

都市貧民에 대한 社會的 對應策

曹興植**

I. 머리말	3. 도시재개발사업
II. 기존 都市貧民政策에 대한 비판적 고찰	III. 都市貧民에 대한 社會的 對應策
1. 공적부조	1. 도시빈민운동의 현황
2. 사회복지서비스	2. 도시빈민운동의 과제
	IV. 맺음말

I. 머리말

빈곤문제는 어느 시대, 어느 사회에서나 존재하는 문제로서 그 원인과 실태 및 해결책에 있어서 유사성이 있는 반면에 사회에 따라서 상당한 차이가 나기도 한다. 빈곤이 무엇이고, 누가 빈민이냐 할 때 이에 대한 정의는 그 문제를 지닌 해당 사회의 정치적, 경제적, 사회적 구조의 테두리내에서 정해지는 것이라 할 것이다.

따라서 선진자본주의국가가 안고 있는 빈곤문제와는 달리 이제 막 자본주의적인 발전을 경험하고 있는 개발도상국들 중 많은 나라에서의 도시빈곤은 광대한 판자촌과 영세한 경제활동을 특징으로 하면서 광범위하게 나타난다. 다시 말해서 오늘날 두드러지게 나타나는 도시빈민의 문제는 단순히 한 국가의 피구출적 빈민의 문제라기 보다는 무허가 정착지나 슬럼에 거주하면서 끝없이 생계의 위협에 시달리는 사람들 전체를 포괄하는 광범위한 '주변적 대중'의 문제로 인식되고 있는데 여기에는 다음과 같은 사정이 배경에 깔려 있다."

첫째, 대부분의 개발도상국에서는 최근에서야 급격하게 농민충분해와 도시화가 일어남으로써, 도시지역에 일시적으로 막대한 과잉인구의 풀(pool)이 형성되었다. 둘째, 선진자본주의 국가에서와는 달리 실업상태에 대한 사회보장이 거의 없기 때문에 이농민들은 무슨 일이든 소득을 올릴 수밖에 없고, 이에 따

*이 논문은 1989년도 한국사회복지학회 추계학술대회에서 발표된 바 있음.

** 淸州大學校社會福祉學科 副教授.

1) 허석렬, "도시빈민층의 形成과 그 再生産", 사상과 정책, Vol. 5 No. 4 (경향신문사, 1988), p. 156.

라 각종 영세한 경제활동이 일어나게 된다. 무허가정착지는 도시빈민이 도시환경에서 생존하기 위해 건축한 주거지이지만, 국가적으로 보장되지 않는 노동력 재생산을 확보하는 기능을 한다. 따라서 도시재개발과 이로 인한 빈민주택의 철거는 곧바로 노동력재생산의 위기와 연결된다.

이렇게 볼 때 한국의 도시빈민은 이미 자본주의적 축적구조 속에서 형성 및 재생산되고 있으며, 도시빈민의 생존과 생활양식문제 역시 노동자계급 전체의 경제조건과 밀접히 관련되어 있다. 그러므로 전반적 사회보장이 결여되어 있는 현상황에서 도시빈민은 정규적 노동자가 부양하고 보조해야 하는 하나의 짐으로 되어 있는 것이다. 따라서 빈곤의 문제는 도시빈민을 포함한 노동자계급 전체에 대한 전반적인 社會政策을 통해서만 대폭적인 해결을 기대할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 상황과 더불어 유념해야 할 또다른 측면이 있다. 즉 도시빈민들의 문제가 잘 해결되지 않는 것은 정부 정책당국의 의지의 결핍 때문만은 아니라는 것이다. 왜냐하면 빈민에 대한 정책은 바로 빈민 자신들의 정치적 압력에 조응하여 이루어지는 측면이 있기 때문이다.

따라서 본고에서는 도시빈민에 대한 사회적 대응책을 모색하기 위하여 우선 기존의 빈민정책에 대한 평가를 통하여 과연 도시빈민들의 요구가 얼마만큼 관철되었는지를 살펴 보며, 나아가서 바람직한 정책개발을 위한 대응으로서 도시빈민 자신들이 주체가 되는 都市貧民運動의 과제는 무엇인지를 사회복지적 측면에서 살펴보고자 한다.

II. 기존 都市貧民政策에 대한 비판적 고찰

일반적으로 빈곤의 문제는 개인적인 결함과 사회구조적인 역기능에서 파생되는데, 이러한 결함과 역기능의 원인으로서는 2가지를 들 수 있다. 하나는 처음부터 고유하게 내재된 것(innate)이고, 또 하나는 학습되거나 획득된 것(acquired)이다. 이들을 결합하여 Eames와 Goode는 빈곤해결의 전략을 다음 <표>와 같이 4가지 유형으로 구분하였다.²⁾ 물론 정확하게 각각의 빈곤정책을 이러한 유형에 맞추어 수립할 수는 없다. 그러나 이러한 유형은 적어도 정책결정에 대한 방향을 제시해 주는 장점은 가진다고 하겠다.

2) Eames, Edwin and Goode, Judith Granich. Urban Poverty in a Cross Cultural Context. (N. Y: The Free Press, 1973).

	내재적(innate; 본질적 문제)	획득적(acquired; 상황적 문제)
개 인	작업장 대책전략(A)	교육적 우선순위 및 지역사회개발전략(B)
사회구조	급진적 사회 개혁전략(D)	개입주의적 전략 - 복지국가의 형태(C)

다음에서는 우리나라에서 시행되고 있는 기존의 빈민정책에 대한 평가를 이러한 4 가지 유형의 전략과 비교해서 살펴 보고자 한다.

정도의 차이는 있겠지만 어느 국가를 막론하고 빈곤계층에 대한 사회정책은, 급진적인 사회구조적 개혁을 시도하는 것보다는, 빈민들이 최소한의 생계를 유지토록하는 구호정책이나 그들이 자활할 수 있도록 자립능력을 고취시켜주는 방향으로 전개되는 것이 보통이다.

우리나라에서도 1960년대부터 빈곤문제를 해결하기 위해 한편으로는 경제개발정책을 시도하면서, 다른 한편으로는 공적부조제도와 사회복지서비스 및 재개발사업등을 실시해 오고 있다. 따라서 이러한 프로그램들을 중심으로 빈민정책을 검토해 보고자 한다.

1. 공적부조

우리나라의 대표적인 공적부조는 생활보호법을 근간으로하는 '생활보호사업'이라는 명칭으로 불리워진다. 이러한 생활보호법은 군사정부에 의해 1961년 12월 20일에 처음 제정되었고, 시행령은 1969년에 만들어졌지만 1984년 3월에 와서야 그 구체적인 시행규칙이 마련되었다.

해방후, 우리나라에서 전개되어 온 빈곤정책의 법제화 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

해방후 미군정은 1945년 10월 27일 군정법령 제18호로 보건후생국을 설립하고 이를 1946년 보건후생부로 개편하여 행정기구를 갖추게 된다. 이에 따라 1946년 1월 12일 후생국보 제 3호를 발표하여 일제시대(1944년 3월 1일) 만들어졌던 조선구호령과 병행하여 구호사업을 전개해 갔다. 미군정은 1946년 1월 14일 후생국보 제 3A호를 발표하여 이재민과 피난민 구호계획을 세우고, 동년 2월 7일 후생국보 제 3C호를 발표하여 궁민 및 실업자 구호를 실시하겠다고 공표하였다.

6·25이후에는 전재민을 위한 단순 구호사업이 진행되었고, 아직도 조선구호령에 의거해서 생활보호사업을 시행하였다.

1956년 11월 생활보호를 위한 공적부조사업에 관한 법률을 정부가 제안하였으나 좌절되었고,³⁾ 그후 1959년 사회보장에 관한 연구활동이 이루어져서 사회국주관하에 공공부조에 관한 연구와 아울러 의료보험 및 실업과 노동재해보험에 관한 연구가 있었다.⁴⁾ 그리고 1960년 12월 전국종합경제회의에서 사회보장심의위원회의 설치를 건의하였으나, 국무회의 의결 직전에 5·16으로 설치가 중단되었고 제3공화국에 들어서야 이의 설립을 보게 된다.

제3공화국에 들어서 1962년 사회보장심의위원회의가 설치되고, 많은 사회복지관련법령이 제정, 공포되었다. 이를 보면 직업안정법(1961), 군사원호보상법(1961. 11), 윤락행위 등 방지법(1961. 11), 아동복지법(1961. 12)등이다.

생활보호법은 1961년 12월 30일 법률 제913호로 공포됨으로써 비로소 공적부조사업을 위한 법체계를 갖추게 되었다. 그러나 제정 이후의 재정사정상의 문제로 인하여 전면적인 실시가 되지 못하고 생계보호만이 실시되었으며, 1969년 11월 10일 생활보호법 시행령이 제정되었고, 1976년 12월 7년만에 시행령의 개정을 행하였다.

1968년 7월 23일 자활지도에 관한 임시조치법이 법률 제2039호로 제정되어 근로능력이 있는 영세민에 대한 취로사업을 추진하였다. 그리고 1978년에는 의료보호법의 제정으로 생활보호대상자에 대한 의료보호가 행하여지기 시작하였고, 1979년부터는 생활보호대상자 중학교과정수업료 지원규정이 대통령령 제9495호로 마련되어 생활보호대상자 중 중학생 자녀에게 수업료가 지원되었다.

1980년대에 들어 사회적 혼란과 계층간의 갈등이 첨예화됨에 따라 제5공화국은 사회개발 측면에 보다 많은 관심을 보이게 된다. 이에 따라 1981년 2월 국무회의에서 빈곤해소와 대도시의 영세민집중억제대책 수립에 관한 대통령의 지시가 내려지고, 동년 3월 총리실에서 한국개발연구원에 이의 연구를 의뢰하여 그해 10월에 「빈곤의 실태와 영세민 대책」이라는 연구보고서가 나오게 되었다.⁵⁾

이를 토대로 하여 1982년 2월 영세민 종합대책이 발표되고, 이의 근거를 마련하기 위해 1961년 생활보호법 제정이후 처음으로 1982년 12월 동법이 전면 개정, 공포되고, 1983년 12월에는 시행령이 개정되며, 1984년 3월에 시행규칙이 제정됨으로써 시행되기에 이르렀다.

3) 채규열, "생활보호법, 사회복지사업법의 문제점과 그 보완·개선방안", 사회복지, 36호(한국사회복지협의회, 1972. 6), p. 7.

4) 손준규, 사회보장·사회개발론, (집문당, 1983), pp. 62-65.

5) 서상욱 외 6인, 빈곤의 실태와 영세민대책, (한국개발연구원, 1981).

이렇게 볼 때 장기간 시행규칙없이 생활보호사업이 실시되어 왔다는 사실은 바로 빈민의 요구와는 무관한 무성의하고 비과학적인 운영의 실태를 단적으로 보여 준다고 하겠다. 하지만 시행규칙의 제정 이후에도 실제 생활보호사업의 행정은 별로 달라진 것이 없다. 예컨대 자산조사, 신청주의원칙, 그리고 보호대상자의 관리 등과 같은 시행규칙상의 규정들이 철저히 지켜지기 위해서는 필수적으로 요청되는, 생활보호사업을 전담할 수 있는 전문요원의 채용이 결여되어 있는 것이다.

생활보호사업의 문제점들을 개괄적으로 정리해 보면 다음과 같다.⁶⁾

(1) 대상자의 선정문제

① 생활보호대상자의 책정기준으로 삼고있는 가구소득과 재산에 대한 근거가 정확한 최저생계비를 반영하지 못하고 있다.

② 신청보호주의원칙의 불채택

③ 보호대상 저소득주민의 이해부족

④ 생활보호대상자 선정의 자의성

⑤ 적용범위의 제한성

(2) 생활보호사업의 내용상의 문제

① 생계보호사업의 문제; ㉠ 보호수준의 빈약함 ㉡ 현물지급의 문제

② 의료보호사업의 문제; ㉢ 본인부담의 과중 ㉣ 의료보호와 의료보험간의 의료수가상의 격차문제

③ 교육보호사업의 문제; ㉤ 수준의 빈약함 ㉥ 학비보조의 연장문제

④ 취업알선과 직업훈련의 문제; ㉦ 대상주민에 대한 홍보 부족 ㉧ 다양한 직종의 개발문제

⑤ 취로사업; ㉨ 노임수준의 빈약함 ㉩ 취로기회의 부족 ㉪ 대상자 선정문제

6) 다음의 연구들을 참고로 하였다.

김영모 외 2인, "한국빈곤정책에 관한 연구" 사회정책연구 제 1집(한국복지정책연구소, 1982)

김영석, 도시빈민론, (아침, 1985)

서상목 외 6인, 앞의 책

서울시, 서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구, (한국산업경제연구원, 1989)

원석조, "영세민 대상선정과정에서의 문제점", 사회복지, 통권 90호, (한국사회복지협의회, 1986)

정동익, 도시빈민연구, (아침, 1985)

최일섭, "빈곤계층의 실태와 사회정책적 과제" 사상과 정책, 제 1권 2호, (경향신문사, 1984)

⑥ 생업자금융자사업 ; ㉠ 융자조건이 까다로움 ㉡ 융자액수의 적음 ㉢ 상환기간이 짧음 ㉣ 이자가 높다.

⑦ 소년가장에 대한 지원사업 ; ㉠ 정부지원상의 문제 ; 급여수준의 열악성, 전달체계의 이중성과 경직성, 담당인력의 비전문성, 현금·현물 서비스 이외의 정신적 서비스의 결여, 생활보호법과 아동복지법에 의한 아동의 경우는 18세 기준인데 반해 소년가장의 경우 20세 이하로 규정됨에서 오는 공적인 '아동' 개념의 혼란 ㉡ 민간지원의 문제점 ; 보호정책의 영세성, 이웃으로부터의 도움 부족, 민간 및 지역사회의 지원프로그램의 미비.

이상 개괄적으로 살펴보았듯이 우리나라의 공적부조는 최소한의 최저생계비 보장이라는 공적부조정책의 존재 의의와는 거리가 멀다. 우리나라의 공적부조는 자본제적 생산관계에서 끊임없이 창출되는 고아, 빈민아 및 노령화, 장애화된 노동무능력자인 피구휼빈민(pauperism)과 노동능력이 있는 자활보호대상자로서 도시노동빈민과 영세빈농에 대한 일시적인 시혜적 성격의 부조이다. 이는 이념적으로 볼 때 서구 복지국가에서와 같은 국민의 생존권을 보장하는 복지권의 관념과 결부된 현대적 의미의 공적부조와는 차이가 많이 나는 것이다.

또한 서구 복지국가들의 경우 구빈법시대는 빈곤자에 대한 구호책임을 지방정부가 책임지는 소위 지방주의원칙을 교수했지만 복지국가로 넘어 오면서 공적부조의 재원조달 및 행정체계에 이르는 모든 부분은 중앙정부의 관할로 이양되었던 것이다. 그래서 현대적 개념으로서의 공적부조는 중앙정부주의원칙에 입각해 있는 것이다.” 그럼에도 불구하고 우리나라 생활보호사업의 비용조달을 보면 서울시는 50%이내에서 국가가 부담하며 그외 지역에서는 80% 이상을 국가가 부담하도록 되어 있어(생활보호법 제38조 제1항 제4호) 전액 내국세에 의한 국고부담이 되어 있지 않아 이런 점에서도 아직 현대적 공적부조의 개념과는 거리가 있음을 알 수 있다.

이러한 성격은 적어도 빈곤의 책임을 내재적이든, 획득적이든 개인의 책임으로 전가시키는데서 오는 것이다. 앞의 <표>에 비추어볼때 작업장대책전략(A)으로서 시설보호, 거택보호 및 소년가장보호가 이루어지고 있으며, 교육적 우선순위 및 지역사회개발전략(B)으로서는 기껏해야 자활보호로서의 취로사업, 교육보호, 직업훈련 등이 이루어지고 있는 것이다.

공적부조의 목적이 시국안정이든 체제수호이든 궁극적으로는 헌법(32조 제1항, 제3항)에 보장된대로 '누구나 국민(사람)답게 생존'하도록 함에 있으므로

7) 김상균, 현대사회와 사회정책, (서울대출판부, 1987), pp. 282-284.

중요한 것은 제도나 사업 자체가 아니라 제도의 적용을 받는 사람이다. 우리나라의 공적부조가 사람을 중요시하는, 사람을 위한 제도가 되기 위해서는 보호 내용의 현실화를 통해 빈민들이 자긍심을 갖고 스스로 설 수 있도록 밀어주는 것이 되어야 한다. 그러기 위해서는 정부의 재정부담을 염려하기에 앞서 사회구조적인 모순과 결함에 대한 대응이라는 '보호의 근거'에 대한 성찰이 앞서야 하겠다. 즉 <표>에 있는 바와 같이 적어도 개입주의적 전략(C)을 모색해야 할 것이다.

2 사회복지서비스

도시빈민에게는 물질적 원조와 함께 비물질적 서비스를 제공하는 것이 중요한 일인데 사회복지서비스는 그 조직적 환경(organizational environment)역하에 따라 사업의 성패가 좌우된다고 할 수 있다. 도시빈민의 입장에서 볼 때 조직적 환경이란 그에게 직접 도움을 주는 사회복지기관이나 시설은 물론 정부 중앙에서부터 지방 일선에 이르기까지의 모든 공·사조직이라고 할 수 있다. 이러한 모든 서비스전달망을 사회복지서비스 전달체계(human services delivery system)라고도 한다.⁸⁾ 즉 도시빈민에 대한 정책은 물질적 원조도 중요하지만 이러한 사회복지서비스 전달체계에 의한 비물질적 서비스의 제공 역시 매우 중요한 것이 된다.

효과적인 사회복지서비스의 전달체계를 구축함에 있어서 고려해야 할 기본원칙은 행정적 측면과 서비스제공 측면의 둘로 나누어 살펴 볼 수 있다.⁹⁾

우선 행정적 측면이란 대상자들에게 적절한 서비스를 제공하기 위해 모든 사회복지기관이 수행하고 있는 다양한 기능들의 효과성과 효율성을 극대화시키는데 필요한 원칙들을 포함하게 된다. 여기에는 기능분담의 체계성(systematic function distribution)의 원칙, 전문성에 따른 업무분담(job distribution)의 원칙, 책임성(accountability)의 원칙, 접근용이성(accessibility)의 원칙, 통합조정(coordination)의 원칙, 지역사회참여(communitary participation)의 원칙, 조사 및 연구의 원칙이 해당된다.

그리고 서비스제공의 측면과 관련된 전달체계의 기본원칙은 일정 시점에서 정해진 가용자원, 즉 현존의 서비스와 대상자의 욕구를 연결시킴에 있어서 서

8) Friedlander, Walter A. and Apte, Robert Z., Introduction to Social Welfare, 5th ed.(Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 181.

9) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, (한국개발연구원, 1988), p. 24-31.

비스의 효과성과 효율성을 제고시키기 위한 원칙들이다. 이러한 서비스제공 측면은 앞에서 말한 행정적 측면이 다양하고 포괄적인데 반해, 주로 대상자와의 관계형성 및 서비스제공 기능과 관련된 것으로서 특히 일선 전달체계에서 지켜져야 할 원칙들이 포함된다고 할 수 있다. 이 원칙들에는 평등성(equality)의 원칙, 재활 및 자활목표(self-support)의 원칙, 적절성(appropriateness)의 원칙, 포괄성(comprehensiveness)의 원칙, 지속성(continuity)의 원칙, 가족중심(family-centered)의 원칙등이 있다.

이렇게 볼 때 우리나라의 전달체계와 공·사복지기관에서 볼 수 있는 관료주의, 행정편의주의 및 경직성 등이 왜 개선되어야 하는가는 각 전달체계들이 가장 중요한 복지대상자중심의 서비스(client-oriented service)를 우선시하지 않고 경시하기 때문임을 알 수 있다.

우리나라에서의 도시빈민에 대한 사회복지서비스의 중요성이 부각된 것은 1970년대 중반 이후 사회보험과 공적부조측면에서 빈민에 대한 물질적 원조가 점진적으로 확대되었음에도 불구하고 그 자체에 대한 효율성과 효과성의 문제가 대두됨으로써 비물질적 서비스의 중요성에 대한 인식이 고조되고서 부터이다. 특히 80년대에 들어와서 빈민에 대한 사회복지서비스제공의 문제는 바로 이러한 사회복지서비스 전달체계의 문제로 인식되어 빈민정책의 주요과제로서 취급되어 왔다.

정부의 사회복지서비스 전달체계가 안고 있는 문제점을 개괄적으로 정리해보면 다음과 같다.¹⁰⁾

(1) 조직구조상의 문제 - ① 서비스의 자율성과 능동성의 결여 ② 행정구조상의 각종 위원회의 활동부진 ③ 전문 서비스기관의 부족 ④ 사회복지 전문연구기관의 부족

(2) 대상자 선정기준상의 문제 - ① 기준액선정의 임의성 ② 대상자 선정상의 인식성

(3) 서비스 내용과 방법상의 문제 - ① 보호내용의 한정성 ② 대인복지서비스의 결여 ③ 대상자에 대한 기록의 불비 ④ 사후서비스의 결여

(4) 서비스전달자의 자질상의 문제 - ① 전문성의 결여 ② 전담인력의 부족 ③ 자긍심의 결여

현행 정부의 사회복지서비스 전달체계는 보사부를 정점으로 각도와 시를 거쳐 다시 시·군·구에서 말단조직인 읍·면·동에 이어지고 최종적으로 대상자

10) 서상목, 최일섭, 김상균, 위의 책
서울시, 앞의 책을 주로 참고하였다.

에게 전달되는 상부하달식의 수직적인 조직으로 되어 있다. 이러한 상황에서 빈곤계층을 위한 복지서비스의 종합성, 전문성 및 접근의 용이성을 높이기 위한 방안으로서 각 시·군·구에 '복지사무소'를 설립하자는 대안이 80년대에 들어와서 누차 제기되었지만 아직도 그 실현이 되지 않고 있는 실정이다.

전문적인 전달체계의 확립은 앞의 <표>에서 보듯이 빈곤해결의 전략중 적극적인 국가의 개입주의전략(C)을 의미하는 것으로 도시빈민의 욕구를 직접적으로 충족시키는 효과성에 역점을 둔 장치가 되는 것이다. 또한 앞으로 지방자치체도가 실시되면 종래의 중앙정부 중심에서 지역사회 중심으로의 체질변화가 불가피할 것인데, 그에 대한 대응책으로서의 의미도 가질 수 있을 것이다.

3 도시재개발사업

도시빈민들은 도시변두리의 구릉지, 재방, 하천변, 산동네 등의 무허가 불량주택에 집단적으로 거주해 왔다. 이에 정부는 빈민들을 안전한 곳에 정착시키면서 불량주거환경을 재개발한다는 취지로 수많은 도시재개발사업을 벌여 왔다.

실상 넓은 의미의 도시재개발(urban renewal)사업은 사업목적, 시행방법 등을 중심으로 보호재개발(conservation), 복구재개발(rehabilitation)개량재개발(improvement; up-grading), 철거재개발(redevelopment)등으로 나누어 볼 수 있고, 또 재개발지역의 용도에 따라서 거주지재개발, 상업업무지재개발, 공공시설재개발 등으로 나눌 수 있다.¹¹⁾ 또한 우리나라 도시재개발법 제 2조 2항에는 도심부재개발과 주택개량재개발사업으로 나누고 있다. 하지만 여기서 도시빈민과 연관되는 것은 거주지의 불량주택재개발사업이다.

현재까지 불량주택재개발과 관련하여 정부가 실시해 온 도시 재개발사업은 대체로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 즉 전면철거 및 이주대책(1951-1966), 시영아파트건설(1967-1971), 불량주택정비 및 양성화대책(1968-1973), 선별개량 및 철거재개발(1974-1977), 양성화 및 개량사업(1980-1984), 합동재개발사업(1984-1988), 현지개량사업(1988-), 그리고 1989년 7월 지정된 주거환경개선지구 안에서 주택의 건설, 개량, 정비 등을 할 수 있도록 한 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」의 제정 등과 같은 다양한 방식으로 변화를 겪어 왔다.

11) 자세한 내용은 김용웅, "도시재개발의 개념적 고찰", 주택, 제39호(대한주택공사, 1980)을 참고할 것.

이에 대한 식각의 상세한 분석은 접어두고, 도시재개발사업에 대한 개별적인 평가를 해본다면 다음과 같다.¹²⁾

(1) 재개발사업은 주민의 참여가 배제된 상태로 이루어지는 경우가 많아 결국 현지 주민들을 추방하는 결과를 빚어왔다. 특히 세입자의 경우는 도시재개발에 대하여 가옥주와 달리 보상의 근거도 약하고, 추진위원으로서의 재개발에 대한 영향력도 갖지 못하였다.

(2) 도시재개발은 주민들의 취업을 둘러싼 사회적 관계망을 해체하고, 주거비의 상승을 초래함으로써 이들의 빈곤을 더욱 가속화시키는 계기로 작용하였다.

(3) 국가와 기업의 이익이 저렴한 대지비에서 얻어지고, 이 저렴한 대지비는 주민에 대한 시가이하의 낮은 보상에 기초를 두었기때문에 재개발로 인한 이익의 대부분은 국가, 특정기업 및 외부 투기꾼들에게 이전되고, 재개발의 비용은 주민에게 부과되는 결과를 초래하였다.

(4) 토지수용령이 사업자에게만 유리하게 작용하였다.

원래 도시빈민문제는 전체 사회의 정치, 경제, 사회구조로부터 생성된 것이기 때문에, 구조적인 문제의 해결없는 단기적 대책만으로는 극복될 수가 없다. 주택문제도 이와같은 범주에 속하고 있으며, 따라서 재개발이라는 對症療法만으로는 해결할 수가 없는 것이다. 이와같이 도시재개발이 주민의 주거조건을 악화시키면서 진행되는 메카니즘을 이해하기 위해서는 이를 자본주의 도시화과정으로서 설명하는 연구들을 살펴보는 것이 유용하다.¹³⁾

이러한 시각에서의 도시재개발의 특성은 국가와 기업의 자본축적을 위한 도시공간의 재편성으로 설명되는데, 국가는 국유지나 시유지를 기업에 판매함으

12) 참조한 문헌은 다음과 같다.

국토개발연구원, 80년대 한국주택정책의 성과와 과제연구, (국토개발연구원, 1987)

김영석, 앞의 책

대한주택공사, 저소득층을 위한 공공주택사업확대방안연구, (대한주택공사, 1988)

도시빈민사목위원회, 불량촌재개발 이대로 좋은가(토론회자료집) (1988. 6)

이성복, 도시행정, (법문사, 1988)

정동익, 앞의 책

13) 주로 국가독점자본주의단계의 서구사회를 분석대상으로 하는 이러한 접근방법은 정치경제학적 분석방법론을 채택하여 생산, 교환, 분배, 소비의 전체 틀 속에서 고용구조와 생활상태, 거주상태, 계획구조를 복합적으로 고려하면서 국가의 지원에 의하여 자본의 가치증식과정이 어떻게 도시구조를 주형화하며 이것이 자본-노동관계에 어떠한 영향을 미치는가를 연구한다. 따라서 이들 연구들은 도시화과정 속에서 드러나는 주택등 제반 편의시설 등의 집합적 소비수단을 통하여 노동력의 재생산과정이 어떻게 행해지는가를 밝힘으로써 자본축적과 가치증식이 도시화과정과 어떠한 상관관계를 갖는가를 분석하는데 주안점을 둔다. (고민석, "한국자본주의와 도시빈민운동", 현단계 제1집 한울, 1987). p. 342를 참조할 것.

로써, 또는 재개발로 인해 형성된 유허가 거주지에서 세금을 거둘 수 있게 됨으로써 재정을 증대시킬 수 있기 때문에 도시재개발의 필요성을 갖게 된다. 기업은 건설경기의 침체로 인한 기업의 와해를 막기 위해 국내의 재개발을 이용해 부동산투기를 함으로써 재개발의 필요성을 갖게 된다. 결국 이러한 매카니즘에 의해 진행되는 재개발은 주민의 대다수인 도시빈민의 주거조건 향상과는 무관하게 이루어지기 때문에, 도시빈민의 주거조건을 악화시키는 결과를 초래한다는 것이다.

하지만 어차피 재개발사업이 불가피한 것이라면 그것은 새입자를 포함한 전체현지주민들의 피해를 최소화하는 방식으로 진행되어야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 지역주민의 집단적인 조직적 대응은 오히려 당연한 것으로 나타날 것이다. 따라서 재개발정책도 빈곤해결을 위한 국가의 적극적인 개입주의전략으로 변화되어야 할 것이다.

이상으로 공적부조, 사회복지서비스, 도시재개발사업 등 기존의 도시빈민정책에 대하여 간략히 살펴보았다. 이들이 갖고 있는 공통적인 문제들은 첫째 도시빈민을 단순히 정책의 객체 내지는 통제 및 제재의 대상으로 취급한다는 점이다. 특히 빈곤을 사회구조적, 역사적 산물로 보는 것이 아니라 개인적인 책임으로 전가시킴으로써 열등의 낙인을 부과하는 피해자 비난(blaming the victim)의 이데올로기를 반영한다는 것이다.

둘째, 도시빈민의 주체적인 성격과 운동을 무시하고 있다는 점이다. 역사적으로 볼 때 사회운동 자체가 사회정책의 수립을 요구하는 것은 아니지만, 운동의 결과 사회정책이 발달해 온 것은 사실이다. 이렇게 노동계급, 혹은 주변계급들의 정치적 요구나 투쟁이 사회정책의 형성 및 발달과정에서 가장 결정적인 기능을 했다는 점을 분석한 학자들로는 Piven과 Cloward, Shalev, Trattner등을 들 수 있다.

정치학자인 Piven과 사회학자이면서 사회사업가인 Cloward는 미국의 대공황 이후의 공공구호정책을 분석한 결과, 대량실업으로 혼란이 야기되면 질서회복을 위한 구호프로그램들이 실업자들을 구제하기 위해 시작되거나 확대되며, 다시 혼란이 진정되면 구호체계는 확대되지 않고 축소되거나 폐지되는 주기성을 갖는다고 했다.¹⁴⁾ 따라서 이들은 공공구호정책이 경제적변혁으로 인한 실업과 반기아현상만으로는 구호프로그램의 확대를 초래하지 않으며, 결국 이것이 정치적 위기를 초래하는 혼란과 소요를 낳을 때에 비로소 구호역할이 확대됨을

14) Piven, F. F. and Cloward, R. A., Regulating the Poor, (N. Y : Pantheon, 1971), p.

지적하고 있다.¹⁵⁾ 결론적으로 말해서 이들은 노동계급의 정치적 요구를 사회정책 발달의 주요 요인으로 간주하고 있는 것이다.

Shalev는 복지국가발달에 대한 계급갈등 패러다임을 제시하면서, 복지국가는 계급적 쟁점이며 그 형성, 모순, 성장은 노동운동이 국가라는 정책형성기구에 통제를 행사하는 정도에 따라 조건지어지는 정치적 과정이라는 두개의 가정에 기초해있으며, 따라서 복지국가는 오직 정책형성영역에서 계급세력의 균형에 좌우된 결과로 나타났다고 주장한다.¹⁶⁾

그리고 Trattner는 공공복지프로그램이나 제도들은 본질상 박애적, 자선적인 성격이 아니라 오히려 사회적, 정치적 안정유지와 빈민들을 노동시장으로 내몰기 위한 의도의 결과라고 하면서 구호정책은 빈민들을 조정하는 즉 그들을 통제하여 저임금과 천한 일에 종사하도록 하는 효과적인 수단으로서 의도적으로 만들어졌고 또한 이런 의도는 성공적이었다는 점을 역사적으로 언급하고 있다.¹⁷⁾

이렇게 볼 때 도시빈민에 대한 국가정책의 직접적인 변화를 가져다 주는 계기는 무엇보다도 빈민자신들의 연대적인 운동속에서 찾아질 수 밖에 없음을 알 수 있다.

Ⅲ. 都市貧民에 대한 社會的 對應策

— 都市貧民運動의 現況과 課題 —

한국사회에서 도시빈민운동론은 80년대 이후 주로 사회변혁이라는 과제와 관련되어 연구되어왔다. 여기서는 도시빈민운동을 빈곤문제 해결을 위한 빈민들의 주체적 방법론의 하나로 설정하고, 이들의 정치적 요구나 투쟁등의 갈등표출이 복지의 증대 즉 빈민정책의 발달을 결과한다는 관점에서 이것이 사회복지학에 주는 학술적 의미를 살펴 보고자 한다.

1. 도시빈민운동의 현황

도시빈민운동 중 대표적인 사건은 주로 철거문제를 중심으로 일어났는데 그 중에서도 대표적인 주민의 집단행동은 1971년 광주대단지 사태에서부터 찾을

15) Ibid., pp. 219-220.

16) Shalev, M., "Class Politics and the Western Welfare State", in Spiro, S. E. & Yuchtman-Yarr, E. (eds.), Evaluating the Welfare state, (N. Y. : Academic Press, 1983), p. 31.

17) Trattner, W. I., Social Welfare or Social Control?, (Knoxville : The University of Tennessee Press, 1983), pp. 3-11.

수 있다. 이를 계기로 71년 연희동 아파트 주민의 농성사건, 74년 청계천변과 송정동 주민의 시위사건, 77년 영동 철거민 사건, 79년 해방촌, 아현동, 증곡동, 신림동 주민의 농성사건이 이어졌다.

1970년대 한국사회는 고도의 경제성장과 그에 따른 불평등한 분배가 심화되어 상대적 박탈감이라는 시대적 분위기를 형성하였다. 이에 따라 실제 빈민운동에서의 요구들은 철거보상, 최소한의 주거보장, 취로사업보장, 세금면제 등 당장의 생계유지를 보장해 달라는 것으로 나타났다.

70년대 도시빈민운동은 주로 교회운동권에 의해 주도되었는데 예를 들면 송정동의 경우 실로암교회가, 청계천변은 활빈교회가 활동을 지원하였다. 이러한 교회활동은 1980년대의 목동 철거때까지 지역사회조직에 근거한 도시빈민의 사회운동에 있어서 중요한 조직유형이었다.¹⁸⁾

그리고 70년대 도시빈민운동에 공헌한 이론들을 보면, 첫째 Alinsky의 지역사회조직운동론(community organization movement; COM)과 둘째 남미의 해방신학이나 Freire등의 민중 교육론의 영향을 받은 남미 민중주의(populism)이다.¹⁹⁾ 이러한 운동들은 빈곤의 가장 가시적인 존재형태인 주거문제의 차원에서 접근하였기 때문에 빈민지역 주민들의 집단적 동원을 비교적 용이하게 달성할 수 있었다. 특히 COM은 인간적 가치에 호소함으로써 상대적 박탈에 대한 심정적 차원의 문제의식을 쉽게 표출하게 하였다.

그러나 당시 이러한 운동들은 대개 생활상태론적 시각에 크게 영향을 받아 조직적인 강점을 지니는 반면, 개량주의적 성격이 강해 운동이 지속적이지 못하고 고립분산적이었다. 따라서 사회의 관심밖에 놓여져야만 했고, 사회적 영향력을 갖지도 못했다.²⁰⁾

그러나 자연발생적인 주민의 집단행동은 사회적 무관심속에서 미약하지만 계속되어왔고 이렇게 축적된 도시빈민의 조직력은 1981년 사당동 가마니골의 철거민 집단행동으로 이어져 관심을 불러일으키기 시작했다. 특히 1984년 목동지역 주민의 사회운동이 활발하게 전개되면서 일반의 관심이 집중되었는데 그후 85년 사당3동, 86년 4월 오금동, 도화동, 86년 5월 하왕십리, 86년 6월 신당동, 86년 11월 양평동, 86년에서 87년에 이르는 상계동 등 서울시에만 약 50여 개 재개발지역에서 집단행동이 나타났다.

18) 고민석, 앞의 논문, p. 346.

19) 백옥인, "빈민론과 도시사회운동", 산업사회연구, 제 2집(한국산업사회연구회, 1987), pp. 174-180.

20) 위의 논문, pp. 178-179.

이러한 재개발지역 도시빈민운동은 「기독교 도시빈민운동협의회(기빈협)」, 「천주교도시빈민협의회(천도빈)」등과 같은 종교단체와 재야, 학생단체의 관심이 집중된 활동이었으며, 85년 4월 「세입자대책위원회」의 발족과 함께 빈민운동은 87년 6월항쟁을 계기로 빈민대중단체들이 만들어지면서 발전의 전기를 맞게 된다. 87년 7월 「서울시 철거민협의회(서철협)」, 87년 10월 「전국도시노점상연합회(전노련)」 및 80년 「전국일용노동조합추진위원회(일노추)」가 결성되면서 실질적인 빈민대중조직화 사업에 힘을 기울일 수 있게 된 것이다.

현재는 철거민, 노점상, 일용노동자 등 계급, 계층별 조직과 의료, 탁아소, 공부방 등 사안별 조직, 「기빈협」「천도빈」등 종교운동관련 지역빈민조직 등이 혼재되어 있으며 도시빈민연구소, 도시지역의 빈민상담소 등이 도시빈민운동을 외곽에서 지원하고 있는 실정이다. 그리고 「전노련」「서철협」과같은 빈민대중단체와 「천도빈」「기빈협」, 등 빈민관련단체들은 87년 「민주쟁취국민운동본부」산하에 「도시빈민공동위원회」, 88년 「도시빈민공동투쟁위원회」를 결성하여 빈민연대의 틀을 마련했으며, 89년 2월에 빈민대중단체로서 「일노추」와 빈민관련단체로서 「지역탁아소연합」을 묶어 「전국도시빈민연합(전빈연)준비위원회」를 발족하고 빈민들 서로간의 단결과 연대의 기운을 높여오면서 빈민연합조직 결성을 추진해 왔다. 특히 빈민운동단체 내부에서는 89년 7, 8월 노점상의 명동성당 농성투쟁, 서울 40여개 지역에서 있었던 철거반대투쟁을 경험하면서 개별조직, 개별사안의 투쟁만으로는 빈민 일반의 문제를 해결해낼 수 없다는 인식과 함께 빈민내부의 단결, 연대의 필요성이 빈민대중으로부터 제기되어 마침내 89년 11월 11일 「전국도시빈민연합(전빈연)」을 결성하게 되었다.

이러한 「전빈연」의 결성은 빈민들의 그동안의 조직별, 사안별 운동을 총체적으로 수행해내고, 저지, 반대의 소극적 대응의 차원을 넘어 획기적인 빈민조직 세력화의 전진으로 볼 수 있다. 아울러 운동영역 역시 철거, 노점상의 생존권 문제와 함께 주택, 고용, 의료, 교육 등 전반적인 빈민문제에 대한 폭넓은 요구를 담을 수 있게 되었다고 할 수 있다. 하지만 각 조직의 내부역량 강화문제, 지방조직의 문제, 빈민운동의 과학화문제 등 슬한 당면과제들을 안고 있다고 하겠다.

이렇게 볼 때 1980년대의 도시빈민운동은 지배계급의 부패와 정당성 결여 및 부도덕성에 대한 저항으로서의 민주화운동을 근거로 해서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 전체적인 사회운동속에서 도시빈민운동은 「전빈연」등 어느 정도 조직화되고 있기는 하지만 이를테면 노동조합만큼의 조직은 이루어지지 않고 있다. 또한 1980년대 빈민운동이 1970년대와 비교하여 본질적인 차이를 보이고

있지는 않으나, 학생 및 재야운동과 연대투쟁의 형식으로 자신들의 입장을 표시하고 있으며, 주민의 주체적 의식의 성숙을 확보하고 있어 앞으로 자신들의 문제에 대한 적극적·주체적 대응이 꾸준히 지속될 것으로 보여진다.

2 도시빈민운동의 과제

도시빈민운동이 한국사회에서 갖는 의미는 다양한 시각에서 다양하게 논의되어질 수 있는데 나름대로 정리해 보면 다음과 같다.²¹⁾

첫째, 도시빈민문제해결에는 빈민 스스로의 주체적 대응이라는 기반이 행정 편의주의에 입각한 정부의 개입보다 훨씬 중요하다는 것이다. 나아가 국가의 성격이 자본과 밀착된 이해관계를 가지고 있다는 시각에서 볼 때 이러한 중요성은 보다 커지는 것이다.

둘째, 아직도 빈민들의 요구가 생존권확보에 머물러 있지만 점차 정치적 성격을 띠 가능성이 높다는 점이다. 이러한 정치성은 고립된 부문으로서가 아닌 계급, 계층의식에 기반을 둔다는 점에서 큰 의의를 지닌다고 하겠다. 「전빈연」의 결성은 이에 대한 좋은 본보기이다.

셋째, 도시빈민운동은 국가 사회정책의 형성과 발전에 계기를 제공한다는 점이다. 예컨대 1984년 목동지역주민의 운동,²²⁾ 그리고 86년 이후 서울시에만 50여개 지역에 구성된 철거대책위원회나 세입자대책위원회의 활동은 1989년 7월에 발표된 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」과 그 시행령의 제정과 높은 상관관계를 지니고 있다고 볼 수 있는 것이다.

넷째, 지속적인 운동을 유지하기 위한 지역주민의 조직화가 요청된다는 점이다. 이러한 조직화의 한 방법으로서 사회행동(social action)을 통한 지역사회조직운동을 전개시킬 수 있을 것이다.

21) 주로 참고한 책은 다음과 같다.

고민석, 앞의 논문,
김영석, 앞의 책,
백옥인, 앞의 논문,
정동익, 앞의 책,

22) 목동사건을 사회복지의 갈등이론적 관점에서 분석한 논문으로, 원석조, “도시재개발사업과 도시빈민층의 집단행동—목동사건을 중심으로—”, 한국사회복지학, 제1집 (한국사회복지학회, 1986)이 있다. 이 논문은 목동사건에 여하한 가치판단이나 관점 작용을 배제하고 사실만 놓고 평가한다면 사회갈등(집단행동)은 분명히 복지(주민의 요구관철)를 증대시켰다고 말할 수 있으며, 물론 이 과정에 주민들의 도덕적으로 무리한 요구가 표출되었고, 당국이 일관되지 않은 정책을 노정시켰지만 결과만 놓고 본다면 갈등이론이 타당할 수 있음을 보여 주었다고 하겠다.

이러한 관점에서 볼 때야만 비로소 도시빈민운동에 사회복지학이 어떻게 개입할 것인가에 관한 해답이 주어진다고 하겠다. 즉 국가의 성격과 그 사회적 시혜의 한계를 인식할 때, 도시빈민 문제해결에 대한 주체적 대응방식으로서의 도시빈민운동이 요청되고, 이를 위한 빈민의 조직화가 필요한데 이에 대한 방법으로 지역사회조직이 요구되는 것이다. 특히 빈민들을 국가의 정책결정 과정에 참여시킴으로써 그들의 무관심과 소외를 극복하게 하고, 또한 불평등하게 배분된 사회자원의 재조정화를 도모하는 사회행동(social action)적 접근방식이 필요해지는 것이다.

사회행동은 지역사회조직의 한 유형(model)으로 볼 수 있는데, 즉 Michigan 대학교의 사회사업교수인 Rothman이 주장한 지역사회조직사업의 세가지 유형인 지역사회개발사업(locality development), 사회계획(social planning), 사회행동(social action)중의 하나이다.²³⁾

지역사회조직에 대한 Rothman의 연구에 의하면²⁴⁾ 사회행동은 지역사회의 불우한 계층에 처한 주민들(disadvantaged segment)이 사회정의와 민주주의에 입각하여 보다 많은 자원과 향상된 처우를 그 지역사회에 요구하는 행동을 말하는데, 구체적으로 사회행동은 과업지향적 목적과 과정지향적 목적을 가지며 궁극적으로는 체제의 변화에 따르는 결과를 중시한다는 것이다. 여기서 과업지향적 목적이란 구체적인 사업을 완성하거나, 지역사회의 기능과 관련한 문제를 해결하는데 관심을 두는 것으로서, 서비스를 제공하거나, 새로운 서비스를 강구하거나, 특수한 사회입법을 통과시키는 것을 말하며, 과정지향적 목적이란 체제의 유지와 기능을 강화하려는 것을 말한다.

또한 사회행동은 지역사회와 문제에 대해 무시당하고, 억압받고, 박탈당하고 무력한 주민들이 정부나 대기업, 사회의 기존 체제 등의 억압자(oppressors)들의 부조리와 착취에 의하여 고통받고 있다고 전제하고 억압자를 분쇄하기 위하여 집단행동을 조직하고 선택된 대상집단에 압력을 가하는 운동이라는 것이다. 따라서 이에 참여하는 사회사업가는 지역사회의 기존 제도와 현실에 대한 근본적인 변화들 추구하지 않을 수 없다. 즉 권력, 자원, 지역사회정책결정에 있어서의 역할등의 재분배를 추구하고, 공공기관의 기본정책에 대한 변화를 추구는 것이다.

23) 그 구체적인 내용은 Rothman, J., "Three Models of Community Organization Practice. Their Mixing and Phasing". in Cox, F. M., et. al.(eds), Strategies of Community Organization (Illinois Peacock Publishers, Inc., 1979)을 참조할 것

24) Ibid., pp. 26-41.

사회행동에서 사용되는 진술은 갈등이나 대결로 성토, 시위, 협조거부 (boycotts), 피케팅(picketing)등의 집단행동이 사용되기 때문에 비교적 다수의 대중을 규합할 수 있는 능력이 요청되는데, 이때 사회사업가는 클라이언트의 이익을 대변하여 대중운동을 전개하는 대변자(advocate)와 대행가(activist)로서의 기능을 하게 된다. 즉 클라이언트의 이익대변과 클라이언트를 대신하여 대중운동을 전개하는 것이다.

그리고 사회행동 모델에서의 권력구조는 클라이언트집단의 외부에 존재하여 이 클라이언트집단에 대한 반대세력이나 압력세력으로 간주된다. 하지만 권력구조에 대한 사회행동가의 태도나 활동 방법은 그가 속하고 있는 조직기관에 따라 상당한 차이가 있다. 이들 사회행동가를 지지하고 후원하는 소속기관의 배경과 구조는 사회행동에 있어서 매우 중요한 관건이 된다.

한편 사회행동가는 상당한 자원과 합법성을 보유하고 있는 기존 관료체제를 공격하기 위하여 토착세력으로부터 나오는 자치적인 활동기반을 가져야 한다. 따라서 사회행동에 있어서의 클라이언트는 체제의 희생자로서, 단순히 후원이나 치료의 대상으로서 보다는 사회행동가의 동반자나 동지로 여겨지는 것이 보통이다.

이러한 사회행동의 특성에 비추어 볼때 도시빈민지역 주민의 집단행동은 지역사회조직 유형 중 사회행동의 범주에 속한다고 할 수 있다. 즉 주민조직을 기반으로 하여 탄원, 시위 등의 방법을 통하여 자신들의 문제를 해결하려는 노력으로서 기업, 정부 등 기득권자들과 갈등적인 모습을 띠게 되기 때문이다. 특히 현재의 도시빈민운동에 있어서 조직과 지도력의 결여가 효율적인 정치적 참여를 방해하거나 종속적인 참여를 유도하는 요인이라는 평가에 비추어 보면²⁵⁾ 전문가의 적절한 개입이 절실히 요구되는 것이다.

따라서 사회행동가로서의 사회사업가는 빈민들의 구체적인 문제들을 적극적으로 발견해 내고 주민들을 잘 교육시키며 조직을 굳건하게 형성하는 역할을 수행해야 할 것으로 생각된다. 이렇게 할 때야만이 비로소 사회사업가의 역할은 문제를 가진 개인에 대한 對症的 대책을 넘어서 사회구조의 문제에 대한 빈민의 주체적인 대응이라는 지역사회조직의 근본적 의의를 살리게 되는 것이다.

아울러 도시빈민의 문제는 노동자문제와 직결되어 있으므로 노동운동과의 연대속에서 산업복지적 차원이 고려되어야 할 것으로 본다. 왜냐하면 도시빈민의 문제는 저임금, 산업재해, 실업문제 등과 동일선상에서 고찰되어야 할 것이기

25) 고민석, 앞의 논문
백옥인, 앞의 논문을 참조.

때문이다.

IV. 맺음말

도시빈민문제를 접근함에 있어서는 최근의 시대적인 변화가 충분히 고려되어야 한다. 왜냐하면 도시빈민들의 의식이 과거의 수동적인 자세를 벗어나 주체적인 집단행동을 통해 권익을 쟁취해야 한다는 복지권의식으로 발전했기 때문이며, 또한 집단의식이 강화되어 학생, 노동자, 재야세력 등과의 연대투쟁의 양상을 보이고 있기 때문이다. 따라서 과거의 이들을 특수한 구호대상집단으로 간주하던 시각에는 한계가 있음을 분명히 해야 할 것이다.

사실 도시빈민들의 문제는 이들만의 문제가 아님을 우리 모두가 인식하는데서부터 해결책을 마련할 수 있다. 왜냐하면 도시빈민의 존재 자체가 정치, 경제, 사회의 전체적 구조속에서 확대, 재생산되어 왔기 때문이며, 따라서 이들의 문제를 풀어가기 위해서는 빈곤하지 않은 자들을 포함한 전체 사회속에서의 부와 권력의 배분문제를 반드시 해결하여야 하기 때문이다.

공공차원에서 소득의 재분배를 꾀하는 사회정책을 통하여 최소한의 인간다운 삶을 도시빈민들에게 보장해 주어야 함은 말할 것도 없다. 하지만 도시빈민의 문제는 Higgins의 지적대로 빈곤을 퇴치시키는 방법을 모르기 때문에 지속되는 것이 아니라 기득권을 갖고 있는 많은 사람들이 근절되기를 바라지 않기 때문에 지속된다고 할 수 있다.²⁶⁾ 다시 말해서 빈곤을 퇴치하는 방법들이 현실적인 제도나 정책으로 시행되지 않고 있기 때문임을 감안해야 한다는 것이다.

따라서 도시빈민문제에 대한 해결의 실마리는 도시빈민 자신들의 생존권을 건 실천적 운동에서 찾아질 수 밖에 없다. 다만 문제는 현재의 도시빈민운동에 있어서 조직과 지도력의 결여로 인한 효과적인 결과를 제대로 내지 못하고 있기 때문에 사회행동가로서 전문가의 개입이 요구된다는 것이다. 이러한 점에서 사회복지에 있어서 지역사회조직의 사회행동 접근방식이 도시빈민문제의 해결에 활용될 수 있는 근거를 충분히 갖는다고 하겠다.

결국 도시빈민문제의 해결을 위한 사회적 대응책은 주체적인 도시빈민 스스로의 사회행동적 접근으로 나타난다고 볼 수 있으며, 도시빈민 '에 대한' 사회적 대응책은 궁극적으로 도시빈민 '에 의한' 사회적 대응으로 이루어질 때 성과를 거둘 수 있을 것으로 본다.

26) Higgins, J., *The Poverty Business: Britain and America*, (Oxford: Basil Blackwell & Martin Roberston, 1978).