

## 신자유주의 강화에 따른 자활정책의 리스케일링\* - 도시 스케일의 공동체 초점은 어떻게 재편되고 있는가

한상진(울산대) · 황미영(부산가톨릭대)\*

이 글은 최근 진행되고 있는 자활정책 변동의 배경으로 한국형 제3의 길의 후퇴와 신자유주의의 강화에 주목하고, 지역자활센터에 의한 자활공동체 사업의 실행 단위인 도시 스케일이 어떠한 리스케일링 과정을 겪고 있는지 분석한다. 이를 위해 한국에서 자활정책에 대한 기존 논의를 검토하고 이론적 배경으로 신자유주의와 스케일의 개념을 고찰한다. 또한 신자유주의와 차별화되는 공동체 초점의 자활 담론으로 '한국형 제3의 길'에 대해 정리한 다음, 자활공동체의 위상을 점검해 본다. 이와 함께 자활정책의 리스케일링 사례로서, 개별 취업의 강조라는 몸 스케일로의 재편과 광역 및 중앙자활센터 증설 등 지역, 전국 스케일로의 확장에 대해 다룬다.

주제어: 신자유주의, 자활정책, 자활공동체, 스케일, 리스케일링, 한국형 제3의 길

\* 이 논문은 2012년 울산대학교 연구비에 의하여 연구되었음. 유익한 논평을 해 주신 세 분의 익명의 심사자께 감사드립니다.

\*\* 교신저자

## 1. 서론

2000년에 기초생활보장제도의 도입과 아울러 신설된 자활급여는 케인즈주의 복지국가의 경험이 부재한 한국에서 ‘생산적 복지’라는 한국형 제3의 길(Korean style third way)을 모색하려는 시도였다고 해석될 수 있다. 서구의 제3의 길 노선은 신자유주의(neo-liberalism)의 영향 아래 재분배보다는 ‘복지에서 노동으로(from welfare to work)’라는 복지의존층에 대한 취업 의무화를 강조하는 비해, 한국의 자활제도는 일할 능력이 있는 수급권자에게도 최저생계비 수준을 보장함에 따라 이들의 도덕적 해이 방지를 위한 조건 부과의 도구로 활용되어 온 측면이 크다.<sup>1)</sup> 이처럼 근로능력이 있는 조건부 수급자와 차상위계층의 자립을 목표로 하는 자활사업은 기초자치단체 단위로 편제된 지역자활센터가 지원하는 자활근로, 자활공동체 등을 주요 정책수단으로 해 왔다. 그런데 10여년 동안 적지 않은 재정이 투입되었는데도 탈수급률이 상승되지 않자, 2009년 이후 자활공동체 창업이 아닌 개인 취업을 우선적으로 지원하겠다는 정책의 전환이 가시화되고 있다.

자활정책은 2000년의 도입 초기부터 조건부 수급자의 노동능력을 판정하여 고용노동부의 취업서비스 대상인 집중취업지원대상자와 보건복지부의 복지서비스 대상인 근로능력강화대상자 및 근로의욕증진대상자로 구분하는 이원화된 체계를 유지해 왔으나, 실제로는 후자에 주로 초점<sup>2)</sup>을 맞춰 근로의욕 고취와 공동체 서비스 제공을 목표로 해 왔다. 그럼에도

1) 노대명(2010)은 한국의 자활정책에 대해 명시적으로는 빈곤층의 자립, 자활에 목적을 두지만 실질적인 제도 설계는 빈곤층의 도덕적 해이 예방과 근로동기의 유지 및 향상에 두고 있는 것으로 설명한다. 김정원(2011: 18)에서 재인용.

2) 2011년말 현재 전체 자활참여자 가운데 조건부 수급자 중 근로능력강화대상자와 차상위계층을 주로 포괄하는 보건복지부의 복지서비스 관련 사업 참여자 비율은 90.5%이며 고용노동부의 취업서비스 관련 사업 참여자는 10%에 미치지 못하고 있다(백학영, 2012: 16).

불구하고 지금까지 시·군·구 지역자활센터에 의한 공동체 창업이라는 자립지원 방식을 둘러싸고, ‘한국형 제3의 길’과 같은 담론을 개발하여 이를 적극적으로 평가하고자 하는 작업은 별로 이루어지지 않았다. 이 글은 보건복지부 자활사업의 낮은 탈수급률이 고용-복지 연계의 미비, 개별급여 부재 등 제도적 여건에 의해 복합적으로 영향을 받은 것이기 때문에, 지역자활센터의 역량이나 공동체 초점의 자립지원 방식에만 원인을 돌릴 수 없다고 판단한다. 그렇기 때문에 이 글에서는 이런 문제의식 아래 전세계적으로 강화되고 있는 신자유주의가 자활정책에 미치는 영향을 ‘스케일(scale) 변동’이라는 지리학적 틀에 의거하여 살피고자 한다.

공동체 초점의 창업 방식에서 개인 취업 위주로의 정책 전환에 대해 이 글이 스케일과 리스케일링(rescaling) 개념을 잣대로 삼는 까닭은 글로벌 및 전국 스케일에서의 신자유주의의 강화가 도시나 개인의 몸<sup>3)</sup>에 일반적으로 관철되는 것이 아니라, 인간관계 및 근린 차원의 공동체화<sup>3)</sup>라는 밑으로부터의 상향 리스케일링 과정과 상호작용하게 됨을 부각시키기 위한 것이다. 즉 이 글은 최근 진행되고 있는 자활정책 변동의 배경으로 한국형 제3의 길의 후퇴와 신자유주의의 강화에 주목하고, 지역자활센터에 의한 자활공동체 사업의 실행 단위인 도시 스케일이 어떠한 리스케일링 과정을 겪고 있는지 분석하고자 한다. 이 때 도시 스케일은 농어촌까지 포함하는 것으로, 주로 광역자치단체 단위인 지역(region) 스케일과 마을 단위의 근린(neighborhood) 스케일 사이에 위치한다. 그리고 개인의 몸을 스케일로 포함시키는 입장에도 의문이 제기될 수도 있으나, 글로벌, 전국, 지역, 도시를 포괄하는 스케일이 결국 개인까지 포섭한다는 것은 논리적으로 타당하다고 여겨진다. 이에 덧붙여 신자유주의가 개인 스케일의 중요성을 부

3) 공동체화(communalization)란 공동체를 국가, 개인과 대비시킨 실체로 규정하는 것에 반대하여, 인간 상호관계망의 사회적, 경제적, 생태적 확장이라는 과정을 강조하는 용어이다. 한상진(2012) 참조.

각시킨다는 논점은 최근 한국 사회에서 활발히 제기되고 있는 ‘시장화된 개인화’(김혜경, 2012; 신경아, 2013 등)와 문제의식을 공유하는 것이지만, 도시 스케일의 공동체 초점이 약화되는 현상과 대비시키기 위해 스케일 관점(scalar perspective)에 의지하고 있음을 밝혀둔다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 한국에서 자활정책에 대한 기존 논의를 검토하고, 이론적 배경으로 신자유주의, 스케일과 리스케일링 등의 개념에 관해 고찰한다. 또한 신자유주의와 차별화되는 공동체 초점의 자활 담론으로 ‘한국형 제3의 길’에 대해 정리한 다음, 자활공동체의 위상을 점검해 본다. 이와 함께 도시(시·군·구) 스케일에서 전개되어 온 자활정책의 리스케일링 사례로서, 개별 취업의 강조라는 몸(개인) 스케일로의 재편과 광역 및 중앙자활센터의 설치 등 지역, 전국 스케일로의 확장에 대해 다룬다.

## 2. 기존 논의의 검토와 이론적 배경

### 1) 한국에서의 기존 논의에 대한 간략한 검토

한국의 자활정책을 둘러싼 주요 논의들은 지금까지 제도설계 및 성과 관리(신명호·김홍일, 2002; 류만희·유희원, 2012; 신동면·김도한, 2012; 서광국, 2013 등), 고용·복지의 연계(김수영, 2012; 백학영, 2012; 유태균, 2013; 노대명, 2013 등), 자활사업과 사회적 경제의 관련(한상진, 2005; 황미영, 2007과 2009; 신명호, 2008; 조성은·백학영, 2009, 김기태, 2013 등) 등을 주축으로 전개되어 왔다. 그리고 이 같은 논의들은 대체로 정책대상 에 대한 범주 확정이나 자활사업의 목표 및 성과 간 괴리를 좁히기 위한 문제의식에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 이에 비해 자활제도의 이념적 배경과 정책 초점의 변화에 대한 포괄적 분석은 그리 많지 않아, ‘스케일’이

라는 프리즘을 통해 한국형 제3의 길과 신자유주의라는 두 가지 이념형에 의거하여 자활정책의 재편을 검토하는 이 글은 나름대로의 학술적, 실천적 의의를 갖는다고 하겠다.

여기서는 이 글의 문제의식에 근접해 있는 기존의 논의들로서 김수영(2012), 류만희.유희원(2012), 신동면.김도한(2012) 등을 검토해 봄으로써, 자활정책의 최근 동향에 대해 신자유주의 강화와 리스케일링이라는 이론틀로 재해석할 수 있는 근거를 확보하고자 한다. 먼저 김수영(2012)은 자활사업 실무자와 참여자에 대한 심층면접 자료를 바탕으로 사회복지와 노동시장을 연계시킨 자활사업이 갖는 딜레마에 접근하고 있다. 이 연구는 복지체계의 일부로 출발한 노동연계복지(welfare-to-work) 정책에 무비판적으로 시장원리를 도입하다 보면 그 효과성이 저하될 수 있다고 보면서도, 순수한 복지체계의 원리만으로는 경제적 자립을 달성하기 어렵다고 결론 내린다. 또한 사회적 기업이나 바우처 서비스와 같은 복지혼합의 혼종적 영역이 부분체제로 분화를 시작했다고 지적하여, 자활정책을 둘러싼 제3의 길이나 신자유주의의 영향을 암시하고 있다.

다음으로 류만희.유희원(2012)은 성과관리 차원에서 보건복지부가 시행해 온 희망리본사업의 효과를 분석하고 있는데, 기존의 자활사업에 비해 취업에 대한 성공가능성과 탈수급의 전망이 대체로 긍정적이라고 파악하고 있다. 그리고 신동면.김도한(2012)은 같은 사례인 희망리본 사업의 성과관리 체계에서 취업률, 취업유지율, 탈수급률과 같은 결과 중심의 성과 지표가 1:1 맞춤형 사례관리 서비스를 제공하는 해당 사업의 목표를 포괄적으로 반영하지는 못해 왔다고 지적한다. 또 이를 해결하기 위해서는 이에 부가하여 사례관리 성과를 중심으로 중간 목표를 설정하고, 그 성과에 따라 경제적 유인을 다르게 책정하는 성과급 지급방식이 필요하다고 보고 있다. 위의 두 연구는 최근에 자활공동체의 낮은 탈수급률에 대한 해결 방안으로 모색되어 온 성과중심형 자활사업의 제도적 개선을 꾀한다는 의

의를 갖지만, 복지서비스 대상으로 분류된 수급자를 둘러싸고 공동체 창  
업이 아닌 개인 취업으로의 초점 전환이 갖는 이데올로기 및 개인화에 대  
한 함의까지 도출하지는 못하고 있다고 평가된다.

## 2) 이론적 배경

### (1) 신자유주의

신자유주의란 시장과정이 효율적 자원 배분뿐만 아니라 혁신과 경제성  
장을 촉진하는 인센티브를 제공한다는 이데올로기이다. 신자유주의의 개  
념은 고전적 자유주의<sup>4)</sup>로의 선별적 회귀와 결합된, 일반적으로는 집산주  
의적 자유주의(egalitarian liberalism), 특별하게는 케인즈주의 복지국가에  
대한 거부로 대두되었다. 집산주의적 자유주의란 밀(Mill, J.S)을 추종하여,  
고전적 자유주의의 교의가 대중에게 부를 재분배하는 강력한 국가 없이는  
획득될 수 없다는 입장을 말한다. 이와 같은 집산주의적 자유주의 및 케  
인즈주의가 복지국가의 개입을 정당화하는 근거는 다음과 같다(Fainstein  
and Campbell, 2011: 3).

첫째 케인즈주의는 시장이 완전히 자기규제적일 수는 없으며 다양한  
정부 수준에서의 계획된 개입이 없다면 자기파괴적일 수 있음을 강조한  
다. 또 그 핵심 원리는 유효수요의 유지라 할 수 있는데, 정부가 소득재분  
배 형태를 제공함으로써 더 많은 상품을 소비시키는 집합적 능력의 성장

---

<sup>4)</sup> 18,19세기에 출현한 고전적 자유주의의 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회의 최고 덕목  
은 개인에게 쾌락 추구를 허용하는 정도라고 주장한다. 즉 쾌락추구의 권리가 ‘자연  
적’(흙), ‘사회적 계약’에 근거(로크)라는 차이가 있지만, 모든 자유주의 사상가는 개인  
자율성이 무엇보다 앞선다는 공통된 입장을 나타내고 있다. 둘째 스미스(Smith, A.)를  
추종하여, 족쇄 풀린 시장이 개인 자율성을 증진시키고 개인 쾌락의 동시적 추구가  
무정부 상태를 이끌지 않음을 입증하는 데 가장 효율적이고 효과적인 수단이라고 생  
각한다. 셋째 불개입적 국가에 대한 강조로서, 고전적 자유주의자에 의하면 국가는  
안전의 추구, 경쟁적(족쇄 풀린, 또는 비독점적) 시장과 개인적 권리, 특히 재산소유  
권을 보장하는 헌법에만 초점을 맞추어야 한다는 것이다. Hackworth(2007: 3-4) 참조.

을 지원함을 부각시킨다. 둘째 어떤 재화는 집합적으로 소비되거나 개별적 기초 위에 가격을 매기기 어려운 경우 공공적이거나 사회적인 것으로 고려될 수밖에 없다는 점이다. 셋째 부정적인 외부효과가 존재하여 정부 개입을 필요로 하는 시장의 실패가 초래되기 때문이다. 넷째 주류경제학이 시장의 실패 원천으로 가정하는 ‘불완전한 정보’의 상황인데, 이상적인 시장은 생산물 가격, 특성 등에 대한 완전하거나 완전애 가까운 정보 없이는 적절하게 작동될 수 없는 까닭이다.

이에 반해 신자유주의는 재화, 토지, 정보 등의 상품화를 증진시키기 위해 사적 소유의 법적 확장을 추동해 왔다. 그 결과 시장실패의 이데올로기를 대체하는 ‘정부 실패론’이 득세하여, 시장에서 비롯된 어떤 실패라 해도 시장 외부에서 규제를 시도하는 정부의 비효율성, 불공정성, 부패에 의해 빛이 바래지고 있다. 더욱이 정부의 재분배가 국제 경쟁력에 장애로 여겨져, 통화주의만이 전국 스케일의 유일한 개입 수단으로 인정되는 실정이다(Hackworth, 2007: 10). 더 나아가 신자유주의는 구체적인 정책 수준을 뛰어넘어 이데올로기로서의 헤게모니를 중시하는데, 왜냐하면 신자유주의적 상식을 지배담론화시키는 것이 시장에 대한 대안을 성취하거나 상상하는 것을 막는 데 도움을 주기 때문이다(Purcell, 2011: 43).

또 하나 주목할 만한 것은 핫트와 네그리의 시각으로, 그들은 신자유주의가 실제로 규제되지 않은 자본의 레짐(regime)이라기보다는 자본의 지구적 운동과 이윤을 용이케 하는 국가규제의 또 다른 형태라고 주장한다. 그러한 관점에서 국가는 역할이 축소된 것이 아니라 노동자, 빈곤층에 대한 지원은 해체하는 대신 자본에 대한 지원을 증가시키고 있는 것이라 해석된다. 이렇게 본다면 신자유주의와 집산주의적 자유주의의 경계가 모호해지는 상황까지 가정할 수 있지만, 어쨌든 티켈과 펙(Tickell and Peck, 2002)은 이와 같은 국가의 성격을 경제규제 및 복지지출의 ‘후퇴(roll-back)’와 친시장적 정책의 ‘복귀(roll-out)’로 이름 붙이고 있다. 이를

종합해 볼 때, 신자유주의는 언제 어디서나 자본, 시장에 대한 방해물을 파괴하면서 그것에 대한 지원을 창출하는 프로젝트라고 정의할 수 있다.

## (2) 스케일과 리스케일링

스케일은 인간 활동의 그릇이라기보다는 그 공간적 산물로 정의될 수 있다. 인간의 사회적 활동이 국가, 시·도, 시·군·구 등과 각각 일치할 수도 있지만, 스케일은 그러한 행정 단위를 뛰어넘어 그 활동과 다른 과정이 어떻게 관계되는가에 주로 관심을 둔다(O'Lear, 2010: 7-10). 헤롯(Herod, 2011)은 이 같은 스케일의 범주에 글로벌, 전국, 지역, 도시와 아울러, 개인의 몸까지를 포함시키고 있다. 또 스윈저도우(Swyngedouw, 2004: 33-34)에 의하면, 스케일은 고정된 것이 아니라 그 범위, 내용, 상대적 중요성, 상호관계의 측면에서 지속적으로 재정의, 재구조화되는 것이다. 따라서 권력 이동에 따른 공간적 범위, 상호관계 등의 측면에서 스케일의 지형은 항상 재편되며, 새로운 사회적, 경제적, 정치적 스케일이 구성되는 동안 다른 스케일은 사라지거나 변형되기도 한다.

아민(Amin)은 스케일을 지방, 전국, 글로벌이라는 분리된 공간 개념과 등치시키는 것을 반대하여, 서로 다른 스케일 사이에는 복합적이고 비대칭적인 상호의존의 연쇄가 존재한다고 주장한다(Peck, 2002에서 재인용). 케인즈주의 복지국가 시대에는 무엇보다 전국 스케일에서 거시경제 관리, 고용유지 및 보호정책, 복지와 조세를 통한 사회적 재분배가 통합적으로 관리되는 특징이 나타난다. 하지만 개별 스케일과 특정 사회과정 간의 결합은 역사적, 지리적으로 우연한 것이므로, 케인즈주의 복지국가 시기에 오직 전국 스케일만이 특권적으로 부각되었다고 보는 것은 잘못이다. 또한 신자유주의가 강화된다고 해서 도시 및 지역 스케일에서의 민간 위탁이나 글로벌 스케일의 탈규제만 부각시키고, 전국 스케일을 무시하는 것 역시 오류라고 할 수 있다.

신자유주의의 등장은 증가하는 자본 이동성, 지역 및 도시 간 경쟁의 격화, 국가 규제와 경제적 생산의 글로벌라이제이션(globalization)<sup>5)</sup> 등에 따른 리스케일링을 초래하는 경향이 있다. 이에 발맞추어 최근에는 근로 복지(workfare) 및 적극적 노동시장 정책의 글로벌 스케일로의 확산과 동시에 복지프로그램의 지방 스케일로의 권한 이양과 전국적 복지기관의 위기가 진행되고 있다. 그런데 펙(Peck, 2002)은 글로벌을 시장 중심의 경제적인 스케일로, 지방을 이에 대응, 적응하는 정치적인 스케일로 단순화시키려는 시도를 비판하면서, 케인즈주의 복지국가는 단순히 후퇴하는 것이 아니라 리스케일링되고 있음을 강조한다. 요컨대 신자유주의 국가의 성격을 리스케일링과 연결시켜 본다면, 케인즈주의 시대 경제와 복지에 대한 스케일을 좌우하던 국가 역할이 신자유주의로 전환된 이후에도 완전히 포기되는 것은 아니고 글로벌, 지역, 도시, 몸 등의 다른 스케일로 재구성됨으로써 그 역할을 다변화시킨다고 할 수 있다.

### 3. 기존 자활정책의 초점 - 도시 스케일에서의 공동체

이 절에서는 신자유주의가 강화되기 이전 김대중 정부에 의해 주창된 생산적 복지의 이념을 한국형 제3의 길로 해석한 다음, 자활공동체를 중심으로 전개되어 온 기존의 자활정책이 시·군·구 단위 지역자활센터에 대한 확대 설치를 통해 어떻게 도시 스케일의 공동체 초점을 유지해 왔음을 살피기로 한다.

<sup>5)</sup> 스윈저도우에 따르면, 글로벌라이제이션과 관련한 핵심적 문제는 국가가 글로벌화, 또는 지방화되고 있는가 자체가 아니라 어떤 종류의 투쟁이 누구에 의해 수행되고 있으며 글로벌을 향한 국가의 리스케일링이 어떻게 상대적인 사회공간적 권력 지형에서의 변동을 생산함과 동시에 이를 반영하고 있는가이다. Peck(2002) 참조.

## 1) 자활정책의 이념으로서의 ‘한국형 제3의 길’

제3의 길(third way)은 원래 1990년대 후반 영국의 블레어(Blair)에 의해 복지서비스 공급을 국가로부터 제3부문으로 이전시킴으로써 보호의 혼합 경제를 확립하려는 시도로 제기되었다. 이 개념은 통제하지 않고 역량강화의 역할을 수행하는 정부 아래 기회에 기초한 역동적 지식기반 경제를 지향하는 가운데, 지역공동체의 재활성화, 정부, 기업, 제3부문 등 다양한 이해당사자간 파트너십 작동, 인적자원 투자를 통한 고용가능성의 증진 등을 강조한다(Hahn and McCabe, 2006). 한편 이 글에서 규정하는 ‘한국형’ 제3의 길이란 케인즈주의 복지국가에 의한 ‘제1의 길’의 경험이 부재한 우리나라에서 재분배가 어느 정도 강화되는 가운데 제3부문에 의한 공동체 초점의 노동연계복지가 모색되었음을 함축하는 것이다. 기초생활보장이라는 한국 최초의 재분배 정책과 동시에 도입된 자활사업은 생계급여의 조건으로 부과됨<sup>6)</sup>으로써 생산성을 강조하는 신자유주의적 맥락에 있으면서도, 탈수급의 경로로 개인 취업보다는 기초자치단체 단위의 도시 스케일에서 제3부문 협력에 의한 공동체 창업을 우선시하는 특징을 나타낸다.

한국형 제3의 길은 ‘생산적 복지’로 구체화되었는데, 김대중 정부는 외환위기 이후의 실업대란에 따른 고용창출 요구에 효과적으로 대응하고 복지수혜자들의 도덕적 해이를 막기 위한 방안으로 기초생활보장제도와 연계된 자활정책을 수립하기에 이른다. 이 때 논란이 되는 것은 생산적 복지가 재분배를 통한 복지서비스와 고용창출에 의한 생산성 향상 둘 중에 어느 것을 우선했는가의 문제인데, 2000년 당시 노동부 산하 고용지원센

---

<sup>6)</sup> 한상진,김용식(2007)의 울산 동구 조건부 수급자를 대상으로 한 면접 결과에 따르면, 자활사업에 대한 조건 부과가 당연한 것이며 자립을 위한 기회라는 대체로 긍정적인 반응이 나타나고 있다. 이는 한국 사회가 갖고 있는 노동윤리의 내재화에 따른 것일 수도 있지만, 어쨌든 한국의 최저생계비 이하 빈곤층은 자활근로와 자활공동체에 대한 참여를 징벌적 성격으로 받아들이지는 않는다고 할 수 있다.

터는 고용보험 대상자의 지원에 급급하여 자활사업에 대한 여력이 없었던 탓(김혜원, 2012: 30-32)에 지역자활센터에 의한 복지중심서비스가 주류를 이룰 수밖에 없었다고 할 수 있다. 실제로 김 대통령 본인은 1999년 8월에 생산적 복지에 대해 “생산성 상승의 수단이 될뿐더러 모든 시민의 인간다운 생활에 대한 사회권과 그러한 목표를 전달하기 위한 국가책임 둘 다를 강화시키는 접근”이라고 규정했다.<sup>7)</sup> 결국 한국형 제3의 길은 생산성 향상이라는 신자유주의적 시장경제 논리를 훼손시키지 않는 가운데 재분배 차원의 복지 서비스 맥락에서 노동과의 연계를 추진하는 자활정책으로 구체화되었다고 하겠다.<sup>8)</sup>

그리하여 2000년의 제도 도입 단계부터 자활의 두 가지 경로로 복지서비스 외에 취업서비스도 제시되었음에도 불구하고, 자활정책의 하부구조는 실질적으로 보건복지부의 전달체계 아래 도시 스케일의 기초자치단체와 지역자활센터로 일원화되기 시작했다. 조건부 수급자의 자활근로와 자활공동체 형성을 지원하는 지역자활센터는 기초생활보장제도 도입 전인 1999년에 20개였으나 5년 후인 2004년에는 모든 기초자치단체 단위를 포괄하는 243개로 급증했다(한상진, 2005). 한국형 제3의 길과 관련하여 이처럼 짧은 기간 내에 지역자활센터가 전국적으로 확장되었다는 사실은 자활사업이 시·군·구 현장에서는 탈수급의 성과를 위한 구실 외에 지역 특성에 기초한 공동체 참여의 장으로 활용되기 시작했음을 시사한다. 이와 함께 자활사업의 초기에는 보건복지부 전달체계에 비해 제3부문 위탁조직

7) 또한 김대중 정부 당시 대통령 자문 정책기획위원회의 연구 결과인 정경배, 최일섭 외 (2003: 36)에 따르면, 제3의 길에 기초한 한국적 복지경제 모형은 자율적 시민사회를 육성하여 분권화와 투명성을 제고시키면서 생산적 복지와 고용증대를 연계할 수 있는 적극적 복지정책을 통해 생산의 효율성과 분배의 평등성이 조화를 이루는 것이라고 한다.

8) 2003년에 등장한 노무현 정부는 한미 FTA의 추진 등 신자유주의 기조를 계속 유지하면서도, 사회 서비스 일자리 창출정책을 둘러싸고 ‘성장과 분배의 선순환’ 논리를 부각시킴으로써 케인즈주의에 가까운 집산주의적 자유주의 성향을 나타내기도 했다.

으로 구성된 전국자활센터협회 및 지부의 주도권이 두드러졌다고 볼 수 있다.

## 2) 자활공동체의 기원과 전개

한국에서 ‘자활공동체’라는 용어는 외환위기 직전인 1996년에 4곳의 시·군·구라는 도시 스케일에서 자활지원센터를 지정하면서 처음 사용되었다.<sup>9)</sup> 이 때 자활공동체는 기초생활보장제도와는 상관없이 도시빈민지역 운동의 차원에서 자발적으로 전개되어 온 생산자협동조합 모델을 제도화 시킨 것이었다.<sup>10)</sup> 생산자협동조합 모델은 1980년대 후반부터 건설일용노동자, 봉제하청노동자 등 도시빈곤층의 다양한 문제들 가운데 생산영역에서 취업과 실업을 반복하는 직업, 소득의 불안정을 해결하기 위해 생겨난 자구적 시도였다. 따라서 기초생활보장제도 도입 이전의 자활공동체란 생산자협동조합이 정부 지원으로 시장에서 성공을 거둘 수 있다면 보조금이 끊기더라도 참여자를 경제적으로 자립시킬 수 있으리라는 기대 아래, 도시빈민지역운동의 경험을 원용하여 정책 목표인 ‘자활’을 달성하려는 근로복지 프로그램으로 동원된 것이었다고 하겠다(신명호·김홍일, 2002: 10). 그리고 도시빈민지역운동의 생산자협동조합 자체가 아닌, 김영삼 정부가 규정한 초창기 자활공동체의 이념적 기반은 공동체 자유주의<sup>11)</sup>에 유사한 것으로

9) 당시에 자활지원센터 설치의 근거로 활용된 한국보건사회연구원(1995)은 “자활지원센터는 지역사회의 자생적인 노력이 중심이 되어 지역사회에 기반한 자활공동체를 건설하고 정부가 이를 위한 재정적인 지원을 제공하는 일종의 파트너십의 형태로 운영되는 것이다. 자활지원센터는 기본적으로 지역사회 자원을 조직하고 동원함으로써 저소득 주민과 지역사회의 자원망을 구축하는 매개체 역할을 하도록 고안되었다.”라고 언급하고 있다.

10) 보건복지부(1997)에 의하면, 자활지원센터는 빈곤층 지역을 대상으로 성직자, 사회복지사 등이 직접 파고들어 이들의 능력에 맞는 자활 프로그램을 개발, 2-3년간 밀착, 집중 지원함으로써 성공적인 경제적 자립을 도와주는 자활후견기관으로 정의되었다.

11) 임채원(2006: 402-406)에 따르면, 한국에서의 공동체 자유주의는 자유가 근간이지만 자유주의 또한 결함을 갖고 있으므로 이를 보완하기 위해 공동체주의가 필요하다는

이해될 수 있다.

한편 김대중 정부는 생산적 복지의 이념 아래, 일반 빈곤층의 자립 수단이었던 자활공동체를 도시 스케일에서의 지역자활센터의 지원을 받는 조건부 수급자 및 차상위계층의 탈빈곤의 도구로 재정립시켰다. 그 당시 청와대 삶의 질 향상 기획단(2000)은 자활공동체의 위상과 관련하여 기초 생활보장제도와 무관하게 전개되어 온 기존의 ‘공동체형 자활사업’과의 차별화를 위해, 변화된 정책 환경에 걸맞는 ‘제3부문형 자활사업’ 모델을 제안한 바 있다. 여기에서 제3부문형 자활사업이 기존의 공동체형 자활사업과 다른 점은 자활공동체 내부의 자급자족보다는 지역사회 연대성에 기초하여 사회적 협의기구, 민간 후원조직, 자활지원금고 등의 자원과 역량을 적극 활용함으로써 과거보다 더 시민사회의 지원을 강화하는 방향에서 사업을 추진시키는 데에 있다고 한다. 그럼에도 불구하고 제3부문형 자활사업 모델 역시 조건부 수급자의 자립수단을 여전히 자활공동체에 의지함으로써, 군 단위를 포함한 도시 스케일의 공동체에 대한 초점을 계속 유지하고 있는 셈이다.

이처럼 시·군·구 수준에서 제3부문 협력에 의해 조건부 수급자의 근로 의욕 및 능력을 업그레이드시켜 공동체 창업에 이르게 하는 구상은 재분배와 공동체를 중시하는 한국형 제3의 길의 맥락에서 배태되었다고 할 수 있다. 그런데 김수영(2012: 217-218)은 자활공동체가 ‘따로’를 함축하고 있는 자활과 ‘같이’를 함축하고 있는 공동체의 합성어로서, ‘공동체’라는 사회적 방법으로 ‘자활’이라는 시장경제의 목표를 이루려는 방식은 본질적으로 모순적이라고 주장한다. 하지만 노동연계복지 일반을 사회복지와 노동시장의 충돌로 이해하는 관점은 타당하나, 한국의 자활정책을 노동력

---

입장을 취한다. 즉 이 견해는 경쟁이 불가피하게 승자와 패자를 낳을 수밖에 없기 때문에 이 자본주의적 경쟁의 탈락자에게 어떻게 사회적 안전망을 제공하고 다시 기회를 부여할 것인가 하는 문제의식을 지니는 셈이다.

의 재상품화라는 시장 논리의 흐름으로 파악(김수영, 2012: 204)하는 입장은 한국의 경우 복지국가라는 탈상품화의 경험이 부재했다는 점에서 오류라고 볼 수 있다. 한국형 제3의 길 노선에 의거해 해석한다면, 자활공동체는 도시 스케일의 제3부분 조직인 지역자활센터가 수급자의 도덕적 해이 방지와 근로능력 계발을 공동체적으로 지원함으로써 또 다른 재분배 기능을 수행해 왔다고 평가될 수 있기 때문이다.

물론 자활공동체가 생계급여의 조건 이행 단위로 자리 매겨지면서, 정책의 지원효과가 높을 것으로 기대되는 차상위계층의 참여가 제한되고 공동체 창업의 성공률 또한 저조했다는 점은 분명하다.<sup>12)</sup> 하지만 이 같이 낮은 경제적 성취에도 불구하고 사회적 맥락에서 볼 때, 자활공동체는 시니어클럽, 사회적 기업, 돌봄 영역의 사회서비스 공급 등 우리나라 사회적 일자리 사업의 모태 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다. 더 나아가 최정은(2013)은 도시빈곤층이 겪고 있는 일반 노동시장에서의 부적응, 고용과 실업의 반복, 저임금구조 등에 비추어, 시장에서의 경쟁보다는 자활공동체와 같은 사회적 경제조직을 통한 창업, 취업으로 협동하는 삶의 터전을 확대시켜나가는 것이 중요하다는 견해를 밝힌다. 더구나 조건부 수급자가 탈수급된다고 당장 가난에서 벗어나고 삶이 행복해지는 것은 아니라고 하면서, 높지 않은 소득으로도 함께 관계하는 사람들이 서로 지지해 주고 도시 공동체 안에서 당당하게 소통할 수 있으며 이웃과 나누고 더불어 살아가는 삶의 현장을 확대시켜야 한다고 주장하고 있다.

---

<sup>12)</sup> 2008년의 조사에 의하면 자활공동체의 지속기간은 1년 미만 35%, 3년 미만 73.7%로 평균 약 2년에 불과(황미영, 2009: 4)했으며, 2010년 현재 자활공동체의 1인당 월평균 급여액은 984,280원으로 3인 가구 최저생계비에 미치지 못하고 있는 형편이다(이선우, 2010).

#### 4. 자활정책의 리스케일링

김대중 정부의 생산적 복지나 노무현 정부의 노동연계복지 정책 또한 신자유주의적 성향을 어느 정도 포함한 것이었지만, 2008년에 출범한 이명박 정부는 과거와는 차별화되는 강화된 신자유주의를 내세웠다.<sup>13)</sup> 이명박 정부의 신자유주의 정책 기조는 공공성보다는 경쟁과 효율, 보편주의 보다는 잔여주의, 국가 역할의 강화보다는 민간에 대한 부담 전가, 복지재정의 확대보다는 복지재정 내의 효율화를 특징으로 한다(이태수, 2009). 한편 2013년에 등장한 박근혜 정부는 ‘일자리 중심의 창조경제’와 생애주기별 맞춤형 복지, 자립을 지원하는 복지체계의 구축 등을 추구하고 있어, 신자유주의의 강도가 비교적 약화된 것처럼 보인다.<sup>14)</sup> 그러나 전반적으로 볼 때, 이명박 정부가 시장지상주의로 일관했다면 현 정부는 총자본의 이해와 시장질서 유지를 위한 신자유주의적 개혁에 좀 더 적극적인 것으로 해석될 수 있다. 이 절에서는 2008년 이후의 신자유주의 강화에 따른 자활정책의 리스케일링을 두 가지 방향에서 접근하고자 한다. 하나는 도시 스케일의 공동체 창업을 몸 스케일의 개별 취업 위주로 재편하려는 위로부터의 압력이고, 다른 하나는 도시 스케일의 자활공동체 지원에 필요한 지역 및 전국 스케일의 전달체계 확보를 위한 아래로부터의 대응이다.

- 
- 13) 신진욱, 이영민(2009)에 의하면, 김대중 정부는 시장 자유화, 노동시장 유연화, 공기업 민영화, 적극적 외자 유치 등 신자유주의적 요소를 경제·노동정책에 대거 도입했으나 시장 이데올로기가 전사회적 지배력을 갖게 된 이명박 정부 이후와는 달리 이를 사회통합의 수단으로 활용했다는 차별성을 갖는다. 신경아(2013, 275 -276)에서 재인용.
- 14) 이에 대해 김성구(2013)는 이명박 정부를 영미권 신자유주의로, 박근혜 정부를 독일권 신자유주의로 구분하고, 이러한 변화의 토대를 양극화, 실업, 불안정노동, 노후 불안 등 신자유주의 폐해에 대한 대중의 분노와 저항에서 찾고 있다.

## 1) 몸 스케일의 개별 취업에 대한 강조

2008년 이후 강화되어 온 신자유주의적 복지의 기조는 자활정책에 대해 조건부 수급자의 도덕적 해이 방지 수준에 그치는 것이 아니라, 최저생계비 이상의 소득을 벌게끔 유도하여 탈수급률을 제고시키도록 압박해 왔다. 그러한 맥락에서 조건부 수급자의 조건 유예 및 제외에 따른 낮은 자활사업 참가 경향<sup>15)</sup>을 개선하도록 하여, 과거 생계급여의 조건 이행 차원에서 자활참여자가 될 필요가 없었던 최저생계비 이하 취업자 등도 탈수급의 대상으로 포괄시키는 변화가 나타나기도 했다. 또한 2013년부터 자활근로 참여자에게 내일키움통장<sup>16)</sup>을 적용시키거나 같은 해 7월에 개최한 자활박람회를 ‘내 일(My Job)’ 자활박람회로 명명하는 등 최근에 자활정책을 둘러싸고 ‘내일’이라는 형용사가 빈번하게 등장하는 배경에는 자활이 나의 일이라는 몸 스케일에 대한 강조를 통해 공동체보다는 개인의 책임을 부각시키려는 정책적 의도가 내재된 것이라고 하겠다.

이와 함께 개인 취업에 초점을 두는 비슷한 용법에 의한 것이기는 하나, 2013년의 자활지원계획에서 고용노동부와 보건복지부간 부처 칸막이를 없앤 ‘내일행복지원단’<sup>17)</sup>이라는 윈스톱 전달체계를 시·군·구에 설치하기로 한 것은 노동연계복지의 효율화를 위한 진일보라고 평가된다. 부처 칸막이를 없애기 위한 또 다른 시도로는 고용노동부에 의한 취업성공패키지와 보건복지부에 의한 희망리본사업 간 연계를 강화시켜, 전자에 참여했는데도 취

15) 국회 예산정책처(2012)에 의하면, 2011년 현재 전체 조건부 수급자 중 14.3%만이 자활사업에 참여한 가운데 10%만 자활사업을 통해 탈수급에 성공한 것으로 나타난다.

16) 내일키움통장이란 자활근로 참여자의 자산 형성을 통한 자립지원 사업으로, 이 통장에 가입하여 월 5-10만원씩 적립하다가 3년 이내에 취업, 또는 창업을 하면 최대 1,300만원까지 지원을 받을 수 있다(보건복지부, 2013).

17) 노대명(2013)은 내일행복지원단에 대해 2010년 현재 전국에 230개인 기초자치단체 단위로 편제되며, 기존의 자활담당 공무원, 자활상담사 외 상담인력이 추가 배치되어 노동빈곤층에 대한 통합적 이력관리를 담당할 것을 제안하고 있다.

업에 성공하지 못한 사람에게 후자의 서비스를 제공하여 재도전의 희망을 주겠다는 정책 설계를 들 수 있다. 이 중 취업성공패키지는 2009년부터 시행된 것으로, 고용센터가 최저생계비 150% 이하인 조건부 수급자와 차상위계층을 대상으로 진단, 경로설정(1개월) → 의욕, 능력 증진(5-11개월) → 취업알선에 이르는 취업 서비스를 제공하고 취업에 성공할 경우 취업 성공수당을 지급하는 것이다. 2011년을 기준으로 이 사업에는 기초생활보장제도에 의거한 집중취업지원대상자 외에 청년층, 훈련층도 참여하고 있는데, 63,728명의 참여자 가운데 41,550명이 취업에 성공함으로써 65.2%의 비교적 높은 취업성공률을 나타낸다(머니투데이, 2013).

다음으로 희망리본사업 역시 2009년부터 시행되었는데, 2011년에는 7개의 광역자활센터에 주로 위탁하여 4천여명의 개별 취업을 알선하도록 계획되었다. 이 사업은 조건부 수급자 중 집중취업지원대상자에 비해 노동능력이 취약한 근로능력강화대상자와 전체 참여자의 30% 이내로 한정시킨 차상위계층을 대상으로, 기초상담 → 맞춤 취업준비 → 취업알선이라는 3단계 서비스를 제공한다(보건복지부, 2013). 2011년 현재 희망리본 사업에는 4,259명이 참여한 가운데 약 1,500명이 취업에 성공해, 취업성공패키지에 비해서는 낮은 35.2%의 취업성공률을 나타내고 있다. 그런데 보건복지부 스스로 이 사업을 기존의 공동체 창업 지원과 차별화시켜 성과중심형 자활사업으로 이름붙인 것을 볼 때, 2008년 이후 강화된 신자유주의가 복지서비스 대상자인 근로능력강화대상자에게까지 탈수급의 성과를 낳는 데에 상대적으로 유리한 개인 취업의 경로를 요구하고 있음을 짐작할 수 있다.

그러면 ‘내 일이 행복’이라는 신자유주의적 고용연계를 부각시키는 두 사업의 성격을 평가해 보자. 우선 취업성공패키지는 2000년의 자활정책 초기부터 취업서비스 대상자에 대한 고용노동부 사업으로 설계되었던 것이 9년 늦게 현실화된 것으로, 한국형 제3의 길 노선에 근거해 보더라도

자활 참여자의 욕구에 적합한 방향이라고 판단된다. 하지만 복지서비스 위주의 근로능력강화대상자로 판정된 조건부 수급자까지 희망리본사업을 통한 개별 취업으로 이끄는 것이 타당한가는 의문의 여지가 있다. 물론 앞으로 도시 스케일의 내일행복지원단에서 근로능력은 떨어지더라도 개인 취업을 희망하는 수급자가 고용센터와 적절히 연계될 수 있도록 한다면 이들에 대한 취업서비스 하부구조도 상당히 정비될 수 있을 것이다. 그러나 김정원(2011: 22)은 시장경쟁에서 탈락한 이들이 별도의 체계적 훈련을 받지 않은 상황에서 다시 진입할 수 있는 노동시장은 매우 제한적이어서, 일시적으로 취업에 성공하더라도 탈수급보다는 반복 빈곤의 위험에 노출될 가능성이 크다고 지적한다.

끝으로 개별 취업에 대한 강조와는 별개의 맥락이지만, 2012년부터 자활공동체의 명칭을 자활기업으로 변경하고 공동체형 자활기업 외에 개인형 자활기업을 신설한 것도 신자유주의화와 관련된 개인에로의 리스케일링의 일환이라고 할 수 있다. 이는 자활공동체를 사회적 기업의 한 유형으로 포함시키고자 하는 의도로 보이지만, 탈수급률 제고에 필요한 자활공동체의 시장 진입 및 수익 확보의 중요성을 부각시키려는 취지도 있으리라 여겨진다. 사회적 경제의 다변화된 환경에서 자활공동체의 명칭에 연연해하지 않고 자활기업이라는 새로운 브랜드를 개발하는 것은 의미가 있을 수 있으나, 개인형 자활기업을 추구하는 것보다는 도시 스케일의 다양한 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등에 유급 및 자원봉사 인력으로 연결하는 것이 좀 더 현실적이지 않을까 생각된다.

## 2) 자활사업의 광역화

도시 스케일의 자활공동체 창업보다는 개별 수급자에 대한 취업을 우선시하는 자활정책의 재편이 신자유주의 강화에 따른 위로부터의 리스케

일링을 보여준다면, 2004년부터 전개된 지역 및 전국 스케일에서의 광역 자활센터, 중앙자활센터의 설치의 자활공동체 지원을 위한 아래로부터의 리스케일링에 해당한다. 김정원(2012: 25)에 의하면, 중앙자활센터와 광역 자활센터를 통한 자활사업의 전국화, 광역화는 지역자활센터의 사업 운영을 지원하는 조직이 설립되어야 한다는 제3부문의 요구가 반영된 결과물이라 할 수 있다. 그런데도 지역자활센터 실무자들은 중앙자활센터에 대해서는 평가기관으로 인식하는 경향이 강한데다가 필요성은 긍정하나 만족도는 부정적인 것으로 나타난다(김정원, 이문국, 2010). 중앙자활센터는 2008년에 국민기초생활보장법에 근거하여 설립된 조직으로, 자활지원을 위한 조사·연구 및 프로그램 개발·평가, 민간자원 연계, 자활관련 기관 간 협력체계 구축 등에 의거하여 자활사업 지원체계의 전문성 및 효율성 제고를 담당해 왔다.

한편 광역자활센터는 기초 단위의 자활지원체계와는 별도로 광역 단위의 공동사업 추진, 자활사업 네트워크 구축을 담당하며 인천, 대구, 경기, 부산, 강원, 전북, 서울 등 7개 지역에 지정되어 있다(보건복지부, 2013). 이러한 자활사업의 광역화는 자활공동체, 또는 자활기업의 규모화 전략과 일맥상통하는데, 이 때 규모화란 ‘제3부문에 만들어낸 창조적 방안을 더 큰 효과의 창출을 위해 다른 지역으로 확산시키는 것’을 의미한다(김정원, 2013: 29). 그런 흐름에서 자원재활용, 청소, 집수리, 돌봄, 배송 등의 자활사업 네트워크가 전국적 조직화를 꾀해 왔으며, 최근에는 서울 및 경기 광역자활센터의 지원으로 음식점, 생산물 유통매장 등의 사회적 프랜차이즈<sup>18)</sup>가 활성화되고 있다. 이렇게 볼 때 광역자활센터는 몸 스케일의 개별 취업에 대한 강조와는 별개의 맥락에서 설치된 것이 분명하지만,

18) 사회적 프랜차이즈란 사회적 가치가 있는 프로젝트의 복제 전략의 일환으로, 사회 문제 해결을 위한 사회적 경제의 실천에 가맹점 운영과 같은 상업적 수단도 활용할 수 있어야 한다는 문제의식에서 대두되었다. 김정원(2013) 참조.

2009년 이후에는 희망리본사업과 같은 개인 취업을 담당하는 전달체계로도 활용되고 있다.

현재 진행 중인 고용노동부와 보건복지부간 통합적 자활지원체계의 구축과 관련해 볼 때, 중앙자활센터나 광역자활센터 또한 도시 스케일의 내일행복지원단을 기초 단위로 하는 전국 및, 지역 스케일의 위상으로 재정립되는 것이 요청되고 있다. 그렇지만 두 부처가 통합되지 않는 한 현실적으로 중앙자활센터가 광역 및 지역자활센터 사업 외에 고용센터의 취업성공패키지 중 150% 이하 저소득층 대상 사업만 떼어내어 관여하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그리고 만약 지역자활센터가 도시 스케일에서 내일행복지원단에 참여하는 가운데 사회적 경제 개발에 치중하는 역할을 부여받는다면, 광역자활센터는 고용노동부의 사회적 기업 지원기관과의 협력 아래 예비 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등에 대한 현장밀착형 지원 조직으로 전환되는 것을 고려해 볼 수도 있다.

## 5. 결론

이 글이 재분배에 입각한 공동체적 자활의 필요성을 강조한다고 해서, 지속가능한 일자리로 생계급여 이상의 소득을 창출시키는 탈수급의 필요성을 부정하는 것은 아니다. 단지 여기서는 미국 등에서의 ‘복지에서 노동으로’ 노선이 추구해 온 밀어내기 방식의 근로복지가 아니라 기초생활보장과 연계된 적극적 노동시장 정책의 중요성을 강조하려고 할 뿐이다.<sup>19)</sup> 또 현재의 신자유주의 강화에 따른 리스케일링을 둘러싸고, 이 글은 도시

---

<sup>19)</sup> 슈람(Schram, 2006: 35-37)에 의하면, 사회민주주의 국가 가운데서도 덴마크의 적극적 노동시장 정책은 아동보호와 현금지원, 높은 최저임금 및 급여기준 등과 같은 실질적인 사회적 지원에 밀받침되는 가장 이상적인 모델이라 할 수 있다. 그 결과 덴마크에서는 ‘유연보장(flexicurity)’이라는 형태로 더 큰 시장 유연성과 사회복지 보장의 균형이 효과적으로 실현되고 있다고 한다.

스케일의 공동체 초점이 여전히 유효하다는 입장을 견지하고자 한다. 조건부 수급자, 차상위계층의 자립은 대도시, 중소도시, 도농복합도시, 농어촌 등의 지역사회 특성에 바탕을 두어야 하며, 복지국가를 경험하지 못한 한국형 제3의 길의 실험과 관련해 볼 때도 현 단계에서 요구되는 재분배의 강화는 공동체에 초점을 둔 사회적 경제 일자리의 확대와 결합되어야 한다고 보기 때문이다. 그러므로 앞으로의 자활정책 재편 과정에서 특히 도농복합지역, 농어촌의 지역자활센터는 시·군·구 단위에서 미비한 형편인 사회적 경제활동을 개발, 육성하도록 자리매김되는 것(김기태, 2013)이 바람직하다고 하겠다.

이 글의 논의를 요약해 볼 때, 한국에서 도시 스케일의 공동체에 초점을 둔 자활정책은 2008년 이후 신자유주의의 본격화에 따라 몸 스케일에서의 개별 취업에 대한 강조로 전환되어 왔다고 할 수 있다. 그리고 이 같은 위에서의 리스케일링 압력은 밑으로부터의 상향 리스케일링 요구를 압도하여 자활사업 주체의 요구에 의거해 설립된 광역자활센터까지 신자유주의적인 개인 취업의 도구로 활용하는 경향마저 발견된다. 지금까지 지역자활센터는 고용센터에 의한 취업서비스가 마련되지 않은 노동연계복지 정책의 사각지대<sup>20)</sup>에서 복지서비스 위주로 근로능력이 있는 수급자에게 생계급의 조건을 이행시키기 위해 도시 스케일에서의 공동체 조성을 도모해 왔다. 그러나 2009년부터 고용센터의 취업성공패키지가 도입됨으로써, 시군구 단위에서 공동체적 자활을 중심으로 활동해 왔던 지역자활센터의 위상은 재편이 불가피한 상황이다.<sup>21)</sup> 그럼에도 불구하고 조건부

20) 2000년 이후 2008년까지 한국의 자활정책은 조건부 수급자에 대한 고용노동부 차원의 취업서비스가 부재한 가운데 지역자활센터의 복지서비스가 지배적이었던 반면에 최근에 들어서는 낮은 탈수급률을 기록해 온 복지서비스가 폄하되는 대신에 취업서비스만이 효율적인 자립의 도구로 각광받는 양극단의 편중된 현상이 나타나고 있다. 노대명(2013) 참조.

21) 이 때 고용노동부와 보건복지부의 지방전달체계가 통합됨으로써 취업서비스를 담당하는 고용센터와 복지서비스를 담당하는 지역자활센터가 조건부 수급자의 욕구에

수급자 가운데 근로능력이 우수한 경우에 한정하여 취업서비스 프로그램을 적용시켜야지, 그렇지 못한 복지서비스 대상자까지 개별 취업의 경로를 강요하는 것은 온당치 못하다고 생각된다.

요컨대 이 글의 주장은 복지서비스 대상자 중 일부가 취업서비스 지원에 의해 근로의욕 및 능력을 향상시켜 몸 스케일에서의 개별 취업 및 창업을 꾀할 수도 있겠으나, 대다수는 도시 스케일의 공동체 활성화를 통한 사회적 경제조직 개발 및 이에 대한 인력 지원의 방향으로 설정할 필요가 있다는 것이다. 자활정책의 재편 방향을 취업 서비스에 의거한 개별 수급자의 탈수급 위주로 하는가, 아니면 근로능력 및 욕구가 취업서비스에 적합한 수급자를 제외하고는 복지서비스와 결합된 공동체 중심의 노선을 견지할 것인가는 현재의 주요 정치적 쟁점인 보편적 복지 논쟁과도 연관이 있다고 하겠다. 신자유주의 국가는 어떠한 빈곤층이라도 노동시장에 복귀시켜 재정부담의 대상에서 탈피시키는 것을 최고의 목표로 삼을 것인 데 반해, 보편적 복지를 지향하는 국가의 자활정책은 수급자의 복지서비스를 개선하고 그로부터 창출되는 사회적 경제 활동을 자활근로사업단이나 공동체적 자활기업과 연계시키는 것에 관심을 기울일 것이기 때문이다.

(2013년 10월 28일 접수, 11월 5일 심사완료, 11월 9일 게재확정)

---

근거한 맞춤형 서비스를 제공하는 단일한 전달체계로 편제되는 것이 가장 바람직하다. 그런데 현재 기초자치단체 단위로 설치하도록 구상되고 있는 내일행복지원단의 경우 고용센터가 시군구마다 설치되어 있지 않은 관계로 조정이 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

- 국회 예산정책처. 2012, 『자활사업 평가』.
- 김기태. 2013, “사회적 경제 내 자활사업 활성화 모색”, 한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 김성구. 2013, “말만 바꾼 신자유주의, 박근혜 정권에서 계속된다”, 『미디어 오늘』, 3.10.
- 김수영. 2012, “사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마”, 『한국사회복지학』, 3(8), pp. 203-229.
- 김정원. 2011, “빈곤계층을 위한 자활사업 개선방안 -지역자활센터를 중심으로”, 빈곤계층을 위한 자활사업 개선방안 국회 토론회 자료집.
- 김정원. 2013, 『사회적 프랜차이즈를 통한 자활기업의 규모화 전략에 관한 연구』, 한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소.
- 김정원·이문국. 2010, 『자활사업의 거시지원체계 개선방안 연구』, 한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소.
- 김혜경. 2012, “개인화의 위험”, 『페미니즘 연구』, 12(1), pp. 35-72.
- 김혜원. 2009, “노동정책의 관점에서 본 자활정책”, 『자활정책의 현황과 미래』, 중앙자활센터 자활복지포럼, 한국사회복지학회 공동심포지엄 자료집.
- 노대명. 2013, “일을 통한 빈곤탈출 지원정책과 지역자활센터 개편방안”, 사회적 경제연구회 9월 월례포럼 발표자료.
- 류만희·유희원. 2012, “자활사업의 취·창업 성과에 관한 연구”, 『한국지역사회복지학』, 43, pp. 605-637.
- 머니투데이. 2013, 4월 1일.
- 백학영. 2012, “고용지원서비스 효과 증대와 고용지원서비스 사각지대 해소를 위한 자활지원제도 개선 방안”, 국회 정책간담회 자료집.
- 보건복지부. 1997, 내부자료.
- 보건복지부. 2013, 『자활사업 안내』.
- 서광국. 2013, “지역자활센터 성과관리 방향성과 사업 현황”, 한국사회정책학회 춘

계학술대회 자료집.

- 신경아. 2013, “‘시장화된 개인화’와 복지욕구”, 『경제와 사회』, 98, pp. 266-303.
- 신동면.김도한. 2012, “성과관리형 자활사업에서 포괄적 성과지표 도입에 관한 연구”, 『한국사회복지행정학』, 14(4), pp. 201-229.
- 신명호.김홍일. 2002, “생산공동체 운동의 역사와 자활지원사업”, 『동향과 전망』, 53, pp. 6-37.
- 신명호. 2008, “한국 마이크로크레디트 제도의 방향과 자활공동체의 과제”, 한국도시연구소 『도시와 빈곤』, 89, pp. 110-170.
- 신진옥.이영민. 2009, “시장 포퓰리즘 담론의 구조와 기술”, 『경제와 사회』, 81, pp. 273-299.
- 유태균. 2013, “근로빈곤층을 위한 고용-복지 연계의 쟁점과 과제”, 한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 이선우. 2010, “지역자활센터의 현황과 발전방향”, 『자활정책에 대한 평가 및 발전 방향』, 한국보건사회연구원.
- 이태수. 2009, “복지위기에서 사회위기로”, 『프레시안』, 2.16.
- 임채원. 2006, 『신자유주의를 넘어 사회투자국가로』, 한울.
- 정경배.최일섭 외. 2003, 『생산적 복지를 넘어서』, 나남.
- 조성은.백학영. 2009, “자활공동체 발전 전망에 관한 연구- 사회적 경제 실현과 사회적 기업전환 가능성을 중심으로”, 한국지역자활센터협회.
- 청와대 삶의 질 향상 기획단. 2000, 『공동체와 함께 하는 자활지원』, 심설당.
- 최정은. 2013, “자활사업의 정책 방향과 지역자활센터의 활동 전망 토론회”, 사회적 경제연구회 9월 월례포럼 토론회자료.
- 한국보건사회연구원. 1995, “저소득층의 실태변화와 정책과제”, 정책토론회자료.
- 한상진. 2005, 『시장과 국가를 넘어서 -사회적 기업을 통한 자활의 전망』, 울산대출판부.
- 한상진. 2012, 『공동체화 -ECO의 확장을 위한 개념화와 사례들』, 울산대출판부.
- 한상진.김용식. 2007, “사회적 배제 과정과 자활의 측면들 - 울산 동구 빈곤층의 생애과정을 중심으로”, 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 7(1), pp. 139-172.

- 황미영. 2007, “사회적 경제조직으로서의 자활공동체의 실태와 전망”. 한양대 제3섹터연구소. 『시민사회와 NGO』, 5(2), pp. 73-104.
- 황미영. 2009, “간병 자활공동체의 사회적 기업으로의 조직화 동기와 전략 -‘부산 돌봄사회서비스센터’를 중심으로-”, 경성대 사회과학연구소. 『사회과학연구』, 25(4), pp. 1-24.
- Cook, I.R. and Swyngedouw, E. 2012, "Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda", *Urban Studies*, 1-21.
- Fainstein, S.S. and Campbell, S. *Readings in Urban Theory*(Third Edition), Wiley-Blackwell.
- Hackworth, 2007, *The Neo-liberal Cities*, Cornell University Press.
- Hahn, S. and McCabe, A. 2006, “Welfare-to-work and the Emerging Third Sector in South Korea: Korea's Third Way?”, *International Journal of Social Welfare*, 15(3), pp. 314-320.
- Herod, A. 2011. *Scale*, Routledge.
- O’Lear, S. 2010, *Environmental Politics*, Cambridge.
- Purcell, M. 2011, “Neo-liberalization and Democracy”, Fainstein, S.S. and Campbell, S. *Readings in Urban Theory*(Third Edition), Wiley-Blackwell, pp. 42-54.
- Peck, J. 2002, “Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare”, *Economic Geography*, 78(3), pp. 331-360.
- Schram, S.F. 2006, *Welfare Discipline - Discourse, Governance and Globalization*, Temple University Press.
- Swyngedoux, E. 2004, “Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling”, *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), pp. 25-48.
- Tickell, A. and Peck, 2002, “Neoliberalizing Space”, *Antipode*, 34(3), pp. 380-404.

Rescaling of the Self-sufficiency Policies according to the  
Strengthening of Neo-liberalism  
- How Is the Focus on Community at the Urban Scale Being  
Restructured? -

*Sangjin Hahn · Meeyoung Hwang*

This paper analyzes changes in self-support communities on the urban scale with regard to the retreat of 'Korean-style third way' and the strengthening of neo-liberalism. It examines researches on self-sufficiency policy in Korea as well as the concepts of neo-liberalism and scale, defines Korean style third way as an alternative discourse differentiated from neo-liberalism, and summarizes the characteristics of 'self-support community' in South Korea. Moreover, this paper deals with the dual rescaling processes from the urban scaled self-support community project both th the body scale focused on the individual job searching and to the regional scale by establishing the regional and national self-sufficiency support centers.

Key words: neo-liberalism, self-sufficiency policy, self-support community, scale, rescaling, Korean-style third way