

## 미군정하 한국 복지체제, 1945~8: 좌절된 혁명과 대역전\*

윤 홍 식\*\*

### 요약

본 연구는 미군정시기 분배체제에 대한 연구를 통해 현대 한국복지체제의 기원이 미군정시기의 정치와 경제질서와 매우 밀접하게 연관되어 있다는 점을 밝혔다. 1960년대 계급의 이해로부터 자유로운 개발국가의 탄생은 1945년부터 1948년까지의 미군정기를 사상하고는 상상할 수 없다. 미군정은 노동운동과 농민운동을 물리력으로 해체시키고, 좌파 정치세력에게 괴멸적 타격을 가했다. 이러한 과정을 통해 미군정은 1945년 8월 해방 당시 좌파가 지배적인 한국의 정치지형을 우파가 지배적인 정치지형으로 완전히 전환시켰다. 더욱이 조선 민중 대다수가 바라던 사회(민주)주의 대신 미국식 자본주의를 이식시키는데도 미군정의 물리력이 없었다면 불가능했을 것이다. 농지개혁을 통해 전통적 지주계급을 몰락시키고, 혁명적 농민들을 보수적인 농민으로 전환하고, 일본인이 소유했던 공장들의 배분을 통해 국가에 종속되는 새로운 자본가 계급을 탄생시켰다. 복지체제의 관점에서 미군정 시기의 가장 큰 의미는 미군정이 1960년대 계급의 이해로부터 자유로운 개발국가, 즉 노동력의 상품화에 기초한 한 복지체제가 만들어질 수 있는 토대를 만든 것이다.

주제어: 복지체제, 미군정, 토지개혁, 귀속재산, 개발국가

\* 본 논문은 2016년도 하반기 인하대학교 교내연구비에 의해 지원되었음.

\*\* 인하대학교 사회복지학과 교수

## 1. 문제제기

해방을 단순히 일제의 패퇴(敗退)로 이해하는 것은 해방이 한국 역사에서 갖는 의미를 축소하는 것이다. 일제의 지배체제는 조선사회와의 단절이 아닌 그 연장선상에서 수립되었다는 점을 기억해야 한다. 일제는 조선을 일본의 식량(원료) 생산지와 상품시장으로 재편하기 위해 목적의식적으로 조선의 구(舊)지배층을 유지·강화했다. 일제는 토지조사사업, 식량증식계획, 낮은 지세(地稅) 등을 통해 지주계급을 지원했고, 1930년대 이후에는 중속적 산업화를 통해 친일자본가를 양성했다. 해방은 일제강점기라는 정치질서의 해체인 동시에 조선시대와 일제강점기를 거치면서 확대·재생산된 지주와 친일자본가 중심의 분배질서의 해체를 의미했다.

상상해 보라. 어느 날 눈을 뜨니 지금까지 자신을 지배하고, 괴롭혔던 악귀(餓鬼)가 갑자기 흔적도 없이 사라진 것이다. 1945년 8월 15일, 일제라는 지배세력은 사라졌고, 일제를 등에 업고 부와 권력을 누렸던 조선인 친일보수 세력은 숨을 죽였다. 악귀에게 고통 받던 대다수 조선인에게 해방은 모든 불의가 사라지고, 자신들을 위한 모든 일이 가능한 새 세상이 온 것 같았을 것이다. 해방은 조선인들에게 그렇게 다가왔다. 국가권력이 사라진 공백에 시민사회가 급격히 팽창했다. 일제의 탄압에도 불구하고 살아남았던 노동운동, 농민운동 등 좌파 민족해방운동의 명맥이 일제가 사라진 공백 속으로 바로 확장해 들어온 것이다(김호기, 1999: 11-2). 건국준비위원회가 해방 후 불과 20여 일 만에 그토록 신속하게 중앙과 지방조직을 결성하고 확대할 수 있었던 이유였다. 피지배세력이 지배계급이 되고, 토지, 공장, 은행, 상점의 주인이 하루아침에 바뀌는 혁명이 일어날 수 있을 것 같았다. 지금 우리에게 자본주의 체제가 너무나 당연하고 자연스럽게 느껴지겠지만, 1945년 8월 15일 해방된 조선에서 그것은 단지 여러 가지 가능성 중의 하나였을 뿐이다. 더욱이 당시에는 자본주의가 새로운 조선의 체제로 선택될 가능성은 아주 낮아 보였다. 일제와 자본주의를, 독립운동과 사회주의를 등치하는 상황에서 대다수 조선인에게 자본주의 체제는 독립된 조선의 대안이 아니었다(윤홍식, 2013: 308).

하지만 역설적이게도 가장 가능성이 적었던 체제가 현실이 되었다. 해방 당시 지주계급과 친일파를 대표하는 우파세력을 제외한 대부분의 조선인이 자본주의 체제를 원하지 않았음에도 불구하고, 한국은 자본주의 사회가 되었다. 그것도 독립운동과 등치되었던 좌파를 반민족·매국·공산주의로 낙인찍으며 반공·자본주의 국가가 되었다. 우리가 미군정기에 주목해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 주류가 좌파에서 우파로 바뀌고, 체제선택이 반자본주의 또는 비자본주의에서 자본주의로 전환되는 역사적인 “대역전”이 미군정 3년 동안 일어났기 때문이다.

이러한 문제의식에 근거해 본 연구는 어떻게 3년이라는 짧은 기간 동안 한국사회에서 “대역전”이 벌어졌는지를 역사적 방법을 활용해 검토하는 것이다.<sup>1)</sup> 그리고 그 대역전이 만들어 놓은 미군정시기의 분배체계의 특성을 이해하는 것이다. 분배체제(복지체제)가 자원의 권위적 배분방식을 제도화한 것이라면, 한국의 분배체제는 생산수단의 사적소유에 근거한 자본주의 체제의 어깨 위에 올라탄 것이다. 정치가 선택한 경제체제의 성격은 분배체제의 성격을 결정하는 핵심 토대이기 때문이다. 경제체제 토대로부터 정치적인 것의 자율성이 극대화된 시기였고, 정치가 생산관계, 즉 경제체제를 결정한 시기였다. 다만 본격적으로 논의를 전개하기 전에 한 가지를 미리 이야기해 둘 필요가 있다. 정치-경제-분배 간의 관계이다. 미군정기와 같이 새로운 체제가 성립되는 이행기에는 이들 3자의 영역이 명확히 구분되지 않는 것 같다. 정치적인 것이 경제적인 것이고, 경제적인 것이 분배적인 것이며, 분배적인 것이 곧 정치적인 것이 되는 세상이다. 토지개혁은 경제적인 것으로 이해될 수 있지만, 토지개혁을 통해 전통적인 지배계급이 몰락하고, 신흥자본가가 새로운 지배계급으로 등장할 수 있었다는 점에서 토지개혁은 정치적인 것이었다. 또한 토지개혁은 농업생산물의 분배를 소수의 지주 중심에서 다수의 소농 중심으로 변화시켰다는 점에서 분배적인 것이기도 하다. 이처럼 미군정기에 벌어지는 중요한 역사적 변화들은 정치, 경제, 분배라는 여러 초점을 가진 렌즈를 통해 볼 때 비로소 이해될 수 있다.

먼저 다음절에서는 정치, 경제, 분배라는 측면에서 미군정기의 시기를 구분해 보았다. 시기구분을 통해 우리는 정치-경제-분배 간의 관계에 대한 개략적인 이해를 할 수 있을 것 같다. 이어지는 절에서는 미군정기 복지체제의 성격을 결정했던 분배체계를 검토했고, 분배체제의 특성은 토지개혁, 적산불하 등과 같은 경제적인 문제와 함께 검토했다. 마지막 절에서는 분석결과를 간략하게 요약하고 함의에 대해 정리했다.

## 2. 시기구분: 1945년부터 1948년까지

시기구분은 당시 분배체계에 중요한 지형변화를 유발했던 사건을 기준했다. [표 1]에서 보는 것처럼 제1기는 1945년 8월 15일부터 미군이 한반도 북위 38도선 이남에 상륙하기 전인 9월 7일까지이다. 이 기간은 20일을 조금 넘는 아주 짧은 기간이지만 어쩌면 유일하게 해방의 활력과 기대가 넘쳤던

1) 역사적 방법론(historical method)은 역사적 결과를 시간적 맥락에서 분석하는 연구방법이다(Lange, 2013). 일반적으로 역사적 방법론은 1차 사료에 근거해 설명 보다는 기술(해석)을 중심으로 분석을 진행하지만 본 연구는 주로 2차 사료에 의존해 역사적 맥락 속에서 미군정시기를 분석했다.

진정한 해방공간이었는지도 모른다. 일제는 정당성을 잃었고, 그 어떤 외세도 아직 한반도에 진주하지 않은 상황에서 건국준비위원회와 인민위원회가 구성되고, 이들에 의해 식량배급 및 치안이 확보된 시기이다. 공장에서는 노동자의 자주 관리가 나타나고, 농민은 자발적으로 일본인 소유의 토지를 접수했다. 그야말로 민중적 분배체계에 대한 무한한 상상이 가능했던 열려있는 시기였다. 권력관계의 측면에서 보면 일제에 협력했던 우파는 숨을 죽이고 있었다. 좌파는 건국준비위원회를 구성하고, 조선공산당의 재건을 위해 결집하기 시작했다. 노동자와 농민의 대중조직도 아래로부터 형성되기 시작한 시기였다. 그야말로 해방이었고, 민족해방의 정통성을 가진 좌파가 압도적 정치적 우위를 갖고 있던 시기였다. 경제적으로는 반봉건적 식민지 지주제와 일제에 종속된 한국 자본주의가 일제의 패망과 분단으로 위기에 처한 시기이기도 했다.

[표 1] 분배체계의 관점에서 본 미군정기 시기구분: 1945년 8월~1948년 8월

시기	권력관계의 특성	경제체제의 특성	분배체계의 특성
제1기 인민적 분배체계의 실현 1945.8.15.~9.7.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌파 (절대적) 우위의 권력관계 형성</li> <li>• 인민위원회와 인민공화국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반봉건적 식민지 지주제의 유산</li> <li>• 일제에 종속된 독점자본의 유산</li> <li>• 경제구조의 남북분단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농민적 토지소유의 실험</li> <li>• 노동자 주관리(공장)</li> <li>• 민중적 식량배분</li> </ul>
제2기 전(前)근대적 구조정책의 지속 1945.9.8.~1946.10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌우 경쟁의 시기</li> <li>• 노동, 농민계급의 전국조직화</li> <li>• 우파의 정치세력화 (민족·애국세력으로 우파의 변신)</li> <li>• 반민족·매국세력으로 좌파의 낙인화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반공적 식민지 지주제의 이완</li> <li>• 공업과 농업생산의 붕괴</li> <li>• 자유시장경제에서 통제경제로의 복귀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전제민에 대한 임시적·한시적 구조정책 중심</li> <li>• 식량, 자유시장경제에서 배급체제로의 복귀</li> </ul>
제3기 자본주의 분배체계 토대구축 1946.11.~1947.8.15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대역전의 시기</li> <li>• 우파 우위의 권력관계 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본주의 경제관계 형성을 위한 시작</li> <li>• 영세자영농의 형성기</li> <li>• 자본가계급의 형성기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본주의 분배체계의 토대 구축</li> <li>• 농지개혁과 적산불하</li> </ul>

1945년 9월 8일 미군의 진주는 변화를 알리는 신호탄이었다. 제2기는 1945년 9월부터 1946년 9월 총파업과 10월 민중항쟁에서 좌파가 패배하기까지의 기간이다. 이 기간 권력관계의 특성은 숨죽이고 있던 우파가 미군의 진주와 함께 독자적으로 정치세력화하기 시작해 한국에서 처음으로 정당 간 이념 대립이 시작된 시기이다(심지연, 1994: 239). 그러나 1945년 12월 말 신탁통치 논란이 불어지기 전까지는 정치지형은 기본적으로 좌파 우위의 권력관계를 지속하고 있었다. 신탁통치 논란은 정치지형을 좌파 우위에서 우파 우위로 바꿔 놓는 계기가 된다. 신탁통치 논란을 계기로 우파는 자신을

애국적 민족세력으로 색칠했고, 좌파에게는 반(反)민족적 매국세력, 소련을 추종하는 공산주의 세력이라는 낙인을 찍었다(Cummings, 1986[1981]: 290). 반공체제가 형성되기 시작한 것이다(박찬표, 2007). 더욱이 미군정의 강화된 억압기구가 우파를 지원하고 좌파를 탄압하면서 남한의 권력관계는 좌파 우위에서 좌우 경쟁으로, 다시 우파 우위로 전환되는 시기였다. 경제적으로 이 시기는 남한의 거의 모든 생산력이 축소되는 위기의 시기였다. 여기에 미군정의 정책실패가 더해지면서 남한의 경제 상황은 점점 더 위기상황으로 접어들었다. 이 시기 사람들의 최대 관심사는 식량을 조달하는 것이었다. 미국 자유화 조치로 정책실패를 경험한 미군정은 다시 식량 통제라는 일제의 관행을 복원시켰다(김점숙, 2000: 19). 복지정책은 주로 전재민, 이재민, 취약계층을 대상으로 최소한의 구호를 하는 수준에 머물렀다. 식량 배급과 취약계층에 대한 구호정책이 이 시기 분배체제의 특성이었다고 할 수 있다.

마지막으로 제3기는 1946년 9월과 10월 항쟁으로 좌파의 권력자원이 약화하고, 우파가 주도권을 장악하면서 시작된다. 권력관계는 좌우대립에서 우파가 우위를 점하는 “대역전”이 일어나고, 좌파 정치세력은 비(非)합법화 된다. 미소공위의 결렬은 미군정과 남한 우파가 남한 단독정부의 수립을 추진한 명분을 제공했다. 미군정은 이러한 정치적 조건에서 남한 경제체제의 성격을 결정하는 결정적인 정책을 추진하게 된다. 토지개혁을 통해 사적소유에 기초한 소농을 양산하고, 산업시설을 국유화하라는 여론에 대항해 적산불하를 감행함으로써 생산수단의 사유화를 단행한다. 토지에 속박된 보수적인 농민계급의 탄생과 지주를 대신하는 국가에 종속된 새로운 지배층으로 자본가계급이 형성되기 시작한 것이다. 분배체제는 이러한 정치경제의 변화에 조응하는 방식으로 구축된다. 한국사회의 자본주의화는 이제 피할 수 없는 과정이 되었고, 분배체제는 이러한 자본주의화의 범위 내에서 구성되어야 했다. 자본주의 분배체제의 토대가 구축된 것이다.

### 3. 권력자원과 권력관계: 대역전, 우파‘만’의 경쟁체제를 향해

미군점령 기간은 한국 복지체제의 성격을 결정하는 정치구조가 정초(定礎)된 시기였다. 미군정은 강력한 억압기구로 민중, 민족해방운동을 주도했던 좌파와 임정을 위시한 개혁적 우파 정치세력의 권력자원을 해체·억압·배제하고, 한국사회의 권력관계를 친미적 우파세력 내의 경쟁체제로 재편했다. 3년이라는 매우 짧은 기간 동안 미군정은 한국 정치를 좌파가 지배적인 구조에서 우파가 압도하는 구조로 전환시켰다. 믿을 수 없는 대(大)역전이 일어났다. 어떻게 이런 대역전이 가능했던 것일까? 미군정이 주도한 대역전은 지금까지 한국 복지체제를 소수의 지배계급(층)에게 유리한 구조로

고착화시킬 수 있었던 권력자원이 만들어지는 출발점이었다.

## 1) 미군정기 권력관계<sup>2)</sup>

미군정기 권력자원과 복지체제 간의 관계는 통상적으로 권력자원론이 상정하는 전제와 부합하지 않는다. 권력자원론에서는 계급동맹(노동자계급의 조직화와 좌파정당의 의석수 등)과 계급연대(노동계급과 중간계급의 연대)라는 권력자원의 크기가 복지체제의 특성을 결정했다고 가정한다(Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1988, 2003). 하지만 미국에 의해 군사적으로 점령되고 군정이 수립된 남한은 통상적으로 일국(一國)주의에 근거한 권력자원론의 가정이 성립하지 않는다. 대신 미군정기 복지체제는 일국적 범위를 넘어서는 권력자원과 권력관계에 의해 구조화되었다.

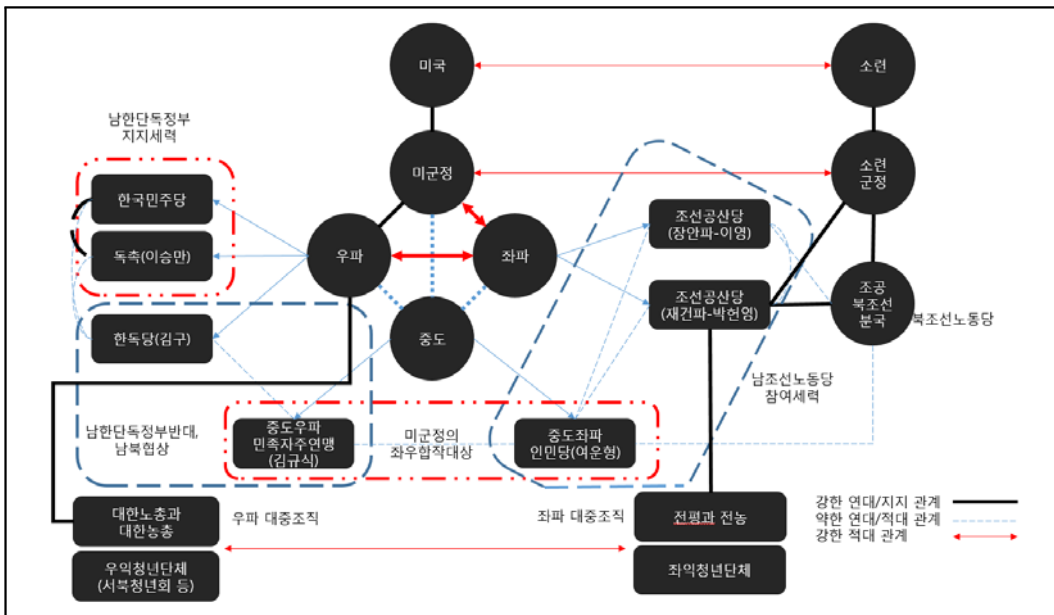
먼저 미군정기의 권력관계가 어떤 모습이었는지 살펴보자. 심지연(199: 228)은 미군정기 한국의 정치세력을 좌파(조선공산당-남로당), 중도좌파(여운형의 인민당-근민당), 중도우파(김규식의 민족자주연맹), 우파(한민당, 김구의 한독당세력, 이승만의 독립촉성중앙협의회) 등 여섯 세력으로 구분했다. 이러한 구분은 대체로 적절해 보인다. 하지만 이러한 분류는 당시 한국의 권력관계를 실질적으로 주도·재구조화했고 가장 강력한 권력자원인 국가기구를 독점했던 미군정을 고려하지 않았다. 미군정을 포함해 당시 정치세력은 크게 보면 [그림 1]에서 보는 것과 같이 미군정, 우파, 좌파, 중도파로 구분된다. 미국은 미군정과 미국(구체적으로 국무부)으로, 우파는 한국민주당, 독촉, 한독당 세력으로, 좌파는 박헌영이 주도했고, 조선공산당의 주류가 되었던 재건파와 이에 반대하는 이영, 최익한 등으로 대표되는 조선공산당 장안파로, 중도는 여운형으로 대표되는 중도좌파와 김규식으로 대표되는 중도 우파로 구분될 수 있다.

미군정은 억압기구와 식량통제기구 등 장악하고 있었다. 억압기구인 경찰과 군대는 권력관계를 폭력적으로 재편할 수 있다는 점에서, 행정기구는 당시 가장 중요했던 식량의 통제와 배분을 담당했다는 점에서 중요한 권력수단이였다. 특히 미군정은 일제강점기보다 더 많은 경찰규모를 유지함으

2) 권력자원은 통상적으로 노동계급의 동원역량 및 비노동계급과의 연대의 문제로 정의하지만, 여기서는 권력자원을 유연하게 정의해 정치세력이 자신의 정치적 요구를 관철할 수 있는 조직화된 대중(계급)의 힘 정도로 정의했다. 억압기구인 경찰과 군대, 행정기구, (준)대의기구 등의 지배력도 권력자원을 구성하는 것으로 보았다. 권력관계가 무엇인지에 대한 합의된 정의는 없다. 다만 샬탈 무페(Mouffe, 2000)는 권력관계를 단순히 정책을 둘러싸고 나타나는 단기간의 세력 관계가 아니라고 했다. 권력관계는 기본적으로 권력자원에 기초하며, 권력자원의 이해를 반영한다. 현상적·단기적으로 권력관계가 권력자원의 이해에 반하는 것으로 보일 수도 있지만 이는 어디까지나 단기적인 현상이다. 중장기적으로 보면 권력관계 또한 권력자원에 기초한 집단적 이해의 범주를 벗어나지 않는다. 정책을 둘러싼 정치세력들 간의 한시적 관계는 여기서 사용하는 권력관계와는 다른 개념이다. 굳이 다른 개념을 사용해 정의한다면 ‘정책을 둘러싼 정치세력 간의 한시적·일시적 관계는 세력관계’로 용어 정의하고, 권력관계와 구분하고자 한다.

로써 억압기구를 강화했다. 실제로 경찰규모는 해방직후 26,667명(조선인 10,619, 일본인 16,058) 수준에서 남한 단독정부 수립 직전에는 무려 4만 5천여 명으로 늘어났다(안진, 1996: 126, 133). 한편 조선공산당(박헌영의 재건파)은 전평, 전농, 조선부녀총동맹 등 대중조직을 자신의 영향력 아래 두었다. 그렇다고 조선공산당이 노동자와 농민의 조직화를 주도했던 것은 아니다. 해방과 함께 지하에 잠복해있던 조직이 공식적인 노동조직이 되면서 아래로부터의 조합결성이 이루어졌다(박기영·김정환, 2004: 426-31). 전평은 사업장별 노동조직의 준비모임을 거쳐 1945년 11월 5일 출범했다. 출범 당시 전평은 215개 지부, 1,194개 분회, 217,073명의 조합원을 가진 명실상부한 조선 최대의 노동조합이었다(이혜숙, 2008: 476). 전평은 불과 2개월도 안 되는 기간 동안 대부분의 노동조합과 노동자를 조직화하는 세계노동사에서 보기 드문 성과를 보여주었다(조순경·이숙진, 1995: 254).

[그림 1] 미군정기 주요 정치세력과 권력관계



농민대중 조직인 전국농민조합총연맹(전농)은 전평과 비교해 조선공산당의 영향력이 더 컸던 것으로 보인다. 1945년 11월 초 조공은 전국 농민조직을 결성한다는 방침을 정한다(이호철, 1994: 228-30). 조공은 지역적으로 분산되어 있던 농민운동을 소작료투쟁(소작료인하투쟁, 소작료 불납투쟁, 3·7제 소작료인하 투쟁, 금납제 투쟁 등)을 통해 조직적으로 결집시켰다. 마침내 1945년 11월 해방된 지 불과 3개월 만에, 조공이 전농 결성 방침을 결정하지 채 1개월도 되지 않아 188개 군단위조

직과 330만 명의 거대한 조합원을 가진 농민조직이 출범하게 된다.

우파는 좌파에 비해 상대적으로 미군정과 밀접한 관계를 갖고 있었다는 점에서 국가라는 권력자원에 좌파보다 훨씬 더 가까이 있었다. 특히 한민당은 경찰을 포함해 미군정 행정기관의 요직을 차지하고 있었기 때문에, 미군정의 여당이라고 불렸다.<sup>3)</sup> 실제로 한민당은 미군정의 요청으로 경찰 재조직화의 핵심적 역할을 담당했고, 한민당의 핵심 인사가 경무국장과 수도경찰청장을 맡았다.<sup>4)</sup> 반면 우파의 대중 조직역량은 취약했다. 사실 우파는 신탁통치 문제가 불거지기 이전까지 대중조직의 중요성을 인식하지 못했다(Cummings, 1986[1981]: 117). 우파가 대중조직에 관심을 갖기 시작한 계기는 신탁통치 문제가 불거지고 광장정치(대중동원의 정치)가 중요해지면서부터였다. 우파는 신탁통치 정국 이후 좌파의 대중조직을 파괴하기 위해 대한노총, 대한농총, 우익청년단체 등을 조직해 우파의 권력자원을 강화했다(정영태, 1994: 204). 그리고 1946년 9월 총파업과 10월 항쟁 이후, 우파는 좌파의 대중조직인 전농과 전평을 무력화시키고 대중조직에서도 우파의 우위를 확보했다. 좌파는 대중조직, 우파는 권력기관이라는 대칭적 관계가 해체되고, 우파가 대중조직과 권력기관을 모두 장악하는 대역전이 벌어진 것이다.

## 2. 대역전, 좌에서 우로

### 1) 미군진주와 친일우파의 부상

어떻게 이런 거대한 반(反)혁명이 가능했던 것일까? 미군의 남한 진주는 좌파 우위의 상황을 역전시키는 계기가 되었다(박찬표, 2007: 39). 남한에 진주한 미군은 전국적 조직을 갖춘 ‘인민공화국’이라는 정치적 실체와 맞닥뜨렸다. 일제강점기로 인해 한국인의 자치정부가 존재하지 않았던 상황에서, 인민공화국의 존재는 미군에게 중요한 선택을 요구했을 것이다. 미군은 헤이그 조약에 따라 점령지역의 자치정부를 인정하고, 군사업무를 제외한 민사업무를 현지(남한) 자치정부에 일임해야 하는지, 아니면 역사상 전례를 찾아보기 어려운 점령군이 군사적 업무 이외에 현지 자치정부(주권정부)가 담당해야 할 민사업무까지 수행해야 하는지를 선택해야 했다.<sup>5)</sup> 미군이 인공을 인정하지 않을 경우 ‘주

3) 한민당은 19개의 중앙부처 중 5개 부와 2개 처의 장을 맡았다. 외무처(문장옥), 물가행정처(최태옥), 보건후생부(이용설), 농무부(이훈구), 경무부(조병옥), 사법부(김병로), 문교부(유익겸). 또한 대법원장도 한민당 요인인 김용무였다(안진, 1996: 112, 134).

4) 주한미군 사령관 하지의 고문이었던 윌리엄스 대령은 한국 경찰을 재건하기 위해 1945년 10월 17일 한민당의 송진우(수석총무)에게 반공사상이 철저한 인물의 추천을 요청했고, 송진우는 당시 한민당의 총무였던 조병옥을 추천했다. 조병옥은 10월 18일 경무국장에 취임했다(안진, 1996: 134)

권 없는 점령'이라는 헤이그 조약에 규정되지 않은 특수한 상황에 직면하기 때문이다(이혜숙, 2008: 125). 해방정국의 대역전은 이와 관련된 미국의 선택으로부터 시작되었다.

하지 사령관의 포고문은 한국에 대한 미군의 인식을 가장 잘 드러내고 있다. 미군은 해방군이 아닌 점령군으로 한국에 진주한 것이었고, 미군은 한국에 반공·자본주의 체제를 구축한다는 분명한 목적이 있었다. 이를 위해 미군정은 점령 초기부터 좌파가 지배적인 권력관계를 자신들의 전략적 목적을 충실히 수행할 우파가 지배적인 권력관계로 전환하기 위한 정책을 일관되게 수행했다. 당시 동아시아의 전후처리에 대한 연합국 간의 합의 또한 군사적 점령이 정치적 문제를 지배한다는 원칙에 따라 이루어졌다(이완범, 1994: 139). 미군이 한국(남한)을 점령한 이상 미국에 우호적인 체제를 남한에 수립하는 것은 어쩌면 너무나 당연한 결과였다. 미군은 점령 초기부터 소련에 우호적인 좌파세력을 탄압했다(조순경·이숙진, 1995: 85). 심지어 미군은 점령 초기 일본군과 연합해 부산 등지에서 발생한 시위대를 진압하기도 했다(Cummings, 1986[1981]: 290). 미군정은 남한을 점령한지 한 달도 되지 않아 인공과 지방의 인민위원회를 “미국에 적대적인 공산주의 조작”으로 규정했다(박찬표, 2007: 69). 1945년 10월 10일 인공을 부인하는 아놀드 군정장관의 성명은 대역전을 알리는 공식적인 신호였다.

## 2) 신탁통치

신탁통치 문제가 불거지기 전까지 우파는 감히 민족해방운동의 정통성을 가진 좌파를 공격할 수 없었다(최장집, 1994: 76). 그러나 신탁통치가 정국의 뜨거운 감자로 부상하면서 우파는 신탁통치를 지지하는 좌파를 친소=공산주의=반민족이라는 프레임에 가두었다. 냉전이 본격화되기 전 미·소가 합의했던 거의 유일한 국제적 합의인 ‘조선독립 문제’가 우파에 의해 좌파를 공격하는 정치적 수단으로 변질된 것이다. 1945년 12월 27일 자 동아일보의 왜곡보도는 우파가 신탁통치정국에서 어떻게 목적의식적으로 좌파=반소=공산주의=반민족이라는 프레임을 설정했는지를 보여주고 있다. 미국이 신탁통치를 주장하고, 소련이 즉시 독립을 주장했음에도 불구하고, 어떤 영문인지 한민당 계열의 동아일보는 소련이 신탁통치를 주장하고, 미국이 즉시 독립을 주장했다고 보도했다. 더욱 의심스러운 점은 동아일보의 12월 27일 왜곡보도가 모스크바 삼상회의의 결과가 발표되기 전에 이루어졌다는 사실이다.<sup>6)</sup>

5) 헤이그 조약 43조에 따르면 “점령국은 피점령지역의 질서를 복구, 유지하기 위해 현존 법률을 존중할 것”을 규정하고 있다. 다시 말해, 군사적 목적이외의 민사행정은 현지 자치정부가 담당해야 한다는 것이다(Benvenisti, 1993, 이혜숙, 2008: 124 재인용).

6) 모스크바 삼상회의의 결과인 ‘조선에 관한 결정’이 공식 발표된 시점이 1945년 12월 28일 정오(한국시각 오후 6시)였고, 이 결정 내용이 남한에 전해진 날짜는 1946년 1월 3일이었다. 그리고 동아일보가 삼상회의 결과를 왜곡

문제는 좌파의 대응이었다. 동아일보 보도로 남한 정국이 이미 미국=반탁=애국 대 소련=찬탁=매국이라는 프레임이 설정된 상황에서 1946년 1월 2~3일 모스크바 삼상회의 결과가 한국에 전해지자, 그동안 신탁통치에 대해 공식입장을 밝히지 않았던 좌파가 신탁통치, 정확하게는 모스크바 삼상회의 결정을 지지하고 나섰다. 좌파의 삼상회의 지지는 곧 신탁통치에 대한 지지로 이해되었고, 정국은 좌파=신탁 대 우파=반탁의 구도도 재편되었다. 이를 계기로 우파는 전면적인 반소·반공 운동을 전개하면서 신탁=매국이라는 구도를 강화했다. 좌파는 신탁통치 지지를 계기로 대중으로부터 고립되기 시작했다. 이제 우파는 과거의 친일과 매국의 굴레를 벗어나 애국과 반공으로 옷을 갈아입었고, 좌파는 유일한 정통성 있는 민족해방운동 세력에서 매국=공산주의=친소 세력으로 간주되기 시작했다. 이렇게 해방부터 1946년 초까지 좌파가 우세하던 권력관계가 신탁통치 논란을 거치면서 우파가 우세한 권력관계로 ‘대역전’이 이루어졌다. 서구에서 민족주의가 부르주아의 이익을 은폐하는 장막이 되었다면(Laclau and Mouffe, 2012[2001]: 60), 한국에서는 우파의 친일·반민족 행위를 은폐하는 장막이 되었다.

### 3) 9월 총파업과 10월 항쟁

신탁통치 논란을 계기로 남한 정국의 구도는 한국이 어떤 체제를 선택할 것인지를 둘러싼 체제경쟁에서 민족 대 반민족의 구도로 전환되면서 대역전을 위한 우파의 이념적 기반이 마련되었다. 한편 9월 총파업과 10월 항쟁은 남한에서 좌파의 대중적 권력자원이 해체되고, 우파의 권력자원이 강화되는 계기가 된다. 한반도에 임시정부수립을 위한 제1차 미소위원회(1946년 3월 20일~5월 6일)가 결렬되자 미군정은 좌파에 대한 본격적인 탄압을 단행했고, 조선공산당은 1946년 7월 소위 ‘정당방위에 대한 역공세’라는 새로운 전술로 이에 맞섰다(김남식, 1987: 157). ‘피는 피로써’ ‘테러는 테러로’라는 폭력과 비폭력의 양면전술을 전개한 것이다. 조선공산당의 신(新)전술이 1945년 8월 이후 남한의 누적된 사회문제와 결합하면서 9월 총파업과 10월 항쟁으로 나타났다. 하지만 인공, 민전, 조선공산당으로 대표되는 좌파는 제2차 세계대전을 승리로 이끈 세계 최강의 미군과 그들에 의해 무장된 남한 경찰에 대항할 수 있는 물리력이 없었다. 더욱이 좌파에게는 노동자와 농민의 자생적 힘을 전국적으로 지도할 능력도 없었다(Cumings, 1986[1981]: 462). 9월 총파업과 10월 항쟁은 해방 정국에서 산발적이고 물리력을 갖지 못한 저항세력이 얼마나 철저히 무력화되었는지를 보여준다.

9월 총파업은 처음으로 중층적으로 누적된 불만이 분출한 것이었다. 9월 총파업의 원인에 대한 여러 가지 주장이 있지만 부족한 식량문제가 가장 중요한 원인 중 하나였다(이혜숙, 2008: 341;

보도한 날짜는 1945년 12월 27일이다(정용욱, 2003: 289).

Cumings, 1986[1981]: 462-3). 총파업은 9월 23일 부산에서 시작되었다. 8,000명에 달하는 철도 노동자가 “임금인상, 일당지급, 고용안정, 쌀 배급 증가 등”을 요구하며 파업에 돌입했다(Katsiaficas, 2015[2012]: 143). 철도 노동자가 파업을 시작하자 전평은 총파업을 요구했고, 화학, 섬유, 인쇄 노동자 등 전국적으로 25만 명 이상이 동참했다. 해방 당시 남한의 노동자 수가 248,785명이었다는 기록을 보면, 거의 모든 노동자가 파업에 동참했다고 할 수 있다(김기원, 1990: 200). 주목해야 할 점은 당시 노동관계를 통상적인 자본과 노동 간의 관계로 보기 어려웠다는 점이다. 일인 자본가가 철수한 상황에서 대부분 노동관계에서 노동자에 대응할 수 있는 자본가는 거의 없었다. 노동자의 경제요구에 대응해야 할 주체는 자본이 아닌 군정 당국이었다. 이는 총파업에서 제기된 노동자의 경제적 요구가 궁극적으로 정치적 요구라는 것을 의미한다. 실제로 9월 총파업의 요구는 단순히 식량 배급과 고용유지 등과 같은 생존권 요구에 그치지 않고, 토지개혁, 산업의 국유화 등과 함께 권력을 인민위원회로 넘기라는 정치적 요구로 확대되었다(Katsiaficas, 2015[2012]: 143).

하지만 우익 청년단체까지 동원한 미군정의 진압으로 총파업은 전평이라는 조직노동의 처절한 패배로 끝났다(이혜숙, 2008: 502). 출범 당시 215개 지부, 1,194개 분회, 217,073명의 조합원을 가진 조선 최대의 노동조합, 50만의 조합원을 자랑하던 전평은 1948년 8월 24개 노조 5천여 명의 군소노조로 전락했다(이혜숙, 2008: 476; Katsiaficas, 2015[2012]): 147). 반면 우익 단체인 대한노총은 448개 노조, 108,239명의 조합원으로 남한 최대의 노동조합으로 성장했다. 불과 2년 만에 노동자 대중조직의 주도권이 좌파에서 우파로 이동했다. 전평이 불법조직이 된 상황에서 노동자는 직장에서 해고되지 않기 위해 노총에 가입했다(조순경·이숙진, 1995: 296). 대역전이 일어난 것이다.

10월 항쟁도 9월 총파업과 같이 1945년 8월 해방 이후 지방 차원에서 누적된 모순이 폭발한 것이다. 1782년 파리 근교의 작은 농촌 마을에서 굶주린 아이들을 위해 빵을 달라고 외치며 거리로 나섰던 여인의 함성이 거대한 폭풍이 되어 프랑스 대혁명이 되었던 것처럼 1946년 10월 1일 대구에서 여성과 어린이 3백여 명이 쌀을 달라고 외치며 시작한 행진이 1894년 갑오농민전쟁 이후 최대의 농민 무장봉기가 되었다(Katsiaficas, 2015[2012]: 144). 대구·경북지방에서 시작된 항쟁은 처음에는 철도 파업에 참여했던 노동자가 농촌으로 파견되면서 시작되었지만, 대구시와 멀리 떨어진 농촌에서는 인민위원회, 조선민주청년동맹(민청), 전농, 농민조합 등이 주도했다. 10월 중순에 접어들면서 항쟁은 충남 서남부지역으로 퍼졌다. 이 지역에서는 인민위원회가 항쟁을 주도했다. 항쟁은 10월 말에 이르면 경기 서북부 지역과 강원도 동해안 지역으로, 10월 말에서 11월 초경 전남 중부지역과 남부 지역으로 퍼졌다. 미 보병 6사단에 따르면 이 지역의 항쟁은 공산주의 계열이 주도했다. 마지막 항쟁은 12월 전주에서 일어난 것으로 기록되어 있다.

9월 총파업과 10월 항쟁은 해방 직후 한국인의 운명이 한국인에 의해 결정되지 못했다는 것을 보여준다. 미군점령이라는 특수한 조건 속에서 한국인이 국민국가를 건설하는 과정은 일국적 과정이 아니었다. 자본주의 세계체계의 패권 국가인 미국의 군대가 한국을 점령하고 있는 상황에서 한국이라는 국민국가의 형성은 미국의 세계전략 아래에서 미국의 이해를 가장 잘 대변해 줄 수 있는 우파의 권력자원을 강화하는 방식으로 이루어졌다.

#### 4. 우파 중심의 자본주의적 복지체제의 형성

미군정 시기는 소득이전이라는 협의의 복지체제를 넘어 생산수단의 분배를 포함한 거시적 의미에서 복지체제가 구조화된 시기이다. 통상적으로 우리가 이해하는 복지체제는 자본주의 사회에서 시민이 직면하는 사회적 위험에 대응하는 것으로 이해하고 있으며, 자원을 생산하는 생산수단의 분배는 고려하지 않는다. 하지만 미군정 시기는 생산수단의 대부분을 소유했던 일제가 패망하면서, 누가 그 생산수단을 소유할 것인가를 둘러싸고 치열한 투쟁이 벌어졌다. 앞서 검토한 것처럼 미군정은 경찰과 군대로 대표되는 강력한 억압기구를 동원해 좌파가 지배적이었던 해방 직후의 권력자원과 권력관계를 우파만의 경쟁 구도로 재구조화했다. 이를 통해 미군정은 자신의 의도대로 귀속재산을 민간에게 불하하고, 농지를 유상 분배함으로써 한국 사회에서 자본주의 생산관계를 돌이킬 수 없는 현실로 만들어버렸다. 정치권력의 변화가 있었고, 경제체제와 복지체제의 변화가 그 뒤를 따랐다. 미군정기는 구조화된 틀 내에서 분배를 결정하는 시기가 아니라 분배구조 자체를 새롭게 만들어가는 “체제선택의 정치”의 시기였다(김일영, 2006: 27-8).

##### 1) 미군정기 사회적 위험

1919년 3·1독립운동에 참여했던 조선 민중이 조선이 독립되면 재산이 평등하게 분배되고 국유지가 소작인의 땅이 될 거라고 믿었던 것처럼(이지원, 1994: 114), 1945년 8월 15일 일제가 패망하고, 조선이 해방되었을 때 대부분의 조선 민중은 3·1운동에 참여했던 조선 민중이 품었던 것과 똑같은 꿈을 꾸고 있었을 것이다. 하지만 그런 세상은 오지 않았다. 해방은 사람들을 춤추게 하고 기쁨의 눈물을 흘리게 했지만, 그렇다고 사람들의 살림살이가 나아진 것은 아니었다. 식민지 시기 모든 불행이 일제로 인한 것으로 생각했기에 일제만 사라지면 평범한 조선 사람의 세상이 올 것 같았지만, 세상은 그렇게 쉽게 바뀌지 않았다. 평범한 사람들의 살림살이는 일제강점기보다 더 나빠졌다.

원료공급이 중단되고 일본인 기술자들이 사라지고 노동자들의 자주적 관리가 가로막히자 문을 닫는 공장은 늘어갔고 공업생산은 급감했다. 수많은 노동자가 일자리를 잃었다. 농업생산도 남북으로 한반도가 분단되면서 비료 공급이 여의치 않자 감소하기 시작했다. 게다가 운송과 유통이 불안정 해지면서 농촌에서 도시로 식량 공급도 여의치 않았다. 미군정의 잘못된 정책으로 물가는 수백 배로 치솟아 올라 사람들은 쌀과 생필품을 구하기 위해 이곳, 저곳을 전전했다. 게다가 해방과 함께 일제에 강제 징집과 징용을 당했던 사람들과 일제를 피해 해외로 이주했던 수백만 전재민이 고향으로 돌아오자 사회적 위험과 혼란은 더욱 가중되었다.

“불운은 결코 혼자 오지 않는다”라는 말처럼 해방은 개항 이래 중층적으로 누적된 사회적 모순이 일순간에 폭발시키면서 심각한 사회적 위험을 낳았다. 가장 중요한 먹는 문제가 여의치 않았다. 1946년 6월은 자연재해(홍수)와 전염병(콜레라)까지 겹치면서 기아상태가 절정에 달했다(이혜숙, 2008: 327). 배급도 여의치 않았다. 미군정당국은 최저생활에 필요한 식량의 단지 20%만을 배급했다. 미군정이 “쌀 공산주의자(rice communists)”를 우려할 정도로 문제가 심각했다(차남희, 1997: 139). 잘 알려져 있듯이 쌀 배급의 문제는 1946년 9월 총파업과 10월 항쟁의 직접적 원인이기도 했다. 실제로 1947년 1인당 쌀 소비량은 전시물자 충당을 위해 공출이 극심했던 1944년의 0.55석 보다 낮은 0.35석을 기록했다. 1910년 일제가 조선을 강점한 이래 최악의 상황이 벌어진 것이다(신상준, 1992: 16).

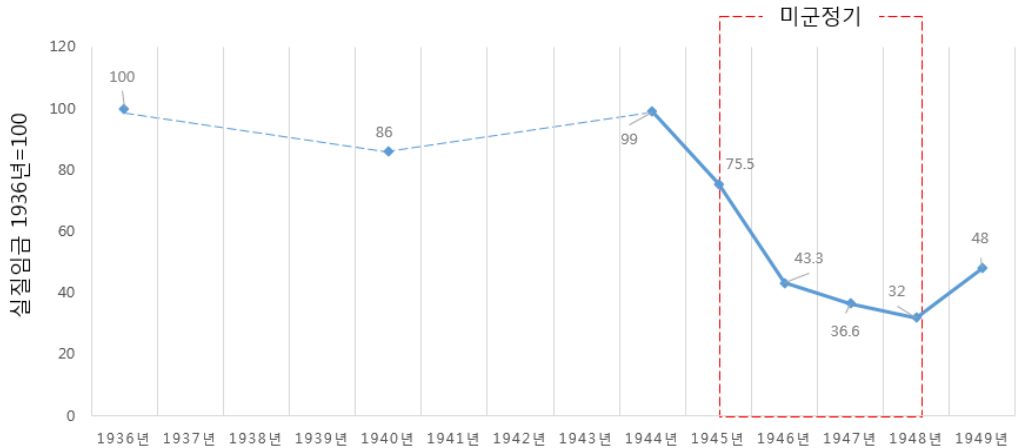
그렇다고 쌀이 부족한 것은 아니었다. 1945년 남한 지역 미곡생산량은 1940~1944년 평균 생산량의 91.8%에 달했다(허은, 1997: 357). 전쟁 물자를 조달하기 위한 일제의 강제공출이 없었다는 점을 고려하면 상황은 일제강점기보다 더 나아 보였다. 당시 언론은 남한에 쌀은 충분히 있지만 문제는 시장에 쌀이 공급되지 않는 것이라고 보도했다(이혜숙, 2008: 320). 쌀 부족의 중요한 원인 중 하나는 미군정의 잘못된 정책 때문이었다. 미군정의 일반 공고 제1호로 명명된 미곡자유화 조치는 쌀 가격의 폭등으로 이어졌다(Cumings, 1986[1981]: 266). 쌀 가격은 1945년 8월과 비교했을 때 1년 만에 6배나 뛰었다. 7개월 후 미군정의 자유화조치는 철회되었지만 쌀 가격은 계속 상승해 1948년 9월에는 1945년 8월보다 무려 15배나 상승했다. 다른 생필품 가격도 엄청나게 올랐다. 특히 직물 가격은 미군정 3년 동안 무려 60배가 상승했다(차남희, 1997: 94).

가격이 올라도 사람들의 소득이 높아지면 큰 문제가 되지 않지만 생필품의 가격은 천정부지로 오르지만 실질임금은 일제강점기보다 더 낮아졌다. [그림 2]를 보면 1945년 실질임금은 1936년의 75.5% 수준에서 1946년이 되면 43.3%, 1948년에는 32.0%로 낮아졌다. 실질임금이 일제강점기의 1/3 수준으로 낮아졌다. 이를 반영하듯 임금노동자 가구의 살림살이도 몹시 어려워졌다. 사업가 가구를 제외하고, 전 가구에서 가구소득이 가구지출보다 적었다. 일반 노동자는 말할 것도 없고, 전문직

에 종사하는 사람들도 자신의 소득으로는 가구원이 필요한 지출의 절반도 충족시키지 못했다. 농가의 상황은 나아 보였다. 경작유형과 관계없이 대부분 농가의 가구소득은 필요 지출의 90% 이상이었다(신상준, 1992: 21; 이혜숙, 2008: 526).

그나마 임금을 받는 직장과 농사지를 땅이 있거나 빌릴 수 있다면 상황은 나쁘지 않은 것이었다. 해방과 함께 찾아온 경제위기로 인해 많은 사람이 직장을 잃었기 때문이다. 조선은행 조사부의 자료에 따르면 1946년 11월 현재 남한 지역의 실업자가 115만 명에 이르렀다(허원구, 1991: 77). 통계로 잡히지 않는 실업자를 포함하면 훨씬 더 많았을 것이다. 실업률에 대한 전국 통계는 없지만 「조선경제연보」를 인용한 이영환(1989a: 25)의 논문에 따르면 서울시의 실업률은 29.9%에 이르고, 경기도와 충청도는 각각 23.9%, 21.0%를 기록했다. 하지만 실업률은 당시 유급 일자리가 얼마나 부족했는지를 적절히 보여주지는 못한다. 차남희가 인용한 자료에 따르면 1946년 8월 말 현재 전체 인구는 19,369,270명이었는데, 이중 취업 인구는 전체 인구의 38.4%인 7,436,729명에 불과했다(차남희, 1997: 99). 2016년 5월 현재 전체 인구 대비 경제활동인구의 비율이 54.0%라는 점을 고려하면 당시에 얼마나 많은 사람이 (정확하게는 통계에 잡히는) 직업 없이 생계를 이어가야 했는지를 보여주고 있다.<sup>7)</sup>

[그림 2] 미군정기 실질임금의 변화, 1936-1949



자료: 1936년, 1940년, 1944년, 1949년 수치는 조선은행 조사부(1949). 경제연감. 서울, p. 2. 신상준(1992: 9) 재인용. 1945년 수치는 6월과 12월 수치를 평균한 값이고, 1946년, 1947년, 1948년의 연평균 수치는 조선은행 조사부(1949). 경제연감, 조선은행 조사부(1948). 조선경제연보 자료를 인용한 남찬섭(2005: 23)에서 재인용한 것임.

7) 2016년 5월 현재 경제활동인구는 27,455,000명이고, 추계인구는 50,801,405명이다. <http://kosis.kr/> 접근일 2016년 6월 25일 오후 4:50.

이러한 현실은 당시 구호대상자의 규모를 통해 확인할 수 있다. 『조선경제연보』에 따르면 구호가 필요한 인원이 무려 736만 명에 이르는 것으로 나타났다(허원구, 1991: 44; 이영환, 1989a: 48; 남찬섭, 1993: 24).<sup>8)</sup> 이중 피구호자는 448만 명으로 구호가 필요한 사람의 대략 60.9%가 피구호자로 분류된 것으로 보인다. 구호대상자는 전재민(483만)이 가장 많았고, 그다음이 응급구호대상(161만), 공공구호대상(50만), 재해구호대상(42만) 순이었다. 또한 미군정보보고서에 따르면 구호배급을 수령하는 인구가 대략 750만 명으로 기록되어 있다. 당시 인구가 1,937만 명 정도였다고 했을 때 전체 인구의 대략 38% 이상이 구호 대상이었던 것으로 보인다. 실제로 식량을 배급받는 인구수는 이보다 많아 전체 인구의 절반에 달했다(신상준, 1992: 17). 1948년 6월에는 식량배급을 받는 인구수가 무려 9백49만 명이였다.<sup>9)</sup> 일부 전재민은 한국에서의 생활이 어려워지자 다시 일본으로 밀항했다.<sup>10)</sup> 한국인에게 해방은 위기이자 기회였다. 복지체제와 관련해 모든 가능성이 열려 있었던 같지만, 미군정이 좌파 정치세력을 제거하고, 주요산업의 사유화를 강제하면서 남한의 자본주의화를 예비했을 때, 한국 복지체제에 남겨진 선택의 폭은 넓지 않았다.

## 2) 자본주의적 분배체계의 이식

### (1) 토지개혁: 토지의 사유화와 농민의 보수화

미군정 당시 한국이 농업사회였다는 점을 고려하면 토지개혁은 당시 한국 사회의 복지체제를 근본적으로 바꾸는 혁명이었다. 특히 전체 농가의 69.9%가 순소작농이고, 자작농의 비율이 13.8%에 불과한 상황에서 토지개혁은 대부분의 농민에게 가장 절실한 문제였다(황한식, 1985: 297). 토지개혁을 둘러싼 논쟁은 “무상몰수와 무상분배” 대 “유상몰수와 유상분배”라는 입장을 둘러싸고 벌어졌다. [표 2]는 토지개혁에 관한 좌·우파의 정책을 정리한 것이다.

8) 이영환(1989b: 446, 431)은 1947년 현재 월평균 구호자 수는 248,398명으로 전체 요구호자 200만 명의 12.4%였다고 기술하고 있다. 하지만 통계의 부정확성으로 인해 구호대상자의 규모를 정확하게 측정하는 것은 불가능해 보인다. 이영환은 여러 가지 자료를 종합했을 때 대략 200만 명 이상의 대상자가 군정기간 3년 동안 지속적으로 존재했다고 적고 있다.

9) 일반배급을 받는 사람은 미군정이 고시한 가격으로 곡물(쌀)가격을 지불해야했다(김점숙, 2000: 95-6).

10) 밀항자는 1948년 9월 기준으로 2만 5천 명에 달했다(이영환, 1989a: 50).

[표 2] 좌우파의 토지개혁 정책

	민족주의 민족전선 (좌파)	시협 (중도좌파)	입법의원 (중도우파)	입협 (우파)
토지개혁방법	무상몰수 무상분배	유조건 몰수 체감매상 무상분배	소작인에게 유상배분	유상매상 유상분배
토지소유제도	5정보 상한 소작 토지 소유금지	3정보 상한 사유제	3정보 상한 사유제	5정보 상한 사유제
토지처분권	자유처분금지	국가보유	국가보유	제한 처분권
소작문제	소작제 폐지		소작제 점진적 폐지	종래의 소작제 폐지

자료: 새한신보사(편) (1947). 임시정부 수립 대강: 미소공위 자문안 답신집.  
 김석준(1996). 미군정 시대의 국가와 행정. p. 381, 재인용.

쟁점은 크게 두 가지이다. 먼저 좌·우의 가장 큰 차이는 토지몰수와 분배방식에 있었다. 좌파는 대체로 무상몰수·무상분배를 지지했지만 우파는 유상매상·유상분배를 주장했다. 미군정은 토지개혁으로 사유재산제가 침해받지 않게 하려고 농민들이 적절한 가격을 지불하고 토지를 매입하는 방식을 택했다. 이를 통해 농민들의 토지개혁에 대한 요구를 수용하는 동시에 토지개혁이 한국사회의 자본주의화에 장애가 되지 않도록 한 것이다. 다른 하나는 토지의 처분권과 관련된 것인데 좌파는 농민들의 토지처분권을 인정하지 않았던 반면 우파는 제한적이지만 토지 처분권을 인정했다. 사유재산권이라는 점에서 보면 토지 소유주의 자유로운 처분권이 보장되어야 하지만 개혁의 효과를 지속시키기 위해서는 재산권에 대한 일정한 제약이 필요했다. 토지처분권에 대한 미군정의 정책은 우파의 입장과 유사했다. 토지를 분배받은 농민의 제한적인 처분권을 인정하는 방식이었다. 이처럼 미군정은 사유재산권을 보장하는 방식으로 토지개혁을 추진했다.

하지만 기본적으로 우파는 토지개혁에 반대했다. 미군정이 한민당으로 대표되는 남한의 보수 세력의 반대에도 불구하고 미군정에 귀속된 일본인 농지를 농민들에게 유상으로 분배한 가장 중요한 이유는 5·10 선거를 앞두고 좌파의 영향력을 최소화시킬 필요가 있었기 때문이었다(차남희, 1997: 190). 농지개혁으로 농민들이 자신의 농토를 갖게 되면 농민들은 더 이상 체제에 반대하는 세력이 아니라 체제를 옹호하는 세력이 될 것으로 판단했기 때문이다. 즉, 미군정은 농지개혁을 통해 지배계급과 농민 간의 연합을 성사시킴으로써 체제변혁을 꿈꾸는 좌파를 고립화시키고, 남한을 반공주의와 자본주의에 충실한 국가로 만들려고 했다. 해방 당시 남한인구의 77%가 농업에 종사하고 있었

다는 점을 고려하면 농민과의 연대 여부는 남한체제의 성격을 미군정의 의도대로 구축할 수 있는 가장 중요한 정치적 수단이었다. 복지체제의 변화를 통해 정치·경제체제의 변화를 도모한 것이다.

미군정의 의도는 성공했다. 토지개혁 이후에 시행된 5·10 선거는 많은 문제가 있었지만 성공적이었다. 당시 남한지역의 선거인 총수의 무려 95.5%가 참여했다. 토지개혁을 통해 자영농이 된(될 수 있다고 생각한) 농민들은 체제변혁세력이 아니라 체제수호세력이 되었다(이혜숙, 2008: 314). 농민들의 토지소유에 대한 열망과 비교하면 단정수립에 반대하는 세력의 선동은 무기력했고, 입후보자들은 다투어 토지개혁을 선거공약으로 내걸었다. 토지개혁은 갑오농민전쟁과 3·1독립운동으로 이어지는 농민적 토지소유라는 농민들의 오래된 숙원이었다.

역사적 아이러니는 농민의 숙원이 이루어지는 것이 반민중적인 보수적 권위주의 체제를 강화하는 물적 토대가 되었다는 점이다. 물론 미군정 토지개혁의 규모는 남한 전체로 보면 일부에 지나지 않았다. 신한공사가 관리하는 농지는 남한 전체 경지면적의 13.4%였고, 전체 농가의 27.0%였다(황한식, 1985: 308). 하지만 미군정의 토지개혁은 새로 수립될 정부에서도 토지개혁이 불가역적인 개혁과제라는 사실을 확정했다. 실제로 이승만 정권의 토지개혁은 미군정기에 이루어진 토지개혁의 틀을 벗어나지 않았다. 토지개혁이 갖는 또 하나의 중요한 의미는 토지개혁을 통해 남한의 전통적 지배세력인 지주계급이 몰락함으로써, 새로운 지배계급이 들어설 수 있는 공간이 열렸다는 점이다. 미군정의 처음 의도와 달리 토지개혁은 지주를 산업 자본가로 전환시키지 못했다. 토지매각 대금을 지가증권으로 받았던 지주들은 미군정과 1950년대를 거치면서 높은 인플레이션으로 인해 사실상 지배계급으로서의 물적 토대를 상실했다. 전통적인 지배계급이 몰락한 것이다.

## (2) 귀속재산 처리와 자본주의 분배체계의 토대

복지체제를 한 사회의 자원을 어떤 방식으로 분배할 것인가에 대한 정치적·사회적 결정의 산물이라고 이해한다면, 앞서 언급한 토지개혁은 농업 생산물의 분배방식을 결정한 것이고, 귀속재산(적산(敵産))의 처리는 공업생산의 분배방식을 결정한 것이라고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 더욱이 해방된 한국 사회의 가장 중요한 과제 중 하나가 근대산업국가를 만들어가는 것이었다는 점을 고려하면 공업생산시설의 처리는 향후 한국 복지체제의 특성을 결정하는 중요한 요인이었다. 생산수단을 누가 얼마나 소유할 것인가의 문제는 그 생산수단에 의해 생산된 생산물과 잉여를 누가, 얼마만큼 분배받을 것인가를 결정하는 가장 중요한 기준이라는 점에서 복지체제의 성격을 결정한 핵심 문제이다.

미군정기 한국경제를 둘러싼 핵심 쟁점은 한국이 어떤 경제체제를 선택하고 만들어 갈 것인가의

11) 김기원의 정의에 따르면 적산(귀속재산)은 통상적으로 1876년 개항 이래 일제와 일본인이 한반도에서 축적한 재산으로, 공공재산과 사유재산으로 구성된다 (김기원, 1990: 19).

문제였다. 미국은 한국이 미국이 주도하는 자본주의 세계체계의 일부로 편입되기를 원했지만, 당시 한국(남한)은 두 가지 측면에서 결정적으로 비(非) 자본주의의 길로 가기에 매우 유리한 조건을 갖고 있었다. 먼저 해방 후 남한 전체 산업시설 중 적산의 비중이 상당히 높았다는 점에 주목할 필요가 있다. 남한 내 전체 공장의 29.0%, 고용된 노동자의 55.4%, 공업생산액의 대략 1/3을 적산이 차지하고 있었다(김기원, 1990: 32). 공장의 등기된 자본을 기준으로 보면 적산의 규모는 더욱 절대적이다. 조선은행 조사부가 발간한 「조선경제연보」에 따르면 1945년 말 현재 조선 내 총 공칭자본 17억 2천 5백만 원 중 일본인 소유는 무려 94%(16억 2천 3백만 원)에 달했다(신상준, 1992: 7). 더욱이 대부분 대기업과 기간산업이 적산이었다는 점을 고려하면 해방 후 분배체계의 성격은 전적으로 적산의 처리에 따라 결정된다고 할 수도 있었다. 당시 여론은 적산 대기업과 기간산업을 국유화해야 한다는 것이었다. 경제운영방식에서도 자유경제를 지지하는 집단은 없었다. 미군정의 경제고문 번스도 한국은 순수한 자본주의도 사회주의도 아닌 혼합경제가 적절하다고 주장했다(이혜숙, 2008: 288). 심지어 지주와 자본의 이익을 대변했던 극우정당인 한민당조차도 기간산업의 국유화와 혼합경제(통제경제)를 지지했다.<sup>12)</sup> 국유화와 혼합경제가 대세였다. 해방된 조선이 비(非) 자본주의의 길로 갈 가능성이 높았던 두 번째 이유는 당시 조선인이 원하는 체제가 자본주의가 아니었다는 사실이다. 당시 조선인(남한인)들이 원하는 체제는 사회주의였다. 당시만 해도 조선인에게 자본주의는 일제와 동일시되었다.

미군정의 역할은 이처럼 커다란 악조건을 뚫고 미국의 이해를 대변할 수 있는 자본주의 체제를 한국(남한)에 구축하는 것이었다. 해방된 조선(남한)에 자본주의 체제를 구축하기 위해서는 사유재산 제도를 정착시키고, 한국 자본주의를 지켜나갈 자본가를 양성하며, 자본주의 체제에 반대하고 도전하는 정치세력을 무력화시키는 것이 필요했다. 실제로 미군이 남한을 점령한 이후 행한 중요한 정책들은 모두 남한사회의 자본주의화를 위해 맞추어졌다. 핵심은 귀속재산(적산)의 처리였다. 당시 사람들은 적산은 일제가 조선인들을 착취한 것이라고 생각했기 때문에, 일제가 패망하고 해방된 상황에서 적산은 당연히 조선인의 것이라고 생각했다. 하지만 국제적으로 적산처리는 그렇게 간단한 문제가 아니었다.

헤이그조약으로 알려진 전시국제법 제55조에 따르면 점령군은 점령지역의 재산에 대한 관리권과 사용권만을 가질 뿐, 소유권을 갖고 있지 않기 때문이다(김기원, 1990: 50). 더욱이 헤이그 조약 제43조는 점령지역은 점령군의 영토가 아니며, 점령지역의 주권 정부를 인정하는데, 문제는 한국은 일본의 식민지였던 관계로 미군정은 한국에는 국제관례상 받아들여지는 주권 정부가 없다고 생각했다.

12) 한민당은 대기업은 물론 중소기업의 경우도 국방산업은 국유화해야 한다고 주장했다(손호철, 1991: 10).

미군정이 인민공화국을 부정한 것은 인민공화국을 점령지역의 주권 정부로 인정하지 않았다는 것을 의미한다. 인민공화국을 부정함으로써 국제법에 부합하는 주권 정부가 없고 적국이 식민지 인민을 착취해서 형성한 재산의 처결에 대한 국제적인 관례도 없는 상태에서, 미군정은 일본인의 사적소유권을 존중한다는 초기 원칙을 폐기하고 일제와 일본인의 사유재산을 모두 미군정의 관리 하에 두기로 결정한 것이다. 미군정의 이러한 결정은 “근대 부르주아적 관계로서의 국제법적 질서를 파기한 가히 초법적인 조치”였다고 볼 수도 있다(김기원, 1990: 66).

미군정이 적산 산업시설에 대한 노동자의 아래로부터의 자주 관리를 인정하지 않고 탄압한 것도 노동자의 자주 관리가 한국의 비(非)자본주의화의 물적 토대가 될 수 있다고 판단했기 때문이다. 미군정은 노동자의 자주관리가 인민공화국과 인민위원회로 대표되는 좌파의 물적 토대가 될 수 있다고 우려했다(조순경·이숙진, 1995: 106). 실제로 해방으로 일본인 자본가의 소유권이 부정되는 상황에서 노동자는 스스로 소유와 관리의 주체가 되고자 했다. 노동자는 자신들이 원하는 새 세상을 열기 위해 필요한 물적 토대를 노동자의 자주 관리를 통해 확보하고자 했던 것이다(이혜숙, 2008: 475). 하지만 미군정이 남한사회에 자본주의 질서를 이식하려고 하는 한 노동자의 자주관리가 성공할 가능성은 매우 낮았다(김기원, 1990: 113).

미군정은 적산을 민간에게 불하함으로써 반공체제를 구축하기 위한 사유재산제를 확립하는 동시에 남한에서 자본가계급을 새롭게 창출하기를 원했다(조순경·이숙진, 1995: 105). 미군정은 귀속재산의 관리와 불하를 통해 한국에서 자본계급을 창출했고 이들과 밀접한 관계를 형성했다(Cumings, 1986[1981]: 263). 미군정에 의해 위로부터 자본주의적 관계가 이식되었던 것이다. 미군정은 한국 정부가 수립되기 전까지 귀속재산의 불하를 반대하는 한국 내 여론에 반(反)해 군정이양 직전 귀속재산 불하를 감행함으로써 직접 새로운 자본가 계급의 창출을 주도했다.<sup>13)</sup> 이로써 미군정은 남한사회에서 사적소유에 기초한 자본주의적 관계를 돌이킬 수 없는 현실로 만들어버렸다.

사실 미군정이 추진한 토지개혁도 지주를 남한의 자본가계급으로 전환하기 위한 것이었다(이혜숙, 208: 288-9). 그러나 미군정의 기대와 달리 남한의 지주는 자본가로 변신하지는 못했다. 농지개혁, 식량 통제정책(공출정책), 소작료의 상한을 설정한 3·1제 등으로 인해 지주계급은 몰락하고 신흥 자본가 계급이 새로운 지배층으로 등장했다(이혜숙, 2008: 520-23, 527). 토지자본이 산업자본으로 전환된 것이 아니라 국가로부터 자본가 계급이 새롭게 창출된 것이다. 이러한 사실은 한국의 자본가계급이 조선시대 말과 일제강점기를 거치면서 지주 자본이 산업자본으로 전환되는 과정에서

13) 실제로 지주계급이 주된 구성원이었던 한민당을 제외한 모든 정치세력과 단체는 미군정 하에서 적산 처리에 반대했다. 한민당은 토지에 관심이 있었을 뿐 적산에 대해서는 특별한 관심이 없었다(김기원, 1990: 168; 이혜숙, 2008: 247, 290).

형성되었다는 주장과 배치(背馳)된다. 커밍스(Cummings, 1986[1981]: 49)는 1920년대에 형성된 한국 기업가들이 해방 이후도 자본가로서 중요한 역할을 담당했다고 평가했다. 에커트(Eckert, 200 [1991]: 43-4)도 조기준의 연구를 인용해 커밍스가 이야기한 일제강점기의 자본가계급은 조선 시대 말 토지자본에 그 기원을 두고 있다고 했다. 하지만 미군정 3년 동안 새롭게 형성된 한국 자본가계급은 조선 시대 말과 일제강점기를 거치면서 성장한 구(舊)자본가계급과 연속성보다는 단절성이 더 커 보였다.

일제강점기의 자본가계급이 미군정 이후 재벌로 성장한 경우는 거의 없었다(김기원, 1990: 232-3). 박흥식(화신백화점), 김연수(경성방직) 등 식민지 대부호들은 해방 후 모두 유력 재벌로 성장하지 못했다. 1980년대 50대 재벌 중 창업주가 일제강점기에 순수 지주였던 사례는 단 한 사례도 없었다. 한국의 주요한 자본가계급은 미군정의 귀속재산불하와 같은 국가권력의 적극적인 자본가 육성정책을 통해 새롭게 성장한 계급이었다. 2015년 7월 시가 총액 기준으로 상위 10대 재벌에 포함된 기업들을 보면 롯데와 포스코를 제외한 나머지 8개 기업(삼성, 현대자동차, SK, LG, 한화, GS, 현대중공업, 한진)은 모두 미군정 기간 동안 주력산업을 형성한 기업들이다(MK증권, 2015). 귀속재산불하가 가장 결정적 역할을 했다. 더불어 미군정은 귀속재산불하만이 아닌 4억불에 달하는 당시로서는 엄청난 규모의 원조와 미군정에 의해 통제되는 무역 등을 통해 한국에서 사적소유에 기초한 자본주의 관계를 공고히 했다. 이처럼 미군정기는 관료에 종속된 자본가계급이라는 1960년대 개발국가의 중요한 특성이 만들어지는 출발점이었다.

### 3) 제도로서의 복지정책: 전(前)근대적 구호 중심

생산물의 분배에 관한 규칙을 결정한 토지개혁과 적산불하가 한국에서 자본주의 분배체계를 형성하는 출발점이었다면, 제도로서의 복지정책은 여전히 전근대적인 구호의 성격을 벗어나지 못했다. 사회지출규모는 여전히 낮았으며, 복지제도 또한 일제강점기의 유산에서 크게 벗어나지 못했다.

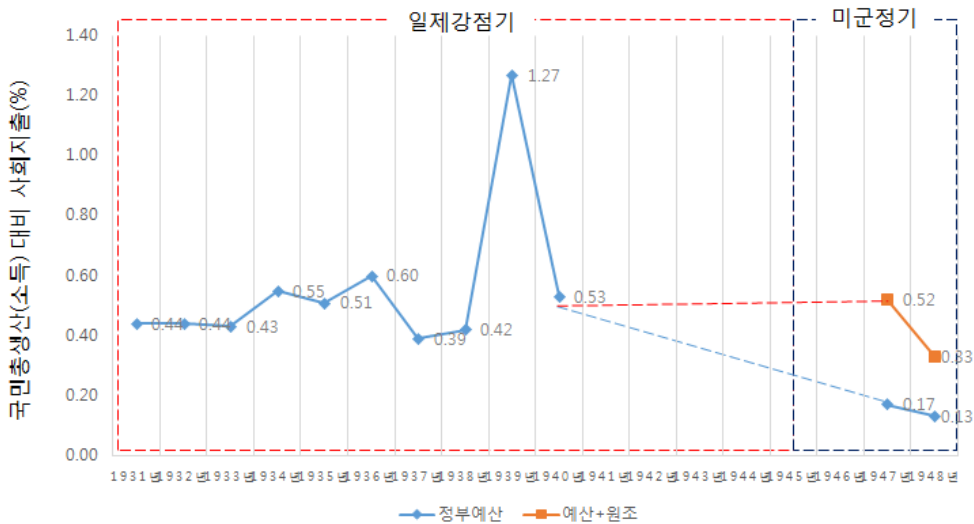
#### (1) 사회지출 규모와 재원

미군정 당시 남한의 국내총생산을 정확히 집계한 자료가 없어, 군정당국에 의해 집행되는 사회지출의 규모가 어느 정도였는지를 가늠하기는 쉽지 않다. 다만 당시 총국민소득과 미군정의 보건후생부의 예산, 미군정이 정부 예산 외에 원조를 통해 대민구제에 사용한 규모 등을 추정해 총 국민소득 대비 사회지출 규모를 추정할 수 있다. 총 국민소득 대비 보건후생부 예산의 비율은 1947년과 1948년 대략 0.17%와 0.13%였다. 이는 일제강점기와 비교해 보아도 낮은 수준이다. [그림 3]에서 보는 것과

같이 1939년 국내총생산 대비 사회지출규모는 1.27%였고, 1930년대 내내 0.5% 수준을 유지했다. 하지만 일제강점기의 사회지출 수준이 미군정기보다 높았다고 결론을 내리는 것은 문제가 있다. 지출내용을 보면 일제강점기에 사회지출이 증가한 이유는 일반 시민에 대한 복지지출이 증가한 것 때문이 아니라 군인과 그 유족들에 대한 지출 비중이 높았기 때문이다. 더불어 미군정의 예산에 포함되지 않는 원조금액을 사회지출예산에 포함할 경우 사회지출의 비율은 1947년과 1948년 각각 0.52%와 0.33%로 높아진다.

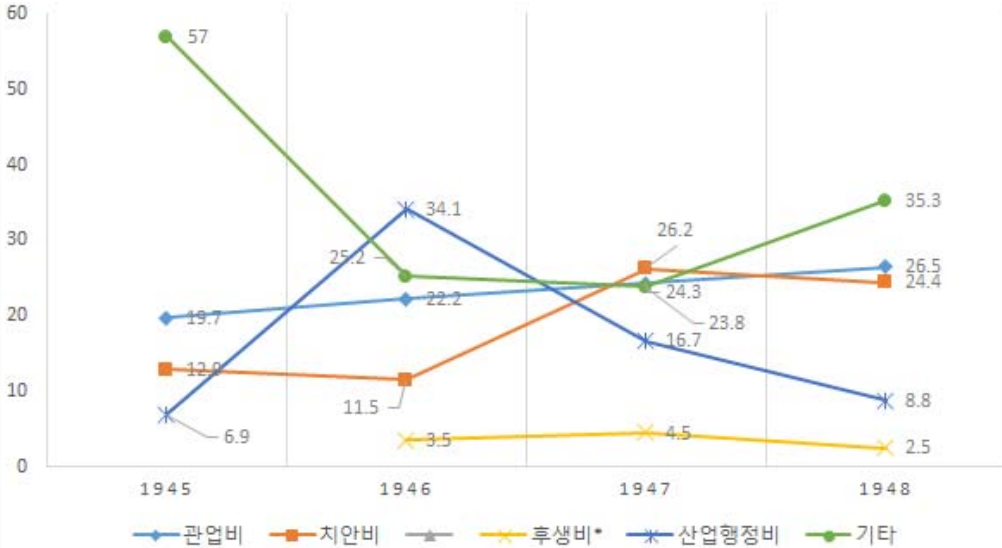
또한 일제강점기의 통계자료를 분석할 때 항상 드러나는 문제이지만, 1941년부터 1945년 패망 직전까지의 통계가 없다. 이 때문에 일제가 1930년대의 지출 수준을 패망 직전까지 유지했다고 단언할 수 없다. 태평양전쟁의 막바지에 들어서면서 일제는 이용 가능한 모든 자원을 전쟁에 동원해야 할 정도로 궁지에 몰렸기 때문이다. 미군정 예산 중 보건후생부 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 매우 낮았다. [그림 4]에서 보는 것과 같이 보건후생부 예산 비중이 가장 높았던 1947년에도 보건후생부의 예산은 전체 예산의 4.5%에 불과했다. 당시 치안유지를 위해 쓰인 예산이 전체 예산의 26.2%였다는 점을 고려하면 미군정은 그야말로 정부 수립 이후 한국 국가성격의 중요한 특성 중 하나인 안보국가의 원형(原型)이라고 할 수 있다.

[그림 3] 일제강점기와 미군정기 국민총생산(소득) 대비 사회지출



자료: 1947년과 1948년의 총국민소득은 신상준(1992:11) 재인용. 보건후생부 예산은 허원구(1991: 114). 달리로 표시된 원조금액은 미군정이 1945년 10월 발표한 공정환율 \$1=15원을 기준으로 계산한 것이다(조순경·이숙진, 1995: 12). 미군정의 GARIOA 원조 중 사회복지에 투입된 예산규모 (신상준, 1992: 30). 1931년부터 1940년까지 국내총생산 대비 사회지출비율(윤홍식, 2016: 42). 이를 종합해서 미군정기 사회지출 비율을 추정했다.

[그림 4] 미군정기 세출구조, 1945-1948.



자료: 조선은행 조사부. (1949). 『경제연감』, p. 131. 차남희(1997: 151)에서 인용한 자료를 그림으로 전환한 것임. 후생비는 이혜숙(2008: 158)이 인용한 한국산업은행조사부 자료를 이용한 것이다. 후생비는 문교후생비에서 후생비만 분리한 것이다.

## (2) 구호정책

해방 이후 한국사회가 직면한 사회적 위험에 대한 미군정의 대응방침은 제도적이기보다는 임시적이었다. 일제강점기와 구분되는 새로운 복지정책을 제도화하지도 않았으며, 미군정 초기에는 토지개혁과 같은 분배체제와 관련된 핵심과제에도 관심을 보이지 않았다. 미군정은 실업, 산재 등 최소한의 사회보장제도조차 마련하지 않았다. 물론 당시 한국의 사회경제적인 여건을 고려했을 때 사회보장제도를 도입할 여지가 없었다고 생각할 수도 있다. 하지만 남한과 거의 유사한 여건에 놓여있던 북한은 1946년 2월 임시인민위원회에서 사회보험, 공공의료 확충 등 기본적인 사회보장제도를 20개 조의 정강에 포함했고, 6월에는 생산직 및 사무직에 대한 강제적 사회보험을 실시했다(남찬섭, 2005: 48-55). 토지개혁도 마찬가지이다. 북한에서 토지개혁이 있기 전까지 미군정은 토지개혁에 대해 부정적이었다. 맥아더 사령부는 1946년 3월 2일 경제적 문제와 소련 문제를 들어 남한에서의 농지개혁을 강력하게 반대했다(이혜숙, 2008: 293). 북한에서 토지개혁이 이루어지고, 1946년 9월 총파업과 10월 항쟁이 발발하고, 단정 수립을 위한 1948년 5월 10일 남한만의 선거가 예정되고 나서야 미군정은 비로소 토지개혁과 같은 새로운 분배체제를 구성하는 문제에 대해 구체적인 행동을 취했다.

신상준(1992: 21)은 이러한 미군정의 복지모형을 “수정자본주의 모형의 초기단계에 해당하는 잉

여적(잔여적) 모형(residual type)”이라고 했다. 하지만 미군정의 복지체제를 잔여적 모형이라고 하는 것은 적절하지 않다. 소위 잔여주의 모형은 복지제도가 저소득층을 대상으로 하는 공공부조를 중심으로 제도화된 복지체제인데, 당시 미군정은 저소득층을 위한 근대적 공공부조제도를 갖추지도 않았고, 근대적 복지국가라고 할 수도 없기 때문이다. 다만 당시 미군정 복지정책이 취약계층에 대한 응급구호에 집중되어 있었다는 점에서 형식상 잔여주의 복지체제와 유사한 측면이 있다고 할 수는 있다. 그러나 이는 어디까지나 형식이 그렇다는 것이다. 미군정의 구호정책이 전근대적인 이유는 공공구호가 시민권으로 보장되지 않았을 뿐만 아니라 국가의 책임성 또한 명시적으로 제도화되어 있지도 않았기 때문이다. 미군정의 구호정책은 국가가 취약계층에게 베푸는 전근대적인 시혜에 불과했다(박보영, 2005: 82). 반면 이영환(1989b: 465)은 미군정의 구호정책이 기본적으로 억압적(통제적) 측면이 시혜적 측면보다 강했기 때문에 시혜적이라고도 평가할 수도 없다고 했다. 하지만 모든 분배체계 또는 복지체제는 체제유지적 성격을 갖고 있으므로 미군정의 구호정책만을 특별히 억압적이라고 규정해야 할지는 더 검토해 볼 필요가 있다.

분명한 것은 미군정은 근대적 의미의 공공부조를 제도화하지 않았지만, 미군정 시기 복지제도가 일제강점기의 복지제도와 유사하다는 일부 주장도 논란의 여지가 있다(박보영, 2005: 70; 이혜원·이영환·정원오, 1998: 317; 신상준, 1992: 9-10). 일제강점기 복지정책은 전시 동원체제의 일환으로 구축되었고, 구호정책 또한 그야말로 최소한의 수준조차 충족시키지 못했다. 실제로 일제강점기 당시 절대빈곤층이 전체 인구의 25%에 달했지만, 1940년 공식적인 구호대상자 비율은 0.009%에 불과했다(배기효, 1999: 205). 더욱이 조선구호령이 1944년 3월에 공포되었지만, 1945년 8월 15일 일제가 패망하기 전까지 조선구호령이 실제로 시행되었다는 기록은 없다. 굳이 일제강점기와 비교하자면 미군정기는 전근대적인 구호정책의 틀은 유지되었지만 구호정책(후생국보 3·3A·3C호)의 대상은 조선구호령보다 확대되었고, 군정 당국에 의해 실제로 집행되었다.

[표 3] 미군정의 구호준칙: 후생국보 3호, 3A호, 3C호.

주요내용	구호대상	구호내용
3호 '46. 1. 12. 구호에 관한 전반적인 사항.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 65세 이상</li> <li>• 6세 이하 아동이 있는 모*</li> <li>• 13세 이하 소아</li> <li>• 불치의 병자</li> <li>• 분만 시 도움이 필요한 자</li> <li>• 정신적·육체적 결함이 있는 자로 구호시설에 수용되지 않고, 가족이나 친척이 없으며, 노동능력이 없는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량, 주택, 연료, 의료, 매장에 대한 지원.</li> </ul>
3A '46. 1. 14. 이재민과 피난민 구호에 관한 사항.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이재민*</li> <li>• 피난민*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량, 의류, 숙소, 연료, 주택부조, 긴급의료, 매장, 차표제공</li> <li>• 조선구호령 보다 고율의 구호비를 책정·실시함.</li> <li>• 거택구호시 지급한도액을 서울시, 도청소재지 및 기타 읍, 면 별로 정함(지역별 차등제도).</li> </ul>
3C '46. 2. 7. 빈궁민과 실업자 구호에 관한 사항.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 궁민*</li> <li>• 실업자*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조선구호령 보다 고율의 구호비를 책정·실시함.</li> <li>• 거택구호시 지급한도액을 서울시, 도청소재지 및 기타 읍, 면 별로 정함(지역별 차등제도).</li> </ul>

\* 조선구호령에는 없으나 후생국보 3호, 3A호, 3C호에 추가된 구호대상자. 자료: 박보영 (2005: 81-2). 신상준 (1992: 36). 심정택 (1997: 166). 안상훈 외(2005: 166). 이영환 (1989a: 56, 1989b: 440-446). 이혜숙(2008: 427).

미군정의 후생국보 3·3A·3C호에 의해 집행되는 구호수준은 당시 최저생계비나 상대 빈곤율 등을 측정할 자료가 없으므로 간접적인 비교를 통해 가늠해 볼 수 있다. 후생국보 3C호는 지역별로 차등적인 구호비 지급한도액을 정한다고 되어 있으나 후생국보 3C호에는 그 내용이 구체적으로 적시되어 있지는 않다. 대신 1947년 4월 15일자 자료에 구호비의 지출 한도를 규정하고 있다. [표 4]에서 보는 것과 같이 서울특별시, 시 소재지, 읍·면으로 구분하고 있는데 도시지역의 구호비가 상대적으로 높게 책정되어 있다. 예를 들어, 서울에 거주하는 5인 가구의 하루 급여한도액이 68원으로 책정되어 있는데 반해 읍에 거주할 경우 일(日) 구호비는 45원으로 낮아진다. 이러한 급여한도액을 서울거주 6인 가구를 기준으로 계산했을 때 월 급여한도액은 2,190원이고,<sup>14)</sup> 이는 1946년을 기준으로 6인 노동자 가구의 월평균 소득 4,467원의 49.0%에 해당하는 수준이다.<sup>15)</sup> 2016년부터 개정된 국민기초생활보장제도의 생계급여 대상이 대략 중위소득의 30% 수준에서 결정된다는 점을 고려하면 당시 규정된 급여상한액은 상당히 높은 수준이었다고 할 수도 있다. 이를 당시 노동자 가구의 평균지출액 (6,718원)과 비교하면 급여한도액은 6인 노동자 가구의 평균 지출수준의 32.6% 수준이다. 소득과 관

14) 서울 소재 6인 가구의 구호대상 가구가 받을 수 있는 금액 일 73원에 30일을 곱해서 얻은 값이다.

15) 이런 조각난 자료를 가지고 당시 급여수준을 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 단지 해당 급여수준의 대략적인 수준을 이야기한다는 수준에 이해하는 것이 바람직할 것 같다(신상준, 1992: 21).

련해서는 일반적으로 평균소득이 중위소득보다 높으므로 당시 한도액은 노동자 가구의 소득으로 측정하든, 지출로 측정하든 현재 국민기초생활보장제도의 생계급여 수준보다는 다소 높게 규정된 것으로 보인다. 하지만 당시 노동자의 월평균 소득은 노동자 가구의 필요지출의 절반에 불과했기 때문에, 미군정의 명목적 구호수준이 상대적으로 높았다고 할 수 없다.

[표 4] 미군정기의 생활부조비 지출한도액, 1947년도

(단위: 원)

	1인	2인	3인	4인	5인	+1인 당
서울시	18	34	49	65	68	5
시소재지	16	31	44	55	60	4
읍·면지역	13	32	32	41	45	3

자료: 하상락. (1979). “한국의 사회복지발달사.” 아산사회복지사업재단 편, 『한국의 사회복지』. 서울: 아산사회복지사업재단, p. 49. 신상준 (1992: 36) 재인용.

더욱이 구호대상 가구에 실제로 지급된 구호비는 급여액 상한액보다 훨씬 낮았다. 1947년 4월 1일부터 1948년 3월 31일까지 구호실시 현황에 따르면 실제 구호급여액이 가장 높은 응급구호 대상자의 경우도 1인당 월평균 구호비는 88.7원에 그쳤다.<sup>16)</sup> 이를 6인 가구로 계산하면 가구당 실 급여액은 월평균 532원에 불과했다. 미군정이 정한 급여한도액의 24.3% 수준에 불과하고, 노동자 가구의 평균소득 대비 11.9%, 가구지출 대비 7.9%에 불과했다. 다시 말해 당시 어떤 가구가 운 좋게 공적 구호대상자가 되더라도 그 가구가 미군정으로부터 지원 받는 실제 급여액은 당시 서울시 거주 노동자 가구가 필요한 평균 생활비의 1/10도 충족시키지 못했다. 더욱이 구호 대상 중 실제 구호급여를 받은 경우는 12.4%에 불과했다(이영환, 1989: 446). 다만 우리가 기억해야 할 점은 1941년 일제강점기 조선지역의 피구호대상이 전체 인구의 0.009%였다는 사실이다.<sup>17)</sup> 반면 미군정 당시 실제 구호대상비율은 전체 인구의 20,166,000명의 1.2%인 248,398명이었다. 일제강점기와 비교했을 때 미군정 시기 공적 구호대상자의 비율이 137배나 확대된 것이다.<sup>18)</sup> 일제강점기보다 실질 구호대상이 확대된 데에는 다양한 이유가 있겠지만 중요한 이유 중 하나는 소련과 북한으로부터의 체제위협이었기 때문인 것으로 보인다. 실제로 토지개혁을 포함한 미군정의 중요한 경제개혁은 부분적으로 북한의 개혁조치에 대한 반응이었다(장상환, 1994: 92; Cumings, 1986[1981]: 524; 차남희, 1997: 119).

16) 1인당 월평균 구호비: 공적구호 75.4원, 응급구호 88.7원, 이재구호 55.7원(남찬섭, 2005: 27).

17) 심정택, “해방전후기의 사회복지제도 형성과 그 성격에 관한 연구,” p. 161.

18) 전체 인구는 1949년 기준이다(심정택, 1997: 169). 248,398명은 1947.4~1948.3 동안 월 평균 구호급여수급자를 기준으로 한 것이다(이영환, 1989b: 446).

이제 미군정 구호정책의 내용과 특성에 대해 간단하게 살펴보는 것으로 미군정의 구호정책에 대한 검토를 마무리하자.<sup>19)</sup> 일제의 패망, 해방, 그리고 분단이라는 체제변화의 과정에서 발생한 수백만 명의 구호대상자에게 미군정은 일반구호, 전재민수용구호, 실업구제, 주택구호, 의료구호 등 크게 다섯 가지 구호사업을 전개했다. 먼저 일반구호사업은 시설구호, 공공구호, 응급구호, 이재구호 등으로 구분된다(이영환, 구호정책: 442-6). 시설구호는 아동, 노인, 행려장애인에 대해 시설에 수용해 서비스를 제공하는 구호이지만 실제 시설구호는 대부분 아동에 대한 구호에 집중되었다. 미군정 동안 시설보호가 필요한 대상자의 수용비율은 대략 10%를 넘지 않았다. 1947년 현재 인구대상별로 그 수를 보면 아동 6,149명, 노인 368명, 행려장애인 704명으로 총 7,211명에 불과했다(이영환, 1989b: 443). 다만 미군정 동안 총 시설수용인원은 1945년 2,192명에서 1948년에는 8,473명으로 3.9배 증가했다. 주목할 만한 특성은 1947년 6월 현재 102개의 시설구호기관 중 민간수용시설(법인시설 12개소와 개인시설 64개소)의 비중은 전체 수용시설의 3/4에 가까운 74.5%였다.<sup>20)</sup> 일제강점기에 나타난 민간시설이 중심이 되는 시설구호가 미군정 시기에도 지속되었다(윤홍식, 2016: 57).

공공구호는 주로 후생국보 3호에 언급된 대상자들에 대한 구호이다. 공공구호 대상자는 1948년 3월 말 현재 304,571명이고, 이 중 45.4%(138,309명)에 대해 실제 공공구호를 제공했다(이영환, 1989b: 445). 구호는 식량, 주택, 연료, 의료, 매장에 대한 지원을 중심으로 이루어졌다. 응급구호와 이재민에 대한 구호도 진행되었다. 응급구호의 특징은 공설 전당포를 운영했다는 점이다. 사실 공설 전당포는 미군정기에 새롭게 만들어진 제도가 아니라 조선총독부가 1929년 공영전당포 계획을 수립해 서울, 대부, 목포, 부산, 평양, 신의주, 청진에 각각 1개소의 공영전당포를 운영했다(배기효, 1999: 154-5). 미군정의 공설전당포는 일제의 유산을 이어받은 것이라고 할 수 있다. 군정당국은 구호비용을 직접지출하기보다는 대부분은 형태로 지원해 군정 당국의 재정적 부담을 최소화하려고 했던 것 같다. 공설전당포의 이자율은 시중 금리보다 낮은 4%였다(남찬섭, 2005: 50-1). 당시 고리대금업자의 이자율이 20~30%였다는 점을 고려하면 상당히 낮은 이율로 서민들에게 긴급자금을 융통해주었다. 하지만 공설전당포가 어느 정도 구호 효과가 있었는지는 가늠하기 어렵다. 일반구호는 대략 구호가 필요한 인원의 12.4%에 그쳤다. 일인당 월평균 구호비용은 79.6원으로 6인 가구를 기준으로 했을 때 477.6원, 당시 노동자가구의 평균소득의 10.7%에 해당하는 수준이었다(신상준, 1992: 21). 지출기준으로 보면 평균 노동자 가구지출의 7.1%에 해당하는 매우 낮은 수준이었다.

19) 이 내용은 [표 3]의 출처에 제시된 문헌들을 참고하여 작성했다.

20) 일부문헌에서 민간시설의 비율을 62.7%라고 표기한 것은 전체 시설 중 개인이 운영하는 시설만을 민간시설로 분류하는 오류를 범했기 때문이다(이혜숙, 2009: 427; 박보영, 2005: 86-7). 법인 또한 민간시설이기 때문에 민간 시설비율에는 법인시설이 포함되어야 하고, 이렇게 하면 그 비율은 대략 74.5%에 이른다.

2백 5십만(1948년 8월 기준) 명에 달하는 전재민에<sup>21)</sup> 대한 구호는 1947년 5월 5일 군정장관 찰스 헬믹(Charles G. Helmick)이 발표한 ‘피난민 처리지침’에 근거한다. 당시 언론은 만주에서 북한을 거쳐 남한으로 오는 전재민과 북한에서 식량을 찾아 남하하는 피난민이 매일 ‘1천 수백 명’에 달한다고 보도했다(국사편찬위원회, 2016). 대체로 이러한 피난민은 3단계 과정을 거쳐 새로운 정착지로 가게 되는데 먼저 임시구호시설에서 수용한 후, 전국의 9개의 수용소에 분산 배치하고, 최종적으로 피난민이 정착할 지역으로 보낸다(이혜숙, 2008: 429). 후생국보 3A의 급여내용 중 ‘차표지급’은 피난민이 최종 목적지에 도착하는데 필요한 이동수단을 제공한 것이다. 전재민과 피난민을 9개의 지방 수용소에 분산 수용한 것은 이들의 최종 정착지가 서울로 집중되는 현상을 막으려는 방편이었다. 구호 수준은 “설비가 불충분하여 창고 바닥에 거적자리를 깔고 주먹밥을 주는 정도”로 최소한의 생존을 유지하기 위한 수준에도 미치지 못했던 것으로 보인다.

주택구호사업도 중요한 전재민을 위한 구호사업이었다. 전재민의 다수가 토굴, 창고, 다리 밑, 공원 등에서 노숙했기 때문에 겨울이면 동사자가 줄을 이었다(이영환, 1989a). 당시 주택이 없는 무주택자의 규모는 1946년 285,622호, 1947년 110,868호, 1948년에는 38,816호였다. 미군정당국이 새로 건설한 주택호수는 동기간 동안 각각 19,340호, 14,471호, 5,476호로 넘쳐나는 주택수요에 대응하지 못했다. 주택 또한 주로 간이주택(토막)이어서 주거여건도 좋지 못했다. 특히 건축자재의 가격이 천정부지로 오르는 상황에서 군정 당국의 신규 주택건설은 난관에 부딪혔을 것이다. 실제로 1945년 8월을 기준으로 건축 재료의 도매가격은 1년 만에 17배가 오르고, 주택문제가 가장 심각했던 1946년과 1947년 겨울에는 각각 42배, 67배 올랐다(차남희, 1997: 94). 군정 당국의 신규주택 건설이 해를 거듭할수록 줄어드는 이유는 이런 사정과 관련 있는 것으로 보인다. 대신 미군정은 적산가옥을 활용해 전재민을 수용하려고 했지만 이마저도 반대에 부딪혀 별반 성과가 없었다.

실업은 미군정 당시 가장 심각한 사회문제였다. 1946년 11월 기준으로 실업인구는 대략 115만 명으로 추계되었지만, 실제로 실업률은 20%를 넘었다. 전체 인구 중 유업자의 비율도 38.4%에 불과했다. 실업 대책은 실직자에 대한 생계보장과 일자리를 제공해주는 것인데, 미군정은 이 두 가지 과제에 대해 제대로 대응하지 못했다. 임시방편적인 대응이 주를 이루었다. 일자리는 직업소개소를 활용해 일자리를 알선해주고, 공공취로사업을 통해 한시적으로 고용을 보장해주었다. 그러나 11개의 직업소개소의 구직자 대비 직업알선의 비율은 1946년과 1947년에는 각각 11.6%와 11.9%였고, 1948년에도 30.5%에 불과했다.<sup>22)</sup> 공공취로사업도 일시적인 대책이었다. 1947년부터는 실업 대책으로

21) 전재민의 구성은 다음과 같다. 북한지역(456,393명), 만주방면(382,348), 중국방면(78,442), 일본방면(1,407,255), 기타방면(157,920) (심정택, 1997: 169).

22) 11개소 중 7개소만 미군정기에 새로 개소된 것이다(이영환, 1989a: 77).

귀농 사업이 추진되었다. 전재민의 상당수가 농민 출신이었기 때문에 귀농 사업은 전재민에게 상당한 호응이 있었다. 귀농희망 전재민가구 32만 호 중 10%가 조금 넘는 32,395호에 대해 귀농을 주선했다(이영환, 1989b: 454-5). 귀농 농가 수는 전체 귀농희망 가구보다는 적었지만 다른 실업대책과 비교하면 일정한 성과를 거둔 정책이다. 투입된 예산도 2억8천1백만 원에 이르러 미군정의 실업대책 중 가장 큰 비중을 차지했다. 1946년 8월 홍수로 인해 파손된 도로를 복구하기 위해 실시한 취로 사업의 예산이 5천만 원이었다는 점을 고려하면 귀농 사업에 배정된 예산은 다른 정책에 비해 상당히 큰 규모였다.

마지막으로 의료구호 사업은 미군정의 구호사업 중 가장 취약한 사업 중 하나였다(박보영, 2005: 91). 적절한 의료구호를 제공하기 위해서는 이에 합당한 보건의료 인프라가 구축되어야 했지만, 현실을 그렇지 못했다. 인구 1,000당 의사 수는 0.12명에 불과했다. 2014년 현재 한국의 인구 1,000당 의사 수가 2.2명이고, 현재 이용할 수 있는 자료 중 1940년대와 가장 근접한 자료인 1960년 터키의 인구 천 명당 의사 수가 0.3명이었다는 점을 고려하면(OECD, 2015), 1940년대 후반이라는 점을 고려해도 미군정 당시 의료인 수는 매우 적었다. 정확한 통계는 없지만, 일제강점기 당시 의료 인력의 상당수가 일본인이었고, 해방과 동시에 이들이 조선을 떠났다면 의료 인력의 부족은 어찌면 당연했다. 또한 의료 인력은 단시간 내에 양성되는 것이 아니라는 점을 고려하면, 미군정 3년 동안 의료 인력을 양성하기란 쉽지 않았을 것이다. 물론 미군정이 의료 인프라를 확충하기 위한 정책을 시행했다는 기록도 없다. 이러한 인프라의 부재로 인해 미군정의 의료구호사업은 주로 전염병 관리와 방역에 맞추어져 있었고, 의료구호가 필요한 사람들에게 적절한 의료구호를 제공하지는 못했던 것으로 보인다.

### (3) 구호정책 이외의 사회보장정책: 사회보험과 민간보험

구호 이외에 미군정의 명시적인 사회보장정책을 찾기는 쉽지 않다. 사실 일제강점기에 총독부관리, 군인, 유족들을 위해 운영되던 공적연금(연금)도 일제의 패망과 함께 폐기되었다(배기효, 1999: 104). 공적연금이라는 측면에서 보면 미군정의 사회보험정책은 일제강점기에 비해 후퇴했다고 평가할 수도 있다. 그렇다고 미군정이 사회보험에 대한 계획이 전혀 없었던 것은 아니었던 것 같다. 1945년 10월 27일 미군정법령 제18호 제2조 보건후생국의 직능에 대해 규정하고 있는데 그 중 하나가 ‘종업원의 후생과 은급제도(employee welfare and pension system)’에 관한 것이다(신상준, 1992: 32). 또한 도의 보건후생부의 직능에 관해 규정한 미군정법령 제25호 제1조에도 ‘종업원의 후생 및 은급제도’를 규정하고 있어 미군정은 적어도 공무원에 대한 공적연금제도를 구상하고 있었던 것으

로 보인다. 하지만 미군정 동안 실업, 산재 등 자본주의 사회에서 발생하는 사회위험에 대한 국가 차원의 대응을 제도화하지는 않았다(조순경·이숙진, 1995: 233). 다만 미군정은 조선총독부가 운영하던 사(私)보험(국민생명보험, 우편저금, 우편연금, 간이생명보험 등)은 계속 운영했다(배기효, 1999: 134-7). 일본인이 운영하던 사보험이 적산으로 분류되어 미군정이 그 재산을 관리·운영했기 때문으로 파악된다(신상준, 1992: 33-4). 미군정은 이러한 사보험을 운영하기 위해 매년 1억 원의 국고보조금을 지원했다(허원구, 1991: 38). 사보험은 상업보험이었지만 미군정이 직접 운영했다는 점과 공적 재원이 투입되었다는 점에서 준(準)사회보험적 성격을 갖고 있었다고 평가할 수도 있다. 국가가 국민이 직면한 기본적인 사회위험에 대해 공적사회보험 대신 민간보험에 의존하는 전통은 일제강점기에 이어 미군정에서도 계속되었다.

#### (4) 전달체계

사회복지와 관련된 미군정의 전달체계에서 주목해야 할 변화는 복지와 관련된 독립적인 전달체계를 구축했다는 점이다. 1945년 8월 기준 조선총독부의 중앙행정기구표를 보면 보건복지와 관련된 업무 중 보건과 관련된 업무는 치안을 담당하는 경무국 산하 위생과에서 담당했고, 사회복지와 관련된 업무는 학무국 산하 사회과에서 담당했다(배기효, 1999: 290). 조선총독부의 편제는 보건복지를 기본적으로 치안유지와 교화를 위한 직접적 수단으로 인식했다는 점을 분명히 한 것이다. 미군정이 수립되면서 보건복지업무를 담당하는 부서는 다른 부서의 종속된 기관이 아닌 독립적인 중앙부서로 위치하게 된다. 이는 한국 사회복지정책의 전달체계에서 일대 전환이라고 할 수 있다. 이제 (어디까지나 형식적이었지만) 한국복지는 복지를 주관하는 부서에서 기획하고 집행하는 것이 가능해졌다.

미군정은 1945년 9월 12일 군정법령 제1호 “위생국설치에 관한 건”에서 군정장관의 직속 기관으로 위생국을 설치했다(남찬섭, 2005: 46; 신상준, 1992: 45-6). 이에 따라 경무국 위생과는 폐지되고 그 업무가 위생국으로 이관된다. 이어서 1945년 10월 27일 군정법령 제18호 ‘보건후생국 설립’에 의해 위생국이 보건위생국으로 전환되면서 학무국과 경무국 방호과에서 담당하던 복지업무가 보건후생국으로 이관되고, 보건후생국은 명실상부하게 보건과 복지를 담당하는 중앙부서로 자리 잡게 된다. 그리고 1946년 3월 29일 군정법령 제64호 ‘조선정부 각부서의 명칭’에 의해 보건후생국이 보건후생부로 개칭되고, 당해 9월 14일 군정법령 제107호에 의해 처음으로 여성업무를 전담하는 부인국이 보건후생부 산하에 설치됨으로써 보건후생부는 16개국을 관장하는 최대의 중앙부처로 성장하게 된다.

그러면 왜 미군정은 군정법령 ‘제1호’로 위생국을 독립적인 중앙부처로 설립했을까? 미군정이 조

선인의 보건에 특별한 관심이 있기 때문이라고 생각하기는 어렵다. 미국 국무부가 군정에 보낸 1945년 10월 13일 자 ‘대한(對韓) 초기 기본지령(SWNCC 176/18)’에는 한국인의 복지에 대해 어떠한 언급도 없었다(이혜숙, 2008: 70). 미드(Meade, 1993[1951]: 279)의 기록에 따르면 미군들은 동양사회가 매우 비위생적이기 때문에 끔찍한 질병들이 많을 것이라는 선입관을 갖고 있었다. 이러한 오리엔탈리즘이 미군이 한국에 도착하자마자 제일 먼저 군정법령 제1호를 통해 위생국을 독립부서로 설치한 것이 아닐까 추정된다. 한국인을 위해서라기보다는 한국을 점령해 당분간 한국에 머물러야 하는 자신을 위한 것이었다고 할 수 있다. 실제로 미군정 당국의 보건정책이 한국의 보건의료 상태를 개선하는 것이 아니라 전염병 관리와 방역에 집중되어 있었다는 것이 이를 방증한다.

## 5. 정리와 함의

지금까지 우리는 미군정기의 권력관계, 경제적 특성, 분배체계에 대해 살펴보았다. 권력관계와 관련하여서는 해방 직후 좌파가 압도적 우위에 있던 권력관계가 미군정 3년을 지나면서 우파가 압도적 우위에 있는 권력관계로 재구조화되었다. 그야말로 믿을 수 없는 대역전이 일어난 것이다. 이러한 대역전은 미군정의 강력한 억압기구가 없었다면 불가능했다. 경제적 측면에서 미군정은 일제와의 단절과 일제의 유산으로 인해 위기에 처한 한국경제를 재생시켜야 하는 과제를 부여받았다. 이러한 정치경제적 조건 아래에서 미군정은 한국 복지체제의 성격을 구조화하는 결정적인 역할을 했다.

미군정은 한국 분배체제의 성격을 결정하는 토지개혁, 귀속재산의 관리와 처리 등을 통해 한국에 남아있던 반봉건적 유제를 청산하고, 한국을 반공의 보루로 미국 주도의 자본주의 세계질서에 편입시켰다(최장집, 1994: 89). 토지개혁, 식량통제, 3·1제 시행 등은 한국사회에서 전통적 지배계급인 지주계급을 몰락시키고, 새로운 지배계급이 등장할 가능성을 열었다. 더욱이 지주계급을 대신해 새로 등장한 신흥자본가 계급은 자신의 물질 토대를 자신의 힘으로 만든 것이 아니라 국가의 권위를 통해서 위로부터 분배받았다. 새로운 지배계급으로서 신흥자본가가 탄생했지만 이들의 권력자원은 취약했다. 그렇다고 노동계급과 좌파가 힘을 갖고 있었던 것도 아니었다. 중도 좌파세력을 포함한 좌파세력은 미군정을 거치면서 거의 궤멸(潰滅)적 타격을 받은 상태였다(윤홍식, 2013). 이러한 조건에서 구 지배계급으로 지주와 새로운 지배계급으로서 자본은 물론 피지배계급인 노동의 계급적 이해로부터 자유로운 국가의 탄생이 가능해졌다.

미군정의 적산처리와 토지개혁은 이렇게 산업생산과 농업생산의 가장 중요한 생산수단인 공장과 토지를 분배해 새로운 분배체계를 구축하는 의미를 넘어, 계급적 이해로부터 자유로운 국가의 탄생

을 예비했다. 에반스(Evans, 1995)가 이야기하는 것처럼 1960년대 계급의 이해로부터 자유로운 연계된(착근된) 자율성을 가진 국가, 한국 반공·개발국가의 탄생은 이러한 역사적 과정을 통해 형성된 것이다. 미군정기를 검토하면서 우리가 확인한 명백한 사실은 미군정의 위로부터의 자본주의 이식은 미국의 반공·반소라는 전략적 과제를 한국사회에 실현한 결과였다는 것이다. 결국 1948년 이후 한국사회를 지배했던 분배체제(복지체제) 또한 미군정기에 이루어진 미국의 목적의식적인 체제선택의 결과라고 할 수 있다.

협회의 복지정책의 관점에서도 미군정은 해방 이후 남한사회에서 발생한 중요한 사회위험에 대해 적절히 대응하지 못했다. 당시 가장 중요한 실업문제와 관련해서 미군정은 전재민에 대한 귀농정책에서 일부 성과를 거두었을 뿐이다. 공적사회보험과 관련해서는 일제강점기에 군인 등 일부 공무원에 대해 실행되었던 공적연금제도도 지속되지 못했다. 대신 일제강점기에 공적 사회보험을 대신했던 사보험제도는 미군정기에도 지속되었다. 사회서비스와 관련해서는 일제강점기 취약계층에 대한 민간중심의 시설보호가 미군정기에도 지속되었다. 다만 일제강점기와 비교해 실제 구호대상자가 확대된 것은 그나마 긍정적으로 평가할 수도 있을 것 같다. 전체적으로 미군정기의 복지정책은 일제강점기와 같이 사회적 위험에 대한 임시적 대응으로 일관했다. 이러한 미군정의 유산은 이후 대한민국 정부수립 이후에도 한국 복지체제의 성격을 결정하는 중요한 유산으로 남아있게 된다.

■ 참고문헌 □

- 국사편찬위원회(2016). 보건후생부, 월남동포 구호위해 국영구호검역소 설치. 국사편찬위원회(편). 자료 대한민국사 IV.
- 김기원(1990). 미군정기의 경제구조. 서울: 도서출판 푸른산.
- 김남식(1987). 조선공산당과 3당합당. 박현재(편). 해방전후사의 인식 3: 정치사회운동의 혁명적 전개와 사상적 노선. 서울: 한길사.
- 김석준(1996). 미군정 시대의 국가와 행정. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 김일영(2001). 한국헌법과 국가 사회관계. 한국정치외교사학회(편). **한국정치와 헌정사**. 서울: 한울출판사.
- 김자동(역) (1986). 한국전쟁의 기원. Cumings, B. *The origins of the Korean war*. (1981). 서울: 일월서각.
- 김점숙(2000). 미군정과 대한민국 초기(1945-50년) 물자수급정책. 이화여자대학교 대학원 사학과 박사학위논문.
- 김호기(1999). 미군정기 지배구조와 시민사회. 한림대학교 아시아문화연구소(편). 미군정기 한국의 사회 변동과 사회사 2. 춘천: 한림대학교.
- 남찬섭(1993). 미군정기 한국 사회복지정책 고찰. 연세대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- \_\_\_\_\_(2005). 미군정기의 사회복지: 응급구호대책과 노동자대책. 월간복지동향. 79. 48-55.
- 박기영, 김정환(2004). 한국노동운동사 3: 미군정기의 노동관계와 노동운동, 1945~1948. 서울: 지식마당.
- 박보영(2005). 미군정 구호정책의 성격과 그 한계: 1945~1948. 사회연구. 9. 69-99.
- 박찬표(2007). 한국의 국가형성과 민주주의. 서울: 후마니타스.
- 배기효(1999). 일제시대의 복지행정. 대구: 흥익출판사
- 손호철(1991). 한국전쟁과 이데올로기지형: 국가, 지배연합, 이데올로기. 한국전쟁과 남북한사회의 구조적 변화. *단행본*. 1-27.
- 신상준(1992). 주한미군정청의 복지정책기조. 복지행정논총. 2. 1-61.
- 심정택(1997). 해방전후기의 사회복지제도 형성과 그 성격에 관한 연구. 사회과학논집. 14. 147-180.
- 심지연(1994). 미군정기 정치세력들의 노선과 활동. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현재, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 17: 분단구조의 정착-1. 서울: 한길사.
- 안상훈, 조성은, 김현종(2005). 한국 근대의 사회복지. 서울: 서울대학교출판부.
- 안진(1996). 미군정기 억압기구 연구. 서울: 새길 아카데미.
- 윤홍식(2013). 한국 복지국가 주체 형성에 대한 분단체제의 규정성: 문제제기를 위한 탐색. 사회복지정책. 40(3). 299-319.
- \_\_\_\_\_(2016). 일제강점기 한국 분배체계의 특성, 1910-1945: 자본주의 분배체계의로의 이행의 시작. 사회복지정책. 43(2). 35-60.

- 이영환(1989a). 미군정기 전재민 구호정책의 성격 연구. 서울대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- \_\_\_\_\_(1989b). 미군정기의 구호정책. 하상락(편). 한국사회복지사론. 서울: 박영사.
- 이완범(1994). 전후 세계질서와 미국의 대한정책. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 17: 분단구조의 정착-1. 서울: 한길사.
- 이지원(1994). 3·1운동. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 15: 민족해방운동의 전개 1. 서울: 한길사.
- 이혜숙(2009). 미군정기 지배구조와 한국사회. 서울: 선인.
- 이혜원, 이영환, 정원오(1998). 한국과 일본의 미군정기 사회복지정책 비교연구: 빈곤정책을 중심으로. 한국사회복지학. 36. 309-338.
- 이호철(1994). 농민운동. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 18: 분단구조의 정착-2. 서울: 한길사.
- 장상환(1985). 농지개혁과정에 관한 실증연구. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 해방전후사의 인식 2. 서울: 한길사.
- 정영태(1994). 노동운동. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 18: 분단구조의 정착-2. 서울: 한길사.
- 정용욱(2003). 1945년 말 1946년 초 신탁통치 파동과 미군정. 역사비평. 62. 287-322.
- 조순경, 이숙진(1995). 냉전체제와 생산의 정치: 미군정기의 노동정책과 노동운동. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 주종익(역) (2008). 제국의 후예. Ckert, E. *Offspring of empire*. (1991). 서울: 푸른역사.
- 차남희(1997). 저항과 순응의 역사 정치학: 미군정기 농업 정책과 농민. 서울: 이화여대출판부.
- 최장집(1994). 국민국가 형성과 근대화의 문제. 강만길, 김남식, 김영하, 김태영, 박종기, 박현채, 안병직, 정석중, 정창렬, 조광, 최광식, 최장집(편). 한국사 17: 분단구조의 정착-1. 서울: 한길사.
- 이승원(역) (2012). 헤게모니와 사회주의 전략. Laclau, E. & Mouffe, S. *Hegemony and socialist strategy*. (2001). 서울: 후마니타스.
- 이행(역). (2006). 민주주의의 역설. Mouffe, S. *The democratic paradox*. (2000). 경기: 인간사랑.
- 안중철(역) (1993). 주한미군정 연구. Meade, G. *American military government in Korea*. (1951). 서울: 공동체.
- 윌영수(역) (2015). 한국의 민중봉기. Katsiaticas, G. (2012). *Asia's unknown uprising volume 1: South Korean social movements in the 20th Century*. 파주: 오월의 봄.
- 하상락(1979). 한국의 사회복지발달사. 아산사회복지사업재단(편). 한국의 사회복지. 서울: 아산사회복지사업재단.
- 허원구(1991). 미군정시대의 복지행정에 관한 연구. 대구대학교 행정학과 박사학위 논문,
- 허은(1997). 미군정의 식량 증산정책과 농촌통제: 비료 수급 문제를 중심으로. 한국사학보. 2. 353-387.

황한식(1985). 미군정하 농업과 토지개혁정책. 강만길,김남식,김영하,김태영,박종기,박현채,안병직,정석중,정창렬,조광,최광식,최장집(편). *해방전후사의 인식 2*. 서울: 한길사.

“10대 그룹 시가총액 어떻게 변했나...한화·GS 약진. *접근일*, 2016년 6월 24일 오후 9:55. 출처: <http://vip.mk.co.kr/news/2015/682968.html>. MK증권.(2015.7.16).

Benvenisti, E. (1993). *The international law of occupation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: State and industrial transformation*. NJ: Princeton University Press.

Korpi, W. (1998). Power resources approach vs action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power. In J. O'Connor, & G. Olsen, (eds). *Power resources theory and the welfare state: A critical approach*. Toronto: University of Toronto Press.

\_\_\_\_\_(2003). Welfare-state regress in Western Europe: Politics, institutions, globalization. *Annual Review of Sociology*. 29. 589-609.

Lange, M. (2013). *Comparative-Historical Methods*. Los Angeles, CA: Sage.

OECD. (2015). *OECD Health statistics 2014*. <http://www.oecd.org/health/health-data.htm>

◀ Abstract ▶

## Capitalist Welfare Regime in US Military Government, 1945-1948

Yoon, Hong Sik

The study found that the origins of modern Korean welfare regime are closely related to the political and economic order of the U.S. military rule between 1945 and 1948. The creation of developmental state in 1960s and 1970s can not be imagined from the standpoint of the U.S. military rule. The U.S. military government dismantled the labor movement and the farmers' movement, and dealt a devastating blow to leftist political forces. Through this process, the U.S. military government turned the political landscape of the Republic of Korea, which was dominated by left-wing political forces in August 1945, completely transformed into the political landscape dominated by right-wing political forces. Moreover, it would not have been possible without the physical force of the US military government to transplant American capitalism instead of the social (democratic) state that the majority of the Korean people wanted. Through farmland reform, the traditional landowning classes were broken down, the revolutionary farmers turned into conservative peasants, and the distribution of factories owned by the Japanese led to the birth of a new capitalist class that was subordinated to the state. From the viewpoint of the welfare regime, the most significant meaning of the US military government is that it laid the foundations for the developmental state in the 1960s and 1970s in Korea.

**Key Words:** welfare regime, distributional system, the US military government in Korea, developmental state.