

## 사회적 배제와 하층계급의 개념 고찰과 이들 개념들의 한국빈곤정책에의 함의

박병현·최선미\*

본 연구의 목적은 서구에서 논의되는 사회적 배제 개념과 하층계급 개념을 살펴보고 이러한 개념들의 우리나라에의 적용가능성을 타진하여 한국빈곤정책에의 함의를 탐색해 보고자 하는 것이다. 사회적 배제는 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로서 빈곤문제와 직결되어 있으면서 여러 가지 사회 문제와 복합적으로 관련되어 개인과 집단 그리고 지역적 차원에 이르는 다원적인 측면에 영향을 미치고 있는 사회현상이며, 하층계급은 중류계층이나 근로계층이 참가하는 노동시장에 잔류하거나 혹은 새로이 진입하는 데 방해를 받고 있거나 어려움이 있는 계층으로, 빈곤 문화에 젖어 있고, 일을 하려하지 않고, 때로는 범죄도 저지르는 사람들을 말한다. 본 연구에서는 사회적 배제가 심화되면 하층계급이 출현할 것으로 본다. 현재 우리나라의 경우에는 하층계급이 존재하지 않으나 현재와 같이 경제위기 후에 사회적 배제가 심화되어 하층계급이 출현할 가능성이 조금이라도 있으면 이를 예방하기 위한 빈곤정책이 필요하다. 빈곤정책은 빈곤에 경제적인 관점뿐만 아니라 다차원적으로 접근할 필요가 있으며, 통합적인 사회복지접근방법을 개발할 필요가 있고, 국민기초

\* 박병현 : 부산대학교 사회복지학과 부교수.

최선미 : 부산대학교 사회복지학과 강사.

생활보장제도가 개선되어야 할 필요가 있으며, 시민권의 관점에서 빈곤정책을 개발할 필요가 있다.

본 논문을 작성하는 데 많은 조언을 해준 이제호 부산광역시 반송2동사무소 사회복지전담공무원에게 감사의 말씀을 드린다.

## 1. 서론

빈곤은 전통적으로 경제적인 관점에서만 파악이 되어왔다. 그러나 최근에 와서 서부유럽을 중심으로 한 국가에서는 빈곤을 사회적 배제(*social exclusion*)의 관점에서, 미국을 중심으로 한 영미권 국가에서는 하층계급(*underclass*)의 관점에서 파악하려는 시도가 행해지고 있다. 빈곤의 전통적 개념은 개인 혹은 가족의 자원의 부족과 같은 자원의 분배문제에 초점을 두는 반면, 사회적 배제의 개념은 제한된 사회적 참여나 사회적 통합, 권력부족과 같은 관계문제에 초점을 두는 경향이 있다. 또한 하층계급은 개별 성원의 심리적, 문화적 특성에 보다 많은 초점을 둔다. 우리나라에서는 빈곤을 경제적인 관점에서만 주로 파악할 뿐 사회적 배제 혹은 하층계급의 관점에서 파악하려는 시도는 거의 행해지지 않고 있다.<sup>1)</sup>

그러나 1997년 말 경제위기 이후에 전개된 정치·경제·사회적인 변화는 우리나라의 빈곤문제를 경제적인 관점에서만 고찰하던 데서 벗어나 다차원적인 고찰을 요구하고 있다. 경제위기 이후 많은 사람들이 본인의 의지와는 관계없이 실업을 겪게 되었고, 그의 가족들은 빈곤한 상태로 추락하였다. 1997년 이전에는 실업을 겪게 되면 손쉽게 다른 직업을 가질 수 있었지만, 경제위기 이후 기업의 구조조정 상황에서는 일자리의 부족으로 그들은 다른 직업을 갖지 못한 채 장기실업의 상태로 접어들었다. 이러한 현상은 경제적 불평등을 심화시켰을 뿐만 아니라 삶의 의욕을 상실케 했다.

1) 사회적 배제에 대해서는 박능후가 1999년 한국사회보장학회 추계학술발표회에서 “사회적 배제 극복을 위한 근로연계복지정책의 효과성”이라는 논문을 발표한 바 있으며, 이병희(1999)가 “실업구조의 변화: 고실업과 장기실업”이라는 논문에서 사회적 배제와 장기실업을 연결시켜 기술한 바 있다. 하층계급 개념은 김진균·조희연이 1985년 “한국사회의 하층계급에 대한 연구”에서 하층계급을 소개한 적이 있으나 본 연구에서 소개되는 개념과는 다소 차이가 있다.

그들은 경제적으로 궁핍했고, 심리적으로 위축되었고, 사회적으로 단절되었고, 그리고 정치적으로는 힘이 없었다. 즉 경제위기는 그들을 사회적으로 배제하는 결과를 낳았다.

일찍이 미르달(Myrdal, 1964)이 풍요로운 나라 미국을 향해 사회복지제도를 확대하지 않으면 계급간의 구분이 심화되어 사회적으로 배제되는 계층들이 생겨나며 그들은 하층계급화 된다고 경고하였듯이, 사회적으로 배제되는 계층은 무력한 계층으로 전락하여 현재 미국과 영국에서 광범위하게 논의되고 있는 하층계급의 출현을 가져올 수 있다. 하층계급은 외국의 문헌에 의하면 장기적인 경제침체에 나타나는 경향이 있다. 현재 우리나라에서는 아직까지 하층계급출현의 조짐은 없다. 그러나 사회복지제도가 아직 확립되지 못한 상태에서 하층계급의 속성들이 나타날 가능성이 조금이라도 있다면 그 출현을 예방할 수 있는 빈곤정책이 제시될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 글의 목적은 서구에서 논의되는 사회적 배제 개념과 하층계급 개념을 살펴보고 이러한 개념들의 우리나라 빈곤정책에서의 함의를 탐색해 보고자 하는 것이다. 본 논문에서는 미르달이 언급하였듯이 하층계급의 출현은 사회적 배제현상이 심화된 결과에서 파생된 것으로 본다. 본 논문에서는 사회적 배제에 관해서는 프랑스를 중심으로 한 서부유럽의 문헌을 주로 참고하였으며, 하층계급에 관해서는 주로 미국의 문헌을 참고하였다.

## 2. 사회적 배제의 개념과 등장배경

### 1) 사회적 배제의 개념

사회적 배제라는 용어가 1970년대 프랑스에서 처음 공식적으로 사용될 당시에는 사회보험에 의해 보호받지 못하는 다양한 사람들의 범주로 간주되었고, 1980년대에는 개인과 사회 간의 관계의 불화감으로 인한 사회적 분절의 과정으로 받아들여졌다. 그리고 1990년대 이후부터 사회적 배제는 빈곤이란 용어보다 선호되기 시작하여 시민권 소유에 있어서의 불평등과 부족함으로 인한 '불완전한 시민권'의 개념으로 불리기 시작하였다. 이처럼 사회적 배제는 시대에 따라 혹은 이 용어를 받아들이는 문화

적 배경과 관점에 따라 조금씩 그 차이를 보이고 있다.

우선 사회적이라는 말과 결합된 ‘배제’라는 용어의 사전적 의미는 어떤 대상으로의 진입 혹은 대상과의 교류가 차단되는 것을 말한다. 그리고 그 대상에는 이웃, 고용, 자산, 소득, 주거, 교육, 기술 등의 구체적인 영역이 포함될 수도 있고, 시민권, 법 앞의 평등, 존경, 인간적 대우, 국가와 기회 등 추상적 영역이 포함되기도 한다. 현대사회를 위험사회라고 규정한 바 있는 울리히 벡(Ulich Beck, 2000: 286~7)은 노동 수익의 감소와 자본수익의 증가에 따라 더욱 심각해지고 있는 빈부격차는 근대사회의 중심부에서 벌어지고 있는 빈곤의 덫이라고 할 수 있으며 이것을 설명하는 사회과학적 개념을 배제라고 하였다. 일찍이 파킨(Parkin, 1979)의 경우, 사회에는 배제된 외집단과 포용된 내집단이 존재하며, 서구사회는 이들 내집단과 외집단 간의 지속적인 갈등과 타협의 과정을 통해 시민권이라는 권리를 실체화시켰다고 주장하였다. 기든스(Giddens, 1998: 164)는 배제의 개념에 대해 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로서, 배제의 극복이란 빈곤계층에 초점을 맞춘 구호프로그램이 공동체를 중심으로 이들의 민주적 참여를 중시하는 방향으로 재조정될 때 가능하다고 보았다.

이처럼 배제의 개념은 집단과 집단, 개인과 개인을 분화시키면서 특정 개인이나 집단이 사회의 구조적 특성으로 인해 경제적·심리적·문화적인 다양한 차원에서 주류화되어 있는 영역에 대해 참여의 기회가 차단되어 그 권리가 침해되고 있는 상태라고 할 수 있다.

실버(Silver, 1994: 536~43)는 사회적 배제의 유형을 연대(*solidarity*) 패러다임, 분화(*specialization*) 패러다임, 그리고 독점(*monopoly*) 패러다임으로 분류하였다. 실버의 유형분류는 사회적 배제를 일종의 패러다임으로 이해하면서 각각의 유형에 대한 배제의 원인과 대표적 국가 및 학자를 제시하고 있다는 점에서 특징적이다. 그가 제시한 사회적 배제의 세 가지 패러다임은 다음 <표 1>과 같다.

첫째, 프랑스 공화주의에 기초한 연대 패러다임에서의 사회적 배제는 개인과 사회 간의 연대가 붕괴될 때 발생하고, 사회적 배제의 심화는 사회를 유지하는 데 방해요소로 작용한다고 본다. 배제의 반대는 통합이며 편입의 과정이다. 이것은 루소나 뒤르켐(Durkheim)이 주장하였듯이 사회적 질서는 개인과 집단 혹은 계급 이익에 기초한다기보다 외재적, 도덕적, 규범적인 것으로 인식된다. 배제를 극복하기 위해서는

〈표 1〉 사회적 배제의 세 가지 패러다임

구 분	연대 (solidarity)	분화 (specialization)	독점 (monopoly)
이데올로기	공화주의	자유주의	사회민주주의
배제의 원인	개인과 사회 간의 연대붕괴(개인≠사회)	집단간 차별대우 (A집단≠개인=B집단)	집단 내부자들의 권력독점(개인↔집단)
초기사상가	루소, 뒤르케	로크, 메디슨, 공리주의자	맑스, 베버, 마샬
논 의	배제	차별, 하층계급	신빈곤, 불평등
배제의 극복	도덕적 통합	동등한 기회보장	사회권의 확장

=: 연대, ≠: 와해, ↔: 상하지배.

자료: Silver, H. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three paradigms." *International Labour Review*. 133 (5~6). p. 540을 재구성함.

개인과 사회의 연대 강화를 위한 기제가 보장되어야 하는데 그것은 도덕적 통합이라고 지칭된다. 이 패러다임은 국가와 인종, 지역, 그리고 집단간의 경계를 가져오는 문화적·원초적 유대에 초점을 둘 뿐만 아니라 빈곤문화와 장기실업문제 그리고 정치경제학에서의 유연한 분화 등과 같은 다양한 문제를 포괄하고 있다.

둘째, 분화 패러다임은 영미권의 자유주의, 혹은 신자유주의적 이데올로기에 기초하고 있으며, 사회적 배제는 사회적 차별, 노동시장의 분열과 다양성에 따른 분화의 결과로 발생한다. 분화 패러다임에서는 개인이 자유롭게 진입하고 이탈할 수 없는 집단이 생겨나고 이 집단간에 차별대우가 이루어지는 경우 사회적 배제가 나타난다. 차별은 배제의 한 가지 형태라고 할 수 있다. 이 패러다임에서 사회적 배제를 해소하는 방법은 집단간 차별대우의 폐지, 자유로운 진입과 이탈의 보장이다. 즉, 모든 성원에게 동등한 기회를 제공하고 선택의 가능성을 개방하는 것이다.

끝으로 사회민주주의에 기반을 둔 독점 패러다임에서 배제는 집단이 독점적 지위를 형성할 때 발생한다고 본다. 베버와 맑스의 이론에 기초하는 이 패러다임은 계급, 지위, 정치적 권력의 상호작용에 의하여 사회적 배제가 발생한다고 설명하였다. 이런 배제기제는 집단 내부자들이 희소자원을 독점하고 불평등을 영구화하는 데 기여한다고 주장한다. 이와 같은 설명은 노동시장의 분절과 이에 따른 주변부 노동자계층의 발생원인과 결과적 상황을 제시하는 데 유용하며 이 패러다임에서 사회적 배제의 극복으로 강조되는 것은 시민권 혹은 사회권의 확장이다.

실버의 분류에 따르면 각 사회가 공유하는 가치와 경제구조의 특성에 따라 다양하게 받아들여지고 있는 사회적 배제의 세 가지 유형은 빈곤과 관련, 중시하는 논의의 대상이 각기 다르다. 사회적 연대주의를 강조하는 프랑스의 경우 개인과 사회 간의 연대가 붕괴된 배제 현상 그 자체를 중시하고 있으며, 영국 등 앵글로 색슨계의 자유주의 가치를 중시하는 국가에서는 배제를 하층계급의 연장선상에서 논의하여 공평한 기회의 제공을 배제의 극복방법으로 인식하고 있다. 그리고 스웨덴과 같은 사회민주주의의 이데올로기를 중시하는 국가에서는 불평등을 사회적 배제의 중요 사안으로 평가하고 있다. 하지만 세 가지 패러다임으로 구분되는 배제의 유형에 경제적, 사회적, 정치적, 문화적인 불이익과 시민권, 인종과 종교에 따른 불평등 그리고 빈곤과 장기실업 등이 포함되는 것은 오늘날 사회적 배제의 공통점이라고 할 수 있다(Silver, 1994; 539).

사회적 배제의 유형에 대해 실버는 특정 유형이 배제 현상의 극복에 보다 유용하다는 등의 가치판단을 내리기보다 각기 다른 사회경제적 상황의 특수성 속에서 형성되어 온 배제개념에 대한 깊이 있는 분석과 통찰의 중요성을 강조하였다. 그러나 사회적 배제개념이 가지는 다양성에도 불구하고 유럽연합을 중심으로 한 사회적 배제에 대한 공식적 대응을 통해서 시민권 개념에 기초한 사회적 통합과 시민 개개인의 사회적 권리의 보장을 강조하고 있다.

이와 같은 개념설정은 사회적 배제의 다원성과 복합성을 보여주는 근거이기도 하다. 사회적 배제의 극복방향으로 합의에 이른 사회권의 실현이라는 대목에서도 마샬(Marshall, 1965: 78~90)이 그의 시민권론에서 사회권이란 그 자체로 독자적으로 존재할 수 있는 것이 아닌 경제영역의 자유와 권리를 주장하는 공민권과 정치적 참여로서의 정치권이 함께 구성되어야 한다고 주장한 바와 같다. 즉 사회권의 제한 혹은 박탈이라고 할 수 있는 사회적 배제는 경제 및 정치 영역에 대한 참여의 과정을 통해 사회의 희소한 자원들에 접근할 수 없거나 이것의 공정한 분배가 이루어지지 않은 경우와 관련되는 것이다(Turner, 1986: 121).

조단(Jordan, 1997: 33~8)의 경우 사회적 배제는 사회전체의 권력불균형에서 비롯되는 현상으로 개개 시민들의 시장과 정치에 대한 참여가 현실생활에서 어떻게 실현되고 있는가가 사회적 배제를 가늠하는 기준이 된다고 하였다. 즉, 대인서비스의 부족과 여러 가지 제도적 참여로부터의 제한에 따른 개인의 심리적 상태와 가족간의 관계가 사회권에 기초한 사회적 배제분석의 기초라는 것이다. 또한 잔여적 형태로 전환

한 제한적 복지서비스에 따른 사회적 혹은 관계적 배제, 노동시장에 참여하지 못하는 데서 오는 주류계층으로부터의 단절과 빈곤 등 경제활동의 권리와 참여가 제한되는 경제적 배제 또한 사회적 배제 개념 속에 포함되어야 한다. 그리고 사회적 통합의 강력한 수단이며 빈곤 및 실업극복에 대한 에너지와 자원에 대한 동력을 제공하는 정치적 참여(Gaventa, 1998: 50)의 정도가 어떻게 보장되어 있느냐가 사회적 배제의 기준이 된다고 할 수 있다. 따라서 사회적 불평등의 심화, 노동시장의 분할, 일자리의 수와 질, 사람들의 소외감 등에 변화를 경험하고 있는 국가들에서 나타나는 사회적 배제 유형의 범위와 정도는 상이하다 할지라도(MacPherson, 1997: 534), 사회적 배제가 대부분의 사회에서 포괄적으로 진행되고 있다는 점에서는 동일한 측면이 발견된다.

이상을 종합하면, 사회적 배제는 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로서 빈곤문제와 직결되어 있으며, 소득의 수준에서만 아니라 건강, 교육, 서비스에 대한 접근성, 주택, 채무 등의 문제와 복합적으로 관련되어 개인과 집단 그리고 지역적 차원에 이르는 다원적인 측면에 영향을 미치고 있는 사회현상이라고 볼 수 있다.

## 2) 사회적 배제 개념의 등장배경

사회적 배제라는 용어가 사회문제, 특히 빈곤문제를 대체하여 처음으로 사용되기 시작한 국가는 프랑스이며, 프랑스에서는 1970년대와 1980년대를 거치면서 사회적 배제현상이 본격적인 사회적 이슈로 등장하였다. 이것은 1970년대 중반부터 태동하기 시작한 새로운 유형의 빈곤인 '신 빈곤'에 대한 원인과 징후에 대한 연구들과 맥락을 같이한다(Room, 1995: 2). 1970년대는 유럽의회(European Commission: EC)가 "70년대 유럽 대부분의 국가에서 진보와 성장의 결과 빈곤은 절대적으로 감소되었다."는 주장과 함께 남아있는 '빈곤'은 개인의 부적절한 행동의 결과이므로 비난의 대상이 되어야 한다는 과감한 주장이 제기되었던 시기였다(EC, 1992: 7). 그러나 고도의 경제성장이 빈곤을 해소할 수 있으며 사회복지제도의 팽창은 태만한 자를 늘릴 수도 있다는 주장에 대해, 새로운 유형의 사회문제가 등장하면서 빈곤에 대한 새로운 정의가 요구되기 시작하였다. 고도성장의 이면에 존재하게 된 대규모의 장기실업과 지속적인 노동에도 불구하고 빈곤선 이하에 머무르는 수많은 저소득자들, 그리고 노

숙자들의 문제가 등장하게 된 것이다.

기존의 빈곤에 대한 논의가 소극보장을 중심으로 한 경제적 결핍에 수복했던 반면, 사회적 배제는 경제·사회적 문제와 함께 심리적 문제를 포함하여 빈곤의 결과뿐 아니라 원인과 과정에 이르기까지 종합적인 고찰을 시도하도록 한다. 이것은 1970년대 후반의 빈곤이 급격한 기술변화와 노동시장의 변화와 맞물려 있기 때문이다. 사회적 배제의 관점에서 빈곤을 파악하려는 노력은 빈곤의 범위와 대상을 확대하고 그 정책적 대응에 있어서도 보다 포괄적이며 장기적인 대책을 수립할 수 있도록 한다.

사회적 배제는 빈곤의 근본적 책임이 개인에게 있지 않으며 주거와 취업, 그리고 적절한 생활조건 등과 같은 기회와 주요 결정과정으로부터 개인과 집단이 차단되는 다차원적인 불이익의 형태로 설명될 수 있다(European Foundation, 1995: 4). 1970년대 중반 이후 서부유럽을 중심으로 한 유럽연합에서 빈곤과 실업문제에 대해 사회적 배제라는 용어가 선호되기 시작한 이유는 시민권의 중심개념인 사회권이 충분히 실현되지 못하고 있다는 사고가 있었기 때문이다. 근대 이후 유럽인들에게 권리로 인식되어 왔던 사회권이 특정계층에 대해 차단되거나 실현되지 않는 상태가 사회적 배제의 원인이 되었다는 것이다(Room, 1992: 13~5). 시민에 대한 고용과 주택, 건강보호 등과 같은 서비스는 그들의 사회권에 기초하여 제공되어야 하며 국가정책이 책임을 다하지 못한 경우 특정 계층은 사회적 배제를 경험할 수밖에 없다.

사회적 배제 논의를 공식석상에서 처음으로 제기하였던 1974년 프랑스 시라크 정부의 사회부 장관 레네 르노와르(René Lenoir)의 논평이 커다란 반향을 불러일으킬 수 있었던 것도 시민권에 대한 이와 같은 의식의 공유에 기초하고 있었다. 그는 2차 대전 이후 확대되어 왔던 사회보장제도에도 불구하고 사회보험에 포함되지 못하는 계층이 존재하며 이들을 통합 혹은 편입시키기 위한 다양한 정책의 필요성에 대해 언급하였다. 즉, 프랑스 국민의 약 10%가 배제된 자들로서 그들은 정신적·신체적 장애인, 자살 가능자, 노약자, 학대아동, 약물중독자, 비행자, 편부모, 복합문제가구, 한계적·반사회적 인물, 기타 사회부적응자 등으로 구성된다고 하였다(Silver, 1994: 532, 재인용).

사회적 배제에 대한 논의가 공식적인 사회문제로 합일되는 과정에는 프랑스 정부의 적극적 활동이 그 중심에 있었다. 1980년대의 사회적 배제문제에 대해 기존의 사회보장체계는 사회통합을 위해 적합하지 않다는 주장이 제기되었고, 이에 대해 결속



과 연대를 고양시키기 위한 융합정책의 하나로 주택프로그램, 노숙자 통합, 연대활동프로그램 등을 포함하는 1985년 도시사회 발전계획과 함께 1988년부터 '최저소득 보장제도'(Revenu Minimum d'Insertion: RMI)가 전개되었다. 최저소득보장제도는 급여지급을 통해서 배제계층을 보호함과 동시에 취업교육, 지역개발사업 등을 실시함으로써 사회로의 재통합을 목적으로 하는 제도로, 재원은 조세로 충당되며 수급권은 시민권에 기초하고 있다(Yépez del Castillo, 1994: 622). 그리고 1990년대는 대규모의 실업자운동을 계기로 1998년부터 '배제방지 및 퇴치법'(La loi de prevention et de lutte contre les exclusion)이 실시되었다. 후자의 경우 수당을 일자리로 전환한다는, 이른바 노동을 통한 복지의 개념을 탈피하여 권리회복의 측면에서 사회적 배제에 접근하는 것이다.

빈곤을 이해하기 위한 새로운 개념으로 등장한 사회적 배제는 기존에 빈곤을 설명하던 협소한 관점을 벗어나 새롭게 재편되고 있는 경제구조와 정책변화, 이와 같은 변화 속에서 이루어지는 특정 개인 및 집단에 대한 소외 등 다양한 요인을 포함하고 있다. 그리고 무엇보다 빈곤의 문제가 사후 조치적인 대책으로 해결될 수 있는 것이 아닌 시민권에 기초한 사회성원간의 연대의식이 공유되었을 때 해결이 가능하다는 합의가 사회적 배제 인식의 기초를 이루고 있다. 이것은 또한 근대사회가 성취한 시민권이 물질 성장의 결과에도 불구하고 진전되지 않고 있다는 데 따른 위기감의 공유와도 관련되어 있다. 즉, 배제에 대한 시민들의 각성과 행동, 정치적·경제적·문화적 생활에 대한 참여의 권리를 스스로 주장하는 것이 배제의 극복, 시민권의 회복을 위한 구체적인 방법이라는 데 대한 합의가 사회적 배제를 현시대 빈곤문제를 포괄하는 원인으로 제시하는 배경인 것이다.

### 3. 하층계급의 개념과 등장배경

#### 1) 하층계급의 개념

하층계급(*underclass*)은 일반적으로 중산층(*middle class*) 혹은 중산층과 근로계층(*working class*)을 모두 포괄하는 '주류계층'(*mainstream*)의 반의어로 정의 내려진다. 미르달이 1964년 사회적 배제와 관련하여 하층계급(*under-class*)이란 용어를 사용했지만, 하층계급이라는 용어가 처음 대중적으로 등장한 것은 1977년 대중저널인 타임지(*Time*)가 미국의 도심에 위협적인 하층계급이 출현했다는 기사를 게재하면서이다. 타임지는 마약, 범죄, 십대들의 임신, 높은 실업률은 '빈곤'으로 인한 현상이 아닌 '하층계급'이 됨으로 나타나는 현상으로 정의 내렸으며, 하층계급에 속하는 대부분의 사람들은 청소년들과 소수민족이라고 했다. 타임지는 계속해서 "게토(*ghetto*) 지역의 이면에는 일반인이 생각하는 것보다 더 심각한 정도로 제어되지 못하고, 고립되고, 호전적인 대규모 집단이 존재하고 있다. 그들이 향유하는 가치는 일반 대중들이 향유하는 가치와는 매우 다르며, 심지어 빈민들이 향유하는 가치와도 다르다. 그들이 바로 하층계급이다. 하층계급은 청소년 비행, 학교중퇴, 마약상습복용, 복지에 의존하는 어머니, 성인범죄, 가족해체 등을 초래한다"고 보고했다(*Time*, 1977).

타임지가 1977년 하층계급에 관한 기사를 게재한 이후, 켄 오레타(Ken Auletta)가 1982년에 하층계급이라는 용어가 도심의 병리를 상징하는 어휘로 자리잡는 데 크게 기여한, 《하층계급》(*Underclass*)을 출판하였다. 오레타는 그 책에서 하층계급은 네 가지 종류의 범주 — ① 오랫동안 복지에 의존하는 수동적 빈민, ② 학교를 중퇴하고 마약을 사용하는 적대적인 거리의 범죄자들, ③ 빈곤하지는 않으면서 삶의 터전을 지하경제에서 유지하는 사기꾼들이나 매춘부들, 그리고 ④ 장애를 지니고 있는 알코올 중독자들, 노숙자들, 정신병원에서 퇴원한 사람들 — 로 나누어진다고 했다. 그는 이 새로운 사회계층은 빈곤과는 다르다고 했다. 오레타는 하층계급이란 미국식 생활방식에 동화되지 못했거나 그런 의지가 없는 사람이라고 강조하면서 주로 도심에서 일어나는 빈곤과 관련되어 있다고 주장했다.

그러므로 하층계급은 단순히 정의 내린다면 중류계층이나 근로계층이 참가하는 노동시장에 잔류하거나 혹은 새로이 진입하는 데 방해를 받고 있거나 어려움이 있는 사

회적 맥락 속에 있는 계층에 속하면서, 빈곤 문화에 젖어 있고, 미래에 대한 희망을 갖지 않고, 일을 하려하지 않고 복지에만 의존하려 하고, 때로는 범죄도 저지르는 사람들을 말한다. 그러나 하층계급의 정의, 규모<sup>2)</sup>와 범위에 대해서는 의견의 통일이 이루어지지 않은 상태이다. 의견의 통일은 하층계급 개념의 복잡성과 제한된 자료에 의해서뿐만 아니라 측정 노력이 인종적인 문제에 미치는 함의와 다른 학문영역으로부터의 조망과 관련한 논쟁에 의해서 연기된 상태이다.

## 2) 하층계급의 등장배경

앞서 언급한 바와 같이 하층계급이라는 용어는 타임지가 1977년 하층계급에 관한 기사를 게재한 이후, 오레타가 1982년 《하층계급》을 출판하면서 대중적으로 사용되기 시작하였다. 그러나 하층계급은 1970년대 말 이후 갑자기 등장한 개념이라기보다 어떤 역사적인 맥락 속에서 파악할 필요가 있다.

캐츠(Katz, 1993)는 하층계급 용어의 근원을 빈민을 분류하려는 빈민법 전통에서 찾고 있다. 그는 빈민법 전통에서 등장하는 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’(undeserving poor)을 하층계급 용어의 원조로 들고 있으며, 이러한 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’의 관점은 후에 ‘빈곤문화’(culture of poverty)의 관점으로 변천하고, 그리고 ‘빈곤문화’의 관점이 ‘하층계급’의 관점으로 변천했다고 주장한다. 캐츠는 하층계급이라는 용어의 출현은 한정된 자원을 제공하기 위한 기준을 만들기 위해 빈민을 보호받을 자격이 있는 빈민과 보호받을 자격이 없는 빈민으로 구분하여 보호받을 자격이 있는 빈민에게 구호를 제공하기 위한 것으로 보고 있다. 즉 하층계급이란 복지를 축소하기 위해 보수주의자들이 만들어 낸 ‘현대판 보호받을 자격이 없는 빈민’(modern version of undeserving poor)으로 개념규정하고 있다. 이러한 변천과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2) Wilkerson (1987) 과 Richetts와 Sawhill (1988)은 하층계급의 규모를 50만 명에서 410만 명 정도로 추산한 바 있다.

## (1) 보호받을 자격이 없는 빈민의 등장

‘보호받을 자격이 없는 빈민’이라는 용어의 등장은 빈민을 어떤 특성에 따라 분류하려는 시도이다. 엘리자베스 빈민법의 제정 이후 영국과 미국의 빈민법에서는 여러 가지 방법으로 빈민들을 분류하기 시작하였다.<sup>3)</sup> 19세기에 들어와서는 빈민을 노동이 가능한 빈민과 노동이 가능하지 않은 빈민으로 분류하던 방법에서 ‘보호받을 자격이 있는 빈민’과 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’으로 분류하기 시작했다. 당시에는 자선이나 공공부조에 의존하는 사람들을 일컫는 구호에만 의존하는 사람들(*paupers*)은 보호받을 자격이 없는 빈민과 동일한 의미로 사용되었다(Rothman, 1971). 빈민을 보호받을 자격이 있는 빈민과 보호받을 자격이 없는 빈민으로 분류하는 것은 빈곤을 도덕적인 기준으로 분류하는 것을 의미한다. 또한 빈민을 도덕적 관점으로 정의 내리는 것은 시장경제에 있어서 싼값의 노동력 공급을 가능하게 했다(Katz, 1989: 14).

19세기 초반의 입법가들은 비록 구호가 노동유인을 저하시키고 공공복지에 의존하도록 하는 면이 있지만, 농경사회의 주민이 굶어죽는 것을 예방하기 위한 지역사회 의무에 대해 별로 의문을 제기하지 않았다. 그래서 당시에 선호되었던 정책은 자기 집에 있는 빈민들(보호받을 자격이 없는 빈민)에게 구호를 제공하기보다는, 그들을 제도권으로 보내는 것이었다. 실제로 이것은 원외구호(*outdoor relief*, 현대적인 의미의 공공복지)를 구빈원(*poorhouse*)으로 대치하는 것을 의미했다. 그러나 구빈원은 별로 좋은 곳이 못되었다. 구빈원에서는 일을 해야만 했었고, 일하는 것이 징벌의 형태였고 도덕적 훈련이었다. 사실상 도덕적인 어휘로 묘사되는 한 하층계급은 이 전통에 속하며, 구빈원에 수용되어 있는 빈민들은 ‘19세기 후반판 하층계급’(*the late nineteenth century's version of the underclass*)이라고 할 수 있다(Katz, 1993: 7~10).

빈민의 도덕적 분류는 대공황 시절에까지 이어졌다. 빈곤문제는 실업률이 사상 최고의 수준까지 치솟으면서 도덕적 비난의 근거는 많이 상실되었지만, 구호를 받는다는 것은 경멸적이라는 생각은 여전히 남아 있었다. 실업자들은 모든 가능한 수단을 다 사용해본 뒤에 가장 마지막 수단으로 정부로부터 제공되는 구호에 의존했다. 비록 뉴딜(*New Deal*) 정책으로 인해 미국의 사회복지가 획기적으로 발전하는 전환점이 되

3) 빈민법 역사에서 빈민을 분류하는 첫 번째 방법은 정주법에서 볼 수 있다. 정주법에서는 빈민을 이웃(*neighbor*)과 외부인(*stranger*)으로 분류하여 이웃으로 여겨지는 빈민은 구호를 받았고, 외부로부터 이주해 온 빈민은 구호대상에서 제외되었다.

기는 했지만, 뉴딜정책이 반드시 사회복지의 좋은 전통을 남긴 것은 아니었다. 대다수의 유럽 국가들이 가족, 의료, 주택, 부조를 포괄적으로 함께 다루어 빈민이나 빈민이 아닌 사람을 함께 다루는 사회복지정책을 펴 나간 데 반해, 미국은 뉴딜시대부터 사회복지프로그램을 보편적인 성격의 사회보험과 욕구에 따라 제공되는 공공부조로 나누어 공공부조 프로그램에 낙인을 찍고 빈민들을 ‘보호받을 자격이 있는 빈민’과 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’으로 분류하는 전통을 남겼다(Patterson, 1986: 76; 박병현, 1992: 201).

(2) 보호받을 자격이 없는 빈민의 관점에서 빈곤문화관점으로의 변천

1960년대에 들어와서 빈곤의 증가와 지속을 행동상의 병리에서 하위 문화로 해석하려는 시도가 있었으며 이 시도는 빈곤문화이론으로 발전했다. 이 이론에서는 빈곤을 세대간에 전승되는 하나의 생활방식, 즉 문화(*poverty as culture*)로 정의 내린다.

빈곤문화는 1961년 인류학자인 오스카 루이스(Oscar Lewis)가 미국으로 이주한 멕시코인들과 푸에르토리코인들의 속성을 《산체즈가의 아이들》(*The Children of Sanchez*)이라는 책에서 설명하면서 처음으로 소개되었다. 빈곤문화이론에서는 하층계급이론에서와 마찬가지로 빈곤을 단순히 경제적 자원의 결여로 보지 않는다. 오히려 빈곤은 사회의 지배적인 문화와는 구별되는 독립된 하위문화이며, 사회적 박탈이나 자원의 결여와는 다르며, 사회화를 통해 다음 세대로 전승되는 생활방식이라고 정의 내린다(Lewis, 1966: xfiii).

루이스는 빈곤문화에 빠져 있는 빈민들이 지니고 있는 지배적인 심리로 강한 무력감, 의존성, 열등감, 약한 자아구조, 성적(性的)인 혼돈, 충동통제능력의 결여, 미래 지향적이 아닌 강한 현재 지향적인 사고, 패배감, 널리 퍼져 있는 남성우월적 신념, 심리적 병리상태 등을 들고 있다(Lewis, 1966: xlvii-xlviii). 루이스는 다른 중요한 특징으로 빈민들의 주요 사회제도에서의 활동적인 참여와 통합의 결여, 계속되는 무관심, 적대감, 회의(懷疑) 등을 들고 있다. 그렇기 때문에 빈곤문화에 젖어 있는 빈민들은 자신들의 권익을 위한 조직체를 만들지도 않으며, 전체사회의 주류(*mainstream*)에 들어가려는 노력을 하지 않기 때문에 항상 주변인의 위치에서 맴돌게 된다고 주장했다(Lewis, 1966: xxlv-xlvii).

1970년대 이후 빈곤문화이론은 사회복지정책이 징벌적인 성격이 되어야 한다는 보

수주의 이데올로기를 뒷받침하는 개념으로 정리되었지만, 초기의 빈곤문화이론은 진보적인 지식인들의 환영을 받았다.<sup>4)</sup> 진보적인 지식인들은 초기의 빈곤문화이론을 의부로부터의 원조가 필요한 의존적인 사람들의 절망감과 무저항성을 반영하는 것으로 보았으며, 세대에서 세대로 재생산되는 반복적인 경제적 결여를 단절시킬 수 있는 이론으로 보았다. 빈곤문화이론은 진보적인 지식인들에게 왜 빈민들은 시위나 폭동을 일으키지 않고 가만히 있는가에 대한 설명을 제공했으며(Rainwater, 1970: 133~137), 이러한 시도는 비록 잠시 동안이긴 했지만 빈곤문제는 정부가 적극적으로 개입해 공공정책으로 해결해야 한다는 정치적 진보주의와 맥을 같이 했다. 사실 초기의 빈곤문화이론에서는 빈민을 ‘보호받을 자격이 있는 빈민’과 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’으로 분류하지도 않았으며, 빈민을 다만 무력하고 수동적인 존재, 진보적 지식인들의 리더십 없이는 그들의 생활을 결정짓는 박탈의 사이클을 깨지 못하는 존재로 보았을 뿐이다(Katz, 1989: 17).

그러나 이후 보수주의자들이 빈곤문화론의 방향을 바꿔놓기 시작했다. 루이스의 빈곤문화에 대한 정의는 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’의 현대판 학문적 명칭을 찾는 데 골몰해 있던 보수주의자들의 생각과 맞아떨어졌다. 그들은 빈곤문화이론을 보호받을 자격이 없는 빈민들과 연결짓기 시작했다. 특히 당시 보수주의의 대변자였던 밴펠드(Banfield, 1970)는 빈곤문화이론을 징벌적인 공공정책이 시행되어야 하는 변명으로 사용하기 시작했다.

아이러니하게도 빈곤문화가 대중적인 용어로 등장하는 데 기여했던 사람들 중 한 사람은 구조주의자(structuralist)였던 마이클 해링턴(Michael Harrington)이었다. 그는 1960년대 베스트셀러였던 《다른 미국》(*The Other America*)에서 1960년대의 미국의 빈곤은 새로운 것이 아니며, 시악한 악도 아니며, 다만 분리된 문화, 빈민 그들만의 새로운 생활양식이라고 했다. 빈민은 그들만의 언어, 그들만의 심리, 그들만의 세계가 있으며, 이러한 것들은 다른 사람과 완전히 다른 것이라고 했다(Harrington, 1962). 그가 말한 빈민은 사회의 다른 사람들과는 다르다는 언급이 마치 빈곤문화론을 옹호하는 것처럼 비쳐졌다.

4) 당시 스트였던 Lewis 자신도 자신의 빈곤문화이론이 보수주의적인 사회복지정책을 정당화하는 것으로 사용될 것이라고는 생각하지 않았다.

그러나 진보주의 지식인들이 빈곤문화이론을 결정적으로 멀리하게 된 계기는 1965년 존슨대통령에게 제출된 한 젊은 비서의 비밀보고서가 유출되면서였다. 그 보고서는 모이니한(Moynihan)이 작성한 《흑인가정》(*The Negro Family: The Case for National Action*)이었다. 모이니한은 그 보고서에서 흑인 지역사회의 기본 문제를 ‘가족구조’(혼외출산, 여성가구주 가정, 복지 의존 등을 의미하는)로 보았으며, 이러한 흑인사회의 모계 가족제도의 예사롭지 않은 결과를 경고하였다.<sup>5)</sup> 사실 모이니한은 ‘빈곤문화’라는 용어만 사용하지 않았을 뿐 그 전체적인 언어나 맥락은 빈곤문화이론이 의미하는 것과 같았다. 특히 흑인학자인 클락(Clark, 1965)으로부터 인용하여 흑인사회에 만연되어 있는 중복적인 문제들(실업, 마약사용, 혼외출산)을 “병리들이 뒤엉켜 있는 현상”(tangle of pathologies)으로 묘사한 부분은 특히 더 그러했다.

모이니한의 리포트는 시기적으로 민권운동이 본격적으로 시작된 시기에 나왔다. 민권운동의 지도자들은 모이니한의 분석이 지나치게 공격적이며, 실증적으로 검증되지 않았으며, 모욕적이며, 빈곤의 원인을 빈민들에게만 돌리는 것이라고 비난했다. 대부분의 진보성향의 학자들은 모이니한이 흑인지역사회의 문제들을 문화적으로만 해석했다고 강조했다. 비록 모이니한은 빈곤문화이론을 부정했지만 결과적으로 모이니한의 리포트는 민권운동지역사회, 특히 흑인 학자들의 분노를 불러일으켜 향후 20년 가까이 마약, 비행, 혼외출산 등과 같은 흑인가족의 문제들이 다루어지는 것을 더 부시도록 하였으며, 그로 인해 이러한 문제들은 거의 20년 동안 사회과학의 의제에서 사라지는 결과를 초래했다(Wilson, 1987: 4; Katz, 1993: 13).

모이니한 리포트 논쟁 이후 진보주의 성향의 학자들은 보수주의 성향의 학자들이 20여 년 동안 도심의 빈곤문제의 책임을 대빈곤 전쟁(*war on poverty*)의 탓으로 돌리는 연구를 광범위하게 진행해 오는 동안, 도심에서 일어나는 문제들에 대해서는 관심을 두지 않았다. 대신 1980년대 중반까지 진보주의 성향의 학자들은 빈곤문화의 정치성, 이론적 기초, 그리고 방법론에 대해 공격을 가했다. 그들은 문화적인 가치들이 인간의 행동이나 성공을 궁극적으로 결정짓지 않으며, 오히려 문화적인 가치들은

5) 이 보고서의 전문은 Lee Rainwater and William L. Yancey, *The Moynihan Report and the Politics of Controversy* (Cambridge: MIT Press, 1967), pp. 39~125에 있다. 모이니한은 뉴욕주 민주당 상원의원으로 오랫동안 재임하면서 미국의 사회복지정책 수립에 많은 영향을 미쳤으며 2003년 11월 은퇴하였다. 후임 뉴욕주 상원의원은 클린턴 대통령의 부인인 힐러리 클린턴이다.

어떤 사회적 상황이나 기회에서 나온다고 주장했다. 그래서 만일 하층계급의 흑인들이 미래에 대한 열망이 없다거나 미래에 대한 계획을 세우지 않는다면, 그 주된 이유는 문화적인 규범의 결과가 아니라 제한된 기회, 냉혹한 미래, 혹독한 거인적인 경험으로 인한 체념 때문이라고 보았다.

이러한 상황하에서 보호받을 자격이 없는 빈민이나 빈곤문화이론은 더 이상 거론되지 않았다. 빈곤문제를 문화적으로 해석하려는 시도는 오랫동안 행해지지 않았으며, 빈곤문화이론은 흑인권력운동, 학문적 주류에서의 이탈, 지적인 세련됨 등과 연관되면서 빈곤문제의 틀을 바꾸는 데 실패했다. 진보적인 학자들은 설득력 있는 여러 가지 연구결과들을 인용하면서 빈곤문화의 존재를 부정했으며, 이론적인 면에서도 빈곤문화이론을 입증할 수 있는 연구결과들을 제시하지 못하는 보수주의자들을 압도했다. 이로 인해 빈곤문화이론은 사회과학영역에서 사장(死藏)되는 것처럼 보였고, 존슨행 정부는 ‘대빈곤 전쟁’(War on Poverty)을 통해 본격적으로 빈곤퇴치운동을 전개하였다.

### (3) 빈곤문화관점에서 하층계급으로의 변천과 하층계급에 관한 논쟁

모이니한 리포트 논쟁 이후 사장되는 것처럼 보이던 빈곤문화이론은 1970년대 후반부터 하층계급이라는 용어와 관련되어 다시 나타나기 시작했다. 보수주의 정책분석가들은 오래타가 대중화시킨 하층계급 용어를 사용하면서 대빈곤 전쟁 동안의 사회복지 프로그램들이 실제로 빈곤을 증가시켜 하층계급의 출현을 초래했다는 주장을 펴면서, 그동안 사장되어 있던 빈곤문화이론을 다시 등장시켰다. 그들은 진보주의자들이 하층계급의 존재를 부정하면서 하층계급이라는 용어의 사용에 거부감을 느끼거나, 하층계급의 정의에 대해 의견의 일치를 보지 못하고 있는 동안에 빈곤문화이론을 하층계급과 관련시켰으며, 도시민의 생활과 행동에 관한 논쟁거리의 개발에 하층계급 용어를 광범위하게 사용하면서 하층계급에 관한 논쟁을 주도했다. 그들은 신보수주의를 이데올로기로 하는 레이건 행정부와 일부 보수언론의 지지를 얻고 대빈곤 전쟁 프로그램들은 일을 하고자 하는 의욕을 감퇴시켰으며, 도시의 빈민들은 전통적인 미국인 가치를 훼손하였으며, 마약사용, 나태, 비행 등을 조장시켰고, 그로 인해 도심에는 하층계급들이 출현했다고 주장했다(Gilder, 1981; Murray, 1984; Sowell, 1984).

특히 머레이(Murray, 1984)는 많은 논란을 불러일으킨 *Losing Ground*에서 빈곤문화와 보호받을 자격이 없는 빈민에 대해 새로운 관심을 가질 것을 주장했다. 그는 대



빈곤 전쟁 동안 도입되었던 사회복지프로그램들은 도심에 밀집하여 살아가는 소수민족들의 도덕심을 추락시켰고, 세대간의 복지의존성을 재생산했으며, 주류 사회와는 다른 가치와 행동을 강화하고 있다고 주장했다. 그래서 사회복지프로그램은 소득보다는 행동에 의해 정의되는 새로운 문화를 초래했으며, 바로 그것이 하층계급의 근원이라고 했다. 또한 미드(Mead, 1986)도 하층계급의 출현은 사회복지프로그램의 팽창 때문이라고 주장했다. 그는 진보적인 사회복지정책 때문에 사람들은 노동할 능력을 상실했으며, 시민으로서의 의무를 수행하지 못하고 있다고 했다. 복지수혜자로부터의 탈락이 근로로 바로 연결되는 것이 아니기 때문에 강한 정부가 나서서 복지의존자들이 일을 하도록 강요해야 한다고 주장했다. 그래서 미드는 노동의 조건에 관계없이 오직 노동과 그에 따른 보상만이 도심의 사람들을 다시 활기차게 할 수 있다고 주장했다.

이러한 주장에 대해 대빈곤 전쟁을 주도했던 진보적인 성향의 경제학자들은 빈곤율이 증가한 것은 대빈곤 전쟁의 실패 때문이 아니라 경기침체로 인한 실업률의 증가 때문이라는 연구결과들을 내세우며 대응하였다. 특히 머레이의 *Losing Ground*는 진보주의자들의 대응을 촉발시켰다(Greenstein, 1985; Kuttner, 1984; Ellwood and Summers, 1985; Jencks, 1985; Danziger and Gottschalk, 1985; Burtless, 1986; Pencavel, 1986). 그러나 이러한 대응에도 불구하고 하층계급의 존재는 인정하지 않을 수 없는 현실로 인식되었다.

이러한 과정을 겪으면서 하층계급이라는 용어 자체를 터부시하던 진보성향의 학자들은 하층계급의 실체를 인정하면서 빈곤문화이론을 하층계급과 연결시켜 사회복지를 공격하는 보수세력들에 대해 대응하기 시작하였으며 그 구체적이고 포괄적인 첫 번째 대응이 1987년에 출판된 윌슨(William Julius Wilson)의 *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*였다.

진보주의 사회학자인 윌슨은 당시 진보주의 성향의 학자로서는 파격적으로 하층계급의 실체를 인정하는 한편, 하층계급에 관한 몇 가지 가설을 제시하면서 하층계급 논쟁에 대응하였다. 그가 제시한 가설은 첫째, 고용기회의 변화가 하층계급의 증가를 가져오며, 둘째, 흑인들의 결혼하는 비율의 감소가 하층계급의 증가를 가져오며, 셋째, 중산층의 도심지역으로부터의 이탈이 하층계급의 증가를 가져오고, 넷째, 모방할 수 있는 이웃(*role model*)의 결여가 하층계급의 증가를 가져온다는 것이었다.

#### 4. 사회적 배제 개념과 하층계급 개념의 한국빈곤정책에의 함의

##### 1) 사회적 배제 현상과 하층계급의 출현가능성

###### (1) 사회적 배제 현상

###### ① 주류계층으로부터의 단절 : 대인서비스의 부족과 사회적 연대감의 약화

빈민들이 빈곤으로 추락하면서 느끼게 되는 처음 현상은 심리적으로 배제되고 있다는 느낌이다. 최근의 실업, 특히 장기실업에 따른 빈곤화 경향은 심리적 배제감을 더욱 가중시키는데 이것은 이전의 사회적 관계가 단절되고 지속적으로 참여가 거부되고 있다는 데서 오는 우울이나 고립감이다. 경제적 위기로 인한 심리·사회적 위기는 개인의 심리적 차원을 넘어서 가족과 공동체에서도 나타나고 있으며, 이는 주류계층과 대다수의 장기실업자를 포함한 빈곤계층의 단절의 경향을 통해 드러나고 있다. 장기실업화된 대다수의 사람들은 이들이 임금노동에 고용될 수 없도록 하는 건강상의 장애나 저학력, 미숙련의 특성과 함께 대개 빈곤문제를 동시에 경험하고 이것은 그들 자신이 권리의 주체라기보다 의존적인 존재라는 무력감(*powerlessness*)을 심화시킨다. 1999년 한겨레 노동교육연구소(1999: 33)가 서울시 서소득 실직자들을 대상으로 한 조사에 따르면 실직가구의 심리적 상태는 전반적으로 불안정하며, 대부분의 실업자들이 심리적인 무력감을 느끼고 있는 것으로 조사하고 있다. 다른 조사연구들도 실직으로 인한 빈곤추락으로 심리적 스트레스를 느끼고 친구나 친지와의 만남을 회피하는 심리적으로 배제되는 현상들을 보여주고 있다(남춘호·이성호, 1998: 64; 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999).

이와 같은 심리·사회적 배제를 심화시키는 기제가 되는 것이 점차 약화되고 있는 사회적 연대감과 절대량이 부족한 대인서비스, 이에 대한 접근기회의 부족 등이다.<sup>6)</sup> 실직 이후 생계 등의 문제로 이혼이 가장 높게 나타나며, 빚으로 인한 도주와 가출

6) IMF 외환위기 이후 실업관련 문제로 경제적 곤란 이외에 심리적 스트레스와 부부갈등, 아동 및 부모부양과 관련한 문제를 호소해 왔고, 이같은 문제를 전문상담기관이나 사회복지관 등에서 해결 받기를 원하였다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999: 208~9). 그러나 정부의 실업대책은 직업창출과 취업능력의 제고에 집중되어 있을 뿐 실업자의 개별적인 심리적 측면까지 상 담하기에는 역부족인 것으로 나타났다(유길상, 2000: 11; 최영기, 1998: 123).

등은 실직기간이 길어지면서 더욱 높게 나타나고 있다(한국보건사회연구원 1999). 그리고 실업으로 인해 수많은 사람들이 경제적 곤경에 처하게 되면서 돈을 빌려주고 받는 문제, 보증문제 등으로 사람들 사이에 균열과 갈등이 빈번하게 나타나고 있다. 그 결과 상호 어려움을 공유하지 않으려는 경향이 커지면서 공동체의 유대가 약화되고 사회적 관계가 개별화되고 원자화되는 경향이 있다(성경룡, 1998: 260). 더구나 1997년 말 경제위기 이후 계층간 소득 불평등의 심화와, 교통지수, 정치권에 대한 불신 등은 신뢰에 기반하는 사회적 관계에 많은 위협이 되고 있다. 이것은 사회공동체 구성원들의 물질적 삶의 기초가 흔들리면서 그들의 도덕적·사회적 결속을 이어주던 의식체계와 가치규범, 도덕 질서의 위기로 이어지고 있다(유홍준, 2000: 174).

② 불평등의 심화와 하위계층의 경제적 배제

우리나라는 1997년 말 외환위기 이후 계층간 소득격차의 심화, 저소득계층의 장기실업화의 증가 등으로 경제적 계층분화가 심화되고 있다. 저소득계층의 실업자들은 저학력, 저기능, 중고령이라는 특성을 가지고 있어 장기실업화와 빈곤화로 연결될 가능성이 크다. 최근의 장기실업화 경향은 실업이 노동시장에서의 실패를 넘어서 저소득 빈곤계층에 대한 장기적 또는 항구적인 빈곤의 재생산 기제로 작용할 수 있다는 것을 의미한다(이장원 외, 1999: 3).

소득분배의 양극화는 1997년의 외환위기 이후 보다 심화되어 나타나고 있다. 계층별 명목소득의 변화를 볼 때, 외환위기 이후 대부분의 계층에서 소득감소가 나타났고, 하위계층으로 갈수록 소득의 감소 폭이 커지고 있다. 특히 하위 20%의 소득은 1997년 상위 20%층의 30% 수준이던 것이 외환위기 이후 20% 수준으로 10% 이상 하락했다. 그러나 주목되는 현상은 상위 20%층의 경우 외환위기를 겪으면서도 소득 감소가 나타나지 않았다는 사실이다. 즉 이들 계층의 소득은 1998년 5.6%, 1999년 3.7%의 증가율을 보였다. 더욱이 소득 감소 폭이 하위계층으로 갈수록 커짐에 따라 상위 20%층과의 소득격차가 확대되고 있다(정건화, 2000: 123~124).

이러한 계층간의 소득격차의 심화는 지니계수의 증가를 가져왔다. 소득의 지니계수는 <표 2>에서 보는 바와 같이 1996년에서 1997년 사이에 감소하다가 1998년에 크게 증가했다. 그리고 1999년에는 지니계수가 다소 하락했지만 여전히 외환위기 이전에 비해 크다. 결과적으로 외환위기를 거치며 근로소득자간의 전체적인 소득분배

〈표 2〉 소득의 지니계수 변화 (1996~1999)

	1996	1997	1998	1999
소득	0.2863	0.2813	0.3139	0.3022
(근로소득)	0.2947	0.2914	0.3035	0.3639

자료 : 김동춘 외, 2000. 《IMF 이후 한국의 빈곤》. 서울 : 나남. p.126.

상황이 악화되었다고 말할 수 있다. 주목되는 현상은 근로소득의 경우 1998년에 이어 1999년에도 지니계수가 현저하게 커지고 있다는 점이다. 이는 임시직, 일용직 등의 불안정 취업이 늘어나고 실질임금이 하락하면서 근로소득자층 내부에서의 소득격차가 심화되고 있음을 말해준다(정건화, 2000:126~127).

### ③ 사회보험제도로부터의 배제

앞서 언급한 바와 같이, 사회적 배제 논의를 공식석상에서 처음으로 제기하였던 1974년 프랑스 시라크 정부의 사회부 장관 레네 르노와르(René Lenoir)는 2차 대전 이후 사회보장제도의 확대에도 불구하고 프랑스 국민의 약 10%는 사회보장제도에 포함되지 못하고 있다고 했다. 그는 이들은 사회보장제도로부터 배제된 자들이며 이들을 통합 혹은 편입시키기 위한 다양한 정책의 필요성에 대해 언급하였다.

우리나라의 경우 최근 2~3년간 불완전 고용근로자에 대한 4대 사회보험의 확대적용과 성과에도 불구하고 상당수의 국민이 아직도 사회보험의 소득보장 사각지대에 있다. 국민연금의 경우 5인 이상 사업장에서 3개월 미만 또는 시간제로 근무하는 근로자 또는 5인 미만 사업장의 모든 근로자, 그리고 자영자 등은 지역가입자로 국민연금에 가입할 수 있으나 이 층의 상당수는 실제로 국민연금에 보험료 납부를 기피하고 있는 것으로 추정된다. 고용보험의 경우 기본적으로 근로자만을 대상으로 하는 사회보험이나 5인 미만 농·어업 사업장의 모든 형태의 근로자가 적용대상에서 제외되어 있으며 이는 산재보험에서도 마찬가지이다. 따라서 5인 미만 농·어업 사업장 근로자의 경우 고용보험과 산재보험의 사각지대에 놓여 있는 상태이다. 그러므로 임시·일용직, 그리고 계약직 근로자 등 비정규직 근로자의 상당수는 4대 사회보험으로부터 배제되어 소득보장의 사각지대에 놓여있다. 그래서 사회보험제도 가입비율은 연금제도는 52.4%, 건강보험은 95.0%, 고용보험은 48.3%, 산재보험은 59.4%에 지나

지 않을 것으로 추정된다(박찬용·김연명·김태완, 2000: 104, 122).

사회보험제도로부터의 배제현상이 논의의 대상이 되는 것은 배제의 대상자들이 중산층 이상이 아니라 빈곤계층이라는 것이다. 그 이유는 우리나라의 사회보험제도는 독일이나 영국과는 달리 안정된 직업을 지닌 고소득 임금근로자들을 먼저 적용하고 점차 저소득 임금근로자들이나 농어촌과 도시지역 주민들로 확대해나갔기 때문이다. 그러므로 우리나라의 사회보험제도로부터 배제된 집단은 쉽게 빈곤으로 추락하기 쉬운 임시직이나 비정규직 고용자와 같은 상처받기 쉬운 집단이며, 이들은 한 번 빈곤으로 추락하면 특히 경기가 좋지 않는 경우에는 다른 소득보장의 수단이 없기 때문에 빈곤으로부터 탈피가 매우 힘들다.

#### ④ 일자리로 전환되는 수급권의 제한

직업을 통한 시장에서의 참여기회가 감소하였다는 것은 영향력 있는 시민으로서의 기회가 부인된다는 것을 의미한다. 더구나 일자리를 통한 사회적 참여가 최저생계비를 몰모로 강제된다는 것은 기본적 생존권의 성취를 지향하고 복지에 대한 복지의 논리에 기초한 사회권의 성취를 지향해야 할 현 시점에서 제고를 요하는 문제라고 할 수 있다. 이것은 프랑스가 사회적 배제문제에 대해 '최저소득보장제도'(RMI)의 실패 이후 수급을 일자리로 전환한다는 미국식 논리를 거부하고 '배제방지 및 퇴치법'을 통해 보다 통합적이고 종합적인 차원에서 배제된 계층의 권리실현을 통한 통합을 추진하고 있는 데서도 그 예를 찾을 수 있다(김신양, 1998: 325; 심창학, 1999).

최근 빈곤계층을 위한 국민기초생활보장제도는 전 계층에 대한 기초생계비의 보장이라는 최고의 사회복지적 성과로 표현되에도 불구하고 자산조사에 기초한 제한적 급여, 의료급여의 제외, 자활사업 등 보완제도의 미비 등으로 잔여적 성격을 유지하고 있다. 더구나 국민기초생활보장법의 실시근거로서 채택된 생산적 복지는 국가의 책임보다는 개개인의 자조능력을 강조하는 것으로 복지적 인프라가 구축되지 않은 현실에서 국가의 복지책임을 축소하겠다는 의미와 다르지 않다(여유진, 1999: 83). 또한 복지급여의 수준이 낮고 노동에의 참여를 강제한다는 점에서 제도적 변화에도 불구하고 잔여적 성격의 복지국가로 정체화될 가능성이 높다(조영훈, 2000).

## (2) 하층계급의 출현가능성

우리나라의 경우 미국에서 논의되는 하층계급의 출현 가능성은 지금은 없다. 그 주된 이유는 우리나라의 빈민은 외국의 빈민과는 달리 오랫동안 빈곤에 빠져 있으면서 일을 하지 않고 복지에만 의존하여 살아가는 빈곤문화의 요소가 있는 빈민이 아니라, 지위 상황이동의 욕구를 지니고 있으면서 빈곤에서 탈피하기 위해 계속 노력하는 빈민이기 때문이다. 이러한 현상은 우리나라의 빈곤 지속기간이 외국에 비해 짧은 편이고(박병현, 1997), 국민기초생활보장제도를 시행함에 있어서 자활사업의 경우 수급자에게 제공할 일거리가 없는 것이 문제이지 수급자가 노동을 기피하는 경우는 거의 없는 데서 알 수 있다. 그러나 1997년 경제위기 이후 기업의 구조조정과 장기간의 경기 침체로 인해 장기실업자가 증가하고, 빈민들이 밀집하여 있는 영구임대주택단지의 경우 슬럼화되고 있는 징후가 있다. 이러한 현상은 관심을 갖고 관찰할 필요가 있다.

## ① 장기실업자의 증가

프랑스와 독일, 이탈리아, 스페인, 영국 등에서 장기실업자가 독자적인 하부문화를 형성하면서 새로운 하층계급으로 전락하고 있는 현상을 보면서, 레너드(Leonard, 1998)는 하층계급의 관점에서 장기실업자는 그들의 상황에 대해 대개 비난하는 자세를 가지고 있거나 보다 넓은 구조적 영역의 희생자이며, 대다수의 사람들에 의해 향유되어지는 시민권으로부터도 배제된다고 보았다. 미국의 경우 하층계급에 관한 논쟁은 1980년대를 전후한 시기에 고조되었는데, 이 시기는 경제적으로 불황이었다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 이러한 맥락에서 보면 사회복지의 이슈는 언제나 경제적 불황기에 제기된다. 또한 월슨과 미르달이 언급했듯이 하층계급이 생겨나는 주된 이유는 근로자들이 노동시장으로부터 고립되기 때문이다. 월슨은 특히 남성실업자의 문제를 지적했다.

우리나라의 경우 1997년 말 경제위기 이후 많은 사람들이 비자발적 실업을 겪게

7) 오레타가 《하층계급》(Underclass)을 출판했던 1982년은 미국의 경제가 최근 들어 가장 불황이었던 시기였다. 그러나 그 후 경제가 장기간 호황을 누리면서 하층계급에 관한 논쟁은 잠잠해지기 시작했다. 예를 들면 클린턴 행정부가 재선에 성공했던 1997년은 경제적으로 매우 호황을 누렸으며, 이 시기엔 빈곤에 대한 사회적·정치적 관심이 줄어들었고 따라서 하층계급에 관한 논쟁도 잠잠해졌다. 미국의 1982년 빈곤율은 15%였으나 1997년에는 13%로 줄었다. 흑인들의 빈곤율도 1982년의 36%에서 1997년의 27%로 상당히 줄었다.

되고, 그의 가족들은 빈곤한 상태로 추락하였다. 실업률이 1999년 2월 8.6%를 정점으로 하락하기 시작하면서 호전되는 듯이 보였던 경제상황은 2000년 후반기를 기점으로 다시 악화되기 시작하여 2001년 4월에는 실업자가 100만 명을 넘고 있다. 특히 20대와 40~50대의 장기실업의 증가가 두드러진다.

1999년 2월 이후 일시적으로 감소하였던 실업률이 2000년 후반기를 기점으로 다시 증가하기 시작한 데는 두 가지 요인이 있다. 첫째는 노동시장으로 재진입하지 못하는 장기실업자가 빠른 속도로 증가하였다는 점이며, 둘째는 저임금 불완전고용의 증가에 따라 빈곤이 확산되고 있다는 점이다. 여기서 장기실업자의 증가는 빈곤계층의 핵심이 되고 있으며 이들은 사회적으로 배제된 계층이 되고 있고, 하층계급 출현 가능성을 열어놓고 있다. 특히 청년층 장기실업자의 경우는 더욱 심각하여 실업자의 자녀가 다시 실업자가 되는 세대간 빈곤화의 가능성을 배제할 수 없는 실정이다.

## ② 영구임대주택단지의 슬럼화

우리나라에서는 빈곤문화의 존재가능성이 언제나 부정되었다. 빈곤문화의 존재 가능성에 대한 조사연구(임희섭, 1979; 남희용 외, 1990: 21~23; 허석렬, 1984; 김은실, 1984; 김익기·장세훈, 1987; 조은·조옥라, 1987; 박병현, 1994)에 의하면 우리나라의 도시빈민층은 계층상향이동을 위한 열망수준이 높으며, 생활태도가 건전하고 합리적이며, 정상적인 가구형태가 다수이며, 기본적으로 근로인구들이기 때문에 나태한 빈민이 아니다. 이러한 조사연구결과는 1997년 말 경제위기 이전의 한국의 도시빈민층은 언제나 '희망의 빈민촌'이었지 '절망의 빈민촌'은 아니었음을 보여준다.

그러나 1997년 말 경제위기 이후 구조조정에 이은 경제불황이 장기화되면서 빈민들이 밀집하여 거주하고 있는 영구임대주택단지의 경우 슬럼화 되고 있다(박윤영, 1998: 270), 영구임대주택단지는 열악한 주거공간(약 8평, 방 2)으로 부모와 자녀가 같이 생활하기에는 어려움이 많으며, 고등학교를 졸업하거나 중퇴한 자녀들이 가출하는 경우가 일반 거주지역보다 높게 나타나고, 가출한 자녀들이 정상적인 노동시장에 편입하지 못하므로 인해 빈곤에서 쉽게 벗어날 수 없게 될 가능성이 높다.<sup>8)</sup>

8) 영구임대주택단지가 위치한 동사무소에 근무하는 사회복지전담공무원들은 단지내의 각종 사회문제가 심각하다고 주장한다. 박윤영(1998: 272) 참조.

또한 임대주택에 거주하는 수급자의 대부분이 학력이 낮고, 알코올중독증세를 보이는 사람도 있으며, 건전하지 못한 생활습관을 가진 사람들이 많아 이들과 동화될 가능성도 높다. 임대주택 입주자들은 주로 월세부담이 많아서 생활이 어려워진 사람들이거나 전세금 마련에 어려움을 겪는 수급자들이다. 임대주택에 입주하기 전의 전세금 중 임대주택보증금으로 200만 원 가량을 걸고, 전세금 중 남은 돈은 당장의 생활유지를 위해 조금씩 써버리는 경우가 많으며 남은 전세금을 가지고 있었다고 하더라도 임대주택에서 일관주거지역으로 이사를 하기 위해서는 임대주택 입주당시보다 더 많은 전세금을 마련해야 하므로, 임대주택에서 거주하면서 돈을 모아 더 나은 주거환경으로 이사하지 못한 사람들만 임대주택에 계속 남게되는 것이다. 다시 말해 임대주택에 계속 거주하는 사람들은 빈곤에서 벗어나지 못한 사람들일 가능성이 매우 높다.<sup>9)</sup>

이러한 현상은 월슨(1987)이 미국 하층계급출현의 가설 중의 하나로 모방할 수 있는 이웃(*role model*)의 결여현상을 제시했듯이 우리나라의 영구임대주택단지에서는 중산층들이 처음부터 거주하지 않았거나 한 때 거주했던 중산층들도 다른 지역으로 이주했기 때문에 청소년들이 모방할 수 있는 건전한 이웃은 없고 건전하지 못한 이웃이 다수 거주함으로써 청소년들이 하층계급의 속성들과 쉽게 접할 수 있게 한다.

## 2) 한국빈곤정책에의 함의

### (1) 다차원적인 빈곤개념의 확립

우리나라의 빈곤정책은 빈곤을 개인과 가족이 사용할 수 있는 자원의 부족으로 해석하여 왔기 때문에 주로 분배문제에 초점을 맞추어왔다. 이러한 관점하에서의 빈곤은 소득과 소비에 초점을 둔 협소한 개념이며, 삶의 질, 존엄성, 시민권 등과 같은 사회적 현상을 설명할 수 없다. 그러나 사회적 배제는 사회정책과 관련한 다차원적인 불이익을 설명하는 데 폭넓은 관점을 제공할 수 있다. 즉, 사회적 배제는 빈곤의 원인을 사회구조라는 관계적 이슈에 초점을 두고 파악할 수 있도록 함으로써 다른 사회

9) 이 부분은 영구임대주택단지가 있는 부산광역시 한송2동사무소에 근무하는 이제호 사회복지전담 공무원과 면담한 내용임.



계층과의 교외에 기초한 역학관계와 사회적 통합력, 참여의 정도를 통해 빈곤현상을 분석할 수 있도록 한다. 따라서 사회적 배제 개념은 우리나라의 빈곤정책은 단지 재화의 부족에서만 접근하기보다는 경제적인 불평등과 같은 분배문제뿐만 아니라 빈민의 심리적인 위축, 사회적 관계망과의 단절, 정치적인 무력감 등과 같은 문제까지 다차원적으로 접근할 필요가 있다는 함의를 제공한다.

(2) 통합사회복지접근방법의 개발

이제까지 한국의 빈곤정책에서는 정부에 의한 소득이전정책만이 강조되어 온 경향이 있다. 그러나 오늘날의 빈곤문제는 단편적인 소득이전정책만이 아닌 다원적 서비스체계가 결합되어 접근될 필요성을 요구하고 있다. 따라서 빈곤은 경제적인 궁핍뿐만 아니라 심리적인 소외, 사회적인 단절, 정치적인 무력감을 포함하는 다차원적인 개념으로 파악될 필요가 있으며 이때 빈곤문제 해결을 위한 접근방법 또한 단편적이기보다는 통합적인 접근방법이 요구된다. 심리적인 소외나 불안을 해소하기 위해서는 사회사업실천의 기술이나 지식이 필요하며, 사회적인 단절을 해소하기 위해서는 지역사회조직의 방법이 필요하다. 또한 경제적인 궁핍을 해소하기 위해서는 사회복지정책의 소득이전프로그램이 필요하며, 정치적인 무력감을 해결하기 위해서는 사회행동과 같은 프로그램이 필요하다. 특히 빈민을 주로 대상으로 하는 사회복지전담공무원들이 통합적인 측면에서 빈민들에 대해 접근할 수 있는 사회복지접근방법의 개발이 필요하다.

(3) 국민기초생활보장제도의 개선

빈민들의 기초생활을 보장하기 위한 사회복지제도로는 연금제도와 공공부조제도가 있다. 그러나 우리나라의 연금제도는 현재의 기본원칙이 계속 유지된다면 시행 20년이 지난 2010년이 되어도 본격적인 성숙기에 접어들지 못한다.<sup>10)</sup> 또한 연금제도의

10) 현 국민연금제도의 기본 틀이 유지될 경우 2010년이 되어도 국민연금에 의한 지출수준은 GDP의 0.69% 내외에 그칠 것으로 추산된다. 반면 시행연륜이 상대적으로 오래된 공무원, 군인, 사학 연금의 지출합계액은 GDP의 1.71%에 이르러 연금에 의한 총 지출액이 GDP의 2.39%를 차지할 것으로 예상된다. 이 수치는 1997년에 연금지출이 차지 하였던 1.2%에 비하면 약 2배 정도 증가된 수준이나 연금이 성숙된 선진국의 연금지출규모에 비하면 여전히 1/3에도 못 미치는 수준이다(탁능후, 2000). “기초생활보장제도의 역사적 전개과정과 함의.” 《보건사회연구》 제20권,

적용률은 52.4% (1999년)에 지나지 않아 상당수의 사람들이 연금제도로부터 배제되어 있다(박찬용 외, 2000: 124). 그렇게 되면 향후 10년간 노령, 장애, 사망의 위험으로부터 일반국민을 보호하는 연금제도의 소득보장기능은 제한적이 될 것이다. 그러므로 국민기초생활보장제도는 연금제도가 성숙되지 않아 사회보험에 의한 소득보장이 미진한 현 상황에서는 더욱 더 중요하다.

2000년 10월부터 시행되고 있는 국민기초생활보장제도는 종래의 생활보호제도가 지니고 있는 불합리한 점을 개선한 제도이다. 급여기준이 향상되었고 전국민을 대상으로 하는 보편적 복지로 전환된 점은 높이 평가할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도는 현저한 장점에도 불구하고 취약한 점이 있다. 가장 취약한 점은 수급대상자를 한정하고 있다는 것이다. 예컨대 우리나라의 절대빈곤인구는 전 인구의 8% 내외로 추정(한국보건사회연구원, 2000) 되고 있지만,<sup>11)</sup> 국민기초생활보장제도의 수급대상자는 전 인구의 3.2%인 150만 명에 불과하다는 사실이다. 이 수치는 종래의 생활보호대상자의 수치와 거의 비슷하다. 국민기초생활보장법의 제정으로 빈곤한 계층은 누구나 국가로부터 기초생활보장을 받을 수 있는 명실상부한 빈곤정책이 마련되었다는 점에서 높이 평가받고 있지만, 종래의 생활보호제도의 대상자수와 거의 같은 수준인 전 인구의 3% 정도만 수급대상자로 선정된 것은 이 정도의 규모만 용인하려는 사회적 갈등구조가 형성되어 있기 때문이라는 가설적 주장이 가능하다(박능후, 2000: 5).

이것은 우리나라의 빈곤정책이 전통적인 빈곤 개념에 부합하는 최저한의 생활을 하고 있는 계층들에게 최저소득조차 보장해주지 못했다는 정책적 한계의 관련되어 있다. 빈곤에 대한 논의의 확장을 통해 빈곤계층의 다양한 현상적 문제들과 이것을 유발하는 요인들의 포괄성을 정책 수준에서 논의하기에는 잔여적·제한적 관점에서 시행되어 왔던 빈곤정책의 틀이 견고하게 유지되고 있다는 것을 의미한다. 급여대상으로 포함되지 못한 채 사회복지제도의 사각지대에 머무를 수밖에 없는 많은 수의 빈곤계층이 존재한다는 것은 이와 같은 현상을 포괄할 수 있는 이론적 관점이 제도시행에

제2호(겨울). pp. 35~36에서 인용.

11) 류정순은 1999년 1/4분기 현재 한국사회의 빈곤가구의 비율은 18.5%에서 25.7%에 이르며, 빈곤의 규모는 870만 명에서 1,200만 명으로 추정된 바 있다(류정순, 2000). “빈곤의 규모 추정과 빈곤가구의 생활실태.” 김동준 외 공저. 《IMF 이후 한국의 빈곤》. 서울: 나남. pp. 145~195 참조.

반영되어지지 않았기 때문이다. 따라서 급변하는 사회·경제적 변화 속에서 소득수준의 변화에 따라 기초생활보장제도의 대상자들의 수도 탄력적으로 변화하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 즉 사회보험제도와 공공부조제도의 유기적인 연계가 필요하다.

#### (4) 고용정책에의 관심 제고

이제까지 사회복지복지정책에서는 정부에 의한 소득이전정책만을 강조하여 온 경향이 있다. 그러나 이제는 단편적인 소득이전정책에 덧붙여서 고용정책도 사회복지정책에서 다룰 필요가 있다. 1997년 말 경제위기 이후에 나타난 사회적 배제현상과 하층계급의 출현 가능성은 빈곤을 단순히 경제적인 관점에서만 고찰할 수 없도록 만들었다. 이것은 고용문제가 수요에 우선하는 자본의 논리에 기초할 경우 최근의 고실업과 장기실업, 비정규직 고용의 증가 등은 저소득계층 실업자들의 빈곤화를 지속시킬 수밖에 없을 것이기 때문이다. 이와 같은 빈곤화 현상이 1970년대와 80년대 고도경제성장의 혜택을 공유하지 못했던 대다수의 도시저소득계층에게서 나타나고 있다는 점은 서구사회에서 비롯되었던 신빈곤현상과 일견 상통하는 바가 있다. 그리고 이것은 우리사회에서 사회적 배제 현상과 하층계급의 출현가능성을 나타내는 징후이기도 하다. 앞서 언급한 바와 같이 파우갬(Paugam, 1995)은 사회적 배제의 주요 현상은 빈곤이며, 빈곤은 노동시장과 사회에의 완전한 참여를 장기간 제약 당하고 있는 상태라고 하였으며, 하층계급에 관한 논쟁에서 윌슨(Wilson)은 빈민들을 위한 고용정책을 강조하였다. 그러므로 그동안 사회복지정책 분야에서 비교적 소홀하게 다루어 온 고용정책, 특히 빈곤화의 우려가 있고 이미 빈곤화되어 있는 저소득계층에 대한 경제활동문제에 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

#### (5) 영구임대주택정책의 개선

주택은 인간의 가장 기본적인 욕구 중의 하나이다. 선진 복지국가에서는 국민들의 주택욕구를 해결하기 위하여 다양하게 개입하고 있다. 예를 들어 영국에서는 19세기 중반부터 주택시장에 대한 정부의 개입이 시작되었으며, 특히 2차 세계대전 이후에는 전쟁으로 야기된 주택부족 문제를 해결하기 위해 시영주택(*council houses*)의 대대적 공급으로 대표되는 적극적인 사회주택정책을 추진하였다(이영환, 1991, 1998). 미국에서도 전체 주택재고의 2% 정도가 공공임대주택으로 주 입주대상은 빈민 등 사

회적 약자이다(박윤영, 1998: 261).

우리나라는 여러 가지 형태로 주택부분에 국가가 개입하여 왔다. 특히 1989년 12월부터 우리나라 최초의 사회주택(*social housing*)인 영구임대주택이 공급되기 시작하였다. 영구임대주택은 빈민들에게 시장가격 이하의 저렴한 임대료만으로 영구히 임대된다. 이러한 영구임대주택정책은 주택제공의 불평등을 어느 정도 해결함으로써 우리나라 공공주택정책사에서 획기적인 의미를 갖는다.

그러나 영구임대주택단지는 앞서 언급한 바와 같이 중산층들은 이주하고 저소득층들만 밀집하여 거주함으로써,<sup>12)</sup> 슬럼화라는 정책형성과정에서 예상하지 못했던 문제들이 발생하고 있다. 특히 학력수준이 낮은 빈민층만이 밀집하여 거주하기 때문에 청년층들이 모방할 수 있는 이웃(*role model*)의 결여로 인해 청소년 비행이 우려되고, 음주문제, 이웃주민과의 소의 문제 등이 우려된다. 그러므로 영구임대주택은 장기적으로 공급을 크게 늘리되 다양한 계층들이 입주할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있다. 또한 대규모 아파트 단지 형태의 공급보다는 소규모 연립주택이나 아파트 단지 등으로 다양화하고 정책대상자들의 선호에 맞게 정책이 개선될 필요가 있다.

#### (6) 시민권의 회복

우리나라 빈곤정책의 이론적 배경으로 시민권의 회복을 강조할 필요가 있다. 사회적 배제란 사회적 관계상의 문제로 인해 지속적인 불이익의 상태에 놓여 있는 것을 의미한다. 사회적 배제는 불이익으로 고통받는 사람들이 주요한 사회제도에 대한 접근성을 획득할 수 있을 때 극복될 수 있다. 시민권이란 법률, 사회·경제적 구조, 공정성, 사회정의 등을 총칭하는 개념으로 규정할 수 있는데, 공민권, 정치권, 그리고 사회권이 단계적으로 균형 있는 발달을 이루어 기본적인 인간의 평등권이 법적으로 인정되는 마지막 단계에서 완성된 것이다. 특히 사회권은 공동체의 완전한 성원이라는 개념과 결부된 일종의 기본적인 인간의 평등을 설명하기 때문에, 공동체의 완전한 성원에게 부여되는 하나의 지위라고 할 수 있다(Marshall, 1965: 78~90). 즉 시민권

12) 이와 같은 현상은 공공임대주택정책이 가장 발달한 영국의 경우에도 나타난다. 영국의 경우 대처 수상의 집권 이후 시행된 공공임대주택의 매각과정에서 질 좋은 교외의 주택만이 주로 분양되어, 남아 있는 공공임대주택은 시내에 밀집, 고층주거지로서 한계상황에 처한 계층들이 주로 거주하게 되었다(이영환, 1998).

은 사회구성원에게 주어지는 하나의 지위로서 이러한 지위를 소유한 모든 사람은 동등한 입장에서 지위에 부여된 권리 및 의무를 갖는다. 시민권의 회복은 배타적인 계급관계와 부족한 기회부여로 배제를 경험하는 사람들에게 동등한 권력이 제공되며, 불공정한 소득분배, 숙련·비숙련 노동자와 기술노동자·단순노동자 간의 차이를 감소시키기 위한 법적 활동의 기초를 제공할 수 있다. 따라서 시민권의 회복을 통해 여러 가지 사회적 불이익으로 참여의 기회가 제한되어 있는 사람들에게 대해 주요한 사회제도에 대한 접근성을 획득할 수 있는 기회의 제도화를 가능하게 할 수 있다.

## 5. 결론

우리나라의 빈민들은 나태한 빈민이 아니기 때문에 ‘보호받을 자격이 없는 빈민’이 아니라 ‘보호받을 자격이 있는 빈민’이다. 그러므로 현재 우리나라에서는 하층계급의 출현조짐은 없다. 그러나 현재와 같이 경기침체가 계속되는 가운데 사회복지제도가 제대로 확립되어 있지 않은 상태에서 장기실업자들이 증가하고 사회적 배제현상이 장기화될 경우 하층계급의 출현가능성을 배제할 수 없다. 그러면 장기적으로는 하층계급의 출현을 예방하고 단기적으로는 사회적 배제를 배제할 수 있는 방법은 무엇인가?

먼저 빈곤을 다차원적으로 파악할 필요가 있고, 이를 기초로 통합적인 사회복지접근방법으로 빈곤문제에 접근할 필요가 있다. 또한 사회보험제도로부터 배제되는 계층은 자동적으로 공공부조제도에 포함되는 사회보험제도와 공공부조제도와와의 유기적인 연계도 필요하다. 뿐만 아니라 사회복지계에서도 고용정책에 관심을 기울일 필요가 있으며, 하층계급의 출현 가능성이 가장 높은 영구임대주택단지에 관한 지속적인 연구도 필요하다.

그러나 이러한 사회복지제도의 확충 외에 공동체주의에 입각한 관계적 이슈에 관심을 기울일 필요가 있다. 기든스(Giddens, 1998: 164)는 배제의 개념을 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로 파악하면서, 배제는 빈곤계층에 초점을 맞춘 구호프로그램이 공동체를 중심으로 이들의 민주적 참여를 중시하는 방향으로 재조정될 때 극복 가능하다고 보았다. 이는 시민권의 회복을 의미하며, 시민권의 회복은 공동체주의의 회복을 의미한다. 사회적 배제는 개인과 사회구조라는 관계

적 이슈에 초점이 맞추어진다. 즉 부적절한 사회적 참여와 사회적 보호의 부족, 약화된 사회적 통합력, 그리고 부족한 파워가 빈곤의 원인이며, 사회적 배제를 가져오는 요인으로 본다. 그러므로 관계적 이슈에 관심을 기울이는 공동체적 사고는 사회적 배제 현상이나 하층계급의 출현을 예방할 수 있다.

오늘날 지속되고 있는 자본의 운용능력을 독점한 특정계층에 의한 배제는 대다수의 저소득 실업자를 포함한 빈곤계층에게 나타나고 있는 현실이다. 그리고 이들은 인간은 타고나면서 게으르고 악하다는 성악설에 기초하여 하층계급으로 구분하고 징벌적인 복지정책을 통해 노동을 강제하고 잔여적인 복지제도를 지속시키고 있다. 우리 사회에 하층계급의 등장이 우려된다면 이것은 현시대 우리 복지정책의 현실을 돌아보게 하는 척도가 되어줄 수 있을 것이다. 또한 하층계급의 출현을 가능하게 하는 사회적 배제가 이미 정치·경제·사회제도 속에서 하나의 이데올로기로 자리하고 있다면 ‘배제의 배제’를 위한 노력의 필요성은 더욱 필요하다고 할 수 있다.

#### • 참 고 문 헌 •

- 김동춘 외, 2000. 《IMF이후 한국의 빈곤》, 서울:나남.
- 김신양, 1998. 《프랑스의 실업자 운동》, 서울:두리.
- 김은실, 1984. “한국 도시빈민의 성격에 관한 연구,” 서울대 인류학연구회 편, 《인류학논집》 제7집.
- 김익기·장세훈, 1988. “도시빈민의 내부분화와 빈곤의 재생산 과정: 난지도 빈민지역을 중심으로,” 《한국사회학》 제21호 봄호.
- 김진균·조희연, 1985. “한국사회의 하층계급에 대한 연구,” 김진균 외, 《한국사회의 계급연구 1》, 서울:한울, pp.143~175.
- 남춘호·이성호, 1998. 《전북지역의 고용동향과 실업문제》, 서울:인간과 복지.
- 남희용 외, 1990. 《도시저소득층 연구》, 현대사회연구소.
- 류정순, 2000. “빈곤의 규모 추정과 빈곤가구의 생활실태,” 김동춘 외 공저, 《IMF 이후 한국의 빈곤》, 서울:나남, pp.145~195.
- 박능후, 1999. “사회적 배제 극복을 위한 근로연계복지정책의 효과성,” 《한국사회보장학회 추계학술발표회 자료집》, 한국사회보장학회.

- \_\_\_\_\_. 2000. "기초보장제도의 역사적 전개과정과 함의," 《보건사회연구》 제29권, 제2호(겨울), pp. 3~49.
- 박병현, 1992. "미국 AFEC 프로그램의 변천과정을 통해서 본 빈곤문제와 자유주의사상과의 관계," 《부산대학교 사회과학논총》 제11권, 제1호, pp. 189~217.
- \_\_\_\_\_. 1994. "도시빈민의 생활실태과약과 복지대책수립에 관한 연구," 《한국사회복지학》 제23호, pp. 75~116.
- \_\_\_\_\_. 1997. "빈곤의 지속기간에 관한 연구 - 자활보호대상자를 중심으로 -," 《한국사회복지학》 제32호, pp. 45~67.
- 박운영, 1998. "영구임대주택정책의 발전방향," 박광준 외 공저, 《주택보장과 주택정책》, 부산: 세종출판사, pp. 261~80.
- 박찬용·김연경·김태완, 2000. 《사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안 - 소득보장의 사각지대 해소를 중심으로 -》, 한국보건사회연구원, 정책보고서 2000-13.
- 성경룡, 1998. "실업과 사회해체: 총체적 위험사회의 등장," 《사상》, 사회과학원.
- 심창학, 1999. "프랑스 사회복지의 변화: 체계와 사회보험을 중심으로," 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 《세계의 사회복지》, 인간과 복지, pp. 179~216.
- 여유진, 1999. "자산적 복지의 개념과 한계: 김대중 정부의 복지관에 대한 비판적 재고," 《동향과 전망》 통권 제43호, pp. 70~85.
- 유길상, 2000. 《의환위기 이후의 한국의 실업대책과 정책과제》, 한국노동연구원 고용보험연구센터.
- 유홍준, 2000. "경제위기가 직업세계 및 일상생활의 사회적 관계에 미친 영향," 《비교사회》 통권 제3호 전통과 현대, pp. 164~205.
- 이병희, 1999. "실업구조의 변화: 고실업과 장기실업," 《동향과 전망》 통권 제41호, pp. 188~211.
- 이영환, 1997. "복지국가 의기와 영국주택정책의 변화," 《성공회대학논총》 제5호, pp. 135~70.
- \_\_\_\_\_. 1998. "영국 사회주택정책의 변화 연구: 보수당 집권기간(1979~1997)을 중심으로," 《현행 실업대책 평가 및 개선방안》 제35호, pp. 289~317.
- 이장원·김영미·김수현·이원익, 1999. 《저소득 실직자 자활대책에 관한 연구》, 한국노동연구원.
- 임희섭, 1979. 《한국에 있어서의 빈곤문제》, 사회개발연구 1), 서울: 고대이셔다연구소.
- 정건화, 2000. "의환위기 이후 도시가구의 생활상태 변화: 도시가계조사 자료 분석을 중심으로," 김동춘 외, 《IMF 이후 한국의 빈곤》, 서울: 나남, pp. 109~143.
- 조영훈, 2000. "생산적 복지론과 한국 복지국가의 미래," 《경제와 사회》 통권 제45호, pp. 90~148.

- 조 은·조옥라. 1987. 《도시 무허가정착지의 성격과 생활실태》, 서울대 인구 및 발전문제 연구소.
- 최영기. 1998. “개방적인 시장경제로의 구조조정과 고용정책,” 《한국사회정책》 제5집 제1호, pp. 97~127.
- 한겨레 노동교육연구소. 1999. 《서울지역 저소득 실직가정 현황파악 및 효과적 정책수립을 위한 조사보고서》, 한겨레 노동교육연구소.
- 한국노동연구원. 1998. 《실직근로자들의 구직활동 및 생활실태에 관한 조사보고서》, 한국노동연구원.
- 한국보건사회연구원. 1999. 《현행 실업대책 평가 및 개선방안》, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_. 2000. 《정책토론회 자료 2000-15: 보건복지정책현안과 추진방향》.
- 한국보건사회연구원·한국노동연구원. 1999. 《실업실태 및 복지욕구조사 보고서》.
- 허석렬. 1984. “도시 무허가정착지의 고용구조에 관한 일 고찰,” 《한국사회연구》 제1집. 한길사.
- Auletta, Ken. 1982. *The Underclass*. New York: Random House.
- Banfield, Edward. 1970. *The Unheavenly City*. Boston: Little, Brown.
- Burtless, Gary. 1986. “The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence.” In *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, ed. Alicia A. Munnell. Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Clark, Kenneth B. 1965. *Dark Ghetto: Dilemmas of Social Power*. New York: Harper and Row.
- Danziger, Sheldon, and Peter Gottschalk. 1985. “Social Programs—A Partial Solution to, But Not a Cause of Poverty: An Alternative to Charles Murray’s View.” *Challenge Magazine* (May~June): 32~38.
- Ellwood, David T., and Lawrence Summers. 1985. “Poverty in America: Is Welfare the Answer or the Problem?” *Paper Presented at a Conference on Poverty and Policy: Retrospect and Prospects*, Williamsburg, Va., December 6, 1984.
- European Commission. 1992. *Counselling and long-term unemployment: Report on Phase 1 of the Eurocounsel Action Research Programme*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995. *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin: The Foundation.
- Gaventa, J. 1998. “Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South” in A. de Haan and S. Maxwell, eds. *Poverty and Social Exclusion in North and South*,



- vol. 29, No. 1, January, IDS Bulletin, 10~19.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. 《제3의 길》. 한상진·박찬욱 옮김. 생각의 나무.
- Gilder, George. 1981. *Wealth and Poverty*. New York: Basic Books.
- Greenstein, Robert. 1985. "Losing Faith in Losing Ground." *New Republic* (March 25): 12~17.
- Harrington, Michael. *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore: Penguin.
- Jencks, Christopher. 1985. "How Poor Are the Poor?" *New York Review of Books* (May 9): 41~49.
- Jordan, B. 1997. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Katz, B. Michael. 1989. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books.
- \_\_\_\_\_. 1993. "The Urban 'Underclass' as a Metaphor of Social Transformation." In *The Underclass Debate: View from History*, ed. Michael B. Katz. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Kuttner, Robert. 1984. "A Flawed Case for Scrapping What's Left of the Great Society." *Washington Post Book World* (December 17): 35~35.
- Leonard, M. 1998. *The Long-term Unemployed, Informal Economic Activity and the 'Underclass' in Belfast: Rejecting the Work Ethic*. Oxford: Blackwell.
- Lewis, Oscar. 1961. *The Children of Sanchez*. New York: Random House.
- \_\_\_\_\_. 1966. *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty - San Juan and New York*. New York: Random House.
- MacPherson, S. 1997. "Social Exclusion." *Journal of Social Policy*, 26(4.), pp. 533~541.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, Citizenship, and Social Development*. Doubleday & Company, Inc.
- Mead, Lawrence. 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950~1980*. New York: Russell Sage Foundation.
- Myrdal, Gunnar. 1963. *The Challenge of Affluence*. New York: Pantheon Books.
- \_\_\_\_\_. 1964. "The War on Poverty." *New Republic* 150 (Feb. 8).
- Parkin, F. 1979. *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. London: Tavistock.
- Patterson, James T. 1986. *America's Struggle Against Poverty 1900~1985*. Cambridge,

- Mass. : Harvard University Press.
- Paugam, S. 1995. "The Spiral of Precariousness: A Multidimensional Approach to the Process of Social disqualification in France." in G. Room, eds. *Beyond the Threshold*. The Policy Press.
- Rainwater, Lee. 1970. "The Problem of Lower Class Culture." *Journal of Social Issues* 26.
- Riessman, Frank. 1962. *The Culturally Deprived Child*. New York: Harper and Row.
- Rainwater, Lee and William L. Yancey, 1967. *The Moynihan Report and the Politics of Controversy*. Cambridge: MIT Press. pp.39~125.
- Ricketts, Erol R., & Isabel V. Sawhill. "Defining and Measuring the Underclass." *Journal of Policy Analysis and Management* 7(Winter 1988) : 316~325.
- Room, G. et al. 1992. "Observatory on national policies to combat social exclusion, Second Annual Report." *Report to the Commission of the European Communities*. European Economic Interest Group. Animation & Research.
- Room, G. 1995. "Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research." in G. Room. ed. *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. The Policy Press.
- Rothman, David. ed. 1971. *The Almshouse Experience: Collected Reports*. New York: Arno Press.
- Silver, H. 1994. "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms." *International Labour Review*. 133(5~6). pp.531~578.
- Sowell, T. 1984. *Civil Rights: Rhetoric or Reality?* New York: William Morrow.
- Time. 1977(August 29). "The American Underclass."
- Turner, B. S. 1986. 《시민권과 자본주의》, 서용석·박철현 옮김. 일신사.
- Ulrich Beck. 1997. 《지구화의 길》. 조만영 옮김. 거름.
- Wilkerson, Isabel. 1987. "New Studies Zeroing in on Poorest of the Poor." *New York Times*. December 20. 1987.
- Wilson, William Julius. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Yépez del Castillo, I. 1994. "A comparative approach to social exclusion: Lessons from France and Belgium." *International Labour Review*. 133(5~6) pp.613~633.

## The Concept of Social Exclusion and Underclass and Their Implications for the Poverty Policy in Korea

Park, Byung-Hyun · Choi, Sun-Mi  
(Pusan National University)

The purpose of this study is to explore the concept of social exclusion and underclass and to find out their implication for the poverty policy in Korea.

Social exclusion as a concept, on the other hand, offers a broader perspective in addressing multi-dimensional disadvantage, especially in relation to social policy. The term underclass offers a convenient metaphor for use in commentaries on inner city crises because it evokes three widely shared perceptions: novelty, complexity, and danger. Conditions within inner cities are unprecedented; they cannot be reduced to a single factor; and they menace the rest of us. Open debate on the underclass accelerated in 1977 when Time magazine announced the emergence of a menacing underclass in America's inner cities. Drugs, crime, teenage pregnancy, and high unemployment, not poverty, defined the 'underclass,' most of whose members were young and minorities. With the publication in 1982 of Ken Auletta's Underclass, the word secured its dominance in the vocabulary of inner-city pathology.

As implications for Korean poverty policy of the concept of social exclusion and underclass, the establishment of multi-dimensional concept of poverty, development of multi-dimensional approach of social work, improvement of National Basic Life Guarantee System, research on employment policy in social welfare field, and research on housing policy for the poor were suggested.