

국가, 경제, 시민단체 그리고 사회복지학

김 성 이*

I. 들어가는 말

지난 20세기는 세계적으로 볼 때 인류역사상 유래를 찾아 볼 수 없는 물질적 번영을 누렸던 시기였다. 그러나 두 차례의 세계대전을 통해 많은 인명을 앗아간 잔혹한 시기이기도 하였다. 이 물질적 번영과 잔혹한 고통은 사회복지 발전에 큰 원동력이 되었다.

세기의 전환점에 선 우리는 세계를 휩쓸고 있는 신자유주의의 물결 속에 있다. 이러한 변화는 사회복지조직과 제도에도 영향을 미쳐 생산적 복지라는 바람을 일으키고 있다. 사회복지가 팽배하는 국민의 사회복지욕구에 부응하고 21세기 복지사회를 달성하기 위해서는 새로운 방향전환을 해야한다. 이 방향전환을 위하여 먼저 선진복지국가들의 상황을 살펴본 뒤 국가, 경제계, 시민단체들과의 관계와 사회복지학의 방향에 대하여 논하고자 한다.

1. 국가, 시장, NPO 그리고 사회복지

복지국가의 대명사로 알려진 영국의 사회복지는 자본주의와 함께 발달해 왔다. 자유주의에 기초한 정글법칙은 영국에 부와 번영을 가져다주었다. 그러나 공황으로 표출된 “시장주의의 실패”는 국가의 개입을 필요로 하게 되었다. 국가는 수정 자본주의 노선에 따라 개입의 확대를 기하였으나 관리부작용과 국민의 복지의존 등의 문제로 “국가실패”를 인정하게 되었다. 이는 신자유주의 시대를 도래하게 하였다. 그 결과 배타적 권력을 행사하던 국가와 시장은 수용적·개방적 자세

* 한국사회복지학회 회장, 이화여자대학교 사회복지학과 교수

로 방향을 바꿔 국제적으로는 세계화를 표방하고, 국내적으로는 지방화를 강조하게 되었다.

그간 시장기능확대와 국가기능확대로 왜소했던 시민사회와 NGO가 사회의 또 다른 기능수행자로서 힘(empowerment)을 갖게 되었다. 그리고 힘의 상징으로 보였던 국가와 시장은 “탈근대적” 변화에 대응하려는 노력을 하고 있다. 최근 서구에서 중도좌파정권들이 잇따라 출현하고 평등적 개념이 다시금 강조되는 것은 이들 3자간의 역할구조개혁의 결과라 할 수 있다. 그러므로 선진국가들의 국가의 실패, 시장의 실패, 새로운 시민단체와의 관계형성등의 문제를 사회복지학적인 관점에서 검토하여 새로운 관계형성 방향을 설정할 필요가 있다.

2. 복지국가의 정체성 확립

사회복지계는 지금까지 정치계와 일방적이거나 소원한 관계를 가져왔다. 우리는 이제 탈 정치적 입장에서 정치를 활용하는 적극적 자세를 가져야 한다. 정치도 사회체계의 하나로 활용할 줄 알아야 하고 정치계에 사회복지계의 목소리를 낼 수 있어야 한다.

정치계에 대한 사회복지계의 역할은 대변자(advocacy)로서의 역할을 넘어 교육자(educator)로서의 역할을 수행해야 한다. 이는 외국과 달리 복지국가 수준이 미약한 우리 실정에서 비롯된다. 사회복지계의 정치계에 대한 교육자로서의 역할은 다음과 같다.

첫째, 국가적인 차원에서 복지정책의 정체성이 설정되도록 노력해야한다. 독일이 사회복지 선진국으로 발전하게 된 배경에는 독일의 경제력도 있었지만 그보다 더 중요한 것은 독일 헌법에 ‘독일은 사회적 국가(social state)’라는 점을 명시하고 이 원칙에 따라 사회정책이 마련되고 실시되었기 때문에 가능한 것이었다.

우리 나라는 자유민주주의를 국가이념으로 밝히고 있다. 지금 우리나라에는 미국중심의 자유민주주의 원칙에 입각한 복지정책을 지지하는 집단과 유럽의 사회민주주의 원칙에 입각한 복지정책을 지지하는 집단이 국가 정책형성집단에 병존하고 있다. 이러한 상황에서 국가의 복지정체성은 자유와 평등의 갈등 속에 혼란을 겪고 있다. 이에 따라 어느 때는 자유민주주의 복지정책이 우선하고 어떤 때에는 사회민주주의 복지정책이 우선하기도 한다. 또는 정치적 역학에 의해 외부로는 자유민주주의를 표방하면서 내부로는 사회민주주의 정책을 실현하기도 한다. 이러한 혼란상태는 복지선진화의 장애요인이다. 그러므로 복지에 대한 국가정체성확립을 위한 연구와 참여가 있어야 한다.

둘째, 이와 같은 정책의 혼선이 초래된 것은 복지에 대한 국민적 합의가 없는 것이 주요한 요인이 된다. 그러므로 사회복지이념이 전 국민간에 합의되도록 노력해야한다. 스웨덴의 경험을 보면 1928년 사회민주당 총회에서 Per Albin Hansson당수가 국가사회는 인민의 가정(Follichemmet: People's Home)이라는 주장에 전 국민이 합의함으로써 스웨덴의 복지국가형성을 가능케 하였다. 이 주장은 특권층과 소외된 자, 통치자와 피통치자, 부자와 가난한 자, 유산 계급과 무산 계급, 착취자와 피착취자, 남성과 여성을 나누는 모든 사회경제적 장벽을 무너뜨려야 한다는 생각을 모든 국민이 갖게 하였다. 이러한 합의는 누구도 경시 받지 않는 평등한 사회를 만드는 데 큰 힘이 되었다. 이 합의는 인간에 대한 사랑, 다시 말해서 밖에 뿌리를 두고 있는 스웨덴 국민의 숭고한 인류애로부터 나온 것이었다.

우리 나라는 그간 고도성장을 강조한 경제정책과 IMF 위기극복이라는 논리에 쫓겨 인간의 존엄성에 대한 문제를 본질적으로 생각할 기회도 적었으며 인류애를 실현하려는 국민적 활동도 미미하였다. 인류애에 대한 국민적 합의가 없으면 복지는 소모적이고 비효율적일 수 밖에 없다. 국민적 합의를 도출하기 위한 국가 및 사회적 차원에서의 노력이 조직적이고 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째 정책가들이 국민을 보는 시각도 바로 잡아야 한다. 앞서 말한 스웨덴에서는 일찍이 1928년 한손(Per Albin H Hansson)수상이 국민을 가족원으로 보고, 이를 기초로 복지 국가를 발전시키 나갔으며 영국에서는 2차 대전이 끝나기 수 년 전 전쟁이 영국의 승리로 끝난다는 확신 아래 전후 영국민의 복지 욕구를 미리 내다보고 준비한 베버리지의 제안을 처칠이 받아들임으로써 현대적 복지 국가의 모습을 갖추 수 있었다. 미국에서도 루즈벨트 대통령의 뉴딜 정책이 미국의 복지 수준을 한 단계 더 발전시키는 계기가 되었다는 것을 우리는 잘 알고 있다. 이처럼 복지 국가의 발전은 정책 지도자의 복지에 대한 강력한 의지에 의해 정착될 수 있다. 다시 한번 정책 지도자와 입안자들은 국민을 보는 시각을 가다듬어 국민을 단순한 납세자로만 보지도 말고, 때가 되면 한 표 던지는 유권자로만 보지 말고, 오직 국민을 헌법에 보장된 행복추구권을 가진 주체자임을 명심하고 복지 정책을 펴가도록 해야 한다.

3. 경제학에 윤리의 도입

최근 우리 정부는 실업에 대한 적극적인 대책을 마련하고 있다. 많은 경제학자들은 이러한 정부의 실업대책이 성공할 것이라고 기대하고 있다. 그러나 미국의 대공황이후 사회보장제도가 노인

과 장애인층의 빈곤문제 해결에는 기여했으나 인종간의 빈곤문제는 해결하지 못했던 것과 같이 우리 나라의 실업대책이 과연 빈곤문제를 해결할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 이러한 의문은 경기회복에도 불구하고, 빈곤층은 줄어들지 않고 오히려 계속 증가하는 데에서 비롯된다.

빈민증가의 책임은 그간 경제학자들이 지나치게 합리성을 추구한 데에서도 원인을 찾을 수 있다. 노벨 경제학 수상자인 Amartya K. Sen은 논리에 기원(logic-based origin)을 두는 계산논리 경제학이 윤리에 기원(ethics-related origin)을 두는 후생경제학에 영향을 미치고 있으나 후생경제학은 계산논리경제학에 아무런 영향을 미치지 못한다면서 생산성을 높이기 위해서 경제학자들이 윤리적 성찰에 보다 많은 주의를 기울여야 한다고 주장하고 있다.

계산논리경제학이란 공학, 과학주의, 합리성과 맥을 같이한다. 이 계산논리경제학의 한계를 증명한 것이 IMF 사태라고 할 수 있다. 즉 경제학은 윤리학과는 관계가 점점 벌어져서 경제학 자체를 빈약하게 하고 있다 하겠다. 그러므로 우리들은 경제학이 윤리학에 더 많은 관심을 기울이게끔 이 끌어야 한다.

경제학자들은 지금까지의 자본주의를 자기이익의 극대화를 위한 과정으로 보고 있으나, 서구의 경제이론을 선도하였던 Adam Smith도 자기이익의 극대화만을 주장하지는 않았다. 그 역시 경제적 활동이유에는 자기이익의 극대화라는 동기 이외에도 다양한 동기를 가진다는 것을 주장하였다. 그러나 후대의 많은 경제학자들이 자기이익의 극대화에 초점을 두면서 그의 주장은 묻히게 되었다. 경제학자들이 단일한 주제에 집착하는 경향을 일찍이 Epicuro스와 학자들은 주제를 단순화하려는 경향으로 지적한 바 있다. 사회복지계에서도 이런 경우를 찾아볼 수 있다. 즉 Beveridge가 국가의 책임만을 주장했다고 단순하게 기억하여 그의 제3보고서에서 자원봉사등의 관련활동을 강조했음을 우리가 경시하는 경우와 같다고 하겠다.

이에 따른 경제계에서의 사회복지 학도들의 educator 의 역할은 다음과 같다.

첫째, 복지권을 사회적 부담으로 보는 시각을 바꾸는 일이다. 이러한 시각은 생산을 계산논리 경제학적 관점으로 보는 데에 기인한다. 그러므로 복지권을 도구적 실체를 가진 법적 실체일 뿐만 아니라 내재적 가치로 보는 새로운 생산적 개념으로 이끌어내야 한다. 권리는 적극적으로 도움을 요청하는 속성과 소극적으로 간섭을 거부하는 속성이 있다. 사회복지학도들은 사회복지권을 통해 사회적 참여동기를 불러일으켜 복지대상자들이 자기이익을 위한 적극적 행위능력을 개발하는 방향으로 이끌어야 한다. 이는 복지대상자를 단순히 수동적인 환자(patient)로 보는 관점에서 행위능력자(agent)로 보는 관점으로의 전환을 의미한다. 그간 빈곤문제해결에 있어서 복지대상자들의 역할이 과소평가 되는 경향이 있었다. 그러나 복지대상자를 행위능력을 가진 자(agent)로 보는 프로

그램을 개발해야 한다.

둘째, 지금까지 자원의 최소성에 초점을 둔 이기적 시각의 학문에서 벗어나 이제 경제학은 자원의 개발가능성에 중심을 둔 이타적 시각의 생산개념으로 전환해야 한다. 새로이 도약하는 21세기의 사회복지지는 복지대상자인 개인의 사적이익보다 개인의 관계에 초점을 두는 방향으로 전환해야 하며, 나아가 수리적인 경제개념을 초월한 광범위한 시각의 사회복지수행이 요구되고 있다. 이는 복지대상자의 행위 능력 측면에 중심을 두는 것으로 신뢰사회를 형성하여 보다 향상된 생산성확대를 가져 올 것으로 낙관되어진다. 이런 개념으로 생산적 복지가 운영되어야 성공할 수 있다.

셋째, 지금까지 관리된 빈곤(managed poverty)은 성공한 면도 있으나 실패한 점이 더 많다. 빈곤의 문제를 개인에 초점을 두기보다 문화적 이론에 따라 해결하려는 노력이 있어야 한다. 문화적 이론이 강조되는 것은 William Wilson이 주장하는 바와 같이 사회고립의 문제가 앞으로 빈곤 등의 문제의 핵심이 되기 때문이다. 고립된 빈곤층(Under class)이 새로이 형성되는 것을 직시해야 한다. 따라서 노동, 가족, 문화를 잇는 체계형성이 중요함을 인식해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 사회복지학과와 사회복지학도가 관심을 기울여야 한다. 과거에 사회 복지계의 중심가치인 다양성, 수용, 사회적 정의가 21세기의 중심주제가 되는 것은 이러한 이유에서이다.

4. 시민단체와의 공동전선

선진복지국가들에서는 최근에 민간기관의 역할이 강조되고 있다. 이는 국민의 삶의 질의 향상에 따른 필연적인 결과이다. 즉 개인적 삶, 환경, 일에 대한 욕구의 확대는 정부가 모두 수행하기에 버거운 일이다. 다니엘 벨은 '범 세계화 시대에 국민국가는 큰 문제를 해결하기에는 너무 작고, 작은 문제를 해결하기에는 너무 크다'고 말한 바 있다. 그 결과 이러한 욕구를 해결하기 위하여 많은 NGO들이 결성되고 활성화되고 있다.

불행히도 사회복지계는 시민단체와 적절한 관계를 맺지 못하였다. 독재정권하에서 시민단체는 새마을 운동, 바르게 살기 운동, 자유총연맹과 같은 관변단체와 소비자보호단체와 같은 탈정권화된 시민단체 그리고 민주화운동을 하는 반정부단체로 나누어진다. 그러나 사회복지계는 일반시민단체가 그러했듯이 관변단체나 탈정권화된 시민단체의 수준을 벗어나지 못하였을 뿐 아니라 운동권단체와도 관계를 맺지 못하였다. 그 동안 사회복지지는 탈 정치적 학문으로서 제한된 범위 내에서만 연구와 활동을 해왔다. 이러한 상황에서 종교단체, 시민단체가 사회복지관 등의 활동을 비판하

며 '접수' 운운했을 때 긴장하였을 뿐만 아니라 이들과 함께 하는 지혜도 발휘할 수 없었다. 또 '99 공동모금 배분'이 시민단체에 할당되자 이에 의의를 제기하였으나 장차 이 현상을 어떻게 수용할 것인가에 대한 장기적 전략도 마련하지 못했다.

첫째, 시민단체와 연합전선을 형성해야 한다. Richard Titmuss(1971)는 The Gift Relationship에서 영국의 자원 헌혈제도가 미국의 시장제도보다 우수하다고 주장하면서 NPO의 사회 복지계 활용을 주장하였다. 이는 공적·사적조직의 통합(public-private entities)적 개념에서 NPO와 연합을 강조하는 주장이다. 21세기 제3의 사회안전망으로서의 기능을 수행하는 데에는 사회복지와 NPO와의 연합이 무엇보다 필요함을 인식해야 한다. 사회복지의 다양성을 위해 상호갈등관계보다 역할분담을 통해 협력적이고 보완적인 관계를 형성하는 사회단체와 사회복지간의 연합전선의 필요성을 인식해야 한다. 일본의 경우, 복지활동중심의 일본전국사회복지협의회 산하 '발런티어센터'가 고베지진 이후 시민단체의 활동이 활발해지자 '발런티어와 시민활동센터'로 개명하고 적극적으로 활동하는 지혜를 우리는 배워야 할 것이다.

둘째, 시민단체와의 공동전선의 형성에서 고려할 점은 우리의 시각의 확대이다. 지금까지 우리나라의 복지모형은 어떤 특정국가의 복지정책을 모방하는 수준이었다. 즉 선진복지국가의 정책을 모방하는 후진국적 자세를 가지고 있었다. 이러한 수직적 관계의 지속은 21세기에도 우리 나라를 복지후진국으로 남게 할 것이다. 한국적 복지모형의 개발은 이웃나라와의 평등한 관계를 통해서 구축될 수 있을 것이다. 일본의 경우 많은 학자들은 21세기에는 '복지국가(welfare state)로부터 복지세계(welfare world)로 관심을 확대해야 한다고 주장하고 있다. 경제만 세계화할 것이 아니라 복지도 세계화하여야 한다는 주장이다. 그 주장의 시발점으로 몽고, 중국, 한국, 그리고 일본을 잇는 동아시아 복지망을 형성할 것을 제안하고 있다. 이 동아시아 복지망 속에서 전통적 가치와 문화를 논의하고 새로운 복지모형을 개발하여 동아시아인의 복지를 추구하자는 것이다.

사회복지의 다양성을 위해 상호갈등관계보다 역할분담을 통해 협력적이고 보완적인 관계를 형성하는 사회단체와 사회복지간에 이루어져야 하며, 보다 광범위한 차원의 세계적 협조가 포함된 국제간의 복지단 구성 또한 사회복지의 다양성을 살찌우는 노력임을 간과해서는 안 된다.

5. 사회복지학의 유연성

마지막으로 현재 사회복지지는 정부와 사회로부터 효과성 증명이라는 위협적 상황에 놓여 있다. 성실히 사회복지 업무를 수행하면 다 되었던 시기에서 투명성, 책임성의 이름으로 도전을 받고 있

다. 그들은 사회복지를 부정하지도 않으면서 동시에 사회복지를 한 모퉁이로 몰아세우려 하고 있다. 여기서 우리는 흔들리지 않는 방향성의 설정, 즉 사회복지 정체성에 대한 자신감을 가져야 한다. 사회복지학의 정체성은 사회 복지계에서도 오랫동안 논의되어온 주제이다. 대인서비스 강조 학파와 제도적 방법을 강조하는 학파간의 갈등도 있어 왔다. 여기서 우리들이 분명히 인식해야 할 것은 우리들이 사회복지학을 더욱 정교하게 발전시키고자 정체성에 대해서 논의했던 것과 일부 사회층에서 사회복지정체성을 비판적으로 보려는 태도와는 엄밀히 구분해야 한다.

우리가 여기에서 인식해야 할 점은 이러한 사회일부의 비판에도 불구하고 21세기에 들어와서 사회복지학이 더욱 사회의 관심사가 되고 있다는 사실이다. 어떤 점에서 사회복지학이 각광을 받는가? 그것은 결론적으로 말해서 우리 학문의 유연성에 기인한다 하겠다.

21세기는 통합사회로서 이중적 진행을 특성으로 하고 있다. 다양한 국민들의 욕구를 충족시키고 제반사회문제를 해결하기 위해서는 인간적 측면과 제도적 측면의 서비스가 동시에 필요하다. 이질적으로 보이는 이 인간적 측면과 제도적 측면의 서비스가 문제해결을 하는 데에 시너지(Synergy)결과를 가져와 문제해결의 효과를 높이고 있다. 이처럼 양면의 통합된 서비스가 사회복지학의 특성이다.

지금까지 사회복지학에 대한 정의를 내릴 수 없었던 것은 바로 이 유연성 때문이라 할 수 있다. 그러므로 사회복지학이 학문으로서의 정체성을 가지고 있지 못하다는 주장은 잘못된 것이다. 우리가 할 일은 이 유연성을 더욱 발전시켜 사회복지학의 정체성을 더욱 정교히 하는 일이다.

II. 맺음말

우리들은 지난 100년간 수많은 역경과 장애를 극복하고 사회복지발전에 진력하여 왔다. 그래서 지난해에는 젊은 사회복지학도들의 참여로 국민기초생활보장법을 이끌어 내는 수준까지 발전하였다.

이러한 정신으로 빈곤과 실업이라는 현재의 문제와 복지사회건설이라는 미래의 과제를 수행해야 한다. 우리는 국가, 경제계, 시민단체와의 새로운 관계와 연합을 강구해야 한다. 아울러 국민들이 사회복지권리와 의무를 주장할 수 있도록 힘(empowerment)을 키워주는 방법을 연구해야 한다.

국내외의 광대한 자원을 활용하여 우리 나라 국민뿐만 아니라 세계인들을 위한 복지모델과 실천방법을 꾸준히 연구·개발하여야 한다.