

사회복지분야의 운동적 성격 및 NGO적 위상에 관한 이론적 고찰

- 국제사회사업비정부단체 활동을 통해 본 사회복지사의 역할을 중심으로

김미경(광주대학교 사회복지대학원)

1. 문제제기 및 연구목적과 방법

본 발표자는 소속 대학원에서 강의를 하면서 사회복지분야의 운동론적 성격 및 NGO적 위상을 정리해 볼 필요성을 느끼게 되었다. 경제성장 만큼이나 압축적인 성장을 해 온 한국 사회복지분야는 그동안 양적으로나 질적으로 많은 사회복지사들을 배출하여 왔다. 발표자 역시 사회복지사를 배출하고 있는 지역대학 강단에 몸담고 있으면서 우리사회, 지역에서 차지하고 있는 사회복지사의 주체적인 역할에 대해 고민해 볼 수 있는 시간들을 갖게 되었다. 특히 한 학기동안 「국제사회사업비정부단체관리감독론」을 주제로 강의하면서 한국의 국제사회사업 역사를 추적해보는 가운데 사회복지사의 역할이 오늘날까지도 단순한 서비스 전달자에 한정되어 있다는 점에 주목하게 되었다. 사회복지분야의 운동론적 성격이 갈수록 강하게 대두되고 있는 현시점에서 사회복지사가 사회복지운동의 주체로서 주목받지 못하고 있는 한계를 밝히고 사회복지사의 운동의 주체로서 부각시키는 작업이 필요하다고 느꼈다.

특히 서비스 중심적인 지역사회복지 현장으로 갈수록 사회복지사의 역할은 클라이언트와 자원을 매개하는 서비스 전달자, 원조자에 제한되고 있는 경우가 대부분이다. 그 원인은 현대 한국사회복지의 모태라 할 수 있는 외국민간원조단체의 성격에서부터 찾아볼 수 있을 것이다. 외원단체가 한국사회복지에 미친 영향에 대해 연구한 한 논문에서는 대부분 선교단체였던 외원단체의 성격으로 인해 한국사회사업 실천에 종교적 색채가 강할 뿐만 아니라 잔여적 사회복지의 성격을 갖게 되었다고 결론짓고 있다(최원규, 1996). 즉, 종교적, 잔여적 성격의 사회사업적 성격이 아직도 강한 한국사회복지의 현실이 사회복지사의 역할을 동시에 규정짓고 있다고 봐야할 것이다.

사회복지분야에서 활동하고 있는 복지사들의 경제적 대우가 매우 열악함에도 불구하고 많은 학생들이 사회복지사가 되기 위해 대학에 들어오고 있다. 또한 사회복지 분야에서 현장 실무경험이 많은 활동가와 기관장들이 사회복지사로서의 전문성을 더욱 향상하기 위해 대학원의 문을 두드리고 있다. 여기에서 우리는 사회복지사로서의 전문성이 과연 무엇을 의미하는지 자문해보지 않을 수 없다. 현장의 실무경험만으로 본다면 대학 강단에 있는 교수보다 많은 노하우를 가지고 있는 사회복지전문 인력들이 추구해야 하는 전문성이란 무엇인가? 단순히 이론을 하나 더 배우는 것을

전문성이라고 할 수 있을까? 또는 현장에 필요한 실천기술을 조금 더 세련되게 논리적으로 정리할 수 있는 능력을 전문성이라고 할 수 있을까? 결론부터 말하자면 본 발표자는 사회복지분야의 전문성에 대한 요구가 증가하고 있는 현시점에서 사회복지사의 역할이 더 이상 지역사회복지기관의 서비스전달 중심적인 미시적, 소극적 수준으로 축소될 것이 아니라 국가의 사회복지정책 입안에 영향력을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 사회복지정책을 직접 입안할 수 있는 주체로서의 역할이 강조되어야 한다고 생각한다. 바로 거기에서 사회복지사의 전문성 또한 찾아져야 한다.

본 발표의 목적은 소위 Empowerment라고 얘기되어지는 정치세력화의 주체로서 사회복지사의 역할에 대해 재고해보기 위해 사회복지분야의 운동적 성격 및 NGO적 위상에 대해 검토해보고자 한다. 국가정책 분야로서 사회복지 분야는 핵심적 위상을 차지하지 못하고 주변적인 부분에서 대권 등의 정치적 이슈에 영향을 받으며 발전해 왔다. 분배와 성장의 긴장관계 속에서 아직까지 성장논리가 지배적인 한국적 상황에서 사회운동단체(NGO)의 정치적 위상 또한 증가하고 있는 것이 사실이다. 이러한 시점에서 한국 사회복지분야의 운동적 성격 및 NGO적 특성을 분석하는 것은 자원과 클라이언트를 매개하는 단순한 중개자의 역할을 뛰어넘어 사회행동가(activist)로서의 사회복지사의 주체적 역할을 재정립하는 일이며, 향후 사회복지국가의 모델 정립에 있어 사회복지사의 위치를 다시 한 번 자리매김할 수 있는 시론적 작업이 될 것으로 기대한다.

본 발표에서는 사회복지분야 중에서도 특히 국제사회사업 비정부단체에 주안점을 두어 국제사회사업 비정부단체의 역사 및 활동을 정리해보고자 한다. 또한 국제사회사업과 시민운동과의 연계관계를 살펴보고, 시민사회 담론이 사회복지정책수립에 미치는 영향에 대해 분석해보고자 한다. 그러한 가운데 사회복지 분야의 운동론적 성격을 규명해보고 사회복지분야의 NGO적 특성과 GO적 특성을 재검토해보도록 한다. 사회복지의 NGO가 GO로 자연스럽게 흡수되어지는 가장 전형적인 분야라 할 수 있다. 특히 국제사회사업 분야는 한국 사회복지 분야 중에서도 아직까지 가장 NGO적 요소가 많이 남아 있는 분야로 본 발표는 국제사회사업 역사를 간략하게나마 재정립하는 계기가 될 뿐만 아니라 NGO수준에서 주로 이루어지던 복지의 영역이 국가가 정책적으로 개입하게 되면서 갖게 되는 갈등적 또는 사회통합적 요소들을 또한 재검토해 보는 계기가 될 것으로 보인다.

2. 사회복지와 NGO, 사회운동

‘가난구제는 나라도 못한다’는 속담이 있지만, 복지의 가장 기초가 되는 빈민구제는 인류사와 함께 한다. 영국의 엘리자베스 구빈법에서 유래를 찾고 있는 구빈제도는 우리나라 고대 삼국시대에서도 찾아볼 수 있으니 복지의 역사는 우리나라가 더 앞섰다고 할 수 있을지도 모르겠다. 그러나 우리나라 사회복지의 현대적 의미는 한국전쟁 이후 1960년대와 1970년대 외국인간원조단체의 활동에서부터 즉, 서구식 사회복지사업의 출발로부터 찾아지고 있다(함세화 외, 2001). 한국의 현대사가 일제식민지 경험과 미군정을 거쳐 왔기 때문에 우리나라 사회복지의 현대사 역시 태생적으로 외원단체의 영향에 대한 이해 없이 정리가 불가능한 것임에는 분명하다. 복지 전달 주체에 대한 이해 역시 이와 맥을 같이한다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국 현대사회복지 발달에 대한 연구에 있어 사회복지사의 역할에 대해 주목하고 있는 경우가 많지 않기 때문이다. 그러나 최근 몇

년 사이 지역사회복지는 급속한 성장을 해 왔고 그에 상응하게 많은 사회복지사들이 배출됨에 따라 단순한 정책전달자로서의 역할을 넘어선 복지정책수립의 주체로서의 사회복지사의 역할이 강조되고 있다.¹⁾

1) 운동의 주체

현재 사회복지 운동의 주체로는 지난 몇 년간 새로운 성격의 운동으로 자리잡아가고 있는 참여연대나 경실련 등이 주목되고 있으며, 이들은 운동주체로서 계급적 이해관계를 강하게 지닌 노동자, 농민, 빈민과는 달리 - 적어도 현상적으로는 - 계급적인 이해관계에서 벗어나 있는 각 분야의 전문가로서 일반 시민들을 동참시키는 형태로 운동을 전개하고 있는 특징을 가지고 있다(문진영, 2001). 특히 참여연대 소속 사회복지위원회를 중심으로 지난 10년 동안 사회복지운동이 활발하게 전개되어 오고 있다. 무엇보다도 국민기초생활보장법 제정과정에서 참여연대를 비롯한 사회복지 분야 NGO의 활동²⁾은 매우 고무적인 것이었으며, 사회복지 분야에서 NGO의 역할을 다시 한 번 자리매김하는 중요한 계기가 되었다.

그러나 이러한 활동이 정작 지역의 사회복지전달 주체인 사회복지사와 어떠한 연계를 가지고 있는지 반문해 볼 필요가 있다. 국가의 정책결정에 있어 참여연대와 같은 NGO단체들의 역할이 갈수록 중요해지고 있지만, 이들에 의해 제안된 정책이 정부에 의해 수용되어 수립된다 해도 실제로 복지서비스 현장에서 일하는 사회복지사들이 정책을 수행하는데 있어 현실적합성에 대한 문제가 제기되고 있기 때문이다.³⁾ 사회복지위원회의 운동주체는 대부분 현직 사회복지학과 교수들과 변호사 등 각 분야의 전문가들로 구성되어 있으며, 이들은 엄밀히 말해 전문적인 대중 운동가라기보다는 전문 연구자로서의 특징이 더 강하다(김연명, 2004). 물론 이러한 중산층 이상으로 구성된 운동주체의 사회계급적 특성은 정부 정책수립에 있어 보다 강력한 영향력을 행사할 수 있는 장점을 가지고 있을 수 있다. 그러나 사회복지위원회에서 제안하는 정책대안의 타당성에 대한 비판은 이미 의료보험통합과정이나 국민연금제도 개편방향, 의약분업 및 기초생활보장법 개혁 등 전 정책영역에서 계속적으로 제기되고 있는 실정이다. 사회복지위원회 자체적으로도 정책수립과정에서 복지수혜 주체인 저소득층을 비롯한 사회적 계층의 소외가 문제로 지적되고 있지만(김연명, 2004), 다른 한 편으로 지역사회복지 현장에서 활동하고 있는 사회복지사의 정책수립과정에서의 배제 역시 중요한 문제가 아닐 수 없다.

그러나 사회복지 정책 입안과정에서 사회복지사의 소외에 대한 문제는 사회복지 NGO단체 구성원의 계급적, 정치적 특성보다는 사회복지사의 자체적인 역할 규정에서 역시 찾아져야 할 것이다. 사회복지사의 비주체적, 비운동적 특성에 대해서는 국제사회사업의 역사에 대한 논의 가운데 보다 자세히 다루도록 할 것이다.

1) 그 대표적인 예를 2004년 11월 이틀(19-20일)동안 천안에서 열린 '지역복지운동단체활동대회'에서 찾아볼 수 있다. 총 11개 단체 소속 30여명의 복지활동가들이 참여하여 복지환경 변화에 따른 지역복지운동단체가 추구해야 할 복지변화 운동에 대해 논의한 것으로 보고 되었다(www.peoplepower21.org).

2) 이에 대해서는 문진영, 2001. "사회복지와 NGO", 조희연 편, 『NGO 가이드』, 서울: 한겨레 신문사. pp. 220-241을 참조하기 바람.

3) 실제로 본 발표자가 소속되어 있는 대학원의 학생들은 지역사회복지시설에서 실질적인 책임을 맡고 있는 사무처·국장이나 단체장이 대부분이며, 이들은 정부 복지정책의 현실적합성에 대해 대체로 회의적인 견해를 가지고 있다.

2) 운동의 성격

모든 사회운동이 복지운동과 별개라고 할 수는 없으나 전통적인 사회운동은 노동운동을 중심으로 농민, 빈민운동이 주를 이루었다. 복지의 개념을 사회제도의 통합적 관점⁴⁾에서 파악한다면 노동자, 농민, 빈민 운동 역시 넓은 의미에서 복지운동으로 규정할 수 있을 것이다. 그러나 현대적 의미의 국가 정책으로서 사회복지에 대한 이해는 1987년 이후로 볼 수 있으며, 그 근거로 1987년 민주화 투쟁이후 1988년 국민연금제도의 도입, 1989년 전국민의료보험의 달성, 1992년 국민연금과 산재보상보험의 5인 이상 사업장으로서의 적용범위 확대, 그리고 1980년대말과 1990년대 초에 걸친 각종 사회복지서비스제도의 전면적 개정을 통해 복지국가의 틀을 마련한 예들을 들 수 있다(남찬섭, 2005). 분명 복지국가의 틀은 민주화 과정과 맥을 같이 하고 있다고 하겠으나, 엄밀한 의미에서 사회운동으로서 복지운동은 참여연대의 국민기초생활보장법 개정과정에서 참여를 중심으로 이루어진 1990년대 말, 2000년 초부터라 할 수 있을 것이다.

국가의 정치적 수단으로서 복지정책이 아닌 신사회운동의 성격으로서 복지운동을 통한 복지정책의 도입은 1980년대 이후 성장해 온 시민단체의 활동과 맥을 같이 한다고 하겠다. 스코트(1990)의 정의에 따라 신사회 운동의 성격을 정리해보면, 첫째, 이전의 노동운동이나 무정부 운동과는 달리 정치적인 성격보다는 사회적, 문화적인 성격으로 그 초점이 가치관과 생활양식에 맞춰져 있으며 운동의 목표는 시민사회의 동원이라는 점, 둘째, 국가에 직접 도전하던 노동운동과 달리 신사회 운동은 국가와 동맹관계를 유지한다는 점, 셋째, 노동운동은 경제적 재분배에 초점을 두고 있다면 신사회운동은 상징과 정체의식에 초점이 맞춘다는 점 등을 특징으로 들 수 있다. 더불어 신사회 운동 주체의 특징은 이전 운동과 달리 사회구조 내에서 주변적인 위치를 차지하지 않는다는 점이다. 즉, 신사회 운동의 중추집단은 비교적 부유하며, 교육을 받은 지적직업에 종사하는 사람들이 포함되어 있다. 이러한 과정에서 국가 역시 과거의 단순한 명령하달식의 통치형태가 아닌 이해당사자들이 정책에 참여하고 집행하는 가버넌스(governance)의 형태로 변화하고 있다는 것이다(김동배, 2005).

이러한 기준을 가지고 신사회운동으로서 복지운동을 전개했던 시민단체를 거론해본다면 가장 전형적인 단체가 여성단체라 할 수 있다. 특히 첫 번째 특징인 운동의 성격이 정치적인 성격보다는 사회적, 문화적인 측면에 초점이 맞추어져서 생협운동(여성단체연합 소속 민우회)이나 호주제 폐지 운동 등을 전개해 나갔다. 또한 - 지은희, 장하진 여성부 장관과 같이 - 최근 여성운동단체 출신들이 국가의 고급관료로까지 진출하게 됨에 따라 신사회 운동의 두 번째 특징인 국가와 동맹관계를 유지하는 운동의 제도화 특징을 보여주고 있다. 세 번째 특징인 경제적 재분배보다는 상징과 정체의식에 운동의 초점이 주어져 있다는 특징 역시 여성의 인권과 정체성이라는 아젠다를 통해 확인할 수 있다. 그러나 우리나라 신사회 운동은 아직까지 경제적 재분배에 초점을 두고 있으며, 사회적, 문화적인 측면보다는 정치적인 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 제도권에까지 영향을 미치게 된 시민운동의 시발점이 되었던 것은 경실련의 낙선운동이었다. 물론 인권, 환경, 평화, 여성, 반핵, 반(소수자)문화 와 같은 시민사회의 담론의 주요 아젠다는 사회문화적 맥락에서 기존

4) 복지제도를 단순히 사회제도 중 하나로 이해하기보다 사회제도를 아우르는 통합적 제도로서 이해하기 위해서는 Gilbert, N. and Specht, H. 1974, "Dimensions of Social Welfare Policy", Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall; 남기민 2004, "사회복지정책론", 학지사 등을 참조하기 바람.

의 상징과 정체성의 변화를 겨냥하고 있지만 사회문화적 사회운동의 파급효과는 아직까지 미미한 수준이라고 할 수 있다. 특히 운동의 주체가 중산층 이상의 전문가 집단이라는 사실은 운동의 성격이 수혜집단의 정체성의 문제보다는 운동주체의 정치적 동원력과 영향력에 집중되어 있으며, 여성운동 역시 정책적 차원에서는 사회진반적인 가부장적 문화에 대한 총체적인 수준에서의 도전이라기보다는 여성의 정치 및 경제참여를 유도하기 위한 정책에 주로 집중되어 있는 실정이다.

더군다나 신사회 운동으로서 사회복지운동을 정리한다면, 사회복지의 문제는 여성연합 소속 여성민우회나 참여연대의 복지위원회와 같은 시민운동의 틀 내에서 부분적으로 다루어지고 있는 실정이다. 실질적인 사회복지의 전달주체인 사회복지비정부단체나 사회복지사의 역할은 사회운동의 차원에서 매우 주변적일뿐만 아니라 고려의 대상조차 되고 있지 못하다. 이러한 이유에는 분명 한국 사회복지의 태생적인 문제가 자리하고 있으며, 이하에서는 국제사회사업의 역사를 살펴보는 가운데 사회복지 분야의 운동적, NGO적 성격을 자리매김해보기로 하겠다.

3. 국제사회사업비정부단체의 역사를 통해 본 사회복지운동

사회복지분야에서 국제사회사업이 차지하는 역할과 의미는 매우 크다. 앞서 지적한 바대로 우리나라 현대사회복지의 역사는 의원단체의 활동과 함께 성장하였다고 할 수 있다. 특히 일제 식민지시대를 거쳐 해방과 한국전쟁, 미군정이라는 사회적 대혼란기를 거치면서 정권을 장악한 군사정부의 산업화주도 정책과정에서 국민복지는 정책고려의 대상이 아니었다. 즉, 정부는 국민의 최소한의 복지의 문제를 선교를 위해 들어온 의원단체에 떠맡기고 있었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 우리나라 사회복지기관의 대부분이 의원단체 및 종교단체를 모태로 하고 있다는 것은 놀라운 일이 아니다.

국제사회사업은 개념적으로 international, global, cross-national이라는 개념과 연관이 있다. 두 개 이상의 국가를 포함한 지구상에 존재하는 전국가간의 복지교류를 의미한다. 사회복지영역에서는 구체적으로 비교사회복지, 국제실천, 사회복지에 있어 정부간 사업, 전 지구적 문제에 대한 개입 및 활동, 사회복지사의 세계적 조직체, 전문 활동의 교환 등의 형태로 이루어지고 있다. 또한 협의적 개념으로는 본국의 타국에서의 활동내지는 타국의 본국에서의 활동으로 제한적으로 사용되기도 하고, 보다 광의적 개념으로는 민족과 문화의 범위를 넘어선 활동으로 이해되기도 한다 (Healy, 2001).⁵⁾ 따라서 의원단체의 복지활동은 국제사회사업의 내용 중 일부라 할 수 있다.

우리나라의 사회복지 역사에서 국제사회사업의 내용으로 보자면, 출발은 의원단체에 의한 일방적인 원조수혜국으로 출발했다고 한다면, 현재 우리나라 사회복지 기관에서 외국에 원조를 하고 있는 사업 역시 증가 추세에 있다. 국제화, 세계화 속에서 국가간 상호의존의 증가는 사회복지분야에 있어서도 새로운 도전을 의미한다. 국가간 인구이동에 대응하는 새로운 지식과 능력이 사회복지 분야에 요구되고 있으며, 거리부랑자(아이들), 고령자의 증가, 가족형태의 변화 및 요보호가족 증가, 실업과 불안과 같은 문제는 국제적 차원의 사회문제가 되고 있다. 일국의 경제, 사회, 정치적 문제가 타국가의 복지와 관련되어있다는 사실은 특히, 체르노빌사태에 따른 세계 환경의 변

5) 여기에서 가끔 문제제기 되는 개념적 딜레마는 예를 들어, 미국사람이 우리나라에서 행하는 복지 내용을 '국제사업'이라고 할 수 있지만, 똑같은 사업내용을 우리나라 사람이 우리나라에서 직접 행할 때도 '국제사업'이라고 할 수 있을지에 대한 논란 등이 있다

화나, 에이즈의 확산과 같은 문제들을 통해 노정되고 있는 실정이다.

따라서 사회복지사의 역할 역시 국제화 시대에 맞게 전문성을 확보해야 하는 시점에 와 있다. 자국의 문제를 벗어나 자국문제가 가지고 있는 국제적 연결고리에 대한 인식이 요구되고 있으며, 나아가 해결책을 제시할 수 있어야 할 것이다. 그러기 위해서는 국제정세에 대한 분석이 필요하다. 결국 사회복지사들은 자국에 대한 이해를 넘어 국제사회사업의 역사 및 범위, 기능에 대한 이해를 가지고 있어야 하며, 국제사회사업기구에 대한 이해를 위해서 무엇보다도 UN의 역할 및 국제 NGO에 대한 이해가 요구된다. 이 밖에도 소위 발전 및 원조에 대한 역사적 이해와 국내문제와의 연관, 타국의 사회복지체계 및 정책과 문화에 대한 이해의 폭을 넓혀나가야 하며, 국제 및 국가간 사회지표를 분석할 수 있어야 한다. 더불어 국제사회사업이 가지고 있는 딜레마에 대한 인식이 필요하다(Healy, 2001). 다음에서는 한국에서 이루어지고 있는 국제사회사업의 주요 내용을 중심으로 사회복지운동을 살펴보도록 하겠다.

1) 국제사회사업의 주요내용 및 사회복지 운동의 주체

국제적으로 연결되어 있는 국내문제 중 최근 이슈가 되고 있는 것이 이주민 문제 즉, 외국인노동자 문제라고 할 수 있다(김미경, 2004). 이 문제와 관련한 국제사회사업의 또 다른 주요 내용으로 국경에서 발생하는 문제에 대한 개입이 있을 수 있다. 이 밖에도 국제사회사업의 주요내용으로는 한국전쟁 이후 홀트아동복지를 중심으로 이루어진 국제입양 사업이 아직까지도 우리나라 국제사회사업의 중요한 내용을 이루고 있다. 그러나 국제사회사업의 가장 고전적인 주제는 개발과 원조라고 할 수 있다(Herscovitch, 2001). 개발국의 비개발국가에 대한 원조의 역사는 UN의 역사와 함께 하고 있다. 원조는 국제사회에 대립하는 국가간 갈등을 매개하기 위해 설립된 UN을 중심으로 전쟁이나 기아, 전염병, 지진 등의 천재지변과 같이 국제적 차원에서 일어나는 비상사태에 대한 즉각적인 욕구에 대응하는 사회조력 사업에서부터 환경(야생, 생태학, 농업, 오염 및 산업화, 사막화), 인간개발(교육, 아동개발, 건강, 인구), 경제개발(농업, 소규모사업 개발, 단체 차관 프로그램), 민주주의 도입(시민권, 지방통치 및 분산) 및 기본인프라 구축(수도시설, 오수처리, 관개 시설)에서 일어나는 상시적인 개발사업에 이르기까지 그 범위와 활동내용이 다양하다(Healy, 2001).

우리나라 역시 한국전쟁 이후 가난과 고아의 문제부터 차관도입을 통한 경제개발에 이르기까지 국제구호와 개발사업의 주 수혜국가였다. 민간차원의 국제사회사업 비정부단체, 즉 의원단체는 선교를 목적으로 한 종교단체가 주를 이루었으며, 현재까지 한국에서 활동하는 대표적인 단체인 월드비전(구 선명회)이나 한국국제기아대책기구(KFHI), 굿네이버스(구 이웃사랑회) 등도 한국기독교가 큰 축을 이루고 있다. 한국 카톨릭 역시 까리따스(CARITAS)를 통해 국제사회사업 비정부단체 활동을 펴고 있다. '교회조직을 적극적으로 활용한 국제사회사업 NGO'라고 표방하는 한국 카리따스는 실제로 선교사목이 아닌 사회사목에 소속하고 있다. 한국교회는 한국전쟁 이후 산업화 과정에서 외국 교회들로부터 지속적인 원조를 받아오다 80년대 중반 이후부터는 아프리카, 남미, 아시아를 중심으로 외국의 재난구호에 참가하고 직접 원조를 하게 되면서 구호개발사업의 수혜국

6) 오늘날 글로벌 NGO들의 활동에 가장 우호적인 정부간기구는 UN으로, 1948년 NGO위원회가 활동하기 시작하면서, 1950년에는 UN이 NGO의 협의적 지위를 공식적으로 인정하였다(정태석, 2000).

에서 지원국으로 탈바꿈 하고 있다. 월드비전과 한국복지재단의 경우가 개발국 NGO의 한국지부로 외국의 재정적 지원을 받아오다 최근 들어 직접 해외에 원조하는 NGO로 탈바꿈 한 대표적인 예가 될 수 있다. 이 밖에 '한국국제기아대책기구'와 같은 경우는 국내 최초의 해외구호 NGO로 1989년 설립되어 1971년 UN에 의해 공인된 '국제기아대책기구'의 협력단체로 활동하고 있다. 그러나 '한국국제기아대책기구' 역시 선교·구호단체의 성격이 강하다. 80년대 말 이후 3D산업에 대한 대안으로 급격히 증가한 외국인 노동자의 인권을 보호하기 위한 외국인 노동자 상담소 역시 교회사회사업을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다. 이 밖에 홀트아동복지를 비롯한 SOS 등 입양 및 아동시설 국제 NGO 역시 선교사들에 의해 세워진 곳이 대부분이다.

상대적으로 교회사회사업과 독립적인 NGO로 국제사면위원회(amnesty international)를 들 수 있다. 1961년 인권을 지키는 국제 NGO로 출발한 국제엠네스티는 군사 독재 정권 하에 인권침해가 심각했던 한국에 대해서도 많은 연대운동을 하였다. 국제엠네스티 한국 지부는 1972년 설립되어 양심수 석방, 고문종식, 사형제도 등 국제적 인권연대 운동뿐만 아니라 여성에 대한 성폭력 추방 캠페인 등 국내적 이슈에 대한 활동 역시 전개하고 있다. 교회사회사업과 상대적으로 독립적인 NGO로 또한 환경 NGO를 들 수 있다. 녹색연합, 환경운동연합, 녹색교통운동 등 한국의 환경 NGO는 환경의 중요성이 부각되기 시작한 1990년 이후에야 생겨났다. 자본주의의 긴 역사만큼이나 긴 - 100여년의 - 역사를 가진 선진국의 경우와 달리 비교적 늦게 출발한 환경 NGO의 활동기반은 아직까지 취약한 편이다. 1999년 환경부의 국정감사자료에 의하면 현재 442개의 환경단체가 존재하고 있는 것으로 나타나고 있지만 이중 380여개가 1990년 이후에 생겼으며 허가단체의 비율은 29%에 지나지 않는다. 국제적 환경 NGO인 Green Peace의 경우 한국에 지부를 가지고 있지 않다. 그렇지만 1994년 그린피스 환경조사팀이 한국의 자연보호 실태를 알아보기 위해 '그린피스호'를 타고 방문한 적이 있으며, 환경연합 등 한국의 환경NGO 역시 그린피스의 국제적인 환경운동에 참여하고 있다.

현재 존재하는 한국 사회복지 NGO의 대부분이 태생적으로 선교를 목적으로 한 의원단체 및 교회사회사업에 뿌리를 두고 있다는 사실은 전쟁을 거친 한국적 특수성만은 아닐 것이다. 사회복지사업이 그리스도의 사랑의 실천과 무관한 것이 아니기 때문이다. 그러나 한국의 사회복지사업이 아직까지 자선이나 박애사업과 동일시 되는 측면이 강하며, 사회복지사에게 기대되는 덕목이 전문성보다는 '사랑'과 '희생'이 더 강조되는 측면이 없지 않다(최원규, 1996). 이는 사회복지사의 처우의 문제가 희생을 바탕으로 한 저임금의 구조에 기반하고 있다는 사실을 통해서도 알 수 있다. 한국 사회복지가 의원단체, 교회사회사업에 뿌리를 두고 있다는 사실은 동시에 본 발표자가 문제제기 하고 있는 우리나라 사회복지사의 역할이 매개자, 원조자에 치우쳐 있을 수밖에 없는 원인이기도 하며 사회복지사의 운동가로서의 역할이 우리나라에서 간과되는 이유이기도 하다. 그러나 더 큰 문제는 우리나라 사회복지의 태생적 문제보다는 아직까지 분배보다는 성장에 치우쳐 있는 국가정책에서 복지정책이 차지하는 위상과 관련이 더 있다. 예산이 없는 사회복지 정책은 말만 무성한 복지국가 구현에 대한 정부의 의지의 실체가 어떤가를 그대로 반영하고 있기 때문이다.

2) 사회복지 운동의 NGO적 성격 및 위상

흔히 NGO라고 얘기되는 비정부기구에 대한 정의는 다양하다. 개발국과 저개발국의 NGO 역할

이 다르듯이, 각 나라마다 NGO의 활동내용이 다르기 때문에 이에 대한 정의 역시 달라질 수밖에 없다. 즉, 전쟁고아와 빈곤, 질병의 문제들을 가지고 있었던 한국전쟁 이후의 우리나라 NGO 사업이 주로 개발국의 원조를 받아 활동하는데 제한되어 있었던 것처럼, 아직까지 우간다와 같은 나라는 NGO를 외국의 원조를 받아 활동하는 민간조직으로 정의하고 있다. 반면에 일본의 NGO는 주로 주민운동과 생활운동으로 제한되어 있으며, 독일은 지구적 차원에서 활동하는 민간조직으로 정의하고 있어 NGO의 국제적 역할이 중요하다(차명제, 2000). 결론적으로 시민사회의 발전과 NGO는 긴밀한 관계가 있으며, 민주화가 어느 정도 정착된 나라에서 NGO는 시장과 국가를 감시하고 견제하는 역할을 주로 수행하고 있지만, 유신독재하의 우리나라 NGO에서도 그 유례를 찾아볼 수 있듯이 권위적이고 억압적인 국가에서의 NGO는 관변적인 성격을 가질 수밖에 없다. 그러나 NGO의 예산에서 정부지원이 차지하는 비율이 큰 독일과 같은 경우, GO와 NGO의 경계가 애매한 것이 사실이다.

비정부단체가 제도화되는 가장 대표적인 부분이 사회복지라 할 수 있다. 복지의 문제를 개인이나 가족, 소속집단이나 지역사회, 사회사업단체에 맞기지 않고 국가가 정책적으로 개입하는 나라를 복지국가라고 한다. 복지국가를 표방하는 나라에서는 기존의 복지인프라를 수용, 지원하게 되고 재정을 비롯한 국가의 의존도가 증가해감에 따라 NGO에 머물러 있던 사회복지기관들이 제도화되어 가는 것이다. 우리나라의 경우는 사회복지 예산의 대부분을 (중앙·주)정부로부터 지원받는 독일과는 기본적으로 다른 구조에 있지만 정부의 많은 사회복지사업이 민간복지기관에 위탁, 운영되고 있다는 사실은 비정부단체의 제도화가 이루어지고 있다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

NGO는 공익의 증진과 보호를 목적으로 회원의 자격이 누구에게나 개방되어 있으며, 지속적으로 존속하는 단체라 정의할 수 있다. 그러나 비정부단체라 해서 정부기구 이외의 모든 기구가 NGO에 포함되는 것은 아니다. 예를 들어 교회, 대학, 병원들을 NGO라고 하지는 않는다. NGO이외에 시민사회에서 활동하는 단체를 가리키는 용어로 NPO(nonprofit organization), 제 3섹터, CSO(civil society organization), VO(voluntary organization), 민간단체, 사회단체, 시민단체, 미중단체, 관변단체, 이익집단 등이 있다(박상필, 2001). 이는 단체의 목적과 활동 영역 등에 따라 분류되었을 뿐, 서로 교환 가능한 용어이며 서로를 배제하지 않는 개념이기도 하다. 그런 의미에서 사회복지 NGO는 공익단체로서 NGO의 일부이기도 하지만, 엄밀한 의미에서 NGO적 성격보다는 비영리 조직의 총칭인 NPO 내지는 제 3섹터의 성격을 더 강하게 띠고 있다고 할 수 있다. 우리나라에서 NGO의 개념은 오히려 정치적, 운동적 성격을 더 강하게 띠고 있기 때문이다. 그러나 바로 그러한 이유 때문에 우리나라 사회복지 운동은 보다 NGO적 특성으로 나아갈 필요가 있다고 보는 것이 본 발표자의 생각이다. 사회복지 운동이 시민사회의 국민적 공감대와 연대를 기반으로 한 사회운동으로서 더 확고한 위상을 갖게 되었을 때만이 사회복지사들이 정책입안 과정에서 보다 주체적으로 동참할 수 있다고 판단하기 때문이다.

『한국민간단체총람 2000』에 따르면 한국의 NGO는 4023개이며, 그 지부까지 합하면 2만개가 넘는 것으로 나타났다(표 1참고). 이 NGO들은 1980년대에 21.6%, 1990년대에 56.6%가 설립되었고, 전체 NGO의 54.8%(1999년)가 서울에 집중되어있으며, 47.3%가 미등록단체로 이 밖에 40.9%가 사단법인, 7.7%가 재단법인, 0.9%가 특수법인이다. 즉, 1990년대 이후 NGO수가 급증한 것은 한국

사회의 민주화 정도를 반영하고 있으나 과반수 이상의 NGO가 서울에 집중되어 있는 사실은 아직까지 우리사회의 중앙집중적, 서울집중적 특성을 반영하고 있다. 1996년에는 68.9%가 서울에 집중되어 있었다는 사실은 그나마 지방자치제 실시에 따른 지방시민단체의 활성화 가능성을 보여주고 있는 것이라 할 수 있다(조희연, 2000). 그러나 과반수에 이르는 미등록단체의 NGO는 한국 NGO의 영세성을 보여주는 예라 하겠다.

(표 1) 「한국민간단체총람 2000」에 나타난 시민사회단체의 분야별 분포

분류	빈도(개)	비율(%)
시민사회	1,013	25.2
지역자치·빈민	222	5.5
사회서비스	743	18.5
환경	287	7.1
문화	634	15.8
교육·학술	235	5.8
종교	107	2.7
노동·농어민	217	5.4
경제	501	12.5
국제	44	1.1
기타	20	0.5
합계	4,023(지부미포함)	100
미조사된 단체	900	
학회	1,517	
총계	6,440	

출처, 조희연. 2000. “한국 시민사회단체(NGO)의 역사, 현황과 전망”, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케, p. 141-142에서 재구성.

우리나라 NGO가운데 영향력이 큰 단체로는 YMCA, 참여연대, 경실련, 여성연합, 환경련, 녹색연합 등이 있다. 이 중에서 여연, 환경련, 녹색연합은 특정이슈에 주목하는 ‘전문적 NGO’라 할 수 있는데, 이들은 환경, 여성 등 개별 문제에 주목함으로써 이에 대한 기존정책을 비판하고 새로운 대안을 모색하는데 주력해 왔다. 특히 환경 NGO의 경우 90년대 이후 급성장한 단체라 할 수 있다. 우리나라 NGO의 특징이 아직까지 경제·정치적 이슈에 치중해 있는 실정이긴 하지만 최근 시민단체의 변화 중 눈에 띄는 사실은 사회서비스 단체가 증가하고 있다는 점이다. 복지관련 시민단체, 각종 재단, 연구소, 연구회, 복지기관, 보건의료기관 및 자원봉사·구호 단체 등 사회서비스 NGO가 1996년 8.1%에서 1999년 18.5%로 증가하였다.

정치적, 운동적 성격을 띤 한국의 NGO에 있어서 사회복지운동의 중요성이 날로 증가하고 있다. 그러나 사회복지 분야는 앞서 지적했듯이 사회운동론적 접근의 사각지대로 존재해 왔다. 본 발표자는 첫번째, 중산층 이상 전문연구자 중심으로 사회복지운동이 전개됨에 따라 복지정책 수립에 있어 정작 복지의 수혜자와 가장 가깝게 복지수요를 파악하고 있는 사회복지현장에서의 사회복지사가 소외되어 왔다는 점, 둘째, 이렇듯 사회복지사가 정책입안 과정에서 비주체적으로 자

리매김 됨으로써 사회복지사의 역할이 서비스 전달자, 매개자, 원조자에 머물러 왔다는 점, 셋째, 사회복지 정책은 기본적으로 사회적 자원의 재분배에 대한 사회구성원들의 공감대 안에서 시민사회의 연대를 통해 구축되어야 함에도 불구하고 의지가 부족한 정부의 질보다 양에 치우친 복지정책과 사회보장제도의 재분배 효과의 미비, 넷째, 사회복지단체의 자선적, 박애적 한계 등, 이제까지 사회복지운동이 가지고 있었던 한계들을 극복하기 위해서는 사회복지사가 사회복지 운동의 주체로 등장해야 한다고 생각한다.

4. 시민사회담론과 사회복지정책

사회복지정책의 효율성에 대해 논할 때 빠뜨려서 안 되는 부분이 시민사회 담론이다. 사회보장 제도를 근간으로 하는 현대적 복지국가는 크게 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스 및 제도 등을 통해 복지정책을 구현하고 있다(모지환 외, 2003). 사회보장제도라는 현대적 복지국가의 틀을 갖추기 이전에도 국민의 최저생계를 지원하기 위한 제도들은 존재했다. 그렇다면 구빈제도를 중심으로 구현된 복지이념과 복지국가의 모델로 제시되고 있는 현대적 복지와의 차이는 무엇인가? 본 연구자는 국민적 공감 속에서 형성된 사회적 연대를 기반으로 한 소득재분배 효과로부터 가장 큰 차이점을 찾고자 한다.

예를 들어 퇴직금제도와 연금제도의 궁극적 차이는 사회 소득재분배 효과라 할 수 있다. 노후를 보장하기 위해 자신의 수입 중 일부를 적립하는 자기기여를 원칙으로 하고 있다는 점에서 퇴직금제도와 연금제도의 차이는 크게 나지 않는다. 퇴직금 제도가 연금제도로 전환하는데 있어 정치적 변수보다도 인구사회학적, 경제적 원인이 더 크게 작용하고 있다. 자본주의 초기 노동집약적 산업을 바탕으로 완전고용의 신화를 창조할 시기에는 노동을 근간으로 자신의 노후를 보장할 수 있는 퇴직금제도를 유지할 수 있었으나, 소위 기술·정보화 시대로 이해되어지는 후기 자본주의의 기술집약적 산업체제하에서는 실업이라는 사회적 이슈가 등장하게 되었으며, 인구의 고령화 현상에 따라 10년 이상 길어진 노후의 보장에 대한 문제가 중요한 사회적 이슈로 대두 되었다. 즉, 퇴직금이나 저축, 사보험과 같은 자기노동에 기반한 개인의 노후보장 차원을 넘어선 사회적 보장의 문제가 대두된 것이며, 국가가 복지의 이름으로 개입하지 않으면 안되게 된 것이다. 그러나 현재 우리나라의 사회보장제도는 국민적 공감대를 크게 얻지 못하고 있으며 의료보험, 연금제도에 대한 국민의 불신이 뿌리 깊은 상태이다. 즉, 사회보장제도를 유지하기 위해 가장 기본 전제인 사회적 연대가 전혀 이루어지지 않고 있으며 이에 대한 공감대조차 형성되고 있지 않은 실정이다.

그 원인은 다양하겠으나 본 발표자는 개인주의를 바탕으로 한 시민의식의 부재에서 찾고자 한다. 즉, 우리나라는 단독가구의 증가 및 도시화 등 개인주의적 사회기반은 갖추고 있으나 아직까지 가족주의를 바탕으로 한 집단적 의식 속에서 복지의 문제를 일차적으로 가족과 같은 1차 집단에 맡기고 최소의 복지를 실현하고 있다.7) 봉건적 신분제도의 붕괴를 초래했던 시민혁명을 통한 서구식 산업화 과정에서 복지국가의 근간은 시민의식을 기초로 한 사회적 연대에 뿌리를 두고 있으

7) 그 대표적인 예로 아직까지 노인복지법의 근간이 되고 있는 '선 가족보호 후 사회보장' 이념을 들 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 김미경, 2000. "노인복지에 대한 가족사회학적 접근", 한국사회학회, 『한국사회학』 제 34집 봄호를 참조하기 바람.

나, 초고속 산업화만큼이나 빠른 복지국가 모델의 정치적 도입은 연대를 기반으로 한 시민의식의 성장보다는 역선택이나 도덕적 해이와 같은 복지국가의 병폐를 결과하고 있다. “한국의 경우 위험의 재분배로부터 얻는 이익을 각 집단이 자신들의 집단적 이익으로 동일시 할 수 있는 조건이 형성되어 있는가는 매우 회의적이다”고 보고 있는 견해는 한국사회의 연대적 복지 가능성을 위험의 재분배로부터 얻는 이익을 실증해주는데 있다고 진단하고 있다(남찬섭, 2005). 그러나 본 발표자는 연대가능성은 모두가 제도로부터 이익을 얻는데서부터 찾아지는 것이 아니라 우리 사회구성원의 20%의 가진자가 80%의 가지지 못한자에게 나누는 사회적 자원의 분배에 대한 국민적 공감대 형성으로부터 출발하는 것이라고 생각한다. 어쩌면 복지운동의 현실적 주체로 새롭게 등장한 참여연대라는 중산층 전문가집단이나 사회보장제도의 가장 큰 주체세력인 소득파악이 가능한 봉급생활자들은 가진 20대가 아니라는 점에서 현재의 복지운동의 한계가 있는 것인지도 모르겠다. 따라서 앞으로 사회복지의 과제는 사회의 가진 20%에게 어떻게 연대를 구하느냐에 달려 있으며, 이는 조세부담의 사각지대에 있는 집단들에 대한 논의와도 연관되어 있다⁸⁾. 앞으로 우리나라 사회복지의 관건은 어떻게 이들 집단을 자발적인 시민운동의 주체로 세울 수 있는가에 달려 있다고 한다면 발표자의 욕심이 너무 과한것인가?

제도의 도입은 제한된 사회구성원의 문화적 목표를 달성하기 위해 제도화된 수단을 필요로 한 결과이며, 제한된 자원을 취하는데 있어 허용되는 것과 허용되지 않는 것을 조절하고자 한 결과이다(김미경, 2004). 즉, 빈곤, 실업과 같은 문제를 더 이상 개인의 무능력으로 돌리지 않고 사회문제로 인식하여 국가가 개입하게 된 것은 자본주의에 대한 대안으로서 사회주의 운동 내지는 노동운동의 반대급부로서의 국가적 개입이었다는 점에서 복지국가는 기본적으로 자본주의 체제를 유지, 재생산하기 위한 체계적 요구였다. 우리나라 복지의 역사는 권위적이고 비민주적인 산업화로 인해 정권의 정당성 확보에 많은 자원과 인력이 동원됨으로써 사회구성원들의 기본적인 삶의 유지와 건강, 복지증진에 투자하고, 부의 균등한 분배를 용이하게 하는 사회체계를 갖추기 위한 노력에 동시행에 따라 복지는 선교를 목적으로 한 의원단체에 의존할 수밖에 없었던 것이 현대 복지사의 현실이었다. 따라서 산업화 과정동안 지속적으로 사회운동의 핵심이 되어 왔던 노동운동과는 달리 복지운동의 역사는 민주정권의 짧은 역사만큼이나 일천한 실정이다. 앞으로 복지정책의 과제는 사회제도 전반에 팽배해 있는 권위주의를 청산하는 일이며, 여기에는 인간의 의식적인 노력과 구체적인 실천이 필요하다. 즉, 자원 및 권력분배가 지배계급으로부터의 하달이 아닌 사회구성원들의 요구와 자발적 참여에 의한 것이어야 하며 그것은 구체적으로 시민단체 활동을 통한 시민운동에 의해 가능하다. 즉, 현재까지 복지운동이 관련 전문가들에 의한 엘리트들에 의한 정책이었다면 이해 당사자들의 집합적 결정에 의한 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

제도화된 권력구조에 저항하는 하위문화의 발전은 개인을 기본단위로 한 시민사회담론의 향방에 달려 있으며 이제 사회복지사들이 주체적으로 시민사회담론에 개입할 때이다. 그러나 아직까지 시민사회의 담론의 주요 아젠다는 인권, 환경, 평화, 여성, 반핵, 반(소수자)문화 등이며 여기에서 사회복지의 주변적인 위치를 점하고 있는 실정이다. 무엇보다도 사회복지가 사회제도의 하위 체계로 제한되어 이해되기 보다는 통합적 사회제도로써 이해되어질 때 사회복지의 위상이 성장의

8) 사회보험의 중요한 기능인 소득재분배 효과를 위해 보험료 부담의 공평성에 대한 논의의 연속선상에서 자영업자의 소득파악에 대한 문제를 비롯한 우리나라 조세제도에 대한 문제는 계속적으로 지적되고 있으나(박광준, 2004), 이에 대한 실질적인 정치적 대안마련은 비판의 속도를 따라가지 못하고 있는 실정이다.

논리에 밀리지 않고 바로 설 수 있을 것이다. 또한 앞으로 사회복지 운동의 주체로서 사회복지사의 역할은 사회의 가진 20%를 어떻게 '위험의 재분배'에 동참시킬 수 있을 것인가 하는 문제에 달려있다.

참고문헌

- 김동배. 2005. "시민사회와 자원봉사", 학지사
- 김미경. 2004. "이주와 여성노동", 『여/성이론』, 통권 11호, 도서출판 여이연.
- 김미경. 2004. "사회체계, 구조 그리고 제도", 김미경 외, 『현대사회의 이해』, 형설출판사.
- 김미경. 2000. "노인복지에 대한 가족사회학적 접근", 한국사회학회, 『한국사회학』, 제 34집 봄호.
- 김연명. 2004. "참여연대 '사회복지위원회' 활동의 성과와 과제", 비판복지학회 2004 추계학술대회 발표집.
- 남기민. 2004. "사회복지정책론", 학지사.
- 남찬섭. 2005. "한국 복지국가의 성과와 한계: 연대적 복지의 가능성, 인터넷참여연대 간행물.
- 모지환. 외, "사회보장론", 학지사.
- 문진영. 2001. "사회복지와 NGO", 조희연 편, 『NGO 가이드』, 서울: 한겨레 신문사.
- 박광준. 2004. "고령사회의 노인복지정책", 현학사.
- 박상필. 2001. "NGO의 개념적 논의", 조희연 외, 『NGO가이드』, 서울: 한겨레 신문사.
- 정태석. 2000. "시민사회와 NGO", 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케.
- 조희연. 2000. "한국 시민사회단체(NGO)의 역사, 현황과 전망", 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케.
- 차명제. 2000. "NGO들의 활동분야와 유형", 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케.
- 최원규. 1996. "외국민간원조단체의 활동과 한국사회사업 발전에 미친 영향", 서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- 함세화 외. 2001. "사회복지역사와 철학", 학지사.
- Gilbert, N. and Specht, H. 1974, "Dimensions of Social Welfare Policy", Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Herscovitch Lara. 2001. "International Relief and Development Practice", Healy, Lynne M., 『International Social Work. Professional Action In An Interdependent World』, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Healy, Lynne M., 2001. "International Social Work. Professional Action In An Interdependent World", New York, Oxford: Oxford University Press.