

## 사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항 -지역자활센터의 사례를 중심으로-\*

김 수 영

(서울대학교 사회복지연구소)

### [요 약]

본 논문은 자활사업을 주요사례로 정부의 사회복지사업에 민간파트너로 참여하고 있는 사회운동조직이 어떻게 전문 사회복지기관과의 역학관계 속에서 자신의 자발적 정체성을 방어해나가는지 살펴보고자 한다. 군부독재가 막을 내리고 민주화와 진전되면서 과거 정부와 대립하던 사회운동단체들이 복지정책의 주요파트너로 부상했다. 저소득층의 일자리 지원사업인 자활사업도 빈민·실업운동진영과의 협력으로 도입된 복지제도이다. 그러나 사회운동에 대한 기존연구들은 사회운동조직이 제도화되면서 자발성이 훼손되고 사회복지 전문가와 기관들에게 헤게모니를 내놓게 된다고 지적해왔다. 이에 본 연구는 자활사업 관련 역사문헌, 심층면접, 참여관찰 자료에 대한 역사적 담론 분석을 통해, 자활사업의 도입시기부터 현재까지 사회운동조직의 자활사업 내 입지변화와 운동조직이 일선현장에서 사회복지진영으로부터 자신을 구별하기 위해 각 국면마다 구사해온 담론과 전략들이 있는지 추적했다. 본 논문은 사회운동과 사회복지의 갈등의 역사 속에서 사회운동진영의 생존전략들을 살펴봄으로써, 사회운동의 사회복지제도화와 전문화를 단지 사회운동의 지배체제로의 편입, 흡수, 종속으로 설명할 수 없고, 그 이면에 사회운동조직의 미시저항이 존재함을 드러내고자 했다.

주제어: 자활사업, 사회운동, 사회복지, 제도화, 전문화, 미시저항

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5B5A01024864). 이 논문은 필자의 2006년 석사학위논문의 일부를 2008년~2012년 자료 채수집과 재분석을 통해 수정·발전시킨 것임.

## 1. 서론

최근 들어 민관파트너십은 국가 주도 복지정책의 대안으로 주목받고 있다. 특히 민주화 이후, 한국 민관협력 복지사업에서 주목할 특징은 정부의 오랜 민간 파트너인 사회복지관, 양로원, 고아원 등 사회복지시설만이 아니라, 과거 정부와 대립관계에 있던 민중·시민운동단체가 공공복지정책의 형성과 집행에 활발하게 참여하기 시작했다는 점이다. 일례로 1997년 외환위기 이후, 실업·노동운동단체와 정부의 협력으로 시작된 노숙인 복지사업, 빈민운동단체의 공부방이 제도화된 지역아동센터, 시민운동단체의 문제제기로 제정된 국민기초생활보장법 등이 사회운동에 의해 도입된 사회복지제도들이다.

본 논문의 사례인 자활사업도 사회운동이 제도화된 대표적 사업이다. 근로능력이 있는 저소득층이 자활하도록 직업훈련과 일자리를 제공하는 자활사업은 1980년대 판자촌 주민에게 대안적 일자리를 제공해 온 도시빈민운동조직의 생산공동체운동을 모델로 만들어진 빈곤정책이다. 따라서 정부는 1996년 자활사업을 시범사업으로 시작할 때, 빈민운동단체들에게 자활사업의 일선 행정기관인 지역자활센터의 운영을 위탁했다<sup>1)</sup>. 비록 1999년 사업이 전국적으로 확대되면서 사회복지관도 자활센터를 대거 위탁받게 되었지만, 여전히 과거 빈민·실업운동을 이끌었던 사회운동단체들이 자활센터의 상당수를 운영하고 있다. 이런 배경 때문에 자활센터 운영 사회운동단체들은 자활사업을 “빈민자활운동”, “자활생산공동체운동”으로 지칭하며 사회운동의 연장선에서 사업을 설명해 왔다(한국도시연구소, 2000; 신명호·김홍일, 2002). 정부도 자활사업을 “참여복지”, “지역기반 복지”와 같은 수사들로 수식해 왔으며(보건복지부, 1999; 대통령인수위원회, 2003), 학계도 이를 민주적 거버넌스의 사례로 꼽아왔다(박광덕, 2003; 진재문, 2004).

그러나 사회운동의 제도화가 위의 평가만큼 긍정적인 것은 아니다. 사회운동의 제도화에 대한 많은 연구들은 사회운동조직이 제도화되면 자발적 결사체로서의 정체성을 상실할 수 있다고 비판해왔다(Wolch, 1999). 특히 한국사회에서 사회운동과 사회복지의 만남은 사회운동조직의 정체성에 큰 변화와 갈등을 가져올 가능성이 크다. 역사적으로 한국의 사회운동조직과 사회복지기관은 정치적 입지와 지향에서 대조를 보여 왔다. 군부독재 기간 동안 빈민, 노동, 농민운동으로 대별되는 민중운동조직은 정부의 탄압대상이 되었던 반면, 사회복지기관은 정부의 재정지원 아래에서 성장했다. 특히 한국전쟁 이후 외원기관의 원조에 기대온 사회복지관, 고아원, 양로원, 쉼터들이 1970년 박정희 정부가 도입한 사회복지사업법을 통해 토착화 되면서, 복지시설들의 친정부적 성격이 심화되었다. 사회복지사업법에 따라 국가의 인가를 받은 복지시설만 정부지원을 받을 수 있었기 때문에 외국 원조가 끊긴 많은 복지

1) 자활사업 일선기관은 1996년 시범사업 당시에는 ‘자활지원센터’, 1999년 상설화 후에는 ‘자활후견기관’, 2007년부터는 ‘지역자활센터’로 불리고 있다. 본 논문에서는 혼란을 피하기 위해 ‘지역자활센터’나 ‘자활센터’로 통일한다. 단, 문헌이나 면접내용을 인용할 때는 문헌의 저자와 면접참여자의 용어를 그대로 사용한다.

기관들은 재정지원을 받기 위해 군부의 지침에 순응하며 정부위탁사업들을 집행해 왔다. 이런 이유로 사회운동조직은 사회복지시설들을 “개량적” 관변단체나, “정부의 하수인”이라고 비판해 왔다(Kim, 2007: 133). 물론 민주화 이후 사회운동진영과 사회복지진영의 대립이 완화되긴 했지만, 여전히 두 진영 사이의 거리감이 존재한다. 두 진영의 갈등은 시민운동단체가 사회복지기관의 비리, 인권침해 실태를 폭로하면서 자주 표면화되곤 했다(김기식, 2001). 한편 사회복지기관들도 사회복지 전문성이 없는 운동단체가 복지영역에 개입하는데 반감을 표시해 왔다(안용완, 2001).

이처럼 사회운동의 제도화에 대한 비판이나 운동진영과 복지진영의 긴장관계로 보았을 때, 빈민·실업운동의 자활사업으로의 제도화를 단순히 사회운동의 연장으로 해석하는 것은 단편적인 평가일 수 있다. 사회운동단체가 제도영역에 편입되면 이들은 주어진 제도 내에서 전혀 다른 입지를 갖게 되기 때문이다. 특히 이들이 지금껏 비판의 대상이었던 사회복지관과 함께 일선 사회복지시설인 지역자활센터를 운영하게 된 상황은 자신을 ‘개량적’ 사회복지시설과 구분짓고자 했던 운동단체의 정체성에 큰 도전이 될 수 있다. 그러나 사회운동단체나 정부의 협력, 참여복지, 빈민자활운동 같은 공식적 수사들은 사회운동조직이 겪는 정체성의 위기나 일선 현장에서 발생하는 사회복지와 사회운동의 갈등을 제대로 포착하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 자활사업의 현장에서 사회운동진영과 사회복지진영의 권력관계는 어떤 양상을 띠어왔는지, 사회운동조직이 사회복지체제로 편입되면서 겪게 된 갈등은 무엇인지, 이들이 사회복지 진영으로부터 자신을 차별화하기 위해 구사한 전략들이 있는지, 있다면 무엇인지 구체적으로 추적해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 자활센터를 운영해 온 주요 사회운동단체의 문헌, 사회운동 출신 자활센터 실무자와 일반 사회복지관 산하 자활센터 실무자를 대상으로 한 심층면접, 그리고 사회운동 출신 자활센터의 참여관찰을 실시했다. 이를 통해 그간 평화적 수사에 가려져 부각되지 않았던 자활사업 참여 사회운동조직의 이면을 드러내고, 사회운동의 사회복지제도화에 대한 보다 입체적 평가를 내리는 데 일조하고자 했다.

본 논문은 다음 순서로 진행된다. 먼저 이론적 고찰에서 사회운동과 사회복지의 관계, 사회운동의 사회복지제도화와 전문화, 복지체계 내 자발적 결사체의 미시저항에 대해 일별한다. 이어서 본 연구의 연구방법론을 약술한 후, 본문에서는 자활사업이 제도화된 이후부터 현재까지 각 역사적 국면마다 자활센터를 운영해 온 사회운동단체와 사회복지관의 갈등, 그리고 사회운동조직이 자기 정체성을 지키고자 채택해 온 전략들을 분석했다. 이를 통해 사회운동의 사회복지제도화는 단지 사회운동 체계로의 편입, 흡수로만 설명할 수 없고, 그 이면에 사회운동조직의 미시저항과 생존전략이 존재함을 드러내고자 했다.

## 2. 이론적 고찰

### 1) 사회운동과 사회복지의 관계

역사적으로 사회운동과 사회복지의 미묘한 대치관계를 형성해 왔다. 사회복지와 사회운동은 모두 사회문제(social problem)의 해결을 추구한다. 사회복지의 “빈곤, 실업, 가족해체, 노령화, 아동학대, 건강 악화, 성폭력과 성차별, 고용차별 등 사회적으로 문제가 되는 현상들을 해결하거나 완화시키려는 정책과 프로그램들”을 말한다(최일섭·최성재, 1995: 433). 사회운동도 소외계층의 실상을 알리고 사회문제의 척결을 지향하는 점에서 사회복지의 목표와 크게 다르지 않다. 그러나 이 둘은 사회의 특정 부분을 문제로 규정하고 원인을 해석하며 해결책을 제시하는 방식, 즉 Foucault(1990)의 용어를 빌리면, 사회현상을 “문제화(problematization)”하는 방식에서 차이를 보여 왔다. 일례로 사회운동은 빈곤과 실업의 근본원인을 자본의 노동력 착취로 보고 해결책으로 빈민·노동자 계급의 정치세력화를 추구해온 반면, 사회복지의 주요 소위 클라이언트(client)로 불리는 빈민과 실업자 개인의 생활을 개선·교정함으로써 현상을 완화시켜 왔다. 맑스주의자들이 사회복지정책을 자본주의의 모순을 은폐하는 도구로 비판하고(Ginsburg, 1979; Gough, 1979), 푸코주의자들은 사회복지실천을 개인의 정신과 행동을 훈육하는 기술로 해석한 이유가 여기에 있다(Donzelot, 1980; Garland, 1985). 비록 동일하게 사회문제 해결을 표방하더라도 구조 개혁을 요구하는 사회운동과 현상 개선을 바라는 사회복지 사이에는 일정한 간극이 존재해 온 것이다.

Habermas(1987)의 “체계(system)”와 “생활세계(lifeworld)”에 대한 논의는 사회복지와 사회운동의 차이를 설명하는 데 유용한 개념을 제공한다. 그는 사회를 체계와 생활세계로 구분했는데, 이때 체계는 국가(state)와 시장(market)처럼 특정 사회기능을 수행하기 위해 법과 규칙에 따라 작동하는 공식화된 사회영역을 말한다. 한편 생활세계는 일상생활(everyday life)과 시민사회(civil society)를 포함한 영역으로 시민들이 자유롭게 교류하며 소통하는 자생적 공간이다. 여기서 Habermas(1987: 119)는 현대사회가 고도화되면서 비대해진 체계에 의한 “생활세계의 식민화(colonization of the lifeworld)”를 비판해 왔다. 특히 그는 현대 서구의 대표적 정치·경제체계인 복지국가가 시민의 일상생활을 통제하고 계량화하는 경향을 지적하고, 복지국가의 폐단을 비판, 감시하는 행위자로 시민사회의 사회운동에 주목해왔다. 다시 말해, 체계에 속한 사회복지제도를 견제할 대상으로서 생활세계(특히 시민사회)에 뿌리를 둔 사회운동의 역할을 강조한 것이다. 실제로 미국 빈민운동조직의 반윌크페어운동, 한국 시민운동단체의 국민기본선운동 등 “사회복지운동”으로 불리는 사례들에서 볼 수 있듯이 사회운동단체는 기존 사회복지제도의 비판자로서 중요한 역할을 담당해 왔다(임현진·공석기, 1998; 김연명, 2004; Goldberg, 2001).

물론 사회운동과 사회복지가 항상 대립해 온 것은 아니다. 역사적으로 두 진영의 간극을 좁히려는

시도도 존재한다. 일례로 사회복지의 역사를 보면, 일부 사회복지학자들은 사회복지실천이 지금까지 주력해온 전통적 개인치료(individual treatment)만이 아니라 사회개혁(social reform)도 사회복지의 주요 정체성으로 삼아야 한다고 주장해 왔다(김인숙, 2006; 신명호, 2012; Haynes, 1998; Swenson, 1998). 사회개혁적 사회복지실천의 추구가 사회복지진영이 사회운동영역으로 한 걸음 다가선 사례라면, 반대로 사회운동진영이 사회복지영역으로 들어온 사례도 존재한다. 바로 사회운동의 사회복지제도화가 그런 경우다.

## 2) 사회운동의 사회복지제도화와 전문화

사회운동의 제도화는 서구는 1960-70년대 인권, 여성, 환경운동 등 신사회운동의 사례들을 중심으로(Meyer and Tarrow, 1998; Horowitz, 2002), 한국에서는 노동운동과 시민운동의 사례를 중심으로 연구되어 왔다(임영일, 1997; 김은미, 2000; 신상숙, 2008; 홍일표, 2011). 위 연구들은 사회운동의 제도화를 다양한 차원으로 정의한다. 대표적으로 Meyer와 Tarrow(1998: 21)는 제도화를 호선(cooptation), 포섭(inclusion)과 주변화(marginalization), 일상화(routinization)라는 세 차원으로 분류했다. 먼저 호선은 사회운동가 개인이 제도권에 영입되는 과정을 말하며, 포섭과 주변화는 사회운동단체 중 제도권과 타협할 의향이 있는 세력은 제도권과의 정치적 거래에 참여하게 되고, 이를 거부한 세력은 주변부로 밀려나게 되는 과정을 말한다. 마지막 일상화는 단체나 개인이 직접 제도권 내로 편입된 경우는 아니지만, 사회운동의 목표나 이슈가 상시적 규칙이나 법으로 관례화되는 상황을 말한다. 이처럼 사회운동의 제도화는 사회운동가 개인의 호선, 조직의 포섭, 이슈의 일상화를 포괄한 개념이다(김은미, 2000: 18-21). 이 세 차원으로 사회운동의 사회복지제도화를 살펴보면, 먼저 민중·시민운동 활동가가 보건복지부 등 행정부 관료로 선임된 사례들이 호선에 속할 것이다. 둘째, 사회운동단체가 정부지원으로 노숙인쉼터, 지역아동센터를 운영하게 된 사례는 포섭에 해당한다. 끝으로 일상화는 시민운동단체가 제기한 국민기본선운동이 국민기초생활보장법으로 법제화된 경우가 대표적인 경우다. 이 중 본 연구사례인 빈민·실업운동의 자활센터 위탁은 주로 운동단체의 포섭에 해당하는 제도화의 모습을 보여준다. 그러나 포섭의 과정에서 사회운동가 개인이 자활센터 실무자로 일하게 된 상황은 호선과 일맥상통하며, 빈민운동의 생산공동체가 자활사업으로 관례화된 일은 일상화에 해당한다고 볼 수 있다.

이러한 사회운동의 제도화의 결과에 대해서는 상반된 주장이 존재한다. 사회운동의 목표나 조직이 사회전반에 영향력을 미치게 되었다는 점에서 제도화를 사회운동의 성공적 귀결로 보는 입장도 있지만(Oberschall, 1993: 31), 제도화로 사회운동이 지배체계에 흡수되면서 의례화·형식화되고 시민사회 행위자로서 정체성을 잃게 되었다고 보는 입장도 있다(Foss and Larkin, 1986: 228). 특히 사회운동의 사회복지제도화를 분석한 연구들은 대개 후자의 견해를 취해왔다. 일례로 Piven와 Cloward(1978)는 1930년대 미국 대공황 시기 하층노동자의 실업운동과 1960년대 흑인인권운동의 역사를 추적하면서 빈민운동 지도자들이 사회운동의 가치를 버리고 제도화를 통해 안정적인 기반을 획득하고자 했던 경향을 비판했다. Matthews(1994)도 1960년대 미국 여성운동단체들이 정부지원으로 성폭력위기센터를 운

영하게 되면서 성폭력의 근본원인인 젠더불평등에는 점차 무관심해지고, 단지 성폭력 피해자 개인의 치료와 치유에만 치중하는 사회복지기관으로 변모하게 되었다고 지적한다.

특히 사회운동의 사회복지제도화 결과와 관련해 본 연구가 주목하는 현상은 전문화 (professionalization)이다. Martens(2006: 21)는 자발적 결사체의 전문화를 “지금까지 조직에 헌신하고 정치행동에 적극적이던 기존의 전통적 활동가보다 특정 주제에 대해 전문지식과 훈련경험을 갖춘 전문가가 문제를 다루게 되는 현상”으로 정의한다. 다시 말해, 여기서 전문화란 사회운동조직이 전통적 자발성(traditional volunteerism)보다 제도적 전문성(institutional professionalism)을 우선시하게 되는 경향을 말한다. 사실 자발성은 사회운동조직을 비롯한 자발적 결사체의 주요특성으로 꼽혀왔다 (Billis and Harris, 1996). 사회운동조직은 “이상을 추구하는 사람들이 자발적으로 모인 자치조직 (self-governing associations)으로, 월급에 연연하지 않는 헌신적 활동가들이 주도”하는 것을 특징으로 한다(Taylor, 1992: 171). 이는 사회운동단체가 복지사업에 참여한 초기에도 포착되는 모습이다. 일례로 1970-80년대 미국 여성운동조직이 가정폭력센터를 위탁운영하게 되었을 때, 센터 실무자들은 대부분 여성운동가들로 채워졌으며 자율성과 연대를 중시했다(Mansbridge, 1980).

그러나 많은 학자들은 자발적 결사체가 공공복지체계에 편입되면서, 전문화의 압력을 받고 이로 인해 자발성을 잃게 된다고 지적해왔다(Billis and Harris, 1996; Milligan and Fyfe, 2005; Geoghengan and Powell, 2006). Smith와 Lipsky(1993: 112)의 설명처럼, “정부지원으로 단체의 업무가 제도화되면, 단체의 활동범위는 내부 구성원들이 임의로 결정할 수 있는 수준보다 확장되며 정부와의 접촉도 많아진다”. 이런 상황에서 자발적 결사체는 더 이상 내부 활동가들의 자체적 신념, 합의만으로 운영되기 어렵고, 정부의 지침을 준수하고 증가한 행정업무를 처리하며 정부가 의뢰한 복지수혜자를 관리하기 위해 전문성을 요구받게 된다는 것이다. 실제 자발적 결사체의 변화를 추적한 연구들은 단체의 인적구성이 점차 헌신된 활동가나 자원봉사자로부터 자격증을 소지한 사회복지사나 상담사로 옮겨가는 경향을 보여주고 있다(Bondi, 2004; Elstub, 2006).

물론 전문화는 사회조직의 성장에서 불가피한 단계이기도 하다. 하지만 여기서 문제는 전문화로 인해 사회운동조직의 기존 활동가와 경험이 열등하게 취급받게 된다는 점이다. Salamon(1987)의 용어를 빌리면, 민간단체의 자발성(volunteerism)은 점차 아마추어리즘(amateurism)으로 격하되고, 활동가의 노하우는 임의적이고, 비숙련된 것으로 치부된다. 정부도 민간파트너가 해당사업에 대해 전문지식과 기술을 객관적으로 증명하기를 기대한다. 따라서 시민사회단체들은 자신의 사회서비스 전달능력을 가시화하기 위해, 단체의 경영방식과 실무자를 전문화해야 하는 압박을 받는 것이다(Mawdsley et al., 2002). 예를 들어, 미국 이민자 인권옹호단체 Concilio Hispanon de Cambridge는 본래 무급 활동가들에 의해 설립되었으나, 정부가 단체의 능력을 의심하며 계약을 취소하자 계약체계를 위해 활동가들을 유급 사회복지사들로 대체하기 시작했다(Smith and Lipsky, 1993: 113). 이처럼 사회운동조직은 생활세계의 자율적 행위자로 사회복지기관과 일정한 선을 긋고 있었지만, 사회복지체계에 편입되면 이들도 공식화된 사회복지기관으로서 전문화의 압력을 받게 되는 것이다.

그렇다면 자활사업은 어떠한가? 자활사업 참여 사회운동조직에도 전문화 경향이 관찰되는가? 이들은 정체성 위기에 어떤 식으로 반응해왔는가? 본 연구는 위 질문에 답하기 위해 특히 일선현장에서

사회운동 출신 자활센터와 사회복지관 출신 센터의 역학관계에서 사회운동조직이 정체성을 구축해온 방식에 주목했다. Mahoney와 Yngvesson(1992: 70)이 강조하듯, “주체는 타인과의 관계 속에서 자기 정체성이 구축”되기 때문이다. 사회복지관은 지역에서 자활센터를 운영하는 또 다른 민간파트너로, 자격증 소지 사회복지사들이 공공복지사업을 운영하면서 완숙한 제도적 전문성을 보여 온 기관이다. 따라서 사회운동 출신 자활센터는 전문성 면에서 사회복지 출신 센터와 끊임없는 비교대상이 되어왔다. 이에 본 논문은 ‘전통적 자발성’을 지닌 사회운동진영과 ‘제도적 전문성’을 지닌 사회복지진영의 갈등의 역사를 분석함으로써 사회운동조직의 사회복지체계 내 입지 변화를 드러내고자 했다<sup>2)</sup>.

### 3) 자발적 결사체의 생존전략

본 연구가 주목하는 또 다른 측면은 자활사업 내 사회운동조직이 일선 현장에서 자기 정체성을 보호하는 미시적 전략들이다. 민간파트너십을 비판해온 Wolch(1999: 26)는 자발적 결사체가 정체성을 회복하기 위해서는 “파트너십 모델의 중심에 들어가기보다 복지체계에서 떠나 지배체로부터 자신을 분리시켜야 한다”고 주장했다. 그러나 최근 민간파트너십을 관찰한 인류학적 연구들은 정부의 개입에도 불구하고 민간단체가 파트너십을 파기하기보다 주어진 체계 안에서 자기 정체성을 유지하기 위해 끊임없이 생존전략들을 구사한다는 사실에 주목하기 시작했다(홍일표, 2011; Little 1999; Gupta and Sharma, 2006; Mosely, 2011). 예를 들어, 자발성과 전문성을 주제로 하진 않았지만, Mosley(2011)는 민간단체의 또 다른 정체성인 옹호기능(advocacy)이 민관협력 이후 어떻게 변하는지 관찰했다. 그녀는 파트너십 회의론자의 우려와 달리 자발적 결사체들이 옹호기능을 잃기보다 우회적인 형태로 비판적 의견을 표출한다고 보았다. 즉, 사회운동조직의 전형적 저항방식인 가두행진, 보이콧은 아니지만, 로비, 시민교육처럼 간접적이고 덜 공격적인 방법으로 여전히 옹호자 역할을 수행하고 있다는 것이다. 미국 워크페어에 직업훈련기관으로 참여한 한 진보적 민간단체를 조사한 Little(1999)도 단체 활동가들이 정부의 일선 행정관료체계에 편입하기보다, 자신을 공무원이나 사회복지사와 구별하는 미시적 담론을 생산하고 있음을 드러냈다. Gupta와 Sharma(2006)의 인도 공공근로사업에 대한 인류학적 연구도 여성운동 출신 서비스센터가 빈곤 여성 권익을 위해 어떻게 일선 현장에서 정부 지침을 조금씩 바꾸는지 기술하고 있다. 한국의 제도화된 시민운동단체들이 자신이 직면한 정부 압력, 시민의 단체를 향한 개혁 요구들에 대응하여 어떤 생존전략들을 구사하는지 살펴본 홍일표(2011)의

2) 그러나 자활사업 내의 역학관계가 사회운동진영과 사회복지진영의 갈등만으로 설명될 수 없음을 분명히 밝힌다. 사회운동조직이 자활사업으로 제도화되면서 맺게 된 관계는 다양하다. 자활사업 참여 사회운동조직은 사회복지 기반 자활센터만이 아니라, 국가, 자활참여자, 그리고 시장과도 관계를 맺게 된다. 이 다양한 관계 중 본 연구는 자발성-전문성의 문제, 사회운동과 사회복지의 원리/인력/가치의 대립을 가장 잘 보여주는 ‘사회운동진영 자활센터/실무자-사회복지진영 자활센터/실무자의 역학관계’에 초점을 맞추었다. 본 논문은 이 두 진영이 자활사업이라는 제도 내에서 각축을 벌이는 가운데, 사회운동조직이 어떻게 자신의 입지를 조정, 확보해나가는지를 추적했다. 이외 자활센터와 국가의 갈등과 저항을 분석한 연구로는 황보람(2007)을, 자활센터 실무자와 자활참여자의 권력관계를 분석한 연구로는 Kim(2012)을 참고하기 바란다.

연구도 이러한 관점과 맥을 같이 한다.

정치학자 Scott(1985)의 미시저항에 대한 논의는 파트너십 내 자발적 결사체의 생존전략에 대한 이론적 기초를 제공한다. 사회운동에 대한 주류 이론들은 급진혁명이나 집단행동에 연구의 초점을 맞추어왔다(McAdam et al., 2001). Scott(1985: 292)의 지적대로 주류논의는 “(a) 조직화되고 집단적이며 (b) 희생적이며 (c) 혁명을 꿈꾸고 (d) 지배체계 자체를 거부하는 행동 만을 진정한 저항(real resistance)으로 간주”해왔던 것이다. 그러나 Scott(1985)은 이런 저항개념이 하급자의 전략을 담아내기에 협소하다고 비판한다. 일상 속에서 소작농, 노예, 노동자와 같은 하급자들은 대부분 불만이 있어도 상급자의 보복이 두려워서 자기 입장을 표명하기보다 우회적으로 표현하거나 해소하는 경향이 있기 때문이다. 노동자의 근무태만과 잦은 병가, 흑인노예의 흑인영가나 험담, 소작농의 불법거주, 줌도 독질, 밀렵 등은 조직화된 저항은 아니지만, 분명 하급계층의 기저에 깔린 지배계층에 대한 (무의식적) 불복종을 보여준다. 오히려 폭동과 혁명은 불만이 극도로 쌓이고 하급계층이 기존체계에서 어떤 이익도 얻지 못한다고 판단했을 때 발생하는 매우 예외적 저항방식이라는 것이다. 이런 면에서 Scott(1985)은 하급자의 개별적 미시저항들을 “드러나지 않는, 비공식적 저항(low-profile, informal resistance)”으로 칭하고, 미시저항이 어떻게 하급계층의 일상생활에서 중요한 생존전략으로 작용하는지 드러냈다. 비록 Scott은 주로 노예제나 카스트처럼 명백한 주종관계를 예로 들었지만, 미시저항은 상호관계로 보이는 파트너십에도 적용이 가능하다. 정부의 지원을 받는 민간단체도 위기가 왔을 때 Wolch(1999)의 제안처럼 아예 파트너십을 떠나기보다 재정삭감이나 계약해지 같은 위험을 피하면서 주어진 상황 안에서 나름의 생존전략을 구사해 문제를 해결할 가능성이 크기 때문이다. 이에 본 논문은 사회운동 출신 자활센터가 제도화 이후 겪는 정체성의 위기, 특히 전문화의 압력에 어떤 생존전략을 활용하는지 살펴보고자 했다.

### 3. 연구방법론

본 연구는 사회현상에 대한 행위자의 대응과 변화를 분석하는 데 적합한 질적 연구 방법론을 채택했다. 그 중에서도 자활센터의 공식적 담론과 활동만이 아니라 비공식적 이야기와 행위를 분석하기 위해 “일선현장분석법(street-level research)”을 활용했다(Lipsky, 1980). 앞서 지적했듯이 협력, 참여복지와 같은 자활사업에 대한 평가는 대부분 공식문서나 정책보고서를 참고한 것이다. 그러나 담론분석가 Fairclough(2003)의 지적처럼 한 조직의 실제 의견과 입장은 공식 문서만 아니라 일선현장의 ‘말’들 속에서 전달되고 재생산 된다. 이에 본 연구는 사회운동 출신 자활센터의 자활사업 내의 입지와 행동을 실질적으로 파악하기 위해 정부 공식문서만이 아니라 자활사업 집행현장의 이야기들을 관찰하고자 했다.

본 연구는 질적 연구의 3대 자료수집 방법인 문헌연구, 심층면접, 참여관찰을 활용했다(Marshall and Rossman, 1995: 78). 먼저 문헌은 시범사업 단계인 1996년부터 2012년 현재까지 다음과 같은 자활사업 관련 주요 역사·행정문헌을 기초적 자료로 수집했다. ① 공식 차원에서 자활사업의 도입과



집행을 서술한 보건복지부와 한국개발연구원, 한국보건사회연구원 등 정부 연구소의 출판물 ② 자활사업 제도화에 기여한 <나눔의 집>, <기독교도시빈민선교협의회>, <천주교도시빈민회> 등 주요 빈민운동단체의 출판물 ③ 전국 자활센터들의 협의체인 한국지역자활센터협회의 간행물 ④ 자활센터 운영의 역사가 길거나 현장에서 담론형성에 주도적인 개별 지역자활센터의 문건이 그것이다. 문헌을 수집할 때는 공식 출판물만이 아니라, 미간행 문건, 세미나 자료집, 수기집, 편지, 인터넷 게시물들도 수집해 공식 담론이 놓치거나 의도적으로 생략했던 비공식 담론들을 포착하고자 했다.

둘째, 운동권 출신 자활센터의 정체성 혼란과 대응방식을 살펴보기 위해 운동권 출신 실무자들 15명과 사회복지사 출신 실무자 7명을 대상으로 심층면접을 핵심적 자료로 수집했다. 심층면접은 주로 공식적 관계나 행정처리 과정을 드러내는 문헌자료보다 현장 실무자들의 생생한 사건과 역학관계를 보여주는 장점이 있다. 심층면접을 진행할 자활센터는 센터 운영의 역사가 길거나, 자활현장에서 의견 개진이 활발한 센터 11곳(운동권 8곳, 복지관 3곳)을 선정했다. 면접은 2005년과 2008년 두 차례에 걸쳐 진행되었는데, 이를 통해 시간이 지남에 따라 자활사업 내 운동조직의 입지 변화 여부를 관찰하고자 했다. 그러나 심층면접 수행시기의 한계 상 제도화 이전과 제도화 초기에 해당하는 2005년 이전 상황에 대해서는 회고형식의 면접만 가능했다. 복지관 산하 실무자 인터뷰는 운동권 출신 센터 실무자에 대한 외부의 시각을 알아보기 위한 보조적 자료로 수집했다. 다중인터뷰방법(multi-vocal approach)은 “동일한 현상에 대해 서로 다른 입장과 관점을 가진 대상들의 의견을 수집하고 비교하는 기법”으로(Holstein and Gubrium, 1995: 66), 자활현장에서 운동조직의 위치와 갈등에 대한 보다 풍부하고 입체적인 해석을 제공해 주었다. <표 1>은 면접참여자 22명의 간략정보와 코드다. 면접자 이름은 모두 가명이며, 코드에서 ‘운’, ‘복’은 각 실무자의 출신배경 사회운동, 사회복지를, ‘05’, ‘08’은 면접연도 2005년, 2008년을, 마지막 숫자는 면접자 고유번호다. 면접은 사회운동과 사회복지의 갈등에 대한 개별 경험과 의견을 묻되 상황에 따라 질문이 유동적인 반구조화면접(semi-structured interview)으로 진행되었고, 면접 당 1.5~3시간이 소요되었다.

셋째, 본 연구는 보조적 자료로 빈민운동단체가 운영하는 N구 N자활센터에서 2008년 11월부터 12월까지 참여관찰을 진행했다. 민관파트너십 연구자 Long(2001: 23)의 말처럼, “참여관찰은 문서나 대화로 얻을 수 없는 이면의 활동과 파트너십의 실질적인 역학(power dynamics)을 발견”하는 데 도움을 준다. 특히 Spradley(1980)는 참여관찰지를 선정할 때 활동, 사건, 행위자에 관한 자료가 풍부한 지역을 선정할 필요가 있다고 보았는데, N센터는 이를 충족하는 기관이다. N구는 서울의 대표적 빈민밀집지역으로 과거 빈민운동의 주요 근거지였고, 지금도 N센터만이 아니라 다른 빈민운동 출신 센터와 사회복지관 운영 센터 등 여러 개의 자활센터들이 존재하는 지역이다. 따라서 자활현장에서 사회운동 출신 센터와 사회복지관 산하 센터의 권력관계도 가까이 관찰할 수 있었다. 연구자는 관찰기간 동안 현장에서 일어난 사건, 활동, 대화를 관찰일지에 기록하고 “field-2008.월.일”로 코드화했다.

〈표 1〉 면접참여자 코드와 간략정보

| 코드      | 가명  | 출신   | 소속기관       | 면접연도 | 직급      |
|---------|-----|------|------------|------|---------|
| 운-05-01 | 최민수 | 사회운동 | 한국지역자활센터협회 | 2005 | 간부급 실무자 |
| 운-08-02 | 민혁수 | 사회운동 | 한국지역자활센터협회 | 2008 | 간부급 실무자 |
| 운-05-03 | 오승민 | 사회운동 | 한국지역자활센터협회 | 2005 | 간부급 실무자 |
| 운-08-04 | 오승민 | 사회운동 | 한국지역자활센터협회 | 2008 | 간부급 실무자 |
| 운-05-05 | 송승훈 | 사회운동 | W지역자활센터    | 2005 | 센터장     |
| 운-05-06 | 윤형식 | 사회운동 | W지역자활센터    | 2005 | 일반실무자   |
| 운-05-07 | 정은석 | 사회운동 | R지역자활센터    | 2005 | 센터장     |
| 운-05-08 | 이수연 | 사회운동 | O지역자활센터    | 2005 | 실장      |
| 운-08-09 | 김미연 | 사회운동 | O지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 운-08-10 | 박춘식 | 사회운동 | N지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 운-08-11 | 김형수 | 사회운동 | D지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 운-08-12 | 이지혜 | 사회운동 | D지역자활센터    | 2008 | 일반실무자   |
| 운-08-13 | 박진만 | 사회운동 | G지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 운-08-14 | 이준식 | 사회운동 | A지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 운-08-15 | 최선정 | 사회운동 | E지역자활센터    | 2008 | 센터장     |
| 복-08-01 | 나유리 | 사회복지 | E지역자활센터    | 2008 | 일반실무자   |
| 복-05-02 | 정은희 | 사회복지 | M지역자활센터    | 2005 | 실장      |
| 복-05-03 | 신주현 | 사회복지 | M지역자활센터    | 2005 | 실장      |
| 복-05-04 | 유태민 | 사회복지 | Y지역자활센터    | 2005 | 실장      |
| 복-08-05 | 이진수 | 사회복지 | Y지역자활센터    | 2008 | 실장      |
| 복-05-06 | 전미래 | 사회복지 | P지역자활센터    | 2005 | 일반실무자   |
| 복-08-07 | 김수정 | 사회복지 | P지역자활센터    | 2008 | 일반실무자   |

마지막으로 본 연구는 자료분석을 위해 “역사적 담론 분석법(historical discourse analysis)”을 활용했다(Brinton, 2008; Johannesson, 2010). 역사적 담론 분석법이란, 행위자가 특정 현상을 담론화하는 방식과 담론을 정당화하는 전략적 실천, 그리고 담론의 생산과 확대를 두고 이루어지는 행위자들의 권력 갈등과 변화를 역사적으로 추적하는 방법론이다. Johannesson(2010: 254-258)은 역사적 담론 분석법을 다음 단계들로 정리한다. ① 주제 정하기 ② 텍스트 수집하기 ③ 텍스트 숙지하기 ④ 주제에 대한 행위자들의 담론 찾기 ⑤ 서로 다른 행위자들의 담론 사이에 긴장과 갈등 분석하기 ⑥ 담론을 실천하기 위한 행위자들의 전략 탐구하기 ⑦ 담론, 논쟁, 실천의 패턴이 어떻게 변하는지 역사적으로 추적하기 마지막으로 ⑧ 분석 결과에 대한 연구자는 비판적 내러티브(critical narrative) 만들기가 그것이다. 본 연구자는 위 단계로 문헌, 심층면접, 참여관찰 자료를 분석하면서 사회운동 출신 자활센터가 자신의 차별성을 담론화하는 방식들, 운동조직이 자신의 정체성을 보존하고자 사용하는 전략들, 그리고 사회운동진영과 사회복지진영의 전문성과 자발성을 둘러싼 갈등을 분석했다. 본 연구자는 자료 분석을 통해 ① 자활사업 시범사업 시기(1996년~1999년) ② 자활사업 상설화 전후(1999년~2004년) ③ 지역자활센터가 법정 사회복지시설에 포함된 이후(2005년~현재)라는 세 국면으로 사회운동과 사회복지의 갈등양상과 사회운동조직의 자활사업에서의 입지가 변화하고 있음을 발견했다. 본론은 위 세 국면의 역사에 대한 연구자의 비판적 내러티브다. 끝으로 본 연구는 자료제공자의 비밀유지, 사전 동의를 구한 자료만 인용함으로써 연구의 윤리성을 준수했으며, 면접내용을 인용할 때는 쌍따옴표

(“”)나 코드로 연구자와 표현과 구분했다.

## 4. 연구결과

### 1) 제 1국면: 우위에 놓인 사회운동조직

#### (1) 빈민운동의 자활사업 제도화

자활사업의 원형으로 회자되는 생산공동체운동은 1970-80년대 활발했던 도시빈민운동조직에 의해 출발했다. 1970-80년대에는 군부정권의 정치탄압에도 많은 종교지도자, 대학생과 같은 지식인들이 반정부 민중운동을 조직해왔는데, 도시빈민운동은 농민운동, 노동운동과 더불어 민중운동의 중심축이었다. 특히 사회개혁가 Alinsky의 주민조직화(community organizing)에 영향을 받은 종교지도자와 대학생들은 도시빈민들을 조직하기 위해 판자촌으로 들어가 생활하면서 야학, 철거반대투쟁을 이끌어왔다(양연수, 1990). 판자촌에 산재해있던 빈민운동조직들은 1980년대 중반부터 <나눔의 집>(1985년 설립), <기독교도시빈민선교협의회>(1984년 설립), <천주교도시빈민회>(1985년 설립)를 발족해 보다 체계적인 연대기반을 마련했는데, 이들이 1980년대 후반부터 진행한 주민조직화가 생산공동체운동이다.

생산공동체운동의 초기 목표는 단단계 하청구조의 폐해로부터 도시빈민을 보호하기 위한 것이었다. 1990년 조사에 따르면, 도시 빈곤가구 가장의 39.2%가 실업상태에, 42.5%가 건설노동, 단순조립, 방직 공장 말단노동자로 일하고 있었다(한국보건사회연구원, 1995: 110). 문제는 건설업, 제조업, 섬유산업은 단단계 하청구조로 악명 높은 산업으로, 말단노동자는 수많은 중간하청단계로 인해 중층적 임금착취를 감수해야 했다. 초창기의 생산공동체는 이런 하청구조를 간소화해 노동자에게 수익이 많이 돌아가도록 하기 위한 것이었다. 특히 <기독교도시빈민선교협의회> 지도자 허병섭 목사가 결성한 '건설일꾼 두레'는 생산공동체의 모태로 꼽힌다. 허병섭(1994: 63)은 빈민의 삶을 몸소 느끼기 위해 1989년부터 건설노동자로 일하면서 건설현장의 하청구조의 문제를 깨닫게 되었다고 회고한다. 그는 만약 소비자와 건설노동자를 직접 연결한다면 노동자들이 가난에서 벗어날 수 있을 것으로 보고 1990년 건설노동자 20여명과 함께 '건설일꾼 두레'라는 생산공동체를 설립했다.

생산공동체가 운동차원으로 활성화되기 시작한 것은 서구의 협동조합 담론이 유입되면서부터다. 1990년대 초, 노동운동가와 진보지식인들은 1990년 초 몰락한 사회주의를 대체할 경제체제로 협동조합에 주목하고, 성공한 서구의 협동조합 사례들을 한국에 알리기 시작했다(김성오·김규태, 1992). 협동조합 담론을 접한 빈민운동진영은 '건축일꾼 두레'가 공동투자, 공동생산, 공동분배를 원칙으로 하는 협동조합 모델과 일맥상통한다고 보고, 도시빈민의 생계해결을 넘어 자본주의 생산구조에 대한 대안으로 생산공동체 설립을 추진하기 시작한 것이다(김기돈, 1995). 1992년 <나눔의 집> '실과바늘', '나섬 건설', 1995년 여성노동자회가 설립한 '웃누리', 봉제공동체 '한백'은 협동조합 담론에 직접적 영향을 받아 빈민·노동운동진영이 설립한 생산공동체들이다(한국기독교사회발전협회, 2000).

1996년 빈민운동진영이 자활사업 참여를 결정한 이유도 자활센터를 생산자협동조합을 위한 물적 기반으로 활용하기 위해서였다. 사실 민관협력 자활사업을 먼저 제안한 것은 정부다. 1993년 집권한 김영삼 정부는 개발독재시기에 미흡했던 국가복지를 확충해야 하는 과제를 안고 있었다. 당시 대표적인 빈곤정책이었던 생활보호법은 근로능력이 없는 65세 이상의 약자, 18세 미만의 아동, 장애인 및 임신 부에게만 생계비를 보조하고 있었기 때문에, 젊은 빈민층을 위한 복지와 일자리 지원 대책이 매우 절실했다(한국보건사회연구원, 1990). 이에 정부는 빈곤정책을 획기적으로 개선하기 위해 정부보다 앞서 빈민들에게 일자리를 제공해온 빈민운동단체들과 협력하기 원했던 것이다. 특히 민관협력이 정책 이슈로 떠오른 계기는 1993년 한국개발연구원 권순원이 생산공동체를 국가복지의 대안모델로 소개하면서부터다. 권순원(1993: 66-67)은 생산자협동조합을 “개발독재시대에 희생양이었던 도시빈민을 위한 민주적이고 효과적인 탈빈곤 대책”이라고 소개하고, 빈민밀집지역에 생산자협동조합이 활성화될 수 있도록 정부가 빈민운동단체를 지원해야 한다고 주장했다. 이는 한국보건사회연구원의 정책제안을 통해 더욱 구체화된다. 한국보건사회연구원은 근로능력이 있는 빈민의 자립을 돕는 일선 복지기관으로 자활지원센터를 설치하고, 이를 지역 민간단체에게 위탁해 운영할 것을 제안했다. 이때 정부는 각 센터에 매 해 1억 5천만 원을 지원하고, 민간단체는 이 지원금으로 공동작업장을 경영한다는 모델이었다(석재은, 1997: 74-75).

빈민운동조직은 민관협력 자활사업 모델에 대체로 환영했다. 그간 사회운동이 제도권과 대치했던 가장 큰 이유는 정부가 정당성을 결여한 군부독재정권이었기 때문이었지만, 김영삼 정부의 집권으로 정치적 대립이 다소 완화되었다. 당시 빈민운동진영의 잡지 <도시와 빈곤>에서 사회학자 조희연(1994: 13)은 제도화를 사회운동의 새로운 방향으로 제시하면서, “군부정권 이후의 사회운동은 이제 기존의 급진적인 운동방식(기동전)만이 아니라 제도 내에 거점을 두고 운동의 입지를 넓혀나가는 점진적인 방식(진지진)을 고려해야 한다”고 주장하기도 했다. 더욱이 자활센터는 사회운동진영에게 경제적 돌파 구이기도 했다. 초기 창립자본이 부족했던 생산공동체들에게 정부지원은 자원을 안정적으로 충당할 수 있는 기회였다. 특히 아래 실무자의 회고처럼, 그간 별 수익 없이 활동가의 헌신과 열정에 기대왔던 운동조직에게 정부지원은 권위주의 시절을 버티온 데 대한 “장학금”(운-05-05)으로 여겨졌다.

우리가 생각하기로는 돈 대주고 운동하라는 거잖아요. 이렇게 좋은 게 어디 있냐. 일억 오천씩이나 쥐어주고 운동을 하라니까. 공동체 조직 활동은 본래 우리의 일인데. 정부가 돈을 대주고 이러이러한 형태로 하라니까 그거야 우리가 잘 하지. 예산을... 받아서 나눠 쓰고 활동비도 나눠 쓰고(운-05-05).

이와 같은 정치·경제적 배경 속에서 1996년 자활사업이 시범사업으로 시작되었다<sup>3)</sup>. 1996년 첫해에는 5개의 자활센터가 정부지원금을 받고 빈민밀집지역에 설립되었는데, 이중 4개가 대표적 빈민운동단체인 <나눔의 집>에 의해 세워졌다. 따라서 빈민운동진영에게 자활사업은 단순한 복지사업이기 이전에 ‘가난한 사람들끼리 뭉쳐서 함께 잘 살아보자’는 지역공동체운동으로 인식되곤 했다. 1996년

3) 사회운동조직의 자활사업 제도화 과정과 역사적 배경에 대한 보다 자세한 논의는 조경식(2011)의 논문을 참고하기 바란다.

『나눔의 집 선교 10년』은 자활센터를 생산공동체운동의 새로운 도약으로 보고, 사회복지사업도 누가 하느냐에 따라 성격이 달라질 수 있다고 주장하면서 자활사업 주체로 사회운동단체의 우위성을 다음과 같이 피력했다.

사회복지는 흔히 단순구호차원의 빈민구제사업 쪽으로 이해되고 있고, 또 실제 우리나라에서의 사회복지관 그러한 부분이 대종을 이루고 있다. ... 그러나 많은 경우 누가 그 일을 하느냐에 따라 달라진다. 복지도 누가 하느냐에 따라 얼마든지 창조적으로 훌륭한 성과를 낼 수가 있다(나눔의집, 1996: 43).

1999년 자활센터 실무자 워크샵에서 김유배 청와대 복지노동수석도 기조연설을 통해, “구체적으로 지역사회의 문제는 중앙정부의 어느 공무원이나 전문가보다도 그 지역에 계신 분들이 잘 알고 있다”며, 자활사업에 있어 빈민운동조직의 권위를 인정했다(김유배 1999: 17). 하지만 제도로 안착한 자활센터는 더는 빈민운동단체의 전유물이 아니었다. 빈민운동단체는 자활센터를 사회운동의 새로운 거점으로 여겼지만, 정부에게 그것은 빈민의 자립을 유도하는 새로운 복지시설이었다. 따라서 굳이 사회운동단체가 아니라도 빈민을 도울 수 있는 지역 민간단체라면 자활센터를 위탁할 수 있다는 입장이었다. 사회복지관이 자활센터의 또 다른 운영주체로 거론되었던 것은 이런 맥락에서다.

## (2) 사회복지관의 자활사업 내 유입

빈민운동단체들이 주로 자생적 빈민밀집지역인 판자촌에서 공동체조직운동(community organising)을 벌였다면, 지역사회복지관은 국가에 의해 조성된 빈민밀집지역인 영구임대아파트 단지에서 지역복지서비스를(community welfare)를 제공해왔다. 1989년 정부는 『도시영세민주거안정종합대책』의 일환으로 25만호 영구임대아파트를 건설하겠다는 계획을 공표하면서, 이와 함께 1991년 『주택건설 기준 등에 관한 규정과 규칙』을 통해 영구임대아파트 내에 지역사회복지관 설치를 의무화했다(김용일, 1994: 46). 이는 1997년 기준 전국 289개 사회복지관 중에 150개소가 영구임대아파트단지 내에 건설될 정도로 빈민밀집지역에 사회복지관이 급증하게 되는 계기가 되었다(조남범·박미현, 1997: 14).

따라서 사회복지관은 빈민운동단체와 비슷한 점이 많았다. 첫째, 달동네에서 빈민을 만나왔던 빈민운동가들처럼 복지관에서 일하는 사회복지사들도 서비스를 제공하면서 지역빈민과 긴밀하게 접촉해왔다. 특히 1992년부터 “지역사회를 중심으로 한 서비스 강화”라는 정부의 정책기조에 의해 재가복지봉사센터가 복지관 부설로 설치되고, 영육아보육법에 의거해 보육시설(탁아소·공부방)이 복지관 내에 설치되면서 복지관은 지역주민들의 복지수요에 부응하는 종합지역복지시설로 자리 잡았다(한국사회복지관협회, 1997: 7). 따라서 Y복지관 산하 자활센터 실장의 회고처럼 빈민운동단체와 마찬가지로 사회복지관도 기관이 위치한 지역사회에서 “알 만한 사람들은 다 알 정도”(북-05-04)의 토대를 닦고 있었다.

복지관에 취직하고 항상 만나는 게 지역주민이었죠. 옆에 은행이 있는데... 딱 지나가면 인사를 이십 번을 해요. 왜냐하면 지역주민들이 그냥 친해지는 거예요. 저희에 대해 ‘아, 저 사람은 언제든지 내

가 문제가 있으면 도움을 줄 수 있는 그런 좋은 사람이구나라는 인식이 된 거예요. 상인들, 아동의 부모, 취업 상담할 때 만났던 이준마, 그런 사람들을 계속 만나게 되는 거죠(복-05-04).

둘째, 생산공동체는 아니지만 사회복지관도 복지사업의 일환으로 지역 저소득층의 취업을 알선하거나 주부들을 위한 공동부업장을 운영하는 일을 해왔다. 이는 1996년 자활사업 시범사업 초기에 빈민운동단체와 함께 사회복지관을 자활센터의 운영주체로 고려하게 만드는 근거가 되었다(국민복지기획단, 1995). 당시 자활센터의 모델을 개발한 사회복지연구원자들은 일자리 제공에 경험이 있는 사회복지관도 자활센터 운영이 가능한지 실험해 보자는 제안을 했고, 이 의견이 받아들여져 1996년 5개의 자활센터가 처음 설립될 때 4개소는 <나눔의 집>이, 나머지 1개소는 M사회복지관이 위탁을 받게 되었다. 당시 M복지관 산하 자활센터 실무자였던 정은희는 이를 다음과 같이 설명했다.

‘복지관이 지역 기반 시설인데 그러면 복지관에서도 지역 자활지원센터가 적용이 가능한지 해보자’ 그렇게 된 거죠. 마침 M복지관에서는 1991년부터 무료취업알선센터 사업을 하고 있었거든요... 영구 임대아파트에 중장년 여성뿐만 아니라 인근 몇 개의 행정구를 포괄하는 일이었어요. 이 사업에서 몇 백 명을 지원했던 경험이 있기 때문에 자활지원센터를 위탁받아도 가능하다고 본 거죠(복-05-02).

하지만 사회운동단체와 사회복지관의 자활센터에 대한 인식과 태도는 매우 달랐다. 빈민운동단체에게 자활사업은 생활세계 아래에서부터 올라온 풀뿌리 활동이 확대된 결과였지만, 복지관에게 자활사업은 정부가 위로부터 하달한 새로운 복지대책이었다. 실제 복지관이 자활사업을 처음 접하게 된 것은 자활사업 위탁의향이 있는 복지관은 위탁신청을 하라는 “보건복지부의 공문을 통해서”(복-05-04)였다. 따라서 이들에게 자활사업은 매우 생경한 사업일 수밖에 없었다. 대학의 사회복지학과에서 기존 복지제도에 대한 교육을 받아온 사회복지사들은 이제 막 도입된 자활사업에 대해 알 리 없었다. 따라서 모범인 복지관에서 자활센터로 처음 발령받은 사회복지사들은 “뭣 모르고”(복-05-03) 사업을 시작하는 경우가 많았다.

저는 모르고 왔어요. Y사회복지관에서 과장으로 일을 하고 있었어요. 그런데 이제 후견기관을 설치 한다는 거를 듣고 왔어요. 처음에는 그게 뭔지 몰랐기 때문에 사실 많은 고민은 없었어요(복-05-04).

그냥 뭣 모르고 좀 했었어요. 취업을 복지관에서 했었거든요. 그런데 그쪽 선배가 자활 자리가 비었으니깐 같이 일할래? 이렇게 제안을 해가지고 이쪽에 오게 됐죠(복-05-03).

이렇게 자활센터를 위탁받는 복지관은 빈민운동세력에게는 자신이 몇 년간 노력해서 준비한 잔치에 “생똥맛게 끼어든”(운-05-05) 불청객처럼 여겨졌다. 따라서 운동단체들은 복지관을 달갑게 보지 않았다. 사실 ‘밖에서 보면’ 복지관과 운동단체는 자활사업이라는 제도 안에서 비슷비슷한 사업을 하고 있는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 사회운동단체는 사회복지관을 자신과 끊임없이 구별하고자 했다. 이런 미묘한 구분 짓기 때문에 복지관은 한동안 “아웃사이더”(복-05-02)일 수밖에 없었다. 1999년 자활사업이 상설화되기 이전까지 빈민운동단체와 사회복지관을 모범인으로 한 자활센터는 각각 11

개소, 9개소로 큰 차이는 없었지만(김승오, 2001: 75), 자활사업에서 사회복지관이 차지하는 실제 입지는 매우 좁았다.

### (3) 사회운동진영의 우위점유전략

먼저 자활사업 초기 사회운동조직은 ‘역사적 정통성’에서 사회복지관을 예하에 두었다. 제도가 처음 만들어졌을 때 함께 참여하며 목소리를 내지 못했고, 수동적으로 제도를 받아들이는 입장에 있었다는 것은 아래 사회복지사들의 말처럼 사회복지진영도 체념처럼 인정하는 부분이었다.

자활이 새롭고 혁신적인 편이잖아요. 위에서 그냥 똑딱 만들어진 게 아니라...계속적으로 운동단체가 요구를 해서 만들어진 그런 부분인데, 사실상 저희는 거기에 크게 기여하거나 그런 건 없잖아요. ...운동단체 목소리가 굉장히 컸기 때문에 복지기관은 사실상 아웃사이드였죠(복-05-02).

어떤 출발. 그것이 빈민운동을 통해서든 아니든, 그런 출발을 같이 가지지 못한 부분들이 있잖아요. 철학을 만들거나 전망을 짤 때 함께 하지 못했던 부분들이 있거든요. 왜 그래서 그거 있잖아요. 손발은 잘 움직이는데 머리는 없다는. 복지관에서 사업을 하는 곳들은 그런 식의 취급을 받았죠(복-05-03).

따라서 1996년에 사회복지관 최초로 자활센터를 위탁받은 M복지관의 경우, 빈민운동 출신 센터들과 “보조를 맞추기 위해 학생운동을 했다거나 운동 물을 먹은 사회복지사들”(복-05-02)을 뽑았다. 때문에 일반 복지관과 달리 M자활센터 실무자들은 사회개혁적 성향을 가진 사회복지사들이 많았다. 하지만 이런 노력에도 아래 M센터 실무자들의 회고처럼 사업 초창기에 소외감을 느낄 수밖에 없었다. 자활센터의 철학을 생산공동체운동에서 찾는 빈민운동진영은 “철학도 없이”(운-05-05), “운동을 해본 적도 없이”(복-05-04) 처음부터 제도권에 존재해왔던 복지관을 곱지 않게 보곤 했다.

선배들이 맨날 울분을 토하면서 하는 얘기가 그런 얘기들이었죠. 소외감 같은 걸 많이 느꼈던 것 같아요. 운동을 해본 적도 없고, 주민들 편에 서본 적도 없다고, 그렇게 사회복지하면 개량적으로 보잖아요. ‘그런 일을 하는 사람들이 들어와서 뭘 제대로 하겠냐’ 이런 얘기를 많이 들었나 봐요(복-05-04).

우리 실무자가 간병 네트워크에 갔다가 막 울고 올라왔어요. ‘왜 그러느냐?’ 했더니 (운동권 기반) OO자활후견기관 관장이 ‘복지관을 믿지 말라. 그들은 주민중심의 철학도 없고, 사업을 끝까지 책임질 집단도 아니고, 이 사업이 어떻게 가야하는지도 잘 모르는 사람들이다’ 이런 이야기를 한 것이죠. 주민들을 얹혀놓고(복-05-03).

둘째, 사회운동진영은 ‘헌신성’에서 자신을 사회복지진영과 구분짓고자 했다. 사회운동가들에게 자활센터는 소위 “자활운동”으로 불리는 사회운동의 새 터전이었기 때문에, “투신과 희생은 여전히 유효”한 가치였다(김승오, 2001: 80). 반면 사회복지사들은 복지관에 취직하듯 자활센터라는 직장에 취직해 업무를 보는 것이라고 생각했다. 따라서 빈민과 지나치게 밀착되거나 센터의 근로조건이 안 좋

은 상황을 달가워하지 않았다. 여기에는 사회복지계의 주요화두인 '사회복지 전문가로서 적절한 처우와 위상'을 인정받고(김성이, 2007), 사회복지실천 원칙인 '사회복지사와 클라이언트의 적절한 거리두기'를 준수하고 싶은 마음이 녹아있었다(Biestek, 1957). Y복지관 자활센터 실장의 말은 두 진영의 차이를 잘 보여준다.

지역운동에 기반하고 있는 시민단체는 궁극적인 목적이 자기가 사업단이 있으면 그 속으로 들어가 버리는 데 있는 걸 발견을 했죠. 그런데 우리는 사업단이 목적을 설정하도록 도와주는 그런 과정이 바로 임파워먼트라고 저는 생각을 하는데, 그게 다 되면 사후에 빠져나오는 게 사회복지사들이죠. 그러니까 기본이 틀린 거예요. 일례로 사회복지사들에게는 굉장히 처우나 이런 것들이 중요하다고 생각을 하는데요. 남보다 많이 못 받지만 이게 무조건적인 희생과 봉사는 아니고, 사회복지 전문인력으로서 처우는 분명히 보장돼야 된다는 거죠(복-05-04).

이러한 인식의 차이로 사회운동가들은 사회복지사들이 자활센터를 “자신들의 생계를 잇기 위한 수단으로” 이용하며, “자신의 몸을 사리고 사명감이 결여되어 있다”고 비판하기도 했다(최무열, 1999: 269). 빈민운동진영은 바로 이러한 헌신성을 우월한 무기로 자활사업 내에서 자신의 차별성을 강화해 나가려 했던 것이다. <나눔의집> 노원지역활센터장 권춘택의 글은 이러한 전략을 잘 보여준다.

이 사업(자활사업)은 정부와 운동진영 양자가...서로 검증해 보는 과정일 수도 있다. 특히 빈민운동 진영으로서는 복지관 사업 등 현행 정부 복지사업의 예산낭비, 타성, 의지부족을 질타하며 따낸 새로운 사업인 만큼, 복지관적 문제를 반복하지 않기 위해 자존심을 걸고 빈민에 대한 애정과 헌신성을 무기로 한 강점과 차별성을 성과로서 증명해내야 한다(권춘택, 1999: 11).

## 2) 제2국면: 사회운동과 사회복지의 평형

### (1) 자활사업의 제도적 정착

사회복지와 사회운동진영의 권력구도가 평형에 놓이기 시작한 때는 1999년 이후다. 김대중 정부는 외환위기로 빈곤과 장기실업이 심각한 사회문제로 대두되자, 1999년 자활사업을 상설화하고 지역자활센터 설립을 전국적으로 확대했다(보건복지부, 2000). 이 과정에서 2000년부터 사회복지관들이 대거 자활센터를 위탁받게 되었고, 복지관을 모법인으로 하는 자활센터가 1999년 9개에서 2001년 상반기에 81개소까지 증가하게 되었다. 이는 같은 시기 사회운동단체를 모법인으로 하는 센터는 72개소로 운동진영 센터의 숫자를 웃도는 규모였다(김승우, 2001: 78). 사회복지관 산하 자활센터가 많아졌다는 의미는 자활사업에 대한 복지관의 입김이 세졌다는 의미이기도 했다.

평형상태의 또 다른 이유는 시범사업을 거치면서 자활사업이 안정궤도에 접어들었기 때문이다. 시범사업 단계에서는 '자활사업의 목표를 무엇으로 할 것인가?', '자활센터는 누가 운영해야 하는가?'와 같은 근본적인 화두를 두고 각 진영이 대립했다. 하지만 시간이 흐를수록 참여단체들은 출신배경과 관계없이 자활사업의 운영과 관리에 익숙해져갔다. 토론지점은 협회 실무자의 말처럼 이제 근본적인



이슈보다 실무자 급여문제, 감사와 평가체계 같이 사업의 세부사항을 개선하는 데로 집중되어 갔다.

...옛날처럼 근본적인 관점에서 제각기 보지는 않고 상당히 이런 공감대는 형성이 되어 있는 거지요. 자활사업의 목표가 이제 복지관이고 뭐고를 떠나서 이제 많이 공감대가 형성이 되고 수렴이 되니까. 그래서 그런 어떤 그룹들 간의 갈등이나 이견이나 이런 것은 제가 보기에는 이제 완화되어온 과정이라고 생각을 해요(운-05-03).

그러나 갈등이 가시화되지 않았다고 해서 운동권 출신과 복지관 출신 센터들의 의견이 완전 일치하는 것은 아니었다. 수십 년 동안 복지관과 운동권에서 빈민을 돕는 게 무엇인지에 대한 서로 다른 철학과 방식을 가졌던 사람들이 하루아침에 이를 타협한다는 건 어려운 일이다. 하지만 이들은 서로 차이를 표면화하기보다 타인의 입장을 인정하거나 묵과하는 방법을 터득하며 평화를 유지해 나갔다.

## (2) 사회운동과 사회복지의 평화유지전략

먼저 두 진영은 서로의 차이를 단점으로 보지 않고 장점으로 '인정하기'를 통해 평화를 유지하고자 했다. 예를 들어, 복지관은 사례관리와 같은 사회복지실천과 행정지식을 가지고 있어서 실제 업무성과가 높고, 사회운동단체는 역사와 사상을 기반으로 하고 있어서 자활센터의 근간을 확고히 하는 데 도움을 주고 있다는 점을 서로 인정하는 분위기가 존재했다.

갈등은 있어도 없는 것처럼...그냥 조용히 넘어가는 거죠. 서로 배울 게 있다고 생각하거든요. 우리는 사업을 잘하잖아요. 학교에서 사회복지행정도 배웠고, 복지관 경험도 있고 하니 업무를 수행하는데 있어서 장점이 분명 있다고 생각해요. 물론 그쪽에 장점도 있어요. 헌신성이나 철학 같은 건 우리가 배울 부분이고요(복-05-04).

그런 것(갈등) 없죠. 이제는. 오히려 서로 배울 게 많으니까. 운동단체들은 일을 할 때 뜻을 가지고 해요. 뭐랄까 사상을 가지고 한다고 할까요. 그래서 배울 게 많아요(복-05-06).

둘째, 서로 부딪힐만한 상황을 피하고 행정업무 중심으로 소통하는 '묵과하기'도 평형을 유지하는 전략이었다. 예를 들어, 한국지역자활센터협회는 일반실무자 회의, 실장단 회의, 센터장 회의, 총회처럼 많은 회의를 주최한다. 이런 회의들은 서로 뿌리가 다른 센터 실무자들이 한 자리에 모여 의견을 소통할 수 있는 기회다. 하지만 실무자들은 이런 자리에서 될 수 있으면 대답을 피했다. 어차피 속의 생각이야 합의할 수 없는 부분이고, 그래도 겉의 행동은 지침과 제도에 맞춰서 비슷비슷했기 때문에 무언가 어긋나는 느낌이 있어도 그냥 넘어가는 것이다. 하나 하나 차이를 짚어내는 것은 자활센터의 수가 많아지고, 각자 해결할 실무가 산적해 있는 상황에서 오히려 득보다는 실이 컸다. 따라서 근본적 차이는 그냥 덮어두고 자활센터 전체의 이익과 직결된 현안들에 대해 공동 대응하는 식으로 차이를 조율해 나갔다. 협회 회의에 대한 면접 참여자들의 설명은 '묵과하기'의 일면을 잘 보여주고 있다.

논의를 하다보면 각 기관에서 가진 가치나 나아갈 방향을 어떻게 생각하고 있는지, 목표나 이런 게

다 틀리다는 느낌을 받을 때가 있거든요. 당연히 틀린데 그걸 까놓고 다 같이 얘기해보자 이렇게라도 하기는 어려워요. 서로의 생각을 짐작하는 정도로, 그런 정도로 넘어가죠(복-05-4).

주로 현행자활의 문제가 뭐다. 이걸 개선하자. 일 년에 12개월만 하느냐 10개월만 하느냐, 잉여금이 나오면 잉여금을 어떻게 처리할 것이냐. 이런 것도 현실에서는 아주 중요한 문제잖아요. 그런 문제들을 주로 이야기하고 서로 근본적인 이야기할 시간도 없고, 그러면 어떻게 커져버린 자활사업을 굴릴 수 있겠어(운-05-05).

그러나 이러한 외면상의 평화가 두 진영의 갈등이 해결되었다는 의미는 아니다. Habermas(1987)의 용어로 말하면, 이들의 협력은 자활사업이라는 한 사회복지체계에서 활동하면서 이루어진 체계통합(system integration)이었지, 진정으로 서로의 가치를 공유하며 자연스럽게 생긴 사회통합(social integration)은 아니었다. 따라서 인정하기나 묵과하기를 통해 가려진 차이들은 예상하지 못한 형태로 분출되기도 했다. 2004년 말부터 2005년 초까지 자활현장을 떠들썩하게 했던 일명 'J자활센터 이진영(가명) 사건'은 사회운동과 사회복지진영의 갈등을 잘 보여주고 있다. 다음 제 3국면에서는 이진영 사건을 하나의 계기로 자활현장에서 사회운동이 사회복지에게 헤게모니를 내놓게 되는 과정을 살펴보겠다.

### 3) 제3국면: 열세에 처한 사회운동조직

#### (1) 사회운동과 사회복지의 갈등 표면화

빈민·실업운동단체를 모법인으로 하는 자활센터 실무자들은 상당수가 과거 사회운동에 참여했던 활동가들이었다. 앞서 말했듯, 사회운동진영이 자활사업에 참여한 이유는 정부예산을 운동의 자원으로 활용하기 위해서였다. 따라서 사회운동단체에서 자활센터로 옮겨온 실무자들은 “헐벗고 굶주려가며 활동하고 있는” 모법인 활동가들에게 자기 월급의 일부를 떼어서 후원금을 지원하는 경우가 많았다(김승오, 2001: 77). 한 실무자의 말로 표현하면, 이들은 “동지들이 어려운데 꼬박꼬박 월급을 받는 자신에 대해 일종의 부채감”(운-05-01)을 느꼈던 것이다. J자활센터도 후원금 지원 관행을 가진 단체였다. J센터는 노동·실업운동을 해오던 K단체가 2001년부터 운영해온 기관으로, 설립 초기부터 실무자 월급의 10%를 모금해 모법인인 K단체를 지원하고 있었다. 그러나 2003년 5월, 사회복지사인 이진영이 공채로 입사하면서 모금을 두고 갈등이 빚어지기 시작했다. 이진영은 J센터 사업이 확대되면서 외부에서 충원된 실무자로 사회운동과 연계가 전혀 없었다. 따라서 신입 실무자 이진영은 월급의 10%를 떼어 내가는 것은 부당하다며 후원금을 납부하지 않았던 것이다. 이에 노동운동가 출신 박민식(가명) 센터장은 몇 차례 후원금 납부를 요구했고, 이를 거부하자 2004년 9월 이진영을 해고했다(한국자활후견기관협회, 2005).

이 사건은 이진영이 한국지역자활센터협회 홈페이지 게시판에 자신의 사정을 토로한 글을 올리면서 가시화되기 시작했다<sup>4)</sup>. 이진영과 J센터 실무자들, 여타 자활센터 실무자들의 의견이 하루에도 수

4) 2005년 협회 홈페이지(<http://www.jahwal.or.kr/>) 실무자 게시판은 공개게시판이었으나, 2006년 홈

십 건씩 올라오며 수개월간 게시판에 '도배'할 정도로 사건에 대한 말들이 무성했다. 표면적으로 어떤 글은 이진영을, 어떤 글은 J센터를 옹호하거나 비판했지만, 사실 각 입장들은 한 사건에 대한 지지나 비판을 넘어서 있었다. 이진영은 자신이 강조했던 바대로 J센터의 '유일한 사회복지사'였다. 또한 J센터가 노동운동 출신 센터라는 사실은 이 사건이 단순한 실무자와 센터 사이의 임금협상 문제로 그치지 않게 만들었다. 이진영은 은연중에 '사회복지'의 대변자로, J센터는 '사회운동'의 상징으로 떠올랐던 것이다.

이진영의 지지자들은 그녀의 행동을 사회복지사로서 복지시설의 재정과 인력채용을 둘러싼 비리에 대항하고, 박봉에 시달리는 사회복지사의 처우를 개선하려는 정당한 행동으로 지지를 보냈다. 『한국사회복지사윤리강령』을 보면, “사회복지사는 업무 수행과정에서 어떠한 압력에도 타협하지 않으며, 전문적 관계를 이용하여 부당한 영리를 취하지 않고(3조)”, “동료나 사회복지기관 또는 단체의 비윤리적 행위에 대하여 공식적인 절차를 통하여 대처(9조)”해야 한다고 했는데, 이진영의 행동은 위 윤리강령에 부합했던 것이다. 실제로 사회운동에 대한 부채감이 없는 이진영에게 월급을 각출하는 관행은 여타 복지시설의 부정·부패와 다를 바가 없었다. 오히려 J센터가 노동운동 출신이라는 것은 노동자의 권리에 대해 알만큼 아는 단체가 사회복지 종사 노동자를 착취하는 몰상식하고 위선적 행태로 비춰졌다. 아래 인터넷 토론글들에서 보듯이 J센터에 대한 비판 속에는 최근 사회복지계에서 제기되는 사회복지사들의 전문성 존중, 임금과 노동조건 개선에 관한 요구들이 고스란히 녹아있었다.

이진영님, 안타깝습니다. 기관장과 직원들이 한패가 되어 기관의 유일한 사회복지사였던 당신에게 물매를 때리고 있는 느낌입니다. 그런 사고방식을 가진 분들과 어떻게 사회복지를 논하겠습니까. 사회복지자는 ...진실을 은폐하지 않고...바르게 세우는 것입니다. 후원금 10원도...함부로 사용하지 않습니다 (ID 사회복지사, 2005-01-12).

노동운동을 하신 분들... 진정 노동자의 권익을 위해 투쟁하는 여러분들이라면 J센터 기관장이 어떻게 직원을 해고시켰는지 잘 아실 것입니다. 여러분, 분명히 알아야 할 것은 여러분들이 그동안에 노동의 부당성에 대항하여 일구었던 숭고한 명예를 실추시킨 사람이 바로 J센터라는 사실을 직시하여야 합니다(ID 노동자, 2005-01-29).

반면 J센터에 지지를 보내는 입장은 이 사건을 다른 관점으로 보았다. 운동권 출신들에게 자활센터는 복지기관이기 이전에 사회운동의 하부조직이었다. 따라서 사회복지제도가 법, 규칙의 테두리에서 보다는 사회운동진영의 자체적인 관례, 합의가 더 영향력을 발휘하고 있었다. 모법인인 사회운동단체를 후원하는 일은 “모법인에 남아 끝까지 지역에서 실업운동을 담당하기로 한 동지”를 위한 최소한의 의리이며, 도덕적 의무였다. 따라서 이 관행을 걸고 넘어지는 이진영은 운동권의 “아름다운 합의를 모독” 하는 행위로 비춰졌던 것이다.

저는 사회복지사 자격증은 없지만 매달 소액을 기부하고 있습니다. 우리 자활센터 직원들은 박봉이

지만 급여를 받고 있습니다. 모법인 실무자들은 급여도 없이 그게 없으면 산업에 거미줄 치는 거지요. 내 월급에서 10% 나가서 화나십니까? 유일한 사회복지사라는 말이 우습네요(ID 등근달, 2005-01-12).

후원금 문제를 무슨 큰 비리라도 적발한 것처럼 얘기하시는데...이는 모법인에 남아 끝까지 지역에 서 실업운동을 담당하기로 한 동지들을 위한 것이었습니다. 물론, 이진영씨가 시시비비를 가리며 후원금내는 것을 거부한 것을 잘못이라고까지는 말할 수는 없습니다. 그러나 이진영씨가 분명 잘못된 것은 아름다운 합의를 이루어냈던 자활 선배들을 모독하고 있다는 겁니다(ID 이는 사람, 2005-01-04).

그러나 온라인에서 맹렬한 이진영 사건은 오프라인에서는 상대적으로 조용히 다루어졌다. 자활센터 실무자들은 이 사건을 인터넷이라는 가상공간에서 익명으로 풀어나가고자 했다. 이를 밖으로 끌어내는 것은 사회운동과 사회복지의 아슬아슬한 평형관계를 위협하는 일로 여겨졌기 때문이다. 일부 면접 참여자들은 이 “예민한 사건”에 대한 자신의 진술들을 “오프 더 레코드”로 해줄 것을 요구하기도 했다. 사건이 일어나고 얼마 되지 않아 2005년 한국지역자활센터협회 정기총회 대회사에서 운동권 출신의 정석구 협회장은 각 진영의 반목을 간접적으로 언급하며 실무자들의 “동지적 연대”를 촉구하기도 했다.

(자활센터는) 운영주체들의 이력이나 성향도 우리 안에서 보면 너무나 다양합니다. 하지만...우리는 가난한 사람들이... 더불어 살아가는 사회구성원들임을 함께 증거 하는 동지일 수밖에 없습니다. 우리 안에 존재하는 작은 차이들 그리고 당면한 고통과 어려움에 꺾이지 않고 우리의 소중한 자산인 동지적 연대로써 ...자활세상을 향해 힘내어 나아갑시다(정석구, 2005: 9).

그러나 두 진영의 갈등은 2005년 3월까지도 소실점을 찾지 못하고 팽팽한 평행선을 그었다. 운동진영은 ‘동지에 대한 배려’를, 복지진영은 ‘윤리강령의 준수’를 강조했는데, 이는 결국 ‘누가 옳고 그르나?’는 윤리적 싸움이라기보다 ‘누구의 윤리적 기준이 힘이 있는가?’라는 정치적 싸움이였다. 이때 정부는 이진영의 손을 들어주었다. 공교롭게도 2005년 1월 보건복지부는 개정된 『사회복지시설 공통업무지침』을 발표했다(보건복지부, 2005). 자활센터는 1999년 상설화 이후에도 아직 사회복지사업법에 정식 복지시설로 포함되지 않은 상태였다. 하지만 2005년 지침부터 사회복지관, 쉼터, 양로원, 고아원 등과 함께 법정 복지시설로 명기된 것이다. 정부 규정에 따라 법정 복지시설이 된 기관들은 종사자 관리 및 채용, 임금수준 등에 대한 공통업무지침을 준수해야 했다. 공통업무지침에는 사회복지기관장이 임의로 직원을 고용할 수 없다는 점과 직원의 임금에 대한 세밀한 규정이 포함되어 있다. 사회복지시설로 공식적인 자리매김을 한 자활센터도 이제 조직 내부의 합의가 아니라 법정 복지시설에 대한 공식 규정에 따라 인력을 채용하고 재정을 운용해야 하는 의무를 부과받게 된 것이다. 결국 이런 규정에 따라 이진영은 복직이 되고, J센터는 경고를 받게 되었다.

## (2) 전문화에 대한 정부의 압력

이진영 사건으로 운동진영 센터의 기부문화와 자의적 인력채용이 문제가 되면서 정부는 자활센터에 대한 관리·감독을 한층 강화했다. 이진영 사건 이전에도 정부지원을 받는 센터에 대한 점검은 있

어왔다. 그러나 2006년 9월, 보건복지부는 매해 자활센터의 회계·예산처리, 수익금 적립 및 사용의 적절성, 종사자 인건비 지급, 조직(직제, 인사)관리 등 센터운영 전반에 대한 지도·점검을 더 철저히 한다고 밝혔다. 정부는 그 법적 근거로 법정 사회복지시설에 대한 정부 감독을 명시한 사회복지사업법 제 51조와 사회복지법인 재무·회계규칙을 제시했다. 그러나 이 외에 정부가 언급한 직접적인 개입 배경은 “자활후견기관 종사자의 업무 미숙 및 모범적이지 못한 업무태도”가 “수익금 위법·부당사용 및 회계질서 문란과 같은 자활사업과 관련한 불미스러운 일들”을 초래했기 때문에, “후견기관 종사자에 대한 교육을 강화”할 필요가 있다는 점이었다(보건복지부, 2006: 4).

정부의 강화된 지도·점검은 사회운동 출신 자활센터가 후원금 문화를 유지하기 어렵게 했다. 보건복지부는 현금출납부, 수입·지출서류, 은행계좌, 물품구매시 영수증, 사용명세서와 후원금 수입 여부 등을 점검하여, 정부지원금이 “부적절하게 사용”되는 것을 차단하고자 했기 때문이다(보건복지부, 2006: 11). 조직(직제, 인사)관리에 대한 정부의 지도·점검도 사회운동의 전통적 자발성을 위기에 빠지게 만들었다. 사실 2005년 전까지 실무자 채용은 대체로 센터의 재량에 맡겨졌고, 따라서 사회운동 출신 센터들은 지역에서 함께 일했던 활동가들을 “인맥으로”(운-05-06) 고용해왔다. 그러나 보건복지부는 실무자의 비전문성이 자활센터의 회계질서 문란과 불미스러운 일의 주요 원인으로 간주하고, “실무자의 경력 및 전문성” 즉, “실무자 중 사회복지사 자격증 소지자 비율”을 자활센터 사업능력 평가항목에 포함시켰다(보건복지부, 2007: 1). 법정 사회복지시설은 1인 이상 사회복지사 채용을 의무로 하고 있고, 무엇보다 자활센터의 질을 높이려면 전문가 채용이 필수적이라는 이유였다.

인사관리에 대한 개입은 정부가 제도적 전문성을 자활센터에 강제하는 조치였다. 정부는 운동권 실무자를 ‘비숙련자’로 지목하진 않았지만, 전문성을 오직 사회복지사로 한정함으로써 사회운동가들은 자연스럽게 비전문가에 포함되었던 것이다. 사실 정부는 이미 2004년부터 자활센터에 “자격수당”이라는 이름으로 한 달에 2만원을 사회복지사에게 추가로 지급하도록 했다(보건복지부, 2004: 300). 한 실무자의 말처럼, “액수로 2만원은 큰 돈은 아니지만, 이는 정부가 복지사를 더 인정”한다는 상징적 제스처였다. 이런 암묵적 인정은 자활사업 초기의 담론을 완전히 뒤집는 것이었다. 사업 초기에 빈민운동조직은 정부로부터 어떤 전문가보다 빈곤문제를 잘 해결할 수 있는 행위자로 칭송받았지만(김유배, 1999: 17), 이제는 오히려 문제를 일으키고 사업의 질을 낮추는 아마추어로 재평가받기 시작한 것이다.

사회복지사 채용에 대한 압력은 운동권 센터의 인적 구성에도 영향을 줬다. 물론 자활센터가 사회복지사를 1명만 고용하면 법에 위배되는 것은 아니었다. 하지만 보건복지부의 지도·점검, 국회의 국정감사 때에 사회복지사 자격증 소지자 비율과 실무자의 공개채용 여부를 보고할 것을 요구받게 되면서, 운동권 출신 센터들은 사회복지사 고용률을 높여야 하는 무언의 압력을 받게 되었다. 따라서 일부 운동권 출신 실무자들은 자활센터는 앞으로 “복지관처럼 될 것”이라며 다음과 같은 전망을 내놓기도 했다.

그니까 이제 제도 속에 있는 거라니까요. 이거는 복지관하고 똑같다고 생각하시면 돼요. 복지부에 서도 똑같이 그런 식으로 대하고, 똑같아요, 복지관하고 여기(운-08-02).

복지관하고 달라야 되는데, 이젠 정부에 빌붙어 정부 입맛에 맞게, 복지관을 따라가게 되는 거죠 (운-08-14).

그러나 가까이서 보면 사회운동진영이 전문화에 완전히 순응한 것은 아니다. 방식과 정도는 다르지만, 이들은 현장에서 다음과 같은 생존전략들로 자기 정체성을 보존하고자 했다.

### (3) 사회운동진영의 생존전략

첫 번째 전략은 사회운동에 우호적인 사회복지사를 뽑는 것이다. 이진영 사건으로 기존 활동가들과 이질적인 실무자를 뽑을 때 일어날 수 있는 갈등을 알게 된 운동단체들은 사회복지사를 공개 채용할 때 지원자가 운동조직의 전통과 권위를 얼마나 존중할지를 먼저 살폈다. 특히 정부의 개입으로 자활 사업 내에서 사회복지사의 위치가 높아진 상황이라 운동조직의 관례를 따를 수 있는 “잘난 체하지 않는 복지사를 뽑는”(운-08-14) 것이 자기 “고유의 색깔”(운-08-10)을 지키는 관건이기도 했다. A자활센터도 그런 기관 중 하나다. A센터는 원래 2005년 전까지 빈민·실업운동가들로만 이루어진 단체였다. 그러나 전문성 제고 압력을 받아, 운동권 친화적 사회복지사를 선별 채용함으로써 정부의 조치에 대처했다. 아래 A센터 실무자의 말을 빌리면, 이는 “개념 있는” 사회복지사를 선발하기 위한 전략이었다.

그러니까 개념 있는 친구들을 뽑는 거죠. 그래야 비슷하게 그렇게 할 수 있으니까. 우선 첫 번째 면접부터 사회운동에 대해서 물어보죠...사상검증을 하고, 문제가 없겠다 싶으면 그때 뽑는 거예요(운-08-14).

N자활센터도 이와 비슷한 방식으로 함께 일하는 사회복지사들을 고용했다. N센터는 먼저 자기소개서에서 생각이 어떤지 걸러내고 학교에서 그냥 사회복지만 공부한 사람보다 하다못해 시민단체 자원 봉사 경험이라도 있는 복지사를 뽑고자 했다(field-2008.11.20). 다시 말해, 보통 일반 사회복지시설 채용에서는 사회복지계에서 이름 있는 학교 출신이라거나 경력이 많은 복지사가 유리하다면, 사회운동 출신 자활센터에서는 “사상검증”(운-08-14)이 일차 관문이 되었던 것이다. 따라서 이러한 기준으로 선발된 사회복지사들은, N센터 과장의 말로 하면, “학벌이나 이력 면에서 좀 딸리는”(운-08-10) 경우도 존재했다.

사실 자활센터는 소위 ‘스펙’이 높은 사회복지사들이 선호하는 직장은 아니었다. 자활센터는 사회운동단체에 비해 자원이 풍부했지만, 사회복지사들의 기준에는 사회복지관보다 “한 수 아래”(복-08-07)인 직장이었다. 복지관은 이미 잘 알려진 복지시설로, 정부 외에도 종교단체 등의 후원을 받으며 사회에 깊이 자리 잡고 있었다. 따라서 사회복지관은 신생 복지시설인 자활센터보다 임금, 근로조건, 인지도가 높아 사회복지사들은 복지관을 더 선호했다. 복지관 산하 자활센터 실무자들도 대부분 “기회가 되면 (모법인인) 복지관으로 로테이션을 해보고 싶다”(복-05-02)거나, “100이면 100 복지관으로 옮기고”(복-05-06) 싶다고 할 정도였다. 이런 상황에서 그나마 복지관으로 발령 날 기회가 있는 복지관 산하 센터가 아니라 운동진영 자활센터에 지원한 사회복지사들은 학력이나 경력 면에서 주변부인 경

우가 많았다. 빈민운동진영 E자활센터에서 일하는 사회복지사 이현주도 그런 경우였다. 그녀는 “나도 중요하고, 지연도, 학교도 중요한 복지관”에서 “나도 많은데다 현장에 밀어줄 선택도 없는 K대를 나와서”(복-08-01) 복지관 취직에 어려움을 겪었다. 그러다 채용공고를 보고 지원해 E센터에 입사하게 된 것이다. 처음부터 의도했다고 볼 수 없지만, 주변부 사회복지사의 채용은 운동진영 센터에게는 오히려 갈등위험을 줄이는 효과를 낳았다. 스펙이 좋은 복지사들은 보통 “프로페셔널하게 관리한다고 자부심이 강해서”(운-08-12) 센터와 부딪힐 가능성이 컸다. 반면 주류 사회복지계와 일정 거리가 있는 사회복지사들은 운동진영 센터의 운영방식에 거부감을 표하거나 자기주장을 내세우는 경우가 상대적으로 적었다. 학벌, 경력이 아닌 사상, 조화를 중시한 채용기준이 운동진영의 정체성 방어에 이바지했던 것이다.

두 번째 사회운동진영의 정체성 방어전략은 사회복지사를 고용하기보다 활동가 스스로 사회복지사 자격증을 취득하는 전략이었다. 자활사업 초기에 사회운동 출신 실무자들은 “사회복지의 사자도 모를”(운-05-01) 정도로 사회복지와 거리가 멀었다. 실제 2005년 면접참여 운동권 실무자 6명 중 사회복지사 자격증을 가진 활동가는 한명도 없었다. 그러나 2008년에는 면접참여 운동권 출신 실무자 9명 중 4명이 대학원이나 방송통신대학·사이버대학에서 사회복지를 공부했거나 하고 있었다. 이들이 사회복지를 공부하는 이유는 다양했다. 일부 실무자들은 정부의 전문화 압력에 영향을 받아 자신이 자격증이 없는 데 대해 “불안”(운-08-12: 운-08-13)해 했다. 물론 운동권 출신 센터가 “자격증이 없다고 활동가를 자르거나”(운-08-14) “(사회복지를) 배우라고 하는 것도 아니”(운-08-13)였다. 그러나 아래처럼 사회복지사 자격증이 없으면 나중에 뒤쳐질 것 같다는 불안감을 느끼는 실무자들이 있었다.

장래성이나 이런 것들...전반적인 사회복지분야 쪽은 쫓이 있어야 이직이나 그런 것들이 가능하고, 장래적으로도 불안하니까...(운-08-13).

(예전엔) 실무자들도 복지사보다 운동적인 개념들을 갖고 왔었는데... 이제 다른 기관들을 보면 사회복지사들이 많이 들어오는 거예요. 그래서 사회복지를 해야 되나...(운-08-12).

한편 센터장, 실장 등 간부급 실무자들이 사회복지를 공부하는 이유는 조금 달랐다. 이들은 대체로 “복지관에 풀리지 않기 위해”(운-08-15) 사회복지사 자격증을 취득하고자 했다. 복지관 산하 센터장은 대부분 사회복지학과 교수거나 사회복지학계 전문가인 경우가 많았다. 따라서 사업 초기, 운동권 실무자들은 현장에서 얻은 자신의 노하우에 비해 이들의 사회복지지식이 “너무 이론적이고”(운-05-05), “상아탑에 갇혀”(운-05-07)있다고 비판했다. 그러나 자활사업이 안착되면서 정부의 조치나 행정적 요구로 인해 사회복지법이나 제도를 알아야 할 필요성이 커져갔다. 이런 상황에서 간부급 실무자들은 지피지기면 백전백승이라는 마음으로 복지관 산하 고학력 센터장과의 기 싸움에서 밀리지 않기 위해 사회복지를 공부하곤 했다.

그러나 면접참여자인 운동권 실무자들이 어떤 동기로 사회복지를 공부하게 되었든 이들이 먼저 자신을 사회복지사로 소개하고 정체화하는 경우는 없었다. 운동권에게 사회복지사는 “따는”(운-08-12: 운-08-13) 것이지 ‘되는’ 것이 아니었기 때문이다. 물론 사회복지학과에서 여러 가지 유용한 실천기술

과 지식을 배우기도 했다. 그러나 지식습득이 정체성을 바꿀만한 이유는 되지 못했다. 오히려 일부 면접참여자들은 “나도 사회복지를 공부했지만...”(운-08-11; 운-08-12; 운-08-13)이라는 서두로 시작해 자신이 배운 사회복지용어로 사회운동의 가치가 어떻게 사회복지와 다른지 설명하고 정당화하는 데 사용했다. 이들에게 사회복지사 자격증은 사회복지가 자활사업의 체계모니를 차지한 상황에서 운동권이라는 정체성을 방어하기 위한 방패이자 제도적 수단에 가까웠지, 자신이 추구하는 정체성은 아니었던 것이다. D센터 실장이 사회복지사 자격증을 “무기”(운-08-11)라고 표현한 것은 이런 맥락이다. 실제로 자격증 없어서 불안감을 느꼈다는 실무자들까지 포함해 면접에 참여한 사회복지사 자격증 소지 운동권들은 대화중에 “사회복지쪽”과 “우리”를 끊임없이 구분했다. 아래 실무자의 말은 이들이 사회복지사를 자신과 동일시하기보다 대상화하는 패턴을 잘 보여준다.

나의 개인적인 생각으로 사회복지사들은 자활현장과 좀 안 맞는다고 생각해요. 저도 사회복지를 배우지만 굉장히 현장과 별개된 거로 개인을 중심으로 하고 인간적인 관계가 없어요. 사회복지쪽에서 말하는 사례관리나 이런 것을 조금은 써먹을 순 있겠죠. 그런데 그건 우리 가치하고 많이 달라요(운-08-12).

이처럼 일부 운동권 실무자들은 센터의 사회복지사 비율을 표면적으로 높이면서도, 운동진영 센터로서의 활동가 숫자를 줄이지 않기 위해 활동가 스스로 제도적 전문성의 상징인 사회복지사 자격증을 취득했다. 물론 자격증 취득을 현실에 대한 순응이나 합리화로 해석할 수 있다. 그러나 그 과정에서 자신을 사회복지사와 구분하는 담론을 생산하면서 사회복지와 일정 거리를 유지하고자 하는 태도는 이를 완전한 순응으로 정의할 수 없게 만든다.

세 번째 전략으로 전문화 압박에도 사회복지를 공부하지 않고 사회운동가로서의 순수성을 지키고자 하는 실무자들도 있었다. 이들은 외부의 전문성 담론에 “크게 신경 안 쓰면서”(운-08-10), 사회복지를 따로 공부하는 일을 “시간낭비”(운-08-14)로 여겼다. 일례로 A센터 이준식 실장은 의도적으로 사회복지와 거리를 두려는 실무자였다. 그는 여전히 자활사업을 생산자협동조합운동의 연장에서 해석하면서 아래와 같이 사회복지와의 차별점을 강조하고자 했다. 야간 특수대학원에서 사회복지를 공부하기보다 “저녁에 지역의 다른 (운동)단체 활동가들과 술도 마시면서”(운-08-14) 연대를 모색하고자 하는 것도 이런 이유에서였다.

복지관하고는 다르다는 겁니다. 복지관이 전문성이 없다고 우리를 개무시하잖아요. 그런데 우리의 본래의 가치적인 철학이 있기 때문에... 공산주의는 아니지만 공동생산, 공동소유에 대한 나눔이라는 아주 혁명과 같은 일들을 만들어내는 운동인데 ... 그러니까 복지관에서 말하는 임파워먼트하고 성격이 많이 다르다는 거죠. 대상자에게 서비스를 주는 사회복지와는 분명히 차이가 있다 이거죠(운-08-14).

N자활센터 박춘식도 비슷한 유형의 실무자다. 오랫동안 N구에서 야학에 참여해온 그는 다른 간부급 실무자가 사회복지대학에 입학할 때도 이에 “별로 연연하지 않았다”(운-08-10). 자활사업은 “지역운동과 관련이 있고, 주민이 겪는 빈곤은 물질적으로 무엇을 제공한다고만 되는 문제가 아니기” 때문



에 “사회복지적 마인드로 자활사업을 접근할 수 없다”는 게 이유였다(field-2008, 12. 01). 그런 이유로 그는 기존의 일자리 제공 자활사업이 아닌 새로운 방식의 탈빈곤 대책을 계속 고민해왔다. 그가 미국에서 노숙인, 수감자, 빈민을 대상으로 인문학 강좌를 개설해온 Shorris(2000)에 영향을 받아, N센터에 야간 인문대학을 개설했던 것도 그런 노력의 산물이었다. 경제적 자립만이 아니라 심리사회적 행복을 위해 대안적 노력이 필요하다는 것이다. 인문학 강좌는 과거 그가 지역빈민의 의식화를 위해 야학에 참여했던 전략과 맞닿아 있는 부분이기도 했다. 이처럼 박춘식 같은 일부 실무자들은 빈민·실업운동의 뿌리를 상기하며 사회복지 전문화의 파도를 헤쳐 나가려고 했다.

위와 같이 운동진영이 전문화에 대처하는 방식은 다양하게 나타났다. 아래는 한 빈민운동 출신 자활센터의 인적구성을 나타낸 표다. 표면적으로 보면, 과거 운동권으로만 이루어졌던 이 센터에서 이제 실무자 6명 중 총 4명이 사회복지사로 운동단체의 사회복지 전문화가 상당히 진척되었다고 볼 수 있다. 그러나 가까이 보면, 이 단체는 사회복지사가 기존의 사회운동가의 자리를 대체하는 것이 아니라, 사회운동에 우호적인 사회복지사를 채용하고, 운동가 스스로 자격증을 취득해 정부의 제도적 압력에 대응하며, 또 한편으로 일부 실무자들은 사회운동의 순수성을 고수해나가는 방식을 복합적으로 사용함으로써 전문화가 사회운동조직의 정체성과 가치를 완전히 훼손하지 못하도록 방어하고 있었다.

<표 2> 한 사회운동 출신 자활센터의 인력구성과 생존전략

| 이름  | 직급  | 출신   | 사회복지사자격증 | 생존전략            |
|-----|-----|------|----------|-----------------|
| 오동일 | 센터장 | 사회운동 | 있음       | 스스로 자격증 취득하기    |
| 이민용 | 실장  | 사회운동 | 없음       | 사회운동 순수성 고수하기   |
| 김진만 | 대리  | 사회운동 | 있음       | 스스로 자격증 취득하기    |
| 원수희 | 말단  | 사회운동 | 없음       | 사회운동 순수성 고수하기   |
| 김현수 | 말단  | 사회복지 | 있음       | 우호적인 사회복지사 채용하기 |
| 박윤식 | 말단  | 사회복지 | 있음       | 우호적인 사회복지사 채용하기 |

물론 위 전략들이 정부의 전문화 압력에 직접 저항하는 방식도 아니고, 이로 인해 전문화 경향이 완전히 사라진 것도 아니다. 그러나 Scott(1985)이 관찰한 미시저항의 사례들처럼, 위 생존전략들이 사회운동 출신 활동가와 가치가 자활사업 내에서 사라지지 않도록 지탱해주는 얇지만 분명히 존재하는 방어막으로 기능하고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

## 5. 결론

지금까지 본 논문은 자활사업의 심급(審級, authorities of delimitation)이 사회운동에서 사회복지로 변화하는 역사를 짚어보았다. Foucault(1967)는 *Madness and Civilisation*에서 의학이 근대 서구사회에서 (종교 등을 대체해) 광기를 판단, 정의, 분류하는 주된 심급으로 자리매김하는 과정을 탐구했다.

이때 심급이란, “어떤 대상이나 상황을 담당하는 것이 정당하다고 사회가 인정하는 권위 및 그 권위를 구현하는 현실적인 제도, 담론, 시설, 행위자들”을 말한다(Foucault, 1967: 72). 역사 속에서 광기에 대한 심급이 바뀌어온 것처럼 자활사업의 심급도 변화를 겪어 왔다. 제1국면 시범사업 기간만 해도 사회운동의 담론, 인력, 경험은 자활사업을 담당하는 것이 정당하다고 인정받는 심급이었다. 사회운동 조직도 자신의 ‘역사적 전통성’과 ‘헌신성’을 강조하는 전략으로 자활사업 내에서 우위를 점유해왔다. 하지만 본 연구는 제도화가 진전되면서 어떻게 사회복지 지식, 법, 기관들로 자활사업을 관장하는 심급이 옮겨가게 되는지 일련의 과정들을 추적했다. 먼저 1999년 자활사업이 상설화된 제2국면에서는 사회복지관이 대거 자활센터를 위탁받으면서 사회운동진영과 사회복지진영이 서로 평형을 이루게 되는 과정을 짚어보고, 이때 각 진영이 표면적 평화를 유지하기 위해 구사했던 ‘인정하기’와 ‘묵과하기’ 전략들을 살펴보았다. 그리고 제3국면에서는 각 진영의 가치관과 윤리적 기준의 근본적 차이로 인해 표면화된 갈등을 살펴보고, 정부가 두 진영의 갈등에 대해 사회복지진영의 손을 들어주면서 사회운동진영이 자활사업 내에서 헤게모니를 잃게 되는 과정을 추적했다. 특히 본 논문은 정부가 사회복지 전문성을 자활센터에서 강제함으로써 사회운동조직의 자발성이 아마추어리즘으로 격하되는 현상을 상술했다. 이처럼 자활사업 내 사회운동조직의 입지가 좁아진 상황은 자발적 결사체의 파트너십 참여가 단체의 정체성을 훼손시킨다고 본 민관파트너십 회의론자들의 주장과 일맥상통한다.

그러나 본 연구는 빈민·실업운동진영이 일선현장에서 전문화의 압력에 대처하기 위해 사용해온 생존전략들을 살펴봄으로써, 사회운동의 사회복지제도화가 단지 사회운동의 체계로의 편입, 흡수, 종속으로만 설명할 수 없다는 점을 드러내고자 했다. 물론 사회운동에 친화적인 사회복지사를 채용하고, 사회복지사 자격증을 제도적 수단으로 취득하며, 개별적으로 사회운동의 순수성을 고수하는 노력들은 과거 군부정권과 자본주의에 대항했던 빈민운동진영의 투쟁과 비교했을 때 아주 미미한 대응방식이다. 이런 점에서 Dean과 Melrose(1997: 115)는 Scott(1985)이 정의한 미시저항을 “실제 지배구조에 어떤 변화도 가져오지 못하는 보수적이고 애매한 행위”로 보고, 하급자의 “생존전략을 저항이라는 이름으로 낭만화하는 것을 경계”해야 한다고 보았다. 물론 사회운동조직의 대응전략이 전문화의 압력을 사라지게 하지 못하며, 지금도 자활센터의 전문화가 진행되고 있다는 점에서 위의 전략들을 과대평가해서는 안 될 것이다. 그러나 Scott(1985)의 지적처럼, 적어도 하급자의 생존전략이 변혁운동은 아니지만, 그렇다고 체계에 대한 무조건적 종속으로 분류할 수 없는 독특한 영역에 있는 것은 사실이다.

이때 사회운동을 “공격적 양식(offensive modes of action)”과 “방어적 양식(defensive modes of action)”으로 구분한 Cohen과 Arato(1992)의 논의는 운동진영 자활센터의 생존전략을 이해하는 데 이론적 실마리를 제공한다. 이들은 사회운동의 방향을 시위나 폭동처럼 지배체제 자체를 전복시키는 것이 목적인 공격적 양식과 주어진 시스템 안에서 내부의 문화와 가치를 보존하는 것을 지향하는 방어적 양식으로 구분한다. 이 분류로 보면, 운동권 자활센터는 내부의 정체성을 보호하는 방어적 전략을 취하고 있다고 볼 수 있다. 물론 방어적 전략은 즉각적 효과가 있는 저항방식이 아니다. 그러나 정치학자 Fraser(1997: 81-82)의 주장처럼, 방어적 행동은 “행위자들이 자신의 가치, 권리, 욕구에 대해 대항담론을 형성할 수 있는 공간을 마련해주며, 향후 보다 직접적이고 조직적인 행동을 가능하게 하는 인큐베이터의 역할을 한다”. 실제로 희망의 인문학 강좌, 자활노동자권리찾기운동, 착한소비운동

등에서 보듯이, 정체성 방어를 위해 노력해온 사회운동 출신 자활센터들이 주축이 되어 자활사업을 보다 수급자 친화적으로 개선하려는 노력들이 활발히 진행되고 있다. 그러나 본 논문에서는 위와 같은 자활사업 개선·개혁 노력을 다루지 않았다. 이는 자활사업 행위자들의 미시정치에 초점을 맞춘 본 연구범위의 한계로, 본 연구자는 후속논문을 통해 자활사업 내 사회운동조직의 미시저항들이 어떻게 보다 체계적 직접행동으로 발전하게 되는지 분석할 계획이다.

## 참고문헌

- 국민복지기획단, 1995, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지기본구상』.
- 권순원, 1993, “빈곤운동의 재조명: 협동조합을 통한 탈빈곤운동의 활성화를 중심으로”, 『한국개발연구』, 15(2): 65-87.
- 권춘택, 1999, “이런 단체: 관악자활후견기관”, 『도시와 빈곤』, 23: 5-13.
- 김기돈, 1995, “한국사회에서 생산협동조합이 가지는 의미”, 『도시와빈곤』, 18: 29-38.
- 김기식, 2001, “시민단체와 사회복지계의 새로운 연대를 모색하며”, 『2001년도 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, 2001년 4월 20일 한남대학교, 169-179.
- 김성오·김규태, 1992, 『일하는 사람들의 기업』, 서울: 나라사랑.
- 김승오, 2001, “자활지원사업을 통해 바라본 민관협력의 평가와 전망”, 『도시와빈곤』, 50: 66-83.
- 김성이, 2007, “사회복지사의 권익신장을 위한 우리들의 과제”, 『2007년도 한국사회복지학회 국제학술대회 자료집』, 2007년 4월 20일 서울대학교, 287-294.
- 김연명, 2004, “주제 1: 참여연대 '사회복지위원회' 활동의 성과와 과제”, 『2004년 비판사회복지학회 추계 학술대회』, 2004년 10월 9일 성공회대학교, 11-24.
- 김유배, 1999, “기조연설”, 『1999년 자활지원센터 실무자 워크숍』, 서울: 한국자활지원센터협회.
- 김용일, 1994, “영구임대아파트 단지 내 사회복지관의 문제점과 개선방향(1)”, 『사회과학연구』, 10: 45-59.
- 김은미, 2000, “한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화”, 이화여자대학교 박사학위논문.
- 김인숙, 2006, “한국 사회복지실천의 정체성: 정치사회적 관점에서”, 『상황과 복지』, 20: 119-152.
- 나눔의집, 1996, 『나눔의 집 선교 10년』, 서울: 대한성공회 서울교구 나눔의집.
- 대통령직인수위원회, 2003, 『제16대 대통령직인수위원회 백서』.
- 박광덕, 2003, “뉴거버넌스(New Governance)시대의 지역사회복지”, 『지역복지정책』, 16: 59-80.
- 보건복지부, 1999, 『생산적 복지 구현을 위한 참여복지체계 구축방안』.
- \_\_\_\_\_, 2000, 『자활지원모형개발에 관한 연구』.
- \_\_\_\_\_, 2004, 『2004년도 자활사업 안내』.
- \_\_\_\_\_, 2005, 『사회복지시설 공통업무지침』.
- \_\_\_\_\_, 2006, 『2006년도 사회복지시설 및 법인 지도·점검계획』.
- \_\_\_\_\_, 2007, 『2007년 지역자활센터 평가편람』.
- 석재은, 1997, “자활지원센터의 기본구상과 정책과제”, 『보건복지포럼』, 7: 68-77.
- 신명호, 2012, “사회복지관에서 주민운동은 가능한가?”, 『정신문화연구』, 127: 69-99.
- 신명호·김홍일, 2002, “생산공동체 운동의 역사와 자활지원사업”, 『동향과 전망』, 53: 6-37.
- 신상숙, 2008, “제도화 과정과 갈등적 협력의 동학: 한국의 반(反)성폭력운동과 국가정책”, 『한국여성학』,

24(1): 83-119.

- 안용완, 2001, “사회복지계에서 본 시민단체와 사회복지”, 『2001년도 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』, 2001년 4월 20일 한남대학교, 187-201.
- 양연수, 1990, “도시빈민운동의 태동과 그 발전과정”, 조희연 편, 『한국의 사회운동사 - 한국변혁운동의 역사 외 80년대의 전개과정』, 서울: 죽산, 223-242.
- 임영일, 1997, “노동운동의 제도화와 시민권”, 『경제와사회』, 34: 51-66.
- 임현진·공석기, 1998, “사회정의 및 복지운동 단체의 구조와 활동”, 『한국사회과학』, 20(3): 137-183.
- 정석구, 2005, “대회사”, 『2005년 정기총회 자료집』, 서울: 한국자활후견기관협회, 9-11.
- 조경식, 2011, “한국의 시대별 자활복지행정에 관한 연구: 자활사업 제도화 이전을 중심으로”, 『한국행정사학지』, 28: 203-235.
- 조남범·박미현, 1997, 『사회복지관 현황 조사보고서』, 서울: 한국사회복지관협회.
- 조희연, 1994, “변화하는 현실과 우리의 과제”, 『도시와빈곤』, 7: 1-13.
- 진재문, 2004, “지역사회 사회복지행정의 로컬 거버넌스”, 『사회복지정책』, 18: 133-156.
- 최무열, 1999, 『교회와 사회복지』, 서울: 나눔의집.
- 최일섭·최성재, 1995, 『사회문제와 사회복지』, 서울: 나눔.
- 한국기독교사회발전협회, 2000, 『21세기 대안적 지역주민운동모색』.
- 한국도시연구소, 2000, 『자활생산공동체운동의 길잡이』.
- 한국보건사회연구원, 1990, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』.
- \_\_\_\_\_, 1995, 『저소득층 생활실태와 정책과제』.
- 한국사회복지관협회, 1997, 『사회복지관 조사보고서』.
- 한국자활후견기관협회, 2005, 『J자활센터-이진영(가명) 사건 협회 내부보고자료』.
- 허병섭, 1994, “바닥 사람들의 삶을 통해서 세상을 본다”, 또 하나의 문화 편, 『사회 운동과 나』, 서울: 또 하나의 문화, 59-69.
- 홍일표, 2011, ““이중의 탈제도화” 압력과 한국 시민운동의 대응: 참여연대의 “소통적 제도화” 전략 검토”, 『기억과 전망』, 21: 75-109.
- 황보람, 2007, “한국 자활사업과 사회적일자리 사업에 나타난 국가의 침투성과 시민사회의 저항성 (resistance): 비판이론에 입각한 시론적 연구”, 『사회복지연구』, 35: 5-32.
- Biestek, E., 1957, *The Casework Relationship*, Chicago: Loyola University.
- Billis, D., and Harris, M., 1996, *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation and Management*, London: Macmillan.
- Bondi, L., 2004, “A double edged sword? The professionalisation of counselling in the United Kingdom”, *Health and Place*, 10: 391-328.
- Brinton, L. J., 2008, “Historical discourse analysis”, 138-160, in *The Handbook of Discourse Analysis*, edited by Schiffrin, D., Tannen, D., and Hamilton H. E., Malden, MA: Blackwell.
- Cohen, J., and Arato, A., 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dean, H., and Melrose, M., 1997, “Manageable discord: Fraud and resistance in the social security system”, *Social Policy and Administration*, 31(2): 103-118.
- Donzelot, J., 1980, *The Policing of the Family*, London: Hutchinson.
- Elstob, S., 2006, “Towards an inclusive social policy for the UK”, *Voluntas*, 17(1): 17-39.
- Fairclough, N., 2003, *Analyzing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, New York:

- Routledge.
- Foss, D. A., and Larkin, R., 1986, *Beyond Revolution: A New Theory of Social Movements*, Massachusetts: Bergin and Carvey.
- Foucault, M., 1967, *Madness and Civilisation*, London: Tavistock.
- \_\_\_\_\_, 1990, *Politics, Philosophy, Culture*, New York: Macmillan.
- Fraser, N., 1997, *Justice Interruptus*, New York: Routledge.
- Garland, D., 1985, *Punishment and Welfare*, Aldershot: Gower.
- Geoghegan, M., and Powell, F., 2006, "Community development, partnership governance and dilemmas of professionalization", *British Journal of Social Work*, 26: 845-861.
- Ginsburg, N., 1979, *Class, Capital and Social Policy*, London: Macmillan.
- Goldberg, C. A., 2001, "Welfare recipients or workers? Contesting the workfare state in New York City", *Sociological Theory*, 19(2): 187-218.
- Gough, I., 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Gupta, A., and Sharma, A., 2006, "Globalization and postcolonial states", *Current Anthropology*, 47(2): 277-307.
- Habermas, J., 1987, *The Theory of Communicative Action Vol. 2: Lifeworld and System*, Boston: Beacon Press.
- Haynes, K. S., 1998, "The one hundred-year debate: Social reform versus individual treatment", *Social Work*, 43(6): 501-509.
- Holstein, J. A., and Gubrium, J. F., 1995, *The Active Interview*, Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Horowitz, E. B., 2002, "Institutionalized feminism? The case of a domestic violence court", Yale University PhD Thesis.
- Johannesson, I. A., 2010, "The politics of historical discourse analysis: A qualitative research method?", *Discourse*, 31(2): 251-264.
- Kim, S., 2012, "Voluntary organizations as new street-level bureaucrats: Frontline struggles of community organizations against bureaucratization in a South Korean welfare-to-work partnership", *Social Policy & Administration*, doi: 10.1111/j.1467-9515.2012.00856.x.
- Kim, T., 2007, "Controlling the welfare mix: A historical review on the changing contours of state-voluntary relationships in Korea", Oxford University PhD Thesis.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Little, D. L., 1999, "Independent workers, dependable mothers: Discourse, resistance and AFDC workfare programs", *Social Politics*, 6(2): 161-202.
- Long, N., 2001, *Development Sociology: Actor Perspectives*, London: Routledge.
- Mahoney, A., and Yngvesson, B., 1992, "The construction of subjectivity and the paradox of resistance", *Signs*, 18(1): 44-73.
- Mansbridge, J., 1980, *Beyond Adversarial Democracy*, New York: Basic.
- Marshall, C., and Rossman, G., 1995, *Designing Qualitative Research*, Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Martens, K., 2006, "Professionalised representation of human rights NGOs to the United Nations", *The International Journal of Human Rights*, 10(1): 19-30.

- Matthews, N. A., 1994, *Confronting Rape: The Feminist Anti-Rape Movement and the State*, New York: Routledge.
- Mawdsley, E., Townsend, J., Porter, G., and Oakley, P., 2002, *Knowledge, Power and Development Agendas: NGOs North and South*, Oxford: INTRAC.
- McAdam, D., Tarrow, S. G., and Tilly, C. 2001, *Dynamics of Contention*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Meyer, D. S., and Tarrow, S., 1998, *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Milligan, C., and Fyfe, N. R., 2005, "Preserving space for volunteers", *Urban Studies*, 42(3): 417-433.
- Mosley, J. E., 2011, "Institutionalization, privatization, and political opportunity", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(3): 435-457.
- Oberschall, A., 1993, *Social Movements: Ideologies, Interests and Identities*, New Jersey: Transaction.
- Piven, F. F., and Cloward, R.A., 1978, *Poor People's Movement: Why They Succeed, How They Fail*, New York: Vintage Books.
- Salamon, L. M., 1987, "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2): 29-49.
- Scott, J. C., 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, London: Yale University Press.
- Shorris, E., 2000, *Riches for the Poor: The Clemente Course in the Humanities*, New York: WW Norton and Company.
- Smith, S., and Lipsky, M., 1993, *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Spradley, J. P., 1980, *Participant Observation*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Swenson, C. R., 1998, "Critical social workers' contribution to a social justice perspective", *Social Work*, 43(6): 527-537.
- Taylor, M., 1992, "The changing role of the non-profit sector", 147-175, in *Government and Third Sector*, edited by Gidron, B., San Francisco: Jossey Bass.
- Wolch, J., 1999, "Decentering America's nonprofit sector: Reflections on Salamon's crises analysis", *Voluntas*, 10(1): 25-35.

## The History of Conflicts between Social Movements and Social Welfare

-A Case Study of Self-Sufficiency Promotion Centers in South Korea-

Kim, Suyoung

(Seoul National University)

The aim of this study is to demonstrate how Self-Sufficiency Promotion Centers (SSP Centers) run by social movement groups have struggled to defend their voluntary identities in conflict with SSP Centers operated by professional social welfare centers. Since political democratization, social movement groups have been increasingly invited to run frontline public welfare agencies in South Korea, and Self-Sufficiency Program is one of the representative policies in which social movement groups have actively partaken. But many critical scholars have warned that such institutionalization of social movements into social welfare system is likely to dampen their voluntary nature and force them to render their hegemonic power to professional social welfare institutions. In contrast to the critical viewpoint, however, this study unveils how social movement-based SSP Centers have strived to tackle the professionalization pressure by deploying various survival strategies at the micro level. Through a historical discourse analysis on the frontline conflicts between social movement-based and social welfare-based SSP Centers, this study contends that social movement groups in Self-Sufficiency Program can still maintain their traditional spirit despite the obvious professionalization phenomenon.

Key words: Self-Sufficiency Program, social movement, social welfare, institutionalization, professionalization, micro-resistance

[논문 접수일 : 13. 03. 10, 심사일 : 13. 03. 19, 게재 확정일 : 13. 05. 01]