

# 거리 위의 사회악 일소(一掃)와 억압권력의 역설

1970년대 부랑인을 중심으로

정수남

연세대학교 사회발전연구소 연구교수, 사회학 전공  
snjung75@gmail.com

- I. 머리말
- II. 부랑인 재현과 미디어 담론의 특성
- III. 국가권력의 이중성: 치안과 방치
- IV. 억압적 복지장치와 형식적 규율체계
- V. 맺음말: 억압권력의 역설

## I. 머리말

1960년대 박정희 정권의 시작은 산업화 못지않게 ‘사회정화’ 프로젝트와 함께 시작되었다. 그 핵심 대상이었던 불량인(아)은 1950년대부터 사회문제로 떠올랐지만 그들에 대한 처리를 둘러싼 본격적인 논쟁은 1960년대에 들어서야 시작되었다. 그러나 불량인을 강력한 국가권력을 동원하여 처리하려고 했던 시점은 1970년대라고 볼 수 있다. 1970년대에 도 불량인은 ‘거리정화’, ‘관광객 유치’, ‘범죄단속’ 등과 관련해서 미디어에서 줄곧 호명되는 존재들이었을 뿐만 아니라 실제로도 거리 위에서 사라져야 할 대상으로 재현되었다.

1950년대부터 본격적으로 시작된 불량인에 대한 국가 통제는 일차적으로는 치안을 내세운 일시적인 일소 혹은 강제수용 수준에 머물렀다.<sup>1)</sup> 1961년 「아동복지법」과 「생활보호법」이 제정되면서 사회복지사업이 형식적인 차원에서 구축되기 시작했지만 정부는 불량인을 ‘소탕’하고 ‘일소하는 것’에만 집중했다. 이들 법안에는 불량인 보호를 위한 구체적인 규정 내용이 없기 때문에 불량인을 강제로 수용하는 행태는 암묵적으로 용인되었다. 시설에 수용될 경우 성인남자는 ‘시립갱생원’, 성인여자는 ‘시립남부녀보호소’, 아동은 ‘시립아동보호소’로 분류되어 관리되곤 했다. 이들 시설은 엄밀히 말해서 오늘날의 사회복지시설과 같은 곳이 아니라 당시 급증하는 불량인을 공공장소에서 몰아내어 격리시키기 위해 긴급하게 설립한 강제수용시설로 보아야 한다. 그러나 강제수용시설로서의 불량인시설은 얼마 가지 않아 한계에 봉착했다. 시설운영과 관련한 국가예산의 문제와 경찰력 동원 등 관리와 통제에 소요되는 상당한 비용이 부담되었을 뿐만 아니라 불량인을 적절하게 관리할 전문종사자도 없었다. 이러한 한계는 불량인의 수를 감소시키지도 않았을 뿐만 아니라 시설 내 불량인들에 대한 관리 조치도 제대로 행해질 수 없게 만들었다. 그러나 1970년대를 전후로 하여 불량인 통제에 대한 국가권력의 대응이 달라지기 시작했다.

1972년 유신헌법 공포 후 1970년대 내내 불량인 단속은 계속 강화되었

---

1) 김아람, 「5·16군정기 사회정책: 아동복지와 ‘부랑아’ 대책의 성격」, 『역사와 현실』 제82호(2011).

다. 미디어를 통해 재현되는 불량인들의 이미지는 대부분 ‘문제아’거나 ‘사회정화’ 대상이었다. 1960년대 후반부터 본격화된 사회정화운동은 당대의 사회적 타자들, 즉 사회규범의 바깥에 있는 모든 대상(불량배·고아·불량청소년·윤락여성·사이비종교인·불량식품 생산업자·비리공무원 등)을 포괄했다. 이러한 사회정화 프로젝트는 선도와 포섭의 전략인 동시에 주체화 과정, 말하자면 ‘개개인의 일상-가족-국가’를 연결하는 목적을 지니고 있었다.<sup>2)</sup> 국가와 자본의 입장에서 볼 때, 불량인은 이러한 프로젝트를 위해 적절하게 활용될 수 있는 희생 제물이었다. 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권은 불량인과 같은 거리 위의 불편한 ‘인종들’을 소탕하고 청결한 사회를 약속함으로써 일반 국민들로부터 정권의 정당성을 확보하고 국가의 책무를 가시적으로 구현함으로써 국가권력의 타당성을 확보해나갔다. 그리고 불량인은 개발독재 프로젝트에 쉽게 동원될 수 있는 값싼 노동력이라는 점에서 정권은 경제적 부수효과를 누릴 수 있었다.

1960년대부터 불량인 대책이 국가기구의 직접적인 관리에서 민간복지 시설(특히, 종교단체)로 이전되기 시작했지만, 그렇다고 불량인에 대한 재정적 지원이 이전에 비해 충분히 이루어졌다거나 체계적인 대책이 마련된 것은 아니었다.<sup>3)</sup> 하지만 이런 문제는 1970년대 들어 심화되면서 복지시설 내의 불량인에 대한 폭력과 이에 대한 국가권력의 방치가 더욱 노골적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 국가는 최소한의 보조금으로 고아나 불량인에 대한 자신의 사회적 책무를 민간영역에 위임했으며, 민간단체는 종교단체를 중심으로 ‘복지’라는 미명하에 불량인을 좀 더 체계적으로 통제·관리하기 시작했다. 대표적 예로 1974년에 ‘서울시립 아동보호소가 부산 ‘마리아수녀원’에 의해 위탁 운영되기 시작했고, 같은 해 말 고아나 불우청소년을 위한 ‘소년의 집’ 건립으로까지 확대되었다. 1979년에는 ‘마리아수녀회가 운영하는 ‘어린이의 집’이 서울 서대문구에 추가 건립되기도 했다. 이렇게 거리 위를 목적 없이 배회하는 사람들은 민간단체가 운영하는 특정한 공간에 수용되어 체계적으로 통제·관리되기 시작했다. 그러나 1970년대 후반으로 갈수록 고아나 불량인은 더

2) 이상록, 「박정희 체제의 ‘사회정화’ 담론과 청년문화」, 장문석·이상록 엮음, 『근대의 경계에서 독재를 읽다』(그린비, 2006), 347-348쪽.

3) 정수남, 「1960년대 ‘부랑인’ 통치방식과 ‘사회적 신체’ 만들기」, 『민주주의와 인권』 제15호 3호(2015).

늘어났음에도 불구하고, 이들을 수용할 시설이 크게 줄어들어 따라 부랑아 문제는 계속 사회적 과제로 남겨지게 되었다.

1960-1970년대 부랑인 문제가 심각했던 만큼 이에 대한 연구들도 최근으로 올수록 다양한 이론적·경험적 고찰을 통해 체계적으로 축적되고 있다. 현재까지 부랑인 연구의 경향은 일제강점기를 중심으로 다룬 연구들과<sup>4)</sup> 한국전쟁 이후를 다룬 연구들로<sup>5)</sup> 구분되어 있다. 시기는 달라도 이들 연구에서 나타나는 공통의 특징은 ‘부랑인’은 자본주의적 노동시장과 치안을 중심으로 작동하는 국가권력의 강화에서 기인한 사회적 통치의 산물이라는 점이다. 본 논문 또한 이 같은 주장을 기본적으로 수용하지만 사회적 억압의 형식과 작동원리가 부랑인이라는 주체를 생산하는 데 국가권력의 역학관계에 따라 어떻게 달랐는가에 대해서는 보다 복합적이고 다층적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 관점은 최근 연구들에서 두드러지게 나타난다. 특히 정근식과 예지숙의 경우 부랑인의 출현을 국가권력의 단위를 넘어 사회사업 혹은 복지시설과의 관련 속에서 다룬다는 점에서 주체 생산의 문제를 좀 더 계보학적으로 파악하려는 시도를 하고 있다.<sup>6)</sup> 사회적 차원의 대부분의 문제는 국가적 단위에서만 기인하지 않는다. 한 사회의 특정한 주체가 출현하고 형성되는 데에는 주요한 사회적 장치들이 동시에 그것도 우발적으로 결합되어 작동한다. 그 과정에서 수반되는 강제적 힘 외에도 상징폭력과 담론 효과, 정당화의 논리가 동시에 작용한다. 그럼에도 불구하고 이 두 연구에서도 부랑인 형성에 대해서 주로 국가권력의 효과에 집중하고 있다는

4) 김경일, 「일제하 도시 빈민층의 형성: 경성부의 이른바 토막민을 중심으로」, 『사회와 역사』 제13호(1986); 예지숙, 「일제하 부랑자 탄생과 그 특징: 1910년대를 중심으로」, 『한국사연구』 제164호(2014); 예지숙, 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」, 『사회와 역사』 제107호(2015); 유선영, 「식민지의 스티그마 정치: 식민지 초기 부랑자표상의 현실효과」, 『사회와 역사』 제89집(2011); 정근식, 「노숙인 담론과 제도의 역사적 변동」, 『한국의 노숙인: 그 삶을 이해한다는 것』(서울대학교출판문화원, 2012); 한귀영, 「근대적 사회사업과 권력의 시선」, 『근대주체와 식민지 규율 권력』(문화과학사, 1997).

5) 김아람(2011), 앞의 논문; 박홍근, 「사회적 배제자의 역사적 형성 연구: 낭마주이 국가 동원의 계보학」, 고려대학교 석사학위논문(2013); 이상록(2006), 앞의 논문; 이상록, 「경제제일주의의 사회적 구성과 ‘생산적 주체’ 만들기: 4·19·5·16시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전락들」, 『역사문제연구』 제25권(2011); 이소영, 「법이 부착한 “부랑인” 기표와 그 효과: 형제복지원 기억의 재현과 과거청산 논의의 예에서」, 『법철학연구』 17권 2호; 이소영, 「“건설사회”와 그 적들: 1960-80년대 부랑인단속의 생명정치」, 『법과 사회』 51호(2016).

6) 정근식(2012), 앞의 논문; 예지숙(2014), 앞의 논문; 예지숙(2015), 앞의 논문

점은 부인할 수 없다.

본 논문은 기존 연구의 한계를 극복하기 위하여 첫째, 부랑인이 사회적  
으로 (주로 미디어를 통해) 재현되는 방식과 그들에 대한 담론의 특징을  
분석하고 부랑인을 관리하고 통제하는 국가권력과 이와 동맹관계를  
맺으면서 '사회복지'라는 도덕적·정서적 정당성을 지닌 민간복지기관이  
행했던 부랑인 관리방식을 밝히는 데 목적을 둔다. 본 논문의 담론분석에  
서 주로 활용되는 자료는 신문과 잡지 기사이다. 미디어를 통해 전파되는  
기사들이 대체로 특정 목적을 내포하고 있지만 부랑인에 대한 기사가  
확실적이기보다는 양가적인 관점을 취하고 있다는 점에서 대중의 시선을  
고려하고 있다고 볼 수 있다. 주로 미디어에 등장한 부랑인에 대해  
한편으로는 부정적인 존재로 묘사하기도 하지만, 다른 한편으로는 그들  
을 연민의 대상으로 취급하기도 한다. 다만 대중매체는 속성상 부랑인  
의 입장에서 그들의 목소리를 충분히 담아내지 못한 한계는 분명히  
존재한다.<sup>7)</sup>

둘째, 본 논문은 부랑인이 국가권력-사회복지 동맹 규율체계를 통해  
어떤 사회적 주체로 만들어졌는지 그리고 그들이 어떻게 사회질서와  
안전을 위한 기능적 쓸모로 활용되었는지에 대한 계보학적 접근을 시도한  
다. 여기서 국가-복지 동맹 규율체계는 사회적 주체, 그중에서도 약자  
혹은 배제와 일탈의 대상을 관리하고 훈육하기 위한 통치장치로서 국가권  
력을 복지영역에 위임하되 복지의 독자적 위치를 보장하는 것이 아니라  
반대로 국가권력에 복속시키고 '복지'의 이름으로 도덕적 정당성을 확보  
하려는 지배형태를 의미한다. 따라서 걸인, 부랑아, 배회하는 사람 등은  
국가권력에 의해 '사회악', 복지담론에 의해서는 '불쌍한 인간'으로 대상화  
됨과 동시에 국가-복지 동맹 규율체계에 의해 부랑인으로 주체화된다.  
또한 이 글에서 다루는 복지는 당대의 역사적 맥락에 비춰볼 때 오늘날  
일반적으로 통용되고 있는 의미로서의 복지로 이해해서는 안 된다.  
1970년대만 하더라도 현대적 의미로서의 복지 개념은 매우 희박했으며,  
실제로는 빈민구호의 성격에 지나지 않았다. 나아가 복지는 사회사업이  
나 사회계발 혹은 사회안전이라는 의미로 이해되었다. 설령 한국 정부가  
공식적으로 복지국가라는 용어를 사용했던 시기가 1960년대 초였다고

7) 이에 대해서는 중요성에도 불구하고 본 논문의 범위를 넘어선다는 점에서 다른 지면을  
통해 논의하고자 한다.

해도 복지 개념이 갖는 성격은 크게 변화가 없었다.<sup>8)</sup> 따라서 복지는 부랑인을 인간 존재로서 보장될 기본권과 사회권을 보장해주는 제도라기 보다는 사회계발의 기획에 강제적으로 동원하기 위해 관리하거나 통제하는 국가권력의 한 통치기능에 불과했다고 볼 수 있다.

셋째, 필자는 1970년대가 익히 알려진 바와 같이 유신체제라는 국가권력의 독점화에서 비롯된 ‘강한’ 국가로서의 성격을 지녔다는 주장과는 달리 인간의 자율성과 기본권을 짓누르고 인간규율에 대한 민주주의적 합의를 부재한 ‘약한’ 국가로서의 면모를 드러낸 시기였다고 주장하고자 한다. 여기서 ‘약한’ 국가는 비민주적이고 비합리적인 권력을 행사하여 자신의 정당성을 구축하려는 국가형태를 의미한다. 이런 국가성격에 대해서는 이미 ‘권위주의적’ 혹은 독재 국가라는 개념으로 통용되고 있지만, 필자는 이러한 국가권력이 지닌 내재적 역설을 더욱 부각시키기 위한 ‘약한’ 국가라는 개념을 내세우고자 한다. 다시 말해, 권위주의적 폭력을 앞세운 국가권력은 자신의 결핍된 정당성과 타당성을 과시하면서 자신의 비민주성을 은폐하게 되는데 그러면 그럴수록 더욱더 가시적인 폭력과 억압을 행사할 수밖에 없는 역설에 빠지게 된다. 근대 국가권력의 정당성은 민주적 절차에 따른 대중의 합의와 의사결정을 통해 획득될 때 비로소 합리적·법적 권력으로 행사될 수 있다. 필자는 이 같은 성격의 국가를 ‘강한’ 국가라는 수사를 통해 표현하고자 했다. 따라서 필자는 이 같은 논의를 통해 약한 국가는 근대국가의 합리화 과정이 유예됨으로써 발생할 수밖에 없는 근대적 병리현상이자 권력의 역설이라고 주장할 것이다.

## II. 부랑인 재현과 미디어 담론의 특성

1970년대 부랑인을 둘러싼 미디어의 담론 지형은 크게 네 가지 형태로 등장했다. 물론 이 분류는 명확하게 구분되는 것이 아니라 맥락에 따라 혼재되어 나타나기도 하지만 상호 인과성을 갖기도 한다.

첫째, 1970년대 이전부터 부랑인은 줄곧 사회의 ‘악’이자 ‘정화’의 대상

---

8) 김태성, 『한국 복지체제의 특성』(청목, 2017), 63-66쪽.

으로 재현되어왔다. 1970년대에도 불량인들에 대한 사회적 이미지는 여기서 크게 벗어나지 않았다.<sup>9)</sup> 이러한 재현은 국가권력을 통해 형성되었고, 대중매체를 통해 확산되었다. 불량인은 일단 거리에서 일소된 후 각자의 본 거주지로 돌려보내거나 수용소로 보내져야 할 귀찮은 처리 대상이었다. 1970년 한 신문기사는 서울역의 새벽 5시 풍경을 “무작정 상경(한) 소녀를 찢어내고 소매치기, 들치기, 불량배들이 득실거리는 서울역. 사회악이 꽃피기 쉬운 온상”이라고 묘사한다.<sup>10)</sup> 당시 서울역에는 불량인을 비롯한 목적 없이 배회하는 사람들이 득실거렸다. 가정불화나 가난을 이유로 가출한 어린 소년 소녀들은 무작정 상경해서 서울역을 떠도는 경우가 많았는데, 경찰이나 단속반은 이들을 붙잡아 다시 집으로 돌려보내거나 아동보호소 및 불량인시설로 보냈다. 특히 봄 시즌에 상경하는 걸인이나 불량인이 많아지는 것에 대비해 서울시는 각종 행사기간을 전후로 하여 그들이 행사장 주변에 접근하지 못하도록 경찰과 합동으로 집중 단속을 벌이곤 했다. 구체적인 단속 대상은 ‘① 지하도 등 취락지구에서 노숙하는 불량인, ② 무작정 상경하여 거리를 방황하는 불량인, ③ 거리를 나다니며 구걸행각을 하는 걸인이나 껌팔이, ④ 자활능력이 없는 요보호자’ 등이다.<sup>11)</sup>

이렇게 단속 대상으로 호명된 이들은 대부분 경제적 무능력자로 인식되거나 사회혼란을 가중시키는 범죄자로 인식되었다. 따라서 경제적 무능과 범죄를 등치시킴으로써 불량인 처리방법에 대한 폭력성을 정당화해나갔다. 점차 단속·격리·수용 대상은 세밀하게 분류되기 시작했지만, 재차 종합되면서 불량인은 ‘정처 없이 떠돌거나 방황하는 사람 전체’를 표상하게 되었다. 결국 불량인에 대한 모호한 표상은 국가권력의 주도하에 이들 전체가 ‘정화’ 및 ‘선도’의 대상이 되도록 만들었다.

박정희 정권은 1975년 5월 긴급조치 9호를 발동한 이후 12월 15일 ‘내무부 훈령 제410호」 「부랑인의 신고, 단속, 수용, 보호와 귀향 및 사후 관리에 관한 업무처리지침」을 발령했다. 훈령 제410호 제1장 제2절에서는 불량인을 “일정한 주거가 없이 관광업소, 역, 버스정류소 등 많은 사람이 모이거나 통행하는 곳과, 주택가를 배회하거나 좌정하여

9) 이소영(2016), 앞의 논문, 35-38쪽.

10) 《매일경제》, 1970년 11월 14일자, 7면.

11) 《경향신문》, 1973년 7월 9일자, 6면.

구걸 또는 물품을 강매함으로써 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시질서를 저해하는 모든 불량인을 말한다”고 정의하고 있다. 한편, 제1장 제3절 제6호에서는 불량인에 준하는 자들로서 “걸인, 꺾팔이 등 불량인 외에 노변행상, 빈 지게꾼, 성인 꺾팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 자”에 대해 정의하고 있다. 이 훈령에 따르면 단속 대상은 ‘일정한 정주가 없이 관광업소, 접객업소, 역, 버스터미널 등 많은 이들이 모이거나 통행하는 곳, 주택가를 배회하거나 앉아 구걸 혹은 물품을 강매해 통행인을 괴롭히는 걸인, 꺾팔이, 앵벌이 등 건전한 사회 및 도시 질서를 해하는 모든 불량인’(규칙 제1장 제2절)이다. 여기에 준(準)부랑인은 ‘노변 행상, 빈 지게꾼, 성인 꺾팔이 등 사회에 나쁜 영향을 주는 자들이’ 해당한다. 이러한 불량인 규정은 매우 포괄적이고 광범위해서 쉽게 사회악으로 호명될 수 있는 가능성이 열려 있다. 신문과 같은 대중매체가 재현하는 불량인에도 대부분 이러한 규정이 투사되어 있다.

둘째, 부랑인은 ‘게으르고 일하기 싫어하는 존재’로서 자활과 자립이 요청되는 대상으로 재현되었다. 이는 불량인에 대해 경제학적 담론이 개입하는 방식의 결과로서 당시 생산적 주체 담론에 비취볼 때 극명하게 대비되는 재현방식이다. 조국근대화와 경제발전의 과업을 수행할 계몽된 생산적 주체로서 부랑인은 이를 가장 방해하는 존재로 재현되었다. 따라서 이들은 어떤 방식으로든 경제발전을 위한 인력으로 활용될 필요가 있었다. 그러나 당장 부랑인들을 흡수할 정도로 노동시장이 풍부했던 것도 아니지만 이들 중 상당수가 근대적 노동규율에 적합한 습속을 갖추지 못한 상태였다는 점에서도 노동시장에 진입하는 것은 쉽지 않았다. 특히 농촌에서 무작정 상경한 가출한 아이들이나 미아, 기아 등 가정교육과 학교 교육을 충분히 받지 못한 어린아이들은 더욱 문제적일 수밖에 없었다. 대중매체는 이러한 아이들을 계몽과 선도가 시급한 통제 불가능한 존재로 종종 묘사했다.

그리고 이러한 담론은 사회복지의 개입을 불러오는 효과를 낳았다. 이전처럼 국가권력의 강압적인 폭력으로 일순간에 처리될 문제가 아니었기 때문이다. 여전히 빈약한 복지수준과 정책부재의 시대였지만 사회가 개입하여 부랑인의 자활을 돕자는 논의들이 본격적으로 부상했다. 1960년대까지 부랑인을 강제수용과 방치로 일관했던 것에 비하면 1970년대는

이들에 대한 사회복지 차원의 개입과 관리에 대한 논의가 점차 확산되었다고 볼 수 있다. 1974년 한 신문은 인천의 선인원(善仁院)을<sup>12)</sup> 소개하면서 “게으름과 의타심만이 가득 찼던 부랑이수용소”가 어느 한 프랑스 수녀(윤제르미)의 “끈질긴 노력과 버림받은 사람들에 대한 사랑”으로 부랑인들에게 자활의 감화를 주었다고 보도한다.<sup>13)</sup> 물론 이 기사 내용에서 알 수 있듯이, 수녀의 개인적인 희생과 온정주의에 기댄 자활이라는 점에서 사회복지의 체계적인 관리는 아니지만 사회복지의 필요성만큼은 제기되었다는 점에서 이전과는 다른 분위기가 형성되었다.

이처럼 ‘사회악’ 담론과 달리 사회부적응자나 자활 대상으로 재현되는 방식은 부랑인에 대한 복지의 필요성을 제기했다. 사회악은 제거의 대상이지만 부적응자는 교정과 선도의 대상이었다. 하지만 국가의 실질적인 개입을 통한 관리보다는 국가가 위임한 민간 복지단체의 관리가 본격적으로 이루어지기 시작했다. 이렇게 형성된 복지기관은 부랑인을 통치하기 위한 새로운 통제장치로 등장하고 부랑인을 이전과 다르게 주체화할 수 있는 담론을 형성해나갔다. 복지담론을 통해 부랑인은 ‘불성실하고 비윤리적이며 게으른’ 존재로 재현됨과 동시에 자활 대상으로 주체화되었다.

이렇게 ‘사회악’과 ‘사회 부적응자’로 각각 재현된 부랑인은 동일한 담론적 위상을 갖는다. 즉, 이 둘의 관계는 내재적 연결성을 갖는다. 국가권력의 강력한 통제를 통해 제거되어야 할 사회악이면서 동시에 복지기관의 지속적인 관리를 통해 자활·자립을 요청받는 사회 부적응자라는 점에서 국가권력과 복지를 연결해준다. 이로써 부랑인은 국가권력과 복지담론 어느 한쪽으로부터도 빠져나올 수 없는 ‘담론의 감옥’에 포획된다. 결국 이들은 일차적으로는 경찰과 단속반에 의해 강압적으로

12) 인천직할시(현재 인천광역시) 시립선인원 설치조례를 보면 다음과 같다. 제1조 (설치) 무의무탁하고 신체허약하여 생활의 자립 능력이 없는 자를 수용 보호함으로써 겨울철 동아사 방지와 자립갱생의 기원을 마련키 위하여 인천시립선인원을 둔다. <개정 1974-05-24> 제2조 (위치) 선인원은 인천시 남구 구월동 산2번지의 1에 둔다. 제3조 (업무) 선인원은 다음 업무를 관장한다. 1. 유랑자의 수용 보호에 관한 사항 <개정 1974-05-24> 2. 수용자의 근로정신 함양 및 직업보도. 제4조 (수용대상 및 수용기간) ① 선인원에 수용하는 자는 18세 이상의 무의무탁하고 신체허약하며, 생활의 자립능력이 없는 자로 한다. <개정 1977-07-15> ② 수용기간은 6월 이내로 한다. 다만, 시장이 특별한 사정이 있다고 인정되는 때에는 그 기간을 연고자가 나타나거나 자립 생활 기반이 조성될 때까지 연장할 수 있다. <개정 1980-07-04>

13) 《경향신문》, 1974년 11월 9일자, 7면.

격리되고, 다음으로 복지시설에 강제 수용되어 기관의 관리를 받게 되는 순환고리에 빠지게 되었다. 이들이 시설에 적응하지 못하고 탈출하더라도 돌아갈 곳 혹은 보내질 곳은 다시 시설이었다.

셋째, 부랑인은 연민의 대상으로도 재현되었다. 이들은 “꾸부정한 허리, 빛을 잃은 눈동자, 매사에 힘없이 수동적으로 움직이는 허탈한 움직임” 등 사회적 약자의 이미지로 재현되었다.<sup>14)</sup> 이때 동원되는 기표들은 거지, 폐인, 불구자 등 사회로부터 버림받고 심신이 온전치 못한 ‘환자’ 이미지가 대부분이었다. 특히 연민 담론은 주로 고아, 기아, 부랑아와 같은 불쌍한 어린아이들에게 향했으며, 일반인의 관심과 지원을 호소하는 윤리적 동기를 제공했다. 이러한 동기는 일반인으로부터 ‘불우이웃 돕기’ 형태와 같은 자선을 이끌어내기도 했다. 연민의 대상이 된 부랑아들은 열악한 보호시설에서 자라는 아이들이었다. 다음 기사는 당시 아동보호소의 시설환경과 지원 실태를 알려준다.

차가운 겨울바람이 산마루턱을 향해 휘몰아치면 코홀리개 꼬마들은 냉기 서린 방바닥에서 일어나 햇볕이 비치는 창가로 모여든다. 어떻게 해서 이곳에 들어왔는지 기억조차 없는 어린이들은 먹고 자고 뛰어노는 세 평 남짓한 방구석에 15-20명이 분산 수용되어 있다. 나이가 비슷한 어린이들끼리 한방을 쓰게 하지만 개중에는 마음이 비뚤어진 꼬마들도 더러 있어 서로 싸움을 벌이다 울음을 터뜨리기도 한다. 임시직까지 합쳐 보모가 27명이 있으나 항상 어린이들에게만 붙어 있을 수 없어 어린이들은 대부분의 시간을 저희들끼리 보낸다. 한 달 생계비(주부식비 의류비 포함)는 한 어린이당 4천 5백여 원으로 [...] 불우이웃돕기자선단체에서 보내준 헌 옷을 나눠 입혀도 새 옷처럼 두껍지가 않아 차가운 겨울철 꼬마들의 체온을 보호해주기에는 너무도 부족하다.<sup>15)</sup>

위의 기사에서 묘사된 바와 같이, 아동보호소의 물리적 환경은 상식적 의미에서의 복지시설이 아닌 그야말로 수용시설과 다름없었다. 반면 이 신문기사에는 전혀 다른 모습의 사진 한 장이 실려 있는데, 그 사진에는 교실 속 어린이들이 공부하는 모습과 귀여우면서도 애처로움을 유발하는 한 아이의 얼굴이 전면에 등장한다. 동정심을 이끌어낼 만한 아이의 표정 사진과 그곳 시설의 열악함을 대비시키는 기사 내용에는 아동복지의

14) 《동아일보》, 1974년 6월 4일자, 6면.

15) 《동아일보》, 1974년 12월 21일자.

필요성 및 정부와 민간단체의 지원이 강조되고 있다.

특히 부랑아에 대한 연민과 동정심은 어린이 헌장(1957년 선포)에 내포된 어린이 담론과 접합되면서 더 큰 호소력을 지니게 되었다. 어린이와 관련된 기념일, 특히 어린이날이 속한 5월과 크리스마스가 속한 연말이 되면 대중매체들은 종종 어린이 헌장, 즉 “나라와 겨레의 앞날을 이어나갈 새 사람이므로 그들의 몸과 마음을 귀히 여겨 옳고 아름답고 씩씩하게 자라도록 힘써야 한다”는 구호를 거론하면서 열악한 아동복지 현장을 소개했다.<sup>16)</sup> 1974년 당시 전국에 있는 복지시설에 정부가 지원하는 수준은 수용자 1인당 하루 쌀과 보리를 합쳐 3홉, 생계비보조금 50원에 불과했다. 정부보조금은 시설 전체 운영비의 30-40%에 불과했기 때문에 시설운영자는 외국 원조기관이나 다른 민간단체의 후원에 의존할 수밖에 없었다.<sup>17)</sup>

동정심에 기반을 둔 이러한 부랑인 담론은 국가로 하여금 일반 시민들의 자선을 유도하도록 만들었다. 국가권력은 자신에게 돌아올 비난의 시선을 일반 시민들과 분담함으로써 자신의 사회적·도덕적 책무를 덜 수 있었다. 대중적 동정심은 국가권력이 약자에 대한 자신의 사회적 책임을 불특정 다수에게 ‘자연스럽게’ 전가시킬 수 있는 무의식적 강압을 내재하고 있다. 박정희 정권은 열악한 보호시설에서 생활하는 부랑인을 위해 ‘불우이웃돕기’라는 형식으로 일반 시민의 연민과 동정심에 기대어 종종 기금을 모으곤 했다. 모금을 위해 공무원들의 월급에서 일정액을 각출하게 한다거나 마스크이나 기타 단체들을 통해 일반 대중에게 호소하는 방식으로 기금을 모았다.

마지막으로 부랑인은 자발적으로 자신들만의 세계를 구축하면서 조직적인 생활을 하는 존재로 그려지기도 했다. 이들은 대개 ‘넙마주이’로 표상되었다. 넙마주이는 그들 스스로 통상적인 부랑인들과 차별화했다. 넙마주이들은 대부분 처음에는 개별적인 조직일원으로 활동하다가 1960년대부터 국가의 강력한 통제하에 근로재건대, 자활개척단, 자활근로대 등과 같은 집단의 구성원으로 활동했다.<sup>18)</sup> 대표적인 넙마공동체인 개미회 회원들은 자체 규율과 독자적인 경제활동을 통해 공동체를 유지해나갔

16) 《동아일보》, 1975년 8월 29일자.

17) 《동아일보》, 1974년 12월 21일자, 7면.

18) 박홍근(2013), 앞의 논문, 41-53쪽.

다. 그들의 삶의 모토는 “남의 도움을 받지 말고 우리 힘으로 자립하자”는 정신과 신념을 지켜나가는 것이었다. 좀 더 구체적으로 나열하면, ① 나는 자력으로 갱생하고 사회에 봉사한다, ② 나는 인화단결로서 동지애를 발휘한다, ③ 나는 국가 사회 및 단체 질서유지에 솔선한다, ④ 나는 몸과 마음을 닦아 참된 생활인이 된다, ⑤ 나는 불평 불만하지 않는 명량한 사회인이 된다.”<sup>19)</sup> 다음은 당시 이들의 생활을 소개한 한 칼럼의 일부 내용이다.

이들은 서로 성도 다르고 피도 나누지 않은 남남끼리 모였지만 서울 시내에 산재해 있는 지소 71개 지역과 지방의 11개 지역의 1,300명에 달하는 개미회 회원끼리 사랑의 실천운동을 스스로 벌여 동지애로, 피를 나눈 형제도 그럴 수 없을 정도로 서로 사랑하고 돕고 있다. 또한 버려 써어 없어질 물건을 재활용할 수 있게 폐품 수집하는 일을 하고 있어 이들은 자원난에 봉착하여 “절약”이 절실히 요청되는 우리의 사회에서 물자절약운동의 선봉자란 긍지가 있고, 지저분한 가두 정화운동을 하고 있으니 도시새마을운동을 누구보다 먼저 시작했다는 자부심이 있다.<sup>20)</sup>

그림1은 개미회 마을 풍경을 담은 것인데, 왼쪽 사진의 소년의 웃는 얼굴과 그 뒤편으로 보이는 ‘근면, 일하자’ 표어는 이곳의 활기찬 분위기를 재현하고 있음을 알 수 있다. 오른쪽 사진은 어린 녀마주이들이 편안하게 잠든 모습을 보여주고 있다.<sup>21)</sup> 비록 이들의 삶 전반이 경제적 어려움 속에 놓여 있었지만 자치적인 조직을 통해 가난을 극복하려는 노력은 향후 빈곤운동에도 적잖은 영향을 미쳤다. 한편 1975년에 제작된 <거지왕 김춘삼>에서도 부랑인들은 과거 거지생활의 습관을 버리고 “열심히 노력해서 일하자”는 신념을 실행해야 한다는 강력한 메시지를 던진다. 이 영화에 등장하는 김춘삼은 자활개척단의 관리자로 등장하는데, 자신의 부하들이나 이른바 ‘동생’들이 성실하지 못하고 부도덕한 일이나 퇴폐적인 행동을 했을 때에는 가차 없이 처벌하는 장면들이 연출되며, 실제로 이 영화의 주요 메시지도 ‘근면과 성실한’ 삶의 자세를 전달해준다.

19) 편집부, 「녀마주이들의 모임: 한국 개미회를 찾아서」, 『새가정』 8월호(새가정사, 1977), 116쪽.

20) 편집부(1977), 위의 글, 116쪽.

21) 오른쪽 사진에는 “개미같이 힘을 모아, 개미같이 질서를 지켜, 개미같이 부지런히, 개미같이 절약하여, 나도 잘 살고, 보다 불우한 이웃을 도우며 즐겁게 산다”, 왼쪽 사진에는 “새벽부터 커다란 바구니를 메고 골목 뒤안을 누비며 폐품을 수집하는 일개미들은 그들의 숙소에서 달콤한 낮잠을 즐기기도 한다”라고 소개글이 써여져 있다.



자료: 편집부(1977).

### 그림1-개미회 마을 풍경

그럼에도 불구하고 녁마주이의 자활은 순수한 의미에서 자활집단, 즉 자신들만의 경제활동과 집단생활을 주체적으로 해나갈 수 있는 기회나 계기로 작용했던 것이 아니라 결국에는 조국근대화를 위해 봉헌하는 동원수단에 불과했다.<sup>22)</sup>

이처럼 부랑인은 한 가지 담론에 의해서만 재현되지 않았다. 이들은 서로 각기 다른 담론 지형에서 차별적으로 재현되고 있었으며, 그것의 성격 또한 서로 달랐다. 그런 점에서 대중매체를 통해 구성된 부랑인 담론은 서로 경합하는 지점들을 내포하고 있었다. 하지만 이러한 차이들은 국가와 복지체계가 서로 결합되는 과정에서 결국 ‘사회부적응자’라는 하나의 담론으로 접합되는 결과를 낳았다.

## Ⅲ. 국가권력의 이중성: 치안과 방치

1960년대부터 시작해서 1970년대에 들어서도 부랑인을 통제하기 위한 국가의 일차적인 목적은 치안(治安)이었다. 치안은 일반인의 안전을 담보로 사회적 타자들을 강압적·폭력적 방법으로 통제하는 것을 의미한다. 이는 결국 국가폭력의 정당성을 확보하고 나아가 국가권력의 재생산을 확고하게 하려는 통치메커니즘이기도 하다. 그런 면에서 ‘안전’ 담론은

22) 박홍근(2013), 앞의 논문; 윤수중, 「녕마주이와 국가: 녁마주이 집단수용의 역사」, 『진보평론』 제56호(2013); 김진복, 「불우청소년의 복지대책에 관한 연구: 대구시내 폐품수집 청소년(녕마주이)을 중심으로」, 영남대학교 행정학과 석사학위논문(1974).

국가권력에 늘 붙어 다니기 마련이다. 이로써 일반 시민들에게 위해를 가하는 존재로 재현된 불량인은 안전 담론의 희생양으로서 국가권력의 비인간적·반인권적 통치의 대상이 되었다.

걸인, 걸식, 불량인, 나환자 등은 1960년대 초까지만 해도 대체로 계도수준에서 다뤄지는 대상이었다. 그러나 1973년 5월부터 치안국은 이들을 경범죄 대상으로 설정하고 법적 처벌 위주로 단속함으로써 한층 강화된 치안통치를 감행했다. 치안국은 매주 금요일을 '가두질서정화의 날'로 정해서 불량인, 걸인, 나환자를 포함한 노점상인들을 '교통소란 및 길거리질서 저해행위' 항목을 적용하여 처벌받도록 했다.<sup>23)</sup> 치안국은 이들을 '가두질서사범'으로 선정하고 종종 구체적인 처벌 집계 결과를 발표했다. 언론을 통해 유포되는 치안국의 집계는 이른바 국가의 '사회악 소탕'에 대한 가시적인 증명이자 대중들의 안심을 끌어내는 효과를 가져다 주었다. 불량인은 이제 실체적 혹은 잠재적 범죄자로 호명되었다.

한편 1970년대 초반부터 국민계몽을 위한 '거리미화운동'이 전개되었고, 자연스럽게 불량인들은 이 운동의 표적이 되었다. 불량인은 더러움·무질서·오염으로 상징화되었던 만큼 국가의 치안권력은 강화되었다. 거리미화운동은 1976년 12월부터 시작된 '새미울정화운동'으로 이어지면서 서울시 주요 도심과 관광유흥지를 중심으로 불량인을 단속하는 국가적 차원의 정화운동은 계속되었다. 외국관광객들을 보호한다는 명목으로 불량인, 나환자, 각종 치기배들은 치안국의 단골 단속 대상이었다.<sup>24)</sup> 치안국의 활동은 도심 곳곳을 감시하면서 불량인이라고 생각되는 어떤 사람이든 마구잡이로 붙잡아 수용시설에 넘겼다. 치안은 곧 사회정화와 거리정화를 의미했으며, 이는 일반 시민들로부터 정치적·도덕적 정당성을 얻기에도 좋은 전략이었다.

그러나 폭력적이고 비인간적인 방식으로 불량인을 소탕하는 국가권력의 행태가 계속 정당화될 수는 없었다. 이 같은 사태가 계속 심화되자 구속 위주의 처벌이 오히려 역효과를 가져올 수 있다는 주장이 제기되기도 했다. 특히 청소년을 상대로 행해지는 무분별한 경찰의 구속행위에 대해 한 신문사설은 이러한 행태는 청소년 범죄를 재생산할 뿐 궁극적인 선도의 효과를 가져오지 않을 것이라고 하면서, 범죄현상을 감소시키기

23) 《경향신문》, 1973년 5월 11일자, 7면.

24) 《매일경제》, 1972년 5월 6일자, 7면.

위해서는 과학적 연구를 통해 이들이 사회에 잘 적응하고 감화될 수 있도록 조치를 취해야 한다고 주장했다.<sup>25)</sup> 하지만 국가권력의 무차별적 치안행위가 가져다줄 부정적인 효과에도 불구하고 부랑인 단속은 계속 치안 목적에만 맞춰져 있었다. 이는 곧 1970년대가 더욱 강력한 치안국가로 가는 길목이었음을 말해준다.

국가의 이 같은 강력한 치안정책에 힘입어 거리를 떠돌던 부랑인의 상당수는 자취를 감추기 시작했는데, 이것은 1960년대 중반부터 시작된 부랑인 집단수용 정책의 효과가 컸다. 념마주이들을 경찰의 직접적인 관리하에 집단수용시설로 보내는 정책부터 거리 위의 부랑인들을 각종 시립보호소로 보냈던 지난 10여 년간의 부랑인 정책이 나름 효과를 봤다고 볼 수 있다. 그러나 국가의 역할은 거기까지였다. 즉, 국가는 치안을 위한 강제적 단속과 수용시설로의 이송작업에만 집중했을 뿐 집단수용시설에 대한 관리는 매우 방관적인 태도로 일관했다. 근로재건 대나 자활개척단은 경찰의 감시와 감독하에 있었지만, 실제로는 념마주이나 부랑인들이 자체적으로 운영해나갔다. 국가의 지원은 수용시설 구비와 경찰행정 지원 정도에 머물렀고 념마주이들은 각자의 자활을 통해 생계를 마련해야 했다. 그래도 념마주이들은 폐지나 헌 옷을 수집하여 팔면서 생계활동을 유지해나갔지만 부랑인 수용시설은 최소한의 정부보조금에 의존해서 운영되었다.

결국 부랑인은 국가로부터 완전히 방치된 채 국가와 결탁한 복지시설의 감시와 통제를 받아야만 했다. 부랑인에 대한 국가의 치안이 강화될수록 복지시설의 통제 또한 강압적이었다. 그 결과 국가는 치안을 목적으로 정화 대상을 선정하고 이들을 ‘쓰레기’로 여기면서, 복지시설은 이들을 주위 담아 반인륜적인 방식으로 관리했다. 물론 자애로운 복지시설이 없었던 것은 아니지만 큰 규모로 운영되는 복지시설의 대부분은 병영식 모델로 운영되었다. 국가권력은 거리 위에서 자신의 힘을 가시적으로 보여줄 필요 없이 이제는 복지를 통해 비가시적인 방식으로 부랑인을 통치할 수 있게 되었다. 그리고 국가의 허가를 받아 복지시설의 이름을 달고 설립된 많은 부랑인시설은 강제노역·감금·구타·성폭행·금품

---

25) 《경향신문》, 1978년 4월 13일자; 김원, 「소년원을 탈출한 아이들: 비정상인에 대한 시선」, 『박정희 시대의 유명들』(현실문화, 2011).

갈취 등은 물론 심지어 살해까지 저지르는 악행을 일삼았다. 대표적인 예로 부산 형제복지원은 1975년부터 1987년까지 총 513명의 사망자를 냈고, 이 중 일부는 300-500만 원에 의과대학 해부학 실습용으로 팔려나갔다. 원장 박인근은 매년 20억 원의 국고 지원을 받은 반면, 수용자들은 무상으로 노역을 시키고 부실한 식사와 금품을 착복하는 것은 물론 신체적·정신적 고문과 학대가 일상적으로 이루어지면서 수용자들을 불구자나 정신병자로 만들었다.<sup>26)</sup> 형제복지원에서 행해진 온갖 악행은 지금까지 발표된 증언만으로도 그 참상을 이루 말할 수 없다. 이러한 악행에 대한 감독과 감시를 행하지 않았던 국가권력은 이를 암묵적으로 용인해준 것이나 다름없었다.

1970년대 중반에 들어서도 불량인들을 수용하고 관리하는 보호수용시설은 물질적으로 매우 빈약했다. 이들을 관리하는 서울시는 예산부족을 이유로 불량인시설과 보모를 충분히 지원하지 않았다. 일례로 서울시립 아동보호소의 경우, 보모들은 대부분 임시직으로 일하면서 월급 2만원 정도의 임금과 24시간 근무라는 저임금 장시간 노동에 시달렸으며, 1974년 5월 현재 보모 20명이 5-17세 불량아 1,410명을 떠맡았다. 당시 규정은 아동 15명당 보모 1인을 두는 것이었다. 숙소시설은 35평 건물 20동이 있었는데, 1동에 70-80명씩 수용할 정도로 비좁았다. 또한 의무시설이 매우 부족하여 아동의 30%가 각종 피부질환을 앓고 있었으며, 불구나 정신박약아를 별도로 수용할 공간도 턱없이 부족했다.<sup>27)</sup> 이때 서울시가 보호소 어린이들에게 지급한 연료비와 식비는 한 명당 하루 136원, 피복비 연 3,300원, 의료비 월 140원이었다.<sup>28)</sup> 당시 이곳에서 생활한 사람의 구술을 들어보면, 시설의 상황을 알 수 있다.

고아원(서울시립아동보호소를 말함-필자) 생활은 힘들었어요. 군대식이어서 정해진 시간표대로 움직여야 했어요. 화장실 가려면 손들고 허락받아야 하고 떠들면 맞았어요. 가장 괴로웠던 건 잠잘 때였어요. 좁은 공간에 200명 정도가 뒤엉켜서 깔깔을 자니까 어떤 때는 다른 애 밑에 깔려서 자기도 해요.<sup>29)</sup>

26) 김재완, 「형제복지원 인권침해불법행위 사건의 책임, 기억 그리고 미래」, 『민주법학』 57권(2015), 26쪽.

27) 《경향신문》, 1974년 5월 1일자, 7면.

28) 《동아일보》, 1974년 2월 8일자, 6면.

29) 형제복지원구술프로젝트, 『숫자가 된 사람들: 형제복지원 피해생존자 구술기록집』(박경보 구술)(오월의봄, 2015) 19쪽.

국가기관의 이 같은 방침은 수용시설이 자체적으로 운용자금을 조달하도록 만들었다. 하나의 예로 당시 서대문구 구산동에 위치한 시립갱생원은<sup>30)</sup> 국가나 시로부터 재정적 지원을 제대로 받지 못했기 때문에 시설이 열악했을 뿐만 아니라 자체적으로 자활기금을 벌어들여야 했다. 이들은 갹생원 내에서 ‘건설단’을 조직하여 건설현장에 나가 돈을 벌어 오거나 인근의 양계장에 취직하여 자활하거나 자체적으로 양돈을 하여 자활기금을 마련하기도 했다. 이 외에는 주변의 고등학교로부터 받은 간식이나 위문품에 의존하면서 생활을 해나가는 정도였다.<sup>31)</sup> 갹생원에 들어온 사람들 중 상당수는 각종 질환을 앓고 있는 경우가 많아서 당장 노동시장에 진입할 수 없는 사람들이었다. 정신질환과 결핵환자도 많았다. 하지만 건강한 사람마저도 자활의 기회를 쉽게 접할 수 있는 게 아니었다. 갹생원은 부랑인을 일정 기간 동안 머물게 하면서 양계, 양돈, 채소같이 수준의 일을 제공하면서 최소한의 생계유지만 보장해주었다. 사실 부랑인은 갹생원 생활을 발판으로 정상적인 사회인이 될 수 있는 기회를 애초부터 갖지 못했다. 갹생원은 이곳을 나가서도 생계를 유지해나갈 수 있을 만큼 “그들에게 직업을 가질 수 있는 기술을 습득시키는 곳이 아니었기” 때문이다.<sup>32)</sup> 또 다른 예로 어린 아동(5-17세)을 수용하는 서울 시립아동보호소는 부랑아들에게 조화를 만들어 자활·자립을 유도해냈는데, 당시 한 일간지는 이를 두고 “고사리 손들의 꿈꾸는 솜씨와 개미처럼 부지런한 그 성실”로 “슬픔을 딛고 모두 제 나름의 「꿈」을 키워나가고 있는 것”으로 묘사했다. 하지만 이들이 일해서 버는 돈은 조립 한 동작마다 3전으로 가장 간단한 11동작의 카네이션의 경우는 33전, 가장 복잡한 191동작의 진달래꽃은 5원 75전에 불과했다.<sup>33)</sup> 이 정도의 수입으로 부랑아들이 자립할 수 있기를 기대하는 것은 거의 불가능했다.

이처럼 국가는 부랑인에 대한 별다른 관리나 자활 프로그램이 없는 상태에서 강제적 격리와 수용에만 관여했다. 부랑인을 거리에서 보이지

30) 시립갱생원은 2만여 평 부지에 20채의 블록건물로 되어 있었다. 1972년 12월 당시 수용인원은 총 928명으로 20세 이하 청소년 155명, 20-40세 479명, 40-60세 227명, 60세 이상 67명이었다.

31) 《동아일보》, 1972년 12월 28일자, 6면.

32) 《동아일보》, 1974년 6월 4일자, 6면.

33) 《동아일보》, 1973년 4월 6일자, 7면.

않게 하는 것만으로도 국가의 임무는 일단 완료된 것처럼 여겨졌다. 결국 수많은 부랑인들은 국가가 긴급하게 마련해놓은 집단수용시설이나 사설 복지시설로 흡수되었으며, 이들에 대한 국가의 관리의 순전히 방치에 가까웠다. 재정부족을 이유로 부랑인시설에 대한 지원을 거의 고려하지 않았던 정부는 결국 부랑인 관리를 민간단체로 위탁하는 정책을 펴게 된다. 대표적인 예로 1974년 11월부터 서울시는 시립아동보호소를 민간 종교단체인 부산의 '마리아수녀원'에 위탁하여 5세 이상 18세 미만의 고아, 기아, 부랑아 등을 관리하기로 했다. 서울시는 위탁운영 조건으로 수녀원 측에 1만여 평 규모의 대지를 무상으로 임대해주고 25년 동안 운영권을 주면서 매년 운영비의 50%를 시가 부담하기로 했다.<sup>34)</sup> 이처럼 국가는 부랑인을 일반인들과 완전히 격리시켜 좀 더 체계적으로 통치하기 위해 민간복지시설에 관련 임무를 일임한다.

이러한 과정을 통해 결국 국가권력과 복지시설 간의 동맹관계가 구축된다. 이 동맹관계는 국가권력의 기능 일부를 복지시설에 양도함으로써 그 권한을 대행하도록 하고 이에 대한 국가의 관리와 책임은 축소시키는 공모(共謀) 네트워크로서의 성격을 지니게 된다. 국가와 복지시설 모두 '복지'라는 미명하에 부랑인을 통치할 수 있는 도덕적 정당성과 권한을 일반 시민으로부터 얻게 되는 것이다. 국가권력의 폭력성을 복지시설로 이전시켜 그것을 은폐하고 동시에 복지시설 내에서 자행되는 폭력에 대해서도 책임지지 않는 비가시화된 권력효과가 국가-복지 동맹 규율체계를 통해 심화되었다. 요컨대, "부랑인에 대한 단속·수용의 국가정책은 정권유지와 체제안정 및 지속이라는 과제에 의해 기획되었고, 국가기관과 사회복지시설 등의 수용시설이 총동원되어 그것을 직접적으로 수행하고 인권침해불법행위를 자행했다. 즉, 부랑인 단속·수용 제도는 국가가 설계자이고 사회복지시설이라는 법인은 실행의 일꾼인 셈"이 되었다.<sup>35)</sup>

이러한 국가권력과 복지권력 간의 동맹관계는 형제복지원의 사례가 보여주듯이, 부랑인을 복지서비스를 통해 자활과 자립으로 인도하는 것이 아니라 이들을 억압하고 폭력적으로 다룸으로써 그 상태를 벗어날 수 없도록 만들었다. 역설적이게도 부랑인을 더욱 부랑인으로 만들어야만 시설이 존립·유지될 수 있다는 순환고리가 형성된다. 여기에는

34) 《동아일보》, 1974년 1월 11일자, 6면.

35) 김재완(2015), 앞의 논문, 28쪽.

다음과 같은 메커니즘이 존재한다. 국가와 사회복지법인인 형제복지원은 공법상 계약관계로서, 형제복지원은 피수용자들에 대한 관리의무를 부담하고 국가는 비용지급업무와 지도감독 권한을 갖도록 되어 있다. 따라서 국가와 피수용자 간의 관계도 공법관계를 형성한다. 그러나 국가는 형제복지원에 대한 결산보고, 안전점검, 교육의 실효성, 원생에 대한 복지 등 행정지도, 감사를 전혀 실시하지 않았다. 형제복지원은 국가의 방치 아래 거대한 폭력의 기구로서 기능해왔던 것이다.<sup>36)</sup>

#### IV. 억압적 복지장치와 형식적 규율체계

억압적인 국가권력의 기능 일부를 위임받은 복지시설들은 국가폭력의 대리인으로 기능했다. 대표적으로 앞서 언급한 형제복지원은 1961년 전후 전쟁고아들을 수용하는 보육시설로 시작하여 1971년 부랑인 보호시설로 바뀌었다가 1975년 12월 내무부 훈령 제410호가 제정된 이후 정부보조금을 받아 운영되었다. 형제복지원은 최대 3,146명을 수용하여 이들을 군대식 관리체제로 통제하였고, 이들에 대한 모욕·차별·기합·구타 등 비인간적인 대우는 흔하게 일어났다.<sup>37)</sup>

그리고 형제복지원의 경우처럼 복지시설 대부분은 종교단체가 위탁 운영하는 경우가 많았다. 그 이전부터 종교단체의 사회복지사업이 진행되어왔지만 1970년대 들어서야 본격적으로 종교계의 복지사업 참여가 확대되기 시작했다.<sup>38)</sup> 한국의 복지체계가 진작부터 구호라는 ‘잔여적

36) 김재완(2015), 위의 논문, 33-34쪽; 김성옥, 『정상화(normalization)담론에 대한 비판적 연구: 푸코의 처벌과 배제의 양식을 중심으로』, 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문(2005).

37) 형제복지원구술프로젝트(2015), 앞의 책, 6-7쪽; 임덕영, 「26년, 형제복지원(4) 1975년 내무부 훈령 제410호를 보면 형제복지원이 보인다」, 『인권오름』 제349호(2013) (sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=2401).

38) 고병철, 「한국 종교계 사회복지의 쟁점과 과제」, 『종교문화비평』 제19집(2011), 255-256쪽. 이 논문에서 저자는 개신교, 가톨릭, 불교, 원불교, 대순진리회 등이 1970년대부터 본격적으로 복지사업에 참여하기 시작했다고 주장한다. 관련 내용에 대해서는 다음 기사를 참조할 것. 「防衛誠金 모으기運動 接受마감」, 《동아일보》, 1974년 10월 2일자; 「中谷洞周邊鋪裝」, 《매일경제》, 1974년 11월 30일자; 「防衛誠金 4億 돌파 本社접수」, 《경향신문》, 1975년 6월 25일자; 「水災民에 따뜻한 同胞愛를」, 《경향신문》, 1977년 7월 16일자; 「裡里災民·年末이웃돕기 募金」, 《경향신문》, 1977년 12월 8일자.

복지를 표방해왔기 때문에 공공성을 확대하는 방향으로 나아가지 않고 민간영역의 참여를 부추기는 방향으로 나아갔다. 그중에서도 기존의 구호활동과 가장 친화성이 높은 종교단체와의 결합은 어쩌면 국가 입장에서 봤을 때 매우 효과적으로 복지부담을 덜어내는 길이기도 했다. 복지시설의 폭력성이 가려질 수 있었던 이유는 한편으로는 국가의 관리감독이 방만했다는 데서도 찾을 수 있지만, 다른 한편으로는 종교적 이타주의라는 도덕적·감정적 장막 효과에서도 찾을 수 있다. 하지만 여기서 이타주의는 지극히 왜곡된 형태로 나타난 사이비 이타주의였다. 이타주의가 배후에 잔혹함을 은폐하면서 전면에 등장한 것이다. 복지시설은 국가의 보조금과 그 외 민간단체나 후원자로부터 들어오는 후원금을 축적하기 위한 도구로서 이타주의를 적절하게 활용했기 때문이다. 오히려 이렇수록 부랑인을 관리하는 방식은 더욱 강압적이고 야만적인 형태를 띠었다. 이는 부랑인의 복지를 위한 것이 아니라 국가권력의 획일적인 주도 하에 이루어지는 사회질서 확립의 일환으로 불순분자와 범법자들의 활동을 봉쇄하려는 것이었다.<sup>39)</sup> 이러한 이중성은 복지시설의 운영자가 독단적으로 운영하고 수용자들을 비인간적으로 대우하더라도 이 문제를 드러낼 수 없게 만들었다. 그 원리는 다음과 같다.

사회복지시설의 설립, 운영자들은 자신의 출연으로 설립한 시설을 마음대로 해도 된다는 인식이 강하다. 그 시설이 공공적 시설이며 국가의 재정을 지원받아서 운영되는 것임에도 불구하고 설립 당시부터 사적 재산이라는 인식을 갖고 운영하는 것이다. 이로 인해 형제복지원 등과 같은 원장들은 왕처럼 군림했다. 시설장과 국가, 지방자치단체 공무원들은 시설운영 지원을 매개로 깊은 유착관계를 형성하고 지속한다. 설립 허가부터 운영상의 관리감독 기능은 상실되고 방치한 채, 시설운영자는 불법적이고 경쟁적으로 수용자 수를 늘리고 지원받는 액수를 불려나가며 일부는 상납하는 검은 카르텔이 상존한다.<sup>40)</sup>

전통적으로 극빈자들이나 사회적 약자에 대한 종교단체의 헌신과 기여를 무시할 수 없지만 그것이 자선의 범위를 넘어서는 안 되는 것이었다. 근대국가체계에서 복지는 합리성·전문성·체계성의 원리로 작동해야 하며 이를 위해서는 종교단체와 기능적으로 분리된 행정기구를 통해

39) 김동인, 「부랑인 복지정책의 전개과정에 관한 연구」, 『사회복지』 봄호(2008), 52쪽.

40) 김재완(2015), 앞의 논문, 36쪽.

운영되어야 했다. 그러나 현재까지도 복지의 상당 부분이 종교단체와 깊이 연관되어 운영되고 있으며, 이는 한국사회의 복지체계가 합리성을 담보하는 데 여전히 부정적인 영향을 끼치고 있다는 점은 부인할 수 없다. 국가권력과 이러한 복지시설 간의 비합리적인 결합은 결국 복지수혜자를 대하는 방식에서도 그 민낯을 그대로 드러냈다.

갱생원이나 형제복지원과 같은 부랑인 수용시설은 군대생활과 같이 매우 엄격한 통제와 억압체계를 갖고 있었다. 이들은 경찰을 대신하여 마구잡이로 거리나 역 부근을 배회하는 아동이나 성인을 강제로 잡아들였다. ‘형제복지원진상규명을위한대책위원회’(2013)가 제공한 피해자 증언 자료를 보면 형제복지원 입소 경위는 다양했다. 하지만 피해자들은 한결같이 ‘이유 없이’, ‘숙아서’ 복지원에 들어갔다고 증언한다. 대표적인 증언들을 나열하면 다음과 같다.

7살 때 부산 남포동 시내를 돌아다니고 있었는데 갑자기 탐차가 서더니 성인 남성 서너 명이 와서 다짜고짜 나를 잡아 차에 타라고 했다”, “팔각정에서 연 날리는 거 구경하고 있었는데 느닷없이 누가 나를 잡았다”, “부산역에서 잠을 자다 잡혀갔다. 선도차에 몽둥이 들고 검은 옷 입은 남자들 여럿이 다니다가 역전에서 자는 사람들을 막 때리고 끌고 갔다”, “부산에 있는 브○○○○ 회사에 다니다 퇴근길에 난데없이 잡혀가게 됐다”, “6개월간 기술을 배우면 나올 수 있다고 해서 갔다. 하지만 거짓말인 것을 늦게서야 알게 됐다”, “한 제복 입은 아저씨가 버스에 타라고 해서 탔다가 입소했는데 왜 들어가게 됐는지 모르겠다.

위의 증언에서 알 수 있듯이, 형제복지원 단속반은 엄밀한 신상조사와 원칙도 없이 거리에서 배회하는 사람이라고 판단되면 무조건 끌고 갔다. 실제로 국가는 이를 방기한 채 부랑인 색출이라는 목표만 내세워 복지시설의 무차별적인 행동을 용인해준 셈이다. 여러 증언에 따르면, 강제로 끌려갔다가 탈출을 시도하려는 사례가 많았으며, 탈출에 성공하더라도 얼마 못 가 다시 잡혀 들어온 경우도 많았다. 시설의 단속반에 의해 강제적으로 붙잡혀 갱생원이나 이동보호소로 호송되는 과정에서 부랑인들은 끌려가지 않기 위해 호송차 뒷문으로 뛰어내려서 달아나기도 했지만 죽거나 심하게 다치는 일도 종종 발생했다.<sup>41)</sup>

이처럼 정부는 부랑인 단속의 권한을 부랑인 보호시설에 전적으로

41) 《경향신문》, 1973년 8월 25일자.

위임하였고, 일부 복지시설들은 이를 악용하여 정부보조금을 받기 위해 경찰과 함께 대대적인 정화작업에 앞장섰다. 이에 대한 증언들은 복지시설 운영자들이 부랑인을 얼마나 폭력적으로 다루었는지를 보여준다. 다음은 1970년쯤 열 살이나 열한 살 무렵에 형제복지원에 갑자기 끌려간 피해자의 증언이다.

이것저것 구경하며 신나게 거리를 쏘다니다가 친구들과 헤어져 혼자서 집으로 돌아오는 길이었지. ‘친구야 어디 가니?’ 등 뒤에서 누군가 어깨를 덥석 붙잡았어. 돌아보니 낯모르는 남자 어른 셋이 서 있더라고. ‘여기, 극장 구경 나왔는데요.’ 말을 마치기 무섭게 내 옆으로 차가 한 대 섰어. 아무런 표시도 없는, 일반 승용차보다 조금 더 큰 차에 나는 강제로 태워졌어. 타자마자 주먹과 발이 날아왔어. 영문도 모른 채 겁에 질렸지. 차 안에는 이미 내 또래의 애들이 5명 정도 있었어. [...] (형제복지원에) 도착하자마자 내 머리를 뽀뽀 밀고 ‘장군의 방’이라는 곳에 집어 넣더라고. 집에 보내달라고 울었어. 스무 살이 넘어 보이던 소대장이 우는 나를 몽둥이로 두들겨패기 시작했어. 세상에 태어나서 그렇게 맞아본 것은 처음이었을 거야.<sup>42)</sup>

이렇게 끌려온 부랑인들은 매우 억압적인 관리방식으로 생활 전반을 통제받았다. 1973년 중앙대학교 사회복지연구소의 보고에 따르면, 서울시 아동보호시설은 대부분 설치기준 미달인 데다가 직원들 또한 턱없이 부족하고 비전문가가 일을 담당하면서 아이들을 구타하거나 심한 기합을 주는 등 폭력에 의해 지도되고 있었다. 그리고 시설 경영에도 그동안 외국원조에 많이 의존한 나머지 아동만 모아놓으면 원조를 계속 받을 수 있는 안일함과 의타심이 팽배하다고 비판했다.<sup>43)</sup> 형제복지원의 경우에도 사실상 군대식 체제로 운영되었다. 원장을 정점으로 조장, 소대장, 중대장이 있었고, 수용자들은 이름이 아니라 입소할 때 부여된 일련번호로 불렸으며, 동일한 복장을 착용해야 했다.<sup>44)</sup>

시설의 이 같은 억압적 관리방식은 복지체계가 국가의 비호 아래 합리적으로 정립되지 못함으로써 발생한 구조적인 문제로부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 오히려 국가권력은 복지시설을 정치적 지배수단의

42) 형제복지원구술프로젝트(2015), 앞의 책(김희곤 구술), 45-46쪽.

43) 《동아일보》, 1973년 3월 26일자, 7면.

44) 전규찬·한종선·박래군, 『살아남은 아이: 우리는 어떻게 공모자가 되었나?』(이리, 2012), 266-267쪽.

일부로 활용했다. 국가의 근대적 합리성이 “개인의 생명과 재산을 지키고 행복을 보장하는 것이 국가의 가장 중요한 책무라는 점을 인식하고, 개인을 단순히 국가 발전을 위한 도구나 수단이 아니라 자율적이고 주체적인 존재로 대하는 것”이라고 볼 때<sup>45)</sup>, 당시 한국의 국가권력은 정반대의 길을 가고 있었다. 그리고 국가의 하수인 역할을 했던 복지시설들은 종교적 이타주의라는 가면을 쓰고 자신의 비합법적·반인권적 폭력을 상쇄시켰다.

부랑인을 관리하고 보호하는 일련의 복지장치들은 태생적으로 억압적 국가기구의 성격을 가질 수밖에 없었다. 여기에는 몇 가지 이유가 존재한다. 우선 복지시설의 운영관리 시스템이다. 당시만 하더라도 복지분야의 전문지식을 갖춘 인력이 부족했을 뿐만 아니라 복지시설 또한 국가의 기능을 단순히 위임받는 수준에 그친 나머지 독립적이고 자율적인 복지권력으로 발전하지 못했다. 당시 보건사회부 조사에 따르면, 육아·영아·부랑아 등 아동수용시설 340개 중 83.6%에 해당하는 284개소가 수용아동을 선도·상담·사후지도를 맡을 전문상담원이나 자격증을 소지한 전문직원이 없는 상태에서 운영되었다. 전문가가 부족한 상황에서 수용시설 아동들에 대한 교육과 선도 프로그램은 폭력적이고 비합리적으로 운영될 수밖에 없었다. 당시 시설운영자들에 따르면, 이곳 아동들은 “행동에 소극적이며 의존심이 많고, 인내성이 없는 데다 협동심도 없어 사회에 진출하더라도 적응하기 어려운데, 그렇게 된 원인 중에 하나는 전문지식이 부족하고 자질이 없는 직원들 때문이라는 것이다.”<sup>46)</sup>

다음으로 국가권력이 사회복지에 대한 태도이다. 부랑인과 같은 사람들은 사회정화의 대상이지 정상적인 사회적 삶을 살아갈 수 있도록 재원을 투자할 대상이 아니었던 것이다. 부랑인시설에 대한 국가의 지원이 1970년대 내내 그래왔듯이, “현존하는 수용시설이라는 것도 수용을 하는 데 그칠 뿐 그들의 인간다운 생활과 자활능력을 기르는 계도의 수준에 미치지 못하는 실정”이었다. 그리고 “불우어린이들의 자질과 능력을 계도할 수 있는 요원의 확보도 거의 이루지지 않은 상태”인 데다 “최소한의 식생활에 만족하면서 인간적인 계발과는 등진 채 살아갈 수밖에 없는” 처지에 있었다. 1979년 아동복지시설의 정부 지원 수준은

45) 김덕영, 『환원근대』(길, 2014), 191쪽.

46) 《경향신문》, 1979년 1월 11일자.

어린이 한 명당 쌀 432그램, 보리쌀 138그램, 부식비 138원이 전부였고, 부모 월급은 3만 원에 지나지 않았다.<sup>47)</sup>

더욱이 1970년대 말에 이르면 불우아동(기아·고아·부랑아 등)이 더 늘어남에도 불구하고 수용시설은 1970년 557개에서 1978년 387개로 오히려 줄었다. 기아(棄兒)의 경우는 1970년에 4,000명 정도였는데, 1978년에는 8,000명 정도로 2배 이상 증가했으며, 해외입양제한 5개년 계획에 따라 해외입양도 많이 차단되고 자체 재원 부족 및 외국인조 감소까지 겪으면서 불우아동시설의 수용밀도는 최고조에 이르렀다. 1개 수용시설 당 20-30명 수용하던 곳이 50-300명까지 수용할 정도였다.<sup>48)</sup> 이처럼 사회복지시설은 규모가 영세하고 재정자립도가 낮았기 때문에 종사자들의 만족도도 매우 낮을 수밖에 없었다. 서울시가 실시한 시립 및 사립 사회복지시설 232개소에 대한 실태조사에 따르면, 시설 대부분이 기준면적의 절반 수준밖에 안 되며, 외국인조와 민간기업 및 단체의 지원이 낮아 정부보조금 의존도는 매우 높고 자체조달 수준은 20% 미만에 불과한 것으로 나타났다.<sup>49)</sup>

이와 같은 조건 속에서 일련의 복지장치들은 부랑인을 억압적으로 관리하고 통제하는 데 집중할 수밖에 없었다. 부랑인을 규율화할 수 있는 체계적인 프로그램이나 특별한 훈육방식이 존재하지 않았다. 물적 자원의 절대적 부족, 해당 분야 전문가의 부재, 종교단체라는 비전문적 기구의 복지영역 장악, 국가의 방치 등은 부랑인 복지시설이 내부적으로 잔혹성을 키워나가도록 만들었다. 그런 측면에서 복지시설은 규율보다는 억압의 형태로 부랑인을 대했다. 규율은 특정한 주체를 생산하기 위해 주체 스스로 욕망을 통제·조절·활용하는 훈육방식의 일환이라면 억압은 인간의 기본적인 욕구나 욕망 자체를 거세하는 권력효과를 목표로 한다. 1970년대 부랑인을 통치했던 방식은 국가-복지 동맹에 의한 억압권력의 관철이었다. 즉, 국가를 통해 행사된 억압권력은 복지기관의 훈육과정을 통해 부랑인들에게 내면화되었다.

그러나 억압기제로서의 국가-복지 동맹관계는 1980년대로 접어들면서 질적인 변화를 가져오기 시작했다. 서울시는 시립갱생원에 수용되어

47) 《동아일보》, 1979년 8월 27일자.

48) 《동아일보》, 1979년 8월 24일자.

49) 《경향신문》, 1980년 5월 13일자.

있는 부랑인을 '단순히 수용·보호하는 단계에서 생산적 인간으로 개조하여 사회에 복귀시키겠다'는 재활사업계획을 마련하기도 했다. 원생들은 목공용접·미장·타일·도안작업·잡역부·봉투 붙이기 등을 배워 자활비를 스스로 벌었다.<sup>50)</sup> 직업훈련 프로그램들이 도입되기 시작했으며, 형식적이거나 생산적 주체를 양성하기 위한 복지장치들이 등장하기 시작했다. 그럼에도 불구하고 1980년대 이후 전두환 정권이 보여준 행태는 이전과 크게 다를 바 없었다.<sup>51)</sup>

지금까지 부랑인에 대한 국가의 대응에서도 알 수 있듯이, 국가권력은 이들을 통제나 억압적 관리의 대상으로 볼 뿐 어떤 주체로 규율하고 통치해야 할지에 대한 근대적 상상력이 부재했다. 그 결과 '악한' 국가권력은 국민을 상대로 내부적으로 새로운 '인종들', 비정상인을 폭력적인 방식으로 만들어내면서, 이들을 민간단체에 위탁·운영하는 방식으로, 즉 '손대지 않고' 억압하면서 통제할 수 있는 권력기제를 조금씩 마련해나갔다. 이는 현재까지도 이어지고 있는 국가-복지 동맹 규율체제의 역사적 기원이라고 볼 수 있으며, 이후 1980년대는 본격적으로 이러한 동맹체제가 구축되어 이전보다 훨씬 더 폐쇄적인 방식으로 부랑인이 통제·관리되었다. 그것이 초래한 가장 비극적인 사건이 바로 1987년에 사회를 뒤흔들어놓았던 형제복지원 사건이다.<sup>52)</sup> 그러나 이러한 비극은 지금도 온전히 해결되지 않은 채로 침묵의 역사를 보내고 있다.

50) 《경향신문》, 1980년 9월 5일자.

51) 김용원, 「5공 정권이 깊숙이 개입한 사건: 형제복지원 사건 수사했던 김용원 전 검사(인터뷰)」, 『시사저널』 통권 1276호(2014); 金鍾燦, 「釜山 형제복지원」, 『月刊朝鮮』 84권(1987); 이규대, 「전두환 정권이 '악마의 소굴' 만들었다: 군사 정부가 잉태하고 축소한 형제복지원 사건 전말」, 『시사저널』 통권 1276호(2014. 4. 1.), 54-55쪽.

52) 김영옥, 『형제복지원: 생지옥의 낮과 밤』(靑史, 1988); 김지영, 「문신처럼 찍힌 낙인, 우리는 한국관 장발장: 형제복지원 피해자들의 비참한 삶... 공포에 떨고 만성 질환 시달리고」, 『시사저널』 통권 1276호(2014. 4. 1.); 안성모·김지영, 「박인근 일가 '복지 재벌'로 뽐뽐거리고 산다: 부동산 처분한 돈 자녀들 유입...첫째·넷째 딸 부부 사회복지 사업, 둘째 사위 정신과병원 운영」, 『시사저널』 통권 1280호(2014. 4. 29.); 여준민, 「복지 재벌' 키우는 침묵의 카르텔 깨야: 사육의 복지법인, 무책임한 지자체, 잘 못된 국가 정책이 비리 키워」, 『시사저널』 통권 1280호(2014. 4. 29.); 「돌아보는 형제복지원 사건... "그곳은 악마의 소굴이었다"」, 《투데이션문》, 2015년 7월 31일자 (ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=32795); 홍은전, 「아직도 '생지옥'에 살고 있다: 국가의 방기 속에 끔찍한 인권유린이 자행된 '형제복지원 사건'... 27년이 지났지만 생존자들은 악몽에 시달리고 '진상 규명·피해자 지원 특별법' 고단한 달리기는 계속되고」, 『한겨레21』 통권 1032호(2014. 10. 20.).

## V. 맺음말: 억압권력의 역설

1970년대는 부랑인에 대한 국가권력의 개입에 큰 변화가 있던 시기였다. 이전까지 국가권력이 부랑인을 대하는 방식이 대체로 경찰력을 동원한 폭력과 강제적인 격리 혹은 방치였다면, 1970년대는 부랑인에 대한 민간복지단체의 참여가 본격화되면서 복지담론과 제도에 의한 합리적 관리가 대두되기 시작했다. 민간복지시설은 대부분 종교단체가 운영하는 곳이었기 때문에 국가권력과 종교단체의 결합은 공리주의적 차원에서 매우 유효했다. 국가는 종교단체에게 부랑인 관리를 일임하고 종교단체는 국가로부터 여러 혜택과 보호를 받으면서 부랑인 관리를 도맡았다. 물론 종교단체는 자신의 종교적인 목적을 달성하기 위한 하나의 사회적 실천으로서도 부랑인 관리에 관심을 가졌다. 하지만 이러한 국가와 종교단체복지시설 간의 공모 형태의 결합은 부랑인을 온전한 사회적 인격체로 고양시키는 데 목적을 두지 않았다. 필자는 이 같은 형태의 지배방식을 ‘국가-복지 동맹 규율체계’라고 명명하였다. 부랑인을 보호하고 관리했던 복지시설 중 일부는 그들을 상대로 신체적·심리적 폭력을 일삼았으며, 국가는 이를 방기하는 무책임성을 보였다.

한편 이러한 국가-복지 동맹 규율체계가 합리적이고 완벽하게 작동했다고 볼 수 없다. 여전히 많은 부랑인시설에서는 구타와 갖은 폭력이 비일비재했고, 부랑인을 시민적 주체로 전환시키기 위한 적절한 복지 프로그램도 제대로 마련되지 않았다. 따라서 억압권력이 주로 행사되면서 ‘죽게 하고 살게 내버려두는’ 권력장치들이 존재하고 있었다. 하지만 매우 낮은 수준에서나마 부랑인을 새로운 인간형, 이른바 사회적응자로 키워내기 위한 복지 프로그램과 훈련과정이 도입되면서 권력의 속성이 점차 ‘살게 하고 죽게 내버려두는’ 형식으로 전환되기 시작했다. 그럼에도 본격적인 규율권력이 작동하지 않았다는 점에서 필자는 이를 ‘형식적 규율권력’이라고 부르고자 한다. 물론 많은 종교단체가 종교적 사명과 영성을 실현하기 위한 목적으로 부랑인을 인도적으로 보호하고 관리해준 측면에 대해서는 앞으로도 재평가되어야 하지만, 1970년대 당시의 매우 열악한 물적 자원과 시설, 비전문적이고 강압적인 운영방식 등은 불가피한 역사적 한계로 인정할 수밖에 없다. 그리고 이러한 한계가 극복되기까지는 그 이후로도 꽤 오랜 시간이 걸려야 했다.

이와 같이 억압권력과 규율권력의 부분적 효과는 부랑인을 완전히 제거하려는 것도 아니고 그렇다고 이른바 ‘정상인’으로 만들려고 했던 것에도 있지 않았다. 단지 국가-복지 동맹 규율체계는 부랑인을 국가의 권력효과를 증명하기 위한 정당화 기제로 기능했다. 결국 ‘사회악’, 즉 부랑인은 제거 대상이라기보다는 오히려 국가와 복지 권력의 존재 정당성을 위한 하나의 ‘쓸모’로 존재했던 것은 아닐까.

---

\* 본 논문이 한층 더 완성도를 높일 수 있도록 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사자분들께 감사의 말씀을 드린다.

## 참 고 문 헌

### 1. 1차 자료

《경향신문》, 《동아일보》, 《매일경제》.

《투데이신문》, 「돌아보는 형제복지원 사건… “그곳은 악마의 소굴이었다”」. 2015년 7월 31일자(ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=32795).

『시사저널』, 『한겨레21』.

영화 〈거지와 김춘삼〉(감독 이혁수, 1975).

### 2. 단행본

김덕영, 『환원근대』. 길, 2014.

김영옥, 『형제복지원: 생지옥의 낮과 밤』. 靑史, 1988.

김태성, 『한국 복지체제의 특성』. 청목, 2017.

### 3. 논문

고병철, 「한국 종교계 사회복지의 쟁점과 과제」. 『종교문화비평』 제19집, 2011, 244-284쪽.

김경일, 「일제하 도시 빈민층의 형성: 경성부의 이른바 토막민을 중심으로」. 『사회와 역사』 제13호, 1986, 203-257쪽.

김동인, 「부랑인 복지정책의 전개과정에 관한 연구」. 『사회복지』 봄호, 2008, 44-75쪽.

김성욱, 「정상화(normalization)담론에 대한 비판적 연구: 푸코의 처벌과 배제의 양식을 중심으로」. 중앙대학교 사회복지학과 석사학위논문, 2005.

김아람, 「5·16군정기 사회정책: 아동복지와 ‘부랑아’ 대책의 성격」. 『역사와 현실』 제82호, 2011, 329-365쪽.

김용원, 「“5공 정권이 깊숙이 개입한 사건”: 형제복지원 사건 수사했던 김용원 전 검사 〈인터뷰〉」. 『시사저널』 통권 1276호, 2014, 56쪽.

김원, 「소년원을 탈출한 아이들: 비정상인에 대한 시선」. 『박정희 시대의 유령들』. 현실문화, 2011.

김재완, 「형제복지원 인권침해불법행위 사건의 책임, 기억 그리고 미래」. 『민주법학』 57권, 2015, 13-53쪽.

金鍾燦, 「釜山 형제복지원」. 『月刊朝鮮』 84권, 1987, 320-339쪽.

김지영, 「문신처럼 찍힌 낙인, 우리는 한국판 장발장: 형제복지원 피해자들의 비참한 삶… 공포에 떨고 만성 질환 시달리고」. 『시사저널』 통권 1276호, 2014. 4. 1, 58-60쪽.

김진복, 「불우청소년의 복지대책에 관한 연구: 대구시내 폐품수집 청소년(넝마주이)

- 을 중심으로」. 영남대학교 행정학과 석사학위논문, 1974.
- 박홍근, 「사회적 배제자의 역사적 형성 연구: 닝마주이 국가동원의 계보학」. 고려대학교 석사학위논문. 2013.
- 신권철, 「시설수용과 감금의 모호한 경계」. 『사회보장법연구』 3권 1호, 2014, 1-38쪽.
- 안성모·김지영, 「박인근 일가 ‘복지 재벌’로 땀땀거리고 산다: 부동산 처분한 돈 자녀들 유입…첫째·넷째 딸 부부 사회복지 사업, 둘째 사위 정신과병원 운영」. 『시사저널』 통권 1280호, 2014. 4. 29, 62-63쪽.
- 여준민, 「복지 재벌 키우는 침묵의 카르텔 깨야: 사육의 복지법인, 무책임한 지자체, 잘못된 국가 정책이 비리 키워」. 『시사저널』 통권 1280호, 2014. 4. 29, 66-67쪽.
- 예지숙, 「일제하 부랑자 탄생과 그 특징: 1910년대를 중심으로」. 『한국사연구』 제164호, 2014, 29-58쪽.
- \_\_\_\_\_, 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」. 『사회와 역사』 제107호, 2015, 73-96쪽.
- 유선영, 「식민지의 스티그마 정치: 식민지 초기 부랑자표상의 현실효과」. 『사회와 역사』 제89집, 2011, 41-84쪽.
- 윤수종, 「닝마주이와 국가: 닝마주이 집단수용의 역사」. 『진보평론』 제56호, 2013, 265-296쪽.
- 이규대, 「전두환 정권이 ‘악마의 소굴’ 만들었다: 군사 정부가 잉태하고 축소한 형제복지원 사건 전말」. 『시사저널』 통권 1276호, 2014. 4. 1, 54-55쪽.
- 이상록, 「박정희 체제의 ‘사회정화’ 담론과 청년문화」. 장문석·이상록 엮음, 『근대의 경계에서 독재를 읽다』, 그린비, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「경제제일주의의 사회적 구성과 ‘생산적 주체’ 만들기: 4·19-5·16시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들」. 『역사문제연구』 제25권, 2011, 116-159쪽.
- 이소영, 「법이 부착한 “부랑인” 기표와 그 효과: 형제복지원 기억의 재현과 과거청산 논의의 예에서」, 『법철학연구』 17권 2호, 2014, 243-274쪽.
- \_\_\_\_\_, 「“건전사회”와 그 적들: 1960-80년대 부랑인단속의 생명정치」. 『법과 사회』 51호, 2016, 23-54쪽.
- 임덕영, 「26년, 형제복지원(4) 1975년 내무부 훈령 제410호를 보면 형제복지원이 보인다」. 『인권오름』 제349호(sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrwekly&id=2401), 2013.
- 전규찬·한중선·박래군, 『살아남은 아이: 우리는 어떻게 공모자가 되었나?』. 이리, 2014.
- 정근식, 「노숙인 담론과 제도의 역사적 변동」. 구인회·정근식·신명호, 『한국의 노숙인: 그 삶을 이해한다는 것』, 서울대학교출판문화원, 2012.

- 정수남, 「1960년대 ‘부랑인’ 통치방식과 ‘사회적 신체’ 만들기」. 『민주주의와 인권』 제15호 3호, 2015, 149-185쪽.
- 편집부, 「넝마주이들의 모임: 한국 개미회를 찾아서」. 『새가정』 8월호, 새가정사, 1977, 115-117쪽.
- 한귀영, 「근대적 사회사업과 권력의 시선」. 김진균·정근식 편저, 『근대주체와 식민지 규율 권력』, 문화과학사, 1997, 314-355쪽.
- 형제복지원구술프로젝트, 『숫자가 된 사람들: 형제복지원 피해생존자 구술기록집』. 오월의봄, 2015.
- 형제복지원 사건 진실규명을 위한 대책위원회(준), 「한국의 홀로코스트: “형제복지원 사건의 진실을 밝힌다”」. 형제복지원 사건 진실규명을 위한 대책위원회(준), 2013.
- 홍은전, 「아직도 ‘생지옥’에 살고 있다: 국가의 방기 속에 끄찍한 인권유린이 자행된 ‘형제복지원 사건’… 27년이 지났지만 생존자들은 악몽에 시달리고 ‘진상 규명·피해자 지원 특별법’ 고단한 달리기는 계속되고」. 『한겨레21』 통권 1032호, 2014. 10. 20, 58-59쪽.

## 국 문 초 록

본 논문은 1970년대를 배경으로 부랑인이 사회적으로 (주로 미디어를 통해) 재현되는 방식과 그들에 대한 담론의 특징을 분석하고 부랑인을 관리하고 통제하는 국가권력과 이와 동맹관계를 맺는 민간복지기관(특히 종교단체)의 성격을 밝히는 데 목적을 둔다. 그리고 부랑인이 국가권력과 복지체계를 통해 어떤 사회적 주체로 만들어지고 생산되어 일련의 사회적 쓸모를 갖게 되었는지에 대한 계보학적 접근을 시도한다. 이를 통해 필자는 1970년대가 익히 알려진 바와 같이 유신체제라는 국가권력의 독점화에서 비롯된 ‘강한’ 국가로서의 성격을 지녔다는 주장과는 달리 인간의 기본권을 묵살하고 인간규율에 대한 민주주의적 합의가 부재한 ‘약한’ 근대국가로서의 면모를 드러낸 시기였다고 주장하고자 한다. 또한 이는 근대국가의 합리화 과정이 유예됨으로써 발생하게 되는 병리이자 역설이라고 주장할 것이다.

**투고일** 2017. 9. 21.

**심사일** 2017. 10. 26.

**게재 확정일** 2018. 2. 26.

**주제어(keyword)** 부랑인(the vagabond), 1970년대(1970's), 사회악(social evils), 억압권력 (oppressive power), 국가-복지 동맹 규율체계(state-welfare alliance disciplinary system)

## Abstracts

### Eradicating Vagabonds and the Use of 'Social Evil' in the 1970's **Joung, Su-nam**

This article aims to analyze the ways in which vagabonds were represented (mainly through mass media) in the 1970s and the nature of the discourse about them. It then explores certain peculiar characteristics of state power that enable it to regulate and control vagabonds, and its alliance with private welfare facilities (especially religious organizations), through which effective control systems were constituted. This article also attempts to take a genealogical approach to understand how vagabonds were being shaped and produced as particular social subjects by state power and welfare systems, and how they were put to use socially. Based on this, I suggest that the 1970's was the epoch in which state power of the Yushin Regime was in fact not as strong as it was believed to be, but weak in its nature, especially given that there was no respect for human rights or democratic consensus. I would further argue that such pathology and contradiction emerge when the rationalization process of a modern state is delayed.