[illegible]

——零細民과 非零細民의 比較——

金　泳　謨*

I. 序　論

우리나라에 있어서 빈민이라 한다면 일반적으로 영세민을 말한다. 영세민은 70년대 까지 주로 법정 개념이었으나 오늘날에는 거택보호자(생계 및 의료보호자) 또는 자활보호자(의료보호자)라고 부른다. 이러한 빈민의 개념이 우리나라의 공적 부조인 생활보호사업의 대상이다. 生活保護法에 의하면, 그 대상자는 ① 65세이상의 노쇠자, ② 18세미만의 아동, ③ 임산부·불구폐질자 등 부양능력이 없는 자, 그리고 ④ 보호기관(시장·군수)이 보호의 필요성을 인정하는 자를 말한다. 여기에서 ①, ②, ③은 시설보호자가 될 것이고 ④는 거택 및 자활보호자가 된다. 거택보호자와 자활보호자가 전체 생활보호자의 각각 12.4%와 84.9%이다.

우리나라의 대도시의 생활보호자 즉, 도시빈민으로 市長·郡守가 인정하는 책정기준은 소득의 경우 대도시는 1인당 월평균이 3만 6천원이고 재산의 경우는 230만원미만이다(1984년도). 이것이 우리나라 대도시의 빈곤선이라 말할 수 있고 이러한 빈곤선 이하에 있는 절대빈곤자가 전체 인구의 6.3%이다. 그러나 사회조사나 지역의료보험료의 징수경험으로 보아 우리나라 절대빈곤자는 전체 인구의 약 2할이 될 것이라고 생각한다.

우리가 조사한 도시빈민의 개념은 이러한 법적·행정적 개념이지만 그렇지 못한 경우를 고려해서 비영세민도 동시에 조사하였다. 빈곤의 개념은 불

---

* 中央大 社會福祉學科 敎授

간주될 수 있겠고 또 빈민과 비빈민간을 비교 고찰할 수 있겠기 때문이다.

사실 빈곤의 행정적 개념은 상대적으로 측정이 용이한 화폐소득과 관련된 좁은 개념이다. 넓은 개념으로는 빈곤을 생활기회의 부정으로 간주하는 것이 있다. 전자는 2가지의 접근방법이 있다. 하나는 고전적인 최저수준 또는 빈곤선의 개념인데 이것은 최저생활기준을 해결하는 데 필요한 소득수준의 결정에 기초하는 것이다. 다른 것은 비교접근방법인데 이것은 평균소득과 비교하여 사회적 요인들이 적절한 생활기준을 유지할 수 있는 가를 결정하는 것이다.[2]

이러한 개념중에서 우리나라에서는 최저수준 즉, 빈곤선의 개념을 빈민의 책정기준으로 사용하고 있다.

만약 빈곤의 개념을 넓게 생각하는 것을 소개하여 보면, 부적절한 경제적 자원과 관련시키고 있는, 심한 박탈과 불행한 사건발생의 조건으로 간주한다. 이러한 개념은 빈곤을 실제적 생활조건에 있다고 보는 것이지 이러한 조건에 기여하는 저소득을 말하는 것은 아니라고 한다. 따라서, 이러한 박탈과 사건발생은 다음의 5가지로 분류되고 있다.

① 신체적 안전의 심한 결여
② 건강의 심한 결여
③ 안전과 보장의 심한 결여
④ 복지가치의 심한 결여
⑤ 존경가치의 심한 결여

위의 5가지 중에서 ④와 ⑤는 Runciman이 말한 상대적 발탈의 요소로서 지위와 권력의 결여를 말한다. 복지가치는 인간의 자아 인지에 영향을 미치

1) 최근 빈곤을 정의하는 4가지의 접근방법으로서 ① 박탈(식·의·주·의료보호 등의 불충분) ② 불평등(소득 배분의 불평등, 즉 상대적 박탈) ③ 문화(세대간 빈곤지속의 생활양식, 즉 저소득 뿐만 아니라 무관심, 소외, 냉담, 인센티브와 자존의 결여) ④ 착취(지배계급에 의한 착취형태)의 개념이 있다고 한다.
D.M. Dinitto & T.R. Dye, *Social Welfare; Politics & Public Policy*, Prentice-Hall, 1983, pp.46~60.

2) A. Forder, etc, *Theories of Welfare*, Routledge, & Kegan Paul, London, 1984, p.9.

안정가치는 사회가 사기를 어떻게 보느냐 하는 예컨대, 정치참여의 배제(무권력)나 고등교육의 결여와 같은 인간생활상황의 요소를 말한다.[3]

이번 조사에서 아직도 연구되지 않았던 도시빈민의 복지의식은 이러한 빈민의 생활조건을 나타내는 복지지표 즉, 일차적 욕구지표 *need indicators*에 대한 책임이 누구에게 있는 가를 알려고 하였다. 일차적 욕구지표는 일반적으로 공인되고 있는 소득·보건·교육·주택을 설정하였고 이것이 결핍되어 있는 상태라 볼 수 있는 빈곤·질병·미취학·무주택의 책임이 누구에게 있는 가를 알아보려고 하였다.

한편, 도시빈민의 이러한 복지의식에서 빈곤정책을 강구하는 경우 어떠한 이론적·정책적 의미가 있겠는 가를 검토하여 보려고 한다.

우리가 1984년 말에 조사한 대도시의 빈민은 서울 도봉구와 광주 서구의 영세민촌의 거주자들이고 비영세민은 그 주변주민들이다. 서울 도봉구의 영세민은 716명이고 비영세민은 581명이며, 광주 서구의 영세민은 299명이고 비영세민은 307명이었다.

Ⅱ. 福祉指標에 나타난 社會意識의 測定

사회복지의 英·美식 개념은 인간의 사회적 욕구에 대한 서비스라고 말한다. 비록 사회문제인 탈선 *deviance*에 대한 대책을 사회복지라고 할지라도 탈선은 욕구가 결핍되었을 때 일어나는 반사회적 행위이다. 따라서 사회복지는 주로 욕구서비스라고 말하여도 무리한 것은 아니다. 그렇다면 이러한 욕구가 결핍되었을 때 그것을 해결하여 주는 책임이 복지주체가 될 것이다. 여기에서 복지지표는 바로 욕구지표라 할 수 있고 복지주체는 개인에서 국가에 이르기까지 다양하다고 지적할 수 있다.

욕구지표는 학자들에 따라 여러가지로 분류되고 있으나 사회행정에 있어서 다루는 욕구지표는 인간의 기본적인 욕구라 할 수 있는 의·식·주·열 또는 소득·보건·교육·주택 등이다. 이것 이외에도 교통·환경·스포츠·

3) *Ibid.*, p.206.

한 4개 지표를 말한다. 그리하여 이것에 대한 책임의 주체를 밝혀 봄으로서 빈민의 복지의식이 어떠한 가를 짐작할 수 있으리라 생각한다. 사실 결핍된 욕구수준이 정확히 제시되어야 그것의 책임을 엄격히 제시할 수 있으리라 생각되겠지만 빈민들에게 그러한 기준 즉, 자유주의사회에 있어서 복지정책의 기본원리라 볼 수 있는 최저보장과 기회균등에 대한 올바른 이해가 되어 있지 못하겠기 때문에 그들 나름으로 평상시에 지니고 있는 문화적 가치기준에 의존하려고 하였다.

그리하여 응답자에게 각 욕구지표가 결핍된 상태라고 볼 수 있는 우리나라의 빈곤·질병·비진학(중학)·무주택 등 사회문제의 책임은 누구에게 있다고 생각하느냐고 물어 보았다.

1. 貧困의 責任

빈곤의 개념도 다양하지만 소득에 있어서 어느정도가 빈곤선인 지를 판별한다는 것은 매우 어려운 일이다. 일반적으로 소득의 최저수준을 빈곤선이라 한다. 이러한 빈곤선의 정의도 英國의 문헌상으로 6가지가 있다고 한다.[4]

첫째는, 주관적 정의로서 이것은 일반시민들의 표본조사에 의하여 표현된 여론에 기초하고 있다.

둘째는, 많은 전문가들이 사용하는 소득분포척도에 기초하고 있다.

세째는, 빈곤의 생계비 개념으로서 이것은 Beveredige 보고서에 나타난 기준을 고려한 Rowntree의 작품이다.

네째는, 보완적 급여수준으로서 이것은 공식적 빈곤선이다.

다섯째는, 오늘날 대부분의 전문가들이 주장하는 빈곤의 상대적 개념이다. 이것은 기본적인 생계비개념에서 말하는 생활필수품 뿐만 아니라 특정한 사회에 문화적으로 필요한 다른 필수품을 구입하는 데 충분한 소득이 아니면 빈곤하다는 것이다.

여섯째로, Townsend가 개발한, 빈곤의 최근 박탈 또는 생활양식 기준이

4) Vic George and Paul Wilding, *The Impact of Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1984, pp. 16~18.

[illegible] 일, 주택조건, 교육, 가족과 친구관계 등과 같은 생활양식의 6가지 지표가 있다고 하는데 이것의 충족정도를 가지고서 박탈선을 말한다. 즉, 그는 박탈선을 보완급여의 기본수준 보다도 38%가 높은 것을 말한다.

이와 같이 빈곤선을 여러가지 기준에 의하여 판별할 수 있겠지만 우리나라의 사회행정에 있어서는 생계비의 개념으로 파악하고 있다. 생계비의 개념은 保社部가 조사한 자료에 기초하고 있지만 그 실상이 어느정도인 지는 발표되지 않고 있다.

우리나라 생활보호대상자의 거의 대부분을 차지하는 시장, 군수가 인정하는 대상기준은 1984년도의 경우 대도시는 1인당 월소득이 36,000원미만이고 중소도시는 32,000원미만이며 농어촌은 28,000원미만이었다. 그리고 재산액을 기준으로 본다면 세대당 대도시의 경우 210만원미만이고 중소도시는 200만원 미만이며 농어촌은 180만원 미만이다. 농민인 경우 3단보미만의 농가가 해당된다.

이러한 경우 대도시의 빈곤선은 소득이 14만 4천원미만이거나 재산액이 세대당 210만원미만이다. 이러한 빈곤선은 생활보호대상자의 책정기준이지 이 수준의 생계비급여를 하는 것은 아니다. 현재 생계보호대상자의 67.3%가 정부의 생계비보조가 적다고 말한다.

이러한 빈곤선상에 있는 사람들의 사회적 책임이 누구에게 있는 가를 의식하고서 모든 응답자들이 태도를 밝혔으리라고 생각되지 않지만 다수의 응

〈표 1〉 빈곤의 책임의식

빈곤책임 / 조사대상		개 인	개인+사회	사 회	무 응 답	합계(실수)	비 교
서 울	영세민	63.0	31.3	5.4	0.3	100.0(716)	df=3
	비영세민	42.4	49.1	8.2	0.2	99.9(582)	p=0.0000
	합 계	53.8	39.3	6.7	0.2	100.0	탈락수=2
	(실 수)	(698)	(510)	(87)	(3)	(1298)	
광 주	영세민	71.8	21.3	2.3	4.7	100.1(301)	x^2= 116.28577
	비영세민	39.1	52.8	7.5	0.7	100.1(308)	df=3
	합 계	55.2	37.1	5.1	2.6	100.0	p= 0.0000
	(실 수)	(336)	(226)	(31)	(16)	(609)	

우리가 조사한 결과에 의하면, 대도시의 빈민이 그들 자신의 빈곤책임이 개인에게 있다고 생각하고 오히려 비영세민은 개인과 사회에 공동책임이 있다고 생각한다. 서울의 경우 영세민의 63.0%가 개인에게 가난의 책임이 있다고 지적하고 비영세민은 49.1%가 개인과 사회에 공동책임이 있다고 한다. 광주의 경우는 자활보호자의 71.8%가 개인에게 가난의 책임이 있다고 말하고 비영세민의 52.8%은 개인과 사회에 공동책임이 있다고 말한다.

이것을 본다면, 빈곤의 책임의식이 지방일수록 빈민의 복지의식이 약간 낮지만 빈민과 비빈민간에 있어서 복지의식은 큰 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

빈곤에 대한 책임의식을 응답자(서울)의 직업과 교차분석하여 보았더니 표 2와 같았다.

〈표 2〉 직업별 빈곤에 대한 책임의식

빈곤책임 / 직업	개 인	개인+사회	사회(국가)	무 응 답	합계(실수)	비 교
고 용 주	40.0	60.0			100.0(5)	x^2= 127.16187
자 영 상 인	45.7	45.7	8.6		100.0(70)	df=51
자 영 공 인	38.5	53.8	7.7		100.0(13)	p=0.0000
자 영 농 인	33.3	66.7			100.0(3)	탈락수=12
전 문 직	23.1	69.2	7.7		100.0(13)	
기 술 직	41.0	48.7	10.3		100.0(39)	
관리·사무직	58.8	31.4	9.8		100.0(51)	
사용기능공	47.6	52.4			100.0(21)	
상용단순 근 로 자	52.8	41.7	2.8	2.8	100.1(36)	
일시로·일로 근 로 자	65.4	34.6			100.0(52)	
행 상	90.0	10.0			100.0(10)	
가 정 주 부	49.7	44.6	5.8		100.1(294)	
날 품 팔 이	74.0	20.0	6.0		100.0(100)	
학 생	32.2	56.7	11.1		100.0(90)	
영세상업인	50.0	45.5	4.5		100.0(44)	
무 직	61.0	31.7	7.1	0.3	100.1(382)	
기 타	50.0	42.9	7.1		100.0(28)	
무 응 답	21.0	54.1	13.5	5.4	100.0(37)	
합 계	53.5	39.4	6.8	0.3	100.0	
(실 수)	(689)	(508)	(87)	(4)	(1288)	

주로 빈곤의 책임이 개인과 사회의 공동책임이라고 주장하고(5할이상) 행상·날품팔이·임시고·일고·무직 등이 개인의 책임이라고 주장한다(6할이상). 그리고 사회적 책임을 주장한 응답자의 비율도 비영세민에 비하여 빈민이 많았다.

〈표 3〉 학력별 빈곤에 대한 책임의식(서울)

학력 \ 빈곤책임	개 인	개인+사회	사회(국가)	무 응 답	합계(실수)	비 고
무 학	71.9	20.9	7.1		99.9(196)	x^2= 188.44376
국 졸(퇴)	58.0	37.2	4.8		100.0(355)	df=18
중 졸(퇴)	50.5	43.5	5.7	0.4	100.1(263)	p=0.0000
고 졸(퇴)	46.6	43.1	10.0	0.3	100.0(341)	
대졸(전문대)	38.7	56.8	4.5	0.0	100.0(111)	
대학원이상	50.0	50.0			100.0(4)	
무 응 답	50.0	20.0	10.0	20.0	100.0(10)	
합 계	53.8	39.2	6.7	0.3	100.0	
(실 수)	(699)	(510)	(87)	(4)	(1300)	

그리고 빈곤의 책임을 응답자(서울)의 학력에 따라 교차분석을 하여 보았더니 학력이 낮을수록 개인의 책임을 주장하고 학력이 높을수록 개인과 사회의 공동책임을 주장한다. 그리고 빈곤의 책임이 국가와 사회에 있다고 주장하는 응답자는 1할이 넘지 못한다.

이러한 것을 본다면, 직업이 안정되고 학력이 높을수록 빈곤의 책임이 개인과 사회에 있다고 말하고 그렇지 못한 직업과 학력을 소유한 응답자는 개인의 책임을 주장한다. 따라서 가난의 책임을 자기 또는 조상 탓으로 돌리는 전통적·보완적 태도가 강력히 존재하고 있는 것이다.

2. 保健의 責任

오늘날 보건에 있어서 최저수준이 적용되지 않고 오히려 적정수준이 적용되고 있다. 보건에 있어서 가장 중요한 것이 예방이라 할 수 있지만 피부로 느끼는 것은 질병치료이다. 질병치료를 위한 사회보장의 적용대상이 전체 국민의 약 5할이 되고 서울의 경우 약 7할이 된다. 그렇기 때문에 질병치료에 대한 사회적 책임이 다른 욕구지표에 비하여 약간 높게 나타나고 있다.

랑 게 높은 편이 아니다.

〈표 4〉 질병치료의 책임의식

보건책임 / 조사대상		개 인	개인+사회	사 회	무 응 답	합계(실수)	비 교
서 울	영 세 민	53.3	37.6	8.2	0.9	100.0(716)	$x^2=44.83131$
	비영세민	37.7	48.0	14.1	0.2	100.0(581)	df=3
	합 계	46.3	42.3	10.9	0.5	100.0	p=0.0000
	(실 수)	(601)	(548)	(141)	(7)	(1297)	탈락수=3
광 주	영 세 민	69.4	16.6	9.0	5.0	100.0(301)	$x^2=60.00872$
	비영세민	50.8	39.4	8.5	1.3	100.0(308)	df=3
	합 계	59.9	28.1	8.9	3.1	100.0	p=0.0000
	(실 수)	(365)	(171)	(54)	(19)	(609)	

표 4에서 볼 수 있는 바와 같이 서울의 경우 영세민의 53.3%가 개인의 책임을 지적하고 비영세민의 48.0%가 개인과 사회의 공동책임을 지적한다. 그리고 광주의 경우 영세민이나 비영세민이 모두 개인의 책임을 보다 많이 주장하고 있다. 이것을 보면, 지방민일수록 개인의 책임을 더 강조하고 있다는 것을 알 수 있다.

질병치료에 대한 책임을 응답자의 직업과 교차분석하여 보았더니 전문직·자영농민·고용주·자영상인은 개인과 사회의 공동책임을 더 많이 주장하고 기술직·임시고·일고·무직·날품팔이는 개인의 책임을 더 많이 주장한다.

한편, 질병치료에 대한 책임을 응답자(서울)의 학력과 교차분석하여 보았

〈표 5〉 학력별 질병치료에 대한 책임의식(서울)

질병책임 / 학력	개 인	개인+사회	사회(국가)	무 응 답	합계(실수)	비 교
무 학	60.2	32.1	7.7		100.0(196)	$x^2=$ 116.15825
국 졸(퇴)	51.0	38.9	9.9	0.3	100.1(355)	df=18
중 졸(퇴)	47.0	42.8	8.8	1.4	100.0(283)	p=0.0000
고 졸(퇴)	40.3	47.1	12.4	0.3	100.1(340)	탈락수=1
대졸(전문대)	26.1	54.1	19.8		100.0(111)	
대학원이상	25.1	50.0	25.0		100.1(4)	
무 응 답	20.0	40.0	20.0	20.0	100.0(10)	
합 계	46.3	42.2	10.9	0.6	100.0	
(실 수)	(601)	(548)	(142)	(8)	(1299)	

사회의 공동책임을 더 많이 주장한다. 그리고 고졸이상의 학력은 사회적 책임을 주장하는 비율이 중졸이하보다 많다(표 5 참조).

이와 같이 질병치료에 대한 사회적 책임을 주장하는 응답율이 낮은 것은 우리나라에 의료보험과 의료보호의 실시로 말미암아 의료의 사회화에 대한 인식이 높아졌기 때문인 것같다.

3. 敎育의 責任

교육에 있어서 최저수준은 교육법령에 명시된 무료의 의무교육을 말한다. 현재 우리나라의 법적 의무교육 즉, 국민최저의 교육수준은 국민학교수준(6년)으로 되어 있다. 행정적 조치로서 도서벽지와 생활보호대상자의 자녀에 대한 중학과정의 교육서비스가 무료로 제공되어 있지만 아직도 낮은 편이다.

교육최저의 개념이 법적으로 명시된 경우는 국민최저 *national minimum*의 개념이라 할 수 있고 그러한 교육수준을 받은 사람의 사회적응이 불가능하다면 사회최저 *social mimimum*의 개념에 미치지 못하였음을 의미한다. 교육최저의 개념을 모든 아이들이 읽고 쓰며 수를 헤아릴 줄 아는 기본적 기술을 체득하는 것을 말하는 수도 있겠으나 이것은 적절하지 못할 것 같다. 다시 말하면 교육최저의 개념은 국민최저와 사회최저의 개념으로 구분하여 보아야 한다. 전자는 국민의 기본적 의무와 권리를 수행할 수 있는 법적 국민교육을 의미하는 것이지만 후자는 건전한 사회활동에 종사할 수 있는 직업인으로서의 자질을 구비할 수 있는 교육수준을 말한다. 따라서 교육에 있어서 뿐만 아니라 모든 복지영역에 있어서 국민최저와 사회최저의 개념이 합치되어야 바람직한 것이라 볼 수 있다. 그런데 우리나라의 경우는 국민학교 졸업생이 군대에 입영도 못하고 공원으로의 취업기회도 박탈되어 있다는 것은 교육최저의 개념이 잘못 보장되고 있다는 것을 의미한다.

우리의 조사에서도 탈빈곤의 교육수준으로서 대다수의 응답자가 고등학교를 말하고(서울의 62.4%, 광주의 67.9%) 나머지도 대부분 대학교를 말하고 있다(서울의 32.5%, 광주의 22.0%). 이러한 것은 교육의 사회적 최저개념이라

수 없는 경우 그것에 대한 책임을 물어 보았더니 이것 역시 개인의 책임을 주장하는 사람이 더욱 많았다.

〈표 6〉 중학비진학의 책임의식

조사대상 \ 교육책임		개 인	개인+사회	사 회	무 응 답	합계(신수)	비 고
서 울	영 세 민	58.9	29.0	9.2	2.8	99.9(716)	$x^2=60.90796$
	비영세민	46.6	32.2	21.0	0.2	100.0(581)	df=3
	합 계	53.4	30.5	14.5	1.6	100.0	p=0.0000
	(실 수)	(693)	(395)	(188)	(21)	(1297)	탈락수=3
광 주	영 세 민	76.1	14.3	4.7	5.0	100.1(301)	$x^2=68.34644$
	비영세민	55.0	34.9	9.1	1.0	100.0(308)	df=3
	합 계	65.4	24.6	7.1	3.0	100.1	p=0.0000
	(실 수)	(398)	(150)	(43)	(18)	(609)	

표 6에서 볼 수 있는 바와 같이 서울의 영세민은 교육의 책임을 전체의 58.4%가 개인에 있다고 발하고 비영세민의 경우 46.6%이다. 광주의 경우는 영세민의 76.1%가 개인의 책임을 주장하고 비영세민의 경우 55.0%이다. 그리고 나머지도 대부분 개인과 사회의 공동책임을 주장한다. 여기에서 우리나라 사람들은 대부분 최저교육에 대한 사적 책임을 강조하고 또 이것은 지방민이 보다 강하게 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

중학교 비진학에 대한 응답자의 직업과 학력에 따라 교차분석하여 보았더니 이것도 소득·보건지표의 경우와 마찬가지로 도시비공식부문일수록, 그

〈표 7〉 학력별 중학미진학에 대한 책임의식(서울)

학력 \ 교육책임	개 인	개인+사회	사회(국가)	무 응 답	합계(실수)	비 고
무 학	67.3	19.4	10.2	3.1	100.0(196)	$x^2=83.32356$
국 졸(퇴)	57.7	31.0	9.6	1.7	100.0(355)	df=18
중 졸(퇴)	54.4	31.8	12.0	1.8	100.0(283)	p=0.0000
고 졸(퇴)	47.3	33.5	20.3	0.9	100.0(340)	탈락수=1
대졸(전문대)	38.7	34.2	27.0		99.9(111)	
대학원이상	25.0	50.0	25.0		100.0(4)	
부 응 답	40.0	30.0	10.0	20.0	100.0(10)	
합 계	5303	34.4	14.5	1.7	100.0	
(실 수)	(693)	(395)	(189)	(22)	(1299)	

[illegible]

4. 住宅의 責任

주택에 있어서 최저개념을 규정하기는 매우 어렵다. 그것은 자녀수나 지역 및 직업에 따라 그 적정규모가 달라지기 때문이다. 사실 주택에 있어서 최저개념은 모든 가족이 자기의 재산과 소득으로 남보기 흉하지 않는 가정을 획득할 수 있는 것이 되어야 한다. 그렇게 되려면 英國에 있어서 처럼 정부의 주택정책이 모든 가구를 위한 신체적 기준과 밀도, 그리고 각 가구의 재정적 범위내의 가격으로 충분한 거주대책을 마련하는 것이어야 한다.[5]

그러나 우리나라의 경우는 이러한 최저개념보다도 주택의 소유에 관심이 더 많고 주택이 축재의 수단이 되어 있기 때문에 주택가격이 대단히 비싼 것이다. 현재 우리나라의 가구중에 무주택자가 대도시의 경우 약 4할이 되고 농어촌의 경우 약 2할이 된다.

이러한 상황에 있어서 무주택의 책임이 누구에게 있다고 생각하느냐고 물었더니 서울의 경우 영세민의 61.3%가 개인의 책임을 지적하였고, 비영세민의 43.5%가 개인과 사회의 공동책임을 지적하였다. 그리고 광주의 경우는 영세민의 76.7%와 비영세민의 52.3%가 개인의 책임을 지적하고 있다. 특히 서울의 비영세민이 주택의 사회적 책임을 강조하는 경향이 있다.

무주택에 대한 책임의식을 응답자의 직업과 학력에 따라 교차·분석하여

〈표 8〉 무주택의 책임의식

조사대상 \ 주택책임		개인	개인+사회	사회	무응답	합계(실수)	비고
서울	영세민	61.3	28.9	8.7	1.1	100.0(716)	x^2= 105.87817
	비영세민	35.6	43.5	20.8	0.2	100.1(582)	df=3
	합계	49.8	35.4	14.1	0.7	100.0	p=0.0000
	(실수)	(646)	(460)	(183)	(9)	(1298)	탈락수=2
광주	영세민	76.7	13.0	6.0	4.3	100.0(301)	x^2=60.40457
	비영세민	52.3	38.6	7.5	1.6	100.0(307)	df=3
	합계	64.5	25.8	6.7	3.0	100.0	p=0.0000
	(실수)	(392)	(157)	(41)	(18)	(608)	탈락수=1

5) *Ibid.*, p.26.

공책임을 강조하였고(5한이상) 날품팔이·행상·인고·임시고·무직·상용단순근로자는 개인의 책임을 강조하고 있다(5한이상). 특히 고용주와 자영공인이 사회적 책임을 강조한다. 그리고 학력별 분석결과에서도 고졸이하일수록 개인의 책임을 강조하고 고졸이상일수록 사회의 책임을 강조하는 경향이 있다.

〈표 9〉 학력별 무주택에 대한 책임의식

주택책임 / 응답자 학력	개 인	개인+사회	사회(국가)	무 응 답	합계(실수)	비 고
무 학	67.9	21.4	10.2	0.5	100.0(196)	x^2= 134.87701
국 졸(퇴)	57.2	34.4	7.9	0.6	100.1(355)	df=18
중 졸(퇴)	48.1	34.3	16.3	1.4	100.1(283)	p=0.0000
고 졸(퇴)	41.3	40.5	17.9	0.3	100.0(341)	
대졸(전문대)	26.1	48.6	25.2		99.9(111)	
대학원이상	25.0	75.0			100.0(4)	
무 응 답	30.0	40.0	10.0	20.0	100.0(10)	
합 계 (실 수)	49.7 (646)	35.4 (460)	14.2 (184)	0.8 (10)	100.0 (1300)	

Ⅲ. 福祉意識의 理論的 政策的 意味

1. 尺度에 의한 福祉意識

앞에서 주요한 복지지표별로 영세민과 비영세민간의 사회의식이 어떠한가를 검토하여 보았다. 그러한 결과 영세민의 복지의식이 오히려 비영세민에 비하여 대단히 낮다는 것을 알 수 있고 또 복지지표에 따라 큰 차이가 없으며 다만 지방민일수록 복지의식이 더 낮다는 것을 알 수 있다.

그러한 복지지표(소득·보건·주택·교육)에 나타난 사회의식을 개인책임(1점), 개인과 사회의 공동책임(2점), 그리고 사회책임(3점)에 따라 3점을 배점하여 집계한 결과는 표 10과 같이 나타났다.

표 10을 보면, 개인책임의 복지의식을 지닌 응답자는 영세민이 많고 개인과 사회의 중간적 책임을 주장하는 응답자는 비영세민이 많다는 것을 알 수

조사대상		개인책임 (4~6)	(7~9)	사회책임 (10~12)	무 응 답	합계(실수)	비 고
서울	영 세 민	63.3	29.6	6.2	0.8	99.9(712)	x^2=81.05061
	비영세민	39.9	49.7	11.2	0.2	100.0(581)	df=3
	합 계	52.8	38.2	8.4	0.5	99.9	p=0.0000
	(실 수)	(683)	(494)	(109)	(7)	(1293)	탈락수=7
광주	영 세 민	75.2	18.5	2.0	4.4	100.1(298)	x^2=85.00143
	비영세민	53.1	41.7	4.9	0.3	100.0(308)	df=3
	합 계	63.9	30.2	3.6	2.3	100.0	p=0.0000
	(실 수)	(387)	(183)	(22)	(14)	(606)	탈락수=3

있다. 그러나 광주의 경우는 비영세민의 복지의식도 낮은 편이다.

이러한 복지의식을 직업과 학력에 따라 분석하여 보면, 고용주·자영자·전문직·상용기능공은 중간의 복지의식을 지니고 있으며(5할이상) 반면에 상용단순근로자·임시고·일고·행상·날품팔이·영세상인·무직은 낮은 복지의식을 지니고 있다(5할이상). 다만 기술직과 관리사무직이 낮은 복지의식을 지니고 있는 것으로 나타났는데 이것은 이기심의 발로가 아닌가 생각한다. 그리고 가정주부와 학생의 복지의식이 중간층에 속한 데 이것은 그들 가정의 사회적 지위가 높기 때문인 것 같다. 그리고 복지의식의 학력별 분석에 의하면, 중졸이하가 낮고(5할이상) 고졸은 중간과 하층에 반분되어 있으며 대졸이상은 중간층이 가장 많으나(5할) 그 나머지는 하층과 상층에 각각 분포되어 있다.

이와 같이 우리나라 도시빈민의 복지의식은 지역에 따라 약간의 차이가 있으나 전체적으로 보아 약 6할이 자유방임적복지의식을 지니고 있고 약 3할이 자유주의적 복지의식을 지니며 약 1할이 사회주의적 복지의식을 지니고 있는 것같다.[6] 그리고 전체국민의 복지의식도 이와 유사할 것같다.

2. 理論的 意味

우리는 앞에서 도시의 빈민 뿐만 아니라 비영세민까지도 그들의 복지의식이 대단히 낮다는 것을 알 수 있는데 여기에서 복지이론의 적용에 있어서 몇가지 문제가 있는 것이 아닌가 생각한다.

6) 여기에서 사용된 복지이념의 분류는 J. Parker의 견해를 사용하였다.

현실적 조건을 무시할 위험성이 있다. 물론 연역적 방법으로 그것을 접근할 수 있으나 복지이론에 있어서는 귀납적인 방법이 더욱 중요한 것이 아닌가 생각한다. 그렇기 때문에 복지의식이 낮다. 즉, 개인적 책임을 강조한다는 것은 여러가지 의미를 지니고 있는 것이다.

먼저 빈곤의 원인을 규명할 때 개인적 결함이냐 아니면 사회적 책임을 강조하느냐에 따라 그 이론적 관점이 달라질 수 있고, 또 이론적 관점이 달라짐으로서 그 원인이 주로 어디에 있다고 주장할 가능성이 있다. 빈곤의 원인을 개인적 책임으로 보는 경우는 대개 심리주의적 관점을 지닌 낙인이론이거나 기능적 부적응을 중요시하는 기능이론에서 찾아볼 수 있고 반면에 빈곤의 원인을 사회적 책임으로 간주하는 경우는 구조주의적 관점을 지닌 갈등이론에서 찾아볼 수 있는 것이다.[7]

빈곤의 원인을 개인의 동기부족, 낮은 열망수준, 무절제, 게으름, 의타심, 과다한 출산, 부적응 등이라고 하는 경우는 주로 낙인주의적 관점에서 나온 것이고, 가구주 또는 가구원의 사망, 질병, 불구, 노령, 저교육수준, 부적응 등에서 빈곤의 원인을 찾는 경우는 주로 기능주의적 관점이며, 재산, 권위, 권력, 지식, 자원, 기회 등의 비소유와 종속상태에서 빈곤의 원인이 있다고 보는 경우는 주로 갈등주의적 관점이라고 볼 수 있다.[8]

이러한 이론적 관점과 그것에 기초한 빈곤의 원인을 볼 때 우리나라의 도시빈민은 그들의 빈곤이 주로 낙인이론과 기능주의적 관점에서 해석이 가능하다고 말할 수 있다. 따라서 그에 대한 대책도 기능주의적, 낙인주의적 관점에서 모색하게 될 것이다. 사실 도시빈민도 탈빈곤의 대책으로서 일터마련(서울의 52.0%, 광주의 44.7%)과 자립때까지 도와주기를(서울의 28.9%, 광주의 36.1%) 바라고 있다. 이것은 그들의 복지의식에 기초한 복지대책이라고 볼 수 있고 그러한 노동시장에서 저렴한 노동력을 공급받을 수 있는 것

7) 金泳謨, 「現代社會政策論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1982, pp.201~205
8) 金泳謨外, 「現代社會福祉論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1982, p.64

실용주의적 관점의 원인이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 이것은 비가시적인 것이라서 도시빈민에게는 절박한 원인으로서 느끼지 못할 것이다.

둘째로, 빈민의 사회의식이 낮고 그들의 지속적인 빈곤상태에서 우리나라에 있어서도 빈곤문화이론이 타당성을 지닐 수 있을 것이라고 생각한다. 물론 빈곤문화이론이 그 타당성을 지니려면 우리나라의 도시빈민이 빈곤의 세습성을 지니고 있는지 또한 세대간 사회이동이 일어나고 있지 않는지를 검토하여야 될 것이고 또한 그러한 사회문화적 조건이 구비되어 있는지를 검토하여야 될 것이다.

빈곤문화는 빈곤의 원인이 빈민의 태도와 가치에 기인한다는 것이다. 그리하여 빈민은 매우 안정적이고 지속적인 생활양식이 가업에 의하여 세대간 전승된다는 것이다.

이러한 빈곤문화론에 함축된 가정에 의하면, 사회의 일부가 빈곤하다는 이유는 이 문화에 속해 있는 사람들이 빈곤이 지배하는 문화권에서 태어났기 때문이지 구조적 혹은 제도적 모순 때문에 야기된 것은 아니라는 것이다. 이것은 빈곤의 원인이 노력의 결여, 개인적 부적응 및 능력의 결함 등을 의미한다.[9]

만약 우리나라 빈민의 복지의식이 개인적 책임을 강조하고 그들의 빈곤원인이 빈곤문화론자들이 주장하는 것과 유사하다면, 우리나라에서도 빈곤문화가 강력하게 존재하게될 것이라고 생각된다. 과거에는 도시빈민의 대부분이 향도이촌한 주변인 *marginal man*이기 때문에 매우 생산적이고 사회적 적응력이 강하였지만 이들을 수용할 공업화와 사회적 발전이 제대로 이루어지지 않으면 빈민지역을 형성하고 빈곤문화를 지닐 수도 있는 것이다.

한편, 기능주의론자와 낙인주의론자들의 빈곤의 대책을 개인적 기능적 장애요인을 제거하고 이들을 소극적으로 사회에 적응시키려고 하기 때문에 빈곤의 악순환이 일어나고 그러한 이론적 관점을 함께하는 고전적 자유주의 경제대책으로 저렴한 노동시장을 창출하기 때문에 탈빈곤, 탈빈곤문화론이 어렵다고 볼 수 있다. 다시 말하면 그러한 빈곤문화를 창출해 놓고 자유주

9) 金泳謨 · 元奭朝 · 黃珉洙, 韓國貧困政策에 관한 硏究, 「社會政策硏究」, 제1집, 1982, p.56

이러한 이론적 관점에서는 탈빈곤, 탈빈곤문화를 위한 근본적인 빈곤정책의 노력이 없다고 말할 수 있다.

3. 政策的 意味

우리는 앞에서 우리나라 도시빈곤의 복지의식이 대단히 낮다는 것을 알 수 있었는데 과연 이러한 복지의식으로 영세민의 자조적 노력에 의하여 그들의 복지 문제를 스스로 해결할 수 있을 지 매우 궁금하지 않을 수 없다. 이미 모두 알다시피 자본주의사회에 있어서 빈곤의 문제가 주로 사회제도의 결함이나 사회구조의 모순에 의하여 일어나고 있는데 빈곤의 자조사업으로는 탈빈곤이 어렵다는 것을 잘 알 수 있다. 그렇다면 현재 그들의 복지의식으로 이러한 결함과 모순을 극복하기 위한 집단적 행동이 가능한가 하면 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 빈곤의 복지의식이 낮다는 것은 그들이 가난하게 된 것이 자기 또는 조상 탓으로 돌리기 때문에 국가 또는 정부의 정책적 노력에 대한 관심이 결여되어 있다. 따라서 정부의 온정에 기대한다. 빈곤이 정부 또는 자본가의 온정에 복지를 기대하는 이상 그 나라의 복지사업은 자선사업, 박애사업 또는 구빈사업의 성격을 지니게 된다. 복지권이 국민의 기본권 또는 시민권으로 인식되는 경우 국가 또는 정부의 복지시책은 사회제도로서 정착되고 그 성격은 예방적이고 전문적인 성격을 지니게 된다. 그런데 이러한 현대적 복지의식을 지닌 도시빈곤이 전체의 1할도 되지 못하는 데 문제가 있다. 그렇다고 도시빈곤이 정부의 온정에만 기대한다고 해결되는 것은 아니다. 도시빈민이 교육수준이 낮고 의식화가 되지 못하여 온정의 눈치만을 보는 것이다.

이러한 복지의식을 지닌 도시빈곤이 근래 빈곤지역에 발생된 일련의 사태(광주단지사건, 목동사태 등)를 본다면 반드시 복지의식의 통계적 분석에서 해석하기는 어려울 것 같다. 다시 말하면 의식화된 지역사회지도자에 의하여 조직화된다면 그들의 사회적 불만(갈등)이 표현될 수 있으리라고 생각된다. 이러한 갈등의 표현이 폭력화된다면 바람직하지 못하기 때문에 이것을 평화적으로 예방하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 노력을 우리는 사회갈등의

와 노사협의제도와 같은 복지제도가 있다. 따라서 우리나라의 복지정책은 온정주의적 특성을 지니게될 것 같다. 만약 온정주의적 복지정책이 강구되지 않으면 서구의 경험에서 볼 수 있듯이 달빈곤을 폭력적인 집단적 노력에 의하여 성취하려고 할 것이다.[10]

Ⅳ. 結　　論

우리나라 도시빈곤(영세민)의 복지의식이 복지지표에 따라 약간의 차이가 있으나 매우 낮고, 비영세민의 경우에 비하여서도 낮은 편이다. 서울지역 조사에 따르면 전자의 경우 개인책임을 주장하는 비율이 약 60%가 되고 후자의 경우 지표에 따라 18~25%의 차이가 있으나 비영세민에 비하여 약 20%의 차이를 보여준다. 그리고 개인과 사회의 공동책임을 주장하는 도시빈곤은 약 30%이지만, 비영세민의 경우 약 50%가 되며 사회적 책임을 주장하는 경우도 비영세민이 더 많다. 광주지역조사에서도 복지의식이 매우 유사하지만 전반적으로 서울에 비하여 낮은 편이다. 이러한 복지의식은 사회적 평가가 낮은 직업일수록 그리고 저학력일수록 낮은 것이다.

이러한 것을 본다면 복지의식 뿐만 아니라 모든 사회의식이 학습에 의하여 상승되고 또 사회적 경험 특히, 복지경험에 의하여 상승되고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 우리나라의 도시빈곤인 뿐만 아니라 비영세민까지도 복지의 개인적 책임을 다수가 주장하는 것을 보면 우리나라 국민의 대다수가 자유주의적 복지의식 특히, 방임주의적 복지의식을 지니고 있음을 지적할 수 있다. 따라서 국민을 위한 복지정책이 발전하지 못하더라도 그것이 국민적 여론화되기는 대단히 어렵겠다는 것을 예측할 수 있다. 또한 도시빈곤과 국민이 그러한 복지의식을 지니고 있으면 있을수록 정부의 복지정책은 가일층 자유방임주의적 성격을 지니게 되고 이것이 개인주의적 복지의식을 더욱 조장하는 악순환이 일어나는 것이다.

---

10) 서구의 경험에서는 英國型의 福祉政策은 집단적 노력에 의하여 성취된 것이고, 獨逸型의 경우는 온정주의에 의하여 베풀어졌다고 볼 수 있다.