

연구보고서 2021-02

# 보건복지 분야 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제

- 지역복지와 아동복지사례를 중심으로

조성은

최원규·김예슬·김범수·김성철·박정란·윤남식·이방원·이방현·강영숙·류소영



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 연구진

연구책임자	조성은	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	최원규	전북대학교 교수
	김예슬	한국보건사회연구원 연구원
	김범수	일본 동지사대학교 객원교수
	김성철	백석대학교 교수
	박정란	인제대학교 교수
	윤남식	인제대학교 미래복지연구소 책임연구원
	이방원	한국사회복지지역사문화연구소 공동소장
	이방현	한국사회복지지역사문화연구소 공동소장
	강영숙	군산대학교 교수
	류소영	이화여자대학교 사회복지학박사
외부 조사연구진	오지원	전북대학교 대학원

연구보고서 2021-02

### 보건복지 분야 국가·민간 역할분담의

#### 역사적 전개와 과제

- 지역복지와 아동복지사례를 중심으로

발행일	2021년 4월
발행인	조흥식
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	거목정보산업(주)

© 한국보건사회연구원 2021  
ISBN 978-89-6827-780-1 93330  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2021.02>

## 발|간|사

지난 한 세기 동안 대한민국은 매우 빠르게 발전해 왔다. 사회·문화 측면에서 근대화가 진행되어 왔고 여기에 압축적 경제성장 그리고 민주주의 정치체제의 형성 등 우리나라 정치·경제·사회의 핵심적 요소들이 모두 지난 100년 동안 도입되고 자리 잡게 되었다. 19세기 말 민간 활동을 통해 도입된 서구의 사회복지 역시 지난 세기동안 제도의 뒷받침을 통해 매우 빠르게 발전되고 확대되었다. 그런데 다른 한편으로는 너무 빠르게 확대되면서 국민들의 욕구(needs)를 효과적으로 해결하는 데에는 충분하지 못하고 제도의 형식만 갖추었다는 비판도 있다. 서구나 일본 등의 사례를 참고하여 도입한 정책들이 한국의 현실과는 동떨어진 측면이 있다는 것이다. 또한 국가 중심의 복지를 확대해가는 과정에서 민간복지가 가졌던 유연성이나 자발성은 사라지고 관 주도하의 재정투입에만 기대다는 평가도 있다.

이러한 여러 한계들을 극복하고, 앞으로 지속가능한 복지체제를 모색하기 위해서는 지나온 길을 되짚어보는 것이 반드시 필요하다. 제도주의 연구자들이 강조하는 경로의존성(path-dependency)이라는 개념이 담고 있는 바와 같이 걸어온 길에서 앞으로의 길이 이어져 가는 것이기 때문이다. 이러한 점에서 본 연구와 같이 역사적 분석을 바탕으로 한 분석은 매우 소중한 뜻깊다 하겠다.

본 연구는 본원의 조성은 연구위원의 책임 하에 한국사회복지역사학회의 여러 전문가들이 협업하여 진행되었다. 학회장을 맡고 계신 전북대학교의 최원규 교수님을 비롯하여 일본 동지사대학교의 김범수 교수님, 인제대학교의 박정란 교수님, 윤남식 박사님, 한국사회복지역사문화연구소의 이방원, 이방현 공동소장님, 군산대학교 강영숙 교수님, 이화여대 류

---

---

소영 박사님께서 이 연구에 참여하여 어려운 사례분석을 기꺼이 맡아 주셨다. 여러 전문가들의 협력 연구가 쉽지 않은데, 참여한 연구진의 노고에 감사드린다.

끝으로 본 연구의 결과는 연구진 개인의 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 두며, 앞으로도 보건복지 분야에서 역사 연구가 좀 더 활발하게 이루어지는데 초석이 되기를 바란다.

2021년 4월  
한국보건사회연구원 원장  
**조 흥 식**



# 목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract .....	1
요 약 .....	5
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>13</b>
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	15
제2절 선행연구와 한계 .....	20
제3절 연구내용과 연구방법 .....	24
<b>제2장 국가·민간 역할분담의 이론적 검토 .....</b>	<b>27</b>
제1절 다양한 복지제공주체들의 태동과 발전 .....	29
제2절 사회복지에서 국가와 민간의 역할분담 .....	36
제3절 사회복지에서 국가와 민간의 관계양상 .....	48
제4절 역사적 제도주의 관점의 의의 .....	52
<b>제3장 진우원 .....</b>	<b>55</b>
제1절 들어가며 .....	57
제2절 전사(前史)로서의 향린원 .....	59
제3절 진우원의 발전과 정체(停滯) .....	70
제4절 진우원 역사로 본 민간과 국가의 역할 .....	87
<b>제4장 거제 애광원 .....</b>	<b>101</b>
제1절 들어가며 .....	103
제2절 애광영아원의 출현 배경과 초기 활동 .....	105

---

제3절 아동복지 활동 및 지역사회복지 활동의 다각화 .....	120
제4절 아동시설에서 장애인시설로의 변모 .....	129
제5절 애광원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할 .....	138
<b>제5장 은평천사원 .....</b>	<b>143</b>
제1절 들어가며 .....	145
제2절 은평천사원의 설립과 초기 활동 .....	146
제3절 은평천사원의 성장과 발전 .....	167
제4절 은평천사원 시설 자립과 시설전환을 향한 노력 .....	223
제5절 은평천사원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할 .....	246
<b>제6장 광주 충현원 .....</b>	<b>255</b>
제1절 들어가며 .....	257
제2절 미국 남장로교의 호남 선교와 고아돌봄사업의 시작 .....	258
제3절 지역복지 중심의 탈시설화 .....	277
제4절 지방자치제도의 부활과 광주충현원 .....	283
제5절 충현원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할 .....	289
<b>제7장 초록우산어린이재단 .....</b>	<b>293</b>
제1절 들어가며 .....	295
제2절 재한기독교아동복지회의 시설아동 중심 아동복지 활동 .....	301
제3절 한국어린이재단의 정부 위탁 아동복지 활동 .....	313



제4절 아동복지활동 다각화와 아동옹호 기관으로서의 정체성 확립 .....	343
제5절 초록우산어린이재단의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할 .....	363
<b>제8장 태화기독교종합사회복지관과 인천기독교종합사회복지관 .....</b>	<b>369</b>
제1절 들어가며 .....	371
제2절 태화여자관의 설립과 활동 .....	372
제3절 태화사회관 시대(1933~1953) .....	385
제4절 태화기독교사회관 시대(1954~1980) .....	394
제5절 태화기독교사회복지관으로의 발전 .....	411
제6절 지역복지기관의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할 .....	426
<b>제9장 결 론 .....</b>	<b>431</b>
제1절 주요 연구결과 .....	433
제2절 정책적 함의 .....	437
<b>참고문헌 .....</b>	<b>443</b>

# 표 목차

〈표 2-1〉 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형	38
〈표 2-2〉 사회복지공급에서 국가-민간의 역할분담에 관한 기존 논의의 제한점과 향후 논의 방향	46
〈표 4-1〉 거제도애광원 1953~1969년 수입지출(결산) 항목별 비율표	118
〈표 4-2〉 아동복지시설 연도별 운영재원의 항목별 비율표(1957~1969)	119
〈표 4-3〉 거제도애광원 1970~1978년 수입지출(결산) 항목별 비율표	127
〈표 4-4〉 애광원의 연도별 수입지출(결산) 항목별 비율표(1982~1988)	134
〈표 4-5〉 거제도애광원(법인)의 연도별 수입지출 항목별 비율표(1990~2019)	136
〈표 4-6〉 애광원(시설)의 연도별 정부보조금 비율표(1953~2019)	137
〈표 5-1〉 재단법인 신청시 은평천사원 기본재산	153
〈표 5-2〉 재단법인 신청시 은평천사원 이사진 명단	154
〈표 5-3〉 연도별 은평천사원 역대 이사(1960, 1962, 1965~1972)	156
〈표 5-4〉 연도별 은평천사원 역대 이사(1973~1982)	157
〈표 5-5〉 연도별 은평천사원 아동현황(1962, 1964~1982)	168
〈표 5-6〉 연도별 은평천사원 직원 수와 직종	170
〈표 5-7〉 퇴소년도에 따른 퇴소자의 연령과 직업유무	172
〈표 5-8〉 퇴소년도에 따른 군입대 현황	173
〈표 5-9〉 1960년대 은평천사원 온실 시설	174
〈표 5-10〉 은평천사원 세입결산서(1965~1970)	178
〈표 5-11〉 은평천사원 세입결산서(1971~1974, 1976~1977)	179
〈표 5-12〉 은평천사원 세입결산서(1978~1983)	180
〈표 5-13〉 은평천사원 세출결산서(1965~1968, 1970~1971)	183
〈표 5-14〉 은평천사원 세출결산서(1972~1977)	184
〈표 5-15〉 은평천사원 세출결산서(1978~1983)	185
〈표 5-16〉 아동복지시설 운영재원 구성비율(1965, 1969, 1974~1977)	186
〈표 5-17〉 아동복지시설 운영지출 구성비율(1975~1977)	187
〈표 5-18〉 은평천사원 세입결산서 - 정부보조금(1965~1983)	189





〈표 5-19〉 연도별 정부와 은평천사원의 직접비 비교(급식비) .....	192
〈표 5-20〉 연도별 정부와 은평천사원의 직접비 비교(급식비 제외) .....	197
〈표 5-21〉 연도별 정부와 은평천사원의 간접비(인건비, 운영비) 비교 .....	200
〈표 5-22〉 정부와 은평천사원의 특수시설(정박아) 예산 비교(1980~1981) .....	203
〈표 5-23〉 은평천사원 세입결산서 - 외원보조금(1965~1974, 1976~1983) .....	206
〈표 5-24〉 은평천사원 세입결산서 - 재단보조금(1965~1983) .....	210
〈표 5-25〉 사회복지법인 은평천사원 기본재산 목록 .....	213
〈표 5-26〉 1970년도 은평천사원 자산목록 .....	216
〈표 5-27〉 재산처분 승인허가 목록(1977.01.31.) .....	217
〈표 5-28〉 은평천사원 토지 기본재산(1981년 3월 현재) .....	219
〈표 5-29〉 은평천사원 건물 기본재산(1981년 3월 현재) .....	219
〈표 5-30〉 은평천사원 세입결산서 - 기부금 및 결연금(1965~1974, 1976~1983) .....	221
〈표 5-31〉 사회복지시설 현황(1965.01.31) .....	227
〈표 5-32〉 아동복지시설 현황(1955~1980) .....	228
〈표 5-33〉 1970년대 보건사회부의 사회복지 장기계획 .....	229
〈표 5-34〉 장애아 재활시설 설치계획 .....	230
〈표 5-35〉 연도별 은평천사원 시설전환 사업 논의 .....	234
〈표 5-36〉 1972년 시설전환계획서 사업비교 .....	237
〈표 5-37〉 1973년 은평천사원 정관변경 .....	241
〈표 5-38〉 1981년 은평천사원 정관변경 .....	246
〈표 6-1〉 광주충현원 등기부등본 내용 .....	269
〈표 6-2〉 1964년 기준 부산지역 영·육아시설의 종교, 자원, 외원 현황 .....	276
〈표 6-3〉 연도별 충현원 보조금 내역 .....	290
〈표 6-4〉 법인 정관에 기재된 목적사업들 .....	291
〈표 6-5〉 충현원 사례에서 나타난 시기별 국가-민간의 역할분담과 관계양상 .....	292
〈표 7-1〉 어린이재단의 명칭 변화와 역대 기관장 .....	295
〈표 7-2〉 기관사에서의 시기 구분과 그 기준 .....	296

---

〈표 7-3〉 본 연구의 시기 구분과 기준, 주요 활동 내용 .....	298
〈표 7-4〉 가정복지사업 담당부서 명칭 변경 .....	310
〈표 7-5〉 연도별 CCF 지원액 .....	318
〈표 7-6〉 연도별 결연후원자·결연자 현황 .....	326
〈표 7-7〉 드림스타트 서비스 분야 및 그 내용 .....	357
〈표 7-8〉 아동정책 개선 결과 .....	363
〈표 8-1〉 마이어즈의 태화여자관 사업구상 .....	379
〈표 8-2〉 1982년 태화기독교 사회복지관 사업내용 .....	412
〈표 8-3〉 사회복지관 사업의 변화추이 .....	418

# 그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 비영리부문 체제유형론과 정부와 비영리부문 관계 유형	39
[그림 2-2] 사회복지에서 다양한 시민사회조직들의 역할	50
[그림 3-1] 외국인 후원자들의 진우원 풀장 건축(1980년대)	79
[그림 3-2] 진우원의 시기별 운영주체	89
[그림 4-1] 영아 7명이 발견되었던 움막집과 애광영아원 설립 당시 움막집	108
[그림 4-2] 애광영아원의 3~4세 숙소 및 사무실 겸용 건물 모습	109
[그림 4-3] 능포어린이집 개관식 모습	123
[그림 6-1] 1909년 한반도 선교지 분담도	259
[그림 8-1] 태화여자관 시대의 관장들	375
[그림 8-2] 1924년 에드워즈 관장 태화여학교 교육생과 함께	380
[그림 8-3] 태화사회관 시대의 관장들	386
[그림 8-4] 1921년 태화여자관	391
[그림 8-5] 1939년 완공된 태화사회관	391
[그림 8-6] 태화기독교사회관 시대의 관장들	395
[그림 8-7] 1980년 헐리기 전 태화사회관과 주변환경	406





## Abstract

### **Historical Development and Tasks of State/Private Role Sharing in Health and Welfare**

： Focusing on Local Welfare and Child Welfare Cases

Project Head: Cho, Sung-Eun

Korean social welfare services have followed a different path from the general development of social welfare services in Western welfare states. The most striking feature in Korea is that social welfare services were provided voluntarily at the private level long before various social policies that could provide social welfare services were developed in earnest. This study tried to examine how the role-sharing relationship between the state and the private sector has changed in Korea's representative social welfare service areas, such as child welfare and community welfare, over the past century, focusing on representative cases.

After the Korean War, social welfare services in Korea, which had been expanded centered on children's residential facilities, began to shift from the 1970s onward to focus on community welfare in response to changes in demand for child welfare such as a decrease in war orphans. Social

---

Co-Researchers: Choi, Won-gyu · Kim, Ye-seul · Kim, Bum-soo · Kim, Sung-chul · Park, Jung-ran · Yoon, Nam-sik · Lee, Bang-won · Lee, Bang-hyun · Kang, Young-sook · Ryu, So-young

pressure sometimes brought functional changes to traditional residential facilities, and at other times led to an expansion of the breadth of their services. An example this study takes as a case in point is Jinwoonwon, which had attempted to double as a social welfare center as far back as in the 1970s. With its such attempt not having gone through, Jinwoonwon tried to expand its functions by realizing the construction of a comprehensive children's welfare center. In the end, however, it was not evaluated as being successful for both the juridical person and the local community. Since the mid-1980s, facilities such as community centers, welfare centers for the disabled, senior welfare centers, youth counseling centers, and domiciliary care centers have been expanded. In the era of service consumption, the pressure for deinstitutionalization has increased. Nevertheless, child welfare facilities are still needed, and changes must be made to services that are provided to respond to new child issues, such as child abuse, which have recently attracted social attention. What is confirmed in the several examined cases is that since the 1980s, as the roles of the two actors, the private sector and the state, have strengthened, a dangerous period in which the conflict between the state and the private sector can be internalized continues. When looking at the institutions analyzed in this study, the fact that the abso-

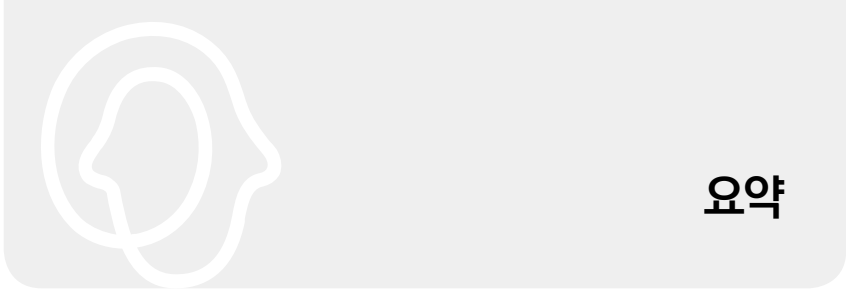
lute amount of national subsidies in the composition of financial resources can undermine the independence of the private sector.

After all, now is the time when the state and the private sector need close cooperation with each other. Close cooperation should be achieved at a level that secures individuality while maintaining an appropriate distance, not too close and not too far. Welfare society is not achieved solely by the power of the government, but mutual aid activities and volunteer activities must be activated so that the power of the private sector must be combined. It is necessary to ensure that a welfare community is built on the basis of “family and neighborhood, and region and country” and that the vulnerable and the poor, such as children, the elderly, and the disabled, are protected, and active support from the public sector is required. It is necessary to promote private donations and volunteer work, induce voluntary participation of religious and non-profit organizations, strengthen the organic cooperation system with the private sector, and achieve more effective welfare effects.

**Keyword :** Social Welfare History, Community Welfare, Children Welfare







## 1. 연구의 배경 및 목적

한국 사회복지서비스는 서구 복지국가들에서의 일반적인 사회복지서비스 발전양상과는 다른 경로를 밟아왔다. 사회복지서비스가 제공될 수 있는 여러 사회정책들이 본격적으로 발전하기 훨씬 전에, 민간차원에서 자발적으로 사회복지서비스가 제공되었다는 점이 가장 두드러진 특징이다. 서구의 발전과정과 비교했을 때 민간 활동 중심의 기간이 상당한 동시에 사회정책에 대한 시도나 논의가 매우 적었던 것이다. 이후 한국정부가 사회복지서비스의 재정 측면에서 보더 더 적극적으로 개입하지 않으면 안 되는 상황이 되면서 동시에 민간 사회복지조직에 대한 통제를 더 강화할 필요성도 높아졌다. 1970년의 사회복지사업법 제정은 이러한 배경에서 이루어졌는데 이 법에서는 공공부문을 제외하면 사회복지법인만이 민간사회복지 기관의 설립, 운영주체가 될 수 있도록 하여 무분별한 사회복지사업을 막고자 하였다. 아울러 1970년대에는 사회복지시설에 대한 정부지원을 점차 현실화하기 시작하였다. 이러한 과정에서 사회복지서비스를 둘러싼 국가와 민간의 역할분담의 양상이 변하기 시작했다.

공공조직에 의한 사회복지서비스 공급이 대부분인 서구와 달리 한국에서는 민간조직에 의한 사회복지서비스 공급이 여전히 대부분을 차지하고 있기 때문에 복지 제공주체의 다양화(사회복지법인 등 공익법인 뿐 아니라 기업, 개인 등도 가능)와 함께 국가와 민간의 적절한 역할분담이 요청되고 있다. 사회복지서비스에서의 국가와 민간의 새로운 역할분담 관계는 지난 한 세기 이상의 역사적 경험을 통해 모색될 필요가 있다. 본 연구에서는 지난 1세기 동안 한국의 대표적인 사회복지서비스 영역인 아동복

지와 지역복지에서 국가와 민간의 역할분담 관계가 어떻게 변해왔는지를 대표적인 사례들을 중심으로 고찰하고자 하였다.

## 2. 주요 연구결과

### 1) 아동 문제의 변화와 기관들의 대응이 갖는 함의

한국전쟁 이후 아동생활시설 중심으로 확대되어 온 한국의 사회복지서비스는 전쟁 고아의 감소 등 아동복지 수요 변화에 따라 1970년대 이후 그 양상이 지역복지 중심으로 전환되기 시작하였다. 아동양육시설과 같은 전통적 생활시설에 대한 사회적 압력은 때로 기능전환으로, 때로 종합화 등으로 모색되었는데 본 연구에서 사례로 분석한 진우원의 예처럼 이미 1970년대부터 선구적으로 사회복지관 수탁을 시도하는 기관들이 있었다. 진우원의 경우 사회복지관 수탁이 실현되지 못한 이후 아동종합복지관 건립실현을 통한 기능 확대를 꾀했지만 결과론적으로 법인과 지역 사회 모두에게 성공적이었다고 평가되지는 못했다.

1980년대 중반 이후부터 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 청소년상담실, 재가복지센터 등의 시설이 확대되며, 사회복지현장이 이용시설 중심으로 재편되고 행정조치가 아닌 선택으로 서비스를 소비하는 시대, 탈시설화의 압력이 확대되었다. 그럼에도 아동양육시설은 계속 필요한데, 아동학대 등 최근 사회적 관심이 집중되는 새로운 아동 문제에 적극적으로 대응하기 위한 제공 서비스의 변화는 반드시 수반되어야 할 것이다. 과거 아동양육시설은 지역사회의 유일한 복지자원이었다. 시설은 온 지역사회의 정성과 미담이 모이는 장소였고 시설의 서비스는 지역사회까지 확대, 적용되었다. 현재도 예산규모만 놓고 보면 아동양육시설은

지역사회의 중요한 복지자산이다. 아동복지시설의 탈시설화, 기능전환에 논의에 비해 ‘지역사회화’에 대한 과제설정은 미흡한 편이다. 이용시설 중심의 사회복지 지형변화 속에서 생활시설이 지역 주민과의 연결고리는 상대적으로 느슨하다고 할 수 있다. 따라서 아동양육시설은 왜 이 곳에 시설이 존재하는지 그 의의에 대한 근본 질문에 답할 수 있어야 한다는 주장을 기억해야 할 것이다.

초록우산어린이재단의 사례와 같이 아동 서비스 수요 변화에 따라 새로운 서비스를 지속적으로 개발한 민간기관의 역할은 사회전체에 긍정적인 영향을 끼쳐왔다. 이 기관은 복지대상을 현장에서 직접 만나 서비스를 진행하면서, 사회 현상을 정확히 판단하고 대상아동의 구체적인 욕구(Needs)를 확인하고, 프로그램 개발 및 실천을 통해 대상의 욕구를 충족시키고자 했다. 특히 정부의 정책 변화에 발맞추어 정부 및 해당 사업을 함께 수행하는 관련 기관과 협력하고, 정기적인 회의를 통해 성공적인 성과를 거둘 수 있도록 노력했다는 점에서 민·관 협력의 중요한 모델이라 할 수 있다. 사회변화에 따라 달라지는 아동복지 요구에 민감하게 대처하기 위해 자체 실태조사, 연구, 논의 등을 진행하고, 이를 기반으로 사업의 방향을 설정하고 이에 대한 실천 체계를 마련하여 어린이재단의 사업에 적용시켰다는 점에 주목하게 된다. 나아가 새로운 정책에 대한 의견 및 아이디어를 제시함으로써 정부의 아동복지 정책에도 상당한 영향을 끼친 것으로 분석된다.

여러 사례에서 확인되는 바는 1980년대 이후 민간과 국가, 두 주체의 역할이 강해지면서 국가와 민간의 갈등이 내재화될 수 있는 위험한 시기가 지속되고 있다는 것이다. 본 연구의 분석 대상이 된 기관들을 볼 때 재원의 구성에서 국가보조금이 절대적으로 많은 점은 민간의 독립성을 훼손할 수 있다. 예를 들어 애광원의 사례를 보면 초기 애광영아원 시기에

는 제대로 역할을 수행하지 못하였다. 그럼에도 민간인 애광원은 국가에 책임을 요청하였으나 관리 감독하지 않고, 스스로 재원을 확보하려고 노력하였다. 그러나 지금은 국가의 역할이 상대적으로 훨씬 더 커지면서 독자적인 활동보다는 정부의 지침에 따라가는 상황이 되었다. 특히 법인이 운영하는 시설과 사업이 확대되면서 규모를 유지하기 위해서 국가의 보조금이 중요해졌다. 은평천사원 역시 의원철수로 인한 지원금 중단이 은평천사원에 미친 타격에서 벗어나고자 시설전환을 위해 1970년부터 매년 다양한 유형의 사업들을 논의하였다. 해를 거듭할수록 논의 내용이 좀 더 구체적이고 명료해졌으며 실효성 또한 높아졌지만, 시설전환에 필요한 재원을 마련할 수 없어서 결국은 사업을 보류할 수밖에 없었다. 그러다가 1976년 이후 은평천사원 스스로 마련한 재원과 정부의 보조금, 그리고 국민의 기부금이 모여 시설전환에서 논의되었던 여러 유형의 사업 중 장애인 사회복지 시설로 전환하게 된다.

국가의 역할, 특히 지방정부가 사회복지서비스에서 많은 역할을 맡기 시작하면서 민간과의 갈등이 극적으로 드러난 것은 충현원의 사례에서 발견된다. 원론적으로 지방자치는 주민참여민주주의를 통해 주민복지향상에 기여하는 쪽으로 작용하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 지방자치는 사회복지법인과 같은 민간사회복지조직의 발전을 위한 좋은 기회를 제공할 것이다. 그러나 현실 정치에서는 지방자치에서의 격화된 선거경쟁이 지역 분열을 낳고, 사회복지에서의 안정성과 전문성을 해치는 방향으로 작용하기도 한다는 것을 위에서 살펴본 바 있다. 정치권력에 대한 주민들의 감시와 비판이 무뎌지지 않도록 하는 노력이 필요한 것으로 보인다.

결국 지금은 국가와 민간이 서로 긴밀한 협조가 필요한 시기이다. 긴밀한 협조는 너무 가깝지도 않고 너무 멀지도 않게 적당한 거리를 유지하면

서 각자의 독자성을 확보하는 수준에서 이루어져야 할 것이다.

## 2) 지역사회복지 기관의 역할 변화의 함의

본 연구에서 지역복지 기관의 사례로 선택한 태화종합사회복지관과 인천기독교사회복지관은 매우 긴 역사와 활동의 경험을 가진 대표적인 민간복지기관이다. 이들 기관은 여자관, 사회관, 기독교사회관 등 설립기관의 정체성을 반영한 기관명과 활동들을 이어오면서 지역을 중심으로 사회에 필요한 프로그램들을 발굴하고 운영하면서 기관 활동을 이어왔다.

이런 활동들이 1980년대에 들어오면서 정부가 사회복지관 사업에 대한 제도화를 피하자 독자적인 정체성보다는 표준화된 사업으로 중심이 옮겨지게 된다. 제도화의 과정은 우선 1983년 5월 사회복지사업법 개정을 통하여 사회복지사업법 제3조에 사회복지관이라는 항목을 추가하여 법적 근거를 마련하고, 1986년 사회복지관 운영 등 국고보조사업지침을 수립하여 재정 지원을 정규화하였다. 이후 1988년 주택건설촉진법 등에 의해 저소득층 영구임대아파트 건립 시 일정 규모의 사회복지관 건립을 의무화하면서 전국적으로 지역사회복지관이 늘게 되었고 1989년에는 사회복지관 설치운영규정 제정과 사회복지법인 한국사회복지관협회가 설립되었다. 이후 1992년 재가복지봉사센터 설치와 사회복지관 평가(한국사회복지관협회, 2015, p.38)가 실시되었다.

이상과 같이 1989년 「사회복지관 설치·운영규정」이 발표되면서 사회복지관이 발전해 나가는 데 가장 큰 전환점이 되었다. 「사회복지관 설치·운영규정」은 비록 독립된 법은 아니라 할지라도 일단 사회복지관 설치·운영에 큰 전환점을 가져왔다. 따라서 1989년 당시 태화복지관을 비롯한 30여개의 비슷한 사업을 수행하던 사회관, 복지관이 법에서 제시한 사회

복지관이라는 명칭으로 다시 변경되는 전환점이 되었다.

### 3. 결론 및 시사점

복지사회는 정부의 힘만으로 이루어지는 것이 아니도 상호부조활동, 자원봉사 활동 등이 활성화되어 민간부문의 힘이 합쳐져야 하며 민과 관의 협조와, 민과 민의 협력이 있어야 한다. “가족과 이웃 그리고 지역과 국가”로 연결되는 기초 위에서 복지 공동체가 이룩되도록 하고 아동과 노인 그리고 장애인등 취약계층과 절대빈곤층이 보호가 되도록 하며, 공공 부문의 적극적인 지원이 필요하다. 민간의 기부금조성과 자원봉사를 촉진하고, 종교단체나 비영리단체의 자발적인 참여를 유도하고 민간부문과 유기적 협력 체제를 강화하고 보다 실효성 있는 복지효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

또 하나 법적 제도화가 한편으로는 지역복지기관 운영의 재정적·법적 뒷받침이 되어 지역사회복지가 크게 확장된 변곡점인 것이 확인된 한편 지방자치제 이후 민·관의 갈등으로 자율성의 문제 역시 발견되었기에 이에 대한 향후 법적 보완이 요청된다. 사례로 다룬 광주 충현원이 대표적인 예이다. 충현원이 어려움에 처한 불가항력적인 상황전개는 광주광역시 도시팽창에 따른 서구의 분구로부터 시작되었다. 1995년 이전에는 동일한 서구에 속했던 사업장들이 자치구를 달리해서 충현원은 남구에 속하고, 호남종합사회복지관은 서구에 위치하는 상황이 되었다. 복지행정에서 구 단위의 소지역주의가 나타날 개연성이 있는데, 앞에서 살펴본 호남종합사회복지관 폐지사건에서 보듯, 현실로 나타났던 것이다. 정치에서 뿐 만 아니라 복지행정에서도 이러한 소지역주의의 폐쇄성이 보이며, 이는 보다 넓은 지역 단위에서의 지역복지 실현을 어렵게 만든다. 광

역자치단체의 조정 역할이 기대되는 부분이다. 지방자치는 주민참여민주주의를 통해 주민복지향상에 기여하는 쪽으로 작용하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 지방자치는 사회복지법인과 같은 민간사회복지조직의 발전을 위한 좋은 기회를 제공할 것이다. 그러나 현실 정치에서는 지방자치에서의 격화된 선거경쟁이 지역 분열을 낳고, 사회복지에서의 안정성과 전문성을 해치는 방향으로 작용하기도 한다는 것을 위에서 살펴본 바 있다. 정치권력에 대한 주민들의 감시와 비판이 무뎌지지 않도록 하는 노력이 필요한 것으로 보인다.

사회복지가 가족역할, 이웃 간의 상부상조가 상대적으로 강조되고 중요한 현 시점에서는 민간부문의 적극적 참여를 하게하여 복지의 담당주체가 다원화되는 것이 필요하다. 민간부문영역에 전적으로 맡기는 것이 아니고 서비스의 제공은 민간부문에서 담당하며 그 비용은 공공부문에서 지원하고 참여의 필요 동기를 부여하면 민간부문영역의 복지역할 내실화를 기대 할 수 있을 것이다.

**키워드 :** 사회복지역사, 지역복지, 아동복지





사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 선행연구와 한계

제3절 연구내용과 연구방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

한국 현대 보건복지역사에서 사회복지서비스에 대한 국가와 민간의 역할분담 양상은 한국 현대사만큼이나 흥미롭고 역동적인 과정을 거쳐 왔다. 18~19세기 근대적인 국가체제로의 이행을 성공적으로 해내지 못했던 조선왕조는 짧은 대한제국 시기를 거쳐 20세기 초반 일본 제국주의의 식민지배를 받게 되었다. 35년간의 식민지배 이후 해방되었으나, 분단과 한국전쟁 등의 시련을 겪으면서 대한민국은 복지국가는커녕 절대빈곤 상태에서 벗어나는 데에도 상당 기간 동안 시련을 겪어야 했다. 이러한 현대사의 격동을 겪으면서, 많은 서구 선진 국가들이 제2차 세계대전 종전 이후 복지국가의 길에 들어선 것에 비해 신생 대한민국은 복지국가의 첫걸음조차 떼기 어려운 시기가 지속되었다. 반면 해방과 전쟁으로 인해 전재민과 피난민 등에 대한 응급구호 욕구가 분출하였으며, 이에 대한 대응이 불가피하면서 한국의 사회복지서비스는 특이한 발전경로를 밟게 된다.

사회복지서비스(personal social services)는 취약한 집단의 비물질적 욕구를 충족시키기 위한 상담, 돌봄, 지원 등의 각종 서비스를 의미한다. 구체적으로 사회복지서비스는 취약한 아동과 가족, 장애인, 노인, 가족 및 지역사회를 위한 비물질적(intangible) 서비스로서, 복지국가의 발달에 따라 자연스럽게 확장되는 양상을 볼 수 있다. 이른바 ‘복지국가의 다섯 번째 무기’(the fifth arm of the welfare state)로서 사회복지서비

스는 거시적인 사회정책들이 조형해 놓은 테두리 내에서 미시적이고 개별적인, 맞춤형 서비스 형태로 제공된다(Skinner and Robinson, 1988, pp.15-36). 그렇기 때문에 사회복지서비스는 사회정책들의 발전에 조용하여 발전하는 양상을 지니는 것이 보통이다. 아울러 복지국가들에서는 민간보다는 국가에 의한 사회복지서비스의 제공이 두드러진다는 특징이 있다.

그런데 한국 사회복지서비스는 서구 복지국가들에서의 일반적인 사회복지서비스 발전양상과는 다른 경로를 밟아왔다. 사회복지서비스가 제공될 수 있는 여러 사회정책들이 본격적으로 발전하기 훨씬 전에, 민간차원에서 자발적으로 사회복지서비스가 제공되었다는 점이 가장 두드러진 특징이다. 서구의 발전과정과 비교했을 때 민간 활동 중심의 기간이 상당한 동시에 사회정책에 대한 시도나 논의가 매우 적었던 것이다. 일제강점기 이래, 사회복지서비스는 종교적 자선사업(선교사들의 자선사업을 포함하여)이나 독지가의 박애사업의 형태로 시작되었고, 해방과 한국전쟁을 거치면서 당시 국가형성과 치안·국방 이외에 사회정책을 시행할 여력이 거의 없던 한국정부를 대신해서 전재민, 고아, 전쟁미망인, 장애인 등 취약집단에 대해 응급구호와 시설보호가 민간차원에서 자발적으로 이루어졌다. 이 때 외국민간원조단체(이하 '외원단체'로 표기)의 지원이 절대적이었다. 민간의 사회복지서비스에 대해 정부는 재정적으로는 미미한 지원을 하는데 그쳤으나, 행정적으로는 각종 통제장치들을 통해 그 운영에 개입하였다. 시설설립과 운영에 대한 인가와 지도감독 등이 정부가 수행한 주된 일들이었다. 이러한 경향은 1970년대까지 지속된다. 1960년대에 들어와서도 한국정부는 경제개발에 주력하고 사회정책은 등한시했으며, 따라서 취약집단에 대한 사회복지서비스는 외원단체의 지원을 바탕으로 한 민간의 자발적인 노력에 맡겨왔다. 전쟁고아가 줄어들었어도 빈곤한

가정, 기능적으로 문제가 있는 취약한 가정으로부터 버림받은 아동들이 고아원에 입소하는 등 시설보호가 지속되었다. 한편 1950년대 후반부터, 빈곤가정을 지원함으로써 아동유기와 같은 가족해체 문제를 예방하고, 주민들에 대한 보다 다양한 지역사회기반의 사회복지서비스 제공이 필요하다는 인식이 싹트기 시작하였다. 그리고 이를 바탕으로 지역사회복지기관이 태동하게 된다. 1980년대 중반까지 소수였던 지역사회복지관은 1987년 주택문제 해결을 위해 도시 지역에서 영구임대아파트를 대량으로 공급하면서 빈민에 대한 지원센터로서 단지 내 지역사회복지관 설치를 늘려가게 된다. 한국 사회복지서비스의 특성이 반영되어 지역사회복지관 운영 역시 민간에 위탁하여 이루어져 왔다.

외원단체의 지원을 기반으로 민간영역이 주도하던 사회복지서비스에서 정부의 역할이 필요해진 것은 1970년대 들어서면서이다. 1970년대 초반 한국의 경제성장이 어느 정도 이루어지게 되면서, 한국에서 활동하던 외원단체들은 원조의 대상을 한국이 아닌 다른 나라들로 전환하기 시작하였다(최원규, 1996). 그럼으로써 한국의 사회복지서비스를 담당하던 민간사회복지 조직들은 재정 면에서 위기에 처했다. 한국정부가 사회복지서비스의 재정 측면에서 보더 더 적극적으로 개입하지 않으면 안 되는 상황이 된 것이다. 동시에 민간 사회복지조직에 대한 통제를 더 강화할 필요성도 있었다. 1970년의 사회복지사업법 제정은 이러한 배경에서 이루어졌는데 이 법에서는 공공부문을 제외하면 사회복지법인만이 민간사회복지 기관의 설립, 운영주체가 될 수 있도록 하여 무분별한 사회복지사업을 막고자 하였다. 아울러 1970년대에는 사회복지시설에 대한 정부지원을 점차 현실화하기 시작하였다. 이러한 과정에서 사회복지서비스를 둘러싼 국가와 민간의 역할분담의 양상이 변하기 시작했다.

1980년대 이후 최근까지 한국 민간사회복지의 변화 추세를 보면 저출

산의 영향 등으로 아동복지시설의 급속한 감소가 나타났고, 대신 고령화 추세를 반영하여 노인복지 시설 및 서비스가 대폭 확대되었다. 과거 한국 사회복지를 대표하던 아동복지시설들은 지역사회복지관 수탁이나 노인 복지 관련 사업 및 장애인복지사업 등으로 다각화되었다. 이를 위해 사회복지법인을 새롭게 만들거나, 정관의 목적사업 내용을 다각화하기 시작하였고 정부나 지자체와의 연계를 강화하기 시작하였다. 이러한 변화와 함께 2000년대 이후 저출산·고령화 현상의 심화와 함께 급격하게 팽창한 사회복지서비스의 전달체계를 둘러싼 적정한 민-관 역할분담 모형이 무엇인가에 대한 모색이 시작되었다. 공공조직에 의한 사회복지서비스 공급이 대부분인 서구와 달리 한국에서는 민간조직에 의한 사회복지서비스 공급이 여전히 대부분을 차지하고 있기 때문에 복지 제공주체의 다양화(사회복지법인 등 공익법인 뿐 아니라 기업, 개인 등도 가능)와 함께 국가와 민간의 적절한 역할분담이 요청되고 있다. 사회복지서비스에서의 국가와 민간의 새로운 역할분담 관계는 지난 한 세기 이상의 역사적 경험을 통해 모색될 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적

이상과 같은 문제의식에 따라 이 연구에서는 지난 1세기 동안 한국의 대표적인 사회복지서비스 영역인 아동복지와 지역복지에서 국가와 민간의 역할분담 관계가 어떻게 변해왔는지를 대표적인 사례들을 중심으로 고찰하고자 한다. 본 연구의 연구 질문은 다음과 같다.

- 한국 근현대사에서 아동복지와 지역복지 관련 사회복지서비스 욕구들은 언제, 어떤 사건을 계기로 분출되거나 주목받았나?

- 이들 욕구들에 대한 한국의 전통적인 대응양식은 무엇이었고, 그것들은 어떻게 작동되었으며, 얼마나 효과적이었는가?
- 이들 욕구들에 대한 새로운(혹은 혁신적인) 대응양식으로서 외국(서구) 사회사업은 누구 혹은 어떤 매개체를 통하여 한국에 전파되었는가?
- 이러한 사회복지사업에 주목하여 실천한 한국인 선각자들은 어떤 사람들이었으며, 그 계기나 동기는 무엇이었나?
- 대한제국 시기, 일제강점기, 해방 후 미군정기 및 한국정부 수립 이후 이들 사회복지서비스 사업을 수행한 민간조직과 정부와의 관계 양상은 어떠했는가? 그리고 이 사회복지서비스에서 국가와 민간조직과 관계는 어떤 변화양상을 보여 왔는가?
- 특히 민간조직에 대한 국가의 지원 및 통제양상은 어떠하였는가?
- 국가에 대한 민간조직의 대응 혹은 적응 양상은 어떠하였는가?
- 향후 한국 복지국가 발전에서 바람직한 국가-민간 관계는 어떤 양상이어야 하는가?

이러한 질문들이 제기되는 배경은 향후 지속적으로 확대될 것이 예상되는 사회복지서비스 영역에서 국가-민간의 역할분담이 중요한 정책 이슈가 될 것으로 전망되기 때문이다. 한편 이 연구에서는 가능하다면 1세기 정도의 긴 역사를 갖는 민간 사회복지서비스 조직을 대상으로 시기별로 주요한 쟁점들을 중심으로 심층 고찰하고자 하였다. 그런데 한국 사회복지서비스의 대표적인 영역이라고 할 수 있는 육아시설(보통 ‘고아원’으로 칭해왔고, 이 글에서도 종종 고아원으로 칭할 것이다)들이 저출산의 영향으로 급속히 줄어들고 있고, 그에 따라 이들 민간조직의 역사적 궤적을 고찰할 수 있는 사료들이 대거 소실되고 있다. 이에 고아원 등 민간복지 시설의 과거 활동에 대한 사료 수집과 분류, 보존의 필요성이 높아지

고 있다. 이 작업은 한국보건사회연구원이 별도 중점사업으로 추진 중에 있는 보건복지 사료 디지털아카이빙 사업을 통해 앞으로 증장기적으로 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 이러한 연구 질문들에 대해 20세기 초반 설립된 민간기관의 사례를 중심으로 그동안의 역사적 전개과정을 고찰하고 이를 바탕으로 바람직한 국가-민간 역할 분담 모델을 도출하기 위한 정책적 함의를 이끌어내는 것으로 목적으로 한다.

## 제2절 선행연구와 한계

국가-민간의 역할분담의 역사적 전개에 관한 선행연구들은 매우 부족한 실정이나, 이를 크게 분류하면, 국가-민간 역할분담에 관한 연구와 민간 사회복지조직의 역사에 관한 연구 및 한국 사회복지 역사 내에서 민간 사회복지서비스(혹은 조직)를 다룬 연구들로 분류될 수 있다. 다음에서 기존 선행연구들의 경향을 간략히 정리하고 평가하여 본 연구에서 그 한계를 보완하는 연구 전략을 선택하고자 한다.

먼저 사회복지서비스에서 국가-민간의 역할분담에 관한 이론적 틀을 제공하는 연구들을 살펴보면, 서구 복지국가들에서 복지제공 주체들간의 역할분담 및 관계양상에 관한 관심(Kramer, 1981; Salamon, 1995)과 같은 맥락에서 국내에서도 백종만(1994), 이혜경(2002), 김영중(2003a), 강혜규 외(2007) 등의 연구가 있다. 이들 연구들에서는 여러 복지제공주체들이 등장한 맥락과, 각 복지제공주체들의 역할, 특히 국가와의 관계양상을 다루고 있다. 이들 연구들은 연구시점에서 국가-민간의 역할분담에 관한 고찰을 주로 하고 있고, 역사적 고찰에는 크게 비중을 두고 있지 않



아, 당시 그러한 역할분담과 관계양상이 형성된 역사적 과정에 대해서는 간략한 설명을 제공하는데 그치고 있다.

본 연구가 관심을 갖는 아동복지와 지역복지 활동과 관련하여서는 오히려 민간 사회복지서비스 제공조직에 대한 연구나 기록이 적지 않게 이루어졌다. 1948년 중국에서 중아아동기독교복리회로 활동하다가 중국 공산화로 한국으로 사업본부를 옮겨 이름을 한국기독교아동복리회(CCF)로 바꾼 이 단체는 한국에 대한 외원지원종료에 맞춰 1986년에 『CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어』를 펴낸 바 있다. 1921년에 태화여자관으로 개관하여, 한국 최초의 지역사회복지관이라고 하는 태화기독교사회복지관은 『태화기독교사회복지관의 역사』(이덕주, 1993)를 펴냈다. 한편 1995년에는 『외국민간원조단체한국연합회(KAVA: Korea Association of Voluntary Agencies) 40년사』가 발간되었는데 이는 1952년에 출범한 KAVA의 공식 역사자료집이다. 한국의 많은 고아원 등이 한국전쟁을 계기로 설립되었기에, 한국전쟁 발발 50주년 혹은 60주년이 되는 2000년 전후, 2010년 전후에 개별 민간조직들이 자체 노력으로 50년사 혹은 60년사 등을 펴낸 바 있다. 2020년은 한국전쟁 발발 70주년이 되는 해이기에, 금년 이후 몇 년 이내에 70년사 형태의 자체 역사기록자료집을 펴내는 곳이 적지 않은 것으로 예상된다. 그런데 이들 자기 조직에 대한 역사기록자료집은 종종 객관적 시각을 결여하고 있어서, 자료집 이상의 학술적 해석에는 신중함이 필요한 경우가 있다.

최원규(1996)는 위에 소개한 KAVA를 중심으로 외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향을 통해, 우리나라 민간부에서 사회복지사업을 비롯한 교육, 보건, 구호, 지역개발 등에서 현저한 활동을 전개한 외원단체의 활동을 통사적으로 다루고 있다. 다만 시기적으로 외원단체 활동이 활발했던 1970년대까지만 추적하였다는 한계를 갖는

다. 아울러 한국의 토착 민간조직들이 외원단체의 지원, 그리고 그 뒤를 이은 국가로부터의 지원과 통제에 대해 어떻게 반응하면서 적응해왔는지에 대해서는 설명이 소략하다.

한편 통사적으로 한국 사회복지역사, 한국 사회복지정책의 역사를 고찰하면서, 그 한 부분으로 민간 사회복지서비스의 역사나 민간조직에 대해 고찰한 저작들이 있다. 대체로 역사서술의 출발시점을 개항(1876년) 혹은 일제강점기(1910~1945년)처럼 근대 이후로 잡거나, 아예 해방(1945년) 이후, 나아가 1960년대 이후로 설정하기도 한다. 여러 저작들이 있으나, 그 중 몇 개만 소개하면 다음과 같다.

서울역사편찬원은 2017년 『서울사회복지사 1~3』을 펴냈는데, 고대에서 현대에 이르기까지 서울 사회복지의 정책과 제도, 운영방식 등을 시기별로 나누어 서술하였다. 특히 사회복지서비스와 관련하여 서울지역의 사회복지활동을 일제강점기 이후 현재에 이르기까지 통사 및 분야사로 나누어 정리하였다. 아동복지 등 사회복지서비스 분야의 역사적 흐름에 대한 기존 자료와 연구들을 비교적 충실히 소개하고 있다. 다만, 서울의 사회복지역사라고는 해도, 종종 한국의 사회복지역사를 그대로 끌어 서술한 곳이 많다.

일본 학계에서 활동하고 있는 김조설은 2017년 『한국 복지정책형성의 역사』를 통해 1960년대 이후 한국 복지정책의 형성과정을 정치적, 경제적 요인에 초점을 두어 분석하였다. 그의 저작에서는 거시적인 복지정책의 역사를 정치, 국가정책, 국민경제 및 사회적 요인 등의 변화라는 관점에서 분석하였다. 한국 사회복지행정에 대한 분석을 통해 민간조직과의 역할분담이나 관계양상을 일부 설명하고 있다.

이상에서 사회복지서비스에서 국가-민간 관계에 관한 선행연구들을

살펴본 결과 다음과 같은 한계나 보완할 부분이 있음을 알 수 있다.

첫째, 한국 사회복지서비스 전달체계에서 중요한 역할을 역사적으로 수행해 온 민간사회복지 조직에 대한 선행연구가 매우 부족한 상황임을 알 수 있다. 관련 조직들이 소멸되어 가고 있는 현 시점에서, 이 부분에 대한 심층연구를 수행해둘 필요가 있다.

둘째, 민간 사회복지서비스 조직에 대한 개별 연구나, 혹은 국가의 복지정책 역사에 대한 통사적 연구들이 일부 수행되었지만, 국가와 민간의 역동적인 상호작용, 관계양상에 관한 역사적 추이를 설명하고 분석한 연구는 거의 찾아보기 힘든 실정이다.

셋째, 자기 조직에 대한 역사기록 자료집 수준의 노력들이 일부 조직들에서 이루어져 왔으나, 이에 대한 객관적이고 심층적인 사례연구는 시도되지 못한 상태인 것을 알 수 있다. 이런 상태가 지속되면, 자칫 자신들이 만든 역사기록 자료집에 담긴 내용들이 역사적 사실로서 굳어질 위험성이 있다. 이에 대한 엄밀한 검증과 수정이 필요하다.

이상과 같은 한계를 보완하기 위해 본 연구에서는 우리나라 사회복지서비스 시설·기관 중 역사가 오래된 조직들에 대한 사례분석을 통해 국가-민간의 역할분담의 역사적 변화과정을 고찰하고자 한다.

이 연구의 주된 연구방법은 개별 사례들이 생산해 낸 자료, 사료 및 해당 사례에 대한 기존 문헌들에 기반한 연구이다. 그래서 이 연구는 문헌 연구이면서 사례연구이다.

이 연구에서 주로 다루고자 하는 바는 민간 사회복지 기관, 시설의 역할에 대한 실증적 자료 수집 및 분석을 통해, 해당 분야 사회복지서비스의 발전을 견인한 정치, 경제적 배경 및 국가와의 거버넌스 구조이다.

이 때 해당 사례에 나타나는 미시적인 역사적 변동과 함께, 한국 사회복지를 둘러싼 거시적인 정치, 경제적 배경을 동시에 분석함으로써 입체

적이고 역동적으로 국가-민간의 역할분담과 관계양상을 고찰하고자 한다. 이를 통해 향후 국가-민간 역할분담에 대한 미래지향적 발전 방안을 도출하고자 할 것이다.

### 제3절 연구내용과 연구방법

본 연구는 다음과 같은 3가지 내용을 다룬다.

첫째 사회복지서비스에서 국가-민간의 역할분담 논의를 정리하였다. 이는 두 번째 이하의 연구내용들에 대한 이론적 뼈대(theoretical backbone)를 제공할 것이다. 구체적으로 사회복지서비스의 전달체계 내에서 중앙정부, 지방정부, 민간(비영리, 영리, 비공식부문 등) 사이의 역할분담에 관한 이론적 논의 및 해외 국가들의 사례를 정리할 것이다.

둘째, 한국 사회복지서비스 분야에서의 여러 사례들에 관한 연구를 통해 국가-민간의 역할분담 관계양상의 역사적 추이에 대한 역동적인 고찰을 수행한다. 이 때, 고찰할 사례는 한국 근현대 민간 사회복지서비스 조직과 관련하여 주목할 만하고 의미있는, 그러면서 대표성이 있는 사례들이다. 구체적으로 이 연구에서는 사회사업 분야 혹은 시대나 지역별로 대표적인 민간사회사업 시설이나 조직을 선정하여, 관련된 자료 혹은 사료를 확인하여 충분한 사료가 확보된 시설이나 조직을 대상으로 연구를 진행할 것이다. 아울러 이들 기관이 보유한 사료에 대한 디지털 아카이빙 작업을 수행하여 자료의 소실을 막을 것이다.

이 연구에서는 다음과 같은 기준으로 아동복지 및 지역복지 기관 및 조직을 선정하여 사례연구를 진행하였다.

- 해당 사회복지서비스 분야의 역사적 변모를 잘 보여주는 사례

- 특정 시대의 배경적 특성들이 그 역사적 흐름에 잘 나타나는 사례
- 특정 지역의 배경적 특성들이 그 역사적 흐름에 잘 나타나는 사례
- 한국 민간사회복지사업 발전과 관련하여 역사적 교훈이나 시사점을 얻을 것으로 기대되는 사례 등

이를 위해 한국사회복지역사학회(회장 최원규)와 공동연구를 수행하여 전국적으로 전문 연구자들을 공동연구원으로 참여토록 하는 연구협조체제를 구축하였다. 본 연구의 분석사례와 1차 사료 수집 등을 담당한 연구자는 다음의 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 분석 사례의 개요

연번	사례 기관	유형	지역	연구자
1	진우원	아동복지	경남	박정란(인제대 교수)
2	애광원	아동복지	경남	윤남식(인제대 박사)
3	은평천사원	아동복지	서울	이방현(한국사회복지역사문화연구소 공동소장) 류소영(이화여대 사회복지학박사)
4	광주 충현원	아동복지	광주	최원규(전북대 교수)
5	기독교아동복지회(CCF)	아동복지 지역복지	서울	이방원(한국사회복지역사문화연구소 공동소장)
6	태화기독교사회복지관	지역복지	서울	김범수(평택대 명예교수)
7	인천기독교사회복지관	지역복지	인천	김성철(백석대 교수)

자료: 저자 작성.

이 연구에서 수행한 사료 분석에서 선정, 분석한 사료들은 다음과 같은 기준에 따라 선정되었다.

- 해당 기관이나 조직이 생산해 낸 일차자료
- 해당 기관이나 조직의 역사적 변천을 다룬 2차 자료, 선행연구 등
- 근현대 신문 및 잡지
- 근현대 기록물 및 행정자료

셋째, 한국 복지국가 발전을 위해 사회복지서비스 분야에서 향후 바람

직한 국가-민간의 역할분담 모형을 도출하고, 그 실현을 위한 구체적인 전략과 방법을 모색하고자 한다. 그럼으로써 서구 복지국가들에서 재정 위기 이후 민간부문에 주목하였던 경험을 미리 학습하고 이에 대비하고자 한다. 이는 미래 복지국가에서의 효과적인 사회복지서비스 전달체계 구축 및 국가-민간 역할분담모형에 대한 정책적 함의를 시사해줄 기초자료가 될 것이다.

이러한 내용과 방법을 통해 이루어질 이 연구는 다음과 같은 효과를 거두게 될 것으로 기대한다.

- 미래지향적인 사회복지서비스에서의 국가-민간 역할 분담모형의 주요 과제를 도출
- 국가 중심의 복지국가 체제 논의에서 벗어나 다양한 주체의 발굴 및 역할 분담에 근거한 미래 지향적인 복지국가 체제 논의에 기초 자료 제공
- 민간의 활동을 활성화하는데 긍정적인 요인과 부정적 요인을 역사적 경험을 통해 도출하여, 향후 효과성·효율성 제고 방안 도출

아울러 이 연구의 수행과정을 통해 집적될 자료들은 우리나라 근현대 사회복지서비스 발전에 관한 귀중한 자료들을 체계화하는데 기여할 것으로 기대한다.

- 중장기적인 역사 연구를 통해 근현대 사회복지 사료 분류 체계의 구축
- 수집된 사료의 디지털 아카이빙을 통해 근현대 사회복지 역사 연구의 기초 자료 제공



## 제2장

### 국가·민간 역할분담의 이론적 검토

- 제1절 다양한 복지제공주체들의 태동과 발전
- 제2절 사회복지에서 국가와 민간의 역할분담
- 제3절 사회복지에서 국가와 민간의 관계양상
- 제4절 역사적 제도주의 관점의 의의





## 제 2 장

# 국가·민간 역할 분담의 이론적 검토

### 제1절 다양한 복지제공주체들의 태동과 발전

사회복지에서 국가와 민간의 역할분담 혹은 국가-민간의 관계양상에 대한 고찰의 출발은 사회복지제공에 국가와 민간을 비롯한 다양한 주체가 존재한다는 점에 있다. 사회복지를 사회구성원의 안락한 삶을 위한 자원의 이전으로 거칠게 정의할 수 있다고 할 때, 누가 사회복지를 제공하는가와 관련하여 다음과 같은 발생론적인 순서를 상정할 수 있다.

첫째, 제4섹터 혹은 비공식부문으로부터 출발했다.

‘사회복지’가 성립되기 이전 단계에서 가족이나 친족, 그리고 조금 더 범위를 넓혔을 때 이웃에 의한 자원의 이전이 있었음을 추론할 수 있다. 집단생활을 영위하던 원시 인류는 생존을 위해 본능적으로 부모가 자녀를 돌보고, 형제자매가 취약한 형제자매를 지원하며, 무리집단 내에서 생존을 위한 돌봄노동 제공이나 자원의 이전이 이루어졌을 것이다. 오늘날 복지혼합(welfare mix)에서 말하는 제4섹터 혹은 비공식부문(the informal sector)은 사회복지가 출현하기 훨씬 이전부터 존재해왔던 가장 오래된, 그러면서도 오늘날에 이르기까지 중요한 복지의 제공주체이다.

둘째, 제3섹터 혹은 민간비영리부문이 형성되었다.

가족, 친족과 같은 원초적인 집단에서 이루어졌던 돌봄과 자원이전이 출현한 다음에 등장한 사회복지 제공주체는 종교에 바탕을 둔 자선이나, 공공선을 염두에 두고 이루어진 대규모 기부, 즉 박애이다. 오늘날 주요 종교로 인정받는 기독교(가톨릭 포함), 불교, 유교, 이슬람교 등에서는 사회적 약자에 대한 사랑, 자비, 어짊(仁), 자선(zakat)을 강조한다. 기독교

의 뿌리의 하나인 유대교에서는 ‘수확하지 않는 포도밭의 한 이랑’, ‘50년 주기로 찾아오는 부채의 탕감과 토지거래의 원점화라는 희년(禧年, jubilee)’ 등의 사회적 약자에 대한 배려와 사회정의의 실천이 강조되었다. ‘착한 사마리아인’의 비유라든가, 환자와 성매매여성에 대한 사랑의 강조 등은 기독교의 사랑에 대한 강조를 잘 보여준다. 타인과 기쁨을 같이하며 (대자; 大慈), 타인의 고통에 공감하여 슬퍼하는(大悲) 정신을 강조하는 불교 역시 선행과 기부(보시; 報施)를 강조한다. 불교가 성행했던 고려시대의 보(寶)라는 공공복지기금의 출발은 불교에 뿌리를 둔 것이었다. 어려운 처지에 처한 사람의 곤경을 차마 지나치지 않고 도움의 손길을 내밀도록 하는 측은지심(惻隱之心)은 유교에서 강조하는 사랑(仁)의 덕목이다. 공자의 제자인 증자(曾子)는 ‘인(仁)’을 실현하는 것이 군자의 소임이니 그보다 더 무거운 것이 또 어디 있겠는가? 죽을 때가 되어서야 비로소 멈추게 되니 그보다 더 먼 것이 또 있겠는가? [曾子曰 仁以爲己任 不亦重乎 死而後已 不亦遠乎]"(논어 태백편)라고 하였다. 이슬람의 경전인 <꾸란>이 강조하는 자카트라는 말에는 자선, 회사, 친절, 국세, 자발적 기부 등의 의미들이 담겨있을 뿐만 아니라, 이러한 행위를 통해 하나님께로 향하는 마음과 영적 및 윤리적 동기까지도 또한 담겨있다(이원삼, 1996, p.51). 재정적으로 능력이 있는 모든 무슬림 성인에게 자카트 납부는 의무이며, 이는 동료 무슬림의 복지에 대한 관심을 표명하고 부자와 가난한 사람 사이의 사회적 조화를 유지하는 경건한 행위로 간주된다. 정리하면 자선은 종교적 계명에 기반을 두고 있으며, 그 행위가 주로 사회적 약자의 복지 증진에 있는, 자발적인 행위라고 할 수 있다.

박애(philanthropy)는 인류(anthropos)에 대한 사랑(philos)을 의미한다. 박애에서는 그 대상이 사회적 약자라기보다는 대중 일반이며, 넓은 의미의 공익실현을 위한 자발적인 행위이다. 시민을 위한 공중목욕탕, 도

서관, 공연장 등을 기증하는 행위가 여기에 속한다. 박애의 원천은 종교적 신념과 무관하며, 시민의 일원으로서 공동체의 삶의 질 향상이라는 공익에 기여한다는 동기가 주목되는 행위이다. 고대 로마에서는 시민들이 박애적 기부를 행한 자를 공직에 추대하거나 그 집앞에 기념비를 세워주는 등의 방식으로 감사를 표현했다.

사회복지 제공에서 자선과 박애는 시민, 즉 민간이 자발적으로 행한 이타적인 행위이다. 근세에 들어서 산업화와 도시화가 진전된 이후, 빈곤이나 질병, 슬럼화 등의 사회문제에 대한 해결을 위한 조직적인 노력이 자선과 박애에서 나타났다. 아직 국가의 사회복지 개입 의지나 실천지혜가 축적되지 않은 새로운 사회문제들에 대해 자선조직과 박애조직들은 선구적으로 실험적인 시도를 행하기도 하였다. 이러한 노력은 이익을 좇는 행위와는 거리가 멀었다. 자선과 박애는 복지제공주체의 분류에서 제3섹터 혹은 민간비영리부문으로 지칭된다.

셋째, 제2섹터, 시장 혹은 민간영리부문이 출현하였다.

인류역사에서 물물교환이 발생하면서 시장이 출현하였다. 이런 물물교환 시장의 출현은 고대국가의 성립에 앞섰을 것으로 보인다. 후일 다양한 화폐를 매개로 수많은 상품을 거래하는 거대한 시장이 형성되었다. 사회복지 역사에서 보면, 시장은 아담 스미스가 상정한 ‘보이지 않는 손(the invisible hands)’의 원리에 의해 상품이 거래되는, 그래서 거래 당사자 모두에게 유익한 장치이다. 상품화폐경제의 발전에 따라 시장은 시민생활에서 커다란 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 산업화, 도시화 그리고 핵가족화를 특징으로 하는 산업사회에서는 시민들이 지닌 지불능력의 유무나 크기에서 격차가 발생하였고, 그에 따라 시장의 반응성에서도 차이가 커지게 되었다. 시장은 구매력을 지닌 사회구성원을 위한 장치였기 때문에, 인간생활에 필요한 온갖 상품들이 시장을 통해 거래되었다. 시

장에서 거래되는 상품에는 유형의(tangible) 상품 뿐만 아니라 무형의(intangible) 상품과 서비스도 있다. 자유경쟁시장을 상정할 때 이 두가지 상품은 유형, 무형이라는 외형만 다를 뿐 수요공급법칙에 의해 가격과 유통량이 결정된다는 점에서 하등 다를 게 없다. 부유하나 병약한 시민은 자신이 원하는 간병서비스를 간병노동자로부터 구매한다. 그런데 구매력이 없는 사회구성원들은 시장체제로부터 외면된다는 치명적인 약점이 있다. 시장은 구매력 격차에 따른 불평등을 가져온다. 사회복지 제공주체라는 점에서 볼 때, 시장은 민간영리부문과 동의어이다. 다음에 설명한 국가부분을 제1섹터라고 부르는 것에 견주어, 시장은 제2섹터라고 부른다. 넷째, 제1섹터 혹은 국가부분의 역할이 크게 확장되었다.

인류가 혈연중심의 집단생활을 영위하면서 자연스럽게 집단에 우두머리가 출현하게 되었다. 일정 시간이 흐른 후, 씨족집단들의 연합체들이 부족을 이루게 되는 등, 인류집단의 규모가 커짐에 따라 원초적인 국가형태가 나타나게 되었다. 국가의 형성에는 사유재산제도의 성립을 통한 불평등의 출현도 한 몫을 했다. 사유재산제도의 출현은 수렵과 채취생활을 하던 인류가 정착생활을 하는 과정에서 발생하였다. 정착농경의 결과 가축과 토지의 사유화가 나타났다. 그리고 집단의 생존에 필요한 정도 이상으로 생산력이 발달하여 생산에서 잉여가 발생하게 되자, 주술사라든가 무사와 같이 집단의 생존을 위해 자신은 직접 노동하지 않고, 집단의 잉여로 생활하는 자가 나타났다. 이들이 점차 권력을 갖게 되면서, 국가가 나타나게 되었다. 남녀간의 성별 권력차이가 나타나, 남성들은 부와 권력의 축적을 종교적으로 정당화하였다. 점차 타부족에 대해 '신의 명령으로' 억압하는 일도 발생하였다. 국가란 '독점적 강압력, 통일적 권위, 그리고 제반 법률적·행정적 장치를 기초로 일정한 영토와 그 영토내의 주민을 배타적으로 지배하는 정치적 조직(혹은 공동체)'을 의미한다(김태

성, 성경룡, 1993).

초기 국가는 무력으로 주변의 경쟁자들을 제압하면서, 점차 그 세력을 키워갔다. 국가는 그 성립 초기부터 국가기구의 유지와 확대 및 전쟁수행을 위해 사회로부터 조세와 징병 등 자원추출능력을 증대시켜갔다. 정복 국가 혹은 약탈국가로 출발한 고대국가는 사회불안을 예방하기 위한 최소한의 질서유지기능을 수행하지 않으면 안되었다. 주민으로부터 자원을 추출함에 있어서는 적어도 생산인구가 경제적으로 재생산이 가능하도록 최소한의 보호를 제공해야만 하였다. 질서유지와 생산인구보호라는 동기에 의해 고대국가의 공공복지가 시작되었다. 오늘날의 국민국가 역시 질서유지와 생산인구보호라는 동기를 기반으로 작동하며, 근현대의 국민주권사상과 인권사상을 반영하여 ‘복지국가’를 천명하고 있다. 발전된 많은 국가들에서 국가는 사회복지 제공에서 큰 책임을 감당하고 있다.

이상에서 살펴 본 4가지 복지제공주체들의 구분이 역사적으로 항상 선명하게 이루어지는 것은 아니다. 종교와 정치가 미분리되었던 중세시대에는 제1섹터(국가)와 제4섹터(자선)의 구분이 흐릿하였다. 로마 교황 중심의 신성권력이 세속권력인 영주를 임명하던 시기가 있었다. 이 시기에 가톨릭 교회가 중심이 되어 이루어진 기독교 자선(제3섹터)은 장원에서 영주에 의해 이루어진 세속적인 공공복지(매우 미약했지만)(제1섹터)와 구분하기 힘들었다. 중세 말기 이래 종교개혁이 이루어지면서, 사회복지를 위한 중요한 자원이었던 가톨릭의 물질적 기반이 세속의 권력자에 의해 와해되고, 사회복지에서 국가가 그 제공자로서의 역할을 확대해간, 소위 ‘복지의 세속화(secularization of welfare)’를 거쳐 민간과 공공의 분리가 보다 확실해졌다. 중획운동(enclosurement movement)과 페스트의 대유행(pandemic) 등으로 인해, 자신들의 삶의 근거지에서 뿌리뽑혀 유랑걸식하는 빈민들에 대한 억압과 통제의 기능을 수행하면서 세속

의 국가는 사회복지 제공에서 그 역할이 확대되었다. 한편 종교와 정치의 일체화가 지금까지도 현저하게 나타나고 있는 이슬람 세계에서는 사회복지 제공에서 종교와 국가의 역할구분이 분명하지 않은 측면이 있다. 이슬람 세계에서 대표적인 자선활동인 자카트(Zakat)는 이슬람교의 계명에 입각한 자발적인 헌금이다. 자카트는 종교세로 인식되며, 이의 집행에서는 세속의 국가기구가 일정한 역할을 맡는다. 그런 점에서 보면, 중세 기독교나 오늘날까지의 이슬람교에서는 종교적 자선(제3섹터)과 국가부문(제1섹터)의 미분리가 현저하다고 할 수 있다.

발생사적으로 볼 때, 인류역사에서 제4섹터가 가장 먼저 나타났고, 그 뒤를 제3섹터와 제2섹터가 이었으며, 제1섹터는 맨 나중에 나타났다고 할 수 있다. 그렇다고 하여, 이러한 출현 순서대로 각각의 섹터들이 부침을 거듭해온 것은 아니다. 오히려 중세에 종교적 자선과 국가의 구빈이 미분화되었던 상황에서 보듯, 여러 섹터들간의 병렬적 공존과 상호작용은 그 관계양상을 달리하며 지속되어 왔다. 종종 국가의 복지에 대한 과도한 의존이나 기대를 경계하기 위해, 종교적 자선과 자발적인 기부가 갖는 도덕적 의미가 강조되었다. 예컨대 영국 사회정책사에서 훗날 등장한 신규빈법(New Poor Law of 1834)과 구분하기 위해 구구빈법(Old Poor Law of 1601)으로 불리고 있는 엘리자베스 구빈법이 제정된 같은 해에, 자선활용법(Charitable Uses Act of 1601)이 제정되어 민간의 자발적인 자선활동을 국가가 법으로 보호하고 장려한다는 원칙이 천명되었다. 국가에 의한 복지의 확대를 강조하였던 19세기 영국 사회개혁가를 대표하는 인물이었던 웹부처(Beatrice and Sydney Webb)는 오늘날 사회복지 제공에서 국가와 민간의 역할분담에 관한 확장사다리 모형(extended ladder model)으로 불리는 비유를 통해, 민간부분의 역할을 강조하였다. 고층건물에 화재가 발생했을 때, 굵고 긴 사다리와 굵은 호스

를 통해 거센 불줄기를 끈 다음에는 사다리의 끝부분에서 작은 사다리를 확장하여 여기 저기에서 타오르는 잔불들을 제압해야 한다는 것이다. 제 2차 세계대전 이후 수립된 영국 복지국가를 위한 청사진을 만드는데 중심적인 역할을 한 베버리지 역시 국가 이외에도 민간의 역할이 중요함을 강조하였다. 그가 위원장이 되어 만든 <베버리지보고서(Social Insurance and Allied Services, 1942)>에는 사회보장에 관한 세가지 기본원칙이 제시되어 있는 데, 그 중에 하나는 ‘사회보장은 정부와 민간의 협력(co-operation)에 의해 달성되어야 한다’는 것이었다. 그의 복지국가 구상들이 거의 입법화를 통해 구체화된 1948년, 베버리지는 <자원 행동(Voluntary Action)>이라는 책을 출간하여, 민간의 자선과 기부와 봉사가 갖는 중요성을 설파하였다(이혜경, 2002). 영국 사회정책에서 일관되게 국가의 책임을 강조해온 티트머스(Titmuss) 역시, 자발적으로 이루어지는 이타주의적 행동이 갖는 도덕적 우위에 주목하였다. 자발적 헌혈과 매혈(賣血)을 비교하여, 1970년에 펴낸 <선물관계 The Gift Relationship>에서 그는 자발적인 헌혈에 기반을 둔 영국의 제도가 대부분 매혈로 혈액이 충당되는 미국 제도보다 경제적으로나 의학적으로나 심지어 도덕적으로도 우월하다고 설파하였다. 요컨대 복지제공에서 제1섹터인 국가의 역할을 강조했던 맥락에서 국가복지에 대한 과도한 의존을 경계하기 위한 것이었든 혹은 제3섹터인 민간비영리부문의 자발성이 지닌 도덕적 우월성을 강조하기 위한 것이었든, 민간의 자선과 기부와 봉사에 대한 강조와 함께, 양자의 역할분담과 협조에 대해 주목했던 것이다. 국가와 민간의 역할분담과 관계양상에 대한 학술적, 실천적 관심은 이러한 사정과 밀접히 관련되어 있다.

## 제2절 사회복지에서 국가와 민간의 역할분담

다양한 복지제공주체들 사이의 역할분담에 대한 관심은 크게 보면, 사회정책 영역에서의 역할분담에 관한 논의들과, 사회서비스 영역에서의 역할분담에 관한 논의들에 따라 다소 그 초점과 함의가 상이하다. 대표적으로 사회정책의 중요 영역인 소득보장, 특히 노년기 소득보장 영역에서는 복지제공주체들간의 역할분담이 정책적으로 중요한 의미를 지닌다. 연금보험과 장기요양보험을 비롯한 사회보험 제도 각각 혹은 사회보장비지출 총량에서 복지제공주체들간의 역할분담의 양상과 추세에 관한 많은 연구성과가 축적되어 있다(신동면, 2001; 김진욱, 2005, 2007, 2013; 강혜규 외, 2007; 석재은, 2008; 주은선, 2016). 그런가 하면, 사회서비스 영역에서의 역할분담에 관한 논의 역시 활발하다. 다양한 서비스 영역에서 여러 방식으로 제공되는 사회서비스 영역에서는 복지제공주체들간의 역할분담에 관한 여러 쟁점들이 잘 드러난다. 서구에서 국가와 민간의 역할분담 양상에 주목하기 시작한 주된 착안점은 바로 사회서비스 영역이었다.

산업화가 앞선 까닭에 다양한 사회문제들에 맞서야 했던 서구 국가들에서는 일찍부터 복지 제공 주체들 간에 역할분담 내지는 협력, 혹은 갈등이나 경쟁이 나타났다. 국가 복지의 확장을 미덥지 않게 생각하지 않았던 19세기 후반의 영국 자선사업가들은 국가 복지를 주체넘고, 관료화되었으며, 심지어 의존성을 심어주는 방식으로 빈민의 도덕성에 해를 끼치는 것으로 보고, 국가복지와 도덕적인 면에서 경쟁하는 우월한 것으로서 자선의 가치를 드러내고자 하였다. 이들 자선조직협회(C.O.S.: Charity Organization Society) 인사들이 우월하다고 생각한 민간자선은 빈민을 위한 복지를 제공한다는 점에서는 국가복지와 마찬가지로였지만, 구제



받을 만한 자격있는 빈민(the deserving poor)에게만 자선을 제공하였다는 점에서 결정적으로 달랐다. 자선조직협회 인사들은 구결근성(paupersim)에 빠져 일하려 하지 않고, 신앙적 경건함이 없는 빈민들에게 자선제공을 거절하였는데, 그 이유는 이들이 구제받을 만한 자격이 없는 빈민(the undeserving poor)으로 여겨졌기 때문이었다. 이들에 대한 구제 책임은 자선이 아닌 국가에 있다고 그들은 생각하였다. 빈민의 도덕성을 문제삼아 이들을 분명히 구분하였다는 점에서 이들 자선조직협회는 20세기 초 영국 왕립구빈법위원회의 소수파들로부터 비판을 받았다. 소수파 보고서를 작성하는데 주도적인 역할을 했던 웹부부는 이런 모형을 평행봉 모형(parallel bar model)으로 명명하였다. 애초에 평행선을 유지하며 결코 만날 수 없는 평행봉처럼, 자선과 국가복지는 대상자를 달리했던 것이다. 앞서 언급했듯, 웹 부부가 주창했던 모형은 확장사다리 모형(extended ladder model)으로서, 빈민에 대한 국민적 최저선(national minimum)은 국가가 사회정책이라는 주된 사다리를 통해 달성하고, 국민적 최저선 이상에서 다양하게 나타나는 욕구들은 민간조직들이 사회서비스라는 확장사다리를 펼쳐 대응한다는 것이다.

웹 부부가 비유적으로 언급한 평행봉 모형과 확장사다리 모형은 Gidron, Kramer, Salamon(1992, p.18)의 정부-비영리부문과의 관계 유형화를 통해 그 이념형이 정리되었다. <표 2-1>에서 제시된 정부-비영리부문 관계 유형에서 이중혼합의 보충형에서 보충(supplement)이란 평행봉 모형에 비견되고, 보완형에서의 보완(complement)이란 확장사다리 모형에 비견된다.

웹 부부가 이러한 생각들을 펼쳤던 시기에는 정부와 자선조직이 각자의 방식으로 재원을 마련하고, 서비스를 전달하였다. 그러나 제2차 세계대전 이후 복지국가의 확장에 따라 정부가 재정으로 민간비영리 부문을

지원하고, 민간비영리부문은 이를 받아 정부를 대신하여 서비스를 공급하는 상호공조적 역할분담이 점차 확대되었다.

〈표 2-1〉 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형

구분 (분석지표)	관계 유형 구분					비영리부문주도
	정부주도	이중혼합		상호공조		
		보충형	보완형	대행자	동반자	
재정부담	정부	정부, 비영리부문		정부		비영리부문
공급주체	정부	정부, 비영리부문		비영리부문		비영리부문
정책결정	정부	정부, 비영리부문		불균형	균형	비영리부문

자료: *Gidron, Benjamin & Kramer, Ralph M. & Salamon, Lester M., eds. (1992), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, p. 18.* 최은영. (2006). 사회서비스의 정책적 쟁점. 정경희. 이현주. 박세경. 김영순. 최은영. 이윤경. 최현수. 방효경. (2006). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 한국보건사회연구원, p.30에서 전재. 이탤릭체로 된 3번째 정책결정 행은 이해경. (2002). 한국 사회복지 서비스 공급체계의 민간 파트너십 구축의 과제와 전망. 사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움: 사회복지공동모금회 배분사업의 평가와 과제(기조강연). p.2를 수정, 반영한 것임.)

여기에는 시장의 실패, 정부의 한계, 그리고 민간비영리 영역이 지닌 장점이 부각되는 등의 배경이 작용하였다. 시장은 구매력에 반응하는 배분장치로서, 영리추구를 우선한다. 시장은 취약한 구매력을 지닌 빈곤층이나, 합리적인 소비를 계획하고 실행할 능력이 부족한 사회성원을 배제하는 속성이 있다. 시장이 불평등을 만들어낸다는 점이다. 한편 정부는 관료제에 입각한 합리적인 행위자로서 기능할 것이라는 기대와 달리, 결정지연, 위험기피, 낮은 혁신동기 등으로 어떤 사회가 필요로 하는 만큼

1) 이해경(2002)은 이 〈표 2-1〉의 분석지표를 기능으로, 재정부담을 재정으로, 공급주체를 전달로 표현한 후 정책결정이라는 차원을 추가하였다. 그가 모형으로 표현한 관계유형구분에서 상호공조(협조모형)의 대행자 유형에서는 정책결정이 정부와 비영리부문간에 '불균형'을 이루고 있는데 비해, 동반자 유형에서는 정부와 비영리부문간에 정책결정에서의 '균형'이 나타나는 점이 특징이다.

의 집합재(사회복지)를 만들어 공급(전달)하는데 비효율적이다. 이에 비해 민간비영리, 즉 제3섹터는 다원주의, 전문주의, 소비자주의 등의 장점을 지니며, ‘공무원 수를 증가시키지 않고도 정부활동을 확대할 수 있다’는 장점을 지닌 것으로 평가받는다(최은영, 2006).

한편, 정부의 사회복지비 지출정도와 비영리부문의 규모를 조합하여 정리하면, 비영리부문 체제유형과 양자의 관계유형이 다음 그림과 같이 정리된다.

[그림 2-1] 비영리부문 체제유형론과 정부와 비영리부문 관계 유형

정부 사회복지비 지출정도 ↑	높음	사회민주주의 (정부와 비영리 이중관계) 스웨덴, 이탈리아	조합주의 (정부와 비영리 공조관계) 독일, 프랑스
	낮음	국가주의 (정부와 비영리 공조관계) 일본	자유주의 (정부와 비영리 이중관계) 미국, 영국
		작음	큼
		비영리부문의 규모 →	

자료: Salamon & Anheier(1996, p.20); 문순영(2005), 최은영(2006)에서 재인용.

정부의 사회복지비 지출정도가 높은 사회민주주의 국가들 가운데 비영리부문의 규모가 작은 스웨덴, 이탈리아의 경우에는 앞의 표에서 제시된 이중혼합 관계가 형성된다. 정부와 비영리부문이 각자의 주된 대상을 두고 보충하거나 혹은 보완하되, 기본적으로는 각자 정책결정에서의 독립성과 자율성은 유지한다. 한편 정부의 사회복지비 지출정도가 높고, 비영리부문의 규모가 큰 조합주의 국가들의 경우에는 정부와 비영리부문은 상호공조관계를 갖는다. 독일과 프랑스 사례가 여기에 해당하는데, 상호공조관계에서 양자는 정책결정과정에서 균형을 이루는 동반자 관계를 보인다. 반면 정부의 사회복지비 지출정도가 낮고 비영리부문의 규모가 작

은 국가주의 일본과 같은 사례에서는 정부와 비영리부문간에 상호공조관계가 나타나지만, 정책결정의 균형추가 정부쪽으로 치우친 불균형 상태에 처해있다. 상호공조에서 비영리부문이 정부에 대해 종속적 대행자로서의 관계를 유지하는 유형이다(최은영, 2006).

한편 한국 사회복지학 연구에서도 복지제공 주체들 간의 다양한 관계 유형에 대한 관심도 일찍부터 싹텄다.(백종만, 1994; 박광덕, 1997; Shin Dong-Myeon, 2000; 신동면, 2001; 이해경, 2002; 김영중, 2003a; 김진욱, 2005, 2007, 2013; 강해규 외, 2007; 석재은, 2008; 주은선, 2016). '사회복지서비스에서 국가와 민간의 역할분담유형개발과 적용에 관한 연구'를 통해 백종만은 아동복지, 부녀복지, 노인복지, 장애인복지 및 지역사회복지서비스에서 국가와 민간의 역할분담유형을 정리한 후, 사회복지서비스 전체의 역할분담 모형을 정리해냈다. 정부가 민간 비영리조직에 대한 재정적, 행정적 지원을 하고 있으나, 각종 규제정책을 통해 민간의 자율성을 제약하는 대행자 모델에서 벗어나야 함을 밝혔다. 사회복지 공급체계의 공사역할분담 모형정립에 관한 연구를 통해 박광덕은 미우라(Miura Humio, 三浦文夫, 1989)의 공사역할분담론과 Glennerster (1985)의 공사역할분담모형에 기반을 두고 서비스 공급주체와 서비스비용부담을 교차한 매트릭스 가운데 3가지 조합을 각각 정부주도형, 반공반사형(시설복지), 공사협동형(재가복지), 민간주도형(복지산업)으로 유형화하고 있다.

사회보장 지출에서 국가, 시장(기업), 비영리부문, 가족을 비롯한 비공식부문 등의 각 섹터별 역할분담을 고찰해 온 신동면은 1996년 한국과 1993년 4개국(미, 영, 독, 스웨덴)을 비교하였다. 총 사회보장지출 중의 무민간사회급여(기업, 사보험)의 비중을 보면 한국 26.5%, 미국 3.0%, 영국 1.0%, 독일 4.6%, 스웨덴 4.6%로 나타나, 압도적으로 시장(기업과

사보험)의 비중이 높았으나, 김대중 정권 수립 이후 잔여주의(즉, 복지사회)에서 보다 재분배적이고 포괄적인 복지국가로 전환하고 있는 것을 볼 수 있다고 하였다. 그가 본 복지국가로의 징후, 즉 사회적 안전망으로서의 국가역할 확대를 보여주는 징후들로는 건강보험적용률, 연금기여율, 연금의 소득대체율 인상 등이 있다(Shin Dong-Myeon, 2000). 이어진 작업인 한국의 복지혼합에 관한 연구를 통해 신동면은 복지다원주의(welfare pluralism) 개념을 넘어 복지혼합(welfare mix) 아이디어를 발전시켰다. 그에 따르면, 1990~1997 기간에 사회보장, 교육, 의료를 포함한 한국의 복지혼합 비중추계(즉, GDP 대비 비율과 총 사회복지지출 대비 비율)로 표현되는 한국의 복지혼합은 “잔여적 국가, 성장된 시장, 미미한 자원부문, 그리고 보호적 가족”으로 요약된다. 그는 1990년대 8년간(1990~1997)의 변화를 국가의 성장, 시장의 성장, 비영리조직의 정체, 기업의 성장, 가족의 정체, 복지총량의 성장이 있었음을 Gough and Kim(2000)을 인용하면서 제시하고 있다.

한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망이란 발표문을 통해 이혜경(2002)은 한국 사회복지 서비스 공급체계에서의 정부-비영리부문과의 관계에서는 어떤 단일한 모형으로는 설명할 수 없어 복합모형이라 명명하고 있다. 즉, 양자의 관계에서 평행봉모형, 확장사다리모형, 종속적 협조모형, 동반자적 협조모형이 모두 나타난다는 것이다. 그러나 그는 2002년 당시의 한국 사회복지 서비스 공급체계를 전체적으로 보았을 때, 종속적 대행자관계모형에 가깝다고 결론내렸다. “국가의 낮은 복지지향성과 관료적 경직성이 사회복지 법인제도나 시설 설치기준을 통제, 지도, 감독권 행사 수단으로 되게 하고 있으며, 한국 사회의 국가주의 전통과 민간 비영리부문의 저발전을 배경으로, 잔여적인 국가책임주의와 영세하고 자원이 불충분한 민간복지가 상호의존적으로

공생하는 종속적 협조모형을 만들어내고 있는 것이다(이혜경, 2002, pp.20-21)”라고 그는 평가한다.

한국 사회복지에서의 공공과 민간 부문의 협력체계에 관한 발표를 통해 김영중(2003a)은 한국에서 오랫동안 정부와 민간의 관계가 종속적 대항자 모델에서 벗어나지 못하였지만, 점차 동반자적 협력관계로의 이행을 보이는 경우도 나타나고 있다는 점에 주목하고, 이 방향으로의 관계형성을 강화해야할 과제들을 제시하였다. 즉, 서비스 전달체계의 제도적 규범을 강화하는 것이 필요한데, 서비스 통제방식의 변화와 신뢰시스템의 구축, 핵심자원과 책임성의 공유가 이루어져야할 것으로 보았다. 네트워크화된 민간조직연합을 통한 민간서비스 조직들의 역량강화와 정부지원방식의 변화 등도 제안되었다.

2000년도 지출추계를 중심으로 복지5각 모형, 즉 국가, 기업, 시장, 제3섹터, 가족을 두고 한국의 복지혼합 구조를 분석한 김진욱(2005)은 가족, 시장, 비영리부문 등 순수민간영역을 포함한 2000년도 총 사회복지지출규모를 128.8조원으로 해당연도 경상 GDP의 24.7%에 달하는 것으로 추계하였다. 이는 국가의 직접지출의 약 4배, 법정민간부문을 포함한 공공부문 지출의 약 2.5배에 달하는 것이다. 이러한 지출규모 추계에서 그려지는 한국의 복지혼합은 ‘보호적인 가족주도형의 혼합적 복지혼합구조’로 묘사된다. 미약한 비영리부문을 제외한 가족, 국가, 기업 그리고 시장 영역들 사이에서 복지공급이 상당히 고르게 분담되고 있는 ‘혼합적’ 특성을 가지고 있다. 그는 나아가 기존 복지체제론에 입각하여 복지공급 주체들을 국가(공공) - 시장 - 가족(공동체)으로 크게 3분했을 때, 각각의 부문이 사회복지 지출의 39% - 22.4% - 38.6%를 점하여 ‘성장된 공공부문, (상대적으로) 제한적인 시장, 보호적 가족(공동체)’로 요약하였다. 그에 따르면 ‘이러한 가족중심적 복지혼합구조는 한국 사회복지제도의 연

대의 근원이 가족임을 보여주며, 따라서 한국의 복지체제를 보수주의형으로 유형화할 수 있는 실증적인 증거)’이다(김진욱, 2005, p.47).

후속 연구를 통해 김진욱(2007)은 주요국의 사회서비스 공사분담을 고찰하고 각국의 공공책임성 수준을 Ascoli와 Raci(2002)에 의거하여 평가한 후에 사회서비스 공사역할분담 개혁의 방향을 제안하였다. 그에 따르면 한국은 사회서비스 제공에서 낮은 공공책임성과 작은 제3섹터 공급량을 특징으로 하는 남유럽형에 가깝다고 보고, 이를 제3섹터 주도형인 독일과 국가주도형인 스웨덴의 중간형이나 아니면 독일형과 시장강화형인 미국의 중간형을 택하는 것이 바람직할 것이라고 제안하였다. 그의 제안은 앞에서 살펴 본 Salamon and Anheier(1996, p.20) 등이 제시한 [그림 2-1]에서 사회민주주의와 조합주의의 중간 혹은 조합주의와 자유주의의 중간으로의 선택지가 가능하고 바람직하다는 점을 보여준 것이다. 그렇다면 한국 복지국가 10년(2000~2010)의 복지혼합지출구조의 변화는 어떠한가 그 함의는 무엇일까(김진욱, 2013). 그는 복지혼합의 하위 5가지 유형, 즉, 국가, 기업, 시장, 제3섹터, 가족 중에서 기업과 시장을 시장으로 묶은 뒤에 복지지출을 분석하였다. 그 결과 2000년에 보였던 사회복지지출에서의 지출비중 순위인 가족>시장>국가 양상이 2010년에는 그 순위가 국가>가족>시장으로 변화되었음을 보고하고 있다. 이같은 결과는 복지 영역에서 ‘성장된 시장’(홍경준, 1999; 신동면, 2001), 혹은 ‘보호적인 가족주도형의 혼합적 복지구조’(김진욱, 2005)로부터 ‘확장된 국가복지 중심의 혼합적 복지구조’로 변화한 것을 의미하는 것으로 읽힌다. 한마디로 말해 시간의 흐름에 따른 국가복지의 증대가 포착되는 것이다.

사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제를 주제로 국가, 시장, 비영리민간의 재정 분담 및 공급참여방식을 분석한 강혜규 외(2007)

는 복지국가에서의 복지혼합 논의를 바탕으로, 사회서비스 공급구조의 변화를 고찰한 뒤, 공급과 재정지원 유형을 정리하고, 외국과 한국의 사회서비스 공급체계에 대한 고찰을 바탕으로 사회서비스에서의 공급의 역할 및 구조 개편의 방향과 과제를 논하였다. 이들의 연구에서 특히 주목되는 바는 사회서비스 공급에서 역할분담을 위한 기준으로 수요와 공급의 여러 측면들 각각을 평가하여 기준을 만들고, 구체적인 서비스 각각의 특성들에 따라 어떤 공급주체가 주도적인 공급자로서 기능하는 것이 적합한지를 예시한 부분이다(강혜규 외, 2007, pp.357-362). 연구에 따르면, 대부분의 사회서비스는 공공이나 비영리부문에 의해 제공되는 것이 적합한 것으로 정리되어 있다. 그런데 영리부문에 의해 제공되는 것이 보다 적합한 것으로 분류된 서비스들도 있는데, 여기에는 주거지원(생활시설 포함), day care와 가사간병지원, 아동 인지·정서·건강·발달지원, 그리고 평생교육과 같이 수요의 규모가 크고 수요가 보편성이 높으며, 표준화가가능성이 높고, 수익창출과 공급량 확대가 용이하다는 특성이 있는 서비스들이 속한다.

이상의 연구들에서 사회복지지출 총량에 대한 각 복지제공주체들의 지출구성비를 주로 살펴보았다면, 석재은(2008)은 고령화가 진전된 복지국가들에서 공통으로 시행하고 있는 장기요양서비스에서의 복지혼합을 한국을 포함한 6개 OECD국가들을 대상으로 비교하였다. 사회서비스에서 복지혼합경제(the mixed economy of welfare)를 비교하기 위해 탈상품화(de-commodification), 탈가족화(de-familialization), 시장화(marketization), 규제(regulation)라는 4가지 측면에서의 유형화를 시도하였다. 그의 연구에 따르면 한국은 장기요양에 있어 비용의 사회화(탈상품화) 및 보호제공의 공식화(탈가족화) 양 측면에서 상당한 진전이 이루어진 것으로 평가되나, 아직 충분하지 않고, 시장에 대한 규제가 약하



여 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다. 요양서비스에서 국가책임이 강화되었고, 시장역할 또한 강화되었으나, 여전히 가족에게 책임을 안기는 한국 사회서비스의 복지혼합에서는 국가의 규제자 및 관리자로서의 역할이 강화될 필요가 있다고 결론 맺고 있다.

복지공급주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한 정책 패러다임을 이념을 중심으로 검토한 주은선(2016)은 국가책임과 공공성에 초점을 두고 복지혼합국면에서 국가책임의 변화와 국가, 시민사회, 시장의 권력관계까지도 고찰하고 있다. 그의 연구에서 복지공급 주체들 간의 역할분담에 관한 논의에서 보통 비영리부문 혹은 민간비영리 부문 등으로 불려 왔던 제3섹터를 시민사회로 명명하고 있음이 우선 주목된다. 주요 복지공급주체들인 국가, 시장 및 시민사회는 시민 개인의 정체성에 대한 인식이나, 개인권리, 국가책임, 연대의 단위, 복지의 주요 효과 및 공공성에 대한 인식 등에 있어서 이질적이다. 이러한 이질성으로부터 복지공급 주체들의 역할분담을 둘러싼 다양한 쟁점들이 제기된다: 국가복지 확대 및 복지혼합이 사회적 연대와 시민 자율성에 갖는 의미; 권력관계 맥락에서 본 복지공급 정책 패러다임의 변화(복지혼합과 국가-시민사회 권력관계, 국가책임 축소와 국가권력); 국가의 공공성과 민간의 공공성 등이다. 연구자가 다룬 쟁점들을 요약하면 “사회연대 및 시민 자율성의 저하 및 객체화의 문제, 국가책임 후퇴 국면에서의 국가권력의 시민사회로의 역설적 확장, 공공과 민간의 역할분담을 넘어서는 공공성 확보”가 긴요한 것으로 대두된다(주은선, 2016, p.197). “국가의 오랜 시민사회 억압의 역사를 가진 한국사회에서 국가, 시장, 시민사회라는 복지공급 주체에 관한 전략은 공동의 책임성과 시민의 자율성 원칙에 천착할 필요가 있다”는 말로 연구자는 자신의 작업을 정리하고 있다(주은선, 2016, p.198).

이상에서 살펴본 복지제공주체들의 역할분담에 관한 논의들은 다음과

같은 특징과 한계를 지니고 있는 것으로 생각된다. 우선 특징으로는 여러 복지제공주체들이 등장한 맥락과, 각 복지제공주체들의 역할, 특히 국가와 민간비영리 부문과의 역할분담을 포착하고 있다. 일부는 시장과 가족(공동체)을 포함하여 역할분담양상을 다루기도 하였고 이념 수준에서 철학적 논의를 이끈 경우도 있다. 이를 통해 향후 한국 복지국가가 노후소득보장이나 장기요양서비스에서 어떤 제공주체의 비중을 키워야 하는지에 관한 시사점을 도출할 수 있었다는 점에서 의미가 있다. 그런데 이들 연구들은 다음과 같은 제한점 역시 갖고 있다. 즉, 이 연구들은 특정한 연구시점이나 단기간의 국가-민간 역할분담을 주로 고찰하였고, 보다 장기적인 변동에는 주목하지 않았다. 당면한 사회복지에서의 복지공급 주체들간의 역할분담을 어떻게 할 것인가라는 실용적 관심이 앞선 것으로 보인다. 일부 연구이 역사적 관점을 취한 경우에도 그러한 역할분담과 관계양상이 형성된 역사적 맥락과 과정에 대해서는 간략한 설명을 제공하는데 그치고 있다. 아마도 복잡하고 역동적인 변화의 동인을 추적하고 변화의 양상을 기술하기에는 이들 연구가 다룬 역사적 시간간격이 너무 짧았다는 한계가 있었다.

〈표 2-2〉 사회복지공급에서 국가-민간의 역할분담에 관한 기존 논의의 제한점과 향후 논의 방향

선행연구들의 특징	복지공급주체를 둘러싼 향후 논의 방향
복지제공주체들간의 역할분담(국가-민간의 2차~5차 간의 역할분담까지)	관계양상의 역사적 변동
횡단적-정태적(단기변동)	종단적-동태적(장기변동)
현상-조화	변화-갈등
기술적(descriptive)-시사적(prescriptive)	기술적인 것을 초월한 역사적 설명(historical explanation beyond description)

자료: 저자 작성.

이러한 한계로 말미암아, 국가-민간의 역할분담에 관한 어떤 문제점들이 포착되는 경우에, 이 연구들에서는 이러한 문제점들이 구조적으로 형성되어 있는 것으로서 어쩔 수 없는 일이라는 식의 결정론적인 태도가 나타나는 경우가 적지 않다. 국가별 비교작업을 수행한 뒤에, '앞으로 우리의 선택은 어떻게 되었으면 좋을 것이다'와 같은 시사적(prescriptive) 전망이 결론에 담긴다. 다양한 정책 제안들이 바람직한 방향을 가리키고 있는 것은 분명한데, 왜 그동안에는 그 방향으로의 변화나 발전이 더뎠는지에 대한 비판적 성찰이 누락되었기에, 제시되는 정책대안들의 실현가능성이나 높아 보이지 않은 것으로 보이는 경우도 있다.

이념적으로 대립 혹은 갈등적인 다양한 복지제공주체들간의 상호작용을 비판적으로 조망하기 위해서는 '역할분담'이라는 정태적인 개념에서 벗어나는 것이 필요하다. 복지 제공 주체들 간 관계의 양상을 보는 것이 보다 더 역동적인 설명을 가능케 해 줄 것이다. 아울러 특정 시점이나 단기간의 시간차원에서 횡단적이고 정태적으로 복지제공주체들의 동태를 파악하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다. 보다 긴 시간 차원에서 종단적이고 동태적으로 장기변동을 살필 필요가 있다. 개별 연구자 혹은 여러 연구자들의 작업을 종합했을 때, 길어야 10여년 정도의 단기간의 관찰로, 어떤 의미있는 변화가 나타났다는 식의 발견을 해내고, 거기에 의미를 부여해 온 방식을 택하기보다는 장기간에 걸친 역동적인 추세를 읽어낼 수 있는 방법, 즉 사회복지 역사적 관점이 보다 적실할 것이다.

단기간에 횡단적으로 정태적인 양상을 고찰하면, 거의 필연적으로 현상을 긍정하고 행위 주체들 간의 조화로운 병존을 모색하는 입장에 처하게 된다. 이와는 대조적으로 보다 장기적인 변화를 추적하고, 갈등과 대결의 양상을 동태적으로 파악하고자 한다면, 보다 본질적인 문제의 핵심에 접근할 수 있게 된다. 사회복지 제공 주체들 간의 관계양상을 고찰하

는 것에서부터 ‘역할분담’ 관점이 갖는 정태성과 편협성을 극복할 수 있을 것이다.

### 제3절 사회복지에서 국가와 민간의 관계양상

기존 연구들에서도 관계양상은 중요하게 다루어졌다. 앞에 소개한 Gidron 외(1992)에서의 중요한 관심의 하나는 정부와 민간의 관계가 재정부담이나 서비스 공급에서 독립적인가 혹은 협동적인가였다. 여기에 이해경(2002)처럼 정책결정에서 어느 쪽이 주도력을 갖는가라는 차원을 가미하는 분석틀로 확장한 것은 양자의 관계, 특히 사회과학적으로 의미 있는 권력관계를 보다 선명하게 해준다는 의미가 있다. 이와 관련하여 양난주(2010)와 김수영(Kim, 2011)의 연구가 주목된다.

양난주(2010)는 한국사회서비스의 변화를 설명함에 있어 기존의 주된 이론적 관점이었던 민영화론, 복지혼합론 및 소비자주의접근론으로 설명하는 것은 제한적이라고 본다. 대신 사회서비스 관련 행위자들간의 관계 분석으로 그 변화를 설명하고자 시도하였다. 여기서 사회서비스 관련 행위자들은 서비스 이용자, 전달자, 제공자, 및 정부로서, 그는 이들이 맺는 관계양상에서 나타나는 6차원에서의 변화를 ‘공식성’과 ‘평등성’이라는 2가지 기준으로 압축하여 분석하였다. 그 결과 이들 간의 관계에서 ‘온정적, 시혜적 성격의 비공식적이고 위계적인 관계에서 공식성과 평등성을 강화하는 방식으로 관계가 제도화되고 있음이 포착(p.79)’되어, 돌봄의 사회화와 사회서비스의 제도화에 진전이 있는 것으로 결론지었다. 정부가 육성한 사회서비스 유사시장 내에서 ‘돌봄의 상품화’를 전제로, 사회서비스 구매에서의 계약적 관계, ‘돌봄노동’에 기초한 고용관계의 진전을 통

해, 그간의 선물관계(gift relationship)에서 계약적 관계로 변화해가고 있다는 것이다. 정부와 전달자, 정부와 제공자 관계에서는 공식성과 평등성을 지향하는 '권리의 제도화'는 미진한 상태인데, 기존의 위계적, 종속적 관계가 단절되었음에도 불구하고 이를 대체하는 새로운 규칙은 아직 형성되지 않았다는 것이다. 그에 따르면 정부와 다른 행위자들과의 관계에서의 불명료성이 여전히 한국 사회서비스의 딜레마로 남아있다 한다.

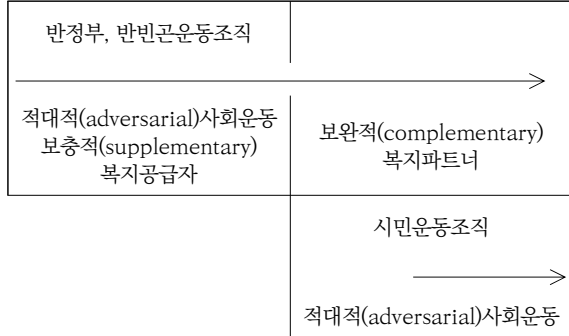
김수영(Kim, 2011)은 국가-시민사회 파트너십에서의 투쟁의 정치학을 한국 자활사업을 통해 고찰한 후, 이를 '저항(resistance)'으로 요약하였다. 그가 보기에 사회복지서비스 제공에서 국가-시민사회의 관계양상에 관한 기존의 지배적인 관점은 양자의 '협력'을 중시하는 것으로서, 이를 '주류관점'이라고 할 수 있다 한다. 전쟁정권 시기(1945~1960) 외원조직들은 정부와 독립하여, 보충적 복지공급자로서의 역할을 수행하였고, 이후 군사정권시기에 철수하였다. 그런데 군사정권시기(1961~1992)는 한국이 급속한 산업화를 추진한 시기로서, 이 때 반정부, 반빈곤운동 조직들은 무료탁아소, 야학, 무료진료소 등과 같은 운동을 통해 정부에 대해 적대적(adversarial)인 사회변혁운동을 주도해왔다. 해방과 한국전쟁을 거치면서 출현, 발전한 기존의 민간사회복지공급자들은 정부통제를 받으면서 보완적인 복지파트너로서의 역할을 오늘날까지 해오고 있다. 이 시기 반정부, 반빈곤운동 조직들은 정부와 독립적으로 사회서비스에서 보충적인 복지공급자로서의 기능을 수행하였다. 그러던 것이 민주정권시대(1993~2010)에 접어들면서, 민주적 협치, 참여복지 혹은 지역사회중심 복지 등의 명목 하에 국가는 반정부, 반빈곤운동 조직들을 새롭게 출범시킨 사회서비스의 파트너로 삼았다. 관인 혹은 어용의 기존 민간사회복지조직들이 선뜻 뛰어들지 못했던, 자활공동체사업, 노숙자지원사업, 지역아동센터사업 등은 반정부, 반빈곤운동조직들이 현저한 양상으

로 추진해 온 영역이었다. 타도하고 투쟁해야 할 대상으로서의 정권이 민주정권으로 바뀌면서, 이들 조직들은 ‘시민사회’, 혹은 ‘시민운동조직’으로 정부와의 파트너십 관계를 맺게 된다. 적대적이었던 시민운동조직은 정부에 협조적인 파트너가 되었음에도 불구하고, 자율성과 저항정신을 유지하고자 한다.

기존 주류관점에서는 사회복지공급주체들을 정부, 시장, 사회 등으로 구분하여, 이들 사이의 역할분담에 주목하였는데, 시민사회의 가세로 인해 이러한 단순한 구분법이 도전을 받게 되었다. 시민사회는 억압받는 국민을 대변하는 역할을 잘 수행할 수 있을 것인가? 정부와 시민사회와의 민주적 파트너십이 항상 양자 간의 민주적 관계를 보증하는가? 김수영이 분석 대상으로 삼은 자활 사업 영역을 보면, 자활사업이라는 정부지원의 새로운 사업들에 참여하게 된 자활조직은 정부개입에 종속되고, 정부와의 대결양상은 약화된 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 자활조직은 그들의 자율성과 저항정신을 완전히 상실한 것은 아니고, 외견상 국가에 분명히 순응하는 듯해도, 비공식적 저항을 선택한다. 이러한 관계양상은 아래 그림에 잘 요약되어 있다(Kim, 2011, p.57).

[그림 2-2] 사회복지에서 다양한 시민사회조직들의 역할

전쟁정권(1945~1960)	군사정권(1961~1992)	민주정권(1993~2010)
외원조직	→ 철수	
보충적(supplementary) 복지공급자		정부통제하의 사회복지조직
	보완적(complementary) 복지파트너	보완적(complementary) 복지파트너



자료: Kim, Suyoung. (2011). *The Politics of Struggle in an State-Civil Society Partnership: A case Study of a South Korean Workfare Partnership Programme*. Department of Social Policy. London School of Economics. Ph. D. Thesis. p.57.

한국 민간사회복지의 역사적 전개과정에서 국가와 민간의 관계양상에 대해 양난주, 김수영의 접근은 의미 있는 통찰을 제공해주고 있는 것으로 보인다. 그간 민간복지 제공주체에 대한 국가의 개입이 위계적, 관료적, 고압적이어서 민주화 이후에도 종속성이 극복되지 못하였다는 점이 지적되었는데, 양난주, 김수영의 논문들은 이에 대한 분석적 관점을 분명하게 제시했다고 할 수 있다. 특히 권위주의 정권 시기에 반정부투쟁을 수행하면서 공백상태의 도시빈민 대상 서비스를 제공했던 반정부, 반빈곤운동조직이 민주정부 수립 이후 제도권으로 포섭되어 그 운동성이 대거 약화된 것은 아닌가 라는 시선이 없지 않았다. 그러면서도 일부 조직은 정부에 대한 적대적 사회운동을 지속해오고 있는 상황을 정리하기 쉽지 않았었는데, 김수영은 이에 대해 시민사회가 국가와 보완적 복지파트너로서의 관계양상을 유지하면서도 적대적 사회운동을 지속하는 ‘저항’의 정신은 이어가고 있음을 요약하고 있다.

정부통제를 받는 관인, 어용 조직으로서의 특성이 고착된 기존의 민간 사회복지조직은 관계양상에서 여전히 정부통제하에 놓여있는 보완적인 복지파트너로 기능하고 있다. 해방 이후 대거 출현하여 외원의 도움을 받

왔고, 관에 의한 인정을 거쳐, 군사정권 시기와 민주정권 시기를 지내고 있는 민간사회복지조직들이 여전히 정부통제 하에서 종속적 관계양상을 보여 온 역사적 과정은 어떻게 형성 및 지속되어왔는가? 왜 한국 정부는 여전히 민간사회복지 부분에 대한 통제와 지배의 고삐를 공고하게 틀어쥐고 있는가? 한국 사회복지의 지금 현실(here and now)에서의 이와 같은 실질적인 쟁점들에 대해서는 기존 행위자들이 어느 시기를 막론하고 합리적으로 행위해 왔을 것이라는 가정에 입각하여 설명해낼 수 없기에 무엇인가 한국 사회복지 역사를 조망하여 정책적 대안들을 찾아낼 수 있기 위해서는 대안적인 관점이 필요하다고 할 수 있다. 그 하나의 가능성으로 역사적 제도주의접근을 통한 연구 활성화를 들 수 있다(김영중, 2020).

## 제4절 역사적 제도주의 관점의 의의

역사적 제도주의(historical institutionalism)는 ‘오랜 시간의 흐름 속에서 현재의 정책이 어떤 맥락적이고 복합적인 원인에 의해 변화했으며 그 변화의 경향성은 어떠한지 심도 있게 이해(유호선, 2007, p.203)’ 할 수 있게 하는 역사 접근방법론이다. 사회복지역사에서 역사적 제도주의는 특정 국가의 구체적인 정책이나 서비스영역에서 국가와 민간 사이에 혹은 다양한 복지공급주체들 사이에 어떤 특정한 관계양상이 어떻게 형성되어, 어떻게 발전되어 왔는지를(바꾸어 표현하면 어떻게 변화하지 않고, 이전에 해오던 관계양상을 지속해오고 있는지를) 잘 설명해주는 힘이 있다. 역사적 제도주의에서 제도의 형성과 변화과정을 설명함에 있어서는 역사적 과정, 특히 역사의 우연성과 경로의존성(path depend-



ency)을 강조한다. 미리 예견하여 그 대비책이 짜맞춰져 있지 않은 유동적인 역사 상황, 예컨대 전쟁, 공황, 기근, 재해, 사고 등과 같은 상황에 직면하면, 우선 가용한 자원을 동원하여 상황이 강제하는 압박에서 벗어나기 위해 노력하는 것이 자연스러운, 합리적인 선택이다. 이러하기에 여기에 역사적 우연성이 개입할 여지가 크다. 해당 상황을 극복하기 위해 필요한 특정 자원이 다행히(우연히) 가용했다든가, 특정의 방식이 채택될 수 밖에 없었다든가 하는 우연성이 초기 제도화의 모습을 좌우하는 측면이 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 이렇게 일단 제도화되면 그것은 쉽게 변화되지 않는다는 점이 경로의존성이다.

한국 사회복지서비스의 기원 및 발전과 관련하여, 해방과 한국전쟁을 거치면서 전쟁고아와 같은 다수의 응급구호집단이 발생하면, 생활시설을 만들어 의식주 중심의 보호를 해왔으며, 이는 당시의 취약한 국가재정이나 행정능력, 복지의식에 비추어 불가피한 것으로 설명되어 왔다. 여기까지는 역사적 우연성이 작동하는 지점이다. 그런데 문제는 고도성장을 달성한 후, 대량의 응급구호 욕구가 출현하지 않은 상황에서도 여전히 생활시설에 수용·보호하는 시설화(institutionalization)가 정책대안으로 채택되는 양상이 나타났는데, 이는 일종의 역사적 경로의존성으로 해석된다. 한국 현대 사회복지역사에서의 각종 사회복지 시설들의 출현(양로원, 모자원, 재활원, 복지원, 노숙자 쉼터를 비롯한 각종 쉼터 등)이 이를 잘 보여준다. 시대의 변화와 사회복지에 대한 국민의식의 변화에 따라 자연스럽게 수용해야 할 변화를 받아들이지 못하는 것도 역사적 경로의존성으로 설명이 된다. 예를 들면, 한국에서 수십년 이상의 역사를 갖는 탈시설화(deinstitutionalization) 운동은 한동안 큰 저항을 극복해야 했었

2) 한국 현대사에서 해방과 한국전쟁을 거치면서 발생한 사회복지욕구에 대해 '시설화'가 대안이 될 수 있었던 주요한 한 요인은 욕구충족을 위한 자원이 '시설'이라는 전달체계를 통해 욕구대상자를 표적집단으로 하여 정확히 전달될 수 있었던 것을 들 수 있다.

고, 아직도 넘어야 할 고비가 남아있다. 물론 과거로부터 해 오던 것을 이어 가고자 하는 역사적 경로의존성을 반드시 부정적인 의미로 해석할 필요는 없다. 오히려 과거의 성공적이었던 훌륭한 전통과 방식을 계승한다는 의미도 역사적 경로의존성으로 이해할 수 있다.<sup>3)</sup>

역사적 제도주의에서는 역사적 우연성과 경로의존성이 작동하기에, 역사 분석을 통하여 일반화할 수 있는 정교한 이론을 도출할 수는 없고, 중범위 분석(meso-level analysis) 정도만 가능하다. 그래서 역사적 제도주의방법론을 통한 분석적 서술은 이론 중심이 아니라 문제 중심(substantive questions)이고, 일반화를 추구하는 것이 아니라 구체적인 설명이 목적이다. 이를 위해서는 다음과 같은 고찰항목들을 중심으로 사례를 고찰하는 것이 필요하다(유호선, 2007, p.204).

- ① 실제적인 질문(substantive questions)
- ② 시간의 흐름에 따른 인과(sequences)를 명확히 하고 변화의 과정을 설명할 수 있는 종단적인 주장(temporal arguments)
- ③ 제도적 환경인 문맥과 그에 따른 다양한 결합에 대한 강조(attention to contexts and configuration).

본 연구에서는 국가·민간의 역할분담 사례를 분석하는데 있어 이러한 역사적 제도주의의 제안을 고려하여 접근하고자 하였다.

---

3) 역사적 제도주의적 맥락에서 국제비교연구 결과들을 기반으로 복지국가 스웨덴에서 국가-민간의 역할분담과 관계양상을 설명하고 미래를 전망한 Lundström and Svedberg (2003)에 따르면, 스웨덴에서 복지서비스 대부분의 영역은 국가가 큰 역할을 맡아온 것에 비해, 유독 스포츠 영역은 여전히 민간이 큰 역할을 맡고 있다 한다. 그 이유로 4가지 역사적 배경을 들고 있는데 그것들은 스포츠에서의 친국가 전통, 스웨덴에서의 대중 집합 운동 전통, 국가의 핵심복지정책들과 스포츠와 같은 여타 서비스정책의 구분, 그리고 마지막으로 서비스 제공에서 민간과 국가의 통합과정 등이다. 이 4가지 요소는 복지국가 스웨덴의 스포츠 서비스에서 나타나는 역사적 경로의존성으로 설명된다.



## 제3장

### 진우원

제1절 들어가며

제2절 전사(前史)로서의 향린원

제3절 진우원의 발전과 정체(停滯)

제4절 진우원 역사로 본 민간과 국가의 역할



## 제3장 진우원

### 제1절 들어가며

한국의 근대 사회복지역사는 아동복지에서 시작되었다. 19세기 말 서양선교사들이 가장 먼저 설립한 것도 아동시설이었고 대한제국의 지원으로 유학자 이필화가 세운 것도 고아원이었다(朴貞蘭, 2007, pp.19-23). 1960년 당시 아동복지시설은 전체 사회복지시설의 약 80%를 차지했다(구자현, 1970, p.202). 그래서 고아원, 보육원으로 대표되는 아동양육 시설은 한국 아동복지역사에 있어 입양과 함께 양대 축으로서의 위상을 갖는다.

경상남도 김해시에 소재한 진우원은 일제와 미군정, 외국원조단체(이하 외원), 우리정부로 이어지는 ‘파란’의 아동복지시설의 변화를 모두 경험한 몇 안되는 시설 중 하나이다. 우리나라 대부분의 오래된 아동양육시설이 그러하듯 진우원도 1956년 한국전쟁 때 고아보호를 위해 설립된 것으로 알려져 있지만 사실 그 뿌리는 일제 강점기에 설립된 서울의 향린원에 있다. 진우원이란 시설명칭도 한국전쟁 당시 전란을 피해 부산 강서구의 한 무인도로 피난 온 향린원의 설립자 방수원이 이 섬을 진우도라 명명한 것에 유래한다.

이후 진우원은 미군의 협조와 미국감리교 해외구제위원회(The Methodist Committee for Overseas Relief, 이하 MCOR)의 지원을 받아 한국감리교회가 운영하다가 사회복지법인 진우원을 거쳐 현재의 진우복지재단에 이른다. 공간적으로는 서울에서 진우도를 거쳐 1959년 사라호 태풍으로 일시 피난처였던 두 곳의 부산분원, 이후 경남 진영 신용

리에 안착하였지만 도시계획으로 또 다시 현재의 진영 여래리로 이전하였다. 1961년 감리교단이 파견한 제 4대 원장 위제하는 2017년 작고할 때까지 진우원을 맡아 종합시설로서의 면모로 발전시킨 인물이다.

진우원은 그 시설 생애에서 일제강점기와 미군정, 대한민국 정부란 시대적 변화를 배경하에서 방수원이란 개인 독지가의 향린원에서 출발, 한국감리교단, MCOR, 위제하가 주도한 사회복지법인, 아들인 위동하가 주도한 종합시설로서의 진우복지재단이란 운영주체의 변화를 경험한다. 이러한 시대적 변화를 배경으로 그 대상도 식민지 빈곤아동과 부랑아에서 전쟁고아, 산업화의 그늘로서 해체가정의 빈곤아동, 그리고 오늘날 피학대아동으로 변화하고 있다.

운영주체와 대상이란 씨줄과 날실을 엮어 아동복지실천을 기능하게 하는 동력은 민간의 아동복지철학과 전문성, 그리고 중앙정부와 지자체의 공적 지원일 것이다. 역사적으로 국가의 책임을 강화하려는 노력의 이면에는 항상 민간부문의 자발적인 상부상조 노력과 비영리적 동기를 진작하려는 노력의 확인이 있었다(이혜경, 2002, p.1). 그러나 여기에는 아동양육시설이 일제강점기의 경험이 채 청산되기도 전에 외원이란 외부의 영향에 수동적으로 노출되었고 또 이후 일본과 같은 특수공익법인인 사회복지법인제도 도입을 통해 민간이 국가의 역할을 대행하는 구조 속에서 서구와는 상이한 민관관계가 정립되어 온 경위가 있다.

지금까지 시설사 연구는 시설이 내부자의 관점에서 자체적으로 정리, 분석한 것이거나 특정 시설의 창립자에 초점을 맞춘 것이 대부분이었다. 따라서 선각자의 시대정신과 사회복지적 실천가치를 규명한 성과에도 불구하고 아동양육시설이 아동과 정부, 나아가 지역사회와 맺은 관계의 역동성을 분석하여 시설발전의 동력을 포괄적으로 분석하는 것에 이르지 못하였다.

따라서 본 연구는 진우원이란 민간 아동양육시설이 일제와 미군정, 외원시대, 한국정부로 이어지는 긴 역사 속에서 어떤 형태로 국가와 관계를 맺고 또 각각 어떻게 그 역할을 분담해왔는지를 고찰하고자 한다. 진우원 사례를 분석할 때의 주요 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 각 시기별 진우원의 역사는 어떻게 전개되었는가?

둘째, 진우원의 역사에서 운영주체별 아동처우와 실천철학은 어떠한가?

셋째, 진우원 역사에서 각 시기별 국가와 민간의 관계와 역할은 무엇이었나?

## 제2절 전사(前史)로서의 향린원

### 1. 일제강점기 서울 향린원

#### 가. 향린원의 설립과 사업내용

1940년 일제강점기 당시 서울 외곽에 방수원에 의해 설립된 향린원은 고아원이자 실질적으로는 부랑아보호시설<sup>4)</sup>이었다. 설립해인 1940년 현재 200여명을 수용했던 것으로 보아 당시 가장 큰 규모의 시설이었다(이효인, 2010, p.257).

방수원은 일본 유학 중 잠시 들른 귀국길 경성역에서 부랑아 다섯 명을 보호한 것을 계기로 1940년 홍제외리(현재의 포방터시장)에 향린원을 세웠다. 친구에게 빌린 다 쓰러져가는 초가집의 수용 인원이 증가함에 따라 옥수정(옥수동)에 새로운 거처를 마련하였다. 그러다 곧 1941년 기독교

4) 일제강점기 고아, 불량소년, 부랑아 등의 구분은 모호하였다(소현숙, 2007, p.108).

인 사업가 김재형이 수도권 명목으로 사 둔 세검정(평창동) 부지를 기부 받음으로써 보다 좋은 환경을 조성할 수 있었다. 이곳은 석조 2층에 사택, 기숙사 등 세 동으로 구성되었고 그 앞으로 2만여 평의 과수원이 펼쳐져 있었다(매일신보, 1941.2.5.)

방수원이 이같이 짧은 기간 시설확장이 가능했던 것은 본인의 이야기가 영화화되고 소설화되어 사회적으로 커다란 반향을 얻었기 때문이었다. 특히 국책영화로 제작된 영화 '집 없는 천사'(1941년 개봉)는 큰 히트를 쳤고 동명의 제목으로 1943년 도쿄에서 출판된 실화소설(方洙源, 村岡花子, 1943)이 현존한다. 또 1941년 최정희<sup>5)</sup>의 대표작 『天脈』으로도 소설화되었는데 여기서는 향린원의 명칭이 '옥수동 보육원'으로 나온다. 최정희는 집필 전 1940년 향린원을 세 차례 방문하였다(山田佳子, 2015, p.74).

1942년 방수원은 일제의 시설아동 징병과 징용을 피해 원아 34명으로 남진소년개척단을 구성해 제주도 서귀포농장을 개척하였는데 이 과정에서 고아 두 명이 사망하기도 하였다(박소연, 1987, pp.121-122). 서귀포농장은 일본의 기독교사회운동가 카카와 토요히코(賀川豊彦)가 주도한 것으로 소득의 70%는 개인수입으로, 나머지 30%는 공동경비로 충당하도록 규정되었다(매일신보, 1942.2.1.).

현실화되지는 않았지만 1943년 총독부는 향린원과 명진사, 후생학원 등 경성 소재 세 곳의 부랑아시설을 공영화하는 방침을 발표하는데(매일신보, 1943.1.28.) 이는 식민지 시설아동을 전쟁수행의 병력과 산업인력

5) 3부작 「지맥」, 「인맥」, 「천맥」이 대표작이다. 1934년 제2차 카프검거 때 수감되기도 했지만 전시체제가 형성되면서 일제협력에 적극적이었고 1942년부터 《장미의 집》 《야국초(野菊抄)》 등의 친일적인 단편소설과 수필·단문들을 쓰기도 하였다(두산백과, 2020, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1147448&cid=40942&categoryId=39766>에서 2020.12.13 인출).



의 수급원으로 보았기 때문이다. 실제 같은 해 향린원의 18세 이상 퇴소 아동 5명이 '미영격멸'을 위해 만주의 철강공장으로 징용을 떠났다(매일신보, 1943.6.26.).

독립 후 향린원은 남산분원을 개설하는데 이곳은 일제강점기 일본인이 경영하던 유명한 요정이 있었던 적산가옥이었고 한국전쟁 중에는 인민군이 주둔하여 의무대로 사용하기도 했다. 이 터는 수목이 울창하게 우거진 1천여 평의 대지에 본채와 다섯 개의 크고 작은 부속 건물에 정자까지 갖추고 있는 매우 아름답고 조용한 곳이었다.

1946년 향린원에서는 오늘날 베이비 박스라고 할 수 있는 '구명대'를 설치하고 어쩔 수 없는 사정으로 아이를 버리게 되면 안전하게 향린원의 구명대 위에 올려놓으면 사무실의 경종이 울려 즉시 구조할 수 있게 하였다(한성일보, 1946.4.2.). 그러나 이 제도는 얼마 못가서 폐지되는데 수용인원이 넘치는데다 대부분 질병을 가진 아이들이 버려져 모두 사망한 때문이다(여성신문, 1947.6.3.).

1947년 시설 방문기에는 남산분원에 여야 50명, 남아 30명이 있었고 평창동 본원에 30명의 아이들이 있었는데 본원에서 분원으로 이전이 계속되는 중이어서 남산분원은 실질적으로 본원의 역할을 하였다. 아동의 연령은 2세부터 22세까지 있었다(부인신문, 1947.7.1.). 또 다른 1947년 방문기에는 본원, 분원의 원아는 모두 200명으로 초등학생 15명, 전문대생 2명이 있었다. 미취학의 나머지 아이들은 직원 7명과 연장아동들이 원내에서 교육하고 있었다. 개설 후 7년 동안 퇴소아동은 700여명이었으며 당시 22만원의 총 경비 중 미군정청이 1/3을 지원하고 있었다(여성신문, 1947.6.3.).

방수원이 한국전쟁 때 아이들을 데리고 진우도로 피난한 후 향린원에 점유권을 갖고 있던 감리교회 장로의 소개로 안병무 등이 신앙공동체를

꾸렸는데 이것이 현재 향린교회의 시작이었다(향린 40년사, 2020.11.13. 인출).<sup>6)</sup>

향린원은 아동복지사업 뿐 아니라 공창폐지운동의 거점이었고 방수원은 유곽설치 반대운동을 활발히 벌이며 성매매여성의 갱생시설을 미생정(彌生町; 효창공원 앞)에 설치하였다(가정신문, 1946.6.16.). 그는 “어머니를 알고 자매를 알고 아내와 여식을 아는 사람은 유곽에 들어가지 마라”는 전단을 나눠주며 공창폐지운동에 앞장섰다(가정신문, 1946.8.7.). 이밖에도 향린원은 독립 후 사회사업 전문가를 양성하는 강습회를 개최하고 그들에게 직장을 알선하였다(한성일보, 1946.11.10.).

## 나. 방수원의 생애와 아동복지 철학

### 1) 방수원(方洙源)의 생애

향린원 설립자 방수원은 1904년생으로 평북 정주시에서 태어났다. 함석헌, 현동완 등과 다석 류영모에 사사하였고(이상국, 2020.3.18.) 일제강점기 항일운동가, 사회사업가로, 독립 후에는 건국준비를 도우며 활발히 활동하다가 돌연 신흥종교를 만들고 발명가가 되는 등 다소 파격적인 삶을 살았다. 향린원을 설립하기 전 그는 일본 유학중 노동운동과 도덕재무장운동(MRA: Moral Rearmament)을 하다가 전술한 카가와 토요히코(賀川豊彦)의 영향을 받아 사회사업에 투신하게 되었다(이효인, 2010, p.254).

방수원의 사회복지 실천가로서의 면모는 1928년 함경남도 고원에서

---

6) 향린교회 구 홈페이지(<http://www.hyanglin.org/bbs/52809>)를 참조하였으나 현재 향린원의 새 홈페이지(2018.5.18. 이후 주소 이전)에는 이 내용이 삭제되어 있음.

농민야학을 개설했으며(동아일보, 1928.1.8.) 1930년 일본 교토에서 조선인 노동야학을 설립하여 50명의 빈곤아동들에게 봉사한 (동아일보, 1930.2.5.) 것에서 처음 보여진다. 또 동경 YMCA에서 거행된 관동대지진 13주기 조선동포추도회를 주도하기도 하였다. 영화로 이름이 알려진 후 1941년에는 관계자들과 함께 서울에 연합회 성격의 부랑아고아상당소를 설치하였다(이효인, 2010, p.255).

독립후 방수원은 1945년 8월 15일 김구선생의 '건국실천원양성소'의 교수진으로 참여하였고(온양방씨 종친회, 연도미상) 1946년 30여개 단체로 구성된 기독교사회사업연합회를 결성하였으며 향린원영화사를 설립해 대원군시대의 포교비화를 다룬 지성탑, 전쟁고아들을 따뜻하게 선도해가는 "천사의 마음" 등을 제작하기도 하였다. 1947년에는 소년지도자협의회 준비위원, 나환자협회 창설을 주도하는(박소연, 1987, p.20) 등 사회사업가로서 활발한 활동을 전개하였다. 또 당시 해외동포 귀환으로 인한 실업문제와 식량문제를 해결하기 위해 이승만대통령을 명예총재로 사회지도층 인사가 총망라해 발기한 구국농축개발대(이후 한국개척단)의 대장으로 참가하였다(동아일보, 1948.12.1.).

이후 방수원의 궤적은 다소 파격적인데 후술할 진우도 향린원에서 손을 떼고 후 1957년 뜻밖에 한강에서 밥도 짓고 물도 끓이는 태양로를 전시하면서(경향신문, 1957.11.7.) 세상의 이목을 집중시켰다. 지금의 태양광 발전을 생각하면 선각자라고 해야 할 것 같은데 이런 과학적 실험은 계속 이어져 1973년에는 태양열을 난방취사에 이용한 아이디어가 산림청 현상공모에 당선되기도 하였다(매일경제, 1973.5.24.).

다양한 사회활동을 하던 방수원은 돌연 1969년 8월 15일 계룡산에서 세계종교연합법황청을 창설하고 스스로 법황에 취임하였다. 법황청 설립 목적은 인류를 징병과 빈곤에서 구출하여 세계인류의 영구평화로 새역사

를 창조하는 전환기를 마련하자는 것이었다. 법황청 황족의 자격은 국적, 인종, 종파, 연령, 성별의 차별이 없고 입소수속을 마치면 속민증을 주고 대우와 권리의무를 분담케한다고 규정하였다. 그는 그 곳에 간디기념관을 세워 주목을 받았지만 종교적으로 방수원의 주장에는 논리와 체계가 없었으며 조직도, 재정상태도 불안정하여(하나님 사랑, 2019) 1년도 채 되지 않아 실패하였다.

1977년 그의 나이 77세 때 팔당에서 국립묘지까지 60km를 8시간 동안 플라스틱 물신을 신고 걸어와 화제(경향신문, 1977.8.26.)를 모았다. 1987년 방수원의 일대기로 『물신신고 태평양을 건널거나 1부: 진우도』(박소연, 1987)가 발간되었고 1990년 기인들의 별난 삶을 다룬 책 『진창에 덩굴고 피투성이가 되어도』에서도 소개되었다. 1990년에는 일본 후쿠오카 불꽃놀이축제에 초대받아 대호호수공원에서 물신타기시범(경향신문, 1990.7.25.)을 보이기도 했다.

## 2) 방수원의 아동복지철학과 평가

“부랑아 문제는 사회적인 큰 문제이며 나의 힘은 미약하기 짝이 없으니 내가 이 문제를 완전히 해결할 수 없을 줄은 압니다. 허나 다만 나의 이 사업이 사회를 움직이여 보다 큰 사회적 시설의 동기가 될 수 있으면 이처럼 다행한 일이 없을 것입니다”(이효인, 2010, p.270)라는 인터뷰 기사에서 알 수 있듯 방수원의 사회사업에 대한 입장은 사회개량적임을 알 수 있다.

특히 아동을 규칙으로 구속하지 않고 자주성을 증시하는 교육철학을 가지고 있었으며 고아원 원장이었음에도 시설이 아동에게 있어 최선이 아님을 강조하였다(자유신문, 1948.10.24.).

그는 ‘수용’을 ‘구속’으로 인식하여 원아들의 외부출입을 통제하지 않았고 일시보호 후 가정위탁이 이상적임을 설파하였다. 그는 지역사회에서 고아들을 동포애로 맡아 기른다면 고아원은 필요 없을 것이라 생각하였고 많은 수의 아이를 시설에서 양육하는 것은 개별화하기 어려운 문제점을 들어 10여명씩 ‘모의가족’을 만들어 가능한 가족적인 분위기에서 생활하도록 힘썼다. 또 미국의 예를 들어 시설은 임시보호소의 역할이 상식적이며 고아원은 어디까지나 차선택임을 강조하였다. 특히 고아원에 맡겨진 영아의 경우 위탁부모의 자질문제를 제기하였다. 즉, 우유보다는 모유로 기를 수 있고 위탁비용을 목적으로 하지 않는 경제적으로 안정된 가정으로의 위탁을 주장하였다(경향신문, 1947.2.2.).

잡지 『三千里』에 두 차례에 걸쳐 게재된 수기(방수원, 1940.12; 1941. 13)에서 방수원은 아래와 같이 친자녀들과 함께 향린원에 기거하면서 겪는 아내와의 갈등(셋째 아들이 병사하고 장남의 중학교 진학 반대)과 기독교인으로서의 사명감 속에서 고뇌하는 모습을 볼 수 있다.

“정직, 무사(無私), 순결, 사랑 이것을 완전히 직히는 날이래야 눈물 없는 세상을 만들 것인데... 내가 과연 이 네 가지를 다 완전히 직히느냐? 나는 때때로 붓그러움에 스스로 머리를 숙이는 때가 많다. 나는 분명히 네 가지 중의 한가지도 완전히 직하지 못한다. 아이들이, 나보다 낡은 때가 종종 있다. 나는 왜 아이들 전부를 똑같이 사랑할 수 없을까, 왜 고운 놈이 있고, 미운 놈이 있을까. 나는 어떻게든지 이 네 가지를 완전히 직히고, 그리고 아이들을 죄다 똑같이 사랑하자.

내 아들 큰놈이 중학교에 입학해야 할 시기에 이르렀다. 안해는 중학교에 입학시켜야 한다고 고집을 부린다. 나는 단연 반대한다. 다 똑같은 아이들인데, 어떤 놈은 학교에 넣고, 어떤 놈은 안넣고 하지는, 못하겠다. 중학교가 이 香隣園안에 세워질 때까지 기다리는 수밖에 없다.”

방수원의 장남 준모는 원아였던 이춘우와 혼인하고 다른 원아 커플과 함께 향린원에서 합동결혼식을 하였다(한성일보, 1947.2.22.).

방수원에 대한 평가는 친일성과 항일성으로 엇갈리고 사회복지에서 손을 뗀 시점부터는 그의 “기행(奇行)”으로 사회사업가로서의 역사적 평가는 왜소화되었다.

친일이라는 부정적 평가는 그가 창씨개명을 한 것과 주로 영화와 소설 속 방수원에 대한 간접적인 것이다. 특히 국책영화였던 ‘집 없는 천사’의 마지막 황국신민서사 암송장면은 ‘식민지 고아의 황국신민화’의 대표적인 이미지이다. 즉, 내선융화와 황국신민화로 대표되는 지배 이데올로기를 바탕으로 한 식민지 아동정책의 기초를 담아낸(함충범, 2018, p.134) 것이며 향린원의 고아들은 근대적인 노동과 시공간 규율의 학습을 통해 감시와 통제를 내면화함으로써 부랑아에서 천사로 재배치되었다(김주리, 2010, p.69). 고아를 구제하여 ‘건강한’ 사회인으로 육성하고자 했던 민간 사회사업가들의 활동이 전시 체제하에서 일제의 압력 아래 전시 인적 자원 확보정책으로 포섭되어가던 상황, 그리고 방치되었던 고아들이 황국신민이라는 이름으로 강제적으로 호명되는 폭력적 과정에 봉착하고 있었던 암울한 조선의 현실이 감추어져 있다(소현숙, 2008, p.493)는 것이다.

한편 짧은 기간이지만 이른바 신흥 ‘이단종교’를 설립했다는 것은 감리교 장로 방수원의 파격적 변절이었고 일제강점기 교회의 독립을 지키기 위해 투쟁했던 흔적을 지우기 충분하다. 한국가정법률상담소를 세운 이태영은 『물신 신고 태평양을 건널거나 1부: 진우도-』(박소연, 1987)의 추천사에서 “일제의 종교탄압으로 감리교단이 위기에 놓였을 때 일제의 총검도 두려워하지 않고 앞장서서 싸우시다가 옥고를 치르셨다”(이태영, 1975, p.1)고 기술하고 있다. 그러나 기독교세가 강한 사회복지계에서

이런 그의 행적으로 평가절하되었거나 아예 무시되었을 가능성도 짐작할 수 있다. 현재의 진우원에서도 사회사업가로서의 그의 흔적은 ‘진우’라는 이름을 빼고 그 어느 곳에서도 존재하지 않는다.

## 2. 진우도 향린원

한국전쟁 발발 후 49세의 방수원은 서울의 향린원 원아들을 데리고 부산 가덕도 옆 진우도로 피난했다. 즉, 부산의 향린원은 한국전쟁 시 피난 고아원이었다. 당시 서울 등 타 지역에서 설립된 상당수의 시설이 한국전쟁 와중에 부산으로 피난 왔고 이들 중 일부는 돌아가지 않고 부산지역에서 시설운영을 계속했다(김영종, 2003b, p.43).

당시 상황은 1952년 전체 인구의 반이 절대빈민이었거나 그 반수는 아예 구호조차 받지 못할 만큼 처참했다. 전쟁고아는 대략 10만 명 전후로 추정되었고 1952년 말 부랑아를 포함한 고아는 17만 명으로 추정되었다(김영종, 2021, p.77). 1952년 8월 현재 전국 280개의 고아원에는 전쟁 중 부모와 헤어지거나 생활고로 버려진 시설아동 30,473명이 수용되었다. 이 외에도 전쟁 후반기에는 많은 ‘혼혈아’, 기아들도 고아원에 수용되었다(황미숙, 2019, pp.181-182).

이런 사회적 혼란 속에서 1951년 5월7일 방수원이 전쟁고아 30명을 데리고 입도해 향린원 간판을 세우고 30여만 평의 무인도를 참 진(眞), 벗 우(友)의 진우도라 지었다. 참된 친구라는 뜻에는 두 가지 의미가 있었는데 첫째는 아이들이 일생을 살아가는 동안 참된 벗으로 진실된 친구로서 서로를 아끼고 사랑하며 살라는 것이고, 둘째는 한국전쟁을 도와준 세계 16개국 연합군(UN)의 고마움을 참 벗으로 기념하기 위한 것이었다. 1951년 6월 경상남도(경)는 왜선등(倭船嶼) 또는 도깨비섬으로 불리던 이곳의 정식

지명을 진우도로 고시하였다(임종성, 2017.7.25.).

향린원이 진우도에 터를 잡은 것을 격리(김영중, 2020)라 평가할 수도 있겠다. 그러나 여기에는 일제강점기 소년 감화원의 격리<sup>8)</sup>와는 다른 이유를 추측해볼 수 있다. 첫째, 당시 피난수도 부산의 물가가 3~5배까지 치솟고 높은 임대료(경상남도사편찬위원회, 2020, p.129) 때문에 많은 원아들을 데리고 시내에 시설을 마련하기 어려웠을 것으로 생각된다. 특히 1951년 중반 정부의 양곡배급이 축소되자 정부의 구호품으로 연명하던 피난민들의 유랑민화가 가속화하였다(경상남도사편찬위원회, 2020, p.139). 둘째, 여기에 부산, 경남의 감리교세가 약해 교회 네트워크를 활용하기도 어려웠을 것이다. 마지막으로 방수원이 이미 연장아동과 제주도에서 남진개척단을 경험했기 때문에 섬에서의 시설운영에 어느 정도 자신이 있었을 것이라 생각된다. 무엇보다 서울 향린원시절부터 아이들의 출입을 통제하지 않았던 방수원의 자주성 중시 철학으로 봐도 격리를 위한 선택은 아니었을 것이다.

처음 2개의 큰 천막으로 시작한 향린원은 미 8군 소속의 민사원조기구(통칭 CAC)의 지원을 받았고 입도한지 한 달도 채 되기 전에 보호아동의 급격한 증가로 원아는 300명 가까이 되었다. 이 시점을 계기로 방수원은 향린원을 1951년 6월 1일에 '진우도 아동민주시'(부산일보, 1957.11.4.)라는 자체 자립형태의 섬으로 조직하였다.

당시 향린원의 원아(자치시 인구)는 최하 6세부터 최고 18세까지 278명(여아 15명)이었다. 시설 입구에 '진우도아동민주시'의 자치령 팻말을 세웠는데 조직을 보면 시장과 의회가 구성되고, 경찰국, 산업국, 재무국, 사회국, 법원 등이 있었다. 누구나 선거권이 있었고 행정장관인 시장은 2

7) 1963년 부산이 직할시로 승격, 경상남도과 분리되었다.

8) 일제강점기 부랑아, 불량소년 등을 수용한 공립 감화원은 모두 일반사회와의 격리를 목적으로 고도(孤島)에 설립되었다.



개월마다, 18명의 시의원은 직접선거를 통해 선출하였다. 매주 토요일에 시의회가 개의되었고 '진우도아동민주시'의 모든 운영상황을 이 의회에서 토의, 결정하였다. 행정부처의 역할로는 경찰국에 25명의 경찰을 두어 범죄를 예방하고 싸움을 말리고 위생검사를 실시하였고 산업국으로 하여금 산업을 발달시키고 재무국에서는 자체적으로 통용되는 지역화폐를 발행하였다(임종성, 2017.7.25.). 화폐는 아동은행을 통해 출입금되었는데 중노동자에게는 시간당 10환, 경노동자에게는 5환의 임금을 지불하였다. 원아들은 이 돈으로 점심과 의복값을 치렀다. 노동능력이 없는 사람은 사회국에서 구호금을 지불하였고 화폐가 떨어지면 재무국에서 복표(福票)를 발행하였다(강치영, 1955.8.21.). 또 방수원은 4107달러의 미후방기지사령부(KCOMZ)의 자재원조를 받아 시설이 신축되면 또 다른 자치방법으로 균전을 개척하고자 하였다(金元植, 1954.12.17.). 이 자치시는 1956년 10월경 방수원 원장이 사임하기까지 5년간 자립적으로 운영되었다(임종성, 2017.7.25.).

'아동민주시'의 향린원은 당시 전국적으로도 꽤 알려진 것으로 보이며(金元植, 1954.12.11.) 이같은 방수원의 시도는 그 이전, 이후에도 아동복지실천에서 볼 수 없었던 독특한 운영방법이었다. 이는 국가의 개념이 없었던 당시 고아보호와 아동권익에 대한 보장이 민간 고아원과 그 고아원 원장의 '자선적 마인드'에(김영종, 2021, p.109) 귀결했음이고 방수원은 고아들에게 '자치'를 통해 이를 실현하고자 하였다.

1954년 현재 총 330여 명의 많은 원아가 있었던 진우도에서의 생활은 농사를 통한 자급자족이었다. 원아들의 자립을 위해 채소밭 2,500평과 5,000평의 밀농사를 지었고 닭 100마리, 소 6마리, 말 1마리, 토끼, 돼지 10마리도 길렀다(강치영, 1955.8.21.). 진우원은 농사를 짓고 남은 식량을 이웃마을에 대여까지 하고 미군 구호품도 남아서 인근 가정의 빈곤 아

동에게 나눠주고 동네사람들을 줄세워 배급했다(김영종, 2021, p.89)는 것으로 보아 재정적으로 자립했고 가정집 빈곤아동보다 더 나은 생활을 유지할 수 있었다(강치영, 1955.8.21.).

진우도 향린원이 지역사회에서 큰 화제를 모으자 1954년 MCOR과 주한 미8군 민사원조사령부(CAC)로부터 예산 45,000불을 지원받아 기존 천막시설을 철거한 자리에 블록 콘크리트 건물 18개동을 새로 세웠다(임종성, 2017.7.25.). 그러나 정작 감리교단 자료(황미숙, 2019 재인용: 57)에는 방수원이 독자적으로 AFAK(Armed Forces Assistance to Korea)의 지원을 받았다고 기술돼 있어 새 건물이 실제 누구의 주도로 건축되었는지 모호하다. 이듬해 1955년 11월 1일 감리교회 산하 진우원이 정식 개원하였지만 방수원이 향린원을 감리교단에 넘긴 경위는 알 수 없다. 당시 지역신문은 감리교단이 진우도의 유리한 조건 때문에 향린원을 인수했다는 기사를 싣고 있을 뿐이다(부산일보, 1957.11.4.). 옛 향린원 터에는 이 곳이 전쟁고아들의 생활터였음을 알리는 안내판만이 서 있다.

### 제3절 진우원의 발전과 정체(停滯)

#### 1. 진우원의 출발

##### 가. 향린원에서 진우원으로

1955년 MCOR의 지원하에 향린원을 인수한 감리교단은 진우원으로 시설명을 바꾸고 초대 오웅섭원장을 선임하였다(진우원(1967~2002)). 실행위원회 기록 등을 보면 실제 인수작업은 55년 초부터 시작된 것으로

보인다.

MCOR은 뉴욕에 본부를 두고 있었으며 감리교 선교부가 마련한 독립된 조직이었다. 일제강점기 한국 감리교회 감독을 지냈던 웰치(H. Welch)가 초대 위원장을 지냈다(황미숙, 2019, p.38). 외원으로서의 MCOR의 지원은 1950년대 중반부터 시작해 1960년부터 지원을 대폭 줄이다가 1973년 국내활동을 완전히 중단하였다(황미숙, 2019, p.59).

감리교의 고아원사업은 선교부나 감리교회 조직을 통해 이루어지기보다 개인 독지가가 주도하는 사업형태로 이루어졌다(황미숙, 2019 재인용: p.48). 그러나 진우원은 감리교 산하 고아원 40개 중 유일하게 감리교 사회국의 직영형태였다. 이것은 아마도 방수원이 떠난 후 수용아동이 부족해 바로 시설허가가 나지 않아(1955~1962 진우원 이사회 회의록) 진우원은 1956년 3월 20일에야 후생시설로 정식 인가를 받는다(경상남도사회복지협의회, 2009, p.154). 당시 진우원은 법인체로 원아수 110명이었고 고아원이 아닌 부랑아시설로 분류되었다(황미숙, 2019, p.47, p.52에서 재인용).

앞서 언급한대로 방수원이 향린원을 감리교단에 넘기는 과정은 정확히 알 수 없다. 그러나 적어도 1953년까지 방수원과 감리교단은 그가 감리교 장로였던만큼 협력관계였던 같다. 1954년 12월 6일자 감리회보는 방수원이 개인적 역량으로 AFAK로부터 수만 불의 물자를 얻어 진우도에 600여 평의 건물(10여동)을 건설할 예정이라는 것과 이것이 완성되는 날 그 규모에 있어서 한국에서 제일가는 고아원이 될 것으로 그 장래는 매우 촉망된다(황미숙, 2019, p.57에서 재인용)고 전하고 있다.

## 나. 진우도 진우원

MCOR은 매달 특별원조 이외에 경상비로 월 55만환을 지원하기로 결정하였지만 오웅섭 원장 취임 당시 원아들이 거의 전무한 상태여서 경상 남도에 수용아동들을 요구했으나 그 때는 정식인가가 나지 않아 하는 수 없이 원장 자신이 역전같은 곳에서 방황하는 아이들을 ‘주워모아 왔다’ (부산일보, 1957.11.4.). 이 사실은 300여명이나 되었던 향린원 아이들이 방수원과 함께 진우도를 떠났다는 것이 된다. 이 아이들의 행방에 대한 자료는 현재 발견되지 않았다.

1957년 현재 원아 150명과 보모 7명, 간호사 1명을 포함해 15명의 직원이 있었고 외국선교사 1명에 전체 관리는 미국인 이사 3명과 한국인 이사 4명의 이사진이 책임을 맡았다. 아이들의 숙소는 흰 시멘트집이 한 마을을 이루고 있었고 7동의 집들이 서로 마주보고 줄지어 있는 구조였다. 이 안에는 약 500권 가량의 아동서적을 가진 도서실, 풍금과 야구도구 일체를 비롯해서 각가지 장난감들이 깨끗이 진열된 오락실을 함께 가지고 있는 정서관과 탁구실, 의무실 등이 구비되었다. 운동장 한편에는 발전(發電)을 위한 커다란 풍차와 함께 농구틀이 있었다. 한집에 최하 4세부터 최고 18세에 이르는 18명의 아이들이 한 명의 부모 아래 한가족을 이뤄 생활하는 소숙사제를 채택하였다(부산일보, 1957.11.4.).

운영주체가 바뀌어도 원아들의 자립을 위한 노력은 계속되었다. 오웅섭원장은 과거 어업조합 이사와 축산강습소 책임자로 있었던 까닭으로 “수륙양면으로 조예가 깊었다.” 삼각주 전체 면적 18만 평 중 축산을 위한 방목장으로 10만평을 계획하고 그 시초로 소 열마리와 돼지 25마리, 오리 100여 마리를 길렀다. 임산장으로 계획한 5만 평에 2만 그루의 나무를 심었으나 염수가 침투하여 당시 2천 그루만 살아남았다. 농사만으

로 자급자족을 꾀하기는 힘들어 당시 5천 평에 달하는 굴 배양지를 갖고 있어 연수입 50여만환은 가능하다고 보았다. 또 향후 당국의 인가를 얻어 12만 평 가량의 조개 배양지가 실현되면 성인이 된 원아들의 생업문제를 해결할 수 있을 것으로 보았다(부산일보, 1957.11.4.).

한국감리교단이 그동안 외원단체에 의존해 왔던 고아원 사업을 스스로 ‘선한 사마리아인’이 되어 해결하자는 취지에 따라 1957년 ‘아동양호위원회’를 조직하고 산하 후생시설에 수용되어 있는 아동의 양육 및 자립 생계를 도모”하자는 뜻으로 직업보도를 중시했다. 이를 위하여 감리교 산하의 고아원 원장들은 농업, 축산, 이발, 미용 등의 기술교육에 주력하였다(황미숙, 2019 재인용: p.58).

#### 다. 초기 이사회 회의록(1955~1962)으로 본 진우원

##### 1) 행정

현재 진우원 시설자료 중 가장 오래된 것이 1955년 향린원에서 진우원으로 넘어오는 시기부터 1962년 위제하원장의 취임 전까지의 이사회 기록이다. 이하 이 초기 이사회자료를 중심으로 기술하면 다음과 같다(진우원(1967~2002)).

1958년 2월 16일 신병으로 오원장의 사표를 수리하기로 하고 동 7월 김혁이 2대 원장으로 취임하였다. 동 5월 20일 재단인가 신청을 위해 빌려간 진우원 재단을 돌려줄 것을 감리교 총리원 이사회에 청원할 것을 결의하였다. 태풍피해를 입은 진우원의 재건이 최종 확정된 것은 1960년 3월이었다. 진영에 350만환의 감발(8년근) 만평 매입과 관련해 4월 12일에 MCOR실행위원회에 제의하여 결정케하고 뉴욕에 확실한 다짐을 다

시받기로 하였다(진우원(1967~2002)).

1961년 11월 김혁 원장이 원내에 농업직업보도부를 설치하고 졸업 후 1년 간 정밀실습을 거쳐서 퇴소시킬 것을 희망하였으나 원내 자립교육 외 특별지도하지 말라는 것이 MCOR의 방침이었다. 또 원 MCOR은 원아들이 화기에애한 기분과 찾아오는 사람을 반길 수 있는 즐거운 기분을 항상 보존할 수 있도록 힘쓸 것을 부탁하였다. 1962년 9월 10일 김혁 원장의 덴마크 유학으로 인한 사표가 수리되었다.<sup>9)</sup> 이 과정에서 MCOR을 대표한 핑수톤과 김혁 원장의 반목이 있었고 김 원장에 대한 직원들의 진정과 원아들의 단식데모가 있었다(진우원(1967~2002)).

## 2) 교육 및 아동처우

진우원은 원내와 원외교육을 병행하며 매우 열의를 갖고 원아들의 교육에 임했다. 감리교단의 원외교육 원칙에도 불구하고 어린 원아들의 경우 육지로의 통학은 현실적으로 어려웠다. 따라서 원내에 교장 1명과 교사 2명이 상주하며 당시 국민학교 4학년 과정까지 자체적으로 교육하였다. 그 이상은 교육당국의 인가가 없었기 때문에 건너편 가덕국민학교에 편입시키며 중학교까지 보냈다. 당시 육지로 유학간 국민학교 아동이 20명, 중학교 18명이었고 성적 우수자 4명을 부산의 고등학교에 하숙 유학시키고 있었다(진우원(1967~2002)).

1957년 1월 8일 진우원은 전 아동이 초등학교를 다 마치게 하고 중학교에는 6학년 아동 중 성적순으로 50%만 보내고 고등학교는 전교에서 20% 안에 드는 성적을 가진 아동에게 허락하기로 하였다. 또 진학하지 못한 아동에게는 축산, 수산, 기타 일반 농업에 관하여 가르치기로 하였

9) 1972년 김혁은 진우원의 법인 감사로 취임함(진우원 이사회자료, 1972.1.31.).

다. 4월 고등학교에 입학한 4명의 비용과 부산에 나와 공부하는 학생의 숙소 보증금으로 25만원 이상이 든다는 것이 보고되었다(진우원(1967~2002)).

1958년 4월 3일 농업과 축산, 수산을 가르치기 위해 중학과정을 시작하고 농업출신교사 2인을 채용하였다. 초등학교도 5, 6학년 두 학급을 증설하여 완전한 6년제를 만들었다. 이후 중학교와 초등학교에 각각 교사 1인씩 증원하여 중학교에 3인, 초등학교에 3인이 배치돼야 함이 보고되었다. 동 5월 20일 자립적으로 대학을 가거나 다른 어떤 방식으로 떠나갈 때에는 진우원에서 책임을 지지 않기로 하고 고등학교 인가는 본부에서 반대하지만 학생들의 상급학교 진학문제는 시급한만큼 우선 한얼학교의 교장을 김원장이 1년간 겸임하면서 진우원 중학생을 한얼분교로 하여 고등학교 진학의 길을 열기로 하였다. 또 각 고아원에 중학생 모집공고를 하고 오는 아동은 기숙시키고 선발되는 아이들에게 고등학교까지 시키되 대학에는 보내지 않기로 하였다(진우원(1967~2002)).

진우원은 비교적 충실한 교육시스템으로 아동들을 교육하고 있었지만 원내교육 중심이었기 때문에 일반학교에 대한 아동들의 동경이 있었음이 후술할 태풍피해 증언을 한 원아의 인터뷰(부산일보, 1959.12.16)에서 알 수 있다(진우원(1967~2002)).

1961년 2월 1일 연장고아문제에 대해 핑스톤은 “MCOR은 거지 아이들을 위해 있는 것이다. 정부에서 연장고아를 내보내는 방침이라면 우리도 정부의 방침을 따르고 그 아이들을 이사들이 책임지고 취직시키도록 해야 할 것이다”라고 말함으로써 국가가 방기한 퇴소아동의 자립지원에 대한 책임을 강조하였다(진우원(1967~2002)).

## 라. 사라호 태풍과 진우원

진우원은 1959년 9월 17일 태풍 사라호<sup>10)</sup>로 시설물 전체가 파손되는 큰 피해를 입었다. 섬 전체가 침수된 이후 상주인구가 사라졌는데 당시 200명의 원아들은 경찰의 도움으로 피신하였고 진우도를 벗어나 부산 시내 부암동 교회와 감천동에 각각 분산 수용되었다. 이는 현재의 김해 진영 진우원으로의 이전으로 이어지는 진우원 역사에서 가장 큰 사건이다. 당시 원아 정정규(鄭正奎)는 부산일보와의 인터뷰에서 다음과 같이 증언하였다(부산일보, 1959.12.16.).

“...(전략) 비바람과 더불어 산더미같은 파도는 미친듯이 달려 들었어요. 모래독이다 무엇이고 삽자루가 다 무엇입니까. 모두 동맹이를 치고 이층으로 뛰어올라 갔지요...우리들은 사나운 물결 속에서 작은 가슴을 움켜쥐고 기도만 했어요. ...성난 파도는 우리가 살던 방을 다 쓸어가고 섬은 바다로 변했지요... 물결은 우리를 통째로 삼킬 듯이 지붕마루까지 넘어갑니다. 정말 죽은 목숨들이었습니다. ...온종일을 굶은 배속에서는 쪼르륵 소리만 나고 알몸뚱이들은 추워서 견딜 수가 없던 추석달밤이었어요. 아 생각만 해도 「사라」호는 무서웠어요...앞으로 우리들의 집은 태풍이 와도 무섭지 않을 따뜻한 산모퉁이에 짓고 우리도 남들과 같이 학교에 다녀봤으면 얼마나 기쁘겠어요”.

---

10) 1959년 9월 15일 추석날 한반도를 강타해 막대한 피해를 입힌 태풍으로 순간 최대풍속 46.9m/s까지 관측되었고 당시까지 가장 낮은 기압이었음. 특히 경상도에 피해가 컸고 사망, 실종 849명, 이재민 37만 3459명, 재산피해 1900억원(당시 화폐기준)이었다.



## 2. 김해 진영시대의 시작과 선구적 실천

### 가. 발전기 주요 사업

1960년 진우원은 태풍으로 건물이 파손된 진우도를 떠나 경남 김해시 진영읍 신용리에 3만평의 부지를 확보해(부산일보, 1986.1.7.) 새 터전을 마련하고 이전하였다. 김혁 원장에 이어 1962년 3대 구연직원장이 취임했으나 6개월 만에 사임하고 1963년 6월 감리교 사회사업위원회로부터 파견근무 명을 받고 위제하가 4대 원장으로 취임하였다(위동하, 2002, p.39). 이 부분에 대해 진우원의 박물관자료<sup>11)</sup>는 위제하가 평양고아원 원장 경험이 인연이 돼서 당시 존폐위기에 있었던 진우원을 맡아 MCOR 등의 지원을 받아 정상화시켰다고 기록하고 있다.

특기할만한 것은 진영 이전 후 진우원은 시설명칭을 방수원의 '진우원 아동민주시'로 하자는 결의를 하였다(위동하, 2002, p.42)는 것인데 이후의 기록에서 구체적인 내용이 없는 것으로 보아 유아무야된 것으로 보인다.

1977년 진우원은 테니스장 개장과 함께 1979년 새마을사업의 일환으로 김해군수로부터 시멘트 200포를 받아 도로포장과 연탄 아궁이를 연탄 보일러로 교체하였다. 이어서 1979년 실외수영장, 1984년 온수보일러 교체, 1987년 벽돌 담벼락 교체 등의 시설 선진화사업을 진행하였다. 또 지역사회와의 교류와 시설에 대한 이해를 높이기 위해 일일 원장제를 실시하기도 했다(위동하, 2002, p.43)

1982년도 사업보고서에 따르면 원아는 남자 53명, 여자 22명의 총 75명이며 이 가운데 미취학 아동이 6명, 초등학생 42명, 중학생 21명, 고등

11) 진우원의 위제하박물관은 인쇄물이 없고 전시실 공간만 있다.

학생 5명, 기타 1명이었다. 직원은 남 6명, 여 7명의 총 13명의 분포를 보였다. 1988년 현재 초등학생 24명, 중학생 25명, 고교생 18명, 미취학 4명, 18~20세 8명 등 모두 79명이 생활하였다. 그러나 1992년 10월 현재 원아는 55명으로 감소하고 입소원인도 고아보다는 대다수가 한부모가정의 빈곤문제로 변화한다(국제신문, 1992.10.24.).

진우원의 새 터는 2만 평의 버려진 땅을 가꿔 10년 후 과일수 1,200그루의 농장으로 변화하였다. 이후에도 진우원의 외형상 발전은 거듭돼 1991년 지하 1층 자상 3층 규모의 청소년자립생활관을 설치해 주로 도내 시설아동 출신의 여대생들에게 기숙사로 제공하였다(국제신문, 1992.10.24.).

1997년 신규 사업으로 아동전용시설인 진우아동종합복지관 건립을 위해 사회복지법인 진우원에서 진우복지재단으로 법인명을 변경하였다(위동하, 2002, p.53). 이어 1998년 도시계획으로 진우원 부지 전체가 주택 또는 도로로 분할하게 돼 현 소재지인 진영읍 여래리의 6만 5천 평 부지를 확보해 이전하였다.

## 나. 교육 및 아동처우

진우원의 교육방침은 학교교육의 철저였고 소질에 맞는 맞춤형교육이었다. 교육목표는 ‘첫째, 공부 잘할 것(대학진학 보장), 둘째, 공부가 안되면 스포츠로 성공하라. 셋째, 예능으로 성공하라. 넷째, 그도저도 안되면 농사 전문가가 되라.’였다(진우원 박물관 자료). 아동들은 자립을 위해 방과 후 영농기술을 배우는 일상이었고 부식은 대개 자체조달이 가능하였다(위동하 인터뷰, 2020.10.12.).

원장의 인도 아래 매주 월, 수요일 아침 합동예배를 하고 매일 아침 보

모의 지도로 각 집별로 기도회를 열며 일요일 삼일예배는 전원 신용교회에 참석하는(1982년 진우원 사업보고서) 등 철저한 종교교육이 이루어졌다.

신용리 시절 아동들은 연령별로 사랑과 희망, 평화의 3개 그룹으로 나눠 기와집 3채에 분산 거주하게 해 초기부터의 소속사제가 유지되었다. 이는 당시로서는 보기드문 것이었다(위동하, 2002, p.67). 그러나 아동들의 애정결핍문제는 케이스 워크, 그룹워크 등 상담사업을 실시해도 해결이 어려웠던 것으로 보인다(부산일보, 1988.10.24.).

재정 자립도가 높은 진우원의 원내에는 농구장, 배구장, 축구장, 테니스코트, 탁구장에 가로 5m 세로 30m의 풀장이 있었다. 취학아동들은 예체능 클럽에 가입하고 매달 1~2회씩의 독서발표회가 개최되었으며 노래잔치, 운동시합을 통해 우애와 사회성을 기르고자 하였다. 기상과 식사, 작업, 취침을 알리는 종 대신 피아조 소곡 등 클래식을 들려줌으로써 원아들의 정서순화에도 힘썼다(1982년 진우원 사업보고서).

[그림 3-1] 외국인 후원자들의 진우원 풀장 견학(1980년대)



자료: 경상남도사회복지협의회. (2009). 慶南社會福祉六十年史. 경남사회복지협의회: 창원, p.25

#### 다. 재정자립을 위한 노력과 지역사회 자활사업

진우원은 재정독립 측면에서 매우 모범적인 시설이었다. 여기에는 MCOR의 단계적 지원축소 계획에 따른 자립대책의 시급함이 있었다. 실제 MCOR 본부는 진우원에 1971년도 100%를 기준으로 72년 75%, 73년 50%, 74년 25%, 75년도 예산지원의 전면삭감을 발표하였다(1967~2002 진우원 이사회 회의록철, 1971.1.20.).

당시 대부분의 아동복지시설이 재정의 80~90%를 정부보조에 의존하였지만 진우원은 절반가량을 자부담하여 시설 자립도가 높았다. 1982년 사업보고서의 총 결산은 6,350만 2,601원이고 이 가운데 국고보조는 3,414만 7,424원으로 약 1/2를 차지하였다. 이 외 의원보조가 881만 4,314(아동재단+MCOR)원으로 70년대에 비해 국가보조는 급증한 반면 의원보조는 급감하였다(1967~2002 진우원 이사회 회의록철). 이를 통해 1975년 지원중단 결정 후에도 MCOR의 지원은 당분간 계속되었음을 알 수 있다.

진우원의 재정자립을 촉진한 또 하나의 요소는 과수원이었다. 진우원은 원아들과 황무지를 개척하여 과수원을 만들고 퇴소시 자립기반 마련을 위해 학교교육 외 원내에서 새로운 여러 가지 기술 지도를 하였다. 특히 지역사회의 특산물에 맞는 새로운 묘목과 과수선택으로 시설을 확장하였다. 1982년 영농상황을 보면 전체 약 2만 6,000평에 논 1,280평, 밭 6,545평, 과수원 1,602평이 있었고 나머지 6,500여 평은 대지, 기타였다. 이 가운데 과수 묘목수는 단감 412주, 자두 66주, 복숭아 40주, 포도 150주, 매실 50주 등 계 718주의 규모였다. 진우원은 여기에서 연 2천여 만원의 소득을 올려 '유복한' 살림을 꾸릴 수 있었다(1967~2002 진우원 이사회 회의록철).

1981년 진우원 자체 수입은 영농 2,300,000원 과수 4,500,000원, 여관 2,160,000원이었고 기부금 12,000,000원, 기타 450,000원으로 시설 자체수입은 21,410,000원으로 전체의 약 1/3을 차지하고 있다. 기부금은 모두 후술할 동경전자 하청공장에서 지급된 것으로 여기에서 원장을 비롯한 4명의 직원 인건비가 지출되었다(1967~2002 진우원 이사회 회의록철).

1987년의 경우는 전체 예산 1억 1,500만원 중 정부보조는 6,750만원에 불과하고 나머지 4,750만원을 자부담할 수 있었다. MCOR이 철수하면서 마련해준 마산의 여관<sup>12)</sup> 임대료 등으로 재정의 반 정도를 자립하고 나머지는 정부보조와 후원금으로 충당하였다(국제신문, 1992.10.24.).

이상과 같은 재정자립이 가능했던 이유는 진우원의 적극적인 자활노력에 있었다. 대표적인 것이 동경전자 하청이었는데 1973년 당시 당시 마산수출자유지역 내 동경전자(SANYO KOREA)에 위제하와 일본에서 함께 수학했던 고향친구 이기봉회장의 후원금 지원 제안을 대신하여 진우원과 외주물품 계약을 체결하였다(국제신문, 1992.10.24.).

이후 원내 80명 규모의 하청공장을 세우고 전자제품 부품의 가공, 납품을 시설에서 도맡았는데 여기에는 진우원 원아들은 물론 농촌지역 주민까지 약 1,500명이 취업하였다. 1990년까지 계속된 동경전자 하청공장은 진우원이 수혜자의 입장에서 지역사회의 자활을 돕는 시설로 거듭나 당시 시설 자원동원의 수범사례로 평가되었다. 1988년 2억 5,000만원의 외형에 월 100여만 원의 순이익을 올렸던 진우원의 동경전자 하청공장은 지역주민과의 노사분규로 문을 닫기도 하였다(부산일보, 1988.10.24.)

12) 1972년 진우도를 750만원에 매각하여 마산에 미성여관을 재산대체로 매입함(1967~2002 진우원 이사회 회의록철, 1973.2.5.).

## 라. 위제하(1920~2017)의 생애와 아동복지철학

진우원은 축구장, 농구장 등을 만들어 운동 잘하는 아이들은 체육으로, 공부 잘하는 아이들은 대학진학을, 예술적인 아이들은 문화예능인으로 맞춤형 적성교육을 시키는 맞춤형 교육지원에 힘썼다(국제신문, 1992. 10.24.). 이는 진영시대를 연 위제하의 아동복지철학이었다.

위제하는 1920년 평안북도 정주에서 태어나 방수원과 동향이다. 1937년 정주 오산학교 재학중 광조(光朝)소년회를 조직, 민족정신과 독립사상을 고취하는 운동을 한 이유로 일제에 의해 치안유지위반이라는 죄명으로 해방 전까지 수차례 수감생활(1940 파주경찰서, 1940~1941 서대문형무소, 대화숙 1943~1945)을 하였다(진우원 박물관자료). 신학교를 중퇴하고 1946년부터 24세 때 당시 모두 맡기를 꺼려했던 평양고아원의 원장을 1년 간 맡았으며 1948년 월남하여 감리교 부설 사회복지법인 본부 직원으로 근무하였다(부산일보, 1986.1.7.).

이후 1947년 서울에서 아현동, 이촌동 판자촌에서 이윤구 등과 함께 성매매여성과 결인, 전쟁고아 등을 대상으로 아동위생, 보건교육, 기술교육, 문맹퇴치, 성인교육 등의 세틀먼트(Settlement)활동을 하였다. 이 때 의료사업(빈민의원)에 동참하던 적십자 간호대학 출신 간호사 조용화를 만나 결혼하였다(진우원 박물관자료).

부산 피난시절 4부두가에 매축지교회를 자부담으로 세워 빈민들과 노무자 자녀들에게 서울에서와 같은 교육을 제공하고 무료진료, 직업보도 등 지역사회발전에 헌신, 노력하였다(진우원 소장 위제하 개인 메모 참조). 수복후 서울로 돌아와 1962년까지 낮에는 신양지 『다락방』의 편집 책임자로, 밤에는 청소년들과 녀마주이들을 모아 교육을 실시하였다(진우원 박물관자료).

1963년 6월 진우원 원장으로 취임하여 새로운 영농방법과 기술을 보급하고 전술한 동경전자 하청공장을 유치해 지역주민들의 소득을 높이는 데 앞장섰다. 또 방학을 이용하여 고등학생, 대학생 자원봉사자들과 함께 우물소독, 청소년 부녀자상담, 식생활 개선, 무료진료 등으로 지역사회에 봉사하였다.

그는 고아원이 더러운 곳이란 인상을 일소하기 위해 시설을 공원과 같은 환경을 조성하여 아동들에게 정서적으로 아름다운 꿈을 키워주는 곳으로 만드는 고아원 공원화사업을 전개하기도 하였다(부산일보, 1988. 10.24.). 그래서 진우원은 “울창한 숲에 철마다 꽃들이 만발하는, 일반인의 선입관을 뛰어넘는” 고아원이었다(국제신문, 1992.10.24.).

1969년부터 1979년까지 10년 간 감리교 의료 및 사회사업협의회 초대회장을 역임하였고 1991년부터 1998년까지 감리교 의료 및 사회사업협의회장을 다시 한번 연임하였다. 1988년부터 6년간 경남 아동복지시설 연합회장, 1990년부터 5년 간 경남사회복지협의회 회장을 역임하며 지역사회 사회복지계에서 높은 영향력을 보여주었다.

위제하도 방수원과 마찬가지로 카가와(賀川豊彦)의 영향을 받았다고 전해지는데 젊어 폐결핵을 앓은 그가 죽음 직전에 희생한 후 빈민굴에 뛰어들어 고아들을 돌보며 일생을 보낸 자서전에 감명을 받았다고 한다(부산일보, 1986.1.7.). 1987년 국민훈장 목련장, 2010년 건국공로대통령 표창을 받았으며 2017년 대전 독립유공자 묘소에 안치되었다(진우원 박물관자료).

위제하는 “현대적 아동시설을 갖추고 싶었다. 칸칸이 나뉜진 수용소 같은 곳이 아니라 가정집처럼 편안한, 시카고의 헐 하우스(hull house)처럼, 경남에서 최고 가는 시설로 가꾸고 싶었다”(김유경, 2013.12.6.)고 말한 것으로 보아 어쩌면 그가 지향했던 것은 고아원에 한정된 아동복지

보다 지역주민과 함께 공감하며 교류하는 지역사회복지가 아니었을까 생각된다. 이는 그가 젊은 날 주로 빈민들과 함께 세틀먼트 활동을 하였고 기회 있을 때마다 시설종합화를 시도했던 것으로도 추측할 수 있다.

### 3. 아동양육시설의 역할 축소와 진우원의 정체(停滯)

#### 가. 아동양육시설의 역할축소와 진우원

1990년대부터 아동양육시설은 양적, 질적 변화상황에 놓이게 된다. 아동복지서비스 전달체계의 변화와 사회복지관 등으로 대표되는 이용시설의 증대로 사회복지의 무게중심이 지역사회로 옮겨가고 아동양육시설의 확장성에도 한계를 보이면서 전통적 생활시설의 존재감은 작아졌다. 지역사회 복지 네트워크에서 소외되었고 오히려 지역사회로부터 사회화의 압력을 받으며 새로운 환경에의 적응과 현실의 타개책에 부심하게 되었다. 이어 2000년대 중반부터는 양육시설의 기능다각화에 대한 주의가 환기되었다(오정수, 2005, p.113)학대피해아동쉼터 진우원도 이런 환경변화 속에서 법인의 외형적 확장에도 불구하고 과거와는 다른 정체기를 맞게 된다.

아동양육시설이 이러한 도전에 직면한 것은 대략 다음의 세 가지 이유로 설명할 수 있다. 첫째, 아동인구 변화에 따른 입소아동의 감소이다. 1970년대 아동인구 비율은 전체 인구의 약 절반이었지만 2019년 현재 0~17세 사이 아동인구는 15%에 불과하다(통계청, 2020.1.10.). 한국전쟁 때인 1950년대 6만 명에 육박했던 보호아동의 수도 2018년 말 현재 4538명으로 감소하였고 이 가운데 시설입소는 3,918명이다(임성은 외, 2019, pp.47-49). 보호아동 수의 극적인 감소에 비해 아동양육시설의



양적 변화는 두드러지지 않았다. 2005년에서 2017까지 242개소를 꾸준히 유지했으며 2019년 240개로 2개소의 감소가 있었을 뿐이다(보건복지부, 2020).

진우원의 경우 원아수는 2006년 62명(정원 75명)에서(보건복지부, 2007) 2018년 22명까지 줄었다가(보건복지부 2019) 2020년 말 현재 30명(정원 48명)(보건복지부, 2021)으로 정원대비 62.5% 충족률을 보여 준다.

둘째, 아동의 입소동기 변화에 대한 느린 대응이다. 아동양육시설의 입소원인이 고아에서 가족해체, 빈곤, 최근의 학대피해 등으로 변화하고 있다. 특히 피학대아동의 경우 대리양육의 형태 중 시설보호가 72.5%, 입양 17.0%, 가정위탁 10.5%의 순으로 시설보호의 비중이 높다(임성은 외, 2019, p.52). 따라서 그동안 아동양육시설이 가졌던 보호와 자립지원에 더해 보다 치료적 전문성이 요구되고 있다. 진우원의 경우도 최근 입소아동의 거의 대부분(28명 중 27명이 피학대 아동, 1명은 유기)이 피학대아동이다. 따라서 더 이상 아동양육시설이 만 18세까지 생활하는 장기시설이 아니라 일정 기간이 지나면 집으로 돌아가는 단기시설화되고 있다. 여기에 대부분의 아동들이 심리적 트라우마로 약물치료 증이고 발달장애 등의 문제도 있어 기존 아동양육시설의 처우방법과 현재 아동의 욕구는 미스매치가 있다(위동하 인터뷰, 2020.10.12).

셋째, 지역사회 중심의 새로운 유형의 아동복지서비스의 등장이다. 특히 2000년 아동복지법의 개정으로 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터가 설치되고 2004년 법 개정으로 지역아동센터, 그룹홈, 드림스타트 등이 새로운 아동복지 전달체계로 등장하였다. 여기에 기존의 지역사회복지관, 건강가정다문화가족지원센터 등도 아동복지서비스를 동시에 제공함으로써 아동복지서비스가 생활시설에서 이용시설 중심으로 재편되었다.

결과론적으로 생활시설을 둘러싼 이상의 변화에 민관 모두 적절한 대응 타이밍을 놓침으로써 아동양육시설의 존재감은 떨어지고 정체기를 맞고 있다.

## 나. 진우원의 다변화 모색

1990년대 아동양육시설이 직면한 위기는 많은 시설법인이 기능전환을 하거나 종합화를 시도하게 하는 계기가 되는데 진우원의 경우 이러한 시도는 사실 1970년부터 시작되었다. 1972년 사회복지관 설치운영요강이 발표되고 1973년 시범사업과 74년 본사업이 추진되면서 진우원은 경상남도에 농어촌형 사회복지관 설치를 신청한다. 1, 2층 각 78평 전체 156평의 건평으로 계획된 이 신청서에는 시설목적이 지역사회 일반인들을 위한 학습장소와 생활향상을 위한 것으로서 탁아부부터 영생부까지 연령별 10개부에 21개반의 취미프로그램이 제공되는 사업계획이 망라되어 있다(1967-2002 진우원 이사회 회의록철).

이후 1990년대에는 원내에 어린이집, 불량청소년의 집, 노인양로원 등을 갖춘 종합복지센터를 구상한다(국제신문, 1992.10.24.). 당시 이사회 자료를 보면 “요보호 수용아동의 수가 날로 감소하는 추세이므로 앞으로 진우원은 지역사회의 요구에 알맞은 탁아사업, 청소년사업 및 어린이부터 노인에 이르기까지 다목적으로 사용할 수 있는 종합사회복지관사업을 목적사업에 포함시켜 운영하는 것이 사회적 요청이라 생각되어 정관변경이 필요하다”고 되어있다(1967~2002 진우원 이사회 회의록철 1993.3.11.). 이 가운데 2001년 참벗어린이집, 2002년 진우아동종합복지관이 실행되었다. 이는 1970년대부터의 종합화 구상을 옮긴 것이지만 아동에 국한된 것이었다.

특히 진우아동종합복지관은 도시화 핵가족화로 놀이공간이 부족한 어린이들에게 건전한 놀이공간을 제공하기 위한 목적으로 총사업비 중 공비만 55억원이 투입되었다. 시설규모는 6만 5,000여 평의 부지에 본관과 강당, 경비실, 연수실, 어린이집 등 전체 5개동에 건평 1,526평으로 (1967~2002 진우원 이사회 회의록철) 어린이회관과 유아실, 체육관, 강당, 도서실, 음악실, 연극영화, 예절, 서예, 문학교실 등을 갖추었다. 위제하원장은 "아동종합복지센터가 핵가족 맞벌이부부가 많은 요즘 어린이들의 정서함양에 큰 도움이 될 것"이라고 포부를 밝힌 바 있다(국제신문, 1998.12.11.).

아동전용시설로 분류되는 이 시설은 이용 1,957명, 숙박 261명의 정원이지만 그러나 입지조건을 고려하지 않은 시설건립으로 결과적으로 현재 이용실적이 없는 채(보건복지부, 2003~2020년도 아동복지시설현황 각 연도) 유명무실한 상태로 방치되어 있다.

## 제4절 진우원 역사로 본 국가와 민간의 역할

### 1. 사회복지역사에서 국가와 민간

사회복지역사에서 사회보장체계는 주로 국가주도로, 사회서비스 부문은 민관이 때로 경쟁적이고 대체적인 관계, 또는 상호협동적이고 보완적인 관계 속에서 발전해왔다. 따라서 사회서비스에 있어서 민관의 역할분담에 대한 논쟁과 갈등은 끊임없이 제기되어 왔다(이혜경, 2002, p.1). 그러나 우리나라의 경우 서구와는 달리 근현대 관주도의 사회서비스 역사가 짧고 식민지배와 독립후 한국전쟁과 정치적 혼란을 겪으면서 오хи

려 민간주도의 역사가 일정 부분 존재한다. 사회서비스체계가 정비된 이후에는 이른바 ‘보조금 사업’으로 민간기관이 경도되면서 어떤 의미에서 순수한 민간기관의 존재는 거의 사라졌다고 할 수 있다.

일찍이 비버리지는 『민간활동: 사회적 진보의 방법에 관한 보고; Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance』(1948)에서 민간복지활동의 동기를 첫째, 상호부조와 박애사업, 둘째, 사회적 양심이라고 하였다. 사회적 양심이란 “물질적으로 쾌적한 생활을 하고 있는 사람이라도 이웃이 그렇지 못한 생활을 한다면 정서적으로 쾌적하지 않는 감정”(金子光一, 2009, p.49에서 재인용)이다. 빈곤과 질병, 무지, 불결, 나태의 5거악으로 고통받는 이웃을 모른 척하고 개인적 영달을 취하며 아무렇지 않은 채 있어서는 안된다는 것이었다. 방수원이나 MCOR, 그리고 위제하로 대표되는 진우원 민간 운영주체의 역사는 이런 사회적 양심의 발로로 보아야 할 것이다.

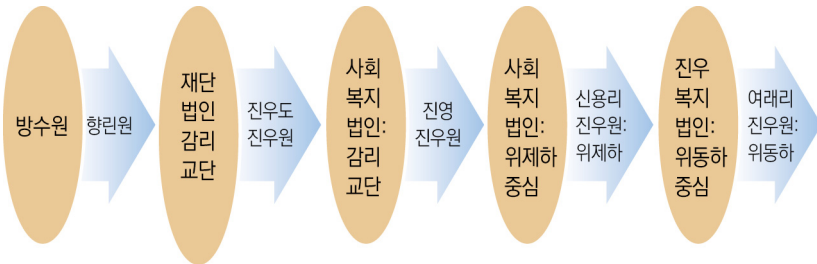
한편 아동복지에 있어 국가의 역할은 말할 것도 없이 사회복지에 있어 공적책임을 다하는 것이다. 이는 헌법 제 34조<sup>13)</sup>를 기초로 여러 관련법에 규정된 국가책임의 원칙에 따라 사회복지서비스의 제공, 실시의 책임, 의무규정으로 나타난다. 여기에 부가해 제공자와 이용자 간의 계약체결에 따른 권리옹호에 책임을 부여한다. 그런 뜻에서 국가가 제시하고 있는 공적책임론은 행정이 양자를 결합시키는 코디네이터로서의 역할을 하는 것으로 수렴되고 있다(淺井春夫, 2001, p.17).

---

13) ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다(국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/lslInfoP.do?efYd=19880225&lsiSeq=61603#0000>에서 인출).

진우원의 역사를 일제강점기부터 현재까지 개괄한 결과 아동복지시설을 운영하고 아동복지를 실천하는 데 있어 국가와 민간의 역할은 국가의 지원과 통제, 그리고 민간의 대상자 발굴과 서비스 제공으로 도식화된다. 시대적 조건과 아동복지의 이념적 발전이 이 사이의 동력이었다. 이하 시대별 진우원의 역사에서 국가와 민간의 역할이 무엇이었는지를 고찰하고자 한다.

[그림 3-2] 진우원의 시기별 운영주체



자료: 저자 작성.

## 2. 진우원의 발전 시기별 국가와 민간의 역할

### 가. 일제강점기 향린원: 식민지 공공성

향린원은 조선총독부가 인정하는 사회사업시설이었다. 따라서 정기적, 부정기적 공적 지원을 받았는데 일제강점기 모든 민간시설이 총독부로부터 보조를 받은 것은 아니었다. 이는 향린원이 국책영화로 만들어지고 소설 등으로 유명해진 것과 무관하지 않다. 때문에 여기에는 지원에 따른 부담도 있었을 것이다.

향린원의 재원은 일본황실의 은사금<sup>14)</sup>과 국고, 도비보조와 기부금, 자

체 재원 등으로 구성되었는데 그 정확한 비율은 알 수 없다. 1941년 현재 원아 1인당 1일 40전의 사회과 보조가 있었고(매일신보, 1941.11.1.) 1944년 조선총독부 소년보호사업조성회<sup>15)</sup>로부터 3500원을 조성받았다는 기록도 있다(매일신보, 1944.5.16.). 이런 우대 때문인지 경성부가 관리하는 수영장이 홍수로 무너지자 향린원 원아들이 ‘근로봉사’로 수리를 하기도 했다. 이는 “장기전을 싸우고 있는 총후(후방) 국민의 여름철 보건 위생에 복음을 주는”(매일신보, 1943.7.18.) 것으로 일제의 ‘은전’을 입은 고아들이 “일반에게 이익이 큰” 봉사를 하는 것은 당연한 일이었다.

즉, 총독부의 향린원 지원은 일종의 특혜에 따른 공익적 댓가를 요구하는 것으로 식민지 공공성은 향린원과 방수원을 매개로 실현되는 것이었다. 방수원으로 대표되는 민간이 ‘처참한 현실’에의 종교적, 인간적 대응이었다면 총독부는 그 현실의 근원적 이유와 관계없이 지원의 특혜를 통해 민간을 독려하고 나아가 식민본국의 체면과 식민지 도시의 치안을 유지하고자 하였다.

1942년 일제의 징용과 징병을 피해 방수원이 제주도도 남진개척단을 꾸렸다는 것은 이미 언급하였다. 일제강점 초기 부랑아 수용의 목적이 주로 치안적 의미였다면 1931년 만주사변을 시작으로 1937년 중일전쟁을 거쳐 그 절정인 1941년 12월 태평양전쟁이 발발하면 일제는 시설아동들을 전쟁수행의 인적자원으로 인식했다. 1942년 7월 「조선총독부 소년계판검사회의 서류철」에 의하면 당시 부랑아보호시설인 선감학원 등 감화원의 목적은 “사회 반역아 등을 보호·육성하여 대동아전쟁의 전사로 일사순국(一死殉國)할 인적 자원을 늘리자”는 취지로 변모되어 있었다(이민

14) 일본 근대 사회복지사업에서 황실의 재원인 ‘은사금’은 국가예산도 기부금 성격도 아닌 매우 특수한 것이나 무시할 수 없는 재원이었다. 일본은 공적구제를 국가지배의 정점에 있는 황실의 은혜로 그 위상을 설정하고 구제책임과 의무, 권리성이 결여된 특수한 형태로 구빈제도를 재편하였다(菊池正治, 1994).

15) 현재 범죄예방위원회도의 전신(前身)

선, 2018 재인용: p.17). 1943년의 『소년보호운동 실시요강』에도 ‘조선에서 징병제 실시야말로 소년보호사업의 궁극의 지도정신을 부여한 것’(山田美香, 2010, p.35)이라는 말로 소년보호의 목적이 ‘대동아전쟁하 전력증강의 중요 수급원인 소년보호사업의 긴급성을 강조한 것임을 명확히 알 수 있다(박정란, 2021). 즉, 향린원과 관련된 식민지 공공성은 지배자와 피지배자의 흥정무대였고 아동복지시설이란 ‘식민지 공공영역’은 식민지정책의 근원이었다.

## 나. 미군정에서 한국전쟁기 향린원과 진우원

미군정기 사회복지는 일제강점기를 계승하는 수준의 현상유지였다는 것이 일반적인 평가이다(김영중, 2021, p.100). 역으로 미군정 3년간은 민간 자선활동에 의한 사회사업의 성장기였다(구자현, 1984, p.199) 미군정은 1947년 보건후생국장의 통첩 ‘후생시설 운영강화에 관한 건’을 통해 사회복지의 충분한 국비보조 불가능과 시설의 자급자족을 촉구하였다. 이는 국가가 고아를 도울 여력이 없고 사회의 동정과 원조 없이는 후생사업을 할 수 없음을 천명한 것이다. 그러나 같은 통첩의 2호에서는 후생시설 수용자에 대한 구호비 보조는 월별로 지출한다는 규정이 있어 조선구호령에 의한 국고보조가 있었음을 알 수 있다(위동하, 2002, p.17).

1946년 서울시 후생과는 구호단체와 사회단체에 대한 허가장을 발급하였는데 그 내용은 다음과 같다(민중일보, 1946.1.15.).

〈구호단체〉 ① 재외이재동포원호회 ② 고려동지회구호부 ③ 조선불교전재동포원호회 ④ 조선구호동맹 ⑤ 조선국민후생대 ⑥ 조선재외전재동포구호회 ⑦ 불교연구회전재동포구호회 ⑧ 조선인민구호회 ⑨ 조선청년단구호부 ⑩ 조선기독교청년동맹구호부 ⑪ 건국민생건설동맹 ⑫

조선건민후생국구홀부 ⑬ 안식일교조선전재동포구호회 ⑭ 조선공제회  
〈사회단체〉 ① 공생원 ② 원병원 ③ 고려영생원 ④ 경성부자단 ⑤ 동일  
자선원 ⑥ 경성양로원 ⑦ 경성보육원 ⑧ 혜천원 ⑨ 후생학원 ⑩ 불교자  
제원 ⑪ 명진사 ⑫ 인애원 ⑬ 향린원 ⑭ 평전보육원 ⑮ 천주교보육원  
⑯ 경성뇌병원

미군정하 서울시가 새로 허가한 단체와 시설은 대개 일제강점기부터 일정 규모와 체계가 있었던 시설로 공익법인제도가 미정착된 당시 서울시가 시설의 난립 속에서 사회복지시설과 단체에 공적 인증을 통해 사회적 승인을 부여했다고 볼 수 있다. 또 이는 독립후 부족한 재정 하에서 지원 대상 범위를 결정하기 위한 최소한의 기준으로서의 역할도 하였을 것이다. 실제 일제강점기 34개 아동복지시설에서 2,238명의 아동을 보호했던 것이 1946년 12월 현재 65개 3,875명으로 급증하였다.

정부수립 직후 1948년에는 향린원 원아 1인당 하루 25원의 국가보조가 있었지만 미군이 보호하던 아이들을 입소시키면 이전보다 열악한 처우에 도망갔다(자유신문, 1948.10.24.). 즉, 이 시기의 사회복지는 “깜깜한 밤중”(김익자, 2011, p.10)이었다.

1947년 서울에서 열린 ‘고아구제사업 검토 좌담회’에서 방수원은 국립시설과 사립시설의 지원차별문제를 제기했고 나아가 국립시설의 ‘기계적’ 처우를 비판하고 아동시설이 가정적 분위기여야 한다고 강조하였다. 좌담회 기사로 본 당시 상황은 정부 보조가 하루 1인당 12원이었고 식량은 처음 배급되던 소량의 쌀도 완전 밀가루로 지급되었다. 향린원은 한번 배급에 쌀을 사 보태서 아동들에게 제공하였다. 결국 당시 국가는 고아를 돌볼 여력이 없었기 때문에 고아구제는 사회의 동정과 원조 없이는 불가능했다(경향신문, 1947.2.2.).

정부수립 이후 국가는 재정지원보다 아동복지시설의 운영과 설치의 최



소 기준을 규정함으로써 시설운영의 적정성과 사업의 공공성을 강화하고자 하였다. 그러나 1950년 발표된 ‘후생시설설치기준’에는 당시 외원기관이 강조하던 소속사제도를 비롯, 예배실, Case Work 치중 등의 내용이 들어 있다(구자현, 1984, p.202). 이는 행정이 외원의 의견을 수정없이 받아들인 것으로 시설운영기준을 민간에서 마련하고 국가는 이를 공식화하는 것으로 각각 역할을 분담하였다.

한편 1952년 발표된 ‘후생시설운영 요령’은 1961년까지 아동복지시설의 감독지침으로 조선구호령에 의한 구호시설이 수용보호자의 복지를 위한 것임을 명시하였다. 이 훈령에서 아동복지시설이 세분화되고 시설운영은 재단법인을 설립을 필한 후 도지사의 허가를 받도록 하였다. 같은 해 ‘사회사업을 목적으로 하는 법인설립 허가신청에 관한 건’ 이 하달되어 시설을 운영할 재단법인의 설립기준을 강화하였다. 이는 그 이전의 등록제에서 허가제로 사회복지시설의 개설이 강화되는 것으로 1954년, 1957년에도 계속해 강화된 방침이 발표되었다(구자현, 1984, p.204).

이상의 법제화는 급증한 전쟁고아수용시설 등 사회복지시설의 합리적 필요로 지도 감독할 행정적 필요에 의한 것으로 미군정과 한국전쟁 전후 민간복지시설에 대한 정부의 통제와 지도감독상의 실질적인 효과를 증대하는 것이었다(구자현, 1984, p.204).

#### 다. 외원기관 지원시기

##### 1) “혼혈아”로서 아동복지시설과 “구세주”로서 외원기관

한국전쟁 시기 “구호활동은 외원단체가 주도했지만, 시설사업에 대한 지도감독은 정부가 담당”했다(황미숙, 2019, p.37). 그러나 당시 사회부

와 미군정의 보조는 형식적(김원식, 1954.12.17.)이었기 때문의 외원기관들의 역할은 매우 컸다. 이들은 구호활동을 통해서 한국인들에게 사회봉사의 중요성을 알려주는 사회교육의 기능도 담당하였는데, 기독교세계봉사회 등과 연결된 한국기독교인들의 구호활동에의 참여는 향후 한국사회복지사업에 중요한 기틀이 되는 경험을 제공하였다(김홍수, 205, p.120).

외원은 절대 빈곤층에 대해 생계보호 등 사회복지사업을 수행하며 1955년의 경우 식료품, 의료 등 연간 3,300만 달러의 원조물자를 들여왔다(차홍봉, 2011, p.11). 따라서 당시 외원기관은 사회복지시설의 입장에서는 “구세주”(조준, 2005, p.56)였다. 진우원의 경우 1950년대까지는 외원에 전적으로 의존하였고(위동하, 2002, p.66) 외원철수 후에도 1990년까지 시설확장 등의 사안이 발생할 때마다 MCOR에 지원요청(1967~2002 진우원 이사회회의록철)을 하며 관계를 이어갔다.

한편 외원기관의 관점에서 아동복지시설은 “혼혈아”였다. MCOR의 책임자로 초기 진우원 운영을 실질적으로 주도한 핑스톤이 이사회에서 한 발언(1955~1962 진우원 이사회 회의록, 1962.9.24.)을 보자. “진우원은 혼혈아와 비슷한 형편이다. 비록 MCOR에서 (지원)하고 있지만 한국아동을 위한 것이고 완전한 한국시민이 되게 하는 것이 목적이다. 우리는 (핑스톤 내외)는 이 일을 맡아서 여러 곳에서 들어온 돈이 어떻게 하면 잘 쓰여지느냐 하는 일을 위하여 뉴욕에서 정해진 범위 안에서 대행하는 것이다.”

핑스톤의 “혼혈아” 발언은 당시 민간 아동복지시설이 외원단체란 재정담당자와 한국인 관리자, 직원의 서비스 담당자의 이중구조로 구성되었음을 말하는 것이다. 당시 고아원의 구성역할자를 내, 외부자로 구분한 김영종(2020)은 목사 등 한국인 관리자를 중개자의 역할로 보았다. 그러나 외원의 역할이 단순한 재정담당자에만 그치지지는 않았을 것이다. 핑스

톤의 발언에는 1960년대 당시 고아원 원장들의 비리로 인한 ‘고아원의 위기’(최원규, 1998, p.185)에 대한 일종의 경고로도 받아들여진다. 즉 아동복지시설의 민간의 한 축인 외원기관은 재정담당자와 함께 고아원 운영의 감시자로 국가로 하여금 공적 규제와 통제를 촉구하는 역할을 했다고도 볼 수 있다. 이는 전술한 1950년 ‘후생시설설치기준’이 사실상 외원의 생각을 그대로 옮겨온 것에 지나지 않았다는 점에서도 알 수 있다.

외원은 재정담당자, 시설운영 감시자로서 아동양육시설 전반에 영향을 주는 존재였고 또 한 축인 한국인 관리자와 직원은 외원에 공적 영역에서의 활동기반을 제공하고 클라이언트에 서비스 제공자, 그리고 클라이언트와 외원기관, 그리고 외원기관과 국가를 잇는 중개자로서의 역할을 했다고 볼 수 있다. 또 국가는 외원기관의 ‘밤상에 손가락을 얹는’ 존재에 불과했지만 법제화를 통한 민간시설의 통제를 통해 고아원의 난립을 막고 최소한의 기준을 설치해 아동을 보호하고자 하였다.

이 점에서 우리나라 민간사회복지는 자율적이 아닌 외부 세력에 의존하여 타율적으로 성장하였고 “국가는 민간의 적극적인 후원자로서의 역할보다 통제자 혹은 조정자로서의 역할”을 해왔다. 따라서 민간 사회복지기관들은 내발적 동기와 철학의 부족으로 자생력을 갖지 못했으며 재정의 의존성은 스스로 주체성을 포기하는 결과를 낳았다(조준, 2005, p.103).

## 라. 외원철수 이후, 전도된 민관역할

1970년대 이후 대부분의 외원기관이 우리나라에서 철수하고(최원규, 1998, p.163) 재정담당자로서의 국가의 역할은 크게 늘어났다. 외원철수로 재원이 없는 민간시설의 인적 자원이 남겨지면서 시설 운영의 재정

은 국가가 책임지게 되었다. 즉, 민간부문의 서비스 전달과 국가의 재원 조달이라는 역할분담이 불가피하게 된 것이다(이혜경, 2002, pp.7).

아동복지시설 전체로 보면 60년대 6.2%에 불과했던 국가지원은 80년대 절반 이상의 비율을 차지하며 “밝은 아침의 시기”(차홍봉, 2011, p.12)를 맞이하기 시작했다. 진우원도 1985년 처음 정부보조금 비율이 50%를 상회하기 시작하여 1991년 60%, 2001년 79%로 늘어났다(위동하, 2002, pp.52-60).

그러나 이 시기 민간재원의 국가 예산화란 일종의 ‘꼼수’ 정책도 등장하는데 정부 주도로 이루어진 시설아동 결연사업이 그것이다. 불우아동 건전육성대책의 일환으로 1977년부터 정부는 사회 각계인사와 시설보호아동의 결연사업을 실시하였다. 이 사업은 1981년부터 한국복지재단 위탁사업이 되면서 민간주도로 변경되고 이후 1992년부터 불우이웃결연사업으로 명칭이 바뀌면서 대상도 요보호아동에서 거택노인, 장애인 등 저소득계층까지 확대되었다(보건복지부·경남사회복지교육원, 1995, p.12). 그러나 국가예산이 투입될 부분에 민간의 성금이 부당하게 사용되고 국가의 선심성 행정에 민간성금이 동원된다는 비판을 피할 수는 없었다. 이 시기 국가가 모금을 주도한 것은 외원철수에 따른 재정부족을 국가예산이 아닌 민간재원으로 해결하고자 한 것이나 국민의 자발성과 선의를 행정이 이용함으로써 민관 역할의 전도와 왜곡을 낳았다.

#### 마. 아동양육시설 정체가 이후

1995년을 전후해 아동양육시설을 비롯한 1세대 생활시설은 사회복지관으로 대표되는 2세대 사회서비스(김영종, 2017, p.180)와 역전되고 아동서비스분야 바우처 사업의 활성화로 간접적인 영향도 받으며 긴 정

체기를 맞고 있다.

이 시기 정부는 탈시설화 정책과 시설의 사회화란 압박을 통해 민간 아동양육시설의 기능전환을 모색했지만 성공적이지 못했다. 그 이유는 전술한대로 아동양육시설이 여전히 양적으로 유지되었기 때문이다. 전술한대로 민간의 자구노력은 여러 형태로 나타났지만 아동양육시설의 근본적 변화 대신 관련 기관 병설 등을 통한 법인규모의 확장이란 결과를 낳았다.

특히 진우원의 아동종합복지관 신설의 경우 선별적 아동복지서비스를 제공해온 아동양육시설이 보편적 서비스 제공으로 기능확대를 하는 과정에서 시장을 제대로 읽지 못한 행정의 책임도 결코 가볍다고 할 수 없다.

무엇보다 향린원 시절부터 2000년대까지 지역사회의 주목을 받으며 많은 정보의 발신처로서 역할을 했던 진우원이 최근 봉사활동과 후원 등 지역사회로부터의 일방적인 정보 수신처가 되고 있음은 매우 안타까운 일이다.

### 3. 아동양육시설의 갈라파고스화-일본의 경우-

아동양육시설의 정체(停滯)는 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 이런 변화와 압박은 일본도 마찬가지로 현재 아동양육시설의 갈라파고스화(日本財団, 2020.1.27.)가 야기되고 있다. 원인도 지금의 우리나라 현실과 크게 다르지 않다. 이에 대한 일본정부의 정책은 ‘파격적’이다. 2017년 관련 위원회가 2016년 개정 아동복지법을 구체화한 『새로운 사회적 양육 비전: 新しい社会的養育ビジョン』을 후생노동성에 제출하였다. 핵심내용은 향후 사회적 케어의 중심을 입소시설에서 가정위탁으로 이행하고 이를 위해 양과 비율의 목표수치, 목표달성의 시기, 원칙과 우선순위 등을 구체적으로 설정하였다. 또 이에 따라 2018년 ‘광역시도사회적양육추

진계획'이 의무화되었다. 이는 사실상 아동양육시설의 폐쇄를 염두에 둔 것으로 관계자들에게 큰 충격을 주었다(内本充統, 2018, p.10).

이 보고서는 원칙적으로 취학 전 아동의 시설입소 금지와 7년 이내 위탁가정 위탁률 75% 이상 등 수치목표를 정하고 시설에 대해서는 입소기간을 1년 이내로 단기화하는 기능전환도 요구하고 있다. 국회에서 만장일치로 가결된 이 개정 아동복지법에서는 친부모에 의한 양육이 어려우면 특별 양자입양을 통한 영속적 해결과 위탁부모에 의한 양육을 분명히 하고 있다(新たな社会的養育の在り方に関する検討会, 2017.7.31.).

특히 취학 전 아동은 가정양육원칙을 실현하기 위해 원칙적으로 시설에 신규 입소조치를 정지하였다. 애착형성에 가장 중요한 시기인 3세 미만은 대체로 5년 이내, 그 외 취학 전 아동은 대체로 7년 이내에 가정위탁률 75% 이상을 실현하고 취학 후에는 대략 10년 이내를 목표로 위탁률 50% 이상을 실현한다(2015년도 말 현재 위탁률(전 연령) 17.5%)는 목표이다. 입양의 경우도 대략 5년 이내에, 지금의 약 2배인 연간 1000명 이상의 특별양자입양 성립을 목표로 하고, 그 후에도 증가를 촉진한다는 계획이다. 시설에서의 체류기간은 원칙적으로 영유아는 수개월 이내, 아동기 이후는 1년 이내로 하고 특별한 케어가 필요한 아동이라도 3년 이내를 원칙으로 하고 있다(新たな社会的養育の在り方に関する検討会, 2017.7.31.). 시설입소에 따른 아동의 의견표명권 준수를 위해 2020년 3월에는 사카이시의 NPO 법인에서 시설 입소아동의 '의견 표명'을 지원하는 단체가 설립되었다(朝日新聞, 2020.5.25.).

이에 대해 전국아동양육문제연구회는 다음과 같은 의견을 개진하였다.

- ① 아동이 원하는 가족과의 거리감을 유지하면서 자립을 지원하기 위해서는 입양·가정위탁과 시설 중 양자택일이 아닌, 아동의 권리보호를 위한 사회적 양육의 다양한 선택이 필요하다.
- ② 위탁부모 확충은 국제적인

위탁가정 표류(foster care drift)<sup>16)</sup>문제, 일본의 위탁부모 위탁 해제 및 조치 변경의 규모, 피조치 아동 등 학대 발현율 등의 실태에 입각한 현실적인 개혁실시를 요구한다. ③ 시설케어에서 ‘양호한 가정적 환경’을 실현하기 위해 아동을 주인공으로 하는 시설운영, ‘개인과 집단의 동시 성장’의 관점에서 실천할 수 있는 설비운영 기준의 개선이 필수적이다. ④ 향후 영아원, 위탁부모와 위탁기관, 아동상담소의 관계설정이 불분명하다. ⑤ 지역사회에서 아동이 자랄 수 있도록 ‘공생’의 관점에 의한 지역만 들기가 필요하다.

일본의 이런 움직임은 누적된 내외적 변화와 도전에 직면한 아동양육 시설의 행방에 대한 시사를 준다. 우리의 경우 일단은 일본처럼 시설폐쇄 수준이 아닌 기능전환을 정책목표로 삼고 있다. 최근의 아동복지시설의 기능전환에 관한 연구는 아동복지시설에서 원가정 복귀를 전제한 단기적, 일시적 보호가 이루어져야 하며 복합기능형 혹은 치료형으로 특화된 기능 세분화 및 전문화가 필요하고 지방사업에서 다시 국비사업으로 전환하면서 단계적 전환이 필요하다는 것으로 결론짓고 있다(임성은 외, 2019, pp.157-160).

---

16) 아동이 위탁가정을 정착하지 못해 이곳저곳의 가정위탁센터를 떠돌며 아동기를 보내는 문제







## 제4장

### 거제 애광원

제1절 들어가며

제2절 애광영아원의 출현 배경과 초기 활동

제3절 아동복지 활동 및 지역사회복지 활동의 다각화

제4절 아동시설에서 장애인시설로의 변모

제5절 애광원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할



## 제4장 거제 애광원

### 제1절 들어가며

애광원은 경상남도 거제시에 소재하며 한국전쟁 기간인 1952년에 설립되어 현재까지 운영되고 있는 민간의 사회복지시설이다.<sup>17)</sup> 본 연구의 사례인 애광영아원은 한국전쟁 중 부모를 잃은 영아들을 처음 발견하여 돌보던 움막에서 출발하여 현재의 ‘사회복지법인 거제도애광원’의 지적장애인시설인 애광원으로 운영되고 있다. 이 연구는 애광영아원을 중심으로 애광원의 역사를 살펴볼 것이다.

애광원을 아동복지시설 연구의 사례로 정한 이유는 세 가지이다. 첫째, 시기적인 이유이다. 애광원은 1952년에 설립되어 지금까지 운영되고 있는 시설이라는 점이다. 한국의 현대 아동복지의 초기라 할 수 있는 한국전쟁 중에 설립되어 현재까지 운영되고 있다는 점에서 아동복지분야의 사회복지서비스에서의 민간과 국가의 역할을 전체적으로 살펴볼 수 있는 사례가 될 수 있다.

둘째, 운영주체의 일관성이 있다는 점이다. 거제도애광원이라는 법인에 의해 설립 당시부터 현재까지 운영되고 있다. 이 점에서 하나의 주체가 아동복지시설을 꾸준히 운영한 사례를 살펴보는 것은 활동 특성의 내

17) 본 장에서 분석하는 사례는 애광영아원이라는 아동복지시설이다. 애광영아원은 이후 현재의 지적장애인가정지원시설인 애광원으로 바뀌었다. 장 제목에 거제라는 지역명을 붙인 것은 애광원이라는 이름의 시설이 부산지역에서 노인복지시설로 운영되고 있어 혼동을 막기 위하여 시설명 앞에 지역명을 넣었다. 애광원은 ‘사회복지법인 거제도애광원’을 대표하는 시설이다. 따라서 일반적으로 애광원은 전체 법인 시설을 지칭하기도 한다. 이 연구에서 애광원은 애광영아원의 후신으로서 그 명칭을 사용하였고, 법인이 운영하는 시설 전체를 지칭할 때는 거제도애광원이라는 명칭을 사용하였다는 점을 밝혀둔다.

부적 일관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 사례연구에서 중요한 자료를 확보하기에 용이하다는 점이다. 애광원의 역사를 기록한 자료집(1952~2002년 기록)과 회보지(1978~2020년 기록)가 있어 그간의 기록과 사진 등을 통해 시설의 활동을 세밀히 살펴볼 수 있다는 점이다. 무엇보다도 설립자가 생존해 있고, 그 설립자가 현재 시설을 운영하고 있다는 점에서 사례연구로서 처음부터 현재까지의 활동을 확인할 수 있다.

한편, 이 장에서는 사회복지법인 거제도애광원(이하 거제도애광원) 역사의 맥락에 따라 크게 세 시기로 나누어 살펴보았다. 초기로 아동복지시설만 운영하는 시기, 아동복지시설의 다각화 시기, 아동복지시설과 장애인복지시설의 변모 시기로 나누었다.

첫 번째 시기는 아동복지시설만 운영하던 시기로, 애광원의 전신인 애광영아원 활동시기(1952~1969년)이다. 이 시기에는 연령으로는 처음에는 영아에서 시작하여 아동 및 청소년까지 확대하여 활동하였으며, 요보호 영아 및 아동을 대상으로 수용시설로서의 아동복지 사회서비스 시기이다.

두 번째 시기는 아동복지시설의 다각화 시기(1970~1977년)로, 애광영아원인 요보호아동 수용시설을 운영하면서, 애광탁아소라는 아동돌봄 이용시설을 함께 운영하게 되는 시기이다. 또한 이 시기에는 다양한 지역 사회복지활동도 활발하게 진행하는 시기이다.

세 번째 시기는 아동복지시설에서 장애인복지시설로의 변모 시기(1978년~현재)로, 아동복지시설에서 장애인복지시설로 중심축이 변모하는 시기이다. 이 시기 이후부터 현재까지 애광원은 아동복지시설보다는 장애인복지시설로서 그 역할을 수행하고 있다.

구체적으로 사례연구의 대상을 살펴보면, 1952년 설립된 아동보호시설이었던 애광영아원을 중점적으로 살펴보았다. 그리고 애광영아원의 현

재 시설인 애광원(지적장애인생활시설), 아동이용시설인 애광탁아소(현 옥수어린이집), 장애아동 교육기관인 거제애광학교, 그 외 사회복지법인 거제도애광원이 운영하고 있는 기타 장애인복지시설 등을 살펴보았다.

애광원의 아동복지 서비스 활동을 확인하기 위해 다양한 문헌자료를 살펴보았다. 먼저, 애광원의 역사 기록물이다. 『애광원 50년: 1952~2002 빛과 사랑의 동산』으로, 애광영아원 설립시기인 1952년부터 아동돌봄이용시설(옥수어린이집)과 장애인복지시설(애광원 등)이 운영되던 2002년까지 애광원의 활동을 기록한 책이다. 다음은 사회복지법인 거제도애광원의 회보지이다. 『애광 1호~25호』 합본호, 『애광 26호~50호』 합본호, 『애광 51호~65호』 합본호, 『애광 81호~90호』 합본호, 『애광 91호~100호』 합본호와 『애광 제101호』~『애광 제107호』 날권 7권은 1978년부터~2020년까지의 애광원의 활동 등에 대한 기록이다. 이와 함께 거제도애광원 내부자료, 각종 관련 자료(애광원 관련 언론 기사 및 기관 홈페이지 등) 및 논문 등 문헌 자료를 살펴보았다.

이상의 연구필요성과 연구방법으로 거제도애광원의 사례에서 나타난 아동복지시설의 변화 양상을 통해 국가와 민간의 역할을 살펴보고, 그 함의를 찾아보고자 한다.

## 제2절 애광영아원의 설립 배경과 초기 활동

### 1. 애광영아원의 설립 배경

현재의 애광원은 지적장애인생활시설이지만 이 시설로 전환되기 이전, 가장 먼저 설립이 되었던 시설은 영아 대상의 생활시설이었던 애광영

아원이었다. 애광영아원은 한국전쟁이 한창 벌어지던 1952년 11월에 전쟁고아들 등 요보호아동을 수용하여 아동보호시설로 시작하였다.

이 시기에 애광영아원이 출현할 수 있었던 것은 사회적 배경, 지리적 배경, 인적 배경 등 다양한 배경이 존재하였기 때문이다. 첫째, 사회적 배경이다. 애광영아원이 처음 문을 연 1952년은 한국전쟁(1950~1953년)이 한창 치열하게 벌어졌던 시기였다. 임시수도를 부산으로 옮길 정도로 정치적으로 불안정한 상황이었다. 경제적으로도 국가의 모든 재원은 전쟁에 소요되었으며, 전쟁으로 부모를 잃은 전쟁고아 등 요보호아동들이 거리를 헤매는 처지가 되었어도 국가는 이들을 보호할 여력이 없었다.

둘째, 지리적 배경이다. 애광영아원이 자리잡은 거제도는 북한 흥남부두에서 피난민을 실은 배가 닿은 곳이었으며, 전쟁 중에 17만 명의 전쟁 포로가 수용된 포로수용소가 있었던 곳이다. 이로 인해 작은 어촌섬마을 거제도도 갑자기 늘어난 피난민과 전쟁의 부산물로 가득했다.

1950년 11월 UN군에 의하여 거제시 일대 1,200만(㎡)부지에 수용소를 설치하기 시작하여, 1951년 6월에 북한군 15만, 중공군 2만 명, 의용군 등 최대 17만 3천여 명의 포로가 거제도에 수용되었다. 포로 뿐만 아니라 포로를 경비하는 부대 병력과 행정 인원 등이 합쳐져서, 자체 인구 약 10만 명의 세배 이상이나 되는 사람으로 거제도는 포화상태에 이르렀다. 다음 해인 1952년 친공과 반공포로의 분리·분산작전에 의해 거제도에 있던 대부분의 포로들을 다른 여러 수용소로 옮기게 될 때까지 약 1년 남짓 동안 거제도는 포로수용소의 주 무대가 되었다. 포로수용소의 포로들의 경비는 유엔군과 한국군이 함께 맡았다. 유엔군의 병참 물자의 조달과 보급은 미군이 담당하고 있었다. 유엔군 산하의 포로수용소를 관장하는 것은 미군이였다. 1953년 2월 거제도 포로수용소에서는 매일 94톤의 쌀과 다른 곡물이 소비되었다. 여기에 추가하여 많은 양의 생선, 소고기,

돼지, 소금에 절인 쇠고기, 채소류, 마른 계란이 포로에게 지급되었다. 또한 포로들에게는 일제 담배와 의복, 일체의 공급품으로는 미국제품이 공급되었다. 포로수용소의 물품은 거제지역 내에서 유통되었다. 미군부대의 보급품이 몰래 거래되기도 하였다(거제해양관광개발공사 홈페이지, 2020.11.1. 검색).

셋째는 인적 배경이다.<sup>18)</sup> 애광영아원을 설립했던 사람은 김임순이라는 20대 여성이었다. 그는 사회복지와 관련이 있는 사람이 아니었다. 그는 이화여대 가사과를 졸업하고 개성에서 교사로 있다가 서울에서 결혼생활을 하던 중, 출산하러 친정에 갔다가 전쟁이 일어나 서울에 있던 남편과 헤어졌다. 그는 시어머니가 거제에 피란해 있다는 소식을 듣고 젓먹이 딸을 업고 생면부지의 땅인 거제도에 와서 시어머니와 함께 지내고 있었다.

그러던 김임순에게 1952년 겨울 어느 날, 서울에서 알고 지내던 공무원 김원규씨(사회부 거제도 분실장으로 거제지역의 난민보호 담당)으로부터 지금 애광원이 들어선 곳인 거제시 장승포 산비탈의 수많은 움막 중 하나로 안내를 받았다. 그곳에는 가마니로 가려진 흙으로 만든 움막 안에 탯줄조차 마르지 않은 갓난아기 3명에, 젓먹이 아기가 4명, 도합 일곱 명의 영아가 미군모포에 싸여 울고 있었다. 공무원은 이 아기들을 부탁한다며 영아들을 김임순에게 맡기고 자리를 떴다. 움막 안에는 물주전자 하나, 미군 우유깡통 하나, 냄비 하나가 놓여있었다. 개신교 신자였던 김임순은 전쟁으로 부모로부터 버려진 간난 아기들에 대한 돌봄을 자신의 신앙적 사명으로 받아들이고, 움막집에서 전쟁고아들을 돌보는 애광영아원을 설립하게 되었다.

이처럼 전쟁고아를 수용할 시설이 필요하였고, 피란민과 포로수용소로

18) 인적 배경의 내용은 사회복지법인 거제도애광원, 2002, 『애광원 50년: 애광원 50년 빛과 사랑의 동산』을 참고하여 서술하였으며, 인용 페이지를 일일이 기재하지 않았음.

인해 타 지역에 비해 풍부한 인적, 물적 자원이 거제에는 있었으며, 김임순 등 전쟁고아에 대한 돌봄을 위해 봉사했던 인적 자원들이 존재했기에 애광영아원이 설립될 수 있었다.

## 2. 애광영아원의 초기 활동<sup>19)</sup>

애광영아원의 초기 활동 시기는 1952년부터 1969까지로 볼 수 있다. 이 시기는 애광영아원이 설립되던 1952년부터 애광탁아소가 설립된 1970년 이전까지이다.

김임순 원장은 1952년 11월 27일, 7명의 영아를 데리고 애광영아원 설립하였다. 애광영아원은 김임순 원장이 처음 영아 7명을 발견한 움막집 근처의 움막집에서 시작하였다. 그 모습은 사진은 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 영아 7명이 발견되었던 움막집과 애광영아원 설립 당시 움막집



주: 애광영아원 설립 당시의 움막(왼쪽), 영아 7명이 미군 모포에 싸여 발견된 움막(왼쪽 아래)  
자료: 사회복지법인 거제도애광원, 2002, 애광원 50년: 1952~2002 빛과 사랑의 동산, p.35

19) 이후 애광원의 활동과 관련한 내용은 사회복지법인 거제도애광원, 2002, 『애광원 50년: 애광원 50년 빛과 사랑의 동산』을 참고하였으며, 따라서 인용 페이지를 일일이 기재하지 않았음.



애광영아원이 문을 열자, 수용능력 이상의 영아들이 맡겨졌다. 당시 거제도에는 5~6개의 아동시설(당시 고아원으로 명명)이 있었으나 키우기 어려운 갓난아기인 돌보는 영아원은 없었다. 처음에는 누구의 도움도 받지 못하는 상황에서 식량 등 돌봄에 필요한 여러 가지 물품 및 영아 돌봄까지 물품과 인력이 모자라 어려운 날들이 계속되었다.

육지에서 떨어진 섬 지역이었던 거제도까지 외부의 원조는 미치지 못하였다. 신문이나 방송시설도 부족하였고, 설령 해도 제대로 보급이 되지 않았던 시절이었고, 게다가 정보가 부족해 외국의 원조기관이 있다는 사실조차 설립 당시에는 알지 못했다.

그러나 애광영아원은 이러한 상황을 빠르게 극복하고 점차 아동복지시설의 면모를 갖추어가면서 몇 가지를 중심으로 초기 활동을 활발히 전개하였다. 그 활동에는 건물 건립 활동, 자산 확보 활동, 시설의 법인화 활동, 원아 결연활동 및 입양활동 등이 있었다.

[그림 4-2] 애광영아원의 3~4세 숙소 및 사무실 겸용 건물 모습



주: 3~4세 아동이 살던 숙소 하나에 애광원이라는 간판을 내걸어 사무실 겸용을 사용함. 움막집 활동 이후 새로 만든 애광영아원의 건물로, 새로 지은 시기는 구체적으로 기록되어 있지 않으나 1953년 3월에 완공한 숙사가 이 건물일 것으로 추정함.

자료: 사회복지법인 거제도애광원, 2002, 애광원 50년: 1952~2002 빛과 사랑의 동산, p.37

첫째, 건물 건립 활동이다. 1952년 말부터 1953년 초 겨울동안 기독교청년단체인 '신생숙' 청년들의 도움으로 건물을 지었는데, 1953년 3월에 완공하여 30명 넘는 원아들이 좀 더 나은 시설에서 생활할 수 있었다. 다음에 소개한 사진은 이때 지었을 것으로 추정되는 애광영아원의 원아들의 숙소 겸 사무실의 모습이다. 건물의 모습은 [그림 4-2]와 같다.

1953년 7월 25일 휴전이 되면서 피란민도 고향으로 돌아가고, 포로수용소도 철수하였다. 포로수용소를 운영하였던 행정기관과 미군도 철수하였다. 이러한 상황에서 포로수용소의 시설물들은 지역민에게 여러모로 유용하게 활용되었다. 애광영아원도 포로수용소의 시설물들을 이용해 애광영아원의 건물을 세우거나 보완할 수 있었다. 예를 들면, 포로수용소 물탱크를 해체하면서 나온 빨간 벽돌로 아동숙소 및 식당을 지었다. 포로수용소의 철거 목재를 이용하여 216건설공병대대의 지원으로 2층의 강당(11월 완공)<sup>20</sup>과 식당건물을 준공하였다. 이후에는 공동목욕탕도 마련하게 되었다. 이후 1960년에 참새반 아동숙소인 '신애관'을, 1964년에는 2층 건물을 지어 1층은 창고로 2층은 아동들의 도서실로 사용하였다. 이와 더불어 애광영아원은 영아시설과 관련이 없는 건물도 지었다. 1958년에는 직업보도관으로 사용할 건물, 1967년에는 직업보도관 기숙사인 효종관을 지었다.<sup>21</sup> 이 같은 건물 건립 활동은 원아들의 생활환경수준을 높이는 역할을 하였을 것이다. 한 예로 그 당시로서는 일반 가정에서도 마련하기 어려웠던 침대가 애광영아원의 영아숙소에 비치되어 있었다.

둘째, 애광영아원은 자산을 확보하기 위해 적극적인 노력을 하였다. 물론 이 노력은 외부의 지원을 받는 것이었고, 이러한 노력의 결실로 자산

20) 이때 지은 강당은 당시 장승포에서 가장 우뚝한 건물이었으며, 1956년 5월부터는 거제 주민들의 집회장과 결혼식장으로 1982년까지 장기간 활용되었다.

21) 효종관은 애광유스호스텔로 활용되었다. 국내 최초 유스호스텔로 1978년까지 10년간 존속하였다.

확보가 성공적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

1959년에 함태탄광의 도움으로 연탄공장을 설립하여 재원을 확보하였는데, ‘재단법인 거제도애광원’의 큰 수익사업이 되었다. 1961년에는 이 사회의 이사 및 후원자 지원으로 구천리산과 외포리산 매입하였고, 1964년에는 구천리 농장을 개설하여, 원아들의 체험활동 및 자체 재원 마련으로 활용하였다. 또한 1965년에는 기증받은 사슴으로 거제도 최초로 사슴 목장을 만들었으며, 2000년까지 계속 운영하였다. 1966년에는 미국 헤페 프로젝트(대표 스로모튼 박사) 지원으로 젓소목장을 거제도 최초로 시작하여 1995년까지 운영하였다. 이 여기 나온 우유로 원아들에게 공급하였다. 이 시기에 우유가 귀한 때였지만 애광영아원 원아들에게는 신선한 우유를 먹일 수 있었다고 한다.

셋째, 양친결연활동 및 입양활동이다. 원아의 결연활동은 애광원의 기록에 의하면, 1957년 4월에 진해 해군통제부(대표 김충남 해군소장) 장병들과 애광영아원 원아 28명이 양친결연을 맺은 것이 처음이었다. 같은 해 10월에는 거제경찰서 직원과 양친결연을 맺었다. 1959년에는 공군 제81 수리창 기지대대와 1961년에는 311해군함정 장병들과 결연을 맺었다. 1962년에 부산 미군 제70항만 수송대선박과 직원일동과, 1969년에는 진해 해군통제부 제2전단 311함대 장병들과 자매결연을 맺었다. 이처럼 원아들과의 결연활동은 처음 한번만 양친결연으로 진행되다가 이후에는 모두 자매결연의 방식으로 이루어졌다. 애광원 원아들은 주로 군부대와 결연을 맺었으며, 해군이 많은 부분을 차지하였으며, 여기에는 미군도 다수 포함되어 있었다.

애광영아원의 입양활동은 1954년에 ‘미국아동양친회(FPP)’에 가입한 이후에 이루어졌다. 1955년에 처음으로 백인 혼혈아인 3세 남아를 미국으로 입양을 보냈다. 1957년에는 국내 입양을 처음으로 실시하였다. 입

양활동에 대한 애광원의 기록은 많지 않다.

넷째, 시설의 법인화 활동이다. 애광영아원은 1952년 창립 이래 처음으로 법적인 지위를 부여받게 되는데, 1955년 5월 4일에 ‘재단법인 애광영아원 설립인가(보사부허가 제14호)가 그것이다. 그리고 같은 해 9월 21일에는 애광영아원 시설 인가(경남 제59호)를 받았다. 4년 뒤인 1959년 4월 15일에는 법인 명칭을 ‘재단법인 애광영아원’에서 ‘재단법인 거제도애광원’으로 변경하였다. 이러한 재단법인의 명칭을 애광영아원에서 거제도애광원으로 변경한 것은 더 다양한 활동을 하기 위한 단계로 이해할 수 있다.

다섯째, 기타 사회복지 관련 교류 활동 등이다. 1954년 ‘한국사회사업연합회’에 가입하여 지역의 사회복지 관련 종사자와 교류하면서 다양한 정보를 교환했으며, 이러한 정보를 통해 애광영아원의 운영에 도움이 되었을 것이다.<sup>22)</sup>

이 시기에 애광영아원에는 유명한 정치인들이 다녀갔다. 1960년에는 윤보선 대통령 후보와 박병권 국방장관이 찾아왔다. 1965년에는 박정희 대통령이 다녀갔다. 이러한 점으로 보아 애광영아원은 거제도, 특히 섬지역임에도 유력 정치인들이 찾아올 정도로 지역은 물론 중앙에서도 주목하는 아동복지시설이었음을 알 수 있다. 이러한 이유로 애광영아원이 다른 시설에 비해 지원에서 유리할 수 있었을 것이다.<sup>23)</sup>

22) 사회복지법인 거제도애광원, 애광원 50년(2002, p.40)에 의하면, ‘1953년 부산에서 열린 경남지역 사회사업가대회에서 참석한 김임순 원장’이라고 설명이 붙은 사진에 김임순 원장이 앞줄 중앙에 앉아 외국여성과 손을 잡고 있는 모습이 있다. 사진에는 1953년으로 기록되어 있으나 1965년 7월에 개별사회사업가협회 창립총회를 개최하였던 것으로 미루어 보아 김임순 원장이 부산에서 열린 경남지역 사회사업가대회에 참석한 것은 이후 1965년 개별사회사업가협회 창립총회 전후에 이루어졌을 것으로 추정할 수 있다. 송우정 사회복지법인 거제도애광원 대표이사는 이 사진의 연도가 잘못 기록된 것 같다고 하면서 확인이 필요하다고 하였다(송우정, 애광원 자료확인 회의, 2021.2.3). 1965.7 개별사회사업가협회 창립총회, 1967.3 한국사회사업가협회로 명칭변경(창립총회), 1969.6 제 1회 전국 사회사업가 대회를 개최하였다(한국사회복지사협회, n.d., 2021.2.1. 인출).

### 3. 지역사회와 관련한 활동

이 시기의 애광영아원은 영아들을 돌보는 아동복지활동 이외에 다양한 지역의 사회복지 활동을 진행하였다. 크게 대별되는 활동은 직업교육활동과 지역사회복지활동 등이다.

우선, 직업교육활동으로는 크게 애광직업보도소와 애광기술학교를 운영하였으며, 그 외 몇 가지 교육사업을 진행하였다. ‘애광직업보도소’(경남 허가 제108호)를 운영하였는데, 이는 전쟁으로 남편을 잃은 여성들을 대상으로 직업교육을 하였다. 1958년에 주민의 1인 1기 직업교육을 위해 건축한 직업보도관에 애광직업보도소를 개설하였다. 애광직업보도소는 1974년 9월까지 15년간 운영하였다. 애광직업보도소의 원생들은 지역의 어려운 상황이 발생했을 때 봉사활동에 동원되기도 하였다. 1963년 장기 폭우로 장승포에 대형 산사태가 발생(70명 매몰 사망)하였는데, 이때 애광직업보도소 봉제반 학생들이 동원되어 사망자의 수의를 밤새워 제작하여 제공하였다.

또한 1967년에는 기부 받은 구천리농장에 애광기술학교를 개설하여 운영하였는데, 가난으로 취학하지 못하는 농어촌 아동들에게 중학 교과과정과 기술교육을 실시하였다. 그 외 1967년에 경남도내 농촌지도소 부녀담당지도원 강습회를 실시하였다.

다음은 애광영아원의 지역사회복지활동에 대한 것이다. 애광영아원의 지역사회복지활동은 크게 애광영아원이 직접적으로 지역사회복지활동을 전개한 활동과 외원이나 외부와 연계하여 지역사회복지 활동한 것으로 나눌 수 있다.

23) 이와 관련하여 김입순 애광원 원장과 송우정 현 사회복지법인 거제도애광원 대표이사는 이러한 정치인들이 다녀간 후 특별한 지원이나 혜택은 없었다고 하였음(김입순·송우정, 애광원 자료확인 회의, 2021.2.3).

애광영아원이 직접 지역사회복지와 관련한 활동한 내용은 다음과 같다. 1954년에 한국사회사업연합회에 가입하여 활동하였다. 1956년부터 애광원의 강당을 거제도 주민 결혼식장으로 제공하기도 하였다. 또한 1959년 지역사회개발위원회 사업을 유치하여 3개 면의 4개 마을을 시범 부락으로 지정하여 지역개발을 선도하였다. 1963년에는 장기 폭우로 장승포 대형 산사태가 발생하였을 때, 봉사활동을 실시하였다. 지금을 보면 국가 재난시에 민간의 자원봉사활동으로 이해할 수 있다. 1964년에는 부산 동아대학교 교수를 초빙하여 거제도 종합개발계획도를 작성하였고 이를 계기로 1965년에는 건설부 시범군으로 선정되어 성포-견내량 간 도로 확장 공사를 이끌어내었다. 그리고 같은 해에 주월 맹호부대 군인 가족 돕기 일환으로 용사 보은의 집을 건립하기도 하였다. 이 집을 건립하기 위하여 거제군 주부 820명이 참여하도록 주선하였다. 같은 해 7월에는 부산사회사업가 하기연수회를 애광영아원에서 개최하기도 하였다.

다음은 애광영아원이 외원이나 외부와 연계하여 지역사회복지사업을 전개한 내용이다. 외원과 연계한 사업을 보면, 애광영아원은 1954년에 미국아동양친회(FPP)에 가입하였는데, 이듬해 미국아동양친회 한국지부장을 통하여 거제도 내 학교 어린이들에게 신발 10,000켤레를 지급하도록 주선하였다. 또한 같은 해에 케어미션(Care Mission) 부산지부장을 통해 거제군 상이용사 지부 회원들의 자립을 위해 염소 100마리를 구입하여 지원하도록 주선하였다. 1959년 사라호 태풍 때는 어민의 피해 복구를 위해 케어미션을 통해 3톤급 어선 80척을 건조하도록 주선하였다.

애광영아원이 외부와 연계한 지역복지사업에는 의료복지사업이 있었다. 1968년에 장승포 관송부락에 괴질이 발생하여 한 달 동안에 주민 20여명이 사망하였다. 애광영아원은 부산복음병원 장기려 박사 등 5명의 의료진을 초빙하여 패류 독소에 의한 식중독으로 원인을 규명하고, 환자

200명 여명을 무료 진료하도록 주선하였다. 같은 해 7월 거제에 종합병원 건립추진위원회가 조직되었는데 애광영아원의 김임순 원장이 실무 부위원장을 맡아 의사 손요한(Dr. John Silbly)과 함께 2002년 당시의 거제보건원이 건립되는 계기를 마련하였다. 이후 진해 미해군 고문단 민사처의 지원을 주선하여 장승포 일원 주민에 대해 내과, 피부과, 치과 무료 진료를 실시하도록 하였다. 미해군의 무료진료 활동은 4년간 지속되었다.

이처럼 애광영아원은 지역사회복지활동과 관련하여 외원이나 외부와 연계하여 지역사회복지 활동을 하거나 직접 지역사회복지 활동을 전개하였다. 또한 지역사회복지활동에 의료복지와도 연계하고 있어 애광영아원이 그 대상의 아동복지활동을 넘어 지역사회복지 활동의 분야를 다양하게 확장하면서 활발하게 활동하고 있음을 알 수 있다. 이 시기의 애광영아원은 지역사회복지활동을 통해 애광영아원의 인지도나 활동력을 인정받았을 것으로 보인다.

#### 4. 이 시기의 민간과 국가의 역할분담: 외원 의존 복지로 제한된 국가와 민간의 역할

애광영아원이 지역의 지인들 외에 공식적으로 외부의 지원을 받은 것은 외국의 원조기관에 의해서였다. 애광영아원은 1953년 3월에 미국의 기독교세계봉사회(Church World Service, CWS)에 등록하여 처음으로 외국의 원조기관을 통해 지원을 받기 시작했다. 같은 해 9월에 미국의 케어미션에 등록하였고, 역시 같은 해부터 캐나다 선교부 선교사들로부터도 지원을 받기 시작하였다.

휴전 직후인 1953년부터 1954년까지 포로수용소에서 철수 준비를 하고 있던 KCAK 미군부대로부터 지원을 받았다. 이때의 지원은 공식적이

라기보다 휴전으로 인한 철수라는 특수한 상황에서 미군의 임의에 의해 지원되었다고 볼 수 있다. 미군은 남아있던 물품을 처리할 곳을 찾았고, 적당한 곳으로 고아원을 선정했던 것이다. 그러던 차에 포로수용소 체크포인트 보초를 섰던 한국인이 애광영아원을 가르쳐 주었다고 한다.<sup>24)</sup> KCAK 미군부대는 여러 날 트럭 한 가득 물건을 실어 와서 애광영아원에 내려놓고 갔다. 그 물품들은 밀가루, 우유, 멸치 등 다양하였다. KCAK 미군부대는 애광영아원에 지원한 물품을 팔아서 필요한 곳에 쓰라고 하였고 한다. 애광영아원은 시설에서 쓰고 남은 물품을 팔거나 바꾸어서 숙소도 고치고 식기 등 시설에 필요한 운영비로 사용하였다고 하였다. 이후 애광영아원은 미군과 국제구호단체의 지원을 적극적으로 받기 시작하였다.

1954년에는 미국아동양친회(FPP)의 한국지부장 Robert W. Saze의 주선으로 애광영아원 원아들은 물론 거제도 내 학교 어린이들이 신발 10,000켤레를 지원받았다. 1955년에는 케어미션 부산지부장 Gorge R. Bent의 지원으로 거제군 상이용사지부 회원들에게 자립을 위해 염소 100마리를 구입하여 지원하였다. 이 양들은 애광영아원에도 지원되었을 것으로 보인다. 애광영아원은 양을 키워서 산양유를 짜서 원아들에게 먹였다고 하였다.<sup>25)</sup>

1959년에는 미해군 군의관의 진료 지원이 이루어졌다. 의료시설이 제대로 없었던 거제지역에서 외부의 지원 중 진료 지원이 중요한 몫을 차지했을 것으로 보인다. 같은 해에 부산대학교 의과대학에서 장승포와 일운

24) 사회복지법인 거제도애광원(2002)에 의하면, 미군부대에서 지원이 있기 전에 김입순 원장은 애광영아원의 운영비를 충당하기 위해 KCAK 미군부대에 취직을 부탁하였는데 거절당했다. 그때 취직자리를 구하러 왔던 김입순 원장을 기억하고 있던 부대 보초를 섰던 한국인이 애광영아원을 알려주었다(사회복지법인 거제도애광원, 2002, 애광원 50년: 1952~2002 빛과 사랑의 동산, pp.39-40). 이는 미군부대의 지원에 김입순 원장의 노력이 영향을 주었음을 추정할 수 있는 대목이다.

25) 송우정, 애광원 자료확인 회의, 2021.2.3.



면 일대의 무의촌 주민들에게 무료진료가 이루어졌다. 애광영아원의 원아들도 의료지원을 받았을 것으로 짐작할 수 있다.

앞서 자산확보 활동에서 언급했듯이 애광영아원은 외부의 지원으로 자산확보 활동을 성공적으로 이루어나갔다. 1959년 10월에 함태탄광의 도움으로 장승포 바닷가에 연탄공장을 설립하여 수익사업을 하였다. 1961년에는 이사회의 이사 및 후원자 지원으로 구천리의 산과 외포리의 산을 매입하였고, 1964년에는 구천리 농장을 개설하였다. 또한 1965년에는 함태탄광이 기증한 사슴으로 거제도 최초로 사슴목장을 운영하였다. 1966년에는 미국 헤페 프로젝트(대표 스톨모튼 박사) 지원으로 젓소목장을 운영하였다.

다음은 애광영아원의 시기에 있어 외부의 지원과 국가의 지원은 어떻게 이루어지고 있었는지 애광영아원의 재원을 통해 확인해 보았다. <표 4-1>은 애광영아원의 1953년부터 1969년까지 총수입과 총지출이다. 1953~1961년까지의 정부보조는 18.2%인데 반해 외국원조는 55.4%를 차지하고 있으며, 1962~1969년까지 정부보조는 20.8%인데 반해 외국원조는 52.8%를 차지하고 있다. 이는 외원 지원이 전체 수입의 반 이상을 차지하고 있어 외국 원조의 비율이 상당히 높음을 알 수 있다. 이 시기에 외원과 국가, 민간인 애광영아원 의 수입재원 비율을 보면, 외원이 가장 높은 비율을, 그 다음으로 국가와 민간이 비슷한 수준의 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

또한 애광영아원 초기 활동에서 주로 아동이 먹을 음식과 기거할 수 있는 시설에 치중하였다. <표 4-1> 지출 항목을 살펴보면, 가장 높은 비율을 차지하는 것은 주부식비와 재산비였다. 전쟁 중에 설립된 애광영아원의 경우, 많은 물자가 필요하였을 것이고, 특히 주거비용과 식비 부분이 많은 비율을 차지하고 있는 점이 이를 뒷받침한다.

〈표 4-1〉 거제도애광원 1953~1969년 수입지출(결산) 항목별 비율표

(단위: %)

구분		1953~1961	1962~1969
수입	정부보조	18.2	20.8
	외국원조	55.4	52.8
	국내원조	1.7	4.2
	재단보조	11.9	18.9
	차입금 기타	12.9	3.3
	합계	100	100
지출	인건사무비	13.5	14.6
	주부식비	31.1	43.3
	재산비	24.7	13.2
	수용비	8.4	9.5
	교육비	8.5	11.3
	보건비	3.3	6.7
	상환금 기타	10.5	1.4
	합계	100	100

주: 이 표는 사회복지법인 거제도애광원의 기관지인 애광 1~25호 합본호 내 1952~1978의 18쪽과 19쪽 사이에 삽지로 있어서, 쪽수를 표시하기에 적절하지 않아 pp.18~19로 표기하였음. 거제도애광원의 수입지출 항목별 비율표가 그래프로 되어있던 것을 표로 수정하였음. 기록에는 연도 별로 되어있지 않았으며, 1953~1961년까지, 1962~1969년까지 두 시기로 나누어 합산한 수입지출 결산만 있었음.

자료: 사회복지법인 거제도애광원, 2002, 애광 1~25호 합본호: 1952~1978, pp.18-19.

해방을 전후한 시기부터 세워지기 시작한 사회복지시설은 전쟁을 거치면서 급증하였고, 그 가운데 아동복지시설이 80% 이상을 차지하였다(조흥식, 1996, p.20; 감정기·최원규·진재문, 2010, p.390 재인용). 한국전쟁으로 엄청나게 늘어난 아동 등 각종 요구호자들에 대한 시설보호 중심의 구호활동은 당시 국가와 민간에서 사회복지 활동의 중심 영역으로 자리를 잡는 배경이 되었다(감정기 외, 2010, p.388). 한국전쟁 이후 시기의 아동복지정책은 응급적 시설 구호가 대부분이었다. 동시에 아동보호에 대한 국가의 책임보다는 민간자원의 동원과 시설의 재정적인 자립을 강조하였다. 이는 결국 외원단체의 원조에 의존하는 결과를 가져왔다(한국사회복지협회, 1972, p.76; 이혜경, 1993, p.204 재인용). 이 시기

의 아동복지시설의 국고보조 및 의원 등의 운영재원을 살펴보면 다음의 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 아동복지시설 연도별 운영재원의 항목별 비율표(1957~1969)

(단위: %)

구분	1957	1959	1962	1965	1967	1969
국고보조	26.8	22.9	20.2	15.5	19.8	26.2
의원	32.8	41.5	56.0	64.0	50.3	51.0
자체	19.6	21.5	18.0	13.2	20.7	15.8
기타	20.8	14.1	6.0	7.3	9.2	7.0

주: 이 표는 한국사회복지협회(1972, p.76)에서 이해경(1993, p.204)이 인용한 자료인 연도별 아동복지시설 운영재원 현황 표를 재인용하여 수정하였음.

자료: 한국사회복지협회, 1972, p.76; 이해경, 1993, p.204 재인용.

이 시기의 복지는 국가의 역할은 제한적이었고, 민간 의원단체의 역할이 컸다. 하지만 그 제한된 국가의 역할과 민간의 역할은 모두 미국에서 유입되는 원조물자에 의존한 복지였다(조성은 외, 2019, p.111). <표 4-2>에서 보듯이 국가 지원은 오히려 줄어드는 시기가 있는 반면, 의원의 지원은 점점 높아지고 있다. 1965년을 기점으로 줄어들고는 있지만 그럼에도 1965년도에는 국가지원에 비해 4배 가량이 의원에 의해서이다. 이러한 상황은 애광영아원의 수입지출 결산표에서 국가지원보다 의원의 지원이 3배 가까이 되는 것과 그 맥락을 같이 한다. 국가에 비해 의원이 아동복지시설 재원의 많은 부분을 지원하고 있음을 알 수 있다. 그리고 애광원의 재단보조의 비율과 한국사회복지연감에 나타난 자체 비율이 비슷하게 나타나고 있는데, 이는 애광영아원이 아동복지시설의 운영재원 항목별 비율에서 전국 평균에 가깝다는 것을 알 수 있다. 이러한 점을 통해 애광원의 운영은 그 시기 아동복지시설의 일반적인 모습을 가지고 있다고 볼 수 있다.

### 제3절 아동복지 활동과 지역사회복지 활동의 다각화

이 시기는 애광원의 역사에서 1952년의 아동복지시설에서 1978년의 장애인복지시설로 전환되는 시기의 중간과정, 즉 과도기의 과정으로써 성격을 가지고 활동하는 기간이다. 이 시기에는 주로 아동복지 활동의 확대와 다양한 지역사회복지 활동을 통해 애광원 활동의 다각화가 드러나는 시기이다.

이 시기의 애광원아원은 그 대상을 영아에서 유아, 아동, 청소년까지 확대하였다. 이와 함께 아동이용시설, 즉 탁아사업도 병행하였다. 한편으로는 이전 시기와 마찬가지로 지역사회복지 활동을 하였는데, 이전의 활동에 보다 더 다양한 활동을 전개하였다.

#### 1. 이 시기의 사회적 배경

이 시기에 해당하는 1970년대 이후 거제지역은 섬이라는 지리적 조건으로 조선산업이 활발하게 진행되었다. 거제에 한국 조선업의 2대 기업이 들어섰다. 1973년 정부가 추진한 중화학공업 육성정책에 따라 대한조선공사가 옥포조선소를 건설하였고, 이후 1978년 대우그룹이 옥포조선소로 인수하여 대우조선공업(주)으로 회사 이름을 바꾸었다(대우조선해양 홈페이지, 연도미상). 그리고 1974년에 설립된 삼성중공업주식회사가 우진조선을 인수하고 거제조선소를 건설하였으며, 1977년에는 삼성조선주식회사 설립되어 대성중공업을 인수하면서 본격적인 대규모 조선업체로 자리를 잡기 시작하였다(삼성중공업 홈페이지, 연도미상).

국내 최대의 두 조선소가 거제에 들어서자 거제지역은 다른 지역에 비해 일자리가 넘쳐났다. 외지에서 일을 하러 오는 사람들도 많았고, 거제

지역의 주민들도 조선소에서 일자리를 구했다. 원래 거제지역은 원래 농어촌지역으로 대부분 낮에는 바다와 밭에서 일을 하였다. 이 때문에 일을 하러 가는 부모들로 인해 가정 내에 있던 아동의 돌봄 공백이 더 커졌다. 이 시기의 아동돌봄의 담당은 가족이었으나 넘쳐나는 일자리로 인해 아동돌봄은 가족이 감당하기에는 부족한 상황이었다.

이러한 지역 상황의 변화와 더불어 국가의 아동정책에도 변화가 있었다. 이 시기 이전에는 특히 한국전쟁 전후로 아동복지사업의 재원을 주로 외원단체에 의존하였으나, 1970년대 이후 외원단체의 철수로 인해 국가의 아동정책에 수정이 필요했다.

이 시기의 영아시설과 육아시설의 흐름을 보면, 영유아시설은 1960년대부터 1970년대 이전까지 증가하다가 1970년대 이후에 감소추세에 있었다. 1960년에 42개소, 1965년에 77개소, 1970년에 74개소에서 1975년에는 37개소로 급감하였다. 또한 육아시설도 1960년대에 420개소, 1965년에 442개소, 1970년에 430개소에서 1975년에는 313개소로 점차 감소 추세를 보였다(이혜경, 1993, p.210). 1970년 이후로 아동수용시설이 감소하기 시작했다는 것이다. 특히, 애광영아원과 같은 영아시설은 1970년 이후 급감했음을 알 수 있다.

아동수용시설의 급감은 국가의 정책의 바뀌는 과정에서 나타났다. 즉, 국가의 아동복지정책이 수용시설에서 탈시설정책으로 바뀌었기 때문이다. 외원기관이 담당하던 아동복지의 재원을 충분히 준비할 수 없었던 정부는 탈시설정책으로 재원의 부족함으로 메꾸었다. 이러한 탈시설정책은 주로 입양이나 위탁보호, 탁아시설의 권장으로 나타났다. 특히 탁아시설의 설치 주체도 국가나 지방자치단체, 사회복지법인만 설치할 수 있었던 것을 공법인과 외국 민간단체도 지방장관의 설치인가로 가능하게 되었다. 결국, 국가는 그 역할에 있어서 여전히 수동적이었고, 재원의 담당

은 외원기관에서 민간기관으로 전가되었다.

이 시기에 애광영아원은 사회복지법인은 아니지만, 재단법인으로 등록되어 있어서 탁아시설을 운영할 수 있는 자격이 있었다. 이러한 법인등록을 하는 운영방식으로 애광영아원이 아동을 대상으로 한 보호시설과 더불어 새롭게 이용시설인 탁아사업을 시도할 수 있었던 배경 중의 하나였다고 할 수 있다.

## 2. 아동복지활동의 다각화: 요보호아동시설과 돌봄아동시설 병행

1970년 이후 애광영아원은 아동보호 시설을 운영하면서 아동돌봄이용 시설인 탁아소를 운영하였다. 이미 사회적 배경에 서술했듯이 이 시기에 애광원은 전쟁으로 부모를 잃은 영유아의 돌봄의 수요가 줄어들고 있는 반면, 부모의 노동시장 진출 등으로 인해 수요가 많아진 아동돌봄시설을 운영하였다고 할 수 있다. 애광영아원의 아동복지사업이 사회서비스 수요에 맞추어 변화하고 있음을 알 수 있다.

1970년에 애광영아원이 소재하는 곳에서 다소 떨어진 장승포동 능포리에 애광탁아소(Aikwang Day Nursery, 경남 제181호)를 개설하였다. 애광탁아소는 영연방아동구호재단(SCF) 책임자인 영국인 도슨(都祐淳)씨가 내부공사를 지원하여 개소하게 되었다. 능포어린이집은 가난한 농어민 여성들이 일을 나간 사이에 낮 동안 미취학 아동들을 맡아 보호하는 무료 탁아시설이었다. 애광탁아소는 1970년, 국가정책에 따라 탁아소가 어린이집으로 바뀌면서 능포리에 소재한 이유로 능포어린이집으로 개칭하였다.<sup>26)</sup> 능포어린이집은 1970년부터 1978년 3월까지 남아 107명, 여

26) 외원기관이나 외국의 후원자들에게 보내는 안내문에는 애광탁아소로 명명되었고, 탁아소의 건물에는 능포어린이집으로 명패가 달렸다. [그림 4-3] 능포어린이집 개관식 모습 사진을 보면 능포어린이집으로 되어있다.

아 116명으로 총 수료생이 223명이었다. 능포어린이집이 문을 닫을 당시에는 원아가 93명으로 줄어들었다.

개원 9년 후 애광탁아소는 거제도에 대단위 대우조선소 부지로 포함되었고, 주민들이 집단이주하게 됨에 따라 1979년에 현재의 옥수동으로 자리를 옮겼고, 애광어린이집으로 이름을 바꾸었다. 이후 어린이집의 입학 희망자가 너무 많아져 1983년에 그 자리에 새로운 건물을 짓고, 이름도 그 지역명을 따서 옥수새마을어린이집으로 개칭하였다. 그리고 1990년에 옥수어린이집으로 명칭을 변경하고 영아부터 취학 전 아동을 대상으로 돌봄 사업을 실시하였다. 지역 인구가 점차 증가함에 따라 1996년에 건물을 증축하여 오늘에 이르고 있다.

애광원의 역사에서 애광탁아소(능포어린이집)에 대한 기록은 많지 않아 찾아보기 쉽지 않았다. 애광원의 역사 기록은 주로 애광영아원과 지역사회 복지 활동, 현재의 장애인복지 시설로서 애광원을 중심으로 기록되어 있다. 따라서 애광탁아소 능포어린이집의 기록은 몇 장의 사진으로 그 흔적을 알 수 있다. 능포어린이집의 개관 당시의 모습은 [그림 4-3]과 같다.

[그림 4-3] 능포어린이집 개관식 모습



주: 1970년 3월 16일, 애광탁아소 개설과 영국인 도슨(都祐淳)씨의 후원으로 능포어린이집 수리하였기에 개관식과 도슨씨의 환영식을 같이 하였음, 흰옷을 입고 마이크 앞에 있는 사람이 김입순 원장임. 개관식에는 애광원의 후원자 및 마을주민들이 참석.

자료: 사회복지법인 거제도애광원 홈페이지, <https://akw.or.kr/> 2020.9.1. 인출.

애광탁아소는 1970년에 설립하여 1978년까지 운영하였다. 이 기간 동안 애광탁아소를 수료한 아동은 남아 107명, 여아 116명으로 총 223명이다. 1978년 폐관 시 아동수는 93명이었다.

애광영아원과 애광탁아소의 운영주체였던 재단법인 거제도애광원이 1972년에 법인의 성격을 바꾸어 사회복지법인 '거제도애광원'(보사 제 408호)으로 등록하였다. 1970년 1월 1일에 사회복지사업법이 제정되어 같은 해 4월 2일에 시행되었다. 사회복지사업법에서 사회복지법인은 다양한 사회복지사업을 시행할 수 있도록 하였다. 이 법 제13조(보조금등)에 의하면, 국가 또는 지방자치단체는 법인에 대해 보조할 수 있다는 조항이 있어, 비로소 법령에 의해 사회복지사업이 정부로부터 공식적으로 지원을 받을 수 있게 된 것이다. 거제도애광원이 재단법인에서 사회복지법인으로 전환한 이유 중 중요한 부분이라 할 수 있다.

### 3. 지역사회복지 활동의 다각화

이 시기에는 애광영아원은 아동복지활동의 확장과 함께 지역사회복지 활동도 활발하게 전개하였다. 이전 초기 활동에서는 주로 교육활동에 치중하였다면, 이 시기에는 다양한 지역복지활동을 하였다.

먼저, 외원으로 하여금 빈곤세대 지원을 하거나 청년들의 취업 알선 사업을 전개하였다. 1970년 12월부터 영연방아동구호재단(SCF)의 양친회 사업을 유치하여 능포리, 망월리, 구천리, 옥수동 등의 마을주민 150세대를 4년간 지원하도록 하였다. 1971년 3월에는 미국 양친회를 유치하여 1977년까지 장승포, 두모, 아양, 아주 지역의 빈민 400세대를 지원하였다. 또한 1972년에는 거제지역 청년 120명을 고려원양 선원으로 취업을 알선하는 활동을 하였다. 원양선원 알선사업은 당시의 국가사업의 일환



으로 진행하였으며, 이 시기 애광영아원은 국가사업도 함께 진행하였음을 알 수 있다.

다음으로는 사회복지관을 중심으로 다양한 활동을 전개하였다. 창립 20주년을 맞은 1972년에는 창립기념사업으로 지금의 장승포동에 50평 규모의 사회복지관 건물을 2층으로 건축하여 거제시에 기부하였다. 사회복지관의 터는 거제시로부터 기증을 받았고, 건물은 후원과 목재회사의 지원을 받아 건축하였다. 이 사회복지관을 건립한 이후 이 건물은 지역주민을 위한 강연회, 강습회, 수련회 등에 활용되는 등 지역 문화행사의 중심이 되었다. 사회복지관 건물은 장승포 어린이도서관, 신용협동조합, 가정법률상담소로도 활용되었다. 장승포 어린이도서관은 1979년에 설립하여 1988년까지 10년간 운영되었다가 장승포도서관이 건립될 때 소장도서를 기증하고, 그 자리는 장승포 신용협동조합 사무실로 이용하였다.

또한 거제에 대규모 조선소가 들어서면서 인구가 늘자, 여러 종류의 법률문제가 발생하였으나 적절한 상담소가 없었던 차에 김임순 원장이 국가정법률상담소 거제지부를 1988년에 설립하였다. 초기 사회복지관(당시 어린이도서관) 자리에 사무실을 연 가정법률상담소는 가정법률 외에 민·형사 사건의 상담도 하였다. 이후 도시계획으로 사회복지관 건물이 도로에 편입되면서 사무실은 다른 곳으로 이전하였다가, 2002년에 거제시가 옥포종합사회복지관을 완공하면서 옮겨와 활동하였다. 이 가정법률상담소는 1998년 12월부터는 거제가정폭력상담소를 부설하여 가정폭력 피해자를 지원하였다.

마지막으로 지역사회복지 활동으로 의료활동을 전개하였다. 1971년 11월 27일, 창립 22주년 기념일에 장기려 박사의 주선으로 애광영아원 내에 거제기독병원을 설립하고 주민에 대한 의료봉사를 실시하였다. 거제기독병원에는 부산 복음병원에서 파견된 의사들을 주축으로 운영되었

다. 거제기독병원은 애광원 내 개설하여 1977년 8월까지 7년간 거제 시내에 종합병원이 설립되기 전까지 운영되었다. 거제기독병원은 소아과를 비롯하여 내과, 외과, 산부인과, 안과, 피부과, 치과 등 거의 모든 분야에 걸친 진료가 이루어졌다. 부산 복음병원 원장인 장기려 박사와 여러 후원기관의 지원으로 수술실까지 갖추었다. 거제기독병원은 애광원 원생들 및 가난한 주민에게는 무료로 진료하였으며, 일부 유료로 진료하였다.

#### 4. 이 시기의 민간과 국가의 역할분담: 민간과 국가 및 외원 역할의 균등분담

이 시기의 국가와 민간의 역할 분담을 확인하기 위하여 거제도애광원의 1970년~1978년 수입지출(결산) 항목별 비율을 살펴보았다. 운영재원은 수입의 분포를 보면 알 수 있다. <표 4-1>과 <표 4-3>을 비교하여 보면, 이 시기의 정부보조는 이전 애광영아원 초기 활동 시기에 비해 1.5배 정도 증가한 반면, 외국원조의 경우는 절반보다 더 감소하였음을 알 수 있다. 국내원조는 아주 작은 비율이기는 하지만 초기에 비해 증가추세를 나타내었다. 또한 재단보조가 35.8%로 정보보조 32.1%나 외국원조 23.8%보다 큰 차이는 아니나 더 높은 비율을 차지하였다. 이처럼 재단보조의 비율이 높게 나타났던 이유로 앞에서 언급하였던 초기 애광원 시기에 재단의 수입활동을 활발히 한 결과와도 관련한 것으로 보이며, 민간의 자생적 노력이 있었음을 알 수 있다. 한편으로는 사회서비스의 높은 요구에도 불구하고 국가의 지원이 그에 미치지 못하여 민간에서 이를 충족하고 있는 반증이기도 하다.

이 시기의 지출을 살펴보면, 이전 시기처럼 주·부식비의 비율이 제일 높았다. 그리고 이전 시기에 비해 증가 추세에 있었다. 애광영아원과 애

광탁아소 등 영유아와 아동의 돌봄에서 음식 비율이 가장 높게 나타났다는 것은 의식주에서 식의 문제가 이 시기에 아동복지시설에서는 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 국가의 지원의 대부분이 이 항목에 집중하여 지원되었을 것으로 보인다.

또한, 지출에서 주부식비 다음으로 높게 나타난 것은 인건사무비였다. 초기 활동 시기에는 13.5~14.6%로 지출 중 세 번째로 높은 비율이었으나 이 시기에는 25.9%로 증가하였다. 반면, 재산비의 비율은 24.7~13.2%로 높게 나타났으나 이 시기에는 6.4%로 감소하였다. 이는 점차 민간의 아동복지사업이 체계적인 인적 확보를 시도하고 있음을 알 수 있다. 이전에는 자원봉사로 대체하고 있었지만 이 시기에는 전문적인 사회복지사는 아니지만 인건비를 들일 수준의 인적 확보를 시도함으로써 아동복지서비스의 질을 높일 수 있는 계기를 마련하고 있다고 이해할 수 있다.

거제도애광원의 1970~1978년 사이의 수입지출(결산) 항목별 비율을 정리한 것은 다음의 <표 4-3>과 같다.<sup>27)</sup>

<표 4-3> 거제도애광원 1970~1978년 수입지출(결산) 항목별 비율표

(단위: %)

구분		1970~1978
수입	정부보조	32.1
	외국원조	23.8
	국내원조	5.7
	재단보조	35.8
	차입금 기타	2.6
	합계	100
지출	인건사무비	25.9
	주부식비	47.2

27) 애광탁아소의 운영재원에 대해 자료를 찾을 수 없었으며, 이 시기의 애광영아원의 운영 재원으로 민간과 국가의 역할을 살펴보았음.

구분	1970~1978
재산비	6.4
수용비	6.3
교육비	7.8
보건비	4.1
상환금 기타	2.3
합계	100

주: 이 표는 사회복지법인 거제도애광원의 역사기록집인 애광 1~25호 합본호: 1952~1978의 18쪽과 19쪽 사이에 쪽수 표시 없이 삽지로 있어서, 쪽수를 pp.18~19로 표기하였음.

자료: 사회복지법인 거제도애광원, 애광 1~25호 합본호: 1952~1978, pp.18-19.

이상에서 살펴보았듯이, 1970년~1977년까지의 시기는 애광원이 애광영아원과 애광탁아소 등 아동복지사업 확대와 함께 다양한 지역사회복지 활동을 수행하였던 시기였다. 애광원은 사회적 상황에 따라 사업을 확장 또는 다양화하였다. 이 시기에 외원의 지원이 줄어들고 있는 반면, 국가와 민간의 도약이 나타났다. 애광원의 재원으로 보면, 국가 이전 시기보다 지원이 증가하였다. 그럼에도 가장 높은 재원을 담당한 것은 민간인 애광원이었다. 이 시기에는 외원과 민간, 국가가 수처상으로는 비슷한 역할을 담당하고 있었다고 할 수 있다. 그러나 국가와 민간의 재원 담당이 비슷하였다는 것은 민간이 얼마나 자체 재원을 마련하기 위해 노력을 하였는지 알 수 있다. 지원의 대부분을 담당하던 외원의 지원이 줄어들었지만 국가의 지원은 여전히 외원 수준을 확보할 수 없었기에 스스로 재원을 확보하려고 하였을 것이다. 이 시기의 아동복지사업나 지역사회복지의 다양화는 이러한 애광원이 자생력이 높이기 위한 몸부림이라고 할 수 있다. 그럼에도 이 시기는 민간과 국가가 비슷한 비율로 재원을 마련하고 있음을 알 수 있어 민간과 국가가 서로 각자의 위치에서 노력하고 있는 시기로 볼 수 있고, 더 나아가 이 시기는 민간의 역할에서 주체적 능력이 확장되는 시기로 이해할 수 있다.

## 제4절 아동시설에서 장애인시설로의 변모

### 1. 장애인시설로의 변모 배경

애광영아원이 설립된 지 25년이 지나는 사이에 원아들은 성장하여 사회로 진출하고 시설에는 전적으로 돌봄이 필요한 지적장애인들만 남게 되었다. 이러한 상황에서 애광영아원은 지적장애인들을 위한 복지시설로 전환하게 되었다.

전쟁의 상흔이 점차 아물어가고 세월이 지나면서 애광영아원의 아동들은 차례로 중고등학교와 대학 등에 진학하게 되었고, 성인이 되어 입대하거나 사회에 나가 독립하게 되었다. 또한 상당수의 원생은 국내외로 입양되거나 가족을 만나 부모의 품으로 돌아가기도 하였다. 애광영아원은 200여 명이 웃돌던 원생의 수가 차츰 줄어들어 1978년 7월에 이르러서는 원내에는 지적장애가 있는 60여 명의 원아들만 남게 되었다.

애광원의 초기 활동기에 해당하는 시설인 애광영아원은 그 돌봄 대상이 영아였지만 영아만 수용하기에는 다양한 아동이 수용되었다. 따라서 초기에는 영아가 가장 많았지만 이후 영아부터 아동과 청소년까지 미성년 아동을 수용하게 되었다. 애광영아원을 거쳐 나간 원아는 2002년 당시 641명이었고, 이 가운데 273명은 국내외로 입양되었으며, 309명은 성인으로 성장한 후 사회로 나가 독립하였다. 애광영아원 시설 내에서 병이나 사고로 사망한 어린이로 54명이나 되었다.<sup>28)</sup>

애광영아원의 원아들이 감소하기 시작하자, 애광영아원은 사회복지기관으로서 새로운 사업을 모색하기 시작하였다. 마침 애광영아원에 남은

28) 애광원의 원아 중 절반 정도가 국내외로 입양되었으나 그 자세한 기록은 찾지 못하였음. 애광원의 기록은 주로 애광영아원 활동과 지역사회활동 및 장애인시설로 변경된 이후의 애광원 등의 활동에 집중되어 자료가 정리되어 있었음.

원아들이 주로 지적장애인이었고, 사회복지기관 운영의 대상으로 장애인을 선택하였다. 1978년 7월 31일, 영유아시설인 애광영아원은 지적장애인 재활 및 요양시설인 '애광원'(거제군 제14호)으로 전환하였다. 이와 함께 1977년부터 거제군의 위촉으로 운영해오던 입양상당소 사업도 12월에 완료하였다. 앞에서 언급하였던 애광원 내에 설립하였던 거제기독병원이 같은 해인 1978년 2월에 폐업하였다. 애광원은 장애인복지시설로 전환하기 위하여 이전의 사업들을 하나하나 정리하는 절차를 밟았던 것으로 보인다.

이후 애광영아원이 영아시설로 처음 문을 열자마자 많은 수의 영아들이 시설로 들어오게 된 것과 같이, 애광원이 개설되자 중증의 지적장애인들이 경상남도 일원에서 삼시간에 몰려들었다. 애광영아원 25년을 청산하고 지적장애인을 위한 사회복지시설로 전환을 시작으로 하여 장애인복지 시설로서 다양한 사업을 펼치기 시작하였다.

애광원이라는 장애인시설로의 변경 배경에는 국가의 장애인복지정책이 중요한 배경이 되었다. 1970년대에 들어오면서 장애인 인권선언이 선포되면서 장애인복지에 대한 세계적 관심이 일어나기 시작하였다. 1976년 UN 총회에서 1981년을 '세계장애인의 해'로 선포하였다. 이를 계기로 모든 국가에서 특히 많은 개발도상국에서 장애인 정책의 지속적인 전기가 마련되었다. 우리나라도 이러한 맥락 선상에 있었다. 1977년 "특수교육진흥법"이 제정하였고, 1981년에는 우리나라에서 장애인복지를 위한 최초의 법률인 "심신장애인복지법"을 제정하였다.

애광영아원은 설립 이후 외원의 원조를 받아 사업을 실시하였다. 그러나 외원이 철수하고 국가의 아동에 대한 지원 수준도 높아지지 않은 상태에서 시설운영을 위한 지원을 받을 수 있는 경로를 확보하기 위해 조직의 생존을 위한 다양한 고민이 모색되었을 것이다. 그 고민 끝에 선택이 바

로 장애인시설로의 전환이었을 것이다.

## 2. 장애인시설로서 애광원의 활동

애광원은 지적장애인 수용시설로 전환하자, 사업을 보다 적극적으로 후원하기 위한 ‘애광후원회’를 조직하였다. 이러한 세계적 관심과 법령의 제정으로 장애인복지정책에 관한 관심이 높아지고 관련 장애인복지 단체와 시설에 대한 지원이나 후원으로 이어졌을 것으로 보인다. 애광후원회는 애광원 설립 이듬해인 1979년에 창립되었는데, 후원회장은 부산 복음병원 원장이었던 장기려 박사가 맡았다. 이러한 활동으로 6개월 만에 150여 명의 회원이 가입하였다. 더욱 적극적인 후원활동을 위해 애광원의 활동을 담은 소식지인 “애광” 회보를 창간하여 2020년 현재까지 107호까지 발간하였다.

이후 사회복지법인 거제도애광원은 지속적으로 장애인복지 관련 사업을 확장하였다. 1979년 12월에 지적장애인 특수학교인 거제애광학교를 인가(관리 1041.1-5)받았고, 이듬해 1980년 3월에 개교(문교부 거제 제 53호)하였다. 거제애광학교는 지적장애 아동을 대상으로 유치부, 초등, 중등, 고등과정으로 운영하였다. 1986년에는 심신장애인 요양시설인 민들레집을 개설하였다. 민들레집은 중증장애인의 요양시설로서 의료재활과 생활훈련을 중심으로 운영하였다. 1988년에는 장애인 자립시설인 자립작업장 애빈하우스와 재활훈련이 필요한 장애인 생활시설인 ‘둥지마을’을 건립하였다.

사회복지법인 거제도애광원은 1990년 전후로 더 확장되었다. 1992년에 거제애광학교 신축하였고, 1994년부터 거제 시내에 그룹홈을 건립할 용지를 마련하기 시작하였다. 2000에 지적장애인들의 일터로 장애인직

업재활시설인 애빈을 개설하였다. 2002년에는 원예치료실인 풍차언덕을 건립하였다. 2003년에는 중증장애인 심리운동치료실인 뱀부홀을, 2004년에는 장애인체육관 효종관 개관을, 2008년에는 애광원의 장애인 숙소 동지마을을 증·개축하였다. 2009년에는 비씨카드하우스 건축기금을 전달받았다. 2013년에는 애광원과 민들레집 거주인 생상품 판매 전시장 겸 휴식공간인 윈드밀테라스를 건립하였다. 2015년에는 삼성화재보험의 기증으로 거제애광학교에 감각통합훈련실을 마련하였으며, 거제라이온스 클럽의 지원으로 라이온스 헤어를 개관하였다. 2019년에는 거제애광학교의 삼성스마트스쿨을 개소하였다.

이처럼 이 시기에는 장애인복지기관으로써 여러 사업을 하였고, 이러한 사업은 주로 시설에 투자하여 시설확장에 주안점을 두었다. 이 시기의 활동을 위한 재원은 국가의 지원을 기반으로 하고 있으며, 지역사회 또는 기업의 후원으로 시설을 확충하였다. 또한 후원회를 조직하여 국내뿐만 아니라 국외의 지원을 받고 있다. 1952년 움막집에서 시작한 애광원은 2020년 현재, 거제지역에서 가장 규모가 큰 장애인복지시설로 자리매김하고 있다.

### 3. 이 시기의 재원으로 본 민간과 국가의 분담: 국가의 역할 강화 및 확대

이 시기의 민간과 국가의 역할분담을 확인하기 위해 애광원의 운영재원을 통하여 살펴보았다. 다음의 <표 4-4>는 1982년부터 1988년까지의 결산을, <표 4-5>는 1990년부터 2019년까지의 수입과 지출의 결산을 표로 정리한 것이다.<sup>29)</sup>

29) 여기에 제시한 표를 두 가지로 제시한 것은 애광원 자료를 근거로 하였는데, 1982~



먼저, 이 시기의 수입에서 정부의 보조는 47~77.5%의 수준으로 지원을 받는 것으로 나타났다. 이전 시기보다 점점 정부보조금이 증가하고 있음을 알 수 있다. 2000년대 이후의 경우, 시설마다 차이가 있으나 애광원이나 거제애광학교의 경우에는 90%가 넘는 정부보조금이 지원되고 있었다. 국가의 역할이 정부보조금을 통해 이루어지고 있다. 한편, 후원회나 이사회 또는 기부금 등 자체부담률이 10~30% 후반 내외로 나타나 애광원에서도 외부지원 비율에 있어서 이전보다 자체 재원을 마련하여 시설을 운영하고 있다. 그럼에도 해마다 그 자체 재원 비율의 등락이 크게 나타났다는데, 이러한 시설 자체 재원의 등락은 안정적인 시설운영에 걸림돌로 작용할 수 있다. 이럴 경우, 시설은 정부의 의존성이 높아질 수밖에 없으며, 이로 인해 시설운영에 있어서 독립성을 보장받지 못할 수 있다. 하지만 애광원이 장애인시설이라는 점에서 정부의 지원은 권리적 측면에서 비율이 높을 수밖에 없다는 점도 있으므로, 국가와 민간의 역할을 운영재원의 비율만으로 판단하기에는 충분하지 않을 수 있다.

다음은 지출면에서 보면, 이 시기에는 초기 활동 시기보다 이전 시기와의 시기는 인건비의 비율이 높아지고 있었다. 1988년도에는 인건비의 비중이 46%에 달했다. 2000년도에도 거의 50%에 가깝게 나타났다. 인건비의 비중이 높은 것은 대면서비스가 특징인 사회복지서비스가 점차 확대되고 있으며, 이와 함께 기관에서의 사회복지종사자도 증가하고 있음을 알 수 있다. 기관에서 종사자의 인건비는 서비스 질과 서비스의 안정적인 공급을 위해서 중요한 부분이다. 따라서 인건비의 비중이 높음에 따라 정부보조금이 높아질 수밖에 없다고 할 수 있다.

또한 앞서 언급했듯이 이 시기에 사회복지법인 거제도애광원은 그 사업에 있어서 시설 건립이 많았고 1990년 전후로 더 확장되었다. 1986년

---

1988년의 자료 항목과 1990~2019년의 자료 항목의 차이가 커 따로 표를 제시하였음.

에 건축비의 비율이 거의 50%에 가깝게 나타났다. 2010년도와 2019년도에는 사업비가 77~78%에 이르고 있다. 시설의 좋은 환경은 더 나은 복지서비스의 기본요소이다. 그런데도 시설비에 대한 투자가 많다는 것과 이와 반대로 인건비의 따로 책정되지 않고 있다. 2000년 중반부터 장애인복지에서 탈시설화의 움직임이 거세게 나타나기 시작했는데, 이와 반대로 애광원은 점점 시설을 확장하고 있음을 알 수 있다. 이러한 시설의 사업은 국가의 정책과도 연관이 있다. 국가에서 장애인의 탈시설 정책을 펼친다면 시설은 그에 따라 움직이게 마련이다. 보조금의 문제가 걸려있기 때문에 그렇다. 따라서 국가의 역할은 사회서비스정책에 있어서 서비스 이용자의 욕구에 더욱 충실하도록 방향을 설정하여야 민간도 그에 발맞추어 움직일 수 있다. 그럼에도 이러한 보조금이 민간의 주체적 활동에 걸림돌이 되지 않도록 하여야 한다. 이전 시기의 독자적 재원 확보노력이 오히려 이 시기에는 줄어든 이유는 이와 무관하지 않을 것이다.

〈표 4-4〉 애광원의 연도별 수입지출(결산) 항목별 비율표(1982~1988)

(단위: %)

구분		1982	1983	1984	1985	1986	1988 <sup>30)</sup>
수입	정부보조	48	61.1	58.76	47.18 <sup>31)</sup>	26.7	74.17
	이사회	-	-	-	0.22	0.3	20.4
	후원회	13.8	15.0	8.34	16.98 <sup>32)</sup>	24.8	-
	자체부담	26	19.6	29.77	-	-	-
	운영수득	-	-	-	59.85	7.1	-
	차입금	12.0	3.9	3.06	1.99	0	2.23
	잡수입(기타)	0.2	0.4	0.07	1.34	-	1.82(1.31)
	회수금	-	-	-	0.50	1.1	-
	가수금	-	-	-	0.07	0	-
	이월금	-	-	-	0.22	40	-
	합계	100	100	100	100	100	100

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1988 <sup>30)</sup>	
지출	인건비	31.2	21.0	25.10	-	-	46.56
	사무비	2.7	2.4	2.3	-	1.1	3.15
	사업비	-	-	-	-	1.6	-
	후원회사업비	-	-	-	-	0.4	-
	주부식비	34.3	22.5	23.27	-	-	-
	재산비	4.5	24.8	17.49	-	4.2	-
	건축비(건설비)	-	-	-	-	49.2	-
	수용비	11.5	11.3	9.49	-	-	36.34
	교육비	2.5	2.0	1.58	-	-	-
	보건비	6.1	4.0	6.07	-	-	-
	시설보조	-	-	-	-	18.3	-
	직업재활비	-	-	10.52	-	-	4.32 <sup>33)</sup>
	의료재활비	-	2.5	0.97	-	-	
	상환금	2.7	6.8	0.08	-	0.9	-
	가불금	-	-	-	-	1.1	-
	잡지출	-	0.2	0.26	-	0.1	4.01
	기타	0.6	0.5	0.91	-	-	5.66
	이월금	-	-	-	-	23.1	-
합계	100	100	100	-	100	100	

주: 여기에 제시한 표는 애광원의 수입지출 결산 내역은 애광 회지 합본호 자료와 애광원이 제시한 내부자료(거제도애광원 1986년도, 1988년도 세입세출 회계자료)를 기초로 작성하였으며, 자료의 수치가 정확하지 않은 경우가 있음. 예를 들어 합계가 100으로 일치하지 않는 경우도 있음. 정정할 다른 자료를 찾지 못하여 자료 그대로 수치를 표기하였음.

자료: 사회복지법인 거제도애광원, 애광 1~25호 합본호: 애광 12호 p.35; 사회복지법인 거제도 애광원, 1986, 거제도애광원 1986년도 세입세출 회계자료; 사회복지법인 거제도 애광원, 1988, 거제도애광원 1988년도 세입세출 회계자료.

30) 애광원과 민들레집 두 기관의 결산을 합한 것임.

31) 건축비임.

32) 애광원의 내부자료에는 이 부분은 관목은 원조로, 항목은 국내원조, 후원회, 외국원조로 되어있음. 전체만 %로 되어있음. 이 중 국내원조는 1,000천원, 후원회 41,274천원, 외국원조 17,478천원으로 되어있음. 특히 외국원조의 경우 예산은 25,000천원으로 잡혔으나 결산에서는 17,478천원으로 애초 예산보다 적게 지원되었음을 알 수 있음.

33) 항목 이름은 재활사업비임.

〈표 4-5〉 거제도애광원(법인)의 연도별 수입지출 항목별 비율표(1990~2019)

(단위: %)

구분		1990 <sup>34)</sup>	2000 <sup>35)</sup>	2010 <sup>36)</sup>	2019 <sup>37)</sup>
수입	정부보조금	65.5	63.67	77.5	70.3
	기부금, 후원금 <sup>38)</sup>	18.7	12.03	0.75	0.14
	재산수입,사업수입(자재수입)	-	2.04	9.75	20.28
	법인전입금	-	8.12	9	3.14
	전년도 이월금	-	10.53	3	6.14
	기타수입	-	3.61	-	-
지출	합계	-	100	100	100
	인건비	29.7	49.7	-	-
	사무비(관리운영비)	-	7.93	5.75	5.5
	재산비	-	14.17	12.75	12.5
	사업비	22.2(건설비)	18.9	78.75	77.5
	이월금(잡지출)	-	9.22(0.08)	2.75	4.5
	합계	-	100	100	100

주: 사회복지법인 거제도애광원은 지적장애인생활시설인 애광원, 중증장애인 요양시설인 민들레집, 직업재활시설인 애빈, 특수교육기관인 애광학교, 장애인공동생활가정인 성빈마을(성빈하나네~성빈네나네)을 운영하고 있음.

자료: 사회복지법인 거제도애광원, 1990, 거제도애광원 1990년도 세입세출 회계자료: 애광 26~50호 합본호: 애광 제33호 p.19; 애광 66~80호 합본호: 애광 제70호 p.13; 애광 105호, 2020, pp.25-48.

34) 1990년은 사회복지법인 거제도애광원이 제공한 내부자료인 1990년도 세입세출 회계자료를 확인하였으나 수입 및 지출에 대해 기재되어 있는 두 항목의 수치만 표에 넣었기에 총합이 100%가 되지 않음.

35) 2000년 정부보조금비율(%): 전체 63.67%, 애광원 70.2%, 민들레집 88.1%, 애빈 20.39%, 옥수어린이집 32.1%, 거제애광학교 98.5%임. 전체 결산액은 4,540,995,939원임. 이중 정부보조금은 2,891,321,640원임.

36) 2010년 자료는 애광원, 민들레집, 애빈, 애광학교의 각각의 자료가 있으나 이전 년도가 전체 비율로 표시되어 있기에 네 기관의 해당 항목 수치의 평균값으로 처리하였음.

37) 2019년 자료는 애광원, 민들레집, 애빈, 성빈마을 4개 그룹홈(하나네, 두나네, 세나네, 네나네)의 각각의 자료가 있으나 전년도의 자료와 맞추기 위하여 7개 기관의 해당 항목 수치의 평균값으로 처리함. 2019년의 회계자료에는 애광학교 기록을 찾지 못하여 제외하였음.

38) 후원금에는 임원기부금, 일반후원금, 바자수익금, 경연후원금, 재단지원금이 포함됨.

이 사례연구는 애광원의 전 시기를 세 단계로 나누어 살펴보았다. 아동복지의 영역으로 아동보호시설만 운영하였던 애광영아원 초기 시기로 1952년부터 1969년까지, 두 번째 시기는 애광영아원이 아동보호시설 및 아동탁아시설 및 다양한 지역사회복지 활동을 벌였던 시기인 1970년부터 1977년까지, 세 번째 시기는 장애인복지시설인 애광원을 설립 이후의 시기인 1978년부터 현재까지이다.

이 세 시기를 통해 애광원의 역할에 대해 정부는 어떤 역할을 하였는지에 대해 애광원의 연도별 정부보조금비율을 보면서 정리하고자 한다. 애광원의 전 활동시기에 걸쳐 정부보조금비율을 정리한 내용은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 애광원(시설)의 연도별 정부보조금 비율표(1953~2019)

(단위: %)

구분	1953~1961	1962~1969	1970~1978	1982	1990	2000	2010	2019
정부보조금	18.2	20.8	32.1	48	69.1	63.67	70.2	86

주: 현재 사회복지법인 거제도애광원에는 여러 시설들이 있으나, 애광원의 전 활동 시기에 걸쳐 비교할 수 있는 시설은 애광원이므로 애광원의 연도별 정부보조금 비율만은 살펴보았음. 각 자료는 아래 출처의 자료에서 발췌하여 정리하였음.

자료: 사회복지법인 거제도애광원. (2002a), 애광 1~25호 합본호, pp.8-19.; 사회복지법인 거제도애광원. (2002a), 애광 1~25호 합본호: 애광 제8호, p.19.; 사회복지법인 거제도애광원. (1990), 거제도애광원 1990년도 세입세출 회계자료: 사회복지법인 거제도애광원. (2002b), 애광 26~50호 합본호: 애광 제33호 p.19.; 사회복지법인 거제도애광원. (2002c), 애광 66~80호 합본호: 애광 제70호 p.13.; 사회복지법인 거제도애광원. (2002e), 애광 제105호, p.25.

애광원의 초기 활동 시기의 정부보조금 비율을 보면 18.2%~20.8%이며, 두 번째 활동 시기의 정부보조금 비율은 32.1%로 1.5배 증가하고 있음을 알 수 있다. 세 번째 시기는 이후 장애인복지시설로서의 애광원 시기로, 거의 40년 동안 운영되었으므로 10년간의 단위로 살펴보았다. 이 시기에는 정부보조금 비율이 전 시기에 비해 점점 증가 추세를 보이고 있

으며, 그 비율이 2019년 현재에는 90%에 육박하고 있다. 장애인시설의 특징도 있겠으나 이전의 시기보다 국가는 더 많은 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

단순하게 정부보조금비율을 통해 국가가 얼마나 역할을 하였는지에 대해 평가하는 것에 대해 다른 견해가 있겠으나, 그럼에도 대부분의 역할 또는 평가의 기준이 예산을 기준으로 하고 있음을 볼 때 정부보조금 비율로 국가의 역할이 어느 정도인지는 가늠이 가능할 것이다.

## 제5절 애광원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할

이상에서 애광원의 역사를 세 시기로 나누어 살펴보았다. 첫 번째 시기는 애광영아원의 초기 활동 단계인 1952년부터 1969년까지이고, 두 번째 시기는 아동복지 활동과 지역사회복지 활동의 다각화의 단계로 1970년부터 1977년까지이며, 세 번째 시기는 아동시설에서 장애인시설로의 변모하는 단계로 1978년부터 현재까지이다.

세 시기의 활동 및 재원을 통해 살펴본 국가와 민간의 역할분담에 대한 함의는 다음과 같다. 첫 번째 시기는 애광영아원의 초창기 활동 단계이다. 이 시기의 활동내용은 아동보호시설 내에서 전쟁으로 부모를 잃은 아동을 대상으로 한 응급구호의 방법으로 아동복지를 실현하였다. 응급구호와 원아결연 활동이나 입양 활동을 중심으로 운영하였고, 시설 건립을 위한 활동, 자산 확보를 위한 활동, 시설의 법인화 활동 등을 수행하였다. 아동의 응급구호를 위한 지원은 주로 외원단체나 지역의 개신교 신자 및 군부대(미군부대)가 담당하였다. 이 시기의 국가와 민간의 관계는 민간주도의 복지사업의 전개라 할 수 있다. 국가의 입장에서 복지사업은 커녕 복

지에 대한 개념조차 제대로 갖추지 못한 준비없이 깃발만 들고 최소한의 응급처방인 부식비 정도를 지원하는 역할에 머물러 있었다. 이와 반대로 애광원은 요보호 대상자인 영유아의 안전한 잠자리와 식사 및 머물 공간을 마련하기 위해 주체적으로 움직였다. 국가는 민간에 대해 스스로 개척하고 찾아내는 역할을 요청하였고, 민간은 그 역할을 수행하였다. 열악한 상황에서 사회복지적 사명감을 가진 민간에 의해 아동복지가 수행되던 시기였다고 평가할 수 있다.

두 번째 시기는 아동복지 및 지역사회복지 활동 등의 사업의 다각화 단계로 1970년부터 1977년까지였다. 이 시기에 아동복지활동과 다양한 지역사회복지 활동을 벌였다. 요보호아동의 돌봄을 수행하면서 일하는 부모의 아동을 돌보는 사업도 하였다. 이는 아동복지 측면에서 보면 사업의 확장으로 이해할 수 있으며, 사회적 배경에 따라 아동복지 사업의 내용과 대상이 변화하고 있음을 알 수 있다. 또한 이 시기에는 지역사회복지 활동을 활발하게 전개하였다. 빈곤가정의 교육 및 취업을 지원하는 사업이나 사회복지관을 건립하여 어린이도서관과 법률상담활동을 하였다. 더불어 거제기독병원을 설립하여 의료복지사업도 전개하였다. 이러한 사업을 전개할 수 있었던 배경에는 지역 내의 다양한 자원을 활용하는 방법으로 진행하였다.

이전 시기가 외원의 자원을 활용하였다면 이 시기에는 국내의, 지역의 자원을 활용했다고 볼 수 있다. 여전히 민(民)이 민을 돕는 형식으로 다양한 종류의 복지사업이 전개되었다. 이 시기의 국가와 민간의 관계는 각자의 역할을 찾아가는 유동적인 공존의 시기로 이해할 수 있다. 따라서 이 시기의 국가는 이전 시기의 무력함에서 벗어나 사회복지정책을 수행하기 위한 제도적 장치를 마련하려고 법률을 제정 하는 등의 노력을 전개하였고, 민간은 제도를 활용하면서 자율성을 확대하고 독립적인 운영을 모색

하였다.

세 번째 시기는 아동복지시설에서 장애인복지시설로 전환하는 단계로 1978년부터 현재까지이다. 이 시기에 애광원은 사회복지사업을 조직적으로 강화하고 확대하기 위하여 규모를 확장하였다. 적극적으로 후원회도 조직하여 자생성도 갖추려고 노력하였다. 이 시기에는 국가의 절대적인 보조금이 확대되면서 국가가 초기 때의 외원과 같은 절대적인 존재가 되기 시작했다. 국가의 보조금은 민간복지시설로서는 양날의 칼이다. 늘어나는 인건비며 사업비에 보조금은 중요한 재원이 되지만 보조금을 받게 되면 국가의 관리 감독으로 인해 민간 활동의 전문성과 창조성에 침해를 받는 결과를 가져올 수 있다. 애광원은 독자성과 종속성 사이에서 시설의 공용화를 선택했다. 시설은 확장되었으나 그 시설을 유지하기 위한 보조금에 의존하면서 종속성을 벗어나지 못할 수 있는 상황이 되었다.

이 시기에 감지되는 것은 민간과 국가, 두 주체의 역할이 강해지면서 국가와 민간의 갈등이 내재화될 수 있는 위험한 시기라는 것이다. 그럼에도 재원의 구성에서도 보았듯이 보조금의 절대적인 비율은 민간의 독립성을 훼손할 수 있을 정도의 국가보조금이 절대적이다. 국가가 애광원의 초기였던 애광영아원 시기에는 제대로 역할을 수행하지 못하였다. 그럼에도 민간인 애광원은 국가에 책임을 요청하였으나 관리 감독하지 않았다. 스스로 재원을 확보하려고 노력하였다. 이제 국가가 스스로의 역할을 하게 되었다. 이 시기에 국가와 민간의 관계가 중요하다. 서로가 각자의 눈치를 볼 필요가 있다. 눈치를 본다는 것은 관계가 대등하다는 것을 의미한다. 현재 애광원은 공룡의 몸집으로 독자성을 확보하고자 하였으나 공룡을 유지하기 위해서는 국가의 보조금도 중요하다. 국가와 민간이 서로 긴밀한 협조가 필요한 시기이다. 긴밀한 협조는 너무 가깝지도 않고 너무 멀지도 않게 적당한 거리를 유지하면서 각자의 독자성을 확보하는



수준에서 이루어져야 할 것이다. 국가와 민간이 사회복지의 역할을 어떻게 적절하게 분산할 것인가 보다, 국가와 민간이 잘할 수 있는 부분에 대해 적극적인 의지를 통해 공공성을 확보하면서 활동 영역의 개척이 필요하다는 것이다.

이상의 애광원의 세 시기에 담긴 함의를 짧게 정리하면 첫 번째 시기는 외원에 의존한 국가와 민간, 두 번째 시기는 주체적 민간과 객체적 국가, 세 번째 시기는 눈치 보는 비주체적인 국가와 민간으로 이해할 수 있다.





# 제5장

## 은평천사원

제1절 들어가며

제2절 은평천사원의 설립과 초기 활동

제3절 은평천사원의 성장과 발전

제4절 은평천사원 시설 자립과 시설전환을 향한 노력

제5절 은평천사원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할



## 제 5 장 은평천사원

### 제1절 들어가며

아동복지는 한국 사회복지의 오랜 분야이며, 아동복지의 출발은 아동 양육시설이라 할 수 있다. 이에 아동양육시설의 역사를 연구한다는 것은 해방 이후 한국 사회복지의 변천 경로를 짚어보는 기초가 된다. 본 연구의 목적은 1960, 1970년대 아동양육시설의 변천과정 속에서 참여 주체였던 정부와 외원을 포함한 민간의 역할과 상호간의 관계를 살펴보는 것이다. 이를 위해 이 장에서는 서울의 대표적 아동양육시설이었던 ‘은평천사원’을 사례로 삼아 분석한다. 은평천사원을 선정한 이유는 첫째, 1960, 1970년대 아동양육시설로 급성장한 기관이며, 둘째, 그 성장과정에 적극적인 외원의 지원과 정부와의 긴밀한 관계가 있었고, 셋째, 은평천사원은 자체 역사관을 운영하면서 사료가 잘 보존되어 있어 사료의 접근성이 높기 때문이다.<sup>39)</sup>

이 장에서 분석에 활용한 1차 사료는 은평천사원 내부문건, MCOR 문건, 주요 일간지, 정부간행자료, 개인 기록물 등 총 5개 유형이었고 유형별 상세 목록은 다음과 같다.

- 은평천사원 내부문건 : 미간행된 은평천사원 이사회회의록(1965~1985),

39) 본 연구는 은평천사원의 적극적인 협조로 가능했습니다. 은평천사원의 기록을 남겨서 역사연구의 토대를 마련해 준 조규환 전(前) 원장님과 본 연구의 필요성을 공감하고 사료를 전적으로 공개해 준 사회복지법인 엔젤스헤이븐 조준호 대표이사님께 깊은 감사를 드립니다.

- 내부분건, 은평천사원 법인대장 등
- MCOR 문건 : UMCOR(1955~1972)과 KMCOR(1959~1963) 공문  
철, KMCOR 연회회의록(1970~1985) 등
  - 주요 일간지 : 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 매일경제 등
  - 정부간행자료: 대한민국 관보, 관계법령, 보건사회백서, 보건사회통계  
연보, 서울시 공문 등
  - 개인 기록물 : 윤성렬 자서전, 조규환 자서전, 존조셉타이스 편지글

## 제2절 은평천사원의 설립과 초기 활동

은평천사원은 시설 설립자로 존 조셉 타이스, 윤성렬 그리고 루스 노블 아펜젤러를 거론한다. 본 장에서는 이들이 어떻게 만나게 되었고, 만남 이후 어떠한 과정을 거쳐 시설을 설치하였는지 그리고 재단법인으로 전환하기 위한 노력은 무엇이었는지 등을 개괄하려고 한다.

### 1. 존 조셉 타이스와 윤성렬의 만남<sup>40)</sup>

존 조셉 타이스(이하 타이스)<sup>41)</sup> 미감리교연합선교회의 선교사로

40) 해당 글은 존 조셉 타이스가 은평천사원의 설립에 대한 본인의 기억을 직접 작성한 편지와 윤성렬의 일기 등을 정리하여 작성하였다(윤정옥, 1988: John Joseph Theis, 연도미상)

41) 존 조셉 타이스(John Joseph Theis, 1930.7.22.~2019): 존 조셉 타이스는 미감리교연합선교회 소속의 선교사로 잭 타이스(Jack Theis)로도 불리웠다. 그는 1956년 내한하여 은평천사원 이사장(1959~1964), 홀트 회장(1967.1~1972.11.15.), 홀트 협동회장(1976.10.16.~1977.3.21.) 그리고 카바 회장(1981년, 1987년) 및 부회장(1980년, 1988년) 등을 역임하면서 한국아동복지사업에 종사하였다(한국어린이재단, 1986, pp. 87-89 ; 카바40년사 편찬위원회, 1995, p.427; 노충래, 허수연, 2015, p.304).

1956년 10월 내한하였다. 그는 서울에 있는 감리교 선교사무실에 근무하면서 부랑아로 살아가고 있던 전쟁고아들에게 관심을 갖게 되었고, 부랑아들을 서대문 경찰서와 기독교세계봉사회(Church World Service, CWS)<sup>42)</sup>등으로부터 후원을 받고 있던 고아원에 데려다준 뒤 그들에게 후원금과 물품을 가져다 주었다. 그러나 곧 고아원 원장이 이를 착복한다는 사실을 알고 경찰서에 가서 항의하였지만 부랑아들에게 어떠한 도움도 되지 않는다는 것을 알게 되었다.

타이스는 이러한 상황을 당시 미연합감리교의 회계담당이자 본인의 상사였던 쟈센부인과 상의하였고<sup>43)</sup>, 그녀는 타이스에게 윤성렬 목사를 소개하였다.<sup>44)</sup> 소개이유는 윤성렬이 감리교계 신망이 두터웠던 점도 있었지만, 무엇보다도 원로목사들을 위한 주택을 건립할 용도로 구산동의 적산토지를 갖고 있었기 때문이었다. 타이스는 총리원 사회국 총무와 함께 윤성렬을 찾아가 고아원 사업에 대해 소개하고 윤성렬이 보관하고 있던 적산토지를 고아원 부지로 사용할 수 있도록 허락해줄 것을 부탁하였다. 윤성렬은 타이스 제안을 받아들인 뒤 은평천사원 건립을 위한 노력을 함

42) 기독교세계봉사회(Korean Church World Service, CWS): 기독교세계봉사회는 제2차 세계대전 이후인 1946년에 조직된 초교파적인 미국의 민간원조기관이다. 현재 뉴욕에 본부를 두었으며, 세계 73개국에 지회를 가지고 있다. 기독교세계봉사회의 한국 지부는 1949년 4월에 설치되었고 초대 한국 관리자는 아펜젤러(H. D. Appenzeller)였다. 세계봉사회 한국지부의 주요사업은 전재민의 응급구호, 귀환동포의 생활보조, 전쟁미망인의 자활사업(미실회, 美實會), 상이군인의 의수족 사업과 재활사업, 결핵퇴치 사업, 농촌 개발운동 등이었다(기독교대백과사전편찬위원회, 1981, pp.1153-1154.)

43) 마우드 쟈센(Maud Jensen): 마우드 쟈센은 1954년 10월 남편(Anders Kristian Jensen)과 함께 한국 선교사를 지원하였고, 내한한 후에는 선교부 부회계, 인천지방 선교사업 등으로 활동하다가 1969년 귀국하였다(기독교대한감리회, 2006).

44) 윤성렬(尹聖烈, 음력 1885.8.8.~1977.7.29.): 윤성렬은 배재학당을 졸업하고 선교사 샤프(Sharp Robert Arthur), 윌리엄(Frank Earl Cranston Williams), 록웰(Rockwell, Mr, Daniel), 노블(Noble, William Arthur)의 순회전도에 통역사로 때로는 동역자로 활동하였던 감리교 목사이다. 그는 교육에 관심이 높아 금강학원을 설립하고, 매서인(賣書人) 감독을 하였을 당시 문맹퇴치운동을 전개하기도 하였다. 해방 이후 서울 은평구에 자리를 잡고 활동하던 중 존 조셉 타이스의 제안으로 은평천사원의 초대 원장직을 역임하다 1962년 4월 14일 사직서를 제출하였다(윤정옥, 1988).

께 기울였다.

타이스는 미국으로 후원금 요청 편지를 쓰거나 CWS, 케아(Cooperative for American Relief Everywhere, CARE),<sup>45)</sup> 미국대외원조처(United States Operations Mission, USOM) 등의 관계자를 만나 도움을 요청하여 원아들에게 필요한 음식, 담요, 옷을 제공할 수 있었다. 타이스는 자신이 소속된 미감리교해외구제회(Methodist Committee on Relief, MCOR)에도 도움을 요청했지만, MCOR은 이미 부산의 진우원을 포함하여 많은 고아원들을 지원하고 있었기 때문에 새로운 고아원을 설립하는 것에 부정적인 반응을 보였다. 이에 타이스는 미감리교 평의회에 참석하여 위원들을 설득하였고, 감리교 사회사업위원회로부터 설립을 위한 지원을 받아냈다.

윤성렬은 첫 부지를 마련한 이후에도 은평천사원 운영에 필요한 자산을 마련하기 위해 지속적으로 부동산을 구입할 것을 주장하였다. 이에 타이스가 미국 후원자들로부터 모금한 후원금으로 토지를 구매하였고, 은평천사원이 재단이 아니었기 때문에 구매한 토지는 당시 은평천사원 원장으로 있던 윤성렬 이름으로 등록하였다. 이후 은평천사원이 법인체가 되었을 때 윤성렬 명의로 되어있던 모든 부동산은 은평천사원 명의로 이전되었다.

은평천사원의 첫 숙소는 구산동 산 언덕 위에 중고 군용텐트 2개로 만들어진 천막이었다. 해당 숙소는 타이스와 윤성렬 목사가 집차를 타고 부랑아들을 데리고 오니 금세 만원이 되었고, 1959~1960년 존 조셉 타이

---

45) 케아(Cooperative for American Relief Everywhere, CARE) : 케아는 세계대전 이후 미국 내 26개의 사회단체와 자선단체로 구성된 구호연맹이다. 케어는 궁핍을 경험하고 있는 자들에게 연장과 장비를 제공하여 줌으로써 자립정신을 고취시키고, 효율적인 식량문제를 통하여 건강증진을 도모하는 것을 목적으로 한다. 1949년부터 1979년까지 대한민국 파견단을 보냈으며, 주요 활동으로는 국민아동 급식, 아동보건소 설립, 농촌개발을 위한 식량배급 등을 들 수 있다(이성덕, 1969, p.33).



스가 본국에 있을 때 미군부대에서 쿤셋(Quonset Hut) 두 개를 얻어 숙사를 더 지었다. 그리고 은평천사원의 제대로 된 첫 숙사는 미국 감리교 평신도가 후원한 5천블로 지은 66평의 세멘트 벽돌집이었다.<sup>46)</sup>

타이스와 윤성렬은 위와 같이 은평천사원을 설립하고 운영하기 위한 일련의 과정에서 여러 정부 기관에 도움을 요청하였지만 법적으로 등록된 단체가 아니었기 때문에 어떠한 도움도 받을 수가 없었다. 이에 타이스와 윤성렬은 은평천사원을 법인으로 전환하기 위한 노력을 진행하였다.

## 2. 재단법인 설립

1959년 3월 은평천사원이 개소한 뒤 1년 6개월만인 1960년 9월 창립총회가 개최되었는데, 이때 이사장 타이스가 올린 은평천사원 이사회 의 첫 안건은 ‘재단법인설립허가신청건’이었다. 해당 안건에 대해 이사장을 포함하여 이사 5인 전원이 만장일치로 가결하였고(은평천사원, 1960.9.20.), 1961년 4월 3일, 민법 제32조에 따라 서울특별시 사회국 사회과에 ‘재단법인설립허가신청서’를 제출하였다(은평천사원, 1961.4.3.).

은평천사원이 이사회회의의 첫 안건으로 재단법인 설립에 대한 건을 선택한 배경에는 정부시책과 관련이 있다. 한국전쟁으로 발생한 전쟁고아들의 응급구호를 위해 많은 고아원이 생겨났지만, 정부의 아동복지사업

46) ‘평화집’ 건축년도와 건축담당자가 사료마다 다르게 기록되어 있다. 윤성렬의 일기에는 1961년에 P 선교사가 재정을 주관하였고 최모 청부업자에 의해 세워졌다고 기록되어 있다(윤정옥, 1988, p.253). 존 조셉 타이스 편지에는 본인이 1959년 이전에 켈렌 박사(Shelley)가 샘 슬레이드(Sam Slade)씨에게 은평천사원을 소개하였는데, 그로부터 후원받은 5천블을 활용하여 윤성렬의 아들이 평화집을 건축하였다고 작성하였다. 그리고 1981년도 정기이사회회의록에는 평화집 건축년도를 1960년으로 작성되어 있는 것이 발견된다(은평천사원, 1981.3.16.). 3가지 사료를 종합해보면 1959년 샘 슬레이드씨가 후원금을 냈고, 1960년 평화집 건축이 착공되어 1961년 완공된 것으로 이해해야 할 것이다. 그러나 평화집 건축 담당자는 누구인지 확인하기 어렵다.

은 자선사업의 성격을 벗어나지 못하였고 일제시기 제정된 「조선구호령」(조선총독부제령 제12호, 1944년 3월 1일)에 의지하여 행정상의 처리만을 하고 있던 형편이었다. 더욱이 조선구호령이 14세 이하의 고아에 대한 당국의 보조만을 규정하고 있었고(조선일보, 1956.1.3.; 조선일보, 1959.5.4.), 이들을 위해 고아원에 제공하는 보조금은 1인당 하루 쌀 3홉과 부식비 30환(원)씩 제공하는 것이 전부였다(조선일보, 1957.4.20.; 조선일보, 1957.5.15.). 이조차도 몇 달씩 밀리는 경우가 많아(조선일보, 1955.7.19.; 조선일보, 1957.11.17.) 미군측과 해외원조단체로부터 지원을 받지 못하는 고아원의 재정상황은 매우 열악하였다. 그런데 1955년을 기점으로 미군이 대거 철수하고 해외원조단체의 지원금이 삭감되면서 후생시설의 상황은 악화일로에 접어들게 되었다(조선일보, 1957.6.24.).

상황이 이렇다 보니 많은 아동양육 후생시설들은 원생들에게 제대로 된 식사를 제공하지 못하였고 학령기 아동들은 의무교육을 받지 못하였다(조선일보, 1956.4.6.). 그리고 수용위주의 시설들이 아동의 보건과 위생을 전혀 담보하지 못하면서 원생들은 질병에 무방비 상태가 되었고, 결과적으로 시설 내 유아사망률이 다른 곳보다 높았다(조선일보, 1960.12.11.). 이에 정부당국은 1955년경부터 사설후생시설들을 재단법인으로 전환하여 지도감독을 강화하고 시설의 질적향상을 도모하고자 하였다. 재단법인은 설립자의 설립의지와 기본재산을 기본으로 하며, 목적사업을 위해 출자한 재산에 법인격이 부여된 것이다. 따라서 정부에게 있어서 시설이 재단법인이 된다는 것은 아동양육의 책임성과 그에 필요한 충분한 자산을 보유하였다는 것을 의미하며 시설이 재단법인으로 전환된다면 위와 같은 문제상황들이 해결될 수 있다고 판단한 것 같다. 나아가 정부가 시설들을 지도감독할 수 있는 법적근거가 마련되어 질적향상을 도모할 수 있다고 본 것이다(조선일보, 1955.7.19.).

정부는 재단으로 전환되지 못한 후생시설들을 모두 폐쇄조치 내린 뒤, 수용 아동들을 재단이 설립된 후생시설로 이전수용할 계획을 세웠다(조선일보, 1956.11.16.; 조선일보, 1957.5.26.). 그리고 각 시·도·군에 관할구역에 소재지를 둔 후생시설들의 실태조사와 사무감사를 실시할 것과 법인수속을 독촉할 것을 시달하였다(조선일보, 1956.5.03.; 조선일보, 1957.6.22.; 조선일보, 1958.11.16.; 조선일보, 1959.7.5.; 조선일보, 1962.2.17.). 후생시설이 재단법인이 되기 위한 조건은 250만환의 기본 재산을 보유하는 것이었는데(조선일보, 1955.11.23.), 당시 대부분의 후생시설들이 재정자립도가 매우 낮고 해외원조단체의 지원으로 겨우 운영되고 있던 실정임을 감안하면 정부의 계획은 현실적이지 못하였다. 또한 정부의 방침대로 진행된다면 상당 수의 후생시설들이 폐업되어야 하는 상황이었고, 전국의 후생시설 중 3할만이 법인체를 구성하고 있었기 때문에(조선일보, 1956.5.20.), 폐업된 후생시설의 아동들을 이전 수용하는 것 자체가 불가능한 것이었다. 더불어 정부가 후생시설을 통폐합할 법적조치도 마련되어 있지 않은 상태였다는 문제점도 있었다.

여러 문제점에도 불구하고 정부는 후생시설을 재단법인화 하는 것에 대해 강력한 의지를 갖고 있었고, 1957년 7월부터 재단법인이 되기 위한 조건을 기본재산 1000만환, 보통자금 200만환을 보유하는 것으로 강화하였다(조선일보, 1957.5.26.). 그리고 정부가 재단설립을 강력히 추진하기 위해 취한 대책은 양곡과 부식비 그리고 수용구호비의 지급을 중단하는 것(조선일보, 1957.5.15.; 조선일보, 1957.6.24.; 조선일보, 1957.10.5.)과 재단 미설치 후생시설에 각종 기증물자 및 의연금의 배당을 중지하는 것 등이었다(조선일보, 1958.1.21.). 이러한 상황에서 은평천사원 이사진이 재단법인 설립을 이사회회의 첫 안건으로 삼은 것은 시설운영의 안정성 등을 고려해볼 때 어찌면 당연한 것이라 할 수 있겠다.

은평천사원은 ‘재단법인설립허가신청서’를 제출하면서 재단법인 신청에 필요한 구비서류들, 즉 설립취지서, 정관, 자산 등의 서류를 첨부하였다. ‘재단법인설립허가신청서’에 기재된 재단의 목적은 “구호령 제1조 제1항 제2호에 해당하는 요구호자들<sup>47)</sup> 기독교정신으로 수용·보호·지도하여 국가와 민족의 발전에 공헌할 수 있는 유능한 인재를 육성”하는 것이었다. 그리고 해당 목적을 달성하기 위한 기준과 방침을 정관에 포함시켰는데, 은평천사원 최초의 정관은 총 6장(목적 및 사업, 명칭 및 사무소, 자산 및 경리, 임원, 이사회, 해산), 부칙을 포함하여 32조로 구성되었다. 위 내용을 볼 때 은평천사원이 재단허가신청서를 제출했던 1961년 4월까지만 하더라도 아동육아시설의 법적근거가 「조선구호령」이었고, 은평천사원은 기독교 정신을 전면에 내세운 육아시설이었음을 알 수 있다.

은평천사원이 법인허가신청서를 제출한 뒤 서울시 주사(主事)가 시설을 방문하여 법인의 목적, 사업의 실현가능성 여부와 사업수행의 능력 그리고 재정적 기초가 확립되어 있는지 여부 등을 검토하고 법인조서(法人調書)를 작성하였다. 조서양식은 법인신청을 한 기관의 기본정보, 자산, 임원명단, 사업현황 등을 작성한 뒤 조사자의 의견을 기입하는 형태인데, 이에 따르면 법인체로 전환하는 시기 은평천사원의 자산은 기본재산(16,741,600환)과 보통재산(현금 1,118,999환)을 합하여 총 17,860,599환이었다(〈표 5-1〉). 기본재산은 은평천사원이 보유하고 있던 토지의 평가액으로 산출하였다. 그 외 축산용 돼지 10마리와 양 11마리 등을 자산으로 보유하고 있었으며, 기독교아동복지회(China Children’s Fund, CCF)와 감리교 선교부로부터 각각 월 348,500환, 월 208,333환의 보조금을 받는 것으로 기록되어있다. 이에 대해 주사는 “은평천사원의

47) 「조선구호령」(조선총독부제령 제12호, 1944.3.1) 제1조 제1항은 구호령의 구호대상에 대해 규정하는 조항으로 이것의 제2호는 13세 이하의 유자를 뜻한다. 본 법은 「생활보호법」(법률 제913호, 1961.12.30.)이 제정되면서 폐지되었다.

설립자가 미국인으로서 외국원조기관의 보조를 다른 시설에 비하여 많이 받고 있는 편이다. 기본자산은 충분치 못하나 법인허가와 동시에 건물 등을 설치하기로 하면 장래성이 있다”고 평가하였다(서울특별시, 1961. 4.8.).

〈표 5-1〉 재단법인 신청시 은평천사원 기본재산

種目	수량(평)	評價額(환)	소재지	비고
田	124	372,000	서울특별시 서대문구 구산동 191	농장
塋地	2,268	684,000	서울특별시 서대문구 구산동 191의 1	천사원
田	282	846,000	서울특별시 서대문구 구산동 190	농장
田	380	1,140,000	서울특별시 서대문구 역촌동 219	농장
田	318	951,000	서울특별시 서대문구 구산동 201의 2	농장
建物	128	6,628,600	서울특별시 서대문구 구산동 산57	숙사
계	3,500	10,621,600	-	-

자료: 서울특별시. (1961.4.8.). 법인조서.

이후 1961년 5월 3일 서울시 부녀국 아동과에서는 보건사회부로 은평천사원의 ‘재단법인 설립허가의 건’ 공문을 발송하는데 서울시가 미인가 시설을 재단법인으로 전환하는 것을 적극권장하고 있음을 함께 전달하였다(서울특별시, 1961.5.3.). 드디어 은평천사원은 1961년 5월 10일자로 민법 제32조에 의한 재단법인 설립허가를 받게 되었고, 은평천사원의 재단법인 허가번호는 ‘보허 제560호’였다(총무처 법무담당관, 1961). 은평천사원은 재단설립 이후에도 토지를 불하 또는 기증받았고, 때로는 구매하여 자산을 늘려갔는데, 이에 대한 상세내용은 제2장 제3절 예산에서 살펴볼 수 있다.

### 3. 이사진 구성

재단법인의 이사회는 최고 의사결정기관으로 이들의 생각과 의견이 은평천사원의 사업방향 및 내용을 결정짓는데 결정적인 영향을 미친다. 따라서 은평천사원 사업의 성격을 이해하기 위해서는 이사진 구성을 살펴보는 것이 매우 중요하다. 초창기 은평천사원의 이사진은 정관에 따라 이사장 1명, 이사 4명으로 구성되었다(〈표 5-2〉).

〈표 5-2〉 재단법인 신청시 은평천사원 이사진 명단

직위	임기	성명	주소
이사장	4년	존 죠셉 타이스	서울특별시 서대문구 신촌동 134
이사	4년	루드노블아펜젤라	서울특별시 서대문구 정동 34
이사	4년	윤성렬	서울특별시 서대문구 홍파동 5-5
이사	2년	이진구	서울특별시 서대문구 냉천동 129
이사	2년	유증서	경기도 고양군 신도면 진관외리 274
감사	4년	필리스 비그스맨	북아현동

자료: 서울특별시 가정복지국 청소년과. (1961). 은평천사원 법인대장([https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&upside\\_query=%EB%B2%95%EC%9D%B8%EB%8C%80%EC%9E%A5+%EC%9D%80%ED%8F%89%EC%B2%9C%EC%82%AC%EC%9B%90](https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&upside_query=%EB%B2%95%EC%9D%B8%EB%8C%80%EC%9E%A5+%EC%9D%80%ED%8F%89%EC%B2%9C%EC%82%AC%EC%9B%90)에서 2021.1.31. 인출)

타이스는 은평천사원의 설립자로 이사장이 되었고, 윤성렬은 은평천사원 대표자로 이사가 되었다. 루드 노블 아펜젤러(Ruth Noble Appenzeller)는 윤성렬과 매우 가까운 관계였다. 그녀는 미감리교 노블(William Arthur Noble) 선교사의 장녀이면서 아펜젤러 집안의 며느리였다. 윤성렬은 배재학당에서 아펜젤러에게 영어를 배웠고 노블박사와 15년간 순행 전도를 함께 다녔다. 때문에 루드 노블 아펜젤러는 윤성렬과는 어린시절부터 알고 지내던 사이였다(윤정옥, 1988, p.317) 그녀는 1941년 미국

으로 귀국했다가 세계봉사회(CWS) 한국지부 책임자로 내한하였던 남편 H. D. 아펜젤러와 함께 1950년 재입국하였다. 이후 선교사업과 함께 연세대학교 교내에 선교사 미션 게스트하우스를 운영하였는데, 타이스는 그곳에서 머무르면서 그녀와 친분을 맺게 되었다(John Joseph Theis, 연도미상).

이사진으로 참여한 이진구와 유증서 모두 기독교 대한감리회 소속의 목사들이었다. 이진구는 윤성렬이 금강산에서 선교활동을 하였을 때부터 함께 했던 오랜 친구였고, 유증서는 윤성렬과 학교 선후배사이였다(조규환, 2012, p.47). 그리고 유증서는 은평천사원 설립과 재단법인으로 전환되었을 당시 기독교 대한감리회 총리원 사회국 간사로 활동하고 있었다(기독교대한감리회, 1985, pp.162-163).<sup>48)</sup> 사회국의 주요 업무 중 하나가 사회사업을 직접 수행하거나 혹은 사회사업기관을 지원하는 것으로 다년간 총리원 사회국 직원으로 근무하고 있던 유증서가 은평천사원 이사로 참여한 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 1957년도 당시 사회국 업무는 사회사업, 농촌사업연구, 농촌사업, 고아원 및 양로원, 아동양호회, 모자원, 치료, 지방교역자 자녀장학금 지원사업이었다(황미숙, 2014, p.179). 더욱이 유증서는 사회국에서 근무하면서 1957년 6월 “대한감리회 산하 후생시설에 수용되어 있는 아동의 양육 및 자립 생계를 도모함”을 목적으로 ‘아동양호위원회’를 조직하고, ‘아동양호주간’을 선포하여 교우들에게 고아원 현황들을 알리고 고아구호 인식과 사명을 갖도록 유도하는 사업에 일조하였다. 당시 사회국은 고아들의 자립을 위해서 직업보도가 중요함을 강조하였고, 감리교 산하의 고아원 원장들에게 직업보도의 일환으로 농업, 축산, 이발, 미용 등의 기술교도에 주력할 것을 알렸

48) 유증서는 1955.7~1961.1 총리원 사회국 간사로, 1963.9~1966.11 총리원 사회국 총무로 활동하였다(기독교대한감리회, 1985, pp.162-163)

다(황미숙, 2019, pp.56-58). 이는 이후 은평천사원의 직업보도 사업과 긴밀한 연관을 갖게 된다.

은평천사원 설립자이면서 이사장을 역임하고 있던 타이스는 1년 만에 어려워 이사장직을 사임한다(은평천사원, 1962.3.6.). 그가 이사회에서 밝힌 이유는 본인이 미국인인 관계로 재단사업을 운영하는데 막대한 지장을 초래한다는 것이었다. 그리고 제2대 이사장으로 당시 사회국 총무 박신오(朴信五)가 선출되었는데, 이후에도 은평천사원의 이사장은 기독교대한감리회 소속의 한국인이 선출되었다. 그리고 이사장의 변동으로 정관을 변경하였을 때, 재단 사무소 주소를 타이스의 주거지에서 현 은평천사원 소재지인 서울특별시 서대문구 구산동 191번지의 1로 함께 변경하였다. 이후 은평천사원의 이사진 구성은 <표 5-3>과 같다.<sup>49)</sup>

<표 5-3> 연도별 은평천사원 역대 이사(1960, 1962, 1965~1972)

소속		연도									
		1960	1962	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
MCOR		타이스	타이스	타이스 젠센 홀컴	타이스 젠센 홀컴	타이스 젠센 홀컴	타이스 젠센 홀컴	타이스 젠센 홀 (도백일)	둘	둘 사위 (사모터)	사위
	CCF			하스테 틀러 (하수철)	하스테 틀러	하스테 틀러 아담스		커너			
대한 감리 회	이사장		박신오	이명구	이명구	이명구	이명구	이명구	안신영	안신영	안신영
	서기			신억균	신억균	신억균	신억균	신억균			
	이사	유증서 윤성렬 이진구	김성렬 유증서 윤성렬 이진구	김성렬 윤성렬 이진구	김성렬 윤성렬 이진구	김성렬 서병주 유증서 윤성렬 이진구	김성렬 유증서 윤성렬 이진구	김성렬 김종건 서병주 안신영 유증서	김종건 유증서 윤영봉 이병설 조규환	김종건 유증서 윤영봉 이명구 이병설	김종건 유증서 윤영봉 이명구 이병설

49) 은평천사원의 이사진 구성은 남아있는 은평천사원의 이사회회의록의 이사회 참석자 명단과 제출된 위임장을 기반으로 작성하였다.



소속	연도										
	1960	1962	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	
							윤성렬 이진구 조규환		조규환	조규환	
기타*	루드 노벨 아펜 젤러	루드 노벨 아펜 젤러			MYS		강만춘 밀리안 오합	강만춘 (서기) 글로리 아안오 합, 로즈애 너밀러	강만춘 (서기) 로지밀 러 글로리 아안오 합	강만춘 (서기)	

주: 소속이 확인되지 않은 이사는 '기타'에 작성하였다. 이사임기 만료로 이사가 교체되었을 경우 같은 해 함께 작성되기도 하여 이사 총 수가 정관의 규정과 상이할 수 있다.

자료: 은평천사원. (1960, 1962, 1965-1972). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

〈표 5-4〉 연도별 은평천사원 역대 이사(1973~1982)

소속	연도										
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
MCOR	사위	사위	사위 (재미)	사위	사위	사위	사위	사위	사위	사위	
대한 감리 회	이사장	안신영	안신영	이택기	이택기	이택기	이택기	이택기	이택기	이택기	
	서기			전성현	전성현	전성현	전성현	전성현	전성현	전성현	
	이사	김종건 유증서 이명구 이병설 이택기 조규환	김원택 김종건 유증서 이병설 이택기 조규환	김원택 김종건 유증서 이병설 조규환	김원택 김종건 유증서 이병설 조규환	김원택 유증서 이병설 조규환	이병설 조규환	김원택 이병설 조규환 한양회	김원택 이병설 조규환 한양회	김원택 이병설 조규환 한양회	김원택 이병설 조규환 한양회
기타	강만춘 (서기)	강만춘 (서기)	강만춘 (서기)	강만춘 (재영)							

자료: 은평천사원. (1973-1982). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

〈표 5-3〉과 〈표 5-4〉에서 주목되는 점은 다음과 같다. 첫째, 초기 은평천사원의 이사진은 크게 세 단체, 즉 MCOR과 CCF 그리고 기독교 대한감리회 소속의 인물들로 이루어져 있다. 이러한 이사진 구성은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 그 첫 의미는 사회복지적인 마인드와 전

문성을 갖춘 이들로 이사진이 구성되었다는 것이다. 두 번째 의미는 각 단체의 대표자들이 이사진에 참여하여 보다 효과적이고 효율적인 은평천사원 운영을 지원할 수 있었다는 것이다.

기독교대한감리회는 기본적으로 은평천사원 초창기부터 현재까지 총리원 사회국 직원을 파견하였다. 최초의 이사진 중 유증서가 그러하였고, 제2대 이사장이었던 박신오, 장기간 이사로 활동했던 이병설 또한 사회국 소속이었다. 사회국은 일제시기 “기독교 정신에 따라 교회 내·외의 정치, 경제(농촌사업), 도덕, 습관, 교제의 개선과 교회 내의 자선 및 교화기관을 유지 권장”하는 것을 목적으로 설치되었고(기독교대한감리회 홈페이지, 2021), 해방 이후에도 그 성격을 유지하였다. 1953년 12월에 사회국 내 ‘기독교 대한감리회 사회사업협회’를 조직하였고, 1957년 3월에는 사회국 내 농촌사업부를 설치하고 감리회 양호회를 조직하였다(감리회보, 1953.12.1., pp.14-15; 황미숙, 2019, p.39에서 재인용). 그리고 1960년 총회에서 본부를 개편했을 당시 사회국 내 사회사업부를 설치하였다.

MCOR은 미국 감리교 선교부가 신속하고 효과적인 긴급사태 대응과 지원을 위해 뉴욕에 마련한 조직이다. 해당 조직은 한국전쟁을 계기로 한국지부를 책임지는 선교사들을 파견하였고, 파견된 선교사들은 한국의 기독교 대한감리회 총리원과 협력관계를 유지하면서 구호사업을 진행하였다. MCOR의 3대 구호사업은 ‘구제, 복구, 피난민 정착’ 사업이며, 고아원 사업은 모자원사업, 농촌사업, 양로원 사업 등과 함께 ‘구제사업’에 포함되었다(이예주, 2016, pp.32-33; 황미숙, 2019). 은평천사원 사업에 동참했던 선교사들은 타이스, 켈센, 홀컴, 존 피돌, 사위이다. 타이스와 켈센 그리고 사위는 MCOR 회계부서에서 근무했고 홀컴과 존 피돌은 한국지부장을 역임하였다(기독교대한감리회, 2006).<sup>50)</sup> MCOR의 최고

결정권자와 회계담당자들이 은평천사원의 이사진으로 참여했다는 것은 은평천사원의 사업성장에 필요한 재정 마련에 큰 도움이 되었을 것으로 보인다. 수많은 의원단체 중 CCF가 이사진에 포함된 배경을 확인할 수는 없으나 1965년부터 5년간 은평천사원의 이사로 파견되었던 자들이 모두 CCF 한국지부장이었다는 사실은 확인할 수 있었다(초록우산어린이재단, 2019, p.476).<sup>51)</sup> 이는 MCOR의 경우와 마찬가지로 은평천사원 사업확장에 긍정적 영향을 미쳤을 것이다.

둘째, 1969년은 은평천사원 이사진 구성에 변화가 있던 해였다. 우선 원조기관과의 관계에 변화가 보인다. 1970년을 기점으로 CCF는 이사를 파견하지 않았고 MCOR은 파견하는 이사의 수를 줄였다. 당시 새롭게 이사로 참여한 밀러 안 오합, 글로리아 안 오합, 로즈애너 밀러 등의 소속을 확인할 수 없지만, 이들 또한 1971년을 마지막으로 이사진에서 물러났기 때문에 MCOR과 CCF가 파견한 이사 수가 줄어든 것은 분명하다. 그 배경에는 의원단체들의 한국철수와 관련이 있었을 것으로 유추된다.

공식적으로 CCF의 한국사업 철수시기는 1976년 10월 ‘CCF의 한국 지부 종결정책’을 발표한 뒤로 알려져 있지만, 은평천사원의 경우를 볼 때 실제 철수는 1960년대 중후반부터 진행된 것으로 보인다. CCF 제4대

50) 마우드 K 켄센(Maud Keister Jensen)는 회계부서에서 근무하다 1969년 귀국하였고, 사로덕(Robert.G. Sauer, 史路德)은 1956년 내한하여 연세대학교 교직생활과 선교부 회계업무 등 다양한 직책을 병행하였다. 홀컴(Robert. S. Holcomb)은 1963년 내한하여 1968년 귀국할 때까지 제2대 한국 지부장으로, 존피돌(Paul J. Dohl)은 1968년 11월 내한하여 1971년 2월 귀국할 때까지 MCOR 관리직으로 근무하였다(기독교대한감리회, 2006).

51) 은평천사원 이사회기록 자료에 의하면 하스테틀러, 아담스, 커너 모두 CCF의 한국지부장으로 적혀있다. 그러나 초록우산 어린이재단에서 발간한 자료에 의하면 아담스 이후 한국지부장은 송윤규 한국인이었고, 커너가 이사로 참여했을 당시 아담스가 한국지부장을 역임하고 있었다. 그리고 CCF가 은평천사원 지원종결을 알리는 서신에 의하면 한국지부장 아담스가 보낸 것으로 적혀있다. 따라서 커너는 한국으로 파견된 선교사였을 가능성이 높은 것으로 보인다. 은평천사원 이사로 활동했던 CCF 역대 한국지부장 이름과 임기는 다음과 같다. 하스테틀러(James C. Hostetler, 하수철, 1962.3~1967.1), 아담스(William J. Adames, 1967.1~1970.6), 송윤규(1970.6~1974.11).

한국지부장인 아담스는 미국에서 개최된 CCF 회의를 참석한 후 1967년 6월 은평천사원에 이사직 사임서를 제출하였다. 사임서 제출의 이유는 미국 CCF 본부에서 CCF 직영기관을 제외한 모든 기관의 수퍼바이저 역할을 중단하기로 결정하였기 때문이었다. 이후에도 CCF는 코너를 이사로 파견하였지만, 결국 1969년 2월 11일자 서신으로 최종 지원종결을 통보하였다. 서신 내용은 CCF 한국지부 정책이사회에서 은평천사원과의 모든 관계를 종결할 것이며, 보조금은 1969년 4월까지만 지급될 예정이라는 것이었다. 그리고 1970년부터는 이사진에 CCF 소속자는 발견되지 않는다(은평천사원, 1968.3.26.; 은평천사원, 1969.2.13).

한국전쟁 당시 긴급구호사업에 치중하였던 MCOR은 1954년부터 한정된 기금의 효율적인 배분을 고민하였고, 사업방향을 전쟁미망인, 고아, 노인, 농촌 등이 자립자존할 수 있는 체제를 확립하는 것으로 잡았다. 그리고 지속성장이 가능한 기관을 선정하고, 지원금 또한 항구적인 생활 재건을 가능토록 하는 사회사업비로 사용하기로 하였다. 그에 따라 고아원의 중점사업은 의식주 해결, 교육, 직업보도 그리고 신앙지도 등이 되었다. 즉, MCOR이 지원하는 고아원들은 원내 아동들에게 의식주를 해결해 주는 것을 넘어 기독교적인 가정교육 방침을 받게 하고, 정규교육 과정에 참여토록 하며, 퇴소 연령이 되었을 때 자립할 수 있도록 사전에 직업교육을 제공해야 했다(황미숙, 2014). 1960년대부터 MCOR의 지원금이 축소되어 가면서 MCOR 지원을 받던 기관들은 자립을 준비해야만 했다. 실제 은평천사원은 1960년대 중반부터 시설과 연장이 자립에 대한 고민이 이사회기록에 나타나기 시작한다.

MCOR 총본부의 헤인스(J. Harry Haines)는 1968년 1월 한국지부장으로 있던 홀컴에게 MCOR이 한국에 보내는 기금사용에 대한 기본입장을 전달한다(Haines 서신, 1968.1.24.; MCOR, 연도미상). 그 내용을

보면 MCOR의 한국 지원은 한국전쟁 시기 최대한 자원을 동원해 무조건적으로 지원했던 것에서 변화하여 1958년부터 직접적인 보조와 고아원 원조의 역할을 점차 줄어나갔고, 1963년에는 발전하는 한국경제와 지역 사회개발 속에서 고아원에서 퇴소하는 아동들이 직업을 통한 자립이 가능하도록 적극적으로 교육지도하는 방향으로 전환되었다. 그리고 앞으로 MCOR이 운영하고 있는 지역개발사업과 고아원 운영(진우원과 은평천사원)을 종결할 계획이므로 해당 사업이 자립할 수 있도록 지원할 것임을 밝혔다. 이러한 MCOR의 입장 발표가 한국 감리회에 혼란과 반발로 이어지면서 이를 설명하는 모임과 서신 교환이 있었지만, 최종적으로 1970년 1월부터 최대 5년 내 완전한 철수를 목표로 움직인다는 방침은 변화되지 않았다(J. Harry Haines 서신, 1970.3.10.; J. Harry Haines 서신, 1970.5.22.; KMCOR, 1970.10.15.).

헤인스는 1970년 한국지원 종결과 관련하여 내한하였고 그 일정에 은평천사원을 방문하여 은평천사원 이사들과 자립계획을 논의하는 것도 포함되었다(은평천사원, 1970.10.14.; 은평천사원, 1971.1.26.). 그리고 1971년 2월 한국지부장 존 피돌이 사임한 이후 MCOR 뉴욕 본부에서는 한국으로 지부장을 파송하지 않았으며, 한국에서 연세대학교 물리학 교수 등의 직을 갖고 있으면서 MCOR 회계업무를 병행하고 있던 사위가 은평천사원의 이사로 명맥을 유지하였다.

1969년 이사진 구성변화에 주목할 또 다른 점은 은평천사원의 대표자였던 조규환과 중앙신학교(현 강남대학교) 사회사업학과 교수로 재직 중이었던 강만춘이 포함되었다는 것이다. 이사진에 은평천사원 대표가 포함된 것은 제1대 은평천사원 원장이었던 윤성렬이 1962년 사직한 이후 7년 만의 일로 자립을 준비해야하는 은평천사원의 입장에서 이사진과의 원활한 의사소통의 통로가 마련되었다는 점에서 매우 중요한 의미를 지

니다. 또한 이사진에 새롭게 편입한 강만춘의 경우 1964년 카바(KAVA)의 후원을 받아 퇴소아동의 사회적응에 대한 연구를 실시한 바 있어 당시 은평천사원의 연장이 자립지원방안 마련에 대한 고민을 사회복지적으로 접근할 수 있는 기회를 마련했다는 점에서 그리고 1970년 사회복지사업법이 제정되던 시기였다는 점에서 이 또한 중요한 의미가 있겠다.

#### 4. 설립초기에 대한 윤성렬의 기록

은평천사원 초대원장이었던 윤성렬이 작성한 일기를 그의 자손이 엮어 책으로 출간하였다. 그리고 윤성렬의 1962년 5월 10일부터 1965년 7월 17일까지 일기 속에 은평천사원의 1965년 이전 모습을 엿볼 수 있는 기록이 남아있다(윤정옥, 1988, pp.251-305). 해당시기의 은평천사원에 대한 기록이 많이 남아있지 않은 상황에서 윤성렬의 일기는 매우 귀한 기록물이다. 그 기록 중 윤성렬과 은평천사원에 관여한 선교사들간의 갈등, 초대 원장이었던 윤성렬의 사퇴 배경 그리고 은평천사원 아동들의 소요 등 세월의 흐름 속에 덮혀졌거나, 구두로 전해지면서 사실로 규정된 것과 다른 정보들을 기록하고자 한다.

윤성렬은 1958년 겨울, 서대문구 역촌동에 사는 김윤주로부터 자신이 해방 이후 악산동 산 57-17의 적산토지 20평을 맡아서 보관 중인데 이를 활용해볼 것을 제안받는다.<sup>52)</sup> 김윤주는 악산동의 적산토지를 교회의 공익사업으로 사용한다면 정부로부터 대부 또는 불하를 받아 사용권을 얻을 수 있다는 것과 그럴 경우 자신이 보관 중인 적산토지를 윤성렬에게 넘길 의향이 있음을 밝힌 것이다. 이후 윤성렬은 해당 적산토지를 은퇴

52) 자서전에는 악산동 산 57-17이라고 작성되어 있으나 글의 내용을 보아 구산동 산 57-17을 의미한다. 당시 사람들이 구산동을 악산동으로 불렀는지 여부는 확인되지 않는다.

목사 주택지로 사용할 용도로 넘겨받았다.

1959년 3월 초 기독교 대한감리회 총리원 사회국 ㅎ총무와 T선교사가<sup>53)</sup> 윤성렬을 찾아와 현재 보관하고 있는 적산토지를 고아원 부지로 사용할 수 있게 해달라고 요청하였다. 이를 허락한 윤성렬은 T선교사와 함께 본격적으로 고아원 사업을 시작하였다. 그 첫 움직임은 1959년 3월 18일 전쟁고아 한 명을 김운주의 집에서 재운 것이었다. 윤성렬은 이것이 지금 천사원의 시작인 것으로 보았다. 이후 불하받기로 되어있는 대지 위에 천막을 친 뒤 그동안 모인 어린이들을 데려왔고, 계속 땅을 넓혀나갔다. 천사원에서 생활하는 아이들이 점차 증가하면서 1961년 P 선교사가 재정을 주관하여 시멘트 벽돌로 66평의 ‘평화집’을 짓게 되었다. 그리고 이때부터 윤성렬과 선교사들간의 갈등이 본격화되기 시작하였는데, 그 갈등은 재정과 인사권 그리고 시설운영방침 부분에서 발생하였다.

우선 ‘재정’과 관련된 갈등은 윤성렬이 평화집 건축 당시 선교사의 부정이 있었다고 생각하였고, 이를 지적하면서 시작되었다. 윤성렬은 선교사 측이 평화집 건축을 최모 청부업자에게 맡겼고, 최모 청부업자는 1평에 3만 5천환 이상을 받아갔는데 이때 부정이 있었다는 것이다. 은평천사원은 평화집 건축 이후 곧이어 원장주택과 식당건축을 계획하고 있었다. 이때 선교사들은 평화집 증축을 담당하였던 최모 청부업자에게 또 다시 건물증축을 맡길 생각을 하였고, 평화집 건축에 부정이 있었다고 생각한 윤성렬은 정식입찰을 주장했다. 그즈음 한 선교사가 윤성렬에게 권고사직을 하였는데 윤성렬은 이를 자신이 강경하게 정식입찰을 주장하였기 때문이라고 생각했다.

은평천사원 근처 결핵환자를 위한 요양원교회가 있었는데, 교회건축과

53) 윤성렬의 일기를 봤을 때 T 선교사는 존 조셉 타이스를 지칭하는 것이다. T 선교사 외에도 알파벳으로 지칭하는 선교사들이 있는데, 본 고에서는 자서전에 기록된 그대로 남겨놓으려 한다.

소유권을 두고 선교사측과 윤성렬은 또 한 번 불편한 관계가 되었다. 이 교회의 건축도 S 선교사가 최모 청부업자에게 맡겼는데 1평에 10만원씩 받고도 유리창, 마루, 천장을 마무리 짓지 못하였다. 이후 6~7명의 선교사들이 요양원교회를 천사원 소유로 하기 위해 회의를 열었는데, 이때 선교사들은 윤성렬을 제외한 한국인을 절대 참석하지 못하게 하였다. 그리고 선교사들은 윤성렬에게 요양원교회를 천사원의 소유로 해야 한다고 강력히 주장했다.

결론적으로 천사원 원장주택과 식당증축이 정식 입찰로 진행되었고, 이사회에서 요양원교회에 대한 선교사들의 결정을 파기하고 한국감리교회 소유로 전환토록 하였다. 그리고 윤성렬이 S 선교사의 부패상에 대해 내용증명을 한 것과 S 선교사가 세운 건물이 사방에서 무너지게 된 것 그리고 P 선교사가 공금을 함부로 사용한 것 등으로 이들 선교사들에게 귀국조치가 취해졌다. 그러나 윤성렬은 이 모든 일이 선교사들이 돈을 가지고 한국을 가볍게 여겼기 때문에 일어난 횡포라고 보았다. 선교사들의 행동에 불편감을 나타낸 사람들은 윤성렬만이 아니었다.

윤성렬의 일기 속에는 당시 다른 목사가 '선교사들이 금전을 가지고 사람을 없신여기는 일'에 대해 불만을 이야기한 것이 기록되어 있다. 그리고 요양원교회를 이끄는 또 다른 목사도 세계기도회로부터 받은 지원금으로 결핵환자들의 집을 짓고 있는데 천사원과 관계된 선교사들이 비가 오는데도 불구하고 이를 방해하였다고 윤성렬에게 이야기 한 것이 발견된다. 따라서 선교사들에 대한 윤성렬의 불편감은 비단 한 개인만의 경험은 아니었던 것 같다.

둘째, 은평천사원 원장의 인사권 발동에 선교사들의 영향이 지대했던 것으로 보이며, 윤성렬은 이러한 선교사들의 행위가 부당하다고 보았다. 윤성렬은 1962년 4월 10일 S선교사로 부터 권고사직을 받는다. 그 이유



는 윤성렬이 고령이어서 원장직을 수행하기 어려우며, 원장이면서도 천사원 안에서 살지 않는다는 것이었다. 이미 보사부의 재단법인 허가와 서울시의 시설인가 모두 윤성렬을 원장으로 하는 것에 문제가 없음을 말해주었고, 천사원 내규에도 원장의 연령과 거주지를 제한하는 규정이 따로 없었기 때문에 선교사의 제안은 근거를 찾기 어려운 것이었다. 그러나 윤성렬은 본인의 일로 천사원을 시끄럽게 하여 시설아동을 동요시키는 것이 좋지 않다는 생각에 4월 14일 사직서를 제출한다.

윤성렬은 권고사직과 관련하여 선교사들이 무례하고 옳지 않은 행동을 한 것으로 생각하였고, 한국에 자격 없는 미국사람들이 선교사로 오는 것에 대해 분노하며 이러한 선교사는 한국에 필요치 않다고 생각하였다. 이에 1962년 7월 MCOR 총무에게 모든 상황을 전달하였다. 그러나 이후에도 윤성렬이 생각하는 선교사의 횡포는 지속되어 후임 원장들의 사직과정에서도 선교사가 윤성렬에게 권고사직을 한 것과 유사한 모습들이 발견된다.

S와 T선교사는 윤성렬 다음 원장으로 진영읍에 있던 ㄷ씨를 데려왔고 ㄷ씨는 1962년 6월 은평천사원 원장으로 취임한다. 그러나 같은 해 10월 어떠한 이유인지 T 선교사가 윤성렬을 찾아와 ㄷ씨를 내보내는 것에 대한 협조를 요청한다. 윤성렬은 T 선교사의 요청을 거절하였지만, T 선교사는 11월 ㄷ씨를 내보내는데 성공하였고, 이후 11월 15일 천사원 이사회에서 T 선교사가 천사원 임시원장이 되었다.

윤성렬의 1963년 4월 일기에 천사원 원장 ㄱ목사와의 만남이 기록되어 있는 것으로 볼 때, 아마도 ㄱ목사는 1962년 12월과 1963년 4월 사이에 제3대 천사원 원장으로 취임했던 것 같다. 그러나 ㄱ목사도 어떠한 이유인지 밝혀지지 않았으나 천사원의 지속적인 배척으로 1964년 5월 천사원 원장직을 그만뒀다고 한다. 그리고 약 1년여의 기간 동안 원장직

이 공석으로 있다가 1965년 3월 11일 조규환이 총무로,<sup>54)</sup> ㄱ감리사가 원장으로 선출되었다. ㄱ감리사는 원장이 된 후 총무 조규환을 내쫓으려 하였는데 이러한 결정에 T 선교사의 입김이 있었다. 이 일로 인한 것인지 1년 여만에 선출된 원장이었던 ㄱ감리사가 같은 해 7월 원장직을 내놓으면서 총무 조규환이 원장대행직을 수행하게 되었다. 그리고 1966년 11월 임시이사회에서 이사들의 표결로 조규환이 원장이 되었는데, 이후에도 T 선교사는 시설아동을 선동하여 원장 조규환을 쫓아내려고 했었다.<sup>55)</sup>

셋째, 윤성렬과 T 선교사는 시설운영의 방침에 있어서 의견이 달랐다. 윤성렬은 은평천사원이 1962년 1월 17일자로 시설인가를 받은 뒤 아동양육을 위해 천사원 뒷산을 대부받기를 희망하였고, T 선교사는 이를 불필요하다고 생각하여 반대하였다. 윤성렬은 점차 증가하는 천사원 식구들의 부식을 충당하기 위해 채소밭이 있어야 한다고 봤고, 시설아동의 성장에 꽃을 기르는 것이 교육적이라고 생각했다. 이에 천사원 뒷산을 대부받아야 한다고 주장한 것이었다.

윤성렬의 또 하나의 시설운영방침은 은평천사원이 시설아동에게 하나의 가정이 되어야 한다는 것이었다. 그러다 보니 “천사원을 두고 두고 걱정뿐이다. 길러놓으니 먹여 살릴 걱정, 장가들일 걱정, 걱정뿐이다. 잘만 하면 좋은 사업이다. 내 힘 미치는데까지 도우려고 한다. 오늘 오후에는

54) 조규환(趙奎煥, 1936.10.23.) : 조규환은 약 50여 년간 은평천사원의 자원봉사자로서 혹은 기관장으로서 시설의 변화와 성장을 직접 경험한 산증인이다. 뿐만 아니라 한국아동복지협회 회장, 대한사회복지회 회장, 서울사회복지공동모금회 회장 등을 역임하면서 조규환의 사회복지 경험은 개인적 차원을 넘어서는 것으로 성장하였다. 조규환의 사회복지 경험은 2012년도에 발간한 개인 자서전, 서울역사편찬원에서 2013년도에 실시하였던 구술채록사업 등에서 확인할 수 있다(조규환, 2012; 서울역사편찬원, 2013)

55) 선교사 타이스는 조규환이 원장이 되는 것을 극심하게 반대하였다. 반면 아펜젤러 여사와 MCOR 한국지부장 홀컴은 적극적인 지지를 하였고, 덕분에 조규환은 원장이 될 수 있었다(조규환, 2012, p.47).

또 가서 보려고 한다”(윤정옥, 1988, p.292)라고 일기를 쓰기도 하였다. 반면 T 선교사는 임시원장으로 있을 때 은평천사원을 미국식으로 운영하였는데 이에 대해 시설아동은 노골적으로 불평을 하였고, 그 과정에서 어려움을 겪은 T 선교사가 눈물을 보였던 것 같다. 윤성렬은 이와 관련한 자신의 생각을 다음과 같이 일기장에 적었다. “왜 한인에게 운영권을 주지 않고 … 마땅히 한인에게 맡기고 저는 협조의 수고만 하여도 좋을 것이다. 어찌 인정 풍속이 다른 사람이 부모 밑에서도 아니고 길에서 방황하던 아이들을 선도할 수 있을까”(윤정옥, 1988, p.277).

윤성렬과 T 선교사의 시설운영방침 중 누구의 것이 옳다고 판단할 수 없으나 최소한 당시 시설아동은 윤성렬의 방침을 선호했던 것으로 보인다. 은평천사원의 아동들은 윤성렬이 원장직을 그만둔다는 것에 대해 통제가 안 될 정도로 동요하였고 연장아들은 들고 일어설 기세였다고 한다. 은평천사원에서 공식적으로 윤성렬이 사직서를 제출했다는 발표를 한 이후에도 원내 문제가 발생하였을 때 아동들은 윤성렬에게 가장 먼저 알렸다. 그리고 결국 1963년 9월, 천사원의 원생 전부가 기독교 대한감리회 총리원에 가서 T 선교사를 배척하는 시위를 하였다고 기록되어 있다.

### 제3절 은평천사원의 성장과 발전

#### 1. 아동 및 직원현황

은평천사원의 수용정원은 100명이었지만 연도별 실제 수용된 원아의 수는 차이가 있었다(〈표 5-5〉 참조).<sup>56)</sup> 1960년대 초·중반에는 수용아동

56) 은평천사원의 정기이사회는 매년 2~3월에 개최되었고, 상기 표는 정기회의록에 기재된

의 수가 보통 120명에서 140명 사이였던 것이, 1968년부터 그 수가 점차 줄어들어 1974년도에는 51명으로까지 감소하였다. 이후 원아의 수가 점차 증가한 듯 하나 대략 평균 80여 명의 수준을 유지하였던 것으로 보인다. 이러한 경향과 달리 일시적으로 1973년 원아의 수가 증가하였던 이유는 홀트와의 결연에 의한 것이었다. 은평천사원은 홀트로부터 해외로 입양 보낼 영아들을 위탁받아 일시보호소 기능을 수행한 적이 있었는데, 1973년도 114명의 원아 중 60명이 홀트에서 보낸 아동들이었다(은평천사원, 1974.2.25.; 은평천사원, 1975.2.28.).<sup>57)</sup> 따라서 실제 해당 년도의 은평천사원 아동 수는 54명이었다고 할 수 있다.

〈표 5-5〉 연도별 은평천사원 아동현황(1962, 1964~1982)

연도		1962	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
수용 인원	원아	123	137	138	123	109	102	97	96	88	61
	기타							12	16	22	8
교육 현황	미취학			22	28	8	12	3	5	12	1
	국민학교			44	22	34	28	43	43	38	39
	중학교			54	60	20	13	14	11	8	12
	고등학교			13	13	30	23	12	14	11	3
	직업학교						5			6	
	대학교										
	온실실습							7	5	5	3
	기술지도					10			10		
	기타			5		7	21	20	8	8	

원아의 현황을 중심으로 작성하였다. 정기이사회기록이 누락된 연도의 경우 매년 2~3월과 근접하여 개최된 임시이사회 기록의 원아현황으로 대체하였다. 그리고 원아의 입퇴소의 변동에 따라 수용된 원아의 수가 차이가 발생하는 경우도 있어 시기별 수치상의 차이가 존재할 수 있다.

57) 은평천사원은 홀트와의 계약을 통해 1973년 104명 수용하여 78명, 1974년 1월부터 7월까지 68명을 해외입양시켰다.

년도		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
수용 인원	원아	114	51	68	71	80	76	80	88	86	78
	기타	6	5	5	5	7	1				
교육 현황	미취학	59	12	24	31	24	31	11	9	6	5
	국민학교	28	13	16	16	37	29	39	39	40	38
	중학교	9	7	12	12	12	12	11	17	17	17
	고등학교	6	6	3	2	4	3	15	16	16	14
	직업학교	5	7	5		2	1	4	7	3	2
	대학교	1			2	1				4	2
	온실실습	3	2	3							
	기술지도										
기타	3	4	5	3							

자료: 1) 은평천사원. (1962, 1965~1982). 이사회회의록, 내부자료.

2) 보건사회부. (1962, 1964). 보건사회통계연보. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

은평천사원은 수용아동에게 정규 교육과정 혹은 직업훈련의 기회를 제공하였고, 대학을 진학하는 원아들에게도 지원을 하였던 것으로 나타났다. 초등학교 무상의무교육이 1959년도에, 중학교 무상의무교육이 1985년도에 실시되었고, 고등학교 의무교육에 대한 논의가 2021년 현재 진행되고 있는 점을 비춰볼 때, 은평천사원은 원아들의 교육과 자립에 대한 관심이 높았다는 것을 알 수 있다. 그리고 이는 은평천사원이 아동들의 교육비, 즉 연간 수업료, 입학금, 육성회비와 같은 학교 운영지원비뿐 아니라 교과서비, 급식비, 가방비, 학용품비, 수학여행, 소풍비 등 학부모가 부담하여야 하는 모든 경비를 지불해야 한다는 것을 의미한다.

은평천사원은 정규 교육과정을 원치 않는 아동들에게는 직업지도를 하였는데 MCOR 혹은 정부에서 설치운영하였던 직업학교에 보내거나 자체운영하였던 온실에서 화훼기술을 습득할 수 있는 기회를 제공하였다. 이러한 은평천사원의 노력은 은평천사원의 직원구성에도 영향을 미쳐 직원으로 원예사/정원사가 고용되어 있었다.

은평천사원의 직원 수는 평균 약 14명이었고, 원장 이하 관리직 종사자를 제외하고 직접적으로 아동을 관리한 보모, 간호사, 원예사, 취사 등의 직원 수는 10~11명 수준을 유지하였다(〈표 5-6〉). 1965년부터 1982년까지 직원의 직종을 확인할 수 있는 해는 6년 정도이다. 그러나 1974년과 1975년의 직원 수가 줄어든 해를 제외하고는 전체 직원 수의 변동이 크지 않았다는 점을 고려해볼 때 직종 상의 변동 또한 크게 없었을 것으로 생각된다.

정부는 1962년 10월 15일에 제정된 「아동복지시설설치기준령」(보건사회부령 제92호)을 통해 아동복지시설의 구체적인 설치기준과 양육의 내용, 생활지도상의 준수사항과 국가의 감독사항을 규정하였다. 그리고 생활지도원과 보모의 총수는 아동 15명당 1인으로, 15명을 초과할 때마다 1인을 더 두도록 규정되어 있다. 그에 따르면 은평천사원은 그 규정에 맞게 직원을 고용하고 있었던 것으로 보인다.

〈표 5-6〉 연도별 은평천사원 직원 수와 직종

연도	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
직원수	16	17	17	18	15	14	16	14	14	10	10	13	12	12	16	15	13	13
1966	원장, 총무, 교사, 사감, 보모(4), 침모(4), 간호서무, 식모(2), 영선, 수위																	
1967	원장, 총무, 교무, 보모(4), 부보모(4), 취사(2), 원예사(2), 목수, 기타																	
1968	원장, 총무, 교무, 보모(4), 부보모(4), 취사(2), 원예사(2), 목수, 기타(2)																	
1969	원장, 총무, 교무, 보모(4), 침모(2), 간호사, 취사(2), 정원사(2), 목수																	
1978	원장, 부원장, 서무, 관리, 회계/보모, 보모장, 보모(4), 취사(2), 보조(2), 잡부																	
1982	원장, 총무, 보조, 간호원, 기타직원																	

자료: 은평천사원. (1965~1983). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

앞의 〈표 5-4〉 아동현황표를 보면 1969~1978년까지 수용인원 중 ‘기타’가 있다. 아동의 교육현황과 비교해볼 때 이는 수용인원 중 ‘원아’ 수에 포함되지 않는 별도의 수용인원이고, 아마도 시설에 머물러있던 연장

아 수치인 것으로 추측된다. 더욱이 1965년부터 1968년 교육현황을 보면 중고등 학생이 초등학생 수보다 높았고, 일반적으로 온실실습과 기술 지도에 참가하였거나 직업학교에 다녔던 원아들이 상위 학교로의 진학을 포기하고 취업을 준비하였던 청소년들이었다는 점을 생각해보면 연장과 관련된 문제가 논의될 수밖에 없었던 상황인 것으로 보인다.

## 2. 주요 프로그램

은평천사원에 입소한 아동들은 거리생활에 익숙한 부랑아들로 정해진 규칙을 강조하는 단체 생활에 적응하기 힘들어서 가출하는 경우가 많았고, 심리적으로 불안한 아동들도 많았다. 따라서 아동들이 규칙적인 생활에 적응할 수 있고 정서적 안정을 찾을 수 있는 프로그램 개발이 시급했다. 이러한 차원에서 은평천사원은 소년 밴드부와 소년단(보이스카우트)을 조직하였고, 4-H 클럽 활동도 운영하였다.

34인조로 구성된 밴드부는 매일 학교 후 연습을 하였고, 월 1~2회 원내 오락회를 진행하였다. 은평천사원의 소년단은 21개의 기능을 인정받아야만 하는 범단원을 8명이나 배출하였고, 우수 소년단으로 표창을 받기도 하였다. 조규환 원장은 직접 4-H 클럽의 지도자 자격을 갖추고, 원내에서 아동들과 함께 양, 돼지, 오리, 토끼 등을 기르고 채소, 꽃 등을 재배하였다.<sup>58)</sup> 여기서 생산된 가축과 채소는 식용으로 사용하거나 일반판

58) 4H클럽은 20세기 초 미국에서 시작된 청소년 단체로 현재 약 80개국에서 활동하고 있다. 4H클럽의 활동은 매우 다양한데 농작물 재배, 화원 가꾸기, 가금(家禽) 키우기, 안 돼지와 새끼돼지의 구매·사육·관리 등의 농촌활동과 자동차 정비, 전기전자 실습, 실내 정원 가꾸기, 잔디 깎는 기계의 작동 및 안전교육 등의 도시활동 등이 대표적이다. 한국에 4H클럽이 소개된 것은 일제시기였지만 본격적인 활동은 1960년 이후였고, 1970년대 정부주도의 새마을 운동의 지도층에 4H클럽 출신의 사람들이 대거 참가하였다(네이버 지식백과, n.d).

때도 하면서 부족했던 부식비를 충당하였다. 이외에도 자치회를 통해 원내 청소작업, 외출식사 등 크고 작은 규율들을 원생들이 결정할 수 있도록 하였다. 은평천사원은 이러한 활동들이 원아들의 협동정신을 양양하고, 자주성을 발휘토록 했으며, 정서함양에 도움이 되었다고 평가하였다. 그리고 경우에 따라서는 원아들의 개인적 특성을 살려 장래 취업과 연결시켜 주기도 하였다(은평천사원, 1966.6.13.; 조규환, 2012, pp.53-59).

은평천사원은 일정 연령이 되었음에도 퇴소하지 못하고 시설에 머물러 있는 연장아들의 처우에 대해 고민하였고, 1967년부터 이사회회의의 주요안건으로 다뤄지기 시작했다. <표 5-7>과 <표 5-8>은 은평천사원이 집계하여 1967년도 정기이사회에서 보고한 퇴소자 현황이다.

<표 5-7> 퇴소년도에 따른 퇴소자의 연령과 직업유무

퇴소 년수	연령		계	취업유무		계
	20대	30대		취업	무직	
1	9	0	9	8	1	9
2	4	0	4	3	1	4
3	1	0	1	1	0	1
4	6	0	6	5	1	6
5	6*	0	6	2	4*	6
6	5	0	5	2	3	5
7	0	2	2	2	0	2
누락	1**	0	1	1**	0	1
계	32	2	34	24***	10	34

주: 연장아 1 : 5년, 27세, 형무소.

연장아 2 : 22세, 육군하사.

퇴소자의 취업으로 군입대를 포함하였다.

자료: 은평천사원. (1967.2.10). 제8회 정기이사회회의록을 토대로 연구진이 작성함.



〈표 5-8〉 퇴소년도에 따른 군입대 현황

퇴소년수	육군	해군	공군	계
1	1	1	2	4
2	1	1	1	3
3	0	0	0	0
4	2	1	0	3
5	0	0	0	0
6	0	1	0	1
기타	1	0	0	1
계	5	4	3	12

자료: 은평천사원. (1967.2.10.). 제8회 정기이사회회의록을 토대로 연구진이 작성함.

해당 조사결과가 은평천사원을 퇴소한 모든 아동들의 상황을 반영하지는 못하지만 당시 연장아의 상황을 살펴보면 의미있는 면을 지니고 있다. 〈표 5-7〉에 의하면 퇴소자 34명 중 10명이 무직이고, 12명이 군입대를 한 상태이다. 이러한 결과는 퇴소아동의 64.7%가 자립하지 못하고 있음을 보여준다. 은평천사원은 퇴소 이후 자립하지 못한 몇몇의 원아들로 인해 나이 어린 원생들에게 부정적인 영향을 미치고 있다고 판단하였으며 이에 따른 운영상의 어려움을 이사회에서 발표하였다. 그리고 은평천사원이 실시했던 이들에 대한 대책은 기술을 배워 자립할 수 있도록 MCOR 직업안정소에 협조를 요청하고 이사들에게 개인적으로 직업을 알선해 줄 것을 부탁하는 것이었다. 그리고 시설자립 대책으로 진행되었던 화훼사업을 연장아의 직업훈련 프로그램으로 병행하는 것이었다. 1966년 11월 온실 40평과 가온실 10평을 착공을 시작으로 건물을 신축, 증축하여 사업을 점차 확대해 나갔고(〈표 5-9〉), 이곳에서 원아와 연장아들이 상추와 장미 등의 재배와 화훼기술을 습득하여 취직하기도 하였다. 그리고 온실사업은 1980년 신규건물 증축과 정지작업으로 정리되었다(은평천사원, 1981.3.16.).

〈표 5-9〉 1960년대 은평천사원 온실 시설

연도	1966	1967	1968	1969	1970
시설 규모	온실 40평 가온실 10평	온실 60평 독립온실 9평 가온실 90평	온실 240평 온실관리자숙사 8평 무궁화화원 10평	온실 500평	온실 9개, 430평 천사화원

자료: 은평천사원. (1966~1970). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

아동시설의 연장아 문제는 비단 은평천사원에만 국한된 것이 아니었다. 한국 사회에서 연장아 문제는 1950년대 초반부터 대두되었다. 1953년 이승만 대통령은 “고아원 등 공공사업단체의 불미스러운 행동을 조사하도록 하라. 사회부에 위원회를 조직하고 무임소 장관이 조사에 착수하면 좋을 것”이라며 조사하게 하였다(국무총리비서실, 1953; 김아람, 2011, p.340에서 재인용). 또한 고아원에 “자활할 수 있는 연령의 아동 상당수가 보조비를 받기 위해 시설에서 아동이 계속 생활하고 있음을 지적하며 사회부가 고아의 자활을 돕고 법제처가 관련법을 만들자는 제안도 있었다(국무총리비서실, 1954). 이에 대통령이 고아원에 입소할 수 있는 아동의 연령, 가정환경 등을 제한하는 관련 법령을 제정하도록 지시하였다(총무처 의정국 의사과, 1955; 김아람, 2011, p.341에서 재인용).

이후 보건사회부는 몇 차례에 걸쳐 후생시설 정비와 함께 18세 이상의 연장자들에 대한 예산 삭감과 퇴원을 지시하였다(조선일보, 1956.11.27.; 조선일보, 1962.2.17.)<sup>59)</sup> 하지만 이 당시 고등학교와 대학에 진학한 연장자들을 무작정 사회로 내보낼 수 없는 상황이었고, 결국 아동양육시설(후생시설)에서 이들의 교육비와 생활비를 부담할 수밖에 없었기 때문에 정부는 이에 대한 대안을 마련해야 했다.

59) 은평천사원 예산을 보면 정부의 실제 연장아 보조비 삭제는 1968년부터인 것으로 확인된다(은평천사원, 1968.3.26.).

정부는 1957년 8월 “육아시설에서 성장하여 국민교육을 마친 연장아동을 사회생활에 적합할 수 있도록 인격을 도야하고 장차 자활함에 필요한 직업기술을 교도하기 위해서” 「중앙소년직업훈련소조직제」(대통령령 제1300호)를 마련하였다.<sup>60)</sup> 1958년에는 「교육사업 및 사회사업을 목적으로 하는 보건사회부 재단기부 행위 준칙에 관한 건」을 제정하여, 사회사업을 위한 재단법인이 ‘1인 1기’의 직업교육을 실시할 수 있는 교육시설을 설치 운영할 수 있도록 하였다(이정덕, 1974, p.446). 그에 따라 1958년 10월 기준 전국에 설치된 민간 직업보도시설 47개소에 7,207명의 소년소녀들이 훈련을 받았다(보건사회부, 1958. pp.20-21, pp.38-40). 이후 정부는 1961년 아동복지법에서 소년직업보도시설을 포함시켰고, 시설 설치기준은 육아시설기준령과 동일하게 적용하여 기존의 육아시설이 해당 사업을 병행할 수 있는 길을 열어주었다(보건사회부, 1964, p.282). 사실상 정부는 자립능력을 갖추지 못한 채 시설을 퇴소하게 되어 부랑아로 전락할 우려가 있는 연장아들에 대한 대책을 마련하고자 하였고, 보사부는 직업보도, 소년병 입대, 기술훈련 등을 통한 사회진출 권장 등을 내세웠다(중앙일보, 1967.2.15.).

서울시는 좀더 일찍 1960년 2월 서울시 산하 각 후생시설에 수용되어 있는 불우한 청소년들에게 직업기술을 가르쳐 자립시킨다는 취지로 서울

60) 「중앙소년직업훈련소조직제」: 1957년 처음 제정된 「중앙소년직업훈련소조직제」는 몇 차례의 개정 후 「국립소년직업훈련소운영규정」(보건사회부령 제293호, 1969.6.27.)을 마지막으로 폐지되었다. 최초 법령에서는 연장아동만을 대상으로 하였으나 1962년 「국립소년직업훈련소조직제」(각령 제1008호) 부터는 생활보호법에 규정된 요보호아동도 포함하여 그 적용대상을 확대하였다. 「국립소년직업훈련소운영규정」(보건사회부령 제155호, 1965.4.21.)에 의하면 훈련생 전원은 기숙사에 수용급식하고, 침구·피복·학용품·일용품·약품 등을 무상으로 급여 또는 대여받는 것으로 되어 있다. 그리고 훈련소의 훈련교과는 농축과, 원예과, 기계과, 목공과, 이용과, 프린트과, 통신전자과, 화공과, 상업미술과, 토건과 등 10개였는데, 훈련교과는 소장이 필요하다고 인정할 경우에는 보건사회부장관의 승인을 얻어 증감될 수 있었다. 그러나 1957년 「중앙소년직업훈련소조직제」가 제정된 후 그 운영규정이 1965년에 마련되었으며, 1969년에 폐지되었던 점을 고려해볼 때 그 실효성에 대해서는 살펴볼 필요가 있겠다.

시립삼성직업보도원을 설립하였다. 이곳에서는 15세 이상 20세 미만의 청소년들이 합숙을 하며 목공과·프린트과·재봉과 등 3개 과에서 1년간 숙련공으로의 기술을 습득하였고(서울역사박물관 유물관리과, 2011, p.56), 1962년 3기생은 16세부터 19세까지의 소년 150명이 1년 동안 목공, 이발, 프린트, 재봉등의 기술교육을 받았다(조선일보, 1960.9.6.). 정부와 시도자치구에서 끊임없이 연장아들을 위한 대책마련을 고심하였고 그 정책을 내놓았지만, 재정적 뒷받침이 부족한 상태에서 그 실효를 거두기 어려웠고 연장아들이 취할 수 있는 선택은 군입대였다.

### 3. 예산

은평천사원은 설립 당시부터 타 시설에 비해 안정적인 재정기반 위에서 출발하였고, 그 운영규모를 확인할 수 있는 예결산에 대한 정보는 1965년부터 확인할 수 있다. 기독교 대한감리회와 감리교 교인으로부터 부동산산을, MCOR, CCF, CWS 등의 해외원조단체로부터 정기보조금과 양곡 그리고 건축비 등의 임시비 등을, 재단법인이 된 이후에는 정부로부터 정기적으로 보조금을 받았다. 그리고 지속적으로 재단수입과 후원금 확보를 위한 노력을 기울여 외원단체의 철수와 정부의 부족한 지원금으로 생겨난 재정적 어려움을 해결해나갔다. 시기별로 항목을 지칭하는 용어가 변화하고 사업진행에 따라 새로운 항목이 생성되거나 없어지기도 하였지만 1965년부터 20여 년간의 은평천사원의 전반적인 회계 경향성은 다음과 같다.<sup>61)</sup>

61) 은평천사원의 회계(세입세출, 수입지출)는 1965년부터 1983년까지의 이사회의를 참조하여 정리하였다. <표 5-6>~<표 5-11>의 세입세출 항목은 최대한 회의록에 작성된 용어 그대로를 사용하기 위해 노력하였으나, 그 의미가 동일하거나 분류의 의미가 없을 경우 하나의 항목으로 합하였다.

먼저 세입을 살펴보면 은평천사원의 사업예산 규모는 점차 커져 1965년과 1983년 예산을 비교해볼 때 약 10배 가까이 증가하였다. 은평천사원의 주요재원은 정부, 외원단체, 재단, 기부금 등으로부터 나왔고, 시기별로 해당 재원이 은평천사원 예산에서 차지하는 비중이 달랐다(〈표 5-10〉, 〈표 5-11〉, 〈표 5-12〉). 1960년대부터 1970년대 중반까지 은평천사원의 주요재원은 외원단체의 보조금이었다. 1960년대 외원의 보조는 은평천사원 예산 중 80% 이상을 차지하고 있었고, 1966년에는 약 90%일 정도로 비중이 매우 컸다. 그러나 1971년을 기점으로 예산액의 비중이 점차 줄어들어 1976년 이후 급감하였고, 1982년부터는 은평천사원의 사회복지사업 예산에서 외원보조금이 발견되지 않는다. 한편, 1975년 전후한 불과 몇 년 사이 외원보조가 급격히 감소함으로써 생겨난 은평천사원의 재정부족은 정부보조금과 기부금으로 충당되고 있었다.

은평천사원 세입에서 정부보조금이 차지하는 비율이 시간의 경과에 따라 점차 높아졌음은 분명하였지만, 1960년대의 지원비율은 전체 예산 중 10% 안팎이었다. 1970년대 들어서도 은평천사원의 운영에 필요한 재정의 50%도 담보하지 못하였다가 1980년대가 되어야 은평천사원 재정의 50% 이상을 차지하는 주요 재원이 되었다. 정부지원의 증가가 두드러진 해는 1977년과 1980년부터 1982년까지였는데, 특히 1977년과 1980년의 경우 그 이전 해 지원금의 약 2배 가까이 증액되었다. 1970년대부터 외원보조금의 감소를 대체한 주요재원이었던 기부금도 1974년까지는 그 비율정도가 매우 미비하였다가 1976년이 되어 급격히 증가하였고 1978년도에는 은평천사원의 전체 세입 중 45.3%를 차지할 정도였다. 1976년과 1977년 그리고 1980년을 전후하여 정부지원금과 기부금이 높아진 이유로 1976년 정부가 불우아동육성정책을 발표하고 국가주도의 결연사업이 전개되었던 상황과 아동복지법(1981년)이 개정되었던 것 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

〈표 5-10〉 은평천사원 세입결산서(1965~1970)

항목	연도		1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
정부보조	690,182	10.4	553,942	7.7	817,533	10.2	810,548	10.0	810,548	10.0	810,548	10.0	1,198,216	13.7
회원보조	5,790,517	87.2	6,474,948	89.7	6,970,761	86.9	6,871,133	84.7	6,839,332	84.2	6,839,332	84.2	7,204,505	82.2
재단보조			100,000	1.4	211,038	2.6	400,000	4.9	450,000	5.5	450,000	5.5	163,000	1.9
기부금													167,634	1.9
잠수입 및 이월금	180,737	2.7	92,723	1.3	19,494	0.2	33,775	0.4	20,000	0.2	20,000	0.2	18,408	0.2
계	6,641,436		7,221,613		8,018,826		8,115,456		8,119,880		8,119,880		8,751,763	

자료: 은평천사원. (1965~1971년). 이사회회의록, 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

〈표 5-11〉 은평천사원 세입결산서(1971~1974, 1976~1977)

항목	연도		1971		1972		1973		1974		1976		1977	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
정부보조	1,602,340	14.5	2,587,800	20.6	3,101,800	24.4	3,422,232	29.0	5,151,955	35.1	9,330,490	37.9		
외원보조	8,628,098	78.0	8,032,530	63.9	7,897,918	62.2	6,649,940	56.3	3,763,427	25.6	3,700,833	15.0		
재단보조	726,725	6.6	1,319,055	10.5	1,027,080	8.1	1,052,000	8.9	1,070,000	7.3	1,671,840	6.8		
기 부 금	76,824	0.7	211,338	1.7	404,592	3.2	404,219	3.4	3,650,323	24.8	7,613,501	31.0		
잠수입 및 이월금	38,242	0.3	416,777	3.3	256,735	2.0	278,105	2.4	1,059,513	7.2	2,279,386	9.3		
계	11,072,229		12,567,500		12,688,125		11,806,496		14,695,218		24,596,050			

자료: 은평천사원. (1971~1978년). 이사회회의록, 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

〈표 5-12〉 은평천사원 세입결산서(1978~1983)

항목	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
정부보조	9,387,018	36.0	12,330,452	34.3	21,745,214	44.6	30,555,854	57.2	41,926,525	62.9	41,407,332	62.8
외원보조	2,659,240	10.2	4,452,362	12.4	2,418,784	5.0	1,257,591	2.4	-	-	-	-
재단보조	1,612,735	6.2	2,855,723	7.9	2,717,000	5.6	600,000	1.1	3,300,000	4.9	4,200,000	6.4
기 부 금	11,808,582	45.3	12,136,793	33.7	20,200,587	41.4	19,563,983	36.6	18,047,632	27.1	18,469,208	28.0
잠수입 및 이월금	610,815	2.3	4,203,965	11.7	1,681,264	3.4	1,476,441	2.8	3,366,844	5.1	1,906,209	2.9
계	26,078,390		35,979,295		48,762,849		53,453,869		66,641,001		65,982,749	

자료: 은평천사원. (1978~1984년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.



은평천사원의 세출항목은 크게 아동부양 및 교육비, 운영비, 영선비, 활용비로 구분할 수 있다(〈표 5-13〉, 〈표 5-14〉, 〈표 5-15〉). 아동부양 및 교육비에는 급식비(주식비 및 부식비), 교육비, 연료비, 보건비, 의류비, 도서오락 등의 지출이, 운영비에는 직원 인건비, 사무비, 공공요금, 회의비 등의 지출이 포함된다. 그리고 영선비에는 건물을 유지하고 보수하는데 지출한 비용이 해당되며, 활용비에는 농축산 및 화훼사업에 필요한 경비, 자동차 운용비 등이 포함된다.

은평천사원의 지출 규모는 예산 규모와 동일하게 증가하였고, 전년대비 증가 폭이 큰 해는 1982년(28,529,615원 증가), 1983년(12,152,162원 증가), 1979년(11,587,363원 증가), 1980년(11,214,406원 증가), 1977년(8,494,688원 증가) 순이었다. 1982년이 다른 해보다도 증가폭이 컸던 배경에는 1981년 지출의 감소가 있지만, 1980년과 비교해도 17,599,860원의 차이를 보여 다른 해보다 지출규모가 컸던 해였다.

지출규모가 전반적으로 증가추세를 보였던 것과는 달리 그 규모가 줄어든 해 1974년(871,605원), 1975년, 1981년이다. 특히 1975년도 지출감소는 아동부양 및 교육비가 다른 항목에 비해 크게 줄었고, 영선비는 최소한의 비용만 지출한 것에 기인한다. 그 이유를 수용아동 정원 및 세입과 연결하여 유추해볼 때, 1974년과 1975년은 은평천사원의 수용 아동 수가 줄어들었던 해였고, 외원의 지원금이 줄어들었던 공백을 충당할 그 외의 재원을 미처 마련하지 못하여 최소한의 사업만을 유지하였기 때문인 것으로 생각된다. 1981년도에는 운영비가 전년도에 비해 약 20%가 삭감되었고, 영선비를 전혀 지출하지 않았다. 이는 은평천사원이 신규사업으로 정박아 수용 및 교육사업을 실시했던 것과 관련이 있는 것으로 보인다.

은평천사원의 가장 큰 지출항목은 아동부양 및 교육비로, 1960년대 중

반까지만 해도 전체 지출의 70~80%를 차지하였다. 이후 1970년을 기점으로 점차 지출비율이 감소하여 주로 50%대를 유지하였다. 이는 해당 항목의 지출규모가 줄어들었기 때문이 아니라 다른 항목의 지출규모가 상대적으로 커졌던 것에 비롯되었다. 지출규모면에서 가장 성장한 항목은 운영비였는데, 1960년 중반에 10%를 유지하다가 점차 증가하여 1979년과 1980년에 전체 지출비의 46~47%까지 올라가는 것을 발견할 수 있다. 시설아동수가 줄어들었음에도 불구하고 아동부양 및 교육비 지출이 증가한 것과 시설운영의 체제를 유지하는 운영비가 동반 상승하였다는 사실은 그만큼 아동에게 제공된 복지서비스의 질이 향상되었을 것이라 예측이 가능하다.

〈표 5-13〉 은평천사원 세출결산서(1965~1968, 1970~1971)

항목	1965		1966		1967		1968		1970		1971	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
아동부양 및 교육비	4,958,990	77.5	5,550,779	80.5	5,709,393	71.2	5,981,936	74.4	5,654,670	67.0	5,207,523	47.5
운영비	880,986	13.8	1,081,700	15.7	1,347,934	16.8	1,583,520	19.7	2,009,540	23.8	2,962,134	27.0
영산비	441,427	6.9	197,215	2.9	165,105	2.1	120,000	1.5	641,678	7.6	601,179	5.5
활용비	117,225	1.8	66,694	1.0	796,339	9.9	360,000	4.5	130,858	1.6	2,201,656	20.1
계	6,398,628		6,896,388		8,018,771		8,045,456		8,436,746		10,972,492	

자료: 은평천사원, (1965~1972년), 이사회회의록, 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

〈표 5-14〉 은평천사원 세출결산서(1972~1977)

연도 항목	1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
아동부양 및 교육비	7,474,441	58.1	7,462,950	58.9	6,827,323	57.8	4,953,323	49.9	7,992,901	54.5	12,612,796	54.4
운영비	3,043,184	23.7	3,896,562	30.7	4,005,787	33.9	3,911,743	39.4	4,060,413	27.7	7,246,345	31.3
영선비	1,041,074	8.1	1,096,789	8.7	407,034	3.4	323,163	3.3	1,094,107	7.5	1,043,670	4.5
활용비	1,309,288	10.2	222,800	1.8	567,608	4.8	747,770	7.5	1,528,797	10.4	2,268,095	9.8
계	12,867,987		12,679,101		11,807,496		9,935,999		14,676,218		23,170,906	

자료: 은평천사원. (1972~1978년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 작성함.

〈표 5-15〉 은평천사원 세출결산서(1978~1983)

항목	연도		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%	원	%
아동부양 및 교육비	14,390,481	59.3	14,666,311	40.9	22,835,099	48.5	28,607,581	79.1	28,007,581	43.3	33,569,442	48.9		
운영비	7,370,485	30.4	16,687,622	46.5	22,115,537	47.0	6,156,083	17.0	23,800,022	36.8	28,851,613	42.0		
영선비	1,210,565	5.0	1,227,260	3.4	1,893,075	4.0	0	0	2,304,612	3.6	4,638,980	6.8		
활용비	1,310,411	5.4	3,288,112	9.2	240,000	0.5	1,388,311	3.8	730,286	1.1	1,569,300	2.3		
계	24,281,942		35,869,305		47,083,711		36,153,956		64,683,571		68,629,335			

자료: 은평천사원. (1978~1983년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

간략히 은평천사원의 회계(수입지출, 세입세출) 경향성을 살펴봤을 때 1976년 전후하여 주요재원과 지출 상에서 많은 변동이 있었던 것으로 나타났다. 그런데 이 모습은 보건사회부가 동일 시기에 실시한 아동수용시설의 실태조사 결과와 다소 차이점이 발견된다. 보건사회부는 전국의 402개소 아동수용시설 중 무작위로 설문조사를 실시하였고 조사에 응답한 66개소 시설(수용아동 수 총 6,376명)의 1975~1977년간 운영재원의 비율은 아래의 <표 5-16>과 같았다.

<표 5-16> 아동복지시설 운영재원 구성비율(1965, 1969, 1974~1977)

항목	연도	1965	1969	1974	1975		1976		1977	
					천원	%	천원	%	천원	%
법인수입		13.2	15.8	15.0	123,936.4	14.8	148,429.8	14.1	192,933.9	14.5
정부보조		15.5	26.2	48.0	311,869.5	37.3	422,483.7	40.3	575,766.7	43.2
외원보조		64.0	51.0	15.8	337,289.8	40.3	368,334.9	35.1	367,653.2	27.6
민간보조 *					37,578	4.5	69,329.1	6.6	127,500.9	9.6
수익자 부담 **					3,953	0.5	4,424.6	0.4	9,101.7	0.7
잡수입 ***		7.3	7.0	8.0	21,287.4	2.5	35,983.3	3.4	58,476.6	4.4
계					835,914.1		1,048,985.4		1,331,433	

자료: 보건사회부. (1978), 아동복지의 발전을 위한 정책결정에 관한 연구 - 시설사업을 중심으로. pp.20-21.

\* 민간보조 : 주로 국내후원자 결연금.

\*\* 수익자부담 : 수용자 부모 담레금품 등.

\*\*\* 잡수입 : 설립지원금, 이자수입, 불용품 등.

해당결과를 보면 정부보조와 민간보조가 증가하고 외원보조가 감소하는 경향성은 은평천사원의 결과와 동일하였다. 1965년과 1977년간의 운영재원 비율만을 봤을 때 정부보조는 15.5%에서 1977년 43.2%로 약 3배 가까이 성장하였고, 외원은 36.4% 감소하였다. 그리고 보사부는 민간보조가 1965년에는 전무하다가 1977년 급격히 증가한 것으로 평가하였고 이는 정부의 국내결연사업에 의한 것으로 보았다.

위 결과를 은평천사원 세입과 비교해볼 때 몇 가지 차이점이 발견된다. 우선 은평천사원의 정부지원금 비율이 타 시설에 비해 평균적으로 5%정도 낮았고, 1969년도는 16% 이상이 차이가 났다. 그리고 <표 5-12>의 민간보조와 은평천사원의 기부금을 비교해볼 때 은평천사원의 기부금 비율이 시설재원에서 차지하는 비율이 훨씬 크다.

동일 연구에서 발표한 1975~1977년간 아동복지시설의 운영지출 구성비율과 은평천사원의 것과 비교해볼 때, 아동부양과 관련한 직접비가 감소하고 간접비가 증가한 것은 동일한 시대적 흐름으로 볼 수 있다(<표 5-17> 참조).

<표 5-17> 아동복지시설 운영지출 구성비율(1975~1977)

항목	연도	1975		1976		1977	
		천원	%	천원	%	천원	%
직접비	주부식비	301,337.5	36.0	395,022.0	37.7	510,005.0	38.3
	교육비	62,532.3		79,608.7		96,684.8	7.3
	의료비	18,927.1		22,562.5		18,549.8	1.4
	피복비	44,786.2		52,060.7		65,482.5	4.9
	기타직접비	40,942.9		50,185.1		52,982.2	4.0
	소계	468,526.0	56.0	599,439.0	57.1	743,704.3	55.9
간접비	광열비	35,600.9		39,178.5		44,930.4	3.4
	인건비	152,985.5	18.3	203,090.9	19.4	298,229.4	22.4
	시설유지비	35,497.7		40,970.8		55,262.2	4.2
	시설신축비	21,654.4		11,689.2		25,798.8	1.9
	사무비	26,801.2		29,408.2		37,495.5	2.8
	공공요금	21,199.5		27,426.5		28,057.1	2.1
	기타간접비	73,648.9		97,782.3		97,955.6	7.4
	소계	367,388.1	44.0	449,546.4	42.9	587,739.0	44.1
총계	835,914.1		1,048,985.4		1,331,433.0		

자료: 보건사회부. (1978), 아동복지의 발전을 위한 정책결정에 관한 연구 - 시설사업을 중심으로. p.22

## 1) 정부보조금

은평천사원은 만 18세 미만의 아동을 보호하는 양육시설로 이곳의 수용아동은 생활보호법의 거택보호자로 간주되어 정부로부터 생계보호와 의료보호 등의 법적보장을 받을 수 있었다. 따라서 정부는 이들의 생계를 보호하고 유지하는데 필요한 비용, 즉 음식, 의복, 기타 일상생활의 수요를 충족하기에 필요한 금품을 보호시설인 은평천사원에 급부하여야 할 의무가 있었고, 인건비, 행정사무비, 보호실시의 비용, 보호업무 상 필요한 비용 또한 제공해야 했다.<sup>62)</sup> <표 5-18>은 은평천사원 세입에 나타난 정부보조 현황이다. 이를 보면 1970년 이전까지 정부가 지원한 항목은 정부보조미와 정부보조금, 즉 급식비에 한정되어 있었다가, 1970년 사회복지사업법이 통과된 이후 정부의 시설지원 항목이 확대되어가는 것을 알 수 있다. 정부가 급식비 외 처음으로 지출한 시설지원비는 1970년부터 지출한 보모인건비였다. 1974년과 1975년 수당장학금, 1976년부터 1978년까지 지급된 장학금 모두 직원 교육비로 지급된 것으로 판단되며 넓게 볼 때 인건비에 포함되는 비용이다. 따라서 1979년 시설아동 교육비가 지출되기 이전까지 정부의 지원은 보모인건비에 한정되어 있었다고 할 수 있다. 1980년은 정부지원 항목으로 인건비 외에도 시설운영비, 교육비, 피복비, 연료비 등이 포함되었고, 인건비 내에서도 보모와 함께 총무직과 간호직의 급여가 포함되는 등 지급규모와 내용이 크게 확대되었던 해였다. 그리고 정부는 1982년부터 시약대와 시설유지비도 지원하기 시작하였다.

62) 생활보호법(법률 제913호, 1961년 12월 30일)의 보호대상에 만 18세 미만의 아동이 포함되며, 보호의 종류는 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호 등이 있다. 아동이 보호사업을 목적으로 하는 사회복지시설인 양육시설에 거주하고 있을 때 국가 또는 지방 정부는 인건비, 행정사무비, 보호실시의 비용, 보호업무상 필요한 비용 등의 보호비용을 보호시설에 제공할 의무를 지닌다. 이후 생활보호법(법률 제3623호, 1982년 12월 31일)이 개정되면서 기존의 보호종류 외 자활보호, 교육보호가 포함되었다.



〈표 5-18〉 은평천사원 세입결산서 - 정부보조금(1965~1983)

항목	연도	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
직 접 비	정부보조금	510,034	451,600	579,800	579,800	579,800				
	정부보조금	180,148	102,342	237,733	230,748	230,748				
	주식대(양곡)						684,000	863,000	1,198,700	1,326,000
	부식대(생계비)						419,716	563,840	1,259,100	1,535,600
	연료비									
	시약대									
	피복비									
	교육비									
	연장이정착금									
	인건비							94,500	175,500	130,000
간 접 비	수당장학금									
	장학금									
	종사자급식비									
	운영비									
	시설유지비									
	기타									
	소계	690,182	553,942	817,533	810,548	810,548	1,198,216	1,602,340	2,587,800	3,101,800

항목	년도												
	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983				
직 접 비	정부보조비												
	정부보조금												
	주식대(양곡)	1,518,920	1,720,075	3,307,812	3,327,268	4,087,919	5,919,891	10,132,796	12,870,072	11,305,010			
	부식대(생계비)	1,669,430	2,777,880	3,645,450	3,982,550	4,433,718	5,657,960	7,264,600	8,936,412	8,653,366			
	연료비						1,230,347	2,240,365	3,330,848	2,777,638			
	시약대								254,030	327,080			
	피복비						1,401,300	1,922,400	3,270,853	2,597,000			
	교육비					1,247,745	450,000	800,000	900,000	630,000			
	연장아정착금								720,000				
	인건비		504,000	855,000	1,200,000	2,451,070	4,426,380	4,970,586	7,987,138	10,326,400			
간 접 비	수당장학금	233,882											
	장학금		150,000	860,114	180,000								
	총사자급식비												
	운영비									351,830	524,046	880,588	
	시설유지비									1,600,000	2,170,450	2,816,250	
	특별												
	기타				662,114	697,200					758,626	1,094,000	
	소계	3,422,232	5,151,955	9,330,490	9,387,018	12,220,452	21,745,214	30,555,854	41,926,525	41,407,332			

자료: 은평천사원. (1965-1984년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

## 가. 직접비

### (1) 급식비

은평천사원은 정부로부터 정부보조미(주식비, 양곡)와 정부보조금(부식비, 생계비)이란 항목으로 급식비를 지급받았다. 원아가 제공받는 보조미는 주로 백미(쌀)와 정맥(쌀보리)이었고, 정부는 원아 1인에게 제공하는 일정량을 당시 시가로 환산한 뒤 이를 일자로 계산한 비용을 시설에 주식비라는 항목으로 지불하였다. 우유, 과일, 채소 등을 구입하는데 필요한 부식비도 원아 당 일정금액을 책정하여 지출하였다. 급식비는 계속 인상되었는데 정부의 연도별 급식비 산출근거와 지급액은 아래의 <표 5-15>와 같다.

은평천사원은 조선구호령에 의거하여 후생시설로 설치되었지만 1961년 아동복지법 제정 이후 아동복지시설로 전환되었다. 그리고 <표 5-15>를 보면 후생시설들이 조선구호령에 따라 14세 이하의 고아들만 정부보조금을 받았던 것과는 달리 만 18세미만의 시설아동들도 정부보조를 받고 있었다. 그리고 1970년대 중후반부터 급식비의 책정비가 가파르게 높아져서 해당 항목의 총 예산이 1970년 1,041,882원에서 1980년에는 13,145,256원으로 증가하였다. 이는 10년 만에 예산이 약 12.5배가 증가한 것으로 각 해당 년도 원아 수의 차이를 고려해볼 때 원아 당 배정된 금액이 높아졌다는 것을 알 수 있다.

〈표 5-19〉 연도별 정부와 은평천사원의 직접비 비교(급식비)

연도	신출근거	주식비	부식비	계	신출근거	주식비	부식비	계	
1965	예산	484,000	160,000	644,000		1,691,920	1,008,000	2,699,920	
	결산	510,034	180,148	690,182		1,582,192	1,084,786	2,666,978	
1966	예산	원아 100명×365일, 18세 미만 보조금 주식비 백미 2.2홉, 정맥 8.8작 부식비 3원	653,240	127,080	780,320	원아 140명×365일 주식비 백미 2.5홉×7원, 보리잡곡 2홉×6원, 부식비 일 25원	1,681,920	1,077,985	2,759,905
	결산		451,600	102,342	553,942		-	-	-
1967	예산	원아 100명×365일 보조금 3원에서 5원으로 인상	684,480	180,000	864,480	원아 140명×365일 주식비 백미 2.5홉×7원, 보리 2홉×5원, 부식비 22원	1,405,250	1,124,200	2,529,450
	결산		579,800	237,733	817,533		1,471,391	1,010,324	2,481,715
1968	예산	원아 100명×365일, 연장아 보조비 삭제 부식비 5원에서 6원 50점으로 인상	589,800	230,748	820,548	원아 125명×365일 주식비 백미 2.5홉×10원, 보리 2홉×8원, 부식비 25원	1,460,000	1,140,625	2,600,625
	결산		-	-	-		-	-	-
1969	예산	-	-	-	주식비 백미 2.5홉×10원, 보리 2홉×8원, 부식비 25원	1,870,625	1,240,625	3,111,250	
	결산	-	-	-		-	-	-	-

연도	신출근거	주식비	부식비	계	신출근거	주식비	부식비	계
1970	원아 100명×365일 주식비 백미 8작, 보리 1.2작 / 부식비 8원	695,760	346,122	1,041,882	주식비 백미 2.5홉×12원, 보리 2홉×9원, 부식비 20원	2,060,000	1,368,750	3,428,750
	원아 80명×365일 주식비 백미 8작, 보리 1.2작 / 부식비 20원	684,000	419,716	1,103,716	원아 120명×365일 주식비 백미 2.5홉×16원, 부식비 30원	1,687,636	1,140,936	2,828,572
1971	원아 80명×365일 주식비 백미 8작, 보리 1.2작 / 부식비 20원	684,000	584,000	1,268,000	원아 100명×365일 주식비 백미 2.5홉×18원, 보리쌀 1.5홉×9원, 부식비 50원	1,777,200	1,423,000	3,200,200
	-	863,000	563,840	1,426,840	원아 60명×365일 주식비 240g×2원, 210g×1원, 부식비 100원	1,617,122	1,174,929	2,792,051
1972	-	958,313	1,277,500	2,235,813	원아 80명×365일 주식비 백미 2.5홉×20원, 보리쌀 1.5홉×10원, 부식비 50원	2,135,000	1,825,000	3,960,000
	원아 50명×365일 주식비 50원	1,198,700	1,259,100	2,457,800	원아 80명×365일 주식비 백미 2.5홉×20원, 보리쌀 1.5홉×10원, 부식비 50원	2,075,000	1,745,478	3,820,478
1973	원아 50명×365일 주식비 50원	912,500	1,058,100	1,970,600	원아 60명×365일 주식비 240g×2원, 210g×1원, 생계비 100원	1,898,000	1,460,000	3,358,000
	-	1,326,000	1,535,600	2,861,600	원아 60명×365일 주식비 백미 2.5홉×20원, 보리쌀 1.5홉×10원, 부식비 100원	2,216,250	1,747,438	3,963,688
1974	-	1,973,000	2,299,500	4,272,500	-	3,016,200	2,628,000	5,644,200
	원아 60명×365일 양곡 백미 216g×2원, 보리 207g 생계비 100원	1,518,920	1,669,430	3,188,350	-	2,002,830	1,887,495	3,890,325
1975	원아 60명×365일 양곡 백미 216g×2원, 보리 207g 생계비 100원	1,399,400	2,190,000	3,589,400	원아 60명×365일 주식비 240g×2원, 210g×1원, 부식비 100원	1,699,400	2,190,000	1,701,590
	-	-	-	-	원아 60명×365일 주식비 240g×2원, 210g×1원, 부식비 100원	1,353,212	1,373,836	2,727,048

연도	연도	신출근거	주식비	부식비	계		신출근거	주식비	부식비	계
					주식비	부식비				
1976	예산	-						1,584,684	2,628,000	4,212,684
	결산		1,720,075	2,777,880	4,497,955	-		1,835,385	2,844,578	4,679,963
1977	예산	원아 60명×365일 주식비 백미 266g×32원, 보리 255g×19원 생계비 150원	2,925,183	3,285,000	6,210,183	원아 60명×365일 주식비 백미 266g×32원, 보리 255g×19원 부식비 150원	2,925,183	3,285,000	6,210,183	
	결산		3,307,812	3,645,450	6,953,262		3,386,012	4,446,239	7,832,251	
1978	예산	원아 70명×365일 주식비 양곡 145원 생계비 170원	3,704,750	4,343,500	8,048,250	원아 70명×365일 주식비 양곡 145원 생계비 170원	3,704,750	4,343,500	8,048,250	
	결산		3,327,268	3,982,590	7,309,858		3,533,628	54,14,247	7,309,858	
1979	예산	-	4,212,684	4,533,300	8,745,984	원아 60명×365일 주식 192.36원 부식비 207원	4,212,684	4,533,300	8,745,984	
	결산		4,087,919	4,433,718	8,521,637		4,087,919	5,373,810	9,461,729	
1980	예산	원아 80명×365일 주식비 양곡 230.18원 생계비 220.18원	6,721,256	6,424,000	13,145,256	원아 80명×365일 주식비 양곡 230.18원 생계비 220.18원	6,721,256	6,424,000	13,145,256	
	결산		5,919,891	5,657,960	11,577,851		5,919,891	7,049,146	12,969,037	

주: 급식비 신출근거는 예산에 근거하여 작성하였으며, 공란으로 되어있는 해는 예산자료가 누락되어 작성되지 못한 자료. 은평천사원. (1966-1981년). 이사회회의록, 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

그러나 정부의 급식비 보조금을 은평천사원이 실제 사용한 급식비와 비교해보면 그 정도가 매우 부족하였다는 것을 확인할 수 있다. 우선, 정부와 은평천사원은 급식비 산출할 때 급식지원 아동수가 각기 달랐다. 정부는 1970년까지 은평천사원의 정원인 100명을 기준으로 급식비를 산출하였고, 1971년 이후 한동안 급식비의 산출아동 수를 은평천사원의 시설 정원 수 보다 낮게 책정하기도 하였다. 은평천사원은 실제 시설의 수용아동 수로 때로는 가용인원을 고려하여 급식비를 산출하였다. 은평천사원에는 연장아를 포함하여 시설정원을 넘는 아동들이 생활하고 있었기 때문에 정부의 급식비 산출방법으로는 아동부양의 의무를 다하기 어려웠다. 정부와 은평천사원간의 급식비 산출 아동수가 일치된 해는 1975년이었다.

둘째, 정부와 은평천사원의 급식비 산출단가 차이가 매우 컸다. <표 5-19>를 보면 1971년까지 주식비의 산출단위가 정부는 ‘작’이었고, 은평천사원은 ‘흡’이었다. ‘작’은 ‘흡’의 1/10분량의 작은 단위일 뿐 아니라, 신문에서 발표한 정부의 보조금, 즉 1인당 하루 쌀 3흡과 부식비 30환(원)씩 제공한다는 것과도 차이가 매우 크다고 할 수 있다(조선일보, 1957.4.20.; 조선일보, 1957.5.15.). 부식비의 금액도 정부와 은평천사원이 매우 큰 차이를 보이는데 1973년이 되어서야 정부와 은평천사원의 부식비가 일치된다. 이는 곧 급식비 전체 총액의 차이로 이어지는데 1965년의 경우 정부와 은평천사원의 급식비는 약 4배 차이가 났다. 정부의 급식비 예산이 점차 증가하여 은평천사원의 예산과 일치되는 해는 1977년이 되어서이다.

## (2) 교육비·피복비·연료비

정부는 급식비를 제외한 직접비를 시설지원 예산에 포함시킨 것은 1980년부터였고, 그 항목은 고교생 교육비와 피복비 그리고 연료비였다. 이 중 교육비가 1979년부터 실제 지급이 시작되었지만, 지급비는 피복비, 연료비, 교육비 순으로 높았다. 정부지원의 직접비(급식비 제외) 중 교육비가 차지하는 비중은 1980년과 1981년 각 12.6%, 16.1%로 정부의 직접비 지원은 시설아동의 의식주에 치중되었다고 볼 수 있겠다. 특이한 점은 정부의 교육비 지출이 고교생을 대상으로 하고 있다는 것이다. 중학교 무상의무교육이 1985년도에 실시되었던 것에 비춰볼 때 중학생의 교육비를 지출하지 않고 고등학생 교육비를 제공한 것은 매우 이례적이라 할 수 있겠다. 1979년 교육비 지원 또한 1980년과 1981년 교육비 예산 산출근거를 볼 때 아마도 고교생 교육비였을 것으로 보인다.

은평천사원은 1960년대부터 직접비 항목에 교육비, 연료비, 피복비 외에도 도서오락비, 행사비 및 직업보도 등을 포함하여 비용처리하였다. 교육비, 피복비, 연료비 등이 직접비에서 평균 42.5%를 차지하고 있었고, 직접비에서 급식비 다음으로 지출이 많았던 교육비의 경우 평균 20.1%였다. 은평천사원 세출에서 교육비가 차지하는 비율을 정부와 단순비교할 수 없는 것이 실제 지출된 비용과 지원의 다양성의 측면을 고려할 때 질적인 차이가 매우 크기 때문이다. 즉, 정부는 1980년에 들어서 소수의 고교생에게 최소한의 교육비를 제공했던 것과는 대조적으로 은평천사원은 1960년대부터 정규교육과정을 밟기를 희망하는 모든 원아들에게 교육의 기회를 제공하였고, 그에 필요한 수업료, 입학금, 급식비, 교과서비, 가방 및 학용품비 등 일체 경비를 지원하였다. 이러한 은평천사원의 높은 교육비 지출은 은평천사원 창립정신과 연결되는 부분이라고 보인다. 은



평천사원의 직접비 예산에서 발견되는 특이점은 1979년까지 원아들의 위생과 여가활동을 지원하는 직접비가 1980년 들어서 없어지고, 정부의 직접비 지출항목과 일치되었다는 것이다(〈표 5-20〉).

〈표 5-20〉 연도별 정부와 은평천사원의 직접비 비교(급식비 제외)

(단위: 원)

연도	정부		은평천사원	
	예산, 산출근거	총 결산액	예산, 산출근거	총 결산액
1965				2,292,012
1966				3,006,145
1967				3,227,678
1968				3,381,311
1970				2,826,098
1971			연료비, 보건비, 피복비, 교육비, 청결, 잡비/교회,	2,415,472
1972			도서오락, CCF 축하, 직업보도	3,653,963
1973				3,449,262
1974				2,936,742
1975				2,226,275
1976				3,312,938
1977				4,780,545
1978			교육비 2,542,255 의류비 906,395 연료비 1,132,580 보건비 457,605 청결비 136,638 도서오락비 40,700 CCF 축하행사비 226,433 소계 : 5,442,606원	5,442,606
1979	(교육비에 대한 예산이 없었음)	1,247,745	교육비 2,400,000 피복비 750,000 연료비 1,119,600 보건비 480,000 청결비 180,000 도서오락비 180,000 소계 : 5,204,582원	5,204,582

연도	정부		은평천사원	
	예산, 산출근거	총 결산액	예산, 산출근거	총 결산액
1980	고교생교육 30,000원×14명 = 420,000 피복비 19,000원×80명 = 1,520,000 연료비 47.84원×80명×365일 = 1,396,928 소계 : 3,336,928원	3,091,647	교육비 6,262,000 피복비 2,744,000 연료비 2,314,250 소계 : 9,866,062원	9,866,062
1981	고교생교육 50,000원×16명 = 800,000 피복비 435원×5165 = 2,246,775 연료비 26,700원×72 = 1,922,400 소계 : 4,969,175원	4,962,765	교육비 4,835,775 의류비 2,128,250 연료비 2,310,025 소계 : 9,274,050원	9,247,050

자료: 은평천사원. (1966~1982년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

## 나. 간접비

### (1) 인건비와 운영비

정부 지원의 인건비와 운영비의 실제를 보면 <표 5-21>과 같고, 예산 비교를 통해 인건비 차이를, 결산비교를 통해 간접비 차이를 확인할 수 있다. 결과 급식비 항목에서 정부 지원금과 은평천사원 실제 비용의 격차가 매우 컸지만 정부가 점차 그 격차를 줄여나가 1977년이 되면 동일한 기준과 비용이 형성되었던 것과는 달리 인건비와 운영비 등의 간접비에서는 1980년이 지나도 그 격차를 줄이지 못하였다.

인건비의 경우 정부와 은평천사원이 급여를 보장한 직종과 그 수 그리고 지급한 급여단가가 달랐다. 정부는 사회복지사업법을 통해 복지종사

자에게 급여를 제공한다고 하였지만, 1970년대 급여를 지급한 직종은 보모에 한정되었고, 1980년이 되어서야 총무와 간호사로 지급대상이 확대되었다. 따라서 은평천사원은 시설운영에 참가하고 있는 다른 직종, 즉 원장, 총무, 복지사, 건물관리인 등의 급여는 정부로부터가 아닌 다른 곳에서 구해야 했다. 실제 조규환 원장은 MCOR 사무실에 주1회 출근하여 직업보도 담당직원으로 근무함으로써 본인의 급여를 해결하기도 하였다(서울역사편찬원, 2013).

급여단가도 낮게 책정되었는데 그 차이를 정확히 비교할 수 있는 1980년 인건비를 보면 정부는 총무 76,070원, 보모와 간호사 50,190원의 급여를 지급한 것에 비해 은평천사원 총무는 180,000원, 보모와 간호사 71,700원으로 높았다. 더욱이 인건비 산출 개월 수에서 정부는 12개월, 은평천사원은 13개월이라는 차이를 보였고, 종사자급식비 일수를 정부는 공휴일을 제외한 일자인 167일로 산출한 것에 비해 은평천사원은 365일을 산출함으로써 인건비 총액 차이가 더욱 커졌다.

정부가 1980년부터 지급한 운영비와 실제 은평천사원 운영비의 총액을 비교해보면 정부 6,026,380원이었고, 은평천사원은 22,115,537원으로 그 차이가 3배 이상이었다. 그 이유는 정부가 지급한 운영비가 아동 1인당 2만원을 책정하였던 것과는 달리 은평천사원의 운영비에는 사무비, 공공요금, 의료비, 행사비, 교통비 등의 실제 시설을 운영하는데 들어가는 모든 비용을 산출하였기 때문이다.

〈표 5-21〉 연도별 정부와 은평천사원의 간접비(인건비, 운영비) 비교

(단위: 원)

연도	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계
1965	예산			0	직원 16명 급여	590,000		590,000
	결산			0		584,600	296,386	880,986
1966	예산			0	직원 16명 급여 624,000원 참무 1명 급여 24,000원	648,000		648,000
	결산			0		594,350	487,350	1,081,700
1967	예산			0	직원 18명 급여 794,400	909,600		909,600
	결산			0		886,350	461,584	1,347,934
1968	예산			0		1,091,520		1,091,520
	결산			0		1,091,520	492,000	1,583,520
1969	예산					1,021,320		
	결산							
1970	예산	(인건비 예산이 없었음)		0	인건비	1,327,716	1,180,120	2,507,836
	결산			94,500		1,180,120	829,420	2,009,540

연도	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계
1971	예산	126,000		126,000	인건비 38,000 × 12개월	1,283,000		1,283,000
	결산	175,500		175,500		2,354,500	607,634	2,962,134
1972	예산	175,000		175,000	인건비 184,000 × 12개월	2,208,000		2,208,000
	결산	130,500		130,500		2,120,540	922,644	3,043,184
1973	예산	168,000		168,000	인건비 166,500원 × 13개월	2,164,500		2,164,500
	결산	240,200		240,200		2,565,250	1,331,312	3,896,562
1974	예산	292,000		292,000		2,651,000		2,651,000
	결산	233,882		233,882		2,666,970	1,338,817	4,005,787
1975	예산	480,000		480,000		2,652,000		2,652,000
	결산			0		2,641,000	1,270,743	3,911,743
1976	예산	1,116,000		1,116,000		2,917,000		2,917,000
	결산	654,000		654,000		2,819,000	1,241,413	4,060,413
1977	예산	1,116,000		1,116,000	인건비 380,000원 × 13명	4,940,000		4,940,000
	결산	1,715,113		1,715,113		4,823,600	2,422,745	7,246,345

연도	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계	(예산) 산출근거	인건비	운영비	계
1978	예산 직원수당 5명 × 15,000원 × 12개월 1명 × 25,000원 × 12개월	1,488,000		1,488,000	인건비 630,000원 × 14명	8,820,000		8,820,000
	결산 장학금	1,380,000		1,380,000		5,722,000	1,648,485	7,370,485
1979	예산 직원수당 5명 × 15,000원 × 12개월 1명 × 25,000원 × 12개월	2,954,480		2,954,480	인건비 981,496원 × 13명	12,759,448		12,759,448
	결산 장학금	3,698,815	985,894.2	4,684,709.2		14,137,288	2,550,334	16,687,622
1980	예산 운영비 80명 × 20,000원 인건비 총무 76,070 × 12개월 보모 50,190 × 5명 × 12개월 간호 50,190 × 12개월	4,783,105	1,600,000	6,383,105	인건비 원장 240,000 × 13 총무 180,000 × 13 보모 71,700 × 5 × 12 간호원 71,700 × 1 × 13 기타직원 50,000 × 8 × 13 총사자급식비 주식비 230.18 × 6명 × 365일 부식비 220 × 6명 × 365일 소계 :	17,288,494.2	5,384,000	22,622,494.2
	결산 총사자급식비 307원 × 5명 × 167일 소계 :	4,426,380	1,600,000	6,026,380		17,119,960	4,995,577	22,115,537

주: 1) 산출근거란에 빈칸으로 되어 있는 것은 자료가 누락된 해이며, 산출근거는 예산에 근거하여 작성하였음.

2) 은평천사원의 1979년도까지의 인건비는 전체 직원의 총 급여의 합임.

3) 은평천사원 운영비 산출근거는 사무비, 공공요금, 의료비, 행사비, 교통비, 교통신비, 기타 등의 지출비용을 합한 것임.

자료: 은평천사원 (1965-1982년), 이사회회의록, 내부자료, 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

이러한 현상은 은평천사원이 1980년부터 운영을 시작한 특수학교의 초기 예산에서도 동일하게 발견된다. 즉 정부와 은평천사원의 운영예산에서 급식비의 수준만 맞춰져 있을 뿐 시설운영비가 매우 낮게 책정되었고 시설운영에 참가하는 전체 직원의 인건비와 수용아동에게 제공되어야 할 피복비와 연료비가 보장되지 못하였다(〈표 5-22〉).

〈표 5-22〉 정부와 은평천사원의 특수시설(정박아) 예산 비교(1980~1981)

(단위: 원)

연도	항목	정부		은평천사원	
		산출근거	예산액	산출근거	예산액
1980	운영비	40명×20,000	800,000	사무비, 공공요금, 교통비	3,360,000
	인건비	총무 76,090×12 간호 50,190×12 보모 50,190×3명×12개월	3,321,960	교장 천사원에서 지출 교사 130,000×6 의사 300,000×12개월 간호 80,000×12개월 사무 100,000×12개월 보모 80,000×3명×12개월 관리 80,000×12개월	22,320,000
	주식비	양곡 40명×230,18원×365	3,360,628	양곡 40명×230,18원×365	3,360,628
	생계비	40명×220원×365	3,212,000	40명×220원×365	3,212,000
				간식비 40명×50원×182일	364,000
				기타 10,000원×12개월	120,000
	기타	기타	3,000,000	-	-
계		13,694,588		32,736,628	
1981	운영비	-	8,000,000	-	4,980,000
	인건비	의사 319,585×10 총무 82,915×10 지도교사 70,196×10 물리치료사 70,196×10 영양사 55,223×10 간호원 55,223×10 보모 55,223×10×2	9,846,760	원장 300,000×10개월, 천사원에서 급여 삭제 의사 460,000×10개월 총무 150,000×10개월 물리치료사 110,000×10개월 지도교사 110,000×10개월 영양사 80,000×10개월 간호원 80,000×10개월 보모 80,000×10개월×6명	20,100,000

연도	항목	정부		은평천사원	
		산출근거	예산액	산출근거	예산액
				기타직원 600,000×10개월×4명	
	주식비	양곡 백미 299.72원 정맥 70.25원	6,737,569	369.97원 종사자 369.97원	7,585,124
	생계비	60명×265원×305일	4,865,400	265.60원 종사자 300원×7명×165	5,508,000
	분유	60명×196원×306	3,598,560	60명×196원×306	3,598,560
	종사자 급식비	7명×453원×165	523,215	(주식비, 생계비에 포함)	-
	피복비	26700원×60명	1,602,000	-	2,160,000
	연료비	74.97원×60명×305일	1,376,449	-	3,012,880
	계		36,549,953		46,944,564

자료: 은평천사원. (1981.3.16.). 정기이사회의록. 내부자료 ; 은평천사원. (1982.3.19.). 정기이사회의록. 내부자료를 토대로 연구진이 작성함.

본 글에서 살펴봤듯이 은평천사원이 시설을 운영하는데 필요한 자금을 정부로부터 충분히 지원받지 못하였다. 따라서 은평천사원은 시설운영 재원을 마련할 방안을 마련해야 했고, 이를 외원으로부터의 보조금, 재단 수입 마련, 기부금 모집노력, 결연사업 연계 등으로 그 간극을 메꿔나갔다. 그러나 이 또한 한계점에 도달하면서 시설전환을 시도하게 되는 결과를 가져왔다.<sup>63)</sup>

## 2) 의원단체의 보조금

은평천사원은 설립부터 주한미군, USOM, CARE, 미국 독지가 등의 지원을 입은 바 크고 1960년대는 의원단체의 보조금이 은평천사원의 생

63) 1976년 이사회기록을 보면 은평천사원은 시설운영을 주로 외원과 일부 정부보조에 의존하여왔는데, 의원보조의 중단과 정부보조의 부진 등으로 인한 운영재원의 감축, 그에 반한 제반물가 상승과 인건비의 필연적인 인상 등으로 시설운영에 결정적인 타격을 받으면서 육아시설 운영이 한계점에 도달하였다고 판단하고 있었다(은평천사원. 1976.4.9.).



존과 직결되었다고 할 정도로 시설 운영비에 큰 비중을 차지하고 있었다. 은평천사원을 지원한 대표적인 의원단체는 MCOR, CCF, CWS, HOLT 등이었다. 특히 MCOR, CCF의 경우 은평천사원의 설립시기부터 이사진으로 참여하여 운영방향과 사업에 영향을 미쳤으며, 장기간 보조금을 지급하여 은평천사원 운영에 많은 도움이 되었다. 그러나 의원철수 시기와 맞물려 1970년부터 은평천사원을 지원하였던 의원단체도 줄어들었고, 1982년부터 사회복지사업 예산에 의원단체 지원금은 발견되지 않는다(〈표 5-19〉).

CWS는 미국의 잉여생산물을 지급하였고, 이를 시가로 환산하면 평균 15만 5천원 정도였다. 이는 동일시기 은평천사원이 원아들에게 제공했던 평균 급식비 약 266만원과 정부가 지급했던 평균 급식비 약 80만원 보다 매우 낮은 금액이었고 이나마 1970년에는 중단되었다. HOLT는 기존 의원단체가 원아들의 급식비와 생활비에 보조금을 지급하였던 것과는 달리 입양사업에 한정하여 보조금을 지급하였다. 따라서 HOLT 보조금은 은평천사원이 일시적으로 위탁양육사업을 실시했던 해에만 세입예산에서 발견된다. 결국 보조금 지급의 규모와 기간 등을 봤을 때 가장 적극적으로 은평천사원을 지원했던 의원단체는 MCOR과 CCF라 할 수 있겠다.

〈표 5-23〉 은평천사원 세입결산서 - 외원보조금(1965~1974, 1976~1983)

(단위: 원)

항목	연도	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
MCOR	보조금	3,819,238	3,679,594	4,127,648	4,048,520	4,292,000	4,647,850	5,310,000	4,911,750	3,510,504
	추하금	1,808,679	2,197,649	2,708,077	2,708,077	1,893,360	2,403,655	2,205,098	2,199,855	1,963,089
CWS	보조금		347,705			539,436			434,617	304,325
	추하금	162,600	250,000	135,036	114,536	114,536				
특별보조금							153,000	1,113,000	486,308	
HOLT										2,120,000
소계		5,790,517	6,474,948	6,970,761	6,871,133	6,839,332	7,204,505	8,628,098	8,034,530	7,897,918
항목	연도	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
MCOR	보조금	2,692,978								
	추하금	2,098,962	1,879,575	2,296,343	1,845,626	1,992,133				
CWS	보조금		208,492		203,938	166,229				
	추하금									
특별보조금							2,418,784	1,257,591		
HOLT		1,858,000	1,675,360	1,404,490		1,090,000				
국내후원금					430,000	1,204,000				
기타					179,676					
소계		6,649,940	3,763,427	3,700,833	2,659,240	4,452,362	2,418,784	1,257,591		

자료: 은평천사원. (1965~1974년, 1976~1983년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

## 가. MCOR

MCOR 자료에 따르면 은평천사원은 MCOR의 직영 고아원이었고, MCOR이 1950년대 후반부터 한국사업을 중단하는 과정 중에서도 은평천사원만큼은 1974년까지 보조금 지급을 유지하였다. 뿐만 아니라 MCOR은 공식적으로 정기보조금을 중단한 이후에도 은평천사원의 자립을 위해 끝까지 책임지고 지원하려는 모습을 보인다.

은평천사원은 1970년대 시설전환을 논의할 때 은평천사원 원장이 미국을 직접 방문하여 UMCOR의 전임 한국지부장과 헤인스 박사를 만나 시설전환 계획 및 기타 여러 문제들에 대해 상의하였고(은평천사원, 1974.2.25.), 시설전환에 필요한 부족자금을 충당하는 방안으로 MCOR 보조금을 기대할만큼 철수 이후에도 MCOR에 대한 신뢰가 유지되었다(은평천사원, 1976.4.9.). MCOR도 1976년 프랭클린 스미스(Franklin Smith)을 은평천사원에 방문토록 하여 은평천사원 이사장과 천사원 사업계획에 대해 논의하게 하였고 특수사업비로 5만불을 지원할 것을 약속하였다(은평천사원, 1977.3.8.). 이 관계는 1980년대로 이어져 심신장애자 재활시설 신축공사비로 3만불을 지원하였다(은평천사원, 1977.9.5.; 은평천사원, 1984.3.24.). MCOR의 이와 같은 지원금은 외원단체 보조금으로 은평천사원의 정기 예결산에 포함되지 않고 (특별) 보조금으로 처리되거나 1980년대에는 재단수입으로 잡혔다.

MCOR이 은평천사원에 지급한 보조금의 사용처는 매우 다양하여, 원아의 급식비, 연탄 등의 생활비 보조 외에도 크리스마스 행사비, 시설 건축 등에도 사용되었다. MCOR은 기숙사(35평)와 축대, 온실(40평), 돈사(10평), 원장숙사(14평) 등의 신축비와 신축 후 요구되는 증축비 및 수도 시설 설비, 도색비 등 건물관리에 필요한 비용들을 제공하였다(은평천사

원, 1966.6.13.; 은평천사원, 1968.12.5.; 은평천사원, 1969.10.20.; 은평천사원, 1970.10.14.). 때로는 임야를 구입하고 개간하는데 소요되는 비용을 지원하기도 하였다(은평천사원, 1966.6.13.; 은평천사원, 1967.10.30.). MCOR의 이와 같은 지원방향은 은평천사원의 고정자산을 마련하여 사업의 안정화를 가져오는 것으로 1980년대 심신장애자 재활시설 신축공사비를 지원하는 것과 같은 모습으로 보인다.

## 나. CCF

CCF는 은평천사원이 재단을 설립하고자 하였을 때 정기후원금을 제공함으로써 법적 지위를 확보하는데 도움을 준 이래로 1:1 아동과의 결연방식으로 정기보조금을 지급하였다. 이는 은평천사원이 정기적으로 CCF에 회비를 지불하고 CCF는 은평천사원 아동 중 CCF에 가입한 아동에게 생계비와 축하금을 정기적으로 지급하는 형태였다. 은평천사원이 CCF로부터 받은 지원금은 1960년대 초 원아 당 5불에서, 1966년 6불로, 1970년에는 8불로, 그리고 1977년에는 5천원으로 증액되었다(은평천사원, 1966.6.13.; 은평천사원, 1969.10.20.; 은평천사원, 1977.3.8.).

CCF와 은평천사원은 상호협력과 프로그램의 원활한 진행을 위해 ‘공동협약서’를 교환하였다. 공동협약서에는 시설측과 CCF측의 협약사항, 공동협약사항 등이 기재되어 있었고, 이에 따라 은평천사원은 CCF 측에 가입아동에 대한 서류와 사진을 제출하고, CCF의 보조금은 직접적인 아동양육에 필요한 사항에만 사용해야만 했으며, 아동과 결연을 맺은 후원자간의 편지교환을 지원해야 했다. 예산에 번역비로 잡힌 것은 결연아동과 후원자간의 서신교환을 위한 것이었다. 그리고 CCF로부터 아동의 교육, 건강 등에 대한 아동발달상황표 등을 요청받았을 때 제출할 의무를

지냈고, 보조금 사용에 대한 재정보고사항과 시설의 연간예산안을 제출해야했다(한국어린이재단, 1986, pp.319-323).

CCF는 1969년 2월 공식적으로 지원중단 의사를 밝힌 이후에도 1979년까지 결연방식을 통한 지원을 유지하였다. 그리고 1980년부터는 ‘한국어린이재단’의 결연금이란 항목으로 보조금 지급을 유지하였으며 은평천사원 예산서에는 기부금으로 산정되었다(은평천사원, 1980.3.14.; 은평천사원, 1984.3.24.).

### 3) 은평천사원 재단법인 보조금

평균적으로 전체 예산의 약 5.4%를 차지하고 있었던 은평천사원의 재단보조금은 1970년 이전까지 5%도 되지 않았고 가장 높았던 1972년도에도 10.5%였을 정도로 은평천사원의 전체 예산에서 차지하는 정도는 매우 미비하였다(〈표 5-10〉, 〈표 5-11〉, 〈표 5-12〉). 재단은 보조금을 수익사업인 영농, 축산, 화훼농장의 운영을 통해 마련하였는데, 해당 사업은 동시에 시설원아들의 직업훈련시설로써도 기능함으로써 은평천사원의 사회복지사업과 병행하는 형태를 취하고 있었다. 그리고 1979년부터 재단이사 부담금이 은평천사원 재단보조금에 포함되었다(〈표 5-24〉 참조).

(표 5-24) 은평천사원 세입결산서 - 재단보조금(1965~1983)

(단위: 원)

연도	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
<b>항목</b>									
영농축산회계		100,000	211,038	400,000	450,000	163,000	726,725	1,319,055	1,027,080
법인부담									
이사부담									
법인이사수입									
임대료									
소계	0	100,000	211,038	400,000	450,000	163,000	726,725	1,319,055	1,027,080
<b>연도</b>	<b>1974</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>
<b>항목</b>									
영농축산회계	1,052,000	1,070,000	1,491,840	1,612,735	1,855,723				
법인부담						1,607,000			
이사부담					1,000,000	1,110,000			
법인이사수입							600,000	3,300,000	4,200,000
임대료			180,000						
소계	1,052,000	1,070,000	1,671,840	1,612,735	2,855,723	2,717,000	600,000	3,300,000	4,200,000

자료: 은평천사원. (1965~1984년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

「사회복지사업법」(법률 제2191호, 1970.1.1.) 제17조에 따르면 재단의 회계는 사회복지사업에 관한 회계와 별도로 운영되어야 했다. 그에 따라 은평천사원 사회복지사업 회계에는 잡치지 않지만 재단 자체적으로 운영하는 수익사업이 별도로 존재하였는데 그것은 재단소유의 부동산을 매각하는 것이었다. 그리고 재단의 재산은 목적사업에 국한하여 사용되어야 했으므로 부동산 매각으로 생겨난 비용은 은평천사원 운영에 필요한 자금으로 활용되었다. 이와 같은 재단회계는 이사회에서 은평천사원의 사업보고의 하위항목으로 논의되다가 1980년대가 되어서야 독립된 보고안건으로 취급되기 시작하였다.

은평천사원은 사업초기부터 MCO와 감리교인들의 지원을 받아 땅을 구입하였고, 1961년 법인등록 시 기본재산에 포함되지 않았던 다량의 부동산들을 보유하고 있었다. 해당 부동산들은 은평천사원 건물의 신축 및 증축, 수리보수 등에 필요한 자금을 마련할 때 혹은 신규사업을 시작하는데 필요한 자금을 준비할 때 매각되었고, 그에 따라 재단소유의 부동산은 계속 변동되었다. 서대문구 녹번동 53-67(대지 64평, 건평 16.5평)도 그러한 땅이었다.

은평천사원은 1960년대 중반 원내 기숙사(35평), 돈사(10평), 온실(40평) 등의 건립비를 마련하기 위해 임시이사회를 개최하였고, 회의에 참가한 이사들은 재단이 소유하고 있는 부동산을 매각하여 이를 충당토록 하는 것에 동의했다. 이때 매각할 예비 부동산으로 서대문구 역촌동 219(380평), 경기도 파주시 월농면 덕은리(4,043평) 등 다른 재단소유의 토지와 함께 녹번동 토지도 논의에 올라왔고, 은평천사원은 1967년 10월 임시이사회에서 녹번동 부동산을 960,000원에 매각하였음과 매각한 비용을 온실공사와 및 화훼사업 투자금 등으로 지출하였음을 보고하였다(은평천사원, 1966.11.07.; 은평천사원, 1967.2.10.; 은평천사원, 1967.10.30.).

그리고 해당 비용에 대한 세입과 지출은 역시 은평천사원 사회복지사업 회계에는 잡히지 않았다.

재단소유의 부동산과 관련된 전체 자산정보를 확보할 수는 없었으나, 간헐적으로 이사회에서 부동산에 대한 정보들을 확인할 수 있었다. 이를 부동산의 소재지, 지목, 평수, 구입년월일별로 정리해보면 아래의 <표 5-25>와 같다.



〈표 5-25〉 사회복지법인 은평천사원 기본재산 목록

지역	소재지	재산내역 (평)						구입 연월일 **	비고 *** (기증자 및 기관)	
		건물 *	대지	전답	임야	집중지				
서울시 은평구	구산동 177-176		34							
	구산동 190			282				대한감리회		
	구산동 191			124			61.09.14	김만석		
	구산동 191-1	수시변동	2,268				61.09.14	대한감리회		
	구산동 191-21		109.69							
	구산동 191-22		68.54				61.09.14			
	구산동 192			120						
			1978년 12월 13일 도시계획으로 192번지(161㎡, 49.5평), 192-69(203㎡ 약 61.5평), 192-70(33㎡, 약 10평)으로 분할 됨						62.03.07	김만석
	구산동 산 521	수시변동	-	-	-	-	-	60.00.00		
	구산동 산 57	수시변동						61.03.20		
구산동 산 57-1					4,105		61.03.20	대한정부		
구산동 산 57-6					120			김지선		
구산동 산 57-7					240			김지선		
구산동 산 57-9					650.34			대한정부		
구산동 산 57-15					53.6		61.03.20			
구산동 산 57-17					92.7		61.03.20			

214 보건복지 분야 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제: 아동복지와 지역복지 사례를 중심으로

지역	소재지	재산내역 (평)					구입 연월일**	비고*** (기준자 및 기관)
		건물*	대지	전답	임야	잡종지		
	구산동 201-2			318				
	역촌동 53-5		94.2					
	역촌동 70-35		226.4					
	역촌동 72-10		167.9					
	역촌동 73-5		94.2					
	역촌동 75-19		62.6					
	역촌동 177-176		34.0					
	역촌동 196-5			300				윤성렬
	역촌동 201			190			61.09.14	대한감리회
	역촌동 201-1							
	역촌동 201-4			101.8			61.09.14	
	역촌동 201-5			83.03			61.09.14	
	역촌동 201-6			8.48			61.09.14	
	역촌동 209-1			162				김기주
	역촌동 209-3			218				김형노
	역촌동 213-3			73			61.09.04	김기주
	역촌동 219	33		380			60.05.20	김기주

지역	소재지	재산내역 (평)					구입 연월일 **	비고 *** (기준자 및 기관)
		건물 *	대지	전답	임야	집중지		
서울시 도봉구	녹번동 53-67	1978년 12월 13일 도시계획으로 역촌동 219(948㎡, 약 286.77평), 역촌동 219-2(294㎡ 88.935평), 219-27(14㎡ 4.235평)으로 분할됨	64				-	
	상계동 387-19	19.91	47				-	
	동사동 43-23	245.18	33					
	동사동 43-79		4.60					
	동사동 43-179							
경기도 파주군 월명면	동사동 43-180		2.40					
	덕은리 산 332-1	도시계획으로 332-1(잡종지 1365평), 332-3(도로, 80평), 332-4(대지, 103평), 332-5(임야, 97평), 332-6(대지, 15평), 332-10(전답, 228평), 332-11(도로, 264평), 332-12(전답, 117평), 33-13(전답, 5평), 332-14(임야, 1769평)으로 분할됨				4.043	65.3.11	김성열

자료: 1) 서울특별시 가정복지국 청소년과. (1977), 범인대상 (은평천사원).

2) 은평천사원. (1960~1985년). 이사회회의록. 내부자료.

3) 은평천사원. (1982.8.13). 기본재산목록을 토대로 연구진이 작성함.

\* 건물 : 숙사, 식당, 강당, 복욕탕, 변소, 축사, 온실, 학교 등

\*\* 구입년월일 : 확인되지 않은 경우 빈칸으로 남겨두었음

\*\*\* 비고 : 소유주가 확인되지 않은 경우 빈칸으로 남겨두었으며, 공간의 편이상 약어를 사용하였음(대한감리회 - 기독교대한감리회유지재단, 대한정부 - 대한민국정부 서울관재국)

재단소유의 부동산 중 구산동 191과 구산동 191-1, 구산동 191-21, 구산동 191-22, 구산동 산 57과 구산동 산 57-1, 57-6, 57-7, 57-9, 57-15, 57-17, 역촌동 201과 역촌동 201-4, 201-5, 201-6, 역촌동 209과 역촌동 209-1, 209-3은 같은 지역으로 보인다. 그 이유는 토지를 구입한 연월일과 지목이 일치하고, 구산동 192, 역촌동 219, 파주군 월농면 덕은리 산 332-1이 도시계획에 따라 토지분할로 새로운 지번이 부여되는 과정과 비교해볼 때 그 내용이 유사하기 때문이다. 그래서 은평천사원 재단이 보유하였던 부동산 전체를 1970년 임시이사회의의를 통해 가늠해보면 <표 5-26>과 같았다. 그 외 책상, 의자, 캐비닛, 전화기, 소화기 등의 동산항목도 함께 언급되었다.

<표 5-26> 1970년도 은평천사원 자산목록

	종목	통	수량(평)	비고
부동산	숙사	3	138	등기
	식당	1	72	등기
	교실	1	35	미등기
	목욕탕	1	26	등기
	원장사택	1	26	등기
	사무실, 의무실	1	18	등기
	창고	2	18	가건물
	변소	2	8	가건물
	온실	9	430	가건물
	기타	1	10	가건물
	계	22	774	
토지	대지	1	2,268	등기
	밭	7	1,304	등기
	임야	3	9,892	등기
	계	11	13,464	등기

자료: 은평천사원. (1970.2.3.). 제14회 임시이사회의의록.

은평천사원은 법인이었기 때문에 법인재산으로 등록된 부동산을 매각하고 그로 인해 생성된 비용은 목적사업을 위해 사용되어야만 했다. 따라서 은평천사원은 매각과 비용사용에 대한 모든 과정을 재단이사들의 동의와 보사부장관의 허락을 받아야 했고, 허가를 받고 매각한 부동산 판매금은 다시 부동산을 매입하거나 기존 시설의 증축 혹은 시설전환의 자금으로 활용하였다. 한 예로 은평천사원의 '기본재산 대체허가 사업변경 신청'을 들 수가 있다(은평천사원, 1978.12.22.; 서울특별시, 1978.12.22.).

은평천사원은 1970년대 시설자립과 전환을 고민하였고 그 일환으로 재단소유의 토지를 매각한 뒤 '수익성 건물'을 구입하여 운영할 것을 계획하였다. 이를 위해 1974년부터 정부에 자산매각과 관련하여 승인요청을 하였고, 서울시장으로부터 1977년 1월 31일부로 매각승인허가를 받았다(〈표 5-27〉 참조).

〈표 5-27〉 재산처분 승인허가 목록(1977.01.31.)

소재지		종별	지적(평)	감정가격	정부승인가격	실매매가격
서 대 문 구	구산동 산 57-7	임야	240	1,200,000	1,440,000	5,760,000
	구산동 산 57-9	임야	643	2,385,000	3,215,000	18,749,000
	구산동 177-176	대지	34	1,224,000	1,530,000	1,224,000
	역촌동 53-5	대지	94.20	7,065,000	7,065,000	7,387,000
	역촌동 70-35	대지	226.40	14,716,000	14,716,000	16,980,000
	역촌동 72-10	대지	167.30	10,074,000	10,074,000	10,913,5000
	역촌동 75-19	대지	62.60	2,817,000	2,817,000	2,817,000
	역촌동 219	전	380	11,084,000	11,084,000	-
계			1,848.1	51,165,000	51,941,000	63,830,000

자료: 은평천사원. (1977.3.8.). 제24회 정기이사회회의록.

그러나 매각을 허가받은 토지 중 역촌동 219에 결핵환자들이 무허가 건물 12동을 짓고 살고 있어 1978년 말까지도 매매가 되지 않아 당초의

계획을 진행할 수 없게 되었다. 이에 은평천사원은 물가상승으로 인한 법인의 재산감소를 우려하여 1978년 12월 임시이사회를 개최하였고, 논의 끝에 수익성 건물을 증축하는 것 대신 특수시설(정박아, 양노)의 원사를 증축하는 것으로 토지매각비 사용의 용도변경을 결정하였다. 이어 법인은 서울시에 ‘기본재산 대체허가 사업변경 신청서’를 제출하였고, 서울시는 사회복지사업법 제20조 규정에 의거하여 은평천사원 법인의 기본재산 대체허가에 따른 사업계획을 조건부로 허가하였다. 당시 서울시가 내건 조건은 “가. 처분된 재산(이자포함)은 변경승인한 원사 증축공사비 이외의 사용을 금한다. 나. 미처분된 서대문구 역촌동 219 소재 전 380평은 대체허가를 취소한다. 다. 변경승인한 대체재산은 1979년 6월 30일까지 소유권 보존등기를 필하고 그 등기부등본을 제출하여야 한다. 라. 위 조건을 위반할 시에는 관계규정에 의거 조치한다.”였다. 그리고 서울시는 보건사회부장관에게 허가서를 제출하였고, 당시 은평천사원의 소재지를 관할하고 있던 은평출장소에 법인의 지도감독을 철저히 할 것을 요청하는 서류를 전달하였다.

은평천사원 재단은 1980년 4월 정박아수용시설의 추가 증축에 필요한 공사비를 충당하기 위해 또 한 번 부동산을 매각하였을 때도 서울시에 ‘기본재산 대체허가 신청서’를 제출하였고, 서울시가 이를 허가할 때의 조건은 “가. 처분재산은 감정가격 이하로 처분함을 금하고 승인된 처분재산은 대체 승인된 재산의 신축비에 사용하여야 한다. 나. 대체 재산에 따른 소유권 보존등기는 1980.12.31까지 보존등기를 필하여야 한다. 다. 위 조건을 위반할 시에는 본 허가를 취소한다.”였다(은평천사원, 1980.4.; 서울특별시, 1980.6.12.). 서울시가 내건 조건부 허가의 내용을 보면 1970년대 말과 1980년대 초의 재단재산 처분조건이 변화하였던 것으로 보인다. 그리고 1981년 3월 현재 은평천사원의 남은 재단보유 부동산은

〈표 5-28〉, 〈표 5-29〉와 같았다.

〈표 5-28〉 은평천사원 토지 기본재산(1981년 3월 현재)

번호	소재지		지목	구입년월일	평수	시가
1	구산동	191	전	61.9.14	58.46	13,862,500
2		191-1	대		2,268	1,331,000,000
3		191-21	대		109.69	54,845,000
4		191-22	전		68.54	17,195,000
5		57-1	임야	61.3.20	4,019.39	401,939,000
6		57-15	임야		53.6	5,360,000
7		57-17	임야		92.7	9,270,000
8	역촌동	201-4	전	61.9.14	101.8	25,450,000
9		201-5	전		83.03	20,757,500
10		201-6	전		8.48	2,120,000
11		219	전		287.27	71,817,500
12		219-26	전		89.09	22,272,500
13		219-27	전		-	-
계					7,240.05	1,975,889,000

자료: 은평천사원. (1981.3.16.). 정기이사회의회의록.

〈표 5-29〉 은평천사원 건물 기본재산(1981년 3월 현재)

번호	소재지	건축일	평수	용도	구조	평가금액
1	구산동 산 521	60.00.00	66.8	숙사	세면부력기와	13,320,000
2		62.10.20	72	식당, 강당		14,400,000
3		62.6.25	20.7	숙사		4,140,000
4		62.6.24	13.45	숙사		2,690,000
5		67.1.21	35	숙사		7,000,000
6	구산동 191-1	67.1.21	35	숙사		7,000,000
7		67.12.28	25	목욕탕, 창고		5,000,000
8		75.1.6	6	식당		1,200,000
9		75.11.6	10			2,000,000
10		80.2.1	443.66	학교 및 숙소		스라부
계			727.35			322,910,000

자료: 은평천사원. (1981.3.16.). 정기이사회의회의록.

#### 4. 기부금 및 결연금

은평천사원은 1960년대까지만 해도 찬조금 등의 기부금을 기타 잡수입에 포함시키고 따로 항목을 지정하지 않았다가 1970년부터 기부금이란 수입항목을 마련하여 관리하기 시작하였다. 기부금의 하위항목은 개인기부금, 단체기부금, 기업기부금, 외국독지가, 교회 등 세분되었고, 1976년부터 국가사업으로 실시되었던 결연사업에 의한 보조금도 포함되었다(〈표 5-30〉 참조). 1970년부터 기부금 관리가 시작된 것에는 시설자립과 관련된 것으로 해석된다.



〈표 5-30〉 은평천사원 세입결산서 - 기부금 및 결연금(1965~1974, 1976~1983)

연도 항목	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
기부금						167,634	76,824	211,338	404,592
개인결연금									
소계						167,634	76,824	211,338	404,592
연도 항목	1974	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
기부금	404,219	3,089,323	4,596,223	7,850,582	7,419,760	13,181,587	12,733,147	12,374,632	14,713,208
개인결연금		561,000	3,017,278	3,958,000	4,717,033	7,019,000	6,830,836	5,673,000	3,756,000
소계	404,219	3,650,323	7,613,501	11,808,582	12,136,793	20,200,587	19,563,983	18,047,632	18,469,208

자료: 은평천사원. (1965~1974년, 1976~1984년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

은평천사원에 기부금을 낸 이들은 매우 다양했다(은평천사원, 1971. 1.26.; 은평천사원, 1972.2.8.; 은평천사원, 1974.2.25.). 은평천사원은 은평천사원 이사, 은평천사원 출신의 사회인을 비롯하여 갈현초등학교, 예일여고 등 인근 학교, 수많은 교회 목사와 청년회, 라이즈맨클럽, 서울 석유, 대한건설, 조선일보사 등의 기업체, 서부경찰서, 서대문구청, 은평 출장소 등의 공공사회단체, 서울특별시장, 보사부장관, 박정희 대통령 등의 정계인사 등 많은 곳에서 기부금을 얻어냈다. 본 사업은 점차 확대되어 1980년 한 해 동안 은평천사원이 개발한 후원자 및 후원단체는 은평 감리교회 등 26개 교회, 대한건설, 국제항공, 선원산업, 새로나백화점, 파고다라이온스클럽 등 36개 단체, 배재중, 청운중 등 24개교, 시청과 구청 등 9개 단체, 개인 기부자 32명, 기타 11곳 등 138개였다(은평천사원, 1980.3.14.).

1977년부터는 자매결연을 맺은 기관으로부터 현금과 물품을 지원받았는데, 은평천사원의 대표적인 자매결연기관으로 대한전선주식회사, 강원산업, 청운중학교 등이었고, 결연금 또한 1977년을 기점으로 은평천사원의 주요재원이 되었다(은평천사원, 1977.3.8.; 은평천사원, 1978.3.10.). 그러나 결연사업은 1980년을 기점으로 점차 축소되었던 것에 반해 일반 기부금은 지속적으로 증가추세였던 것으로 확인된다. 은평천사원의 경우 정부에서 외원철수에 대한 대체 자원으로 발전시킨 결연사업보다 개별 기관으로서 민간자원을 계발한 기부금이 더 성장하고 지속성에 있어서도 뛰어났다.

## 제4절 은평천사원의 시설 자립과 시설전환을 향한 노력

1959년 윤성렬 목사와 존 죠셉 타이스의 만남으로 시작되었던 은평천사원은 1960년 창립총회를 거쳐 1961년 5월 재단법인으로 설립허가를 받았다. 그러나 은평천사원의 주요 재원 중 하나였던 MCOR의 1950년대 말부터 시작된 한국철수 준비는 은평천사원으로 하여금 사업초반부터 시설자립을 위한 노력을 기울이게 만들었다. 본 장에서는 은평천사원의 시설자립과 전환 과정을 사회환경 및 정부 방침과 함께 살펴보고자 한다.

### 1. 시설자립과 시설전환을 둘러싼 시대상황

정부와 외원단체는 1965~1966년에 개최되었던 카바(KAVA)<sup>64</sup> 연차회에서 한국 사회복지의 방향성과 관련하여 서로간의 입장차이를 정확히 인식하였던 것 같다(카바40년사 편찬위원회, 1995, pp.101-122). 보건사회부 사회복지국장은 제9차 연차회(1965년)에서 ‘아동시설과 그 현안’이라는 주제발표를 하였는데, 그때 아동복지시설의 운영방침을 다음과 같이 제시하였다. “첫째, 연장아동에 관한 대책이 세워져야 한다. 둘째, 시설운영에 있어 재정적 자립방안이 마련되어야 한다. 셋째, 시설운영의 개선이 이루어져야 한다. 넷째, 부적합한 시설의 증가를 억제해야 한다. 다섯째, 특수시설<sup>65</sup>에의 시설보호와 수용이 이루어져야 한다.” 해당 발표를 통해서 당시 정부가 아동복지 분야에서 중요시 여겼던 현안은 시설

64) 외국민간원조기관(Korea Association of Voluntary Agencies: KAVA) : 카바는 한국 전쟁으로 폐허가 된 대한민국의 긴급구호를 위해 한국에 진출하였던 외국원조 단체들의 연합체이다. 카바는 1952년 부산에서 7개 외원단체가 모여 설립한 이후 1995년 공식적으로 해체될 때까지 교육, 보건, 사회복지, 구호, 지역사회개발 사업분야에서 활동하였다(카바40년사 편찬위원회, 1995).

65) 당시 특수시설이란 정신박약아, 지체부자유아, 맹농아아, 정서장애아, 비행아 등의 보호를 위한 시설을 의미한다(김영자, 1972, p.8; 보건사회부, 1978, p.34).

운영에 있어 재정의 현실화 그리고 요보호 아동을 무차별적으로 기존의 아동양육시설에 보호하는 것이 아니라 적절한 특수시설에의 보호를 권장하고 있음을 알 수 있다. 제10차 연차회(1966년)의 박정희 전 대통령의 치사(致謝)에서 한국정부가 기대하는 의원단체의 역할을 엿볼 수 있다. 당시 정부는 의원단체가 단순한 구호 및 자선사업의 형태에서 벗어나 수혜자의 자립을 지원하는 사업으로까지 확대해줄 것을 요청하고 있었고, 이는 앞으로 의원단체가 추구해야 할 사회복지 사업의 방향성을 제시한 것이었다.

그러나 의원단체들은 박정희 정권의 입장과 요청에 반하는 행보를 걷고 있었다. 의원단체들은 지금까지 단체가 수행해왔던 구호사업을 한국정부가 책임져야 하고 자신들은 한국사업에서 철수해야 한다는 것이다(한국어린이재단, 1986, pp.88-90). 그 배경에는 의원단체들간에 원조사업에 물적자원을 제공했던 미국경제의 쇠퇴 속에서 더 시급하고 응급한 도움을 요청하는 지역에 원조하는 것이 중요하다는 인식의 공유가 있었다. 그러한 인식에서 전쟁의 폐허를 딛고 경제성장을 하고 있던 한국은 더 이상 원조대상국이 아니었으며, 그 보다는 제3세계의 지원이 더 중요한 것으로 간주되었다(최원규, 1996, p.181).

정부의 아동복지의 방향성과 시책이 구체적으로 제시된 상황에서 의원의 철수는 아동양육시설로 하여금 시설의 존립을 위해서 스스로 자립해야 한다는 것을 명료하게 인식하게 된 계기가 되었다. 정부 또한 의원이 담보하였던 후생시설의 막대한 재정적 지원을 책임져야 하는 입장에 처해졌다.

정부는 이전부터 논의해왔던 사회복지사업법 제정을 서둘렀고, 1970년 1월 1일 총 29조의 「사회복지사업법」(법률 제2191호)을 제정하였다. 그리고 해당 법의 제17조와 제24조에 의해 법인은 사회복지사업 운영을

위한 수익사업을, 정부는 사회복지사업 자금을 마련하기 위한 모금활동을 할 수 있게 되었다.<sup>66)</sup> 다음은 보건사회부 차관이 국회의 보건사회위원회에서 사회복지사업법안 관련하여 발표한 내용으로 당시 정부의 입장을 알 수 있다.

“연간 100억에 가까운 그러한 막대한 외원이 지금까지 우리나라에 들어오고 있었는데 불구하고 최근의 경향에 의하면 그러한 외원이 점차적으로 감소되어가는 그러한 경향을 보여주고 있습니다. 한편 정부로서 또는 지방자치단체의 재정능력으로 보아서 가까운 시일 내에 사회복지사업에 관한 충분한 재정적 뒷받침을 받을 수 있다고 하는 확실한 보장은 아직 없는 것입니다. 적어도 저희들이 보기에는 국민소득이 300불 가까운 선이 가야만 모든 사회보장사업이 궤도에 오를 수 있지 않나 이렇게 생각되고 그렇게 볼 때에는 시간적으로 보아서 대체로 1980년대어나 가야 비로소 궤도에 이를 수 있다고 하는 그러한 전망을 할 수밖에 없는 실정입니다. 그렇게 볼 때 이 사회복지사업에 대해서는 앞으로 보다 더 능동적인 차원에서 민간운동으로서 이것이 적극적으로 전개되어야 한다고 이렇게 보이는 것입니다. 그렇게 볼 때 우리가 가장 관심을 가지는 것은 이 사회복지사업을 뒷받침할 재정적 지원의 방안을 어떻게 할 것이냐 하는데 집중이 되는 것입니다. 이는 보건사회부의 입장으로서 다른 부에 관련되는 여러 가지의 입법이 있기 때문에 그러한 제약을 면치 못할 것도 사실이겠습니다. 이는 가급적이면 민간에서 다른 제 외국에서 행하여지는 것과 마찬가지로 활발한 모금이 이루어져 가지고 사회복지사업의 기금이 형성되는 것을 희망하는 것입니다.” (국회사무처, 1969, p.3).

66) 사회복지사업법 “17조 (수익사업) ① 법인은 그가 행하는 사업에 지장이 없는 범위내에서 그 사업운영에 충당하기 위하여 수익사업을 행할 수 있다. ② 전항의 규정에 의한 수익사업에 관한 회계와 구분하여야 한다. 제24조 (사회복지공동모금회) ① 보건사회부장관은 공동모금의 목적을 달성하기 위하여 모금회의 설립을 허가할 수 있다. ② 모금회는 법인으로 한다. ③ 모금회에 관하여는 제7조 내지 제11조 및 제21조를 준용한다. ④ 제1항의 규정에 의한 모금회의 운영 및 공동모금의 방법과 배분에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”

정부는 사회복지사업법을 제정함으로써 규범적 책임을 졌다고 볼 수 있으나, 상기 내용을 통해 정부가 실제 사업에 필요한 재정을 지원할 여력이 없음을 인정하고 민간의 적극적인 협조를 통해 해결하려 했음을 알 수 있다. 이러한 배경하에 사회복지공동모금회는 1972년 9월 내무부의 기부금품모금에 관한 허가를 얻어 활동을 시작하였다. 하지만 모금실적이 매우 부진해 1년도 안 되어 회장단이 사퇴하는 등 유명무실하게 되었다(경향신문, 1973.7.20.; 최종도, 1975, p.33).

이후 정부는 사회복지사업의 재원을 마련하기 위해 1976년 7월에 발표된 ‘불우아동건전육성대책’<sup>67)</sup> 내용 중 하나로 결연사업을 포함시켰다. 정부는 일선 공무원들이 실무를 담당케 하였고, 직장 및 사회단체, 공무원, 국영기업체 등이 적극적으로 결연사업에 참여하도록 독려했다. 그 결과 높은 후원금을 모집할 수 있었지만, 추진과정에서 몇 가지 문제점이 드러났다. 후원자와 아동 관계를 유지하는 것에 어려움이 있었고, 경직된 사업추진으로 국민의 자발적 참여를 이끌어내는 것에 한계가 있었다. 서울시는 이러한 문제점을 해결하기 위해 1980년 7월 10일 다년간 결연사업을 진행하면서 축적된 경험을 갖고 있었던 한국어린이재단(CCF)에 사업을 위탁하였고, 그 결과에 만족한 보건사회부는 전국의 불우아동결연사업을 한국어린이재단에 이양하였다(한국어린이재단, 1986, pp.150-151).

결과적으로 볼 때 정부가 외원의 철수로 생겨난 복지재정의 공백을 채

67) 정부는 1976년 7월 아동양육시설과 연장아 직업보호 운영의 부실, 해외입양에 대한 국제사회의 비난, 기아 및 불우아동의 지속적 발생등을 해결하고자 불우아동건전육성대책을 발표하였다. 불우아동건전육성대책의 목적은 국내에서 자력으로 불우아동을 건전하게 보호육성하는 것이다. 그에 따라 아동복지시설 정비계획을 세워, 운영이 부실한 시설들을 통폐합하고, 시설 조정계획을 통해 육아시설을 특수시설 또는 탁아시설로 전환토록 하였다. 그 외 연장아 직업보호 강화, 시설아동의 보호 수준 향상, 아동상담소의 운영 강화, 사회복지관 증설, 해외입양 감소, 국내 입양기관 증설 및 강화등 다양한 계획들이 포함되었다(총무처 의정국 의사과, 1976).

우기 위해 1970년대 시도했던 대부분의 정책 방안들이 민간의 역할로 남게 되었다. 그럼에도 불구하고 법인이 재정을 운영함에 있어 투명함과 독립성을 확보하는데 기여했고, 기부금 모집의 해외 의존도를 낮추고 국내 기부금 문화를 활성화시켰다는 중요한 의미를 갖는다.

## 2. 아동양육시설에 대한 정부의 시책변화

1960년대 정부는 아동복지사업의 기본 방향을 ‘시설구호’에서 ‘가정구호’로 전환하면서, 입양과 위탁보호, 탁아서비스를 권장하였다(이혜경, 1993, pp.206-209; 정진자, 1968, pp.15-16). 그리고 1965년 보건사회부 사회복지국장 김원규는 카바의 제9회 연차회에서 현재 장애자시설 수가 가장 적고, 한 시설 당 수용인원의 밀집도도 가장 높다고 발표하면서 특수시설 설치를 주장하였다(〈표 5-31〉 참조).

〈표 5-31〉 사회복지시설 현황(1965.01.31)

범주	시설수	수용인원	시설당 수용인원
노인시설	43	2,627	62
장애자시설	20	5,240	262
영아시설	70	10,369	149
고아원	500	56,379	113
부녀시설	39	4,165	107
부녀직업훈련소	28	1,926	69
계	700	80,700	116

자료: 카바 40년사 편찬위원회. (1995). 외원사회사업기관활동사. p.106.

정부의 이러한 정책 방향에도 불구하고 아동양육시설은 1960년대 중반까지도 여전히 증가하였고, 1968년도에 들어서야 영아시설과 육아시

설이 점차 감소하기 시작한다. 그 이유는 1960년대 중반이후부터 다수의 아동양육시설이 탁아시설로 목적 변경을 하였기 때문으로 볼 수 있다. 하지만 정신박약아 시설이나 지체부자유 아동 시설로 변경하는 경우는 많지 않았다(〈표 5-32〉 참조).<sup>68)</sup> 아동복지시설 현황을 보면 심신장애아 시설은 1960년 18개소에서 1970년 24개소로 10년 동안 단지 6개소만 늘었을 뿐이었다. 이는 시설전환에 대한 정부의 예산이나 행정적인 면이 뒷받침되지 않은 상태에서 재정적으로 큰 부담이 되고 전문직 종사자가 필요한 특수시설을 감당할 수 없었기 때문이었다(이태영, 1975, p.25; 보건사회부, 1964, p.170).

〈표 5-32〉 아동복지시설 현황(1955~1980)

시설 년도	영아		육아		탁아사업		심신장애아	
	시설	아동	시설	아동	시설	아동	시설	아동
1955							15	1,384
1960	42	-	430	-	24	1,130	18	2,539
1965	77	10,744	442	50,679			22	2,136
1967	82	10,847	469	52,428	182	14,623	22	2,351
1968	77	9,678	449	48,419	192	25,443	24	2,454
1970	74	7,636	430	42,155	377	29,906	24	2,605
1975	37	3,673	313	29,323	591	40,655	40	3,763
1977	40	3,163	293	25,887	607	41,409	43	3,759
1980	34	2,477	253	20,908	657	45,075	58	5,218

자료: 1) 보건사회부, (1955-1982년). 보건사회통계연보.

2) 보건사회부, (1981-1982년). 보건사회<sup>69)</sup>.

68) 우리나라는 1981년 「심신장애자복지법」(법률 제3452호, 1981.6.5.)에서 처음으로 장애인을 지칭하는 용어로 심신장애자를 사용하였다. 이 법에서는 심신장애자를 지체불자유, 시각장애, 청각장애, 음성·언어기능장애 또는 정신박약 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로 정의하였다. 또한 1989년에 개정된 「장애인복지법」(법률 제4179호, 1989.12.30.)에서는 심신장애자라는 용어 대신에 장애인이라는 용어를 사용하였으며, 지체불자유를 지체장애로, 정신박약을 정신지체로 변경하였다(보건복지70년사편찬위원회, 2015, p.287). 본 고에서는 당시 통상 신문기사나 이사회 등지에서 통용되었던 용어를 사용하고자 한다.



〈표 5-33〉은 은평천사원이 시설전환계획서를 작성하며 조사했던 보건사회부 사회복지 장기계획이다. 이를 통해 보건사회부는 1960년대를 이어 1970년대에도 아동양육(육아)시설을 감소시키고 아동보육시설과 특수아수용시설로의 확대를 여전히 추진하고 있음을 알 수 있다. 특히 특수아 수용시설을 약 10년 후 1981년까지 5배 이상 증설하고자 함을 알 수 있다(〈표 5-33〉 참조).

〈표 5-33〉 1970년대 보건사회부의 사회복지 장기계획

구분	단위	72년(현재)	76년	81년	71년:81년
육아시설	개소	410	270	100	-
특수아수용시설	개소	80	128	436	5.5배
탁아시설	개소	644	866	1,305	2.0배
아동보육시설	개소	377	591	2,950	8.8배
계		1,511	1,855	4,791	-

자료: 은평천사원. (1972.11.30.). 1972년 시설전환계획서.

또한 1976년 정부가 불우아동건전육성대책을 통해 추진한 주요 사업들은 요보호 아동의 발생 예방 및 상담지도 강화, 아동복지시설의 운영 개선, 불우아동결연 및 국내입양 적극 권장, 연장아의 직업보도 강화, 심신장애아의 복지 증진, 탁아시설의 육성 등이었다. 이를 통해 정부가 1960년대부터 1976년까지 지속적으로 영육아시설 중에서 부실 시설을 감축시키고 직업보도시설 및 심신장애아보호시설 등으로 전환하는 것을 적극 권장하고 있었음을 알 수 있다. 특히 정부는 해당 대책에서 앞으로 심신장애아동시설에 대한 운영비 및 시설설치비 등을 지원해왔던 것에서

69) 탁아시설 통계에 있어 보건사회부 '보건통계연보'와 '보건사회' 통계에 차이가 있으나, 1978년 보건사회부 문헌에 기재된 통계(보건사회부, 1978, p.64)와 '보건사회' 통계와 일치하여 탁아사업에 관한 통계는 '보건사회' 통계를 인용하였다

나아가 의료재활 및 직업재활 등 재활사업을 보다 더 적극 추진할 계획을 세우고 있었다. 정부가 이에 대한 투자 계획 내용은 <표 5-34>를 통해 알 수 있다. 정부는 1981년까지 장애아 재활시설 3개소를 증설하고 5개소의 시설을 보강할 계획이었으며, 이를 위해 14억을 투자할 예정이었다(홍종욱, 1977, p.12).

<표 5-34> 장애아 재활시설 설치계획

(단위: 개소/백만원)

세부 사업	계		1977		1978		1979		1980		1981	
	사업량	금액	사업량	금액	사업량	금액	사업량	금액	사업량	금액	사업량	금액
계		1,440		332		344		366		188		210
증설	3	600	1	200	1	200	1	200				
보강	5	50	1	10	1	10	1	10	1	10	1	10
운영 지원		790	40	122		134	42	156	43	178	43	200

자료: 홍종욱<sup>70)</sup>. (1977). 아동복지정책. 동광, (71). p.12.

이처럼 정부는 장애아동시설로의 전환을 지속적으로 중용하였지만, 1970년대 중반까지 장애인 시설로 전환하는데 있어 큰 변화가 없었다. 하지만 이후 정부의 투자 계획과 함께 1977년 최초의 장애 관련법이라고 할 수 있는 「특수교육진흥법」(법률 제3053호, 1977.12.31.)이 제정되고, 다음 해 ‘심신장애자종합대책’이 발표되면서 장애인 시설 설립에 영향을 미치게 된다. 1970년대 중반 이후 심신장애자 시설이 조금씩 증가하기 시작하였는데, 1970년에 24개소였던 것이 1975년에는 40개소로, 1980년에는 58개소로 증가하였다(<표 5-32> 참조).

상기한 정부의 입장과 정책은 아동양육시설들로 하여금 시설의 존립 자체에 대한 불안과 함께 정부가 중용하는 시설로 전환하는 것에 대해 고

70) 당시 홍종욱은 보건사회부 아동과장이다.

민하게 하였을 것으로 유추된다. 이러한 상황에서 은평천사원 또한 아동 양육시설을 계속 유지할 것인지, 정부 시책에 따라 시설을 전환해야 하는지 등과 관련하여 앞으로의 방향성을 더욱 모색할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

### 3. 은평천사원의 시설자립과 시설전환을 위한 모색과 결정

은평천사원의 주요 원조단체인 기독교대한감리회와 MCOR은 모두 개인의 자립을 중요한 가치로 추구하였고, 이러한 가치는 은평천사원 사업에 많이 반영되었다. 외원의 감소에 대한 논의가 진전되면서 해당 사업들은 시설자립을 위한 수익성 사업으로 전환되었다. 그리고 MCOR의 철수가 가시화된 1970년을 기점으로 은평천사원의 시설자립에 대한 논의는 시설전환으로까지 연결되었는데, 지금부터 그 과정을 살펴보고자 한다.

#### 가. 시설자립을 위한 화훼사업

은평천사원은 설립 초기부터 시설과 시설 아동의 자립을 중요시 여겨 농업 프로그램을 운영하였다. 그에 따라 축산과 채소 등을 재배하여 부족한 급식을 보충하였고 때로는 외부에 판매하여 부식비를 충당하였다. 이는 감리교의 자급자족과 아동의 양육 및 자립 생계를 도모하고자 했던 가치가 반영된 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 활동이 1967년에 수익사업으로 전환되었는데, 이는 외원의 철수가 논의되면서 시설자립을 위한 사업의 일환으로 진행되었던 것이다(은평천사원, 1967.2.10.).

1960년대 중반을 전후하여 한국 사회에서는 외원 철수에 대한 이야기가 회자되고 있었다. 실제 은평천사원을 지원하였던 외원단체인 CCF와

CWS는 1960년 중반 이후 지원 종결에 대한 예고를 하였고 실제 CWS는 1969년 지원을 중단하였다. 이 과정에서 이사회는 시설자립에 대한 진지한 논의를 진행시켰다(은평천사원, 1968.3.26.; 은평천사원, 1969.2.13).

은평천사원의 화훼사업은 1966년 미국 후원자가 보낸 후원금 2천달러로 온실을 건축함으로써 시작되었다(조규환, 2012, p.52). 이후 화훼사업을 시설자립의 주요한 재원으로 간주하였던 은평천사원은 사업확장을 위해 법인 자산을 매각한 뒤, 그 자금으로 온실 60여평, 가온실 90평, 독립온실 9평을 신축하였고 농축 직원을 고용하였다. 1968년에는 MCOR의 지원을 받아 온실 240평을 신축해 열대식물과 다양한 품종의 장미를 키웠으며, 상품이 점차 다양해지면서 직접 판로를 찾아 나서고자 독립문에 화원을 개원하였다. 그리고 4000평의 임야를 개간하여 정원수를 재배하기도 하였다(은평천사원, 1967.2.10.; 은평천사원, 1967.10.30.; 은평천사원, 1968.3.26.).

은평천사원은 1969년 조규환 외 2인으로 구성된 ‘천사원자립대책위원회’를 구성하여 좀 더 적극적으로 시설자립 방안을 마련하고자 하였다. 본 위원회가 마련한 방안은 기존 화훼사업의 수익을 높이는 것이었고, 이를 위해 1969년 9월 종로구에 화원을 하나 더 개원하였다. 그리고 1970년 5월 종로에 위치한 감리회관 앞 총리원 대지 30여 평을 임대하여 확장 이전하였다. 화원에서는 축화화분, 화환, 조화 등의 다양한 상품을 판매하였고 정원공사도 맡았다. 그리고 이에 대한 예결산이 이사회에서 재단 수입으로 보고되었으며, 사업의 회계감사를 받았다(은평천사원, 1968.3.26.; 은평천사원, 1969.4.28.; 은평천사원, 1970.10.14.; 은평천사원, 1971.1.26.; 조규환, 2012, p.57).

화훼사업은 초기에 투자비용은 많이 들어갔지만, 은평천사원 세입결산서 <표 5-10>, <표 5-11>, <표 5-14>의 재단보조 항목을 보면,<sup>71)</sup> 1968

년부터 전체 예산의 약 5%의 수입을 내기 시작했고, 1970년을 제외하고는<sup>72)</sup> 1970년대 초반부터 점차 증가해 1972년에는 최대 10%까지 차지했으며, 이후 1979년 신축 과정에서 온실이 정리될 때까지 예산의 7~8%의 수입을 창출했다. 전체 예산 내 비중은 70년대 중반 감소했지만, <표 5-6>, <표 5-7>, <표 5-8>의 은평천사원 세입결산서를 살펴보면, 화훼사업의 수익은 꾸준히 높아져 1979년도에는 1,855,723원이었다. 하지만 화훼사업의 수익이 외원 감소에 대한 시설자립의 대안은 될 수 없었다.

## 나. 시설전환을 위한 다양한 사업 모색

1970년 10월 MCOR 총무 헤인즈가 지원 종결과 관련하여 은평천사원을 방문한 뒤, 은평천사원은 본격적으로 시설전환에 대한 모색을 시작하였다. 1980년 장애고아 거주시설인 은평재활원과 1981년 장애 아동 특수교육 시설인 은평대영학교를 개교하기까지 8~10여 년이라는 긴 시간동안 지속적으로 시설전환 논의가 이루어졌다. 그 과정에서 은평천사원이 시설전환의 방향성은 다음과 같았다. 첫째, 본원 설립 목적 및 정신을 계속 성실하게 구현한다. 둘째, 정부 방침 및 지시에 의한 시설전환 계획을 단계적으로 실천한다. 셋째, 현 시설 및 전 자산의 합리적이며 생산적인 활용을 극대화하여 자립자조의 기초를 확립 발전시킨다(은평천사원, 1973.2.12.).

10여 년 동안 시설전환의 논의 선상에 올라왔던 사업들은 직업보도시설, 장애아동시설, 일시보호시설, 입양기관, 사회복지교육 시설, 탁아시

71) 은평천사원의 재단 세입결산서를 볼 때, 1978년까지 재단보조는 영농축산화훼 수입으로 구성되어 있다. 따라서 1978년까지 재단보조액은 영농축산화훼수입으로 간주할 수 있다.

72) 은평천사원, 제14회 임시4이사회 회의록, (1970.2.3.)에 따르면 1970년 5월 1일 감사회관 앞 총리원 대지에 천사화원을 개원한 해였다.

설 및 사회복지관 등이었다(〈표 5-35〉). 상기 사업들의 전환 가능성을 타진하기 위해 은평천사원은 실행위원회를 조직하였고, 여러 항목들-개요, 재원, 이점, 불리점, 문제점, 소견, 채택여부-을 비교하며 검토하였다.

〈표 5-35〉 연도별 은평천사원 시설전환 사업 논의

연도	논의 내용
1970	특수 직업보도시설, 정신박약아시설, 신체불구아시설
1971	사회복지관, 직업보도소, 사회복지교육 시설
1972	직업보도, 영아보육, 정박아수용시설, 탁아시설, 사회복지교육 시설
1973	일시보호시설(기아, 부랑아)
1973	일시보호시설(입양, 기타), 영아시설
1976	지체부자유아 수용 및 교육시설, 정박아 수용 및 교육, 직업보도시설, 아동양육시설 지속
1976	지체부자유아 재활 및 직업보도시설, 어린이집

자료: 은평천사원. (1970-1973년, 1976년). 이사회회의록. 내부자료. 각 년도를 토대로 연구진이 작성함.

1970년 10월 임시이사회에서 자립대책과 함께 시설변경(안)이 사업계획(안)의 일부로 제출되었다(은평천사원, 1970.10.14.). 이 계획서에는 은평천사원을 한국 사회에서 가장 필요한 시설로 변경할 목적하에 특수 직업보도 시설, 정신박약아 시설, 신체불구아 시설이 거론되었다. 첫째, 특수직업보도시설로 현재 운영 중인 온실 및 축사 등 기타 시설을 활용하여 목공, 재봉, 자동차, 화훼, 축산 등을 교육하는 것이었다. 해당 교과목은 훈련 이수 후 즉시 취업할 수 있는 실질적인 과목 위주로 선정되었다. 둘째, 사회적·국가적 견지에서 볼 때 매우 절실히 요구되는 것으로 간주된 정신박약아 시설이었다. 당시 한국의 정박아 인원은 100,000명이 훨씬 넘었으나 국·사립 도합 7개 시설에 약 300명만을 수용하고 있었다. 셋째, 사고 및 소아마비 등으로 인해 신체 불구가 된 불구아들을 수용하여 물리치료와 정신치료후 각 기능을 길러줄 수 있는 신체불구아시설이

었다. 그러나 헤인즈 박사로부터 MCOR 완전 철수 상황을 들은 이사진은 본 계획이 구체성과 실현성이 부족하다고 판단하였던 것으로 보인다. 이에 이사진은 본 사업계획서를 반려한 뒤 새롭게 사업전환 계획을 준비할 실행이사 5명을 선출하여 그들에게 조사연구를 일임하였다(은평천사원, 1970.10.14.).

실행이사회는 1971년 1월 제16회 정기이사회에서 사회복지관, 직업보도소, 사회복지 전문 교육시설 등의 세 가지 시설전환책을 보고하였다(은평천사원, 1971.1.26.). 첫 번째, 사회복지관 설립은 현 은평천사원 시설을 처분하고 서울시가 현재 철거민 정착지로 개발 중인 경기도 광주 주택단지에 사회복지관을 설립하는 것이었다. 실행위원회는 현장 답사 후 몇 가지 문제점을 발견하였는데, 대지 2천평 이상의 적지를 확보하고 구입하는 것, 토지 대금을 마련하기 위해서는 은평천사원을 완전히 처분한 후에 현재 수용 아동들을 타 시설에 조속히 이동시켜야 한다는 점이었다. 두 번째, 은평천사원 시설을 직업보도소로 전환하는 안이었다. 이는 시설 출신 연장아와 빈민 가정의 청소년들에게 직업 기술을 훈련하고 취업을 알선하여 자활책을 마련할 수 있다는 점에서 사회적 요청이 큰 사업이었다. 그러나 400~500여 평의 건물 신축비, 2,000~2,500만원 상당의 기자재 및 장비 구입비, 연간 1,000만원 이상의 직업훈련교사 인건비와 실습재료비 등으로 재원 소요가 커서, 현 은평천사원 실정으로서는 당분간 설치가 곤란하다는 의견이 지배적이었다. 세 번째는 전문사회사업가를 양성하는 사회복지 교육시설로 전환하는 것이었다. 이것을 제안한 이유는 당시 사회복지사업법 제정에 따라 시설들이 일정비율로 사회복지종사자 자격을 갖춘 자를 배치해야 했고, 정부는 사회복지 장기계획(안)에 의거하여 1976년까지 전국 각 시·군에 사회복지지도소를 설치할 계획을 세우고 있었기 때문이었다. 또한 앞으로 의료사회사업가, 산업사회

사업가, 교회사회사업가의 활발한 진출이 예상되었기 때문이었다.

실행이사회에서는 세 번째 안을 최종 채택하였는데, 그 이유는 동 학교 법인이 소유하고 있는 재산을 무상으로 이양받을 수 있고, 학교로 전환된 후에도 현 은평천사원 육아시설을 부속사범시설로서 존속시킬 수 있다는 장점이 있다고 판단했기 때문이었다. 또한 현재 건물의 일부를 활용하면서 부족한 부분은 연차적으로 건립해 나갈 수 있고, 학교 운영비는 등록금으로 상당 부분 충당할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 1971년도의 사업계획서에서 논의되었던 사업 선정기준에 재정 마련에 대한 가능성이 가장 중요했던 요인으로 사료된다. 나아가 전환 시 현 아동양육시설의 아동 조치 여부도 함께 고심했던 것으로 여겨진다.

1971년도에 사업이 결정되었음에도 1972년도에 또 다시 시설전환에 대한 논의가 있었다. 논의 배경으로 언급된 것은 규모 및 입지 조건으로 현 은평천사원의 활용도가 저조하여 일대 개혁이 불가피한 시점에 있다는 것이었다. 1972년도 전환사업계획서에는 직업보도, 영아보육, 정박아 수용, 탁아사업, 그리고 전문적 특수교육시설 등이 포함되었다(〈표 5-36〉 참조).



〈표 5-36〉 1972년 시설전환계획서 사업비고

사업명	직업보도	영어보육	특수아 수용	타아 사업	교육(000)시설
개요	시설아동의 직업훈련 극빈 자녀의 직업기술교육 희망자의 유료 직업훈련	기아(영아) 수용, 양육	정신박약아의 양육 및 특수교육	빈곤 가정의 자녀(미취학 연령기)의 일간 또는 수일간 의탁보호 양육 빈곤 보호자 생업과 재기에 공헌	전문적 특수교육 대상분야: 간호요원, 00요원, 사회복지 지도자등
재원	보유 부동산의 자금화 정부 지원 및 외원 사업에서 얻는 수익	대체적으로 직업보도와 동일 국내 해외임양기관의 지원가능	정부지원 및 외원(정부 보조는 시설 소요 50%선 진방)	일부 정부 및 외원 능력있는 의탁자의 기여금	일부 정부지원이 가능 수강료
이점	정부의 적극적인 지원 방침 현 시설의 일부 보수 및 건물 신축으로 영구시설의 보완	정부지원의 기대 가능(부분적) 인건비 저편 일부 개수로 현 시설로 전용가	정부의 적극적인 지원	즉시 착수 가능 현 시설의 소규모 개수 유아원의 병설 가능 정부 시책 분야	간호요원은 시립병원이 인정하여 실기 교육이 가능
불리점	개설후 운영자금의 항구성 결여 전문 분야 교사의 획득 난점 현대 교육 장비의 도입시 고가	병원과 유사한 고도의 관리운영시설의 필요	특수 시설 및 운영상의 막대한 예산 소요 전문직 요원의 다수 소요 대체로 완치가 안되어 무기한 수용의 불가피성	특이 해당사항 없음	전문적 유자격 교사의 획득 및 대우 문제 교사의 인축 불가능
문제점	교사의 대우 수료원 자격증의 확인 문제와 취업 보장 확립책 200명 정도의 교사 인축	자체 국내 외 입양 증대 기능의 설치	유자격 관리요원의 획득 문제와 인건비	현 위치로 보아 대상 타아의 인원 획득 사업목적을 적용하여 비대상자가 부당 수해할 우려	학교 법인으로 변경 문제 분야별에 따라 보사, 교통, 교육 등 각 부처와의 간독 조정을 받아야 할 복잡성 외원의 기대난(難)

사업명	직업보도	영아보육	특수아 수용	탁아 사업	교육(000)시설
소견	사회 실정과 개인 특수성으로 보아 적절한 분야임 사업종목의 신중한 선정이 중요시됨 도배, 공예, 용접 등 국내외 진출 및 수출 전망이 좋은 분야로	본 사업 단독으로는 사업이 적으며 (현 시설 면적으로 보아) 부대 사업으로 적절하다고 판단됨	사회적으로 필요한 사업이나 개인 재단 능력으로 운영이 지극히 곤란할 것으로 판단됨	운영상 큰 애로는 없을 것으로 현 시설 규모상 부설 사업으로 타당시됨	운영에 있어서 000의 00되어야 하며 시설의 신축 등 난관이 허다할 것이 예상됨
건의	채택 건의	부설로 채택 건의	보류 건의	부설로 채택 건의	보류 건의

자료: 은평천사원. (1972.11.30). 1972년 시설진환계획서.

이사회에서는 최종적으로 직업보도시설을 채택하면서 영아보육과 탁아사업을 부설로 채택하였다. 주목할 점은 1970년에는 재정상의 문제로 채택하지 않았던 직업보도시설을 1972년에는 채택하였다는 점이다. 그 배경에는 해당 사업에 대한 정부의 적극적인 지원이 논의되고 있었고, 직업보도시설을 운영함으로써 수익도 얻을 수 있다는 판단이 섰기 때문이다. 정부는 1950년대 중반부터 끊임없이 시설 연장아들의 자립대책을 마련하려고 노력하였는데, 신문에 따르면 1970년대로 들어서면서 정부는 영육아시설들에게 직업보도시설로의 전환을 권장하였고, 직업보도시설에 시설비와 운영비를 보조하고 있었다(중앙일보, 1972.5.4.). 은평천사원 또한 연장아들 문제로 고심하며 이들을 위한 직업보도시설 사업으로 영농 및 화훼 사업을 이미 하고 있었다. 또한 농업고등학교 졸업생들을 정착시키기 위해 은평천사원 농지 근처에 있는 집을 구입하기도 하였다(은평천사원, 1969.10.20.). 1972년도 시설전환 계획에 있어 직업보도시설을 채택한 데에는 위 정부 방침뿐만 아니라 은평천사원이 이미 200여 명이 넘는 연장아들의 직업 자활을 모색한 경험이 영향을 미친 것으로 보인다.<sup>73)</sup> 채택되지 않은 사업에 대한 이유는 다음과 같았다. 전문적 특수교육시설의 경우 학교 법인으로 변경하는데 따른 어려움과 각 정부 부처의 감독을 받아야 하는 복잡함이 있다고 판단하였다. 또한 정박아(특수아) 수용 시설은 사회적으로 필요한 사업이지만 전문 직원과 막대한 예산이 필요하며, 정박아의 경우 완치가 어려워 무기한 수용을 해야하기 때문에 개인 재단 능력으로 운영하는 것은 매우 어렵다며 보류 판단을 내렸다. 영아보육과 탁아사업은 사업규모가 작아 단독사업으로 채택되기 보다는 부대사업으로 채택되었다.

73) 은평천사원. 제20회 임시이사회회의록. (1974.9.16.)에 따르면 연장아를 265명 배출하였다고 보고하고 있는데, 1972년도 고등학생 이상이 6명, 1973년도 12명, 1974년 19명으로 대략 40명이다. 따라서 1972년도까지 연장아는 대략 220명 정도로 예상된다.

은평천사원은 1972년 시설전환계획을 세운 지 일 년도 채 안 되어 1973년 새롭게 시설전환계획서를 작성하고 정관변경을 논의하게 된다. 그 배경에는 해외입양기관인 홀트와의 관계, 그리고 정부의 영향이 있었던 것으로 보인다. 은평천사원은 같은 해에 홀트의 영아들을 위탁양육하며 보조금을 받기 시작했고, 같은 해 2,120,000원의 보조금을 받았다. 1974년 MCOR의 완전 철수를 앞둔 상황에서 홀트의 지원비는 1973년도 은평천사원 전체 세입예산의 16.1%를 차지하였다(〈표 5-19〉). 그리고 당시 정부에서 은평천사원에 일시보호소의 설치를 중용하고 있었는데, 은평천사원은 이러한 정부 정책에 순응하는 견지에서 일시보호시설과 영아시설사업을 계획하였다(은평천사원, 1973a; 은평천사원, 1973b).

일시보호사업은 불의로 발생하는 기아 및 미아, 부랑아를 수용한 후 조사·상당하여 시설 및 가정으로 인도하는 사업이었다. 은평천사원은 사업 수행을 위해서 부속시설 400평을 1, 2차로 나누어 신축하고자 했고, 사업 예산은 재단 소유 부동산을 활용하여 마련하고자 했다. 그리고 계획상 총 소요예산은 재단보조 1,483만원, 정부보조 3,000만원, 총 4,483만원이었다. 영아시설사업은 요보호 영아를 국내 및 해외입양을 우선으로 하여 양육하는 것으로, 소아과 전문의, 간호원, 영양사, 보모 등을 채용하여 아동수용 보호시설을 국내 최신 시설 및 최고 모범시설로 육성하고자 하였다. 은평천사원은 위 사업들을 신속하게 수행하기 위해 1973년 서울시에 정관변경을 신청하였다. 변경하고자 하는 정관의 제1조 법인의 목적 사업에 이전에 논의되었던 정신박약아 수용 및 기타 아동복지에 관련된 사업이 추가되었고, 제2조에서는 목적을 달성하기 위한 사업으로서 영아사업, 일시보호사업, 정신박약아 사업 및 취업알선사업을 포함시켰다(〈표 5-37〉).

〈표 5-37〉 1973년 은평천사원 정관변경

조항	변경 전	변경 후
1조	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동을 수용보호 및 직업보도를 실시함을 목적으로 한다.	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동의 수용보호, 직업보도, 정신박약아 수용 및 기타 아동복지에 관련된 사업을 목적으로 한다. (1973.6.4.개정)
2조	본 법인은 전조의 목적을 달성하기 위하여 육아시설 은평천사원과 직업보도 종합기술 학원 및 이에 수반되는 사업을 유지 경영한다.	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동의 수용보호, 직업보도, 정신박약아 수용 및 기타 아동복지에 관련된 사업을 목적으로 하며, 이 목적을 달성하기 위하여 은평복지천사원을 설치하고 영아사업, 직업보도사업, 탁아사업, 일시보호사업, 정신박약아 및 이에 수반하는 사업중 필요에 따라 그 일부 또는 전부를 유지 경영한다. (1973.6.4.개정)
3조	본 법인은 사회복지법인 은평천사원이라 칭한다.	본 법인은 사회복지법인 은평아동복지천사원이라 칭한다. (1973.6.4.개정)

자료: 서울특별시. (1973.6.4.). 정관변경허가.

하지만 서울시는 은평천사원의 ‘정관변경 허가신청건’에서 대부분의 사업은 허가를 하였으나 취업알선사업과 입양사업은 제외시켰다. 서울시가 공문에서 밝힌 이유는 “국내외 입양사업은 관계 법령에 의거 소정 절차를 거쳐야만 가능함을 주지시키고 취업알선 사업은 삭제하였으니 양지할 것”이었다(서울특별시, 1973.4.30). 이에 은평천사원은 입양사업을 위한 절차를 다시 밟지 않고 국내외 입양사업과 취업알선사업을 삭제한 후 바로 정관변경을 신청하였고 1973년 6월 4일에 서울시로부터 정관변경허가를 받았다.<sup>74)</sup>

이를 통해 은평천사원이 아동양육(수용)시설에서 시작해 수용아동을

74) 당시 정부는 직업보도사업의 연장선에 따른 취업알선사업을 직업안정법에 의거해 허가 해주지 않았던 것으로 보인다. 일례로 조선일보에 따르면 한국사회복지사업연합회에서 시설직업보도부의 허가원을 보건사회부에 제출했으나 허가를 받지 못했다. 그 이유는 직업안정법상 유료금지 조항으로 허가를 내주지 못했기 때문이었다(조선일보. 1963.3.23). 「직업안정법」(법률 제1272호, 1963.3.12)에 따라 직업안정소는 노동청장 소속하에 있었고, 보건사회부장관이 필요하다고 인정할 때에는 협력을 요청할 수는 있었다. 다만 비영리법인이 무료직업소개사업을 하기 위해서는 노동청장의 허가를 받아야만 했다.

위한 직업보도시설로, 더 나아가 종합적인 아동복지기관으로 확장되고 있음을 알 수 있다. 아울러 해외입양사업을 통해 안정적인 재원 확보가 가능했기 때문에 은평천사원은 입양사업도 병행 추진하였으나 정부 시책상 이 사업은 실행이 어렵게 되었다(서울역사편찬원, 2017b, p43).<sup>75)</sup>

1970년부터 1973년까지 시설전환에 대한 논의는 왕성했지만 1976년까지 실제 사업상의 변동은 크지 않았고, 1974년 이후에는 시설전환에 대한 논의도 발견되지 않았다. 이처럼 수차례의 시설전환 계획에도 불구하고 사업전환이 실행되지 못한 이유는 대지 구입 및 건축비 등 재원확보가 불가능하였기 때문이었다. 반면 재원 확보가 유리했던 해외입양사업은 정부의 시책에 따라 추진할 수 없었다. 그러나 위 정관변경 내용을 통해 은평천사원은 시설전환을 대비한 행정상의 준비가 진행되고 있음을 알 수 있으며, 이는 시설전환에 대한 은평천사원의 의지를 드러낸 것으로 판단할 수 있다.

### 3. 장애아동시설로의 결정

1976년부터 시설전환 논의가 장애아동 관련 사업으로 좁혀지기 시작하였다. 1976년도 시설전환 사업계획서에서 밝힌 전환 이유를 통해 당시 정부 및 사회의 요구와 은평천사원의 고민을 좀 더 생생하게 엿볼 수 있다.

(가) 당초 전쟁고아의 수용 양육이었던 바 이미 사회인으로 성장되어 현재 창립 목적의 사업지속은 그 의의가 없어졌고,

---

75) 조규환 전 원장의 구술 기록에 따르면, 조규환 전 원장은 입양기관을 설립하고 싶었으나 정부가 더 이상 해외입양기관을 허가하지 않을 것이라는 것을 알게 되었다. 당시 입양 사업을 담당하는 사람은 김영자 국장이었다.

- (나) 현재 고아는 사실상 문제가정 및 타락사회의 기아로서 이의 수용보호는 도리어 퇴폐풍조와 사회악의 조장이라는 원의 송고한 목적과는 역행되는 결과와 평가를 받게 되고 있으며,
- (ㄷ) 그간 당 천사원의 운영 및 관리유지는 주로 외원과 일부 정부보조에 의존되어 왔으나 외원의 중단과 정부보조의 부진 등으로 육아시설 운영으로서는 한계점에 도달하였으며,
- (ㄹ) 운영재원의 점차 감축경향에 반하여 현재 제반 물가상승과 인건비의 필연적인 인상은 원 운영에 결정적인 타격과 문제점을 제기하고 있고
- (마) 그간 사회적으로 소외 내지 기피경향에 있던 지체부자유아와 정박아 문제는 인도적 측면과 국가적인 차원에서 심각한 문제로 대두되어 이에 대한 사업은 당 천사원의 창립취지 및 기독교 정신에 부합되며,
- (바) 정부와 사회의 전폭적 지원이 기대될 뿐만 아니라 국가의 현재 및 장래 시책과 일치되는 사업이다.

상기 내용을 통해 1970년대 중반 한국사회의 아동양육시설에 대한 부정적 인식, 외원 철수로 운영재원이 감소함에 따른 불안, 국가 시책에 따른 시설전환 시 정부의 전폭적 지원에 대한 기대 등을 확인할 수 있다.

은평천사원의 1976년도 ‘시설전환 사업계획서’는 두 가지가 있었는데, 대부분 같은 내용이지만 대상자에 있어 다소 차이가 있었다(은평천사원, 1976a; 은평천사원, 1976b). 첫 번째 사업(안)은 지체부자유아 재활 및 직업보도와 빈민가정 자녀를 대상으로 하는 어린이집이었고, 두 번째 사

업(안)은 지체부자유아 수용 및 교육, 정박아수용 및 교육, 직업보도, 현 아동양육시설을 제한적으로 지속하는 것이었다. 이 중 두 번째 안이 1976년도 제23회 이사회 사업보고 자료로 제출되었다(은평천사원, 1976.4.9.). 해당 자료를 통해 은평천사원이 시설전환의 방향을 장애아동과 요보호아동을 위한 사업으로 정했지만, 사업대상의 범위를 초점 잡는 것에 고심했음을 알 수 있다. 은평천사원은 1978년 3월 이사회에서 사업대상을 정신박약아로 정하고 이들을 위한 수용 및 교육 사업으로 결정하였다. 마침내 1979년 2월 정신박약아 특수시설을 위한 건축사업을 시작하였다(은평천사원, 1979.2.10.; 은평천사원, 1979.3.23.). 이러한 결정에는 은평천사원의 재원 확보와 장애아동에 대한 정부의 정책 발표가 영향을 미쳤다.

은평천사원은 재원을 마련하기 위해 법인 자산을 매각하고자 하였다. 이를 위해 은평천사원은 1974년 정부에 매각 승인 요청을 하였고 1977년이 되어서야 매각 승인을 받게 되었다(은평천사원, 1977.3.08.). 당시 매매된 토지 대금 63,830,000원으로 시설전환을 위한 일부 재원을 마련할 수 있게 되었다.

정부는 1978년 6월 생활시설 장애아동을 중심으로 한 ‘심신장애자 종합보호대책’을 발표하였다. 이 대책의 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 전국 49개 보호시설에서 수용하고 있는 장애아동의 장애 정도와 적성에 따라 직업훈련을 실시한다. 둘째, 1979년부터 1981년까지 시설에 물리치료실 10개, 작업치료시설 18개, 직업훈련시설 38개를 설치한다. 셋째, 시설에 있는 장애아동의 영양급식을 위하여 지급물자의 양과 종류를 개선한다. 넷째, 시설 장애아동에게 목발, 보청기 등 보장구를 지급한다. 다섯째, 1979년에 장애자 실태조사를 실시하고 보건사회부 안에 장애자 보호제도 수립을 위한 전담기구를 설치한다. 그리고 국립각심원(현 국립재



활원)에 연구 및 훈련기관을 설치한다(보건복지70년사편찬위원회, 2015, p.293). 보사부는 이를 위해 1981년까지 26억 6천만원의 예산을 확보하고 1979년부터 20억이 넘는 예산을 투입하겠다고 발표하였다(조선일보, 1978.6.17.).

위와 같이 은평천사원의 토지매각 기금 확보와 장애아동 시설에 대한 정부의 적극적 지원이 발표된 후, 은평천사원은 1979년 2월 장애아동 수용 시설 신축 공사를 본격적으로 시작할 수 있게 되었다. 은평천사원은 처음에는 지하 1층, 지상 1층의 장애인 기숙사를 예정하고 건축을 시작하였다. 장애아동 특수시설에는 물리치료실과 양호실, 교실 등이 필요하다는 의견을 들은 뒤, 설계를 2층 규모(총 450.9평)로 변경, 증축한 결과 자금이 매우 부족해졌다. 1979년 10월 건물이 완공되었지만 서울특별시장의 30,000,000원과 보건사회부의 50,000,000원의 보조금 지급이 늦어지면서 건축대금을 지불하지 못해 준공허가를 받을 수가 없었다. 이에 은평천사원은 또다시 부동산을 매각하여 미지불된 건축대금을 마련하고자 했고, 서울시에 ‘기본재산 대체허가 신청서’를 제출하였다.

1980년 9월 26일 정신박약아 63명을 수용할 수 있는 시설인가를 받았고(보건사회부 허가 제53-8호), 이것이 ‘은평재활원’의 전신인 ‘은평소망의 집’의 첫 출발이었다. 이듬해 1981년 2월, 소망의 집 아동 40명이 소망의 집 내 특수학교인 은평대영학교 1학년으로 입학하였다(은평천사원, 1981.3.16.; 조규환, 2012. pp.76-80). 다음 <표 5-38>은 1981년 정관 변경 내용으로서 은평천사원의 시설전환과 사업 내용을 자세히 알 수 있다(은평천사원, 1981.6.29.).

이로써 전장애아를 대상으로 시작했던 은평천사원의 아동양육시설이 직업보도사업으로 그리고 장애아동시설과 교육기관으로 확대되었다. 결과적으로 은평천사원의 사업 변천을 살펴볼 때, 정부가 1960년대 이후부

터 아동양육시설에게 장애아 특수시설로의 전환을 요구했던 방향으로 시설전환을 하였다고 볼 수 있다.<sup>76)</sup>

〈표 5-38〉 1981년 은평천사원 정관변경

조항	변경 전	변경 후
제1조	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동의 수용보호, 직업보호, 정신박약아 수용 및 기타 아동복지에 관련된 사업을 목적으로 한다.	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동의 수용보호, 정신박약아 치료, 교육, 직업보호, 및 기타 아동복지에 관련된 사업을 목적으로 한다. (1981.6.29. 개정)
제2조	본 법인은 아동복지법 제1조에 해당하는 요보호 아동의 수용보호, 직업보호, 정신박약아 수용 및 기타 아동복지에 관련된 사업을 목적으로 하며, 이 목적을 달성하기 위하여 은평복지천사원을 설치하고 영아사업, 직업보호사업, 탁아사업, 일시보호사업, 정신박약아 및 이에 수반하는 사업중 필요에 따라 그 일부 또는 전부를 유지 경영한다	본 법인은 전조의 목적을 달성하기 위하여 은평아동복지천사원을 설치하고 다음과 같은 사업을 유지 경영한다. (1981.6.29. 개정) 1. 일시보호사업 2. 보육시설 운영(영,육아사업) 3. 정신박약아 시설운영 4. 직업보호시설 운영 5. 탁아시설 운영 6. 특수학교 운영(은평복지학교) 7. 의료기관 운영(은평기독병원) 8. 수익사업(기본자산 임대 및 농축산 사업) 9. 기타 이에 수반되는 사업

자료: 은평천사원, (1981.6.29.) 정관변경허가.

## 제5절 은평천사원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할

1960년을 전후하여 한국사회는 전쟁고아를 위한 아동양육시설이 포화 상태에 이르렀고, 더 이상 고아원을 설립하는 것에 호의적이지 않았다. 그리고 기존 아동양육시설의 투명하지 못한 재정 및 부실한 운영으로 인

76) 아동양육시설의 기능개편이란 현재의 양육시설 운영을 변경하는 것을 말하며, 우리나라의 경우 보호대상아동의 특성 및 정책환경 변화에 따라 기존 아동양육시설 기능에 다양한 아동복지서비스를 추가하거나 혹은 서비스 대상을 아동에서 장애인, 노인, 가족 등으로 변경하고 해당 대상을 위한 복지기관으로 시설변경하는 것으로 요약된다(박금식, 2020, p.3).

해 시설 지도감독의 필요성이 대두되었다. 그 일환으로 국가는 아동양육 시설 설치기준을 허가제로 전환하고 재단법인설립을 통해 시설의 질을 관리감독하고자 하였다.

이런 상황에서 은평천사원의 설립은 MCOR의 선교사 존 조셉 타이스와 감리회 목사 윤성렬의 만남으로 가능했다. 두 사람은 전쟁고아에 대한 관심과 이들의 자립에 대한 가치를 공유하고 있었으며, 안정적인 시설운영을 위해 은평천사원의 첫 사업으로 재단법인 설립을 추진하였다. 이는 민간 차원에 머물렀던 아동양육사업이 정부와 관계를 맺고 공공의 영역으로 진입한 것을 의미하는 것이었다.

정부가 은평천사원에게 공공의 영역으로 진입하기 위한 조건으로 요구한 것은 수행하고자 하는 사업의 목적, 운영의 기준을 담고 있는 정관, 사업에 대한 책임성을 갖는 이사진의 구성 그리고 사업을 운영할 수 있는 일정량의 자산이었다. 그리고 허가 기준이었던 목적 사업과 이사진의 변동, 그리고 자산의 변화가 발생했을 때마다 변경 허가 신청서를 제출토록 하여 그 내용을 심사하였다. 재단법인인 은평천사원은 목적 사업과 자산의 변동이 없다 하여도 임기가 만료된 이사진으로 인해 몇 년 단위로 정부의 관리감독을 받을 수밖에 없는 구조였다.

정부가 관리감독에 대한 대가로 은평천사원에게 지급한 것은 정부보조금이었다. 1970년 사회복지사업법 제정 이전까지 정부 보조금은 은평천사원의 전체 운영 예산 중 약 10%에 해당하는 급식비였다. 사회복지사업법 제정으로 사회복지법인이 된 은평천사원이 정부로부터 지급받은 것은 1980년 이전까지 급식비와 인건비였고, 1980년이 넘으면서 급식비와 인건비 외 운영비를 지급받기 시작하였다. 급식비의 경우 1977년이 되어야 정부와 은평천사원의 예산이 일치되었고, 정부의 인건비와 운영비 지원 정도는 은평천사원의 예산에 비해 매우 낮은 수준이었다.<sup>77)</sup> 그리고

1981년이 되어서야 정부의 보조금이 은평천사원 운영예산의 50%를 넘어서기 시작하였다.

은평천사원은 정부의 관리감독 이외에도 이사진의 멤버로 참여하였던 원조단체들의 지도감독을 받았다. 은평천사원 이사진은 MCOR과 CCF 대표직을 역임하는 자들이었고, 감리회의 사회복지사업을 주관하는 기독교대한감리회 총리원 사회국 소속의 직원들로 구성되었다. 이러한 이사진의 구성은 은평천사원의 사업방향과 내용에 주요한 영향을 미쳤다. 그리고 원조단체들의 감독 내용은 시설운영과 아동복지서비스 실천에 관한 것으로서 정부의 관리적인 성격의 감독과는 차별성이 있었다. 이사진의 지도감독은 연 1회의 정기이사회와 특별 안건이 생길 때마다 수시로 진행되었던 임시이사회를 통해 실시되었다. 정기이사회 때는 사업보고, 예결산 감사 및 보고를 하였는데, 사업보고 내용에 아동현황 및 교육현황, 연장아 동태, 주요 프로그램 진행과 효과성, 시설 운영상 발생하는 문제, 온실사업 및 부동산 등과 관련된 재단 자산 보고 등이 포함되었다. 해당 회의를 통해 은평천사원은 이사진들로부터 사업과 예산의 투명성을 점점 받음과 동시에 합리적이고 체계적인 조직운영의 축적된 경험을 전수받을 수 있었다.

이사진은 은평천사원이 시설을 운영하면서 부딪치게 되는 각종 문제들을 해결해야 했을 때 항상 관련된 소위원회를 결성하였다. 소위원회에는 MCOR과 기독교대한감리회, 그리고 은평천사원 원장이 반드시 포함되었고 정례적인 모임을 통해 문제해결방안을 찾아나갔다. 이는 상호 협력적인 관계를 통해 은평천사원의 시급한 문제들을 함께 해결해 나갔다고

77) 정부와 은평천사원의 예산상의 차이를 인건비를 통해 살펴보면 다음과 같다. 1971년에 정부에서 지급한 인건비는 은평천사원 전체 인건비 예산의 9.8%에 불과하였다. 정부에서 지급한 인건비 예산이 조금씩 증가하여 1975년에는 18.1%, 1979년에는 23.1%에 해당하였지만, 여전히 낮은 수준이었음을 알 수 있다(표 5-17)).

볼 수 있으며, 나아가 은평천사원의 입장에서는 MCOR과 기독교대한감리회의 다년간 축적된 문제해결의 노하우를 전수받을 수 있는 기회가 되었다. 그 외에도 은평천사원의 원장이 재단의 자산으로 등록된 낡은 콘센트를 자의적으로 철거한 사건이 이사회 안건으로 상정되었고, 절차를 무시한 원장에게 따끔한 지적과 그 사건에 대해 다시 감사를 받도록 하였다.

은평천사원이 맺은 정부와의 관리감독 관계, 의원단체와의 지도감독 관계는 의원철수가 가시화된 1970년을 기점으로 변화되기 시작하였다. 의원철수가 은평천사원에 미친 가장 직접적인 변화는 운영재정의 악화였다. 의원단체의 보조금이 은평천사원의 세입 예산에서 최고 90%까지 차지하는 등 그 비중이 매우 높았기 때문에 의원철수로 인한 지원금 중단이 은평천사원에 미친 타격은 클 수밖에 없었다.

MCOR과 CCF가 재정지원을 중단하기 전에 일련의 절차를 밟았지만 1970년까지 은평천사원은 스스로 자립할 수 있는 방안을 마련하지 못하였고, 의원의 지원중단이 가져온 재정공백을 정부가 해소하는 것도 역부족이었다. 그러다 1970년을 기점으로 정부와 은평천사원은 의원철수를 대비하기 위한 실질적이고 구체적인 대응방안을 마련하기 시작하였다.

정부의 첫 번째 대응방안은 1970년에 제정된 사회복지사업법에 시설의 수익사업을 인정하는 조항과 공동모금회 운영조항을 포함시키는 것이었다. 그리고 두 번째 대응방안은 불우아동건전육성대책의 일환으로 정부 주도의 결연사업을 추진하는 것이었다. 결론적으로 정부의 대응방안들은 성공적이지 못했고, 민간의 책임으로 이양되었다. 그러나 복지시설에게 수익사업을 허가한 것은 의원에 대한 의존성을 낮추고 시설의 존립에 대한 주체성과 책임감을 형성하는 통로가 마련되었다고 볼 수 있으며, 정부 주도의 결연사업은 민간 영역에서 기부문화의 활성화를 가져온 것으로 보인다. 은평천사원의 경우 결연금과 기부금을 정부지원금과 합쳤

을 경우 1950~60년대 중반까지 은평천사원의 운영예산에서 외원 지원금이 차지했던 비중과 비슷한 수준까지 올라갔다.

외원단체의 철수에 대한 은평천사원의 대응방안은 시설전환이었고, 이는 1960년대 중후반부터 진행되었던 시설자립의 또 다른 모습이었다. 은평천사원은 시설전환을 위해 1970년부터 매년 다양한 유형의 사업들을 논의하였다. 해를 거듭할수록 논의 내용이 좀 더 구체적이고 명료해졌으며 실효성 또한 높아졌지만, 시설전환에 필요한 재원을 마련할 수 없어서 결국은 사업을 보류할 수밖에 없었다. 그러다가 1976년 이후 은평천사원 스스로 마련한 재원과 정부의 보조금, 그리고 국민의 기부금이 모여 시설전환에서 논의되었던 여러 유형의 사업 중 장애인 사회복지 시설로 전환이 가능해졌다. 그 배경에는 UN 및 한국사회의 요청 그리고 정부의 시책이 존재하였다.

은평천사원 사례 분석을 통해 선행연구들이 1960~1970년대 아동복지사업 부문에서 정부가 행하였던 역할에 대해 비판하였던 점들을 역시 발견할 수 있었다. 즉, 은평천사원은 정부의 보조금만으로는 시설을 운영할 수 없었기 때문에 외원 의존도를 높일 수밖에 없었다. 그러나 연구를 진행하면서 정부가 수행했던 역할에 대해 비판적 시각에서 벗어나 당시 정부가 아동복지와 관련하여 무엇을 고민했고 무엇을 책임지려 하였는지를 생각하게 되었다.

정부는 해방과 한국전쟁 이후 우후죽순으로 일어난 아동양육시설의 열악한 상황과 미숙한 운영을 타개할 방안을 모색하였다. 정부는 재단설립과 관련하여 법과 행정체제를 마련하고, 서울시는 은평천사원의 법인정관을 관리감독하였는데, 이는 은평천사원으로 하여금 공공의 범주 안에서 사업의 방향성을 명확히 하고 자산운영의 책임성을 지니도록 하였다. 또한 이사진 구성의 범위를 규정함으로써 투명한 시설운영에 대한 책임

을 부과하였다. 나아가 정부는 궁극적으로 은평천사원을 포함해서 아동 복지시설들을 정부가 추진하고자 하는 방향으로 이끌고자 하였다.

은평천사원이 사업변경을 위해 정관변경 신청서를 제출하였을 때 정부의 시책에 따라 그 허가여부가 결정되었다. 이는 사업에 대한 시설의 주도성을 정부가 통제할 것을 의미한다. 따라서 MCOR, 기독교대한감리회 등의 원조단체로 구성된 이사진이 은평천사원의 사업을 변경 및 확대하고자 하여도 정부의 허가를 받아야 했다. 이어서 자산매각 또한 목적사업에 한하여 가능하였기 때문에 이 또한 정부의 통제권 하에 놓여있던 것이다. 정부의 외원단체에 대한 통제는 이사진 구성에 대한 규정에서도 발견되는데, 시기별로 차이는 있지만 이사진 구성에 있어 외국인 비율을 제한하기도 하였다. 이러한 은평천사원의 경험에 비추어 볼 때 법인 제도는 시설운영에 있어 최소한의 서비스 질을 확보하는데 도움이 되는 측면이 있는 반면, 정부가 지향하는 복지 범주 안에 복지사업을 한정 짓는 한계를 갖고 있었다. 따라서 정부가 새롭게 출현하는 복지 욕구를 인지하지 못하였을 때 민간 영역에서 자발적으로 태동된 서비스가 성장·발전하는 것에 태생적 한계가 있는 것이다.

정부가 은평천사원에게 지급했던 보조금과 그 항목은 시간의 경과에 따라 확대되었으나 시설운영에 실질적인 도움은 크지 않았다. 그러나 순차적으로 지급하였던 보조비의 항목을 통해 정부가 최소한도 내에서 우선적으로 책임지려 하였던 것이 무엇인지 확인할 수 있었다. 1960년대 정부가 가장 먼저 책임지고자 했던 부분은 아동의 급식비였고, 이는 아동의 생존과 직결되는 것이었다. 정부는 그 다음으로 1970년대 인건비 지출에서 아동을 직접 양육하는 보모의 인건비를 지출하였다. 이후 1980년대에 들어서 총무와 간호사 인건비, 그리고 시설운영비가 첨가되었지만 정부가 우선적으로 책임지고자 했던 부분은 아동의 생존과 보호였다고

생각되어진다. 정부는 의원철수로 인해 생겨난 재정의 공백을 관주도의 일대일 아동결연사업을 통해 해결하고자 하였는데, 결연을 통해 지원한 항목이 시설운영 시 부족한 양육비와 교육비였던 것을 감안해 볼 때 더욱 그러하다. 위와 같은 정부의 점진적인 책임성의 증가는 한국 원조에 대한 외원의 정책 변화가 큰 영향을 미쳤다.

원조단체가 은평천사원의 지원과정에서 담보하였던 것은 펠로우쉽을 통한 아동복지시설로의 성장이었다. 원조단체의 지원을 통해 은평천사원은 사업을 출발할 수 있는 건물과 토지 등의 기본자산을 확보할 수 있었다. 그리고 재정의 안정적 기반 위에서 은평천사원이 아동에게 제공한 서비스는 생존을 넘어 자립지원으로까지 확대되었고, 원조단체의 지도감독을 통해 합리적인 조직운동을 배울 수 있었다. 이러한 원조단체의 지원은 은평천사원 스스로 자부심을 갖고 수준 높은 한국 아동복지를 구현하고자 하는 비전을 갖는데 영향을 미쳤다. 불하받은 적산 토지 위에 미군 군용 천막을 치고 시작했던 아동양육시설이 20년이 지난 후에 한국을 대표하는 장애아동 이용시설이 되려는 비전을 가졌다. 그리고 그 비전으로 은평천사원은 현재 장애인직업재활시설, 장애인복지관, 재활체육센터, 재활병원등을 갖춘 장애인 종합복지기관으로 성장하였고, 한국의 장애아동의 발전에 견인차의 역할을 하고 있다.

은평천사원이 장애아동시설로 전환되는 과정에서 정부와의 관계 양상에 변화가 감지된다. 은평천사원은 시설전환에 필요한 충분한 재정이 마련되지 못했던 상황에서 정부지원에 대한 믿음이 없었다면 시설전환을 추진하기 어려웠을 것이다. 은평천사원의 정부에 대한 신뢰는 의원철수 이후 지속적으로 증가했던 정부 보조금, 1970년 중반 이후 관 주도의 각종 결연사업의 성과, 1960년대부터 정부가 지향했던 아동복지 발전방향의 일관성 등을 통해 축적되었다. 정부 또한 은평천사원의 장애아동시설



로의 사업전환을 위해 정부보조금을 대폭 지원하고자 한 모습 속에서 은평천사원에 대한 신뢰를 엿볼 수 있다. 시설전환이 현실화되는 수년간의 시간동안 상호간의 신뢰를 기반으로 사업을 추진하였다. 이는 달리 말해서 은평천사원이 정부의 사업을 추진할 수 있는 역량과 재정이 갖추어져 있었고 정부 또한 시책을 진행시킬 수 있는 재정이 마련되는 등 상호준비된 만남이었기에 가능했다고 보인다.





## 제6장

### 광주 충현원

제1절 들어가며

제2절 미국 남장로교의 호남 선교와 고아돌봄사업의 시작

제3절 지역복지 중심의 탈시설화

제4절 지방자치제도의 부활과 광주충현원

제5절 충현원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할



## 제 6 장 광주 충현원

### 제1절 들어가며

광주 충현원은 광주광역시 남구 양림동 210번지에 위치했던 보육시설(고아원)이다. 이 시설은 1949년 사회적 혼란기에 박순이(1921~1995)가 우월순사택을 빌려 고아 45명을 돌보면서 시작되었다. 다음에서 상세히 고찰하겠지만, 충현원의 역사는 박순이의 가족사와 얽혀있는데, 그 시초는 미국 남장로교 선교사와 박애신(박순이의 모)과의 만남에서 비롯된다. 이후 1948년 발생한 여순사건과 그 후유증으로 다수의 고아가 발생한 일이 충현원 태동의 직접 계기가 되었다. 한국전쟁을 거치면서, 전쟁 고아 문제가 심각하게 대두되고, 잠시 본국으로 귀국했던 선교사들이 복귀하면서, 새로운 부지를 마련한 충현원은 선교단체 및 의원단체의 지원으로 보다 많은 아동들을 보호하는 등 활발한 사업을 펼친다.

충현원은 구한말 이래 개신교 선교사업 과정에서 사회사업의 필요성이 대두된 사례로서, 우리나라의 많은 사회복지시설들이 기독교 배경을 갖게 된 점을 잘 보여준다. 아울러 충현원은 해방 이후 전라남도 여수와 순천일대에서 발생한 여순사건으로 인한 정치사회적 격변과 이어진 한국전쟁기의 전쟁고아 발생에 대한 한국 기독교인의 자생적 대응을 보여주는 사례이기도 하다. 충현원의 초창기 발전 과정을 보면, 선교사, 의원단체 등의 지원이 현저하였는데, 이러한 외부 지원은 한국 민간사회복지조직의 출현과 성장의 배경이 되었다. 한편 1970년대 이후 충현원은 탈시설화를 추구하면서 시설중심의 사회복지사업의 일반 추세와는 다른 혁신적인 모습을 보여주었다. 1981년에는 호남종합사회복지관을 개설하여 운

영하는 등 지역사회복지를 위한 조직으로의 변신을 꾀하였다. 충현원 역시 시대 상황의 변화에 따라 민간조직이 전략적으로 사업영역을 변경 및 확장하는 모습을 보여주었으나, 충현원 입지여건이 갖는 한계와 더불어, 1991년 지방자치제도 부활 이후, 행정기관과의 불협화음으로 사업의 약화와 쇠퇴를 겪은 사례이기도 하다.<sup>78)</sup> 충현원은 한국 현대 사회복지사업에서 공공-민간의 역할분담에 관해 주목할 만한 사례이다.

## 제2절 미국 남장로교의 호남 선교와 고아돌봄사업의 시작

### 1. 미국 남장로교의 한국 선교

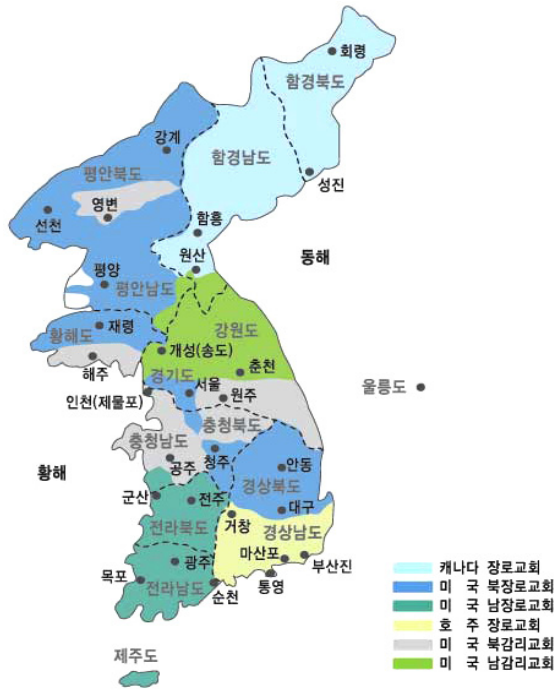
충현원의 설립 배경을 이해하기 위해 간략히 남장로교의 전라도지역 선교사업에 대해 고찰해보기로 한다. 조선후기에 가톨릭이 전래되면서 여러 차례 큰 희생을 치렀다. 개신교는 1876년 강화도 조약 이후 조선과

---

78) 한국의 많은 사회복지법인들은 해방과 한국전쟁을 거치면서 고아원으로 출범한 경우가 많았다. 우선 고아 문제는 가장 현저하게 드러나는 사회적 욕구의 실재를 대표하는 문제였으며, 이에 대한 지원자원의 동원 가능성도 매우 높았다. 국제연합민원조사령부(UNCACK), 주한미군(USOM, AFAK) 뿐 만 아니라 선교사나 외국인간원조단체들로부터도 많은 지원과 후원금이 고아원에 담지하였던 것이다. 1970년대 초반은 고아문제가 과거의 혼란기에 비하면 많이 완화된 시기였고, 또한 이 시기는 외원단체들이 한국으로부터 사업을 철수하기 시작하는 시기였다. 상황변화에 따른 '생존전략'의 일환으로 고아원을 운영하던 사회복지법인들은 고아 이외에 장애인, 노인 등으로 사업분야를 확대해 나갔다. 그럼으로써, 아동, 장애인, 노인 등 다양한 인구집단을 대상으로 하는 많은 복지제공조직을 한 개의 사회복지법인이 운영하는 '복지재벌'이 출현하게 되었던 것이다. 향후 보다 많은 사례연구를 통해 구명해야할 부분이기도 하다. 지방자치제도 부활 이후 정책결정권자들과 유착된 일부 조직들은 '복지재벌'로의 탄탄한 길을 걷게 된다. 반면, 정책결정권자들과의 작은 갈등이 조직의 해체수준에 이르는 경우도 있었다. 우리 사회의 인권감수성이 높아지는 시기였던 1996년 에바다농아원사건이나 2005년 광주인화학교 성폭력사건(세칭 '도가나 사건'), 2009년 전주 자립복지재단 사건(2015년 법인허가 취소)에서처럼 인권문제가 제기되어 법인이사 구성이 변경되거나 법인이 해체되는 경우도 발생하고 있다.

서구 열강들 사이에 맺은 외교협정에 의해 박해받지 않고 조선에 전파되었다. 개항 이후 일부 개신교 선교사는 북경을 통해 입국하였다.<sup>79)</sup> 개신교 선교사들은 여러 개항장<sup>80)</sup>을 통해 조선에 도착하여 선교활동에 나섰다.

[그림 6-1] 1909년 한반도 선교지 분담도



자료: 이상규. (2011.6.23). [이상규의 새롭게 읽는 한국교회사](17) 초기 선교정책: 선교지 분담정책. 국민일보 미션라이프. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0005088636>에서 인출.

79) 중국과 가까운 평안도, 황해도 등 서북지역이 개신교의 전파가 빨랐고, 그 열기도 뜨거웠다. 청일전쟁 시기에 일본군이 북상하면서 많은 조선인을 핍박하고 학살하였는데, 당시 교회로 피신한 사람들은 건드리지 않았다 한다. 이는 선교사들이 미국을 위시한 서구 열강에서 파견되어 온 까닭에 일본은 열강과의 마찰을 염려하여 이러한 조치를 취한 것이다.  
 80) 일본이 강제한 강화도조약 체결 이후 주요 개항장들은 다음과 같다. 원산(1880), 인천(1883), 진남포(1897), 목포(1897), 군산(1899), 부산(1899), 청진(1908), 신의주(1909) 등이다.

여러 나라에서 다양한 개신교파의 선교사들이 조선에 들어와 선교활동을 하는 과정에서, 선교지를 둘러싼 선교단체들 간 조정 필요성이 제기되었다. 그래서 여러 차례에 걸쳐 조선 영토를 두고 선교단체들 간에 일종의 협정으로 ‘선교지 분할’이 이루어졌는데, 1909년의 선교지분할 현황은 [그림 6-1]과 같다.

[그림 6-1]에서 보듯, 6개의 개신교단들이 조선에서 선교지를 분담하고 있다. 특정 지역이 어떤 개신교단의 선교지라고 하여도, 그 작은 지방에서는 여러 교단이 혼재되기도 하였다. 한반도의 북쪽에서부터 지역별로 분담하고 있었던 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>81)</sup> 먼저 함경도(함경북도와 함경남도)는 캐나다 장로교회가 분담하였다. 평안도(평안북도와 평안남도)와 황해도 북부는 미국 북장로교회가 분담하였다. 이 교단은 서울과 경기도 남서부, 그리고 경상북도와 충청북도 남부도 선교지로 분담하였다. 강원도와 경기도 일부는 미국 남감리교회가 분담하였다. 충청도(충청북도, 충청남도)의 대부분과 강원도 남부는 미국 북감리교회가 분담하였다. 전라도(전라북도, 전라남도) 및 제주도는 미국 남장로교회가 분담하였다. 마지막으로 경상남도는 호주 장로교회가 분담하였다.

선교사들은 기독교 전파를 위해 다양한 사업들을 수행하였다. 의료사

81) 여러 차례 선교지 분할 협정이 맺어져 큰 틀에서는 대략 어느 지역은 어떤 교단이 선교 구역으로 삼는다는 것에 합의가 이루어졌다. 해당 지역에서 해당 교단이 큰 세력을 형성한 것은 사실이나, 상황의 변화에 따라 이 분할은 유동적이었고, 그 결과로 오늘날에 보듯 남한 지역에서 교단들은 혼재되어 있다. 1945년의 해방과 분단으로 북쪽 공산정권 치하의 교단은 탄압을 받아 월남하게 되었으며, 한국전쟁 기간 중 연합군이 38선 넘어 북쪽으로 진격할 때, 잃어버린 선교지를 수복할 수 있다는 기대로 군대의 뒤를 따라 북진하였던 선교사들도 있었다. 조선 8도 가운데 기독교(가톨릭과 개신교)가 가정 먼저 전파되었던 평안도 지역은 조선왕조 시대에 ‘서북지방’으로 중앙으로부터 차별과 멸시를 당하던 지역이었다. 세계 기독교계에서 평양은 한 때 ‘동양의 예루살렘’이라는 별칭이 붙여졌을 정도로 기독교가 활발하였던 지역이었다. 1907년 평양대부흥회가 성황리에 이루어지기도 하였다. 구한말에 이 지역을 선교지로 분할받은 북장로교회는 1945년 해방과 분단 이후 월남하였다. 공산당에 의해 탄압을 받은 기독교인과 지주계급은 반공산주의의 선봉에 서게 되었고, 이후 남한의 사회사정에도 큰 영향을 미치게 된다.



업과 교육사업 그리고 사회사업은 선교에 수반되는 선교사들의 활동분야였다. ‘영혼의 구원’을 위한 선교사업에 수반하여 이루어진 의료사업은 당시까지 서구 의학의 발전과 경험을 바탕으로 한 것으로서, 선교대상국 민중들에게 ‘육체의 구원’이라는 현실적인 의의를 갖는 것이었다. 선교사들의 교육사업은 신분이나 계층을 초월한 것으로서, 특히 여성에게 교육 기회를 제공하였다는 점에서 환영받았다. 고아나 노인, 장애인에 대한 사회사업은 ‘사랑’의 실천을 행동으로 보여주는 것이었다. 실제 많은 선교사들이 파송되기 전에 각자의 활동분야를 염두에 둔 전문교육을 이수하는 것이 보통이었다. 선교사가 된 후 의학교육을 받는다든가 혹은 의사가 된 후 선교사로의 길을 걷게 되었다든가 등의 삶의 경로를 보이는 경우가 적지 않았다.

전라도 지역을 주된 활동무대로 하였던 미국 남장로교 선교사들은 개항장이었던 목포와 군산을 통해 입국한 경우가 많았으며, 전주와 군산, 광주와 목포, 순천 등을 주요 선교거점으로 삼았다. 여러 선교사들 가운데, 충현원 설립 배경을 이해하기 위해서는 의료선교사 윌슨(Robert M. Wilson)에 대해 살펴볼 필요가 있다. 여느 선교사들처럼 그도 우월순(禹越淳) 혹은 우일선(禹一善)이라는 한국 이름을 가졌다. 1880년에 미국 아칸소의 콜럼버스 카운티에서 태어난 그는 1901년 아칸소주 장로교대학을 졸업한 후, 1905년에는 미주리주 세인트루이스에 소재한 워싱턴의과대학을 마쳤다. 이후 세인트루이스 시립병원에서 인턴과정을 마치고, 이어 뉴욕으로 가서 이비인후과 전공의 과정을 수료하였다. 레지던트 과정까지 수료한 그는 뉴욕성서신학교를 졸업한 그는 한국에서 선교사로 활동하고 있던 프레스톤(John F. Preston)의 선교사 모집에 응하여 1908년 2월 내한하게 된다(홍재기, 2013, pp.23-24). 윌슨은 2026년까지 광주제중원(현 광주기독병원) 2대 원장을 지냈는데, 이 병원을 현대적 병원

으로 발전시킨 주역이었다. 월슨에 앞서 1898년 의료선교사로 광주에서 활동하였던 오웬(Clement C. Owen, 한국명 오원 혹은 오기원)이 급성 폐렴에 걸리자, 1909년 당시 목포에서 의료선교를 하던 포사이트(Wiley H. Forsythe) 선교사가 오웬을 치료하기 위해 광주로 오는 길에 길가에서 신음하는 여성 한센병 환자를 우연히 보게 되어 그녀를 말에 태우고 자신은 걸어서 광주로 오게 되었다. 여성 환자를 벽돌 가마터에 두고 치료하였으나 사망하였다. 선교사들이 한센병 환자를 치료해준다는 소문을 듣고 전국 각지에서 나환자들이 몰려왔다. 이들을 위해 오웬은 벽돌가마터를 단장하고 이들을 돌보기 시작하였다. 미국 남장로교의 재정지원으로 광주에 한센병환자를 위한 치료소(a small house for leprosy patients)를 세웠다. 오웬은 1911년 최홍종<sup>82)</sup>이 기부한 광주군 효천명 봉선리(현 광주광역시 봉선동) 터에 ‘광주 나병원(Leprosy Home Kwangju)’을 설립하였다. 제중원 원장으로 광주에 머물던 시기 월슨은 광주 지역에서 장애고아를 위한 시설보호, 즉 고아원 사업을 시작하였다. 홍재기(2013, pp.33-34)에 따르면;

그는 어린이들을 무척 좋아하여 자신의 집에서 아이들을 돌보기 시작하여 광주지역 최초의 장애인 고아원을 열었다. 그것이 바로 광주지역에서의 장애 고아 구제 선교의 시작이었다. 갈 곳 없는 장애 고아들을 모아 숙식을 제공하면서 각자의 재능을 살려 기능을 습득하게 하고, 능력이 출중한 고아들은 모아서 의료관련 기술을 배우게 함으로써 훗

82) 오방(五放) 최홍종(1880~1966)은 ‘광주의 무쇠주먹(쇠늬 鐵漢)’ 혹은 ‘쇠주먹’으로 불리던 싸움꾼으로 유진 벨(Eugene Bell, 한국면 배우지, 1868~1925) 선교사를 만나 기독교인으로 개종하였다. 1909년 포사이트 선교사가 여성 나환자를 말에 태우고 제중원으로 올 때 마중나갔던 그는 이후 구라사업에 큰 관심을 갖고 기여하였다. 1921년 평양 신학교를 졸업하고, 목사 생활을 하였다. 광주YMCA 창립, 주일학교운동, 여성을 위한 야학운영 및 YWCA 창립 지원, 구라대행진(1933) 주도, 나주 호혜원 설립(1956), 폐결핵 환자를 위한 송등원(1958) 운영 및 무등원(1962) 운영 등 일생을 사회사업에 헌신하였다(정준영, 2013, pp.86-88).

날 몇 명은 의사가 되어 활동하였다. 우월순의 사택은 2층 벽돌 건물로 양림산 기슭에 서 있다… 고아들에 대한 수용시설이기도 하였지만, 이는 주일학교로서 선교의 활동공간이 되기도 했고, 보이스카웃이 탄생하는 장소로 그리고 소년들의 놀이공간으로서 역할을 다하였다. 1921년 무렵 이 건물은 화재로 소실되어 재건축하게 되었고, 한동안 제중원장 사택으로 사용되었으며, 1949년부터는 고아 보육이 본격적으로 시행되게 되었다. 이는 1952년 6.5 전쟁고아의 쉼터인 충현원의 설립 계기가 되기도 하였다.

광주 시내에 위치한 광주나병원은 민원에 밀려 1927년부터 1928년까지 여수와 순천 사이의 새로운 터(현재의 주소로는 전라남도 여천군 울촌면 신흥리 1번지 일대로 여수공항 동쪽) 14만평을 확보하여 단계적으로 이전하였다(현재의 여수 애양원). 월슨은 제중원 원장직을 사임하고, 이후 새로 이사한 나병원에서 한센병 치료에 전념하였다. 1938년에는 미감아 수용시설을 갖추고 이들을 격리수용하기 시작하였다. 이는 1935년 소록도 나요양소에서 시작한 일이다.<sup>83)</sup> 여수애양원에 설치되었던 미감아 수용시설은 폐소되었다가 1952년 명성보육원이라는 이름으로 다시 설치되었으나 이후 폐소되어 현재는 존재하지 않는다. 일제강점기 후반에 여수 애양원의 미감아동들은 월슨의 침모였던 박애신에게 보내져 보호되었다(류혜량, 2016, p.11).

중일전쟁 발발 이후 일본제국주의는 외국인 선교사들에 대한 추방정책을 시행하였다. 월슨은 1941년 추방되었다가 해방 후 1946년에 미군청

83) 일제강점기 나환자들을 단속하여 소록도 요양소에 수용하였는데, 자녀를 동반한 환자들이 있었다. 아직 나병에 감염되지 않았지만, 나환자 부모와 같이 살게 되면 감염될 가능성이 있다 하여, 소록도에서는 1935년 8월에 병사지대와 관사지대 중간에 영아실, 아동실, 학습실, 창고, 욕실 등을 갖춘 미감영아동수용소를 준공하였다(국립소록도병원, 1996, p.49). 1923년 조선총독부 사립병원 취체규칙에 의하여 정식병원으로 인가된 광주나병원은 여수로 이전한 후 1935년 여수애양원으로 개칭하였다.

청 자문관으로 다시 재한하였으며, 나병 퇴치운동에 전념하였다. 1948년 대한민국 정부수립 이후 그는 미국으로 돌아갔다. 한편 여수애양원에서 철수했던 남장로교 선교사들은 1948년 4월 다시 돌아왔다<sup>84)</sup>.

## 2. 윌슨과 박애신, 박순이 그리고 고아돌봄사업의 시작

1908년에 한국에 파송된 윌슨은 7남매를 데리고 왔다. 윌슨은 자녀들을 돌보고, 통역할 사람을 찾다가 박애신을 만나게 된다. 박애신은 나주 반남 출신의 박태삼과 결혼하여, 1921년 외동딸 박순이를 출산한다. 박태삼은 독립운동을 위해 만주로 떠난 후 연락이 두절되었다. 딸과 함께 박애신은 1921년부터 1926년까지 윌슨 사택에서 침모로 일을 하게 되었으며 박순이는 어려서부터 윌슨의 7자녀들과 함께 생활하였다. 박애신 윌슨 선교사 가족들에게 한복과 세라복을 만들어 입혔는데, 그의 자녀들이 잘 따르고 애신 어머니라고 불렀다.<sup>85)</sup> 1926년 윌슨이 제증원장을 그만두고 여수로 가게 되자, 박애신은 선교사 닉스 부부(Robert Knox, 한국이름 노라복, Maie B. Knox, 한국이름 노메이) 가족의 요리사로 1940년까지 일했다. 메이 닉스는 요리에 재능이 많아 박애신에게 다양한 서양요리를 전수해주었다. 이곳에 근무하면서 박애신은 여수 애양원에서 발생하는 미감아들을 격리하여 돌보는 일을 병행하였다.<sup>86)</sup> 이러한 일이 가능했던 것은 남장로교 선교부 내에서 선교사들간에 협력이 이루어진 것 이외에도, 애양원으로 간 윌슨과 박애신과의 인간적 관계가 있었기 때

84) 제2차 대전 기간 애양원에서 남장로교 선교사들이 마지막으로 추방된 시기는 1942년 6월이었는데, 당시 선교사들은 '일시적 철수(temporary withdrawal)'로 생각하였다. 실제 이들 철수했던 미국 남장로교 선교사들은 1948년 4월에 애양원으로 돌아왔다(여수 애양병원, 2021).

85) 류혜량이 윌슨의 자녀를 만나 면담을 통해 확인한 내용(류혜량, 2018, p.112).

86) 이 내용은 Dodson(1952)을 참고한 류혜량(2018, p.112)에 따름.

문이다. 월슨은 여수 애양원의 미감아들을 격리 보호하기 위해 선교부 내 현재 수피아여고 강당 자리에서 살고 있던 박애신에게 이들을 보내어 양육하도록 했다(류혜량, 2018, p.112). 박애신에 대해 광주 YWCA와 수피아여고 재건에 앞장섰던 ‘광주의 어머니’ 조아라는 다음과 같이 회고하였다: ‘(박애신은) 서양 귀빈들이 광주를 방문하게 되면 아무 걱정 없이 서양요리를 대접할 수 있을 정도로 요리에도 조예가 깊었고, 광주에 호텔이 없을 당시에 충현원 생활관이 미국 대사 부인의 숙소로 제공되었다(류혜량, 2018, p.112)’. 자연스럽게 박애신의 딸 박순이 역시 어린 시절 우월순 선교사 가족, Robert Knox 가족과 함께 지내며 영어를 자연스럽게 배우게 되었고, 후일 선교사들에게 영어로 소통하며 한국어를 가르치기도 하였다. 박애신은 서양요리에도 탁월한 재능이 있었다고 한다. 박애신은 음악에도 재능이 있어 양림교회 피아노 반주활동을 하였다(류혜량, 2018).

다재다능한 박애신은 1944년 일본 유학을 하고 돌아온 신안군 안좌도 갑부의 자제였던 성악가 김생옥과 결혼하여 1남 1녀를 두었다. 해방 후 김생옥은 순천여중 음악교사로 재직하였는데 부부는 곧 유럽유학을 갈 준비를 하였다. 1948년 10월 광주 동방극장에서 순천여중학교 제자들과 독창회를 준비하기 위해 김생옥(30세)은 그의 처 박순이(27세), 그리고 아들(3세)과 딸(8개월)과 함께 처가인 양림동 박애신의 집에 머무르고 있었다. 음악회가 예정된 동방극장에서 영화가 절찬리에 상영되었기에, 극장측에서 음악회를 3일 뒤로 미루자고 요청하였다. 이 때가 1948년 10월이었는데, 여순사건<sup>87)</sup>이 발생하게 된다. 여순사건으로 적지 않은 인명

87) 위키백과에 따르면, 여수·순천 사건(麗水順天事件) 또는 여순사건(麗順事件)은 1948년 10월 19일부터 10월 27일까지 전라남도 여수·순천 지역에서 국군 제14연대 소속이자 남로당 소속의 김지회·지창수가 주동하여 일어난 군사반란과 여기에 호응한 좌익계열 시민들이 가담한 사건이다. 국군, 해군, 경찰에 의해 반란군 2,000여 명이 전멸하였고, 이 과정에서 전라남도 동부 지역의 무고한 민간인들이 다수 희생되었다. 2009년 진실.

이 상한다는 소식에 제자들을 걱정한 김생옥은 순천으로 향했는데, 그는 1948년 10월 31일 순천시 죽도봉 골짜기에서 경찰에 의해 좌익혐의로 총살당한다.

출지에 남편을 잃은 박순이에게 선교사들은 함께 미국에 가서 생활하자고 권유하였으나, 박순이는 이를 거절하고, 당시 아무도 돌보지 않던 젓먹이 고아들을 돌보는 일에 헌신하기로 결심한다<sup>88)</sup>. 당시 비어있던 월슨 사택에서 1949년 45명의 어린 아동들을 돌보기 시작하면서 영아원 사업이 시작되었다. 당시에는 조선구호령과 미군정 후생국보에 따라 시설설립이 이루어졌는데, 아직 영아원은 비인가 고아원이었다(사회복지법인 호남사회봉사회·충현어린이집, 연도미상). 이후 발발한 한국전쟁(1950.6.25.~1953.7.27.)으로 박순이의 영아돌봄활동은 확대된다.

앞에서 살펴본 바를 정리해보면, 광주충현원의 출발시점은 1949년이며, 그 시작은 박순이에 의한 것이다. 여순사건으로 남편을 잃고 젓먹이 고아들을 돌보는 일을 자신의 소명으로 받아들인 것이다. 그런데, 충현원은 하루 아침에 갑자기 시작된 것은 아니다. 거슬러 올라가면, 제중원 제2대 원장이었던 월슨이 자신의 사택에서 장애고아들을 돌본 사실(1926년 이전)과 이후 녹스 선교사 부부가 광주의 길거리 고아들을 거두어 보호하였다는 사실(1926년 이후 1940년 사이) 및 뒤를 이어 월슨이 여수 애양원으로부터 미감아들을 보내 양림동 수피아여고 강당자리에서 보호하였

---

화해를 위한 과거사정리위원회(진실화해위)가 결정한 여순사건 당시 순천 일대의 민간인 희생자는 439명이고, 2010년에 결정한 여수 일대의 민간인 희생자는 124명이다. 단 일부 시민단체는 민간인 희생자가 10,000여 명이라고 보고 있다. 10월 20일에 여수와 순천이 반란군에게 점령되었으나, 22일에 순천이 수복되었다(여수·순천\_사건. 위키피디아).

88) 1949년 선교사들은 미국으로 철수하라는 미국 남장로교 선교본부의 명령에 의해 철수한다. 이 때 선교사들은 친자식처럼 여기는 박순이 가족을 데리고 가려고 하였다. 박순이 가족이 미대사관에서 수속절차를 밟는 중, 어머니(박애신)와 동행할 수 없는 것을 알고 미국행을 포기한다(충현원, 2017. p.2).

던 사실(1948년 이전)과 연결된다. 선교사들이 고아들을 돌보는데 필요한 자원은 선교단체 내부로부터 조달되었다.

1950년 발발한 한국전쟁으로 이 지역에서도 전쟁고아 문제가 심각하였다. 전쟁이 발발하자 선교사들은 본국으로 귀국하였다. 월슨 사택으로는 증가하는 영아들을 돌보는데 공간이 부족하게 되자, 1951년 10월 1일 박순이는 모친 박애신과 함께 사재로 현재 충현원이 위치한 부지(양림동 210번지)와 거기에 딸린 3채의 건물을 매입하고, 1952년에 이전한다. 이후 1952년 5월 1일 광주 충현영아원으로 정식 출발한다. 당시 입소정원은 120명이다. 충현원은 1953년 7월 1일 미국 남장로교 한국선교회 선교사 룯츠(Florence E. Root, 한국명 유화례, 1893~1995)의 알선으로 대한기독교아동복지회(CCF: Christian Children's Foundation)에 가입하게 된다<sup>89)</sup>. 룯츠 선교사 이외에도 여러 선교사들과 한국인 성직자 및 독지가, 외원단체 등이 충현원을 후원하였다. 광주기독병원 간호원장을 지낸 선교사 커밍(Bruce Kumming, 한국명 커밍), 선교의사 낙스(Knox), 결핵환자를 위한 의료에 앞장선 카딩턴(H. A. Codington, 한국명 고허번), 월슨 등이 충현원을 위해 후원하였다. 한국인 백영흠 목사라든가, 김상욱 한의사, 그리고 백근철이 설립한 한국사회봉사회와 같은 곳으로부터도 후원이 답지하였다. 2015년에 발간된 충현원의 발자취라는

89) CCF는 원래 중국에서 중화아동복지회(Chinese Childrens Foundation)라는 이름으로 아동복지사업을 하다가 1949년 중국이 공산화되자 남한으로 피란온 외원단체이다. 고아원이나 모자원 등의 아동 개인들에게 매월 일정액을 후원하는 사업을 수행하였는데, 이때 해당 시설은 CCF의 가입시설이 된다. 1955년 KAVA(Korea Association of Voluntary Agencies)에서 펴낸 Directory를 보면, 전라남도 지원시설로 Chung Hyun Babie' Home 등이 열거되어 있고, 이 시설에는 60명의 아동들에게 매월 4달러씩 후원금을 지원하는 것으로 되어 있다. 이 후원금은 미국의 후원자들이 매월 후원하는 12달러로부터 경비를 제외한 액수이다. 영아 개인에게 개별 후원자로부터 지원되는 후원금 형식을 지니고 있으나, 이를 영아원측이 수령하여 집행하였다. 충현원 측 자료에 따르면 CCF 가입일은 1954년 7월 25일이고, 외원가입아동수는 120명(남 12, 여 108)으로 되어 있다(재단법인광주충현원.1963). 최초가입일은 1954년 7월 25일이며, 당시 가입아동수는 60명이었으나 이후 가입아동수가 120명으로 증가하였음을 알 수 있다.

소책자를 보면 충현원 초창기 이 시설에 대한 외부후원에 관해 다음과 같은 내용이 수록되어 있다(충현원, 2015, pp.8-10).

어떻게 그녀는 120명이나 되는 어린아이들을 키워낼 수 있었을까요? 그녀 혼자서는 불가능했을 것입니다. 한국전쟁 전후에 선교사들은 예수님의 사랑을 실천하는 정신으로 그녀에게 의약품, 치과치료, 자금, 음식, 옷 등등을 지원해주었습니다. 미군 또한 음식, 옷, 약품, 자금 등을 지원해주었고 크리스마스와 부활절엔 파티를 열어주었으며, 자주 방문하여 아이들에게 웃음과 사랑을 나누어주었습니다... 다음은 그녀를 도와주었던 여섯 선교사 가족들입니다: 로버트 박사 & 베스 윌슨 여사(Dr. Robert Manton & Bess Wilson), 허브 & 페이지 카딩턴 여사(Dr. Herb & Page Codington), 브루스 목사 & 버지니아 커밍 여사(Bruce & Virginia Cumming), 로버트 목사 & 메이 녹스 여사(Robert & Maie Knob), 플로렌스 루트 여사(Miss Florence Root), 딕 박사 & 루스 뉴스마 여사(Dr. Dick & Ruth Nieusma). 그녀는 그들에게 기독교인으로서의 책임감에 대해 배웠습니다.

회원단체들의 후원과 관련하여 주요한 내용을 보면 다음과 같다(충현원, 2015, p.11).

- 1954년 5월 1일 아동보육시설 70.08m<sup>2</sup>(21.2평) 및 91.57m<sup>2</sup>(27.7평) 건물을 미국 남장로교 한국 선교회 후원으로 신축
- 1956년 7월 1일 미국 남장로교 한국선교회 의료선교사 카딩턴이 본원 수용 아동을 위해 1주 2회 회진 및 중환자는 기독교병원(구 제중병원)에 입원치료 받도록 알선

충현원은 1957년 1월 28일자로 재단법인 광주충현원으로 보건사회부로부터 법인허가를 받게 된다(법인허가번호 보허(保許)제8호). 이어 1957년



2월 21일자로 광주지방법원 제41호로 재단법인 광주충현원 등기가 이루어지며, 1957년 3월 28일 전남문사 제32호로 시설인가를 받는다<sup>90)</sup>. 시설인가 관련한 논의는 잠시 뒤로 미뤄두고, 그 밖에도 1970년 이전 충현원에서 나타난 중요한 발전 혹은 변화를 짧게 언급하고 지나가도록 한다. 1958년 3월 22일자로 충현원은 전남지사로부터 시설아동 진료를 위한 의료기관 개설허가를 받고, 충현원에 의무실을 설치하였으며, 촉탁의로 여성숙을 배치하였다. 1963년 2월 1일 보건사회부장관으로부터 ‘광주충현원 부속의원’ 개설허가를 받았다(보사의 No.127). 그런데 충현원 역사에서 매우 중요한 변화가 나타났는데, 그것은 1967년 2월 20일자로 충현원이 위치한 양림동 210번지를 포함한 일대 대부분이 공원부지로 고시되었다는 점이다.<sup>91)</sup>

다시 시설인가와 관련한 논의로 돌아가 1969년 6월 10일에 발급받은 재단법인 광주충현원 등기부를 살펴보기로 하자.

〈표 6-1〉 광주충현원 등기부등본 내용

등기번호 제41호	
등기의 연월일 반등기공무원인	1957년 2월 21일 등기
1. 명칭	재단법인 광주충현원
2. 사무소	광주시 양림동 210번지
3. 목적	조선구호령조선구호령 1조에 해당하는 아동의 수용구호를 위한
4. 등기허가의 년월일	서기 1957년 1월 28일
5. 존립시기	없음
6. 자산의 총액	금 2십9만 6천5백 20원정

90) 1963년의 법인현황표라는 동일한 문서에서 시설인가 부분에 전남문사 제23호로 표현된 부분도 있다.

91) 이로써 충현원은 이 시기 이후 노후건물 증개축 등 개발행위를 할 수 없게 되며, 이는 오늘날까지 충현원 사업이 위축되게 만드는 핵심 요인의 하나가 되었다.

등기번호 제41호	
7. 출자의 방법	없음
8. 이사의 성명주소	광주시 양림동 210번지 박순이 광주시 완산동 79번지 조아라 광주시 금남로 1가 19번지 조희순 광주시 금남로 2가 3번지 신월순 광주시 양림동 161번지 여성숙 이사장 박순이
9. 해산의 원인 및 년월일	공란
10. 청산인의 성명주소	공란
변경	공란
변경	공란

차 등본은 등기부에 의하여 차를 작성하고 자에 등기부와 상위무함을 인증함  
서기 1969년 6월 10일  
광주지방법원 서기관

자료: 광주지방법원. (1969), 재단법인 광주충현원 법인등기부등본.

위 등기부등본은 의미있는 내용을 담고 있다. 무엇보다도 충현원이 1957년 1월 28일에 이르러서야 비로소 재단법인 광주충현원으로 국가(보건사회부)로부터 법인허가를 받게 되었다는 점이 주목된다. 처음으로 광주충현원이 법인격을 갖게 된 것이다. 여기서 2가지의 쟁점이 발생하는데 그 하나는 그렇다면 그 이전에 광주충현원은 전혀 법적 근거없는 시설이였는가라는 점이고 다른 하나는 왜 하필 재단법인으로 국가로부터 허가를 받게 되었으며 그 의미는 무엇인가이다. 이를 살펴보는 것은 우리나라에서 자생적으로 태동한 민간사회복지조직이 국가와의 관계를 어떻게 맺어가는가에 관한 역사적 고찰을 가능하게 할 것이다.

### 3. 재단법인 설립의 의의

1945년 해방에 이어 3년여의 미군정을 거치고 난 후 대한민국이 수립되었지만, 곧바로 3년 넘게 한국전쟁이 이어졌으며, 이 시기 이후 고아원

을 비롯한 사회복지시설들이 대폭 설립되었다. 아직 체계적인 사회복지법들이 없던 상태에서 일제강점기 말기에 만들어져 시행된 조선구호령(1944년 3월 1일 시행)과, 미군정당국이 빈곤과 사회적 혼란에 대처하기 위해 응급구호대책으로 만든 각서(Memorendom) 형식의 후생국보들, 그리고 대한민국 정부수립 이후 만들어진 훈령 등에 의거하여 복지행정이 이루어졌다. 조선구호령은 식민지배 초기(1916)에 일본의 홀구규칙(1874) 내용의 일부를 담은 은사진홀자금궁민구조규정을 계승한 구빈법적 법제였다. 조선구호령 제1조에서는 구호대상자를 4집단으로 정하였는데, 그들은 다음과 같다:

1. 65세 이상의 노약자
2. 13세 이하의 유아
3. 임산부
4. 불구폐질, 질병, 상이 기타 정신 또는 신체장애로 인하여 노무를 하기에 장애가 있는 자

이들에 대한 구호는 거택구호가 원칙이나 여의치 않을 경우 구호시설에 수용하거나 수용을 위탁하거나 사인의 가정 또는 적당한 시설에 수용을 위탁할 수 있게 되어 있다(제13조). 여기서 구호시설은 양로원, 보육원, 병원 기타 이 영에 의한 구호를 목적으로 하는 시설을 말하며(제6조), 부읍면이 구호시설을 설치하고자 하는 때에는 그 설비에 대하여 도지사의 인가를 받아야 하고(제7조 1항), 사인이 구호시설을 설치하고자 하는 때에는 도지사의 인가를 받도록 되어 있다(제7조 2항). 도지사의 인가를 받아 설치한 구호시설은 부윤 또는 읍면장이 구호를 위하여 행하는 위탁을 거부할 수 없게 되어 있다(제8조). 여타 구호시설의 설치·관리·폐지 기타 구호시설에 관하여 필요한 사항은 조선총독이 정한다(제9조) 라고

하여, 국가가 설치나 폐지 등에서 절대적인 권한을 행사할 수 있도록 규정하였다. 구호의 종류로는 생활부조, 의료, 조산 및 생업부조를 규정하였다(제10조).

광주충현원 등기부등본 3에 제시된 목적에 ‘조선구호령조선구호령 1조에 해당하는 아동의 수용구호를 위함’이란 표현에는 이제까지 소개한 조선구호령의 법적 효력이 미치고 있음을 보여준다<sup>92)</sup>. 그런데 해방 이후 미군정시기에 만들어진 후생국보들도 대한민국 정부수립 이후 한동안 효력을 발휘하였다<sup>93)</sup>. 미군정기에 만들어진 구호준칙은 3개이다. 그것들은 후생국보 3호(1946.1.12.), 후생국보 3A호(1946.1.14.), 그리고 후생국보 3C호(1946.2.7.)이다. 후생국보 3호의 C항은 공공구호를 규정하고 있는데, 조선구호령과 거의 동일하게 구호대상을 다음과 같이 규정하고 있다: ① 65세 이상된 자; ② 6세 이하의 부양할 소아를 가진 모(母); ③ 13세 이하의 소아(小兒); ④ 불치의 병자; ⑤ 분만시 도움을 요하는 자; ⑥ 정신 또는 육체적 결함이 있는 자로서, 구호시설에 수용되지 않고 가족이나 친척의 보호가 없으며 노동할 수 없는 자이다. 구호내용은 식량, 주택, 연료, 의류, 의료, 매장으로 분류하고 있다. 후생국보 3A호는 이재민과

92) 1945년 해방 직후 맥아더는 미군정정을 통해 태평양미국육군총사령부 포고 제1호(1945. 9.7)를 발표하였는데, 제2조에 ‘미군정이 일제하의 국가기구와 관료를 계승한다’는 취지를 천명하였다. 미군정은 군정법령 제11호에 의거하여 일제강점기의 치안유지법, 정치범죄처벌령, 조선보호감찰령, 출판법 등을 비롯한 차별, 압박 법령은 폐지하였다. 그러나 군정법령 제21호에 의거하여 일제강점기의 대부분의 법령은 그대로 효력을 유지하게 되었다. 조선구호령은 1961년 12월 30일에 반포되어 1962년 1월 1일부터 시행된 생활보호법(법률 제913호) 부칙(②단기 4277년 3월 제령 제12호 조선구호령은 본법 시행일에 이를 폐지한다)에 의거 1961년 말까지 그 효력을 유지하였다.

93) 한국전쟁기에 사회부 구호과장을 맡아 구호물자를 조달, 배분하는 역할을 수행한 후, 허정 과도내각에서 보사부 차관을 역임하고 대한적십자사 부총재 등을 역임한 김학묵은 회고록에서 다음과 같이 술회하고 있다. ‘우리 정부 수립 후에도 생활보호법 제정 시행 전까지는 조선구호령과 두 메모란덤을 활용한 보사부 통첩이 시달되어 모든 구호가 실시되었다. 구호지원은 대부분 유엔, 미연방정부, 외국인간구호단체 등의 구호물자로 충당되었다’(김학묵, 1985, p.91).

피난민에 대한 구호를 규정하면서 구호내용으로 식량, 의류, 숙박, 연료, 주택부조, 긴급의료, 매장, 차표제공 등을 들고 있다. 후생국보 3C호는 국민과 실업자에 대한 구호규칙으로서 거택구호시 세대인원에 대한 지급 한도액을 규정하였다(이영환, 1998, pp.440-441). 조선구호령과 후생국보 이외에도 국가는 구호시설을 관리하고 통제하기 위해 훈령과 지침을 만들었다. 대표적인 것들이 1950년 2월 27일자로 공포한 '후생시설 설치기준령'과 1952년 4월 21일자로 발표한 사회부장관 통첩 '사회사업을 목적으로 하는 법인 설립 허가 신청에 관한 건', 그리고 1952년 10월 4일 시행한 '후생시설 운영요령'을 들 수 있다. '후생시설 설치기준령'은 모든 후생시설로 하여금 이에 준하는 설비의 충실, 강화 및 운영의 적정을 기하여 어린이 양호에 만전을 기할 목적으로 제정·공포된 것이었다. '사회사업을 목적으로 하는 법인 설립 허가 신청에 관한 건'은 사회사업을 목적으로 하는 법인의 설립허가 신청에 관한 규칙을 공시한 것이었다. 종전의 시설설립이 등록제였던 것을 허가제로 변경함으로써 한국전쟁 후 난립했던 시설에 대한 통제의 전환점이 되었다. '후생시설 운영요령'은 각종 구호시설에 대한 지도감독의 필요성을 반영하여 훈령으로 제정한 것으로, 각 시·도는 시설운영과 지도감독에서 이 요령을 준칙으로 삼았다.

충현원과 관련하여 국가와의 관계를 정리해보면 다음과 같이 설명된다. 즉, 등기부등본에서 보듯, 1957년 재단법인으로 등기가 이루어지기 위한 선결조건으로 보건사회부로부터 법인 허가를 받았다는 점이다. 이는 1952년 4월 21일자로 발표한 사회부장관 통첩 '사회사업을 목적으로 하는 법인 설립 허가 신청에 관한 건'에 직접 근거를 두고 있는 것으로서, 이전까지의 등록제로부터 허가제로 변경된 것을 반영하는 것이다. 이로써 사회사업시설을 무분별하게 설립운영하는 시대가 끝나고, 국가가 허가를 통해 설립을 통제·관리할 수 있는 시기가 도래한 것이다. 사실 위

통첩 이외에도 여전히 효력을 발휘하고 있는 조선구호령(제7조 2항, 제8조, 제9조)에 의해 구호시설 설치에서 도지사의 인가 등을 받도록 되어 있어서, 민간이 마음대로 시설 설립을 할 수는 없는 것이 법에 규정되어 있었다고 할 것이다. 조선구호령의 해당 조항이 법적 효력을 갖고 있어서 시설설립에서 ‘도지사의 인가’를 통해 관리 혹은 통제할 수 있음에도 불구하고 ‘사회사업을 목적으로 하는 법인 설립 허가 신청에 관한 건’이라는 통첩이 필요했을까? 그리고 1952년에 만들어진 통첩에 대해 충청원은 1957년에 법인허가를 받게 된 것은 무슨 연유일까? 이 부분에 대한 해명을 위해서는 사회사업시설에 대한 국가의 재정지원 내용을 살펴볼 필요가 있다.

1961년 12월 31일까지 효력을 지녔던 조선구호령에서는 구호비용은 구호받는 당사자가 부담 내지는 변상하는 것을 원칙으로 하였다. 공비 부담이 있는 경우에도 원칙적으로 부읍면 또는 도가 부담하는데, 국고가 지원될 수 있는 임의조항들이 있다. 조선구호령 제25조는 다음과 같이 규정되어 있다:

- ①국고는 조선총독이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 제반비용에 대하여 그 2분의 1 이내를 보조할 수 있다. 다만, 제1호 및 제2호의 비용으로서 읍면의 부담에 관한 것은 그 12분의 7 이내를 보조할 수 있다.
1. 제18조<sup>94)</sup> 내지 제23조<sup>95)</sup>의 규정에 의하여 부읍면 또는 도가 부담한 비용
  2. 도가 설치한 구호시설 및 제7조 제1항의 규정<sup>96)</sup>에 의하여 부읍면

94) 제18조 구호를 받는 자가 동일 부읍면에 1년 이상 계속하여 거주한 자인 때에는 구호에 필요한 비용은 그 거주지의 부읍면의 부담으로 한다.

95) 제23조 위원에 관한 비용은 부읍면의 부담으로 한다.

96) 제7조 ①부읍면이 구호시설을 설치하고자 하는 때에는 그 설비에 대하여 도지사의 인가를 받아야 한다.

이 설치한 구호시설의 비용

3. 제7조제2항의 규정<sup>97)</sup>에 의하여 사인이 설치한 구호시설의 설비에 필요한 비용

②도는 조선총독이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 시설에 대하여 그 4분의 1을 보조하여야 한다.

1. 제18조<sup>98)</sup> 내지 제20조<sup>99)</sup>, 제22조<sup>100)</sup> 및 제23조<sup>101)</sup>의 규정에 의하여 부읍면이 부담한 비용
2. 제7조제1항의 규정에 의하여 부읍면이 설치한 구호시설의 비용
3. 제7조제2항의 규정에 의하여 사인이 설치한 구호시설의 설비에 필요한 비용

다소 복잡해 보이는 국고나 도비 부담 내용은 21세기 한국 복지행정에서도 그 흔적을 발견할 수 있을 정도로 역사적 경로의존성이 분명해 보인다. 즉, 오늘날 사회복지서비스에서 시설설치나 시설운영에 소요되는 비용은 대략 국비 50% 내외 나머지는 지방비(시·도비와 시군비 합하여 50% 내외)로 정해져있다. 이 비율은 조선구호령에 의해 처음으로 정해진 것으로 볼 수 있다.

그런데 조선구호령의 국비 조항들은 강제규정이 아닌 임의규정이다. 반면 도비 조항들은 강제규정으로 읽힌다. 그런데 조선구호령이 법률적 효력을 갖고 있다는 것과, 해방, 분단, 전쟁 등의 응급상황에서 그것이 지켜질 수 있느냐는 별개의 문제로 보인다. 1948년에 대한민국 정부가 수립된 후 곧 3년간의 전쟁을 겪은 나라에서 사회복지에 대한 국고나 지방

97) 제7조 ②사인이 구호시설을 설치하고자 하는 때에는 도지사의 인가를 받아야 한다.

98) 제18조 구호를 받는 자가 동일 부읍면에 1년 이상 계속하여 거주한 자인 때에는 구호에 필요한 비용은 그 거주지의 부읍면의 부담으로 한다.

99) 제20조 전2조에 규정한 기간의 계산에 대하여는 조선총독이 정하는 바에 의한다.

100) 제22조 제17조의 규정에 의한 매장에 필요한 비용의 부담에 관하여는 전4조의 규정을 준용한다.

101) 제23조 위원에 관한 비용은 부읍면의 부담으로 한다.

비 부담은 현실적으로 불가능하였다. 전쟁이 끝난지 10여년이 경과한 1964년 부산지역 영·육아시설의 종교, 재원, 외원 현황을 김영중은 다음 표와 같이 소개하고 있다.

〈표 6-2〉 1964년 기준 부산지역 영·육아시설의 종교, 재원, 외원 현황

구분	시설 수	수용 인원 (평균)	외원 아동수 (평균)	재원구성(천원) / 비중				
				국고보조	외원보조	자체수입	기타수입	총수입
무교*	1	199	0	191	0	264	50	505
				37.8%	0.0%	52.3%	9.9%	100.0%
천주교	5	86	59	152	435	338	63	987
				15.4%	44.0%	34.2%	6.3%	100.0%
개신교	57	122	79	170	2,432	81	202	2,884
				5.9%	84.3%	2.8%	7.0%	100.0%
전체	63	121	76	169	2,235	104	188	2,696
				6.3%	82.9%	3.9%	7.0%	100.0%

자료: 한국사회복지부산시연합회, (1964). 후생시설현황표. 총 5개 영아시설과 59개의 육아시설로 64개 시설현황표에서 재원표를 미기입된 1개 육아시설을 제외한 63개 시설의 자료를 합산 평균한 것(김영중, 2020, p.122).

〈표 6-2〉에서 보듯 전체 63개 시설의 국고보조 비율은 평균 6.3%에 지나지 않고, 대부분(82.9%)은 외원보조로 이루어져 있다. 시설의 다수를 점하는 개신교 시설은 외원보조가 84.3%로서 거의 외원에 의존한다고 하여도 과언이 아니다. 해방과 전쟁을 거치면서 외원이 중요한 역할을 하게 된 것을 위 〈표 6-2〉에서도 확인할 수 있다.

충현원이 1957년에 재단법인으로 허가를 받게 된 것은 개신교 배경을 지닌 사회사업시설로서 미국 남장로교 선교회의 충실한 지원을 받아 온 것으로 설명할 수 있다. 정부로부터의 국고보조가 거의 무시할 만한 수준이기에 재단법인 허가를 천천히 신청하였던 것으로 이해된다. 무한정 늦추지 않고 이 시점에서 재단법인 허가신청을 하게 된 것은 앞에서 설명한



‘후생시설 운영요령’과 관련이 있는 것으로 이해된다. 시설설치를 위해서는 재단법인 설립을 마친 후 도지사의 시설허가를 받도록 한 것과 요구호자 수용에 대한 관청의 ‘조치 제도’ 및 아동양육에 소요되는 비용에 대한 관청의 지원 등이 이 ‘요령’에 세세히 규정되어 있다. 시설아동을 위한 의료기관 설치 등 하고 싶은 사업이 있었던 충현원 입장에서는 시설허가를 받는 쪽을 선택하지 않을 수 없었을 것이다. 실제 충현원은 법인설립 후 1년여 뒤인 1958년 3월 22일에 전남지사로부터 의료기관 개설허가를 받게 되는 등의 발전이 있었다.

### 제3절 지역복지 중심의 탈시설화

1970년대에 접어들면서 충현원은 여러 가지로 변화를 겪는다. 먼저 1970년 1월 1일 법률 제 2191호로 제정되어 동년 4월 2일부터 시행된 사회복지사업법<sup>102)</sup>에 따라 재단법인 광주충현원은 사회복지법인 광주충현원으로 되었다. 이는 동법 부칙 2항에 ‘(경과조치) 이 법 시행당시 민법 제32조의 규정에 의하여 설립허가된 사회사업을 목적으로 하는 재단법인

102) 최초 제정된 사회복지사업법 제2조(정의) ①이 법에서 “사회복지사업”이라 함은 다음 각호의 사업을 말한다 고 한 후, 2. 아동복지법에 의한 각종 복지사업 및 복지시설의 운영을 목적으로 하는 사업을 적시해놓았다. 또한 ②이 법에서 “사회복지법인”(이하 “법인”이라 한다)이라 함은 사회복지사업을 행할 것을 목적으로 설립된 법인 또는 그 연합체를 말한다. ③이 법에서 사회복지시설(이하 “施設”이라 한다)이라 함은 사회복지사업을 행할 것을 목적으로 설치된 시설을 말한다라고 규정하고 있다. 우리나라에서 1970년에 사회복지사업법이 제정된 것은 이 시점을 전후하여 사회사업시설들의 물적 기반이 되었던 외국인간원조단체들이 서서히 철수하기 시작한 것과도 관련이 있다. 외원철수 전망에 따라 많은 사회사업시설들은 재정문제로 동요하였는데, 이에 대한 한국 정부의 대안은 사회복지법인 제도를 만들어 국가의 통제와 관여의 폭을 넓히고, 사회복지법인에 대한 국가 또는 지방자치단체의 보조금을 지원할 수 있도록 하며, 사회복지공동모금회를 통한 기부금품을 모집하여 사회복지법인에 배분하는 것 등이다. 이러한 내용들이 사회복지사업법에 담겨있다.

과 사단법인한국사회복지연합회는 이 법에 의하여 설립된 법인으로 본다'는 조항에 따른 것이다. 1977년 1월 28일 제327호로 사회복지법인 광주충현원이 보건사회부장관으로부터 법인설립허가증을 교부받는다. 한편 탈시설화를 지향하며 지역복지를 확대하고자 한 충현원은 1979년 11월 9일 사회복지법인 광주충현원을 사회복지법인 호남사회봉사회로 명칭을 변경한다. 후술할 충현아동상담소, 사회봉사안내소, 일시보호소, 충현어린이집, 아동병원 등 5개 산하시설을 운영하였다.

1970년대와 1980년대는 충현원 역사에서 가장 활력이 넘쳤던 시기로 평가될 수 있다. 여전히 시설사업인 영아원 사업은 이어갔지만, 탈시설화를 위한 다양한 이용시설들을 확장해갔다. 몇몇 사업들을 정리하면 다음과 같다.

- 충현아동상담소: 충현원은 1972년 12월 28일에 전라남도로부터 충현아동상담소(전남 증 제1호, 아동상담, 입양위탁)에 대한 인가를 받는다. 문제아동의 발생을 예방하고 치료를 위한 아동상담소가 만들어진 것이다. 아동상담소는 예방적 복지와 생활시설이 아닌 이용 시설로서, 당시로서는 보기 드문 시설유형이었다<sup>103</sup>).

“한국의 경제성장과 더불어 1970년부터는 기독교 정신에 입각하여 한국 전쟁 전 후에 발생한 보금자리였던 고아원 운영이 바뀌었다. 생명 존중과 태어난 아기는 친부모가 길러야 한다는 것을 모토로 1972년부터 사회문제 치료사업에서 사회문제 예방사업으로 바꾸어 운영하는 사회복지기관으로 전환하였다.” (류혜량, 2016, p.17)

103) 우리나라에서 아동상담소의 출현은 1958년 사단법인 서울아동상담소(1977년 자광아동가정상담원으로 개명)가 그 효시이다. 사회사업교수, 심리학 교수, 정신의학 교수 및 변호사 등이 모여 설립한 서울아동상담소는 고아원과 같은 시설구조가 아동복지를 대표했던 당시로서는 획기적인 것이었다.

- 충현어린이집: 충현원은 1972년 12월 28일에 충현어린이집에 대한 인가를 받는다. 여성 고학력에 따라 점진적으로 요구되는 취업여성들의 육아를 돕고 교육을 돕기 위한 기관이 어린이집이었다. 1982년 4월 1일에 충현어린이집을 충현새마을유아원으로 그 명칭을 변경하였다. 1990년 3월 31일에는 충현새마을유아원을 충현어린이집으로 다시 환원하였고, 정부의 보조금을 받아 현재의 충현어린이집(도로옆)을 건축하였다<sup>104</sup>).
- 아동결연사업: 1973년 1월 4일 미네소타주 루테란선교회 및 한화 아동재단(Netherland and Korea Children's Foundation)으로부터 후원을 받아 불우아동 결연사업을 시작하였다. 친척집에 거주하는 소년소녀가장들을 위해 이들에게 고교졸업시까지 학자금을 지원하는 사업을 시작한 것이다.
- 충현아동일시보호소: 1973년 3월 1일에는 현재의 충현어린이집 자리에 충현영아일시보호소를 개설하였다. 이는 미혼모상담 및 국내외 입양을 위한 시설이었다. 이 시설에서는 1974년 1월 30일 전남 기아일시보호소를 운영하기도 하였다. 충현아동일시보호소 사업은 1990년 12월 31일에 종료되었다.
- 아동의원 운영: 충현원 운영자 박순이는 영아들의 건강에 많은 관심을 쏟았다. 영아들을 위한 시설을 지을 때 햇볕이 잘 들게 한다든가

104) 이 건물의 등기는 1999년 3월 12일에 이루어진다. 그것은 이 지역이 1967년에 공원 구역으로 지정되었다는 사실과 관련이 있다. 그런데 근년에 이르러 충현어린이집 이용 아동수가 대폭 줄어들어 2020년 하반기에 충현어린이집은 지원받았던 통학차량을 반납하고 시설폐쇄 수순에 들어갔다.

하는 식으로 세심하게 배려하였다.<sup>105)</sup> 기아 상태로 발견되는 영아들은 허약하여 사망 가능성이 높았다. 앞 절에서 설명한 것처럼 1958년에 아동 의료기관 개설허가를 받았고, 1963년에는 보건사회부장관으로부터 ‘광주충현원 부속의원’ 개설허가를 받았고 여성숙을 축적으로 위축한 상태였다. 1976년 3월 22일 한화아동재단 후원으로 시설아동을 주로 진료하기 위한 비영리 아동의원을 개설하였다. 1978년 7월 ‘한화아동재단에서 시설아동 무료진료를 위한 아동병원 건립을 위한 기금을 충현원에 보내왔는데, 양림동 부지가 1967년 공원부지로 묶여 건물을 지을 수 없어, 아동병원 건립토지를 물색하여 광주시 서구 쌍촌동 887-5에 위치한 토지구입 후 1984년 10월 2일 아동병원을 개원하였으나 이 시기에 이미 국민의료보험제도가 전국민을 대상으로 이루어짐에 따라 무료아동병원 필요없게 되어, 이 토지와 건물을 지역사회복지관을 위해 활용하게 된다. 이것이 바로 호남종합사회복지관이다.

- 어린이놀이터 기증: 1976년 3월 22일 한화아동재단 후원으로 현재의 양림동 사직도서관과 영상문화원 자리에 어린이공공놀이터를 설치하여 이를 광주시에 기증하였다.
- 국내입양위탁기관 지정: 1977년에는 국내입양위탁기관으로 지정을 받아 충현아동일시보호소와 연계하여 입양과 가정위탁 업무를 추진하였다.

105) 현재 충현원자료관으로 사용되고 있는 2층 건물은 1953년에 신생아(젓먹이) 황달 치료를 위해 햇볕이 잘 들도록 남쪽 전면을 천장에서 바닥까지 창문을 냈다.

“고아원의 탈시설화에 관한 내용이다. 박순이 선생은 전쟁으로 발생하는 불가피한 고아들은 고아원에서 돌보아야 하지만 1972년 산업화가 되고 나라가 발전하면서부터 고아발생을 예방해야 하고 발생한 아동은 시설에서 키우기보다는 가정위탁이나 입양을 증시해온 탈시설론자였다.” (류혜량, 2016, p.19)

- 지역사회복지관 개관: 충현원의 역사에서 지역복지의 대표적인 사업으로 지역사회복지관 사업을 들 수 있다. 위 아동병원 부분에서 설명하였듯 전국민의료보험제도가 시행되면서 시설아동을 위한 특별한 의료기관으로서의 아동병원의 필요성이 사라지게 됨에 따라 그 자원을 지역사회복지관 사업으로 돌려 사용하기로 한 것이다. 법인은 이미 1980년 5월 17일자로 광주시 서구 쌍촌동 887-5 대지 976.8m<sup>2</sup>(296평)을 아동병원 부지로 사용하기 위해 취득한 바 있다. 지역사회복지관을 위해 1981년 1월 1일부터 서구 쌍림동 부지와 기존 건물, 그리고 양림동 210번지 일부 건물에서 호남종합사회복지관(나형)을 개설하여 운영하기 시작하였다. 관련하여 “보건복지부는 법인이 시도하고자 하는 지역사회복지관을 지방 최초의 시범복지관으로 지정하여 준다고 하면서 처음에는 복지관 ‘다형’으로 양림동, 쌍촌동 2곳에 허가신청을 하라고 권유하였으나, 이미 1981년 1월 4일 광주시 서구 양림동 210번지에 복지관을 설립하여 운영하고 있었기에, 각각 따로 ‘다’형으로 2개를 설치하는 것보다 같은 법인에서 운영하니 양림동 복지관 350평과 서구 쌍촌동 887-5번지 충현아동병원 건물 2개를 합해서 하나의 복지관으로 설치하도록 광주직할시 측과 보건복지부 당국자들이 종합사회복지관 ‘나형’ 하나로 설치할 것을 양해하여 주사무실은 쌍촌동에 두고 운영하여 왔습니다”(사회복지법인 충현원 긴급이사회 결의록, 2011.10.20.

p.3, 김양 관장의 말)라는 표현에서 보듯, 광주시 서구 관내의 2개 장소를 묶어서 하나의 복지관을 개관하게 된 것이다. 그런데 1984년 ‘고아전용병원 건물 건축후원금이 네덜란드로부터 도래하여 원래는 양림동에 고아전용병원을 지으려 하였으나, 1967년부터 해당 부지가 도시공원 계획에 묶여 불가능하였다. 그래서 보내온 기금으로 서구 쌍촌동 887-5번지에 호남종합사회복지관을 신축 개관하게 되었다’(유혜량, 2016, p.17). 이미 이 시기가 되면 전국민의료보험 제도가 시행되어 시설 아동을 위한 의료기관을 설립할 필요성이 사라진 것이 이 자금을 호남종합사회복지관 신축자금으로 사용하게 된 배경이었다. 1984년 10월 2일 서구 쌍촌동 887-5번지에 호남종합사회복지관을 신축하여 개관하였고, 이듬해인 1985년 10월 16일 호남종합사회복지관은 광주시 제15호로 허가받게 된다. 1987년 11월 2일에는 호남사회복지관 부설 사랑의 집이 인가되었고, 1992년 1월 4일에는 호남종합사회복지관 부설 호남재가복지센터가 허가되었다.

- 가출청소년상담소 개설: 1987년 1월 4일자로 가출청소년 상담을 위해 광주역 앞에 사랑의 집을 개설하였다.

1970~80년대 여타 법인들이 여전히 시설복지에 치중하고 있던 것에 비해, 충현원은 탈시설화, 예방적 복지를 표방하며 앞서가는 모습을 보였다. 전문아동상담기관인 충현아동상담소를 개설하여 아동과 가정의 문제에 대한 전문적인 접근을 시도하였다. 충현어린이집을 설치하여 맞벌이 부부 시대의 도래에 한 발 앞서 이용시설 서비스를 발전시켰다. 호남종합사회복지관을 개관하여 광주의 지역복지에서 중요한 이정표를 기록하였

다. 이들 사업에 있어서 국가와 민간은 긴밀히 협력하였다. 호남종합사회복지관 개관을 위시한 여러 사업들에서 보건복지부나 광주시는 법인과 긴밀히 협력하였다. 이러한 일이 가능했던 여러 요인이 있을 수 있으나, 법인 설립자 박순이의 열정과 지도력을 빠뜨릴 수 없을 것이다<sup>106)</sup>. 이 시기 법인의 이사들은 지역에서 존경받는 인사들이었다. 그러나 이 시기에 이루어진 일들 가운데 일부는 이후의 시기에 변화되는 상황에 의해, 법인의 진로에 걸림돌이 되어갔다.

## 제4절 지방자치제도의 부활과 광주충현원

### 1. 지방자치제도 부활 이후의 변화

1961년 군사쿠데타 이후 중단되었던 지방자치제도가 1991년에 부활되었다. 먼저 지방의회가 1991년에 구성되었고, 1995년 6월 27일에 4대 지방선거가 동시에 실시되었다. 지역주민의 민의가 지방 의회와 지방 행정에 보다 무게있게 반영될 수 있는 정치지형이 열린 것이다. 한편 광주광역시의 팽창에 따라 1995년 광주시 서구가 서구와 남구로 분구되었다. 그에 따라 쌍촌동에 위치한 호남종합사회복지관 본관은 광주시 서구청에 속하게 되었고, 분관 형식으로 복지관 기능 일부를 수행하였던 원래의 충현원(양림동 210번지)은 광주시 남구청에 속하게 되었다. 법인의 창설자로서 이때까지 성공적으로 이끌어왔던 박순이는 1995년 2월 1일에

106) 1979년 박순이는 “한국 전쟁의 고아들은 몸도 마음도 성치 않았습니다. 저는 여자이고, 미망인이었고, 연약했어요. 이 과업은 제 능력 밖의 일이었죠. 하지만, 저는 지난 31년 동안 ‘한 알의 밀이 땅에 떨어져 죽지 아니하면 한 알 그대로 있고 죽으면 많은 열매를 맺느니라.’(요한복음 12:24)라는 하나님의 말씀에 순종하여 다양한 복지사업을 추진하였고, 저 또한 많이 발전할 수 있었습니다.”라고 회고했다. 류혜량(2016, p.17).

사망한다. 이후 미국에서 오랫동안 살아온 장남 김양은 호남종합사회복지관 관장을 맡고, 자부 류혜량은 충현원 운영을 맡게 된다.

박순이 사후 법인은 특별한 변화없이 사업을 이어갔다. 다만, 2005년부터 박순이의 자부 류혜량이 입양아동뿌리찾기운동을 전개한 것이 주목할 만 한 일이다. 그 계기는 류혜량이 미국에서 생활하던 중 1994년 여름 한 달을 시어머니 박순이와 함께 보내면서 많은 대화를 나누는 것이었다.

류혜량(2016)의 회고에 따르면 '시간의 주인이신 하나님께서는 2005년부터 2009년까지 박순이 선생의 외며느리인 필자에게 보물찾기를 시키셨다'고 느꼈다. 이에 박순이 선생의 뜻을 이어받아 충현원 원목으로서 많은 충현원 출신 해외입양 한인들을 만나고 그들의 정체성에 관심을 갖고 이를 학술적으로 정리하게 된다. 류혜량은 이 과정에서 특히 자신의 뿌리를 찾아 충현원을 방문하는 원생 출신들의 질문에 대답하기 위하여 충현원의 역사를 정리하고 보관할 필요성을 절감하고 그동안 무관심 속에 버려지거나 흩어진 자료들을 모아 정리하였다.

류혜량은 브루스 커밍(Bruce Cumming) 제중병원 간호원장이 1953년 충현원에 대해 미국 남장로회 선교부에 보낸 영문 선교 보고서를 비롯한 많은 자료들을 찾았고 군목 러셀 블레이즈(Russell Lloyd Blaisdell)와 그의 장남 카터 블레이즈델(Carter Blaisdell), 존 무어(John V. Moore) 목사, 그리고 조지 F. 드레이크(George F. Drake) 박사 등 주요 인사들을 만나 자료를 얻고, 증언을 청취하였다. 그는 2005년 6월부터 미국 남장로회 선교기념관으로 충현원의 설립자인 박순이 선생의 자료를 본격적으로 찾아 나섰으며, 이 과정에서 군목 블레이즈델 대령과 선교사 사무엘 무어(Samuel F. Moore, 1846~1906, 한국 이름은 모삼열(牟三悅))의 아들과 존 무어의 도움으로 미국 남장로회 선교박물관에서 선교활동 보고 자료를 열람하여, 충현원이 월슨 선교사의 집에서 시작되었다는 사실



을 밝혀주는 여러 장의 사진자료들을 발굴하게 되었다.

충현원의 발자취를 보면 류혜량과 충현원은 다음과 같은 여러 행사들을 통해 한국전쟁 중 1,000여명의 수도권 고아 아동들을 제주도로 공수<sup>107)</sup>한 미공군 군목 러셀 블레이크델 대령의 고귀한 업적을 기념하고, 충현원을 도와준 선교사들을 회상하고 감사하는 등의 기회를 가졌다.

- 2006 '1950~1954년의 미군 병사들과 한국 아이들'이라는 사진전 개최
- 2008 '전란과 아이들' 그 일천명의 아버지 군목 러셀 블레이크델의 1주기 추모 및 회고록 출판기념식 주최
- 2009 군목 러셀 블레이크델 대령의 동상을 충현원에 설치하고 제막식을 가짐
- 2009 한국전쟁 전후에 충현원을 도와준 14명의 선교사들을 회상하고 감사하는 시간을 군목 러셀 블레이크델 2주기에 미국 노스 캐롤라이나주 몬트리트 Presbyterian Heritage Center 주관으로 개최
- 2011 한국전쟁의 아버지 '일천명의 아버지' 제2판 출간
- 2011 멕시코 조각가 세바스찬이 제작한 비운의 왕좌 충현원 도착, 동 작가가 제작한 라스팔로마스 원본 충현원 도착
- 2012 옛 전쟁고아시설 충현원 건물복원식 및 멕시코 조각가 세바스찬이 제작한 비운의 왕좌 조형물과 해외입양 한인을 평화의 대사로 상징하는 라스팔로마스 제막식 주최
- 2012 해외입양인 장미무용단 초청공연

107) 이 일은 1950년 12월 20일 중공군의 참전으로 위협에 처하게 된 수도권의 1,059명의 아동들(기아일시보호소 등에서 보호중이었던)과 110명의 직원을 미공군 수송기를 동원하여 제주도로 이송한 소위 유모차공수작전(the Kiddy Car Airlift)을 의미한다. 보통 조종사였던 딘 헤스(Dean E. Hess) 대령의 공으로 생각해왔고, 실제 딘 헤스의 자서전이자 동명의 영화 전승가(Battle Hymn)를 통해 널리 유포되었다. 그러나 실제 딘 헤스 대령보다는 군목 러셀 블레이크델 대령이라는 주장이 힘을 얻어가고 있는 중이다.

- 2012 군목 러셀 블레이즈델 대령 5주기 기념 추모예배
- 2012 제62주년 한국전쟁 미공군 어린이 구출작전 기념식 및 제1회 '미공군 군목 러셀 블레이즈델 대령 회고록 1,000명의 아버지' 독후감 공모 시상식 개최
- 2013 제63주년 한국전쟁 미공군 어린이 구출작전 기념식 및 제2회 '미공군 군목 러셀 블레이즈델 대령 회고록 1,000명의 아버지' 독후감 공모 시상식 개최
- 2015 제66주년 충현원 개원기념식 및 한국전쟁고아의 아버지 미공군 군목 러셀 블레이즈델 대령 8주기 추모식 개최

위에 소개한 내용 이외에도 충현원, 선교사들, 전쟁고아, 미 공군 군목 등을 연결하는 여러 행사나 노력들이 있으며, 이는 충현원 설립자 박순이의 생명존중사상을 중심으로 별도로 논의할 주제영역이다. 충현원 정신을 탐구하고 정립하는 과정에서 법인명칭에 충현원을 복원할 필요성이 있다. 2007년 11월 26일 사회복지법인 호남사회복지회는 명칭을 사회복지법인 충현원으로 변경하였다.

국가와 민간과의 관계라는 관점에서 2011년 이후 전개된 호남종합사회복지관 휴지 사건을 고찰해보기로 한다. 2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 당선된 서구청장이 불미스런 일로 임기 초반에 사퇴하는 바람에 2010년 10월 27일 재보궐선거에서 서구청장 재선거가 치러지게 되었다(충현원, 2011). 2011년 3월 15일부터 3일동안 구청 공무원들은 호남종합사회복지관에 대한 지도점검을 한 후, 부실운영에 따른 관장 교체와 보조금 반납을 요구하였다. 이에 법인측에서는 내용증명을 통해 그 부당함에 항의하였으나, 구청에서는 2011년 10월 31일까지 현 관장을 교체하라고 요청하였다. 사회복지법인 충현원 이사회 회의록(2011.10.20. 등)에 따르면 광주시 서구청과의 갈등요인 혹은 양상들은 다음과 같다:

- ① 지난 8년간 문제삼지 않았던 보조금 사용에서 지침 위반 적발 및 반환지시
- ② 호남종합사회복지관 본부가 위치한 광주시 서구의 경계를 넘어서 광주시 남구(충현원이 위치한 양림동은 남구임)에까지 활동범위로 삼고 있는 것에 대한 문제제기
- ③ 서구청 직원이 지인의 혼외자녀를 해외입양시키기 위해 친권포기서류를 위조한 사실이 드러나게 되어, 중간에 입양절차를 밟은 충현원<sup>108)</sup>의 입장을 곤란하게 하였음에도 적반하장격으로 충현원에 비난을 퍼부었고, 해당 직원이 사회복지관 담당이 되어 호남종합사회복지관을 골탕먹이기식으로 대하는 점
- ④ 2010년 10월 27일에 실시된 서구청장 재선거과정에서, 복지관장의 처(류혜량)가 협조하지 않았다는 현 서구청장 부인의 언행으로 미루어 선거과정에서의 서운함에 대한 보복이 아닌가 하는 점

2011년 10월 20일 법인이사회는 이러한 배경에 대한 설명을 들은 뒤, 시설장 교체를 수용할 수 없다는 점과 함께, 2011년 12월 31일까지 호남종합사회복지관 잔무처리 및 서구청에 미지급 보조금 지급을 요청하고, 보조금이 지급되면 휴지<sup>109)</sup>하기로 결의하였다. 2012년 3월 29일 열린 법인이사회에서 호남종합사회복지관을 2012년 10월 31일자로 폐지하고, 남구 양림동에서 제중종합사회복지관을 2012년 11월 1일자로 개관하기로 결의하였다. 그러나 양림동에서 개관할 예정이었던 제중종합사회복지관은 개관되지 못하였다. 이에 2013년 5월 8일 법인이사회에서는 2013년 8월 21일자로 호남종합사회복지관을 재개관하기로 결의하였으

108) 충현원은 1990년말까지 충현영아일시보호소를 운영하면서 입양업무도 수행한 바 있다.  
109) 휴지(休止)라는 말은 잠깐 문을 닫았다가 재개관한다는 의미이다.

나, 서구청에서 이를 수용하지 않아 2021년 현재까지 답보상태에 있다. 법인에서는 목적사업에 노인여가시설, 재가노인 복지시설 설치운영을 담은 내용으로 정관을 개정하고 사업을 준비중이다. 서구에 위치한 호남종합사회복지관 부지와 건물을 처분하여 남구 혹은 다른 지역에서 대체재산을 조성하여 목적사업을 이어가고자 하는 아이디어도 논의되고 있으나 아직 성사되지 않고 있는 실정이다.

호남종합사회복지관 폐지사건은 지방자치 실시 이후 적지 않은 곳에서 나타났던 사회복지에 대한 정치의 간섭을 보여준다. 사회복지법인 임원들에 대한 정치적 출세우기가 주요 선거 국면에서 나타날 가능성이 커졌다. 지방권력이 교체되는 경우 새롭게 권력을 갖게 된 정치세력은 반대파에 대한 서운한 감정을 행동으로 옮기기도 한다. 위탁기간이 만료되지도 않았는데도 불구하고 위 사례에서 보듯 지도점검 등을 통해 꼬투리를 잡은 뒤 시설장 교체를 요구한다든가 혹은 보조금 반환을 요구하는 식이다. 이런 경우 권력의 횡포를 버틸 수 있는 민간사회복지조직은 거의 없다고 할 수 있다.<sup>110)</sup> 지방정치든 중앙정치든 정치권력이 민간사회복지조직에 권력을 행사하는 것은 다수의 복지대상자, 특히 취약한 인구집단을 위해 서비스를 제공하는 민간사회복지조직을 득표를 위한 수단으로 동원한다는 점에서 정의롭지 못한 일이기도 하다. 사회복지를 둘러싼 국가와 민간 관계는 종종 정치권력의 고삐 풀린 전횡으로 이어질 수 있다는 점을 이 사례는 말해준다.

110) 민간사회복지조직의 임원들이 선거국면에서 아예 정치와 답을 쌓는 것도 생각해볼 수 있으나, 위탁을 둘러싼 경쟁이 있는 곳에서는 사업의 연속성을 보증할 수 없는 경우가 있다.

## 제5절 총현원의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할

국가와 민간과의 관계라는 측면에서 1990년대 총현원의 재정상태를 살펴보자. 아래 <표 6-3>은 1990년부터 2005년까지 매년 결산액 기준의 보조금 수입상태를 보여주고 있다. 외원보조는 아예 보조금 항목에 없다.

〈표 6-3〉 연도별 총현원 보조금 내역

(단위: 천원)

연도	국고보조(%)	보육료	접수입	기부금	계*	연도	국고보조(%)	보육료	접수입	기부금	계*
1990	70.607(78.4)		78	19,425	90,109	1998	66.752(34.3)	79,848	23	26,845	194,864
1991	63.458(75.9)		19	20,150	83,621	1999	65.733(43.7)	73,162	869	10,537	150,319
1992	53.411(62.5)		17	31,980	85,414	2000	88.974(49.4)	65,165	892	25,168	180,200
1993	65.891(65.3)		23	34,942	100,856	2001	66.299(42.5)	49,791	1,493	38,146	156,165
1994	47.160(57.1)		5	35,468	82,633	2002	43.020(34.9)	30,814	24,173	174	123,386
1995	69.993(52.7)	-		62,845	132,838	2003	49.685(52.0)	39,358	5,870	-	95,640
1996	78.649(48.4)	69,895	21	13,775	162,340	2004	81.123(63.0)	47,731	-	-	128,854
1997	81.775(50.1)	78,282	19	3,000	163,076	2005	147.690(76.1)	41,870	1,163	17	194,139

주: 보조금의 합계가 계와 같지 않은 경우는 전년도 이월금을 표에 넣지 않았기 때문임. 국고보조항의 ( ) 속 백분율은 계\*에 대비한 비율임.  
 자료: 사회복지법인 호남사회복지회, 세입예산결산상황(각 연도).

위의 <표 6-3>에서 주목할 부분은 전체 보조금 수입 가운데 국고보조의 비율이다. 충현어린이집 재원아동들의 자부담 보육료가 없는 1990년부터 1995년까지 국고보조의 비율은 52.7~78.4%로 상당히 높은 것을 알 수 있다. 자부담 보육료가 있는 1996년 이후 국고보조의 비율은 최저 34.3%에서 최고 76.1%로 나타나고 있다. 이 장의 앞 부분에 제시된 <표 6-2>에서 1964년 아동시설 재원 가운데 국고 비율이 6.3%였고, 외원이 82.9%였던 것과 비교하면, 외원철수의 빈자리를 국고가 상당부분 채웠음을 알 수 있다. 지난 30여년 사이에 국가는 민간사회복지조직에 대한 재정지원을 크게 늘린 것이다.

또 다른 종단적 분석을 위해 법인의 정관에 기재된 목적사업의 변동을 살펴보자. 아래 <표 6-4>는 1990년 이후 입수 가능한 시점들에서의 법인 목적사업 내용이다.

<표 6-4> 법인 정관에 기재된 목적사업들

1990	2001	2013	2021
1.아동상담소 설치 운영사업 2.탁아시설 설치 운영사업 3.종합사회복지관 설치 운영사업 4.그 밖에 이 법인 목적달성에 필요한 사업	1.아동상담소 설치 운영사업 2.탁아시설 설치 운영사업 3.종합사회복지관 설치 운영사업 4.아동전시관 및 체험관 운영사업 5.아동복지시설(공동생활가정) 시설 설치 운영사업 6.그 밖에 이 법인 목적달성에 필요한 사업	1.아동상담소 설치 운영사업 2.영·유아 보육시설 설치 운영사업 3.종합사회복지관 설치 운영사업 4.아동전시관 및 체험관 운영사업 5.아동복지시설(공동생활가정) 시설 설치 운영사업 6.그 밖에 이 법인 목적달성에 필요한 사업	1.종합사회복지관 설치 운영사업 2.아동전시관 및 체험관 운영사업 3.영·유아 보육시설 설치 운영사업 4.노인 여가복지시설 설치 운영사업 5.재가노인 복지시설 설치 운영사업 6.그 밖에 이 법인 목적달성에 필요한 사업

자료: 사회복지법인 호남사회봉사회. (1990). 정관. 사회복지법인 충현원. (2001). 정관. 광주지방 법원 등기국. (2021). 사회복지법인 충현원 등기사항일부증명서(말소사항 포함).

앞에서 서술한 것처럼, 충현원은 1972년 사회문제 예방 및 탈시설화로의 방향을 정하였다. 그러나 이후에도 한동안 영아원은 운영되었으며, 1996년에 이르러 문을 닫게 된다. 지역복지를 위한 시설로서 법인은 1990년 정관에서 분명히 볼 수 있듯, 아동상담소, 탁아시설, 종합사회복지관을 목적사업으로 담아놓았다. 2001년에는 입양아부리찾기운동과 충현원의 생명존중정신을 구현한다는 차원에서 아동전시관 및 체험관 운영 사업을 목적사업에 포함시켰으며, 공동생활가정(그룹홈)도 목적사업에 포함시켰다. 아동전시관 및 체험관 운영사업은 오늘날의 정관에도 목적사업으로 분명히 제시되어 있다. 2021년 최근에 이루어진 정관개정을 통해 노인여가복지시설과 재가노인 복지시설 설치운영사업 등 노인복지로의 활로를 모색하고 있음을 알 수 있다.

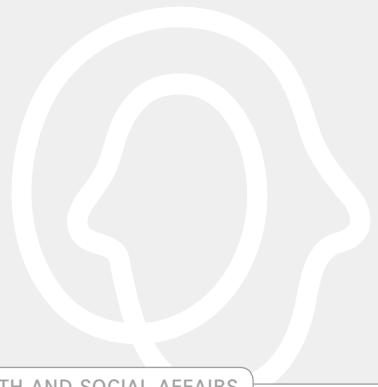
사회복지에서 국가와 민간의 관계양상이라는 주제의식에서 이제까지 살펴 본 충현원 사례를 정리하면 다음 <표 6-5>와 같다.

<표 6-5> 충현원 사례에서 나타난 시기별 국가-민간의 역할분담과 관계양상

시기	단계	주된 방법	국가-민간 역할 분담	국가-민간 관계
1948~1972	시설 사업 단계	종교자선, 시설보호, 응급구호	국가-기본 방침 정도 민간-서비스 개발, 자원조달, 수행	미약한 국가-강한 민간(종교, 의원, 독지가 등)
1972~1990	지역복지 사업 단계	이용시설, 지역복지	국가와 민간의 협동적 파트너십 가동(충현원 활동의 전성기)	강해지는 국가(국가 행·재정참여 증대)-약화되는 민간(정부의존, 탈시설화, 전문성, 지역유관성)
1991~현재	관중심 독주 단계	명맥이 거의 끊김	군립하는 지자체-벗어날 수 없는 법인	강한 국가(지자체의 전횡)-약한 민간(뚜렷한 활로를 찾지 못함)

자료: 저자 작성.





## 제7장

### 초록우산어린이재단

제1절 들어가며

제2절 재한기독교아동복지회의 시설아동 중심 아동  
복지 활동

제3절 한국어린이재단의 정부 위탁 아동복지 활동

제4절 아동복지활동 다각화와 아동옹호 기관으로서의  
정체성 확립

제5절 초록우산어린이재단의 역사를 통해 본 민간과  
국가의 역할



# 제 7 장 초록우산어린이재단

## 제1절 들어가며

이 장에서는 해방 이후부터 현재까지 한국을 대표하는 아동복지기관 중 하나인 ‘초록우산 어린이재단(이하 어린이재단)’을 사례로 아동복지 기관 운영에서 민간과 국가 역할의 역사적 변화과정을 분석한다. ‘어린이재단’은 1948년 외원기관 CCF(China Children’s Fund, 중화아동복지회)로 한국에서 처음 활동하기 시작하여 1976년부터 자립을 위한 단계를 밟아나갔으며, 1986년 CCF(Christian Children’s Fund) 본부로부터 완전한 독립기관으로 자립하여 현재에 이르고 있다.

CCF의 변하지 않는 전통은 ‘CCF는 늘 변화한다’는 정신이다(한국어린이재단, 1986, p.138). 이러한 정신을 기반으로 CCF는 사회변화 및 요구에 따라 CCF의 사업 규모, 내용, 전략을 능동적으로 변화 조정해 왔다. 한국에서 처음 활동을 시작했던 중화아동복지회의 명칭은 사업의 방향과 기관의 정체성이 변화할 때마다 (재한)기독교아동복지회(Christian Children’s Fund), 한국어린이재단, 한국복지재단, 어린이재단으로 변경하며 발전해왔다. 각 명칭을 사용했던 시기 및 역대 기관장은 다음과 같다.

〈표 7-1〉 어린이재단의 명칭 변화와 역대 기관장

	명칭	기간	역대 지부장 및 회장
제1기	중화아동복지회 (China Children’s Fund)	1948.10~ 1951.02	

	명칭	기간	역대 지부장 및 회장
제2기	기독교아동복지회 (Christian Children's Fund)	1951.02~ 1979.02	A. Sitler, E. T. Nash, W. H. Henry, J. C. Hostetler, W. J. Adames, 송윤규, 차윤근
제3기	한국어린이재단	1979.02~ 1994.07	차윤근
제4기	한국복지재단	1994.07~ 2008.01	차윤근, 김석산
제5기	어린이재단	2008.01~ 현재	김석산, 이재훈

자료: 어린이재단 70년사 편찬위원회. (2019). *아이들이 행복한 세상을 위해 : 초록우산 어린이재단 70년사 : 1948~2018*. 초록우산 어린이재단, 부록, 역대 CCF 한국지부장 및 회장, p.476. 참조, 저자 작성.

어린이재단의 역사는 명칭 변경을 기준으로 삼으면 총 다섯 시기로 나누어진다. 그러나 기관사로 발간된 『CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어, 1948~86(이하 38년사)』(1986), 『한국사회복지 60년 그리고 어린이재단 60년: 1948~2008(이하 60년사)』(2010), 『아이들이 행복한 세상을 위해: 초록우산 어린이재단 70년사: 1948~2018(이하 70년사)』(2019)의 세 권의 책에서는 자 기관의 역사를 다음과 같이 다르게 구분했다.

〈표 7-2〉 기관사에서의 시기 구분과 그 기준

	『38년사』	『60년사』	시기 구분의 기준	『70년사』	시기 구분의 기준
제1기	1948-1962	1948-1962	설립-시설아동 지원사업	1948-1961	설립-시설아동 지원사업
제2기	1963-1975	1963-1975	가정복지 시작 -지원종결정책 선포 전	1962-1986	가정복지의 시작 -지원종결
제3기	1976-1986	1976-1986	지원종결정책 선포-지원종결	1987-1996	독립기관-IMF 이전
제4기	-	1987-1996	독립기관-IMF 이전	1997-2007	IMF이후 아동복지활동의 다각화

	『38년사』	『60년사』	시기 구분의 기준	『70년사』	시기 구분의 기준
제5기	-	1997~2008	IMF이후 아동복지활동 의 다각화	2008~2018	아동옹호기관으로 서의 활동 시작

자료: 저자 작성.

〈표 7-1〉과 〈표 7-2〉를 통해 어린이재단은 자 기관 역사의 시기구분 기준으로 기관의 명칭 변경보다는 자체 활동의 확대 및 변화, 그리고 CCF 본부로부터의 독립 과정 등에 의미를 두고 있음을 알 수 있다. 제1기를 1948~1962년 또는 1948~1961로 나눈 것에는 1년의 차이가 있기는 하나 가정복지의 시작, 즉 ‘아펜셀라 어린이회’의 시작을 언제로 할 것인가에 대한 논의에 따른 것으로 가정복지의 시작을 중요한 전환으로 보고 있다. 제2기를 『38년사』와 『60년사』에서는 1963~1975년으로 규정하였고, 이 시기는 ‘아펜셀라 어린이회’의 시작부터 지원종결정책 이전으로 보았다. 그리고 제3기를 1976-1986년으로 지원종결을 준비하는 10년간의 기간으로 보았다. 그러나 『70년사』는 『38년사』와 『60년사』의 제2기와 제3기를 묶어 제2기로 보고, 가정복지의 시작에서 CCF 본부의 지원종결까지의 시기로 보았다. 『38년사』와 『60년사』의 제4기와 『70년사』의 제3기는 모두 1987~1996년으로, CCF 본부의 지원종결 후 독립기관으로 활동하기 시작한 1987년부터 IMF 이전까지 아동복지 분야의 다각화와 지역복지분야까지 활동을 넓히는 과정을 하나의 시기로 묶어 정리했다. 『60년사』와 『70년사』는 각각 제5기와 제4기를 1997~2008년과 1997~2007년으로 1년의 차이가 나기는 하나 이 또한 그 기준을 IMF 이후 아동복지의 방향이 변화하고 다양화한 시기로 인식하고 있음에는 차이가 없다. 『60년사』를 발간하고 약 10년의 시기가 지난 2019년 『70년사』를 발간하면서 2008년을 기점으로 현재까지의 시기를 제5기로 규정

하고, 2008년 어린이재단으로 명칭을 변경하고 아동의 권리에 주목하는 아동옹호기관으로서의 정체성을 확립하고 활동한 것을 기록했다.

본 연구자는 본 연구과제 주제인 ‘아동복지분야 국가·민간 역할 분담의 역사적 전개’를 살펴보기 위해, 어린이재단의 아동복지활동 변화를 기준으로 다음과 같이 시기를 구분했다.

〈표 7-3〉 본 연구의 시기 구분과 기준, 주요 활동 내용

	시기	시기 구분의 기준	아동복지 주요 사업 및 관련 기관
제1기	1948~1975	외원기관으로서의 활동	시설아동 결연사업 / 남북애육원 / 부산보건원 / 가정복지사업 / 어린이집
제2기	1976~1996	지원종결정책 준비와 독립기관으로 자립 / 국내 결연사업과 국가와의 사업 협약	국내결연사업 / 불우아동결연사업 / 어린이찾아주기종합센터 / 사회복지관
제3기	1997~현재	IMF 이후 아동복지활동의 다각화와 아동옹호기관으로서의 활동	아동보호전문기관 / 가정위탁지원센터 / 위스타드 운동 / 아동옹호센터

자료: 저자 작성.

어린이재단이 설립되고 발전해온 시기를 총 3개의 시기로 구분하고, 각 시기 한국의 상황에 따른 아동복지 요구 과제, 그리고 이에 대응한 국가 및 본 연구 기관의 활동에 대해 살펴보려고 한다.

제1기는 1948~1975년에 해당되는 시기로, 중화아동복지회가 한국에 처음 진출하여 시설아동 지원사업을 시작하였고, 1950년 6·25 전쟁을 거치면서 1951년 기독교아동복지회로 명칭을 변경하였으며, 1954년 CCF 한국지부장이 처음 파견되면서 시설아동에 대한 지원 규모가 크게 확대되었다. 또한 CCF 한국지부는 1963년부터 거택구호사업인 ‘아펜셀라 어린이회’를 시작하면서 지원 아동의 범위를 시설아동에서 빈곤가정의 아동으로 확대하였고, 1970년 송윤규가 한국인 최초로 CCF 한국지부

장에 취임했다.

제2기는 1976~1996년에 해당되는 시기로, 1976년은 CCF 본부가 '한국지원총결정책'을 공포하고 지원금을 삭감하기 시작하는 해였다. 1975년 취임한 차윤근 지부장을 중심으로 자립을 위한 준비를 시작하면서 1979년 명칭도 한국어린이재단으로 변경했다. 1976년 자립을 준비하는 과정에서 국내 결연사업을 시작하였고, 특히 제2기는 정부로부터 '불우아동결연사업', '어린이찾아주기사업', '사회복지관' 등을 위탁받아 수행하였던 시기로, 위탁받은 사업을 성공적으로 완수하기 위해 수행하였던 정부와 민간의 역할을 살펴볼 수 있는 시기이기도 하다. 제2기는 한국어린이재단이 정부의 위탁사업을 수행하면서 조직을 체계화시키고, 정부의 예산과 행정 지원에 따라 활동 분야가 확대되면서, 1994년 한국복지재단으로 명칭을 변경하고 아동복지전문기관에서 사회복지전문기관으로 변화를 시도했던 시기이기도 하다.

제3기는 1997년~현재에 해당되는 시기로, 한국은 IMF 시기를 맞아 경제적, 사회적으로 심각한 곤란을 겪었으며, 요보호아동들은 더욱 어려움을 겪었던 시기였다. 어린이재단은 아동복지활동의 다각화를 시도하며 아동을 대상으로 한 아동학대예방사업, 가정위탁제도, 위스타트 운동 등을 시작하여 <아동복지법> 개정과 아동복지정책에 영향을 끼쳤으며, 정부에서 수립한 아동복지사업을 위탁받아 수행하기도 했다. 제3기를 거치면서 한국복지재단은 모든 유형의 서비스 대상자를 포괄하고 있던 지원사업 범위를 '아동' 중심으로 전환하는데 의견을 모았고, 2008년 재단 명칭을 '어린이재단'으로 다시 변경했다. 사업체계 또한 유엔아동권리협약에 근거하여 생존, 보호, 발달지원사업, 권리옹호사업으로 재편하면서 아동권리 중심의 서비스 및 인프라 구축을 시작하면서 또 한번 변화를 시도한 시기이기도 하다.

1948년 외원기관 CCF로서의 활동부터 현재까지 70년이 넘는 시간 동안 외국결연을 통해 시설아동을 경제적으로 지원하던 것에서, 빈곤가정의 아동으로 지원대상을 확대하였고, 1976년 이후 국내결연사업을 본격화하면서 자립 기반을 확립해나갔다. 정부의 아동복지정책에 영향을 주고 받으며 여러 아동 관련 복지사업을 수행해나가 현재에는 아동 권리에 대한 고민을 심화시키며 아동옹호기관으로서의 정체성을 확립해나가고 있다.

본 연구는 하나의 기관에 대한 자료를 수집하고 이를 분석하여 그 의미를 규정하는 것이기는 하나 ‘아동복지’에 초점을 맞추어 ‘정부와 민간의 역할 분담’에 대해 살펴보는 연구이므로, 어린이재단의 다양한 활동 분야 중 주로 아동복지 사례, 그중에서도 국가와의 직접적 관계 하에서 수행한 주요 사업을 좀 더 심화하여 살펴보았다. 이를 바탕으로 국가와 민간기관인 어린이재단이 특정 사업을 수행함에 있어 어떻게 관계를 맺게 되었으며, 국가와 어린이재단이 어떻게 역할을 분담하였는지를 규명했다.

본 연구자는 ‘어린이재단’에 대한 연구를 위해 위에서 제시한 세 권의 기관사 『38년사』, 『60사』, 『70년사』를 활용했다. 각각의 기관사는 어린이재단이 한국, 그리고 세계로 나아가면서 아동의 복리 증진을 위해 각각의 시대적 요구에 따라 어떤 사업을 진행하였는지를 알 수 있도록 정리한 자료적 성격을 지닌다. 또한 어린이재단에서 출간한 기관사 외에 재단에서 조사 연구하여 출간한 연구논문집, 재단 발행 잡지인 『동광』(한국어린이재단, 1986, p.162)<sup>111)</sup>, 『단비』, 그리고 당대의 사회 분위기를 확인할 수 있는 주요 신문 등을 교차 비교하여 본 연구를 수행했다. 이 외에 어린

111) 『동광』은 CCF 가입시설 원장들의 모임인 시설연합회에서 1957년부터 간행된 사회복지전문지로, 어린이재단의 임원과 실무진들이 한국 아동복지의 전개를 고민하여 자신의 생각과 상황을 연구하고, 이후 기관의 정책 및 실천 방향에 직접적으로 영향을 끼쳤기에 어린이재단을 연구하는데 중요한 1차 사료라고 할 수 있다(최옥채, 2018, p.64).



이재단이 각 시기별로 활동하였던 주요 사업에 대한 학계의 기존연구를 활용함으로써 어린이재단의 사업을 전체 아동복지사업 안에서 확인할 수 있는 지점을 마련하고자 노력했다.

## 제2절 재한기독교아동복지회(CCF 한국지부)의 시설아동 중심 아동복지 활동

### 1. CCF의 설립과 한국 진출, 그리고 시설아동의 지원

CCF는 1938년 클라크(J. Calvitt Clarke) 목사가 중국에서 활동하던 네글(J. Stewart Nagle) 선교사로부터 1937년 7월 시작된 중일전쟁의 참화로 굶주림과 헐벗음에 시달리고 있는 불우아동들의 실태를 듣고, 중국의 불우아동들을 돕기 위한 후원자를 모으는 것으로부터 시작되었다. 그 결과 1개월 후 중국 광둥성 시우초에 있는 고아원에 후원금 7백불을 송금할 수 있었고, 계속 사업을 지원하기 위해 CCF(China Children's Fund, 중화아동복지회) 사무실을 개설했다. 모금된 구호기금은 북경, 천진, 상해, 광주와 그 밖의 도시에 설립된 45개 시설의 수용아동 5천여 명을 위한 생활, 교육, 의료비 등으로 제공되었다(한국어린이재단, 1986, pp.51-52). 그러나 1948년과 1949년을 거치며 중국 본토가 공산화되어 미국 후원자와 중국 아동과의 서신 연락도 끊기고 송금도 안전하게 전달되지 않자 CCF는 중국 아동에 대한 지원을 포기할 수밖에 없었고, 지원 영역을 한국, 대만, 마카오 등지로 이전, 확대했다(한국어린이재단, 1986, p.53).

해방 후 한국 요보호아동의 상황은 1947년 미군정 보건후생부장이 각

도지사에게 지시한 다음의 내용에서 알 수 있다. “국가 재정상, 수많은 요보호아동에 대하여 전적으로 국비를 보조하는 것은 불가능하므로, 관민의 유지들과 긴밀한 조직적 연락 하에 당해 시설의 지역별 또는 개별적 후원단체를 구성케 하여, 인적, 물적 자원을 유감없이 발휘하여 당해 시설로 하여금 자급자족하도록 극력 추진할 것”이라는 지시 내용으로(윤남식, 2020, p.156), 당시 요보호아동에 대한 지원은 민간이 전담했다고 해도 무리가 없다고 판단된다. 이러한 한국 요보호아동에 대해 CCF 해외 사업본부 홍콩사무소 책임자였던 밀스(V. J. Mills) 목사가 관심을 갖기 시작했다. 그의 노력으로 1948년 10월부터 서울 소재 구세군 후생학원, 혜천원, 절제소녀관 등 세 개 시설 400여 명의 아동을 대상으로 첫 재정적 지원사업을 시작했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.24). 1950년 6·25 전쟁은 CCF의 사업을 한국으로 옮기는 결정적인 요인이 되었다. 전쟁으로 인한 고아의 증가는 가장 큰 사회문제였다. 1949년 101개 고아원에 7,338명의 아동이 수용되었으나 1952년 8월에는 고아원이 280개, 수용아동 30,473명으로 증가했다(서울역사편찬원, 2017a, p.38). CCF는 정부의 힘이 미치지 못하는 전국의 아동복지시설을 지원했던 외국의 원조기관 중 대표적인 기관이 되었다. CCF는 아동들에게 기본적인 의식주 제공은 물론, 학교 교육, 재단·제화·목공·직조 등의 기술 교육, 농사법 등을 가르쳐 자립기반을 마련해 줬다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.24).

CCF는 1951년 2월 6일 피난지 부산에서 명칭을 중화아동복지회(China Children's Fund)에서 기독교아동복지회(Christian Children's Fund)로 변경했다. 이는 중국이 아닌 타 지역의 아동들을 지원하겠다는 의미였으며, 한국 아동이 그 주요 대상이 되었다. 1951년 4월 CCF 한국 위원회가 구성되어 보육시설 가입 업무를 수행함에 따라 미실회, 새들원,

한국보육원, 인애원, 애린원, 박애원, 대구육아원 등 CCF 가입시설은 점차 확대되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.27-28). CCF는 새로운 시설을 지원할 때마다 가입시설과 상호협약을 체결했다. 협약서에는 'CCF는 대상시설을 재정적으로 지원하고, 시설은 지원아동에 대한 서류를 작성해 CCF에 제공함으로써 CCF의 아동복지 프로그램 개발에 협조한다'라고 밝히고 있다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.28). 정부는 1952년 <후생시설운영요령>을 공포하고, 민간이 후생시설을 설치하는 경우 재단법인 설립을 마친 후 특별시장 또는 도지사의 인가를 받도록 함으로써 기존 등록제에서 허가제로 변경했다. 이로써 정부의 민간복지시설에 대한 통제와 지도감독이 강화되었다(박정란, 2020, p.120). 실제 CCF 한국지부는 외원기관이라는 한계 때문에 사업을 수행하는데 시설 설치, 재산 취득, 타 기관과의 관계 등 법적인 제약이 많았다. 이러한 문제를 타결하고자 CCF 한국지부는 한국 내 법인을 설립하기로 의견을 모았다. 1955년 6월 3일 법인 설립총회를 개최하고 재단법인 '재한기독교아동복지회'를 설립하고 등기함으로써 국내 법인으로서의 근거를 마련했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.29-30).

1950년대 초창기 CCF에 가입된 시설들은 대부분 6·25 전쟁으로 인해 생긴 전쟁고아들을 수용 능력에 관계없이 받아들여 운영에 극심한 어려움을 겪었고 외부로부터의 도움이 절실한 상황이었다. 정부가 시설에 정기적인 보조를 실시하게 된 것은 휴전이 이루어진 1953년 7월 이후였다. 당시 정부는 시설아동 1인당 1일 구호양곡 3홉, 부식비 3원을 지급하였고, 1957년 부식비를 10배로 인상했다. 그럼에도 불구하고 CCF 후원자들의 월 보조금, 시설의 대지 구입 및 건물신축비, 생일이나 축일에 보내는 특별선사금, 특별복지기금, 의료복지기금, 현물 지원 등이 아동시설 운영에 큰 몫을 차지하여 CCF의 원조가 없으면 시설 운영이 불가능했다

(한국어린이재단, 1986, p.63). 아동시설들은 CCF 가입 후 경제적, 정신적 지원을 받게 되면서 원아들의 양육에 숨통이 트였고, 이후 지역 아동복지의 중심으로 성장해나갔다(한국어린이재단, 1986, pp.196-268).<sup>112)</sup>

한국전쟁으로 발생한 고아와 피난민들을 구제하기 위해 우방국에서 파견한 구호, 사회 및 의료기관들 중 7개 기관의 대표가 효율적인 응급구호 활동을 위해 1952년 3월 5일 당시 임시 수도인 부산지역에서 KAVA (Korea Association of Voluntary Agencies)를 결성했다(카바40년사 편찬위원회, 1995, p.16). KAVA는 한국 정부가 사회복지사업을 제대로 추진하지 못하고 있던 당시 전재민구호와 각종 사회복지서비스를 제공한 의원단체 활동의 중심축이었다. 한때 ‘제2의 보건사회부’라는 말이 있을 정도로 사회복지에 관한 한 한국 정부보다 더 많은 재원으로 다양한 활동을 펼쳤다. KAVA는 2년 만에 33개 단체로 규모가 커졌으며, 1970년에는 가입단체가 76개에 달할 정도로 전성기를 맞았다. CCF 한국지부는 알렌 시틀러(Arlen Sittler) 초대 지부장 부임 후인 1954년 5월 KAVA의 회원으로 가입했다. CCF는 1957년 연차보고서를 통해 한국 전쟁고아의 25%를 지원하고 있다고 보고할 정도로 한국 지원에 커다란 위치를 차지하고 있었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.32). CCF 지원 시설 및 아동 현황을 10년 단위로 살펴보면 1948년 3개 시설 400명, 1958년 77개 시설 10,696명, 1968년 131개 시설, 22,604명, 1978년 95개 시설 13,666명, 1986년 7개 시설 1,635명이다. 1966년에서 1968년 사이에 가장 많은 아동을 가입시켜 당시 131개 시설에 2만 2천여 명의 아동이 CCF의 지원을 받았다(한국어린이재단, 1986, p.62). 부산의 라이트 하우스, 대전의 천광원, 충북의 광화원 등 시각 장애아를 위한 시설과 나환자 자녀 시설인 호성보육원, 익산시온원 등 몇몇 시설은 CCF의 특별

112) CCF가 지원했던 각 지역의 대표적인 아동시설 56곳에 대해 소개하고 있다.

지원을 받았다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.33).

## 2. 남북애육원과 부산보건원 직영

CCF의 지원방식은 시설을 직영하지 않고 CCF에 가입시키고, 후원자와 시설아동과의 결연을 통해 아동의 건전한 성장을 도와주는 것이었다. 그러나 CCF는 한국 아동들을 지원하는 과정에서 남육애육원과 부산보건원을 직영했다.

남북애육원은 1951년 10월 홍성유가 전쟁고아를 위해 관악구 상도동에 설립한 시설이다. 모범 육아시설로 운영되던 남북애육원은 1953년 CCF에 가입되어 지원을 받기 시작하였고, 1955년 4월 CCF와 미8군의 지원으로 15동의 아동숙사를 신축하여 한국 최초의 소사제도로 운영되었다. 각 동마다 10~12명의 아동들이 어머니라 부르는 한 보모 아래에서 가족적인 분위기를 조성하고, 정서적 안정과 건전한 보육을 기하는 시범 시설로 운영되었다(한국어린이재단, 1986, p.64). 1962년 9월 당시 CCF 한국지부장인 하스테틀러가 남북애육원을 이상적인 시범 직영시설로 육성하고자 남육애육원을 인수했다. 남육애육원은 아동들이 건전한 시민으로 자랄 수 있도록 적절한 육아프로그램을 운영하는 시설로 각광받기 시작했다. 이에 따라 1974년 7월에는 국립사회복지연수원 지방분산훈련시설로, 1978년에는 사회복지종사자 훈련기관으로, 1979년부터는 서울사회복지교육원으로 운영되었다. 남북애육원은 1974년부터 경기도로 이전하는 1983년까지 국가기관으로부터 의뢰받아 675명의 보모 및 총무에게 새로운 지식과 기술을 지도했으며, 어린이집 보육을 위한 교과목을 지도했다. 남북애육원은 서울 시내의 아동복지시설을 지방으로 이전하라는 정부 시책에 따라 1983년 경기도 광주군으로 이전하였고, 신

규 입소 아동 수가 현저히 줄어들면서 1991년 폐원했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.34-38).

CCF가 한국에서 사업을 시작할 당시에는 시설아동들의 의식주 해결이 시급하였으나, 아동들의 의료 역시 해결해야 할 주요 과제였다. 당시 시설아동은 보건소 등에서의 간단한 치료 외에는 의료혜택의 기회가 전혀 없었다. CCF는 시설아동들의 의료지원을 위해 1955년 1월 부산시 서구 초장동에 부산보건원을 건립하여 장기치료를 요하는 결핵환자를 중심으로 입원치료를 시작했다. 1957년 7월에 서구 아미동에 건물을 매입, 보건원을 이전하여 수용 능력을 45명까지 늘렸고, 1962년에는 서구 암남동에 대지 4천평을 매입하여 1964년 11월 3일 75명의 입원이 가능한 병원을 완공했다. 이에 따라 전국 CCF 가입시설에서 보호 중인 아동들이 부산보건원에 입원, 치료의 혜택을 받을 수 있었다. 장기간에 걸쳐 입원 치료를 받는 아동들의 교육을 위하여 1965년 1월 1일 부산 교육청의 허가를 얻어 부산보건원 내에 부산 송도초등학교 분교를 설립, 전 교육과정을 이수토록 했다. 아동의 치료와 초등학교 정규교육을 병행하여 실시하던 부산보건원은 1966년 1월 비영리 기관으로 개설허가를 받아 명칭을 부산아동회복원으로 변경했다. CCF는 부산아동회복원을 아동전문의료 시설로 발전시키기 위해 1971년 부산아동자선병원<sup>113)</sup>과 합병기로 결정했다. 합병 후 부산아동병원으로 명칭을 변경했다. CCF는 병원의 건물과 대지를 부산아동병원에 모두 증여하여 1973년 의료법인체로 독립시키면서, 병원 정관에 CCF 가입시설 아동은 무료로 입원치료를 받을 수 있도록 했다. CCF는 이 병원을 독립 법인이 되게 한 후 지원종결 5개년 계획

113) 부산아동자선병원은 1950년 한 미군 군의관이 당시 아미동에 소재한 행복산고아원에서 무료진료를 실시함으로써 사업을 시작했다. 그 후 이 병원은 기독교의 박애정신에 입각하여 극빈가정 및 사회복지시설 아동들의 진료와 아동의 보건, 복지향상을 도모하는 데 주력했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.67). 참고문헌 목록의 저자와 동일합니다. 다시 확인 바랍니다.

에 따라 매년 지원을 20%씩 감축, 1976년에는 완전히 지원을 종결했다(한국어린이재단, 1986, pp.66-68).

### 3. 가정복지사업

1961년 정권을 잡은 박정희 정부가 경제개발에 주력하기 위해 산업화를 추진하는 과정에서 빈부격차의 심화, 가족해체, 청소년 비행, 시설아동의 증가, 가출 여성 및 미혼모의 증가와 같은 새로운 사회문제가 대두되었다. 그러나 정부는 사회에 만연한 빈곤 문제 해결과 사회개발 부문에 재정을 투자할 의지와 여력이 없었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.43). 1953년부터 1975년까지 의원단체들은 민간 사회복지활동을 위해 4억 9,320만 달러 상당의 현금과 물자를 제공했을 뿐만 아니라 사회복지활동의 전문화와 체계화 과정에서 큰 역할을 담당하며 한국 사회복지 발전에 공헌했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.44).

1960년대에 들어서면서 CCF 한국지부는 정부의 지원이 시설 중심에 치우쳐 있는 것을 지적하고 시설아동이 지역사회에 복귀했을 때 이들에게 지원을 계속할 수 있는 가정복지사업을 발전시킬 것을 강조했다(한국 어린이재단, 1986, p.63 ; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.45). 가정복지사업은 가족생활을 강화시키고, 가족 성원의 건전한 인격 발달, 가족관계의 조화, 만족스러운 사회적응 성취가 목적이고, 가족을 한 개의 단위로 취급하면서 개별 가족 성원의 문제를 고려하는 사업이다(김덕준, 1972, pp.9-10).

보건사회부도 시설중심 지원의 문제점을 인식하고, 1962년 2월 23일 17,130명의 시설아동들을 양자 또는 사회명사·친척에게 위탁함으로써 가정으로 돌려보낼 방침임을 밝혔다. 그리고 거택구호사업을 추진하기

위한 지도원도 훈련했다(조선일보, 1962.2.23.). 정부 대행기관인 대한양연회는 시설아동을 대상으로 입양 또는 위탁보호사업을 하기 위해 전국 규모로 조직을 확대하면서 각 시도의 보건사회국장이 대한양연회의 지부장을 겸임하도록 했다. 서울과 경기지부의 경우에는 '아동복지지도원'으로 사회복지를 전공한 사람들을 채용했다. 아동복지지도원들은 자녀 없는 가정을 조사하고 시·군에 있는 부녀지도원들과 함께 시설아동을 입양 보내는 절차를 밟아 나갔다(조규환 외, 2017, p.122; pp.126-127). 보건사회부는 3월부터 6개월간 전국 고아원의 아동 총 8,783명을 입양, 유료위탁, 무료위탁, 고용위탁, 거택구호 등의 방법으로 각 가정에 위탁양육을 실시했다(조선일보, 1962.10.12.). 서울시는 시내 각 아동복지시설에 수용되어 있는 아동들을 일반가정에 입양시키고, 유료위탁의 경우, 한달에 500원 내지 1,000원의 보육비와 양곡을 지급했다. 연고가 있는 아동은 거택구호를 시키고, 초등학교 졸업 이상의 16세 이상 고아들은 직장을 알선하고 각 직장 책임자에게 이들을 고용위탁하게 하여 후견을 맡기기로 했다(조선일보, 1963.2.12.). 이러한 정부의 시도는 있었으나, 단체 생활을 하던 시설아동들이 가정 생활에 적응하지 못하였고, 아동을 위탁받은 가정 중에는 집안 일을 시키는 등 본래의 취지와 어긋난 사례들이 발생했다. 이러한 부작용이 발생하면서 원래 아동을 보호하였던 고아원 원장의 반발과 사회의 비판이 일어나면서 흐지부지 되었다(조규환 외, 2017, p.125).

이러한 정부의 움직임과 함께 CCF도 가정복지사업을 1963년부터 본격적으로 시작했다. CCF의 가정복지사업은 '아동은 가정에서'라는 정신에 기초해 빈곤가정 아동과 전쟁미망인·미혼모 자녀에 대한 정서적, 사회적, 경제적 결핍을 도와 그들이 가정에서 가족과 함께 건전하게 자라도록 지원하는 것이었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.49).



CCF는 1963년 서소문 본부 사무실에 ‘아펜셀라 어린이회’<sup>114)</sup>를 개설하고, 450명의 모자가정 아동을 미국의 후원자들과 결연하는 것으로 가정복지사업의 문을 열었다. CCF의 가정복지사업은 아동복지사업의 전문화를 가져온 계기를 마련했다. 아펜셀라 어린이회는 전국적으로 확대되어 1965년 인천, 부산, 제주, 군산, 대전에, 1966년 춘천, 청주, 전주, 광주, 목포, 대구에, 1967년 강릉, 순천에 분실이 설립되어 전국 14개 지역에서 가정복지사업이 활발하게 진행되었다(한국어린이재단, 1986, pp.93-94). 결손·빈곤가정 아동들은 아펜셀라 어린이회가 설치되기 시작한 1963년부터 가입되었는데, 1970년대에는 정신박약아, 농아, 맹아, 지체부자유아 등 신체적 조건 때문에 특수보호가 필요하나 그 비용을 마련할 수 없는 아동, 저소득층의 아동들도 포함되었다(한국어린이재단, 1986, p.125).

아펜셀라 어린이회는 전국 14개 지역으로 확대되었으나 그 과정에서 인사, 재정, 행정 측면에 여러 가지 문제점이 노출됐다. 결국 1968년 아펜셀라 어린이회는 거택구호부로 명칭을 바꾸고 1971년까지 7개 가정복지분실(인천, 목포, 군산, 순천, 부산, 대구, 제주)을 폐쇄했다. CCF는 제한된 인적·행정적 지원을 감안하여 서비스 효과의 극대화를 위해 사업지역을 대도시 빈민지역으로 집중하기 시작했다. 이에 따라 1971년 가정복지부로 명칭을 변경하고 서울을 시작으로 1975년 광주, 대전, 전주, 춘천, 청주, 강릉 등 대도시 빈민지역을 중심으로 지원 사업을 펼쳐 나갔다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.53). 1975년부터는 사회복지관으로 명칭을 바꾸었다. 예를 들어 가정복지부 대전분실은 대전사회복지관으로 개칭하고 아동복지와 가정복지사업에만 국한하던 사업을 확장,

114) 한국 최초 감리교 선교사로 배재학당을 세운 아펜셀라의 아들인 H. D. 아펜셀라가 초창기 CCF 한국위원회의 위원으로서 아동복지에 남다른 관심을 갖고 있었기 때문에 가정복지사업의 이름을 아펜셀라 어린이회로 명명했다(한국어린이재단, 1986, p.93).

지역복지사업도 병행했다(이재현, 1980, p.42).

이상과 같이 CCF 한국지부는 정부의 시책과 사회의 흐름에 따라 그리고 사업내용을 적절히 표현하고자 가족복지사업인 아펠셀라 어린이회의 명칭을 1968년 거택구호 OO분실로, 1971년 가정복지부 OO분실, 1975년 OO사회복지관으로 변경했다(한국어린이재단, 1986, p.95).

〈표 7-4〉 가정복지사업 담당부서 명칭 변경

시기구분	본부 명칭	지방 사무실 명칭
처음~1964.4	아펠셀라어린이회	아펠셀라어린이회 OO분실
1968.5~1971.9	거택구호부	거택구호 OO분실
1971.10~1974.12	가정복지부	가정복지부 OO분실
1975.1~1985	가정복지부	OO사회복지관

자료: 한국어린이재단. (1986). 한국어린이재단 CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어. 한국어린이재단, p.95.

1971년 개편된 가정복지부에서는 어머니들을 대상으로 한 직업, 아동 양육, 위생 환경 등에 대한 교육, 생계 능력이 없는 가장이 돈벌이를 할 수 있는 터전 마련, 야유회를 통한 위로 프로그램 실시 등을 통해 아동의 성장뿐 아니라 가정 개선과 경제적 안정을 위해 다각도로 지원했다. 어머니들도 자조모임을 만들어 서로 돕고 위로했다(이배근, 2017, p.245).

CCF 사회복지관에서 행한 가정복지사업의 수혜대상은 부모의 사망으로 생활이 곤궁하거나, 부양의무자가 환자여서 가족을 부양할 능력이 없거나 편부·모의 가정으로 생활여건상 외부의 지원 없이는 생계와 교육이 불가능한 아동들이었다. 1977년 당시 5인 가족 기준으로 월 수입액이 대도시 4만원, 중소도시 3만5천원, 농촌 3만원 미만인 경우에 가입대상이 되었다. 이들이 CCF의 가정복지사업 대상아동으로 가입되면 매월 정기 보조금을 받게 되었다. 사회복지관에서 행한 전문 사회사업가에 의한 서비스는 현금지원 외에 개별지도에 중점을 두었다. 많은 수혜자들을 효과

적으로 서비스하기 위해 개별 사회사업가 1인이 일정 수의 가정 및 아동을 담당하도록 하였는데, 평균 사회사업가 1인이 150~250 가정, 300~500 아동을 돌보았다. 모든 복지관에서는 개별지도와 함께 집단지도에도 관심을 두었는데 문예반, 웅변반, 미술반 등 여러 가지 취미 모임을 조직하여 아동들의 재능을 조기 발견하여 개발해주는 역할을 했다(한국어린이재단, 1986, pp.97-100).

CCF 한국지부는 수혜 대상자 지원뿐 아니라 후원자 관리에도 주의를 기울였다. 각 후원자에게 결연아동의 발달상황을 구체적으로 알리는 것은 후원자와 아동의 관계를 돈독히 할 수 있을 뿐만 아니라 각 시설에서도 아동에 관한 소중한 자료가 되므로 1969년부터 매년 가입아동의 아동 발달상황표를 후원자에게 전달했다. 성탄카드, 미술대회 작품도 전달하여 후원자들에게 좋은 호응을 얻었다(한국어린이재단, 1986, p.137).

CCF 한국지부는 사회복지관 운영을 원칙적으로 직영하였으나, 지역의 욕구에 맞는 다양한 서비스를 제공하고, 운영의 자율성을 부여하기 위해 지원사회복지관제도를 병행 운영했다. 지원사회복지관제도는 학교, 종교기관 등 다른 법인이 운영하는 사회복지관을 재단 가입복지관으로 지정하고, 재정적으로 지원함으로써 직원을 직접 채용하거나 사무실을 운영하지 않고도 재단이 목표하는 지역사회 복지서비스를 제공할 수 있는 장점이 있었다. 지원사회복지관으로는 이화사회복지관(1975.3~1980.6), 태화기독교사회관(1975.4~1980.6), 태성회(1977.1~1986.6), 순천지역사회관(1977.9~1982.6), 성주지역사회복지관(1982.3~1986.6) 등이 있었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.54).

CCF 한국지부는 가정복지사업의 일환으로 1960년대 성장위주로 전개된 경제개발정책으로 인한 근로여성의 증가로 아동들이 낮시간 동안 방치되는 사회문제에 주목했다. 정부와 사회사업가, 외원단체 등은 당시

근로여성이 마음 놓고 일할 수 있는 여건을 만들어야 가정해체를 막을 수 있다는 판단 하에 탁아사업에 관심을 기울이기 시작했다. 이러한 사회환경 변화에 따라 CCF는 일반 아동생활시설과 영아원을 어린이집으로 전환하는 사업을 지원하기 시작했다. 당시 CCF의 탁아사업 지원 대상은 5인 가족의 월수입이 일정 소득 이하인 빈곤가정의 맞벌이 부부나 한 부모 가정의 자녀들이었다. 이를 기준으로 1964년 부산 애린탁아소와 서울 구세군탁아소를 시작으로 전국적으로 37개의 탁아소의 아동들에게 매월 보조금을 지원했다. 37개 탁아소는 1966년 당시 전국 116개 탁아소의 32%에 해당한 것으로 CCF가 탁아사업에 큰 관심을 보인 것을 알 수 있다. 1960년대 말에 이르러 탁아소란 명칭이 어린이집으로 바뀌었다. CCF의 어린이집 사업은 부모들이 일하러 나간 낮 시간에 아동을 적절히 보살펴주어 부모들의 소득증대를 돕고 미취학아동들에게는 여러 가지 필요한 교육과 보육 프로그램을 제공하여 이들의 건전한 성장을 돕자는 데 그 목적을 두었다(한국어린이재단, 1986, p.101). 이후 어린이집 대상은 방과 후에 보호와 지도를 필요로 하는 초등학교 저학년 아동들까지 포함되었다. CCF는 어린이집 아동의 부모를 위한 교육에도 힘을 쏟았다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.50-52).

CCF 한국지부는 시설과 사회복지관에 송금하는 정기보조금을 CCF 가입과 동시에 매월 중순에 제공했다. 부정기 특별지원금은 정기보조금 외에 특별요구에 따라 지원하는 것으로 특별복지기금으로 불렸다. 특별복지기금은 크게 Hunger Funds, Needed Now Funds, Luke's Funds 등으로 구분된다. Hunger Funds는 영양 향상을 위한 식품비, 비타민 구입을 위해 쓰는 기금이고, Needed Now Funds는 시설·사회복지관·지역개발을 위한 상하수도 시설 개보수, 환경개선, 보건위생시설 향상, 놀이기구·도서실 설비, 공동화장실·마을회관 건립비 등을 위한 기금이다.

그리고 Luke's Funds는 장기적인 치료를 요하는 만성병이나 특별수술이 필요한 난치병, 안경 맞추주기, 장애아의 보정기구 마련 등 의료비를 지원해 주는 특별지원금이다. 이러한 특별복지기금은 정기보조금으로는 충당할 수 없는 분야의 부족을 해결해줌으로써 수혜자들의 복지를 향상시키는데 기여했다(한국어린이재단, 1986, pp.104-106).

CCF는 한국에서 지원사업을 시작한 이후 사회사업 종사자들에 대한 교육과 훈련에 특별한 관심을 갖고 지원해왔다. 이것은 새로운 지식과 정보를 제공, 직원들의 자질향상을 꾀하고 실무능력을 배양시키는데 그 목적이 있었다(한국어린이재단, 1986, p.107). CCF는 가정복지사업의 전문화, 체계화를 위해 ① 지원시설 종사자 교육 훈련 강화, 공개채용을 통한 전문 인력 확보, 사회사업가 자질향상을 위한 교육 등을 통해 전문인력 확보를 위한 교육을 강화하였으며, ② 시설프로그램 전문화를 위한 시설평가제도, 사회복지관 사업 평가를 실시하여 시설 운영에 불찰을 미리 예방하고 사업을 더 좋은 방향으로 지도 육성하고자 했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.60-65).

### 제3절 한국어린이재단의 정부 위탁 아동복지 활동

#### 1. CCF 지원종결정책과 CCF 한국지부의 자주 노력

한국 경제는 1960년대를 거쳐 1970년대에 들어서면서 괄목할 만하게 성장했다. 이에 따라 원화 가치가 상승하면서, 1970년대 외원단체들의 구호금품의 규모는 액수 면에서 크게 늘어났지만 달러 가치의 하락과 경제 성장에 따른 복지환경의 변화 등으로 한국 사회사업에 미치는 영향력은

미미한 수준이 되었다. 그 결과 의원단체의 원조가 사회복지 자원으로 주목받지 못하면서 철수 논의가 본격적으로 진행되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.68). CCF도 한국의 경제 발전상을 보고 앞으로 한국이 자주적으로 아동복지사업을 수행할 수 있다는 판단을 내렸다. CCF가 한국 지원종결을 결정한 구체적인 배경에는 ① 한국의 경제 성장에 대한 국제적 평판이 좋아지자 많은 후원자들이 한국 지원을 반대하기 시작했다는 점, ② 한국의 물가상승으로 CCF 한국지부 운영비가 계속 증가해 CCF 본부의 예산을 압박했다는 점, ③ 아시아, 아프리카 등의 빈민국가 아동 지원에 역점을 뒀야 한다는 판단이 작용했다는 점이다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.70).

CCF 본부에서 한국 지원종결에 대해 구체적으로 논의되는 1974년 당시 송윤규 지부장이 사의를 표했다. CCF 한국지부는 지부장 인선에 신중을 기했고, 예방의학 권위자로 자립의지와 사회복지사업 발전에 대한 포부를 갖고 있었던 차윤근을 새로운 지부장으로 선임했다. 법인 이사회는 CCF의 의원종결과 철수계획에 대처하고자 선임된 지부장 차윤근에게 최고행정가의 직책인 회장을 부여했다. 차윤근은 한국지부장을 겸직하던 재단 초대 회장으로 취임했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.89).

1976년 10월 헤렐(David J. Herrell) CCF 복지국장이 내한하여 1986년 6월 30일 CCF의 한국지원을 종결한다는 소위 <CCF의 한국지원종결정책>을 발표했다. 이 발표문의 요지는 1976년부터 10년 동안 지원금을 점차적으로 감축, 1986년에 완전히 종결한다는 것이었다(한국어린이재단, 1986, p.143). CCF 본부는 CCF 한국지부의 자주적인 아동복지사업의 전개를 위하여 한국 내 CCF의 모든 재산을 한국지부에 양도하여 수익성 재산을 형성하고, CCF 한국지부는 거기에서 생기는 이익으로 CCF 본부에 의해 추진되었던 모든 아동복지사업을 전개한다는 기본 합

의를 했다. 이러한 사항을 구체적으로 실천하기 위해 CCF 한국지부는 법인 명칭을 1979년 2월 ‘재한기독교아동복지회’에서 ‘한국어린이재단’으로 변경했다.

CCF 한국지부는 CCF 본부로부터 1978년 7월 중구 서소문동 89 운정빌딩, 관악구 상도동에 소재한 직영시설 남북애육원 대지 및 건물, 서소문 사무실 등 한국 내 기본재산을 증여받고, 이후 이들 재산을 처분하여 1979년 12월 중구 무교동 13번지의 동민빌딩을 매입하였으며, 재단본부는 1980년 5월 동민빌딩으로 이전했다.(한국어린이재단, 1986, pp.144-147; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.456). CCF 한국지부는 1981년 2월 23일부터 서울시의 승인을 받아 동민빌딩을 기반으로 본격적인 임대사업을 시작함으로써 자립의 기초를 닦을 수 있었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.95).

1975년 이전의 CCF 한국지부는 외원사업을 수행하기에 적당한 단순한 조직이었으며 규정도 간단했다. 그러나 1976년 이후 재단은 자립계획에 맞도록 조직을 변화시켜 나갔다(한국어린이재단, 1986, p.188). 1976년부터 CCF 본부의 경제적 지원이 단계적으로 삭감되는 상황에 대처하고 독자적인 프로그램을 수행하기 위해 우선 필요했던 일은 재단의 사업을 널리 알려 관심있는 국민들로부터 지원을 받는 것이었다. 이를 위해 재단은 1977년 8월 15일자로 개발부를 신설했다. 당시 개발부의 목표는 3,000~5,000원을 기준으로 5,000명의 국내 후원자를 개발하는 것이었다. 그 무렵 국내 후원자는 134명에 불과하였고, 대부분 재단의 직원들이었다. CCF의 첫 국내 후원자는 1970년 추석 즈음 CCF 한국지부를 찾아온 삼각교회 세 명의 청년이었다. 이들은 추석에 떡을 보내줄 고아원 하나를 소개받기 위해 CCF 한국지부에 찾아왔다. 당시 시설복지부 이배근은 이들에게 고아원 아동 한명씩과 결연을 맺어 관심을 가지고 후원하고

봉사하는 것에 대한 제안을 했다. 이들은 이를 흔쾌히 받아들여 CCF 한국지부의 최초의 후원자가 되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.73; 서울역사편찬원, 2015년도 서울역사구술채록사업 : 1950~70년대 서울의 아동·소년복지, 이배근 구술, 2015년 8월 14일). 또한 재단은 국내 후원자 개발 사업 추진을 위해 1977년 11월부터 격월간지 『단비』를 출간해 국민의 아동복지사업 참여를 유도했다. 이후 『단비』는 아동의 건전 육성, 결연사업에 참여하고 있는 후원자들의 보람 등을 실어 후원자와의 유대 유지에 큰 몫을 담당했다. 개발부 신설 초창기에는 어려움이 많아 8백 명의 후원자를 개발하는데 약 3년이 소요되었다(한국어린이재단, 1986, pp.150-159; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.73).

CCF의 한국 지원 종결에 따라 재단은 복지사업 방향을 대상 아동들의 양육에 필요한 경제적 지원보다 아동들의 건전한 성장에 필요한 전문적인 서비스로 전환했다. 이에 따라 기본사업도 기존의 시설사업에서 보다 발전된 형태의 아동복지관과 사회복지관 직영, 가입 사회복지관 지원으로 명확해졌다. 시설보호사업과 탁아사업은 정부 및 민간지원이 대폭 증가할 것으로 예측한 1981년을 전후해 지원을 중단하는 것이 바람직하다고 판단하였고, 직영가정복지분실 8개를 1981년까지 단계적으로 폐쇄하되 그중 2개는 1985년까지 유지하는 것으로 결정했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.72). 재단은 정부의 아동복지정책의 변화와 실천에 따라 정부에 의해 주도되는 사업에 대해서는 중단 또는 축소하고, 새로운 아동복지분야에 대해 고민하고 한 단계 발전된 사업을 구상하여 질적 향상을 이룩하고자 한 것을 알 수 있다.

1948년부터 1986년까지 CCF의 지원을 받은 131개 아동복지시설은 그간 통폐합된 시설, 사업 변경을 해가며 아동복지에 전념하였던 시설, CCF의 지원종결로 CCF와의 인연이 끊긴 시설 등 많은 변화를 거쳤다.



CCF는 약 40년간 시설을 지원하며, 시설을 통해서는 진정한 아동복지가 전적으로 이루어질 수 없으며 아동들이 가정을 잊지 않고 가정을 잃지 않도록 도와주어야 할 것을 늘 강조했다. 시설은 언제나 아동에게 있어 가정으로 복귀되는 동안에 거주하는 일시적이며 임시적인 아동생활 거처라는 인식과 더불어 사회성과 협동심을 키우는 도장임을 인식시켰다(한국어린이재단, 1986, p.195).

CCF의 한국지원종결정책은 한국이 외원의 지원 없이 자주적으로 아동복지사업을 시행할 수 있는 나라가 되었음을 국내외에 선포하는 역사적 사건이었다. 물론 수혜시설들은 더 많은 지원이 필요하다고 주장했으나 CCF 지원종결을 위한 준비과정은 적절하였으며 국민들도 이를 긍정적으로 보았다. 실질적인 지원종결은 1986년 6월 30일을 기해 이루어졌으나, 남은 업무의 정리를 위해 그 종결식을 1986년 10월 31일 거행되었다. 해방 후 우리나라에 들어왔던 많은 외원단체들이 철수하면 동시에 그 기능이 없어지는 것이 상례였다. 그러나 CCF 한국지부는 10년의 준비기간 동안 외원이 끊어져도 우리의 힘으로 우리나라 민간 아동복지기관으로서 계속 건재할 수 있는 기틀을 마련할 수 있었다(한국어린이재단, 1986, pp.181-182). 38년간 한국의 어려운 아동들을 위한 경제적, 정서적 지원과 CCF 한국지부가 한국 아동복지 전문기관으로 발전할 수 있도록 지원한 CCF 본부의 활동 현황을 다음의 표로 가늠한다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.119).

〈표 7-5〉 연도별 CCF 지원액

(단위: 개소, 명, US \$)

연도	시설수	아동수	지원액 현금
1948	3	400	
1950	5	3,150	189,000
1955	74	9,078	590,000
1960	94	12,459	1,034,770
1965	110	13,570	1,589,500
1970	113	16,669	2,033,860
1975	100	16,519	1,860,233
1980	85	12,052	2,131,055
1985	77	10,900	1,950,622
1986	46	13,480	194,263
1948~1986 지원액 총계			55,560,319

자료: 어린이재단 60년사 편찬위원회. (2010). 한국사회복지 60년 그리고 어린이재단 60년 : 1948-2008(기록편). 어린이재단, p.79.

## 2. 불우아동결연사업

6.25 전쟁 이후 시설아동 중심의 구호사업을 위해 한국에 들어왔던 외 원단체들이 1970년대에 들어서면서 철수하기 시작했다. 당시 별다른 정부의 지원이나 대책이 마련되어 있지 못하였던 각 기관은 재정 자립 방법을 모색했다. 그러한 노력의 하나로 1965년 대한사회복지회의의 ‘사랑의 손길펴기’ 운동을 시작으로 홀트아동복지회가 1972년, 한국아동복지회가 1976년에 부산에서, 한국어린이재단이 1977년, 선명회가 1978년 국내 후원자 개발과 결연사업을 조직적으로 전개해나갔다(김보현, 1981, p.33).

해외 원조기관에 의한 결연사업이 진행되는 과정에서 1976년은 국내 결연사업의 획기적인 전환점이 되었다. 1975년 박정희 대통령은 각 부처를 연두순시 할 때 우리나라도 국력이 신장되어 고아문제를 국내에서 해

결할 수 있는 능력이 생겼으므로 한국의 인상을 흐리게 하는 해외집단 입양방법을 지양하고 국내에서 소화할 수 있는 방법을 모색하라고 보건사회부에 지시했다(전봉윤, 1977, p.19). 보건사회부는 1975년 9월에 들어서면서 영아원·고아원 등에 수용된 불우아동의 보호육성책으로 각 가정과 불우아동의 개별결연을 추진했다. 이전에 정부가 우수 기업체와 수용시설 간에 자매결연을 주선하여 불우아동을 돌보아 왔으나 책임감의 결여 등으로 실효를 거두지 못해 결연방법을 ‘집단’에서 ‘개별’로 바꿨다(조선일보, 1975.9.3.). 1976년 8월에는 당시 최규하 국무총리가 ‘불우아동결연사업 추진에 즈음한 담화문’을 발표하였으며(조선일보, 1976.8.14.), 보건사회부는 관계부처 실무자 회의를 개최하여 국내 결연사업의 계획을 수립하고, 1976년 9월 제70차 국무회의의 의결에 따라 소위 ‘불우아동건전육성책’의 하나로 불우아동결연사업을 시작했다. 결연대상은 시설에 수용 중인 아동 중 미결연아동, 기아, 불우한 가정 환경 하에 있는 아동들로 규정했다(최종도, 1975, pp.33-34 ; 전봉윤, 1977, p.18). 이 사업은 초기부터 정부의 적극적인 추진에 힘입어 직장 및 사회단체, 공무원, 국영기업체 등이 대거 참여하고 일선 공무원이 그 실무를 전담하여 커다란 후원 실적을 올렸다(한국어린이재단, 1986, pp.150-151).

1977년 조사에 따르면 1년 만에 서울 시내에 있는 55개 시설에 수용되어 있던 4,580명 아동 전원이 후원자와 결연되어 양육비로 월 5,000원씩, 그리고 교육 및 직업 훈련비로 월 7000원씩의 후원을 받게 되었다(전봉윤, 1977, p.19). 그러나 이 결연사업을 추진하는 과정에서, 국민의 자발적 참여 미흡, 정부의 행정력에 따른 사업추진의 경색화, 후원자와 아동 관계 유지의 어려움 등 문제점이 노출되면서 후원자의 참여도가 저하되었다. 이러한 문제 해결을 모색하던 서울시는 이 사업을 1980년 7월 10일 한국어린이재단에 위탁했다(한국어린이재단, 1986, pp.150-151).

재단은 1981년 4월 회장 차윤근, 보건사회부 부녀아동국장인 이옥순 등과의 좌담회를 개최하고 불우아동결연사업에 국민의 자의적 참여를 유발시키기 위한 방법으로 민간기관이 본 사업을 맡아 국민 의식을 개발, 후원자에게 만족감을 줄 수 있는 프로그램 개발 등을 제시했다(동광 좌담, 1981, pp.23-24). 불우아동결연사업을 시작할 때부터 민간기관에 이양할 것을 계획하고 있었던 보건사회부는 서울시 불우아동결연사업을 위탁받아 업무를 효율적으로 수행해나가고 전국적인 조직을 갖추고 있는 한국어린이재단에게 1981년 10월 불우아동결연사업을 위탁했다(한국어린이재단, 1986, p.151).

불우아동결연사업을 정부로부터 위탁받았던 1981년 10월 1일 현재 전국 후원자 참여수는 12,958명이며 후원구좌수로는 23,084구좌였다. 결연대상 아동은 아동시설 중 영아원, 육아원, 심신장애아원 및 직업보도 시설에 수용 보호되고 있는 아동으로 국한하였는데, 전국적으로 28,075명으로 집계되고 있으므로, 82.22%가 결연되어 있고 17.78%가 미결연 상태였다. 재단은 불우아동결연사업의 활동 방향 및 내용을 논의하고 다음과 같은 결론을 내렸다. ① 당시 미결연아동이 5,000명 정도가 있으며 앞으로 일시보호아와 부랑아, 영세민 자녀까지 그 범위를 넓혀야 된다는 것, ② 1976년 당시 정해진 후원금 기준액 5,000원을 상향 조정해야 한다는 것, ③ 후원자의 과반수가 비자발적 동기에 의해 참여하고 있다는 점을 확인하고 후원자 개발을 위해 적극적인 홍보활동을 전개해야 한다는 것, ④ 결연아동 서비스를 전문화해야 하며, 정부는 행정적 지원과 운영비 보조 등 제도적 조치를 마련해야 한다는 것 등이다. 또한 불우아동결연사업의 민간기관 위탁으로 ① 상당한 후원자들의 비자발적 참여동기를 자발적인 것으로 전환시킴으로써 결연사업의 지속적 발전을 꾀할 수 있게 되었고, ② 아동결연사업을 단순구호사업 형태에서 전문사회사업 형

태로 발전시킬 수 있는 전기를 마련하였으며, ③ 결연사업의 토착화 전망이 밝아졌다고 평가했다(김봉현, 1981, pp.34-35 ; pp.38-41).

재단은 기존 사회복지관의 사업으로 진행하고 있던 불우아동결연사업을 보다 신속하고 효율적으로 수행하기 위해 전국 주요 도시에 지부를 신설했다. 또한 해당 사업을 성공적으로 수행하기 위해 당시 불우아동결연사업의 실태를 조사하고 민간사회복지기관, 아동수용시설, 정부의 역할에 대해 고민하고 그 대책을 제시했다. 민간사회복지기관의 역할로 국민의 식 개발을 위해 회보와 신문 등을 통한 사업 홍보, 후원자에게 아동성장 발달 상황을 소개하는 프로그램 개발, 아동과 후원자의 교류 프로그램 전개 등을 제시했다. 아동수용시설은 아동의 시설생활을 이해할 수 있는 프로그램 개발, 대행기관과의 사무 협조, 아동성장발달 상황표를 작성 보고해야 하며, 정부는 대중매체 등을 활용한 정책적 협조, 예산 지원, 사업을 위한 창구의 일원화 등의 역할을 해야 한다고 했다(김승의, 1982, p.53).

재단에서 불우아동결연사업을 위탁받은 후 처음 얼마 동안은 후원중단이 계속되는 등 후원자의 감소추세 현상이 눈에 띄게 나타났다. 그런 급작스런 후원 중단은 그간의 결연이 타의에 의한 비자발적이었음을 시사하는 것이다. 이에 재단은 사업취지에 대한 국민의 이해 및 자발적인 개인 후원자의 참여가 결연사업 성공의 관건이라고 판단하고, 후원자 개발을 위해 다양한 프로그램을 계획, 실천했다(한국어린이재단, 1986, p.152). 재단은 1983년 11월부터는 봄과 가을 1년에 두 번씩 후원자 방문 프로그램을 실시했으며(한국어린이재단, 1986, p.138), 개발부는 여성잡지 『주부생활』 1983년 10월호를 시작으로, 『한국일보』, 『마당』, 『샘터』, 『라이프저널』, 『여원』, 『가정조선』 등의 신문·잡지, TV 등의 대중매체를 통해 불우아동과 후원자의 결연을 홍보했다. 매체 홍보의 결과, 사회의 그늘 속에 묻혀 있는 불우아동들의 존재가 표면화됨으로써 많은 후

원자를 개발할 수 있었다(한국어린이재단, 1986, pp.157-161). 특히 『주부생활』의 후원자 모집 광고는 해외 현지 교포를 대상으로 하는 국외 후원자 개발의 도화선이 되었다. 1984년 시작된 국외 후원자 결연사업은 뉴욕, LA 등지의 교포들을 중심으로 후원자 수가 1984년 120명, 1985년 588명, 1986년 857명으로 증가되었다. 또한 재단은 결연사업을 효과적으로 홍보하고 결연 후원자들을 조직화하기 위해서 영향력 있는 후원자의 발굴을 시도하였고, 각 시도 지부별로 후원회를 조직했다. 1985년 전국 후원회장 모임을 가졌고, 서울시 후원회장이었던 최불암이 전국후원회장으로 선출되었다(한국어린이재단, 1986, pp.163-166). 재단의 다각적인 노력으로 후원자들은 괄목할 만하게 증가했다. 그럼에도 불구하고 1986년까지도 국민에 대한 홍보의 미흡, 불우아동결연사업 창구일원화의 문제, 빈번한 후원 중단, 시설 중심의 지원 현상 등 여러 가지 문제점이 산적해 있어 효과적인 대응이 필요한 실정이었다(권혁철, 1998, pp.75-77 ; 한국어린이재단, 1986, pp.152-156).

소년소녀가장세대에 대한 지원은 결연사업의 또 다른 변화를 가져왔다. 정부는 1984년 3월 13일 소년소녀가장세대 보호대책을 수립하고 1985년 6월 11일부터 소년소녀가장세대에 대한 지원사업을 실시하기 시작했다. 재단이 시설아동을 위해 다양한 서비스를 수행해온 결과 1986년 3월 이후 시설보호아동뿐 아니라 소년소녀가장세대, 저소득모자세대, 빈곤재가세대의 아동을 포함한 결연사업을 지속적으로 위탁받았다. 한국어린이재단은 1986년 4월 소년소녀가장을 불우아동결연사업 대상에 포함해 결연을 통해 후원금을 지원했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.131). 소년소녀가장세대 지원사업의 방침은 <생활보호법>의 기준에 의하여 국가가 경제적으로 필요한 최저생활을 보장하고, 사회복지기관이나 이웃 등이 보모적 입장에서 아동을 보살피고, 국민의 후원이나

결연 등의 참여를 통하여 이들을 돕는 것이었다. 소년소녀가장세대의 선정기준은 부모의 사망, 질병, 심신장애, 이혼, 교도소 수감 등으로 인하여 가정생활을 이끌어나가는 만 20세 이하의 소년 소녀로 정부의 보호가 필요한 세대로 정하였고, 이들이 만 20세가 되는 해의 말일까지 지원하는 것으로 규정했다. 조사를 통해 소년소녀가장 신규 대상자로 선정되면 다음 달부터 보호조치되도록 했으며, 예산범위의 초과 시에는 지방비로 지원하도록 했다. 소년소녀가장세대에 대한 정부의 지원은 매우 다양했다. 우선 <생활보호법> 제3조에 의거 생활보호대상자로서 경제적 지원, 즉 기본적으로 매달 1인당 쌀 10Kg, 보리쌀 2.5Kg, 부식비와 연료비, 학용품비, 피복비, 영양급식비, 교통비 등을 지급받았다(문선화, 1995, p.88).

재단은 1986년 1월 27일 KBS 2TV '11시에 만납시다'에 당시 차윤근 회장, 소년소녀가장, 그들을 돕는 후원자가 자리를 같이 했다. 이 방송이 나가자 많은 사람들이 불우아동을 돕는 후원자가 되겠다고 지원했다(조선일보, 1986. 1. 30.). 재단은 1986년 4월부터 소년소녀가장을 지원하기 시작하였고, 1987년부터 소년소녀가장의 생활수기를 공모하여 1987년 『엄마대신 아빠대신』을 시작으로 매년 소년소녀가장의 생활수기를 발간해 어려운 환경에서도 희망을 꿈꾸는 아이들의 이야기를 널리 알려 나갔다. 생활수기 중 '혼자 도는 바람개비'는 영화로 제작되어 소년소녀가장에 대한 국민들의 관심을 모으기도 했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.131 ; 조선일보, 1991.2.1.).

재단은 적극적인 자원 개발을 위해 1991년 공익사업을 목적으로 만든 '불우아동돕기카드'를 선보였다. 이 제휴카드로 판매수익금의 일부를 불우아동돕기 복지기금으로 2년간 조성해 기부했고, 1994년에는 외환은행에서 '어린이사랑신탁'이라는 공익상품을 개발해 시판했다. 1993년 '사랑의 초가집' 저금통 2만 개를 제작해 지방사업장에 배포하였고, '한 방

을 큰 사랑', '10원으로 이룬 큰 사랑', '사랑의 도시락 나누기 모금' 등의 캠페인을 통해 저금통모금사업을 전개했다. 저금통모금사업은 2000년대 들어와서도 지속적으로 진행되고 있다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.194-195).

재단은 소년소녀가장에 대한 지원과 서비스가 그들의 욕구에 맞는 것인지 객관적으로 평가하기 위해 1993년 3월에는 소년소녀가장세대 실태를 조사했다. 소년소녀가장에 대한 보호 관리는 정부에서도 적극적으로 관심을 가져 월 1회 현황을 파악해 보건복지부에 통보했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.131). 1993년 보건사회부 통계에 의하면, 소년소녀가장세대 보호대상자 총 13,928명에게 국고보조금 2,095,254,000원, 지방비 578,532,000원 등이 지원되고 있었다(문선화, 1995, p.89).

재단은 소년소녀가장 대상의 지원이 경제적 측면에 치우쳐 왔음을 반성하고 이들의 생활 실태를 면밀히 파악해 종합적이고 체계적인 보호 방안을 마련하고자 기획했다. 이에 따라 1996년 9월 보건복지부와 공동으로 전국 소년소녀가장 9,559세대를 대상으로 현황 및 실태에 대한 전수 조사를 실시했다. 분석 결과 소년소녀가장세대에 대한 지원제도가 재단의 사업이 각각의 욕구에 따라 개별적으로 이루어져야 하며 특히, 결손가정에서 소년소녀가장이 발생하는 것을 예방하는 프로그램이 시급히 개발돼야 한다는 것을 확인했다. 이를 바탕으로 재단은 소년소녀가장세대에 대해 전세금 지원, 생활비 지원 등 경제적 지원뿐만 아니라, 가정 상담, 취업 진로상담, 장학금 지원은 물론, 가정봉사원 파견사업, 캠프 참여 등을 진행했다. 또한 이·미용서비스, 세탁서비스, 반찬서비스, 후원물품 제공, 후원자-아동 만남을 통해 생활개선 서비스와 더불어 아동들의 정서 안정 서비스를 위해 노력했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.132-133).



1992년 3월 9일부터 보건사회부는 아동에 국한됐던 결연사업 대상을 거택노인, 장애인 등 저소득계층까지 포함하는 불우이웃결연사업으로 확대했다. 보건사회부는 한국어린이재단이 결연사업에 대한 경험이 많고 전국적인 전산망을 갖췄을 뿐만 아니라, 많은 결연대상을 체계적으로 관리하고 있다는 점을 높이 평가해 불우이웃사업의 책임자로 평가했다. 보건사회부는 그동안 여러 사회사업기관에서 무차별적으로 추진되던 불우이웃사업의 창구를 한국어린이재단으로 일원화시켰다. 결연사업의 확대와 창구일원화는 재단과 행정기관과의 관계를 더욱 밀접하게 만들었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.129-130). 재단은 정부로부터 불우아동결연사업 20주년 되는 2001년 11월 기념세미나에서 정부와의 긴밀한 협조관계를 유지하면서 결연사업을 발전시켜 나갔다고 평가했다. 재단과 행정관서는 결연대상자 발굴, 대상자 현황 파악 및 관리, 지역 사회 후원자 개발, 결연기관과 결연사업에 대한 지역주민의 신뢰 및 인식 제고 등을 위해 서로 협조체제를 구축했다. 그리고 재단의 결연사업은 국고에서 50%, 지방비에서 50%의 지원을 받는 정부의 위탁사업이었기 때문에 보건사회부와는 물론 전국 각 시·도와 정기적으로 정책협의를 가졌으며 해당 행정기관은 각종 회의에 적극적으로 참석하고 지원했다. 또한 결연사업의 실적평가와 재정 감사도 함께 받았다. 행정기관과의 협조체제는 공무원들을 통해 불우이웃결연사업을 알리고 새로운 후원자를 개발하면서 결연사업의 양적인 증가를 가져왔다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.242).

재단은 후원자를 재단에 있어 중요한 존재이며, 재단의 미래를 지켜줄 진정한 자산이라고 생각한다. 따라서 후원자가 재단의 정책을 지지하고 지속적인 후원을 할 수 있도록 진정한 파트너십이 필요하다고 생각했다. 재단이 정부로부터 결연사업을 위탁받은 1981년 1만 2958명이던 후원

자는 1997년 9만 5,751명으로 739% 증가했다. 후원자의 증가는 후원자 서비스에 대한 차별화된 업무체계와 전략으로 후원자의 욕구에 맞는 서비스를 제공해 후원이 유지될 수 있도록 했기에 가능한 일이었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.231). 재단은 기존의 일대일 결연후원으로는 다양한 빈곤아동의 문제 해결에 한계가 있다는 결론에 도달했다. 이에 따라 재단은 2007년 하반기부터 일대일 결연후원금 전달 방식의 한계를 극복하고 다양해진 아동의 욕구에 따른 지원에 소요되는 자원을 확보하기 위해 후원자들이 함께 모이고 함께 돕는 형태의 후원금 풀제도와 후원프로그램을 도입했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.244). 재단은 불우아동·불우이웃결연사업을 사회변화에 따라 변화하는 대상자의 욕구, 후원자의 보람에 지속적으로 관심을 가지고 사업을 추진하고 있다.

〈표 7-6〉 연도별 결연후원자·결연자 현황

연도	후원자수	결연자수
1981	12,985	23,525
1985	21,306	29,807
1990	52,740	39,426
1995	87,054	60,894
2000	87,736	72,199
2005	89,398	90,733
2010	198,958	787,103
2015	346,091	557,274
2018	471,027	613,226

자료: 어린이재단 60년사 편찬위원회. (2010). 한국사회복지 60년 그리고 어린이재단 60년 : 1948-2008(기록편). 어린이재단, p.444 ; 어린이재단 70년사 편찬위원회. (2019). 아이들 이 행복한 세상을 위해 : 초록우산 어린이재단 70년사 ; 1948~2018. 초록우산 어린이재단. p.498.

### 3. 어린이찾아주기사업

1983년 차윤근 회장은 『단비』 제32호에 ‘재단 창립 35주년에 즈음하여’라는 제목의 글을 통해 신형 이산가족 문제인 미아찾아주기 프로그램의 필요성을 천명했다. 당시 미아가 발생하면 경찰과 임시보호소를 거쳐 시설로 보내졌기 때문에 보호자가 아동을 찾으려면 전국의 시설을 다 돌아다녀야 하는 딱한 상황이었다. 이에 재단은 전국의 사회복지관과 시도당국과의 협의 하에 1년여의 기간에 걸쳐 미아의 현황을 파악하는 등 효율적인 미아찾기 방안을 검토했다. 이듬해 직원 세미나에서도 이는 주요 안전의 하나로 다루어졌다(한국어린이재단, 1986, p.169 ; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.114).

정부에서 구체적으로 미아찾기에 관심을 갖기 시작한 것은 1986년 2월 ‘조원석군 찾아주기’ 캠페인이 벌어지고, 미아부모들이 모임을 결성하여 각자 승용차나 봉고차, 또는 도보로 마이크를 메고 전국을 순회하면서 미아찾는 일을 시작하면서부터였다. 미아부모들의 움직임을 시작으로 1986년 당시 리더스다이제스트사의 미아무료 광고, 대한주부클럽연합회의 미아부모 상담, 한국인명구조봉사단의 소규모 만남의 광장, 전국사회사업시설연합회의 미아정보은행 등 다양한 프로그램이 사회단체, 언론기관, 사회복지단체에서 실시되었다. 이로 인해 정부에서도 미아 문제가 가정문제만이 아닌 사회문제로 인식하고, 제도적인 측면에서의 미아찾기 프로그램 활성화 방안을 강구했다. 정부는 전국 시도청 부녀청소년과장 회의 및 관계인사들의 연석회의를 거쳐 민간단체와의 공동노력으로 미아 문제를 해결하는 것을 결정하고, 1986년 3월 20일 보건사회부장관이 ‘미아발생 예방대책’을 발표하고 한국어린이재단에게 어린이찾아주기사업을 위탁한다고 발표했다(권혁선, 1989, pp.41-42 ; 조선일보, 1986.

3.21.).

1986년 3월 24일, 전국 시도 부녀청소년과장 및 관계 인사들의 연석 회의를 거쳐, 5월 1일 <어린이찾아주기종합센터>가 재단 건물 10층에 개설되었다. 이에 따라 미아찾아주기의 창구가 일원화되었고, 행정 체계가 제도적으로 확립되었다. 센터를 개소한 1986년 재단은 미아찾기사업의 체계적인 수행을 위해 정부의 예산 지원을 받아 데이터베이스 구축을 위한 전산화 작업에 착수했다. 이에 따라 미아찾기를 위한 아동카드 DB화가 본격화됐다(한국어린이재단, 1986, p.170 ; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.115). 본 센터에는 전국의 아동복지 시설에 입소된 아동들의 신상기록카드를 지역별, 시설별, 성별, 발생 연도별로 분류 비치하여 어린이를 잃은 부모들이 편리하게 확인할 수 있도록 열람시설을 갖추고, 또한 아동의 신체특징과 인적사항을 컴퓨터에 입력시켜 미아의 신속한 확인을 가능하게 했다(권혁선, 1989, p.43).

센터가 1986년 5월 1일 개설 이래 1986년 12월 31일까지 전국 346개 인가된 아동복지시설 및 18개 무인가 시설로부터 36,732매의 아동카드를 접수, 비치했다. 이 아동들 중 303명이 자기 집으로 돌아갔다(한국어린이재단, 1986, p.170 ; 어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.115). 1986년 5월 1일 센터의 개원 이후부터 1989년 4월 40일까지 3년에 걸쳐 수행한 업무를 살펴보면 본 센터에 접수된 아동카드는 43,626장, 카드를 열람한 사람은 2,938명, 상담을 한 사람은 1,524명, 미아를 신고한 사람 수는 1,170명, 부모와 상봉한 아동 수는 총 727명으로 발생 신고건수의 62.1%가 귀가한 것으로 나타났다(권혁선, 1989, p.45). 그 중에는 1977년 행방불명이 되었던 아들을 1986년 '어린이찾아주기종합센터'를 통해 찾는 등 감동적인 만남이 줄을 이었고, 1990년까지 936명의 아동이 부모의 품으로 되돌아갈 수 있었다(조선일보, 1990. 6. 29.).

어린이찾아주기종합센터에서 전개하였던 주된 사업은 크게 다음의 다섯 가지였다(권혁선, 1989, pp.44-45 ; 김형모, 2003, p.16).

- ① 아동복지시설 보호아동의 자료 관리 및 열람: 센터에서는 아동복지 시설에서 보호되고 있는 18세 미만 아동의 발견 당시의 사진과 상황에 대한 정보들로 구성되는 아동카드를 연도별, 지역별로 구분하여 그 기록을 관리했다. 또한 미아의 보호자가 아동카드를 열람하거나 인터넷 미아찾기 홈페이지를 통하여 조회·열람할 수 있도록 하여, 미아를 가능한 한 빠른 기간 내에 발견하도록 도왔다.
- ② 미아발생 신고 접수 및 홍보: 전화, 인터넷, 직접 방문, 서신 등 다양한 방법을 통하여 전국적으로 미아발생 신고를 접수했다. 또한 미아 신고의 접수 시 부모로부터 아동의 사진을 함께 접수하여 그 사진을 일반 기업체의 제품 및 사보, TV, 신문, 잡지, 담배, 팸플렛, 포스터 등 여러 사람이 접하는 매체에 게재, 홍보하여 미아를 찾았으며, 특히 이러한 활동을 통하여 전 국민의 미아에 대한 관심을 증대시킴으로써 미아의 예방을 도모할 수 있었다.
- ③ 자료의 전산화: 센터에는 미아발생 신고사항, 아동카드 등 요보호아동의 신상자료를 데이터베이스로 구축하여 미아발생 신고접수 시 검색을 통하여 신고된 미아가 어느 시설에서 보호되고 있는지에 대해 즉시 확인할 수 있는 시스템을 갖추었다.
- ④ 미아부모의 상담: 미아 부모 및 가족을 대상으로 센터의 상담원의 적절한 개입을 통하여 미아발생으로 인해 나타날 수 있는 가정문제와 갈등 상황을 완화시키는 노력을 전개했다.
- ⑤ 미아발생 예방사업: 미아의 발생 원인을 조사, 연구하여 미아발생 예방에 주력함은 물론, 학술적 연구를 통하여 보다 전문적이고 효율

적인 미아찾기 방안을 모색하고, 귀가한 아동이 건전하게 성장할 수 있도록 부모를 대상으로 정서적, 경제적 문제요인 제거를 위한 지도와 계몽을 전개했다. 나아가 미아예방교재나 교육의 개발, 미아 관련 비디오 개발 및 보급, 미아 문제의 심각성에 대한 캠페인, 어린이 집과 학교 등을 대상으로 미아예방 방문교육 등을 실시했다

어린이찾아주기종합센터 프로그램 활성화를 위한 그간의 홍보활동에 각계 언론기관의 적극적인 협조와 관심이 있었다. 1986년 6월 16일부터 한달 동안 미아찾기 캠페인을 진행한 MBC ‘차인태 출발 새아침’을 통해 소개된 40명의 미아 중 16명이 부모를 찾는 성과를 거두었다(조선일보, 1986.7.19.). 언론기관의 미아찾기 생방송은 아동을 찾아주는 실적뿐만 아니라 전 국민과 각계 사회단체들이 미아찾기사업에 대한 관심과 자발적인 참여를 불러일으켰다. 재단은 본 센터를 통해 순수미아 및 기아형미아는 찾을 수 있었으나, 불법적인 아동의 노동력 착취 또는 무자녀가정에 의하여 양육되고 있는 아동들에 대한 대책은 현실적으로 거의 불가능한 실정임을 확인하고, 이에 대한 정부의 제도적 보완이 필요하다는 문제의식을 갖게 되었다(한국어린이재단, 1986, p.173).

재단은 1986년 어린이찾아주기종합센터를 설치하면서 전산화의 새 전기를 마련했다. 미아찾아주기프로그램은 업무의 성격상 전국 13개 시·도 지부의 사회복지관과 전국의 시설, 각 시·도 당국과 아동상담소 등이 유기적인 업무협조 관계를 유지해야 했고, 이들로부터 제공받은 미아대상자 및 미아를 찾는 부모들의 자료를 전산화할 필요성이 제기되었다. 이를 위해 재단은 정부의 재정을 지원받아 1986년 12월 마이크로급 전산기를 도입했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.132-133).

재단은 1987년 2월 재단업무의 효율화 및 전문화를 위한 조직개편을

단행해 어린이찾아주기종합센터를 전담 운영할 미아상담부를 신설했다. 이를 계기로 미아찾기사업은 예방사업에도 주력할 수 있게 되었다. 대중들이 많이 모이는 장소에 미아일시보호소를 설치하고 미아예방 이름표 달아주기 등 미아예방사업을 추진했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.167). 1994년 2월 재단의 조직개편에 따라 미아상담부가 실종가족상담부로 개편돼 미아뿐 아니라 이산가족, 입양인 가족찾기 등으로 사업 대상영역이 확대되면서 실종가족찾기사업을 전개하기 위한 사업계획을 수립했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.169).

재단은 1995년 4월 PC통신 하이텔의 협조를 얻어 미아 신고를 통해 접수된 모든 미아의 정보를 비디오텍스로 수록하기 시작했다. 이 데이터베이스에는 미아의 특성을 조합해 검색할 수 있도록 약 2만명의 미아 사진과 신상정보가 수록되어 있으며, 이 데이터베이스를 활용하여 10년 만에 미아를 찾기도 했다(조선일보, 1995.4.20.). 나아가 재단은 1998년 7월에 미아찾기 홈페이지를 개설했고, 1999년 지부 및 복지관을 활용한 홍보사업과 인터넷 사업기반 구축 이후 인터넷으로 연결하는 아동보호 사회안전망 구축, 2000년 공중전화기 활용한 미아찾기사업, 2004년 휴대전화를 활용한 미아찾기사업 및 싸이월드와의 미아찾기 캠페인 등 미아찾기 모델을 개발하고 한국통신과 SK텔레콤 등 국가 및 민간기업과 협력했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.262-264).

재단은 2001년 1월 장기 미아 또는 가족의 경우 옛 사진으로는 찾기 어렵기 때문에 그 대안으로 유전정보(DNA)를 활용한 가족찾기사업을 제안했다. 이에 따라 재단은 보건복지부, 대검찰청, (주)바이오그랜드와 함께 4자 협약으로 사업추진계획이 발표됐다. 대상에는 미아뿐만 아니라 입양인과 이산가족도 포함됐다. 2003년 DNA를 활용한 가족찾기사업이 성과를 내자, 전국적인 조직을 갖추고 있는 경찰청에서 DNA사업 수행이 효

올적이라는 주장을 받아들여 DNA사업 수행 주체가 경찰청, 재단, 국립과학수사연구원이 참여하는 형태로 조정됐다. 경찰에서 대상자 DNA를 채취해 검사대상물을 재단 센터에 송부하면, 신상정보를 데이터베이스화해 보관하고 검사대상물을 국립과학수사연구원으로 송부해 분석과 유전정보를 데이터베이스화했다. 이에 따라 2004년 4월부터 대대적인 DNA 검사대상물 채취가 본격적으로 시작되면서 2008년 말까지 총 2만 416건이 접수됐고, 그중에 112명이 DNA정보로 가족들과 상봉하는 기쁨을 가졌다. 한편 정부는 2008년 장기 미아 부모들의 요청에 따라 DNA 정보 보관기간을 5년에서 10년으로 연장하는 내용의 관련 법률을 제정했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.266-267).

재단은 1986년부터 어린이찾아주기종합센터를 운영해왔으나 정부의 지원과 일반 국민의 관심 부족으로 미아찾기사업 진행에 있어 한계점이 드러나고 있었다. 특히 전국 시설보호아동 중 무연고 아동에 대한 DB 구축이 법률로 규정되지 않아 신상카드의 미제출 및 제출 지연으로 미아발견이 지연되는 등 많은 문제가 초래되고 있었다. 센터는 미아 발견 및 지원시스템의 제도화 관련 법령 제정을 추진했으나 기대만큼 진전되지 못했다. 그러던 중 2002년 개구리소년 유골 발견에 이어 2004년 부천초등생 유괴살해사건과 포천 여중생 실종 살해사건이 발생하면서 사회 여론이 들끓게 되자 아동 안전망에 대한 논의가 급물살을 타기 시작했다. 국회의원, 실종아동부모, 재단의 노력 등이 모여져 2005년 정부는 실종아동이 발생되지 않도록 예방하고, 실종된 아동을 조속히 찾아내 가정으로 되돌려 보낼 수 있도록 <실종아동등의보호및지원에관한법률>을 제정했다. 비로소 우리 사회에 실종아동 등의 예방 및 지원을 위한 안전망 장치가 마련된 것이다. 법령 시행과 함께 보건복지부는 실종아동찾기사업을 수행할 실종아동전문기관을 공모했다. 재단은 20년간 어린이찾아주기중



합센터를 위탁 운영해온 경험과 전문성을 인정받아 2005년 11월 15일 보건복지부의 위탁을 받아 법률에 근거한 '실종아동전문기관'으로 거듭나게 됐다. 법률 제정으로 실종아동전문기관의 사업대상 및 목적이 명문화되면서 이산가족 및 입양인 가족찾기사업을 종료하고 실종아동 및 장애인을 위한 사업에만 주력하게 되었다. 또한 경찰이 미아찾기에 적극적으로 개입하면서 실종아동전문기관과 경찰청과의 공조체계가 구축되면서 미아찾기 기능은 경찰청에서 담당하고 재단은 실종예방, 홍보, 가족지원 서비스, 연구조사 등을 제공하는 기관으로 정체성을 확립해 나갔다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.263 ; p.268).

실종아동전문기관은 실종아동법 제3조 1항 2호~7호에 명시된 실태조사, 홍보, DB관리, 가족지원 등의 서비스를 실종아동가족지원과 실종예방사업으로 나누어 제공했다. 우선 실종아동가족지원은 기관의 고유 기능으로서 실종가족들이 그들의 상처를 극복하게 하여 보다 건강하고 행복한 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 사업이다. 가족의 개인 상담 및 가족상담 등과 같이 심리·정서적 지원과 더불어 상담, 의료비 지원, 실종가족활동비 지원을 포함한 사회경제적 지원 서비스를 제공하였을 뿐만 아니라 실종아동등찾기 지원서비스를 통해서 장기실종가족 찾기 광고와 개별 전단, 전체 전단 제작 등 찾기 홍보물 제작을 지원하거나 긴급사례를 지원하였으며 장기실종과 관련하여 경찰청과 협력체계 구축을 통하여 일제 수색을 진행했다. 또한 실종아동전문기관은 실종예방사업으로 실종유괴 예방교육과 대국민 홍보를 실시하고 있다. 2008년 <아동복지법>을 개정하면서 아동복지시설이나 영유아보육시설에서는 의무적으로 실종유괴 예방교육을 실시하게 되었다. 재단은 대국민 홍보를 위하여 실종 예방 및 조기발견을 위한 공익광고와 SNS를 활성화하고 실종아동의날 행사 등을 통해 사회적 관심을 제고했다(정익중, 유정아, 안은미, 이민주, 남성

회, 2018, p.423).

2014년 12월 40년 전에 가정형편이 어려워 큰아버지 댁에 맡겨졌고, 다시 다른 집으로 입양돼 가족과 소식이 끊겼던 모녀가 실종아동전문기관에 등록된 유전자 정보를 국립과학수사연구원에 의뢰해 친자 관계를 확인했다(조선일보, 2014.12.17.). 이렇듯 지속적으로 실종아동전문기관의 역할을 담당하던 재단은 아동옹호 중심의 정체성을 명확히 하고 미션·비전을 실현하고자 조직과 사업구조를 재편하면서 2017년을 끝으로 32년 동안 함께 했던 실종아동전문기관을 정부에 반납했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.242).

#### 4. 사회복지관사업

CCF 한국지부는 1975년 7개의 가정복지부 분실의 명칭을 사회복지관으로 변경해 지역문제 해결과 복지 향상을 위한 사업들을 활발하게 전개함으로써 지역사회를 기반으로 한 사회복지관의 기틀을 마련했다. 재단은 1981년 불우아동결연사업의 정부 위탁과 때를 같이해 대도시 빈민 지역 및 농촌 가정 아동을 위한 지역사회개발사업을 위해 부산, 대구, 성주, 성남, 인천, 마산의 6개 지역에 사회복지관을 신설하면서 사업장을 확대했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.54).

CCF 지원종결정책이 진행됨에 따라 사회복지관 운영이 어려워졌으나 1983년 5월 <사회복지사업법>이 개정되고, 이듬해 동법 시행규칙이 개정됨에 따라 사회복지관 시설 및 운영기준에 대한 법적 근거가 마련됨으로써 사회복지관 사업에 대한 정부의 지원을 받을 수 있게 되었다. 1985년 정부의 사회복지관 지침을 참조하여 사회복지관의 개념을 정리하면, 사회복지관은 지역사회 주민들의 복리증진과 지역사회개발의 효율적 수

행을 통해 모든 주민의 인간다운 생활을 실현시키는데 그 목적이 있으며, 그 지역사회가 요구하는 각종 서비스를 제공하거나 보충, 확장 또는 증진시키기 위하여 지역사회 내에 일정한 시설과 전문인력을 구비하고 정부의 지원과 전문 민간기관의 개입 및 지역사회주민의 참여를 통하여 아동, 청소년, 가정, 노인, 지역사회복지, 기타의 프로그램을 수행하는 사회복지 서비스센터이다(이배근, 백순호, 1986, pp.23-24).

재단 산하의 영등포, 제주, 춘천, 전주, 인천, 부산, 성남, 광주, 마산, 청주, 대전, 대구, 경북사회복지관 등 13개 재단 사회복지관은 1985년 정부 인가를 획득했다. 1985년 13개 사회복지관이 정부인가를 얻게 되면서 정부의 사회복지관 운영지침에 따른 프로그램의 획일화, 노인복지 사업을 포함하는 등 사업 대상의 다양화는 지역 특성에 맞는 사회복지관 프로그램의 전문성을 상실하게 되었으며 전혀 취급하지 않았던 노인복지가 의무화됨으로써 본 재단 사회복지관 프로그램의 “아동 및 가정복지”라는 전통적 기반이 모호해지게 되었다. 이에 재단 내에서는 같은 사회복지관이라도 주체 운영기관의 성격이나 역사적 배경에 따라 아동복지관, 가정복지관, 지역사회센터와 같이 프로그램이 그 기능별로 보다 분화되고 전문화되어야 하며, 본 재단의 사회복지관 프로그램 모형은 비록 노인복지 등을 포함하고는 있으나 각 사회복지관의 지역적 특성을 기반으로 한 아동 및 가정중심의 프로그램이 더욱 개발되고 전개되어야 한다는 자성의 목소리도 있었다(이배근, 백순호, 1986, p.40).

CCF 본부의 지원종결이 1년 남은 1985년 재단의 모든 직원들이 모여 사회복지관 운영 방안에 대해 논의하였고, 아동, 가정, 지역사회를 연결하는 복지관 모형이 어린이재단이 나가야 할 길임을 명확히 했다. 전국을 서너 그룹으로 나눠 인근 사회복지관들끼리 모여 사례발표회를 하면서 각 사회복지관은 지역에 적합한 사회복지관으로 전문화 되어갔고, 사회

복지관 사업은 아동복지에서 가정복지로, 다시 지역복지로 확대되어갔다(이배근, 2017, pp.251-252). 이러한 과정에서 광주시의 직할시 승격으로 1986년 11월 전남 송정시에 전남사회복지관을 신설하여 총 14개 사회복지관을 운영하게 되었다(이배근, 백순호, 1986, p.25). 이로써 정부의 예산 지원을 통해 재단의 기존 사회복지관 사업을 이어가면서 지역사회를 기반으로 한 사업을 수행할 수 있는 토대가 마련되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.116).

회장 차윤근의 아동복지에 대한 지론은 아동이 제 부모 밑에서 보호받고 양육되는 것이었다. “화목하고 건강한 가정이야말로 미아, 기아, 불우 청소년, 장애아 등의 아동문제는 물론 모든 사회문제를 근원적으로 해결할 수 있습니다. 이것이 바로 우리 재단이 지향하는 가정복지사업의 이념이기도 합니다. 가정복지를 위한 후원자의 개발에 힘쓰고 있는 것도 바로 이러한 까닭에서입니다.”라고 하면서 가정복지에 대한 신념을 가지고 있었다(권태룡, 1992, pp.86-87). 이러한 신념을 가진 차윤근 회장이 운영하는 재단 산하의 사회복지관에서는 다음과 같은 가정복지 프로그램 운영 기준을 마련했다. ① 가족상담을 포함한 전문적인 case work를 통하여 가족해체를 예방하며 문제가족을 치료함으로써 가정의 안정을 도와준다. ② 자녀교육, 가정경제, 보건위생, 생활정보 등에 관한 부모교육을 실시함으로써 가정에 있어서의 부모의 역할을 인식시키며 원만한 가정생활을 유지할 수 있도록 한다. ③ 직업훈련, 부업알선, 파출부사업, 소득증대사업 등을 통하여 가정의 경제 안정을 통한 자립기반을 조성하게 한다. ④ 그 외에 가족상담, 부모교실, 직업보도, 의료서비스 등을 통해 정서적, 경제적, 신체적 건전한 가정 환경을 조성하는데 도움을 준다(이배근, 백순호, 1986, p.34).

1988년 출범한 제6공화국은 복지국가건설을 국정 목표로 경제와 사회

의 균형있는 발전을 통해 빈부격차를 좁히고 갈등을 최소화하겠다고 밝히고, 사회복지관련 법령들은 제·개정하여 복지서비스에 대한 확대와 변화를 가져왔다. 가족과 지역사회의 복지기능을 최대한 조정해 자립정신에 입각한 복지시책의 전개, 민간복지 자원의 최대한 동원 등 국가개입을 최소화하고 자족기능을 강화해 자조와 재활, 자원봉사를 강조하는 한국형 복지모형을 제시했다. 노태우 정부는 또한 1989년 <사회복지관 설치운영규정>을 제정하여 시설 중심에서 가정 중심으로 사회복지정책 방향을 바꾸면서 사회복지관을 전국적으로 확대하고 재가복지봉사센터를 설치했으며, 사회복지전문요원을 영세민 밀집지역에 배치하기도 했다. 기존 지방자치단체와 사회복지법인에 한정했던 사회복지관의 운영 주체를 비영리법인까지 확대해 사회복지관을 위탁·운영할 수 있게 됐다. 저소득 계층을 위한 영구임대아파트 건립 시 단지 내 일정 규모의 사회복지관 건립을 의무화했다. 이로써 사회복지관 사업의 활성화는 물론 사회복지관의 양적 증대를 촉진하여 1989년 61개소에 불과하던 전국 사회복지관 수는 1996년 312개로 급격히 증가했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.119-120 ; p.136).

재단은 정부의 사회복지관 활성화 정책에 힘입어 재정확보를 위해 동민빌딩의 임대보증금의 적립금을 80%에서 20%로 조정하는 안을 정부에 제출하였고, 이 안은 법인 이사회 의결과 정부 관계부서와의 협의과정을 거쳐 1988년 3월 조건변경 승인을 받았다. 그 결과 1988년부터 동민빌딩의 적립된 임대보증금으로 당시 16개 산하 사회복지관 중 자체건물이 확보되지 않은 12개소에 대해 1988년 1차 연도에 부산, 대구, 광주 등 3개 지역에 부지를 매입하고, 1989년 2차 연도 이후에는 정부지원으로 건축비 확보가 가능한 지역부터 매년 1개소 이상 부지를 매입 신축함으로써 재단 소유 사회복지관을 확보해갔다(어린이재단 60년사 편찬위원회,

2010, p.96 ; p.137). 재단은 적극적인 사회복지관의 설치 및 위탁으로 1992년 재단 사회복지관은 전국적으로 21개에 이르는 등 양적 팽창을 가져왔다. 이로써 전국적으로 지역 사회복지 서비스를 제공할 수 있는 전달체계를 구축할 수 있었으며, 이는 현재 재단 사회복지관 운영 규모의 기본 틀로 자리잡았다. 재단 사회복지관의 주요사업은 사회복지관 설치 운영 규정에 따른 사회복지관 6대 사업 분야인 아동복지사업, 가정복지사업, 청소년복지사업, 노인복지사업, 장애인복지사업, 지역사회복지사업을 중심으로 전개됐다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.121).

산업화·도시화에 따라 가정에서 보호가 필요한 대상자는 계속 늘어 재가복지서비스에 대한 욕구가 커진 데 반해 상대적으로 이들을 돌볼 가정의 부양능력을 약화됐다. 이러한 여건 변화 속에서 시설보호에 사용되는 막대한 국가 재정 부담을 최소화하기 위한 대안으로 정부의 정책방향을 '시설보호서비스'에서 '지역복지와 재가복지서비스'로 전환했다. 1992년 <사회복지사업법> 개정으로 재가복지사업이 규정됐고, 같은 해 정부는 사회복지관, 노인복지관 등 전국 144개소 시설을 선정해 재가복지봉사센터를 설치·운영하도록 했다. 1992년 재단은 정부로부터 20개의 사회복지관 부설로 재가복지봉사센터를 위탁받아 지역사회에 거주하는 저소득 가정을 우선으로 65세 이상 노인, 거동 불편한 장애인, 그리고 소년소녀 가장 및 결손빈곤가정을 대상으로 사업을 수행하기 시작했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.146). 이처럼 불우아동결연사업이 거택노인, 장애인 등 저소득계층까지 포함하는 불우이웃결연사업을 확대되는 시점을 계기로 1994년 법인 명칭을 '한국어린이재단'에서 '한국복지재단'으로 바꾸고 아동복지전문기관에서 사회복지전문기관으로 변화를 시도했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.121).

재단은 지역사회 욕구에 맞는 프로그램을 개발해 전문화·특성화시키

기 위해 1995년부터 ‘사회복지관별 1개 특성프로그램 개발’을 정책적으로 시도했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.216). 사회복지관 특성프로그램명을 SNCP(Special Need Centered Program)로 확정, 추진했다. 1997년 대전종합사회복지관은 대전시 후원으로 지역 특성과 사회적 욕구를 반영한 SNCP로 ‘청소년약물남용예방사업’을 실시해 지역 사회 청소년문제 해결을 위해 적극적으로 개입, 활성화시켜 나가기도 했다. 1997년 7월 <청소년보호법> 제정으로 청소년보호위원회가 설치되고, 청소년유해환경감시단이 도입되면서 청소년 보호와 이들의 건전한 성장에 복지 개입을 집중해온 재단의 사회복지관들은 ‘청소년유해환경감시단’ 운영기관으로 지정받았다. 이를 통해 지역사회 청소년 유해환경 및 청소년보호법 위반사항에 대한 감시와 고발, 학교폭력예방 등 청소년보호 및 선도활동을 적극적으로 전개해 청소년문제예방을 위해 노력했다. 청소년문제에 관심을 갖고 사업을 전문화하고자 한 재단은 2001년 소년원 퇴소를 앞둔 청소년들의 사회복지관을 돕는 교정사회사업을 실시했다. 재단은 4월 법무부와 연계해 영등포, 대전, 춘천, 청주, 제주 등 5개 사회복지관을 통해 소년원생들의 재비행 예방을 위한 집단 상담을 본격적으로 실시했다. 교정사회사업의 원활한 진행을 위해서는 법무부의 지원과 지역 소년원과의 긴밀한 협력관계가 중요했다. 따라서 재단은 사회복지관별로 각 지역 소년원과 업무협정을 맺고 소년원생을 대상으로 문제 해결 및 치료를 위한 프로그램, 자기탐색, 진로탐색 등 집단상담 프로그램을 진행했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.227-229).

정부는 2004년 <사회복지사업법> 개정을 통해 사회복지관 서비스 중심의 5대 사업은 가족복지, 지역사회보호, 지역사회조직, 교육문화, 자활로 재편되었고, 2012년 8월 <사회복지사업법>이 또 다시 개정되면서 2013년부터 사회복지관 3대 기능으로 사례관리, 서비스 제공, 지역조직

화를 제시했다. 또한 모든 사회복지관들이 천편일률적인 사업을 시행하는 것이 아니라 사회복지관의 위치, 지역적 특성, 대상별 특성, 복지관의 규모, 담당 인력 등에 의거하여 각 사회복지관이 전문성, 효율성, 책임성을 최대한 살릴 수 있는 능력의 범위 내에서 사업을 선택적으로 시행하도록 요청되고 있다(김성철, 2020, p.57).

재단은 2021년 2월 현재 재단은 영등포종합사회복지관, 부산종합사회복지관, 대구종합사회복지관, 대전종합사회복지관, 전북종합사회복지관(전주 소재), 제주종합사회복지관, 청주사회복지관 등 7개의 복지관을 운영하고 있다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, pp.276-277; 초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021). 하나의 사례로 영등포종합사회복지관의 활동을 살펴보면 <사회복지사업법>에서 제시한 기능에 근거하여 다음과 같이 운영하고 있다. 사례관리는 아동·가족사례관리, 어르신사례관리, 위기가정·특별사례지원으로, 서비스 제공은 아동·청소년, 어르신, 가족통합으로 세부 구분하고 각 분과의 서비스대상을 규정한 후 각 대상에 적합한 서비스를 시행하고 있다. 지역조직화는 주민조직화, 복지네트워크 구축, 자원개발 및 관리로 분야로 다시 구분하고 주민들이 지역 이슈 발굴 및 문제해결에 참여하고, 지역사회 내 유관기관과 지역주민과의 네트워크를 통해 서비스 및 사업의 전문성과 효율성을 증진시킬 수 있도록 중심 기관으로서 역할을 담당하고 있다(영등포구립 영등포종합사회복지관 홈페이지, 2021).

## 5. 독립기관으로서 활동 영역, 범위의 확대

독립기관이 된 재단은 시대가 요구하는 사업을 시행한다는 CCF의 정신에 따라 경기도 광주군 초월면 신월리에 재단 직영 중증장애아요육센



터를 건립했다. 심신장애아에 대한 사회적 관심이 높아지고 이들을 위한 전문적 보호가 절실히 요구되는 상황에서 요육원사업이 구상된 것이다. 경기도 광주군 오포면에 위치하고 있던 직영시설 남북애육원을 옮겨 요육원 내에서 육아시설을 병행하기로 했다. 1986년 11월 17일 건설부로부터 시설지구 지정을 받았고, 1986년 12월 공사가 착공되었다(한국어린이재단, 1986, pp.174-176). 1986년 당시 우리나라에는 장애아를 위한 시설이 몇 군데 있기는 하였으나 중증 중복장애를 가진 아동이 이용할 만한 시설이 전무한 상황에서 중증장애아요육센터 ‘한사랑마을’에 대한 구상과 실현은 아동복지, 장애인복지를 한단계 도약할 수 있는 기반이 되었다. 한사랑마을은 1988년 5월 19일 중공 및 개원식을 거행하였고, 현재 까지 보건복지부, 삼성복지재단, 사회복지공동모금회 등의 지원으로 장애아의 일상생활 지원, 교육 및 의료지원, 보호작업장을 통한 재활 등을 지속적으로 수행하고 있다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.149-157 ; pp.279-292).

한국어린이재단은 정부의 위탁사업과 자체 사업 등을 성공적으로 전개 하면서 서서히 해외지원에 눈을 돌리기 시작하고, 1990년부터 CCF 본부의 지원을 받았던 국가들의 연합모임에 정기적으로 참여함으로써 국제기관으로의 발판을 마련하면서, 베트남, 캄보디아, 라오스를 최초의 지원 대상국으로 결정했다. 재단은 1994년 9월 베트남 아동복지 상황을 확인하기 위해 현지 실태조사와 함께 지원 절차를 협의했다. 재단은 베트남의 구순구개열 아동, 시각장애아동 등을 수술하였고, 나환자 및 극빈 가정 자녀에게 생계비를 지원하기도 했다. 캄보디아에서도 나환자 자녀의 생계비 지원과 식수공급 시설 설치 등을 지원했다. 1995년 10월 라오스를 방문하여 현지답사를 하고 라오스 정부 부처와의 조정에 의해 1998년 6월이 되어서야 나환자 아동 생계비를 지원할 수 있게 되었으나, 서로 다

른 종교상의 문제, 행정 수속의 지연 등으로 지원사업은 오래지 않아 중단되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.173-178). 이후 재단은 2002년 6월 창립된 국제어린이재단에 참여했다. 재단은 가난과 고통으로 소외받고 있는 어린이들과 그 가족들의 보다 나은 삶을 지원하는 국제어린이재단의 회원국으로서 인종, 종교, 성별, 국적에 관계 없이 세계 53개국의 어린이들과 그 가족들을 위해 지원하고 있다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.324-325). 재단은 아시아를 넘어 에티오피아, 우간다 등 아프리카, 중국 옌벤의 조선족 동포 등 지원 지역을 확장하고 있다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.328-332). 또한 재단은 해외사업을 교육, 보건의료, 식수위생, 자립지원, 인도적지원, 지역개발, 아동보호 등 7개 분야로 나누어 지원하고 있다. 7개 분야는 성장과 정별로 필요한 적절한 교육, 아이들을 건강하게 성장할 수 있도록 지원하는 보건의료, 아들의 생존과 관련된 깨끗한 물과 적절한 위생 시설을 지원하는 식수위생, 안정적인 생계를 꾸릴 수 있는 자립지원, 자연재해와 각종 분쟁에서 어려움을 겪는 아동들과 가족들의 생명을 보호하고 최대한 빠른 기간 내에 일상생활로 복귀할 수 있도록 돕는 인도적지원, 아이들이 꿈을 키우며 건강하게 자랄 수 있도록 인프라를 구축하는 지역개발, 아동에 대한 모든 폭력을 근절하는 아동보호이다(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021). 해외 빈곤 아동에 대한 지원은 38년 동안 우리나라 아동을 지원해온 CCF에 대한 고마움을 표현이자 자립의지의 확인이기도 했다. 이는 수혜국에서 지원국의 일원으로 글로벌 협력을 전개하기 시작했다는 데 큰 의미가 있다.

1995년부터 차윤근 회장은 북한어린이를 도울 수 있는 방안을 모색하였고, 그 준비 사업으로 1997년 김석산 회장이 중국 옌벤을 방문해 중국 거주 조선족 동포 자녀돕기를 위한 대상지역을 조사했다. 1998년 2월 국

민정부가 출범하면서 남북화해 무드가 조성되었고, 이에 따라 2001년 북한 아동의 의복을 지원하는 것으로 본격적인 대북지원이 시작되었다. 이후 의약품, 의료소모품, 의료기기, 위생용품, 영양식, 의류 등을 평양 제2인민병원과 육아원에 지원했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.309-311). 현재 재단은 북한어린이 지원사업을 발달지원, 보건의료지원, 긴급구호, 자립지원으로 구분하여 실시하고 있다(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021).

## 제4절 아동복지활동 다각화와 아동옹호 기관으로서의 정체성 확립

### 1. 사회복지전문기관에서 아동복지전문기관으로의 재정비

1990년대 중반 이후 지방자치제의 시행으로 중앙정부 중심의 아동복지사업에 지방정부의 특성이 반영되기 시작했다. 재단은 1997년 중장기사업계획에 따라 아동복지 정책 및 서비스 발전을 위해 행정기관과 민간기관의 파트너십 증진을 도모하고자 서울시 각 구청, 5개 광역시 구청, 도 지역의 시청, 군청과의 협조와 지지체계 확보를 추진했다. 행정기관과 민간기관의 관계자회의는 1998년부터 매년 개최했으며, 이 회의는 전국에 분포되어있는 재단의 각 지부와 자치단체 간의 협력과 결연사업 활성화에 기여했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.130).

재단은 중장기사업계획을 구상하며 행정기관과 협조체제를 구축하고, 국가는 1인당 국민총생산(GNP) 1만 달러, 경제협력개발기구(OECD) 가입 등 선진국 진입이라는 기대 속에서 21세기를 맞이하려던 우리나라는

1997년 말 IMF 외환위기로 최악의 경제 상황과 맞닥뜨렸다. 1997년 외환위기를 겪으면서 산업화 이후 경험하지 못한 기업부도, 대량실업 등으로 인한 경제위기, 부모의 실직, 가정불화 등으로 인한 가정위기가 높아졌고, 결식아동과 아동학대가 증가되면서 사회문제로 등장했다. 빈곤 문제에 직면하여 사회복지의 사각지대 및 사회안정망 확충을 위한 각종 사회복지대책이 절실히 요구되었고, 이에 대한 사회복지정책이 제시되었다(류소영, 2017, pp.75-78).

이러한 상황에서 개정된 2000년 <아동복지법>은 공공기관의 아동권리 보장 역할을 분명히 했다. 이에 따라 아동복지기관인 재단도 변화하는 환경에 맞는 전략 방향을 모색하게 되었다. 선택과 집중 전략에 따라 2003년 창립 55주년 기념식에서 '아동중심사업'을 추진하기로 선포하고, 2008년 10월 15일 창립 60주년 기념식에서 재단 명칭을 '한국복지재단'에서 '어린이재단'으로 변경하면서 새로운 명칭을 대내외에 공표했다. 우리나라 아동복지 역사에 중심 역할을 해온 경험과 노하우를 바탕으로 아동중심 전문기관이 되고자 아동권리협약에 입각한 사업 수행을 더욱 강조하기 시작했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, pp.224-225).

## 2. 아동학대예방 및 치료사업

과거 한국에서 아동학대는 부권을 절대시하는 가부장제, 왜곡된 장유 유서의 전통, 아동양육 과정에서 처벌을 용인하는 사회문화적 특성으로 사회문제로 인식되지 않았다. 아동학대 관련 논의는 1924년 아동권리에 관한 제네바선언 공포, 제2차 세계대전 이후 미국에서 아동학대에 대한 문제 의식 출현, 1959년 유엔총회의 <아동의 권리에 관한 선언> 공포, 1960년 이후 아동학대 관련 법 제정 등 세계사적 흐름 속에서 공식적으

로 표출되었고, 학대피해아동 보호서비스가 아동복지서비스의 특수 분야로 발달되었다(표갑수, 1993, pp.156-157).

한국에서의 아동학대 예방 활동은 1979년 한국사회복지협의회가 서울에 ‘아동학대고발센터’를 개설하는 것으로 시작되었으나 신고가 없어 1년 만에 문을 닫았고, 1985년 서울시립아동상담소가 아동학대를 예방하고 치료하기 위하여 신고센터를 개설하였으나 1989년까지 약 5년간에 걸쳐 신고건수가 96건에 불과했다. 1989년 발족한 한국아동학대예방협회는 재단 산하 전국 16개 지역 사회복지관을 통해 아동학대신고센터를 개설하였으나 3년간 신고건수가 239 사례를 넘지 못했다(이배근, 1993, pp.71-72).

1981년 개정 공포된 <아동복지법> 제18조 제9호 “자기의 보호 또는 감독을 받는 아동을 학대하는 행위를 금지한다”와 1988년 5월 개정 공포된 <어린이헌장> 제9조 “어린이는 학대를 받거나 버림을 당해서는 안되고 나쁜 일과 힘겨운 노동에 이용되지 말아야 한다”에 아동학대금지를 명시하고 있다. 재단은 1993년 아동학대에 대한 문제의식을 가지고 기관 잡지인 『동광』에 한국의 아동학대에 대해 조사한 내용을 기록하고, 이에 대한 대책 방안을 제시했다. 우리나라는 문화 관습적인 특성으로 아동학대에 관한 통계를 얻기가 어려우나, 산업화, 핵가족화에 따른 가족 및 사회구조의 변화로 아동학대가 점증하고 있음을 밝혔다. 가정, 학교, 사회에서 심각한 아동학대 사례가 나타나고 있음에도 불구하고 이를 해결해야 할 사회문제로 인식하지 못하여 정책적인 대안이 마련되지 못하고 있었다. 이는 아동학대의 정의와 범위에 대한 합의된 규정이 없고 아동학대신고법과 같은 적극적인 법적 개입이 미흡하여, 정부의 제도적 지원과 지역사회의 연결망 형성이 어렵기 때문이라고 분석했다(이배근, 1993, p.35).

아동학대에 대한 사회적 인식이 높아지면서 1999년에 보건복지부에서

「아동학대에 관한 진단 및 관리지침서」를 제작하였고, 아동학대 관련 조항이 11개로 증·개설된 개정 <아동복지법>이 1999년 12월 7일에 국회를 통과하여 2000년 1월 12일에 공포되었고, 2000년 7월부터 시행되었다(한인영, 2000, p.27). 개정 <아동복지법>에는 아동학대 신고의무자를 규정하여 신고를 의무화하였으며, 24시간 긴급전화를 설치하고, 아동보호전문기관을 지정하여 아동학대의 접수와 개입을 위한 체계를 마련토록 했다. 또한 학대행위자에 대한 처벌규정도 강화하여 이전의 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금형에서 5년 이하의 징역 또는 1,500만 원 이하의 벌금형에 처할 수 있도록 했다(류소영, 2017, p.76). 개정된 <아동복지법> 제2조에 아동학대를 ‘보호자를 포함한 성인에 의하여 아동의 건강·복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력 또는 가해행위 및 아동의 보호자에 의하여 이루어지는 유기와 방임’으로 정의했다(한인영, 2000, p.27). 또한 보호자란 ‘친권자, 후견인, 아동을 보호·양육·교육하거나 그 의무가 있는 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 아동을 보호·감독하는 자’로 구체적으로 규정했다(김형모, 2003, p.2).

2000년 개정 <아동복지법> 제24조에 “국가와 지방자치단체는 아동학대 피해아동의 발견·보호·치료에 대한 신속한 처리 및 아동학대 예방을 전담하는 아동보호전문기관을 설치하여야 한다”라고 규정하여 아동학대에 대한 국가의 책임을 명백히 하고, 아동보호전문기관의 설치를 의무화했다. 그리고 “다만 대통령령이 정하는 범위 내에서 아동상담소, 아동복지시설, 아동학대예방협회 등의 비영리법인을 아동보호전문기관으로 지정할 수 있다”는 내용을 포함하여 민간 아동복지시설들이 아동보호전문기관으로 지정될 수 있는 통로를 열어 놓았다(김형모, 2003, p.12).

2000년 개정 <아동복지법> 시행에 앞서 아동학대예방 및 치료사업을

담당하는 아동보호전문기관을 지정받기 위해 지역마다 경쟁이 치열했다. 지방자치단체로부터 아동보호전문기관으로 지정받는 것은 정부 예산을 지원받아 사업을 수행함으로써 부담을 덜 수 있을 뿐만 아니라 그동안 아동학대예방사업을 수행해온 기관으로 신뢰를 확보하는 일이기도 했다. 재단은 아동보호전문기관 수탁을 담당하는 전담팀을 구성하고 재단의 의지 및 추진방향 전달에 주력했다. 정부는 2000년 10월부터 서울의 2곳을 비롯하여 전국 주요 도시, 총 16개 아동보호전문기관이 설립하였으며, 이는 아동학대 피해자에 대한 전문적 서비스를 제공한 효시가 되었다. 재단은 2000년 10월 5일 전국 16개 시·도 아동보호전문기관 중 강원, 광주, 대구, 전남, 제주 등 5개 시·도로부터 아동보호전문기관을 지정받았다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.246).

아동보호전문기관은 아동학대 신고 접수 및 현장조사, 응급보호, 아동학대 피해아동·학대행위자 상담, 교육 및 서비스 제공 연계, 아동학대 사례판정위원회 설치 운영 및 자체사례회의 운영, 아동학대사례의 전산관리, 아동학대 예방교육 및 홍보, 피해아동 보호를 위한 그룹홈(공동생활가정) 운영 등을 수행했다. 초기 아동보호전문기관들은 대체로 <아동복지법 시행규칙>에 근거한 최소 규모의 사무실, 상담실을 구비했다. 그러나 긴급분리가 필요한 아동을 위한 그룹홈이 없거나 별도의 건물에 위치하고 있어 아동보호서비스 전달에 애로사항이 있었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.247).

2004년 10월 정부는 이러한 환경을 개선할 수 있도록 로또복권 기금을 지원해 중앙 및 15개 시·도 거점 아동보호전문기관에 '아동보호종합센터'를 설치하기로 확정했다. 아동보호종합센터는 학대피해아동 보호를 위해 아동보호전문기관, 상담치료 서비스팀, 일시보호시설 운영팀으로 조직을 체계화하여 한 건물에서 아동학대 신고접수 및 현장조사, 치료,

일시보호를 담당하는 원스톱서비스 체제로 운영됐다. 이에 근거해 재단 내 아동보호전문기관들은 1개소당 10억~12억원의 로또복권 기금을 지원받아 아동보호종합센터 건물을 구입하고, 설비 및 시설보완 등 기능을 보강하여 학대받는 아동에게 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖췄다. 재단은 2004년 5월과 7월 각각 부산동부와 경남서부 소규모 아동보호전문기관을 수탁했다. 그리고 2005년 7월 월드비전이 강원동부 아동보호전문기관을 반납함에 따라 강원도가 이를 재단에 위탁운영을 요청해왔고, 재단에서 이를 수락함으로써 재단이 운영하는 아동보호전문기관은 총 8개소로 확대됐다. 2005년 11월 개정된 <아동복지법시행령>에 의해 아동보호사업이 국고보조 대상이 아닌 지방 이양사업이 되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.247-248).

재단은 아동보호 서비스의 질적 향상을 위하여 교육과 세미나 등을 통해 아동보호전문기관 상담원의 역량을 강화시켜 아동학대 상담치료사업을 위한 체계적인 접근을 모색했다. 이와 함께 재단은 아동보호체계 지침에 따라 신고접수 및 현장조사 이후 학대받은 아동과 가족, 학대행위자 각각의 특성을 반영한 다양한 상담기법을 활용해 정서적 지원서비스를 지원했다. 정부로부터 위탁받은 각 지역의 아동보호전문기관은 아동학대 예방 교육사업을 위한 인형극, 교육용 CD 제작 및 보급, 방송매체를 활용한 홍보사업을 통해 사회적 인식을 개선해나갔다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.249-250). 재단 소속 아동보호전문기관의 특징은 학대받은 아동을 위한 일시보호체계가 구조상 잘 갖춰져 있다는 점이었다. 아동보호전문기관 8개소 가운데 7개소에서 그룹홈을 자체적으로 운영하고 있었고, 재단에서 위탁받은 가정위탁지원센터와 협조체계를 형성하여, 학대피해아동을 신속하고 긴밀하게 보호할 수 있었다.

2013년 ‘울주 아동학대 사망 사건’을 계기로 재단은 국회의원, 타



NGO, 법률전문가, 교수 등의 전문가 집단과 함께 ‘울주아동학대 사망사건 진상조사와 제도개선 위원회’를 구성하여 체계적인 조사를 실시하고 재발 방지를 위해 다양한 개선안을 사회와 정부에 제안했다. 이 같은 노력의 결과 2013년 12월 <아동학대범죄의처벌등에관한특별법>이 국회 본회의를 통과하여 2014년 9월 29일부터 본격적으로 시행되었다. 이를 통해 아동학대 현장에 국가의 사법체계가 개입하게 되었고, 아동학대 신고전화가 1577-1391에서 112로 변경되었으며, 경찰·검찰·법원 등이 공동으로 아동학대예방 및 피해아동 보호사업을 수행하게 되었다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.280).

이와 같은 법의 제·개정은 그동안 아동보호전문기관의 상담원들이 겪었던 다음의 딜레마를 많은 부분 해결할 수 있었다. ① 학대는 범죄라는 인식을 명확하게 했다. ② 아동보호전문기관의 직원들에게 법적 권한이 부여되고 아동학대 범죄 신고 시 현장에 사법경찰과 동행하도록 규정했다. 아동보호전문기관과 사법경찰의 협력 체계를 법으로 규정함으로써 그동안 법적 권한이 부재한 상황에서 현장 조사라는 공적 역할을 수행해야 하는 아동보호전문기관의 어려움을 많이 완화시켰다. ③ 사법경찰과 아동보호전문기관은 아동학대에 대한 정보를 공유하고 아동학대 행위자에 대한 DB를 구축하여 아동학대 행위자의 아동관련 기관 취업, 입양, 가정위탁 등을 방지했다. ④ 법원, 병원, 검찰, 교육기관 등 다양한 관련 체계의 역할과 책임에 대한 내용이 규정되어 협력 체계를 갖추는 것이 수월해졌다. ⑤ 응급이나 심각한 아동학대를 당하는 아동을 구체적이고 적극적으로 보호하도록 규정했다. ⑥ 학대행위자에 대해서도 처벌은 물론 상담, 치료, 격리 등 다양한 형태의 개입이 법으로 강제되어 학대행위자들에게 대한 접근이 보다 수월해졌다. ⑦ 의료진, 교사, 사회복지사, 아이 돌보미 등 신고 의무자 범위를 법으로 확대·강화하여 아동학대를 조속히 조치함으

로써 아동학대가 심각해지는 것을 방지했다(허남순, 2014, pp.14-15).

보건복지부 2018년 「전국아동학대 현황 보고」에 따르면 학대 사례로 판단된 아동의 수는 2008년 5,578명에서 2017년 22,367명으로 10년 동안 4배 증가하였고, 학대 유형으로는 여러 종류의 학대가 함께 일어나는 중복 학대가 가장 많이 발생하고 있었다. 급격히 증가하는 아동학대 신고와 심각한 아동학대 사망사건 등을 계기로 아동학대 예방을 위한 인프라 확충의 필요성은 지속적으로 대두되고 있다.

재단은 아동보호전문기관으로서 현장조사, 사례관리, 일시보호 등으로 업무를 구분하여 아동학대 신고 시 현장조사를 통해 아동학대 발생 여부를 파악하고, 아동학대 사례에 대해 수사 의뢰 등의 법적조치와 재학대 발생 방지를 위한 다양한 지원서비스를 제공하고 있다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, pp.281-282). 2021년 2월 현재 어린이재단에서 위탁운영하고 있는 아동보호전문기관은 대구, 광주, 강원도(춘천), 강원동부(강릉), 전남(순천), 제주도(제주)의 5곳이다. 각 아동보호전문기관에서는 그룹홈 내에서 의식주를 제공하고 심리치료·문화체험 활동 등을 지원하는 학대피해아동 일시보호, 피해아동과 아동학대행위자를 위한 상담 및 치료, 그리고 피해아동 사후관리를 하는 학대피해아동 위기개입, 아동·신고의무자·성인을 대상으로 하는 아동학대 신고의무자 교육, 구연동화를 통한 아동성폭력 예방교육 등을 실시하고 있다(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021).

### 3. 가정위탁보호사업

우리나라의 가정위탁제도는 1995년 1월 개정된 <입양촉진및절차에관한특례법>에 의해 입양 대상아동들에게만 제한되어 있어 입양 대상아동

만 입양되기 전 잠시 위탁가정에서 보호받는 형식이었다(김민지, 2010, p.169). 1997년 발생한 IMF 외환위기로 부모의 경제적인 어려움이나 이혼, 별거, 가출 등으로 단기보호가 필요한 아동들이 급격히 늘면서 친가정을 대신해 아동을 대리 보호하는 가정위탁보호사업의 필요성이 절실했다. 이에 재단은 1990년부터 복지관 중심으로 실시해온 가정위탁보호 사업을 재정비, 전국적으로 확대한다는 방침 아래 ‘희망의 동지’ 사업을 전개하기 시작했다. 먼저 위탁가정 신청 및 위탁보호 신청을 활성화하고자 1999년 1월 KBS ‘사랑의 리퀘스트’와 2차에 걸쳐 ‘희망의 동지’ 캠페인 방송을 실시하여 위탁가정과 위탁아동을 접수받았다. 희망의 동지 사업은 ‘1복지관 1사례’를 기본으로 전개해 1999년 3월부터 2001년 8월까지 26가정, 33명의 가정위탁보호 사례 실적을 남겼다. 1999년 11월 27일 ‘희망 동지의 날’을 제정해 가정위탁사업에 참여하고 있는 위탁부모와 아동들을 위한 나들이와 자조모임을 진행했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.253-254).

한편 “정부는 1999년 아동에 대한 아동건전육성의 방안으로 가정위탁 제도를 제기하였고, 2000년 유엔아동권리위원회의 제1차 권고를 계기로 공식적으로 <아동복지법>에 가정위탁제도를 추가하고 지원하기 시작했다(김민지, 2010, p.169). 2005년 7월 개정된 <아동복지법>(법률 제 7591호) 제2조제7호는 가정위탁에 대해 “보호를 필요로 하는 아동을 보호하기에 적합한 가정에 일정기간 위탁하는 것”이라고 규정하였다.<sup>115)</sup> 여기에서 말하는 가정위탁은 “보호자가 일시적 또는 장기적으로 아동을 양육할 수 없거나 양육하기에 적절하지 못한 상황일 때 아동의 성장과 발

115) 현행 아동복지법 제3조제6호에서는 “가정위탁이란 보호대상아동의 보호를 위하여 성범죄, 가정폭력, 아동학대, 정신질환 등의 전력이 없는 보건복지부령으로 정하는 기준에 적합한 가정에 보호대상아동을 일정 기간 위탁하는 것”으로 규정하고 있다(법률 제 17784호, 2020.12.29. 일부개정).

달을 위하여 다른 가정에서 일정한 기간 양육하도록 지원하는 제도”이다 (김민지, 2010, p.171). 가정위탁의 목적은 아동을 양육·보호하기를 희망하는 가정에 위탁 양육함으로써 “가정적인 분위기에서 건전한 사회인으로 자랄 수 있도록 하며, 가능한 빠른 시일 내 아동과 친부모가 재결합하거나 다른 좋은 가정에 입양되도록 돕는 데” 있다(김민지, 2010, p.171). 당시 <아동복지법> 제2조는 가정위탁의 대상이 되는 ‘보호를 필요로 하는 아동’에 대해서, ‘18세 미만’인 아동으로 ‘보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 보호가 필요한 아동’으로 규정하였다.

보건복지부는 2000년 <아동복지법>을 개정하면서 가정위탁제도에 대한 내용을 보다 구체화하고자 ‘3개년 가정위탁보호사업 준비 및 연구’ 사업을 펼쳤다. 이로써 가정위탁제도는 새로운 전기를 맞았다. 이미 가정위탁보호사업의 필요성을 인식하고 사업을 전개하고 있던 재단은 2000년 보건복지부 정책과제 연구개발사업에 적극 참여했다. 2002년 「아동복지사업안내 지침」에 가정위탁 부모교육과 위탁아동 사후관리가 명시됨에 따라 지부를 중심으로 위탁부모교육을 전국적으로 실시했다. 지부에서 실시한 위탁부모교육은 위탁부모를 대상으로 위탁부모가 되기 위해 기본적으로 알아야 할 아동발달과 부모역할에 대한 내용으로 진행됐다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.254).

이와 때를 같이 해 보건복지부는 매년 증가하고 있는 가정위탁 대상아동에게 적합한 위탁가정을 발굴하고 위탁 부모교육 및 사후관리 등의 업무를 수행하고자 각 시·도에 가정위탁지원센터 지정을 요청했다. 재단은 그동안 수행한 사업실적과 시범사업 및 희망의 등지 사업을 통해 쌓은 경험 등을 높이 평가받아 2003년 1월 정부가 실시한 전국 16개 시·도 가

정위탁지원센터 설치 공모에서 10개 시·도의 가정위탁지원센터를 위탁 받는 성과를 거뒀다. 이에 따라 2000년부터 가정위탁보호사업 시범운영 기관으로 지정돼 실시해 온 강원도를 시작으로 전북, 충남, 경남, 경기, 인천, 광주, 전남, 충북, 서울센터 순으로 개소식을 갖고 본격적으로 가정위탁보호사업을 전개했다. 가정위탁보호세대는 위탁부모의 유형에 따라 조부모가 아동을 양육하는 대리양육 가정위탁세대, 이들을 제외한 다른 친인척이 아동을 양육하는 친인척 가정위탁세대, 혈연관계가 없는 일반인이 아동을 양육하는 일반 가정위탁세대로 나뉜다. 대리·친인척 위탁아동은 행정기관에서 가정위탁세대로 책정하였으므로, 가정위탁지원센터는 경제적 지원이나 개입상담, 위탁부모교육 등의 서비스를 제공하는 것으로 사례관리를 진행했다. 반면 일반 가정위탁아동은 아동을 양육해줄 위탁가정을 발굴하고 위탁가정에 배치하는 등 가정위탁보호 과정 전반에 서비스를 제공하는 것이어서 가정위탁지원센터는 이 업무를 중점적으로 수행했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.254-256).

이후 정부는 가정위탁사업을 전국적으로 확대하기 위해 2003년 가정위탁지원센터를 16개 시도에 총 17개소를 설치하였다. 또한 2004년에는 가정위탁사업의 홍보 및 전문성을 강화하기 위해 중앙가정위탁지원센터를 설치하였다. 나아가 2005년 7월 <아동복지법>의 개정을 통해 가정위탁지원센터 설립을 위한 법적 근거를 마련하였다. 그 내용은 가정위탁지원센터 지정요건 및 절차, 설치 기준, 직원의 자격 기준, 업무 등이었다. 2006년부터는 위탁가정의 심리적·경제적 부담을 줄이기 위해, 위탁아동의 질병과 안전사고에 대비할 수 있도록 상해보험 가입을 지원하고 일반 주택 전세자금 및 공공임대 주택임대보증금을 지원하고 있다. 또한 아동상담원을 가정위탁지원센터에 배치하고, 중앙가정위탁지원센터와 지역가정위탁센터 간의 연계체계를 구축하여 가정위탁의 효율성과 활성화를

도모하고 있다. 정부는 5월 22일을 가정위탁의 날로 정하여 가정위탁에 대한 이해를 증진하고 활성화시킬 수 있는 행사를 기획, 실시하고 있다 (김민지, 2010, pp.169-170).

재단은 가정위탁보호사업을 활발히 진행하기 위해서 일반 위탁가정을 발굴에 힘을 쏟았고, 위탁가정 방문을 통해 위탁아동의 적응 상황과 위탁 부모와의 관계 등을 파악했다. 또한 위탁아동, 친부모, 위탁부모 등에 대한 전문적인 서비스 제공과 상담원의 임상능력 향상, 정보 공유 등을 위한 사례관리 회의를 진행했다. 재단은 대리·친인척 위탁부모들이 나이가 많고 생계에 종사하는 등 열악한 환경으로 아동들의 욕구를 반영해 양육하기 어려운 점을 확인하고, 각 센터에서는 진로탐색 프로그램을 통해 위탁아동의 자립능력을 향상시키는 프로그램을 진행했다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.259-261). 재단은 매년 4,000여명의 아동들이 보호가 필요한 상황에 놓이지만 예비 위탁 부모들의 수는 턱없이 부족한 현실에서, 친부모의 학대, 수감, 사망 등으로 안정된 가정환경을 잃은 아이들이 안락한 가정에서 자랄 수 있도록 2020년 2월 현재 서울, 인천, 광주, 경기(수원시 소재), 경남(창원시 소재), 충남(천안시 소재) 6개소의 가정위탁지원센터를 운영하고 있다. 가정위탁지원센터에서는 정기적인 상담 및 가정방문과 사례관리를 진행하는 위탁가정 및 아동지원, 안정적인 사회진출 및 자립을 위한 정보 및 기회를 제공하기 위한 자립지원 프로그램, 예비위탁부모 교육·보수교육·전문 위탁부모교육을 실시하는 위탁보호자 교육 등을 실시하고 있다(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021).

#### 4. 위스타트(we start) 운동

아동의 빈곤 문제는 단순한 빈곤의 문제가 아니라 미래에 대한 공정한

기회조차 제공받지 못하고 빈곤이 세습된다는 것이 더 큰 문제였다. 더구나 이에 대한 사회적 인식이 확산되고 주요 일간지를 통해 기사화되면서 아동 빈곤문제는 사회적 이슈로 부각됐다. 중앙일보는 2004년 3월 22일부터 31일까지 탐사기획으로 ‘가난에 갇힌 아이들’을 연재하였다. 이 기사는 사회 전반에 빈곤아동을 도울 수 있는 방법을 마련해야 한다는 논의를 불러일으켰다. 재단은 사회복지현장, 아동복지학계, 시민단체와 함께 ‘사회 모두(We)가 나서 빈곤층 아동들의 출발(Start)을 도와주자’고 합의하고 2004년 5월 3일 ‘위스타트(we start) 운동본부’를 출범시켰다. ‘Start’란 명칭은 당시 여러 선진국에서 빈곤층 아동 지원사업의 일반 명칭으로 사용되고 있었다. ‘위스타트 운동’은 사회와 정부가 빈곤아동에게 공정한 복지와 교육의 기회를 마련해주자는 한국형 빈곤아동 지원 프로그램이다(조용남, 2015, p.398).

위스타트 운동은 당시 저출산 문제와 양극화 심화로 인한 빈곤아동 문제는 사회, 국가적으로 해결해야 할 과제로 인식되었다. 이러한 사회 분위기에 힘입어 위스타트 운동본부는 2004년 5월 19일 위스타트 마을 만들기, 교육 출발선 만들기, 건강지킴이, 후견인 맺기, 희망의 집 꾸미기 등 5대 사업을 발표했다. 특히 위스타트 마을 만들기를 핵심 사업으로 선정하고 같은 해 6월 경기도 성남, 안산, 군포와의 마을 협약 체결을 시작으로 본격적으로 실시했다. 이후 2005년에는 강원도 속초, 정선, 철원, 서울시, 2006년에는 전라남도 진도, 장흥, 광양과의 협약을 체결함으로써 위스타트 마을은 도서 지역뿐만 아니라 인프라가 상대적으로 취약한 농어촌을 모두 포괄하는 모델을 구축했다. 재단은 2006년 1월 18일 위스타트 운동 사무국을 중앙일보사로 이전하고, 2007년 3월 27일 사단법인을 설립했다. 위스타트 운동은 2008년 12월까지 서울을 비롯한 7개 광역자치단체, 26개 지방자치단체의 공공인력 30명과 민간인력 182명

의 협력 아래 7000여명의 빈곤아동들에게 통합적 맞춤형 서비스를 제공했다. 이 운동은 지자체 투자액 223억 여원, 민간기부금 25억 원 등이 투입돼 새로운 아동복지서비스 모델로 활성화됐다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.300-301).

위스타트 운동은 아동복지정책에 대한 새로운 패러다임을 제시함으로써 국가정책에도 영향을 끼치는 등 한국아동복지 서비스 전달체계의 근간을 이루는 프로그램이었다. 2006년에는 보건복지부가 경기도의 정책건의를 수용해 ‘사전예방적 맞춤형 프로그램 제공을 위한 마을단위의 복지사업’인 위스타트 운동 모델에 기반한 ‘희망스타트 사업’을 국가 주도로 시행했다. 2006년도에 시범사업을 거친 희망스타트 사업은 2008년 ‘드림스타트’로 거듭나며 국정 중점 과제로 채택하는 등 활성화됐다. 이처럼 위스타트 운동은 사회복지 실천 현장에서 통합적 사례관리, 예방적 서비스에 대한 관심으로 이어져 다양한 유사프로그램으로 확산되었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, pp.300-301).

드림스타트 사업은 3억원의 국비를 지원받아 시군구 단위로 실시되었다. 그 대상은 임신부와 12세 미만 취약계층 아동이며, 이들 각각의 필요에 따른 복지, 보육 및 교육, 건강의 기회를 제공하는 맞춤형 통합서비스이다. 즉 드림스타트 사업은 ① 아동 개개인에게 맞춤형 서비스가 이루어지는 수요자 중심이며, ② 장기적이고 통합적인 예방차원의 서비스이다. 특히 드림스타트는 지역사회 자원을 연계하여 서비스를 제공한다는 특징을 가진다. 드림스타트 사업은 저소득 취약계층 아동이 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장하는 것을 목표로 하고 있다(조용남, 2015, pp.392-393).

이 운동은 이후 정책에 반영되어 <아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률>이 2011년 7월 14일 제정되었고 2012년 7월 15일부터 시행되고 있다. <아동빈곤예방법>은 제1조 “빈곤아동이 복지, 교육, 문화 등의 분



야에서 소외와 차별을 받지 아니하고 한 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 것”을 목적으로 하고, 제2조 “빈곤 아동이 부모의 사회적, 경제적 지위와 상관없이 태어나서 자립할 때까지 충분한 역량을 갖추 수 있도록 균형있고 조화롭게 성장하고 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것이다.”(이미영, 2016, p.10).

2007년 희망스타트 시범사업을 16개 시군구에서 실시하기 시작하여 2016년 전국의 사업지역 229개로 완료하고, 2018년 아동통합사례관리사 1인당 사례 관리 케이스를 60~80명에서 50~70명으로 조정하고, 2020년에는 자원 구조를 국고 100%에서 서울은 50%, 지방은 80%를 지원하는 것으로 변경했다. 2020년 현재 드림스타트는 대상 아동들에게 신체·건강, 인지·언어, 정서·행동, 부모·가족의 네 분야로 구분하여 다음의 서비스를 제공하고 있다(드림스타트 홈페이지, 2021).

〈표 7-7〉 드림스타트 서비스 분야 및 그 내용

서비스 구분	서비스 내용	프로그램(예시)
신체·건강	- 아동의 건강한 성장과 신체발달 증진 - 건강한 생활을 위한 건강검진 및 예방, 치료 - 아동 발달에 필요한 신체·건강 정보 제공	건강검진, 예방접종 건강교육, 영양교육 등
인지·언어	- 아동의 의사소통 및 기초학습 능력 강화 - 맞춤형 인지·언어 서비스를 통한 아동의 강점 개발	기초학력검사 기초학력배양 경제교육, 독서지도 등
정서·행동	- 자아존중감 및 긍정적 성격 형성을 위한 정서발달 서비스 제공 - 사회성 발달 및 아동 권리 신장을 위한 교육	사회성발달 프로그램 아동학대예방 심리상담 및 치료 돌봄기관 연계 등
부모·가족	- 부모자녀 상호작용 및 적합한 교육환경을 위한 부모 역량 강화 - 부모의 유능감 및 자존감 강화 - 부모의 양육기술 지원 - 임신부의 건강한 출산 및 양육 지원	부모교육 가족상담 및 치료 부모취업 지원 산전산후 관리 등

자료: 드림스타트 홈페이지(2021). [https://www.dreamstart.go.kr/contents/sub01\\_03\\_01.asp](https://www.dreamstart.go.kr/contents/sub01_03_01.asp) 20.01.24. 인출

위스타트 운동의 의미는 민간과 지방자치단체가 협력하여 모델을 만들고, 그 모델이 좋은 성과를 보이면서 2007년 국가정책으로 전환되는 과정을 실질적으로 보여줬다는 데 있다(조용남, 2015, p.401). 위스타트 운동은 향후 민관이 함께 참여하는 복지사업 모델을 제시하는데 유용한 자료를 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

## 5. 아동권리옹호를 위한 어드보커시 활동

정부가 처음 <어린이헌장>을 만든 것은 1957년의 일이었다. 당시 아동복지 법안을 기초하면서 한국동화작가협회에 초안 작성을 의뢰하여, 같은 해 어린이날을 기해 공포했다. 30년의 시간이 흐르면서 정부는 1987년 <어린이헌장>의 개정 필요성을 밝히고, 재단에게 <어린이헌장> 개정을 위임했다. 1986년 CCF 본부로부터 지원이 완전히 종결된 후, <어린이헌장> 개정을 위임받은 재단은 '어린이헌장개정기초위원회'를 구성하고 차윤근 회장을 기초위원장으로 하고 이배근 복지부장을 간사로 위촉함으로써 개정작업에 착수해, 1988년 5월 5일 <대한민국 어린이헌장>을 선포했다. 재단은 <대한민국 어린이헌장>을 보건사회부와 공동 개정작업을 수행함으로써 우리나라를 대표하는 아동복지전문기관으로서의 지위를 보다 확고히 할 수 있었다(어린이재단 60년사 편찬위원회, 2010, p.159).

재단은 독립기관이 된 지 30년을 경과하면서 아동에 관련된 사회문제를 찾아내고 이에 대해 적극적인 해결책을 강구하였고, 학대피해아동, 위기가정아동, 빈곤아동 등을 대상으로 하는 국가정책 실현을 위해 관련 사업을 위탁받아 실천하면서 한국아동복지 대표기관으로 자리매김했다. 재단은 2015년을 전후하여 더 나은 아동의 삶을 고민하며 '아동옹호 대표기관'으로 활동의 방향을 결정했다. 재단은 아동권리 옹호활동의 정의를

“아동의 권리가 보호·존중·실현되도록 인식 및 환경을 개선하고, 정책의 변화를 도모하는 지속적이고도 조직적인 일련의 활동”으로 수립했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.381).

재단은 ‘정부·지역사회·일반시민에게 아동권리 보호와 존중의 의무가 있음을 알리고 이를 충실히 이행할 수 있도록 촉구하겠다’는 실천 의지를 표명했다. 우리나라는 유엔아동권리협약 4대 권리 중 아동의 참여권 보장이 여전히 미흡한 수준에 머물러 있으며, 정부는 유엔아동권리위원회로부터 ‘아동 참여권을 보장하라’는 지속적인 권고를 받고 있었다. 재단은 아동들을 보호하는 동시에 아동들 스스로 자신들이 반드시 보호받아야 한다는 인식을 가지고 권리를 주장할 수 있도록 적극 지원했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.383).

현재 사회에는 아동복지에 대한 급속한 공공화의 확대, 인권에 기반한 사회복지사업 실천을 더욱 강조하는 내부적 변화, 아동의 삶과 환경에 대한 변화를 후원자에게 증명해야 하는 책무요구 등이 형성되고 있다. 이에 재단은 ‘아동옹호 대표기관’이라는 비전을 선포하고, 이를 실현하기 위한 가치로, ‘아동권리기반 복지사업’ 실천을 더욱 강화했다. 재단은 전국의 위탁사업 기관들을 일부 종료하면서 새로운 복지서비스 체계를 구축하기 위해, 2015년 서울과 부산지역에서 아동옹호센터를 시범 운영하기 시작했다. ‘아동 중심’ 사업체계 구축의 새로운 출발점으로서 시범 운영 성과를 바탕으로 2016년 서울, 부산, 광주, 경기북부, 2017년 전남, 경북, 경남, 2018년 경기남부(시흥시), 2019년 세종 등 전국 8곳에 아동옹호센터를 설치 운영하고 있다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, pp.392-393).

재단 옹호활동의 다섯 가지 원칙은 ‘① 아동의 목소리에서 시작한다, ② 아동과 함께 한다, ③ 아동이 권리 주체자로 성장한다, ④ 국가와 사회

가 아동에 대한 의무를 다하도록 촉구한다. ⑤ 협력하고 연대한다' 이다. 어린이재단은 옹호활동을 크게 아동참여권 증진, 폭력 예방, 놀이권 증진, 안전환경 조성-통학로, 안전환경 조성-주거로 분류하고 있다.

아동참여권 증진은 유엔아동권리협약 12조 '아동은 자신의 의견을 자유롭게 말할 권리가 있고, 어른들은 아동의 의견을 존중해야 한다(아동 의견 존중)'와 15조 '아동은 자유롭게 모임을 만들고 참여할 자유가 있다. 원하는 목적을 위해 평화로운 방법으로 모임을 열 수 있어야 한다(참여의 자유)'에 근거하여 아동들의 목소리가 제도 및 정책에 반영될 수 있도록 노력하고 있다.

폭력 예방은 유엔아동권리협약 19조 '부모님과 어른들은 아동을 신체적, 정신적으로 학대해서는 안된다. 국가는 이런 어른들로부터 아동을 보호해야 한다(폭력과 학대)'에 근거하여 어린이가 안전하게 보호받을 수 있도록 전국적인 인식개선 캠페인, 아동보호 관련 법과 제도 모니터링 및 개선촉구 활동을 지속적으로 펼치고 있다.

놀이권 증진은 유엔아동권리협약 31조 '아동은 충분히 쉬고, 자신의 나이에 맞는 놀이에 자유롭게 참여할 권리가 있다(여가와 놀이)'에 근거하여 모든 아동들이 놀 권리를 보장받을 수 있도록 '아동 참여형 놀이터'를 조성하고, 팝업 놀이터를 운영하고 있으며, 놀 권리 실현을 위한 법, 조례, 정책, 개선활동에 주력하고 있다.

안전환경 조성-통학로는 유엔아동권리협약 3조 '아동과 관련된 일을 할 때는 언제나 아동의 입장에서 가장 좋은 것이 무엇인지를 먼저 생각해야 한다(아동 이익 최우선의 원칙)'와 6조 '국가는 아동의 생명을 보호하고 건강하게 성장할 수 있도록 최대한으로 보장해야 한다(생존권과 발달권)'를 근거로 과속차량, 불법주정차, 쓰레기, 흡연 등 통학로에서 아이들을 위협하는 요인을 줄이기 위해 안전하고 쾌적한 통학로 만들기 사업을

진행하고 있다.

안전환경 조성-주거는 유엔아동권리협약 27조 ‘아동은 제대로 입고, 먹고, 교육받고, 안전한 곳에서 살면서 건강한 발달에 필요한 생활 수준을 누릴 권리가 있다(기본적인 생활수준)’에 근거하여 아이들에게 집은 세상의 전부이며 삶이 시작되는 곳으로 규정하고, 안전한 주거환경에서 아이들이 자랄 수 있도록 주거환경 개선, 주거비 지원, 정책 개선 활동을 진행하고 있다(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021).

재단의 옹호활동은 2011년 아동성폭력근절 캠페인(나영이의 부탁)으로 시작되었다. 2008년 12월 경기도 안산시에서 8세 여아가 성폭행을 당한 사건이 발생했다. 성폭행으로 아동은 장기가 파열되고, 육체적, 정신적으로 끔찍한 상처를 입게 되었다. 이 사건은 아동 성폭행에 대한 사회적 관심을 유발시켰고, 재단 역시 아동에게 가해지는 성폭력에 대한 조사를 실시했다. 조사 결과 아동 성폭력의 가해자 중 80% 이상이 벌금형이나 집행유예로 풀려나고 있으며, 징역형은 19%에 그치고 있었다. 성폭력 범죄자의 재범률이 52.8%에 이르는 현실에서 대부분의 가해자가 풀려난다는 것은 피해아동과 가족에게 있어 큰 위협이 될 수 있다. 이에 재단은 국회에 계류 중인 아동 대상 성범죄자 공소시효 폐지 법안 통과를 촉구하기 위한 대대적인 서명캠페인을 실시했다. 그 결과 2011년 10월 35만 명의 서명이 모여져 재단은 이를 국회에 전달했다. 이후 국회는 10월 28일 장애인과 13세 미만 아동을 대상으로 한 성폭행 범죄의 공소시효를 폐지하는 <성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 개정안을 통과시켰다. 이 같은 적극적인 인식 개선과 환경 개선 활동으로 재단은 <아동 대상 성범죄자 공소시효 폐지> 법안을 이끌어 내고, 학대 피해아동의 건강한 성장을 지원하기 위해 우리 모두가 ‘행동하는 어른, 지킴이’가 될 것을 촉구했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.388). 2013년에는

‘울주아동학대사망사건 진상조사와 제도개선 위원회’ 활동을 하여 아동학대에 대한 경각심을 고취시켰고(초록우산 어린이재단 홈페이지, 2021), 2015년부터는 국제아동인권센터·유니세프한국위원회와 함께 전국 수도권·경상권·제주권·충청권·강원권·전라권 등 6개 지역에서 ‘아동권리 스스로지킴이 사업’을 전개했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.383).

2015년 초 <안전관리법> 기준에 미달된 전국 1000여 개 놀이터에는 봉쇄 테이프가 붙고 출입이 차단되었다. 광주 남구 진월아파트의 놀이터가 어린이재단과 지역 주민들이 서명 캠페인을 벌이고 시의회 의원들이 나서 조례를 개정함으로써 다시 아이들 곁으로 돌아갈 수 있었다. 이 성공은 <어린이 놀이시설 안전관리법 일부 개정 법률안>이 국회를 통과하면서 전국 모든 지역에서도 누릴 수 있게 됐다. 수리·보수 비용이 없어 방치된 영세 거주 지역의 놀이터도 지방자치단체장이 조례를 제정하면 지원받을 수 있게 되었다. 재단과 세이브더칠드런 등 민간단체와 시민이 마련한 ‘개정안 통과 촉구 의견서’는 이번 법안 통과에 결정적인 역할을 했다. 시민의 힘으로 아이들의 놀 권리를 되찾았다(조선일보, 2015.12.16.).

재단은 2016년 4월 제20대 국회의원 선거를 앞두고 아동정책 과제 8가지를 선정, 후보자 930명에게 아동정책 공약을 제안했으며, 이 제안을 1개 이상 채택한 후보자 172명을 공개했다. 또한 아동을 위한 공약이 정책에 반영될 수 있도록 2017년 대통령 선거, 2018년 전국동시지방 선거, 2020년 국회의원 선거에서 지속적으로 촉구했다(어린이재단 70년사 편찬위원회, 2019, p.385).

이러한 재단의 아동정책 개선의 노력으로 2011년부터 2019년까지 아래의 아동권리를 위한 총 8개의 법령, 조례, 행동규칙 등을 제·개정하는데 결정적 역할을 담당할 수 있었다.

〈표 7-8〉 아동정책 개선 결과

	연도	내용	유형	담당 사업기관
1	2011	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정	법령	복지사업본부
2	2015	어린이 놀이시설 안전관리법 개정	법령	복지사업본부
3	2017	국민건강증진법 개정	법령	복지사업본부
4	2017	전라남도 교육청 어린이 놀 권리 보장에 관한 조례 제정	조례	전남아동옹호센터
5	2017	양천구 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례 제정	조례	서울아동옹호센터
6	2017	국토교통부 기존주택 전세임대 업무처리 지침 개정	행동규칙	경기북부아동옹호센터
7	2019	주거기본법 개정	법령	경기북부아동옹호센터 경기아동옹호센터
8	2019	대구광역시 아동학대 예방 및 보호촉진에 관한 조례 개정	조례	대구아동보호전문기관

자료: 어린이재단 70년사 편찬위원회. (2019). 아이들이 행복한 세상을 위해 : 초록우산 어린이재단 70년사 : 1948~2018. 초록우산 어린이재단, p.385.

## 제5절 초록우산어린이재단의 역사를 통해 본 정부와 민간의 역할

어린이재단은 본 기관의 모체였던 해외원조기관 CCF가 1948년 한국 시설 아동들에게 결연을 통해 경제적 지원을 시작한 이래 2121년 현재까지 70년 이상의 기간 동안 한국의 사회변화와 아동의 요구사항에 따라 적절한 서비스를 제공하며 한국아동복지 발전에 중요한 역할을 담당해온 민간 아동복지기관이다. 본 연구자는 어린이재단의 역사를 CCF 본부의 지원상황, 한국 정부가 실시한 아동복지정책, 어린이재단의 복지활동 등의 변화를 확인하고 그 시기를 3기로 구분하여, 각 시기 정부와 어린이재단의 역할에 대해 고찰했다.

제1기는 1948년에서 1975년에 해당되는 28년간의 시기로, 외원기관인 CCF가 CCF 가입 아동시설 운영 자금의 상당 부분을 책임지며, 후원

자와 시설아동의 일대일 결연방식으로 한국의 불우아동을 경제적, 정서적으로 지원하였던 시기였다. 어린이재단은 전쟁미망인, 모자가정 등의 아동들이 가정에서 이탈되지 않고 성장할 수 있도록 이들을 지원하는 가정복지사업의 필요성을 절감하고 1963년부터 ‘아펜셀라 어린이회’ 사업을 시작하였고, 맞벌이 부부의 아동을 보호 및 교육하는 어린이집을 지원했다. 또한 남북애육원을 시범시설로서 직영하면서, 정부로부터 타 시설의 보모 등의 교육을 위탁받아 체계화된 아동복지를 실천할 수 있도록 했고, 부산보건원을 설립 직영함으로써 전국 시설아동들의 장기 질병을 치료할 수 있는 기반을 마련했다. 정부는 1961년 <아동복지법> 제정 등 아동복지에 관심을 기울이고 대한양언회를 중심으로 시설아동 대상의 입양, 위탁구호 등을 실시하였으나 성공하지 못했다. 또한 아동시설을 지원하였으나 그 수준은 매우 미미한 수준이었으며, 절대적 빈곤 상황에서 CCF의 지원은 시설아동 성장에 절대적인 도움을 주었다.

제2기는 1976년-1996년에 해당되는 시기로 CCF 본부가 지원종결정책을 공포하고 10년간 지원예산을 삭감하면서 1986년 완전종결로 CCF 한국지부가 독립기관이 되는 시기이자, 1975년 회장으로 취임한 차윤근 회장을 중심으로 CCF로부터 독립하기 위한 조직을 개편하고, 국내 재원을 마련하기 위해 국내 결연사업을 시작하는 시기였다. 정부는 1970년대 중반부터 ‘불우아동건전육성책’에 관심을 가지고 직접 결연사업을 진행하였으며 1981년 <아동복지법>을 제정했다. 1980년대를 전후하여 정부는 결연사업 등 아동복지사업을 민간기관에 위탁하여 운영하게 하면서, 정부와 민간의 협력관계를 도모했다. 어린이재단은 정부로부터 불우아동 결연사업, 미아찾기사업, 사회복지관사업 등을 위탁받아 수행했다. 어린이재단은 정부로 위탁받은 사업들에 대해 기관 자체 내에서 실태조사, 문제사항 파악, 대책 마련 등을 지속적으로 조사, 연구하여 사업이 성공적



으로 수행되어 아동, 가정, 지역에 실질적인 도움을 주고자 했다.

위의 세 사업의 특징은 정부가 필요성을 인식하고 정책을 만들고 실시하기 이전, 이미 어린이재단이 그 필요성을 인지하고, 실시하고 있었던 사업이라는 점이다. 불우아동결연사업의 경우는 재단이 CCF 본부로부터 자립하기 위해 국내 후원자 개발이라는 절대적 필요에 의해 준비하고 있었고, 후원자와 시설아동과의 일대일 결연이라는 불우아동결연사업은 어린이재단에게 익숙한 방법이었다. 미아찾기사업도 정부가 미아찾기 캠페인으로 사회의 관심이 집중되면서 정책을 마련하기 전, 1983년 회장 차윤근의 의지로 미아찾기를 위한 캠페인을 시도하고 있었다. 한국어린이재단은 그동안의 활동을 인정받고 전국 지부와 존재 등으로 <어린이찾아주기종합센터>를 위탁받아 미아찾기창구가 일원화됨으로써 미아찾기의 새로운 변화를 이룩했다. 정부는 이를 위해 전국 경찰서와의 연계, 미아아동 데이터베이스화를 위한 전산화를 위한 예산 지원, DNA검사를 위한 국립과학수사연구원과의 공조 등을 지원했다. 어린이재단은 미아찾기사업을 위한 홍보와 체계적 미아찾기 시스템 구축, 미아부모 상담 등을 통한 활동을 전담함으로써 정부와 민간기관인 어린이재단은 각자의 역할을 분담하여 효율성을 높였다. 사회복지관의 경우도 어린이재단이 1963년 아펜셀라 어린이회 사업을 시작하면서 전국에 지부를 설립하였고, 각각의 지부가 1975년 사회복지관으로 명칭을 변경하였으며, 1985년부터 사회복지관을 각 지역의 특성에 따라 전문화시키는 방향으로 운영되고 있었다. 정부는 1989년 <사회복지관 설치 운영규정>을 제정하면서 사회복지관을 전국적으로 확대했다. 어린이재단은 국가와의 협조하에 전국에 사회복지관을 신축, 증축하면서 지역복지까지 그 영역을 확대해나갔다. 또한 1990년 중후반대는 어린이재단에게 있어 국내뿐 아니라 빈곤국가의 아동을 지원하기 시작하면서 수혜국에서 원조국이 되는 의미있는 시

기이기도 하다.

제3기는 1997년부터 현재에 이르는 시기로 1997년 어린이재단의 중장기 계획과 IMF 경제위기가 맞물리면서 어린이재단은 기관과 국가의 상황 변화에 따라 아동복지 활동의 다각화가 이루어지는 시기이다. 먼저 정부는 IMF로 인한 경제악화에 따라 아동의 어려움이 더욱 커지자 2000년 〈아동복지법〉을 개정하고 이전에 주목하지 못하였던 학대피해아동, 위기가정아동, 빈곤아동 등에 대한 시설 설립을 계획하고 각 기관을 민간기관에 위탁했다. 어린이재단은 학대피해아동의 보호·치료기관인 아동보호전문기관을, 위기가정 아동을 대리 보호하는 가정위탁지원센터를 위탁받았다. 이들 사업에 대해서도 어린이재단은 정부의 정책 마련 이전부터 자체적으로 관심을 가지고 사업을 시작하고 있었다. 학대피해아동에 대해서는 1989년부터 지역 사회복지관에 아동학대신고센터를 개설하였고, 재단 자체에서 학대피해아동에 대한 연구를 시작하고 있었다. 위기가정 아동의 위탁보호 역시 1990년경부터 사회복지관 중심으로 희망의 등지 사업을 시행하고 있었다. 어린이재단은 시대 상황에 따른 아동의 복지를 한발 먼저 발견하고 이에 대한 복지서비스를 강구하고 실천하고 있었기에 정부가 이를 제도화하고 시설 설립을 할 때 함께 연구하고, 수행기관으로 위탁받을 수 있었다. 빈곤아동의 복지와 교육을 위한 위스타트 운동 역시 재단은 범민간기관과 협력하여 마을단위로 빈곤아동을 함께 성장시키는 프로그램을 진행했다. 위스타트 운동은 지방자치단체와의 협력으로 시작한 사업이 성공하자 이를 중앙정부가 벤치 마킹하여 전국 지역에 단계적으로 드림스타트 사업을 시행하여 현재에 이르고 있다.

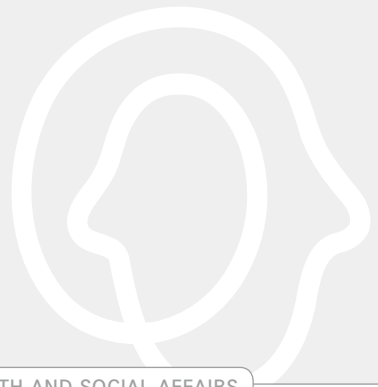
2000년대에 들어서면서 어린이재단은 기관의 활동 방향에 대해 또 다시 고민하고, 아동권리 옹호기관으로 정체성을 확립했다. 2010년경부터 시작한 옹호사업은 아동권리를 위한 각종 캠페인을 통해 국민 의식을 개

선시하고 활동을 법 제정으로 연결시킬 수 있도록 하여, 성폭력, 놀권리, 통학로, 주거환경 등에 관련된 법 제개정에 영향력을 끼치고 있다. 제3기는 어린이재단이 정부의 아동복지정책이 성공적으로 수행될 수 있도록 큰 힘을 보태었으며, 어린이재단 역시 정부의 아동복지정책 마련과 실천에 적극적으로 참여함으로써 한국아동복지 대표기관으로 우뚝 설 수 있었다.

본 연구를 통해 어린이재단의 역사 속에서 이루어진 아동복지와 관련한 정부와의 협력 사업과 각 사업에서의 정부와 어린이재단의 역할을 확인할 수 있었다. 먼저, 아동복지 관련 협력 사업에서의 정부 역할을 정리하면 다음과 같다. ① 정부는 사회변화에 따라 발생하는 시급한 아동문제를 해결하고, 유엔아동권리협약 등에 근거하여 아동복지를 증진시키고자 이에 대한 법을 제개정함으로써 아동복지실천의 법적 근거를 마련했다. ② 아동복지정책을 수립하고 이를 실천하기 위한 시설의 운영규정 등을 마련하기 위해 학계, 사회복지현장의 전문가 등을 소집하여 관련 사안을 논의했다. 이러한 논의를 통해 관련 정책의 방향과 세부지침을 수립했다. ③ 정부가 특정 사업을 진행하기 위해 공고를 통해 적합한 민간기관을 선정 위탁하고, 민간기관의 사업 진행사항을 정기적으로 보고 받아 평가했다. 이는 해당 사업이 성공적으로 수행될 수 있도록 실사하는 것이었으며, 재위탁 여부 등의 근거로 삼기 위함이었다. ④ 정부는 특정 사업을 위탁한 민간기관에게 예산을 지급함으로써 민간기관이 해당 사업을 수행하는데 필요한 인적, 물적 인프라를 구축하고 사업을 원활히 진행할 수 있도록 했다. ⑤ 다양한 아동복지사업은 민간기관뿐 아니라 사업의 성격에 따라 지방자치단체, 경찰, 국립과학수사연구원, 법원, 지역주민 등과의 네트워크를 형성해야 했다. 이러한 행정적 지원이 필요로 하는 일을 정부가 지원하는 역할을 담당했다. ⑥ 아동학대, 성폭력 등 아동 관련 사회문

제에 대한 국민의식을 개선시키기 위한 교육 및 홍보를 체계적으로 할 수 있는 시스템을 구축했다. ⑦ 아동복지 관련자 자격 기준을 마련하고, 해당 사업에 적합하도록 교육 프로그램 개발하여 지속적으로 재교육을 받을 수 있는 교육제도를 마련했다.

다음으로 어린이재단의 활동을 통해 본 민간의 역할을 살펴보면 다음과 같다. ① 복지대상을 현장에서 직접 만나 서비스를 진행하면서, 사회현상을 정확히 판단하고 대상아동의 구체적인 Needs를 확인하고, 프로그램 개발 및 실천을 통해 대상의 Needs를 충족시켰다. ② 정부의 정책 변화에 발맞추어 정부 및 해당 사업을 함께 수행하는 관련 기관과 협력하고, 정기적인 회의를 통해 성공적인 성과를 거둘 수 있도록 노력했다. ③ 사회변화에 따라 달라지는 아동복지 요구에 민감하게 대처하기 위해 자체 실태조사, 연구, 논의 등을 진행하였다. 이를 기반으로 사업의 방향을 설정하고 이에 대한 실천 체계를 마련하여 어린이재단의 사업에 적용시켰다. 나아가 새로운 정책에 대한 의견 및 아이디어를 제시함으로써 정부의 아동복지 정책에 영향을 끼쳤다. ④ 해당 사업의 사례관리를 철저히 하고 사례를 축적하고 이를 활용하여 표준화된 업무 매뉴얼 제작 보급함으로써 사업 수행의 효율성을 도모했다. ⑤ 수행 사업에 대한 국민의식 개선을 위한 홍보, 캠페인 등을 진행했다. ⑥ 아동의 문제, 삶의 향상을 위해 해당 업무를 수행하는 사회복지사, 대상 아동, 관련자 등에게 교육 프로그램을 개발하고 실시했다.



## 제8장

### 태화기독교종합사회복지관과 인천기독교종합사회복지관

제1절 들어가며

제2절 태화여자관의 설립과 활동

제3절 태화사회관 시대(1933~1953)

제4절 태화기독교사회관 시대(1954~1980)

제5절 태화기독교사회복지관 시대

제6절 지역복지기관의 역사를 통해 본 민간과 국가의  
역할



## 제 8 장

# 태화기독교종합사회복지관과 인천기독교종합사회복지관

### 제1절 들어가며

태화기독교사회복지관은 1921년 태화여자관(泰和女子館)이라는 이름으로 설립된, 우리나라 최초의 지역사회복지 기관이다. 서구의 복지 역사에 비추어보면 인보관·사회관(settlement house)에 해당되는 것으로 역사적으로 의미가 있는 시설이다. 현재 운영되고 있는 민간 사회복지시설 중 가장 오래된 기관으로 100년의 역사를 가지고 있다.

서구와 일본의 사례와 비교할 때 한국에서 인보관·사회관을 설립한 데에는 선교적 목적이 보다 강하게 나타난다. 태화여자관의 창립이념(태화기독교사회복지관, 1993, pp.558-560)을 보면 복음센터(Evangelistic Center), 여성센터(Woman's Center), 사회센터(Social Center) 등이 제시되어 있으며, 사회봉사(Social Service) 사회복지(Social Welfare)를 통해 기독교 복음을 사회 속에 확산시키려 노력했다고 평가하고 있다.

선교적 목적이 배경이 된 한계가 있지만 태화는 사회가 요구하는 사업과 사회개발에 필요하다고 생각되는 사업들을 찾아 수행함으로써 교회와 사회를 밀접하게 연결 시켜 놓는 역할을 찾았다. 그리고 우리 민족이 처한 시대적 상황에서 사회가 요구하는 사업을 추진하려고 했다. 이 점에서 지역사회복지 기관으로서의 일반적 성격을 충분히 가지고 있기에 민간과 국가 역할 분담의 역사적 분석 사례로 적절하다고 판단된다.

태화기독교사회복지관의 역사는 명칭의 변경과 함께 보편적으로 사용하고 있는 시대로 구분했다. 첫째 태화여자관 시대(1921~1933), 둘째 태화사회관 시대(1933~1953), 셋째 태화기독교사회관 시대(1953~1980),

넷째 태화기독교사회복지관 시대(1980~현재)로 나누었다. 이러한 시대적 배경을 중심으로 본 연구의 목적은 각 시대별로 지역사회복지관이 발전해 오는데 국가(정부기관)와 민간의 역할에 초점을 맞추어 참여한 주요 인력과 주요사업내용, 장애요인과 극복방안, 그리고 지역사회복지관이 발전해 오는데 있어서 국가(정부기관)와 민간의 역할은 무엇이었는지 분석해 보았다. 분석은 문헌연구와 인터뷰를 통한 사례연구를 중심으로 하였다. 관련 자료의 수집은 태화기독교사회복지관과 태화복지재단이 소장하고 있는 각종 자료, 그리고 시대별로 부족한 자료는 태화복지재단과 태화기독교사회복지관의 전직 관장, 현직 관장 인물 3명과 면담을 통해 보완하였다.

한편 태화기독교사회복지관은 발전과정에서 하나의 시설을 넘어 기독교대한감리교의 지역사회복지시설들을 총괄하고 기획·관리하는 기관으로 확대된다. 이 과정에서 1949년 설립·운영되어 온 인천기독교종합사회복지관은 감리교 지역사회복지시설로는 태화 다음으로 오래된 시설로서 또 다른 의미를 지닌 기관이다. 이 장에서는 태화기독교사회복지관의 역사적 활동과 함께 인천기독교종합사회복지관의 일부 사례에서 함의를 찾을 수 있는 부분들을 같이 다루고자 한다.

## 제2절 태화여자관의 설립과 활동

### 1. 태화여자관의 설립 배경

태화여자관이 설립된 해는 1921년이다. 1921년 이전에 당시 우리나라에는 미감리회, 남감리회, 북장로교회 3개 소속 여선교사들이 서울에



거주하면서 의료봉사와 교육 복음전도 사업을 펼치기 시작하였다. 미감리회에서는 한국 근대 여성교육기관인 이화학당을 중심으로 여성인력을 양성하기 시작했다.

한국에 진출한 감리교회 2개 선교부, 장로교회 4개 선교부는 선교초기부터 선교부 간에 중복을 피하고 효율적인 사업을 이루기 위해 각 지역별로 선교지역 분할 협정을 맺었다(한국기독교역사연구소, 1991, p.213-218). 또한 1986년 미국 북감리교 여선교부선교사 메리 F. 스크랜튼 여사는 서울정동의 자택에서 한 명의 학생으로 수업을 개시하면서 1912년 선교사들에 의해 이화학당이라고 하는 대학과정을 신설하였다(이화여자대학교, 2020). 미국감리회는 한국 근대 최초의 여성교육기관인 이화학당을 중심으로 여성 인력을 양성하기 시작했다. 이밖에도 여성교육기관으로 배화여학교를 설립하여 운영하기 시작했다. 미국북장로회는 여성교육기관으로 정신여학교를 설립 운영하였다. 또한 미감리회에서는 1890년대 스크랜튼 대부인을 중심으로 서대문구 충정로에 감리교 여자성경학원을 설립 성경공부를 시작하였다. 감리교 여자성경학원은 후에 협성여자성경학원으로 명칭이 변경되고 미감리회, 남감리회, 북장로회 등 3개 선교부 연합으로 운영되었다. 협성여자성경학원은 1910년 초반부터 감리교 연합사경회가 발전해서 이루어진 것 이었기에 주도적 역할은 감리교에서 맡았고 북장로회는 참여하는 형태를 취하였다. 협성여자성경학원은 미감리회, 남감리회, 북장로회의 3개 선교부 연합으로 운영되었다. 3개 선교부 연합으로 운영되던 ‘협성여자성경학원’의 원장에는 미국 남감리회에서 파견 활동하던 마이어즈가 임명되었다(A. B. Chaffin, 1938, p.18). 이상과 같이 1921년 태화사회관에 초대관장으로 임명된 마이어즈(M. D. Myers)는 8년 전인 1913년 10월 8일부터 10일간 열린 감리교 연합사경회에 참석 책임을 맡아 운영(이덕주, 1991, p.71)을 시

작하면서 한국에서 선교활동을 하면서 다양한 경험을 한 것을 알 수 있다.

그렇다면 태화여자관은 어떠한 배경으로 탄생되었을까. 1918년 협성여자성경학원이 설립되고 다음해인 1919년은 미국 감리교회에서 1819년 4월5일 아프리카에 각스 선교사를 파견 해외 선교를 시작한지 100주년이 되는 해였다. 이를 기념하기 위해서 미 감리교회에서는 ‘선교백년기념회(Centenary of Methodist Mission)’를 추진하기로 결정한다. 그리고 4월 5일을 선교백년기념일로 정하고 대대적인 행사와 모금활동을 전개했다. 이때 모금된 기금으로 미감리회와 남감리회에서는 1919년 4월 5일을 기점으로 대대적인 연합집회를 서울에서 개최하기로 계획했었다. 그러나 이 계획은 1919년 3·1 독립운동이 일어나면서 개최되지 못했다. 그러나 이때 선교백년기금을 통하여 모금된 돈으로 태화여자관을 설립할 수 있었다(양주삼, 1930, pp.126-127).

면담대상자와 인터뷰 한 내용을 요약하면 태화여자관을 설립하기 전에 미감리회 본부에서는 다음과 같은 세 가지 사업 방향으로 태화여자관을 설립하게 되었다. 세가지 사업방향은 복음전도와 여성교육 사회센터이다. 초창기 선교사들은 태화여자관을 ‘Seoul Social Evangelistic Center’로 표기하였으며 약칭 ‘서울센터, Seoul Center’로 호칭했다.<sup>116)</sup>

116) 태화란 이름은 조선 세조 임금 때 이곳에 자리잡아 살던 능원부원군 구수영이 풍류를 즐기려고 집 안에 연못파고 정자를 세운 후, 태화정(太和亭)이라 한데서 유래되었다. 당시 명칭을 논의할 때 태화(太和)란 용어는 중국 냄새가 나서 싫었다고 한다. 그리고 태화(太和, 泰和)란 두 한자 단어를 가지고 논의하다가 큰평화를 의미하는 태화(泰和)로 결정하였다. 태화(泰和)의 泰는 단지 크다는 의미만 있는 것이 아니라 처음 만이 으뜸 온 다함의 뜻이 담긴 것을 말한다. 또한 태화의 和는 먹거리를 함께 먹을 수 있는 사람들(口)사이에서 느낄 수 있는 따뜻하고 부드럽고 고르고 어울리는 것을 포함 태화(泰和)라 하였다(이덕주, 1997, p.9).

## 2. 주요 인물과 주요사업 내용

태화여자관의 명칭을 사용한 1921년부터 1933년까지 참여한 주요 인물과 사업내용을 살펴보려고 한다. 태화여자관 시대에 초대 관장은 마이어즈(M. D. Myers, 1921.12~1922.9)<sup>117)</sup>, 2대 관장은 에드워즈(L. Edwards, 1922.9~1927.9), 3대 관장은 와그너(1927.9~1933.11)가 책임자로서 근무를 하였다.

[그림 8-1] 태화여자관 시대의 관장들

구분	초대 관장 마이어즈	2대 관장 에드워즈	3대 관장 와그너
사진			

자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

### 가. 주요 인물

마이어즈 초대 관장(M. D. Myers, 1922.12~1922. 9)의 가장 큰 업적은 바로 이완용으로부터 세를 얻어 요릿집 명월관이 운영하고 있던 태화관과 계약을 체결한 점이라고 할 수 있다. 당시 명월관에서 운영하고 있던 태화관은 임대계약도 남아 있고 3·1 운동으로 명소가 되어있어 쉽게 계약이 체결되지 않았다. 그때 미국 남감리회 여선교부와 요릿집 명월관

117) 초대 관장 마이어즈는 태화여자관이 설립되기 8년 전인 1913년 10월 8일부터 10일간 열린 감리교 연합사경회에 참석 책임자로서 참여한 것이 기록되어 있다(이덕주, 1991, pp.71-72).

사이에 머리싸움과 몸싸움이 시작되었다. 당시 고분 고분 말로해서는 안 될 것을 안 마이어즈는 한국인 동료 이숙정(李淑貞)과 박정화(朴貞華) 두 사람을 데리고 태화관에 들어가 사무실에 자리를 잡고 농성을 시작했다. 기생요릿집에 서양선교사와 교인들이 방을 차지하고 찬송 부르고 기도를 하니 요릿집 주인은 난감했다. 그때 명월관에서는 술 취한 남정네들을 선교사가 들어있는 방으로 보내며 조롱과 모욕(이덕주b, 1997, pp.18-19)으로 견디기 어렵게 만들었던 것이다. 이러한 조롱과 모욕으로 마이어즈와 이숙정, 박정화 등이 겪은 수모는 이루 말할 수 없이 컸다고 기록되어 있다.

싸움이 장기화되면서 종교교회 양주삼 목사가 청년과 교인들을 동원해 마이어즈를 지원하고 나섰다. 이때부터 본격적으로 기싸움이 시작되었다. 마지막에는 교회청년들이 명월관 요릿집 간판을 내리고 십자가가 세워진 교회기를 내걸기도 하였다. 매일 밤마다 요릿집과 교회기의 간판이 바뀌기를 여러날 계속됐다. 팽팽하던 기싸움 끝에 양주삼 목사의 제안대로 미국 국기인 성조기를 내걸면서 요릿집을 드나들던 고관대작들이 외교적 사건으로 비화될 것이 두려워 3개월만에 요릿집 태화관(太華館)은 문을 닫게 되었다(이덕주, 1997, p.19).

이와 같이 태화여자관이 탄생하는데 크게 기여한 인물은 마이어즈 초대관장과 한국인으로서는 이숙정 박정화 그리고 양주삼 이었다. 초창기 태화사회관의 역사연구에서 가장 궁금했던 점은 이숙정과 박정화에 관한 기록과 그들에 관한 활동내용이었다. 김인숙의 진술에 의하면 “이숙정 박정화는 당시 마이어즈 관장 옆에서 통역을 하였던 점으로 보아 기독교인이었다고 하는 점, 고등교육을 받았다고 하는 점, 그리고 한국 여성들의 교육과 모자보건에 관심이 매우 높았을 것이라고 했다. 또한 태화에 근무하면서 마이어즈 라는 인물에 관하여 역대 관장을 통해 전해 내려오던 이

야기를 요약하면 그는 ‘강력한 의지력의 소유자’였다는 점과 ‘지칠 줄 모르는 정신력을 소유한 자’였다고 하는 점(김인숙 관장과의 면담, 2021. 2.2)”을 전해들었다.

또한 마이어즈는 “모험하지 않고는 아무것도 얻을 수 없다. 아무 일도 하지 않는 것을 자랑할 것 없으며 실패하지 않았다고 우쭐할 필요가 없다. 일이 실패로 끝났다 할지라도 아름다운 정신을 보여주는 것만으로도 성공이다(Pyun, 1934, p.263)”라는 명언을 남기기도 하였다.

이밖에도 마이어즈 관장에게 통역자로 신숙종 씨가 도와주었다. 신숙종씨는 사회관 사업을 전개하면서 각종 사업을 전개하는데 참여했다. 마이어즈는 태화여자관을 개척해 놓고 1922년 안식년을 맞이하여 1922년 가을에 귀국 관장직도 사임(태화기독교사회복지관, 1971, p.54)하였다.

2대 태화여자관 관장은 에드워즈(L. Edwards, 1922.9~1927.9)가 담당했다. 에드워즈는 1909년에 선교사로 한국에 왔다. 때문에 2대 관장으로 근무할 당시에 그는 한국말을 잘했다. 에드워즈는 미국 남감리회의 지원만으로는 태화여자관의 운영이 어려워 미 감리교회 선교부에도 협조를 요청하여 직원도 늘리고 사업도 확장해 나갔다. 에드워즈 관장시기에는 교육과 보건에 많은 사업을 전개하였다. 당시 에드워즈 관장시기에 태화 성경학원에서 수고한 사람은 장귀련, 최활란, 이은경, 최마리아, 리효덕, 김마리아, 박정임, 이일성, 최귀경(태화기독교사회관, 1971, p.56)이라는 한국인이 함께 참여하면서 태화여자관의 일을 도왔다.

3대 관장은 와그너(Illasue Wagner, 1927.9~1933.11)가 책임자로서 근무를 하였다. 3대 관장 와그너도 노련하고 경험이 많은 선교사였다. 와그너는 1904년에 한국에 입국, 개성 선교를 시작했으며 호수돈여자학교를 설립 운영했다. 1922년에는 개성에 태화여자관과 같은 인보관을 설립 운영한 경험이 있다. 1925년에는 원산 루씨여학교 교장으로 부임했다가

1926년 가을부터 태화여자관에 근무하다가 1927년 9월부터 태화여자관 관장으로 근무하게 되었다(기독교대백과사전편찬위원회, 1984, p.260). 와그너는 전임자 마이어즈나 에드워즈에 비하면 여성적인 섬세함에 풍부한 인물로 전해내려오고 있다. 문학적인 소질이 있어 한국 선교 및 풍속관계 저술도 많이 내었고 학자적 소양도 갖고 있는 인물로 전해지고 있다.

## 나. 주요 사업내용

### 1) 태화여자관 사업계획

태화여자관은 복음전도(Evangelistic), 여성교육(Woman Educational), 사회사업(Social Services)의 3대 설립비전을 목표로 설립되었다. 이들 세 가지 사업은 서로 떼어놓고 생각하기 어렵다. 초창기에 태화여자관에서 가장 먼저 시작한 사업은 바로 배움에 굶주린 여성들을 위한 교육사업이었다. 구한말과 일제강점기 초기에 우리나라는 너무나 먹을 것이 부족했고 가난한 나라였다. 구한말 시절 1901년 극심한 대가뭍의 발생과 1910년 일제강점기의 시작, 1914년 제1차 세계대전으로 초근목피로 연명하며 풀떡인 옷깃을 씹어 곡기를 때워야 하는 시기(김범수, 2019. pp.172-173)였다. 이러한 시기에 대부분의 여성들은 교육을 받을 기회가 거의 전무하였다. 초창기 태화여자관의 자료를 검색하던 중 매우 의미있는 자료를 발견하였다. 바로 1921년 태화여자관을 개설하기 전에 마이어즈가 만든 7개 부서의 사업계획이었다. 마이어즈가 구상하고 있던 초창기 태화여자관의 사업내용은 다음과 같다.

〈표 8-1〉 마이어즈의 태화여자관 사업구상

부서	사업	내용
종교부	성경공부	청장년 여성을 상대로 주1회 실시(영어와 한국어)
	연합사경반	봄 가을에 실시
	창가반	
	음악연구반	
	성경학원	성경, 한문, 영어, 산술, 일어 교육
의약부	진찰소	매일 여성진료
	어머니구락부	아동육아법 강의
	위생연구반	간호부를 두어 가정위생을 연구
영아부	탁아소	어머니가 공부하고 있는 동안 어린이를 돌봄
사회부	유치원	취학전 아동 교육
	요리반	일반부인에게 요리법 강의
	재봉반	양복 짓는 법을 가르침
	사교구락부	유희와 체육을 가르침
교육부	문화구락부	여러 가지 보통상식을 가르침
도서부	종람실	도서를 구비하여 열람하게 함
아동부	유희장	어린이들을 위한 놀이터

자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

초창기 마이어즈가 구상한 사업이 얼마만큼 진행되었는지 평가하기는 어렵지만 1933년 태화여자관 시기까지 기록된 자료들을 검색해본 결과 꽤 많은 사업들을 전개한 것을 파악할 수 있었다. 초창기에 전개한 주요 사업을 요약하면 다음과 같다.

## 2) 태화여학교 교육사업

태화여자관이 가장 먼저 시작한 사업은 태화여학교를 개설 부인들을 대상으로 가르치는 일이었다. 1921년 4월 개관을 앞두고 준비중에 있던 마이어즈 관장이 동아일보와 인터뷰 기사에 “가정에 있는 여자로 어려서 학교교육을 받지 못한 여자들을 위해 보통상식을 줄만한 교육기관을 설

립(동아일보, 1921.3.25.)”한다는 기사가 나오면서 많은 사람들이 참석하였다.

교육대상은 정규학교 교육의 혜택을 받지 못한 기혼여성들로 6년과정을 4년으로 축소해 실시하였다. 교과과목은 영어, 일어, 한문, 산술 체육 등의 기본교육에다 요리와 재봉 등 가정생활에 필요한 기술도 겸해서 가르쳤다(태화기독교사회복지관, 1993, pp.163-164). 이밖에도 교육사업으로 성경교육 유치원 사업도 함께 병행했는데 부녀자들로부터 유치원사업은 매우 인기가 높았다.

[그림 8-2] 1924년 에드워드스 관장 태화여학교 교육생과 함께



자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

### 3) 태화유치원과 유희장

한국에서 유치원 교육이 처음으로 시작된 것은 1914년 이화학당 안에서 브라운리(C. Brownlee)가 유치원과 함께 유치원 교사 양성소를 개설하면서 시작되었다고 전해지고 있다. 이곳에서 훈련받은 유치원 교사들이 교회를 중심으로 서울과 지방으로 흩어져 유치원 교육을 전개함으로써 어린이 조기교육에 대한 부인들의 관심이 높아졌다. 태화여자관에서



도 이러한 요구를 받아들여 유치원을 설립하기로 하였다. 당시 동아일보에 보도된 내용은 다음과 같다.

“시내 인사동에 있는 태화여자관에서는 금년 사월부터 유치원을 설립하게 되었다는데 종래 태화여자관의 경비는 남감리교회에서만 부담하는 것인데 금년부터는 북감리교회와 장로교회에서 연합부담하게 되었는데 바 이번엔 설립하는 태화유치원은 특히 설비를 충실히 하여 모범적으로 하겠습으로 인원은 35명만 수용하고 입학청원서는 사월이일까지 바들 터인데 입학금은 오 원이오 월사금은 이 원이더라.” (동아일보, 1923.4.1)

#### 4) 아동보건사업

1920년대 유아생존율은 50% 미만으로 두 살까지 살아남을 수 있는 가능성은 반에도 미치지 못했다. 때문에 당시 ‘할머니의 소원은 손주놈 돌상받아보는 것이 꿈’이라는 말이 만연했다. 대부분의 가정에서는 두 살까지 호적에 올리지 않고 명(命)을 늘리겠다는 소박한 생각으로 애들의 이름을 개똥이 돼지 두엄이 분순이와 같이 천하고 지저분한 이름을 지어 불렀다. 한국의 사정을 잘 알고 있던 마이어즈는 처음부터 태화진찰소를 부설로 만들어 아동건강문제를 가장 중요하게 생각하고 청결과 위생교육을 강조하면서 아동보건사업을 전개해 나갔다. 1924년에는 간호학을 전공한 로젠버거(E. T. Rosenberger)가 한국에 와서 일제강점기 말에 쫓겨나가기 전까지 아동보건사업(이덕주, 1997. p.21)에 큰 기여를 하였다.

### 5) 목욕탕 사업

1910년대 한국에 와서 선교활동을 펼치던 선교사들이 한국의 가옥구조를 보면서 방과 부엌은 있는데 목욕시설이 없는 것을 보고 목욕은 어떻게 하느냐고 질문을 받은 적이 많았다고 한다. 1921년 태화여자관을 개관하고 아동보건사업을 전개하면서 깨달은 것 하나가 바로 아동들을 제때에 청결하게 목욕을 시키지 못해 위생문제로 질병이 더 발생하는 것을 깨달았다. 이를 파악한 선교사들이 바로 아이디어를 내서 만든 것이 바로 목욕탕사업이다. 그러나 처음에는 목욕에 관한 이해가 되어있지 않아 직원들이 산모와 시어머니 앞에서 목욕하는 것을 시범을 보이고 난후 목욕에 관한 오해와 편견을 버릴 수 있었다. 이렇게 주변의 많은 사람들에게 목욕에 관한 편견이 사라지기 시작하면서 목욕탕 사업이 정규사업으로 자리를 잡게 되었다. 1927년에는 태화여자관 안에 목욕탕을 별도로 설치 목욕탕사업을 전개하였는데 반응이 매우 좋았다(태화복지재단 초창기 내부자료, 2021.1).

### 6) 우유급식사업

유아생존율이 50% 미만이던 1920년대 초창기 태화여자관을 운영하던 스태프들은 아동들에게 우유급식사업을 전개하려고 했다. 그러나 처음부터 우유급식사업은 벽에 부딪치기 시작했다. 그 이유는 ‘어떻게 사람에게 짐승젖을 먹이느냐’고 하는 의문이었다. 그런데 어느날 열네달이나 엄마젖을 빨지 않아 거의 죽을 지경에 이른 아기를 버리고 간 아이에게 우유를 먹여 몇 개월 사이에 건강한 아기로 회생시켜 놓았다. 그제서야 많은 사람들이 우유에 대한 선입견을 버리고 조심스럽게 우유를 마시기 시

작했다. 그럼에도 불구하고 여전히 소젖에 관한 기피증이 많아 승실전문 학교 농과 교수로 있던 루츠(D.N.Lutz)의 도움을 받아 삶은 메주콩을 갈아 거기에 물과 설탕을 섞어 영양식을 만들어 직접 시범을 해 보이면서 해가 없다고 하는 것을 확인하면서 우유급식사업(이덕주, 1997. p.25)이 점차적으로 확대되기 시작했다. 이밖에도 서양재봉과 며누리반(Daughter in law)개설 후에 며누리반은 가사과(Home Economics Department)로 확대, 야학(Night School)도 이미 그 당시에 시작된 것을 알 수 있었다.

이상과 같이 1921년 4월부터 1933년 11월까지 세 명의 관장이 태화여자관을 책임 맡고 있던 초창기의 주요사업을 크게 여섯 가지 사업만 참조해 보았다. 태화기독교사회복지관 윤연주 관장의 진술에 의하면 “그동안 태화에 근무하던 전임 선배들로부터 들어오던 이야기 가운데 초창기 태화여자관 사업에 참여하던 주부들이 가장 많은 관심을 갖고 있던 사업은 영어성경을 통한 영어교육 그리고 아동발달과 교육에 관한 관심이 매우 높았다”고 하였다(윤연주와의 면담, 2021.1.21). 이와 같이 한글공부를 깨우치면서 영어공부에 대한 학습욕구가 매우 높았던 것을 알 수 있었다.

그밖에 한 가지 의미 있는 사업으로 초창기 서울 종로의 태화여자관은 태화여자관 사업에만 머물지 않고 이와 유사한 사업을 필요한 곳으로 확대해 나간 것을 알 수 있었다. 1884년 영국의 토인비 홀이라는 인보관이 설립된 이후 이 사업이 영국은 물론 미국 일본으로 확대해 나간 것과 같이 태화여자관의 인보사업을 모델로 재단 운영주체는 다르지만 1922년에 개성에 고려여자관, 1926년에는 원산보혜여자관이 설립운영(태화기독교사회복지관, 1993, p.690)된 것을 알 수 있다.

또한 태화여자관에서는 인사동의 태화여자관의 사업에 머물지 않고 여러 가지 연구 논의 끝에 1924년 충청남도 공주에 공주중앙영아원을 설립

운영하였다는 점이다. 앞서서도 제기한 바와 같이 당시 많은 영아들이 2세도 되지 않은 상태에서 50% 이상이 사망하는 사회현상 속에서 공주 지역에 공주중앙영아원을 설립 사업을 확대하게 된 것이다. 공주중앙영아원은 1968년 10월 공주기독교사회복지관으로 명칭을 변경 운영하고 있다.

### 3. 조선총독부의 감시와 감리교회의 역할

초창기 태화여자관을 운영하는데 가장 큰 장애요인은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째 장애요인은 태화여자관이 1921년 4월 일제강점기에 개관을 하였기 때문에 모든 사업은 늘 일본 관헌들의 감시속에서 진행되었다는 점이다. 다행히 당시의 사회적배경을 잘 알고 있던 선교사들의 지혜로운 대처속에서 사업을 진행해 나갔다. 때문에 일본 관헌들이 크게 신경을 쓰지 않아도 되는 아동의 보건과 건강 여성교육 건강을 중심으로 한 사업을 진행하게 되었다.

두 번째 장애요인은 태화여자관 사업이 확대되면서 이에 소요되는 비용을 지속적으로 확보해나가는데 많은 어려움이 있었다. 때문에 태화여자관 시기에 책임을 맡았던 초대 마이어즈 관장, 2대 에드워즈 관장, 3대 와그너 관장시기에 처음에는 미국 남감리회에서 지원을 시작하였다. 그러나 남감리회의 지원만으로는 확대되는 사업을 운영하기가 어려웠다. 이때부터 전임관장들은 여러 가지 사업이 확장되고 이에 부족한 재정확보를 위해 많은 노력을 하였다. 그러면서 남감리회와 미감리회의 지원을 받게되면서 사업을 확대해 나갈 수 있었다. 이러한 의미에서 초창기 태화여자관 운영에 필요한 재원을 확보해나가는데 초창기 세 명의 관장들이 많은 노력을 기울인 것을 알 수 있다.

이밖에도 당시 태화여자관에서 실시하는 교육사업에 신청자가 너무 많아 다 받아들이지 못한 점 그리고 교육마다 필요한 강사를 섭외하는데 많은 어려움이 있었다.

한편 일제 시대였던 태화여자관 시대에 미국 남감리회에서 설립 운영하고 있는 태화여자관 사업에 대한 조선총독부의 재정지원은 전혀 없었다. 그러나 태화여자관에서 운영하고 있는 모든 사업과 모임에는 형사들이 정기적으로 방문 감시하고 있었다. 즉 일종의 감시 대상이었던 것이다. 한편 태화여자관 시기인 1929년 조선총독부에서는 종로에 동부(東部)인보관을 설립·운영하여 반민반관 형태의 사회사업을 시작하였다(강만춘, 1972, p.185).

### 제3절 태화사회관 시대(1933~1953)

태화사회관 시대는 1933년부터 1953까지 20여 년간 4대 관장에 빌링슬리(M. Billingsley, 1933.11~1947.5), 5대 관장에 올리버(Bessie Oliver, 1947.6~1950.6) 이 2명의 관장이 근무한 시대를 말한다. 이 시대는 태화여자관 사업이 시작된지 12년차 되면서 사업은 계속 확대되면서 재정적인 어려움도 함께 증가한 시대이다. 또한 조선총독부는 결국 빌링슬리 관장이 한창 의욕적으로 일하고 있을 때인 1939년 태화사회관의 모든 사업이 종료되고 폐쇄되는 아픔이 있던 시대이기도 하다.

[그림 8-3] 태화사회관 시대의 관장들

구분	4대 관장 빌링슬리	5대 관장 올리버
사진		

자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

## 1. 주요 인물과 주요사업 내용

### 가. 주요인물

빌링슬리(M. Billingsley)는 태화사회관의 4대 관장으로 1933년 11월부터 1947년 5월까지 13년여 태화에서 근무하였다. 빌링슬리는 가장 오랫동안 태화의 관장으로 근무했다. 1933년이면 1921년 태화여자관이 개관한지 12년이 지나고 태화사회관이 지역사회 주민들을 위한 다양한 사업을 추진하고 있을 때였다. 그가 태화사회관 4대관장에 취임하면서 부딪친 첫 번째 과제는 사업규모가 매우 확대되었는데 이에 소요되는 재정이 많이 필요했다는 점이다. 또한 4대 관장을 임명하면서 그동안 태화여자관의 선교와 사회사업방향에 일부 의견의 차이로 미국 북장로회의 킨슬러와 북장로회 선교부가 태화사회관 사업에서 재정지원을 중단함으로써 재정보호에 어려움이 커졌다는 점이다. 그러나 빌링슬리는 관장으로 근무하면서 태화의 설립이념중 하나인 '사회사업을 통한 사회구원'에 많은 관심을 가지면서 사업에 전념했다(태화기독교사회복지관, 1993, p.250).

지금까지 해 오던 교육과 복음전도의 기능은 선교 50주년을 맞이하는 시점에 한국교회가 어느정도 감당할 수 있다고 빌링슬리는 생각했다. 그리고 태화사회관은 한국교회가 관심을 두지 못하고 있는 사회사업의 새로운 분야를 개척해 나가려고 했다. 그러나 빌링슬리가 관장으로 근무하던 1939년 2차 세계대전이 일어나고 일본이 참전하면서 사회불안은 더욱 어려워지기 시작했다. 드디어 조선총독부에서는 태화의 모든 재산을 압류하면서 문을 폐쇄하는 조치에 들어갔다.

올리버(Bessie Oliver)는 미군정시기인 1947년 6월부터 한국전쟁이 일어난 1950년 6월까지 태화사회관의 5대 관장으로 4년여 관장으로 근무했다. 올리버는 1917년 원산 루씨여학교 교장과 개성에서 농촌사업을 하던 중 일제말기에 추방당한 경험도 있는 노련한 선교사(기독교대박과 사전 11권, 1984. p.1)였다. 1946년 남감리회에서는 미군정에서 경찰서로 사용하고 있던 태화사회관을 되찾는 특별한 임무를 띤 스나이더(Snyder)를 한국에 파견하였다. 당시 태화사회관은 종로경찰서가 사용하고 있었다. 종로경찰서가 사용하고 있던 건물을 태화가 되찾는데 양주삼(Snyder's Letter to F.T. Cartwright. Sep.2, 1946)씨가 큰 역할을 하였다. 1년여의 태화사회관을 되찾는 운동을 하던 중 1947년 봄 종로경찰서를 다른 곳에 이전하고 태화사회관 사업을 다시 시작할 수 있었다. 8년여만에 되찾은 태화사회관은 일제강점기 그리고 미군정기에 태화사회관이 경찰서로 사용되면서 많은 건물이 파손되어 있었다. 이와같이 일제강점기 강제로 빼앗긴 태화사회관은 8년여 만인 1947년 6월에 내한한 올리버 관장에 의해 파손되고 노후화된 시설을 다시 복원작업을 하고 사업을 시작하는 역할을 하였다. 올리버가 한국에 온지 한 달 후에 4대 관장이었던 빌링슬리가 내한 미국감리교회 세계여선교부 극동아시아 담당 총무로 일하기 시작했다(태화복지재단 초창기 내부자료, 2021). 태화사회관

을 복원 수리하는 작업을 하고 어느 정도 사업이 안정화될 무렵 올리버는 1950년 6·25 전쟁으로 관장직을 마치고 미국으로 귀국하였다.

## 나. 주요 사업내용

빌링슬리는 관장으로 취임하면서 그동안에 하던 사업을 진단하고 개선을 해야겠다는 생각을 한다. 초창기에 하던 모든 사업들도 매우 의미있는 사업이었다고 생각했다. 그러나 대부분의 사업들은 상류층이나 부유층의 가정과 자녀들을 대상으로 하는 유치원 여학교 진찰소 등의 사업이었기 때문에 사업이 변경되어야 함을 깨달았다. 빌링슬리는 처음부터 빈민층 불우한 환경에 관심을 두었다. 빌링슬리가 주로 역점을 두고 전개한 사업은 다음과 같다.

### 1) 공장의 근로여성 구락부<sup>118)</sup> 사업

이 사업은 1925년 시도한 사업이나 사용자들의 반대와 방해로 성공하지 못한 사업이었다. 빌링슬리는 관장에 취임하면서 공장에서 근무하는 여성들에게 모임을 만들고 그들이 자조적으로 배우고 역량을 강화해 나가도록 사업을 전개했다. 그러나 빌링슬리는 이 사업을 개발하게 된 것은 자신의 노력이었다기 보다는 한국인 여성근로자들의 요구와 결단이 있었기 때문이라고 전하고 있다. 처음에 근로여성들이 구락부모임을 가진다고 했을 때, 간부들이 처음에는 반대를 하였으나 주 1회 수요일에는 모임을 허가하였다. 그때 여성들이 가장 배우고 싶어하는 과목은 영어였다. 근로여성들은 회사에 다니면서 매주 수요일 20여명이 모여 영어와 한글 교양

118) 당시에는 클럽(Club)이란 용어를 '구락부'로 번역 사용하였다.



등 다양한 공부를 할 수 있었다.

이밖에도 소녀구락부(Girl's Club), 아동구락부(Children's Club), 연극구락부(Seoul Dramatic Club) 등이 만들어져 활동을 하였다. 구락부 중 가장 먼저 조직이 되었던 망월구락부(Full Moon Club)는 매월 1회 음력 보름에 모임을 가졌는데 능력이 커지면서 겨울철에 빙상대회, 1935년 봄에는 의상발표회 등 한국에서는 최초로 패션쇼(M. Billingsley, WMC, 1934~1935, p.293)까지 개최하였다.

## 2) 무산아동 교육사업

빌링슬리 관장 시기에 무산아동(無産兒童) 교육사업이 시작되었다. 무산아동 교육사업이란 가난으로 인해 적령기에 학교에 입학하지 못한 빈민촌 지역의 아동교육을 말한다. 빌링슬리는 집안이 가난해서 학교에 가지 못하는 아이들에게 오후에 운동장을 개방해서 노래와 유희를 가르치며 나중에는 무산아동 교육에 참여한 어린이들을 중심으로 정식 교육과정으로 발전시켜 나갔다. 또 하나 가정 형편이 넉넉지 못해 교육적령기를 넘긴 가정주부들을 위해 '오후구락부'(심명섭, 1935.5.15.)를 만들어 교육하기도 하였다.

## 3) 직업소개소 사업

또한 그 당시에 실업자들을 위한 직업교육과 직업소개소 사업을 전개하였다. 일제강점기 가 20여년 지속되고 한국에서 생산되는 많은 농산물이 일본으로 유출되는 현상속에서 실업자들이 많이 증가하였다. 계절에 따라 일자리가 있음에도 불구하고 수급과 공급이 잘 이루어지고 있지

않아 실업자가 증가하고 있는 현실을 파악했다. 직업소개소 사업을 통해 저소득층의 사람들이 단기간 또는 계절적인 일자리(Billings' Letter to Billingsley, Dec. 9. 1954.)를 찾아 일할 수 있도록 연계해 주는데 의미가 있었다.

#### 4) 태화여학교 교육사업 계속

태화여학교 사업은 태화사회관 시대에 와서도 계속 유지되었다. 태화의 간판사업이었던 태화여학교는 1936년 이숙종이 책임을 맡고 독립 운영(태화기독교사회복지관, 1993, p.555)하는 체제로 인계되었다.

#### 5) 태화사회관 건물 신축

빌링슬리 관장의 재임기간 중 가장 큰 업적은 미 선교부로부터 많은 예산을 확보하여 신축건물을 설립하였다는 점이다. 빌링슬리는 1935년 7월부터 6개월간 본국으로 휴가를 가면서 건축에 관한 구상을 한다. 빌링슬리는 휴가를 마치고 돌아와 첫째, 건축규모는 10만원 비용의 규모 둘째, 부족한 부분은 태화사회관 소유의 일부를 팔고 한국인으로부터 모금하여 충당하는 원칙(Billings' Letter to Billingsley, Dec.9. 1954)을 세우고 1936년부터 건축을 시작했다. 빌링슬리의 건축계획은 미국 남감리회, 한국감리교회 중앙협의회, 태화사회관 이사회에서 받아들여졌다. 그리고 태화사회관의 숙원사업이었던 건물을 건축하게 되었다. 건축기간 동안인 1937년 중일전쟁으로 잠시 건축이 중단되기도 하였으나 본 건물은 건축을 시작한지 4년만인 1939년에 완공되었다.

[그림 8-4] 1921년 태화여자관



[그림 8-5] 1939년 완공된 태화사회관



자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

이상에서 제시한 네 가지 사업은 주로 빌링슬리 관장시기에 이루어진 사업이다. 1939년 4년여에 걸쳐 태화사회관이 신축되었지만 모든 건물과 재산은 조선총독부에 빼앗기게 되었다. 따라서 태화사회관의 모든 사업은 중단되고 태화사회관 건물은 조선총독부에서 종로경찰서로 사용하기 시작하였다. 1945년 해방과 함께 미군정기 시대가 되면서 1947년부터 1950년 6·25 전쟁이 일어나기 전까지 4년간 태화사회관의 제5대 관장으로 근무한다. 올리버 관장 시기에 주요 사업을 소개하면 다음과 같다.

#### 6) 건물 개보수 작업과 사업 복구

1939년부터 조선총독부에 모든 재산을 빼앗기고 1947년 8년여 만에 다시 태화사회관을 되찾고 사업을 재개하는데 많은 어려움이 있었다. 올리버는 관장으로 취임하면서 모든 건물을 수리하는데 많은 시간을 투입했다. 당시 미군정청으로부터 지원이 가능한 물자도 많이 받아 건물 수리를 해 나갔다. 그리고 사업이 중단되기 이전의 사업중에서 현실에 맞는 사업을 중심으로 사업을 재개해 나가기 시작했다.

### 7) 영어반과 오락부 사업

올리버는 전임 관장시대에 하던 사업을 살펴보면서 영어를 배우고 싶어하는 주민들의 욕구가 매우 높은 것을 파악했다. 많은 주민들이 태화하면 떠 오르는 사업으로 '태화에 가면 영어를 배울 수 있다'(Oliver's Letter to Billingsley, Dec.11, 1947)는 인식이 높았다. 또한 미군정 하에서 한국에 주둔하는 미군들이 증가하면서 영어를 배워 미국으로 진출하려는 청년들이 많았다. 그러면서 당시의 '영어반', '영어교육'은 자리가 없을 정도로 태화의 간판사업으로 자리를 잡아 나갔다. 또한 지역주민들이 친교와 대화를 나누고 정보를 교환하는 오락부 사업도 참여율이 매우 높았다.

### 8) 아동보건과 우유급식사업

또한 앞의 전임 관장들이 전개하던 사업 가운데 아동보건 및 공중위생 사업 그리고 우유급식사업도 다시 시작하였는데 참여도가 매우 높았다.

이상과 같이 태화사회관 시대의 주요 사업내용을 살펴보았다. 태화여자관 시대에는 여성교육, 유치원과 유희원사업, 아동보건, 목욕사업, 우유급식사업이 주된 사업이었다. 태화사회관 시대에 들어오면서 일제강점기가 끝날 때 까지는 공장의 근로여성 구락부사업, 무산아동 교육사업, 직업소개소 사업, 태화여학교 교육사업 그리고 태화사회관 건물을 신축한 것이 주 사업이었다.

그리고 해방이후 1953년까지는 건물 개보수 작업, 영어반과 오락부 사업, 아동보건과 우유급식사업이 주된 사업이었다. 그러나 태화사회관 시

대에도 다양한 사업을 추진하면서도 영어교육은 항상 필수적으로 함께 교육을 진행해 나갔다.

그밖의 활동으로 1933년부터 1953년까지 태화사회관에서는 1949년에 인천사회관(초대관장 보일즈(Helen Boyels)선교사, 1952년에 부산사회관(초대관장 타운센드(M.E. Townsend)선교사, 1953년에는 대전사회관 초대관장 레어드(Esther Laird)선교사를 임명 운영하였다. 따라서 태화사회관은 1953년도에 태화사회관을 포함 4대 사회관과 공주에 1개 영아원 총 5개의 시설을 전국적으로 운영하면서 남감리회로부터 재원지원도 매년 증가하였다.

## 2. 조선총독부와의 갈등과 미 선교단체의 역할

1933년부터 태화사회관을 운영하는데 가장 큰 장애요인으로 첫 번째 장애요인은 태화사회관 사업에 관한 일본 관헌들의 감시가 점점 더 심해지기 시작했다는 점이다. 각 종 모임이 있을 때마다 일본관헌들에게 보고는 의무사항이었다. 그런데 그때 책임을 맡고 있던 빌링슬리 관장은 노련하게 일본 관헌들과 관계를 형성(김인숙 관장과의 면담, 2021.2.2)하면서 사업을 이끌어 나갔다.

두 번째 장애요인으로 태화사회관 사업이 확대됨에 따라 많은 예산이 증가하면서 일부 미국 선교단체의 지원중단, 또한 새로운 선교단체 개발 등으로 빌링슬리 관장은 미국 선교단체와의 관계형성에 분주했다. 더욱이 빌링슬리는 1936년부터 새로운 건물을 신축하면서 이에 소요되는 많은 예산을 확보하는 데에도 기여했다.

세 번째로 태화사회관 시대에 가장 큰 위기는 1939년 태화사회관은 조선총독부의 횡포가 점점 더 심해지면서 태화사회관의 모든 재산을 조선



총독부에 빼앗기게 되었다는 점이다. 결국 태화사회관 시대인 1939년부터 1947년 미군정으로부터 재산을 찾을 때 까지 태화는 모든사업을 중단해야하는 가장 뼈아픈 시기를 맞게 되었다.

태화사회관 시대에도 조선총독부에서 태화사회관 사업에 국가로써 재정지원은 전혀 없었다. 재정지원이 없었음에도 불구하고 태화사회관에서 운영하고 있는 모든 사업과 모임에는 형사들의 감시는 정기적으로 이루어졌고 감시의 강도는 점점 더 심해져 가기 시작했다. 당시 조선총독부에서는 1929년 종로에 동부(東部)인보관 설립에 이어, 1935년에 북부인보관, 1936년에 마포인보관, 1936년에 성동인보관과 영등포인보관 5개소(강만춘, 1972, p.185)를 설립 운영했다. 당시 인보관에서 운영하고 있는 사업은 세탁장 무료조산부 이발소 실비진료소 무료산과 법률상담 직업알선 갱생사업 등이었다(이방현, 이방원, 양옥경, 2013. p.157).

## 제4절 태화기독교사회관 시대(1954~1980)

태화기독교사회관으로 명칭을 변경하고 운영하던 시기는 한국전쟁 직후로부터 압축적 경제성장을 구가하던 1970년대까지이다. 이 시기는 외국인 선교사로부터 한국인들에게로 운영권이 넘어가는 시기이며, 자연스럽게 한국 상황에 맞는 프로그램과 활동들이 개발되던 시기였다.

[그림 8-6] 태화기독교사회관 시대의 관장들

구분	6대 관장 빌링스	7대 관장 문인숙
사진		
구분	8대 관장, 11대 관장 김선심	9대 관장 박미화
사진		
구분	10대 관장 남경현	
사진		

자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

## 1. 주요 인물과 주요사업내용

### 가. 주요 인물

빌링스(Peggy Billings)는 6·25 전쟁직후인 1953년부터 1963년 6월 까지 태화사회관의 6대 관장으로 10여년 근무했다. 빌링스는 미시시피 출신으로 역대 태화사회관 관장들이 훈련받는 스카릿대학 선교사 출신이다. 그가 한국에 오게된 것은 1945년 어머니가 사망하면서 남긴 신앙인으로서 메시지가 컸다. 그 역시 선교사로서 해외선교를 위해 기도하고 있던 중이었다. 이러한 상황을 알고 있던 빌링슬리(4대관장)의 제안에 따라 빌링스는 태화사회관에서 봉사할 것을 제의받고 한국에 오게 되었다. 빌링슬리는 처음에 5대 관장을 지낸 올리버가 계속해서 태화에 근무하는 것도 생각했다. 그러나 나이도 60에 가까웠고 전쟁직후 태화사회관의 복원을 위해서는 젊은 관장이 필요하다고 생각하던 중에 20대 후반이었던 빌링스를 6대 관장으로 추천하게 되었다. 빌링스는 한국으로 선교지가 결정된후 전쟁중이라 입국하기전 군대허가를 받기위해 일본 히로시마에서 4개월 머물렀다. 그러나 히로시마에 머물고 있는 동안 태화의 5대관장을 지낸 올리버를 만나 태화사회관 사업에 관한 정보를 학습할 수 있었다. 빌링스는 부산으로 입국, 1952년 개소한 부산기독교사회관(초대관장 타운센드 M.E. Townsend)에서 활동을 시작했다. 6·25 전쟁이 끝나고 서울 태화사회관에 온 빌링스는 전쟁중 미군정보부대가 사용하고 있던 태화사회관을 수리하고 사업을 복원시키기 시작했다(태화기독교사회복지관, 1993, pp.365-367).

20대 후반의 빌링스가 한국전쟁이후 태화사회관을 복원시키는데 크게 기여한 인물로 전해지고 있다. 또한 빌링스가 한국에서 크게 기여하는데



파트너가 되어준 인물이 있었는데 그는 바로 문인숙(In Sook Moon Mathews)이었다. 이화여대 영문과를 전공한 문인숙은 1949년 올리버 관장 시절 태화사회관에 들어와 전쟁이 일어나기 전까지 구락부 활동에 참여하다가 미국으로 유학을 떠났다. 미국에서는 역대 관장들이 공부했던 스카릿대학에서 사회사업을 전공한 후 1954년 시카고에 있는 마시(Marcy)사회관에서 실습을 하고 있던중 4대 관장 빌링슬리로부터 태화사회관 총무로 일해달라는 부탁을 받고 태화사회관에서 근무(Billings' Letter to Billingsley, 1954)하게 되었다. 미국인으로서 마지막 관장을 역임한 빌링스는 10여년 태화기독교사회관에 근무하면서 전쟁 후 처참했던 지역사회에서 사회관 사업을 통해 지역주민들의 자립에 기여한 인물이다. 또한 이제 한국의 사회관도 한국인 스스로 자립의 길을 모색하여야 하는 것을 주장하면서 문인숙에게 후임 관장을 이양하며 임기를 마쳤다. 이 때부터 태화사회관은 외국인 관장 체제에서 한국인 관장 체제로 전환되었다.

1963년 한국인 최초로 7대 관장으로 문인숙이 취임하였다. 문인숙은 관장으로서의 임기는 1년이었으나 1955년부터 태화사회관 총무로 근무하면서 전쟁 후 외국원조사업과 태화사회관의 복구사업에 기여한 바는 매우 크다고 할 수 있다. 문인숙은 1957~58년 빌링스가 휴가를 얻어 본국에 귀국하였을 때에도 빌링스의 추천으로 관장대리(태화기독교사회복지관, 1993, p.373)로서 근무한바 있다. 빌링스 관장은 미국의 빌링슬리(4대 관장)에게 보낸 서신에 다음과 같이 문인숙 총무에 관해 언급한 내용이 있다.

“태화는 전속력으로 달리고 있습니다. 저는 한국에 와서 태화의 일을 하면서 참 행복합니다. 제가 이렇게 태화의 일을 만족스럽게 하는 것은 문인숙의 도움이 크기 때문입니다. 그는 제가 하는 업무에 큰 도움

이 되고 있으며 그를 통해 무한한 능력이 발휘될 것으로 확신합니다. 그러나 그가 우리 일에 집중할 수 있으려면 더 많은 재정적인 보조가 필요합니다. 그의 역할과 능력이 유감없이 발휘될 수 있기를 바랍니다.” (Billings' Letter to Billingsley, Dec.9. 1954)

문인숙의 뒤를 이어 다음으로 한국인 관장 시대의 기틀을 잡은 이는 김선심이었다. 김선심은 1950년 이화여대 영문과를 졸업하고 후에 수도여중고 교사, 유엔군 민사 원조 사령부 통역관, 양친회 한국 지부에 근무하다가 1961년 10월 태화사회관에 들어온 후 프로그램 총무로 근무하였다. 그리고 1963년 7월 미국 스카렛대학에서 사회사업을 공부하면서 미국사회사업 기관들을 시찰하고 1964년 5월에 귀국 태화사회관 관장으로 1971년 2월까지 7년여 근무했다. 김선심은 미국에서의 사회사업 경험을 태화사회관 사업에 적용(태화기독교사회복지관, 1993, p.437)시켜 나가는데 크게 기여하였다. 8대 관장을 마친 김선심은 다시 미국으로 건너가 16년여 기간 동안 여러 NGO기관에서 활동을 하다가 귀국, 태화기독교사회관의 권유로 11대 관장에 임명 1989년 사회복지관 설치운영규정이 제정되고 사회복지관 사업이 정부로부터 인정을 받기 시작하는 전환기에 태화의 11대 관장으로 3년간 근무를 더 하였다.

태화기독교사회관의 제9대 관장에는 총무로 근무하던 박미화가 1971년 2월부터 1974년 11월까지 근무하였다. 박미화 관장은 감리교신학대학을 졸업 이화여대대학원에서 사회사업을 전공하고 1955년 태화사회관에 입사한 후 오랫동안 종교교육과 클럽 사업을 맡아 진행하였다. 그는 1930년대 태화여학교 출신으로 태화사회관에서 일했던 장명덕 전도사의 딸이라는 점에서 2대에 걸쳐 태화에서 근무하는 선례를 보여 주었다. 그는 태화에서 15년간의 직원경험을 발휘해서 태화의 사업을 이끌어 나갔다(안신영, 태화기독교사회관 50년사, 1971, 114-115).

10대 관장으로 임명된 남경현은 1975년 1월부터 1987년 2월까지 11년여 오랫동안 관장으로 근무했다. 중간에 건강상 이유로 잠시 휴직의 기간을 가졌다. 그가 근무하던 1980년을 기점으로 태화는 태화기독교사회관 시대에서 태화기독교사회복지관 시대로 전환한다. 남경현은 감리교신학대를 졸업하고 미국 스카릿대학에서 사회사업을 연수하고 귀국 서울여대에서 강의 경력이 있다. 그리고 한국아동복지회 조정관으로 활약하고 있던 중 태화의 관장으로 임명되었다(태화기독교사회관 운영이사회 자료, 1975.2.12).

남경현은 전임 김선심 관장이나 박미화 관장과 달리 태화경험이 없는 상태에서 관장으로 임명되었다. 그러나 오히려 태화사회관 사업을 객관적으로 분석하고 과감한 행정개혁을 하면서 태화를 한 단계 끌어 올리는 데 기여하였다. 그가 재임 시 재단설립문제 해결, 태화가 재개발구역에 포함되어 어려움에 처했을 때, 결단력을 발휘해서 대규모 빌딩을 건축하는 계획을 수립하였다. 태화빌딩을 건립 나오는 수입으로 태화복지재단에서 운영하는 사회복지관의 자부담(태화기독교사회복지관, 1993, p.441)을 마련하는데 기여하였다.

## 나. 주요 사업내용

1954년부터 1980년까지 태화기독교사회관 시대는 한국전쟁이후 전후 복구사업으로 시작해 우리나라가 산업화과정을 겪으면서 급속하게 경제성장을 하여 나가는 과정에서 태화의 사업도 급속하게 변화하여 나가게 된다. 이러한 시대적 배경을 중심으로 변화되어 나가는 사회환경 속에서 주요 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 전후복구사업

1953년 한국전쟁 이후 빌링스가 태화기독교사회관 관장으로 취임하면서 폐허가 된 태화와 그 주변상황은 정말 말로 표현하기 어려울 정도로 참담했다. 그는 먼저 태화 건물을 수리하고 보수하는 작업을 착수했다. 한국 전쟁시에는 태화기독교사회관을 미군 정보부대에서 사용하였다. 그리고 주된 건물 외에는 양철로 된 간이건물이 대부분이었다. 본관 건물도 전쟁으로 골격만 알아볼 수 있을 정도였고 크게 훼손되어 있었다. 우선 급한 대로 6개월 정도는 건물 개보수 그리고 단계적으로 건물을 수리하고 증축해 나갔다.

### 2) 태화기독교사회관의 조직복구

30여년의 역사를 갖고 있던 태화기독교사회관은 한국전쟁으로 다시 3년여 문을 닫아야 했다. 때문에 모든 사업을 새롭게 시작을 하여야 했다. 따라서 직원들을 새롭게 모집 구성하고 비공식적고문회(자문위원회)를 구성하는 것이 우선 급했다. 고문회가 구성된 이후 모든 사업은 고문회와 상의 처리하였고 개인적으로는 새디모어, 웹즈(E. S. Weems) 부인과 채핀(A. B. Chaffin)등 노련한 선교사들과 협의하며 기독교사회관을 이끌어 나갔다. 고문회는 후에 운영이사회로 발전하며 사업을 이끌어 나갔다. 그리고 1955년 4월 고문위원회로 명칭변경 개편되었다.

### 3) 웨슬레 구락부 교육사업

1921년 태화여자관 개관과 함께 시작된 '태화여학교' 사업, 1930년대

에는 ‘무산아동교육’ 사업, 그리고 1955년부터 웨슬레 구락부에서 실시한 구락부 교육, 네가지 교육을 종합해서 웨슬레 구락부(Wesley Club) 교육사업으로 호칭했다. 웨슬레 구락부에서는 문맹퇴치반(Literacy Class), 학교 프로그램(Class Program), 무료학교(Free School), 계몽반(Social Centers Related to the Methodist Church Woman’s Division of Christian Service Report for 1960~61) 네가지 교육과정으로 나누어 실시하였는데 참여도가 매우 높았다. 왜냐하면 1945년 해방, 1950년 한국전쟁으로 학생들이 적령기에 학교에 입학하여 교육을 받지 못했기 때문이다. 때문에 1955년부터 시작된 웨슬레 구락부 교육사업은 배움에 굶주린 지역주민들의 욕구를 채워주는데 커다란 기여를 했다.

#### 4) 구락부 교육사업의 확대

1955년부터 시작된 웨슬레 구락부 교육사업은 매우 빠르게 성장해 나갔다. 앞에서 개설한

네 개의 구락부는 항상 신청자가 넘쳤다. 한 개의 과정을 수료한 학생들은 또 다른 교육에 참여 배우고 싶어했다. 그래서 그때마다 학생들이 배우고 싶어하는 구락부 교육사업을 확대해 나가기 시작했다. 1955년 이후부터 1960년대 초까지 확대된 구락부 교육사업 중 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

- 어린이부(3~6세) : 놀자반, 이야기반
- 초등학교부(7~12세) : 어린이 클럽, 국민학생 클럽, 자습반 외 5개 교육사업
- 중학생부(12~15세) : 송죽회, 드래곤클럽(취미활동)외 4개 클럽

- 고등학생부(15~19세) : 카스펠클럽, 태평양회, 파이오니어 클럽 외 29개 클럽
- 대학생부(19~24세) : 독서가족클럽, 의학생클럽, 음악애호클럽 외 24개 클럽
- 성인부(24~72세) : 요리반, 부인영어반, 청년직장인클럽 외 12개 클럽(태화기독교사회복지관, 1993, pp.385-389)

이렇게 발전하던 사업도 1960년 4·19 학생혁명과 1961년 5·16 군사쿠데타에 의해 태화기독교사회관 교육사업은 잠시 참여자가 줄어드는 추세를 보였다. 그러나 1963년 이후부터 각종 교육사업에 참여자가 증가하기 시작했다.

#### 5) 지역사회탐방과 가정상담사업

태화기독교사회관은 구락부를 활용한 교육사업 이외에도 지역사회탐방과 가정상담사업에 주력하기 시작했다. 지역사회탐방을 통하여 전쟁이후 지역주민들이 겪고 있는 고통의 현장을 탐방하면서 상담사업을 시작했다. 그러다가 1961년부터 가정상담(Family Case Work)을 본격적으로 시작했다. 가정 상담은 상담사가 상담이나 협조가 필요한 가정을 정기적으로 방문하는 형태로 진행되었는데 보통 주 1회 방문하였다. 상담자는 정신적인 상담뿐 아니라 현실적인 도움까지 주도록 노력하였는데 필요에 따라 사회사업 기관이나 의료기관으로 보내 도움과 치료를 받게 해주었다 상담자들은 가정 상담을 통해 당시 지역 사회가 안고 있는 심각한 문제는 ① 경제적 빈곤, ② 열등감 내지 자신감 상실, ③ 질병, ④ 교육 부족 등(Taiwha Christian Social Center, Dec.1, 1965)으로 제기했다.

## 6) 유치원 사업의 중단과 어린이 건강부 사업

빌링스 관장은 1955년 태화사회관 본관을 돌려받은 후 유치원과 어린이 건강부 사업을 재개하려고 했다. 그러나 전쟁으로 많이 폐허가 된 본관을 수리하고 적절한 인력을 구하기가 쉽지 않았다. 1956년과 59년 잠시 유치원 사업을 재개하였으나 참여자가 예전같이 많지 않았다. 그 이유는 유치원 사업을 중단하고 근로자 자녀를 위한 탁아부(Day Care Nursery)를 신설 운영하였기 때문이었다. 그리고 일제시대 실시하던 아동보건의사업과 공중위생사업의 서류를 찾아보며 사업을 복원하기 시작했다. 이밖에도 한달에 두 번 모이는 진찰소 어머니회를 상대로 건강상담과 보건교육을 실시했다. 또한 서울시내 학교를 순회하며 전염병 예방 및 보건 강연회를 개최하고 가정방문과 우유급식사업을 전개했다. 특히 결핵과 기생충예방사업을 보건소와 함께 진행(R. Stewart, 어린이건강부 1957~1961, 1967)하였는데 주민들의 반응이 매우 좋았다.

## 7) 도서실과 입석캠프장

1955년 태화사회관을 되찾으면서 빌링스가 가장 먼저 하고 싶었던 사업은 청소년을 위한 도서실과 캠프사업 이었다. 이 두 가지 사업은 청소년들의 교육과 교양 그리고 공동체 훈련에 목적을 둔 것이었다. 도서실 사업의 경우는 4대관장을 역임한 빌링슬리가 미 선교본부에 근무하면서 빠르게 사업이 추진되었다. 마침 도서관 사업은 빌링슬리도 재임중 하고 싶어하던 사업이었기 때문이다. 이밖에도 태화사회관은 대한양연회(현 대한사회복지회)와 협력하여 사회적으로 소외당하고 있던 청소년 혼혈아를 위해 집단지도를 통한 사회사업을 시작하였다. 그리고 경기도 양주군

수동면에 8만 5,000평을 캠프장을 4,196달러에 구입 청소년을 위한 입석 캠프장을 설립하게 된다. 입석캠프장이 마련되면서 1961년부터 청소년을 대상으로 여름캠프가 시작되었다. 처음 캠핑을 시작할 때는 캠핑에 대한 사회적 인식이 좋지 않아 남녀학생이 함께 집단생활을 하는 것에 대한 비판이 많았다. 그러나 캠프에 참석했던 학생들이 변화된 생활태도를 보이면서 오해가 사라지고 캠핑에 대한 긍정적인 효과(태화기독교사회복지관, 1993, pp.495-496)를 가져왔다.

#### 8) 정신건강 및 정신위생사업

1970년대에 들어오면서 정신건강 및 정신위생사업은 태화사회관의 주력사업이 되었다. 결핵 기생충 같은 후진성 질병 퇴치에 심혈을 기울였던 1950년대 보건사업이 이제 현대 질병이라 할 수 있는 정신질환복지사업으로 전환된 것이다. 이 사업은 처음 정신박약아부(Program for Mentally Retarded Children)란 이름으로 시작되었다. 당시 박미화 관장은 이 사업을 시작하게 된 동기는 1968년 2월에 처음으로 정신박약아 부모협회가 조직되고 우리나라에 30만명의 정박아를 그대로 방치할 수 없어 사회관으로써 이 사업을 시작하게 되었다고 했다. 태화에서 정박아 사업을 한다는 것이 알려지면서 1969년에는 20명, 1970년에는 33명이 등록(박미화 관장, 1969, p.3) 주간보호 프로그램에 참여하였다.

#### 9) 그룹워크 사업

일제강점기부터 시작된 구락부 사업, 1960년대 시작된 청소년 캠프 사업이 1960년대 중반에 들어오면서 그룹워크 사업이라는 이름으로 서서



히 변화되어 나가기 시작했다. 아동 청소년 주부층 직장인들의 모임에서 그룹워크 활동을 전개하기 시작했다. 이러한 그룹워크 활동에는 미국의 그룹워크 이론이 적용되기 시작했다. 당시 사회사업학과가 개설되어 있는 대학에서는 케이스 워크, 그룹워크, 지역사회조직론을 사회사업의 3대방법론으로 필수과목으로 교육하였다. 따라서 그룹워크 활동을 통하여 자기 자신이 변화되고 그룹 리더로 변화되어 가는 체험이 증명되면서 본 사업은 전성기(김인숙 관장과의 면담, 2021.2.2)를 이루게 된다.

#### 10) 태화빌딩 건축사업

태화기독교사회관 시대에 가장 큰 사업은 태화빌딩 건축사업을 추진한 점이라고 할 수 있다. 당시 사용하고 있던 건물은 1939년 빌링슬리 관장 시절 4년여에 걸쳐 동·서양 건축미를 조화시켜 완성된 건물이었다. 1978년 4월 서울시에서는 종로2가 공평지구 도시재개발 계획을 발표했다. 이 계획에 따르면 인사동 관훈동 지역에 새로운 도시형 사무실 상가 지역을 형성하는 도시계획선에 태화사회관 앞으로 폭 20미터의 길이 만들어지고 본관 앞면과 양쪽이 헐리고 운동장이 사라지는 도시계획이 발표되었다. 당시 태화관에서는 태화관이 위치한 곳이 3·1 운동 발상지라는 점을 들어 현 건물을 보존해 달라는 의견을 정부당국에 제출했다. 그러나 정부측에서는 도시계획으로 한쪽 귀퉁이가 잘려나간 형태로 현 건물을 유지하던가 아니면 새로 건물을 신축하던가 둘 중 하나를 선택해야 한다고 했다. 당시 태화사회관 운영이사회 대표 문인숙, 관장 남경현은 보존이냐 개발이냐 라는 쟁점을 가지고 몇 차례에 걸친 치열한 논의끝에 서울시의 재개발 계획에 맞춰 빌딩형태로 재건축하기로 결정한다. 태화 건물은 대지면적 1,027평에 지하 3층, 지상 12층, 옥탑 3층, 연면적

7,835평의 태화빌딩을 건축(태화기독교사회관 운영이사회 자료, 1978. 5. 31일자, 9. 5일자)하기로 결정하였다. 그리고 1980년 6월 옛건물을 허는 것을 시작으로 해서 2년만인 1982년 6월 건축이 완공 사무실 입주 가 시작되었다.

[그림 8-7] 1980년 헐리기 전 태화사회관과 주변환경



자료: 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사.

이상과 같이 1954년부터 1980년대까지 태화기독교사회관 시대의 주요 사업내용을 살펴보았다. 1954년이면 한국전쟁이 끝나고 외국원조기관에 의한 사회사업시대, 1960년 4·19혁명과 1961년 5·16군사 쿠데타 등 군사정권의 등장과 급격하게 사회가 변화하고 경제개발을 위해 국가가 전력을 다하고 있는 시기였다. 태화기독교사회관도 전후 복구사업에서 캠프사업, 탁아사업, 정신건강 및 정신위생사업, 그룹워크 사업으로 점차적으로 응급구호사업에서 사회사업 사회복지사업으로 사업이 변화되어 나가는 것을 알 수 있다. 또한 도시개발사업과 함께 1978년 태화빌딩 건물을 신축하게 된 것은 태화의 역사에서 한 획을 긋는 사건이었다고 할 수 있다.

## 2. 기독교대한감리교 사회사업유지재단과 인천기독교사회관

### 가. 감리교사회관연합회의 설립과 기독교대한감리교 사회사업유지재단으로의 확대

태화기독교사회관은 점차 태화사회관 하나만 운영하는 곳에서 전국적으로 여러 시설을 관장하는 기관으로 발전하게 된다. 1924년 공주에 설립된 공주중앙영아원, 1949년 설립된 인천사회관, 1952년 설립된 부산사회관, 1953년 설립된 대전사회관 총 5개의 시설이 태화 산하에 설치되어 태화는 이들을 종합적으로 운영하는 곳이 되었다. 따라서 당시 이사회에서는 운영회의를 개최하여 5개의 시설을 총괄적으로 협의 운영하는 단체를 만들기로 하고 1959년 ‘감리교사회관연합회’라는 명칭의 단체를 별도로 설립했다. 그리고 태화기독교사회관 내에는 ‘감리교사회관연합회’를 담당하는 사무국이 만들어져 전국 5개시설의 인사, 예산, 사업내용을 총괄 조정하는 역할을 수행하게 되었다. 또한 ‘감리교사회관연합회’의 대표는 태화기독교사회관 관장이 맡기로 했다. 감리교사회관연합회는 1980년 사회복지법인 기독교대한감리교 사회사업유지재단으로 명칭을 변경하고 태화소속의 전국시설을 총괄적으로 기획 관리하였다.

### 나. 인천기독교사회복지관의 설립과 초기 활동

인천기독교사회복지관<sup>119)</sup>은 미선교사 Miss Helen Boyles<sup>120)</sup>가 해방

119) 인천기독교사회복지관은 감리교 여성교사인 Miss Helen Boyles에 의해 1949년 인천시 동구에 세워졌으며, 2003년 인천시 서구로 이전하여 현재까지 인천 최초의 복지관으로서 지역의 어려운 이웃들을 동반자로 희망의 불씨를 만들어 가고 있다.

120) 1대 관장인 Helen Boyles(한국명=박일숙).

직후에 빈민들이 많이 거주하고, 미취학 아동도 많은 인천 항구에 사회사업 기관 설치의 필요성이 있다고 판단하여 1949년 4월에 설립한 지역사회복지기관으로 인천지역 지역사회복지 활동의 효시가 되었다. 인천사회관은 그 당시에 건물이 없어 창영교회<sup>121)</sup> 아래층에서 미취학 아동들을 위한 계몽 운동과 가정부인들 재봉반을 시작 되었다(인천기독교종합사회복지관, 2019, pp.30-46).

이후 지속적으로 활발하게 진행되다가 1950년 6월에 발발한 6·25사변으로 모든 사업을 중단했으며 이후 수복 후 남아있던 직원이 다시 그 장소로 모여 계몽반(추후 웨슬레 공민반(1956.3)으로 명칭을 변경하여 운영)을 운영하였으며, 1956년 4월 Miss Maude Goff 선교사의 내한으로 다시 사회사업을 활발하게 지속하게 된다. 비록 사회사업을 제대로 운영할 만한 건물은 없었으나 사회사업의 재시작은 부락민들에게는 큰 도움이 되었다(인천기독교종합사회복지관, 2019, pp.46-47). 초기 인천사회관의 활동은 태화사회관과 비슷하게 한축으로는 교육·계몽사업을 진행하는 한편 아동과 지역주민을 위한 다양한 여가, 보육활동을 전개하였다.

초기 관장은 감리회 외국인 선교사가 이어 맡다가 현지인이 현지의 상황을 더 잘 파악할 수 있고 현지주민의 마음을 이해하는데 용이하다 판단하여 1966년 9월 한국인 관장을 처음으로 김정수 5대 관장을 선임하여 행정 및 제반 운영을 맡겨 더욱 현시대에 부합한 사업으로 발전시키고자 하였다. 초창기 인천에서 사회사업을 시작할 때부터 역대 관장들은 현지인 사회사업가 양성을 위해 지속적으로 노력한 결과이기도 하다(인천기독교종합사회복지관, 2019, pp.32-52).

인천사회복지관의 최초 한국인 관장인 김정수 관장은 새롭게 시작한 사업이 많았다. 먼저 독서를 권장하기 위해 독서 지도회, 이동 무료 도서

121) 인천시 동구 우각로 43(창영동 43-6)에 위치함.

사업, 어린이 독후감 발표를 진행하였다. 또한, 가정 복지 상담부를 신설하여 양곡지원 및 건강진단사업, 지역사회 욕구조사를 진행하였으며, 바자회를 처음으로 개최하여 매년 진행하였다. 또한 미 감리교 선교부의 지원으로 신관을 신축하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, pp.50-52).

### 3. 외원기관과 국가의 역할

1954년부터 1980년까지 태화기독교사회관 시대에도 정부에서는 사회관 사회복지관과 같은 이용시설에 정부보조금을 지원하지 못했다. 1970년대에 들어오면서 한국경제도 조금씩 성장해 나가면서 외국인조기관의 지원이 점차적으로 끊기기 시작했다. 때문에 외국인조기관에서 원조를 받아 운영하고 있던 기관들은 복지시설 운영에 많은 어려움에 직면하기 시작했다. 당시 정부에서 정부보조금이 지원되고 있는 사회복지시설은 고아원이나 양로원 생활시설에 한정되었다. 이용시설에 해당하는 사회관, 지역사회복지관에는 전혀 지원되지 않았다. 1954년 전쟁이후 사회관 사회복지관과 같은 이용시설이 외국인조기금과 국가의 지원을 받게 된 사례는 다음과 같다.

#### 가. 외국인간원조단체연합회(KAVA)의 역할

외국민간원조단체가 대거 내한한 것은 1950년 한국전쟁 발발 이후이다. 전쟁으로 인한 사회문제의 발생으로 많은 외국인간원조단체들이 원조를 하기 시작했다. 이들 외원단체들은 전재민 응급 구호, 사회사업 시설 설립, 보건의료사업, 교육사업, 지역사회개발사업 등 활발한 원조 활동을 전개하였다. 전쟁으로 인한 사회혼란이 극심했던 1950년대 후반에

는 외국민간원조단체들이 한국정부의 보건사회부보다 더 많은 재원을 사용하여 한때는 이들 외원단체의 연합회인 외국 민간원조기관 연합회(Korea Association of Voluntary Agencies: KAVA)를 ‘제2의 보사회’(최원규, 1996, pp.1-2)라고 부를 정도였다.

그러나 이들 외국민간원조단체의 4분의 3은 선교단체였으며 이들 중 일부 단체는 구한말에 한국에 들어와 선교활동을 펼치다가 1950년 한국전쟁을 맞이하게 되었다. 태화사회관을 지원하고 있는 미국의 남감리교 재단도 구한말에 한국에 들어와 선교활동과 태화사회관을 설립 지원하다가 한국전쟁을 맞이하였다. 때문에 당시 태화기독교사회관의 빌링스 관장은 미국감리교본부 세계선교부(World Division of the Board of Mission of the Methodist Church)에 건의 많은 원조기금을 받았다고 전해지고 있다(이찬우, 2020.12.17. 면담).

1940년 이전까지 남과 북으로 나뉘어 활동하던 미국 감리교회는 허버트 웰치(Herbert Welch) 감독에 의해 감리교 해외구호위원회(MCOR : Methodist Committee on Overseas Relief)로 조직이 통합 설립되었다. 허버트 웰치 감독은 감리교 해외구호위원회(MCOR)에서는 전 세계의 인종, 피부색, 신념을 구분하지 않고 인간의 고통을 구제하기 위해 활동할 것이라고 하였다. 이후 MCOR은 1972년 총회에서 연합 감리 교회 구제위원회 UMCOR(United Methodist Committee on Overseas Relief, <https://umcmmission.org/umcor-our-history/>에서 2021.2.23. 인출)로 명칭을 변경 활동하고 있다.

이상과 같이 UMCOR은 한국전쟁이후 1980년대 후반 사회복지관 설치운영규정이 제정된 이후 정부보조금이 지원되고 자립을 하기전까지 태화사회관 발전에 크게 기여한 단체라 할 수 있다.

## 나. 이용시설에 한국최초의 정부보조금

우리나라 사회복지관 사업에 처음으로 정부보조금이 지원된 것은 1978년 당시 사회복지법인 한국봉사회가 운영하고 있던 영등포사회복지관(시흥소재)과 중앙사회복지관(당시 중구 양동 소재, 현 북부종합사회복지관)에 정부보조금이 최초로 각각 800만원씩 지원되었다(김범수, 신원우, 2019, p.254). 지원금액은 많지 않았지만 그동안 외국의 원조금과 운영법인의 자부담으로 운영되던 사회복지관에 정부보조금(국고, 지방비)이 지원되었다는 데에 의미가 있다. 이 내용은 1998년 연구진이 당시 한국봉사회 중앙사회복지관 김종길 관장과의 인터뷰를 통해 얻은 자료에 근거한 것이다.

이상과 같이 1954년부터 1980년까지 이용시설인 지역사회관에 관한 국가의 역할은 전무하였다고 해도 과언이 아니다. 다만, 사회관 사업에 대한 필요성을 인정 조금이라도 행정지원을 할 수 있도록 관심을 보이기 시작하였다는데 의미가 있다고 할 수 있다.

## 제5절 태화기독교사회복지관으로의 발전

태화기독교사회복지관(이하 태화복지관) 시대는 1980년부터 현재까지 20여년의 기간을 말한다. 태화복지관은 1980년이 되면서 1921년 초창기 인보사업을 수행하기 위해 설립된 태화여자관, 태화사회관 시대에서 이제 전문적인 사회복지사업을 전개하는 지역사회복지관 시대에 돌입하게 된다. 태화복지재단에서 운영하는 사회복지관에도 1989년 사회복지관 설치 운영규정이 제정되면서 정부보조금이 지원되기 시작했다. 그

412 보건복지 분야 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제: 아동복지와 지역복지 사례를 중심으로

리고 기존의 사회관 형태에서 운영하던 사업내용도 1990년대 중반까지 변화해 나가기 시작한다.

이 시기의 초반인 1982년 사업내용을 보면 1954년부터 시작된 태화기독교사회관 시대의 전후복구사업, 웨슬레 구락부, 웨슬레 구락부 교육사업, 지역사회탐방과 가정상담, 어린이 건강부, 입석캠프 등의 응급구호사업에서 점차적으로 지역주민의 욕구에 따른 사업으로 변화되어 나간 것을 알 수 있다(〈표 8-2〉 참조).

〈표 8-2〉 1982년 태화기독교 사회복지관 사업내용

부서	사업	내용
사회교육부	주부교육사업	바람직한 가정생활과 지역사회 발전을 위한 주부강좌, 주1회 실시(1982.9.28~11.16) 28명 등록
	기혼직장여성 워크샵	취업모 24명으로 토론 모임 주제 : 내뽀이 열이라도 모자라는 구나 1982.12.11.
	사회복지 실무자세미나	사회사업가협회와 공동주관으로 세미나 개최 (1982.10.28) 주제 : 효율적인 사회복지 전개방향의 모색(120명 참석)
청소년복지부	고등학생클럽	2부(야간) 고등학생 클럽 조직 시도
	부모와 대화 프로그램	‘어머니와 함께 대화’ (1982. 10.23) ‘아버지와 함께 대화’ (1982. 11.20)
정신건강부	정신건강 클리닉	정신과 의사의 진료와 상담
	정신건강 수요강좌	직장인의 정신건강을 위한 공개강좌 8회 실시, 연인원 567명 참석
	40~50대 주부강좌	10월에 실시, 52명 참석
	자폐아 부모강좌	자폐아 부모 및 자폐아 시설 교사 대상, 부모, 교사, 목사 37명 참석
탁아사업부	구암새마을 유아원	1982년 10월 개관, 100명 수용
기타	시설이용	강당 겸 사무실 대여

자료: 태화기독교사회복지관 사업보고, 1982.1.



## 1. 태화기독교사회복지관의 주요활동

### 가. 태화빌딩 건축과 복지관 사업의 확대

1980년 12월부터 1982년 10월까지 태화빌딩이 건축되는 동안 23개월 동안 종로지역의 사업은 중단될 수밖에 없었다. 다만 1977년부터 종로구로부터 창신동 아동회관 사업을 공사중인 1981년 9월까지 유일하게 위탁 운영하였다. 그후 1982년 10월부터 관악구청으로부터 봉천동에 있는 구암새마을 유아원을 위탁운영(태화기독교사회복지관 사업보고, 1982.1)하였다. 태화빌딩 건물이 완공된 이후 태화복지관에서 운영할 수 있는 사업은 한계에 부딪혔다. 과거에 행했던 운동장이나 유치원 같은 활동프로그램은 실시하기 어려웠고 학생들을 대상으로 한 클럽활동에도 제약이 많았다. 이러한 제약이 있었지만 그동안 태화사회관이 설립되어 있는 인사동과 종로 지역을 중심으로 하던 사업에서, 도움이 필요한 곳으로 사업을 확대해 나가기 시작했다.

이밖에도 1989년에는 은평구로부터 은평사회복지관을, 1993년에는 동대문구로부터 장안사회복지관을 위탁(태화기독교사회복지관, 1993, pp.531-541)받아 운영하면서 태화복지관의 사업은 더욱 확대되어 나갔다.

#### 1) 간병인과 가정관리인 직업보도사업

1980년대 초는 우리나라가 급격하게 경제성장을 이룩하는 시기였다. 그러나 그만큼 빈부격차도 커지기 시작했다. 이때 태화복지관에서는 1964년도에 직업보도사업으로 시작한 미용교육을 다시 시작하였다. 그

리고 1987년 3월부터 시작한 사업으로 간병인(看病人)훈련 파견사업이 개설하였는데 호응이 높았다. 간병인 파견사업은 필요한 가정에게 도움을 주고 간병인에게는 경제적인 도움과 보람과 성취감을 제공하는 프로그램(태화기독교사회복지관, 「이웃」 19호, 1987. p.8)이었다. 교육시간은 6일간 총 30시간 교육을 받고 수요자에게 파견하는 형태로 진행했다.

이밖에도 지금까지 '파출부'로 호칭되던 직업명칭을 '가정관리인'으로 변경하여 여성전문직종의 하나로 정착(태화기독교사회복지관, 「이웃」 40호, 1990.12.)시킨 것도 태화복지관의 공헌이었다.

## 2) 서울 전지역으로 사업 전개

태화복지관에서는 태화빌딩을 건축후 주변에 이용자가 많지 않은 사업 환경을 극복하기 위하여 서울 전지역으로 사업영역을 넓혀나갔다. 그러면서 금화아파트지구, 돈의동, 창신동 아동회관, 1982년에는 봉천동 구암유아원, 1983년에는 하월곡동에 목화유아원을 인수 운영하게 되었다. 그리고 1985년에는 마포유린사회관을 흡수 병합하였고, 1989년에는 수색에 있는 은평종합사회복지관을, 1991년에는 장안종합사회복지관을 위탁운영하게 되었다(태화기독교사회복지관, 「이웃」 11호, 1985, p.2). 이와 같이 태화복지관의 사업은 태화사회관 주변에서 서울의 다양한 지역으로 확대해 나가게 되었다.

## 3) 정신장애자 사회복지귀사업 샘솟는집

1985년 12월 사회복지법인 감리회 사회복지관재단(현 태화복지재단)에서는 유린사회관과 태화복지관의 통합을 공식적으로 인준했다. 그러면

서 유린사회관은 태화복지관 유린지부로 불리게 되었다. 태화복지관은 유린지부 공간을 정신장애자 사회복귀 프로그램(Mental Helth Rehabilitation)을 위해 사용하기 시작했다. 그리고 사업장 명칭을 미국의 화운틴 하우스를 연상하는 ‘샘솟는 집(Fountain House)’이라 불렀다. 샘솟는 집은 1986년 4월 개관(태화기독교사회복지관, 이웃 12호, 1986)했다.

샘솟는 집 사업은 당시 고려대학병원 정신과에서 사회사업가로 근무하던 김정진이 미 국무성이 주관하던 국제 사회사업 및 청소년사업가협회(Council of International Program for Social Workers and Youth Workers)에 참여했다가 뉴욕의 정신질환자 사회복귀시설인 화운틴 하우스(Fountain House)를 방문하고 귀국 정신질환자 사회복귀 사업을 소개하게 되었다. 또한 태화복지관에서는 김경희 총무를 뉴욕에 보내 3주간에 걸쳐 화운틴 하우스에서 연수하고 귀국했다. 그리고 미국의 화운틴 하우스와 비슷한 사업을 할 수 있음을 보고하고 태화복지관의 유린지부(마포)를 활용 정신장애자 사회복귀사업(김경희, 1985, pp.3-7)을 시작하게 되었다. 태화복지관에서는 정신장애자 사회복귀사업을 시작하면서 사회복지사의 전문성을 한단계 높이는데 기여했다.

그러나 이처럼 샘솟는 집이 사회의 관심을 받으며 사업이 본 궤도에 오를 무렵 예기치 못한 불의의 사고로 위기를 맞게 되었다. 1990년 9월 27일 샘솟는 집 직원 노광석 사회복지사가 구회원(샘솟는 집 활동을 마친 전 회원)이 휘두른 칼에 순직(태화기독교사회복지관, 이웃 40호, 1990, p.4)했다. 가해자는 치료가 완전히 끝나지 않은 상태의 정신질환자였다. 희생자 노광석은 연세대 사회사업학과 졸업생으로 1989년 4월 입사하여 샘솟는 집에서 근무하다 변을 당한 것이다. 그후 샘솟는 집에서는 안전대책 준비를 위해 2개월간 휴관을 거친 뒤 사업을 재개하였다. 이와같이 예기치 못한 큰 사고가 있었지만 노광석 사회복지사의 죽음을 헛되이 하지

않으려는 직원과 이용자들의 노력 끝에 정신장애자 사회복지사업은 서서히 회복되어 나갔다.

#### 4) 청소년 약물상담사업

태화복지관에서는 청소년복지센터를 설치하여 청소년들에게 다양한 여가활동의 기회를 제공하고 청소년에게 발생하는 문제를 예방·치료하는 프로그램을 실시하였다. 이를 통해 청소년들의 심리·사회적인 안정을 유도하고 건강한 성인으로 성장할 수 있도록 돕는 사업이다. 이를 위해 학교사회사업 프로그램과, 청소년 자원봉사 프로그램, 학업중단 청소년 지원사업(스마일학교), 약물상담사업, 지역 협력사업을 운영하였다.

#### 5) 가정폭력상담 및 정신건강상담 사업

태화복지관 지역복지팀에서는 가정폭력 상담 및 정신건강상담 사업을 실시했다. 이 사업은 지역 내 정신건강과 여러 가지 문제로 어려움을 당하는 지역주민들에게 다양한 상담과 프로그램을 제공하는 것이다. 이를 통해 문제를 예방할 뿐 아니라 치료를 위한 상담사업을 병행하였다. 다른 하나는 학대를 받는 여성과 자녀들을 보호하는 사업이다. 폭력피해 여성과 자녀들을 보호하면서 상담을 통한 치료사업을 전개하고, 스스로 자신의 문제를 해결할 수 있도록 도왔다.

#### 6) 가정법원위탁 처분학생을 위한 행복그루터기 사업

태화복지관에서는 서울가정법원위탁 보호처분 2호를 받은 학생들에게

청소년대상 프로그램 ‘행복그루터기’를 시작했다. 행복그루터기는 ‘보호 처분 2호’를 받은 청소년의 건강한 성장과 지역사회 적응을 돕기 위한 프로그램이었다. 서울가정법원에서 보호처분 2호를 받은 12세 이상의 청소년 중 태화복지관과 연결된 청소년들을 대상으로 지역사회의 적응을 돕기 위해 개별, 혹은 집단 프로그램을 운영하였다.

#### 7) 자살예방 네트워크 사업

태화복지관에서는 2016년 6월부터 지역사회에 생명존중 문화를 확산시키기 위한 자살예방 네트워크 사업, ‘동행(Go with U)’을 시작하였다. 자살을 예방하기 위해 가장 필요한 것은 생명지킴이를 양성하는 것이다. 생명지킴이들에 대한 역량을 강화하고, 정기적인 모임을 가지면서 자살 예방을 위한 정보를 수집하고 교환하면서 지역사회 내에 네트워크를 형성하였다. 또한 생명을 존중하는 교육을 실시하고, 캠페인을 펼치는 한편 방문상담을 하였다(태화기독교사회복지관, 연간 사업보고 자료 참조, 2020.12.).

이상과 같이 1980년부터 현재까지 태화복지관의 주요사업을 변화된 내용을 중심으로 살펴보았다. 태화복지관의 사업을 살펴보면 1989년 사회복지관 설치 운영규정이 제정되면서 1995년 이후는 정부가 지정한 사업으로 점차적으로 변화해 나가는 것을 알 수 있다. 그러한 가운데서도 태화복지관에서는 청소년 약물상담사업, 가정폭력상담 및 정신건강상담, 가정법원위탁 처분학생을 위한 행복그루터기 사업, 자살예방 네트워크 사업 등 전문성이 필요한 사업을 전개하면서 지역주민과 소통해 나가는 것을 알 수 있다.

## 나. 사회복지관 사업의 제도화와 태화복지관 사업의 변화

1989년 보건사회부에서는 사회복지관 설치 운영규정을 제정했다. 사회복지관 설치 운영규정이 제정됨에 따라 이제 사회복지관은 지방자치단체에서 정부보조금을 지원받을 수 있게 되었다. 운영규정이 제정됨에 따라 정부보조금을 지원받게 된 장점도 있었지만 대신 공공기관에서 사회복지관 사업에 대한 평가나 개입은 더욱 많아지기 시작했다. 1989년부터 정부에서 사회복지관 사업 운영에 대한 사업의 변화추이를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 8-3〉 사회복지관 사업의 변화추이

연도	1989~2004	2004~2012	2013~현재
사업 분류	6대사업 31개 단위사업	5대사업 22개 단위사업	3대 기능
사업 분야 및 내용	1) 가정복지사업 2) 아동복지사업 3) 청소년복지사업 4) 노인복지사업 5) 장애인복지사업 6) 지역복지사업	1) 가족복지사업 2) 지역사회보호사업 3) 지역사회조직사업 4) 교육문화사업 5) 자활사업	1) 사례관리기능 2) 서비스제공기능 3) 지역조직화기능

자료: 한국사회복지관협회, (2015), 『사회복지관 백서』, 12. p.342. 요약.

사업분야의 구체적인 내용은 생략하였음

〈표 8-3〉과 같이 사회복지관 설치 운영규정이 제정되면서 사회복지관 사업은 전국적으로 사업내용의 명칭을 공동으로 사용하기 시작했다. 1989년부터 2004년까지는 사업을 대상자 중심을 분류하였다. 2004년부터 2012년까지는 사업의 특징은 대상자를 아동 청소년 노인 장애인으로 구분하지 않고 지역사회보호사업과 지역사회조직사업으로 분류한 것이다. 2013년부터 현재까지는 대상자의 범주를 사례관리의 관점에서 접근하기 시작하였다. 구체적인 접근방법은 사례관리기능, 서비스제공기

능, 지역조직화기능으로 분류 이 분류안에서 아동 장애인 노인 누구나 대상으로 놓고 사회복지관 사업을 운영하기 시작했다.

## 2. 감리회 태화복지재단과 인천기독교종합사회복지관의 변화

### 가. 태화복지재단으로의 발전

태화에서 6개의 사회복지관을 연합으로 운영하고 있는 사회복지법인 기독교대한감리회 사회사업유지재단은 2004년 사회복지법인 감리회 태화복지재단으로 명칭을 변경하여 지금까지 사용하고 있다. 2020년 12월 현재 태화복지재단은 전국 9개의 사업기관과 19개 사회복지시설을 운영하고 있다. 전국의 9개 사업기관은 태화기독교사회복지관, 인천기독교사회복지관, 대전기독교사회복지관, 공주기독교사회복지관, 부산기독교사회복지관, 은평종합사회복지관, 마포장애인종합복지관, 광산구 행복나루 노인복지관, 태화샘솟는집(마포)이다. 이밖에도 전국 각 지역에서 가족·지역사회, 아동·청소년, 노인, 장애인 4개 분야로 19개의 시설을 정부로부터 위탁운영(태화복지재단 홈페이지, [https://taiwhafound.org/domestic\\_org\\_info](https://taiwhafound.org/domestic_org_info)에서 2021.2.22.인출)하고 있다.

100여년 전 태화여자관으로 시작한 태화복지관의 의미 있었던 업적은 단순하게 태화사회관 업무 하나로 끝나지 않았다. 설립할 당시부터 사회관 사업을 필요한 지역으로 확대해나가면서 현재 전국 6개 지역에서 사회복지관을 운영하고 있다. 이렇게 성장한 태화복지관은 태화복지재단에서 운영하고 있는 시설들과 함께 태화여자관이 설립된지 100주년을 맞이하면서 태화가 지향해야할 미래의 비전을 위해 고심(윤연주 관장과의 면담, 2021.1.21)하고 있었다.

1980년부터 시작된 태화기독교사회복지관 시대의 첫 번째 장애요인은 미 남감리회본부로부터 지원금이 점차 감소하면서 국내에서 운영하고 있는 각종 사회복지시설의 재정을 어떻게 확보하느냐 하는 점이었다. 방법은 두 가지였다. 하나는 계속해서 미 남감리회본부로부터 재정지원을 지속적으로 공급 받는 방법, 두 번째는 국내에서 정부보조금을 확보하는 방법 등 이었다. 그러나 두 가지 방법 다 쉽지 않았다. 태화복지재단에서는 미 남감리회에 한국의 상황을 잘 전달하면서 최대한도로 재정지원을 받으면서 태화의 사업(김인숙 관장과의 면담, 2021.2.2.)을 유지해 나갈 수 있었다.

두 번째 장애요인은 태화기독교사회복지관의 종로시대를 마감하고 강남구 수서로 태화기독교사회복지관 건물을 신축하고 사업을 정착화하면서 제기되었던 사항이었다. 태화기독교사회복지관이 수서에 건물을 신축할 때 관장이었던 김경희는 사업보고회에서 “강남구 수서에 부지를 매입 결정하기까지의 어려움, 건축업자 등 모든 사업을 추진하는데 많은 건축 위원회에서 도움을 주었지만 그중에서도 김태연 위원의 공로가 매우 컸다(김경희, 1992, p.10)고 했다. 결국 태화는 종로에서 수서지역으로 이전하면서 종로의 태화빌딩에서 나오는 수익으로 태화복지재단에서 운영하고 있는 많은 복지기관들의 자부담 비용을 지원하는데 큰 도움이 되었다.

## 나. 인천기독교종합사회복지관의 발전

1985년 종합사회복지관으로 시설 인가<sup>122)</sup> 후 1990년에는 종합사회

122) 1983년 : 사회복지사업법 개정으로 사회복지관 운영 국고보조, 1988년 : 사회복지관 운영·국고보조사업지침 수립



복지관의 모습을 갖추며 더욱 활발한 사업이 진행되었다. 1990년 3월 전영애 관장<sup>123)</sup> 재직 시 300평 규모의 장애인 편의시설을 증축하고 프로그램이었던 장애인 보호 작업장을 분리하여 설치신고 및 운영하게 되면서 장애인 보호작업장에서 바자회, 세차 사업 등의 활발한 사업을 운영하며 지금의 복지관의 부설시설인 예진원의 모습을 갖추 수 있는 초석을 다지게 되었다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.67).

또한 92년 한효순 관장<sup>124)</sup>의 취임으로 부설 재가복지봉사센터 개소와 더불어 꿈나무어린이집 위탁, 언어치료실 설치 등 다양한 사업들을 시도하고 진행 하는 계기를 마련하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.67).

1990년대의 인천기독교종합사회복지관은 부설 재가복지봉사센터 개소를 통해 지역사회복지관으로써 지역 내 서비스를 필요로 하는 대상자들을 위해 가정 방문을 통한 가사서비스, 정서서비스, 간병 및 의료서비스, 결연서비스 형태로 서비스를 제공하였다. 뿐만 아니라, 재가복지사업 외에도 가정복지사업, 아동복지사업뿐만 아니라 아동·청소년·노인·장애인 등 지역 내 서비스를 필요로 하는 모든 대상을 중심으로 다양한 사회복지서비스를 진행하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.67).

특히 1993~94년의 당시 사업계획서를 살펴보면 당시 복지관에서 수행해야하는 사업의 일환으로 가정복지사업인 영구아파트 입주비 지원 자립지원금 대여를 위한 생활안정자금 지원 프로그램, 인천 구치소 여성수감자들을 위한 사랑 의 뜨개질 등 지역 내 약자 및 소외계층을 위한 서비스를 계획하고 진행하려 했음을 알 수 있었다.

1994년 사업평가서에 따르면 자립지원금의 경우에는 ‘자립의지는 있

123) 7대 관장 전영애 1975.2~1992.9.

124) 8대 한효순 관장 1992.10~2011.11.

으나 목돈을 마련하기 어려운 사람에게 자립의 기회가 되며 기부금의 형태보다는 상환제로 진행되어 자립의 의지를 가질 수 있도록 조력하는 역할을 수행했다고' 기록되어 있으며 사랑의 뜨개질의 경우 관에서 함께 운영하던 유치원, 특수교육과, 지역 내 교회와 연계하여 인천 구치소 여성 수감자들 월동을 위한 양말 뜨기 사업을 진행하여 지역 내 소외계층에 함께 협력하여 나눌 수 있는 사업을 진행하기도 하였다. 뿐만 아니라 복지관이 위치해 있던 동구 창영동 지역이 낙후되고 영세하여 극빈자들이 많이 거주하였으며 인구의 비율이 높아 당시 보다 더 많은 지역주민들에게 필요로 하는 서비스를 제공하고자 재가복지센터를 별도로 개소하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.67).

이를 통해 당시 서비스에 대한 욕구가 높은 재가노인들을 중심으로 무료급식, 이·미용 서비스, 목욕서비스 등 지금의 재가노인지원서비스센터의 서비스 형태와 비슷한 정서지원 및 일상생활 지원이 다양한 자원봉사자들의 연계를 통해 이루어지고 있었다.

이를 통해 실제적으로 지역사회 내 재가서비스를 위한 가정 방문 및 지역사회 내 사회복지 서비스를 필요로 하는 수요자들에게 서비스를 효과적으로 진행할 수 있었다. 또한 시대적 상황에 맞추어 주민교실 프로그램으로 '가계부 기록 및 활용방법', '우리말 살리기 설명회', '컴퓨터교실', '어린이 환경교육' 등 당시 시대에 필요한 지역주민들을 위한 다양한 프로그램을 진행하여 지역에 실질적으로 필요한 교육들을 진행하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.67-68).

세부프로그램의 경우 아동복지사업은 지금교육의 목적과는 달리 아동 보호 목적을 위한 어린이 공부방을 운영하였으며 이를 통해 취업모의 사회적 활동을 지원하였고, 학교와 연계하여 징계청소년 및 학교생활 부적응 아이들을 대상으로 집단 활동 프로그램을 진행하였다. 또한 아이들의

다양한 여가활동을 위한 풍선아트, 글쓰기, 컴퓨터, 서예, 노래 등 다양한 교육활동이 진행되었다. 청소년복지의 경우에는 보호관찰 청소년 봉사활동으로 보호관찰소에서 봉사시간을 명령 받은 청소년들이 기관에서의 여러 가지 봉사활동을 체험하여 사회와 사회구성원에 대한 바른 가치관을 정립할 수 있도록 다양한 프로그램에 투입하여 진행하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.68).

특히 1990년대 활발히 이루어졌던 재가복지사업의 경우 주변 자원들과의 서비스 연계뿐만 아니라 현재 사례관리보다 체계화되지는 않았었지만 지금과 같이 정서, 일상생활지원 등과 같은 서비스를 진행하며 자원봉사자를 활용하여 재가어르신들을 위한 찾아가는 이·미용, 목욕 등의 서비스를 진행하였으며 의료지원 서비스와 같은 저소득층을 위한 정책이나 지원에 대한 정보가 부족한 지역 내 영세한 지역주민들을 위해 자원을 연계할 수 있는 역할을 수행하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.69).

1996년에는 지역 내 최초 무료급식소인 경로식당을 설립하여 지역 내 재가어르신들을 위한 식사제공서비스를 진행하여 단순식사해결육구뿐만 아니라 지역 내 어르신들 간 친목을 다질 수 있는 계기를 마련하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.69).

한편 1971년 인천기독교사회관에서 정박아교실 운영을 통해 정신지체아보호 및 특수학급을 운영하면서 장애인복지사업을 진행했다. 장애아동보호와 교육을 위해 특수교사를 직원으로 채용하고 언어치료 및 다양한 교육프로그램을 진행하며 특수학급프로그램을 유지했다. 이후 장애인주간보호센터로 사업명이 변경되었고 2002년 1월 복지관 부설시설 장애인주간보호센터로 정식인가를 받게 되었다. 1년 후 2003년 인천서구로 함께 이전해 사업을 지속했으며 복지관 사업과 함께 진행하고 관리해 오

다. 태화인천장애인주간보호센터 명칭변경과 함께 사회재활교사 인력충원 등 부설시설로써의 형태를 갖추게 되었다. 이후 성인지적 자폐성 장애인 대상으로 전문적 서비스를 지속적으로 진행하고 있다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.72).

### 3. 태화기독교사회복지관 시대 국가의 역할

태화기독교사회복지관 시대가 시작되는 1980년대는 우리나라에 사회복지관 사업에 국가에서 관심을 갖고 제도를 만든 시기이다. 1921년 태화에서 태화여자관이라는 인보사업을 시작한지 60여년이 지난후 정부에서는 사회복지관 사업에 대해 관심을 갖고 제도화를 시작했다. 1980년대에 들어오면서 사회복지관 사업에 정부에서 관심을 갖기 시작한 배경과 제도화된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 「사회복지사업법」내에 사회복지관 사업 규정

1970년대에 들어오면서 전국적으로 5개의 사회관을 운영관리하고 있던 (태화)감리교사회관연합회, 한국봉사회, 한국어린이재단(현 초록우산 어린이재단)에서는 이제 사회관, 사회복지관도 아동복지시설과 같이 정부보조금의 지원이 필요하다는 것을 정부에 건의했다. 그러나 1970년에 제정된 사회복지사업법안에 사회복지관 사업이 규정되어 있지 않았다. 때문에 보건복지부에서는 정부보조금을 지원받기 위해서는 사회복지사업법 사회복지사업에 규정이 되어 있어야 한다고 했다. 1980년대를 전후해서 이러한 욕구는 점점 많아져 갔다. 한국사회복지협의회에서는 1981년부터 사회복지사업법의 개정위원회(당시 사회관, 사회복지관 관장회

의)모임에서 사회복지사업법 제3조 사회복지사업안에 사회복지관이라는 항목을 추가할 것을 건의하게 되면서 1983년 5월 법개정이 이루어졌다. 그리고 1986년 보건복지부에서「사회복지관 운영 등 국고보조사업지침 수립(국고, 지방비, 법인자부담)」(신용규, 2020, p.19) 이 제정되면서 각 지방자치단체 별로 사회복지관 사업에 정부보조금이 지원되기 시작했다.

#### 나. 사회복지관 설치·운영규정의 제정

이상과 같이 사회복지관 운영에 필요한 국고보조사업 지침은 수립되었지만 지역사회복지관을 설치 운영하는데 필요한 제도는 아직 제정되지 않은 상태였다. 그 후에도 보건복지부와 한국사회복지협의회는 몇 차례의 회의를 거듭하면서 1989년 「사회복지관 설치·운영규정」을 제정 발표하게 되었다. 1989년 「사회복지관 설치·운영규정」의 제정은 사회복지관이 확대되는 중요한 전환점이 되었다. 비록 독립된 법률은 아니지만 ‘사회복지관 설치·운영에 관한 총칙, 사업의 종류 및 대상, 시설의 설치, 조직 및 종사자, 사업의 운영, 경비의 부담’ 등에 대해 규정하고 있어 이에 따라 사회복지관 운영의 대부분 결정될 수밖에 없는 내용이었다. 한편 이 규정에서 사회복지관을 종합사회복지관 가·나형, 사회복지관의 세 유형으로 분류하고 세부적인 사업내용을 나열함으로써 결국 사회복지관 운영이 독창성 없는 백화점식 운영이 되게 했다는 비판도 있었다. 하지만 1921년 미국 남감리회의 마이어즈 선교사에 의해 태화여자관이 설립된 지 68년 만에 사회복지관 사업이 법적으로 제도화되고 정부로부터 정부보조금을 지원받을 수 있는 시대가 되었다는 점에서 중요한 전환의 시점이었음은 분명하다(김범수, 2010, p.246).

## 제6절 지역복지기관의 역사를 통해 본 민간과 국가의 역할

### 1. 선교목적의 자발적 지역복지 활동의 시기

태화여자관 시대에 조선총독부의 지원은 전혀 없었다. 단 조선총독부에서는 일본에서 실시하고 있던 인보사업을 1929년 종로에 동부(東部)인보관, 1935년에 북부인보관, 1936년에 마포인보관, 1936년에 성동인보관과 영등포인보관 5개소를 설립 운영했다. 당시 인보관에서 운영하고 있는 사업은 세탁장 무료조산부 이발소 실비진료소 무료산과 법률상담 직업알선 갱생사업 등 이었다. 태화사회관 시대에도 조선총독부에서는 5개지역에 설립한 인보관을 운영해 나갔다. 그러나 태화사회관에 관한 재정지원은 전혀 없었다. 오히려 조선총독부의 횡포가 점점 더 심해지면서 1939년 태화사회관의 모든 재산과 운영권을 조선총독부에 빼앗겼다. 따라서 1939년부터 1947년 미군정으로부터 재산을 찾을 때 까지 8년여 태화는 모든 사업을 중단해야 했다. 또한 1947년부터 사업을 다시 시작한 지 4년만인 1950년 6·25전쟁이 일어나면서 태화사회관은 다시 문을 닫아야 했다. 태화사회관 100여년의 역사 중 두 번에 걸쳐 사업을 중단해야 하는 가장 뼈아픈 시기였다.

이렇게 근대화 이후 사회복지·사회사업 활동이 도입된 후 상당기간 동안은 선교목적의 자발적 지역복지가 주를 이루어 민간의 역할이 국가의 역할을 압도하는 시기가 지속된다. 전쟁이후인 1954년부터 1980년까지도 태화기독교사회관과 인천기독교사회관 같은 이용시설에 재정지원은 전혀 없었다. 모든 국가정책의 우선순위를 경제개발에 두면서 이용시설인 사회관에 지원할 수 있는 능력이 되지 않았다. 때문에 이 시기에도 태화사회관에서는 미국 남감리회와 의원단체(KAVA)를 통하여 필요한 재

원을 지원받았다. 그러나 1970년대가 되면서 외원단체가 점차적으로 재정지원을 줄여가면서 사회관 운영이 점점 더 어려움에 직면하게 된다. 1950년 한국전쟁 이후 경제적으로 어려웠던 시기에 외원단체는 제2의 보건의사회부라 불릴 정도로 크게 기여하였다.

## 2. 법적 제도화와 재정보조의 영향

1980년대에 들어오면서 정부는 사회복지관 사업에 대한 제도화를 실시하였다. 첫 번째로 제도화 한 것은 1983년 5월 사회복지사업법 개정을 통하여 사회복지사업법 제3조 사회복지사업 안에 사회복지관이라는 항목을 추가한 점이다. 둘째는 1986년 사회복지관 운영 등 국고보조사업지침 수립한 점이다. 셋째는 1988년 주택건설촉진법 등에 의해 저소득층 영구임대아파트 건립 시 일정 규모의 사회복지관 건립을 의무화한 점이다. 넷째는 1989년에 사회복지관 설치운영규정 제정과 사회복지법인 한국사회복지관협회 설립이 된 점이다. 다섯째는 1992년 재가복지봉사센터 설치된 점이다. 여섯째는 사회복지관 평가(한국사회복지관협회, 2015, p.38)가 실시되었다는 점이다.

이상과 같이 1989년 「사회복지관 설치·운영규정」이 발표되면서 사회복지관이 발전해 나가는 데 가장 큰 전환점이 되었다. 「사회복지관 설치·운영규정」은 비록 독립된 법은 아니라 할지라도 일단 사회복지관 설치·운영에 큰 전환점을 가져왔다. 따라서 1989년 당시 태화복지관을 비롯한 30여개의 비슷한 사업을 수행하던 사회관, 복지관이 법에서 제시한 사회복지관이라는 명칭으로 다시 변경되는 전환점이 되었다.

### 3. 국가와 민간의 주요 역할의 변화

1921년 미국 남감리회 마이어즈 선교사에 의해 우리나라에 최초로 설립된 태화여자관(태화사회관)이 설립될 당시 우리나라는 정치 경제 사회적으로 매우 어려운 시기였다. 이렇게 매우 어려운 상황에 처해있던 우리나라에 미국 남감리회에서 파견된 여선교사들은 여성들의 교육과 모자보건을 위해 다양한 사업을 전개하여 왔다. 이들의 활동은 인천지역에서도 이어져서 해방 후 인천기독교사회관의 설립으로 이어진다.

이 장에서 다룬 2개의 지역사회복지관은 운영의 핵심 그룹이 동일하고 선교적 목적을 가졌다는 점에서 유사성이 높는데, 사례 분석에서 다음과 같은 주요 내용을 확인할 수 있었다.

첫째는 일제강점기인 1921년도 전후부터 이들 기관의 주도 인물들은 한국여성들과 아동, 노인에게 적절한 사업은 무엇이었는지 고민했다는 점이다. 기관들의 역사를 보면 동일한 프로그램만을 고집하기 보다는 시대적 상황과 사회·경제적 상황에 따라 유연하게 프로그램을 변경·확대해왔음을 할 수 있다.

둘째는 태화의 여러 기관을 운영하는데 있어서 부족한 예산을 미국 남감리회에 계속해서 서신으로 보고하고 설득하여 재정을 지원받았다는 점이다. 즉 활동의 확장과정에서 미 기독교계의 재정지원을 1980년대까지도 유지하였고, 이것이 활동의 중요한 밑받침이 되었다.

셋째는 한국에서 다양한 사업을 전개하는데 필요한 전문 인력을 발굴 영어교육을 실시했고, 초기의 관장들은 스스로 한국어를 공부 통역자 없이 의사소통이 되도록 노력했다는 점이다. 이 부분은 향후 서구 사회사업이 한국사회에 이식되면서 동시에 토착화되었다는 관점에서 후속 연구가 필요하다.



마지막으로 1980년대 초반 이후 종합사회복지관이라는 법적 근거를 가지고 운영에 대한 국고보조, 프로그램에 대한 기본 방향이 정해지면서 지역사회복지관의 운영형태는 유사성이 높은 방향으로 정리된다. 초기 자발적 지역복지 기관으로 활동할 때에는 각 기관별로 상당히 상이한 목표와 프로그램을 갖고 있었다. 예를 들어 태화사회관의 경우 초기 설립목표에 따라 여성 중심의 프로그램으로 시작하여 이후 여성들이 양육하는 아동 프로그램이 다양하게 전개되었다. 반면 인천사회관의 경우 일반 주민 대상의 계몽 성격의 프로그램이 초기 주를 이루다가 1970년대 인천에 공단이 형성되면서 주민들이 스스로 삶을 자립하고 해결하여 나아갔지만 그렇지 못한 어려운 지역이웃에게는 인천기독교사회관에서 지원이 가능한 부분을 모색하여 보건위생 사업부터 문화 활동사업 등 다양한 사업을 고민하여 펼쳐나갔고, 더불어 저소득층 계층 중 지원이 어려운 분들을 위해 지역사회욕구에 대한 조사를 실시했었다(인천기독교종합사회복지관, 2019, p.56). 이 시기의 지역주민 욕구조사의 의미는 지역주민, 지역사회의 기반으로 복지관이 운영되기 때문에 진행하였다. 또한 1975년에는 영유아 아동들의 보호와 교육을 위해 영화유치원<sup>125)</sup>을 인수하여 운영하였고 그 밖에 지역주민들과 함께 할 수 있는 바자회, 대민지원, 캠프 등 많은 활동들을 진행하며 주민들과 함께 융화되어 살아가는 삶을 추구하였다(인천기독교종합사회복지관, 2019, pp.58-60).

125) 영화초등학교는 인천 지역 최초의 근대식 교육기관으로, 기독교 선교와 여성계몽을 목적으로 설립되었다. 1912년 8월 영화학교로 정식 인가를 받았고, 1917년 영화유치원을 부설하였다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제9장

## 결론

제1절 주요 연구결과

제2절 정책적 함의



## 제 9 장    결론

### 제1절 주요 연구결과

#### 1. 아동 문제의 변화와 기관들의 대응이 갖는 함의

한국전쟁 이후 아동생활시설 중심으로 확대되어 온 한국의 사회복지서비스는 전쟁 고아의 감소 등 아동복지 수요 변화에 따라 1970년대 이후 그 양상이 지역복지 중심으로 전환되기 시작하였다. 아동양육시설과 같은 전통적 생활시설에 대한 사회적 압력은 때로 기능전환으로, 때로 종합화 등으로 모색되었는데 본 연구에서 사례로 분석한 진우원의 예처럼 이미 1970년대부터 선구적으로 사회복지관 수탁을 시도하는 기관들이 있었다. 진우원의 경우 사회복지관 수탁이 실현되지 못한 이후 아동종합복지관 건립실현을 통한 기능 확대를 꾀했지만 결과론적으로 법인과 지역사회 모두에게 성공적이었다고 평가되지는 못했다.

1980년대 중반 이후부터 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 청소년상담실, 재가복지센터 등의 시설이 확대되며(조준, 2005, p.2) 사회복지현장이 이용시설 중심으로 재편되고 행정조치가 아닌 선택으로 서비스를 소비하는 시대, 탈시설화의 압력이 확대되었다. 그럼에도 아동양육시설은 계속 필요한데, 아동학대 등 최근 사회적 관심이 집중되는 새로운 아동 문제에 적극적으로 대응하기 위한 제공 서비스의 변화는 반드시 수반되어야 할 것이다. 과거 아동양육시설은 지역사회의 유일한 복지자원이었다. 시설은 온 지역사회의 정성과 미담이 모이는 장소였고 시설의 서비스는 지역사회까지 확대, 적용되었다. 현재도 예산규모만 놓고 보면 아

동양육시설은 지역사회의 중요한 복지자산이다. 아동복지시설의 탈시설화, 기능전환에 논의에 비해 '지역사회화'에 대한 과제설정은 미흡한 편이다. 이용시설 중심의 사회복지 지형변화 속에서 생활시설이 지역 주민과의 연결고리는 상대적으로 느슨하다고 할 수 있다. 따라서 아동양육시설은 왜 이 곳에 시설이 존재하는지 그 의의에 대한 근본 질문에 답할 수 있어야 한다는 주장을 기억해야 할 것이다.

초록우산어린이재단의 사례와 같이 아동 서비스 수요 변화에 따라 새로운 서비스를 지속적으로 개발한 민간기관의 역할은 사회전체에 긍정적인 영향을 끼쳐왔다. 이 기관은 복지대상을 현장에서 직접 만나 서비스를 진행하면서, 사회 현상을 정확히 판단하고 대상아동의 구체적인 욕구(Needs)를 확인하고, 프로그램 개발 및 실천을 통해 대상의 욕구를 충족시키고자 했다. 특히 정부의 정책 변화에 발맞추어 정부 및 해당 사업을 함께 수행하는 관련 기관과 협력하고, 정기적인 회의를 통해 성공적인 성과를 거둘 수 있도록 노력했다는 점에서 민·관 협력의 중요한 모델이라 할 수 있다. 사회변화에 따라 달라지는 아동복지 요구에 민감하게 대처하기 위해 자체 실태조사, 연구, 논의 등을 진행하고, 이를 기반으로 사업의 방향을 설정하고 이에 대한 실천 체계를 마련하여 어린이재단의 사업에 적용시켰다는 점에 주목하게 된다. 나아가 새로운 정책에 대한 의견 및 아이디어를 제시함으로써 정부의 아동복지 정책에도 상당한 영향을 끼친 것으로 분석된다.

여러 사례에서 확인되는 바는 1980년대 이후 민간과 국가, 두 주체의 역할이 강해지면서 국가와 민간의 갈등이 내재화될 수 있는 위험한 시기가 지속되고 있다는 것이다. 본 연구의 분석 대상이 된 기관들을 볼 때 재원의 구성에서 국가보조금이 절대적으로 많은 점은 민간의 독립성을 훼손할 수 있다. 예를 들어 애광원의 사례를 보면 초기 애광영아원 시기에

는 제대로 역할을 수행하지 못하였다. 그럼에도 민간인 애광원은 국가에 책임을 요청하였으나 관리 감독하지 않고, 스스로 재원을 확보하려고 노력하였다. 그러나 지금은 국가의 역할이 상대적으로 훨씬 더 커지면서 독자적인 활동보다는 정부의 지침에 따라가는 상황이 되었다. 특히 법인이 운영하는 시설과 사업이 확대되면서 규모를 유지하기 위해서 국가의 보조금이 중요해졌다. 은평천사원 역시 의원철수로 인한 지원금 중단이 은평천사원에 미친 타격에서 벗어나고자 시설전환을 위해 1970년부터 매년 다양한 유형의 사업들을 논의하였다. 해를 거듭할수록 논의 내용이 좀 더 구체적이고 명료해졌으며 실효성 또한 높아졌지만, 시설전환에 필요한 재원을 마련할 수 없어서 결국은 사업을 보류할 수밖에 없었다. 그러다가 1976년 이후 은평천사원 스스로 마련한 재원과 정부의 보조금, 그리고 국민의 기부금이 모여 시설전환에서 논의되었던 여러 유형의 사업 중 장애인 사회복지 시설로 전환하게 된다.

국가의 역할, 특히 지방정부가 사회복지서비스에서 많은 역할을 맡기 시작하면서 민간과의 갈등이 극적으로 드러난 것은 충현원의 사례에서 발견된다. 원론적으로 지방자치는 주민참여민주주의를 통해 주민복지향상에 기여하는 쪽으로 작용하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 지방자치는 사회복지법인과 같은 민간사회복지조직의 발전을 위한 좋은 기회를 제공할 것이다. 그러나 현실 정치에서는 지방자치에서의 격화된 선거경쟁이 지역 분열을 낳고, 사회복지에서의 안정성과 전문성을 해치는 방향으로 작용하기도 한다는 것을 위에서 살펴본 바 있다. 정치권력에 대한 주민들의 감시와 비판이 무너지지 않도록 하는 노력이 필요한 것으로 보인다.

결국 지금은 국가와 민간이 서로 긴밀한 협조가 필요한 시기이다. 긴밀한 협조는 너무 가깝지도 않고 너무 멀지도 않게 적당한 거리를 유지하면서 각자의 독자성을 확보하는 수준에서 이루어져야 할 것이다.

## 2. 지역사회복지 기관의 역할 변화의 함의

본 연구에서 지역복지 기관의 사례로 선택한 태화종합사회복지관과 인천기독교사회복지관은 매우 긴 역사와 활동의 경험을 가진 대표적인 민간복지기관이다. 이들 기관은 여자관, 사회관, 기독교사회관 등 설립기관의 정체성을 반영한 기관명과 활동들을 이어오면서 지역을 중심으로 사회에 필요한 프로그램들을 발굴하고 운영하면서 기관 활동을 이어왔다.

이런 활동들이 1980년대에 들어오면서 정부가 사회복지관 사업에 대한 제도화를 피하자 독자적인 정체성보다는 표준화된 사업으로 중심이 옮겨지게 된다. 제도화의 과정은 우선 1983년 5월 사회복지사업법 개정을 통하여 사회복지사업법 제3조에 사회복지관이라는 항목을 추가하여 법적 근거를 마련하고, 1986년 사회복지관 운영 등 국고보조사업지침을 수립하여 재정 지원을 정규화하였다. 이후 1988년 주택건설촉진법 등에 의해 저소득층 영구임대아파트 건립 시 일정 규모의 사회복지관 건립을 의무화하면서 전국적으로 지역사회복지관이 늘게 되었고 1989년에는 사회복지관 설치운영규정 제정과 사회복지법인 한국사회복지관협회가 설립되었다. 이후 1992년 재가복지봉사센터 설치와 사회복지관 평가(한국사회복지관협회, 2015, p.38)가 실시되었다.

이상과 같이 1989년 「사회복지관 설치·운영규정」이 발표되면서 사회복지관이 발전해 나가는 데 가장 큰 전환점이 되었다. 「사회복지관 설치·운영규정」은 비록 독립된 법은 아니라 할지라도 일단 사회복지관 설치·운영에 큰 전환점을 가져왔다. 따라서 1989년 당시 태화복지관을 비롯한 30여개의 비슷한 사업을 수행하던 사회관, 복지관이 법에서 제시한 사회복지관이라는 명칭으로 다시 변경되는 전환점이 되었다.



## 제2절 정책적 함의

사회복지서비스는 구조적인 사회문제보다는 파생적인 사회문제에 대처해 나가는 서비스이다. 소득과 보건과 교육 그리고 주택 등과 같은 문제는 소득보장과 의료보장을 위한 사회보험과 공적 부조제도의 현금과 현물의 급부를 통해 해결 할 수 있지만 개인이나 집단과 가족 그리고 지역사회의 구체화된 부적응과 역기능의 문제는 전문가에 의한 직접적, 대면적서비스제공으로서 해결해야 한다. 직접적인 서비스는 경제적 욕구(needs)에 대한 집합적 대응서비스라면, 대면적서비스는 비경제적 욕구에 대한 전문적 대응서비스이다.

원론적 차원에서 보면 정부의 역할은 중심이 되어야 하며 민간부문은 정부가 그 기능을 담당할 수 없고 비효율적인 경우 이 기능을 보완하고 대체하고 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 공공부문의 복지역할이 부족한 것은 재정지출의 절대액이 부족하고 분담 내용도 재정의 사회화 원리가 바르게 실행되지 않았기 때문이다. 그러나 역사적 과정을 살펴볼 때 다양한 주체들의 역동과 환경변화에 따라 정부와 민간의 역할은 시기별로 크게 변화해왔다.

아동양육시설과 같은 전통적 생활시설에 대한 사회적 압력은 때로 기능전환으로, 때로 종합화 등으로 모색되었는데 사례 중 하나인 진우원의 경우 이미 1970년대부터 사회복지관 수탁을 시도했다는 점에서 매우 선구적이었다. 이후아동종합복지관 건립실현을 통한 기능 확대는 결과론적으로 법인과 지역사회 모두에게 성공적이었다고 보기 어렵다.

1980년대 중반 이후부터 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 청소년상담실, 재가복지센터 등의 시설이 확대되며(조준, 2005, p.2) 사회복지현장이 이용시설 중심으로 재편되고 행정조치가 아닌 선택으로 서비스

를 소비하는 시대, 탈시설화의 압력으로 아동양육시설의 ‘갈라파고스화’는 이제 남의 일이 아니다. 그럼에도 아동양육시설은 계속될 것이다. 탈시설화가 시설무용론은 아니며 필요의 동기가 변화할 뿐 지역사회에서 생활시설을 필요로 하는 욕구는 언제나 일정 부분 존재하기 때문이다. 이런 상황 하에서 진우원도 그 변화의 외중에 있는 듯하다. 단지 이 과정에서 국가와 민간이 향후 아동양육시설의 향방을 어떻게 잡고 빈틈없이 그 계획을 실행해 가는가가 중요하다. 지금이야말로 ‘종속적 대행자’가 아닌 진정한 민관 ‘파트너십’이 발휘될 때다.

또 향후 진우원을 비롯한 아동양육시설이 어떤 입장과 태도를 취해야 하는 가는 역사에 그 답이 있다. 과거 아동양육시설은 지역사회의 유일한 복지자원이었다. 시설은 온 지역사회의 정성과 미담이 모이는 장소였고 시설의 서비스는 지역사회까지 확대, 적용되었다. 현재도 예산규모만 놓고 보면 아동양육시설은 지역사회의 중요한 복지자산이다. 아동복지시설의 탈시설화, 기능전환에 논의에 비해 ‘지역사회화’에 대한 과제설정은 미흡한 편이다. 이용시설 중심의 사회복지 지형변화 속에서 생활시설이 지역 주민과의 연결고리는 상대적으로 느슨하다고 할 수 있다. 따라서 아동양육시설은 왜 이 곳에 시설이 존재하는지 그 의의에 대한 근본 질문에 답할 수 있어야 한다.

사례 분석을 통해 확인한 또 하나의 주요한 점은 민간 영역 내에서도 주된 재정주체의 변화가 있었다는 점이다. 잘 알려진 바와 같이 1950~1970년대까지 한국 사회복지 시설 운영에서 외원기관의 역할은 매우 컸다. 한국의 경제 성장에 따라 철수한 외원기관의 빈자리를 내국인들의 자발적 활동들로 메우는 것은 매우 중요한데 향후 이를 어떻게 이끌어낼 것인가는 중요한 과제이다.

한국은 해방 이후 국가정체성에 대한 혼돈과 한국전쟁으로 인한 폐허

속에서 외국인조단체의 도움을 입은 바 크다. 특히 상당수의 외원단체들은 한국전쟁이라는 사회재난으로 발생한 위급상황을 해결하기 위해 한국에 입국하였고, 한국에서 철수하기 전까지 다양한 영역에서 한국의 응급구호와 재건을 위해 활동하였다. 그리고 외원의 철수는 그동안 이들이 담당했던 사업영역을 한국사회의 그 누군가가 책임져야 함을 의미하는 것이었다.

즉, 정부와 민간의 역할 및 관계양상의 변화를 확인하기 위해서는 외원이 담당하였던 응급구호사업, 보건사회사업, 교육사업, 지역개발사업 등에서 무엇이 정부의 직제 내 재편성되었고 민간은 무엇을 담당하게 되었는지 등의 관점에서 살펴보는 것이 필요하다. 본 연구는 아동양육시설의 변화를 통해 그 관계를 살펴보았으나 추후 보건, 의료, 지역개발, 농촌계몽 등의 영역에서의 정부 조직의 발달 그리고 민간의 활동 등을 총체적인 시각에서 연구한다면 정부와 민간의 역할 변화를 보다 잘 이해할 수 있을 것이다.

은평천사원의 사례 분석 결과 시설자립과 전환 그리고 아동복지 분야에서의 성장 과정에서 장기간 주인의식을 갖고 이사의 역할을 수행해 온 기독교대한감리회, 1970년대 중후반 이후부터 지속적이고 폭발적으로 은평천사원 사업에 동참하였던 각계각층의 민간후원자 등이 존재하였음을 발견하였다. 분명 이들의 역할은 은평천사원의 현재 모습을 이루는데 매우 중요했다고 평가할 수 있었다.

우리나라 국민은 의병활동, 국채보상운동, 수재의연금, 금모으기 운동 등 국가의 위기상황에서 자발적 의사에 따라 당시 국가가 필요로 하는 그곳에 자신의 모든 능력과 자원을 내놓는 민간의 역사를 가지고 있다. 그에 비춰봤을 때 은평천사원의 이사진이나 민간후원자들이 보여준 에너지는 당시 한국사회가 고아를 포함한 불우아동의 미래에 대해 많은 관심을

갖고 있었고 이들에 대한 지원이 필요함을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 현상이 한국아동복지 분야에서 갖는 의미에 대해 미처 결론짓지 못하였으나, 만약 다른 사례에서도 반복적으로 발견된다면 이는 한국 사회복지 변천이 외원으로 대표되는 민간과 시설 그리고 정부의 관계 속에서 진행되었다는 도식을 변화시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 따라서 추후 이에 대한 후속연구가 진행되기를 기대해 본다.

복지사회는 정부의 힘만으로 이루어지는 것이 아니도 상호부조활동, 자원봉사 활동 등이 활성화되어 민간부문의 힘이 합쳐져야 하며 민과 관의 협조와, 민과 민의 협력이 있어야 한다고 본다(박송규, 2009, pp.5-12). “가족과 이웃 그리고 지역과 국가”로 연결되는 기초 위에서 복지 공동체가 이룩되도록 하고 아동과 노인 그리고 장애인등 취약계층과 절대 빈곤층이 보호가 되도록 하며, 공공 부문의 적극적인 지원이 필요하다. 민간의 기부금조성과 자원봉사를 촉진하고, 종교단체나 비영리단체의 자발적인 참여를 유도하고 민간부문과 유기적 협력 체제를 강화하고 보다 실효성 있는 복지효과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

또 하나 법적 제도화가 한편으로는 지역복지기관 운영의 재정적·법적 뒷받침이 되어 지역사회복지가 크게 확장된 변곡점인 것이 확인된 한편 지방자치제 이후 민-관의 갈등으로 자율성의 문제 역시 발견되었기에 이에 대한 향후 법적 보완이 요청된다. 사례로 다룬 광주 충현원이 대표적인 예이다. 충현원이 어려움에 처한 불가항력적인 상황전개는 광주광역시 도시팽창에 따른 서구의 분구로부터 시작되었다. 1995년 이전에는 동일한 서구에 속했던 사업장들이 자치구를 달리해서 충현원은 남구에 속하고, 호남종합사회복지관은 서구에 위치하는 상황이 되었다. 복지행정에서 구 단위의 소지역주의가 나타날 개연성이 있는데, 앞에서 살펴 본 호남종합사회복지관 폐지사건에서 보듯, 현실로 나타났던 것이다. 정치

에서 뿐 만 아니라 복지행정에서도 이러한 소지역주의의 폐쇄성이 보이며, 이는 보다 넓은 지역 단위에서의 지역복지 실현을 어렵게 만든다. 광역자치단체의 조정 역할이 기대되는 부분이다. 또 하나 충현원이 어려움에 처한 여건은 1991년에 재개된 지방자치라고 할 수 있다. 원론적으로 지방자치는 주민참여민주주의를 통해 주민복지향상에 기여하는 쪽으로 작용하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 지방자치는 사회복지법인과 같은 민간사회복지조직의 발전을 위한 좋은 기회를 제공할 것이다. 그러나 현실 정치에서는 지방자치에서의 격화된 선거경쟁이 지역 분열을 낳고, 사회복지에서의 안정성과 전문성을 해치는 방향으로 작용하기도 한다는 것을 위에서 살펴본 바 있다. 정치권력에 대한 주민들의 감시와 비판이 무너지지 않도록 하는 노력이 필요한 것으로 보인다.

사회복지가 가족역할, 이웃 간의 상부상조가 상대적으로 강조되고 중요한 현 시점에서는 민간부문의 적극적 참여를 하게하여 복지의 담당주체가 다원화되는 것이 필요하다. 민간부문영역에 전적으로 맡기는 것이 아니고 서비스의 제공은 민간부문에서 담당하며 그 비용은 공공부문에서 지원하고 참여의 필요 동기를 부여하면 민간부문영역의 복지역할 내실화를 기대 할 수 있을 것이다.





## 〈단행본 및 연구논문〉

- 감정기·최원규·진재문. (2010). **사회복지의 역사**. 나남.
- 강만춘. (1972). 지역사회복지관 . 한국사회복지협의회, 사회복지연감. 서울: 한국사회복지협의회.
- 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지. (2007). **사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제-국가·시장·비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식**. 한국보건사회연구원.
- 경상남도사편찬위원회. (2020). **慶尙南道史 5권**. 창원: 경상남도.
- 경상남도사회복지협의회. (2009). **慶南社會福祉六十年史**. 경남사회복지협의회: 창원.
- 구자현. (1970, 1984). **韓國社會福祉史**. 서울: 홍익재.
- 국립소록도병원. (1996). **소록도 80년사**.
- 권태룡. (1992). 인터뷰-건강한 가정이 건강한 사회를 만듭니다. -한국어린이재단 차운근 회장. **통일한국, 101**, 84-87.
- 권혁선. (1989). 어린이찾아주기 종합센터 업무 평가. **동광, 86**, 41-68.
- 권혁철. (1998). 불우이웃 결연사업 관리의 효율화를 위한 행정. **동광, 95**, 74-133.
- 기독교대백과사전편찬위원회. (1981). **기독교대백과사전 제2권**. 기독교문사.
- 기독교대백과사전편찬위원회. (1984). **기독교대백과사전 제11권**. 기독교문사.
- 김경희. (1985). Fountain House에서 3주간 훈련을 마치고. **이웃, 10**, 3-7.
- 김경희. (1992). **이웃, 48**. 사업보고. 7.
- 김덕준. (1972). 논단 가족복지사업에 대하여. **동광, 58**, 8-14.
- 김민지. (2010). 가정위탁제도에 관한 법적 고찰 - 위탁부모의 법적지위를 중심으로 -. **가족법연구, 24(2)**, 167-210.
- 김범수·신원우. (2019). **지역사회복지론**. 경기: 공동체.

- 김범수. (2010). 지역사회복지의 중심축이 되는 기관단체에 관한 연구. **한국지방정부학회 학술대회자료집**, 206-230.
- 김범수. (2019). **초창기 사회복지인물사**. 경기: 공동체.
- 김봉현. (1981). 국내결연사업의 현황과 추진방향-정부주도 불우아동 결연사업을 중심으로. **동광**, 78, 32-41.
- 김성철. (2020). 인천기독교종합사회복지관의 역사를 통해 본 지역사회복지관 사업에서의 국가와 민간의 역할 변화. **한국사회복지역사학회 추계학술대회 자료집: 민간 사회복지조직의 역사를 통해 본 사회복지서비스에서의 국가와 민간의 역할 변화**. 27-57.
- 김승의. (1982). 불우아동 국내결연사업의 실태 및 전망-시설아동 결연사업을 중심으로. **동광**, 79, 46-54.
- 김아람. (2011). 5·16군정기 사회정책-아동복지와 부랑아 대책의 성격. **역사와 현실**, 82, 329-365.
- 김영자. (1972). 아동복지의 방향. **동광**, 59, 5-10.
- 김영중. (2003a). 한국 사회복지에서의 공공과 민간 부문의 협력체계. **한국사회복지학회 2003년 춘계학술대회 자료집**. 163-188.
- 김영중. (2003b). 한국 사회복지조직의 형성 과정에 관한 역사적 연구: 1950~70년대 부산지역을 중심으로. **한국사회복지행정학**, 5(3), 31-62.
- 김영중. (2017). 우리나라 '사회복지' 전달체계와 담론적 작용. **한국사회복지학**, 69(1), 175-197.
- 김영중. (2020). 사회복지의 민간·공공 역할분담. 역사적 전개와 과제. **한국사회복지역사학회·한국보건사회연구원 2020년 춘계공동학술대회 자료집**. 5-16.
- 김영중. (2021). 피란수도 부산의 고아원과 고아의 삶 - 한국 사회복지의 제도적 시원(始原)에 관한 연구 -. **항도부산**, 41, 75-116.
- 김익자. (2011). 사회사업에서 사회복지로 그리고 지역공동체 주체로 변천해가는 아동양육시설. **2011 한·일 아동복지세미나 자료집**. 서울: 한국아동복지협회. 별지.



- 김조설. (2017). 한국 복지정책형성의 역사. 인간과 복지.
- 김주리. (2010). 1940년대 향린원(香隣園)에 대한 두 개의 시선. **현대소설연구**, 41(41), 69-102.
- 김진욱. (2005). 한국 복지혼합의 구조: 2000년도 지출추계를 중심으로. **사회보장연구**, 21(3), 23-54.
- 김진욱. (2007). 한국 사회서비스의 공사역할분담 개혁방안에 관한 연구 - 공공 책임성강화를 전제로 한 공사혼합모델을 중심으로 -. **사회복지정책**, 31, 177-210.
- 김진욱. (2013). 한국 복지국가 10년(2000~2010). 복지혼합 지출구조의 변화와 그 함의. 한국사회복지정책학회 2013 춘계학술대회 발표논문집. 3-8.
- 김태성·성경룡. (1993). **복지국가론**. 나남.
- 김학묵. (1985). 전제국호사업과 적십자사의 활약. **계간 아산**. 통권 30호.
- 김형모. (2003). 한국 아동학대 예방정책의 향후 과제. **아동권리연구**, 7(3), 1-28.
- 김홍수. (2005). 한국전쟁 시기 기독교 외원단체의 구호활동. **한국기독교와 역사**, (23), 97-124.
- 노충래, 허수연. (2015). **홀트60년. 새로운 도약**. 홀트아동복지회.
- 동광 좌담. (1981). 축복의 비결은 함께 나눔으로서-불우아동결연사업을 위한 좌담. **동광**, 77, 23-27.
- 류소영. (2017). **아동·청소년복지**. 서울역사편찬원. 서울사회복지사 3.
- 류혜량. (2016). 박순이선생의 생명존중사상과 충현원 정신에 관한 역사적 고찰. 한국사회복지지역사연구회. **복지선구자 최홍중 목사사 원장의 생애와 활동(사회복지지역사연구회 제2회 세미나자료집)**. 5-24.
- 류혜량. (2018). 박순이 선생의 삶과 생명존중사상: 충현원의 설립과 역할을 중심으로. **사회복지지역사연구**, 1(1). 106-132.
- 박광덕. (1997). 사회복지공급체계의 공사역할분담 모형정립. **한국행정학보**, 3-4. 169-182.
- 박금식. (2020). 부산지역 아동양육시설 현황 및 기능개편 방향. **부산여성가족 Brief**, (43). 1-8.

- 박소연. (1987). **물신신고 태평양을 건널거나 1부: 진우도**. 서울: 도서출판 흔계래.
- 박송규. (2009). **세계화와 정부 및 민간의 복지역할 분담**. 법제처
- 박정란. (2020). 진우원의 역사-단절과 연결. **한국사회복지역사학회 추계학술대회 자료집: 민간 사회복지조직의 역사를 통해 본 사회복지서비스에서의 국가와 민간의 역할 변화**. 103-124.
- 박정란. (2021). 일제강점기 감화사업의 성격과 영향에 관한 연구. **청소년복지**. 23(3).
- 방수원. (1940). 아이는 天使와 같다. -殉教者와같은 높고 깨끗한 그의 눈물겨운 記錄. **三千里**, 12(10), 154-163.
- 방수원. (1941). 「집 없는 天使」의 樂園 香隣園生活記. **三千里**, 13(6), 162-166.
- 백종만. (1994). **사회복지서비스에서 국가와 민간간의 역할분담유형 개발과 적용에 관한 연구**. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 보건복지70년사편찬위원회. (2015). **장애인복지. 보건복지 70년사**. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부, 경남사회복지교육원. (1995). **1995 아동위원반**. 마산: 경남사회복지교육원.
- 서울역사박물관 유물관리과. (2011). 서울시립삼성직업보도원 개원식. 서울. **폐허를 딛고 재건으로 I: 1957-1963**. 파주: 시월. [https://museum.seoul.go.kr/archive/archiveNew/NR\\_archiveList.do](https://museum.seoul.go.kr/archive/archiveNew/NR_archiveList.do)에서 2020.12.28. 인출
- 서울역사편찬원. (2017a). **꿈을 만든 사람들 희망이 된 아이들**. 서울역사편찬원.
- 서울역사편찬원. (2017b). **서울사회복지사(1-3권)**. 서울역사편찬원.
- 석재은. (2008). 한국 장기요양서비스의 복지통합: OECD국가들과의 비교적 접근. **사회보장연구**, 24(4), 197-228.
- 소현숙. (2007). 경계에 선 고아들- 고아문제를 통해 본 일제시기 사회사업과 공공성. **사회와 역사**, 73, 107-114
- 소현숙. (2008). 황국신민'으로 부름 받은 '집 없는 천사들': 역사 자료로서의 영화 <집 없는 천사>. **역사비평**, 82, 484-494.
- 신동면. (2001). 한국의 복지통합에 관한 연구. **한국사회복지학**, 45, 220-249.

- 신용규. (2020). 사회복지관의 과거와 현재 그리고 미래. **경북사회복지관협회 직  
원역량 강화교육자료**. 한국사회복지관협회.
- 안신영. (1971). **태화기독교사회관 50년사**. 서울: 태화기독교사회관.
- 양난주. (2010). 한국 사회서비스의 변화. **한국사회복지학**, 62(4), 79-102.
- 양주삼 편. (1930). **조선남감리교회회삼십년기념보**. 조선남감리회전도국.
- 어린이재단 60년사 편찬위원회. (2010). **한국사회복지 60년 그리고 어린이재단  
60년 : 1948-2008(기록편)**. 어린이재단.
- 어린이재단 70년사 편찬위원회. (2019). **아이들이 행복한 세상을 위해 : 초록우  
산 어린이재단 70년사 ; 1948~2018**. 초록우산 어린이재단.
- 오정수. (2005). 아동복지시설 다기능화와 역할. 제 30회 한국아동복지시설 최  
고경영인 세미나: 지방분권화와 아동복지 정책방향. **한국아동복지연합회**.  
113-131.
- 위동하. (2002). **養育施設『眞友園』에 關한 年代別 分析 研究**. 인제대학교 석사학  
위 청구논문.
- 유호선. (2007). 독일과 일본의 장기요양보험제도하의 재가서비스공급체계에 대  
한 복지혼합(welfare mix) 분석- 역사 제도주의관점에서. **사회보장연구**,  
23(3), 201-236.
- 윤남식. (2020). 애광원의 역사를 통해 본 아동복지시설의 변화 양상. 민간 사회  
복지조직의 역사를 통해 본 사회복지서비스에서의 국가와 민간의 역할 변  
화(**한국사회복지역사학회·한국보건사회연구원 추계공동학술대회 자료집**).  
151-177.
- 윤정옥. (1988). **산초의 씨름 : 윤성렬목사일대기**. 지식산업사.
- 윤채빈·한길자·남은영·박수정. (2020). 텔파이 기법을 통한 인천광역시 노인  
복지정책 개선 연구. **인문사회** 21, 11(1), 651-664
- 이덕주. (1991). **한국감리교회 여성교회의 역사**. 기독교대한감리회 여성교회 전  
국연합회.
- 이덕주. (1993). **태화기독교사회복지관의 역사. 1921-1993**. 태화기독교사회복  
지관.

- 이덕주. (1997). **태화이야기**. 감리교 태화복지재단 태화기독교사회복지관.
- 이미영. (2016). 빈곤아동 지원제도 개선방안에 관한 고찰. **사회복지법제연구**, 7(1). 3-25.
- 이민선. (2018). **소년들의 섬**. 서울: 생각나눔.
- 이방현·이방원·양옥경. (2013). 일제후기 한국 사회복지 활동에 대한 기초연구 (1932-1945). **한국사회복지학회 학술대회 자료집**.
- 이배근. (1993). 아동학대의 실태와 예방대책에 관한 연구. **동광**, 90, 35-75.
- 이배근. (2017). 기독교아동복지회의 원조와 한국어린이재단 설립. **꿈을 만든 사람들. 희망이 된 아이들**. 서울역사편찬원.
- 이배근·백순호. (1986). 한국어린이재단 사회복지관 모델 개발. **동광**, 83, 22-44.
- 이성덕. (1969). 한국의 외원민간 단체의 실태. **사회사업**, 4, 25-50.
- 이영환. (1998). 미군정기의 구호정책. 하상락 편. **한국사회복지사론(중판)**. 서울: 박영사. 423-466.
- 이예주. (2016). **전후 한국 감리교회의 전쟁미망인 구호사업에 관한 연구**. 감리교신학대학원 대학원 교회사 전공 석사학위논문. <http://www.riss.kr/link?id=T14464179>에서 2020.12.22. 인출
- 이원삼. (1996). **이슬람을 알아**. 대한무역투자진흥공사 '96년 하반기 중동지역 연구자료.
- 이재현. (1980). 사회복지관에서는 무슨 일을 하나?. **동광**, 75, 42-43.
- 이정덕. (1974). 우리나라 아동복지사업의 현황과 미래. **동국대학교논문집**, 13, 433-461.
- 이태영. (1975). 80년대를 향한 아동복지사업. **동광**, 69, 23-27
- 이혜경. (1993). 경제성장과 아동복지정책의 변용. **한국아동복지학**, 1, 199-223
- 이혜경. (2002). 한국 사회복지 서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망. **사회복지공동모금회 창립 4주년 기념 심포지움 자료집**. 서울: 사회복지공동모금회, 3-26.
- 이효인. (2010). <집없는 천사>와 <미가헤리의 탐みかへの塔>의 비교 연구. **영**

- 화연구, 44, 251-279.
- 인천기독교종합사회복지관. (2019). **70년 발자취. 빛나는 내일**. 인천: 인천기독교종합사회복지관.
- 인천기독교종합사회복지관. (2019). **개관 70주년 기념집**.
- 임성은·황주희·이민경·강지원·조영림·김형모·안동현·정선영·손병덕. (2019). **아동복지시설 기능 전환을 위한 운영 모델 개발 연구**. 세종: 보건사회연구원
- 전봉운. (1977). 국내결연사업의 문제점 및 대책. **동광**, 72, 17-21.
- 정익중·유정아·안은미·이민주·남성희. (2018). '실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률' 운영에 대한 탐색적 연구-실종담당경찰관의 초점집단면접. **비판사회정책**, 59, 415-454.
- 정준영. (2013). 한센병자·결핵환자의 아버지 최홍중·이용교 편. **한국사회복지를 개척한 인물**. 광주: 광주대학교 출판부. 85-100.
- 정진자. (1968). 한국아동복지를 위한 아동탁아사업의 소고. 이화여자대학교 사회사업학과. **사회사업**, 3, 5-28
- 조규환·송경은·김승길·탁연택·김명우·김인숙, ... 부청하. (2017). **꿈을 만든 사람들. 희망이 된 아이들**. 서울:서울역사편찬원.
- 조규환. (2012). **볼런티어에서 프런티어로**. 서울:인간과 복지.
- 조성은·이방현·고경환·김수진·김희성·안수란, ... 최원규·최요한·김재현. (2019). **한국 사회보장제도의 역사적 변화 과정과 미래 발전 방향**. 한국보건사회연구원.
- 조용남. (2015). 드림스타드 정책추진 과정 연구. **아동과 권리**, 19(3), 389-422.
- 조준. (2005). **사회복지사업에서 공공 및 민간 부문의 역할분담모형과 실제 공급 방식에 관한 연구**. 박사학위논문. 동신대학교 대학원.
- 조흥식. (1996). 해방 50년과 남한의 공공복지. **한국사회복지학연구회 편. 상황과 복지, 창간호**. 인간과 복지.
- 주은선. (2016). 복지공급주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한 정책 패러다임 검토: 이념과 쟁점. **사회보장연구**, 32-3. 175-202.

- 차홍봉. (2011). 한국아동복지 60년과 아동복지의 과제. 2011 한·일 아동복지 세미나 자료집. 서울: 한국아동복지협회. 9-23.
- 초록우산어린이재단. (2019). 아이들이 행복한 세상을 위해. 초록우산 어린이재단 70년사. 1948-2018. 초록우산어린이재단.
- 최옥채. (2018). <동광>에 비친 1980-2010년대 한국 아동복지의 전개-사회사 관점 중심으로-. 동광, 113, 60-103.
- 최원규. (1998). 초기 사회사업 개념 형성에 미친 외원단체 활동의 영향-〈카나다 유니테리안 봉사회를 중심으로〉-. 사회복지연구, 11, 161-203.
- 최원규. (1996). 외국민간원조단체의 활동과 한국사회사업발전에 미친영향. 서울대학교 박사학위논문. <http://www.riss.kr/link?id=T10341>에서 2020. 12.11. 인출
- 최은영. (2006). 사회복지서비스의 정책적 쟁점. 한국의 사회복지서비스 쟁점 및 발전전략. 한국보건사회연구원. 80-124.
- 최종도. (1975). 불량아동을 위한 결연사업 -지역사회자원 동원문제에 관련하여-. 동광, 69, 32-38.
- 카바40년사 편찬위원회. (1995). 외원사회사업기관활동사-외국민간원조기관한국연합회 40년사-. 서울: 흥익제.
- 표갑수. (1993). 아동학대의 원인론과 대처방안. 한국아동복지학, 1, 156-177.
- 한국기독교 역사연구소. (1991). 한국 기독교와 역사.
- 한국사회복지관협회. (2015). 사회복지관 백서.
- 한국사회복지부산시연합회. (1964). 후생시설현황표.
- 한국사회복지협의회. (1972). 한국사회복지연감.
- 한국어린이재단. (1986). 한국어린이재단 CCF 38년사: 사랑은 국경을 넘어. 한국어린이재단.
- 한인영. (2000). 학대 예방과 치료를 위한 아동보호서비스 수행방안 모색-아동 학대예방센터를 중심으로. 동광, 97, 5-51.
- 함충범. (2018). 식민지 조선영화 속 실존 인물의 표상 -1940년대 초 상영된 현존 극영화를 중심으로-. 동북아연구, 33(2), 125-152.

- 허남순. (2014). 한국 아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법의 의미와 과제. **동광**, 109, 3-24.
- 홍경준. (1999). **한국의 사회복지체제 연구**. 나남.
- 홍재기. (2013). 의료를 통한 복지실천가 우월순. 이용교 편. **한국사회복지를 개척한 인물**. 광주: 광주대학교 출판부. 23-36.
- 홍종욱. (1977). 아동복지정책. **동광**, 71, 4-13
- 황미숙. (2014). **내한 미국감리교회 선교사들의 사회복지사업 연구1885-1960**. 목원대학교 대학원 신학과 박사학위논문. <http://www.riss.kr/link?id=T13671650>에서 20.12.11.인출
- 황미숙. (2019). 한국 전쟁과 구호활동:감리교의 구호활동을 중심으로. **한국기독교문화연구**, 11, 31-63.
- 菊池正治. (1994). 日本近代社会史ノート(一)-帝国主義の形成と感化救済事業-. **九州龍谷短期大学紀要**, 40, 1-45.
- 金子光一. (2009). イギリスの児童福祉領域における国家責任主義への移行過程－福祉サービスの多元化の倫理的背景－. **東洋大学社会福祉研究**, 2, 42-53.
- 内本充統. (2018). 書評 “社会的養護の歴史的変遷-制度・政策・展望-”. **和顔愛語**, 47, 9-11.
- 李善惠. (2014). **賀川豊彦の社会福祉実践・思想が韓国に及ぼした影響に関する研究**. 同志社大学大学院社会学研究科博士学位論文.
- 朴貞蘭. (2007). **韓国社会事業史-成立と展開-**. 京都ミネルヴァ書房.
- 方洙源. 村岡花子 編. (1943). **家なき天使**. 東京: 那珂書店.
- 山田佳子. (2015). 崔貞熙「天脈」の創作過程を検証する. 国際地域研究論集. **JISRD**, 6(6), 73-80.
- 山田美香. (2010). 日本植民地下台湾・朝鮮における少年保護. **人間文化研究**, 13, 26-38.
- 三浦文夫. (1989). **社会福祉政策研究-社会福祉経営学ノート**. 東京: 全国社会福祉協議會.

施設入所児の「意見表明」を支援 堺に団体設立. (2020.5.25.). **朝日新聞**. <https://www.asahi.com/articles/ASN5S73XFN58PPTB00G.html>에서 2020.12.5. 인출.

新たな社会的養育の在り方に関する検討会. (2017.7.31.). 新しい社会的養育ビジョン. <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Ko-youkintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173206.pdf> 에서 2020.11.20. 인출.

新たな社会的養育の在り方に関する検討会. (2017.7.31.). 新しい社会的養育ビジョン. <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Ko-youkintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173206.pdf>에서 2020.11.20. 인출.

日本財団. (2020.1.27.). 津崎哲雄氏インタビュー・「ガラパゴス化を超えて——日本における児童ソーシャルワークの確立へ」.<シリーズ・児童福祉の新时代へ その3>. <https://happy-yurikago.net/2020/01/5895/>에서 2020.11.3. 인출.

朝日新聞. (2020.5.25.). 施設入所児の「意見表明」を支援 堺に団体設立. <https://www.asahi.com/articles/ASN5S73XFN58PPTB00G.html>에서 2020.12.5. 인출.

浅井春夫. (2001). 措置制度と公的責任論—保育 児童福祉分野での論争整理を中心に. **立教大学コミュニティ福祉学部紀要**. (3). 1-21.

金子光一. (2009). イギリスの児童福祉領域における国家責任主義への移行過程—福祉サービスの多元化の倫理的背景—, **東洋大学社会福祉研究**, 2, 42-53.

Ascoli U. and Raci C. (eds.). (2002). *Dilemmas of the Welfare Mix*. Kluwer Academy Plenum Publishers.

Billings' Letter to Billingsley. Dec.9. 1954.

Chaffin. A. B. (1938). *Fifty Years of Light. Woman's Foreign Missionary Society of the Methodist Episcopal Church*. Seoul.



- Dodson. Mary L (1952). *Half a life time in Korea*. Texas: The Maylor Company.
- Gidron. B., Kramer. R. and Salamon L. M., eds. (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. Jossey-Bass Publishers.
- Gough I. and Kim J. W. (2000). Welfare Regime: On adapting the framework to developing countries. University of Bath. *SPDC workingpaper*. <http://dl.nanet.go.kr/viewer3/jsp/install.jsp>에서 2020.11.15. 인출
- John Joseph Theis. (n.d.). *Angels Haven Start*. 미간행자료.
- Kim. Suyoung. (2011). *The Politics of Struggle in an State-Civil Society Partnership: A case Study of a South Korean Workfare Partnership Programme*. Department of Social Policy. London School of Economics. Ph. D. Thesis.
- KMCOR. (1970.10.15.). KMCOR COMMITTEE MEETING.
- Kramer. R. M. (1981). *Voluntary Agencies In the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Lundstrom. T. and Svedberg. L. (2003). The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State- The Case of Sweden-. *International Social Policy*, 32(2), 217-238.
- M. Billingsley. *Taiwha Community Center*. WMC. 1934-35.
- MCOR. (1970.3.10.). J. Harry Haines 서신.
- MCOR. (1970.5.22.). J. Harry Haines 서신.
- MCOR. (n.d.). *MCOR의 목적과 정책*.
- Oliver's Letter to Billingsley. Dec.11. 1947.
- Pyun, Y. T. (1934. Dec). Miss Mamie D. Myers. KMF
- Salamon L. M. and Anheier H. K.. (1996). Social Origins of Civil Society. Johns Hopkins University. *Institute for Policy Studies*.

Working Paper.

Salamon. L. M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Washington D.C. Johns Hopkins University Press.

Shin Dong-Myeon. (2000). The Recent Development of Welfare System in Korea: Transition to a Welfare State from a Welfare Society? **사회보장연구**, 16(2), 187-210.

Skinner. J. and Robinson. C. (1988). Who cares? Women at work in social services. Coyle. A. and Skinner. J. (ed.). *Women and Work: Positive action for change. Macmillan Education, 15(36)*.

Snyder's Letter to F.T. Cartwright. Sep.2. 1946.

Stewart. R. (1957). 「어린이건강부」.

Stewart. R. (1958). 「어린이건강부」.

Stewart. R. (1959). 「어린이건강부」.

Stewart. R. (1960). 「어린이건강부」.

Stewart. R. (1961). 「어린이건강부」.

Stewart. R. (1967). 「어린이건강부」.

Taiwha Christian Social Center. Dec.1. 1965.

Titmuss. R. M. (1970). *The Gift Relationship. George Allen and Unwin*.

UMC. (1972). *UMCOR(1955-1972)/kmc(1959-1963)*.

United Methodist Committee on Overseas Relief. *UMCOR's History*. Retrieved from <https://umcmission.org/umcor-our-history/> 2021. 2.23.

Wikipedia. 賀川豊彦 ; Hunter. Allan Armstrong (1939). *Three trumpets sound : Kagawa. Gandhi*. Schweitzer. Association Press. <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%B3%80%E5%B7%9D%E8%B1%8A%E5%BD%A6>에서 2020.11.3. 인출.

William H. Beveridge. (1948). *Voluntary Action: A Report on Methods*

*of Social Advance. Routledge: London.* 2014년 2판.

〈웹자료 및 신문기사〉

- 가정신문. (1946.6.16.). **불우여성선도 위해서 향린원에서 更生寮 설치.** <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00076757050>에서 2021.3.4. 인출.
- 가정신문. (1946.8.7.). **廢娼에 努力.** <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00076758157>에서 2021.3.4. 인출.
- 강치영. (1955.8.21.). 경향신문. **孤兒의 樂園 「眞友島」.** <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1955082100329203011&editNo=1&printCount=1&publishDate=1955-08-21&officeId=00032&pageNo=3&printNo=2979&publishType=00020>에서 2021.3.4. 인출.
- 거제해양관광개발공사 홈페이지. (n.d.). **포로수용소의 역사.** <https://www.gmdc.co.kr>에서 2020.11.1. 인출
- 경향신문. (1947.2.2.). **孤兒救濟事業 檢討 座談會.** <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1947020200329202002&editNo=1&printCount=1&publishDate=1947-02-02&officeId=00032&pageNo=2&printNo=102&publishType=00020>에서 2021.3.4. 인출.
- 경향신문. (1947.2.2.). **孤兒救濟事業檢討座談會.** <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1947020200329202002&editNo=1&printCount=1&publishDate=1947-02-02&officeId=00032&pageNo=2&printNo=102&publishType=00020>에서 2021.3.4. 인출.
- 경향신문. (1957.11.7.). **밥도 짓고 물도 끓이는 等 漢江에 太陽爐를 展示.** <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1957110700329102004&editNo=1&printCount=1&publishDate=1957-11-07&officeId=00032&pageNo=2&printNo=3786&publishType=00010>

에서 2021.3.4. 인출.

경향신문. (1973.7.20.). **사회복지모금회 기능마비**. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?publishDate=1973-07-20&officeId=00032&pageNo=1#>에서 2021.3.4. 인출.

경향신문. (1977.8.26.). **계룡산 74세 老人이 손수 만든 플라스틱 물신 신고 팔당유원지~國立묘지 앞 40km를 8시간만에 走破**. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1977082600329207014&editNo=2&printCount=1&publishDate=1977-08-26&officeId=00032&pageNo=7&printNo=9819&publishType=00020>에서 2021.3.4. 인출.

국제신문. (1992.10.24.). **봉사인생(35) 사회복지법인 진우원장 魏濟河씨**. <http://pdf-view1.kookje.co.kr:9000/newspaper/1992/10/24?pageNo=01#>에서 2020.12.28. 인출.

김원식. (1954.12.11.). **香隣園印象記(上) 民主體制로 유지되는 자라나는 兒童民主市**. 마산일보. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CN-TS-00112986928>에서 2020.12.28. 인출.

김원식. (1954.12.17.). **香隣園印象記(下) 『民主市』의 노래」그대로 自立成長에 榮光있으라**. 마산일보. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00112986966>에서 2020.12.28. 인출.

김유경. (2013.12.6.). **[사람속으로] 사회복지 헌신 애국지사 위제하 선생**. 경남신문. <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1094096>에서 2021.3.4. 인출.

김해 어린이종합복지센터 건립. **국제신문**. (1998.12.11.). <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=19981211.01025255061>에서 2020.12.28. 인출.

네이버 지식백과. (n.d.). 4H클럽. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=812967&cid=43133&categoryId=43133> 2020.12.20. 인출.

대우조선해양 홈페이지 (n.d.). **기업소개**. <https://www.dsme.co.kr>에서 2020.

## 11.1. 인출.

동아일보. (1921.3.25.). <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?publishDate=1921-03-25&officeId=00020&pageNo=1>에서 2020.4.1. 인출.

## 0.4.1. 인출.

동아일보. (1923.4.1.). <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?publishDate=1923-04-01&officeId=00020&pageNo=1>에서 2020.4.1. 인출.

## 1. 인출.

동아일보. (1928.1.8.). **동북지방**. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1928010800209204023&editNo=1&printCount=1&publishDate=1928-01-08&officeId=00020&pageNo=4&printNo=2644&publishType=00020>에서 인출.

동아일보. (1948.12.1.). **樂土建設의 첫걸음**. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1948120100209202010&editNo=1&printCount=1&publishDate=1948-12-01&officeId=00020&pageNo=2&printNo=7761&publishType=00020>에서 인출.

두산백과. (2020). <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1147448&cid=40942&categoryId=39766>에서 2020.12.13. 인출.

드림스타트 홈페이지. (n.d.) **지원과정 사업소개**. [https://www.dreamstart.go.kr/contents/sub01\\_03\\_01.asp](https://www.dreamstart.go.kr/contents/sub01_03_01.asp)에서 2021.2.28. 인출.

매일경제. (1973.5.24.). **太陽熱 취사난방에 利用 山林廳 현상공募서 方洙源씨 當選**. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1973052400099207015&editNo=1&printCount=1&publishDate=1973-05-24&officeId=00009&pageNo=7&printNo=2221&publishType=00020>에서 2020.12.28. 인출.

매일신보. (1941.11.1.). **銃後社會事業施設의이모저모-사랑스런 참마음으로 아들 딸 같이 養育-②保育事業 香隣園篇**. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095110419>에서 2020.12.28. 인출

매일신보. (1941.2.5.). **집 없는 天使 ~ 들에 膳物 - 香隣園에 二萬坪 果樹園과 石**

- 造建物を 寄贈 - 金在衡氏の 特志에 孤兒들 感激- 香隣團長 方洙源氏. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095066800>에서 2020.12.28. 인출.
- 매일신보. (1941.11.1.). 銃後社會事業施設의 이모저모: 사랑스런참마음으로 아들딸 가치 養育. ②保育事業-향린원 篇.
- 매일신보. (1942.2.1.). 逆境에서 光明에 希望의 新天地 開拓-香隣團兒 卅五名이 濟州島 開發隊로. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095123436> 에서 2020.5.20. 인출.
- 매일신보. (1943.1.28.). 各種社會事業團體를 漸次公營키로 決定-먼저 香隣園以下三團體를 引繼. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095165864>에서 2020.5.20. 인출.
- 매일신보. (1943.6.26.). 堂堂産業戰士로 香隣團兒五少年의 更生美談. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095183490>에서 2020.12.28. 인출.
- 매일신보. (1943.7.18.). 香隣團兒들「플」修理提供. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095186096>에서 2020.12.28. 인출.
- 매일신보. (1944.5.16.). 香隣院과彌築道場에 助成金을 交附. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00095212281>에서 2020.5.20. 인출.
- 문선화. (1995). 소년소녀가장세대 아동들의 복지증진 방안. **한국아동복지학**. (3). 85-106.
- 문순영. (2005). 한국의 민간 비영리 사회복지부문에 대한 이해. 한국학술정보(주).
- 미군정청. (1945). 태평양미국육군총사령부 포고 제1호(1945.9.7.). 국가기록원.
- 민중일보. (1946.1.15.). 三十箇團體에 許可狀交附. 社會事業團體申請하라. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00063303129>에서 2020.12.28. 인출.
- 부산일보. (1957.11.4.). 모래섬위에. <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=19571104000037>에서 2020.12.28. 인출.

- 부산일보. (1959.12.16.). **삼킨 孤兒院**. <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=19591216000122>에서 2020.11.5. 인출.
- 부산일보. (1986.1.7.). **고아代父 40년**. <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=19860107000260> 에서 2020.12.28. 인출.
- 부산일보. (1988.10.24.). **[사통팔달]외로움 달래는 孤兒의 合唱 進永 眞友園**. <http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=19880831000204>에서 2021.3.4. 인출.
- 부인신문. (1947.7.1.). **香隣園을 찾아서. 父母를 모르는 어린이 演영은 二歲로부터 廿二歲까지!**. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CN-TS-00088049825>에서 2020.11.5. 인출.
- 삼성중공업 홈페이지. **회사소개 연혁**. <https://www.samsungshi.com>에서 2020.11.1. 인출.
- 심명섭. (1935.5.15.). 애린운동의 이론과 실제 -태화여자관. **기독교신보**.
- 여성신문. (1947.6.3.). **市內孤兒院을 차저서(1). 香隣園. 씩씩하게 자라는 아히들. 罪惡의 씨모다 바다드릴 수 없어 救命台는 廢止**. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00087942805>에서 2020.11.3. 인출.
- 여수·순천\_사건. [https://ko.wikipedia.org/wiki/여수·순천\\_사건](https://ko.wikipedia.org/wiki/여수·순천_사건). 2021.3.30. 인출.
- 여수애양병원. **연혁**. <http://www.wlc.or.kr/main/sub.html?pageCode=4>에서 2021.3.15. 인출.
- 영등포구립 영등포종합사회복지관. (n.d.). **사례관리사업**. <http://www.childfund-ypd.or.kr/main/main.html>에서 2021.2.28. 인출.
- 온양방씨 종친회. (n.d.). **온양방씨 근현대 인물**. [www.onyangbang.kr](http://www.onyangbang.kr)에서 2021.4.7. 인출.
- 이상국. (2020.3.18.). [다석 류영모](30) 종교는 셀프다. 직접 신을 만나라. **아주경제**. <https://www.ajunews.com/view/20200317175444944>에서 2021.2.28. 인출.

- 이상규. (2011.6.23). [이상규의 새롭게 읽는 한국교회사](17) 초기 선교정책: 선교지 분담정책. **국민일보 미션라이프**. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0005088636>에서 인출.
- 임종성. (2017.7.25.). 대자연의 선물 진우도(眞友島). **웹진 부산 강서구보**, 262호. <https://www.bsgangseo.go.kr/news/view.do?nIdx=6662&mId=0301000000>에서 2020.12.5. 인출.
- 자유신문. (1948.10.24.). **한 지붕 밑에 사는 친가족처럼 여깁시다**. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00115195143>에서 2020.11.3. 인출.
- 조선일보. (1955.7.19.). 재정기초확립을 추진
- 조선일보. (1955.11.23.). 서울시내후생시설 법인수속 하라고
- 조선일보. (1956.1.3.). 새해의 과제 전쟁고아
- 조선일보. (1956.4.6.). 구제력 없는후생시설
- 조선일보. (1956.5.3.). 원조구호사항조사 당국서 각후생기관
- 조선일보. (1956.5.20.). 후생시설정리를 보류
- 조선일보. (1956.11.16.). 후생시설재단확립을 연말까지. 보사부. 안 되면 폐쇄한다고 강경.
- 조선일보. (1956.11.27.). 연장고아들 어디로.
- 조선일보. (1957.4.20.). 20여개소를 정비.
- 조선일보. (1957.5.15.). 후생시설재단설립을 촉구. 불이행단체는 배급등 중지.
- 조선일보. (1957.5.26.). 칠월엔 통합을 단행.
- 조선일보. (1957.6.22.). 후생시설운영체의 재검토 긴요.
- 조선일보. (1957.6.24.). 후생시설의 법인체설립과 양곡. 부식비 지 급중지.
- 조선일보. (1957.9.1.). 법인체 등록촉구.
- 조선일보. (1957.10.5.). 후생시설의 수용구호비 지급을 중지.
- 조선일보. (1957.11.17.). 그나마 다시 삭감. 일당 30원의 후생시설구호비.
- 조선일보. (1958.1.21.). 후생시설재단 설립을 촉진.
- 조선일보. (1958.11.16.). 부실한 후생시설 일부 연내 폐합.



- 조선일보. (1959.5.4.). 다 큰 고아들은 어디로?
- 조선일보. (1959.7.5.). 후생시설 사무감사.
- 조선일보. (1960.9.6.). 연장고아에 기술.
- 조선일보. (1960.12.11.). 고아와 복지.
- 조선일보. (1962.10.12.). 고아를 가정으로.
- 조선일보. (1962.2.23.). 올해엔 만 명 입양.
- 조선일보. (1962.2.17.). 자진폐쇄 종용. 사월까지.
- 조선일보. (1963.2.12.). 고아들 입양을 장려.
- 조선일보. (1963.3.23.). 안정법이 막는 직업소개.
- 조선일보. (1975.9.3.). 불우어린이-이웃 가정 결연운동.
- 조선일보. (1976.8.14.). 불우아동 결연사업추진에 즈음한 담화문.
- 조선일보. (1978.6.17.). 심신장애아에 직접 훈련.
- 조선일보. (1986.1.30.). TV 출연 어린 가장들.
- 조선일보. (1986.3.21.). 미아종합센터 운영.
- 조선일보. (1986.7.19.). 미아 16명 부모 품에.
- 조선일보. (1990.6.29.). 미아 찾아주는 보람.
- 조선일보. (1991.2.1.). 혼자 도는 바람개비.
- 조선일보. (1995.4.20.). 아이 잃고 절망마세요. 하이텔 '미아찾기' DB 큰 도움.
- 조선일보. (2014.12.17.). 40년 만에 찾은 내 딸.
- 조선일보. (2015.12.16.). 발언대-어린이 놀이터의 귀환을 환영하며.
- 중앙일보. (1967.2.15.). 부랑아 선도책 마련.
- 중앙일보. (1972.5.4.). (상) 어린이달에 점검해 볼 보호실태.
- 하나님 사랑. (2019). **한국신흥이단종파에 대하여**. <http://blog.daum.net/godson1009/27775/>에서 2020.11.19. 인출.
- 한국사회복지사협회. (n.d.). **한국사회복지사협회 연혁**. <http://www.welfare.net>. 2021.12.1. 인출.
- 한성일보. (1946.11.10.) **사회사업 지도자 양성香隣園에서 講習會**. <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00069145192>에서 2020.11.

5. 인출.

한성일보. (1946.4.2.). **할 수 없어 아이를 버리면 구명대로 가져오우.** <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00069136176>에서 2020.11.5. 인출.

한성일보. (1947.2.22.). **색다른 원앙연 교아원에 핀 인생의 꽃.** <https://www.nl.go.kr/newspaper/detail.do?id=CNTS-00069150701>에서 2020.11.5. 인출.

향린교회 구 홈페이지. (n.d.). **향린 40년사.** <http://www.hyanglingin.org/bbs/52809>에서 2020.11.13. 인출.

<기관 내부자료·회의록, 회보 등>

감리회보, 1953.12.1.

기독교대한감리회 서울·중부·동부·남부·삼남 연회 본부. (1981.7.10.). 기독교대한감리회 1981년 연회회의록.

기독교대한감리회 서울·중부·동부·남부·삼남 연회 본부. (1982.6.10.). 기독교대한감리회 1982년 연회회의록.

기독교대한감리회 서울·중부·동부·남부·삼남 연회 본부. (1983.6.10.). 기독교대한감리회 1983년 연회회의록.

기독교대한감리회 서울·중부·동부·남부·삼남 연회 본부. (1984.6.10.). 기독교대한감리회 1984년 연회회의록.

기독교대한감리회 서울·중부·동부·남부·삼남 연회 본부. (1985.6.10.). 기독교대한감리회 1985년 연회회의록.

기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1973.6.05.). 기독교대한감리회 1973년 연회회의록.

기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1974.6.20.). 기독교대한감리회 1974년 연회회의록.

기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1975.10.30.). 기독교대한감리

- 회 1975년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1976.6.30.). 기독교대한감리회 1976년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1977.5.30.). 기독교대한감리회 1977년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부·연회 본부. (1970.6.05.). 기독교대한감리회 1970년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부·중앙연회 본부. (1979.7.20). 기독교대한감리회 1979년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부·중앙연회 본부. (1980.6.10.). 기독교대한감리회 1980년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부연회 본부. (1978.6.30.). 기독교대한감리회 1978년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부연회. (1971.8.1.). 기독교대한감리회 1971년 연회회의록.
- 기독교대한감리회 중부·동부·남부연회. (1972.5.1.). 기독교대한감리회 1972년 연회회의록.
- 기독교대한감리회. (1985). 1985년 연회회의록.
- 기독교대한감리회. (2006). **한국감리교인물사전DB**. <https://kmc.or.kr/dic-search/dictionary?pageid=1&mod=document&target=title&keyword=jensen&uid=43342>에서 2021.1.30. 인출
- 기독교대한감리회. (n.d). **기독교대한감리회 역사**. <https://kmc.or.kr/about-kmc/history-of-kmc>에서 2020.12.6. 인출
- 기독교대한감리회. (n.d). **일제 강점기 감리교 사회사업**. <https://kmc.or.kr/about-kmc/social-welfare>에서 2020.12.6. 인출
- 박미화 관장. (1969). 사업보고.
- 사회복지법인 거제도 애광원. (1990). 거제도애광원 1990년도 세입세출 회계자료.

사회복지법인 거제도애광원 홈페이지. (n.d.). **거제도 애광원 소개**. <http://akw.or.kr>에서 2020.9.1. 인출.

사회복지법인 거제도애광원. (1986). 거제도애광원 1986년도 세입세출 회계자료.

사회복지법인 거제도애광원. (1988). 거제도애광원 1988년도 세입세출 회계자료.

사회복지법인 거제도애광원. (1999). 거제도애광원 1999년도 세입세출 회계자료.

사회복지법인 거제도애광원. (2002a). 애광 1호~25호 합본호: 1952~1978.

사회복지법인 거제도애광원. (2002b). 애광 26호~50호 합본호: 애광 제33호.

사회복지법인 거제도애광원. (2002c). 애광 66호~80호 합본호: 애광 제70호.

사회복지법인 거제도애광원. (2002d). 애광원 50년: 1952~2002 빛과 사랑의  
동산.

사회복지법인 거제도애광원. (2020e). 애광 제105호.

사회복지법인 충현원. (2001). 정관.

사회복지법인 호남사회봉사회. (1990). 정관.

사회복지법인 호남사회봉사회. 세입예산결산상황(각년도).

사회복지법인 호남사회봉사회·충현어린이집. (n.d.). 사회복지법인대장.

은평천사원. (1960.9.20.). 창립총회회의록.

은평천사원. (1961.4.3.). 재단법인 설립허가신청서.

은평천사원. (1962.3.6.). 제3회 이사회회의록.

은평천사원. (1965.3.10.). 이사회회의록.

은평천사원. (1966.6.13.). 제7회 정기이사회회의록.

은평천사원. (1966.11.7.). 임시이사회회의록

은평천사원. (1967.2.10.). 제8회 정기이사회회의록.

은평천사원. (1967.3.10.). 1966 감사보고서.

은평천사원. (1967.10.30.). 제9회 임시이사회회의록.

은평천사원. (1968.3.26.). 제10회 정기이사회회의록.

은평천사원. (1968.12.5.). 제11회 임시이사회회의록.

은평천사원. (1969.2.13.). CCF 지원종결 통보서신.

은평천사원. (1969.4.28.). 제12회 임시이사회회의록.

- 은평천사원. (1969.10.20.). 제13회 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1970.2.3.). 제14회 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1970.10.14.). 제15회 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1971.1.26.). 제16회 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1972.2.8.). 제17회 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1972.11.30.). 1972년 시설전환계획서.
- 은평천사원. (1973.2.12.). 제18회 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1973.4.30.). 정관변경허가.
- 은평천사원. (1973a). 1973년도 시설전환 A.
- 은평천사원. (1973b). 1973년도 시설전환 B.
- 은평천사원. (1974.2.25.). 제19회 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1974.9.16.). 제20회 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1975.2.28.). 제21회 이사회.
- 은평천사원. (1976.4.9.). 제23회 이사회.
- 은평천사원. (1976a). 1976년도 시설전환사업계획서 A.
- 은평천사원. (1976b). 1976년도 시설전환사업계획서 B.
- 은평천사원. (1977.3.8.). 제24회 이사회.
- 은평천사원. (1977.9.5.). 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1978.3.10.). 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1978.5.11.). 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1978.12.22.). 기본재산 대체허가 사업변경 신청
- 은평천사원. (1979.2.10.). 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1979.3.23.). 임시이사회회의록.
- 은평천사원. (1980.3.14.). 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1980.4.). 기본재산 대체허가신청서.
- 은평천사원. (1981.3.16.). 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1981.6.29.). 정관변경허가.
- 은평천사원. (1982.3.19.). 정기이사회회의록.

- 은평천사원. (1982.8.13.). 은평천사원 기본재산목록.
- 은평천사원. (1983.3.14.). 정기이사회회의록.
- 은평천사원. (1984.3.24.). 정기이사회회의록.
- 재단법인광주충현원. (1963). 법인관계서류.
- 진우원 박물관. (n.d.). 경남 김해시 진영읍
- 진우원 소장 위제하 개인 메모.
- 진우원. (1955~1961). 진우원 이사회 회의록.
- 진우원. (1955~1962). 이사회회의록.
- 진우원. (1967~2002). 이사회기록철.
- 진우원. (1982). 사업보고서.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **국내 가정위탁아동지원사업**. <https://www.childfund.or.kr/domesticBiz/childSupport/forFosterChildren.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **국내사업 아동지원**. <https://www.childfund.or.kr/domesticBiz/childSupport/communitySupport.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. 메인포털 <http://www.childfund-ydp.or.kr/main/main.html>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **북한 발달지원사업안내**. <https://www.childfund.or.kr/northBiz/northDevelopment.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **옹호활동 사업안내**. <https://www.childfund.or.kr/advocacyBiz/advocacyActivity.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **학대피해아동지원**. <https://www.childfund.or.kr/domesticBiz/childSupport/forChildrenVictimsOfAbuse.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 초록우산 어린이재단 홈페이지. **해외사업안내**. <https://www.childfund.or.kr/outBiz/internationalEducation.do>에서 2021.2.28. 인출.
- 충현원. (2007). 충현원 소개.

- 충현원. (2011). 사회복지법인 충현원 긴급이사회 결의록.
- 충현원. (2015). 충현원의 발자취.
- 태화기독교사회복지관 사업보고. (1982.1).
- 태화기독교사회복지관. (1978.5.31.). 운영이사회 자료.
- 태화기독교사회복지관. (1978.9.5.). 운영이사회 자료.
- 태화기독교사회복지관. (1993). 태화기독교사회복지관 70년사. 서울: 태화기독교사회복지관.
- 태화기독교사회복지관. 「연간 사업보고 자료 참조」. 2020.12.
- 태화기독교사회복지관. 「이웃」. 11호. 1985.12.
- 태화기독교사회복지관. 「이웃」. 12호. 1986.2.
- 태화기독교사회복지관. 「이웃」. 19호. 1987.4.
- 태화기독교사회복지관. 「이웃」. 24호. 1988.2.
- 태화복지재단 초창기 내부자료. (2020.1).
- 태화복지재단 홈페이지. **국내사업소개**. [https://taiwhafound.org/domestic\\_org\\_info](https://taiwhafound.org/domestic_org_info)에서 2021.2.22. 인출

〈법률 자료〉

- 대한민국 헌법. 헌법 제10호 (1987).
- 생활보호법. 법률 제3623호 (1982)
- 생활보호법. 법률 제913호 (1961).
- 아동복지법, 법률 제7591호 (2005).
- 아동복지법, 법률 제17784호 (2020).
- 국립소년직업훈련소운영규정. 보건사회부령 제293호 (1969).
- 국립소년직업훈련소조직제. 각령 제1008호 (1962).
- 광주지방법원 등기국. (2021). 사회복지법인 충현원 등기사항일부증명서(말소사항 포함).
- 광주지방법원. (1969). 재단법인 광주충현원 법인등기부등본.

사회복지사업법. 법률 제2191호 (1970)

서울특별시 가정복지국 청소년과. (1961). **은평천사원 법인대장** [https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&u%20side\\_query=%EB%B2%95%EC%9D%B8%EB%8C%80%EC%9E%A5+%EC%9D%80%ED%8F%89%EC%B2%9C%EC%82%AC%EC%9B%90](https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&u%20side_query=%EB%B2%95%EC%9D%B8%EB%8C%80%EC%9E%A5+%EC%9D%80%ED%8F%89%EC%B2%9C%EC%82%AC%EC%9B%90)에서 2021.1.31. 인출.

서울특별시 가정복지국 청소년과. (1977). 은평천사원 법인대장.

서울특별시. (1961.4.8.). 법인조서.

서울특별시. (1961.5.3.). 재단법인 설립허가의 건.

서울특별시. (1973.6.4.). 정관변경허가

서울특별시. (1973.4.30.). 정관변경 허가.

서울특별시. (1978.12.22.). 기본재산 대체허가에 따른 사업계획 변경승인.

서울특별시. (1980.6.12.). 사회복지법인 기본재산 대체허가.

심신장애자복지법. 법률 제3452호 (1981)

아동복지법. 법률 제912호 (1961)

아동복지시설설치기준령. 보건사회부령 제92호 (1962)

장애인복지법. 법률 제4179호 (1989)

조선구호령. 총독부제령 제12호 (1944)

중앙소년직업훈련소조직제. 대통령령 제1300호 (1957)

직업안정법. 법률 제1272호 (1963.03.12)

직업안정법. 법률 제1967호 (1967)

특수교육진흥법. 법률 제3053호 (1977).

<정부·국회 자료>

국가기록원. (1976). **불우아동건전육성대책대체(안)**. <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200300839753&dsid=000000000031&gubun=search>에서 2020.12.5. 인출.



- 국무총리비서실. (1953). **국무회의록 제 23회. 대통령유시사항**. <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200300840334&dsid=000000000023&gubun=search>에서 2020.12.28. 인출.
- 국무총리비서실.(1954). **고아의 자활방도강구에 관한 건**. 대통령유시. [https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&upside\\_query=%EA%B3%A0%EC%95%84%EC%9D%98+%EC%9E%90%ED%99%9C%EB%B0%A9%EB%8F%84](https://www.archives.go.kr/next/search/searchTotalUp.do?selectSearch=1&upside_query=%EA%B3%A0%EC%95%84%EC%9D%98+%EC%9E%90%ED%99%9C%EB%B0%A9%EB%8F%84)에서 2020.12.28. 인출
- 국회사무처. (1969.7.18). **제70회 국회 보건사회위원회회의록**. (5). 국회전자도서관. <https://dl.nanet.go.kr/>에서 2020.1.15. 인출.
- 보건복지부. (2007). **2008 아동복지시설 및 공동생활가정 현황 알림**(2007.12.31. 기준). [http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=0321&CONT\\_SEQ=359667](http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=359667)에서 2021.3.15. 인출.
- 보건복지부. (2019). **2020 아동복지시설 및 공동생활가정 현황 알림**(2019.12.31. 기준). [http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=03&MENU\\_ID=0321&CONT\\_SEQ=359667](http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=359667)에서 2021.3.15. 인출.
- 보건복지부. (2020). **아동복지시설현황(2003~2020) 데이터파일**. <https://www.data.go.kr/data/15066330/fileData.do>에서 2020.12.12. 인출.
- 보건복지부. (2021). **아동복지시설운영** [http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06380405&PAGE=5&opTitle=](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06380405&PAGE=5&opTitle=)에서 2021.3.15. 인출.
- 보건사회부. (1955-1957). **보건사회통계연보**. 서울: 보건사회부 <https://dl.nanet.go.kr/>에서 2021.1.10. 인출
- 총무처 법무담당관. (1961). **재단법인설립허가(보건사회부공고 제 859호). 대한민국관보 제2853호** <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200301048868&dsid=000000000008&gubun=search>에서 2021.1.25. 인출

470 보건복지 분야 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제: 아동복지와 지역복지 사례를 중심으로

- 총무처 의정국 의사과. (1955). 국무회의록 제79회. 대통령유시사항. <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200300840342&dsid=000000000072&gubun=search>에서 2020.12.5. 인출
- 총무처 의정국 의사과. (1976). 불우아동건전육성대책대체(안). <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200300839753&dsid=000000000031&gubun=search>에서 2020.12.5. 인출.
- 통계청( 2020. 1. 10. 갱신). **아동통계현황**. [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3053](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3053) 에서 2021. 3. 7. 인출.

〈면담 및 구술 자료〉

- 김인숙(전 태화복지재단 장안종합사회복지관 관장)과 면담. 2021. 2. 2.
- 김임순, 송우정. (2021). 애광원 자료확인 회의. 2021. 2. 3.
- 서울역사편찬원. (2013). 서울역사구술채록사업: 건국 초기 서울의 아동복지 현황과 위탁가정사업. 조규환 구술. 2013. 7. 10.
- 송우정. (2021). 애광원 자료확인 회의. 2021. 2. 3.
- 위동하 인터뷰. 2020. 10.12.
- 윤연주(현 태화종합사회복지관 관장)와 면담. 2021. 1. 21.
- 이찬우(현 인천기독교종합사회복지관 관장)과 면담. 2020. 12.17.

## 간행물 회원제 안내

### 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

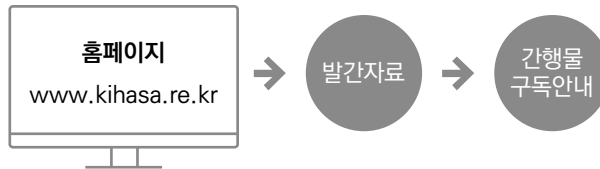
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지  
사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>