

## 都市 零細民의 實態와 政策方向에 관한 研究

— 光州直轄市를 中心으로 —

사회복지과 한 영 현  
전 임 강 사

### I. 序 言

#### 1. 研究의 目的

우리나라는 1960년대 이후 지속적인 경제발전계획에 의해 고도의 경제성장을 이룩하고, 경제와 사회의 여러 분야에서 급격한 社會構造的 變化를 경험하였다. 경제성장중심의 개발정책은 사회구조의 산업화와 도시화로 국민생활 수준을 전반적으로 향상시켰으나 '先成長 後分配'의 불균형성장을 초래하였고, 그에 따른 富의 偏在은 지속적으로 심화되어 왔다. 따라서 빈곤의 문제는 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤의 문제로 轉移되어가는 경향을 보여주고 있으나,<sup>1)</sup> 우리사회에는 아직도 絕對貧困이 존재하고 있으며, 이는 경제성장만으로는 해결하기 힘든 문제임에 틀림이 없다. 이러한 절대 및 상대적 빈곤의 문제는 계층간의 違和感을 조성하고 사회불안의 요인으로 작용하고 있으며, 갈등적 시각에서 사회의 내재된 矛盾들을 조명하려는 貧民들의 시각은 사회의 連帶性 확립에 많은 장애요인으로 작용하고 있다. 經濟成長이 절대빈곤의 문제를 해결하지 못한 상태에서 상대적 빈곤을 증폭시키고 있는 상황에서 이에 대한 하나의 代案은 福祉政策이 가지고 있는 所得再分配機能을 이용하는 것이라 할 수 있다. 經濟成長과 國家發展의 목적이 국민 전체의 福祉增進에 있고 복지에 대한 국민의 기대가 경제성장과 더불어 증가하고 있는 상황을 고려할 때, 경제성장에 相應하는 국민의 생활수준을 유지시키는 것은 현대국가의 社會·經濟政策의 중요한 목표이며 貧困階層에 대한 福祉政策은 이와 같은 목표를 달성하는 국가의 정책수단으로서 그 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

오늘날 우리사회의 貧困問題에 있어 특히 관심의 대상이 되는 것은 都市零細民의 문제이며 그중에서도 영세민의 집단거주로 인한 都市貧民地域의 문제라고 할 수 있다. 이러한 지역은 여러가지 社會問題의 온상일 뿐 아니라, 빈곤이 再生産되는 場으로서 貧困政策의 주된 대상이 된

<sup>1)</sup> 절대적 빈곤층은 1965년에 전체 인구의 40.9%이던 것이 1976년은 14.6%로, 1980년에는 9.8%로, 1988년에는 5.4%로 감소되었으나, 상대적 빈곤층은 1965년의 12.2%에서 1976년에는 12.4%로, 1980년에는 13.3%로 그리고 1988년에는 14.7%로 증가하고 있다(KDI 추계 1981 및 보사 '89 통계 참조)

다. 따라서 本研究은 福祉政策的 側面에서 都市零細民의 實態를 分析하고 政府 및 地方自治團體 政策의 問題點을 파악하여 이에 대한 長期的이고 綜合的인 改善方案을 강구함으로써 都市零細民의 生活向上을 추구하고 都市零細民에 대한 政策의 基礎資料를 마련하는데 그 目的을 두고 있다.

都市零細民이라 함은 도시에 거주하는 사람으로서 所得이 낮거나 勞働能力을 상실하여 생계 유지가 곤란한 자를 말한다. 이들은 都市貧困層이나 都市低所得層, 때로는 都市貧民層으로 불리워지기도 한다. 도시영세민이란 단어는 주로 貧困政策과 관련하여 사용되어 왔으며, 도시빈곤층은 統計學的인 구분에 의한 개념으로 볼 수 있고, 貧困의 階級論의 含意를 강조하는 입장에서는 都市貧民이라는 개념을 선호하는 경향이 있다. 그러나 本研究에서는 零細民, 低所得層, 貧困層, 貧民이라는 단어를 구분하지 않고 사용하고 있다.

## 2. 研究의 範圍 및 方法

本研究에서는 都市零細民의 貧困問題를 주된 對象으로 하고 있다. 都市零細民중에서도 地域的으로는 光州直轄市의 零細民을 中心으로 論議를 진행시켰으며, 분석대상인 영세민에는 生活保護法상의 居宅保護者, 自活保護者, 醫療扶助者 등이 포함된다.

本研究의 內容은 다음과 같다. 제 1 장에서는 研究의 目的과 範圍 및 方法을 밝혔으며, 제 2 장에서는 都市零細民에 대한 理論的 考察을 시도하여 貧困의 概念 및 貧困原因에 대한 諸觀點을 살펴보고, 제 3 장에서는 도시영세민의 生成과 現況 및 光州直轄市 零細民에 대한 實態調査를 통하여 零細民家口의 一般의 特性과 住居形態, 經濟生活實態, 疾病 및 教育問題, 不滿 및 要求事項 등을 分析하였다. 제 4 장에서는 都市零細民에 대한 貧困政策의 問題點을 파악하고 그 에 대한 改善方案을 提示하였다.

研究의 方法은 직접적인 實態調査와 더불어 국내외의 단행본, 연구기관의 조사보고서, 정부 간행물, 각종 통계자료, 논문등을 比較分析하는 記述的 接近方法(Descriptive Method Approach)을 병용하였다. 本論文은 전체적인 흐름이 因果關係의 설명에 초점을 두기보다는 제 반사항에 대한 記術에 머무르고 있고, 또한 특별한 준거틀(framework)이나 모델의 設定없이 調査結果나 資料에 의해 問題解決 接近方法을 찾으려고 한다는 점 등에서 명확한 限界點을 지 니고 있다.

## Ⅱ. 都市零細民에 대한 理論的 考察

### 1. 貧困의 概念

貧困에 대한 傳統的 概念은 개인 및 가족의 일차적 요구인 衣·食·住를 제대로 해결하지 못 한 상태, 즉, 생물학적으로 생명을 유지하기 위한 線에서 빈곤을 파악하였으나, 現代的인 貧困

의 概念은 敎育, 健康, 비행, 불평등, 기회등의 社會的 條件 또는 資源의 缺乏狀態를 의미하는 경향이 있다.<sup>2)</sup> 따라서 빈곤의 개념규정에 대해서는 완전한 일치를 볼 수는 없으나, 일반적으로 經濟的 貧困과 非經濟的 貧困으로 구별된다. 前者의 경우에 빈곤은 생계에 필요한 財貨와 用役의 결여로 정의되며, 後者의 경우는 빈곤층의 社會的 또는 心理的 特性을 규명하여 빈곤을 결정한다. 또한 경제적 빈곤은 사회정책적 수단으로 絕對的 貧困과 相對的 貧困으로 구분된다.

絕對的 貧困(Absolute Poverty)은 인간의 신체적 건강과 노동력을 유지하는데 필요한 기본적인 필수물의 결여와 관련되는 것으로, 衣·食·住등과 같은 가족의 생계에 가장 필요한 기본적인 生計費를 기준으로 貧困을 概念化시킨 것이다. 이 개념은 객관적인 貧困線(poverty line)을 설정하여 이 선에 미달되는 所得을 가진 인간과 가족을 貧困層으로 간주한다. 이러한 絕對貧困의 概念에 있어서 빈곤은 最低生計費의 決定方式에 따라 달라질 수 있다. 오늘날 가장 널리 쓰이는 最低生計費 推計方式은 半物量方式이다. 半物量方式은 객관적 측정이 비교적 가능한 최저수준의 음식물수요는 全物量方式—전물량방식이란 기본수요라고 생각되는 生必需品를 품목별로 수량화하고, 이를 다시 금액으로 환산하여 최저생계비를 추계하는 방식이다—으로 추정하고 음식물 이외의 基本需要는 恩賜係數—총소비에 대한 음식물의 비율—를 사용하여 간접적으로 추계하는 방식이다.<sup>3)</sup> 이러한 객관적 정의에 의한 絕對貧困線의 추정은 다른 방법에 비해 價格變動에 대한 대응이 쉽고 과학적 방법의 접근이라는 점에서 장점이 있으나 많은 시간과 조사경비를 요한다는 단점이 있다.

오늘날 많은 學者들은 貧困의 概念을 絕對的 貧困과 生計費 概念으로만 파악하지 않고 相對的 貧困과 不平等 및 文化的 條件의 차이에 의해서 파악하려고 한다.<sup>4)</sup> 相對的 貧困(Relative Poverty)은 일정사회의 소득분배에 있어서 하위에 있는 가족들과 비교적 상위에 있는 가족들의 소득을 비교함으로써 貧困을 概念化시키는 방법이다. 따라서 절대적 빈곤의 정의가 情態의인 貧困概念이라면 社會階層과 관련하여 不平等이 상존하는 사회적, 심리적, 문화적 빈곤인 相對的 貧困은 動態的인 貧困概念이라 할 수 있다.

相對的 貧困을 추정하는데는 일반적으로 純粹相對貧困概念(Purely Relative Definition of Poverty)과 類似相對貧困概念(Quasi Relative Definition of Poverty)이 있는데, 前者는 下位의 일정 비율의 국민을 빈곤층으로 규정하기 때문에 언제나 全人口의 일정비율이 빈곤에 속하게 된다. 後者인 유사상대빈곤개념은 貧困線을 전체평균소득 또는 소비의 일정비율로 정의하는 방법인데, 이것은 소득수준의 변화에는 아무런 영향을 받지 않으나 所得分布의 변화와

<sup>2)</sup> 임희섭, “한국에 있어서의 빈곤문제”, 고려대 아세아문제연구소, 한국사회개발연구 1, p.72, (1979)

<sup>3)</sup> 서상목, “빈곤인구의 추계와 속성분석”, 한국개발연구원, 한국개발연구 제 1권 제 2호, pp.14~18, (1979.6)

<sup>4)</sup> 오늘날 貧困을 정의하는 4가지 접근방법으로는 ① 박탈, ② 불평등, ③ 문화, ④ 착취의 개념이 있다고 한다; D.M.Dinitto & T.R.Dye, Social Welfare : Politics & Public Policy, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., pp.46~60, (1983)

는 밀접한 관계를 맺게 된다. 세계은행에서는 선진국의 경우 平均所得의 50%를 빈곤선으로 하여 그 이하에 속한 계층을 貧民으로 보고 있으며, 개발도상국의 경우는 平均所得의 1/3을 相對的 貧困으로 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 相對的 貧困概念의 중요성은 그것이 경제적인 불평등차원이 아니라 사회, 정치, 심리적인 면에 이르기까지 불평등의 개념을 확대시켰다는 점에 있다.

이상과 같이 貧困이라는 것은 시대적 가치관 또는 학자들의 증거들과 이념에 따라 그 의미가 다를 수 있다. 따라서 일반적으로 貧困의 포괄적인 개념은 첫째, 생물학적 생존을 유지하기 위해 필요로 하는 최소한의 物質的 資源이 결핍된 상태, 둘째, 개인의 社會的 尊嚴性을 유지하는 물질생활을 영위하기 위해 필요로 하는 최소한의 물질적 자원이 결핍된 상태, 셋째, 기대와 현실의 격차, 상층계급과의 비교에서 오는 상대적 격차등에 의해 발생하는 相對的 貧困의 개념을 모두 포함하는 개념으로 이해되어져야 하며, 빈곤은 단순한 물질적 자원의 결핍만으로 파악되기 보다는 心理的, 社會的, 文化的 박탈을 모두 포함하는 社會價值的 相對的 缺乏狀態로 파악되어져야 한다.<sup>6)</sup>

## 2. 貧困原因에 대한 諸觀點

貧困의 原因에 대한 個人的 責任性和 社會的 責任性에 관한 문제는 學者들의 오랜 論議對象이었다. 빈곤의 원인을 개인적 책임으로 보는 경우는 대개 心理主義的 觀點을 지닌 烙印理論과 相互作用主義, 그리고 機能的 不適應을 중요시하는 構造機能主義에서 찾아볼 수 있고, 반면에 빈곤의 원인을 사회적 책임으로 간주하는 경우는 構造主義 觀點을 지닌 葛藤理論에서 찾아볼 수 있다.

烙印理論과 相互作用主義 觀點에서는 빈곤을 빈곤층의 고유한 內的 層性이라고 하기 보다는 非貧困層의 貧困層에 대한 外的 規定 또는 烙印이라고 본다. 즉, 빈곤의 여부는 자기와 概念 및 期待를 달리하는 사람들에 의하여 결정되는 것으로, Simmel의 말을 인용하자면 빈곤층은 그들만의 相互作用에 의하지 않고 社會가 그들을 보는 集團的 態度에 의하여 결정된다는 것이다. 따라서 빈곤은 저소득의 自動的 結果에 따르지만은 않으며 道德的 特性에 대한 烙印에 의하여 決定된다는 것이다.<sup>7)</sup>

構造機能主義 觀點에서는 빈곤에 대하여 두가지 見解를 취하고 있다. 그 하나는 Talcott Parsons의 추종자들로 이들은 빈곤을 逸脫의 한 형태로 보면서, 빈곤을 順應的이거나 機能的인 것에 反하는 것으로 파악한다. 이들은 또한 貧困은 ① 노동, 저축계획등에 대한 衝動을 통제할 수 있는 개인적 자질의 부족, ② 변화하는 作業機會에 적응할 수 있는 능력을 통제할 수

<sup>5)</sup> 서상목의 6인, 빈곤의 실태와 영세민대책, 한국개발연구원, p.90, (1981)

<sup>6)</sup> 임희섭, 사회적 평등과 발전, 정음사, pp.11~13, (1983)

<sup>7)</sup> Amitai Etzioni, Social Problems, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., p.27, (1976)

있는 역할의 부족, ③ 專門技術의 부족, ④ 새로운 理念에 대한 關心不足, 인간관계와 추상화에의 장애등의 빈약한 社會化로 인한 정신적 기능의 부족에 의해서 결정된다고 본다. 構造機能主義 觀點의 다른 集團으로는 Francis Piven, Richard Cloward, Herbert J. Gans 등을 들 수 있다. 이들 집단의 대표적인 인물인 Gans는 貧困은 현대 社會체제에 機能的으로 작용한다고 하면서 ① 빈민은 다른 사람들이 기피하는 불쾌한 일을 떠맡으며, ② 빈민은 정치, 경제적 능력의 부족으로 말미암아 成長과 變化의 費用을 흡수한다고 하였다.<sup>8)</sup> 따라서 구조기능주의자들은 社會에 대하여 貧困은 기능적일 수도 있고 역기능적일 수도 있다는 것을 강조한다.

葛藤主義的 觀點에서는 빈곤은 어떤 집단이 貧困으로 부터 이익을 보기 때문에 존재하고, 반면에 다른 집단은 그러한 報償으로 부터 剝奪된다는 것을 理論의 核心으로 한다. 이들은 맑스主義者(Marxist)들과 新맑스主義者(Neo-Marxist)들로 大別되는 데, 그 主된 차이는 이러한 現實의인 制度나 構造를 과연 어떻게 해결하느냐에 달려 있다. 먼저 맑스주의자들은 빈곤의 원인을 資本主義 生産樣式下에서의 자유로운 賃金勞動의 착취에 의한 것이라고 한다. 따라서 이들은 貧困의 해결을 자본가와 노동자라는 資本主義的 生産關係의 해소 즉, 資本主義的 生産樣式的 해체에서 궁극적으로 찾는다. 한편 이에 반하여 新맑스主義者들은 빈곤을 生産關係에서 일어나는 것으로 보기보다는 權威關係에서 일어나는 潛在的인 것으로 파악한다. 즉, 貧困을 권력, 권위를 적게 가짐으로 인한 資源統制力이 약화된 결과로 보는 것이다. 이에 따라 이들은 자본주의 체제는 인정하는 가운데, 적당한 國家介入을 통한 體制統合, 社會統合으로써 貧困을 해결할 것을 주장한다.<sup>9)</sup> 이러한 의미에서 新맑스主義者들의 주장은 不平等이라는 측면에서의 相對的 貧困概念과 一致한다고 볼 수 있다.

이상의 論議이외에도 貧困의 原因에 대한 학자들의 見解는 다양하다. 먼저 빈곤의 원인을 종합한 Morgan의 견해를 보면, 그는 빈곤의 원인을 개인적 원인과 사회적 원인으로 구별하고 있으며, 個人的 原因은 ① 개인의 동기부족, 낮은 열망수준, 무절제, 게으름, 의타심, 과다한 출산, 부적응등과 같이 개인적 결함에 기초한 自發的인 原因과 ② 가구주의 사망, 질병, 불구, 노령, 가구원의 질병, 저교육수준과 같은 非自發的인 原因으로 나눈다.<sup>10)</sup> 여기에서 前者의 자발적인 원인은 烙印主義的 觀點에서 나온 것이고 後者의 비자발적인 원인은 주로 機能主義的 觀點에 따른 것이라 볼 수 있으며, 그리고 재산, 권위, 지식, 자원, 지위, 기회등의 不所有나 從屬狀態와 같은 사회적 조건에 빈곤의 원인이 있다고 보는 경우에는 주로 葛藤主義的 觀點에 따른 것이라 볼 수 있다.

<sup>8)</sup> Herbert J. Gans, "The Positive Functions of Poverty", American Journal of Sociology, Vol.78, p.287, (Sep., 1972)

<sup>9)</sup> 김영모, 現代社會政策論, 한국복지정책연구소, pp.109~114, (1982)

<sup>10)</sup> N. J. Morgan, Income and Welfare in the United States, New York : Macgraw-Hill Books Company, Inc., pp.191~217, (1962) ; 임희섭, "한국에 있어서 빈곤문제", 한국사회개발연구 1, 고려대 아시아문제연구소, p.76, (1979)에서 재인용.

한편, Galbraith도 빈곤의 원인을 개인적 원인과 사회적 원인으로 구별하였다. 여기에서 前者에는 도덕적, 위생적, 가족적, 환경적, 교육적, 문화적 요인이 포함되며, 後者에는 자원의 유무, 정부의 성격과 경제제도, 개발에 필요한 자본이나 기술이 없을 경우, 기후나 위도, 공업화된 국가들과의 교역조건이 불리한 경우, 식민지유산, 인종의 고유한 성향, 시장구조의 문제 등이 포함된다.<sup>11)</sup>

우리나라에 있어서 貧困의 社會的原因으로는 ① 영세농 출신 도시이주자의 취업기회 제한과 불안정성, ② 농촌에 있어서의 경작규모의 영세성, ③ 사회보장제도의 미발달, ④ 저소득층 자녀들의 교육기회 제한으로 인한 빈곤의 세습화등이 지적되고 있다. 또한 歷史的原因으로는 ① 일제하의 식민지 착취 경제정책, ② 해방후의 귀환동포와 월남난민의 발생, ③ 6.25로 인한 난민발생, ④ 60년대 이후 급속한 도시화과정에서 도시로 이주해온 영세이농민에 의한 도시빈곤층의 형성등이 지적되고 있다.<sup>12)</sup> 이러한 貧困의 原因을 都市零細民에 한정하여 본다면 ① 부양의무자의 사망, 불구, 폐질, 노령화등으로 인한 생활능력의 상실, ② 영세농 출신 도시이주민의 근대적 산업노동자로의 적응실패, ③ 6.25 난민의 빈곤세습, ④ 사업의 실패, 실직, 불의의 사고등으로 인한 빈곤화로 요약할 수 있다. 그런데 貧困은 단일한 원인에 의하기 보다는 複合的原因에 의하여 발생하는 경우가 일반적이며 따라서 그에 대한 責任도 個人, 家族 및 社會 모두에 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

### Ⅲ. 都市零細民의 實態

#### 1. 都市零細民의 生成 및 現況

都市零細民의 생성은 도시화과정과 밀접한 관련이 있다. 1950년대 중반이후 우리나라의 출산율은 매우 높았으며, 높은 출산율과 격감한 사망율의 차이는 인구의 자연증가를 급속히 초래하였고, 이에 따라 농촌에서의 인구압박은 정치, 경제적인 제반 요인등과 더불어 농촌으로부터 수많은 離農民을 도시로 유출시켰다.<sup>13)</sup> 이 과정에서 우리나라의 대도시는 급격한 성장을 경험하게 되는 데, 이러한 都市化의 추세는 1960년대 이후 産業化와 상승작용을 일으켜 더욱 가열되었다. 즉, 산업화과정에서 資本·賃勞動관계가 보편화되고 都市勞動市場의 수용역량이 점차 증대되어감으로써 都市化가 심화된 것이다. 그러나 대다수의 도시는 50년대에 都市人口

<sup>11)</sup> J.K.Galbraith, The Nature of Mass Poverty, 최광열 역, 대중은 왜 빈곤한가, 흥성사, pp.20~50, (1979)

<sup>12)</sup> 임희섭, 前掲書, pp.71~87, (1979)

<sup>13)</sup> 우리나라에서는 1966~1971년의 센서스 기간동안 농촌의 절대인구가 2% 감소하는 현상을 겪게 된다. 이것은 농촌의 높은 인구의 자연증가에도 불구하고 이 기간동안 150만의 농민이 도시로 이주했기 때문이다. 이후 대량적인 이농의 추세가 장기기간동안 보여졌으며, 최근에 들어 이농의 추세가 약화된 경향을 보여주고 있으나 이촌향도의 인구이동은 현재까지도 지속되고 있다.

集中의 경향이 산업화 추세보다 앞질러 진행됨으로써 이미 포화상태에 이르러 있었다.<sup>14)</sup> 그러므로 1960년대의 초기 산업화단계이후 매년 50~60만에 달하는 거대한 신규 이농인구는 정상적인 도시경제에 직접 편입되지 못한 채 상대적 과잉인구로 일단 勞動貧民(the working poor)의 형태로 적체될 수 밖에 없었다. 따라서 이들 이농민의 대다수는 失業내지 半失業의 불안정한 就業構造하에서 열악한 노동조건 및 작업환경을 감수하여야 하였다. 이들은 저임금과 장시간 노동을 강요받는 하층노동자, 임시노동자, 행상, 노점상등의 ‘반-프로레타리아(semi proletariat)’<sup>15)</sup> 층을 형성하였으며, 불량한 주거환경의 빈곤지역에 밀집해서 거주하는 都市 零細民層을 이루게 되었다.

이들 도시영세민은 일반적으로 3가지 구성요소로 형성되어지는 데, 첫째는 부양의무자의 사망, 불구, 폐질, 노령등으로 인해 형성되는 생활능력이 없는 居宅보호대상자이며, 둘째는 지속적인 빈곤의 재생산과정에 빠져있는 6.25 월남난민이나 1960년대 이후 도시로 전입해온 영세농민들의 가족이고, 셋째는 낮은 중산층(lower-middle class)에 속해 있던 가구가 가구주의 사망, 가구의 질병, 사업실패, 실직, 부채등의 불의의 사고로 인해 가세가 기울어 집을 팔거나 전세금을 빼 零細民으로 전락한 가구들이다.<sup>16)</sup>

이러한 都市零細民의 현황은 아래의 <表 1>에서 볼 수가 있는데, 전국적으로 생활보호대상자의 수는 1985년 이후 전체 인구의 약 5% 수준인 230萬명내외를 유지하고 있으며, 의료보호대상자의 수는 전체 인구의 약 7% 수준인 288萬명에 이르고 있다.<sup>17)</sup> 서울을 비롯한 大都市의 생활보호대상자수는 총 476,341명으로 전체 생활보호대상자의 약 21%에 해당된다. 광

<表 1> 生活保護對象者 現況

	대상자 合計 (시/전국)	거택보호	시설보호	자활보호	총인구비
서울	200,558 (8.0)	16,762	11,655	172,141	1.9
부산	82,611 (3.7)	11,096	11,958	59,557	2.2
대구	73,206 (3.2)	5,899	6,655	60,652	3.3
인천	21,716 (0.9)	4,596	2,805	14,315	1.2
광주	47,176 (2.1)	4,831	3,758	38,587	4.1
대전	51,074 (2.3)	4,972	3,817	42,285	4.8
전국	2,256,191 (100.0)	339,423	81,383	1,835,385	

資料 : 보사부, 보건사회통계연감, 1991.

<sup>14)</sup> 조혜인, “한국사회의 과잉도시화 여부에 관한 고찰”, 서울대 사회학연구회, 한국사회학연구, 제 2집, p.78, (1978)

<sup>15)</sup> 후랭크(Frank)는 행상, 노점상등을 ‘발전없는 도시화’의 희생양으로 설명하면서 이들을 ‘반-프로레타리아(semi-proletariat)’로 지칭하였다; Andre G. Frank, Latin America : Underdevelopment or Revolution, New York : Modern Reader Leacock, Eleanor (ed), (1969) : 김익기, “도시빈민의 내부분화와 빈곤의 재생산과정”, 한국사회학 제 21집, 서울 : 한국사회학회, p.78, (1987)에서 재인용.

<sup>16)</sup> 김규식, “도시빈곤층의 실태와 대책에 관한 연구”, 동국대학교 석사논문, (1989)

<sup>17)</sup> 보건사회부, 제 7차 경제사회발전 5개년계획 : 보건의료, 사회보장부문계획, p.274, (1992)

주시의 생활보호대상자는 47,176 명으로 市人口의 4.1%를 차지하고 있으며 여기에 의료보호대상인구 31,057 명을 합하면 광주시의 영세민은 18,997세대 78,233 명으로 市人口의 6.4%에 해당하며 전국의 5.3%에 비교하면 높은 편이라 할 수 있고,<sup>18)</sup> 다른 대도시와 비교해 보더라도 상대적으로 높은 편임을 알 수 있다. 이와같은 都市零細民에 대한 원조는 주로 生活保護法에 의한 公的扶助의 형태로서 이루어지는 데, 國家나 地方自治團體의 豫算에서 이 부문이 차지하는 비중은 아래의 表에 잘 나타나 있다. <表 2>에서 보여지듯이 한국의 社會保障分

<表 2> 韓國의 社會開發 豫算 推移

億원

구 분	연 도	1980	1985	1989	1991
G N P (A)		367,497	780,884	1,410,663	1,919,000
일반회계예산 (B)		56,678	125,324	192,284	313,823
사회개발예산 (C)		18,856	33,087	57,501	87,637
(C / A)		(5.1)	(4.2)	(4.1)	(4.5)
-교육비		11,244	24,917	40,594	55,595
-인력개발 및 인력대책		-	761	1,029	963
-보건 및 생활환경개선		783	2,175	3,377	5,342
-사회보장 (D)		4,379	3,765	10,806	19,959
(D / A)		(0.12)	(0.48)	(0.77)	(1.04)
-주택 및 지역사회개발		1,911	615	593	4,071
-체육 및 문화		539	854	1,102	1,707

資料 : 보건사회부, 제 7 차 경제사회발전 5 개년계획 : 보건의료, 사회보장부문계획, 1992, p.253.

野에 대한 지출은 다른나라와 비교했을 때 그 수준이 매우 낮다. 즉, 전체예산에서 사회보장분야의 지출이 차지하는 비율이 1980년에 GNP의 0.12%, 1985년에 0.48%, 1991년에 1.04%에 불과하며, 사회개발비의 GNP에 대한 비중을 보더라도 그것은 다른나라의 1/5~1/10의 수준에 불과함을 알 수 있다. 따라서 都市零細民 問題의 근본적인 해결은 社會福祉費의 증가없이는 불가능하다고 말할 수 있다. 또한 <表 3>에서 알 수 있듯이, 한국의 社會保障은 사회보험, 그중에서도 의료보험이 대부분을 차지하고 있으며, 1990년의 경우 公的扶助와 社會福祉서비스 부문의 비중은 각각 24.2%와 12.6%에 지나지 않는다. 뿐만아니라 공적부문의 86~90년간 년 평균 예산증가율은 전체 社會保障豫算增加率의 절반수준에도 미치지 못하고 있으며, 전체 社會保障豫算에서 공적부조부문이 차지하는 비중은 1986년의 45.0%에서 1990년에는 24.2%로 저하되고 있다. 公的扶助部門의 이러한 상대적인 예산감소는 都市零細民을 비롯한 貧困階層에 대한 재정지출이 충분하지 않음을 반영하는 것으로써 貧困問題의 완화를 위해서 공적부조부문의 대규모 예산이 요구되어짐을 고려할 때 심각한 문제가 아닐 수 없다. 한편, 광주시의 一般會計 機能別 歲出構造를 <表 4>에서 살펴보면, 1990년에 비하여

<sup>18)</sup> 광주직할시, 광주직할시 사회복지 장기진흥계획, 광주직할시, p.41, (1992)



〈表 3〉 韓國의 社會保障豫算 推移

10 億원

구 분 \ 연 도	1986	1988	1990	1991*
사 회 보 장	260.5 (100.0)	559.0 (100.0)	972.6 (100.0)	1,179.4 (100.0)
사 회 보 험	104.8 ( 40.2)	315.5 ( 63.3)	615.3 ( 63.3)	779.8 ( 66.1)
연 금	0.1	22.1	20.7	22.2
의 료 보 험	103.7	292.4	587.5	748.7
공 적 부 조	117.3 ( 45.0)	186.9 ( 33.4)	235.1 ( 24.2)	250.6 ( 21.2)
사회복지서비스	38.4 ( 14.7)	56.6 ( 10.1)	122.2 ( 12.6)	149.0 ( 12.6)

主\* : 1991 년은 예산치

資料 : 경제기획원, 예산개요, 각년도 : 광주직할시, 광주직할시 사회복지 장기진행계획, 광주직할시, 1992, p.38에서 재인용.

〈表 4〉 光州市 一般會計 機能別 歲出構造

億원, %

구 분 \ 연 도	1990	1991
일 반 행 정 비	623 ( 12.4)	1,033 ( 23.0)
사 회 복 지 비	1,683 ( 33.5)	655 ( 14.6)
지 역 개 발 비	1,469 ( 29.3)	1,280 ( 28.4)
산 업 경 제 비	160 ( 3.2)	145 ( 3.2)
문 화 체 육 비	308 ( 6.1)	321 ( 7.1)
기 타	776 ( 15.5)	1,068 ( 23.7)
합 계	4,019 (100.0)	4,502 (100.0)

資料 : 광주직할시, 시정백서, 1991.

1991년에 社會福祉費의 세출이 현저히 감소함을 알 수 있다. 광주시의 平均 社會福祉費의 비율이 12~15%임을 감안한다면, 이는 1990년의 특수한 상황인 사회복지비의 세출급증에 기인하는 반사적인 현상으로 이해할 수 있다. 그러나 1991년의 세출구조에서 보건위생비를 제외한 순수한 사업복지사업비는 전체의 4.7% 정도에 불과하다.

## 2. 光州直轄市 零細民의 生活實態 및 福祉需要

本 調査의 대상은 광주직할시에 거주하는 生活保護對象者 301 가구 (거택 40 가구, 자활 233 가구, 의료부조 28 가구)이며, 資料收集은 1991년 12월에 개별 가정방문에 의한 面接說明 調査를 통하여 실시되었다. 수집된 자료는 SAS 프로그램에 의한 전산처리과정을 거쳐 分析되었으며, 주로 사용한 統計方法은 빈도, 백분율, Crosstab, Chisq 등이다.

### 1) 調査對象家口의 特性 및 住居形態

지금까지의 社會調査 結果에 의하면 貧困階層의 가족구조는 일반소득층과 비교할 때, 女性家口主가 많다는 점과 家口主의 평균연령이 높다는 점, 일반적인 생각과는 달리 家口員의 수가 그렇게 많지 않다는 점등의 特性을 갖고 있다.<sup>19)</sup> 本 調査에서도 조사대상 가구의 家口主를 性

<sup>19)</sup> 김영모의 2인, "韓國 貧困政策에 관한 研究", 社會政策研究 제 1집, 서울, 韓國福祉政策研究所, (1982)

〈表 5〉 調査對象家口의 特性

구 분	명. (%)				
	내 용				
가주주성별	남 135 (44.9)	여 166 (55.1)			
가주주연령	20대 1 (0.3)	30대 60 (19.9)	40대 124 (41.2)	50대 76 (25.2)	60대이상 40 (13.3)
가주주학력	무 학 58 (19.3)	국졸이하 131 (43.5)	중졸이하 69 (22.9)	고졸이하 40 (13.3)	대졸이하 3 (1.0)
가주주직업	무 직 82 (27.2)	단순노동(일고) 71 (23.6)	생산기능직 9 (3.0)	영세자영업(행상등) 38 (12.6)	전문기술직 17 (5.6)
	외관및서비스직 14 (4.7)	파 출 부 39 (13.0)	소농·소작 3 (1.0)	가내부업 2 (0.7)	
	기타(경비원·운전·청소원등) 26 (8.6)				
가주주종교	기 독 교 72 (23.9)	천 주 교 11 (3.7)	불 교 61 (20.3)	유 교 1 (0.3)	종교없음 156 (51.8)
가족의 형태	정 상 가 족 122 (40.5)	편 부 가 족 13 (4.3)	편 모 가 족 165 (54.8)	아동가족(소년·소녀가장) 1 (0.3)	
보호의 종류	거택보호 40 (13.3)	자활보호 233 (77.4)	의료부조 28 (9.3)		

별로 보면 〈表 5〉와 같이 남자가주주가 135명(44.9%), 여자가주주가 166명(55.1%)으로 여자가주주의 비율이 높게 보여졌으며, 따라서 국가의 저소득층에 대한 정책에 있어 여자가주주에 대한 정책이 매우 중요함을 알 수 있다. 年齡은 40대가 41.2%로 가장 많고 50대와 60대가 각각 25.2%와 13.3%로 대부분의 家口主가 40대 이상의 연령층이었다. 이들의 學歷은 무학이 19.3%, 국민학교졸업이하가 43.5%, 중학교졸업이하가 22.9%이었으며, 고등학교이상의 학력을 가진 가주주는 전체의 14.3%에 불과하였다. 이러한 都市零細民의 낮은 教育水準은 이전의 研究에서도 많이 지적된 바 있으며, 中卒까지의 學歷은 빈곤을 벗어나는데 충분한 學歷이 되지 못한다는 것을 보여준다. 특히 우리나라는 高學歷 中心의 社會이기 때문에 교육수준이 곧 賃金과 所得을 결정하는 주요 변수로 작용한다. 다시 말해 高學歷이 생활수준의 향상과 빈곤 탈피의 주요 변수이고, 階層을 결정함에 있어 주요한 영향을 미치고 있는 것이다. 가주주들의 職業은 다양하였으나 단순노동(일고)(23.6%)이나 영세자영업(행상등)(12.6%)이 많은 비중을 차지하고 있었고, 여자의 경우는 파출부가 13.0%로 가장 많이 보여졌으며, 직업이 없는 가주주는 전체의 27.2%를 차지하고 있었다. 여기에서 단순노동(일고), 영세자영업(행상등), 파출부 및 無職을 합쳐보면 76.4%로 集計되어 家口主의 2/3 이상이 都市下層으로 구분되는 職業에 종사하고 있다는 것을 알 수 있으며, 따라서 이들의 소득이 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 한편, 가주주의 종교는 기독교와 불교가 많았으며 종교를 가지고 있지 않는 가주주는 전체의 51.8%이었고, 이들의 家族形態는 偏母家族이 54.8%로 가장 많

았으며, 偏父家族이 4.3%, 그리고 正常家族은 40.5% 이었다. 또한 이들 가구들의 保護形態는 居宅保護가 13.3%, 自活保護가 77.4%, 그리고 醫療扶助가 9.3%를 차지하고 있었다.

조사대상가구들의 住宅形態는 <表 6>에서 보여지는데, 한옥이 39.2%로 가장 많았으며 영

<表 6> 調査對象家口의 住居形態 명, (%)

구 분	내 용				용				N
	양 옥	한 옥	아파트(영구임대포함)	연립주택	관 자 집	브룩크집	조 립 식 집	흙 집	
주택의 형태	43 (14.3)	118 (39.2)	66 (21.9)	3 (1.0)	5 (1.7)	46 (15.3)	1 (0.3)	19 (6.3)	301 (100.0)
	자 가 (허가)	자 가 (무허가)	전 세	월 세					
주택의 소유 형태	9 (3.0)	5 (1.7)	54 (17.9)	135 (44.9)					301 (100.0)
	친 척 집		(영구임대)아파트		이웃집 (무료거주)				
	22 (7.3)	65 (21.6)		11 (3.7)					
가 구 원 수	1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	8명이상	N
	9 (3.0)	45 (15.0)	64 (21.3)	92 (30.6)	55 (18.3)	25 (8.3)	8 (2.7)	3 (1.0)	
사 용 방 수	1 개		2 개		3 개			N	
	110 (36.5)		180 (59.8)		11 (3.7)				301 (100.0)
동 거 가구수	1가구	2가구	3가구	4가구	5가구	6가구이상		N	
	97 (32.2)	64 (21.3)	62 (20.6)	39 (13.0)	19 (6.3)	20 (6.6)			301 (100.0)

구임대아파트가 21.9%, 양옥이 14.3%, 브룩크집이 15.3% 등이었다. 住宅의 所有形態를 살펴보면 자가(허가)는 3.0%로 얼마되지 않았으며 월세가 44.9%로 가장 많았고 전세(17.9%)나 영구임대아파트(21.6%)도 상당히 많이 보였다. 이들 조사대상 가구들의 가구원수는 4명인 경우가 30.6%로 가장 많았으며 6명 이상의 가구원을 가지고 있는 가구는 전체의 12.0% 이었다. 가구원수(동거가족수)는 한 가구의 경제상태를 결정하는데 있어서 직업이나 소득과 더불어 중요한 요인의 하나이다. 왜냐하면 賃金과 所得의 적정수준을 논의할 경우 生計費수준이 기준이 되며, 생계비의 상정은 다시 가구원수에 기초를 두기 때문이다. 조사대상 가구의 평균 가구원수는 3.87명인데 이는 경제기획원에서 1985년에 조사한 都市 平均 家口 員數 4.16명이나<sup>20)</sup> 1989년의 광주시 平均 家口 員數 4.3명보다<sup>21)</sup> 적은 숫자이다. 이는 많은 調査에서 보여진 것과 같이 都市 零細民의 가구원수가 도시 일반가구의 가구원수보다 적음을 보여주는 것이라 하겠다. 또한 이들은 3개 이하의 방을 사용하고 있었으며 방 1개로 가족 전체가 생활하는 가구는 전체의 36.5% 이었다. 조사대상 가구들의 同居家口數를 살펴보면, 1주택 1가구의 형태는 32.2%로 나타났고 1주택 4가구 이상의 형태도 25.9%나 보여졌다.

<sup>20)</sup> 경제기획원, 인구 및 주택센서스, p.10, (1985)

<sup>21)</sup> 광주직할시, 광주통계연보, p.41, (1990)

이상과 같이 조사대상 가구들의 住居環境은 매우 열악한 것이며, 이러한 열악한 주거환경은 직접적으로 아동이나 청소년들의 열악한 教育環境과 연관되어지기 때문에 이의 시급한 해결이 요구되어진다.

## 2) 調査對象家口의 經濟生活

都市零細民에 있어서 所得과 支出은 貧困의 정도를 측정하는데 가장 중요한 要因이 된다. 기존의 많은 研究들에서는 所得을 기준으로 삼아 絕對的 내지 相對的 빈곤선을 정함으로써 都市 貧困家口를 규정하려고 시도하였다. 따라서 이러한 方法은 貧民의 規模를 단적으로 파악할 수 있다는 점에서 유용성을 갖는다.

조사대상가구의 家族構成員의 直接收入에 의한 月 總收入額은 <表 7>과 같다. 表에서 보여 지듯이 조사대상가구의 63.9%는 30만원이하의 수입을 가지고 있었으며 가족구성원의 直接收入에 의한 月收入이 전혀 없는 가구는 전체의 9.6%이었고, 51만원이상의 수입이 있는 가구는 전체의 7.7%에 불과하였다. 이러한 月收入은 남자가구주가 여자가구주에 비해 많은 것으로 나타나며, 保護의 種類에 따라 차이가 나는 것으로 보여진다. 또한 年齡이 60세이상인 가구주의 47.50%는 收入이 전혀 없었다.

<表 7> 家口員의 直接收入에 의한 月 總收入額

%

구 분 \ 내 용	없 다	10 만이하	11~30 만	31~50 만	51 만이상	
전 체	9.6	6.1	48.2	28.6	7.7	
성 별 *	남	11.11	2.96	40.74	34.81	10.37
	여	8.43	8.43	54.22	23.49	5.42
보호별***	거택보호	30.00	27.50	37.50	5.00	0.00
	자활보호	6.01	1.72	49.79	32.62	9.88
	의료부조	10.71	10.71	50.00	28.58	0.00

\* P &lt; 0.05

\*\*\* P &lt; 0.005

調査對象家口들의 月 平均 生計費를 조사한 것이 <表 8>이다. 한달생계비가 11~30만원인 가구가 51.2%로 가장 많았으며 51만원이상의 生計費를 쓰는 가구는 전체의 0.6%에 불과하였다. 또한 10만원이하의 생계비를 쓰는 가구는 35.2%였으며 생계비를 전혀 쓰지 않는 가

<表 8> 月 平均 生計費

%

구 분 \ 내 용	없 다	10 만이하	11~30 만	31~50 만	51 만이상	
전 체	1.0	35.2	51.2	12.0	0.6	
성 별***	남	0.00	21.48	58.52	19.26	0.74
	여	1.81	46.39	45.19	6.02	0.60
보호별***	거택보호	5.00	72.50	20.00	2.50	0.00
	자활보호	0.00	28.75	55.79	14.60	0.86
	의료부조	3.57	35.71	57.15	3.57	0.00

\*\*\* P &lt; 0.005

구도 1.0%가 있었다. 이러한 생계비의 액수는 남자가구주가 여자가구주에 비해 많은 것으로 나타났으며, 年齡別로는 50대의 가구주가 생계비를 가장 많이 쓰고 있었고 保護의 종류에 따라서도 생계비의 액수에 차이가 있었다. 생계비가 가장 많이 쓰이는 부분을 조사한 것이 <表 9>인데, 教育費가 45.6%로 가장 많이 쓰이고 있어서 都市零細民들의 教育費부담이 매우 크다는 것을 알 수 있으며, 식생활비도 生計費의 34.6%로 상당한 비중을 차지하고 있었고, 다음이 주거비 12.0%, 의료비 4.7%, 잡비 2.3%의 순이었다. 또한 家口主의 學歷이 높을수록 教育費가 차지하는 비중이 높아지는 경향이 보였으나 거택보호보다는 자활보호에서 식생활비와 교육비의 비중이 높게 보여졌다. 生計費 支出의 내용에서 알 수 있듯이 都市零細民들의

<表 9> 生計費의 주된 使用處

구 분 \ 내 용		%					
전	체	34.6	45.6	12.0	4.7	2.3	1.0
성 별	남	34.81	48.15	9.63	5.19	1.48	0.74
	여	34.34	43.37	13.86	4.22	3.01	1.02
보호별	거택보호	25.00	42.50	20.00	7.50	5.00	0.00
	자활보호	33.48	47.64	11.16	4.29	2.15	1.29
	의료부조	57.14	32.14	7.14	3.57	0.00	0.00

생활수준은 매우 낮은 편이며, 의식주와 관련된 인간의 기본적인 욕구의 충족에 급급한 삶을 유지하고 있다. 이들은 貧困의 再生産構造속에서 社會的 移動의 기회를 제한당하고 있으며 다음 世代의 빈곤탈피의 기대를 教育에 걸고 있는 것이다. 都市零細民들의 負債에 관한 사항을 조사한 것이 <表 10> 과 <表 11>인데, 조사대상가구의 60.8%는 부채를 가지고 있지 않았으며 부채가 있는 경우 그 액수는 소액에서 많은 액수까지 다양하게 분포되어 있었으나 101만원 ~300만원사이의 負債를 가지고 있는 가구가 17.3%로 가장 많이 보여졌고, 301만원 이상의 부채를 가지고 있는 경우도 8.7%나 되었다. 부채는 또한 여자가구주보다 남자가구주의 경우에 그리고 연령이 낮을수록 많이 보였으며 거택보호보다는 자활보호의 경우에 더 많이 보여졌다. 이들 零細民 家口가 負債를 지게된 原因을 살펴보면, 住居費의 부족으로 인한 負債가 16.1%로 가장 많이 보여졌으며 다음이 생계비 13.0%, 의료비 10.6%, 장사밑천 7.0%등의 순이었다. 住居費의 부족으로 인한 부채는 연령이 낮을수록 많이 보였으며 生計費로 인한 부채는

<表 10> 負債의 總額

구분 \ 내용		%				
전	체	60.8	6.7	6.7	17.3	8.7
성 별	남	54.81	6.66	11.11	17.04	10.37
	여	65.66	6.62	3.01	17.47	7.22
보호별	거택보호	77.50	12.50	2.50	7.50	0.00
	자활보호	57.51	5.58	6.87	19.31	10.73
	의료부조	64.29	7.14	10.71	14.29	3.57

〈表 11〉 負債의 主要 原因

구분 \ 내용		%						
		없 음	생활비	주거비	교육비	의료비	사업비	기 타
전 체		49.1	13.0	16.1	4.3	10.0	7.0	0.4
성 별	남	55.22	12.69	11.94	5.97	7.46	6.72	0.00
	여	40.63	13.54	21.87	2.08	13.54	7.29	1.04
보호별	거택보호	59.09	27.27	4.55	4.55	4.55	0.00	0.00
	자활보호	47.31	12.37	15.05	4.84	11.29	8.60	0.54
	의료부조	54.55	4.55	36.36	0.00	4.55	0.00	0.00

학력이 낮을수록 많이 보여졌다. 한편, 조사대상 가구들의貯蓄狀態는 〈表 12〉와 같은 데, 76.1%의 家口가 저축을 하지 않고 있었으며 저축을 하는 경우에도 그 總額은 대부분 100 만 원이하의 것이었다. 그리고 남자가구주보다는 여자가구주들이貯蓄을 더 많이 하는 것으로 나

〈表 12〉 貯蓄의 總額

구분 \ 내용		%				
		없 다	1~50 만	51~100 만	101~500 만	501 만이상
전 체		76.1	11.4	6.4	5.6	0.7
성 별	남	80.74	5.18	6.67	6.67	0.74
	여	72.29	16.26	6.02	4.82	0.60
보호별	거택보호	85.00	12.50	2.50	0.00	0.00
	자활보호	73.82	11.59	7.29	6.87	0.43
	의료부조	82.14	7.14	3.57	3.57	3.57

타났다.

조사대상 家口主들이 가지고 있는 現在 生活의 어려움에 대한 생각을 정리한 것이 〈表 13〉이다. 表에서 보는 것과 같이 조사대상 家口主들의 40.2%는 住宅問題를 가장 큰 어려움으로 생각하고 있었으며 22.9%는 教育問題를, 12.0%는 醫療問題를, 10.0%는 食生活問題를 가족의 어려움으로 생각하고 있었다. 年齡別로 보면 住宅問題는 나이에 관계없이 가장 큰 문제로 부각되고 있었으며 教育問題는 30代에서 상대적으로 크게 부각되고 있었다. 또한 住宅問題나 教育問題는 거택보호보다 자활보호에서 상대적으로 크게 걱정을 하고 있었으며, 의료문제나 식

〈表 13〉 現在 家族의 가장 큰 어려움

구분 \ 내용		%							
		주 택	의 료	교 육	식생활	가 사	부 채	기 타	없 다
전 체		40.2	12.0	22.9	10.0	2.7	5.6	6.3	0.3
성 별	남	41.48	13.33	23.70	10.37	0.00	5.19	5.93	0.00
	여	39.16	10.84	22.29	9.64	4.82	6.02	6.63	0.60
보호별	거택보호	30.00	17.50	17.50	15.00	5.00	0.00	15.00	0.00
	자활보호	43.35	10.73	25.75	6.44	1.72	7.30	4.29	0.43
	의료부조	28.57	14.29	7.14	32.14	7.14	0.00	10.71	0.00

\*\*\* P < 0.005

생활문제는 居宅保護의 경우에 상대적으로 크게 부각되고 있었다.

한편, 貧困의 原因에 대한 조사대상자들의 態度는 <表 14>와 <表 15>에서 보여지는데, 이

<表 14> 家口主가 無職인 理由

%

구분	내용	기회가 주어지지 않아	기술이 없어서	적당한 직업이 없어서	건강이 나빠서	신체 장애 때문에	나이가 많아서	나이가 적어서	직업이 있다
전체		0.7	1.7	0.3	12.8	8.0	8.7	0.3	67.5
성별***	남	0.35	2.33	0.78	18.60	12.40	10.08	0.78	54.26
	여	0.63	1.25	0.00	8.13	4.37	7.50	0.00	78.12
보호별***	거택보호	2.56	0.00	2.56	15.38	20.51	12.82	0.00	46.15
	자활보호	0.44	2.22	0.00	12.89	6.67	6.67	0.00	71.11
	의료부조	0.00	0.00	0.00	8.00	0.00	20.00	4.00	68.00

\*\*\* P < 0.005

<表 15> 生計가 어렵게 된 主된 原因

%

구분	내용	일을 하나 수입적다	일할사람 없고수입도 없다	일할사람 있으나 취업못함	환자 치료비 부담때문	자녀학비 부담이크다	집세 부담이크다	생계 어렵지 않다
전체		72.5	15.5	4.0	2.5	3.0	1.5	1.0
성별	남	74.07	11.85	5.19	2.96	2.96	1.48	1.48
	여	69.23	23.08	1.54	1.54	3.08	1.54	0.00
보호별***	거택보호	29.41	70.59	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	자활보호	76.07	9.20	4.91	3.07	3.68	1.84	1.23
	의료부조	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

\*\*\* P < 0.005

들은 家口主가 職業이 없는 경우 그 이유를 대부분 건강(12.8%)이나 나이(8.7%), 또는 신체장애(8.0%) 때문이라고 생각하고 있었으며, 家族의 生計가 어렵게 된 이유에 대해서는 72.5%가 일을 하고 있으나 收入이 적기때문이라고 생각하고 있었고, 15.5%는 일할 사람이 없어서, 4.0%는 기술이 없어 직업을 구하지 못해서 생계가 어렵게 되었다고 생각하고 있었다. 이와 같이 調査對象 家口主들은 無職의 原因은 대부분 가구주 자신의 個人的 缺陷에서 찾고 있으나, 家族의 貧困의 原因은 대부분 낮은 소득이라는 社會構造的 혹은 賃金構造的인 문제에서 찾고 있다. 따라서 個人的 限界에서 기인하는 問題의 해결을 위하여 公的 扶助의 擴大와 더불어 個人的 能力을 향상시킬 수 있는 諸 社會福祉 프로그램이 實施되어야 할 것이며, 勞動에 따른 所得의 不平等에서 기인하는 문제의 해결을 위하여 강력한 所得再分配 政策이 실시되어야 할 것이다.

### 3) 調査對象家口의 疾病 및 教育問題

調査對象家口의 家族構成員이 가지고 있는 疾病의 種類를 조사한 것이 <表 16>이다. 表에서

〈表 16〉 家口員들의 長期疾患의 種類

%

구분 \ 내용	신체장애	정신장애	위장병	신 경 등 류마치스	고혈압 저혈압	천 식 기관지병	피부질환	당 뇨	
전 체	12.6	4.3	8.6	22.9	3.0	3.3	0.7	0.7	
성별***	남	20.00	4.44	8.89	20.00	5.19	3.70	0.00	1.48
	여	12.05	4.22	8.43	25.30	1.20	3.01	1.20	0.00
보호별	거택보호	22.50	12.50	17.50	15.00	2.50	7.50	0.00	0.00
	자활보호	14.59	3.43	7.73	24.03	3.00	2.15	0.43	0.86
	의료부조	14.29	0.00	3.57	25.00	3.57	7.14	3.57	0.00
구분 \ 내용	빈 혈	폐결핵	심장병	간 염	암	기 타	병명미상	질병없음	
전 체	0.7	2.3	3.7	3.3	0.3	4.3	2.7	23.6	
성별***	남	0.33	4.44	2.22	5.93	0.00	6.67	2.96	13.33
	여	0.60	0.60	4.82	1.20	0.60	2.41	2.41	31.93
보호별	거택보호	0.00	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	0.00	10.00
	자활보호	0.86	2.15	4.29	3.43	0.00	4.72	3.43	24.89
	의료부조	0.00	3.57	0.00	3.57	0.00	3.57	0.00	32.14

\*\*\* P<0.005

보는 것과 같이 22.9%가 神經痛을 앓고 있으며, 12.6%는 身體障礙가 있고, 8.6%는 胃腸病을, 4.3%는 精神障礙를, 3.7%는 心臟病을 앓고 있다. 또한 전체 家口의 23.6%만이 가족중에 질환자가 없을 뿐 나머지는 모두 다양한 종류의 疾病을 가족들이 앓고 있는 것으로 나타난다. 이러한 환자에 대한 治療方法은 〈表 17〉과 같이 經濟的인 理由로 治療을 하지 못하는 경우(21.6%)를 제외하고는 대부분 病院에 다니는 것이었으며 약국이나 保健所를 이용하는 경우도 각각 5.8%, 5.5%로 보여졌다.

〈表 17〉 長期 疾患者의 治療方法

%

구분 \ 내용	병원에 다님	약국을 이용	민 간 요법으로 치료	한 방 치료함	보건소 이용	경제적 이유로 치료못함	기 타	질환자 없음	
전 체	35.4	5.8	4.1	2.7	5.5	21.6	4.5	20.3	
성별***	남	42.31	6.15	3.85	1.54	7.69	20.77	7.69	10.00
	여	29.81	5.59	4.35	3.73	3.73	22.36	1.86	28.57
보호별	거택보호	50.00	2.50	2.50	0.00	7.50	20.00	5.00	12.50
	자활보호	35.11	5.78	4.89	2.67	5.33	20.89	4.00	21.33
	의료부조	15.38	11.54	0.00	7.69	3.85	30.77	7.69	23.08

\*\*\* P<0.005

靑少年의 教育에 관한 〈表 18〉을 보면, 조사대상 가구중 經濟的인 理由로 학교에 進學하지 못하거나 中退한 靑少年이 있는 家口는 전체의 9.3%였으며, 3명 이상의 자녀가 학교에 進學을 못하거나 中退한 가구는 전체의 0.9%이었다. 자녀들의 進學率은 家口主의 學歷이 높을수록 높게 나타났으며 家口主가 남자인 경우에 높게 나타났다. 한편, 조사대상자들이 靑少年에



〈表 18〉 經濟的 理由로 進學을 못하거나 中退한 子女의 數

구 분 \ 내 용							%
		없다	1 명	2 명	3 명	4 명	5 명
전	체	90.7	7.0	1.3	0.3	0.3	0.3
성 별	남	90.37	7.41	1.48	0.00	0.00	0.74
	여	90.96	6.63	1.20	0.60	0.60	0.00
보 호 별	거택보호	87.50	12.50	0.00	0.00	0.00	0.00
	자활보호	90.99	6.44	1.29	0.43	0.43	0.43
	의료부조	92.86	3.57	3.57	0.00	0.00	0.00

대해 걱정하는 내용을 정리한 것이 〈表 19〉인데, 23.3%는 學費問題를 걱정하고 있었으며, 17.9%는 就業 및 將來問題를, 12.6%는 學校成績을, 12.0%는 進學問題를, 그리고 7.0%는 交友關係를 걱정하고 있었다. 性別로 보면, 男子家口主는 청소년의 진학문제나 학비문제를 크게 걱정하고 있었으며, 女子家口主는 교우관계와 학교성적부분에 대해 많은 걱정을 하고 있었다. 調査對象家口들의 所得水準에 대한 教育費의 부담과 더불어 經濟的인 理由로 인한 미진학청소년의 문제를 고려해 볼때 都市零細民 자녀들을 위한 教育補助費의 擴大는 시급한 문제가 아닐 수 없다.

〈表 19〉 靑少年 子女에 대한 걱정

구 분 \ 내 용											%
		자녀 없음	걱정 없음	건강 문제	교우 문제	성격 문제	학교 성적	진 학 문제	취업및 장애 문제	학비 문제	공부방 문제
전	체	12.5	1.7	6.6	7.0	3.7	12.6	12.0	17.9	23.3	3.0
성 별 ***	남	12.59	2.22	6.67	1.48	2.96	6.67	15.56	18.52	27.41	5.93
	여	12.05	1.20	6.63	11.45	4.22	17.47	9.04	17.47	19.88	0.60
보 호 별	거택보호	15.00	0.00	2.50	10.00	2.50	15.00	5.00	20.00	27.50	0.00
	자활보호	9.87	2.15	7.30	6.87	3.00	12.45	12.88	18.45	23.18	3.86
	의료부조	28.57	0.00	7.14	3.57	7.14	10.71	14.29	10.71	17.86	0.00

\*\*\* P<0.005

4) 調査對象家口의 不滿 및 要求事項

調査對象者들이 바라는 國家의 支援內容을 정리한 것이 〈表 20〉이다. 조사대상자들이 가장 많이 원하는 것은 生計費支援이었는데, 전체의 45.8%가 生計費支援을 바라고 있었다. 生計費支援이외에 就業斡旋과 學資金支援을 원하는 비율도 높게 보여졌는데, 전체의 23.9%가 就業斡旋을, 13.0%가 學資金支援을 가장 원하고 있었고, 9.6%는 醫療費支援을 바라고 있었다. 家口主의 性別로 보면 就業斡旋이나 事業資金支援은 여자가구주보다 남자가구주가 더 많이 원하고 있었으며, 生計費支援은 여자가구주가 더 강하게 원하고 있었다. 또한 居宅保護者들은 生計維持의 어려움으로 인하여 생계비지원을 강력하게 요구하고 있었고, 반면에 自活保護者나 醫療扶助者들은 就業斡旋이나 職業訓練과 같이 自立을 위한 정부의 지원을 상대적으로 강하게 원하고 있었다.

〈表 20〉 가장 필요한 國家의 支援

%

구분	내용	생계비 지원	취업 알선	직업 훈련	의료비 지원	학자금 지원	사업자금 지원	주택 보급	의류·의료비 지원
전체		45.8	23.9	3.0	9.6	13.0	3.7	0.7	0.3
성별	남	38.52	28.89	3.70	10.37	11.85	5.93	0.74	0.00
	여	51.81	19.88	2.41	9.04	13.86	1.81	0.60	0.60
보호별	거택보호	85.00	7.50	0.00	5.00	2.50	0.00	0.00	0.00
	자활보호	38.20	16.61	2.58	11.16	16.31	4.29	0.86	0.00
	의료부조	53.57	25.00	10.71	3.57	0.00	3.57	0.00	3.57

\*\*\* P<0.005

調査對象家口들의 現在의 生活에 대한 不滿의 內容은 〈表 21〉과 같이 대부분이 가난으로 인한 生活의 不便(59.1%)과 不安定한 住居形態(22.3%)이었으며, 6.6%의 조사대상자는 부족한 教育費 및 열악한 教育的 環境에 대해서도 불만을 가지고 있었다. 性別로 보면, 남자가구주는 不安定한 住居形態에 대해서, 그리고 여자가구주는 부족한 教育費나 과도한 私生活의 露

〈表 21〉 現在 生活에 가장 큰 不滿

%

구분	내용	가난으로 인한 생활불편	불안정한 주거형태	나쁜교육 환경 및 교육비 부족	가사의 어려움	잡은서류 작성및개 인생활의 심한노출	기관근무 자불성실 및형식적인 원 조	사회 의 무 관 심 편 차별대우	가족원의 병 질
전체		59.1	22.3	6.6	2.7	4.0	4.0	0.7	0.7
성별	남	60.00	26.67	4.44	2.22	2.22	3.70	0.00	0.74
	여	58.43	18.67	8.43	3.01	5.42	4.22	1.20	0.60
보호별	거택보호	67.50	12.50	10.00	5.00	0.00	2.50	0.00	2.50
	자활보호	58.37	23.61	6.01	2.58	4.29	3.86	0.86	0.43
	의료부조	53.57	25.00	7.14	0.00	7.14	7.14	0.00	0.00

〈表 22〉 行政機關이나 國家, 社會에 원하는 것

%

구분	내용	현실적 인생계 보장대책 마련	안정된 주거 대책 마련	현실적 교육비 지원	의료 보호 범위 확대	생보행정 공평성확보 편의주의 제거	기관, 단체의 형식적 원 조,행 사배제	기관, 시설이용시 차별대우 제거, 우개선	복지 관, 시설의 이용 대 확	학교, 사회의 편견 제거
전체		50.5	32.2	5.0	5.0	2.7	3.0	0.7	0.7	0.3
성별	남	54.07	40.00	2.22	0.74	0.74	0.74	0.00	0.74	0.74
	여	47.59	25.90	7.23	8.43	4.22	4.82	1.20	0.60	0.00
보호별*	거택보호	67.50	10.00	7.50	7.50	2.50	2.50	0.00	2.50	0.00
	자활보호	45.92	37.77	3.86	5.15	3.00	3.00	0.43	2.50	0.43
	의료부조	64.29	17.86	10.71	0.00	0.00	3.57	0.43	0.00	0.00

\* P<0.05

出에 대해 상대적으로 많은 不滿을 가지고 있었다. 한편, 行政機關이나 國家, 社會에 대해서

調査對象者들이 바라는 것은 <表 22>와 같은데, 가장 많이 바라는 것은 現實的인 生計保障對策과 安定된 住居對策의 마련이었다. 즉, 50.5%의 조사대상자들이 現實的인 生計保障對策의 마련을 요구하고 있으며, 32.2%가 安定된 住居對策의 마련을 요구하고 있는 것이다. 또한 조사대상자의 5.0%는 現實的인 教育費의 援助나 醫療保護의 範圍擴大를 요구하고 있었다. 保護別로 보면, 생계보장대책의 마련은 居宅保護者에게서 그리고 안정된 주거대책의 마련은 自活保護者에게서 상대적으로 강하게 보여졌다.

### 5) 調査結果의 要約

調査結果를 要約하면 다음과 같다.

① 조사대상가구의 家口主들은 대부분 40대 이상의 年齡層이었으며, 學歷은 중학교졸업 이하가 많았다. 이들의 職業은 다양하였으나 單純勞動(일고)와 零細自營業(행상등)이 많은 비중을 차지하고 있었고 無職은 전체의 27.2%이었다.

② 조사대상가구의 家族形態에서는 偏母家族이 54.8%로 많이 보였고, 偏父家族도 4.3%나 되었다.

③ 조사대상가구의 住宅所有形態는 월세가 44.9%로 가장 많았고 전세가 17.9%, 영구임대 아파트가 21.6%이었다.

④ 조사대상가구들이 使用하는 房의 數는 전체가 3개이하였는데, 방 1개로 가족전부가 生活하는 경우가 전체의 36.5%이었고, 同居家口數에 있어서도 1住宅 4家口이상의 형태가 25.9%나 보여졌다.

⑤ 조사대상가구의 63.9%는 30만원이하의 月收入을 가지고 있었으며, 9.6%는 收入이 전혀 없었다. 또한 年齡이 60세이상인 가구주의 47.50%도 收入이 전혀 없었다.

⑥ 조사대상가구의 平均 月生計費는 11~30만원인 경우가 51.2%로 가장 많았으며, 10만원이하의 生計費를 사용하는 家口는 전체의 35.2%이었고 51만원이상의 生計費를 사용하는 家口는 전체의 0.6%이었다.

⑦ 조사대상가구의 生計費는 教育費와 食生活費, 그리고 住居費에 많이 사용되고 있었다.

⑧ 조사대상가구의 60.8%는 負債를 가지고 있지 않았으며, 76.1%는 貯蓄을 하지 않고 있었다.

⑨ 조사대상자의 40.2%는 住宅問題를 가족의 가장 큰 어려움으로 생각하고 있었으며 22.9%는 教育問題를, 12.0%는 醫療問題를, 10.0%는 食生活問題를 가족의 어려움으로 생각하고 있었다.

⑩ 조사대상자들은 家口主가 職業이 없는 경우 그 이유를 대부분 건강이나 나이 또는 신체장애와 같은 個人的인 缺陷에서 찾았으며, 가족의 貧困은 일을 하고 있으나 收入이 적기 때문에 발생하는 것으로 생각하고 있었다.

⑪ 조사대상가구의 23.6%를 제외한 나머지 家口들은 가족구성원이 疾病을 가지고 있었으

며, 많이 보여지는 疾病의 種類에는 神經痛(22.9%)과 身體障礙(12.6%), 그리고 胃腸病(8.6%) 등이 있었다.

⑫ 가족이 疾病을 가지고 있는 경우 21.6%의 調査對象家口는 經濟的 理由때문에 治療을 하지 못하고 있었다.

⑬ 조사대상가구의 9.3%는 경제적 이유때문에 進學을 못하거나 中退한 자녀를 가지고 있었다.

⑭ 조사대상자들은 자녀들의 學費問題나 就業問題, 그리고 學校成績등을 걱정하고 있었다.

⑮ 조사대상자들은 國家의 支援內容으로 生計費支援(45.8%)이나 就業斡旋(23.9%), 그리고 學資金支援(13.0%)이나 醫療費支援(9.6%) 등을 원하고 있었다.

⑯ 조사대상자들이 現在의 生活에 대해 가지고 있는 不滿의 內容은 대부분 가난으로 인한 生活의 不便(59.1%)과 不安定한 住居形態(22.3%)이었으며, 부족한 教育費나 열악한 教育的 環境에 대해서도 불만을 가지고 있었다.

⑰ 조사대상자들이 行政機關이나 國家·社會에 대해서 가장 많이 바라는 것은 現實的인 生計保障對策의 마련(50.5%)이나 安定된 住居對策의 마련(32.2%) 등이었으며, 현실적인 教育費의 援助나 醫療保護의 範圍擴大등도 바라고 있었다.

#### Ⅳ. 都市零細民에 대한 貧困政策의 問題點 및 改善方案

本章에서는 都市零細民에 대한 貧困政策의 問題點을 生活保護事業, 自活事業, 社會福祉서비스 傳達體系, 住宅政策을 中心으로 파악하고자 하며, 이러한 問題點을 토대로 改善方案을 제시하고자 한다. 이러한 分類의 이유는 첫째, 생활보호사업의 경우 公的 扶助制度의 根幹으로써 영세민의 福祉欲求를 충족시키는 가장 중요한 수단이 되기 때문이며, 둘째, 自活事業은 영세민의 自立과 自活基盤을 확충하는 장기적인 영세민구호대책이며 선진국의 경우 영세민 대책이 이미 生計維持的인 性格에서 벗어나 영세민의 노동력이나 생활능력을 향상시키는 自活的인 扶助로 轉換된지가 오래이기 때문이다. 셋째, 社會福祉서비스 傳達體系는 受惠對象者와 資源이 마련되어 있다 하더라도 대상자에게 적합한 혜택을 주기 위해서는 사회복지 전달체계가 어떻게 구성되어 있느냐하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 왜냐하면 수혜에 대한 資格要件이나 혜택의 성격에 관한 政策指針이 실제로 표현되는 것은 바로 서비스의 傳達體系를 통해서이기 때문이다. 넷째, 주택정책은 앞에서도 본바와 같이 零細民의 住居環境이 매우 열악하며 이로 인하여 과생되는 문제가 많기 때문이다.

1. 都市零細民 貧困對策의 問題點

1) 生活保護事業의 問題點

生活保護對象者는 1985년 이후 대체적으로 全人口의 약 5% 수준인 230만명 내외의 수준이며, 醫療保護의 대상자수는 全人口의 약 7%수준인 약 288만명정도이다. 대상자의 선정기준은 1987년부터 대도시, 중소도시, 농어촌의 구별이 없이 선정하고 있으며, 1991년의 경우 居宅保護는 1인당 월소득 55,000원, 自活保護는 1인당 월소득 65,000원을 기준으로 선정하였다. 이들에 대한 보호의 내용에는 生計保護, 醫療保護, 自立支援(교육보호, 직업훈련, 생업자금융자, 취로사업)등이 있으며, 1987년부터 생활보호를 포함한 저소득층의 지원사업을 효율적으로 시행하기 위하여 대도시 저소득층 밀집지역을 중심으로 동사무소에 社會福祉 專門要員을 배치하고 있다. 이러한 生活保護事業의 問題點으로는 對象者選定の 非合理性과 保護內容의 미흡 및 行政體系의 미비를 들 수 있다.

(1) 對象者選定の 非合理性

① 選定基準의 非現實性: 1990년도 생활보호대상자의 選定基準인 1인당 月所得 48,000원은 大都市 1인가구 最低生計費인 132,000원의 36%에 지나지 않는다.

② 所得 및 資産調査의 正確性 부족: 일선 행정기관의 調査人力 부족과 專門性的의 결여로 체계적이고 전문적인 所得 및 資産調査가 이루어지지 않고 있으며, 따라서 대상자 선정의 정확성이 부족하다.

〈表 23〉 年度別 生活保護對象者 選定基準

구 분	'87	'88	'89	'90	'91
1인당 月所得 (천원)	43	44	46	48	55 (거택보호) 65 (자활보호)
세대당 財産額 (만원)	320	320	340	340	600

資料: 보건사회부, 제 7차 경제사회발전 5개년계획: 보건의료, 사회보장부문계획, 1992, p.276.

〈表 24〉 生活保護對象者 選定基準과 推定最低生計費('90年)

	지 역	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
선정기준 (A)	전 국	48,000 (36.4%)	96,000 (44.3%)	144,000 (49.6%)	192,000 (53.8%)	240,000 (57.3%)	288,000 (60.3%)
	최 저 생 계 비	대 도시(B)	131,725	216,691	290,018	356,680	418,788
	중 소 도시	124,051	204,137	273,252	336,087	394,628	449,961
	농 촌	115,598	184,323	246,822	303,640	356,576	406,611

\* ( )안은 생활보호대상자 선정기준(A)/대도시 최저생계비(B)  
자료: 한국보건사회연구원, 최저생계비 계측조사연구, (1989)

## (2) 保護內容의 未治

① 生活保護水準의 非現實性 : 韓國保健社會研究院이 실시한 最低生計費計測 調查研究의 결과에 따르면 '91년 2인가구기준 1인 月 最低生計費는 대도시가 118,530원, 중소도시가 111,663원 그리고 농촌이 100,825원으로 推計되었으나, 이에 비하여 생활보호대상자의 保護水準은 '91년 현재 거택보호의 경우 1인당 43,000원이고 시설보호의 경우는 1인당 52,000원으로 大都市地域 最低生計費의 36~44%에 불과한 실정으로 保護의 現實性이 매우 낮은 형편이다. 이러한 保護水準으로는 현실적으로 最低生活를 보장할 수 없으며, 더구나 생활보호대상자의 81%를 차지하고 있는 自活保護對象者는 여기에서 제외되고 있다.

〈表 25〉 1990年 生計保護水準과 推定最低生計費

구 분	거택보호대상자	시설보호대상자
생 계 보 호 의 금 액 환 산 (1인/월)	39,000 원	48,000 원
대도시 2인가구 최저생계비에 대한 비율	36 %	44 %

資料 : 보건사회부, 제 7 차 경제사회발전 5개년계획 : 보건의료, 사회보장부문계획, 1992, p.282.

② 住居保護의 缺如 : 저소득층의 심각한 주거문제에 대한 주거보호가 이루어지고 있지 않다.

〈表 26〉 6 大都市 生活保護家口의 住居現況(거택 및 자활)

구 분	합 계	자 가	진 세	월 세	무료임대	음막·루핑
가 구 수	126,128	6,248	37,247	61,450	19,649	1,444
비 율 (%)	100.0	5.0	29.5	48.8	15.6	1.1

資料 : 보건사회부, 제 7 차 경제사회발전 5개년계획 : 보건의료, 사회보장부문계획, 1992, p.282.

③ 醫療保護의 非合理性 : 의료보호대상자는 의료보험보다 높은 本人負擔率로 인하여 치료 기회를 제한당하고 있다.

## (3) 行政體系의 未備

보사부 산하에 일선 社會福祉 全擔行政體系가 없고 생활보호사업이 內務行政의 體系 속에서 이루어짐으로써 업무의 통괄, 조정기능이 미약하고 專門性을 확보하기가 어렵다. 또한 業務의 分散과 人力不足으로 인하여 효과적인 기획, 조정의 업무를 수행하기가 어렵다.

## 2) 自活事業의 問題點

生活保護事業이 零細民의 生計維持를 위한 일시적인 對策이라면 자활사업은 직업훈련, 직업 알선, 취업사업 등을 통하여 영세민의 自立과 自活基盤을 확충하는 사업으로 長期的인 零細民 救護對策이라 할 수 있다. 先進國의 경우 零細民對策의 방향이 국민최하층의 생계를 유지케 한다는 消極的인 자세에서 탈피하여 그들이 갖고 있는 勞動力이나 生活潛在力을 신장하여 社會에 적극적으로 공헌케 한다는 自活的인 扶助로 전환된지는 이미 오래다. 우리나라에서도 生活

保護法에 의하여 教育費支給, 職業訓練, 生業資金融資, 就勞事業등의 自活事業을 지속적으로 실시하여 왔으나 그것은 다음과 같은 問題點을 갖는 것이었다.

(1) 教育費 支給의 制限性

현행 教育費 支給은 중학생과 실업계고교의 재학생에게만 授業料와 入學金을 支援하고 있어, 인문계고교의 재학생이나 대학생에 대한 지원이 전혀 없으며, 支援內容에 있어서도 육성회비 등에 대한 지원이 제외되어 있어 零細民의 教育費負擔을 덜어줌으로써 자립을 촉진하고 교육을 통해 貧困의 再生産을 막는다는 목적을 달성하기에는 부족한 점이 많다.

(2) 自活保護의 形式性

零細民의 自活을 위한 職業訓練은 대상자선정 및 사후관리에 문제가 있으며, 직업훈련후 就業斡旋이나 就業保障의 미비로 사업의 效率性이 저하되고 있다. 또한 生業資金의 融資는 융자 한도액 및 이자율, 그리고 대상가구의 제한으로 인하여 실질적인 自立效果를 가져오기가 어려우며 융자금을 전세금등 다른 목적으로 轉用하는 사례가 많다. 就勞事業은 노임단가가 낮아 대상자들의 호응이 적을 뿐만 아니라 실질적인 生計支援의 효과가 낮다.

3) 社會福祉 서비스 傳達體系의 問題點

우리나라의 現行 社會福祉 서비스 傳達體系는 전반적으로 諸給與와 서비스간에 統合性, 責任性, 繼續性, 接近可能性등이 낮은 수준에 있다고 볼 수 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>22)</sup>

첫째, 現 體制는 上命下達式의 수직적인 조직으로 이루어져 있어 受惠의 對象選定이나 수혜의 정도를 결정하는 데 있어 실제 대상자의 社會, 經濟的 狀況에 맞지 않는 획일적이고 恣意的인 결정에 의존하게 될 가능성이 크다.

둘째, 下部行政機關인 面, 洞 사무소에서는 부족한 人員이 과중한 업무를 담당하고 있어 保護對象者의 實態把握도 제대로 안되는 실정이다.

셋째, 要保護對象者의 欲求는 社會的, 經濟的, 心理的으로 복합적인 要因을 갖고 있으나, 物質과 金錢에 의한 단순한 救護이외의 서비스를 제공할 人力이 부족하고 專門性도 결여되어 있다.

넷째, 이외에도 서비스의 自律性과 能動性의 결여, 각종 委員會 활동부진, 전문 서비스기관의 부족, 社會福祉 연구기관의 빈약성등이 傳達體系의 問題點으로 지적될 수 있다.

4) 住宅政策의 問題點

국가의 住宅政策은 國民各層에게 부담능력에 적절한 부담이나 혜택을 주어야 하고, 더불어 부담능력이 열악한 처지에 있는 貧困階層에 대해서는 보다 큰 비중의 혜택이 돌아가야 공평한 정책이 된다. 그러나 실제의 住宅政策은 都市零細民을 수혜대상으로 포함하지 못함으로써 이들

<sup>22)</sup> 서상목의 6인, 빈곤의 실태와 영세민대책, 한국개발연구원, pp.245~246, (1981)

의 住居環境을 극도로 열악하게 만들었다. 都市零細民을 위한 주택정책으로는 長期 및 永久賃貸住宅政策을 들 수가 있는데, 이러한 주택정책은 다음과 같은 問題點을 갖고 있다.

첫째, 資源의 未確保와 事業施行의 制約이라는 문제점을 가지고 있다.

둘째, 賃貸에 따른 保證金과 管理費(月賃)가 零細民들에게 부담이 된다는 문제점을 가지고 있다.

세째, 永久賃貸住宅의 경우 入住者選定의 公平성을 확보하는데 어려움이 있다.

네째, 長期賃貸住宅의 경우, 非需要者에 의한 專賣를 방지하는데 어려움이 있다.

다섯째, 長期賃貸住宅의 건립에 民間建設業體의 參與를 확보하는데 어려움이 있다.

## 2. 都市零細民 貧困對策의 改善方案

일반적으로 급격한 都市化는 주택난, 교통난, 범죄, 질병 등 부정적 측면을 수반하게 된다. 그중에서도 零細民의 集團居住로 인한 都市貧民地域의 形成은 도시전체의 사회적 혼란의 주된 要因중의 하나가 되고 있다. 따라서 영세민에 대한 貧困對策은 地域社會福祉의 중추적 과제라고 할 수 있다. 그러나 영세민에 대한 貧困對策은 都市貧民層 形成要因이 고도로 복잡하고 多層的이며, 대상자도 어린이, 부녀자, 장애인, 노인 등 零細家族 構成員 모두가 포함되기 때문에 社會福祉 活動의 거의 全分野가 개입되어야 한다.

以下에서는 우선 社會保障의 次元의 所得再分配方案에 관하여 論議한 다음, 零細民 貧困對策의 基本方向을 제시하고 다시 그것을 生活保護事業과 自活事業 그리고 社會福祉 서비스 傳達體系 및 住宅政策의 분야로 세분하여 改善方向을 제시하고자 한다.

### 1) 社會保障의 次元의 所得再分配方案

1960년대 이후의 지속적인 經濟成長은 絶對的 貧困의 해소에는 어느정도 기여를 하였으나 所得分配構造의 왜곡은 소득계층간의 社會的 葛藤과 相對的 貧困意識의 심화를 가져왔으며, 이는 경제성장의 과실에 대한 所得再分配政策의 점진적 개선의 필요성을 제기하였다. 따라서 그동안 분배과정에서 소외되어 왔던 저소득계층에게 복지정책의 우선 순위를 두어 相對的 貧困意識의 완화와 社會的 連帶意識의 제고를 위해 과감한 소득재분배정책을 추진해야 될 필요성이 있다. 社會保障次元에서의 所得再分配 政策에 관련된 내용으로는 ① 농어민과 도시자영자에 대한 國民年金 적용의 확대, ② 失業保險의 導入을 거론할 수 있으며, 관련정책의 부분에서는 ① 直接稅 비중의 제고, 財產稅 과표의 현실화등을 통한 租稅의 형평성제고, ② 政府財政 支出의 所得再分配 機能強化, ③ 경제력 집중억제와 物價安定, ④ 勞動政策과 賃金構造의 개선등이 거론될 수 있다.

### 2) 都市零細民 貧困對策의 基本方向

① 도시영세민은 소득이 일정수준이하-보통 평균소득수준이 1/3 이하-이거나 또는 勞動



機會가 없어 生計維持가 곤란한 집단이다. 都市의 貧困은 단순히 物質的 資源의 결핍에 국한되지 않고 심리적, 사회적, 문화적 박탈을 모두 포함하는 社會價値의 절대적 또는 상대적 결핍상태를 초래하여 여러가지 都市問題의 原因이 되고 있다. 이의 해소를 위한 장기대책으로서 都市 貧民層의 自立 또는 自活基盤을 확충해 나가는 방안을 강구해야 한다.

② 生活保護法 및 同法 施行令에 의해 法으로 구분되고 보호되는 영세민 즉, 生活保護對象者는 光州市 전체인구의 약 5% 미만이다(1990년 3.8%). 이들에 대한 生計, 醫療, 自活, 教育, 解産, 葬祭등의 보호를 확충시켜 나가는 방안을 모색해야 한다.

첫째, 생활보호대상자에 대한 조사를 체계적으로 실시하여 實態를 정확하게 파악해야 한다. 인구, 주택 총조사를 실시할 때 병행 실시하거나, 통계청에서 실시하는 都市家計調査에 부가하여 실시하고 電算化하여 公的扶助政策 立案과 施行에 活用할 수 있도록 制度化할 필요가 있다.

둘째, 대상자 선정시 申請保護主義를 擴大實施하도록 하여 行政便宜主義에 따른 諸問題를 해결해 나가야 한다.

셋째, 光州直轄市의 特性和 地域住民의 요구를 파악하여 독자적인 구호대책을 수립해 나가야 한다. 公的扶助의 한계를 보완하면서 地域社會의 諸資源을 활용할 수 있는 프로그램을 개발해 나가야 한다.

③ 民間部門의 참여를 촉진할 수 있는 方案을 모색한다. 종교단체, 자선단체의 조직적인 연대를 통해서 지속적인 救護活動이 이루어질 수 있도록 行政指導力을 발휘해 나간다.

④ 社會事業(Social Work) 實踐方法에 따른 계수단을 체계적으로 조직화한다. 개별사업(Case Work), 집단사업(Group Work) 등의 전문적인 활동을 강화하고 지역사회조직사업(C.O.), 사회운동(Social Action) 등 共同體 회복을 위한 諸方案을 강구한다.

### 3) 生活保護事業의 改善方案

零細民 救護對策의 시작은 要救護對象者의 生活保護事業의 확충에 있다. 이를 위해 ① 대상자 선정방법의 개선, ② 생활보호의 내용과 수준의 조정, ③ 생활보호방법의 개선, ④ 효과적인 복지서비스 전달체계의 확립등을 기해 나가야 한다.

#### (1) 對象者 選定方法의 改善

法的, 行政的 기준에 의한 생활보호대상자는 光州直轄市의 경우 전체 인구의 5% 미만으로 되어 있으나 이것은 예산제약등에 기인하는 것일 수도 있으며, 경계선(border line)層에 속하는 人口數가 상당히 많을 것으로 추정된다. 그러므로 기준적용을 탄력화하여 수혜자의 폭을 늘려가는 것이 타당하다고 판단된다. 이를 위해서는 職權保護의 문제점에 대한 代案으로 1990년부터 실시되고 있는 申請保護制度를 강력하게 확대실시할 수 있도록 弘報活動을 강화할 필요가 있으며, 最低生計費를 지역별, 가구유형별로 측정하여 이를 토대로 保護對象者의 判定基準을 최저생계비 기준으로 대체하는 동시에 專門人力과 資產調查技法을 개발하여 정확한 자산조사와 소득조사를 실시하고 이를 기초로 하여 대상자를 等級化하고 扶助를 差等化할 필요가 있다. 資產

調査, 初期面接, 訪問評價등을 위해서는 社會福祉專門要員을 확대배치하여야 할 것이다.

### (2) 生活保護의 內容과 水準의 調整

생활보호의 내용에 대상자들의 要求가 반영될 수 있도록 해야 하며, 보호수준이 最低生計費의 일정수준에 도달하도록 상향조정해야 한다. 현실적인 생활보호를 위해서는 지역별, 가구규모별 최저생계비에서 부족한 부분을 지원해주는 補足給與制의 도입을 검토할 필요성도 있다. 또한 영세민들의 住居環境이 매우 열악함을 고려하여 住居保護를 실시할 수도 있는데, 이를 위해서는 영세민을 위한 永久賃貸住宅을 확대건설하고 입주자에게는 관리비를 지원해주며, 미입주자에게는 住居補助費를 지급하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 그리고 의료보호 대상자들의 本人一部負擔率을 의료보험수준이나 그 이하로 인하여 실질적으로 醫療保護의 給與水準을 향상시켜야 할 것이다.

한편, 第3章의 福祉需要調査의 결과에서 알 수 있듯이 영세민들의 가장 큰 바램은 자녀들의 교육과 관련되어 있으며, 生計維持를 위한 經濟活動에 지장을 주는 부양아동과 노인에 대한 保護施設의 설치를 요구하고 있다는 점을 중시하여야 한다. 이것은 생활보호의 내용이 단순한 화폐적 급부에서 生活造成施設의 擴充으로 이전해야 한다는 것을 의미하며 이들의 요구가 自立과 自活을 지향하고 있다는 측면에서 매우 바람직한 현상이라고 판단된다. 따라서 다음과 같은 施設들이 영세민 밀집지역에 집중 배치되도록 해야 할 것이다.

① 탁아원설립 : 영세민 세대의 경우 主婦就業의 비율이 높고 취업희망 주부들도 육아문제가 큰 부담이 되고 있으므로 무료 또는 실비수준의 탁아원을 설립해 줄 필요가 있다. 민간기업의 탁아소를 유치하는 노력도 병행할 필요가 있다.

② 아동놀이터 확충 : 유아기를 지난 취학전 아동들을 위한 놀이터시설은 영세민 취업활동을 촉진하는 데도 기여하지만 아동들의 전진한 養育과 놀이문화 육성을 위해서도 절실하다. 다양하고 튼튼한 시설의 설치가 요청된다.

③ 청소년 독서실의 운영 : 영세민들의 열악한 주거환경은 이들 지역 청소년들에게 學習空間과 學習空氣 조성을 어렵게 하고 있으며, 부모들의 관심도 청소년문화와 진로에 상당한 비중을 두고 있음을 고려하여 靑少年 相談室을 겸한 독서실의 운영이 필요하다.

④ 대학생 야학활동 지원 : 대학의 전진한 夜學서클 활동을 지원하여 영세민들에 대한 교육을 보완할 필요가 있다.

⑤ 청소년 학비보조의 확대 및 진학유도사업의 실시 : 영세민 자녀들의 경우 실업계 고교를 진학하면 학비감면의 혜택이 주어지고 있으나 성적이 우수한 인문계고교 진학자에게도 學費減免이 실시되는 것이 바람직하다. 학비부담이나 경제적 이유로 진학을 못하는 청소년들에게는 열심히 노력하면 얼마든지 진학의 기회가 주어진다는 것을 계몽할 필요가 있다.

### (3) 生活保護方法의 改善

現行의 생활보호방법은 너무 획일적이어서 소기의 성과를 기대하기 어려운 측면이 없지 않다. 주어진 예산범위 내에서도 扶助의 효율성과 효과성을 提高하기 위한 노력이 경주되어야 한

다.

① 保護對象者의 等級設定: 생활보호방법을 개선하기 위해서는 보호대상자의 생활실태를 잘 파악하여 等級化하고 각각에 맞는 원조의 방법을 채택하여야 한다.

② 級地의 設定: 빈민지역거주자와 농촌인근지역 거주자를 동일시하여 평면적인 생활보호방법을 채택하는 것은 불합리하다. 그러므로 생활보호자의 거주지를 등급화하여 差別的인 保護가 이루어지도록 해야 한다.

③ 生活保護의 專門人力 擴充: 전문인력에 의한 相談과 處遇, 생활보호가구에 대한 諸般 記錄의 維持등이 지속적이고 체계적인 보호와 자활의 기회증대를 위해 필수적이다.

#### (4) 효과적인 서비스 傳達體系의 確立

公의扶助에 의한 生活保護는 무상원조의 형태를 취하기 때문에 一般行政體系와는 분리되어 존립할 필요가 있다. 지역특성과 수혜대상자의 거주지 특성을 감안하고 個別化된 서비스를 제공하기 위해서는 일반행정체계와 밀접한 연계성을 유지하되 독립된 傳達體系를 유지할 필요가 있다. 즉, 전달체계의 통합성, 전문성 및 접근용이성을 위하여 '福祉센터(또는 福祉事務所)'를 행정단위별로 各 區에 1개소씩 설치하고, 각 洞에는 福祉事務所支所 또는 福祉센터出張所를 설치하여 社會福祉 行政의 最一線機關으로서 해당구역의 生活保護事業을 운영하고 다른 공사 복지관련기구와의 횡적 업무관계를 유지하는등 地域社會의 福祉事業을 총괄 운영하는 中樞的 機構로 만들어 가야 한다.

日本의 경우 福祉事務所-정식 명칭은 복지에 관한 사무소-가 社會福祉事業法에 규정된 特別行政機關-복지에 관한 最一線 現業機關-으로서 都道府縣까지는 의무 설치되고 村에서는 임의 설치되어 생활보호법, 아동복지법, 모자 및 과부복지법, 노인복지법, 신체장애자복지법등에 관한 사무를 관장하고 있다.

#### 4) 自活事業의 改善方案

자활사업의 개선방안은 ① 직업훈련, ② 직업알선, ③ 생업자금융자, ④ 취로사업 확충등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

##### (1) 職業訓練 및 職業斡旋

都市生活에 있어서 生計維持의 주요 수단은 고용에 있다. 영세민들에게 고용가능성을 확보해 주는 것은 가장 바람직한 구호대책이 될 것이다. 현재까지는 부녀복지관등을 통해 職業訓練이 이루어지고 있으며 직업소개소를 통해 職業斡旋을 해주고 있다. 앞으로는 기술의 급변과 農產物市場 開放등으로 構造的인 失業群이 늘어날 가능성이 있으며, 인근 농촌 및 중소도시로부터 轉入人口가 境界線層을 형성할 우려가 큰 점을 감안하여 零細民을 위한 職業訓練院을 별도로 설립, 운영할 필요가 있다. 민간 대기업을 부설하는 직업훈련소를 유지하고 영세민 家口員이 입소할 때는 訓練費用을 시에서 지급해주는 方案등을 강구할 필요가 있다.

개발도상국에 파견하는 볼런티어(volunteer)를 都市貧民地域에도 導入해 볼 필요가 있으며,

일정기간의 불런티어활동이 끝난후 그에 상응하는 職業保障등이 이루어진다면 상당한 성과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 職業訓練과 職業斡旋을 유기적으로 연결하여 취업이 용이하도록 制度的 裝置를 마련해 가야 할 것이다. 영세민 직업보도실을 各 區 福祉事務支所에 설치, 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 중심으로 각종 就業情報를 제공하고 求人과 求職이 접합될 수 있게 함으로써 地域經濟 活性化에도 기여할 수 있을 것이다.

다음에 市에서 운영하는 수익사업에는 영세민이나 그 자녀들이 일정비율이상 취업할 수 있도록 條例를 제정하는 것도 영세민 자활에 도움이 될 것으로 판단된다.

### (2) 生業資金 融資

직업훈련을 통해 습득한 기술이나 기능을 바탕으로 小規模 自營業을 운영해 보려는 영세민들에게는 生業資金이 융자되고 있으나 담보설정등의 어려움이 많다. 각 구의 복지사무소에서 생업자금 융자가 信用으로 이루어질 수 있도록 사업의 타당성등을 검토하여 융자를 추천해 주고 滯納이 발생하는 경우에는 政府補助를 받거나 基金을 설정하는 방법등을 모색할 필요가 있다. 또한 생업자금의 융자액 상한을 現行 400만원에서 800만원정도로 상향조정하고 이자율은 년리 6%에서 3%로 하향조정하며 5년의 거치기간을 10년정도로 연장시킬 필요가 있다. 그리고 소액 생활자금의 융통을 원활하게 하기 위해 公營典當鋪를 설립하여 년리 3% 정도의 저리로 대출해 주는 방안도 영세민들에게 상당한 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

### (3) 就勞事業 擴充

영세민 취로사업의 문제점으로 취로기회가 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 취로노임 수준이 정상노임보다 낮으며, 취로대상자 선정에서 취로사업의 목적에 부합되지 않는 자들이 포함되는 점등을 지적할 수 있다. 따라서 취로임금수준을 정상 임금수준으로 상향조정함과 동시에 취로기회의 증대를 위해 경제성있는 공영개발사업등을 구상해볼 필요가 있고, 다시 이를 통해 취로노임 수준을 현실화해 나갈 수 있을 것이다.

## 5) 社會福祉 서비스 傳達體系의 改善方案

公共의 社會福祉 서비스는 中央政府나 地方自治團體의 公共財政에 의해서 수혜자에게 無償의 援助形態를 취하기 때문에 이를 전달하는 체계는 一般行政體系와는 다소 다른 前提와 原則 밑에서 설계되고 운용되지 않을 수 없다. 다음은 우리나라의 公的扶助의 전달체계를 改善하는데 그 준거로 삼아야 할 원칙들이다.

첫째, 社會福祉서비스는 수혜대상자의 존엄성과 가치를 인정하고 그들이 갖고 있는 潛在能力을 발휘할 수 있도록 제공되어야만 한다.

둘째, 수혜대상자의 經濟的 欲求만이 아니라, 社會的, 心理的, 生理的인 것등 특수한 욕구를 충족시킬 수 있도록 서비스가 提供되어야 한다.

셋째, 수혜대상자의 居住地 特性에 맞는 서비스 傳達體系를 마련해야 한다.

네째, 서비스 제공의 主體가 政府이든 民間機關이든 서비스의 傳達體系內에 수혜자를 參與시켜야 한다.

다섯째, 社會福祉서비스 傳達體系가 효과적으로 그 기능을 하기 위해서는 利用可能한 모든 物的, 人的 資源을 동원하여야 한다.

여섯째, 社會福祉서비스 傳達體系는 對象住民의 욕구를 分析하고 이에 맞는 서비스를 제공하기 위해서 自體의 업무를 계속적으로 評價하여 改善하려는 노력이 주어지도록 裝置를 마련해야 한다.

이러한 원칙에 입각해서 그 改善方案을 살펴보면 다음과 같다. 傳達體系의 統合性, 專門性 및 接近의 容易性을 위하여 '福祉事務所'를 행정단위별로 市는 각 區에 1개소, 區가 없는 市와 郡에 1개소씩 설치하고, 面과 洞에는 福祉事業支所, 혹은 福祉事務出張所를 설치하여 社會福祉行政의 最一線 機關으로써 해당 地域社會의 生活保護事業을 운영하고, 각종 社會福祉서비스를 제공하며, 다른 公私福祉關聯機關과의 橫的 業務關係를 유지하는 등, 지역사회의 복지사업을 총괄, 운영하는 기구로 하는 것이 필요하다. 그리고 福祉事務所에는 1인의 所長과 生活保護課 및 相談指導課의 2個課로 나누며, 전문요원을 두어 市의 경우에는 區內의 數個洞을, 區가 없는 市와 郡의 경우에는 數個洞과 邑, 面을 전담케 한다.

#### 6) 住宅政策의 改善方案

都市零細民을 위한 住宅政策은 주로 長期 및 永久賃貸住宅과 관련된다. 이러한 零細民과 관련된 住宅政策의 改善方案을 제시하자면 그것은 다음과 같다.

첫째, 極貧階層의 入住를 위해서는 집값의 5~20%의 착수금, 또는 보증금을 최저의 年利로 최고 25년까지 長期融資 혜택을 주어야 하고, 住宅扶助나 手當(housing allowance)을 지불하는 방안을 검토해야 한다.

둘째, 入住者의 선발, 특히 入住의 우선 순위에 대해서는 綜合點數制를 도입해야 한다. 사회 복지사등 專門人力을 이용하여 생활보호대상자, 거주기간, 가구주연령, 가족수, 거주조건등을 철저히 조사해서 입주자 선발시 고려되어야 하고, '市民委員會'를 官, 民 合同으로 만들어 入住, 管理, 退去등의 문제를 종합관리해야 한다.

셋째, 民間企業의 稅制, 金融上의 대폭적인 지원을 통하여 先進國처럼 저렴한 임대아파트를 공급하는 대소의 賃貸住宅業者를 적극 育成해야 한다.

네째, 不動產 假登記制度등 投機助長의 여지를 봉쇄하고, 登記義務化의 制度的 裝置를 위한 特別立法制定과 行政措置를 서둘러야 한다.

#### 참 고 문 헌

1. 김규식, "도시빈곤층의 실태와 대책에 관한 연구", 동국대학교 석사논문, (1989)
2. 김영모, 현대사회정책론, 한국복지정책연구소, (1982)

3. 김영모, "韓國 貧困政策에 관한 研究", 사회정책연구 제 1 집, 서울, 한국복지정책연구소, (1982)
4. 김익기, "도시빈민의 내부분화와 빈곤의 재생산과정", 한국사회학 제 21 집, 한국사회학회, (1987)
5. 김형국, "불량촌 형성의 한국적 특수사정과 공간이론의 적절성", 사회비평 제 2 권 제 1 호, 나남, (1989)
6. 대구직할시 사회복지협의회, "사회복지관의 프로그램개발을 위한 생활보호대상자 실태조사", (1991)
7. 박태룡, "거택보호사업의 문제점과 개선방향", 대구대학교 석사논문집, (1989)
8. 백옥인, "노동자의 생활상 제요구 분석", 한국사회연구소원, 동향과 전망 1990년 봄호, 백산서당, (1990)
9. 서상목, "빈곤인구의 추계와 속성분석", 한국개발연구소, 한국개발연구 제 1 권 제 2 호, (1979.6)
10. ———, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, (1981)
11. 이효재·허석렬, 제 3 세계의 도시화와 빈곤, 한길사, (1983)
12. 임희섭, "한국에 있어서의 빈곤 문제", 고려대 아세아문제연구소, 한국사회개발연구, (1979)
13. ———, 사회적 평등과 발전, 경음사, (1983)
14. ———, "한국에 있어서 빈곤문제", 한국사회개발연구 1, 고려대 아세아문제연구소, (1979)
15. 조혜인, "한국사회의 과잉도시화 여부에 관한 고찰", 서울대 사회학 연구회, 한국사회학연구 제 2 집, (1978)
16. 최광열, 대중은 왜 빈곤한가, 흥성사, (1979)
17. 한영현, "한국의 주택문제에 관한 연구", 광주보건전문대학 논문집 제 15 집, (1990)
18. 홍인욱, 김한준, 백옥인, 현대도시문제의 이해, 한길사, (1989)
19. Amitai Etzioni, Social Problems, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., (1976)
20. D.M.Dinitto & T.R.Dye, Social Welfare : Politics & Public Policy, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., (1983)
21. Herbert J.Gans, "The Positive Functions of Poverty", American Journal of Sociology, (Sep., 1972)

#### 〈자 료〉

1. 광주직할시, 시정백서, (1991)
2. 광주직할시, 광주통계연보, 각년도
3. 광주직할시, 광주직할시 사회복지 장기진흥계획, 광주직할시, (1992)
4. 경제기획원, 인구 및 주택센서스, 각년도
5. 보사부, 보건사회통계연감, (1991)
6. 보사부, 제 7 차 경제사회발전 5 개년계획 : 보건의료, 사회보장부문제획, (1992)
7. 한국보건사회연구원, 최저생계비 계측연구조사, (1989)

## A Study on the Conditions of The City Poor and Policy Direction

Han Young - Hyun

*Department of Social Welfare*

*Kwangju Health Junior College*

### >Abstract<

Korea has achieved remarkable results in quantitatively expanding its national economy as a result of following a development strategy which focused on rapid growth during the 1960s and 1970s. However, the growth oriented economic policies have brought about numerous problems and adverse effects, such as imbalance among the regions and class, and the accumulation of the basic demands of the people.

Among the problems, it's true that the problem of the poor have been acutely felt continuously, but it's also true that the government could not give them due considerations in its policies and social concerns. However, with economic growth the expectations of the citizens toward welfare increased. And because a system of social security was not established in nation wide, it is asked that the government should take care of the poor directly. From this point of view, the purpose of this paper is to analyze the actual conditions of the poor in the Kwangju city.

Summarizing the results of this paper, first, looking at the general characteristics of the head of the family among the poor, 1) they tended to be advanced in age and a high percentage of them were women, 2) they worked as simple laborers and a high percentage of them were unemployed, and the majority of them were unskilled, 3) none of them had a stable job because they were in a disadvantageous position in gaining employment due to their low level of education.

Second, looking at the economic conditions, 1) their earnings was very small and there was much debt because expense surpassed income, 2) the reason most

frequently indicated for going into debt was due to insufficient living expense.

Third, summarizing the housing situation, the majority of the poor did not own their own houses.

Fourth, summarizing the consciousness of the poor, 1) housing problem and the absence of a steady job were cited as being the major difficulties, 2) they felt strong discontent to the economic distribution structure.

Although the government's policies toward the poor are being variously carried out, they tend to be more rhetorical and there are many points which are lacking in their implementation. They amount to stopgap measures instead of being fundamental solutions. Thus, to make policies long term and fundamental, several proposals are stated below.

First, of rationally select the people who are to be given assistance by the protection of livelihood program, the minimum living expense must be accurately measured, the limitation in the number of people to be given assistance be gotten rid of, the principle of giving assistance to all those who apply should be adopted, and the investigation of personal assets and eligibility interviews carried out.

Second, to improve the distribution structure of the social welfare system, a "social welfare office" should be established and its specialized personnel deal exclusively with the poor.

Third, to improve regional welfare facilities, leisure facilities should be merged or abolished and the facilities reinvigorated with the expansion of government support, and the personnel of the social welfare facilities should be significantly fortified with qualified specialists. Also, registration of the people who are to be given assistance should be carried out exclusively by the welfare office, and the social welfare facilities should be established by business and religious organizations which have abundant human and material resources.