

도시빈민의 형성과정

— 노동자 계급의 빈민화 과정을 중심으로 —

최원규**

- | | |
|-------------------------|------------------|
| I. 머리말 | 3. 노령에 의한 빈민화 |
| II. 근대적 도시빈민의 출현 | 4. 결손가족으로 인한 빈민화 |
| III. 도시빈민의 형성메카니즘 | 5. 기타의 간접적 요인 |
| IV. 노동자계급의 빈민화과정 | V. 맺음말 |
| 1. 실업에 의한 빈민화 | |
| 2. 산업재해, 질병, 장애로 인한 빈민화 | |

I. 머리말

이 연구는 우리나라의 도시빈민은 어떻게 하여 형성되어왔는가라는 의문에 대한 답을 구하려는 목적을 지니고 있다. 도시빈민의 형성과정 또는 형성메카니즘에 대한 정확한 이해는 도시빈민의 생활문제를 해결하고자 하는 사회정책 실천을 위해서 선결되어야 할 작업이며, 나아가서는 최근 사회변혁의 중심세력으로서의 민중의 내부구성과 그 운동양식에 대한 논의에 있어서도 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 그러나 본 연구의 문제의식은 위에서 언급한 것에 비해 보다 기본적인 것이다. 그것은 즉 도시빈민의 형성과정이 노동자계급의 생활문제와 어떻게 관련되어 있는가에 관한 것이다.

오늘의 도시빈민들은 농촌에서 떠밀려 서울 등 대도시로 옮겨와 산줄기나 하천변에 판자집을 짓고 정착하여, 막노동, 노점상, 행상, 파출부 등 밑바닥 일을 도맡아 하면서 스스로의 삶을 영위해 왔다. 60-70년대에 이농한 이들의 대부분은 나이도 많고 기술·자본도 없어 닥치는 대로 불안정한 직업에 종사하면서 공장노동자층과는 상호 넘나들을 갖는 계층을 형성하기에 이르렀다. 그런데 주목해야 할 것은 80년대 들어 서서히 농촌의 이농가능층이 바닥이 나고 이제는

* 이 논문은 1989년도 한국사회복지학회 추계학술대회에서 발표된 바 있음.

** 전북대학교 社會福祉學科 강사.

도시빈민층이 이농민에서 용원될 뿐만 아니라 도시 안에서 재생산되고 있다는 점이다. 예컨대 도시 노동자들이 나이가 들면서 노동능력이 줄어들어 영세자영업이나 막노동에 종사하게 된다는지, 상업 등 자영업을 하다가 실패하여 빈민층으로 내려앉는 경우가 많아짐을 보게 되는 것이다.

빈민 또는 빈곤이라는 용어의 의미는 사회구성원들의 생활상태의 격차—그것이 소비수준의 차이든 아니면 소득 또는 재산상의 차이든—로부터 구성된 개념이다. 따라서 빈민이란 개념은 생산수단의 소유여부로 판단할 수 있는 계급의 개념도 아니다. 그러면 도대체 빈민이란 누구인가? 빈민이란 노동자계급의 일부를 구성하는 저임금노동자와 현역노동자집단으로부터 축출, 배제된 노동자집단(가난한 노인, 장애인, 실업자, 폐질자, 가사노동자, 결혼가족 등)등으로 구성된 집단으로 잠정 정의할 수 있다. 이들 빈민집단의 최하층에는 생활보호대상자 중 거택보호자와 같이 노동능력을 완전히 상실한 집단이 있고, 그 한층 위에는 자활보호자와 같이 노동을 하면서도 가난한 집단이 있다. 한편 생활보호법상의 보호대상자로 선정되지는 않았으면서도 실제의 생활수준은 생활보호대상자와 다를 바 없는 많은 숫자의 저임금노동자집단 역시 빈민으로 볼 수 있다.¹⁾ 이들 저임금노동자(노동빈민 : working poor)의 존재야 말로 오늘날 도시빈민문제의 핵심적 고리를 점하고 있는 집단이라 할 수 있다.

한편 도시빈민의 개념은 정태적인 것이 아니라 동태적인 것이다. 도시빈민은 이농을 매개로 하여 도시부문에 광범위하게 존재하는 불완전고용(파트 타임), 불안정고용(임시고, 일고)노동자와 끊임없이 유동하면서 빈곤한 생활상태로부터 벗어나기를 추구하지만 빈곤으로부터의 탈출은 대개의 경우 무위로 돌아가게 되고 오히려 노동과정에서 야기되는 여러가지 사고(노령, 질병, 재해 등)로 인해 더욱 깊은 빈곤의 늪으로 빠지기 일쑤인 처지에 있다.

오늘날의 도시빈민의 형성·온존에는 저임금, 불안정고용, 높은 실업 등 독점자본주의 단계에 이르른 한국자본주의가 노정하는 빈민화기제가 근저에 작용하고 있는 듯하다. 자본의 운동논리와 떼려야 뗄수 없는 관련을 지니는 노동자계급의 빈곤문제야 말로 사회복지학을 비롯한 사회과학의 핵심주제라 할 수 있다. 노동자계급의 빈민화 메카니즘에 대한 이해는 심각한 양상으로 대두된 도시빈민문제의 현상과약과 대책모색에 선행되어야 할 기본과제라 할 수 있다.

1. 정부의 공식적인 빈곤선이 존재하지 않는 우리나라의 경우 빈민의 범주를 설정하는 경우 대개는 생활보호대상자를 빈민으로 간주하고 그들의 생활실태를 조사한다든가 아니면 빈민의 수가 증감됐다는 주장을 하곤 하였다. 생활보호사업예산을 미리 책정해놓고 그에 따라 대상자수를 확정했던 저간의 사정을 생각한다면 생활보호대상자만을 빈민으로 보는 견해는 논리적으로나 현실적으로나 그 설득력이 약하다.

한국에서 도시빈민의 형성을 노동자계급의 빈민화과정속에서 다루기 전에 우리사회가 겪어왔던 특수한 경험들이 도시빈민의 형성에 어떤 식으로 관련되어 있는지를 우선 살펴볼 필요가 있다. 이는 도시빈민의 형성이 자본주의의 진전에 따른 필연적인 귀결이라는 본 연구는 논리로 설명할 수 없는 지나간 사대의 빈민의 형성을 설명하기 위해서이다. 즉 도시빈민은 자본의 논리에 따라 부단히 창출되어 나간다고 하는 것이 본 연구의 기본 시각이지만 한국사회가 겪어왔던 근현대의 경험들은 방금 설명한 기본시각에 근거하여서는 충분히 설명될 수 없는 독특한 측면을 지니고 있고, 그것이 오늘날의 도시빈민의 존재방식과도 상당한 정도의 관련을 맺고 있다. 그런 의미에서 한국사회에서 자본제적 발전이 본 궤도에 이르기전인 1960년대 이전의 사회변동과 이것이 도시빈민의 형성에 미친 영향을 개괄적으로 살펴보기로 하자.

II. 근대적 도시빈민의 출현

문호개방 이전의 조선후기에도 어느 정도 농민분해가 이루어지면서 일부의 인구가 농지로부터 축출되어 도시로 이동하였으나 아직은 이들이 사회문제로서 도시빈민화하지는 않았다.” 물론 자연재해등으로 인한 일시적 기민, 유민집단이 도시지역에서 움집등을 틀고 연명했던 기록은 찾아볼 수 있다.”

우리나라에서 근대적 의미의 도시빈민형성의 단초를 제공한 것은 일본제국주의의 침략이었다.” 1910년대 일제에 의한 토지조사사업은 농촌의 중소지주, 자작농, 가스작농 등의 농촌중간층을 몰락시켜 소작농을 증대시키면서 농지로부터 농민의 이탈을 결과하였다. 1920년대에 완성을 본 식민지적 지주경영과 농업공황, 소작조건의 악화 등은 소작농민을 '상대적 파잉인구화'하여 그들의 생활을 극도로 압박하였다. 훈공민, 세공민 등으로 부리는 이들 소작농민들은 한 때 농촌인구의 반수이상을 점할 정도였으며, 연간 15만명 정도가 농촌을 떠나

2) 강만길, 일제시대 빈민생활사 연구, 창작사, 1987. p. 9.

3) 조선후기의 대실학자 다산 정약용은 흉년을 당한 유리빈민들이 거주했던 움집을 다음과 같이 묘사하고 있다. “객관앞 한 곳에 땅을 파서 그 깊이는 한 척 남짓하게 하고 그 둘레는 몇 장 정도 되게 하여 새끼로 몇 개의 서가래를 얹어 묶은 뒤 풀로 한 겹을 덮어서 위에는 눈이 내리고 옆으로는 바람이 쳐서 살을 에는 듯한 추위를 견디지 못한다” 목민심서 진황육조 실시편, 하상략 편, 한국사회복지사론, 박영사, 1989, p. 256에서 재인용.

4) 일제시대 도시빈민의 형성과정에 대해서는 주로 다음을 참고, (1) 강만길, 전계서, (2) 경성제국대학 위생조사부, 토막민의 생활, 위생, 동경, 암파서점, 1942 (3) 김경일, 일제하 도시 빈민층의 형성 한국사회연구회, 한국의 사회신분과 사회계층, 문학과 지성사, 1986, pp. 203-257.

화전민, 도시의 토박민, 도시 날품팔이노동자화하였다. 1930년대 이후 일제의 대륙침략을 위한 병참기지화로 부분적으로 노동력의 수요가 유발되었으나 농촌에서 축출된 과잉인구를 흡수할 만큼의 규모는 아니었다. 이에 많은 인구가 해외와(1930년대부터 1940년대까지 150만명 이상), 도시지역으로(1930년-1935년 사이 16만에서 20만 정도) 이동하였다. 당시의 도시빈민의 규모가 어떠했는지 자세한 것은 알 수 없으나 1942년도 서울의 토막 및 불량주택거주자가 7, 426호에 30,020명으로 기록된 것으로 보아 근대적 의미에서의 도시빈민이 대규모로 형성되었음을 짐작케 한다.⁵⁾

일제시대의 도시빈민 형성과정은 식민지배라는 질곡에 의해 그 단초를 이룬다면 해방과 분단 그리고 한국전쟁 등으로 인한 도시빈민의 형성은 식민지배의 후유증과 민족모순에 입각한 과정이었다. 해방과 분단으로 인한 도시빈민형성은 1945년부터 1949년 사이 적게는 15만명에서 많게는 74만명까지 추산되는 북한으로부터의 월남동포, 그리고 동 기간 170-180만명으로 추산되는 해외(일본, 만주 및 기타)로부터의 귀환동포와 관련이 있다.⁶⁾ 이들 인구가 모두 도시에 유입한 것도 아니고 또한 도시유입자가 모두 도시빈민화한 것은 아니지만 이들의 다수가 서울 등 대도시로 몰려 근근히 살아갈 수 밖에 없었던 점을 감안한다면 이들중 많은 수가 도시빈민화했을 것으로 생각할 수 있다.” 한편 민족의 비극이었던 한국전쟁은 그것의 파괴적 영향력과 함께 다시 한번 도시로의 대규모 인구이동을 결과하였다. 피난민과 월남동포의 대도시유입으로 도시지역에서는 본격적으로 판자촌이 형성되기 시작하였다. 당시의 빈곤인구의 규모에 대해서는 다음의 <표1>을 참조하면 대략의 추세를 짐작할 수 있다.

한국전쟁 이후 1960년대까지의 시기에 도 농촌에서 도시로의 인구이동은 주목

5) 신은주, “일제하 한국사회복지사업의 성격에 관한 연구” 서울대 석사논문, 1985, p. 26.

6) 이 시기의 인구이동에 대해서는 권태환, ‘인구성장의 추세와 요인’, 이해영, 권태환 편, 한국사회: 인구나 발전 제1권 (인구, 경제), 서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1976, pp. 23-25 참조.

7) 해방 후 월남민과 만주로부터의 귀환민의 대부분은 서울과 경기지역에 정착하였고, 일본에서 돌아온 귀환민의 대다수는 영호남지역에 정착하였다 한다. 1979년 빈민조사 결과를 보면 20세 이전 주성장지가 이북, 해외인 빈민은 11%이며, 1982년의 조사에서는 7.83%로 나타나고 있다. 한편 서상목 등은 도시빈곤층의 배경별 구성요소중 북한난민출신으로서 미정착자인 자가 감소추세에 있지만 약 10%정도는 될 것으로 보고 있다. 한국사회복지연구소, 저소득 시민 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구, 1979, p. 23 및 서울대 행정대학원, 영세민실태조사와 정책방향에 관한 연구, 1982, p. 85. 서상목 외, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 1981, p. 111.

〈표 1〉 1950년대 요구호대상자 상황 (단위 : 천명)

년도	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
인원수	7825.4	9560.2	9843.9	2723.0	3778.4	4330.2	4465.6

자료 : 하상락 편, [한국사회복지론], 박영사, 1989, p. 89에서 재구성.

할 만 하다. 이는 농지개혁의 실패와 소비재 중심의 원조의 결과 1950년대 중반이후 농촌에서의 소작농의 확대와, 이에 따른 당연한 귀결로서의 농촌으로부터의 이들의 축출(push)요인이 발생한 까닭이었다. 전체적으로 침체된 경제상태 밑에서 생활근거를 잃은 농촌지역과 중소도시의 주민들이 구호혜택의 기회와 고용기회를 찾아 대도시로 대량이동하였다. 이들은 막노동, 품팔이, 서비스업 등의 고용기회를 찾아 대도시, 미군주둔지, 또는 관광지대로 몰려든 것이다.⁸⁾

결국 1960년대 이전까지의 도시빈민의 형성은 한국자본주의 운동양식의 발현에 따른 결과라기보다는 일제의 지배, 해방, 전쟁, 등의 특수한 경험 등이 빚어낸 것으로 볼 수 있다. 그런 의미에서 이 시기의 빈민형성과정은 1960년대 이후 본격적으로 추진된 경제개발계획에 따른 한국자본주의의 발전과정속에서 나타나는 도시빈민의 형성과는 다소 그 성격을 달리한다고 할 수 있겠다. 그러면 이제 우리의 논의를 1960년대 이래 수행된 경제개발계획의 과정에서의 빈민 창출에 초점을 두고 진행해 보자. 그런데 경제개발계획이 도시빈민의 형성에 어떻게 연관되었는지를 논의하기 위해서는 일반적인 자본의 운동양식하에서 어떻게 도시빈민이 창출될 수 있는 조건을 만드는지에 관한 시각의 정리가 요청된다 하겠다.

Ⅲ. 도시빈민의 형성메카니즘

1960년대 이후 한국사회는 자본개혁적 축적을 가속화하면서 도시빈민을 '구조적'으로 재생산하게 된다. 이를 자본축적의 일반적 과정상에서의 상대적 과잉인구의 창출과정을 중심으로 정리해보자. 여기서 설명하려는 상대적 과잉인구론의 시각에 따른 도시빈민 형성론은 도시빈민의 형성에 대해 직·간접적으로 관련있는 여러 이론들 중 사회구조 특히 자본주의적 생산관계가 어떻게 노동자 계급을 궁박하게 되는가에 초점을 맞춘 관점이다.

8) 유의영, 전개논문, pp. 93-95 참조.

자본과의 관련 속에서 또는 그와는 관계없이 빈곤, 또는 빈민의 형성에 대해 명시적으로나 묵시적으로 설명해주는 많은 이론(시각)들이 있다.⁹⁾ 이 중에는 빈곤문화론과 같이 빈곤한 개인(가족)의 어쩔 수 없는 생활패턴을 빈민들의 고유한 하위문화로 상정하고 그러한 하위문화가 세대간에 전승되기 때문에 빈민이 계속적으로 재생산된다는 주장이 있는가 하면,¹⁰⁾ 다른 한편에서는 자본주의의 역사적 경험으로 볼 때 자본가는 항상 보다 많은 이윤을 추구하기 때문에 노동자에 대한 분배몹을 줄이게 되고 그에 따라 노동자의 생활이 열악화한다는 정치경제학적인 설명¹¹⁾에 이르기까지 다양한 수준에서의 다양한 의미함축을 지닌 수많은 시각들이 있다.

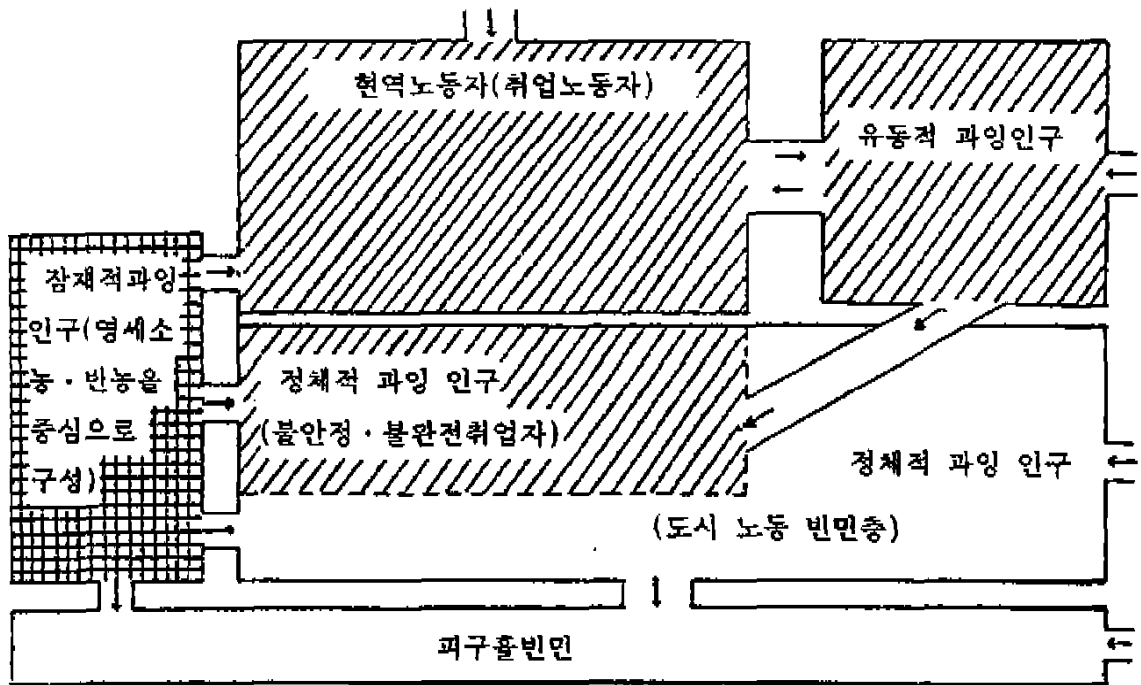
한국사회는 그 기본적인 사회구성이 자본주의 사회라는 기본적인 사실로부터 우리는 이 사회내에서 일어나고 있는 사회현상을 설명하는데 자본과 노동의 관계에 대한 천착이 필수적이란 것을 인식할 수 있을 것이다. 더우기 도시빈민의 형성과정을 논의하는데 있어서는 지난 30여년간의 경제개발과정에서 끊임없이 분배몹의 증대와 인간다운 삶을 요구했던 노동자들의 생활문제를 고려해야 할 것이다. 이 경우 우리는 도대체 노동자들은 왜 가난한가? 라는 의문을 제기하게 되고 그에 대한 답을 여러가지로 생각하게 되는 것이다. 그러나 노동자의 생활문제를 그의 사회적 관계망과 괴리된 채 논의하는 것은 문제의 본질 파악에 있어 핵심적인 측면을 외면한 것이라는 비판을 면할 수 없을 것이다.

9) Holman은 빈곤을 상대적 박탈(relative deprivation)으로 보고 이에 대한 설명으로 문화적 설명, 사회복지결함론, 사회구조적 설명과 같은 3가지를 들고 있다. Robert Holman, Poverty : Explanations of Social Deprivation, Martin Robertson & Company Ltd. 1978.

10) Holman이 제시한 문화적 설명(cultural explanations)이 이에 해당한다. 여기에는 다시 크게 두 가지의 설명방식이 있는데 그것들은 빈곤문화론과 문화적 박탈론이다. 빈곤문화론과 문화적 박탈론 모두 빈민은 사회의 다른 구성원들과 질적으로 현저하게 구별된다는데에 대해서 의견의 일치를 보이고 있다. 빈곤문화론에 따르면 빈민들은 별도의 문화를 지니고 있지만, 문화적 박탈론에서는 빈민들은 사회의 지배적인 문화에 적절히 참여할 수 없다는 것이다. 나아가 위의 두시각은 빈곤이 세대적으로 전승되며 그 주요한 전승자는 자녀양육방법이라 한다. Holman, 전개서 pp. 122-145.

11) 빈민의 형성을 자본의 운동양식과 관련하여 설명하는 이론으로 고전정치경제학의 궁핍화론을 계승하고 있다. 고전적인 궁핍화론의 핵심내용은 중세봉건체제의 해체후 구축된 산업사회에서 자본축적이 진전되면서 노동인구의 상대적 과잉을 결과한다는 것이다. 거시적인 관점에서 도시빈민의 형성을 논의해온 정치경제학적 설명에는 이론적, 실천적 지향이 약간씩 상이한 많은 '계열'이 있다. 대표적인 것들로 주변부자본주의론(이속에 다시 비공식부문론, 생산양식접합론, 주변화론 등의 다양한 갈래가 있다.), 국가독점자본주의론(상대적과잉인구론의 시각이 여기에 속한다)을 들 수 있다. 이들 두 이론의 비교설명은 조홍식 '한국도시빈민연구의 현황과 사회복지학적 과제', 한국사회복지연구회, 사회복지연구 창간호, 1989, pp. 78-82 참조.

도시빈민은 자본의 논리에 따라 끊임없이 창출되고 재생산된다. 도시빈민은 '이농'을 매개로 노동자계급과 하나의 순환계열을 이루면서 자본-임노동 관계의 한국을 접하게 된다. 자본축적과 동시에 진행되는 프롤레타리아화 과정 속에서 도시빈민은 현역노동자계급과 결합되어 있고, 그들의 빈곤상태는 노동자계급 전체의 빈곤문제와 접맥되어 있다. 자본의 논리에 따른 도시빈민의 창출은 정체적 과잉인구와 이제까지의 빈곤정책의 핵심대상인 피구홀빈민의 퇴적을 의미한다. 상대적 과잉인구의 이동경로와 그 가운데 도시빈민의 범주를 살펴보면 다음 그림과 같이 나타난다.



- ▨ : 노동자계급(proletariat) ▤ : 농민(계급)
- : 도시빈민으로 존재하는 무산 대중, 노동빈민(proletariat)

(그림 1) 상대적 과잉 인구의 존재 형태

출처 : 기독교 사회문제연구원, 실업문제의 인식, 민중사, 1986, p. 31에서 전재

위의 그림에서 보듯 상대적 과잉인구중 정체적 과잉인구로 존재하는 도시빈민은 노동자계급에 대해서 산업예비군의 기능을 하면서 프롤레타리아라는 보다 포괄적인 동일계급범주상에 위치하고 전형적인 노동자계급과 가족단위로 결합하여 노동력 재생산과정 속에서 함께 재생산되면서 노동자계급의 존재조건을

규정하고 있다.¹²⁾

상대적 과잉인구론의 시각에 따른 도시빈민의 형성에는 크게 보아 3가지의 계기적인 메카니즘이 작용하고 있다. 첫째는 농촌의 광범위한 과잉인구(소농)의 이농에 의한 도시에서의 정체적 과잉인구의 팽창이다. 한국에서 이 과정은 1960년대 이래 농촌에서의 단신이농과 가구이농을 통해 이루어지고 있다. 농촌에서 온 이농인구는 연령, 교육 및 기술이 갖는 제약으로 말미암아 자본제부문의 임노동자가 되지 못하고 단순노무직, 실업, 잡업직을 전전하다가 도시빈민으로 전락한다. <표 2>를 보면 현재 서울시 빈민들의 경우 그 부모대에는 농촌에서 생활했으리라 생각되는 비율이 전체의 58%에 이르고 있어 그간의 산업구조의 변동을 감안하더라도 많은 수가 농촌에서 유입했음을 짐작할 수 있다.

(표 2) 도시빈민의 직업변동

	부의 직업	20년전직업	10년전직업	5년전직업	현재직업
전문, 관리, 사무직	5.9	3.3	3.9	3.8	3.8
단순사무직	0.6	1.5	1.8	1.7	1.6
자영업주	5.9	6.5	7.7	8.2	7.2
영세자영업주	3.9	8.3	10.0	9.2	6.7
판매, 서비스 노동	0.8	2.4	2.5	2.7	2.7
단순서비스 노동	0.4	1.8	3.8	4.5	5.5
생산, 기능직노동	3.4	10.7	17.7	18.3	17.6
단순노동자	5.3	18.2	25.4	30.7	27.9
농어민	58.1	12.0	5.8	2.3	0.3
무직	2.5	10.4	11.7	14.3	24.6
기타, 무응답, 불능	13.2	24.7	9.7	4.2	2.1

자료 : 한국산업경제연구원, 서울 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한연구, 1989, pp. 81~93.

이농인구는 가구유출이나 단신유출을 막론하고 대부분이 1.0정보 이하의 영

12) 상대적 과잉인구론에 대해서는 기독교사회문제연구원, 실업문제의 인식, 민중사, 1986을 참조, 아울러 상대적 과잉인구론에 의한 도시빈민의 형성과정에 대해서는 정건화, '한국 도시빈민의 형성과 존재형태,' 한국사회연구 제 5집, 한길사, 1987, 참조.

세농이며¹³⁾ 이들이 서울 전입당시 가난하여(전체의 68%가 가난하다고 응답) 직장을 얻어 생활의 어려움을 타개하려고(전체의 71%) 서울로 전입하였다는 사유로 미루어 볼 때¹⁴⁾ 이들 중 다수가 도시빈민화하였으리라 추정할 수 있다.¹⁵⁾

상대적 과잉인구의 퇴적에 의한 도시빈민형성의 두번째 계기는 현역노동자의 고령화, 폐질화 등과 같은 '유동적 과잉인구의 하강운동'이다. 자본의 운동법칙은 절대적, 상대적 잉여가치의 증대를 목적으로 한다. 이를 위해 기계화, 자동화, 생력화 등을 통해 자본의 유기적 구성을 고도화하고, 인간노동력을 기계노동으로 대체하며 성인(숙련)노동력을 불모화하며, 여성, 소년노동을 증대시킴으로써 다수의 실업자를 발생시킨다. 한편 저임금구조하에서 노동시간 연장, 노동강도의 강화 결과 산업재해, 직업병 등으로 인한 불구노동력이 창출되며, 이들 실업자, 퇴직자, 불구폐질자들이 도시빈민으로 전화하는 것이다. 이 메카니즘은 1960년대 이후 한국자본주의의 급속한 발전과정에서 끊임없이 문제제기된 부분으로 현대사회에서의 사회보장과 관련 중요한 의미를 지니고 있다. 이에 대해서는 절을 바꾸어 자세히 다루기로 한다.

상대적 과잉인구의 퇴적에 의한 도시빈민형성의 마지막 세번째 계기는 쾨르브르쥬아하층의 프롤레타리아화에 의한 도시빈민창출과정이다. 이는 비농자영업자층의 양극분해—즉 한국에서의 영세화의 탈각과 다른 극에서의 영세화의 진전으로 인한 하강화—에 의해 도시빈민이 창출된다는 점이다. 자본제적 발전은 여러 중간계급의 존립조건을 악화시키는데, 예컨대 도·소매업 분야에 대한 독점자본의 침투에 의한 영세도소매업의 쇠퇴현상이 그것이다. 이 세번째 계기에 대해서는 현재의 연구수준이 논리적인 추론에서 크게 벗어난 것이 아니기 때문에 차후의 검증과제로 남긴다.

IV. 노동자계급의 빈민화과정

농촌에서 도시로 이입한 인구를 포함해서 노동자계급으로부터 도시빈민으로의 빈곤화과정은 독점자본의 운동양식의 발현 결과에 다름아니다. 자본축적의 진전은 한편에서는 노동력의 수요를 증대시키지만 다른 한편에서는 축적의 무정부적 성격으로 말미암아 끊임없이 과잉인구를 창출한다. 여기에 각 개인의

13) 배진한, '농촌 노동력 유출과 노동시장', 서울대학교 경제학과 석사학위논문, 1977, p. 60.

14) 서울대학교 행정대학원, 영세민실태조사와 정책방향에 관한 연구, 1982, pp. 90-97.

15) 서상목 등은 도시빈민층의 약 60%를 영세농민출신의 도시이입가구로 보고 있다. 서상목 외, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 1981, p. 111.

개인적 혹은 사회적 요인이 가해져서 비로소 빈곤화는 구체화하게 된다. 그 개인적, 사회적 요인중에서 가장 중요한 것은 노동력의 질적 저하, 쇠퇴, 결손 혹은 상실과 관련된 사고이다. 예를 들면 노령, 산업재해, 질병, 가사노동에의 속박 등을 들 수 있다. 이것은 생계중심자의 노동력과 관련된 경우 소득의 중단 또는 감소로 이어짐으로써 매우 커다란 빈곤요인으로 된다.¹⁶⁾

일반적으로 이러한 사고사유에 의해 결손되는 혹은 열등화되는(자본재생산에 있어서 열등하다는 의미)노동력은 통상의 표준적인 노동력에 비해 노동시장으로부터 배제되기 쉬운 반면 흡인되기는 어렵다. 오늘날과 같이 기술혁신의 속도가 빠른 시대에는 새로운 생산방법에 빨리 순응하고, 높은 노동강도에 견딜 수 있는 유연한 노동력은 우선적으로 흡인되며, 열등한 노동력은 배제되어 간다. 따라서 표준의 혹은 그것 이상의 노동력을 갖고 있는 노동자의 경우는 일시적인 실업은 있을 수 있어도 고용상태에 비교적 장기간 머물 수 있다. 그런데 열등노동력인 경우는 기존의 노동시장으로부터 배제된 임금노동자로서 불안정취업층 즉 빈곤층에로의 전락에 이어지는 장기간에 걸친 과잉화가 일어나기 쉬운 처지에 놓여 있다 할 수 있다.”¹⁷⁾ 이상에서 언급한 내용을 토대로 한국에서의 도시빈민의 형성을 논의해보자.

1. 실업¹⁸⁾에 의한 빈민화

실업은 자본축적 과정에서 필연적으로 전제되는 ‘자본의 가치증식욕구에 비해 상대적으로 과잉한 인구’의 현상형태, 즉 실업은 불안정, 불완전 취업의 한 형태에 지나지 않는다. 실업보험제도와 같은 사회보장제도가 정비되어 있지 못한 한국사회에서 실업은 즉각적으로 노동자의 가계를 압박하는 요인이 된다. 실업상태에 처한 노동자는 소득의 중단으로 말미암아 이제까지 영위하던 생활수준(소비수준)을 낮추지 않으면 안되며, 이는 다시 자신 또는 가족의 노동력 재생산에 마이너스 효과를 가져온다. 생계유지자의 실업은 다른 가구원의 취업

16) 一蕃ヶ 瀬康子, 社會福祉と政治經濟學, 東京, 一粒社, 1979, pp. 82-84.

17) 상계서, pp. 84-86.

18) 실업과 빈민화의 관계는 불안정고용(고용계약의 측면에서 상용고용과 구분되는 임시직, 일용직 형태의 취업), 불완전고용(노동시간의 측면에서 평균적인 노동시간에 미달하거나 훨씬 초과하는 형태의 취업)이 노동자의 빈민화에 미치는 영향을 중심으로 고찰되어야 하나 여기에서는 노동자의 생활을 위협하는 하나의 사고로 보고 설명하기로 한다.

을 강요하는데 그것이 여의치 않을 경우 빈민화의 길을 벗어나기 힘들게 된다.¹⁹⁾
참고로 그간 도시영세민을 대상으로 했던 조사결과를 살펴보면 다음과 같다.

(표 3) 빈민가구주 무직자 비율

년도	조사주관기관	무직자 비율	비 고
1979	서울시	44%	저소득층
1980	보사부	48%	15세 이상 생활보호대상자
1981	사회통계조사	34.1%	빈곤가구주
1981	한국개발연구원	32%	빈곤가구주
1982	서울대학교 행정대학원	48.3%	도시빈곤가구주
1985	단국대학교	52.8%	상대빈곤가구
1986	한국개발연구원	26.9% (17.6%)	영세민가구주 (저임금 근로자 및 자영업자가구)
1989	한국산업경제연구원	24.6% (74.5%) (27.6%) (24.6%) (15.5%)	저소득계층 거택보호대상자) 자활보호대상자) 의료부조대상자) 기타 저소득층)

자료 : 한국사회복지연구소, 저소득시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구, 1979.

서상목 외, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 1981.

서울대학교 행정대학원, 영세민실태조사와 대책수립에 관한 연구, 1982.

홍기용 편, 도시빈곤의 실태와 정책, 단대출판부, 1986.

주학중 외, 도시저소득층의 실태와 생활안정대책, 한국개발연구원, 1989.

한국산업경제연구원, 서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구, 1989.

2. 산업재해, 질병, 장애로 인한 빈민화

자본축적과정의 구체적 양상은 노동자로 하여금 지속적이고 안정적으로 노동자로서의 생활을 영위하지 못하게 하는 조건을 만들어 낸다. 그러한 계기로서

19) 가계의 소득결정에서 가구주의 소득이 일차적으로 중요하며, 가구주가 안정적, 지속적으로 일정한 소득수준을 유지하지 못할 때에는 이를 보충하는 가구원의 수입하향이 빈곤형성의 부차적 원인을 이루고 있다. 빈곤가구의 경우 가구당 취업원수는 가구주의 나이가 많을 수록, 가구주의 소득이 작을 수록 증가하는 경향을 보이며, 가구원의 취업은 가구주의 월소득이 20만원 이하일 때(1986년말 기준)주로 일어나며, 일단 복수취업이 일어나면 가구주 단독취업의 경우보다 가계총소득은 증가하나 그 전체 소득이 40만원대를 넘기 힘든 것으로 나타났다. 주학중 외, 전계서, pp. 25-33.

는 극도의 저임금구조하에서 장시간 노동과 산업재해의 빈발이다. 한국의 노동시간은 세계제일이란 평가를 받고 있는 실정이며, 이에 따른 당연한 귀결일 수도 있는 산재발생률도 가히 기록적이다. 열악한 노동환경 속에서 높은 노동강도의 노동은 노동력의 육체적, 정신적 마모를 가져온다. 참고로 <표4>를 보면 재해의 빈발도수는 감소하고 있음이 드러나나 재해의 강도는 오히려 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

<표 4> 산업재해 도수율, 강도율 및 천인율

년도	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
도수율	16.63	13.52	11.12	12.38	14.49	14.00	13.09	11.57	10.89	9.77
강도율	2.74	2.89	2.58	2.72	2.80	2.66	2.58	2.68	2.79	2.90
천인율	44.83	36.12	30.12	34.12	39.77	39.83	35.99	31.55	29.92	26.62

자료 : 노동부.

산업재해가 빈곤화의 기제로 작용하고 있음은 재해에 대한 보상이 5인 이상 사업장 노동자에게만 법적으로 강제된다는 점으로도 일부 설명할 수 있다. 노동조건과 작업환경이 열악한 5인미만 영세업체 노동자들의 경우 산업재해로 인한 빈곤화를 벗어날 수 있는 가능성은 거의 희박한 것으로 보인다. 참고로 서울시 빈민조사결과를 보면 조사대상 전체 2972명의 12.4%에 해당하는 383가구에 장애자 가족이 있음이 보고되었는데, 장애사유를 보면 다음 <표5>와 같이 나타나고 있다. 이를 보면 산재로 인한 장애가 노동자의 생활을 궁박하고 있음을 간접적으로 추론할 수 있다.

<표 5> 장애의 원인

원인	선천적	산업재해	질병악화	교통사고	노환	기타	계
%	13.8	15.7	31.3	8.6	8.9	21.7	100.0(383)

자료 : 한국산업경제연구원, 서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한연구, 1989, p. 284.

질병 역시 빈곤화의 기제로 작용하고 있다. 1977년 이래 대기업 노동자부터 의료보험제도를 실시해왔음에도 불구하고 의료욕구가 가장 절실한 영세사업장 노동자, 자영업자 등에 대한 확대적용이 지연됨으로 해서 질병이 빈민화를 가져오는 기제로 작용하고 있음이 조사결과에서 관찰되었다. <표6>은 서울의 빈민

이 부채를 지게된 이유에 관한 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 부채사유의 5분의 1정도가 의료비로 인한 것으로 나타나 있다.²⁰⁾

〈표 6〉 부채이유

이유	생활비부족	의료비용어려움	주택때문에	사업때문에	교육비어려움	결혼장래기타
%	28.6	22.2	16.5	13.9	13.6	5.0

자료 : 한국산업경제연구원, 전계서, p. 109 재구성.

한편 심신장애에 의한 빈곤화의 문제도 현대사회에서 심각한 실정이다. 장애의 원인이 어떠한 일단 장애를 지닌 사람은 대개 노동시장으로부터 배제되며 (표 7 참조), 노동시장에의 참여가 허용된다해도 (표 8)에서 볼 수 있듯이 불완전, 불안정 취업의 경우가 많아, 스스로 전망하고 있는 것처럼 암담한 미래가 그들을 기다리고 있는 것이다. (표 9 참조)

〈표 7〉 취업여부

취업여부	취업중	무직	계
빈도	501	1017	1518
%	33.0	67.0	100.0

자료 : 서울특별시 남부장애인종합복지관, 장애인 욕구조사 및 재활대책 워크-샵 보고서-서울시 거주 장애인들 중심으로-, 1989, pp. 58-59.

〈표 8〉 현재의 직업

현재의 직업	빈도	%
단순노무직	106	21.2
기술직, 기능직	212	42.5
자영업(구멍가게, 식당, 사진관 등)	81	16.2
회사원	29	5.8
공무원, 교원	11	2.2
종교인	14	2.8
전문직(의사, 변호사, 약사, 디자이너 등)	17	3.4
기타	29	5.8
계	499	100.0

자료 : 상동.

20) 참고로 10년전인 1979년에는 빈민의 부채가운데 1/4이 치료비 때문인 것으로 나타난 바 있다. 이를 보면 의료보험 실시 후 2년뒤에 조사한 수치와 12년 뒤에 조사한 수치가 별로 차이가 없음을 알 수 있다. 이점은 1986년의 KDI의 조사결과와도 거의 일치하고 있다. KDI의 조사결과에서는 부채사유중 의료비가 24.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 주학중 외, 전계서, p. 65.

〈표 9〉 장애자의 노후대책 및 노후의 전망

준비여부	%	비고
하고 있다	36.4	저축, 보험가입, 부동산, 증권
없다	63.6	담당하다 41.2 연금기대 15.9 가족에 의지 16.6 생활보호기대 13.4 양로원생활 5.0 기타 7.8
		계 100.0

자료 : 상동, p. 49.

3. 노령에 의한 빈곤화

극대의 이윤을 추구하는 자본의 운동양식하에서 노동력은 다른 생산재료와 마찬가지로 표준화, 규격화될 것을 요구받는다. 노령의 기준을 어떻게 잡든 고도의 노동강도를 견뎌낼 수 없고, 새로운 기술에 적응하지 못하는 노후화된 노동력은 노동시장으로부터 쉽게 배제되며, 정년제도는 승인되고 제도화되니 노후노동력 배출장치이다. 노령은 가계의 수지균형을 악화시켜 빈민화를 촉진시킨다. 연금제도나 퇴직금제도가 골고루 정비되지 못한 상황에서 노동자가계의 입장에서 볼 때 노인인구에 대한 부양부담은 가중될 수 밖에 없고 노인들의 일부는 취업을 피하지만 결국 대체적으로 빈곤화의 길에 들어서게 된다.

〈표 10〉 단독가구노인의 연령별취업률

연령(세)	60-64	65-69	70-74	75-
취업률(%)	62.4	56.2	42.2	23.7

자료 : 한국인구보건연구원, 노인단독가구 실태에 관한 연구, 1989, pp. 74-75.

〈표 10〉은 단독가구를 이루어 살고 있는 노인들의 취업률에 관한 내용이다. 우리나라 전체 60세이상 노인들의 32%가 취업하고 있음에 비추어 단독가구노인들은 평균 51.5%가 정기적, 비정기적 노동을 통해 소득을 보충하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 취업직종은 대도시의 경우 생산관련직 및 단순노무직이 25.8%, 판매직이 22.5%를 점하고 있다(표11참조). 노령에 의한 빈민화의 귀결은 피구출인구로의 전략에 다름아니다. 〈표12〉를보면 시설수용보호노인의 입소전 장기종사 직업의 경우 숙련노동자(24.1%), 무직(18.5%), 판매, 공업, 서비스(18.2%)로 나타나고 있다. 이들의 입소전 최종직업에서 무직이 71%로 나

타난 것을 보면 이들은 노동시장으로부터 철저히 배제되었음을 알 수 있다.

〈표 11〉 단독가구노인의 취업직종

취업직종	성별			지역별		
	계	남	여	대도시	중소도시	군부
전문기술, 행정 및 관리직	3.1	5.2	0.7	11.5	6.1	1.6
사무관련직	0.6	1.0	0.2	3.9	0.8	0.1
판매직	7.1	7.1	7.1	22.5	21.7	3.2
서비스직	3.7	3.0	4.4	18.2	7.3	1.2
농, 축, 임, 수산업 및 수렵업	74.5	76.3	72.5	15.2	40.5	86.8
생산관련직 및 단순노무직	10.3	7.1	14.0	25.8	22.1	6.8
기타	0.7	0.4	1.1	2.9	1.5	0.3

자료 : 한국인구보건연구원, 노인단독가구 실태에 관한연구, 1989, pp. 75-87.

4. 결손세대로 인한 빈민화

모자세대와 같은 결손세대의 경우 불안정취업의 비율이 높다. 〈표13〉을보면 모자세대 편모의 직종은 영세자영(24.6%), 피고용(56.1%), 농업(19.2%)이며, 분류를 보다 구체적으로 해보면 이들의 취업상태가 매우 불완전하고 불안정적인 것을 알 수 있다.

〈표 12〉 대도시 시설부양노인의 입소전 직업

직업	입소전 장기종사직업	입소전 최종직업
무직	18.5	71.0
전문직	1.6	0.2
사무직	3.0	0.1
판매, 공업, 서비스	18.2	7.8
회사, 단체경영관리	0.5	—
농업	24.1	3.5
숙련노동	8.2	1.9
비숙련노동	24.4	14.9
기타	1.2	0.7
미상, 무응답	0.3	—

자료 : 한국인구보건연구원, 한국의 시설부양노인실태조사-중간보고서-, 1983, pp. 99-102.

또한 모자세대의 경우 자녀양육을 위한 가사노동에의 속박으로 인하여 노동력의 가동성이 약하고, 노동력의 질이 저하되게 됨을 고려할 때 편모의 노동력은 열등노동력으로서 노동시장으로부터 배제될 위험성이 높다 하겠다. 모자세

대의 모의 노동력이 열등노동력으로서 판매될 수 밖에 없게되는 사정은 정도의 차이는 있어도 부자세대(편부세대)에 있어서도 마찬가지로 나타나며, 결혼세대 중 아직 완전한 노동력으로 인정받지 못하는 소년소녀가장의 경우에도 마찬가지이다.

(표 13) 취업유형별 편모의 직종분포

취업유형	직종	빈도	%
영세자영 (24.6)	행상, 노점	162	39.9
	포장마차, 소규모음식점	115	28.3
	구멍가게	75	18.5
	미용사, 매일이	25	6.2
	한복, 양장점	18	4.4
	기타자영업	11	2.7
소 계		406	100.0
피고용 (56.1)	제조업근로자(공장, 가내부업)	299	32.3
	건설노무자, 막노동	138	14.9
	파출부, 가정부	387	41.7
	청소원	59	6.4
	의판원	30	3.2
	기타	14	1.5
소 계		927	100.0
농업 (19.2)	자작, 소작농	180	56.3
	농업노동자	140	43.8
총 계		1653	

자료 : 한국여성개발원, 저소득층 모자가족에 관한 연구, 1988, p. 25.

5. 기타의 간접적 요인

지금까지 설명한 노동자계급의 빈민화 과정은 노동자 자본관계에서 노동자의 개인적 또는 사회적 사고(이 사고는 표면적으로는 개인적인 것처럼 보일 수도 있으나 기실은 사회적인 것임을 유의할 필요가 있다)의 결과였다. 그러나 동일한 사고에 노출되어 있는 노동자의 경우에도 그가 놓여있는 조건에 따라 빈곤화과정은 지연되기도 하고 촉진되기도 한다. 노동자가 처한 조건은 노-자관계에서 직접적으로 나타나는 빈민화기제가 이니고 간접적으로 작용하는 빈민화기제라고 할 수 있다. 여기에는 아래에서 설명하려고 하는 노동자가구의 구성과 또한 노동자의 생활문제에 사회적으로 대처한다는 사회보장제도의 존재와 같은 것들이 있다.

빈민화를 구체화시키는 간접적인 요인은 빈민화에 대항할 수 있는 세대내의

생활유지능력의 약소 혹은 결여이다. 이는 이제까지 설명했던 여러 요인에 비해서 2차적인 요인이다. 즉, 지금까지 설명했던 것처럼 자본에 의한 노동력의 열등화 혹은 상실은 우선 타세대원의 취로에 의해서 보충되지 않으면 반드시 빈곤층에 유입되는 결과를 가져오게 된다. 그리고 타세대원의 취로자체가 불안정취로이던가 혹은 취로할 만한 타세대원이 없는 경우는 쉽게 하강운동이 구체화된다. 일반적으로 말하면 취업하는 세대원이 처인 때 하강화가 저지되어 왔다. 그러나 오늘날의 사회에서는 중고년부인노동력은 그 취로범위가 불안정취로분야에 한정되기 쉽다.²¹⁾ 또 자녀의 경우는 더욱 하강화를 저지할 가능성이 높다. 다만 연소노동자의 임금은 부모의 수입감소분을 보충할 정도에 도달할 수 없기 때문에 계층내에서의 빈곤의 정도는 심해질 것이다. 그리고 이와 같은 상태가 상당히 오래 지속되면 자녀들의 조기의 독립 또는 가족분해의 형태로 세대분해가 촉진되어 간다. 그럼으로써 적어도 한편의 빈곤의 심화가 저지되어 간다. 결국 이로부터 예컨대 노령자만의 세대와 같이 이미 빈곤에의 저항력을 상실한 세대가 생겨난다 (표14 참조). 이렇게 하여 빈곤층에의 유입은 생활사고에 의해 한번에 이루어질 뿐 만 아니라 그 저항의 과정속에서 점진적으로도 진행되는 것이다.²²⁾

〈표 14〉 지역별 노인단독가구형성원인

형 성 이 유	전국	대도시	중소도시	군부
자녀들이 모두 결혼해서 독립했기 때문에	30.3	33.3	29.8	29.5
자녀(아들)가 없어서	6.6	9.1	8.2	5.5
고향(선산)을 떠날 수 없어서	6.8	1.1	1.8	9.6
자녀에게 신세지기 싫어서	3.9	4.9	5.0	3.4
자녀의 직장 또는 교육관계로	21.3	14.3	21.1	23.6
자녀의 살림이 어려워 같이 살 수 없어서	8.3	8.7	7.8	8.2
자녀(며느리, 사위)와 마음이 안맞아서	3.2	5.0	5.6	2.2
이렇게 사는 것이 편하고 즐거워서	9.2	13.5	7.8	8.2
배우자의 사별	6.4	6.9	6.7	6.1
기타	3.9	3.3	6.2	3.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0
(빈도수)	(4599)	(951)	(611)	(3037)

자료 : 한국인구보건연구원, 노인단독가구 실태에 관한연구, 1989, p. 160.

21) 부인노동력의 취업유형은 표14에서 보는 바와 거의 유사할 것으로 추정되는데 1986년의 한국개발연구원의 조사결과를 보면 배우자(처만은 아니다)의 취업직종으로 청소부, 운반부 등의 단순노동, 행상, 노점상 등의 영세자영, 기타 생산기능직 순으로 나타나고 있다. 주학중 외, 전계서, p. 30.

22) 一番ヶ 瀬康子, 전계서, pp. 88-89.

노동자 빈민화의 또다른 요인은 사회적 제도의 불만 혹은 결여이다. 이것도 2차적 요인의 부류에 든다. 가령 각종의 사회보장제도, 혹은 열등노동의 회복 훈련, 고용기회의 보장 등의 제도는 역시 빈곤층에의 유입을 저지 혹은 지체시키는 역할을 한다. 노동자들이 그들의 생활과정속에서 부딪히는 각종의 사고에 있어 사고가 이들제도에 의해 보장될 수 있는 경우 빈민화는 저지되어 왔다. 그러나 오늘날의 한국과 같이 사회보장제도의 정비상황이 노동자 집단에 따라 다르게 나타나는 경우는 정비상황이 열악한 만큼 그 저항력은 적어지게 된다. 앞에서 살펴보았듯이 산업재해보상에 있어서 영세사업장 노동자가 그러하며, 이제까지 의료보험에 있어서의 영세사업장 노동자와 자영업자 등이 그러하다. 이러한 차등은 1988년부터 실시한 국민연금의 경우에 있어서도 동일하게 나타나리라고 본다.

V. 맺음말

앞에서 살펴보았던 도시빈민의 형성과정을 기반으로 미래에의 전망을 해보면 다음과 같다. 우선 농업부문에서의 농수산물수입개방, 소농은존, 저농산물가격, 부동산교환, 조세부담의 과중 등에 의한 농가빈곤으로 인해 도시이농현상은 당분간 계속되리라 전망된다. 한편 독점자본부문에서의 기계화, 자동화, 생략화 등의 계속적 진전은 고용기회의 정체 내지는 감소로 결과될 것이며, 산업재해, 직업병, 기술의 노후화 등은 유동적 과잉인구의 하강운동을 가속화할 것으로 전망된다(물론 지금까지의 추세를 바탕으로 엄밀하게 예측할 필요는 있다.)

마지막으로 이제까지 논의해온 내용들이 사회복지학의 이론과 실천에 시사하는 바를 각서형식으로 간략히 정리해보자. 이제까지 해온 논의의 연장선상에서 첫째 도시빈민을 보는 시각의 교정이 필요함을 인식하게 되었다. 도시빈민은 개인적인 무능력이나 그들이 지닌 독특한 하위문화때문에 계속해서 재생산되어 온 것이 아니라 한국에서의 급속한 자본주의화의 진전에 따라 불가피하게 창출되어왔던 것이다. 따라서 요구호대상자, client, 문제집단, 표적집단, 사회복지의 수혜대상자, 영세민, 생활보호대상자로서의 도시빈민 즉 대상적, 객체적 존재로서의 도시빈민을 보던 시각에서 탈피하여, 사회구조의 희생자, 노동빈민, 사회변혁의 한 세력으로서의 도시빈민상의 정립이 요구된다 하겠다.