

# 빈곤가계의 복지지원을 위한 빈곤선 설정의 이론적 고찰

## Theoretical Review to Draw Poverty Lines

동국대학교 가정교육학과

교수 박명희

동국대학교

강사 류정순

Dept. of Home Economics Education, Dongkuk University

Prof. : Park, Myung Hee

Dept. of Home Economics Education, Dongkuk University

Lecturer : Ryu, Jeong Soon

### 〈목 차〉

I. 서론

II. 빈곤의 개념과 측정

III. 절대상대빈곤 이론의  
통합적 접근 가능성

IV. 빈곤수준의 단계

V. 결론

참고문헌

### 〈Abstract〉

Absolute poverty is redefined as biological existence level poverty and relative poverty is also redefined as 'the state that relatively insufficient compared to the specific society's average living standard under the condition that basic needs on the biological existence level has been satisfied.' Then absolute poverty and relative poverty lies on the same welfare continuum. Therefore these two can be regarded as one unified concept.

Theoretical bottom line of poverty is the biological existence level and ceiling is average income. Poverty line for the social policy is to be drawn between ceiling and floor. Using these standard lines three poverty bands are categorized: minimum subsistence level, minimum adequacy level and minimum decency level.

## I. 서론

빈곤은 저소득가계의 가장 큰 경제문제일 뿐만 아니라 일반적으로 비경제적 요인이라고 생각되는 가족 간의 정서기능 상의 어려움 또한 많은 부분이 불적자원의 결핍에 기인한다(옥선화, 1992, pp15-25). 고도성장 과정의 그늘에서 소외된 빈곤가정의 문제 해결을 위한 연구는 사회복지학, 경제학 등의 사회과학에서 주로 행해져 왔으며 학제적 교류를 통한 연구도 시도되고 있다. 그러나 이러한 제사회과학 분야에서의 연구는 가정의 빈곤을 외부자의 입장에서 거시적, 객관적으로 조망하고 있어서 복지대상자인 저소득 가계의 가장 절실한 욕구 미충족 부분의 실태가 잘 반영되기 어렵다. 과거 경제적으로 생활수준이 낮았던 시절에는 육체적 생존을 위한 최소한의 비용을 획득하지 못하는 가계를 빈곤가계로 지칭하였으나 생활수준이 향상되고 인간의 평등한 생존권에 대한 인식이 높아진 1960-70년대에 이르러 빈곤의 상대성이 본격적으로 논의되기 시작하였다.

우리나라와 같이 급격한 경제성장을 이룬 국가들의 경우 절대빈곤수준으로 빈곤가계의 복지정책을 실행하는데는 무리가 따른다. 왜냐하면 오늘날의 사회복지지는 분배 불평등 문제와 더불어 생활의 질 문제가 병존함으로써 복지의 대상이 넓어지고 그 성격도 자선의 차원을 넘어 권리로 인식됨에 따라 정부의 복지 프로그램은 최빈곤층을 위한 생계비 보조이 외에도 주거비보조, 금융보조 등으로 확대 적용되고 있다. 그러나 현재 가계복지 정책에 적용되는 빈곤선은 절대빈곤선을 단일기준으로 채택하고 있다. 또한 이러한 빈곤선의 개념규정에 있어서도 빈곤을 명확하게 규정하지 않고 논의를 전개하는 경우가 대부분이며 개념을 규정하는 경우에도 심도가 높지 못한 것이 일반적이어서 빈곤의 개념은 그 중요성에 비추어 상대적으로 경시되고 있다. 또한 상대빈곤보다는 비교적 객관적 합의선의 도출이 용이한 절대적 개념 아래에서의 연구에서조차 빈곤선은 학자들에 따라 3배이상의 큰 격차를 보이고 있어서 그 절대성이 입증되지 않고 있다. 뿐만 아니라 한국노동조합총연맹(1995)이 제시한 1994년 5인 가족의 절대적 빈곤선

은 월2,077,619원으로서 1995년 2/4분기의 평균소득인 1,800,000원(통계청, 1995)보다 높다. 빈곤의 특성상 빈곤의 기준은 과학적으로 입증되기 어려운 측면이 있으나 기존연구들 사이의 빈곤선의 현격한 격차는 개념에 관한 엄격한 정의와 개념 수준에 적합한 측정방법의 개선이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 이제까지 절대적 빈곤과 상대적 빈곤을 중심으로 논의되어온 빈곤의 개념을 재조망해 보고 이를 기초로 하여 현실적으로 가계복지 정책에 필요한 빈곤선 측정을 위한 이론적 검토를 시도해 보고자 한다. 빈곤가계의 가계복지 복지를 위한 사회적 지원체계의 기준이 될 수 있는 빈곤선의 설정은 수혜자의 입장에서 가계의 욕구수준 파악을 중심으로 접근하는 것이 더욱 실용적이라고 생각되므로 이에 대한 객관적 측정을 위한 이론적 고찰은 빈곤선 설정의 자의성을 어느 정도 배제할 수 있고 논란의 범위를 줄일 수 있을 것이며 또한 한국적 현실과 생활수준별 요구에 적합한 복지프로그램의 개발과 적용에 도움을 줄 수 있는 참고자료가 될 수 있을 것이다.

## II. 빈곤의 개념과 측정

이제까지 빈곤연구에서 가장 기초적인 문제는 빈곤의 개념정의와 빈곤선의 추정으로 인식되어 왔다. 그러나 빈곤에 관한 과학적인 연구가 시작된 19세기 이래, 빈곤연구의 출발점이라고 할 수 있는 개념정의에 대한 논의가 계속되어 왔지만 단일한 빈곤의 개념보다는 다양한 개념이 소개되어 왔다. 빈곤의 개념에 관한 논의는 주로 빈곤의 절대성과 상대성을 중심으로 전개되어 왔다.

빈곤의 상대성은 1776년 아담 스미스(Smith, 1776, p351)에 의하여 처음으로 언급되었으나, 20세기 초까지는 전반적인 생활수준이 낮아서 육체적 생존이 어려운 빈곤가계를 위한 도움의 제공에도 벅찼기 때문에 육체적 효율성 유지에 초점을 둔 생물학적 최저생존 개념에 근거한 빈곤이 의미가 있었다. 또한 전통 계급사회에서는 계급간의 생활수준 격차가 당연한 것으로 인식되었기 때문에 인간의 동등한 생존

권에 기초한 상대성이 논의될 수 없는 측면 또한 있었다(Veit-Wilson, 1981a, p97). 그러나 생활수준이 향상되고 인간의 평등한 생존권에 대한 인식이 높아진 1960-70년대에 이르러 선진국에서는 빈곤의 상대성이 본격적으로 논의되기 시작하였으며 종래의 식생활 부분에 주로 관련된 절대적 빈곤의 개념은 너무 제한적이므로 사회의 평균적인 생활수준과 관련 지워 상대적으로 정의되어야 한다는 주장이 타당한 것으로 받아들여 지게 되었다.

지금까지 일반적으로 라운트리방식(전물량방식)과 앵겔방식(반물량방식)을 사용하면 절대적 빈곤을 측정하는 것이고 타운센드방식(통계해석방식)을 사용하면 상대적 빈곤을 측정하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 박순일의 5인(1994)의 마켓바스켓 설정기준은 “최저의 품위기준을 유지하는 필요한 합의된 품목”이며 최저의 품위 기준은 ‘기본적 욕구가 충분히 충족된 상태 혹은 박탈감을 느끼지 않는 상태’로 규정하고 있어서 마켓바스켓 방식으로 상대적 빈곤을 측정하였다고 할 수 있다. 이와같이 마켓바스켓 방식에서도 마켓바스켓의 수준에 따라 사회적 욕구 및 상대적 박탈을 표현할 수 있으므로 측정 방식에 따라 절대빈곤 또는 상대빈곤으로 개념을 규정하는 것은 타당하지 않다(허선, 1992 & Bradshaw, 1980, p180). 따라서 절대적 빈곤과 상대적 빈곤의 개념은 재정의할 필요가 있으며 측정방식에 대한 개선도 필요하다. 절대빈곤과 상대빈곤에 대한 기존의 이론을 비교하면 다음과 같다.

### 1. 절대적 빈곤

빈곤연구의 선구자였던 영국의 라운트리는 빈곤의 개념을 ‘개인 및 가족의 일차적 요구인 의식주를 제대로 해결하지 못한 상태, 즉 육체적 효율성 유지를 위해 필요로 하는 최소한의 물질적 자원(필수품)이 결핍된 상태’로 정의하고(Rowntree, 1922, p.1901) 필수품을 조달하는 데 필요한 비용인 최저생계비를 산출하여 절대적 기준(빈곤선)으로 삼아 소득이 이에 못미치면 빈곤한 것으로 간주하였다. 이러한 라운트리의 빈곤개념은 절대적 빈곤으로 인식되어 이후의

연구들에 의하여 널리 수용되고 있다. 여러 학자들의 빈곤 정의에 나타난 절대적 빈곤 개념은 1) 최저 생존수준; 2) 최저생존수준이 유지되기 위해 충족되어야 할 기본필요(basic needs); 3) 최저생활 유지를 위한 기본필요를 충족시키기 위해 필요한 필수품과 필수품 획득에 필요한 자원의 3 요소로 구성되어 있다. 이는 절대적 빈곤의 개념을 인간이 생명을 유지하며 살아가는데 절대적으로 보장되어야 하는 최저 생활수준을 규정하고, 그 수준에 맞는 기본필요를 정하고, 기본필요 충족을 위한 필수품을 선정한다는 점에서, 그리고 그 특정 필수품 획득을 위한 자원을 기준으로 삼는다는 점에서 절대적이라고 할 수 있다.

객관적인 합의를 얻을 수 있는 빈곤선 설정을 위한 첫번째 단계는 생존수준을 명확하게 규정하는 것이다. 생존수준은 크게 생물학적 생존수준과 사회적 생존수준으로 나뉠 수 있다. 절대적 빈곤 개념 아래에서는 대부분 생물학적 생존수준으로 빈곤이 엄격하게 정의 되는 경우가 많다.

빈곤을 절대적인 의미로 인식하는 학자들의 다수 견해는 절대성을 고정불변성(fixity)으로 이해한다(Townsend, 1985, P659). 그러나 인간의 기본필요(basic needs)는 ‘배고픔의 해결같은 욕구’를 의미하며 기본필요 충족을 위한 요구(wants)는 배고픔의 해결을 위한 ‘구체적인 재화인 필수품’이다. 이와 같이 배고픔의 해결이라는 기본필요는 시대와 사회에 따라 절대적이라고 할 수 있으나 기본필요 충족을 위해 요구되는 필수품과 자원의 양은 특정시기, 특정사회의 관습과 생활양식을 반영하고 있어서 고정적이지 않다(George V. 1988, P83). 또한 생존수준과 그 수준 유지를 위한 기본필요가 어느 정도 일치되더라도 기본필요 충족을 위한 필수품은 시대와 사회를 초월하여 고정불변적인 것이 아니라 특정시기와 사회에서의 지배적인 관습과 생활양식에 의해 규정될 수밖에 없다(Altimir, 1982, p26). 따라서 절대적 빈곤개념은 상대적인 요소를 지니지 않을 수 없으므로 절대적이라는 본래의 개념과 모순된다. 그러므로 엄격한 의미에서의 절대적 빈곤은 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 바이트-윌슨(Veit-Wilson, 1986,

15, P69-99)은 라운트리의 빈곤개념을 절대적 빈곤으로 인식하는 것은 잘못 해석된 것이라고 주장했다. 즉, 절대빈곤으로 알려진 라운트리의 최저한의 생존 개념자체도 라운트리 자신이 언급하고 있듯이 그 사회에서 최저생존수준을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 필수품인 식품, 주거, 의복, 건강, 등의 요인이 고려된 상대적인 것이다. 그러므로 라운트리의 빈곤모델로부터 타운센트의 빈곤모델로의 전이는 절대론으로부터 상대론으로의 모델 전이가 아니라, '전문가가 이론적으로 산출해낸 엄격한 최저생존수준의 상대적 필수품'을 기준으로 삼은 모델에서부터 '사회조사로부터 얻은 보다 높은 기준에 의한 상대적 필수품소비와 생활양식에의 참여'를 기준으로 삼은 모델로의 전이일 뿐이라고 했다. 두 모델의 근본적인 차이는 생활수준과 측정방법의 차이이지 절대성이나 상대성이나의 차이가 아니다.

그러나 절대적 빈곤 개념에 '가변성'이 존재한다고 해서 그것이 곧 상대적 빈곤개념을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 절대적 빈곤개념의 '가변성'은 시간의 변화와 사회의 상이성에 따른 변화를 의미하는 것이지 동일한 사회 내에 존재하는 타인들 간의 상대성을 의미하는 것은 아니기 때문이다(박순일외, 1994, p12). 주로 육체적 효율성 유지를 위한 식품 위주로 구성된 생물학적 생존수준의 욕구 충족을 위한 필수품은 생활수준과 분배상태의 변화에도 어느 정도 고정적이라고 할 수 있다. 따라서 생물학적 생존수준은 최저수준에서나마 사회에 의한 생활보장이 이루어져야 한다는 복지적 가치 추구를 위한 최소한의 기준으로서 이제까지 절대적 빈곤으로 인식되어 왔을 것이다.

라운트리의 일차적 빈곤은 제연구자들의 빈곤 정의 중에서 가장 엄격하게 빈곤을 정의하고 있어서 아무도 이 수준 이하에서 노동력 재생산 활동이 가능하다고 반박하기 어려운 수준이다. 따라서 라운트리의 일차적 빈곤을 생물학적 생존 유지를 위한 최저수준의 빈곤으로 간주하고 절대빈곤의 개념으로 사용코자 한다. 그러나 이 개념 아래에서의 빈곤선은 이론적 빈곤의 하한선으로서의 의미를 가질 것이며 이제까지 단일빈곤선의 개념에서와 같이 사회적

생계보장의 기준이 되는 선은 아니다.

사회적 생존수준으로 절대적 빈곤의 개념범위를 넓히면 기본필요 수준은 '최소한의 사회적 생활을 유지할 수 있는 정도'로서 아담 스미스가 말한 '사회의 관행에 비추어 가장 낮은 지위에 있는 사람이라 할 지라도 남부끄럽지 않은 수준'(Smith, 1776, P351) 혹은 스트리트와 버키가 말한 '생존에 필요한 것에 사회에서의 상대적, 경제적 위치 및 사회참여도 등도 포함된 수준'(Streeten & Burki, 1978)을 의미한다. 이러한 사회적 생존수준의 개념은 상대적 빈곤의 개념인 '사회의 평균적인 생활수준과 비교하여 상대적으로 결핍되어 있는 상태'와 구별이 어렵다. 뿐만 아니라 상대적 빈곤에서와 마찬가지로 객관적인 합의를 얻기 어려운 의복, 주거, 교육, 여가, 사회활동, 등을 위한 재화와 용역이 필수품에 포함되므로 사회적 생존수준이라고 규정할 수 있는 객관적으로 합의 가능한 필수품의 양, 질과 필수품의 내용연수를 산정하는 것은 거의 불가능하여 어느 선이라도 자의적일 수 밖에 없다. 이와 같이 사회적 생존수준의 빈곤은 개념상으로 상대적인 측면을 내포할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 그 수준의 규정이 자의적일 수 밖에 없으므로 절대적 빈곤의 범주에 포함시키는 것은 무리이다. 그러므로 사회적 생존수준의 빈곤은 개념상의 혼란을 피하기 위하여 절대적 빈곤으로 간주하기 보다는 상대적 빈곤의 개념으로 통합하여 논의하는 것이 타당하다.

## 2. 상대적 빈곤

상대적 빈곤은 마르크스가 지적한 바와 같이 필수품의 수와 정도는 역사발전의 산물이므로 기본필요는 생리학상의 문제가 아니라 사회의 다른 사람들과 비교하여 소득이나 생활수준이 낮다는 사실 그 자체 즉, 상대적으로 결핍된 상태를 빈곤으로 규정하려는 것이다. 이와 같은 인식에 기초하여 타운센드는 1962년의 연구에서 "어떤 개인과 가족의 자원이 그들이 살고 있는 사회에서 평균적 개인 또는 가족이 지배하고 있는 자원에 현저히 미달한 경우"를 빈곤하다고 해야 한다고 정의하였다(1962, p225).

그러나 이러한 개념에 절대적 욕구충족미달인 빈곤의 진정한 의미가 포함되지 않고 있다. 예를 들면, 요즈음의 소말리아 국민들의 평균적인 삶은 인간생존을 위한 절대적 욕구가 충족안된 상태로서 비록 그 사회에서 상대적으로 나은 위치에 있더라도 상대적 빈곤의 개념 아래에서도 빈곤하지 않다고 할 수는 없다. 배고픔을 해결할 수 없는 정도의 가난은 주위 사람들이 상대적으로 다 굶주리든 풍요롭든 상관없이 빈곤하다. 즉, 아무리 나은 위치에 있더라도 절대적인 욕구가 충족되지 않는 수준이 존재할 수 있으며 이때 빈곤하지 않다고 할 수는 없다. 따라서 상대적 빈곤은 '생물학적 생존수준의 기본필요가 충족되었다는 전제 하에서 어떤 개인과 가족의 자원이 그들이 살고 있는 사회의 평균적 자원에 상대적으로 결핍되어 있는 상태'로 엄밀히 정의함이 타당하다.

이와 같이 상대적 빈곤수준을 생물학적 생존수준의 기본욕구가 충족되었다고 전제하고, 절대적 빈곤을 생물학적 생존수준으로 엄격하게 정의하면 절대적 빈곤과 상대적 빈곤은 연속적인 개념으로 간주할 수 있다.

상대적 빈곤과 박탈은 넓은 의미에서는 같은 의미로 쓰이고 있으나, 엄밀하게 따지면 다르다. 박탈(deprivation)의 사전적 의미는 "to take something away from"(Webster's Ninth Collegiate Dictionary, 1984)으로서 빈곤을 상대적 결핍이나 격차로 보지 않고 박탈의 개념으로 파악할 때에는, 빈곤은 사회의 구조적 모순에 의하여 '물질적 자원을 향유할 복지권의 빼앗김'에 기인한다는 갈등론에 기초한다.

타운센드는 1974년의 연구에서 빈곤을 상대적 박탈의 상태로 이해하는 이론적 진전을 이루었으며 빈곤은 상대적 박탈의 개념에 의해서만 객관적으로 정의될 수 있고 또 일반되게 적용될 수 있다고 주장하였다. 타운센드는 "개인들과 가족들, 그리고 집단들이 그들이 속한 사회에서 관습이 되어 있거나 혹은 적어도 널리 인정되는 식료품, 의복, 주거, 가구집기, 작업, 환경, 거주 조건과 설비 등과 같은 물리적 기준이 결핍되어 있고 일반적으로 경험하는 고용, 직업, 교육, 오락, 가족활동과 관계, 사회의 활동과 관계에 참여할 수 없을 때 박탈되었다"고 정의 하였다

(Townsend, 1979, p413).

여기서 박탈은 빈곤에 직접적으로 관련된다기 보다는 경험되는 생활상태의 수준에 관련된 개념이고, 빈곤은 자원의 수준과 밀접하게 연관된 개념이다. 타운센드는 자원이 어떤 수준 이하로 감소하면 일반적인 생활양식에의 참여가 급격히 떨어지는 자원경계선(threshold of resources)이 생기는데 이 경계선 이하가 박탈상태라고 했다(Townsend, 1974, p35). 따라서 상대적 박탈은 상대적 빈곤의 개념인 자원부족 뿐만 아니라 자원부족에 원인을 둔 의, 식, 주, 가구집기, 환경과 거주위치의 6개 물질적 박탈의 하위범주와 취업할 권리, 가족활동, 지역사회에의 통합, 사회기관에의 공식적 참가, 오락, 교육의 6개 사회적 박탈의 하위범주로 총 13개 하위범주로 구분된다(Townsend, 1987, pp141-144, 윤정혜, 1992, pp16-17에서 재인용).

이와 같이 박탈에는 경제적 자원뿐만 아니라 생활의 질적인 요소인 권위, 권력, 기회, 사회서비스 등의 사회문화적 측면에서의 참여결핍도 포함되는 반면에 빈곤은 생활이라는 질 중에서 화폐단위라는 양으로 측정가능한 시장재를 중심으로 물질적 재화의 결핍이라는 경제적 맥락에서 서술하고 있다. 빈곤의 구성개념은 소득, 자산과 소비이다(김영모, 1991). 그러나 박탈의 구성개념은 빈곤의 구성개념인 소득, 소비, 자산뿐만 아니라 사회문화적 생활양식에의 참여가 포함된다. 따라서 상대적 빈곤과 상대적 박탈의 근본적인 차이는 불평등을 결핍이나 격차로 보느냐 박탈로 보느냐의 차이와 개념범위를 경제적 자원에 국한시키느냐 사회문화적 생활양식에의 참여로 넓히느냐의 차이이다.

### 3. 빈곤의 측정

빈곤은 측정방식에 따라 소득을 통하여 직접 추정하는 방법, 소비나 생활상태를 측정한 후 그 수준의 생활을 위해 필요한 소득을 간접적으로 도출하는 방법과 일반인들의 주관적 의식의 측정을 통하여 도출하는 주관적 방법이 있다.

## 1) 소비기준에 의한 접근

가계의 소비는 소득보다 과거와 미래의 생활수준이 어느 정도 반영된 척도라고 할 수 있다(Ghez & Becker, 1975). 올산스키(Orshansky, 1960, p.213)는 소득은 단지 소비의 잠재능력을 대변하기 때문에 가치가 있을 뿐이며 소비는 실제 생활을 더 잘 반영하고 있으므로 소득보다 더 나은 빈곤의 척도라고 했다. 소비를 기준으로 한 빈곤 접근은 식품비의 비중에 의한 접근, 기본욕구에 의한 접근과 소비지출조사에 의한 접근법이 있다.

첫째, 식품비의 비중을 의한 접근법인 앵겔계수법은 총소득 중 식품비가 차지하는 상대적 비중을 기준으로 빈곤을 정의하는 방법이다. 이 방법은 생활수준이 높은 가계일수록 '총소비지출 중 식품비가 차지하는 비율인 앵겔계수가 낮아진다는 경험적 법칙에 의하여, 임의로 선정한 하나의 앵겔계수를 기준으로 빈곤선을 설정하는 것이다. 이 견해의 기본적인 문제점은 특정 앵겔계수의 선택이 자의적이라는 데 있다.

둘째, 기본욕구에 의한 접근방법은 전문가가 필수품과 필수품의 가격 및 내용연수에 기초하여 계산해 낸 기준인 이론적 생계비에 의한 접근법으로서, 필수품을 전문가가 규정하고 규정된 수준의 필수품의 구매를 위한 소득이 미달하는 경우 빈곤한 것으로 간주하게 된다. 이 방식은 생활수준을 정하고 그 수준에 부합하는 필수품을 선정하고 정해진 필수품의 향유여부를 기준으로 삼는다는 점에서 이제까지 필수품의 규정수준에 관계없이 절대적 빈곤으로 인식되어 왔다. 그러나 위에서 논의한 바와 같이 빈곤을 생존의 문제에 한정시키면 절대적 빈곤을 측정할 것이고, 사회문화적 생활영역에까지 확대하여 필수품의 규정수준을 높이면 상대적 빈곤수준이 된다.

셋째, 소비지출조사에 의한 접근은 사회구성원을 대표할 만한 표본의 소비지출 내용을 가계조사를 통하여 파악한 후, 평균적인 소비지출의 내용을 기준으로 통계적 방법에 의하여 설정된 일정 수준이하의 소비수준을 빈곤한 것으로 간주한다. 이 방법에는 케인즈의 절대소득 가설에 기초하여 저소득층이 소득이 없어도 최저로 소비할 수 밖에 없는 수준인 소비

함수의 절편을 최저생계비로 간주하는 소비함수 추정방식과 이 방식을 좀 더 정교화시킨 전환회귀모형(Switching Regression Model)방식이 있다. 전환회귀모형 방식은 소득증가와 더불어 충분하지는 않지만 소비도 서서히 증가하다가 어느 수준에서는 정상적인 소비활동을 하기 때문에 소비함수의 기울기가 급격히 증가하는 지점이 있을 것이라고 가정하고 이 지점 즉, 전환점을 통계해석 방식으로 찾아내는 방법이다.

## 2) 소득기준에 의한 접근

첫째 밀러와 로비(Miller & Roby, 1971)에 의하여 제안된 순수상대빈곤은 상대적 빈곤을 측정하는 여러 방법들 가운데 가장 '상대적'인 측면을 강조하여, 사회의 소득불평등 그 자체를 바탕으로 하여 빈곤선을 설정한다. 이 견해에서는 소득수준과는 상관없이 계층별 소득분배상의 하위 일정비율을 빈곤으로 정의한다. 보편적으로 사용되는 순수상대빈곤선은 소득순으로 하위 1/10(Miller & Roby, 1971), 2/10(Blinder, 1980), 4/10(Chenery, 1974)이다. 이 방법은 간단하여 이용이 용이하고 계층간의 상대적 소득 불평등의 척도로서 유용하다는 장점이 있으나 전체 인구의 일정 비율은 전반적인 생활수준의 변화에 상관없이 언제나 빈곤층으로 간주되는 문제점이 있다.

둘째, 푸쉬(Fuchs, 1978)에 의하여 제안된 유사상대빈곤은 사회의 일반적 생활수준을 나타내는 지표로서 평균소득이나 중위소득을 사용하여 소득이 특정 비율보다 적은 경우를 빈곤으로 정의하는 견해이다. 이 방법은 순수상대빈곤에서의 단점을 어느 정도 피할 수 있다는 장점이 있다. 타운센트는 전체 평균소득의 80%를, 푸쉬는 중위소득의 1/2를 빈곤선으로 제안하고 있으며 세계은행은 개도국의 상대적 빈곤선으로 평균소득의 1/3을 빈곤선으로 간주하고 있다. 이 견해의 기본적인 문제점은 평균(중위)소득의 특정 비율의 선택이 자의적이라는 데 있다. 예컨대, 하필이면 왜 50%이냐에 대한 객관적 근거가 미약하다는 비판을 받고 있다.

### Ⅲ. 절대·상대빈곤 이론의 통합적 접근 가능성

이제까지 빈곤은 절대적으로 보아야 타당한가 아니면 상대적으로 보아야 타당한가에 대하여 많은 논란이 전개되어 왔으며 요즈음에 이르러서는 일반적으로 상대적 접근이 타당한 것으로 받아들여지고 있다(이준구, 1992). 그러나 빈곤을 상대적인 것으로 정의하더라도 생존의 욕구충족과 관련된 절대적인 측면을 무시할 수는 없다. 왜냐하면 빈곤은 불평등과 기본필요충족의 2개 차원으로 구성되어 있어서 상대적 빈곤에서는 불평등에 더 주안점을 두고 있는 반면 절대적 빈곤은 기본필요의 충족에 더 비중을 두고 있는데 불과하기 때문이다.

센(Sen, 1983, p153-169)은 빈곤의 개념화에 대한 절대·상대 논쟁에 대하여 가용능력이라는 개념을 도입함으로써 두 시각이 조화될 수 있는 여지가 있다고 주장했다. 즉, 생활수준을 올바르게 평가하기 위해서는 재화나 재화의 특성 또는 효용이 아니라, 가용능력(capability)에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 센은 설명을 위해 자전거를 예로 들고 있다. 자전거라는 재화는 수송이라는 특성을 가지며, 그리고 이 특성은 사람에게 이동할 수 있는 힘(ability)인 가용능력을 준다. 또한, 그 가용능력은 이동을 원하는 사람에게 이동으로부터 오는 즐거움, 즉 효용을 줄 수 있는데 여기서 생활수준을 진정으로 대표할 수 있는 것은 가용능력이라는 것이다. 즉 생활수준을 높이는 것은 자전거를 소유하는 것 자체나 수송이라는 특성 또는 자전거의 소비에서 오는 효용이 아니라, 수송을 성취시키는 가용 능력이라고 본다. 생활수준은 결국 자유의 물질적 측면인데, 이와 같은 적극적인 의미의 자유를 가장 적절히 나타낼 수 있는 것은 가용능력이고, 사람들이 가지고 있는 재화나 이것들의 소비를 통해 얻어지는 쾌락이나 욕망 충족은 적극적 자유와 일차적으로 관련되지는 않는다고 본다(Sen, 1984, pp.310-317). 이와같이 생활수준 유지를 위한 기본필요 충족을 가용능력의 측면에서 접근하면, 빈곤은 '어떤 최소한의 가용능력을 가지고 있느냐 아니냐'의 문제가 된다(Sen, 1985, p.669). 따라서 빈곤

은 가용능력의 측면에서 보면 절대적 의미를 가진다고 할 수 있는 반면, 동일한 가용능력의 성취를 위한 필수품과 필요자원의 측면에서 보면 상대적인 것이 된다(Sen, 1983, p161).

이러한 관점에서 볼 때 타운센드의 경우에도 생활양식에 참여할 수 있는 가용능력을 언급했다고 볼 수 있는데, 그 가용능력은 가난한 사회나 부유한 사회나 '참여할 수 있는 것'에는 절대적이지만, 이를 자원의 측면에서 보면 상대적인 것이 되기 때문에 절대론과 모순되는 것이 아니라고 지적하고 있다.

결국 센이 말하는 가용능력은 '배고픔의 해결'이나 '수치심의 면함' 등의 기본필요와 같은 개념으로서 시대와 사회의 변화에도 어느정도 고정적이라고 볼 수 있으나 빈곤을 필수품과 자원의 측면에서 보면 절대적 불변성에 기초한 빈곤개념이란 없다. 센이 말하는 가용능력은 개념적 차원일 뿐 실제 측정을 위하여 조작화할 수 없으므로(Townsend, 1985) 빈곤의 측정은 필수품과 자원의 측면에서 접근할 수밖에 없다고 보며 따라서 상대적이 된다.

#### 2. 절대빈곤과 상대빈곤의 측정상의 통합적 접근

빈곤을 측정하는데 있어서 필수품과 자원의 측면에서 접근할 때 필수품의 규정을 생물학적 생존수준에 국한시키면 절대적 빈곤을 측정하는 것이고 사회의 평균적인 소비의 일정비율로 필수품 범위와 질을 높이면 상대적 빈곤을 측정하는 것이 된다. 즉 소비기준으로 빈곤을 측정하면 절대론과 상대론의 차이는 소비되는 필수품의 범위와 그 충족수준에 대한 엄격성의 차이에 따라 절대적 생존수준과 상대적 생존수준의 2단계 빈곤선의 설정이 가능하다.

소득기준의 상대적 빈곤의 경우에 있어서도 유사 상대빈곤의 경우 '평균적인 소득의 일정 비율'이라는 개념에는 '평균적인 생활수준을 유지하기 위한 필수품 구매를 위한 자원의 양에 못미치는 비율'이라는 개념이 포함되어 있으므로 소득은 소비 능력 즉, 구매력의 대리 지표로 활용되고 있다고 할 수 있다. 따라서 유사상대빈곤 또한 소비기준과 마찬가지로 절대론과 상대론을 통합된 개념으로 간주하고 동일선

상의 다른 수준으로 평균소득, 중위소득 혹은 표준생계비에 못미치는 정도의 비율을 단계별로 나누어 절대적 생존수준의 빈곤과 상대적 빈곤을 측정할 수 있다.

순수상대빈곤은 아주 극단적인 상대적 개념에 입각하여 빈곤을 서열적 불평등의 문제로 보려는 견해이다. 빈곤은 크게 불평등과 기본 욕구 미충족의 2차원으로 구성되어 있는데, 기본욕구의 충족 수준을 고려함 없이 단순히 불평등 만의 개념에 의하여 전체의 하위 몇%에 속하는 가계를 빈곤한 것으로 규정하는 것은 무리이다. 빈곤과 불평등은 등치시킬 수 없는 다른 개념이므로 순수상대빈곤은 본고의 논의에서 제외시키기로 한다.

또한 가계당사자가 주관적으로 생각하는 빈곤의 개념도 '근근히 살아갈 수 있는 정도' 혹은 '최소한의 체면을 유지하고 문화적인 생활을 향유할 수 있는 정도' 등으로 절대적 빈곤의 개념 수준에 적합한 문항과 상대적 빈곤의 개념수준에 적합한 문항으로 나누어서 측정할 수 있다.

#### IV. 빈곤수준의 단계

가계가 빈곤한가 아닌가를 결정하는데 있어서 단일 빈곤선을 기준으로 2분법적으로 접근하기 보다는 몇 가지 다원화된 빈곤수준으로 총화시켜 빈곤을 파악한 학자들이 있다. 이들의 빈곤수준의 개념과 기준은 아래와 같다.

부스(Booth, C., 1902, P33)는 생활수준을 8단계로 나누었는데 그 중 빈곤사(the poor), 극빈자(the very poor)와 최하층자(the lowest)의 3단계가 빈곤한 상태에 속한다고 했다. 빈곤자는 자기의 노력과 수입으로 겨우 생활해 나가거나 생활상태가 하층에 속하는 사람들이며 극빈자는 경제적으로 독립된 생활을 해 나가기 어려운 상태에 있는 사람들로서 일시적으로 도움을 필요로 하는 상태에 있는 사람들이고 최하층자는 전적으로 외부지원이나 보호 없이는 도저히 생활해 나갈 수 없는 사람들을 뜻한다.

라운트리는 1차적 빈곤(Primary Poverty)을 "총소득이 순전히 육체적 효율성을 유지하는데 필요한 최

소한의 필수품을 얻기에도 불충분한 경우"로 정의함으로써 노동의 재생산활동을 전제로 한 육체적 생존을 상징하고 가계소득이 1차적 빈곤선 미만이면 빈곤가계로 간주하였다. 또한 라운트리는 2차적 빈곤(Secondary Poverty)을 설정하고 이 수준을 "총소득이 단순히 육체의 효율성 유지만을 위해서는 충분할 수 있으나, 그 중 일부분이 다른 유용한 또는 낭비적인 지출로 흡수되어 육체의 효율성 유지에도 총소득이 불충분한 가계"로 간주하였다(Rowntree, 1922, P117-118).

스트리트톤과 버키(Streeten Burkei, 1978)는 인간의 기본필요를 4단계로 정의하였는데, 1단계는 가까스로의 생존(bare survival)에 필요한 수요; 2단계는 계속적 생존(continued survival)에 필요한 수요; 3단계는 생산적 생존(productive survival)에 필요한 수요로서 여기에는 생명유지에 필요한 것 이상의 의식주, 질병으로부터의 보호, 교육, 위생, 시설 등을 포함시켰으며; 4단계는 생산적 생존에 필요한 것에 사회에서의 상대적, 경제적 위치 및 사회참여도 등도 포함시켰다.

오나티(Onarti, 1966, p.11)는 빈곤을 최소한의 생존, 최소한의 충분과 최소한의 쾌적의 3단계로 나누었는데 최소한의 생존은 최소한의 의식주에 교통비 등의 약간의 필요가 충족되는 수준이며 최소한의 쾌적은 건강과 체면유지를 위한 최소한의 자원수준을 말하며 최소한의 충분은 생존과 쾌적의 중간 지점으로서 생계보조이외의 다른 복지서비스의 대상이 되는 정도의 생활수준을 의미한다.

楠田 岳(1984, pp129-131)는 생활수준을 피규홀 수준(Pauper Level), 최저생존수준(Minimum Subsistence Level), 최저생계수준(Minimum Health and Decency Level), 표준생계수준(Normal Level), 유약생계수준(Health and Decency Level)의 5가지로 분류하였는데 3째 단계인 최저생계 수준까지를 빈곤으로 볼 수 있다. 피규홀수준은 구제받지 않으면 생명을 유지할 수 없는 수준을 말하고, 최저생존수준은 단순히 생명을 유지할 수 있는 상태일 뿐 노동력의 재생산은 불가능한 수준을 말하며, 최저생계수준은 일정한 체면과 품격을 유지할 수 있는 정도, 즉 건



강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 수준으로서 최저임금 설정의 기준선이며, 표준생계수준은 건강과 체제에 약간의 선택의 여유가 있는 평균적인 생활수준이며, 유락생계수준은 그 이상을 말한다.

## V. 결론

이상의 이론적 논의를 바탕으로 한국에 있어서 빈곤수준 설정을 위한 기준을 제시해 보면 다음과 같다.

즉, 노동의 재생산 활동을 위한 최소한의 육체적 효율성 유지를 전제로한 라운트리의 1차빈곤은 생물학적 생존수준의 빈곤의 개념에 가까운 수준이며 아무도 가난하지 않다고 반박할 수 없는 생물학적 최저수준을 의미한다. 그러므로 라운트리의 일차적 빈곤선을 절대적 생존수준의 최저생계비 수준으로 간주하는 데는 무리가 없을 것이다. 이 기준선은 이제까지 단일 빈곤선의 개념에서와 같이 가난한 사람과 가난하지 않는 사람을 구별하는 지점이나 사회적 생계보장의 기준이 되는 선이라기 보다는 이 선 이하를 아무도 빈곤하지 않다고 논란할 수 없는 이론적 빈곤의 하한선(floor)의 개념으로 설정하고 하한빈곤선이라고 하고자 한다.

한편 빈곤은 불평등의 꼬리 부분으로서 도마뱀의 꼬리는 어느 곳이나 될 수 있으나 아무도 꼬리라고 주장할 수 없는 몸체와 연결된 부분이 있다. 이와 마찬가지로 빈곤에도 아무도 이 수준에서는 빈곤하다고 주장할 수 없는 빈곤의 상한선이 존재하며 이 상한선(ceiling)은 '생물학적 생존수준의 빈곤에도 벗어나 있고 특정 사회의 평균적인 생활이 유지되는 선'이라고 할 수 있다. 평균적인 생활수준은 평균소득, 중위소득, 평균임금, 평균소비지출, 혹은 평균적인 생활양식에의 참여 등으로 측정될 수 있다.

빈곤가계의 복지정책을 위한 빈곤선은 생물학적 생존수준과 상한선인 평균소득 사이의 어느 지점이 될 것이다. 상한선과 하한선 사이의 어떤 지점에 정책적 빈곤선이 그어져야 할 것인가는 특정사회의 생활수준이나 부의 상태를 고려하고 납세자들과 정책입안자들의 의지를 고려하며 가계조사자료에 나타난

자료를 통합하여 통계해석 방식으로 설정할 수도 있으며 마켓바스켓 방식으로도 적합하다고 판단되는 선을 그을 수 있을 것이다.

이러한 방법으로 도출된 3선을 기준으로 하한선(제1빈곤선) 이하의 수준을 생물학적 생존수준; 하한선과 중간선(제2빈곤선) 사이의 수준을 최소한의 충분수준; 중간선과 상한선 사이의 수준을 최소한의 품위유지 수준으로 범주화 하고자 한다.

이러한 빈곤수준의 범주화는 자의적인 분류보다 실증적으로 추정된 빈곤선의 타당화 작업을 통해 빈곤선의 타당성을 증명할 수 있어야 할 것이다.

생물학적 생존수준의 추정은 마켓바스켓방식을 통한 기존의 빈곤선 추정방식으로 계산이 가능하고 상한적 빈곤선의 경우 가계조사를 통한 통계적 평균점을 중심으로 추정할 수 있으나 최소한의 충분수준에 해당하는 2차빈곤선의 추정방식을 객관적으로 추정해 내는 것이 문제이다. 기존의 상대적 빈곤 추정방식인 소득의 10분위의 일정비율에 해당하는 상대적 빈곤선과 각 10분위 계층별 소비지출 실태조사를 통한 적정 소비내용이 만나는 선의 추정이 최소한의 충분수준의 빈곤선이 될 것이다.

따라서 생물학적 생존수준이하의 가계에 대해서는 식생활뿐만 아니라 생계유지를 위한 기본 생활비에 대한 진액보조를 중심으로 정책을 수립해 나가야 할 것이며 최소한의 충분수준의 빈곤선에 해당하는 가계의 경우 주거비 용자나 보조 등을 통해 노동력 재생산에 충분한 생활수준을 조성할 수 있어야 할 것이다. 또한 빈곤의 상한선 설정은 주관적 빈곤선도 도출되는 일을 방지하여 빈곤선의 객관성과 타당성을 높힐 수 있을 것이다. 본 연구에서는 빈곤수준 설정을 위한 이론적 검토만을 중점적으로 고찰하였으나 빈곤수준 설정의 타당성을 입증하기 위해서는 이에 적합한 측정 모델을 개발하여야 할 것이다.

한국가계의 GNP수준은 이제 10000\$에 도달하여 빈곤가계를 위한 정부의 복지정책도 다양한 빈곤수준을 기준으로 하여 단계별로 가계의 필요와 요구에 적합한 복지프로그램을 마련해야 하며 그러한 의미에서 빈곤가계의 복지를 위한 빈곤수준 설정은 빈곤가계 복지를 위한 기초연구로서 의미를 가진다고 생

각한다.

### 【참 고 문 헌】

- 1) 김영모, 한국빈곤연구, 31면, 사회복지 제3집, 한국사회복지연구소, 1990
- 2) 박순일의, 최저생계비 계측조사 연구, 연구보고서 94-19, 한국보건사회연구원, 1994
- 3) 서상목의 6인, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 1981,89
- 4) 옥선화, 도시저소득층가족의 부부문제, 서울대학교 생활과학연구, 제17권, 1992, 15-25
- 5) 윤정혜, 도시빈곤가계의 상대적 박탈, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 1992, 16-17
- 6) 이정우, 빈곤의 개념과 한국의 빈곤선, 경상논집, 경북대학교 경제경영연구소, 1989, 12월, 53-68.
- 7) 이준구, 소득분배의 이론과 현실, 다산출판사, 1992, 293-325
- 8) 허선, 한국의 빈곤측정의 동향과 과제, 빈곤이론 빈곤정책, 한국복지정책연구소 출판부, 1992, 217-233
- 9) 안병근, 한국의 도시부문 최저생계비 추정과 그 정책적 함의, 1991,11-12, 10-13, 16
- 10) 한국노동조합총연맹, 도시근로자 최저생계비, 1995
- 11) Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970
- 12) Altimir, O., "The Extent of Poverty in Latin America", World Bank Staff Working Papers, Number 522, Mar. 1982, 26
- 13) Blinder, B. S., "The Level and Distribution of Economic Well-being", *The American Economy in Transition*, Feldstein, M. S.(ed.), 1980
- 14) Bowley A. L. & Hogg M. H., *Has Poverty Diminished?*, King, London, 1925,131.
- 15) Bradshaw, J., Mitchell, D. & Morgan, J., Evaluating Adequacy: The Potential of Budget Standards, *Journal of Social Policy*, 1980, 180
- 16) Chenery, H., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974
- 17) George, V., *Wealth, Poverty and Starvation*, NY, 1988, 83
- 18) Ghez, G. R. & Becker, G. S., *The Allocation of Time and Goods over The Life Cycle*, NY, 1975, 47-67
- 19) Rowntree, B. S., *Poverty: A Study of Town Life*, 1901, 1937
- 20) Sen, A. K., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981, 11-14
- 21) ———, "Poor Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, Jul, 1983, 153-169, 161
- 22) ———, Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend, *Oxford Economic Papers*, 1985, 669
- 23) ———, *Rights and Capabilities, Resources, Values and Development*, Oxford, 1984, 310-317
- 24) Smith, A., *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, 351
- 25) Streeten, Paul & Burki, Shahid, "Basic Needs: Some Issues", *World Development*, Vol 6, 1978
- 26) Townsend, P., "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, Sep) 1962
- 27) Townsend, P. (ed.), *The Concept of Poverty*, London, 1971
- 28) ———, "Poverty as relative deprivation: resources and style of living", Wedderburn, D. (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge, 1974
- 29) ———, *Poverty in The United Kingdom*, Middlesex, 1979, 31, 413 & 248
- 30) ———, "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen", *Oxford Economic Papers*, 1985, 659
- 31) ———, Deprivation, *Journal of Social Policy*, 16(2), pp125-46, 1987
- 32) Veit-Wilson, J. H., "Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B.S. Rowntree", *Journal of*

- 
- Social Policy*, 15, 1986, 69-99  
33) Webster's Ninth Collegiate Dictionary, 1984,

Merriam Webster Inc.