

국민기초생활보장법 제정 이전 빈곤정책의 역사¹⁾



A History of Anti-poverty Policy before
the National Basic Living Security Act

조성은 | 한국보건사회연구원 연구위원

빈곤은 가장 오래된 사회 문제인 동시에 완벽하게 해결하기 어려운 문제이기도 하다. 삼국시대부터 조선 시대에 이르기까지 4궁(四窮)에 대한 구휼사업과 병자에 대한 구료사업을 펼쳐 온 역사적 기록도 있다. 하지만 현재 우리가 관심을 갖는 것은 근대사회에 들어 사회구조적으로 발생한 빈곤이다. 조선 후기부터 일제 식민지 시기까지 근대적 빈곤 문제는 국가와 사회에 의해 방치되어 왔다. 한국전쟁 이후 발전주의 시기에도 경제 성장에 밀려 적극적인 빈곤정책은 부재하였다. 1990년대 중반 시민사회운동 조직을 중심으로 국민복지기본선 확보 운동이 등장하고 생활보호제도의 열악함을 헌법소원을 통해 해결하려는 시도가 나타나면서 조금씩 변화의 가능성이 보였다. 빈곤에 대한 관점의 전환과 국가 책임에 대한 인식은 복지국가로 전환되는 중요한 변곡점이기 때문에 1990년 후반의 변화와 국민기초생활보장법 제정에 주목해야 한다.

1. 들어가며

빈곤은 가장 오래된 사회 문제라고 해도 과언이 아닐 정도로 초기 역사 시대부터 심각하게 다뤄져 온 과제이다. 우리나라의 경우에도 서구 구

빈법(救貧法)보다 앞선 1세기경 삼국시대 초기부터 환(鰥)·과(寡)·고(孤)·독(獨)의 4궁(四窮)에 대한 구휼사업과 병자에 대한 구료사업의 기록이 남아 있으며(이두호, 최일섭, 김태성, 나성린, 1991, p. 238), 조선시대에 들어서는 더욱 정교

1) 이 글은 조성은 외(2019 발행 예정), 『한국 사회보장제도의 역사적 변화과정과 미래 발전방향』의 제4장 제1절을 요약·수정한 내용을 바탕으로 작성되었다.

한 선정 기준을 세우고 이에 따라 빈민에게 대여 곡과 무상곡을 지급하는 제도로 발전시켰다(박광준, 2018, p. 6).

그러나 가뭄이나 홍수, 때로는 전염병 발생으로 인한 기근이 주요 원인이었던 근대 이전과는 달리 근대사회에서 빈곤은 구조적인 문제로 변하게 된다. 조선 사회 역시 18세기에 들어서면서 “농업 생산력 발전, 상품화폐경제 발달, 신분제 등요 등의 사회경제적 변동”이 나타나는 동시에 “자본주의적 관계가 발생”하면서 소농, 빈곤층의 몰락과 지주전호제의 모순, 국가 권력의 대민 수탈 등이 원인이 되어 유민(流民)이 증가하게 된다(변주승, 1995, p. 69). 이에 조선은 숙종 21년(1695)에 「유개인구활사목(流丐人求活事目)」을 정해 13세 이상의 구걸하는 사람에 대한 관리 규정을 정했고, 정조 7년(1783)에 「자휼전칙(字恤典則)」을 통해 10세 이하의 행걸아(行乞兒)와 3세 이하의 유기아(遺棄兒)에 대한 관리 규정을 만들었다. 이러한 대응은 15~17세기 영국에서 산업화가 진행되면서 구걸하는 부랑자에 대한 관리 정책과 빈민 아동에 대한 국가 개입 정책을 도입한 것과 유사하다. 그러나 이러한 대응은 사회구조적 요인을 고려하지 못한 한계가 있었을 뿐 아니라, 19세기 들어 진흥제도의 전반적인 파탄으로 정부의 대책은 효과적으로 시행되지 못하였다(변주승, 1992). 농촌 생산력 발달과 지주층의 수탈로 필요 이상의 과잉 노동력이 도시로 유입되었고 일부는 광업, 수공업 등의 비농업 분야로 흡수, 전화되었다. 그러나 사회적 분화의 미성숙

과 국가의 중첩되는 수탈로 인해 부유 집단은 19세기부터 계속 증가하며 도시 빈민을 형성하기 시작했다.

근대사회의 이러한 전형적인 빈곤 문제는 이후 근대국가 수립 전후에 더욱 광범위해졌고 20세기 내내 쉽게 해결되지 않은 채 산업화의 그늘에 남겨져 있었다. 식민지 시기에 빈곤이 어떻게 다뤄졌는지, 해방 이후에 국가와 우리 사회가 빈곤에 대해 어떠한 정책 대응을 해 왔는지는 다음에서 살펴보겠다.

2. 식민지 지배와 빈곤의 심화

식민지 시기 내내 조선인들은 차별적인 저임금과 식민지 지주제에 의한 착취, 반복되는 재해 등으로 인해 빈곤에 시달려야 했다. 토지조사사업과 산미증식계획으로 농민의 빈민화가 진행되었고 이는 1930년대의 병참기지화 및 민족말살 정책을 통해 가속화되었다. 생활이 어려워진 농민들이 농촌을 떠나기 시작해 1925~1935년에 농촌을 떠난 인구는 약 88만 8000명이었다. 그 가운데 일본, 만주로 이동한 인구가 61만 1000명, 국내 도시로 이동한 인구는 27만 7000명이었다. 1936~1940년에는 더욱 늘어나서 연평균 약 21만 명이 도시로 이동했다(안상훈, 조성은, 김현중, 2005, p. 129). 농촌을 떠난 빈농들에게 도시에서 제공하는 일자리는 제한적이어서 이들 중 상당수는 도시 빈민이 되었다.

특히 1930년대 초는 1929년 세계대공황의 여

파로 구직을 하지 못해 실업자가 되거나 빈민의 나라²⁾로 빠지게 되는 ‘실업 가족’의 문제가 상당히 심각하였다. 당시의 경제 상황은 심각해서 생활고로 자신의 딸을 죽인 아버지의 사연이 기사화됐을 정도였다.²⁾ 식민지 지배하에서 실업 및 빈민, 그리고 그 빈민 가족의 아동 문제는 체제 불안 요소로 등장하였으며, 도시보다 농촌이 훨씬 더 심각한 상태였다. 더구나 1930년대 초 만주사변을 일으키면서 본격적인 총동원 체제로 전환된 일본은 대륙 침략을 위해 ‘치안 유지를 통한 식민지 체제 안정’과 ‘전쟁 수행에 필요한 물자와 인력의 안정적 확보’가 절실한 상황이었다. 이에 따라 총독부는 치안 유지 차원에서 ‘빈민구제사업’과 농촌지도·통제를 위한 ‘교화사업’, 그리고 물자와 인력 확보 차원에서 ‘실업자보호사업’, ‘아동보호사업’ 등에 더욱 중점을 두면서 조선 민중의 교화 및 선도를 위한 ‘민심작흥정책’, ‘황민화정책’을 펼쳤다.

식민지 시기의 빈곤 규모는 과학적으로 측정된 바가 없어 정확히 알 수 없지만, 한 기사에 따르면 1923년 1월 당시 경성부의 빈민³⁾은 총

3526호에 1만 5048명이었다. 이는 경성 총인구 중 5%, 호구 수로는 6% 정도가 빈민인 셈이 된다. 이들은 주로 한강변이나 시 변두리 혹은 성벽 아래에서 막을 치거나 움을 파서 생활하였고, 항상 굶주림과 추위로 인해 고통스러운 삶을 살아야 했다(동아일보, 1923). 또 다른 자료에 따르면 1926년 당시 총인구 대비 9.7%에 해당하는 186만 명이 이른바 세민(細民)이고, 1.5%가량인 29만 6000여 명이 궁민(窮民)이며, 결인(乞人)도 1만 명이 넘어 전체 인구의 11% 이상이 영세궁민(零細窮民)이라고 하였다. 이 기준으로 1931년 조사한 자료에서는 세민 수가 총인구의 20.7%인 420여만 명으로 5년 전보다 약 2.3배 증가했고, 궁민 수도 총인구의 5.2%인 105만여 명으로 3.5배 늘었으며, 결인도 16만 4000명에 가까워 16.3배 정도 늘어났다. 총인구의 26.7%인 542만여 명이 빈곤한 상태에 놓여 있었던 것이다.

일제시대 빈민의 어려움을 보여 주는 대표적인 사례는 도시 지역의 토막민과 산촌(山村)의 화전민이다. 토막민은 일본의 토지조사사업이나 농업정책 때문에 농지에서 떠나지 않으면 안 되었

2) 해당 기사는 다음과 같다. “예산군 오가면 신상리 최룡칠(崔龍七)은 지난 4월 23일에 40에 만득한 자기의 사랑하는 딸을 자기 손으로 죽였다 한다. 자세한 바를 듣건대 최룡칠은 다른 사람보다 유독 어려서부터 궁궁한 생활을 하여 왔다 한다. 그가 3살 먹었을 때에 어머니 되는 이는 영원히 오지도 못할 길을 밟아 가고 그 후 돌도 없는 자기의 아버지 손에 자라났다. 그러나 그도 역시 15살 때에 그 아버지조차 불귀객이 되었다. 그리하여 최룡칠은 자기의 손으로 자기의 목숨을 살아가지 않으면 안 될 형편이었다. ... 이 렇게 쓸쓸한 세월을 보낼 때에 어느덧 최룡칠은 30여 세의 나이를 먹게 되었다. 그리하여 지금부터 3년 전에 동무의 소개로 지금의 처인 박 씨와 결혼하게 되어 지난 4월 20일에 결혼의 씨를 낳게 되었는데 40의 만득인 사랑스럽고 귀여운 자식이나 그렇게 반갑지 않았다. 왜 그랬는가? 그의 배후에는 아귀(餓鬼)가 쫓아왔던 까닭이다. ... 겨우 삼일이 지난 산모가 물을 길러 간 틈을 타서 자기의 딸이 철모르고 누워 있는 옆에 가서 속으로 생각하였다. 나와 같은 아비를 만나서 장래에 고생은 면하기 어려울 것이요, 또 나도 역시 한 식구가 더할수록 곤란하다고 생각한다. 피차에 곤란을 면하자면 네가 차라리 이 세상에 없어야 한다고 사랑하는 자기 딸을, 더운 눈물을 머금고 엮어 놓아서 죽였다 한다.”(조선일보, 1932)

3) 《동아일보》 1923. 1. 25. 자 기사에서 빈민 규모는 “한 달에 30원 이하의 생활비로서 살아가는 가난한 자”를 기준으로 집계한 결과이다.

표 1. 일제시대 세궁민 수

(단위: 명, %)

연도	세궁민(細窮民) 계		세민(細民)		궁민(窮民)		결인(乞人)	
	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
1926년	2,165,686	11.3	1,860,000	9.7	295,620	1.5	10,066	0.1
1930년	4,342,387	21.4	3,466,104	17.1	876,283	4.3	-	-
1931년	5,415,324	26.7	4,203,104	20.7	1,048,467	5.2	163,753	0.8

주: 비율은 총인구 대비 비율을 뜻함.

자료: 통계청. (1995). 통계로 다시보는 광복 이전의 경제·사회상. p. 20 '세궁민 수'.

던 농촌의 자소작농들이 생활 터전을 강제로 빼앗긴 후 아무런 거처도 정하지 않은 채 도시로 흘러들어 와 공터에 텃밭집을 세우고 거주했다 하여 토막민이라 불렸다(경성제국대위생조사부, 1942, pp. 135-142). 토막은 최초에는 토혈 또는 토굴이라 불리다가 1920년대 후반부터 토막이라는 표현으로 정착한 것으로 추정된다. 토막은 한 평 반 정도의 장방형 토지를 수척 파 내려가 지은 움막과 같은 형태의 텃밭집으로 한 면에 출입구가 있었다. 지붕은 낡아 빠진 아연판 등 주운 물건을 이용하여 꾸몄고 내부는 짚을 섞어 만든 흙벽 방과 부엌으로 나누어진 간단한 구조였지만 서서히 집과 비슷한 건물의 형태로 바뀌어 갔다. 이렇게 토막을 짓고 살 수밖에 없는 사람들에게 대해서도 조선총독부는 일본 황태자의 조선 방문을 계기로 단속과 정리를 거론하기 시작했다.

『조선사정』의 기록에 따르면 “비교적 감시가 소홀한 산림 성벽 밑에 하천 방벽 등의 비와 이슬을 피할 정도의 토혈 소옥을 지었는데, 점차 그 수가 증가하여 1930년경에는 수천 호에 달하게 되었다. 1931년 경성측후소를 신축하게 되면서 송월 일대에 군거하고 있던 토막의 정리에 착수

하여 경성부 내외에 산재하는 토막민 약 1000호를 이후 5년간에 걸쳐 일정 지구에 수용할 계획으로, 사회사업단체인 화광교원으로 하여금 아현정에 토막민 수용 사업을 개시케 했다. 동시에 국고 도비, 부비에서 매년 상당한 보조금을 교부하여 동 사업을 조성한 결과 정리를 완료하게 되었고 동 지구 내 사회시설의 정비에 주력한 결과, 그 성적이 매우 좋다”고 보고하였다(酒井利男, 1929). 이 기록을 통해 토막민에 대한 정책이 빈민 구제로 이어지는 것이 아니라 사회질서 유지 및 환경 정비 차원에 그쳤던 것을 알 수 있다.

한편, 이렇게 농촌에서 빈민이 되어 토지에서 이탈한 이들 중 일부는 화전민이 되었다. 화전(火田)은 농사지를 땅을 구하지 못해 산간 지역이나 고지대의 미개간지나 휴경지 잡목과 풀들을 불태운 후 밭으로 경작하는 것을 뜻한다. 이들은 늦가을에 산에 불을 질러 두었다가 이듬해 봄부터 귀·밀·조·기장 농사를 하여 생계를 유지했으나, 일반 농토에서 농사를 짓는 것보다 훨씬 더 수확량이 부족하여 풀뿌리를 캐 겨우 연명이나 하는 수준이었다(동아일보, 1924). 화전민의 규모는 1916년 4만 9161호에 인구수 24만 5626명이

표 2. 일제시대 토막민 및 불량 주택 거주자의 규모

(단위: 호, 명)

구분		토막 거주자		불량 주택 거주자		계	
		호수	인구수	호수	인구수	호수	인구수
경성부 내	1931	1,538	5,093	-	-	-	-
	1933	2,870	12,378	-	-	-	-
	1934	2,902	14,179	-	-	-	-
	1935	3,576	17,320	-	-	-	-
	1937	3,248	14,993	-	-	-	-
	1938	3,316	16,644	-	-	-	-
1939. 10. 1.		2,779	11,709	23,957	104,250	26,736	115,959
1940. 10. 1.		4,877	19,567	29,213	124,697	34,090	144,264
1941. 10. 1.		3,397	14,599	32,938	147,297	36,335	161,896
1942. 10. 1.		3,731	9,604	29,609	128,858	33,340	138,462

주: 1931~1938년은 당시 경성부 내 기준, 1939~1942년은 전국 기준임.

자료: 1931~1938년은 경성제국대학위생조사부(1942), 土幕民の生活・衛生, p. 62, 1939~1942년은 조선총독부조사월보 1942년 3월호, 1946년 6월호, 강만길 (1987), 일제시대 빈민생활사 연구, p. 251에서 재인용.

표 3. 일제시대 화전민 추이

(단위: 정보, 호, 명)

연도	화전 면적	화전민	
		호수	인구수
1916년	81,702	49,161	245,626
1927년	248,293	134,828	679,088
1928년	-	-	1,213,160
1936년	437,730	282,044	1,520,368
1937년	437,126	276,586	1,502,017
1940년	423,072	279,362	1,474,935
1941년	399,014	269,862	1,445,114
1942년	399,247	251,889	1,372,816
1943년	372,518	247,956	1,314,344

주: 순수 화전과 화전 및 숙전(熟田)을 모두 포함함.

자료: 통계청. (1995). 통계로 다시보는 광복 이전의 경제·사회상. p. 24 '화전민 추이'.

있던 것이 1936년에는 28만 2044호에 152만 368명까지 증가하게 되었고, 이후에도 130만 명 규모인 것으로 파악되었다(통계청, 1995, p. 24).

도시 지역의 토막민, 산촌의 화전민 등을 포함하여 영세국민이 상당한 규모로 존재했지만 일제의 대응은 최소한의 생계 보호조차 회피하고 임시적인 조치에만 그쳤다. 3·1운동이 일어난 이

후 일제는 소위 ‘문화통치’로 일컬어지는 새로운 통치 방식으로의 변화를 꾀하였으나, 빈곤 문제에서는 개인의 책임을 강조하는 태도를 보였다. 당시 빈곤에 대해 “한국병합 이전 구래의 게으른 민족성에 있다”고 주장함으로써 빈곤의 원인을 ‘조선인의 민족성’ 자체에서 찾는 것이 일반적이었다. 조선총독부의 한 관료는 ‘조선에서의 빈민 생활’이라는 글에서 당시 세민, 궁민의 수가 조선 전체 인구의 11%에 이르는 현실이 “인생의 비극이고, 문명의 오욕(汚辱)”이라고 개탄하였지만, 전반적인 빈곤의 원인에 대해서는 “한편으로는 구제가 지나치게 두루 넉넉했기 때문에 자연히 백성을 타약(惰弱)에 빠지게 만들었고, 일반 대중은 근검저축의 기풍을 잃어버리게”(조선사회사업협회, 1929) 된 데서 찾았다. 빈민의 생활 상태 조사 및 개선, 향상을 도모하고 빈민 조사의 등의 활동을 통해 사회의 결함을 예방하고 보정하는 것을 목적으로 도입했다던 방면위원회도 역시 실제로는 ‘빈민의 생활 개선·향상’이라는 명목하에 친일파를 확보하는 등 결국 식민지 한국의 질서 유지와 지배를 용이하게 하기 위한 것이었다(신은주, 1985, pp. 46-52).

제2차 세계대전이 막바지에 치달으면서 한반도에서 수탈을 하던 일제는 해방 직전인 1944년 일본의 구호법을 본뜬 조선구호령(朝鮮救護令)을 도입하였지만 형식적인 수준에 그친 채 해방에 이른다. 이 법은 일제강점기 공공복지 부문의 마지

막 제도적 변화인 동시에 해방 후 우리나라 역사에서 1961년에 생활보호법이 제정되기까지 공공부조 지침 구실을 해 왔다는 점에서 살펴볼 의의가 있다.⁴⁾ 조선구호령은 1932년 3월 1일 일본에서 실시된 구호법을 기초로 하여 모자보호법과 의료보호법을 부분적으로 부가·종합하여 제정한 법률로, 1944년 3월 1일 제령 12호로 반포되었다(홍금자, 2000, p. 259).

조선구호령의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 구호 대상은 ① 65세 이상 노쇠자 ② 13세 이하의 아동 ③ 임산부 ④ 불구·폐질·질병·상병·기타 정신 또는 신체의 장애에 의해 노동할 수 없는 자로 규정하고 있다. 둘째, 구호를 행하는 기관은 구호를 받는 자의 거주지 읍·면장이고 보조기관으로는 명예직의 의원을 두었다. 셋째, 구호의 종류는 생활부조, 의료부조, 조산부조, 생업부조 등 네 가지였다. 넷째, 구호 방법은 거택 구호를 원칙으로 하고, 이것이 불가능하거나 부적당하다고 인정되는 경우에는 구호시설에 수용하거나 수용을 위탁하거나 민간의 가정에 그 수용을 위탁할 수 있도록 되어 있다. 다섯째, 구호 비용은 국가에서 2분의 1 또는 12분의 7 이내, 도에서 4분의 1을 부담하도록 규정하고 있다. 하지만 이 법의 시행규칙을 살펴보면, “... 요구호자에 대한 구호가 불충분한 실정이므로 결전을 앞두고 국민 생활의 개조를 확보하고 건강한 국민과 강력한 군사를 배양, 육성하거나 인구정책

4) 조선구호령은 일제시대에 제정되었지만 1946년 후생국보 제3호에 의해 그 효력이 유지되다가 1961년 생활보호법이 제정되면서 폐지되었다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2010, p. 26).

등 후생보건의 견지에서 …”(류진석, 1989, p. 64)라고 언급하고 있다. 따라서 이 제도는 실제적인 사회복지의 고양이라는 측면보다는 전시 동원 체제라는 식민지 통치의 효율성 제고라는 점에서 그 특징을 찾아야 할 것이다.

더군다나 조선구호령 제30조를 보면, 구호를 받는 자가 아래의 사유 중 하나에 해당할 때는 시·읍·면장이 구호를 거부할 수 있다고 하면서 그 사유로 ① 본법 또는 본법에 기하여 발하는 명령에 의하여 시·읍·면장 또는 구호시설의 장이 행하는 처분에 복종하지 않을 때 ② 이유 없이 구호에 관한 검진 또는 조사를 거절하였을 때 ③ 성행(性行)이 몹시 불량하거나 또는 몹시 태타(怠惰: 게으름)할 때라고 규정하고 있는데(구자현, 1984, p. 198), 이러한 제한 요건에 따라 구호 대상이 더 한정될 수 있었다는 점에서 내용상의 한계도 동시에 갖는다고 할 수 있다.

3. 해방 후 빈곤 문제와 그 대응

가. 미군정과 한국전쟁기의 생활난

1945년 8월 15일 연합군의 승리로 제2차 세계대전이 종식됨으로써 우리 민족은 30여 년에 걸친 일제의 지배로부터 해방되었다. 그러나 해방과 더불어 한반도의 북위 38도선 이북에는 소련군이, 이남에는 미군이 진주하여 분할 점령을

시작하였고 남한에 진주한 미군은 곧 군정을 시작하였다. 미군정이 약 3년간 지속되면서 우리나라의 정치·사회 상황은 극도로 혼란스러워졌다. 좌우익으로 갈린 정치단체들이 수없이 생겨나 심한 갈등을 빚었고, 정치적 암살과 폭동이 자행되었다. 이러한 혼란들은 사회정책에 대한 체계적인 개입을 불가능하게 만들었다. 또한 미군정의 식량 및 미곡정책이 초래한 식량 기근 현상과 인플레이션의 만연으로 경제적 파탄이 가속화되었다. 1945년 10월 5일의 일반고시 1호에 의한 ‘미국의 자유판매주의’ 선언과 배급제 폐지는 매점 매석에 의한 식량 파동을 야기하였다. 1946년 1월에 미군정 법령 제45호에 의해 ‘미곡수집령’이 발동되고 2월에는 쌀 배급제가 부활되었지만 문제는 해결되지 않았다(Cumings, 1986, pp. 268-275). 쌀값 폭등과 일제 말기 조선총독부의 조선은행권 남발, 미군정의 불환지폐 남발 등이 결합되면서 물가는 폭등하게 되는데 1945~1948년 사이 서울 시내의 물가는 무려 260배 가까이 상승하였다.

여기에 더해 1945년 일제가 패망하면서 일제 하에서 징병, 징용, 이민 등으로 해외에 이주하였다가 귀국한 ‘귀환 동포’가 약 200만 명에 달했는데, 이들을 수용할 수 있는 산업 기반 등 사회적 여건이 전혀 준비되지 않았다.⁵⁾ 결국 귀환 동포 대부분은 고국의 사회구조 속에 뿌리를 내리

5) 전재민 수에 대한 통계들을 보면, 보건후생부가 1948년에 발표한 자료에서는 1947년 3월 31일 현재 212만 7000여 명이라고 보고하였고, 조선은행조사부의 경제연감에서는 248만 2000여 명으로 보고하였다(아산사회복지사업재단, 1979; 조선은행조사부, 1949 참고).

고 안정된 생활 기반을 확보하기가 어려웠고, 절대빈곤 상황에 빠져들 수밖에 없었던 사회적 보호 대상자가 된다. 이들 전재민들은 당시 빈곤인구의 다수를 차지하였고, 열악한 경제 사정과 정치적 혼란 속에서 사회불안과 갈등의 주요한 요인이 되었기에 미군정의 사회복지 관련 사업들은 이들 전재민에 대한 구호사업에 치중할 수밖에 없었다. 전재민의 생활 실태에 대한 당시의 보도 자료를 보면 노숙재민이 서울 시내에만 3800명, 요주택재민이 전국 약 10만 세대(20%), 요직장재민이 전국 150만 명, 요의류재민이 전국 200만 명 등이었다. 전재민의 9할은 극도의 영양부족 상태에 있었으며 아사·병사자가 부지기수로, 이들 중 상당수는 범죄에 빠지거나(부산 범죄자의 60%가 전재민), 정신이상자가 되는 경우도 많았다고 한다(동아일보, 1947).

전반적으로 전재민을 포함하여 실업자, 영세국민 등 당시 구호가 필요한 인구는 상당히 높은 비율이었던 것으로 추정된다. 조선은행의 통계에 따르면 1946년 11월 15일 기준 실업자 수는 약 110만 2000명에 달했다. 1947년의 지역별 표본에 의한 실업률 조사에 따르면 실업자 수는 당시 경제활동인구의 20~30%에 달한 것으로 나타났다(고바야시 에이오, 1982, p. 446).

한편 요구호자의 수도 통계에 따라 차이가 있지만 최소한 200만 명 이상이 미군정기 내내 존재했던 것을 알 수 있다. 이는 당시 남한 인구 1600만 명의 12.5%에 해당하는 것으로 당시 빈곤 문제 역시 매우 극심했음을 알 수 있다(이혜

원, 이영환, 정원오, 1998). 1948년 보건후생부가 정리한 자료에 따르면 1947년 3월 현재 전재민, 실직·반공민을 포함한 잠재적 요구호 대상자는 410만여 명으로 전체 인구의 약 25%인 것으로 나타났다.

나. 발전주의 국가 시기 제한적 생활보호의 전개

해방 직전에 제정된 ‘조선구호령’은 미군정 시기를 거쳐 1961년 생활보호법이 제정될 때까지 효력을 발휘했다. 이는 우리나라가 해방, 미군정, 분단, 한국전쟁 등을 거치면서 그때까지 독립국가로서 법률적 체계를 정비하지 못했던 실정을 반영한다. 중요한 점은 조선구호령의 핵심 내용들이 크게 변화되지 않은 채 1961년 생활보호법에 담기게 되었다는 것이다.

생활보호법은 “노령·질병 기타 근로 능력의 상실로 인하여 생활 유지의 능력이 없는 자는 국가의 보호를 받는다.”라는 대한민국 제헌 헌법 제 19조를 구체화한 법률이다. 근로 능력의 상실로 인하여 생활 유지의 능력이 없는 국민에 한하여 지원하는 제한적인 공공부조였지만, 이조차 법률 제정은 1961년 말까지 지체되고 제정 후에도 재정 사정이 여의치 못해 생계보호만이 부분적으로 실시되었다. 이후 1978년에는 의료보호법 제정으로 생활보호 대상자에 대한 의료보호가 행해지기 시작하였고, 1979년에는 생활보호 대상자의 자녀 중 중학생들에게 수업료가 지급되는 정도로 보호의 종류와 범위가 매우 완만하게 확대되었다.

처음 제정 당시 생활보호법의 보호 대상자 범위는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없는 ① 연령 65세 이상의 노쇠자 ② 연령 18세 미만의 아동 ③ 임산부 ④ 불구, 폐질, 상이, 기타 정신 또는 신체의 장애로 인하여 근로 능력이 없는 자 ⑤ 기타 보호기관에서 본 법에 의한 보호를 필요로 한다고 인정하는 자이다. 보호 대상자인 아동의 나이가 조선구호령에서는 13세로 규정했던 것이 18세로 확대된 것 외에 특별히 달라진 내용은 없었다. 이후 1982년 말 법 개정에서도 표현의 수정은 가해졌지만 기본 대상은 그대로 유지되었다. 다만 기본 대상의 범위 내에서 거택보호, 시설보호, 자활보호 대상자를 구분하는 데 그쳤다.

생활보호법에 따른 보호의 종류는 처음에는 생계보호, 의료보호, 해산보호, 상장보호의 4종류로 시작되었다가 1982년 말 법 개정을 통해 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산(解産)보호, 장제(葬祭)보호의 6종으로 확대되었다. 1982년 말 개정에 이르러서야 조선구호령에 비해 자활보호와 교육보호가 추가된 것이다. 이 중 가장 기본이 되는 생계보호는 보호 대상자에 대하여 의복·음식물, 기타 일상생활의 수요를 충족하는 데 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로서 거택보호의 경우에만 지급하였다. 그러나 1970년대 중반까지 경제 개발에 대한 우선 투자에 밀려 급여 수준은 최소한의 식

량 지급에 그쳤다. 1965년 이래 보호 내용은 1인당 소맥분 250g을 지급하는 수준이었다가 1975년에 이르러서야 소맥분을 1일 50g 증량해 지급하는 정도였다. 1970년대 후반에는 소맥분 외에 정곡(精穀) 1홉(백미 0.7홉, 정맥 0.3홉)을 추가로 지급하였고, 1979년에는 백미 및 정맥 지급량을 배로 증량하면서 연료비를 월 2000원씩 보조하고 중학교 과정 재학자의 연간 수업료 전액을 지원하기 시작하였다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2010, p. 35). 1980년대 들어서면서 생활보호에서 소맥분을 정맥으로 완전히 대체하고 연료비 보조액을 인상하였으며 부식비를 새로 지급하는 등 변화가 나타나기 시작했지만 여전히 구호양곡 배급에서 크게 벗어나지 못하였다.⁶⁾

의료보호사업은 1976년까지는 생활보호법에 근거를 두고 무료 진료를 취급하는 구료사업으로 실시해 왔으나 1977년 1월에 의료보호에 관한 규칙을 제정하여 영세민에 대한 의료보호사업을 본격적으로 실시하다가 1977년 12월 31일에 의료보호법을 제정하였다. 1979년부터는 의료보호법을 근거로 의료보호사업을 시행하였다. 1977년 12월 31일자로 시행된 의료보호법(법률 제3076호)에서는 보호 대상자(제4조)를 ① 생활보호법에 의하여 생계보호 대상자로 결정된 자 ② 사회복지사업법에 의한 사회복지시설에 수용 중인 자 ③ 재해구호법의 규정에 의한 이재자 ④ 국가유공자등특별원호법의 적용 대상자 및 그 가

6) 생활보호 대상자에 대한 백미, 정맥 등의 식량 현물 지급은 1995년까지 지속되었고, 1996년 되어서야 현물 배급이 중단되고 주식비에 해당하는 1만 4368원(인/월)의 현금이 지급되기 시작하였다.

표 4. 생활보호사업 실적과 거택구호 대상자 수(1965~1974년)

연도	생활보호사업 실적	거택구호 대상자 수
1965년	3,292,157	575,280
1966년	3,217,501	633,942
1967년	3,324,681	694,944
1968년	3,335,951	644,566
1969년	3,965,667	693,422
1970년	3,397,905	612,500
1971년	3,365,284	641,250
1972년	3,396,000	839,812
1973년	3,396,000	777,040
1974년	1,064,064	615,718

자료: 보건사회부, 보건사회통계연보, 1966~1975 각 연도.

표 5. 생활보호 대상자 수(1978~1999년)

연도	거택보호	시설보호	자활보호	생활보호 총계	의료보호 총계
1978년	289,013	50,200	1,654,622	1,993,835	-
1979년	318,204	47,287	1,623,622	1,989,113	-
1980년	282,000	47,000	1,500,056	1,829,056	2,141,690
1981년	282,000	47,000	1,760,519	2,089,519	3,727,885
1982년	282,000	52,300	3,085,566	3,419,866	3,728,434
1983년	282,000	55,605	2,616,335	2,953,940	3,728,000
1984년	282,000	59,558	2,214,101	2,555,659	3,258,769
1985년	282,000	63,150	1,928,000	2,273,150	3,258,769
1986년	283,650	70,900	1,819,000	2,173,550	4,386,000
1987년	295,000	74,650	1,984,000	2,353,650	4,386,000
1988년	318,294	65,020	1,916,757	2,300,071	4,290,000
1989년	340,595	79,000	1,932,935	2,352,530	4,246,000
1990년	339,423	81,383	1,835,385	2,256,191	3,930,389
1991년	338,168	81,556	1,826,421	2,246,145	2,878,684
1992년	338,168	83,279	1,755,000	2,176,447	2,687,260
1993년	338,168	82,875	1,580,000	2,001,043	2,366,000
1994년	320,414	81,448	1,501,000	1,902,862	2,135,843
1995년	307,401	77,671	1,369,832	1,754,904	1,989,585
1996년	295,767	76,001	1,134,242	1,506,010	1,740,423
1997년	296,988	76,769	1,039,908	1,413,665	1,642,125
1998년	300,902	76,265	7,980,202	8,357,369	1,322,696
1999년	330,745	78,422	766,020	1,175,187	1,636,629

자료: 보건사회부, 보건복지통계연보, 1979~1989 각 연도. 보건복지부, 보건복지통계연보, 1990~1997 각 연도.

족과 군사원호보상법의 적용 대상자 및 그 가족으로서 원호처장의 요구로 보건사회부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자 ⑤ 문화재보호법에 의하여 지정된 중요무형문화재의 보유자 및 그 가족으로서 문화공보부 장관의 요구로 보건사회부 장관이 의료보호가 필요하다고 인정한 자 ⑥ 기타 생활 유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자로서 대통령령으로 정하는 자로 하였다. 의료보호제도는 2000년 10월 국민기초생활보장제도가 시행되기 전까지 생활보호제도와 함께 우리나라 공공부조의 골간을 이루는 제도였다.

한편 1960년대부터 근로 능력이 있는 빈민에 대해서는 영세민 대책의 일환으로 공공근로나 취로사업에 투입해 근로에 대한 대가를 지급하였다. 이런 사업은 1964년 즈음부터 ‘자조근로사업’이라는 명칭으로 시작된 것으로 알려져 있는데, 1968년에는 자활지도에 관한 임시조치법(1968. 7. 23. 법률 2039호)을 제정하여 근로 능력이 있는 빈곤층을 사회 간접 시설을 건설하는 데 동원하였다. 1968년 당시 이 법에 의한 자활 대상자는 230만 명에 달하였으며 근로에 대한 대가는 주로 의원 양곡에 정부 부담 자원을 더해 충당하였다. 이후 1982년 말의 생활보호법 전면 개정(1982. 12. 31. 법률 제3623호)을 통해 자활지도에 관한 임시조치법을 폐지하고 그 내용을 생활보호법의 자활보호의 일부로 규정하였다.

4. 1990년대 생활보호제도의 개선과 한계

한국 사회가 발전국가 일변도에서 그나마 벗어나 국민들의 이해와 요구에 관심을 갖게 된 것은 1987년 이후 정치적 민주화가 진행되면서부터다. 정치적 민주화는 절차적 민주주의를 넘어 생활의 여러 곳에서 실질적 민주화를 진전시키기 위한 합법적 공간을 확대하였다. 이 과정에서 ‘생존권 보장’에 대한 요구가 나타났는데, 노동자들의 생활임금 쟁취 투쟁에서부터 도시 빈민들의 철거 투쟁, 장애인들의 권리 요구 투쟁 등에 이르기까지 다양했다. 이러한 흐름 속에서 1990년대 중반 시민사회운동 조직을 중심으로 국민복지기본선 확보 운동이 등장하고, 생활보호제도의 열악함을 헌법소원을 통해 해결하려는 시도가 나타난다. 이른바 한국판 아사히 소송이라고 평가된 1994년의 생계보호 기준 위반 확인 소송(94헌마 33, 1997. 5. 29. 선고)이다. 이 소송 과정에서 주장된 당시의 상황은 “65세 이상으로 2600만원 이하의 재산을 소유한 자로서 부양의무자가 없고 부양 능력이 없는 최저 빈곤층 노인들에게 지급해 왔던 구 생활보호법상의 생계급여 6만 5000원을 지급하도록 되어 있는 복지부 장관의 생계보호 기준은 도시 기준의 최저생계비인 18만여 원보다 턱없이 부족한 것으로서 인간다운 생활을 보장하기는커녕 동물적인 생존만을 가능케 하는 것으로서 헌법상의 인간다운 생활을 할 권리를 침해한 위헌”이라는 것이다(이찬진, 2004, p. 29). 그만큼 당시 생활보호 기준과 현실은 거

리가 멀었던 것이다.

이 헌법소원에 대한 결정에서는 국가의 광범위한 입법 재량을 인정하기는 했지만, 정부 역시 척박한 공공부조의 현실을 더 이상 방치할 수 없는 민주화의 시기였다. 결국 복지부는 생계급여를 인상하기 위한 노력을 지속적으로 기울였으며, 1997년 8월 22일 생활보호법 일부 개정을 통해 진일보한 제도 개선을 이루게 된다. 개정 생활보호법에서는 최저생계비라는 개념을 법에 도입하고(법 제2조) 최저생계비 계측을 규정함으로써 보호 기준의 자의성을 다소나마 약화시키게 되었다. 또한 최저생계비를 “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용”으로 정의함으로써 최소한의 생존을 염두에 둔 과거의 구호관에서 벗어나게 된다. 또 자활후견기관 지정, 자활공동체 설립·운영 등의 내용을 신설하여 근로 능력이 있는 빈곤층에 대한 노동 동원의 성격에서 벗어나 공동체적 자립을 추구할 수 있는 길을 열어 놓게 된다.

그러나 당시 최저생계비의 결정 권한은 정부에 있었고 법 개정 이후에도 보호 대상자의 수와 예산은 거의 변화가 없었다는 점에서 빈곤 해결을 위한 적극적인 노력은 부족했던 것으로 평가된다.

5. 나가며

유럽 복지국가들의 경우 산업화 과정에서 구조적으로 나타난 빈곤 문제에 국가가 정책적으로

개입하기 시작하면서부터 복지 체제가 형성된다. 16~18세기 빈곤에 대해 시혜적이고 선별적인 개입에 그치다 19세기 후반부터 빈곤을 사회구조적인 문제로 인식하고 시민권에 기반한 보편적인 복지제도를 점차 확대하여 20세기 복지국가를 만들게 된다. 모든 국가가 동일한 경로를 밟은 것은 아니지만 빈곤에 대한 관점의 전환과 국가 책임에 대한 인식이 복지국가로 전환되는 중요한 변곡점이 된 것은 분명하다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라의 경우 1990년대까지도 빈곤을 개인의 책임으로 간주하고 적극적인 빈곤정책을 펴지 않음으로 인해 복지국가로 전환되기 위한 중요한 단계가 지체되었다고 볼 수 있다. 산업화에 성공하고 경제가 성장했지만 복지는 여전히 시혜적인 것으로 인식되었고, 국가는 산업구조에 필요한 사회보험 확대에만 집중했다는 점에서 개발 국가의 한계가 나타난다.

1990년대 후반에 들어서야 사회구조적 양상으로 확대된 빈곤에 대해 국가와 사회가 적극적으로 대응하기 시작했다는 점에서 한국은 상당히 뒤늦게 복지국가의 길에 접어든 것으로 평가된다. 복지국가의 지체는 조선의 몰락과 식민지 지배, 전쟁과 개발독재의 시대 등 우리가 밟아 온 역사적 경로에 드리워진 그늘이다. 이 기간 동안 장기간 빈곤 문제는 방치되거나 억제되었고, 헌법상의 생존권은 그저 형식에 그치고, 생활보호는 잔여적이고 시혜적인 성격에 머물러 왔다. 복지국가는 보편적 복지를 다수 국민에게 제공하는 특징을 가지고 있지만, 그 출발점과 기본은 빈곤

을 사회구조적 문제로 인식하고 최소한의 생활을 보장하기 위한 적극적인 노력에 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

이런 점에서 많은 학자들이 국민기초생활보장제도 도입을 한국이 복지국가에 접어든 기점으로 평가하고 있다. 1990년대 말의 외환위기로 인한 대규모 실업과 광범위한 빈곤 문제가 계기가 되었지만, 다른 한편으로 제도 도입이 빈곤에 대한 사회적 인식 변화와 복지제도의 적극적 확대를 이끌게 된 것이다. ㉠

참고문헌

- 강만길. (1987). 일제시대 빈민생활사 연구. 서울: 창작과 비평사.
- 경성제국대위생조사부편. (1942). 土幕民の生活・衛生. 東京: 岩波書店.
- 고바야시 에이오(小林英夫). (1982). '해방직후의 한국노동운동', 서대숙 편, 한국 현대사의 재조명. 서울: 돌베개.
- 구자현. (1984). 한국사회복지사. 서울: 홍익재.
- 동아일보. (1923. 1. 25.). '만오천의 빈민-경성 시내의 가난한사람, 부청의 조사한 통계대로 인구로 백분오, 호수로 백분육'.
- 동아일보. (1924. 5. 3.). '십여만의 화전민, 소작인보다 더 비참한 그 생활 세상에서 숨어있는 가련한 일'.
- 동아일보. (1947. 1. 11.). '참담한 전재민의 실정'.
- 박광준. (2018). 조선왕조의 빈곤정책-중국·일본과 어떻게 달랐다. 서울: 문사철.
- 변주승. (1992). 19세기 유민(流民)의 실태와 그 성격: 부유집단을 중심으로. 史叢, 40·41합집. 고대사학회.
- 변주승. (1995). 18세기 유민(流民)의 실태와 그 성격. 전주사학, 3. 전주대학교 역사문화연구소.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2010). 국민기초생활보장제도 10년사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 보건복지통계연보, 1990~1997.
- 보건사회부. 보건복지통계연보, 1979~1989.
- 보건사회부. 보건사회통계연보, 1966~1975.
- 류진석. (1989). 일제식민지시대 빈민정책의 특성에 관한 연구. 서울대학교 석사학위 논문.
- 신은주. (1985). 일제식민하 한국사회복지사업의 성격에 관한 연구. 서울대학교 석사학위 논문.
- 아산사회복지사업재단. (1979). 한국의 사회복지. 서울: 경연사.
- 안상훈, 조성은, 김현중. (2005). 한국 근대의 사회복지. 서울: 서울대학교출판부.
- 이두호, 최일섭, 김태성, 나성린. (1991). 빈곤론. 서울: 나남.
- 이찬진. (2004). 사회복지에서 공익소송운동의 성과와 과제. 월간 복지동향, 72, 24-35.
- 이혜원, 이영환, 정원오. (1998). '한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교연구-빈곤정책을 중심으로'. 한국사회복지학, 36.
- 조선사회사업협회. (1929). '朝鮮に於ける貧民生活'. 조선사회사업, 제7권 1호.
- 조선은행조사부. (1949). 경제년감.
- 조선일보. (1932. 5. 7.). '40에 만득(晩得)한 딸을 살해한 아비! 생활난이 낳은 참상! 예산군의 한 농부'.
- 조선총독부. 조사월보. 1942년 3월호, 1946년 6월호.
- 조성은. (2012). 근대 사회사업 개념과 담론에 관

- 한 연구-1920년대와 1930년대를 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 조성은, 고경환, 김기태, 김수진, 김희성, 안서연, ...김재현. (2019 발행 예정). 한국 사회보장 제도의 역사적 변화과정과 미래 발전방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 통계청. (1995). 통계로 다시보는 광복 이전의 경제·사회상. 서울: 통계청.
- 홍금자. (2000). 근대 사회사업의 성립과 발달사적 구분에 관한 연구. 한국사회복지학회, 40, 226-269.
- Cumings, Bruce. (1986). The Origins of the Korean War. 김자동 역, 한국전쟁의 기원. 서울: 일월서각.
- 酒井利男. (1929). 土幕から見た朝鮮人住宅問題 (上). 社會事業研究, 17-1, 社會事業研究會事務所.