

시민단체와 사회복지계의 새로운 연대를 모색하며

김기식*

I. 시민단체의 사회복지운동

87년 6월항쟁 이후 진행된 점진적 민주화는 국가에 의해 억압되었던 시민사회의 활성화로 결과 지웠고, 이를 기반으로 정치권력의 민주화에 집중하였던 사회운동에서 분화한 시민운동은 90년대를 경과하며 비약적으로 성장하였다. 2000년 총선시민연대의 낙선운동은 이러한 시민운동의 성장을 확인시켜준 상징적 사건이기도 하다. 90년대 시민운동은 사회적 영향력의 측면에서만이 아니라 활동분야에 있어서도 권력감시, 경제민주화, 교통, 환경, 여성, 인권, 평화 등 다양한 영역으로 확장해왔다. 이제 시민운동에서 다루지 않는 분야가 거의 없을 정도라 해도 과언이 아니며, 각 분야별로도 새로운 운동단체들이 계속 만들어져 최근에는 분야별 운동단체간 연대기구 혹은 협의체가 만들어지고 있다.

그러나 사회복지분야의 경우 그 정치, 사회적 중요성이나 문제의 심각성에 비해 상대적으로 시민운동단체의 활동이 미약한 것이 현실이다. 전반적으로 시민운동 진영 내에 사회복지문제에 대한 인식도 부족하고, 사회복지서비스분야의 관련단체를 제외하고는 사회복지분야를 운동과제로 삼는 단체도 별로 없다. 시민운동단체는 아니지만 선진국의 역사적 경험을 보더라도 사회복지의 발전에 있어 가장 중요한 역할을 수행한 노동운동조차 90년대 후반에 들어서야 상층지도부 정도가 중요성을 인식하게 되었으나 여전히 운동의 우선순위에서는 밀려나 있다.

이러한 현상은 사회복지분야 전문가의 운동적 결합이라는 조직적 측면에서도 그 원인을 분

* 참여연대 정책실장

석해보아야겠지만, 우리사회의 지배담론인 성장주의에 운동 주체 역시 일정하게 영향을 받고 있음을 반영한 것으로 보인다. 즉 시민운동의 주체도 사회복지에 대한 일반적인 사회적 의식 수준을 크게 벗어나고 있지 않다는 것이다.

90년대 중반이후 전면적인 지방자치제도의 실시를 배경으로 성장하고 있는 지역운동의 경우도 사정은 마찬가지이다. 지역운동의 경우 지방행정의 특성이나 현장 중심의 운동적 특성상 중앙단체에 비해 상대적으로 사회복지분야에 대해 높은 관심¹⁾을 갖고 있으나 실천적 활동은 그다지 활성화되고 있지 않다. 현재는 시설문제 등 지역현안이 발생하거나 국민기초생활보장법 제정운동이나 의약분업문제와 같이 전국적 사안이 발생한 경우 중앙단체의 지원을 받아 사업을 진행하는 정도이다. 이 역시 기본적으로 사회복지분야에 대한 이해와 중요성에 대한 인식이 부족한 것이기도 하지만, 중앙단체에 비해 인적자원의 문제가 보다 크게 작용하고 있는 것으로 보인다. 모든 인적자원이 서울로 집중되어 있는 한국사회의 구조에서 사업을 기획, 집행할 수 있는 인적자원 특히 전문가 역량의 부족은 지역운동이 다른 사업분야에서도 공통적으로 겪는 어려움이지만 사회복지분야의 경우 그래도 전국적으로 전문가 역량이 고르게 분포되어 있다는 점을 고려한다면 사회복지학계의 진지한 검토가 필요한 대목이다.

90년대 이후 최근까지 사회복지분야에 있어 시민운동단체의 활동은 주로 사회보장제도와 관련된 것이었다²⁾. 의보재정위기로 인해 다시 사회적 논란이 제기되고 있으나 80년대 후반부터 10여 년 간 진행된 의료보험통합운동은 성공적인 운동의 사례중의 하나로 평가되고 있다. 그러나 이 운동도 이론적 근거를 제공했던 전문가들과 보건의료단체, 노동단체, 농민단체의 활동이 주된 운동적 동력이었으며, 시민운동단체의 경우 부분적인 역할을 수행한 것은 사실이나 전반적으로는 대의에 공감하여 참여하는 수준이었다.

이에 비해 의약분업제도의 실시 등 98년부터 진행된 보건의료개혁운동은 시민단체가 주도적으로 운동을 전개한 사례라고 할 수 있다. 물론 관련 전문가와 인도주의실천의사협의회, 건강사회를위한약사회 등 보건의료단체의 적극적인 결합과 지원이 크게 작용하였지만, 운동과제를 주체적으로 소화하여 내부주체를 형성해서 운동을 전개했다는 점은 내용적 평가를 떠나 운동적으로 진일보한 것임은 분명하다. 이 사례는 시민단체의 사회복지운동이 어떻게 활성화될 수 있는가하는 문제와 관련하여 많은 시사점을 주고 있다.

- 1) 1999년 3월 결성된 국민기초생활보장법제정추진연대회의에 28개 지역단체 및 지역단체 협의회가 참여하여 전국적으로 법제정운동에 상당한 운동적 동력이 되었고, 2000년 참여연대 수급권찾기운동본부에서 주최한 6차례의 지역활동가 교육에도 평균 60명이 참여하는 등 높은 참여도를 보여주었다.
- 2) 사회복지서비스분야의 경우 관련 단체의 요청에 따라 공동성명이나 연대기구에 이름을 걸어주는 것이 대부분이다.

시민단체의 사회복지운동에 있어 가장 성공적인 사례를 꼽는다면 국민기초생활보장법 제정 운동을 들 수 있다. IMF 경제위기로 인해 발생한 대량실업사태에 대한 대책으로 제기된 국민기초생활보장법은 98년 3월 참여연대의 공청회를 계기로 공론화되기 시작하여, 98년 5월 사회복지학자 200인 선언, 98년 7월 민주노총, 여성연합 등 19개단체가 공동주최한 “국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회” 등을 통해 시민사회 공동의 요구로 발전하였다. 그리고 99년 3월 종교계, 노동계, 여성계, 지역단체 및 시민사회단체가 참여하여 발족한 “국민기초생활보장법제정추진연대회의”는 불과 6개월도 안돼 법을 통과시키는 성과를 얻어냈다. 공론화가 시작되고 1년 6개월만에 한국 사회복지사에 획기적 사건이라고 할만한 법률이 제정된 것은 대량, 장기실업문제가 지속적으로 사회문제화되고 이로 인해 정치권에 부담이 가중되고 있던 당시의 정치, 사회적 상황이 배경이 되었지만, 지속적으로 전개된 전국적 운동의 성과라 아니할 수 없다. 더구나 법제정에 그치지 않고 시행령과 시행규칙의 제정 및 예산확보, 제도의 실시과정까지 후속사업이 부족하나마 지속적으로 전개된 것은 단속적으로 사업이 진행되는 것이 일반적인 시민운동의 운동양상에 비추어 볼 때 한층 발전된 것이라고 할 수 있다.

앞서 거론한 사례들의 공통점은 모두 연대사업으로 진행된 것이라는 점이다. 오랜 개발독재 기간을 거쳐 여전히 성장주의에 기초한 선성장-후분배 논리가 지배하는 한국사회에서 개별단체의 힘만으로는 운동의 성과를 보장하기 어려운 사회복지문제의 성격상 이러한 양상은 향후에도 지속될 것으로 보인다.

개별단체의 활동은 앞서 지적한 대로 사회복지서비스분야 관련 단체를 제외하고는 사회복지 운동을 일상적 운동과제로 하는 단체 자체가 거의 없는 실정에서 그 사례가 대단히 제한되어 있다. 경실련의 경우 90년대 중반 활동기구인 사회복지위원회가 없어지는 우여곡절을 겪은 바 있고, 현재도 단체에 참여하고 있는 경제학자들이 국민기초생활보장법의 시행 연기를 공개적으로 표명하는 등 내부혼선을 빚고 있어 보건의료분야외에 일상적인 활동이 미약한 상태이다. 여성연합은 나름대로 지속적인 사업을 전개하고 있으나, 일상적인 활동은 대체로 보육문제와 실직여성노동자문제에 제한되어 있다. 94년 발족 당시부터 사회복지위원회를 일상적 활동기구로 설치하여, 주된 사업분야중의 하나로 설정하고 있는 참여연대는 그 동안 다양한 활동을 전개하여 왔으나, 주로 국민연금, 의료보험 등 사회보험개혁운동, 사회복지예산확보운동, 국민기초생활보장법 제정운동 등에 활동이 집중되어 있으며, 사회복지서비스분야는 상대적으로 활동이 미약한 편으로 올해 들어서야 활동계획을 구체화하고 있다. 참여연대 사회복지운동의 특징적인 요소는 공익소송분야이다. 참여연대는 각 사업분야별로 공익소송을 일반화하고 있는데 사회복지위원회도 처음 사업을 시작한 94년부터 공익소송을 적극적으로 추진해 왔다. 94년 제기한 국

민연금 기금운영손실에 대한 손해배상청구소송은 비록 패소하기는 했지만, 소송과정에서 국민연금기금의 공공자금 강제예탁을 규정한 공공자금관리기금법의 위헌법률심판제청신청이 받아들여지는 등 국민연금 기금운영의 민주성과 투명성 문제를 효과적으로 사회문제화하여 결국 국민연금제도가 개혁되는 계기를 마련하였다. 또 1996년 4월 대법원에서 최종 승소한 노령수당 지급대상자선정제외처분취소청구소송은 법령의 위임범위를 벗어난 지침의 위법성을 확인시켜 줌으로써 소송 당시 기준으로 21만 여명의 생활보호대상 노인층이 노령수당을 지급 받게 되는 실질적 효과와 함께, 사회복지분야에서 예산상의 이유를 근거로 법적으로 보장된 국민의 권리를 정부가 자의적 제한하는 관행에 제동을 거는 성과를 얻었다. 이밖에도 비닐하우스촌 거주자의 전입신고를 거부하여 이들이 국민기초생활보장법상의 수급권자가 될 수 없는 문제를 해결하기 위해 2000년 제기한 전입신고거부처분취소청구소송이나, 의외로 폐업사태를 무마하기 위해 위법하게 이루어진 수가인상에 대한 행정소송 및 헌법소원 등 참여연대에서 지속적으로 제기한 공익소송은 사회복지운동의 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있다. 이러한 공익소송은 그 결과에 따라 침해당한 국민의 권리를 가장 확실하게 구제하는 현실적 수단이 될 뿐만 아니라, 구체적 권리성이 부정되고 있는 사회복지분야에 있어 국가의 의무와 국민의 권리를 확인시켜주는 의미가 있다.

II. 시민단체와 사회복지계³⁾의 관계

90년대 중반 이후 NGO(Non-Governmental Organization)라는 개념이 일반적으로 사용되면서 한국의 시민운동단체도 NGO로 통칭되고 있고, 일반인의 경우 NGO를 시민운동단체와 동의어로 이해하는 경우도 있다. 그러나 개념적으로 NGO의 범주에는 시민단체만이 아니라 교회, 학교, 심지어 기업까지 포함된다. 이 때문에 학계와 운동가들 사이에서는 시민운동단체의 개념 규정과 관련해서 NPO(Non-Profit Organization), CSO(Civil Society Organization)등 다양한 개념화가 시도되고 있다. 하지만 그 어떤 개념도 시민운동이 지닌 여타 시민사회조직과의 동질성과 차별성을 명확히 개념화하지는 못하고 있다. 사실 시민운동자체만 하더라도 하나의 개념으로 정의하기에는 현실적으로 너무나 다른 다양성 혹은 이질성을 내포하고 있다.

어쨌든 한국에서 NGO의 개념은 일반인에게 있어 대변적 조직이든 자치적 조직이든 운동단

3) 여기서 사회복지계란 개념은 사회복지법인 및 비법인 시설과 그 관련 종사자, 사회복지서비스분야의 장애인, 노인등 각 계층별 당사자 조직 및 관련 운동단체와 그 연합체의 의미로 제한하여 사용하였다.

체의 의미로 제한되어 사용되어지는 경향이 있다. 90년대 후반 이후 속속 등장한 언론의 NGO 면이 대부분 시민단체의 활동으로 채워져 있음은 이러한 일반적 인식을 반영하는 것이다. 이는 시민운동단체가 국민적 지지에 기반하여 강한 정치, 사회적 영향력을 확보하고 있는 것에 비해, 여타의 시민사회조직이 반세기동안 지속된 분단독재체제로 인해 시민사회가 전반적으로 미성숙하여 아직까지도 제대로 성장하고 있지 못한데서 기인한 바 크다. 그러나 보다 중요한 요인은 과거 독재기간동안 상당수의 시민사회조직이 관변화되거나 정치사회에 종속되어 NGO의 생명인 정부 혹은 정치로부터의 독립성을 심각하게 훼손 당했다는 점이다. 정치적 민주화가 이루어지고 시민사회의 자율성이 상당정도 확보된 지금에 와서도 대중적 인식은 별반 변하지 않고 있다. 이 점과 관련해서 사회복지제도 그 예외는 아니다. 특히 예산 지원을 매개로 시민사회를 통제하려는 정치권력과 관료의 태도가 변화되지 않은 조건에서 재정부문에 있어서의 정부의 의존성은 사회복지계의 현실적 한계로 작용하고 있다⁴⁾.

시민단체 내부적으로도 사회복지계가 정부에 의존적이며, 그 영향력에서 벗어날 수 없고, 벗어날 의지도 부족하다는 점에서 시민사회의 일원으로서의 유대감보다는 상호 구별정립하여 인식하는 경향, 나아가 사회복지계를 이익집단적 성격으로 이해하는 경향이 강하다.

사회복지예산확보운동이나 후원행사마저 허가제로 규제하고 있는 기부금품모집규제법 개정 운동 등 공동의 사안을 매개로 시민단체와 사회복지계간의 연대사업이 없었던 것은 아니다. 또 보육시설에 대한 정부의 재정지원 확대를 핵심적 과제로 제기한 영유아보육법 개정운동 등 사회복지서비스분야의 현안이 제기되거나 에바다사건과 같이 시민사회의 공분을 자아내는 사건이 발생할 경우 사회복지계의 요청에 따라 시민단체가 사업에 참여하기도 했다. 일상적으로도 한국시민단체협의회에 사회복지계의 일부단체가 참여함으로써 교류가 활발해지고 있다.

그러나 최근 부문운동간 연대가 한층 강화되고 있는 추세를 감안할 때 사회복지계와 시민단체간에는 여전히 거리감이 있는 것이 사실이다.⁵⁾ 또 시설비리문제, 시설 평가 및 위탁문제, 사회복지사업법 개정문제 등과 관련해서는 상당한 긴장과 갈등이 존재하고, 이것이 표면화되기도 하였다. 2000년 상반기 참여연대에서 한국의 기부문화실태를 파악하기 위해 교회 다음으로 각

4) 일본의 경우도 NGO의 60% 이상이 사회복지기관이지만 한국과 마찬가지로 지방행정조직이 재정지원을 매개로 사회복지기관을 통제하려 하거나, 자치단체장이 선거시 정치적으로 활용하는 사례가 있어 시민단체에서 사회복지기관과 자신을 구분하여 인식하는 경향이 있고, 최근에는 배타적으로 운영되는 사회복지시설의 운영과정에 지역주민조직이 참여하려는 다양한 시도가 모색되고 있다.
5) 이는 사실상 시민운동의 단일한 전국적 연대조직으로 2001년 2월 발족한 '시민사회단체연대회의'의 구성을 보더라도 확인된다. 발족 직전 시민힘 소속 단체들이 대거 합류하여 사회복지계 일부단체의 참여가 이루어지기는 하였지만, 공동대표단이나 운영위원회의 단계 구성을 보던 시민단체의 사회복지계에 대한 일반적 인식을 확인할 수 있다.

중 기부가 가장 많이 이루어지고 있는 학교법인과 사회복지법인의 수입, 지출내역을 해당 감독 관청에 정보공개 청구했을 때나, 서울시로부터 종합사회복지관 운영을 위탁받은 한 사회복지법인의 비리를 폭로하였을 때 사회복지법인들이 보인 날카로운 반응은 매우 당혹스러운 것이었다.

이런 부정적인 측면이 아니더라도 시민단체들은 사회복지서비스분야의 사업을 할 경우 관련 단체와 입장차이 등으로 갈등이 빚어지거나, 영역을 침범 당했다는 식의 정서적 반감을 살 것을 우려하여 아예 사업자체를 회피하는 경향이 있다. 사회복지분야의 시민단체 활동이 사회보험, 공공부조, 예산확보 등에 제한되어 있는 것도 이러한 점에서 기인한 측면이 있다.

III. 사회복지계의 한계

개발독재형 경제성장 패러디임에 갇혀진 한국사회의 취약한 국가사회복지시스템하에서 그동안 민간영역에서 사회복지서비스를 제공해온 사회복지계의 역할은 평가받아 마땅하다. 그러나 경제성장과 민주화의 결과, 권위주의 체제하에서 유보되었던 다양한 시민사회의 요구가 폭발하고 있고, 그 중에서도 사회복지분야에 대한 국민적 관심과 욕구 높아지고 있는 현실에서 사회복지계의 한계도 보다 분명해지고 있다.

기존 사회복지계의 한계는 다음의 네 가지 측면에서 파악될 수 있다.

첫째, 사회적 한계

대부분의 사람들은 사회복지라고 하면 소수의 절대빈곤층이나 장애인, 노인 등 특수계층에 대한 국가의 시혜적 정책 정도로 이해하고 있다. 즉 자신이 직, 간접적인 수혜 대상자가 되기 전에는 사회복지문제를 자신의 문제, 혹은 사회공동체 구성원 공동의 문제로 인식하지 않는다는 것이다. 또 언론에도 종종 등장하지만 장애인 시설 건립에 대한 지역주민의 격렬한 반대투쟁에서 확인되듯이 사회적 편견이 심각한 상태이다. 더구나 형제복지원, 소쩍새마을, 예바다 사건 등 심심찮게 터져 나오는 시설관련 각종 비리와 시설 수용자에 대한 인권유린 사건은 이러한 사회적 편견을 고착시키는 구실을 하고 있다.

둘째, 정치적 한계

한국의 열악한 기부문화속에서 기존 사회복지시설 등의 운영자금은 대부분 정부의 재정지원에 의존해 왔다. 또 사회복지서비스분야의 각 계층별 당사자 조직이나 관련 운동단체 역시 정

부 혹은 정치권과의 협력적 관계에서 예산과 정책상 지원을 얻어내 왔다. 이 과정에서 정부 의 존성은 심화되었으며, 자의반, 타의반으로 선거정치의 도구화된 측면도 있다. 이로 인해 대중적 으로 사회복지 관련 단체와 법인에 대해 관변단체로 인식되는 경향이 있으며, 이는 사회복지계 의 사회, 정치적 발언권을 결정적으로 약화시키는 조건이 되고 있다.

셋째, 조직적 한계.

자기 영역에 대한 배타성이 강한 것이 한국사회의 일반적 특징이지만, 사회복지서비스분야 의 특성상 시민사회 내적인 교류와 상호관련성이 높을 수밖에 없는 사회복지계 역시 강한 조직 적 배타성을 지니고 있다. 사회복지지운동을 시작한 지 7년째가 되고 있는 필자의 경우도 기존 사회복지계가 상당히 배타적이라는 인상을 가지고 있다⁶⁾. 사회복지분야의 업무가 상당한 전문 성을 요하며, 이러한 전문성이 존중되어야 함은 이론의 여지가 없다. 그러나 다른 한편으로 사 회복지문제를 해결하는데 있어 사회적 공감대의 형성이 중요하고, 시설운영에 있어서도 지역주 민과의 유대감 형성이 시설의 이용률과 서비스의 질 및 만족도를 높이는데 결정적인 요소 중의 하나라면 전문성의 강조가 사회적 배타성으로 나타나는 것은 사회복지계의 발전을 위해서도 바람직한 현상이 아니다.

또한 사회복지서비스분야의 관련단체들이 당사자 중심으로 조직을 구성하고 운영하는 것은 자연스러운 현상이나 앞서 지적한 사회적, 정치적 한계로 인해 정당한 요구조차 이해집단의 요구로 치부되는 경향이 있다.

사회복지계는 기존 이해관계의 침해가 발생하지 않는 한 문제를 사회화시키는데 소극적이다. 국민적 공감대를 형성하고, 지역주민의 참여를 통해 운동적으로 문제를 해결하기보다는 주로 정부 및 정치권과의 협력적 관계에 기초하여 로비와 정치적 거래를 통해 문제를 해결해온 측면

6) 필자는 지난 97년 인도주의실천의사협의회에서 소년소녀가장에 대한 후견인 사업과 관련된 협조를 요청 받고, 관악지역을 대상으로 한 지역사회 복지자원 네트워크 사업을 역제안하여 추진한 바 있다. 당시 제안은 관악구 지역에 존재하는 사회복지관, 지역주민조직, 보건의료단체 소속 의료자원, 구청의 보건복지사무소 등 지역의 사회복지 자원을 네트워크해서 보다 체계적이고 효율적이면서 주민 만족도를 높일 수 있는 서 비스를 제공하자는 것이었다. 각 기관방문을 통해 원칙적 동의를 얻어내고, 당시 실습 중이었던 사회복지 학과 학생들을 통해 지역복지자원조사 및 지역복지지도 작성 등 기초작업이 진행되었다. 그러나 사업 추 진과정에서 참여연대의 사업역량에도 문제가 있었지만 각 주체의 소극성과 상호불신으로 인해 몇 달뒤 무 산되고 말았다. 이 과정에서 필자는 사회복지기관 종사자들이 한편에서 지역주민의 시설 이용률이 낮아 홍보전단을 들고 거리에 나서면서도, 지역주민조직과의 일상적 교류를 통해 주민과 생활적으로 결합하고 유대감을 형성하려는데 매우 소극적이고, 지역주민의 욕구와 만족도 보다는 프로그램의 완성도에 집착하 고 있다는 느낌을 받았다. 물론 이는 사회복지사만의 문제는 아니며 지역주민조직의 활동가들이 지닌 지 나친 편견과 불신도 이러한 태도를 만들어내는데 일정하게 영향을 주었을 것으로 보인다.

이 있다. 내부의 문제에 대해서는 방어적이며, 때로는 서비스의 수혜 대상자나 지역주민의 요구보다 집단 내적인 요구와 이해를 우선시하는 경향도 있다. 이러한 경향은 기존 사회복지계가 시민사회 내부적으로나 사회복지분야에서 차지하는 비중과 역할에 비해 사회적으로 낮게 평가되는 주요한 요인이 되고 있다.

IV. 새로운 연대를 모색하며

IMF 경제위기와 이로 인한 대량실업사태는 한국사회 국가사회복지시스템의 취약성을 극명하게 확인시켜 주었으며, 이러한 취약성을 보완해 온 민간 복지공급체계의 급격한 붕괴를 초래하였다. 문제는 현재의 경제위기를 극복한다 하더라도 과거와 같은 고성장-저실업구조로 돌아갈 수 없다는 점이다. 지난 30여년간의 고도성장을 통해 이미 경제규모가 일정 수준을 넘어선 상황에서 서구 선진국의 경험이나 당분간 지속될 것으로 보이는 신자유주의적 정책기조로 볼 때 상당수준의 실업률은 지속될 것으로 보인다. 더구나 강화되고있는 노동시장의 유연화 정책은 비정규직의 확대 등 고용시장의 불안정성을 보다 심화시키고, 노동자의 실질임금을 하락시키는 주요한 요인이 될 것이다.

다국적 기업과 금융자본이 주도하는 세계화가 촉진되고 있고, 국내적으로도 시장 기능이 강조되고 있는 현실에서 지금까지 국가의 가장 중요한 역할로 인식되어 온 경제분야에서의 역할은 점차 약화될 수밖에 없다. 이제 국가는 시장에서 배제되거나 시장으로부터 파생되어, 시장기능으로는 해결할 수 없는 문제들, 나아가 시장에 맡겨짐으로써 오히려 모순이 심화되고 있는 문제들을 어떻게 해결할 것인가에 대해 그 해답을 찾고, 자신의 역할을 수행해야 한다. 만성적인 실업구조와 빈부격차의 심화, 이로 인한 사회적 갈등에 어떻게 대처할 것인가, 민간복지공급체계의 기능과 역할이 붕괴되고 앞으로도 제한될 수밖에 없는 조건에서 국가가 어떻게 소득보장체계를 구축하고 국민의 다양한 사회, 경제적 권리를 보장할 것인가, 교육, 보건의료 등 민간부문의 비효율성과 자원낭비형 구조가 확인되고 있는 영역에서 공적시스템을 어떻게 구축하고 확대시킬 것인가 하는 문제에 대해 국가는 답해야 한다.

7) 필자는 시장만능주의가 급속히 확대되어 성장주의에 이어 우리사회의 지배담론화되고 있는 현실에서 사회복지학계가 인간의 삶의 질과 관련된 영역에서 시장논리가 갖는 비인간성의 문제에서 나아가 자원의 배분과 비용 대비 욕구 만족도에 있어서의 비효율성에 대해서도 실증적 연구를 통해 정면으로 문제제기 해 주기를 기대한다.

이는 결국 사회적 안전망을 중심으로 한 사회복지의 문제로 귀착된다. 이러한 점에서 사회복지문제는 이미 우리사회의 가장 중요한 정치적, 사회적, 정책적 의제가 되었다. 이제 경제정책에서 사회정책으로 국가의 정책 우선순위가 변경되어야 하고, 될 수밖에 없다. 국민연금 도시지역 확대, 의료보험통합, 의약분업 실시, 의료보험 재정위기 등을 둘러싸고 최근 몇 년간 발생한 일련의 사태는 역설적으로 보건 의료분야를 포함한 사회복지문제의 정치, 사회적 폭발성을 확인시켜 주었다.

국민연금, 의료보험, 고용보험, 산재보험 등 4개 사회보험과 공공부조분야는 최근에 들어 제도적인 측면에서는 세계적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 급속히 확대되고 보완되었다. 그러나 보험료 부과에 있어 적정성과 형평성을 보장하고 5인 미만 사업장이나 비정규직 노동자 등 사회보험의 사각지대를 해소하는 한편, 공공부조에 있어 수급자 선정 기준을 완화하고, 소득보장수준을 높이며, 차상위 계층에 대한 급여를 제공하도록 하는 등의 제도 개선의 과제나, 제도의 확대, 개혁을 예산과 행정적으로 뒷받침하고 국민적 신뢰와 합의를 이끌어내는 과제는 여전히 존재한다.

더구나 그나마 사회보험이 급속하게 확대된 것에 비해 장애인, 노인, 아동, 여성 등 사회복지 서비스 분야는 제도적 측면에서나 예산 배정에 있어 국가의 노력이 매우 부족한 현실이며 사실상 민간부문에 떠맡겨 놓은 상태라고 해도 과언이 아니다.

사회복지제도가 발달한 어느 나라에서나 역사적으로 확인되는 듯이 이러한 현실은 오직 운동을 통해서만 극복될 수 있다. 앞서 지적한 IMF 경제위기 이후 한국사회의 변화나 경제성장과 민주화에 따른 국민의 다양한 사회복지 욕구의 증대는 사회복지운동이 활성화되는 조건을 형성하고 있다. 특히 국민연금, 의료보험 등 사회보험제도의 확대는 전국민을 사회복지의 이해당사자로 만듦으로써 사회복지운동의 대중적 기반을 확대하는데 결정적인 사회적 기초를 제공하고 있다. 그러나 객관적 요구와 조건에도 불구하고 사회복지문제에 대한 대중적 인식 전환과 광범위한 운동주체의 형성이 이루어지지 않는다면, 우리사회에 강고하게 형성된 성장주의-시장주의의 벽을 넘어 사회복지의 발전을 기대하기는 어렵다.

주체적 관점에서 대중적 인식의 전환이 운동의 결과라면 결국 광범위한 운동주체의 형성이 일차적 과제라고 할 수 있다. 우선 시민단체 내부적으로 사회복지문제의 중요성에 대한 인식의 공유가 필요하고, 사회복지분야를 운동과제로 하는 많은 단체가 만들어져야 한다⁸⁾. 하지만 계

8) 사회복지분야 전문가의 참여가 시민운동 특히 지역시민단체의 사회복지운동 활성화에 결정적 요소임을 다시 한번 강조한다.

급적, 계층적 이해관계가 첨예하게 드러나는 사회복지분야에서 시민단체가 지닌 대중적 힘의 한계는 분명하다. 따라서 사회복지분야 발전의 가장 핵심적 세력이라고 할 수 있는 노동운동과의 연대문제는 여기서 논의로 하더라도 시민단체간 연대뿐만 아니라 사회복지계와 시민운동이 폭넓은 연대를 통해 사회적 힘을 확보하는 것이 절실히 요구된다.

사회복지운동의 과제는 제도개혁과 예산 확보, 행정 인프라 및 민관협력체제를 포함한 공급체계의 구축, 정책과정(의제설정-의사결정-집행-평가) 및 서비스 제공에 있어서의 시민사회의 참여로 요약할 수 있다. 이중 시민단체의 주된 이슈인 사회보험분야의 경우, 주로 사회복지서비스분야와 관련된 기존 사회복지계와 연대의 고리를 찾기는 쉽지 않다⁹⁾. 그러나 공공부조, 예산 확보, 복지공급체계 개편 등은 공동의 사안으로 구체적인 연대사업이 가능한 분야이다. 물론 구체적인 사안별로는 입장차이가 존재하는 것이 사실이나 큰 정책방향에 있어서는 연대가 충분히 가능하다고 판단된다. 특히 사회복지예산확보운동의 경우, 시민단체가 지난 몇 년간 적극적으로 사업을 전개하고 있는 것에 비해 사회복지계가 소극적인 모습을 보이는 것은 내부의 자성이 필요한 대목이다. 이제 사회복지계가 문제해결을 정치적이 아니라 운동적으로 접근하는 인식의 전환을 해야 할 때이다.

지역적 수준에서는 조례의 제정이나 자치단체별 예산확보과정에서의 연대도 필요하지만 다양한 서비스를 개발하고, 서비스의 질과 주민 만족도를 높이기 위해 시설의 운영 등 보다 구체적인 사안에서의 일상적 협의와 연대가 필요하다.

필자는 처음 사회복지운동을 시작해서 만난 사회복지계의 인사들 중 일부로부터 받은 싸늘한 시선을 지금도 기억하고 있다. 그 이면에는 지난 수십 년간 사회적으로 제대로 평가받고 대우받지 못하면서도 우리사회의 소외된 이들과 함께 묵묵히 일해왔다는 강한 자부심과 함께 일종의 피해의식이 자리잡고 있었던 것 같다. 우리사회가 사회복지계의 열악한 현실에 눈을 돌리고, 그 헌신과 역할에 대해 정당하게 평가하고, 그에 상응하는 지원책을 마련해야함은 당연하다. 그러나 그러한 변화가 외부에서 주어지기를 기대하기보다는 사회복지계가 닫힌 구조에서 스스로 열린 광장으로 나와 고립을 피해 연대를 구하는 적극적 자세를 갖기를 기대한다. 사회적 연대만이 문제를 해결하는 유일한 길이다.

9) 그러나 이 문제도 사회복지의 특정 정책분야에 한정된 문제가 아니라 우리사회의 방향을 정립하는 문제라는 점에서 시민사회의 전반적인 연대과정에서 사회복지계의 적극적인 참여가 필요하다.

참고문헌

- 김기식, '사회복지운동의 의의와 과제', 참여연대 사회복지위원회 사회복지학교자료집, 1996.
- _____, 'NGO와 사회복지', 시민사회와 시민운동, 2001년 교원연수자료집, 성공회대학교 사회교육원, 2001.
- 김연명, '저성장 고실업사회, 사회적 안전망을 짜자', 참여연대 사회복지위원회 자료모음집, 1998.
- 김태성, 성경률 공저, 복지국가론, 나남출판, 1993.
- 남세진, 조홍식 공저, 한국사회복지론, 나남출판, 1995.
- 정태석, '시민사회와 NGO', NGO란 무엇인가, 도서출판 아르케, 2000.
- 차명제, 'NGO들의 활동분야와 유형', NGO란 무엇인가, 도서출판 아르케, 2000.