

사회복지운동의 주체로서 사회복지실천가의 사회적 위상에 관한 연구

이 인 재*

- I. 들어가는 글
- II. 사회복지운동의 주체 논의
- III. 사회복지노동자로서의 사회복지실천가
- IV. 사회복지전문가로서의 사회복지실천가
- V. 전문직 사회노동자로서의 사회복지실천가
- VI. 우리나라 사회복지 실천가의 사회적 위상
- VII. 맺는 글

I. 들어가는 글

사회복지가 국민들의 생활에서 차지하는 비중이 날로 증가하고 있다. 예를 들면 의료보장제도의 혜택을 받지 않는 국민은 없다. 대다수 노동자들은 산재보상보험제도를 이용하고 있고, 1995년 7월부터는 고용보험제도를 이용하게 된다. 그리고 65세 이상 노인은 누구나 버스, 지하철 무임 승차권제도를 이용할 수 있다. 여하튼 사람들은 정확하게 사회복지가 의미하는 바가 무엇인지는 모르지만 직접, 간접적으로 매일 매일의 생활 속에서 사회복지제도를 만나고 있다.

* 한신대 재활학과 조교수

사회복지제도의 도입은 자본주의사회의 발전과정과 맥을 같이하고 있다. 자본주의 사회의 발전에 따른 사회적 위험의 증가와 사회문제의 심화는 이들에 대한 집합적 조치를 가져오고, 이것은 동시에 국가의 역할 강화를 가져왔다. 서구 자본주의국가들의 사회복지제도 변천과정을 연구한 결과에 따르면 사회복지제도는 기본적으로 자본주의 사회를 유지, 발전시키는 차원에서 여러 가지 요인들이 중첩적으로 작용하면서 발전되어 왔다는 것을 보여주고 있다¹⁾. 자본주의 사회의 기본 메커니즘인 자본과 임노동과의 관계에 기반 하면서, 때로는 노동자계급의 요구와 투쟁을 반영하고 때로는 자본의 가치증식을 돕는 것으로 상황에 따라 상반된 특성을 보이면서 사회복지제도는 발전하는 것이다. 즉 제도의 변천 당시의 계급적 역관계가 어떻게 형성되어 있는가에 따라 서로 다른 특성을 보이는 것이다.

우리 나라의 사회복지제도는 선진국과 비교해서 딱히 이러한 식의 해석이 맞아 들어가는 것은 아니다. 다만 한 가지 선진국의 노동자계급과 비교해서 우리 나라 사회복지대상자들의 사회복지에 대한 요구와 투쟁의 수준이 현저히 낮다는 사실을 지적할 수 있다. 물론 사회복지제도의 대상은 노동자들만은 아니며, 전 국민이 그 대상이 된다. 그런데 1994년 현재까지도 대다수 국민들은 시장을 통해 상품의 형태로 개인의 복지를 해결하고 있고, 사회복지를 통해 개인의 복지를 해결하는 국민들은 저소득층 노인, 장애인, 아동 등 극히 일부의 국민에 불과하다²⁾. 사회복지에 관한 일반 국민들의 낮은 관심도는 이와 같은 현실에 기반한 측면도 간과할 수 없다. 그러나 의료보험, 국민연금 등 전국민을 대상으로 한 사회복지제도의 발전은 더 이상 국민들의 무관심 속에 사회복지제도의 변천을 내 버려둘 수 없게 되었다³⁾. 특히 국민들의 실제 생활과 밀접하게 연관

1) 대표적인 연구로 Gough, Ian, *Political Economy of the Welfare State*(The Macmillan Press, 1981); Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*(ed. by J. Keane) (Cambridge, MA: The MIT Press, 1975); O'Connor, J. S., *The Fiscal Crisis of the State*(New York: St. Martin's, 1973) 등이 있다.

2) 우리 나라 사회복지제도가 제공하는 사회복지급여의 시장 의존적 특성에 관해서는 정원오, "한국사회복지체계의 시장 의존적 성격분석," 한국사회과학연구소 편, 『동향과 전망』, (서울:백산 서당, 1992 겨울호) pp 99-114. 를 참조할 것.

을 가진다는 측면에서 지방자치제도의 본격화는 국민들에게 사회복지에의 관심과 참여를 추동할 것으로 보인다.

이 글은 사회복지에 대한 국민들의 적극적인 관심과 주체적인 참여를 이끌어내기 위한 사회복지운동의 활성화를 위하여 쓰여졌다. 운동이 공동목표달성을 위한 적극적이고 주체적인 노력이라면, 사회복지운동은 사회복지라는 목표를 달성하기 위한 관련 당사자, 넓게는 모든 국민을 의미하며, 사회복지실천가, 학자, 이용자, 노동자 등의 주체적인 참여와 행동을 의미한다고 본다. 지금까지 사회복지운동이 전혀 없었던 것은 아니다. 지금도 사회복지운동과 밀접한 관련을 갖는 보건의료운동, 장애인운동, 공동육아운동 등은 적극적인 실천운동을 하고 있고, 국민의료보장쟁취를 위한 운동, 사회복지예산확보투쟁운동 등이 간헐적으로 일어났었다⁴⁾. 문제는 이러한 운동들이 단기적인 문제제기에 머물러버리고 지속적으로 이어지지 못하였으며, 유사한 목적을 가진 여러 부문 운동과의 연대 투쟁으로 활발히 이어지지 못하였다는 데 있다⁵⁾. 사회복지운동을 이론적

-
- 3) 의료보험의 관리 운영을 둘러싼 문제, 국민연금의 기금문제 등을 고려하면 사회복지제도가 국민들의 생활에 미치는 영향은 갈수록 증가할 것으로 예상할 수 있다. 의료보험의 관리운영문제는 나병균, “의료보험의 통합주의와 조합주의,” 남세진 편, 『한국사회복지의 선택』, (서울: 나남), 1995, pp 171-183을 참조하고, 국민연금 기금문제는 이상은, “국민연금 기금관리,” 남세진 편, 『한국사회복지의 선택』, (서울: 나남), 1995, pp 207-220을 참조할 것.
 - 4) 보건의료운동은 김용익, “보건의료운동의 성과와 전망,” 한국 환경·사회정책연구소 편, 『환경과 사회』, (1994 여름·제3호), pp36-53.을 참조. 장애인운동은 신용호, “한국장애인의 전망과 장애인운동,” 한국 환경·사회정책연구소 편, 『환경과 사회』, (1994 여름·제3호), pp174-182.를 참조. 공동육아운동은 나경선, “사회복지정책결정과정에서 사회운동이 미치는 영향의 평가에 관한 연구,” 서울대 석사학위논문, 1993.를 참조. 국민의료보장쟁취운동은 이경기, “국민의료보험법안의 형성과정과 성격에 관한 연구,” 중앙대 석사학위논문, 1990. 을 참조. 사회복지예산확보투쟁운동은 이인재, “사회복지 주민참여와 동원전략에 관한 연구,” 한신대 사회복지정책연구소, 『사회복지연구』, (1994·제2호), pp93-118을 참조할 것.
 - 5) 공공보건의료보장체계 마련을 위한 운동은 지금도 70여개 단체가 연대하여 활발한 활동을 수행하고 있다.

으로 고찰하기 위해서는 사회복지노동의 특성과 사회복지운동의 주체문제, 기존 사회복지운동의 평가, 사회복지운동의 이념, 사회복지운동의 주관적·객관적 조건과 조직화, 사회복지운동의 이론, 사회복지운동의 전망 등 여러 가지 요인들이 고찰되어야 한다. 본 연구에서는 사회복지운동의 실천을 위해서 우선적으로 고려되어야 할 운동의 주체 문제를 사회복지실천가들의 사회적 위상의 관점에서 집중적으로 고찰해 보았다.

II. 사회복지운동의 주체 논의

사회복지운동의 주체문제는 사회복지운동의 성격규정 뿐만 아니라 조직의 진로와 목표에도 중요한 영향요인으로 작용한다. 사회복지운동의 주체문제를 논의하면 크게 두 가지 입장을 고려할 수 있다. 먼저 운동의 주체는 사회복지 실천가가 되어야 한다는 입장이고, 다른 하나는 운동의 주체는 일반 시민이 되어야 한다는 입장이다. 우리나라에서는 경험적으로 사회복지운동이라고 할 수 있는 지속적인 역사가 없기 때문에 어느 입장이 역사적으로 옳았다고 평가할 수는 없다. 다만 입장의 선택에 따라 운동의 방향과 활동을 규정하는 현실적인 중요성이 있기 때문에 양 입장이 가지는 특성을 중심으로 양 입장을 살펴보았다.

사회복지 실천가를 운동의 주체로 삼는 경우는 우선 사회복지운동이 거의 실체가 없는 우리의 현실에서 운동을 추동할 수 있는 중요한 계기를 제공한다. 사회복지노동의 특성을 고려할 때도 분명히 이들이 운동의 주체가 되어야 하며, 지역자치가 본격화되어 지역차원에서 사회복지 이슈가 제기될 때 사회복지실천가들의 주도적 활동이 요구된다⁶⁾.

6) 다음의 글은 지역사회차원에서 사회복지운동을 조직화하는데 있어서 사회복지전문가의 역할이 중요하다는 사실을 잘 지적해 주고 있다. “우리 나라에서 사회복지가 개인이나 가족 등과 같은 소규모 사회 단위의 사회적 적응문제를 중시하면서 임상적 접근법을 발전시킴으로써 전문적으로서의 정체성을 확보하는 것도 중요하지만,

이와 관련하여 최근 사회복지개혁모임의 활동은 긍정적인 시도로 평가할 수 있다. 문제는 과연 사회복지실천가가 사회복지운동의 주체가 된다고 할 때, 사회복지실천가의 사회적 위상을 어떻게 잡을 것인가 하는 점이 문제가 된다. 즉 사회복지실천가의 위상을 전문가로 볼 것인가 아니면, 노동자로 볼 것인가 하는 것이 문제가 된다.

사회복지실천가의 사회적 위상에 관한 최근의 연구⁷⁾는 사회복지실천가의 위상을 사회복지노동자로 간주해야 한다고 보고 있다. 이에 비해 병원에서 근무하는 사회사업가와 사회사업 전공 교수들을 중심으로 한 사회복지사자격증 강화의 움직임은 사회복지실천가의 전문성을 강조하는 방향으로 가고 있다. 과연 사회복지실천가의 사회적 위상은 전문가인가 아니면 노동자인가?, 두 입장은 양립될 수 없는가?, 양립될 수 있다면 양 특성은 어떻게 조화를 이룰 수 있는가? 하는 점들이 고려되어야 한다.

일반시민이 주체가 되어야 한다는 주장도 역시 이론적으로 타당한 입장이다. 그것은 사회복지 실천가들의 운동만으로는 국민들의 '삶의 질'의 문제를 궁극적으로 해결하는 것은 어렵기 때문이다. 문제는 일반시민들은 사회복지에 대한 관심과 지식의 수준이 낮은 상태이기 때문에 운동의 적극적 담당자가 되지 못한다는 점이다. 이를 해결하기 위한 하나의 대안은 경제정의실천시민연합(경실련), 참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)와 같은 시민운동조직을 통한 시민의 주체적 참여를 담지해 내는 것이

자본주의 사회의 모순이 격화되고 있는 현실에서 생존의 문제로 고통받고 있는 많은 사람들을 고려한다면, 이들을 위한 정치 지향적이고 체제변화 지향적인 사회복지운동이 필요하다. 사회적 약자를 대변하는 사회복지전문가 혹은 사회행동(social action)적 지역사회조직 전문가의 역할은 사회복지운동의 조직화 과정에서 중요한 몫을 해 낼 수 있을 것이다.” (출처: 감정기, “지방자치제의 지역사회복지적 의미와 지역운동적 접근,” 『사회복지학의 이론과 실제』 장인협박사 정년기념논문집,1990,p 514). 최근 사회복지영역에서도 지방정치에의 적극적인 참여 움직임이 있다. 예를 들면 지체장애인협회에서는 지역단위에서 장애인 복지정책에 관한 의견 조사를 통한 예산 입후보자에 대한 장애인복지에의 관심을 제고시키고 있으며, 일부 사회복지활동가들의 지역정치에의 직접적인 참여 움직임도 있다.

7) 이상록, “사회사업 종사자에 관한 제시각의 비판적 고찰,” 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, (서울:녹두, 1994 겨울호 · 통권 24호), pp 267-296.

다. 사회복지에 대한 사회의 관심이 확대됨에 따라 이들 단체들의 사회복지활동은 점차 활성화될 것이며, 실제로 그러한 움직임을 보여주고 있다⁸⁾. 따라서 시민운동단체들이 사회복지운동의 중요한 주체의 하나로 등장할 것으로 보인다.

결국 사회복지운동은 사회복지실천가의 주도적인 활동과 일반 시민들의 적극적인 참여가 동시에 이루어져야 그 목적하는 바를 이룰 수 있는 것이다. 본 연구에서는 사회복지실천가들의 사회복지 운동에의 주체적인 참여문제를 그 사회적 위상을 중심으로 논의하였다⁹⁾.

-
- 8) 각 시민단체들의 최근 활동을 보면 '사회복지'영역이 주요 활동분야로 등장하고 있다. 경실련의 경우 사회복지위원회가 만들어져 활동 중이고, 참여연대는 주요사업으로 '국민최저선' 확보운동을 광범위하게 펼치고 있다. 참여연대의 사회복지활동은 조홍식, "사회복지운동으로서의 국민생활 최저선 운동," 김연명·이찬진, "공익소송과 사회복지," 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 1995. 을 참조할 것.
- 9) 일반 시민들의 시민운동단체에의 참여문제는 시민운동단체들의 특성 그리고 시민운동이 관여하는 주요 문제 영역들이 다양하기 때문에 하나의 일반화된 영역으로 다루기 어려울 것으로 생각되어 본 연구에서는 제외하였다. 그리고 사회복지운동의 주체가 사회복지 전문가인가 아니면 일반시민인가 하는 논의를 관념적인 차원에서 진행하는 것은 현실에서 사회복지운동을 진행하는데 큰 도움이 되지 못하며, 양자의 활동이 실천적으로 결합되어야 할 것으로 판단된다. 보건의료운동을 예를 든 김용익(전계논문, 1994: 44)의 글이 이러한 관점을 잘 보여주고 있다. "이들 두 주체의-실천가와 시민-운동은 변증법적으로 결합되어야 한다. 변증법적 결합이란 보건의료운동의 주체 형성이 보건의료 전문인과 일반 국민들 사이에서 동시에 이루어져야 하며, 두 가지 운동이 상호작용하면서 동시에 상승 작용을 하여야 할 것이다." 사회복지운동의 경우는 양 주체간의 연대작업은 어렵지 않을 것으로 판단된다. 그것은 아직 사회복지전문직의 수준이 높지 않으며, 그들에 대한 대우 역시 일반 노동자에 비해서 현저히 낮기 때문이다.

III. 사회복지노동자로서의 사회복지실천가

사회복지실천가를 사회복지노동자로 간주하는 시각은 사회복지를 자본주의 사회의 구조적인 필연적 산물로 인식한다. 자본주의 발전의 결과 물질적 부의 증대와 더불어 나타나는 사회문제의 급속한 증가는 더 이상 자선적인 구제활동으로는 문제의 해결이 불가능하게 되었고, 이 문제를 해결하기 위하여 제도화된 것이 사회복지라는 것이다.

자본주의 사회에서 사회복지실천가는 일반 노동자와 마찬가지로 자본주의적 임노동 관계에 근거하고 있다고 본다. 즉 어떤 형태의 서비스를 제공하던 임노동관계에 기반한 고용관계를 맺는다는 것은 사회복지 실천가들이 노동자라는 사실을 보여주는 것이라는 것이다¹⁰⁾. 사회복지 실천가는 생산수단의 무소유, 노동력 상품의 판매, 노동과정에서의 노동력의 소진을 통한 임금의 획득, 이에 의한 노동력 재생산 등의 측면에서 임노동자 일반과 공통된 측면을 가진다는 것이다. 사회복지실천가들의 노동이 일반 노동과 차이가 나는 것은 자본-임노동의 모순관계에 기초한 임노동자 일반과는 달리 사회복지 노동자들은 사회복지 조직관리층, 지방자치체, 국가권력과의 중층적 대립관계로 나타난다는 점이다.

사회복지운동의 중요한 주체로서 사회복지노동자들이 적극적으로 운동의 전면에 나서기 위해서는 무엇보다 사회복지노동의 특성을 인지해야 한다.

사회복지노동은 임금노동이라는 일반성과 사회복지노동 고유의 윤리성을 가진다는 특수성의 상호 유기적인 관련성을 가지고 있다¹¹⁾. 사회복지노동의 윤리성은 전통적으로 자기희생을 기본으로 하는 봉사의 정신이 갖는 윤리성 -복지노동의 봉건적 윤리성-과 노동대상이 인간이라는 데서 오는 윤리성의 이중적 성격을 내포하고 있다.

인간이라는 높은 윤리성을 갖는 노동대상을 다름으로 인해서 사회복지노동자의 윤리성에 대한 자각은 더욱 깊게 되어 사회복지노동은 존엄성을 갖게 되며 일반 노동자로

10) 이러한 입장을 강조하는 학자들은 주로 일본의 孝公正一, 浦邊史, 島田豊 등이다.

자세한 것은 이상록, 전개 논문, pp 281-285. 를 참조할 것.

11) 사회와 복지연구회, 『한국사회복지노동자연구』, (서울: 한울, 1992), pp46-51.

서 갖는 과학적 세계관과 결부되면 사회복지노동자의 노동자로서의 자각은 일반노동자들이 갖는 것보다 더욱 강고하게 단련되는 요인으로 작용한다는 것이다. 이것이 사회복지노동의 윤리성이며 사회복지노동조합의 강령에 윤리강령이 필요한 이유이다.

인간을 직접적으로 노동대상으로 하는 노동은 인간의 살아가는 힘, 그것을 유일의 목적으로 하고 있다. 사회복지노동의 목적은 이 세상에 사는 모든 인간들이 인간의 이름에 상응하는 생애를 영위하도록 보장하고 원조하는 것이다. 여기서 사회복지노동은 높은 윤리성을 갖는 것이다.

자본주의의 모순관계가 내재화된 사회복지 노동자의 시각에서 사회복지운동을 조망한다면 강력한 노동조합운동으로 사회복지적 요구 투쟁을 이끌어 내야 할 것이다. 노동조합과 같이 포괄적으로 조직하여 활동하게 되면 사회복지노동자들은 '투쟁 그 자체'로서 의식이 성장하게 될 것이다. 노동조합이 일상화되어 있는 영국의 경우도 초창기에는 사회복지 실천가들은 노동조합을 만드는 것에 대해서는 적극적이지 않았다. 사업장에서 소수에 불과한 진보적인 사회복지 실천가들에게 힘이 되어 준 것은 1960년대 말 창간된 잡지'Case Con' 이었다. 'Case Con'의 발간은 진보적 사회복지실천가들로 하여금 정기적으로 모임을 형성하게 하여, 작업장에서의 고립을 해소할 수 있는 힘이 되었다. 'Case Con'에서는 많은 이슈들이 다루어 졌으며, 사회사업 정통적 논의에 대한 비판적 고찰이 공통 주제가 되었다. 이들은 1970년대 중반에 가서는 잡지의 발행을 중단하고, 지지자들에게 노동조합운동에 적극적으로 매진할 것을 주문하였다. 대표적으로 Corrigan와 Leonard는 "사회복지 실천의 장애 있는 사회복지 실천가는 물론이고 여타 고용인들에게 가장 시급하고 중요한 일은 바로 노동조합에 가입하는 것이다."¹²⁾고 강조하였다. 결국 이들 주장의 요지는 노조에 가입하여 노조의 주도권을 잡으며, 나아가 노조의 민주적 운영을 보장하는 것이다¹³⁾. 사회복지 실천가들의 경우도 어느 정도 자

12) Corrigan, Paul and Leonard, Peter, Social Work Practice Under Capitalism, (Macmillan, London: 1978), pp143. Jones, Chris, State Social Work and the Working Class, (Macmillan, London: 1983), p138 에서 재인용.

13) Corrigan와 Leonard는 노동조합에의 가입에 더하여 노조 지도부의 보수주의적 전

본과 대등한 입장에서 협상을 하기 위해서는 노동조합의 형태가 가장 강력한 무기가 된다는 것은 일반 노동자들과 차이가 없는 것이다. 다시 말해 노동조합은 노동자 계급 조직화의 중심이 된다는 것이다.

사회복지노동자들의 운동 구심체로서의 사회복지노동조합은 자신들의 노동조건뿐만 아니라 사회복지대상자 및 전체 노동대중의 해방을 위해서도 활동하여야 한다.¹⁴⁾ 이와 같은 목표 하에서 수행되는 사회복지노동조합운동의 투쟁영역은 세 가지로 구분된다.

첫째, 전체 노동운동과 연대하는 영역이 있다. 여기서 이슈는 노동운동에서 사회복지 투쟁은 어떠한 위상을 갖고 있는가? 를 규명하는 것이다. 과거에는 노동운동의 경우 구체적인 생활상의 요구를 담고 있는 사회복지투쟁에 대해서는 무관심하거나 소극적이었으나¹⁵⁾, 최근에는 노동단체들의 사회복지투쟁에 대한 관심이 점차 증가하고 있다¹⁶⁾. 이와 같이 복지노동자들의 전체 운동과의 연대는 필수적이며, 구체적인 대안을 마련하는 데는 그들의 전문성이 필요한 것이다. 우리 나라의 실제적 예로는 1989년 10월의 국민의

향을 방지하기 위해서는 노조내 일반 조합원 조직이 강화되어야 한다고 강조하였다. Corrigan, Paul and Leonard, Peter, *Social Work Practice Under Capitalism*, (Macmillan, London: 1978), p145. Jones, Chris, *State Social Work and the Working Class*, (Macmillan, London: 1983), pp138-139 에서 재인용.

14) 사회와 복지연구회, 전게서, pp 115-120.

15) 노동자들의 건강과 밀접한 연관을 갖는 산재보험 변천과정에 관한 이인재의 연구를 보면 사회복지에 관한 노동자들의 관심이 미약하다는 것을 알 수 있다. 이인재, “한국산업재해보상보험제도 변천과정에 있어서 관련집단들의 영향력에 관한 연구, 서울대 석사논문, 1987.

16) 그 동안 사회복지정책적 과제에 대하여 별반 관심을 보여주지 않고 있었던 전국노동조합대표자회의는 1994년 7월 『한국 사회보험의 현황과 정책과제』라는 보고서를 발간하였다. 이것은 노동단체들이 서구 복지국가 발전의 패러다임을 일부 이해하기 시작하였다는 징표로 보인다. 즉 서구의 역사를 통해 보면 사회복지가 노동계급 투쟁의 산물이며, 노동자계급의 조직화에도 도움이 된다는 사실을 인식한 것이다. 이러한 인식의 변화 결과 최근 노동 현장에서는 작업장내 요구의 수준, 예컨대 임금인상, 작업장 환경개선,을 넘어서는 전반적인 사회개혁에 관한 요구가 확대되고 있다.

료보험법 통합법안을 둘러싼 연대활동이 있었다¹⁷⁾.

둘째, 사회복지노동자들의 노동조건 개선을 위해 싸우는 영역이 있다. 노동자들의 근로 조건 개선 요구는 현실적으로 노동조합 존립의 근거가 된다. 사회복지노동자의 운동은 우선 그 자신이 사회복지라는 장애 정착하기 위한 조건, 예컨대 적정 근로시간 보장, 적정 임금보장, 신분보장 요구 등을 만들어가야 한다. 실제적으로 사회복지 실천가들을 조직화하기 가장 쉽고, 그들의 의식을 발전시키기 위한 필수적인 영역이다¹⁸⁾. 이 영역의 활성화는 노동조합운동의 발전을 위한 전제가 된다.

셋째, 복지대상자들을 위한 요구투쟁의 활성화를 위한 영역이 있다. 이것은 사회복지 노동자들의 요구운동은 대상자의 복지향상을 항상 염두에 두고 전개되어야 한다는 것이다. 여기서 문제는 노동자들의 이익과 대상자들의 이익이 서로 대립될 때, 그 양자를 어떻게 조화시킬 것인가에 있다. 양자간의 이익갈등이 문제가 될 때에는 어느 쪽의 이해가 사회의 공동선(혹은 사회정의)의 이익에 가까운가를 고려해서 결정을 내려야 한다¹⁹⁾.

문제는 우리의 현실이 이것을 추동해 내기에는 너무나 미흡하다는 것이다. 우리 나라의 모든 사회복지노동자는 사회복지법률에 의거한 사회복지 관련업무를 수행하며, 일부 사회복지노동자는 사회복지사 자격증을 가지고 있다. 사회복지노동자들은 외형상으로는 사회복지전문요원과 의료보험, 국민연금노동자, 시설노동자가 서로 다른 노동

17) 국민의료보험법안을 둘러싼 다양한 논쟁에 대해서는 이경기, 전개 논문. 과 원석조, “한국 의료보험의 정치경제학적 연구,” 중앙대 박사학위논문, 1990.를 참조할 것.

18) 현재 우리 나라 사회복지실천가들의 근로조건에 대해서는 박상신, “사회복지사의 처우,” 『지방자치시대와 사회복지사의 위상』, 전국 사회복지사대회 발표문, 1994, pp 105-114.를 참조할 것.

19) 사회적 공동선 혹은 사회정의를 무엇인가에 대해서는 여러 가지 견해가 있다. 사회정의의 핵심부분은 분배정의이며 분배적 정의론은 대표적으로 공리주의 정의론, 공적주의 정의론, 자유주의 정의론, 마르크스주의 정의론, 평등주의 정의론이 있다. 자세한 것은 이재율, “분배적 정의에 관한 연구,” 서울대 박사학위논문, 1992.를 참조할 것.

을 하는 것처럼 인식되고, 서로 다른 범주에서 노동하는 것처럼 나타남으로 인해 사회복지노동자의 연대에 큰 장애로 나타나고 있다²⁰⁾.

IV. 사회복지전문가로서의 사회복지실천가

사회복지실천가를 사회복지전문가로 간주하는 것은 사회복지 현장의 가장 일반적인 시각이다. 지금까지 우리의 현실은 전혀 이러한 입장을 반영하지 못하고 있지만, 예컨대 열악한 근무조건, 사회로부터의 전문성 인정의 미약함 등, 사회복지교육 현장이나 사회복지 실천의 장에서는 사회복지 실무자들에 대해 '전문성'에 기반한 전문가로서의 전망을 대부분 가지고 있다²¹⁾.

일반적으로 전문직의 속성으로는 체계화된 지식 기반과 기술의 정립, 전문적 권위의 발전과 수용, 전문직으로서의 사회적 승인, 고유한 윤리강령, 공유된 전문적 가치와 규범 등이 제시되고 있다. 이 중 특히 중요하게 지적되는 것은 전문가로서의 가치 지향과 체계적인 지식과 기술이다. 전문직이 사회의 진보에 기여할 수 있기 위해서는 체계적인 기술과 지식에 기반하여 사회의 공동선이라는 가치지향을 고수할 수 있어야 하는 것이다.

전문직의 가장 큰 특징은 특정한 가치지향을 가진다는 것이다. 의사는 환자들의 건강보호를, 법률가는 시민들의 법적 정의를, 교사는 학생들의 교육을 증진시킨다는 조직

20) 예컨대 병원에 근무하는 정신의료사회사업가와 시설에 근무하는 사회사업가의 관심과 이해관계는 다르다. 전자는 전문성의 고양을 통한 전문가로서 인정여부가 중요 관심사이며, 후자의 경우는 최소한의 임금보장이 주요한 관심사이다.

21) 사회복지실무자들의 직무성과 결정요인에 관한 연구 결과를 보면 실무자들의 직무성과는 그들의 전문성을 발휘할 수 있는가의 여부에 달려 있다. 결국 실무자들은 전문성의 확보와 발휘 혹은 전문가로서의 인정 여부에 큰 관심을 나타내고 있는 것이다. 구체적인 내용은 이인재, "사회복지실무자의 직무성과 결정요인," 서울대 박사학위논문, 1993.을 참조할 것.

화된 가치(organizing value)에 대한 지향을 가지고 있다. 그러면 전문직으로서 사회복지 실천가가 갖는 가치지향은 무엇인가? Wakefield(1988)에 의하면 사회복지 실천가의 가치지향은 “분배 정의”에 있다고 한다²²⁾. 분배정의 중에서도 가난한 자들의 분배 정의에 관심을 갖는다고 한다. 그는 Rawls의 정의론에 기반하여 분배 정의란 최소한의 생활을 위한 물질의 분배 뿐만 아니라 비물질적 자원, 예를 들면 자기존중과 같은 심리적 안정감에 관한 사회적 최소한의 확보를 의미한다고 주장한다. 사회복지 실천가는 가난한 자들의 경제적 자원은 물론이고 비물질적 자원의 최소한의 보장을 통해 그들의 박탈감을 해소시키는 전문직이라는 것이다.

분배 정의의 대상이 되는 것은 우선적으로 “자유, 기회, 임금, 부 그리고 자기존중의 기반 - 이것은 Rawls가 제안한 것으로 통상 social primary goods 이라고 불린다 -” 등이다. 이것 외에 건강, 지능, 상상력과 같은 생래적으로 타고나는 부문은 분배 정의의 대상이 아니다. 그러나 건강은 분배 정의의 대상이 아니지만, 건강을 위한 예방이나 치료 프로그램의 공평한 분배는 분배 정의의 대상이 된다²³⁾. 결국 사회복지 실천가는 “최저수준의 분배정의(minimal distributive justice)”를 지키기 위하여 사회적 차원과 개인적 차원에서 예방과 치료를 수행하는 전문가라는 것이다.

분배 정의의 관점은 왜 사회복지 실천가가 종종 사회복지 대상자들을 위한 일방적인 대변인의 입장이 아니라 개인의 이해관계와 사회의 이해관계 사이에서 조화를 추구하는 입장에 서게 되는가를 설명해 준다. 이것은 사회복지 실천가들에 대한 제도적 제한 사항의 문제가 아니라, 전문직의 특성을 반영한 것이다. “정의”라는 것은 사회복지 대상자들의 원하는 모든 것을 충족시켜주는 것도 아니며, 대상자들의 욕구를 최대화시켜주는 것도 아니다. “정의”란 공평한 분배가 최저한의 수준에서 대상자들에게 주어지는 것을 의미한다. 한 사람에게 공평한 것을 결정하는 것은 항상 그 사람의 이해관계와 타인의 이해관계와의 균형을 고려해서 이루어져야 한다. 따라서 사회복지 전문직에는

22) Wakefield, J. C. “Psychotherapy, Distributive Justice, and Social Work,” 『Social Service Review』, (June 1988 by The University of Chicago), pp 193-196.

23) Wakefield, op. cit., pp 201-202.

개인과 사회와의 명확한 긴장이 내재되어 있는 것이다²⁴⁾.

전문직은 조직화된 가치 지향만으로 보장되는 것은 아니다. 가치 지향을 수행할 수 있는 특별한 지식과 기술이 필요하다. 전문직의 조직화된 가치가 시간과 공간의 제약을 거의 받지 않는데 비해, 지식과 기술은 시간과 공간의 제약을 받는다. 사회복지 실천가의 전문적 지식과 기술이 사회복지 전문직의 주요 구성요소의 하나 임에는 틀림이 없지만 이것이 사회복지 전문직을 규정짓는 주요 요소가 아니라는 것은 이미 앞에서 살펴보았다. 문제는 사회복지 실천가의 사회적 위상을 전문직으로 잡는 경우는 대부분 전문적 지식과 기술을 그 기준으로 설정하고 있다는 것이다²⁵⁾. 그래서 사회복지 실천가를 전문직으로 인식하게 되면, 전문성은 표면적으로는 이데올로기적 중립성을 표방하지만, 실제적으로는 사회복지 조직 관리층의 이해관계와 국가 권력의 이해를 관철시키게 된다고 간주한다. 나아가 전문주의는 사회복지 실천가의 임노동자관계에 대한 인식을 왜곡하고, 노동조합운동을 억압하려는 반노동자적 이데올로기적 함의를 지닌다고 보는 것이다. 결과적으로 이러한 인식은 임노동관계를 왜곡하고 뿌리부르조아 이데올로기를 주입하려는 정치적 함의를 지니며, 나아가 이는 반노동조합주의, 반계급투쟁, 반평등주의의 함의로 귀결된다고 평가한다.

과연 이런 식의 논리전개가 타당한 것이며, 사회복지 실천가를 전문가로 간주하게 되면 반평등주의로 귀결될 수밖에 없는 것일까? 사회복지를 전문직으로 가능하게 하는 것은 앞서 살펴본 바대로 “분배 정의”라는 조직화된 가치 지향이 있기 때문에 가능하다. 사회복지학을 고도의 “가치 지향”을 내포한 학문이라고 하는 의미는 바로 사회적 약자들을 위한 적극적인 가치 지향을 가지고 있어야 한다는 것을 말한다. 따라서 지엽적인 기준 -전문적 지식과 기술-을 가지고 사회복지의 전문직을 평가하여, 반평등주의 지향의 불가피성이라는 일방적인 결론을 도출하는 것은 오류라고 볼 수 있다. 오히려 가치 지향을 제대로 고수하는 사회복지 실천가라면 결코 반평등주의의 입장에 설 수는

24) Wakefield, op. cit., pp 208.

25) 대표적인 연구로 이상록, 전계 논문, pp 277-281.를 참조하면 된다.

없을 것이다²⁶⁾. “분배 정의”를 충족시켜주기 위해서는 끊임없이 사회의 제도를 개혁해야 하며, 개인적 차원에서의 불평등을 해소하는데 최선을 다해야 한다.

V. 전문직 사회복지노동자로서의 사회복지실천가

전문가는 노동자가 될 수 없는가?, 양자의 입장은 결코 타협, 조정이 될 수 없는가?, 사회복지 실천가의 경우 전문가로서의 노동조합활동은 불가능한가? 여기서는 실제 이러한 문제제기로 부터 구체적인 경험을 가지고 있는 미국의 경우를 고찰해 봄으로써 해답의 일단을 찾아보았다²⁷⁾.

미국의 경우도 학사, 석사 출신 사회복지 실천가들의 노동조합화에 대해서 많은 실천가들이 사회사업의 전문화에 대한 심각한 도전으로 받아들여서 우려의 눈길을 보냈다고 한다. 그러나 사회복지실천가들이 노동조합화한다고 해서, 그들이 전문성을 잃는다는 주장은 아직 검증된 적이 없다. 오히려 1930년대 이래로 사회복지 실천가는 물론이고 심리학자, 법률가, 기술자, 교수 등 전문직의 노동조합화가 느린 속도이지만 꾸준히 증가하고 있다²⁸⁾.

26) 물론 오늘날의 전문직이 보여주는 여러 행태들이 전문적 가치 지향과는 거리가 먼 경우가 훨씬 많은 것은 사실이다. 예컨대 의사가 인술보다는 돈벌이에 더 관심이 많고 법률가의 경우도 법적 정의보다는 정치적 판단과 같은 다른 가치가 앞서는 경우가 많다. 그러나 그렇다고 하더라도 사회복지전문직의 고유의 가치지향이 무의미하다고 볼 수 없으며, 오히려 여타 전문직이 제 역할을 못하기 때문에 사회복지 대상자들의 고통은 더욱 커지고 있으며, 이들을 위한 가치 지향은 더욱 의미있는 일이라 하겠다.

27) 여기서 소개되는 전문직의 노조화는 미국의 실례를 든 것이다. 미국의 노동조합 발전의 역사적 의미, 예컨대 노조의 이익집단적 성격이 강한 것,를 고려하면서 우리 나라의 사회복지현장에 가지는 함의를 생각해야 한다.

28) Alexander, Leslie B., “Professionalization and Unionization: Compatible After All?”, Karger, H. J. 『Social Workers and Labor Unions』, (Greenwood Press: 1988),

전문직의 노조화라는 다소 역설적인 테마를 이론적으로 규명하기 위하여, 우선 노조와 전문가 조직을 세 가지 차원에서 비교해 보았다²⁹⁾.

첫째, 양 조직의 구성원의 형태가 다르다.

노조는 전형적으로 저임금의 육체노동자를 중심으로 한 임금노동자들을 주요 대상으로 한다. 이에 비해 전문가 조직은 다소 지위가 높고, 부유한 비육체노동을 하는 중산층을 주요 대상으로 한다. 양 집단 간의 계급과 지위의 차이는 지속적으로 강조되었으며, 지위의 차이 때문에 전문직 조직은 노조를 원칙적으로 거부하였다.

양 집단은 집단 성원의 배제 원칙에서도 차이를 보인다. 노조는 조직에서의 성원의 지위에 따라 배제가 결정되는데 반해, 전문가 조직은 교육과 실무 경험의 기준에 따라 배제가 결정된다. 만약 전문가가 노조의 성원일 경우에는 조직에서 경영에 참가할 때까지 한시적으로 노조에 참가하게 되나(일정직위 이상이 되면 자동적으로 노조원의 자격을 상실한다), 동일한 사람이 전문가조직에 참가할 경우에는 그의 지위와 상관없이 계속적으로 참여할 수 있게 된다. 따라서 이런 경우에는 조직에서 구성원의 경영진으로의 승진이란 노조측에서는 손실이요, 전문직 조직의 입장에서는 발전의 의미를 가진다고 할 수 있다.

둘째, 양 조직은 조직의 철학과 목표에서 차이가 난다.

노조는 노조원과 경영인간의 이해관계의 내적 갈등을 내포하고 있는데 반해, 전문가 조직에는 그러한 내재적인 적대적 관계가 존재하지 않는다. 양 조직이 공히 성원들을 보호하는 기능을 수행하지만, 노조의 활동은 주로 임금, 근로시간과 같은 노동조건 개선에 활동의 초점이 잡혀 있다. 이에 비해 전문가 조직은 경제적 이해관계를 넘어서는 관심을 보인다. 주로 직무의 자율성과 독자성을 확보하는데 더 큰 관심이 있으며, 직무를 둘러싼 환경이나 조건의 문제보다는 주로 과업의 본질에 더 큰 관심을 두고 있다. 이상적인 기준에서 말하자면, 노조가 사적(노조) 이익을 우선시 한다면, 전문가는

p157.

29) Alexander, op.cit., 158-161.

공공의 선을 우선시 한다. 전문직 지위의 온전한 형태는 경제적 성공과 높은 지위를 보장하고 있지만, 실질적으로 전문직 지위를 보장하는 데는 경제적 보장이 필수불가결한 전제가 된다.

전문가조직은 집단차원의 발전을 추구하지만, 개인차원의 변화를 더욱 강조한다. 개인의 특성에 의한 개별 발전이 가능한 것이다. 이에 비해 노조는 연공서열을 강조하며, 평등주의와 집단을 우선시 한다. 전문가들의 이러한 개인주의적, 엘리트주의적 성향으로 인해, 전문직 노조는 산업별 노조(industrial union)형태가 아닌 직업별 노조(craft union)의 형태로 조직화하게 되었다.

셋째, 양 조직은 전술에 있어서 차이가 난다.

노조의 고전적 전술은 경영진과의 기본적인 공개적인 권력갈등으로 부터 나타나며, 태업으로부터 피케팅, 파업으로 이어진다.

전문가 조직은 권력갈등보다는 훨씬 이지적인 전술을 강조한다. 예를 들면 윤리강령의 개선, 실천 기준의 강화, 지역사회와의 관계 증진, 기본지식의 확대 등이 여기에 속한다. 그리고 전문가 조직은 노조에 비해 성원들의 일상생활에의 관여를 거의 하지 않는다.

이상에서 살펴 본 바대로 두 조직간의 구성원의 형태, 조직의 철학, 전술면에서의 차이는 쉽게 융화가 될 수 없기 때문에 전문가들의 노조는 성립이 불가능한 것으로 간주되었다. 그래서 전문가 조직은 많은 경우 '노조'라는 명칭을 회피하기도 하였다³⁰⁾. 그런데 현실에서는 전문가들의 노조가 존재한다(예를 들어 연구소 노조, 교원 노조 등). 이들의 존재에 대해서는 어떻게 설명할 것인가? 이러한 현상에 대한 설명을 시도한 것이 과도기 모형(transitional model)과 혼합모형(hybrid model)이다³¹⁾.

30) Hofferan, E. B. "Unionization of Professional Societies," Report No. 690. (New York:Conference Board, 1976. p1. Alexander, op.cit., 162. 에서 재인용.

31) Alexander, op. cit.,162-167.

1. 과도기 모형

과도기 모형에 의하면, 전문가들의 조직화가 노조형태를 띠는 것이 전문직 발전의 초기단계에는 가능하다고 본다. 전문직의 전문화 정도가 약할 때는, 전문직의 노조화가 경영자로부터 고임금, 더 나은 근로조건을 얻어내는데 효과적인 조직형태라는 것이다. 따라서 전문화 정도가 높아지면 노조의 형태는 불필요하게 된다는 것이다. 이 조야한 모형은 노조를 직무 안정도와 경제적 이해에 기여하는 순수한 도구적 기능을 하는 것으로 간주하고 있다. 노조를 하나의 목적이 아니라 수단으로 보는 것이다.

과도기 모형은 여러 측면에서 단점을 보여주고 있다.

첫째, 과도기 모형은 현실적으로 사회복지 실천가, 교사, 간호사, 사서 등을 포함한 여러 전문직 노조는 그들의 전문성이 높아졌음에도 불구하고 노조의 형태를 거부하지 않았다는 사실에 대해서는 설명하지 못한다. 이들 집단에게는 노조가 과도기적 형태가 아닌 것이다.

둘째, 과도기 모형은 전문성 확보, 예컨대 높은 사회적 지위, 고임금, 자율성에 대해서 지나치게 낙관적이라는 것이다. Epstein과 Conrad는 사회사업의 전문직화는 사회사업의 전문가주의의 표현인데, 이것은 “전문직”로서의 사회사업의 중심적 규범이라기 보다는 전문직 지위에 대한 열망과 관련된 신념이라고 보았다³²⁾. 즉 이것은 하나의 기대에 불과하지 실제현상은 아니라는 것이다. 사회복지 실천가에 대한 전문성 인정이 가장 높다는 미국에서조차 아직 완전한 전문성을 인정받지 못하고 있는 것이다.

셋째, 과도기 모형은 대다수 전문가들이 일하고 있는 환경적 제약, 특히 고도의 관료제적 맥락을 설명하지 못한다는 것이다.

넷째, 과도기 모형은 노조화와 전문가조직 간의 상호작용 과정을 설명할 수 없다. 즉

32) Epstein, I., Conrad K., “The Empirical Limits of Social Work Professionalization,” in Sarry R., Hazenfeld Y.,(eds.), 『The Managements of Human Sciences』, (New York: Columbia University Press, 1978), p. 178. Alexander, op.cit., 163.에서 재인용.

과도기 모형은 시간이 지나감에 따라 양 조직의 특성간에 융합이 일어나는 것을 설명하지 못한다.

이와 같이 과도기 모형은 전문직의 노조화 현상을 설명하는데는 많은 한계를 가지고 있다.

2. 혼합 모형

혼합모형은 윌렌스키에 의해 제기되었다. 오늘날 전문적 지위를 획득하려는 많은 직업들은 의사나 법률가와 같은 전통적 의미의 전문성을 획득하는 것이 아니라 새로운 의미의 전문성을 획득하게 된다. 그것은 전문직조직과 노조가 공존하게 되면, 시간이 지남에 따라 상호작용하게 되어, 하나의 새로운 형태의 조직을 만들게 되거나 아니면 두 개의 대등한 조직이 만들어지게 된다는 것이다.

사회사업과 같은 새로운 전문직은 의사와 법률가 같은 전통적 전문직에 비해 사회적 지위, 훈련기간, 보상면에서 상대적으로 열악한 것이 특징이다. 새로운 전문직의 더 큰 과제는 관료제 속에서 자율성을 지키는 문제와 전문직의 기반이 되는 기초지식이 너무 광범위하면서 모호하거나, 혹은 지나치게 협소하면서 제한적이라는 사실을 극복하는 것이다. 윌렌스키는 사회사업의 광범위하면서 모호한 기초지식체계가 완전한 전문적 체계를 수립하는데 주요 장애가 된다고 지적하고 있다.

새로운 전문직의 경우 더 큰 문제가 되는 것은 관료제 하에서의 전문성의 확보문제이다. 관료제하의 전문성의 주제는 혼합모형을 이해하는데 중요한 단서를 제공한다.

첫째, Wilensky, Friedson, Perrow가 지적하고 있는 것처럼 관료제화와 전문직화를 상반된 과정으로만 보는 것은 오류라는 것이다. 즉 관료제라는 것이 전통적으로 강조하는 것처럼 그렇게 전문적 실천의 장애 제한적인 요소는 아니라는 것이다. 예를 들어 Friedson이 잘 지적하고 있는 것처럼, 건강서비스 영역의 경우 관료제의 영향으로 알려져 있던 많은 역기능적 현상들은 실제로는 의료의 전문적 조직에 기인한다는 것이다³³⁾.

둘째, 관료제가 전문성에 위협이 되는 만큼, 전문성도 관료제에 위협이 되고 있다. 예를 들어 규칙이나 규율의 인정에 소극적이거나, 클라이언트와 조직과 관련된 일을 처리함에 권위적이라는 점들이 여기에 속한다.

셋째, 관료제적 맥락은 교사, 간호사, 사회복지 실천가와 같은 임금을 받는 전문가들을 의사나 법률가와 같은 자고용, 자율적인 전문가와 구별하는 중요한 특성이 된다. 실제 오늘날 의사와 법률가와 같은 많은 전문가들은 전문적 조직의 장에서 활동하고 있다.

조직의 혼합모형을 고려함에 전문직 노조와 블루칼라 노조간에 차이를 생각할 수 있다. 전문직 노조는 일반적으로 파업의 사용을 원치 않으며, 파업보다는 중재나 협상을 선호한다. 파업의 사용은 사회사업의 노조화와 관련된 주요 이슈의 하나가 된다. 전문직 노조들은 전문직의 윤리강령과 고려하여 단체협상안의 범위를 파업의 양, 사무실의 크기 등 과거에는 경영의 영역으로 간주하던 부분까지 확대하는 경향을 보여주고 있다.

무엇보다 양 노조간의 가장 큰 차이는 전문직 노조는 중산층의 이해, 전문직의 이해에 기반하고 있다는 점이다. 예를 들어 전문직 노조는 노조와 경영측과의 계급 갈등은 통상 내재화하고, 오히려 노동자들은 노조와 경영진에 이중의 충성심을 표현한다. 또한 노조를 전문직 기준을 상승시키는 수단으로 생각한다. 이와 같이 노조가 전문적 지위를 보장하는 수단으로 간주되는 것이 잠재적인 노조원을 확보하는 데에도 도움이 된다고 보는 것이다.

그러나 전문직 노조도 블루칼라 노조와 같은 일차적인 목적을 가지고 있다. 즉 더 높은 임금과 근로시간의 감소와 더 좋은 근로환경의 확보가 일차적인 강조점이 된다. 그리고 일반 노조와 마찬가지로 전문직 노조도 장기적으로는 사회발전에 긍정적인 역할을 해야 할 것이다.

이상에서 전문직 노조의 존재형태에 대해 살펴보았다. 전문직의 조직을 통한 업무수

33) Freidson, E. "Dominant Professions, Bureaucracy, and Clients Services," in Hasenfeld Y. and English, R. A., (eds.), 『Human Service Organizations』, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1974), pp 428-448. Alexander, op.cit., 165에서 재인용.

행이 일반화됨에 따라 관료제와 전문성과의 관계가 중요한 과제로 대두되고 있다. 전문가조직도 조직의 일차적 목적수행을 위해서는 노동조합의 형태가 적절하다는 것이 강조되고 있다. 그러나 노조의 관심이 조합내 이해관계에 머물러서는 안되고, 사회발전에 도 일조할 수 있어야 한다. 사회복지전문가 노조의 경우도 고유한 가치지향인 '분배 정의'를 실현시키기 위해서는 실천현장을 넘어서는 일반 사회문제에도 관심을 가져야 할 것이다.

VI. 우리 나라 사회복지 실천가의 사회적 위상 : 전문직 노동자로서의 전망

사회복지 실천가들이 사회복지운동의 중요한 일 주체라는 것에 대해서는 이론의 여지가 없다. 다만 어떠한 사회적 위상에 서는가에 따라 그의 활동영역이라던가 관심 영역이 달라질 수 있다. 사회복지 실천가들의 열악한 현실, 저임금 장시간 노동 등을 고려한다면 그들이 전문가의 위상을 가져야 하는가 아니면 노동자의 입장에서야 할 것인가를 고려하는 것이 지금의 상황에서는 큰 의미를 가질 수는 없다³⁴⁾.

문제는 사회복지운동을 혼자 힘으로 즉 개별화된 힘으로는 해낼 수 없으며, 조직의 힘이 필요하다는 데에 있다. 조직의 형태를 띠기 위해서는 조직의 목적과 존재의의 등이 고려되어야 하며, 이에 대한 역사적인 고찰이 필요하다. 지금까지 우리 나라에서 사회복지실천가들의 조직적 형태나 단체행동이 전면적으로 문제가 되고, 고려의 대상이 된 적은 거의 없었다. 그러나 지금의 우리 현실은 더 이상 사회복지 실천가들의 문제를 과거와 같은 자선적인 시각이나 고통분담적 시각으로 간주하기에는 너무나 변해

34) 그러나 그들이 어떤 동기부여에 의해서든 지금의 열악한 현실을 바꿀 수 있는 계기가 필요하며 - 그들의 열악한 현실은 그들에게 뿐만 아니라 대상자들에게도 부정적인 영향을 초래한다 - 여기에 사회복지운동의 이론적, 실천적 함의가 있는 것이다.

버렸다³⁵⁾. 1980년대 이후 사회복지 관련 학과의 대폭 증설로 이젠 사회복지 실천 현장에서 사회복지를 전공한 대졸 실천가들이 큰 부문을 차지하고 있으며, 이들의 비율은 점점 늘어날 전망이다. 따라서 사회복지실천가로서의 그들의 사회적 위상에 대한 하나의 전망을 제공할 필요가 있다.

위에서 살펴본 바대로 선진국의 경우도 가장 큰 이슈가 사회복지 실천가들의 조직은 전문가 조직의 형태를 가질 것인가, 아니면 노동조합의 형태를 가질 것인가에 있다. 그래서 양 형태를 통합하는 전문직 노동조합의 형태까지 살펴보았다. 우리 나라의 경우도 분명한 것은 두 가지 입장, 전문가 조직과 노동조합, 중 하나의 입장을 옹호 것으로 간주하는 것은 상당한 부담을 감수할 수밖에 없게 된다. 예컨대 상대적으로 전문성을 확보하고 있다고 간주되고 있는 정신의료사회사업가들을 중심으로 한 전문가모형(자격증 강화의 움직임이 여기에 속한다)은 나머지 대다수 사회복지 실천가들의 이해관계를 반영하지 못하며, 또 하나 궁극적으로 고통받는 사회복지 대상자들의 이해관계와 반대편에 설 수 있는 위험이 있다는 것이다. 이에 비해 사회복지 실천가들의 노동조합 모형은 현재의 열악한 현실을 극복하는데 많은 도움을 줄 수 있지만, 현실의 실천가들의 의식이 이것과는 동떨어져 있으며, 현실적으로 노조화하는 데도 장애가 한 두 가지가 아니다. 예를 들어 현실적으로 노조가 있는 사회복지 실천 현장이 거의 없다는 사실과 과거 노동조합활동에 대한 부정적인 평가 등이 이것을 잘 보여주고 있다. 그 외 사회복지의 실천 현장이 대부분 소규모이며, 사회복지 실무 현장에는 사회복지 전문실천가 외에도 다양한 종사자들이 있다는 것도 하나의 제한 사항이다³⁶⁾.

35) 예를 들면 사회복지실천가들도 사회복지 대상자들과 마찬가지로 열악한 생활을 하는 것에 대해 별 문제시하지 않는 것을 생각할 수 있다. 아직도 이러한 태도를 보이는 대상자들이 적지 않다. 예컨대 일부 장애인들이 사회복지 실천가들이 자신들을 내세워서 편안하게 살고 있는 것을 -실제 잘 살고 있는 것은 일부에 불과하다- 비난하는 것 등이 여기에 속한다.

36) 사회복지실천가들의 조직전망에 대해서는 정확한 실태조사가 미비한 실정이다. 과연 그들이 노동조합으로서의 발전전망에 대해서 얼마나 수용적 태도를 보여줄지는 흥미로운 조사주제가 된다. 그리고 과거 노동조합활동으로 인해 사용자와 갈등을

그러면 어떠한 형태로 이러한 과제들이 해결되어야 할 것인가? 무엇보다 양 조직 형태가 다 필요하다고 할 수 있다. 그것이 어떠한 모습으로 나타나던 일단 우리의 현실에서는 양 형태의 조직은 다 필요하다고 하겠다³⁷⁾. 즉 사회복지 실천 현장에서는 사회복지실천가는 물론이고 다양한 타 분야의 실무자들을 포함한 노동조합 형태의 조직이 필요하며, 또한 사회복지실천가를 대상으로 전문가 조직으로서 사회복지 실천가 모임이 필요한 것이다³⁸⁾.

따라서 사회복지 실천가는 양 형태의 조직에 다 가입함으로써 다양한 방면에서 사회복지운동을 이끌어 나가야 하는 것이다.

먼저 우리의 현실에서 필요한 것은 사회복지실천가들의 의식의 전환이다. 무엇보다 노동자 의식 즉 노동자로서의 권리와 책임을 인식하고 실천하는 것이 필요하다. 사회복지실천가들은 우선 저임금과 열악한 노동조건을 개선해야 하며, 이를 위해서는 실천가들의 강력한 조직이 필요하다는 것은 인식해야 한다. 구체적으로 전문가로서의 가치 지향을 견지하면서 노동조합을 만들어야 하는 것이다. 노조의 형태는 일단 개별 단위를 중심으로 결성하되, 사회복지실천가의 수가 적은 경우에는 동일 직종이나 지역단위의 형태를 고려할 수 있다³⁹⁾. 유사한 예로 정부출연 연구기관의 경우도 전문 연구원들이 그들의 근로조건 개선을 위해 노동조합에 가입하여 활발한 활동을 하고 있다. 이와 관련해서는 영국의 국가고용 사회복지실천가 노동조합의 예는 우리에게 적지 않은 시

보였던 일부 기관, 예를 들어 대한사회복지회, 정립회관 등에 대해서는 활동내용과 갈등의 이슈 등에 대한 정확한 평가가 있어야 할 것이다.

37) 사회복지 실천가와 유사한 특성을 갖는 간호사의 경우도 병원노조에 가입하면서 동시에 간호사협회의 회원이 된다.

38) 전문가조직으로 한국 사회복지사협회가 있으나, 이 조직이 사회복지사들의 전문적 이해관계를 반영하고 있으며, 사회복지운동의 주체로 활동을 하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 최근에 활동을 시작한 사회복지개혁모임도 전문가 모임의 성격을 가지고 있다.

39) 현재 산별 노조는 법적으로 금지되어 있으나, 노동관련법 개정을 통해 조만간 개선될 것으로 보이며, 이것이 이루어지기 전에는 느슨한 연대조직의 형태를 고려할 수 있다.

사점을 제공하고 있다. 영국의 경우 사회사업가의 노조 가입율의 증가는 국가의 개별 사회적 서비스의 특성 변화의 반영이었다. 즉 사회사업가들의 전문적 자율성의 감소, 정부 고용 사회사업가를 전문가라기 보다는 피고용자로 간주하는 경향은 사회사업가들의 전문적 의식을 고양시키지 못하였다. 오히려 공공기관에서의 실천활동은 사회사업가들을 전문가라기 보다는 임노동자로 간주하게 하였으며, 이것이 노동조합의 발전에 기여하였다. 그리고 사회사업가들이 당면한 문제들은 영국 사회사업가 협회(BASW)와 같은 전문가조직 보다는 노동조합 형태의 조직을 통해 해결하기에 더 적절한 문제들이었다. 이에 따라 사회사업가들도 임금, 노동조건과 같은 일상적인 이슈를 다루는데는 노조 조직이 더 유용하다는 것을 깨닫게 되었다. 영국 사회사업가 협회는 1970년대 들어 그 회원이 계속 감소하였는데, 이것은 많은 사회사업가들이 전문가단체의 비효율성과 취약함을 지적하고 있는 것과 일치한다⁴⁰⁾.

노동자로서의 권리와 책임을 가지면서 사회복지실천가는 전문성 확보를 위해 노력해야 한다. 전문성을 뚜렷하게 내세우지 않을 경우에는 업무의 독점성을 주장할 수 없다. 예컨대 사회복지전문요원제도, 사회복지사 자격증제도 등의 의미가 없어지는 것이다. 전문가이면서 노동조합활동을 하고 있는 연구소조직 등의 기존 조직들의 예를 본다면 사회복지노동자의 시각을 견지한다고 해서 반드시 사회복지의 전문성을 포기할 필요는 없는 것이다. 사회복지 실천가들의 전문적 조직은 실천의 장에 상관없이 지역을 단위로 한 전문가 조직 혹은 지역내 유사 실천단위간 전문가 조직이 필요하다. 실제로 지방자치제의 본격화를 앞두고 지역단위의 사회복지실천가의 모임이 활성화되고 있으며, 점차 활성화될 것으로 보인다⁴¹⁾.

노동조합이던 전문가조직이던 사회복지실천가는 조직운영에서의 문제에 대해서도 고려해야 한다. 영국의 1978-1979년 사회복지실천가들의 파업의 경험이 이에 대한 하나의 시사점을 제공하고 있다. 사회복지실천가들이 파업으로부터 얻을 수 있는 것은 크

40) Jones, op. cit., 134-135.

41) 지역단위 사회복지실천가의 모임이 점차 활성화되고 있다. 사회복지 개혁 모임과 부천시 사회복지사업가 모임, 송파지역 사회복지관 모임 등이 그 실례가 된다.

계 두 가지였다.

첫째, 조직 내부의 민주적 운영을 확보해 내는 것이다. 여기에는 조직 집행부는 물론이고 일반 조직원들의 하부 조직이 활성화되어야 한다. 1978-1979년의 파업시 많은 사회복지 활동가들은 그들이 노조로부터 경원시 되는 것을 걱정하였다⁴²⁾. 이것은 노조의 집행부와 일반 파업 노동자와의 근본적인 차이를 보여주는 한 예에 불과하다. 이러한 갈등은 지방정부 공무원 전국협회(NALGO:National Association of Local Government Officers)의 독특한 것이 아니라 공공부문 노조에 공통적인 Whitleyism이라는 협상체계 때문이다(대부분의 일반노조는 이것을 거부한다). 이 협상체계의 기본 정신은 파업과 같은 적극적 행동을 방지하기 위한 타협의 정신에 있다.⁴³⁾

둘째, 파업으로 인해 집단행동의 가치를 공유할 수 있게 된 점이다. 파업의 파급 효과를 일반화하기는 어렵지만, 공통적인 내용을 보면 다음과 같다. 무엇보다 사회사업가들은 집단행동의 가치를 경험할 수 있었다. 일반 조합원들은 공통적 협상체계를 거부하고, 일반 노동자들과 연대하는 경험을 공유하였다. 사회사업가들은 연대활동을 통해서 이번 파업의 특성은 물론 일반 사회복지정책의 문제점과 이슈에 대해 토론하는 기회를 갖게 되었다. 사회사업가들의 이러한 경험은 지방정부 공무원 전국협회와 같은 조직내의 일반 성원들의 조직이 발전하는 계기를 마련해 주었다. 나아가 사회복지 실천가들이 지역사회의 문제해결을 위해 노동조직과의 연대 활동에도 적극 참여할 수 있는 계기를 제공하였다⁴⁴⁾.

42) 실제 1978년 11월 600명의 사회사업가들은 노조 집행부가 일반 노조원의 이해와 일치하지 않는 해결책을 받아들이는 것을 방지하기 위하여 런던에 있는 조합 본부를 점령하였다(Jones, op.cit., p140.).

43) 이 체계는 복잡하고 분절화된 체계로서 전국 차원, 지역 차원, 지방 차원의 일련의 연대회의를 의미하며, 회의는 동수의 경영자와 노동자로 구성되며, 다수결로 결정이 이루어진다(Jones, op.cit., p141).

44) 연대활동의 실제적인 예로 북아일랜드의 부채 해결을 위한 활동 그룹(The Action on Debt group)은 애초에 Ulster지역의 연료 결핍문제와 부채문제에 대응하기 위한 여성운동단체로 출발하였으나, 이 지역의 사회사업가협회에서 활동을 지원하였으며, 지역의 노동조합과 연료문제로 고통받는 여타 지역의 다양한 집단들이 대거

문제는 지역단위 내지 유사 실천단위간 전문가모임의 활성화와 직장 단위에서의 노조활동의 활성화가 상호 조화를 이루고 상승작용을 할 수 있어야 한다는 것이다. 이것이 이루어지기 위해서는 우리들이 각자 생활의 장에서 사회복지실천에 참여하고 주체적으로 이끌어 나가는 노력이 필요하다⁴⁵⁾.

궁극적으로 사회복지실천가는 사회복지 실천의 장에서 노조에 가입함으로써 무엇보다 사회복지 실천가를 포함한 노동자들의 노동조건 개선이 용이하며, 궁극적으로 대상자들에 대한 서비스 전달체계를 개선할 수 있다. 나아가 여타 노동조합, 사회복지 노조는 물론 일반 노조와의 연대활동을 통해 한국 사회의 발전에 일조할 수 있을 것이다. 즉 사회복지의 장을 넘어서는 한국 사회발전의 과정에 동참할 수 있는 것이다.

VII. 맺는 글

이 글은 사회복지운동의 활성화를 위하여 가장 민감한 주제 중 하나인 운동의 주체 문제를 살펴보았다. 사회복지운동의 주체로 사회복지실천가를 설정하는 것에 대하여 반대하는 경우는 거의 없을 것이다. 문제는 사회복지실천가가 운동을 어떤 형태로 어떻게 이끌어가야 하는가가 규명되어야 한다. 여기서 가장 큰 이슈는 사회복지실천가가 노동자의 위상을 가져야 하는가, 아니면 전문가의 위상을 가져야 하는 가이다.

노동자로서 사회복지실천가를 설정하게 되면, 노동조합을 통한 사회복지운동에의 적극적인 참여를 이끌어내야 한다. 노조를 통한 투쟁영역은 전체 노동운동과 연대하는 영역, 사회복지노동자의 노동조건 개선을 위해 싸우는 영역, 복지대상자를 위한 영역 등이 있으며 이들은 분리되어 존재하는 것이 아니고 상호 연관되어 있다. 우리 나라 사회복지실천가들의 노동조건이 열악하기 때문에 노조를 통한 적극적인 투쟁은 얻는

참여하였다(Jones, op.cit., pp140-146.).

45) 사회복지 실천의 장에 대한 구체적인 참여의 방안에 대해서는 이인재, 전계 논문, 1994, pp111-114를 참조할 것.

것이 많을 것이며, 노동자들의 실천의식도 고양될 수 있을 것이다. 문제는 우리의 현실이 노동조합을 만들 수 있을 정도로 발전되어 있지 않다는 점이다.

사회복지실천가의 전문가로서의 위상을 보면, 사회복지전문직의 고유한 가치지향인 “분배정의”의 입장을 올바르게 견지한다면 전문가조직을 통한 사회복지운동은 활발하게 일어날 수 있을 것이다. 문제는 우리의 현실이 전문직을 지향하는 움직임은 많이 있지만 사회로부터의 인정여부 등을 고려하면 아직도 전문직으로서 인정정도가 낮은 수준이라는 데 있다. 또 하나 전문가로서의 인정도 올바른 가치지향을 앞세우기보다는 전문적 지식과 기술의 인정여부에 지나치게 몰두하는 경향이 있어서 실천적 지향에 결핍들이 되고 있다.

노조에 관한 미국적 시각을 반영하고 있는 미국의 전문직 노조에 관한 경험적 고찰은 전문적 실천의 장이 협소하고 전문가로의 인정여부가 미약한 현재의 우리에게 주는 함의는 미약할 지 모르나, 장차 전문적 실천의 장이 확대될 경우에는 많은 시사점을 보여주고 있다. 무엇보다 관료제와 전문직과의 관계에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

우리 나라 사회복지실천가들은 두 가지 형태의 조직이 다 필요하다. 실천의 장을 중심으로 한 노동조합에서는 노동조건 개선, 복지대상자들의 서비스의 질 제고를 위한 투쟁이 필요하며, 투쟁을 통한 노동의식의 고양으로 관심의 범위를 전체 사회로 확대할 수 있어야 한다. 지역 단위 혹은 유사실천 단위간 전문가조직은 전문성을 향상시키는 노력을 해야하며, 분배정의를 지향하는 선에서 적극적 실천을 담지해내어야 한다.