

都市貧民의 生活實態把握과 福祉對策樹立에 관한 研究

- 釜山市 東區 수정 3,4동과 범일 6동을 中心으로 -*

박 병 현**

< 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 도시변면에 관한 선행연구의 고찰
- III. 도시변민의 생활실태 조사결과
- IV. 조사결과에의 분석
- V. 맺는말: 두개의 한국

I. 문제의 제기

우리나라는 지난 1962년부터 오늘날까지 4차에 걸친 경제개발 5개년계획과 뒤이은 제5차와 6차 경제사회발전 5개년계획의 성공적인 수행으로 연평균 7%의 지속적인 고도경제성장을 이룩하여 전체적인 국민생활수준이 향상되었고 고용기회가 확대되었으며 절대적 빈곤이 감소되었다. 그러나 이러한 성장위주의 경제정책은 균형적 富民政策보다는 물질증식 일변도의 불균형적 富國政策을 추진함으로써 경제구조

* 이 논문은 1992년도 교육부지원 한국학술진흥재단의 지방대신진과제 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

** 부산대학교 사회복지학과 조교수

의 왜곡과 부의 편중을 초래하여 階層間, 地域間, 農工間 발전의 불균형과 빈부격차, 그로인한 위화감 및 갈등을 심화시켜 왔다. 그결과 나타나고 있는 가장 대표적인 현상 중의 하나가 경제성장의 과정에서 계속 소외되어온 도시빈민문제라고 할 수 있다. 우리나라의 도시빈민은 1960년대에서 1970년대까지는 산업화, 도시화로 인한 이농현상으로 인해 창출되었지만, 1980년대에 들어와서는 농촌의 이농가능층에서 충원될 뿐만 아니라 도시안에서 재생산되는 현상도 보이기 시작하여 도시빈민문제에 대한 많은 사회적 관심을 고조시켜 왔다.¹⁾

그러면 도시빈민, 그들은 누구인가? 그들이 거주하고 있는 이른바 “빈민촌”은 어떻게 형성되었는가? 그들은 어떻게 살아가고 있으며, 그들의 생활실태는 어떠한가? 그들은 어떤 의식구조를 지니고 있는가? 그들의 빈곤원인이 빈곤문화론에서 주장하는 바와 같이 개인적 태만, 교육이나 훈련 등에서의 개인의 자기향상 노력부족, 지위의 상향이동 동기 결여 등에 있는가 아니면 사회적, 경제적, 정치적 변화에 있는가? 그들을 위한 복지정책은 어떠한가? 그리고 그들의 생활실태가 사회통합에 미치는 영향은 무엇인가?

이러한 연구질문들에 대한 답을 도시빈민들이 집단적으로 거주하고 있는 부산시 동구 범일 6동과 수정 3,4동 주민들의 생활실태와 의식구조를 조사함으로써 찾아 보고자 한다. 범일6동은 소위 “안창마을”로 불리는 지역으로 해발 150-180 미터내의 고지대에 위치하여 있으며 저소득층들이 부산시의 녹지대에 무허가 불량주택을 지어 무단거주하고 있는 빈민밀집지역이며, 수정 3,4동 역시 영세 불량주택이 밀집해 있는 빈곤정도가 매우 심한 지역이다.

II. 도시빈민에 관한 선행연구의 고찰

1. 도시빈민의 개념

흔히 도시빈민은 도시영세민 또는 도시저소득층과 유사한 개념으로 사용되어 그

1) 조홍식, “도시빈곤가족문제에 대한 사회사업실천에 관한 연구”, 서울대학교 문학박사학위 논문, 1991, p.2.

개념상에 있어서 많은 혼란을 가져오고 있다. 이 중에서 많이 쓰이고 있는 도시영세민이란 용어는 문자 그대로 풀어쓰면 “도시의 영락했거나 재산력이 약해진 사람들”이라는 의미로²⁾ 소득계층구조에서 하위를 점하는 계층집단을 지칭하게 된다. 이들은 때로는 도시저소득층 혹은 도시빈곤층으로 불려지고 있다. 도시영세민이라는 용어는 그 자체로서 긍정적이거나 부정적인 함의를 지니고 있는 것은 아니며 단지 통계학적인 구분에 의한 개념규정에 지나지 않는다. 그러나 이 용어문제가 논의의 대상이 되는 이유는 도시영세민이라는 용어는 빈곤을 사회 구조적 산물로 보기보다는 개인적 책임으로 전가하려는 이념적인 전제가 깔려 있다는 것이다. 이에 반해 도시빈민이라는 개념은 사회 구조적 산물로서의 역사적 개념을 띠고 있으며 계급적 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 이러한 이유로 이 글에서는 도시 영세민이라는 용어 대신에 도시빈민이라는 용어를 사용한다.

2. 도시빈민의 생성과정

우리나라에서 최초로 도시빈민이 형성되기 시작한 시기는 일제에 의해 자본주의가 강제로 이식되어 수탈을 위한 도시화 현상이 일어나고, 한편으로는 농업부문에서의 대규모적인 소작농이 몰락하면서 도시로 이주하기 시작하는 한일합방 이후로 볼 수 있다.³⁾ 그러나 최근의 도시빈민들은 8.15 해방, 6.25 전쟁에 의한 난민의 대거유입과 1960년대 이후의 경제성장과정중의 도시화의 흐름에서 볼 수 있다.

특히 1962년부터 시작된 경제개발 5개년계획은 저임금 노동력에 기초한 수출주도형 경제전략의 추진에 따라 산업화가 급격하게 이루어짐에 따라 농업부문은 상대적으로 열악한 위치에 놓이게 되고 농업인구의 대대적인 도시이주현상이 벌어졌다. 이러한 이농현상은 경제발전과 산업구조의 고도화에 따른 농업인구의 자연적 이동현상이 아니라, 저농산물 정책, 영세소농경영, 소작제도 재생, 부재지주증가, 부채급증, 외국 농축산물의 대량수입 등으로 특징지워지는 한국 농업부문의 피폐에 그 직접적인 원인이 있다. 이는 곧 농가의 대규모적인 몰락을 가져왔으며 대량의 이농민을 만

2) 김영석, 도시빈민론, 서울: 아침, 1985, p.57.

3) 정동익, 도시빈민연구, 서울: 아침, 1985, p.43.

들어 내었다. 그러므로 농업부문의 모순이 도시의 주변부로 이전되고 바로 그것이 도시빈민으로 구체화 되었던 것이다.⁴⁾ 이것은 도시빈민에 관한 조사결과에서 잘 나타난다. 1979년 임희섭 교수의 조사에 의하면 대도시 빈곤층의 가구주 중에 농촌을 출신으로 하는 사람은 1972년에 80.9%였으며,⁵⁾ 1981년의 KDI 조사에서는 60.6%였다.⁶⁾

1960년대 이후의 경제개발단계에서 도시로 유입된 농촌인구는 낮은 임금의 불안정한 직종에 종사하면서 도시의 밑바닥 일을 도맡아 해왔다. 경제성장으로 인한 전반적인 경제수준의 향상에 따라 기본적인 의식의 문제는 어느 정도 해결되고 있다고 하더라도 주거문제는 아직 해결되고 있지 않다. 오늘날 대도시 빈민들의 주거문제의 특징 중의 하나는 빈민들이 등질적인 단일 집단으로 정착되어 어느 특정 지역에 밀집하여 사는 주거형태를 보여주고 있다. 이른바 “빈민촌”으로 불리워지는 이 지역은 산줄기나 해변천에 무허가 판잣집을 지어 집단으로 거주하며 빈곤의 세습을 조장하고 있다. 그러나 도시 빈민촌은 도시빈민 계급만이 아니라 중간계급도 상당부분을 점하고 있으며, 노동자 계층 혹은 소규모 자영업자들도 부분적으로 거주하고 있다.

3. 도시빈민의 일반적 특징

우리나라에서는 지난 1962년 경북대학교에서 대구시 신암동의 전주민을 대상으로 생활실태를 조사한 이래 많은 조사연구가 행해져 왔다.⁷⁾ 이 조사연구들을 살펴보면

4) 전계서, pp.45-46.

5) 임희섭, “한국에 있어서의 빈곤문제”, 사회개발연구 I, 서울: 아세아문제 연구소, 1979.

6) 서상목 외, 빈곤의 실태와 영세민대책, KDI, 1981.

7) 영세민이나 도시빈민들을 대상으로 조사한 연구로는 다음과 같은 것들이 있다. 경북대학교 사회학과, 영세민실태조사보고서, 1962; 노창섭, “도시 Slum 지역의 사회적 특징”(1964년 조사), 이화여대논총, 1967; 최경석, “도시빈민지역의 생성과 개발에 관한 연구”, 사회복지연구, 1970; 노정현, 서울시 영세민 실태에 관한 조사연구, 1971; 유시중, “한국도시가족의 빈곤유형”, 성곡논총, 제3집, 1972; 안해균외, 저소득시민의 생활실태에 관한 기초조사와 정책방향에 관한 연구, 한국사회복지연구소, 1979; 서상목외, 빈곤의 실태와 영세민대책, KDI, 1981; 김영모, 한국빈곤연구, 한국복지정책연구소, 1982; 유훈외, 영세민실태조

지난 30여년 동안 도시빈민의 일반적인 특징은 많은 변화를 보이고 있음을 알 수 있다. 그들의 소득 및 소비생활은 많은 변모를 거듭하여 30여년 전의 빈곤층의 생활과 현재의 생활은 매우 다르다. 물론 극빈층의 경우는 아직도 열악한 환경속에서 생존에 허덕이고 있으며 옛날이나 지금이나 미래에 대한 희망이 없이 살아가고 있다. 그러나 빈곤층을 이와같은 극빈층과 생활여건이 많이 나아졌지만 건강하고 문화적인 최소한의 생활을 못하는 계층으로 양분한다면 과거에는 거의 대부분이 전자의 유형이고 후자의 유형은 적은 부분이거나 오히려 중산층의 개념에 가까웠는데 비하여 오늘날에는 후자의 유형이 거의 70-80%이고 전자의 극빈층은 빈곤층의 20-30%로 역전되어 있다. 따라서 빈곤층 전체의 생활은 크게 변모하고 있다고 할 수 있다.

8) 기존의 문헌에 나타난 도시빈민의 일반적인 특징은 대체로 다음과 같다.

1) 실업 또는 저생산성 노동집단

도시빈곤가구의 특징중의 하나는 경제구조의 변화에 따라 발생하는 구조적 실업과 가구주가 저생산성 노동으로 가계를 꾸려나가는 것이다. 이제까지의 빈곤가구에 대한 조사의 결과를 보면 가구주들이 직업을 가지고 있지 않는 비율이 도시의 경우 17%에서 50%까지 이르고 있다. 가구주가 반숙련 및 단순노동 또는 서비스업 등의 저생산성 노동에 참여하는 비율도 30%-40%에 이른다. 조사대상이나 방법에 따라 결과가 다르게 해석될 수 있지만 대체로 도시빈곤가구의 가구주들은 일정한 직업이 없거나 저생산성 노동에 종사하는 경우가 많아 이러한 특성이 빈곤화의 주요 원인이 된다고 할 수 있다.⁹⁾

사와 정책방향에 관한 연구, 서울대 행정대학원, 1982; 김공현, 도시저소득층지역 보건서비스개발을 위한 기초조사연구, 한국인구보건연구원, 1983; 홍기용, 도시빈곤의 실태, 단대출판사, 1986; 최일섭 외, 서울시 저소득층 실태파악과 대책수립에 관한 연구, 한국산업경제연구원, 1989; 권철현, 영세민대책 보고서, 부산시, 1990; 박순일의, 저소득층의 사회복지수요분석 - 빈곤의 원인, 복지욕구 및 복지제도평가, 한국보건사회연구원, 1991

8) 박순일 외, 우리나라 빈곤화 요인분석과 대책방향, 한국보건사회연구원, 1993, p.28.

9) 상계서, p.37.

2) 여성세대주 가정의 증가

도시빈곤가구 중에서 결손가정이 차지하는 비중이 점점 더 증가하고 있다. 물론 조사지역과 대상이 다르기 때문에 비교하는데 무리가 있지만 특히 여성 세대주 빈곤가구의 비율이 증가현상을 보이고 있다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이 1964년의 조사에서는 여성세대주의 비율이 8.7%에 지나지 않았으나 점점 증가하여 1991년 조사에서는 29.4%였다. 노인과 더불어 여성 세대주 빈곤가정의 증가는 모든 계층에서 증가를 보이고 있으나 특히 소득이 낮은 빈민층일수록 더 심한 현상을 보이고 있다.¹⁰⁾

<표 2-1> 도시빈곤가정 세대주의 姓구성 추이

| | | (%) | | | | |
|---|--------|------|------|------|------|------|
| 姓 | 년도 | 1964 | 1970 | 1982 | 1989 | 1990 |
| | 여성의 비율 | | 8.7 | 15.1 | 33.6 | 12.7 |

자료 : 박순일 외, 우리나라 빈곤화 요인분석과 대책방향, 보건
사회연구원, 1993, p.40.

조사지역 및 대상 : 1964년 (서울동부 이촌동 영세민), 1970년
(서울전역 월수입 1인당 700원 이하 가정),
1982년 (서울 40개동 저소득층), 1989년
(서울전역 저소득층), 1990년 (전국 저소득층).

3) 저학력 세대주

<표 2-2>에서 보는바와 같이 도시의 빈곤층에서 저학력 세대주 가구가 차지하는 비율은 계속 높다. 예를들면 도시빈곤가정의 세대주 중에서 국졸이하의 학력을 지닌 비율은 1964년의 조사에서는 51.8%였으나 이 수치는 줄어들지 않고 계속 50%-60%

10) 박순일, 전계서, 1991, p.241.

를 유지하고 있다. 그 이유는 전국민의 학력수준은 향상경향을 보이고 있으나 경제 성장으로 절대빈곤가구의 비율이 낮아짐에 따라 남아있는 빈곤가구의 학력비율은 저학력 수준 쪽으로 편중되어 가는 경향을 보이고 있기 때문이다. 그러므로 앞으로 임금수준이 높은 고기술 고숙련을 요하는 직종이 증대될 것으로 예상하면 저학력 저기술의 가구가 빈곤화될 가능성은 커질 것이다.

<표 2-2> 도시빈곤가정 세대주의 교육수준

| | | (%) | | | | |
|----|---|------|------|----------------|------|------|
| 년도 | | 1962 | 1964 | 1970 | 1981 | 1989 |
| 수준 | \ | | | | | |
| 무 | 학 | 53.2 | 14.4 | 15.5 | 25.9 | 19.2 |
| 국 | 졸 | 31.4 | 37.4 | 43.1 | 32.7 | 39.7 |
| 중 | 졸 | 8.1 | 24.6 | 14.1 | 17.5 | 20.2 |
| 고 | 졸 | 5.6 | 15.8 | 8.6 | 17.5 | 20.2 |
| 대 | 졸 | 1.6 | 6.0 | 2.6 | 6.4 | 0.6 |
| 기 | 타 | - | 2.0 | 20.1 (한학포함) | - | - |

자료 : 박순일외, 우리나라 빈곤화 요인분석과 대책방향, 보건사회
연구원, 1993, p.42.

조사지역 및 대상 : 1962년(대구시 신암동 영세민), 1964년(서울
동부 이촌동 영세민), 1970년(서울전역 월수입
1인당 700원 이하), 1981년(서울영세지역 4개동
법정영세민), 1989년 (서울전역 저소득층).

4) 빈곤층의 열악한 건강상태

빈곤층이 수입이 전혀 없거나 혹은 생활하기에 충분한 소득을 벌어들일 수 없는 중요한 이유중의 하나는 이들이 만성질환 등 중병에 걸려있거나 장애인 또는 폐질

자인 경우가 많다. 특히 빈곤층 가구주의 만성질환, 장애, 또는 폐질비율은 과거보다 증대되고 있는 것으로 보인다. 빈곤층의 건강상태의 변화를 추적하는 통계가 일관된 내용을 갖고 있지 못하지만 이들의 만성질환이나 불구폐질비율은 현저히 증가된 것으로 보인다. 예를들면 가구주의 장애 및 만성질환 보유율이 1966년 생활보호 대상자의 경우에는 17.6%였는데 비하여 1982년 및 1990년에는 소득수준이 다소 높은 빈곤가구를 포함한 전 빈곤가구에 대한 비율도 각각 44.3% 및 53.9%에 이르고 있어 빈곤가구주의 장애, 폐질 및 질병이 빈곤화에 매우 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이와같이 빈곤층의 장애, 폐질 및 만성질환 보유율이 높아지는 이유는 교육에서와 마찬가지로 빈곤폭이 좁아짐에 따라 건강상태가 매우 나쁜 빈민들이 주로 빈곤층에서 벗어나지 못한데 연유한 것으로 해석할 수 있을 것이다.¹¹⁾

5) 빈곤문화의 존재

빈곤문화는 1960년대에 인류학자인 Oscar Lewis가 멕시코인들과 푸에르토리코인들의 속성을 설명하면서 처음으로 소개되었다.¹²⁾ 그는 빈곤문화는 사회의 지배적인 문화와는 구별되는 독립된 하위문화이며 사회적 박탈이나 어떤 것의 결여와는 다른 사회화를 통해 다음 세대로 전승되는 생활방식이라고 정의내리면서 농촌지역과 도시지역 모두 빈곤문화가 나타나며 다른 지역이나 국가들에도 나타난다고 주장하였다.¹³⁾ Lewis는 빈곤문화에 빠져 있는 빈민들이 지니고 있는 지배적인 심리로 강한 무력감, 의존성, 열등감, 약한 자아구조, 性的인 혼돈, 충동통제능력의 결여, 미래지향적이 아닌 강한 현재지향적인 사고, 패배감, 널리 퍼져 있는 남성우월신념, 심리적 병리상태 등을 들고 있다.¹⁴⁾ Lewis는 다른 중요한 특징으로 빈민들의 주요 사회제

11) 박순일, 전게서, 1993, p.42.

12) Oscar Lewis, *The Children of Sanchez*, New York: Random House, 1961; *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty - San Juan and New York*, New York: Random House, 1966; "The Culture of Poverty," *Scientific American*, Vol.215, 1966, pp.19-25; "The Culture of Poverty," in Daniel P. Moynihan, ed., *On Understanding Poverty: Perspectives from the Social Sciences*, New York: Basic Books, 1969, pp.187-220.

13) Lewis, *La Vida*, p.xliii.

도에의 활동적인 참여와 통합의 결여, 계속되는 무관심, 적대감, 회의(懷疑) 등을 들고 있다. 그렇기 때문에 빈곤문화에 젖어 있는 빈민들은 자신들의 권익을 위한 조직체를 만들지도 않으며 전체사회의 주류 (mainstream)에 들어갈려는 노력을 하지 않기 때문에 항상 주변인의 위치에서 맴돌게 된다고 주장한다.¹⁵⁾

빈곤문화의 존재여부는 사회복지 프로그램의 효과성 문제와 연관되어 빈곤정책의 성격형성과 방향설정에 많은 영향을 미칠 수 있다. 만일 빈곤문화가 존재한다는 사실이 입증되면 빈곤정책은 징벌적인 보수적인 성격을 띠 것이고 만일 존재하지 않는다는 사실이 입증되면 빈곤정책은 진보적인 성격을 띠 것이다. 실제로 미국에서는 1980년대에 들어와서 1960년대의 대대적인 복지정책이 성공적이었느냐 아니면 실패했느냐를 놓고 많은 논쟁이 벌어졌을 때 실패했다고 주장하는 신보수주의자들은 실패이유를 빈민들 사이에 팽배해 있는 빈곤문화에서 찾았으며 빈민들에 대한 복지정책은 징벌적인 성격을 띠어야 한다고 주장하였다.¹⁶⁾

우리나라의 빈곤문화의 존재 여부에 대한 조사연구로는 임희섭 교수가 1972년 서울시 판자촌 주민을 대상으로 조사하여 빈곤문화의 不在를 주장한 것과, 김영모 교수팀이 1982년 전국의 빈곤층을 대상으로 조사하여 빈곤문화의 存在를 주장한 것이 대표적이라고 할 수 있다. 임희섭 교수는 1972년 서울시 판자촌 주민 420가구에 대해 면접조사를 하였는데 도시빈곤층의 사회경제적 특성이 첫째, 농촌출신이 대부분이고, 둘째 직업구성이 영세상업이나 단순노동이 주종을 이루고 있고, 셋째 가구당

14) Ibid., pp.xlvii-xlviii.

15) Ibid., pp.xxlv-xxlvii.

16) 빈곤문화를 보수적인 사회복지정책을 정당화하는데 사용한 가장 대표적인 사람은 Edward Banfield로서 그는 어떤 부류의 사람들은 외부적인 상황에 관계없이 가난하며 그들은 심리적으로 미래지향적이지 않기 때문에 그들의 빈곤문화는 세습된다고 주장한다. 또한 그는 이와 같은 빈민들에게는 외부상황이 개선된다고 해서 그들이 빈곤상태가 나아지는 것이 아니며 심지어 소득이 증가되었다고 해서 그 증가된 소득이 생활방법을 개선시키는데 쓰여지는 것이 아니라 다른 부질없는 일들을 위해서 사용된다고 주장하면서 정부의 빈민들을 위한 사회복지프로그램은 비효과적이었다고 주장했다. 실제로 Banfield의 이와같은 주장은 1980년대의 사회복지에 관한 신보수주의적인 관점을 정립하는데 많은 기여를 하였다. Edward C. Banfield, *The Unheavenly City*, Boston: Little, Brown, 1968 와 *The Unheavenly City Revisited*, Boston: Little, Brown, 1974 참조.

취업자가 평균 1명 이상이 되고, 네째 최소한의 생계유지가 가능한 가구들은 적은 돈이지만 저축을 해서 생활안정, 주택마련자금, 자녀교육비 및 사업자금을 준비하는 등의 노력을 하고 있다고 보고하였다. 그는 이러한 자료를 근거로 우리나라의 빈곤층은 열망수준이 높으며 나태한 빈민이 아니라고 주장하고 있다. 임교수는 계속해서 한국의 대도시에서 발견되는 판자촌은 외견상의 조악한 주거환경과는 달리 그 주민들의 특성으로 볼때는 서구식 빈민가와는 전혀 다른 성격을 가지고 있으며 우리나라 도시빈민들은 기본적으로 근로인구들이며, 그들은 빈곤하지만 건진하며 상향이동의 욕구를 가진 상향동기지향자들이라고 주장하고 있다. 즉 한국의 도시빈민들은 빈곤문화적인 빈민이 아니라고 결론짓고 있다.¹⁷⁾ 또한 권철현 교수는 1989년 부산의 대표적인 4개 도시빈민 밀집지역의 빈민들을 조사하여 결론내리기를 우리나라의 빈민지역은 아직 빈곤의 문화가 지배적인 현상으로 자리잡고 있지 않고 외부세계 못지 않은 願望과 자식에 대한 교육열 그리고 직업과 소득의 기회를 포착하기 위해 열성적인 자세를 보여주고 있어 『희망의 슬럼 (Slum of Hope)』으로 분류될 수 있다고 주장하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 빈곤문화가 존재하지 않는다는 임희섭 교수의 조사연구는 후에 비판을 받았다. 표갑수 교수는 임교수의 결론은 빈곤층의 사회경제적 조건으로부터 이들의 사회심리적인 태도를 추론한 것은 무리가 있으며, 결과의 해석상의 문제 뿐만 아니라 표본의 대표성과 신뢰도에도 문제가 있다고 지적하고 있다.¹⁹⁾

김영모 교수팀은 1982년 전국의 절대 빈곤층을 대상으로 속명관, 절망, 무기력, 포기, 단념, 조소, 무관심, 소외, 무책임, 나태 등 10가지 태도를 빈곤문화를 대표하는 개념으로 가정하여 빈곤문화적 태도를 측정하였다. 그결과 속명론 55%, 절망 64%, 무기력 83%, 포기 44%, 단념 59%, 조소 53%, 무관심 67%, 소외 55%, 무책임 25%, 나태 39%로 나타나 우리나라의 빈민들은 빈곤문화적인 태도를 지니고 있다고 하였다.²⁰⁾ 이 결과는 우리나라의 빈민들이 미래지향적이 아닌 폐배주의적인 사고를

17) 임희섭, 『한국에 있어서의 빈곤문제』, 사회개발연구 I, 서울: 고대아세아연구소, 1979, pp.100-101.

18) 권철현, 해상신도시건설 기본계획 연구용역 영세민대책 보고서, 부산직할시, 1990. p.77.

19) 표갑수, "한국의 빈곤문화에 관한 고찰", 청주대 사회과학논총, 제1집, 1983, pp.160-161.

20) 김영모, 원석조, 황민수, "한국빈곤정책에 관한 연구", 사회정책연구, 제1집, 한국복지정책연구소, 1982.

지니고 있어 빈곤문화가 존재한다는 것을 강하게 시사하고 있다. 그러나 이 조사연구는 절대 빈곤층만을 대상으로 실시하여 그 비율만을 제시하였을뿐 비교집단이 없어 조사결과를 그대로 수용하기에는 무리가 있을 수 있다. 예컨대 이러한 가치조사는 그 시대의 시대상황을 많이 반영하기 때문에 절대 빈곤층이 아닌 중산층을 대상으로 조사를 하여도 위의 조사와 유의미한 차이가 나지 않았을 수도 있다. 또한 다른 변수의 개입여지가 많은 가치판단에 대한 조사결과를 근거로 그 조사대상집단이 그 가치를 그대로 반영하는 실제생활을 하고 있다고 유추하는 것도 무리가 있다. 그러므로 주관적 판단을 근거로 한 자료보다는 빈곤문화의 존재여부를 객관적으로 증명할 수 있는 자료, 예를들면 어떤 특정계층의 빈곤의 지속성 여부가 더 설득력 있는 자료가 될 수 있을 것이다.

III. 도시빈민의 생활실태 조사결과

1. 조사대상 및 조사방법

조사대상은 부산시의 대표적인 빈민밀집지역인 동구 범일 6동과 수정 3,4동에 거주하는 주택보호대상 99가구 중에서 무작위 추출한 56세대, 자활 보호와 의료부조대상 177 가구 중에서 무작위 추출한 98세대, 생활보호를 받고 있지 않는 10,221 가구 중에서 무작위 추출한 318세대로 모두 472세대였다. 지역별로는 범일 6동이 199세대였고 수정 3,4동이 273세대였다. 조사방법은 훈련받은 조사원들이 각 가구를 방문하여 세대주를 대상으로 질문지를 읽어 주고 응답을 적는 질문지법과 면접법을 혼용하여 사용하였다. 조사기간은 1993년 1월 15일부터 1월 30일 까지였다.

2. 조사결과

1) 인구학적 특성

(1) 세대주의 성별구성

조사대상 가구의 세대주 성별구성을 보면 절대빈곤층이라고 할 수 있는 거택보호 대상가구의 경우는 남자가 28.6%, 여자가 71.4%로 여자가 압도적으로 많다. 이것은 거택보호 대상가구의 대부분이 노인세대이기 때문이다. 자활보호나 의료부조 대상가구의 경우에는 세대주가 여자인 경우가 44.9%로 부산시 전체 평균인 17%보다 훨씬 많다. 생활보호대상이 아닌 가구의 경우에는 세대주가 남성인 경우가 82.7%로서 부산시 전체 평균과 비슷하다. 이것으로 미루어 보아 생활보호대상 가구의 세대주는 여성인 경우가 전체 평균보다 많아 여성 세대주 가정의 빈곤이 널리 퍼져 있음을 알 수 있다.

<표 3-1> 세대주의 성과 소득수준

| | | (%) | | | |
|-----|-----|--------------------|-----------------------------|-------------------|-------|
| 성별 | 계층별 | 거택보호 ¹⁾ | 자활보호와 의료부조 ²⁾ | 기 타 ³⁾ | 전 체 |
| | 남 자 | | 28.6 | 55.1 | 82.7 |
| 여 자 | | 71.4 | 44.9 | 17.3 | 29.3 |
| 전 체 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 81.00 \quad df = 2 \quad p = .0000$$

1) 월수입이 1인당 13만원 미만인 가구

2) 월수입이 1인당 15만원 미만인 가구

3) 거택보호, 자활보호, 혹은 의료부조 대상이 아닌 가구이기 때문에 여기에 포함되는 가구는 빈곤층에 해당되지 않는 가구도 있다. 이들 가구 중에서 월수입 30만원 미만은 7.7%, 30만원에서 50만원 미만이 12.8%, 50만원에서 70만원 미만이 23.4%, 70만원에서 100만원 미만이 29.7%, 100만원 이상은 26.4%으로, 70만원 미만 (1992년 우리나라 전체 평균소득의 51.6%에 해당)의 상대적 빈곤층이 43.9%이며, 80만원 미만 (1992년 우리나라 전체 평균 소득의 59%에 해당)의 상대적 빈곤층이 56.8%였다.

2) 세대주의 연령

세대주의 연령구조는 거택보호 대상가구의 경우 60대 이상이 71.4%를 차지하고 있고 자활보호 혹은 의료부조 대상가구는 57.1%를 차지하고 있어 생활보호 대상가 구 세대주의 고령화를 알 수 있다. 생활보호 대상이 아닌 가구의 경우는 30대, 40대, 50대가 골고루 분포되어 있으며, 60대 이상의 경우는 20.8%에 지나지 않는다.

<표 3-2> 세대주의 연령

| | | (%) | | | |
|-----------|--------|-------|---------------|-------|-------|
| 연령별 | 계층별 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
| | 20세 이하 | | 3.6 | 2.0 | 0.3 |
| 21세 - 30세 | | 1.8 | -- | 2.2 | 1.7 |
| 31세 - 39세 | | 7.1 | 15.3 | 24.2 | 20.3 |
| 40세 - 49세 | | 7.1 | 25.5 | 27.5 | 24.6 |
| 50세 - 59세 | | 8.9 | 26.5 | 24.9 | 23.3 |
| 60세 - 69세 | | 10.7 | 21.4 | 12.8 | 14.3 |
| 70세 이상 | | 60.7 | 9.2 | 8.0 | 14.6 |
| 계 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 131.99 \quad df = 12 \quad p = .0000$$

3) 세대주의 교육수준

세대주의 교육수준은 빈곤상태가 심한 계층일수록 교육수준이 낮은 경향이 있다. 거택보호 대상가구의 경우 국졸 이하가 80.4%를 차지하고 있으며 자활보호나 의료부조 대상가구도 국졸 이하가 60.2%이다. 그러나 생활보호대상이 아닌 가구의 경우에는 세대주의 학력이 국졸 이하인 경우가 30%였다.

<표 3-3> 가구주의 교육수준

(%)

| 교육수준 \ 계층별 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|------------|-------|---------------|-------|-------|
| 무 학 | 55.4 | 24.5 | 12.1 | 19.9 |
| 국 졸 | 25.0 | 35.7 | 17.9 | 22.5 |
| 중 졸 | 8.9 | 21.4 | 24.3 | 21.8 |
| 고 졸 | 5.4 | 17.3 | 37.7 | 29.6 |
| 전문대 이상 | 5.4 | 1.0 | 8.0 | 6.2 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 90.69$ $df = 8$ $p = .0000$

4) 세대주의 결혼형태

남성이 세대주인 경우에는 결혼형태가 기혼인 경우가 88.6%였으며, 여성이 세대주의 경우에는 81.9%가 사별이었다. 여성 세대주중에서 기혼이 8.0% (조사대상 가구중 11세대)인 것은 현재의 결혼형태는 기혼이지만 남성배우자의 생계유지능력 미비로 여성이 세대주로 되어 있는 경우이다.

<표 3-4> 세대주의 결혼형태

(%)

| 성별 \ 결혼형태 | 남 자 | 여 자 | 전 체 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 기 혼 | 88.6 | 8.0 | 64.8 |
| 별 거 | 2.7 | 2.2 | 2.5 |
| 이 혼 | 1.5 | 5.1 | 2.5 |
| 사 별 | 3.9 | 81.9 | 26.7 |
| 기 타 | 3.3 | 2.9 | 3.2 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 325.24$ $df = 4$ $p = .0000$

2) 주거환경

(1) 주택의 종류

조사대상 가구 중에서 자택을 소유하고 있는 비율은 46.9%였다. 거택보호 대상가구 중에서 자택을 소유하고 있는 비율은 21.4%에 지나지 않으며, 자활보호나 의료부조 대상가구의 경우는 이보다 더 낮은 17.3%였다. 이것은 보건사회부의 1990년 생활보호대상자 현황조사에 의한 주택소유율 (거택보호가구 38.5%, 자활보호가구 49.8%)²¹⁾ 보다 매우 낮은 수치이다.

<표 3-5> 주택의 종류

| 주택종류 | (%) | | | |
|---------|-------|---------------|-------|-------|
| | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
| 자택 | 21.4 | 17.3 | 60.7 | 46.9 |
| 전세 | 21.4 | 21.4 | 21.4 | 21.4 |
| 월세 | 10.7 | 9.2 | 3.5 | 5.6 |
| 전세 + 월세 | 25.0 | 36.7 | 14.1 | 20.1 |
| 사글세 | 3.6 | 7.1 | -- | 1.9 |
| 기타 | 17.9 | 8.2 | 1.0 | 4.1 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 127.54 \quad df = 10 \quad p = .0000$$

(2) 화장실 형태

거택보호 대상가구는 거의 절반 가량이 공동재래식 화장실을 사용하고 있다. 자활보호나 의료부조 대상가구는 반이 넘는 54.1%가 공동 재래식 화장실을 사용하고 있으며 개별수세식 화장실을 사용하고 있는 경우는 7.1%에 지나지 않았다.

21) 보건사회부 사회국, '90 생활보호대상자 현황분석, 1990.5, p.49.

<표 3-6> 화장실 형태

(%)

| 계층별 화장실형태 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|--------------|-------|---------------|-------|-------|
| 공동재래식 | 46.4 | 54.1 | 32.2 | 38.5 |
| 공동수세식 | 23.2 | 8.3 | 11.2 | 12.0 |
| 개별재래식 | 14.3 | 30.6 | 32.3 | 29.8 |
| 개별수세식 | 16.1 | 7.1 | 24.3 | 19.7 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 34.23 \quad df = 6 \quad p = .000$$

(3) 목욕시설의 유무

전체 조사대상가구 가운데 목욕시설이 없는 경우가 77.1%였다. 거택보호 대상가구의 89.3%, 자활보호나 의료부조 대상가구의 90.8%가 목욕시설이 없다. 생활보호 대상이 아닌 가구의 경우에도 단지 29%만이 목욕시설을 갖추고 있음을 보아 이 지역의 주거 상태가 매우 열악함을 알 수 있다.

<표 3-7> 목욕시설의 유무

(%)

| 성별 시설유무 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|------------|-------|---------------|-------|-------|
| 있 음 | 10.7 | 9.2 | 29.1 | 22.7 |
| 없 음 | 89.3 | 90.8 | 70.9 | 77.3 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 22.04 \quad df = 2 \quad p = .0000$$

(4) 현거주지 거주기간

현거주지 거주기간으로는 10년 이상이 42.1%이며, 61.2%가 5년 이상 거주한 것으로 나타났다. 20년 이상도 23.3%나 되어 이 지역에 거주한 기간이 길었음을 알 수

있다. 거택보호 대상가구가 자활보호나 의료부조 대상가구 보다 현거주지 거주기간이 더 긴것으로 보아 자활 혹은 의료보호 대상가구의 생활이 불안정함을 알 수 있다.

<표 3-8> 거주기간

(%)

| 계층별 거주기간 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|--------------|-------|---------------|-------|-------|
| 1년 미만 | 5.4 | 7.1 | 8.0 | 7.5 |
| 1년 - 3년 미만 | 14.3 | 15.3 | 17.6 | 16.7 |
| 3년 - 5년 미만 | 17.9 | 26.5 | 10.2 | 14.6 |
| 5년 - 10년 미만 | 21.4 | 21.4 | 17.9 | 19.1 |
| 10년 - 20년 미만 | 14.3 | 13.3 | 21.4 | 18.8 |
| 20년 이상 | 26.8 | 16.3 | 24.9 | 23.3 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 21.70 \quad df = 10 \quad p = .0167$$

(5) 지난 3년 동안의 이사 횟수

지난 3년 동안에 이사한 적이 없는 경우가 61.4%로 가장 많고 다음이 한번 이사한 경우로 16.7%였다. 거택보호 대상가구와 비생활보호 대상가구는 지난 3년 동안에 별로 이동을 하지 않았으나 자활보호나 의료부조 대상가구는 이동이 잦다. 이것은 이 계층의 생활이 다른 계층에 비해 매우 불안정함을 알 수 있다.

<표 3-9> 3년 동안의 이사 횟수

(%)

| 계층별 이사횟수 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 없 음 | 66.1 | 49.0 | 64.2 | 61.2 |
| 1 회 | 19.6 | 22.4 | 14.4 | 16.7 |
| 2 회 | 3.6 | 17.3 | 11.5 | 11.8 |
| 3 회 | 5.4 | 6.1 | 4.5 | 4.9 |
| 4 회 | 3.6 | -- | 2.2 | 1.9 |
| 5 회 | -- | 3.1 | 2.2 | 2.1 |
| 6회 이상 | 1.8 | 2.0 | 0.9 | 1.3 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 22.15$ $df = 12$ $p = .0755$

3) 경제적 상황

(1) 일의 유무

조사대상 가구주의 63.2%가 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 거택보호 대상가구의 가구주는 단지 23.2%만 일을 하고 있으며 자활보호나 의료부조 대상가구의 가구주는 60.2%가 일을 하고 있다. 그러나 일을 하고 있지 않고 있는 사람의 61.1%는 질병으로 인해 일을 하고 있지 않고 있으며 77.7%는 50대 이상이다.

<표 3-10> 일의 유무

(%)

| 계층별 일의유무 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 일을 하고 있음 | 23.2 | 60.2 | 71.2 | 63.2 |
| 일을 하고 있지 않음 | 82.1 | 39.8 | 28.8 | 36.8 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 47.57$ $df = 2$ $p = .0000$

<표 3-11> 일과 질병과의 관계

(%)

| 일의유무 질병의유무 | 일의유무 | | 계 |
|---------------|-------|-------|-------|
| | 있음 | 없음 | |
| 있음 | 29.3 | 61.1 | 41.1 |
| 없음 | 70.7 | 38.9 | 58.9 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 44.84$ $df = 1$ $p = .0000$

(2) 경제활동종류

조사 대상가구 세대주의 경제활동 종류로는 생활보호 대상가구의 경우 단순노동에 종사하는 경우가 51.9%로 가장 많으며 다음이 생산기술직과 영세자영업이었다. 그러나 비교적 안정적인 사무직이나 전문직은 각각 7.4%와 3.7%에 지나지 않았다. 생활보호대상 가구가 아닌 경우에는 단순노동, 생산기술직, 영세자영업이 비교적 골고루 분포되어 있다. 전반적으로 볼때 이 지역의 경제활동 종류는 불안정적인 직종이 주종을 이루고 있어 모든 계층의 직업상태가 불안함을 알 수 있다.

<표 3-12> 경제활동종류

(%)

| 종류 | 계층별 | | 전체 |
|-------|--------------|-------|-------|
| | 생활보호대상 가구 | 기 타 | |
| 단순노동 | 51.9 | 20.6 | 25.1 |
| 생산기술직 | 14.8 | 30.6 | 28.3 |
| 영세자영업 | 14.8 | 31.9 | 29.4 |
| 사무직 | 7.4 | 4.4 | 4.8 |
| 전문직 | 3.7 | 3.1 | 3.2 |
| 기 타 | -- | 2.5 | 2.1 |
| 무응답 | 7.4 | 6.9 | 7.0 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 14.44$ $df = 6$ $p = .0251$

(3) 소득과 지출대비

소득과 지출의 대비를 살펴보면 소득의 100% 이상을 지출하는 가구가 거택보호 대상가구의 경우는 83.3%, 자활이나 의료부조 대상가구는 74.7%, 기타가구는 43.8%였다. 이로 미루어 보아 생활보호 대상가구도 소득의 전부를 지출하지 않고 저축을 하고 있는 가구가 많음을 알 수 있다.

<표 3-13> 소득과 지출대비

| | | (%) | | | |
|-----------------|-------|---------------|-------|-------|--|
| 계층별 지출/소득 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 | |
| 100% 이상 지출 | 83.3 | 74.7 | 43.8 | 54.3 | |
| 80% - 99% 이하 지출 | 4.8 | 16.0 | 20.3 | 17.7 | |
| 60% - 79% 이하 지출 | 7.1 | 5.3 | 19.5 | 15.3 | |
| 40% - 59% 이하 지출 | 4.8 | 4.0 | 11.7 | 9.4 | |
| 39% 이하 지출 | - | - | 4.7 | 3.2 | |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |

$$X^2 = 42.49 \quad df = 8 \quad p = .0000$$

(4) 부채

부채가 없는 가구가 거택보호 대상가구는 75.6%, 자활보호나 의료부조 대상가구는 66.3%, 기타가구는 77.7%였다. 자활보호나 의료부조 대상가구가 부채를 지고 있는 비율이 많음을 보아 이들 가구의 생활이 불안정함으로 알 수 있다.

<표 3-14> 부채

(%)

| 부채금액 \ 성별 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|------------------|-------|---------------|-------|-------|
| 부채없음 | 75.6 | 66.3 | 77.7 | 75.0 |
| 100만원 이하 | 13.3 | 5.8 | 1.9 | 4.0 |
| 100만원-500만원 미만 | 8.9 | 22.1 | 10.6 | 12.9 |
| 500만원-1,000만원 미만 | -- | 2.3 | 4.2 | 3.3 |
| 1,000만원 이상 | 2.2 | 3.5 | 5.7 | 4.8 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 25.46$ $df = 8$ $p = .0013$

(5) 경제적 부담

경제적 부담의 정도가 가장 많은 곳은 주거비로 29.8%를 차지했으며 다음이 교육비로 25.9%였다. 거택보호 대상가구와 자활보호나 의료부조 대상가구는 주거비와 식비가 차지하는 비율이 각각 57.2%와 59.2%로 다른 계층의 45.7%보다 높음을 보아 이들 가구는 의식주 중에서 주거비와 식비가 아직 해결되지 않았음을 알 수 있다.

<표 3-15> 경제적 부담

(%)

| 계층별경 \ 경제적부담 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|--------------|-------|---------------|-------|-------|
| 주 거 비 | 41.1 | 34.7 | 26.2 | 29.8 |
| 식 비 | 16.1 | 24.5 | 18.5 | 19.5 |
| 의 복 비 | -- | 1.0 | 0.9 | 0.9 |
| 의 료 비 | 16.1 | 10.2 | 6.1 | 8.1 |
| 교 육 비 | 14.3 | 23.5 | 28.8 | 25.9 |
| 잠 비 | 10.7 | 3.1 | 13.1 | 10.7 |
| 기 타 | 1.8 | 3.1 | 6.4 | 5.1 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 27.47$ $df = 12$ $p = .0066$

(6) 가장 필요로 하는 것

현재 가장 필요로 하는 것은 주택자금대여가 40.0%로 가장 많았으며 다음이 학비지원으로 14.6%였다. 특히 자활보호나 의료부조 대상가구의 주택자금수요가 가장 많으며 거택보호 대상가구는 의료비가 가장 절실한 것으로 나타났다. 여성 세대주 가정의 경우는 의료비지원이 23.2%를 차지하는 것으로 보아 여성 세대주 가정의 건강문제가 심각함을 알 수 있다.

< 표 3-16 > 가정 필요로 하는 것

(%)

| 계층별 종류 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-----------|-------|---------------|-------|-------|
| 사업자금 대여 | 4.2 | 6.5 | 11.7 | 9.7 |
| 직업교육 | 4.2 | 1.1 | 2.8 | 2.6 |
| 주택자금 대여 | 14.6 | 51.1 | 47.5 | 44.5 |
| 의료비 지원 | 45.2 | 13.0 | 9.2 | 13.5 |
| 학비 지원 | 10.4 | 16.3 | 17.4 | 16.4 |
| 기 타 | 27.1 | 12.0 | 11.3 | 13.3 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 53.11$ $df = 10$ $p = .0000$

4) 의료적 상황

(1) 세대주의 건강상태

세대주의 건강상태로는 거택보호 대상자의 경우 67.9%가 나쁘다고 답했으며 자활보호나 의료부조 대상가구의 경우는 46.9%가 나쁘다고 답했다. 이 비율은 다른 계층의 28.2%에 비해 매우 높다.

<표 3-17> 세대주의 건강상태

(%)

| 계층별 건강상태 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 매우 건강한 편 | 1.8 | 2.0 | 3.8 | 3.2 |
| 건강한 편 | 16.1 | 30.6 | 41.2 | 36.0 |
| 보통이다 | 14.3 | 20.4 | 26.8 | 24.0 |
| 나쁜 편 | 39.3 | 36.7 | 24.0 | 28.5 |
| 매우 나쁜 편 | 28.6 | 10.2 | 4.2 | 8.4 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 58.02$ $df = 8$ $p = .0000$

(2) 세대주의 질병 유무

생활보호 대상가구의 세대주는 질병으로 인해 고통받고 있음을 알 수 있다. 거택 보호 대상가구의 가구주는 75%, 자활보호나 의료부조 대상가구의 세대주는 53.1%가 질병에 허덕이고 있다.

<표 3-18> 세대주의 질병 유무

(%)

| 계층별 질병유무 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 있 음 | 75.0 | 53.1 | 30.7 | 40.7 |
| 없 음 | 25.0 | 46.9 | 69.3 | 59.3 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 46.55$ $df = 2$ $p = .0000$

5) 의식구조

(1) 현재의 생활수준

현재의 생활수준에 관해서는 생활보호 대상가구는 거의 하류층이라고 답하였으며, 전체를 보더라도 중상류층이라고 답한 가구주는 6.2%에 지나지 않아 이 지역이 빈민 밀집지역임을 알 수 있다. 자활 혹은 의료보호 가구의 34.7%가 그들의 생활수준은 최하류라고 답하였다.

<표 3-19> 현재의 생활수준에 대한 평가

(%)

| 계층별 생활수준 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 상 류 층 | - | - | - | - |
| 중상류층 | - | - | 9.3 | 6.2 |
| 중하류층 | - | 18.4 | 40.9 | 31.3 |
| 하 류 층 | 48.2 | 46.9 | 40.3 | 42.6 |
| 최하류층 | 51.8 | 34.7 | 9.3 | 19.7 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$$X^2 = 43.21 \quad df = 8 \quad p = .0000$$

(2) 생활수준의 5년전과 비교

5년전과 생활수준을 비교하여 보면 전체적으로 33.0%가 좋아졌다고 답한 반면에 24.2%는 나빠졌다고 답했다. 거택보호 대상가구는 21.4%만이 좋아졌다고 답한 반면에 30.3%는 나빠졌다고 답했으며, 자활보호나 의료부조 대상가구는 27.6%가 좋아졌다고 답한 반면에 30.6%가 나빠졌다고 답해 이들 가구들의 생활이 과거와 별로 달라진 것이 없음을 알 수 있다.

<표 3-20> 생활수준의 5년전과 비교

(%)

| 계층별 생활수준 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|-------------|-------|---------------|-------|-------|
| 매우 좋아졌다 | -- | -- | 2.6 | 1.7 |
| 좋아졌다 | 21.4 | 27.6 | 34.5 | 31.3 |
| 비슷하다 | 48.2 | 41.8 | 41.9 | 42.6 |
| 나빠졌다 | 19.6 | 22.4 | 18.5 | 19.5 |
| 매우 나빠졌다 | 10.7 | 8.2 | 2.6 | 4.7 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 22.10$ $df = 8$ $p = .0363$

(3) 5년 후에 생활수준에 대한 기대

5년후의 생활수준에 대한 기대감에 대해서 거택보호 대상가구의 경우는 대체로 현수준과 비슷하거나 약간 좋아질 것이라고 답을 하였다. 자활보호나 의료부조 대상자들은 나빠질 것이라고 답한 사람은 14.3%에 지나지 않았다. 그러므로 대체적으로 5년후의 생활에 대해 낙관적인 견해를 지니고 있다.

<표 3-21> 5년후의 생활수준에 대한 기대

(%)

| 계층별 5년후기대감 | 거택보호 | 자활보호와 의료부조 | 기 타 | 전 체 |
|---------------|-------|---------------|-------|-------|
| 매우 좋아질 것이다 | 3.6 | 2.0 | 6.1 | 4.9 |
| 좋아질 것이다 | 21.4 | 38.8 | 49.5 | 43.9 |
| 비슷할 것이다 | 50.0 | 22.4 | 20.4 | 24.4 |
| 나빠질 것이다 | 7.1 | 14.3 | 6.1 | 7.9 |
| 매우 나빠질 것이다 | 5.4 | -- | 0.9 | 1.3 |
| 모르겠다 | 12.5 | 22.4 | 16.9 | 17.6 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

$X^2 = 53.18$ $df = 10$ $p = .0000$

IV. 조사결과와 분석

1. 도시빈민의 특징

1) 勤勞貧民 (The Working Poor)

사회복지의 발달과정을 살펴보면 언제나 문제의 핵심이 되는 계층은 근로능력이 있으면서도 가난한 빈민이었다. 빈민을 구별한 최초의 방법은 근로가 가능한 빈민 (the able-bodied poor)과 근로가 가능하지 않은 빈민 (the impotent poor)이었으며, 이 개념은 후에 『원조받을 자격이 있는 빈민 (deserving poor)』과 『원조받을 자격이 없는 빈민 (undeserving poor)』으로 변화되어 노령자, 장애인, 아동으로 구성되는 원조받을 가치가 있는 빈민들에게는 국가에서 구호를 제공하고 근로능력이 있음에도 가난한 빈민들은 빈곤의 원인을 개인적인 성격적 결함이나 나태에서 찾아 그들의 생활방법이나 가치관을 비난하고 징벌적인 방법으로 통제하였다.

그러나 본 조사 뿐만 아니라 대부분의 다른 조사에서 나타나는 바와 같이 우리나라의 빈민들의 상당수는 일을 하고 있으면서도 가난한 근로빈민이다. 본 조사에 의하면 주로 근로능력이 없는 노령자, 아동, 혹은 장애인으로 구성되어 있는 거택보호 대상가구의 경우는 세대주의 23.2%가 소득을 위한 일을 하고 있지만, 자활 혹은 의료부조 대상가구의 경우 세대주의 60.2%가 일을 하고 있다. 상대적 빈곤층이 거의 60% 가까이 되는 다른 계층은 세대주의 71.2%가 일을 하고 있다.

그러면 일을 하지 않고 있는 사람들은 누구인가? 본 조사에 의하면 일을 하지 않고 있는 세대주 중의 61.1%가 건강상의 이유로 일을 하지 못하고 있으며, 77.7%는 연령이 50대 이상이다. 또한 상당수의 사람들도 마땅한 직장이 나타나지 않았기 때문에 일을 하지 못하고 있다. 다시 말하면 상대적으로 못살게된 지역에서의 산업의 이탈이나 전직에 따른 마찰적 실업의 경우이다. 이들은 도시로 들어와서 새로운 일자리를 상당기간 찾지 못하고 있거나, 불가피한 이유로 직장을 그만두고 난 뒤 새로운 일자리를 찾으려고 노력은 하지만 찾지 못하는 사람들로써 그동안 저축해 놓은 돈을 다 소비하게 되면 이곳 저곳 전전하는 빈곤층이 되는 것이다. 즉 도시빈민들은

나태하여 일을 하지 않기 때문에 가난한 자발적인 빈민들이 아니며, 일을 하고 있음에도 가난한 근로빈민인 것이다. 그리고 일을 하지 않고 있는 대부분의 사람들은 고령이나, 질병, 또는 장애로 인해 일을 할 수 없거나 일할 기회가 주어지지 않기 때문에 일을 하지 못하고 있다.

그러나 이들 가정의 세대주는 일을 한다고 해서 자동적으로 그 가정이 빈곤으로부터 벗어나는 것은 아니다. 많은 근로빈민들은 대부분 저임금 직종에 종사하고 있다. 최저임금에 육박하는 임금으로는 3인 혹은 4인 가족을 빈곤상태로부터 탈피시킬 수 없다. <표 3-12> 에서 보는 바와 같이 생활보호대상가구의 세대주 중에서 비교적 안정적인 직종인 사무직이나 전문직에 종사하는 비율은 각각 7.4%, 3.7%에 지나지 않으며, 임금수준이 낮고 일하는 기간이 일정하지 못한 단순노동에 종사하는 경우가 51.9%에 이른다. 영세자영업에 종사하는 사람들의 비율이 14.8%가 되지만 이 역시 비교적 불안정한 직종인 경우가 많다.

2) 여성 세대주 가정의 빈곤

현재 우리나라 도시빈곤의 가장 심각한 문제중의 하나이며 앞으로 계속 중요한 이슈가 될 가능성이 많은 것은 여성 세대주 가정의 빈곤이다. 본 조사에서도 절대 빈곤층인 거택보호 대상가구의 71.4%가 여성 세대주 가정이며 자활보호 혹은 의료부조대상가구의 경우에도 우리나라 전체 평균치를 훨씬 웃도는 44.9%가 여성 세대주 가정이다. 남성 세대주 가정이나 양부모 가정의 빈곤은 대체로 장애나 질병이 주원인이 아니면 저임금이나 실업에서 기인한다. 그러나 여성 세대주 가정의 빈곤문제는 보다 더 복잡한 양상을 띠고 있다. 여성 세대주 가정의 빈곤문제에는 적어도 세가지의 서로 다른 요소가 직접 혹은 간접으로 개입되어 있다. 첫째는 남성 세대주나 양부모 가정과 마찬가지로 저임금과 실업으로 대변되는 노동시장의 문제이다. 두번째는 여성 세대주는 양육과 가계유지라는 두가지 역할을 동시에 수행해야 한다는 것이다. 그리고 세번째는 생활보호대상으로 선정되어 가계를 꾸려나갈때 직면하게 되는 낙인문제이다.

첫째, 여성 세대주 가정은 남성 세대주 가정이나 양부모 가정에 비해 실업에 빠질 가능성이 많고,²²⁾ 직장을 가지게 되더라도 임금이 매우 낮은 직종이 종사할 가

능성이 많다. 여성들의 임금수준은 남성들의 임금수준보다 대체적으로 낮기 때문에 여성 세대주는 자기 가정을 빈곤상태에서 벗어나게 하기 위해선 남성세대주보다 많은 어려움에 부딪치게 된다. 여성들은 대체로 남성보다 늦게 노동시장에 진출하는 경향이 있기 때문에 임금수준을 산정하는데 있어서도 부족한 경력으로 인해 불이익을 받기 쉽다. 뿐만 아니라 자녀의 양육 등으로 가정에서 지낸 기간이 길어 여러가지 사회보험제도에 각출금을 낸 경력이 적기 때문에 사회복지제도나 직업복지의 혜택도 남자보다 적다. 또한 많은 경우 자녀가 아직 노동시장에 진출할 수 있을만큼 성장하지 않았기 때문에²²⁾ 저임금을 보충할 다른 자원이 없는 실정이다. 이 외에도 여성 세대주가 비록 저임금이더라도 직장을 갖기로 결정을 한다면 탁아비용도 많은 부담이 된다.

둘째, 여성 세대주들이 공통적으로 지니고 있는 문제는 그들이 충분한 시간동안 일할 수 있는 여건이 되지 않는다는 것이다. 양부모 가정은 남편은 가계를 유지하고 부인은 자녀를 양육하는 것으로 역할이 대체로 정해져 있고 때로는 이 두 역할이 다양한 방법으로 공유되기도 한다. 그러나 여성 세대주는 두 역할을 동시에 수행해야 한다. 그렇기 때문에 가계유지를 위해서는 종일제(full-time) 직장에 종사해야 하지만 자녀양육을 위해서는 시간제(part-time) 직장에 종사해야 하는 서로 대립하는 현실에서 갈등을 겪게 된다. 여권신장론자들은 여성 세대주가 일을 하지 않고도 충분히 자녀를 양육할 수 있도록 정부에서 소득을 보장해주어야 한다고 주장한다. 그러나 이 주장은 아무도 일을 하지 않는 가정에서 자라난 아동은 성인이 되어서도 외부지원에 의존하게 되며 자기자신의 미래에 대한 통제력을 상실하게 된다고 비판을 받는다. 그러므로 여성 세대주 자신이 종일 일을 하면서도 자녀를 정상적으로 양육할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 여성 세대주 빈곤가정이 지니고 있는 또다른 갈등은 생활을 꾸려나가기 위해서는 여성 세대주가 일을 하여야 할 뿐만 아니라 사회복지에도 의존하여야 한다는 현실이다. 그러나 현재의 생활보호제도는 많은 서비스를 제공해주지도 않으면서

22) 본조사에 의하면 남성 세대주의 실업은 29%에 지나지 않으나 여성 세대주의 실업율은 57.2%에 이르렀다.

23) 본 조사의 경우는 여성 세대주 중에서 50세 미만인 경우가 31.8%였다.

도 수혜자에겐 많은 낙인감을 제공하고 있다. 여성 세대주 빈곤가정은 남성 가정의 상실과정에서 뿐만 아니라 상실 후에도 많은 정서 심리적인 불안정을 지니고 있다. 또한 생활보호대상가구로 선정되기 위해서는 자산, 월수입, 생활상태 등 모든 것을 노출시켜야 한다. 이러한 현실은 여성 세대주가정을 점점 더 정서적으로 불안정하게 만들고 고립시키는 결과를 초래할지로 모른다.

3) 빈곤문화의不在

원조받을 가치가 없는 빈민(undeserving poor)들이 근래에 와서는 빈곤문화라는 명목하에 비난당하는 경향이 있다. 직업과 소득을 획득할 기회가 오더라도 빈민 자신들의 정신세계가 이미 나태와 패배감에 젖어 있기 때문에 그 기회를 포기하거나 거부하려는 경향이 있어 이러한 것이 문화로 존속되거나 상속된다는 빈곤문화가 도시빈민 밀집지역에 존재한다면 그들의 생활수준이 과거보다 별로 나아진 것이 없고 미래에 대해서도 낙관적인 견해를 지니고 있지 않다고 보아야 한다. 그러나 본 조사에 의하면 전체적으로는 33.0%가 과거보다 나아졌다고 답한 반면에 24.1%만이 과거보다 못해졌다고 답하였다. 거택보호 대상가구는 나빠졌다고 답한 비율이 높으나 자활보호 혹은 의료부조대상 가구는 나빠졌다고 답한 비율과 좋아졌다고 답한 비율이 거의 비슷하다. 또한 미래를 바라보는 관점에 있어서도 거의 절반 가까이 되는 48.8%가 미래를 낙관적으로 보고 있으며 미래를 비관적으로 보고 있는 사람은 9.2%에 지나지 않았다. 특히 거택보호 대상가구의 경우는 12.5%, 자활보호 혹은 의료부조 대상가구의 경우는 14.3%만이 미래를 비관적으로 보고 있다. 소득수준이 월 30만원 미만인 취약계층도 미래를 비관적으로 보고 있는 비율은 16.7%에 지나지 않았다. 또한 소득의 전부를 지출하는 가구는 54.5%에 지나지 않으며 거의 절반 가량의 가정들이 미래를 위한 저축을 하고 있다. 그리고 전체 가구중에서 74.8%가 부채가 없다. 이러한 통계로 미루어 보아 비록 도시빈민촌에 거주하고 있지만 그들은 보다 나은 생활을 위해 열심히 일을 하고 있는 계층이지 미래에 대한 비전이 없이 패배주의에 빠져 지내는 계층이 아님을 알 수 있다.

빈곤문화의 존재유무에 대한 보다 객관적이고 타당성 있는 자료로는 빈민들을 대상으로 여러가지 개입변수들이 작용할 소지가 있는 설문조사를 한것보다는 빈민들

이 얼마나 오랫동안 지속적으로 빈민으로 남아있는가 하는 빈곤의 지속성 여부가 더 적합할 수 있다.²⁴⁾ 우리나라에 빈곤문화가 존재한다면 생활보호를 받고 있는 빈민들은 지속적이고 오랫동안 생활보호대상자로 남아 있는 장기빈곤자일 것이다. 그러나 소득이 현재에도 거의 없고 미래에도 거의 없을 거택보호 대상자들은 장기간 동안 지속적으로 생활보호를 받고 있지만, 근로능력이 있는 자활보호 대상자나 의료부조 대상자들의 경우 장기간 동안 지속적으로 생활보호대상자로 남아 있는 비율은 매우 적다.

부산시 동구 10개동의 생활보호대상가구를 대상으로 조사한 바에 의하면 (표 4-1) 1987년에서 1994년까지 8년 동안 계속해서 생활보호 대상가구로 남아 있는 비율은 거택보호 대상가구의 경우는 64.8%이지만, 자활보호나 의료부조대상가구의 경우는 13.9%에 지나지 않았다 (이 비율은 전출, 사망한 가구를 처음부터 제외한 경우이며, 전출 혹은 사망한 가구 가운데 다음해에도 대상가구로 선정되는 비율을 거

24) 사실상 미국에서는 이 자료가 빈곤문화의 존재를 반박하는데 가장 근거있는 자료로 제시된다. 1981년의 조사에 의하면 전체 미국인구 중에서 10년동안 계속해서 빈민으로 남아 있는 경우는 단지 3%에 지나지 않으며, 또 1983년의 조사에 의하면 10년 (1968-78) 중에서 8년동안 계속해서 빈민으로 남아있는 경우는 전체 인구중 단지 2.2%에 지나지 않았다. Martha S. Hill, "Some Dynamic Aspects of Poverty," in *Five Thousand American Families: Patterns of Economics Progress*, ed. M.S. Hill, D.H.Hill and J.N. Morgan, vol. 19, Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan Press, 1981; Mary Corcoran and Greg J. Duncan, "Demographic Aspects of Underclass," Paper presented at the Annual Meeting of the Population Association of American, Pittsburgh, Pa., 1983 참조. 그러나 이 통계는 많은 비판을 받았다. 왜냐하면 이 통계는 일정기간 동안의 빈곤율의 변화에 초점을 맞추었기 때문에 어떤 사람이 장기간 빈곤자이냐 단기간 빈곤자이냐를 알아내는데 한계가 있기 때문이다. 어떤 사람이 10년 기간 동안 단지 1년 혹은 2년 빈곤했다 해서 그사람을 단기간 빈곤자로 단언하기는 힘들다. 왜냐하면 그사람의 장기간의 빈곤이 그 조사기간내에 막 시작할 수도 있고 방금 끝났을 수도 있기 때문이다. 이러한 빈곤순번 (poverty spell)의 문제를 해결한 조사에 의하면 미국사람들의 대부분은 그들이 살아가는 동안 빈곤을 단지 1년 혹은 2년 동안 경험하지만 어느 한 시점에 (예를들면 1987년) 가난한 사람들의 60%는 장기간 빈곤자로 조사되었다. 이두호, 최일섭, 김태성, 나성린, 빈곤론, 서울: 나남, 1992, p.398 참조.

택보호 대상가구는 98%, 자활보호 및 의료부조 대상가구는 80%로 가정하여²⁵⁾ 계산하였을 경우에는 계속보호비율은 각각 75.4%와 17.3%로 추정된다. 그러나 이경우는 사망한 경우가 포함되어 있기 때문에 실제의 비율은 이보다 약간 낮다고 할 수 있다). 그러므로 우리나라의 거택보호 대상가구들은 장기빈곤자들이고 자활보호나 의료부조 대상가구는 단기빈곤자들임을 알 수 있다. 물론 우리나라의 생활보호서비스의 수준이 외국에 비해서 매우 낮고 자녀가 소득을 획득할 수 있을만큼 성장하면 자활보호나 의료부조 대상세대에서 탈락하는 경향이 있다. 그러나 이러한 면을 감안한다고 하더라도 이 자료는 우리나라에는 아직 빈곤문화가 자리잡고 있지 않음을 강력하게 시사하고 있다. 그러나 아직까지는 빈곤문화가 존재하지 않는다고 하더라도 여기서 눈여겨 보아야 할 것은 빈곤 여성 세대주 가정이다. 본 조사에 의하면 여성 세대주의 35.5%는 5년전보다 못해졌다고 답하였으며 (남성 세대주의 경우 19.8%), 5년후에 대해서는 12.3%가 나빠질 것이라고 응답하고 있다 (남성 세대주의 경우 7.7%). 그렇기 때문에 이들을 위한 복지대책이 마련되지 않을 경우 이 계층에 빈곤문화가 자리잡을 가능성이 많다고 할 수 있다.

25) 이렇게 가정한 이유는 조사대상지역인 부산시 동구 10개동에서 1993년에 생활보호대상가구로 선정된 가구가 1994년도 다시 선정된 비율이 거택보호 대상가구의 경우는 98.8%, 자활보호/의료부조 대상가구의 경우는 79%였기 때문에 이 수치를 기준으로 한 것임.

<표 4-1> 생활보호대상자 계속보호비율 (1987-94)

- 부산직할시 동구 10개동 -

거택보호세대/지활,의료부조세대

| 항목 년도 | 총세대수 (A) | 전출,사망 (B) | 보호탈락 (C) | 계속보호 (D) (A-B-C) | 계속보호 비율(E) (%) | 계속보호 비율(F) (D/A-B)(%) |
|-----------|-------------|--------------|-------------|------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 1987-1994 | 241/1503 | 116/717 | 44/677 | 81/109 | 75.4/17.3 | 64.8/13.9 |
| 1988-1994 | 271/1553 | 138/739 | 43/678 | 90/136 | 78.3/21.2 | 67.7/16.7 |
| 1989-1994 | 319/1805 | 158/940 | 38/676 | 123/189 | 83.3/27.5 | 76.4/21.9 |
| 1990-1994 | 370/1446 | 138/667 | 36/552 | 196/227 | 87.4/34.6 | 84.5/29.1 |
| 1991-1994 | 328/1147 | 129/517 | 22/387 | 177/243 | 91.0/44.3 | 88.9/38.6 |
| 1992-1994 | 300/745 | 73/229 | 13/208 | 214/308 | 94.7/61.0 | 94.3/59.7 |
| 1993-1994 | 296/655 | 46/140 | 3/108 | 247/407 | 98.7/79.2 | 98.8/79.0 |
| 1994 | 301/630 | | | | | |

계속보호비율(E): 전출, 사망한 세대가 다음해에 계속 생활보호대상가구로 선정되는 비율을 거택보호 대상가구의 경우는 98%, 자활보호 대상자가구의 경우는 80%로 추정하여 계산한 경우를 말함.

계속보호비율(F): 전출, 사망한 세대를 처음부터 제외하여 계산한 경우를 말함.

2. 도시빈민들을 위한 복지대책

1) 절대빈곤층을 위한 대책

(1) 욕구에 맞는 급여 제공

<표 4-1>에서 보는 바와 같이 거택보호 대상자는 거의 장기빈곤자들이지만 그들의 욕구는 <표 3-16>에서 보는 바와 같이 다양하다. 거택보호 대상가구에는 대체로 세가지의 유형이 있다. 첫째는 수입이 전혀 없을 뿐만 아니라 연고도 전혀 없는 무의탁노인으로 이들은 정부의 보호 없이는 생활을 전혀 영위할 수 없는 빈민이다.

둘째는 근로능력이 없어 수입은 없지만 연고가 있어 때때로 자식이나 친지로부터 원조를 받는 빈민이다. 셋째는 근로능력이 있으며 취업을 하여 어느 정도 수입이 있지만 거택보호 대상가구로 선정되어 있는 경우이다.

근로능력이 없고 아무런 연고도 없어 수입이 전혀 없는 거택보호 대상자의 경우는 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 정부에서 제공하는 생활보호 생계비가 수입의 전부이다. A노인의 경우는 최극빈의 상태에서 그저 생존하기에만 급급할뿐이다. 두번째의 경우는 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 근로능력이 없어 거택보호 대상자로 선정은 되었지만 연고가 있는 경우이다. 이 대상자는 제법 여유가 있는 출가한 딸과 함께 거주하면서 거택보호 대상자로 선정되어 거택구호금을 받고 자녀로부터도 매월 50,000원씩 생활비 보조를 받는다. 이 경우는 자녀나 친척으로부터 보조금을 받는다는 사실이 알려질 경우 거택보호 대상자에서 제외될 가능성이 많기 때문에 자녀가 있다는 사실을 외부에 알리려 하지 않는다. 대상자 선정기준에 들어가기 때문에 선정은 되지만 사회복지 전문요원이 가장 다루기 힘든 유형이다. 이 경우도 최저생활을 벗어나지는 못하나 A의 경우보다는 나은 상태이다.

마지막 세번째의 경우는 어느정도 근로능력이 있어서 취업을 하여 약간의 수입을 얻는 경우이다. <표 4-4>에서 보는 C 거택보호대상가구의 경우는 여성 세대주 가정으로 배우자와 사별하고 학생인 세자녀와 생활하고 있으며 이 가정의 母는 신발 공장공원으로 일하고 있다. 이 가정의 가장 시급한 욕구는 자녀교육비와 주택마련자금이다. 현재 자녀교육비는 실업계인 경우에만 고등학교까지 지원된다. 그러나 이 가정은 자녀를 대학에 진학시키기 위해 인문계 고등학교에 보내 있기 때문에 교육비가 많은 부담이 되고 있다. 또한 이 가정은 주택마련을 위해 매달 저축을 하고 있으나 목돈이 필요한 주택마련에는 많은 기간이 소요된다. 그러므로 이 가정에는 교육비 지원과 아울러 과정이 간소화된 주택융자해택이 주어져야 할 것이다.

**<표 4-2> A 거택보호 대상자 (73세 무의탁노인)의
수입 및 지출명세서
- 1993년 12월 -**

(원)

| 수입 | | 지출 | |
|----------------------------|----------------------------|---|-------------------------------------|
| 거택구호비 ¹⁾ 양 곡 | 56,000 백미 10Kg, 정맥2.5Kg | 주택임대료 연료비, 공과금 기타 잡비, 약값 부 식 비 | 20,000 13,000 5,000 18,000 |
| 계 | 56,000 | 계 | 56,000 |

자료: 부산직할시 동구 A동사무소

¹⁾ 거택구호비는 생계비, 의료비 교육비, 난방비를 포함한 금액이며
94년도부터 108,000원 (양곡을 현금으로 환산하여 합친 금액)으로
인상되었음.

**<표 4-3> B 거택보호 대상자 (자녀와 동거)의
수입 및 지출명세서
- 1993년 12월 -**

(원)

| 수입 | | 지출 | |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 거택구호비 자녀의 생활비보조 양 곡 | 56,000 50,000 백미10Kg, 정맥2.5Kg | 연료비, 공과금 약 값 기타 및 문화비 부 식 비 | 20,000 5,000 31,000 50,000 |
| 계 | 106,000 | 계 | 106,000 |

자료: 부산직할시 동구 A동사무소

**<표 4-4> C 거택보호 대상가구 (여성세대주 54세, 4식구)
의 수입 및 지출명세서
- 1993년 12월 -**

(원)

| 수입 | | 지출 | |
|---------|----------------|----------|---------|
| | | 주택임대료 | 80,000 |
| | | 연료비, 공과금 | 43,000 |
| 거택구호비 | 119,000 | 자녀교육비 | 95,000 |
| 신발공장 임금 | 400,000 | 부 식 비 | 90,000 |
| 양 곡 | 백미40Kg, 정맥10Kg | 교 통 비 | 60,000 |
| | | 저 축 | 100,000 |
| | | 기타 및 문화비 | 51,000 |
| 계 | 519,000 | 계 | 519,000 |

자료: 부산직할시 동구 A동사무소

앞의 실태조사에서 언급된바와 같이 거택보호 대상가구는 극빈의 상태에 놓여 있다. 그러나 위의 세가지의 사례를 비교하여 보면 모두 빈곤의 상태를 벗어나지는 못하지만 생활수준은 차이가 있으며 욕구 또한 많은 차이가 있다.²⁶⁾ 이 세가지 유형의 거택보호자에게 일률적으로 정해진 보호를 제공한다는 것은 공적부조의 必要即應의 원칙에도 어긋난다. 그러므로 거택보호대상자 선정기준이 보완되어야 하며 대상자 각각의 욕구가 다른만큼 대상자의 욕구에 맞는 서비스가 제공되어야 한다. A 유형의 대상자는 시설보호를 받도록 하여야 할 것이며, B 유형의 대상자는 자녀를 포함하여 상담서비스를 제공하는 것이 필요하며, C 유형의 가정에 대해서는 자녀가 성장할때까지 지속적인 서비스 제공이 필요하다.

(2) 새로운 거택보호 대상자의 개발

현재 거택보호는 전국민의 1%에도 미치지 못할 정도로 (1993년 현재 0.77%) 극

26) 부산직할시 동구청 산하의 A동의 경우 1993년 12월 현재 전체 거택보호 대상가구 40세대 중에서 A 형태의 가구는 18세대 (45%), B 형태는 14세대 (35%), C 형태는 8세대 (20%)였다.

소수의 극빈층만이 받고 있다. 현재의 수혜자 수보다 실제로는 더 많은 거택보호대상자가 있는 것처럼 보인다. 외형적으로는 근로능력이 있는 것처럼 보여 자활 혹은 의료부조 대상가구로 선정되었지만 이들이 기존의 거택보호 대상가구와 비슷한 생활을 하고 있는 경우도 있다. 본 실태조사에서는 주택의 소유율 (표 3-5), 목욕시설의 유무 (표 3-7), 부채의 유무 (표 3-14) 면에서 자활보호 혹은 의료부조 대상가구가 거택보호 대상가구보다 오히려 더 열악한 상태에 놓여 있다. 이들은 근로능력은 있지만 오랫동안 실직한 상태이거나 질병 등의 이유로 소득이 거의 없는 경우이다. 이러한 가구는 거택보호 대상가구로 선정하여 그들의 욕구에 맞는 서비스를 제공하여야 할 것이다.

2) 근로빈민들을 위한 대책

(1) 고용의 창출

사회복지의 역사는 근로능력이 있으면서 빈민인 사람들을 다루는 역사라고 해도 과언이 아닐 정도로 이 계층은 사회복지 제1의 관심대상이며 또한 매우 민감한 대상이기도 하다. 근로능력이 없는 절대 빈곤층이나 여성 세대주 빈곤가정은 정부로부터 원조를 받아야 한다는 주장에는 대체로 이의가 없는 편이다. 그러나 근로능력이 있는 남성이 세대주인 경우 사회복지의 개입여부는 많은 논란의 대상이 된다.

대체로 남성 세대주 빈곤가구나 양부모 빈곤가정은 자활보호 대상가구가 되는 경우가 많다. 이들을 위한 가장 효과적인 대책은 고용기회의 창출이다. 근로능력이 있으며 계층상향이동욕구를 지닌 빈민들에게 고용의 기회가 주어질 경우 그들의 소득 증가에 도움을 주어 빈곤에서 빠져나올 수 있을 것이다. 본 조사 뿐만 아니라 대부분의 조사에서 나타나듯이 우리나라의 도시빈민의 일반적인 특징은 취업기회의 부족과 자금부족, 낮은 교육수준, 상대적으로 열악한 건강상태, 여성 세대주 가정과 노인가장이 많다는 점이다. 이러한 특징을 고려하여 도시 빈민집단의 특색에 맞추어 근로할 동기를 마련해주는 것이 필요하다. 그러나 고용기회의 창출이라는 대명제가 세워져도 문제가 되는 것은 기존의 노동시장의 사용자나 근로자들은 자기들의 기득권을 위협할지도 모르는 새로운 근로자들이 자기들의 영역으로 들어오는 것을 방해

하려는 경향을 보일 수 있기 때문에 민간경제부문에서 고용창출을 선도하기란 힘이 든다. 그렇기 때문에 도시빈민들의 소득을 높여 그들이 빈곤에서 빠져 나올 수 있도록 하는 방법은 결국은 공공부문에서 고용을 창출하는 것이 바람직하다. 특히 고용보협제도의 실시를 계기로 독일에서 보는 것처럼 전국적인 求人, 求職 등록제를 실시하고 이를 전산망으로 연결하여 영구적으로 가동시켜 나가는 방법도 있다.

(2) 실질적으로 도움이 되는 용자제도의 구축

<표 3-16>에 나타난 바와 같이 자활보호 대상가구들이 현재 가장 필요로 하는 것은 주택자금대여를 비롯한 생활자금대여이다. 현재 근로빈민들을 위한 생활자금용자제도가 있지만 유명무실한 제도에 지나지 않는다. 용자할 수 있는 금액은 93년의 경우 700만원 이하로 제한되어 있다. 이 금액으로는 생업자금에 별로 도움이 되지 않거니와 용자절차도 매우 까다롭다. 용자를 받으려면 보증인이 있어야 하는데 생업자금이 필요한 빈민들이 보증인을 찾지 못해 사회복지전문요원들이 보증을 서는 경우가 많다. 그러므로 생업자금의 용자규모를 현실성 있게 인상하고 용자절차도 간소화하여야 실질적으로 도움이 되는 제도가 될 수 있을 것이다.

(3) 사회복지전문요원들의 보수적인 자활보호대상자 선정경향의 개선

사회복지전문요원들이 배치되기 전인 1987년 이전에는 생활보호대상자 선정업무를 비전문가인 동사무소 직원들이 담당하였다. 그래서 생활보호대상자들이 비합리적으로 선정되거나 또는 동사무소 직원들의 친소관계에 의해 선정이 되어 사회복지의 욕구가 있는 가구는 제외되고 비교적 생활상태가 좋은 가구가 선정되는 등 많은 문제점이 제기되었다. 그러나 1980년대말부터 사회복지전문요원들이 본격적으로 배치되면서 선정과정상의 불합리한 면이 많이 시정되었다. 그래서 전문가들은 사회복지전문요원들이 배치되어 생활보호대상자 선정과정의 전문화 내지 객관화, 선정기준의 과학화, 보호수준의 현실화, 보호원칙의 개별주의로의 전환 등의 현안이 해결되면 될수록 생활보호대상자의 증가현상이 당분간 계속될 것으로 예상하였다.²⁷⁾

그러나 예상과는 달리 전문요원들이 배치되면서 생활보호 대상자의 수는 줄어들

27) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 한국개발연구원, 1988, p.44.

기 시작했다. 특히 생활보호사업의 핵심대상인 자활보호 대상자의 경우 1989년에는 전체인구중에서 차지하는 비율이 4.6%였으나 1993년에는 3.6%로 대폭 줄어들었다. 인원수로는 이 기간동안 거의 35만명이 줄어들었다.²⁸⁾ 어떤 동에서는 기존의 생활보호자중 무려 1/3 가량을 수혜대상에서 제외하여 “간간한 동직원”이라는 호칭을 듣기도 하였다.²⁹⁾ 이러한 현상은 사회복지전문요원들이 배치되면서 과거의 불합리한 선정과정을 시정한 결과일 수도 있다. 그러나 다른 한편으로는 전문요원들이 과거에 불합리하게 생활보호 대상으로 선정되었던 가구들을 수혜대상에서 배제시키는 데만 급급했을뿐 실제로 욕구가 있는 가구를 찾아내는데는 관심을 기울이지 않았다는 것을 반영하는 것일 수도 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 생활보호 대상이 아닌 가구의 경우 소득수준이 매우 낮은 경우도 많다.

주어진 기간동안 생활보호대상자의 수가 줄어드는 현상은 대체로 다음의 세가지 요건을 충족시킬때 가능하다. 첫째, 경제적으로 매우 호황기여서 경제배분효과로 빈민들의 생활상태가 전반적으로 향상되었을때 (trickle-down 효과), 둘째 생활보호대상자 선정기준이 대폭 하향조정 되었을때, 셋째 이전부터 생활보호대상자에게 제공되는 현금 또는 현물서비스가 매우 높은 수준이어서 이러한 사회복지서비스로 말미암아 빈곤에서 벗어나는 빈민들이 많을때이다. 그러나 1989년에서 1993년 사이의 상황은 이러한 조건들을 충족시키지 못한다. 비록 1989년 7월부터 1991년 1월까지 경기가 일시적으로 완만하게 상승하던 시기가 있었지만 전체적으로 볼때 경기는 1988년 이후 하강국면이었으며 더우기 1993년은 불황의 늪에 깊이 빠져있던 시기였다. 이 시기에 생활보호대상자 선정기준이 대폭 하향조정 된것도 아니었다.³⁰⁾ 더구나 이 시기 동안에 생활보호대상자에게 제공되는 서비스의 수준이 매우 높아졌던 것도

28) 1989년에는 전체인구 중에서 생활보호를 받는 인구가 5.55%였으나 1993년에는 4.38%로 줄어들었다. 같은 기간 동안 종류별로 보면 시설보호 대상자는 0.19% (79,000명)에서 0.19% (83,000명)로 변동이 없으나, 거택보호대상자는 0.8% (341,000명)에서 0.77% (340,000명)로 약간 줄었고, 자활보호대상자는 4.6% (1,933,000명)에서 3.6% (1,580,000명)로 많이 줄었다. 보건사회부, 보건사회백서, 1993년, p.215 참조.

29) 조선일보, 1991년 4월 1일, 11면 참조.

30) 1989년의 1인당 국민소득(월)에 대한 자활보호대상자 선정기준 금액의 비율은 19.2%였고 1992년에는 22.0%로 오히려 완만하게 상승하였다.

아니다. 그러므로 이 시기에는 사회복지의 도움이 필요한 사람이 오히려 더 많았을 수도 있다. 이러한 시기에 자활보호 대상자가 줄어들었다는 것은 사회복지전문요원들의 대상자 선정경향이 그동안 너무 보수적이었다는 것을 반영하는 것일 수도 있다.

우리나라의 남성 세대주 빈곤가정이나 양부모 빈곤가정은 소득수준이 빈곤선 부근에서 상승했다가 하락했다가 하는 변동이 심한 가구이다. 본 조사에서 나타난 바와 같이 이들은 나태하지 않고 빈곤문화에도 빠져 있지 않은 근로빈민들이기 때문에 양질의 사회복지 서비스가 제공되면 빠른 기간내에 빈곤에서 벗어날 수 있는 계층이다. 그러나 근로능력이 있고 소득수준이나 재산보유상태가 자활보호대상 선정기준을 약간 초과한다는 이유만으로 대상자에서 제외될 경우, 그들보다 소득수준이 조금 낮아 자활보호대상에 포함된 가정이 오히려 전체소득을 계산하면 더 높을 수도 있다. 그러므로 자활보호 대상자 선정기준을 “근로능력이 있기 때문에 되도록이면 배제시켜버리는 기준” 보다는 “근로능력이 있지만 복지혜택이 주어지면 보다 빠른 시일내에 빈곤에서 벗어날 수 있을 것이라는 기준”을 적용하는 것이 필요하다. 다시 말하면 사회복지전문요원은 “간간한 동직원”이기 보다는 “부드럽고 진보적인 성향의 사회복지사”가 되어야 할 것이다.

(4) 사회복지전문요원과 복지관과의 연계체계의 구축

현재 우리나라의 사회복지서비스 전달체계는 단일화 되어 있지 않다. 현재 도시 빈민층과 밀접하게 관련되어 있는 전달체계는 두가지로 사회복지전문요원이 담당하는 공공체계와 복지관이 담당하는 민간체계이다. 사회복지전문요원들의 주요 업무는 생활보호 대상자를 선정하여 그들에게 정부에서 제공하는 급여를 전달하는 것으로 대인서비스는 제공하고 있지 않다. 이에 반해 각 구마다 설립되어 있는 사회복지관은 자체 개발한 사회복지 프로그램에 의해 대인서비스를 비롯한 다양한 사회복지서비스를 제공하고 있다. 그러나 이 두 서비스전달체계는 서로 연계되어 있지 못하고 독자적으로 활동하고 있다. 경우에 따라서는 이 두 체계가 서로 경쟁적이 되거나 상호 불신하는 경우도 있다. 가장 효과적인 사회복지서비스 전달체계는 이 두 체계가 서로 연계되어 활동할때 이루어질 수 있다. 전문요원들은 생활보호대상자 가운데에

서 직업훈련이 가능한 경우나 대인서비스가 필요한 경우에는 그 지역의 사회복지관에 의뢰하여 서비스를 받도록 주선하고, 사회복지관에서는 서바스전달 대상자 가운데서 정부에서 보호받을 자격이 있는 사람들은 전문요원들에게 의뢰하는 연계체계가 이루어져야 한다.

3) 여성 세대주 빈곤층을 위한 대책

(1) 아동수당제도의 실시

기존의 조사연구와 본 조사에서 나타난 바와 같이 여성이 세대주인 빈곤가정은 증가하고 있다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이 여성세대주 가정이 되는 가장 큰 이유는 배우자와의 사별(81.9%)이다. 즉 그들은 비자발적인 모자가정이다. 배우자의 소득으로 가계를 유지해나가는 가정이 배우자가 갑자기 사망할 경우 여성 세대주는 직업을 가져야 한다. 그러나 여성세대주는 대부분의 경우 미처 직업을 가질 준비가 되어 있지 않으며 갖더라도 저임금 직종에 종사할 수 밖에 없어 빈곤상태에 빠지게 된다 (표 4-4 참조). 그러므로 여성세대주 빈곤가정에 대한 특별프로그램을 실시할 필요가 있다. 여기에는 여성 세대주 가정을 대상으로 하는 아동수당제도가 있을 수 있다.

(2) 한시적 부조프로그램의 시행

여성세대주 가정은 배우자와 사별을 하거나 이혼을 할 경우에는 일시적으로 빈곤상태에 빠질 수 있다. 이전에 직업을 가져본적이 없는 여성이 바로 노동시장에 뛰어들다는 것은 매우 어려운 일이다. 더구나 탁아시설이 발달되어 있지 않은 지역사회에서는 어린 자녀가 있는 경우에는 바로 직업을 갖는 것이 바람직스럽지 않을지도 모른다. 이러한 면을 감안하여 여성세대주가 직업훈련을 거쳐 임금수준이 괜찮은 직업을 찾을때까지 한시적인 부조를 제공하는 방안을 생각해볼 수 있다. 한시적 부조의 제공기간은 아동의 나이에 따라 다를 수 있으나 배우자의 상실로 인한 정서 심리적 충격에서 벗어나 새로운 생활에 적응하고 직업훈련을 마칠 수 있는 기간을 최소 1-2년으로 볼때 3년 정도는 지속적으로 부조가 제공되는 것이 바람직하다.

V. 맺는말 : 두개의 한국

사회복지의 발달과정을 살펴보면 숨겨진 빈곤상태가 폭로되거나 재발견 되는 경우 사회복지가 획기적으로 발전하는 경우가 있다. 영국에서는 1889년 Charles Booth가 런던동부지역 주민의 약 35%가 빈곤층에 속한다는 충격적인 조사결과를 발표하였으며,³¹⁾ 뒤이어 1902년 Seebohm Rowntree도 York시의 노동인구 중에서 28%가 빈곤상태에 있으며 빈곤의 원인중 52%는 저임금이라는 조사결과를 발표하였다.³²⁾ 빈곤상태를 폭로한 이 두 조사결과는 그 뒤 1900년대 초반 영국의 사회복지입법에 많은 영향을 미쳤다. 그리고 미국에서는 1962년 Michael Harrington이 『다른 하나의 미국 (The Other America)』이라는 책에서 4,000만명에서 5,000만명이 빈민이라고 밝힘으로서 풍요를 구가하던 미국사회에 충격을 안겨주었다.³³⁾ 여기에 충격을 받은 캐나다와 존슨행정부는 『빈곤과의 전쟁 (War on Poverty)』을 선포하고 연방정부가 나서서 복지에 많은 투자를 하기 시작했으며 대대적인 복지정책을 추진하였던 것은 잘 알려진 사실이다. 1960년대 후반까지 한국은 전 인구의 80% 전후가 절대빈곤층이었기 때문에 거의 모두가 가난했으며 한국은 하나의 한국이었다. 그러나 현재의 한국은 두개의 한국으로 이루어져 있다. 하나는 경제성장의 혜택을 가장 많이 받은 자들이 마음껏 누리는 풍요로운 한국이며, 나머지 하나는 경제성장의 혜택을 보지 못한 계층 즉 근로능력이 없어 수입이 전혀 없기 때문에 거택보호 대상으로 선정되었지만 최저생계비에도 미치지 못하는 거택구호로 인해 극빈생활을 하고 있는 절대빈민층, 저임금 직종에 종사하면서 1960년대의 모습에서 벗어나지 못한 열악한 주거지에 거주하면서 적절한 건강보호서비스를 받지 못하여 상대적 박탈감 또는 빈곤감을 지니며 살아가는 사람들로 이루어진 어두운 한국이다. 그러나 이 두

31) Charles Booth, *Life and Labor of the People of London*, 1st Ser. 1902-4: Reprint, New York: AMS Press, 1970.

32) Benjamin Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life. London* MacMillan, 1902.

33) Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, Baltimore: Penguin Books, 1962.

빈곤의 한국은 잘 알려져 있지 않다. 왜냐하면 그들은 보통의 사람들에게 잘 드러나지 않는 고지대나 산비탈에 밀집하여 살아가기 때문이다.

도시의 상대적 빈곤층은 의,식의 기본욕구가 어느 정도 충족되면서 자녀교육에 부족한 소득의 상당부분을 투입한 반면에 주거생활의 개선이나 보건의료서비스의 사용 또는 기타 문화생활에는 가능한한 절약적인 입장을 취해왔다. 그 결과 주거, 보건의료 및 문화생활 등의 생활양상은 일반소득계층과 현저한 격차를 보이고 있다. 즉 소득계층의 분화가 생활문화의 분화 혹은 양극화 현상을 가져왔다고 할 수 있다. 이는 우리 사회에 풍족한 생활을 누리는 중류나 상류계층이 주도하는 생활에서 소외된 계층이 있어 이들이 지리적, 문화적, 생활적 범위를 형성하고 있어 사회계층분화적 현상이 나타나 두개의 사회가 생성될 수 있음을 시사하고 있다. 두개로 분화된 사회를 하나의 사회로 통합하기 위해서는 소외계층을 위한 사회복지제도의 확충이 필요하다.

우리나라의 도시빈민들은 경제성장과정에서 파생된 희생자들이기 때문에 그들의 복지는 정부가 책임져야 한다. 그들은 빈곤문화에 빠져 있지 않으며 상향이동의 욕구를 지니고 있다. 그들이 가난한 이유는 일을 할려 하지만 마땅한 일자리가 주어지지 않거나, 주어지더라도 저임금 직종이기 때문이다. 또한 그들은 병이나 장애로 인해 고통받고 있는 경우가 많다. 그들의 의식구조는 다른 계층의 그것과 다르지 않다. 다른 것은 단지 상향이동에 필요한 높은 교육수준과 기술, 재화를 지니고 있지 못하다는 것이다. 그러나 이들이 계속적으로 소외계층으로 남게 된다면 빈곤문화에 빠져들어 상향이동의 의욕을 상실한채 나태와 패배감에 빠져들지도 모른다. 그러므로 그들의 욕구에 맞는 사회복지서비스를 제공함으로써 상향이동을 가능하게 하고 사회통합과 하나의 한국을 건설하는데 기여할 수 있도록 도와주는 것이 바로 정부의 의무이자 권리일 것이다.