■ 민족문화연구 제86호(2020.02.28), 고려대 민족문화연구원, pp.325-356.
http://doi.org/10.17948/kcs.2020..86.325

6・25전쟁기 「전시생활개선법」과 후방의 '생활동원'

강창부(姜昌賦)*

목 차

1. 머리말
2. 전시 국민생활 실태와 「생활법」의 제정
3. 「생활법」의 시행과 한계
4. 맺음말 : '생활동원'의 교훈 찾기

국문초록

현대전은 기본적으로 '총력전'의 특성을 지닌다. 원칙적으로 '총력전'은 전투원과 비전투원 간, 전방과 후방 간의 전통적인 구분을 인정하지 않는다. 특히 후방도 이른바 '후방전선'을 형성하며, 그 속의 시민들도 전쟁수행의 또 다른 주체로서 기능하도록 요구받는다. 6・25전쟁도 그런 '총력전'이었음은 의심의 여지가 없다. 그러나 그동안 6・25전쟁은 주로 국제정치적이거나 군사적인 맥락에서 조명되어왔다. 최근 사회학적・사회사적 접근이 활발하게 이루어지고 있으나 이들 연구에서 후방의 한국사회는 대부분 학살, 점령, 동원과 착취의 희생양으로 그려지고 있다. 그러나 총력전을 수행하는 당시 후방의 한국사회는 분명 전쟁수행자로서의 역할 또한 요구받았다. 물자와 인력 부문에서 동원의 대상이 되었을 뿐 아니라 전쟁을 수행하는 또 다른 주체에게 적합한 감투정신과 전투의지까지 요구받았다.

* 공군사관학교 군사전략학과 교수.

1951년에 제정·공포되어 전후 상당 기간까지도 유효했던 「전시생활개선법」은 총력전인 6·25전쟁에 직면한 한국사회가 전쟁수행의 주체에게 요구되는 의식과 생활방식을 국민들에게 강제하기 위한, 일종의 '생활동원'의 노력이었다. 그러나 전시에 국책수행에 적합하도록 국민들의 생활을 혁신하고 간소화하기 위해 제정되었던 이 법은 국회에서 검토되는 단계에서부터 상당한 국민적 논쟁을 낳았으며, 시행 과정에서도 적지 않은 혼란과 저항을 경험해야 했다. 결국 그 제정의 목적을 달성하는 데 실패했던 이 법률은, 국민의 기본권과 사생활에까지 통제의 범위를 확장하는 '생활동원'의 시도가 선결하여야 하는 과제들을 보여주었다. 이 논문은 「전시생활개선법」을 통해 6·25전쟁기 한국사회가 경험했던 '생활동원'의 노력을 조명하고 그 교훈을 도출한다.

주제어: 6·25전쟁(한국전쟁), 총력전, 후방전선, 전시생활개선법, 생활동원, 전시 기본권, 전시 사생활.

1. 머리말

> "후방은 전선의 5할 이상을 담당한다". 이것은 스탈린의 말이다. (…) 이는 후방과 전선과의 불가분리(不可分離)한 관계를 말한 것이려니와 전쟁에 있어 항상 있을 수 있는 후방에 대한 경시(輕視)를 엄계(嚴戒)한 것이요 전선과 후방과의 일체를 강조한 것이다. 현대의 전쟁이 이러한 총력전의 양태를 띠고 있으므로 지금 우리가 싸우고 있는 이 전쟁도 예외가 될 수 없다. 그러므로 우리가 이 전쟁의 승리를 기필(期必)하려면 전선과 후방은 반드시 일체가 되지 않아서는 안 될 것이다.[1]

현대전은 기본적으로 '총력전'으로서의 특징을 지닌다. 원칙적으로 총력전은 전투원과 비전투원 간의 전통적인 구분에 얽매이지 않으며, 그 연장선상에서 전선과 후방의 구분 또한 인정하지 않는다. 후방도 '후방전선(Home Front)'이라는 이름으로 또 하나의 전선을 형성하며, 그렇기 때문에 후방의 시민들도 군사작전의 '합법적'인 표적이 될 수 있다. 결과적으로 총력전에서 후방은 전장(戰場) 그 자체가 될 뿐 아니라 그러한 전쟁을 수행하는 핵심적 주체가 되기도 한다. 그러므로 총력전 체제 아래서 후방은 전선에 못지않은 중요성을 가지며, 후방의 '전투력'과 '전투의지', 그리고 그 역량은 총력전의

1) 「사설—전선과 후방」, 『동아일보』, 1951.2.15.

성과 전반을 좌우하는 결정적인 요소로 작용하기도 한다.

그러다 보니 총력전을 제대로 이해하려면 후방에 대한 지식 또한 충분해야 한다. 후방이 전쟁을 어떻게 받아들이고 그에 반응하는가에 충분한 주의를 기울이지 않고 전쟁수행의 군사적 측면에만 집중하여 총력전을 조명하고자 하는 것은 결국 '외눈으로 전쟁 보기'일 수밖에 없다. 그런 면에서 우리나라가 정부 수립 후 경험했던 첫 현대 총력전이었던 6・25전쟁에 대한 조명이 오랜 기간 국제정치적이거나 군사적인 면에 치중하여 이루어져 왔던 점은 아쉬운 일이 아닐 수 없다. 전쟁연구나 군사사학을 주도하고 있는 영・미 학계에서는 '전쟁에 임하는 사회'와 '전쟁이 사회, 그리고 사회가 전쟁에 미친 영향'을 추적하여 전쟁의 실체에 한 발 더 가까이 다가서고자 하는, 이른바 '전쟁과 사회'의 접근법이 튼튼하게 뿌리를 내리고 있다. 반면에 국내 학계에서 전쟁은-최근 들어 사회사적・사회학적 접근법이 활발하게 그 지평을 확대해가고 있지만-여전히 국제정치의 파국적 사건 또는 군사적 행위로 머물러 있다.

그동안 국내 학계에서 '사회'를 통해 6・25전쟁을 읽고자 하는 시도는 주로 학살, 점령, 피란, 여성, 그리고 전쟁이 향후 한국사회(사회구조, 의식과 문화 등)에 미친 영향의 맥락에 초점을 맞추어 왔다. 특히 김동춘의 『전쟁과 사회』는 6・25전쟁을 정치사회학적으로 읽어낸 고전적 연구라 할 수 있다. 이 연구에서 저자는 피란, 점령, 학살의 맥락에서 민중의 전쟁 경험과 전쟁이 그들에게 남긴 것들을 추적하였다. 이를 통해 전투가 아니라 민중의 경험과 기억이라는 프리즘을 통해 전쟁을 드러냈다.[2] 특히 구술사적・인류학적 연구방법론의 적용은 6・25전쟁의 사회사적 연구가 확장되는 데 결정적으로 기여했다.[3] 이러한 연구들은 전쟁에 대한 이해의 폭을 확대하여 한국현대사의 결정적인 한 사건의 실체에 한 발짝 더 가까이 다가설 수 있게 해주고 있다. 특히 '아래로부터의 역사 보기'를 시도함으로써 이전의 연구들에서 소외되었던 사람들에게 잃어버린 목소리를 되찾아주고, 적어도 학문적 영역 내에

2) 김동춘, 『전쟁과 사회』, 돌베개, 2000.

3) 윤택림, 『인류학자의 과거여행』, 역사비평사, 2003; 박찬승, 『마을로 간 한국전쟁』, 돌베개, 2010; 김귀옥, 『월남민의 생활경험과 정체성』, 서울대 출판부, 1999; 이임하, 『전쟁미망인, 한국현대사의 침묵을 깨다』, 책과 함께, 2010 등을 참조할 것.

서는 그동안 우리 사회에서 금기시되었던 여러 주제를 표면 위로 끌어올리는 데 유효하게 기여하고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 총력전을 수행하는 국가의 전반적인 '전쟁노력(war effort)'에 후방이, 또는 그 구성원들이 자의적·타의적으로 스스로를 적응시켜갔던 이야기는 여전히 학문적 관심의 주변부에 머물러 있다. 원칙적으로 총력전은 후방까지 전장으로 삼기 때문에 후방 또한 '전시체제'로 전환할 것을 요구한다. 그것은 '전선과 후방의 일체화'를 실현하기 위한 선결요건이 되며, 결국에는 총력적인 전쟁의 수행 전반에까지 심대한 영향을 미치기 때문이다.

그런데도 기존의 사회사적 접근법에서는 후방이나 그 속의 민중이 전쟁의 참화로 거의 일방적인 피해를 당하는 존재로 그려지고 있다. 거칠게 요약하자면, 그들은 학살의 희생자요 피란민이고 전쟁의 미망인이다. 총력전 체제하에서 전선의 장병들 못지않게 '전쟁수행자'로서 역할을 요구받고 이를 감당해가는 존재로서의 후방 민중은 그 모습을 찾아보기가 여간 어려운 게 아니다. 물론 전시의 후방 동원에 대한 일부의 연구가 있기는 하나 이들은 대부분 동원을 위한 제도의 정비나 자원이나 물자, 혹은 인력 동원에 초점을 두었다.[4] 그 결과, 이러한 연구들에서도 후방과 그곳의 민중은 여전히 강제된 충성과 동원의 희생양으로 그려지기 일쑤였다. 이러한 구도는 6·25전쟁에는 '후방전선'이 없거나 미약하고, 후방은 전선의 전황에 거의 일방적으로 영향을 받는 존재인 양 그리는 일에 가깝다.

총력전을 수행하는 '후방전선'은 곧 '동원전선'이다. 동원은 전선의 병력이 원활하게 전쟁을 수행할 수 있는 인적·물적 기반을 제공해주는, 총력전 수행에서 결정적으로 중요한 전쟁활동이다. 그러나 후방전선에서 동원은 인적·물적 자원만을 대상으로 하지는 않는다. 시민들의 '감투(敢鬪)정신', 즉 전쟁을 지속하고자 하는 의지 또한 적극적인 동원의 대상이 된다. 이러한 동원

4) 김동춘, 앞의 책, 248-257면과 전상인, 「한국전쟁과 국가건설」, 『아시아문화』 제16호, 한림대 아시아문화연구소, 2000, 32-37면; 이임하, 「한국전쟁 전후 동원행정의 반민중성 : 군사동원과 노무동원을 중심으로」, 『역사연구』 제12호, 역사학연구소, 2003을 참조할 것.

은 우선적으로 시민들에게 전쟁수행에 적합한 생활방식과 의식을 강제하려는 노력으로 발현된다. 가히 '생활동원'이라 할 수 있을, 이러한 노력은 사회생활 전반에 대한 보다 엄격한 통제체제를 적용하려는 시도로 확장되고 강화되곤 한다. 문제는 '생활동원'은 국가가 시민들의 기본권과 사적인 영역에까지 관여해야 하는 사항이라는 특성상 강제적 수단만으로는 온전한 성과를 달성하기 어렵다는 점이다. 시민들의 '아래로부터'의 자발적인 협조가 바탕이 되지 않는 한 그러한 동원은 난관에 부딪히기 쉽다. 그래서 이러한 동원에는 '타의적 강제'와 '자발적 협조'의 측면이 혼재한다.

'국민생활을 혁신・간소화하여 전시에 상응하는 국민정신을 앙양'하기 위해 1951년 11월 18일에 공포되어 약 12년 뒤인 1963년 11월 5일에 공식적으로 폐지된 「전시생활개선법(戰時生活改善法)」(법률 제225호, 이하 「생활법」이라 칭함)은 국민생활을 전시체제로 전환시키기 위한 노력의 결과물이었다. 그것은 한국판 '생활동원'의 시도였다. 일반적으로 법률화된 정책은 국가주도의 성격을 매우 강하게 갖기 마련이나 「생활법」의 제안과 제정, 그리고 시행 과정은 민간 부문과의 상당한 역학관계를 포함하고 있었다. 때문에 그것은 국민생활을 '전시체제'로 전환시키기 위한 보다 다층위적인 노력과 접근법들을 보여주는 유용한 사례였다. 그럼에도 그동안 「생활법」은 진지한 학문적 조명의 대상이 되지 못했으며, 다만 제1공화국의 여성정책이나 6・25전쟁기의 행정법의 맥락에서 소략하게 다루어진 게 전부였다.[5] 「생활법」을 정면으로 다룬 유일한 연구도 그것을 해방 직후부터 시작된 '신생활운동'의 일환으로 규정하고, 특히 가정개량론과 소비통제의 관점에서 조명하였다. 그러나 이러한 접근법은 전쟁 발발 전의 '신생활운동'과 「생활법」의 연속성 또는 유사성을 과도하게 부각함으로써 전쟁 발발 후의 노력이 갖는 고유한 성격과 특징은 충실히 드러내지 못한다. 더욱 중요하게는, 「생활법」을 '근대국가를 건설하고 대중의 일상을 근대적으로 개조하기 위한 위로부터의 '근대

5) 정현주, 『대한민국 제1공화국의 여성정책』, 한국학술정보, 2009, 158-168면과 박정훈, 「6・25 전시 하의 행정법」, 『서울대학교 법학』 제41권 2호, 서울대 법학연구소, 2000, 93-94면을 참조할 것.

화' 운동'으로 단순화하여 규정함으로써 「생활법」 논쟁의 보다 미묘한 메커니즘과 역동성 또한 놓치고 말았다.[6]

이 연구는 「생활법」의 제정과 시행을 둘러싼 사회적 논쟁과 그 적용의 결과들을 고찰함으로써 6·25전쟁기 한국 사회가 미증유의 총력적인 전쟁을 수행하기 위해 스스로를 적응시켜 가는 과정을 그리는 것을 목적으로 한다. 특히 이 법률이 애초에 의도했던 성과를 달성하지 못했던 배경을 드러냄으로써 후방을 전시체제로 전환시키고자 하는 노력이 감당해야 하는 여러 난제들을 실체적으로 드러낼 수 있을 것이다. 성공적인 '생활동원'을 위해 주목해야 할 몇 가지 교훈 또한 도출할 수 있을 것이다. 아울러 이 연구가 총력전 하에서 '또 하나의 사수(死守)해야 할 전선'인 '후방전선'의 다면적인 모습을 6·25전쟁기 한국 사회의 맥락에서 미력이나마 그려낼 수 있기를 기대한다.

2. 전시 국민생활 실태와 「생활법」의 제정

1) 「생활법」의 제안

사실 「생활법」은 전쟁 발발로 인해 조성된 특수한 환경에 전적으로 기인한 것은 아니었다. 오히려 그것은 1948년의 대한민국정부 수립 후에 '국민생활의 합리화와 간소화'를 위해 전개되었던 '신(新)생활운동'에 뿌리를 둔 것이었다. 생활개선을 '신생국가의 중요한 사명'으로 인식한 정부는 문화교육부 문화국 내에 생활개선과를 설치하고 이를 적극적으로 추진하였다. 이 운동에는 문맹 퇴치와 계몽 운동을 비롯하여 의례(儀禮), 도덕, 의복, 음식, 주택의 문제에 이르기까지 광범위한 분야가 포함되었다.[7] 특히 생활개선의 문제에서는 여성들이 개선의 대상이자 주체가 되기도 함을 고려하여 보건후생국 부녀국과의 긴밀한 협력이 추진되었다. 서울시(시장 : 윤보선)도 한국이 세계의 열강 제국(諸國)과 동등한 '문화민족'이 되기 위해서는 그 생활양식과

6) 김은경, 「1950년대 신생활운동 연구—가정개량론과 소비통제를 중심으로」, 『여성과 역사』 제11호, 한국여성사학회, 2009.
7) 「생활개선 급속 실시, 어떠한 각오와 방법으로 할 것인가?」, 『경향신문』, 1948.11.28.

의식주의 개선이 시급하다는 문제의식을 바탕으로 생활개선국을 설치하고, 이 문제에 대한 전문위원회의 구성 또한 도모했다.[8]

국민 의식(衣食)생활 개선 실천요항(문교부) 주요 내용[9]

▲ 국민 식생활
- 1일 2식 중 조석(朝夕)은 주식 외에 부식을 3품 이내로 하고 1품은 반드시 종합요리로 할 것. 그리고 더운 음식은 폐지할 것.
- 놋그릇은 점차 사기(沙器)로 고치고 가족이 각상(各床)에서 식사하는 폐를 없애 공동식탁을 쓸 것.
- 주간 음주를 금지할 것.
- 손님이 찾아왔을 때 주식(酒食)을 베풀어 접대하는 습관을 없애고 간소한 다과 정도로 할 것.

▲ 국민 의복
- 남자 공무원은 원칙적으로 건국복을 착용하고 (…) 이전부터 가지고 있던 (…) 양복을 입을 때에는 겨울 이외에는 와이셔츠, 넥타이를 폐지하고 노타이 셔츠를 입을 것.
- 남녀가 같이 개선할 점은, (1) 반드시 색복(色服)으로 할 것 (…)
- 학생용 신발은 소・중학생은 운동화, 대학생은 자유롭게 택할 것.
- 기타 : (1) 국산품을 애용할 것 (…)

정부의 소관 부서나 일부 시 당국이 개선요강을 제시하고 계몽운동의 전개에 적극성을 보이기는 했지만 기본적으로는 민간의 자발적인 실천에 의존하던 '신생활운동'은 1950년 들어 좀 더 정부 주도의 운동으로 확장되고 강화되었다. 1950년 2-3월에 정부는 국무회의에서 '국민생활개선실천운동 긴급 전개에 관한 건'을 의결하였다. 정부수립 후 쌀값의 폭등으로 상징되는 지속적인 경제 악화와 민생고에도 불구하고 오히려 심화하여가던 사치 풍조

8) 「'생활 합리화 도모, 市서 一大 운동을 전개'」, 『동아일보』, 1949.3.18.
9) 「국민 衣食생활 개선, 문교부서 실천요항 결정」, 『동아일보』, 1949.8.27에서 발췌.

가 이러한 조치의 배경이 되었다. 우선 정부는 경제의 충실이 '정치의 안정, 국방의 완실(完實), 민심의 안도(安堵)'를 이룰 수 있는 토대임에도 물자의 수급이 원활하지 못하고 인플레이션이 팽창하여 민생고가 가중되고 있는 엄중한 현실에 대해 언급하였다. 아울러 이러한 국가의 당면 '위국(危局)'에도 사치에 힘쓰고 유행을 좇는 경향이 오히려 악화하고 있음을 지적하면서, 제반 생활을 긴축하는 일대(一大) 국민운동을 전개하여 사치를 엄계(嚴戒)하고 '간난결핍(艱難缺乏)'을 감내할 수 있는 풍조를 형성해야 할 필요성을 역설했다. 이를 위해 정부는 복장・식생활・주거의 간소화와 국산품 애용과 외국상품의 수입 제한, 도보(徒步) 이동 권장, 허례(虛禮) 폐지, 자원 애호와 물자 절약, 저축 권장 등에 대해 구체적인 실천요령을 제시하였다.[10]

전쟁의 발발은 국민생활을 개선하기 위한 일련의 노력을 더욱 시급하고도 강력하게 전개해야 할 필요성을 각인시켰다. 북한의 기습적인 침공으로 국가의 운명이 위중해진 상황은 모든 면에서 총력전 수행에 적합한 국민생활로의 전환을 요구했다. 특히 1951년은 그 노력의 필요성이 어느 때보다 절감(切感)되는 시점이었다. 전쟁을 수행하는 국민들의 의식과 의지가 현저하게 악화할 수 있는 위험성이 사회의 곳곳에서 심각하게 드러났다. 1950년 9월의 인천상륙작전이 성공하며 UN군이 반격과 북진을 거듭한 이후 남한의 대부분 지역은 다시금 직접적인 전장이 되는 일을 경험하지 않았다. 38선에서 멀리 떨어진 지역일수록 전쟁에 대한 체감도는 급격하게 저하되기 시작했다. '나(또는 우리)의 전쟁'은 '그들의 전쟁'으로 바뀌고 있었다. 38선 인근에서 치열하게 전개되던 고지쟁탈전도 '먼 전장'에서 벌어지는 '군인들의 일'에 지나지 않았다. 1951년 7월부터 시작된 휴전회담도 곧 전쟁이 끝날지 모른다는 기대감을 조성하여 '전시생활체제'를 뒤흔드는 데 일조했다. 38선 인근에서는 하루에도 몇 번씩 고지의 주인이 뒤바뀌는 치열한 교전 끝에 전선이 '교착'되어가고 있던 시점에 후방에서는 사치생활과 이완된 생활방식이 '고착'되고 있었다. 그야말로 전선과 후방은 괴리되어가고 있었다.

10) 「국민생활개선실천운동 긴급 전개에 관한 건」(BA0135050), 국가기록원, 1950.2.22.

이에 정부와 국회는 1951년 들어 국민생활을 전시태세로 전환시키기 위한 노력을 본격적으로 전개하기 시작했다. 언론의 지원은 필수적이었다. 유력한 한 매체는 사설에서 정부가 전시체제에 적합한 생활을 확립하려 하는 것을 환영했다. 특히 국민들의 자각과 자율적인 협력이 없는 현실에 비춰 보다 강력한 정부의 대책을 요구했다.

> (…) 전시생활 답지 않은 전시생활을 하고 있는 자가 적지 않은 것은 한심한 일이다. 더욱이 피난민으로서 남하한 자들 중에 피난민이라기보다 유람객 같은 인상을 주위에 던지고 있는 자가 있는가 하면, 집 떠날 때 가진 돈을 다 쓰고 소지품까지 다 팔아먹고 피난민 급식소의 신세를 지고 있다고는 하나 그나마도 재수가 좋은 날은 두 끼니 죽을 얻어먹고 그렇지 못한 날은 전혀 굶고 혹한에 노숙하는 분들로 적지 않다. 이러한 양극의 생활상이 일선 장병들의 사기에 좋지 못한 영향을 줄 것은 물론이려니와 간절히 전 국민의 정신적 일치단결이 지금보다 더 간절히 요청된 때가 없는 오늘 그 정신적 일치단결을 이간함과 같은 결과를 초래할 수도 있다는 점을 생각할 때 전시생활의 확립은 단순한 국민도덕의 확립 문제가 아니라 필승을 거두기 위해서 반드시 해결되어야 할 문제인 것이다.[11]

부산을 기반으로 하여 발행하던 한 일간지는 당시 부산의 실태를 이렇게 전했다.

> ▹衣 - (…) 결전을 앞둔 이때 눈에 띄는 것은 여성들의 화려한 의상과 얼굴의 화장이다. 무려 십 몇 만원이나 하는 비로도 치마 등을 아무 염치없이 척 두르고는 붉은 입술을 요부 모양으로 쑥 내밀고 후방에서 요리조리 아양을 떠는 꼴이란 정말 혈투를 거듭하는 제 일선장병들이 한번 보았다면 통곡해도 시원찮을 것이다. 이건 비단 무자각한 여성배들에 대한 경종만이 아니라 창백한 신사들의 꼴사나운 고급 양복 등을 입고 있는 이들은 엄숙한 민족의 비판을 받아야 할 것이다.
> ▹食 - (…) 生이냐? 死냐? 모든 청춘의 향락을 희생하고 조국이 부르는 곳으로 마구 달리고 있는 멸공전사들은 안락한 후방에서 술 마시고 미친 듯이 취하라고 고귀한 피를 흘리지는 않았을 것이다. 흥청대는 저녁거리의 요정에 넘치는 인파는 있어도 따뜻한 정신에서 우러난 한 장의 위문문·위문대를 한아름 부여안고 군 당국에 달리는 구국의 행렬이 보기 드뭄은 웬일인가!

11) 「사설—전시생활의 확립을 위하여」, 『동아일보』, 1951.1.16.

▹住 - 방 한 칸에 선세가 7·8만원에서 3·40만대를 호가하는가 하면 귀속재산 임대차권을 악용하여 무리한 요구를 자행하는 가옥 모리배가 도량(跳梁)한다는 등 당국에서도 누차 경고한 바는 기억에 새로운 바이며 (…)[12]

앞서 언급한 것처럼, 전시에 적합한 생활방식에 대한 요구는 '전선과 후방의 일체화'와 전시경제에서 '내핍(耐乏)생활'의 실천에 대한 요구로 확장되었다.

이처럼 썩고 또 썩은 후방과 전선 군인들의 용전을 대조할 때 오로지 신의 가호(加護)에 감사하지 않을 수 없다 (…) 적탄(敵彈)이 이곳에 떨어지지 않는다고 해서 "전쟁이 어디 있더냐" 식의 생활을 하는 자는 전선과 후방을 이간시키는 자요 후방을 난파괴(亂破壞)하는 자다. 이런 행위는 그 동기는 어떠하든지 간에 결과에 있어서는 이적행위임이 틀림없으며 스탈린의 주구적(走狗的) 행위와 다름없으니 차제에 절대로 용납될 수 없다.[13]

그러면 전시경제체제를 어떻게 갖추어야 할까? 먼저 그 방향부터 말하면 수출산업의 진흥이라고 말할 수 있다. 즉 수출을 많이 함으로써 무기를 수입하자는 것이다. (…) 그러나 우리가 내핍을 하지 않고서는 수출진흥이란 불가능한 것이다. 지금과 같이 술 많이 먹고 떡 많이 먹고 고기를 많이 먹으면서도 수출을 진흥할 수 있는가? 수출이 진흥된다고 하더라도 만일에 수입되는 물자가 소비재라고 하면 산업이 건설될 수 있는가? (…) 우리는 내일의 번영을 건설하기 위해서 오늘은 철저한 내핍을 강행해야만 한다.[14]

허정(許政) 사회부 장관도 4월 말에 기자단과 회견하고 국민의 전시생활 확립에 관한 담화를 발표하였다. 여기에서 허 장관은 일선의 UN군과 우리 장병이 전진(戰塵) 속에서도 적은 급료에서 갹출하여 국가를 위해 헌금까지 하는 상황에서 일부 지도층은 말로만 애국하고 우리 전쟁을 '남의 전쟁같이 방관하고' 있는 현실을 통탄했다. 동시에 하루속히 자숙하고 내핍하는 전시생활을 확립하여 전승(戰勝)을 위해 전 국민이 총진군해야 함을 강조했다.[15]

12) 「결전시국 하 총력전 생활자제 호소」, 『민주신보』, 1951.1.21.
13) 「사설—전선과 후방」, 『동아일보』, 1951.2.15.
14) 「사설—전시경제체제의 지표」, 『동아일보』, 1951.4.10.
15) 「승리 위해 자숙내핍, 허 장관 전시생활 확립 강조」, 『동아일보』, 1951.4.28.

한편 8월에 사회부는 차관회의에 「전시국민생활 실천요강」을 제안했다. 8월 당시 물가는 전쟁 발발 직전보다 8.8배 상승하고, 통화발행고는 8배 증가한 상태였으며, 봉급 3만 1,500원을 받는 공무원의 경우를 기준으로 하였을 때 생활비는 봉급의 6배에 달하고 있는 실태였다.[16] 이에 요강은 현대전이 총력전임에 비추어 '전선과 후방의 호흡이 한 가지로 긴장하여' 전시체제로 돌아가야 함을 강조하였다. 특히 '총후(銃後)생활이 전시화 하여야만 전시에 이길 수 있으며 호국의 영령이나 일선 장병에게도 면목이 설 것'이라고 주장했다. 이에 식생활, 의생활, 주택뿐 아니라 국민도덕, 전시체제운동, 폐풍(弊風) 교정에 관해서도 세부적인 요강을 제시했다. 다만 그 실천은 법적제재에 의하지 않고 '국민 각자의 애족애국 정신과 전시 하 국민 각자 생활의 반성에 의하여' 추진하되, 선전과 계몽에 입각하여 '전시국민생활개선운동주간'을 운영하는 방안 등에 의존하기로 했다. 특히 차관회의에서는 정부 소관 부처가 부산시장, 경남도 내무국장뿐 아니라 '대한청년단, 국민회 대표 등 민간 측'과도 협의하여 실천방안을 결정하기로 했다.[17]

그러나 국회 사회보건위원회는 '법제화'의 관점에서 전시생활개선의 문제에 접근하여 「전시국민생활개선법」을 발의했다. 이 법안은 전시 중 오후 5시 이전에는 주류를 음용할 수 없게 하고, 주류 판매를 주로 하는 음식 영업을 전면적으로 금지하며, 사치품의 수입과 판매 또한 금할 뿐 아니라 이를 위반하면 50만 원 이하의 벌금을 부과할 수 있게 하는 내용을 골자로 했다.[18] 사회보건위원장(박영출)은 1951년 7월 초에 열린 제1독회에서 국민운동의

16) 「통화량 증대로 물가 등귀」, 『경향신문』, 1951.8.23.

17) 「전시국민생활실천요강」(BA0085309), 『차관회의록』 제35차, 국가기록원, 1951.8.4. 정현주는 전쟁에 직면한 정부가 한편으로는 「전시생활개선법」, 다른 한편으로는 「전시국민생활 실천요강」을 동시에 추진한 것으로 파악하고 있으나 이는 법안의 발의 주체나 전후 맥락에서 타당하지 않은 것으로 사료된다. 국회 제1독회에서 사회보건위원장은 이 법안이 사회보건위원회에서 제안된 것임을 분명히 했으며, 여전히 국민운동의 방법으로 호소하고자 하는 정부의 접근법에 국회가 '법률화'라는 다른 접근법을 취한 것으로 파악하는 게 더 적절하다.

18) 독회 과정을 거친 이 법안은 「전시생활개선법」으로 명칭이 수정되었다. 초안은 10월 11일에 최종 통과되는 법률안과 많은 부분 유사한 내용이었으나, 독회 과정에서 초안은 규제 범위의 과도함과 조항의 모호함 등으로 인해 수정되었다. 초안 전문은 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 10면을 참조할 것.

전개나 행정조처가 아니라 법제화의 방법을 선택한 사유를 설명했다. 그는 이 문제를 행정조처로 해결하려던 그간의 시도가 소기의 목적을 달성하지 못한 점과 국민운동으로는 이 문제가 해결될 수 없으므로 입법부가 강력한 조처를 마련해 달라는 20여 애국단체의 호소가 있었던 점을 거론했다.[19] 그러나 이 법안의 필요성은 국회 안팎에서 적지 않은 논쟁을 불러왔다.

2) 「생활법」을 둘러싼 찬반(贊反) 논쟁

전시의 비상적(非常的)인 요구에 부응하는 국민생활의 실천을 법률로 강제하고자 하는 이들은 국민운동이나 행정조처로는 더 이상 국민생활의 실질적인 개선을 기대할 수 없다는 인식을 공유하고 있었다. 법안 제1독회에서 대한국민당 소속 한 의원은 오랫동안 국민운동을 실시해 왔지만 실패했으니 이제는 강력한 법을 제정하여 '오늘날 싸우고 있는 총후국민의 생활을 정화하지 아니하면' 안 된다고 역설했다.[20] 그러한 운동에 중심이 되었던 애국단체들이 국회에 법제화를 요구하면서 강제적 접근법은 그 입지를 한층 공고히 할 수 있었다. 특히 이 법안을 발의한 사회보건위원회의 위원장은 자율적 실천에 의존하는 국민운동에는 태생적인 한계가 있을 뿐 아니라 행정조처 자체도 법적 근거가 없어 시행에 애로가 많았음을 지적했다.[21]

특히 총력전의 수행을 위해서는 '전선과 후방의 일체화'가 절실히 요구된다는 점과 후방의 이완이 전선의 장병들에게 심리적인 악영향을 준다는 점이 집중적으로 주장되었다. 강력한 법률로써 국민생활을 '정화'해야 할 필요성을 역설했던 앞의 의원은 자신의 단호한 입장이, 전선과 후방의 괴리가 장병의 사기는 물론 종국적으로는 그들의 전투력에 미칠 악영향에 대한 염려에서 추동된 것이었음을 분명히 했다.

> 전선을 다녀온 보고를 들으면 싸우고 있는 병정들은 헐벗고 굶주리고 말할 수

19) 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 10면.
20) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 1-2면.
21) 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 14면.

없는 고통을 받아가면서도 싸우고 있다는 말씀을 들었습니다. 그 반면에 일부 특수층에 속하는 그들은 어떠한 생활을 하고 있는가? 마음껏 호의호식(好衣好食)하고 전선에서 싸우고 있는 그들과는 정 반비례의 생활을 하고 있다는 것을 우리가 알 수 있는 일이올시다. 혹은 일선에서 부상을 입고 돌아온 상병군인(傷病軍人) 말을 들으면 그들이 전선에서 싸울 때에는 총후에 있어서 자기들과 지지 않게 적극적으로 전쟁을 이기기 위해서 추진을 해주는가 생각했더니 와서 보니까, 그들의 생활은 도저히 자기네들이 일선에서 상상치도 못했든 그러한 생활을 볼 때에 대관절 누구를 위해서 싸우고 있는 것인지 모르겠다는 한심스러운 호소를 하는 것을 들을 때에 더욱이 오늘날 우리의 생활은 법적 조치를 해서라도 강력히 정화하지 아니하면 안 되겠다고 생각나는 것입니다.[22]

무소속 한 의원도 후방의 이완이 일선 장병들의 사기에 미치는 해악을 크게 염려하며 법안의 필요성에 동조했다.

며칠 전에도 모 장교가 나에게 말하기를 일선에서 연락병으로 후방에 보내면 후방에 와서 모든 상태를 보고 가서 딴 장병에게 그것을 설명하면, 거기서는 이제까지 원기 백배 싸우든 군인들이 총을 버리고서 이와 같이 하여 무슨 일이 되겠느냐? 우리는 누구를 위하여 싸우는 것이냐 하면서 한탄하는 것이 한두 번이 아니라고 생각합니다.[23]

10월에 이어진 독회에서도 무소속 한 의원은 동일한 취지로 법안이 국회에 상정된 안(案)보다 오히려 더 강력해야 할 필요성이 있다고 주장했다.

후방에 와 보면 일선에 갈 용기가 조금도 나지 않는다고 해요. 누구를 위해서 싸우느냐 말이에요. 악질 모리배를 위해서 싸우느냐, 그렇지 않으면 탐관오리를 위하여 싸우느냐? 기생을 실고 다니는 고급 자동차를 볼 때에 또는 후방에 있는 장병들이 어여쁜 색시를 군용차에다가 실고 다니는 이 현상을 볼 때에 참 눈에서 눈물이 나고 가진 피스톨이 있으면 쏘고 싶은 마음이 여러 번 났다는 것을 듣고 있습니다. 이것이 정말 우리 국가뿐만 아니라 부끄러운 한 정상(情狀)이라고 봐요. 그렇게 하고 전쟁을 완수하느냐 말이에요.[24]

---

22) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 2면.
23) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 5면.
24) 『국회임시회의속기록』 제11회-제70호, 1951.10.8, 14면.

한편 이역만리(異域萬里)에서 대한민국을 구하기 위해 분투하고 있던 UN군이나 외국의 시선을 염려하는 마음도 법안의 제정을 재촉했다. 10월 초에 계속된 제1독회에서 사회보건위원장은 한국 전선을 방문한 우방국 요인들이 후방의 국민생활이 전시체제화 하지 못한 것에 대해 유감으로 생각할 수 있으므로 국제 우방들의 기대를 고려해서라도 신속한 법안 통과가 필요하다고 주장했다.[25] 그는 제2독회에서도 '외국 사람의 안목'을 염려했다.

> 외국 사람이 지방에 다니면서 그들의 안목에 좋지 못하게 생각하는 바는 마치 도시에 무위도식하는 사람들이 고등 요정에 있는 것이나 촌에 가서 도시에 무위도식하는 것과 비슷한 농사 안 짓는 사람이 주점에 앉아서 술 취한 그 꼴은 대한민국 전쟁 수행에 외국 사람의 안목에 절대 좋지 못할 뿐 아니라 400만 석의 외국 식량을 획득하는 데 중대한 문제이기 때문에 이 법안을 낸 것입니다.[26]

그러나 법제화에 대한 반대 의견 또한 만만치 않았다. 먼저 국민의 생활에 관한 사항을 법률로 강제하는 게 적절한지가 논쟁되었다. 국회 내에서도 법안을 제안한 사회보건위원회와는 달리 내무위원회는 국민들이 자각을 통해 전시에 적합한 생활로 스스로 전환해갈 수 있는 여지가 여전히 다분하므로 행정조치나 국민운동으로도 충분하다고 보았다. 특히 그 위원장은 사생활이나 개인생활까지 전적으로 법률로 제한하는 것은 그 이익보다 국민생활의 위축을 가져오게 될 것이라고 경고했다.[27] 대한국민당 소속 한 의원도 자발적으로 근검절약하며 외화 획득에 노력을 결집했던 일본의 사례를 언급하며, 국민생활에 법률로써 강제력을 행사하는 것은 온당하지 아니하며, 그 개선도 국민의 정신을 변화시키기 위한 운동에 의존할 수 있을 뿐이라고 주장했다.[28] 민주국민당의 다른 한 의원도 '국민의 도의심'에 맡길 것을 주문했다.[29] 대한청년단 소속의 한 의원은 제안된 법안이 헌법 제28조[30]에 위배되

25) 『국회임시회의속기록』 제11회-제70호, 1951.10.8, 6면.
26) 『국회임시회의속기록』 제11회-제75호, 1951.10.17, 16면.
27) 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 11-14면.
28) 『국회임시회의속기록』 제11회-제70호, 1951.10.8, 16면.
29) 「후방의 결전 태세 낙제, 전시생활 개선안 국회에 상정」, 『자유신문』, 1951.10.4.
30) (당시 헌법) '국민의 모든 자유와 권리는 헌법에 열거하지 아니한 이유로서 경시되지 아니한다.

는 것이라 주장했다. 나아가 그는 생활개선법안이 민주주의를 지향하고 자유를 수호하기 위하여 수행 중인 전쟁의 목적에도 역행하는 것이라 강조했다.[31] 한 중앙일간지도 전시생활을 강제하는 것이 '헌법정신을 배반'하는 '괴현상'을 유발할 위험성이 있다는 반대의 목소리를 전했다.

> 전시생활 자체가 실시가 극난(極難)한 것이요 이것을 강제로 실시한다면 틀림없이 헌법정신을 배반하는 자유세계에서는 볼 수 없는 괴현상이 나타날 것이다. 그 인간이 평민이건 관공리이건 사생활은 자유일 것이다. 한복을 입건 양복을 입건, 법을 먹건 떡을 먹건, 혹은 술을 마시건 간에 사회는 악(惡)만 끼치지 않는다면 법은 간섭할 권한이 없는 것이다. 사회에 끼치는 악도 객관적, 물질적인 것이어야지 주관적인 것을 가지고는 기준을 찾을 수 없는 것이다.[32]

법안 제정의 시기적 적정성의 문제도 제기되었다. 이미 1951년 7월부터 협상이라는 방법을 통해 전쟁을 정치적으로 해결하려는 노력이 시작된 시점에서 그러한 부류의 법안이 굳이 제정될 필요가 있겠느냐는 게 문제의식이었다.[33] 사실 이 문제는 실행가능성의 문제와도 닿아있는 것이었다. 법안의 위헌성을 지적했던 의원은 제정을 시도하고 있는 법률이 실행의 가능성이 없는, '공문화(空文化)'된 법률로 전락하여 법적인 가치를 얻지 못하게 될 뿐 아니라 나아가 법의 존엄성도 모독하는 신세가 되고 말 것이라고 주장했다.[34] 이러한 실행가능성의 문제는 제안된 법안의 불완전성에 기인한 것이기도 했다. 국회에서 제1독회가 시작되었을 때부터 국민생활의 세부적인 사항을 규정하는 법안의 민감성에 어울리지 않는 내용적인 불완전성이 반복적으로 지적되었다. 예를 들면, 사치의 여지가 가장 큰 관혼상제의 경우에 대해서는

국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 질서유지와 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다.'

31) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 2면.

32) 「여적(餘滴)」, 『경향신문』, 1952.9.23.

33) 이 문제에 대해 사회보건위원장은 설령 정전이 된다 해도 전후 복구에 있어 이러한 법안은 전쟁 기간 이상으로 필요할 것이라고 주장했다. 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 10-11면. 무소속의 한 의원은 조만간 휴전이 될 가능성이 있을 뿐 아니라 장기간에 걸친 전후 복구의 과정에도 법안이 지속적으로 필요할 수 있으므로 법안의 제목에서 '전시'라는 표현을 삭제할 것을 주장했다. 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 12면.

34) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 3면.

정작 규정된 바가 없는 점, 음주에 대해서도 특례를 정해 놓지 않은 점, 사치품의 기준이 모호한 점 등이 언급되었다.[35]

약 3개월간의 독회에서 토의와 수정을 거친 「생활법」은 1951년 10월 19일에 국회 제79차 본회의에서 통과되어 11월 1일자로 행정부에 이송되었으며,[36] 같은 달 18일에 공포되었다.

전시생활개선법 [법률 제225호 / 제정・시행 : 1951. 11. 18.]

제1조 본법은 전시 또는 사변(以下 戰時라 稱한다)에 있어서 국민생활을 혁신 간소화하여 전시에 상응하는 국민정신의 앙양을 목적으로 한다.

제2조 전시생활의 개선에 관한 사항을 조사심의하기 위하여 전시생활개선위원회를 둔다. 전시생활개선위원회는 학식과 덕망이 있는 인사로써 구성한다. 전시생활개선위원회에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3조 전시에 있어서 하오 5시 이후가 아니면 음식점에서 주류를 판매 또는 음용할 수 없다. 단 탁주는 예외로 한다.

제4조 전시에 있어서는 특수음식점 영업을 경영할 수 없다. 특수음식점영업의 범위는 대통령령으로 정한다.

제5조 전시에 있어서 음식점에서 노역에 종사하지 아니하고 접객만을 주로 하는 부녀자를 사용할 수 없다.

제6조 전시에 있어서 음식점에서 가무음곡을 행할 수 없다.

제7조 전시에 있어서 정부가 필요하다고 인정할 경우에는 전시에 상응하지 아니하는 복장의 착용을 제한 또는 금지할 수 있다.

제8조 전시에 있어서 정부가 필요하다고 인정할 경우에는 국민생활에 직접 필요하지 아니하는 사치품의 수입, 제조 또는 판매를 금지할 수 있다.

제9조 전2조에 규정된 복장 또는 사치품은 전시생활개선위원회의 구신(具申)에 의하여 대통령이 지정한다.

제10조 제3조 내지 제8조의 규정에 위반하는 자는 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다. 제8조의 규정에 위반하여 수입, 제조 또는 판매한

35) 『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9, 12-14면.

36) 「전시생활개선법안 이송의 건」(BA0587726), 『국회 및 국무회의 관계서류철』, 국가기록원, 1951. 11.4.

물품은 몰수한다.
제11조 법인의 대표는 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업자가 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 본법에 위반하는 행위를 하였을 때에는 행위자를 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인도 처벌한다.
제12조 본법에 규정한 사항을 단속할 직책을 가진 자로서 본법에 위반한 사실을 지득(知得)하고 차(此)를 묵인 또는 방임하였을 때에는 1년 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금에 처한다.

부 칙

제13조 본법은 공포일로부터 시행한다.
제14조 전시의 종료는 정부의 선포하는 바에 의한다.

3. 「생활법」의 시행과 한계

1) 「생활법」의 시행

국회에서 「생활법」의 제정을 논의하기 시작함에 따라 생활개선에 대한 정부의 접근법 또한 보다 강경한 방향으로 선회하지 않을 수 없었다. 국회에서 제1독회를 시작하는 시점에 맞춰 정부는 우선 고급요정의 폐지를 추진하였다. 1951년 7월 초에 열린 국무회의에서 국무총리는 '접대부를 사용하는 요정은 폐지한다는 원칙' 아래 국회에서 심의 중인 전시생활개선 관련 법안을 참작하여 구체적인 안을 마련하도록 내무부에 지시하였다.[37] 같은 해 후반기에 '유흥의 도시' 부산에는 고급요정 20개소, 고급요정과 여관을 경영하는 호화호텔 40개소가 영업을 하고 있었다. 10실 이상을 갖춘 '갑종요정'이 60개소, 4실 이상의 '을종요정'이 4,080개소에 달하고 있었다.[38] 9월 초 국무회의에서는 갑종요정은 폐지하고 을종요정은 대중식당으로 전환시킨다는 방침이 정해졌다.[39] 법무부, 내무부, 보건부가 연합하여 마련한 구체적인 안은 '고급요정 및 유흥영업 임시조치의 건(안)'이라는 이름으로 같은 해 10월 12일의 국무회의에 상정되어 원안대로 가결되었다.[40] '현 전국(戰局) 하 저속한 유흥과 불필요

37) 「고급요정 폐지에 관한 건」(BA0135067), 『국무회의록』 제80차, 국가기록원, 1951.7.6.
38) 「정부와 국회의 노력으로 부산의 유흥업소 업종 전환 모색」, 『자유신문』, 1951.10.23.
39) 「고급요정 폐지에 관한 건」(BA0587754), 『국무회의록』 제97차, 국가기록원, 1951.9.4.

한 낭비를 방지하여 국민생활의 안정과 국가 결전태세의 완벽을 기함'을 목적으로 명시한 이 안은, 고급요정을 폐쇄한다는 방침 아래 '요식영업으로서 접대부를 두고 상(床)단위의 요리와 주류를 객에 제공하고 유흥을 주로 하는 과거의 갑종 을종의 요리점(카페, 빠) 등 및 그 유사업태'를 그 대상으로 명시했다. 제공할 수 있는 음식과 영업시간, 접대부를 제한하는 방침도 포함했다.[41] 이러한 조치는 국회가 주도하여 논의 중이던 법안에 대한 정부 차원의 임시조치로 마련된 것이었으며, 이를 바탕으로 11월부터 단속이 시작되었다.[42]

「생활법」의 공포에 따라 정부가 가장 먼저 취한 조치는 법률(제2조)에서 규정한 '전시생활개선위원회'를 구성하는 것이었다. 1952년 첫 국무회의에서 의결되어 관보에 공표된 「전시생활개선위원회규정」은 위원회를 사회부 산하에 두고 사회부 장관을 위원장으로, 사회부·내무부 차관과 위원 중 위원장이 위촉하는 1인이 부위원장을 맡는 것으로 정했다. 위원은 학식과 경험이 많은 자 중에서 위원장이 위촉하는 것으로 했으며, 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있도록 했다.[43] 실제로 이 규정에 따라 도의(道義)·의례(儀禮), 의복, 음식, 주거, 감시, 선전 등 6개 분과위원회가 구성되었다.[44] 예를 들어 도의분과위원회는 '공민 자질'의 향상과 인습(因習)의 혁신을 위한 '생활실천요강'을 마련하는 일에 착수했으며,[45] 의복을 관장하는 분과위원회는 남녀국민에 대해 사치품을 금할 것과 장려할 의장(衣裝)의 종류를 결정했다.[46]

보건부는 12월 1일을 기해 헌병대, 경찰, 법무부 등과 협조하여 특별검찰대를 조직하고 법령을 집행하는 행정조치와 위반자에 대한 단속을 시행했다. 예를 들어 12월 2일에 경남경찰국에서 시내의 3개 경찰서를 동원해 시내 각

40) 「고급요정 및 유흥영업 임시조치의 건」(BA0587754), 『국무회의록』 제109차, 국가기록원, 1951.10.12.
41) 「고급요정 및 유흥영업시간 조치의 건」(BA0084187), 『국무회의상정안건철』, 국가기록원, 1951.10.11.
42) 「국무회의, 고급요정 및 유흥영업임시조치안 의결」, 『자유신문』, 1951.10.16.
43) 「전시생활개선위원회규정안」(BA0085166), 『국무회의록』 제1회, 국가기록원, 1952.1.4; 『관보』, 1952.1.20.
44) 「전시생활개선위 6개 분과위를 설치」, 『자유신문』, 1952.2.5.
45) 「민족적 긍지를 잃지 말자, 전시개위(戰時改委)서 도의요강 발표, 『동아일보』, 1952.2.14.
46) 「전시생활 의장(衣裝) 결정. 여름엔 "노타이", 여자는 활동복」, 『경향신문』, 1952.2.27.

음식점을 단속한 결과 「생활법」 위반으로 수백여 명이 적발되기도 했다.[47] 1952년 5월에 부산에서 실시된 단속에서는 1,200여 건이 적발되기도 했다.[48] 같은 달 인천에서도 「생활법」 제3조를 어기고 오후 2시경에 소주를 판매한 음식점주와 음용자가 적발되었다. 이들은 서울지방법원 인천지원의 약식명령에 따라 각각 벌금 2만 원에 처해졌다.[49]

이듬해 6월에는 도시와 지방에 위생검찰대를 파견하여 단속을 한층 강화한 결과, 6월부터 10월까지 부산에서만 1,166건의 영업취소와 2,219건의 영업중지가 단행되었다. 뿐만 아니라 4,317건에 대해서는 고발 조치하고, 152건에 대해서는 기물을 압수함으로써 5개월간 부산에서만 총 7,854건이 단속되었다.[50] 예를 들어 12월에 경남 의령군에서는 오전 11시경에 손님에게 주류와 돈육을 판매한 음식점주가 벌금 10만 원에 처해졌다.[51] 나아가 이듬해 3월 부산지방법원에서는 다른 노역에 종사하지 않는 접대부 2명을 고용하여 연회석에서 접객을 하도록 한 음식점주가 5일간 구류의 처분을 받기도 했다.[52]

그런 가운데 1952년 5월에 정부는 그와는 별도로 「전시국민생활개선촉진에 관한 건」을 국무회의에서 의결했다.[53] 이 안은 전쟁의 승리가 일선 장병의 전투력에만 의존하는 것이 아니라, 후방 국민생활 일체를 전투태세로 완비하며 '일선과 후방의 호흡이 일치되는 국민응원'을 확립하는 데 달려있음을 강조하였다. 이에 정부는 중요 도시가 급속하게 전시체제로 전환하도록 유도하고자 함을 분명히 했다. 이에 따라 전국 각 중요 도시의 음식점을 대폭 축소하고, 사치품의 수입・제조・판매를 금하며, 흥행을 목적으로 하는 극장의 주간 개관을 금하고, 매월 1일을 '국민정신생활개선일'로 운영하는

47) 「구벽(舊癖) 청산 못한 업태부(業態婦), 3서(署) 적발 건수만 50명」, 『동아일보』, 1951.12.4.
48) 「위생검찰 철저히, 강조주간 연기코 업자 등 적발」, 『경향신문』, 1952.5.31.
49) 「전시생활개선법위반」(BA0064764), 『약식명령문』, 국가기록원, 1952.
50) 『국회임시회의속기록』 제14회-제15호, 1952.11.27, 7-8면.
51) 「전시생활개선법위반」(BA0025276), 『판결문』, 국가기록원, 1952.
52) 「전시생활개선법위반」(BD0097938), 『형사사건부』, 국가기록원, 1953.
53) 「전시 국민생활개선 촉진에 관한 건」(BA0085166), 『국무회의록』 제42회, 국가기록원, 1952.5.23.

등의 내용이 담겼다.[54] 사회부와 공보처가 공조하여 전국 중요 도시에서 '전시국민생활촉진주간'을 운영하며 강력한 '선전계몽전'을 전개하기도 했다.[55]

2) 「생활법」의 한계와 폐지

그러나 법안의 시행은 이내 적지 않은 혼란과 저항에 직면했다. 이는 법안의 시행을 점점 더 어렵게 하고 의도한 효과의 달성을 요원하게 만들었다. 우선 법안의 불완전성이 실제적인 문제로 대두되었다. 가장 민감한 문제는 법안에서 규정한 '전시에 상응하지 아니하는 복장'이나 사치품에 해당하는 물품이 구체적으로 어떤 것인지, 그리고 그에 해당하는 물품의 경우 과거부터 소장하던 것까지도 착용이 금지되는 것인지의 여부였다. 법안 자체의 불완전성과 더불어 국회에서 독회의 과정을 거치면서 이미 지적되었던 사치품 제조업자나 접대부의 업종 전환, 법 집행으로 인한 '유흥음식세' 적자 발생 가능성, 법 집행 조직의 미비 등과 같은 실행적 문제들도 계속하여 거론되었다.

이와 같은 문제들은 집행 현장에서 무차별적인 법률 적용을 불러왔다. 예를 들어 사치품의 기준에 대한 명확한 규정이 없는 가운데 수입품 전반에 대한 포괄적인 '몰취(沒取)'의 관행이 이어졌다. 과세증이 부착되지 않은 양복지나 양품 주류에 대한 강력한 몰취는 이를 주로 판매하는 시장이나 일반상가에 타격을 가했다. 국내산업의 실정과 소비자들의 현실적 요구를 고려하지 않고 이루어지는 외래 필수품에 대한 제지도 국민들의 원성을 샀다.[56]

이에 1952년 들어 정부는 국민생활을 실질적으로 전시체제화 할 보다 세부적인 지침을 마련하기 위한 일련의 노력에 착수했다. 우선 5월에 의결했던 「전시국민생활개선촉진에 관한 건」에서 규정한 '일절 흥행을 목적으로 하는 극장은 주간 흥행을 금지한다'는 조항에 관한 세칙(細則)을 마련하여 하달했다. 이로써 '흥행을 목적으로 하는 극장'은 '영화, 연극 등 일반대중에게 공개 흥행'하는 극장으로, '주간'은 '일출로부터 하오 4시까지'로 규정되었다.[57] 6

54) 「전시생활개선을 촉진. 음식점을 대폭 정비」, 『마산일보』, 1952.5.25.
55) 「전시국민생활촉진주간 실시」, 『경향신문』, 1952.6.2.
56) 「전시생활개선법 시행세칙 부재 및 무차별적으로 적용」, 『평화신문』, 1953.7.4.

-7월간에는 「생활법」 제7조와 제9조에서 규정한 '전시에 상응하지 아니하는 복장'과 수입・제조・판매가 금지되는 사치품을 대통령령으로 지정하고자 했다. 7월 초에 국무회의에서 의결된 안은 외국산 양단, 벨벳, 하부다에(はぶたえ)[58] 등으로 된 의류를 착용할 수 없게 했으며, 스프링코트와 모피 목도리 혹은 귀금속이나 보석으로 된 단추, 반지, 팔찌, 귀고리, 목걸이, 브로치도 착용을 금지했다. 제조가 금지되는 항목으로는 위에서 언급한 제반 물품들과 귀금속이나 보석으로 된 넥타이핀, 귀후비개, 파이프, 식기나 화병이 적시되었다. 아울러 특별한 사유에 의하여 정부에서 수입하는 경우를 제외하고, 의류지(衣類地)와 그 제품, 앞에서 열거된 귀금속 또는 보석제품, 모자와 양산과 핸드백, 화장품, 주류, 연초(煙草) 등이 수입금지품목에 포함되었다.[59]

그러나 시행상의 제반 문제들은 결국 시행령이나 시행세칙의 부재에 기인한 바가 컸다. 이에 정부는 1952년 6월 말부터 차관회의에서 시행령 제정에 관한 논의를 시작하였다. 그 결과 8월 29일 국무회의에서 의결된 시행령은 앞서 7월에 의결했던 '전시생활개선법 제9조의 규정에 의한 복장과 사치품 지정의 건'의 내용을 근간으로 한 것이었다. 시행령은 외국산 복지(服地)와 모자・양산・핸드백, 외국산 화장품・주류・음료수・과자・청과물, 외국산 담배・권연(卷煙)용품・완구, 14K 이상의 귀금속 등의 착용・판매・수입을 일절 금지하고, 이를 위반할 경우 가해질 수 있는 처벌에 대해 규정하였다. 설령 규제 대상에 해당한다고 할지라도 현재 가지고 있는 의복에 대해서는 그 착용을 허용하였다.[60]

그러나 시행령은 국무회의에서 공식적으로 의결되었음에도 공포와 시행에 이르지는 못하였다. 어처구니없게도 국무회의 의장인 이승만 대통령이 최종 결재를 거부했던 것이다. 이 대통령은 국민의 개인적인 생활에 관한 사항에

57) 「주간 興行遂 금지, 전시 흥행 관계 세칙 시달」, 『경향신문』, 1952.6.4.
58) 곱고 보드라우며 윤이 나는 순백색 비단을 의미한다.
59) 「전시생활개선법 제9조의 규정에 의한 복장과 사치품 지정의 건」(BA0085167), 『국무회의록』 제55회, 국가기록원 , 1952.7.4; 「전시생활개선법 제9조의 규정에 의한 복장과 사치품 지정의 건(案)」(BA0084190), 『국무회의상정안건철』, 국가기록원, 1952.
60) 「전시생활시행령 금명 공포, 외국산 복지 등 일정 착용 금지」, 『동아일보』, 1952.8.30; 「국무회의, 전시생활개선법 시행령 의결」, 『대구매일』, 1952.8.31.

대해서는 관권을 발동시켜 그 위반자를 즉각적으로 처벌하는 방법보다 '국민운동에다가 호소해 가지고 자숙자계(自肅自戒)를 우선하도록 하는 것'이 좋다는 입장을 견지했다.[61] 결재가 보류된 채 대통령 관저에 몇 달간 방치되어 있던 이 시행령은 결국 각하되어 차관회의에서 보고되었다.[62] 시행령의 제정이 여의치 않게 되면서 정부는 다시 강조주간을 별도로 설정하여 운영하는 등의 방법으로 국민운동에 활력을 불어넣고자 했다. 그러나 그 한계는 분명했다. 이에 대한부인회, 대한여자청년단 등 5개 여성단체는 전시생활개선의 실천을 강조하는 운동을 전개함에 있어 강력한 법적 조처를 가할 수 있는 방안을 반드시 마련해 달라는 건의문을 대통령, 부통령, 대법원장, 국회의장, 국무총리와 사회부 장관에게 전달하기도 했다.[63]

그러나 「생활법」의 효과적인 시행을 가로막은 가장 큰 장애물은 시행령의 부재가 아니었다. 국회에서 의원의 질의에 답하면서 법제처장이 밝힌 것처럼, 「생활법」 전체가 시행령의 제정·공포가 완결되어야만 집행할 수 있게 되는 것은 아니었다. 앞에서 언급한 실례(實例)들의 경우처럼 시행령이 공포되지 않은 가운데서도 법의 집행은 불완전하게나마 이루어지고 있었다. 정작 가장 큰 장애물은 법의 제정에 앞장섰던 사회계층(특히 국회의원, 공무원, 검찰과 경찰)의 비협조와 여전한 위법행위였다. 이들의 행태는 「생활법」이 공포된 초기부터 국민들의 원성(怨聲)과 언론의 집중적인 포화의 대상이 되었다. 마치 호화찬란한 '특수지구'와도 같았던 부산의 "송도구락부"에는 여전히 밤 10시가 넘어서도 고급자동차들이 드나들었다. 위생검찰대조차도 감히 손을 대지 못하던 이 업소의 행태는 시민들의 원성을 사기에 충분했다.[64] 부산의 유흥 중심지대에 대한 단속에서는 주연(酒宴)을 펼치고 있던 세무직원들과 외자관리청 보건과원, 그리고 은행 임원들이 적발되어 보도되었다.[65]

---

61) 『국회임시회의속기록』 제14회-제15호, 1952.11.7, 11면.
62) 「전시생활개선법시행령은 대통령 각하께서 수 3일전 각하되였다」(BD0161691), 『차관회의록』 제12회, 국가기록원, 1953.5.14.
63) 「전시생활법 시행령 공포 촉구, 부인회 등 각 여성단체서」, 『동아일보』, 1952.10.15.
64) 「화려한 松島俱樂部 逐말성', '특수지구이냐?」, 『경향신문』, 1952.1.26.
65) 「유흥가 검찰에서 외자관리청, 은행 관계자들이 주로 적발」, 『서울신문』, 1952.2.21.

특히 국민들의 집중적인 성토는 법안을 만든 국회의원들을 향했다. 법률이 공포되기도 전부터 국민들은 국회의원들에게 전시생활에 관한 법률을 입안할 자격이 있는지를 신랄하게 물었다.

> 출석률이 좋지 않아 개회가 늦는 것은 물론 유회(流會)도 가끔 하는 무성의한 국회가 겨우 생각해낸 것이 가장 애국자인 체 생색이라도 내보자는 전시국민생활개선법. 기생, 요정을 폐지하면 내일이라도 세상이 깨끗이 정화되고 국민의 사기가 앙양될 것이라는 얼빠진 국회의원들의 고갈된 돌대가리에는 새삼스러이 경탄치 않을 수 없다. 이에 감히 제언하노니 국회의원 자신이 출입하는 유명 기생, 무허가 요정과 국회의원 자신이 몸에 걸친 사치품에 대해서 심심(深甚) 연구하시라고. (…) 그리고 도대체 이러한 국민생활운동이란 법적인 강화로써 실현되는 것이 아니라, 예를 들면 국회의원 같은 지도계급에 계신 분들이 먼저 실천으로써 솔선수범해야만 자연발생적인 좋은 결과가 난다는 것을 알아야 합니다.[66]

「생활법」이 공포된 지 한 해가 지난 뒤에도 국회의원들에 대한 성토는 전혀 누그러지지 않았다. 삼척의 한 시민은 유력한 일간지에 실린 '교활의 교착(交錯)'이라는 제목의 기고문에서 '위정자'들의 위선을 성토했다.

> 우리의 선배 선량들의 정부를 보라. 국난을 혼자만이 맡은 체 하고 애국도 스스로만이 큰 존재인 체 하면서 무엇을 하고 있는가? 사욕(私慾)과 참소(讒訴)를 좇으며 허탈(虛脫)의 밑바닥을 긁고 있으면서 위정자인 체 애국자인 체 분장하고 인민을 속이려고만 한다. 전시생활체제를 입술에 바르고 기안(起案)만 하여 놓고 실천은 누구더러 하란 말인가? 야속한 군상(群像)들아 이기욕(利己慾)도 그럴 듯하나 국난을 어이 보는가?[67]

한편, 법률을 집행하는 책임을 맡은 공무원들도 국민적인 성토를 비껴갈 수 없었다. 광주의 한 시민은 현상(現狀)을 천정부지의 추세이던 인플레이션을 완화하기 위한 정부의 화폐개혁과 그에 이은 일련의 조치들로 '근근 명맥만을 유지하여오던 국내 중소생산업은 총파탄의 위기에 봉착'한 형국이라고

66) 「자유제언—생활개선과 국회」, 『자유신문』, 1951.10.14.
67) 「조류(潮流)—교활의 교착」, 『동아일보』, 1952.12.17.

진단했다. 아울러 농촌은 '초근목피로 연명하다 못 해 유리걸식할 수밖에 없어' 이농(離農)하는 농민이 속출함으로써 도시나 농촌이나 할 것 없이 생활고로 자살하는 수가 급증하고 있다고 썼다. 그 속의 공무원들에 대해서는 다음과 같이 적었다.

> 현하(現下)의 실정을 보면 어느 관공서에서든지 전시체제는 볼 수 없고 문서처리가 지체될 뿐만 아니라 직원의 3분의 2는 놀고먹는 현상이니 공무원 생활보장의 요결은 공무원의 법정 배치수를 현재의 3분의 1로 축소하여 그들의 생활을 보장케 하면서 각각 당일에 처리할 사무건명을 기록하여 매일 보고하게 할 것이며 부정행위가 있는 자는 해직시킬 것은 물론이려니와 절대로 재차 등용치 말아야 할 것이다.[68]

공무원에 대한 이러한 국민적 반감은 정부 내에서도 꽤 심각하게 받아들여졌다. 1952년 5월 말에 열린 국무회의에서 막 취임한 장택상 국무총리는 '장·차관도 요정 출입을 사양'하도록 지시했다. 그는 이 자리에서 그러한 지시가 '대통령의 분부'에 따른 것임을 분명히 했다.[69] 한편 같은 해 10월에 있었던 차관회의에서 내무부 차관은 '전쟁완수를 위하여 정계 요인, 부유층, 공무원 등이 솔선하여 전시생활에 철저하여야 할 것'을 강조했다.[70] 몇 달 뒤 열린 국무회의에서도 박현숙 무임소 장관은 '양연(洋煙), 백반(白飯)금지 등 전시생활 여행(勵行)에 관하여 정부고관 측의 솔선궁행'을 촉구했다.[71]

부분적이나마 「생활법」으로 폐업되거나 업종을 전환하도록 강제되는 인원들에 대한 후속조치가 미비한 점도 법률의 효과적인 집행을 가로막았다. 사실 이 문제에 대한 정부의 인식은 사뭇 안일했다. 「생활법」이 공포된 직후에 허정 국무총리 서리는 중앙정부기자단과 회견하여 당면문제에 대해 문답한 자리에서 '통계에 의하면 실직하게 되는 접대부는 없으며 대중식당으로 전업'하

68) 「「조류(潮流)」에 반영된 선량(選良)과 정부에의 민성(民聲)」, 『동아일보』, 1953.3.16.
69) 「장·차관 요정 출입 사양 건」(BA0085166), 『국무회의록』 제42회, 국가기록원, 1952.5.23.
70) 「전쟁완수를 위하여 정계요인, 부유층, 공무원 등이 솔선하여 전시생활에 철저하여야 할 것이다」(BA0587756), 『차관회의록』 제37차, 국가기록원, 1952.10.9.
71) 「양연(洋煙), 백반(白飯)금지 등 전시생활 여행(勵行)에 관하여 정부고관 측의 솔선궁행을 요망」(BA0085168), 『국무회의록』 제5회, 국가기록원, 1953.1.16.

고 있다고 답했다. 아울러 그들이 사창(私娼)으로 전업할 경우 발생할 수 있는 문제에 대해서도 '접대부에 대해서는 주 2회 정기검진을 실시하고 있고 여자 경찰로 하여금 단속과 지도를 하게' 하고 있다고 답했다.[72] 한편 그 후임인 장 총리는 이듬해 7월에 기자단과 회견한 자리에서 '요정, 다방, 택시, 사치품 상 정비에 따르는 실업대책이 없다고 하나 나로서는 이러한 업자들이 실업하는 데 대하여 조금도 동정하고 싶은 생각을 가지고 있지 않다'고 밝혔다.[73] 그러나 이 문제는 익히 예견되었던 것으로서, 국회에서는 「생활법」을 제정하기 위한 독회의 과정에서부터 특단의 대책이 마련되어야 할 필요성이 강조되곤 했다. 예를 들어 제1독회에서 대한노동총연맹 소속의 한 의원은 공창(公娼) 제도를 폐지함에 따라 사창이 성행했던 과거 사례를 환기하며 고급요정의 폐지가 그 전철을 밟게 되어 오히려 사회적 혼란을 가중할 가능성에 대해 경고했다.[74] 같은 회의에서 다른 의원은 사치품으로 지정된 금・은이나 비단 공장에 대한 보상이나 직업전환을 위한 대책이 필요함을 역설했다.[75]

예견된 것처럼 그 결과는 위장 또는 위법적인 영업의 성행이었다. 단속의 대상이 되는 고급요정들 중 상당수는 대중식당으로 간판만 변경하여 영업을 계속하였으며, 여관으로 가장하는 경우도 적지 않았다.[76] 뿐만 아니라 영업허가 취소에도 공공연하게 영업을 계속하는 경우도 빈발했으며, 위생검찰대에서 그 업자를 재차 고발하여 구속되어도 결국 아무런 법적 처벌을 받지 않고 석방되는 경우도 드물지 않았다.[77]

「생활법」에게 휴전은 또 하나의 치명적인 전환점이었다. 무엇보다도 전쟁의 극심한 여파로 최저한의 '의식주적인 생존'조차 보장되지 않는 현실이 생활개선운동을 '비현실적인 공상적인 작희(作戱)'로 전락하게 만들었다.[78] 아

72) 「정부 양곡 수납 촉진, 공보처에 선전국 신설, 허 총리서리 담(談)」, 『동아일보』, 1951.12.13.
73) 「重石弗 輸入穀肥 정부 방침대로, 전시생활개선은 鳳頭龍尾 格, 장 총리 회견 談」, 『동아일보』, 1952. 7.18.
74) 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 14면.
75) 『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7, 13면.
76) 「폐쇄된 요정 다시 부활, 여관 가장코 신판(新版) 영업」, 『동아일보』, 1952.8.4.
77) 「사바사바 위생검찰? 폐쇄된 요정은 의연 영업」, 『동아일보』, 1952.9.22.
78) 「사설—생활개선운동을 우선 개선하라」, 『경향신문』, 1953.9.3.

울러 이 법을 집행하는 '관(官)'에 대한 불신은 한층 더 심화되었다. 1954년에도 전후 국가재건을 위해 '전시생활체제 확립 강조주간'을 운영하며 7개 역점 사항의 구현에 심혈을 기울였지만, 국민들은 특히 '물자절약, 사치 배격, 국산품 애용'에서 '관직자(특히 고위층)'의 솔선수범을 효과적인 운동의 선결조건으로 바라봤다.[79] 설상가상으로 같은 해 10월에는 사회부에서 차관회의에 상정한 '전시생활 간소화 주간 설정의 건'이 부결되는 사태가 발생하고 말았다. 이 안(案)은 대통령의 지시에 따라 공무원들과 그 가족들이 '국민내핍생활'을 추진함에 있어 모범을 보이기로 하는 내용을 담았는데,[80] 차관회의에서 '행정적 조치로 하되 위반 시는 징계한다'는 구속적 조문이 반대에 봉착해 부결되고 말았던 것이다. 이로써 「생활법」과 그에 기초한 차후의 행정적 조치들은 사실상 '공문화'되고 말았다.[81] 한 일간지의 글은 공무원들이 솔선하여 따르지 않는 법률이 만들어낸 모순적 세태(世態)를 드러내기에 충분한 것이었다.

> "생활개선위원회"에서는 때때로 국민생활의 개선을 부르짖고 국민은 그때마다 "코웃음"질 - 그것도 그럴 것이 가난한 국민대중에게는 현재 걸치고 있는 옷이 단벌이고 보니 생활개선의 여지가 없고 부유층이나 또는 솔선수범해야 할 공무원들은 더욱 사치스러워만 가니 그저 그렇고 그렇고 (…) 그래도 "위원회"에서는 공무원에게나 실시해보자 하여 오래전 "국민생활검소화 요강"을 만들어 차관회의에 부의하였으나 가장 중요한 법적 구속력 적용 조항은 삭제되고 "양담배", "낮술금지", "요정출입금지" 등 조항을 내용으로 한 요강이 겨우 통과되었을 뿐이었겠다?[82]

---

79) 「사설—전시생활은 관(官)에서부터」, 『동아일보』, 1954.10.27.

80) 주요 내용으로는 양복은 국산지 사용, 관용차 사용 제한, 고급요정 출입 금지, 국산 이외의 연초 금흡(禁吸), 무도장 출입 엄금, 혼상(婚喪)에서 관용차 일정 사용 불가 등이 포함되었다.

81) 「官은 "전시생활"이 싫어? "강조주간 설정"을 차관회의서 부결」, 『동아일보』, 1954.10.28; 「사설—공무원의 생활검소화 운동」, 『동아일보』, 1955.1.19. 결국 「생활법」은 5·16군사정변 이후인 1963년 9월 6일의 제91회 각의(閣議)에서 의결되어 '앞으로 시행될 개정헌법의 정신으로 보아 그 실효성과 타당성이 없게 되었으므로' 폐지되었다(시행 : 1963.11.5.). 「전시생활개선법폐지에 관한 법률」(BA0085246), 『각의록』 제91회, 국가기록원, 1963.9.6.

82) 「국민생활개선」, 『동아일보』, 1955.5.1.

4. 맺음말 : '생활동원'의 교훈 찾기

현대 총력전은 전선(戰線, Front)에서의 선전(善戰) 못지않게 '후방전선(Home Front)'의 효율적인 '전시체제화'와 '전의(戰意)'의 고양(적어도 '유지')을 절실하게 요구한다. '후방전선'은 전선이 힘과 에너지를 회복하는 근원으로 기능한다. 그런 면에서 총력전에서 '후방전선'은 전선보다 오히려 더한 실질적・상징적 중요성을 갖는다고 이야기되기도 한다.

그러나 6・25전쟁기 한국사회를 고찰하는 기존의 연구들은 '후방' 그 자체에 집중하고 있었을 뿐 '후방전선'은 온전히 그려내지 못해왔다. 그 속에서 후방은 주로 전쟁의 참화로 거의 일방적인 희생을 강요당하는 대상에 지나지 않았다. 많은 경우 학살과 점령, 그리고 착취의 희생양에 가까웠다. 그러나 총력전인 6・25전쟁을 치르는 한국사회는 분명 또 하나의 '전선'이었다. 후방의 한국사회를 구성하는 각자는 원칙적으로는 비전투원이지만 총력전의 낯익은 메커니즘에 따라 또 다른 얼굴의 전투원으로 전선에서 설 수밖에 없었다. 그들은 '후방전선'에서 자신들 몫의 전쟁을 수행하는 주체였다. 때문에 그들은 전쟁을 수행하기에 적합하도록 자의적・타의적으로 스스로를 적응시키고 개조해가야 했다. '생활동원'은 바로 그러한 노력의 발현이었다. 그것은 국민들로부터 총력전 수행에 적합한 의식과 의지를 동원하는 출발점이었다.

문제는 '생활동원'은 '후방전선'이 가장 일반적으로 감당해야 하는 물자와 인력 동원보다 성공하기 어렵다는 점이다. '생활동원'은 사회구성원 개인의 내면적인 의식과 생활이라는 매우 사적인 영역으로 동원체제를 확장해가기 때문에 높은 수준의 공감대 형성과 그것에 기초한 자발적 협조가 없이는 가시적인 성과를 담보할 수 없기 마련이다.

6・25전쟁이 한창이던 1951년에 제정되어 전후 상당한 기간까지도 그 생명을 연장시켰던 「전시생활개선법」은 한국판 '생활동원'의 시도였다. 그러나 이 법률은 시행 초기의 일시적인 효과에도 불구하고 결국 그 목적을 달성하는 데는 실패하고 말았다. 이 법률을 둘러싼 첨예한 사회적 논쟁과 그것의 결과적인 운명은 '생활동원'이 결코 성공하기 쉽지 않다는 점을 보여주었다.

아울러 성공에 이르기 위해서는 몇 가지의 선결요건이 존재한다는 점 또한 보여주었다.

우선, '생활동원'은 행정적·법적 강제성과 국민적 자발성이 조화를 이루어야 한다. 전시생활의 개선이 성공에 이르기 위해 국민운동, 행정조치, 사법적 강제라는 3가지의 선택지 중 어느 것을 취해야 할지를 놓고 첨예하고도 지속적으로 진행되었던 논쟁은, 사실 3자 간의 균형이 최선의 해법이라는 점을 보여주는 또 다른 방식이었다. 「생활법」의 사례는 국민적 자발성을 충분히 확보하지 못하고 행정적·법적 조치를 중심으로 하는 '생활동원'이 갖는 한계를 여실히 보여주었다. 한편 국민적 자발성을 확보하는 데는 동원을 위해 이루어지는 각종 행정적·법적 조치들에 대한 '국민적 수용성'이 결정적으로 중요하다. 그런가 하면 '국민적 수용성'은 '국민적 공감대'가 형성된 수준을 반영할 수밖에 없다. '국민적 공감대'를 형성하기 위해서는 언론이나 관련 사회단체를 비롯한 시민사회의 여러 부문으로부터 충분한 협조를 확보하는 게 중요하다. 국무회의에서 의결된 시행령을 대통령이 거부하였던 사례에서 보듯 국가지도부의 각 층위 간, 행정부-입법부-사법부 간 충분한 공감대를 형성하는 게 '국민적 공감대'를 형성하고자 하는 노력에 선행되어야 함도 「생활법」의 사례가 던지는 교훈이었다.

한편 「생활법」의 결과적인 실패에는 법의 제정과 집행에 주요한 역할을 했던 국회의원, 각급 공무원, 기타 사회지도층의 비협조가 결정적이었다. 이러한 사실은 전시 '생활동원'의 성공이 '상부주도식(top-down) 강제'가 아니라 '상부주도식 실천'에 달려있다는 점을 교훈한다. 다른 부문에 대한 동원과는 달리 '생활동원'은 인간의 기본권과 가장 사적인 영역까지 제약할 수 있기 때문에 그럴수록 '상부주도식 실천'이 선결되어야 한다.

'생활동원'을 위해 이루어지는 각종 조치들(특히 사법적 조치)은 그 제도적 완결성 또한 중요하다. 특히 「생활법」은 전시라 할지라도 국민의 기본권을 제약할 수 있는 각종 규제의 범위와 기준을 분명하고도 합리적으로 설정하는 일이 무엇보다도 중요하다는 점을 여실히 보여주었다. 이것이 선행되지 않으면 오히려 사회적 혼란을 가중하고 결국은 조치의 실패를 재촉할 수 있다. 아

울러 규제의 대상에 대해 적극적으로 차후 대책(보상 또는 전환 대책)을 강구함으로써 공적 영역에서의 각종 규제 조치가 사적 영역으로의 은신과 위장을 조장하지 않도록 해야 할 필요성 또한 그 교훈으로 삼을 수 있을 것이다.

6・25전쟁 동안 이루어진 '생활동원'을 위한 노력이 전쟁기나 그 직후의 시대를 살았던 사람들의 삶과 의식에 미친 영향과 유산에 관해서는 이 연구보다 다면적이고 장기적인 추적과 분석이 필요하다. 한편, 6・25전쟁기 후방에 대한 동원은 직・간접적으로 일제강점기 조선에 대한 전시동원과 맞닿아 있는 부분도 분명 발견된다. 동원의 방법이나 이를 위해 동원되는 수사(修辭)의 면에서 특히 그렇다. 이 또한 이 연구가 확장될 수 있는 방향일 것이다. 그런가 하면 총력전 아래서 이루어지는 '생활동원'의 진정한 교훈은 성공과 실패의 여러 사례들을 교차적으로 비교하여 분석함으로써 얻을 수 있다. 예를 들어 제1차 세계대전 발발 직후 영국에서는 '공공안전의 확보를 위해' 「국토방위법(The Defence of the Realm Act ; DORA)」이 제정되어 영국 후방전선의 모든 측면에 영향을 미쳤다. 이것과의 비교는 두 사회의 '생활동원' 시도에 존재하는 특성을 드러내어 더 깊이 있는 교훈을 도출할 수 있게 해줄 것이다.

▮ 참고문헌

『경향신문』, 『관보』, 『동아일보』, 『마산일보』, 『민주신보』, 『서울신문』, 『자유신문』, 『평화신문』.

「고급요정 및 유흥영업시간 조치의 건」(BA0084187), 『국무회의상정안건철』, 국가기록원, 1951. 10.11.
「국민생활개선실천운동 긴급 전개에 관한 건」(BA0135050), 국가기록원, 1950.2.22.
「전시생활개선법안 이송의 건」(BA0587726), 『국회 및 국무회의 관계서류철』, 국가기록원, 1951.11.4.
「전시생활개선법위반」(BA0064764), 『약식명령문』, 국가기록원, 1952.
「전시생활개선법위반」(BA0025276), 『판결문』, 국가기록원, 1952.
「전시생활개선법위반」(BD0097938), 『형사사건부』, 국가기록원, 1953.
「전시생활개선법 제9조의 규정에 의한 복장과 사치품 지정의 건(案)」(BA0084190), 『국무회의상정안건철』, 국가기록원, 1952.

『각의록』 제91회(BA0085246), 1963.9.6.
『국무회의록』 제80차(BA0135067), 1951.7.6.
『국무회의록』 제97차(BA0587754), 1951.9.4.
『국무회의록』 제109차(BA0587754), 1951.10.12.
『국무회의록』 제1회(BA0085166), 1952.1.4.
『국무회의록』 제42회(BA0085166), 1952.5.23.
『국무회의록』 제55회(BA0085167), 1952.7.4.
『국무회의록』 제5회(BA0085168), 1953.1.16.
『국회임시회의속기록』 제11회-제19호, 1951.7.7.
『국회임시회의속기록』 제11회-제21호, 1951.7.9.
『국회임시회의속기록』 제11회-제70호, 1951.10.8.
『국회임시회의속기록』 제11회-제75호, 1951.10.17.
『국회임시회의속기록』 제14회-제15호, 1952.11.27.
『차관회의록』 제35차(BA0085309), 1951.8.4.
『차관회의록』 제37차(BA0587756), 1952.10.9.
『차관회의록』 제12회(BD0161691), 1953.5.14.

김귀옥, 『월남민의 생활경험과 정체성』, 서울대 출판부, 1999.
김동춘, 『전쟁과 사회』, 돌베개, 2000.
김은경, 「1950년대 신생활운동 연구—가정개량론과 소비통제를 중심으로」, 『여성과 역사』 제11호, 한국여성사학회, 2009, 203-240면.
박정훈, 「6·25 전시 하의 행정법」, 『서울대학교 법학』 제41권 2호, 서울대 법학연구소, 2000, 79-106면.
박찬승, 『마을로 간 한국전쟁』, 돌베개, 2010.
윤택림, 『인류학자의 과거여행』, 역사비평사, 2003.

이임하, 「한국전쟁 전후 동원행정의 반민중성 : 군사동원과 노무동원을 중심으로」, 『역사연구』 제12호, 역사학연구소, 2003, 39-67면.
_____, 『전쟁미망인, 한국현대사의 침묵을 깨다』, 책과 함께, 2010.
전상인, 「한국전쟁과 국가건설」, 『아시아문화』 제16호, 한림대 아시아문화연구소, 2000, 19-56면.
정현주, 『대한민국 제1공화국의 여성정책』, 한국학술정보, 2009.

【Abstract】

'The Law for Improving Daily Life of People in War' and 'Mobilization of daily life' in the Korean Society in the Korean War

Kang, Chang-Boo*

Modern war is often characterized as 'total war'. The trend in 'total war' is not to allow the traditional distinction between combatants and non-combatants as well as between front and rear (or home). Especially the rear also forms the so-called 'home front' and the citizens in the rear are accordingly asked to act as another principal actor of the questioned war. It is beyond any doubt that the Korean War was a 'total war'. However, the Korean War has been considered chiefly either in the political context or in the military one. Alternatively, some historians and scholars have recently attempted to explain the war with the perspectives of sociology and social history. However, their works almost uniformly describe the Korean society in the rear during the war as a victim of massacres, occupations, and various forms of mobilization and exploitation. However, the Korean society in the war was surely asked to be another major actor for carrying out the total war. The society was subjected to comprehensive mobilization of manpower and materials, even of unwavering will to fight throughout the war.

'The Law for Improving Daily Life of People in War', promulgated in 1951 and abolished in 1963, was a failed attempt to ask the people to have thoughts and lifestyle suited to a nation in a 'total war'. It was deserved to be called 'mobilization of daily life'. This article tries to reveal a picture of 'mobilization of daily life' in the Korean society during the Korean war and to draw some lessons for any possible policies and actions in war to limit the people's basic rights or to invade the people's privacy.

Keywords: Korean War, Total War, Home Front, The Law for Improving Daily Life of People in War, Mobilization of daily life, Human basic rights in war, Privacy in war.

접수일: 2019.12.23. || 심사일: 2020.01.13. || 게재확정일: 2020.02.07.

* Professor, Dept. of Military & Strategic Studies, Air Force Academy.