

개원 11주년 기념 학술 심포지엄

## 서울시 사회계층과 정책수요

일시: 2003년 10월 22일 (수) 13:30~18:30

장소: 서울시정개발연구원 2층 대회의실



서울시정개발연구원  
Seoul Development Institute

## 개원 11주년 기념 학술 심포지움 진행 순서

### ○ 13:40~13:50 개회사

- 백용호 (서울시정개발연구원 원장)

### ○ 14:00~16:10 제 1부 서울시 사회계층과 시민의 삶

- 사회: 홍두승 (서울대학교 사회학과 교수)
- 발표: 신광영 (중앙대학교 사회학과 교수)

“계급불평등과 도시 공간: 서울시 사례 연구”

김우식 (이화여자대학교 사회학과 교수)

“서울 시민들의 여가와 문화소비에서 나타나는 취향의 구조”

이재열 (서울대학교 사회학과 교수)

“사회적 자본과 시민의식: 서울시와 자치구의 정책결정과 집행에 주는 함의

- 토론: 조명래 (단국대학교 도시지역계획학과 교수)

이명진 (국민대학교 사회학과 교수)

신경희 (서울시정개발연구원 연구위원)

- 질의응답

### ○ 16:10~16:20 휴식

### ○ 16:20~18:30 제 2부 서울시 사회불평등과 사회정책

- 사회: 김수현 (빈부격차 차별시정기획단 단장)
- 발표: 강신욱 (정책기획위원회 전문위원)

“불평등 해소 정책의 쟁점과 가능성”

허선 (순천향대학교 사회복지학과 교수)

“국민기초생활보장제도와 지역 간 불평등: 서울시를 중심으로”

류만희 (근로복지공단 연구위원)

“창업지원사업의 반 빈곤정책으로서 가능성에 관한 연구: 서울지역 자  
영업 창업자를 중심으로”

- 토론: 이주희 (한국노동연구원 연구위원)

김미곤 (한국보건사회연구원 국민기초생활보장제도평가센터소장)

이현주 (한국보건사회연구원 기초보장연구팀장)

- 질의응답

○ 18:30~19:30 자활공동체사업단이 마련한 음식

## 목 차

계급불평등과 도시 공간: 서울시 사례 연구(신광영) .....	1
1. 머리말 .....	1
2. 서울의 불평등: 계급과 지역 .....	2
(1) 자료 .....	2
(2) 분석 결과 .....	3
3. 경제적 불평등 .....	5
(1) 소득불평등 .....	5
(2) 재산 불평등 .....	9
(3) 금융자산 불평등 .....	12
4. 결론 .....	15
 서울 시민들의 여가와 문화소비에서 나타나는 취향의 구조(김우식) .....	19
1. 연구의 목적 .....	19
2. 자료와 방법 .....	19
3. 여가와 취향의 연결 구조 .....	20
(1) 여가 활동의 연결 구조 .....	20
(2) 여가 활동 상황 .....	23
(3) 여가 활동 간 대체 현황 .....	29
(4) 여가 활동 간 대체와 소득 간의 관계 .....	32
① 여가활동별 소득수준 .....	32
② 여가대체 유형과 소득수준 .....	35
(5) 사회계층과 여가 .....	38
 사회적 자본과 시민의식	
:서울시와 자치구의 정책결정과 집행에 주는 함의(이재열) .....	43
1. 들어가는 말 .....	43

2. 결사체와 사회적 자본 .....	44
(1) 결사체의 개념과 구분 .....	44
(2) 결사체를 보는 제관점 .....	46
(3) 사회적 자본과 중간조직의 역할 .....	49
(4) 연고주의와 결사체 .....	51
3. 결사체 참여의 유형과 특성 .....	52
(1) 결사체 참여의 유형론 .....	52
(2) 결사체 참여와 시민의식: 소수자에 대한 관용도와 정책적지지 .....	54
(3) 결사체 참여와 집단 문제해결: 쓰레기장 설치 문제 .....	57
(4) 결사체 참여와 문제해결: 이웃과의 분쟁 .....	59
(5) 결사체 참여와 교류방식: 이웃에 대한 기대 .....	61
4. 자치구별 특성과 집단갈등 .....	63
(1) 자치구별 차이와 위상(typology) .....	63
(2) '8학군 현상'의 특징 .....	67
(3) 지역별 갈등과 특성 .....	70
5. 정책결정과 집행에 주는 함의 .....	73
 <b>불평등해소정책의 쟁점과 가능성 .....</b>	<b>79</b>
1. 서론 .....	79
2. 평등주의의 문제설정 .....	81
3. 후생의 평등, 자원의 평등, 기회의 평등 .....	83
4. 기회의 평등과 책임성 .....	85
(1) 책임성과 정의 .....	85
(2) 재능의 자기 소유권 문제 .....	86
(3) 선호에 대한 책임의 문제 .....	87
5. 기회의 평등 원칙의 적용가능성 .....	89
(1) 로머의 모형-폐암환자에 대한 의료비지원의 경우 .....	89
(2) 신입생 지역할당제 .....	90

(3) 기회의 평등에 대한 법적 판단 - 제대군인 가산점 제도의 위헌판례 .....	93
--	----

## 국민기초생활보장제도와 지역 간 불평등 ..... 97

1. 서 론 .....	97
2. 국민기초생활보장수급자 현황	
: 얼마나 많은 사람이 기초생활을 보장받고 있는가? .....	98
(1) 시도별 기초보장 수급율의 비교 .....	98
(2) 서울시 자치구별 기초보장 수급율의 비교 .....	99
3. 빈곤율 추정 논의 및 결과 : 얼마나 많은 사람이 빈곤한가? .....	101
4. 지역 간 불평등의 유무 : 서울시 빈민은 차별받고 있는가? .....	102
(1) 기초보장수급자 선정기준 .....	102
(2) 빈곤율과 수급율의 차이 분석(빈곤계층의 유형화) .....	103
(3) 비수급 빈곤층의 존재 이유 .....	105
(4) 서울시의 빈곤율 추정	
: 서울시는 빈곤율이 낮기 때문에 수급율이 낮은 것인가? .....	106
5. 현행 기초보장수급자 선정의 문제점 .....	108
(1) 부양의무자기준 .....	109
(2) 재산기준(재산의 소득환산제도) .....	109
(3) 소득기준(최저생계비) .....	110
(4) 기준 적용의 문제 .....	111
6. 국민기초생활보장제도에 있어서 지역 간 불평등 해소 방안 .....	111
(1) 기초보장 제도의 개선방안 .....	112
(2) 지역 간 불평등 해소 방안 .....	114

## 창업지원사업의 반 빈곤정책으로써 가능성 ..... 117

1. 문제의 제기 .....	117
2. 창업지원사업의 가능성 .....	119
(1) 긍정적 평가 .....	119

(2) 부정적 평가 .....	121
3. 서울의 자영업자는 누구인가? .....	123
(1) 인구사회학적 특성 .....	123
(2) 사업장 실태 .....	124
(3) 창업동기 및 과정 그리고 교육 .....	124
(4) 자영업자의 평가와 성과 .....	126
4. 창업지원사업의 성공 가능성과 조건 .....	128
(1) 대상자 측면 .....	128
(2) 정책과제 .....	131
① 창업과정의 문제 .....	131
② 운영과정상의 과제 .....	133
5. 결 론 .....	134

# 계급불평등과 도시 공간: 서울시 사례 연구

신광영(중앙대학교 사회학과)

## 1. 머리말

지난 40년 간의 산업화 과정에서 서울은 산업화로 인한 변화를 가장 크게 경험한 도시이다. 서울뿐만 아니라 주변에 수도권 도시들이 형성되면서 서울은 산업화된 한국의 상징으로 자리잡았다. 산업화와 더불어 이루어진 급격한 도시화로 한국의 인구 1/4이 서울에 집중되어 과잉 도시화가 이루어졌고, 서울 주변 수도권 지역으로도 인구가 집중되어 한국 전체 인구의 절반 정도가 수도권에 집중되었다.

이와 더불어, 지난 40년 동안 한국사회는 크게 산업구조와 거주지역에서 큰 변화를 겪었다. 1960년 농업을 중심으로 하는 농업사회에서 1980년대부터 제조업을 중심으로 하는 산업사회로 전환되었다. 그리고 제조업 중심 사회에서 서비스업과 정보통신업이 중심이 되는 탈산업사회로 점차 변화하고 있다. 이러한 변화는 공간 구조의 재편을 수반한 변화로서 대규모 인구 이동을 통한 거주지역의 재편이 이루어졌다. 도시화로 불리는 도시와 도시인구의 급격한 팽창은 일상생활 구조를 전면적으로 변화시켰다. 60년대와 70년대 본격적으로 이루어진 이농현상으로 농촌지역 인구가 급격히 줄어들어 1960년 전체 인구에서 58.2%를 차지했던 농가의 비율은 2022년 7.5%로 크게 줄어들었고, 시 단위 거주 인구 비율도 1960년 28%에서 2000년 79%로 늘어났다. 이러한 변화들은 거의 한 세대에 일어난 급격한 변화였다.

권위주의적 정권에 의해서 주도된 경제성장은 지역 간 불균등 성장을 기본적인 특징으로 하였고, 이러한 불균등 성장은 서울 내부에서 계급에 따른 공간적 분리 현상을 촉진시켰다. 전국적인 차원에서 지역 간 불균등 성장은 대규모 인구이동을 촉발시켜, 대규모의 인구가 도시로 유입되었으며 서울은 급팽창하였다.<sup>1)</sup> 그러나 농촌에서 서

1) 1960년대 중반까지 10%대에 불과했던 인구이동률은 1970년대 중반부터 2배 정도 증가한 20%대 증가하여 90년대 중반 다시 10%대로 접어들었다 (통계청, 1996: 73).



울로 이주한 인구들 가운데 상당수가 주거 공간과 일자리를 확보하지 못하고 서울 외곽지역에 대규모 영세민 거주지역을 형성하면서 도시빈민이 되었다. 점차 서울은 경제 성장의 혜택을 누리는 집단과 배제된 집단에 의해서 공간적으로 분할되었다. 강남에 의해서 대표되는 신흥 부유층 지역과 과거 난곡, 봉천동, 사당동 등 달동네로 대표되는 영세민 지역으로 분리되었다.

서울을 중심으로 이루어진 자본주의적 산업화는 사회계급간 불평등을 낳았다. 60년대 중반부터 본격적으로 시작된 국가가 주도한 산업화로 계급관계의 변화를 가져와, 전통적인 뿌띠부르주아지 이외에 새로운 계급으로서 자본가 계급, 중간계급과 노동계급이 등장하였다. 산업화 과정에서 대재벌이 형성되었는가 하면, 농촌에서 공장으로 이전한 대규모 노동자 계급도 형성되었다. 또한 산업화가 지속되면서 전문직, 관리직 종사자들의 비율도 1983년 경제활동인구에서 6.1%에 불과했던 전문, 행정, 기술, 관리직 종사자가 2000년에는 18.4%로 크게 증가하였다(통계청, 2002: 186). 이러한 변화는 피고용자 가운데 전통적인 노동계급뿐만 아니라 중간계급도 큰 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

이 글에서는 자본주의적 산업화를 통하여 이루어진 변화 가운데 특히 서울지역 내의 계급불평등이 지역적으로 어떻게 분포되었는가를 분석한다. 구체적으로 서울의 계급불평등이 지리적으로 어떻게 공간구조와 연계되어 있는가를 분석한다. 한편으로 서울은 한국 사회가 겪은 급격한 변화들을 보여주는 한국사회의 축소판일 뿐만 아니라, 더욱 심화된 형태로 변화가 이루어진 공간이다. 그러므로 서울의 불평등 분석은 한국 사회의 불평등을 이해하는데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 서울의 불평등: 계급과 지역

### (1) 자료

서울의 불평등을 분석하기 위하여 여기에서 사용한 자료는 시정개발연구원에서 코리아리서치에 의뢰해서 수집한 1,500개 표본 자료이다. 서울시 25개 자치구에 살고 있는 20세 이상 70세 미만의 성인 인구를 모집단으로 해서 구별 인구 비례에 기초하

여 표본 추출이 이루어졌다. 조사는 전화면접을 통하여 이루어졌다. 코리아리서치에 의해서 수집된 최종 자료는 1,500개 사례를 포함하고 있다. 여기에서는 학생(118명), 주부(301명), 군인(3명), 연금생활자(2명), 실업자(21명)을 포함하고 있어서 이들은 계급 분류에서 제외시켰다. 최종적으로 분석에 사용된 사례수는 1,054명이다.

## (2) 분석 결과

전국적인 차원에서 보면, 서울로 부가 집중되고 있지만, 서울의 모든 사람들이 그러한 부의 혜택을 누리는 것은 아니다. 서울은 그 자체가 계급적으로 분화되어 있고, 공간적으로 분리되어 있는 불평등 사회이다. 더구나 서울시 내에서 계급과 공간의 결합 양상이 두드러져서 영세민 밀집 지역이 사라지기는 했지만, 부유층이 밀집되어 있는 지역들이 형성되고 있어서 새로운 계급에 따른 공간 분리 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 주택 가격이 비싼 지역에서 고가의 아파트들이 건설되면서 이러한 현상이 더욱 가속화되고 있다. 특정 지역의 주택 자산 가치가 높아지면서, 이 지역으로의 진입장벽은 더욱 높아져서 계급간 공간적 분리 현상을 더욱 촉진될 가능성이 있다.

먼저 지역별 계급분포를 살펴보면<sup>2)</sup>, 강남지역의 경우 중간계급 비율이 서울에서 가장 높은 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 피고용자 가운데 전문직, 경영·관리직에 종사하는 사람들인 중간계급의 비율은 강남지역에서 18%로 가장 높았고, 도심지역에서는 6.8%로 가장 낮았다. 반면에 강남지역의 노동계급 비율은 서울 평균 39.9%보다 낮은 37.4%이

2) 계급은 4개 계급으로 구분하였다.

생산수단 소유	타인 고용 직업	계급범주
소유	3명이상 0~2명	자본가 뽕띠부르주아지
비소유	전문직 관리직	중간계급
	비전문직 비관리직	노동계급

3) 구 단위의 표본수가 매우 작기 때문에 25개 구를 5개 지역으로 구분하였다. 5개 지역 구분은 강남(강남구, 서초구, 송파구, 강동구), 동북(동대문구, 성동구, 중랑구, 광진구, 성북구, 도봉구, 강북구, 노원구), 서북(서대문구, 마포구, 은평구), 서남(강서, 양천구, 영등포구, 구로구, 금천구, 동작구, 관악구), 도심(종로구, 중구, 용산구)이다.

었다. 노동계급 비율이 가장 높은 지역은 서북지역으로 48.8%에 달했고, 서남지역도 43.5%에 이르러 서울 평균보다 훨씬 높았다. 자본가계급의 비율은 서북지역에서 7.0%로 가장 높은 반면, 뽕띠부르주아지 비율은 도심지역에서 50.9%로 가장 높았다. 중소상인들이 밀집되어 있는 도심지역에서 뽕띠부르주아지의 비율이 가장 높은 반면, 서북지역에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 서북지역의 경우 자본가 계급의 비율도 서울에서 가장 높고, 노동계급의 비율도 서울에서 가장 높아서, 계급분화가 가장 크게 이루어진 지역으로 밝혀졌다.

자본가계급과 중간계급을 합한 수치는 강남 23.4%, 동북 18.6%, 서북 14.0%, 서남 14.2%, 도심 13.9%로 지역별로 뚜렷한 차이를 보였다. 비록 지역별 구분이 통상적으로 구를 중심으로 하는 지역구분이 아니고, 권역 구분이기 때문에 정확도는 크게 떨어지지만, 지역적 계급분포의 편차가 존재한다는 점은 잘 드러나고 있다. 또한 자본가계급의 경우 표본에 포함된 자본가들이 전형적인 대자본가 아니고, 거의 대부분이 소자본가여서 자본가 계급의 지역적 분포를 정확하게 파악하는 데는 커다란 한계가 있을 수 있지만, 다른 계급의 분포는 지역적 차이를 잘 드러내고 있어서, 서울시에서 계급의 공간적 분화가 상당히 진행되었음을 확인할 수 있다.

<표 2> 계급의 지역적 분포

		사회계급				전체
		자본가	뽕띠부르주아지	중간계급	노동계급	
지역	강남	11	81	37	77	206
		5.3%	39.3%	18.0%	37.4%	100.0%
	동북	22	150	38	112	322
		6.8%	46.6%	11.8%	34.8%	100.0%
	서북	9	48	9	63	129
		7.0%	37.2%	7.0%	48.8%	100.0%
	서남	15	143	33	147	338
		4.4%	42.3%	9.8%	43.5%	100.0%
	도심	3	30	4	22	59
전체		5.1%	50.8%	6.8%	37.3%	100.0%
		60	452	121	421	1054
		5.7%	42.9%	11.5%	39.9%	100.0%

### 3. 경제적 불평등

서울 지역의 경제적 불평등은 어느 정도인가? 여기에서는 경제적 불평등을 세 가지로 나누어 분석한다. 먼저 가구 당 월 평균소득을 통하여 소득이 계급과 지역에 따라서 차이를 보이는지를 살펴본다. 그리고 이러한 차이가 교육수준, 연령, 성 등에 의해서 영향을 받는 부분과 순수하게 계급이나 지역에 의해서 영향을 받는 부분을 구분하기 위하여 회귀분석을 통한 소득결정 분석을 시도한다. 그 다음 보유한 부동산 불평등을 분석한다. 서울의 지역 간 불평등에서 가장 많은 논란을 불러일으키고 있는 것이 부동산 가격차이며, 부동산 가격차로 인한 투기 현상이 확산되어 사회문제를 낳고 있기 때문에, 부동산 불평등의 정도가 어느 정도이고 지역이 미치는 영향은 실제로 어느 정도인지를 분석한다. 마지막으로 금융자산 불평등을 분석한다. 금융자산이 있는 경우 다양한 형태로 투자가 이루어져 근로소득 이외의 소득을 올리는 중요한 수단이 된다. 금융자산 소유가 지역별, 계급별로 차이를 이루고 있는지를 분석한다.

#### (1) 소득불평등

서울 지역의 소득불평등은 어느 정도 인가? <표 2>는 표본조사에서 나타난 2002년 서울시 가구당 월 소득의 분포를 보여준다. 가구당 월 소득이 100만원 미만이 가구가 5.1%이며, 200만원 미만이 경우가 36.1%로 나타났다. 반면에 400만원 이상의 고소득 가구는 11.4%로 나타났다. 가장 높은 월 소득은 201~300만 원대로 전체 응답자의 35.8%가 이 소득계층에 속하여 거의 3명 가운데 1명이 이 소득계층에 속하고 있음을 알 수 있다. 2002년 국민기초생활보장제도에 의한 최저생계비 지급수준이 4인 가족의 경우 현금급여액이 87만1천 원, 현물급여를 포함한 총 급여액이 122만2천 원이었던 점을 고려한다면, 가구당 월 소득이 100만원 미만이 5.1%의 응답자들은 절대 빈곤층에 속한다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

---

4) 보건복지부, 『국민기초생활보장제도 시행 2년』, 2002

&lt;표 3&gt; 월소득 분포

(단위: 만원)

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
-100	73	5.1	5.1
101~150	144	10.0	15.1
151~200	301	21.0	36.1
201~300	514	35.8	71.9
301~400	240	16.7	88.6
401~500	108	7.5	96.1
501~600	30	2.1	98.2
601~700	15	1.0	99.2
701~800	5	0.3	99.6
801~900	1	0.1	99.7
1,000+	5	0.3	100.0
전체	1,436	100.0	

가구당 월 소득은 무엇에 의해서 결정되는가? 가구당 월 소득의 서울시 내에서 지역에 따라 유의미하게 다른가? <표 3>은 계급에 따른 평균 가구당 월 소득 분포이다. 소득이 가장 높은 계급은 자본가계급으로 월평균 약 367만원 정도의 소득을 올렸고, 소득이 가장 낮은 계급은 켄터부르주아지로 264만원 정도의 소득을 올렸다. 노동계급의 가구당 월 소득은 296만원으로 나타났고, 중간계급은 약 330만원 가구당 월 소득을 올렸다. 노동계급과 여타 계급간의 월 소득 격차는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나, 서울시 가구 가운데 계급에 따른 월평균 소득 격차는 뚜렷하게 존재하는 것으로 판단할 수 있다.

그러나 표본조사를 통한 불평등 연구는 두 가지 점에서 한계를 보인다는 점도 지적할 필요가 있다(Wright, 1997: xxx-xxxi; 신광영, 2003). 먼저 여기에서 분석된 자본가들의 경우 대부분이 소자본가이고, 일반적으로 자본가의 상징으로 인식되는 재벌들의 경우는 표본에 전혀 들어오지 않아서, 이 조사에 사용된 표본조사의 결과와 일상적으로 우리에게 알려진 자본가들의 소득과 격차가 크게 차이를 보이고 있다는 점이다. 재벌들의 경우 수가 대단히 적어서 표본조사에 들어올 확률은 지극히 낮기 때문에 표

본조사를 통한 계급불평등을 분석하는 것은 치명적인 한계를 지닌다. 둘째, 극빈층도 이러한 조사에 포함되지 않는다. 실업자나 영세민들이 거의 포함되지 않았다. 그럼에도 불구하고, 일부 대단히 소득이 높고 부유한 적은 수의 인구집단을 제외한 나머지 대다수 인구를 대상으로 한 표본조사의 결과는 그 만큼 더 확실하게 계급간 불평등의 존재를 확인시켜준다고 볼 수 있다. 즉 표본의 크기가 대단히 커서 이러한 집단들이 포함될 경우 계급불평등은 더욱 더 크게 나타날 것이기 때문이다.

<표 4> 계급별 가구당 월소득

사회계급	평균	N	표준편차
자본가 계급	366.9492***	59	209.3937
뽕띠부르주아지	264.0185***	433	123.6876
중간계급	329.5652**	115	152.2083
노동계급	295.6949***	413	125.4294
전체	290.1882	1,020	136.9439

참고) \*는 노동계급 월소득과의 차이에 대한 통계적 검증(t-test) 결과이다.

유의수준 \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<표 4>는 지역별 월평균 가구소득 분포이다. <표 4>에 따르면 지역별 월평균 가구소득의 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 강남지역의 월평균 가구소득이 298만원 정도로 가장 높게 나타났고, 동북지역의 월평균 가구소득이 269만원 정도로 가장 낮게 나타났다. 두 지역의 월평균 가구소득 수준은 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있어서, 강남지역이 상대적으로 부유한 사람들의 공간이라는 점을 보여준다. 그러나 동북지역을 제외한 다른 지역과의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 즉 외형적으로는 다른 지역에 비해서 월평균 가구소득이 높지만, 통계적으로 유의미하게 다른 지역보다 높다고 보기는 힘들다. 다만 강남지역이 동북지역보다는 유의미하게 높은 월평균 가구소득을 올리고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 강북 전체와 강남 전체를 비교하는 것은 타당하지 않다고 볼 수 있다.

<표 5> 월평균 가구소득 분포

지역	평균	N	표준편차
강남	298.4561	296	157.9842
동북	268.5742***	465	132.0609
서북	297.4556	169	120.0993
서남	291.8779	426	123.2267
도심	269.7500	80	111.8541
전체	285.1114	1,436	133.4722

참고) \*는 강남지역 월평균 가구소득과의 차이에 대한 통계적 검증(t-test)이다.

유의수준 \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

월평균 가구소득의 계급간 차이나 지역 간 차이는 실제로 존재하는 차이인가 아니면, 다른 요인들(예를 들어, 학력수준, 기술 수준 등)의 효과인가? 이러한 질문에 대한 답을 하기 위해서 여러 가지 변수를 통제한 다변량 회귀분석을 시도하였다. <표 5>는 교육수준, 성, 가족 내 소득원 수와 연령의 효과를 통제한 회귀분석 결과를 보여 준다. 먼저 <표 5>에서 알 수 있는 점은 가구소득의 경우 개인적인 변수들에 의해서 설명되는 분산이 매우 크다는 것이다. 학력이 높을수록, 소득원이 많을수록 가구소득이 높아진다는 것을 알 수 있다. 또한 남성응답자가 여성 응답자에 비해서 가구소득이 낮은 것으로 나타났다. 특이할 만한 점은 개인적인 변수들을 통제한 이후에 자본가 계급과 중간계급의 소득은 노동계급과 유의미하게 차이를 보이지만, 뼈띠부르주아지는 유의미한 차이를 보이지 않는다는 점이다. <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼, 계급별 월평균 가구소득에서 노동계급과 뼈띠부르주아지가 차이를 보였지만, 개인적인 변수들을 고려했을 때는 이러한 차이는 사라지는 것을 나타났다. 또한 <표 3>의 모형 3에서 알 수 있듯이, 지역 간 차이는 비록 크기는 않았지만 사라지지 않는다는 점이다. 그러나 강남지역과의 차이는 동북지역에서만 유의미한 것으로 나타났다. 흔히 강남과 강북의 비교를 통하여 생활수준의 차이를 논의하지만, 이것은 적어도 가구당 월 소득 차원에서는 타당하지 않은 것으로 나타났다. 단지 강남지역(강남, 서초, 송파, 강동)과 동북지역(동대문구, 성동구, 중랑구, 광진구, 성북구, 도봉구, 강북구, 노원구)간의 차이만 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 월 소득 분산에 지역 변수가 가구 미치는 영향력은

그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 적어도 가구 월 소득은 학력과 성별과 같은 개인적인 속성, 가구 중에서의 소득원수와 계급에 의해서 달라진다는 것을 보여주는 것이며, 서울시 내에서 거주하는 지역에 따라서는 영향을 받지 않는다는 것이다. 이것은 강남지역에서 나타난 가구 당 월평균소득이 높은 것은 거주지역에 전혀 영향을 받지 않으며, 높은 학력과 높은 계급적인 지위의 산물이라는 점이다.

<표 6> 월소득(대수값)을 회귀시킨 분석 결과(괄호안은 표준화된 회귀계수)

변수\모형	모형 1		모형 2		모형 3	
상수	4,912		4,942		4,987	
연령	6.018E-04	(0.015)	-2.582E-04	(-0.006)	-4.988E-04	-0.012
전문대졸	0.215	(0.226)***	0.197	(0.208)***	0.190	(0.201)***
대학졸	0.372	(0.358)***	0.337	(0.324)***	0.317	(0.305)***
여성	-5.925E-02	(-0.064)**	-8.596E-02	(-0.093)***	-8.360E-02	(-0.091)***
소득원수	0.307	(0.393)***	0.311	(0.397)***	0.311	(0.397)***
자본가			0.323	(0.139)***	0.328	(0.141)***
빚따부르주아지			2.570E-02	(0.026)	2.759E-02	0.027
중간계급			0.140	(0.082)***	0.143	(0.084)***
도심					-0.079	(-0.039)
동북					-0.065	(-0.066)*
서북					0.1705	(0.012)
서남					0.0070	(0.007)
R*R	0.208		0.229		0.232	

참고: R\*R은 조정된 R-제곱

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

## (2) 재산 불평등

모든 사회에서 소득불평등보다 재산불평등은 더 심각한 수준이다.<sup>5)</sup> 가구당 월 소

5) 미국의 경우 1997년 소득불평등 지니계수는 0.531이었지만, 자산불평등 지니계수는 1995년 0.828에 달하여 대단히 극단적인 자산 불평등을 보여주었다(Edward Wolfe, 2000, 표2)



득에서 계급차이와 지역차이는 그다지 크지 않은 것으로 나타났지만, 재산에서 극심한 차이를 보여주는 것으로 나타났다. 주택을 포함한 부동산 재산을 살펴보았을 때, 강남과 기타 지역 간의 차이는 대단히 큰 것으로 나타났다. <표 6>은 지역별 가구 당 평균 부동산 재산 가치를 보여준다. 강남지역의 부동산 재산 규모가 가장 큰 것으로 나타났고, 서남지역 (관악구, 동작구, 영등포구, 구로구, 양천구)이 가장 적은 것으로 나타났다. 월 소득이 낮았던 동북지역도 부동산 재산 규모는 서남지역과 크게 차이를 보이지는 않아서 대체로 동북지역과 서남지역의 부동산 재산 규모가 낮은 지역이라고 볼 수 있다. 이러한 차이는 이미 알려진 바와 크게 다르지 않다. 대부분이 아파트 가격이 폭등한 지역인 강남지역은 부동산 재산 차원에서 다른 지역 주민들보다 재산 증식에 유리한 조건을 가졌다고 볼 수 있을 것이다. 아파트 가격의 폭등으로 인한 재산 증식이 지방에 비해서 서울 전지역에서 이루어졌지만, 특히 강남지역에서 재산 증식의 폭이 특히 커서 강남 지역은 아파트 투기 지역이 되었다.<sup>6)</sup>

<표 7> 지역별 부동산 자산 (단위: 만원)

지역	평균	빈도	표준편차
강남	31,412.280	114	18,775.719
동북	18,833.571	140	19,744.539
서북 <sup>1</sup>	20,701.492	67	16,850.514
서남	18,672.755	176	11,807.156
도심	23,142.857	21	30,61.4087
전체	21,963.523	518	17,668.157

그렇다면 가구 당 부동산 자산에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? <표 7>은 가구당 부동산 자산에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수를 부동산 자산 가격에 회귀시킨 결과이다. 모형 1에서 모형 3까지 월 소득을 결정하는 변수들은 크게 다르지 않

(<http://www.levy.org/docs/wrkpap/papers/300.html>).

6) 1986년부터 2002년 사이 서울의 아파트 가격 상승은 평균적으로 3.14배 상승하였고, 강남구의 아파트 가격은 3.35배 상승하였다. 대조적으로 같은 기간 동안 전라지역의 대도시 아파트 가격은 거의 변화가 없었다 (신광영, 2003: 41).

있다. 학력, 연령과 소득원수가 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤고, 특히 학력 가운데서도 대학교 졸업 학력과 전문대 졸업 학력은 유의미한 차이를 보였다. 계급에 따라서도 소유한 부동산의 가격은 유의미하게 달라지는 것으로 나타났다. 그러나 월 소득과는 달리 중간계급도 노동계급과 큰 차이를 보이지는 않았다. 다만 자본가계급과 여타 다른 계급과의 뚜렷한 차이를 보여주어서, 부동산 소유는 자본가 계급과 다른 계급간의 큰 차이가 존재함을 알 수 있다.

모형 4는 월 소득과 금융자산을 모형 3에 추가시킨 것이다. 모형 4에서는 모형 1에서 모형3까지와는 달리 가구 월 소득이 금융자산 규모에 영향을 미치는지 그리고 금융자산의 규모가 달라짐에 따라 부동산 자산도 달라지는 지를 보았다. 모형 4에서 두드러진 점은 월 소득을 모형에 추가하자, 개인적인 변수들은 거의 유의미한 변수에서 유의미하지 않은 변수로 변했다는 점이다. 또한 계급변수에서도 노동자 계급과 다른 계급간의 차이가 없는 것으로 나타났다. 이것은 월 소득을 통하여 학력과 계급의 효과가 대변되고 있기 때문에 나타난 결과이다.

그러나 모형 4에서 두드러진 점은 월 소득을 통제한 이후에도 강남과 그 이외의 지역 간의 부동산 자산 가치에서 유의미한 차이를 보인다는 점이다. 강남지역의 회귀계수 0.433은 다른 지역에 비해서 다른 변수들을 통제하고 1.52배정도 더 많은 부동산 가치를 보유하고 있다는 것을 의미한다. 또한 소득원수 변수의 회귀계수는 0과 유의미하게 다른 부(-)의 값을 보여주고 있어서, 지역과 월 소득을 고려했을 때, 소득원수가 많으면 많을수록 부동산 자산의 규모는 오히려 적어진다는 것을 의미한다.

본 연구에서 사용한 자료는 강남지역의 아파트 가격 폭등으로 인한 사회문제가 본격적으로 나타나기 이전의 자료라는 점에서 여기에서 나타난 결과가 오늘의 현실을 보여주는 것은 아니다. 그러나 이미 이전부터 강남 지역 거주자들의 부동산은 소득과는 무관한 지역의 거주 지역의 효과를 누리고 있다고 볼 수 있다. 또한 현재의 지역구분이 권역 구분이기 때문에 정확하게 구 단위의 차이를 분석하는 것을 불가능하다. 만약 구 단위의 자료 분석이 가능하다면, 현재 논란이 되고 있는 강남구 지역의 문제는 아주 심각하게 나타날 것을 분명하다.

<표 8> 주요 변수들을 부동산 자산(대수값)에 회귀시킨 결과(괄호안은 표준화된 회귀계수)

변수\모형	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
상수	9.011		9.011		8.907		4.473	
전문대졸	8.808E-03	(0.006)	7.301E-03	0.005	5.265E-02	(0.038)	-3.026E-02	(-0.022)
대학교졸	0.416	0.284)**	0.402	(0.274)**	0.337	(0.230)*	0.121	(0.083)
여성	-3.912E-02	-0.027	-5.550E-02	-0.038	-4.466E-02	-0.031	-6.637E-03	(-0.005)
연령	1.127E-02	(0.186)**	1.090E-02	(0.180)**	9.182E-03	(0.152)**	1.117E-02	(0.184)***
소득원수	0.116	(0.100)*	0.124	(0.107)*	0.147	(0.127)*	-0.137	(-0.118)*
자본가			0.432	(0.146)**	0.455	(0.153)**	0.156	(0.053)
빚때부르주아			-2.162E-02	(-0.015)	2.815E-03	(0.002)	-0.105	(-0.075)
중간계급			1.778E-02	(0.009)	-4.598E-03	(-0.002)	-0.125	(-0.061)
강남					0.492	(0.296)**	0.433	(0.260)***
도심					0.103	(0.029)	0.155	(0.044)
동북					-3.075E-02	(-0.019)	-5.991E-03	(-0.004)
서북					7.984E-02	(0.042)	5.062E-02	(0.027)
월소득							.817	(0.455)***
금융자산							3.590E-02	(0.061)
R²	0.070		0.085		0.158		0.322	

참고: R²은 조정된 R-제곱

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

### (3) 금융자산 불평등

서울에 거주하고 있는 사람들의 금융자산은 공간적으로 어떻게 분포되어 있는가? 거주지역에 따라서 금융자산 소유액도 차이를 보이는가? <표 8>은 지역에 따른 가구 평균 금융자산 분포를 보여주고 있다. 금융자산도 대단히 큰 지역 간 편차를 보여주고 있다. 강남지역의 경우 금융자산은 서남지역에 비해 4배정도, 도심지역에 비해서 3.5배, 서북지역에 비해서 3배, 동북지역에 비해서 2배정도 더 많았다. 금융자산의 경우도 서울시 내에서 큰 차이를 보이고 있어서, 공간적 불평등이 이미 대단히 크게 형성되었

음을 보여준다.

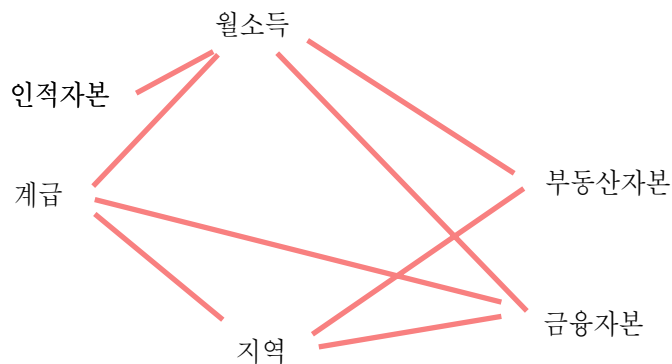
<표 9> 지역별 금융자산 분포

지역	평균	사례수	표준편차
강남	9,955.3333	150	14,524.7049
동북	4,459.7826	184	6,853.6945
서북	3,106.3559	118	6,796.4029
서남	2,465.0971	206	3,283.4464
도심	2,878.3784	37	3,219.2248
Total	4,740.6619	695	8,790.0061

<표 9>는 금융자산의 지역차이의 요인을 분석하기 위하여 금융자산을 개인변수, 계급, 지역에 회귀시킨 회귀분석 결과이다. 여기에서 월 소득과 부동산 자산의 경우와 큰 차이를 보이지는 않았지만, 두 가지 점에서 다른 자산 결정요인과 차이를 보였다. 먼저 금융자산은 학력이나 소득원수에 영향을 유의미하게 받지 않는다는 점이다. 모형 1부터 모형 3까지 학력, 연령, 소득원수가 유의미하게 영향을 미치지만, 월 소득을 추가한 모형 4에서 연령만이 유의미하게 금융자산에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 금융자산을 소유한 사람들이 연령에 비례해서 금융자산의 규모가 커지고 있음을 의미한다. 또한 모형 1부터 모형 3까지 계급에 따라서 금융자산의 규모가 유의미하게 달라지는 것으로 나타났지만, 가구 월 소득을 추가한 모형 4에서는 계급 효과는 자본가 계급만 노동계급과 차이를 보여주었고, 나머지 계급은 유의미하게 차이를 보이지 않은 것으로 바뀌었다. 자본가 계급의 경우도 노동계급과의 차이는 그 효과는 그러나 지역 변수는 월 소득을 추가한 모형 4에서도 모형 3에서와 회귀계수상의 큰 차이를 보이지 않았다. 더구나 금융자산의 분산을 설명하는 R-제곱의 경우 지역과 월 소득을 추가하였을 때, 크게 증가하여 금융자산의 분산을 설명하는데 이들 변수들이 매우 중요한 변수임을 보여주고 있다. 지역을 추가한 모형 3과 모형 2의 R-제곱차이는 0.159 이었고, 모형 4와 모형 3의 R-제곱 차이는 0.103이었다. 이것은 금융자산의 분산을 설명하는데 지역을 추가하였을 때, 16% 설명력이 높아지고, 가구 월 소득을 추가하였을 때 10%정도 설명력이 높아진다는 것을 보여준다.

그러나 부동산 자산과 금융자산은 관계가 없는 것으로 나타났다. 이것은 가구 월 소득 대신에 부동산 자산을 금융소득 결정 모형에 추가하는 경우 부동산 자산은 유의미하게 금융소득에 영향을 미치는 것을 나타냈지만, 월 소득을 모형에 도입하는 경우, 부동산 자산 변수는 유의미하게 금융자산에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이것은 월 소득이 금융자산과 부동산 자산에 동시에 영향을 미치는 공통의 결정요인 (common determinant)라는 것을 함의하고 있다.

앞에서 이루어진 경험적 분석을 통하여 우리는 서울에 거주하는 주민 세대의 경제적 불평등을 다음과 같은 인과적 모형을 통하여 이해할 수 있을 것이다.



<그림 1> 서울시 경제적 불평등 인과 흐름 모형

<표 10> 금융자산(대수값) 결정요인 회귀분석 결과(괄호안은 표준화된 회귀계수)

	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4		모형 5	
상수	7.561		7.430		6.808		0.803		0.332	
전문대출	-0.142	(-0.059)	-0.150	(-0.063)	-1.854E-02	(-0.008)	-0.138	(-0.058)	-0.135	(-0.056)
대출	0.318	(0.127)	0.307	(0.123)	0.269	(0.108)	-2.592E-02	(-0.010)	-3.850E-02	(-0.015)
여성	0.205	(0.083)	0.180	(0.073)	0.231	(0.094)*	0.298	(0.121)**	0.297	(0.120)**
연령	-8.623E-04	(-0.008)	-6.147E-03	(-0.059)	-5.498E-03	(-0.053)	-2.936E-03	(-0.028)	-4.093E-03	(-0.040)
소득원수	0.148	(0.075)	0.255	(0.129)*	0.335	(0.169)***	-5.418E-02	(-0.027)	-3.970E-02	(-0.020)
자본가			1.023	(0.202)***	0.908	(0.179)***	0.527	(0.104)*	0.508	(0.100)*
빚따부르			0.268	(0.111)	0.230	(0.096)	8.757E-02	(0.036)	9.824E-02	(0.041)
좌아										
중간계급			0.270	(0.077)	0.112	(0.032)	-5.529E-02	(-0.016)	-4.196E-02	(-0.012)
강남					1.229	(0.431)***	1.208	(0.424)***	1.158	(0.407)***
도심					0.255	(0.043)	0.343	(0.057)	0.326	(0.055)
동북					0.557	(0.205)***	0.621	(0.229)***	0.619	(0.228)***
서북					-4.472E-02	(-0.014)	-8.889E-02	(-0.027)	-9.385E-02	(-0.029)
월소득							1.171	(0.381)***	1.081	(0.352)***
부동산자산									0.105	(0.061)
R²R	0.034		0.062		0.221		0.324		0.034	

#### 4. 결론

본 연구는 서울시의 경제적 불평등을 계급과 지역 두 차원을 중심으로 분석하였다. 자본주의 산업화를 거치면서 계급불평등이 새롭게 한국사회의 구조적 불평등으로 등장하였고, 서울의 경우도 마찬가지로 계급불평등이 존재하고 있다. 이미 23년 전 구해근과 홍두승(1980)에 의해서 분석된 서울의 계급불평등은 여전히 중요한 구조적인 불평등 요인으로 기능하고 있다. 그러나 이 자료는 가구 소득에 관한 내용만을 포함하고 있어서 구해근과 홍두승에 의해서 연구된 결과와 비교가 불가능하다. 그리고 가구 소득을 중심으로 계급불평등으로 다루었기 때문에, 계급이 효과는 크게 줄어든 형태로 나타났다. 이것은 가구소득이 개인들의 계급위치에 따른 소득만을 반영하는 것이 아니라, 소득이 있는 가구원수에 영향을 받기 때문이다. 또한 가구의 계급구성이 다른 경우에는 소득을 올리는 가구원수를 분석에서 고려한다고 하여도, 대단히 부정확한 분석

이 이루어질 수밖에 없다.

이 연구에서 보다 분명하게 드러난 점은 서울의 경제적 불평등에서 공간적 불평등(spatial inequality)이다. 이것은 지역에 따라서 경제적 불평등이 체계적으로 구조화되어 있을 뿐만 아니라, 지역에 따라서 부동산 자산이나 금융 자산의 규모가 크게 달라지는 것으로 나타났다. 이것은 이미 서울에서도 공간구조의 재편이 부의 수준에 따라서 재편되었음을 함의한다. 그리고 이러한 결과는 최근 문제가 되고 있는 강남의 문제는 지역이 불평등 형성 과정에서 인과적인 기제로 본격적으로 작동하고 있음을 확인해주고 있다. 물론 이 연구에서 이루어진 분석이 자료의 한계상 구 단위를 분석으로 하는 보다 구체적인 분석은 아니지만, 적어도 권역 분석에서도 이러한 점들이 나타나고 있다는 점에서 그러한 결론을 내릴 수 있을 것이다.

그리고 이 연구에서 충분히 밝혀지지 못한 점들은 경제위기 이후 두드러진 노동자들의 비정규직화 그리고 장기실업과 경제적 불평등과의 관계이다. 이러한 요소들도 서울 내에서 공간적인 분화를 보여줄 것으로 예측된다. 이러한 점은 산업구조의 변화와 경제구조의 변화에 따른 서울시 공간구조의 재편 과정에 대한 이해에 있어서 계급 불평등 문제가 보다 중요한 문제라는 것을 함의한다.

## <참고문헌>

신광영, 2003, “한국의 사회계급과 불평등 실태” 경제와 사회, 59: 32-54.

신광영, 조돈문, 조은, 2003, 한국사회의 계급론적 이해, 한울.

통계청, 1995, 통계로 본 한국의 발자취.

\_\_\_\_\_, 2002, 한국의 사회지표.

한국감정평가협회, 2003, 표준지 공시지가 열람. (<http://kapanet.co.kr/cgi-bin/gsv/>).

Hellevik, Ottar, 1984, Introduction to Causal Analysis, London: George Allen & Unwin.

- Koo, Hagen and Hong Doo-Seung, "Class and Income Inequality in Korea,"  
American Sociological Review, Vol. 45: 610-626.
- Rosenberg, Morris, 1968, The Logic of Survey Analysis, New York: Basic Books.
- Wright, E. O. 1997, Class Counts, Cambridge: Cambridge University Press.



# 서울 시민들의 여가와 문화소비에서 나타나는 취향의 구조

김우식(이화여자대학교 사회학과)

## 1. 연구의 목적

이 연구는 서울시민들의 여가 및 문화소비 활동에서 나타나는 취향의 구조를 찾아내는 것을 목적으로 한다. 취향의 구조를 찾기 위해 보다 구체적으로는 다음과 같은 연구주제를 설정한다. 우선, 이 연구는 서울 시민들의 여가와 문화소비에서의 연결 및 단절의 구조를 찾는다. 소비자들의 다양한 소비는 서로 연결되어 있는 경우가 많기 때문에 이 연구에서도 어떤 종류의 소비들이 상호 연관되어 있는가를 규명하고자 한다. 소비 항목 간의 상호연관 관계는 행위자들을 매개로 이루어지기 때문에 단지 추상적이고 비인격적인 연관 관계와는 다르다.

행위자들의 행동을 매개로 한 취향 간의 관계에 대한 연구는 사회과학, 특히 사회학이나 경제학에서 작지 않은 함의를 갖는다. 경제학에서는 대체재와 보완재의 개념이나 대체탄력성 등의 개념이나 지표가 소비 항목 간의 연관 관계를 나타낸다. 사회학에서는 행위와 대상 간의 쌍대성(duality)을 매개로 하여 행위자들 간의 연결과 단절을 보는 동시에 대상들 간의 연결과 단절을 보고 여기서 사회구조를 찾는 연구전통이 확립되어 있다. 문화사회학에서 피에르 부르디외는 소비나 취향들 간의 연결을 특정 계급에 고유한 문화적 자본과 아비투스(habitus) 개념으로 설명하고 디마지오는 특정 취향을 공유하는 사람들 간의 사회적 연결망의 지속성으로 설명한다(Bourdieu, 1984; DiMaggio, 1987).

## 2. 자료와 방법

이 연구에서는 여가와 소비에 대한 조사자료를 분석하는 방법으로 서울 시민들의 취향의 구조를 찾아내고자 한다. 연구 분석에 사용한 자료는 서울시정개발연구원이

2003년에 실시한 조사자료로서 다음과 같다(서울시정개발연구원, 2003).

### 3. 여가와 취향의 연결 구조

#### (1) 여가 활동의 연결 구조

여가활동을 전통적 의미에 따라 분류하며 예술적 취향, 스포츠 취향, 놀이와 오락의 세 가지로 나눌 수 있다. 분류는 다음과 같다. 여기서의 분류 기준은 활동의 주요 내용이 갖는 의미적 공통성이다.

#### 분류적 집단 1. 예술적 취향

- 문 26-3-1. 박물관
- 문 26-3-2. 고궁/유원지
- 문 26-3-5. 미술전시관
- 문 26-3-6. 연극
- 문 26-3-7. 클래식 음악회
- 문 26-3-9. 국악공연
- 문 26-3-10. 발레, 무용 공연
- 문 26-3-11. 문화센터의 교양문화강좌
- 문 26-3-12. 도서관

#### 분류적 집단 2. 스포츠 취향

- 문 26-3-4. 스포츠 경기장

#### 분류적 집단 3. 놀이와 오락

문 26-3-8. 콘서트장

문 26-3-13. 테마파크/어린이공연

문 26-3-14. 경마장

반면, 서울 시민들이 실제로 행하는 여가활동을 요인분석으로 묶어 보면 앞에서 본 전통적 분류에 의한 것과는 다른 분류가 나타난다. 서울시민들이 2002년 조사기간 중 참여한 여가활동 자료를 varimax 회전 요인분석(SPSS Ver. 11)에 의해 분류한 결과 14가지 활동은 다음과 같은 네 개의 집단으로 묶여진다(표 1). 여기서 집단을 묶은 방법은 한 활동이 네 개의 요소와 갖는 연관 정도 중 가장 큰 값이 나타나는 요소에 그 활동을 귀속시키는 것이다.

<표 1> 올해 해본 여가활동의 요인분석에 의한 분류

활동	요소			
	1	2	3	4
박물관	0.337	0.312	<b><u>0.465</u></b>	-2.95E-02
고궁/유원지	7.991E-02	4.931E-02	<b><u>0.748</u></b>	-1.06E-02
영화관	-0.127	<b><u>0.648</u></b>	0.289	9.820E-02
스포츠 경기장	0.195	<b><u>0.625</u></b>	-0.106	0.130
미술전시관	<b><u>0.525</u></b>	0.155	0.360	-1.51E-02
연극	0.290	<b><u>0.369</u></b>	0.277	-0.133
클래식 음악회	<b><u>0.682</u></b>	0.139	4.464E-02	1.207E-02
콘서트장	0.399	<b><u>0.528</u></b>	3.918E-02	-0.167
국악공연	<b><u>0.684</u></b>	0.133	0.114	3.330E-04
발레, 무용 공연	<b><u>0.584</u></b>	6.027E-02	-4.43E-02	0.247
문화센터의 교양강좌	<b><u>0.426</u></b>	6.459E-02	0.269	-5.42E-02
도서관	0.142	<b><u>0.664</u></b>	0.117	1.303E-03
테마파크/어린이공원	8.159E-02	6.241E-02	<b><u>0.698</u></b>	8.401E-02
경마장	8.567E-02	6.269E-02	6.150E-02	<b><u>0.938</u></b>

주: 추출방법: 주요인분석, 회전방법: 카이저 정규화에 의한 배리맥스

5회 반복 후 회전 수렴

여기서의 연결은 한 개인이 두 가지 이상의 활동을 한다는 사실에 기초한다. 한 개인이 미술전시관에 가고 또한 클래식 음악회에 간다면 미술전시관과 음악회는 서로 연결된다. 따라서 한 집단 내에 묶이는 항목들은 상호보완적 성격(complimentary)과 대체적인 성격(substitute)을 동시에 갖는다고 할 수 있다. 한 개인이 활동 A를 한 후 다양성을 위해 성격이 다른 활동 B를 한다면 A와 B는 동일인물에 의해 묶이지만 성격은 상호보완적이다. 반면 한 개인이 일정한 취향 내에서 A와 B를 행한다면 이 때의 두 활동은 동일한 취향에 속한다는 공통성을 갖고 따라서 대체적인 성격을 갖는다.

경험적 집단 1. 미술전시관, 클래식 음악회, 국악공연, 발레-무용 공연, 문화센터의 교양 문화강좌

경험적 집단 2. 영화관, 스포츠 경기장, 연극, 콘서트장, 도서관

경험적 집단 3. 박물관, 고궁-유원지, 테마파크-어린이공원

경험적 집단 4. 경마장

<표 2>에 의하면 경험적 집단 1에 속하는 활동들은 의미적으로 볼 때 모두 예술 취향에 포함된다. 그러나 경험적 집단 2에 속하는 활동들은 의미적으로는 예술취향과 스포츠와 놀이-오락의 세 가지 측면을 다 갖는다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 전통적인 고급문화, 혹은 고급예술분야의 취향은 자기완결적으로 묶이는 반면, 연극이나 영화와 같이 고급문화나 고급예술이 아닌 경우에는 예술적 취향이라고 해도 스포츠나 놀이적인 성격과 같이 나타난다. 경험적 집단 2에서는 서로 이질적이면서도 경험적으로 상호보완적인 성격이 강한 반면, 경험적 집단 1의 취향은 동질적인 것끼리 묶인다. 이같은 사실은 한국에서도 예술문화에 대한 취향집단이 별도로 형성되어 있음을 보여준다. 반면 영화, 연극, 스포츠, 도서관 등은 범주적으로 성격이 다르지만 바로 그렇기 때문에 이들 활동들은 동일 인물에 의해 동시에 향유되는 성격을 갖는다. <표 1>에 의하면 경험적 집단 2에 속한 활동 중 연극은 다른 요소와도 연관의 정도가 커서 경험적 집단 1, 2, 3에 골고루 걸치고 있다.

<표 2> 범주적 분류와 경험적 분류 간의 관계

	의미에 따른 선형적 분류(예술, 스포츠, 놀이)		
	1집단(예술)	2집단(스포츠)	4집단(놀이)
경험적 연관 관계	1집단	미술전시관, 클래식 음악회, 국악공연, 발레-무용공연, 문화센터강좌,	
	2집단	도서관, 연극, 영화관	스포츠 경기장
	3집단	박물관, 고궁, 유원지	콘서트장 테마파크-어린이공원
	4집단		경마장

경험적 집단 3으로 분류된 활동들은 주로 야외에 설치되어 있는 구조물이나 이른바 조형적 환경(built environment)과 연관성이 깊다. 이 활동들은 환경에 대한 향유로서 실내에서 행해지는 문화체험이기보다는 개방된 환경에 대한 체험이며 그런 점에서 놀이적 성격까지 걸치는 특징을 갖는다.

마지막으로 경마장에 가는 취향은 다른 어떤 것보다도 묶이지 않고 별개의 집단을 형성하고 있다. 아직 서울 시민들 중 경마장을 즐기는 사람들은 다른 활동을 별로 하지 않거나 다른 활동에서는 일관성을 보이지 않는다고 할 수 있다.

## (2) 여가 활동 상황

시민들의 여가활동은 제약 상태에 있다. 가장 큰 제약 요인은 시간과 예산인데 이같은 제약 요인을 고려하지 않고 현재 관찰되는 여가 활동만을 놓고 취향의 구조를 파악한다면 실현된 취향은 볼 수 있어도 잠재적 취향은 관찰할 수 없다. 실현된 취향과 잠재적 취향의 구별은 취향이나 활동 간의 대체 관계를 보는데도 도움이 될 수 있다. 즉 제약 요건이 완화될 경우 어떤 여가 활동을 하고 싶은가를 보면 상황이 바뀌었을 때 여가활동들의 수요 상태를 알 수 있다.

설문지의 문항 26.1과 26.2에서는 응답자가 현재 주로 하고 있는 여가와 “여건이 허락한다면” 해보고 싶은 여가를 물어보고 있으며 이를 평일/주말/3일 이상의 휴가로 나누어 질문함으로써 (1) 시간 제약의 변화에 따른 선호의 차이, (2) 사회, 경제적 여건의 변화에 따른 선호의 차이나 상호대체 관계를 별도로 고찰해볼 수 있는 자료를 제공해주고 있다.

우선, 현재 평일에 하고 있는 여가활동을 보면 시간의 제약 때문이겠지만 텔레비전 시청이나 신문 등 읽기, 그리고 휴식이 많다. 다음으로는 운동이 많고 극장이나 음악회 가기와 바둑 등의 오락이 다음 순서이다. 쇼핑과 이웃이나 친지 방문이 그 다음인데 나머지 활동의 비율은 극히 낮다.

<표 3> 현재 평일에 하고 있는 여가활동

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	1106	73.7	73.9
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	64	4.3	4.3
운동	98	6.5	6.5
쇼핑, 외식	51	3.4	3.4
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	65	4.3	4.3
이웃, 친지 방문, 만남	45	3.0	3.0
국내 여행	2	0.1	0.1
해외 여행	2	0.1	0.1
그림, 음악 등의 취미활동	26	1.7	1.7
종교활동, 봉사활동	14	0.9	0.9
가족과의 담소	19	1.3	1.3
기타	5	0.3	0.3
합계	1497	99.8	100.0
결측값	3	0.2	
합계	1500	100.0	

평일에 비해 시간 여유가 더 많은 주말에 하고 있는 여가활동을 보면 (표 4). 시간에 의해 크게 제약되는 텔레비전 시청 등이 크게 줄어들었고 대신 극장이나 음악회 가기, 운동, 쇼핑이나 외식, 이웃 방문 등이 크게 늘었다. 그럼에도 불구하고 텔레비전, 신문, 잡지, 책, 잠자기, 휴식은 가장 큰 비율을 차지하고 있어서 전체 응답자의 1/5

이상이 주말에도 특별한 여가 활동을 하지 않고 있다. 또한 그림, 음악 등과 같이 직접 행하는 취미활동의 빈도는 매우 낮아서 직접 체험에 의해 심화되는 종류의 예술적 여가활동은 아직 지극히 제한되고 있다.

<표 4> 현재 주말에 하고 있는 여가활동

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	318	21.2	21.2
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	190	12.7	12.7
운동	175	11.7	11.7
쇼핑, 외식	281	18.7	18.8
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	87	5.8	5.8
이웃, 친지 방문, 만남	166	11.1	11.1
국내 여행	43	2.9	2.9
해외 여행	1	0.1	0.1
그림, 음악 등의 취미활동	51	3.4	3.4
종교활동, 봉사활동	97	6.5	6.5
가족과의 담소	81	5.4	5.4
기타	7	0.5	0.5
놀이공원	1	0.1	0.1
합계	1498	99.9	100.0
결측값	2	0.1	
합계	1500	100.0	

3일 이상의 시간이 날 때는 시간 제약이 크게 줄어들는데 이 때는 여가활동의 분포가 크게 달라진다. 빈도가 가장 높은 활동은 국내여행이고 다음은 이웃이나 친지와 의 만남이다. 앞의 표들과 비교해보면 시간 제약이 완화될 때 가장 선호되는 여가활동은 국내여행이고 그 다음은 이웃이나 친지와의 만남이다. 반대로 가장 선호도가 떨어지는 여가활동은 텔레비전 시청 등이다(표 5).

<표 5> 현재 3일 이상 휴가 때 하고 있는 여가활동

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	123	8.2	8.2
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	46	3.1	3.1
운동	42	2.8	2.8
쇼핑, 외식	71	4.7	4.7
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	33	2.2	2.2
이웃, 친지 방문, 만남	301	20.1	20.1
국내 여행	736	49.1	49.2
해외 여행	18	1.2	1.2
그림, 음악 등의 취미활동	44	2.9	2.9
종교활동, 봉사활동	35	2.3	2.3
가족과의 담소	43	2.9	2.9
기타	5	0.3	0.3
합계	1497	99.8	100.0
결측값	3	0.2	
합계	1500	100.0	

설문지는 이어서 “여건이 허락한다면” 어떤 여가 활동을 하고 싶은가를 질문한다. 여건이 허락한다는 의미는 시간 여유보다는 경제적 여유와 얽매이지 않는 상황을 가리키는 것으로 보인다. 왜냐하면 시간 여유는 앞에서 이미 물어보았기 때문이다. 그러나 하루 중 근무 시간이 짧아지고 자유시간이 많아지는 것도 포함할 수 있으므로 여건의 의미가 무엇이건 이 질문은 응답자들이 속으로 원하는 것을 물어보고 있어서 현재의 제약 상태에 비해 달라지는 상황을 보여준다는 점에서 매우 유용하다고 할 수 있다.

여건이 허락할 때 평일에 하고 싶은 여가 활동으로 가장 많은 것은 텔레비전 시청 등이고 다음은 운동, 그리고 극장, 음악회 등에 가는 것이다. 다음으로는 그림이나 음악 등의 취미활동이 꼽혔다. 여기서 특이한 것은 극장 등에 가는 것과 운동을 합치면 40%가 넘는 높은 비율을 차지하는 점이다. 응답자들은 공연이나 전시예술향을 체험하거나 운동하는 것을 크게 원하고 있고 그림이나 음악 등과 같이 직접 체험하는 예술적 취미활동에 대한 선호도 비교적 높은 편이다.



<표 6> 여건이 허락한다면 평일에 하고 싶은 여가

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	414	27.6	27.6
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	288	19.2	19.2
운동	332	22.1	22.1
쇼핑, 외식	95	6.3	6.3
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	77	5.1	5.1
이웃, 친지 방문, 만남	67	4.5	4.5
국내 여행	42	2.8	2.8
해외 여행	31	2.1	2.1
그림, 음악 등의 취미활동	101	6.7	6.7
종교활동, 봉사활동	29	1.9	1.9
가족과의 담소	22	1.5	1.5
기타	2	0.1	0.1
합계	1500	100.0	100.0
결측값	0	0	
합계	1500	100.0	

여건이 허락한다면 주말에 하고 싶은 여가에 관한 질문 결과는 시간적, 경제적 제약이 크게 줄어들었을 때 응답자들이 원하는 여가를 보여준다. 여기서는 국내여행, 이웃이나 친지 방문, 그리고 극장이나 전시회 등에 가기가 비슷하게 높은 비율을 보였고 쇼핑이나 외식도 10.5%로서 비교적 높은 편이었다. 여기서는 해외여행과 같이 현실적으로 시간적으로 어려운 것이나 가족과의 담소를 제외한 모든 항목들이 고른 선택을 받았다.

<표 7> 여건이 허락한다면 주말에 하고 싶은 여가

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	83	5.5	5.5
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	226	15.1	15.1
운동	149	9.9	9.9
쇼핑, 외식	158	10.5	10.5
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	128	8.5	8.5
이웃, 친지 방문, 만남	248	16.5	16.5
국내 여행	257	17.1	17.1
해외 여행	22	1.5	1.5
그림, 음악 등의 취미활동	106	7.1	7.1
종교활동, 봉사활동	85	5.7	5.7
가족과의 담소	34	2.3	2.3
기타	3	0.2	0.2
합계	1499	99.9	100.0
결측값	1	0.1	
합계	1500	100.0	

여건이 허락하고 3일 이상의 휴가일 때 하고 싶은 여가 활동으로는 여행이 단연 선두를 달린다. 해외여행이 46.7%, 국내여행이 38%로서 응답자들은 시간적, 경제적 제약이 없으면 여행, 특히 해외여행을 가장 선호한다.

<표 8> 여건이 허락한다면 3일 이상의 휴가에 하고 싶은 여가

항목	빈도	백분율	유효 백분율
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	22	1.5	1.5
극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기	16	1.1	1.1
운동	17	1.1	1.1
쇼핑, 외식	12	0.8	0.8
바둑, pc게임 등의 놀이와 오락	9	0.6	0.6
이웃, 친지 방문, 만남	78	5.2	5.2
국내 여행	570	38.0	38.0
해외 여행	700	46.7	46.7
그림, 음악 등의 취미활동	34	2.3	2.3
종교활동, 봉사활동	19	1.3	1.3
가족과의 담소	18	1.2	1.2
기타	2	0.1	0.1
놀이공원	2	0.1	0.1
합계	1499	99.9	100.0
결측값	1	0.1	
합계	1500	100.0	

### (3) 여가 활동 간 대체 현황

앞의 표에서도 시사하듯 여가활동들은 서로 대체관계에 있기 쉽다. 즉 시간적 제약이나 경제적 제약이 없어질 경우 한 가지 여가활동이 줄어들고 다른 활동이 늘어날 수 있다. 여가활동 간의 대체 상황을 보기 위해 작성한 <표 9>에서는 현재 주말에 하고 있는 여가가 3일 이상의 휴가 때 하는 여가에 의해 대체되는 상황을 보여준다. 평일과 주말의 비교는 행하지 않았는데 그 이유는 평일에는 시간의 제약이 너무 크기 때문이다.

<표 9> 현재 주말 여가와 3일 이상의 휴가 기간 중 여가활동 간 대체 상황

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타	놀이 공원	합계
TV	0.54	0.10	0.04	0.08	0.06	0.04	0.00	0.00	0.01	<b>0.11</b>	0.02	0.00	0.00	1.00
	0.21	0.06	0.03	0.04	0.08	0.03	0.00	0.00	0.02	0.13	0.04	0.00	0.00	0.08
극장	0.15	0.15	0.09	<b>0.30</b>	0.02	0.11	0.00	0.00	0.07	0.07	0.04	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.04	0.02	0.05	0.01	0.03	0.00	0.00	0.06	0.03	0.03	0.00	0.00	0.03
운동	0.14	0.14	0.31	0.00	<b>0.19</b>	0.07	0.00	0.00	0.00	0.05	0.10	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.03	0.07	0.00	0.09	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	0.05	0.00	0.00	0.03
쇼핑	0.21	<b>0.27</b>	0.17	0.06	0.03	0.14	0.01	0.00	0.01	0.03	0.07	0.00	0.00	1.00
	0.05	0.10	0.07	0.01	0.02	0.06	0.02	0.00	0.02	0.02	0.06	0.00	0.00	0.05
바둑	0.09	<b>0.21</b>	0.03	<b>0.21</b>	0.27	0.06	0.00	0.00	0.03	0.09	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.01	0.04	0.01	0.03	0.10	0.01	0.00	0.00	0.02	0.03	0.00	0.00	0.00	0.02
이웃	<b>0.25</b>	0.09	0.15	0.18	0.05	0.06	0.00	0.00	0.02	0.07	0.12	0.00	0.00	1.00
	0.24	0.12	0.26	0.20	0.18	0.10	0.02	0.00	0.14	0.21	<u>0.44</u>	0.00	0.00	0.20
국내 여행	0.17	0.12	0.12	<b>0.22</b>	0.05	0.14	0.03	0.00	0.05	0.05	0.04	0.01	0.00	1.00
	<u>0.40</u>	<u>0.46</u>	<u>0.50</u>	<u>0.58</u>	<u>0.44</u>	<u>0.61</u>	<u>0.55</u>	<u>1.00</u>	<u>0.65</u>	<u>0.41</u>	<u>0.33</u>	<u>0.86</u>	0.00	<u>0.49</u>
해외 여행	0.00	0.06	0.11	0.06	0.06	0.06	<b>0.44</b>	0.00	0.00	0.17	0.06	0.00	0.00	1.00
	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	<u>0.19</u>	0.00	0.00	0.03	0.01	0.00	0.00	0.01
그림	0.14	<b>0.32</b>	0.05	0.18	0.00	0.14	0.07	0.00	0.07	0.02	0.02	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.07	0.01	0.03	0.00	0.04	0.07	0.00	0.06	0.01	0.01	0.00	0.00	0.03
종교	0.14	0.06	0.00	<b>0.23</b>	0.11	0.09	0.11	0.00	0.06	0.20	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.01	0.00	0.03	0.05	0.02	0.10	0.00	0.04	0.07	0.00	0.00	0.00	0.02
담소	0.14	0.14	0.07	0.21	0.02	<b>0.26</b>	0.05	0.00	0.00	0.05	0.07	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.03	0.02	0.03	0.01	0.07	0.05	0.00	0.00	0.02	0.04	0.00	0.00	0.03
기타	0.20	0.20	0.00	0.20	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
합계	<b>0.21</b>	0.13	0.12	0.19	0.06	0.11	0.03	0.00	0.03	0.07	0.05	0.00	0.00	1.00
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

주: a.각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

쇼핑: 쇼핑, 외식

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

종교: 종교 활동, 봉사 활동

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

담소: 가족과의 담소

<표 9>의 각 칸에는 가로로 더했을 때 1.00이 되는 비율과 세로로 더했을 때 1.00이 되는 비율이 위와 아래에 표시되어 있다. 위의 값은 왼쪽에 수직적으로 배열되어 있는 범주들이 위에서 수평적으로 배열되어 있는 범주들을 대체할 때 어떤 범주를 가장 많이 대체하는가를 나타내는 일종의 대체계수(substitution coefficient)이다.<sup>7)</sup> 즉, 이 값은 능동적인 대체 비율을 가리킨다. 반면 각 셀의 아래에 제시된 값은 위에 배열된 각 범주들이 왼쪽에 수직적으로 배열된 범주에 의해 대체되는데 어떤 범주에 의해 얼마나 대체되는가를 나타낸다. 예를 들어 표에서 운동-TV의 셀에 있는 0.14와 0.02 중 0.14는 운동이 다른 항목을 대체하는 것 중 텔레비전 시청을 대체하는 비율이고 0.02는 텔레비전 시청 등이 다른 항목에 의해 대체되는 것 중 운동에 의해 대체되는 비율이다. 이에 의하면 운동은 텔레비전 시청을 많이 대체하는 편이지만 텔레비전 시청의 입장에서 볼 때는 운동에 의해 대체되는 비율은 지극히 미미하다.

각 범주에서 대체하고 대체당하는 항목이 동일하여 대각선에 있는 값을 제외하고 가장 큰 값을 보기 쉽게 나타내기 위해 굵은 수치와 밑줄 친 수치를 사용한다. 굵은 수치는 각 줄에서 위의 값이 가장 큰 셀을 표시한다. 텔레비전 시청 등의 항목은 종교 항목을 가장 많이 대체한다(0.11). 극장은 쇼핑을 가장 많이 대체한다(0.30). 반면 각 칸에서 대체되는 비율 중 가장 큰 값은 밑줄 친 수치로 표시된다. 텔레비전 시청 등은 국내여행에 의해 가장 많이 대체된다(0.40). 이 표는 대부분의 항목들이 국내여행에 의해 가장 많이 대체되고 있음을 보여준다. 가족과의 담소가 이웃이나 친지 방문에 의해 대체될 뿐 나머지 모든 항목은 국내여행에 의해 대체되고 있다. 따라서 주말에 비해 3일 이상의 시간이 날 때 응답자들이 가장 하고 싶어하는 여가활동은 국내여행이라고 할 수 있다.

다음으로 <표 10>은 현재 주말 여가활동과 여건이 허락할 때의 주말 여가활동 간 대체 상황을 보여준다. 여기서는 시간적인 제약은 비슷하고 경제적 제약 등이 완화될 때 여가활동이 서로 대체되는 방식을 보여준다. 이에 의하면 텔레비전 시청 등과 쇼핑이 가장 많이 대체되는 것을 볼 수 있고, 대체하는 항목으로서 가장 빈번한 것은

7) 두 비율 간의 비를 구하면 탄력성(elasticity) 계수를 얻을 수 있으나 여기서는 보다 단순한 대체 상황을 보기 위해 탄력성 지표는 사용하지 않았다.

앞에서와 마찬가지로 국내여행이다. 응답자들은 주말에 여건이 허락한다면 현재에 비해 여행을 가장 선호하고 텔레비전 시청이나 쇼핑을 가장 줄이고 싶어한다.

<표 10> 현재 및 여건이 허락할 때 주말 여가활동 간의 대체 상황

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타	놀이 공원	합계
TV	0.88	0.02	0.01	<b>0.05</b>	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.23	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.06
극장	<b>0.24</b>	0.23	0.09	0.19	0.05	0.08	0.01	0.00	0.01	0.03	0.06	0.01	0.00	1.00
	<u>0.17</u>	0.27	0.11	0.15	0.13	0.11	0.07	0.00	0.04	0.07	0.16	<u>0.29</u>	<u>1.00</u>	0.15
운동	<b>0.20</b>	0.07	0.39	0.14	0.03	0.07	0.02	0.00	0.01	0.03	0.03	0.01	0.00	1.00
	0.09	0.06	0.33	0.08	0.06	0.06	0.07	0.00	0.02	0.04	0.06	0.14	0.00	0.10
쇼핑	<b>0.18</b>	0.16	0.08	0.30	0.04	0.10	0.01	0.00	0.02	0.03	0.08	0.00	0.00	1.00
	0.09	0.13	0.07	0.17	0.07	0.10	0.02	0.00	0.06	0.05	0.16	0.00	0.00	0.11
바둑	0.11	0.18	0.14	<b>0.24</b>	0.20	0.05	0.04	0.00	0.03	0.00	0.02	0.00	0.00	1.00
	0.04	0.12	0.10	0.11	0.29	0.04	<u>0.12</u>	0.00	0.08	0.00	0.03	0.00	0.00	0.09
이웃	0.17	0.07	0.11	<b>0.20</b>	0.04	0.23	0.02	0.00	0.03	0.05	0.09	0.00	0.00	1.00
	0.13	0.10	0.15	0.17	0.12	0.34	<u>0.12</u>	0.00	0.16	<u>0.12</u>	<u>0.27</u>	0.00	0.00	<u>0.17</u>
국내 여행	0.14	0.13	0.11	<b>0.20</b>	0.06	0.15	0.08	0.00	0.05	0.04	0.04	0.01	0.00	1.00
	0.12	<u>0.17</u>	<u>0.16</u>	<u>0.18</u>	<u>0.17</u>	<u>0.23</u>	0.49	0.00	<u>0.26</u>	0.11	0.12	<u>0.29</u>	0.00	<u>0.17</u>
해외 여행	0.00	0.00	0.05	<b>0.27</b>	0.09	0.23	0.09	0.05	0.05	0.09	0.09	0.00	0.00	1.00
	0.00	0.00	0.01	0.02	0.02	0.03	0.05	1.00	0.02	0.02	0.03	0.00	0.00	0.02
그림	<b>0.22</b>	0.18	0.07	0.18	0.05	0.07	0.02	0.00	0.17	0.04	0.01	0.01	0.00	1.00
	0.07	0.10	0.04	0.07	0.06	0.04	0.05	0.00	0.35	0.04	0.01	0.14	0.00	0.07
종교	<b>0.08</b>	0.07	0.04	<b>0.08</b>	0.06	0.06	0.01	0.00	0.00	0.55	0.05	0.00	0.00	1.00
	0.02	0.03	0.02	0.03	0.06	0.03	0.02	0.00	0.00	0.49	0.05	0.00	0.00	0.06
담소	<b>0.29</b>	0.09	0.03	0.09	0.03	0.12	0.00	0.00	0.03	0.06	0.27	0.00	0.00	1.00
	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.00	0.00	0.02	0.02	0.11	0.00	0.00	0.02
기타	0.00	0.00	0.00	0.00	<b>0.33</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	<b>0.33</b>	0.00	0.33	0.00	1.00
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.14	0.00	0.00
합계	0.21	0.13	0.12	0.19	0.06	0.11	0.03	0.00	0.03	0.07	0.05	0.01	0.00	1.00
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

주: a. 각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

쇼핑: 쇼핑, 외식

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

종교: 종교 활동, 봉사 활동

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

담소: 가족과의 담소

현재와 여건이 허락할 때 3일 이상의 휴가시 여가활동이 대체되는 상황은 <표 11>에 나타난다. 이에 의하면 역시 국내여행이 가장 대체효과가 커서 극장, 해외여행과 종교, 기타를 제외한 모든 항목이 국내여행에 의해 가장 많이 대체된다. 또한 극장 등에 가기는 해외여행에 의해 가장 많이 대체된다. 따라서 응답자들은 시간적, 경제적 여건이

허락되면 국내 및 해외여행을 가장 선호하는 것으로 보인다.

<표 11> 현재 및 여건이 허락할 때 3일 이상의 휴가 시 여가활동 대체 상황

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타	합계
TV	0.59	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	<b>0.18</b>	0.00	0.00	0.05	0.05	0.05	1.00
	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.03	0.02	0.20	0.02
극장	0.13	0.13	0.06	0.06	0.00	0.19	<b>0.31</b>	0.00	0.00	0.06	0.06	0.00	1.00
	0.02	0.04	0.02	0.01	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.03	0.02	0.00	0.01
운동	<b>0.24</b>	0.06	0.35	0.00	0.06	0.06	<b>0.24</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.03	0.02	0.14	0.00	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
쇼핑	<b>0.25</b>	0.00	0.17	0.00	0.00	0.08	<b>0.25</b>	0.00	0.08	0.08	0.08	0.00	1.00
	0.02	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.02	0.00	0.01
바둑	0.11	0.00	0.00	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.01	0.00	0.00	0.03	0.06	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
이웃	0.08	0.03	0.03	0.04	0.00	0.42	<b>0.31</b>	0.01	0.03	0.00	0.06	0.00	1.00
	0.05	0.04	0.05	0.04	0.00	0.11	0.03	0.06	0.05	0.00	0.12	0.00	0.05
국내 여행	0.11	0.02	0.03	0.06	0.03	<b>0.30</b>	0.36	0.00	0.04	0.01	0.04	0.00	1.00
	<u>0.52</u>	<u>0.22</u>	<u>0.41</u>	<u>0.51</u>	<u>0.49</u>	<u>0.56</u>	<u>0.28</u>	0.00	<u>0.50</u>	<u>0.20</u>	<u>0.49</u>	0.00	<u>0.38</u>
해외 여행	0.04	0.04	0.02	0.04	0.01	0.11	<b>0.67</b>	0.02	0.01	0.02	0.01	0.00	1.00
	0.20	<u>0.61</u>	0.29	0.35	0.27	0.27	<u>0.64</u>	0.83	0.23	<u>0.46</u>	0.19	<u>0.40</u>	<u>0.47</u>
그림	0.09	0.03	0.03	0.09	0.09	0.12	<b>0.27</b>	0.00	0.24	0.03	0.03	0.00	1.00
	0.02	0.02	0.02	0.04	0.09	0.01	0.01	0.00	0.18	0.03	0.02	0.00	0.02
종교	0.05	0.05	0.05	0.00	0.05	<b>0.16</b>	0.05	0.11	0.05	0.37	0.00	0.05	1.00
	0.01	0.02	0.02	0.00	0.03	0.01	0.00	0.11	0.02	0.20	0.00	0.20	0.01
담소	0.06	0.06	0.00	0.06	0.06	0.17	<b>0.28</b>	0.00	0.00	0.06	0.28	0.00	1.00
	0.01	0.02	0.00	0.01	0.03	0.01	0.01	0.00	0.00	0.03	0.12	0.00	0.01
기타	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	<b>0.50</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	1.00
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00
놀이 공원	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	<b>1.00</b>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
합계	0.08	0.03	0.03	0.05	0.02	0.20	<b>0.49</b>	0.01	0.03	0.02	0.05	0.00	1.00
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

주: a.각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

쇼핑: 쇼핑, 외식

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

종교: 종교 활동, 봉사 활동

담소: 가족과의 담소

#### (4) 여가 활동 간 대체와 소득 간의 관계

##### ① 여가활동별 소득수준

여가활동의 종류는 응답자의 소득수준에 따라 가장 크게 달라질 것으로 보고 여기서는 여가활동 및 여가활동 대체유형별 월소득 수준을 살펴본다. 현재 주말에 즐기는 여가 유형 별 소득 수준은 <표 12>에 제시되어 있다.

<표 12> 현재 주말에 즐기는 여가의 유형으로 본 집단의 평균소득

현재 주말에 즐기는 여가	평균	사례수	표준편차
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	282.96	318	185.34
극장 음악회 전시회 경기장 가기	391.13	190	234.36
운동	337.68	175	185.27
쇼핑/외식	305.01	281	160.46
바둑 게임 등의 놀이와 오락	280.84	87	149.14
이웃 친지방문 만남	294.82	166	172.51
국내여행	320.88	43	187.59
해외여행	450.00	1	-
그림 음악 등의 취미활동	334.69	51	166.26
종교 활동, 봉사활동	323.98	97	258.82
가족과의 담소	282.95	81	148.90
기타	472.57	7	363.51
놀이공원	450.00	1	-
합계	315.01	1498	191.97

소득수준이 가장 높은 집단은 내용이 불분명한 기타를 제외하면 해외여행 (450만원), 놀이공원(450만원)이다. 두 경우 모두 사례가 하나 밖에 되지 않아 일반화에 어려움이 있다. 주말에 해외여행을 갈 정도면 소득이 높을 것으로 예상할 수는 있다. 다음으로 소득이 높은 유형은 극장, 음악회, 전시회 등에 가는 집단(391만원), 운동(337만원), 그림이나 음악 등의 취미활동(334만원), 종교나 봉사활동(323.98만원), 국내여행(320.88만원) 순이다.

반대로 소득수준이 낮은 집단은 텔레비전 시청 등(282.96만원), 가족과의 담소(282.95만원), 바둑이나 게임 등의 놀이와 오락(280.84만원), 이웃이나 친지 방문(294.82만원) 등이다. 이같은 분포는 활동 자체의 경비와 높은 연관성을 갖는 것으로 보인다. 한 가지 특이한 점은 종교활동이나 봉사활동을 하는 집단의 소득 수준이 높은 현상이

다. 이렇게 보면, 주말 활동에 관해서는 여가활동의 계층화가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 즉 상대적으로 소득수준이 높은 사람들은 활동에 돈이 드는 문화, 예술적인 취향을 즐기는 반면 소득수준이 낮은 사람들은 돈이 별로 들지 않는 여가활동을 한다.

3일 이상의 휴가 기간 중 여가유형별 소득을 높은 집단부터 보면 해외여행(399.39만원), 가족과의 답소(372.42만원), 운동(362.29), 그림이나 음악(342.25), 바둑 등의 놀이와 오락(334.67) 등이고 낮은 집단은 종교 및 봉사 활동(291.37), 텔레비전 시청(295.41), 이웃이나 친지 방문(304.55) 등이다.

<표 13> 3일 이상의 시간에 즐기는 여가의 유형으로 본 집단의 평균소득

3일 이상의 시간에 즐기는 여가	평균	사례수	표준편차
TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식	295.41	123	221.24
극장, 음악회, 전시회, 경기장 가기	331.04	46	202.55
운동	362.29	42	249.10
쇼핑, 외식	325.45	71	185.72
바둑 게임 등의 놀이와 오락	334.67	33	237.27
이웃 친지방문 만남	304.55	301	183.95
국내여행	311.90	736	176.73
해외여행	399.39	18	248.44
그림 음악 등의 취미활동	342.25	44	165.66
종교 활동, 봉사활동	291.37	35	199.25
가족과의 답소	372.42	43	278.03
기타	190.00	5	108.40
합계	315.01	1497	192.04

종교 및 봉사활동은 주말에 하는 사람들은 소득 수준이 높았으나 장기간 휴가 때 이 활동을 하는 사람들은 소득 수준이 낮은 편이다. 소득 수준이 높은 사람들은 주말에는 종교 활동이나 봉사 활동을 하지만 3일 이상의 휴가 때는 본격적인 여가 활동을 하는 것으로 보인다. 한 가지 특이한 점은 주말 활동에서는 소득 수준이 낮은 범주인 가족과의 답소가 3일 이상의 휴가에서는 소득 수준이 높은 집단으로 바뀌는 점이다.

전체적으로 볼 때 3일 이상의 휴가 때의 여가 활동에서도 계층화가 분명히 이루어지고 있어서 경비가 많이 드는 여가활동을 하는 집단은 소득수준이 높은 반면 소득



수준이 낮은 집단은 사람들과의 만남과 같이 비용이 적게 드는 여가활동을 하고 있다. 이같이 여가활동이 소득수준별로 다르게 나타나는 것은 이제 한국 사회에서 불평등이 나타나는 방식이 여가와 취향과 관련된 활동이라는 것을 보여준다.

## ② 여가대체 유형과 소득수준

현재 하고 있는 주말 여가와 3일 이상의 휴가 기간 중 여가활동 간 대체유형별 평균 소득은 <표 14>와 같다. 텔레비전 시청 등을 대체하는 활동 중 운동(513만원), 바둑 등 오락(476)에서 소득수준이 높은 반면 텔레비전 시청, 이웃 방문, 국내여행, 종교활동 등은 소득수준이 낮은 편이다. 여기서 특이한 점은 국내여행이 텔레비전 시청을 대체하는 집단에서도 소득수준이 낮은 현상인데 다른 항목과 비교해보면 국내여행을 한다고 해도 주말에 극장에 가거나 운동을 하는 것에 비해 텔레비전을 시청하는 집단의 소득수준은 낮음을 알 수 있다.

<표 14> 현재 주말 여가와 3일 이상의 휴가 기간 중 여가활동 간 대체유형 별 평균 소득

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타	놀이 공원
TV	272	350	300	335	296	212	-	-	200	351	400	260	-
극장	263	346	450	273	100	270	-	-	500	666	200	-	-
운동	513	470	361	-	248	280	-	-	-	200	350	-	-
쇼핑	310	359	288	452	305	261	200	-	300	600	290	-	-
바둑	476	326	300	318	286	200	-	-	500	446	-	-	-
이웃	272	361	370	305	280	347	300	-	276	251	270	-	-
국내여행	279	404	318	286	287	299	290	450	344	327	303	508	450
해외여행	-	900	330	500	400	500	379	-	-	333	200	-	-
그림	292	394	325	437	-	245	383	-	210	200	200	-	-
종교	238	170	-	381	255	223	320	-	325	286	-	-	-
담소	315	583	450	394	300	308	425	-	-	295	200	-	-
기타	100	250	-	250	-	300	-	-	-	50	-	-	-

주: a.각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

담소: 가족과의 담소

쇼핑: 쇼핑, 외식

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

종교: 종교 활동, 봉사 활동

극장을 대체하는 여가활동을 보면 운동(470), 국내여행(404), 해외여행(900), 가족과의 담소(583)에서 소득이 높다. 운동을 대체하는 활동을 보면 극장, 이웃, 담소 등이 비중이 크다. 지금까지 여가활동 간의 관계를 볼 때는 여건이 달라짐에 따른 대체관계로 해석해왔지만, 이와는 달리 대체 관계를 사회집단 별 라이프스타일로 해석할 수도 있다. 즉 특정 집단은 주말에는 A라는 활동을 하고 B라는 활동을 하는 것이 보통이라면 이 집단의 라이프스타일이 A와 B의 조합으로 나타난다고 볼 수 있다. 그렇다면 주말에는 운동을 하고 휴가 때는 극장, 이웃, 담소 등을 즐기는 여가 조합이 이 집단의 특징으로 나타난다고 볼 수도 있다.

현재와 여건이 허락할 때 희망하는 주말 여가활동 간 대체유형별 소득수준은 <표 15>에 제시되어 있다. 이 때는 현재와 실현되지 않은 가상 상태를 비교하는 것이기 때문에 보완이기보다는 보다 분명한 상호대체관계가 된다. 여기서는 여건이 허락한다는 조건이 붙기 때문에 여가활동에 드는 경비가 별로 문제가 되지 않을 수 있다. 그래서인지 여가활동에 따라 특별히 일정한 유형의 소득차이가 나타나지 않는다. 다만 현재 하고 있는 여가활동별로 보았을 때는 비용이 많이 드는 여가활동 집단의 소득수준이 높다.

이 표에서 해외여행을 대체하는 것은 없어서 빈칸으로 나타난다. 여건이 허락한다고 가정했을 때 해외여행 대신 할 만한 여가활동은 없는 셈이다.<sup>8)</sup>

---

8) 빈 칸으로 나타나는 이유 중에는 해당 사례가 없어서가 아니라 해당 사례의 소득값이 결측값인 것도 있을 수 있다.

<표 15> 현재 및 여건이 허락할 때 주말 여가활동 간의 대체유형별 평균소득

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타	놀이 공원
TV	272	675	500	325	350	-	-	-	-	130	-	-	-
극장	291	354	343	316	259	359	327	-	250	266	308	305	450
운동	244	518	295	322	279	353	333	-	300	432	230	300	-
쇼핑	297	436	327	261	342	310	250	-	477	447	285	-	-
바둑	257	308	331	263	242	300	288	-	338	-	225	-	-
이웃	273	274	312	316	248	263	252	-	281	399	306	-	-
국내여행	286	437	449	341	300	290	325	-	335	323	259	200	-
해외여행	-	-	200	315	225	220	650	450	700	580	150	-	-
그림	247	421	469	347	230	264	225	-	324	350	400	-	-
종교	360	512	150	257	532	244	300	-	-	299	250	-	-
담소	482	400	100	193	200	495	-	-	350	125	289	-	-
기타	-	-	-	-	300	-	-	-	-	150	-	-	-

주: a.각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

쇼핑: 쇼핑, 외식

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

종교: 종교 활동, 봉사 활동

담소: 가족과의 담소

현재와 여건이 허락할 때 3일 이상의 휴가 시 여가활동 대체유형별 평균소득은 <표 16>에 제시되어 있다. 3일 이상 휴가시를 현재와 여건이 허락할 때로 나누어 비교한 것인데 여기서는 여건이 허락할 뿐 아니라 3일 이상의 휴가라는 시간적 여유도 있기 때문인지 일정한 유형이 나타나지 않고 있다. 여기서는 빈칸이 더 많이 나타나고 있다. 비교적 이상적인 상태를 가정하기 때문에 텔레비전 시청이 다른 것을 대체하는 경우는 거의 없다. 그 외에도 극장 가기, 운동, 쇼핑, 바둑 등은 다른 것을 대체하는 정도가 낮다.

<표 16> 현재 및 여건이 허락할 때 3일 이상의 휴가 시 여가활동 대체유형별  
평균소득

	TV	극장	운동	쇼핑	바둑	이웃	국내 여행	해외 여행	그림	종교	담소	기타
TV	232	-	-	-	-	375	223	-	-	350	150	250
극장	140	550	500	180	-	267	200	-	-	250	300	-
운동	215	300	247	-	210	150	275	-	-	-	-	-
쇼핑	220	-	325	-	-	150	200	-	300	200	200	-
바둑	130	-	-	250	350	300	165	-	-	-	-	-
이웃	190	115	300	180	-	303	268	400	225	-	266	-
국내여행	310	355	394	333	404	294	296	-	358	260	392	-
해외여행	368	317	407	363	260	341	328	409	402	286	565	275
그림	283	300	100	220	283	193	241	-	265	300	250	-
종교	150	400	300	-	300	167	120	325	300	328	-	100
담소	200	470	-	150	180	287	234	-	-	400	208	-
기타	-	-	-	-	-	-	300	-	-	-	-	50
놀이공원	-	-	-	-	-	-	200	-	-	-	-	-

주: a.각 범주는 다음과 같이 간략히 나타낸다.

TV: TV시청, 신문, 잡지, 책 읽기, 잠자기, 휴식

극장: 극장, 음악회, 전시회, 경기장에 가기

쇼핑: 쇼핑, 외식

바둑: 바둑, pc게임 등의 놀이와 오락

이웃: 이웃, 친지 방문, 만남

그림: 그림, 음악 등의 취미활동

종교: 종교 활동, 봉사 활동

담소: 가족과의 담소

## (5) 사회계층과 여가

소비 수준이나 유형은 사회불평등과 밀접한 연관을 맺는다는 연구가 많이 이루어지고 있다(Bourdieu, 1984; Corrigan, 1997; DiMaggio, 1987). 서울 시민들의 경우에도 소비 수준이나 유형이 사회계층의 구성이나 인식에 영향을 주는가를 보기 위해 주관적으로 어느 계층에 속하는 것으로 인식하는 가를 물어본 후 그렇게 판단하는 이유를 질문했다.

<표 17> 계층귀속의 이유 (선택한 사람의 수와 비율)

이유	사례 수	백분율
소득수준	1193	79.5
소비수준	645	43.0
문화생활의 향유	332	22.1
직업과 지위	322	21.5
학력	258	17.2
건전한 가치관	184	12.3
사회참여	50	3.3
정치의식	10	0.7

주: 두 항목을 선택하는 질문이기 때문에 합은 100%가 되지 않음. 총 사례수는 1500

주관적 계층 귀속의 이유의 분포를 보여주는 <표 17>에 의하면 소득수준이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 다음이 소비수준이다. 이 표에서 여가와 관련하여 흥미로운 것은 문화생활의 향유가 직업과 지위나 학력보다 더 중요한 기준으로 선택되는 점이다. 문화생활의 향유는 직업과 지위에 비해 근소하지만 약간 더 많은 빈도를 보이고 있고 학력에 비해서도 더 많은 선택을 받았다. 계층귀속의 이유로서 건전한 가치관이나 사회참여, 정치의식, 봉사 등은 극히 미미한 선택을 받았다.

<표 18> 귀속계층별 계층귀속의 이유로 답한 비율

이유	하층	중하층	중중층	중상층	상층
소득수준	88.8	81.5	77.4	72.6	40.0
소비수준	48.0	46.5	41.4	26.3	40.0
문화생활향유	25.6	27.0	16.7	26.3	40.0
직업과 지위	20.0	22.4	19.6	30.5	40.0
학력	11.2	14.2	19.9	25.3	0.0

주관적 계층귀속의 이유가 주관적으로 평가하는 계층에 따라 달라질 수 있기 때문에 교차표를 구성한 것이 <표 18>이다. 빈도가 미미한 가치관, 사회참여, 정치의식을 제외한 다섯 가지 이유를 계층별로 본 결과 계층에 따라 계층귀속의 이유가 조금씩 다르게 나타난다. 소득수준을 이유로 든 비율은 모든 계층에서 다 높지만 상류층으

로 갈수록 비율이 다소 낮아진다. 즉 하층은 주로 소득수준을 이유로 해서 자신이 하층이라고 보는 반면, 상층으로 갈수록 자신이 소득수준 때문에 그 계층이라고 보는 비율은 다소간 줄어들고 있다. 하층에서는 비율이 88.8%인데 반해 중상층에서는 72.6%이다. 상층은 사례수가 너무 작아 다른 계층과 비교하기 어렵다. 소비수준에서도 비슷한 유형이 나타난다. 하층일수록 소비수준 때문에 자신이 하층이라고 보는 반면 상층으로 갈수록 소비수준을 이유로 삼는 비율은 소폭이나마 줄고 있다. 이 표는 하층일수록 소득과 소비수준에서 박탈감을 느끼고 있음을 보여준다.

상층으로 갈수록 계층귀속의 이유로 드는 비율이 높아지는 항목은 직업과 지위, 그리고 학력이다. 상류층일수록 자신이 상류층인 이유는 소득이나 소비와 같이 경제적 자본 관련 요인이기보다는 직업 지위나 학력과 같은 문화적, 상징적 자본이라고 보는 경향이 나타난다. 우리의 관심의 대상이 되는 문화생활향유는 그 비율이 뚜렷한 유형을 보이지 않고 있다. 중중층에서 다소 낮아졌으나 중상층에서는 하층이나 중하층과 비슷한 비율을 보인다.

<표 19> 주관적 소속계층별 계층간 거리인식(7개 항목)

주관적 계층								
하층	평균	0.36	0.58	0.14	0.12	0.59	0.26	0.37
	사례수	125	125	125	125	125	125	125
중하층	평균	0.41	0.40	0.49	0.10	0.10	0.51	0.47
	사례수	580	580	583	579	582	583	583
중중층	평균	0.29	0.39	0.14	0.14	0.43	0.24	0.34
	사례수	688	687	689	689	689	689	689
중상층	평균	0.25	0.53	0.18	0.27	0.41	0.03	0.17
	사례수	95	95	95	95	95	95	5
상층	평균	0.00	0.00	-0.20	0.00	0.20	0.20	0.20
	사례수	5	5	5	5	5	5	5
무응답	평균	1.00	1.00	-1.00	1.00	0.00	0.00	2.00
	사례수	1	1	1	1	1	1	1
total	평균	0.34	0.46	0.13	0.13	0.47	0.27	0.38
	사례수	1494	1496	1494	1497	1498	1498	1498

- 주: 1) 7개 항목은 차례대로 (1) 직업특성, (2) 소비수준과 스타일, (3) 정치의식과 사회참여 및 봉사, (4) 도덕적 양심과 가치관, (5) 소득수준, (6) 학력, (7) 집안이나 가문.
- 2) 칸의 점수는 상류층과 중류층 간의 인지된 거리값에서 중류층과 하류층 간의 인지된 거리값을 뺀 값이기 때문에 양의 값이면 상류층과 중류층 간의 거리가 중류층-하류층 간 거리보다 큰 것을 의미하고 음의 값이면 중류-하류 간 거리가 더 큼을 의미한다.

<표 19>는 계층간 거리의를 보여준다. 우선 단순빈도를 보기 위해 이 표의 칸(column)별 합계를 본다. 각 칸의 점수는 상류-중류 거리가 중류-하류 거리에 비해 얼마나 큰 가를 측정한다. 이 값이 양이면 상류-중류의 차이가 중류-하류의 차이보다 크다고 본다는 의미이다. 이 값은 소득수준(0.4713), 소비수준(0.4559), 집안과 가문(0.3825), 직업특성(0.3380), 교육수준(0.2664), 도덕적 양심과 가치관(0.1296), 정치의식과 사회참여 및 봉사(0.1265)의 순이다. 따라서 응답자들은 소득, 소비, 집안, 직업특성, 교육수준에서 상류층과 중류층 간의 차이가 중류층과 하류층 간의 차이보다 크다고 보는 반면 양심, 가치관, 정치의식, 봉사 등에서는 별로 차이가 없다고 보고 있다. 이 모든 값이 양으로 나타난 것은 응답자들이 평균적으로 중류층을 기준으로 볼 때 하류층보다는 상류층을 더 멀게 느낀다는 점이다. 이는 응답자들이 상류층보다는 중류와 하류에 많이 분포되어 있는 사실과도 연관성이 있을 것으로 보이지만, 여전히 중, 하류층의 계층 간 거리 감각을 보여준다는 의미는 있다.

계층간 상대적 이질성 인식을 주관적 계층별로 나누어서 보면 소득, 소비, 교육, 집안, 직업특성에서는 하류층일수록 상류층을 멀게 느끼고 상류층일수록 반대인 경향이 나타난다. 반면 정치의식이나 양심, 가치관의 영역에서는 반대 경향이 나타난다.

## <참고문헌>

Bourdieu, Pierre. 1979[1984]. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Corrigan, Peter. 1997. *The Sociology of Consumption*. London: Sage.

DiMaggio, Paul J. 1982. "Cultural Entrepreneurship in Nineteenth-Century Boston: The Creation of an Organizational Base for High Culture in America," *Media, Culture, and Society*, 4: 33-50.

\_\_\_\_\_. 1987. "Classification in Art." *American Sociological Review* 52: 440-55.

Selwood, Sara. ed. 2001a. The UK Cultural Sector: Profile and Policy Issues. London: Policy Studies Institute.

\_\_\_\_\_. 2001b. "Profile of Museums and Galleries." pp. 342-59 in The UK Cultural Sector: Profile and Policy Issues, edited by S. Selwood. London: Policy Studies Institute.



## 사회적 자본과 시민의식: 서울시와 자치구의 정책결정과 집행에 주는 함의

이재열 (서울대 사회학과)

### 1. 들어가는 말

1987년의 ‘뜨거운 여름’을 고비로 한국사회의 민주화는 급속하게 진행되었다. 문민정부와 국민의 정부, 그리고 참여정부를 거치면서 사회 각 영역에서 권위주의 잔재는 급속도로 와해되었다. 정치, 경제, 사회의 각 분야에서 탈권위주의 바람이 불었고, 시민들의 자발적 참여를 가능케하는 급속한 변화들이 지속되었다. 다른 어느 때보다 NGO와 시민단체의 위상이 높아졌고, 영향력도 커지고 있다. 그러나 권위주의적이고 중앙집중적 권력의 종언이 곧바로 사회민주화와 분권적 사회발전으로 이어지리라는 믿음은 소박한 것이었음을 증명하는 듯한 부적응과 갈등의 징후들이 곳곳에서 드러나고 있다.

탈중앙, 탈집중의 첫걸음은 지방자치제의 도입을 통한 권력분화로 시작되었다. 1991년에 직접선거를 통해 지방의회가 구성되었고, 1995년에는 4대 지방선거를 통해 기초자치단체와 광역자치단체의 단체장까지도 주민들이 직접선거를 통해 선출하는 전환점이 마련되었다.<sup>1)</sup> 그동안 10여년의 시간이 흘렀지만, 우리는 여전히 실질적인 민주주의와 분권적 발전을 가능케 하는 실효성 있는 지방자치가 얼마나 어려우며, 또 지역사회의 생존을 위한 지역발전이 얼마나 힘든 것인가를 뚜렷이 실감하고 있다. 지방자치 실시 후 전개된 새로운 정치적 조건 속에서 지역의 특성에 맞는 지역발전을 이루기 위해서는 발전주체의 설정과, 지역주민의 적극적 참여를 유도해 낼 수 있는 다양한 노력이 요구됨에도 불구하고 충분히 그러한 장점을 살려내지 못하고 있기 때문이다.

지금까지 중앙정부에 의한 일방적으로 수립된 발전계획은 주민의 참여를 유도해

---

1) 물론 한국에서 지방자치의 역사는 1949년 지방자치법이 제정된 이후 1952년부터 제2공화국인 1960년대까지 지속되었지만, 이는 논외로 한다.

내는데 전혀 효율적이지 못했으며, 지역의 특성에 맞는 개성 있는 발전노력과 배치되는 부분도 많이 있었다. 최근 “지방분권과 국가균형발전”을 국정좌표로 내세운 참여정부가 들어서면서 지방발전은 구체적인 정책적 토대를 마련해 가고 있다. 그런 점에서 새로운 돌파구가 마련되기를 바라는 마음은 간절하다. 하지만 분권화는 말 그대로 한편으로는 중앙에서 그동안 독점했던 여러 권한과 자원들을 과감하게 지역에 이양하는 시도가 있어야 하지만, 동시에 각 지역은 스스로의 운명을 결정할 수 있는 자체적인 역량과 전략, 그리고 비전을 갖추고 있어야 한다. 그러지 않고는 오랜 기간에 걸쳐 누적된 중앙집권적 제도화의 폐해에서 벗어날 수 없을 것이다.

그렇다면 “지역의 재발전”이라 일컬어지는 최근의 급속한 변화 속에서 지역발전의 좌표는 무엇이며, 지향해야 할 방향은 무엇인가? 중앙정부와의 갈등적 의존 관계 속에서 대부분의 지역이 직면하고 있는 의존과 자립의 갈림길에서, 한편으로 지역이기주의를 불식하면서 다른 한편으로 진정한 지역의 발전을 이루는 첩경이 되는 재정자립과 지역의 소득향상, 그리고 지역의 정체성을 확립할 수 있는 방안은 무엇인가? 우리는 이러한 질문에 대한 해답을 찾음으로써 유용한 지역발전 모형을 도출해 낼 수 있을 것이다.

이 글은 사회의 신뢰, 지역정치, 행정의 효율성에 직간접적 영향을 미치는 ‘사회적 자본’ 개념을 활용해 지역을 기반으로 한 다양한 결사체 참여가 바람직한 시민의식을 함양할 수 있음을 밝히고, 시민사회의 확대를 통해 다양한 사회적 자본을 축적할 때 시민의식의 성숙을 기약할 수 있으며, 이러한 과정에서 서울시와 25개 자치구의 정책결정과 정책집행에 어떤 함의를 가지게 될지를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 결사체와 사회적 자본

### (1) 결사체의 개념과 구분

사회의 전반적 민주화와 연관해서 매우 중요한 위치를 차지하는 것이 중간조직, 혹은 자발적 결사체이다. 자발적 결사체란 자유롭게 가입하거나 탈퇴할 수 있는 구성원들이 외부의 통제로부터 독립적으로 스스로 조직의 목표와 이를 달성하기 위한 수단을 확보하여 활동하는 조직을 의미한다. 결사체를 분류하는 데는 다양한 기준이 적

용된다. 그 대표적인 것은 클라크와 윌슨의 방식으로 조직이 참여자들의 기여(contribution)를 끌어내기 위해 제공하는 반대급부의 유형에 따라 분류하는 것이다. 사회조직은 상호 연관된 참여자들의 사회적인 결합의 체계이다. 조직에 참여하는 사람들은 조직에 무엇인가를 기여하는 반대급부로 혜택을 얻는다. 이때 조직은 참여자들의 기여(그것이 물질적인 것이든 상징적인 것이든)를 효과적으로 동원해야만 조직의 재생산과 조직의 목표달성을 이룰 수 있다. 반대로 조직의 참여자들은 자신이 조직에 기여하는 것 이상의 혜택을 지속적으로 얻을 때만이 조직성원으로 남고자 할 것이다. 이때 조직의 성격을 잘 드러낼 수 있는 것은 조직이 제공할 수 있는 다양한 혜택이 어떤 유형이냐에 모아진다.

클라크(Clark)와 윌슨(Wilson)은 세 가지 서로 상이한 혜택을 구별하였다. 즉, 물질적 혜택, 연대감의 혜택, 목적성취의 혜택 등이다. 그리고 이러한 인센티브의 상이성을 고려하여 사회조직을 세 가지 유형으로 나누었다 (Clark and Wilson, 1961). 첫째는 공리적 조직(utilitarian organization)이다. 경제단체, 정당 등과 같이 물질적 인센티브의 충족을 위해 설립된 조직으로서 회원에게 경제적 이익을 가져다주는 것을 최우선의 목표로 하는 조직이다. 둘째, 연대조직(solidarity organization)은 사회적인 교류나 지위의 확인 등을 목적으로 하는 다양한 자발적 조직들로서 참여자들은 사회적 교류나 지위의 획득을 위해 조직에 회비를 납부하고, 조직의 주된 활동은 조직의 명성과 위상을 높이고 구성원 간의 사회적인 교류를 촉진하는데 치중한다. 셋째, 목적지향적 조직(purposive organization)은 물질적인 인센티브보다는 조직이 천명한 목적에 동감하는 사람들을 성원으로 참여시키고 자원을 동원하는 조직이다. 따라서 조직의 목적이 얼마나 ‘이상적’인 상황을 지향하는지, 얼마나 많은 사람들에게 조직의 당위성을 효과적으로 전파하는지에 따라 구성원의 참여가 결정되는 조직이라고 할 수 있다. 이러한 유형구분은 어떤 형태의 조직이 한 지역사회에 많이 포진해 있느냐에 따라 그 사회의 문제해결에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 보여줄 수 있다는 점에서 매우 유익하다. 반면에 이러한 구분은 자발적 결사체, 즉 목적지향적인 조직의 숫자가 아직은 매우 적은 한국적 현실에서 어떤 의미를 갖는지는 검토의 대상이다.

이런 점에서 유재원과 사공영호(1995)가 제시한 구분은 매우 유용하다. 이들은 주민참여의 형태를 지방정부가 주도하는 ‘행정동원적 주민참여’, 주민들이 행정에 영향을

미치기 위하여 스스로 조직을 형성하고 참여하는 ‘자생조직적 주민참여’, 주민과 자치 단체가 지역문제의 해결을 위해 상호 평등한 입장에서 협력하는 ‘공동협력적 주민참여’ 등으로 구분하고 있다. 또한 자생조직적 주민참여를 촉진시키는 중간조직의 특성을 1) 개인의 이익이나 특정집단의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 지역사회 전체의 이익, 즉 공익을 대변하며, 특정 이념으로 무장하기 보다는 보통시민들의 보편적인 정의감과 공통의 관심에 입각하고 있고 2) 회원이 소수의 특정직업집단에 한정되지 않고 대다수 시민에게 개방되어 있으며, 3) 시민이 스스로 조직하고 자발적인 참여로 운영하며, 4) 지역정치 및 행정에 직간접적으로 영향을 미치고 있거나 미치려고 노력하고 있는 조직으로 정의한다.

## (2) 결사체를 보는 제관점

민주주의로의 전환은 선거제도와 절차의 민주화만으로 완성되지 않는다. 민주주의의 이념에 대해서는 이견이 있을 수 없지만 제도적 과정과 드러난 현실로서의 민주주의론(theories of democracy)에는 다양한 편차가 존재한다(Beetham, 1993).<sup>2)</sup> 그리고 정치적 민주주의가 뿌리를 내리고 사회의 전 영역으로 민주적 절차와 기풍이 확대되는 과정에서 관건은 결사체의 역할이라는 점에서 이론의 여지가 없다. 미국의 헌법을 제정할 때 매디슨(James Madison)이 가장 고심한 문제도 바로 이익집단의 문제였다. 대중민주주의 하에서도 소수가 다수의 이익을 억압하거나, 다수가 보편적 이익을 추구하지 않는 현상이 비일비재하다. 이는 민주주의의 본원적 딜레마라고 할 수 있을 것이다. 따라서 결사체에 대한 논의는 참여와 견제, 그리고 집단의 이익대변이라는 다양한 역할 중에 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 다양하게 전개되었다. 그러나 크게는 세가지의 상이한 관점으로 구별할 수 있다. 즉, 신자유주의적 입헌주의(neoliberal constitutionalism), 시민적 공화주의(civic republicanism), 평등적 다원주의(egalitarian pluralism)가 그것이다.

첫 번째로 신자유주의적 입헌주의는 존 로크나 아담 스미스의 논의를 현대적으로

2) 이념으로서의 자본주의와 역사적 제도화로 드러난 자본주의 사이에도 많은 차이가 존재한다. 자본주의 체제의 제도적 다양성과 그 형성경로에 대한 최근의 대표적인 저작으로는 Hall and Soskice (2001)을 참조.

재해석한 것이다. 즉 이익집단이 팽창하면 다양한 형태로 자신이 독점한 지위를 기반으로 '지대추구'(rent-seeking)를 하게 되는데, 경제현상에서 개개인의 선택이 중요한 것처럼 정치적 영역에서도 경쟁시장이야말로 개인의 합리적 선택을 사회전체의 효율성의 증대로 연결시키는 파레토 최적을 가능케 한다는 주장을 한다. 그러나 어떤 형태의 권력의 집중이든지 분배의 효율성을 저해하기 때문에 이를 막기 위해서는 국가권력의 행사를 통한 사적 이익의 억제가 필요하다고 본다. 따라서 국가의 중심적 역할은 형식적 자유에 대한 법률적 근거를 확보하고 이의 실천을 담보하며, 경쟁적 시장의 작동에 필요한 전제조건을 만드는데 있다는 것이다. 국가의 시장개입은 시장의 실패가 일어나는 경우에 국한되어야 하고 그 기능도 최소화하여야 한다는 입장이다. 신자유주의적 입장에 따르면 결사체의 활성화는 공적인 권력의 집중을 견제할 수 있는 기능을 하게 만든다. 즉, 시장, 선거를 통한 정당간의 경쟁, 권력의 분화와 연방주의 등은 권력집중을 견제하는 역할을 한다.

중간조직을 보는 두 번째 시각은 시민적 공화주의(civic republicanism)이다. 시민 공화주의는 집합적 선택이 필요한 영역을 특정이익대변집단의 압력으로부터 차단시키는 제도적 개혁에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 따라서 국가의 행위에 대한 정당성의 부여 범위가 상대적으로 넓다. 이 입장에 따르면 국가는 공동의 선을 달성할 수 있도록 자원을 효과적으로 배분하는 정당한 권력을 행사할 수 있어야 한다. 시민적 공화정에 의하면 다양한 결사체의 활동은 주로 사적 이익을 공적 영역에 침투시키는 도구이기 때문에 이들로부터 공적인 과정을 보호할 수 있어야만 질서 있는 정치적 집행과 효과적인 공적인 목표달성이 이루어질 수 있다고 믿는다. 다만 결사체도 공공의 이익을 위한 공적인 집행과정을 용이하게 하는 경우에 그 존재가치를 인정받을 수 있다고 하는 도구주의적 관점을 취한다. 이 관점에 따르면 정당간의 경쟁은 촉진되는 것이 바람직하고, 선출된 의원이나 단체장 등은 업적에 의해 평가받을 수 있어야 한다. 그리고 정당에 공식적 보조금을 지급하고 정당이 특정인이나 집단의 이익으로부터 좌우되지 않도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

세 번째 접근은 평등적 다원주의로 명명된 것이다. 평등적 다원주의에서 염두에 두고 있는 평등은 모든 이익집단이 공평한 기회와 과정을 거쳐 결과를 산출했을 때 정당성이 담보된다는 입장을 취한다. 특히 표현과 결사, 정치적 참여의 자유 등 절차

상의 정당성이 중요하다고 본다. 그리고 이해관계의 다양성을 고려할 때 공공선(common good)의 가능성은 크지 않다고 본다. 조직화의 자원이 부족한 집단(예: 노점상, 소수인종)이나 분산된 집단(예: 소비자)의 목소리는 과소 대표될 위험이 존재하기 때문에 각 집단이 전체의 평등한 이익대변에 기여하기 위해서는 자원이 부족한 개인들의 자원을 통합하여 정치적 행위자로 등장할 기회를 제공하여야 한다고 주장한다. 사회적으로 불리한 집단의 문제를 해결하기 위한 방안으로는 몇가지 방안이 존재하는데, 예를 들면 (1) 입법 및 행정과정의 개혁에서 과소대표되거나 배제된 집단에 대해서는 자원을 제공하고 (2) 소득, 권력, 정보 등의 자원배분을 평등하게 촉진하며, 교육, 의료, 주택, 소득 등에서의 수준의 향상을 시도하고 (3) 불리한 위치에 있는 집단을 다양한 법률에 의해 보호하는 등의 정책이 필요하다고 본다.

이상에서 살펴본 세 가지 입장은 몇 가지 점에서 중요한 차이를 보인다. 신자유주의자들은 결사체의 자발성을 강조한다. 따라서 자선단체, 상호부조단체, 공동체조직, 상공회의소 등의 기능에 대해서는 우호적인 반면, 노조나 자본가조직처럼 독점적 집단 이익을 대변하는 조직에 대해서는 비판적인 평가를 한다. 신자유주의자들에게 현대의 국가는 수많은 정치적 흥정을 통해 결사체의 활동 환경을 타락시킨 주체로 인식된다.

시민적 공화주의는 공적 조직이 궁극적으로 명백한 책임과 권한을 가지고 일을 수행해야 한다고 주장한 점에서 매우 중요한 지적을 하였으나 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째 이 입장은 정치를 자원확보를 위한 경쟁이라는 현실주의적 시각에서 본 것이 아니고 원칙의 문제로 이해했다는 점이다. 현실 정치에서는 유리한 위치를 점하고 있는 집단으로부터 원칙을 양보받기는 어렵다는 문제를 간과하고 있는 것이다. 두 번째, 자발적인 결사체들의 협조역량을 과소평가하는 반면 자발적 결사체와 국가간의 관계는 영합(zero-sum)인 것으로 보고 있다. 즉, 자발적 결사체의 힘이 커지면 이에 반비례해 국가의 영향력은 감소하는 것으로 이해하는 것이다.

평등적 다원주의는 중간조직의 장점을 잘 인지하지만 집단체계의 인위적 변화를 강조함으로써 몇 가지 단점을 보여주고 있다. 첫째, 정치를 단지 과정으로 이해하기 때문에 공정한 협상(fair bargaining) 이상의 실제적 의미를 지니는 공정성에 대한 인식이 결여되어 있다는 점이고, 둘째는 이익의 다양성에도 불구하고 공공재의 실제적

의미가 있음을 간과한다는 점이며, 세째는 각 집단의 이익표출여부에만 관심을 가질 뿐 실질적 수준에서 이익표출이 어느 정도나 되고 있는지에 대한 조정의 필요에 대해 체계적인 분석을 하지 못하고 있다.

그간 학계에서 이루어진 결사체에 대한 평가는 그런 점에서 모두 부분적이라는 점에서 비판될 수 있을 것이다. 신자유주의적 접근이 중간조직간의 자원의 불평등에 의해 야기되는 분파주의의 해악(mischief of faction)을 간과했다면, 공화주의적 접근은 시민사회와 결사체의 자발성과 창의적인 문제해결능력을 간과하고 있고, 다원주의적 접근은 과정의 공정성에만 관심을 가질 뿐 결과의 공정성에 대해서는 언급하지 않고 있다.

### (3) 사회적 자본과 중간조직의 역할

최근의 연구들은 “사회적 자본”의 기능과 역할을 재검토함으로써 이러한 지루한 논란에 대한 이론적 출구를 찾고자 하는 노력을 해 왔다. 사회적 자본은 최근 사회학, 정치학, 경제학 분야에서 가장 주목받고 있는 개념이기도 하다(Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). 퍼트남에 의하면 사회적 자본이란 “참여자들이 협력하도록 함으로써 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 연결망과 같은 사회조직의 특질”이라고 규정한다. 이처럼 퍼트남이 주목하는 대상은 협력을 촉진시키는 능력으로서의 사회적 자본의 효과이다.<sup>3)</sup> 사회적 자본을 중시하게 되는 이유는 그것이 개인의 사익추구동기에서 나오는 집단행동의 딜레마를 극복할 수 있게 해주고 공공선의 구현을 용이하게 해 주기 때문이다. 즉, 경제학의 고전적인 딜레마인 무임승차자의 문제를 강력한 사회적 의무감과 상호 호혜적이고 인격적인 신뢰를 통해 성숙된 시민 공동체의 성원으로 만듦으로써 사회적 유대와 결속을 높이는 집착제의 역할을 수행할 수 있는 것이다.

사회적 자본의 형성과정에 대해서는 많은 논란이 존재하지만, 대인간의 면대면 상호작용에서 출발하는 원초적인 신뢰가 그 단초가 되며, 다양한 결사체의 활동을 통

3) 이 점에서 퍼트남의 정의는 한 개인이 취할 수 있는 관계상에서의 잇점, 즉 관계의 중첩성을 줄임으로써 통제나 정보획득에서의 이득을 얻을 수 있음을 강조하는 콜만(Coleman)이나 버트(Burt)의 사회적 자본 개념에 비하면 사회적 자본의 공공재적 성격을 강조한다는 점에서 구별된다.

해 지속적인 상호작용을 하는 과정에서 개인의 이기적이고 단기적인 관심을 넘어서서 장기적이고 공동체적인 문제를 향해 이익들을 조율해 나가는 가치와 규범을 함양하고 내재화하는 경험을 하는 것이 중요해진다.<sup>4)</sup> 사회적 자본은 토지나 공장, 금융자산 등과 같은 전통적 자본과 비교해서 독특한 특성을 갖는다.

첫째, 신뢰와 같은 사회적 자본은 도덕적 자원 (moral resources)의 속성을 가졌다. 그래서 도덕적 자원은 사용하면 할수록 그 공급이 많아지고 사용하지 않으면 고갈되는 속성을 지녔다. 그래서 두 사람이 서로에 대해 믿음을 보이면 보일수록 상호신뢰는 더 두터워진다 (Axelrod, 1984). 반대로 뿌리깊은 불신은 경험을 통하여 치유되기 힘들다. 신뢰는 자기충족적(self-fulfilling)인 성격을 갖기 때문에 신뢰의 부재는 사회적 자본을 파괴하는 악순환을 가져온다.

둘째로 사회적 자본은 사유재적 성격을 지니는 전통적 자본과 달리 신뢰, 규범, 연결망 등으로 표현되며, 공공재적인 특성을 갖는다. 공공재로서의 사회적 자본은 사적 주체에 의해서는 저평가되고 저공급된다. 그래서 사회적 자본은 그 자체로 투자의 대상이 되기 보다는 다른 사회적 활동의 부산물로 생산되는 경향이 강하다.

세번째로 사회적 자본은 구체적 호혜성과 대비되는 포괄적 호혜성에 기반한다. 구체적 호혜성이란 단기적인 교환에서 등가의 항목을 동시에 교환하는 것을 의미한다. 반면에 포괄적 호혜성은 특정한 시기에 보상을 받지 못하거나, 가치가 다를 수 있음에도 불구하고 장기적으로 지속되는 교환관계를 의미한다. 즉, 포괄적 호혜성은 단기적 이타주의와 장기적 개별이익을 조합한 셈이다.

네번째로 호혜성의 효율적 규범은 사회적 교환의 밀도가 높은 연결망에 기반한다. 서로 신뢰하는 사람들의 공동체 내에서는 교환이 연속적으로 일어날 수 있다. 또한 거꾸로 생각하면, 긴 시간에 걸쳐 교환이 반복되면 포괄적 호혜성의 규범이 발달하게 된다.

---

4) 퍼트남이 그의 저작에서 사회적 자본에 의해 촉진된 자발적 협력의 사례로 들고 있는 것은 계(契)이다. 계의 예는 나이지리아로부터 스코틀랜드까지, 페루에서 베트남, 일본에서 이집트 등 거의 전 대륙에서 발견되며, 모든 계 조직은 사회성과 자본축적을 조합하고 있다.



#### (4) 연고주의와 결사체

그런데 한국사회에서 사회적 자본에 대한 개념화는 “연고주의”에 대한 해석에 따라 상당한 논쟁의 대상이 되고 있다. 연고주의가 곧 사회적 자본이라고 주장하는 유석춘 교수의 논리는 대표적이다. 그는 동창회, 종친회, 향우회 등과 같은 연고집단은 1) 전근대적 공동체에만 존재하지 않으며, 2) 폐쇄적 내집단이 아니며 또한 사회적 효용성을 반드시 저하시키지 않고, 3) 시민사회의 영역과도 대립적이지 않으며, 4) 근대화 와 함께 소멸하여야 하는 전통의 잔재가 아니라고 주장한다 (유석춘·장미혜·김태은 2000). 그는 또 집단의 폐쇄성은 사회자본의 형성과 축적에 반드시 불리한 현상이 아니며, 연고집단의 존재는 사회자본의 형성과 축적에 유리한 조건이 될 수 있다고 본다 (유석춘, 2002). 이러한 논의는 논리적으로나 실증적으로 검증되어야 하는 몇 가지 문제를 가지고 있다.

첫번째는 연고집단을 결사체로 볼 수 있느냐 하는 점이다. 지금까지 사회적 자본을 강조한 학자들은 자원적 결사의 중요성을 강조하였다. 이런 논지는 토크빌이 그의 대표적인 저작인 『미국의 민주주의』에서 결사체와 읍회(town meeting)의 기능이 어떻게 시민공동체를 만들어내고, 폴뿌리 민주주의 발전에 기여하였는가에 대한 서술에서 고전적으로 드러난다. 즉 결사체의 숫자와 결사체에서의 활동의 적극성에 비례하여 사회적 자본을 내재화한 민주적 시민의식이 함양된다고 본 것이다. 퍼트남 역시 남부 이태리의 후견-피후견주의 (patron-clientelism)와 구별되는 시민적 참여(civic engagement)를 강조한다(Putnam, 1993). 그런 점에서 결사체는 열린 연결망의 특성을 갖는다. 반면에 연고집단은 자발적인 귀속적 지위에 따라 결정되는 부분이 강하기 때문에 집단への 가입과 탈퇴가 제한된 닫힌 연결망의 특성을 갖는다. 따라서 연고집단과 결사체를 구분하지 않는 유교수의 입장은 분석적이고 경험적인 검증의 대상이라고 할 수 있다.

두번째로 연고집단의 문제로 거론될 수 있는 것은 집단의 목표가 얼마나 공공성을 지니느냐 하는 점이다. 닫힌 연결망을 통해 형성되는 귀속감은 ‘외부인’과 구별되는 ‘내부인’의 정체성을 강화시켜 결과적으로 배타적인 이익추구의 위험에 빠질 수 있다는 점에서 시민적 공화주의자들이 우려한 점, 즉 “사적 이익을 공적 영역에 침투시키

는 도구”로 변할 가능성이 농후하다. 물론 공공의 이익이란 정의하기 힘든 애매한 개념이기도 하다. 특정 지역 내부의 문제를 풀어가기 위한 활동목표를 갖는다는 점에서 공공적 성격을 갖는 결사체가 지역 외부 주민에 대해서는 ‘집단이기주의’로 비칠 수도 있기 때문이다.

이상의 논의들을 고려할 때, 한국사회에서 결사체는 <표 1>과 같은 유형론으로 정리될 수 있을 것이다. 이 구분은 유석준 교수의 구분을 그대로 인용한 것이다. 다만, 차이점은 연고집단의 경우 공적 관심과 사적 관심을 구별하지 않았던 그의 분류와는 달리, 연고집단의 목표가 공적 관심인 경우가 현실적으로 얼마나 존재할 지에 대해 의문을 갖기 때문에, 별도의 유형으로 처리했다는 점이다.

<표 1> 결사체의 구분

		집단의 목표	
		사적 관심	공적 관심
집단구성 방식	자원적	유형 A (동호회)	유형 C (시민단체)
	비자원적 (연고)	유형 B (혈연, 지연, 학연단체)	유형 D (?)

출처: 유석준( 2002: 164)의 표를 수정하여 제시함

### 3. 결사체 참여의 유형과 특성

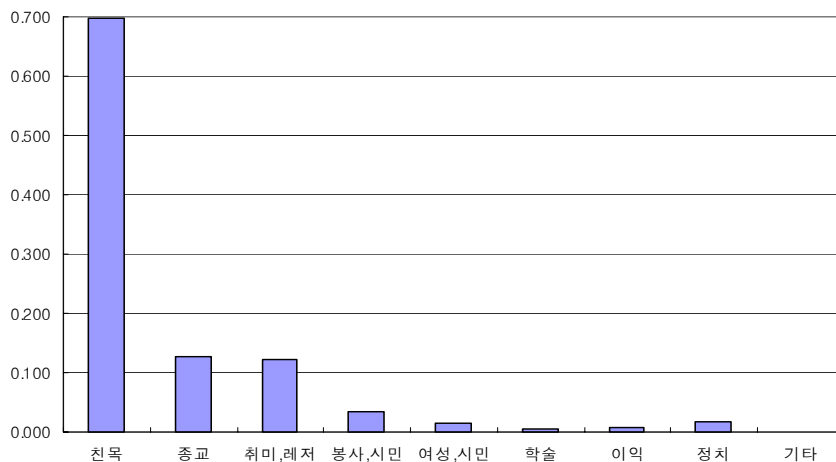
#### (1) 결사체 참여의 유형론

이 연구에서 활용한 자료는 2002년 서울시정개발연구원에서 조사한 “서울시민의 생활과 의식 조사”의 원자료이다. 서울시 25개 자치구의 인구비례에 따라 표본을 할당하여 총 1,500명을 조사한 것이다. 이 연구에서는 모두 8가지 유형의 지역사회 단체 중 응답자가 활동하는 단체가 있다면 모두 고르도록 하였는데, 단체의 유형은 다음과 같았다.

- 1) 친목계, 동창회, 동문회 등 친교·사교단체
- 2) 선교회, 자비원, 교리연구회 등 종교단체
- 3) 사진동호회, 조기축구회, 산악회 등 취미·스포츠·레저단체

- 4) YMCA, 경제정의실천시민연합, 환경운동연합 등 사회봉사단체와 시민단체
- 5) 여성민우회, YWCA, 여성단체연합, 새마을부녀회 등 여성시민단체
- 6) 경제학회, 기계학회 등 학술단체
- 7) 노동조합, 약사회, 변호사회 등 이익단체
- 8) 한나라당, 새천년민주당 등 지역구 정치단체

응답자들이 얼마나 결사체에 참여하는지를 구분한 결과, 전체 응답자중 70%가량이 친교 및 사교단체에 참여하여 활동하고 있었고, 그 다음이 종교단체 (12.6%), 취미 스포츠레저단체 (12.3%), 사회봉사단체 및 시민단체 (3.5%)의 순이었으며, 나머지 결사체들에 참여하는 시민들의 비율은 채 1%도 되지 않는 것으로 나타났다.



<그림 1> 결사체 유형별 참여율

이는 <표 1>에서 구분한 유형B에 참여하는 시민의 숫자가 거의 드러나지 않는다는 것을 보여준다. 그래서 전체 조직유형을 크게 연고집단(친교 및 사교단체)과 자발적 결사체(나머지 전체)로 나누고, 연고집단과 자발적 결사체의 참여여부를 교차하여 분류를 시도하였다.

전체 응답자중에 연고집단에 참여하는지의 여부와 자발적 결사체 참여여부를 기준으로 하여 교차한 결과 네 가지 유형으로 나눌 수 있었는데, 두 유형의 조직 모두에 참여하지 않는 경우가 “고립형”으로서 약20.1%를 차지했다. 반면에 연고집단에만 참여하는 “연고형” 시민이 약 53%로서 과반수를 넘겼으며, 자원적 결사체에만 참여하는 “결사형”은 10.1%의 비중을 차지했다. 그리고 연고집단과 자발적 결사체 모두에 참여하는 “복합형” 시민의 비중은 16.7%였다.

<표 2> 결사체 참여의 유형과 참여자의 비율 (%)

		자발적 결사체	
		불참	참여
연고집단	불참	고립형 A (20.13)	결사형 C (10.13)
	참여	연고형 B (53.07)	복합형 D (16.67)

이들의 특징을 교육수준과 연령, 그리고 소득을 통해 살펴본 결과는 <표3>과 같다. 학력별로는 복합형(13.50), 결사형(13.15), 연고형(12.64), 고립형(12.63)의 순이었고, 연령을 기준으로 하면 복합형(40.67), 연고형(38.81), 결사형(38.52), 고립형(35.09)의 순이었다. 가구당 평균소득은 복합형(312), 연고형(284), 결사형(282), 고립형(264)의 순으로 나타났다. 이처럼 복합형시민은 고학력, 고연령, 고소득 층의 특성을 지녔으며, 고립형은 반대로 저학력, 저연령, 저소득의 특징을 갖는다는 점이 주목된다.

<표 3> 결사체 참여 유형별 교육, 연령, 소득의 차

	고립	연고	결사	복합	F값	사례수
학력(년)	12.63	12.64	13.15	13.50	9.85***	1471
연령(세)	35.09	38.81	38.52	40.67	12.01***	1500
소득(만원)	264.12	284.37	282.44	311.75	5.91***	1437

## (2) 결사체 참여와 시민의식: 소수자에 대한 관용도와 정책적지지

결사체 참여가 시민의식에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해 관용도

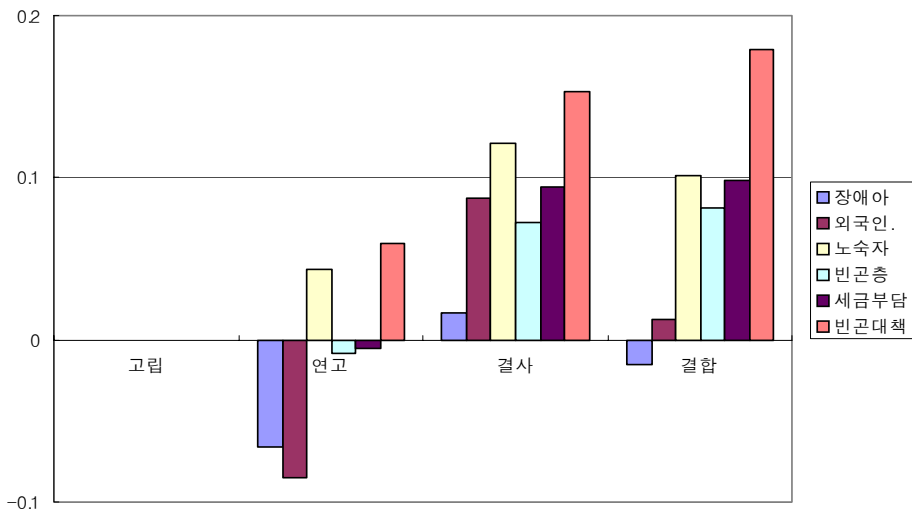
(tolerance)와 정책적 지지정도에 대해 알아보았다. 관용도란 이질적이거나 주변적인 사람이나 집단을 용인하고 공동체의 성원으로 받아들이는 정도를 의미한다. 여기서 사용한 항목은 1) 내 아이가 장애아와 함께 어울리는 것에 대한 용인정도 2) 외국인 노동자에게 같은 대우(임금)를 해주는 것에 대한 용인정도 3) 노숙자를 보고 거부감을 느끼는지 여부 4) 가난한 사람에 대한 비난 여부 등이었고, 정책적 지지의 정도로는 1) 사회적 약자(아동, 장애인, 노인, 노숙자 등)에 대한 사회복지를 확대하기 위해 세금을 더 낼 의향과 2) 도시 빈곤층에 대한 관심을 질문으로 사용하였다.

<표 4> 사회적 관용과 정책적 지지에 대한 회귀분석결과

	장애아	외국인	노숙자	빈곤층	세금부담	빈곤대책
결사체참여 (0=고립)						
연고	-0.066 ^	-0.085 *	0.044	-0.008	-0.006	0.059 ^
결사	0.017 *	0.088 **	0.121 ***	0.073 *	0.095 **	0.153 ***
결합	-0.015 *	0.013	0.101 **	0.081 *	0.098 **	0.179 ***
연령	0.030 *	0.025	-0.016	0.070 *	0.068 *	0.106 ***
교육	-0.087 ^	-0.048	-0.044	-0.067 *	-0.006	0.030
성 (0=여성)						
남성	0.029 *	0.009	0.094 **	0.006	0.062 ^	0.016
소득(로그)	-0.003 **	0.013	0.029	0.024	0.031	0.039
직업 (0=실업/비경제)						
전문직	0.033 *	-0.048	0.068	-0.004	0.036	0.029
판매	0.011 *	-0.040	0.165 *	0.120	0.043	0.088
자영업	0.113	0.002	0.123	-0.027	0.019	0.081
생산	0.030 *	-0.019	0.146 ^	0.002	0.003	0.073
학생	-0.002 **	0.016	0.159 **	-0.003	0.061	0.053
주부	0.068 ^	0.012	0.204 *	0.111	0.087	0.138
상수항	3.0181 ***	2.929	1.843 ***	1.959 ***	1.984 ***	1.469 ***
R2	0.017	0.028	0.035	0.058	0.039	0.058
사례수	1,359	1,387	1,391	1,392	1,370	1,374

^: .1수준에서 유의미; \*: .05 수준에서 유의미; \*\*: .01 수준에서 유의미; \*\*\*: .001 수준에서 유의미

<표 4>는 모두 여섯 개의 변수에 대한 회귀분석의 결과를 보여준다. 전체적으로 보면 여성보다는 남성이 보다 관용적이라는 것을 알 수 있다. 그리고 결사체 참여유형을 제외한 나머지 변수들의 효과는 그다지 두드러지지 않는다.



<그림 2> 결사체 참여유형별 상대적 관용도와 정책적 지지

\* 고립형을 기준으로 하였으며, 연령, 교육, 성, 직업 등을 통제한 후의 표준화 회귀계수임

교육, 연령, 성, 소득, 직업 등의 변수들을 모두 통제하였을 때 결사체 참여유형별로 상대적 관용도와 정책적 지지의 정도를 요약하여 정리한 것이 <그림 2>이다. 대체적으로 연고형 시민들은 장애인, 외국인, 노숙자, 빈곤층 등의 사회적 약자에 대한 관용의 수준이 낮는데, 특히 장애인과 외국인에 대해서는 고립형 시민보다도 관용도가 유의미하게 떨어진다. 결사체형 시민들의 경우에는 모든 측면에서 관용의 수준이 높고, 결합형 시민의 경우에도 장애인에 대한 태도를 빼고 나면 다른 대상들에 대한 관용수준이 높다는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 문제를 해결하기 위한 대응책에 대한 태도, 즉 정책적인 대안을 찾으려는 태도에서도 연고형시민들은 부담을 하지 않으려는 도피형 태도를 보인데 반해, 결사체 활동경험을 가진 집단, 즉 결사체형과 결합형 시민들은 유의미하게 차이가 나는 적극성을 보이고 있다. 이들은 문제를 개선하고, 빈곤 대책을 세우기 위해서는 더 높은 세금을 부담할 용의가 있다고 응답하는 것이다.

### (3) 결사체 참여와 집단 문제해결: 쓰레기장 설치 문제

한편, 서울시가 당면하고 있는 대안들 중에서 결사체 참여의 유형이 어떤 의미를 지니는지에 대해 알아보기 위해 이 연구에서는 “우리 동네에 쓰레기 처리장이 설치될 계획이라면 어떻게 대응할 것인지”에 대해 묻은 질문을 종속변수로 하고 결사체 참여 유형이 어떤 영향을 미치는지 알아보고자 하였다. 선택이 가능한 질문은 1) 시와 구에서 알아서 공정하게 처리한 것이다 2) 우리 동네에 쓰레기 처리장이 있어서는 안된다 3) 주민에게 그에 상응하는 보상을 해 주어야 한다 4) 주민의 동의와 참여가 없다면 이러한 결정을 수용할 수 없다 등과 같은 선택이 가능했는데, 응답자들은 비교적 고르게 선택을 하였다.

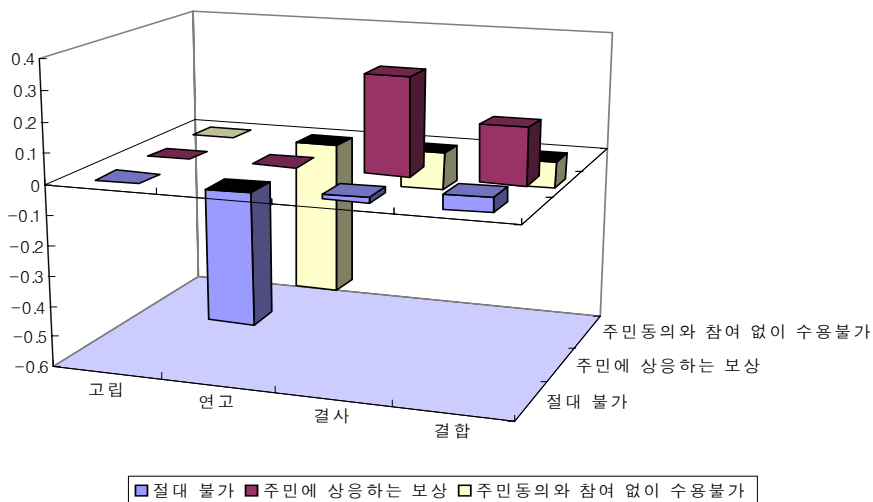
<표 5> 동네 쓰레기처리장 설치에 관한 다항로짓 분석

	우리 동네에 쓰레기 처리장이 있어서는 안된다		주민에게 그에 상응하는 보상을 해 주어야 한다		주민의 동의와 참여가 없다면 이러한 결정을 수용할 수 없다	
결사체 참여 (0=고립) 연고	-0.425	^	0.002		-0.518	
결사**	0.017		0.323		-0.124	
결합	0.047		0.186		-0.091	
연령	-0.005		-0.027	**	-0.017	
교육*	-0.009		-0.067	^	0.005	
성별 (0=여성) 남성	-0.114		0.219		-0.204	
소득(로그값)	0.143		0.098		-0.035	
직업 (0= 실업) 전문직	-0.448		0.282		-1.031	
판매^	0.388		1.181		-0.564	
자영업	-0.026		1.157	^	-0.439	
생산	-0.100		0.792		-0.661	
학생	-0.255		1.602	^	-0.300	
주부	0.271		1.049		-0.387	
상수항	-0.565		0.077		1.676	
-2*log likelihood			-1847.845			
LR chi2(26)			73.750	***		
사례수			1,367			

^: .1수준에서 유의미 \*: .05 수준에서 유의미 \*\*: .01 수준에서 유의미 \*\*\*: .001 수준에서 유의미  
(주) 비교의 준거가 된 항목은 “시와 구에서 알아서 공정하게 처리한 것이다”임.

종속변수가 특별한 서열적 의미가 없는 두개 이상의 선택지로 구성되어 있기 때문에 다항 로짓분석을 이용하였다. 네 개의 선택지 중 첫 번째 즉, “시와 구에서 알아서 공평하게 처리한 것”을 기본값으로 놓고, 두 번째 선택지가 기본값인 첫 번째 선택지에 비해 선택될 상대적 확률은  $\Pr(y=2)/\Pr(y=1)=e^{X\beta(2)}$ 로 정리할 수 있다. 이 값에 대한 여타 독립변수들의 효과를 추출하여 낸 결과가 <표 5>에 실려 있다.

이 표에서 드러나는 것은 비교의 준거가 되는 선택지인 “시나 구에서 알아서 공평하게 처리한 것”이라는 항목과 비교해서 제시된 항목을 선택했을 상대적 로짓값을 의미한다. 그래서 양수의 값은 비교준거보다 많이 선택한 것을, 음수 값은 비교준거보다 덜 선택한 것을 의미한다. “주민에게 상응하는 보상을 해 주어야 한다”는 선택에 대한 계수값은 0.027인데, 이는 나이가 들수록 “시나 구에서 알아서 공정하게 처리했을 것”이라고 믿는, “소극적”이면서 자신의 운명을 행정기관의 선택에 맡기는 경향이 “주민에게 상응하는 보상을 하라”고 요구하는 적극적 태도보다 높지 않다는 것을 의미한다. 즉 연령의 효과는 무비판적인 관청의 정책수용으로 드러난다는 것을 의미한다.



<그림 3> 결사체 참여유형별 동네 쓰레기 처리장 설치에 대한 반응

\*참여유형에서는 고립형을, 선택의견 중에서는 “시와 구에서 알아서 공평하게 처리한다”를 기준으로 함



여러 배경변수의 효과들을 통제한 후 드러나는, 결사체 참여유형에 따른 집단문제해결방식의 차이가 <그림 3>에 요약되어 있다. 이 그림에서 알 수 있는 것은 연고형 시민들이 쓰레기장 설치에 대해 적극적인 의견(즉, 관청의 조치를 무비판적으로 받아들이는 것 이외의 대안을 선택할 가능성)을 개진하는 비율이 현저히 낮다는 점이다. 이들은 중앙정부, 혹은 지방정부의 결정에 가장 무비판적으로 따른 경향이 크다고 볼 수 있다. 반면에 결사체형 혹은 결합형 시민들의 경우에는 상대적으로 반대의 비중이 높으며, 특히 “주민에게 상응하는 보상”이 없이 쓰레기 소각장을 설치하는 것은 불가하다는 입장을 취하는 경향성이 높다. 지역주민의 삶과 관련해 최근 가장 중요한 문제로 떠오른 공공 이슈인 쓰레기장 설치와 관련하여 연고형 시민들일수록 소극적인 태도를 보이는 반면 결사체 경험을 가진 결사형과 결합형 주민들은 적극적이고 다양한 형태의 개입을 모색한다는 점에서 자발적 결사체가 시민들의 집단적이고도 적극적인 문제해결과 긴밀한 관계를 맺고 있음을 알 수 있게 된다.

다만 문제는 결사체경험을 한 시민들이 택한 선택지들의 내용이 여러가지 이기주의적 경향성을 내포하고 있다는 점이다. 즉, 결사체를 경험한 시민들은 “쓰레기소각장에 대한 절대반대”의 입장에서부터 “피해에 대한 보상요구”, “주민의 동의와 참여를 전제로한 결정수용”등 다양한 반응의 스펙트럼을 보인다는 것을 알 수 있고, 그 중 어떤 선택이 결사체 경험과 직접적으로 연결되는지는 보다 더 심층적 분석을 할 필요가 있다.

#### (4) 결사체 참여와 문제해결: 이웃과의 분쟁

두 번째로 살펴보고자 하는 것은 연고집단과 결사체의 참여 여부에 따라서 이웃과의 분쟁을 해결하는 방식에 어떤 차이가 생기느냐 하는 점이다. “이웃과의 분쟁이 생겼을 때 어떤 방식으로 해결할 것인가”를 묻는 질문에 대해 비교의 준거로 삼고자 하는 대답은 “시간을 두고 자체적으로 처리한다”는 응답으로서, 소극적이고 내향적인 해결책을 의미한다. 이에 반해 “행정기관에 도움을 요청”하는 행정기관 의탁형 선택이 있을 수 있고, “주위의 다른 친구나 이웃의 도움을 청한다”고 하는 공동체내 자원을 활용하여 문제를 해결하려는 선택을 들 수 있을 것이다.

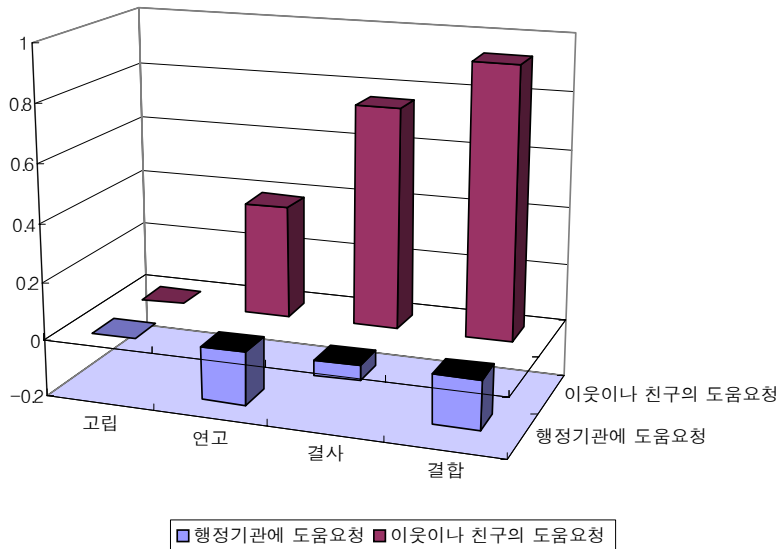
다항로지분석의 결과는 다른 배경변수별 효과들이 그다지 유의미하지 않다는 것을 보여주며, 결사체 유형에 따라 의미있는 차이들이 주로 설명된다는 것을 보여준다.

특히, “시간을 두고 자체적으로 처리한다”는 소극적 내향적 해결책과 “행정기관에 도움을 요청”하는 외향적인 의탁형 해결책보다, 주위 이웃이나 친구의 도움을 요청하는 공동체내 적극적 해결책 모색의 가능성이 높는데, 그 중에서도 특히 결사체 경험을 한 결사형 시민이나 결합형 시민의 경우에 특히 적극적인 공동체내 해결경향이 두드러진다는 것을 알 수 있다. <그림 3>은 다른 배경변수들을 통제한 상태에서 결사체 참여경험과 문제해결 선택 사이의 관계를 보여주는 것이다.

<표 6> 이웃과의 분쟁에 관한 다항로지 분석

	행정기관에 도움을 요청한다		주위의 다른 이웃이나 친구의 도움을 요청한다	
결사체 참여 (0=고립)				
연고	-0.187		0.387	*
결사	-0.052		0.760	**
결합	-0.167		0.934	***
연령	0.004		-0.009	
교육	0.065	^	-0.021	
성별 (0=여성)				
남성	-0.240		-0.291	^
소득(로그)	-0.043		0.016	
직업 (=실업/비경제)				
전문직	0.493		0.551	
판매	0.502		1.202	^
자영업	0.660		1.178	^
생산	0.956		0.981	
학생	-0.746		0.711	
주부	0.244		0.918	
상수항	-2.119		-1.444	
-2*log likelihood		-1309.043		
LR chi2(26)		59.760	***	
사례수		1,339		

^: .1수준에서 유의미; \*: .05 수준에서 유의미; \*\*: .01 수준에서 유의미; \*\*\*: .001 수준에서 유의미



<그림 4> 결사체 참여유형별 지역사회 갈등해소 방안

\*참여유형에서는 고립형을, 선택의견 중에서는 "시간을 두고 자체적으로 처리한다"를 기준으로 함

#### (5) 결사체 참여와 교류방식: 이웃에 대한 기대

한편, 결사체 참여와 이웃에 대한 기대 사이에도 밀접한 연관성이 발견된다. “내가 속한 동네의 이웃에 대해 어떤 생각을 가지고 있느냐”는 질문에 대해 비교의 근거로 활용한 응답은 “이웃으로부터의 간섭이 없었으면 좋겠다”는 “나홀로형” 응답이었다. 이에 비하여 “비슷한 생활수준의 이웃과 함께 어울리는 것이 좋다”는 “유유상종형”과 “다양한 사회적 배경을 가진 사람들과 서로 돕고 사는 것이 좋다”는 “통합지향형” 응답의 상대적인 로짓비를 구하는 다항로짓분석을 한 결과 <표 7>과 같은 결과를 얻었다. 즉 소득이 높을수록 “나홀로형”의 비중이 높아진다는 것을 알 수 있고, 그 외 연령이나 성별, 직업에 따라서는 큰 차이가 없었다. 그런데 결사체 참여에 따라서는 흥미로운 차이가 나타났다. 즉, 연고형 시민의 경우에는 특별히 세 가지 선택가운데 두드러진 경향이 없었지만, 상대적으로 “나홀로형”의 비중이 많았던 반면에, 결사체형 시민들은 “유유상종형”과 “통합지향형”의 선택비율이 모두 높게 나타나서 “나홀로형”보다는 어떤 형태로든 타인들과 함께 어울리고자 하는 경향이 두드러짐을 알 수 있다.

<표 7> 이웃에 대한 기대에 관한 다항로짓 분석

	비슷한 생활수준의 이웃과 함께 어울리는 것이 좋다		다양한 사회적 배경을 가진 사람들과 서로 돕고 사는 것이 좋다.	
결사체 참여 (0=고립) 연고	-0.188		-0.273	
결사	0.886	^	1.229	*
결합	0.556		0.664	^
연령	-0.010		-0.013	
교육	-0.006		0.030	
성별 (0=여성) 남성	0.012		-0.275	
소득(로그)	-0.408	^	-0.528	*
직업 (0=실업, 비경제활동) 전문직	-0.815		-0.791	
판매	-0.404		-0.454	
자영업	0.321		0.251	
생산	0.197		-0.020	
학생	-0.633		-0.789	
주부	-0.065		-0.555	
상수항	4.231	*	4.933	**
-2*log likelihood	-1278.083			
LR chi2(26)	51.550		**	
사례수	1372			

△: .1수준에서 유의미; \*: .05 수준에서 유의미; \*\*: .01 수준에서 유의미; \*\*\*: .001 수준에서 유의미  
(△) 비교의 준거가 된 항목은 “이웃의 간섭이 없었으면 좋겠다”임.

여기서 주목할 점은 활발한 결사체 활동이 가져다 주는 효과가 두 가지 상이한 방향의 가능성을 동시에 내포하고 있는 측면이다. 즉, 결사체 활동을 활발히 하는 사람들은 한편으로는 다양한 배경의 사람들과도 어울리는 개방성과 적극적 통합을 원하기도 하지만, 그에 못지 않게 비슷한 경제력을 갖춘 사람들끼리 어울리고자 하는 유유상종경향(economic homophily)도 두드러지게 나타낸다고 하는 점이다.

이러한 이중성은 시민사회의 활성화와 결사체의 활동증가가 단선적인 논리로만 설명되기 힘든 가능성을 보여준다. 즉, 결사체의 활동증가에 따라 형성되는 사회적 자본은 부분적으로는 개방성과 관용성, 그리고 이기적 개인주의를 극복해 집합행동의 딜레마를 풀어나갈 수 있도록 해서 공공선(public good)을 증진시키는 결과를 가져오지

만, 동시에 사회적인 관계맺기에서 강한 유유상종경향을 만들어내어 배타적이고 집단 이기적인 형태로 변환될 가능성도 충분히 잠재하고 있는 것으로 파악된다.

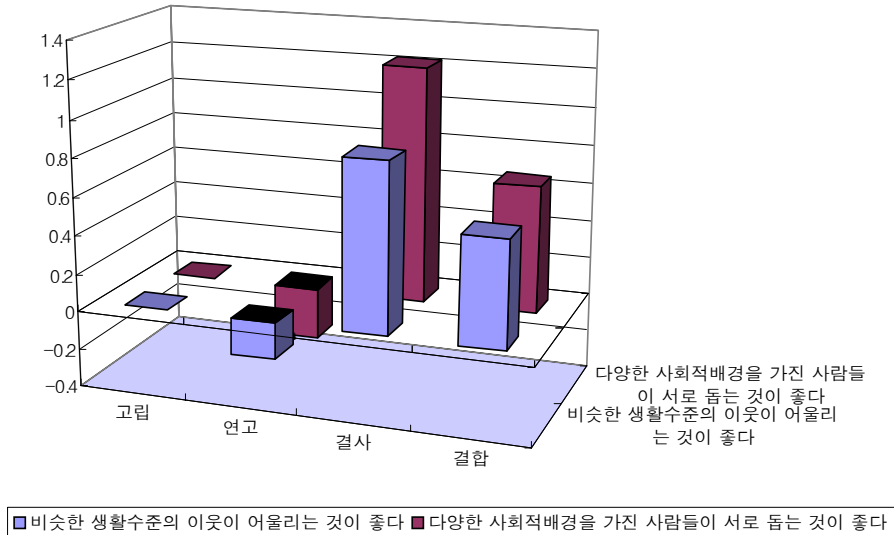


그림 5. 결사체 참여유형별 이웃에 대한 기대의 차이

\*참여유형에서는 고립형을, 선택의견 중에서는 “이웃의 간섭이 없었으면 좋겠다”를 기준으로 함

#### 4. 자치구별 특성과 집단갈등

##### (1) 자치구별 차이와 위상(typology)

서울특별시에는 현재 25개의 자치구가 존재한다. 이들은 독자적인 예산권과 인사권, 그리고 정책입안과 집행을 담당하는 부서들을 갖추고 있으며, 광역자치단체와 구별되는 고유사무들을 담당하고 있다. 다양한 지표들 중에서 지역의 다양한 특성들을 판별해 낼 수 있는 자료들을 수집하였는데, 경제적 차원을 측정하기 위해서는 1인당 지방세 납부액과 재정자립도를, 복지후생의 측면에서는 병원수, 보육시설, 노령인구비, 인구 1,000명당 의사수 등을, 교육인프라와 효과를 측정하기 위해서 학생 1,000명당 학원수와 최근 10년간 명문대 입학자 수를, 그리고 진입장벽과 생활수준을 측정하기 위해 아파트의 평당 매매가와 평당 전세가, 그리고 은행점포수를, 마지막으로 시민사회의 형성정도를 측정하기 위해 시위 발생건수와 시민단체수 등의 자료를 수집하였

다. 대부분의 자료들은 <시군구 100대 지표>자료로부터 수집한 것이며, 몇 가지의 자료들은 다른 방법으로 수집하였다.<sup>5)</sup>

<표 8> 서울시 25개 자치구의 주요 지표별 상관계수

	지방세	재정 자립도	병원수	보육 시설	노령 인구비	의사 밀도	학원 밀도	명문대 입학	은행 점포수	매매가	전세가	시위 발생
지방세	1											
재정 자립도	0.8571*	1										
병원수	0.2922	0.4777	1									
보육 시설	-0.7076*	-0.605	-0.0191	1								
노령 인구비	0.4129	0.1634	-0.3662	-0.5683	1							
의사 밀도	0.8261*	0.6849*	0.1735	-0.6928*	0.5732	1						
학원밀도	-0.0551	0.3128	0.6143	0.1123	-0.5047	-0.1655	1					
명문대 입학	0.2394	0.5410	0.9026*	-0.0313	-0.4388	0.0963	0.7792*	1				
은행 점포수	0.8754*	0.9263*	0.6821*	-0.5731	0.1251	0.7131*	0.3125	0.6425*	1			
아파트 매매가	0.4053	0.6834*	0.6902*	-0.2899	-0.1415	0.2376	0.6565*	0.8321*	0.6842*	1		
아파트 전세가	0.5360	0.7331*	0.5936	-0.4727	0.0496	0.3850	0.4437	0.7070*	0.7454*	0.9156*	1	
시위 발생	0.7254*	0.5793	-0.0189	-0.6200*	0.6283*	0.9043*	-0.2440	-0.0765	0.5564	0.0620	0.2287	1
시민 단체수	0.6932*	0.5923	0.0059	-0.6875*	0.5806	0.8782*	-0.1139	-0.0145	0.5542	0.1248	0.2946	0.9218*

\*는 .05수준에서 유의미함을 뜻함  
지방세: 1인당 지방세납부액 (2001년); 재정자립도 (2001년); 병원수: 2001년 의료기관수; 보육시설: 2001년 기준 민간보육시설수; 노령인구비: 2001년 기준 \*\*세 이상 인구의 비중 의사밀도: 2001년 기준 인구 천명당 의사수; 학원밀도: 2001년 기준 학생 1000명당 학원수; 명문대입학: 1994년부터 2003년까지 S대 사회과학분야 학과 입학생의 수; 은행점포수: 2001년 기준; 아파트매매가: 2003년 기준 평당 매매가; 아파트전세가: 2003년기준 평당 전세가격; 시위발생: 2002년 1년간 조선일보와 한겨레에 보도된 시위와 농성, 집회등의 횟수 시민단체수: 2002년 한국 NGO총람에 수록된 단체의 본부 위치

5) 구당 아파트 평당 매매가와 전세가는 <부동산114>의 홈페이지에서 자료를 찾았으며, 명문대 입학생수는 지난 10년 간 S대학교 사회과학계열에 입학한 학생들의 총수를 기준으로 하였다. 학생수를 세는 방법에는 출신 학교의 소재지를 기준으로 하는 방법이 있고, 학생의 주거지를 기준으로 하는 방법이 있는데, 여기서는 학생의 주거지를 기준으로 하였다. 그렇게 한 이유는 최근 들어 설립된 특수목적고등학교의 경우 학생들이 학교의 소재지가 속한 구 뿐 아니라 서울의 전역에서 통학하는 양상을 보이기 때문이었다. 한편, 시위발생수는 조선일보와 한겨레신문을 대상으로 2002년 1월 1일부터 12월 31일까지 사회면과 지역면에 실린 기사들 중 서울시에서 발생한 시위, 집회, 농성 등에 관한 기사들을 모두 선정하여, 각 사건의 주체가 된 조직과 제기된 이슈 등을 분류하여 기록하였다. 또한 시민단체수는 한국NGO총람 편찬위원회에서 출간된 『2002 한국 NGO총람』에 기재된 총 604개의 NGO단체들의 본부사무실의 소재지를 기준으로 분류하였다.

이렇게 만들어진 상관관계인 <표 8>을 보면 몇 가지 중요한 사실들이 드러난다. 첫째, 1인당 지방세 납부액과 재정자립도 간에는 높은 상관관계(0.857)가 존재한다. 그리고 의사밀도 (0.826)나 은행점포수 (0.875), 그리고 시위발생 (0.725), 시민단체수 (0.693) 등과도 높은 상관관계를 가지고 있다. 한편 민간보육시설과 그곳에 수용된 아동수는 지역의 경제적 능력과는 부의 상관관계를 나타내고 있다. 경제적 여건이 어려운 구일수록 오히려 공공보육시설보다 민간보육시설의 숫자가 많고, 많은 아동들이 민간보육시설에서 양육된다고 하는 사실은 서울시에서 보육과 관련된 기능이 공적인 제도를 통하기보다는 시장기능을 통해 사적으로 해결되는 양상이 매우 강하며, 따라서 어린 아이들을 가진 젊은 부부들이 밀집해 살고 있는 지역, 특히 경제적 여건이 낮은 지역에서 오히려 민간보육시설의 비중이 더 높다는 점을 잘 보여준다.

그 외에도 흥미로운 사실은 시위발생이나 시민단체수의 비중이 노령인구비나 의사밀도 등과 매우 밀접하게 연관되어 있다는 점이다. 그런데 각 지역별 특성과 지표들의 속성이 어떻게 결합되어 있는지를 보여주는데 상관관계표는 적절하지 못한 측면이 있다. 구체적으로 어떤 지역의 어떤 속성들이 서로 유사한지를 보여주지 못하기 때문이다. 그래서 이 연구에서는 각 지역별로 드러나는 특성들을 정규분포상의 점수로 환산하여 지역과 특성간의 결합을 파악하는 방법을 고안해 내었다. 전체  $i$ 개의 구청별로  $j$ 개의 지표들이 존재한다고 할 때 각 지표별 구청들의 지표값, 즉  $V_i$ 의 평균으로부터 특정 지역의 값이 얼마나 벗어나 있는지를 측정할 수 있도록 정규분포상의 상대적 위치를 알수 있는  $z$ 값을 먼저 구하였다.<sup>6)</sup> 그리고 나서 각 지표별로 상위에 속하는 지역들과 그렇지 않은 지역을 구분하여 이분화된 매트릭스를 만들었다.<sup>7)</sup> 그리고 나서 각 지표들과 지역들간의 연계를 그림으로 나타내어 본 것이 다음의 <그림 6>이다.

6)  $z=(V_i-V)/S$  의 방식으로 계산함.

7)  $z_i$ 의 값이 1 이상인 경우만을 선택하여 이에 해당하면 1의 값을, 그리고 1보다 작은 경우는 0의 값을 주어 이분화 하였다. 이 경우에 이분화된 행렬은 전형적인 2 모드 네트워크의 형태를 띠게 된다.





여기서 주목할 점은 두드러진 특징이 드러나지 않는 지역들이 상당수 나타난다는 점이다. 즉, 성동, 중랑, 성북, 노원, 서대문, 마포, 양천, 구로, 금천, 동작 등의 지역은 내세울 수 있는 특징이 없는 평균적인 지역으로서, 타지역에 비교해 상대적 우위를 확인할 항목이 없다는 점에서 무색무취한 지역인 것처럼 보인다.

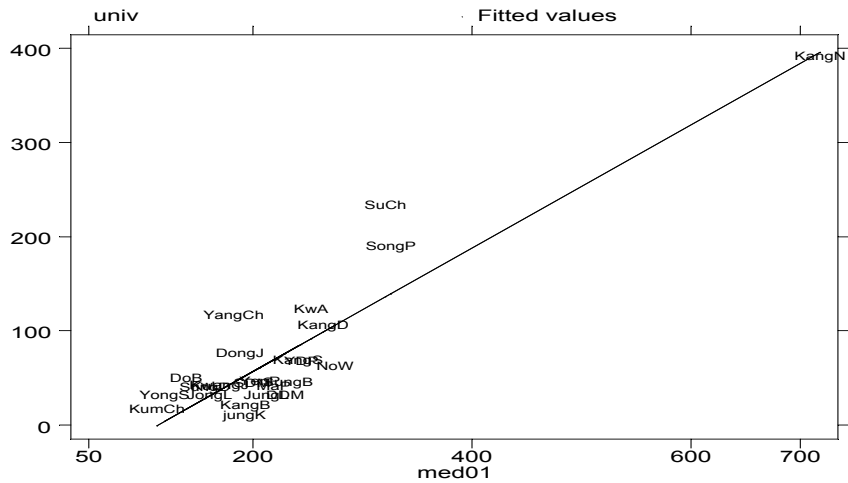
## (2) '8학군 현상'의 특징

이상의 분석에서 주목을 하게 되는 요인은 크게 두 가지이다. 하나는 소위 강남 8학군문제와 연계되어 드러나는 교육불평등이고, 두 번째는 사회적인 이슈를 공론화하고 쟁점화하며, 때에 따라서는 적극적으로 문제를 해결하기 위해 작동하는 시민사회영역 내의 정치과정이다. 이러한 측면에서 볼 때, 이미 <표 8>에서 잘 드러나는 바와 같이 명문대 진학률은 병원수 (0.921), 아파트 매매가 (0.832), 학원밀도 (0.779), 아파트 전세가 (0.707) 은행점포수 (0.684) 등과 높은 상관성을 갖고 있다. 명문대 진학률과 병원수가 가장 높은 상관관계를 보인다는 점을 어떻게 설명해야 할까? 그리고 높은 아파트 매매가와 명문대 진학률간에 높은 상관관계가 존재한다는 점, 학원밀도와 명문대 진학률간에도 높은 상관관계가 존재한다는 점은 무엇을 의미하나?

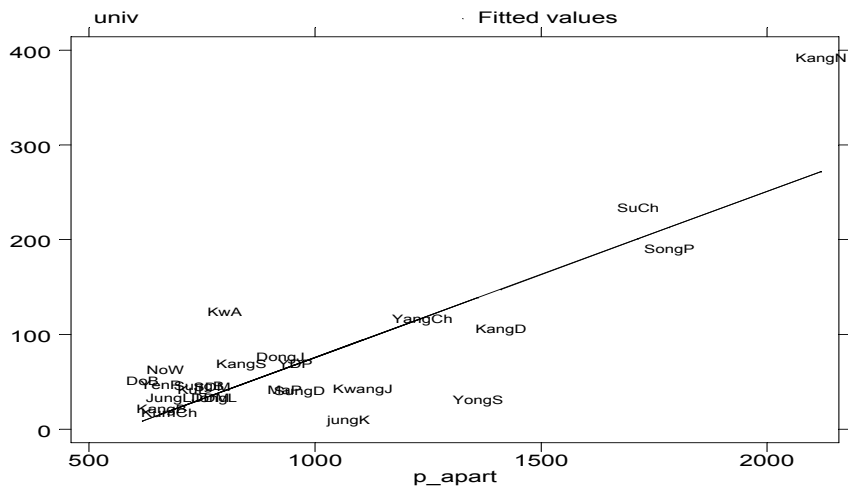
명문대 진학률과 병원수 사이에 상관관계가 가장 높은 이유를 살펴보기 위해 구별 병원수와 명문대 진학자수 간의 관계를 본 결과, 내용상 2개의 집단으로 나뉘는 것을 알 수 있다. 즉, 비 강남지역에 속한 22개 구의 경우에는 병원수가 100~300개 수준에 몰려 있고, 명문대 입학자수도 10~100명 사이로 몰려 있어서 하나의 클러스터를 이루고 있음을 알 수 있다. 반면에 서초, 송파, 강남구의 경우에는 이들보다 더 높은 명문대 진학률과 병원수를 보여주고 있는데, 특히 강남구의 경우는 아주 예외적인 사례에 속한다. 즉, 강남구에는 700개 이상의 병원들이 모여서 “병원특구”를 형성하고 있으며, 또한 이 지역에서는 400명 이상의 압도적인 수의 명문대 진학자를 배출한 것이다.

---

8) 한편, 기준을 조금 누그러뜨려서  $z_i$ 의 값이 0 이상인 경우와 그렇지 않은 경우로 이분할 경우에 지역과 지표의 연계는 조금 더 복잡한 양상을 띄게 된다. 그러나 그 전반적인 패턴에서는 큰 변화가 없다.

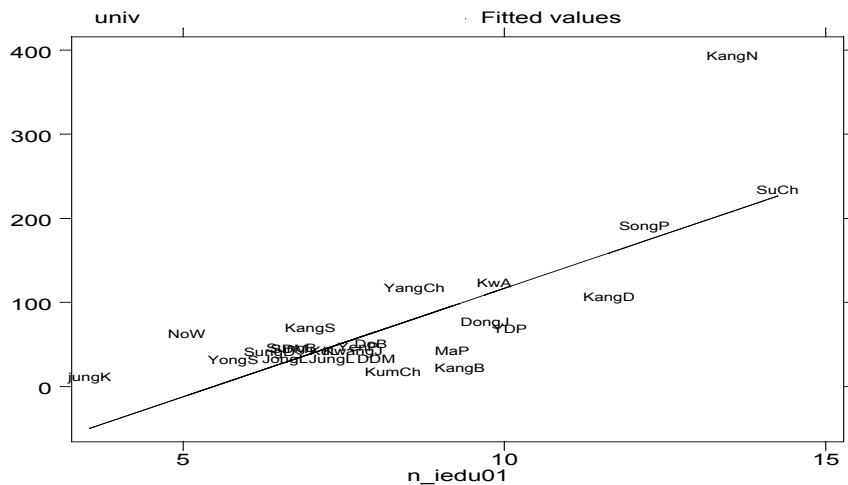


<그림 7> 병원수와 명문대 진학자수 (상관관계=0.902)



<그림 8> 아파트 매매시세와 명문대 진학자수 (상관관계=0.8321)

구별 아파트 매매시세와 명문대 진학자 수간 관계를 살펴본 <그림 8>에서도 유사한 패턴이 발견된다. 전반적으로 낮은 매매가를 형성하는 강북 지역들이 한군데 몰려 있는 반면, 8학군의 구들은 예외적으로 높은 아파트 매매가와 높은 명문대 진학률로 대비되는데, 여기서도 강남구는 예외적으로 높은 명문대 진학자수를 기록하고 있다.



<그림 9> 학원밀도와 명문대 진학자수 (상관관계=0.7792)

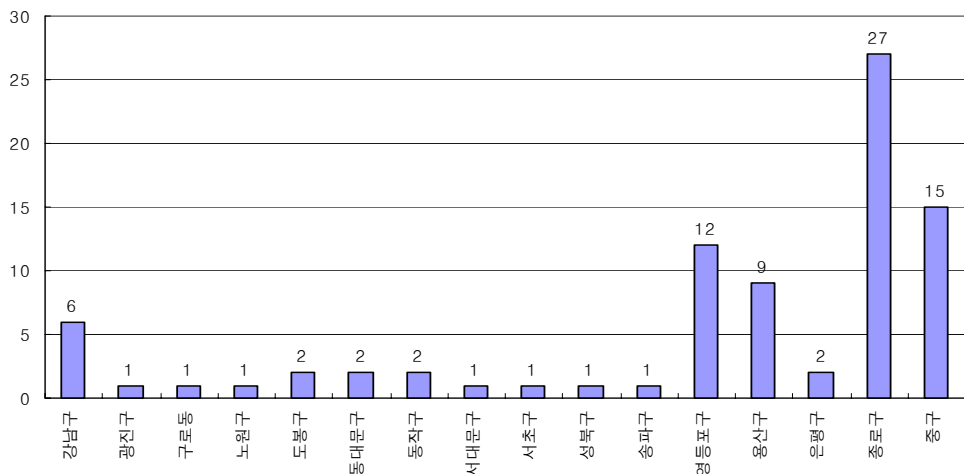
학원밀도와 명문대 진학자 수 사이에서 발견되는 상관관계도 유사하다. 도심공동화를 상징하는 중구에서는 학원이 거의 발견되지 않고, 강북의 대부분 지역에서는 학생 1,000명당 5~10개 정도의 학원들만이 발견되는데, 강남, 서초, 송파 등에서는 두 배 이상의 밀도로 학원들이 집적되어 있으며, 강남구는 역시 예외적으로 높은 명문대 진학률을 보여주고 있다.

이러한 높은 상관관계의 이면에는 “8학군효과”를 만들어내는 메커니즘이 작동하고 있음이 분명하다. 그렇다면 8학군효과는 어떻게 만들어지고, 이것은 시민사회내의 정치적인 과정과는 어떻게 연관되는 것일까? 그것은 개별적으로 해결하기 어려운 경제적, 사회적, 문화적 측면의 인프라와 외재성(externality)이 만들어지기 때문인 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 한 지역에 병원들이 밀집할 경우, 높은 밀도 하에서 병원들은 보다 전문화된 서비스가 가능한 형태로 분업이 이루어지며, 이러한 분업은 시장의 적소(niche)를 확대하면서 동시에 분화시켜 더 많은 고객을 끌어들일 수 있게 된다. 마찬가지로, 사교육기관이 특정 지역에 밀집되면, 이 지역에서는 다양한 성격과 수준의 교육서비스가 가능해지므로, 차별화된 전문적인 학습을 원하는 학생들과 학부모들의 수요에 보다 충실하게 반응할 수 있게 되므로 경쟁과 분화를 통한 시장구조의 심화가 이루어질 것이다. 이러한 심화기제와 충분한 구매력을 갖춘 사람들만을 입장시키

는 고주택가격이 결합하여 상호작용한 결과 소위 '8학군현상'이 등장하게 된 것으로 이해할 수도 있을 것이다.

### (3) 지역별 갈등과 특성

지난 2002년 1년 간 서울시에서 발생한 집회와 시위, 농성 중에 이념적 지향이 전혀 다른 것으로 지목되는 두 개의 일간지 사회면과 지역면에 기사화된 내용은 총 84건이었다. 지역별로는 종로구 (27건), 중구 (15건), 영등포구 (12건), 용산구 (9건) 등의 순으로 갈등이 보고되었으며, 타지역에서는 갈등이 두드러지지 않았다. 그런데 이처럼 시위발생빈도가 높은 지역에서 이루어진 시위의 대부분은 전국적인 이슈와 연관된 것이었고, 지역관련 이슈의 비중은 거의 전무했다. 1년 간 종로구와 중구, 영등포구에서 이루어진 시위집회의 내용은 부시대통령 방한 반대, 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건 항의집회, 정신대문제와 일본역사교과서문제, 일본총리의 신사참배규탄, 민주노총, 공무원노조, 한총련, 외국인 노동자, 전농, 전교조 등의 운동권 단체들의 시위 등이 주를 이루었다.



<그림 10> 자치구별 시위발생 빈도 (2002년, 총 84회)

영등포구에서 보고된 시위는 모두 여의도 국회의사당과 정당 당사앞, 그리고 여의도

공원에서 발생한 것으로서 내용상 종로구나 중구의 시위와 두드러진 차이가 발견되지는 않는다.

용산구에서 발생한 시위는 모두 주한미군과 관련된 것으로서 미군철수나 부시대통령의 방한반대를 주장하는 시위와, 우익단체들의 북한서해도발 규탄 및 미군과 부시방한 지시시위 등으로 양분되어 있다.

기타 지역에서 발견되는 시위는 주로 지역문제들을 둘러싼 갈등으로서, 예를 들어 본다면 2002년 6월 13일 개포동 주민들은 재건축 아파트의 평균 용적률이 200%로 제한된 데 대해 항의를 하였고,<sup>9)</sup> 10월 21일 일원동 주민들은 강남구 일원동에 분당선의 탄천 역사를 건립해 줄 것을 요구하는 시위를 벌였다.<sup>10)</sup> 5월 16일 노원구 상계1동 은빛 아파트 주민들은 주변에 건립되는 고층 오피스텔이 사생활 침해의 소지가 있다며 시위를 벌였다.<sup>11)</sup>

9) 아파트 재건축을 추진 중인 강남구 개포동 일대에 대해 서울시가 평균 용적률을 200%로 하향 결정, 이 지역을 포함한 서울시내 재건축 시장이 크게 위축될 전망이다. 특히 이 일대 저층 아파트의 경우 재건축 높이가 최대 12층 규모로 제한돼 주민들이 반발하고 있다. 시 도시계획위원회는 12일 개포동 660 일대 393만 7263㎡(110만여 평)에 아파트를 재건축할 때 이 지역 전체의 평균용적률이 200%를 넘지 못하도록 하는 내용의 지구단위계획을 확정했다. 이에 앞서 강남구는 이 지역 30개 아파트단지 각각에 대해 용적률을 250%로 허용해 달라고 요청했었다. 이날 결정으로 기존 5층 단지는 용적률 200%(높이 12층)까지, 기존 12~15층 단지는 용적률 250%(높이 제한 없음)까지 재건축할 수 있지만, 지역 전체의 평균용적률이 200%를 넘지 않도록 단지별로 조정된다.

따라서 현재 재건축을 추진 중인 주공 1~4단지 일원 현대 일원 대우 개포 시영 등 7개 저층 단지의 실제 용적률은 160~180% 범위 내에서 결정될 것으로 보인다. 시 관계자는 "도심 난개발을 억제하기 위한 불가피한 조치"라고 설명했다. 개포동 일대 7개 아파트 재건축 조합들은 긴급모임을 갖고 심의철회 등을 요구하는 등 강력 반발했다. 개포지구 재건축조합연합회 장영수 회장은 "용적률 200%로는 차라리 사업을 하지 않겠다"며 "조만간 서울시를 방문해 대대적인 규탄시위를 벌일 방침"이라고 밝혔다. (조선일보 2002-06-13)

10) 국철 분당선내 탄천역사 건립문제와 관련해 서울 강남구 일원동 분당선 탄천역사 추진위원회(위원장 예병관) 주민 400여명은 21일 오전 일원동 일원성당에서 궐기대회를 열고 "분당선내 탄천역사를 반드시 착공하라"고 촉구했다. 주민들은 이날 집회에서 호소문을 채택하고 "2.9km에 이르는 분당선 2단계 구간내 일원지역에 역사를 한 곳도 짓지 않겠다는 것은 일원동 주민들을 무시한 처사"라고 주장했다. (한겨레 2002-10-22)

11) 서울 노원구 상계1동 은빛1.2단지 아파트 입주주민들이 아파트 바로 앞에 들어서는 고층 오피스텔로 인해 주거환경이 침해받는다고 반발하고 있다. 주민들은 아파트 정문에서 12~30m 정도 떨어진 공터에 15층, 높이 50.55m, 연면적 1만 8,520제곱미터짜리와 9층 높이의 고층 오피스텔 2곳이 들어설 예정인데, 이 건물이 건립되면 아파트 안방이 노출되는 등 사생활 침해가 극심할 것이라고 16일 주장했다. 이에 따라 주민들은 오피스텔 신축으로 인한 피해를 줄여달라며 입주민 2천여 명이 서명한 탄원서를 시·구청 등에 내고, 건립반대 시위를 하는 등 반발하고 있다. 1998년 11월 완공해 2,704가구 1만2천

그러나 가장 논란이 된 사안은 서초구 원지동에 건설하는 추모공원 건립과 관련한 갈등이었다. 본래 원지동에 건립하기로 한 서울시 추모공원은 화장장과 납골당으로 구성된 것으로서, 건설교통부의 중앙도시계획위원회가 개발제한구역(그린벨트)을 해제한 5만 3천여 평의 부지에 서울시가 건설하겠다고 밝힌 것이었다. 그러나 서초구청과 주민들의 반발로 아직까지도 결론을 내지 못하고 표류하고 있다.<sup>12)</sup>

이처럼 서울시에서 지역별로 표출된 갈등은 크게 두 가지로 유형화할 수 있다. 구도심과 여의도를 중심으로 전개된 갈등은 거의 대부분 한국사회의 전반적인 이념갈등이나 집단 간 갈등이 공간적으로 특정 지역에서 표출된 양상을 띠고 있다. 그 이유는 이들 지역이 권력과 행정, 그리고 입법의 중심지이기 때문이다. 따라서 지역의 문

---

여 명이 살고 있는 이 아파트(15층) 높이는 40.2m로 15층짜리 오피스텔보다 10m 정도 낮다. 주민들은 또 아파트 정문이 한곳이어서 출, 퇴근 때 이곳이 몹시 복잡한데도, 오피스텔 차량 출입구를 아파트쪽에 내리는 것은 큰 문제라고 지적했다. 오피스텔건립 반대 대책위원장 김영철(39.2단지 203동)씨는 “업무, 판매시설인 오피스텔과 아파트가 불과 10여m 거리고 창문도 같은 방향이어서 오피스텔에서 내려다보면 아파트 내부가 모두 보일 것”이라며 “주민 요구가 받아들여지지 않으면 건물 신축 공사를 실력으로 저지할 것”이라고 말했다. 이에 대해 노원구청 관계자는 “법적으로는 문제가 없어 허가를 내렸으나, 반발이 큰 만큼 주민 주장이 최대한 반영되도록 행정지도 중재에 나서 원만히 해결하도록 하겠다”고 말했다. (한겨레 2002-05-17 13면)

- 12) 서초구청측은 “시의 계획대로 서울을 4대 권역으로 나눠 화장장을 설립하면 동남권 6개 구(서초, 강남, 강동, 송파, 관악, 동작)는 화장로 5기를 갖추는 것으로 충분하다”며 규모 축소를 주장하고 있다. 구는 “건교부가 그린벨트 해제를 결정 고시하면 즉각 ‘집행정지 가처분 신청 소송’을 내겠다”고 밝혔다. 구는 또 “서울의 관문인 고속도로 양재IC 부근에 화장장 진입로 및 입체시설을 건립할 경우 700억원이나 들고, 가뜩이나 체중이 심한 지역에 교통난을 가중시킨다”고 주장하고 있다. 청계산 지키기 시민운동본부도 “중도위가 주민과의 협의절차 없이 그린벨트 해제를 결정한 만큼 소송과 물리력 등 모든 수단을 동원해 무한투쟁을 벌이겠다”고 밝혔다. 운동본부측은 “이번 결정은 지방자치를 말살시키는 폭거”라고 주장했다.

서울시는 “부지 변경 등 일부 주민들의 무조건 반대 주장에는 대응할 필요조차 없다”며 “이 시설은 수십 년 뒤를 내다본 장기계획이어서 공원 규모를 축소할 수 없다”고 밝혔다. 서울시 관계자는 “해당 지역 주민의 42% 정도가 토지매입에 동의했으며, 보상절차가 완료되지 않더라도 4월 말 진출입로 공사를 시작으로 법에 따른 보상을 병행하겠다”고 밝혔다. 시는 토지 감정가에 따라 협의 보상을 하고, 협의가 어려운 땅은 시 토지보상위원회와 건교부 중앙토지보상위원회에 상정해 수용(收用)할 방침이다. 이에 반해 운동본부측은 “서울시 조사와 달리 실제로 토지사용을 승인한 주민은 15%도 안 된다”며 “강제 수용에 응할 수 없다”고 맞서고 있다.

기본적으로 구와 운동본부는 화장장 설립 필요성에 대해서는 동의하고 있다. 따라서 화장로 규모 축소와 보상문제가 쟁점이 될 것으로 보인다. 서울시도 “화장로 규모는 대화과정에서 일부 조정할 수 있다”는 입장이다. 시는 화장장 이용 주민에 대한 할인혜택, 체육관, 노인회관 건립, 주변도로 정비 같은 인센티브를 고려 중이다. 또 환경교통 문제에 대한 투명운영에 동참하도록 ‘주민 감시위원회’ 구성을 구체화할 계획이다. (조선일보 2002-03-27)

제와 결합한 문제제기라고 보기 어려운 갈등들이다. 반면에 여타지역, 특히 강남과 서초 등에서 발생한 주된 갈등은 주민들이 집합적인 방식으로 자신들의 이익을 보호하기 위해 조직화하고, 자원을 동원해낸 특성을 갖는다.

## 5. 정책결정과 집행에 주는 함의

기존의 연구들은 사회적 자본의 형성기체로서 연고집단의 수준에 머물지 않는 적극적인 결사체 활동의 중요성을 강조한 바 있다 (Putnam, 1993; 유재원, 2000; 박종민, 2003; 박희봉·김명환, 2000a, 2000b, 2002). 사회적 자본론의 핵심적인 논점은 각종 동호회나 운동모임 등 면대면 접촉이 많은 결사체 활동이 사회적 자본을 생산하는 역할을 한다는 것이다. 퍼트남은 미국사회에 대한 진단에서 볼링클럽 회원의 수가 감소하는 것으로부터 사회적 자본이 감소하는 증거를 찾아내기도 한다. 이러한 접촉의 결과로 새롭게 신뢰와 호혜주의가 증가하게 되면, 사회의 제 세력과 개인들을 응집시키는 강한 통합능력을 갖게 될 것으로 예측하는 것이다. 즉, 반복되는 신뢰와 호혜성을 경험하면서 단기적인 관점이 아니라 장기적 관점에서 보편화된 신뢰와 호혜주의가 자리 잡게 되면 자신이 알지 못하는 사람에게도 대상이 확대가 되며, 사회 전반의 이슈에 대한 공적인 관심과 개입의지가 증가하게 된다고 주장하는 것이다.

그런데 지금까지의 경험적 연구들을 보면, 한국사회에서 시민사회의 증대에도 불구하고 다른 나라에 비해 결사체의 참여비율은 매우 낮은 편이다 (유재원, 2000: 28). 일인당 가입한 자발적 결사체의 평균치는 미국이 1.74개, 스웨덴이 1.59개, 그리고 독일이 1.13개인 반면, 한국은 0.30에 불과하다.

대체로 결사체 활동이 정치참여를 증대시키고, 정치에 대한 관심을 높이며, 또한 정치에 대한 효능감과 정부에 대한 신뢰, 그리고 시민적 의무감과 관용성 등 전반적인 시민의식을 높이는 효과가 있다는데 지금까지의 연구들이 동의한다. 그러나 이 연구의 결과 우리는 몇 가지 독특한 특성들이 존재함을 알 수 있다.

첫째, 강남의 8학군을 중심으로 새로운 중심지역이 형성되고 있다. 이 중심지역은 전통적인 중심지역인 강북의 도심지와 비교할 때, 정치와 행정의 중심에서는 벗겨나 있지만, 높은 생활수준과 소비성, 그리고 뛰어난 사교육여건을 토대로 주거와 교육 및

소비의 새로운 중심지로 부상하였다. 특히 급속하게 증가하고 있는 아파트 매매가와 전세가는 이 지역에 진입하는데 높은 장벽이 존재함을 보여준다. 따라서 시간이 지날 수록 강남의 몇몇 구를 중심으로 새로운 상류층의 거주지로 구조화할 가능성을 보여준다.

둘째, 개인수준의 자료로 지역 간 사회적 자본의 분포를 추론하는 것은 힘들다. 특히 이 연구에 사용된 설문조사의 경우에 서울시 전체 15개 자치구별로 결사체 참여의 양상을 요약할 경우, 각 구별로 선택된 사례수가 20~60명 가량 되기 때문에 일반화하기가 불가능하다. 따라서 자료분석을 통한 직접적인 연구는 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 경제적, 문화적 여건에 따라 지역별로 시민의식이 어떤 형태로 발현되는가에 많은 차이가 발생할 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 연고형 시민들은 사회적인 이슈를 공적인 영역에서 이슈화하기보다는 개인적으로 해결하거나 관공서의 결정을 일방적으로 따르는 경향이 많은 반면, 결사체형 시민들은 보다 적극적으로 문제를 개진하고, 주위의 자원을 동원하여 해결하고자 하는 경향이 강한데, 특정 지역에서 경제적 진입장벽이 높아지고 교육과 소비 등과 관련한 집합적인 문화적 자본이 축적될 경우, 이러한 집적된 이득을 지키고자 하는 동기에서 사회적 자본이 동원될 가능성이 높아졌다는 점도 고려할 필요가 있다. 즉, 원지동 추모공원건설이나 쓰레기 소각장 건설과 같은 소위 혐오시설 건립에 대한 극단적인 반대, 아파트 가격 하락을 막기 위한 주민들의 자체 점검, 재건축용적률을 높이기 위한 집합행동 등은 모두 지역에 기반한 공동이익을 지키기 위한 노력들이 가시화되고 있음을 보여준다. 즉, 상대적으로 지킬 것이 많은 지역일수록 결사체적 행동이 집단적 이기주의로 변질될 가능성을 많이 가지고 있다고 볼 수도 있는 것이다.

전반적으로 낮은 수준에서 머물고 있는 시민들의 공동체경험은 사회의 발전에 걸맞는 ‘시민의식’이 형성되는데 장애가 되고 있다. 이러한 이유로 한편으로 시민단체와 NGO들의 숫자는 급속하게 늘어나고, 또한 시민단체의 정치적 영향력이 급증함에도 불구하고, 명망가 중심의 사회운동이 가지는 한계도 점차 누적되고 있다. 이러한 와중에 정당한 절차적인 합리성과 실질적인 효율성을 갖춘 시민의 시정과 구정 참여는 아직까지 멀고, 주요 정책에 대한 집단적 항의와 갈등의 악순환은 쉽게 해소되지 않고 있다.



한편으로 취약한 시민의식과 지나치게 강한 지역이기주의의 덫에서 벗어나 정책의 형성과 집행과정에서 시민들의 자발적 참여와 협조를 가능케 하기 위해서는 다양한 시도들이 필요로 된다.

첫 번째는 정책불신을 해소할 수 있는 처방들이 요구된다. 특히 정책형성과정에서 이해당사자인 주민들을 배제하게 될 경우, 특히 참여의지를 가진 시민들의 강한 반발을 가져올 소지가 크다. 그래서 자치단체에서 먼저 연고주의적인 방식으로 주민들을 동원하기보다는 정책적 이슈에 대한 투명한 절차적 공정성을 확보하고, 이해당사자인 주민들을 직접 결정과정에 참여시켜 공론의 장을 확대시키는 적극적인 전략을 택할 필요가 있다. 원지동 추모공원이나 위도 핵 폐기장 추진사례에서도 보듯이 초기 결정과정에서 비공개로 진행될 때 오히려 지역주민의 강력한 반발에 부닥쳐서 문제해결이 어려워지는 경향이 종종 발견된다.

두 번째로, 자발적 결사체의 형성과정이 취약하다는 것은, 지방자치단체의 입장에서 보다 적극적으로 시민들의 황적인 유대가 가능하도록 하는 다양한 인프라를 제공할 필요가 크다는 것을 보여준다. 즉, 직접적인 정책적인 도움을 목적으로 하는 단기적인 관변단체에 대한 지원보다는 취미와 운동, 봉사 등 다양한 사회참여가 가능하여 지역의 주민들이 다양한 배경을 가진 다른 사람들과 어울릴 수 있는 프로그램들을 활성화함으로써, 공적 이슈에 대한 주민들의 민감성과 반응성을 높일 수 있고, 이것이 자치단체의 정책에 대한 정확한 정보공개와 적극적 설득과 결합하면 장기적으로 큰 효과를 나타낼 수 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다.

세 번째는 자치단체 정책의 공정성을 확보하여 정책과 기관에 대한 신뢰를 확보하는 일이다. 분명한 절차와 논란의 소지가 없는 예외적인 법 집행을 통해 불필요한 민원을 줄이고, 끊임없는 협상과 흥정의 소지를 없애는 것만이 사회 전반적인 신뢰와 공적인 차원의 사회적 자본을 증진시키는 첩경이다. 결국 사회생활을 운동경기에 비유한다면, 심판을 신뢰할 때에만 선수들이 안심하고 협동하여 경기를 이끌어갈 협력전략을 짤 수 있기 때문이다.

## <참고문헌>

- 김남선 2001. “사회자본의 연구동향과 측정방법의 탐색”, 『지역사회개발연구』 26권 2호: pp. 27~45
- 김남선·원용숙 2003. “민간단체 사회자본 정도와 리더십과의 관계”, 『농촌사회』 제13집 1호: pp.171~207
- 김재균 편. 1990. 『한국의 민주주의와 지방자치』. 한마당.
- 박종민. 2003. “사회자본과 민주주의: 집단가입, 사회신뢰 및 민주시민성을 중심으로”, 『정부학연구』 제9권 제1호: pp.120~151
- 박희봉·김명환. 2000a. “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구”, 『한국정치학회보』 34집 4호: 219~237
- \_\_\_\_\_. 2000b. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로”, 『한국행정학보』 제34권 제4호: 175~196
- \_\_\_\_\_. 2002. “사회자본이론의 논점과 연구경향”, 『정부학연구』 제8권 제1호 pp. 5~44
- 배용환. 2002. “지역 거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책”, 『정부학연구』 제8권 제2호. pp. 216~251
- 백종섭. 2002. “행정개혁과 공공영역의 변화: 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안”, 한국행정학회 2002년도 하계학술대회 발표논문집 pp. 111~128
- 부천시. 1990. 『21세기 부천시 미래상연구: 인간도시 부천, 21세기를 향한 새로운 전개』
- \_\_\_\_\_. 1991. 『부천시 시민여론 조사보고서』 성심여대 사회과학연구소.
- 서영진. 1992. 『지방자치와 지방활성화: 구조전환을 위한 실증적 모색』, 나남
- 서울대학교 인구 및 발전문제연구소. 1993. 『시민운동단체 활성화 방안에 관한 연구』
- 성심여대 사회과학연구소. 1991. 『주민생활과 지방자치: 참여와 발전을 위한 105개 정책제언』
- 유석춘. 2002. 『한국의 시민사회, 연고집단, 사회자본』, 자유기업원

- 유석춘 · 장미혜 · 김태은 2000. “동아시아의 연고집단과 세계화”, 『전통과 현대』 가을호 (13호): 197~232
- 유석춘 · 장미혜 · 정병은 · 배영 공편역. 2003. 『사회자본: 이론과 쟁점』, 도서출판 그린
- 유재원 2000. “사회자본과 자발적 결사체”, 『한국정책학회보』 제9권 3호: pp. 23~43
- 유재원 · 사공영호. 1995. 『주민참여의 연구』, 한국행정연구원
- 이달곤 · 전주상. 2002. “지방자치단체장의 갈등조정: 서울시 '시민과 시장의 토요일' 분석”, 행정논총, Vol.40, No.3, pp. 1~24
- 이영조. 1995. “중간집단과 한국사회의 민주화,” 『한국사회학평론』 제2호.
- 이종원. 2002. “정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스에서의 적용”, 『정부학연구』 제8권 제1호. pp. 69~91.
- 장수찬. 2002a. “한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부실패”, 『한국정치학회보』 36집 1호: pp. 87~112
- \_\_\_\_\_. 2002b. “한 사회의 대인신뢰수준을 결정하는 요소들: 국가간 비교를 중심으로”, 『정부학연구』 제8권 제1호 pp. 45~68
- 조대엽. 1995. “한국의 사회운동과 조직유형의 변화에 관한 연구: 1987~1994,” 고려대학교 대학원 사회학과 박사논문.
- 한림대 사회조사연구소. 춘천문화방송. 1991. 『춘천리포트: 지방자치와 전환의 모색』. 나남출판사.
- \_\_\_\_\_. 1994. 『지방자치와 지역발전 비교연구: 춘천시, 청주시, 진주시, 제주시의 비교』, 한림대학교 사회조사연구소 연구보고서
- Axelrod, 1984. *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books
- Beetham, David. 1993. “Liberal Democracy and the Limits of Democratization,” in David Held ed., *Prospects for Democracy*, Stanford: Stanford University Press. 1993.
- Clark, Peter M. and James Q. Wilson. 1961. “Incentive Systems: A Theory of Organizations,” *Administrative Science Quarterly*, 6.
- Cohen, Joshua & Rogers, Joel. 1992. “Secondary Associations and Democratic

Governance,” *Politics and Society*, Vol. 20. No. 4, December 1992  
393-472.

Dahl, R. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale Univ. Press.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*,  
Free Press.

Hall, Peter and David Soskice eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional  
Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press

Hunter, F. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel  
Hill: University of North Carolina.

Olson, Mancur, Jr. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard  
University Press.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,  
Princeton University Press. [안청시외 역 200. 『사회적 자본과 민주주의』, 박영사]

## 불평등해소정책의 쟁점과 가능성

장신욱(정책기획위원회)

### 1. 서론

적어도 1990년대 중반까지 우리나라는 경제성장과 분배라는 두 가지 목표를 잘 조화시켜온 나라로 간주되었다(Bowles and Gintis 1996). 두 자리 수를 넘나드는 GNP 성장률을 기록했던 발전과정에서도 소득분배의 불평등도를 나타내는 지니계수는 선진국 수준에 가까웠다. 그러나 1997년 경제위기 이후 빈곤과 불평등이 급속히 심화되었고(김진욱 2002; 류정순·이상우 2002), 경제위기 극복에도 불구하고 소득분배의 평등도는 개선되지 않으면서 불평등에 대한 사회적인 관심이 집중되고 있다.

이러한 관심을 더욱 촉발시키는 데는 몇 가지 계기가 있었다. 하나는 국민들이 체감하는 불평등과 지표상 불평등의 괴리의 원천이라고 여겨졌던 부의 불평등에 대해 조사와 연구가 진전된 점이다. 소득의 불평등에 집중하였던 기존의 논의에서 더 나아가, 토지 및 주택을 포함한 부의 불평등을 계량적으로 보이는 시도들 있었고(이정우·이성립 1999; 윤용일·한동근 1998), 그 결과 우리나라의 부의 불평등은 소득의 불평등에 비할 바가 아니라는 점이 드러났다. 부동산 가격과 가구별 금융자산 보유에 대한 정확한 조사가 어려운 현실을 감안할 때 부의 불평등한 분배는 훨씬 심각할 것으로 추측할 수 있다.

다른 하나는 상대적으로 평등한 성장기조를 유지하는 데 기여해 오던 사회적 장치, 예컨대 공교육과 노동시장 관행(연공서열제 임금 등)이 급속히 해체되어가고 있는 현실이다. 경제위기를 거치면서 새로운 질서에 대한 충분한 사회적 논의와 적응기간 없이 노동시장은 급속히 유연화 되었다. 공교육의 급속한 붕괴는 평등한 분배 → 사회적 인적자본의 축적 → 성장촉진이라는 이른바 성장과 분배의 선(善)순환 구조의 한 축이 더 이상 작동하지 않음을 의미하는 것이었다.

현 정부 들어 빈곤, 빈부격차, 차별 등과 같은 사회적 문제가 본격적인 정책적 과제로서 자리매김 되면서 불평등과 차별을 둘러싼 논의는 더 활발하게 진행되고 있다. 사람들은 더 이상 자신이 중산층이라는 중립적 영역에 머물러 있다고 생각하지 않으며, 차별의 대상이라고 인식하거나 또는 불평등한 사회의 어느 한 극에 가까이 가고 있다고 생각하게 되었다.

그런데 불평등에 주목하는 수많은 논의들에서는 몇 가지 특징이 발견된다. 먼저 이론적 논의는 집계적 지수로 표현되는 불평등 현상에 주로 초점을 두고 있어, 불평등의 원인과 대책을 제시함에 있어서 각 계층이나 집단 혹은 지역별로 특화된 처방을 제시하지 못하고 있다는 점이다. 또 하나는 대부분의 연구가 실증적 접근에 머무르고 있다는 점이다.

사회경제적 불평등에 대한 분석이 실증적 분석에 국한된다면, 빈곤과 불평등 현상에 대한 측정과 진단은 정확할지 몰라도 그 대책을 제시하는 데에는 한계가 있기 마련이다. 왜냐하면 불평등의 발생을 차단하려는 사전적 조치는 ‘공정한 분배원칙은 무엇인가’에 대한 사회적 합의를 전제로 해야 하기 때문이다. 또한 불평등을 해소하려는 사후적 조치로서의 재분배 정책은 특정 집단의 재산권 행사에 대한 국가의 개입(제약)으로 나타날 수밖에 없는데, 그 목적과 절차의 정당성이 확보되지 않은 개입은 지속될 수 없기 때문이다. 규범적 논의를 생략한 불평등 논의는 초점을 맞추지 못하고 서로 변죽만 울리는 무수한 담론들을 양산할 수밖에 없다. 그 극단적인 예가 평등주의를 획일적 균등화와 동일시하거나 ‘사촌이 땅을 사면 배가 아프다’는 ‘심보’와 동일시하는 것이다. 평등을 구현하고자 설계된 어떤 정책에 대해 즉각적으로 튀어나오는 역(逆)차별론도 무지와 오해의 산물인 경우가 대부분이다.

평등에 규범적 논의를 우회하고서는 평등에 대한 정책의 마련도 어렵고 불평등의 해소도 어려울 것이다. 따라서 불평등 해소를 위한 논의는 평등은 왜 바람직한 것이며, 그때의 평등이란 구체적으로 무엇을 의미하는지를 확인하는 작업에서부터 출발하는 것이 필요하다. 이 글에서는 평등이란 무엇인가를 둘러싼 평등주의(egalitarianism) 내부의 논의를 살펴봄으로써 그 쟁점을 확인하고, 형식적 의미를 넘어선 실질적 기회의 평등 개념을 제시한 후, 그것을 실현할 수 있는 정책적 가능성을 타진해 보고자 한

다.

## 2. 평등주의의 문제설정

분배와 성장의 상충관계에 관한 논의는 경제학의 오랜 논란거리였었다. 분배의 중요성을 강조하는 학자는 분배가 성장에 기여하는 다양한 기제를 보이는데 주력하여 왔다. 앞에서 언급한 ‘성장과 분배의 선순환구조’ 라는 표현 역시 사실은 이러한 인식의 또 다른 표현이다.

사회 전체의 산출물 가운데 얼마만큼을 성장을 위한 투자 몫으로 사용하고 얼마만큼을 분배의 대상으로 돌릴 것인가가 문제가 된다면 성장과 분배 사이에는 상충관계가 존재한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 문제는 불평등의 문제와는 별 관련이 없다. 즉 이러한 맥락에서 불평등의 해소를 분배우선 정책과 동일시하고 이를 다시 성장론과 대립시키는 것은 올바른 문제설정이 아니다. 성장일변도의 발전국가체제 하에서도 분배는 존재하였다. 단지 그 당시의 분배의 원칙과 오늘날 우리 사회가 지향하는(공통된 지향점이 있다면) 분배의 원칙이 같거나 다를 뿐이다. 성장과 분배를 대립시키는 문제설정은 분배의 다양한 원칙들에 대한 직접적 관심을 차단하는 효과를 갖는다.

그러나 만일 성장과 분배의 상충관계론의 핵심이 능력이 뛰어난 개인(집단)에게 자원을 집중시켜 주는 것이 사회전체의 효율성을 높인다는 주장에 있다면, 이는 중요한 문제를 제기하는 것이다. 정확히 말해, 이 주장이 지시하는 바는 분배우선 정책과 성장우선정책의 대립관계라기보다는 효율성과 형평성 사이의 상충관계이다. 이 상충관계에서의 선택은 일종의 가치판단의 문제, 즉 사회가 선택해야할 문제로 이해된다.

이 문제에 대한 평등주의자들의 대응은 두 가지 방향으로 나타난다. 하나는 시장의 실패가 존재하는 경우 평등한 분배는 효율성을 증진시킬 수 있음 보이는 것이다. 예를 들어 정보의 비대칭성으로 인한 시장의 실패가 존재할 경우 자원의 평등한 배분은 오히려 효율성을 제고한다는 주장(Bowles and Gintis, 1996)이 그것이다. 그러나 이러한 논지는 시장의 실패라는 예외적 상황에서만 평등의 의의를 찾을 수 있다는 점

에서 다소 소극적인 대응이라고 볼 수 있다. 반면, 이 글에서 주목하고자 하는 것은 평등주의의 다른 대응방식, 즉 중요한 것은 형평성의 구체적 내용을 어떻게 정의하느냐에 따라 평등에 실리는 무게가 달라지고, 따라서 효율성과 평등 사이의 선택의 내용이 얼마든지 달라질 수 있다는 주장이다. 이러한 관점은 센(A. K. Sen)의 다음과 같은 언급에서 잘 드러난다.

"사회체계에 대한 주요 윤리이론들은 모두 어떤 중심변수의 평등을 요구한다는 점에서 시작하는 것이 좋다. 흔히 이론에 따라 선택된 변수들이 빈번히 달라진다고 하더라도 말이다. 흔히 '反평등주의' 로 알려진(그리고 저자 자신들도 종종 그렇게 표현하는) 이론 들조차 다른 기준에서 보면 평등주의가 된다는 점을 보여줄 수 있다. 이런 이론에서 어떤 중심변수에 대한 평등 거부하는 다른 중심변수에 대한 평등 지지와 공존한다. 예를 들어, 노직(Nozick, R.)의 『무정부, 국가, 그리고 유토피아』(Anarchy, State, and Utopia?)에서 강력하게 발전된 소유권이론과 같이 자유주의적 접근방식은 누구에게나 똑 같이 보장되는 외연적 자유에 대해 우선권을 부여할 수 있다. ....좀더 중심적인 초점으로 여겨지는(일반적으로 받아들여지는) 것이 중요한 의미를 지닌다면, 설령 주변적인 것으로 여겨지는 변수에서 불평등이 나타나더라도 좀 더 중심적인 수준의 평등을 포함한 권리체계가 손상당하지 않도록 하기 위하여 이것을 받아들여야 한다."

요컨대, 다양한 윤리 이론은 평등과 다른 가치(자유, 효율성) 가운데 어느 것을 우선시하느냐에 따라 구분되는 것이 아니라 무엇의 평등을 추구하느냐에 따라 구분된다는 것이다. 그럴 경우 효율성과 평등은 동일한 차원에서 대립되는 개념이 아니다. 가장 보수적 이론으로 간주되는 노직의 분배정의론도 특정한 평등(개개인의 자유는 동일하게 취급되어야 한다)에 기초하고 있으며, 평등주의적 분배정의론이라고 해서 무조건적 평등을 주장하는 것은 아니다(롤즈의 차등의 원리). 그렇게 본다면 평등한 분배란 무엇인가라는 질문은 평등한 분배의 대상(equalisandum)은 무엇이어야 하는가라는 질문으로 대체된다. 그리고 이것이 평등주의의 첫 번째 문제설정이다.



### 3. 후생의 평등, 자원의 평등, 기회의 평등

평등이란 개념은 공리주의(utilitarianism)에 대한 비판을 통해 분배 정의론의 중심에 놓이게 된다. 흔히 ‘최대다수의 최대행복’으로 요약되는 공리주의는 후생주의(welfarism), 합계원리(sum-ranking), 결과주의(consequentialism)로 구성된다. 그 가운데 후생주의(welfarism)란 어떤 상태의 좋고 나쁨은 그 상태와 관련된 개인들의 효용에 의해서만 설명된다는 입장이다.

롤즈는 후생의 개인 간 비교가 불가능하다는 점과, 설사 그 비교가 가능하더라도 그것이 추구할만한 가치들에 대해 이루어지지 못한다는 점을 이유로 들어 후생주의에 반대하였다(Rawls 1971). 서로 다른 사람들이 지닌 가치관념(conception of the good)은 같은 기준으로 비교되기에는 너무 다양하여 비교하기 어려운 반면, 필수적인 사회적 기초재(social primary goods)의 양을 지수화한다면 그것은 비교 가능하다. 롤즈는 최소한의 기초재를 가진 개인 또는 집단이 보유한 기초재의 양을 극대화하는 것(최소극대화 maximin)이 정의의 원칙이라고 보았다. 그는 후생을 기초재로, 집계적 효용의 극대화를 최소극대화원리(maximin principle)로 대체함으로써 공리주의에 대한 평등주의의적 비판을 최초로 체계화하였다.

드워킨(Dworkin, 1981a, b)은 후생이 아닌 자원(resource)이 평등한 분배의 대상이 되어야 한다고 주장하면서 후생주의를 비판하였다. 그런데 그는 자원의 범위 안에 외적인 자원뿐만 아니라 사람들에게 내재된 자원도 포함시켜야 한다고 역설하였다. 즉 재능(talent)이나 장애(handicap)도 균등하게 분배되어야 한다는 것이다. 이때 재능이나 장애를 어떻게 분배할 것인가라는 문제가 따르는 데, 그는 다음과 같은 가상의 보험 시장을 상정하여 설명한다. 사람들은 태어나기 이전에 자기의 선호와 장애를 입을 확률에 대해서 알고 있다고 가정하자. 또한 실제로 자기가 장애자로 태어날 경우에 대비해서 일종의 보험에 들 수 있다고 하자. 장애에 대비하여 지불하고자 하는 보험료의 균형수준이 존재한다면, 이것이 사회가 장애자에 대하여 추가로 보상해주어야 하는 재화의 크기인 셈이다. 정부는 이 보험료의 크기에 해당하는 만큼을 건강한 사람으로부터 세금으로 걷어 장애자에게 보조하면 된다.

이와 같은 롤즈와 드워킨의 주장은 분배의 대상은 후생이 아닌 (최소한) 자원이

어야 한다는 것이다. 이들의 분배적 정의론은 자원의 배분에 직접적으로 주목해야한다는 입장으로 자원주의(resourcism)로 지칭된다.

재능이나 장애도 균등하게 분배되어야 한다는 것을 다른 말로 표현하면, 각기 다른 상황에 처해있는 사람들은 똑같은 욕구를 충족시키기 위해서 다른 양의 재화를 필요로 할 수 있다는 것이다. 따라서 기초재의 양을 공정한 분배의 기준으로 삼는 롤즈의 정의론을 센은 물신주의적이라고 비판한다. 센은 재화 그 자체보다는 재화가 사람들에게 무엇을 줄 수 있는가(what goods can do for people)에 주목하여야 하고(Sen 1982), 그것을 균등하게 분배하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 기초재와 같은 재화 그 자체보다는 질병으로부터의 해방, 적절한 영양공급, 자존심의 성취, 사회 일원으로서의 생활영위 등과 같은 기능(functioning)이 평등해지도록 해야 하고, 그렇기 위해서는 다양한 기능들의 집합인 기본적 역량(basic capability)을 분배해야 한다는 것이다.

이와 같은 센의 주장은 물질(자원)이 제공하는 사용가치에 대해 인간이 정신적으로 어떻게 반작용하는가와 무관하게 물질의 기능 그 자체가 고려의 대상이 되어야 한다는 것이다. 예를 들어 설명하자면, 사람들에게 자신이 원하는 장소로 자유롭게 이동할 수 있는 것은 중요한 기능이다. 모두가 자유로운 이동을 보장받으려면 정상인은 음식을 먹고 다리에 적절한 근력을 기르면 되지만 장애인에게는 다른 재화(휠체어)가 지급되어야 한다. 즉 장애인은 정상인에 비해 더 많은 자원을 받아야 한다는 주장이 가능해진다. 이런 점에서 기능(자유로운 이동)이란 자원(음식 혹은 휠체어)과 효용의 중간단계에 위치하는 개념인 셈이다.

코헨(Cohen 1990)은 센의 역량 개념보다 범위를 더욱 확대하여, 재화와 효용의 중간에 해당되는, 사람들에게 뭔가를 가져다 줄 수 있는 일체의 효과를 midfare(후생(welfare)과 재화의 중간에 위치한다는 의미에서)라고 지칭한다. 예컨대 말라리아균을 옮기는 모기를 박멸할 수 있는 약은 어떤 사람이 실제로 그 역량을 직접 사용하지 않더라도 그에게 바람직한 상태를 가져다줄 수 있다는 점에서 midfare에 속한다는 것이다.

후생이란 분배를 통해 사람들이 궁극적으로 얻게 되는 최종적 결과이다. 따라서 후생의 평등이란 결과의 평등을 지향하는 결과주의(outcomism)의 한 유형인 셈이다.

그렇다면 후생주의와 자원주의의 대립은 결과(outcome)의 평등한 분배를 추구하는가, 투입(input)의 평등한 분배를 추구하는가 하는 문제로 치환된다. 투입과 결과 사이에 다양한 개념적 단계를 설정할 수 있다면, 결과의 평등으로 가까이 갈수록 보다 완전한 의미의 평등에 가까워질 것이다. 그러나 결과(후생)의 평등이란 매우 주관적이다. 따라서 중간단계의 평등을 추구한다면, 주관주의와 구분되면서도 개인이 처한 다양한 환경적 여건을 고려하여 평등한 분배를 실행할 수 있다. 그러나 다른 측면에서 볼 때, 투입과 결과의 구분은 상대적일 수밖에 없다. 자원배분의 인과관계의 연쇄는 여러 단계를 거치게 되기 때문이다. 이 인과 사슬 속에서 한 단계는 이전 단계에서 이루어진 투입의 결과임과 동시에 다음 단계를 위한 투입이다. 따라서 투입과 결과의 기계적 구분보다는 투입이 결과에 미치는 영향을 통제할 때 지켜져야 할 원칙을 확인하는 것이 중요하다.

최초의 투입은 최종적 결과로 가기 위한 기회(opportunity)이다. 투입과 결과 사이의 수많은 단계들은 각각이 다음 단계로 가기 위한 기회이다. 따라서 앞서 설명한 평등주의자들의 논의는 모두 기회의 평등(equality of opportunity)을 주장한다고 볼 수 있다. 단, 최초의 투입에 가까운 단계일수록 그때의 기회는 형식적인 기회일 것이고, 최종적 결과에 가까운 단계일수록 그 때의 기회는 실질적인 기회일 것이다. 이 다양한 수준의 기회 가운데 어느 단계를 선택하여 평등을 추구할 것인가는 또 다른 판단을 필요로 한다. 이것이 평등주의의 두 번째 쟁점, 즉 개인의 책임(responsibility)의 한도는 어디까지인가 하는 쟁점이다.

## 4. 기회의 평등과 책임성

### (1) 책임성과 정의

롤즈는 정의의 두 원칙, 즉 ‘모든 이에게 이익이 되어야 한다는 것(everyone's advantage)’과 ‘평등하게 개방되어야 한다는 것(equally open)’이 적용되는 방식에 따라 사회체제를 자연적 자유(natural liberty)체제와 자유주의적 평등(liberal equality)체제, 민주적 평등(democratic equality)체제로 구분한다. 자연적 자유의 체제는, 효율성을 지향하는 시장경제체제에서 재능있는 자는 누구나 출세할 수 있도록 하는, 형식적

평등이 보장된 사회이다. 그러나 이 체제는 개인의 최초 부존(賦存)자원의 불평등을 문제삼지 않는다. 롤즈는 이 부존자원의 크기에 영향을 미치는 일체의 우연적 요인, 즉 ‘도덕적 관점에서 볼 때 지극히 임의적인’ 요인들에 의해 분배 몫이 좌우될 수 있다는 것을 이 체제의 뚜렷한 부정의(不正義)라고 지적하면서, 기회의 평등이란 이러한 부정의가 없는 상태임을 역설한다. 자유주의적 평등 체제는 상속된 부와 소득에 의해 분배가 결정되지는 않지만, 역시 도덕적으로 자의적인 요소인 타고난 재능에 의해 분배 몫이 결정된다는 점에서 한계가 있다고 지적한다. ‘도덕적으로 자의적(morally arbitrary)’인 요소는 하늘이 내린 운(혹은 불운)과 같은 것으로, 그것이 소득과 부의 분배에 영향을 미쳐서는 안 된다는 주장이다. 그러한 정의가 구현되는 사회가 민주적 평등 체제이다.

드워킨(Dworkin 1981a)은 도덕적으로 자의적이라는 규정의 의미를 개인의 책임성(responsibility)의 문제로 대체하였다. 그는 사람들이 자신에게 주어진 자원(resource, endowment)에 대해서는 책임이 없지만 선호(preference, ambition)에 대해서는 책임을 져야한다고 주장하였다. 앞에서 살펴보았듯이 그가 ‘후생의 평등’을 기각하고 ‘자원의 평등’을 옹호한 것도 후생에도 개인의 책임이 내포되어있다는 인식에서 비롯된 것이다.

## (2) 재능의 자기 소유권 문제

위에서 본 롤즈와 코헨의 논의는 평등주의적 책임성 개념이 지닌 두 가지 쟁점을 확인하게 해준다. 그 가운데 첫 번째 쟁점은 타고난 재능도 도덕적으로 자의적인 요소이고 개인의 책임성을 벗어난 요소라는 것이다. 재능이나 장애 모두 똑같이 인간의 신체에 체화되어 있는 특성이긴 하지만, 장애의 경우 개인의 책임이 아니므로 사회적 재분배의 고려대상이라는 사회적 동의를 얻기는 쉽다. 그러나 재능의 경우, 특히 그 재능을 지닌 사람들을 ‘당신의 재능은 당신 것이 아니니 그 재능 때문에 번 돈의 일부를 사회에 내 놓아야 한다’고 설득하는 일은 결코 쉽지 않을 것이다.

재능에 의한 소득을 정당화하는 대표적인 명제는 자기소유권(self-ownership) 명제이다. 자기소유권 명제란 ‘타인에게 해가되지 않는 한 누구나 자신의 힘을 자신에게

이득이 되도록 사용할 도덕적 권리가 있다’ 는 주장이다. 다시 말해 ‘내 몸을 어떻게 이용하든, 그 결과 다른 사람에게 해를 끼치지 않는다면 그로 인한 모든 이익은 내 것이다’ 는 주장이다.

우선 사회적 통념이나 법적 측면에서 볼 때 이 문제에 대한 사회적 인식에서 일관성을 기대하기란 어렵다. 사람들은 장애에 대해서 겉으로는 온정주의적인 태도를 보이지만 현실적 이해가 걸린 경우에는 그렇지 않은 경우가 많다. 반대로 재능에 대한 감성적 태도는 우호적이지 않을지 모르지만 사회는 재능에 따른 이득을 거의 모두 인정해준다. 자본주의 사회에서 노동력의 매매는 법적으로 허용되지만 대부분의 나라에서 매춘은 허용되지 않는다. 장기의 기증은 허용되지만 장기의 매매는 허용되지 않는다.

그러나 이러한 비일관성이 평등주의적 정책의 여지를 없애는 것은 아니다. 자기 소유권에 대한 사회적 태도를 적극적으로 해석한다면, 사회적 규범은 자기 소유권에 대한 전면적 부정도 아니지만 전면적 인정도 아닌, 부분적 인정의 입장을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다. 자기 소유권을 신성불가침의 권리로 인정하지 않는 것만으로도 국가가 기회의 평등을 구현하기 위해 민간부문에 개입할 수 있는 여지는 상당히 커진다.

### (3) 선호에 대한 책임의 문제

두 번째 쟁점은 과연 선호를 개인의 책임이라고 쉽게 단정할 수 있는가 하는 것이다. 이 문제에 대해서는 선호를 개인과 분리시킬 수 있는가 하는 철학적인 질문으로부터 선호의 외생성과 내생성, 환경이 선호 형성에 미치는 영향의 내용 등을 둘러싸고 다양한 해석이 가능하다.

선호에 대해 개인이 책임을 져야한다는 드워킨의 입장은 선호가 개인이 자신을 형성하고 타인과 구별되도록 표현하는 중요한 수단이라는 인식론을 배경으로 한다. 만일 사람들이 자신의 선호에 대해서 책임이 없다고 한다면, 자신의 의사를 표현하기 위해 행한 특정한 행동을 사회가 존중해야 할 아무런 이유가 없으며, 행위자에게 어떠한

책임도 물을 수 없게 된다. 선호에 대해 개인이 책임져야 한다는 주장은 정상적인 선호체계를 갖고 있거나 공격적인 선호, 혹은 가학적 선호, 혹은 값비싼 선호를 가진 사람에게서는 적용될 수 있다. 종교적인 신념 때문에 고통을 자처한 구도승의 고난에 대해 사회가 보상해줄 필요가 없는 것은 자명하다. 또한 매 끼니마다 값비싼 프랑스산 포도주에 캐비어를 먹어야만 남들과 동일한 정도의 행복을 느끼는 사람의 취향을 충족시켜주기 위해 세금을 내려는 사람도 없을 것이다.

그러나 이러한 논리가 값비싼 선호와 정 반대의 경우, 즉 값싼 취향(cheap taste) 혹은 길들여진 가정주부(tamed housewife)의 문제에 적용될 때에는 일반적인 도덕적 감정에 반하게 된다. 일찍 결혼하여 평생을 가정주부로만 살아온 어떤 여성이 일체의 사회적 성취에 대한 소망도 없이 아주 소박한 일에서 큰 행복을 느낀다면 사회는 그 주부에게 얼마 안 되는 양의 자원만을 보장해줘도 되는가? 센은 길들여진 가정주부, 길들여진 노예들의 소박한 희망은 환경에 의해 강요되고 주입된 선호이므로 이 선호에 대해 책임을 묻게 할 수는 없다고 본다. 당연히 이들은 자신의 선호를 만족시키는 수준 이상으로 필요한 자원을 사회로부터 배분받아야 한다는 것이다.

아너슨(Arnerson 1989)은 선호/자원이라는 드워킨의 구분방식보다 기회/결과라는 구분이 더 정확하다고 본다. 사람들은 일생을 통해 다양한 선택의 순간에 직면하고 그 때마다의 선택에 따라 상이한 결과를 얻는다. 이때 결과란 개인이 어떤 선택을 할 때 그 선택의 끝에서 얻을 수 있는 후생이고 기회는 선택의 가능성이다. 그렇다면 개인은 기회에 대해서는 책임이 없고, 기회를 결과로 전환시키는 과정에 책임을 져야한다는 것이 아너슨의 주장이다. 다시 말해 선호에 대해서는 전적인 책임 없으나 선택에 대해서는 책임을 져야 한다는 것이다. 선택에는 필연적으로 선호가 개입되기 마련이다. 따라서 아너슨은 선택 가운데에서도 가장 신중하게(most-prudent) 내려진 선택에 대해 책임져야 한다고 주장한다. 길들여진 가정주부나 노예의 선호는 정상적으로 학습이 이루어지지 못한 상태에서의 선호이므로 책임을 지지 않아도 되지만, 스스로 계발한 값비싼 선호에 대해서는 책임을 져야한다는 것이다. 그러나 어떤 사람이 스스로 계발한 값비싼 선호를 충족시키는 데에 사회적 평균 이하의 자원이 필요할 경우 사회는 그 선호를 충족시켜주어야 할 것인가의 문제가 새로이 제기될 수 있다.

결국 선호의 책임성에 대한 논란은 합의된 결론에 이를 수 없는 문제이다. 그럼에도 불구하고 신체적 특성 및 선호와 관련된 책임성 논의는 평등주의적 분배정의론이 이론 매우 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 선호의 내생성이 고려되어야 한다는 것, 환경이 선호에 얼마나 영향을 미치는 지는 계측하기 힘들지만 그 사실 자체를 부정할 수 없음을 인정하는 것만으로도 큰 의의가 있다. 특히 가난과 부의 대물림이 물적 재산의 세대간 이전뿐만 아니라 선호체계의 형성을 통해서도 이루어진다는 사실을 고려한다면, 빈곤과 불평등을 바라보는 시야와 정책선택의 폭은 훨씬 넓어져야 할 것이다.

## 5. 기회의 평등 원칙의 적용가능성

### (1) 로머의 모형-폐암환자에 대한 의료비지원의 경우

로머(1993)는 ‘어떤 결과 X를 달성하기 위한 기회의 평등은 X를 위해 노력하는 사람들에게 돌아가는 X값이, 환경과 무관하게, 동일한 정도의 책임성(comparable degree of responsibility) 하에서 동일해질 때 성립된다’는 전제 하에 실제로 기회의 평등을 보장하는 자원배분 방법의 모형화를 시도하였다. 이는 특정 변수에 관한 책임성을 둘러싼 규범적 논의의 결론과 무관하게 기회의 평등 이론의 핵심적인 아이디어를 구현할 정책수단을 찾으려는 실용주의적인 접근방식인 셈이다. 그 한 가지 예를 간단하게 소개하면 다음과 같다.

폐암에 걸린 환자가 지불해야 할 치료비의 일부를 사회가 보상해 주는 제도가 있다고 생각해보자. 이 사회가 평등주의를 지향한다면 사회는 각 개인에게 얼마만큼을 지원해야 하는가가 문제가 된다. 두 명의 폐암환자 A와 B가 있다고 하자. 이때 형식적 의미의 평등은 둘 모두에게 동일한 액수를 지원하는 것이다. 반면 드워킨의 경우라면 흡연이 폐암을 유발한다는 것을 알고 흡연한 경우 그 선호(와 그에 따른 선택-흡연)에 책임을 물어야 한다. 즉 의료비 지원에 흡연경력이 고려되어야 한다. 만일 A의 흡연경력이 8년이고 B의 경력이 20년이라면 당연히 A에게 더 많은 액수를 지원해야 한다.

여기서 한발 더 나아가 흡연에 대한 선호에 영향을 미치는 요인 중 개인의 책임이 아닌 것을 구분한다면 결과는 달라진다. 흡연에 관한 선호에 영향을 미치는 요인 중 개인의 책임을 물을 수 없는 환경적 요인에는 인종, 성(性), 부모의 흡연여부, 본인의 직업 등 네 가지를 들 수 있다고 하자. 이 네 가지 변수에 대해 각각 동일한 값을 갖는 사람들의 집단을 하나의 유형(type)이라고 지칭하자. 예컨대 A는 백인 여성으로 직업은 대학교수이고 부모 모두 흡연하지 않았다. A와 같은 유형에서 사람들의 흡연경력 분포에서 중위수에 해당하는 개인의 흡연연수는 8년이라고 하자. 한편 B는 흑인 남성으로 직업은 철강공장 노동자이고 부모는 골초였다. 이 유형에서의 중위수 해당자의 흡연경력은 20년이라고 하자. 그렇다면 A와 B는 각자의 유형에서 흡연경력 분포 상 동일한 위치에 놓인다. 이 경우 흡연 선호에 관해서는 A와 B가 동일한 책임성만을 지닌다고 해석되어야 하고, 따라서 사회로부터 동일한 지원을 받아야 한다는 것이다. 이러한 모형은 개인의 통제를 벗어난 환경적 변수가 결과에 영향을 미치는 것을 차단하고, 단지 개인의 통제 하에 있는 변수(순수한 개인의 노력)에 의해서만 결과가 영향을 받도록 하자는 것이다.

물론 이러한 모형을 현실에 적용하는 데에는 해결해야 할 몇 가지 현실적, 이론적 문제가 있다. 먼저 개인의 책임이 아닌 것에 대해 사회가 보상의 책임(accountability)을 져야한다는 인식이 전제되어 있어야 한다. 그러한 사회적 합의가 없으면 사회 구성원의 불행에 대해 책임은 없고 동정만 남게 된다. 둘째, 위의 모형은 각 유형(type) 사이에 노력의 분포를 나타내는 함수는 동일하다는 매우 강한 가정을 두고 있다. 그러나 이 분포함수의 차이가 클 경우 전체 분포 상에서의 위치를 기준으로 책임의 정도를 비교하는 것이 설득력을 얻기 힘들다. 즉 같은 중위수의 흡연자라고 할지라도 동일한 자기 책임성을 갖고 있다고 보기 힘들어진다.

## (2) 신입생 지역할당제

최근 우리 사회에서 도입이 검토되고 있는 신입생 지역할당제도 기회의 평등이란 맥락에서 정당화될 수 있다. 할당제의 의의는 결과(대입을 위해 필요한 성적)를 결정하는데 개인이 책임질 수 없는 요소(출신지역, 거주지역)가 작용한다면, 그 작용의 영



향력에 대해서는 보상해주어야 한다는 것이다. 여성공무원 채용목표제도 유사한 취지를 갖고 있다. 개인이 책임질 수 없는 요소(성별)가 결과(취업)에 영향을 미치는 것 막아야 한다는 것이다.

앞서 설명한 로머의 방식을 지역할당제에도 적용해 볼 수 있다. 먼저 성적에 영향을 미치는 요인들 가운데 개인의 책임을 물을 수 있는 요인과 그렇지 않은 것 구분한다. 전자의 요인이 노력으로 대표될 수 있다면, 후자의 범주에는 지역만이 포함된다 고 가정하자. 동일한 지역에 거주하는 학생들은 동일한 유형을 이루는 셈이다. 각 학생들의 성과(성적 혹은 대입여부)가 오직 노력에 의해서만 결정되도록 하는 것이 기회의 평등이 추구하는 정의이다. 각 유형별 노력의 분포가 동일하다고 가정하자. 만일 서울의 상위 10%에 해당되는 학생의 점수가 90, 제주도의 10%에 해당되는 학생의 점수가 80점이라면, 제주도 학생은 똑같은 노력(상위 10%의 성적)을 하고서도 지역적 환경의 영향으로 상대적으로 낮은 성적을 받았다고 해석될 수 있다. 따라서 이 학생들에게는 사회적으로 추가적 배려가 있어야 한다.

현실적 적용에는 다양한 구체적 쟁점 논란이 제기될 수 있다. 우선 역차별 논란이 그것이다. 지역할당제는 서울 등 대도시에서 태어난 학생에 대한 역차별(reverse selection)이라는 것이다. 그러나 이 역차별론이 표방하는 평등은 형식적 평등, 즉 성별이나 지역, 신분 등의 구분 없이 누구에게나 응시 기회가 주어져야 한다는 수준의 평등 개념이다. 역차별론은 암묵적으로 형식적 평등을 넘어서는 모든 인위적 개입은 부당하다는 주장을 내포한다. 그런 논리 하에서라면 기존의 불평등을 교정하려는 모든 사회적 노력은 모두 역차별이며, 사회는 어떠한 개입도 할 수 없다.

두 번째, 할당제는 교육의 수월성(excellency) 추구하고 상충된다는 주장이다. 이러한 지적은 상당한 설득력을 갖는다. 올림픽에 나갈 국가대표 체육선수를 선발할 때 기회의 평등 원칙에 따라 장애인에게도 일정한 비율을 할당해야한다는 것은 설득력이 없기 때문이다. 그러나 교육의 기회는 개인의 소득과 나아가 일생을 통한 자아의 실현 가능성과 직결된다. 따라서 교육이 지닌 두 가지 측면을 모두를 고려하는 것이 필요하다. 할당제를 대학원 전체에 대해서가 아니라 극히 일부분에 대해서 실시하는 점이 이러한 문제에 대해 타협을 찾는 하나의 방법일 수 있다.

세 번째, 기회균등이라는 원칙에는 동의하면서도 방법에 대한 반대할 수 있다. 즉 할당제(혹은 가산점제도)가 적절한 방법인가를 문제삼는 것이다. 그러나 이는 교육과 관련된 전체 기회-결과의 사슬을 놓고 생각해 볼 문제이다. 예컨대 교육과 소득의 관계를 생각해 보자. 우선 특정한 직장에 취업하는 것은 대부분의 근로소득자의 소득 크기에 결정적 영향을 미친다. 취업가능성에는 학력(學歷, academic career)이 영향을 미치고, 대학졸업여부(즉 대학진학여부)에는 개인의 학력(學力, scholastic ability)이 영향을 미친다. 입시성적으로 표현되는 개인의 학력(學力)은 각자가 보유한 인적자본의 크기와 노력이 영향을 미친다. 그리고 인적자본을 구성하는 요인에는 선천적 지능과 함께 대입 이전까지의 후천적 학습량을 결정한 요인(공교육의 질, 사교육의 양과 질)이 영향을 미친다.

기회 평등 정책을 시행하기 위해서는 이 함수관계 가운데 어느 단계에 개입할 것인가를 먼저 결정해야 한다. 그리고 나면 기회와 결과의 내용이 결정되고 구체적인 개입의 방식을 결정할 수 있을 것이다. 예컨대, 학력(學力)형성의 기회균등이 목적이라면 추가교육지원이, 대학입학의 기회균등이 목적이라면 응시기회의 균등(기여입학금지), 할당제, 가산점제 등이, 취업기회의 균등이 목적이라면 채용할당제(여성, 지방대 등), 가산점제 등이, 소득의 평등이 목적이라면 누진세와 보조금 등이 적절한 정책수단으로 선택될 수 있다. 단, 정책적 개입의 지점을 선택하는 경우 한번의 불평등 해소 정책의 효과가 얼마나 오래 지속되는가에 대한 판단이 필요하다. 한 단계에서의 차별해소정책이 다음 단계에서의 정책 내용을 구속하게 되는 경우, 기회의 평등을 보장하기 위한 정책들 사이에는 상호 보완관계가 성립할 수도, 상충관계가 성립할 수도 있기 때문이다.

네 번째, 각 유형을 규정하는 다양한 요인들(예컨대 성별, 지능, 부모의 소득과 부, 부모의 직업 등)을 추가시킬 경우 문제는 더욱 복잡해진다. 또한 환경적 요인으로 지역변수만을 고려하더라도 그 지역의 단위를 광역으로 해야 하는가 기초 시·군·구로 해야 하는가 하는 문제도 제기될 수 있다. 바람직하기는, 가능한 한 많은 변수들을 고려의 범위에 포함시켜야 하고, 지역적 단위도 가능한 한 세분화하는 것이 좋지만, 현실적으로 그것이 불가능할 경우에는 지역할당제의 적용 비율을 작게 적용한 후 점차

그 적용비율을 늘려감으로써 논란을 줄일 수 있을 것이다.

### (3) 기회의 평등에 대한 법적 판단 - 제대군인 가산점 제도의 위헌판례

개인의 책임 범위를 넘어선 요인으로 차별 받아서는 안 된다는 원칙은 우리의 법 체계에서도 확인해 볼 수 있다. ‘제대군인지원에관한법률의 일부 조항에 대한 위헌 확인’이라는 헌법재판소의 판례가 그 한 예이다. 제대군인이 공무원채용시험 등에 응시한 때에 과목별 득점에 과목별 만점의 5% 또는 3%를 가산하는 제도의 위헌여부에 대한 판결에서, 현재는 이 조항은 헌법상의 근거를 찾아볼 수 없다고 판결하였다. 이 판례는 기회의 평등원칙의 보장과 관련하여 몇 가지 중요한 내용을 담고 있다.

위헌판결의 이유로 우선 제대군인에 대한 가산점제도가 병역의무의 이행을 이유로 불이익한 처우를 하는 것을 금지하고 있는 헌법(39조 2항)의 범위를 넘어선 지나친 보상조치라는 것을 들고 있다. 아울러 가산점 제도는 성별에 의한 차별이고 신체 건강한 남자와 그렇지 못한 남자의 차별, 병역면제자와 보충역 복무를 하게 되는 자의 차별인데, 성별이나 현역복무 가능 여부는 ‘본인의 의사와 무관하게’ 결정된다는 점에서 이러한 차별은 부당하다는 것이 지적되고 있다.

이 판결은 또 채용목표제에 대한 해석도 덧붙이고 있다. 판결은 채용목표제를 “종래 사회로부터 차별을 받아 온 일정집단에 대해 그동안의 불이익을 보상해 주기 위하여 그 집단의 구성원이라는 이유로 취업이나 입학 등의 영역에서 직·간접적으로 이익을 부여하는” 잠정적 우대조치라고 규정한 후, “기회의 평등보다는 결과의 평등을 추구한다는 점, 항구적 정책이 아니라 구체목적이 실현되면 종료하는 임시적 조치라는 점” 등을 그 특징으로 들고 있다. 채용목표제는 종래부터 차별을 받아왔고 그 결과 현재 불리한 처지에 있는 여성을 유리한 처지에 있는 남성과 동등한 처지에까지 끌어올리는 것을 목적으로 하는 제도라는 것이다.

채용목표제가 구체목표가 실현되면 종료하는 임시적 조치임은 타당하나, 기회의 평등보다 결과의 평등을 추구하는 조치라는 것은 이 글의 논지에서 본다면 정확하지 않은 구분일 수 있다. 채용이라는 것이 결과일 수도 있으나, 더 추상적인 삶의 목표를

향한 기회로 해석될 수 도 있기 때문이다. 그러나 분명한 것은 본인의 의사와 무관한 요인에 의한 차별은 정당하지 않다는 것이 우리 헌법의 정신과도 합치한다는 것이다.

## 6. 결론

적극적인 불평등해소정책을 위해서는 평등한 분배의 원칙에 대한 사회적 공감대의 형성이 필요하다. 물론 그것은 정치적인 과정을 통해 이루어지고 법적 절차를 통해 정당성이 확인될 것이지만, 평등의 원칙과 내용에 대한 규범적 논의는 필수적이다. 이 글에서는 이러한 관점에서 평등주의의 다양한 논의들을 검토하였다.

평등주의의 문제설정은 평등과 다른 가치를 대립시키는 것에서 벗어나 무엇의 평등을 추구할 것인가를 질문하고 있다. 그리고 그 답은 형식적인 기회의 평등이 아닌 실질적 기회의 평등이다. 즉 개인의 책임을 넘어서는 요인이 개인이 획득하는 결과에 영향을 미치지 않도록 해야 한다. 이는 환경적 요인이 초래한 결과에 대해 사회가 보상해야함을 의미하는 것이다.

자기 소유권 문제, 선호에 대한 개인의 책임성 문제, 평등과 다른 가치들과의 상충문제 등은 기회의 평등 원칙을 전면적으로 현실에 적용하는 대에는 무리가 있음을 시사한다. 더구나 분배적 정의가 법이나 제도를 통해 강제될 경우에는 이 문제들이 매우 중요한 쟁점으로 대두될 수도 있다. 하지만 이 문제들이 기회의 평등을 위한 정책 자체를 불가능하게 하지는 않을 것이다. 성별, 출신지역, 장애 등의 특성은 개인의 책임이 아닌 것이 분명하므로 이 요소들을 감안한 재분배정책은 정당성을 확보하기 쉽다. 부모의 재산이나 직업이 인종이나 장애와 동일한 성격을 갖는 요소라는 점이 인식된다면, 부(혹은 가난)의 대물림을 막아야한다는- 논란의 대상일 될 수 있는-정책목표들도 훨씬 동의를 얻기 쉬워질 것이다.

### <참고문헌>

- 강신욱(2001) “평등주의적 대안으로서 민주적 기업모형에 대한 평가”, 『경제와 사회』 50호.
- 김종엽(2003) “한국사회의 교육 불평등”, 『경제와 사회』 59호.
- 김진욱(2002) “한국의 소득불평등 변화와 요인 분석”, 서울사회경제연구소 편, 『소득 분배와 사회복지』, 여강출판사.
- 류정순·이상우(2002) “최근4년(1999-2002)동안 한국의 도시빈곤규모 변화”, 『사회경제평론』 19호.
- 배득중·김영미(2002) 『여성공무원 채용목표제의 효과분석』, 여성부.
- 성명재(2001) 『소득분배 변화 추이와 결정요인 분석: 도시가구를 중심으로』, 한국조세연구원.
- 유경준·김대일(2002) 『외환위기 이후 소득분배구조변화와 재분배정책효과 분석』, 한국개발연구원.
- 윤용만·한동근(2000) “종합토지세 부과자료를 이용한 토지소유권 편중도 분석”, 『한국경제연구』, 1권
- 이정우·이성림(2001) “한국의 부의 불평등 추계”, 『경제발전연구』 7권 1호.
- 정진호(2001) “최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해”, 『노동정책연구』 창간호.
- Amerson, R. J.(1989) “Equality of opportunity for welfare,” Philosophical Studies 56.
- Bowles, S. and H. Gintis (1996), Efficient Redistribution: New Rules for Market, States and Communities, Politics & Society, vol.24
- Cohen, G. A. (1986) “Self-Ownership, World-Ownership and Equality,” G. A. Cohen ed.(1995) Self-Ownership, Freedom and Equality, Cambridge Univ. Press.

- Cohen, G. A. (1989) "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics* 99.
- Cohen, G. A. (1990) *Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities*,  
Recherches Economique de Louvain vol. 56
- Dworkin, R. (1981a) "What is equality? Part 1: equality of welfare," *Philosophy and Public Affairs* 10.
- Dworkin, R. (1981b) "What is equality? Part 2: equality of resource," *Philosophy and Public Affairs* 10.
- Gerhard, G. and B. Ravikumar (1992) "Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality," *Journal of Political Economy*, vol. 100, no. 4.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, 황경식 역(1985), 『정의론』, 서광사.
- Roemer, J. (1985) *Equality of Talent*, *Economics and Philosophy* no. 1.
- Roemer, J. (1993) "A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner," *Philosophy and Public Affairs* 22.
- Roemer, J. (1996) *Theories of Distributive Justice*, Harvard Univ. Press.
- Roemer, J. (1998) *Equality of Opportunity*, Harvard Univ. Press.
- Sen, A. K. (1979) *Utilitarianism and Welfarism*, *Journal of Philosophy* 76
- Sen, A. K.(1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Blackwell.
- Sen, A. K.(1987) *On Ethics and Economics*, 박순성 · 강신욱 역(1999) 『윤리학과 경제학』, 한울.
- Sen, A. K. (1992), *Inequality Reexamined*, 이상호 · 이덕재 역(1999) 『불평등의 재검토』, 한울

## 국민기초생활보장제도와 지역 간 불평등

- 서울시를 중심으로 -

허선(순천향대 사회복지학과)

### 1. 서론

#### □ 최근의 빈곤 실태

- 빈부격차의 확대 : 지니계수 1997년 0.28, 2001년 0.32(통계청)
- 절대빈곤층 급증 : 1996년 5.91%, 2000년 11.46%(유경준, 2003)
- 신용불량자 급증 : 2003년 340만 명
- 자살자 증가: 2001년 12,277건, 2002년 13,055건(하루평균 36명, 경찰청)
- 생활고와 사업실패에 따른 자살자: 2001년 844건, 2002년 968건(경찰청)
- 서울지역 단전대상 가구수의 증가: 2002년 6월 22,617, 2003년 4월 32,676 가구(한전)
- 건강보험료 체납자 증가 : 2002년 149만 명, 2003년 167만 명(건강보험공단)
- 근로빈곤층(working poor)의 증가

#### □ 사회적 안전망으로서 국민기초생활보장제도의 의의

- 국민기초생활보장법의 목적(제1조) : 이 법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.
- 보장의 기준 등(제4조) ①이 법에 의한 생활보장은 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다.

- 기초생활보장제도 도입의 의의(복지부 자료, 2001.9) : 근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하게 됨. ‘가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다’는 빈곤관의 일대전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미함

## □ 연구목적

- 국민기초생활보장제도의 시행에 있어서 공공부조의 주요 원칙 중 하나인 ‘무차별 평등의 원칙’이 지켜져야 한다. 여러 가지 차원에서, 특히 거주 지역에 따라 차별 받아서는 안 된다. 일반적으로 서울시의 경우 재정자립도도 높고, 여러 가지 자원이 많아 타지역 빈곤층보다 정부나 민간으로부터 많은 도움을 받을 것이라고 예상하고 있다.
- 우리나라 국민기초생활보장수급자수는 135만 명으로 전국적으로 수급율이 2.79%임에 반해서 서울시의 경우 수급율이 1.56%(161,670명)에 불과한데, 이러한 수치가 합당한 결과인가에 대해 살펴보고자 한다.
- 서울에 거주하고 있는 빈곤층의 경우 타지역 거주자에 비해 무엇이 불리한가에 대해서도 살펴보고, 서울시 차원에서 기초보장수급자 혹은 빈곤계층을 위해 무엇을 우선적으로 해야 하는가에 대해 살펴보고자 한다.

## 2. 국민기초생활보장수급자 현황 : 얼마나 많은 사람이 기초생활을 보장받고 있는가?

### (1) 시도별 기초보장 수급율의 비교

- 기초보장 수급율이란 『수급자수/전체인구×100』을 말함.
- 기초보장수급자수는 2000년 10월 법 시행 이후 계속 감소하는 추세임.
- 2003년 3월 현재 전국의 국민기초생활보장수급자수는 134만 6,442 명으로 전 인구의



2.70%에 달함.

- 16개 시·도 중 수급율이 가장 낮은 곳은 울산(1.45%)이고, 서울은 1.56%로 전국의 평균치에 훨씬 못 미치는 상황에 있음.

<표 1> 전국의 국민기초생활보장 수급자 현황 (단위 : 명)

지 역	2000.10	2001.12	2002.12	2003.3	수급율(%)
전 국	1,488,874	1,442,009	1,351,185	1,346,442	2.79
서 울	178,605	173,170	160,784	161,670	1.56
부 산	112,011	110,075	104,251	104,939	2.77
대 구	70,941	72,557	70,635	71,187	2.80
인 천	69,744	64,935	56,247	56,046	2.17
광 주	48,622	49,763	47,078	47,950	3.46
대 전	42,792	42,090	37,560	37,221	2.64
울 산	15,285	15,819	15,604	15,353	1.45
경 기	206,538	199,842	180,925	180,365	1.88
강 원	62,032	59,650	59,712	56,319	3.62
충 북	56,915	56,352	52,530	52,918	3.52
충 남	93,152	88,868	82,320	81,266	4.21
전 북	122,094	117,857	110,169	109,640	5.44
전 남	151,571	144,394	137,884	136,636	6.49
경 북	135,108	127,037	120,753	120,091	4.28
경 남	104,555	99,947	95,592	95,588	3.06
제 주	18,909	19,653	19,141	19,253	3.51

참고: 수급율 = 지역의 수급자수/지역의 전체인구 × 100

자료: 복지부, 통계청

## (2) 서울시 자치구별 기초보장 수급율의 비교

- 서울시의 기초보장수급가구는 78,221가구이고, 총인원은 157,919명임.
- 일반수급자는 141,648명이고, 시설수급자는 13,325명임.
- 수급율이 가장 높은 자치구는 강서구(3.28%), 노원구(2.97%), 은평구(2.12%) 순

- 수급율이 가장 낮은 자치구는 송파구(0.61%), 서초구(0.62%), 도봉구(0.72%), 광진구(0.88%) 순

<표 2> 서울시 기초보장 수급자 현황(2003년 3월 현재) (단위 : 세대, 명)

	기초보장수급가구			총 세대(인구)*			참고 자료	
	수급가구	수급 가구율	인원	수급율	세대	인구	세대당 인구	65세이상
합 계	78,221	2.19	157,854	1.53	3,570,228	10,331,244	2.87	585,897
종로구	1,495	2.13	3,363	1.80	70,085	187,038	2.63	15,087
중 구	1,746	3.15	2,877	1.97	55,409	146,335	2.58	11,190
용산구	1,874	2.03	2,940	1.17	92,239	250,550	2.61	19,142
성동구	2,762	2.27	5,166	1.50	121,565	343,471	2.81	20,345
광진구	2,001	1.44	3,452	0.88	139,190	390,090	2.79	18,755
동대문	3,554	2.56	6,558	1.71	138,849	383,822	2.75	25,083
중랑구	3,965	2.60	7,591	1.69	152,708	449,965	2.94	23,493
성북구	2,910	1.83	5,030	1.11	158,642	453,517	2.84	30,674
강북구	3,749	3.13	7,125	2.02	119,814	352,317	2.93	21,892
도봉구	1,493	1.25	2,667	0.72	119,856	372,318	3.1	20,869
노원구	8,706	4.19	19,240	2.97	207,842	648,615	3.11	37,166
은평구	3,708	2.31	9,949	2.12	160,274	469,242	2.92	28,984
서대문	2,310	1.75	4,124	1.11	132,044	371,316	2.77	25,052
마포구	2,692	1.91	5,145	1.35	140,799	382,195	2.69	24,959
양천구	2,636	1.69	5,330	1.10	156,180	486,095	3.1	24,076
강서구	8,198	4.66	17,176	3.28	175,849	523,542	2.97	27,910
구로구	3,073	2.19	5,863	1.40	140,533	417,453	2.96	20,562
금천구	2,376	2.61	4,478	1.70	91,035	263,061	2.86	12,613
영등포	2,808	1.94	5,147	1.26	145,093	409,920	2.8	23,222
동작구	2,357	1.65	5,618	1.38	143,095	407,793	2.84	24,976
관악구	4,186	2.17	8,186	1.55	192,531	529,741	2.74	26,697
서초구	1,309	0.95	2,463	0.62	138,387	397,983	2.85	20,609
강남구	3,609	1.87	9,160	1.68	192,505	546,038	2.81	27,193
송파구	2,054	0.92	4,014	0.61	222,337	658,242	2.95	31,777
강동구	2,650	1.62	5,192	1.06	163,367	490,585	2.99	23,571

(자료) 서울시청 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/>)

(참고) \* 서울시 인구는 서울시청 홈페이지에서 제공하는 2001년 주민등록인구를 사용.

### 3. 빈곤율 추정 논의 및 결과 : 얼마나 많은 사람이 빈곤한가?

#### □ 김미곤(보사연)의 연구(미발간 자료)

- 1999년에 9.80%, 2000년 7.25%, 2001년 5.99%

#### □ 류정순·이상우의 연구(2002)

- 추정결과 : 2002년도 최저생계비를 적용한 빈곤인구의 비율은 12.07%, 다른 가구균등화지수를 적용한 결과 13.33%, 유사상대빈곤 인구율<sup>1)</sup> 16.90%, 순수상대빈곤인구율<sup>2)</sup> 20.53%
- 추정방법 : 도시가계조사자료에는 비근로자가구의 소득이 제대로 나타나 있지 않아 전 가구의 빈곤율을 추정하기 어려운 문제가 있기 때문에 근로자 가구의 소득은 원자료를 그대로 이용하고 비근로자가구에 대해서는 김진욱(2002)이 추정한 근로자가구의 소비함수를 바탕으로 그 소득을 추정하여 사용함

#### □ 자활사업 실태조사(보사연, 2002)

- 빈곤(가구)율 : 빈곤가구는 전체 가구의 약 14.35%(빈곤인구는 전체의 10.46%), 최저생계비의 절반이하의 극빈가구가 약 3.81%(인구수는 2.74%), 최저생계비 100%와 150% 사이에 있는 저소득가구의 비율도 8.92%(인구수는 7.94%)

#### □ 유경준(KDI)의 연구(2003)

- 추정결과 : 2000년의 경우 최저생계비이하의 절대빈곤율은 11.46%(가처분소득 1의

---

1) 유사상대빈곤은 1999년 4인 가구의 최저생계비 901,357원이 4인 가구 평균소득의 35.09%였던 점을 고려하여 각 연도의 4인 가구 평균소득의 35.09%를 최저생계비로 정의하여 빈곤선 이하의 가구를 추계한 수치

2) 순수상대빈곤가구는 1999년 4인 가구의 최저생계비가 전체 4인가구 중에서 하위 16.69%에 해당되었다는 점을 감안하여 각 연도의 4인 가구의 소득이 하위 16.69%에 해당하는 가구의 생계비를 최저생계비로 간주하여 빈곤선 이하의 가구를 추계한 수치

경우), 상대빈곤율(중위소득의 50%이하)은 16.99%(가처분소득의 경우)

<표 3> 유경준의 절대·상대 빈곤율 추정 결과

		1996		2000	
		최저생계비	차상위(120%)	최저생계비	차상위(120%)
절대 빈곤 율	절대빈곤선				
	가처분소득 1	5.91	9.85	11.46	16.12
	가처분소득 2	-	-	10.10	14.77
	총소득	-	-	8.78	13.17
	경상소득	5.06	7.94	10.06	14.39
상대 빈곤 율	상대빈곤선	중위소득의 50%	중위소득의 40%	중위소득의50%	중위소득의40%
	시장소득	13.26	8.45	18.93	13.34
	가처분소득	12.56	7.65	16.99	11.53

1) 가처분소득 1 = 경상소득-사회보장부담금 - 직접세

2) 가처분소득 2 = 총소득(경상소득 + 비경상소득) - 사회보장부담금 -직접세

3) 차상위 빈곤선 = 가구원수별 최저생계비 × 1.2

4) 1996년의 경우 연간소득에서 비경상 소득이 조사되지 않았음.

5) 2000년 최저생계비의 경우 복지부장관이 공표한 최저생계비이고 1996년 최저생계비는 1999년 최저생계비를 기준으로 소비자 물가를 고려하여 계산된 것임.

(자료) 유경준, “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, 한국개발연구원, 『KDI 정책포럼』 제 167호, 2003.10

#### 4. 지역 간 불평등의 유무 : 서울시 빈민은 차별받고 있는가?

- 빈곤율과 수급율의 차이, 그리고 지역간 불평등의 유무를 판단하기 위해서는 수급자 선정기준과 비수급 빈곤층이 존재하게 되는 요인에 대한 정밀한 검토가 필요함.

##### (1) 기초보장수급자 선정기준

- 크게 소득기준(최저생계비), 재산기준, 부양의무자 기준으로 구분할 수 있음.

- 한가지 기준이라도 부합되지 않는다면 실제 소득이 최저생계비가 되지 않는다고 하더라도 기초보장수급자로 선정하고 있지 않음.

<표 4> 국민기초보장제도 수급자 선정기준(2003년)

소득 기준	1인가구				35.6 만원
	2인가구				58.9 만원
	3인가구				81.0 만원
	4인가구				101.9 만원
	5인가구				115.9 만원
	6인가구				130.8 만원
	7인가구				
재산 기준	기초공 제액	대도시			3,300 만원
		중소도시			3,000 만원
		농어촌			2,900 만원
	잉여 재산의 소득환 산율 (%)	일반재산			4.17 %
		금융재산			6.26 %
		승 용 차	1500cc 미만	10년 이상	4.17 %
				10년 미만	100.0 %
			1500cc 이상		
부양의 무자기 준	부양의무자 범위			생계를 같이 하는 2촌 이내 혈족	
	부양능력 판별기준	소득기준		양 가구 최저생계비 합계 120% 수준	
		재산기준		양 가구 재산기준액 합계 120% 수준	

(자료) 복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 2003에서 재구성

## (2) 빈곤율과 수급율의 차이 분석(빈곤계층의 유형화)

- 비수급 빈곤층의 존재는 기초생활보장제도의 운영방법, 특히 선정기준(혹은 자격요건)과 밀접하게 관련되어 있다.

### □ 기초보장수급가구

- A, B, C, D : 일반적인 기초보장수급가구
- E, F : 재산기준과 부양의무자의 일반기준은 약간 상회하지만 소득수준은 낮아서 개별급여만 보장받는 특례수급가구

	소득 수준						
PL의 120%→  대도시PL → 최저생계비→ (PL)	X	V	T 차차상위	빈곤계층 S	U	W	
	R	P	N 차상위	빈곤계층 M	O	Q	
	비수급			빈곤층(다)			
	L 비수급 빈곤층(가) J	H 부양 특례 F	D 기초보장 B	C 수급자 A	G 재산 특례 E	K 비수급 빈곤층(나) I	
부양 의무자 조건	↑ 부양의무자의 부양능력기준 (소득, 재산)			↑ 일반재산기준 금융재산기준 자동차기준		재산 수준	

<그림 1> 빈곤계층의 유형화

#### □ 비수급 빈곤가구

- 유형1 : 소득은 최저생계비 이하이지만 재산기준이 초과되어 수급자가 되지 못하는 경우(그림의 K, I)
- 유형2 : 소득은 최저생계비 이하이지만 부양의무자의 부양능력 때문에 수급자가 되지 못하는 경우(그림의 L, K)
- 유형3 : 재산기준, 부양의무자 기준은 만족하지만 대도시에 살고 있고 소득이 현행 최저생계비를 약간 상회하는 경우

□ 차상위 계층 : 차상위(빈곤)계층(M, N, O, P, Q, R)과 차차상위 빈곤계층이 존재

### (3) 비수급 빈곤층의 존재 이유

#### ○ 근로능력자 가구의 경우

- 1) 해당 가구가 일시적으로 실직을 하여 빈곤상태에 있어서 사회복지전담공무원이 판단하기에 곧 소득이 확보될 것 같은 사람은 대부분 전담공무원이 탈락시킴
- 2) 수급권자가 기초보장제도에서 강제하는 조건부 수급 보다는 시장의 일자리를 찾고 있는 경우(담당자가 제공하는 노동이 수준에 맞지 않아서 등의 이유로) 수급을 포기
- 3) 학생, 노인, 환자 등이 없고 소득이 최저생계비에 근접하여 수급자가 되어도 받을 것이 별로 없는 경우에는 수급을 포기하거나 신청하지 않게 됨.
- 4) 생업용이 아닌 자동차가 있지만 처분하기가 곤란하거나 처분하지 않으려고 하는 경우<sup>3)</sup> 수급자가 될 수 없다.
- 5) 부모님의 재산 때문에 수급자가 되지 못하는 경우가 발생할 수 있고, 본인의 재산 때문에 수급자로 선정되지 못하는 경우

#### ○ 근로무능력자 가구의 경우

- 1) 수급권자의 부양의무자가 일정액 이상의 소득이나 재산이 있거나 있다고 인정되기 때문
- 2) 부양의무자가 실제 부양을 하는 것으로 인정되지만 실제로 부양을 하고 있지 않은 경우
- 3) 수급권자의 재산이 기준을 초과하기 때문

---

3) 현 기준상 차령이 10년이 안된 승용차의 경우 소득환산율이 월 100%이다. 즉, 50만원 가량의 9년된 자동차가 있다고 한다면 가구의 소득에 50만원의 추정소득이 합산하여 부과되게 된다.

○ 공통 사유

- 1) 수급권을 스스로 포기
- 2) 본인이 기초보장수급자가 될 수 있다는 사실을 잘 알지 못하는 사람
- 3) 기준에는 부합하지만 담당공무원이 적용을 잘못해서 탈락한 경우

(4) 서울시의 빈곤율 추정 : 서울시는 빈곤율이 낮기 때문에 수급율이 낮은 것인가?

□ 추정방법<sup>4)</sup>

- 자료: 통계청의 2000년 가구소비실태조사
- 최저생계비(중소도시) : 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준(복지부 장관 발표)
- 대도시 최저생계비 : 1999년 최저생계비 계측조사연구(김미곤 외, 1999)의 연구 결과인 중소도시의 106.2%를 적용<sup>5)</sup>
- 서울시 최저생계비 : 김경혜(1999)의 연구 결과인 중소도시의 133.1%를 적용

<표 5> 지역별 최저생계비(2000년)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인
가구균등화지수	0.349	0.578	0.795	1.000	1.137	1.283
중소도시 최저생계비	324,011	536,614	738,076	928,393	1,055,588	1,191,134
대도시 최저생계비1)	3441,00	569,884	783,837	985,959	1,121,034	1,264,984
서울시 최저생계비2)	431,074	713,927	981,959	1,235,168	1,404,386	1,584,721

1) 대도시 최저생계비: 보사연의 연구(1999) 결과 적용(중소도시 최저생계비 × 1.062)

2) 서울시 최저생계비: 김경혜(1999)의 연구결과 적용(중소도시 최저생계비 × 1.331)

3) 지역별 차상위 빈곤선 : 지역별 최저생계비 × 1.20

4) 지역별 빈곤(가구)율의 추정을 위해 유경준(2003)의 추정 방법(특히 소득 개념)을 참조하였고, 한국빈곤문제연구소(소장 류정순)의 도움을 받아 수행하였다.

5) 1999년 최저생계비 계측조사연구에 의하면 중소도시를 100으로 했을 때 대도시와 농어촌의 최저생계비 비율은 각각 106과 86 이다(김미곤 외, 최저생계비 계측조사연구, 한국보건사회연구원, 1999).



□ 빈곤(가구)율 추정결과

- 전국 단일 최저생계비 기준(가처분 소득 16): 서울시 6.9%, 6개광역시 10.7%, 기타 지역 15.5%
  - 대도시 최저생계비 기준(가처분 소득 1): 서울시 8.0%, 6개 광역시 12.3%
  - 서울시 최저생계비 기준(가처분 소득 1): 서울시 12.8%
  - 2000년 서울시 빈곤율은 12.4%(1,193,141명)
- ∴ 서울시의 수급율이 낮은 이유는 빈곤율이 낮아서가 아니라 지역별 최저생계비를 적용하고 있지 않기 때문이다.

<표 6> 지역별 빈곤(가구)율

		서울특별시		6개 광역시 (대도시)		기타 지역	
		빈곤가구율 (빈곤율)	차상위 빈곤가구 율	빈곤 가구율	차상위 빈곤 가구율	빈곤 가구율	차상위 빈곤가구율
중소도시 최저생계비 적용	가처분소득 1	6.9(6.6)	10.3(9.9)	10.7	15.6	15.5	21.2
	가처분소득 2	6.7(6.4)	10.1(9.6)	9.8	14.8	14.0	19.9
	경상소득	5.5(5.0)	8.9(8.3)	9.4	13.9	14.1	19.2
대도시 빈곤선 적용	가처분소득 1	8.0(7.7)	11.9(11.4)	12.3	17.9	-	-
	가처분소득 2	7.9(7.5)	11.7(11.2)	11.2	16.9	-	-
	경상소득	6.5(6.1)	10.4(10.0)	10.6	15.4	-	-
서울시 빈곤선 적용	가처분소득 1	12.8(12.4)	19.9(19.6)	-	-	-	-
	가처분소득 2	12.6(12.1)	19.5(19.2)	-	-	-	-
	경상소득	11.2(10.6)	16.4(15.8)	-	-	-	-

- 1) 가처분 소득 1 : 경상 소득 - 사회보장부담금(사회보험합계+연금기여금합계) - 직접세(조세)
- 2) 가처분 소득 2 : 총소득(경상 소득+ 비경상적인 보조금) - 사회보장부담금(사회보험합계+연금기여금합계) - 직접세(조세)
- 3) 차상위 빈곤선 = 가구원수별 최저생계비 × 1.2

6) 가처분소득1이 기초보장제도의 소득평가액 개념과 가장 유사함. 다만 공적이전소득이 포함되어 있다는 점이 차이점.

<표 7> 서울시 가구원수별 빈곤가구율과 수급가구율의 비교 (가처분소득1, 2000년 기준)

		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상	전체
서울시 빈곤 가구율	중소도시 최저생계비기준	9.6	8.5	5.4	5.8	6.8	8.9	6.9
	대도시 최저생계비 기준	10.5	10.1	6.2	7.2	7.7	8.9	8.0
	서울시 최저생계비 기준	15.1	14.7	11.4	11.8	10.8	20.0	12.8
서울시 수급가구율		6.9	3.4	2.4	1.0	0.9	1.2	2.7

자료: 복지부, 통계청

빈곤가구율 : 가구원수별 빈곤세대수/가구원수별 세대수 × 100

수급가구율 : 가구원수별 수급가구수/가구원수별 세대수 × 100

## 5. 현행 기초보장수급자 선정의 문제점

### □ 보사연 2002년 자활사업실태조사 결과

- 최저생계비의 50%이하의 가구 중 수급을 받는 비율은 27.58%, 의료급여는 28.09%에 불과하고, 또한 소득이 최저생계비의 50%와 100% 사이에 있는 빈곤계층의 수급율은 국민기초생활보장제도의 경우 17.43%, 의료급여는 19.94%인 것으로 조사됨.

<표 8> 소득수준별 수급(가구)율 추정(보사연) (단위 : %)

소득수준	가구비율	인구비율	잠재적 수급대상 가구*의 수급율		실제적 수급대상 가구**의 수급율	
			기초보장	의료급여	기초보장	의료급여
최저생계비 50%이하	3.81( 3.81)	2.74( 2.74)	27.58%	28.09%	53.31%	53.31%
최저생계비 50~100%	10.54(14.35 )	7.72(10.46)	17.43%	19.94%	29.87%	34.41%
최저생계비 100~150%	8.92(23.27)	7.94(18.40)	-	-	-	-

참고: 1) 여기에 사용된 소득은 공적이전 후 가구소득임.

2) 괄호안의 수치는 누계임.

3) 잠재적 수급대상가구란 소득이 최저생계비 이하인 가구를 뜻함.

4) 실제적 수급대상가구란 소득 및 재산이 선정기준 이하인 가구를 뜻함.

자료: 노대명 외(2002), 2002년 저소득층 자활사업 실태조사, 한국보건사회연구원 에서 재구성

## (1) 부양의무자기준

- 부양의무자 범위가 너무 넓다(생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족)
- 부양능력 판별기준이 너무 가혹하다.<sup>7)</sup>
- 부양거부 및 기피에 적절히 대응하고 있지 못하고
- 부양비를 추정하는 방법이 비현실적이다.

## (2) 재산기준(재산의 소득환산제도)

- 2003년부터 잉여재산을 소득으로 환산하는 제도가 시행되고 있음.
- 현행 기준의 기초공제액이 너무 낮고, 환산율이 너무 높다.(특히, 자동차)
- 기초공제액의 지역별 차이가 너무 적다.
- 빈곤계층의 재산은 전월세 보증금의 비중이 높는데, 소득환산을 하지 않는 기초공제액이 지역간 주택(임대) 가격의 차이를 제대로 반영하고 있지 못함.
- 연도별 재산기준액 상승률(3~4인 가구 재산 기준: 2000년 3,200만원, 2002년 3,600만원)이 전세가격 상승률에 훨씬 미치지 못해 왔음(표7, 8 참조). 특히 서울시의 전세가격 상승률이 높음에도 불구하고 특별한 대책을 마련하지 못했음.

<표 9> 수도권 지역 아파트 평당 전세가격(2003년) (단위: 만원, %)

지역	평당 전세가격	2년 간 상승율	4인 최저주거기준 (11.2평) 적용
서울	504 만원	23.4%	5,645 만원
경기	296 만원	19.8%	3,315 만원

자료: 부동산 포털 No.1 닥터아파트([www.DrApt.com](http://www.DrApt.com))

7) 중소도시 거주 노인1인 가구의 경우 서울 거주 손자1인이 85만원이 초과되는 소득이 있으면 부양능력 있음으로 판정되어 수급에서 탈락하게 됨. 복지부, [국민기초생활보장제도 사업안내], 2003, 참조바람.

&lt;표 10&gt; 전세가격 지수

(기준: 1995.12=100)

연도	주택전세가격지수					
	전국			서울특별시		
	종합	단독	아파트	종합	단독	아파트
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	106.5	103.2	110.2	106.6	104.0	109.7
1997	107.4	103.1	112.0	105.4	102.4	108.0
1998	87.6	86.0	89.4	81.5	80.1	83.8
1999	102.3	89.0	113.3	99.6	88.7	111.0
2000	113.7	96.3	127.1	113.3	102.0	124.4
2001	132.4	106.8	152.5	134.5	116.0	153.5
2002	145.8	115.3	171.1	149.0	129.7	171.0
2003.1	145.7	114.7	171.7	148.1	129.0	170.4

주: 조사기준일은 매월 15일이며, 연도지수는 12월 기준임.

자료:국민은행, 도시주택가격조사 및 [www.hncbworld.com](http://www.hncbworld.com)

### (3) 소득기준(최저생계비)

- 1999년 이후 매년 물가만 반영하여 비계측년도의 최저생계비를 결정한 결과 일반가구의 격차가 확대
- 중소도시의 최저생계비를 전국 단일기준으로 사용하게 됨으로써 대도시(특히 서울) 거주 빈민들이 탈락되는 문제로 대도시 지역의 잠재적 빈곤층의 존재를 만들어 낸다. 대도시의 경우 실질적인 최저생계비는 중소도시보다 높은데도 불구하고 중소도시의 최저생계비를 전국 단일 적용하고 있기 때문에 대도시의 지역의 경우 최저생계비의 100%~106% 사이에 드는 가구들이 차상위 계층으로 분류되어 기초보장 수급자가 되지 못하고 있는 것이다. 대도시에 인구가 훨씬 많음을 감안할 때 시급히 개선되어야 할 점으로 보인다.
- 부양의무자 기준에도 전국 단일 기준의 최저생계비가 영향을 끼치게 되어 서울시와 대도시에 거주하는 부양의무자 가구의 경우 대부분 부양능력 있음이라는 판정을 받기 쉽게 되어 있다.

- 가구균등화 지수의 문제로 1, 2인 가구의 최저생계비가 지나치게 낮게 설정된 문제

#### (4) 기준 적용의 문제

- 실제 상황은 기준에 부합하는데 수급자로 선정되지 못한 가구들이 많이 존재
- 담당 공무원이 기준을 어떻게 숙지하고 있고, 적용하고 있는가 하는 문제이기도 하고,
- 홍보가 제대로 되어 있는가 하는 문제와도 관련됨.
- 특례기준과 수급자가 되기 위한 특별한 경로는 복지전담공무원에게는 부담으로 작용하게 되고 그것이 비수급 빈곤층을 발생시키는 한가지 요인이 되고 있음. 사회복지전담공무원을 대상으로 한 설문조사에서 2000년 10월 이후 전국적으로 수급자수가 감소한 가장 큰 이유 중 세 번째로 많은 응답은 ‘과다한 업무량 때문에 수급자증가에 대한 부담감 때문’(15.9%)이었고, ‘감사 등의 이유로 복지공무원들이 소극적으로 활동했기 때문’이라는 응답도 4.2%나 되었음.(김창엽·허선 외, 2003)

### 6. 국민기초생활보장제도에 있어서 지역 간 불평등 해소 방안

- 여러 연구에서 외환위기 이후 소득 불평등도와 빈곤율이 급상승한 주된 이유가 실직 등 구조적인 원인에 있음을 고려하여 경제회복을 통한 고용창출이 소득불평등도의 추가적인 상승을 막고, 빈곤율을 하락시키는 기본적인 정책이 될 수 있다고 지적하고 있다(유경준, 2003). 경제회복과 일자리 창출을 통한 빈곤율 축소는 바람직한 정책이긴 하지만 달성하기가 매우 어렵다. 그리고 일자리를 창출할 때까지는 정부로부터 아무런 도움을 받지 못하고 있는 빈곤계층을 어떻게 할 것인가? 여러 요인으로 인해 기초보장수급자 중에서 근로능력이 있는 사람의 수는 극히 적지만(전체의 28.3%), 대다수의 근로능력이 있는 수급자는 이미 일을 하고 있고, 일자리를 찾아 주어야 할, 혹은 만들어 주어야 할 사람은 7만 명도 되지 못함에도 불구하고 많은 연구자들은 여전히 ‘일을 통한 복지’를 강조하고 있을 뿐 7만 명의 50배에 이

르는 비수급 빈곤층(비수급 빈곤층의 상당수가 장애인, 아동, 노인과 같은 근로무능력자)에게 어떠한 지원을 해야 할 것인가에 대해서는 외면하고 있다.

- 지역 간 불평등을 해소하기 위해서는 우선 중앙정부 차원의 개선이 필요함. 단, 중앙정부에서 지역 간 불평등을 해소하기 위한 노력을 하지 않을 시에는 지방정부 차원의 대책이 필요함.
- 기초보장제도의 개선에 관한 기존의 논의를 살펴볼 필요가 있고, 그것은 현재 국회에서 진행중인 기초법 개정안의 주요 내용을 통해 알 수 있음.
- 한나라당 이원형, 김황식 의원이 기초법 개정안을 발의해 놓고 있는 상태
- 참여연대에서 기초법 개정안 입법 청원 진행 중

### (1) 기초보장 제도의 개선방안

가. 부양의무자 범위의 축소, 간주 부양비 제도의 폐지

- 부양의무자 범위 : 현재 2촌 이내 혈족 → 1촌 이내 혈족으로 좁히고,
- 간주 부양비 제도의 폐지 대신 실제 부양정도를 파악하도록 하고 부양의무자가구의 부양능력이 있음에도 불구하고 부양을 하지 않을 경우 수급권자를 수급자로 선정하되 부양의무자에 대해 구상권을 행사하도록 함.
- 부양의무자의 부양비에 대해 인센티브제도(공제제도)를 운영하여 대상자 간 형평성 유지

나. 재산기준(혹은 소득환산제)의 합리적 설정

- 일정범위 이하의 주거용, 생계형 자산은 소득환산대상에서 제외, 혹은 환산율을 대폭 인하
- 금융재산과 기타 자산의 소득환산율을 현실화하도록 상한선 설정
- 자동차의 경우 일반 재산으로 분류하되 해당가구의 정밀한 자산조사 시행

다. 최저생계비의 합리적 설정

- 지역별·주거유형별·가구유형별로 최저생계비가 크게 달라짐을 감안하여 지역별·주거유형별·가구유형별로 최저생계비를 달리 설정하도록 함.
- 실 계측 주기(현재 5년)가 너무 길어 비계측년도의 최저생계비 설정이 논란이 되고 있으므로 그 주기를 2년으로 단축

라. 중앙생활보장위원회의 구성 변경

- 최저생계비 등 선정기준의 합리적 결정을 위해 중생보위 위원회의 구성 변경 : 정부 4, 민간단체 4, 전문가 4 총 12인으로 구성

마. 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 개별급여 시행

- 선정기준을 합리적으로 설정한다고 하더라도 현재와 같은 행정 여건과 운영방법 하에서는 비수급 빈곤층이 존재할 수밖에 없는 구조, 특히 노동능력가구가 수급자로 선정되기가 어렵게 되어 있음.
- 따라서 비수급 빈곤층과 차상위계층에게 의료급여는 전면화하고, 주거급여, 교육급여, 자활급여 등은 가구별 여건을 고려하여 지급할 수 있도록 규정 마련함.
- 차상위계층의 개념을 명확하게 함.(가구의 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자. 부양의무자 기준은 없음)

바. 주거급여의 현실화

- 최저주거기준을 보장할 수 있도록 주거급여를 개선함.
- 주거유형별로 급여형태(현물, 현금)를 달리하고 국가 및 지자체가 공급하는 임대주택의 우선 입주를 명확히 함.

## (2) 지역 간 불평등 해소 방안

### 가. 지역별 최저생계비의 적용과 세분화

- 전국 단일 기준의 최저생계비를 운영하기에는 우리나라 지역 간의 격차가 너무 심하여 상대적으로 인구가 많은 대도시 지역의 주민이 차별을 받게 됨.
- 일본의 경우 지역별 물가 등을 감안하여 6급지로 운영
- 우리나라의 경우도 지역별 물가와 주택가격 등을 감안하여 3~4개 지역으로 구분하여 최저생계비를 적용하는 것이 바람직함.
- 정부의 주장대로 농어촌 지역의 반발을 감안한다면 중소도시와 농어촌은 현행과 같이 동일한 기준을 적용할 수 있음.

※참고: 지역별 최저생계비 적용에 대한 복지부 의견(복지부 보도자료, 2001. 8)

- 최저생계비에 있어서 도농간 차이를 두면 도농간 물가차이를 고려하므로 대도시 주민에게는 유리해질 수 있음
  - 그러나, 현재 40%에 해당하는 많은 농촌의 수급자들 중 상당수가 제외되어야 하며, 농촌 수급자들의 급여감소, 상대적 박탈감에 따른 불안 예상
    - ※ 농촌의 최저생계비는 대도시의 81%수준 (99최저생계비)
  - 대도시, 중소도시, 농어촌간의 명확한 경계설정이 어렵고,
    - ※ 근교 생활권, 도·농통합지역, 같은 대도시 및 농촌에도 물가의 편차 존재 등
  - 최저생계비가 문화적인 수준을 함축하고 있으므로 농촌의 문화적인 소외도 고려하여야 하며, 향후 상대적 빈곤 개념의 도입도 고려할 필요

### 나. 대도시(특히 서울시)의 기초재산 공제액의 현실화

- 최소한의 주거와 관련된 재산(예; 전세 보증금)은 재산의 범위에서 제외시키는 것이 바람직하지만 새로운 제도를 시행하기 전까지는 서울시 전세 실정에 맞는 기초공제액 기준이 마련되어야 한다.
- 최소한 전세가격 상승률에 준하는 기초공제액의 조정이 이루어져야 한다.

### 다. 지방 정부(서울시) 차원의 비수급 빈곤층에 대한 대책 마련



- 비수급 빈곤층에 대한 지원을 확대해 나가야 하는데, 특히 노동무능력자이면서 비수급 빈곤층에 대한 지원방안을 우선적으로 마련하여야 할 것이다.
- 기초보장수급자, 비수급 빈곤층, 차상위계층 등 정책 지원대상을 각 집단별로 구분하여 관리하고, 직접 지원 혹은 민간에서의 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

### <참고문헌>

- 국민기초생활보장제도평가단 (2001), 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 복지부, 2001. 11
- 금재호·김성택(2001), “빈곤규모와 이행과정”, 『연세경제연구』 제8권 제2호
- 김미곤(2002), 『기초보장급여체계 개선방안』, 한국보건사회연구원, 세미나자료집
- 김미곤 외(1999), 『1999년 최저생계비 계측조사연구』, 한국보건사회연구원
- 김진욱(2002), “최근 4년 동안 한국사회의 소득불평등도와 요인 분석”, 한국빈곤문제연구소, 『한국빈곤문제연구소 창립1주년 기념 세미나 자료집』
- 노대명(2003), “근로빈곤계층과 자활지원정책의 과제”, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』, 통권 제77호, 2003년 3월호
- 노대명 외(2002), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 보건복지부
- 류정순·이상우(2002), “최근 4년(1999~2002) 동안 한국의 도시 빈곤규모 변화, 이정우 외 6인, 『소득분배와 사회복지』, 여강출판사
- 보건복지부(2001), 『국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제』, 2001. 9
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업안내, 각 년도
- 보건복지부(2000), 국민기초생활보장제도 설명자료, 2000. 10

복지부(2003a), 저소득 건강보험 체납세대 지원대책, 2003. 8

복지부(2003b), 차상위계층 등 빈곤층에 대한 사회안전망 강화대책, 2003. 9. 3

유경준(2003), “소득분배 국제비교를 통한 복지정책의 방향”, 한국개발연구원, 『KDI 정책포럼』 제167호, 2003.10

이정우 외 6인(2002), 『소득분배와 사회복지』, 여강출판사

이정우·이성립(2001), “경제위기와 빈부격차:1997년 위기 전후의 소득분배와 빈곤”, 『국제경제학연구』 제7권 제2호

정진호 외 3인(2002), 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원

# 창업지원사업의 반 빈곤정책으로써 가능성

-서울지역 자영업 창업자를 중심으로-

류만희(근로복지공단)

## 1. 문제의 제기

우리나라에서 경제활동인구 중 비임금근로자의 비중이 높다는 점은 주지의 사실이다. 2001년 비임금근로자는 자영업주가 28.9%, 무급가족종사자가 8.7%로 경제활동인구의 37.6%이다. 일본의 15.9%, 독일의 11.0%, 영국 12.2% 및 미국의 7.4%와 비교할 때 매우 높다(OECD, 2002).<sup>1)</sup> 서울시의 2002년 경제활동인구는 4,992천명이고, 경제활동참가율은 62.1%이다. 그리고 자영업주는 1,185천명이다. 자영업자의 확대는 1990년대 중반 이후 비임금근로자의 주요한 증대 요인이다(금재호 외, 2003). 자영업자(own-account worker)란 자기 혼자 또는 무급가족종사자와 함께 자기 책임 하에 독립적인 형태로 전문적인 업을 수행하거나 사업체를 운영하는 사람을 말한다. 자영업자가 많다는 사실은 개별업체 측면에서 업체의 성장을 의미할 뿐만 아니라 근로자의 평균 소득증가와 연결되고, 국가차원의 생산성 향상 및 경제성장 측면에서도 의미가 있다(안주엽·성지미, 2002).

최근 들어 자영업 창업지원정책이 반 빈곤정책으로써 새롭게 조명을 받기 시작했다. 그 동안 빈곤에 대한 복지국가의 접근은 근로무능력자에게 최저생계비를 보장하고, 근로 유능력자는 노동시장에 진입시키는 방식으로 일관되게 운영되어 왔다. 근래의 빈곤정책 경향은 전자의 접근을 유지하는 가운데 후자의 접근이 강화되는 추세를 보이고 있으며, 이를 근로연계복지정책 혹은 생산적 복지로 통칭하고 있다. 더욱이 경제위기 이후 우리사회에서는 전통적 빈곤과 달리 근로빈민(working poor)이라는 새로운 빈곤대상이 출현하는 등 빈곤문제의 양적, 질적 변화가 목격되고 있고, 이에 부합할 수 있는 정책적 대응이 필요한 상황이다.

---

1) 비농림어업부문으로 한정하였을 경우 비임금근로자의 비중은 32.0%이다.

근로빈민이라 함은 근로능력을 갖고 있고 근로를 수행하고 있지만, 최저생계비의 경계선상에서 벗어나고 있지 못한 빈민을 의미한다. 따라서 이들에게 전통적인 소득보장형 빈곤정책을 적용하는 것은 많은 어려움이 따를 뿐만 아니라 사회적 승인도 어려운 것이 현실이다. 결국, 기존의 빈곤정책과는 다소 궤를 달리하는 정책적 수단으로 근로와 복지를 연계하게 되는데, 자영업 창업지원사업도 그 연장선에 있는 정책이다. 창업지원사업은 개인대출 및 집단대출(group loan)방법으로 부족한 창업자본을 지원하고, 낮은 인적자본의 한계를 보완하기 위하여 일정기간 동안 직업능력개발훈련, 경영지원 등을 통해 빈곤 탈피를 지원하는 일체의 관계망(network)을 의미한다(Howells, 2000). 다시 말하면, 근로 유능력자이면서 최저생계비 이하와 그 경계선에서 생활을 하는 빈민들에게는 사실상 스스로 노동시장에 진입하는 것 이외의 적절한 지원이 전무하였던 기존의 빈곤정책과 달리 근로 유능력자에게 창업을 통해 빈곤탈출을 지원하는 정책이다.

본 연구의 목적은 탈 빈곤 정책의 일환으로 창업지원사업의 성공 가능성을 탐색하는 것이다. 사실, 우리나라에서 자영업 창업지원사업은 초기 단계이고, 적절한 정보가 부족한 상황에서 정책의 성공 가능성을 판단하는 것은 매우 어려운 문제이다. 그러나 이런 한계에도 불구하고 근로빈민 문제의 심각성이 존재하고, 그리고 일부에서나마 창업지원사업을 통해 소기의 성과를 보이고 있는 상황에서 보다 발전적 논의를 이끌어내기 위해 성공가능성과 그 조건을 탐색하는 것은 의미 있는 작업이기도 하다. ‘가능성’을 탐색하기 위해 본 연구는 구체적으로 2가지 연구문제에 대한 해답을 구하고자 한다.

첫째, 기존의 자영업 창업자의 특성과 실태를 현재 운영되고 있는 창업지원사업의 대상자 집단의 특성과 비교하여, 창업지원사업의 성공조건을 규명한다. 사용된 자료는 한국노동패널 4차 개인자료와 직업력 자료를 연결하여 비임금근로자 1,958명을 추출하고 이들 중 서울시 비거주자와 농림어업 등 1차 산업종사를 제외하였다. 그리고 종사상 지위가 고용주 혹은 자영업자라고 응답한 총 318명을 분석에 사용하였다. 다른 한편으로는 창업지원사업실태조사(근로복지공단, 2003) 결과를 부분적으로 활용하였다.<sup>2)</sup> 둘째 미국에서 창업지원사업의 효과 둘러싸고 제기된 논의를 통해 그 시사점을

얻는 것이다.

연구의 과정은 다음과 같다. 2절에서는 자영업 창업지원사업의 효과성에 대한 미국에서의 논쟁을 정리한다. 3절에서는 서울지역의 자영업주 실태와 경제적 효과 등을 분석한다. 4절에서는 창업지원사업의 ‘가능성’을 정책대상, 과제중심으로 검토한다. 그리고 5절에서는 연구결과를 요약, 정리한다.

## 2. 창업지원사업의 가능성

우리나라에서 창업지원사업의 역사는 매우 일천한 관계로 창업지원사업에 대한 평가는 거의 전무하다고 할 수 있다. 여기서는 최근 들어 활발하게 창업지원사업이 운영되고 있는 미국의 평가결과를 분석하여 그 시사점을 얻고자 한다.<sup>3)</sup> 미국의 자영업 창업지원사업에 관한 지원 정책을 우리와 비교할 때 활발히 이루어지고 있으며, 자영업이 반 빈곤정책으로써 주목받기 시작한 것은 복지개혁의 시기와 맞물려 있다.<sup>4)</sup> 미국 복지개혁의 핵심은 복지수급자들의 수급 장기화를 방지하고, 복지와 노동이 연계되도록 하는 것이다. 그리고 이러한 정책 변화과정에서 창업지원사업은 주요한 정책방안으로 대두되었다. 그 이유는 TANF의 수급자가 고용이 가능한 대상자이고, 자영업 창업을 통하여 빈곤탈피가 가능할 것이라는 전제 하에서 복지개혁과 창업지원사업간의 선순환관계가 성립될 수 있다고 믿었기 때문이다. 창업지원사업에 대한 평가는 크게 빈곤정책으로써 효과성이 미약하거나, 없다는 부정적 평가와 긍정적 평가로 대별된다.

### (1) 긍정적 평가

---

2) 2002년 12.31 현재 공단의 지원으로 점포를 운영중인 1,814명을 대상으로 면접 조사한 결과로써 1,551명의 응답결과를 분석에 활용하였다.

3) 이하의 내용은 연구자가 작성한 미간행 원고, 빈곤정책으로써 창업지원사업(Micro-enterprise) 연구: 미국의 경험과 시사점(2003)에 기반하고 있다.

4) 미국에서 복지개혁의 역사는 끊임없이 복지수급자를 줄이고, 가능하면 노동시장에 편제시키는 노력의 과정이라고 할 수 있다. 1988년 Family Support Act(FSA)가 제정되면서 AFDC의 수급 장기화를 방지하기 위해 제도적 장치를 강구하게 된다.<sup>1)</sup> 1996년 AFDC와 JOBS(Job Opportunity Basic Skills Training)는 TANF로 대체되고, 이 법에서는 아동의 부모 및 기타 부양의무자는 급여수급기간의 2년 제한 장치와 2년경과 후 반드시 근로에 종사하도록 한 것이 특징이다.(Howells, 2000)

Raheim(1997)은 창업이 복지수급자의 자산형성과 소득증대에 효과적인 정책이라고 평가한다. 그리고 창업이 성공적인 빈곤정책으로 기능하기 위해서는 강력한 정책적 지원이 뒤따라야 함을 강조한다. 그에 따르면, 사업장 경영의 노하우(know-how)를 지원하고, 낮은 기술력과 빈약한 자본을 보완함과 동시에 자원에 대한 접근성 부족, 그리고 사회복지정책의 장벽, 심리·사회적 장애요인 등을 제거해야만 창업이 성공할 수 있다고 지적한다. 그는 이같은 문제가 해결된다면, 창업은 임금 고용에서 누릴 수 없는 ‘자유로움’과 ‘유연성’을 갖으면서도 생활임금을 보장하는 정책이 된다고 주장한다. 그는 창업지원사업이 경제개발 기능과 빈곤탈피 정책으로써 가능성과 한계를 동시에 갖고 있는 정책으로 평가하고 있다.

Clark & Kays(2002)<sup>5)</sup>의 연구에서는 조사대상자 중 72%가 가구소득이 증대하였고, 평균 소득은 8,484달러(최저 13,889달러, 최고 22,374달러)인 것으로 조사되었다. 창업자 중 53%가 빈곤탈피가 가능한 수준(5년 동안 소득이 약 2배 증가함)까지 소득이 증가한 것을 근거로 창업지원사업의 효과성을 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>6)</sup> 이와 같은 가구 소득의 증가는 공공부조에 대한 의존성 감소 효과를 가져와 AFDC 등 현금 급여가 무려 61% 감소한 것으로 나타났다. 개인별로 환산해 보면, 연간 1,679달러의 감소효과가 나타난 것이다. 그는 창업이 좀더 성공적으로 운영되기 위해서는 의료보험제도의 지원, 긴급저축계정(emergency savings accounts)과 같은 재정적 지원 그리고 지속적인 경영상담이 필요하다고 주장한다.

Bhatt(1997)는 창업지원사업은 경제개발과정에서 배제된 사람을 보호하는 참여적 정책(participatory strategy)으로 평가한다. 여기서 참여적 정책이란 ‘대상에 따른 차별화 전략’을 의미하는 것으로써, ‘참여’ 자체가 사회적으로 바람직한 목표이고, 사회구조의 변형을 통해 소외계층, 한계계층을 조직하는 노력이라고 평가한다. 그는 창업이 단순히 소득과 자산증대라는 경제적 효과만 있는 것이 아니라 정치적 의미에서도 진정한 민주주의 가치를 내포하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가한다. 그는 창업이 성공하기 위해서는 직업훈련 및 기술지원이 필요하다고 주장한다.<sup>7)</sup> Field(1998)는 창업을

5) 창업자 405명을 1991-1997년까지 추적조사 한 연구이다.

6) 자산은 5년 동안 15,909 달러 증가하였다.

7) Holt & Ribe(1991)는 창업을 참여적(participatory) 빈곤완화 정책으로 보고, 사회적 침전계층의 노동참

위해 저소득층 및 빈곤층의 자산과 소득증대 그리고 신규 일자리 창출효과가 나타났다고 주장한다.

Straatmann & Sherraden(2001)은 빈곤탈피를 위해 노동시장에 참여시킬 수 있는 최선의 방법은 교실에서 직업훈련을 시키는 것이 아니라, 취업을 통해 기술을 습득시키고, 근로윤리를 인식시키는 것이라고 한다. 이들은 미국의 창업지원에 대한 평가를 유보하면서, 다만, 창업 초기 5년까지 집중적인 지원이 이루어지면 창업에 성공할 것이라 보았다.

Banerjee(1998)는 창업은 사회복지사들이 지역사회의 빈민을 지원하는 새로운 접근방법으로도 주목을 받고 있는 정책이라고 주장한다. 그는 창업이 경제적으로도 자립을 지원할 뿐만 아니라, 공동체에서 소기업 문화 창조라는 일종의 문화적 충격을 제공한다는 점에서 긍정적으로 평가한다.<sup>8)</sup> 미국에서는 창업지원사업의 빈곤탈피 효과여부와 관련하여 현재까지 논란이 지속되고 있다. 이하에서는 창업지원사업의 효과성 논쟁을 유형화하고, 이와 같은 효과성 논쟁이 우리나라 창업지원사업의 발전에 어떠한 시사점을 줄 수 있는가에 관하여 논의하고자 한다.

## (2) 부정적 평가

창업지원사업의 효과성을 부정적으로 평가하는 연구자로는 Schreiner(1999a, 1999b, 2000)가 대표적이다. 그는 창업지원사업이 복지 수급자를 지원하는 유용한 정책방안이 될 수 있다 점을 인정한다. 그러나 창업지원사업의 결과를 보면, 복지수급자가 자영업자로 전환되는 비율(rate of movement)의 증가를 가져왔을 뿐이며, 자영업 창업을 통하여 자활에 성공한 사례는 100명 중 1명도 채 안 되는 수준이다. 따라서 비용 효과적 측면에서 볼 때, 결코 효과적인 정책이라고 평가할 수 없다고 주장한다. 또한 그는 실업급여 수급자를 대상으로 실시한 실험연구의 결과를 바탕으로 프로그램의 참여자가 비참여자보다 사업장 유지율은 높지만, 사업장 중 1/3이 1년 이내 폐업하는

---

여를 독려하고, 지역공동체의 경제적 기회를 강화할 뿐만 아니라 사회적, 정치적 변화를 가져올 수 있는 정책으로 긍정적 평가를 내리고 있다.

8) Banerjee(2001)은 창업이 저임금 근로계층과 이들을 지원하는 사회복지사들에게도 결코 쉽지 않지만, 가치 있는 일이고, 빈곤정책으로도 의미 있는 일이라고 평가한다.

등 사업장 지속기간이 짧아서 고용 증대나 소득증대에 미치는 영향도 높지 않다고 평가한다.

Sanders(2002)<sup>9)</sup>는 미국에서 창업지원사업이 빈곤정책으로서 효과적이라고들 하지만, 극소수의 빈민들만이 빈곤을 탈피한 것에 지나지 않아 창업지원사업이 효과적인 정책으로 평가할 수 없다고 주장한다. Sanders의 연구는 창업지원사업이 빈민들의 소득보장이나, 창업 및 경영확장을 위한 필요조건일 뿐이지, 충분조건이 되지 못한다는 사실을 규명했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. Dennis(1998) 역시, 극소수의 복지수급자가 창업에 성공했을 뿐이며, 대부분의 복지수급자는 미미한 자산을 소유한 자영업자가 된 것에 불과하다고 평가했다. Bates(1997)도 미국에서 창업이 빈곤탈피를 위한 효과적인 정책이라고 평가할 만한 근거가 없다고 주장한다. 그는 창업이 높은 기술수준과 강력한 근로의욕이 필요한 사업이지만, 최소 자본금으로 창업이 용이한 부문에서 창업을 하는 까닭에 이윤이 낮아 소득증대효과가 낮을 수밖에 없다고 주장한다(Schreiner, 1998에서 재인용).

Howells(2000)는 미국 경제에서 소규모 창업 및 자영업자가 증가하는 현상이 창업이 유용한 빈곤 정책임을 반증하는 것은 아니며, 더욱이 창업 성공자와 복지수급자 간에는 명백한 차이가 있기 때문에 창업이 복지수급자를 위한 빈곤정책이라고 볼 수 없다고 주장한다. 그는 빈민들에게 창업지원자금이 기본적인 경제적, 재정적 활동에 기여할 수는 있지만, 이것이 빈곤을 탈피할 수준은 아니므로 복지수급자의 빈곤탈피에 효과적인 정책이라 할 수 없다는 것이다.<sup>10)</sup> Howells가 이와 같이 창업에 대해 부정적 평가를 내리는 것은 매우 현실적 판단에 기초하고 있다. 그에 따르면, 이론적으로는 빈곤층으로 하여금 시장의 경쟁에서 생존할 수 있도록 경영지원을 하고, 안정적으로 수입이 창출되도록 지원하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 현실 경제에서 창업은 경제상황의 영향을 많이 받기 때문에 상대적으로 시장적응력이 떨어지는 인적

---

9) 창업지원사업이 가구소득과 빈곤에 미친 효과와 사업장 유지기간 등을 검토하기 위하여 창업지원사업 프로그램의 참여자, 비참여자 그리고 비창업자(저임금근로자) 3집단으로 나누어 준실험연구(quasi-experimental research design)를 시도하였다.

10) 이와 유사한 논의는 Neff(1996)가 있다. 그는 소액대출에 불과한 창업지원사업은 빈곤탈피 정책으로 볼 수 없으며, 오히려 창업이 사회안전망을 축소시키는 거대한 흐름의 한 조류라고까지 비판을 한다(Sanders, 2002에서 재인용).



자본 수준을 갖고 있는 복지수급자에게 창업지원 정책은 유용한 정책으로 볼 수 없다는 것이다. Howells는 진정한 의미에서 빈곤탈피는 창업과 임금고용 간 선택의 문제가 아니라 어떤 선택이던 선택이 성공할 수 있도록 지원할 때 가능한 것이라고 주장한다. 지원내용에는 각종의 직업훈련, 취업알선, 아동 보호, 의료급여, 퇴직 후 프로그램 등이 포함된다.

### 3. 서울의 자영업자는 누구인가?

#### (1) 인구사회학적 특성

서울의 자영업자는 40대 남성이 36.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 50대 남성과 30대 남성이 각각 17.6%와 15.4%를 차지하고 있다.

<표 1> 인구사회학적 특성

(단위: %, 명)

구분		남	여	전체
연령별	20대	3.1	0.6	3.8(12)
	30대	15.4	6.9	22.3(71)
	40대	34.9	10.1	45.0(143)
	50대	17.6	4.7	22.3(71)
	60대 이상	5.0	1.6	6.6(21)
학력별	무학	0.3	0.6	.9(3)
	초등학교	5.7	2.8	8.5(27)
	중학교	13.2	6.3	19.5(62)
	고등학교	38.7	7.5	46.2(147)
	전문대학	3.8	1.3	5.0(16)
	4년제 대학	12.6	4.4	17.0(54)
	대학원 석사	1.6	0.9	2.5(8)
	대학원 박사	.3	-	0.3(1)
혼인상태	미혼	6.9	1.9	8.8(28)
	기혼 배우자 있음	65.4	18.9	84.3(268)
	기혼 배우자 없음	3.8	3.1	6.9(22)
전 체		76.1(242)	23.9(76)	100.0(318)

주: 한국노동패널 4차 개인자료와 직업력 자료를 연결하여 비임금근로자 1,958명을 추출, 이 중 서울시 비거주자와 농업어업 등 1차 산업종사자는 제외하였다. 그리고 종사상 지위가 고용주 혹은 자영업자라고 응답한 총 318명을 분석에 사용하였다.

학력은 남자 고등학교 졸업자가 38.8%로 가장 많았으며, 남자 중졸자와 4년제 대학 졸업자 순으로 나타났다. 여성도 고등학교(7.5%), 중학교(6.3%) 그리고 대학(4.4%) 순으로 분포를 보이고 있다. 혼인상태는 남성 기혼이 65.4%이고, 여성 기혼이 18.9%이다.

## (2) 사업장 실태

사업장의 규모는 5인 미만 사업장이 85.7%이고, 5인 이상~30인 미만 사업장이 14.3%로 영세한 편이다. 산업별 분포는 도소매 및 소비자 용품수리업이 29.2%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 제조업 19.8%, 숙박 및 음식점업이 13.5% 순으로 분포되어 있다.

<표 2> 사업장 실태

(단위: %, 명)

구분		남성	여성	전체
규모	1-5인미만	64.3	21.4	85.7(108)
	5인 이상~30인 이하	11.1	3.2	14.3(18)
산업	제조업	17.3	2.5	19.8(63)
	건설업(전기가스 및 수도업 포함)	5.3	-	5.3(17)
	도소매 및 소비자 용품 수리업	23.0	6.3	29.2(93)
	숙박 및 음식점업	6.9	6.6	13.5(43)
	운수창고 및 통신업	9.4	0.6	10.1(32)
	금융 및 보험업	1.9	0.6	2.5(8)
	부동산 임대 및 사업 서비스업	5.7	1.3	6.9(22)
	교육서비스업	1.3	3.5	4.7(15)
	기타 공공, 사회 및 개인서비스업	5.0	2.5	7.5(24)
	국제 및 기타 외국기관	.3	-	0.3(1)
전 체		76.1	23.9	100.0(318)

## (3) 창업동기 및 과정 그리고 교육

창업 동기를 보면 기타 사유를 제외하고 좋아하는 업종이어서가 25.2%로 가장 높았으며, 실직 후 생계유지 혹은 정년퇴직 후 소일거리로 창업한 경우가 19.2%, 그리고

일하는 시간이 자유롭기 때문에 창업을 하게 된 경우가 9.6% 등으로 나타났다.

<표 3> 창업이유: 성별대비

단위: %(명)

구분	남성	여성	전체
가족 친지가 하는 사업을 물려받아서	5.2	-	5.2(13)
좋아하는 업종이어서	18.0	7.2	25.2(63)
누군가의 간섭이 싫어서	8.8	.8	9.6(24)
일하는 시간이 자유로운 편이어서	8.8	2.4	11.2(28)
가족과 가까운 곳에서 일하려고	1.6	1.2	2.8(7)
실직 후 생계유지 또는 정년퇴직 후 소일거리로	15.6	3.6	19.2(48)
기타	20.8	6.0	26.8(67)
전체	78.8	21.2	100.0(250)

<표 4> 창업이유: 연령별

단위: %(명)

구분	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
가족친지가 하는 사업을 물려받아서	-	46.2	46.2	7.7	-	100.0(13)
좋아하는 업종이어서	3.2	15.9	49.2	25.4	6.3	100.0(63)
누군가의 간섭이 싫어서	-	29.2	41.7	20.8	8.3	100.0(24)
일하는 시간이 자유로운 편이어서	3.6	14.3	39.3	35.7	7.1	100.0(28)
가족과 가까운 곳에서 일하려고	-	14.3	28.6	28.6	28.6	100.0(7)
실직 후 생계유지 또는 정년 퇴직 후 소일거리로	-	6.3	52.1	35.4	6.3	100.0(48)
기타	4.5	26.9	49.3	16.4	3.0	100.0(67)
전체	2.4	19.6	47.2	24.8	6.0	100.0(250)

연령대별 창업 동기를 보면, 40대와 50대는 실직 후 생계유지 또는 정년퇴직 후 소일거리로 창업을 했다는 응답이 각각 52.1%와 35.4%를 차지하고 있다. 이는 경제위기 이후 구조조정의 여파가 창업에 부분적인 영향을 주었음을 시사하는 것이다. 다른 한편으로는 좋아하는 업종이기 때문에 그리고 일하는 시간이 자유로워서 등 자발적 창업 사유가 30대와 40대에서 각각 29.2%와 41.7% 등 상당한 비중으로 나타나고 있

어 우리나라의 자영업 창업시장이 상당히 이질적임을 시사하고 있다.

#### (4) 자영업자의 평가와 성과

자영업에 대한 평가를 자영업주의 주관적 평가와 소득상태 등 경제적 지표를 기준으로 평가해보자. 주관적 평가는 ‘그저 그렇다’고 응답한 경우가 45.9%로 가장 많은 것으로 나타나 자영업 창업의 경제적 효과가 크지 않았음을 시사한다. 반면에 ‘고전하고 있다’고 응답한 자영업주는 25.2%이고, 사업이 성공적인 경우는 18.9%로 나타났다. 사업장 규모별 평가 역시 전체 응답자의 50%가 사업장의 운영이 ‘그저 그렇다’고 응답하였다. 그리고 성공적이라는 긍정적 평가보다는 고전하고 있다는 부정적 평가가 더 많은 것으로 나타났다.

<표 5> 창업에 대한 주관적 평가: 성별

단위: %(명)

구분	남성	여성	전체
매우 성공적이다	.3	-	.3(1)
성공적인 편이다	11.9	6.9	18.9(60)
그저 그렇다	35.8	10.1	45.9(146)
고전하는 편이다	20.8	4.4	25.2(80)
매우 고전하고 있다	6.9	2.5	9.4(30)
무응답	.3	-	.3(1)
전체	76.1	23.9	100.0(318)

<표 6> 창업에 대한 주관적 평가: 사업장 규모별

단위: %(명)

구분	5인 미만 사업장	6인-30인 미만	전체
매우 성공적이다	.8	-	.8(1)
성공적인 편이다	14.3	7.1	21.4(27)
그저 그렇다	45.2	4.8	50.0(63)
고전하는 편이다	16.7	2.4	19.0(24)
매우 고전하고 있다	8.7	-	8.7(11)
전체	85.7	14.3	100.0(126)

서울시 자영업자의 주관적 평가가 다소 부정적인 것과 달리 근로복지공단으로부터 창업점포임대지원을 받은 창업자들의 창업결과에 대한 주관적 평가는 응답자의 87.3%에 현재 운영상태에 대하여 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 이와 같이 주관적 평가가 상이한 결과에 대해서는 세부적인 분석이 더 필요하겠지만, 전반적으로 사업장 운영 및 경영관리에 대한 지속적인 관리와 그리고 창업과정에서 각종 지원 및 상담의 결과가 작용한 것으로 유추할 수 있다.

창업이후 월평균 소득 유무에 대하여 5인 미만 종업원을 고용하고 있는 사업장의 경우 15.0%가 적자를 보고 있으며, 5인 이상 사업장은 적자를 보고 있는 사업장은 없는 것으로 조사되었다.

<표 7> 사업장 규모 대비 소득 유무 단위: %(명)

구분	소득이 있음	적자를 보고 있음	전체
5인 미만 사업장	85.0	15.0	100.0(107)
5인 이상 사업장	100.0	-	100.0(18)
전체	87.2	12.8	100.0(125)

<표 8> 사업장 규모와 월평균 소득 단위: 만원(%)

구분	50 미만	50이상~ 100미만	100이상~ 200미만	200이상~ 300미만	300 이상	전체
5인 미만	4.7	18.6	45.3	17.4	14.0	100.0(86)
5인 이상	6.3	6.3	12.5	37.5	37.5	100.0(16)
전체	4.9	16.7	40.2	20.6	17.6	100.0(102)

p<.000, X<sup>2</sup>=11.802, df=4 평균소득액: 214만원

월평균 소득 수준은 214만원이며, 사업장 규모에 따라 월평균 소득이 증가하고 있다. 매출액의 수준을 보면, 연평균 7,364만원의 매출수준을 보이고 있으며, 1억원 이상의 매출수준을 보이고 있는 사업장의 70.6%가 5인 이상의 사업장이었다.<sup>11)</sup> 월평균

11) 장기실직자창업점포임대지원사업자 월평균 소득은 215만원으로 나타남.

소득과 매출액의 결과를 보면 자영업 창업지원사업에 규모의 경제가 관철될 가능성이 높다는 점을 추론할 수 있다. 다시 말하면, 자영업 창업 후 사업장이 지속적으로 안정 되고, 이윤을 얻기 위한 사업장 규모를 5인 내외로 추정할 수 있다.

<표 9> 사업장 규모와 매출액 규모

단위: 만원, %

구분	1000 미만	1000이상~ 3000미만	3000이상~ 5000미만	5000이상~ 1억미만	1억 이상	전체
5인 미만	6.4	22.3	13.8	26.6	30.9	100.0(94)
5인 이상	5.9	5.9	5.9	11.8	70.6	100.0(17)
전체	6.3	19.8	12.6	24.3	36.9	100.0(111)

p<.05 X<sup>2</sup>=10.150, df=4 평균: 7,364만원

#### 4. 창업지원사업의 성공 가능성과 조건

창업지원사업이 반 빈곤 정책으로써 성공할 가능성과 조건을 대상자의 적정성 측면, 정책과제 측면으로 구분하여 제시하고자 한다.

##### (1) 대상자 측면

앞서 살펴본 바와 같이 서울시에서 30인 이하 사업장을 운영하는 창업자의 인구 사회학적 특성상 평균 모습은 고등학교 졸업의 학력 보유자이고, 기혼 가장으로서 연령은 40대(평균 연령 44.7)이다.<표10> 참조)<sup>12)</sup> 이와 같은 특성은 경제활동인구조사 자료를 활용한 분석한 자료에서도 유사하게 나타나고 있다. 금재호 외(2003)의 연구에 따르면 외환위기를 전후로 고용불안이 심화됨에 따라 40대 자영업주가 1996년 1,767천 명에서 2000년 현재 1,922천 명으로 급격한 증가추세를 보이고 있으며, 이들의 학력분포는 고졸학력 자영업주가 1998년 1,458천 명에서 2001년에는 2,548천 명으로 무려 74.8% 증가하였고 전문대 졸업자와 대학졸업자 역시 급격한 증가추세를 보이고 있어,

12) 한국노동패널 4차 자료에서 자영업자를 분석한 성지미, 안주엽(2003)의 연구 결과에서도 유사한 인구 사회학적 특성을 보이고 있다.

외환위기 이후 우리나라의 자영업 노동시장의 인구사회학적 변화경향이 뚜렷하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이상과 같이 자영업주의 특성을 기술하는 이유는 이들이 창업지원대상자의 잠재적인 경쟁 상대이기 때문이다. 그렇다면 창업지원사업의 대상자는 어떻게 설정되어 있으며, 어떤 특성을 갖고 있는가?

2003년 현재 우리나라의 창업지원사업은 보건복지부 소관으로 저소득층의 자립을 위한 생업자금융자사업과 국민기초생활보장제도기금을 통해 자활공동체 활성화를 꾀하는 사업자금융자 및 점포임대지원사업이 있다. 그리고 실업대책사업 중의 하나로 1998년부터 근로복지공단을 통해 장기실업자 및 실직여성가장을 대상으로 하는 점포임대지원사업을 실시해 오고 있다. 그리고 중소기업청에서는 1999년부터 소상공인 지원센터를 통해 소상공인이나 영세 사업자를 대상으로 사업자금 융자 서비스와 전문적인 창업지원사업을 전개하고 있다.

사업별 대상을 특성에 따라 분류하면 아래의 <표10>의 대상(b)와 같이 유형화될 수 있다. 소상공인 지원센터 사업을 제외한 나머지 사업의 대상자는 노동시장으로부터 배제된 자를 대상으로 하고 있다는 점에서 자영업 창업지원사업의 순수대상자라 할 수 있다. 그리고 대상(b)를 특성에 따라 구분해보면 집단 (가), (나)로 유형화할 수 있으며, 매우 이질적인 집단임을 알 수 있다. (가) 집단의 경우 장기복지수급자의 일부와 저학력자, 노동시장으로부터 장기간 배제되어 온 집단이다. 그리고 낮은 직업능력 수준과 낮은 근로의욕을 특징으로 하고 있는 집단이다. 반면에 (나)집단은 (가)집단과 비교할 때 모든 면에서 상대적으로 양호한 집단이라 볼 수 있다. 즉 장기실직자(실직 후 6개월~12개월)라고 할지라도 노동시장에 지속적으로 참여해 온 상태이고, 높은 인적자본수준과 직업능력개발 그리고 경제적 능력 등을 갖고 있는 집단이다. 이와 같은 인적자본의 특성을 갖고 있는 대상자와 현재 자영업자를 구성하고 있는 집단(다)와 비교해 볼 때 창업지원사업의 목표 집단(target group)이 (나)집단으로 설정되는 것이 타당해 보인다.

그리고 집단(가)가 창업지원사업을 통해 빈곤으로부터 탈출하기 위해서 필요한 정책적 수단이 무엇인가를 확인할 수 있다. 집단(가)를 대상으로 창업을 지원할 경우 대상자의 인적자본 수준 개발을 위한 체계적인 관리지표를 설정하여 운영하는 것이

필요조건이 된다. 즉 대상자 선정과정의 전문화와 함께 선정 후 창업까지의 관리와 창업 후 사업장 유지를 위한 경영지도 등이 제공된다면, 탈 빈곤 정책으로서 창업지원사업의 성공 가능성을 높일 수 있을 것이다. 예를 들어, 창업관련 민간전문가들의 후견인 체계를 활용하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.<sup>13)</sup> 그리고 개별창업 보다는 집단 창업을 통해 부족한 인적자본의 품앗이를 도모하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

집단(나)를 대상으로 하는 창업지원사업의 경우 사업 참여자의 실직전 월평균 소득 200만원과 비교하여 창업초기 월 평균 소득은 175만원, 그리고 조사시점 월평균 소득은 210만원으로 점차 소득이 증대되는 효과를 가져오고 있다. 그러나 사업장 유지관리 능력 면에서 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나 이에 대한 제도적 지원이 요구되고 있다(류만희, 2003 미간행 논문). 따라서 집단(나)를 대상으로 하는 경우 창업 후 사업장 관리 능력 등 경영에 관한 제도적 지원이 필요한 것 이외의 대상자의 인적 자본 수준과 관련된 문제점은 아직까지 발견되고 있지 않다.

<표 10> 창업지원사업과 대상

사업명	생업자금 융자 사업	국기법의 사업자금융자 사업	국기법의 점포임대지원 사업	근로복지공단의 점포임대지원사업	소상공인사업 자금융자사업
대상(a)	빈곤층, 차상위층	1/3이상 수급자인 자활공동체	자활공동체 자활근로사업 단	장기실업자 실직여성가장	소상공인 영세사업자
대상(b)	빈곤층 · 근로빈곤층(가): 저학력, 노동시장 부분적 배제, 낮은 직업능력개발, 근로의욕 낮음. 가구상태의 불안정			실업자(나): 고졸이상의 학력, 노동시장 경험 있음, 상대적으로 높은 직업능력개발, 근로의욕 높음	기타
자영업자 (다)	고졸 이상 학력(지속적으로 고학력화), 40대 기혼가정, 노동시장 경험 풍부, 자발적 자영업선택				

13) 장기실직자 점포임대지원사업의 경우 후원자 프로그램을 운영하고 있음



## (2) 정책과제

### ① 창업과정의 문제

현재 사업장을 운영하는 창업자가 인식하고 있는 창업과정의 어려움을 살펴보고, 이를 통해 향후 창업지원사업의 활성화를 위해 선결되어야 할 과제를 살펴보겠다.

<표 11> 창업과정의 어려움 : 자본금 조달 단위: %(명)

구분		5인 미만	5인 이상	전체
창업과정의 어려움: 자본금	매우 어렵다	8.0	8.3	8.0(8)
	어려운 편이었다	39.8	41.7	40.0(40)
	그런대로 괜찮았다	39.8	25.0	38.0(38)
	쉬운편이었다	9.1	16.7	10.0(10)
	매우 쉬웠다	3.0	8.3	4.0(4)
전체		100.0	100.0	100.0(102)

창업과정의 어려움을 자본금, 기술 확보, 인력 확보, 행정절차, 업종선정 그리고 사업장 위치선정으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 창업과정에서 자본금 조달이 매우 어려운 과제로써 나타났다. 전체 응답자의 48%가 자본금 조달의 어려움을 겪은 반면, 쉬웠다고 응답한 비율은 불과 8%에 지나지 않은 것으로 조사되었다. 자본금의 규모는 사업장 규모와 상관없이 사업장당 평균 6,203만원이 소요된 것으로 나타났다. 사업장 규모별로 보면, 5인 미만 사업장은 4,615만원, 5인 이상 30인 미만 사업장은 16,692만원을 투자한 것으로 나타났다.

<표 12> 창업자본금의 규모 단위: 만원

구분	사례수	평균	표준편차
5인 미만사업장	87	4,615	4,519
5인 이상-30인 미만	13	16,692	21,033
전체	100	6,203	9,320

자본금 조달은 주로 개인적 자원관계망을 통해 이루어지고 있다. 5인 미만 사업장은 주로 본인 및 가족친지를 통해 자본금을 조달하고 있다(72.7%). 5인 이상 고용하고 있는 사업장은 역시 53.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이와 같이 창업자본금의 조달이 주로 개인적 자원망을 통해서 이루어지고 있다는 사실은 창업지원사업의 실패가 자칫 가족관계의 자원망의 손실로 연결될 수 있다는 점에서 결코 바람직한 현상은 아니다. 그리고 시중은행을 이용하는 비율이 낮다는 사실은 창업지원사업 대상자들의 초기 창업자본금의 원활한 확보를 위해서 제도적 지원이 필요하다는 점을 시사하는 것이다.

한편, 비록 5인 이상 사업장에서 정부의 지원금을 통한 자본조달이 이루어지고 있지만, 그 비중이 5%에 불과하고 더욱이 자본금 조달에 더 많은 어려움을 겪고 있는 5인 미만 사업장에는 정부 지원금이 전무하다. 이는 창업지원사업이 활성화되기 위해서 정부의 창업지원금이 대폭적으로 확대되어야 할 필요성을 시사해준다. 초기창업자본금의 규모는 창업지원사업이 탈 빈곤 정책으로써 기능하는 데 필수적 요인 중 하나이다. 왜냐 하면, 창업자본금의 규모가 업종, 사업장 위치 등 성공적인 창업요인에 미치는 영향이 크기 때문이다. 때문에 일부에서는 창업자본금의 지원수준이 낮음으로 인하여 창업지원사업이 기대만큼의 탈 빈곤정책 기능을 수행하지 못한다고 비판을 제기하기도 한다.

<표 13> 창업자본금 조달방법

단위: %

구분	본인가족 친지	동업자	다른 개인(친구)	은행융자	정부보조	사채업자	기타
5인미만	72.7	2.97	5.05	13.3	-	1.78	4.4
5인이상	53.0	-	15.0	27.0	5.0	-	-
전체	71.0	2.63	6.0	14.6	.5	1.57	3.57

이 밖의 창업과정의 어려움을 사업장 규모별 환산된 점수를 보면 기술확보의 어려움 58.6점, 인력확보의 어려움 60.1점, 행정절차의 어려움 58.4점, 업종선정의 어려움

53.2점, 그리고 사업장 위치선정의 어려움이 56.6점으로 나타났다. 상대적으로 5인 이하 사업장이 더 많은 겪고 있는 가운데, 5인 이상 사업장에서는 인력확보의 어려움이 가장 심각한 어려움으로 조사되었다. 이와 같이 창업과정 상의 어려움은 복합적인 요소를 포함하고 있으며, 이 문제를 해결하는 것이 곧 탈 빈곤정책으로서 창업지원사업의 기능을 강화하는 것이라 할 수 있다. 창업자본금 조달부터 사업장 위치 선정의 어려움에 이르기까지 자영업자들이 겪는 어려움은 창업지원사업 대상자에게 있어서는 보다 강한 강도로써 나타날 수밖에 없을 것이다. 그리고 문제에 대한 접근 역시 사안별 해결보다는 종합적인 지원이 필요한 문제이다. 따라서 창업지원사업이 탈 빈곤 정책으로 기능하도록 하기 위해서는 전문적인 창업상담과 관리가 가능한 상시적인 전달 체계가 필요하다. 이를 위해 기존의 직업상담원과 사회복지전담공무원, 민간 창업도우미의 지원이 가능한 제도적 지원을 강구하는 것이 방안이 될 수 있을 것이다.

<표 14> 기타 창업과정의 어려움

단위: 점

구분	5인 미만	5인 이상	전체
기술확보의 어려움	58.3	58.3	58.6
인력확보의 어려움	59.7	65.0	60.1
행정절차의 어려움	58.1	60.0	58.4
업종선정의 어려움	53.1	51.6	53.2
사업장 위치 선정의 어려움	56.3	56.6	56.6

참조: 각 항목별 점수는 100점 만점으로 환산된 점수이며, 점수가 높을수록 어려움이 많은 것임.

## ② 운영과정상의 과제

창업 후 운영 중 직면하고 있는 어려움을 살펴보면 다음과 같다. 사업장 규모에 관계없이 가장 크게 직면하고 있는 어려움은 운영자금의 확보로 69.3점을 기록하고 있다. 다음으로는 마케팅 전략의 개발 어려움이 68.5점으로 창업 후 사업장 경영에 관한 지속적인 관리, 교육이 필요함을 시사하고 있다. 그리고 신상품 서비스 개발의 어려움 64.2점과 가격책정의 어려움이 64.0점 등으로 나타났다.

&lt;표 15&gt; 사업체 운영의 어려움

단위: 점수

구분	5인 미만	5인 이상	전체
자금확보의 어려움	70.0	66.6	69.3
기술확보의 어려움	59.4	56.6	59.0
인력확보의 어려움	59.2	64.4	60.0
법의 준수의 어려움	60.1	66.6	61.1
신상품 서비스 개발의 어려움	63.9	65.5	64.2
가격책정의 어려움	64.4	63.3	64.0
마케팅 전략의 개발 어려움	68.6	67.7	68.5
자녀양육 및 가사부담과 절충	62.8	63.3	63.0

참조: 각 항목별 점수는 100점 만점으로 환산된 점수이며, 점수가 높을수록 어려움이 많은 것임.

사업장 규모를 반영한 어려움을 보면, 5인 미만 사업장에서는 운영자금의 확보가 가장 큰 어려움으로 나타났지만, 5인 이상 사업장에서는 마케팅 전략의 개발 어려움이 67.7점으로 나타나 사업장 규모에 따라 지원정책의 차별성이 필요함을 부여주고 있다. 그리고 창업지원사업에 있어서 창업 후 운영과정에 지원이 지속적으로 이루어져야 사업장의 안정적 소득 증대결과를 가져올 수 있음을 시사한다. 미국의 경험에서도 확인된 사실이지만, 창업 후 사업장 유지율을 높이기 위해서는 사후 관리체계와 함께, 각종의 복지지원이 병행되어야 할 필요도 있을 것으로 판단된다.

## 5. 결 론

근로빈민의 출현을 계기로 창업지원사업에 관한 관심이 증대하고 있다. 본 연구는 서울시 자영업 창업자들의 인적자본의 특성, 경제적 성과 그리고 직면하고 있는 과제들을 분석하여 창업지원사업이 반 빈곤 정책으로 기능하기 위한 전제조건을 규명하고자 하였고, 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자영업 창업지원대상자 선정을 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 비록 단순비교라는 제한점이 있지만 서울시의 기존 창업자의 특성과 비교할 때, 창업지원대상자는 학력, 노동시장의 경험, 근로의욕, 직업능력 수준 등 모든 면에서 불리한

상황에 있다. 따라서 정부지원의 창업지원사업이 일반 자영업자와 경쟁에서 생존하기 위해서는 대상자 선정에 있어서 선택과 집중의 원리가 적용되어야 할 필요가 있겠다. 그 일환으로 대상자 선정과정에서 근로의욕과 직업능력을 판단할 수 있는 객관적이고 합리적인 기준이 설정되어야 할 것이다.

그 결과, 선정기준에 부합하지 못하거나 미흡할 경우(집단 가) 적절한 직업교육 및 근로의욕 고취를 위한 프로그램 참여를 의무하고, 소정의 교육을 이수하였을 경우에만 대상자로 선정해야 할 것이다. 그리고 선정기준에 부합하는 대상자일지라도 창업 전 창업에 필요한 사전교육과 함께 창업 후 경영관리 및 이윤창출을 위한 사후관리체계가 필요하다. 예를 들어, 근로복지공단의 창업지원사업에서 창업자의 손익분기점 창업 후 약 12개월 시점이 되는 것으로 나타나고 있는데, 최소한 창업자의 손익분기 시점까지 직접적인 관리체계가 작동되어야 할 것이며, 지원금이 최대 연장되는 6년까지 직·간접적인 사업장관리가 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 창업자본금의 지원 규모는 창업 규모, 지역, 업종, 시장개척, 상품 개발 등 창업의 성패에 미치는 주요 요인에 직접적인 관계를 맺고 있는 핵심적 요인이다. 창업자본금의 규모가 중요한 이유는 미국의 경험에서도 확인되는 사실이다. 즉, 낮은 자본금으로 창업이 용이한 영역에서 창업에 집중하게 되면 빈곤으로부터 탈피가 아니라 빈곤을 관리하는 정책이 될 가능성이 높기 때문이다. 다시 말하면, 창업자체가 정책의 목표가 되고 빈곤탈피는 여전히 창업자의 기술수준과 근로의욕에 맡겨지는 상황이 연출되고, 결국은 창업지원사업이 비효과적인 빈곤정책으로써 평가되는 근거가 된다. 현재 지원되고 있는 창업자본금의 수준은 최저 1,200만원에서 최대 1억원까지이다. 이자율은 4.0%~7.5%에 이르고 있다.<sup>14)</sup>

실질적인 창업 투자자금의 규모를 확인할 수 있는 자료는 거의 찾아 볼 수 없으나, 장기실직자의 투자규모는 2003년을 기준으로 약 2,700만원이 순수 투자 자금으로 활용되었던 것으로 나타났다.

---

14) 여기서 감안해야할 사항은 점포임대지원사업의 경우 순수 창업자본금은 개인이 조달해야 한다는 사실이며, 이 부분은 점포임대지원금과 별개의 것으로 간주되어 지원이 이루어지고 있지 않다.

<표 16> 창업자본금 지원 실태

사업명	융자금액	이자율	융자기간 및 상환
생업자금융자	신용융자: 가구당 1,200만원 이하	고정금리	5년거치
	담보융자: 가구당 2,500만원 이하	연 4.0%	5년상환
자활공동체지원	7,000만원	연리3.0%	5년거치 5년상환
점포임대지원	7,000만원~1억원	연리7.5%	1-2년 단기계약 6년까지 연장 가능
소상공인지원	5,000만원	5.9%	1년 거치 4년간 대출금액 70%상환

이 사업의 대상자가 앞서 언급한 대상(b)의 (나) 집단이다. 따라서 (가) 집단에게 지원되고 있는 지원규모 수준으로는 빈곤으로부터 탈피보다는 빈곤관리 수준의 정책 한계를 벗어나기 매우 어려울 것으로 판단된다. 그러나 정부지원의 속성상 지원금의 환수 가능성을 배제한 상태에서 지원수준을 확대하는 것 역시 바람직한 정책판단은 아닐 것이다. 그리고 5인 미만 사업장을 열고 있는 저소득 영세 자영업주들의 경우에서도 확인된 바와 같이 이들이 동원할 수 있는 자원의 양과 공·사적 자원관계망은 매우 빈약한 것이 현실이다.

이러한 점을 감안할 때 근로빈민을 포함한 저소득 자영업자의 창업과정에서 소요되는 투자자금을 지원할 수 있는 별도의 지원체계가 필요하다. 최근 활발히 그 활동을 전개하고 있는 사회연대은행과 같은 조직이 대표적인 모습이라 할 수 있다. 지원내용은 창업자본금 뿐만 아니라 사업장 운영자금의 지원까지도 확대할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 창업 전후에 필요한 교육체계와 사후관리체계의 확립이 필요하다. 자영업자들이 창업과정 및 창업 후 겪고 있는 문제는 창업을 계획하고 있는 근로빈민들의 문제이며, 그 정도의 심각성은 더할 것으로 예견된다. 따라서 창업 전 교육과정과 창업 후 사업장 경영 및 관리운영 그리고 사후관리 과정 등으로 구분하여 창업자의 빈곤탈피를 위한 지원이 지속되어야 할 것이다. 지원체계는 직업상담원, 사회복지전담공무원,

전문민간 창업도우미 등을 연계시켜 운영되어야 할 것이다.

창업지원사업은 개인대출 및 집단대출(group loan)부터 직업능력개발훈련, 경영지원 등을 하나의 패키지로 제공하는 지원 관계망(network)이다. 더욱이 그 대상자가 근로빈민이라고 할 때, 이와 같은 정책적 지원관계망의 원활한 작동이야말로 창업지원사업의 반 빈곤 정책으로서의 성공여부를 판가름할 수 있는 중요한 척도이다. 아직까지 시작단계에 있는 우리나라의 창업지원사업의 성공 가능성을 판단하는 것은 성급한 시도이지만, 본 연구는 이것이 충분히 반 빈곤 정책으로써 가능성을 함유하고 있는 사업이라고 본다.<sup>15)</sup> 다만 이같은 연구수준에서 잠재적 가능성을 실질적인 가능성으로 전환시키기 위해 필요한 조건이 있다. 근로빈민의 낮은 인적자본수준과 장기복지수급자들에게서 일반적으로 나타나는 낮은 근로의욕과 같은 개인적 특성을 얼마나 통제할 수 있는 시스템, 또 앞서 언급한 창업과정과 운영과정상의 문제를 지원할 수 있는 지원체계 설립과 그리고 효율적 역할이 그것이다.

#### <참고문헌>

금재호 외(2003). 『자영업 노동시장의 현상과 과제』, 한국노동연구원.

OECD(2002). Labour Force Statistics.

금재호(2003). “자영업의 탈출: 새로운 기회인가?”, 『한국노동패널 학술대회 발표집』, 한국노동경제학회}

금재호·조준모(2000). “자영업의 선택에 관한 이론 및 실증분석”, 한국노동경제학회, 『노동경제논집』 제23권 특별호, pp.81~107.

김우영(2000). “취업형태의 비교우위와 자영업주의 결정요인에 관한 연구”, 한국 노동 경제학회, 『노동경제논집』 제22권 1호, pp.55~80.

---

15) 장기실직자를 대상으로 하는 점포임대지원사업의 경우 창업자들의 순이익 실현자의 비율이 전체 창업자의 94.3%에 이르고 있으며, 이들은 실직 전 임금보다 많은 수익을 창출하고 있는 것으로 나타났다.

- 류재우·최호영(1999). “우리나라자영업 부문에 관한 연구”, 한국노동경제학회, 『노동경제논집』 제22권 1호, pp.109~140
- 통계청(2002). 경제활동인구연보.
- 금재호(2003). “자영업의 탈출: 새로운 기회인가?”, 『한국노동패널 학술대회 발표집』, 한국노동경제학회.
- 류만희(2003a). “빈곤정책으로써 창업지원사업(Micro-enterprise)연구: 미국의 경험과 시사점”, 미간행 원고
- (2003b). 자영업 창업실태와 경제적 효과에 관한 연구, 한국지역사회복지학회, 『지역사회복지연구』 제13호. 게재예정
- (1999b). “Lessons for Microenterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration”, Center for Social Development Washington University, working paper
- Cynthia K Sanders(2002). “The Impact of microenterprise assistance programs: A comparative study of program participants, non-participants, and other low-wage workers”, The Social Service, Vol, 76, pp.321~340.
- Lisa J. Servon(1999). Bootstrap Capital: Microenterprise and the American Poor, Brookings Institution.
- Lisa J. Servon & Timothy Bates(1998). “Microenterprise as an Exit Route From Poverty: Recommendations for Programs and Policy Makers”, Journal of Urban Affairs, Vol 20, No 4, pp.419-441.
- Louise A. Howells(2000). “The Dimensions of Microenterprise: A Critical Look at Microenterprise: as a Tool to Alleviate Poverty”, Journal of affordable Housing, Vol 9, No 2. pp161~182.
- Mark Schreiner(2000). “The Material Conditions for the Microenterprise Programs in the United States and the Third World”. Center for Social



Development Washington University, working paper.

------(1999a). "Self-Employment, Microenterprise, and the Poorest", Center for social Development Washington Univ. early version Social Service Review, 1999, Vol. 73, No.4, pp.496~523.

------(1999b). "Lessons for Microenterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration", Center for Social Development Washington University, working paper

Mahasweta M. Banerjee(1998). "Micro-Enterprise Development: A Response to Poverty", Journal of Community Practice, Vol. 5, No.1/2, pp. 63~83.

------(2001). "Micro-Enterprise Training(MET) Program An Innovative Response to Welfare Reform", Journal of Community Practice, Vol.9(4), pp. 87~107.

Neung-Hoo Park & Rebecca A. Van Voorhis(2001). "Moving People from Welfare to Work in the United States", Niel Gilbert & Rebecca A. Van Voorhis, Activating the Unemployed, International social Security Series Vol 3, Transaction Publishers, pp.185~212.

Nitin Bhatt(1997). "Microenterprise development and the entrepreneurial poor: including the excluded?", Public Administration and Development, Vol. 17, pp.371~386.

Peggy Clark and Amy Kays(2002). Microenterprise and the Poor, The Aspen Institute

Salome Raheim(1996). "Micro-enterprise as an approach for promoting economic development in social work: lessons from the Self-employment Investment Demonstration", International Social Work, Vol. 39, pp.69~82.

------(1997). "Problems and Prospects of Self-Employment and an

Economic Independence Option for Welfare Recipients”, Social Work, Vol. 42, No.1, pp.44~53.

Sheila Straatmann & Margaret Sherraden(2001). “Welfare to Self-Employment: A Case Study of the First Step Fund”, Journal of Community Practice, Vol.9(3), pp. 73~ 94

William J. Dennis, Jr(1998). “Business Regulation As an Impediment to the Transition from the Welfare to Self-employment”, Journal of Labour Research 19, no.2., pp.263~276.