韓國社會에 있어서 貧困問題研究의 成果와 課題*

崔 日 燮, 金 光 億
(서울大學校 社會大 敎授)

〈目 次〉

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 槪念과 計測에 따른 硏究
Ⅲ. 實態分析에 關한 硏究
Ⅳ. 對策과 써비스改善에 關한 硏究
Ⅴ. 結 論

Ⅰ. 序 論

東西와 古今을 막론하고 人間社會가 當面해 오고 있는 가장 심각한 社會問題는 貧困問題이다. 따라서 社會現象의 原理와 生態에 관심을 갖는 社會科學의 諸分野에 있어서는 貧困의 生成原因, 客觀的인 槪念規定, 妥當度와 信賴度가 높은 測定方法의 開發, 實態의 分析과 解決을 위한 對策의 講究 등에 不斷한 調査硏究를 해 오고 있다.

貧困이 人類社會의 普遍的인 문제라는 사실로서 그 문제가 지니는 性格이라든지 문제를 해결하기 위한 接近方法이 반드시 同一할 수 만은 없다는 것이 많은 學者들에 의해서 인식되어지고 있다. 즉, 貧困問題는 이를 지닌 國家의 社會文化的 樣態, 經濟發展의 水準, 問題의 原因과 현상에 대한 理念觀의 차이에 따라 달리 이해되며,(1) 문제의 성질상 "經濟的, 社會的 또는 心理的으로 여러가지 特性을 지닐 수 있기 때문에 時代的 價値觀은 물론 分析者의 專門背景에 따라 그 意味가 달라질 수 있는" 것이다.(2) 貧困問題의

* 이 論文은 1980年度 文敎部 學術硏究助成費에 의하여 연구되었음.

(1) 崔日燮, "貧困度 測定을 위한 社會科學的 方法論," 『社會福祉』, 제 5 집, 韓國社會福祉硏究所, 1977, p. 127; 崔日燮, "社會問題分析에 있어서 韓國社會事業家들의 理念觀硏究," 『社會事業學會誌』, 창간호, 韓國社會事業學會, 1979, pp. 1-8.

(2) 徐相穆 外 6人, 『貧困의 實態와 零細民對策』, 韓國開發硏究院, 1981. 10, p. 87.

이해에 있어서는 특히 該當 社會나 國家의 社會·經濟的 構造의 테두리가 중요함을 강조하면서 經濟學者인 David Gordon은 "어느 社會나 그들에게 적합하게 빈곤을 定義하고 있다. 다시 말하면 모든 社會的 狀況에 一律的으로 적용시킬 수 있는 貧困의 測定基準은 없는 것이다. 어느 特定 社會를 두고 생각할 때 몇 가지 빈곤을 定義하는 方法이 있는데, 이 方法들은 그 社會의 所得分配形態에 대한 選好觀(preferences)을 반영하는 것이 보통이다"(3) 라고 말하고 있다.

韓國社會에 있어서 貧困問題에 대한 硏究가 활발해진 것은 6.25動亂 以後의 각종 社會問題가 貧困과 밀접한 關係를 갖고 있다는 인식에서 이의 實態를 파악하여 주로 政府次元에서의 政策樹立과 民間社會福祉團體에서의 救貧프로그램의 開發이라는 時代的 要請을 반영한 것이었다. 그리하여 1960年代 後半에는 保健社會部의 社會保障審議委員會를 中心으로 社會科學者들의 貧困에 대한 實態調査가 행해졌으며, 1970年代에는 保社部, 서울特別市廳 등의 行政官署와 各種 硏究所에 의해서 主로 大都市의 貧民에 關한 연구가 행해졌다.

이러한 一連의 學術的, 政策的 연구가 韓國社會의 貧困特性을 파악하는 데 얼마나 기여했으며, 貧困을 解消하기 위한 政策樹立에 어느 정도 寄與했는지에 대해 단정을 내리기는 쉬운 일이 아니다. 더군다나 貧民 혹은 零細民에 관한 연구는 그것이 함축하고 있는 政治的, 安保的인 意義 때문에 政府機關이나 硏究所에서 행해진 연구들이 「對外秘」로 取扱되고 있는 關係로 그것들이 이룩한 成果와 接近分析上의 문제를 파악하는 데 어려움이 있는 것이 사실이다.

現在까지 이루어진 貧困問題에 관한 硏究를 類型別로 살펴 보면, 첫째는 貧困의 槪念과 計測에 따른 硏究, 둘째는 貧困의 實態把握에 관한 硏究, 세째는 貧困의 對策과 貧民을 위한 써비스 改善에 관한 硏究 等으로 나눌 수 있다. 本硏究에서는 이 類型別 貧困硏究의 要點을 槪括하고 이들 硏究가 이룩한 成果와 問題點을 파악하는 데 그 目的이 있다.

---

(3) David M. Gordon, *Problems in Political Economy: An Urban Perspective* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1971), p. 223.

II. 槪念과 計測에 따른 硏究

우리나라에서 행해진 貧困에 관한 모든 硏究는 그것이 文獻分析에 의하건 實態調査 方法에 의하건 간에 貧困에 대한 定義와 槪念에 관해서 직접적으로 言及하거나 간접적으로 示唆하는 것이 보통이다. 여기에서는 가장 많이 指摘되고 있는 貧困의 定義에 대해서 살펴보기로 한다.

1. 絕對的 貧困

絕對的 貧困(absolute poverty, subsistence definition of poverty)이란 國家나 지역사회가 가정의 最低生活을 保障하기 위해 設定한 최소한의 所得水準에 따라 貧困을 槪念化한 것으로 우리나라에서는 물론 世界 여러나라에서 가장 널리 쓰이는 槪念이다. Rein에 의하면 "이 槪念이 널리 受容되는 理由는 이것이 人間의 常識에 부합되며, 빈곤에 대해서 個人이 갖는 酷毒性(harshness)이나 同情心(compassion)같은 價値觀과는 관계가 없는 듯이 보인 때문"(4)이라고 말하고 있다.

이 槪念은 貧困이란 最低生活을 유지하는 데 필요한 所得이 缺如된 狀態로 보고 客觀的인 貧困線(poverty line)을 設定하여 이 線에 未達되는 所得을 가진 個人과 家庭을 貧困으로 간주한다.

이 槪念을 適用한 最初의 학자는 Rowntree인데, 그는 1899年에 英國 York市의 家計調査를 토대로 하여 "家庭의 全所得이 단지 肉體的인 活動(physical efficiency)을 유지하는데 필요한 최소한의 필수품을 획득하기에 불충분한 경우를 빈곤상태"(5)라고 보았다. Rowntree의 方法은 20世紀 初盤의 貧困硏究에 상당한 영향을 미쳤다. Rowntree는 1936年과 1950年에 York市에서 再調査를 실시했는데,(6) 最低生計水準을 貧困의 尺度로 사용했으며 社會保障의

(4) Martin Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," in Peter Townsend (ed.), *The Concept of Poverty* (London: Heinemann Educational Books Ltd., 1970), p. 48.

(5) Seebohm B. Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life* (London: Macmillan, 1901).

(6) S. Rowntree, *Poverty and Progress* (London: Green Longmans, 1941); S. Rowntree (with G. Lavers), *Poverty and the Welfare State* (London: Green Longmans, 1951).

支給額을 策定하는 근거가 되기도 하였다. 最低生計水準을 決定하기 위해서 Rowntree는 美國의 營養學者인 Atwater의 罪囚들에 대한 最低 飮食量에 대한 調査資料를 活用하였다. Atwater는 罪囚들의 體重이 增加하거나 減少하지 않는데 필요한 日常의 음식량을 결정함으로써 每日 필요한 최저 섭취량을 推計하였다. 이에 대한 男女間의 차이를 推計하고 이 最低 要求量을 충족시키는 음식물의 市場價를 결정하여, Rowntree는 절대적 빈곤의 기초가 되는 값싼 음식물의 비용(low-cost food plan)을 算出하였다.(7)

오늘날 사용되고 있는 최저영양섭취량의 算出方法은 初期의 原始的인 方法으로부터 상당한 발전을 보이고는 있으나 아직도 음식물의 실제적인 消費類型과 적합한 營養價에 대한 獨自的 評價에 근거한 최소한의 칼로리 섭취량의 설정에 따른 영양요구량(nutritional need)의 판단에 의존하고 있다.(8) 이 方式을 실제로 적용한 例는 美國 農務省의 經濟的 飮食費인데 最低生計貧困을 推定하는 근거가 되고 있다. 그러나 이것의 가장 큰 缺點은 衣服費, 住宅費와 기타 生活을 영위하는 데 필요한 諸品目에 대한 費用을 포함하고 있지 않다는 것이다. 다시 말하면 음식비에의 支出을 全支出額으로 換算하는 方法이 뒤따라야 한다는 것이다. 엥겔은 1857年에 所得과 음식비의 比率間에는 逆比例關係가 있다는 것을 주장하였다. 여러 所得階層들이 음식물 구입에 사용하는 家計豫算의 비율을 검토하여 엥겔係數(Engel Coefficient)가 算出되는데,(9) 여기에 飮食費를 곱하여 가정의 貧困을 免하는 데 필요한 最低限의 額數를 計測하는 것이다.(10)

음식물의 경우 基本需要의 基準設定이 비교적 용이하다는 點에 착안하여 全物量方式을 약간 變形한 것이 半物量方式에 의한 最低生計費 計測이다. 이는 客觀的 測定이 比較的 가능한 最低水準의 음식물 수요는 全物量方式으로 推定하고 음식물 이외의 基本需要는 엥겔係數를 사용하여 간접적으로 推計하는 方法이다.

이와 같은 絶對的 貧困 槪念을 公式的으로 채택하고 있는 나라는 美國인

(7) Peter Townsend, "The meaning of Poverty," *British Journal of Sociology*, XVIII, No. 3, September 1962, p. 215.
(8) Martin Rein, *op. cit.*, p. 50.
(9) 엥겔係數에 관해서는 E. Hobsbawm, "Poverty," *New International Encyclopedia of the Social Sciences*를 참조할 것.
(10) 이 關係는 C=ME라는 等式으로 表現된다. C는 家庭의 總支出費, M은 최소한 음식비이며, E는 엥겔係數이다.

데, 社會保障廳(Social Security Administration)은 貧困線을 책정하기 위해서 農務省이 마련한 家族의 "營養에 適合한" 음식비에 세 곱을 하여 얻은 額數를 中心으로 一般家庭과 貧困家庭을 區分하고 있다. 이는 1950年代에 실시한 硏究調査에서 低所得家庭의 生活費 中 3分의 1이 음식비에 쓰이고 있다는 사실에 근거를 두고 있다. 그리하여 美國의 聯邦政府는 1970年에 4人 家族의 경우 年收入이 $3,800보다 낮으면 貧困家庭이라고 규정하였으며, 이 定義에 따라 約 2,200萬名의 國民과 全國民의 11%가 貧民이라고 규정하였다. 이 定義를 고안해 낸 사람은 社會保障廳의 Mollie Orshansky인데, 그녀의 方案에 따르면 農務省이 算出한 "經濟的인 飮食費"에 地域的 (農家와 非農家)인 物價의 隔差, 家口主의 年齡(老人과 非老人), 그리고 家庭 內의 子女數를 감안하고 이 음식비에 三倍를 하여 家族의 크기에 따른 最終 貧困線을 策定한 것이다.(11)

우리나라의 경우에 있어서도 半物量方式에 의한 絶對的인 貧困槪念이 特히 貧民(零細民, 生活保護對象者)의 選定에 使用되고 있다.(12)

絶對的 貧困의 槪念에 대해 學者들의 批評은 치열한데, 特히 Martin Rein은 다음 네 가지 理由를 들어 論駁하고 있다. (1) Orshansky의 貧困線은 年齡과 性別에 따른 營養價를 기준으로 하고 있으나 肉體的 活動의 水準도 고려해야만 한다. (2) 營養上의 欲求는 사람이 어떤 종류의 社會에 사느냐에 따라 다르다는 點을 도외시하고 있다. (3) 低所得의 家庭 間에도 消費「패턴」에 큰 차이가 있다는 점을 무시하고 있다. (4)「經濟的 음식비 플랜」은 低所得家庭의 主婦들이 가족들의 營養을 위해 合理的인 행동을 취할 것이라고 假定하고 있으나, 그들이 구입하는 음식물의 質이 高所得層의 主婦들의 음식물의 質에 比해 뒤떨어지고 있으며 비싸게 구입할 수도 있다는 점을 무시하고 있다.(13) Rein은 絶對的인 貧困槪念에 대해서 다음과 같이 結論짓고 있다.

"生計水準을 근거로 한 貧困槪念은 임의적이고 虛構的이며 相對的이다. 영양분 섭취 上의 욕구를 기초로 한 貧困의 定義는 專門家의 견해와 실제의

(11) Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile," in Louis A. Ferman et al. (ed.), *Poverty in America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1968), pp. 67-84.

(12) 徐相穆 外 6人,『貧困의 實態와 零細民對策』, 韓國開發硏究院, 1981. 10, p. 89.

(13) Martin Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," in Peter Townsend (ed.), *op. cit.*, pp. 46-63.

生活水準과 生活樣式에 근거해서 마련되어야 한다. 따라서 적절한 음식비를 策定하는 객관적인 기준이 마련되지 않은 現時點에서 볼 때 貧困에 대한 生計面의 定義는 虛構的이라 볼 수 밖에 없다."(14)

J.C. McKenzie는 貧困의 絶對的인 定義에 대해 다른 비판을 내리고 있다. 그의 비판은 "貧困을 測定하는 수단의 한 가지가 주어진 人口의 飮食消費樣式을 分析하는 것이다"라는 前提에서 출발하여 「貧困」이라는 單語가 「營養失調」 또는 「營養缺乏」으로 대체될 수 있다고 하면서, 英國의 事例를 들어 다음과 같은 구체적인 문제점을 지적하고 있다. (1) 飮食物에 관한 實態調査는 平均値만을 나타낼 뿐 平均値를 中心으로 한 散布度를 提示하지 못한다. (2) 여러가지 음식물에서 얻을 수 있는 비타민과 기타 營養價를 측정하는 것이 不正確하다. (3) 음식의 섭취량은 性, 年齡, 生活程度는 물론 그 외 여러가지 變因에 따라 차이가 많다. (4) 同一한 體位와 활동을 하는 개인들 간에도 음식섭취욕에 대한 정도가 상당히 다르다. (5) 여러 사람들이 要求하는 영양분의 質에 대한 公式的인 수준을 결정함에 있어서 專門家들 간에 의견의 一致를 보지 못하고 있다. (6) 營養不振에 관한 임상학적인 事例 報告書들은 當該 全地域을 代表하고 있지 못할 뿐만 아니라, 그런 營養失調가 不振한 영양섭취에서 起因하는 것인지 다른 理由에서인지를 確認하기에는 불충분하다. (7) 도대체 人間을 위한 "適正한 (optimum)"건강의 水準마저도 결정하기가 힘들다.(15)

McKenzie에 의하면 "營養失調 與否를 判別하는 것은 資料의 결핍 뿐만 아니라 現 營養學的인 지식의 限界性과 정확한 判別方法의 缺如로 복잡한 點이 많다"고 주장하며, 이를 근거로 한 絶對的 貧困槪念의 취약성을 강조하고 있다.

Townsend는 "貧困計測의 기준으로 사용되고 있는 收入과 支出의 算出方法"을 中心으로 絶對的 貧困槪念을 논박하고 있다. 그에 의하면 家計의 收支調査에 있어서 總收入과 總支出 間에 커다란 격차가 노정되고 있어 그 신빙성이 적으며, 게다가 收支調査에 있어서 支出은 과장되게 보고되고 收入은 적게 보고되는 경향이 있을 뿐 아니라 貧民들의 調査에의 參與率도 낮다

(14) *Ibid.*, pp. 60-61.
(15) J.C. McKenzie, "Poverty: Food and Nutrition Indices," *ibid.*, pp. 64-85.

는 것을 지적하고 있다.[16]

2. 相對的 貧困

相對的 貧困은 一定 社會의 所得分配에 있어서 下位에 있는 家庭들과 비교적 윤택한 위치를 차지하고 있는 家庭의 收入을 比較함으로써 貧困을 槪念化시키는 것이다. 一定 社會의 全生産量의 平均生活水準을 놓고 그 社會는 어떻게 그 全生産量을 社會成員들에게 고루 分配할 것인가에 대한 選好觀을 제시할 수 있다. 社會에 따라서는 所得分配에 있어서 거의 完全하게 均等性을 원하기도 하고, 또 市場經濟에서 到來된 어느 정도의 不均等한 分配現象을 받아들이기도 한다. 따라서 그 社會가 원하는 所得分配가 均等化되면 될수록 이 相對的 貧困槪念에서 설정되는 所得水準은 높아진다고 할 수 있을 것이다. 相對貧困을 推定하는 方法으로는 純粹相對貧困槪念(purely relative definition of poverty)과 類似相對貧困槪念(quasi-relative definition of poverty)의 두 가지가 가장 널리 使用되고 있다.[17] 純粹相對貧困은 所得順으로 下位에 있는 一定 比率의 國民을 貧困層이라고 定義하기 때문에 언제나 全人口의 一定 比率이 貧困層에 屬하게 된다. 그러므로 平均所得水準은 물론 所得分布의 變化가 純粹相對貧困의 推計에는 아무런 영향을 주지 않게 된다. 所得順으로 下位 20%, 또는 下位 40%가 가장 보편적으로 사용되는 純粹相對貧困係數이다.

類似相對貧困槪念은 貧困線을 全體平均所得 또는 消費의 一定 比率로 定義하는 方法인데, 이 方法은 所得水準의 變化에는 아무런 영향을 받지 않으나 所得分布의 變化와는 밀접한 관계를 갖게 된다. 世界銀行에서는 開發途上國의 相對貧困線을 平均所得의 3分의 1로 定義하여 사용하고 있다. 先進國에서는 相對貧困水準을 이보다 높게 책정하고 있는데 흔히 平均所得의 50%를 貧困線으로 하여 그 以下에 속한 階層을 貧民으로 보는 것이다.

Townsend는 相對的인 貧困槪念만이 어느 社會에나 客觀的이고 一貫性 있게 適用될 수 있다고 주장하면서, 이를 다음과 같이 설명하고 있다.

"一定 社會에 살고 있는 個人들과 家庭들과 集團들이 그들이 屬한 社會

(16) P. Townsend, "Measures of Income and Expenditure as Criteria of Poverty," *ibid.*, pp. 100-112.

(17) 徐相穆 外 6人, *op. cit.*, p. 90.

에서 貫行이 되고 있거나 最少限 널리 인정되고 있는 食生活을 하고, 활동에 參與하며, 生活條件과 오락을 즐기기에 필요한 資源이 缺乏되어 있으면 빈민이라고 볼 수 있다. 그들이 누릴 수 있는 資源이 一般 사람이나 家庭이 活用할 수 있는 수준에 達하지 못해서 日常生活形態, 習貫, 活動으로부터 실제로 度外된다면 그들은 貧民인 것이다."(18)

Income Maintenance Program을 위한 美國 大統領의 政策審議委員會는 國家의 經濟가 윤택해짐에 따라 貧困을 相對的으로 槪念化시킬 필요성은 더욱 高調되는 것이라는 見解를 다음과 같이 피력하고 있다.

"한 社會의 一般的인 生活水準이 向上되면 貧民들로 하여금 보다 사치스런 消費性向을 갖도록 하는 경향이 높아진다. 이는 貧民들이 부유층의 生活에 도달하려는 적극적인 것보다도 그 社會의 成員이 되고자 하는 소극적인 노력 때문이다. 더구나 社會의 정상적인 생활수준이 向上되면 貧民은 이에 이르려고 노력할 것이며, 이에 미치지 못할 때에는 더욱 더 상실감을 갖게 될 것이다."(19)

이 相對的 貧困槪念은 特히 先進國이나 急速한 產業化를 경험하고 있는 開發途上國에서 그 妥當性이 인정되고는 있으나 貧困에 대한 對策을 수립한다거나 公的 扶助事業을 전개하는 데에는 適用되지 않고 있는 경향이다. 美國의 경우를 例로 보면 歷史的으로 美國社會는 家口主가 일을 할 수 없는 家庭을 貧困의 對象으로 삼는 경향이 있어서 公的 扶助는 "勞動一線에 參與할 수 없는 者들을 돕기 위한 殘餘的 (residual) 프로그램"으로 생각되어, 1960年代에 前述한 絶對的인 貧困線에 의해 貧民으로 간주된 사람들의 3分의 1만이 公的 扶助의 혜택을 받을 수 있었다.(20) 다시 말하면 美國에 있어서의 貧民對策은 實際에 있어서 絶對的 貧困槪念에 의존하고 있으며, Christopher Green이 주장한 대로 "1960年代에 社會保障, 失業補償, 公的 扶助 등 一切의 정부의 貧困 프로그램으로도 最終的인 所得分配에 있어서 貧民으로 남아 있는 사람들을 위한 全貧困의 격차는 半도 줄일 수 없게 된 것이다."(21)

(18) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom* (England: Penguin Books, 1979), p. 31.
(19) President's Commission on Income Maintenance Programs, *Poverty Amid Plenty* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969), p. 38.
(20) *Ibid.*, p. 46.
(21) Christopher Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem* (Washington D.C.: Brookings, 1967), p. 33.

우리나라의 貧困問題 研究에 있어서도 相對的 貧困槪念은 크게 각광을 받지 못하고 있다. 이에 對해 徐相穆은 "最低生計費를 檢計할 필요가 없다는 것이 相對貧困槪念의 長點으로 지적될 수 있으나 旣存 生活水準의 一定比率의 選定이 任意的이라는 점에서 相對貧困의 定義도 任意性을 벗어나지 못한다. 特히 相對的 槪念에 의한 貧困은 時系列 分析이나 國際比較의 경우 그 의미를 상실할 수도 있기 때문에 어느 정도 絶對的 貧困의 定義가 필요하게 된다"고 함으로써 우리나라의 零細民對策에 있어서 絶對貧困의 分析과 解消를 더 강조하고 있다.(22)

社會階層에 관한 理論을 토대로 하고 있는 相對的 貧困槪念은 또한 社會階層과 階級에 관한 여러가지 測定上의 문제가 해결되지 않아 그 有用性이 희박하다고 볼 수도 있다. 한 社會의 階層構造를 두고 볼 때, 한 階層次元에서의 位置가 다른 次元에서의 位置와 一致한다고 볼 수는 없다. 例를 들면, 높은 收入을 얻을 수 있는 職業에 종사하는 사람들(이는 經濟的 階級上의 높은 地位를 의미한다)이 높은 水準의 敎育을 받았다고 볼 수는 없으며, 또 그들이 政治的인 決定過程에 활발한 參與(이는 權力上의 地位를 의미한다)를 하고 있다고 볼 수는 없는 것이다.

그러므로 階層論에 근거한 相對的 貧困을 測定하는 데에는 各各의 階層次元에 얼마만큼의 比重을 둘 것이냐 하는 것이 重大한 문제이다. 어떤 個人이나 家庭이 모든 階層次元에서 下位를 占하고 있다면 그는 分明 貧民이라고 생각되어질 것이나 貧困이란 主로 經濟的인 문제이기 때문에 다른 階層的 次元보다는 經濟的인 地位를 더 重要視하지 않을 수 없다.(23)

3. 貧困文化

貧困文化(sub-culture of poverty)라는 槪念은 人類學, 社會學, 遺傳學 등의 研究에서 나온 것으로, 現代의 代表的인 學者는 Oscar Lewis이다. 그에 따르면 한 社會의 貧困階層은 他階層과 區別될 수 있고 持續性을 지닌 社會圈(sub-society) 혹은 文化圈(sub-culture)을 形成한다는 것이다. 즉,

> 人類學에서의 文化라는 것은 본질적으로 한 世代에서 다음 世代에로 傳受되는 生活樣式을 의미한다. 이 文化槪念을 貧困의 理解에 적용함에 있

(22) 徐相穆 外 6人, *op. cit.*, pp. 90-91.
(23) 崔日燮, *op. cit.*, p. 135.

어서, 現代國家에 있어서 貧困이라는 것은 經濟的 缺乏, 解體의 狀態 뿐 아니라 그 외 어떤 것이 缺如된 狀態라는 사실을 강조하고 싶다. 또한 貧困이라는 것은 이것이 없이는 貧民이 살아갈 수 없는 構造와 根據와 방어기제를 갖는 다는 점에서 긍정적인 面이 없지 않다. 한마디로 困貧은 가정의 한 世代에서 다음 世代로 傳受되는 安定性과 持續性을 지닌 生活樣式인 것이다.(24)

"런던 글래스고우, 빠리, 할렘과 멕시코市의 低所得者 集團居住地域間에는 家族構造, 對人關係, 時間槪念(time orientation), 價値體系, 消費樣態, 地域意識에 있어서 상당한 유사성"이 있다는 것이다. 經濟的 特性으로서는 "失業과 不安全就業, 低賃金, 雜多한 未熟練 職業, 兒童勞動, 저축不在, 만성적인 現金不足, 음식물備蓄不在, 필요에 따라 每日 少量의 음식물을 자주 구입하는 경향, 所持品의 저당, 私責業者로부터 높은 利子로 기채, 住民들로 구성된 자발적이고 非公式的인 의상거래, 그리고 中古 衣類와 家具의 사용 등을 들 수 있다."(25)

社會的, 心理的 特性으로서는 "밀집거주, 私生活의 缺如, 탐욕성, 높은 알콜중독의 發生, 폭력에 의한 분쟁해결, 子女訓育에의 폭력사용, 妻에게 구타, 早期 性行爲, 自由同居 및 合意結婚(free unions or consensual marriage), 妻子遺棄, 욕망을 自制하고 未來의 계획을 세우는 能力의 不足, 職場사퇴, 男性優位思想과 女性의 희생정신(martyr complex) 등을 들 수 있다."(26)

貧困文化는 階級·階層化되고 個人中心的인 資本主義 社會에 있어서 貧民들이 그들의 입장에 대해 적응하고 反應하는 것이라고 보는 것이다. 또한 植民統治나 非種族化(detribalization)에서 연유된 것으로 본다. Lewis는 貧困文化는 貧困과 同一한 意味를 갖는 것이 아니라고 주장하면서 많은 先史時代의 住民, 인도의 下層階級, 쿠바와 같은 社會主義國家의 國民들은 貧困한 상태에 있지만 貧困文化의 特性을 가지고 있지 않다고 했다.(27) 그는 "美國에 있어서 貧困線 以下에 있는 約 20퍼센트만이 빈곤문화의 생활방식을 갖고 있을 것으로 推定된다"고 하였다.(28)

(24) Oscar Lewis, *The Children of Sánchez* (Harmondsworth: Penguin Books, 1965), p. xxiv.
(25) *Ibid.*, p. xxvi
(26) *Ibid.*, p. xxvii.
(27) Oscar Lewis, *La Vida* (London: Panther Books, 1968), p. 54.
(28) *Ibid.*, p. 58.

Lewis의 貧困文化理論에 대한 批評으로는 첫째, 調査方法은 매우 흥미롭지만 統制되지 않았다는 점, 둘째, 貧困文化를 찾아내기 위한 基準으로 中流階級의 價値觀을 사용하여 편견이 介在되어 있다는 점, 세째, 이러한 基準들은 正確性이 缺如되어 있다는 점, 네째, 經驗的인 證據가 缺如되어 있다는 점, 다섯째, 論理的인 一貫性이 缺如되어 있다는 점 등이다.(29)

우리나라의 貧困問題研究에 있어서 貧困文化를 찾아내려는 努力은 그렇게 흔하지 않다. 1979年에 서울特別市에서 實施한「低所得 市民의 生活實態調査」에서 都市貧民의 人間關係와 意識構造에 대한 分析이 있었다.(30) 貧民들의 이웃과의 關係, 夫婦關係, 子女養育, 意識構造面에 있어서 他階層과 區別할 수 있는 特性的인 貧困文化가 존재하고 있지 않은 것으로 報告되고 있다.(31)

III. 實態分析에 關한 研究

1960年初 以來 우리나라에서 實施되어 온 貧困의 實態調査는 保健社會部가 主管하여 每年 4月 1日을 起點으로 다음해의 生活保護對象者를 選定키 爲한 調査 外에도 서울特別市와 기타 市·道에서 地方單位의 貧困對策을 마련키 위한 調査와 貧困現象을 理解키 위한 學究的인 目的을 가진 調査 等, 枚擧할 수 없을 程度이다. 調査의 目的이 多樣한 만큼, 調査의 名稱도「要救護對象者調査」(32)「低所得市民調査」(33)「都市零細民調査」(34)「貧困實態調査」(35) 等 여러가지로 불리우고 있다.

既存의 貧困實態調査의 成果와 問題點을 調査方法과 調査內容의 側面에서 考察해 보기로 한다.

1. 調査方法

貧困의 實態分析에 있어서 가장 普遍的으로 活用되고 있는 調査設計

(29) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, pp. 66-69.
(30) 安海均 外 5人,『低所得市民의 生活實態에 關한 基礎調査와 政策方向에 關한 研究』, 서울特別市, 1979. 11.
(31) *Ibid.*, pp. 62-69. 참조.
(32) 保健社會部,『서울特別市 要救護對象者 實態調査報告書』, 1964.
(33) 安海均 外 5人, *op. cit.*
(34) 權彝赫 外 5人,『都市零細民에 關한 研究』, 1967, 서울大學校 醫科大學·保健大學院 ; 韓國開發研究院,『서울市 零細民의 生活實態調査』, 1981. 6.
(35) 徐相穆 外 6人, *op. cit.*

(research design)는 記述的인 方法으로서 貧民의 屬性을 있는 그대로 把握하는 데 目的을 두고 있다. Selltiz 等[36]이 分類한 探索的(exploratory), 혹은 實驗的(experimental or testing hypothesis) 設計方法을 利用한 實態調査는 찾아 볼 수가 없다. 이러한 調査設計上의 選好 때문에 大部分의 調査들이 貧困에 관한 外形的, 顯示的인 理解는 可能하게 해 주고 있으나 貧困에 관한 理論을 발전시키기 위한 假說의 證明등은 소홀히 되고 있다고 할 것이다.

調査의 母集團은 調査의 目的이나 性格에 따라 다르겠으나, 生活保護對象者,* 零細民,** 低所得層 혹은 低所得地域住民 等이 되고 있으며 대개는 都市의 特定地域에 居住하는 사람으로 하고 있다.[37] 이들 地域住民에 대한 全數調査를 하는 경우는 없으며, 標本調査로서 無作爲標本抽出方法과 比例的 層化標本抽出方法 등이 사용되고 있다.

調査對象地域 選定을 살펴 보면, 1981年의 KDI의 「서울市 零細民의 生活實態調査」는 서울市 零細民들이 集團으로 居住하는 4個洞, 즉 冠岳區 奉天3洞, 道峰區 上溪 4洞, 銅雀區 舍堂 3洞, 冠岳區 新林 7洞의 住民이며, 經濟企劃院 調査統計局이 1981年 7月에 實施한 「國民生活實態 特別調査」는 全國의 生活保護對象家口 및 3種醫療對象家口를 包含시켰고, 1981年 2月에 實施한 「社會統計調査」에는 行政權이 미치는 全地域의 22,500家口였으며, 1979年 6月의 「서울市 低所得市民 生活實態調査」에서는 서울市內에 零細民이 많이 居住하는 40個洞을 調査對象으로 하였다. 이와 같이 大部分의 調査對象이 零細民家口를 中心으로 하고 있으나, 서울市 調査의 경우에는 一般行政管理者(洞·統·班長), 社會福祉施設管理者와 地域社會의 資源에 關해 調査를 하기도 하였다.

資料蒐集方法으로는 質問紙(questionaire)가 使用되었고, 一部 面接法이 補充的으로 使用되었으나 外國의 貧民調査에서 活用되고 있는 參與觀察法(participatory observation)이나 投射法(projective method)은 전혀 使用되지 않고 있다. 이와 같은 質問紙를 통한 資料蒐集은 統計資料를 提示하기에는 利點이 있다고 보이나, 調査의 信賴度를 弱化시킬 수 있는 몇가지 問題點을

(36) Claire Selltiz et al., *Research Methods in Social Relations*(New York: Holt, Rinehart and Winston, 1959).

* 生活保護法 第3條에 規定한 生活無能力者와 零細民을 말하며, 우리나라의 貧民의 代名詞처럼 쓰이고 있음.

** 一般的으로 生保對象者와 準零細民까지를 包含하는 用語이다.

(37) 例를 들면, 1981年의 경우 서울特別市에는 40個洞의 零細地域이 있음.

提起하고 있다.

첫째, 設問에 應答할 사람을 世帶主(大部分이 男子)로 할 것이냐 主婦로 할 것이냐 하는 問題인데, 大部分의 調査가 公式的으로는 世帶主(혹은 家口主)를 被應答者로 하고 있으나 實際에 있어서는 主婦 혹은 家庭訪問時 집에 있는 成人과 面接을 함으로 해서 應答의 內容에 상당한 차이를 낳고 있다. 例를 들면 家口主의 職業에 대한 滿足度나 將來의 希望, 혹은 子女의 養育에 대한 意見이나 態度 등을 파악하기 위한 設問에 대한 應答은 世帶主나 配偶者 間에 같은 見解를 갖고 있을 것으로 豫想하기 어렵다. 그래서 世帶主가 아닌 경우에는 本人의 意思를 開陳하거나 世帶主의 意思를 유추하여 應答함으로 해서 應答의 信賴度를 低下시키는 결과를 낳고 있는 것이다.

둘째, 被應答者를 世帶主로 하건 主婦로 하건 간에 一般的으로 零細民은 아침 일찍 집을 나가 저녁 늦게 歸家하기 때문에[38] 저녁 늦은 時間이 아니면 面接하기가 어렵고, 따라서 代理應答을 不可避하게 하는 경우가 許多하다.

세째, 零細民들의 낮은 知識水準에 비추어 調査員이 設問을 쉽게 풀이 하여 주어야 할 경우가 많아 調査員의 主觀이 介入될 可能性이 있고, 數名의 調査를 마친 뒤 調査員이 應答者들의 應答傾向을 파악하고 任意로 記入해 버리는 경우도 나타나고 있다.

네째, 特히 零細民의 態度나 意識構造를 알아보기 위한 設問의 경우에 있어서는 應答者가 자신의 솔직한 意見보다는, 社會的으로 용인되거나 바람직한 方向으로 應答하는 경향이 두드러진다. 이것은 우리나라의 貧民이 "臣民型的이고 體制肯定的인 政治文化를 가지고 있기" 때문에 더욱 그러하리라 생각된다.[39]

2. 調査內容

貧困家口의 實態調査에서 取扱되고 있는 內容들은 1) 人口學的 特性, 2) 經濟的 實態, 3) 社會·文化的 特性, 4) 保健·衛生狀態, 5) 意識構造, 6) 其他 等으로 나눌 수가 있다.

---

(38) 朴興壽, 『婦女會長을 통한 都市零細民地域 家族計劃事業調査報告書』, 大韓家族計劃協會, 1979. 6.

(39) 李正馥, "韓國의 社會階層과 政治文化," 『經濟發展과 社會階層』, 유네스코 한국위원회, 한국사회과학연구협의회, 1981. 11, pp. 129-157.

먼저 人口學的인 特性을 알아보기 위한 變數로서는 世帶主의 性, 年齡, 婚姻狀態, 同居家口員數와 出生地, 成長地, 都市에로의 轉入關係 및 居住期間, 教育 等이 一般的으로 包含되고 있다. 이들 變數 中에서 實態를 파악키 어려운 것을 살펴 보면, 첫째가 家族의 數에 관한 것이다. 家族 中에 軍入隊, 職場으로 因한 別居, 家出을 한 家族을 包含시킬 것인가 하는 것이 애매한 경우가 많다는 것이다. 둘째는 居住期間에 관한 問題인데, 貧民의 경우는 他階層에 比해 移徙回數가 잦기 때문에 이를 綜合的으로 고려하지 않으면 居住期間 自體나 居住地域의 貧困과의 關係를 糾明하는 데에는 별다른 意味가 없게 되는 것이다.

經濟的인 實態를 파악하기 爲한 變數로서는 住居實態(住宅의 所有形態, 建物의 形態, 住居空間, 動產 및 不動產 所有現況 等), 收入, 支出(月生活費, 食費, 住居費, 負債, 貯蓄 等), 就業狀態 等이 取扱되고 있다. 經濟的인 實態는 貧困調査에 있어서 가장 核心的인 것으로서 正確性을 期해야 함에도 不拘하고 虛爲資料가 提示될 危險性이 가장 많은 部分이기도 하다. 첫째로 貧困의 경우 所得源이 分明치 않거나 確固하지 않다는 理由 外에도 調査의 結果가 公的 扶助의 惠澤에 영향을 미칠지도 모른다는 豫想 때문에 過小報告하거나 虛爲報告하는 事例가 許多하다. 둘째로 動產과 不動產의 保有量, 貯蓄額 等도 過少報告되고 支出과 負債額은 過多報告되는 경향이 두드러진다. 세째로, 支出의 경우에 있어서 家計簿를 갖고 있지 않아 項目別로 計算하는 데에는 많은 어려움이 있어서 大略的인 報告를 함으로써 正確性이 없다. 네째로, 世帶主를 除外한 家口員의 就業이 報告되지 않아 貧困家口의 經濟活動과 所得源을 파악하기가 어렵다.

社會·文化的 特性으로서는 文化備品의 保有現況, 各種 情報의 接觸行態, 餘暇活用 等 흔히 使用되는 變數들이다. 最近의 貧困調査에서 指摘되고 있는 問題點으로서는 우리나라의 經濟生活이 一般的으로 向上되어 과거에 貧富의 指標의 一部로 간주되었던 텔레비젼, 라디오, 냉장고, 선풍기 등의 家庭用品의 保有與否가 有意한 指標가 되지 못하고 있다는 점이다. 따라서 生活水準의 向上에 따른 文化備品의 變化를 감안하여 貧民의 文化生活을 測定하는 尺度가 開發될 필요가 있다.

保健과 衛生狀態는 經濟的인 貧困과 密接한 관계를 갖고 있기 때문에 많은 調査研究에서 取扱되고 있다. 그 內容을 간추려 보면, 疾病保有狀態, 心

身障碍狀態, 母子死亡, 家族計劃 實踐與否, 醫療施設利用狀態, 醫療保護써비스에 대한 反應 等이다.

人間關係 및 意識構造에 관한 分析에서는 이웃과의 關係, 夫婦關係 및 子女養育, 家庭問題로 因한 專門相談의 經驗與否와 政府, 社會, 經濟問題에 대한 態度 등을 包含하고 있다. 여기에서 指摘되는 問題點으로서는 態度를 測定키 위해 使用되는 Likert Scale의 表示에 있어서 調査員의 主觀的인 評價가 作用될 위험이 있으며, 앞서 지적한 대로 應答者들이 社會的으로 容納될 수 있는 方向으로 應答하는 경향이 있어서 眞實된 態度를 찾아내기 힘들다는 점이다.

IV. 對策과 써비스개선에 대한 研究

앞에서 指摘한 대로 우리나라 貧困研究의 궁극적인 目的은 貧困을 解消키 위한 對策의 樹立과 旣存 써비스의 改善을 追求하는 데 두고 있는 것이 一般的인 경향이다. 貧困이라는 문제가 갖는 複合性 때문에 이를 解消키 위한 對策도 多樣하나 지금까지 國內에서 取扱되고 있는 對策들을 列擧해보면 다음과 같다.

① 生活保護事業의 改善對策
② 社會福祉施設의 改善對策
③ 社會福祉(公的 扶助) 써비스 傳達體系의 確立을 위한 方案
④ 零細民의 大都市 集中을 抑制키 위한 對策
⑤ 職業安定(職業訓練, 敎育, 斡旋) 對策
⑥ 家族計劃事業

1. 生活保護事業의 改善對策

現行의 生活保護事業을 改善시키기 위해서는 名目的인 救護의 次元에서 脫皮해서 要保護對象者가 自活能力을 회복하여 他階層에 의존치 않고 經濟的, 社會的, 文化的인 諸生活領域에서 正常的인 生活을 영위할 수 있도록 도와주기 위한 扶助가 行해지도록 設定되어야 한다는 것이 指摘되고 있다. 이의 具體的인 對策으로서는 첫째, 現行 生活保護法과 關聯法規에 의해 提供되고 있는 各種 扶助, 즉 生計保護, 醫療保護, 敎育扶助, 解產保護, 喪葬

措置는 要保護對象者의 慾求를 충족시키고 問題를 해소시킬 수 있도록 그 種類를 擴大 혹은 統合하여 再調整하여야 하고, 둘째는 生活保護對象者를 選定함에 있어서는 必要即應의 原則과 專門的인 評價에 의해서 公正하게 해야 한다는 것과, 세째는 保護水準을 "건강하고 文化的인 最低生活을 유지"하는데 필요한 水準으로 現實化하여야 한다는 等의 對策이 提示되고 있다.(40)

2. 社會福祉施設의 改善對策

社會福祉施設을 活用하는 상당수가 貧民이라는 事實에 비추어 社會福祉施設의 運營과 써비스를 改善하기 위한 對策들이 提示되고 있다. 即 從來의 慈善이나 救護中心으로 設立, 運營되어 온 社會福祉施設을 급변하는 社會環境下에서 利用者들의 慾求에 맞는 專門的인 서비스를 提供하기 위해서는 ① 脆弱施設의 統廢合과 政府支援의 擴大로 施設을 補强하고, ② 施設從事者의 專門化를 期하며, ③ 施設의 再活機能을 강화하고, ④ 民間參與를 擴大하여 運營의 效率을 提高하여야 한다는 것이다.(41)

3. 서비스 傳達體系 改善方案

行政便宜 爲主로 되어 있는 現行의 公的 扶助의 傳達體系를 保護對象者와 가정의 慾求를 充足하고 문제를 해결해 주는 데 力點을 둔 傳達體系에로 轉換시켜야 하며 이를 위하여 行政組織의 改編과 專門人力의 確保, 自願奉仕者의 活用方案 등이 提示되고 있다. 이 改善方案에서 特記할 만한 것은 「福祉事務所」의 設置로서 市·郡·區 單位로 1個所를 두어 社會福祉行政의 第一線機關으로 該當 地域社會의 生活保護事業을 運營하고, 각종 社會福祉 서비스를 提供하며, 다른 公私福祉關聯機關과 橫的 業務關係를 유지하는 등 社會福祉事業을 總括·運營하는 機構가 되게 한다는 것이다.(42)

4. 大都市集中 抑制對策

零細民의 大都市集中을 基本的으로 人口의 都市集中現象에 起因하는 것으로 보고 零細民의 大都市集中을 억제하기 위해 ① 中小都市開發, 農外所得

(40) 崔日燮, "社會福祉서비스 改善對策," 徐相穆 外 6人, 『貧困의 實態와 零細民對策』, 韓國開發研究院, 1981, pp. 333-338.
(41) *Ibid.*, pp. 338-347.
(42) *Ibid.*, pp. 348-353.

增大 등의 推進으로 人口의 大都市集中抑制에 重點을 두며, ② 零細民 自立基盤 造成對策을 마련하여 이들을 貧困으로부터 脫皮케 하고, ③ 零細民을 위한 諸對策이 零細民 大都市集中에 미치는 영향을 充分히 고려하여 가급적 이를 抑制하는 方向으로 對策을 수립하고 집행하여야 한다는 것이다.(43)

5. 職業安定對策

零細民을 위한 就業斡旋業務를 効率的으로 遂行하기 위한 改善方案으로서 ① 零細民이 많은 地域의 洞事務所에 就業(福祉) 專擔要員을 배치하여 職業斡旋, 就業 및 訓練指導, 就勞事業對象者 選定 등의 업무를 담당하게 하고, ② 求人情報를 擴大하기 위하여 勞動部의 職業安定에 관한 情報가 就業專擔要員에게 즉시 傳達될 수 있게 하며, ③ 福祉事務要員으로 하여금 就業에 관한 업무를 擔當케 한다는 것이 提示되고 있다.(44)

6. 家族計劃事業

都市의 零細民地域은 一般地域에 比해 家族計劃의 實踐率이 極히 低調하다는 데 着眼하여 이들 地域에 家族計劃事業을 展開키 위한 硏究活動이 활발히 進行되어 오고 있다. 지금까지의 硏究結果에 의하면 ① 都市零細地域住民들은 大部分 농촌에서 移住해온 사람들로서 특히 男兒選好思想이 강하여 家族計劃의 實踐을 꺼린다는 점, ② 이들 對象層에게 弘報·啓蒙活動을 할 수 있는 적절한 채널이 存在하고 있지 않다는 등이 問題點으로 提起되고 있다. 이러한 問題點을 해결하기 위해서 都市零細民地域에 組織되어 있는 새마을 婦女會를 對人弘報網으로 한 示範事業이 大韓家族計劃協會에 의해서 實施되었는데 이에 대한 一聯의 評價調査가 행해졌다.(45)(46)

V. 結　論

지난 20年間 우리나라에서 遂行된 貧困問題에 관한 硏究를 貧困의 槪念規

(43) 金鍾基, "零細民의 大都市集中抑制對策," *ibid.*, pp. 372-384.
(44) 李榮輝, "職業斡旋 및 就勞事業," *ibid.*, pp. 276-290.
(45) 李星珍 外 3人, 『새마을 婦女會會長을 通한 家族計劃事業의 評價—서울 低所得層住民을 對象으로』, 韓國行動科學硏究所, 1979. 9.
(46) 崔日燮, "새마을 婦女會의 家族計劃事業—都市零細民地域의 示範事業을 中心으로," 서울大 새마을 運動綜合硏究, 第 1 卷 第 1 號, 1981. 12, pp. 33-53.

定과 計測에 관한 것, 貧民의 生活實態를 分析하기 위한 것, 그리고 貧困을 解消하기 위한 對策樹立과 서비스를 改善하기 위한 것으로 三分하여 살펴보았다. 貧困의 問題가 社會의 安定을 沮害시킨다는 前提下에서 이의 實態를 正確히 分析하여 對策을 講究해야 한다는 國家, 社會의 要求에 社會科學의 諸分野가 副應하여 硏究에 臨했음을 알 수 있었다. 그러나 大部分의 硏究가 6個月 내지 1年 以內의 短期間에 걸쳐 槪略的인 分析에 치우친 關係로 貧困의 實態에 對한 深層的인 分析이 소홀히 되고 있음을 알 수 있었다.

貧困問題는 앞으로도 가장 심각한 社會問題로 存續될 것이며, 이것이 國民生活의 全般에 미치는 영향 또한 至大할 것이므로 調査硏究도 더욱 활발해질 것으로 豫想된다. 앞으로 解決되어야 할 貧困問題硏究의 課題로서는 硏究에 所要되는 時間, 財源, 資料蒐集의 可能性이라는 運用上의 制約을 넘어서 보다 長期的이고 妥當度와 信賴度를 높일 수 있는 硏究가 遂行되어야 한다고 판단된다.

몇 가지 具體的인 課題를 提示해 보면 다음과 같다.

첫째, 貧民의 生活實態를 파악하기 위해서는 設問紙를 통한 劃一的인 資料蒐集方法에만 置重할 것이 아니라 參與觀察法을 活用한 深層分析을 試圖해 보는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 貧困硏究에 있어서 가장 重要한 變數이면서도 가장 不正確하게 蒐集되고 있는 所得과 支出을 파악하기 위한 調査道具의 開發이 時急히 요청된다고 할 것이다.

세째, 貧困을 經濟的인 문제로 보고 接近하려는 傾向에서 脫皮하여 社會的 剝奪(social deprivation)의 形態라는 立場에서 貧困의 實狀(actuality)과 同時에 貧困에 대한 認識(perception)을 分析하는 硏究가 試圖되어야 할 것이다.

네째, 貧困의 對策과 프로그램을 開發하기 위한 硏究에 있어서는 零細民 혹은 公的 扶助對象者의 經濟的인 自活을 도모하기 위한 硏究 못지 않게 社會的인 適應을 强化시킬 수 있는 方案에 관한 硏究가 시도되어야 할 것이다.

끝으로, 公的 扶助 서비스에 專門家를 活用했을 때 所要되는 經費와 非專門的인 行政家에 의해서 業務가 遂行될 때 所要되는 經費에 대한 比較硏究를 시도해 봄이 바람직할 것이다.