

특집논문

한국의 시민사회 제도사 연구: 산업화 단계(1961-1986)의 사회영역을 중심으로*

정상호(서원대학교)

본 연구는 시민사회 연구의 공백이라 할 산업화 단계(1960-1986)의 제도사 접근을 시도하고자 한다. 이번 연구를 통해 밝혀진 몇 가지 중요한 사실들을 정리하면 첫째, 우리나라의 헌법 역시 그것이 정당성을 상실하였던 산업화 단계에서조차 시민사회의 구조와 내용을 강력히 틀 지워왔다는 점이다. 가장 최근의 생생한 예는 유신 헌법에서 삼입된 '자유민주적 기본질서' 조항이다. 이 조항은 정부와 헌법재판소에 의해 통합진보당이 해산(2013)된 결정적 근거로 작용했다. 둘째, 산업화단계의 권위주의적 국가와 집단의 관계는 허가형 조합주의에 근접하였다. 산업화 단계의 권위주의 국가는 다양한 결사체들을 <사회단체등록에관한법률>이나 <기부금품모집규제법>, <사회복지사업법>과 같은 법률이 부여한 광범위한 인·허가권을 통해 조직화하였다. 셋째, 이 시기에 이르러 정당과 사회단체를 각기 규제할 법적·제도적 분화가 이루어졌다. 결론적으로 산업화단계의 헌법은 자유민주적 기본질서라는 시민사회의 사상적 기반을 한정하여 놓았고, 관련 법률은 단체의 설립과 활동에 대한 실질적인 정부 허가제를 고착시켰다.

주제어: 시민사회, 제도사, 허가형 조합주의, 자유민주적 기본질서, 사회영역, 헌법과 사회권.

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

1. 문제제기

1987년 민주화 이후 우리나라에서도 ‘시민사회사’ 연구가 붓물을 이루고 있다.¹⁾ 그렇지만 한국의 시민사회사 연구는 몇 가지 점에서 중대한 한계를 안고 있다. 눈에 띄는 첫 번째 한계는 시민사회에 대한 연구시기가 ‘1987년 민주화 이후’ 시기에 편중되어 있다는 점이다.²⁾ 따라서 1987년 이전의 한국 시민사회가 어떤 경로와 조건 속에서 변화되어 왔는지에 관한 연구는 매우 부족하다. 통시적인 관점에서 한국 시민사회의 형성과 발전을 다룬 논문들(조희연 2005; 유팔무 2003; 정철희 2003)도 시민사회의 제도와 조직에 대한 경험적 분석보다 이론적 관점에서 국가와 시민사회의 추상적 관계에만 초점을 맞추고 있다. 그런 점에서 한국의 시민사회 연구는 그것의 태동과 분기라는 결정적 국면을 생략한 채 단지 관찰 가능한 현대사만을 다루고 있다고 할 수 있다. 또 다른 한계는 한국 시민사회 제도의 ‘역사적’ 형성 및 변화 과정을 다룬 연구가 턱 없이 적다는 점이다. 370건의 학술 논문 중 시민사회를 독립적 주제로 다룬 연구는 121건인데 그 중에서 시민사회에 대한 실증적 사례 연구는 단 65건에 불과하고, 이런 연구들조차 주로 노동운동이나 여성운동 등 운동사의 관점에서 분석하거나 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등 잘 알려진 특정 시민단체들만을 사례로 다루고 있다. 나머지 대부분의 연구들은 이론적인 차원에서 국가, 시장, 시

1) 시민사회사라는 용어의 기원은 대단히 오래됐다. 영국의 저명한 역사 사회학자인 퍼거슨(A. Ferguson)은 이 개념(the history of civil society)을 빌려 소유권에 의한 계급 발생의 역사를 설명하였다(Oz-Salzberger 1995). 우리는 ‘시민사회사’를 시민사회의 제도와 조직, 이념과 생활의 형성·유지·발전 즉 시민사회의 역사로 규정하였다.

2) 학술정보검색사이트(kiss.kstudy.com)에서 시민사회 관련 시기별 논문건수를 검색해본 결과 총 370개의 논문 중 국가형성 단계(1945-1960)가 5건(1.2%), 산업화 단계(1961-1986)가 28건(7.5%)이었고, 나머지 337건(90.7%)이 민주화 단계(1987-현재)를 대상으로 하였다(검색일. 20151220).

민사회의 관계를 다루거나 민주주의 이행과 관련해 시민사회의 의미와 역할을 설명하는 논문들이 많았다. 하지만 시민사회와 밀접한 연관이 있는 제도를 역사적 관점이나 정부와의 관계에서 독립적 주제로 다룬 연구(박영선 2015; 정상호 2013; 주성수 2011)는 매우 드문 형편이다. 따라서 본 연구는 시민사회 연구의 공백이라 할 시민사회 제도사 접근을 시도할 것이다. 시민사회의 제도사 연구란 시민사회 조직과 사회운동, 시민의 일상생활을 직접 규정하는 국가의 법과 정책을 다루는 것을 말한다. 보다 구체적으로는 시민사회 활동을 억제하거나 촉진하기 위한 헌법·법률·규칙·정책과 정부조직 등이 여기에 해당된다.

본 연구는 이러한 문제의식을 갖고 산업화 단계(1960-1986)의 시민사회의 제도, 특히 사회영역을 중점적으로 살펴보고자 한다.³⁾ 특히 사회영역을 선택한 이유는 이 시기를 다룬 대다수 연구들이 오도넬(Guillermo A. O'donnell 1973)의 관료적 권위주의의 적용(강민 1983; 박건영 1989) 또는 압축적 산업화와 발전국가론(Johnson 1982, 37-39; Haggard and Moon, 1993; 김일영 1995)에서 알 수 있듯이 정치와 경제 영역에 집중되어 왔기 때문이다.

2. 헌법과 사회관계 제도

1) 제3공화국 헌법과 사회적 기본권

지금까지 정치학 분야에서 이루어진 헌법 연구는 대개가 권력구조 또는 정부형태에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 최고 규범으로서 헌법

3) 본 연구에서 사회영역은 정치와 경제를 제외한 시민사회의 제반 부문을 뜻한다. 본 연구에서 사회영역은 구체적으로는 언론·출판·집회·결사의 자유를 포함한 시민적 기본권과 교육과 노동, 복지와 연관된 사회적 기본권을 아우르는 개념이다.

은 결사체의 활동 영역과 방향을 결정하기 때문에 시민사회의 성격과 특성을 규정한다. 산업화 단계에는 모두 3차례의 헌법 개정이 있었는데, 그것을 시기별로 정리하면 다음과 같다. 먼저, 본 연구의 분석 대상인 사회적 기본권은 생존권적 기본권 또는 생활권적 기본권을 포함하는 포괄적인 개념이다.⁴⁾ 본 연구에서는 대체로 현행 헌법 제31조부터 제36조까지의 규정(교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 인간다운 생활을 할 권리, 환경권, 혼인과 가족생활의 보장과 모성·보건 등의 보호)을 사회적 기본권으로 규정하고자 한다.

5.16 군사정권하에서 이루어진 1962년의 헌법 개정은 사회적 기본권과 관련하여 커다란 변화를 가져왔다. 우선, 사회적 기본권에 관한 헌법규정의 편제상 위치가 그 이전까지는 자유권적 기본권 규정 바로 다음이었으나, 1962년 헌법에서는 기본권 규정 중 맨 뒤쪽으로 옮겨졌다. 이러한 편제상 위치는 그 이후 그대로 유지되어 현재에 이르고 있다. 내용상으로는 우선, ‘균등하게 교육을 받을 권리’와 ‘적어도 초등교육은 의무적’이라는 종전의 규정이 1962년 헌법 개정에 의하여 ‘능력에 따라’ ‘균등하게 교육을 받을 권리’와 ‘초등교육을 받게 할 의무’로 바뀌고, 모든 교육기관의 국가적 감독에 관한 규정이 삭제되는 대신에, 교육의 자주성과 정치적 중립성의 보장 규정이 신설되었다. 새로운 입법으로는 1963년 사립학교법의 개정, 1967년 학교보건법과 과학교육진흥법 및 도서·벽지교육진흥법의 제정이 특기할 만하다(한병호 1998). 그러나 이 시기 나타난 교육의 가장 큰 변화는 국가가 일관되게 교육통제 수단을 제도적으로 강화했고, 교육내용에서는 자유주의

⁴⁾ 또 다른 입장(신우철 2011, 62)에서는 “부르주아의 정치적 이해관계를 반영한 생명·자유·재산의 천부인권인 근대 시민국가 헌법의 기본권적 지향점이라면(자본계급 혁명과 사회계몽의 결과물로서의 기본권), 노동자의 정치적 이해관계를 반영한 사회적 기본권이야말로 현대 사회국가 헌법의 기본권적 지향점으로 보고 있다. 이러한 입장에서는 노동계급 혁명이자 사회개혁의 결과물로서의 기본권을 사회권으로 인식하고 있다.

교육으로부터 국가주의 교육으로 이행해 갔다는 점이다. 교육통제는 학교 행정에 대한 국가의 감독과 규제, 교원 및 학생의 자율권에 대한 규제, 그들의 신분에 대한 국가의 법적 규제, 학교 내부의 일상 활동에 대한 감시체계의 강화로 나타났다(유근일 1997, 94-95).

근로의 권리와 관련하여 1962년 헌법에서는 사회적·경제적 방법에 의한 국가의 고용증진노력의무가 신설되었고, 민주주의 원칙에 따른 근로의무의 내용과 조건의 법률주의도 추가되었다. 또한 근로 3권과 관련해서는 종래의 헌법과는 달리 1962년 헌법에서는, 근로조건 향상을 위한 자주적인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권으로 표현이 바뀌고, 법률로 인정된 자를 제외한 공무원의 근로3권을 부인하는 규정이 신설되었다. 그에 따라 1963년 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법이 전면 개정되었다.

이번 연구를 통해 새롭게 발견한 것이 대한민국 헌정사에서 놓친 부분들, 즉 우리의 헌법사 연구가 개헌의 신설 조항, 특히 권력구조에 초점을 두다보니 개정 과정에서 사라져버린 중요한 부분들을 간과하였다는 점이다. 필자가 보기에 제3공화국에서 이루어진 다음의 변화는 우리나라의 시민사회와 시장, 그리고 국민의식에 매우 중요한 영향을 끼쳤음에도 불구하고 학계에서 그동안 별다른 주목을 받지 못했다. 그것은 바로, 제3공화국 헌법이 “다른 나라 헌법에서 유례를 볼 수 없는 독특한 규정”(유진오 1959, 84)이자 ‘제헌헌법의 가장 빛나는 부분’(황승흠 2014, 4)이었던 ‘근로자의 이익균점권 조항’을 폐기하였다는 것이다.⁵⁾

이를 이해하기 위해서는 1948년 7월 17일 시행된 제헌헌법을 둘러싼 국회 토론과정을 되돌아볼 필요가 있다. 당시 제헌의회 25차 회의에서 경영참가권과 이익균점권을 모두 포함한 문시환 의원의 수정안

5) 제헌헌법 제18조 제2항은 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다”고 규정하였다.

과 경영참가권은 제외하고 이익균점권만을 규정한 조병환 의원의 수정안을 둘러싸고 표결이 진행되었다. 1948년 7월 3일과 5일 이틀간에 걸쳐서 국회에서 치열한 논쟁이 벌어졌고, 발언자들은 대부분 경영참가권과 이익균점권을 옹호했지만, 최종 표결 결과는 이익균점권만을 규정한 조병환의원의 수정안만이 가결되었다.⁶⁾

그렇다면 대한상의를 비롯한 기득권층의 완강한 반대 속에서 어떻게 이익균점권이 헌법에 명시될 수 있었을까? 첫 번째 탄생배경은 농민과 마찬가지로 노동자도 균등한 경제생활을 국가로부터 보장받아야 한다는 해방 이후에 광범위하게 확산되었던 경제적 균등생활의 보장 이념이다. 두 번째는 당시 국부의 80%를 차지하였던 귀족재산이 사유 재산이 아니라 국민의 공공재라는 사회적 인식을 들 수 있다. 셋째는 당시 선진서구사회의 이익분배 시스템이 노자 타협의 방법으로 여겨졌고, 이러한 흐름 속에서 전진한 의원이 이끌었던 대한노총이 기업 이익의 30-40%를 노동자에게 분배할 것을 담은 노농 8개 조항 청원이 제헌국회에 제출되었다는 점이다.⁷⁾ 마지막으로 제헌국회의 의장이었던 이승만이 이익균점 정책에 우호적이었고 조속한 헌법제정을 위해 평균이익을 향유하자는 타협안을 제시하였다는 사실이다(황승홍 2014, 5-26).

이러한 과정을 거쳐 제헌헌법에 규정된 근로자의 이익균점권은 “법률이 정하는 바에 의하여” 보장되었다. 다시 말해서 그 권리는 법률이

⁶⁾ 이 조항에 대해서 처음으로 직접 비밀 무기명투표가 실시되어 문시환 의원의 수정안은 재석인원 180인에 찬성 81, 반대 91, 포기 5, 무효 3으로 부결되었고, 조병환 의원의 수정안이 재석인원 180인에 찬성 91, 반대 88, 기권 1인으로 가까스로 1표 차로 가결되었다(제 1회 25차 국회본회의 회의록 14-15).

⁷⁾ 이익균점권이 제헌의회에서 가결되자 이를 적극적으로 추진하였던 대한노총 출신의 전진한 의원은 “근로자가 이익의 분배에 균점할 권리를 가지게 된 것은 대한민국헌법 이외에 세계 어느 나라 헌법에서도 발견할 수 없는 일대 창건일 뿐 아니라 인류평화의 암이요, 세계적 난제인 노자대립문제를 근본적으로 해결할 수 있는 한 개 관건”이라고 평가하였다(전진한 1996, 141).

제정되어야 그 실체가 드러나는 것이었다. 제헌헌법에 규정된 이익균점권을 법제화하려는 시도가 이승만 정부 하에서 몇 차례 진행되었지만 구체적인 결실을 거두지는 못했다.⁸⁾

5.16쿠데타 이후 군부는 새로운 헌법제정을 주도하면서 제헌헌법 이래 있어온 이익균점권 조항을 삭제하고 노동조합법을 개정하여 산업별 노동조합체제를 채택하면서 노사협의회에 관한 조항을 신설했다. ‘이익균점권 조항의 삭제는 경제민주화와 노동자의 경영참여라는 이념을 국가가 공식적으로 포기한 것’이었다(신원철 2013, 56). 논자에 따라서는 임시정부 이래 면면히 이어지고 제헌헌법에서 수립된 사회경제 민주주의질서의 기둥을 뒤흔든 62년의 개헌이 박정희 시기 압축적 근대화를 가능케 한 법적 기초가 되었다고 칭찬할 수도 있다.⁹⁾ 그러나 민주공화국을 거대한 지배력을 행사하면서도 지극히 무책임한 ‘재벌 공화국’으로 전락시킨 헌법적 기초가 바로 3공화국의 헌법이었다(이병천 2013, 159).

2) 제4공화국 헌법과 사회적 기본권

박정희정권의 영구집권과 철권통치가 시작된 1972년의 헌법 개정에서는 종전 헌법에서의 “초등교육을 받게 할 의무”가 “적어도 초등교육

8) 사회부 노동국에서 노동조합법과 노동기준법 초안을 작성할 때 이익균점법안도 함께 작성했다. 그 내용에는 ‘근로자에 대한 이익배당은 근로자의 근속 년한과 임금 직위를 고려하여 결정한다.’ ‘이익배당은 매결산기마다 현금지불, 은행예금, 양로 연금 등으로서 지불한다’ 등이 포함된 것으로 알려졌다(『동아일보』. 1949.1.28). 1949년 이후에는 이익균점법의 제정이 정부방침으로 계속 발표되었고, 1952년 9월의 자유당 전당대회에서도 ‘노동자의 이익균점권에 관한 법률제정 촉진’이 확인되었다(황승홍 2014).

9) 예를 들어 이영훈은 “노동자의 이익균점권은 자유시장경제의 근간을 부정하는 것으로서 실현성이 전혀 없었기 때문에 1962년 제5차 개정헌법에서 폐지되었다.”고 한다(이영훈 2013, 139).

과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무”로 바뀜으로써 의무교육 기간 연장의 길이 다시 열렸다.¹⁰⁾ 그러나 그것이 교육법에 즉각 반영되지는 않았다. 그 반면에 1972년 헌법에서는 근로3권이 극도로 위축되었는데, 자주적인 단결권·단체교섭권·단체행동권 보장이 ‘법률로 정하는 범위 안에서의 단결권·단체교섭권·단체행동권의 보장으로 축소되었다. 또한 법률이 정하는 자를 제외한 공무원의 근로 3권을 부인하는 종전의 규정에 이어서, 공무원과 국가, 지방자치단체, 국영기업체, 공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자에 대한 단체행동권을 제한 또는 부인하는 규정을 신설하였다. 그러한 헌법 개정에 따라 1973년과 1974년에 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법의 개정이 있었는데, 기업별노조로의 전환, 노사협의회 조항의 개정, 노동쟁의에서의 행정관청의 권한 강화 등이 그 주요내용이다. 더구나 대통령에게 무소불위의 권력을 쥐어 준 긴급조치에 의해 기본권의 정지가 가능하다는 점을 고려한다면, 헌법상의 근로3권 자체가 유명무실한 것으로 되어 버렸다고 할 수 있다.

1972년 헌법에서는 교육을 받을 권리와 근로3권에 관한 규정 외에는 사회적 기본권 규정의 변화는 없었다. 그렇지만 인간다운 생활을 할 권리와 관련해서는, 1973년 국민복지연금법과 사립학교교원연금법의 제정, 1976년 의료보험법의 전면개정, 1978년 의료보호법 제정이 이어졌다. 그 밖에도, 아직 헌법적 명문은 없었으나 급격한 산업화와 도시화로 인한 환경문제가 사회문제로 부각되기 시작함에 따라 1977년에는 환경보전법의 제정(공해방지법의 폐지)과 해양오염방지법의 제정이 있었다.

10) 이에 대해서 정재황(2013, 153)은 다분히 전시 효과적이며 실효적이지 못한 기본권 확대규정이라고 지적하고 있다.

3) 제5공화국 헌법과 사회적 기본권

박정희정권의 갑작스러운 몰락에 이어 신군부세력을 바탕으로 집권한 전두환 정권은 1980년의 헌법 개정을 통해 적지 않은 사회적 기본권의 변경을 시도했다. 우선 1980년 헌법에서는 교육의 전문성 보장과 국가의 평생교육진흥업무가 추가되었다. 그에 따른 교육법의 개정으로는 개방대학 제도의 신설이 있었고, 1984년에는 3년의 중등교육을 받을 권리의 추가 및 중학교 의무교육제도의 순차적 실시 규정의 신설이 있었다. 또한 근로의 권리와 관련해서 1980년 헌법에는 국가의 적정임금보장 능력의 의무가 추가되었고, 근로조건 기준의 법률주의에 인간존엄성의 보장이 삽입되었으며, 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족에 대한 근로기회의 우선적 부여가 신설되었다. 1980년 국가보위입법회의에 의한 근로기준법의 개악이 있었고 1986년 최저임금법의 제정이 있었다.

근로3권과 관련해서는 법률이 정하는 범위 안에서의 근로3권 규정을 1962년 헌법의 자주적인 근로3권 보장 규정으로 회복하는 대신에 단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의하도록 유보하였고, 단체행동권이 제한되거나 부인되는 근로자의 범위에 공영기업체와 방위산업체의 근로자를 추가하였다. 제3자 개입금지 조항의 신설, 기업별 노조의 강제, 단체교섭권 위임규정의 삭제, 국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체의 근로자의 쟁의행위 금지 및 사업장 밖에서의 쟁의행위 금지, 냉각기간·알선기간의 연장, 직권중재의 확대 등이 주요 개정 사항이었다.

또한 인간다운 생활을 할 권리와 관련해서는 국가의 사회보장증진 노력의무 속에 사회복지가 삽입되었는데 그에 이어 1981년 노인복지법과 심신장애자복지법의 제정과 아동복지법의 전면 개정, 1982년 생

활보호법과 공무원연금법의 전면 개정, 1986년 국민연금법의 전면 개정이 있었다. 가장 획기적인 변화는 환경권 규정이 신설되었다는 점이다. 깨끗한 환경에서 생활할 권리 및 국가와 국민의 환경보전노력의 무조항이 신설됨에 따라 1981년 환경보전법이 대폭 개정되었다. 끝으로 혼인·가족·보건과 관련해서는 혼인의 순결의 국가적 보호가 삭제되고, 그 대신에 혼인과 가족생활의 개인존엄, 양성평등의 원칙이 규정되었다.

4) 시민사회의 발전에 미친 헌법의 영향

지금까지 헌법상에 나타난 사회적 기본권의 발전과정을 살펴보았다. 여기에서 확인된 몇 가지 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반적 예상과는 달리 근로3권을 제외하고는 정권의 성격과 상관없이 사회적 기본권이 일관되게 확충되어 왔다.¹¹⁾ 그것은 건국 초기의 피폐한 경제상황에서도 그러하였고, 풍요로운 경제상황에서도 그러하였다. 또한 군사쿠데타와 독재의 강화 속에서도 87년 민주화 이후에도 그러하였다. 그것이 함의하는 바는 역설적으로 사회적 기본권의 이념이 지니는 강력한 호소력과는 대조적으로 그것이 실제 정책이나 국민의 삶에 미친 실질적 영향은 미약했다는 사실이다. 즉 사회적 기본권이 헌법상의 권리라는 형식을 띠고 있지만 그 규정들의 법적 구속력은 매우 취약했음을 반증하는 것이다. 이는 사회적 기본권의 구

11) 또 다른 연구자 또한 “대한민국헌법이 제정된 이래 9차례의 헌법개정-기본권 조항의 개정은 모두 5차례였음-을 살펴보면 그 발전 방향에서 비록 전진이나 후퇴의 곡절은 있었을지라도 신체의 자유에 대한 사법 절차적 보장이라든가 인간의 존엄 가치와 행복추구권의 보장 등을 통해 기본권의 자연권적 보장을 강화하는 데 주력해온 흔적이 발견된다. 대한민국 헌법의 사회적 기본권이 지향한 사회경제적 민주주의의 유포적 이상도 그 보장 내용의 점진적 확충을 통해 비록 느리지만 발전적인 방향으로 실현되고 있음을 확인할 수 있다”고 진단하고 있다(신우철 2011, 76-7).

체 입법과정에서 잘 드러나고 있다. 1962년과 1980년 헌법 개정 당시 많은 사회보장 입법이 행해졌으나 그 실질을 보면 사회적 기본권을 권리로서 보장받기에는 너무나 알맹이가 없는 걸치장에 불과했다. 또한 사회적 기본권이 구체 입법을 통해 실질적 권리를 보장하게 된 경우에도 그렇게 되기까지는 상당히 오랜 세월이 걸렸다. 여기에서 강조하고 싶은 것은 과거나 지금이나 ‘정부형태에 대한 정치적 관심’이 ‘권리 문제에 대한 사회적 관심’을 압도하였다는 사실이다. 어찌면 우리 헌법은 마셜(T. H. Marshall)이 정리했던 시민권(citizenship)의 경로, 즉 시민권→참정권→사회권의 경로에서 벗어나 다른 길을 걸어왔는지도 모르겠다. 왜냐하면, 제헌당시부터 대한민국 헌법은 적어도 형식에 있어서는 자유주의의 길, 즉 국가로부터의 소극적 자유를 훌쩍 건너뛰고 사회적 기본권에 기대어 사회경제적 민주주의의 길로 급히 나아가려 했기 때문이다. 우리 헌법사는 규정에만 있고 현실에는 존재하지 않았던 그 길, 즉 적극적 자유를 보장하는 복지국가의 길이야 말로 거듭 그리고 새로이 걸어가야 할 방향일 것이다(신우철 2011, 77).

둘째, 유신이나 긴급조치, 국가보안법과 중앙정보부 등의 초헌법적 조치와 공안기구의 팽창은 행정 국가화 현상을 심화시켰고, 이는 시민 사회 특히 노동권과 사회권을 보장할 복지국가의 저발전을 가져왔다.¹²⁾ 주지하다시피 해방 이후 대한민국이라는 근대 국민국가의 성격은 알라비(Hamza Alavi)가 말한 과대성장국가와 매우 유사하였다. 이승만 정부가 경찰과 군대 등 물리적이고 억압적인 국가기구의 비대화에 기초한 과대성장국가라면 박정희 정부는 대통령과 관료제 등 입법부와 시민사회를 압도하는 행정부 우위의 ‘행정국가’의 성격을 지녔다

12) 행정국가는 경제적 합리성 위주의 관료화된 정책결정과 행정부에 의한 입법부의 통제와 지배가 구조화된 형태를 뜻한다. 광의로는 행정부에 의한 정책주도 현상으로, 관료국가나 발전국가의 또 다른 표현이라 할 수 있다(양재진 2002, 170).

(이완범 2001, 310). 행정 국가화 현상이 심화되면서 노동자와 농민의 사회경제적 권리를 신장할 수 있는 복지국가의 발전이 지연되었는데, 이는 제4공화국에 이르러 극명하게 나타났다. 대통령은 천재지변 또는 중대한 재정경제상의 위기에 처하거나 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕과 질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 국정 전반은 물론이고 정부나 법원에 관해서도 필요한 ‘긴급조치’를 행사할 수 있었다. 더욱이 큰 문제는 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 정지하는 긴급조치에 대해서는 어떤 입법적, 사법적 통제도 존재하지 않았다는 사실이다(헌법 제53조 제4항). 유신체제에서는 모두 9차례의 긴급조치가 발동되었는데, 그것들은 모두 박정희 정권에 대한 비판세력을 탄압하기 위한 것이었다(김태일 2001, 330).

이 시기에 이루어진 행정 국가화 현상은 공안기구와 경제부처의 권한 강화와 이와 대조적인 사법부 및 사회부처의 종속화 현상과 더불어 진행되었다. 성장과 반공만을 앞세운 유신체제의 독주 속에서 분배와 복지를 외치는 야당과 노동의 목소리는 철저히 배제되었다. 많은 사회복지 연구자들이 한국의 사회복지법제의 특징으로 기본적으로 국가책임의 미약과 이에 따른 민간분야에의 의존을 들고 있다. 국가의 복지개입의 극소화, 잔여적 유형의 사회복지서비스 등은 강조점에서 다소의 차이가 있지만 크게 보면 이러한 특징을 표현한 것이라 할 수 있다.¹³⁾

셋째, 그동안의 정치학과 역사학 연구에서 간과한 것이 유신헌법의 ‘자유민주적 기본질서’ 조항이 향후 헌법은 물론 시민사회의 지배적

13) 우리나라 복지의 저발전 이유에 대한 유력한 설명 중 하나가 복지저항적인 사회세력의 결여, 특히 노동계급의 형성과 노동정당의 역할이 부재하다는 점, 즉 사회민주주의 체계 또는 권력자원 이론이다(안재홍 2010; 정무권 1996).

이데올로기로 내면화됨으로써 사유권의 절대화와 사회권의 소극적 인식 정향을 초래하였다는 점이다. 제4공화국 헌법은 헌정사상 처음으로 전문(前文)에 '자유민주적 기본질서'를 서술하였다.¹⁴⁾ 제4공화국 헌법의 '자유민주적 기본질서'는 독일의 본(Bonn) 기본법이 규정하고 있는 "자유로운 민주적 기본질서"를 옮겨 놓은 것이었다(국순옥 1994. 130-1). 독일 연방헌법재판소가 1952년의 사회주의국가당(SRP) 사건과 1956년의 독일공산당(KPD) 사건에서 판시한 내용, 즉 '자유로운 민주적 기본질서'의 이데올로기적 실체는 "자유의 적에게는 자유를 허용하지 않는다"라는 슬로건으로 표현되는 이른바 전투적 민주주의(Streitbare Demokratie)의 원리이다. 전투적 민주주의는 자유의 적에 대하여 법이라는 무기로 자위할 수 있는 권리가 있으며, '자유롭고 민주적인 기본질서'의 보호 의무를 모든 국민과 기관에 부여하고 이에 반하거나 침해하는 개인과 조직 그리고 정당은 헌법상의 보호로부터 배제시킨다는 내용이다.¹⁵⁾

그런데 유신쿠데타를 통하여 민주적 헌정국가의 기본질서를 뿌리째 흔들어놓았던 반혁명 주역들은 왜 '자유민주적 기본질서'를 헌법에 규정했을까? 그것은 반공주의에 입각해 헌법질서를 개편하고 그를 통해

14) 제2공화국 헌법(1960.6.15 헌법 제4호) 제13조는 처음으로 "정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부가 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결으로써 그 정당의 해산을 명한다."고 명시하였다. '자유민주적 기본질서'라는 개념이 민주화 이후 새삼 주목을 받은 이유는 헌법재판소가 우리 헌법 전문의 '자유민주적 기본질서' 조항을 국가보안법의 한정합헌 결정(1990.6.25)의 근거로 제시했기 때문이다. 이에 대해서는 국순옥(1997)을 참조.

15) 이런 점에서 전투적 민주주의는 고전적 파시즘과 역사적 본질을 같이한다. 그러나 전투적 민주주의가 고전적 파시즘과 결정적으로 다른 점은 통치방식이다. 고전적 파시즘의 경우, 억압과 배제가 대중동원력을 장악한 파시즘 정당에 의해 헌법의 틀 밖에서 폭력적으로 이루어진 데 반하여, 전투적 민주주의의 특징은 국가권력이 억압과 배제를 헌법의 틀 안에서 헌법적으로 조직하는 데 있다(김민배 2001, 17).

지배의 정당화를 확보하려는 데 목적이 있었다. 자유민주주의를 반공주의로 등치시키는 자유민주주의의 한국화, 즉 자유민주주의의 반공화는 폭력적 억압의 방법을 통해 공개적으로 실현된다. 긴급조치, 형법개정, 국가보안법, 반공법 등을 통해 유사 합법성으로 분장함은 물론이고 직접적 폭력 사용도 서슴지 않는다. 이처럼 자유민주주의의 철저한 파괴 위에 등장한 반민주적이고 반혁명적인 군부와 지배계급이 자유민주적 기본질서로 분장했던 것이다(김태일 2001, 323).

3. 법률과 사회관계 제도

1) <사회단체등록에관한법률>(법률 제621호, 1961.6.12 제정)

필자로 하여금 한국의 시민사회 발전에 가장 큰 영향을 끼친 제도를 꼽으라고 한다면 1946년 2월 23일 발표된 군정법령 제55호 「정당에 관한 규칙(이하 ‘규칙’)」을 선정할 것이다. ‘규칙’은 단순히 ‘제한적 정당 경쟁체제의 기원’(강원택 2015, 5)일뿐만 아니라 정당을 비롯한 한국 ‘정치결사 제한체제의 역사적 기원’(서복경 2014, 120)이기 때문이다. ‘규칙’의 핵심은 정당 등록제와 비밀 정당, 비밀 당원의 금지, 그리고 행정 처분에 의한 정당해산 등이었다. 당원 명부, 정당의 활동 내역에 대한 자료나 재정 상황, 당원의 거주지까지 포함한 정당의 구체적인 조직적 특성을 그대로 모두 밝히도록 한 것이라는 점에서 세세한 규제주의의 성격을 지녔다(강원택 2015, 9-10).

‘규칙’을 주목해야 하는 까닭은 두 가지이다. 첫째는, 정당 및 사회단체의 등록을 명분으로 “좌익 정당을 탄압하고 우익 정당과 사회단체를 강화하기 위한 것”(최장집 1989, 106)이라는 평가에서 알 수 있듯이 ‘규칙’은 모든 단체를 정부의 정치적 목적이나 임의적 잣대에 따라

배제하거나 포용할 수 있는 헌법상의 결사 자유를 넘어선 강력한 지도 지침으로 작용하였다. 둘째는 놀랍게도 ‘규칙’이 미군정시기뿐만 아니라 제3공화국의 출범 이전까지 정당 및 사회단체를 규제하는 유일한 법적 수단이었다는 점이다. ‘규칙’은 제헌헌법 제100조의 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 지닌다”는 조항에 따라 정부 수립 이후에도 계속 유효한 상태로 존속했다. 그런데 부산정치과동 직전인 1952년 4월 16일 국회는 관권 선거를 막고 정당 활동의 자유를 보장하기 위해 ‘정치활동에 관한 법률’을 통과시켰는데, 이 법은 부칙 제13조에 미 군정법령 55호를 폐지하도록 규정했다. 그러나 이승만은 거부권을 행사하여 재의를 요구했고, 국회는 1953년 5월 이 법안을 원안대로 다시 가결시켰다. 하지만 이승만은 이 법의 공포를 거부하고 되풀이하여 이 법의 폐지안을 제출했다. 이승만에 의해 거부되었던 ‘정당 활동에 관한 법률’은 4·19 이후인 1960년 7월 1일 <신문 등 및 정당 등 등록에 관한 법률> 제정으로 대체되었고, 그 결과 실질적 허가제로 운영되어 왔던 ‘군정법령 제 55조’는 폐기되었다.¹⁶⁾

5.16쿠데타로 등장한 군부세력이 가장 먼저 착수한 것 중 하나가 단체의 해산과 언론의 검열이었다. 국가재건최고회의는 “모든 정당사회단체는 단기4294년 5월 23일을 기하여 이를 해체한다. 단, 정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체, 기타 국가재건최고회의에서 별

16) 이러한 상황에 대해 당시의 언론은 다음과 같이 우려하였다. “4월 혁명 이후 이 땅엔 수많은 정당·사회단체가 簇生하였는데 이것은 허가제를 규정한 군정법령 55호가 등록제를 내용으로 한 “신문등 및 정당등의 등록에 관한 법률”로 대체되었기 때문인 것은 두 말할 것도 없다. 이제 등록제를 실시한 후 4개월간에 정당4개, 사회단체가 60개 등록되었는데 지금까지의 등록단체의 성분을 분석하면 실업자구제를 표방한 것이 5개, 여권신장을 목적으로 한 것이 5개, 반공통일단체 7개, 6·25관계 8개, 군경원호단체 8개, 4·19자 불은 단체 9개, 언론정화단체 15개, 민관외교관계 21개, 한·일 문제연구단체 7개, 기타 5,60개로 도합 130개가 간판을 걸고 있다. 헌법에 보장된 바에 따라 「집회·결사의 자유」를 마음껏 누리는 것은 좋기는 하나 “불건전한 단체로 입을 사회적 폐해”도 고려하지 않으면 안 될 듯하다”(『경향신문』.19601028).

도 허가하는 단체는 소정의 절차에 의하여 재등록을 단기 4294년 5월 31일까지 실시하라”는 포고령 제6호(1961.5.22)를 발표하였다. 이어 최고회의는 쿠데타 발생 채 1개월이 지나지 않은 1961년 6월 12일에 <사회단체등록에관한법률>을 제정하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

제1조 (목적) 본법은 국가재건최고회의포고 제6호에 의거하여 해체된 사회단체와 기타의 사회단체의 재등록 또는 등록에 관한 절차를 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (사회단체의 정의) ①본법에서 사회단체라 함은 정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체와 국가재건최고회의의 허가를 얻은 단체를 말한다.

②전항의 구호단체라 함은 국민보건, 후생 및 원호를 목적으로 하는 단체를 말한다.

③제1항의 학술단체라 함은 교육, 과학, 기술, 예술 등에 관한 연구와 발표를 목적으로 하는 단체를 말한다.

④제1항의 종교단체라 함은 종교의 교의의 선포, 의식의 집행, 신자의 교화육성을 목적으로 하는 것으로서 사회공익에 위배되지 아니하는 단체를 말한다. 단, 교회, 사원 기타 포교의 단위는 종교단체속에 포함되지 아니한다.

⑤제1항의 국가재건최고회의의 허가하는 단체라 함은 다음의 것을 말한다.

1. 반공정신을 선양, 계몽하는 것을 목적으로 하는 단체
2. 신생활과 국민도의양양을 목적으로 하는 단체
3. 국제적인 뉴대를 가진 민간외교단체
4. 혁명과업수행에 필요하다고 인정되는 단체

--- 중략---

제6조 (사회단체의 해체) 등록된 사회단체라 할지라도 그 활동상황이 반국가적, 반민족적이거나 또는 신고사항에 허위가 있는 때에는 주무부장관은 각의의 의결을 거쳐 이를 해체할 수 있다.

흥미로운 점은 벌칙조항과 취소요건이다. 법률안은 벌칙규정으로 유사명칭을 사용하는 등 이 법을 위반했을 때 6개월 이하의 징역이나 50만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다. 개정법률 중 등록취소요건은 ①시위 기타 부정한 방법으로 등록한 사실이 있거나 ②국헌을 문란하게 하거나 공공의 안녕질서를 해치는 등 목적 이외의 활동을 할 때 ③보고가 허위사실을 기재하거나 기타 장부서류의 제출요구에 응하지 아니하거나 조사를 거부 또는 방해할 때 ④등록 이후 1년 이내에 활동을 하지 아니한 때 등이다(『동아일보』.1965.10.22). 산업화 단계에 언론과 출판, 집회와 결사에 가장 큰 영향을 미친 법률의 변화 과정을 나타낸 것이 <표 1>이다.

<표 1> 결사 활동에 미친 주요 법률의 변천사

미군정 포고령 55호(정당에 관한 규칙. 1946.2.23)



신문 등 및 정당 등 등록에 관한 법률(1960.7.1)



국가재건최고회의 포고령 제6호(1961.5.22)



정당법
(1962.12.31 제정)



사회단체등록에 관한 법률
(1961.6.12 제정)



신문·통신등의 등록에 관한 법률
(1963.12.12 제정)

실제 이 법은 정치와 언론, 학술과 종교를 막론하고 정부의 입맛대로 시민사회를 옥죄는 역할을 하였다. 그 때나 지금이나 "언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니"한다고 규정(제21조 ②)되어 있지만, 실상은 이 법에 따라 결사의 자유가 무시되었고 허가제로 운영되었다. 정부는 정부에 비판적인 단체와 조직에 대해서는 등록을 거부하거나 유예하는 전략을 취하였다. 대표적인 몇 가지 사례를 정리한 것이 <표 2>다.

<표 2> 사회단체등록에관한법률의 보도 사례

일자(출처)	주요 내용
19650823 동아일보	치안전능주의의 반성: 정부가 대일교육외교반대 범국민투쟁위원회 및 조국수호국민협의회를 불법단체라고 규정하는 이유는 갈피를 잡을 수가 없도록 해괴한 바가 있다. 첫째로 약칭 투위의 경우는 사회단체등록에 관한 법률에 의거하여 공보부에 등록이 되어 있지 않기에 불법이라는 것이며, 둘째로 약칭 협의회는 그것이 정치단체인 까닭에 공보부가 사회단체로서의 등록을 접수할 수가 없고 따라서 미등록인 까닭에 불법이라고 한다....중략...강권정치는 헌법 제18조의 결사의 자유를 짓밟을 정도로 이성을 상실하고 있다고 논평할 수밖에 없다.
19660609 동아일보	“등록거부는 위법” 중등교육회, 문교부에 소원장: 전국중등교육회는 8일 오후 긴급 이사회를 열고 “문교부가 중등교육회의 등록을 받아들이지 않는 것을 사회단체등록에 관한 법률을 위반한 처사”라고 규정하고 문교부에 소원장을 내리기로 했다. 이에 대해 문교부는 교직원체는 교육법 80조에 따라 교원전체의 공동이익을 위해 지역별로 조직하도록 되어 있으며 이미 지역별 조직을 기간으로 하는 군·시·도 교육회와 중앙 기관으로 대한교련이 조직돼 있을 뿐만 아니라 현행법상 학교 급별 또는 직능별 교직원체의 조직이나 존립은 허용할 수 없다고 말했다.
19650714 동아일보	친일단체 일제조사, 5개 단체 입건·13개 자금출처 등 추궁 수사: 서울시 경은 14일 오전 일본관계단체에 대한 일제 조사에 착수했다. 경찰은 당국의 허가 없이 활동하고 있는 한일협회 등 5개 단체를 사회단체등록에 관한 법률위반혐의로 입건하고 문교부에 위법성 여부를 조회하는 한편 이미 등록된 재한일본인협회(대표 최임수), 한일민주선인회(대표 강일성), 한일호혜경제연구소(대표 방우하), 재한일본부인회(대표 평진조세) 등 13개 친일단체 활동상황의 위법성여부를 수사, 이들 단체에 제공되는 자금출처도 캐고 있다.

실제로 정부는 이법을 이용해 수 없이 많은 사회단체들을 통폐합시켰다. 박정희 정부는 이법을 악용해 한일회담을 반대하였던 ‘조국수호국민협의회’와 같은 비판적인 단체는 불법단체로 규정하거나 활동과 목적이 의심스러운 단체에 대해서는 자금출처 등 수사권을 발동하였다. 또한 ‘전국중등교육회’의 사례에서 알 수 있듯이 이 법을 활용하여 경쟁적인 복수단체의 설립을 금지함으로써 ‘1업종(분야) 1협회’라는 강력한 등록제 정책을 고수할 수 있었다.

〈표 3〉 등록취소 단체 현황의 예시

일자(출처)	주요 내용
19650209(동아)	○공보부 9개 등록취소: 등록만 해놓고 소정의 활동실적을 유지하지 못한 우국노인회 등 9개 사회단체에 대하여 사회단체 등록에 관한 법률 제8호 규정에 의하여 2월 6일자로 등록을 취소했다.
19650617(경향)	○공보부 5개 단체 등록취소: 그 소재지가 불명한 반공자유청년단 등 5개 사회단체에 대해 15일자로 등록을 취소했다.
19660817(동아)	○공보부 소재불명 사회단체 10개 등록취소
19680720(동아)	○서울시교육위원회 허술한 법인체 등 70여개 등록 취소
19700605(동아)	○농림부 산하 단체 8개소 등록 취소
19720906(경향)	○문공부 9개 단체 등록취소
19730423(동아)	○문공부 10개 사회단체등록 취소
19730510(동아)	○서울시 소재 불확실·실적 없는 13개 단체에 허가 취소
19731004(경향)	○문공부 30개 사회단체 등 등록 취소
19750711(동아)	○외무부 네 단체를 활동실적 부진 및 정기보고 불이행 등 등록 취소
19751008(경향)	○문교부 실적미달 사회단체 2곳 등록취소
19760309(동아)	○상공부 산하단체 28개를 정비(해산 또는 등록취소)
19771128(경향)	○문공부 최덕신씨 대표직등 2개 단체 등록취소
19820420(경향)	○정부 2개 통일연구단체 실적 없이 등록 취소

하지만 대조적으로 경제나 산업단체에 대한 통제와 규제는 상대적으로 대단히 관대했다. 독점대기업에 대한 실효성 있는 규제법안인 「독점규제및공정거래에관한법률안」이 1980년 12월에 이르러서야 제정되었음이 이를 잘 뒷받침하고 있다.

2) <기부금품모집규제법>(1962년과 1970년 개정)

기부는 시민단체의 등장과 발전에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나이다. 정부의 시민단체에 대한 지원 정책은 직접적 지원방식과 간접적 지원방식으로 나눌 수 있다. 전자는 “비영리민간단체의 전체 예산 혹은 일부 예산을 정부의 예산 지출을 통해 지원하는 방식”으로 주로 보조금 형태로 제공된다. 후자는 비영리단체에 대한 세금 감면 및 기부금에 대한 세제 혜택, 우편요금 및 통신요금 할인, 무료 공익광고, 정보 인프라 구축, 활동가 및 단체 역량 강화 지원, 공간 제공 등이 있다(박영선 2015, 23). 1951년에 제정된 기부금품모집규제법은 특정 단체와 영역에서의 기부금 모집을 정당화하였다는 점에서 간접적 지원 방식에 해당되며, 이후 우리나라 시민사회의 양적·질적 발전에 대단히 중요한 영향을 끼쳤다.

사실 이 법은 한국전쟁으로 국가재정이 곤란하게 된 시점에서 시국 대책 또는 멸공구국운동 등의 이름아래 기부금품모집행위가 성행하고 있어 국민의 재산권 보장과 생활안정을 목적으로 전쟁 중에 제정되었다(1951.11.7. 법률 제224호). 제정 이후 폐지될 때까지도 법인의 회원이나 정당 당원의 회비, 종교단체의 헌금, 학교의 기성회나 장학회 등의 후원금 등은 기부금의 대상에서 제외하였다(제2조). 두고두고 문제가 된 항목은 다음의 제3조이다. 제정당시 법률은 서울특별시장이 기부심사위원회의 심사를 거쳐 기부를 허가할 수 있는데, 그 대상 단체를 다

음과 같이 한정하였다(제3조).

1. 국제적으로 행하여지는 구제금품
2. 천재, 지변 기타 이에 준하는 재액을 구휼하는데 필요한 금품
3. 국방기재를 헌납하기 위한 금품
4. 상이군경의 위문 또는 원호를 위한 금품
5. 자선사업에 충당하기 위한 금품

두 차례의 개정을 통해 기부 단체의 변화가 있었는데, 1962년 개정에서는 제정 당시의 상이군경(4)과 자선사업(5)이 사라지는 대신 4. 현충기념시설의 설치와 자선사업에 충당하기 위한 금품, 5. 전국적 규모로 사용할 수 있는 체육시설의 설치를 위한 금품과 올림픽에 참가할 선수의 파견을 위한 금품, 6. 국제적인 반공기구의 설치를 위한 금품이 신설되었다. 이어 1970년 개정(법률 제2235호)에서는 7. 국제기능올림픽대회에 참석할 선수의 파견을 위한 금품이 추가되었다.

그렇다면 <기부금품모집규제법>이 우리나라의 시민사회 발전에 미친 영향은 무엇일까? 그것은 아마도 다양한 형태의 '국민성금'을 낳음으로써 정부가 허가한 제한된 영역에서의 사회활동과 사회단체를 낳는, 즉 '사회단체의 관변·종속화 현상'을 들 수 있다. 아직까지도 익숙한 방위성금, 체육성금, 원호성금, 올림픽성금, 불우이웃돕기성금, 수재의연금 등 국민성금은 이 법을 모태로 한 것이었다. 1960-70년대는 여전히 급증하는 복지욕구에 대해 국가가 사회복지제도의 도입을 통해 본격적으로 대응하지 못했던 단계에 속한다. 비록 의료보험법과 의료보호법을 통해 의료보장체계의 틀은 근대화하였으나 국민연금 등 소득보장의 중추적인 제도나 그 외 사회복지서비스에 있어서는 아직까지도 그 책임을 대부분 민간에 전가하는 상황이었다. 이러한 민간

전가의 태도가 가장 극명하게 표현된 것이 1970년대 내내 이루어졌던 이른 바 불우이웃돕기 성금모금이었다.¹⁷⁾

불우이웃돕기 성금모금으로 모아진 돈은 기금화 되었는데 이것이 1983년에 제정된 <사회복지사업기금법>의 원천이 되었으며 1980년대와 1990년대에도 정부는 이 사회복지사업기금법에 의한 기금에서 복지시설에 대한 정부지원금을 충당하였다. 사회복지관련 법률들과 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』에 의해 규정된 복지시설에 대한 국고보조는 응당 조세수입에서 충당되어야 함에도 불우이웃돕기 성금으로 조성된 기금에서 이를 충당하였다는 것은 사회복지서비스에 대한 우리 정부의 태도가 얼마나 일천하였는가를 보여주는 표본이다(남찬섭 2006).

국민성금은 이것뿐만이 아니었다. 평화의 댐 성금, 독립기념관 건립 성금, 새마을성금 등 정권마다 또는 굵직한 사건마다 정부와 언론의 요란한 선전과 홍보 속에 늘 성시를 이루었다(<표 4> 참조). 하지만, 각종 국민성금의 관리와 지출이 투명하지 않게 이루어지고 있다는 지적과 의혹은 언론과 국정감사의 단골 메뉴였다. 비판은 두 가지에 모아졌는데, 하나는 엄정한 관리·감독체계의 부재로 관련 공무원들의 횡령과 착복이 자주 발생되었다는 점이다.¹⁸⁾ 다른 하나는 명목은 자발

17) 사실 불우이웃돕기 성금모금은 그 명칭부터가 사회적 잘못에 의한 피해의 사실을 감추는 의미를 갖고 있었다. 왜냐하면 이미 재해구호법이 1962년 3월 제정·시행되고 있었기 때문이다. 이 법에 의해 구호 주관기관인 각 시·도는 보통세 수입 결산액의 0.5%를 재해구호기금으로 적립토록 하였고 실제 구호에 지출된 비용의 70%를 국가가 보조하도록 규정하였다. 즉, 재해구호법에 의해 이미 국민들은 세금을 통해 이재민에 대한 사회적 지원의 몫을 담당하고 있었다는 점을 감안한다면, 불우이웃돕기 성금이라는 용어는 부적절한 것일 수도 있다.

18) 이를 보도하는 언론 기사 중 하나이다. “서울지검인천지청은 인천시 교육장 이○○씨(58)와 교육청학무과장 이○○씨(현 부천오정중교장), 학사계장 김○○씨(35) 등 3명을 업무상횡령혐의로 구속했다. 검찰에 따르면 이들은 지난 74년과 75년 관내 101개 학교 학생들로부터 거둔 불우이웃돕기 성금 중 3백여만 원을 유용했다가 감사원 감사에서 적발돼 검찰에 고발되었다(『경향신문』, 1976.5.18).”

적 성금이지만 정부의 할당이나 실적 경쟁 등으로 실체는 준조세의 성격을 띠워 가계와 기업에 상당한 부담을 주었다는 점이다. 국민성금은 비단 중앙정부뿐만 아니라 도는 물론 시읍면 단위의 지방자치단체에서도 수시로 이루어졌다. 한 예로 1984년과 1985년의 전국체전(대구, 강원)과 소년체전(제주, 경북)에서 거둔 체육성금(기부금)은 무려 163억 2,400만원인데, 이는 소요 예산의 20-25%를 차지하는 막대한 액수였다(『동아일보』.1985.12.20). 가계와 기업의 민원이 잇따르자 최규하 국무총리는 “최근 일부행정기관이나 사회단체 등에서 기부금품 모집에 대한 인식이 부족, 불요불급한 행사나 사업을 추진하면서 이에 필요한 경비를 마련한다는 명목으로 찬조금, 협찬금 등을 모집하여 일반 국민들의 빈축을 사고 있다”고 지적하고, 새마을·방위·원호성금을 제외하고는 그 집행에 있어 사전에 국무총리의 허가를 받으라고 관계부처에 지시하기도 하였다(『동아일보』.1979.6.7).

〈표 4〉 각종 국민성금 사례

성금 구분	주요 내용
불우 이웃돕기	<p>온정의 손길을 끌고루, 불우이웃돕기범국민운동의 안팎</p> <p>-이번 모금운동의 방법은 종전까지 각 기관별로 각출 방식으로 하던 것을 조상전래의 미풍양속을 살려 이웃돕기창구를 개설하여 개인이나 단체의 기탁 방식을 원칙으로 하고 있다. 작년에는 불우이웃돕기 운동으로 8억2900만원이 모금됐다(동아/19751204).</p> <p>이웃돕기성금 12억 전달</p> <p>-김종규 한국신문협회 회장은 서울시내 10개 회원사가 모금한 76년 연말불우이웃돕기 성금 9억2,141만 7,859원을 신현확 보건사회부장관에게 전달. 호응이 점차 고조되어 이번에 가장 많은 액수가 모금되었다. 한편 이날 홍경모 방송협회장도 협회모금분 3억2,800여만원을 신장관에게 전달했다(경향/19770113).</p>
새마을	<p>청와대비서실 발표 올해 새마을성금 6억 3천만원</p> <p>-금년 한해동안 청와대에 현금된 새마을성금은 총 6억3천8백81만3백43원(이자 2억여원 포함)에 이르고 지난 72년 이래 기탁된 새마을성금은 모두 34억6천8만8천3백18원에 달한다고 공식집계 발표했다(경향/19771228).</p>
방위	<p>윤국방박혀 방위성금 10년간 4백80억</p> <p>-지난 73년부터 올해 6월까지 10년 동안 국방부에 기탁된 방위성금 총액은 480억 5천 3백만원에 이르고 있다. 국방부에 따르면 방위성금의 용처는 팬텀기 헬기구입, 고속정건조 등 군사장비 강화가 2백50억8천 2백만원(54.8%)으로 가장 많고 군전투력 시설보강이 1백19억7천9백만원(26.1%), 수도권도시지역방어진지 60억4천8백만원(13.2%), 예비군전력강화가 27억1천1백만원(5.9%)이다(동아/19830629).</p>
원호	<p>6.7월 원호성금 105억 접수</p> <p>-원호처는 금년 6,7월 두달동안 언론기관을 통해 접수한 원호성금은 모두 1백5억6천9백98만5천53원이라고 밝히고 이 성금은 내년도에 저소득 무주택원호대상자 2천8백53가구의 주택건립 또는 구입을 위해 지원하겠다고 말했다. 원호처에 따르면 원호성금을 모금하기 시작한 지난 74년부터 작년까지 모아진 성금은 모두 239억2,800만원으로 이중 183억2200만원을 들여 모두 9394가구의 원호대상자에게 주택지원을 해 주었다(동아/19790824).</p>
체육	<p>노태우장관에 전달 금융계 올림픽성금 30억원</p> <p>-대한금융단(10억원)을 비롯 보험단(4억원), 증권단(2억원), 단자단(4억원), 투자신탁회사(10억원) 등 전국 금융계는 88서울올림픽 성금 30억원을 모아 15일하오 노태우 체육부장관에게 전달했다. 노장관은 이 성금을 이원경 서울올림픽조직위 사무총장에게 건네주었다(경향/19820415).</p>
독립기념관	<p>독립기념관 본관에 큰 불</p> <p>-광복절인 오는 15일 개관예정이었던 독립기념관 본관에 큰 화재가 발생, 천장과 지붕이 전소돼 그 개관이 상당기간 어렵게 됐다.</p> <p>-독립기념관은 국민의 정성어린 성금을 비롯한 각계 성금 6백 83억원으로 정부보조금 63억원 등 746억원으로 83년에 착공하여 오는 15일 광복절 준공을 앞두고 한창 마무리 작업을 벌이고 있었다(동아/19860805).</p>

말도 많고 탈도 많았던 각종 국민성금은 1997년 3월 17일에 <사회복지공동모금회법>이 제정(1999.3)되면서 민간주도의 공동모금사업으로 전환되었고, 방위성금이나 원호성금 등 상당수가 폐지되었다. 그렇지만 현재까지도 여전히 대형사건만 나면 국민성금운동이 이어지고 있다. 하지만 국민성금을 모아 어떻게 쓸 지에 대해서는 사회적 합의도 없고 사후 보고 체계도 없다는 고질적 문제점은 전혀 개선되지 않고 오늘날까지도 이어지고 있다.

〈표 5〉 대형 재난사건과 국민성금 모금 현황

사건	인명 피해 규모	국민성금
서해 훼리호침몰(1993년)	292명 사망	96억원
성수대교 붕괴(1994년)	32명 사망	6억 8500만원
삼풍백화점 붕괴(1995년)	502명 사망	서울시 20억 1000만원 서초구 9,800만원
대구지하철 공사장가스 폭발(1995년)	101명 사망	192억원
대구지하철 화재(2003년)	192명 사망	672억원
천안함 침몰(2010년)	43명 사망 · 13명 실종	395억 5천만원

출처: 견고 나면 ‘국민없는 국민성금’ 『세계일보』(2014.5.26).

권위주의적 산업화시기에 만개했던 국민성금 운동은 시민사회에 기부문화를 꽃피우기보다는 정부를 비롯한 모금기관에 대한 신뢰의 저하를 가져왔다. ‘아름다운 재단’에서 실시한 설문조사에 의하면 기부를 하지 않는 이유 중 ‘기부대상자 및 자선 관련 시설, 기관, 단체를 신뢰할 수 없어서(49%)’가 매우 높게 나왔다. 또한, 자선/모금 기관 기부 시 ‘운영 및 재정의 투명성(50.1%)’과 ‘기부금 사용내용 및 기관정보 지속 제공 여부(11.6%)’를 많이 고려하는 것으로 나타났다. 이 사항들은 모두 기부의 투명성과 관련된 문제로, 개인기부자들이 기부하지 않는 가장 큰 이유는 기부재단을 불신하기 때문이라고 판단할 수 있다(김덕용 2012, 57).

3) <사회보장·보험법>의 역사적 기원

적지 않은 연구자들이 한국에서 복지정책의 시원으로 최고회의의 통치 시기(1961-1963)를 지목하고 있다. 이때에 이르러 공무원연금법(1961), 생활보호법(1961), 사회보장에 관한 법률(1963), 산업재해보상법(1963), 그리고 의료보험법(1963) 등이 제정되었다. 각 복지 입법은 다른 맥락에서 추진되었지만 공통 요인으로 군사정권의 정당성 강화 노력, 전후복구의 50년대를 지나 산업화를 본격적으로 추진하게 된 경제적 상황, 박정희 대통령의 결단과 개혁 성향의 사회보장심의회위원회의 활동의 결합 등을 들고 있다.

먼저, 한국정치사에서 가장 권위주의적이었던 유신정권 하에서 국민연금복지제도(1973)는 정부내 관련부처의 수렴은 물론 노, 사, 학계, 언론계 등 다양한 여론 수렴을 거쳐 최종방안이 마련되었다는 점에서 눈길을 끈다. 나아가 또 하나의 강성국가인 전두환 정부에 있어서도 보사부와 경제기획원은 나뉘대로 제도 시행을 갖고 경쟁·협력하였으며, 퇴직금 존치를 둘러싸고 기업과 노동계가 한 치의 양보도 없이 팽팽히 맞서고 정부가 중재하는 모습 등은 역동적인 정책결정과정의 한 단면을 보여주었다(양재진 2008, 148-149).

산재보험(1963)은 다른 보험보다 일찍이 그리고 저항이나 사회적 논란 없이 쉽게 도입되었다. 그 이유는 산재보험의 일반적 성격에서 찾을 수 있다. 서구사회에서도 이 제도 도입은 목적이 상대적으로 명확하고 도덕적 해이나 이를 둘러싼 정치적 논쟁의 여지가 적고, 고용주의 부담을 분산시키는 효과가 있다는 점에서 다른 보험에 비해서 일찍이 도입되었다. 민주화 이전의 다른 복지정책과 마찬가지로 산재보험의 결정 역시 정당 개입이나 정치적 요인들은 제도 변화의 주요 요인이 아니었다. 이 시기 정책결정은 행정부 중심으로 이루어졌고 노사

관계는 노동자의 권리보호가 아니라 노동력 동원만이 주로 강조되는 노동자에게 불리한 구조였기 때문에 정책결정의 참여 자체가 매우 제한적이었다(우명숙 2008, 47).

한편, 의료보험(1963)은 산재보험과 달리 재분배 이슈를 둘러싼 전 사회적 갈등이 필연적이고, 의사집단이 비토권을 소유하고 있으며, 정책 전문가 집단이 중요한 역할을 하는 복지정책의 특성을 고스란히 갖고 있다. 흥미로운 점은 1963년에 제정된 의료보험법이 '사회적 기원'을 갖고 있지 않은 정책적 고안물이라는 사실이다(조영재 2008, 80). 왜냐하면 당시 광공업 종사자는 8.7%뿐이었고 아직 산업화의 논리도 부재하였으며 의료보험제 도입에 대한 어떤 사회적, 정치적 압력도 전무하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 의료보험이 일찍 도입된 원인으로서는 군사정부의 가시적 성과주의, 정당성의 빈곤에 대한 보완, 사회보장심의위원회의 선각자적 활동을 들 수 있다.

정리하자면, 권위주의 시대의 의료보험을 비롯한 사회보장 및 보험 제도는 의회나 사회집단의 반발과 거부권이 부재한 상태에서 최고 권력자인 대통령과 보사부 관료들을 중심으로 진행되었다는 공통점을 갖고 있다. 반면, 민주화 이후인 1989년의 전국민의료보험 실시와 1999년의 국민건강보험법 제정 등은 사회단체와 시민운동의 역할이 주요하였던, 즉 사회정책이 최초로 정부조직의 폐쇄회로를 벗어나 사회적 압력에 직면하여 갈등과정을 여과·노출하였다는 분명한 차이를 갖고 있다(조영재 2008, 87).

4) <사회복지사업법>(제정 1970.1.1 법률 제2191호)

사회복지사업법은 우리나라의 사회복지시설과 서비스의 운용 지침을 담은 기본법이라 할 수 있다. 1970년대에 들어 새 해 벽두에 이 법이 제

정된 배경으로는 첫째, 사회복지관련 법인과 시설에 대한 규율의 체계화이다. <표 6>은 1960년대에 사회복지시설의 설립과 운영의 주체에 대한 통계이다. 이 표에서 드러나듯이 사회복지 시설 설립 및 운영에서 국가는 별다른 역할을 하지 못했다. 왜냐하면 설립 및 운영주체의 90%가 넘는 절대다수가 민간단체였기 때문이다. 또한 정부예산에서 보건사회부 예산이 차지하는 비율 또한 극히 적었다. 예를 들어 1961년, 1965년, 1969년의 이 비율은 각각 2.6%, 3.3%, 3.0%에 불과하였다.

<표 6> 사회복지 시설 설립 및 운영주체 현황

연도	국립	공립	사립	계
1963	9(1.3)	48(7.0)	631(91.7)	688
1966	5(0.7)	57(7.4)	704(91.9)	766
1967	14(1.8)	35(4.5)	727(93.7)	776

출처: 강만춘(1970), 17에서 재인용

사회복지서비스의 절대다수를 민간단체가 담당하였기 때문에 이들 단체의 관리·감독, 보조금 등의 지원 등에 대한 규율이 시급했는데, 이를 위해서는 관리감독과 지원의 대상이 되는 사회복지사업의 범위나 이들 단체의 법적인 성격과 위상을 확정할 필요가 있었다. 아울러, 당시에는 사회복지사업 법인과 법인 운영 시설의 규율을 여러 개별법에 따라 규정하고 있었지, 사회복지사업 전체를 망라하여 법인의 설립과 운영 등에 대한 사항을 관장하는 기본 법률이 없었다. 다만 정부가 6.25전쟁 중에 임시적으로 만들어 놓은 잡다한 기준과 요령에 의해서 다소 편의적이고 비체계적인 방식으로 해당 법인과 시설에 대해 정부의 지도·감독·통제가 이루어지고 있었다. 이처럼 개별법에서 각기 달리 규정되고, 장관훈령 등에 의해 임시방편적으로 운영해왔던, 사회복지 사업을 수행하는 주체로서의 법인과 그 법인 등이 운영하는 시

설을 통일적으로 규율할 필요가 있었다. 또한 이후에 도입될 수 있는 다른 사회복지 관련 제도를 위해서도 사회복지서비스를 위한 조직체계와 서비스조직의 운영에 대한 기본법이 필요했다. 이에 대해 당시 법안을 제안했던 윤인식 의원은 다음과 같이 설명하고 있다.

“현재 우리나라에서는 생활보호법, 아동보호법 및 윤락행위방지법 등 사회복지에 관한 법률과 앞으로도 신체장애자의 복지를 위한 법률이나 기타의 사회복지에 관한 법률이 제정될 것으로 보이나 아직 사회관계법령의 기본적인 사회복지사업법의 제정을 보지 못하고 있어 이를 제안하게 된 것입니다.”(국회사무처 1968, 1)

이처럼 이 법안의 실질적 의미는 무엇보다도 사회복지 관련 법인과 시설의 관리와 사회복지행정의 체계화에 있었음은 분명하다(심재진 2011, 288).

두 번째 배경은 외국원조의 감소와 사회복지예산의 부족에 대한 대응의 필요성이다.

〈표 7〉 요보호대상지에 대한 지원 비율(%)				〈표 8〉 아동복지단체에 대한 재정 비율(%)				
연도	국고	지방비	외원	연도	정부보조	외국지원	자체소득	기부
1960	7		93	1961	21.1	53.3	20.4	5.2
1962	32.4	15.7	51.9	1962	20.0	56.0	18.0	6.0
1964	39.3	10.7	50	1965	15.6	64.0	13.2	7.3
1966	28.0	9	63	1966	17.4	53.3	18.7	10.6
1968	55.3	7.4	37.3	1967	19.8	50.3	20.7	9.2
				1968	22.2	52.5	16.8	8.5

출처: 강만춘(1970), 16에서 재인용

<표 7>은 1960년대 현재의 기초생활급여대상자와 유사한 생계보호대상자와 영세민에 대한 지원액에서 외국원조가 차지하는 비율을 보여주고 있다. 1968년을 제외하고는 외국원조가 지원액의 50% 이상을 넘었다. 또한 <표 8>에서 알 수 있듯이 사회복지서비스시설의 하나로서 아동복지시설의 지원액 중 외국원조가 차지하는 비중이 매년 50% 이상을 차지하고 있다. 하지만 1960년대 중반 이후 미국경제의 쇠퇴와 미국의 대외원조의 대상이 중동 및 아프리카로 다원화되면서 우리나라에 대한 외원단체의 지원이 급감하게 된다. 아동시설에 대한 지원에서 두드러진 활약을 보인 미국기독교아동복지회(CCF)가 1968-69년 사이에 11개 시설에 대한 지원을 중단했고, 다른 단체에서도 사업규모 축소를 고려하였다. 이어 외원단체의 철수는 1970년대 초반에 집중적으로 진행되었다. 한국정부는 외원단체의 철수로 부족해진 재정을 충당할 방법을 모색해야 했고, 그 방법으로 제안된 것이 사회복지사업법상 사회복지공동모금회의 창설에 의한 공동모금의 활성화였다(최원규 1996, 213-6)

이러한 배경 속에서 추진된 사회복지사업법은 1966년(김성철 법안)과 1968년(윤인식 법안)에 두 차례 입법화 시도가 있었지만 무산되었고, 결국 1970년 4월에 공포·시행된다. 이 법의 핵심 내용은 ① 사회복지사업의 범위 ② 사회복지서비스 공급주체의 조건 및 자격 ③ 사회복지서비스의 재원 ④ 사회복지서비스의 전문성(인력) ⑤ 사회복지시설의 기준 및 운영방식 ⑥ 공급자간의 연대 등이다. 결국 사회복지사업법은 사회복지서비스를 위한 조직체계와 서비스조직의 운영에 대한 기본법적 성격을 갖는 법이라고 할 수 있다(이상용 2003, 61).

이 법이 한국의 사회복지, 나아가 시민사회에 미친 구조적 영향은 적지 않다. 그것은 첫째, 서구나 일본과 달리 사회복지에 대한 국가의 책임과 역할을 전혀 명시하지 않았다는 점이다. 이와 같은 국가의 부

재는 외국의 원조와 민간단체의 구호에 기대었던, 나아가 경제개발과 국가안보가 우선이었던 당시의 사회 상황을 그대로 반영한 것이다. 이의 연장선에서 동 법은 사회복지사업의 공적 전달 체계에 대한 규정이 전혀 없었다.¹⁹⁾

둘째, 사회복지사업법의 제정과정에서 공동모금회의 구성이 가장 크게 부각되었는데, 이는 국가의 책임이 방기된 상태에서 복지재정 문제가 다소 왜곡된 형태로 표현된 것이었다. 실제로 이 법에 따라 1970년 7월 20일 사회복지공동모금회가 창립되었다(『매일경제신문』, 1970.7.21). 이 조직의 회장은 사회복지사업법안을 제안했던 윤인식 국회의원이 맡았고, 내무부의 기부금품모금에 관한 허가(1972.9.29)를 얻어 활동을 시작했다. 그러나 모금 실적이 극히 부진해 활동을 시작한 지 1년이 안된 1973년 5월 회장단 등이 사퇴하면서 그 기능이 마비되었다(『경향신문』, 1973.7.20).

셋째, 사회복지사업법은 공급주체로서 국가와 지방자치단체의 책임과 역할은 명시하지 않는 대신 민간단체인 사회복지법인에 대한 규정은 매우 상세하게 규정하였다.²⁰⁾ 이 때문에 이후 사회복지를 둘러싼 법적 판례와 송사는 거의 전부가 사회복지법인에 관련된 것으로 나타났다. 즉 사회복지사업법은 사회복지서비스의 기본법임에도 불구하고, 이에 대한 법리적 분쟁과 공방은 사회복지법인의 설립과 운영 그리고

19) 하지만 이웃 일본의 경우 사회복지사업법은 사회복지사업법에 대한 국가책임을 명시하는데 그치지 않고 ‘복지에 관한 사무소’를 각 지방자치단체가 의무적으로 설치하도록 하고, 사무소의 조직과 직원의 수를 구체적으로 명시하도록 하였다(심재진 2011, 292).

20) 우선 사회복지법인은 “사회복지사업을 행할 것을 목적으로 이 법의 규정에 의하여 설립되는 법인 또는 그 연합체”로 정의된다. 이 사회복지법인을 설립하기 위해서는 보건사회부장관의 설립허가를 받고 주사무소의 소재지에서 설립등기를 하도록 규정했다. 이외에도 법인의 장관의 기재사항, 임원의 수와 임기, 임원의 결격 사유, 관련 서류의 비치 의무, 정관변경 등의 허가 등 법인의 설립과 운영에 대해 매우 상세하게 규정했다.

활동에 한정되어 왔다. 복지서비스가 공급되는 방식 역시 공적 전달체계를 구축하여 이루어지기보다는 위탁계약이나 보조금 지급 방식 등 주로 복지법인이나 비영리민간부문을 통해 이루어지고 있다. 오늘날 목격하고 있는 사회복지서비스의 구조적 특징들의 뿌리를 <사회복지서비스법>에서 찾을 수 있다.

5) 가족법(家族法)

가족법과 여성운동은 하나의 법률이 시민운동에 미친 중대한 효과를 발견할 수 있는 매우 드문 사례이다. 1960년 1월 1일에 시행된 민법전은 호주제를 중심으로 한 전통적인 가족제도에 기초를 두었기 때문에 그 후의 사회발전과 전혀 맞지 않았을 뿐만 아니라 남녀평등의 헌법정신에도 위배되어 여성계를 중심으로 폭넓은 개정 요구가 대두되었다.

하지만 1960년대의 여성운동은 이를 정면에서 다룰 만큼 전국적인 조직화나 이념적인 성숙도에서 취약하였다.²¹⁾ 이는 1968년에 행해진 24개 여성단체에 대한 조사에서 단지 1개 단체만이 여권옹호를 핵심 활동으로 내세웠다는 사실에서 잘 드러난다(정충량·이효재 1969, 245). 나머지 단체의 경우 그 활동이 여성적인 교양과 자질 향상, 회원간의 상호친목 및 복리, 사회복지를 위한 봉사활동 및 반공정책 관련 활동 등이었다. 이 단체들은 회원의 자발적인 참여나 재정적 기여에 기반을 두기보다는 지도자 개인들의 재정조달이나 조직적 역량에 따

²¹⁾ 이 시기에 가장 주목할 만한 단체는 1959년에 설립되어 당시의 여성운동을 주도하였던 한국여성단체협의회였다(이하 여협). 여협의 핵심 사업은 생활향상운동이었고, 이를 통해 주택 및 보건문제, 식생활과 경제생활에서 부딪히는 폐습과 불균형을 개혁하고자 하였다. 아울러 당시 여협의 주력 사업으로는 가족계획상담실의 운영과 함께 산아제한운동의 적극적인 전개였다(박채복 2005, 237-8).

라 구성된 경우가 많았기 때문에 회원들은 수동적이었다. 이런 속성 때문에 이 단체들은 정권을 지지하는 대가로 이권과 재정지원을 받을 가능성이 높았다. 그래서 1960년대는 여성운동의 이슈나 실천 활동에서 해방공간이나 50년대보다도 더 후퇴하였던 시기라 평가할 수 있다(정현백 2006, 10).

1970년대는 이전 시기보다 사회적으로 여성의 권리의식이 확산되고 지위 향상을 위한 활동도 보다 활발해진 시기였다. 1970년대의 여성운동은 가족법 개정운동으로 대표되는 가부장적 차별과 불평등으로 집약되는 여성문제를 중심으로 전개되었다. 우선 1950, 60년대에 이어 호주권, 상속권, 친권 등에 있어서 가족내 여성의 열악한 지위를 개선하려했던 가족법개정운동은 1970년대의 운동에서 가장 중요한 과제였다. 1972년에는 여협, YWCA, 가정법률상담소가 주축이 되고 61개 단체가 참여하여 <여성가족법개정촉진회>를 결성하여 활동하였고 1977년에는 가족법이 부분적으로나마 개정되었다. 여성단체들은 300회 이상의 계몽강연과 가두캠페인 등을 벌렸지만, 유림의 격렬한 반대, 유신정권 아래에서 민주주의가 봉쇄당하던 억압적 상황, 지도부의 노선 분열 때문에 지엽적으로 개정된 법안이 통과되었던 것이다.²²⁾

1970년대의 가족법 개정운동은 정부수립 이래 여성의 권익을 증대하고 가부장적 권력을 약화시켜 사적영역에서 양성평등을 실현시킨 중요한 정치적 실천운동으로 평가될 수 있다. 비록 여성단체의 요구가 모두 관철되지는 못했으나 국가권력조차 외면하는 법적 평등을 여성 스스로 이루어냈다는 데 의의가 있다. 또한 당시 가족법 개정 운동은

²²⁾ 유신정우회 소속의원 10명과 신민당 2명의 여성국회의원이 입성하여 60년대에 비하여 국회에서 여성들의 목소리를 대변해줄 수 있는 지지 세력이 확대되었다. 이 여성 의원들은 모두 여야의 구별없이 의정목표를 여성의 불평등한 지위 개선에 두겠다고 선언했고 여당인 공화당은 여성들의 불평등한 지위와 제도를 개선하기 위한 기구로 '여성신장위원회'를 만들기도 했다(안경희 2014, 97).

법 개정에 참여하는 여성의 수가 늘고 전국적인 조직화가 이루어졌을 뿐만 아니라 이념과 상관없이 모든 여성단체들이 전근대적이고 가부장적인 가족법에 도전하여 많은 내용을 변경시킬 수 있었다는 점에서 여성운동의 발전에 중요한 기여를 하였다.

1980년대에는 가족법 개정과 더불어 폭력근절이나 고용평등 등 여성운동의 영역이 급속하게 확장된 시기였다. 이를 좀 더 살펴보면 1984년 7월에는 한국여성단체협의회를 중심으로 41개 여성단체가 발기하여 ‘가족법개정을 위한 여성단체연합’을 결성하였다. 또한 이전과는 달리, 주도적으로 여성정책 의제들을 제기하고 요구하는 전문적 여성단체가 출현하기 시작했다. 민주화운동 과정에서 각 계층별, 지역별로 확산되고 성장한 진보적인 여성운동은 1987년 한국여성단체연합(이하 여연)의 결성으로 그 정점을 이루게 되었다. 또한 ‘여성평우회’(‘여성민우회’로 개칭)는 독자적인 여성운동체로서 여성해방 이념을 갖춘 조직 운동을 분단 이후 최초로 시도하였다는 점에서 여성운동의 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다. 이러한 조직화와 이론화에 힘입어 중대한 진전을 담은 가족법 개정안이 제13대 국회에서 통과되었다.(한국여성단체협의회 1989, 217-22). 1958년에 제정된 가족법이 30여 년 동안 여성단체의 지속적인 노력에 힘입어 개정됨으로써 가부장적 조항들이 상당히 개선되었다.²³⁾

요컨대 1950년대부터 1980년대까지의 가족법 제정 및 개정사는 가족법에서 개인의 자유와 평등에 반하는 전근대적인 요소 즉 성차별적

23) 개정안(법률 제4199호)은 구법에서 부계 8촌 이내, 모계 4촌 이내로 되어 있던 친족의 범위를 부계·모계 동일하게 8촌 이내의 혈족과 4촌 이내의 인척으로 하였고, 이혼배우자의 재산분할청구권을 신설하였다. 구법에서 부모가 이혼하는 경우에 자에 대한 친권의 행사가 부에 일방적으로 귀속되는 경향이 있었는데, 신법에서는 부모가 이혼하는 경우에 부모의 협의로 '친권을 행사할 자'를 정할 수 있도록 하고 당사자의 청구에 의하여 가정법원이 정하도록 하였다.

규정, 개인의 인격에 반하는 규정, 개인의 자유를 지나치게 억압하는 규정을 배제시키는 지난한 과정이었다. 이러한 의미에서 ‘가족법 개정 사는 여성인권운동의 역사’였다(안경희 2014, 124).

4. 결론: 시민사회의 발전에 미친 제도의 중요성

사실 이미 서구에서는 오래 전부터 헌정체계가 시민사회에 미친 다양한 영향력을 추적하여 왔다. 이를테면 퍼트남은 미국에서 종교다원주의의 발전 및 시민결사체의 확대에 미친 헌법의 중요한 역할을 주목하였다. 그에 따르면, 어떠한 차원이든 정부에 의한 종교단체에 대한 공적 지원을 의미하는 제도 종교와 공직자에 대한 종교 시험들을 일체 금지시킨 미국 헌법이 종교 생애권의 번영에 결정적으로 기여했다는 것이다(퍼트남 2013, 659).

이번 연구를 통해 밝혀진 몇 가지 중요한 사실들을 정리하면 첫째, 우리나라의 헌법 역시 그것이 정당성을 상실하였던 산업화 단계에서조차 시민사회의 구조와 내용을 강력히 틀 지워왔다는 점이다. 가장 최근의 생생한 예는 유신헌법 전문에 삽입된 ‘자유민주적 기본질서’ 조항이다. 이 조항은 정부와 헌법재판소에 의해 통합진보당이 해산된 결정적 근거로 작용했다. 헌법재판소는 통합진보당 해산심판 사건에서 통합진보당의 일부 당원들의 내란음모혐의 단체에 가입·활동이 ‘자유민주적 기본질서’에 위배된다는 이유로 해산을 결정(2013.11.5)하였다. 정리하자면, 제4공화국 헌법 전문에 새롭게 삽입된 “자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국”의 조항이야말로 ‘국가에 의한 보호와 규제 원리를 조합’한 위헌정당해산제도의 진정한 기원일 수 있다(서복경 2014, 128).

둘째, 규제의 이중성이다. 산업화 단계에서 나타난 국가와 집단의 관계는 국가조합주의 특히 조합주의의 하위유형인 배제적 국가조합주의라는 틀로 설명되어져 왔다. 하지만 지금까지 조합주의 이론은 주로 노동(최장집 1988)과 자본(김영래 1987), 농민(박종주 1986) 등에만 적용되어 왔다. 하지만 이러한 국가와 집단의 조합주의적 통제는 노동과 농민 등 직능 이익뿐만 아니라 종교와 복지 등 다양한 사회단체에까지 포괄적으로 미쳐있음을 확인할 수 있었다. 종합하자면, 산업화단계의 권위주의적 국가와 집단의 관계는 허가형 조합주의(licenced corporatism)에 해당된다고 할 수 있다(Williamson 1985, 3-16). 앞서 살펴본 것처럼 산업화 단계의 권위주의 국가는 다양한 결사체들을 <사회단체등록에관한법률>이나 <기부금품모집규제법>, <사회복지사업법>과 같은 법률이 부여한 광범위한 인·허가권을 통해 조직화하였다. 등록의 인·허가에서부터 세부 활동에 이르기까지 임의로 개입할 수 있었던 광범한 규제권한이 있었기 때문에 정부에 대한 단체의 자율적 압력활동과 감시활동은 억제될 수 있었다. 권위주의 정권 하에서 대부분 단체들의 생존전략은 국가로부터의 외적 자율성을 포기하는 대신 위임된 규제권한을 활용하여 내적 통제력을 확보하는 것이었다.

셋째, 이 시기에 이르러 정당과 사회단체의 법적·제도적 분화가 이루어졌음을 주목할 필요가 있다. 앞에서 설명하였듯이 해방 이후 제3공화국 등장 이전까지 한국의 결사체 활동에 가장 커다란 영향을 미친 것은 군정법령 제55호 「정당에 관한 규칙」이었다. 이 법은 몇 차례 폐지시도가 있었지만 이승만의 완강한 거부권 행사로 자유당이 몰락할 때까지 정당 및 사회단체를 규제하는 유일한 법적 수단이었다. 5.16이후까지만 해도 “모든 정당·사회단체”라는 포고령 제6호(1961.5.22)의 문구에서 알 수 있듯이 정당과 사회단체를 구분할 사회적 인식도, 법적·제도적 근거도 명확하지 않았다. 박정희 정권은 <사회단체등록

에관한법률>(1961.6.12.), 정당법(1962.12.31.), 그리고 <신문·통신등의 등록에관한법률>(1963.12.12.)을 잇달아 제정함으로써 정당과 언론, 사회단체를 규제하고 통제할 법적 체계를 완성하였다. 이와 더불어 사회단체를 “정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체와 국가재건최고회의의 허가를 얻은 단체”로 규정(<사회단체등록에관한법률> 제2조)함으로써 결사체로부터의 정치성 박탈과 정치라는 의미의 협소화를 가져왔다.

넷째, 권위주의 시기에도 법과 시민운동, 정부조직의 역동적 상호관계를 확인할 수 있었다. 가장 대표적인 사례가 가족법과 여성운동의 관계이다. 가부장적이고 성 불평등한 가족법은 합법적인 법 개정이나 정책을 요구하는 여성운동의 조직화와 전국화를 낳았다. 악법개폐운동을 둘러싼 여성운동의 확산은 여성정책을 담당하는 정부기구에도 영향을 미쳤다. 1970년대까지 여성관련 정부부서는 보건사회부산하 부녀국과 가정복지국이 유일하였으나 1980년대 중반부터 여성정책에 남녀평등이나 차별철폐와 같은 새로운 정책 의제가 도입되면서 한국여성개발원(1983)이 설치되었다. 또한 여성정책심의위원회(1983), 정부장관실(1988) 등이 설립되어 여성정책을 담당하는 정부기구의 위상이 높아졌다.

끝으로, 산업화시대의 사회영역의 법률들은 당대 시민들의 삶과 시민사회의 조직화에 매우 강력한 영향력을 미쳤지만 민주화 이후 근본적으로 변경되거나 폐지되는 공통적 경로를 거쳤다. 가장 대표적인 것이 호주제를 담고 있었던 가족법이었다. 헌법재판소가 2005년 2월 3일의 결정에서 "호주제도는 양성평등과 개인의 존엄을 규정한 헌법에 위반되며, 변화된 사회 환경과 가족상에 비추어도 호주제도의 존치 이유가 없어서 헌법에 합치하지 않는다"고 판시함으로써 한국여성운동의 물꼬를 제공하였던 호주제는 역사의 뒤안길로 사라졌다. 사회단체등

록법 역시 마찬가지로의 운명을 겪었다. 한때 시민단체의 생사여탈권을 쥐고 있었던 사회단체등록법은 1990년 대법원에서 “자유로운 단체 활동을 저해한다는 점에서 헌법에 보장된 결사의 자유를 침해하는 것이며 평등의 원칙에도 위배”된다고 밝힘으로써 그 효력이 정지되었다. 법률 전체는 아니지만 <기부금품모집금지법>의 제3조 또한 위헌 판정을 받았다. 헌법재판소는 제3조가 기부금품을 모집하고자 하는 국민에게 허가를 청구할 법적 권리를 부여하지 아니 함으로써 국민의 기본권(행복추구권)을 침해하며, 모집목적의 제한을 통하여 모집행위를 원칙적으로 금지함으로써 입법목적 달성에 필요한 수단의 범위를 훨씬 넘어 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라고 전원일치의 결정(1998.5.28/ 96헌가5)을 내렸다.

결론적으로 산업화단계의 헌법은 자유민주적 기본질서라는 시민사회의 사상적 기반을 한정하여 놓았고, 법률은 단체의 설립과 활동에 대한 실질적인 정부 허가제를 고착시켰다. 언론과 출판, 집회와 결사의 자유에 무소불위의 재량권을 행사하는 강한 정부와 반대로 활동과 실적을 정기적으로 보고하지 않으면 존폐의 위기에 놓였던 약한 시민사회의 대조는 권위주의적 산업화 시대의 암울한 소묘였다. 시민사회의 이념적 토양이 더욱 다원화되고 단체 활동이 정부의 통제와 규제를 벗어나 보다 자유롭게 운영될 수 있는 환경은 1987년 민주화라는 또 다른 계기를 기다려야만 했다. 아니, 이성적 다원주의에 기초한 성숙한 시민사회는 내년이면 6월 항쟁 30주년을 맞는 우리의 미완의 과제일수도 있겠다.

(2016년 4월 5일 접수, 5월 16일 심사완료, 5월 17일 게재확정)

참고문헌

- 강만춘. 1970. “1960년대에 있어서의 사회복지사업의 경향.” 『사회복지』, 제30호. 한국사회복지연합회. 14-19.
- 강 민. 1983. “官僚的 權威主義의 韓國的 生成,” 한국정치학회, 『한국정치학회보』.17, 341-362.
- 강원택. 2015. “제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제: 정당법의 기원과 변천을 중심으로.” 『한국정당학회보』, 제14권 제2호. 5-32.
- 국순옥. 1994. “자유민주적 기본질서란 무엇인가?,” 『민주법학』, 제8호.
- 김덕용. 2012. “기부문화와 행복 고찰.” 『교양논총』, 7호. 48-67.
- 김민배. 2001. “자유민주적 기본질서와 국가보안법?,” 인하대학교 법학연구소. 『법학연구』, 제4집.
- 김영래. 1987, 『한국의 이익집단: 국가조합주의적 시각을 중심으로』, 대왕사.
- 김일영. 1995. “박정희 체제 18년, 어떻게 볼 것인가” 사회과학원, 『사상』. 208-256.
- 김일영외 저. 2001. 한국정치외교사학회 편, 『한국정치와 헌정사』.한울.
- 김태일. 2001. “제4공화국과 제5공화국 헌법 비교.” 『한국정치와 헌정사』.한울.
- 남찬섭. 2006. “1970년대의 사회복지 ③.” 『복지동향』, 91.
- 박건영. 1989. “정치경제학의 한 분석의 틀로서의 관료적 권위주의 이론 : 이론적 비평.” 『한국정치학회보』23권 1호. 167-177.
- 박영선. 2015. “정부의 민간공익활동 지원 제도 연구- 시민사회 조직 지원법을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』, 제13권 제2호. 3-43.
- 박종주. 1986, 『한국근대화와 국가코포라티즘의 통제: 제3, 4공화국을 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 박채복. 2005. “한국 여성운동의 전개와 과제.” 『한·독사회과학논총』, 15권 1호. 231-252.
- 서복경. 2014. “한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원.” 『동향과 전망』, 120-152.
- 신우철. 2011. “우리 헌법사에서 ‘기본권’의 의미.” 『역사비평』, 61-108.

- 신원철. 2013. “노사협의회 제도의 형성과 전개(1945-1997).” 『사회와역사』, 통권 98, 43-83.
- 심재진. 2011. “사회복지사업법 제정사 연구.” 『사회보장연구』, 제27권 제2호. 279-307.
- 안경희. 2014. “가족법 개정사와 여성운동.” 『이화젠더법학』, 6권 2호. 73-128.
- 안재홍. 2010. “정책과 정치의 동학, 그리고 제도의 변화: 스웨덴 기업지배구조의 사례.” 『한국정치학회보』. 44권 4호.
- 양재진. 2002. “대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정국가화 현상에 대한 함의를 중심으로,” 『한국행정연구』, 11권 1호.
- 양재진·김영순·조영재·권순마·우명숙·정홍모. 2008. 『한국의 복지정책 결정과정』. 서울: 나남.
- 우명숙. 2008. "산재보험제도" 양재진 외, 『한국의 복지정책 결정과정』. 나남.
- 유근일. 1997. 『권위주의체제하의 민주화운동 연구』. 나남출판.
- 유팔무. 2003. “시민사회의 개념과 내부 구성: 유물론적 형성론의 관점에서,” 『동향과 전망』. 제56호. 115-139쪽.
- 이병천. 2013. “대한민국 헌법의 경제이념과 제119조의 한 해석.” 『동향과 전망』, 통권 83호. 1-44.
- 이상용. 2003. “사회복지서비스전단계의 변용에 관한 연구: 사회복지사업법 제·개정을 중심으로.” 『연세사회복지연구』, 제9호. 59-97.
- 이영훈. 2013. 『대한민국 역사 : 나라 만들기 1945-1987』. 기파랑.
- 이완범. 2001. “박정희 군사정부하 제3공화국 헌법제정과정의 정치적 역동성.” 『한국정치와 헌정사』. 한울.
- 전진한. 1996. 『이렇게 싸웠다』. 무역연구원.
- 정무권. 1996. “한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구.” 『한국사회정책』, 3권 1호. 309-352.
- 정상호. 2013. 『시민의 탄생과 진화: 한국인들은 어떻게 시민이 되었나?』. 한림대출판부.
- 정재황. 2013. “헌법개정과 기본권.” 『저스티스』, 134권 2호. 150-199.

- 정철희. 2003. 『한국시민사회의 궤적: 1970년대 이후 시민사회의 동학』.아르케.
- 정충량·이효재. 1969. “여성단체 활동에 관한 연구.” 이화여대. 『한국문화연구 원논총』. 제14집.
- 정현백. 2006. “한국의 여성운동 60년.” 『여성과역사』. 4, 1-42.
- 조영재. 2008. "건강(의료)보험제도" 양재진 외, 『한국의 복지정책 결정과정』.나남.
- 조희연. 2005.봄. “박정희체제의 복합성과 모순성-임지현 등의 반론에 대한 재반론.” 『역사비평』.
- 주성수. 2011. “시민사회의 영향력에 관한 경험적 분석 : 정부와 시민사회 관계를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제9권 제1호. 3-29
- 최원규. 1996. <외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향>. 서울대학교 박사학위논문.
- 최장집. 1989. 『한국의 노동운동과 국가』. 열음사.
- 퍼트넘, 로버트 D. · 데이비드 E. 캄벨 지음. 2013. 『아메리칸 그레이스: 종교는 어떻게 사회를 분열시키고 통합하는가』. 정태식 · 안병진 · 정종현 · 이충훈 옮김. 페이퍼로드.
- 한국여성단체협의회. 1989. 『한국여성단체협의회 30년사』.
- 한병호. 1998. "사회적 기본권 50년." 『헌법학 연구』. 제4집 제1호.
- 황승흠. 2014. “근로자 이익균점권의 탄생 배경과 법적 성격 논쟁.” 『노동법연구』, 36호. 1-44.
- Haggard, Stephan and Moon, Chung-In. 1993. “The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea.” In Hagen Koo, State and Society in Contemporary Korea. Ithaca: Cornell University Press.
- Oz-Salzberger. Fania.(ed.). 1995. An Essay on the History of Civil Society. Cambridge University Press.
- Williamson, Peter. J. 1985, Varieties of Corporation: Theory and Practice, Cambridge: Cambridge University Press.

The Research on the history of civil society's institutions:
Focusing on the social sphere during the industrial
period(1961-1986) in Korea

Jeong Sang Ho

This article aims to examine the history of institutions during the industrial period(1961-1986) in Korea which are called vacuum in the research on civil society. The findings of this research can be summarized. First, constitution in that time, even it lost legitimacy and justification, strongly formed structures and contents of civil society. Most obvious and recent grounds of this assertion was 'free and democratic basic order' article newly inserted in the Yushin constitution. This article of Korean Constitution decisively effected dissolving of the Unified Progressive Party by the constitutional court in 2013. Second, the relations between state and social groups in that period applied to Licenced Corporatism. Authoritarian state in the industrial period controled and organized various associations through the regulation of donation collections and registration law of social groups. Third, law and institutional division appeared in this period which imposed regulation respectively on the political parties and social groups. Add to conclude, the constitution in these periods forged Free and Democratic Basic Order that structurely reduced idealogical base of civil society and related laws fixed licence system which dominated foundations and actions of groups.

Keyword : Civil Society, the history of civil society's institutions,
licenced corporatism, Free and Democratic Basic Order,
Social sphere, Constitution and Social Rights.