의 역량으로 이루어졌다고 보

352) 서울특별시사 편찬위원회, 1981 앞의 책, 552-553쪽.

353) 최원규, 「외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향」, 서울대학교 박사학위논문, 1996.

다는 외부의 지원으로 버텼다고 할 수 있다. 식민지배에서 벗어난 후 아직 국가형성이 이루어지지 않은 상황에서의 분단과 좌우 이념대립 등으로, 한국 자체의 능력으로 사회문제에 대한 사회복지 대응을 할 수 없었던 것이다. 해방 후의 미군정, 한국전쟁 발발 이후의 국제연합군, 미군 및 외국인간원조단체 등과 같은 외부의 지원으로 사회문제에 대한 대응이 어느 정도 가능하였던 것이다. 이와 같은 상황은 전시 응급구호상황이 해소되는 1950년대 중반에도 여전하였다. <사적사례 3: KAVA>는 이 시기 한국 사회복지사업의 외원의존도가 얼마나 높았던 것인지를 보여준다. 사회복지에서 외원의존은 1970년대부터 시작된 외원단체 철수 이후, 한국 정부가 사회복지사업에 대한 재정지원을 확대하면서 자연스럽게 해소되었다. 오늘날 외원은 잊혀진 존재이다.

이런 외원단체들의 지원이 당시 집중되었던 곳이 바로 아동양육시설이었다. 이는 전후 가장 지원을 필요로 하였던 대상이 아동이었다는 이유도 있었지만, 당시 외원단체들이 한국 구호활동을 위해 사용하던 모금방식이 일대일 결연(스폰서쉽)이었다는 데도 있었다. 즉, 아동과 후원자 사이에 개인적 유대감을 형성하는 결연사업은 타국에서 모금활동을 확산시키는데 유리하다는 큰 장점이 있었지만, 한편으로는 결연된 아동 수에 따라 지원을 받는 구조 때문에 필요 이상으로 한국에서 시설이 확장되는 결과를 초래하기도 하였다. 그리하여 외원단체의 지원을 바라고 아동양육시설이 무분별하게 설치되는 폐단을 시정하고자 1952년 정부는 「사회사업을 목적으로 하는 법인 설립허가 신청에 관한 건」과 「후생시설운영」을 제정하여 시설운영을 위해서는 재단법인을 설립하고 해당 시, 도의 인가를 받게 하였다.<sup>354)</sup> 그러나 정부의 재정적 지원과 감독이 미비한 상황에서 1950년대 내내 미인가 시설은 존재하였기에 <표 4-2>에 포함되지 않은 시설도 상당수 있었을 것으로 추측해볼 수 있다.

1940~50년대에는 서울뿐만 아니라 전국적으로 요보호아동이 발생했을 때 이를 보호조치하는 일원화된 체계나 아동보호 우선방식이 부재하였다. 이는 앞서 언급하였듯이 아동복지가 독립된 영역으로 인식되지 않았고 이를 위한 장기적 정책수립의 부재에서 기인하는 것이나, 현실적으로 응급 상황에서 체계적 대응책을 마련하는 것 보다는 아동을 구호하는 문제가 더 절박했기 때문이다. 이 시기 서울에서는 요보호아동을 일시적으로 보호하며 이후 대책을 마련할 수 있는 아동일시보호소는 따로 존재하지 않았고 매일 발생하는 기미아들은 시청의 일부 공간에 임시로 보호되다가 수송차에 의해 서울의 각 시설로 분산조치 되었다고 한다. 특히 외원의 지원이 많거나 외국인이 직접 운영하는 시설의 경우 다른 시설보다 여건이 나았기 때문에 많은 아동들이 시로부터 입소 의뢰되었다.<sup>355)</sup>

한국전쟁은 시설중심의 사회복지사업 발전을 가져온 주요한 요인이다. 대규모 전재민의 발생은 식량, 의복, 의료 등 생존을 위한 응급구호가 크게 확장되는데 기여하였다. 말 그대로 응급구호는 단기간에 사회문제에 대응하는 것이었다. 귀환동포, 월남동포, 피난민과 전쟁고아, 그리고 전쟁미망인 등의 존재는 당장의 생존을 위한 의식주의 해결에 치중하는 사회복지 체계

354) 김기숙, 「한국의 아동복지 사업의 현황 : 아동복지시설에 관한 실태」, 『사회사업』, 9, 이화여자대학교 사회사업연구회, 1975.

355) Molly Holt 홀트아동복지회 이사장과 면담 (면담자:구영은, 면담일: 2017.08.22.).

를 요구한다. 구호물자를 배분하고, 식량을 배급하거나 급식소에서 음식을 제공하는 응급구호 단계를 지나게 되면, 불가피하게 장기간 기거할 수 있는 시설을 세우게 된다. 한국전쟁 이전에 101개에 불과하던 고아원이 전후 400여개를 상회하게 된 것이 시설중심의 사회복지 발전을 상징한다. 시설중심의 사회복지 발전양상에 대한 비판은 그 초기부터 있었으나, 탈시설화(deinstitutionalization) 혹은 지역사회보호(community care)의 개념은 거의 반세기 지난 후에 서서히 대두하게 되었다. 시설중심의 사회복지 이념에 입각할 때, 사회에서 어떤 돌봄과 보호의 욕구를 지닌 인구집단이 출현하면, 일차적으로 시설을 만들어 그곳에 수용보호하는 방식의 일처리를 당연한 것으로 여기게 된다. 때로는 부랑인(homeless)이나 길거리아동(street children)과 같은 인구집단을 타자화하고, 불온시하며, 따라서 수용보호라는 미명하에 격리하고 감금하는데 이르게 된다. 강제수용, 강제노동, 군대와 같은 규율과 감시, 일상적 폭력 등이 이들 사회복지시설에서 오랫동안 자행되어 왔다. 그러던 것이 1980년대 후반 민주화의 진전과 함께 조금씩 불거져 나오고 있다.

지금까지의 서술을 종합해보면 1945년에서 1960년 사이 서울의 아동복지에서 중요한 주체는 외원단체를 중심으로 한 민간사회복지계였으며, 실전은 응급구호를 필요로 했던 요보호아동을 대상으로 시설구호 위주로 전개되었다. 그러나 이 시기 아동복지에서 다른 시도가 전혀 없었던 것은 아니며 그 대표적인 예로 <사적사례 4: 삼육재활원>과 <사적사례 5: 서울아동상담소>를 들 수 있다. 1952년 용산구에서 설립된 삼육재활원은 일반아동이 아닌 장애아동을 대상으로 한 재활보호시설의 시초라고 볼 수 있다. 서울아동상담소는 1958년 중구 을지로에서 개소하였는데, 일반가정에 있는 아동들을 주요대상으로 상담치료를 하였던 곳으로 당시 한국 사회복지계의 지도적 위치에 있었던 전문가들에 의해 시작되었다.

### 3) 혼혈아동

이 시기 아동복지와 관련하여 전쟁고아 외에 크게 사회적으로 논의되었던 것은 유엔군/미군과 한국여성 사이에서 태어난 혼혈아동이었다. 해방 후 시작된 미군정과 함께 혼혈아동이 한국에서 출생하기 시작하였다. 물론 한국인과 다른 민족 사이에 태어난 혼혈아동이 이전에 없었던 것은 아니었으나, 피부색과 외모가 다른 이들은 특히 사회적으로 문제시 되었다.<sup>356)</sup> 1950년대에 유엔군 위안소 설치와 이후 기지촌이 등장하면서 혼혈아동의 숫자는 더욱 늘어났는데, 당시 냉전체제 하의 이승만 정권은 혼혈아동 문제를 중요한 사회 이슈로 보고 이들을 우선 시설에 분리 수용하고자 하였다.<sup>357)</sup> 그러나 이미 전국에는 500개에 달하는 영육아시설이 운영되고 있었고 이에 대한 재정적 뒷받침을 충분히 해 줄 수 있는 상황이 되지 않았기에 이 계획은 실현되지 않았다. 대신 미국의 이민법과 난민법의 개정으로 한국인의 미국으로 이주가 가능해지면서 혼혈아동의 해외입양이 적극 추진되었다.<sup>358)</sup>

356) 1940년대 후반부터 혼혈아동에 관한 기사가 등장하였다. 예시: 「노랑머리·검둥이 混血兒의汎濫」, 『동아일보』, 1947.08.27.; 「黑人 混血兒 쌍둥이遺棄」, 『조선일보』, 1947.10.9.

357) 김아람, 「1950년대 혼혈인에 대한 인식과 해외 입양」, 『역사문제연구소』, 22, 역사문제연구소, 2009, 53쪽; 「混血兒總數調査」, 『동아일보』 1952.08.18.; 「混血兒는 몇名」 『경향신문』, 1952.08.18.

358) 「大統領訓示事項」, 『제32회 국무회의록』, 1953. 4. 11.; Oh, Arissa. 『To Save the Children of Korea: The Cold War Origins of International Adoption』, Stanford University Press,



〈표 4-3〉 혼혈아동 통계

	전국	서울	경기
1954	382	84	114
1955	439	91	76
1956	538	221	168
1957	355	11	178
1958	701	292	205
1959	1,023	369	336
1960	1,075	472	353
1961	1,354	596	510
1962	1,389	504	596
1963	1,463	400	680
1964	1,511	527	711
1965	1,378	306	707

(출처: 보건사회통계연보 재구성)

1954년 혼혈아동의 해외입양을 위해 정부는 ‘한국아동양호회(현 대한사회복지회)’를 설립하였으며, 이는 한국 최초의 입양기관이었다.<sup>359)</sup> 혼혈아동 문제에 각별한 관심을 가졌던 외국인간원조기관한국연합회(KAVA, Korea Association of Voluntary Agencies)는 논의를 통해 몇 개의 기관(한미재단, 기독교세계봉사회, 가톨릭구제회)이 재정적 지원하기로 결정하였고 안식교성육원, 가톨릭구제회, 국제사회봉사회 등은 해외입양알선을 직접 주선하기도 하였다.<sup>360)</sup> 혼혈아동의 입양은 미국의 해리홀트(Harry Holt)가 한국아동양호회의 도움으로 8명의 아동을 입양한 뒤 1956년 홀트씨해외양자회를 설립하면서 크게 증가하였다.<sup>361)</sup> 당시 해외입양을 주선하던 기관은 모두 서울에 소재하고 있었는데, 이는 수속을 위하여 서울의 보건사회부, 외무부, 입양대상국 대사관의 협조가 필요했을 뿐 아니라, 1950년대 기지촌이 미군부대 주변에 형성되면서 혼혈아동이 서울과 경기지역에 많이 거주하고 있었기 때문이다. <표 4-3>는 1954년에서 1965년 사이 서울, 경기 및 전국에 거주하던 혼혈아동의 수를 보여주는데, 이 통계를 살펴보면 해외입양이 지속적으로 추진되었음에도 한국에 거주하는 혼혈아동의 수치는 크게 낮아지지 않았다는 것을 알 수 있다.<sup>362)</sup> 이를 통해 혼혈아동들은 1950년대부터 지속적으로 한국 사회의 일원으로 살아왔음을 이해할 수 있으며, 이들을 위해 어떤 사회적 노력들이 있었는지 후속 연구에서 더 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2015, pp.146-148.

359) 대한사회복지회 50년사 편찬위원회, 『나눔, 그 아름다운 삶-대한사회복지회 50년사』, 사회복지법인 대한사회복지회, 2004, 53쪽.

360) 카바40년사편찬위원회, 『외원사회사업기관활동사 : 외국인간원조기관한국연합회 40년사』, 弘益齋, 1995; 이삼돌, 『해외입양과 한국 민족주의: 한국 대중문화에 나타난 해외입양과 입양 한국인의 모습』, 소나무, 2008.

361) 홀트아동복지회, 『홀트아동복지회 50년사 : 1995~2005』, 2005; Holt, Bertha., 『The Seed from the East』, Holt International Children's Services, 1956.

362) 보건사회부가 작성한 이 통계는 실제의 수와 일치한다고 보기 어려운데, 조사방식이 지역마다 일관되지 않았으며 혼혈아동의 양육자가 조사를 거부할 경우 통계에 포함되지 않았기 때문이다. 김아람, 2009 앞의 글, 40쪽.

#### 4) 피난민 정착사업

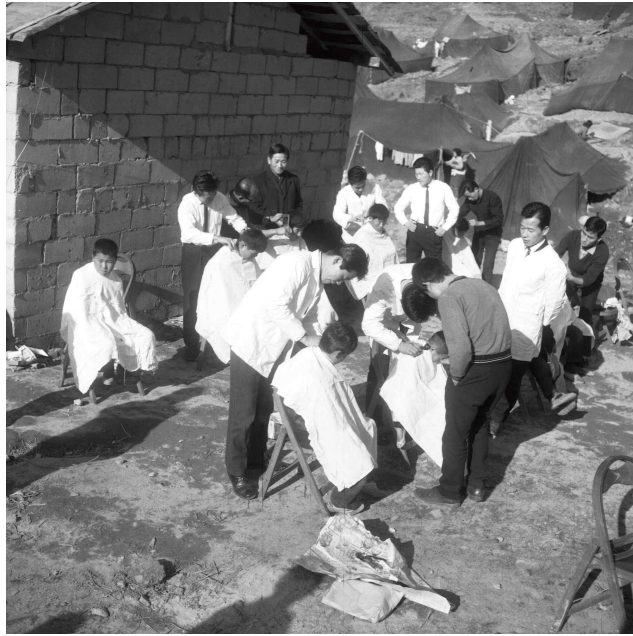
해방 후 귀환동포들의 경우 토굴이나 창고, 정착장, 다리 밑, 공원, 방공호 등지에서 노숙·유랑하는 사람들이 많았다. 이들의 주거문제 해결을 위한 방도들로서는 적산가옥을 부분적으로 활용하기도 하였으나 임시거처를 마련하는 것이 주된 것이었다. 미군정이 건설했던 임시주택은 간이주택, 가주택이라 불리었다<sup>363)</sup>. 이들에 대한 정착사업은 직업소개, 취로사업, 귀농알선사업 등의 형태로 이루어졌으나, 소극적·비체계적·임시방편적 성격이 강하였다.

한국전쟁 이후 피난민과 실향민 등의 전재민에 대한 정착사업은 상기 미군정 시기와 마찬가지로 국제연합, 한국정부 등에 의해 대규모로 추진되었고, 외원단체들은 이러한 사업을 지원하였다. 정착사업의 대상자는 북한지역으로부터의 월남민과 미수복지구 주민으로서 휴전 후 귀향할 수 없는 사람들, 그리고 전쟁포로들 중 남한에 잔류하기를 희망한 사람들(소위 ‘반공포로’)이었다. 피난민 정착사업의 몇가지 사례를 살펴보기로 한다.

전쟁 중이던 1952년 6월말부터 8월 10일 사이 12회에 걸쳐 유엔군사령부는 ‘귀가 작전(Operation Homecoming)’을 전개하여, 군사보안상의 이유로 유엔군에 의해 구류되어 있던 27,000명의 민간인 피수감자들에 대해 귀가를 허용하였다. 그들은 남한민간인으로서 혼전을 거듭한 전투지역에서 붙잡힌 사람들이거나, 강제로 북한군에 징집되었다가 탈출한 사람들, 또는 전투지역에서 소개된 신원미상의 피난민과 낙오자들이었다. 전황이 다소 안정되어 감에 따라 그들을 귀가시켜 복구사업에 참여하도록 한 것이었다. 그들에게는 30일분의 식량(양곡, 생선통조림, 소금으로 구성된 레이션)을 지급하였다. 유사한 작전이 1952년 11월에 ‘추수감사절 작전(Thanksgiving Operation)’이란 이름으로 수행되어 1,641명의 민간인 피수감자를 귀가 조치하였다.

북한지역으로부터의 피난민과 접적지역으로부터 소개된 주민들에 대해서도 신거주지에서의 동화(assimilation)와 재정착(resettlement) 사업이 추진되었다. 1952년 11월의 경우 38선 이북에 거주하던 627명의 농부들과 월남한 428명의 피난민에 대한 재정착 사업이 농림부의 협조로 강원도 화천군과 충청도 지역에서 이루어졌다. 그들에게는 농기구와 가축이 제공되었으며, 공한지를 개간할 수 있도록 조치되었다. 이상에서 소개한 단편적인 재정착사업은 유엔군과 한국정부에 의해 이루어진 예이다. 이러한 난민재정착 사업에도 외원단체들이 지원하였다. 1953년과 54년에 걸쳐 서울시 난민정착사업에 대한 외원단체의 지원은 다음 <표 4-4>와 같다. UNKRA지원을 제외하면 난민정착사업에 대한 외원단체의 지원은 부분적 지원과 일부 무이자 대부, 현금 지원 등으로 상대적으로 미미한 편이다. 난민재정착 사업은 1960년대 이후 통합지역사회개발사업(CBIRD : Community Based Integrated Rural Development)으로 계승되었다. 난민촌은 1960년대 후반까지도 존속하였던 것을 알 수 있다. 예컨대 1966년 12월 6일 서울시립부녀보호지도원과 시립동대문여자기술원 소속 이발사 20명이 영등포구 일대 7개 난민촌을 순회하며 17,000여 난민들에게 무료로 이발을 해주었다는 기록이 서울역사 아카이브<sup>364)</sup>에 있다.

363) 이영환, “미군정기의 구호사업”, 하상락 편저, 『한국사회복지사론』, 서울: 박영사, 1989, pp.449-452.



〈그림 4-1〉 시흥 난민촌 이발봉사

(본 이미지는 "서울역사박물관 디지털 아카이브"에서 서비스되는 이미지 활용함.)

〈표 4-4〉 서울시 난민정착사업에 대한 외원단체의 지원

지역	사업명	내용 또는 대상자수	지원내용
서울	공농석농촌재정착사업	14가족	UCC-한화 61,000환지원, 한화 270,000환을 무이자 대부 UNKRA-\$750
	능곡농촌사업	미상	UCC-한화 50,000환을 무이자 대부
	반공포로자조사업(2곳)	100명, 벽돌제조 및 돼지사육	NCWC-부분적 지원 UNKRA-\$2,000
	영등포피난민촌	123명의 아동, 92명의 영아	SCFed에서 후원금품 제공

(출처: KAVA, 1955)

## 5) 대학부설 사회관

남북분단과 전쟁, 그에 따른 강고한 반공주의 이념의 형성, 그리고 독재체제의 장기간 존속으로, 한국 사회복지에서는 사회개혁의 동력이 싹트고 자라나는데 한계가 있었다. 그 결과 시혜적이고 온정적인 사회복지가 한동안 지배적이었고, 그 양상은 오늘날에도 이어지고 있다.

반면, 사회적 약자와 소수자의 단결과 그들과 시민들과의 연대와 옹호가 때로는 체제도전적인 불온한 것으로 여겨지기도 하였다. 시민의 복지권에 대한 정당한 주장이 한동안 발설되

364) [http://www.museum.seoul.kr/www/theme/NR\\_themeMuseumView.do?arcvNo=81534&arcvMetaSeq=30311&langGubun=01&groupNo2=346&sso=ok#layer\\_download](http://www.museum.seoul.kr/www/theme/NR_themeMuseumView.do?arcvNo=81534&arcvMetaSeq=30311&langGubun=01&groupNo2=346&sso=ok#layer_download)

기 힘든 정치적 지형이 형성되었던 것이다. 사회복지체제 내에서 서구의 사회 운동적 방법을 도입한 경우에도 순치된 체제 순응적 복지장치로서 기능하였다. 한 예로, 19세기말 영미에서 사회개혁주의자들이 펼친 인보관운동(the Settlement Movements)과 같은 사회운동이 한국에서는 사회관 사업으로 펼쳐졌지만, 사회개혁의 에너지가 발산되는 거점으로서의 역할에는 미흡하였다<sup>365)</sup>. 관련하여 한국 최초의 대학사회복지관인 이화여자대학교 사회복지관의 사례(<사적사례 6: 이화여자대학교 부설 사회복지관>)는 살펴볼 만하다.

## 2. 1945-1960년 서울의 사회복지 사적 사례

### 1) 사적사례 1: 충현영아원(현 사회복지법인 동천학원 산하 동천의 집)<sup>366)</sup>

서비스종류	설립년도	시기	주소
영아시설	1951.8.1	설립당시	서울특별시 성동구 신당동 334번지
		1950-60년대	서울특별시 중구 필동 3가 79번지
		현재위치	서울특별시 노원구 하계동 288-1(노원로 18길 41)

충현영아원은 1951년 8월1일 설립되었는데, 설립자 최경희(1904-1977)는 일본 고베 송영보육전문대학을 졸업하고 서울에서 시청 사회과와 유치원에 근무하는 등 아동복지에 각별한 관심을 가지고 있었다. 한국전쟁기간동안 막대한 피해를 입은 서울에는 부랑하거나 버려지는 아동의 숫자가 크게 증가하고 있었는데, 영아 22명을 설립자의 자택이었던 성동구 신당동(구 충현동) 334번지에 보호하면서 충현영아원이 시작되었다.<sup>367)</sup>

이후 1952년 남산 근처인 중구 필동 3가 79번지로 원사를 이동하고 AFAK(Armed Forces Assistance to Korea, 미군대한원조)의 도움으로 건물을 증축하여 약 150여명의 영아를 보호하였다.<sup>368)</sup> 충현영아원은 부족했던 정부보조를 메우기 위해 당시 아동양육시설을 지원하던 대표적 외원단체인 기독교아동복지회(CCF, 현 초록우산 어린이재단)에 1953년 가입하여 지원을 받기 시작하였다. 1950년대 후반 서울에는 약 6개의 영아원이 운영되고 있었는데, 충현영아원의 경우 미군, 외원단체, 한국사회사업종사자가 적극적으로 협업하여 요보호아동을 구호하였던 시설로 평가되면서 50, 60년대 서울의 대표적 영아시설로 자리 잡게 되었다.<sup>369)</sup> 이후 1970년대 초 기아(棄兒)의 일시보호 필요성이 대두되면서 전국 각지에 기아일시보호소가

365) 이웃 일본에서는 1920년대 대학세틀먼트 운동이라는 이름으로 서구인보관 운동의 이념이 도입되어 사회개혁을 위한 주요한 토대로 작동하였다.

366) 현재 동천의 집은 사회복지법인 동천학원 산하 시설 중 하나로 운영되고 있다. 본 사례연구는 법인의 역사가 아닌 충현영아원 영아시설에 관한 역사를 중점적으로 살펴본다.

367) 사회복지법인 동천학원, 『동천학원 50주년 기념 발자취』, 2007, 3쪽.

368) Lemnitzer, L., 「The American Armed Forces and ISS in the Far East」, 『고아국외입양 (1957년)』 (국가기록원), 1957.11.15.

369) Lemnitzer, L., 1957 앞의 글.

지정 될 때, 충현영아원은 서울의 기아일시보호소로 지정되었으며, 1976년 ‘불우아동 결연사업’ 당시 국내입양위탁시설로 선정되기도 하였다.

충현영아원에서 보호·양육되던 아동은 대부분 한국아동이었으나 혼혈아동의 보호도 이루어졌다. 1950년대 중반 혼혈아동의 미국 입양이 증가하면서 1956년에 기독교아동복지회, 한미재단, 감리교세계선교부, 유엔군사령부 사령관 부인(Mrs. Lemnitzer)의 지원으로 아동들을 미국입양수속기간 동안 보호하고 미국식 생활방식을 교육할 수 있는 건물을 충현영아원 내에 따로 지었다.<sup>370)</sup> 1970년 초까지 약 190명의 혼혈아동이 충현영아원 보호시설을 거쳐 해외로 입양된 것으로 확인 된다.<sup>371)</sup>

1970년 후반 충현영아원은 영아시설에서 정신지체아동 보호시설로 사업목적이 변경되고, 두 번의 이전을 거쳐 현재 노원구 하계동에 ‘동천의 집’이라는 이름으로 운영되고 있다. 충현영아원의 경우 1950년대 당시 한국사회에서 어떤 다양한 주체(정부, 외원, 한국사회사업가)들이 요보호아동문제 해결을 위해 협력하였는지 살펴볼 수 있는 대표적 사례시설로, 후속 연구에서 협력사업에 대한 구체적 연구가 필요하다고 생각된다.

〈그림 4-2〉 충현영아원의 기록사진

	
<p>필동 충현영아원 건물</p> <p>(출처: 사회복지법인 동천학원)</p>	<p>충현영아원 건물 앞 아이들(1957)</p> <p>(출처: 국가기록원)</p>

370) CCF, 「Christian Children's Fund, Inc. Annual Report of the Korea Office for the Year Ending July 31, 1957」, 『고아국외입양 (1957년)』 (국가기록원), 1957.

371) 사회복지법인 동천학원, 2007 앞의 책, 15쪽.

## 2) 사적사례 2: 은평천사원(현 사회복지법인 엔젤스헤이븐 산하 은평천사원)

서비스종류	설립년도	시기	주소
육아시설	1959.3.18	설립당시	서울특별시 서대문구 구산동 191-1(갈현로11길 30)
		현재위치	동일

1950년대 말 은평구 일대에서 전도를 하던 윤성렬 목사(1885-1977)가 길에서 부랑하던 아동을 보호하면서 은평천사원은 시작되었다.<sup>372)</sup> 같은 시기 미국에서 한국으로 파송되어 활동하던 잭 타이스(John Joseph Theis)선교사는 기존에 지원하던 시설과의 마찰로 보호되던 아동을 데리고 은평천사원으로 이전하였고, 미군으로부터 천막을 지원받아 서대문구 구산동 191-1에서 윤성렬 목사와 함께 본격적으로 40여명의 아이들을 보호·양육하기 시작하였다.<sup>373)</sup> 설립 초창기 잭 타이스는 미국에서 모금활동을 통해 시설의 운영비 마련에 중요한 역할을 하였고, 후원금으로 1960년 첫 건물을 지음으로써 아동의 보다 안정적 생활이 가능해졌다.

은평천사원은 거리에서 생활하던 소위 ‘부랑아동’을 대상으로 하였는데, 특히 남자아동 양육시설이었다. 이는 조규환 전 원장이 회고하듯 당시 여아의 경우 일반가정에 ‘식모’로 일하는 경우가 많아 길에서 생활하는 아동의 대부분이 남아였고, 이들에 대한 보호와 교육의 필요성을 절실히 느꼈기 때문일 것이다.<sup>374)</sup> 초창기 윤성렬 목사와 잭타이스 선교사는 한강 주변의 판자촌이나, 서울역 근처에서 구두닦이, 걸식 등으로 생계유지하던 아이들을 데리고 은평천사원으로 왔는데, 부랑아동을 단체로 보호하는 일이 녹록치 않았음을 쉽게 짐작할 수 있다.<sup>375)</sup> 이들에 대한 지도를 위하여 이른 시기부터 은평천사원에서는 밴드부, 보이즈카우트, 4H클럽활동 등 다양한 프로그램이 시도되었다.

1960년대 말이 되면 초창기에 들어왔던 아동들 대부분이 성인이 되어 퇴소하게 되는데, 이후에는 증가하던 기아를 보호하기 시작하였으며 1970년대 말부터는 여자아동들도 시설에서 생활하게 되었다.<sup>376)</sup> 잭 타이스 선교사와 함께 한국에서 활동하던 부인 바바라 타이스는 당시 한국사회의 시설출신 아동에 대한 편견 때문에 퇴소하는 아동들의 자립에 어려움이 적지 않았다고 회고한다.<sup>377)</sup> 이에 은평천사원은 초기부터 퇴소아동에 대한 지속적 지원의 필요성을 느끼고, 이들이 독립하는 과정(구직, 집구하기, 결혼 등)에 관여해왔다.<sup>378)</sup>

1960년대 은평천사원의 재정에 절대적 비중을 차지한 것은 외원단체의 지원금이었다. 연합감리교구제위원회(UMCOR), 기독교아동복지회(CCF), 기독교세계봉사회(KCWS)의 지원이 전체 재정의 약 80%를 차지하였었다. 그러나 이후 1970년대 외원단체의 철수가 본격화 되면서 은평천사원은 자립의 일환으로 원에 있던 15세 이상 아동을 중심으로 4H클럽을 조직하여 화

372) 조규환, 『볼런티어에서 프런티어로: 사회복지사 53년의 발걸음』, 인간과 복지, 2012, 25쪽.

373) 조규환, 2012 앞의 책, 46쪽; 은평천사원 아동복지종합타운 (<http://www.ahfc.or.kr/>), 「천사원소개-천사원의 역사」.

374) 조규환, 2012 앞의 책, 53쪽.

375) 「도우며…冷待하는 明暗3題 陣痛하는 硝煙의 遺産」, 『경향신문』, 1962.05.14.

376) Theis, Barbara., 「Angels' Haven: Where Street Boys Become New Creatures」, 『Responsee』, June 1984.

377) Theis, Barbara., 1984 앞의 글.

378) 조준호 사회복지법인 엔젤스헤이븐 상임이사와 면담 (면담자: 구영은, 면담일: 2017.11.24.).



웹사업과 가축사육을 하였는데 이는 시설재정에도 도움을 주었을 뿐만 아니라 아동들의 직업 교육 기능도 하였다.

1980년 이후 은평천사원은 장애아동재활시설 인가를 시작으로 장애아동의 양육, 교육 및 재활치료로 사업목적을 확장시켜 현재는 사회복지법인 엔젤스헤이븐 아래 다양한 사회복지사업을 운영하고 있다. 은평천사원은 엔젤스헤이븐의 산하 시설로 현재까지도 아동양육시설로 운영되고 있다. 엔젤스헤이븐은 설립 초기부터 현재까지 기관의 다양한 사료(이사회 회의록, 사업계획서, 사진자료 등)를 잘 보존하고 있는데, 후속 연구에서 서울의 현대아동복지 시설연구의 대표적 사례로 추천할 만 하다.

〈그림 4-3〉 은평천사원의 기록사진



은평천사원 천막시절(1959)

(출처: 사회복지법인 엔젤스헤이븐)



첫 건물 ‘평화의 집’ 앞 식사모습(1960년대)

(출처: 사회복지법인 엔젤스헤이븐)

### 3) 사적사례 3: KAVA(외국민간원조단체한국연합회)

서비스종류	설립년도	주요사적지
외원단체	1955	용산 UNKRA건물(서울에서 활동하던 초기 사무실 자리) → 명동 YWCA(1955년: 서울특별시 중구 명동 11길 20길 서울 YWCA) → 워커힐(KAVA연차대회를 열었던 장소의 하나) → 국립의료원 내 스칸디나비아클럽(분과위원회의를 열었던 장소의 하나) → 장충동 서울클럽(분과위원회의를 열었던 장소의 하나) 등.

오늘날 한국 사회복지역사를 탐구하는 사람들에게 KAVA는 생경하게 다가오는 이름이다. 그 이유는 KAVA가 한 때 ‘제2의 보사부’라고 불릴 정도로 중요한 조직이었던 적이 있었지만, 오늘날에는 해산되었고(1996년 마지막 회장이었던 조기동에 의해 해산됨) 그 흔적이 거의 남아있지 않기 때문이다<sup>379)</sup>.

KAVA는 Korea Association of Voluntary Agencies의 약자이다. 그 의미는 ‘한국에서 활동하는 외국의 민간기관들’이다. 이 조직은 1952년 부산에서 7개의 외원단체들이 결성한 것이다. 시기적으로 1952년이면 한국전쟁이 휴전선에서 고착상태에 빠져있던 때였다. 전쟁의 상흔으로 발생한 많은 사회문제들에 대해 외국으로부터의 온정의 손길이 뻗어왔는데, 외원단체가 그들이었다. 하지만 당시 전시였기 때문에 외원단체들은 구호물자가 하역되는 부산에서 주로 활동하였다. 한국전쟁 개전 초기 대구-영천선에서 형성되었던 최후의 방어선 안쪽의 안전한 지역이 부산이었다. 이후 1950년 9월 28일 서울수복 이후 복진하던 국제연합군이 중공군의 개입으로 서울을 버리고 수원까지 다시 후퇴한 1951년 1.4 후퇴시기 등을 지내며, 외원단체들은 부산에서 주로 활동하였던 것이다. 그렇게 때문에 이들의 연합체인 KAVA는 처음 부산에서 출범했던 것이다. 후일(1954년 4월) KAVA는 서울에서 총회를 열고 정관을 채택하였으며, 초대회장으로 가톨릭구제회의 캐롤린부를 선임하였다.

사실 KAVA가 결성되기 전에 이와 유사한 조직이 있었다. 그것은 해방 후 한국전쟁 수립 이전에 한국에서 활동하던 외원단체 및 선교단체들로 구성된 아시아구호단체(LARA : Licenced Agencies for Relief in Asia)였다. 이들 단체들은 일본, 만주 및 북한으로부터 온 수많은 전쟁민들을 위한 의료 및 기타 원조사업을 시작했는데, 미군정은 외국민간단체들이 독자적으로 운영되도록 허용하지 않았다. 의류와 기타 잉여물자들이 공동으로 관리되었고, 외국민간단체들은 LARA라고 불린 외국민간원조단체연합회(KAVA : Korea Association of Voluntary Agencies) 전단계 단체를 결성하여 활동을 전개하였다. LARA는 일본, 한국에서 활동했던 단체들이 결성한 조직으로서, 이들 선교단체가 다수였던 이들 외원단체들에게 원조현장으로서 일본이나 한국 모두 미군의 통제하에 있던 곳이었다.

KAVA 회원은 전후 복구기를 지나면서 꾸준히 증가하여 1970년대 초에는 13개 국가에서 120개 기관으로 확대되었다. KAVA는 구호, 사회복지, 보건, 교육, 지역사회개발 등 5개의 분과위원회를 두고 매월 셋째 수요일에 월례회의를 가졌다. 일년에 한번씩은 모든 분과가 모여

379) 그 근거법인 [외국 민간원조단체에 관한 법률]에 대한 폐지안이 2015년 4월 14일 국무회의를 통과함으로써 법적 근거도 사라졌다. “원조 받는 한국’ 역사 속으로… 외국 민간원조단체 지원법 52년 만에 폐지: 국제적 지위 ‘돕는 나라’ 격상” 국민일보(2015.4.15.)

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923037377>

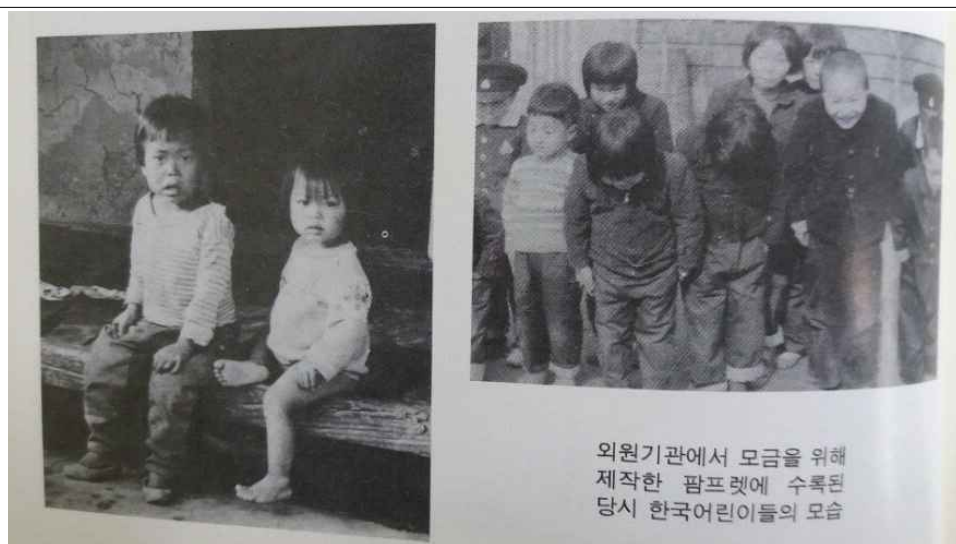
연차대회를 갖고 당면한 문제를 두고 토론하고 해결책을 모색하며 한국정부에 건의하기도 하였다.

KAVA 회원단체는 전쟁난민에 대한 응급구호에서부터, 전후복구사업에서 현금 및 물자를 지원했으며, 종래 자선과 박애 사업을 넘어서는 전문사회사업의 이론과 기술을 적용하는 등 한국 사회복지 발전에 기여하였다. 병원의료사회사업, 전쟁 후 전재민재정착사업, 4H클럽 활동 등을 전개하였다. 장애아동실태조사 등 사회조사에도 나섰고, 한해나 수해가 발생하면 정부 주도의 재해대책위원회에 참여하여 물심양면으로 지원하였다.

마포한노병원을 기반으로 가족의 기능을 강화하기 위한 사업에 눈을 돌리면서 지역사회복지관 사업으로 발전하였다. 도시형, 농촌형 지역사회복지관 모델을 개발하고 시범사업을 전개한 이 사업에는 한노협회, 캐나다유니테리안봉사회, 기독교아동복지회 등이 앞장섰다. 한편 목포에서는 캐나다유니테리안봉사회를 중심으로, 목포지역 민간, 공공 사회복지, 보건, 교육 등의 조직들이 지역의 사회문제를 해결하기 위한 협의체를 발족시켰는데, 그것이 MAVA(Mokpo Association of Voluntary Agencies)이다. 명칭에서 보듯 KAVA를 본 딴 조직이었다.

한국의 경제발전과 더불어 1970년대 중반부터 응급구호와 전후복구사업을 지원하기 위해 래한하였던 외국원조단체들은 점차 철수하기 시작하였고, 그에 따라 KAVA의 활동도 활력을 잃어가기 시작하였다. 외원단체들은 선교단체로서의 본연의 자리를 되찾기도 하였으며, 철수한 외원단체들의 사업중에는 한국인들이 이를 계승하여 발전시킨 경우도 있다.

〈그림 4-4〉 KAVA의 기록사진



외원단체들이 자국에서 모금을 위해 활용한 한국어린이들의 모습



1955년 서울 YWCA에서 개최된 제1차 KAVA 연차대회. 85명 참석

(출처: KAVA 40년사 편찬위원회, 외국인간원조기관40년사, 1996)



한국전쟁 당시 원조 받은 식량을 배급받으려고 많은 사람들이 줄지어 서 있다. 한국은 생필품마저 원조에 기대야 했던 가난한 나라에서 다른 나라에 원조를 제공하는 나라로 거듭났다. 한국은 2010년 '원조 제공국 클럽'으로 불리는 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)에 가입했다. 연합뉴스 자료 사진

(출처: [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/678066.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/678066.html)

#csidxcd9b97d447ed29a87ab10e93b33ad42)





1967년 11월 7일 서울 YWCA에서 개최된 KAVA 아동분과위원회 회원들

(출처: KAVA40년사편찬위원회(1996))



6.25 당시 우리나라 구호활동 기독교 단체 주요 연혁

(출처: [http://www.christiantimes.ca/bbs/board.php?bo\\_table=mission&wr\\_id=119&page=8](http://www.christiantimes.ca/bbs/board.php?bo_table=mission&wr_id=119&page=8))



쉐라톤 워커힐에서 열린 제10차 KAVA연차대회 참가자들(출처: 상동)

#### 4) 사적사례 4: 삼육재활원(현 사회복지법인 SRC 산하 보듬터)

서비스종류	설립년도	시기	주소
장애아동 재활시설	1952.6.12	설립당시	서울특별시 용산구 원효로 1가
		1957-1972	서울특별시 영등포구 신대방동 산133
		1972-1993	서울특별시 관악구 봉천동 722-3
		현재위치	경기도 광주시 초월읍 지월리 729-6(경수길 25)

해방 후 장애인을 대상으로 하는 복지는 독립된 영역이 아닌 빈곤, 재해, 아동, 부녀문제에 포함되어 다루어져왔고 이들만을 대상으로 하는 사회복지시설도 흔치 않았다. 서울에는 1945년 설립된 천애원(성인 지체장애인지원시설)과 1948년 국립각심학원(지체장애아동시설)이 있었으나 신체장애아동을 대상으로 하는 아동복지시설은 찾아보기 힘들었다.<sup>380)</sup> 그러나 한국전쟁의 피해와 이후 지속된 전염병의 만연 및 영양부족으로 장애아동이 늘어나면서 이들에 대한 보호의 필요성이 중요한 사회복지문제로 대두되었다.

설립자 민영재(1917-1987)는 한국전쟁기간 중 피난갔던 대구에서 상이군인과 장애인을 보호하던 대구 안식원을 알게 된 뒤, 서울로 돌아와 장애아동을 돕기로 결심하고 1952년 6월 12일 '삼육원'을 용산구 원효로 1가에서 시작하였다.<sup>381)</sup> 얼마 지나지 않아 협소한 시설문제로 동년 11월에 용산구 용문동 8-33 소재 3층 가옥으로 이전하여 장애아동을 보호하였다가 1957년 영등포구 신대방동 산133으로 이전하여 이 곳에 1972년까지 있었다.<sup>382)</sup> 1950년대와 1960년대 초까지 삼육원은 장애아동을 위한 재활서비스를 제공하는 특화된 시설이었다기보다는 이들을 보호·양육하는 시설이었다.<sup>383)</sup>

1950년 중반까지 삼육원은 운영에 많은 어려움을 겪었는데, 이는 정부의 시설보조가 열악했던 것뿐만 아니라 삼육원이 안식교를 따르고 있어 대다수 외원단체의 지원을 받을 수 없었기 때문이다.<sup>384)</sup> 이후 1956년 7월 종교적 배경과 무관하게 시설을 지원하던 캐나다유니테리언봉사회(이하 봉사회)에 가입하면서 운영의 안정을 찾게 되었다.<sup>385)</sup> 특히 봉사회의 경우 가입 시설 아동을 재정적으로 지원했을 뿐 아니라, 전문사회사업가를 시설에 파견하여 결연아동들에게 학업 및 진로상담을 제공하여 이들의 자립을 돕고자 하였다.<sup>386)</sup> 1960년대에 봉사회 사회사업가 1명이 삼육재활원에 파견되어 장애아동들에 대한 직업교육과 상담을 집중적으로 하였으며, 이는 삼육재활원에서 장애아동 특수교육과 직업교육이 발달하는데 중요한 역할을 하였다. 1959년 원내에서 시작되었던 초등교육은 1969년 정식인가를 받았고, 이후 중등부와 고등부까지 포함하게 되었으며, 제공되는 직업교육도 점차 다양화 되었다.

또한 삼육재활원은 1960년대부터 본격적으로 의료재활 서비스의 필요성을 느끼고 물리치료실과 의료재활부 설치를 시작으로 장애아동 의료서비스를 확대해 나갔다. 이는 초기부터 지

380) 보건사회부, 『한국아동복지 사업 4282-4291 (1949-1958)』, 1958.

381) 삼육원은 이후 1964년 재단법인 삼육아동재활원, 1970년 사회복지법인 삼육재활원, 1993년 사회복지법인 삼육재활센터로 명칭을 변경 오늘날에는 사회복지법인 SRC라고 불린다. 편의상 재활시설은 용문동시기까지는 삼육원으로, 이후는 삼육재활원으로 기재하였다.

382) 삼육재활센터, 『再活三育 50年史 : 1952-2002』, 2002, 25-27쪽.

383) 삼육재활센터, 2002 앞의 책, 28쪽.

384) 당시 내한한 외원단체의 절대다수가 천주교와 개신교계통이었으며, 다른 종파를 따르는 시설을 지원하지 않는 것이 일반적이었다. 최원규, 1996 앞의 글.

385) 삼육재활센터, 2002 앞의 책, 35쪽.

386) Unitarian Service Committee of Canada (USCC), 『Annual Report for the Year 1965』, 1965.



원을 하였던 한미재단 총재이자 정형외과 의사였던 러스크(H.A.Rusk)와 아동 수술에 도움을 주었던 국립중앙의료원과 세브란스병원의 영향이 컸다. 삼육재활원은 1965년 원내에 수술실을 갖추고 이듬해 삼육아동재활병원 인가를 받으면서 재활병원의 체계 또한 갖추어 갔다.

이렇게 재활전문 의료진과 사회사업가들의 영향으로 삼육재활원은 장애아동을 대상으로 종합서비스를 제공하는 모델을 이룬 시기부터 시도할 수 있었는데, 다음 1963년과 1964년에 기록된 삼육재활원의 연장아동 사례를 통해서도 치료, 재활, 교육, 자립이 정교화 된 형태는 아니더라도 총체적으로 고려되고 있었음을 살펴볼 수 있다.

**삼육재활원 아동 사례: 김돈영 (남, 1945년 7월생)<sup>387)</sup>**

• 1963년 보고서

올해 18세인 김돈영은 1963년 4개월간 원내에서 이발기술을 배웠으나, 시계수리 기술을 새로이 배우고 싶다고 하여 현재 외부에서 훈련을 받고 있다. 적성검사 결과도 김돈영은 수공예관련 직종과 잘 맞는 것으로 나왔다.

• 1964년 보고서

1964년 가을에 김돈영은 수술을 받았다. 전신에 석고붕대를 하고 지내다가 1965년 1월에 이를 제거하고 현재 재활치료를 받고 있다. 의료진에 따르면 한 번의 수술이 더 필요하다고 한다. 그는 시계수리기술을 습득하였으나 현재 수술과 재활치료로 일을 할 수 없다. 그러나 한 시계방 주인이 김돈영의 재활치료가 완료된 후 그의 고용 약속을 하였다.

1972년 관악구 봉천동 722-3으로 이전을 하면서 삼육재활원은 장애인재활 전문서비스기관의 성격을 더욱 강하게 띄게 된다. 이 시기부터 의료재활서비스 외에 사회·심리재활서비스의 전문화를 위해 사회사업가와 임상심리학자를 자체적으로 고용하고 의료, 교육, 상담을 포함한 종합재활서비스를 제공하여왔다.<sup>388)</sup> 현재는 사회복지법인 SRC이라는 이름으로 경기도 광주에 본부를 두고 전 연령대상으로 장애인재활복지사업을 하고 있으며, 그 산하 재활시설은 보듬터라는 이름으로 운영되고 있다.

**<그림 4-5> 삼육재활원의 기록사진**



**용산구 용문동 시절 삼육원(1952)**

(출처: 사회복지법인 SRC)

387) 김돈영 (가명) 사례는 봉사회의 1963년과 1964년 기록을 재구성한 것이다. USCC, 『Annual Report for the Year 1963』, 1963; USCC, 『Annual Report for the Year 1964』, 1964.

388) 삼육재활센터, 2002 앞의 책, 41쪽.

## 5) 사적사례 5: 서울아동상담소(현 사회복지법인 자광재단 산하 자광아동가정상담원)

서비스종류	설립년도	시기	주소
아동상담	1958.3.1	설립당시	서울특별시 중구 을지로 1가 97번지
		현재위치	서울특별시 중랑구 면목동 68-2 서일타운 2층 206호(상봉로 7)

1940~50년대 서울을 포함한 전국에서 아동복지는 사실상 시설보호를 의미했다. 그러나 현장에서 새로운 아동복지 방법론의 시도가 전혀 없었던 것은 아니다. 그 대표적인 예가 서울에서 개소하였던 ‘사단법인 서울아동상담소’이다.

1957년 일본 동경에서 제2차 유엔아시아지역 범죄예방회의가 개최되었는데, 여기에 한국 대표로 참여했던 권순영 판사가 결의사항 중 하나였던 ‘소년범죄 예방을 위한 아동상담소 설치’를 추진하면서 서울에서 아동상담소 개소가 현실화 되었다.<sup>389)</sup> 아동복지 전문가들과의 회의를 통해 명칭을 ‘서울상담소(Seoul Child Guidance Clinic)’로 정하고, 1958년 3월 서울특별시 중구 을지로 1가 97번지 (보건사회부 임대 건물)에서 문을 열었다.

상담소의 구체적 설립목적과 활동을 살펴보기에 앞서 설립주체를 이해할 필요가 있다. 초대소장은 서울지방법원 소년부와 서울가정법원에서 활동했던 권순영 판사가 맡았으며, 아동문제 상담에 필요하다고 판단되는 다양한 분야의 전문가들이 설립 초대임원으로 참여하였다. 사회사업 전문가로 하상락(서울대학교 사회사업학과 교수), 김학묵(1960년 보건사회부 차관, 대한적십자사 사무총장)이 참여하였으며, 정신의학 전문가로 유석진(베드루 신경정신병원장), 임상심리학 전문가로 성백선(고려대학교 심리학과 교수) 등이 임원진에 합류하였다.<sup>390)</sup>

특히 주목할 만한 것은 당시 미네소타프로젝트의 일환으로 한국에 전문사회사업교육을 도입하고자 1955년에 3명의 한국인을 선발하여 미네소타대학 사회사업대학원에 파견하였는데, 이 세 명이 하상락, 김학묵, 백근칠이었다.<sup>391)</sup> 이들은 미국의 주요 사회사업방법론을 습득하고 귀국하여 서울대학교 사회사업학과를 세우는데 중요한 역할을 했다.<sup>392)</sup> 이들 중 두 명이 서울아동상담소 설립의 초대임원으로 합류하였으며, 특히 하상락 교수는 서울아동상담소가 이후 자광아동가정상담원으로 이어지는데 중심적 역할을 하였다. 이런 다양한 설립주체를 반영하듯 서울아동상담소는 설립 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

아동의 제반문제에 대한 의학, 심리학, 법률학, 사회사업 및 정신위생 등 각종 과학적 견지에서 종합적 조사, 연구, 상담지도, 치료 및 예방 등을 행하여 아동복지 사업에 이바지함을 목적으로 한다.<sup>393)</sup>

서울아동상담소는 주로 5세 이상의 아동 및 청소년을 대상으로 상담활동을 하였으며, 학교문제 (무단장기결석, 등교거부, 학업부진), 가정문제(가출, 부모와 마찰), 비행, 지능 및 신체발

389) 사회복지법인 자광재단, 『사랑의 빛으로 하나되는 세상』, 2015, 12쪽; 서울兒童相談所, 『事業概要 檀紀4292年』, 1959, 1-2쪽.

390) 서울兒童相談所, 1959 앞의 글, 4-5쪽.

391) 최원규, 「Kidneigh 의 한국사회사업교육자문화활동에 관한 사례연구」, 『사회복지연구』, 3(1), 한국사회복지연구회, 1991.

392) 서울대학교 사회복지학과 50년사 편찬위원회, 『서울대학교 사회복지학과 50년사 : 1959~2009』, 서울대학교 사회복지학과, 2009, 252-260쪽.

393) 보건복지부 사회복지정책실 아동정책과, 『법인관계서류철』 (국가기록원), 1958.

달에 관한 사항에 대한 상담을 중점적으로 했던 것으로 보인다.<sup>394)</sup> 언론에 보도된 상담내용을 살펴보면 대상 아동에 대한 상담지도 뿐 아니라 관련된 성인(부모 및 교사 등)에 대한 면담도 함께 이루어졌던 것으로 확인된다.<sup>395)</sup>

서울아동상담소는 서울의 아동복지 발달과 관련하여 두 가지 측면에서 의의가 있다. 첫째로, 당시 아동복지는 보호자로부터 분리된 아동 중심으로 전개되었는데, 상담소는 보호자가 존재하는 아동들을 아동복지의 대상으로 포함하였다는데 중요한 의미가 있다. 두 번째로, 양육하는 아동복지 방법론을 넘어 상담을 통한 문제의 해결 및 예방을 시도하였다는데 그 의의가 있다. 상담소는 그 전문성을 인정받아 1967년에는 요보호아동 약 2,000여명을 보호하던 시립아동보호소의 아동을 대상으로 ‘부랑아 발생원인 및 미연방지 연구조사’를 실시하기도 하였으나, 아동상담에 대한 사회 전반의 이해 부족으로 점차 활동이 축소되었다.<sup>396)</sup> 1968년에 종로구 명륜동의 카톨릭학생회관으로 이전하여 활동하던 서울아동상담소는 1970년대 말 해산 절차를 거치게 된다.

이와 별개로 하상락 교수는 1950년대부터 충청남도 금산군 소재 대자애육원(1952년 설립)을 지원해 왔는데, 이 시설은 1972년 농촌지역 인보관 사업을 위해 사회복지법인 새마을생활관으로 명칭을 변경한다. 그러나 계속되는 운영의 어려움으로 하상락 교수가 생활관의 관장으로 취임하게 되고, 1976년 논의를 통하여 법인명을 자광재단으로 변경하고 서울아동상담소를 흡수통합하기로 결의한다. 그리하여 1977년 5월 25일 서울특별시 성동구 상왕십리 54-1번지 성동청소년회관 내 ‘자광아동가정상담원’이 개소됨으로써 서울아동상담소의 사업이 지속적으로 이어질 수 있게 되었다. 특히 자광아동가정상담원은 해당 지역 빈곤가정의 아동을 중심으로 상담활동을 벌임으로써, 아동이 가정에서 분리되는 것을 방지하고 건전하게 성장할 수 있도록 노력해왔다.

서울아동상담소의 경우 초기 활발한 홍보활동으로 신문기사가 비교적 많이 남아 있으며, 자광재단에서 관련 자료를 수집하여 보관하고 있다. 후속 연구에서 당시 이루어졌던 구체적 상담의 내용을 통해 1950년대와 60년대 급속한 사회적 변화를 겪던 서울에서 일반아동들이 어떤 문제를 겪고 있었으며, 이를 어떻게 해결하고자 했는지 살펴봄으로써 서울의 사회변화를 생생하게 이해할 수 있을 것이다.

〈그림 4-6〉 서울아동상담소의 기록사진

	
<p>서울아동상담소 현판(1958) (출처: 사회복지법인 자광재단)</p>	<p>아동상담소의 협동사업(team work)과 기능을 시각화한 도표 (출처: 사회복지법인 자광재단)</p>

394) 사단법인 서울아동상담소, 『상담소안내문』, 연도미상.

395) 「少年非行과 어버이」, 『동아일보』, 1958.6.27.; 「남의 일 아니다 數 많은 低能兒問題」, 『동아일보』, 1958.9.17.; 「相談所에 비쳐진 兒童問題」, 『동아일보』, 1959.3.21.

396) 보건복지부 사회복지정책실 아동정책과, 1958 앞의 글.

## 6) 사적사례 6: 이화여자대학교 부설 사회복지관<sup>397)</sup>

- 주소 : 서울시 서대문구 북아현로 19길 58-21(서울시 서대문구 북아현동 산 1-826)

1950년대 한국전쟁으로 인해 극심한 혼란을 겪고 있던 당시 이화여자대학교가 위치해 있는 대현동, 대신동 지역 일대는 전란을 피해 이주해 온 피난민들이 많이 거주하고 있었다. 극심한 생활고와 질병으로 시달리던 이들을 위해 당시 사회사업과 과장이던 이메리 선생과 학생들이 지역별 구호사업을 시작하였고, 이후 캐나다 연합선교부, 주한미군 군수원호처(AFAK), 국제연합 한국재건단(UNKRA), 한미재단(AFK) 등의 원조를 받아 1956년 7월 6일 사회복지관의 전신인 사회관을 설립하였다.

이 시기 사회관에서는 구호사업을 비롯하여 이화여자대학교 의과대학 간호학과 부설 모자보건소 등과 연계한 의료치료 및 보건관리, 공중목욕탕운영 등 보건사업에도 적극 힘썼다. 또한 부녀들을 위한 한글 및 한문반, 지역주민을 위한 취미반, 도서관 운영, 근로청소년을 위한 교육사업 등을 운영하였고, 근로여성의 복지향상을 위한 탁아사업과 직업보도사업도 실시하는 등 지역사회를 위해 다양한 사업들을 시작하였다.

1960년대에는 공업화와 산업화가 빠르게 진행되면서 기존의 지역주민들이 상당부분 도시영세민이 되는 빈부격차로 인한 문제 또한 급격하게 증가하였다. 이렇듯 주요사업 지역의 빈곤화가 가속되는 가운데서도 1965년에는 사회관 부지를 서울시로 이양하여야 하는 학교의 사정으로 인해 사회관을 서문밖으로 이전하여 운영하게 되었다. 이 시기는 사회관의 향후 발전 방향과 역할에 대해 모색하여야 했던 시기로 지역조사활동과 반나절 탁아사업, 그리고 지역여성을 위한 클럽활동과 강좌 등을 중점사업으로 추진하였고, 청소년 교육, 상담 및 보건사업 또한 지속적으로 실시하였다.

1975년 캐나다 기독교 아동복지회(Christian Children's Fund of Canada)의 지원으로 신축 사회복지관을 건립하여 이전하였고, 이 때 3개 독립기관이었던 사회관, 모자보건소, 유아원을 총장 직속 사회복지관으로 단일화하고 명칭 또한 사회관에서 사회복지관으로 변경하였다. 이 시기는 신축건물로의 이전, 명칭 및 조직의 개편 등 기존의 사업들을 한층 더 확장시키고 안정적으로 운영하기 위한 기반을 마련한 시기이었다. 또한 지역사회를 위한 다양한 사업들을 진행함에 있어 학과에서 배출한 전문인력으로 하여금 새롭고 실험적인 프로그램을 기획·실시하여 사회복지관의 실험적 모델이 되었다. 이 사회복지관에서 최초로 시도되었던 가족치료실, 유아동을 위한 어린이교실, 재가복지사업의 뿌리가 된 가정조성사업 등은 이후 사회복지관 프로그램으로 정책화되었다.

1980년대에는 도시재개발사업이 활발하게 진행되면서 사회복지관을 이용하는 주민들이 고지대나 외곽지역으로 분산 이주함에 따라 북아현동 지부, 홍제동 지부 등을 설치하여 활발하게 Out-Reach 프로그램을 진행하였다. 또한 이 시기에는 사회복지사업법 제13조에 의거하여 1987년 12월 17일 사회복지시설 설치허가를 받았으며, 1989년에는 현재의 '이화여자대학교 종합사회복지관'으로 명칭을 변경하는 등 제도적인 측면에서 사회복지관으로서 정착할 수 있었던 시기였다.

397) “이화여자대학교 종합사회복지관 기관역사”,

<http://www.ewhawelfare.or.kr/shop/page.php?pcode=640>. 일부 수정.

1990년대는 사회복지관 내에 재가복지봉사센터를 신규로 설치하고, 지역주민이 보다 손쉽게 복지관의 서비스를 이용할 수 있도록 하기위해 천연동 분원, 연희동 분원, 북아현2동 방과후교실 등을 개원하는 등 사회복지사업의 영역과 지역을 보다 적극적으로 확장해 나갔다. 또한 이 시기에는 사회복지 프로그램을 지원하는 민간재단의 지원도 크게 확대되어 질적으로 우수한 프로그램을 다양하게 진행할 수 있었다.

2000년대에는 북아현동 신축 건물로 이전한 사회복지관이 개별상담실, 프로그램실, 어린이 교실, 방과후 교실, 건강증진실, 도서실 등의 시설을 갖추고 적극적으로 지역사회복지관으로서 역할을 수행하는 시기였다. 이 시기, 서대문구청으로부터 충현동 방과후 교실을 위탁 받았고, 이동목욕사업을 신규로 진행하는 등 사업의 영역을 적극적으로 확장하였다.

〈그림 4-7〉 이화여자대학교 부설 사회복지관의 기록사진



이화여자대학교 종합사회복지관 기관역사

(출처: <http://www.ewhawelfare.or.kr/shop/page.php?pcode=640>)

### 3. 1960년 이후 1970년대 말까지 서울의 사회복지

전쟁의 상흔이 어느 정도 가라앉은 시기였지만, 1960년대 역시 궁핍한 시대였다. 해마다 어김없이 보릿고개가 찾아와 서민들의 삶을 위협하였다. 전쟁고아가 아닌 빈곤가정 아동들이 버려지고 있었다. 경제개발계획의 추진은 농촌의 희생을 바탕으로 한 것이기에 이농민이 발생하고, 봄철이면 부녀자들의 가출이 사회문제가 될 정도로 심각하였다. 부녀지도원이라는 사회복지공무원이 배치되기 시작한 것도 이 시기였다. 여러 외원단체들이 빈곤가정을 지원함으로써 고아발생이나 부녀가출과 같은 가족해체를 예방할 수 있다는 생각하에 가정복지사업, 그리고 그 연장선상에서 지역사회복지관사업을 전개하였다. 이 시기에 여전히 서울의 사회복지에서 중요하였던 아동복지를 중심으로 사회복지의 흐름과 사적에 대한 고찰을 해보고자 한다.

#### 1) 사회복지 관련 법제

1961년 5월 16일 쿠데타로 집권한 군부는 정치적 정당성 확보를 위해 '절대빈곤으로부터의 해방'이라는 공약 하에 1962년부터 경제개발계획을 급진적으로 추진하였으며, 각종 사회복지 관련법을 빠르게 제정·공포하였다.<sup>398)</sup> 아동복지법에 대해서는 뒤에서 다루기로 하고, 이전 민주당 정부에서의 입법까지를 포함하여 보면 다음과 같은 사회복지 관련 입법들이 있다: 공무원연금법(1960), 생활보호법(1961), , 군사원호보상법(1961년, 이는 군사원호법(1950)과 경찰원호법(1951)을 대체한 것임), 군사원호대상자정착대부법(1961), 군사원호대상자임용법(1961), 군사원호대상자고용법(1961), 군사원호대상자자녀교육법(1961), 국가유공자 및 월남귀순자특별원호법(1962), 군사원호보상급여금법(1962), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1961), 갱생구호법(1961), 윤락행위등방지법(1961).

한편 1970년 대에도 중요한 사회복지 법률들이 제정되었다: 사회복지사업법, 의사상자구호법(1970), 의료보험법(개정, 1976), 국민복지연금법(1973), 사립학교교직원연금법(1973), 공무원 및 사립학교교직원연금법(1977), 의료보호법(1977) 등이 그것들이다. 여기서 사회복지사업법(법률 제2191호)은 “사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 그 운영의 공정적절을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모함을 목적으로” 하며, 여기서 규정한 “사회복지사업”은 다음과 같다:

1. 생활보호법에 의한 각종 보호사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업
2. 아동복지법에 의한 각종 복지사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업
3. 윤락행위등방지법에 의한 각종 선도사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업
4. 사회복지상담·재해구호·부랑인선도·직업보도·노인휴양·린보무료숙박·라완치자 사회복지귀사업 등 각종 복지사업 및 복지시설의 운영등을 목적으로 하는 사업

이후 이 법에 근거한 사회복지사업의 유형은 후속 법률 개정을 통해 계속 늘어나게 되었다. 한편 이 법에서는 “사회복지법인”(이하 “법인”이라 한다)이라 함은 사회복지사업을 행할 것을 목적으로 설립된 법인 또는 그 연합체를 말한다(제2조 ②)라고 하여 처음으로 사회복지법

398) 「法律案등 5百84件處理」, 『경향신문』, 1962.05.12.



인이 등장할 수 있도록 하는 법적 근거를 제공하였다.

이 시기 제정된 아동복지 관련된 법들은 「아동복지법」(법률 제912호, 1961.12.30. 제정), 「보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률」(법률 제703호, 1961.8.31. 제정), 「고아입양 특례법」(법률 제731호, 1961.9.31. 제정) 및 「아동복지시설설치기준령」(보건사회부령 제92호, 1962.10.15. 제정)이 있었다.

「아동복지법」의 경우 그 제정목적을 “아동이 그 보호자로부터 유실, 유기 또는 이탈되었을 경우, 그 보호자가 아동을 육성하기에 부적당하거나 양육할 수 없는 경우, 아동의 건전한 출생을 기할 수 없는 경우 또는 기타의 경우에 아동이 건전하고 행복하게 육성되도록 그 복리를 보장함을 목적으로 한다.”라고 밝히고 있는 것처럼 아동들에 대한 국가의 책임을 법제화하였다는 데 중요한 의미가 있다. 특히 이 법은 요보호대상 아동이 발생하였을 때 보호를 위해 다양한 방법과 주체들을 명시하였는데, 그 구체적 실천은 다음 절에서 살펴보고자 한다. 「보호시설에 있는 고아의 후견직무에 관한 법률」의 경우 시설에 있는 아동이 증가하면서 이들에 대한 후견인관계를 분명히 하기 위해 제정되었으며, 「고아입양특례법」은 이전까지 실시되던 해외입양에 대한 법적 근거를 마련한 것이었다. 그러나 이 법들이 1960년대에 새로이 만들어진 것은 아니었다. 제 1공화국 말기인 1959년에 아동복지법 초안이 이미 마련되었으며, 고아입양특례법의 경우 1955년부터 국회에 상정되었으나 정권 말기 혼란 속에 가결되지 못하였다가 군사정부시기 입법화 된 것이었다.<sup>399)</sup>

아동복지관련 법 제정이 바로 법에 명시된 가치의 실현을 의미하는 것은 아니었다. 이 시기 다른 사회복지관련 법제들과 마찬가지로 아동복지관련 법들은 시행측면에서는 성공적이지 못하였다고 평가되는데, 이 때문에 오랜 기간 법과 실천 사이에는 상당한 공백이 있었다.<sup>400)</sup> 이와 관련해서 고려해볼 부분은 아동복지행정을 총괄하는 보건사회부의 예산이 전체 국가예산에서 얼마나 큰 비중을 차지하였나 하는 것이다. 1963년 정부는 ‘복지국가 건설’을 구현하기 위해 복지행정시책을 더욱 강력히 추진할 것을 발표하였는데, 이런 언설과 실제 예산분배 사이에는 상당한 괴리가 있었다.<sup>401)</sup> 1949년 전체 정부예산의 2.1%를 배정받았던 보건부와 사회복지부 예산은 제1공화국기간동안 점차 증가하여 1955년에는 6.9%, 1957년에는 6.6%의 전체 정부예산을 차지하였다. 그러나 1960년대 보건사회부의 예산은 전체 예산의 4%를 넘지 않았으며, 1970년대에는 더 낮아져 1973년에는 1.6%를 차지하였다. 보건사회부 내에서도 아동복지 영역은 낮은 예산을 차지하였는데, 1973년을 예로 들면 보건사회부예산의 5%만이 부녀아동국에 할당되었으며, 이는 전체 국가예산의 0.08%에 해당하는 것이었다.<sup>402)</sup> 결과적으로 아동복지 현장에서 정부는 요보호아동 보호체계를 형성하는데 분명한 청사진을 제공하거나 주도적 역할을 하지 못하였으며, 민간의 영역이 자발적 혹은 비자발적으로 공공복지 부재의 공백을 메우는 역할을 함으로써 종합적이고 체계적인 아동보호망 형성을 어렵게 하였다.

399) 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 및 『국무회의록』 참조.

400) 서울특별시사회복지협의회, 『서울사회복지백서 : 2006 조사연구보고서』, 2006, 37-38쪽.

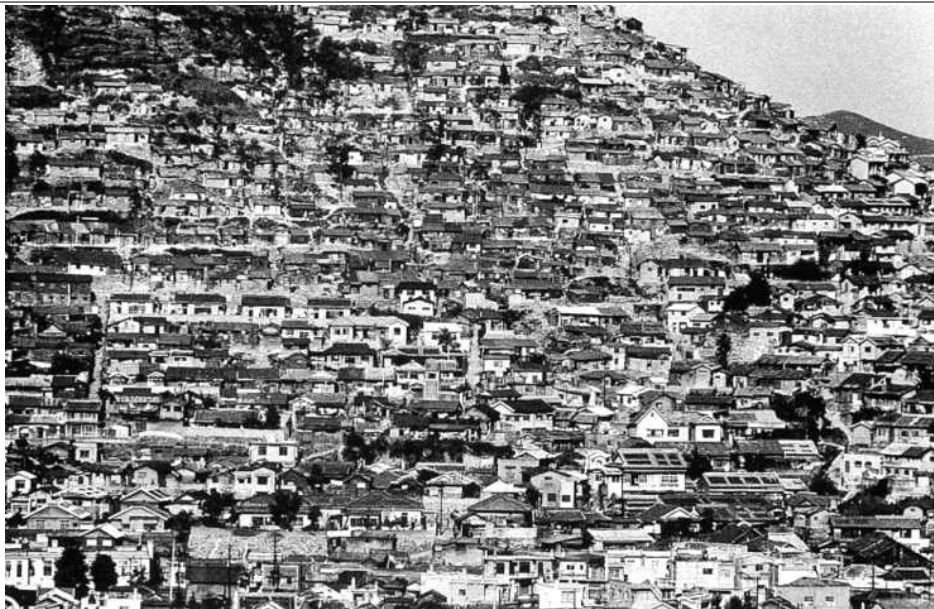
401) 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 105쪽.

402) 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 103-106쪽.

## 2) 절대빈곤시대 달동네의 형성과 빈민 강제이주

1960년대에도 여전히 빈궁한 삶의 조건이 계속되었다. 1961년 5.16 군사쿠데타를 일으킨 주역들이 혁명공약 네 번째로 “절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고(民生苦)를 시급히 해결하고, 국가 자주경제 재건에 총력을 경주할 것입니다” 라고 했을 정도로 민생은 어려웠던 것이다. 해마다 어김없이 보릿고개가 찾아왔다. 봄철이면 농촌을 떠나 도시로 가출하는 부녀들이 적지 않았다. 1962년부터 시작한 경제개발5개년계획은 농촌과 농민의 희생을 바탕으로 한 것이었다. 수출지향적 산업화 전략에 따라 국가주도의 공업화와 도시화가 추진되었다. 공업화를 위한 다수의 노동력은 이농민과 그 자녀들로부터 충원되었다. 이들 이농민은 저임금을 유지하기 위한 저곡가정책으로 발생하였다. 곡식을 비롯한 농업생산물 가격이 낮아야 도시 노동자의 저임금을 지탱할 수 있었던 것이다. 그 결과 농촌에서 많은 농민들이 빈궁하게 되었고, 이들은 일자리를 찾아 도시로 이주하였다. 1960년대 전체인구의 58.3%를 점했던 농민은 1970년 44.7%, 그리고 1975년 35.7%로 크게 감소하였다. 이들은 도시의 노동자가 되거나 도시 변두리에서 광대한 산업예비군을 형성하고 있었다.

〈그림 4-8〉 1960년대 서울의 판자촌



(출처: 구글 이미지)

나날이 치솟는 서울의 주거비로 인해, 서울시내의 취약인구집단은 소위 달동네에서 살게 되었다. 이들 달동네 인구집단은 일제강점기의 개천가나 공터에서 살던 토막민, 해방 후의 전재민 및 월남민, 한국전쟁을 통해 발생한 전재민, 그리고 이후 발생한 이농민 등이었다. 이들은 한국의 가난한 사람들이었다. 산 중턱은 교통, 상하수도, 치안 등이 열악하여 주거비가 상대적으로 저렴하였다. 예컨대 서울의 길음동, 월곡동 같은 지역들이 이에 속한 곳들이다. 빈민들이 대규모로 달동네라고 불리는 산 중턱에 이주해서 살게 된 또 다른 이유는 과거 청계천 등 도심지에서 무허가 판자집을 짓고 살던 주민들을 행정당국이 강제로 이주시켜서 살게 함으

로써 생긴 곳도 있다. 국가가 대규모로 무허가 정착민을 이주시킨 곳은 오늘날 경기도 광주군 중부면 일대(오늘날 광주시 남한산성면) '광주대단지'으로서 <사적사례 7: 광주대단지사건>에서 고찰할 것이다. 주로 국가소유의 산지에 이주시킨 것이다. 한 때 서울의 달동네였던 곳들은 다음과 같다: 중구(신당동, 약수동, 황학동), 종로구(충신동 현 낙산공원 일대), 강북구(미아동), 양천구(신월6동), 성북구(길음동, 안암동, 종암동, 하월곡동, 보문동), 동대문구(제기동, 청량리동), 성동구(옥수동, 금호동), 마포구(공덕동, 아현동), 관악구(신림동, 난곡동, 봉천동), 금천구(시흥2동), 동작구(상도4동), 서초구(서초3동 산청마을), 강남구(개포동 달터마을·구룡마을), 은평구(응암동, 진관동)<sup>403</sup>).

달동네들은 1970년대 이후 도시빈민 강제이주, 재개발 등으로 대부분 개발되었지만, 아직 까지도 서울에 달동네들이 남아있다. 지금까지도 남아있는 서울의 달동네는 다음과 같다: 종로구(송인동, 이화동, 창신동, 명륜3동), 노원구(상계동 양지마을, 합동마을, 희망촌; 중계본동 백사마을), 동작구(상도2동 밤골마을), 성동구(금호동 재개발 취소 지역; 1-2구역, 21구역, 23구역, 응봉 2-1구역), 성북구(삼전동 장수마을, 성북동 북정마을, 정릉3동), 서대문구(홍제동 개미마을), 송파구(거여2동 개미마을, 문정2동 화훼마을), 관악구(삼성동), 강남구(개포동 재건마을, 구룡마을), 용산구(용산동2가 해방촌, 한남동 한남재정비촉진지구 등), 은평구(갈현동, 신사동, 수색동 앵봉산 구릉지 지역)<sup>404</sup>). 달동네는 여전히 서울의 빈곤인구집단이 기거하고 있는 곳으로서, 서울시 복지행정력이 집중되는 곳이기도 하다.

### 3) 야학

구한말까지 그 연원을 추적하고 있는 야학은 일제강점기에 본격적으로 시작되었다<sup>405</sup>). 1919년 3.1 독립운동 이후 각성된 민족의식은 교육열로 발현되었으며, 이를 위한 한 방편으로 자주적인 교육기관인 야학의 설립으로 이어졌다. 실제 일제강점기에 신식교육기관에의 취학을 위해서는 적지 않은 경제적 부담이 있었기에, 이를 감당할 수 없는 조선인에게 야학은 대안적인 교육기회를 제공하는 중요한 교육기관이었다. 1920년대에 들어서면서 야학은 노동자, 농민 단체, 개인에 의해 각지에서 설립되었다. 노동자, 농민 단체가 설립한 야학은 노동자 교육을 통해 사회운동으로 발전하는 것을 목표로 삼았다. 야학 교사는 대개 선각자, 지식인으로 이들은 대부분 무보수로 가르쳤다. 또한, 보통학교 졸업 수준 이상이면 누구나 자원하여 봉사할 수 있었다. 특히, 1920년대 후반 야학의 활성화는 많은 지식인을 농촌으로 불러들이기도 하였다.

일제강점기에 야학활동이 활발하게 진행된 데에는 브나로드 운동도 한 몫을 했다<sup>406</sup>). "브나로드"는 "민중 속으로"라는 러시아 어이다. 1929년부터 학생들은 여름방학을 이용하여 문맹 타파운동을 전개하였고, 사회적으로 커다란 호응을 얻었다. 대졸 출신 인재들이 각지의 농촌으로 가서 봉사, 계몽활동을 하게 되었으며, 1931년 7월 학생들은 동아일보의 후원을 얻어

403) 이상 "달동네" 나무위키(<https://namu.wiki/w/%EB%8B%AC%EB%8F%99%EB%84%A4>).

404) 상동.

405) 일제시기까지 야학에 대한 설명은 다음을 참고하였다. 김태완, 제도 교육 이외의 교육활동-야학-, 우리역사넷.

[http://contents.history.go.kr/front/km/print.do?levelId=km\\_002\\_0060\\_0020\\_0050&whereStr=](http://contents.history.go.kr/front/km/print.do?levelId=km_002_0060_0020_0050&whereStr=)

406) 이하의 서술은 다음을 참고하였다. 브나로드 운동, 위키백과,

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B8%8C%EB%82%98%EB%A1%9C%EB%93%9C\\_%EC%9A%B4%EB%8F%99](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B8%8C%EB%82%98%EB%A1%9C%EB%93%9C_%EC%9A%B4%EB%8F%99)

‘브나로드’라는 슬로건 아래 농촌계몽에 나섰다. 1935년을 넘어서면서부터 한국의 민족운동은 모든 면에서 암흑기에 들어갔다. 1938년 일제 당국의 탄압을 받고 중단되지만, 해방 이후 대한민국 대학생들의 농촌 봉사활동(농활) 운동으로 이어졌다.

해방 후에도 야학은 대학생, 지식인들에 의해 계승되었다. 특히 1960년대 대규모의 이농민이 발생하고, 학업을 중단한 어린 노동자들이 서울에 와서 낮에 노동하고, 밤에 야학에 다니는 일이 많았다. 대학생들 위시한 야학 교사들은 문맹퇴치에서 한 걸음 나아가 노동문제와 노동법규 등을 야학의 학습내용에 포함시킨 ‘노동야학’으로 발전시키기도 하였다. <사적사례 8: 노동야학>은 단순한 문해교육 혹은 검정고시 준비반 만은 아니었다. 여기에 덧붙여 노동문제에 대한 이해를 제고하고자 하는 뚜렷한 목적의식이 있었다<sup>407)</sup>. 노동야학은 거의 소멸하였지만, 문해교육 위주 혹은 검정고시 준비를 위한 야학은 오늘날까지 그 명맥을 이어오고 있다.

야학은 사회적 약자인 문맹성인 및 학령시기를 놓친 근로청소년을 위한 중요한 사회적 지원체계였다. 노동야학이라는 말에서 보듯 야학은 노동자계급에게 의미있는 학습장소이자 사회운동의 거점이었으나 오늘날 대부분 그 사회운동의 성격은 약화되고, 제도권 교육 밖에서 학습기회를 제공하는 기능으로 고착되어가고 있다.

#### 4) 입양위탁운동과 가정복지사업의 전개

<표 4-5> 전국과 서울의 영육아원과 보호아동 수(1960-1974)

	전국		서울	
	영육아원	보호아동	영육아원	보호아동
1960	472	53,304	40	4,995
1962	490	48,725	57	6,050
1964	508	59,912	64	10,017
1966	541	63,276	61	6,751
1968	526	58,096	60	6,291
1970	504	49,791	57	5,460
1972	430	40,014	66	7,482
1974	365	34,804	50	4,396

(출처: 보건사회통계연보와 서울통계연보 재구성)

1960년대 들어서도 전국의 아동양육시설 숫자는 좀처럼 줄어들지 않았다. <표 4-5>에서 보듯이 전국의 영육아원(부랑아동, 장애아동 시설 제외) 숫자는 지속적으로 증가하여 1964년에는 500개 넘는 시설에 6만 명이 넘는 아이들이 양육되고 있었으며, 서울의 경우에도 60여 개의 시설에 6천명이 넘는 아동들이 있었다. 1961년 제정된 아동복지법은 요보호아동에 대한 가정보호원칙을 강조하였는데, 시설보호 대신 가정보호를 우선시하는 담론은 1950년대 후반부터 등장하기 시작하였다. 이를 반영하여 군사정부는 집권 후 포화상태였던 시설에 대한 첫 대책으로 ‘입양위탁 및 거택구호운동’을 전국적으로 추진하였다. 1961년 10월 6일 국가재건최고

407) 연구자는 1979년부터 1980년까지 2년 동안 서울에서 야학(‘훈터’)에 참여하였다. 당시 관악구 사당동 성당 지하실에 야학이 있었다. 연구자는 당시 국어 과목을 담당한 교사였다. 신문의 노동관련 뉴스 읽기, 노동법 읽기, 민중가요 부르기, 글을 읽고 토론하기 등이 국어 과목의 주된 내용이었다.

회의에서 이 운동의 계획이 보고되었으며, 시설에 있는 아동을 가정으로 돌려보내기 위한 방법으로 국내입양, 무료위탁, 유료위탁, 고용위탁, 거택구호 등의 방식이 제시되었다.<sup>408)</sup>

이 사업을 관할할 주체로 1954년 혼혈아동의 해외입양을 위해 설립하였던 ‘한국아동양육회’를 활용하기로 하고, 기관 명칭을 ‘대한양연회’로 바꾼 뒤 1962년부터 본격적으로 입양위탁 사업을 전개하였다. 대한양연회는 중앙본부의 역할을 하였으며, 지방지부는 해당 지역의 시도 보건사회국장이 지부장이 겸임을 하고 이 사업을 수행할 아동복지지도원을 아동복지법에 근거하여 각 지역에서 모집하였다.<sup>409)</sup>

그러나 이 운동은 처음부터 목표치를 정해놓고 이를 달성하기 위하여 강제적으로 이뤄진 측면이 강했다. 고급공무원들과 지역의 독지가들에게 시설아동 한 명씩을 맡아 기르게 하여 가정에 적응하지 못하고 시설로 돌아오는 아동들이 속출하였으며, 유료위탁의 경우 아동양육에 필요한 실비보조도 제대로 지급되지 않았다. 또한 시설장과 사전 논의 없이 시설아동들의 입양위탁이 추진되면서 많은 문제점들이 노정되었다. 정부기관이 아니었던 대한양연회가 전국 단위의 운동을 총괄하기에는 어려움이 많았고, 결국 이듬해부터는 각 시도 사회과에서 입양위탁운동을 자체적으로 실시하게 되었다. 서울지부의 경우 1963년 3월 을지로3가의 시립부녀사업관에 사무실을 빌려 이 사업을 지속하였는데, 이는 1965년 서울시립아동상담소로 개칭되면서 한국에서 최초의 시립아동상담소가 되었다. 시립아동상담소의 역할에 관해서는 다음 절에서 더 살펴보려고 한다.

〈표 4-6〉 전국과 서울의 기아(棄兒) 수치(1960-1974)

	기아(棄兒) (6세 미만)	
	전국	서울
1960	2,100	683
1962	3,287	774
1964	7,735	1,559
1966	5,016	1,318
1968	4,578	1,931
1970	4,040	1,536
1972	5,383	1,946
1974	5,055	1,565

(출처: 보건사회연보와 서울통계연보 재구성)

아동양육시설이 지속적으로 확대되었던 직접적 원인은 1960년대 내내 증가하였던 기아(棄兒) 수치에 있었다(〈표 4-6〉 참조). 특히 서울의 경우 전국 수치의 약 20-40%를 차지하고 있었는데, 이와 같은 높은 비율은 당시 급속한 도시화에 따른 서울의 도시빈민문제와 관련이 있었다.<sup>410)</sup> 당시 서울에서 활동하던 의원단체들은 연합하여 아동유기문제에 관한 조사연구를 벌

408) 위탁의 경우 원가정이 아닌 타가정에 양자가 되지 않고 양육되는 방식이었다. 위탁가정이 지원금을 받는 유무에 따라 무료위탁과 유료위탁으로 나뉘었으며, 고용위탁의 경우 연장아동들이 일을 하면서 숙식해결을 할 수 있는 경우를 의미하였다. 거택구호의 경우 원가정으로 아동을 돌려보내 가정을 지원하는 방식을 말한다. 보건사회부, 『입양 및 위탁에 관한 동포에 양양 국민운동계획 보고의 건(제79회)』, 1961.10.06.

409) 대한사회복지회50년사 편찬위원회, 2004 앞의 책, 45-46쪽.

410) 서울특별시사 편찬위원회, 1981 앞의 책.

이기도 하였는데, 이에 따르면 절대빈곤 뿐만 아니라 가정불화, 이혼, 실직 등 다양한 요인들이 종합적으로 작용하고 있었다. 이와 함께 이전 장에서 논의되었듯이, 외원단체의 시설중심 지원은 일반가정에서 위기상황 시 아동을 유기, 시설 입소시키는 경우를 증가시키는데 일정 기여를 하였는데, 이에 대한 문제의식이 이미 1950년대 후반부터 외원단체 종사자들과 한국 사회사업가들에 의해 제기되었다.<sup>411)</sup>

그 결과, 일부 외원단체들은 아동이 가정으로부터 분리된 뒤 사후대책으로 시설을 지원하는 것 외에, 빈곤가정을 재정적으로 지원하고 전문사회사업가를 파견해 상담을 진행함으로써 가정의 붕괴와 아동유기를 예방하고자 하였다. 이는 ‘시설복지사업’에 대비되는 개념으로 ‘가정복지사업’이라 불렸다.<sup>412)</sup> 1960년대 초 이런 변화를 이끌었던 기관은 캐나다유니테리언봉사회, 기독교세계봉사회, 기독교아동복지회, 양친회 등이 있었으며, 그 중에서도 기독교아동복지회의 가정복지사업이었던 아펜젤러어린이회의 발전과정은 <사적사례 9: 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회>에서 살펴볼 수 있다.

## 5) 요보호아동 보호체계

이전 장에서 서술하였듯이 1950년대까지 전국적으로 요보호아동이 발생하였을 때 이들을 각 시설로 분산수용하기 급급하였기에 이들을 보호하는 방식에 대한 일원화된 체계가 부재하였다. 1960년대와 1970년대에는 이와 관련해 주목할 만한 몇 가지 변화들이 서울에서 생기기 시작하였다. 우선 시립영아원과 시립아동보호소가 서울에서 기미아(棄迷兒) 발생 시 일차적 보호기관으로 서서히 기능하기 시작하였다는 것이다. 전자의 경우 영아를, 후자의 경우 유아와 연장아동을 보호하는 기능을 하였다. 특히 시립영아원의 경우 기존에 적십자사가 자체적으로 운영하던 것을 서울시에서 인수받은 뒤, 1964년부터는 서울시립아동병원 내부에서 운영하게 되었다. 시립아동병원의 여건이 좋았던 것은 아니지만, 지방과 비교하였을 때 연고자 없는 아동을 위한 병원이 독립적으로 존재하였고, 이 공간에서 유기되는 영아들을 일차적으로 치료·보호조치 하였다는 것은 요보호아동 보호체계 형성에서 중요한 지점이었다. 구체적인 시립아동병원과 영아원의 역사는 <사적사례 10: 서울시립아동병원/시립영아원>에서 살펴볼 수 있다. 그러나 지적할 것은 1980년대까지 일원화된 아동보호체계가 확립된 것은 아니었고, 요보호아동 발생 시 임의적 조치가 이루어진 경우가 계속 발생하였다.

또한 서울에서는 1965년 서울시립아동상담소가 본격적으로 운영되기 시작하였는데, 이는 앞서 언급하였던 대한양연회 서울지부가 분리되면서 성립된 것이었다.<sup>413)</sup> 초기에는 서울시 보사국장과 아동과장이 상담소 소장을 겸임하다가 상담소 업무의 증가 등으로 1974년부터는 별도로 소장을 두고 운영되었다. 초기 시립아동상담소는 당시 요보호아동 발생 시 무조건적으로 시설보호조치만 이루어지던 상황에서, 연고자가 있는 아동의 경우 아동상담을 통해 귀가조치 등의 역할을 하였다. 상담소의 아동복지지도원은 시립아동보호소와 아동병원에 파견 근무하여 기미아 대상으로 업무를 하였고, 이후 자체적 보호시설인 아동생활관을 개설한 뒤에는 가정에 있는 아동의 문제 상담(학교적응, 부자관계, 성격 등)을 점차적으로 확대 실시하게 되었다.

411) 조기동 前 캐나다유니테리언봉사회 회장과 면담 (면담자: 구영은, 면담일: 2017.10.06.).

412) 한국노인복지회, 『현대재가복지사업』, 弘益齋, 2000, 3장과 4장 참조.

413) 아동복지센터 (<http://child.seoul.go.kr/>), 「센터소개-연혁/설립목적」.



## 6) 해외입양증가와 불우아동결연사업

1960년대 접어들면서 혼혈아동뿐만 아니라 일반한국아동들의 해외입양이 증가하기 시작하였다. 특히 1960년대 후반 유럽의 각 국으로 해외입양이 시작되면서 해외입양수치가 크게 확대되었는데, 이에 앞서 정부는 해외입양이 가져올 수 있는 문제점을 시정하고자 1966년 「고아입양특례법」(법률 제1745호, 1966.2.23. 일부개정)을 개정하여 정부의 허가를 받은 기관만 해외입양을 알선할 수 있게 하였다. 특히 1970년대 초반 해외입양은 북한의 남한체제 비판의 주요 소재로 이용되었는데 이에 한국정부는 북유럽 해외입양 일시중단, 해외입양기관의 국내 입양의무화 등의 조치를 통해 해외로 나가는 아동의 숫자를 제한하고자 하였다.

같은 시기 한국에 들어와 있던 많은 수의 외원단체들이 한국경제가 회복기를 넘어 발전기에 접어들었다는 판단 하에 지원을 축소하거나 철수하기 시작하였다. 1960년까지 한국의 아동양육시설 재정의 상당한 부분을 책임지고 있던 외원단체의 철수로 정부는 시급히 대책마련을 해야 했다. 쉽사리 줄지 않던 시설의 숫자, 외원감소, 해외입양에 대한 비판 증가 등 아동과 관련된 다양한 문제들이 수면 위에 떠오르면서 정부는 불우아동의 발생을 줄이고자 1976년 ‘불우아동건전육성대책’을 발표하였다.<sup>414)</sup> 이 대책의 일환으로 각 지역의 아동상담소와 민간아동복지기관을 동원하여 시설보호아동의 국내후원자발굴을 추진하였고, 이들의 가정복귀 및 국내입양을 추진하였으나 장기적 아동복지정책과 재정이 뒷받침 되지 않았던 이 사업은 큰 성과를 내지 못하였다.<sup>415)</sup> <사적사례 11: 기독교양자회와 홀트씨해외양자회>는 국내입양전문기관이었던 기독교양자회와 해외입양기관이었던 홀트씨해외양자회를 함께 살펴보는 데, 1960년대와 1970년대 요보호아동에 대한 국내외입양문제, 외원의 철수 등의 문제를 종합적으로 살펴볼 수 있는 사례연구이다.

## 7) 지역사회복지관사업

일제강점기에 선교사들이 세운 태화기독교여자관 이후, 1960년대에 들어서 지역사회복지관 사업이 활기를 찾기 시작하였다. 그 배경에는 고아발생문제와 가출부녀문제 등의 가족해체의 문제가 중요하게 자리 잡고 있었다. 앞에서 살펴본 것처럼 한국전쟁 종전 후 10여년이 경과했음에도 여전히 고아의 숫자가 줄지 않았다. 군사정부가 무리하게 ‘1공무원 1고아 입양하기’와 같은 어처구니없는 일을 시도했던 것도 이와 무관하지 않다. 당시 고아는 전쟁 요인으로 발생하는 것이 아니라 가족기능의 약화에서 필연적으로 나타나는 사회문제라는 인식이 외원단체들을 중심으로 싹텄다. 그래서 일차 가정복지사업이라는 형태로 가족문제 상담, 가족지원 등을 시도하였다. 가족에 대한 지원은 심리적, 사회적, 경제적, 의료적 측면 등 인간생활의 여러 측면들이 동시에 고려된 후 통합적인 서비스로 제공되는 것이 효과적이고 효율적인 것으로 생각되었다. 심리, 사회, 경제, 의료 등의 측면에서 제기되는 빈곤가정, 혹은 취약가정의 문제를 해결하기 위한 통합적 서비스 제공을 위한 전문인력과 플랫폼이 필요하였다. 그 전문가는 개별사회사업가(social case worker)였다. 그리고 이 사업의 플랫폼은 지역사회복지관이었다. 1960년대 지역사회복지관 사업은 도시에서만 이루어지지 않고, 농촌에서도 시도되었다. 이 사업에서는 <사적사례 10: 캐나다유니테리안봉사회(USCC)>의 사례가 주목된다.

414) 보건사회부, 『불우아동건전육성대책대체(안)』, 1976.8.16.

415) 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 136쪽.

## 4. 1961-1980년 서울의 사회복지 사적 사례

### 1) 사적사례 7: 광주대단지 사건

사건일	주요사적지
1971.8.10	① 서울시 종로구 청계천 일대, 서울시 남대문구 서울역 일대 (이주해 간 주민들이 살던 곳) ② 경기도 광주군 중부면 성남출장소(현 광주시 남한산성면).

광주대단지 사건은 1971년 8월 10일 경기도 광주군(지금의 성남시)에서 발생한 빈민폭동이다. 이 사건이 서울시내가 아닌 경기도에서 발생한 것이기에 이를 서울의 사회복지역사에서 언급하는 것이 일견 부적절해 보인다. 그러나 이 사건은 서울시가 안고 있던 문제를 경기도 광주군에 ‘집단지주’라는 형태로 떠 넘겼다는 점에서 엄연히 그 원인으로 보면 서울시의 문제이다.

1960년대 서울시에는 개발 광풍이 불었다<sup>416)</sup>. 불도저라는 별명을 가진 김현옥 시장이 1966년부터 1970년까지 재임하였다. 그는 서울의 달동네를 밀어내고 10만 명의 주민을 몰아내고 그 자리들에 아파트를 짓고자 하였고 또 이를 관철시켰다. 당시 청계천과 서울역 일대에 살던 빈민들에게 ‘다시는 서울로 이사오지 않겠다’는 서약을 받고 이주시켰다. 무허가 판잣집에 살던 주민들은 최소한의 생계지원책도 보장받지 못하고 시 외곽으로 쫓겨나듯 이주하였다.

*1968년 5월 서울시는 경기도 광주군 중부면 일대에 이주민을 위한 주택·산업단지를 조성한다는 계획을 세웠다. 선(先) 입주 후(後) 투자란 명목 아래 ‘실어다가 들이붓는’ 비인간적인 이주대책이 시행됐다. 이주 2년여가 지나자 인구는 웬만한 시·군 규모인 14만 명으로 늘어났고 누적됐던 주민들의 불만이 폭발했다<sup>417)</sup>.*

1971년 8월 10일 최소 3만, 최대 6만에 이르는 주민들이 대규모 궤기대회를 열고, (1)백원에 매수한 땅 만원에 폭리 말 것, (2)살인적인 불하가격 결사반대, (3)공약사업 약속말고 사업하고 공약할 것, (4)배고파 우는 시민 세금으로 자극 말 것, (5)이간 정책 쓰지 말 것 등을 주장했다. 방문하기로 약속한 양택식 서울시장도 오지 않자 흥분한 주민들은 성남사업소, 출장소, 파출소 등 평소에 반감을 지닌 관공서를 파괴·방화하기 시작했다. 사태가 확산되는 것을 방지하기 위해 서울시장은 당일 투쟁위원회 간부와의 협상에서 구호양곡 확보, 생활보호자금 지급, 도로 확장, 공장 건설, 세금 면제 등을 시급히 합의하였고, 오후 늦게 이 소식을 들은 시위대는 해산하였다. 이후 서울시는 최종적으로 서울시내 철거민의 광주대단지 이주 중지, 광주대단지 내 재산의 경기도 이관, 경비 보조 등을 결정했다<sup>418)</sup>.

416) 이하 고건(2017), 고건 회고록: 공인의 길, 나남출판사, pp.187~190. ‘광주대단지사건’, 한국민족문화대백과사전, [http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0067775](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0067775). 등을 참고.

417) 고건, 위의 책, p.188.

418) ‘광주대단지사건’, 한국민족문화대백과사전, [http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents\\_id=E0067775](http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index?contents_id=E0067775).

〈그림 4-9〉 광주대단지의 기록사진

아수라장이 된 건물 뒤로 보이는 광주대단지	광주대단지의 천막들
(출처: 오픈아카이브, 구글이미지검색)	(출처: 다시 박정희를 생각하다(9) 광주대단지 사건, 네이버 블로그 <sup>419)</sup> )
광주대단지사건	도시빈민투쟁, 광주대단지사건을 기억하십니까?
(출처: 나무위키) <sup>420)</sup>	(출처: Daum 블로그) <sup>421)</sup>

## 2) 사적사례 8: 노동야학





시기	주요사적지
1970년대	서울시 달동네, 서울시 종로구 종로5가(동평화시장), 서울시 구로공단(현 금천구 구로동, 금천구 대림동) 등.

419) [https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=udamin&logNo=220456274011&proxyReferer=http%3A%2F%2Fwww.google.co.kr%2Furl%3Fsa%3Di%26rct%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dimages%26cd%3D%26ved%3D0ahUKEwjQs7\\_WyJPYAhUBv7wKHYB3CaIQjxwI\\_Aw%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252Fudamin%252F220456274011%26sig%3DAOvVaw28o-eAAUfm-se286MWBGMh%26ust%3D1513686237555750](https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=udamin&logNo=220456274011&proxyReferer=http%3A%2F%2Fwww.google.co.kr%2Furl%3Fsa%3Di%26rct%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dimages%26cd%3D%26ved%3D0ahUKEwjQs7_WyJPYAhUBv7wKHYB3CaIQjxwI_Aw%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252Fudamin%252F220456274011%26sig%3DAOvVaw28o-eAAUfm-se286MWBGMh%26ust%3D1513686237555750)

420) <http://www.snibbo.co.kr/041116011325kwbody.jpg>

421) [http://blog.daum.net/\\_blog/BlogTypeView.do?blogid=0edgw&articleno=3543&categoryId=19&regdt=20160126005712](http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0edgw&articleno=3543&categoryId=19&regdt=20160126005712)

〈그림 4-10〉 노동야학 관련 기록사진

	
<p>유길준의 노동야학독본 표지와 삽화</p> <p>(출처: 구글 이미지 검색)</p>	<p>야학모습</p> <p>(출처: 벽송, '운동권'을 위한 변명-그들을 득어망진得魚忘筌해서는 안된다)<sup>422)</sup></p>
	
<p>벌집·라보때·야학·위장취업, 수출한국·노동운동의 모태: 50년 맞은 산업공단 1호 구로공단</p> <p>(출처: 한국일보, 2014.2.15. 몸 하나 편히 놓기 힘든 '벌집'같은 쪽방에 모여 살았던 여공들은 한 톨 아끼기 위해 라면으로 보통 끼니를 때웠고 '라보때'라는 말이 유행했다. 금천구청 제공)</p>	<p>열악한 노동 환경에 견디기 힘들었던 여공들은 종교인, 대학생들을 통해 자신들의 현실을 알게 됐고, 노동조합 결성 등을 통해 스스로 목소리를 내기 시작했다.</p> <p>(출처: 금천구청 제공 <a href="http://news.zum.com/articles/11709756">http://news.zum.com/articles/11709756</a>)</p>

422) [https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=fishes1272&logNo=220645054234&proxyReferer=http%3A%2F%2Fwww.google.co.kr%2Furl%3Fsa%3Di%26rct%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dimages%26cd%3D%26ved%3D0ahUKEwjcxoGU1pPYAhUCWrwKHZQmBKAQjxwIAw%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252Ffishes1272%252F220645054234%26psig%3DAOvVaw1HQ9SwuNDm3u7Sh9pGCCZ\\_%26ust%3D1513690317691868](https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=fishes1272&logNo=220645054234&proxyReferer=http%3A%2F%2Fwww.google.co.kr%2Furl%3Fsa%3Di%26rct%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dimages%26cd%3D%26ved%3D0ahUKEwjcxoGU1pPYAhUCWrwKHZQmBKAQjxwIAw%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252Ffishes1272%252F220645054234%26psig%3DAOvVaw1HQ9SwuNDm3u7Sh9pGCCZ_%26ust%3D1513690317691868)





〈그림 4-11〉 노동야학이 이뤄졌던 일대(현재지도)  
(출처: 네이버 지도)

노동야학이란 ‘야학을 노동교육의 한 부분으로<sup>423)</sup>’ 보는 관점에 입각한 것이다. 우리나라에서 노동야학이란 용어는 일제강점기에 나타났다. 일제강점기에 탄압을 받고 잠잠해졌던 노동야학은 1970년대에 이르러서 다시 활력을 회복한다.

70년대의 노동야학은 (...) 검정고시 야학에 대한 반성, 학생신분으로서 노동운동에 참여하는 길 또는 계기의 모색에서 출발한다. 즉 검정고시를 목표로 하는 야학에 있어서 낮은 합격률과 합격해도 경제적 이유로 진학하지 못하는 경우를 목격하면서, 검정고시 야학은 대부분이 노동 청소년들인 야학 학생들의 문제를 근본적으로 해결하지 못한다는 것, 야학 학생들의 가난과 고통의 근본원인이 교육을 못 받아 무능력하기 때문이 아니라 사회구조적인 면에 있다는 것을 깨닫고 그 구조의 희생자인 노동자들이 스스로 그 구조의 모순을 깨달아 자신의 문제는 자기 스스로 실천을 통해 해결할 수 있도록 교육하는 것이 필요하다고 생각하게 된 것이다. 한편 학생으로서 노동운동에 약간이나마 기여하면서 현실감을 확인하고 또 나아가 자신의 진로를 모색·확립하는 계기로서의 야학을 생각하는 학생들이 많이 나타난다. 이에 따라 1972년 경에 학사단에 의한 도시빈민야학이 등장하고 75년경에는 노동야학의 모습이 나타나게 된다. 여기에 교육철학의 토대를 제공해 준 것이 프레이리의 의식화교육 이론이었다. 그것을 우리나라에 적용시키는 데 있어서는 많은 문제점이 존재하고 있었지만 문제제기식 교육, 대화식 교육을 통해 비판적 인식을 갖게 하며 교사·학생 상호간의 교육을 통해 양자가 모두 진정으로 인간화된다는 그의 의식화교육 이론이 비판적으로 수용되면서 야학의 질적 변화에 커다란 공헌을 한 점은 무시할 수 없을 것이다.

423) 이하 다음 자료를 간추린 것이다. 이동환, 노동교육의 측면에서 바라본 야학 소사, <노동> 일터의 소리1, 지양사, 1985, pp.218~240, [http://yahak.or.kr/data/4/n4\\_7.htm](http://yahak.or.kr/data/4/n4_7.htm)

이동환이 고찰한 바, 야학의 모습은 다음과 같이 요약된다<sup>424)</sup>.

첫째, 야학에 나오는 학생들(노동자)을 보면 연소한 여성노동자로서 영세업체에 근무하며 학력은 국졸 내지 중졸인 사람이 대부분이었다.

둘째, 노동자들이 야학에 나오는 동기는 대부분 첫째가 많이 배우지 못했다는 자각에서 나온 지적 욕구였다.

셋째, 야학의 교사는 대부분 대학생이었다.

넷째, 야학의 장소는 교회, 성당 그리고 기타 공개기구 시설을 이용하는 경우와 조그마한 자취방을 이용하는 경우가 있었다.

다섯째, 교재는 중·고등학교 교과서 등을 참고하여 교사가 직접 제작하는 경우가 대부분이었는데, 야학간의 연결을 통한 공동제작의 필요성에서 80년 야학협의회는 민중교육연구소와 베다니 선교원 등의 협조 아래 한문, 국어 교재 등을 제작하기도 하였다. 몇몇 출판사에서 발간된 노동자를 위한 노동관계서적을 이용하기도 한다.

여섯째, 대개 야학은 하루 2시간씩 1주에 4-5일 열렸다. 한자, 노동법, 노동문제, 사회교육, 역사교육, 국어, 토론, 가끔 음악시간·야유회·오락회를 가졌다.

일곱째, 졸업 후 정기 후속모임을 갖고 노동관계 학습을 계속하기도 하여, 몇몇 활동적인 노동운동가와 의식이 뛰어난 노동자 배출하였다.

여덟째, 야학의 수업 방법에 있어서는 노동자 스스로가 주체적으로 참여해 결론을 내릴 수 있도록 대화식 교육과 문제제기식 교육을 실시하였다.

노동야학은 한국사회에서 경제성장의 주역으로서 정당한 대접을 받아오지 못한 노동자들이 노동현실과 사회현실을 깨우칠 수 있는 학습기회를 제공하였다. 아울러 대학생, 지식인들이 노동문제에 관심을 갖고 노동현실 변화를 시작으로 한국사회 변화를 추동하고자 하는 사회운동에 있어서 주요한 연결고리이기도 하였다. 1970년대 중반 이래 서울시의 달동네, 영세제조업체 밀집지역(대표적으로 평화시장), 구로공단 인근에 여러 노동야학들이 있었다.

### 3) 사적사례 9: 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회(현 초록우산 어린이재단)

서비스종류	설립년도	시기	주소
가정복지사업	1963	1954년	부산진 호주 선교사 레인(H.W. Lane, CCF 한국위원) 목사 자택
		1960-1970	서울특별시 서대문구 서소문동 58-21
		현재위치	서울특별시 중구 무교동 95번지 어린이재단 빌딩 11층(무교로 20)

기독교아동복지회(이하 CCF, Christian Children's Fund, 현 초록우산 어린이재단)는 1948년부터 현재까지 한국에서 시설지원, 불우아동결연, 가정위탁 등의 다양한 아동복지 활동

424) 상동.



을 전개해왔다. 본 사례연구에서는 CCF의 가정복지사업이었던 ‘아펜젤러어린이회’를 중점적으로 살펴본다.

CCF는 1938년 미국에서 창설되어 중국에서 활동하였는데, 1948년 CCF 홍콩사무소 책임자 밀스 목사(V.J. Mills)가 방한한 뒤 서울 소재 3개 시설(구세군후생학원, 구세군혜천원, 절제소녀관)의 400여명의 아동을 지원하면서 한국에서의 활동을 시작하였다.<sup>425)</sup> 한국전쟁기간 중 부산에서 CCF 한국위원회가 구성되면서 한국지부의 성립이 본격화 되었으며, 1954년 부산에서 첫 사무실을 개소한 뒤, 그해 말 서울로 사무실을 이전하였다. 한국지부가 발족하면서 지원하는 아동양육시설이 크게 증가하였는데, 1952년 전국에 약 27개 시설을 지원하였는데, 1955년에는 72개의 시설에 약 8천명의 아동을, 1960년에는 92개 시설의 12,500여명의 아동을 결연사업을 통해 지원하였다.<sup>426)</sup> 1960년 당시 전국에는 472개의 영육아시설에 53,304명의 아동이 있었으니 전체 시설보호아동의 약 23%가 CCF의 지원을 받고 있었던 것이다 (<표 4-5> 참조).

1950년대 말 전재고아(戰災孤兒)를 유발하는 직접적 요인이 사라진 후에도 좀처럼 줄지 않는 기아(棄兒)와 시설보호아동 수치는 한국정부 뿐 아니라 시설을 지원하던 외국원조단체들에게 기존 구호방식에 대한 전환의 필요성을 제기하였다. 앞서 본문에서 언급하였듯이 이러한 배경에서 군사정권은 아동복지관련 첫 사업으로 시설아동의 감소를 위해 1962년부터 ‘입양위탁 및 거택구호운동’을 전국적으로 전개하였다. 또한 정부는 ‘선(先)가정 후(後)시설’ 방침의 효과적 실현을 위해서는 시설의 재정적 지원을 도맡고 있던 외원단체의 협조가 반드시 필요함을 이해하고, 단일 외원단체로 가장 많은 시설보호아동을 지원하던 CCF에게 협조를 요청하였다. 정부와의 토의 결과 CCF는 향후 지원하는 시설의 증가를 최대한 억제하며, 거택구호(居宅救護)의 방식으로 빈곤가정의 아동을 지원하는 사업을 구상하게 된다.<sup>427)</sup> 이렇게 시작된 것이 아펜젤러어린이회(Appenzeller Children’s Project)이다.

아펜젤러어린이회는 1963년 서울을 시범지역으로 선정하고, 서울의 450개의 빈곤가정을 선정하여 해당 가정의 아동과 미국의 후원자를 결연하는 방식으로 가정을 지원하였다.<sup>428)</sup> 지원대상은 5세에서 13세 사이의 자녀가 있는 모자가정(母子家庭)으로 한정하였는데, 아버지가 생존한 경우라도 장애나 질병으로 근로능력이 없거나 전문사회사업가의 방문조사를 통해 도움이 필요하다고 인정되는 경우는 예외적으로 지원 가능하게 하였다.<sup>429)</sup> 서울 9개구를 시작으로 1960년대 중후반에는 부산, 대구, 대전, 목포, 인천 등 전국 각 지역에 분실을 설치하여 전국적 조직망을 마련하였다. 각 지부에는 사회사업가를 파견하여 대상가정을 조사, 지원 및 상담하는 업무를 관할하도록 하였다. 당시 아펜젤러어린이회에서 활동하던 한 사회사업가는 “내가 만난 상당수의 홀어머니들 중에는 그들의 자녀들을 고아원에 넣거나 아니면 자기 자신들의 인생을 포기해버릴 것을 시도해본 경험이 있다는 분들이 많다”고 설명하면서 빈곤가정 지원의 필요성을 역설하기도 하였다.<sup>430)</sup> 지원금은 생활비 외에도 자녀들의 교육비 등으로 사용되었던 것으로 확인된다.

같은 시기 다른 외원단체에서도 가정복지사업이라는 이름으로 시설이 아닌 취약계층의 가

425) 어린이재단60년사 편찬위원회, 『한국사회복지 60년 그리고 어린이재단 60년: 1948~2008. 기록편 사랑과 봉사의 씨앗을 뿌리다』, 어린이재단, 2010.

426) 하스 테틀러, 「거택구호사업을 시작하면서-CCF사업의 일환으로」, 『동광』, 7(1), 1963, 5쪽.

427) 하스 테틀러, 1963 앞의 글, 5쪽.

428) 한국어린이재단, 『CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어 (1948-1986)』, 1986, 93쪽.

429) 캐나다 유니테리안 봉사회, 『家庭및兒童福祉事業研鑽會 (토의자료)』, 1965.

430) 신태봉, 「워커실: 거택구호사업 운영의 묘」, 『동광』, 10(1), 1966, 55쪽.

정을 좀 더 심도 있게 상담하고 지원해주는 사업이 본격적으로 실시되고 있었는데 대표적인 예가 캐나다유니테리언봉사회의 가정복지사업(1958년 시작), 기독교세계봉사회의 가정복지부(1961년 신설)가 있었다.<sup>431)</sup>

CCF 아펜젤러어린이회와 다양한 외원기관의 가정복지사업은 아동복지의 실천현장에서 가정의 중요성을 강조한 것 외에도, 가정의 경제적·심리적 안정을 사회적으로 담보함으로써 요보호아동 발생을 예방하고자 하는 움직임을 만들어냈는데 그 의의가 있다. CCF 아펜젤러어린이회는 1970년 말부터는 현금지원 외에 다양한 프로그램(탁아서비스, 집단지도, 도서실 운영, 소득증대사업, 야간학교 운영 등)을 통해 가정을 지원하기 시작하였으며, 전국에 설치된 지부는 이후 기관이 사회복지관을 시작하는 중요한 발판이 되었다.<sup>432)</sup>

〈그림 4-12〉 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회의 기록사진



가정상담업무를 하는 CCF 사회사업가

(출처: CCF 38년사)

#### 4) 사적사례 10: 서울시립아동병원/시립영아원(현 서울특별시 어린이병원)

서비스종류	설립년도	시기	주소
아동의료시설 및 양육시설	1948	설립당시	서울특별시 중구 북창동 94-1
		1960-1970	서울특별시 종로구 사직동 산1번지
		현재위치	서울특별시 서초구 내곡동 6-7(현릉로 260)

해방 후 귀국하는 동포들과 월남민들이 증가하면서, 서울거리에는 방황하는 아동과 청소년들도 늘어났다. 서울시 보건후생국은 이들을 위해 보건소를 신설하고 일제시기 경성부인병원(중구 북창동 94-1)을 인수하여 그 자리에 ‘시립보건병원’을 설립하였다. 이 병원은 소아과와

431) 구체적 사항은 한국노인복지회, 2000 위의 책 「제3장. 외원단체와 아동 및 가정복지사업의 전개」 참조.

432) 초록우산 어린이재단, 『한국아동복지와 초록우산어린이재단: 초록우산어린이재단 68년』, 2016, 51쪽.

산부인과를 두고 일반 시민을 대상으로 진료를 하였다.<sup>433)</sup> 한국전쟁기간 중 병원건물은 소실되었는데, 급증하던 전쟁고아와 기아(棄兒)의 치료를 위해 시립보건병원이 임시적으로 중구 주자동에서 진료를 하였다는 기록이 있다.<sup>434)</sup>

일반적으로 시립아동병원은 사직공원에 있었던 것으로 기억되는데 사직공원 옆으로 이전한 것은 1955년이다. 이 시기부터 병원은 만15세 미만의 보호자 없는 아동을 대상으로 무료진료를 하는 아동병원 특수의 성격을 가지게 되었다. 1956년 신식건물을 세우면서 ‘시립아동병원’으로 불리기 시작하였고, 건물 신축에 서울시 예산 뿐 아니라 AFKA(미군대한민사원조처)로부터 큰 지원을 받았다. 당시 아동병원은 무료진료만 하였기 때문에 시의 예산과 외부의 후원금에 절대적으로 의존할 수밖에 없었는데, 1960년대와 70년대에 아동병원에 근무하였던 조병국 의사는 한국에 들어와 있던 외국원조단체들과 주한대사 부인들로 이루어진 아동병원원호회(Hospital Committee)의 물적·인적자원이 병원 운영에 큰 도움이 되었다고 회고한다.<sup>435)</sup>

시립아동병원의 역사에서 중요한 전환점은 서울시립영아원이 병원건물 안으로 이전하면서 왔다. 시립영아원의 경우 기존의 적십자사가 운영하던 것을 서울시가 1961년 12월에 인수하면서 시작되었다.<sup>436)</sup> 직접 시에서 증가하던 기아(棄兒)를 보호하겠다는 취지는 좋았으나, 부족한 재정이 문제였다. 당시 종로구 옥인동에 소재하였던 시립중부병원 건물의 옥상에 가건물을 지어 영아들을 보호하였으나, 난방시설과 수도시설을 제대로 갖추고 있지 않아 장기적 보호시설로는 적합하지 않았다. 결국 영아원의 열악한 환경과 시립영아원 아동의 대부분이 병원치료가 필요했던 현실을 고려하여 영아원을 시립아동병원으로 옮기기로 결정이 되어, 1964년 1월 기존 병원건물을 증축하여 영아원이 병원 안으로 들어오게 되었다.<sup>437)</sup> 증축된 영아원에는 약 200여명의 아동을 보호할 수 있었으며, 입원아동까지 합친다면 약 400-500여명의 아동들이 병원건물에서 보호와 치료를 받을 수 있었다. 이 변화는 서울시 아동복지 전개에서 중요한 의미를 가지는데, 1960년대 중반부터 서울에서 발생하는 4세미만의 기아의 경우 일차적으로 시립영아원/아동병원으로 오게 되는 일원화된 아동보호체계가 서서히 형성되기 시작하였기 때문이다.

이렇게 보육시설과 병원시설의 운영이 통합되면서, 1966년 1월 1일 시립아동병원은 ‘보육병원’으로 잠시 이름을 변경하였다가, 1969년 다시 병원기능을 강조할 필요성에 의해 ‘시립아동병원’으로 개칭하게 되었다.<sup>438)</sup> 1960년대와 70년대 지속적으로 사회문제화 되었던 기아문제, 의료진진 노력에도 열악한 환경 등으로 병원의 높은 영아사망률, 시립영아원에서 또 다른 양육시설로 이전을 지양하고자 했던 직원들의 생각 등으로 많은 수의 시립영아원의 아동들이 국내외로 입양이 되었다. 그러나 장애를 가진 아동들은 입양뿐 아니라 시설 이전도 쉽지 않아 병원에서 보호되는 장애아동의 수가 시간이 지나며 증가하게 되었고, 1978년 5월 아동병원이 현재의 위치인 서초구 내곡동으로 이전한 뒤에는 점차 연고자 없는 장애아동중심의 보호 및 의료사업을 진행하여 왔다.

현 병원의 명칭인 ‘서울특별시 어린이병원’은 2007년 개칭된 것으로, 현재는 아동보호의

433) 「市立保健病院新設」, 『동아일보』, 1948.12.10.; 「市立保健病院設立」, 『경향신문』, 1948.12.10.

434) 「세모에 찾아본 시립 厚生施設 (1) 아동병원」, 『동아일보』, 1972.12.25.




435) 조병국 前 시립아동병원 소아과장 면담 (면담자: 구영은, 면담일: 2017.10.11.).

436) 서울특별시 기획관리실 법무담당관, 『시립영아원설치조례제정공포 (제218호)』, (국가기록원), 1961.

437) 「결방살이 免할 嬰兒院 사직公園 옆에 新築키로」, 『경향신문』, 1962.12.26.

438) 조병국 前 시립아동병원 소아과장 면담 (면담자: 구영은, 면담일: 2017.10.11.); 서울특별시 어린이병원 (<https://childhosp.seoul.go.kr/>), 「병원소개-연혁」.

기능보다 장애아동 전문 재활치료 병원으로의 역할을 하고 있다. 시립아동병원은 1960년대와 70년대에 서울의 요보호아동(기아 및 시설보호아동)의 많은 수가 보호, 치료를 받은 곳으로 아동복지역사에서 매우 중요한 곳임에도 불구하고 기록물이 제대로 보존되어있지 않는데 후속 연구에서는 기록의 발굴이 필요하다. 이와 함께 시립아동병원내에 영아원관련 업무를 담당하던 ‘미아보호소’등에 대한 역사를 복원해낼 필요가 있을 것이다.

<div> <div> &lt;그림 4-13&gt; 서울시립아동병원/시립영아원의 기록사진 </div> </div>	
<div>  </div> <div> <div>시립보건병원</div> <div>(출처: 조병국 개인소장)</div> </div>	<div>  </div> <div> <div>사직공원시절 시립아동병원(1964)</div> <div>(출처: 서울사진아카이브)</div> </div>
<div>  </div> <div> <div>시립아동병원 입구에서 직원, 원호회, 아동들(1960년대)</div> <div>(출처: 조병국 개인소장)</div> </div>	

## 5) 사적사례 11: 기독교양자회와 홀트씨해외양자회(현 홀트아동복지회)

서비스 종류	설립년도	시기	주소
입양	기독교양자회 (1962)	설립당시	미상
	홀트씨해외양 자회(1956.2)	설립당시	서울특별시 용산구 효창동 효창공원
	현재위치		서울특별시 마포구 합정동 382-14(1968년 9월 이전)

홀트씨해외양자회는 미국 오레곤주의 독실한 기독교인인 해리홀트(Harry Holt)와 그의 부인 버다홀트(Bertha Holt)에 의해 시작되었다. 1954년 홀트부부는 선명회(World Vision)의 한국 혼혈아동에 관한 영상을 본 뒤 혼혈아동을 입양하기로 결심하였고, 이를 위해 1955년 6월 해리홀트씨가 한국에 입국하였다.<sup>439)</sup> 그는 총 8명의 아동을 입양하였는데, 이에 관한 기사가 미국 전역에 보도되면서 미국 내 한국아동의 입양에 대한 관심이 크게 증가였고 1956년 홀트는 한국에 ‘홀트씨해외양자회(Holt Adoption Program)’을 설립하여 본격적으로 혼혈아동의 미국으로의 입양을 추진하였다.<sup>440)</sup> 당시 홀트씨해외양자회 외에도 한국에서는 이미 혼혈아동의 미국입양을 알선하는 여러 개의 기관이 있었으나, 홀트의 경우 한국과 미국 모두에 사무실을 두어 입양업무를 신속히 진행할 수 있었으며, 특히 종교적 사명감을 가지고 혼혈아동들의 이주를 추진하면서 한국에서 해외입양을 확장시키는데 큰 영향을 미쳤다. 초창기에는 용산구 효창동의 효창공원에 건물을 지어 입양 대상 아동들을 보호하다가, 1958년에 서대문구 녹번동 산 46의1로 이전하여 아동보호시설을 운영하였다. 1960년대 초에는 경기도 고양군 송포면 덕이리(현 경기도 고양시 일산서구 탄현로 42)로 아동보호시설을 확장 이전하였다.<sup>441)</sup> 전국적으로 기아가 지속적으로 증가하고 미국의 한국입양에 대한 관심의 확대로 1950년대 후반부터는 혼혈아동이 아닌 한국아동의 입양이 증가하였다.

이와 별개로 홀트에서 근무하던 의사 텐 헤이브(R. Ten Have)는 다른 의료진들과 무의촌 의료봉사를 하면서 버려지는 아동의 문제를 국내적으로 해결해야 할 필요성을 느끼고 1962년 ‘기독교양자회(CAPOK, Christian Adoption Program of Korea)’를 설립하였다.<sup>442)</sup> 그러나 이 시기에는 사무실을 따로 운영하면서 체계적으로 국내입양 업무를 하였던 것으로 보이지는 않는다. 이후 1965년 서울역 근처 구 세브란스건물의 사무실을 빌려 이전한 뒤부터 본격적으로 입양업무를 시작하였다. 기독교양자회는 당시 외원단체로 등록되어있던 ‘한국기독교개혁선교회’의 하나의 사업부로 활동하고 있었으며, 미국 본부인 ‘세계기독교개혁선교회’로부터 지원을 받았다. 특히 1966년 8월 미국에서 활동하던 입양전문 사회사업가인 스폴스트라(E. Spoelstra)가 파견되고, 그녀를 도울 한국전문가로 심현숙씨가 합류하면서 기독교양자회의 활동이 크게 확장되었다. 기독교양자회는 한국의 국내입양절차와 사회사업가들의 자질향상을 위해 노력하였는데, 그 예로 국내입양에 부부 모두의 동의를 바탕으로 한 입양, 입양 후 사후관

439) Holt, Bertha., 1956 앞의 책.

440) Holt, Bertha., 1956 앞의 책; 홀트아동복지회, 2005 앞의 책.

441) 일산의 시설은 이후 장애아동을 위한 보호, 재활시설로 기능하다 현재는 ‘홀트 일산복지타운/요양원’으로 운영되고 있다. 홀트아동복지회, 2005 앞의 책.

442) 홀트아동복지회, 2005 앞의 책, 270쪽.

리, 위탁가정제도의 전면화 등을 실시하였다.<sup>443)</sup> 또한 1968년 한국에서 최초로 미혼모상담사업을 도입하기도 하였다. 기독교양자회는 외원단체연합회인 KAVA와 보건사회부와 적극적으로 교류하면서 국내입양의 확장을 위한 정책형성과 법제 정비를 위해 노력하기도 하였다.<sup>444)</sup>

두 기관은 1968년 마포구 합정동 382-14 한국기독교개혁선교회 건물로 이전하게 되면서 한 건물에 있게 되는데, 앞서 서술한바와 같이 두 기관은 모두 요보호아동을 대상으로 한다는 공통점을 가지고 있으나 홀트씨해외양자회의 경우 해외입양만을, 기독교양자회의 경우 국내입양만을 알선함으로써 활동의 차별성을 두고 있었다. 그러나 1970년대 들어서면서 대내외적 상황이 변하였는데, 한국의 경제성장과 분쟁지역의 증가로 외원단체들이 한국 철수의 논의를 본격화하기 시작한 것이다. 기독교양자회의 본부이던 세계기독교개혁선교회도 1970년 초반부터 한국기관의 독립화를 위한 논의를 구체화 하였다. 하지만 당시 아동양육시설이 아닌 아동복지관련 단체에 대한 공적 지원의 체계가 형성되지 않은 상황에서 국내입양만으로 기관을 운영한다는 것은 불가능에 가까웠다고 심현숙씨는 회고한다. 또한 같은 시기 확대되는 해외입양에 대한 대책으로 해외입양기관에서 국내입양업무를 의무적으로 하게 되면서 1975년 기독교양자회는 홀트아동복지회(1972년 명칭 변경)로 흡수합병 되어 오늘날에 이르고 있다.

기독교양자회와 홀트아동복지회는 1968년 합정동으로 이전한 이후 몇 차례 새로운 건물을 지었으나, 근 반세기동안 한 장소에서 국내외입양업무를 해왔다. 홀트라는 이름은 국내에 비교적 잘 알려져 있으나, 기독교양자회를 기억하는 이는 드물다. 기독교양자회는 규모가 작은 기관이었음에도 불구하고 1960년대 서울의 아동복지 전개에 중요한 역할을 한 기관으로, 후속연구에서 관련 사료의 발굴 및 기관에서 활동하였던 사회사업가들의 경험을 기록할 필요가 있을 것이다.

〈그림 4-14〉 기독교양자회와 홀트씨해외양자회의 기록사진



합정동 홀트씨해외양자회와 기독교양자회(1968)

(출처: 홀트아동복지회)

443) 허남순, 「국내입양사업의 현황분석에 관한 연구 : 한국기독교양자회를 중심으로」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1973.

444) 「인터뷰 離韓앞둔 基督養子會 스폴스트라女史」, 『동아일보』, 1971.11.22.; 「인터뷰 離韓1주앞둔 榮光 小波賞단 스폴스트라 女史」, 『경향신문』, 1971.11.27.



## 6) 사적사례 12: 캐나다유니테리안봉사회(USCC)

- 위치 : (1962) 마포구 용당동 70, (1970) 마포구 도화동 33-17

USCC는 1958년 7월에 가정복지사업을 전개하면서 개별사회사업을 적용하기 시작하였고, 같은 해에 한노협회의 한노병원<sup>445)</sup>에 사회사업반을 설치하여 의료사회사업<sup>446)</sup>을 시작하였다. 한노협회(NKA; Norwegian Korean Association)는 한국전쟁 중 500여명에 달하는 노르웨이인들이 육군외과병원에 근무한 후, 휴전에 따라 그들을 중심으로 결성된 외원단체이다. 한노병원에서는 결핵환자 진료를 위해 USCC의 지원으로 병상을 확장하여 이를 “Canada House”라고 명명하였다.

병상 1개를 유지하는데, 즉 입원환자 1인을 진료하는데 드는 비용이 통상 외래환자 15-20명을 진료하는데 드는 비용과 비슷할 정도로 부담이 되었고, 지역에 많은 결핵환자가 있었던 관계로 한노병원에서는 외래환자진료 및 구호에도 노력하였다. 결핵예방을 위해 그리고 가정에서 치료를 위해 한국인간호사와 사회사업가로 구성된 팀을 마포지역의 가정들에 파견하였다.

한노병원은 결핵환자를 위한 무료진료를 행하는 자선병원으로 지역주민들에게 인식되었고, 그에 따라 병원에는 춘궁기에 수백명의 빈민들에게 보리죽과 우유죽을 제공하는 급식소가 추가로 개설되었다. 일종의 지역사회센터로 기능하게 된 이 병원을 기반으로 USCC의 마포사회복지관이 개설되었다. 이 협회는 고아원의 아동 중 양성결핵환자가 24%라는 사실을 알고 마포에 아동결핵병원을 세웠는데, 그것이 한노병원이다. 원장은 남자 간호사이면서 사회사업가였던 Gotfred Rekkebo였다. 한노병원의 설립과 운영에 USCC의 협조와 지원이 대규모로 이루어졌다<sup>447)</sup>.

USCC는 1959년 4월에 국립중앙의료원에 사회사업반을 설치하여 1963년까지 이를 유지하였으며, 이 병원에 케이스워커를 파견하였다. 아울러 시립중부병원에도 사회사업반을 설치하였다. 1959년 9월에는 한국에서 최초로 육아시설 담당 사회사업가를 배치하였는데, 한노협회의 조기동이 USCC 육아원에 대한 지도를 시작한 것이 그것이다. 1961년 5월에는 시립남부병원에 사회사업반을 설치하고 케이스워커를 파견하였다. 1962년 3월에는 목포아동결핵병원<sup>448)</sup>을 설립하였고, 동년 8월 27일에는 목포아동결핵병원에 사회사업반을 설치하였다. USCC는 1960년부터 직원수양회를 개최하였고, 1965년부터는 연찬회<sup>449)</sup>를 개최하여 사회사업가의 자질향상을 위한 노력을 경주하였다.

외원단체가 전개한 지역사회조직사업의 선구적인 사례로서 캐나다유니테리안봉사회(USC

445) 한노병원의 소재지는 서울시 마포구 용당동 70번지였다. KAVA, KAVA Directory-Personnel-, 1962. p.54

446) Sanger(1969, 1983) 참조.

447) 이에 대해서는 Sanger(1969, 1983) 참조.

448) 이 병원의 주소지는 전라남도 목포시 대성동 201. KAVA40년사편찬위원회, 외원사회사업기관활동사, 1995. p.368

449) USCC의 연찬회의 일시와 주제는 다음과 같다.

1회 1965.11.19-20, “아동을 위한 최선의 양육처는 가정이다”

2회 1966.11.20 “지역사회의 복지향상을 위한 사회복지관의 역할”

3회 1967.12.14-16, “사회복지관 활동의 토착화를 위한 지역사회주민의 참여”

4회 1969.12.11-13, “지역주민의 욕구에 따른 사회복지program의 방향모색”

5회 1971.11.25-27, “사회개발에 있어서 사회복지관의 역할”

6회 1972. “현대가족의 문제와 사회사업가의 역할”

7회 1974.11.1-3, “사회복지관사업의 전문화방안”

C<sup>450</sup>)의 지역사회복지관 사업을 살펴보자. USCC는 1963년에 목포에 사회복지관을 설립하였고, 이어 서울의 마포, 인천, 그리고 농촌지역인 경기도 이천에도 사회복지관을 설립하였다. 사회복지관이 지역사회조사를 실시함으로써 지역의 문제와 지역주민들의 욕구들에 보다 관심을 기울일 수 있게 되었다. 아울러 지역의 유관 기관, 단체들과 공동으로 지역문제를 해결하기 위한 연합회 및 위원회를 구성하는데 주도적인 역할을 수행하기도 하였다.

USCC 목포사회복지관은 지역의 현안문제들을 공동으로 해결하기 위해 시내 18개 민간단체를 조직하여 ‘목포시민간단체연합회(MAVA: Mokpo Association of Voluntary Agencies)’를 결성하였다. MAVA에 가입한 단체들은 YMCA, YWCA, Rotary Club, Women's Club 등이었는데, USCC에서는 MAVA의 활동프로그램을 원조하고 프로그램 수행에 조언을 제공하였다. USCC 인천사회복지관은 1967년에 인천사회복지협의회 발족을 지원하였으며, 1968년에는 인천시청 보건국, 인천시 동구 및 남구와 긴밀한 협조로 취로사업을 시작하였다<sup>451)</sup>. USCC 마포사회복지관은 1968년 지역사회 조사결과를 토대로 마포사회복지위원회, 장학위원회를 구성하였다<sup>452)</sup>. 마포에서는 특히 마포사회복지위원회의 프로그램과 활동을 입안하기 위한 워크숍이 공무원, 기업인, 사회복지계인사 등이 참여한 가운데 개최되었는데, USCC는 이 워크숍을 후원하였다. 이러한 활동들을 통해 전문사회사업방법인 지역사회조직방법이 소개되었고, 전파되었다.

---

450) 1969년 현재 USCC 조직 구조와 직원 구성은 다음과 같다.

서울본부 : 한국지부장 조기동씨와 1인의 선임사회사업가, 1인의 사무국장, 1인의 경리, 1인의 타자수, 1인의 수위, 아동복지를 전문으로 하는 3명의 사회사업가로 구성된 고아원팀.

목포.인천복지관 : 각각 1인의 지역사회조직워커가 팀장으로 있고, 1인의 아동복지워커, 1인의 가정복지워커, 1인의 청소년복지워커

마포.이천복지관 : 각각 1인의 지역사회조직워커, 1인의 가정복지워커, 1인의 경리

이상 모두 23명의 직원이 있는데 그들 중 사회사업가는 18명이었다.

451) 이 사업에는 USCC의 구호양곡이 동원되었다.

452) 마포사회복지관에서는 빈곤가정의 아동 및 청소년 문제해결에 시당국과 경찰의 협조를 얻었다. 서울시에서는 1968년에 아동상담원 1인을 마포사회복지관에 파견하였고, 경찰대표 1인을 센터에 보내 거기에서 활동하고 있는 2명의 케이스워커와 협동하도록 조치한 바 있다.

〈그림 4-15〉 캐나다유니테리안봉사회(USCC)의 기록사진

		
캐나다유니테리안봉사회 롯데 히치마노바 사무총장 전기 표 지사진	캐나다유니테리안봉사회 사무 총장 Lotta Hitschmanova 서울시청 방문	Lotta와 한국 어린이(1954)
		
Gotfred Rekkebo와 그 부인		
		
목포아동결핵병원 신축현장	국립중앙의료원(1958년 11월 4일 개원)	
(모든출처: 구글코리아 이미지 검색)		

## 5. 1980년 이후 1990년대 말까지 서울의 사회복지

1980, 90년대는 군사정부에서 민주정부로 전환되는 과도기였으며, 사회복지에서 국가의 역할 확대를 요구하는 목소리가 커지는 가운데 일부가 실천으로 이어지기도 하였다. 또한 시민 단체의 활동은 정치분야를 넘어 사회분야로 다양화 되었으며, 1990년대 중반부터 시행된 지방자치제로 지역의 특성을 반영한 복지사업이 발전할 수 있는 발판이 마련되었다.

### 1) 사회복지 관련 법제

1980년에 들어선 제5공화국정부에서 헌법에 생존권적 규정이 강화되어 사회복지에 대한 국가책임을 명확하게 하였다; 제32조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 제33조 모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. 제34조 ①혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 한다. ②모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다. 몇 가지 사회복지 관련 법제들도 만들어졌다. 우선 1981년이 국제연합이 정한 '세계장애인의 해'였던 것이 중요하게 작용한 결과, 이 해에 심신장애자복지법, 노인복지법이 제정되었다. 이 두 법률은 양 분야 복지에 있어서 임의규정들을 다수 담고 있었던 것으로 실질적 효력을 갖는 법이라기보다는 선언적 내용을 담은 것으로 평가된다. 실제 법 내용에서도 정부의 지원보다는 가정에 책임을 전가하는 내용으로 되어 있다(이성기, 1991; 박광준, 2013, 231에서 재인용). 이밖에도 1980년대에 여러 사회복지법률들이 제정되었는데 그것들은 다음과 같다; 사업복지사업기금법(1980), 유아교육진흥법(1982), 사회복지사업법(1983 전면개정), 최저임금법(1986), 모자복지법(1989).

한편 1990년대는 지방자치제도의 재개(1991), 국제통화기금으로부터의 구제금융을 받는 경제위기 도래(1997) 등이 사회복지에 의미있는 영향을 준 시기였다. 지방자치제도의 실시에 따라 각 지방정부들이 지방실정에 맞는 행정, 특히 복지행정을 펼칠 가능성이 열리게 되었다. 한편 1997년말 한국사회를 덮친 경제위기로 실업자의 증가와 실직노숙자의 발생, 가정파탄, 자살, 생활범죄 등의 사회문제들이 양산되었다. 이 시기에 제정되거나 개선된 사회복지 관련 법률들은 다음과 같다; 영유아보육법(1991), 청소년기본법(1991), 사회복지사업법(1991 개정-사회복지전담공무원, 복지사무전담기구 기초지자체에 설치), 고령자고용촉진법(1991), 장애인고용촉진법(1991), 고용보험법(1993), 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률(1994), 사회보장기본법(1995), 정신보건법(1995), 사회복지공동모금법(1997), 청소년보호법(1997), 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(1997), 국민건강보험법(1999), 국민기초생활보장법(1999).

이 시기 역동성을 반영하듯 아동복지에서도 탁아서비스, 장애아동복지, 청소년복지, 아동학대 문제 등 다양한 주제들이 논의되기 시작하였다. 1981년 기존의 「아동복지법」을 대체하는 「아동복지법」(법률 제3438호, 1981.4.13. 전부개정)이 제정되었는데, 전문 개정의 이유를 요보호아동중심의 구호적 성격이 강했던 아동복지법을 넘어 “일반아동을 포함한 전체아동의 복지를 보장”하기 위함이라고 밝히면서 보편주의 이념을 지향하였다.

1970년도 들어 현저히 줄어들기 시작한 외원단체들의 지원에 대하여는 이전 장에서 논의되었다. 정부는 이에 대한 대책으로 기존 아동복지시설의 통폐합을 실시하였으며, 외원의 공백을 메우기 위해 1981년 개정된 「아동복지법」과 「생활보호법」에 의거하여 시설아동에 대한 의료비와 교육비를 지원하면서 요보호아동에 대한 공적지원을 확대해 나갔다. 한편 요보호아동 발생 시 가정보호우선의 원칙을 「아동복지법」 제 11조 (보호조치)와 제12조 (시설보호조치)에 명시함으로써 아동의 시설입소를 지양하고 아동양육시설을 점차적으로 축소해나가고자 하였다. 그러나 시설보호의 대안으로 제시된 가정위탁사업의 경우, 정부에서 1985년 인천과 광주 2개 도시를 시범지역으로 선정하여 가정위탁사업을 실시하였으나 불충분한 예산과 인력, 제도의 미비로 전국으로 확대되지 못하고 중단되었다.<sup>453)</sup> 그리하여 가정위탁은 입양기관에서 아동이 해외입양을 기다리는 기간 동안 위탁가정에서 임시로 양육되는 형태의 것 외에는 찾아보기 힘들었다. 이후 1990년대 들어 어린이재단에서 서울, 부산, 대전의 지역사회복지관을 통해 가정위탁보호사업을 시작하였는데, 정부가 본격적으로 민간 위탁사업에 대한 지원을 시작한 것은 2000년대 이후의 일이다.<sup>454)</sup> 시설에서 보호되는 아동의 수는 점차 감소하여 1960년대에 서울에 60여개의 시설에 평균 6천여 명 이상의 아동이 보호되었던 것에 비해 1999년에는 46개의 시설에 3,155명이 보호되고 있었다.<sup>455)</sup>

1980년대 중반에는 또한 실종아동을 찾기 위한 종합대책이 본격적으로 세워지기 시작하였다. 이전까지는 연고자가 확인되지 않는 아동이 발견되었을 때, 기아(棄兒)인지 미아(迷兒)인지를 구분하고 연고자를 찾아주는 일원화된 체계가 부재하였고 이 때문에 미아가 기아로 간주되어 국내외로 입양되는 경우가 발생하기도 하였다. 1986년 ‘182 신고센터’를 설치함으로써 기미아 발생 시 해당정보를 일괄적으로 수집 관리하는 데이터베이스를 구축하기 시작하였으며, 민간에서는 어린이재단에서 ‘어린이 찾아주기 종합센터’를 설립하여 미아 찾기운동과 홍보·교육사업을 진행함으로써 요보호아동 보호체계를 보다 정교화 시키고자 하였다.<sup>456)</sup>

## 2) 보육서비스

이 시기 아동복지에서 가장 많이 논의되고 또 논란이 되었던 분야는 보육서비스였다. 해방 후 1960년대 초반까지 아동복지시설은 양육시설에 집중되어있었기에 수와 질적인 측면에서 탁아시설은 제대로 기능하지 못하고 있었다. 그러나 지속적으로 증가하는 아동양육시설에 대한 축소정책과 급속한 산업화에 따른 근로여성인구의 증가로 탁아수요가 늘어나자 정부는 「미인가 탁아시설 임시조치요령」(1968.3.14.)을 제정해 탁아시설에 대한 정부의 비용지원을 명시하고 법인이 아닌 개인의 탁아소 설치를 가능케 하였다. 그 결과 1960년 전국적으로 24개의 탁아소에 1,130명의 아동이 보육 가능하였다면, 1969년에는 그 수가 급증하여 385개 탁아소 (33,484명)가 운영되고 있었다. 또한 동 요령에 의해 탁아소라는 명칭 대신 어린이집이라는 용어가 사용되기 시작했다. 그러나 보육서비스의 질이 담보되지 않았던 양적 확대는 많은

453) 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 139-140쪽.

454) 이는 1991년 유엔아동권리협약에 한국이 비준하고, 이에 따라 협약에 관한 이행보고서 제출하면서 권고사항으로 시설보호지양과 가정보호원칙이 강조된 것과 관련이 있다. 유니세프한국위원회 (<http://www.unicef.or.kr/>), 「아동권리옹호-한국의 협약이행」.

455) 서울특별시, 『서울통계연보』, 2001.

456) 허남순, 「국내 및 국외입양제도의 문제점 고찰」, 『사회복지』, 90, 한국사회복지연합회, 1986, 133-135쪽; 보건복지부 위탁 실종아동전문기관 (<http://www.missingchild.or.kr/>), 「기관소개-연혁」.

폐단을 낳았고, 결국 정부는 1977년 기존의 조치요령을 폐기하고 탁아소의 법인화를 권장하였으며, 이듬해 「탁아시설 운영개선방안」을 마련하여 일반아동에게도 보육서비스를 제공하되 수탁료를 받을 수 있게 하였다. 이렇게 1970년대까지는 아동보육에 관한 체계적 정책수립이 되지 않았었다.

1981년 전면 개정된 「아동복지법」은 그 개정의 목적으로 보편복지 외에도 “유아기에 있어서의 기본적 인격 특성과 능력개발”을 들어 유아교육을 강조하고 있다. 이는 정부 주요시책으로 채택이 되어 내무부 산하로 전국 시군구에 ‘새마을 협동유아원’ 263개소가 설치되었는데, 이로써 아동보육관련하여 기존의 공사립유치원 (문교부 관할), 어린이집 (보사부), 농번기 상설탁아소 (농업진흥청)과 함께 새마을협동유아원 (내무부)가 공존하게 되었다. 결국 1982년 중앙정부 부처 간의 통합작업을 추진하여 공사립유치원을 제외한 나머지 3종 총 1,372개소를 모두 ‘새마을유아원’으로 통합하고, 이를 관리하기위해 「유아교육진흥법」 (법률 제3635호, 1982.12.31.)을 제정하였다. 그러나 이 통합과정 중에서 나타난 가장 큰 문제점은 새마을유아원에서 유아교육기능만 강조되고, 탁아의 기능이 약화되었다는 것이었다. 즉, 종일반이 4시에 끝나고 1년에 두 차례 방학을 함으로써 사실상 새마을유아원은 저소득층 아동과 취업가정의 자녀보호기능을 거의 하지 못하였다.<sup>457)</sup>

1970, 80년대 도시빈민 아동에 대한 보육정책이 제대로 기능하지 못하는 상황 속에서 민간차원에서 시작된 것이 비영리 지역탁아소였다. 1975년 사당동의 ‘희망선교원’이 그 시초로, 1980년대 들어 서울의 빈곤지역주변에서 지역사회운동 차원으로 지역탁아소 개설이 확대되어 1989년 8월 약 210여 개의 민간탁아소가 운영되고 있었다. 특히 이들의 연합체인 ‘지역탁아소연합회’는 빈민층의 탁아문제를 사회이슈화하고 「영유아보육법」 (법률 제4328호, 1991.1.14.)을 제정하는데 중요한 역할을 하였는데 이에 관한 구체적 과정은 <사적사례 13: 지역사회탁아소연합회>에서 살펴볼 수 있다. 「영유아보육법」 제정 이후 보건사회부가 보육업무를 맡아 관련 시행령의 제정과 개정에 시민단체의 참여를 유도하였고, 어린이집 제도를 정비하고 확충하고자 노력해왔다.

### 3) 청소년복지

청소년복지가 아동복지와 분리된 영역으로 자리 잡은 것은 비교적 최근의 일이다. 1990년대 이전까지는 아동복지의 일부로서 청소년문제가 다루어져 왔으며, 특히 부랑아동이나 문제아동 수용과 교화의 측면만 강조되었던 것이 현실이었다. 그러나 1980년대 말에 들어서면서 일반 청소년에 대한 사회적 관심이 증대되었는데, 이는 국가적으로 이들을 중요한 인력으로 인식되는 한편 성인으로 독립하는데 소요되는 시간과 교육이 증가되었기 때문이다. 1987년 「청소년육성법」 (법률 제3973호, 1987.11.28.)의 제정을 통해 본격적으로 청소년을 대상으로 하는 시설, 단체, 연구원들을 규정하면서 청소년복지의 영역이 형성되기 시작하였다. 1988년에는 체육부에 청소년국을 설치하고 각 시도에 청소년과를 신설하여 행정체계를 정비해나갔으며, 1991년에는 「청소년육성법」이 「청소년기본법」 (법률 제4477호, 1991.12.31. 제정)으로 변경되었다.<sup>458)</sup> 이와 함께 청소년 상담의 활성화를 위하여 전국적으로 청소년상담실을 설치하였

457) 보건복지 70년사 편찬위원회, 2015 앞의 책, 186-187쪽.

458) 이소희, 『아동복지론』, 학현사, 2005.



는데, 서울의 상담소의 경우 1997년 문을 연 뒤 상담업무 뿐 아니라 청소년 관련 각종 이슈(학교부적응, 인터넷 중독 등)에 관한 심포지엄을 개최하여 왔으며 현재는 ‘서울시청소년상담복지센터’라는 이름으로 운영되고 있다. 한편 가출아동을 위한 보호시설로 청소년쉼터가 1992년 서울에서 가장 먼저 시작되었는데 서울YMCA쉼터(가회동)를 시작으로 이후 10여개의 쉼터가 서울에 개소되었다. 독립된 영역으로의 청소년복지가 형성되는 과정은 이후 후속연구에서 좀 더 구체적으로 밝혀질 필요가 있을 것이다.

#### 4) 장애인복지

앞에서 언급했듯, 우리나라에서 장애인복지에 관한 관심이 증대된 것은 UN이 1976년 12월 16일의 결의를 통해 다가올 1981년을 ‘세계장애인의 해’로 선포하면서부터이다. 전통사회에서 장애인 문제에 대한 관심은 ‘관질’(寬疾)이라는 용어로 표현되었는데, 그 의미는 환자, 장애인에 대한 부역의 면제, 그리고 특별한 직업을 장애인들이 종사할 수 있도록 한 것(예를 들면 점치는 일이나 독경하는 일 등은 장애인의 일로 여겼다) 등이 그 대강이다.

근·현대사회에 들어와 장애인에 대한 관심은 제생원 ‘맹아부’(제3장 참조)라든가 일제강점기에 선교사 로제타 홀 여사에 의한 평양맹학교 및 점자 창안 등에서 찾아볼 수 있다. 그 외에도 일제강점기 때 상이군경에 대한 의료보호, 직업보호, 상이군경회 지원 등이 규정되어 온 바 있다.<sup>459)</sup> 한편 해방 후 장애인 문제에 대한 관심은 한국전쟁을 거치면서 크게 증대되었다. 즉, 전쟁으로 인한 상이군경의 발생 및 원호사업의 필요성이 장애인 문제에 대한 관심을 증대시킨 요인이었던 것이다. 국토방위를 위해 전쟁터에 나가 장애를 입은 상이군경에 대한 보상조치는 국가와 사회가 당연히 해야 할 의무에 속하였다. 1950년대 중·후반 여타 복지 분야에 대한 예산배정이 거의 미미하였던 데 비해, 원호사업 예산은 국가 복지예산의 1/3에서 1/2 수준에 이를 정도였다.

##### (1) 수용보호단계(1945년-1976년)

우리나라에서 장애인 복지는 1970년대 중반까지 ‘수용보호단계’에 머물렀다. 앞 절에서 살펴 본 것처럼, 한국 사회복지 역사에서 ‘시설중심주의’가 장애인복지 분야에서 전형적으로 작동하였던 것이다. 이 시기 서울의 장애인 복지 시설과 단체 및 주요한 제도상의 발전들을 살펴보면 다음과 같다<sup>460)</sup>.

- ① 천애원 : 1945년 9월 만주 길림에서 구제사업을 했던 허근이 귀국하여 서울 서소문에 있던 적산가옥을 받아 천애원을 설립하고 고아와 장애인을 돌보게 됨으로써 광복 후 최초의 민간 주도의 고아 및 장애인 수용시설이 등장했다.
- ② 삼육아동불구원(현 삼육재활원) : 1952년에 민영재가 천애원 원생 중 장애아동만을 분리하여 수용함으로써, 광복 후 최초의 지체장애인복지시설인 삼육아동불구원이 서울 용산에 설립

459) 이 부분은 나운환, 장애인복지, 서울역사편찬원, 서울사회복지사(제3권 제3장), 2017에서 참고하였음을 밝힌다.

460) 나운환 앞의 글.

되었다(<사적사례 3> 참조).

- ③ 국립중앙재활원 : 1953년 정양원을 국립중앙재활원으로 변경하여 일반장애인에게도 치료와 훈련을 실시하였다.
- ④ 조선농아협회 : 1946년 1월 창립하였고, 협회 내 ‘병어리 극단’이 창단되어 공연활동을 하였고, 미국의 신탁통치 기간에는 농아인의 자립을 위해 피복공장과 집단작업장을 운영하였다. 1948년 협회를 일신하기 위해 명칭을 대한농아협회로 개칭하였다.
- ⑤ 한국불구자협회 : 1954년 한국불구자협회가 창립되어 현재의 한국장애인재활협회로 발전하였다. 이 협회는 장애인재활과 관련된 대표적인 협의체 조직이다.
- ⑥ 한국맹인복지협회 : 1957년 사단법인 한국맹인복지협회는 전국 대의원 45명이 참석한 가운데 창립총회를 갖고 협회를 결성하였다.
- ⑦ 세브란스병원 내 소아마비 진료소 개설 : 1954년에 개설된 진료소를 바탕으로 우리나라 최초의 재활병원인 세브란스병원 소아재활원이 1959년에 개원하였다. 1950년대 중반부터 대학병원에서 체계를 갖춘 의료재활이 시작되었고 의료계에도 재활의학이 시작되었다.
- ⑧ 생활보호법 : 1961년 제정된 생활보호법에서는 노령, 질병, 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자에 대하여 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호 등을 하도록 규정하였다. 생활유지의 능력이 없는 자에 불구, 폐질, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로능력이 없는 자가 포함됨으로써, 장애로 인한 빈곤자에 대한 국가의 보호가 시작되었다.
- ⑨ 산업재해보상보험법 : 1963년 제정된 이 법은 산업현장에서 노동자가 입는 재해에 대한 보상을 규정한 것으로서, 산재장애인에 대한 보상과 재활을 위한 근거법이다.

## (2) 재활서비스 도입단계(1977년-1988년)

우리나라에 장애인재활 서비스와 제도가 본격적으로 도입되기 시작한 시기는 1970년대 후반을 지나 1980년대 초반부터라고 할 수 있다. 물론 1970년대 후반 장애 및 장애인에 관한 국제적인 관심이 여러 선언들을 계기로 증대되었다고 할 수 있다<sup>461)</sup>. 1981년 세계장애인의 해는 장애인복지, 그리고 노인복지가 획기적으로 발전하는데 중요한 계기가 되었다. 몇몇 중요한 발전과 그 계기를 살펴보자<sup>462)</sup>.

- ① 특수교육진흥법 : 1977년 제정된 이 법을 통해, 방치된 장애아동들에 대한 교육진흥의 제도화를 꾀하였다. 즉, 장애인 입학지원거부 및 입학시험 합격 장애인의 입학거부 등의 불이익 처분을 금지하는 규정을 둌으로써 장애인에 대한 차별금지 법리를 최초로 도입하였다.
- ② 보건사회부의 심신장애자종합보호대책 : 1977년이 대책에서는 장애인에 대한 시설에서의 단순보호를 넘어서, 재활을 위한 각종 치료의 도입과, 시설보호의 수준향상을 밝혔다.
- ③ 심신장애자 복지법 : 1981년 6월 5일 한국 역사상 최초로 장애인복지에 관한 종합적인 법률로서 이 법이 제정되었다. 이 법에서는 주로 시설 설치를 장려하였으며, 그에 따라 장애인

461) UN은 1971년 12월 20일 <정신지체인의 권리에 관한 선언>을 1975년 12월 9일 <장애인의 권리선언>을, 1976년 12월 16일에는 1981년을 ‘세계장애인의 해’로 지정하는 결의를 총회결의로 채택하였다.

462) 나운환 앞의 글.

복지시설이 급격히 증가하게 되었다.

④ 제8회 장애인올림픽(paralympics)대회 : 1988년 서울올림픽 개최 이후, 올림픽의 관례에 따라 이 대회가 열렸다.

⑤ 장애자복지대책위원회 설치 : 1988년 8월 1일 대통령령 제12501호로 <장애자복지대책위원회규정>이 공포되었고 이에 따라 그 해 9월 15일에 장애자복지대책위원회가 구성되었다. 장애자복지대책위원회는 <심신장애자복지법>의 개정과 장애인의 취업보장방안으로 의무고용제 채택을 건의하고, 장애인취업에 지장이 되는 법령의 정비, 장애인 소득보장과 경제적 부담의 경감을 위한 장애수당제도, 각종 세금감면제도, 요금이용료감면제도 등을 건의하였다.

### (3) 장애인복지 발전단계(1989년-2002년)

1987년 민주화의 진전에 따라 사회각계에서 인권과 복지에 대한 요구가 분출하였고, 일정 부분 제도화되기도 하였다. 장애인 복지 영역에서도 마찬가지였다. 장애인에 대한 경제적 지원에서 최소한의 생계보장을 넘어서야 한다는 요구가 제기되었다. 장애인에 대한 사회인식의 개선과 장애인편의시설 설치 등 사회 환경의 변화에 대한 요구도 제기되었고, 일정 부분 수용되었다. 몇 가지 변화를 살펴보면 다음과 같다<sup>463)</sup>.

① 장애인 복지법 전면 개정 : 1989년 12월 30일 장애자복지대책위원회의 건의를 바탕으로 종전의 <심신장애자복지법>을 <장애인복지법>으로 전면 개정하였다. 이로써 국가 및 지방자치단체의 책무로 장애발생의 예방, 재활의료, 중증장애인의 보호자에 대한 배려, 장애인의 교육, 장애지도, 장애인용 주택의 보급, 문화 환경의 정비, 경제적 부담의 경감 등이 규정되다. 그러나 개정법에 따라 장애인에 대한 경제적 보장은 확대되었는데, 특히 저소득장애인에 대한 의료비·자녀교육비 지급, 보장구 교부 자금의 대여, 생업지원, 자립훈련비 지급, 생계보조 수당 등 주로 저소득장애인에 대한 경제적 지원이 본격적으로 가능하게 되었다.

② 장애인 고용촉진 등에 관한 법률 : 1990년 1월 13일 이 법이 제정되어 1991년부터 시행되었다. 이 법은 장애인의 고용에 관하여 의무고용제도(즉, 할당고용제도)를 규정하였다.

③ 장애인 주거복지 증진 : 1993년에 영구임대주택 입주 신청 시 장애인에게 가산점을 부여 기회를 확대하였다. 1995년에는 주택공급에 관한 규칙을 개정하여 특별공급대상에 장애인을 포함하였다.

④ 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 : 1997년 4월 동 <법률>에 따라 정부는 편의시설 확충 국가종합 5개년 계획(2000~2004년)을 수립하여 편의시설 설치를 지속적으로 시행하게 되었다.

⑤ 서울시 장애인과 신설 : 1998년 <정부조직법> 개정 시 장애인복지 증진을 위해 보건복지부 내에 장애인복지 심의관실을 두고, 장애인제도과와 재활지원과를 설치하였다. 서울시는 장애인과를 신설하였다.

⑥ 기타 : 주간 및 단기보호시설 설치·운영(1996), 장애인공동생활가정(group home) 설치·운영(1997), 시각장애인 심부름센터 및 수화통역센터에 대한 국고보조 시행(1999). 각종 장애인 관련 인프라의 확대가 시작되었다<sup>464)</sup>.

463) 상동.

464) 서울시의 장애인 관련 각종 시설 인프라에 대해서는 나운환, 앞의 글 참조.

## 5) 노인복지

우리나라에서 노인은 전통적으로 공경의 대상이었다. 효(孝) 사상이 이를 잘 말해준다. 복지대상으로서의 노인은 전통사회에서 흔히 환과고독으로 불리는 4궁 가운데 3 유형에 속하였다. 즉 홀아비(鰥), 과부(寡), 고아(孤), 독노인(獨) 가운데 홀아비, 과부, 독노인이 모두 노인이다<sup>465)</sup>. 전통사회에서 곤궁한 노인에 대해서는 왕이나 목민관이 구휼하였다. 이는 자신의 힘으로 생존하거나 생활하기가 어려웠기 때문이었다. 한국 현대사에서 노인이 복지대상으로 대거 등장한 시기는 아무래도 1980년대 후반이었다. 물론 구한말 이래 양로원이 만들어진 바 있고 일제 강점기에도 양로원이 있었다. 그럼에도 양로원에서 보호되어야 할 노인들의 수는 적었다. 이는 당시 가족에 의한 부양기능이 가동되었다는 점과 평균수명이 길지 않았다는 점 때문이다. 단, 한국전쟁기에는 각지에서 뿌리 뽑힌 사람들이 많아서, 일시적으로 시설에서 보호받아야 할 노인이 많아지기도 하였다. 그러나 전쟁의 혼란이 가라앉은 다음에는 당분간 우리나라에서 사회문제로서 노인문제에 주목할 필요성은 적었던 것도 사실이다. 그러던 것이 21세기에 접어들면서 경제성장과 그에 따른 생활수준의 향상으로 평균수명이 길어졌고, 노인인구가 많아지기 시작하였다. 아울러 도시화, 핵가족화에 따른 노인단독가구 혹은 노인독신가구도 증가하기 시작하였다. 전통적인 효 개념도 약화되었다. 이러한 사정들이 결합하여 노인문제가 나타나기 시작하였으며 점차 심각한 양상을 보이게 되었다. 이 점에서는 상대적으로 인구고령화가 늦게 찾아온 서울시도 예외는 아니었다.



〈그림 4-16〉 서울시 노인인구 비율 및 고령가구 비율 추이

465) 《맹자 양혜왕 하》편에 보면, ‘늙고 처가 없는 사람’이 홀아비, ‘늙고 남편이 없는 사람’이 과부, ‘늙고 자식이 없는 사람’이 독노인, ‘어리고 부(모) 없는 사람’이 고아이니 이 네 부류는 천하에 곤궁한 백성이요 하소연할 곳이 없는 자이다. 《孟子·梁惠王下》: “老而無妻曰鰥, 老而無夫曰寡, 老而無子曰獨, 幼而無父曰孤; 此四者, 天下之窮民而無告者)。



〈그림 4-17〉 우리나라 연도별 고령화 추세

우리나라 전체로 보면 2000년에 노인인구가 7.2%로서 고령화사회에 이미 접어든 것을 알 수 있다. 그러나 서울은 우리나라 전체에 비하면 상대적으로 고령화속도가 늦은 편이어서 2005년에 비로소 고령화사회에 접어들었다. 1970년 우리나라 전체의 노인인구 비율이 3.1%였을 때, 서울은 그 비율이 1.8%에 지나지 않았다. 이러한 점을 고려할 때, 노인인구 비율로 보면, 서울의 경우 2000년까지 노인문제가 심각한 사회문제였다고 볼 근거는 적다. 다만, 이미 2000년에 일부 기초자치단체들에서는 고령화사회를 지나 노인문제가 심각해지고 있었다. 그래서 21세기를 앞두고 노인문제에 대한 전국적 관심이 높아졌던 것이다. 특히 1990년대 중반 재개된 지방자치제도는 투표권을 행사할 수 있는 인구집단인 노인들에게 보다 많은 관심을 기울이는 계기가 되었다. 특히 기초자치단체에서는 단체장 출마자나 지방의원 출마자들이 노인유권자를 의식하고 경쟁적으로 노인복지 공약을 제시하면서, 노인복지 이슈가 전국적인 이슈로 등장한 것으로 이해된다. 말하자면 서울시와 같은 젊은 광역자치단체에서도 지방자치선거를 의식하여 노인복지에 관한 공약이 경쟁적으로 제시되기 시작하였던 것이다. 이러한 사정으로 중앙정부나 지방자치단체 모두에서 1990년대 중반 이래 노인복지 정책과 프로그램, 그리고 이를 위한 예산이 증가하였던 것이다.

한 자료에 따르면, 1960년부터 1970년대 말까지 시기에 우리나라의 노인인구는 전국민의 3% 정도에 머물렀다<sup>466)</sup>. 1960년 당시 우리 국민의 평균수명은 52.4세였으며, 이는 1970년대 말에 가서야 65.8세로 상승한다. 아직 노인문제가 심각한 양상으로 부각되지 않던 시기였다. 정부의 재정 능력 역시 취약하였고, 노인복지를 포함한 사회복지에 대한 정책의지도 약했다. 노인복지를 요구하는 사회적 압력도 크지 않았다. 그 결과 이 시기까지 노인복지프로그램은 거의 전무하였으며, 노인복지예산은 시설노인을 위한 예산 정도로 미미했다.

그러던 것이 1980년대 초부터 2000년까지의 사이에 노인인구의 비중이 점차 증가하기 시작하였다. 노인인구는 전체의 1980년 3.8%에서 2000년 7.2%로 상승하였다. 같은 시기에 평균수명도 65.8세에서 75.6세로 크게 신장되었다. 20년 사이에 10세의 평균수명 연장이 이루어진 것이다. 도시화가 크게 진전되었고, 1차 산업의 비중이 대폭 축소된 데 비해, 2차, 그리

466) 이하의 서울은 다음 자료를 참고하였다. 김민경, 노인복지, 서울역사편찬원, 서울사회복지사(제3권 제4장), 2017.

고 3차 산업의 비중이 크게 증가하였다. 핵가족화, 소가족화로의 변화가 더욱 진전되었다. 노인단독가구 및 노인독신가구의 비율이 크게 늘어났다. 노인문제가 심각해지기 시작하였던 것이다. 이 시기에 주목할 만한 노인복지상의 발전은 다음과 같다<sup>467)</sup>.

① 노인복지법 : 1981년에 <노인복지법>이 최초로 제정되었다. 노인복지정책의 기본방향은 노인문제에 대하여 국가, 사회, 가족이 함께 책임을 지되 ㉠ ‘선가정보호 후사회보장’의 형태로 대처하고 ㉡ 국가보호는 저소득층노인에 우선을 두며 ㉢ 노인복지서비스사업을 보완적으로 확충하되 민간참여를 유도하는 것이었다.

② 노인의료복지 : 노인건강욕구의 해결에 기여하는 의료보험제도와 의료보호제도가 이 시기에 본격적으로 발전되어 1989년까지 모든 국민에게 적용됨으로써 모든 노인들이 의료보장의 급여혜택을 제공받게 되었다.

③ 국민연금 : 1988년 국민연금제도가 시작되어 1999년에 도시지역 가입자까지 적용됨으로써 전국민 연금시대를 열었다.

④ 경로우대제 : 1980년부터 시작한 경로우대제도는 노인층이 자주 이용하는 교통, 서비스요금에 대하여 무료 또는 할인혜택을 제공하였다. 서울시의 지하철 적자를 야기하는 주요한 요인이 노인 지하철 무료승차라는 지적이 최근 일고 있다.

⑤ 노인복지시설의 다양화 : 1981년 제정된 노인복지법에 의하여 종래 양로원 형태의 단순한 시설 유형이 다양한 유형의 노인복지시설들로 확장되었다.

⑥ 재가복지사업 : 지역사회 보호(community care)를 기반으로 하는 재가노인복지사업도 본격적으로 시작되어 특히 1990년대 들어서면서 가정봉사원 파견사업, 주간보호시설, 단기보호시설이 크게 증가하였다.

## 6) 지역사회복지관

앞 절에서 대학부설 사회복지관으로서 이화여자대학교 부설 사회복지관을 살펴 본 바 있고, 이어 한노협회가 캐나다유니테리언봉사회(USCC)의 지원을 받아 설립, 운영한 마포복지관 사례를 고찰한 바 있다. 우리나라에서 지역사회복지관은 1960년대 캐나다유니테리언봉사회가 목포, 이천, 인천, 마포에서 활발하게 그 사업을 시행한 바 있다. 당시의 지역사회복지관 사업은 가정의 기능을 강화하기 위해 빈곤 지역에 개별사회사업가에 의한 상담과 같은 전문서비스를 포함한 종합적인 복지서비스를 제공할 거점으로서의 지역사회복지관을 두는 데 있었다. 당시에는 지역사회복지관 설립, 운영을 뒷받침할 법적 근거는 불명확했다<sup>468)</sup>.

한편 1980년대 이후 서울에서의 지역사회복지관이 여러 곳에 만들어졌는데, 여기에는 1983년 사회복지사업법의 개정으로 ‘사회복지관운영’이 사회복지사업의 일환으로 포함되었기 때문이다. 이러한 변화가 가능했던 데에는 외원단체에 의한 지역사회복지관 운영 경험이 쌓여 있었던 것을 들 수 있다. 즉, 1977년 철수한 캐나다유니테리언봉사회(USCC)는 자신들 사업의 철수(fade out) 후속조치로 한국인들이 운영하는 법인을 만들었는데, 그것이 바로 한국봉사회였다. 한국봉사회는 USCC가 운영하던 목포사회복지관, 이천사회복지관, 영등포복지관(후일 남부종합사회복지관)을 1977년 넘겨받아 운영하였고, 1979년에 중앙사회복지관을 설립, 운영하

467) 김민경 앞의 글.

468) 외원단체의 지원으로 지역사회복지관이 설립, 운영되었기에 특별히 이러한 내용이 한국 정부의 사회복지관련 법규에 반영될 필요성은 적었다.



였으며(1985년 폐쇄), 1983년 북부종합사회복지관을 설립 운영하였다. 이후 정부가 설립한 여러 사회복지관 등을 수탁하여 운영하였다(1985년 동작종합사회복지관, 1992년 중계종합사회복지관).

한편 서울시를 비롯한 우리나라 전역에 지역사회복지관이 대거 설립되고 운영되게 된 것은 주택문제와 관련이 깊다. 즉, 1980년대 후반 주택가격이 급격히 상승하면서 서민들의 경제난이 가중되자, 노태우정부는 여러 차례에 걸쳐 부동산투기억제대책을 포함한 주택관련 정책을 발표한다<sup>469)</sup>. 1987년 2월 투기억제대책, 1988년 8월 부동산종합대책 등 투기억제 대책을 내놓았다. 그러나 이러한 대책들이 효과를 보이지 못하자, 공급정책을 추가로 발표하였다. 1988년 9월 분당과 일산을 비롯한 5대 신도시 등을 만들어 1992년까지 200만 가구를 공급하겠다는 것이었다. 이 계획은 바닷모래 파동 등 주택자재난, 건설경기 과열, 미분양주택 양산 등 여러 부작용을 낳기는 했으나 1991년말 200만호 공급목표는 조기에 달성되었다.

노태우 정부의 주택 200만호 건설계획에는 서민들을 위한 25만호의 영구임대주택건설계획이 포함되어 있었다. 그 일환으로 1989년부터 영구임대주택 건설공사가 시작됐다.

*서울 관내에는 중계 9단지(2,634가구), 월계1단지(2,298가구), 수서단지(2,565가구) 등 15개 단지 2만3,628가구의 영구임대주택이 있다. 1989년 3월 착공해 이듬해 11월 입주해 제 1호 영구임대주택이 된 번동주공아파트의 임대보증금은 100만~200만 원, 월 임대료는 3만~4만 원선으로 책정했다. 집을 짓는데 필요한 건설비용의 85%를 정부가 대고 입주자가 나머지 15%를 부담하는 식이었다. 입주자의 가구당 월평균 소득이 31만 4000원으로, 도시근로자 월평균 소득의 34%선에 불과하고, 가구주 중 일정한 직업이 없는 사람이 33%에 달하는 특수한 상황 때문이었다. 입주민들의 경제적 자립을 돕는 시설을 아파트 단지 내에 배치한 점도 특이하다. 인형, 완구, 수예, 조화 등을 만드는 공동작업장을 만들고 취업정보를 제공하는 취업정보센터, 여성취업자와 맞벌이 부부를 위한 탁아소 등을 넣었다<sup>470)</sup>.*

위 기사에서 잘 설명하고 있듯, 영구임대주택은 도시빈민을 위한 임대주택으로 지은 것이다. 적극적인 주거복지 정책의 일환이었다. 영구임대주택을 지으면서 단지내에 사회복지관을 같이 설립하였던 점도 일정부분 평가받을 만한 점이었다. 서울의 경우 이 사업이 수행되면서 달동네는 대부분 정리되었다. 그 과정에서 도시빈민들의 저렴한 주거공간이 사라지게 된 것이다. 그러한 점에서도 25만호 영구임대주택 건설사업이 구상되었던 것이다. 수천세대의 영구임대주택단지의 형성은 도시빈민을 하나의 단지내에 집적하는 일이었다. 영구임대주택의 슬럼화가 우려되었다. 단지 내의 빈곤가정을 지원하기 위한 전문서비스 기관이 필요하였던 것이다. 그 모델은 USCC를 비롯한 외원단체들이 보여준 바 있고, 외원단체를 이어받은 ‘한국화된’ 사회복지법인들이 이를 계승해서 시행하고 있었다. 이러한 과정을 통해 서울에 대대적으로 지역사회복지관이 확장되었다. 이러한 배경에서 번동3단지에 세워진 것이 번동3단지종합사회복지관이다.

469) 이하의 내용은 다음 기사를 참조하였다. ‘80년대 후반 집값 폭등 200만호 건설로 잡았다’, [중앙일보] 2006.06.12. <http://news.joins.com/article/1640289>

470) [네이버 지식백과] 번동 영구임대아파트 - 서민 무주택자의 꿈, 현실이 되다 (아파트 문화사), <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3567951&cid=58767&categoryId=58770>

## 7) 여성복지

전통적으로 여성 가운데 취약한 여성은 사회복지의 대상이 되었다. 즉, 전통사회 4 유형의 곤궁한 인구집단(환과고독: 鰥寡孤獨) 가운데 하나인 과(寡)는 ‘늙고 남편이 없는 사람’, 즉 과부 내지는 한부모로 볼 수 있다. 이들은 자력으로 생활하는 것이 어렵다. 때로는 생존자체도 어려울 수 있다. 그 후 근대사회에 접어들면서, 여성복지의 대상이 되는 인구집단의 유형이 확대되기 시작하였다. 여기에는 여성에 대한 존중사상의 발전, 여성 권리에 대한 사회적인 인정의 확대 이외에도 특별한 곤경에 처한 여성에게 그 곤경의 책임을 추궁하는 것이 적절하지 않다는 인식의 증대 등이 작용한 것이다. 그 결과 오늘날에는 빈곤여성이외에도 가정폭력, 성폭력 피해 여성, 그리고 과거 도덕적인 비난을 가했던 성매매피해여성까지도 사회적 약자로서, 혹은 희생자로서 도움과 보호가 필요하다는 인식이 커지고 있다. 여기까지의 여성복지 개념은 특별히 곤궁한 여성들을 대상으로 하는 선별적 복지 개념에 입각한 것이다. 그러나 오늘날에는 모든 여성의 행복해질 권리를 보장하기 위한 보편적인 복지가 발전되어야 한다는 생각이 널리 확산되어 있다.

서울시 여성복지의 발전에 관한 기술<sup>471)</sup>을 보면, 1945년 해방 후 2000년까지 선별적 여성복지에서 보편적 여성복지로 여성복지 이념이 변화, 발전해 온 것을 알 수 있다. 한국전쟁을 거치면서 여성복지는 전쟁미망인과 같은 취약여성과 그 자녀를 위한 일이 중심이었다. 당장 돌보아줄 남편(가장)이 없는 상황에서는 생존 자체가 문제가 되었다. 그래서 모자원이라는 형태의 시설이 다수 만들어졌으며, 이들 시설운영에는 외원단체의 지원, 국제연합한국재건단(UNKRA)의 지원 등이 긴요하였다. 여성들의 기술과 재능을 살려 재봉, 수공예 등을 통한 소득가득 기회를 제공하는 것도 중요하였다.

1960년대는 요보호여성 선도복지의 시대라고 할 수 있다.<sup>472)</sup> 경제개발계획의 시행에 따라 도시에서는 여성노동력에 대한 수요가 발생하였다. 한편 절대빈곤 상태에서 경제개발계획이 농촌과 농민의 희생위에서 이루어짐으로써, 가구 단위의 이농민이 대거 발생하였고, 개별 가구원의 가출도 다수 발생하였다. 농촌 부녀의 가출이 사회문제가 될 정도였다. 거기에 산업화·도시화로 인한 이혼, 산업재해, 미혼모, 가출 등의 사회문제가 증가하였다. 여성 사회문제들에 대한 대응으로 부녀상담소, 부녀보호소, 기타 복지관(근우회관, 양지회관) 등 부녀복지 기구들이 설치되었다. 성매매여성을 단속하고, 이들에게 직업기술을 훈련시키는 기구들도 만들어졌다. 1970년 이후의 부녀행정은 여전히 이전 시기와 마찬가지로 불우한 부녀자 층에 대한 보호선도 활동에 역점을 두면서도 그 대상과 서비스 범위가 확대되고 예방적 성격의 복지사업이 전개되어 갔다는 특징이 있다.

## 8) 사회복지전담공무원 배치

우리나라 사회복지에서 공공부문에 사회복지사가 처음으로 배치된 것은 1987년의 일이다. 처음 배치될 당시 이들은 별정직 7급 공무원 신분이었다. 이들이 배치된 것은 대도시의 빈민

471) 서명선, 여성복지, 서울역사편찬원, 서울사회복지사(제3권 제5장), 2017.

472) 서명선 앞의 글.

문제에 대한 당시의 생활보호사업 방식의 대처가 갖는 한계 때문이었다. 보건복지부장관을 지낸 유시민이 적절히 지적하고 있듯, “1997년 이전 정부가 이 법률의 보호를 받아야 할 ‘생활보호대상자’(생보자)에게 한 지원은 구호양곡 배급과 보건소, 보건지소, 시·도립 병원의 의료구호 정도가 고작이었다. 1982년 전두환 정부는 ‘영세민 종합대책’을 세워 생활보호대상자에 대한 직업훈련을 하고 취업을 알선한다고 했지만 아무 실효가 없었다. 정부는 지방 영세민이 대도시로 이주하지 못하게 막는 데만 관심을 기울였다”(유시민, 나의 현대사, 1959-2014, 55년의 기록). 대학을 나온 사회복지전문요원을 배치하여 빈민들의 이들에 대한 전문적인 지원을 꾀하였던 것이다. 일반적 공무원이 아닌 사회복지전문요원으로 뽑게 된 것은 그들이 대하는 생활보호대상자들의 특성 때문이었다. 즉, 대상자들에게 물질적, 재정적 지원만으로는 한계가 있다는 점이었다. 상담을 통한 문제해결과 자립심 배양을 위해서는 이에 걸맞는 교육과 실습으로 훈련된 전문가들이 필요했던 것이다. 그 때까지 생활보호대상자 지원업무는 행정직 공무원들이 돌아가면서 맡았던 터라 전문성을 논한 수 있는 상황은 아니었다.

사회복지전담공무원은 1987년 서울, 인천, 부산, 광주, 대구, 대전 등의 대도시를 중심으로 저소득층이 밀집되어 있는 지역의 동사무소에 처음 배치되기 시작하였다. 사회복지사 중 공개채용시험을 거쳐 선발된 97명을 별정직 7급, ‘사회복지전문요원’이란 명칭으로 배치한 것이다. 이로써 우리나라에서 최초로 사회복지전문직이 공공복지전달체계에 배치되게 되었다<sup>473)</sup>. 그런 의미에서 1987년 사회복지전문요원으로 97명의 사회복지사가 배치된 일은 <사적사례 14: 사회복지전문요원>에서 깊이 고찰할 가치가 있다.

사회복지전담공무원은 생활보호업무(1999년 이후는 국민기초생활보장업무)만 수행하도록 보건사회부 훈련에 규정되어 있었으나, 실제로는 사회복지에 관한 업무 전반을 담당하고 있다. 즉 중앙부처들의 사회복지 관련 업무들이 사회복지전담공무원이 근무하는 일선 읍면동에서는 거의 전적으로 이들의 할 일이 되어 있다. 이를 깔대기 현상이라고 비유하는데, 그 결과로 사회복지전담공무원은 오늘날 과중한 업무에 시달리며, 종종 자살과 같은 비극적인 사건으로 귀결되기도 한다. 2015년 3월 6일 현재 서울시에는 총 2293명의 사회복지전담공무원이 근무하고 있다.

<표 4-7> 서울시 사회복지전담공무원 현황

구분		사회복지직 직급별 현황						사회복지사 자격증 현황				
		계(a)	5급 이상	6급	7급	8급	9급	계(b)	1급	2급	3급	미취득
서울	소계	2293	26	290	590	530	857	2293	1674	615	4	0

출처: 서울시, 사회복지전담공무원(사회복지직) 현황자료 제출, 2015.3.6.

<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/4202421>

473) 사회복지전담공무원 제도가 시행되기 이전에 아동복지지도원, 부녀상담원 등이 있었으나, 이들을 채용하는데 있어서 사회복지사 자격을 따지지 않았기에 전문직이라고 하기에는 부족하다.

## 6. 1981-1999년 서울의 사회복지 사적 사례

### 1) 사적사례 13: 지역사회탁아소연합회<sup>474)</sup>

서비스종류	설립년도	시기	주소
탁아서비스 관련 입법·교육·문화 활동	1986.2.15	설립당시	서울특별시 구로구 가리봉동 새터어린이방 (1987.6 초대 사무국)
		현재	해산(2006년)

1980년대에 들어서면서 산업구조의 재편, 생활비 급등, 연소 노동력의 학력증가 등으로 인해 기혼여성들이 대거 노동시장으로 유입이 되었는데, 이에 따라 보육시설에 대한 욕구 또한 증대되었다. 그러나 앞서 본문에서 언급한바와 같이 1970년대까지는 체계적 아동보육정책이 부재하였고, 1982년 제정된 「유아교육진흥법」과 기존 보육시설의 새마을유아원으로서의 통폐합은 오히려 탁아기능을 위축시켜 근로여성에게 실질적 도움이 되지 못하였다. 이런 상황에서 도시빈민과 공단지역을 중심으로 자생적으로 탁아소를 설치하려는 움직임이 생겼고 사회운동 단체와 종교단체의 지원으로 곳곳에 비영리 민간탁아소가 생겨났다.

초기 탁아소는 수도권 중심으로 생겨났는데 대표적으로 희망선교원(1975년 설립, 서울 사당동), 해송유아원(1979년, 서울 신림동), 새싹들의 방(1979년, 서울 신림동), 한빛 아기사랑방(1980년, 서울 회현동), 민들레유아원(1981년, 인천 화수동), 풀배의 집(1981년, 서울 하월곡동), 샘터교육원(1982년, 인천 십정동), 난지도 배움선교원(1983년, 서울 난지도) 등이 있었다. 민간탁아소들은 이후 개별 탁아서비스 제공을 넘어 탁아소운영의 문제점을 공유하고 탁아서비스의 제도적 기반을 마련하기 위하여 연합체를 형성하는데 이것이 1986년 결성된 '지역탁아소연합회(이하 지탁연)'이었다. 창립 당시에는 '지역사회아동교사회'라는 이름으로 시작되었다가 1987년 지탁연으로 명칭을 변경하였다. 초기 지탁연은 서울 중심의 탁아소 연합체이었으나 이후 성남, 안양, 대구 등지에 소재한 민간탁아소도 회원으로 받아들였고, 월례회와 공개세미나 등을 통해 빈민운동의 일환으로 탁아운동을 대내외적으로 알렸다.

지탁연의 활동에서 아동보육에 관한 입법운동이 중요한 부분을 차지하기 시작한 것은 1988년 서울시에서 88탁아소라는 이름으로 시립탁아소를 설치하면서 부터이다. 1988년 8월 서울시에서는 31개 저소득층 탁아소 신설계획을 밝혔는데, 탁아소의 인건비와 건물유지비는 시에서 부담하고 이용자는 저렴한 탁아비용을 부담한다는 것이었다.<sup>475)</sup> 표면상으로 보면 새마을유아원의 문제점을 시정하기 위한 서울시의 대책이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나 여러가지 문제점을 내포하고 있었는데, 무엇보다도 1970년대 후반부터 자생적으로 만들어져 운영되어온 민간탁아소에 대한 이해나 지역 실태조사 없이 88탁아소를 설치함으로써 수년간 활동하던 민간탁아소와 이를 둘러싼 지역사회에 부정적 영향을 미쳤다.<sup>476)</sup> 그리하여 1988년 12월 지

474) 본 사례연구는 『지역사회탁아소연합회 10년 활동』을 중심으로 재구성 한 것으로, 특별한 각주가 없는 한 출처는 다음과 같다: 지역탁아소연합회, 『지역사회탁아소연합회 10년 활동』, 1995.

475) 「민간탁아운동에 국민적 관심을」, 『한겨레』, 1988.11.06. ; 「정치·사회의식 어느때보다 고조」, 『한겨레』, 1988.12.25.

476) 박희라, 「탁아운동 위협하는 '88탁아소」, 『월간말』, 1988, 103-108쪽.

탁연은 ‘올바른 탁아제도 수립을 위한 공청회: 우리 아이들, 보호받을 권리가 있다’라는 주제로 공청회를 열면서 본격적으로 아동보육관련 독립입법제정을 위한 운동을 전개했다.

특히 1990년 3월 맞벌이 부부가 일을 나간 사이 잠긴 지하셋방에서 불이나면서 두 자녀가 사망하는 사건은 사회적으로 큰 파장을 일으켰고, 지탁연의 ‘육아의 사회화’라는 주장이 사회적 공감대를 얻으며 입법활동은 활발히 진행되었다.<sup>477)</sup> 이들의 요구는 1991년 「영유아보육법」 제정 시 일정 부분 받아들여졌으며, 이후 정부의 태도도 적극적으로 변화하여 보건사회부, 서울시 가정복지과와 지탁연 사이의 활발한 의견교류를 통해 영리성 배제하고 공공성을 담보하는 보육시설의 확립, 보육의 질 보장을 위해 종사자의 자격기준 확립, 직장탁아소 관련 조항, 민간보육시설의 제도화 등을 관련 법령에 반영할 수 있었다. 이후 지탁연은 1997년 한국보육교사회로 명칭을 변경하고 보육교사를 위한 대중 조직체로 활동하다가 2006년 해산하였다.

이 사례연구에서는 「영유아보육법」 제정을 중심으로 지탁연의 활동을 살펴보았는데, 이 법 제정과정에서 중요한 의미를 가지는 이유는 정부의 일방적인 정책이나 민간의 독립된 활동만으로는 아동의 복지향상을 위한 제도적, 사회적 변화를 성공적으로 이끌기 어렵다는 것을 보여주기 때문이다. 즉, 새마을유아원이나 88탁아소의 경우 현장의 목소리를 충분히 반영하지 않았기에 많은 문제점이 발생하였으며, 이후 전개되었던 입법과정에서 정부, 민간보육시설 운영자, 교사, 지역주민의 참여와 소통이 건전한 아동보육제도를 발전시키는데 중요한 역할을 하였으며, 이는 앞으로 아동복지 발전에 중요한 시사점을 제공한다.

〈그림 4-18〉 탁아입법 관련 토론회 모습



탁아입법 토론회(1990)

(출처: 지역사회탁아소연합회 10년활동)

## 2) 사적사례 14: 사회복지전문요원<sup>478)</sup>

여기에서는 1987년 사회복지전문요원이라는 이름으로 사회복지공무원이 임용된 내용을 이 단체의 총무와 회장 등으로 오래 봉사해 온 김진학 전문요원의 글에 입각하여 간략히 서술하

477) 「울음바다 된 질식사 오누이 위령제」, 『한겨레』, 1990.03.27.: 「아빠 일어나고 엄마는 파출부로 문 잠긴 지하실방엔 어린 우리들뿐」, 『동아일보』, 1990.03.27.

478) 별도의 근거제시가 없는 한 이 부분의 내용은 김진학, 사회복지전담공무원 임용 역사, 2017, 개인 홈페이지에 기초하고 있음을 밝힌다.

[http://www.kimjinhak.com/default/comm/bbs02.php?com\\_board\\_basic=read\\_form&com\\_board\\_idx=57&&com\\_board\\_search\\_code=&com\\_board\\_search\\_value1=&com\\_board\\_search\\_value2=&com\\_board\\_page=&](http://www.kimjinhak.com/default/comm/bbs02.php?com_board_basic=read_form&com_board_idx=57&&com_board_search_code=&com_board_search_value1=&com_board_search_value2=&com_board_page=&)

고자 한다.

사회복지전담공무원 제도도입은 사회복지전달체계 구축을 위한 사회복지사무소와 밀접한 관련이 있다. 사회복지전담공무원 이전 1960년대 중반이후부터 아동복지지도원, 부녀상담원들이 별정직으로 임용되어 복지분야에서 근무를 하고 있었으나 사회복지학, 심리학, 교육학 등 다양한 분야의 전공자를 대상으로 공채가 아닌 특채형식으로 채용되어 근무를 하고 있었다. 1981년 한국개발연구원(KDI)의 '빈곤대책보고서'에 처음으로 사회복지사무소설치에 대해 언급돼 제5차 경제사회발전5개년 계획(1982~1986) 수정계획안에 사회복지사무소 설치가 제시됐다. 그리고 1986년 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991)안을 준비하면서 사회복지사무소 설치가 논의됐다. 그러나 당시의 사회복지정책에 대한 상황이나 경제기획원의 반대로 설치되지 못했고, 그 대안으로 1986년 9월 '국민복지증진대책'을 발표 하면서 단순한 물질적 구호에 치우쳐 있던 복지정책을 해결하기 위해 시범적으로 사회복지전문요원 제도를 도입하게 됐다.

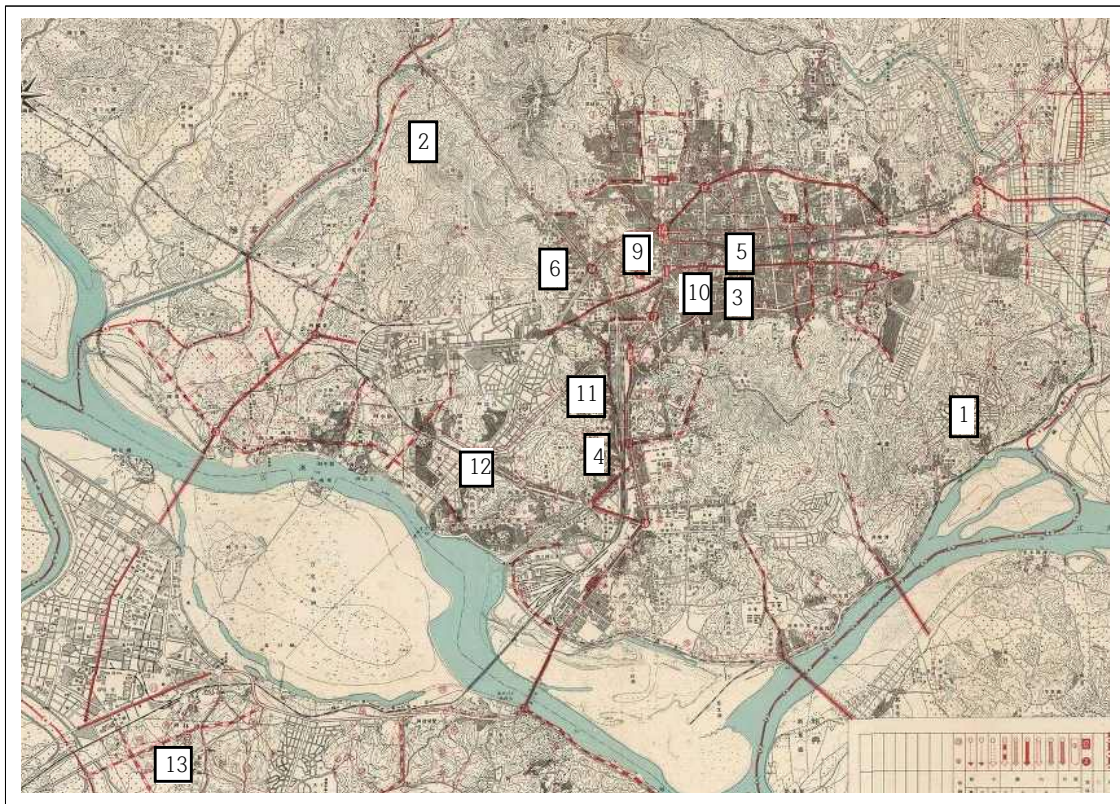
갑작스런 도입과 시범적 성격이었기에 법적근거 없이 1987년 제6차 경제사회발전 5개년 계획 시행 첫해인 1987년 7월 전국 6대도시(서울·부산·대구·인천·광주·대전) 저소득층 밀집지역의 동사무소에 사회복지사 자격증을 소지한 자 중 제한 공개 채용시험을 거쳐 별정직 7급으로 사회복지전문요원을 배치하게 된 것이 오늘날 사회복지전담공무원의 출발점이다.

1986년 사회복지전문요원 1기 96명(서울 47명, 부산 15명, 대구 12명, 인천 5명, 광주 10명, 대전 7명)의 채용 예산이 확보돼 1987년 초부터 채용공고가 시도별로 발표되기 시작해 7월부터 배치됐다. 사회복지전담공무원 최초의 인력에 대한 기록들을 살펴보면 1기는 96명이 배치돼 있는 것으로 돼있으나 실제로는 15명이 부족한 81명으로 시작됐다. 서울지역이 47명을 채용해야 하는데 35명이 채용됐으며, 배치된 인력 중 2명이 바로 사표를 낸 탓에 33명으로 통계가 잡혔다. 서울시는 배치가 미뤄졌다. 그 당시는 지방자치제도가 도입(1995년 7월)되기 전으로 서울특별시는 총리실 소속으로 지시를 받고 있었으며, 5대 광역시(부산·대구·인천·광주·대전)는 내무부(현재의 안전행정부) 지시를 받아 업무가 수행되고 있었다. 그러나 서울시는 내무부의 사회복지전문요원 채용 지시를 적극적으로 받아들이지 않고 긍정적인 입장보다는 부정적인 입장에서 채용계획을 지연해 1987년에 배치돼야 했지만, 실제로는 1988년 2월 15일에 배치됐다. 즉 서울시만 유일하게 1988년에 1기가 배치된 것이다.

〈그림 4-19〉 사회복지전문요원의 활동사진

		
<p>경상일보 모바일사이트, “복지 사각지대를 줄이자”</p>	<p>김영삼대통령 서울시사회복지전문요원들과 오찬 (1995.5.12. 청와대)</p>	<p>2000년 9월 20일 어느 동사무소 풍경</p>
<p><a href="http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=356087#cb">http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=356087#cb</a></p>	<p>(출처: 구글코리아 이미지 검색)</p>	



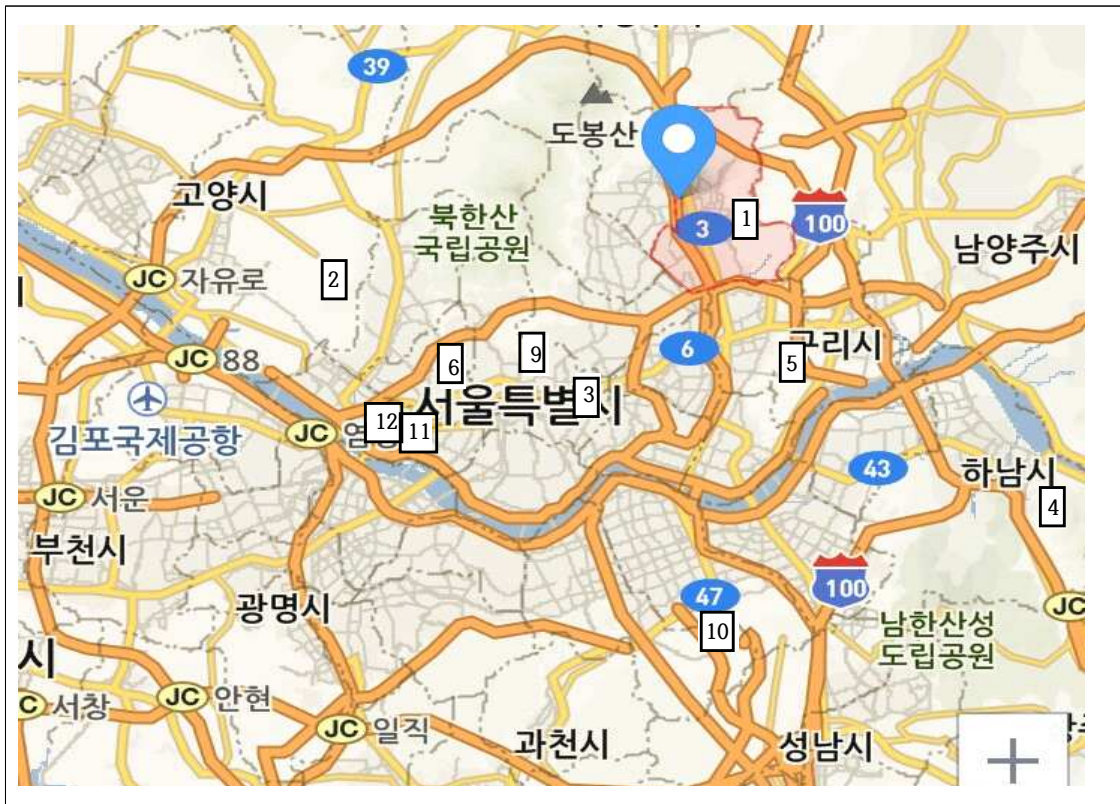


〈그림 4-20〉 1945년-1980년 당시 사적지

출처 : 『서울도시계획가로망도』, 1953

참조 : 지도에 표시된 수가 의미하는 바는 사적위치이다.

- 1 충현영아원
- 2 은평천사원
- 3 KAVA(위치: YWCA)
- 4 삼육재활원
- 5 서울아동상담소
- 6 이화여자대학교 부설 사회복지관
- 9 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회(현 초록우산 어린이재단)
- 10 서울시립아동병원/시립영아원(현 서울특별시 어린이병원)
- 11 기독교양자회와 홀트씨외양자회(현 홀트아동복지회)
- 12 캐나다유니테리안봉사회(USCC)
- 13 지역사회탁아소연합회



〈그림 4-21〉 1945년-1980년 사적지의 현 위치

출처 : 『네이버 지도』, 2017

참조 : 지도에 표시된 수가 의미하는 바는 사적위치이다.

- 1 충현영아원
- 2 은평천사원
- 3 KAVA(위치: YWCA)
- 4 삼육재활원
- 5 서울아동상담소
- 6 이화여자대학교 부설 사회복지관
- 9 기독교아동복지회 아펜젤러어린이회(현 초록우산 어린이재단)
- 10 서울시립아동병원/시립영아원
- 11 기독교양자회와 홀트씨외양자회(현 홀트아동복지회)
- 12 캐나다유니테리안봉사회(USCC)

## 제 5장 종합논의 및 후속과제 제언

### 1. 서울 사회복지 역사연구의 종합

삼국시대부터 1999년까지 서울에서 이루어진 사회복지의 전개양상을 살펴본 결과 서울이 한국에서 뿐 만 아니라 세계적으로도 손색없는 복지수도임을 느낄 수 있다. 일찍이 삼국의 하나였던 백제시대에 한성에서 이루어진 복지사실(史實)을 특정하기는 어려우나, 고대국가 백제에서 공적인 구제로서 전쟁과 자연재해에 대한 대비와 후속 구제조치 및 왕의 은사 등이 있었음을 확인할 수 있었다. 이러한 일은 아마 고구려나 신라 비슷한 상황이었을 것이다. 환과고독, 이재민들에 대한 구제와 보호의 책임은 본인, 가족 혹은 이웃들에게 있었겠지만, 국가도 일정 정도 보호를 제공한 것으로 볼 수 있다. 고대국가는 농업생산력의 유지와 그로부터의 추출, 국방을 위한 인적자원의 유지와 그 동원 등의 다양한 이유로 농민보호에 주의를 기울였던 것이다.

고려시대에 현 서울은 남경이었다. 고려사 식화지에 따르면 은면지제, 재면지제, 환과고독진대지제, 수한질려진대지제, 납속보관지제 등의 복지제도들이 가동되었고, 그 사례들도 기록에 남아있다. 주목할 것은 사회복지를 위한 상설기구나 조직이 있었고, 그들 사이에 기능상의 역할분담이 이루어졌다는 점이다. 흑창, 의창, 상평창, 유비창 등 각종 창제도가 발전한 것이 이를 뒷받침한다. 구료를 위한 기구로서 동서대비원, 제위보, 혜민국 등이 고려시대에 만들어졌으며, 그 명칭과 기능은 조선조를 넘어 개회기까지 이어지기도 한다. 고려시대 남경(서울)은 역대 왕들이 중시했던 전략요충지, 기도처였으며, 그래서 순행이나 불사를 위해 자주 방문한 것으로 기록에 나와 있다. 왕의 방문시 각종 부담을 면제하는 조치와 구제를 베푸는 조치들이 이루어졌을 것은 충분히 짐작할 수 있다. 고려시대 승려와 불교사찰에 의한 구빈, 시료, 고아 보호, 양로사업 등도 전국적으로 펼쳐졌는데, 남경(서울)도 예외는 아니었을 것이다.

백제시대 약간의 기간을 건너뛰었다면, 조선시대 이후 비로소 현재의 서울이 수도로서의 위상을 갖게 된다. 조선의 기틀을 새긴 경국대전 호전과 예전 등에 국가의 각종 사회복지 제도와 기구들이 규정되어 있다. 그리고 그간의 학술적 고증을 통해 각종 복지기구들의 위치가 확인되고, 일부에는 기념 푯말도 새겨져있다. 구휼을 위한 상평창, 의창, 진휼청 뿐 만 아니라 구료를 위한 내의원, 전의감, 혜민서, 동서활인원, 제생원 등도 기록상에 선연하며, 그 자취 또한 추적이 가능하다. 흥년에 굶주린 백성을 구제하기 위해 한성부 각지에 설치되어 있던 진제장들은 동부보제원, 서부흥제원, 남부이태원 등에 위치했음이 밝혀져 있다.

조선 후기에도 사정은 다르지 않다. 오히려 오늘날과 점 더 가까운 과거라는 점에서 당시

사회복지를 위한 기구나 조직 등에 대한 기록이 많으며, 그들의 위치도 대부분 확인된다. 조선후기 사회변동에 따른 유기아와 행걸아(떠돌며 구걸하는 아이)를 구휼하기 위한 각종 법령, 특히 정조시기의 자휼전칙(1783)의 내용과 그에 따른 구휼실적, 그리고 구휼을 위한 기관의 이름과 위치 등이 추적된다. 공공 영역 뿐 만 아니라 민간에서 널리 행해졌던 계와 향약, 두레 그리고 나눔(勸分)의 기록이 다수 확인되었다.

개화기 한성은 서구의 새로운 사회복지를 받아들인 곳이었다. 갑신정변의 와중에서 서양의 학이 소개되는 극적인 맥락도 정리되었다. 근대교육과 고아원사업이 융합되어 발전한 초기의 선교-교육-복지 결합의 존재도 확인 가능하다. 일제 늑탈이 시작된 1905년 이후 자혜의원으로서 명명된 일본식 신식의료기관이 전국적으로 설립을 시작하였다. 개화기 천주교신부, 개신교 선교사 등에 의한 서구식 사회사업의 소개와 실천도 주목할 만한 서울의 사회복지 역사를 이루고 있다. 이들에 관한 기록이 다수 있고, 또 그 기구의 실물이 보존되어 있거나 적어도 사진으로 남아있는 것이 다수이다. 특이하게도 한국인 하와이, 멕시코 이민자들이 성금을 모아 재난을 당한 외국의 동포들을 도왔다는 기록도 정리되었다. 한국인 선각자들에 의한 자생적인 사회복지 실천사례도 이필화의 경성고아원 등을 통해 정리되었다.

일제강점기 경성의 사회복지에 관한 자료와 유물은 대단히 많다. 연구에서도 시기별 특성과 함께 다수 정리해놓았다. 일제강점기에 식민지배당국을 통해 소개된 공공복지로서 수산사업, 직업소개소사업, 궁민구제토목사업, 위생 및 구료사업, 토막민대책 등이 정리되었다. 아울러 부랑아 교화사업과 같이 식민통치에 잠재적 위협이 될 수 있는 인구집단에 대한 사회통제 정책으로서의 사회복지사업 사례도 정리되었다. 탁아사업과 원호대상자를 위한 구호사업 등도 전시대에는 나타나지 않았던 새로운 유형의 사회복지 사례들이다. 일제강점기 일본불교(정토종)의 사회복지사업과 일본인들의 복지활동이 증가하고 있음이 관찰되었다. 한편 조선인에 의한 아동복지사업, 빈민주택구호, 경성양로원 운영 등도 나타났음이 확인된다. 조선시기 혹은 구한말에 이어 이 시기에 제생원이 기능적, 조직적으로 분화하고, 인보관이라는 일제가 해석한 서구의 세틀멘트도 소개되었다. 여성과 아동에 대한 사회복지의 관심은 구료, 교육 등에서 점점 뚜렷해지고 있음도 관찰되었다.

해방 후 2000년 이전까지의 서울 사회복지의 역사는 '매우 가까운 과거'로서 후기로 갈수록 대부분 오늘날의 서울 사회복지와 직접 연결된다. 해방과 한국전쟁을 겪으면서 응급구호와 시설구호로 특징지어지는 사회복지의 시대가 있었다. 서울은 외국민간원조단체들이 에너지를 제일 많이 쏟은 핵심 지역이었다. 서울 도처에 그 발자취가 남아있고, 일부는 한국인들에 의해 계승되어 있다. 특히 이 시기 아동복지 영역에서 주목할 만한 사회복지의 발전(?)이 있었다. 한국전쟁 전 전국적으로 101개에 달했던 고아원들이 전후 480여개에 달한 것에서 보듯, 아동복지, 해외입양, 그리고 고아원은 한국 사회복지 역사, 서울의 사회복지 역사를 대표하는 핵심 영역이다. 이 부분에 많은 주의를 기울여 고찰하였다. 그 외에도 외원단체연합회인 KAVA라든가, 대학부설 사회복지관, 사회복지전담요원 등에 관한 특별한 사적고찰을 시도하였다. 사회복지 관련 법령들의 제목만 살펴보아도, 오늘날과 가까운 서울의 사회복지, 즉 1990



년대 이후의 서울 사회복지에는 대응하는 사회문제들의 양상이 다양해지고 복잡해지는 것을 반영하여 매우 방대한 노력과 지면을 요하는 작업임을 확인할 수 있었다.

적어도 2,000년에 이르는 서울의 사회복지 역사를 개관해볼 때, 서울은 한국 뿐 아니라 동양, 나아가서는 세계적인 복지수도로서 손색이 없다고 할 수 있다. 첫째, 백제라고 하는 고대 국가에서부터 서울이 수도였고, 당시 공공복지, 민간복지가 국가에 의해 행해진 기록들이 있다. 둘째, 특히 조선시대 이후에는 서울이 사회복지에서 문헌상의 근거가 뚜렷하고, 정확한 위치를 확인할 수 있는 사회복지 관련 유적, 유지(遺趾)가 풍부하다는 점이다. 조선왕조의 정궁인 경복궁을 비롯한 여러 궁실들이 잘 보존되어 있기도 하다. 셋째, 조선후기, 구한말을 거쳐 일제강점기와 현대에 이르러서는 ‘가까운 과거’일수록 서울의 사회복지의 생생하게 그 모습을 현현한다. 당시의 건물이나 설비들이 남아있거나 보존되어 있거나 혹은 최소한 사진 기록으로라도 전해지는 경우가 대부분이다. 최근의 서울 사회복지의 ‘현재’와 맞닿아있다. 넷째, 서울의 사회복지 역사는 국가나 권력에 의한 공공복지 뿐 만 아니라, 민간에 의한 자율적인 사회복지도 대단히 두텁게 축적되어 있다. 종교, 개인독지가, 이웃, 지역사회 등 민간의 자율적인 사회복지 움직임이 위기에 사회복지, 나눔의 형태로 잘 발현되었던 서울의 역사가 확인된다. 이러한 4가지 근거로 연구진은 서울 사회복지의 역사적 유산으로서의 가치와 함께 세계적인 자랑거리로서의 가치를 발견할 수 있었다고 결론 맺는다. 이것이 복지도시로서의 서울의 자랑이고, 복지시민으로서의 서울 시민의 자긍심일 것이다.

## 2. 서울 사회복지 역사연구의 후속과제 제언

그렇다면 이러한 자랑과 자긍심을 어떻게 시민과 공유하고, 세계인과 나눌 것인가? 관련하여 다음 두 가지를 제언한다. 첫째, 서울 사회복지 역사지도의 제작 필요성이다. 연구진들이 사례연구, 사적사재를 통해 제시한 바와 같이 개별 사회복지 기구나 현장이나 상황에 대한 심층 고찰을 통해 축적된 정보를 2차원, 혹은 3차원 지도로 구현하는 것이다. 그럼으로써 서울 사회복지에 관심을 갖는 시민이나 세계인이 가능하면 디지털 기기 상에서 원하는 주제로 서울 사회복지 역사현장을 방문할 수 있게 될 것이다. 예를 들면 해방 후 혹은 한국전쟁 와중에 한국에서 응급구호활동을 전개했던 외국민간원조단체 및 그 연합회인 KAVA에 관심을 갖는 탐구자는 이 연구에서 제시한 바, <주요 사적지> 용산 UNKRA건물(서울에서 활동하던 초기 사무실 자리) - 명동 YWCA(1955년부터 사무실로 사용하던 자리) - 국립의료원 내 스칸디나비아클럽(분과위원회회를 열었던 장소의 하나) - 장충동 서울클럽(분과위원회회를 열었던 장소의 하나) - 워커힐(KAVA연차대회를 열었던 주요 장소) 등을 하나로 묶는 탐방코스를 선택할 수 있도록 주제별 동선까지를 담은 서울시 사회복지 역사지도가 제작될 필요가 있다. 이 일은 3년 이상의 고증과 준비기간을 거쳐야 할 사항이다. 이를 위한 구체적인 실행계획 작성을 위한 조사연구사업이 필요하다.

둘째, 관련하여 이 연구에서 제시한 주요 사례를 참고하여, 서울 사회복지의 역사적 명소(historical heritages)를 발굴하고 이를 지정하는 사업이다. 실제 보건, 교육, 복지와 관련하여 여러 기관이나 장소나 건물이 서울의 역사 유적으로 지정되어 있음을 연구과정에서 알 수 있었다. 그러나 서울시 사회복지 역사유적으로 지정된 바는 없다. 역사유적, 역사명소로 지정되면, 훼손을 방지할 수 있고, 또 연구자나 관람자의 흥미를 유발할 수 있으며, 궁극적으로 사회복지 역사도시로서의 서울시의 브랜드가치를 창출하는데 기여하게 될 것이다. 이를 위해서는 사회복지명소개발을 뒷받침할 수 있도록 서울시 조례가 제정되어야 할 것이다. 아울러 명소개발을 위한 구체적인 발굴, 정리 작업, 명소화를 위한 스토리텔링 작성 작업 등이 뒤따라야 할 것이다.



## 참고문헌

---

### [제 1장]

감정기·최원규·진재문(2011). 《사회복지의 역사》, 나남출판사. p.62  
배미애. 《사회정의와 복지지리학에 관한 고찰》, 한국지역지리학회지 9-4. 2003.  
서울시립대학교 도시인문학연구소 도시인문학용어사전 ‘역사지리학’  
([http://iuu.uos.ac.kr/bbs/board.php?bo\\_table=dic&wr\\_id=17](http://iuu.uos.ac.kr/bbs/board.php?bo_table=dic&wr_id=17))

### [제 2장]

#### ▣ 1차 자료

《삼국사기》, 《삼국유사》, 《고려사》, 《조선왕조실록》, 《승정원일기》  
《독립신문》, 《황성신문》, 《제국신문》, 《대한매일신보》, 《그리스도신문》, 《신학월보》  
  
《서울교구연보》, 《위델주교일기》, 《파리외방전교회 선교사서한문》  
《Reports and letters from Korea Mission (PCUSA)》  
《The Annual Report of the Foreign Mission of the Presbyterian Church in the USA》  
《Korean Repository》

#### ▣ 논문 및 저서

##### 1. 논문

고동환. 《근대 이행기 빈민의 삶과 저항》, 역사비평 46, 1999.  
곽효문. 《조선조 자휼전칙의 복지행정사적 의의》, 행정논총 39-3, 2001  
권오영. 《한성백제의 시간적 상한과 하한》, 백제연구 53, 2011.  
김경숙. 《한국 가톨릭 여자수도회의 사회복지사업에 관한 연구》, 가톨릭대석사학위논문, 2000.  
김은하. 《1890년대-1910년 독립 여선교사 진 페리와 엘렌 패쉬의 교육활동》, 교육문제연구 37, 2010.  
김혜선. 《개화기 샬트르 성 바오로 수녀회의 교육활동에 관한 연구》, 이대 석사논문, 1990.  
김정근. 《고구려의 진휼책》, 두류 10(진주교육대학교), 1975.  
김정근. 《백제의 진휼책》, 논문집 13-1(진주교육대학교), 1976.  
김정근. 《신라의 진휼책》, 논문집 15-1(진주교육대학교), 1977.  
남슬기. 《대한제국기 惠民院의 설치와 운영》, 이화여자대학교 대학원 사학과 석사학위논문, 2012.  
노길명. 《조선 후기 가톨릭 아동복지사업의 전개와 성격》, 한국영유아보육학 28, 2002.  
노중국. 《백제의 구휼.진대정책과 ‘佐官貸食記’ 목간》, 백산학보 83, 2009.  
문용식. 《18세기 후반 진휼사업과 진자 확보책》, 사총 44, 1995.  
박경룡. 《개화기의 한성부 사회상-한성부 《거문》을 중심으로-》, 사학지 28, 1995,

- 박창현. 《강도 만난 조선인의 친구 선한 사마리아인 스크랜튼의 ‘칭친구(稱親舊) 선교》, 선교 신학 31, 2012.
- 박현숙. 《백제 한성시기 流民의 발생과 對民支配의 양상》, 선사와 고대 27, 2007.
- 신동원. 《조선말의 콜레라 유행 1821-1910》, 한국과학사학회지 11-11, 1989.
- 신희권. 《중국도성과의 비교를 통한 한성백제 도성의 형성과 발달》, 백제학보19, 2017.
- 양옥경·이방원·이방현, 《자료분석을 통해 본 개화기(1876년~1910년) 사회복지 현상 연구》, 이화 사회과학논총 27, 2012.
- 여인석. 《조선 개항 이후 한의의 동태》, 동방학지 104, 1999.
- 오형숙. 《개화기 여성단체의 연구》, 이대석사논문, 1975.
- 이방원. 《개화기 고아구제연구》, 이화사학 45, 2012.
- 이방원. 《박에스더(1877-1910)의 생애와 의료선교활동》, 의사학16-2, 2007.
- 이방원. 《보구여관의 설립과 활동》, 의사학17-1, 2008.
- 이호영. 《한국 고대사회의 재해와 구빈책: 삼국 및 통일신라시대를 중심으로》, 史學志 5-1, 1971.
- 정민재. 《일제강점기 순화원의 설립과 운용》, 한국근현대사연구 57, 2011
- 최종현. 《개경과 남경 사이》, 서울학연구 63, 2016.
- 최창무. 《조선왕조 후기의 구빈제도에 관한 연구》, 복지행정논총 2, 1992.
- 최창무. 《삼국 및 통일신라시대의 구빈사업에 관한 연구》, 복지행정논총 4, 1994.
- 최창무. 《조선왕조 후기의 구빈제도에 관한 사료》, 복지행정논총 9, 1999.
- 하상락. 《경성고아원에 대한 소고》, 향토서울45, 1988.
- 한규무. 《사립보생고아학교규칙 해제, 서강대 도서관 편》, 서강대학교 로울라도서관 소장 고서 해제, 서강대 로울라도서관, 2010.
- 한규무·노기욱. 《대한제국기 경성고아원의 설립과 운영》, 향토서울76, 2010.

## 2. 저서

- J. 보통, 한국 샬트르 성바오로수도회 역, 《성바오로의 딸들》, 서울:카톨릭출판사, 1985.
- 김근홍 외. 《사회복지 역사와 철학》, 학지사, 2007.
- 대한적십자사100년사편찬위원회. 《한국적십자운동100년》, 대한적십자사, 2006.
- 박윤재. 《한국근대의학의 기원》, 혜안, 2005.
- 샬트르 성바오로수녀회 100년사편찬위원회. 《한국샬트르 성바오로수녀회 100년사》, 샬트르 성 바오로수녀회, 1991,
- 서인숙. 《시민사랑, 더 높은 공공의료의 길, 서북병원 65년사》, 동광인쇄사, 2014.
- 신동원. 《한국근대보건의료사》, 한울, 1997.
- 신동원. 《한국근대보건의료사》, 한울아카데미, 1997
- 신동원. 《호열자 조선을 습격하다》, 역사비평사, 2004
- 신재의. 《(한국기독교와) 초기 의료선교》, 한국기독교역사문화연구소, 2007
- 신정환. <중남미 한인 이민 역사>, 《재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색》, 국사편찬위원회, 2005.
- 심홍보. 《한국 천주교 사회복지사》, 한국천주교중앙협의회, 2001.
- 안상훈·조성은·길현종. 《한국 근대의 사회복지》, 서울대학교 출판부, 2005.
- 오호성. 《조선시대의 미곡유통 시스템》, 국학자료원, 2007.

유홍렬. 《한국천주교회사》, 개정판 하권, 카톨릭출판사, 1984

윤인진. 《코리아타운의 형성과정과 재미한인사회 연구방법》, 《재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색》, 국사편찬위원회, 2005.

이덕주. 《아현교사 110년사:선한 사마리아인의 애오개 사랑》, 기독교대한감리회 아현교회, 2001.

이덕주. 《(기독교대한감리회)서울연회사 ; 1884-1945》, 기독교대한감리회 서울연회, 2007.

이만열. 《한국기독교의료사》, 아카넷, 2003.

이화여자대학교 110년사편찬위원회 편. 《이화110년사》, 이화여자대학교 출판부, 2006

천주교명동교회. 《서울교구연보 I》, 한국교회사연구소, 1984.

카톨릭중앙의료원 50년사 편찬위원회. 《가톨릭중앙의료원 50년사》, 가톨릭출판사, 1988.

하상락. 《한국사회복지사론》, 박영사, 1989.

한국 샤르프르 성바우로수도회. 《바오로 뜰안의 애가 85년》, 가톨릭출판사, 1973.

한국교회사연구소. 《명동본당사 I》, 2007.

한국교회사연구소. 《순교자와 증거자들》, 한국교회사연구소, 1982.

## [제 3장]

### 관찬자료

『朝鮮總督府官報』

京城府. 『京城府内社会事業概況』. 大正十二年 八月二十五日.

京城府. 『京城府社會事業要覽』. 大正十三年 三月.

京城府. 『京城府社會事業要覽』. 昭和九年 三月.

京城府. 『京城社會事業便覽』. 昭和四年 八月三十日.

京城府社会事業助成會. 『京城府内各種社会事業要覽』. 昭和十三年 三月 十日.

朝鮮總督府. 『失業調査』. 昭和十二年 十月.

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』. 昭和九年 十月.

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』. 昭和十年 十月.

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』. 昭和十一年 十一月

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』. 昭和七年 六月末.

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける失業調査』. 昭和八年 六月末.

朝鮮總督府. 『京城社会事業便覽』. 昭和四年 八月三十日.

朝鮮總督府. 『公設市場概況』. 大正十三年 三月 三十日.

朝鮮總督府. 『朝鮮に於ける公設市場』. 昭和五年 六月 十五日.

朝鮮總督府. 『朝鮮各道府郡 臨時恩賜金由來及其ノ事業概要』. 明治四十四年 十一月.

朝鮮總督府. 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』. 昭和十一年 十一月 二十八日.

朝鮮總督府. 『朝鮮窮民救濟治水工事年報』. 昭和八年 八月 二十八日.

朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽 昭和十一年 三月』. 昭和十一年 三月 三十日.

朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽 昭和八年 二月』. 昭和八年 三月 十三日.

朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽』. 大正十二年 八月八日.

朝鮮總督府. 『朝鮮社會事業要覽』. 昭和四年 九月.

朝鮮總督部. 『朝鮮社會事業要覽』. 大正十三年 十月 三十日.  
 朝鮮總督部. 『朝鮮社會事業要覽』. 大正十二年 八月 八日.  
 朝鮮總督部. 『朝鮮社會事業要覽』. 昭和四年 十二月 二十四日.  
 朝鮮總督部. 『朝鮮社會事業要覽』. 昭和二年 八月 三十日.  
 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府救療機關』, 大正十二年.  
 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府醫院二十年史』, 昭和三年.  
 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府醫院第一回年報』, 明治四十四年.  
 朝鮮總督府. 『朝鮮總督府濟生院事業要覽』, 大正十二年 七月 三十一日; 大正十四年 六月 三十日; 大正十五年 十月 五日; 昭和三年 九月 三日; 昭和四年 七月 三日; 昭和五年 七月 三日.

## 신문 및 잡지

《매일신보》, 《조선일보》, 《동아일보》, 《대구매일신문》,  
 『同胞愛』, 『慈善』, 『朝鮮』, 『朝鮮公論』, 『朝鮮及滿洲』, 『朝鮮社會事業』  
 『基督申報』, 『THE KOREA MISSION FIELD』

## 논문 및 저서

고태우. 《1930년대 조선총독부의 국민구제토목사업과 지역개발》, 역사와현실, 86. 2012.  
 매일신보사. 《조선년감》, 1945.  
 박윤재. 《조선총독부의 지방 의료정책과 의료 소비》, 역사문제연구, 21. 2009.  
 박윤재. 《한말·일제 초 근대적 의학체계의 형성과 식민 지배》, 연세대학교 박사학위논문, 2002.  
 백남중. 《日帝時代 障礙人 福祉 教育에 關한 考察 : 濟生院 盲啞部를 中心으로》, 중학대학교 석사학위논문, 2001.  
 서울특별시. 《국역 경성부사 제 1권》. 2015.  
 서울특별시. 《국역 경성부사 제 2권》. 2015.  
 서일수. 《1930년대 전반 국민구제토목사업의 대도시 사례와 성격-경성, 부산, 평양을 중심으로》, 중앙대학교 대학원 사학과 석사학위논문. 2010.  
 송치호. 《일제시기 조선사회사업협회의 성격에 관한 실증분석 : ‘식민지배 도구적 성격’을 중심으로》, 서울대학교 대학원 석사학위논문. 2007.  
 유선영. 《식민지의 스티그마 정치 - 식민화 초기 불량자표상의 현실효과》, 사회와역사, 89권. 2011.  
 윤치호 지음·김상태 편. 《윤치호일기(1916~1943)》, 역사비평사. 2001.  
 이덕주. 《태화기독교사회복지관의 역사(1921~1993)》, 태화기독교사회복지관, 1993.  
 이방원·이방현. 《일제전기(1910-1931) 조선총독부의 사회사업과 그 특성》, 향토서울, 88. 2014.  
 이방현. 《일제의 정신질환자에 대한 인식과 태도》, 이화사학연구 45. 2012.  
 이방현. 《일제시대 신문에 나타난 정신질환자 사회표상》. 이화여자대학교 박사학위논문. 2010.  
 이윤진. 《일제 강점기 농번기 탁아정책 고찰 : 1930년대~1940년대를 중심으로》, 한국영유아 보육학, 제 32집. 2003.

이운진. 《일제하 유아보육사 연구》. 해안. 2006.

이종범. 《1930년대 초의 ‘국민구제토목사업’의 성격》, 전남사학, 2. 1988.

임운택. 《호남지방의 사회복지발전에 관한 연구-기독교 사회복지를 중심으로》, 전주대 박사학위논문, 2001.

정근식. 《식민지 위생경찰의 형성과 변화, 그리고 유산 - 식민지 통치성의 시각에서》, 사회와 역사, 90권. 2011.

조성운. 《일제하 불교시찰단의 파견과 그 성격》, 한국선학, 18. 2007.

주상훈·전봉희. 《1910~20년대 관립 자혜의원 계획의 시기적 특징과 변화》, 대한건축학회 논문집 : 계획계, 27-11. 2011.

한규무·노기욱. 《대한제국기 경성고아원의 설립과 운영》, 서울과 역사, 76. 2010.

해관오금선선생기념사업회. 《해관 오금선》. 연세대출판부. 1982.

大友昌子. 『帝國日本の植民地社會事業政策研究-臺灣・朝鮮』, ミネルヴァ書房, 2007.

荻野順導. 『和光教園事業要覽』, 昭和十一年 十月十日.

和光教園. 『和光教園事業要覽』, 和光教園出版部. 昭和二年 四月二十一日.

## ▣ 검색사이트

국가통계포털 <http://kosis.kr/index/index.do>  
 네이버지도 <https://map.naver.com>  
 사회복지법인 해관재단 좋은집 <http://www.anfam.or.kr>  
 태화기독교사회복지관 <http://www.taiwha.or.kr/2012>  
 태화복지재단 <http://www.taiwhafound.org/>  
 한국향토문화전자대전 <http://www.grandculture.net>

## [제 4장]

## ▣ 정부기관 편찬자료

『국무회의록』.  
 『국무회의안건철』.  
 보건사회부. 『보건사회통계연보』.  
 보건사회부. 『한국아동복지 사업 4282-4291 (1949-1958)』, 1958.  
 보건복지부. 사회복지정책실 아동정책과, 『법인관계서류철』, 1958.  
 보건복지 70년사 편찬위원회. 『보건복지70년사: 가난의 시대에서 복지사회로』, 2015.  
 보건사회부. 『불우아동건전육성대책대체(안)』, 1976.  
 서울특별시. 『서울통계연보』.  
 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>).  
 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>).

## ▣ 신문·잡지

《동아일보》, 《조선일보》, 《경향신문》, 《한겨레》, 《동광》

## ▣ 면담자료

Holt, Molly. (홀트아동복지회 이사장) (면담자: 구영은, 면담일시: 2017.08.22.).  
조기동 (前 캐나다유니테리언봉사회 회장) (면담자: 구영은, 면담일시: 2017.10.06.).  
조병국 (前 서울시립아동병원 소아과장) (면담자: 구영은, 면담일시: 2017.10.11.).  
조준호 (사회복지법인 엔젤스헤이븐 상임이사) (면담자: 구영은, 면담일시: 2017.11.24.).

## ▣ 기타 일차자료 및 기관 역사서

Holt, Bertha. 『The Seed from the East』, Holt International Children's Services. 1956.  
Unitarian Service Committee of Canada. (1963) 『Annual Report for the Year 1963』.  
Unitarian Service Committee of Canada. (1964) 『Annual Report for the Year 1964』.  
Unitarian Service Committee of Canada. (1965) 『Annual Report for the Year 1965』.  
고건. 《고건 회고록: 공인의 길》, 나남출판사. 2017.  
나운환. 《장애인복지, 서울역사편찬원》. 2017.  
김민경. 《노인복지, 서울역사편찬원》, 서울사회복지사. 2017.  
서명선. 《여성복지, 서울역사편찬원》, 서울사회복지사. 2017.  
대한사회복지회50년사 편찬위원회. 《나눔, 그 아름다운 삶-대한사회복지회 50년사》, 사회복지법인 대한사회복지회. 2004.  
사회복지법인 동천학원. 《동천학원 50주년 기념 발자취》. 2007  
삼육재활센터. 《再活三育 50年史 : 1952-2002》. 2002  
서울兒童相談所. 《事業概要 檀紀4292年》. 1959.  
서울아동상담소. 《사단법인 서울아동상담소안내문》. 연도미상.  
어린이재단60년사 편찬위원회. 《한국사회복지 60년 그리고 어린이재단 60년: 1948~2008. 기록편 사랑과 봉사의 씨앗을 뿌리다》, 어린이재단. 2010.  
사회복지법인 자광재단. 《사랑의 빛으로 하나되는 세상》. 2015.  
조규환. 《볼런티어에서 프런티어로: 사회복지사 53년의 발걸음》, 인간과 복지. 2012.  
지역탁아소연합회. 《지역사회탁아소연합회 10년 활동》. 1995.  
초록우산 어린이재단. 《한국아동복지와 초록우산어린이재단: 초록우산어린이재단 68년》. 2016.  
캐나다 유니테리언 봉사회. (1965) 《家庭및兒童福祉事業研鑽會 (토의자료)》.  
카바40년사편찬위원회. 《외원사회사업기관활동사 : 외국인간원조기관한국연합회 40년사》弘益齋. 1995.  
한국어린이재단. 《CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어 (1948-1986)》. 1986.  
홀트아동복지회. 《홀트아동복지회 50년사 :1995~2005》. 2005.

## ▣ 연구논저



- Oh, Arissa. 『To Save the Children of Korea: The Cold War Origins of International Adoption』, Stanford University Press. 2015.
- 김기숙. 《한국의 아동복지 사업의 현황 : 아동복지시설에 관한 실태》, 사회사업, 9, 이화여자대학교 사회사업연구회. 1975.
- 김아람. 《1950년대 혼혈인에 대한 인식과 해외 입양》, 역사문제연구, 22, 역사문제연구소. 2009.
- 김조설. 《(정치경제학 관점에서 살펴보는) 한국복지정책 형성의 역사: 국가와 국민생활의 변혁》, 인간과 복지. 2017.
- 박희라. 《탁아운동 위협하는 '88탁아소'》, 월간말. 1988.
- 변희남. 《首都서울의 兒童福祉行政 方向》, 아동문제에 관한 연구보고서. 1972.
- 서울대학교 사회복지학과 50년사 편찬위원회. 《서울대학교 사회복지학과 50년사 : 1959~2009》, 서울대학교 사회복지학과. 2009.
- 서울특별시사편찬위원회. 《서울六百年史 第5卷》. 1981.
- 서울특별시사회복지협의회. 《서울사회복지백서 : 2006 조사연구보고서》. 2006.
- 윤정란. 《한국전쟁과 기독교》, 한울아카데미. 2015.
- 이삼돌. 《해외입양과 한국 민족주의: 한국 대중문화에 나타난 해외입양과 입양 한국인의 모습》, 소나무. 2008.
- 이연식. 《해방 직후 '우리 안의 난민·이주민 문제'에 관한 시론》, 역사문제연구, 35, 역사문제연구소. 2006.
- 이영환. 《미군정기의 구호사업》, 하상락 편저, 한국사회복지사론, 서울: 박영사, pp.449-452. 1989.
- 최원규. 《Kidneigh 의 한국사회사업교육자문활동에 관한 사례연구》, 사회복지연구, 3(1), 한국사회복지연구회.
- 최원규. 《외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향》, 서울대학교 박사학위논문. 1996.
- 하상락. 《공공부조사업》, 한국민족문화대백과. 연도미상.
- 한국노인복지회. (2000) 《현대재가복지사업》, 弘益齋. 2000.
- 허남순. 《국내입양사업의 현황분석에 관한 연구 : 한국기독교양자회를 중심으로》, 이화여자대학교 석사학위논문. 1973.
- 허남순. 《국내 및 국외입양제도의 문제점 고찰》, 사회복지, 90, 한국사회복지연합회. 1986.

## 부표

### <부표1> 서울의 사회복지시설 : 조선~일제강점기(1392~1945)

연번	시설명	설립시기	관민	설립주체	대상	위치	비고
1	혜민서	13920000	관	조선정부	병자	한성부 남부 태평관	혜민고국, 혜민국
2	동활인서	13920000	관	조선정부	빈민	현 성북구 동소문동 4가 103	동대비원(활인원)
3	서활인서	13920000	관	조선정부	병자	현 서대문구 아현동 267, 281번지 일대	서대비원(활인원)
4	제생원(조선)	13970000	관	조선정부	빈민	현 안국동 현대사옥 안	
5	매치원	14100000	관	조선정부	사망자	-	
6	보제원	14360805	관	조선정부	빈민	흥인문 밖 3리	
7	이태원	14360805	관	조선정부	빈민	현 용산구 용산동2가 1	
8	홍제원	14370216	관	조선정부	빈민	현 서울시 서대문구 홍제동 138번지	
9	상평청	14570000	관	조선정부	일반민	-	
10	진흫청	15110000	관	조선정부	일반민	-	
11	인현서당	18820500	민	불랑	아동	인성보재	천주교(파리외방전교회)
12	천주교 고아원	18850315	민	불랑	고아	곤당골	천주교(파리외방전교회)
13	제중원	18850414	관	조선정부	병자	한성부 북부 재동	광혜원
14	배재학당	18850600	민	아펜젤러	남아	현 서울시 중구 정동 34-5	개신교(미북감리교)
15	천주교 양로원	18850702	민	불랑	노인	종로 동골	천주교(파리외방전교회)

16	시병원	18850910	민	스크랜튼	병자	현 서울시 중구 정동 34-1	개신교(미북감리교)
17	임시 피병원	18860000	관	조선정부	전염병자	기존 동서활인서 터	
18	고아원(언더우드학당)	18860000	민	언더우드	남아	현 서울시 중구 정동 13-1	개신교(미북장로교) / 경 신학당
19	이화학당	18861100	민	스크랜튼 대부인	여아	현 서울시 중구 정동 32번지	개신교(미북감리교)
20	정동여학당	18870600	민	엘러스	여아	현 서울시 중구 정동 1-11	개신교(미북장로교)
21	보구여관	18871000	민	메타 하워드	여성병자	현 서울시 중구 정동 32번지	개신교(미북감리교)
22	애오개시약소	18881200	민	스크랜튼	병자	고양군 용강면 아현리 60번지	개신교(미북감리교)
23	상동시약소	18901000	민	스크랜튼	병자	남대문 안 언덕	개신교(미북감리교)
24	동대문시약소	18920000	민	스크랜튼	여성병자	동대문 성벽 바로 안쪽	개신교(미북감리교)
25	휴 오닐 기념진료소	18930000	민	언더우드 부인	여성, 어린이 병자	-	개신교(미북장로교)
26	위생국	18940628	관	조선정부	일반민	내무아문 내	
27	하도감 피병원	18950000	관	조선정부	전염병자	동대문 하도감 터	
28	약현서당	18950000	민	두세	여아	약현 성당 내	천주교(파리외방전교회)
29	한성병원	18950000	민	瀨脇壽雄	병자	-	
30	혜중국	18960000	민	한우	병자	경희궁 홍화문 밖	
31	고아원	18970000	민	진 썬 페리, 앨런 패	고아	서대문 밖 정동 서쪽	
32	광흥학교	18980000	민	박예병	학생	약현	
33	진민소	18980625	민	민영기, 원유상	빈민	서소문 전 선혜청 안 별창의 빈 창고	
34	캐롤라이나학당	18981000	민	캠벨	여아	한성부 인달방 고간동	개신교(미남감리교)/ 배화 학당
35	훈맹학당	18990000	민	진 썬 페리, 앨런 패	맹인 남성	현 서울시 서대문구 충정로3가 476	
36	진민서	18990300	관	대한제국	빈민	-	
37	내부병원	18990426	관	대한제국	병자	경복궁 건춘문 앞 사간원 터	광제원 개칭

38	해민원	19011009	관	대한제국	빈민	내부 위생국 자리	
39	왕신학교	19040000	민	-	학생	왕십리	현 무학초등학교
40	경성고아원(1905)	19051000	민	이필화	고아	한성부 중부 광이동 11통 5호	보생고아학교
41	대한적십자사병원	19051015	관	조선정부	병자	경복궁 영추문 밖 대동	
42	대한적십자사	19051027	관	대한제국	일반민	-	
43	고아원	19051200	민	松尾英史	고아	-	한국박애고아원 개칭
44	애국부인회 조선본부	19060119	민	-	군인, 유아, 여성	-	
45	진명여학교	19060421	민	엄귀비	여학생	현 종로구 창성동 67번지	
46	보신여학관	19060500	민	엄귀비	여학생	한성부 전동 11통 6호	명신여학교,숙명여고보 개칭
47	양규의숙	19060610	민	진학신, 진학주	여성	한성부 냉동 173-6	
48	한성여학원	19060700	민	고관 부인들	여성	한성부 교동	
49	신명학교	19061125	민	-	아동	한성부 누상동	
50	보학원	19070000	민	여자교육회	여성	한성부 원동 전 대루원직방	
51	부인양잠학교	19070000	민	동대문 밖 유지	여성	동대문 밖 무동도	
52	대한의원	19070310	관	대한제국	병자	한성부 동부 마등산 언덕 위	조선총독부의원
53	자선부인회	19070900	민	박영자, 민경자 등	일반민	한성부 서서 광통방 부정동 18통 10호	한성부 서부 여경방 백목다리 54통 8호 이전
54	사립대한의원	19080000	민	이인완	병자	-	
55	보인학교	19080000	민	보인학회	학생	한성부 내수동 145	
56	기아수양소	19080205	민	김석자	고아	자선부인회 내	
57	관립한성고등여학교	19080401	관	순정효황후	여성	한성부 서쪽	
58	생산구호원	19080700	민	이종문	여성	한성부 다동	
59	자혜부인회	19080800	민	이옥경 등	고아	한성부 중부 광이동 11통 5호 경성고아원 내	제국부인회 개칭
60	관진방회	19080800	민	윤덕영, 민영기 등	일반민	-	
61	동양애국부인회	19080924	민	이옥경, 권후자, 정송강	여성	-	

62	윙희병원	19081000	민	구자성	병자	한성부 북부 대안동	
63	찬화병원시료부	19081005	민	후루시로 겐지	병자	경성부 명치정 1정목 9번지	
64	소수공조합소	19090000	민	정부당국자, 자혜 부인회	빈민	-	
65	진명강습소	19090000	민	노순근 등	노동자	아현리	
66	순화원	19091000	관	대한제국	전염병자	한성부 북부 경우궁 터	순화병원 개칭
67	산파양성소	19091100	민	윤치성	여성	한성부 교동	
68	실업야학교	19091200	민	금화교육회	학생	한성부 미동 보통학교 내	
69	제로원	19091200	민	신극 등	노인		
70	양로사	19100000	민	이학재 등	노인	한성부 북부 대안동	
71	인제병원	19100000	민	김수현, 고용직	병자	한성부 북부 송현	
72	양정여자학교	19100500	민	양정여자교육회	여학생	-	
73	조선총독부의원	19100930	관	조선총독부	병자	경성부 연건동 28번지	
74	빈민자활단	19110000	민	渡邊金三郎	빈민	-	
75	경성부은사수산장	19110507	관	경성부	여성	돈화문 앞 옛 병영(경성부 운니동)	은사수산경성기업장 개칭
76	제생원 양육부	19110621	관	조선총독부	고아	경성부 천연동 98번지	
77	수양원	19110622	민	손흔 등	장애인	-	
78	노동야학교	19110900	민	임재덕	노동자	북부 영추문 앞	
79	몽양원	19120000	민	정동교회	어린이	배재학당 구내	개신교(미북감리교)
80	직공야학	19120000	민	데라우치, 조중응	청년 직공	부내 8개 보통학교	
81	제생원 맹아부	19121200	관	조선총독부	맹아	경성부 천연동 98번지	
82	제연전습소	19121216	관	송신면, 인창면	빈민	-	
83	보은사	19130000	민	고윤묵	여성	아현, 마포	
84	검창보육원	19130811	민	佐竹權太郎	고아	경성부 한강동 삼각지	
85	경성구호회	19130901	민	松寺竹雄	석방자	우포청터(현 동화일보 기사옥과 광화문 우체국 사이)	
86	경성은사수산제사장	19140401	관	조선총독부	여성	경성부 의주통 독립문 근처	
87	구산소	19140700	민	손성옥	임산부	서부 내자동	

88	유치원	19150300	민	유각경	유아	윤못골	
89	육영사	19160000	민	-	서울 유학생	북부 안국동	
90	사루타레루 재단	19160619	민	사루타레루	일반민	조선총독부 내무국 사회과 내	
91	불교자제원	19170420	민	동본원사	행려병자	경성부 용산 원정 1정목 12번지	불교(진종대곡파)
92	경성구제회	19180817	민	경성부윤, 경찰서, 상업회의소, 주요신문사	빈민	-	
93	구세군 육아홈	19181231	민	구세군	고아	경성부 평동 76번지	
94	경성고아원(1919)	19191000	민	김병찬	고아	경성부 남미창정 14번지	경성보육원 개칭
95	경성제사주식회사 교육부	19191002	민	경성제사주식회사	여성	-	
96	경성부명치정공설시장	19191020	관	경성부	일반민	경성부 명치정 2정목 25번지	
97	경성부종로공설시장	19191020	관	경성부	일반민	경성부 견지동 110번지	
98	도르가회	19200000	민	웜볼드	일반민	-	개신교(미북감리교)
99	상애회	19200000	민	박춘금	노동자, 유학생	경성부 수표교정	
100	경성고아구제회	19200207	민	윤치호 등	경성고아원(1919)	경성부 남미창정 14번지	
101	조선여자교육회	19200220	민	차미리사	여학생	경성부 청진동 217번지	조선여자교육협회, 근화학원
102	경성부안국동공설시장	19200507	관	경성부	일반민	경성부 안국동 37번지	
103	고학생갈뎅회	19200621	민	최현 등	고학생	경성부 관철동 119번지	
104	경성공제회	19200624	민	양명수 등	빈민	-	
105	조선중앙위생회	19200714	관	조선총독부	일반민	-	
106	효자동 피병원	19200904	민	정면섭, 양재규 등	전염병자	경성부 효자동 70번지	
107	경성부경정공설시장	19200921	관	경성부	일반민	경성부 경정 11번지	
108	경성부화원정공설시장	19201021	관	경성부	일반민	경성부 화원정 835번지	
109	공성야학회	19201200	민	-	성인남녀	경성부 다동공립보통학교 내	
110	화광교원 본원	19201225	민	久家慈光	일반민	경성부 관수정 102번지	불교(정토종개교원)
111	경성부돈의동공설시장	19201227	관	경성부	일반민	경성부 돈의동 103번지	



112	견지강습소	19210000	민	시천교 청년회	일반민	경성부 견지동 80번지	
113	경성부교북동공설시장	19210000	관	경성부	일반민	경성부 교북동	
114	송인야학강습소	19210100	민	안암리 거주 교사	일반민	-	
115	조선맹아협회	19210300	-	-	맹아자	경성부 천연동 98번지 제생원 맹아부 내	
116	태화여자관	19210400	민	남감리회	여성	경성부 인사동 194번지	태화사회관
117	조선사회사업연구회	19210411	관민	경성부, 사회사업 관계자	일반민	경성부 남산정3정목 일본적십자사조선 본부 내	조선사회사업협회
118	조선여자청년회	19210418	민	신알배터 등	여성	경성부 관수동	
119	고학생구제회	19210424	민	윤익선 등	고학생	경성부 재동 110번지	
120	주택구제회	19210509	민	박영효 등	빈민	경성부 낙원동 189	보린회 개칭
121	조선아동보호회	19210605	민	이상재 등	아동	-	
122	고학생영제구호회	19210623	민	박일근 등	고학생	경성부 무교정 4번지	
123	위생시험소	19220000	관	경성부 위생계	일반민	경성부 영락정	
124	여자대성학원	19220000	민	-	여성	동대문 6정목 동대문여자보통학교 내	
125	공영야학교	19220000	민	타나베 쓰미오	일반민	-	일본인
126	조선여자기독교청년회 연합회	19220327	민	조선여자교육협회	여성	경성부 인사동 194번지	
127	소작인상조회	19220400	민	송병준 등	소작인	-	
128	여자고학생상조회	19220401	민	정종명 등	여학생	경성부 광화문통 19번지	
129	한진달 재단	19220613	민	한진달	일반민	경성부 왜성 18번지	
130	경성부죽점정공설시장	19220711	관	경성부	일반민	경성부 죽점정 2정목 161-4	
131	경성부인사상담소	19220801	관	경성부	일반민	경성부 명치정 2정목 25번지	경성부직업소개소 개칭
132	향사회관	19220807	민	廣內式惠	일반민	경성부 천연동 31번지	불교(진종대곡파)
133	갱생의 집	19230000	민	중앙선교회	여학생	-	
134	고학당협회	19230000	민	류승복 등	고학생	동대문 밖 신설리 옛 도수장	
135	고학생구제방법연구회	19230112	민	박영효 등	고학생	경성부 돈의동 26번지	
136	화산학교	19230300	민	정봉현	아동	경성부 현저동	

137	노동진찰소	19230306	민	최상훈	병자	경성부 황금정 2정목 22번지	
138	다동보통학교	19230400	민	서성록	일반민	경성부 관철동 75번지	서울야학교, 보광학당
139	경성부동대문공설시장	19230601	관	경성부	일반민	경성부 종로 5정목	
140	조선기독교여자절제회	19230900	민	윤각경, 최활란, 홍에스더	일반민	-	
141	조선여자강습원	19230900	민	김현제	여성	경성부 재동 84번지	
142	불교제중원	19230901	민	이회광	병자	경성부 정동 불교중앙포교소 내	불교
143	일본적십자사조선본부 진료소	19231220	민	일본적십자사	병자	경성부 축점정 1정목 90번지	일적조선본부적십자병원 개칭
144	조선구제원	19240500	민	유희종 등	고학생, 빈민	-	
145	조선기근구제회	19240927	민	이종린 등	재해민	-	
146	구세군구제소	19241200	민	구세군	빈민	경성부 서대문정 1정목 191(2)번지	
147	연합자선회	19241230	민	개신교 연합	걸인	-	연합구제회
148	특별구제위원회	19250000	민	서울해외여성클럽	재해민	-	
149	대동학원	19250408	민	경성차부협회	아동	경성부 수송동 94	대동상업전수학교 개칭
150	조선수해이재자구제회	19250720	민	수해구제협찬회	재해민	-	
151	고용학원	19250900	민	윤병옥	아동	경성부 용두정 187번지	
152	경성부서린동공설시장	19251100	관	경성부	일반민	경성부 서린정 42-1	
153	자선구호소	19260000	민	홍석현	병자	홍석현 자택 내	
154	면수구호회	19260219	민	윤치호 등	석방자	경성부 관훈동 107번지	
155	경성빈민상조회	19260708	민	이량	빈민	경성부 남정동 1-8	
156	구세군여자부양소	19260922	민	구세군	여성	경성부 천연동 98번지(총독부맹아부자리)	
157	조양학원	19261115	민	이홍순 외	아동	이태원정	
158	양로원	19261120	민	정남규	노인	경성부 황금정 2정목 93번지	
159	배영강습소	19270400	민	연건동 유지	아동, 여성	경성부 연지동 경신수공부 하층	
160	탁아소	19270501	민	히로다 씨에	유아	경성부 길야정 2정목 96번지	평전육애회 개칭
161	공존회	19270623	민	김성규 등	빈민	경성부 이화동	

162	자선구호소	19270700	민	동서의학연구회	병자	경성부 원동 229번지	
163	근영여학교	19270901	민	-	여학생	경성부 간동 112번지	
164	경성양로원	19270924	민	이원직	노인(여성)	경성부 청운동 4-3	
165	경성부동부방면사무소	19271200	관	경성부	빈민	경성부 어의동 공립보통학교 내	
166	경성부북부방면사무소	19271200	관	경성부	빈민	경성부 매동 공립보통학교 내	
167	경성부동부방면사업후 원회	19271229	민	경성부동부방면위 원회	동부방면사업	경성부 어의동 공립보통학교 내	
168	만리현 유치원	19280000	민	김영순 등	유아	경성부 봉래정 4정목	
169	경성부마포공설시장	19280000	관	경성부	일반민	경성부 도화정	
170	조선불교부인회	19280115	민	박선심화 등	여성	-	
171	조선여자직업사	19280201	민	조선여자기예사	여성	경성부 공평동 66번지	
172	화광교원 동대문분원	19280400	민	久家慈光	일반민	경성부 종로 3정목 27번지	불교(정토종개교원)
173	여자의학강습소	19280904	민	로제타 홀	여학생	경성부 창신동 132	경성여자의학강습소 개칭
174	신당리 야학회	19281200	민	신당리 청년	아동	신당리 구 공동묘지	입정학원 개칭
175	삼판수영학원	19281207	민	김동규	아동	경성부 삼판동 322번지	
176	동산학원	19281211	민	김성규 등	아동	동대문 밖 신설리	
177	명진사	19281228	민	小松寛美	고아	경성부 서사현정 116 고야산 별원 내	
178	노청학원	19290105	민	노량진청년회	아동	노량진 은로학교 내	
179	경성부민병실	19290401	민	세브란스병원	전염병자	경성부 남대문동5정목 세브란스 병원 내	
180	경성부서대문공설시장	19290600	관	경성부	일반민	경성부 현저정 102-6	
181	정릉학원	19291003	민	이규갑 등	아동	경성부 정릉리	
182	동부인보관	19291018	민	이강혁	일반민	경성부 효제동 251번지	동화인보관 개칭
183	차가인동맹	19291124	민	이석, 김영기 등	일반민	-	
184	부영공설질옥	19291220	관	경성부	일반민	경성부 효제동 251번지	
185	조선고아수양원	19300122	민	강봉재	고아	경성부 서대문정 2정목 7번지	조선고아원 개칭
186	조선고아구제회	19301102	민	원익상 등	조선고아수양원	경성부 종로 2정목 13번지	
187	간이수산장	19301115	관	경성부	부랑인	고양군 연희면 아현리	

188	경성부서부방면사무소	19310300	관	경성부	빈민	경성부 천연동 31번지 향사회관 내	
189	우리야학원	19310400	민	이재연 등	아동	상왕십리	
190	사회영중양실비진료원	19310513	민	유석창	병자	경성부 종로 2정목 12번지	사회영민중의원 개칭
191	조선공제회	19310617	민	-	아동	경성부 남미창정	
192	조선나병환자구제연구회	19310924	민	윤치호 등	나환자	중앙기독교청년회관 내	
193	화광교원 아현리분원	19311015	민	久家慈光	토막민	아현정 산7번지	불교(정토종개교원)
194	경성부남부방면사무소	19311200	관	경성부	빈민	경성부 황금정 5정목 남부소독사무소 내	
195	경성부용산방면사무소	19311200	관	경성부	빈민	경성부 용산출장소 내	
196	경성부영등포공설시장	19311201	관	경성부	일반민	경성부 영등포정 466-14	
197	공제자양원	19311223	민	양정목, 김수산	고아	경성부 태평동 1정목 6번지	
198	무산아동무료진료소	19320000	민	박용래 등	아동병자	경성부 종로1정목 광중의원 내	
199	조선보건협회	19320200	민	이남훈 등	병자	경성부 서대문정 1정목 148번지	
200	배광학원학술강습회	19320327	민	김창순	아동	경성부 광희정 2정목 116번지	
201	사은학원	19320700	민	花田龍雄	아동	경성부 도화정 산8번지	
202	경성조선간이보험건강상담소	19321001	관	조선총독부	병자	경성부 종로통 1정목 89번지	
203	전치경비진료소	19321100	민	김화영 등	병자	경성부 청진동 210번지	
204	조선직업부인협회	19321218	민	박인덕 등	여성	경성부 인사동 태화여자관 내	
205	조선나예방협회	19321227	관	조선총독부	나환자	-	
206	동신학당	19330000	민	하왕십리 주민	아동	-	
207	경성부립진료소	19330116	관	경성부	병자	경성부 황금정 6정목 18번지	경성부립부민병원 개칭
208	한광학원	19330220	민	박영환	아동	부외 신당리	
209	경성교회단체연합회	19330225	관	경성부	경성 교회단체	경성부청 사회과 내	
210	조선가정부인협회	19331125	민	-	여성	경성부 인사동 태화여자관 내	

211	면수보호사업연구회	19340000	관	조선총독부 법무국	석방자	경성, 대구, 평양 복심법원 내	조선사법보호사업협회 개칭
212	경성부방면위원연합회	19340711	민	경성부방면위원	방면위원	-	
213	조선마약중독자예방협회	19340922	관	조선총독부 위생과	마약중독자	-	
214	경성탁아소	19350200	민	손정자	유아	경성부 이화동 190번지	
215	자혜양로원	19350400	관	동부인보관	노인(남성)	송인면 답십리정 418번지	
216	근화여자실업학교	19350401	민	근화학원	여학생	경성부 안국동 37번지	
217	이광학원	19350900	민	변구현	아동	이태원	
218	조선교화단체연합회	19351003	관	조선총독부	전국 교화단체	조선총독부 학무국 사회과 내	
219	화광교원 정릉분원	19351018	민	久家慈光	토막민	돈암정 산 83번지	불교(정토종개교원)
220	경성부위생조사회	19360000	관	경성부	일반민	-	
221	사상보호관찰소	19360000	-	-	석방자	-	
222	경성부동부공설세탁장	19360125	관	경성부	일반민	경성부 신당정 217-1	
223	경성부사회사업조성회	19360220	관	경성부	사회사업단체	경성부 총무부 사회과 내	후생협회
224	향상여자실업학교	19360401	민	향상회관	여학생	경성부 천연동 31-1	
225	한성상업학교	19360401	민	경성실업학원	남학생	경성부 송현동 34번지	
226	영명학원	19360410	민	성북정 유지	아동	경성부 성북정	
227	만춘의원	19360501	민	-	병자	경성부 소격정 54번지	
228	조선육영회	19360602	민	김용우	아동	경성부 익선정 34번지	
229	옥천강습회	19360615	민	이동순	아동	경성부 옥천정 127번지	
230	인보관	19360625	민	애국부인회조선본부	일반민	경성부 서린정 42번지	
231	북부인보관	19361001	민	북부방면후원회	일반민	경성부 사직정 251번지	1943년 부영 전환
232	삼동회	19361201	민	윤치호 등	행려병자	경성부 서대문정 89번지 피어선성경학교 내	

233	경성부학교위생연구회	19370701	관민	경성부, 각 학교 장 등	학생	-	
234	경성자매원	19370721	민	고봉경, 고헌경	아동, 여성	경성부 서대문구 공덕정 175-206	
235	적십자사조선본부동대 문진료소	19371101	민	일본적십자사	병자	경성부 동대문 밖 동묘 앞	
236	서부인보관	19380201	관	경성부	일반민	경성부 냉천정 20번지	
237	경성공립공업학교	19380329	관	경기도	남학생	경성부 번대방정	
238	경성교화원	19381200	민	-	결인아동	금호정 산 482번지	
239	갑성고아원	19390000	민	이봉갑	고아	남경성역 앞	
240	향린원	19390000	민	방수원	고아	홍제외리	
241	용강인보관	19390420	관	경성부	일반민	경성부 용강정 70번지	
242	경성덕수공립상업학교	19390601	관	경성부	남학생	경성부 서소문정 76번지	
243	군사원호수산소	19390801	민	경성군사후원연맹	군인유족	경성부 약초정 본원사 내	
244	경성부사회조사위원회	19390900	관	경성부	일반민	-	
245	조선전기공업학교	19400401	민	조선전기공업학교	남학생	경성부 원정 3정목 1번지	
246	성동인보관	19401216	관	경성부	일반민	경성부 상왕십리정 429번지	
247	다산육영회	19410114	민	이숙희, 박윤창	학생	-	
248	영등포인보관	19410401	관	경성부	일반민	-	
249	조선사법보호협회	19420000	관	조선총독부	석방자	-	
250	경성성동공립공업학교	19440401	관	경성부	남학생	경성부 성동구 신당정	
251	경성공립여자상업학교	19440401	관	경성부	여학생	경성부 중구 황금정	
252	한성공업학교	19440401	민	경성실업학원	남학생	경성부 서대문구 북아현정	
253	대동여자상업학교	19440401	민	대동학원	여학생	경성부 종로구 계동정	
254	보인여자상업학교	19440401	민	보인재단법인	여학생	경성부 종로구 내수동	
255	공생원	19440905	관	경성부사회사업협 회	장애인	경성부 동대문구 이문정 산6번지	
256	경성노동숙박소	1910년대	민	-	노동자	경성부 약초정	



<부표2> 1955년 서울시 소재 사회사업시설(외원단체로부터 지원받은 시설)

NO	시설명칭(및 위치*)	사업 또는 대상자수**	NO	시설명칭(및 위치*)	사업 또는 대상자수**
1	북한산보육원	186	54	미망인작업장	30미망인
2	충현영아원	125	55	미실회미망인사업장	미망인 숫자는 미상, 320명의아동
3	남북애육원(영등포)	212	56	편직학교	각 반에 50명의 미망인, 3개월훈련기간
4	에델언더우드홈	27	57	영등포피난민촌	123 아동, 92 영아(아동, 영아 후원한 곳, 이하 동일)
5	한국보육원	81	58	영락교회	98아동
6	구세군소년의 집	207	59	성도교회	9아동
7	화성영아원	64	60	상도교회	3아동
8	영락보린원	120	61	성동교회	2아동
9	개성보육원	48	62	서울상이보훈사무소	76아동, 95영아
10	자선단보육원	260	63	미상	74
11	동양선교회영아원(영등포)	38	64	서울YMCA삼동무료학교	학생 가정의 300아동, 40 영아
12	홍제원	-	65	YWCA무료학교	학생가정의 50아동, 8 영아
13	에덴보육원	120	66	영등포성광무료학교	80아동
14	성바울보육원	125	67	영등포사무엘무료학교	36아동
15	서울보린원	40	68	가솔소녀의집	40소녀
16	삼애원	350	69	광화문반공포로의집	-
17	삼성보육원	150	70	미혼모의집	35명
18	성심보육원	100	71	삼동여성의집	38여성
19	성요셉보육원	80	72	영락양로원	30명
20	장수보육원(영등포)	212	73	이름 미상의 2개 양로원	각각 80명과 20명
21	마리아영아원	27	74	공농적농촌재정착사업장	14가족
22	골롬반보육원	126	75	능곡농원사업장(재정착)	-
23	성약원 (서울위생병원보육원)	345	76	이름 미상의 2개 반공포로 자조사업장	100남성, 벽돌제조 및 양돈
24	YMCA 소년의 집	206	77	급식소	매일 500명
25	신애탁아소	45	78	3곳의 우유급식소	매일 575명
26	영등포탁아소	40	79	우유급식소	매일 400명
27	성심탁아소	100	80	우유급식소	매일 1,200명
28	도원동탁아소	-	81	아동입양서비스	미공법 제203호에 따라 미국으로의 입양
29	중앙여성 직업훈련원	미망인에게 훈련과 근로 기회 제공	82	YWCA지부들	300 회원이 소녀들과 여성들을 위한 집단 활동 후원

30	에덴여성의집	미망인에게 훈련과 근로 기회 제공	83	다음의 여고에 있는 학생 YWCA:이화여고, 중앙여고, 덕성여고, 풍문여고, 성신 여고, 창덕여고, 배화여고, 충신여고, 보성여고, 상명 여고, 신광여고, 경기여고	여고생을 위한 집단활동 (YWCA에서 전국적으로 지원)
31	승남규탁아소	-	84	중앙 YMCA	1,800명의 회원들이 27개 고교 클럽과 한 개의 보이 스카웃대에 소속된 소년, 청년들을 위한 집단 활동 후원
32	창신여성사업장(project)	미망인에게 훈련과 근로 기회 제공	85	다음의 학교에 있는 학생 YWCA: 조선신학교, 세브 란스의전, 정치과학학교, 한양공전, 중앙신학교	청년을 위한 집단 활동
33	동광여성사업장(project)	미망인에게 훈련과 근로 기회 제공	86	붉은 방패클럽(Red Shield Club)	해외 파병병사를 위한 클 럽(구세군에서 정기적으로 지원)
34	미망인재봉사업장 (project)	30명의 미 망인	87	서울적십자병원	224병상, 매일 442 외래환자
35	신생미망인사업장 (project)	10명의 미 망인, 재봉; 확장예정	88	서울적십자병원 간호사훈련 학교	80명의 학생
36	일신미망인사업장 (project)	10명의 미 망인, 재봉	89	세브란스 유니온 의전 및 병원, 세브란스간호학교	147 의대생, 54명의 간호대 생, 200 병상, 매일 400명의 외래환자
37	2개의 이름 미상 사업장	설립 예정	90	서울위생병원	112병상, 매일 103명의 외래환자
38	평양 미망인 홈	-	91	간호학교	51명의 학생
39	순교자 미망인 홈	-	92	이화여자대학교 의과대학, 병원	매일 4,800명의 외래환자
40	홍제원 미망인의 집	-	93	성 마리 병원	60병상
41	길례 미망인의 집	-	94	미음 미상의 4개의 병원	일반의료 사업
42	창신동 미망인의 집	-	95	결핵통제-2개의 결핵진료 소(사레발건과 가정치료에 중점)	운영 첫 달에 3,000명 이 상 x-ray 촬영 및 600명 이상 진료
43	동광 미망인의 집	15가족	96	절 단 상 이 자 재 활 사 업 소 (Amputee Rehabilitation Project) (서울: 4개 센터 중 하나)	800명 지원, stump 교정, 보장구제작 및 착용, 물리 치료, 직업훈련
44	성심미망인의집	63가족	97	적십자지부	소아과병원, 응급후송 앰블런스 계획
45	영락미망인의 집(베다니)	-	98	YMCA야학(영어, 수학)	250명의 학생
46	해방 미망인의 집	-	99	YWCA무료학교	408명의 학생
47	연동미망인의집	10가족	100	신애야학	60명의 문맹성인 및 학생

48	동원미망인의집	-	101	학생호스텔(남)	12명
49	국립서울미망인의집		102	학생호스텔(여)	20명
50	수잔나미망인작업장 (workshop)		103	학생기숙사	40명
51	희망미망인작업장		104	학생호스텔(여)	20명
52	풍요미망인작업장		105	학생호스텔(남)	20명
53	YWCA미망인작업장	27미망인	106	학생호스텔	70명

\* 위치는 미망인 시설이 다수임

\*\* 사업 혹은 대상자 수는 외원단체들에 의한 지원대상 사업 및 지원대상자수로서 실제 시설의 사업유형을 모두 포괄한다고 할 수는 없으며, 대상자수가 생활인과 일치 하지 않음.

출처) KAVA, Directory of Foreign Voluntary Agencies in Korea(外國民間特志團體韓國援助狀況), 1955.1.pp.77-86.

<부표3> 1965년 사회복지시설

(1) 1965년 전국수용보호시설수 및 수용자 현황

1965년 8월 31일 현재

구분	공립		법인		미인가		합계		비고
	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	
서울	4	3,758	85	8,998	1	23	90	12,779	
부산	1	358	90	11,197	5	1,209	96	12,764	
경기	1	230	113	9,282	6	247	120	9,759	
강원	3	266	17	1,613			20	1,879	
충북	1	58	17	1,103	1	52	19	1,213	
충남	3	497	60	5,740			63	6,237	
전북	2	159	30	30,058			32	3,167	
전남			66	11,389	3	646	69	12,035	
경북	3	771	97	11,678			100	12,449	
경남			65	6,594			65	6,594	
제주			9	923			9	923	
계	18	6,097	649	71,525	16	2,177	683	79,799	

출처: 보건사회부사회국사회과, 1965년도 사회복지시설일람표, p.1.

(2) 1965년 서울특별시 소재 노인장애인시설

1965.10월말 현재

시설명칭	사업 종별	경영 체	수용 능력	수용 인원	성별		법인허가 년월일	소재지	대표자	비고
					남	여				
청운양로원	양로	재단 법인	100	115		115	1956.7.16	서대문구 구기동 218	이윤영	
구세군양로원	..	..	50	35	18	17	1922.3.18	서대문구 아현동 18	안길화	문교재단
대성원	..	..	22	12	1	11	1957.8.23	성북구 도봉동 산29	김정규	아동과소관재단
시립강생원	불구	시립	300	918	918			서대문구 응암동 산61	시장	
천애원	..	재단 법인	60	190	114	76	1957.8.30	영등포구 상도동 134~37		
희망의마을	양로	..	150	55	51	4	1961.5.24	서대문구 응암동 산7~12	조원찬	
맹인대린원	불구	인가		198	117	81		성국구 미아동 149	김석안	
계				1523	1219	304				

출처: 보건사회부사회국사회과, 1965년도 사회복지시설일람표, p.13.

### (3) 1965년 서울특별시 소재 국립시설

시설명칭	사업종별	수용 능력	수용인원			대표자	소재지
			남	여	계		
국립사회 사업지도 자훈련원	종사자훈련					강득순	서울특별시 성북구 수유동 520번지
국립각심 학원	정신박약	180	100	71	171	한리국	서울특별시 영등포구 구로동 570번지

출처: 보건사회부사회국사회과, 1965년도 사회복지시설일람표, p.29.

### (4) 1965년 서울특별시 소재 모자보호시설

시설명	대표자	소재지	사업종별	수용인원			설립허가	
				계	모	자	번호	년월일
성향원	오관옥	성북구 삼선동 3가 5의 4	모자보호	110	24	86		1957.6.21
다비다모자원	한경직	성북구 정릉동 721의 3	..	89	20	69		1957.7.23
창신모자원	곽승한	동대문구 제기동 산2-1	..	118	26	92	285	1957.9.23
동광모자원	장영호	동대문구 용두동 41	..	91*	26	65	232	1957.7.2
해방모자원	이백산	용산구 용산동 2가 산2	..	111	25	86	223	1957.6.13
평화모자원	한경생	용산구 한강동 2가 147	..	101	24	77		1957.6.3
성심모자원	한봉녀	용산구 도원동 3-6	..	85	22	63	257	1957.8.1
북한애국투사 미망인회	최정순	영등포구 상도원동 93	..	58	23	35	325	1957.10.14
은성모자원	백수남	영등포구 대방동 122	..	80	18	62	229	1957.9.13
상동부녀회관	김정신	성동구 홍익동 49의 4	..	26		26	277	1957.8.12
구세군여자관	정연순	서대문구 천연동 117	..	35		35		
에덴모자원	정혜경	성동구 성내동 57	..	198	47	151	377	1958.3.31
성애모자원	장원국	성동구 천호동 산47	..	55	15	40	402	1959.8.16
계			13개 시설	1,157	270	887		

\* 원 자료에는 92명으로 되어 있으나, 모, 자의 합은 91명이다.

출처: 보건사회부사회국사회과, 1965년도 사회복지시설일람표, pp.133-134.

### (5) 1965년 서울특별시 성매매 여성직업보도시설 일람표

시설명	대표자	소재지	사업 종별	수용인원	설립허가	
				계	NO	년월일
국립서울부녀보호지도소	양마리아	영등포구 노량진동 57	직업 보도	263		
서울시립부녀보호지도소	김용아	영등포구 대방동 110	..	48		1962.12.13
서울시립소녀직업보도소	정순애	용산구 한남동 산 8의 10	..	100		
동대문여자기술양성교도원	김용식	동대문구 용두동 137	..	87		1963.6.7
평화부녀직업보도소	한교생	용산구 한강로2가 147	..	84		
동광부녀직업보도소	장영호	동대문구 용두동 41	..	55		
계		6개 시설		637		

출처: 보건사회부사회국사회과, 1965년도 사회복지시설일람표, p.138.

<부표4> 현대 서울의 아동복지시설

NO	명칭	종류	소재지	설립주체	설립자/대표자 479)	설립년도	인가년도 480)	정원 481)
1	시립영아원	영아	종로구 사직동 산1	시립	김영식	1961	1961	300
2	삼청원	영아	종로구 삼청동 산2의1	법인	박종기	.	1964	88
3	충현영아원	영아	중구 필동 3가 79	법인	최경희	1951	1963	250
4	합성영아원	영아	성동구 하왕십리동 579	법인	이정숙	.	1963	130
5	서울혜생원	영아	성북구 번동 536	법인	이우길	.	1965	143
6	녹원영아원	영아	서대문구 대조동 88	법인	허란향	1954	1963	70
7	와이엘영아원	영아	마포구 신수동91	법인	천정현	.	1965	40
8	희망의집	영아	용산구 한남동 15의25	법인	한묘숙	.	1965	40
9	헤브론영아원	영아	영등포구 상도동 26	법인	김창근	1954	1964	150
10	신망영아원	영아	영등포구 대방동 산105의 2	법인	박상진	1954	1964	87
11	성노원아기집	영아	영등포구 노량진동 223	법인	김모형	.	1965	140
12	신명영아원	영아	영등포구 신대방동 667-3	법인	홍복순	.	1964	50
13	동성영아원	영아	영등포구 노량진동 214	법인	김정남	1953	1964	180
14	화성영아원	영아	성동구 하왕십리 928	법인	이형숙	1951	1967	141
15	국립사회사업지도자 훈련원	육아	성북구 수유동 520	국립	강봉수	1952	1952	350
16	혜심원	육아	중구 도동 2가93	법인	임혜옥	.	1963	50
17	구림보육원	육아	중구 충무로 3가50	법인	정태숙	.	1964	100
18	천주교보육원	육아	중구 명동 1가	법인	김선구	1945	1963	120
19	군경유자녀원	육아	중구 운장동 8의6	법인	최기석	1952	1963	100
20	성애원	육아	동대문구 이문동 348의2	법인	손정남	1945	1963	300
21	한국보육원	육아	동대문구 휘경동 산16	법인	황온순	1950	1963	280
22	성육원	육아	동대문구 상봉동 370	법인	유은혜	1951	1963	200
23	모의보육원	육아	동대문구 면목동 12	법인	최정국	1949	1963	88
24	경생보육원	육아	성동구 길동72	법인	신재철	.	1963	70
25	봉은보육원	육아	성동구 삼성동115	법인	김성자	.	1963	60
26	바디맥어린이집	육아	성동구 광장동 533	법인	리차-트뤼트론	1956	1963	50
27	향림원	육아	성동구성수동325	법인	김동원	.	1963	130



28	명진보육원	육아	성동구 구선동 378의7	법인	신성순	1945	1963	130
29	홍제보육원	육아	성동구 암사동 196	법인	오주선	1952	1963	90
30	애지보육원	육아	성동구 성내동산5	법인	매영숙	.	1965	55
31	벨엘육아원	육아	성북구 장위동 68	법인	이영선	.	1965	100
32	도봉유림원	육아	성북구 도봉동 산11	법인	홍기성	.	1963	60
33	북한산교양원	육아	성북구 정릉동 371	법인	김선옥	1946	1965	100
34	은평천사원	육아	서대문구 구산동 191-1	법인	윤성렬	1959	1964	120
35	구세군혜천원	육아	서대문구 구충정로 3가	법인	신연화	.	1964	60
36	이화여대부속보육원	육아	서대문구 북아현동 362	법인	이숙자	1951	1963	20
37	송죽원	육아	서대문구 홍제동 산43	법인	황근옥	1945	1963	65
38	성왕보육원	육아	서대문구 응암동 357의133	법인	이흥주	1956	1963	50
39	대광보육원	육아	서대문구 대조동 산23	법인	이닷스레스	1958	1964	50
40	구세군후생학원	육아	서대문구 북아현동 산18	법인	권성오	1918	1963	200
41	천사의집	육아	서대문구 홍제동산32의5	법인	윤석희	.	1965	90
42	삼동소년원	육아	서대문구 상암동 8	법인	최진종	1953	1963	120
43	선덕원	육아	서대문구 응암동 224	법인	허영숙	.	1965	80
44	유임보육원	육아	마포구 창전동 352	법인	한철호	1936	1963	73
45	절제소년관	육아	용산구 청암동 136	법인	이향화	1950	1963	65
46	환불교보화원	육아	용산구 한남동 산10의 11	법인	조일관	1942	1963	70
47	영낙보육원	육아	용산구 후암동 370	법인	유의성	1947	1963	120
48	에스터원	육아	영등포구 신대방동 364	법인	전유봉	.	1965	110
49	혜명보육원	육아	영등포구 시흥동 226	법인	김기용	1946	1963	100
50	자애원	육아	영등포구 대방동 345	법인	김정숙	.	1963	50
51	성민육아원	육아	영등포구 신길동 44의2	법인	백영기	.	1962	60
52	동친애육원	육아	영등포구 고척동 산42	법인	신기섭	.	1963	200
53	성심원	육아	영등포구 잠원동161	법인	이우철	.	1963	200
54	시흥육아원	육아	영등포구 시흥동161	법인	김영자	.	1963	120
55	오유애육원	육아	영등포구 오유동147	법인	주석도	.	1963	100
56	시온원	육아	영등포구 상도동 산45	법인	김일선	1953	1963	50
57	천애육아원	육아	영등포구 등촌동 192	법인	허근	1945	1963	300
58	성남보육원	육아	영등포구 등촌동 64의6	법인	명완식	1954	1964	160

59	남북애육원	육아	영등포구 상도동 산31	법인	박동엽	1951	1965	225
60	영생애육원	육아	영등포구 문래동 58	법인	김영근	1951	1964	80
61	상록보육원	육아	영등포구 사당동511	법인	김정근	1959	1965	85
62	명신원	육아	영등포구 신길동268	법인	이성덕	.	1964	30
63	신림보육원	육아	영등포구 신림동348	법인	한경주	.	1965	80
64	서울자선원	육아	중구 을지로 6가 18	법인	안흥석	1930	.	160
65	에덴보육원	육아	중구 충암로3가 50	법인	박영복	1955	.	150
66	무학보육원	육아	성동구 하왕십리동 산14	법인	권일중	1955	.	150
67	직업소년원	육아	중구 예장동 8	법인	권광팔	1957	.	175
68	홍익원	육아	영등포구 황동산 52	법인	정현조	.	1966	50
69	천진언	육아	동대문구 청량리동 184	사립	강왕수	1946	.	200
70	국립각심학원	장애	영등포구 구로동570	국립	한이국	1948	1948	180
71	삼육아동재활원	장애	영등포구 신대방동 133	법인	민영재	1952	1963	220
72	삼성농아원	장애	영등포구 상도동134	법인	이진주	.	1967	23
73	시립아동보호소	부랑아동	서대문구 응암동산7	시립	지용순	1947	1947	1300
74	천우원	부랑아동	성동구 하왕십리동 56	법인	김성하	.	1963	250
75	희망소년원	부랑아동	서대문구 홍은동201	법인	강인선	.	1966	150
76	삼성직업보도원	직업보도	성북구 돈암동 48의95	시립	맹수길	1946	1946	150
77	경애원	직업보도	중구 운장동8	법인	이용남	.	1963	150
78	에덴직업기술학원	직업보도	성동구 성내동53	법인	김기인	.	1963	160
79	한양직업보도원	직업보도	마포구 서교동 29의2	법인	조선연	1954	1963	180
80	영진직업보도센터	직업보도	영등포구신림동109의1	법인	이진희	.	1964	100

479) 설립자가 확인 가능한 경우 설립자의 이름을, 설립자 확인이 어려운 경우 기록상 확인되는 가장 최초의 대표자 이름으로 기록하였다.

480) 보건사회통계연보 시기마다 시설의 인가년월일이 표기가 다르게 기록된 경우가 상당 수 있어 가장 이른 시기의 인가년도로 표시하였다.

481) 시설의 정원은 1965년도 기준으로 표시하였다. 정원이 반드시 실제 보호아동수와 일치한다고 보기는 어렵다. 대부분의 경우 정원과 비슷한 숫자의 아동이 보호되고 있었으나 그렇지 않은 경우도 있었다. 예를 들어 시립아동보호소의 경우 정원이 1,300명이었지만, 당시 약 2,000명의 아동이 시설에 거주하고 있었다.

## ◎ 연구진

---

책임연구원 - 최원규(전북대학교 사회복지학과 교수)

---

공동연구원 - 이방원(사회복지역사문화연구소 공동소장)

---

공동연구원 - 이방현(사회복지역사문화연구소 공동소장)

---

공동연구원 - 구영은(튀빙겐대학교 한국학 박사수료)

---

공동연구원 - 윤연옥(서울특별시사회복지협의회 부장)

---

보조연구원 - 이현주(전북대학교 사회복지학과 박사과정)

---

보조연구원 - 김승현(서울특별시사회복지협의회 사회복지사)

---

## 2017년 조사연구사업 서울의 사회복지 역사연구

- 발행연월일 : 2017년 12월 29일
- 발 행 인 : 정 연 보
- 발 행 처 : 서울특별시사회복지협의회

0	4	1	4	7
---	---	---	---	---

 서울특별시 마포구 백범로31길 21, 서울복지타운 6층  
Tel. 02-2021-1733, Fax 02-771-3357

- 홈페이지 : <http://www.s-win.or.kr>
- 전자우편 : [smcsw@hanmail.net](mailto:smcsw@hanmail.net)

---

이 보고서의 저작권은 서울특별시사회복지협의회에 있으므로 무단전재나 복제를 금합니다.