

# 貧困對策의 再照明:

## 協同組合을 통한 脫貧困運動의 活性化를 중심으로

權 純 源

本稿는 貧困問題를 둘러싼 새로운 視角을 설명하고 貧困對策의 方向 전환을 촉구하기 위해서 집필되었다. 소극적이고 福祉次元的 扶助에 의존하기보다는 스스로의 勞動에 의해 自立할 수 있도록 도와주는 것이 最善의 貧困對策이라고 보는 視角인 것이다.

世界銀行 등의 貧困對策을 보더라도 가능한 한 자신의 努力과 勞動에 의해 自立할 수 있어야 하며 또한 그러한 기회가 최대한 보장되어야 한다는 점이 부각되고 있다. 社會扶助의 대상자들인 貧民들이 個人的으로나 自發的인 조직화에 의해 市場經濟에 참여하여 적극적인 삶의 추구를 도모할 때 이는 취업증가를 통한 所得增加, 나아가서 地域開發 및 國家經濟成長에도 기여하게 될 것이다. 더불어 社會的 安定 및 政治的 基盤形成 등 바람직한 外部效果를 창출할 가능성이 높게 된다.

本稿에서는 태동되기 시작한 빈민들의 生産協同組合運動에 초점을 맞추어 地域社會에 근거를 둔 經濟共同體事業의 活性化를 강조하고 있다. 이로써 就業機會가 확충되고 地域開發이 촉진되며 그들의 所得增加를 통하여 脫貧困에도 도움을 줄 수 있을 것이므로 貧困對策의 優先順位가 여기에 두어져야 할 것이라고 제안하고 있다.

조금이라도 일할 수 있는 能力이 있다면 貧民들은 協同組合을 결성하여 自立할 수 있도록 스스로 노력해 나가야 할 것인바, 이에 대하여 정부는 새마을金庫 등을 통한 金融支援과 租稅減免을 통하여 조직화를 지원하는 方向으로 인센티브를 제공해야 할 것이다.

### I. 序 言

貧困問題는 經濟가 계속적으로 발전한다

고 하더라도 반드시 근절될 수 있다고 보장할 수 있는 성격의 것은 아니기 때문에 우리들의 관심을 끌게 하고 있다. 왜 일반적인 經濟水準의 上昇에도 불구하고 일부 국민들은 衣·食·住 해결에 어려움을 겪게 되는가? 어떤 이유로든 市場經濟라는 競爭

筆者: 本院 研究委員

\* 草稿를 읽고 유익한 助言과 論評을 해주신 本院의 朴元巖·高日東 博士와 本稿를 완성하는

의 場에서 나오되었거나 社會保障의 未備 등으로 개인이 감당할 수 없는 재난에 직면하여 필요한 社會的 安全網(social safety net)의 도움을 제대로 받지 못하는 계층이 常存하기 때문이다. 그런데 빈곤은 시대의 변화에 따라 변모되는 現實로 나타나고 있기에 현실에 기반을 둔 分析과 處方이 요구되는 것이다.

본고에서는 國內外 情勢 및 經濟社會的 變動에 따라 貧困問題를 보는 視角 또한 달라질 수밖에 없다는 당위성에서 출발하여 먼저 貧困의 근본적 原因과 빈곤문제에 대한 지금까지의 視角을 살펴보기로 한다. 그렇다면 貧困層을 도와 이들로 하여금 市場에서 生産活動에 기여하도록 유도할 수는 없는 것일까? 우리는 經濟成長에 치중하면 貧困問題는 自然히 해결된다고 경제에 부담을 주는 한이 있더라도 독립적인 貧困對策을 수립·집행해 나가야 한다는 종래의 視角을 탈피하여 經濟成長을 촉진할 수 있는 방향으로 貧民을 포함한 國民 다수의 참여를 유도하는 實行計劃 중심의 貧困對策이 수립되어야 할 것이라는 점을 강조하고자 한다. 즉 본고는 貧困問題를 둘러싼 새로운 視角을 설명하고 貧困對策의 方向 전환을 촉구할 목적으로 집필되었다.

그러므로 市場經濟에 참여하여 나름대로

데 도움을 준 尹聖媛·金賢淑 두 분께도 감사드린다.

- 1) 資本은 다시 實物資本(physical capital)과 人的資本(human capital)으로 나누어질 수 있는데, 이렇게 구분할 경우 勞動은 비교적

의 能力을 발휘할 수 있는 貧困層에 대해서는 個人이든 다른 貧民과의 協同을 통해서든 그들의 能力을 키워 최대한 活用할 수 있도록 고취할 것이 요구된다. 그러나 도저히 生産活動에 참가할 수 없는 부류의 貧困層에 대해서는 社會保障을 통한 最低生計費의 公的支援이 필요할 것이다. 조금이라도 노동할 수 있다면 貧民들이라 할지라도 상호간 연대에 의하여 生産活動에 가담하여 階層上向運動을 추구할 수 있도록 유도되어야 할 것이다. 더불어 人間으로서의 존엄성을 인정받게 하고, 특히 그들의 子女들이 教育과 訓練을 통하여 人的資源을 축적해 나가도록 고무시키는 일 또한 중요한 정책적 의미를 지닌다고 평가된다.

## II. 貧困의 原因과 不公正 是正의 必要性

근본적으로 貧困의 經濟的 原因은 개인이나 집단이 지니고 있는 生産的인 資源의 量이 적고 質이 市場에서 낮게 평가되고 있기 때문이다. 그 이유로는 근로능력이 없거나 결여된 사람들을 제외한다면 개인의 훈련이나 教育정도가 낮거나 運이 없거나 相續財產이 거의 없거나 社會的으로 差別이 있는 경우 등이 열거된다. 먼저 家計所得은 就業을 통한 補償에 의하여 결정되는데, 이는 本質的으로 그 家口가 보유하고 있는 資源(勞動과 資本)<sup>1)</sup>의 量과 그 資源이 市場에서

어떻게 평가되는가에 달려 있게 된다. 따라서 가난한 家口는 勞動과 資本의 量이 적거나, 또는 資源의 質이 낮아 제대로 就業이 되지 않고, 설혹 취업이 된다고 해도 市場에서의 평가가 미미하기 때문에 발생하게 된다.<sup>2)</sup>

우리나라와 같은 市場經濟體制에 있어서는 사람들은 기본적으로 市場에서의 공헌 정도에 따라 보상을 받고 있다. 그러나 실제로는 市場失敗의 경우가 많을 뿐만 아니라 運이나 일종의 도박에 의하여 기대 이상으로 큰 成果를 거두는 사람들도 많다. 經濟成長은 公共政策의 유도 및 추진에 힘입어 달성된 부분도 적지 않지만 본질적으로 과감한 기업가정신이나 근로자들의 勤勉 努力이 가져온 產物이라고 판단된다. 이러한 의미에서 經濟主體의 자유로운 경제활동참여를 보장하는 사회적 규범은 존중되어야 할 것이다.

그런데 競爭의인 경제사회에 있어서는 貧富의 差를 점차 확대시키려는 內在的인 契機가 항상 存在한다. 聖經에도 “누구든지 있는 사람은 더 받아 넉넉해지고 없는 사람은 있는 것마저 빼앗길 것이다”(마태福音 25:29)는 구절이 있다. 이와 같은 경향을 조장하는 契機는 家庭環境과 社會環境의 두

측면에서 찾아볼 수 있는데, 특히 疾病, 失業, 인플레이션, 教育, 相續 등 다섯가지는 그러한 계기를 만드는 주요한 요인이 되고 있다. 그러나 이들 요인은 本人 스스로의 努力만으로는 제어하기 어렵기 때문에 전적으로 개인의 책임으로 돌릴 수는 없으며 여기에 國家介入이 정당화되는 것이다.

人間은 저마다 태어날 때 부여된 能力이나 資質을 충분히 啓發하고 발휘하여 社會에 공헌하도록 운명지어져 있다고 볼 수 있다. 그런데 本人이 질 수 있는 책임의 범주를 벗어난 요인들(出生 및 出生後의 환경)이 장애가 되어 能力·資質을 충분히 발휘하지 못하는 경우가 많으며, 나아가 이런 요인들이 여러가지 좌절을 낳아 社會의 安定性을 위태롭게 하는 성격을 초래하게 되는 것이다. 따라서 사회구조의 根幹이 되는 不平等의 病因을 제거하여 不平等感 없는 社會의 실현을 도모하고자 노력하는 것은 극히 중요한 과제라고 생각된다.

특히 최근 韓國社會에 있어서 自由化와 民主化의 진전과 더불어 政治·經濟·社會的 욕구가 한꺼번에 분출되어 社會的 緊張이 고조되었음은 우리들이 이미 경험한 바 있다. 과거 사회적 힘이 없어 여론형성에 참여하지 못했거나 운이 따르지 않아 빈곤 계층에 머무르게 된 일단의 사람들은 어떤 의미에서 경제사회발전의 희생양이었다고 볼 수 있겠는데 앞으로도 이들을 그대로 방치할 수 있겠는가? 결코 그렇지 않을 것이다. 公正한 社會의 실현을 겨냥하는 것은

단순한 노동을 가리키게 된다. 여기서 人的資本은 단순노동에 技術과 知識을 가미한 보다 生産的인 노동력을 의미하며, 實物資本은 기계 등 전통적인 자본의 개념과 같다.

2) 貧困의 原因에 대한 자세한 설명은 權純源 외 (1992)와 高山憲之(1980)를 참조.

이러한 의미에서도 긴요하다고 하겠다.

그렇다면 市場機構를 통하여 결정되는 所得分配(이를 當初所得의 分配라고 부르자)를 왜 財政支出, 租稅 또는 社會保障政策에 의하여 再分配시켜야 하는가를 고찰해 보기로 한다. 각 個人은 자신이 보유하고 있는 生産要素, 즉 각종 勞動, 資本 및 土地를 生産要素市場에 제공하는 한편 이들을 결합하여 生産을 행하는 企業은 이들 生産要素를 수요한다. 그런데 生産要素市場이 競爭의 이라면 生産要素에 대한 需給의 均衡이 이루어지고 生産要素價格과 生産過程에 소요되는 要素投入量이 결정된다. 여기서 각 生産要素에 대한 所得이 또한 결정되는데 이는 요소가격과 요소투입량을 곱하여 산출된다. 시장기구를 통하여 각 개인이 얻게 되는 當初所得은 각자가 지니고 있는 생산요소가 生産에 공헌하는 바에 대응하는 報酬라 할 수 있겠다. 그러므로 각 개인의 要素保有量, 生産요소시장의 需給關係, 그리고 市場의 競爭程度 등이 所得分配에 영향을 주게 된다.

分配되어야 할 總額으로서 總生産額에 대한 각 개인의 貢獻, 다시 말해서 寄與度에 따라서 所得을 받는 것이 公平하다고 하는 分配의 公平觀은 貢獻原理(merit principle)에 기초를 두고 있는데, 이러한 사고방식은 일부 사람들 사이에 뿌리가 깊으며, 當初 所得分配을 상당한 정도로 변경시키고자 하는 再分配政策에 저항하고 있다. 그러나 당초소득의 분배는 각자가 보유하고 있는 생

산요소의 量과 種類에 의존하기 때문에 疾病이나 障害 또는 老齡으로 生産에 공헌할 수 없을 경우 所得이 없는 상태로 개인들을 방치하게 된다면 貢獻原理를 중시한다고 하더라도 그 사회는 公平한 사회라고 볼 수는 없을 것이다. 여기서 所得再分配의 필요성이 제기되는 것이다.

요컨대 우리들이 지니고 있는 公平觀은 시장기구에 의한 所得分配를 그대로 公平한 分配로서 인정하지 않는다는 것이다. 즉 ① 본인의 책임에 속하지 않는 疾病, 障害, 老齡, 失業 등의 原因에 의하여 生産에 공헌할 수 없는 사람들의 生活保障, ② 相續資産에 대한 相續稅 重課, ③ 教育의 機會均等, 그리고 ④ 市場의 競爭性 確保를 전제조건으로 한 다음, 生産에 대한 貢獻度를 기준으로 분배하는 것이 公平하다고 보는 公平觀이 우리들 가운데 보편적으로 통용되고 있다고 판단된다(權純源 외, 1992).

### Ⅲ. 貧困問題 및 貧困對策을 둘러싼 視角

#### 1. 종래의 視角

역사적으로 보더라도 西歐社會에 있어서 貧困對策의 효시는 救貧프로그램이라고 볼 수 있다. 그 이후에도, 적극적으로 貧困의 原因을 파악하여 이를 근절시키려는 노력보

다는 빈곤의 발생이 불가피하다는 암묵적인 전제하에 빈곤에 떨어진 사람들에게 福祉次元에서 扶助를 제공한다(배준다)든가, 成長에 1次的인 중요성을 부여하는 한편 貧困이나 所得分配에는 2次的인 의미만을 부여하는 등 ‘經濟成長의 果實이 상대적으로 나은 계층으로부터 보다 가난한 계층으로 移轉되도록’ 유도하는 方式(trickle down)이 주류를 이루어 왔다고 평가된다.<sup>3)</sup> 따라서 어디까지나 成長政策에 치중하면서 부수적으로 社會保障政策이나 教育, 公衆保健, 住宅 등의 분야를 대상으로 하는 社會政策의 중요성이 강조되었으며, 때로는 經濟成長과 社會福祉의 효과적 相互作用을 기대하기보다는 兩者를 分立시켜 貧困對策이 수립 집행됨으로써 經濟에 부담을 준 것도 사실이다.

이와 같은 視角에 입각하여 지금까지 제시되어 온 貧困對策을 보면 크게 두가지 接近方法으로 구분된다. 하나는 教育이나 훈련, 취업알선 등을 통하여 취업가능한 低所得層의 生産性を 증대시키는 방법이며, 다른 하나는 就業이 不可能하거나 부분적으로밖에 가능하지 않은 부류의 사람들에게 最低所得을 보장해 주는 방법이다. 後者의 경우에는 어린이나 老人, 不具者나 病患으로 生産활동이 어려운 계층이 포함된다. 그러므로 이와 같이 生産活動에 종사할 수 없거나 生産활동을 하더라도 生産성이 낮아 가

난할 수밖에 없는 영세민들을 위해서 所得支援프로그램이 실시되고 있는 것이다.

就業低所得層의 生産性を 높이기 위한 政策手段으로는 教育, 訓練 및 微視的 勞動政策이 손꼽힌다. 크게 보아 두가지 형태의 프로그램이 제시되고 있는데, 對象者를 위한 個人的인 프로그램이 그 하나이며, 教育이나 保健醫療서비스의 제공 등 財貨 및 서비스의 現物供與가 또 다른 하나이다. 前者에는 우선 직업교육, 成人들을 위한 교육, 직업관련 補修教育, 특수장애자직업훈련 등 직업훈련프로그램이 있고, 이와 같은 직업훈련의 補完策으로서 政府나 民間企業을 대상으로 추진하는 영세민과 장애자의 취업증가를 위한 고용증대시책, 그리고 고용기획과 훈련계획에 대한 정보제공서비스 등이 포함된다.<sup>4)</sup> 교육, 주택, 보건의료 등의 분야에서 現物서비스가 제공되는 경우 低所得層의 生産성이 증가될 수 있겠으나, 이들 프로그램은 社會政策에 의거 全國民을 대상으로 하는 것이 일반적이므로 低所得層에만 한정되는 시책이 아님을 분명히 해 두고자 한다.

정부의 對零細民 소득지원정책으로는 여러가지가 열거될 수 있겠으나 크게 보아 社會保障體系內에서 公的扶助, 社會福祉서비스, 그리고 社會保障關聯事業으로 大別된다. 公的扶助는 우리나라의 경우 醫療保護를 포함하여 政府財政으로부터 低所得層을 대상으로 生活扶助給與를 제공하는 프로그램을 말하는데 所得支援政策의 核心이 된

3) Todaro(1985)의 5章 참조.

4) 이를테면 徐相穆 외(1981)를 참조.

다. 社會福祉서비스는 孤兒, 身體障礙者, 不遇女性 등 특수목표계층을 대상으로 지원되는 사회서비스를 가리키며, 社會保障關聯事業은 반드시 低所得層만을 대상으로 하지는 않지만 教育, 保健, 雇傭促進, 그리고 報勳 등의 측면에서 필요한 지원을 제공하는 프로그램을 일컫는다.<sup>5)</sup>

이러한 所得支援政策手段들은 일반적으로 低所得層의 經濟的 부담을 완화시켜 주기 위해 활용되고 있으나 經濟的인 效果 측면에서 문제가 제기되고 있다. 이를테면 低所得家口에 제공되고 있는 生活保護給與나 醫療서비스, 住宅補助나 融資서비스, 그리고 子女들에게 공여되고 있는 教育보조금, 職業훈련보조금 등 기본수요분야별로 나누어 행해지고 있는 現制度가 費用效果的인가, 아니면 經濟的 效率과 衡平을 증진시킬 수 있는 代案이 있는가에 대한 論議가 그것이다.

## 2. 새로운 視角<sup>6)</sup>

### 가. 美國의 貧困對策 論爭

최근 미국에서는 빈곤정책의 방향을 둘러싸고 保守派와 進歩派 사이에 의견이 정면으로 대립되고 있다. 保守派는 미국의 공적 부조가 과다하며, 많은 사람들이 고의적으

로 이것을 악용하여 일하지 않고 편하게 살고 있는바, 이것이 미국경제에 상당한 부담을 주고 있으므로 복지의 대폭 삭감이 필수 불가결하다고 주장한다. 이에 대해 進歩派에서는 복지제도가 갖는 문제를 인정하면서도 빈곤의 근본원인은 개인의 나태에 있는 것이 아니라 機會나 教育·訓練의 不足에 있으므로 이 방면으로 여전히 많은 福祉豫算을 필요로 한다고 응수하고 있다.

1980년대 이후 「길더」(Gilder, 1981), 「머레이」(Murray, 1984) 등 미국의 보수진영의 대표적 논객들이 미국의 지나치게 비대한 복지제도가 懶怠, 依存性, 生産性下落, 欺瞞, 離婚, 別居의 조장, 傳統的 家族制度의 崩壞 등 각종 부작용을 낳고 있다고 맹렬히 비판하면서 과감한 복지축소를 주장하고 나서고 있다. 이들의 논리에는 이론적 허점이 있는 것도 사실이지만 동시에 상당한 근거를 갖고 있는 면도 적지 않다. 미국의 복지제도에 의존하는 대다수의 빈민은 단기간밖에 복지의 혜택을 받지 않지만 그중 1/4 정도의 사람들은 10년 이상 복지제도에 의존하는 것으로 드러났다.

한편 진보적 진영에서는 문제의 근원은 복지제도 이외의 다른 데에 있다고 설명하면서 빈곤을 줄이는 것이 빈민들의 의타성을 줄이는 것보다 더 중요하다고 주장하고 있다. 그들은 빈민들이 일하고 싶어 하지만 일을 하는 데 필요한 教育과 技術이 결핍되어 있다고 보고 있다. 그들은 여전히 教育, 訓練, 醫療保險, 託兒施設 등 복지제도의

5) 權純源(1991. 8) 참조.

6) 자세한 背景說明에 대해서는 權純源·李廷雨(近刊) 참조.

필요성을 강조하고 있지만 그들의 설득력은 1980년대 이후 미국뿐만 아니라 세계 각국에서 감소하고 있다는 것을 부정하기 어렵다. 사실 1980년대 이후 歐美 각국에서는 복지국가의 각종 병폐에 대한 비판과 반성이 일어나 소위 ‘福祉國家 危機論’이 대두되고 있는 것이 전반적 추세이다.

최근 미국의 「엘우드」(Ellwood, 1988)는 미국의 빈곤정책을 둘러싼 보수진영과 진보진영의 논리에는 양쪽 다 어느 정도 문제가 있다고 비판하면서 福祉制度를 새로운 방향으로 개편할 것을 주장하고 있는데, 위에서 언급한 바와 같이 현실의 변화를 배경으로 하고 있는 것이다. 「엘우드」의 논지는 貧民들이 福祉制度에 의존하는 것보다는 自身の 勞動에 의해 自立할 수 있도록 도와주는 것이 최선의 복지정책이며, 복지제도는 단기적 過渡的 保護裝置로서 역할해야 하는 것이라고 요약할 수 있다.

「엘우드」가 제시하는 처방 중 중요한 것은 다음의 네가지이다. 첫째, 모든 사람에게 醫療保障 혜택이 돌아갈 수 있도록 해야 한다. 의료보장은 다른 社會保障制度에 비해 가장 부작용이 적고 시급한 과제이다. 둘째, 노동하는 사람이 있는 가구에 대해서는 빈곤을 벗어날 수 있도록 일에 대한 보상을 충분히 해주어야 한다. 셋째, 복지제도는 일시적으로 재앙에 직면한 사람들이 이용하는 短期金錢支援, 教育, 社會的 支援 등으로 바뀌어야 하며, 이런 지원이 장기적으로 계속되지 않는다는 것을 인식시켜야

한다. 넷째, 過渡期的 支援을 모두 다 이용하여 시한이 지나고도 적당한 일자리를 찾지 못한 사람들에게는 정부가 最低賃金水準의 일자리를 제공하여야 한다. 어쨌든 자신의 노력을 통해 自立하도록 돕는 方案이 미국 福祉政策의 基調가 되어야 한다는 것이 「엘우드」의 주장인데, 이것이 바로 새로운 視角의 核心要素인 것이다.

#### 나. 世界銀行의 貧困對策

세계적으로 貧困問題는 특히 아프리카, 아시아 지역을 중심으로 常存해 왔으며, 선진국의 景氣沈滯 등의 영향으로 일부 아시아지역을 제외하고는 개선되기보다는 오히려 構造的으로 貧困이 확산되고 있는 등 惡化되는 추세를 보여주었다. 이와 같은 환경에서 1980년대에 접어들어 지역사회를 중심으로 自發的인 풀뿌리 조직이 태동되었고 부분적이긴 하나 成功的인 지역사회개발 事例를 보여 왔다. 이후 東西冷戰의 종식과 함께 自發的 民間機構(Non-Governmental Organization, 줄여서 NGO)와 풀뿌리운동(grass-roots movement)은 세계각국에서 활기를 띠게 되었고 理念이나 政治的 투쟁보다는 實際的인 生活水準向上에 주력하는 양상을 보여 주었다.

이와 같은 시대적 변화를 배경으로 최근 세계은행은 제3세계의 빈곤을 특집으로 다룬 보고서를 제출한 바 있다(World Bank, 1990). 貧困對策의 기조로서 세계은행은 2元的 戰略(two-part strategy)을 채택하고

있는데 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 모든 사람은 가능한 한 자신의 노력과 노동에 의해 自立할 수 있어야 하고, 그런 기회가 최대한 보장되어야 한다. 근로에 대한 적절한 보상이 주어져야 하며, 노동능력이 있는데도 불구하고 福祉制度를 濫用할 수 있는 기회는 봉쇄되어야 한다. 둘째, 그럼에도 불구하고 자신의 의지를 초월한 不可抗力의 힘에 의해 貧困에 빠질 가능성은 언제나 존재하며, 빈곤을 스스로 극복할 능력을 갖고 있지 못한 경우에는 최후의 安全網으로서 복지제도가 마련되어야 하며, 이들에 대해서는 인간다운 생활을 할 수 있을 만한 충분한 보호가 사회적으로 제공되어야 한다.

흥미있는 것은 세계은행이 제3세계의 빈곤문제를 해결하기 위해 제시하는 처방이 미국빈곤정책의 반성에서 제기된 「엘우드」의 주장과 상당히 부합하는 바가 있다는 점이다. 이 전략은 한국의 貧困對策을 再定立함에 있어서도 반드시 참고되어야 할 것으로 생각된다. 우리가 이와 같은 최근의 연구성과로부터 얻을 수 있는 시사는 단적으로 표현해서 복지보다는 스스로의 勞動과 責任에 의해 살아갈 수 있도록 教育, 訓練, 就業을 도와주는 것을 기조로 하되, 노동능력이 없는 가구(장애, 만성적 질병, 노령 등의 이유로)에 대해서는 最後의 保護裝置로서의 역할을 국가가 적극적으로 담당해야 할 것이라는 점이다. 그리고 일시적으로 노동능력이 없거나(일시적 장애, 단기적 질

병, 年少 등으로) 失業狀態에 있는 경우에는 시간이 지나면서 일자리가 생길 때까지만 暫定的으로 保護를 제공해야 할 것이라는 점도 아울러 강조할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 韓國에 있어서 새로운 貧民運動의 展開와 貧困對策의 基本方向

우리나라의 경우에도 1970년대를 前後한 시기에 생성된 貧民運動은 그간 개척교회 등 종교기관의 후원 아래 주로 住居 등 生活關聯 이슈를 주제로 정치적 투쟁이나 社會主義的 이념전수에 열중한 바 있으나, 國際環境의 변화와 國內의 民主化 進進과 함께 현실적인 당면과제인 貧民들의 生計難打開에 관심을 모으고 있다. 특히 최근년에 와서는 종교인이나 貧民指導者들을 중심으로 自發的인 조직체를 만들어 貧民들이 지니고 있는 勞動力과 소규모의 資本, 미숙하나마 약간의 技術을 덧붙여 經濟問題解決에 진력하고 있음을 보게 된다. 다시 말해서 지역사회에 연고를 두면서 빈민들간의 組織化에 의해 경제공동체를 형성해 나가는 노력이 부각되고 있는바, 이들 NGO들은 부분적으로 상호간 의사교환, 협력사업 전개 등으로 연대를 맺고 있다.

이와 같은 국내외적인 事態發展은 빈곤문제나 정책조정에 대한 새로운 움직임을 불러일으키고 있는데, 80년대 후반기부터 특히 UN을 비롯하여 세계은행, IMF 등 국제기관을 중심으로 貧困退治에 倍前의 노력



을 경주하고 있다.<sup>7)</sup> 이들 국제기구의 관심사도 貧民指導者와 빈민들이 참여하는 NGO와 지역사회공동체를 활성화시켜 자발적인 계층 上向運動을 지원하려는 데 모아지고 있는바, 이들은 東歐 및 소련의 市場經濟體制로의 이행과 더불어 體制나 理念보다는 現實에 치중하여 각국에 있어서 貧困規模의 감축에 苦心하고 있는 것이다.

經濟活動의 활성화라는 측면에서 볼 때 지금까지 社會서비스나 公的扶助의 대상자로서 貧民들이 自發的인 조직화에 의해 市場經濟에 참여하여 적극적인 삶의 추구를 도모할 경우 몇가지 주요한 社會的 便益을 낳게 된다. 첫째, 제대로 活用되지 못했던 희소자원의 한 부분이었던 貧民들의 노동력이 취업의 증가로 活力을 찾게 됨에 따라서, 그만큼 個人所得이 늘어나 他人이나 國家로부터의 지원을 不必要하게 만들 뿐만 아니라 총체적으로 국가의 생산성을 높여 國家經濟成長에도 기여할 것이다. 둘째, 이러한 貧民家口의 소득증가는 빈민들의 삶의 질을 보다 윤택하게 만들 뿐만 아니라 나아가서 社會적 安定 그리고 정치적 기반형성

7) 이를테면 UN은 '人間中心의 經濟發展'을 이라는 슬로건을 내걸고 1990년부터 매년 『人間開發報告書』(Human Development Report)를 발간하면서 貧困退治에 있어서 NGO의 역할을 강조하고 있고, 세계은행 역시 貧困退治를 위한 전략적 노력(World Bank, 1993)을 전개하고 있으며, IMF는 구조조정과 관련하여 貧困輕減에 관심을 쏟고(IMF, 1988) 있음을 본다.

등 外部效果를 창출할 가능성이 높게 된다. 셋째, 특히 地域社會에 기반을 두고 協同組合形態로 공동사업을 전개해 나갈 경우 地域社會와의 연대강화, 貧民間 共同體意識의 배양으로 脫貧困文化의 창달에도 기여할 수 있을 것이다.

## IV. 貧困對策의 再照明

### 1. 政策의 優先順位

#### 가. 經濟成長을 支持하는 貧困對策

Ⅲ章에서 우리는 종래의 소극적인 救貧政策에서 地域社會의 적극적인 參與에 의해 貧民들의 經濟的 基盤構築을 위한 自立·自助努力의 방향으로 새로운 물결이 흐르고 있다는 점을 지적한 바 있다. 정부의 입장에서 추가적인 큰 費用負擔 없이 이와 같은 貧民地域內에서의 自生的인 民間主導運動을 효과적으로 지원해 줄 때 成長과 貧困減少라는 두가지 效果(그리고 社會安定이라는 부수적인 外部效果)를 거둘 수 있을 것이기 때문에, 貧民들의 自救努力을 조직화하는 방향으로 인센티브를 제공하여 필요한 金融支援 및 제도적 補完을 기해 나가는 정책조정이 요구된다.

經濟成長은 貧民의 계속적인 감축을 위해서 일반적인 必要條件이며 지속적 成長과

貧困減少間에는 긴밀한 聯關關係가 있는 것으로 알려지고 있다. 그러므로 貧困對策과 關係하여 두가지 接近方法이 있다고 하겠는데, 그 하나는 經濟成長을 촉진시키기 위해 채택되는 制限政策이며, 다른 하나는 社會部門이나 人力資源部門에 대한 介入을 통한 직접적인 貧困輕減努力을 들 수 있다.

다시 말하자면 거시적 經濟成長政策과 미시적 貧困對策으로 나누어서 생각해 볼 수 있겠는데, 결국 兩者의 相互補完의 關係정

립이 바람직할 것이다. 經濟成長의 부작용을 최소화하기 위해 成長政策은 貧困對策에 의해서 보충되어야 할 것이며, 미시적 빈곤 정책은 雇傭創出, 物價安定 등 거시정책의 지원을 필요로 한다. 요컨대 經濟成長에 도움을 줄 수 있는 빈곤대책의 수립에 정책적 優先順位를 두어야 할 것이다. 빈민들의 경우 勞動能力面에서 잠재력이 있으며, <表 1>에서 보는 것처럼 자기 世代內에서나 적어도 다음 세대에 階層上向할 수 있다는 의

<表 1> 社會的 階層上向 移動에 대한 態度

(단위: %)

|        | 1988       |      |            | 1991       |      |            |
|--------|------------|------|------------|------------|------|------------|
|        | 가능성이<br>높다 | 보통   | 가능성이<br>낮다 | 가능성이<br>높다 | 보통   | 가능성이<br>낮다 |
| 世代間 移動 |            |      |            |            |      |            |
| 全國     | 64.0       | 30.2 | 5.8        | 60.7       | 31.7 | 7.6        |
| 市部     | 65.2       | 29.3 | 5.5        | 59.1       | 32.5 | 8.4        |
| 郡部     | 61.2       | 32.3 | 5.5        | 65.3       | 29.3 | 5.4        |
| 國卒以下   | 56.6       | 36.0 | 7.4        | 57.8       | 35.1 | 7.1        |
| 中卒     | 61.6       | 32.3 | 6.1        | 58.7       | 32.5 | 8.8        |
| 高卒     | 68.0       | 27.3 | 4.7        | 61.3       | 30.9 | 7.8        |
| 大卒以上   | 75.1       | 20.7 | 4.1        | 66.7       | 26.5 | 6.8        |
| 世代內 移動 |            |      |            |            |      |            |
| 全國     | 53.6       | 34.3 | 12.1       | 43.9       | 38.0 | 18.1       |
| 市部     | 53.1       | 34.4 | 12.5       | 42.1       | 38.8 | 19.1       |
| 郡部     | 54.6       | 34.1 | 11.3       | 49.0       | 35.7 | 15.3       |
| 國卒以下   | 49.5       | 37.8 | 12.7       | 41.8       | 39.0 | 19.2       |
| 中卒     | 52.1       | 35.7 | 12.2       | 40.0       | 40.7 | 19.3       |
| 高卒     | 55.7       | 32.0 | 12.3       | 43.2       | 38.2 | 18.6       |
| 大卒以上   | 60.1       | 29.8 | 10.1       | 53.5       | 32.7 | 13.8       |

資料: 統計廳, 『韓國의 社會指標』, 1992.

지를 지니고 있으나 이를 효과적으로 활용하지 못하고 있는 실정이므로, 이들의 잠재력을 최대한 동원하는 방향으로 빈곤정책을 추진해 나간다면 成長과 衡平增進에 다 같이 보탬이 될 것이다.

이와 관련하여 한가지 중요한 과제는, 政府의 역할이 올바른 政策方向의 제시나 그러한 정책이 효과적일 수 있도록 여건조성이나 인센티브제공에 있을 뿐 全面에 나서서 관료주의의 경직성을 전파해서는 안될 것이라는 점이다. 모처럼 民間機構를 통하여 자발적으로 빈민들의 소득증진사업을 전개하는 운동이 확산되고 있는 긍정적인 분위기를 살려, 그들로 하여금 상호연대할 수 있도록 協同組合方式의 生産 혹은 消費共同體의 조직을 장려하고, 協同組合 상호간에도 수직적 혹은 수평적 연계조직이 생겨날 수 있도록 아래에서 설명하는 것처럼 分立되어 있는 既存의 金融支援을 체계화하고 稅制支援을 추가하는 등 인센티브를 제공할 때 빈민들의 自立運動은 더 큰 결실을 맺게 될 것이다.

#### 나. 貧困對策의 主要內容과 優先順位

새로운 視角에 입각하여 입안되는 새로운 貧困對策은 종전의 소극적 貧困對策의 내용을 적극적으로 補完한 것으로 접근방법에서 兩者는 상당히 다르다고 할 수 있다. 韓國에 적용할 수 있는 가능성을 염두에 두고 다음과 같은 기준을 감안하건대, 우리는 <表 2>에서 보는 바와 같은 優先順位를 설

정할 수 있을 것이다. 새로운 貧困對策은 무엇보다도 적극적으로 貧困階層의 경제사정을 향상시킬 수 있도록, 民間主導에 의한 自發的 協同努力과 地域社會에 기반을 두고 經濟事業에 능동적으로 참여함으로써 地域發展과 相乘作用을 할 수 있는 중요한 계기를 만들어 나가야 할 것이라는 기준에 입각하고 있는 것이다. 요컨대 이러한 접근방법은 經濟成長과 貧困對策이 相互補完的 관계를 지향하고 있다는 점을 강조한다.

東西古今을 막론하고 가장 효과적인 貧困對策은 雇傭機會의 창출이라고 평가된다. 勞働能力이 있는 빈민들이 스스로의 勞働에 의해 階層上向運動을 할 수 있도록 기회가 부여될 경우 그들의 소득증가를 통하여 경제성장에도 도움을 줄 수 있을 것이다. 이와 관련하여 <表 3>에서 보는 바와 같은 빈민들의 주요특성, 이를테면 就業機會의 不足과 資金不足, 낮은 教育水準, 상대적으로 열악한 건강상태, 낮은 수준의 기능보유, 女性과 老人家長이 많다는 점을 고려하는 등 貧民 各集團의 특색에 맞추어 근로할 動機를 부여할 필요가 있을 것이다.

우선순위가 높은 프로그램에 대해서는 다음 節에서 구체적으로 살펴보기로 하겠으며, 非公式 근로자 대책과 長期프로그램에 대하여 먼저 설명하기로 한다. 日雇 등 非公式 勞働市場에 종사하는 근로자에 대한 고용증진 및 就業安定을 위한 對策이 요구된다. 이들이 평균적으로 학력이 낮고 기술수준이 낮거나 보유기술이 없으며 상대적으

〈表 2〉 貧困對策의 優先順位

1. 就業機會擴充 및 生産協同組合運動의 장려
    - 地域社會에 기초한 生産(및 消費)協同組合運動의 확대 전개: 地域社會, 民間, 政府의 共助體制 구축
    - 새마을金庫, 信用組合, 生業資金融資制度를 통한 저소득층 容子제도의 개선
    - 非公式部門 종사 근로자를 대상으로 하는 적극적 勞動政策 추진
  2. 教育 및 技術訓練프로그램의 강화 및 社會保障制度의 확충
    - 등록제 실시로 직업훈련 및 알선제도 內實化
    - 低所得層 子女에 대한 장학금 확대지급
    - 基本需要充足을 위한 社會서비스 擴大供給
    - 근로능력이 없는 빈민에 대해 補充給與方式에 의한 最低生活保障
- \* 바람직한 社會經濟 與件의 造成
- 지속적 經濟成長 및 物價安定
  - 公平한 經濟活動機會 保障
  - 社會서비스 傳達體系 改善
  - 地自制 發展 및 地域社會 均衡開發

〈表 3〉 貧困家口의 主要特徵<sup>1)</sup>

(단위 : %)

|                      | 1982 | 1990 |
|----------------------|------|------|
| 1. 家口員數 (명)          |      |      |
| 低所得家口                | 4.0  | 3.5  |
| 全都市家口                | 4.5  | 4.0  |
| 2. 女性家口主의 比率         |      |      |
| 低所得家口                | 31.1 | 25.3 |
| 一般家口                 | 15.7 | n.a. |
| 3. 老人家口主의 比率 (60세이상) |      |      |
| 低所得家口 都市             | n.a. | 25.5 |
| 低所得家口 農村             | n.a. | 32.8 |
| 全體家口 都市              | n.a. | 10.2 |
| 全體家口 農村              | n.a. | 18.0 |
| 4. 國卒以下 家口主의 比率      |      |      |
| 低所得家口                | n.a. | 73.8 |
| 全體家口                 | n.a. | 27.4 |
| 5. 障礙者 比率            |      |      |
| 低所得家口                | n.a. | 3.4  |
| 全體家口                 | n.a. | 2.2  |

註: 1) n.a.는 數值가 없음을 의미.

資料: Soonwon Kwon, "Poverty Alleviation and Government Initiatives", Interim Report, Korea Development Institute, 1993.

로 높은 年齡이라는 점을 감안한다면 직업 훈련이나 취업알선 등으로 노동일수를 높이는 노력이 중요할 것이다. 특히 고용보험제도의 도입을 계기로 독일에서 보는 것처럼 전국적인 求人·求職 등록제를 실시하고 이를 電算網으로 연결하여 항구적으로 가동시켜 나가는 노력이 중요하다 하겠다.<sup>8)</sup> 따라서 日本의 協同組合이나 歐·美洲의 協同組合運動에서 보는 것처럼 老人勤勞者, 女性勤勞者, 장애인 등도 그들에게 적합한 직종을 찾아갈 수 있거나 적절한 직업훈련을 받은 후 취업이 될 수 있도록 지원할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

장기적으로 보면 貧困의 악순환을 단절시킨다는 의미에서 빈곤가구 子女에 대한 교육부조의 확대실시가 바람직하다고 평가된다. <表 4>에서 보는 것처럼 저소득층의 요구를 반영, 적어도 高等學校課程까지 장학금 공여가 확충될 필요가 있겠고 자연계를 中心으로 大學進學도 장려되어야 할 것이

8) Neuhaus(1979) 참조.

9) 權純源·李廷雨(近刊)의 부록에서 구체적으로 설명되고 있는바, 이를테면 日本의 노동자 협동조합은 失業者, 不安定勤勞者, 老人 등의 계층을 대상으로 설립되었는데, 이들은 특별한 기술 없이도 할 수 있는 빌딩관리, 生活協同組合物流센터 근무, 老人給食, 공원관리, 쓰레기 처리, 資源再生, 건축 등의 분야에서 일하고 있다. 또한 유럽의 노동자 협동조합은 특히 장애인들의 고용을 촉진시켜 주고자 公共基金에 의해 설립되고 있는데, 신발이나 가구수리 등의 업종을 대상으로 稅制減免을 해주면서 장애인들로 하여금 근로를 통해서 스스로 삶을 개척하도록 제도화되고 있는 것이다.

다. 또한 저소득층 밀집지역에 대한 생활기 본시설의 정비·확충과 더불어 生産性 증대에 긍정적인 效果를 미친다고 분석되고 있는 보건의료, 주택, 교육, 훈련 등 기본 社會서비스를 확대공급하는 종합적 대책으로 발돋움시켜 나가야 할 것이다. 이로써 社會서비스와 人的資源開發이 빈곤퇴치에 끼치는 결정적인 역할을 통해서 社會開發이 곧 經濟發展이라는 의미를 실감할 수 있을 것이다.

다만 근로능력이 없는 계층에 대해서는 政府의 主導로 이들에게 最低生活를 보장해주는 방향으로 단계적인 개선방안이 마련되어야 할 것이다. 예산제약이 있는만큼 公的扶助의 대상자를 엄선, 규모를 축소하여 그들에게 집중적인 지원이 이루어질 수 있도록 배려할 필요가 있을 것이다. 貧民들을 위해 복지서비스의 效率的인 傳達을 기해 나가자면 民間의 도움이 절대적으로 필요할 것인바, 복지업무에 있어서 政府의 직접적인 운영 관리는 比較優位가 없기 때문이다. 이를테면 貧民들은 地域社會單位로 추진될 필요가 있는 地域共同 모금제도, 회원제에 의한 福祉施設支援制度, 大學生, 主婦 등으로 구성된 민간자원봉사요원 등의 도움을 받을 수 있을 것이다.

최근 사랑의 쌀 운동, 꽃동네사업의 확대 발전 등에 비추어 우리 사회에는 相扶相助 하려는 잠재력이 충분히 크다고 판단되며, 이를 체계적으로 뒷받침하는 장치가 제도화 될 때 빈민층의 社會的 지원수준은 획기적

〈表 4〉 低所得層이 보는 教育政策의 優先順位

(단위 : %)

|             | 農 村  | 中小都市 | 大都市  | 全 國  |
|-------------|------|------|------|------|
| 獎學金 擴大      | 15.4 | 13.9 | 13.0 | 14.6 |
| 學資金 融資擴大    | 18.8 | 23.7 | 25.2 | 21.2 |
| 義務教育擴大      | 40.1 | 42.7 | 37.8 | 40.4 |
| 夜間學校 및 技術訓練 | 16.8 | 14.4 | 14.8 | 15.8 |
| 託兒所 및 幼兒園   | 6.6  | 4.3  | 7.4  | 6.6  |
| 其 他         | 2.2  | 1.0  | 1.9  | 1.8  |

資料 : 韓國保健社會研究院(1991).

으로 제고될 수 있을 것으로 전망된다. 中央政府次元에서는 總理나 經濟企劃院長官이 종교계 지도자들과 定例的인 회동을 가지면서 필요한 社會福祉分野 活動과 종교기관을 체계적으로 연결시켜 주고 수시로 未備點을 補完해 나간다면 活氣있게 共助體制를 이룩해 나갈 수 있을 것이다. 특히 社會福祉活動의 전개는 地域社會單位에서 구체화될 것이므로 地自制의 발전은 더 큰 動機를 부여하게 될 것이다.

우리 社會에 점점 더 크게 자리하고 있는 相對的 貧困感은 貧民들을 심리적으로 자극하여 社會不安의 주요요인이 되고 있으며, 더욱이 近年의 景氣不振은 누구보다도 低所得層에 상대적으로 큰 타격을 주고 있는 것이다. 文民政府가 들어서면서 不正腐敗 防止, 地下經濟 剔抉 등을 통한 正義社會의 實現을 약속하였기에 貧民들의 기대감은 더욱 고조되고 있다. 가난은 많은 돈을 한꺼번에 투입하고 정부가 노력만 경주한다고 해서 一掃되는 것은 결코 아니며, 빈민들을

포함해서 社會的인 참여가 이루어질 때 효과적으로 退治될 수 있는 것이다.

## 2. 脫貧困運動을 위한 韓國的 模型定立의 必要性

### 가. 協同組合運動의 意義와 重要性

〈表 2〉에서 우리는 地域社會에 기초한 協同組合運動의 확대보급에 政策的 우선순위를 둔 바 있었는데, 본고의 要諦는 바로 협동조합방식에 의한 民間組織 中心의 自發的 貧民減少 노력을 위한 韓國的 模型을 논의하며 그 정립에 기여하는 데 있다. 協同組合은 뜻을 같이하는 組合員들이 共同出資하고 공동노력하여 生産이나 消費 등과 관련하여 설정된 공동의 목표를 달성하려는 민간조직인 것이다. 그런데 政府의 조직은 전국적인 것으로서 거대하고 방대하며, 따라서 안정적이나 관료주의적 속성으로 인하여 신축성이나 따뜻한 感性이 결여되어 있는

특징이 있다. 반면 民間機構은 규모는 작으나 貧民들에게 쉽게 접근하여 人間的인 서비스를 제공할 수 있는 장점이 있으나 때로는 필요한 專門性이 결여되거나 資金動員能力이 모자라는 단점이 있다. 따라서 韓國의 貧困減縮戰略의 기본조건은 정부와 민간의 역할분담으로 서로 협조하는 체제를 갖추는 것이다. 이러한 民間·政府의 共助體制는 地域社會를 기초단위로 개인이나 協同組合의 형태를 띤 생산공동체를 발전시키는 토양이 되는 것이다.

종래에 유사한 운동이 있었다면 새마을운동을 들 수 있는데, 이는 어디까지나 위로부터의 展開(top down)였던 반면 協同組合運動은 밑으로부터의 上昇(bottom up 또는 scaling up)을 겨냥하고 있어 民主的이며 自發的인 운동이라는 특성을 지닌다. 이들은 같은 지역내에서 상호연대를 할 수 있겠고 유사업종 혹은 관련업종끼리 연계를 맺으면서 相互扶助할 수 있을 것이다. 따라서 이들은 결코 依他的이 아니며 자신의 일을 스스로 추진하는 만큼 사업의 효과를 극대화할 수 있으며 지속적 발전가능성을 약속하게 된다. 이들은 비록 조합원들의 經濟的 번영에 일차적인 목표를 두고 있지만 地自制의 발전에 따라 지역사회개발을 더욱 촉진시키게 될 것이다. 더욱이 協同組合의 발전은 지역사회의 안정뿐만 아니라 민주주의를 스스로 실천하면서 공정한 의사결정 과정을 터득하게 하며 자발적 노력과 참여에 의한 긍정적인 人生觀 정립 등 바람직한 사

회적·정치적 外部效果를 가져올 수도 있을 것이다.

政府는 과거 풀뿌리 민간조직이나 일부 NGO 등이 政治的으로 적대관계에 있었고 정부정책을 비판해 왔다는 관점에서 이들을 도외시한 적도 있었으나, 이제는 이들이 국내의 여건변화로 貧民들의 經濟生活改善에 앞장서고 있는 만큼 NGO의 연대조직화(networking)를 도와주고 기본시설이나 자금지원측면에서 인센티브를 제공할 것이 요구된다. 우선 成功的인 貧民指導者들을 찾아내어 이들을 격려하고 이들의 활동을 고취시키는 노력이 중요할 것이다. 정부당국은 이들과의 定例的인 會同을 추진하고 NGO에 대한 연구를 지원할 뿐만 아니라 NGO활동, 협동조합운동, 韓國的 빈곤퇴치 모형개발 등과 관련하여 貧民들의 生活水準에 대한 정기적인 관찰을 통하여 문제점 발굴 및 관련정책개선에 앞장서 나가야 할 것이다.

특히 스페인의 몬드라곤 근로자 생산협동조합(Mondragon Worker Production Cooperatives)사업의 初期定着過程에서 지도자의 역할이 막중하였음에 비추어 貧民指導者들에게 動機를 부여하려는 노력이 필요하며, 이들을 중심으로 貧民들은 스스로 노력하면서 共同體意識을 함양할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 자연스럽게 地域社會의 참여를 유도할 수 있을 터인즉, 뜻을 같이 하는 종교인, 대학생 등의 자발적 지원, 지역사회, 기업인, 민간단체의 후원 등이 가

능할 것으로 보인다. 그러나 민간의 지원만으로는 生産協同組合을 위한 장소나 시설 확보, 資金動員에 어려움이 있을 것이므로 이 분야에 대한 政府의 支援이 요청되는 것이다. 이와 같은 한국적 協同組合運動의 내용을 요약하면 <表 5>와 같게 되는데, 貧民指導者를 중심으로 생성되고 있는 經濟的 協同努力을 政府와 民間이 효과적으로 지원함으로써 지역사회에 뿌리를 내릴 수 있는 經濟共同體를 만들어 나갈 수 있을 것인바, 이는 雇傭創出과 家口所得增大 그리고 地域社會開發을 통하여 經濟成長에 기여할 수 있을 것이다.

여기서 특히 강조하고자 하는 것은 몬드라곤 사업이나 우리나라의 기존 협동조합사업 추진에서 나타나고 있는 바와 같이 庶民金融의 역할이 가히 절대적이라고 할 만큼 중요한 수단이었음에 비추어 既存의 새마을

사업비와 生業資金 융자제도 등을 재정비하여 協同組合運動을 효과적으로 지원할 수 있도록 새마을金庫나 信用協同組合과 연계를 맺는 방향으로 정책이 보완되어야 할 것이라는 점이다. 이와 관련하여 地域새마을金庫로 하여금 個人보다는 신용상태가 좋고 담보능력이 개선된 協同組合에 과감히 대출을 늘려줌으로써 이들의 自立·自助努力을 크게 뒷받침할 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 또한 信用組合活動은 이를테면 지역사회 雇傭創出에 기여한 만큼 정부로부터 補助金을 받는 등 政府의 資金支援과 廣域化 등의 추진으로 貧民들의 經濟力 向上運動과 相乘關係를 정립해 나갈 수 있을 것이다.

#### 나. 國內外 協同組合運動의 主要事例와 韓國的 模型開發

貧民地域을 중심으로 일고 있는 生産·消費協同組合 또는 生活協同組合運動은 결국 東西間 냉전종식에 따른 이념투쟁의 소멸이라는 국제사회의 큰 변화로 각국이 經濟戰爭을 벌이고 있다는 현실과 國內의 民主化, 自由化 진전과 함께 市場經濟에 적극적으로 참여하면서 社會主義的 組織形態인 協同組合을 결합하여 소기의 목적을 달성하겠다는 貧民指導者들의 意志의 표현이기도 하다. 따라서 외국의 성공적인 협동조합운동을 관찰하고 國內協同組合運動의 問題點<sup>11)</sup>을 모색하여 한국적 협동조합모형을 더욱 다듬어 나가야 할 것이다. 이는 비단 都市地域에서의 生産共同體를 위해서뿐만 아니

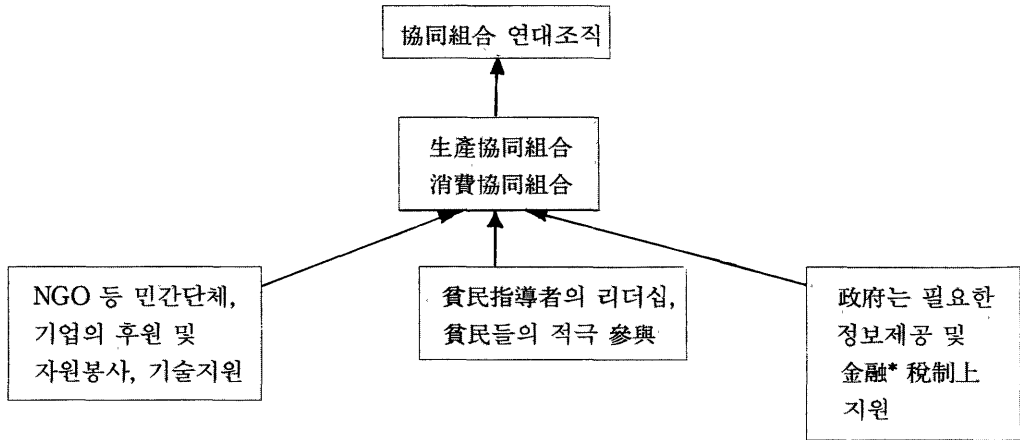
10) 現行 규정상 새마을金庫의 대출은 個人에게 한정되어 있다. 따라서 협동조합이나 다른 NGO를 대상으로 융자를 제공할 수 없는 실정이므로, 이것이 가능하도록 관계규정을 개정하거나 이들 단체의 代表인 빈민지도자나 종교지도자에게 융자금액을 증액시켜 줄 수 있을 것이다. 협동조합의 발전은 결국 새마을金庫의 預金增加로 귀결될 것인즉, 兩者間의 相乘作用을 촉진할 수 있는 방향으로 관계를 정립할 필요가 있을 것이다.

11) 뒤에서 설명하겠지만 우리나라의 協同組合運動은 그 역사가 짧고 규모가 영세하며 아직은 開發 初期段階에 머물러 있다고 판단된다. 그러나 貧民地域에서 지도자를 중심으로 自發的인 의지로 생성된 協同組合들이 많아 金融이나 기타 필요한 社會的 지원을 얻게 될 경우 발전가능성이 클 것으로 전망된다.



〈表 5〉 協同組合運動의 鼓吹 및 韓國的 模型定立 方向

地域社會에 기반을 둔 民間·政府 共助體系의 構築



\* 기존 새마을事業費 및 生業資金 融資制度를 再整備하여 주로 새마을金庫와 信用組合를 活用하되 貧民들을 組織화하는 方向으로 인센티브 제공.

先決 및 實行課題

- 몬드라곤 등 國內外 成功事例 分析
- 國內 기존 NGO 活動의 評價 및 展望
- 協同組合活動을 장려하는 母法 制定

라 農村의 경우에도 스위스의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 生産과 流通을 포괄해서 관장하는 協同組合을 설립해 나감에 있어서 좋은 출발점을 제공하게 될 것이다.

국제적으로 가장 성공적인 협동조합활동으로 평가되고 있는 몬드라곤사업은 유리한 지역의·文化的 요인도 있었지만, 創設者였던 「호세마리아 아리즈멘디」神父의 ‘조합원의 協同努力을 통한 자체 金融機關設립과

기술학교를 통한 人力의 안정적 공급의 중요성을 강조한 점’ 등 未來指向的인 비전과 지도력이 사업발전에 크게 기여한 것으로 분석된다. 1956년 이 운동은 불과 10수명의 조합원으로 시작되었으나 오늘날 거대한 中小企業團地로 발돋움하고 있는데, 여기에는 生産, 金融, 社會保障, 教育, 技術, 住宅 등 各 분야별로 결성된 協同組合群이 포함된다. 몬드라곤의 성공을 가져온 세가지 軸은

〈表 6〉 몬드라곤 事業의 成功事例 分析

背 景

1. 良好한 지역환경 ① 산업화가 비교적 진전된 지역  
② 協同精神이 투철한 文化的 特性
2. 지도자의 리더십
3. 地域社會의 적극적 호응

主要手段\*

1. 信用組合: 몬드라곤 사업의 銀行役割을 담당하면서 사업의 성공을 가져오는 데 결정적인 역할 수행
2. 기술학교를 통하여 기능공을 장기적으로 공급
3. 協同組合體系構築 및 상호연대: 生産, 銀行, 社會保障, 技術, 教育, 住宅 協同組合間 연대체계 구축

\* 新規企業投資에 대해서는 雇傭創出 정도에 따라서 정부의 지원이 제공되었음.

成功의 主要要因

1. 教育制度: 2年制 技術學校에서 출발하여 大學課程까지 擴大
2. 地域社會內에서 教育 및 文化的 연대: 學父母, 教師, 學生, 地域社會支持者 등 地域社會와 연대
3. 信用組合의 원활한 자금공급: 사업이익에 대한 個人配當金을 口座에 넣어 주되引出하지 못하도록 상호계약한 관계로 자금흐름이 원활하였음.
4. 信用組合體系 構築
5. 協同組合의 원칙 고수

評 價

1. 협동조합 본래의 民主的인 분위기 조성과 근로정신으로 效率과 民主化를 동시에 달성
2. 市場經濟體制內에서 社會主義組織이 성공적으로 접목될 수 있다는 교훈을 제공하였고 탄력 있게 危機를 극복할 수 있다는 사례를 보여줌.

〈表 6〉에서 보는 것처럼, 첫째 技術學校를 통한 기능인력의 안정적 공급, 둘째 지역사회 支援基金의 설치 등으로 지역주민과의 강력한 연대유지, 셋째 신용조합을 통한 순조로운 자금공급 등으로 요약된다. 이 밖에도 경영, 기술개발, 마케팅 등 支援部署의 체계적 협조, 利益金을 個人別로 배당하지

않고 口座에 예치해 두는 방법을 통한 신용조합의 자금공급능력 확대, 이윤추구보다는 건전한 生産共同體를 추구함으로써 사회의 참여도를 높인 점 등이 사업의 성공적인 추진을 도와 준 요인들로 열거될 수 있겠다.

요컨대 社會主義的 要素를 市場經濟體制

에 효과적으로 접목시켜 협동조합체제를 일관성 있게 추진하면서도 效率向上과 민주화를 동시에 달성하고 있다는 점에서 몬드라곤사업은 우리의 주목을 끌게 하고 있으며, 최근의 國際經濟不況에도 흔들림 없이 탄력 있게 대처함으로써 단단한 생산기반을 과시한 바 있다.

우리나라의 協同組合運動은 우리 사회의 민주화 진전과 함께 급속도로 확대 전개되고 있으나, 協同組合母法이 제정되지 않고 있을 뿐만 아니라 이러한 운동을 체계적으로 지원하는 정책이나 행정경험이 미흡한 실정이므로 우선 制度的·法的 준비가 요청된다고 하겠다. 주로 종교기관이나 빈민지도자 혹은 地域有志 등에 의해 설립되고 추진된 協同組合은 아직 그 역사가 일천하여 그 成功與否를 판가름하기에는 이르다고 평가된다. 서울의 貧民地域을 중심으로 주로 화장품생산(알로에 화장품), 건설활동(일꾼두레, 나섬건설, 마포건축), 봉제업(실과바늘) 등과 仁川地域에서의 副業共同體로 대표되는 韓國의 사례는 그렇게 많지 않을 뿐만 아니라 胎動段階에 있는 경우가 대부분이어서 앞으로 더욱 면밀하게 지켜볼 필요가 있다고 생각된다.<sup>12)</sup>

〈表 7〉에서 몇가지 대표적인 貧民地域運動의 事例가 소개되고 있는데, 아직은 시도하는 데 의의가 있다고 할 정도로 영세한 규모로 사업이 추진되고 있는바 공통적인

문제로는 시설과 장소의 미흡, 사업에 따른 專門技術과 經營技法의 不足, 資金不足, 조합원이나 공동체 구성원의 意識不足 등이 열거되고 있다. 따라서 이들로 하여금 수직·수평적인 연대를 통하여 서로간 이해를 돕고 정보를 교환하는 노력과 더불어 相互購買 등 상부상조할 수 있도록 조직화를 도모해 나가는 방향으로 자극을 주어야 할 것이다. 이와 관련하여 새마을金庫는 地域社會協同組合과 연대해 나감으로써 兩者가 공히 발전할 수 있도록 협조체제를 이루어 나가야 할 것이다. 이를테면 福祉施設을 지금보다 낮은 單價로 건설하되 건물면적을 늘려나감으로써 협동조합에게 싼 집세로 임대해 줄 수 있을 것이며, 이들 협동조합의 製品生産이나 技術開發을 위해 필요한 資金支援뿐만 아니라 두뇌은행을 설치하여 經營能力의 배양, 會計處理技術이나 생산기술의 함양 등의 분야를 대상으로 無償으로 技術訓練을 제공하는 방법을 긍정적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

또한 적절한 시점에서 이들에 대한 객관성 있는 평가와 더불어 外國의 成功事例를 참조하여 한국적 모형을 다듬어 나가는 작업이 중요하다고 생각된다. 따라서 向後 研究課題로서 協同組合運動을 포함하여 國內外 NGO 活動을 통한 經濟的 共同體 노력에 대한 심층분석과 이를 토대로 한 韓國의 모형정립 등이 제시될 수 있을 것이다.

12) 權純源·李廷雨(近刊)의 附錄에서 이들 事例가 구체적으로 설명되어 있다.

〈表 7〉 韓國 貧民地域運動의 主要事例

1. 신림7동 : 난곡 희망협동조합, 난곡 의료협동조합\*, 신용협동조합, 난곡지역협의체 및 주민 빈민운동 도서실 등을 설립·운용하였으나 지금은 활동이 미미한 실정임.  
 (이슈) ① 공동사업(副業共同體나 생산자 협동조합)을 위한 장소, 시설 不足  
 ② 새마을 사업비를 지역사회 발전운동 후원기금으로 전환해 주도록 건의  
 ③ 生業資金融資와 새마을 사업비 용자를 개인보다는 協同組合 조합원에게 집단으로 용자해 주는 方案 고려 요망  
 \* 가장 성공적인 협동조합이었으나 1989년 전국민 皆保險實施로 요셉病院(2차 진료기관) 설립후 해체 되었음.
2. 실과 바늘 : 생산협동조합형태로 최초로 설립된 봉제사업체로 나눔의 집 사업(未就學 청소년을 위한 검정고시, 夜學 등과 탁아소, 마을금고 등), 어머니학교프로그램, 주민 단체협의회(마을신문사, 어머니학교 동문회, 청년회 등) 등과 연계  
 (設立背景) ① 雇傭不安定이 가장 심각한 문제였기에 생활개선운동의 일환으로 ‘공동출자, 공동운영’하는 형태의 봉제공장 설립  
 ② 협동조합 준비, 성공회의 자금지원, 독지가에 의한 생산원료의 안정적 공급 등에 힘입어 현재 收支를 맞추어 나가고 있는 실정  
 (이 슈) ① 경영과 기술개발에 대한 전문지식 不足: 특히 경영, 마케팅, 디자인 등 분야  
 ② 조합원들의 품성교육  
 ③ 장소 및 시설의 不充分
3. 보금자리 마을\*\* : 신용협동조합을 구심점으로 하여 성공적으로 발전되어 왔음. 초기의 생산 협동조합사업(토끼, 소 등 사육)은 경영능력 부족으로 실패, 단오제라는 마을 대동잔치로 지역사회주민의 결속력 강화, 복음장학회(회원제에 의해 운영), 공부방 및 주민회관 운영  
 \*\* 외국으로부터 長期低利資金 融資 있었으나 住民自發的으로 定着村 마을을 건설하여 사업을 성공적으로 종결한 좋은 예임.

## V. 結 語

東西冷戰의 종식과 함께 貧困에 대한 國際的 視角이 달라지고 있고, 따라서 세계은행을 비롯하여 國際機關들은 종래의 소극적인 정책에서 벗어나 적극적인 脫貧困戰略을 수립·집행하려고 시도하고 있다. 경제성장의 결실을 貧民들에게 나누어 준다는 복지

의 개념에서 탈피하여 근로능력이 있는 貧民들이 個人으로건 自發的 組織化에 의해서 건 市場活動에 參與할 수 있도록 유도함으로써 그들은 적극적으로 地域社會開發에 기여하고 나아가서 국가경제성장에도 공헌할 수 있을 것이다.

國內外的으로 貧民地域에서는 지역사회를 기반으로 NGO들이 활기 있게 생성되고 있는바, 주로 經濟的 自活事業을 통하여 貧

민들의 계층상향운동을 지원해 주고 있음을 본다. 우리나라의 경우에도 이들은 이제 理念과 體制의 질곡에서 벗어나 빈민지도자를 중심으로 協同組合이나 공동사업을 통하여 경제적 자립과 지역사회개발을 겨냥하면서 生活向上運動을 의욕적으로 전개하고 있다. 그러나 대부분의 NGO들은 규모가 영세하고 資金能力이 不足하여 苦戰하고 있는데, 協同組合運動처럼 低費用으로 큰 효과를 거둘 수 있는 접근방법은 없다고 판단되므로 정부와 민간이 손잡고 社會的 지원을 위한 共助體制의 확립이 바람직하다고 생각된다.

결국 조금이라도 일할 수 있는 능력이 있다면 그들에게 적합한 일자리와 환경을 마

련해 주면서 自助·自立을 할 수 있도록 신선한 자극을 주는 協同組合運動은 빈민지도자에 의한 부당한 가르침과 試行錯誤를 거듭하면서 우리 실정에 적합한 모형이 개발될 것인바, 정부는 生業資金融資制度和 새마을金庫 등을 통해 빈민들의 組織化를 지원하는 방향으로 용자제도를 과감히 개선하여 인센티브를 주어야 할 것이다. 이로써 그들은 經濟活動의 활성화에 공헌할 수 있을 뿐만 아니라 건전하고 의욕적인 市民으로서 스스로의 노력에 의해 自立意志를 다져나가는 共同體意識을 배양하여 사회안정에 기여하고 나아가서 민주화를 생활화하여 정치발전에도 기여할 수 있을 것이다.

## ▷ 參 考 文 獻 ◁

經濟企劃院, 「低所得層 支援制度 標本實態 調査 中間報告」, 1992. 9.  
 高日東, 「公的扶助의 改善과 貧困層 對策」, 宋大熙·權純源(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1990.  
 權純源, 「都市低所得層 密集地域(달동네)의 生活改善을 위한 政策方案」, 韓國開發研究院, 1991. 3.  
 ———, 「社會福祉傳達體系의 確立 및 民間 參與 擴大方案」, 韓國開發研究院, 1991. 5.  
 ———, 「中長期 社會保障制度의 發展體系

와 低所得層 生活向上對策」, 韓國開發研究院, 1991. 8.  
 權純源 외, 『分配不均等의 實態와 主要政策 課題』, 韓國開發研究院, 1992.  
 權純源·李廷雨, 『低所得層의 生活安定과 自立對策』, 韓國開發研究院, 近刊.  
 朴純一 외, 『低所得層의 社會福祉 需要分析 - 貧困의 原因, 복지욕구 및 복지제도 평가』, 韓國保健社會研究院, 1991. 2.  
 ———, 『社會福祉制度 體系化에 관한 研究』, 韓國保健社會研究院, 1992.  
 ———, 『우리나라 貧困의 原因과 對策』,

- 韓國保健社會研究院, 1993.
- 徐相穆 외, 『貧困의 實態와 零細民 對策』, 韓國開發研究院, 1981.
- 서울시·한국산업경제연구원, 『서울시 低所得層 實態把握과 對策樹立에 관한 연구』, 1989.
- 李斗護 외, 『貧困論』, 나남, 1991.
- 李廷雨, 『所得分配論』, 비봉출판사, 1991.
- , 「貧困의 概念과 韓國의 貧困線」, 『經商論集』, 경북대학교 경제경영연구소, 제17권 제4호, 1989. 12.
- 임창호 외, 『都市貧困層 對策에 관한 研究』, 國土開發研究院, 1989.
- 韓國開發研究院, 〈低所得層對策의 改善을 위한 워크샵〉, 1993. 7. 2.
- , 〈低所得層地域의 自立·自活運動 事例의 發表〉, 1993. 9. 10.
- 高山憲之, 『不平等の經濟分析』, 東洋經濟新報社, 1980.
- 村上雅子, 『社會保障の經濟學』, 東洋經濟新報社, 1984.
- Akpoghor, P. S., *Selected Essays on Co-operative Theory and Practice*, Marburg Consult for Self-Help Promotion, 1993.
- Annis, S., "Can Small-scale Development Be a Large-scale Policy? The Case of Latin America", *World Development*, Vol. 15, Supplement, 1987, pp.129~134.
- Blaser, A. W., "4 Development and the PVO: Incentives for Participation", in R. F. Gorman(ed.), *Private Voluntary Organizations as Agents of Development*, Westview Press Inc., 1984.
- Castaneda, Tarsicio, *Combating Poverty: Innovative Social Reforms in Chile during the 1980s*, An International Center for Economic Growth Publication, 1992.
- Colombo Plan, *Major Issue: Poverty Alleviation and Basic Needs*, 33rd Consultative Committee Meeting, Bangkok, Thailand, 1990.
- Cottingham, P. and David T. Ellwood (eds.), *Welfare Policy for the 1990s*, Harvard University Press, 1989.
- Ellwood, David T., *Poor Support: Poverty in the American Family*, Basic Books, 1988.
- Esping-Andersen, Gosta, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.
- Gilder, G., *Wealth and Poverty*, Basic Books, 1981.
- International Monetary Fund, *Fund Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution*, Occasional Paper No. 46, 1986.
- , *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Pov-*

- erty: Experiences in Selected Countries*, Occasional Paper No. 58, 1988.
- Johnson, A. G. and W. F. Whyte, "The Mondragon System of Worker Production Cooperatives", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 31:1, Oct. 1977.
- Korean Federation of Community Credit Cooperatives, *Annual Report 1992*.
- Kwon, Soonwon, "Poverty Alleviation and Government Initiatives in Korea", Interim Report, Korea Development Institute, 1993.
- Mizoguchi, T. and N. Takayama, *Equity and Poverty under Rapid Economic Growth: The Japanese Experience*, Kinokuniya Co. Ltd., 1984.
- Murray, Charles, *Losing Ground: American Social Policy, 1950~80*, Basic Books, 1984.
- Neuhaus, R., *Social Security: How It Works in the Federal Republic of Germany*, Friedrich Ebert Stiftung, 1979.
- Todaro, M. P., *Economic Development in the Third World*, (3rd ed.), Longman, 1985.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*, New York, 1990.
- World Bank, *World Development Report*, 1990.
- , *Poverty Reduction: Handbook*, 1992.
- , *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty: Progress and Challenges*, 1993.