

강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개, 제도화에 관한 연구*

업 형 식**

본 연구는 정치과정모델을 분석틀로 하여, IMF 이후 1998년부터 2002년까지의 강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개를 살펴보고, 주요한 특징인 제도화의 문제를 다룬다. 강원도지역 실업관련운동은 IMF 관리체계, 신자유주의적 정치경제환경, 전국수준 실업관련운동, 강원도의 실업 및 경제상황의 영향을 받아 발생하였다. 강원도지역의 기존 사회운동은 이러한 정치기회구조를 활용하여 실업관련운동을 발생시키는 미시동원의 토대로서 역할을 수행했다. 강릉, 춘천, 원주, 태백에서 진행되었던 실업관련운동은 각 지역의 사회운동조직 네트워크의 특성에 따라 각각 다른 양상을 보여주지만, 공통적으로는 활동의 내용이 사회서비스적 활동에 편중되었고, 정부와 지역외부 자원에 종속되었으며, 온건한 시민운동이 주도하였다는 특성을 가지고 있다. 경제회복과 실업문제의 완화는 실업관련운동조직들이 안정적인 자원확보를 위해 국가주도 사회안전망 체계에 참여하는 등 적극적인 제도화 과정을 선택하도록 만들었다. 그러나 제도화의 결과는 일부 운동조직들의 탈동원화와 정체성 문제로 이어지고 있다. 강원도 실업관련운동의 경험은 자원동원에 초점을 맞춘 합리적 행동은 도리어 사회운동 전반의 퇴행을 가져올 수 있으며, 이를 극복하기 위해서는 문제당사자 집단과의 연계, 다른 사회운동조직과의 연대, 조직의 목적과 취지에 걸맞는 내부운영 및 성원충원 등 정체성 유지를 위한 사회운동조직의 전략적 행동과 노력이 중요하다는 것을 보여준다.

주제어 : 실업, 실업관련운동, 지역수준, 정치기회구조, 제도화

* 이 글은 연구자의 2003년도 한림대학교 사회학과 석사학위 논문의 일부를 재구성한 것임.
 ** 한림대학교 사회학과 박사과정

1. 문제제기

김대중 정권의 등장 이후, 사회운동과 국가의 관계는 큰 변화를 겪고 있다. 국가와 대립적인 입장을 유지하던 사회운동이 점차 다양한 분야에서 국가의 정책적 파트너로서 활동을 하게 되고, 그 과정에서 사회운동은 제도화와 이에 동반되는 문제들을 겪게 된 것이다. IMF 경제위기 직후의 실업관련운동¹⁾은 이러한 변화의 양상을 잘 보여주는 사례들 중 하나이다.

한국의 사회운동에서 실업관련운동의 비중은 아직까지 매우 작지만, 신자유주의적 세계화와 사회재편에서 비롯된 실업과 빈곤의 문제를 다룬다는 측면에서 향후 중요한 의미를 갖는 운동 영역으로 자리 잡아가고 있다. 또한 사회행동적 활동을 특징으로 하던 한국의 사회운동에서 서비스를 직접 제공하는 사회서비스적 활동을 중심으로 실천하면서, 사회운동의 역할 변화에도 영향을 미치고 있다. 더 나아가 다른 사회운동보다 사회서비스적 활동의 비중이 크기 때문에, 주요 자원공급자로서의 국가와의 관계 변화에 더욱 민감한 영향을 받고 있다. 이러한 측면에서 실업관련운동은 사회운동과 국가의 관계 재설정, 그리고 제도화라는 변화의 양상을 관찰할 수 있는 좋은 대상이라 할 수 있다.

본 연구에서는 사회운동의 변화양상을 자원동원을 위한 사회운동조직의 합리적 행위의 결과로 이해한다. 그러나 중요한 것은 사회운동조직의 합리적 행위를 주도하는 이면에 합리적 행위의 계기가 된

1) 본 연구에서는 실업운동이 아닌, 실업관련운동이라는 표현을 사용한다. IMF 직후 실업과 관련하여 발생한 운동은 엄밀하게 '실업자들의 운동'은 아니었으며, 다루고 있는 주제도 실업이라는 문제 자체뿐만 아니라, 여기서 파생된 빈곤과 사회적 문제를 포함하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 운동을 실업관련운동으로 부르며, 여기에는 실업을 이슈로 다루는 사회운동뿐만 아니라 민간이 주도한 노숙자지원활동, 자활지원활동 등을 포함한다.

정치기회구조의 특징과 사회운동조직 내부의 구조적 준비상태가 존재한다는 점이다. 즉, 자원동원을 위한 행위의 양상은 자원의 성격을 규정하는 정치기회구조와 행위의 범위를 규정하는 기존 조직적 준비정도의 영향을 받는 것이다. 실업관련운동의 전개과정에서 발견되는 제도화와 이에 따른 정체성 문제는 외부적 환경과 내부적 준비정도에 대한 고려가 부족한 상황에서, 주어진 상황 속에서의 합리적인 행위에 매몰된 결과라고 할 수 있다.

실업관련운동의 사례를 연구하기 위해서, 본 연구에서는 강원도지역의 지역실업관련운동을 연구의 대상으로 삼았다. 지역적 자원의 항상적인 부족과 사회운동의 취약한 토대를 특징으로 하는 강원도에서, 자원동원은 사회운동조직들의 일상적이고 현실적인 문제이다. 따라서 자원동원의 문제를 중심으로 사회운동조직의 행위를 분석하기에 보다 적절한 것으로 판단된다.

본 연구는 사례연구의 방법을 사용하였으며, 자료는 연구자가 강원도지역 실업관련운동의 구성원으로 참여하면서 취합한 문헌자료 및 인터뷰 자료를 중심으로 활용하였다.

2. 이론적 분석틀로서의 정치과정모델

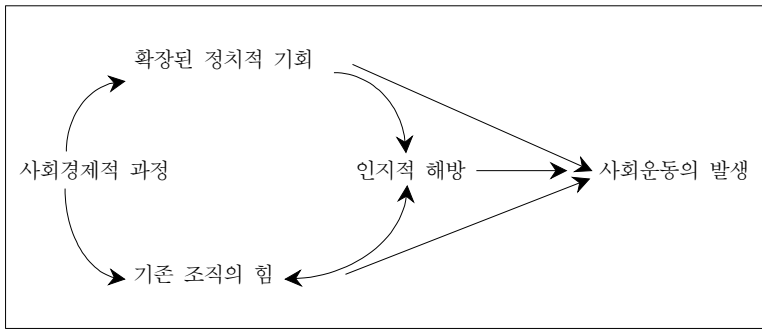
한국에서 실업관련운동이 실업자 대중에 의한 집합행동으로 표출되지 않고, 사회운동조직들이 주요 행위자였다는 점에서 대중들의 집합행동에 초점을 맞추는 사회운동의 고전이론은 적절한 이론적 도구로 사용되기 어렵다. 또한 자원동원을 위한 합리적 행위자로서 조직에 초점을 맞춘다는 측면에서 맥카시와 졸드에 의해 발전한 조직/기업가적 자원동원이론을 고려할 수 있겠으나, 전략적 행동을 주도하는

과정에 영향을 미치는 외부의 환경요인(정치, 경제, 사회적 변화 및 정부의 입장)들과 내부적 조직상태(기존 사회운동조직들의 특성)를 분석에 포함시키기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 이런 점에서 자원동원이론의 한 흐름으로 간주되는 맥아담의 정치과정모델은 사회운동조직의 전략뿐만 아니라 정치기회구조, 통제의 기제까지를 포함하는 정치과정 전체를 고려하고, 사회운동 주체의 미시적인 동원양상을 분석에 포함시킴으로써 실업관련운동을 종합적으로 이해하는데 적합한 모델이라 할 수 있다(McAdam 1982; McAdam, McCarthy and Zald 1988).

정치과정모델은 사회운동에 대한 분석에서 ‘발생’과 ‘전개’를 구분하여 접근하는데, 발생에 대한 분석에서는 정치기회구조, 기존 조직의 힘, 인지적 해방이라는 3가지 요소를 주요한 개념으로 사용한다. 정치기회구조란 사회전반의 안정성을 훼손하거나, 특정한 도전자그룹이 정치적 힘을 가질 수 있는 정치, 경제, 사회, 인구학적 변화를 의미한다. 정치기회구조는 사회운동의 발생과 전개에서 중요한 기회요인으로 작용하게 된다. 그러나 정치기회구조를 활용할 수 있는 주체적인 힘은 사회운동이 발생하기 전부터 존재하던 기존 정치적 그룹, 기존 비정치적 그룹, 비공식적 인간관계 등 다양한 미시동원 토대에서 나온다. 이들 기존 관계망들은 사회운동의 발생과 전개과정에서 사회운동의 구성원, 연대의식, 의사소통 네트워크, 지도자를 제공한다. 한편 기회와 행위를 매개하는 것은 사람들이 부여하는 주관적인 의미이다. 맥아담은 이를 인지적 해방이라고 하는데, 인지적 해방은 사회운동 참여자 전반의 경험에서 발생하는 것이 아니라 과거와 현재의 사건 속에서 의미를 해석하고, 전파하는 일군의 사람들에 의해 압도적으로 제기되는 것이다.

사회운동의 전개에 대한 분석에서 가장 중요한 변화는 발생한 운동 스스로가 독립적인 힘으로 역할을 한다는 것이다. 정치기회구조와 집

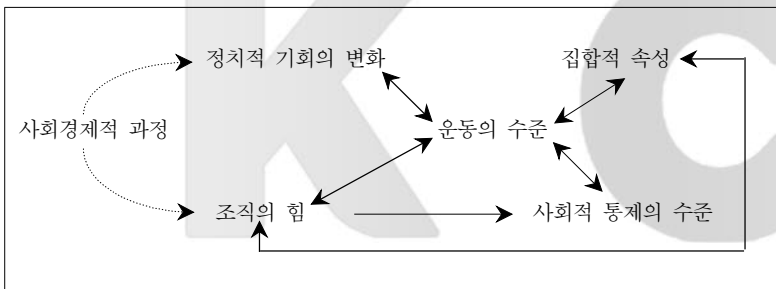
<그림 1> 사회운동의 발생에 대한 정치과정모델



출처: McAdam, 1982: 51

합적 속성으로 불리는 인지적 해방의 지속은 여전히 분석틀에 포함된다. 기존 조직의 힘은 자원의 일상적인 확보를 보장받기 위해 공식조직을 형성하는 방향으로 나아가는 특징을 보여준다. 그리고 발생단계에서는 다루어지지 않았던 사회적 통제가 새로운 분석요소로서 도입된다. 사회운동의 전개에 대한 정치과정모델은 다음의 그림과 같이 표현된다.

<그림 2> 사회운동의 전개에 대한 정치과정모델



출처: McAdam, 1982: 52

본 연구에서는 강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개의 분석요소

로서 정치기회구조와 미시동원 토대로서의 조직의 힘을 중심으로 살펴보고자 한다. 정치기회구조로서 강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개에 영향을 미친 외부적 기회요인인 IMF 경제위기와 같은 전국적인 정치경제환경의 변화, 지역수준의 사회운동 발생에 영향을 미친 전국수준의 실업관련운동 그리고 지역의 실업 및 경제 상황을 검토한다. 여기서는 정치기회구조란 사회운동조직들이 정치적 힘을 가질 수 있는 기회이면서, 동시에 확보가능한 자원에 접근할 수 있는 기회로 이해된다. 미시동원 토대로서의 조직의 힘을 살피기 위해서 강원도지역 사회운동조직의 특성과 실업관련운동 조직들의 변화를 검토한다. 인지적 해방은 별도로 다루지 않고 있는데, 이것이 인지적 해방이 실업관련운동에서 나타나지 않았다는 것을 뜻하는 것은 아니다. 다만, 강원도지역의 실업관련운동에서 인지적 해방, 즉 실업관련운동의 이념적 지향과 활동방향에 대한 논의가 적극적으로 이루어지지 않았기 때문에 적절한 근거자료를 확보하기 어려운 이유로 논의에서 제외하였다. 이 부분은 정치기회구조로서 국가의 성격변화에 대한 체계적인 분석이 유보된 것과 더불어 본 연구에서 중요한 한계지점이다.

3. 강원도지역 실업관련운동의 정치기회구조와 미시동원 토대

1) 강원도지역 실업관련운동의 정치기회구조

(1) IMF 경제위기와 정치경제환경의 변화

강원도지역뿐만 아니라 전국적 실업관련운동의 발생에 영향을 미친 정치경제환경의 변화는 외부로부터의 압력으로서 IMF 관리체제의 수립, 국내적인 대응으로서 김대중 정부의 신자유주의적 정책 그리고 신

자유주의적 정책을 보완하기 위한 사회복지개혁을 들 수 있다.

먼저, 직접적으로 실업관련운동이 발생하게 된 계기가 된 것은 1997년 IMF 관리체제의 도입이다. 1997년 12월, 일련의 경제위기 이후 정부는 IMF 구제금융을 도입하게 되는데, IMF 구제금융을 도입한다는 것은 비단 재정적인 지원뿐만 아니라 IMF가 제시하는 신자유주의적 거시경제정책을 받아들이는 것을 뜻하는 것이었다. 1997년 한국정부와 체결한 IMF의 이행각서는 경제개방과 자유경쟁 환경에 걸맞는 거시경제 운영, 국가개입의 차단, 경쟁친화적인 법규와 제도의 정비, 유연한 노동시장환경, 시장경쟁에 부합되는 산업구조 정비 등의 신자유주의적 구조조정의 내용으로 이루어져 있었다.

IMF 관리체제가 강요한 신자유주의 구조조정에 대해 적극적으로 호응한 김대중 정부의 신자유주의 경제정책은 실업관련운동에 영향을 미친 또 다른 정치경제환경이다. 김대중 정부는 IMF 관리체제 하에서 규정된 구조조정을 수행하면서 불철저한 재벌개혁을 통해 재벌 및 기업을 포섭하는 한편, 노동계에 대해서는 노동시장 유연화의 핵심사항인 정리해고제 도입을 이끌어내고, 그 이후로는 지속적으로 노동자 계급을 배제하고 무력화시키는 전형적인 신자유주의적 경제정책을 실행한다.

한편 김대중 정부의 사회복지개혁은 실업관련운동의 활성화에 기여한 정치기회구조로서 역할을 하였다. 경제정책에 있어서 신자유주의적 기조에도 불구하고 김대중 정부는 4대보험 개혁, 국민기초생활보장법 제정, 사회복지서비스 개선, 민간모금활동 활성화, 복지예산 증액 등 사회복지분야에 있어서는 역대 어느 정권보다 많은 개혁을 이루어 낸 것으로 평가받고 있다(성경룡 2002: 507-509). 특히, 정부 내부에 친복지적 인사들과 사회운동과의 정치적 지지·후원관계를 가지고 있는 인사들을 상대적으로 많이 포괄하고 있던 김대중 정부는 사회안전망

확충과 사회복지개혁을 요구하던 사회운동, 특히 시민운동과 협력적 체계를 구축함으로써 사회복지개혁을 추진할 수 있는 정치적 힘을 확보할 수 있었다(남찬섭 2000: 43; 성경룡 2002: 514).

(2) 전국수준 실업관련운동의 발생과 전개

사회운동조직들은 실업사태를 맞이하여, 긴급하게 요구되는 문제들에 대한 사회서비스적 활동으로 실업관련운동을 시작하였다. 급증하는 노숙자를 위해 무료급식사업을 포함한 노숙자지원사업이 각지에서 자발적으로 시작되었고, 결식아동을 위한 방과후교실과 무료급식, 실직가정에 대한 현금지원, 공공근로사업 민간위탁 등의 긴급구호적 활동들이 전개되었다. 주로 각 지역의 종교단체와 사회운동조직들이 중심이 되어 활동을 벌였으며, 각 지역에서 생겨나기 시작한 민간실업대책연대기구가 이 활동들을 지원하였다. 각 지역에서 생겨난 민간실업대책연대기구들은 민중운동, 시민운동뿐만 아니라, 종교기관을 비롯한 탈정치적 사회단체까지 모여, 긴급구호적 성격의 사업부터 정치적인 성격의 집회까지 다양한 실천을 전개하게 된다.

실업에 관련된 사회행동적 운동들도 나타났다. 1998년 4월, 부산에서 최초의 실직자 거리집회가 열린 것을 계기로 전국 각지에서 실업자 대회가 개최되었고, 실업자들의 저항세력화 움직임이 진행되었다. 또한 노동운동, 민중운동, 시민운동 단체들이 1998년 실업대책 및 IMF 재협상을 요구하는 ‘고용·실업대책과 재벌개혁, IMF 대응을 위한 범국민운동본부²⁾’를 결성하면서, 신자유주의적 정책을 수행하는 김대중 정부에 대한 시민사회운동 차원의 반대운동이 본격화된다.

2) 1999년 3월에 범국민운동본부는 ‘민중생존권 쟁취, 사회개혁, IMF반대 범국민운동본부’로 개편되고, 2000년 3월에는 ‘신자유주의 반대, 민중생존권 쟁취 민중대회위원회’로, 다시 2001년 3월에는 ‘민족자주 민주주의 민중생존권 쟁취 전국민중연대’로 재편되면서, 점차 실업관련운동에서 일반적 수준의 민중운동연합체로 전화해간다.

사회운동조직들의 실업관련운동이 사회서비스적 활동과 사회행동적 활동으로 분화해감에 따라, 정부는 사회서비스적 활동에 대해서는 포섭전략을, 사회행동적 활동에 대해서는 배제 또는 무대응이라는 이중적인 반응을 하게 된다. 민간차원의 운동으로 시작되었던 ‘실업극복국민운동’, ‘노숙자지원사업’, ‘자활지원사업’과 같은 사회서비스적 실업관련운동들은 점차 정부의 직간접적인 재정지원을 받게 되고, 이를 매개로 한 민관협력구조를 형성하게 되었다. 반면, ‘실업자거리행진’, ‘전국실업자동맹’, ‘전국실업단체연대회의’, ‘고용·실업대책과 재벌개혁, IMF 대응을 위한 범국민운동본부’와 같이 실업자 대중을 조직하거나, 구조적인 문제를 제기하는 사회행동적 실업관련운동들이 반재벌, 반신자유주의, 구조조정 반대 등의 이슈를 주장할 때는 정부의 강경한 대응에 부딪혀야 했으며, 실업자 대중을 조직하는 활동들은 정국불안 요소 이상으로 고려되지 않았다. 다만, ‘국민기초생활보장법 제정추진연대회의’의 활동은 사회행동적인 운동의 양상을 보였지만, 김대중 정부가 가지고 있던 사회복지 개혁과 맞물리면서 국민기초생활보장법의 제정을 이루어내는 성과를 얻기도 했다.

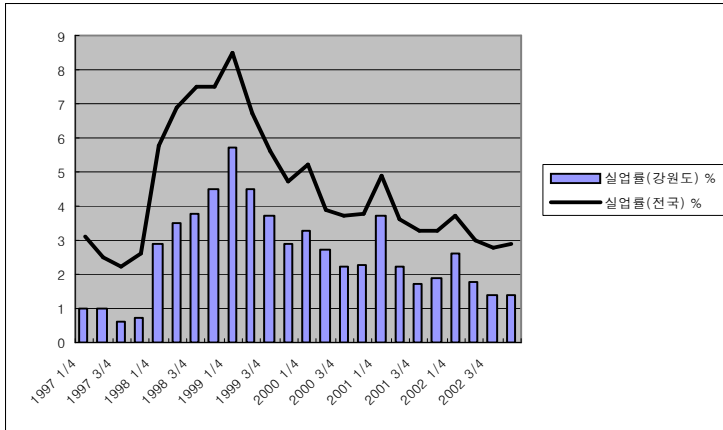
전국 수준의 실업관련운동은 실업관련운동의 전형을 창출하고, 전국적인 네트워크를 구성함으로써 강원도지역 실업관련운동의 발생을 이끌어내는 역할을 한다. 특히, 전국 수준의 실업관련운동이 개입되었던 실업극복국민운동위원회의 설립과 운영은 강원도지역 실업관련운동이 시작될 수 있는 초기 자원이 공급되는 계기가 된다.

(3) IMF 이후 강원도의 실업과 경제 상황

강원도지역 실업관련운동에 영향을 미치는 또 다른 정치기회구조는 IMF 이후 강원도의 실업과 경제관련 변동이다. 먼저 실업에 대해 살펴보면, 강원도의 실업률은 전국적인 실업률의 변동과 동일한 양상으

로 전개됨을 알 수 있다. 다만, 전국 실업률과 비교해 강원도의 실업률은 전국대비 2/3수준으로 낮게 나타난다. 이는 강원도지역이 농림어업, 도소매·음식숙박업 등 자영업종사자가 많아 고용구조가 상대적으로 안정성을 보유하고 있기 때문이다(한국은행 1998). 또한 <그림 3>을 보면, 전국적으로 실업률이 급상승한 1998년도에 강원도의 실업률은 상대적으로 완만한 모습을 보여주는데, 이는 전국적인 실업의 발생이 정리해고의 영향이 컸음에도 불구하고, 강원도에서는 정리해고에 의한 실업발생이 상대적으로 적었던 것에 기인한다. 한국은행의 분석에 의하면, 강원도에서 실업발생의 주원인은 정리해고보다는 한계기업의 부도에 의한 것이 다수를 차지한다(한국은행 1997).

<그림 3> 전국과 강원도 실업률 변화 추이(1997~2002년 분기별)



한편 각종 경제관련 지표들은, 전국적으로 경제수준이 1999년에 IMF 이전수준을 회복했으나, 강원도는 2000년에도 IMF 이전수준에 미치지 못하고 있으며 특히 주력산업인 건설업의 장기침체가 큰 영향을

미치고 있는 것으로 나타난다.

정치기회구조로서 강원도의 실업 및 경제상황은 강원도 실업관련운동에 몇 가지 구조적 제약을 던져주고 있다. 첫째, 사회행동적 실업관련운동이 주된 초점을 맞추었던 정리해고의 문제가 강원도 지역에서는 원주에 소재한 만도기계를 제외하고는 큰 이슈로 부각되지 않았다는 점이다. 둘째, 자원동원의 어려움이다. IMF이전에도 지역경제가 취약했던 강원도 지역에서 사회운동조직들은 자원동원의 어려움을 지속적으로 겪어왔다. 이런 상황에서 지역경제 전반이 충격을 받고, 침체가 장기화된 것은 사회운동조직들의 자원동원을 더욱 어렵게 만들었다. 더군다나 사회서비스적 실업관련운동은 재정자원과 인력자원이 대규모로 요구되는데, 이를 지역사회자원에 기반하여 수행하기가 어려웠을 것으로 판단된다. 셋째, 전국과 비교하여 상대적으로 낮은 실업률은 지역주민들이 실업문제를 직접적으로 체감하기 어렵게 했을 것으로 보인다. 특히, 지방정부의 주요 정책입안자들은 상대적으로 낮은 지역실업률 때문에 실업문제를 정책적으로 민감하게 받아들이지 않았다. 따라서 실업이라는 주제의 사회운동이 대중적 기반을 가지기 어려운 조건이었다.

2) 미시동원 토대로서 강원도지역 사회운동의 특징

전국적인 실업관련운동과 마찬가지로 강원도지역 실업관련운동은 실업자 대중의 대중운동으로 발생하기 보다는, 실업 관련 이슈를 다루기 위해 시민사회의 다양한 조직들이 운동을 재조직하는 경향을 보인다. 따라서 실업관련운동의 미시동원 토대를 분석하기 위해서는 기존 사회운동조직들을 살펴보는 것이 필요하다.

강원도지역의 사회운동은 거슬러 올라가면 1970년대 초반 천주교를

중심으로 한 원주지역의 민주화운동과 지역개발운동에 닿아있다. 그러나 본격적으로 사회운동이 활성화된 것은 1980년대 이후, 학생운동과 노동운동³⁾을 기반으로 한 민주화운동을 통해서이다. 1990년대 초반까지의 민주화운동은 강원도 각 지역마다 노동운동, 학생운동, 청년운동 등을 수행하는 민중운동 조직들을 형성시켰다. 1990년대에 들어서는 시민운동의 활성화라는 전국적인 현상이 강원도에도 영향을 미치면서 다양한 시민운동조직들이 형성되었고, 강원도지역 실업관련운동은 이러한 기존 민중운동과 시민운동의 다양한 조직들과 밀접하게 관련되어 발생하게 된다. 실업관련운동에 영향을 미친 1990년대 이후 강원도지역 사회운동조직들은 기원과 특징에 따라 다음과 같이 유형화할 수 있다.

이중 민중운동 A와 민중운동 B는 민중운동적 전통 속에서 상호친화력을 가지고 있으며, 시민운동 A와 시민운동 B가 시민운동적 전통 속에서 상호친화력을 가지고 있고, 시민운동 C는 두 흐름의 중간정도에 위치하고 있으나 시민운동 A, B와 보다 일상적으로 연계를 하고 있다. 다양한 유형의 사회운동조직들이 강원도지역 실업관련운동에 참여했지만, 강원도지역에서 수적으로 우세한 시민운동 A, B가 상대적으로 많이 참여하였고, 반면 민중운동 A, B의 참여는 미미하였거나 형식적이었다. 시민운동 C는 대부분 실업관련운동의 발생과 비슷한 시기에

3) 강원도지역은 전반적으로는 노동운동이 활성화되지는 못했으나, 강원남부지역의 탄광노동운동이 그 규모나 영향력에 있어서 두드러진다. 1987년 이후 태백, 정선지역 탄광의 노동운동은 노동조합이 어용노조지도부에 의해 장악된 상황에서 민주노조지향의 노동운동가들의 지도로 이루어졌다. 노동조합의 민주화가 이루어지지 않자, 노동운동가들은 이후 민중당을 중심으로 지역정치활동을 하게 되었다. 이들은 이후 노동운동에서 얻은 신뢰에 기반을 두어 1991년 지방선거에서 전국 유일의 민중당 출신 광역의원을 정선군에서 당선시켰고, 이후 강원남부지역 주민운동에서도 중추적인 역할을 수행한다(성희직 1997).

<표 1> 1990년대 강원도지역 사회운동의 유형화

유형	특징	내용	사례
시민운동A	초기 시민운동조직	1990년대 초중반, 기존 민중운동 활동가들과 지식인, 전문가 등을 중심으로 전국적인 시민운동단체의 지부성격 조직 구성.	각 지역 경실련, 환경운동연합등
시민운동B	시민운동화된 시민단체	1990년대 중반이후, 기존 탈정치적 사회단체들이 시민운동단체 중심의 지역 내 단체들간 경쟁과 협력에 참여함으로써 시민운동화.	각 지역 YMCA, YWCA 등
시민운동C	진보적 시민운동조직	1990년대 후반, 기존 시민운동을 비판하면서 일부 민중운동 조직들이 시민운동으로 전환. 진보적인 성격을 가지며, 지자체와의 대립적인 관계가 특징적임.	원주참여자치시민센터, 춘천시민연대, 각 지역 여성민우회 등
민중운동A	전통적 민중운동조직	1980년대 민주화 운동 과정에서 성장한 전통적인 민중운동 조직.	각 지역 청년회, KNCC 인권위원회, 전교조 등
민중운동B	노동, 농민, 문예운동조직	1990년 중반이후, 민중운동의 부문운동으로 간주되던 대중운동들이 독자적인 대중적, 전문적 기반을 강화하면서 지역 내 독자적인 운동으로 분화.	민주노총, 전농, 민예총 등

생겨났기 때문에 실질적으로 실업관련운동에 참여하지는 못했다.

강원도 사회운동의 주요한 특징을 몇 가지 살펴보면, 무엇보다 자원의 부족을 첫 번째 특징으로 들 수 있다. 강원도는 적은 인구나 낮은 경제력으로 기본적인 자원이 적은 지역이다. 게다가 오래된 보수적 정치성향⁴⁾으로 인해 1990년대 후반까지도 사회운동에 대해 시민들의 비

4) 강원도 지역의 정치적 보수성은 남북한의 대결지점이라는 지정학적 위치와 인구학적 으로 이북 출신 도민이 높은데서 그 원인이 찾아지며(신광영 1997: 353) 그 결과, 1992년 대선이전까지 각종 선거결과에서 높은 여당지지관행이 있어왔다. 그러나 이러한 정치적 보수성은 2000년 이후 조금씩 변화하고 있는 것으로 나타난다. 개혁적 성향의 여당에 대한 지지도가 보수적 성향의 야당에 대한 지지도를 따라잡고 있으며, 진보정당에 대한 지지도 전국 평균이상으로 확인되고 있다.

관적 시각과 무관심이 지배적이었다. 따라서 사회운동조직은 운동조직을 유지하기 위한 기본적인 인적, 물적 자원을 동원하는데 어려움을 겪어왔다(변지량 1997: 666). 둘째, 자원이 부족함에도 불구하고 춘천, 원주, 강릉 등 주요 도시에는 다양한 성격을 가지는 사회운동조직들이 많이 활동하고 있다. 이에 따라 사회운동조직들은 각 지역에서 인적, 물적 자원과 사업아이템을 둘러싸고 견제와 협력을 반복하면서 각 지역마다의 독특한 연대활동문화를 만들어내고 있다. 이러한 연대활동의 문화는 실업관련운동의 발생에 있어서 중요한 영향을 미치고 있다. 셋째, 강원도 전역은 매우 넓은데 비해, 주요 인구는 도시를 중심으로 집중되어 있고, 이들 도시들 간의 거리가 멀어서 도차원의 사회운동은 상대적으로 덜 발달되었다. 민주노총, 전농, 민예총 등의 조직을 제외하고는 도 단위 사무국을 구성하지 않고 있으며, 같은 사회운동조직이라 하더라도 도 단위 협력사업은 활발하지 않다.

4. 강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개

1) 강원도지역 실업관련운동의 발생 (1998-2000)

강원도지역 실업관련운동은 전국적인 실업관련운동에 비해 시기적으로 늦게 등장한다. 전국적 실업관련운동과 마찬가지로 강원도에서도 가장 긴급한 문제로 보였던 실직노숙자 문제에서부터 실업관련운동이 발생하였다. 원주에서 1998년 4월부터 무료급식이 시작되었고, 춘천에서도 기독교계를 중심으로 4월부터 노숙자와 실업자에 대한 대응이 논의되기 시작했으며, 강릉에서는 7월에 실직노숙자에 대한 대책을 수립하기 위한 협의체가 구성된다.

한편 민간실업대책기구의 필요성에 대한 논의는 1998년 중반부터 제기되었으나, 실질적인 추진은 1998년 10월경에 논의가 가속화되어, 11월에 원주지역실업극복협의회, 실업극복강릉시민연합, 실업극복을 위한 춘천시민운동협의회가 구성되었다. 1998년부터 2000년까지 강원도지역의 실업관련운동은 실직가정돕기 범국민결연운동을 매개로한 실업극복지원센터사업, 노숙자쉼터사업, 정부의 지원을 받지 않는 자활지원사업(태백자활지원센터 제외)을 중심으로 진행되었다.

(1) 강릉지역 실업관련운동의 발생

강릉의 경우, 1998년 7월 ‘실직노숙자대책을 위한 협의회’가 시민운동조직을 중심으로 구성됨으로서 실업관련운동에 대한 논의가 시작되었고, 그해 11월에 ‘실업극복강릉시민연합’이 결성되었다. 실업극복강릉시민연합은 ‘강릉지역 시민, 사회, 종교, 복지, 노동단체의 자발적인 역량을 모아 종합적인 실업대책운동을 전개’하는 것을 목적으로 하고, ‘실업기금 모금, 실업자 긴급구호 및 자활지원, 신규고용창출 및 공공근로사업 개발, 민관협력 사회안전망 구축 및 실업정책 개발’을 주요 사업으로 하여, 참가단위를 개인이 아닌 ‘단체’로 하는 조직이다. 즉, 실업극복강릉시민연합은 독자적인 실업관련운동조직이면서도, 지역의 다양한 사회운동조직과 민간단체들의 협의체적 성격에 기반을 둔 조직이다. 실업극복강릉시민연합의 초기 주요 활동은 다음과 같다.

- 실직노숙자쉼터인 ‘희망의 집’ (1998. 12-)
- 실직가정돕기 범국민결연운동 (1999. 1-)
- 생명의숲가꾸기국민운동과 연계된 노숙자자활사업 (1999)
- 실업관련 각종 토론회 및 워크숍

(2) 원주지역 실업관련운동의 발생

원주지역 사회운동은 오래된 역사와 두터운 지지기반을 가지고 있다. 따라서 개별 사회운동조직들은 독자적인 활동방향과 독자적인 지지기반을 추구하면서도 자원동원에서 어려움을 상대적으로 덜 겪어왔다. 이러한 사회운동조직들의 특성은 원주지역 사회운동이 일상적인 연대관계를 형성하기보다는 사안에 따른 연대관계를 유지하도록 해왔다. 이는 다른 말로 표현하자면, 사회운동조직 간의 유기적인 연대활동이 잘 이루어지지 않는다는 말인데, 이는 '시민운동단체간의 유기적 협조의 부족 내지 분열상'으로 표현되기도 한다(김한성 2000: 32). 이러한 원주지역 사회운동의 특성은 실업관련운동의 발생에서도 나타난다.

원주지역의 실업관련운동은 두 가지 흐름으로 나타난다. 하나는 노숙자쉼터를 중심으로 한 흐름이고, 다른 하나는 원주지역실업극복시민협의회(이하 원실협)를 중심으로 한 흐름이다. 원주지역에서 처음으로 활동을 시작한 단체는 1998년 4월부터 무료급식소를 시작한 밥상공동체인데, 주로 기독교계와 일반시민들의 지원으로 노숙자들과 노인들에 대한 무료급식을 진행하였다. 10월부터는 노숙자쉼터를 마련하여 무료급식뿐만 아니라 숙소제공 및 자활을 위한 일자리 마련 등의 사업을 진행하였다. 밥상공동체는 1999년 중반부터 노숙자쉼터에 대한 정부의 보조를 받기 시작했고, 다른 한편으로 실업극복국민운동으로부터 자활에 관련된 사업을 신청하여 지원받기도 했다.

한편 새시대를 여는 원주시민회(이하 원주시민회)가 주도하여 30여 개 민간단체로 구성된 원실협이 1998년 11월에 구성된다. 원실협의 주요 활동은 실업극복국민운동의 지원으로 진행된 '실직가정돕기 범국민결연운동'과 실업극복국민운동과 지자체의 지원을 받은 자활지원사업 그리고 몇 가지 부수적인 사업이 있었다. 원실협은 2000년 후반부

터 활동이 중단되었다.

(3) 춘천지역 실업관련운동의 발생

1990년대 중반 춘천지역의 시민운동은 주요한 사회운동조직들이 여럿 존재하면서도, 사회운동에 대한 지역사회의 낮은 인지도와 여기서 비롯되는 낮은 동원력 때문에 독자적인 활동으로는 규모의 활동을 하기 어려운 상황이었다. 이러한 상황에 대한 타개책은 연대방식의 활동이었는데, 1995년 지방선거에서 시민운동조직과 민간단체 30여개로 이루어진 공명선거실천시민운동은 그러한 연대활동의 첫 경험이었고, 이후 포럼의 형태로 정기적인 회합과 다양한 주제에 대한 토론을 통해 연대를 위한 신뢰와 내용을 축적해왔다.

이러한 연대의 경험을 바탕으로 1998년 5월과 6월 춘천YMCA, 춘천YWCA, 춘천경실련, 소비자연맹, 한국노총, 민주노총의 공동주최로 고용안정포럼이 진행되었고, 더 나아가 1998년 11월 실업극복을 위한 춘천시민운동협의회(이하 춘실협)를 구성하게 된다. 춘실협에는 고용안정포럼을 통해 공감대를 형성했던 단체들에 몇몇 단체가 추가로 참가하여 12개 단체로 구성되게 되었다.

춘실협은 실업극복국민운동의 재정지원을 중심으로 운영되었는데, 다른 지역과 마찬가지로 실직가정돕기 범국민결연운동과 이와는 별도의 제안사업으로 '실업극복을 위한 사랑과 나눔의 지역공동체만들기 사업'을 진행하였다.

한편 기독교계를 중심으로 별도의 실업관련운동이 전개되었다. 80년대 민주화운동에서 개신교목사들을 중심으로 비중 있는 역할을 했던 KNCC춘천지역인권위원회는 1998년 4월 실직자들과 노숙자들을 위한 '새희망센터'를 개소한다. 새희망센터는 춘실협의 예산지원과 성공회 교단의 지원으로 1998년 겨울부터 노숙자를 위한 무료급식 사업

을 진행한다. 1999년 4월부터 새희망쉼터는 무료급식사업을 중심으로 노숙자쉼터로서의 면모를 갖추어나가고, 다른 지역과 마찬가지로 1999년 중반부터 정부의 노숙자쉼터 보조금을 받게 된다.

2000년에 들어서면서 새희망쉼터는 운영의 효율을 기하기 위하여 운영주체를 KNCC춘천지역인권위원회에서 성공회 춘천교회로 변경되고, 이름도 춘천나눔의집으로 개칭하게 되었다. 이를 계기로 새희망쉼터의 지지기반이었던 소규모 개혁성향 교회들의 지원구조와 단절되고, 춘실협을 중심으로 하는 사회운동네트워크와의 연계를 통해 새로운 지원구조를 형성하게 된다. 2000년에 들어서면서 춘천나눔의집은 스스로를 지역복지운동체로 발전시키고, 이를 위한 안정적인 물적 토대로서 자활지원센터를 지정받는다.

2000년에 접어들어, 실업문제가 완화됨에 따라 별도의 실무조직을 두지 않았던 춘실협의 활동은 개별 단체들이 본래의 활동으로 복귀하면서 위축되기 시작한다. 이에 따라 노숙자쉼터와 자활지원센터를 지정받은 춘천나눔의집으로 실업관련운동의 역할이 위임되고, 2000년 후반 춘실협은 해소된다.

(4) 태백지역 실업관련운동의 발생

태백지역은 1990년대 초반까지만 해도 광산노동자들을 중심으로 한 노동운동이 활성화된 지역이었으나, 1989년부터 시작된 석탄산업합리화정책 때문에 지역사회의 존립자체가 위협받게 되자, 많은 노동운동 출신 활동가들은 지역살리기운동에 대거 참여하게 된다. 1993년의 태백시민 생존권 찾기 시민궐기대회, 1994년의 태백주민주식회사의 설립 그리고 1994년 말부터 진행된 폐광지역개발지원특별법제정운동 등이 그 대표적인 사례이다. 그러나 1995년에 제정된 폐광지역개발지원특별법에 근거하여 여러 사업계획이 수립되고 사업자들이 선정되어

본격적인 개발이 착수할 시점에서 IMF 경제위기가 시작됨에 따라, 계획되었던 대부분의 사업들이 수포로 돌아가고 태백을 포함한 강원남부지역은 큰 경제적 충격을 받게 되었다. 많은 사람들이 지역을 떠나갔으며, 지역에 남아 있는 사람들은 상당수가 진규폐증 환자, 산재환자 그리고 저소득층이었다. 이러한 상황에서 지역사회운동조직들은 실업문제를 별도로 다루기보다는 지역경제위기에 대한 지역살리기운동의 맥락 속에서 실업관련운동을 진행하게 된다.

한편 태백지역의 사회운동 활동가들은 지역현안에 주도적으로 참여하면서 사회운동만의 별도 네트워크를 형성하기 보다는 강원남부폐광지역번영협의회 등의 주민조직에 함께 하면서 정책생산의 기능을 해왔다. 특이하게도, 태백에서는 전국적인 사안을 중심으로 한 사회운동 조직들은 활동이 미약하거나 지역사회에 별 영향을 미치지 못하는 양상을 보여준다(원기준 1999: 28).

태백지역 사회운동의 이러한 상황은 다른 지역과는 달리 실업관련 운동기구가 별도로 구성되지 않고, 기왕의 지역살리기운동 차원으로 활동하던 주체들이 각각 실업관련운동을 추진하는 모습으로 나타난다. 먼저 지역복지 특히 탄광지역 진폐환자들의 복지문제를 다루면서, 지역살리기운동에 동참하고 있었던 태백사회복지회가 1999년 자활지원센터를 지정위탁 받으면서 태백자활지원센터가 자활지원사업을 중심으로 한 실업관련활동을 펼치게 된다. 태백자활지원센터는 강원도지역에 처음으로 생긴 자활지원센터로서, 지역의 특성인 임업과 연관한 새로운 일자리창출을 추진한다.

실직가정돕기 범국민결연운동은 지역살리기운동에서 정책생산의 역할을 담당하던 광산지역사회연구소가 수행한다. 광산지역사회연구소는 범국민결연운동 외에도 희망의 카드사업, 실직자자녀를 위한 영어교실 등의 사업을 진행하였다. 그러나 광산지역사회연구소의 특성

상 복지단체로서 종합적인 서비스를 제공할 수 없었기 때문에 긴급구호적인 성격 이상의 사업을 수행하지 못하고, 실업극복의 재정지원이 중단된 2000년 후반에 사업이 중단된다. 한편 노숙자지원사업은 태백 지역에서 규모를 갖추고 있으면서도 사회참여에 적극적이었던 황지중앙교회가 희망의 쉼터를 운영하면서 담당하게 된다.

결론적으로 태백에서 실업관련운동은 별도의 새로운 운동으로서 자신의 영역을 형성하기 보다는 기존에 형성되어 있던 지역살리기운동의 맥락 속에서 파악되어졌고, 태백자활지원센터, 광산지역연구소, 희망의 쉼터는 각각의 기능에 따라 활동을 했다. 2000년 이후 태백자활지원센터와 광산지역연구소는 특별법제정운동의 성과인 카지노와 관광사업이 지역고용창출과 연계되도록 하는 내용을 중심으로 지역살리기운동의 맥락 속에서 다양한 활동을 진행한다.

2) 강원도지역 실업관련운동의 전개 (2000-2002)

맥아담은 반란자들은 반란을 유지할 수 있는 보다 굳건한 조직구조를 필요로 하게 되며, 이를 위해 공식적인 형태의 조직을 구성하게 된다고 한다(McAdam 1982: 54). 강원도의 실업관련운동도 점차 실업관련운동을 지속하기 위한 안정적인 조직구조의 필요성이 제기되었다. 여기에는 실업률의 감소에 따른 체감적인 실업문제의 축소, 국민기초생활보장법 실행에 따른 저소득실직자에 대한 사회적 안전망 확충, 실업극복국민운동의 전환모색⁵⁾이라는 외부적 환경변화가 영향을 미쳤다.

5) 실업극복국민운동은 2000년 사업을 마무리하면서, 향후 방향에 대한 전망논의에 들어간다. 특히, 조성된 기금의 잔액인 500여억 원의 활용방안을 두고 민간과 정부의 입장차이가 나타난다. 민간측은 민간재단법인을 설립하여 실업기금의 관리와 활용해야 한다는 주장을 하였고, 노동부는 기금의 성격상 현행법상으로는 민간으로의 이전이 불가능하다는 입장으로 맞섰다.

강원도지역 실업관련운동은 초기부터 강원도지역의 상대적으로 덜 심각했던 실업문제, 사회운동조직에 대한 지방정부의 비협조로 인해 지역내부의 자원동원에서 어려움을 겪었다. 이 때문에 실업관련운동은 실업극복국민운동이라는 주요 외부자원에 많은 부분을 의존하는 양상을 보여주었다.

그러나 경제가 회복세로 돌아서고, 국가주도의 사회안전망인 국민기초생활보장제도가 실행되면서, 실업관련운동들이 수행하던 긴급구호적 성격의 활동은 점차 정당성을 상실해가게 되었다. 반면 IMF를 계기로 새롭게 시행되거나, 확대된 국가주도의 사회안전망사업(노숙자쉼터지원, 자활지원센터)이 민간단체들에 위탁되는 형태를 가짐으로써, 실업관련운동조직들의 제도권으로의 진입기회가 확대되었다. 이러한 상황에서 강원도 실업관련운동은 국가주도 사회안전망 편입을 통한, 즉 제도화를 통한 안정적인 자원 확보의 방향으로 나아가게 된다.

(1) 강릉지역 실업관련운동의 전개

강릉지역 실업관련운동의 대표조직인 실업극복강릉시민연합은 2000년에 들어서면서 대대적인 조직정비를 하게 된다. 여러 민간단체들의 협의체로서의 위상을 뛰어넘어 단일한 법인격 조직으로 전환한 것이다. 법인의 이사회와 운영위원회는 기존 참여단체들을 중심으로 구성되었으며, 노숙자쉼터, 자활지원센터 등의 기구를 부설기관으로 흡수하였다.

2000년 10월 창립총회를 진행함으로써 실업극복강릉시민연합은 사단법인 ‘함께사는 세상’으로 명칭을 변경하고 활동을 시작한다. 함께사는 세상은 스스로의 과제를 실업문제에 국한시키지 않고, 저소득주민들의 복지문제 및 지역공동체개발로 넓혀 사업을 수행하게 된다.

강릉지역 실업관련운동의 전개는 다음과 같은 특징들을 보여준다.

첫째, 지역사회운동조직간의 협의체가 독립적인 위상을 가진 법인체로 발전했다는 것이다. 이는 조직내부의 안정과 외부자원의 지속적인 유입을 위한 것이었다. 둘째, 새로운 법인체의 주요 사업이 정부사업의 위탁과 민간의 독자적인 사업을 병행하고 있다는 점이다. 비록 금액에 있어서 정부위탁사업이 큰 비중을 차지하지만, 민간재원에 기반을 둔 사업들의 비중도 적지 않다. 셋째, 새로운 법인체의 재정자원이 여전히 지역사회에 기반을 두지 못하고 있다는 점이다. 이는 후원 및 모금 등 지역재원이 아주 작은 비중인테서 알 수 있다. 마지막으로 조직의 구조나 활동영역, 그리고 재원의 대부분이 제도화되었으나, 전국수준의 사회운동조직 및 지역사회운동과의 연계를 통해 사회운동으로서의 정체성을 유지하기 위한 의식적인 노력을 기울인 점이 특징적이다.

(2) 원주지역 실업관련운동의 전개

원주지역 실업관련운동은 원실험이 2000년 후반 범국민결연사업을 종료하고 사실상 활동을 중단하면서 지역사회운동의 주요 의제에서 사라지게 된다. 밥상공동체는 자활지원센터를 위탁받음으로써 조직의 안정성을 확보하기 위해 노력하지만, 사회운동조직들과의 협력관계가 중단되고, 원주시 지방정부도 호의적인 태도를 보이지 않음으로써 밥상공동체는 자활지원센터를 위탁받지 못하게 되었고, 이후 실직노숙자에 대한 구호조직으로서의 위상을 가지고 활동을 이어가게 된다.

원주지역에서 실업관련운동은 새로운 주체에 의해 진행되기 시작한다. 지역에서 소규모 복지사업을 수행하고, 주로 사회운동조직으로서의 위상을 가지고 지역사회운동조직들과 연대활동을 활발히 하던 성공회 원주나눔의집이 실업극복국민운동이 지원하는 실업자종합지원센터를 운영하게 되면서 본격적인 실업관련운동을 전개한다. 원주나눔의집은 주요 자원동원을 정부나 실업극복국민운동을 통해 이루려고

했다는 측면에서 기존 원주지역 실업관련운동과 큰 차별성은 없으나, 사회운동조직들과의 긴밀한 유대관계를 형성하고 있고 주요 활동가들을 학생운동이나 사회운동에서 충원함으로써 사회운동으로서의 정체성을 유지하기 위한 노력을 하고 있다는 점에서 특징적이다.

한편 원주지역의 자활후견기관은 사회복지법인 천주교원주교구사회복지회가 2001년에 운영을 위탁받게 된다. 천주교원주교구사회복지회는 일반 사회복지법인과 달리 원주지역의 오랜 민주화운동, 지역개발운동과 연관을 가지고 있으며, 천주교 내에서 사회운동에 친화적인 신부와 신자들의 네트워크와 관련을 가지고 있다. 이러한 측면에서 천주교원주교구가 자활후견기관을 지정받은 것은 새로운 사회복지기관의 증가이기도 하지만, 다른 측면에서는 천주교를 중심으로 한 원주의 사회운동조직 네트워크, 특히 협동조합운동과 실업문제가 연계될 수 있는 기회이기도 했다. 원주자활후견기관 자체는 사회운동조직으로서의 정체성과 지향을 가지고 있지는 않으나, 2003년에 구성된 원주협동조합연구회(맑은신협, 의료생협, 원주생협, 한살림생협 등 협동조합운동관련 조직으로 구성된 활동가 모임)에 일원으로 참여하면서 자활지원사업이 애초에 가지고 있던 협동조합 운동적 성격을 지역사회에서 새롭게 구현하는 기회를 가지게 되었다.

결론적으로 원주지역 실업관련운동은 2000년을 경과하면서 기존 실업관련운동조직들이 해소되거나 탈동원화되고, 변화한 사회 환경에 조응하는 새로운 실업관련운동이 등장하게 된 것을 특징적이다. 새롭게 지역실업관련운동 행위자로 등장한 원주나눔의집이나 원주자활후견기관은 주요 자원을 외부에서 충원하는 구조이지만, 지역의 사회운동조직과 전국단위 실업관련운동조직, 또는 개혁적인 성향의 협동조합들과 연계를 가짐으로써 실업관련운동의 사회운동적 정체성을 유지하고자 한다.

(3) 춘천지역 실업관련운동의 전개

춘천지역 실업관련운동은 2000년 후반기, 춘실협이 해소되면서, 춘천나눔의집으로 중심이 이동하게 된다. 실업관련운동으로서의 춘천나눔의집은 2000년 이후 급격한 내외부적인 제도화 과정을 겪게 된다. 2000년 8월 자활후견기관을 지정받으면서, 비정형적이었던 춘천나눔의집 내부구조를 정비할 필요가 제기되었다. 그러나 내부구조의 정비 과정에서 운영구조에 사회운동조직들이 참여하기로 했던 계획이 무산되고, 교회의 내부성원으로만 운영구조가 만들어지면서 지역복지운동조직이라는 애초의 위상이 상실되고 교회부설 복지기관으로 위상이 바뀌게 된다. 이와 동시에 내부운영구조도 사회운동적인 운동방향과 운동방식이 배제되고 관료적인 행정시스템으로 대체되었으며, 신규실무자의 충원도 사회운동과의 연계 속에서 이루어지지 않고 교회내부로부터 충원이 진행됨으로서 결국 나눔의집은 사회운동적 정체성을 유지할 수 있는 기제를 상실하게 된다. 또한 외부적인 제도화 과정도 진행된다. 노숙자쉼터에 이어 자활후견기관의 지정은 춘천나눔의집 재정자원의 대부분을 국고에 의존하게 하였으며, 이에 따라 지방정부에 의한 행정적 지침에 의해 조직이 통제되는 결과를 가져왔다. 반면 외부 자원への 증속이라는 제도화의 부정적 영향을 막을 수 있는 힘인 지역사회운동조직과의 연대나 재급진화된 전국적 실업관련운동과의 연계는 형식화되거나 이루어지지 않는다. 결국 춘천나눔의집이 내외부적으로 급속하게 제도화의 과정을 겪으면서, 춘천지역에서 실업관련운동은 자활후견기관과 노숙자쉼터라는 제도화의 물질적 결과만을 남긴 채 사회운동의 영역에서 사라지게 된다.

(4) 태백지역 실업관련운동의 전개

앞서 논의한 바와 같이 태백지역에서는 별도의 실업관련운동이 발

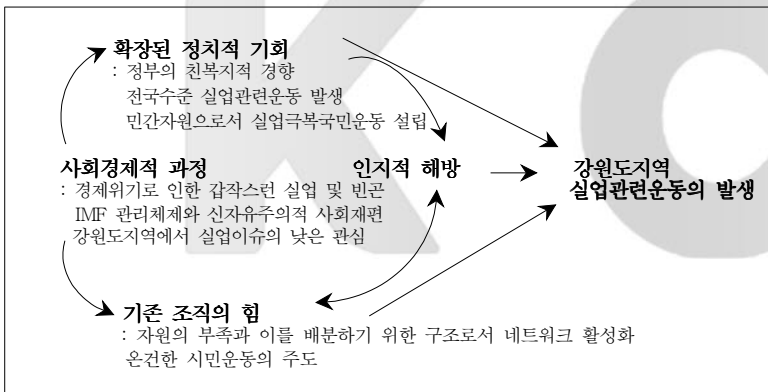
생하기 보다는 기존 지역살리기운동의 주체들이 각각 실업에 관련된 활동을 하는 양상으로 나타났다. 실업극복지원센터를 운영하던 광산 지역사회연구소는 2001년 상반기 실업극복국민운동의 지원이 중단되면서 실업극복지원센터 사업을 종료한다. 노숙자쉼터인 희망의 쉼터는 별다른 변동 없이 노숙자들에 대한 긴급구호기관으로 자리매김하면서 활동을 계속하게 된다. 2000년 이후 실업관련운동에서 두드러진 활동주체로 나선 것은 태백자활후견기관이다. 태백자활후견기관은 모법인인 태백사회복지회와는 상대적으로 독립적인 위상을 가지고 활동하면서 지역사회운동에 관련이 있는 활동가들을 중심으로 실무자와 사업참여자들을 충원하였다. 한편 2000년 8월에 태백인근 정선군 사북에서는 사북지역 광산노동운동과 지역살리기운동에서 중요한 역할을 수행하던 정선지역발전연구소가 정선자활후견기관을 위탁받게 된다. 비슷한 인적구성을 가지고 있으면서, 강원남부지역의 지역살리기 운동이라는 동일한 활동영역에 있던 태백자활후견기관과 정선자활후견기관은 이후 지역복지운동의 영역에서 비중 있는 역할을 하게 된다. 태백자활후견기관과 정선자활후견기관의 사회적 위상은 이미 활동주체들이 지역살리기운동의 과정에서부터 축적한 역량에 기반을 두고 있었고, 따라서 이들 기관의 제도화는 단순한 제도로의 포섭이라는 의미보다는 반대로 사회운동영역이 제도 내에 강력한 영향력을 행사하는 모습을 보이게 된다. 특별법제정운동의 성과로 지역에 설립된 강원랜드와 태백, 정선 지자체는 지역복지와 관련하여 이들 기관들을 주요한 파트너로 간주하고 있다.

5. 강원도지역 실업관련운동의 특징과 운동의 제도화

1) 강원도지역 실업관련운동의 특징

강원도지역 실업 관련운동의 발생과정은 내부적인 동력보다는 외부적 환경에 의해 주도된 특징을 보여준다. 지역에서 대규모 정리해고나, 높은 실업률과 같은 가시적인 실업문제가 두드러지지 않았기 때문에, 실업 관련운동이 지역의 내부적 동기와 합의, 자원에 의해 발생하기 어려운 상황이었다. 그러나 IMF 관리체제라는 사회적 분위기, 전국수준의 실업 관련운동의 발생과 이를 지원하는 정부의 친복지적 정책 및 실업극복국민운동이라는 민간차원 자원공급주체의 설립은 강원도지역 사회운동조직들이 실업 관련운동에 나설 수 있는 우호적인 환경을 조성하였다. 특히, 자원동원문제에 민감하고, 국가 및 지방정부의 자원에 대해 상대적으로 부담 없이 접근하던 온건한 시민운동이 실업 관련운동을 주도함으로써 강원도지역 실업 관련운동은 초기부터 사회

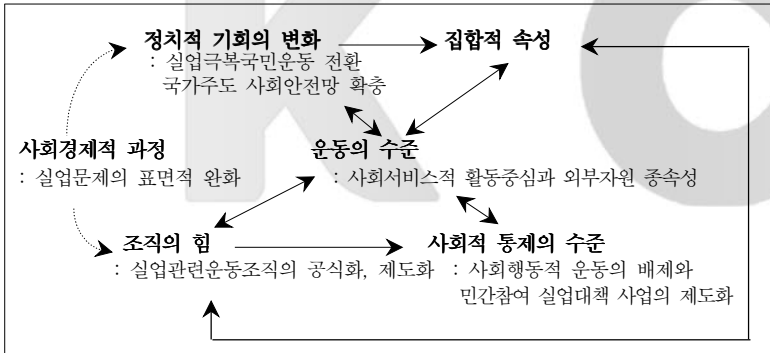
<그림 4> 강원도지역 실업관련운동 발생의 특징



행동적 활동이 배제된 사회 서비스적 성격을 강하게 지니게 된다. 강원도지역 실업 관련운동 발생의 특징을 정치과정모델의 틀을 활용하여 재구성하면 <그림 4>와 같다.

한편 점차적인 경제회복과 실업문제의 표면적인 완화는 실업관련운동의 전개에 새로운 환경을 부여한다. 실업문제에 대한 사회적 관심이 줄어들기 시작했고, 정부는 국가주도 사회안전망을 확충함으로써 긴급하게 진행하였던 실업대책사업을 제도화하기 시작했다. 이 과정에서 상당수의 사회서비스적 실업관련운동이 국가주도 사회안전망에 파트너로서 참여하게 된다. 이러한 변화는 정부의 일방적인 포섭이라는 양상으로 나타나지 않는다. 도리어 실업문제가 완화됨에 따라 실업관련운동으로의 자원 유입이 축소되는 것에 대응하여, 실업관련운동조직들이 적극적인 자원확보 행동에 나선 것으로 해석할 수 있다. 실업관련운동조직들은 안정적인 자원확보를 위해서, 기왕의 사업의 중심이면서 지역사회의 지지와 합의를 이끌어내기 쉬운 사회서비스적 활동을 강화하고, 정부 프로그램의 위탁을 통한 국가주도 사회안전망에의 참여를 모색하게 된다. 또한 이 과정에서 효과적인 조직운영을 위

<그림 5> 강원도지역 실업관련운동 전개의 특징



한 실업관련운동조직의 공식화와 제도화가 진행된다. 실업관련운동의 전개를 재구성하면 <그림 5>와 같다.

2) 강원도지역 실업관련운동의 제도화

강원도지역 실업관련운동의 제도화는 운동의 발생과 전개가 가지고 있는 특징을 통해서 이해될 수 있다. 여기서 실업관련운동의 제도화란 국가 제도에 대한 참여를 의미하는 제도화와 운동조직의 발전과정에서 경험하게 되는 조직내부 공식화로서의 제도화 모두를 가리킨다. 먼저 국가 제도로의 참여는 자활지원사업과 노숙자지원사업을 위한 기관을 위탁받는 방식으로 나타났다. 이를 통해, 안정적인 서비스 수행과 동시에 안정적인 자원확보를 달성할 수 있게 된다. 조직의 제도화는 국가 제도로의 참여를 계기로 이루어졌다. 즉, 자원에 대한 안정적이고 효율적인 관리구조가 요구되었는데, 이를 위해 각 지역의 실업관련운동조직들은 협의체 방식을 해소하고, 실업관련운동을 전담하는 전문적인 조직을 설립하거나(강릉), 역할을 분담(춘천)하게 되며, 각 조직들은 사회운동조직적 성격보다, 자원관리를 위한 관료적 성격이 강화된다.

강원도지역에서 제도화가 문제시되는 것은 제도화가 실업관련운동의 탈동원화와 정체성 위기 문제로 이어지고 있기 때문이다. 강원도지역 실업관련운동 발생의 특징을 정치과정모델의 관점으로 해석하면, 사회운동이 발생할 수 있는 구조적 조건(정치기회구조)과 이를 운동을 통해 변화시켜 나갈 수 있다는 운동참여자들의 인식전환(인지적 해방)이 선행되지 않은 상황에서 외부자원 활용가능성을 위해 실업관련운동이 발생한 것으로 설명될 수 있다. 이러한 과정은 자원동원능력보다 운동의 대중적 기반을 중시하는 정치과정모델의 입장에서 보면, 이후

운동의 전개과정에서 제도화와 탈동원화의 가능성을 초기부터 내포하고 있었다고 볼 수 있다. 실제로 원실험, 춘실험과 광산지역사회연구소의 실업관련 프로그램은 실업극복국민운동의 재정지원 중단과 동시에 활동이 중단되었고, 노숙자쉼터와 자활후견기관은 국고지원에 전적으로 의존하여 활동하고 있으며 이에 따르는 행정기관의 통제와 내부적인 관료화의 어려움을 겪고 있다. 이는 체제내부 구성원(polity member)⁶⁾의 지원을 받게 되면, 체제내부의 엘리트들에게 통제권이 주어지며, 운동조직이 사회변화보다 후원조직의 부속기관화할 수 있고, 후원자에 종속되지 않은 대안적인 자원을 개발하지 못한다는 맥아담의 논거를 뒷받침하고 있는 것으로 볼 수 있다(McAdam 1982: 56).

실업관련운동조직들은 제도화에서 파생하는 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 모색하고 있다. 이를 위하여, 지역의 다른 사회운동 및 전국적인 실업관련운동과의 연계, 국가부문 이외의 독자적인 자원 확보 노력, 조직의 목적과 취지에 걸맞는 운영과 성원충원 등이 이루어지고 있다. 그러나 실업관련운동을 보다 근본적으로 재급진화시킬 수 있는 주요 기제인 문제당사자로서의 실업자 및 빈곤층 대중에 대한 조직화와 연계, 실업문제에 대한 사회행동적 접근의 복원은 현재의 실업관련운동을 주도하고 있는 온건한 시민운동의 특성상 많은 제약을 받고 있다.

6. 결론

강원도지역 실업관련운동의 발생과 전개에는 자원에 대한 접근과

6) polity member는 많은 경우 ‘정체성원’으로 번역이 되고 있으나, 여기서는 맥락을 고려하여 체제내부 구성원이라고 번역하였다.

배분의 문제가 결정적인 변수로 역할을 하고 있다. 이는 강원도의 실업관련운동이 비교적 온건한 시민운동조직을 중심으로 진행되었고, 사회행동적 활동보다는 사회서비스적 활동에 집중되었으며, 지역 내의 부족한 자원을 정부와 전국수준의 조직으로부터 확보하고자 노력했기 때문이다. 이러한 일련의 과정들은 실업관련운동을 내외부적으로 제도화하도록 강제하였으며, 부분적으로는 사회운동조직으로서의 정체성을 약화시키는 결과를 가져왔다.

국가가 시민사회를 전략적 파트너로 조직하고자 노력할수록, 사회운동조직들은 국가와의 협력을 통해 쉽게 자원을 확보할 수 있다. 특히, 취약한 토대를 가지고 있는 사회운동조직들은 장기간 투자가 필요한 아래로부터의 자원동원보다, 제도화를 통한 자원확보에 매력을 느끼기 쉽다. 그러나 강원도지역 실업관련운동의 사례는 국가가 주도하는 제도화가 사회운동조직의 아래로부터 자원동원구조를 약화시키고, 정부부문의 논리가 민간부문의 논리를 압도함으로써 결국 사회운동조직의 정체성 상실로 연결될 개연성이 높아짐을 보여준다. 다만, 문제당사자 집단과의 연계, 실업관련운동의 사회행동적 측면 복원, 다른 사회운동조직과의 연대, 독자적인 자원확보 노력, 조직의 목적과 취지에 걸맞은 내부운영 및 성원충원 등 정체성 유지를 위한 사회운동조직의 전략적 행동과 노력이 제도화의 부정적 효과를 감소시켜줄 수 있는 것으로 나타난다. 결론적으로 본 연구는 사회운동을 규정하는 내외부적인 요인에 대한 분석 없이, 주어진 상황에서 단기적이고, 현실적인 합리성을 취하는 것은 결국 사회운동의 퇴행과 정체성 위기로 이어질 수 있다는 점을 시사하고 있다.

참고문헌

- 강원도청. 2000. 『2000복지강원운동추진시책』.
- _____. 2002. 『2002년도 자활지원사업 workshop』.
- _____. 1999. 『강원지역 여성실업대책마련을 위한 토론회』.
- _____. 1999. 『일자리 창출과 실직자 보호를 위한 실업대책 강화 방안』.
- 강원도 실업대책 시민연대. 2000. 『2000년도 강원도 복지정책 포럼』.
- 강원도 실업대책연구위원회. 1999. 『강원도의 일자리 창출 방안』.
- 권혁찬·여유진. 1999. “IMF가 강제하는 신자유주의 이념”, 『상황과 복지』 5호.
- 김석준. 2000. “부산지역의 실업문제와 지역사회의 대응”, 『실업과 지역사회』, 한림대학교 출판부.
- 김은미. 2000. “한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화”, 박사학위 논문. 이화여대대학원, 사회학과.
- 김진희. 1999. “원주지역의 시민운동”, 『강원지역 시민운동의 현황과 과제』, 춘천시민연대.
- 김태성·성경룡. 2001. 『복지국가론』, 나남출판.
- 김한성. 2000. “원주의 진보적 시민운동과 자치단체”, 『강원지역 시민운동과 지방자치』, 강원도민일보, 춘천지역사회연구소.
- 남춘호. 2000. “전북지역의 실업문제와 지역사회의 대응”, 『실업과 지역사회』, 한림대학교 출판부.
- 남찬섭. 2000. “한국 복지제도의 전개 과정과 성격”, 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』, 인간과 복지.
- 노동부. 2001. 『실업백서』.
- 문진영. 2001. “사회복지와 NGO”, 『NGO 가이드』, 한겨레신문사.
- 민주노동당 정책위원회. 2001. 『김대중 정부 3년 평가와 대안 1998. 2. 25~2001. 2. 25』, 이후.
- 변지량. 1997. “강원지역의 시민운동”, 『강원사회의 이해』, 한울.
- 보건복지부. 2003. “2003 노숙자폭방 국고보조 사업안내”.
- 부산지역실업대책협의회. 1999. 『부산지역실업대책협의회 1999년도 활동보고』.
- 서미라. 2002. “정치적 기회구조의 변화와 ‘진보적’ 여성운동의 제도화: 한국여성 단체연합을 중심으로”, 석사학위 논문. 성공회대학교대학원, NGO학과.

- 성경룡. 2002. “민주주의의 공고화와 복지국가의 발전 - 문민정부와 국민의 정부 비교”, 『한국 복지국가 성격논쟁 I』, 인간과 복지.
- 성희직. 1997. “탄광지역 노동운동의 시대적 변화”, 『강원사회의 이해』, 한울.
- 신광영. 1997. “강원지역의 시민사회와 시민의식”, 『강원사회의 이해』, 한울.
- 실업극복강릉시민연합. 2000. 『2000년 실업극복강릉시민연합 제2차 정기총회 자료집』.
- _____. 1999. 『자활지원사업 이해를 위한 강릉지역 실무자 workshop』.
- 실업극복강릉시민연합, 강릉경제정의실천시민연합. 1999. 『2000년 강릉지역 실업대책의 방향과 과제』.
- 실업극복국민운동. 2002. 『아름다운 열정 - 실업극복국민운동 백서』.
- 실업극복을 위한 춘천시민운동 협의회. 2000. 『강원지역 상담원 교육 및 평가 토론회 - 실업극복, 함께하면 쉬워집니다』.
- _____. 1999. 『춘천실업리포트』.
- 원기준. 1999. “주민운동에서 시민운동으로 시민운동에서 주민운동으로”, 『강원지역 시민운동의 현황과 과제』, 춘천시민연대.
- 유팔무. 2002. “춘천지역 시민운동과 춘천시민연대 3년 : 진단과 과제”, 『21세기 강원지역의 시민운동』, 춘천시민연대.
- 이남섭. 2001. 『멕시코 NGO의 실업대응 전략』, 나눔의집.
- 이성균. 2000. “울산지역의 실업문제와 지역사회의 대응”, 『실업과 지역사회』, 한림대학교 출판부.
- 장원봉. 1999. “실업대책에서의 NGO의 활동에 관한 연구: 성남지역을 중심으로”, 석사학위 논문. 한국정신문화연구원, 사회·민속전공.
- 전국민주노동조합총연맹 강원지역본부. 2000. 『제4년차 정기대의원대회』.
- 전국실업극복단체연대회의. 2001. 『전국실업극복단체연대회의 2001년 제1차 전국수련회 자료집』.
- 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회. 2000. 『한국의 노숙자 - 2년의 흐름과 진단』.
- 정인수. 2003. “실업구조와 실업대책”, 『한국의 노동 1987~2002』, 한국노동연구원.
- 정철희. 2003. 『한국 시민사회의 궤적-1970년대 이후 시민사회의 동학』, 아르케.
- 조대엽. 1995. “한국의 사회운동과 조직유형의 변화에 관한 연구: 1987-94”, 박사학위 논문. 고려대학교대학원, 사회학과.
- 조희연. 2001. “시민·사회운동과 NGO의 지속가능성, 전문성, 책임성을 위하

- 여”, 『NGO 가이드』, 한겨레신문사.
- _____. “한국 민주주의의 전개와 시민운동의 변화”, 『저항, 연대, 기억의 정치 2』, 문화과학사.
- 최창현. 2002. “강릉시 시민운동의 현황과 과제”, 『21세기 강원지역의 시민운동』, 춘천시민연대.
- 춘천YMCA. 1999. 『시민운동리포트』.
- 한국은행 춘천지점. 1998. 『IMF체제 1년간 지역경제 동향 분석』.
- 한국은행 춘천지점. 1997. 『IMF 프로그램 이행이 지역경제에 미치는 영향 및 대응전략』.
- 함계사는세상. 2001. 『2001년 제2차 정기총회 자료집』.
- _____. 2002. 『2002년 제3차 정기총회 자료집』.
- _____. 2003. 『2003년 제4차 정기총회 자료집』.
- 홍경준, 백종만. 1999. 『실업극복을 위한 민간네트웍의 구조적 특성: 전북지역의 민간비영리조직간의 관계를 중심으로』, 전북대학교 실직자 사회복지 지원센터.
- Cohen and Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Kreisi, Hanspeter. 1996. “The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context” In D. McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald eds., *Comparative Perspectives on Social Movement: Political opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framing*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreisi, Hanspeter, R. Koopmans, J. W. Duyvendak, and M. G. Giugni. 1995. *The Politics of New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Mineapolis and St. Paul: University of Minnesota Press.
- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- McAdam, Doug, John McCarthy and Mayer Zald. 1988. “Social Movements.”, In Neil Smelser eds. *Handbook of Sociology*, Beverly Hills: Sage.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press; 홍기빈 역. 2002. 『전세계적 자본주의인가 지역적 계획경제인가』. 책세상.
- Salamon, Lester M and Anheier, Helmut K. (eds.). 1997. *Defining the Nonprofit Sector : A Cross-National Analysis*, Manchester: Manchester University Press.