

일제시기 사회사업 외곽단체의 설립과 활동

- 1920년대를 중심으로 -

예지숙*

목 차

1. 들어가며
2. 1920년대 초반 조선사회사업연구회의 설립 과정과 활동
3. 1920년대 중반 지역 사회사업협회/연구회의 설립과 활동
4. 나가며

〈국문초록〉

본 연구는 1920년대 출범한 조선총독부의 사회사업에서 외곽단체들이 어떠한 역할을 했는지 살펴보았으며 이를 통하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

사회사업 도입기인 1920년대에는 총독부의 내무국에 사회과만이 설치되어 있었을 뿐, 또 이하에 사회사업을 수행할 행정기관이 부재하였다. 조선총독부는 이러한 상황에 대응하기 위하여 재조일본인을 중심으로 한 민간 사회사업 단체인 조선사회사업연구회를 조직하여 행정을 보조하도록 하였다. 하지만 이 단체는 전국의 사업사업 시설을 포괄하고 지휘하지 못하였다. 조선사회사업연구회는 지역적으로 경성과 경기도, 민족적으로 재조일본인, 직업적으로 관리를 주요한 기반으로 하였으며, 주로 사회사업 담론을 생산하고 전파하는 한정된 역할을 담당하였다. 또 일부 관료를 제외하고 조선인들을 사회사업에 끌어들이는 데도 성공적이지 못했다. 1920년대 후반 들어 농촌의 위기가 심각해지자 일부 지방행정기관들은 앞서 총독부가 '연구회'를 설치한 것과 같이 사회사업 외곽단체를 설치하여 행정보조기관으로 활용하였다. 이러한 방식은 조선총독부 역량의 한계점이자 동시에 최소한의 비용을 통한 체제유지를 위해 '의도적'으로 방기한 결과였다.

* 조선대학교 HK연구교수

주제어: 사회사업, 재난, 통치성, 조선사회사업연구회, 경남사회사업협회, 경북사회사업협회

1. 들어가며

환곡과 같은 곡물비축제도를 근간으로 한 조선왕조의 진휼제도는 병합 이후 조선총독부에 의해 개편되었다. 조선총독부는 구제가 의존적이고 게으른 민을 양성한다고 보아 노동 불능자만을 제한적으로 구제할 것을 원칙으로 하였다. 이는 자국의 공적 구제의 근간인 『홀구규칙恤救規則』을 근간으로 한 것이었다. 또한 이들은 공적 구제보다 친족과 촌락의 상호부조를 중시하였다. 이러한 ‘제한적 구제’의 원칙에 일정하게나마 변화가 생긴 것은 1920년대이다. 3.1운동으로 광범위한 저항에 직면한 일제는 대응 방안의 하나로 조선에 사회사업을 도입하기에 이른다.¹⁾ 하지만 1920년대 초반의 사회사업은 빈곤 문제에 대한 실질적 대응이 아닌 정치적 대응으로 문화정책의 선전책의 성격을 벗어나지 못하였다. 하지만 1920년대 중반 이후 농촌 빈궁이 심해지고 도시 빈민이 급증하자, 중앙뿐 아니라 지방행정기관 차원에서도 이러한 문제에 대응하기 위해 사회사업을 어느 정도 확대하지 않을 수 없었다. 그렇지만 재정이 눈에 뜨일 정도로 늘어나거나 사회입법이 시도된 것은 아니었다.²⁾ 대신에 일부 도에서는 외곽단체를 조직하고 이들에게

1) 1920년대의 조선에서 사회사업의 실시는 일본 제국 차원의 정책의 일부였으며 어떤 측면에서는 글로벌한 현상 중 하나였다. 제국주의 국가들은 자국의 빈곤 문제가 심화되고 노동계급의 저항이 거세지자 자본주의 체제의 재생산을 위해 사회정책을 강화하였다. 한편 일본은 자국에서 산업화로 인하여 사회문제가 축적되었고 1918년 쌀소동으로 폭발하자 타민관(憐民觀)에서 벗어나 노동하는 빈민을 구제하는 사회사업을 실시하기로 정책을 전환하였다. 일본에서 사회정책은 하층사회에 대한 통합적으로 사회사업행정과 방면위원제도를 통해서 사회계층의 격차를 시정하여 쌀소동과 같은 민중봉기를 억제하면서 지배를 관철하려는 정책이었다. 杉本弘幸, 『近代日本の都市社會政策とマイノリティ-歴史都市の社會史』, 思文閣出版, 2015 참조.

일정한 역할을 담당하도록 하여 사회사업 행정의 공백을 메웠다. 이처럼 사회사업 외곽단체는 조선총독부가 최소한의 재원으로 사회를 통치할 수 있도록 보좌하는 역할을 하였다. 이러한 면에서 총독부 사회사업을 설명하는데 외곽단체를 누락시켜서는 곤란하다.

통상 공공복지에서 국가와 민간사회의 역할은 각 사회의 역사적 맥락에 따라 다르게 발전하였다.³⁾ 전형적 복지국가와 달리 교회나 지역 조직 등의 민간사회가 큰 비중을 차지하는 독일이나 그와 또 다른 맥락에서 민간의 비중이 높은 한국과 같은 곳도 있다. 중요한 것은 식민지 사회사업에서 민간사회사업 단체가 식민권력과 어떠한 관계를 가졌으며 어떤 역할을 했는지 면밀하게 살펴보는 것이다. 또 사회사업 단체들은 재해 시 구제 활동을 하고 의연금을 모집하며 나아가 재난 상황에 빠진 사람을 구호하고 보살피는 역할을 하였다. 그러므로 사회사업 민간단체는 재난사를 구성하는 데 중요한 내용을 제공한다.

이와 관련하여 1921년에 설립된 조선사회사업연구회(이하 '연구회')와 1926년과 1927년에 부산과 대구에 설립된 사회사업연구회·협회와 같은 단체들의 설립 과정과 구성, 활동을 상세히 살펴보는 것은 식민지 사회사업사를 구성하는데 필수적인 부분이라 생각된다. 지금까지 이에 관한 연구는 단체사나 정책사 차원에서 조선사회사업연구회를 부분적으로 서술한 것들이 대부분이며, 정책사회사업 차원의 관제단체로서 도구적 성격을 강조하거나,

2) 예지숙, 「조선총독부 사회사업의 전개와 성격(1910~1936년)」, 서울대학교 국사학과 박사논문, 2017, 2장~3장 참고.

3) G. 에스핑엔더슨은 복지국가가 역사적 형성 요인, 계급 연합 구조, 복지 국가 성격 등이 상호 작용하면서 다양하게 발전하였다고 하였다. 그는 서구 선진복지국가 18개를 분석하여 '세 가지의 세계'로 분기하였음을 경험적 연구를 통하여 밝혔다. 그의 분석은 대부분의 복지국가 이론들이 복지국가를 질적으로 동일하고 양적으로 구분하여 하나의 방향을 향해 수렴해 간다는 가정하에 분석한 것과 달리 역사적 형성 과정과 분기에 주목하였다는 데 차별성이 있다. 하지만 서구 국가를 제외한, 예를 들면 한국과 일본과 같은 동아시아 복지국가 유형은 설명에서 배제된 한계가 있다. (G. 에스핑엔더슨, 『복지 자본주의의 세 가지 세계』, 박시중 옮김, 성균관대학교출판부, 2016)

사회사업가에 대한 교육을 담당한 단체로 그 일면에 주목한 연구가 있었다.⁴⁾ 또 그간 연구들은 1920년대 중반 이후 부산, 대구에서 설립된 단체들에 대해서 그다지 주목하지 않았다. 이는 사회사업사 연구사가 그간 그다지 면밀하게 이루어지지 않았기 때문이며, 한편으로는 풍부하지 못한 자료의 한계에 기인한 결과였다. 하지만 부산과 대구의 단체들에 대해서는 『朝鮮新聞』, 『釜山日報』, 『朝鮮新報』 등 지역 신문을 통하여 설립 과정과 활약상을 대략이나마 파악할 수 있을 것이며 이를 통하여 1920년대 중반의 사회사업에 대한 보다 진전된 활동상을 살펴볼 수 있으리라 생각된다. 이러한 점에 유의하면서 본고는 다음과 같은 것들을 규명하고자 한다.

우선, 조선사회사업연구회나 지역의 연구회, 협회가 설립되고 활동하는 방식을 통하여 조선총독부의 사회사업의 모습을 살펴보고자 한다. 이와 관련하여 그간의 연구에서는 조선사회사업연구회의 도구적 성격을 강조하는데 치중한 면이 있어 총독부 사회사업의 맥락 안에서 역할과 한계 등을 정치하게 밝혀내지 못하였다. 사회사업에서 연구회의 역할은 사회문제가 심각해지는 1920년대 후반에 설립된 지방 연구회·협회의 설명을 통하여 보다 잘 드러날 것으로 기대된다. 또 연구회와 총독부 또 지역 연구회·협회와 도와의 관계를 통하여 ‘국가’와 사회의 관계를 살펴볼 수 있으리라 생각한다. 그간에는 총독부는 민간의 자원을 활용하여 사회문제를 완화하려 하였고 이를 위하여 외곽단체를 설립하였다는 사실에만 주의를 기울이고 실상 총독부가 동원할 수 있는 자원이 어느 정도인지에 관해서는 그다지 주목하지 않았다. 이에 따라 사회사업의 도구적 성격은 규명되었지만 다소 정태적이고 일률적으로 묘사되었다. 본고는 이 단체들의 포괄 범위를 살펴보

4) 조선사회사업연구회를 본격적으로 다룬 연구로 송치호의 『일제시기 조선사회사업협회의 성격에 대한 실증 분석』, 서울대학교 사회복지학과 석사논문, 2007이 있다. 이 연구는 연구회가 관제단체로서의 도구적 성격을 지녔음을 밝혔다. 이외에 오토모(大友昌子)는 연구회가 사회사업에 대한 교육기관의 역할을 하였다고 하였다.(大友昌子, 『帝國日本の植民地社會事業政策研究』 ミネルヴァ書房, 2007, 313~320쪽)

면서 사회사업에서 식민권력의 사회에 대한 '동원'의 역량을 가늠해보고자 한다.

2. 1920년대 초반 조선사회사업연구회의 설립 과정과 활동

2.1. 조선사회사업연구회의 설립 과정

3.1운동 이후 조선총독부는 문화정치의 일환으로 사회사업을 도입하였다. 1919년 11월부터 경성부를 필두로 공설시장이 경제보호시설로 설치되기 시작하였고 1920년 1월에 임시은사금사업을 확장하여 사회구제의 재원으로 쓸 수 있도록 하였다.⁵⁾ 나아가 1921년 7월 내무국에 사회과를 '특설'하여 사회사업에 관한 사무를 관장하도록 하였다.⁶⁾ 사회사업의 출범과 함께 조선총독부는 민간의 사회사업을 지휘할 외곽단체를 조직하고자 하였는데, 사회사업 행정기관과 함께 이를 보좌하는 외곽단체를 두는 방식은 일본의 예에서 찾을 수 있다.

일본에서는 산업혁명기에 접어들면서 도시빈민 문제가 견잡을 수 없이 심화되자 이노우에 토모미치(井上友一), 오가와 시게지로(小河滋次郎), 마쓰이 시게루(松井茂) 등 내무성 관료 및 전문가들이 중심이 되어 1900년 9월 빈민연구회를 설립하였다. 이 단체는 1908년 10월 중앙자선협회로 되었는데, 구제의 방법을 연구하고 여러 단체와 시설을 연결하여 공동의 사업을 수행하였으며 또 행정을 보조하는 역할을 하였다. 1919년에 사회사업이 시작되어 내무성 구호과가 사회과로 개칭되자 중앙자선협회도 사회사업협회로 명칭을 변경하였으며 1924년에는 재단법인 중앙사회사업협회(이하 중앙협회)로 되었다.⁷⁾

5) <諭告>, 《朝鮮總督府 官報》 2223호, 1920.1.13.

6) 朝鮮總督府, 『施政二十五年史』, 1935, 514쪽.

7) 1903년에 전국자선대회, 1910년 감화구제사업대회가 계속 이어졌으며 1920년 이후에

조선에서 외곽단체 설립은 사회사업이 가장 필요했던 경성부에서 먼저 이루어졌다. 1921년 초부터 경성부와 총독부 내무국의 관계자와 불교, 기독교 관계자를 중심으로 회합이 이루어졌다. 이들은 “경성부에 수종의 사회사업 시설이 설치되고 있음에도 불구하고 이것을 통일하고 연합할 기관이 없”기 때문에 이러한 역할을 할 단체를 설립하려 하였다고 하였다.⁸⁾ 이어 4월 8일경에 조선총독부 사회과 직원, 경성부 내무국, 일본 불교, 일본 기독교, 적십자 관계자를 주축으로 하여 조선사회사업연구회가 설립되었고 남산의 일본적십자 조선지부에 사무실을 두었다.⁹⁾

한편 조선총독부 사회과 측에서는 연구회와 별도로 ‘연락과 통일’을 담당할 전국적인 규모의 단체를 설립하고자 하였다. 다음의 기사를 살펴보자.

조선에 있는 사회사업은 기설 후 점차 발달하고 있는데 아직까지 통일연락기관이 없고 오로지 조선사회사업연구회가 연구를 하여 일반의 참고가 되고자 할 뿐인데, 총독부 사회과에서는 관민합동으로 사회사업의 통일적 연락기관으로 조선사회사업협회를 설치하고자 계획 중이다. 이 협회는 회원 조직으로 하고 총독부에서 상당한 보조를 주며, 일반 부호의 기부금을 구하여 설립하고자 하는 것으로 협회에는 상당 사회사업의 지식이 있는 자를 고빙하여 사무원으로 하고 제반의 사회사업을 행함과 같이 (중략) 현재의 사회사업연구회는 협회의 연구기관으로 존치하고 통일연락이 있는 사회사업의 수행을 기한다더라.¹⁰⁾

위 인용문에서 총독부 측은 조선에 사회사업을 총괄하는 단체가 없어서

는 매년 개최되었다. 1927년에는 제1회 전국유유아(乳幼兒)애호데이, 제1회 전국방면위원(方面委員)회의를 개최하였다. 또 강습회를 열고 월간지 『社會事業』를 발간하고 『社會事業大系』 등 도서를 출간하여 전문가와 일반에 지식을 보급하였으며 중요한 사회사업 이슈를 제기하는 역할을 하였다. 이에 관해서는 재단법인중앙사회사업협회, 『財団法人中央社會事業三十年史』, 1935 참고.

8) <곤경에陥한 실업자 1>, 《매일신보》, 1921.3.11.

9) <사회사업연구회>, 《매일신보》, 1921.4.8 ; <사회사업 연구>, 《매일신보》 1921.4.12

10) <사회협회 개량>, 《매일신보》, 1921.8.11.

사회사업이 산발적이고 비효율적으로 이루어질 염려가 있으므로 이를 통일하고 지휘할 기관을 설립할 것을 밝히고 있으며 간발의 차이로 앞서 설립된 연구회에는 “협회의 연구기관”의 역할을 부여하였다. 총독부 사회과와 경성부 내무국의 관리들이 협회 설립을 주도하였으며 그 중심에 총독부의 사회과장 야지마 스키조矢島杉造가 있었다.

한편 조선총독부는 조선인 유지도 협회에 가입시키고자 하였던 것으로 보이며 이에 관해서는 다음의 단체 관련한 일련의 기사가 주목된다. 1922년 1월 초에 재단법인 보린회保隣會를 설립·경영하고 있던 박영효, 서광전徐光前¹¹⁾, 조선총독부 내무국 사회과 촉탁 이각중 외 사회사업에 관계하는 5인이 주도하여 사회사업간화회懇話會를 개최하였는데 다음과 같은 사항을 논의하였다.

사회사업 관계 유지로 받기한 사회사업관계자간화회는 예정과 같이 개최하고 경성의 주요한 사회사업 관계자는 전부 출석하여 의견을 교환한 결과 조선인 사회사업 관계자를 회원으로 삼아 해該간화회를 상설기관으로 조직하고 1. 사회사업 경영자와 자선가의 연락 2. 각종 사회사업의 연구조사 3. 일반 사회사업 취지의 선전 등 실행사업의 강령을 결정하였다더라.¹²⁾

박영효와 서광전, 이각중 이외의 참여자에 대해 알 수 있는 자료가 없지만 “경성의 주요한 사회사업 관계자”라 한 것으로 보아 예컨대 경성고아원 등을 경영하고 있던 조선인 유지들도 참석하였을 것으로 추정된다. 이에 대하여 《매일신보》는 사실을 통하여 이러한 조선인 유지들의 모임이 상설기구로 되어야 한다고 주장하였다.¹³⁾ 여기서 주목되는 것은 총독부 측의 대응이었다. 다음의 기사를 살펴보자.

11) <상업금법인등기>, 《朝鮮總督府官報》 제3151호, 1923.2.14.

12) <사회사업간화회>, 《동아일보》 1922.1.10. ; <사회사업연락기관>, 《동아일보》, 1922.1.15

13) <사회사업관계자 간화회, 유종의 미를 遂케 하라>, 《매일신보》 1922.1.17.

조선사회사업연구회 측에서는 래來 26일 통상회를 열고 선인鮮人으로 조직된 사회사업간화회원과의 회담을 행하여 신新히 사회사업협회를 설립하고자 중중 협의를 행할 터이며 인因하여 연구회에서는 작년 말 총독부로부터 500원의 보조를 받았다.¹⁴⁾

이 기사에 의하면 연구회에서는 간화회를 포함하여 새롭게 사회사업협회를 설립하고자 시도하였으며 총독부로부터 재정적인 지원도 받았다고 한다. 이와 관련하여 주목되는 인물이 간화회를 주도한 이각종이다. 그는 1920년부터 조선총독부 내무부 제2과의 촉탁으로 임용되었으며 1930년까지 조선총독부 사회과 촉탁으로 재직하였다. 윤치호는 이각종을 “조선총독부의 부로커”라 평가했는데,¹⁵⁾ 그가 조선인 자산가의 총독부 사회사업에 참여를 독려했던 것도 그 중 하나의 이유로 추정된다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 조선총독부는 조선인 단체까지 포함하고 연구회를 내부에 두는 형식의 ‘협회’를 설립하지 못하였으며, 1929년 초 재단법인 조선사회사업협회로 재편되기 전까지 연구회가 사회사업을 총괄한 것으로 알려져 있다.

2.2. 회원 구성을 통해 본 연구회의 제한성

다음으로 연구회의 회원 구성을 통하여 성격을 가늠해보자. 회원 규모는 1923년 5월 117명에서 재편 이전까지 210명 정도였다. 다음으로 회원의 직업 분포를 살펴보자. 《조선사회사업》 창간호에 수록된 회원명단(117명)에서 가장 큰 비중을 차지한 집단은 경성부와 경기도, 조선총독부제생원의 관리들이었으며 이외 학교 관계자 11명, 종교단체 8명, 언론사 관계자가 4명이었다.¹⁶⁾ 1925년 5월에도 회원 다수는 관리였고 이러한 추세는 지속되

14) <사회사업협의회>, 《매일신보》, 1922.1.23.

15) 윤치호(김상태 편역), 『윤치호 일기』, 역사비평사, 221쪽.

16) 회원에 관한 상세한 정보는 1923년 5월에 창간된 월간지 《朝鮮社會事業》의 ‘회원

었다.¹⁷⁾ 종교단체의 경우 관리에 비하여 수적으로 열세였으나 실제 연구회 운영에 절대적인 역할을 하였다. 그렇다면 회원 중 조선인은 얼마나 되었을까? 1923년 5월 현재 조선인 회원은 8인으로 총독부 사회과 소속 홍승균(洪承均, 특별회원), 이각중(李覺鍾), 지방과의 이범익(李範益), 경기도청의 조원환(曹元煥), 경성부 서무과의 오두환(吳斗煥), 제생원 양육부의 이윤영(李潤榮), 주고도(奏高道), 맹아부의 박두성(朴斗星)이 있었다. 1923년 9월에 신입회원으로 조선인 10인이 가입하였는데 모두 강원도 각지의 면장이었고¹⁸⁾ 이후 간혹 입회하는 조선인의 직업은 면장과 훈도였다.¹⁹⁾

연구회는 지역적으로 경성과 경기도에 편중되어 있었다. 물론 다른 지역의 회원이 없었던 것은 아니었으나 지역의 주요 민간 사회사업 단체의 임원이 가입하지 않은 것은 다소 의외이다. 예를 들어 재조일본인 사회사업 시설·단체 중 주요한 단체인 대구의 재단법인 조선부식농원과 재단법인 일본육아원 평양지부, 재단법인 부산공생원(1924, 정토종 설립), 진해 입정학원(1922, 일련중 설립) 등의 인물이 회원 명단에 등장하지 않았다. 화광교원이나 향상회관, 조선적십자사 조선본부에서도 주요 인물이 회원으로 가입한 것으로 보아 이들 단체가 가입했다면 단체명과 개인명이 함께 명기되었을 것으로 추정되는데 지금껏 그러한 명단이 확인되지 않는다. 위의 단체들이 모두 지방에 소재한 것으로 보아 연구회가 대체로 경성과 경기도 정도의 사회사업가를 중심으로 하였음을 알 수 있다.

이와 같은 내용을 확인한 결과 연구회는 경성과 경기도의 재조일본인이 중심이 되었으며 회원의 주축은 관리였다. 임원으로 상무간사와 간사(총 7인)을 두었는데 이 역시 경성부 내무국, 총독부 사회과, 재조일본인 종교가

동정란 통하여 살펴볼 수 있다.(〈雜報〉, 《朝鮮社會事業》, 1923.5)

17) 〈雜報〉, 《朝鮮社會事業》, 1927.6 ; 1927.7 ; 1928.1.

18) 〈9月中 加入者〉, 《朝鮮社會事業》, 1923.10.

19) 초기 회원은 80명이었고(〈朝鮮社會事業研究會〉, 《朝鮮》, 1921.6) 1921년 77명, 1922년 122명, 1923년 160명, 1924년 151명, 1925년 155명, 1926년 195명, 1927년 207명으로 증가하였다.(〈本會의組織と沿革(上)〉, 《朝鮮社會事業》, 1928.2)

들이 주축이 되었다.²⁰⁾ 부연하면 《朝鮮社會事業》 각호에 수록된 기부자들은 거의 재조일본인으로 이를 통해서도 연구회가 재조일본인을 대상으로 영향력을 행사한 것을 알 수 있다.

2.3. 조선사회사업연구회의 활동과 역할

규약에 의하면 연구회의 목적은 “연구와 조사 그리고 회원 상호 간 친목을 도모하는 것”으로²¹⁾ 당초 설립하려 했던 민간사회사업기관에 대한 “연락·통일”과 관계가 멀었다. 연구회는 1달에 1회 예회례회를 열어 조직 운영과 기획 등 전반적인 내용을 다루었으며, 회원들이 조사하고 연구한 것을 발표하고 내용을 공유하였다. 강연회, 강습회 개최, 월간지 《朝鮮社會事業》의 발간하여 교육과 선전 사업을 하였다.²²⁾

우선 교육사업으로 강연회에 대하여 살펴보자. 강연은 연구회 단독의 소규모에서 조선총독부나 경성부 주최의 비교적 대규모에 이르기까지 다양하였다. 이 중 1922년 9월에 조선총독부의 지원하에 열린 사회사업강습회

20) 조선사회사업연구회 임원(1923~1928)

1921	상무간사	飛舖秀一(내무국 제2과), 大橋次郎(적십자사 조선본부 간사)
	간사	溪內式惠(일본불교-본원사), 澤村荒次郎(경성부), 荻野順道(화광교원) 山名善來(내무국 사회과) 石島龜次郎(구세군)
1923	상무간사	上杉直三郎(경성부 조사계), 大橋次郎
	간사	溪內式惠, 森德次郎(법무국 감육과) 荻野順道, 中井巖(구세군), 中上惠(경성부)
1925	상무간사	山名善來, 上杉直三郎(경성부립도서관), 荻野順道, 中井巖, 靑林德英(향사회관) 森德次郎(남대문 형무소) 杉泰(경기도 지방과), 大橋次郎
1927	상무간사	上杉直三郎, 吉村傳(경성부 내무과장), 阿部虎之助(사회과)
1928	상무간사	上杉直三郎, 吉村傳, 阿部虎之助, 大橋次郎, 杉泰(경기도 지방과 사회주사), 靑森德英(일본불교-진종대곡과)

* 출전 《朝鮮社會事業》 각 호

21) 제4조 本會ハ社會事業ニ關スル各般研究調査ヲ爲シ之等事業ノ振興ヲ圖リ又ハ之カ經營ヲ爲シ併セテ會員相互ノ親睦ヲ圖ルヲ以テ目的トス. <朝鮮社會事業研究會規約>, 《朝鮮社會事業》, 1923.5, 18쪽.

22) 이외에 매년 5월 아동위안회를 열었으며, 1922년에 1번 개최하였음에 불과했으나 내지 농촌시찰사업도 중요하게 취급되었다.

는 사회사업에 관한 전문적 교육이 이루어진 대표적인 대규모 강연회였다.²³⁾ 내무성 사무관과 사회국장 다코 이치민(田子一民) 등을 초빙하여 사회사업의 이론을 설명하고 조선총독부 사회국장이 조선 사회사업의 특징을 강의하였으며 이외에 아동보호문제, 도시문제 등의 이슈까지 폭넓은 강의를 이루어졌다.²⁴⁾ 이 강연회는 사회사업의 출범기에 마련된 것으로 특정한 정책에 중점을 두기보다 전반적인 내용이 다루어진 것으로 보인다. 참가자의 구성을 살펴보면, 강연을 듣기 원하는 사람은 “남녀를 불문하고” 참여할 수 있었는데,²⁵⁾ 전체 200여 명 중 2/3가량이 관리로 강습자의 대부분을 차지하였으며 이 중 조선인은 50여 명 정도였고 또 이 중 관리가 30명으로 전체적인 추세와 같이 대다수를 차지하였다. 이외 조선인 청강자의 면모를 살펴보면 사회사업이나 사회단체의 이름으로 참여한 인물로 경성보육원의 오궁선(吳兢善), 천도교회의 김기전(金起纏), 기독교청년회의 이병조(李秉祚), 조선교회 백대진(白大鎭), 화광교원의 김영환(金永奐), 구세군 육아함의 권영호(權寧鎬), 경북구제회의 서병조(徐丙朝)가 있었고 개인 명의로 황애시덕(黃愛施德)이 청강자에 이름을 올렸다.²⁶⁾

23) 오토모는 ‘식민지 사회사업의 근대화’의 지표 중 하나로 사회사업에 관한 전문적 교육의 실시를 들고 있으며 그 근거로 ‘연구회’의 사회사업강습회를 꼽았다. 오토모, 앞의 책 참고.

24) 강연자와 강연내용은 다음과 같다.

강연자	내용
牧野虎次 남만철도주식회사 사회과장	兒童保護問題
田子一民 내무성 사회국장	社會事業綱領
矢島杉造 조선총독부 사회과장	朝鮮社會事業の趨勢
丸山芳樹 조선총독부 토목부기수	都市計劃
松本松盛 조선총독부 학무국장	民衆敎化の運動
丹羽青次郎 기독교 청년회	社會事業として基督教青年會
齋藤樹 내무사무관	社會事業總論
丸山鶴吉 조선총독부 경무국장	강연자 명단에는 있지만 강연 제목은 미정으로 되어 있어 정확한 내용을 파악할 수 없음.

* 출처 : 제국지방행정학회, 『朝鮮社會事業講演錄』, 1923

25) <총독부 사회과에서 사회사업강습 개최 예정>, 《동아일보》, 1922.8.26 ; <사회사업 강습회 개최>, 《매일신보》, 1922.8.29

1926년 12월 6일~8일까지 경성부 주최의 사회사업강연회도 주목할만한 행사이다. '사회사업의 권위자'인 오사카시(大阪市) 사회과장 야마구치 다다시(山口正)가 도시 사회사업에 관한 강연을 하였다. 부내 사회사업관계자와 경성부 직원, 학교 교사, 부협의회원, 도청과 총독부 직원 등이 참여했고 강습 후 열린 일반인 대상의 강연도 성황을 이루었다고 한다.²⁷⁾ 강연록은 1927년 5월 연구회에서 출판하였다.²⁸⁾ 이 강연에는 사회사업 관계자와 공직자뿐 아니라 정동총대도 참여하도록 하였는데 방면위원제의 실시와 관련이 있었다. 조선에서는 1920년대 중반 이후 빈곤 문제에 위기의식을 느끼고 있었고 경성부에서 1926년 관내의 빈민을 조사하고 방면위원제도를 검토하고 있었다.²⁹⁾ 이 강습회에 정동총대를 참여하게 한 것은 이러한 상황을 반영한 것이며 이러한 사례를 통하여 연구회가 사회사업 교육기관으로서 역할을 한 것을 확인할 수 있다.³⁰⁾

다음으로 연구와 조사 활동이다. 연구회는 사회사업에서 제기되는 문제들을 연구하고 조사하는 역할을 하였다. 조선총독부가 이 영역의 정책을 추

26) 이외에 단체명으로 이름을 올린 조선인들로 소작인상조회의 윤익선(尹益善), 대정친목회의 방대영(方台榮)·권병하(權丙夏), 유립연합대회 이종상(李種相), 토목건축협회의 이종익(李鐘翼) 등이 있었다. 청강자 명단은 제국지방행정학회, 위의 책, 265쪽~271쪽 참고.

27) <權威を聘し社會事業講習>, 《朝鮮新聞》, 1926.11.26.; <八日午後から社會事業講演會> 《朝鮮新聞》, 1926.12.8.; <京城府主催の社會事業講話會>, 《朝鮮社會事業》, 1926.12.

28) <社會事業講演會>, 《朝鮮時報》, 1921.6.19.; <社會事業講演>, 《朝鮮新聞》 1924.7.29.; <新歸朝者 강연회>, 《朝鮮新聞》, 1925.10.30.; <社會事業講演錄の出版>, 《朝鮮社會事業》, 1927.5, 31쪽.

29) 박세훈, 『구제(救濟)와 교화(教化)-일제 시기 경성부의 방면 위원제도 연구』, 『사회와 역사』 61, 2002.

30) 이외의 소규모 강연으로 1921년 6월 구세군회관에서 총독부 사회과장 야지마를 강사로 하여 강습회가 열렸고 9월에 내무성 촉탁 나마에 타카유키(生江孝之)의 초빙이 강연회가 개최되었다. 1924년 7월에도 나마에를 초빙한 강연이 있었으며 일반인을 대상으로 한 공개 강연도 이루어졌다. 1925년 10월 30일에는 구미 시찰에서 돌아온 사회과장 야지마의 구미 사회사업 시찰에 대한 강연이 있었다.

진하면서 사회과 이외의 별도의 정책 기구를 두지 않았으므로 부족하나마 보완할 기구가 필요했을 것이며 연구회에 그러한 역할이 기대되었을 것이다.³¹⁾ 연구회에서는 주로 총독부가 정책을 펴는데 필요한 것들을 논의하였다. 또 중국인 노동자의 임금수준 등이 노동시장에서 조선인 노동자에 미치는 영향에 대하여 연구회가 도의 내무부장에게 조사를 요청하기도 하는 등 예외적이거나 선도적인 활동을 한 예도 있었다.³²⁾ 조사와 연구의 방식은 주로 일본의 ‘선진 사례’를 학습하고 조선에 적용해 보려는 것이었다. 예컨대 공설질옥에 관한 조사를 보면 일본의 사회국 사회부에서 편찬한 『公益質庫の現勢』를 기반으로 조선의 공설전당포를 조사한 것에 불과했으며,³³⁾ 탁아소의 도입도 그러하였다. 때문에 《조선사회사업》에는 일본의 사회사업 동향과 잡지, 서적의 소개가 빈번하였다.³⁴⁾

마지막으로 잡지 발간을 살펴보자. 《조선사회사업》은 1923년 5월 창간호를 시작으로 하여 연구회가 조선사회사업협회(이하 협회)로 재편되는 1928년 12월까지 발간되었고 협회에서도 하등의 변함 없이 계속되었다. 우선 《조선사회사업》에는 조선 전체에서 벌어지고 있는 사회사업의 전반적인 내용이 담겨 있다. 1925년 8월호부터 사회사업 단체·시설의 활동을 게재하여 전반적인 상황을 파악할 수 있도록 하였으며,³⁵⁾ 연구회의 활동과

31) 일본의 예를 보면 1918년 사회사업이 본격 출범하기 이전에는 중앙조선협회가 조사·연구의 역할을 하였으나 이후에는 법령을 통하여 정부 내에 기구를 설치하였다. 허광무, 『일본 제국주의 구빈정책사 연구』, 선인, 2011, 47~48쪽 참고.

32) 各道内務部長回答. <支那労働者は朝鮮人の生業を奪ふものか>, 《朝鮮社會事業》, 1927.5.

33) 총독부의 사회사업이 대부분 일본의 사례와 제도를 도입하는 방식이어서 불가피한 면이 있었으나 실상 현지의 상황을 파악할 역량의 문제도 있었을 것이다. 하지만 일방적 도입만이 있었던 것은 아니며 방면위원제도를 향약에 빚대거나 1930년대에 들어 사창과 같은 공동창고제도에 대해 조사하는 등 전통의 활용을 모색하기도 했다. 이러한 부분에 대해서는 다른 지면에서 다루기로 한다.

34) 이외에 아동위안회를 매년 5월에 정기적으로 실시하였다. 이 활동은 1927년 중앙사회사업협회가 실시한 제1회 아동데이 행사와 별도로 연구회가 매년 개최한 행사였다.

35) <雜錄>. 《朝鮮社會事業》, 1925.8.

회원 상황을 회보란에 실었다. 또 우선 사회사업에 대한 이론을 소개하여 최신의 지식을 전달하였으며 ‘선진’ 일본의 사회사업 상황을 소개하였다. 주요 필진은 조선총독부와 일본의 사회사업 관료, 교수 등 전문가였다. 다음으로 이 잡지는 조선총독부 사회과의 정책을 소개하는 역할을 하였다. 총독부 사회사업에서 큰 부분을 차지한 정신주의적, 교화적 사회사업도 다수 소개되었다. 내지 농촌 시찰사업(1923년 6월호)이나 우량단체·부락 소개는 1924년부터 거의 격월로 등장하였다. 우량청년단체 지도자(1928년 6월호), 사회교화영화에 관한 조사(1928년 7월호) 모범청년단체 소개(1928년 8월호) 등도 그러한 예이다. 소액생산자금대부사업에 대한 기사는 1928년에 빈번히 등장했고(1928년 4, 5, 6, 8, 10, 12월호), 직업지도·소개사업(1927년 1, 5, 8, 9, 10, 12월 호, 1928년 11월~12월호), 방면위원회(1927년 1, 2, 4월호)에 관한 기사도 정책의 도입에 맞춰 자주 게재되었다. 1927년과 1928년에는 정책 기사의 비중이 높아지는데 조선총독부의 사회사업이 확대되는 경향에 따른 것으로 보인다.

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 조선총독부는 애초에 조선인 유지를 포괄하여 조선 전역에 민간사회사업을 연락·통제할 기관을 만들려 하였으나 무산되었고, 대신 경성부에서 만든 조선사회사업연구회로 하여금 교육, 조사와 연구, 선전의 역할을 하도록 하였다. 연구회의 회원은 관리가 대부분이었고 지역적으로 경기도와 경성부에 편중되어 있었으며 관리를 제외하고 조선인은 찾아보기 힘들었으며 대부분은 재조일본인이었다.³⁶⁾ 또 지역의 대표적인 민간사회사업 시설과도 조직적인 관계를 갖지 못하였

36) 조선인 사회에서 사회사업은 사회 일반에 이익을 줄 만한 사업 정도로 유통되었으며(조성은, 『근대 사회사업 개념과 담론 연구』, 서울대학교 사회복지학과 박사논문, 2012, 179쪽) 교육이나 지역의 공공시설 건립과 같은 적극적인 사업을 지칭하면서 참여하는 경우가 많았다. 그나마 고아원과 같은 시설이 1920년대 이후 공공적 사업으로 설립되기도 했지만(소현숙, 2010, 『경계에 선 고아들-고아 문제를 통해 본 일제시기 사회사업과 공공성』, 『식민지 공공성, 실체와 은유의 거리』, 책과 함께, 221쪽) 조선인 사회에서 시설 사회사업은 상당히 희박하였다. 당시에는 오히려 수해구제사업에 역량이 집중되었다.

다. 연구회는 강연회·강습회, 월간지인 《조선사회사업》 발간을 통하여 사회사업 교육기관의 역할을 하였고, 미약하나마 연구·조사를 수행하기도 하였다.

3. 1920년대 중반 지역 단위 사회사업연구회의 설립과 지역 사회사업의 상황

3.1. 1920년대 중반 이후 빈곤의 심화와 도시빈민의 구조화

조선총독부는 1920년대 초반까지 조선 사회는 농촌의 공동체적 특성상 여전히 상호부조와 가족의 보호가 작동하고 있으며, 서구나 일본과 같이 산업화한 사회에서 나타나는 ‘곤란한 사회문제’가 발생하고 있지 않다고 보았다.³⁷⁾ 그런데 1920년대 중반 이후에 식민지 조선에서는 서구나 일본과 다소 다른 양상으로 사회문제가 심각해졌다. 문제의 진원지는 바로 농촌이었다.

1920년 중반 이전까지는 계절적 요인이나 자연재해로 인한 일시적 이동이 주된 요인이었으나 중반 이후에는 구조적으로 도시 빈민으로 축적되었다. 조선의 이촌 향도에는 도시의 흡입요인보다 농촌 공핍이라는 배출요인이 크게 작용하고 있었다. 대표적 도시 빈민인 토막민은 “농촌 생활의 공핍과 함께, 먼저 그 하층을 차지하는 공핍 소작농의 이촌이 심하여 향도하여 토막으로 들어가는 식”으로 도시에 하층으로 퇴적되었다.³⁸⁾

이러한 상황에 대응하기 위하여 조선총독부는 1927년부터 ‘전선사회사업관계자회의’를 개최하여 대책을 강구하였다.³⁹⁾ 이 시기부터 소작문제에 대

37) <發刊の辭>, 《朝鮮社會事業》, 1923.5; 矢島杉造, <會報の發刊に際して>, 《朝鮮社會事業》, 1923.5.

38) 경성제국대학위생조사부편, 『토막민의 생활위생』, 박현숙 옮김, 민속원, 2010, 125쪽 참고.

39) <社會事業事務擔任者打合會>, 《朝鮮》, 1927.8; <社會事業事務擔任者打合>.

해서는 소작관행을 조사하는 등 기본적인 조사를 하였으며, 1927년에는 빈민을 “세민, 궁민, 부랑자·걸식”으로 분류하여 조사하였다. 또 1924년 재정 정리 이후 정체되어 있던 각도의 사회사업 담당자 수가 일부나마 늘어나는 것도 이때였다.⁴⁰⁾ 이전에 비하면 진전된 모색이 시도되고 있었으나 뚜렷한 방향성을 갖춘 정책을 수립하고 재정을 확보하는 등의 대책이 강구된 것은 아니었다.⁴¹⁾ 이러한 상황에서 빈민 문제에 관한 대책은 지역 차원에서 보다 적극적으로 모색되었다. 경성에 도시 빈민이 구조화된 시기는 1920년대 후반에 이르러서였으며⁴²⁾ 이에 따라 경성부는 1926년부터 빈민 조사를 하였고 방면위원 제도의 도입을 검토하기 시작하였고 1927년 12월 5일 ‘경성부 방면위원 규정’을 발표하여 방면위원 제도를 시행하였다.⁴³⁾

한편 1920년대 후반에 도시 빈민 문제가 심각해진 곳으로 부산이 주목된다. 1920년대 들어 사회적 이주가 급속히 증가하였으며 특히 조선인의 이주가 눈에 띄게 증가하였다. 1920~1925년 사이 조선인 인구증가율은 34.5%(일본인 9.1%)였으며 1925년~1935년 사이에는 49.56%(일본인 8.7%)로 더 높은 증가세를 보였다. 이는 공업 성장, 도항 노동자의 체류, 경상남도청의 이전, 주변 농촌 지역으로부터 농촌인구 이주 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과였다.⁴⁴⁾ 그런데 이중 도항 문제는 일본의 노동시장을 둘러싸고 조

《朝鮮》, 1828.11

40) <1922년~1931년 도 사회사업 행정 인원>

1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
5	22	35	7	6	10	15	20	29	27

41) 농촌 상황을 개선하기 위한 대책으로는 소작문제 관리, 실업 문제에 대한 대책으로 직업소개사업의 강화, 사상 문제에 대응하기 위한 교화사업에 중점을 두는 등 정책적인 대응이 시도되었다. 이에 대해서는 예지숙, 박사논문(2017) 3장 참고

42) 염복규, 『서울의 기원, 경성의 탄생』, 이데아, 2016, 305~307쪽

43) 경성부의 빈민 대책은 염복규의 연구와(위의 책) 신영홍, 박세훈의 연구에서(앞의 글) 상세하게 다루어진 바 있다 (신영홍, 『近代社會事業史研究- 京城における方面委員制度の歴史的展開』, 綠蔭書房, 1984.)

44) 양미숙, 「1920~30년대 부산부의 도시 빈민층 실태와 그 문제」, 『지역과 역사』, 2006, 213쪽.

선총독부와 일본 정부의 이해관계가 얽혀있는 문제였기 때문에 조선총독부와 부산부, 경상남도 당국은 촉각을 기울이지 않을 수 없었다.

조선총독부는 일본 노동시장의 여건에 따라 여행증명서제도의 폐지와 부활을 반복하였으며 1925년 10월에는 노동력 공급과잉을 이유로 도항제한정책을 실시하였다. 1920년대 후반에는 연속적인 불황과 공황으로 기업이 도산하였고 대규모 해고가 발생함에 따라 조선인의 도항을 더욱 강력하게 단속하였다. 1928년 7월부터 출발지에서부터 도항을 제한하는 더욱 강력한 수단이 동원되었는데, 도항을 원하는 자는 도지사 발급한 소개장을 지참하여 부산수상서釜山水上署에 가도록 하였다. 1925년에서 1929년까지 이러저러한 방법을 통하여 14만 명이 도항을 저지당하였다.⁴⁵⁾ 경상남도 조사과의 통계에 의하면 1925년 10월에서 12월까지 빈민이 18만 8천 명, 걸인이 2천 명에 달하였다.⁴⁶⁾ 도항제한정책이 실시된 이후의 일로 부산에 발이 묶인 사람들이 빈민으로 흡수되고 있음을 추정할 수 있다. 조선총독부는 부산에 집중되는 도항자문제에 대응하기 위하여 1927년에 부산에 사회과 출장소를 개설하고 노동자를 북부지방의 노동력 부족 지역으로 보내는 사업을 하였다.⁴⁷⁾ 또 그간 이어 온 경기 이남 지역과 일본 서부지역의 직업소개소·인사상담소 간에 협의회를 통하여 직업소개소 관리, 도항 후 관리 등에 대하여 논의하였다.⁴⁸⁾

또 대구·경북지역에서도 1920년대 후반 몰락 농민의 도시 집중으로 실업 문제와 빈민 문제가 발생하였다.⁴⁹⁾ 1927년 초 경북도가 실시한 세민 조사에 의하면 1925년 국세조사 기준 실 호수 439,564호 중 세민은 41,128호

45) 서현주, 「1920년대 도일조선인 노동자계급의 형성」, 『한국학보』 17, 1991, 175~176쪽

46) <걸인조사>, <동아일보>, 1926.1.18.

47) <社會時報-釜山に沮止の勞働者を工事場に振向>, <朝鮮社會事業>, 1927.5 (조선총독부의 노동력수급조절과 재배치사업의 원형이 이미 이 시기에 등장하였다.)

48) <社會時報-第四回西部職業紹介所人事相談所聯合協議會>, <朝鮮社會事業>, 1927.12

49) 김명구, 「일제시기 사회사업 전개와 대구 사례」, 『대구사학』 128, 2017, 16쪽

(179,034인), 궁민은 9,959호(37,556인), 결식은 2,292인이었다.⁵⁰⁾ 이처럼 도시 빈민 문제는 1920년대 중반 이후 심각한 사회문제로 등장하였으며 온갖 사건과 문제가 실제 벌어지는 지역 단위에서는 실제 대책이 필요했다.

3.2. 1920년대 중반 이후 지역 사회사업협회/연구회의 설립

3.2.1. 경남사회사업협회와 부산사회사업연구회의 설립

빈민 문제가 본격화되면서 부산지역을 중심으로 대응이 이루어졌다. 부산에서는 경남사회사업협회(이하 경남협회)와 부산사회사업연구회가 설립되었다. 경남협회는 1926년 초부터 와다 준(和田純) 도지사 주도하에 경남 지방과를 중심으로 하여 준비가 이루어졌고 1927년 5월에 결성된 것으로 보인다.⁵¹⁾ 설립 과정에서 논의된 조직은 목적은 사회사업 단체 간 연락과 지도, 행정 보조, 조사 연구, 교육 선전이었다.⁵²⁾

경남협회는 재정으로 기부금 13만 원을 모금하였고 향교재산 수입을 더 하여 재원을 마련하였다. 노동소개부, 교양부, 교화선전부, 구휼부의 4개의 부서를 두었으며 노동소개부에 노동상담소를 부설하고 교양부에 소년직업 소개소를 부설하였다. 교화선전부에 조선인 여사무원을 채용하여 조선부인을 교화하도록 하였다.⁵³⁾ 도향노동자 문제에 가장 초점을 맞추어 “도일 저지로 오도 가도 못 하고 방황하는 조선노동자”를 구제하기 위해서 임시 보

50) <慶北道の細民調査>, 1927.1.16. 《朝鮮新門》; (1926년, 27년부터 대구뿐 아니라 전 조선의 여러 지역에서 빈민을 세민, 궁민, 부랑자와 결인으로 구분한 조사가 이루어졌는데 이는 조사와 대책 마련이 필요할 정도로 빈곤문제가 심각해졌음을 시사한다.)

51) <慶南社會事業協會設立> 《釜山日報》, 1926.7.25.; 설립일에 관해서 신문기사에는 1927년 7월에 설립된 것으로 보도되었는데(<경남사회사업>, 《동아일보》 1927.7.10.) 《조선사회사업》 1927년 4월호의 <사회시보>란에 경남사회사업협회 설립 기사가 실려있다. 또 1939년에 경상남도에서 발간한 『경상남도사회사업개요』에는 1928년 7월에 설립된 것으로 서술되어 있으나 오기로 판단된다. 자료를 검토해 본 결과 1926년 상반기부터 준비를 시작하였고 1927년 7월 7일에 창립대회를 하였다.

52) <慶南社會事業協會 近く設立されん>, 《釜山日報》, 1926.3.5.

53) <社會時報-慶南社會事業協會の設立>, 《朝鮮社會事業》, 1927.4.

호시설인 노동자숙박소를 설치할 계획을 세웠으며 또 도항이 저지된 사람들과 함께 구직을 위해 부산에 온 하층 노동자들을 위한 계획도 발표하였다.⁵⁴⁾ 하지만 부지논의로만 1927년을 보냈고 재계의 불황으로 1928년까지도 시설을 완공하지 못했다.⁵⁵⁾

경남협회에서 주목되는 부분은 관의 관여가 한층 강화되었다는 점인데, 다음은 단체 설립 시 도지사의 언급이다.

내지 각 부현에서 사회사업협회를 조직하여 지사가 회장직을 맡고 관민일치의 사회사업의 결실을 얻고 있는데 우리 조선에서는 종종 이유로 이렇게까지 진보하지 못하여...⁵⁶⁾

이는 간사제도를 통해 조직을 운영했던 연구회와 다른 방식이었는데 경남협회의 경우 도지사가 협회장을 맡고 부윤과 군수가 평의원이 되었다. 이러한 조직구성은 민간사회사업에 대한 연락과 통제를 표방하면서 1929년 1월에 설립된 조선사회사업협회에서도 채택되었다. 경남협회는 관이 주도하여 민간사회사업단체를 동원하거나 더 나아가 행정기관을 활용하여 회원을 가입시키고 회비를 준조세처럼 부과하는 방식을 사용했던 것으로 보인다. 이와 관련하여 도가 행정망을 통하여 회원을 모집한 것으로 추정되는 부분이 있어 주목된다. “1926년 10월 30일 현재 하동과 양산 2곳을 제외하고 완료되지 못하였다”는 신문 보도로 미루어 보아 하달하는 방식으로 회원을 모집하였던 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 창립 원년인 1927년 경남협회의 회원 상황을 보면 특별회원이 50명, 정회원 4,419명에 달하였는데,⁵⁸⁾ 조선사회사업연구회의 이 시기 회원이 200명에 불과한 것으로 미루어 짐작하건대 이

54) <경남사회사업>, 《동아일보》, 1927.7.10.

55) <慶南社會事業協會 理事會>, 《朝鮮新聞》, 1927.12.10.

56) <慶南社會事業協會 設立>, 《釜山日報》, 1926.3.4.

57) <경남도의 사회사업협회 창립 기념 경과>, 《중외일보》, 1927.7.10.

58) <경남사회사업협회 기부금과 회원>, 《매일신보》, 1927.7.14.

정도의 규모는 동원에 의한 것일 가능성이 농후하다.

부산사회사업연구회(이하 부산연구회)는 경남도 지방과, 부산부, 부산경찰서의 관리들이 주도하여 1927년 4월에 설립되었다. 규약은 “1. 사회 존재의 의의를 천명(闡明)하고 귀추를 파악할 것 2. 사회적 병폐의 근본을 바로 잡을 것. 3. 국가 사회 인생의 관계를 규명하고 사회사업의 근본적 의의를 명료하게 할 것”⁵⁹⁾이었다. 경남협회가 일정한 재정을 가지고 실제 사업을 운영하는 곳이었던 반면 연구회는 부산지역의 사회문제에 대한 실질적인 조사와 연구에 집중한 단체였다.

관심을 둔 내용은 사회사업의 재정 마련 방안과 도시 빈민 문제 등이었다. 사회사업 재정을 일정하게 확보하기 위하여 일반 부민에게 “사회적으로 구하는 방법”을 발표하기도 하였다.⁶⁰⁾ 이는 학교비와 같이 사회사업비를 징수하는 방안을 검토하려 한 것으로 사회사업을 사회적으로 제도화하려 한 시도로 볼 수 있다. 이들은 불량청소년, 한센인에 대한 실지 조사를 하였으며 한센인에 대해서는 처리를 요청하는 진정서를 총독에게 제출하기도 하였다.⁶¹⁾ 또 빈민에 대한 종합적 대책으로 세민지구설정사업細民地區設定事業을 연구하였다. 나아가 1927년에 빈민주거 지역에 대한 실지 조사를 바탕으로 세민지구설정사업을 추진하였다.⁶²⁾ 이 사업은 1932년에 부윤의 허가를 받아 계속 추진되었으나 재정 문제로 번번이 실현되지 못하였다.

59) <釜山社會事業研究協議會>, 《釜山日報》, 1927.4.5.

60) <釜山社會事業研究の爲に望む>, 《釜山日報》, 1927.6.17.

61) <癩患者の救濟と撲滅を總督に陳情>, 《朝鮮時報》, 1928.1.13.; <癩病患者處置に關し總督に陳情書提出>, 《釜山日報》, 1928.1.13.; <나병자 발호로 불안한 부산>, 『每日申報』, 1928.4.21.

62) <貧民調査 - 釜山社會事業研究會 一行>, 《釜山日報》, 1927.12.4.; <細民のために指定地を設け>, 《釜山日報》, 1927.12.7.; <釜山社會事業研究會 例會>, 《釜山日報》, 1928. 1.13.; <부산세민지구개정 부윤도 찬성>, 《매일신보》, 1928. 4.19.; <釜山社會事業研究會幹部會>, 《釜山日報》, 1928. 5.9.; <釜山社會事業研究會>, 《釜山日報》, 1932.4.5.; <細民地區の設定 釜山社會事業研究會>, 《朝鮮時報》, 1932.1.8.

경남협회는 민간사회사업단체에 대한 “연락과 지도”를 표방했지만, 실상은 그러한 활동을 하지 않았으며 최대한 많은 회원을 모집하여 여기서 모금된 기금을 가지고 노동자수용시설을 운영하는 것이 초점을 둔 것으로 보인다. 부산연구회는 사회사업 관계자를 중심으로 연구조직을 지향하였고 도시 빈민 문제를 장기적으로 추구하여 도시사회정책의 측면에서 일정한 역할을 하였다. 이 조직은 관제·외곽 조직이라기보다 전문가 단체의 성격을 띠었던 것으로 보인다.

3.2.2. 경북사회사업연구회의 설립

1927년 2월에 대구에서 경북사회사업연구회(이하 경북연구회)가 설립되었다.⁶³⁾ 경상북도 지방과장, 사회주사, 대구부 내무주임이 주도하였으며 석방자 보호시설인 상성회常成會, 조선부식농원朝鮮扶植農園, 경북구제회, 사회봉사회, 대구행려병인구제소, 천주교수녀원 고아원, 도립병원 시료부, 대구나癩병원, 미국장로교 제중원 시료부, 적십자사, 애국부인회지부 등 대구의 19개 사회사업단체의 관계자가 참여하였다. 다른 지역의 단체와 마찬가지로 관이 설립을 주도하였으나 후지이 추지로(藤井忠治郎)와 같은 재조일본인 사회사업가 뿐 아니라 선교사와 조선인 유지가 참여하였다는 점이 적지 않게 주목된다. 대구는 구한말부터 이미 천주교, 기독교가 진출하여 고아원과 시료 시설을 설치하였고, 러일전쟁 이후에는 오사카의 유명한 자선사업가 카시마 토시로(加島敏郎)가 조선에 진출해 만든 고아 수산시설인 재단법인 조선부식농원朝鮮扶植農園이 설립되는 등 민간사회사업기관이 다수 있었다.⁶⁴⁾ 이외에도 조선인 유지들이 참여하여 설립한 경북구제

63) 《朝鮮社會事業》 1928년 1월호에 <大邱府內に不良少年の實態調査>라는 제목의 글에 藤井忠治郎의 소속이 경북사회사업연구회로 되어 있는데 협회와 다른 단체는 아닌 것으로 추정된다.

64) 조선부식농원은 오사카의 사회사업가 카시마(加島)가 설립한 일본의 부랑아를 교육하는 시설로 조선에 만든 것으로 조선인 구제보다 본토의 일본인 구제·수용을 목적으로 한 시설임에 유의해야 한다.

회가 있었다. 이 단체는 1920년대 고아구제를 위하여 설립된 영남공제회가 경영난으로 경북도지사와 도경찰부에 의하여 이관, 재편된 것이었다.⁶⁵⁾ 경북구제회는 종교를 매개하지 않고 지역의 조선인 유지들이 시설 사회사업을 경영한 흔치 않은 사례였다.

경북연구회는 조선사회사업연구회, 부산연구회와 같이 사회사업의 연구와 사회사업가의 상호연락과 친목을 도모하는 연구단체였다.⁶⁶⁾ 이들은 백현장실(百軒長室)이라 부른 남산굴의 빈민주거지를 시찰하였으며, 부랑소년에 대한 조사를 하였고 연말에는 공민 구제에 관한 방법 등에 관하여도 조사하였다. 경북연구회는 빈민 금융시설로 공영질고質庫(전당포) 설치에 많은 관심을 기울였는데, 이 시설은 공공이 운영하는 사회시설로 인식된 듯하다. 논의 과정을 간략을 살펴보면 우선 사회과 주사, 대구부 내무주임, 소년보호소 주임 등 21명의 회원이 모여서 전당포 설치안을 논의하였는데 위원을 선임하여 자금 조달과 경영 방법을 연구한 결과, 공공단체가 공영질고를 경영하도록 하고 “상당한 자산과 신용이 확보된” 조선인 2인으로 하여금 맡도록 하는 방안을 경상북도에 제출하였다고 한다.⁶⁷⁾ 소년보호소의 경

65) 대구 경북의 조선인 유지들이 ‘조선인 자원에 의한 사회구제의 기초 확립’을 외치면서 고아구제시설을 만들 것을 결의했으며, 1922년 2월 28일에 경북도청에서 관민유지, 대구의 일류 자산가 등이 회집하여 ‘대구사회사업연구회’를 개최하여 고아구제회(경북구제회)를 만들었다. 발기하고 나서 기부금이 원활하게 모이지 않아 어려움을 겪는 등 무산 위기가 있었다. 이 단체의 설립에 조선총독부 사회과 속인 阿部虎之助가 관여하였다. ; <경북부호의 사회사업- 상,하>, 《매일신보》, 1921.11.4.~5 ; <대구 부호사업>, 1921.11.7 ; <경북사회사업>, 1922. 2.11 ; <대구조선인시민간친회에 대하여>, 1922.2.19 ; <지방인사>, 1922.2.25.

66) 경북연구회의 규약은 다음과 같다. 1. 본회는 경북사회사업연구회로 칭한다. 2. 본회사무소는 경상북도지방과 내에 둔다. 3. 본회는 사회사업을 연구하고 회원 상호의 친목을 도모하고 이 사업의 개량발달에 기여하는 것을 목적으로 한다. 전조의 목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 사업을 한다.

- 격월 1회 예회를 열고 사회사업에 관한 담화를 교환하고 또는 연구조사를 발표한다. 사회사업에 관한 지식의 보급과 장려원조 등을 할 것. 기타 이사회에서 필요하다고 인정된 사항(이하 줄임) 이상은 <各種團體を糾合して社會事業研究會を組織>, 《朝鮮時報》, 1927.2.13. 기사 참고.

우 대구부가 경영해야 한다는 의견서도 제출하였다.⁶⁷⁾ 이처럼 공영질고 설치와 소년보호소 설치안을 통하여 지역 차원에서 사회사업이 공공의 일로 추진되어야 한다는 주장이 있었음을 알 수 있다.

4. 나가며

조선총독부는 3.1운동 이후 일본의 사회사업을 모델로 하여 사회사업을 도입하면서 민간 사회사업을 관리하는 외곽단체를 설치하고자 하였다. 애초에 총독부는 조선인과 재조일본인과 민간사회사업단체를 망라하고 이들을 관리하는 즉 연락·통일하는 기능을 지닌 단체를 설립하고자 하였으나 실상은 그렇지 못하였다. 총독부의 단체 설립 시도 직전에 경성과 경기지역을 기반으로 하여 만들어진 조선사회사업연구회가 결국 외곽단체의 역할을 담당하였기 때문이다. 중앙부서로 내무국에 사회과만 덩그러니 만들어졌을 뿐 더 이상의 행정 기구 확장이 이루어지지 않은 상태에서 조선사회사업연구회는 사회사업에 대한 조사와 연구, 교육, 선전 기능을 수행한 것으로 보인다. 하지만 조선사회사업연구회가 일본의 중앙자선협회처럼 조사를 위촉받아서 조사사업을 수행한 것은 아니었다. 조선사회사업연구회는 총독부, 경기도, 경성부의 사회과 관리들과 재조일본인 종교가들이 주축이 되었으며 회원의 대부분은 경기도, 경성에 분포하였으며 관리들이 많았고 또 재조일본인이 압도적이었다. 조선사회사업연구회는 민간사회사업 전반을 포괄하지 못한 채 사회사업 담론을 전파하는 역할을 주로 담당하였으며, 조선인사회와는 분리된 채 존재하고 있었다. 이러한 상황은 1928년 말과 1929년 새해 벽두에 재단법인 조선사회사업협회로 재편이 이루어지기 전

67) <경북사회사업연구회>, 《조선사회사업》, 1927.5, 84쪽; <大丘府に公營質庫設置>, 《釜山日報》, 1927.4.27.

68) <慶北事業協會例會>, 《釜山日報》, 1927.12.11.; <少年保護所府營に一致>, 《朝鮮新門》, 1927.12.16.

까지 지속하였다.

1920년대 중후반 농촌 빈궁의 심화와 도시 빈민 문제 등 사회문제에 직면하여 부산과 같이 도항노동자문제가 심각하거나 민간사회사업이 활발한 대구와 같은 지역에서 사회사업협회·연구회가 설립되었다. 본부를 제외하고 사회사업 행정기관이 부재한 상황에서 도와 부 등 지방행정기관에서 외곽 단체를 조직하여 행정을 보조하고 사회문제에 대응하려 한 것이었다. 경남 사회사업협회는 부산의 도항문제 때문에 발생한 부랑노동자문제에 대응하기 위해 거리의 노동자보호시설을 설치하는 데 주력하였다. 경남사회사업협회에서 주목되는 것은 이 단체의 설립과 운영방식인데, 도지사가 주도하고 행정망을 활용하여 회비와 회원을 모집하는 등 협회를 중앙집권적으로 구성하여 동원적인 관제단체의 면모를 강하게 띠었다. 사회사업가와 사회과 관리로 구성된 부산사회사업연구회는 사회사업 행정기관이 없는 부산부에서 빈민 문제에 대한 조사와 연구기관의 역할을 한 것으로 보인다. 경북 사회사업협회는 다른 지역의 단체와 마찬가지로 관 주도로 결성되었으나, 이 지역의 비교적 풍부한 민간 사회사업 자원이 모두 모여 결성되었다. 또 이들은 자선이 아닌 엄연한 공공사업으로 사회사업을 추진하려 하였다.

조선총독부의 1920년대 사회사업은 중앙부서만 있고 지방에는 행정기관이 부재한 상황이 이어졌다. 1920년대 총독부의 사회사업은 정책과 재정 없는 사회사업이라 평할만하였다. 대신에 조선총독부는 외곽단체를 만들어서 민간단체를 조직하여 행정과 재정을 보조하게 하고자 하였다. 하지만 조선 사회사업연구회를 통해 알 수 있듯이 조선총독부는 사회사업을 전조선적으로 포괄하여 이슈를 만들어내거나 사업을 하지도 못하였으며 이들을 지휘할 기관을 만들어내지도 못하였다. 또 조선인 사회는 포괄하지 못하였으며 체제내적인 조선인들을 묶어내는 데도 결과적으로 실패한 것으로 보인다. 이는 조선총독부 역량의 한계점이자, 최소한의 비용을 통한 체제 유지를 위해 의도적으로 방기한 통치의 결과였다.

참고문헌

1. 자료

- 《朝鮮》 《朝鮮彙報》 《每日申報》 《東亞日報》 《朝鮮日報》 《朝鮮中央日報》 《中外日報》 《釜山日報》 《朝鮮新聞》 《朝鮮時報》
《朝鮮社會事業》
《朝鮮總督府官報》
『職員錄』
朝鮮總督府, 『施政二十五年史』, 1930.
朝鮮總督府, 『施政三十年史』, 1935.
朝鮮總督府, 『朝鮮社會事業要覽』, 1923,24,27,29,33,36년판.
慶尙南道, 『慶尙南道社會事業概要』, 1939.
朝鮮總督府, 『朝鮮の社會事業』, 1933.
朝鮮總督府, 『朝鮮の社會事業』, 1936.
제국지방행정학회, 『朝鮮社會事業講演錄』, 1923.
財團法人中央社會事業協會, 『財團法人中央社會事業三十年史』, 1935.
近現代資料刊行會, 『植民地社會事業關係資料集 朝鮮編』, 1999.

2. 2차 문헌

- 강만길, 『일제시기 빈민생활사 연구』, 창작과 비평사, 1987.
김경일, 『일제하 도시 빈민층의 형성 - 경성부의 이른바 토막민을 중심으로』, 『사회와 역사』 3, 1986.
김명규, 『일제시기 사회사업 전개와 대구 사례』, 『대구사학』 128, 2017.
박세훈, 『구제(救濟)와 교화(教化)-일제 시기 경성부의 방면 위원제도 연구』, 『사회와역사』 61, 2002.
박철규, 『일제 강점기 부산지역의 사회사업』, 『지방사와 지방문화』 9권 2호, 2006.
_____, 『1920~30년대 부산지역 빈민의 추이와 생활』, 『향도부산』 15호, 1998.
서현주, 『1920년대 도일조선인 노동자계급의 형성』, 『한국학보』 17, 1991.
소현숙, 『경계에 선 고아들-고아 문제를 통해 본 일제시기 사회사업과 공공성』, 『식민지 공공성, 실체와 은유의 거리』, 책과 함께, 2010.
송치호, 『일제시기 조선사회사업협회의 성격에 대한 실증 분석』, 서울대학교 사회복지학과 석사 논문, 2007.

- 신영홍, 『근대사회사업사연구-京城における方面委員制度の歴史的展開』, 綠蔭書房, 1984.
- 양미숙, 「1920~30년대 부산부의 도시빈민층 실태와 그 문제」, 『지역과 역사』 19호, 2006.
- 염복규, 『서울의 기원 경성의 탄생』, 이데아, 2016.
- 예지숙, 「조선총독부 사회사업정책의 전개와 성격」, 서울대학교 국사학과 박사논문, 2017.
- 조경희, 「帝國日本/植民地朝鮮の社會事業と民衆統治-救濟と治安のパラドクス」, 동경외국어대학교 박사논문, 2010.
- 조성은, 『근대 사회사업 개념과 담론 연구』, 서울대학교 사회복지학과 박사논문, 2012.
- 정연태, 『식민권력과 한국농업』, 서울대학교 출판문화원, 2014.
- 허광무, 『일본제국주의 구빈정책사 연구』, 선인, 2011.
- 尹昶郁, 『植民地朝鮮における社會事業政策』, 大阪經濟法科大學出版部, 1996.
- 大友昌子, 『帝國日本の植民地社會事業政策研究』, ミネルヴァ書房, 2007.
- 杉本弘幸, 『近代日本の都市社會政策とマイノリティ-歴史都市の社會史』, 思文閣出版, 2015.
- 杵淵義房, 『臺灣社會事業史』, 德友會, 1940.

Abstract

Establishment and Activities of Outskirts of Social Work
during the Japanese Colonial Period
- Focusing on the 1920s -

Ye, Ji-sook

This study examined the role of Social work organizations in the “social work without finance and policy” of the Joseon Governor General in the 1920s, and through this, the following conclusions were drawn. In the 1920s, only 社會課 existed in the Internal Affairs Bureau of the Chosun Governor-General, and it was conducted in the absence of local administrative agencies in the 道 and the city(府). In order to cope with this situation, the Government-General of Korea attempted to subsidize the administration and finances by organizing private social work organizations by creating Social work organizations. However, as can be seen from the Korean Society for Social Work, the Government-General of Joseon was unable to create issues or conduct projects covering project organizations across the country, and to create an organization to direct them. The Chosun Social Work Research Society(朝鮮社會事業研究會) was characterized by locality in Gyeonggi Province, Gyeonggi Province, ethnically Japanese, and professionally managed, and mainly played a limited role in producing and disseminating social work discourse. In addition, it failed to include Koreans and failed to organize Koreans within the system.

Social problems became serious in the late 1920s, but with no special policies established at the central level and no financial arrangements, local administrative agencies set up social work subsidiary organizations as administrative intelligence agencies. This method was a limitation of

* Chosun University

the competence of the Korean government-general, and was the result of deliberate neglect of government to maintain the system through minimal cost.

Key Words : Social Work, Social Problem, disaster, Charity, Korean Social Work Association

<필자소개>

이름: 예지숙

소속: 조선대학교 인문학연구원

전자우편: ssuki_2@naver.com

논문투고일: 2021년 1월 24일

심사완료일: 2021년 2월 15일

게재확정일: 2021년 2월 23일