

# 서울의 貧民街 行政

朴 東 緒  
(教授)

## 目 次

1. 研究目的, 對象, 方法
2. 貧民街의 性格 및 對行政觀
3. 現行政의 分析
4. 結語——새 政策의 摸索

### 1. 研究目的, 對象 및 方法

지난 10年間 經濟發展이 이루어 짐에 따라 都市化 現象이 두드러지게 나타나고, 특히 서울의 경우 人口集中이 심하게 이루어 짐과 동시에 貧富의 差가 크게 나타나게 되어 市民들의 關心을 크게 모으게 되었다. 이는 단순히 人道, 倫理的인테 그치지 않고 經濟, 政治, 行政의인 問題로 化하게 되었다. 즉 收入의 格차와 人力에 주는 영향, 政治的 不安 및 解決을 위한 行政技術의 問題 등을 지적할 수 있다. 왜냐 하면 이러한 表現의 解決을 宗教的 團體나 몇몇 私的 慈善團體가 시도하고 있으나, 그들이 시도하는 方法과 小規模의 努力으로서는 解決이 不可能하며 따라서 先後進國을 막론하고 行政府가 거대한 財力, 고도의 技術을 가지고 해결 하려고 하고 있음을 볼 수 있다.

최근 서울의 경우에도 이문제에 급격히 심각화 되어 가고 있어 1969年末 까지 金市長은 무슨 생각에서 인지 庶民을 위한 福祉行政을 重點的으로 하겠으며 아파트와 교육에 集中的인 투자를 하겠다고 최소한도 lip service 라도 하게 되었으며, 板子집을 一時에 강제철거 하고 市民 아파트를 짓는가 하면 市外로 集團移住를 시켜 보기도 하고, 철거민들의 不滿이 축적 되어 集團的으로 市廳에 몰려 와서 항의를 벌이기도 하여 mass com 을 통해 보도되기도 한다. 따라서 行政에 關心을 가지고 있는 學徒로서는 이문제에 合理的인 解決方案의 모색에 관해서 不可不 흥미를 갖게 되어 이문제를 題目으로 택하게 되었으며 이러한 一般的인 研究目的에 내포되는 內容을 구체적으로 정리 서술하면 다음과 같다.

### (1) 貧民街의 性格

우선 解決方案을 모색 하려면 前提로서 그의 性格을 精確하게 파악 하여야 하므로 이를 1次的으로 제시 하였는데 여기서는 貧民街의 뜻, 거기에 거주하는 市民의 構成, 成分과 貧民化의 原因등을 重點적으로 규명 하려고 한다.

### (2) 貧民의 對行政觀

어느 行政體制나 그것을 下部構造로 內包하고 있는 보다 큰 社會體制와의 關聯에서 언젠가 생각 하여야 하므로 여기에서도 行政의 對象이 되는 貧民들의 行政에 대한 태도 즉, 좀더 구체적으로 지적하면 行政으로 부터 무엇을 기대하고 있으며 이에 대하는 태도가 어떠한며 이에 종사하는 公務員은 어떠한가 하는 것이다.

### (3) 現政策의 分析

現 서울市の 貧民街 行政을 실증적으로 分析하는데 있어 그의 前提로서 一般的으로 여러 先行研究가 제시한 一般理論에 비추어 검증하려고 한다. 즉 例示한다면 外形的인 住宅中心의 行政, 貧民에 대한 救護에 치중 하는 行政, 교육, 훈련에 重點을 두는 行政, 또는 自立自助에 치중하는 行政등의 어느 模型에 속하는가 하는 것을 파악 하려고 하는 것이다. 이와 동시에 이러한 貧民街에서 成功的으로 근무하는 公務員의 자격, 즉 年齡, 學歷, 태도, 성격, 출신, 對民關係, 總經歷 등을 통해 알아 보고져 한다. 보다 구체적으로 市民參與가 없고 어느 정도의 劣等意識과 反抗心을 가지고 있는 이들을 돕는 公務員의 適格型을 알아보고져하는 것이다.

### (4) 새政策의 摸索

서울市の 貧民街가 지니고 있는 性格에 一致되는 가장 合理的인 解決方案을 끝으로 제시코져 하는 것이며, 焦點은 이미 研究計劃書에 제시한 바와같이 貧民街를 불식하는데 效率性을 갖는 事業 service의 內容 및 이에 종사하는 公務員의 資格에 두고져 한다.

다음 이러한 研究를 하기 위한 對象으로서 물론 서울의 全貧民街를 잡고 이를 標本抽出하여야 하나 한 사람의 制限된 能力으로 不可能 하므로 先行研究가 洞別로 이루어진 것이 있어<sup>(1)</sup> 이에 따라 3個洞(鍾路區 駱山洞, 明倫洞 3街 永登浦區 新林洞)을 택했다. 東崇洞의 경우는 駱山위의 많은 板子村과 그것이 철거 되고 市民 아파트가 건설된 洞이며, 明倫洞은 아직 오랜 板子村이 山위에 集居하고 있는 곳이며, 新林洞의 경우는 市內에서 集團移住시킨 都心地區가 아니라 郊外地域인 것이다. 따라서 3個洞은 各各 상이한 特色을 지니고 있음을 알수 있다.

研究方法으로서 國內外에서 연구된 이 方面의 문헌을 수집해서 읽고 質疑表는 3個洞의 洞民(各洞에 50명의 世帶主를 random sample로 抽出)과 洞職員 全員(新林洞 12名, 東崇洞 8

(1) 延基虎, 大都市 零細民에 관한 行政의 研究, 서울大 行政大學院, 碩士論文, 1969年度, pp.120

名, 明倫洞 3街 6名; 計 26名)에게 配布 回收하였다. 물론 洞民과 洞職員에 대한 質疑表의 內容은 다르며 此外에 3個洞의 洞會長 3人에 대하여는 depth interview 을 約 1時間 정도 씩 했다.

## 2. 貧民街의 性格 및 對行政觀

### 가. 性 格

여기서는 前述한 研究目的에서 제시 한 바와 같이 貧民街의 定義, 住民의 成分 또는 構成 및 貧民化의 原因등을 검토 하려고 한다.

#### (1) 定 義

우리나라의 政府의 公式用語에는 貧民街라고 하는 用語를 쓰지 않고 있으며 生活保護法 (1961年 12月 30日, 法律第913號)에서 生活保護者라고 하는 單語를 이용하고 있다. 이는 年齡이 65歲 以上の 老衰者, 年齡이 18歲 以下の 아동, 임산부, 질환으로 인하여 勤勞能力이 없는者(第3條)로 되어 있어 이 定義의 特色은 근로 能力이 없는 個個 市民을 對象으로 하고 있다고 하는 것이며, 此外에 行政機關에서 利用하고 있는 用語는 「零細民」이라고 하는 것이 있는데 本人의 勤勞能力과는 關係 없이 經濟的으로 극빈한 狀態에 있는 者, 즉 甲勤稅의 免稅點 以下の 소득을 얻고 있는자, 판자집, 무허가 건축에 살고 있는 자, 5反步 未滿의 農民, 生活保護者 등을 내포하는 것으로 해석되고 있다.<sup>(2)</sup>

이 두 用語의 特色은 다 같이 多分히 集團이 아니라 個個 市民의 經濟力, 收入에 기준을 두고 있어 集團으로서의 面과 非經濟面의 고려가 거의 없다는 것이다.

日本에서는 두가지로 區分하여 「スラム」(스ラム slum)이라고 하는 것은 世帶를 갖는 貧民을 의미하며 個個人을 지적하는 것 보다 對人關係 集團關係도 고려하여 넣고 있는데 반하여 「ドヤ」(도야)라고 하는 것은 世帶를 갖지 않는 個個人을 뜻하는 것으로 해석하고 있다. 즉 家族世帶 없이 떨어져 다니는 放浪者, 犯罪人들이 下流여관, 下宿같은데 투숙하여 사는 者들을 의미하는 것으로 보고 있다.<sup>(3)</sup> 따라서 이는 個人外的 集團生活, 經濟外的 社會的인 면도 고려에 넣고 있음을 알수 있다. 이에 대하여 日本의 다른 學者는 多分히 心理的, 經濟面에 注重하여 그가 살고 있는 社會의 生活水準向上에 쫓아 가지 못하는 者를 의미하는 것으로 해석하고 있기도 한다.<sup>(4)</sup>

또한 美國의 Marshall B. Clinard는 「스ラム」이란 一般的으로 家屋, 시설, 人口밀집 등을 기준으로 말하고 있지만 사실은 더 나아가 社會學的인 면에서 말하는 獨特한 價値觀, 態度,

(2) 서울統計年報, 서울特別市, 1965, p. 279

(3) 磯村英一(編) 現代都市問題, 東京, 有斐閣, 1962, p. 96

(4) Koji Taira, "Urban Poverty, Ragpickers, and the Antivilla in Tokyo." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 17, No. 2, Jan. 1969, pp. 155-6.

行態를 내포해서 뜻하는 것이라고 해석하고 있다.<sup>(5)</sup> 따라서 그는 그러한 判斷基準으로서 다음의 일곱가지를 들고 있다.<sup>(6)</sup>

- ① 住宅事情
- ② 人口密集
- ③ 都市施設의 不足—水道, 電氣, 汚物, 下水道
- ④ 衛生施設의 不足—病院, 沐浴, 保健所
- ⑤ 非正常行動(deviant behavior)—犯罪, 매춘, 주정, 마약
- ⑥ 스럼文化—무질서, 自衛, 外部에 反抗, 反對
- ⑦ 社會的 疏外 및 無誠意(isolation and apathy)

以上の 論議에서 여러가지를 검토하여 보았는데 이 論文에서 쓰고 있는 貧民街라고 하는 것은 多分히 上記한 7가지 기준에 비추어 본 것으로 생각 하고져 한다. 좀더 정리해서 說明을 하면 經濟的 物理的인 住宅 施設에 그치지 않고 사람의 密集集團과 이들의 社會心理的인 側面도 아울러 내포하는 것으로 해석 하고져 하는 것이다.

## (2) 構成 및 成分

이를 다음과 같은 몇가지 事項으로 나누어 고찰하고져 한다.

### 가) 年 齡

大體로 14歲 以下の 어린이가 많고, 노동을 할수 있는 15歲 以上 24歲 間은 훨씬 적어 都市人口型이 아니라 貧民街의 경우는 오히려 農村人口型과 類似한 것으로 나타나 있음을 알 수 있다.

年 齡 別 人 口 比 較<sup>(7)</sup>

區分		年 齡	1—14	15—24	25—49	50
서	울	市	37.6	20.3	32.9	9.2
貧	民	街	43.7	15.7	33.8	6.8

(5) Marshall B. Clinard, *Slums and Community Development*, New York, Free Press, 1966, p. 3. 原文의 後半을 그대로 소개하면 「Sociologically it is a way of life, a subculture with a set of norms, and values, which is reflected in poor sanitation and health practices, deviant behavior, and characteristic attributes of apathy and social isolation.」 slum이란 本來 slumber에서 연유한 것이라고 하는 점에서도 위의 해석이 이해될 수 있다. 盧昌燮, 「都市와 스럼문제」, 都市問題. 1967年 10月, p. 16, 經濟的面과 社會的面을 들고 있다.

(6) *ibid.*, pp. 4—15

(7) E. Hyook Kwon et. al. *A Study in Urban Slum Population*, Seoul, College of Medicine and School of Public Health, 1967, p. 32—4. 서울市の 것은 1965年 統計, 權교수의 연구는 1966年 夏季에 全 서울의 貧民街에 대해서 標本調査를 통하여 연구한 것이다. 比律賢의 경우도 世帶主가 젊다. A.A. Laquian, "Slums are for the People," P.J. of P.A. Jan. 1969, p. 89, 68.2%가 42歲以下.

그러나 農村型과 다른 點이 있다면 高齡者가 적다고 하는 것이다. 이의 主因은 後에 나오겠지만 서울의 貧民街의 人口는 많은 경우 農村에서 노동할 수 있는 住民이 이동해 와서 世帶를 꾸미고 居住하는데 있다고 볼수 있겠다.

이를 Median age 로 보면 서울시가 21歲이고 全國은 20歲인데 貧民街는 19歲로 되어 있음은 이를 단적으로 표시하는 것이며 dependent ratio 는 89.0 으로서 全서울의 86.2 보다 높게 되어 있다.

나) 男女別<sup>(8)</sup>

貧民街에 全體的으로 男性이 훨씬 많은 것으로 나타나 서울시 全體의 경우와 正反對이나 20歲 부터 29歲까지는 서울시 全體와 비교할적에 女性이 相對的으로 많은 것으로 나타나고 있다.

		性 別				
性	年 齡	0-19	20-29	30-44	45 이상	男
	全 西 爾 男		49.9	19.6	19.9	10.6
貧 民 街 男		53.3	14.3	21.1	11.3	100
全 西 爾 女		46.8	19.8	19.5	13.9	100
貧 民 街 女		50.6	18.6	20.2	10.6	100

		男 女 比 率 ( $\frac{m}{f}$ )				
區 分	年 齡	0-4	5-9	10-14	15-19	20-24
	全 西 爾		107.6	106.1	105.2	92.3
貧 民 街		111.3	106.2	114.4	108.5	83.3

25-29	30-34	35-40	44-49	50-54	55-59	60	
87.8	97.1	97.0	106.1	116.5	103.7	92.3	54.3
78.6	106.2	106.9	112.3	141.8	123.3	125.9	61.6

특히 흥미 있는 것은 全서울의 경우도 젊은 여성이 많지만 貧民街의 경우 특히 20歲부터 29歲까지가 集中的으로 많은 것은 後述하겠지만 農村으로 부터의 젊은 女性의 壓倒的으로 많은 移入과 관련되며 또한 50代의 경우 男性이 壓倒的으로 많은 것은 移入民이 獨身임을 의미하는 것으로 해석된다.

다) 移 入

우선 移入前的 居住地 出身地를 絶對 移入人數別로 보면 다음과 같다.

(8) 여기의 統計도 Kwon, *ibid*, 安啓春「우리나라의 國內人口移動에 관한 基礎研究」, 人口問題論集, 1966年, p. 79, 尹鍾周, 「서울市 移入人口에 관한研究」, 1969年度 社會學會發表, 계속 女性의 多數傾向시현.

쏜서울	경기	전남	충남	전북	경북의 순	
駱山洞	전북	전남	경북	경기	경남	충남의 순
新林洞	전북	전남	경남	경북	충북	충남의 순
明倫3가	전남	충남	경기	전북	경북	경남의 순

(統計出處: 서울통계년보, 1969. pp.114—5 과 本人의 洞別조사에서)

駱山洞과 明倫3街의 경우는 全洞民數도 적은데다 (各各 16,228, 14,517人) 都心地에 위치하고 있어 서울出身이 各各 41.89%, 33.38%나 占하고 있어 移入人의 絶對數가 크지 못하나 新林洞의 경우 洞民數가 48,643人이나 되는데 서울出身은 不過 8.68% 밖에 안되며 따라서 93.2%가 移入人으로 구성 되어 있으며, mode인 全南北出身만으로 33.7%을 占하고 있어 16,386人을 나타내고 있으며 이는 明倫 3街全人口數를 上廻하는 숫자이다. 洞會長의 말에 의하면 이 新林洞에는 地域別로 구성된 住民團體인 湖南同志會가 구성되어 있다고 하며 아마 이러한 예는 극히 드물것으로 생각된다. 이를 통해서 우리는 ① 서울의 貧民街의 過半數가 非서울出身이며 ② 絶對數面에서 서울移入人數가 많은 京畿出身 보다 湖南出身이 더 貧民街에 많은 比率을 구성하고 있지 않나 생각된다.<sup>(9)</sup> ③ 이러한 非서울出身 貧民은 都心地 보다 郊外(변두리)에 더 밀집하고 있으며 ④ 전술한 年齡別, 性別에서 파악된 쏜서울 특히 貧民街에 젊은 女性의 數가 많은데, 그 大部分이 서울 出身이 아니라 農村에서의 移入人口임을 추측케 한다.

다음 이들의 移入 動機를 보면 쏜서울의 경우는<sup>(10)</sup> 求職이 約 30%이고 全南이 壓倒적으로 많으며 就職이 17%로서 京畿 忠南의 順이고, 就學이 6%로서 京畿 全南의 順으로 絶對數가 되어 있으며 家族同伴이 38%로서 京畿 忠南 全北의 順으로 되어 있으며 또한 絶對數는 적지만 統計에 의하여 막연하다고한 項目에도 全南 忠南의 順으로 나타나고 있어 곡창지대인 全南人이 제일 많이 아무런 근거 없이 移入을 하고 있음을 알 수 있다. 이들이 특히 貧民街에 移入하는 것은 大部分 여름철이며 一旦 빈민가에 移入後에는 여기서 轉出해 나가려는 者는 職業을 가진 極少數<sup>(11)</sup>(9%)이며 더구나 生計가 곤란한데도 서울외로 갈려는 者는 不過 7% 밖에 안되어 一旦 서울에 오거나 또는 不幸하게 貧民街에 와서 살게 되어도 서울외로 벗어 날려고 하지도 않고 또한 貧困해서 貧民街에 와서 살게 되어도 벗어 난다고하는 것이 쉽지 않음을 보여주고 있다.

(9) 서울 貧民街의 夫婦의 出身地를 보면 夫의 경우 서울出身은 不過 11.3%이고 婦의 경우는 10.5%에 지나지 않으며 많은 比率의 出身地는 夫의 경우 全羅 28.5%, 忠淸 17.5%, 慶尙 14.8% 婦의 경우는 全羅가 25.3%, 忠淸 14.7%, 慶尙이 13.1%로 되어 있어 더 確實히 立證한다고 생각한다. E. Hyock Kwon, *op. cit.*, p.102, 이와 같이 湖南人의 比率이 높은 것은 農業을 위주로한 地方의 經濟的事情과 이들을 吸收할만한 巨大都市(서울, 釜山, 大邱)가 없기 때문인것 같다. 李漢淳, 「우리나라의 人口의 地域間移動에 관한 研究」, 人口問題論集, 1969, p.112.

(10) 서울 통계연보. 서울特別市, 1969, pp.120—1.

(11) E. Hyock Kwon. *op. cit.*, p.105.

다) 住 居

貧民街에 거주하는 世帶中 住宅을 소유하는 比率은 53.6%<sup>(12)</sup>로서 서울시 全體에 비해서 손색이 없으나 (5.7) 문제는 이中 판자집이 51.7%이며 토막집이 14.9%나 되고 韓屋은 25.7%에 不過하다는 것이며, 이러한 住宅의 宅地와 建坪關係를 보면 다음과 같다.

貧民街의 宅地 및 建坪<sup>(13)</sup>(世帶當)

數 量	種 類	대지	건평	비고
mode		4坪 (28.2%)	2坪 (38.2%)	1人當建坪 0.9坪
average		7.7坪 (戶口當) 12.3坪	4.6坪 7.3坪	

이와 비슷한 연구로서 서울시의 無住宅者만 대상으로 연구한 결과를 보면 다음과 같다<sup>(14)</sup> 즉 建坪에 있어 4坪 미만인 42.4%로서 壓倒的이고 宅地에 있어 5坪 未滿이 51.4%로서 壓倒的인 것으로 나타나고 있으며 1人當 使用建坪에 있어 0.1—1坪이 33.4%로서 mode를 가르키고 있으며 使用宅地 역시 0.5—1坪이 25.8%로서 mode를 가르키고 있어 거의 貧民街의 경우와 같으나 서울시의 一般住宅의 경우는 이와 현저히 다르며 mode가 建坪 宅地 各 各 2—2.5坪, 4—4.5坪으로 되어 있다.

다음 이들의 家族關係를 보면 서울의 경우 貧民일 수록 平均家族數는 적은 것으로 나타나고 있어 全서울이 5.34人이나 貧民街는 5.04人으로 적어지고 있으며, 無住宅家口는 4.57人이며 前記 3個洞의 경우도 제일 빈곤한 明倫洞 3街의 경우 제일 平均家族數가 적은 것으로 나타나고 있다. 더욱 놀라운 것은 無住宅者의 경우 同一住宅에 거주한 世帶數가 平均 2.99나 되고 使用房數는 1房이 66.3%나 되며 世帶當 平均房數는 1.45로서 一般住宅者의 2.40에 비하여 훨씬 적으며 1人當 房數는 0.39 이므로 보통 房하나에 3人이 居住하고 있음을 알려 주고 있다.<sup>(15)</sup> 이들 中 43.5%가 1年 以內에 이사를 하고 있음을 나타내고 있다.<sup>(16)</sup>

以上の 考察에서 우리가 파악할수 있는 것은 ① 絶對多數가 住宅 답지 못한 家屋에 살고 있으며 ② 그나마도 宅地나 建坪이 거의 같은 비좁은데서 살고 있다. ③ 따라서 個人 家族別 privacy를 찾을수 없게 밀집된 生活을 하고 있으며 ④ 家族數는 적으나 이는 家族計劃에 의한 것 보다는 農村에서 移入한 젊은이 中心의 核家族에서 연유하는 것이며 ⑤ 安定된 生活을 못하고 자주 移住함을 알수 있는데 이는 無住宅인데 原因이 있다고 보아야 할 것 같다.

(12) *ibid.*, pp. 68—9.

(13) *ibid.*,

(14) 建設部, 大韓住宅公社, 한국住宅銀行, 無住宅家口實態調查 1969, p. 27.

(15) *ibid.*, pp. 30—5.

(16) *ibid.*, p. 75.

### 라) 職業과 收入

우선 權교수의 조사에 의하면 75.8%가 職業이 없는 것으로 되어 있는데<sup>(17)</sup> 여기서 職業은 무슨 뜻으로 규정하고 있는지 모르나 상당히 높은 比率를 나타내고 있으며 職業을 가졌다는 나머지 24.2%의 職業別 內容을 보면 賃金勞動(waged labor)이 47.9%이며 行商(peddling)이 15.9%로 되어 있어 아무런 技術 없이 주로 肉體勞動에 얼마나 의지하고 있는가 하는 것을 알 수 있으며 또한 三個洞의 世帶主의 경우도 보면 商業, 勞動 合한 것이 낙산동 60%, 新林洞 62%, 明倫3街 62%로 되어 있어 安定된 月給을 받는다고 간주되는 公職, 會社員은 낙산동 31%, 新林洞 14%, 明倫3街 10%에 불과하다.<sup>(18)</sup>

이러한 職業에서 당연히 추측되는 것은 이들 月收入 生活程度인데 貧民街의 경우 mode가 4,000원—6,000원이며 42.2%를 占하고 있고, 10,000원 以下가 全體의 90.5%를 차지하고 있으며<sup>(19)</sup> 前記 三個洞의 경우는 1萬원 以下가 낙산동 22%, 新林洞 54%, 明倫3街 26%이며 2萬원 以下는 各各 59%, 90%, 94%로 되어 있어 權교수가 연구한 貧民街와 약간의 차는 있으나 1966年과 1969年 3年間의 經濟成長, 物價상등을 생각하면 別差 없는 것으로 보아야 할 것 같다. 이러한 收入으로 平均 5人의 家族을 扶養하고 있다는 것은 얼마나 生活이 어렵겠는가 하는 것을 여실히 나타내고 있다.

以上の 職業 및 收入의 考察에서 지적될 수 있는 것은 ① 大部分이 收入이 많을 수 있는 專門 技術職을 갖지 못하고 값싼 肉體勞動에 종사하고 있다는 것이며 ② 月收入이 全서울 平均의 50%도 未達할 정도로 적지만<sup>(20)</sup> ③ 그들의 大部分의 出身地인 農村에 비하여 적지 않다고 하는 것이며 이는 前述한 서울에 와서 貧民街에 살 망정 農村으로 다시 갈 의사가 거의 없다고 하는 것과 一致되는 事實이다.

### 마) 社會生活

우선 이들의 學歷을 보면 ① 男性의 경우 女性 보다 특히 高等學校 以上の 敎育을 壓倒的으로 많은 人員이 받고 있으며 (大學의 경우 男 82.5對 女 17.5의 比率) ② 義務敎育으로 인하여 누구나 國民學校 敎育은 거의 다 받고 있으나 그 以上 中學校 敎育 부터는 貧民의 경우 현저히 감소하고 있다. 權교수가 연구한 結果에 의하면 正式 敎育을 받은 者中國國民學校가 70.2%, 中學校가 17.8%, 高等學校가 9.2%, 大學이 2.8%로 되어 있으며 이들 6세

(17) E. Hyock, Kwon, *op. cit.*, p. 48. 여기서 職業이 없다는 75.8%는 世帶主가 아니라 全人口에서 就業者를 除外한 全員 즉 어린이, 學生 등 未就業者를 의미 하는 것이 아닌가 한다.

(18) 延基虎, *op. cit.*, p. 32.

(19) E. Hyock, Kwon, *op. cit.*, p. 49.

(20) 延基虎, *op. cit.*, p. 35.

(21) Koji Taira. *op. cit.*, p. 162 東京 slum 人의 收入은 東京平均의 25—40%라고 하며 이는 全國 平均의 60—70% 線이라고 하고 있어 우리의 경우 하고 類似하다.



이상의 人口에 비하여 보면 各各 53.9, 13.6%, 7.1%, 2.1%로 된다. <sup>(22)</sup> 이러한 현상은 駱山洞의 경우도 類似하게 나타나고 있다. ③ 文盲者의 수가 6歲 以上 全人口에 비하면 극히 보잘 것 없는 比率이나 (2.7%, 1964年) 權교수가 연구한 15歲 以上 者 총수에 비하면 男子가 9.3% 女子가 35.2%나 되고 있어 아무리 貧民街라 하더라도 너무나 比率이 높은 것 같다. ④ 이러한 文盲의 경우에도 男性 보다 女性이 훨씬 많은 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

다음 宗教의 경우를 보면 貧民의 경우 거의 一般市民의 경우 보다 2倍나 많은 信者를 발견 할 수 있으며 (19.3%) <sup>(23)</sup> 기독교 佛敎의 比率은 約 2.5 : 1의 比率을 시현하고 있어 상당한 信仰度를 엿보이고 있다. 그래서인지 20歲 以上の 男子中 음주하는 比率은 예상 보다 적어 62% <sup>(24)</sup> 밖에 안되며 또한 돈이 생기는 경우 負債를 갚거나 貯蓄하겠다고 말하고 있는 것이라 든지 <sup>(25)</sup> 또는 延基虎氏의 3個洞의 研究에 의하면 將來에 대하여 悲觀的이 아니며 自身이나 子孫을 위한 努力을 게을리 하지 않겠다고 하는 의지를 표현하고 (pp.47—50) 있을 뿐만 아니라, 主된理由는 구호를 받는데 있다 하더라도 統班活動을 상당히 활발하게 하고 있으며 이에 關心도 큰 것으로 나타 나고 있다.

以上の 考察이 斷片的인 것이기는 하나 서울의 貧民街의 住民生活은 前述한 定義에서 지적된 物理, 經濟的인 것은 그대로 나타나고 있으나 그외의 文化 즉 非正常行動, 貧民文化, 無感覺, 疎外感 같은 것은 비교적 一致度가 약하지 않나 생각 된다.

### (3) 貧民化의 原因

우선 貧民 自身이 본 貧民化의 責任의 所在에 대한 답에 있어 延基虎氏의 조사에 의하면 壓倒的인 多數가 社會나 政府에 돌리지 않고 自身에게 돌리고 있음은 의아하게 느껴질 정도이며 (p.51) 더구나 흥미 있는 것은 貧困度가 높을수록 더 自身에게 責任을 돌리고 있다는 것이다. (明倫 3街의 경우 무려 80%) 이번에는 責任의 문제가 아니라 어떠한 原因으로 貧民이 되었는가에 대하여 權교수가 한 연구에 의하면 기술不足 37.4%, 世帶主의 무직 14.1% 收入은 적고 家族은 많아 10.5%, 母와 어린이만 8%, 事業失敗 6.1%, 高齡 4.8%, 病 4.6%으로 되어 있으며 (p.53) 우리는 여기서도 그들이 배운게 적고 職業이 없거나 世帶主가 男子가 아니거나 老衰한 것등을 지적하고 있음을 알수있다.

이와는 달리 이번에는 前記 3個洞의 洞職員이 貧民化의 原因에 관하여 지적한 것을 보면 다음과 같다. 26人이 47項을 적었는데 그中 離農과 시골에서 구직차 상경이 15回, 수재민 철거민 8回, 就職難 6回, 事業失敗 6回, 資金不足 5回, 生活不安定 6回, 學識의 不足 3回,

(22) E. Hyock, Kwon, *op. cit.*, p. 46.

(23) *ibid.*, p. 48.

(24) *ibid.*, pp. 78—9.

(25) 延基虎, *op. cit.*, p. 52, 또한 建設部, *op. cit.*, 無住宅者의 42.7%가 저축希望

能力 不足 2回, 자포자기 2回, 越南同胞 2回, 낭비가 심하기 때문 1回, 식구가 많기 때문 1回로 되어 있다.

이러한 研究의 결과에서 우리가 도출할 수 있다고 생각되는 것은 貧民들이 都市에서 살면서 급격히 변화하는 社會에 적응을 못하거나 발맞추어 가지 못하여 낙오 되어서 貧民이 되었다기 보다는 多分히 出生時 부터 農村에서 經濟力이 없어 교육정도도 낮고 別다른 기술 지식 없이 서울에 移入해 온데 있다고 보아야 할 것 같다.

따라서 흔히 生進國의 産業都市에 있어서의 特有한 貧民行態, 態度에 貧民化의 原因이 있는 것은 아니며 眞因은 ① 都市와 農村間의 급격한 收入差의 擴大 ② 都市의 고용機會의 擴大不進 ③ 移入人의 都市生活 經濟가 요구하는 能力不足에 있다고 보는 것이 옳지 않나 생각 된다. 이러한 分析 推理는 貧民街의 住民의 壓倒의多數가 移入人이며 그중의 제일 많은 出身地域이 農業地帶인 湖南出身이며, 이들은 農業外의 他技術習得 없이 막연히 구직하러 上京했으나 서울에는 고용기회가 商業, service 以外에는 최근까지 마련되지 못하여 不可避 貧民街에 거주하게 되었다고 본다. 즉 貧民의 性格에서 보다는 多分히 社會經濟構造 및 政策에 있었다고 보는 것이 옳지 않나 생각 된다. 따라서 貧民들이 責任을 自身에게 돌리고 있음은 그들이 社會構造에 대한 이해 부족에서 연유하는 것이며 個個人들의 性格上의 결함이나 차지하는 비중은 상대적으로 적다고 보아야 할 것 같다.

#### 나. 對行政觀

여기서 고찰 할 것은 貧民들이 行政, 政治에 대하여 어느 정도 關心을 가지고 있으며 어떠한 태도로 임하고 있으며 어떠한 종류의 service 를 바라고 있는가를 검토하려고 하는 것이다.

우선 政治, 行政에 대한 關心이 어떠한 가를 延基虎氏의 論文에 수록된 몇 가지 點에서 찾아 볼 수 있는 것 같다.

가장 좋아하는 매스·콤의 푸로로서 지적 된 것은 三個洞의 경우 各各 43%, 46%, 46%가 政治, 行政, 經濟面이며 나머지가 교양, 오락, 예술면으로 되어 있어 (p.55) 이는 그들의 선거 때의 비교적 높은 投票率과도 一致된다고 보며 예상한 대로 비교적 높은 關心度를 갖고 있으며, 또한 이들의 市政에 대한 태도 특히 評價, 批判을 보면 「別 關心이 없다」 「關心을 가질수록 不信感만 커진다」도 있으나 三個洞의 경우 平均 20% 미만이고 「잘들 해 나간다」 및 「점차 개선 되고 있다」가 80%를 시현하고 있으며 筆者가 조사한 內容中 이와 類似한 것으로서 「市가 현재까지 이동의 발전을 위하여 한 일에 대한 비판을 한다면」이라고 한 質問에 대한 三個洞의 답을 보면

	新林洞	駱山洞	明倫3街
1. 큰 도움이 될려고 특별히 애쓰고 있다	8	18	0
2. 他洞의 경우와 다를 것이 없다	7	0	24
3. 別로 도움이 되지 못하고 있다	17	8	24
4. 오히려 천대하고 있다	4	2	0

駱山洞의 경우 특별히 좋은 評價가 나온 것은 아파트건설과 關聯된 特殊한 것으로 본다 하더라도 최소한도 市政에 대해서 反感이 강하다든지 하는 結論은 끄집어 낼수 없을 것으로 생각한다.

끝으로 이들이 市에 바라는 service는 어떠한 것을 생각, 요망하고 있는가 하는 것을 고찰 하고져 한다. 하나의 質問은 「市에서 무엇을 우선적으로 도와주면 이동이 발전 할 수 있다고 생각하십니까 (두가지만 기입해 주십시오)」라고 open end로 묻은 것에 대한 답을 보면 다음과 같다.

明倫3街		駱山洞		新林洞	
1. 住宅陽性化	31	1. 도로擴張	13	1. 버스중차	19
2. 汚物처리	20	2. 상수도개선	6	2. 국민교시설	17
3. 상수도改善	7	3. 전기시설	5	3. 도로확장	12
4. 도로擴張	3	4. 직장알선	4	4. 상수도	12
5. 직장알선	1	5. 아파트시설改善	4	5. 전기시설	6
6. 전기사정	1	6. 위생시설개선	2	6. 하수도	2

洞의 性格에 따라서 상당히 다르게 나타나고 있으며 共通의인 것이 別로 close up되고 있지 못하고 2次的인 것으로서 도로, 수도, 전기, 오물처리등을 지적하고 있다. 한가지 지적 되어야 할 것은 그들의 大部分이 專門技術이 없어 肉體勞動의 영역을 벗어나고 있지 못하면서 이러한 能力發展을 위한 도움에는 거의 언급이 없음은 이러한 일은 市의 機能에 속하지 않는다고 생각해서 그런지 그렇지 않으면 우선 목전의 급한 일이 많아서 그런지 알수 없다.

이와 같이 우선 open end로 묻은 후 一般的으로 市의 貧民街 行政의 主要事業이라고 생각되는 것을 열거 하고 다음과 같이 質問을 해 보았다. 「이들의 발전을 신속히 하려면 시는 무엇을 해야 한다고 생각 하십니까 ① 구호사업 ② 교통 도로 ③ 보건 ④ 취직알선 ⑤ 교육 훈련 ⑥ 자치활동지원」

	明倫3街	駱山洞	新林洞
1. 구호사업	1	3	4
2. 교통도로	44	15	31
3. 보 건	1	0	1
4. 취직알선	2	8	0
5. 동육훈련	0	0	0
6. 자치활동지원	0	2	0

여기서 抽出될 수 있는 것을 몇가지 든다면 ① open end로 물었을 적 하고 상당히 다르게 나타나고 있다는 것 ② 교통 도로라고 당장 급한 일에 集中되고 있는데 이는 어느 경우 에나 그들이 살고 있는 곳이 이點에 있어 큰 不便을 느낄수 밖에 없는 地理的 條件에 놓여 있기 때문이라고 생각되며 ③ 市에서 계속 거의 唯一한 事業으로 밀고 있는 구조사업에 대한 것은 극히 적으며 ④ 장기적이며 근본적인 發展方案이라고 볼 수 있는 교육, 自治에 대해서는 거의 關心이 없는 것으로 보아 상당히 근시안적이라고 할 수 있다.

以上으로서 貧民들의 對行政觀을 검토한 결과 우리가 알 수 있는 것은 그들의 生活難에 비하면 비교적 市政에 대한 關心이 높으면서도 反感이 별로 없으며 그들이 바라는 것은 洞의 狀況에 따라 多樣的이면서도 共通的인 것도 있으며 大體로 근시안적이라고 할 수 있다. 따라서 우리는 이를 貧民街 政策에 반영 하는데 있어 그들이 目前에 바라는 洞別로 특수한 것 단기적인 것과 근본적으로 unslum 할 수 있는 장기적 공통적인 것으로 나누어 고려하여야 할 것 같다.

### 3. 現行政의 分析

여기서는 우선 現 서울市의 貧民街에 대한 行政의 內容을 검토하고 이를 一般理論에 비추어 分析 批判하고자 한다.

#### 가. 行政의 內容

이미 研究目的에서 제시한 바와 같이 行政 全般에 대한 것이 아니라 貧民街에 대한 事業 政策과 거기에 배치되어 종사하게 되는 公務員의 資格에 초점을 두고 검토하고자 한다.

서울市가 최근 몇년간 해온 內容을 보면 大體로 다음의 네가지로 大分할수 있을 것 같다.

##### (1) 救護事業

이는 主로 生活保護者에 대한 것으로서 生活能力이 體力的으로 없는 者에 대한 生計를 보호하는 일이다. 물론 이것은 政府以外的 기관에서도 하고 있으나 數量的으로 보잘 것 없으며 거의 다 무상으로 하고 있다.

##### (2) 住宅事業

처음에는 貧民街에 火災나 水害가 있는 경우 이들을 集團的으로 市外的 變두리에 移住시키는 方法을 써 오다 (代表的인 例가 新林洞)가 최근에는 貧民街의 住宅을 철거하고 그자리에 市民 아파트를 건립하는 일이다.

##### (3) 訓練 職業輔導

訓練은 貧民 全般에 걸쳐서 대규모적으로 이루어지는 것은 아니고 主로 畵廊여성 少女들에 대해서 小規模로 이루어지고 있으며 職業輔導는 全般的으로 全市民을 대상으로 하고 있으나 사실상은 貧民 下流階級이 主로 對象이 되고 있으며 최근에 노동청에서도 직접 이 事

業을 시작하고 있다.

(4) 自助事業

전에는 노동할 能力이 있는 자에게도 무상으로 양곡을 주던 것을 바꿔 각종 건설사업 (주로 도로공사)에 종사케 하고 그에 대한 대가로 양곡을 지급하고 있는 사업이다. 여기의 소요액은 年 國庫補助 양곡 1,000t 과 市費 194,600원에 不過하다.

이러한 事業들을 하기 위한 市의 예산을 보면 1963년부터 1966年 까지 증가하다가 1966年을 기점으로 하여 다시 감소하기 시작하여 1969년에는 市豫算의 1.6%인 68,100萬원 정도로 대폭 감축 되었으며 1970年度에도 이에 約 8% 증가인 74,000萬원 정도로서 物價上昇도 쫓아 갈까 말까 한데 各課에서 하겠다는 事業의 數는 급증하고 있어 例示를 하면 婦女課豫算은 감축되었는데 事業數는 50%나 증가 했으며, 社會課豫算은 不過 15% 증가 했는데 事業數는 63%나 증가 하고 있음은 얼마나 展示에 급급 하거나 또는 外形上의 能率을 과시하려고 하고 있는가를 알 수 있다.

이러한 서울市の 貧民街 行政에 대하여 貧民들이 認知(perceive)하는 것은 어떠한 것인가를 다음의 質問을 통해서 알아 보고져 하였다. 즉 「시가 현재 까지 이동의 발전을 위해서 주로 한일은 ① 교통 도로, ② 보건(상하수도, 의료, 주택) ③ 구제사업(양곡) ④ 교육 ⑤ 자치활동지원 이에 대한 답은 다음과 같다.

	明倫3街	駱山洞	新林洞	計
교통도로	1	3	6	10
보 건	16	9	1	26
구제사업	29	2	29	60
교 육	2	0	0	2
자치활동지원	0	11	0	11

비교적 市가 한 업적을 시민들은 정확하게 인지하고 있으며 事實上 市가 해 온 일은 絶對 額數는 적지만 구호사업에 重點을 두고 때때로 보건관계 일에 투자를 해 오다 최근에 도로, 자치, 교육에 손을 약간 대기 시작하고 있기 때문이다.

이와 동시에 현재 3個洞에서 근무하는 26人의 公務員의 成分을 보면 다음과 같다.

① 年齡

20 以下	1	40—49	4
20—29	9	50 以上	2
30—39	10		26

② 學歷

國卒	1	大退	4
中卒	2	大在	2
高卒	13	大卒	4

26

③ 行政經歷

3年 以下	9
3—6年	7
6—9年	3
9年以上	7

26

⑤ 本洞에서의 근무

6개월 以下	5
6—12개월	9
1年—2年	6
2年 以上	6

26

여기서 우리가 알수 있는 것은 職級에 비해서 學歷이 지나치게 높고 年齡에 비해서는 行政經歷이 적으므로 이들이 公務員이 된 것은 學校卒業後 곧이 아니라고 보며 특히 문제가 되는 것은 同一洞에서의 근무 年한이 짧다고 하는 것이다.

나. 分 析

現在 市에서 하고 있는 貧民街 行政의 內容은 前述한 바와 같으나 市의 公務員이 추구하고자 하는 內容은 상당히 달라져 가고 있음을 우리는 市에서 금년에 내세운 目標에서 우선 볼 수 있으며 이에 의하면 「自立, 自助, 自活 勤勞精神의 고취로 피보호자의 의타심을 타파한다」라 든가 또는 「집단 영세민 정착촌의 요망 및 숙원사항을 일괄 해결 함으로서 균형적 도시화를 추구하고」라고 하는가 하면 「교육을 통한 지원」 「豫防구호」 「發見구호」 「一時的 미봉적인 것의 지양」 등을 내세우고 있다. 이는 現在까지의 貧民街 行政이 이러하지 못했음을 뜻하는 것이라고 할 수 있으며 또한 3個洞의 洞직원인 생각하고 있는 것을 질문한 결과를 보면 다음과 같다.

① 빈민이 바라는 行政上的 service 는 (세가지 씩)

이에 대한 답을 보면

취직알선	12	대우개선, 친절	10
긴급구호	7	오물수거	6
상하수도, 전기시설	5	대민업무신속처리	4
도로확대	3	주택난해소	3
교육시설	2	자조근로사업	2
생산공장유치	2	기타	5

② 빈민가의 발전을 위하여 市行政은 무엇을 도와주어야 한다고 생각하십니까(두가지 씩)

구획정리	10	가내공업지원	3
수도, 전기	10	기술 Center 건립	2
주택안정	6	학교시설	2
청소, 오물	5	취직알선	2
구호사업	4	기타	9

①의 경우는 公務員이 認知하는 貧民들의 요망사업이며 그들의 大部分이 안정된 직업이 없으므로 취직 알선을 제일 많이 저적한 것은 흥미 있으며 ②의 경우는 貧民의 立場에서가 아니라 公務員이 主觀적으로 생각한 發展方案을 물은 것이며 따라서 ①의 경우하고 많이 지적된 것은 다른 것도 있고 같은 것도 있으나 어느 경우이나 현재 市政에서 하고 있는 것과는 거리가 있음을 알 수 있다.

이와 같이 現實으로는 政策이 市政의 目標하는 바 또는 이에 참여하는 公務員들이 생각하는 것과는 거리가 있지만 目標 方向만은 상당히 올바르게 파악되어 가고 있다고 말할 수 있겠다. 즉 근본적으로 貧民街에 대한 政策의 目標은 이들 貧民들을 unslum 한다고 할 수 있으며 여기서 벗어나 社會 經濟的發展에 뒤쳐지지 않고 文化的인 市民의 一員으로 만드는데 있다. 이를 위하여 이미 先進國은 물론 오랜 時日을 두고 가장 效率的인 方法을 연구하고 實踐에 옮겨 왔음은 물론 많은 新生國에서도 이문제를 다루어 오고 있는데 현재까지 도출된 主要政策은 다음의 네가지 즉 ① 貧民街 撤去後 그자리에 새 住宅을 짓는 方法과 단 지역으로 集團移住시키는 것 ② 救護事業으로서 최소한의 生計를 유지 할 수 있게 식량 기타 물자로 도우는 것 ③ 교육 훈련 계몽 취업알선 ④ 自助活動(self-help)을 도우는 것 등이다.

이네가지가 各各 長短點이 있어 이에 관하여 현재 까지 논의 되고 연구된 一般理論을 우선 소개하면서 우리의 경우를 검토 하고저 한다.

(1) 貧民街撤去 성급한 사람이 일듯 보기에 는 문제가 단시일내에 해결 된 것 같은 인상을 주며 서울에서도 최근에 와서 두가지 方法 즉 그자리에 새집을 마련하고 入住케 하는 것과 他지역으로 集團移住케 하는 것을 다 이용하고 있어 周邊 高地에 많은 市民 아파트가 서고 郊外에 集團 難民村이 새로히 形成되고 있으나 여기에는 문제가 허다 하다. 즉 主要한 것만 들더라도 ① 새집을 마련하는 경우 여기에 들어가는 데 所要되는 돈의 支拂能力을 들 수 있는데 이는 이미 서울시의 경우도 當面하고 있는 것이다. 과연 판자집의 貧民中 몇 %가 새 아파트에 移住했는지 알 수 없으며 어떤 사람은 많은 原貧民이 또 새지역에 가서 貧民村을 새로히 形成했다고 해석하는 사람도 많다.<sup>(26)</sup> ② 郊外로 移住시키는 경우 交通費, 就業문제 등으로 해결 방법이 되지 못하며 (新林洞, 奉天洞의 경우) ③ 市當局으로서는 막대한 자금만 투자 하게 된다고 하는 것이다.

(2) 救護事業 서울시에서 가장 오래 주요사업을 해 온 것인데 제일 문제가 되는 것은 依存心을 키우게 되어 自立力을 키우지 못하게 된다고 하는 것이며, 따라서 能力上(肉體上) 不可能한 소위 生活保護對象者를 엄선하여 제한 토록 하여야 할 것이며 조금이라도 自立의 能力이 있는 者는 이를 키우는 方向으로 政策이 세워져야 할 것이다.

(26) 이문제는 市當局者도 모르며 洞직원은 50%정도로 추산하는가 하면 그 洞內의 貧民은 20%정도로 담하고 있어 것 짐을 수 없음을 느꼈다.

(3) 교육 훈련 취업제도 이의 취지는 貧民의 技術能力을 向上시켜 취업의 기회만이 아니라 收入도 올려 보고져 하는데 있으며, 이의 前提는 貧民化의 原因을 經濟的인 데 두는데 있으나 이와 견해를 달리 하여 心理的인 性格에 두는 경우 이것도 또하나의 依存心만 키워 주며 근본적으로 우리가 바라는 生活方式(way of life)을 바꾸는데 도움이 되지 못한다고 反論을 펴는 學者<sup>(27)</sup>도 있으나 서울시의 경우는 사정이 다르다고 보아야 할 것 같다. 즉 前述한 貧民의 性格에서 이미 지적된 바와 같이 서울의 貧民은 自身の 性格, 態度面의 결합에서 貧民化가 된 것 보다는 다분히 農村의 經濟構造의 잘못에 있다고 보아야 하며 따라서 이들은 서울에 와서 돈이 없어 빈민가에 살고 있지만 언제나 自身의 能力發展을 機會만 있으면 도모하려는 의욕은 비교적 강한 사람들이며 따라서 이들에게 부족한 것은 다분히 기술 지식 취업 자금들이라고 볼 수 있으므로 우리가 사정이 다른 先進國에서 교육 훈련이 그렇게 效率的인 것이 못된다고 해서 그대로 우리의 경우도 同一하게 받아 드릴 수는 없을 것으로 생각되며 따라서 서울시에서 社會保護金庫나 기술훈련사업, 生業道具支援등을 구상하고 있음은 適切한 조치 및 정책이라고 본다.

(4) 自助事業 이는 그들의 貧民化의 原因을 그들의 價値觀, 態度, 性格에 있는 것으로 보고 있어 解決의 길은 그들 스스로를 自立, 自治, 自助의인 方向으로 태도를 바꿔나가야 한다는 것이다. 따라서 무엇보다도 중요한 것은 이러한 운동을 위한 leader를 貧民中에서 찾아 내고 이를 中心으로 自助운동의 方向으로 貧民을 참여시켜 마을 운동을 集團的으로 일으켜 自立을 위한 사업을 하는 것이다. 이러한 사업을 實際 일으키거나 도우는 것이 기술적으로 상당히 어렵다는 短點은 있으나 西歐의 여러 학자는 이를 대단히 찬양하고 있으며 그들이 들고 있는 長點은 ① 貧民街 行政의 政策形成이나 責任性의 수준을 높여주며<sup>(28)</sup> ② 問題解決에 있어 否定的인 方法 보다는 그들이 가지고 있는 長點, 特徵을 살리는 方向으로 하는 것이 效果的이라고 하는 點에서 그들이 가지는 강한 一體感 團結性을 自助의 方向으로 轉換시켜 보는 것이 현명하다는 것이다.<sup>(29)</sup>

이러한 論議들은 결국 항구적이며 안전한 非貧民化의 길은 個人主義社會에서 各個人의 自助性에 있으므로 그들 스스로의 운동으로 이것을 일으켜야 한다는 것이다. 더구나 完全雇傭과 義務教育을 이룩하고 있는 先進 產業社會의 貧民은 原因은 거의 그들 個個人의 태도에 있다고 볼 수 있으므로 보다 그들 社會에 적합한 解決方法이라고 볼 수 있다. 우리의 경우

(27) Marshall B. Clinard, *op. cit.*, p.111. 이와 類似한 생각은 T.I. Ribich, *Education and Poverty*, Washington D.C. Brookings Institution, 1968, pp. 164.

(28) S.M. Miller and Martin Rein, "Participation, Poverty, and Administration." *Public Ad. R.* Vol. 29, No. 1, Jan.-Feb. 1969, pp. 18-19.

(29) S.M. Miller and Frank Reissman, *Social Change and Social Planning*, New York, 1968, pp. 306. 참조



사정은 약간 다르지만 아직 市政에서 이를 本格的으로 主要政策의 方向으로 생각하고 있는 것 같지 않으나 이번의 研究에서 洞職員에게 이에 관해서 몇가지 質問한 內容과 결과는 다음과 같다.

① 「貧民街의 發展을 위한 自發的 運動을 行政이 도와서 일으킬 수 있다고 보시는지」 하는 것에 可가 21 否가 5으로 나타나 壓倒的으로 긍정적이며

② 「可能하다면 어떠한 자격의 지도자를 중심으로 하여야 한다고 생각 하십니까」 1人을 除外하고는 年齡에 있어 30代, 40代를 가르키고 있다. 이는 한 美國學者의 研究의 결과와도 一致하며<sup>(30)</sup> 老齡을 反對하고 있다. 學歷에 있어서는 大卒이 10名, 高卒이 8人으로 되어 있어 역시 學歷은 우리의 文化的 傳統에 따라 높이가 요청되고 있음을 알 수 있다. 다음 직업은 政黨, 公職經驗者가 5人, 實業人이 5人, 自薦사업가, 무직이 各各 3人으로 되어 있어 왜 이들 직업인을 택했는가 하는 것을 충분히 이해할 수 있을 것 같다. 出身은 本洞出身일 必要가 없다는 것이 15人 本洞出身이 7人으로 나타나고 있으며, 끝으로 태도 성격면에 있어서는 성실 근면이 8人, 온건이 6, 자비심 아량 4人, 적극적인 것이 3人 신뢰할 수 있는 것이 2人으로 되어 있다.

③ 「이러한 자발적인 운동에 성공한 실례를 아시고 계시면 그 성공의 원인이 어디에 있다고 보십니까」에 대한 답은

同等意識을 자극시킴 4人, 강력한 行政力 4人, 住民과 行政의 溶化 3人, 豊富한 經濟力 3人 지도능력, 行政의 신속 공정, 취약적 행정의 지양이 各各 1人으로 되어 있어 흥미롭다. 왜냐하면 크게 네가지로 되어 있지만 內容別로 보면 세가지로 大分할 수 있으며 中 同等의식과 溶化는 참여적, 민주적이라고 할 수 있으나 그러면서 強力한 行政이란 무엇을 의미하며 참여적, 민주적이라고 하는 것과 矛盾되는 것은 아닌지 모르며 이것 역시 답을 한 분들의 과도기적 混合的 Prismatic 한 생각이 잘 나타나고 있음을 볼 수 있다. 즉 民主, 참여와 專制 從屬間의 갈등을 의미하는 것이다. 이러한 연구 정책의 모색은 여기서 처음 시도된 만큼 금후 이 문제에만 초점을 둔 연구가 이루어져 서울에서 成功할 수 있는 理論의 모색이 있어야 할 것으로 생각된다.

다음 이러한 貧民街에 근무하는 公務員의 자격에 관해서 現在 서울시에서는 別다른 연구 方針 없이 配置하고 있는 것 같으며, 一般的으로 최근에는 5級에 公開競爭으로 新規任用된 者를 洞에 配置하나 이들이 이를 원하지 않았음은 물론 천시하고 있어 계속 區廳이나 本廳에 들어 가려고 노력하고 있으며, 이것이 上記한 바와 같이 同一 洞에서 근무한 기간이 異例

(30) Herbert Goldhammer, "Some Factors Affecting Participation in Voluntary Association." in E.W. Burgess and D.J. Bogue (ed.), *Contributions to Urban Sociology*, Chicago, U. of Chicago Press, 1964, p.228. 이논문에 의하면 年齡別로는 20歲가 제일 나쁘다고 한다.

的으로 짧은 원인을 보이고 있다고 생각되며, 이것은 물론 시정되어야 하나 더 나아가 貧民街의 경우 여러가지 特異性이 있을 것을 예상하여 처음부터 二大 研究目的의 하나로서 公務員의 자격을 들어 본 것이다.

그러면 우선 公務員의 자격을 직선적으로 검토하는 것 보다는 貧民街의 政治 行政的인 狀況을 우선 검토 해 보고 난 후에 자격 문제로 들어 가려고 한다. 이들은 市政에나 洞政에 참여의 기회가 있는 것도 아니고 이러한 機關의 움직임에 관한 소식을 잘 들을수 있는 것도 아닐 뿐만 아니라 그들의 利益을 대변하는 特定人을 선출하고, 그에게 投入機能을 代行시킬 수 있는 것도 아니며<sup>(31)</sup> 기껏 그와 類似한 것이 있다면 統班長이 있다고 볼수 있다. 따라서 이들은 비교적 統班長을 中心으로 활발한 의사전달이 이루어지며 洞會를 그들은 그외에 依持, 呼訴할 데가 없어 제일 크게 그들이 出入할 수 있으며 도움을 줄수 있는데로 생각하고 있어 어느 洞會長은 1日 平均 30名의 洞民를 면접하고 있다고 말할 정도이다. 그러면서도 그들은 어느 정도 公務員에 대하여 反感, 劣等意識에 젖어 있기 때문에 이들을 대하는 데 特別한 고려가 있어야 한다.

이러한 狀況은 洞政을 맡은 者가 洞民의 利害關係, 關心事項을 파악하려는 데 特別히 노력하여야 하며<sup>(32)</sup> 또한 對民關係에 있어서 特別한 자질이 요청된다고 보며 이에 관하여 우선 3個洞의 世帶主의 反應을 보면 다음과 같다.

① 귀하가 바라는 동회의 직원은 年齡과 무관하다 9人, 관계있다 103人, 관계 있다면—젊은이 72人 나이 든분 31人

② 다음의 세가지 사항은 다 중요한데 그중 하나만 지적한다면 ㉠ 친절하고 공정한 직원, 26人 ㉡ 동민과 섞여 민의를 파악 하려고 애쓰는 직원, 59人 ㉢ 동민을 지도하고 자발적 노력을 도우려는 직원, 29人. 여기서 이 세가지를 질의 한 것은 ㉢의 경우 投入기능과 참여가 없는 상황을 생각한 것이며 ㉠은 自助운동을 생각해 본 것이다. 결과는 ㉢에 集中하고 있어 貧民의 政治, 行政上의 性格이 이미 지적한 바와 같이 잘 나타나고 있다.

③ 貧民街에 근무하는 공무원에게 특히 요청되는 자격은 (三個洞의 동직원에게 물은 것) 하고 다음의 사항을 나열해 보았다. ㉣태도, 성격면에서 온순한 사람 6人, 친절한 사람 5人, 검소한 사람 5人, 서민적인 사람 3人, 公信用 있는 사람 2人, 설득력, 적극성, 원만

(31) N.H. Nie, G.B. Powell, Jr. and K. Prewitt, "Social Structure and Political Participation:" *American Political S.R* Vol.63, No.2, June 1969, p.372. 政治참여의 5大變數로서 ① sense of citizen duty, ② basic information about politics, ③ perceived stake in political outcomes, ④ sense of pol efficacy, ⑤ attentiveness of political matters를 들고 있어 이에 비추어 정치 참여가 그들의 경우 높을수는 없다.

(32) James H. Oliver, "Citizen Demands and the Soviet Political System." *APSR. ibid.*, pp.465—75. 및 K. Prewitt and H. Eulau, "Political Matrix and Political Representation." *ibid.*, pp.427—41. 선거가 없고 利益代辯人이 없는 政治社會의 代表性과 政策決定上의 난점이 지적되고 있다.

함, 쾌활한 사람이 각 1인이다. 이들의 답에서는 전기한 洞民에 대한 質問의 答中 ㉔에 해당되는 것 뿐이고 ㉓㉔에 해당하는 데까지는 착안을 못하고 있음은 유감이다.

다음 이를 對民關係로 더 特定化하여 물은 즉 洞民과 一體 융화感 9人, 친절한 사람 6人 인도적 對人關係 4人, 주민을 우대하는 사람 1인으로 되어 있어 洞民이 답한 ㉔에 접근하고 있음을 볼 수 있다. 즉 그들의 표현을 그대로 빌면 民을 代表하고 民과 잘 융화되고 호감을 같이 하고 친척과 같은 同苦同樂을 같이 하는 者를 말한다.

다음 지식 기술면에 있어서는 行政全般에 능통한자 4人, 高卒정도 3人, 中卒정도 2人, 대졸, 융화, 협조기술, 사회적지식 풍부, 보통정도의 사람, 지도능력 포용력 각 1인으로 되어 있음은 예상한대로이며 現職員의 學歷이 너무나 높으며 이것이 轉補운동과 관련이 있음은 明白하다.

年齡에 있어서는 30대를 지적한 수가 14이나 되며, 出身洞은 本洞이 19인이며 따라서 前述한 自助活動의 leader의 경우와 다르게 나타나고 있음은 흥미 있다. 끝으로 經歷에 대해서는 13인으로 歷到的으로 많아 많은 經驗은 요청되고 있지 않음을 알 수 있다.

以上에서 우리가 알 수 있는 것은 貧民街에 근무하는 公務員의 경우 소위 學歷, 知識 보다는 性格, 對民態度가 특히 중시 되고 있다는 것을 알 수 있다.

#### 4. 結論—새 政策의 모색

서울의 貧民街 行政을 몇가지로 나누어 연구한 결과 얻어지는 결론을 크게 정리 하면 다음의 세가지로 나누어 진다.

가. 行政의 對象이 되는 貧民 및 貧民街의 性格이 他國의 경우하고 同一한면도 있지만, 다른 點도 있어 同一한 政策, 行政을 써서는 안된다. 즉 同一 하다고 하는 것은 經濟적으로 貧困하며 환경, 시설이 불결하고 密集된 生活을 하고 있으며 性格, 態度面에서 약간의 劣等意識, 反感을 가지고 있으나 크게 다른 것은 貧民化의 原因이 本人들 個個人의 性格, 態度에 있다기 보다는 都市, 農村의 社會, 經濟, 政策, 構造에 있다고 하는 것이다. 따라서 이들은 비교적 배우려고, 일하려고 잘 살아보려고 하는 의욕과 결의를 가지고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 이는 그들 大部分이 農村에서 移入 해 온 사람들이며 移入 동기가 本人들이 나태하여 낙오가 되어 서울에 구호받으러 온 것이라기 보다는 서울에서 일자리를 찾아 보다 잘 살아 보자고 온 것이라고 해석 되기 때문이다.

나. 이러한 貧民들이 살고 있는 洞에 대한 service는 두가지로 나누어 구상되어야 할 것이다. 하나는 貧民街의 特殊事情에 따른 特殊하고 多分히 단기적인 것이며 다른 하나는 보다 共通의 一般의이며 長期的, 根本的인 것으로 생각될 수 있다. 즉 전자는 例示하면 新林洞의 경우 貧民들이 일터로 나가려면 꼭 버스를 타야 하는데 20원씩 하는 急行 座席만 있다고 하

는 것, 人口가 급증하는데 學校가 극히 모자란다는 것 등이다. 따라서 이러한 것은 洞別로 住民과 洞職員의 여론조사가 정기적으로 실시되어 이에 따라 이루어져야 하며 후자 즉 共通의인 것은 住宅, 구호, 敎育, 自助 등 네가지를 들 수 있는데 무차별 적으로 즉흥적으로 획일적으로 하지 말고 分業을 하여 全體로서 unslum themselves 하고 目標達成에 도움이 되게 하여야 한다는 것이다. 즉 個別的으로 言及하면 ① 住宅사업은 국민자에게 아파트를 짓는 方法이나 集團移住를 시키는 것이나 도움이 되는 方法이 아니면서 비용만 막대하게 소모되며 결과적으로 貧民이 아닌 자를 apart 는 도우는 결과 밖에 안되며 더구나 交通, 就業敎育시설의 준비 없는 集團移住는 더 貧民化 시키는 결과 밖에 되지 않는다. 그러므로 가장 선택적으로 利用되어야 할 것이 이 사업이라고 생각된다. ② 救護事業은 能力上 不可能한 자에 대한 무상을 엄선 한정 하도록 하여야 하며 ③ 敎育 訓練, 就業알선은 서울의 貧民街의 경우 1次的으로 강조되어야 할 事業이라고 생각된다. 왜냐 하면 이미 설명된 바와 같이 貧民의 性格이 다르기 때문이다. 이들은 機會만 있고 可能하면 언제나 배우고 就業하려는 의욕을 비교적 많이 가지고 있기 때문이다. 특히 이러한 점에서 고려되어야 할 것은 어머니의 계몽, 女性의 기술훈련, 國卒, 中卒者에 대한 훈련 취업알선이며 변두리의 貧民일 수록 더 農村出身이 많으므로 이러한 훈련사업을 치중하고 더 나아가 노동집약적인 공장을 이곳에 유치하는 것이 검토되어야 할 것이다. ④ 自助의 경우는 보다 都心地의 貧民街에 중점을 두되 이미 고찰된 바와 같이 제일 중요한 것이 leader, 참여, 共同事業이므로 이에 대한 본격적인 연구를 한 후 市가 무엇을 도울 것인가 하는 것을 검토하여야 하며 共同管理하는 金庫나 生活機具를 도와 주는 것 같은 것을 구상할 수 있을 것이다.

끝으로 公務員의 자격에 있어서는 단순한 筆記시험에 合格한 무경험자를 시험을 잘 치루었다고 해서 洞에 배치하는 것 보다 그들의 性格, 態度面에서 그들 스스로 참여, 투입기능을 못하고 있어 이를 대신해 줄 수 있는 어떻게 보면 公務員이면서 政治家의인 機能을 아울러 담당할 수 있는 태도 용의를 가진 者를 配置토록 하여야 할 것이며 보다 구체적인 資格要件은 이 論文의 內容에서 제시된 것을 하나의 가설로 생각하고 보다 연구를 거듭한 후 政策이 세워져야 할 것이다.