

## 지구화, 공동체, 자활의 전략

한 상 진\*

### Globalization, Community and the Self-support Strategies

Sangjin Hahn\*

**요약 :** 이 논문은 지구화에 대한 대항력으로 지역공동체가 자리잡기 위해 사회적 배제라는 삶의 질 악화를 극복하려는 빈곤층의 자활 노력이 중요함을 논증하려는 연구이다. 이를 위해 우선 지구화와 공동체, 특히 지역공동체의 관계를 설정하고, 최근 새로이 대두되는 빈곤의 과정과 이를 둘러싼 자활의 대응을 정치(제도)적, 경제적, 사회문화적 차원에서 살피고 있다. 이 논문은 지역공동체를 중심으로 하는 실업극복과 탈빈곤의 전략이 지구화 시대 삶의 질 향상에 대안적 모델이 될 수 있음을 제시함과 아울러, 사회적 배제에 대항하는 사회 통합의 과정으로서 자활을 소득/소비의 수준에서의 자족적 자활, 생산활동의 수준에서의 자조적 자활, 의사결정 참여와 사회적 상호작용 수준에서의 자주적 자활 등 세 가지를 포괄하는 것으로 설정한다. 그리하여 지구화 시대 빈곤 및 실업문제를 둘러싼 효과적 대응은 지방분권에 바탕을 두면서도 그 테두리를 뛰어넘어, 자본의 힘에 얽매이지 않은 채 새로운 연대의 논리를 만들어 나가는 (지역) 사회 기업의 주도 아래 가능성을 전망하고 있다. 또한 그러한 맥락에서 현행 자활 프로그램의 핵심적 수단이라 할 수 있는 자활공동체는 사회적 배제에 대한 대응책일 뿐만 아니라, 지역공동체 강화에 필요한 지역사회 차원의 서비스 생산 역할을 수행할 수 있도록 체계적인 육성전략이 필요함을 강조한다.

**주제어 :** 지구화, 삶의 질, 공동체, 사회적 배제, 자활

**ABSTRACT :** This paper deals with changes in the community and the poverty problems due to the globalization at the theoretical level. It examines effects of the globalization on the quality of life, defines the significance of the community, and then suggests the concepts of 'social exclusion' and 'self-support' as new dimensions of the poverty problems. The effects of the globalization on the quality of life tend to focus the roles of local communities which could lead the strategies for overcoming both the unemployment and the poverty. Moreover, to develop the local community needs the strengthening of the self-autonomy beyond the diffusion of the central power to the local level. Finally, on the base of the concept of 'social exclusion', this paper divides three conceptual levels of 'self-support' as 'self-sufficiency', 'self-help', 'self-governance'.

**Key Words :** globalization, quality of life, community, social exclusion, self-support

\* 울산대학교 사회학과 부교수(Associate Professor, Department of Sociology, University of Ulsan)  
논문의 질을 높이는데 도움을 주신 익명의 심사자 두분께 감사드립니다.

## I. 문제의 제기

지구화(globalization)라는 말이 유행어가 된 지 한참 지났지만, 그 효과는 해가 갈수록 가시적으로 감지되고 있다. 지구화는 미국 문화 규범의 확산, 금융통합, 무역침투의 증가, 이민을 상승, 다국적 기업의 시장에서의 힘 상승과 초국적 자본가 공동체의 출현 등으로 이해될 수 있다(Schwartz, 2003). 이러한 과정들은 일국 차원에서의 재정금융정책, 소득분배정책, 고용촉진, 공기업 소유, 최저임금제, 사회서비스 지출 등과 점점 더 마찰을 빚어 왔다.

그렇다고 해서 지구화가 민족국가나 지방적 인간관계의 위상을 완전히 저해하는 것이라 보기는 힘들다. 정보통신기술의 발전과 세계무역의 자유화에 따라 국가간 상호의존이 증대된 것은 분명하지만, 그러한 경제적 지구화의 힘이 국가적, 지방적 저항에 의해 매개된다는 관점 또한 놓쳐서는 곤란할 것이다. 따라서 지구화와 삶의 질의 관계를 공동체, 사회적 배제와 자활에 초점을 두고 살피고자 하는 이 글은 국가적, 국제적 수준 둘 다를 통괄하여, 국경 없는 세계를 넘나드는 자본의 운동을 인정하면서도 공동체적 연대를 통한 빈곤극복의 움직임이라는 모순적 대항력에도 주목하고자 한다.

공동체,<sup>1)</sup> 그리고 이를 위한 공동체운동은 인간에 내재된 선한 본성, 자신과 함께 타인을 배려함으로써 기쁨을 맛보게 되는 속성을 일깨우는 과정이라 할 수 있다. 이와 같은 인간

관계의 회복은 소극적 수준에서는 ‘나와 다름’에 대해 배타적이고 경쟁적인 태도 대신 그 ‘다름’을 인정하고 수용하는 ‘폴레랑스’의 정신을 발휘하는 것이고 좀더 적극적인 수준에서는 타인에 대한 도움과 협력의 손길을 주고받는 것을 뜻한다(신명호, 2003). 즉 지역사회를 공동체적 관점에서 인식한다는 것은 지역공동체 차원의 사회적 연대와 네트워크를 복돋움으로써 사회적 자본의 총량을 제고하는 것이라 해석될 수 있다.

이 글의 목적은 지구화에 대한 대항력으로 지역공동체가 자리 잡기 위한 하나의 중요한 과정으로, 사회적 배제라는 삶의 질 악화에 대응한 자활의 전략적 과제를 이론적으로 해석하는 데 있다. 그러한 논증의 방법은 다음의 두 가지 내용 검토에 의해 이루어진다. 첫째는 사회적 배제에 따른 자활전략의 개념적 배경으로 지구화와 공동체, 특히 지역공동체의 의미를 살피는 것이다. 둘째는 위의 고찰에 근거하여 지구화, 공동체라는 개념들과 이론적 맥락을 같이 하는 사회적 배제 현상과 이를 극복하기 위한 빈곤층의 자활 전략을 정치적, 경제적, 사회문화적 차원에서 탐구하는 것이다. 이를 통해 이 글은 지역공동체를 중심으로 하는 실업극복과 탈빈곤의 전략이 지구화 시대 삶의 질 향상을 위한 대안으로 제시될 수 있음을 논증하고자 한다.

1) 공동체는 동질성을 가진 소집단, 타인과 일체가 되어 협동적 관계를 맺고자 하는 심성적, 정신적 현상, 지역과 결부된 조직체의 단위 등 여러 각도에서 정의되어 왔지만, 대체로 사회적 연결망으로서의 인성적 공동체와 공간적 단위로서의 지역공동체라는 두 가지 개념적 구성을 갖는다(한상진, 1999).

## II. 지구화와 (지역)공동체

여기서는 사회적 배제에 대응한 자활의 전략을 모색하기에 앞서, 각각의 이론적 해석에 주된 배경변수가 되는 지구화, 공동체의 개념과 양자의 관계를 다루도록 한다. 따라서 이 장에서의 논의는 III장에서 살피게 될 자활 전략이 지구화 시대 지역공동체 형성의 수단으로 어떻게 자리매김될 수 있는가에 대한 전초 작업이라 할 수 있다.

1990년대에 논의된 지구화의 영향은 주로 다음과 같은 두 가지 측면에 집중되었다(Williamson et al., 2002). 즉 하나는 무역량 증가와 초국적기업의 지구적 장악이 임금 및 불평등에 미치는 영향이었고, 다른 하나는 지구화가 경제적 복지뿐만 아니라 환경문제, 사회문제의 건전한 발전과 균형을 이룰 수 있는가의 문제였다.

첫 번째 측면과 관련하여 보면, 지구화는 노동조합의 교섭력을 균열시키고 노동시장의 유연성을 증대시키는 경향이 있다. 뿐만 아니라 지구적 불평등을 악화시켜, 개발도상국의 지역공동체를 불안정케 하며 선진국의 임금에 대해서는 하락 압력을 가중시킨다고 할 수 있다. 물론 지구화에 따른 무역량 증가만 불평등이나 실업문제를 전부 설명하는 것은 아니고, 정보화 등에 의한 기술변동과 같은 또 다른 요인도 고려할 필요가 있기는 하다(Kleinman, 2002).

한편 두 번째 측면과 관련하여, 지구화는 복지국가를 약화시키는 물론 기존의 사회규범, 생태규범에 타격을 입힌다. 더 나아가 국제적 무역 및 투자협정은 지역공동체를 지원하는 산업정책 등을 불법적으로 만들 수 있다. 지구화는 서구 사회민주주의 정부들에게조차 정책의 우선 순위를 재분배, 복지주의, 완전고용 등의 전통적 목표로부터 무역수지 균형과 인플레이션 통제를 지켜내기 위한 신용 및 통화의 팽창 억제로 전환시키도록 해 왔다(Rhodes, 2000). 또한 무역의 증가가 제3세계에서 더 많은 자연자원의 상품화를 재촉하여 지구환경의 파괴를 가속화시키고 있음은 불문가지의 사실이다.

여기서는 공동체의 의의, 빈곤에 대한 새로운 접근을 다루기에 앞서, 지구화가 삶의 질에 미치는 영향과 관련하여 '복지'의 내용 변화를 간단히 살피기로 하겠다. 서구에서 복지의 의미는 세월에 따라 많은 변천을 겪었다고 할 수 있다(Deacon, 2002). 영국의 경우, 2차 대전 이후 많은 기간 동안 복지는 사회사업, 좀더 정확하게는 지방정부에 의한 개인적 사회서비스로 이해되어 왔다. 하지만 1960년대 후반부터 이 말은 극빈 가구에 제공되는 사회보장 급여로 사용되기 시작했다. 이 당시 미국에서 성공적으로 수행된 '복지권(welfare right) 운동'도 이러한 용법의 대중화에 기여했다고 볼 수 있다. 그런데 1990년대 중반 클린턴 행정부의 복지개혁<sup>2)</sup>

2) 1935년이래 운영되어 오던 공공부조제도를 근본적으로 개혁한 1996년의 '개인책임과 노동기회조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)'은 자녀가 있는 가구 중에서 자격이 있는 가구에 대해 복지 혜택을 보장하던 부양아동가정부조, 교육·직업훈련 프로그램인 직업기회·기본기술 프로그램을 대체하여, 노동능력이 있는 경우 노동참여를 강제하는 빈곤가정 일시부조(Temporary Assistance to Needy Families) 프로그램을 도입했다(O'Connor, 2002).

으로 '복지병', '복지의존(welfare dependency)' 등의 용어가 유행되면서, 복지는 노동능력 있는 연령층에게도 주어지는 현금 급여라는 부정적인 특정한 의미로 통용되어 왔다.<sup>3)</sup> 한편 21세기에 들어서도 복지국가의 기능 약화와 더불어 이와 같은 복지에 대한 부정적인 어법이 더욱 확산되고 있는 추세이다.<sup>4)</sup>

한국의 경우 전근대적 가족 중심의 비복지 사회였던 것이 IMF 사태 이후 최소한의 사회적 안전망을 갖추어 가고 있기 때문에, 이러한 부정적 뉘앙스가 비교적 적은 편이다. 하지만 한국을 포함한 신흥공업국의 경우에도 지구화와 시장경쟁 논리의 득세 가운데, 서구에서 빚바랜 근대적 복지국가의 우회로를 선택하기에는 구조적 제약이 많을 수밖에 없다. 이 같은 정황은 지구화에 따른 삶의 질 악화에 맞서는 주도권을 시장에서의 자본의 힘은 물론이고, 국가의 복지정책에 쥐게 하는 것이 비현실적임을 보여준다.

그렇다면 공동체가 어떻게 지구화의 대안이 될 수 있는가를 사회사적, 지방경제적 차원에 초점을 맞추어 검토해 보기로 한다. 자본의 시간적, 공간적 운동과 관련하여, 공장에서의 생산을 중심으로 한 산업자본주의적 1차 순환의

한계는 도시 공간에서의 건물, 도로 하부구조 등과 같은 인공환경(built environment)에 대한 투자라는 2차 순환을 발생시켰다. 그것은 다름 아닌 산업화에 뒤이은 도시화의 과정이었다. 그런데 서구 사회에서 도시화가 전면화된 1980년대 이후 새로운 출구를 찾는 자본의 운동 논리는 사이버공간이라는 과학기술 투자에 의한 3차 순환을 성립시켰다. 그것이 오늘날 우리가 마주하고 있는 정보화의 추세라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

산업자본주의에서 배태된 자본가에 의한 노동자 착취는 이후 자본순환의 고도화 과정에서 공장이 아닌 도시 공간을 일터로 하는 도시 빈곤층의 실업문제, 빈곤문제와 복합화되었고, 정보생산으로부터의 소외, 생명가치 및 인간존엄성의 하락이라는 아직 일반화되지 않은 새로운 불평등의 문제와도 결합되어가고 있다. 어찌 보면 위기적응 체계인 자본주의는 체계의 모순과 새로운 위험을 시장 확장의 또 다른 기회로 만들어 유지되어 왔다고 할 수 있다. 또한 그러한 과정에서 인간(과 자연)의 관계는 더욱 갈등적이고 파괴적으로 바뀌어 온 것이 사실이다.

그러나 다른 한편으로 새로운 지배방식의

3) 이러한 클린턴 행정부의 복지노선은 실업과 복지 의존이 빈곤층의 노동능력 결여를 의미하는 빈곤의 문화에서 비롯된다는 로렌스 미드(Lawrence Mead) 등의 관점에 바탕을 둔 것이었다(King et al., 1999).

4) 복지국가의 위기는 지구화 경향과 맞물려 복지를 시장논리에 환원시키는 접근을 전세계에 전파시켜 왔지만, 이에 대한 반작용으로 지역공동체에 기초한 탈빈곤전략과 사회통합(social inclusion)을 강조하는 복지적 대안들도 차츰 모색해 하고 있다. 로저(Roger, 2000)는 전자의 입장을 반근대적(anti-modern) 관점으로, 후자의 접근을 국가의 복지 역할에 전적으로 의존하는 근대적 관점에서 탈피하면서도 지구화에 따른 자본 운동에 복지를 떠맡기는 반근대적 관점에도 대립되는 탈근대적(postmodern) 입장으로 규정하고 있다.

5) 한편 날이 갈수록 빨라지고 있는 과학기술 투자의 흐름은 21세기 들어 사이버 공간에 그치지 않고 복제기술 등의 생명공학을 새로운 시장영역으로 확장시키고 있다. 이제 바야흐로 재화, 도시, 정보의 상품화를 넘어 생명과 생태계 자체가 상품화되고 있는 것이다. 인간(과 생명체)은 본래 공동체적 존재이다. 하지만 그러한 공동체는 항상 평화롭지는 못하고 지배와 피지배로 점철된 것이기도 하다. 사회생태주의 관점(Bookchin, 1990)에서의 인간에 의한 인간지배가 인간에 의한 자연지배와 같은 맥락에 있다는 인식은 생태계 위기 속에 있는 공동체의 위상을 적시해 준다.

등장은 피지배집단의 생존을 위한 사회운동의 영역을 확장시키기도 한다. 즉 공장생산이 노동조합운동을 가능케 했듯이, 도시개발과 대규모 주거지 조성은 도시빈민운동과 주민운동의 공간을 제공했다. 정보화는 자본에 의한 정보의 독점적 생산을 의도하더라도, 일반 사람들의 주체적이고 능동적인 정보교류도 결과한다. 생명의 상품화 역시 생태계 위기의 가시화에 따라 자연적 생명에 대한 자각을 확산시키는 환경운동의 성장과 연결될 것이다.<sup>6)</sup>

그런데 현 단계의 공동체 활성화를 위해서는 지구화에 따라 지리적 경계를 넘나드는 자본의 운동에 어떻게 맞서는가가 중요한 과제라고 볼 수 있다. 앞서도 언급했듯이 끊임없이 새로운 투자공간을 요구하고 이윤을 위해 투자지역을 계속 바꾸어 나가는 자본의 생리에 저항하는 주요 동력은 인간을 포함한 생명체의 생활공간인 지방 단위에서의 공동체적 삶의 질 방어 및 개선을 위한 투쟁에서 찾을 수 밖에 없기 때문이다. 다시 말해 안정적 지방경제와 지역공동체의 유지, 발전만이 지방민주주의의 토대이자 지구화에 대항하는 유력한 수단이 될 수 있는 것이다.

그러므로 기술적 효율성이라는 이름 아래

기업의 입지이전을 옹호하는 기존의 근대경제학적 설명은 다음과 같은 두 가지 중대한 결함을 갖는다고 할 수 있다(Williamson et al., 2002). 첫째 이러한 효율성 이론은 자본이 한 지역에서 철수할 경우 사람이 이주해야 하고 그 곳에 투자된 주택, 학교, 상가 등의 하부구조가 방치되는 데 따른 사회적 비용인 “도시포기(throw-away cities)” 비용<sup>7)</sup>을 고려하지 못한다는 점이다. 또 자신이 갖고 있던 일자리, 소득, 고향 등을 상실한 개인이나 공동체는 비록 금전적 가치로는 그에 상응하는 재화를 얻게 된다는 치더라도 예전같은 효용을 획득할 수 없을 것이다. 사람은 본래 아직 얻지 못한 것들보다는 이미 갖고 있던 것들에 좀더 애착을 갖게 마련이다.

둘째 근대경제학적 입지이론은 기업의 최적 입지가 중공업 공장은 교통망 근처에서 들어서야 한다는 등의 기술적 고려에 의해 더 이상 경직되게 결정되지 않는다는 사실을 놓치고 있다. 즉 정보화에 따른 전통적 제조업의 쇠퇴와 커뮤니케이션 기술의 비약적 발전으로 말미암아, 대부분의 경제활동은 어떤 장소에서든 효율적으로 입지되는 경향을 나타낼 수 있는 것이다. 다시 말해 지구화 시대에 기업입지에

6) 그렇지만 이러한 사회운동의 대응이 사후적이기만 할 경우 자본의 운동을 뒤치다꺼리하는 데 그치는 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서는 인간과 생명체의 본성에 대한 성찰을 바탕으로 한 공동체적 대안의 종합이 요구된다고 할 수 있다. 도시에서의 인간생활을 사회조직의 차원에서 바라보는 것과, 공동체의 차원에서 바라보는 것은 차이가 있다. 사회조직 차원에서 인간과 도시는 가변자본이고 자본의 투자공간이지만, 공동체 차원에서 인간과 도시는 이기적이지만 공동적 욕구를 지닌 생명체이고 제2의 자연이기 때문이다(한상진, 2002).

7) 자본의 공간이전에 의해 발생하는 폐업의 감추어진 사회적 비용은 다음 네 가지로 구별될 수 있다(Williamson et al., 2002). 첫째, 가로, 하수, 학교 시설 등의 유지가 납세자에게 전가됨에 따라 기업가로부터 공동체로 이전되는 하부구조 비용이다. 둘째, 빈곤층의 경우 일상생활 유지를 위해 경제적 이득이 약속되는 제임지에 참여할 기회가 제약되기 때문에 부자로부터 가난한 자로 사회적 비용이 이전된다. 셋째, 빈곤과 쇠퇴가 후손들의 부담이 되므로 현재로부터 미래로 이전된다는 사회적 비용이 발생한다. 넷째, 쇠퇴지역의 희생 아래 자본과 자원이 활성화 지역에 집중됨으로써 지리적으로도 사회적 비용이 이전된다고 할 수 있다.

영향을 주는 요소는 노동비용, 조세, 보조금 가용성, 대학 및 기술지원에 대한 접근성, 양호한 공공하부구조, 규제정책, 노동력의 질 등 주로 사회적으로 결정된다고 할 수 있다. 그런데 이와 같은 요소들을 견지해 나가는 데에는 지방정부의 정책 시도도 중요하지만, 무엇보다 공동체에 기초한 사회적 연대가 필수적일 것이다. 특히 뒤에서 다룰 사회적 배제라는 새로운 빈곤 양상의 등장은 지역공동체의 공생 원리에 의한 지방 경제전략과 지방 민주주의의 의의를 더욱 부각시키고 있다.<sup>8)</sup>

그러면 마지막으로 지역공동체가 지구화에 대응하는 효과적인 수단이 될 수 있는 근거를 정리해 보도록 하자. 우선 21세기 들어 가속화되고 있는 지구화와 자본이동, 일극집중 등은 자연스러운 힘이거나 전지전능한 시장에 의한 철칙이 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 즉 이러한 현상들 역시 지역사회에 거주하는 주민들의 정치적 선택과 이에 기초한 국가적, 지방적 공공정책에 의해 변화될 수 있다는 것이다. 그런데 앞서 살핀 복지의 내용 변화에서도 알 수 있듯이, 지구 곳곳의 여러 나라들에서는 한계를 드러낸 국가정책에 의한 삶의 질 강화 대신 지역사회내 제3부문이 주도하는 이른바 '제3의 길' 전략이 대세로 부상되어 왔다. 따라서 다양한 이해관계를 지닌 주민들의 복합주체형(multi-stakeholder)<sup>9)</sup> 지역조직 활성화

화와 이를 바탕으로 하는 협동과 연대의 학습이야말로 지역공동체를 강화시킬 사회적 자본의 저수지가 될 수 있으며, 궁극적으로는 지구화와 자본의 논리를 제어할 진지가 될 수 있을 것이다.

### III. 사회적 배제에 따른 자활의 전략

앞 장에서 다룬 지구화와 공동체의 관계는 이제부터 살필 사회적 배제, 자활 전략을 위한 이론적 배경이 되는 논의였다고 할 수 있다. 이 장에서는 지구화에 따른 지역공동체의 중요성을 이해한 바탕 위에서, 지구화, 복지의 의미 변화와 관련된 새로운 빈곤의 양상으로 사회적 배제 현상을 검토하고, 공동체 형성과의 관계 아래 자활의 전략을 좀더 구체화시키고자 한다. 다시 말해 여기서는 새로운 빈곤의 양상이자 빈곤에 대한 새로운 접근인 사회적 배제가 지역사회 수준에서 어떻게 투영되며 이를 극복하기 위한 자활의 전략은 어떠한 차원들로 대응되는지 살피도록 하겠다.

사회적 배제(social exclusion)라는 개념은 프랑스에서 국가에 의한 사회보장으로부터 배제된 청년실업자, 편부모 가구주, 장애인 등의 상태를 가리키기 위해 처음 사용되었다. 이 용어가 프랑스에서 비롯된 데에는, 사회계약에 의한 사회적 응집과 연대가 중시되는 공화주

8) 또한 이러한 맥락에서 볼 때, 수도권 과밀에 따른 사회적 비용을 절감시키고 지방의 삶의 질을 개선하기 위한 '지방분권'은 효율성 담론을 뛰어넘는 지역공동체 활성화에 필요한 전제조건이라 할 수 있다. 하지만 풀뿌리 자치 없는 분권은 환경파괴적 개발의 주체인 토호세력의 이해를 대변하는 데 그칠 우려가 있다. 그러므로 공동체의 진정한 발전을 위해서는 녹색민주주의에 뿌리를 둔 주민자치의 강화 외에 우회로는 없다고 하겠다.

9) 복합주체형 조직은 노동자는 물론, 소비자, 지역사회, 자원봉사자 등 관련 이해당사자를 모두 포괄하는 사회적 기업의 모델로 소개되어 왔다(한상진, 2003). 이러한 조직 전략은 지역공동체에 기반한 경제활동을 통해 사회적 자본을 확충하고 사회적 배제에 처한 빈곤층의 고용창출을 지향하는 데 효과적이라고 볼 수 있다.

의 전통 속에서, 사회적으로 배제된 집단의 존재는 국가적 단결을 위협할 것이라는 이 나라의 독특한 문화적 분위기가 자리잡고 있었다. 그런데 이 개념은 차츰 장기실업에 대한 관심과 연계되어 유럽연합 수준으로 확장되었고, 최근 들어서는 빈곤문제가 단순한 경제적 궁핍에 그치는 것이 아니라 정치적, 사회문화적 차별과 결합되어 있음을 보여주기 위해 전 세계적으로 일반화되고 있다.

Social Exclusion Unit(1997)에 의하면, 사회적 배제는 개인 또는 지역이 실업, 저숙련, 저소득, 열악한 주거환경, 높은 범죄율, 낮은 건강수준, 가족붕괴 등 일련의 연관된 문제들을 겪는 상태로 정의되고 있다. 즉 이 용어는 전통적인 빈곤 개념을 관계적 동학 속에서 재해석하며, 빈곤의 상황이 물질적 자원의 접근에서뿐만 아니라 권력을 둘러싼 사회관계, 주변화를 가져오는 문화적 과정에서 비롯됨을 보여준다(Hague et al., 2001). 다시 말해 빈곤문제를 사회적 배제라는 관점에서 다루는 의의는, 첫째 물질적 결핍과 아울러 정치적, 사회문화적 차별이라는 다양한 차원들을 고려할 수 있고, 둘째 배제의 결과보다는 그 과정에 집중하게 하며, 셋째 빈곤과 배제를 야기시키는 원인에 초점을 맞추게 함으로써 정책적, 실천적 대안의 모색을 풍부하게 한다는 데에 있다고 하겠다.<sup>10)</sup>

한편 사회적 배제의 원인과 관련된 서구의

논의들은 다음 세 가지 흐름으로 모아진다(Burchardt et al., 2002a). 첫째는 하류계급(underclass) 개념을 통해 빈곤층 개인의 행태와 도덕적 가치에 관심을 두는 것이다. 둘째는 지구화, 자본주의 시장의 힘 등 체계의 역할을 강조하며, 셋째는 차별에 따른 권리 보장의 결여 등과 관련시키는 경향이다. 그런데 이와 같은 서로 다른 접근은 배제를 야기시키는 책임 소재에 대한 서로 다른 판단을 결과한다고 볼 수 있다. 즉 첫 번째 입장에 의하면 사회적 배제의 책임은 그렇게 될 수밖에 없는 가치관을 지닌 당사자에게 돌려지며, 두 번째 입장에 의할 경우 의도하지 않는 체계의 효과가 주범이 된다. 또 세 번째 입장에 따를 경우에는, 스스로 배제된 상황을 극복할 수 있는 기회의 결핍이 가장 큰 요인이 된다고 할 수 있다.

이러한 사회적 배제의 기제들을 한국 사회에 적용해 본다면, 첫 번째 관점에서는 IMF 사태 이후 발생한 장기실업자가 빈곤층으로 추가되면서 일자리와 탈빈곤의 전망을 갖지 못하는 이들 스스로의 무력감이 주된 문제로 드러날 것이다. 두 번째의 관점은 노동시장의 유연화에 따른 조기퇴직, 한시적 근로의 측면을 부각시키며, 세 번째의 관점은 빈곤층의 사회 통합에 장애가 되는 국가정책이나 지역공동체의 조건 등에 중점을 둘 것이다. 따라서 기존의 빈곤문제에 대한 접근들이 물질적 자원의 결핍이라는 결과에 주로 치중했다면, 사회적 배제의 개념

10) 이와 함께 사회적 배제 그 자체를 경험적으로 어떻게 식별할 것인가라는 문제가 연구방법, 정책판단과 관련하여 논쟁거리가 될 수 있다. Nolan and Whelan(1996)은 자활을 위한 자원의 결여는 차별, 만성 질환, 지리적 입지, 문화적 자기동일시 등의 차원에서 조명할 수 있다고 주장한다. 한편 Burchardt et al.(2002b)은 사회적 배제의 측정 수준들을 첫째 소득 또는 소비, 둘째 생산적 또는 사회적으로 가치있는 활동, 셋째 집합적 의사결정에 대한 정치적 참여, 넷째 사회적 상호작용이라는 네 가지로 구분하고 있다.

들은 빈곤의 다양한 원인과 그 극복을 위한 과정에 눈길을 돌림을 알 수 있다.

또한 이를 한국 사회에서의 빈곤 원인과 좀 더 구체적으로 관련시키면 다음과 같다. 먼저 경제적 차원에서의 노동시장으로부터의 배제를 지적할 수 있는데, 이는 빈곤의 여성화, 남성노동력의 노동시장으로부터의 분리, 고령화, 장애 등의 과정을 포함한다. 다음으로 정치적 차원에서는 국가 복지체계로부터의 배제가 발생하며, 실업대책, 사회보장 프로그램의 부실, 고령 및 자녀양육에 따른 자활사업 참여로부터의 유예 등을 포괄한다. 끝으로 사회문화적 차원에서 발견되는 교육 및 가정생활로부터의 배제는 전문 교육 및 직업훈련으로부터의 배제와 아울러 가족해체에 따른 정서적 결핍, 알코올에 대한 의존 등을 가리킨다고 볼 수 있다.

이처럼 빈곤문제를 사회적 배제의 개념 틀로 접근하는 이점은 빈곤층의 생활조건을 둘러싼 성, 연령, 불균등한 교육기회 등 다양한 차별의 기제들을 풍부하게 이해할 수 있다는 데 있다. 그 가운데 성별과 관련된 사회적 배제의 논의로는 무엇보다 빈곤의 여성화(feminisation of poverty) 명제에 주목해 볼 수 있는데, 이 개념은 빈곤 수준이 증가할수록 더 많은 여성이 빈곤을 경험한다는 사실을 가리키기도 하고 여성이 처한 더 많은 빈곤의 위험에 대한 양성평등적 강조를 의미하기도 한다(Alcock, 1993). 최근에 한국에서 제출되고 있는 성 인지적 관

점에서의 많은 분석들(김경애, 1999; 정미숙, 2001 등)은 빈곤의 여성화를 설명하는 요인들로 성별에 따른 노동시장의 분절, 이원화된 복지체계, 가부장적 남성부양체계 등을 지적하고 있다.<sup>11)</sup>

그렇다면 위의 사회적 배제의 다양성을 고려하면서, 기초생활보장제도의 도입 이후 다소 혼란스럽게 사용되어 온 자활(self-support)의 여러 차원들에 대해 정리해 보도록 한다. 노동연계 복지체계와 관련해 보면, 자활은 빈곤층이 더 이상 공공부조에 의존하지 않는 자족(self-sufficiency)의 상태를 의미하며 이는 한국의 기초생활보장제도와 자활사업에서도 예외가 아니다. 그런데 이와 같은 자족 수준의 자활 개념은 가구 단위의 소득으로 가족소비를 충당하는 상태를 가리키므로, 베버리지의 가부장적 규정에 국한되어 빈곤층 개개인의 자활을 총체적으로 파악하는 데에는 한계가 있다(Gardiner, 2000).

따라서 가족부양이라는 경제적 차원에 국한되는 것이 아니라 사회 통합을 가능케 하는 고용창출, 탈빈곤의 차원까지 포괄하려면, 가구 단위의 자족 수준이 아닌 개인 단위나 공동체 단위의 또 다른 개념화가 필요하다고 볼 수 있다. 여기서는 사회적 배제에 대응하는 사회 통합의 맥락에서 자활을 스스로의 활동, 자기결정이라는 의미로 폭넓게 규정하며, 자활의 내용적 범주에 자족 외에도 자조(self-help), 자주

11) 그런데 다른 한편으로는 여성의 노동시장 참여가 활성화됨에 따라, 과거에 가족부양자로서 완전고용의 위치를 누렸던 남성들이 조기퇴직하거나 비정규직화되는 새로운 사회적 배제의 양상도 발견된다. 영국의 경우 16~64세의 남성 가운데 1/5 이상인 약 400만명이 실업상태에 처해 있으며(Alcock et al., 2003), 한국에서도 IMF 관리체제 이후 남성노동력의 유연화가 눈에 띄게 증가하는 추세이다. 이와 같은 남성의 노동시장으로부터의 분리는 빈곤남성의 노동에서 복지로(work to welfare)의 이행 경향을 가속화시켜, 이들의 사회 통합을 과제로 하는 남성자활의 필요성 또한 제기한다고 볼 수 있다.



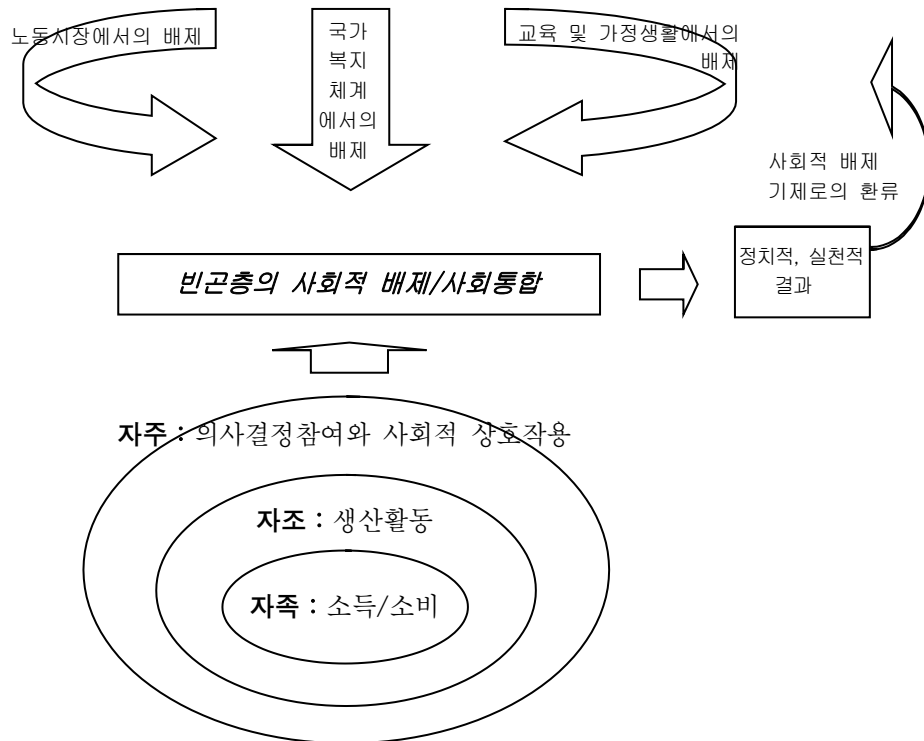
(self-governance)의 수준을 추가하고자 한다.

자조 수준의 자활은 기초생활보장제도의 도입 이전에 1996년부터 설립된 자활지원센터의 이념과 비슷하다. 그리고 자활공동체라는 영세기업(micro-enterprise)의 창업을 꾀하는 현행 자활후견기관의 활동체계에서도 이 같은 자활의 용법이 발견된다. 그런데 자조라는 의미의 자활 개념은 실상 자족을 원칙으로 하는 노동연계 복지체계보다는 한 단계 진일보한 목표를 갖는 것이다. 왜냐하면 빈곤층을 복지에서 노동으로 내몰아 자족 수준의 일자리를 갖게 한다고 해서, 그것이 모두 지속가능한 자립을 보장하는 것은 아니기 때문이다(Long, 2001).

한편 사회적 배제의 기제에는 노동시장에서의 배제 외에도 국가 복지체계의 불충분, 사회

문화적 차별 등 다양하기 때문에, 자주 수준의 자활이 자족, 자조에 못지않게 중요한 것으로 취급되어야 한다. 자주란 사람들이 스스로의 삶에 대해 통제력을 행사함으로써, 다른 사람과의 상호작용을 통해 변화를 가져오는 과정을 가리킨다(Adams, 1996). 앞서 언급한 자조를 위한 자활공동체 활동은 협동적 생산에 대한 참여를 통해 자주적 태도를 고양시키는 측면을 갖고 있다. 하지만 빈곤층 스스로 권리를 추구하고 사회적 상호작용의 주체로 발전되는 자주의 초점이 일관되게 견지되지 않는 한, 자족, 자조 수준의 자활은 사회적 배제와 차별의 기제를 근본적으로 개선하는 데에는 역부족일 것이다.

지금까지 설명한 사회적 배제와 자활의 여러 차원들을 종합한 것이 <그림 1>이다. 여기



<그림 1> 사회적 배제와 자활의 차원들

에서 위의 화살표 모양은 사회적 배제의 세 차원이고, 아래 동심원으로 나타낸 것이 자활의 세 차원이다. 이 가운데 국가복지체계에서의 배제는 소득, 소비상의 자족이라는 정치제도적 자활의 측면과 관련된다. 또 노동시장에서의 배제는 생산활동의 자조를 추구하는 경제적 수준의 자활과 관계된다고 볼 수 있다. 끝으로 교육 및 가정생활에서의 배제는 의사결정 참여와 사회적 상호작용의 자주라는 사회문화적 자활에 조응하는 것이다.

그러므로 세 가지 사회적 배제의 논리에 각각의 자활의 차원들이 어떻게 대응하는가가 빈곤층의 사회적 배제, 또는 사회적 통합의 정도를 결정한다고 볼 수 있다. 그리고 이에 대한 정책적 조치, 사회운동의 실천 결과에 따라 사회적 배제의 기제가 영향을 받게 될 것이다. 요컨대 새로이 발생하는 빈곤의 원인을 자활 사업에 의해 해결하려면, 사회적 배제의 다양한 측면들을 고려한 자족, 자조, 자주 등 적절한 자활프로그램의 배합이 요청된다고 하겠다.

#### IV. 맺음말

지구화에 따른 복지국가의 쇠퇴는 빈곤 가구의 최저생계 유지를 위한 사회보장보다는 지역사회나 비공식 지지망 등의 공동체를 통한 자활을 좀더 강조하게 되었다. 하지만 지구화와 자본 집중에 의한 지역공동체의 위기는 증첩된 사회적 배제의 기제로 인해 날로 급증하는 새로운 빈곤층의 삶의 질을 더욱 악화시켜 온 것이 사실이다. 그럼에도 역설적으로 성찰해 본다면, 지구화가 심화되고 자본의 독식

이 가중되면 될수록 인간과 생명체의 삶의 터전인 지역공동체를 통한 분권과 자활의 노력들이 지속됨을 발견할 수 있다.

21세기 들어 한국 사회에서 두드러지고 있는 실업의 장기화와 빈부격차의 확대적 고착은 더 이상 경제적 수단에만 의존하는 사회통합 전략이 효과적일 수 없음을 증명하고 있다. 그에 따라 노동연계 복지라는 지구적 유행이 한국에서도 기초생활보장제도에 연계된 자활 사업을 탄생시켰다고 볼 수 있다. 그러나 현재의 자활사업과 사회적 일자리 창출 프로그램은 예산 제약 등의 여러 문제들로 말미암아 자조적, 자주적 수준의 탈빈곤 전략으로 발전되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 자활제도가 자족의 차원을 넘어서기 위해서는 최소한의 생계급여 수준에 그치는 복지국가의 개입을 지속적으로 확장시킬 필요가 여전히 크다고 할 수 있다. 최근에 논의되는 차상위계층, 자활특례자 등에 대한 의료급여, 교육급여 혜택 부여 등은 기존의 자활 프로그램을 보완하는 측면에서 의의가 있다고 하겠다.

앞서 살폈듯이 자활은 사회적 배제에 대항하는 사회 통합의 과정이며, 소득/소비의 수준에서의 자족적 자활, 생산활동의 수준에서의 자조적 자활, 의사결정 참여와 사회적 상호작용 수준에서의 자주적 자활 등 세 가지를 포괄하는 것이다. 자족 수준의 자활은 현행 노동연계 복지체계가 요구하는 최저생계비 이상 수입의 획득에 초점을 맞춘다. 그리고 자조 수준의 자활은 자활후견기관을 통해 빈곤층이 운영하는 자활공동체가 지속가능한 경영을 이루기 위한 과정을 주로 가리킨다. 마지막으로 자

주 수준의 자활은 개인적 자존과 자기통제력의 회복, 지역공동체 참여의 가능성 등을 다루는 것이다.

이렇게 볼 때 새로운 빈곤의 양상인 사회적 배제에 효과적으로 대응하는 자활 사업에는 지역공동체 발전과 연계된 프로그램이 필수적으로 요구됨을 알 수 있다. 제도적 차원의 자족 수준을 뛰어 넘어 자조, 자주 수준의 자활이 이루어지려면 지역내 복합주체의 네트워크에 의한 자활공동체 및 지역사회 기업<sup>12)</sup>의 활성화와 이를 통한 지역사회의 공동체적 발전이 필요하기 때문이다. 즉 지구화 시대 빈곤 및 실업문제를 둘러싼 효과적 대응은 지방분권에 바탕을 두면서도 그 테두리를 뛰어넘어, 자본의 힘에 얽매이지 않은 채 새로운 연대의 논리를 만들어 나가는 지역사회 기업의 주도 아래 가능할 수 있을 것이다.<sup>13)</sup> 그런 맥락에서 현행 자활 프로그램의 핵심적 수단이라 할 수 있는 자활공동체는 사회적 배제에 대한 대응책일 뿐만 아니라, 지역공동체 강화에 필요한 지역사회 차원의 서비스 생산 역할을 수행할 수 있도록 체계적인 육성전략을 요구받고 있다.

## 참고문헌

- 김경애, 1999, “흔들리는 모성, 지속되는 모성역할”, 『한국여성학』, 15권 2호, 한국여성학회.
- 박영란·황정임, 2002, 『여성의 빈곤실태와 국민기초생활보장제도의 효과성에 관한 연구』, 한국여성개발원.
- 신명호, 2003, “도시공동체 운동의 현황과 전망”, 『도시공동체론』, 한국도시연구소, 한울.
- 심창학, 2001, “사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의”, 『한국사회복지학』, 봄호, 한국사회복지학회.
- 정미숙, 2001, “여성가구주, 성별화된 빈곤, 그리고 일”, 『경제와 사회』, 51호, 한국산업사회학회.
- 한상진, 1999, 『도시와 공동체』, 한울.
- 한상진, 2002, “도시 공동체의 이해”, 『대구아파트공동체 운동 사례집』.
- 한상진, 2003, “시민민주주의의 경제적 토대를 찾아서”, 『도시공동체론』, 한국도시연구소, 한울.
- Adams, R., 1996, *Empowerment and Social Work*, Palgrave.
- Alcock, P., 1993, *Understanding Poverty*, Palgrave.
- Alcock, P., Betty, C., Fothergill, S., Macmillan, R. and Yeandle, S., 2003, *Work to Welfare*, Cambridge.
- Bookchin, M., 1990, *Rethinking Society: Pathway to a Green Future*, 박홍규 역, 1998, 『사회생태주의란 무엇인가』, 민음사.
- Burchardt, T., Le Grand J. and Piachaud, D., 2002a, “Introduction”, Hills, J. et al.(eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.
- Burchardt, T., Le Grand J. and Piachaud, D., 2002b, “Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure”, Hills, J. et al.(eds.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press.

12) 지역사회 기업(community enterprise)은 지역사회에 근거한 사회적 기업을 가리킨다. 최근 영국의 사회적 기업 육성전략을 보면, 지역사회 이익회사(community interest company)라는 새로운 조직 틀(사회적 기업)을 통해 지역공동체 형성을 강조하려는 노력이 강조되고 있다(Department of Trade and Industry, 2002 참조).

13) 물론 이와 같은 제안이 현재 지구적 자본이 휘두르는 막강한 권력이나 이에 비해 매우 취약한 시민사회나 공동체 역량에 비추어 너무 당위적인 것으로 읽힐 수 있다. 이를 보완하기 위해 두 가지 점을 추가하도록 한다. 첫째 지구화와 자본의 집중이 가속화되면서 지방의 중소도시나 농촌은 공동체를 유지할 자원까지 박탈당하는 경향이 있다. 그러나 이런 상황에서도 생태공동체와 같은 대안적 삶의 방식이 좀더 근본적으로 모색될 수 있다. 둘째 자본의 지구화에 맞서 공동체를 발전시키고 사회적 배제를 극복하여 자활의 전략을 마련하는 매개체로 지역을 부각시키는 것은 정당하나, 궁극적인 삶의 질 개선과 사회 통합의 주체는 인간에서 찾아야 한다는 점이다. 다시 말해 빈곤층의 자활을 성공시키는 열쇠는 스스로의 삶에 대한 의미 부여이며, 이를 바탕으로 하는 공동체만이 지구적 삶의 위기를 해결하는 지속성을 지닐 수 있을 것이다.

- Deacon, A., 2002, *Perspectives on Welfare*, Open University Press.
- Department of Trade and Industry, 2002, *Social Enterprise: a Strategy for Success*.
- Gardiner, J., 2000, "Rethinking Self-sufficiency: Employment, Families and Welfare", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24.
- Hague, E., Thomas, C. and Williams, S., 2001, "Exclusive Visions? Representations of Family, Work and Gender in the Work of the British Social Exclusion Unit", *Gender, Place and Culture*, Vol. 8, No. 1.
- King, D., and Wickham-Jones, M., 1999, "Bridging the Atlantic: the Democratic (party) origins of welfare to work", Powell, M.(eds.), *New Labour, New Welfare State?*, The Policy Press.
- Kleinman, M., 2002, *A European Welfare State?*, Palgrave.
- Long, D. A., 2001, "From Support to Self-sufficiency", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 24, Issue 4.
- Nolan, B. and Whelan, C., 1996, *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford University Press.
- O'Connor, B., 2002, "Policies, Principle, and Polls: Bill Clinton's Third Way Welfare Politics 1992~1996", *Australian Journal of Politics and History*, vol. 48, No. 3.
- Rhodes, M., 2000, "Challenges to Welfare: External Constraints", Pierson, C. et al.(eds.), *The Welfare State Reader*, Polity.
- Roger, J. J., 2000, *From a Welfare State to a Welfare Society*. London: Macmillan.
- Schwartz, H. M., 2003, "Globalisation/Welfare: What's the Preposition? And, or, versus, with?", *Social Policy Review*, 15, The Policy Press.
- Social Exclusion Unit, 1997, *Social Exclusion Unit: Purposes, Work Priorities and Working Methods*, Cabinet Office.
- Williamson, T., D. Imbrioscio and G. Alperovitz, 2002, *Making a Place for Community*, Routledge.

원 고 접 수 일 : 2004년 2월 26일

최종원고채택일 : 2004년 5월 21일