

## 특집논문

국가형성기(1945~1960년) 한국 시민사회 제도사:  
사회 영역을 중심으로\*

이나미(한서대학교)

이 논문은 한국 국가형성기(1945~1960년)의 시민사회와 관련된 법·제도를 살펴본 것으로, 그 중에서도 기존 연구가 빈약한 사회 영역에 초점을 맞추었다. 이를 ICNPO의 분류에 따라 나누어 고찰하되, 보건제도, 대한민국재향군인회, 가족보호법, 원자력 관련법, 재해부흥조합법, 피난민 관련법, 대한적십자사, 종교제도 등이 오늘날에 비추어 특별히 재조명될 필요가 있다고 판단되어 그것의 형성과정, 이전 시기와의 비교, 전개 양상, 그 의미를 살펴보고자 했다.

보건제도를 통해서도 일제강점기와 달리 미군정기에 보건제도가 확대 실시되었으나 많이 알려지지 않아 활용도가 높지 않았던 점, 1공화국 시기에는 훈육적, 억압적 형태의 권력이 공존했던 점을 알 수 있었다. 재향군인회를 통해서도 일제강점기 재조일본인의 재향군인회의 폭압성, 한국전쟁 중 전력증강의 필요성에 의해 향군이 설립된 점, 정부 종속성과 관변단체로서의 역할을 파악할 수 있었다. 가족보호법을 통해서도 당시 동물보호에 대한 인식이 매우 낮았다는 것과 관련 조직의 이해관계가 연관되었음을 알 수 있었고 원자력 관련법을 통해서도 오늘날과 같이 방사능에 대한 위험 경고와 더불어 원자력 활용에 대한 기대가 있었음을 알 수 있었다. 재해부흥조합법과 피난민관련법을 통해서도 한국전쟁 전후 구제 관련 제도의 일면을 고찰할 수 있었다. 대한적십자사의 역사를 통해서도 식민지 정부와 임정 하에서의 한국 시민사회, 해방 후 정부의 기부와 관련된 모순된 태도를 파악할 수 있었다. 종교제도를 통해서도 종교계의 재산권과의 밀접한 관련성과 그것을 활용한 국가권력을 볼 수 있었다.

결론적으로 국가형성기 사회제도에서 파악된 것은 국가가 수립한 사회제도에서 기대되는 시민사회의 구제, 사회서비스가 제 기능을 발휘했다기 보다는 국가가 시민사회에 대해 자신의 권력과 영향력을 유지, 강화하기 위해 사회제도를 활용했다는 것이다.

주제어: 시민사회, 국가형성, 미군정기, 제1공화국, 이승만

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국학중앙연구원의 지원을 받아 수행된 연구임(AKS-2014-KSS-1210002).

## 1. 머리말

이 논문은 한국 국가형성기(1945~1960년)의 시민사회와 관련된 법·제도를 살펴본 것으로, 그 중에서도 기존 연구가 빈약한 사회 영역에 초점을 맞추었다.<sup>1)</sup>

‘국가형성기’라고 할 때 여기서 뜻하는 ‘국가’는 최근 민감한 쟁점이 되고 있는 ‘건국’ 문제와 관련된 ‘대한민국’이 아니라 해방에서 분단으로 이어진 남한의 ‘국가 권력’ 내지 ‘국가 기구’를 의미한다. ‘대한민국’은 대한민국임시정부의 성립과 더불어 대내외에 공포되었으며 독립을 바라는 많은 조선인들에 의해 ‘국가’로 인식되기도 했다.<sup>2)</sup> 이는, 당시 주권이 부재했던 식민지 조선의 사회를 시민사회로 규정하기 어려우므로<sup>3)</sup> 서구 시민사회론의 국가-시민사회 관계를 식민지 조선에 그대로 적용하기 어렵다는 문제에(이영재 2016) 한가닥 해결의 실마리를 준다.<sup>4)</sup> 즉 조선의 식민지 상황 및 그러한 경험은 해당 시기의 한국 시민사회에 대해 기존의 국가-시민사회 규정으로 설명되기 어려운 복잡성을 갖게 하지만, 임시정부의 존재와 이에 대한 조선인들의 지지는 식민지 조선인들의 시민성 및 시민사회의 존재를 단순히 전면 부정하기는 어렵다는 결론으로 이끌며 아울러 한국 시민사회사에 있어서 국가-시민사회에 대한 논의가 좀 더 확대·심화될 필요가 있음을 시사한다.

이 논문은 그러한 문제의식과 함께, 연구의 시기적 범위는 본래 해방 후부터 1960년대까지이나, 세부 주제의 맥락적 설명이 필요할 경우

1) 한국 시민사회 관련 정부의 제도 정착이나 정책수립에 관한 연구는 주성수(2004)가 미국 사례 연구를 참고하여 한국 사례를 부분적으로 소개한 정도 밖에 없다.

2) 일제 강점기 적십자회의 활동을 보면 그러한 점이 부분적으로 드러난다.

3) 정상호(2013, 106) 참조.

4) 서구의 시민사회론을 보편적인 것으로 인식하여 그것을 기준으로 삼는 것이 적절한 것인가 하는 것은 중요한 쟁점이지만 이 논문의 주요 주제는 아니므로 일단 논외로 한다.

일제시기와 1960년대 이후까지 포괄했다. 그리고 그 영역은 사회분야에 한정했는데 그 이유는 국가형성기 시민사회에 대한 연구가 전반적으로 빈약하지만<sup>5)</sup> 그 중에서도 사회 영역의 연구가 특히 부족하기 때문이다. 또 다른 이유는 당시 ‘시민사회’와 ‘사회’ 구분이 모호한 상황에서<sup>6)</sup> 적어도 인식 상에 있어서는 사회 영역이 시민사회의 큰 부분을 차지한다고 판단했기 때문이다. 그러나 이때 ‘사회’의 범주가 명확하지 않으므로 그 경계를 확실히 할 필요가 있다. 이 논문은 그러한 필요를 인식하여 사회 영역을, 대표적인 시민사회의 범주 구분인 국제비영리조직분류(ICNPO)<sup>7)</sup>에 따라 규정하고자 했다. ICNPO에 따르면 시민사회 조직은 다음과 같이 12가지 범주로 나뉜다.

단체분류	포함범주
Group1 문화와 레크리에이션	미디어와 통신관련 단체/ 예술단체/ 역사, 문학 등의 인문 협회/ 박물관/ 동물원 및 수족관/ 스포츠/ 레크리에이션과 사교클럽/ 봉사 클럽
Group2 교육 및 연구	유·초·중·고등 교육/ 고등교육기관/ 직업·기술학교/ 성인·평생교육/ 의료연구소/ 과학기술연구기관/ 사회과학과 정책학
Group3 보건	병원/ 재활시설/ 개인병원(요양원 포함)/ 정신병원/ 정신건강치료소/ 급성정신질환지원서비스/ 공중보건과 건강교육/ 외래환자건강관리 프로그램/ 재활의료/ 응급의료서비스
Group4 사회서비스	아동복지와 서비스, 탁아소/ 청소년 서비스와 청소년 복지/ 가족 서비스/ 장애인서비스/ 고령자서비스/ 자립프로그램을 포함한 사회 서비스/ 사고와 응급상황 예방과 통제/ 일시적인 피난처/ 난민지원/ 소득과 생계비 지원/ 물질적인 지원
Group5 환경	오염 감소와 통제/ 자연자원 보전과 보호/ 환경미화와 오픈 스페이스/ 동물보호와 복지/ 야생생물 보존과 보호/ 수의학 서비스
Group6 개발과 주거	공동체운동단체와 마을단체/ 경제발전기관/ 사회발전기관/ 주거협회 / 주거지원단체/ 직업훈련프로그램/ 직업상담과 조언/ 직업 재교육

5) 이 시기의 시민사회에 대한 연구는 5편 정도이다.

6) 정상호에 의하면 일제 강점기에 특히 그런 특성이 보였지만(정상호 2013, 103) 이후에도 일반적으로 ‘시민사회’와 ‘사회’가 명확히 구분되어 사용되었다고 보기는 어렵다.

7) 셀러먼(Salamon)과 안하이어(Anheier)가 개발.

Group7 법률, 권익주창, 정치	권익주창단체/ 시민권 단체/ 인종단체/ 시민단체/ 법률서비스/ 범죄 예방과 공공정책/ 범죄자 사회복귀/ 피해자 지원/ 소비자보호협회/ 정당과 정치단체
Group8 박애 및 자원봉사	보조금 제공 재단/ 자원봉사 장려기관/ 자금제공기관
Group9 국제기구	교환·교류·문화 프로그램/ 개발지원단체/ 국제재단과 구호조직/ 국제인권과 평화단체
Group10 종교	종교집단/ 종교집단의 협회
Group11 기업과 협회 노동조합	경영인협회/ 전문가협회/ 노동조합
Group12 비분류 집단	위에 포함되지 않은 조직

위의 ICNPO의 분류를 다시 정치, 경제, 사회, 문화로 나뉘보면 아래와 같은 재분류가 가능할 것이다.

정치	법률, 권익주창, 정치
경제	개발과 주거, 기업과 협회, 노조
사회	보건, 사회서비스, 환경, 박애 및 자원봉사, 국제기구, 종교
문화	문화와 레크리에이션, 교육 및 연구

위와 같은 분류에 따라 해방 후 수립된 시민사회 관련 제도, 그 중에서 도 법을 중심으로 보면, 아래와 같은 법들이 국가형성기에 제정되었다.

정치	집회에 관한 법률, 정치운동에 관한 법률, 신문 등 및 정당 등의 등록에 관한 법률, 민주반역자에 대한형사사건임시처리법, 반민주행위자공민권제한법, 부정선거관련자처벌법, 부정축재특별처리법, 헌법재판소법, 대법원장 및 대법관선거법, 사형금지법, 형법, 형사보상법
경제	농지개혁법, 양곡매입법, 양곡관리법, 농사교도법, 농업협동조합법, 농업은행법, 농산장려보조금교부규칙, 노동조합법, 근로기준법, 전시근로동원법, 근로감독규정, 노동조정위원회, 토지세법물품세법, 영업세법, 소득세법, 지세법, 등록세법, 토지과세기준조사법, 교육세법, 자동차세법, 은행법, 한국산업은행법, 산업부흥국채법, 광업법, 수산업법, 어업자원보호법, 변호사법, 약사법, 수의사법, 무역법, 건설업법, 조선장려법, 선박법, 선박직원법, 주류업조합법, 염전매법, 특정의래품판매금지법, 귀속재산처리법, 지적법

사회	우편연금법, 재해부흥조합법, 피난민수용에 관한 임시조치법, 전시생활개선법, 가축보호법, 대한민국재향군인회법, 국민생명보험법, 국민의료법, 전염병예방법, 보건소법, 농약관리법, 마약법, 원자력법, 방사성동위원소등의관리및그에의한방사선장해방어령, 대한적십자사조직법, 국제개발협회의의 가입조치에 관한 법률, 한국유네스코위원회 설치령, 기부통제법, 기부금품모집금지법
문화	국립극장설치법, 국립박물관, 과학전람회규정, 문화보호법, 문화인등록령, 저작권법, 대한영화사, 교육법, 교육공무원법, 국정교과서용도서편찬심의회규정, 대한교육심의위원회규정, 국어심의위원회규정, 국립학교설치령, 사관학교설치법, 대여자학법, 국사편찬위원회, 외국도서번역심의위원회규정, 도서번역심의위원회규정, 발명보호법

이 중 사회 영역을 보건, 사회서비스, 환경, 박애 및 자원봉사, 국제기구, 종교로 세분화하면, 해방 후 사회 영역 관련 법·제도에는 아래와 같은 것들이 있다.

보건	국민의료법, 전염병예방법, 보건소법, 농약관리법, 마약법
사회서비스	국민생명보험법, 우편연금법, 전시생활개선법, 대한민국재향군인회법
환경	가축보호법, 원자력법, 방사성동위원소등의관리및그에의한방사선장해방어령
박애 및 자원봉사	재해부흥조합법, 피난민수용에 관한 임시조치법, 기부통제법, 기부금품모집금지법
국제기구	대한적십자사조직법, 국제개발협회의의 가입조치에 관한 법률, 한국유네스코위원회 설치령
종교	미군정 법령 제194호(‘향교 재산관리에 관한 건’), 불교정화유시

본 논문에서는 사회 영역의 법·제도를 위 분류에 따라 나누어 고찰하되, 오늘날에 비추어 특별히 재조명될 필요가 있는 제도를 선택하여, 그것의 형성과정, 이전 시기와의 비교, 전개 양상, 그 의미를 살펴보고자 한다.

## 2. 보건 관련 제도

국가형성기 보건 분야에서 새롭게 제정된 법에는 국민의료법, 전염병예방법, 보건소법, 농약관리법, 마약법 등이 있다. 본 논문에서는 이 중에서 보건소법을 포함하여 보건제도에 대해 알아보려고 한다. 왜냐하면 이 시기 보건제도는 일제 강점기 조선총독부 및 미군정과 제1공화국의 정책적 특성을 잘 보여주는 제도이기 때문이다.

### 1) 식민지 시기와의 비교

해방 후 보건 제도와 관련된 언론 기사를 보면, 과거 식민지 시기 보건제도가 매우 열악했으며 해방되고 나서 비로소 제대로 된 보건제도가 수립되었다는 것을 강조하고 있다. “일정시대에 비하면 이 땅 인민들의 보건후생을 위하여 마치 하나의 왕국을 건설하는 것과 같이도 군정청 보건후생부에서는 금년도에 예산 4억 1천만 원을 가지고 전쟁 후에 격증하는 결핵병 예방 그 치료와 방역에 필요한 제반시설과 사업을 계획”(동아일보 1946.4.22)했다고 했으며 또한 “과거 일본이 식민지 정책으로 한국의 국민보건이라는 것은 그들이 가장 등한시하여왔던 관계로 (...) 보건기관이라고는 하나도 없다”(동아일보 1948.11.10)고 주장했다. 다음의 글은 더 나아가, 일제가 고의적으로 조선인의 위생·건강 문제를 방치했다고 강조하고 있다.

조선은 반세기에 공한 일제식민지 정책에 소위 위생행정이란 것은 경무부 일부에서 영업자의 등록취조에 한 한 사무징벌 뿐이었었고 건강한 민족이 영원한 발전과 권세를 획득함을 진작부터 알아차린 그들은 조선 민족의 이것을 두려워하며 고의적으로 방관태도를 취하여서 민간은 최

저의 생활 속에서 오직 생명유지에 그날그날을 허덕였을 뿐 위생에 관하여서는 너무나 우매하여왔다. 이제 해방 후 다른 행정과 같이 아니 보다 더 의연히 큰 사명과 의도를 띠고 나타난 보건후생부의 존재는 민간의 의뢰와 기대가 큰 것이다. 이리하여 사회대중은 전에 없던 국민을 위한 위생적 보호를 받기 시작된 것이다.(경향신문 1947.8.3 “국민보건방침”)<sup>8)</sup>

그러나 이와 다른 견해도 있다. 예를 들면, 조선총독부는 의료 체계의 성공적인 운영이 식민지 민중의 마음을 얻는 강력하고도 효과적인 방법임을 인식하여 의료 서비스의 보급과 확산을 통해 통치의 안정성을 확보하고자 했다는 것이다.<sup>9)</sup> 또한 의료위생의 측면에서는 일제가 ‘상대적 성공’을 거두었다는 주장도 있다. 그 근거로 일제시기를 거치면서 한국의 전통의료가 급속히 주변화 되었고, 조선인 대다수가 서구 의료의 우월성을 의심하지 않거나, 적어도 전통의료에 대한 신념 때문에 서구 근대 의료를 적대시하지는 않게 된 점을 들고 있다(조형근 2009; 전재호 2016). 그러나 오늘날 대체의학 등으로 동양의 전통의료가 다시 주목받고 있는 점을 생각해 볼 때 중국과 달리 한국의 전통의료가 일제의 정책으로 인해 단절되고 발전하지 못한 점은 오히려 문제로 지적될 수 있을 것이다.

---

<sup>8)</sup> 황상의 역시 법정 전염병 환자 수가 조선인에 비해 일본인이 오히려 더 많았던 점을 들어 일제가 조선인들의 전염병을 방치했다고 주장한다(황상의 2012). 그러나 『조선총독부 통계연보』에 의하면 인구 비례로 볼 때에 일본인 환자 수가 조선인 환자 수보다 더 많았고 총 환자수로는 조선인이 일본인보다 많았다. 또한 조선인은 전염병 환자들을 잘 신고하지 않아 그 수가 실제보다 적게 보고되었다. 이는 본 논문의 심사자의 지적사항으로, 이 자리를 빌어 좋은 논평을 해주신 심사자에게 깊은 감사의 뜻을 전한다.

<sup>9)</sup> 그러나 그럼에도 불구하고 식민지 시대 의료위생의 결핍을 주장하는 당대의 증언이 매우 많다고 한다(문명기 2013; 전재호 2016).

## 2) 미군정기 보건제도

앞서 보았듯이 해방 후 언론기사를 보면 미군정기의 보건제도는 일제 시기와 비교하여 획기적으로 달라졌다고 쓰여 있다. 그 차이는 다음과 같다.

첫째, 관련 예산을 대폭 확대했다. 예를 들면, 결핵 예방, 치료, 방역에 필요한 시설을 위해 4억 1천만원, 경남 마산에 국립결핵병원을 증설하기 위해 2백50만원(동아일보 1946.4.22), 용산, 서대문, 주자동, 사직동, 묵정동에 보건소를 설치하고 거리에서 방황하는 어린이를 수용하기 위해 1500만원, 북창동에 보건병원을 설치하여 무료 또는 엽가로 시민에 산실을 제공하고 산과와 보건부를 양성하기 위해 6천만원을 썼다.(동아일보 1948.4.4)

둘째, 정부의 보건 관련 조직을 개편하고 의료시설 증설 및 무료 의료서비스를 실시했다. 보건후생부가 15국 54과로 재편성되고(동아일보 1946.4.22) 250명 내지 300명의 환자를 수용할 수 있는 결핵병원 두 곳이 수원에 세워졌다. 산모와 산모 가족의 위생생활을 위해 도시 곳곳에 보건소를 설치하였고 간호사들이 가정방문하여 진찰을 실시하기로 했다. 후생사업으로 전재민을 원호하기 위해 도시와 농촌에 가옥을 건축하고 고아와 노인을 수용하기 위해 국립으로 고아원, 양로원, 맹아원, 소년감화원 등을 신설했다.(동아일보 1946.4.22) 국립보건소가 1947년 5월에 세워져 이곳과 각 대학부속병원에서 실업자와 가난한 환자를 무료로 치료했다. 환자는 빈곤증명서를 구청에 제출하여 치료권을 받아 구청에서 지정한 병원에서 치료받을 수 있었다.(동아일보 1947.10.19) 또한 서울시에서 종래의 성병치료소를 보건소로 개편하고 단서 3백명, 기생 8백명, 여급 1500명, 작부 2500명이 1개월 2회의 검진 및 치료를 받을 수 있게 했다.(경향신문 1948.2.22)

셋째, 특히 아동의 치료 및 건강을 위한 정책에 중점이 주어졌다. 서울시 보건소에서 영아보건을 위해 영아보건대회를 열었으며(동아일보 1947.4.30) 서울시 보건소에서 육아법을 강연했다.(경향신문 1947.10.16) 서울시 보건위생국에서 유아 건강심사회를 개최하여 ‘건강야를 표창했고(동아일보 1948.4.11), 1948년 5월 1일부터 8일까지를 어린이주간으로 정해 어린이들의 보건상황을 심사했다. 5월 2일에는 창덕궁 후원에서 유아들의 원유회를 개최하고 50명의 ‘우량야를 뽑아 서울시장이 표창장을 수여했다. 영양이 불량한 아동에게는 분유를 배급하였고 각 보건소에서 항상 건강진단에 응하도록 조치했다.(경향신문 1948.4.25) 이러한 변화에 대해 언론은 다음과 같이 평했다.

이제 해방 후 다른 행정과 같이 아니 보다 더 의연히 큰 사명과 의도를 띄고 나타난 보건후생부의 존재는 민간의 의뢰와 기대가 큰 것이다. 이리하여 사회대중은 전에 없던 국민을 위한 위생적 보호를 받기 시작한 것이다. 특히 최근에 와서 사회위생과 예방의학의 발달은 국민생활의 실제에 의한 여러 가지 사회위생 근본대책과 그 구체화에 관하여 다대한 실현과 가능성을 주고 있다.(경향신문 1947.8.3)

보건소에 대한 당시 사람들의 인식을 보면, “보건소의 제반사 비용은 항상 국가 혹은 사회의 재정을 기본으로 하여 민중에게는 무료 서비스함을 원칙으로 하는 것”(경향신문 1948.6.13)이고, 보건소의 사명은 “보건정책면적 견지에서 극히 중요한 과업이며 치료의학에서 예방의학으로 진전하는 세계 선진 국가들의 의학조”라고 이해되었다.(경향신문 1948.6.13)

또한 보건제도와 관련하여 대중의 계몽이 강조되었다. “항상 대중의 생활 특히 무식하고 곤궁한 민중 생활 속에 침투하여 이 운동을 전개시

켜야 하며 상세한 통계적 조사와 계몽적 보건교육사업에 중점을 두고 보건부의 가족적인 기분으로 구역 내 각 가정과의 친절한 연락과 보건 지도를 힘차게 전개할 수 있는 것”이라고 했다.(경향신문 1948.6.13) 다음의 기사 역시 보건과 관련하여 국민의 계몽이 필요함을 역설하고 있다.

우리는 먼저 보건방책의 수행에 있어서 근본문제는 위생 내지 건강증진에 관한 개인 내지 공중적 교육문제에 봉착하게 된다. ... 국민각자가 실제생활에 응용시킴에 있어서 방책과 시설을 이해, 이용할 열의를 갖지 않는 이상 아무 효과도 내지 못할 것이다. 즉 국민보건방책의 근본문제에 있어서는 무엇보다 거족적으로 위생지식 계몽과 보건생활의 지도교화에 매진할 것이라 본다. 우리 조선에 있어서는 일반대중은 물론이려니와 상당한 교육을 받았다는 지식계급층에서도 위생방면에는 너무나 어둡고 때로는 전문교육을 받은 여인들이 앓는 얘기를 데리고 무너나 한의에 드나드는 것을 종종 목도하며(경향신문 1947.8.3.).

실제로 이 시기에는 보건제도가 널리 알려지지 않아 많은 사람들이 이용하지 못했으며 아는 사람만 이용했다는 지적이 있다.

그러나 해방 후 과도정부 당시 국민보건에 대한 첫 시험으로서 서울의 단 한 개 국립보건소(국민보건소)를 창설하고 “국민의 병원”으로 “무료병원”으로 “보건상담의병원”으로 과거 일 년간 모든 악조건 하에서 꾸준히 노력을 하여왔으나 세상 사람이 도대체 국민보건소가 무엇을 하는 곳인지를 이해하지 못하여 이용자도 없었고 일부 이해하는 계급을 상대로 하여왔던 것이다.(동아일보 1948.11.10.)

이처럼 이 시기 보건소가 알려지지 않아 실제로는 많은 사람에게 도움을 주지 못했다는 지적과 함께 또 한 가지 한계로서 비판되는 것

은, 미군정기 보건의료정책이 치료보다는 예방에 치우쳤으며 이 전통이 계속 이어졌다는 것이다. 즉 이 시기 예방의학의 강조로 인해 이후에도 예방보건사업이 보건소의 전형으로 굳게 자리 잡게 되었다는 것이다(문옥륜 1992, 62). 이는 군사정부의 보건 행정적 성격을 잘 보여주는 것으로, “공공보건제도의 뿌리가 취약한 점령지의 주민에 대하여 치료서비스보다는 예방보건사업을 실시하는 것이 자원의 제약상 더욱 바람직하며 인도주의적”(문옥륜 1988, 95)이란 점이 반영된 것이다.<sup>10)</sup> 즉 시급한 치료를 제공하는 것보다 예방에 치중하는 것이 군사정권이 점령지에서 행하는 실리적 의료방법인데 이것이 미군정이 끝난 이후에도 한국 보건제도의 전형이 되었다고 하는 것이다. 현재도 일반인들 사이에서 ‘보건소’라고 하면 치료기관이라는 인식보다는 건강관리 기관이라고 하는 이미지가 더 큰 것이 사실이다.

### 3) 제1공화국의 보건제도

1공화국 시기에는 정부의 보건제도가 많이 알려져 이용자가 대폭 늘어났다. 그동안 이용자가 없다고 지적된 국립보건소를 하루에 백여 명이 이용했다. 이러한 보건소의 특징은 “빈부귀천상하를 구별 않고 구역 내의 주민이면 누구나 돈을 받지 않고 국가의 경비로 무료로 약을 주며 국민보건을 위하여 지도를 하고 있는 것”으로 소개되었다.(동아일보 1948.11.10) 국립보건소는 사회부의 한 기관으로, 예관동, 인현동, 임산동, 주교동, 방산동, 필동, 충무로 4-5가, 을지로 4가, 오장동을 구역으로 인구 5만명을 상대로 봉사했다.(동아일보 1948.11.10)

10) 그런데 이 같은 한계를 가졌음에도 불구하고 미군정의 예방보건사업에 대해 당시 언론이 칭송을 아끼지 않은 것은, 일제시대에는 이조차도 제대로 제공되지 않았음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 문옥륜(1988, 95) 참조.

또한 보건과 관련된 많은 법이 통과되었다. 의사법, 약제사법, 전염병예방법, 나예방법, 음식물취체법, 보건소법, 시가지청소법 등이 통과·시행됐다. 의사법은 이전과 달라져, 의사의 자격을 4년제 의과대학을 졸업한 후 소관 주무장관이 지정한 병원에서 1년간 실습을 한 자 또는 국가에서 시행하는 시험에 합격한 자에게 주도록 하여 종래의 학교졸업자에게 곧 의사면허장을 수여하는 데서 생기는 폐단이 방지되었다.(동아일보 1948.12.12)

‘나예방법’은 문둥병 예방법을 의미하는 것으로 이것이 제정되어, “이로 인하여 종래에 거리를 횡보하던 무서운 그리고 또한 불쌍한 나병환자에 대한 공포가 일소될 것이 기대되고 있는데 그 내용을 보면 국가는 먼저 수용소를 설치하여 모든 나병환자를 수용할 의무가 있는 동시에 나환자 역시 수용소에 들어가서 치료할 의무가 있으며 의사 역시 나환자를 발견하였을 때에는 곧 당국에 계출할 의무가 있게 되어 나병은 완전한 법정 전염병으로 지정된 것”(동아일보 1948.12.12)으로 알려졌다.

시가지 청소법은 당시 언론에 의해 “금번 법령 중에서 가장 이채를 띠우고 있는 것”으로 소개되어, “이것은 모든 국민은 자기가 사는 주택과 그 주위를 청소할 의무가 있으며 이를 게을리 하는 자는 국법으로 처단을 받게 되어 있어 앞으로는 제아무리 게으른 자라 할지라도 청소를 하지 않으면 안되게 되어 있어 미화될 것으로 기대된다”(동아일보 1948.12.12)고 설명되었다.

1공화국 시기에 등장한 보건소의 역할 및 의사 자격의 강화, 나병환자의 격리수용 등은 근대의료 및 위생체계를 통해 권력의 통제방식의 변화를 설명한 푸코의 이론을 상기하게 한다. 즉 근대국가의 위생 및 의료서비스의 제공은 시민의 복지를 위한 것임과 동시에 시민사회에 대한 통제를 훈육적 방식으로 행할 수 있는 수단이 권력에게 주어졌

음을 의미하는 것이다. 그러나 이색적인 것은, ‘시가지 청소법’과 같이 자기 집과 집주변을 청소하지 않으면 “국법으로 처단을 받게” 되는, 전통시기 보다 더 억압적인 권력 역시 동시에 작동되고 있었다는 점이다. 따라서 보건제도를 놓고 볼 때 1공화국은 전통적, 근대적 성격의 권력이 혼재해 있었던 시기로 판단할 수 있겠다.

### 3. 사회서비스 관련 제도: 대한민국재향군인회법을 중심으로

국가형성기 사회서비스 분야에 속하는 법으로는 국민생명보험법, 우편연금법, 전시생활개선법, 대한민국재향군인회법을 들 수 있다. 이 중 이 시기 독특한 이유로 제정된 대한민국재향군인회법을 살펴보기로 한다. 왜냐하면 이 법을 통해 오늘날과는 다른 당시 한국 정부의 사회서비스에 대한 인식을 엿볼 수 있기 때문이다.

오늘날 재향군인회는 특수법인체로 전역군인들의 친목도모와 권익향상, 국가발전과 사회공익증진을 위해 설립된 사회공익단체로 규정된다(최이조 2004, 285). 현재 재향군인회법 제1장 총칙 제1조에 의하면 “재향군인회는 재향군인 상호간의 상부상조를 통한 친목을 도모하고, 회원의 권익을 향상시키며, 국가발전과 사회공익의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”(전문개정, 1992년 12월 2일) 대개 재향군인회는 그 목적이 상호부조에 있다. 미(美)재향군인회의 주된 활동도 전역 군인과 그 가족이 어려울 때 돕는 것이다.<sup>11)</sup> 이처럼 외국 재향군인회의 경우 대체로 제대군인에 의해 자발적으로 만들어지고 또한 그 목적도 주로 제대군인 및 그 유가족의 복지 등에 중점을 두고 있다. 따라

11) 예를 들어 미국재향군인회인 American Legion의 경우 그 주된 목적은 ‘mutual helpfulness’로서, ‘to help veterans and their families during times of need and to provide college scholarship opportunities’라고 쓰여있다.(www.legion.org/mission: 검색일 2016.4.4)

서 재향군인회법도 군인들에게 이러한 복지혜택을 보장해주는 취지로 제정된다고 할 수 있다. 이것이 재향군인회법이 사회서비스 관련 제도에 포함될 수 있는 이유다. 그러나 현재 한국 재향군인회는 사회서비스와 별반 관련성이 없게 느껴지는데 이는 한국 재향군인회 제도의 독특한 역사에 기인한 것이라 할 수 있다.

### 1) 일제강점기 재향군인회

한국 사회에 재향군인회가 등장한 것은 일제강점기로서, 이 시기 재향군인회는 조선인이 아니라 재조 일본인의 사회적 관계망 중 하나로 반(半)관변단체였다.<sup>12)</sup> 보조 감시기관으로 전 지역에 만들어져 조선인들을 감시하는 역할을 했으며 관변 청년단체, 자경단, 경방단, 방공단 등과 함께 반민반관 단체로서 무장을 갖추고 헌병과 경찰을 도왔다(역사학연구소 2004, 112, 196). 즉 이들은 총을 소지하여(동아일보 1921.8.26) 유사시 준군대 역할을 했다. 간토대지진 때에는 조선인 학살에도 동참했다(후지이 다케시 2015).

원산지역 재향군인회를 예로 살펴보면 제국재향군인회 본부가 1910년 결성된 후 1911년 8월에 조직되었다. 1916년 말 회원 수는 총 347명으로 정회원, 명예회원, 특별회원으로 구분되었다. 사무소는 원산헌병분대 내에 두었고 회장은 예비 일등 군의 나카지마였다. 회장 이하 부장 1명, 이사 6명, 감사 2명, 평의원 45명으로 운영되었다. 활동내용은, 육군기념일에 육군부대와 연합으로 축하회 개최, 군사강화회 등의 행사 주관 등이다. 재원은 국유림을 대하받아 식림사업을 경영하여 마

---

12) 재조 일본인의 사회적 관계망은, 첫째, 거류민단, 학교조합, 상업회의소, 소방조와 같은 자치기구나 준공설기관, 둘째, 적십자사, 제국재향군인회, 애국부인회와 같은 반관변단체, 셋째, 민간단체에 의해 형성되었다(오미일 2015, 344)

련했다.(오미일 2015, 350)

1920년 4월 19일 동아일보 기사를 보면 세계적으로 평화와 평등의 소리가 높아지면서 군국주의적인 일본에서마저 사람들이 징병을 기피하는 현상이 있다고 하면서 “재향군인회를 발전케하여 해마다 징병에 응하는 장정의 정신이 더욱더욱 왕성할 것인데”라고 쓰고 있어 당시 재향군인회가 군의식을 높이는 역할을 할 것으로 기대했음을 짐작케 한다. 1923년 9월 11일 동아일보는 일본재향군인회의 결의사항을 소개하고 있는데 첫째 이재민의 구제, 둘째 유언비어의 방지, 셋째 안녕질서의 유지이다. 1924년 11월 30일 동아일보 기사에는, 땅을 부당하게 빼앗겨 호소하는 조선인 소작민들을 제압하기 위해 “재향군인회까지 출동하여 소작을 억탈(抑奪)”한다고 쓰고 있다.

이를 보면 일제시대 재조 일본인들로 구성된 재향군인회가 한국사회에 처음 등장한 재향군인회로서 그 역할은 무장을 하고 조선인들을 감시·통제하며 더 나아가 안녕질서라는 미명 하에 조선인들의 재산까지 약탈했다는 것을 알 수 있다.

## 2) 대한민국재향군인회법 제정 과정

해방 후 재향군인회(향군)와 관련하여 최초로 보이는 소식은 재향군인회 남원군 지부 결성식 소식이다. 1950년 5월 8일 남원군에서 재향군인회 남원군 지부가 결성되었다.(경향신문 1950.5.17) 이를 볼 때 한국 재향군인회의 정식 창립 전에 지부가 먼저 결성되기도 했음을 알 수 있다. 이후 전쟁 중인 1951년 5월 10일 대한민국재향군인회법이 법률 제617호로 제정·공포되었다. 1951년 9월 19-20일 양일간 국방부는 각 지구 병사사령관을 소집하여 연석회의를 열어 몇 가지 사항을 결정했는데, 그 중 하나가 재향군인회 창립·발족이다. 또한 재향군인

의 취직문제를 논의하여, 중등학교 졸업자는 원칙적으로 국민학교 교원으로 취직시킬 것을 요청했고, 고등학교 이상의 훈련교관은 상이군인 중에서 적임자를 배치한다고 했다.(동아일보 1951.9.22) 재향군인회는 1951년 12월 15일 창립발기인 대회를 열었고<sup>13)</sup> 1952년 2월 1일 피난 수도 부산에서 창설식을 갖는다.

앞서 향군 회원의 교원 취직 등의 논의는, 이들을 군인으로 재투입시키기 위한 보상책을 미리 마련하기 위함이 아닌가 하는 의문을 들게 한다. 왜냐하면 국방장관이 1952년 1월 9일 기자회견장에서 군 증강문제를 위시한 당면 문제를 말하면서 재향군인회가 조직되면 불구자가 아닌 상이군인은 상이군인회에서 제외될 것이라고 발표했기 때문이다.(동아일보 1952.1.10) 이는 불구자가 아닌 상이군인은 재향군인회에 소속되면서 군에 재투입되는 것으로 볼 수 있다. 즉 한국전쟁 시기에 재향군인회를 창립한 것은 당시 부족한 국군 증강을 위해 재향군인을 활용하고자 한 것으로, 제대장병의 동원, 자원화를 목표로 한 것이다. 전쟁이 발발하자 부상자를 중심으로 제대장병이 속출했는데 이들을 중심으로 한 병력동원계획이 세워졌다. 이는 1951년 6월말 북한의 휴전제의에 대해 이승만이 휴전반대의사를 분명히 하면서 UPI 기자와의 인터뷰에서 시설과 장비만 허용된다면 25만 명의 병력을 더 창설할 수 있다고 밝힌 데서 기인한다. 이에 국방부는 대통령의 의도에 따라 제대예비역 장병, 징집대상자, 국민병역과 보충병역 대상자들로 구성된 재향군인회를 조직하기로 결정하여 1951년 12월 15일 재향군인회 창립발기인대회를 거쳐 1952년 2월 1일 부산에서 대한민국재향군인회 창설식을 갖고 초대회장에 백홍석 병무국장(육군준장)을 선출했다. 창설 당

---

13) 동아일보 기사에 의하면, 국방부에서는 재향군인의 집결을 기하고 교양을 향상시키기 위하여 1951년 12월 15일 재향군인회창립발기인회의를 개최한다.(동아일보 1951.12.14)

시 회원수는 제대장병 30만 여명이었다.(최이조 2004, 293)

이를 보면 일반적으로 재향군인회가 자발적으로 조직되고 또한 그 목적도 상호부조, 회원 간 친교, 군인과 유가족의 복지인 것과 매우 다른 형태로 한국의 재향군인회가 조직되었음을 알 수 있다. 당시 재향군인회는 “재향군인의 심신을 단련하며 군사능력을 증강시켜 국가의 간성 국민의 중견으로서 자질을 향상시키고 공익과 상호간의 친목을 도모하는 기관으로”(경향신문 1952.1.27), “국민개병의 기반을 완전 확립. 국민총력의 일익을 지니고 병력성원에 이바지하고자 병무국을 비롯하여 예비역장정들과 구한국장교단이 중심이 되어 결성되는”(동아일보 1952.2.2) 것으로 소개되어 군사적 목적으로 창설되었음을 밝히고 있다. 이렇듯 재향군인회는 창설 초기 반공, 국토방위가 주목적이었으므로 회장을 현역군인이 담당했다. 이들은 병사업무 보조 및 준군사부대로서, 전력자원 관리, 병무행정 지원을 주로 맡았다.

### 3) 휴전 이후 재향군인회

휴전 이후 예비역이 회장을 맡으면서 그 목표가, 첫째, 회원 상호간 상부상조 및 친목 도모, 둘째, 군사력 증진에 기여, 셋째, 국가 정책에 적극 협조로 바뀌었다. 또한 휴전 후 대량으로 전역한 장병의 직업보도 등의 문제가 대두되었으나 제대로 해결되지 못했고 유사단체가 난립하는 등의 문제점이 발생했다.(최이조 2004, 288, 292) 1953년 11월 17일 향토방위와 정치적 입지 강화를 목표로 ‘사단법인 대한민국 제대장병보도회’로 이름을 바꾸고 1957년에는 ‘대한민국참전전우회’와 ‘대한민국 장병보도회’를 통합하여 ‘대한상무회’로 명명했다. 1960년 5월 14일 대한민국재향군인회로 이름을 바꾼 뒤 1961년 5월 8일 세계재향군인연맹에 회원국으로 가입하고 이사국으로 선임된다. 재향군인회

회원이 100만 명을 돌파하면서 세계재향군인연맹으로부터 가입요청이 들어왔고 이러한 요청에 따라 재향군인회는 1960년 9월 13일 회장단 회의의 의결을 통해 세계재향군인연맹에 가입을 신청한다. 1961년 5월 8일 파리에서 개최된 제9차 세계재향군인연맹 총회에서 김홍일, 김창규, 연일수 장군 등이 대표로 파견되어 연맹가입을 정식으로 인준 받았다. 1961년 5월 10일에 재향군인회법이 법률 제617호로 제정·공포된다. 그러나 이후 5.16쿠데타 후인 5월 22일 국가재건최고회의 포고령 제6호 '전 사회단체 해체명령'에 따라 재향군인회 조직도 해체된다.(최이조 2004, 294)

전쟁 후 참전군인의 복지는 전혀 구현되지 못했다. 또한 재향군인회의 정부 종속성 때문에 국가안보시책을 지원하는 준군사적 보수단체로서의 위상을 지속시켰다. 휴전반대 쫓기대회의 주관과 통일촉진 쫓기대회, 용공단체 또는 특정한 규탄대회의 군중집회에 참여하는 활동 등을 주로 했다. 5.16 쿠데타 이후에 향군이 해체된 이유에는 이러한 어용적 인상도 작용한 것으로 보인다(이정완 1996). 한편 향군은 제대군인의 행패 방지를 위한 선도와 이들의 생활보호 활동을 주도하는 이익단체의 역할도 했다(최이조 2004, 294-295).

1961년 12월 12일 재향군인회는 재건총회를 갖고 활동을 재개했으며 1963년 7월 19일 법률 제1367호로 재향군인회법이 다시 제정·공포된다. 이후 문민정부 전까지 제대군인의 친목단체로서 주로 활동했다. 이후 향군은 한동안 조명 받지 못하다가 1990년에 들어와 대통령과 야당당수가 향군 전국 행사에 참석하는 등 그 위상이 높아졌다.(최이조 2004, 290-295) 또한 이들은 해마다 정부로부터 수백억대의 예산을 지원받으며 조달청, 한국전력 등 정부 부처와 공기기업으로부터 100억대에 이르는 수의계약을 통해 막대한 특혜를 누려왔다. 그럼에도 불구하고 감시와 감사를 받지 않는 영역이 되었다.(이태준 2005, 11)<sup>14)</sup>

재향군인회법 제3조에 의하면 “재향군인회는 정치활동을 할 수 없다”고 되어 있으나 2004년에 국가보안법폐지 반대집회를 개최하는 것을 시작으로 2005년에 대북정책에 대한 재검토 촉구, 2006년에는 전시작통권, NLL, 국가보안법 등 3대 현안에 대한 입장 표명 등 지속적으로 정치적 활동을 해왔다.(김유환 2008, 51) 따라서 한국에서 재향군인회는 군인들의 복지, 친목 보다는 이렇듯 국가의 시민사회 억압을 도와주는 역할을 주로 하고 있는데 이는 한국 향군의 태생적 한계와 더불어 이후에도 지속된 국가 종속적 성격을 보여주는 것이라고 하겠다.

#### 4. 환경 관련 제도

국가형성기 환경 분야의 제도에는 가축보호법, 원자력법, 방사성동위원소등의관리및그에의한방사선장해방어령 등이 있다. 이 법들은 동물보호와 방사능 문제를 다루고 있는데 이 문제들은 현대사회의 매우 중요한 쟁점이다. 따라서 이 제도들을 살펴보는 것은 당시에 이 문제가 어떤 조명을 받았는가를 파악할 수 있는 의의를 갖는다고 하겠다.

##### 1) 가축보호법

가축보호법이 1953년 12월 8일 국회에서 통과되었다. 전문 6장으로 구성되었으며 그 주요 내용은 가축의 등록제 실시, 종축(種畜)의 설정, 보호가축 도살의 제한 금지, 가축 매매교환의 일원화를 위한 가축시장의 개설, 기타 가축공제 벌칙 등을 규정한 것이다. 원안 중 가축 학대

---

14) 2004년에는 650만 회원, 13개 시·도회와 10개 해외지회, 2개 직장지회, 224개 시·군·구회, 3418개 읍·면·동회를 가진 막강한 조직이 되었으며 10여개의 사업체를 운영했다.(최이조 2004, 289)

에 관한 벌칙 조항은 삭제되었고 가축도살의 제한에 있어서는 학술적으로 필요한 경우와 수의사 진단에 의하여 절박 도살이 필요한 경우, 사용능력이 없는 경우, 기타 주관 당국의 도살을 인정하는 경우 외에 도살이 금지되었다. 한편 이 법의 공포에 따라 축우 도살제한법은 폐지되었다.(동아일보 1953.12.29) 이 법은 한국전쟁으로 인해 감소일로를 걷고 있는 가축을 보호하는데 그 목적이 있는 것으로 소, 말, 양, 돼지 등 네 종류에만 적용되었다.(경향신문 1953.12.27)

당시에는 현재와 달리 동물을 보호한다는 생각은 무관심과 조롱을 받았다. ‘동물보호’가 아닌 ‘가축보호’라는 표현과, 또한 그마저도, 소, 말, 양, 돼지에 한정된 것을 보면 당시 동물보호 내지 동물의 권리라는 관념은 거의 없었다고 볼 수 있다. 더구나 한국전쟁으로 많은 사람들이 죽어나가던 시기여서 더욱 그러했다. 1953년 12월 26일 국회에서 “중축을 확보하여 가축의 개량증식 이용의 촉진을 목적으로 한 가축보호법”을 심의하다가 성원미달로 축조표결을 못하고 산회한 것도 그러한 상황을 보여주는 것으로 짐작할 수 있다. 동아일보 기사에 의하면 백남식이 “사람보호도 완전히 못하는 이 판국에 가축보호가 무슨 군소리냐”고 고함을 질렀다.(동아일보 1953.12.27) 또한 본 법안 26조에 “우마를 학대하는 자는 그 정상에 의하여 백 원 이하의 과료에 처한다”는 벌칙 규정이 있는데, 이에 대해서도 “말 못하는 소 말이라 학대를 받더라도 호소할 방법은 없을 것이나 여하간 우마차 차부들은 하루에 과료금 3, 4천씩은 준비하고 다녀야 할 판”이라고 꼬집어졌다.(동아일보 1953.12.27)<sup>15)</sup> 이를 볼 때 동물보호 의식은 인권상황의 열악함에 비례하여 낮아진다는 것을 알 수 있다. 비슷한 주장이 4년 후에도 제기되었다. “가축보호장려비로 농림부에서 약 6억원 이상의 예산

15) 이 글의 뜻이 동물학대자를 비판하는 것인지 아니면 그 법을 비꼬는 것인지 알 수 없으나, 그것이 명확하지 않을 만큼 당시 동물보호에 대한 인식은 매우 낮았다고 볼 수 있다.

을 청구하고 있는데 국민학교 신영비가 불과 15억환이니 도대체 사람의 새끼보다 돼지새끼가 더 중하다는 말인가"라고 지적되었다.(동아일보 1957.11.28)

1953년 12월 28일 가축보호법안 전문 37조가 통과되었다. 이 법은 농림위원회가 제안한 것으로, “가축의 보호보다는 밀도살 방지를 중심으로 한 일종의 관리법 같은 인상을 주었다”고 평가되었다. 이에 대해 “의료시설과 사료 등에 관한 조항을 신설하여 명실공히 가축을 보호할 수 있도록 약간의 수정을 가한 것”이라고 설명되었다.(경향신문 1953.12.29) 1954년 1월 23일 가축보호법이 공포되자 농림부 축정국은 이 법에 의거하여 1954년 4월부터 소, 말, 양, 돼지의 가축 등록을 전국 시·읍·면 단위로 실시하여 가축의 증산과 아울러 밀도살을 방지하고자 했다. 이와 같은 계획을 수행하기 위해 예산에서 1천만 환을 계상했으며 이것이 실시되면 연간 수만 두로 예상되는 축우 밀살이 방지될 것이라고 보았다.(동아일보 1954.2.10)

그런데 이 법으로 ‘축산동업조합’이 탄생하는데, 이 조합이 종래 농회가 축산 관리로 수수료를 받던 권리를 빼앗았다고 지적되었다. 또한 이 법으로 인해 소와 말도 사람의 호적부처럼 축적부를 만들어야 하고 농민은 가축을 등록해야 하므로 소, 말을 몇 십리씩 끌고 다녀야 했다.(경향신문 1954.6.24) 이를 보면 가축보호법이 가축보호 외에 다른 이해관계와도 얽혀있었다는 것을 알 수 있다.

또한 동아일보는 “우공(牛公) 울릴 가축보호법”이라고 보도하고 있다. 즉 “가축보호법에 의거하여 현재 제한도살하고 있는 도살제도가 해제되어 자유도살이 실시”될 것인데 이에 대해 관계당국자는 가축보호법에 의해 모든 소가 완전히 등록되어 소의 연령이 명확하게 밝혀짐으로써 현재와 같이 나이 어린 소나 태우의 도살이 금지될 것이라고 주장했다는 것이다. 그러나 언론은 이러한 자유도살제가 실시되면

현재 이상으로 농촌의 소가 도살될 것은 필연시될 뿐 아니라 앞으로 농우확보에도 커다란 영향이 있을 것이라고 관측했다.(동아일보 1954.7.31)

1955년 4월 20일 1300여두의 축우 밀도살 사건은 위에 언급된 자유도살의 위협과 축산동업조합의 문제가 동시에 불거진 사건이었다. 서울 근교 광주에서 축산동업조합 장부를 조사한 결과 서울로 이전된 연령 미달 소가 1300여두에 달했지만 신고가 접수되지 않아 그 소들이 모두 밀도살된 것으로 보인다는 것이며 그 외에 밀도살의 수는 더 많을 것으로 추측된다는 것이다. 이 사건은 가축보호법이 그대로 운영이 되지 않았으며 축산동업조합의 고의적인 처사로 야기된 것이라고 평가되었다.(경향신문 1955.4.22)

이 사건의 영향인지 이후 가축보호법 제35조에 의한 축산동업조합은 해산된다. 그 업무와 재산은 모두 지역별로 해당하는 리·동조합, 시·군조합중앙회 및 중앙금고가 인수하여 이를 청산했다.(경향신문 1955.10.25) 그러나 이후에도 축산동업조합 관련 기사가 다시 나타나는 것으로 보아 조합이 다시 구성된 것으로 추측된다. 더구나 조합의 문제점은 계속 지적되고 있다. 조합은 농민을 괴롭히는 방법으로 재원을 마련한다고 비판되었다. 농민들이 애지중지 기른 소를 팔 때 “장뜰뱅이 엉터리들이 순박한 농민을 이리치고 저리 넘기어 사회적으로나 경제적으로나 맞는 것을 보고 웃으며 사무실에 관이연체 하고 앉아 영수증 하나 쓰고 소 한 마리에 2, 3천환씩 떼고 진짜 중개인은 그 다음에 들어부터 뜯어먹는 형편의 우시장중개수수료. 이것은 마땅히 농민의 소리로 시정되지 않아서는 안된다”고 지적됐다. 그런데 “이것 없이는 경영이 불가한 형편에 처한 축산조합을 그대로 독립 존속시키자는 이유를 모르겠다”(동아일보 1957.2.2)는 것이다.

1958년 10월 가축보호법시행령 개정안이 국회에 제출되어 도살제한이 대폭 완화된다. 한우에 국한했던 종축사업을 젓소, 육우, 말, 돼지,

산양 등에까지 확장하고 가축시장 사업을 강화하기 위해 특별회계가 설치되었다.(경향신문 1958.10.20) 1959년 2월 9일 가축보호법시행령이 개정되는데 그 골자는 도살 금지를 젖소의 경우 종전의 9세 미만에서 8세 미만으로, 육용 암소, 말, 한국 암소의 경우 종전 9세 미만에서 6세 미만으로, 거세한 소를 제외한 한국 수소는 종전 4세 미만에서 3세 미만으로 완화한다는 것이다.(동아일보 1959.2.11)

이로써 이 시기 가축보호법은 그 이름과 달리 단지 가축관리법으로서 도살완화법이고 축산동업조합 구성을 위한 법으로, 동물보호와 무관하고 또한 축산업의 주체인 농민의 이익에도 부합되지 않는 것이었음을 알 수 있다.

## 2) 원자력 관련 법

원폭으로 일본이 패망하면서 한국에서도 원자력에 대한 관심이 고조되었다. 1948년 6월 6일 “원자화학의 현대적 과제”라고 하는 경향신문 기사는 막대한 에너지를 갖고 있는 원자와 일본에 떨어진 원자탄의 위력을 소개하고 있다. “150개의 원자탄만 있으면 능히 전 세계의 인류를 멸망시킬 수도 있는 것”이라고 하면서 “이와 같이 위대한 원자탄의 파괴력”에 세인이 떨기 시작했다고 쓰고 있다. 또한 미국이 원자탄을 얼마나 갖고 있는지, 또한 소련도 제조할 수 있는지 파악해야 한다고 주장한다. 그러나 동시에 원자력은 발전(發電)을 할 수 있어 기차, 기선의 동력이 되는 등 평화적 이용이 가능하다고 쓰고 있다. 또한 방사성원소는 의학에 응용할 수 있다고 하여 대체로 낙관적 논조를 글을 쓰고 있다.

1955년에 들어서야 그 부작용이 기사화되기 시작한다. 이는 원자탄의 부작용이 드러나기 시작한 시기와 관계있음을 짐작할 수 있다.

광도에 원자탄이 투하되었을 때 원자탄에서 나오는 중성자 등에 의해서 물질에 방사능이 생겨 생물의 생활에 큰 해가 있을 것으로 생각도 하고 또는 돌연변이 같은 현상이 자주 일어날까도 생각하였는데 그 후 소식으로는 그리 큰 이상은 없었던 모양이다. 그런데 오늘날에 와서 원자병에 걸리고 죽어가는 현상이 보고되고 있다. 수소폭탄이 폭발할 때 생기는 재 또는 먼지는 굉장한 방사능이 있어 생물체에 부착하면 극히 유해하며 방사성물질에 따라서는 사멸케 한다. 앞으로 원자력이나 방사성 물질이 널리 쓰이게 되면 그 해독의 방책은 중요하게 될 것이며 우리나라에서도 비, 물, 눈, 농작물 등에 방사능이 발견되어 방사선 문제는 이미 우리의 문제가 되고 있다.(동아일보 1955.2.11)

이런 위험성이 지적되면서 관련 법령의 제정이 요구되었다.

소에도 법령이 있고 딱성냥에도 취체령이 있을진대 새 역사창조의 원동적인 원자력에 관한 법령이 창안되지 않고서야 되겠는가. 국회는 산적한 안전도 쾌속조로 처리해야겠지만 원자력위원회설치행령, 원자력기본법안, 원자력에 관한 행정조직법안, 방사성동위원소취급에 관한 법안, 기타 필수 법안에 관한 입법조치가 특별 추진되기를 긴급 동의한다.(경향신문 1955.7.11)<sup>16)</sup>

1958년에 들어와 원자력 관련법이 제정되었다. 1958년 3월 11일 법률 제483호로 원자력법이 제정되어 원자력의 연구와 이용에 따른 안전관리에 관한 사항이 규정되었다. 1959년에 전문 4장 33조로 된 “방사성동위원소에 의한 방사선장해방어령” 제정이 심의되었으며 그 중요 골자는 원자력법의 규정에 의하여 방사성동위원소의 생산, 수입,

---

16) 그러나 이 내용에 이어 방사능으로 벼 품종개량하고 암 치료에 쓰인다는 기사가 이어져 방사능에 대한 기대는 여전히 지속되었다는 것을 알 수 있다.

매매 기타 관리에 관한 사항을 규정하는 것이었다.(동아일보 1599.9.9)  
1961년 4월 18일에는 “방사성동위원소 등의 관리 및 그에 의한 방사선  
장해방위령” 법령이 공포된다.(동아일보 1961.4.18)

이 시기 방사능과 원자력에 대한 논의를 보면 이에 대한 위험과 더불어  
활용에 대한 관심이 매우 일찍 시작되었다는 것을 알 수 있다. 현재  
까지도 이러한 원자력 이용에 대한 낙관적 주장이 이어지고 있으며 그  
것에 대한 위험 경고는 최근에서야 서서히 힘을 얻고 있는 상황이다.

## 5. 박애 및 자원봉사 관련 제도

박애 및 자원봉사 분야 관련법에는 ‘재해부흥조합법’과 ‘피난민수용  
에 관한 임시조치법’이 있다. 두 법은 모두 사회보장법의 범주에 속하  
는 것으로 1950년에 제정되었으나 전자는 전쟁 전에 후자는 전쟁 발  
발 후에 만들어졌다. 따라서 비록 이 두 법이 기본적으로 다른 것이지  
만 전쟁의 영향이 구제 관련법에 어떤 차이를 가져왔는지 알 수 있는  
사례가 될 수 있다.

### 1) 재해부흥조합법

재해부흥조합법은 법률 제126호로 1950년 4월 13일에 공포·시행되  
었다.(경향신문 1950.4.16), “사법위원회안을 상정, 천재지변 및 기타 비  
상 사변으로 인하여 가옥 및 재산 등의 재해를 당한 이재자의 재해부흥  
및 그 생업에 필요한 자금을 융자하여 재해복구에 대한 공동사업을 하  
기 위하여 재해부흥조합을 법인으로서 조직케 할 것의 이의 없이 제독  
회를 생략하고 전문 50조를 일사천리 통과시켰다”(경향신문 1950.3.23)  
고 하여 재난을 당한 사람의 구제에 대해서는 국회 내 이의가 없었음을

알 수 있다. 이 글 외에 이 법에 대한 기록을 찾아보기 어렵다.

이 법은 재난을 당하여 가옥과 재산의 손실을 입은 경우에 구제를 위해 자금 용자의 필요성을 강조하고 있다. 반면 다음에 제시할 피난민 수용에 관한 임시조치법은 전쟁 상황에서 늘어나는 피난민에게 거처를 마련하는 문제를 주로 다루고 있으므로 당시 시급히 요구되는 것이 주거의 문제였음을 짐작케 한다.

## 2) 피난민 수용에 관한 임시조치법

피난민 수용에 관한 임시조치법은 한국전쟁 발발 후 제정된 것으로 동아일보 1950년 10월 10일자 “피난민 수용 임시조치법 발동”라는 제목의 기사에 다음과 같이 설명되고 있다.

엄동을 앞두고 공비들로 인하여 집과 가재를 여지없이 파괴당한 수많은 피난민을 수용하고자 사회부에서는 주택 앞선의 만반 준비를 갖추고 있다 함은 기보한 바어니와 **李**사회부장관은 8일 피난민수용에 대한 임시조치에 관하여 다음과 같은 담화를 발표하였다.

이번 공산괴뢰군의 침략으로 인하여 각처에서 피난생활을 하다 귀환 후 집 없는 동포들을 위하여서 정부는 기위제반계획과 방침을 수립하고 준비에 착수하고 있거니와 주택에 대하여서도 영주할 주택을 건축하기까지는 귀속건물과 일반건물을 이용하여서 입주하도록 9월 중에 피난민 수용에 대한 임시조치법이 발표되어 벌써 경남에서는 이를 실시하여 좋은 성적을 보았거니와 환도 후 금일에 주택난 완화를 위하여서 본법을 실시하려고 기위 공고한 바와 같이 사회부에서는 본 사무를 개시하였으므로 일반은 동포애 외 특히 환난상구의 정신으로 위법이나 무리가 없도록 관리인이나 입주자 간에 준법행위로서 수속

절차를 취하여서 실행되도록 협조하여주기를 바라는 바이다.

그리고 피난민수용에 관한 임시조치법은 다음과 같다.

#### 피난민수용에 관한 임시조치법

제1조. 본법은 비상사태하에 있어서 임시로 피난민을 수용구호함을 목적으로 한다.

제2조. 사회부장관은 귀속재산 중 주택, 여관, 요정, 기타 수용에 적당한 건물의 관리인에 대하여 피난민의 인원과 피난기일을 지정하여 수용을 명령할 수 있다. 전항의 규정에 의한 피난민의 수용이 귀속재산만으로서 그 수요를 충족시키지 못할 경우에는 사회부장관은 귀속재산 이외의 주택, 여관, 요정, 기타 수용에 적당한 건물의 소유자 또는 대차인에 대하여도 피난민의 수용을 명령할 수 있다.

제3조. 전항의 명령을 받은 자는 피수용인으로부터 임대료 기타의 보수를 받을 수 없다.

제4조. 피난민을 수용함으로서 영업상 지장이 있는 귀속재산의 관리인에 대하여는 관재청장은 임대료의 경감 또는 면제를 할 수 있다.

제5조. 귀속재산의 관리인으로서 본법 제2조 제1항의 명령을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 제3조의 규정에 위반하는 경우에는 사회부장관은 관재청장에 대하여 귀속재산에 대한 임대차계약의 취소를 청구할 수 있다. 전항에 의한 귀속재산의 임대차 계약취소의 청구가 있는 경우에는 관재청장은 청구를 받은 날로부터 11일 이내에 이를 관재위원회에 회부하여 심사결의케 하여야 하며 관재위원회의 결의가 있는 경우에는 지체 없이 이를 이행하여야 한다.

제6조. 본법 제2조의 명령을 정당한 이유 없이 거부 또는 기피하거나 제3조의 규정에 위반하는 자는 백 만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

제7조. 본법은 단기 4283년 8월 1일부터 시행한다.

위 기사를 보았을 때 피난민 수용에 관한 임시조치법은 주로 공산

군으로부터 피해를 입은 피난민에 대한 구제가 주요 관심사이며 피난민의 거주문제 해결을 위해 일반인의 집이라 하더라도 정부의 요청이 있을 때 피난민에게 거처를 마련해주어야 하고 그에 따른 대가를 요구해서는 안 된다고 하는 것이 주요 골자이다.

## 6. 국제기구 관련 제도: 대한적십자사조직법을 중심으로

이 시기 국제기구 관련법을 보면, 대한적십자사조직법, 국제개발협력회의의 가입조치에 관한 법률, 한국유네스코위원회 설치령 등이 있다. 이 중 대한적십자사조직법은 독특하게 대한제국기, 일제강점기, 해방후의 국가-시민사회 관계를 잘 보여주는 사례로 특별히 재조명될 필요가 있다고 판단되어 본 논문에서 국제기구와 관련된 대표적 제도로 고찰하고자 한다.

### 1) 대한제국 시기 대한적십자사

대한제국 정부는 1903년 1월 8일 최초의 적십자 조약인 육군부상자의 상태개선에 관한 1864.8.22자 제네바 협약에 가입했고, 1905년 10월 27일 고종황제 칙령 제47호로 ‘대한적십자사 규칙’을 제정 반포한다.(이종하 2005, 37)

고종황제 칙령으로 대한적십자사가 창설됨과 동시에 적십자병원이 창립되었다. 병원은 적십자사 본사와 별개가 아니라 적십자사 자체가 병원이었다. 대한적십자사 규칙 제5조에 ‘본사는 전조사무(前條事務)에 겸하여 일반 상병자(傷病者)의 특별한 소순(所順)을 종(從)하여 진료치료와 병실 공여(供與)하기를 득(得)함이라 했으며 제6조에서 ‘본사는 일반 공중의 위생상 설비에 대하여 자순(諮詢)에 답하고 겸하여 위

생기관의 실무에 종사함을 득함이라'했으므로 적십자사가 곧 병원 역할을 했음을 알 수 있다. 1906년 2월 12일자 황성신문에 대한제국적십자사 공포취지서를 보면 적십자사 창립 이전인 1905년 9월 15일부터 '남녀노소 치료에 그 수가 781인에 달하였으니'라는 기록이 있어 이로 미루어 보아 적십자사 창립 후에는 더욱 많은 환자를 치료했으리라고 추정된다. 창립 후 서울 북서 영추문 밖에 적십자병원을 지어 진료를 해오다가 1907년 대한의원과 광제원을 병합하여 적십자사 병원 업무를 맡았다. 대한의원은 광제원, 관립 경성의학교 및 적십자사 병원을 폐합하여 만든 것으로 그 당시로서는 가장 규모가 큰 병원이었다. 이 병원은 적십자사 병원이란 명칭만 없었을 뿐이지 사실상 적십자 의료기관의 임무를 수행했다.(이종하 2005, 40-41)

대한적십자사는 1909년 한·일적십자사 통합이라는 미명하에 폐사된다.(이종하 2005, 37) 이후 적십자는 일제 식민지 적십자와 대한민국 임시정부 적십자회로 두 갈래로 나뉜다. 일제 식민지 적십자는 '일본 적십자 조선본부'이다.

## 2) 일제강점기 식민지 적십자: 일본적십자 조선본부

대한제국기 적십자사는 한일합병 후 한·일적십자사 통합의 이유로 폐사되어 사라지고 식민지 조선에 일본적십자 조선본부로 이어지게 된다. 한편 대한민국임시정부 수립과 더불어 적십자사는 임정에서도 설립하여 일제강점기 적십자사는 두 곳으로 운영된다.

일본적십자 조선본부는 고위층이나 지역 유지들이 주로 참여했다. "곡정구영전정한원궁저에 일명의 수상스러운 사람이 들어와서 원수궁께 면담을 하겠다"고 하였는데 마침 "당시에 궁전하께서는 마침 적십자총회에 참석하여 계시지 아니 하였더라"(동아일보 1921.3.1)는 기사

나 “일본적십자사 조선본부에서는 오는 5월 중에 일본 동경에서 개최하는 총회에 열석할 조선 사람 유지를 모집하여 한 단체를 조직하여 가지고 다만 총회에만 참여할 뿐이 아니라 구주 대부분에서 개최되는 공진회와 및 경도 대판 등지도 관광케 한다는데 관광단에 참가하는 비용은 한 사람 앞에 130원씩이며 지망자는 4월 10일까지 일본적십자사 총부 혹은 지부에 신청을 하기를 바란다더라”(동아일보 1921.3.13)는 기사는 고위층이거나 지역 유지들이 주로 적십자사 행사에 참석했음을 짐작케 한다.

일본적십자 조선본부에서 총회는 자주 개최하지 않은 것을 파악된다. “일본적십자사 조선본부는 대정 4년 1월 물산공진회 개최의 제(際)에 애국부인회와 합동하여 제2회 총회를 개최한 이후 7개년이 되었는데 바 금추 적당한 시기에 제3회 총회를 개최하고”(동아일보 1922.3.3)라는 기사는 7년이 지나도록 총회를 열지 않았음을 알려준다. 또한 위 문장에서 보여지는 바 회원이 아닌 일반 지역유지가 일본적십자 총회에 참석하는 것이 가능하고 조선본부가 애국부인회와 합동하여 총회를 여는 점으로 볼 때 정회원들로 구성된 공식적 총회의 형식을 취하지 않았음을 알 수 있다.

일본적십자 조선본부는 전람회 등의 행사를 열기도 했다. “일본적십자사 조선본부에서는 금추 총회를 개최함과 동시 상품진열관에서 1월 7일로부터 13일까지 적십자위생전람회를 개최하리라더라”(동아일보 1922.8.20)고 하였다. 또한 식민지 당국은 이에 적극 협조했다. 일본적십자 조선본부는 위생전람회를 위해 위생당국과 협의회를 연다(동아일보 1922.8.27)는 기사에서 그것을 알 수 있다.

재정 마련의 방법 중 하나는 현재와 마찬가지로 기부금인 것으로 파악된다. “그 자(子) 그 모(母)의 지(志)를 계(繼)하여 전사할 때 유언하되 만약 하사금이 유(有)하면 적십자사업에 증(贈)하라 한 자(者) 있

으며”(동아일보 1920.5.25 “지방자치의 개념 2”)란 기사에서 그 사실을 알 수 있다.

대한제국기의 적십자사와 마찬가지로 일본 적십자사 조선본부도 병원을 운영했다. ‘일본 조선본부 적십자병원’이 1926년 3월 현재의 서울 적십자병원 위치에 개설되었고 이후 인천적십자요양병원 및 6개의 진료소를 운영하였다.(이종하 2005, 41) 적십자병원은 간호사를 파견하기도 했다. “산현공의 병상은 11일도 의연히 중태에 재”하여 “적십자병원으로부터 2명의 간호부가 내저하여 철야간병”(동아일보 1921.11.13)했다는 기사가 있다. 이러한 서비스가 일반인에게까지 행해졌는지는 알 수 없다.

적십자는 병 치료 외에 소방 등 재난 해결에도 협조한 것으로 파악된다. “일방으로 소방대에서는 모든 기관 전부와 근위사단의 제일이중대와 적십자대가 달려와서 힘을 다하여 소방에 노력하였으나”(동아일보 1921.4.8)라는 기사에서 짐작할 수 있다.

### 3) 대한민국 임시정부의 대한적십자회

1919년 대한민국임시정부의 수립과 더불어 1919년 7월 13일 임시정부 내무부령 제62호에 의해 ‘대한적십자회’가 설립된다. 같은 해 11월 15일 대한적십자회 총회가 개최된다.(대한적십자사 홈페이지) 대한적십자회는 항일무력 투쟁을 인도적 측면에서 지원하기 위한 태세를 갖추고 독립군과 재외거주 동포를 위한 인도적 활동을 전개했다.(이종하 2005, 37)<sup>17)</sup> 대한적십자회는 간도에 세워졌으나 조선 내부에서도 회원

17) 대한적십자회는 적십자의 인도주의 정신을 강조하여 일제 탄압을 피하려고 했으나 독립을 표방한 것으로 간주되었다. “대한적십자사원 최응림과 그의 관계자 정몽석의 공판은 적십자라는 것은 만주지방에 포박하여 있는 우리 불쌍한 동포를 구제하기 위하여 설립된 것인즉 별로 불온한 사상은 포함되지 아니하였습니다. 하매 그로 판

을 모집하고 및 자금을 제공받았다.

피고 두 명은 작년 10월 경 독립운동을 목적으로 간도에 설치된 대한 적십자회에 가입하여 전경옥의 부하에서 의연금을 모집하고 회원을 권유하다가 동년 12월에 다수한 불온문서를 가지고 원산에 돌아와서 동월 15일에 원산부 중리 삼동 31번지 김병제에게 적십자회에 가입하기를 권유하다가 발각 체포된 것이라더라(동아일보 1921.4.13)

또한 황해도 장연 지방에 독립운동하는 적십자사, 향자동 지방에 배일조선인으로 조직한 대한적십자단과 의용단, 비밀결사, 한복창이란 사람에게서 적십자규칙 한 벌, 사원 모집에 관한 위임장 한 벌과 영수증 백장을 받았다는 기사(동아일보 1921.5.14)에서도 그러한 사실을 알 수 있다.

이렇듯 임정의 적십자회는 임정 수립 바로 직후 조직되어 활동에 들어갔으며 조선인들이 적극 참여했다. 1920년 애국부인회사건이 그것을 알려준다. 당시 적십자회장은 이정숙이고 이병철, 임득산, 김원학, 장태희, 김영순, 류인경 등이 적십자회에 참여했다(동아일보 1920.4.24). 이정숙은 세브란스 병원에서 근무했고 김마리아의 추천으로 적십자회장이 된 것으로 파악된다.(동아일보 1920.6.10) 적십자회가 포함한 대한애국부인단과 대한청년외교단의 인물들이 상해임정을 도왔다는 이유로 함께 잡힌 공판이 1920년 6월 7일 대구지방법원에서 있었다. 동아일보 1920년 6월 9일자 기사 “대한애국부인단과 대한청년외교단 제1회 공판방청속기록”을 보면 방청석이 모자라 문 밖에서 사람들이 심문 소리를 들으려고 애쓰는 등 당시 사건에 대한 일반대중

---

사의 심리는 마치고 검사의 논고가 있었는데 그의 요지는 ‘대한두 자는 독립사상을 포함한 것이라 불온사상을 입으로 표방하면 이것이 곧 제령위반이니’(동아일보 1921.9.1)

의 뜨거운 관심을 알 수 있다. 또한 항일활동에 있어서 적십자사 선언서 등이 중요한 증거자료가 되었음을 볼 때,<sup>18)</sup> 적십자회는 실제로 상해임정에 적극 협조한 것으로 파악된다(동아일보 1920.6.11).

적십자회는 여성운동가들의 무대가 되기도 했다. 일제 당국이 임순남을 심문할 때 그는 “상해로 건너가 적십자 간호부가 되어 힘쓰고자 하든지 또는 미국으로 가서 공부를 하고자 한 일도 있다고 대답하며 판사가 다시 피고가 수원지청 예심정에서 성대하게 기업을 토하여 미국 갔다 온 후에 조선이 독립되거든 여자참정권을 운동하겠다. 한 일이 있느냐 물으매 그런 일이 있다고 대답”(동아일보 1921.4.26)했다는 사실에서 적십자 활동이 여성운동가들의 관심을 받았다는 것을 알 수 있다. 또한 앞서 보았듯이 적십자회 활동은 대한독립애국부인회의 조직으로 이어졌으며,<sup>19)</sup> 여성의 적십자 활동은 인도주의적 실천과 더불어 독립운동의 목적을 가졌다.<sup>20)</sup>

조선 여성을 포함하여 대한민국 임시정부의 적십자회에 대한 조선인들의 뜨거운 관심과 참여는 당시 대한민국임시정부의 ‘대한민국’이 독립을 바라는 많은 조선인들에게 국가로 인정되고 있었음을 보여준다.

#### 4) 해방 후 적십자사

해방 후 얼마 안 있어 적십자사가 재건된다. ‘조선적십자사’ 창립식

---

18) “박용훈의 명령으로 전기 불온문서와 한국적십자 휘장을 최방연에게 보내”(동아일보 1921.9.26)

19) “가정부에서 조직한 대한민국 적십자회에 입회하여써 상해가정부를 완조하얏든 리병철, 립득산 김원학 리정숙 장태희 김영순 류인경 등은 대정팔년 사오월 경에 경성부에서 오현주와 및 다른 유지들과 함께 대한독립애국부인회를 조직하고 ... 적십자회장 리명숙 서기 신의경 김영수 등이 각각 피선되고”(동아일보 1920.4.24)

20) “평양부 서문통 기흥병원 간호부 김오선을 별안간 형사를 보내어 불러다가 취조하는 중 김오선은 조선독립운동의 목적을 가진 부인적십자단에 가입하였던 일이 있으며”(동아일보 1922.1.30)

이 1946년 7월 27일 군정청 제1회의실에서 하지, 아놀드, 러취, 이승만, 김규식과 그 외 관계자 200여명이 참석한 가운데 김규식의 사회로 거행되었다. 명예총재는 군정장관 러취 소장, 총재는 김규식, 부총재는 구자홍이 되었다(동아일보 1946.7.30). 1947년 3월 15일 조선적십자사가 조직된다.

대한적십자사가 1948년 10월 27일 재조직되었고 1949년 4월 30일 ‘대한적십자사조직법’이 공포된다(이종하 2005, 37). 1955년 5월 적십자 국제위원회(ICRC)로부터 국제적 승인을 받은 후 1955년 9월 28일 적십자사 연맹에 정식 가입함으로써 세계적십자 일원이 되었다. 대한적십자사는 정부의 감독을 받았으며 명예총재는 대통령이다. 국가 또는 지방자치단체의 보조금 지원을 받고 국·공유재산의 무상 대부를 받는다. 1987년 12월 4일, 1993년 12월 16일, 2002년 8월 26일 등 13차 개정 법률을 통해 현행 유지되고 있다(박영선 2010, 54).

대한적십자사는 한국전쟁 당시 미국적십자의 원조를 통한 긴급구호 활동으로 피난민에 대한 전시보건 및 구호사업과 부녀복지사업을 실시했다.(박수웅 2004, 23) 1950년대 응급구호활동에서 점차 활동영역을 넓혀 1963년에 적십자헌혈운동, 무료진료, 농번기탁아활동을 했고 1970년대에는 이산가족 재결합을 위한 남북적십자회담 등을 개최했다.

한국전쟁을 맞아 병원이 많은 역할을 하면서 적십자사가 비약적으로 발전한다. 부산에 순회진료소를 설치하여 피난민과 극빈자를 진료하고, 예방주사를 접종했으며 소독 등 방제활동도 담당했다. 한국전쟁 중 전상자 치료에 필요한 혈액을 미국에서 공수해 사용한 것이 현대적 의미의 수혈의 시작이다. 1958년 대한적십자사가 국립혈액원을 인수해 대한적십자사 혈액원으로 개칭되었고 적십자사의 혈액사업이 시작되었다. 당시 헌혈에 대한 인식이 부족하여 혈액이 항상 모자랐고 거의 모든 혈액이 매혈을 통해 공급되었다. 본격적인 헌혈운동은 1974

년 대한적십자사가 세계헌혈의 해를 계기로 매혈추방 범국민 캠페인을 벌이면서부터이다.(이종하 2005, 41-43)

1950년대 후반에는 전국 11개 병원과 4개의 의원, 인천요양원 및 간호학교를 갖추게 되었다.(이종하 2005, 41) 대한적십자사는 의결기관으로 전국대의원총회, 중앙위원회, 운영위원회를 두고 있으며, 대통령을 명예총재로 국무총리를 명예부총재로 하고 임원은 총재, 부총재 2인, 재정감독 1인 및 법률고문 1인을 두고 있다. 대한적십자사에는 본사 외에 14개 지사, 16개 혈액원, 6개 병원, 혈액수혈연구원, 교육원, 혈장분획센터, 3개 혈액검사센터, 2개 적십자회관 등 45개 기관이 있다.(이종하 2005, 38)

그러나 오늘날에 대한적십자사는 수익이 나지 않는 병원을 지원하지 않아 병원이 폐사 위기에 처해 있다. 적십자사의 1%도 병원에 지원하지 않고 있다고 한다.(서상희 2010, 42) 모금 방식에도 문제가 있다. 모금대상의 임의성, 회비책정의 불공정성, 모금과정상의 부작용, 행정기관 의존에서 오는 준조세 인식이 지적된다. 적십자 회비 모금은 범국민적으로 이루어지는 우리나라 최대의 민간기금이다.(박수용 2004, 2) 1953년 어려운 가운데서도 100만 회원이 36,814천원의 성금을 기부했다. 1959년 242만명이 426,270천원을 기부했으며 이후로도 증가했다. 대한적십자사는 전 국민을 대상으로 하고 행정기관의 협조를 전제로 하는 회비모금을 1953년 이래 50여년을 실시했다.(박수용 2004, 44)

현행의 이러한 회비모금제도의 기원은 1952년 9월 당시 구영숙 대한적십자사 총재가 이승만 대통령으로부터 회비모금의 구두내락을 얻고 1952년 11월에 이대통령이 ‘적십자회원 모집에 전 국민이 성심 협력하라’는 담화를 발표한 것에서 비롯된다. 이대통령이 이렇게 적극적으로 나선 배경에 대해서는 알려진 바가 별로 없다.(박수용 2004,

44-45) 구영숙은 1932년 당시 세브란스의전학감이었고(동아일보 1932.2.19) 1공화국 당시 보건장관을 지냈다.<sup>21)</sup>

정부의 각 부처 장관과 각 시장, 도지사에게 적십자사 입회 관련 지시공문이 시달되고, 당시 내무부장관이 지방장관에게 강력히 지시하여 지방행정기관이 적십자회비 수납을 대행했다. 국무총리가 대한적십자사 회원모집위원회 위원장을 맡을 정도로 적십자회비모금에 대한 이승만의 의지가 매우 강했다. 이런 회비모금제도에 대한 비판을 받아 적십자사는 제도의 골격은 바꾸지 않으면서 적십자회비 결정 및 모금에 관한 사무처리지침 등을 통해 모금위원, 회비납부약정서, 은행자진납부제 등을 도입했다. 그러나 여전히 비판에 직면해 있다.(박수웅 2004, 45) 자발적 기부금 중 적십자 회비 납부의 경우는 국가 공권력이 직간접적으로 개입하여 반강제적 의무로 전락한 대표적 사례이다. (김상헌·손원익, 2005; 박영선 2010, 150)

## 7. 종교 관련 제도

해방 후 1공화국 시기까지 종교 제도와 관련된 특징 중 하나는 종교 자체와 관련된 특별한 법이나 제도가 만들어지기보다는 다른 문제 특히 재산권과 관련하여 주로 종교문제가 다루어졌다고 하는 점이다. 종교에 직접 관련된 법령인 미군정 법령 제194호 역시 ‘향교 재산관리에 관한 건’이며, 이승만이 내린 ‘불교정화유시’의 핵심 쟁점도 결과적

---

<sup>21)</sup> 1949년 11월 12일 언론기사를 보면, 구영숙 당시 보건부 장관은 기생제도부활문제에 관한 기자의 취재 경로를 밝히지 아니하고 아전인수 격으로 언론인을 공격하는 담화를 발표했다. 이에 대해 이승만은 신문기자는 자유롭게 발표할 수 있는 것이나 어떠한 문제에 대해서는 사교상 예의로 발표하지 않아야 할 문제가 있으므로 그것을 고의로 발표한다면 신사도에서 벗어나는 것이라고 비판했다. 그러나 법적으로 제재받을 일은 없다고 덧붙였다.

으로는 ‘사찰재산을 누가 소유할 것인가’였다고 할 수 있다. 이승만 정부 시기 종교 제도는 더 나아가 이러한 재산권과 관련하여 종교계 내 분열을 야기시키고 정부에 대한 충성경쟁을 유도했다는 특징이 있다.

### 1) 미군정 시기 종교제도

미군정은 1945년 10월 9일 군정법령 제11호를 발표하여 일제 강점기의 군국주의적 각종 규제를 철폐했는데 그 중 ‘신사법’도 포함되어 신사의 소각 및 재산의 압수가 이루어졌다. 그러나 같은 해 11월에 법령 제21호를 공포했는데 이 법령 제1조에 의해 1945년 8월 9일 실행 중인 조선총독부의 모든 법률과 명령이 미군정의 특수 명령에 의해 폐지되지 않는 한 효력을 지니게 되었고 따라서 일제의 종교관련법도 그대로 효력을 발휘하게 되었다.(맹청재 2003, 39-40)

이 시기에 제정된 유교와 관련된 법으로는 남조선과도정부의 건의로 1948년 5월 17일 공포된 법령 제194호 ‘향교 재산관리에 관한 건’이 있다. 이 법령에 의해 일제시대에 국가가 관리하던 향교 재산을 각 도별로 향교재단이 만들어져 유림이 관리하게 된다. 각 도의 향교재단은 7인 내지 15인의 이사로 구성되고 그 중 한 명은 도지사가 도공무원 중에서 추천하여 임명한다. 향교재단은 도 내의 각 문고 유지와 교육, 기타 교화사업을 운영하여 유교의 진흥과 문화의 발전을 도모하기로 했다.(동아일보 1948.5.21) 또한 일본 신종교 선린회의 귀속재산이 재단법인 학린사, 명륜전문학교 재단에 합쳐져 1946년 9월 성균관대가 인가되었다.(맹청재 2003, 44)

불교와 관련해서는 우선 불교총무원이 1947년 3월 사찰령과 포교규칙 등 4개 법령의 폐지를 입법의원에 제출하여 1947년 8월 통과된 ‘사찰재산임시보호법’이 있다. 이 법의 골자는 종교의 자유를 속박하는

사찰령<sup>22)</sup> 등 일제의 악법을 폐지하고 남한의 천 개가 넘는 절에 속한 재산을 정부가 아닌 ‘불교 통제자’ 즉 불교의 수장인 교정이 처분할 수 있는 권한을 주자는 것이다.(경향신문 1947.8.10) 그러나 이 법은 미군정에 의해 인준이 보류된다. 왜냐하면 불교총무원과 대립관계에 있는 조선불교총본부가 이 법이 시행되면 막대한 재산이 전부 불교총무원의 교정에게 속하게 된다고 하여 이 법의 철폐를 주장하는 항의문을 제출했기 때문이다. 불교계는 이렇듯 내부갈등으로 인해 귀속재산을 잃는 경우가 많았다. 한편 1946년 9월 20일 혜와전문이 동국대학으로 승격·인가되었다.(맹청재 2003, 40-44)

이 시기 천주교는 미군정과 교섭하여 조선정판사를 접수, 대진인쇄소로 이름을 바꾸고 경향신문을 발행한다. 조선정판사는 일제시대 근택인쇄소의 이름이 바뀐 것으로 해방일보를 인쇄했으나 위조지폐사건 이후 천주교 측에 넘겨졌다. 경향신문은 1947년 서울에서 발간되는 일간지 중 가장 많은 부수를 발행했다(강돈구 1993, 35; 맹청재 2003, 43).

이 시기 기독교는 가장 많은 혜택을 받았다. 일제시기 기독교, 신도계통의 귀속재산은 대체로 개신교 쪽으로 넘어갔다. 이들 귀속재산은 특히 북한에서 내려온 피난민들이 교회활동을 할 수 있는 터전이 되었다. 해방 후 10년간 신설된 2천여 개의 개신교 교회 중 90% 이상이 피난민의 교회이다(강돈구 1993, 31-35; 맹청재 2003, 42-44). 이는 오늘날 한국의 많은 대형교회가 대체로 반복적이고 보수적인 이유를 부분적으로 설명해준다.

22) 일제가 1911년 제정한 ‘사찰령’은 전국의 사찰 체제를 바꾸어 총독부가 주지를 임명하고 주지가 사찰재산을 관리하게 한 법이다. 이때부터 주지의 전횡이 시작되어, 주지는 “도고한 덕행”이 아니라 “첩을 거느린 자라 할지라도 친일을 잘 하기만 하면 사승(師僧)의 자리에 앉혀”졌다.(동아일보 1954.9.9)

## 2) 이승만 정부 시기 종교제도

이승만 정부는 미군정의 종교관련법 대부분을 그대로 유지했다.(맹청재 2003, 41) 이승만 정부는 초기에는 종교계와 대체로 우호적 관계를 유지하다가 한국전쟁 후 종교 내부의 갈등을 유발할 수 있는 조치를 취해 결과적으로 종교계가 분열하고 종교의 각 집단 별로 이승만 정부에 충성경쟁을 하도록 유도하는 구조를 만들었다.

예를 들어 유교의 경우 이승만 정부는 처음에는 유교계와 우호적 관계를 유지하다가 한국전쟁이 끝난 후 반공체제를 강화하면서 유도회의 분쟁을 사주하여 정부에 비판적인 김창숙을 몰아냈다. 또한 이승만은 그 자신이 독실한 기독교 신자임에도 불구하고 성균관 대성전의 석전을 봉행하고 오류를 엄정히 지키라는 담화를 여러번 발표했다. 이는 오류, 삼강이 갖는 보수성을 체제 유지에 이용하고자 한 것이다.(서중석 2000, 192) 이후 이승만은 유도회 총재, 이승만과 마찬가지로 기독교 신자인 이기붕이 유도회 최고고문으로 추대된다.(맹청재 2003, 66-69)

불교의 경우도 마찬가지이다. 이승만은 대처승 중심의 총무원과 원만한 관계를 처음에는 유지했다. 대처승은 1924년 선교 양종이 통합되어 탄생한 조선불교 조계종 세력의 대부분을 차지한 승려들로서 친일에 적극 가담했으며 해방 후에도 여전히 기득권을 쥐고 있었다. 일제가 대처승들에게 경제적, 사회적 지위 보장을 해주었으므로 이들 수는 7천여 명에 이르렀으며 1300여 사찰을 장악했다. 반면 비구승은 300-500명 정도에 불과했다.(역사비평편집위원회 2000, 239) 그러던 중 한국전쟁 이후 1954년부터 이승만은 총무원 세력을 배제하고 비구 측을 지지하여 비구-대처 분쟁을 일으켰다. 이는 사사오입개헌 파동으로 위기에 처하자 언론의 관심을 돌리기 위해서라는 해석이 있다.(강인철

2003; 맹청재 2003, 64) 이승만은 1954년 5월 20일 “대처승은 사찰에서 물러나라”는 제1차 불교정화유시를 발표한다. “농지개혁에 포함된 사찰토지의 환급”을 언급하면서 일본 승려처럼 가정을 가진 승려는 모두 사찰에서 물러나야 하고, “우리 불도를 숭상하는 승려들만으로 정부에서 돌려주는 전답을 가지고 개척케 하며 살아나가도록 할 것인 즉 이 의도를 다시 깨닫고 시행하라”는 것이다.(동아일보 1954.9.9) 또한 문교부 등 국가기구가 불교 분규에 개입했다. 이러한 조치는 위헌이라는 국회의 결의와 대처 측의 법적 정당성을 인정하는 법원의 결정에도 개의치 않고 이를 진행했다. 비구측은 이후 급속히 세력을 확대하면서 이승만 정부의 적극적 지지세력이 되었다. 그러나 불교계는 이로 인해 계속 분쟁이 발생했으며 사찰을 둘러싼 소유권 분쟁은 아직까지도 계속되고 있다.(맹청재 2003, 65)<sup>23)</sup>

이승만은 기독교에 대해서는 특별한 대우를 했다. 그는 1공화국 시기 국가의전을 기독교식을 치르는 관례를 만들었다.(강인철 1993) 『기독교공보』 1952년 8월 4일자를 보면 이승만이 “국가의식을 기독교식으로 지령하는 등 ‘정치 기독교화’에 적지 않은 공헌”을 했다고 쓰고 있다. 당시 남한에서는 신·구교를 합해도 기독교 인구가 전체 인구의 2%가 되지 않았고 헌법에 정치와 종교의 분리를 명시했음에도 이승만은 마치 한국이 기독교 국가인 것처럼 국정을 운영했다. 국회의원 중에서도 기독교인 비율이 단연 많았다. 1대 국회에 21.2%, 2대에 25.7%를 차지했다.(맹청재 2003, 48-50) 이는 한국사회의 기독교층이 대체로 기독교인이었음을 의미한다. 이러한 현상은 오늘날에도 지속되고 있다. 2004년을 기준으로 당시 상장사 기업 임원의 43%, 국회의원 중

<sup>23)</sup> 당시 대처승과 비구승 간의 물리적 충돌이 있는 가운데 폭력배들이 양쪽에 의해 동원되었는데 싸움이 장기화되면서 이들이 그대로 승려가 되기도 했다. 이후에도 여전히 사찰 재산처분을 둘러싼 다툼은 지속되었으며 승려들은 이때 종권 싸움을 배워 그 전통이 지속되었다.(한겨레 1998.12.11)

120명이 기독교인이었으며<sup>24)</sup> 한국은 세계2위 선교대국으로 미국 다음을 차지했다. 총 신자수는 1200만명이었고, 그 규모로 볼 때 세계 1위(80만명), 2위의 교회가 모두 한국의 교회였다.<sup>25)</sup>

## 8. 맺음말

이상으로 국가형성기 시민사회 관련 사회제도에 대해, 보건제도, 대한민국재향군인회, 가축보호법, 원자력 관련법, 재해부흥조합법, 피난민 관련법, 대한적십자사, 종교제도 등을 중심으로 살펴보았다.

보건제도를 통해서는 일제강점기와 달리 미군정기에 보건제도가 확대 실시되었으나 많이 알려지지 않아 활용도가 높지 않았던 것을 알 수 있었다. 1공화국 시기 보건제도를 통해서는 혼육적, 억압적 형태의 권력이 공존했음을 알 수 있었다. 재향군인회를 통해서는 일제강점기 재조일본인의 재향군인회의 폭압성이 드러났고, 재향군인회가 다시 재건된 것이 한국전쟁에서의 전력증강의 필요성과 맞물려있다는 것을 알 수 있었다. 그리고 이후 그러한 정부 중속성이 향군으로 하여금 관변단체로서의 역할을 지속하게 했음을 짐작하게 해준다. 가축보호법을 통해서는 당시 동물보호에 대한 인식이 매우 낮았다는 것과 관련 조직의 이해관계가 연관되었음을 알 수 있었고 원자력 관련법을 통해서는 오늘날과 같이 방사능에 대한 위험 경고와 더불어 활용에 대한 기대가 있었음을 파악할 수 있었다. 재해부흥조합법과 피난민관련법을 통해서는 한국전쟁 전후 구제 관련 제도의 일면을 고찰할 수 있었다. 대한적십자사의 역사를 통해서는 일제강점기 식민지 정부와 임시정부 두 체제 하에서의 한국 시민사회의 모습을 포착할 수 있었고 해

<sup>24)</sup> 이후 '고소양'으로 대표되는 이명박 정부 하에서 그 비율은 더 높아졌으리라 판단된다.

<sup>25)</sup> 2004년 10월 2일 방영된 KBS의 "한국사회를 말한다" 참조.

방 후에는 정부가 적십자사 모금을 강제함으로써 기부와 관련된 정부 태도의 모순을 파악할 수 있었다. 종교제도를 통해서도 당시 종교계가 재산권과 밀접히 연관되어 있었다는 점과 국가가 바로 그 점을 활용하여 종교계를 분열 내지 동원의 대상으로 삼았다는 점을 알 수 있었다.

이러한 사회 관련 제도에서 드러나는 것은, 식민화, 해방, 전쟁, 반공, 권력유지가 중요한 변수가 되었다는 것, 그리고 그 중에서도 한국전쟁은 사회제도 전반의 변화를 가져왔다는 점이다. 재향군인회, 가족보호법, 피난민관련법, 대한적십자사, 종교제도를 보면 한국전쟁의 경험이 관련 제도 및 조직의 변화·확대에 큰 영향을 끼쳤다. 또한 일반적으로 국가가 수립한 사회제도에서 기대되는 시민사회의 구제, 사회서비스가 제 기능을 발휘했다기 보다는 국가가 시민사회에 대해 자신의 권력과 영향력을 유지, 강화하기 위해 사회제도를 활용했다는 것을 알 수 있었다.

(2016년 3월 31일 접수, 4월 25일 심사완료, 4월 26일 게재확정)

## 참고문헌

- 강돈구, 1993, “미군정의 종교정책” 『종교학연구』 12
- 강인철, 1993, “기독교국가 꿈 꾀 친미·반공의 화신” 『복음과 상황』 1993.2
- 강인철, 2003, 『한국기독교교회와 국가·시민사회』, 한국기독교역사연구소
- 김유환, 2008, “공법상 단체에 대한 정치활동제한” 『행정법연구』 20
- 맹청재, 2003, “이승만의 종교활동과 종교정책에 관한 연구” 목원대학교 석사논문
- 문명기, 2013, “식민지 ‘문명화’의 격차와 그 함의: 의료부문의 비교를 통해 보는  
대만-조선의 ‘식민지근대’”. 『한국학연구』 제46집
- 문옥륜, 1988, “전국민 의료보험과 도시보건소의 진료기능”. 『보건학논집』 41호.
- 문옥륜, 1992, “우리나라 보건소 기능 활성화 방안의 모색”. 『보건학논집』 29(1)
- 박수웅, 2004, “적십자회비모금제도의 개선방안에 관한 연구” 경성대 경영학 석사논문
- 박영선, 2010, “한국 시민사회 관련법의 변화에 대한 연구” 성공회대 사회학 박사논문
- 서상희, 2010, “대한적십자사, 돈 안 되는 것들은 가라?” 『월간 복지동향』 138
- 서증석, 2000, “정치지도자의 이식과 유교문화 - 이승만을 중심으로”. 『대동문화연구』 36권
- 역사비평편집위원회, 2000, 『논쟁으로 본 한국사회 100년』, 역사비평사
- 역사학연구소, 2004, 『함께 보는 한국근현대사』, 서해문집
- 오미일, 2015, “식민지 조선의 일본인 사회와 지역 단체” 『역사문제연구』 34
- 윤해동, 천정환, 허수, 황병주, 윤대석, 2006, 『근대를 다시 읽는다 1』, 역사비평사
- 이영재, 2016, “한국 시민사회 제도사 세미나” 토론문, 한양대 제3섹터연구소 (2016.4.8)
- 이정완, 1996, “재향군인회의 위상,” 『군사논단』 1996 봄호
- 이종하, 2005, “대한적십자사 직원의 직무만족” 경북대 행정학 석사논문
- 이태준, 2005, “군과 재향군인회 모두 개혁 대상이다” 『인물과 사상』 2005.8
- 전재호, 2016, “한국 시민사회 제도사 세미나” 토론문, 한양대 제3섹터연구소

(2016.4.8)

- 정상호, 2013. 『시민의 탄생과 진화』. 한림대학교 출판부
- 조형근, 2009. “일제의 공식의료와 개신교 선교의료간 헤게모니 경쟁과 그 사회적 효과”, 『사회와역사』 82집
- 주성수, 2004. 『NGO와 시민사회』. 한양대 출판부.
- 최이조, 2004, “재향군인회의 위상과 역할” 『통일전략』 4(2)
- 편집부, 2008, “국제적십자운동과 대한적십자 구호활동,” 한국심리학회 학술대회자료집 2008.6
- 황상익, 2012, “질병, 사망, 의료를 통해 본 일제강점기 조선 민중들의 삶: 식민지 근대화론의 허실” 국제고려학회 서울 지회 주최 전국학술대회 2012.7.6
- 후지이 다케시. 2015. CBS 시사자키 2015.8.30. 인터뷰.

『경향신문』, 『동아일보』, 『한겨레신문』

## Korean History of Institutions Relating Civil Society in State-Building Period(1945~1960): Focusing on Social Sphere

*Lee, Na-mi*

This article is to study laws and institutions relating social sphere of Korean civil society in state-building period(1945-1960). In order to analyze and explain them the ICNPO categorization is used. Among them, especially, health system, religious system and laws on veterans' association, animal welfare, atomic power, aid, refugee, and the Red Cross Society are focused. Their building process and development are examined and compared with their former history.

This study shows that, first, health systems developed rapidly by the US military government. Second, the veterans' association was organized because the government needed more soldiers during Korean War. Third, Korean people did not realize the importance of animal welfare. Fourth, Korean government and people thought that atomic power was dangerous but also tried to make good use of it. Lastly, history of the Red Cross Society showed extraordinary relations between the state and civil society.

Consequently, this study reveals that in that period the state established systems and laws, in some cases, not to aid or offer social service to people in civil society but to use them to keep or enhance its power and influence on civil society.

Keyword : civil society, state building, the US Military Government,  
The First Republic, Syngman Rhee