

## 시민복지운동에 대한 이론적 접근과 발전방향

신 건 희\*

### 1. 서 언

새천년을 맞이하는 2000년 서두부터 민간부문의 시민복지단체인 비영리공익단체들의 움직임이 활발하다. 이들은 소위 NGO(Non Government Organization)들이라고 자처하면서 공공부문의 정부 주도적인 단체와 차이를 두려고 한다. 이들의 공통적인 목적은 시민의 복지를 여러 가지 시각에서 다양하게 증진하려는 것이다. 예를 들면 이들 각 국의 NGO는 지난 12월초 미국 시애틀에서 개최된 세계무역기구(WTO)각료 회담과, 올해 초에는 스위스 다보스의 세계경제포럼(WEF), 그리고 2월 12일에는 방콕에서 열리는 세계무역개발회의(UNCTAD)에서 가시적인 위력을 보여주었다. 또한 우리 나라에서는 참여연대, 경실연, 녹색연합, 복지개혁시민연합, 환경운동연합 등 각 시민단체들이 각 부문에서 다양하게 시민복지운동을 전개 하고 있다. 미국의 경우는 이러한 단체가 1,000,000개가 넘는다고 하며, 우리 나라의 경우는 4,000여 개의 시민단체가 있다고 추정하고 있으나 최근 “2000년 총선시민연대”에서 시도하고 있는 낙천 낙선운동에 참여한 시민단체는 400여 개에 불과하다.

우리 나라에서는 1980년대 후반부터 경제적으로 경제성장을 이룩하면서 산업화됨으로서 1인당 국민소득이 증대하였다. 정치적으로는 독재정치와 부패한 관료정치를 규탄하면서 민주화가 확산 되었다. 사회적으로 핵가족화와 소득계층의 심각한 괴리현상이 일어나서 소수의 고소득계층과 다수의 저소득계층으로 사회가 불균형화 되었다. 이러한 경제, 정치, 사회적 여건이 변화함에

---

\* 대전대학교 사회복지학과 교수

따라 시민들의 복지에 대한 다양한 욕구가 급속히 증폭하였고, 시민의 복지문제가 심각한 사회문제로 대두하게 되었다.

그러나 이러한 시민들의 다양한 복지 욕구를 공공부문인 정부에서 충족시키기에는 예산도 부족하고, 전문적인 서비스도 미흡함으로써, 정부가 시민복지정책을 수행하는데 한계점을 들어 내게 되었다는 것이다. 그래서 시민복지운동단체들은 부정부패방지운동, 소액주주운동, 사법 의정 감시운동, 낙천 낙선운동, 복지개혁시민운동 등 다양한 시민복지운동을 전개한 것이다.

특히 예를 든다면 먼저 1999년 10월에는 NGO세계대회가 서울에서 개최 되어 시민단체들의 단합된 모습을 보여주었다는 것은 주지의 사실이다. 그리고 16대 총선을 앞두고 경실연이 공천 부적격자 명단을 만들고 낙천 낙선운동을 추진하겠다고 발표하여 파문을 일으키었다. 연이어 400여 개의 시민단체들이 연대하여 각 당의 후보자 공천 감시와 부적격자 낙천 낙선운동을 선언하였다. 그리고 2000년 1월 12일 서울 프레스센터에서 “2000년 총선시민연대”를 발족하게 되었고, 총선시민연대는 시민단체들의 선거운동을 금지하고 있는 선거법 87조를 폐지할 것을 요구하였다. 또한 이를 지지하는 단체들로서 민주화를 위한 전국교수협의회와 대한변호사협회도 적극적인 지지 성명을 발표하게 되었다.

이러한 일련의 시민복지운동단체들이 낙천 낙선운동을 전개하는 것을 보고 이에 시민들도 적극적으로 지지하게 되었다는 것이다. 그 지지한 이유를 살펴보면, 먼저 시민들은 시민복지운동단체들의 낙천 낙선운동은 정치권에 심각한 영향을 주게 되었다고 보았고, 시민복지운동단체들의 강력한 경고로 인하여 종전에 있었던 밀실공천, 돈거래공천, 담합공천 등 비민주적인 공천을 사전에 방지하는데 크게 도움을 줄수 있다고 생각하였기 때문이다. 그리고 시민들은 시민복지운동단체들로 부터 후보자에 대한 정확한 정보를 제공받음으로서 시민들이 그들의 사회복지 증진에 도움을 줄수 있는 올바른 후보자를 선택할수 있다고 생각하였기 때문이다. 그래서 이러한 시민들의 올바른 판단과 시민복지단체들의 정당한 논리에 적극적으로 동조하는 시민들이 열렬한 성원을 하게 되었다고 본다.

이런 사실을 인식한 정치권은 상황이 심각하게 전개될 것이라고 판단하였고, 드디어 김대중대통령은 1월17일 선거법 87조를 폐지하여 시민단체들이 낙천 낙선운동을 할 수 있는 여지를 만들어 주도록 국민회의에 지지하게 되었다.<sup>1)</sup> 그래서 시민복지운동단체들은 낙천 낙선자 명단을 발표하고 낙천 낙선운동에 돌입하는 계기를 마련하였다.

또한 그동안 정치권이 의원정수를 감축함으로써 예산을 감축하고 작은 정부를 만들어 보겠다

1) 조선일보, 2000년 1월 18일.

는 공약을 하였지만 이것도 지지부진 이루어지지 않았고, 정치권에서 서로의 이해관계가 얽켜서 결정을 보지 못하고 표류하게 되었다. 이러한 문제를 시민복지운동단체가 심각하게 거론하게 되자 정치권에서는 충격을 받게 되었고, 이를 무마하기 위하여 시민단체와 학계 인사가 참여하는 국회의원 선거구획정위원회가 구성되었다. 그밖에도 시민복지운동단체들은 국민복지기본선확보 운동을 전개하여 국민기초생활보장법 제정을 촉구하였고 빈곤대책과 서민생활 안정을 위한 보건복지 10대 과제를 제기하고 예산확보 운동, 의약분업, 의보통합과 같은 보건의료개혁 등을 추진하고 있다는 것이다.

따라서 이 논문의 목적은 새천년의 시작인 2000년을 맞이하여 시민복지운동의 과제가 무엇인가를 살펴보고 앞으로의 발전방향을 생각하여 보려는 것이다. 이를 위하여 먼저 시민복지운동이 어떻게 시작하여서 발달 되었는가를 간단히 역사적으로 그 발전 과정과 배경을 살펴 보려한다. 그리고 시민복지운동의 이론적인 접근을 시도하여 선행연구를 한 학자들의 이론을 살펴보고, 시민복지운동의 과제와 앞으로의 발전 방향을 전망하려 한다.

## II. 시민복지운동의 역사적 배경

시민복지운동이란 시민 개개인이 모여서 시민의 복지를 추구하고 성취하려는 운동에서 찾을 수 있다는 것이다. 오래 전부터 시민복지는 시민 서로간의 상부상조를 통하여 이루어지고 있었다. 그런데 시민 개개인은 서로 성격도 다르고 재능도 다르므로 잘사는 사람도 있고 못사는 사람도 있게 마련이다. 잘사는 사람들은 서로의 힘을 모아서 자선단체를 형성하여 못사는 사람들을 밖에서 정신을 가지고 자선사업으로 도와주었고, 또한 못사는 사람은 못사는 사람들 상호간에 서로 상부상조함으로써 서로의 복지를 이룩하려고 하였다.

서구의 중세봉건사회에서는 귀족이나 부자들이 기독교의 박애정신에 입각하여 사회사업으로 구빈원, 수도원 등에서 고아와 과부, 노령자, 가난한 사람 등을 수용하며 도와주었다. 중세봉건주의제도를 보면 정치, 경제, 사회적으로 지배계급과 피지배계급의 관계를 가지고 있었는데 피지배계급은 농업에 종사하는 빈민층으로 사회사업의 혜택을 받는 객체가 되는 저소득층 이었고, 반면 지배계급은 귀족이나 부자들로서 풍족한 가운데 고소득층에 속하여 사회사업의 주체가 되었다.

봉건제도하에서는 피지배계급이 대부분 농민 이었으나 일부 상공업인들이 수공업과 상업에 종사하여 상품을 판매하게 되었고, 재력을 모으고, 시장을 형성하여 수공업자와 상인이 자본가로 등장하게 되었다. 우리 나라에서도 봉건주의 시대에는 지배층을 위한 식량공급은 농민들이 국가

소유 토지에서 경작하여 식량을 생산함으로써 공급하게 되었고, 수공업제품은 지배층의 요청에 의하여 수공업자로부터 공급되었다. 이렇게 생필품이 농민과 수공업자들을 통하여 생산되고 지배층에 공급되었으나 일부는 시장에서 물물교환을 함으로서 점차로 상업이 발달하였고 물물교환의 교환수단이 필요하게 됨에 따라 18세기초에 동전이 마련 되어 교환수단으로 사용하게 되었다.<sup>2)</sup>

한편 영국의 경우 이러한 수공업자나 상인들은 그들의 모임을 갖고 단체를 형성하여 서로 도움을 주는 길드(guild)을 조직함으로써 상부상조하게 되었다. 그리고 우리나라에서도 서구의 길드와 유사한 계의 조직이 있었다. 수공업에 종사하는 공인들이 공인제를 만들어 회원 상호간에 상부상조하였는데 결혼, 장제, 경로효친을 위한 양로계가 있었고 또한 상조계 등이 있었다.

그런데 공장제공업이 점차로 발달하였고, 영국의 경우 양모로 옷을 만드는 방직공업이 발달하면서 목장과 공장을 확대하기 위하여 소작농민들이 농촌에서 추방되는 소위 엔크로저 무부먼트가 일어나서 소작농민들이 토지를 잃고 농촌에서 추방당하게 되었다. 따라서 농민들은 생업을 잃고 빈곤의 쓰라림을 당하게되었고, 이들은 두가지 형태로 나누어지게 되었다. 즉 공장에서 일하는 임금노동자와 일자리가 없는 농민은 부랑자로 전락하게 되었다. 이러한 빈곤층이 증대하면서 사회적 문제를 일으키게 되어 엘리자베스1세는 구빈법(Poor Law)을 제정하여 빈민들로 인한 사회적 문제를 해결하려고 하였다. 즉 노동력이 있는 빈민은 노역장에서 강제로 일하게 하였고, 만일 노역장을 이탈할 때에는 참혹한 형벌을 가하였다. 따라서 일단 노역장에 들어오면 강제노동을 하게 되었고, 이로서 정부는 빈민에 대하여 강권적인 개입을 하게 되었다.

그러나 산업혁명과 더불어 자유주의 사상이 발전하였고 인권이 존중됨에 따라 정부의 강권적인 개입의 한계점이 드러나게 되었다. 그래서 19세기 초반에는 영국에서 정부의 구빈법에 의한 구제 활동은 점차로 예산부족과 전문적인 서비스를 제공할수 없다는 데에서 한계점을 들어내게 되었고, 반면 시민들의 상호부조에 의한 자조적 공제활동이 활발히 전개 되었다. 1869년 순수한 민간 단체로 자선조직협회(The Charity Organization Society)가 조직되어 자선조직운동이 확산됨에 따라 빈민구호에 크게 공헌하였고, 1884년 옥스퍼드대학의 학생들이 주체가 되어 인보관(Settlement House)을 토인비 홀에 설립하여 인보관운동을 전개함으로써 빈민구제에 앞장을 서게 되었다. 그리고 미국에서는 시카고에서 아담스 여사가 Hull House를 창설하여 인보관운동을 전개하였다. 우리나라에서도 갑오경장 이후 서구의 종교단체가 우리나라에 들어와 1888년 고아원을 설립하고 1907년에는 평양에 맹아학교를 설립하였고 이들 선교사들로 인하여 기독교가 전파되면서 가진자들이 박애주의에 입각한 자선사업을 확대하게 되었다.

2) 한국개발연구원, 한국경제사회의 근대화, 1981.

한편 서구의 노동자들은 그들의 권익을 찾기 위하여 노력함으로써 1906년 노동쟁의법이 제정되고 1913년에는 노동조합법이 제정 되어 단결권과 쟁의권 및 단체교섭권을 인정받게 되어 노동3권을 쟁취하게 되었다. 특히 영국의 Friendly Society는 조합원의 상호부조단체로 질병수당제도가 마련 되었고 이제도로 인하여 노동자들의 질병치료비용을 절감하게 되었다. 미국의 경우 지난 20년간 민간부문의 시민복지단체들인 NGO들이 그들의 입장을 굳건히 확립하였다. 이것은 1960년대 초반부터 미국에서는 조세제도의 개선 문제, 법적 제도에 대한 문제, NGO가 제공하는 서비스에 대한 성과를 평가하는 문제 등 여러 가지 사회문제들이 계속적으로 일어나서 이런 문제를 다루는 NGO들에게 활발히 활동 할수 있는 계기를 마련하여 주었기 때문이다. 이러한 법적 제도에 대한 문제나, 재정적 문제 및 성과에 대한 평가 문제는 NGO를 량적으로 증대시키는데 기여하여 1940년의 12,500개의 NGO단체가 오늘날에는 1,000,000개의 단체로 증대되었다.<sup>3)</sup> 이렇게 NGO가 증대하게 된 것은 정부의 직접적이고 간접적인 정책이 주요하였기 때문이다. 즉 직접적으로는 정부가 NGO에게 재정지원을 하고 계약을 체결하여서 봉사활동을 위임하였고, 간접적으로는 NGO에게 자금지원을 하는 개인이나 기업들에게 기여한데 비례하여 세금혜택을 주었기 때문이다.

미국에서는 근년에 정부가 NGO에게 재정적 지원을 많이 하는데, 비율로 계산하여 본다면 총 NGO수입의 35-55%를 차지한다는 것이다. 그런데 NGO들은 정부의 재정적인 지원에만 의존하는 것이 아니라 서비스를 비영리적으로 유료화하고 유료로 할수 있는 서비스를 개발하여 재정적 뒷받침을 하려고 노력하였고 모금운동도 전개하였다. 회원모집을 위하여 NGO들은 우편으로 직접 회원가입을 권유하거나 또는 전화로 회원가입을 권유하는 다양한 방법을 사용한다. 따라서 미국의 NGO들은 근년에는 활발한 활동을 확대하여 과거 30년간 활동이 자유롭지 못한 시대와는 전혀 다른 모습으로 발전하고 있다. 그래서 일반 개인이나 회사들의 재정적으로 협조를 받고, 자원봉사자들의 협조를 받음으로서 정부의 부족한 재정적 지원을 메꾸고 있으며, 또한 시민과의 상호관계의 개선을 위한 캠페인을 전개하고, 유료서비스를 개발하여 수입을 증대시킬 수 있는 하부조직을 만들어 효율적인 운영을 하고 있다.

NGO들은 살아남기 위하여 이러한 운영의 효율화를 기하려고 노력하였고, 경영의 질적 개선을 위하여 운영팀의 새로운 조직을 창출하여 효율적이고 전문적인 운영을 시도하였다. 그래서 1990년대부터는 미국의 NGO들은 심지어 종교단체들까지 전문적인 경영체제를 갖추게 되었다. 특히

3) Marilyn L. Flynn, "Accountability, Government Partnerships and NGOs: The Path to Improved Public Support and Legitimization" The 1999 Seoul International Conference of NGOs, Seoul, Korea, October 10, 1999.

장애인이나, 정신질환환자들은 편협적이고 관료적인 공공기관 보다는 민간기관인 지역봉사단체에서 치료하는 것이 효과적이고 인간적인 서비스를 제공할 수 있다는 인식이 확산 되었다. 따라서 인간적으로 서비스 할수 있는 NGO들이 급성장하게 되었고 정부는 이러한 NGO들에게 재정적 지원을 하게 되었다.

우리 나라에서는 1920년대를 전후하여 미국감리교 선교부의 여성계몽의 일환으로 1921년 미국 선교사 M. Myers가 태화관을 개관하고 초기 사회복지관 형태로 사회사업이 전개되었다.<sup>4)</sup> 그리고 한일합병 이후 일본의 조선총독부에서 경성부에 인보관을 설치하여 생활지도와 구호사업 및 직업훈련을 형식적으로 실시하게 되었고, 1944년 조선구호령이 일본의 구호법을 기본으로 하여 제정 공포 되었다.<sup>5)</sup> 이로서 노동할수 없는 노동자에 대한 생활부조와 생업부조를 하였으나 재원의 부족과 식민지적 운영방식에 따라 형식적이고 미흡한 점이 많았다. 1948년 대한민국 정부가 수립 되어 자유민주주의에 입각한 헌법을 제정하였고 생활 능력이 없는 자에 대한 최저생활보호 규정도 명문화하였다. 그러나 건국 초기에는 재정적 뒷받침이 없어서 시민복지를 정부에서 책임질 수 없었다. 그러나 7차에 걸친 경제개발 5개년계획을 강행함에 따라 1980년대 후반에는 경제적으로 산업화 되었고 1인당 10,000불 시대를 이룩하여 한강변의 기적을 초래하게 되었으나 IMF사태이후 다소 부진하였다. 그리고 정치적으로는 독재정치와 부패한 관료주의를 타파하려는 민주화운동이 일어나게 되었다. 또한 사회적으로는 핵가족화와 불균형한 소득계층의 괴리가 확대되어 소수의 고소득계층과 다수의 저소득계층이 형성 되었다. 이러한 경제, 정치, 사회적 변화에 따라 시민의 복지에 대한 수요가 증가하게 되었고, 시민의 목소리도 높아지게 되었다. 그러나 정부의 재정적 지원과 전문적인 복지서비스 공급에는 한계점이 있다는 것을 느끼게 되었다. 따라서 다양한 시민 복지문제를 해결하려는 다양한 시민단체가 창설되기 시작하여 "2000년 총선시민연대"에 참가한 시민단체만 하더라도 412개 단체로서 참여연대, 환경연합, 녹색연합, 복지개혁시민연합 등 다양한 시민단체가 시민의 알권리와 복지증진을 위하여 운동을 전개하고 있다는 것이다.<sup>6)</sup> 종전에는 정부 주도적인 새마을운동을 박정희 정권이 전개하였으나 이와는 시각을 달리하는 다양한 민간 주도적 공동체인 시민복지운동단체와 자원봉사운동이 일어나게 되었다. 그 중에서 사회복지계를 대표로 하여 한국 최초의 시민복지운동단체가 창설 되었다. 즉 1999년 6월 3일 세종문화회관에서 복지개혁시민연합이 창설 되어 공동대표로 어운배 총장, 이원설 총장, 이대순 총장을 대표를 추대

4) 김종길, "사회복지관", 한국사회보장제도의 재조명, 중앙대학교 사회복지학과 창설 30주년 기념논문집, 한국복지정책연구소 출판부, 1992.

5) 문인숙, "이화사회복지관의 역사적배경과 역할", 사회복지관논집, 1977.

6) 조선일보, 2000년 1월 13일.

하고 한국사회복지학회 회장인 김성이 교수를 제1대 집행위원장으로 선임하였다. 이후 김성이 교수가 사회복지학회의 사무가 급증함에 따라 사퇴함으로써 동년 12월 15일 직제를 집행위원장에서 사무총장으로 개정하여 제2대 사무총장에 신건희 교수를 선임하였다. 새로운 사무총장은 시민복지실천운동을 전개하여 시민복지를 증진하는 사람, 제도, 법률, 환경, 습관, 문화 등을 성원하고 감사 표창하고, 반면 시민복지를 저해하고 방해하는 사람, 제도, 법률, 환경, 습관, 문화 등에 대하여는 시민의 이름으로 교육하고, 경고하고 성도할 것을 천명하여 시민복지를 이룩하는데 그 목적을 두고 시민복지운동을 전개하기로 하였다.

요컨대 지난 세기동안 시민복지운동단체들인 NGO들은 그들의 입지를 확고하게 하였고 강력한 시민복지운동을 전개하였다. 이렇게 급성장하는 NGO들은 미국 전역에 걸쳐 기부금을 제공하는 개인들이나, 기업인들, 근로자들, 소비자들, 시민들과 만나게 되었고 이에 따라 그들의 규모도 확대되고 재정적 자원동원도 활발하게 되어서 국민적인 관심을 집중하게 되었다. 그러나 반면 NGO들의 이러한 급진적인 성장과 규모의 확대는 공공성과 책임성에 대한 평가를 받아야 된다는 의견이 지배적으로 확산되기도 하였다.

### III. 시민복지운동의 이론적 접근

시민복지운동의 역사적 배경에서도 살펴본 것과 같이 19세기에 영국에서 자선조직운동(charity organization movement)으로부터 시민복지에 대한 관심이 점차로 증대하였다. 따라서 시민복지에 대한 여러 학자들의 선행연구도 다양하고, 그들의 주장과 시각도 서로 다르므로 이를 정리하여 살펴 보려한다. 초기 시민복지운동은 전문적인 조직론자가 아니고 시민복지를 위하여 무언가 봉사하려는 자원봉사자들로 형성되었다. 이들은 인보관운동에 참여하여 빈곤문제 또는 산업화와 도시화로 인한 사회문제를 해결하려고 노력하였으나 이들은 서로 다른 각 부문에 속하여 있으므로 이들의 철학적 이념이나 사상이 각각 다르다고 Cox는 주장하였다. 즉 이들은 사회적 다윈주의(Social Darwinism)나 사회주의, 실용주의 및 자유주의 등과 같이 각기 다른 사상을 가지고 있으므로, 예를 들어 빈곤문제를 해결하려는 데도 여러 가지 접근 방법이 서로 다르다는 것이다.<sup>7)</sup> 시민복지운동가들은 사회문제의 원인을 찾아내려고 조사를 하고, 시민들을 조직화하여 시민복지를 발전시키려는 계획을 세우고 이를 추진하기 위하여 캠페인을 전개하였다. 제2차대전 이전에는 비

7) Fred Cox, "Community Organization Practice 1895-1973," in Fred Cox et al., Strategies of Community Organization, 3rd ed. Itasca, III: F. E. Peacock, 1975.

전문적인 시민복지운동가들이 시민복지를 위하여 기여한바 크다고 할수 있으나 제2차대전 이후 시민복지운동은 점차로 사회복지전문가들이 시민복지운동을 실천하는데 적극적으로 참여하고 이에 따른 이론도 연구하게 되었다.

그런데 사회복지전문가들은 클라이언트의 문제나 사회적 문제를 볼 때 대부분의 문제는 다양한 원인을 내포하고 있다는 것이다. 그래서 문제를 해결하려고 한다면 개인의 문제와 사회적 환경문제간의 상호작용을 살펴보아야 한다는 것이다. 이런 논리는 체계이론(system theory)에서 찾아볼수 있다. 즉 각 부문은 한 체계를 이루고 있고 체계 내에서는 각부문간의 상호관계를 중요시하여 체계에서 일어나는 문제의 원인은 각 부분과 밀접한 관계가 있다는 것이다. 따라서 한 문제의 해결은 개인적, 사회적, 경제적, 정치적, 심리적, 환경적 원인 등을 살펴보아야 된다는 것이다. 그리고 개인과 가족간의 관계, 가족과 지역사회와의 관계, 지역사회와 전체사회와의 관계 등을 살펴보아야 될 것이다. 이렇게 인간사회의 체계 속에서 각 부분간의 상호의존성(interdependency)을 이해한다면 전체체계의 균형을 깨뜨리는 원인을 찾아낼 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup> 그런데 체계이론에서는 네가지 체계 사이에 상호작용을 하고 있다는 것이다. 즉 변화촉진적 역할을하는 변화매개체계(change agent system), 클라이언트체계(client system), 표적체계(target system) 및 행동체계(intervention or action system)가 있다는 것이다. 이러한 네가지 체계를 잘 이해하고 초기단계에서는 문제를 규정하고, 진단하여, 클라이언트체계인 수혜자와 변화매개체계인 사회복지전문가 사이에 처음 상호관계를 수립하여야 할것이고, 중간단계는 서비스개입을 계획하고 수행하기 시작하는 단계로서 모든 활동은 초기단계에서 얻어진 정보와 자료를 얻게 되면 처음에 계획된 것을 수정 하여 실시 할수도 있다는 것이다. 그리고 종료단계에서는 서비스개입으로 나오게 된 모든 결과를 평가하고 클라이언트체계와의 관계를 마무리한다는 것이다.<sup>9)</sup>

그리고 의사소통이론(communication theory)이 있는데 이것은 사회복지전문가가 개인이나 집단과 정보를 교환하고 의사를 서로 주고받을 때 서로의 의사를 정확히 이해하고 정확한 정보를 받아 들여야 한다는 것이다. 그래서 서로의 의사소통 문제를 해결하기 위하여 모임이나 회의, 토의 등을 필요로 한다는 것이다. 클라이언트는 여러 계층으로 구분되며 그들의 신앙, 가치관, 윤리관 등이 서로 다르므로 사회복지전문가들은 클라이언트에 대하여 경청하고 이해하며, 그들의 여러 가지 차이점을 수용하여야만 문제해결의 과정에서 그들로부터 신뢰와 협조를 받을수 있다는

8) Howard Goldstein, Social Work Practice: A Unitary Approach, Columbia: University of South Carolina Press, 1973.

9) Ronald Lippit, Jeanne Watson, and Bruce Westley, The Dynamics of Planned Change, New York: Hartcourt, Brace, 1958. Max Siporin, Introduction to Social Work Practice, New York: Macmillan, 1975.



것이다.<sup>10)</sup> 예를 들면 가족구성원간에 어떻게 의사소통을 하는지 살펴보면 언어를 사용하는 의사소통도 있고, 언어를 사용하지 않는 의사소통도 있다. 그래서 가족을 생동하는 조직과 체계로 인식하고 부부간의 관계와 아이들간의 관계를 지속적으로 관찰하여 일정한 패턴(pattern)을 찾아내서 가족기능의 동태적인 정보와 자료를 얻어낸다는 것이다. 이러한 관찰을 통하여 누가 가족의 희생양의 역할을 하고, 누가 문제를 일으키고, 누가 문제해결에 도움을 주는가를 발견한다는 것이다. 즉 가족간의 의사소통의 결여와 실패, 가족간의 짝짓기 문제의 어려움 등을 발견하게 되고 그 원인을 규명하여 가족구성원 간의 욕구가 무엇인가를 찾아내고 치료함으로써 가족구성원간의 해로운 행동양상을 고치고 긴장감을 해소한다는 것이다.

다음으로는 집단개입이론(group intervention theory)이 있다. Glasser와 Garvin에 의하면 집단개입에는 네가지 과제가 있다는 것이다.<sup>11)</sup> 즉 (1) 사회 무질서 제거의 과제(task of anomic reduction)로서 장기적인 계획으로 아동과 청소년을 선도함으로써 사회무질서를 제거 할수 있고, 단기적으로는 마약중독집단이나 알콜중독집단 등 사회를 병들게 하는 집단을 대상으로 개입하여 사회무질서를 제거한다는 것이다. (2) 사회화의 과제(task of socialization)로서 예를 들면 노인집단을 대상으로 하여 노인들의 소외문제, 의료보전문제, 사회교육문제, 가족문제, 여가문제, 법적 또는 재정문제 등을 해결하려는 것이다. (3) 사회 통제의 과제(task of social control)로서 사회조직내의 개개인간의 분쟁을 조정하여 사회안정을 기하고, 개개인이 사회 규범에 따라 행동 할수 있도록 집단적으로 선도함으로써 사회적 안정을 초래하자는 것이다. (4) 사회복귀의 과제(task of resocialization)로서 교도소의 집단교정문제, 정신병원의 환자들을 사회복귀 시키는 문제, 장애인 집단의 재활문제 등의 중요한 과제가 있다는 것이다. 그래서 제1차적으로 집단구성원 개개인의 욕구와 문제가 무엇인가를 규명하고, 개개인이 과거에 어떤 형태로 지원을 받았는가를 살펴보고, 개인의 동기에 대한 추정, 및 개인의 이기적 요인의 파악을 하여야 한다는 것이다. 제2차적으로는 새 집단을 구성할 때 집단의 규모와 동질성, 집단의 중심활동을 고려하여 구성원 개개인에게 집단의 목적이 무엇인가를 인식시키고, 구성원 상호간의 친밀한 유대와 협조를 조성시킴으로써 집단의 응집력을 강화시켜야 한다는 것이다. 제3차적으로는 집단의 개입을 위한 목표를 명확히 수립하고 이에 대한 전략을 세워야 한다는 것이다. 이러한 제1차, 2차, 3차적 단계로 사업을 추진하려면 리더쉽과 원칙이 있어야 한다는 것으로 Konopka는 9가지 원칙을 제시하였다.<sup>12)</sup> 즉 집단의 리더

10) Naomi Brill, *Working with People: The Helping Process*, Philadelphia: Lippincott, 1973.

11) P. H. Glasser and C. D. Garvin, "Social Group Work: The Organizational and Developmental Approach", *Encyclopedia of Social Work*, 1977.

12) G. Konopka, in W. A. Friedlander(ed.), *Concepts and Methods in Social Work*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1976.

는 (1) 집단을 도와주는 기능(helping function)과 집단의 기능을 원활히 할수 있도록 북돋아주는 기능(enabling function)이 있어야 하고, (2)과학적인 방법으로 집단구성원 개개인과 사회환경을 관찰하고, 분석하고, 진단하여야 한다. (3) 집단 리더는 자금을 지원하는 기관의 목적과 집단의 욕구가 적절히 조화 될수 있도록 노력하여야 한다. (4) 개개인의 욕구를 이해하고 사회적 요청이 무엇인가를 이해 할수 있는 폭넓은 수용력이 있어야 한다. (5) 집단의 내부적 능력을 감안하여 무리한 외부적 요청을 점진적으로 받아들여야 한다. (6) 집단에는 반드시 제한적인 요인이 있다는 것을 인식하여야 한다. (7) 구성원 개개인의 개별화원칙을 인식하여야 한다. (8) 집단의 균형을 유지하고 집단에 해로운 요인을 예방하여 집단의 파괴를 막아야 한다. (9) 집단 구성원간의 의사소통은 언어를 통한것 뿐만 아니라 비언어적 프로그램을 통하여 집단을 이해하여야 한다는 것이다.

또한 집단개입이론 뿐만 아니라 지역사회복지사업 이론이 있는데 이것은 기존의 사회복지서비스를 적절히 조화시키고, 기존의 사회복지서비스를 개선하고, 새로운 사회복지서비스를 개발하여 적용함으로써 지역사회의 복지를 증진시키는데 목적이 있다는 것이다. 그런데 지역사회의 복지를 증진시키기 위하여 그 지역의 시민들간의 인간관계를 융화시키어 그 지역사회가 단합하도록 하여야 할 것이며, 반면 지역의 시민들의 자조정신을 함양하여 시민 스스로가 시민복지를 위하여 물질적인 기여와 지역공동사업에 참여하도록 하여야 할 것이다. Murray Ross도 이점을 강조하였다. 즉 지역사회 복지의 증진을 위하여 탁아소나 급수시설 및 주택사업도 중요하지만 더 중요한 것은 지역공동사업에 시민들이 적극적으로 참여 할수 있는 협조력과 자조력이라고 하였다.<sup>13)</sup> 그리고 Rothman은 이러한 지역사회복지를 세가지 형태로 구분하였다.<sup>14)</sup> 즉 (1)지역사회개발형(locality development)으로서 지역사회 안의 시민들은 공동적 이해관계를 가지고 있다고 가정하고 시민들은 공동적 이해관계를 위하여 단합하며 지역공동사업을 추진함으로써 지역을 발달시키고 시민들의 삶의 질을 향상시키려한다는 것이다. 여기서 시민복지조직은 합리적인 계획을 세우고, 전문적인 지식과 기술적인 기법을 사용하여 지역사회 문제를 해결하고 지역사회를 발전시키려는 것이다. (2) 사회기획형(social planning)으로서 사회기획은 그 사회 전체적인 문제에 대하여 기획하여야 한다. 예를 들면 그 지역의 의료보건문제, 주택문제, 가족문제 등으로 시민들에게 필요한 문제를 중심으로 기획하여야 한다는 것이다. 따라서 그 지역의 욕구를 조사하고, 욕구를 충족 시킬수 있는 여러 가지 대책을 마련하고 수행함으로써 시민복지사회를 이룩할수 있다는 것이다. (3) 사회행동형(social action)으로서 시민복지를 실천하기 위하여 이론과 말로만 하지 않고 행동으로 개혁하여야 된다는 것이다. 예를 들면 시민복지단체가 지역의 불평등과 부당한 착취를 제거

13) Murray G. Ross, *Community Organization Theory and Principles*, New York: Harper, 1955.

14) Jack Rothman, "Three Models of Community Organization Practice," *Social Work Practice*, 1968.

극복하려 할 때 이를 방해하고 저해하는 부당한 권력구조나 세력이 있다면, 이에 전면적으로 대응하여 집단적 행동전략을 세워 타파하여 나아감으로서 평등과 정당한 사회를 이룩하여야 한다는 것이다. 이를 위하여 시민복지단체의 대표들은 대변인, 투쟁을 위한 투사, 반면 협상을 주도하는 타협의 명수가 되어야 한다는 것이다. 미국의 경우 1960년대 사회행동으로 빈곤과의 전쟁이나 베트남전쟁 종식투쟁, 성차별 투쟁, 여성자유주의 운동 등을 전개하여 좋은 성과를 얻었다고 볼수 있다. 그러나 사회행동이 자유민주주의적 방법으로 이루어져야 할 것이며, 한편 반대세력도 비민주적인 방법으로 사회행동을 억압하려 하지 말아야 할 것이다. 만일 두 세력의 대결과 투쟁이 민주적인 방법을 벗어나서 비민주적 방법을 사용하게 된다면 예측하기 어려운 혼란을 초래하게 되기 때문이다.

한편 거시적인 측면에서 볼때 경제-사회적 접근(socio-economic approaches)으로서 산업이 발달함에 따라 경제가 성장하게 되고, 경제성장은 경제 사회적 구조에 변화를 초래하여 사회복지증진에 영향을 준다는 이론이 있다. 이것은 Wilensky의 이론으로서 경제성장이 사회복지 증진의 핵심요인이 된다는 것이다.<sup>15)</sup> 그리고 Flora와 Alber는 서구 12개국을 상대로 하여 1880년대에서 1920년대를 연구한 결과 경제가 성장하면 산업화와 도시화가 이루어지고 사회복지증진에 영향을 준다는 것을 발견하였다.<sup>16)</sup> 또한 Collier와 Messick도 59개국을 대상으로 1880년대에서 1960년대를 연구한 결과 산업이 발달되면 도시화가 급속도로 이루어지고 이에 따른 주택, 의료, 보건, 교육 등 여러 가지 문제가 발생하고, 실업보험이나 사회보험 등 사회복지가 증진된다고 하였다.<sup>17)</sup> 따라서 경제가 성장하면 두가지 부문에서 사회복지의 증진을 촉진하게 된다. 즉 공공부문인 정부의 개입으로 사회복지가 증진되고, 반면 민간부문에서는 시민들의 복지에 대한 수요가 증가함으로 시민복지단체들이 개입하여 사회복지를 증진시키게 된다는 것이다.

한편 정치-사회적 접근(socio-political approaches)으로서 자유민주주의 제도하에서는 민주화가 될수록 사회복지 증진에 영향을 준다는 것이다. Schneider에 의하면 민주주의적 정치가 발전하면 선거정치가 발달하게 되고, 정치참여가 증가하게 되는데, 선거는 경쟁적임으로 후보자들은 지지자들의 표를 많이 얻기 위하여 시민들의 복지를 더 많이 연구 개발하여 정책적으로 반영함으로써 사회복지가 증진된다는 것이다.<sup>18)</sup> 그는 1919년부터 1975년까지 18개 서구 국가들을 조사한 결과

15) H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley: University of California Press, 1975.

16) A. P. Flora and J. Alber, *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, New Brunswick, N.J.: Transaction Book, 1981.

17) D. Collier and R. Messick, "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69, 1975.

18) S. K. Schneider, "The Sequential Development of Social Program in Eighteen Welfare States,"

국민의 정치참여가 많으면 많을수록 민주화되고 이에 따라 사회보험제도나, 연금제도 등 사회복지 프로그램이 발달하였다는 것을 발견하였다. 또한 이해집단(interest group)이나 시민복지운동 및 사회운동(social movement) 그리고 저항운동(protest) 등이 강력한 세력을 가지게 되면 사회복지 증진에 영향을 미친다는 것이다. Piven과 Cloward에 의하면 정치적으로 혼란 시에는 근로자들의 파업이나 저항운동은 정권을 잡은 정치인에게 직접적인 영향을 미친다는 것이다.<sup>19)</sup> 그리고 Tilly에 의하면 사회복지증진을 위한 집단적 행동(collective action)을 통하여 시민복지운동을 전개하거나, 어떤 특정집단을 지지하거나, 시민들의 저항운동을 확장시키거나, 선동적이고 집단적인 행동을 하게 되면 정권을 잡은 정치인들에게 영향을 주어 사회복지증진을 위한 정책을 추진하게 한다는 것이다.<sup>20)</sup>

#### IV. 시민복지운동의 과제와 전망

##### 1. 시민복지운동단체와 정부와의 계약관계 대폭 증대

시민복지운동에 대한 여러 학자들의 선행연구와 이론을 위에서 간단히 살펴보았다. 이러한 이론을 근거로 하여 앞으로 시민복지단체운동의 과제와 발전 방향을 어떻게 설정하여야 할 것인가를 살펴보려 한다. 미국에서는 NGO라는 민간부문의 비영리적인 시민복지단체들이 주정부와 계약을 체결하고 재정적 지원을 받아 시민복지사업과 서비스를 제공한다는 것이다. 우리 나라도 이와 같은 시민복지단체와 정부와의 계약관계를 대폭적으로 증대 시켜야 할 것이다. 그래서 정부에서 전문적인 시민복지서비스를 제공 할수 없을때 시민복지단체들이 제공 할수 있도록 하여야 될 것이고, 이를 뒷받침하기 위하여 정부는 재정적인 지원을 대폭 증대시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 물론 미국의 경우 시민복지단체들이 수적으로 많고 이들이 정부의 재정적인 지원을 많이 받게 되는 것은 경제적, 정치적, 사회적 여건이 우리 나라와는 다르다는 것은 사실이다. 즉 경제적 측면을 예를 들어보면 미국은 Rostow의 대량소비단계 (The Age of High Mass-Consumotion)에 이르러 1인당 국민소득이 증대하여 선진국 경제로서 풍족한 소비생활을 하면서 시민복지 서비스를 확대하고 있는 단계이고, 우리 나라는 성숙단계(The Drive to Maturity)에 진입한 상태로서

Comparative Social Research 5: pp.195-200, 1982.

19) F. Piven and R. Cloward, Poor People's Movement: Why They Succeed, How They Fall, New York: Random House, 1977.

20) C. Tilly, From Mobilization to Revolution, Reading, MA: Addison Wesley, 1978.

산업화와 도시화의 확대에 따라 대량소비단계는 미치지 못하였으나 중진국경제에서 선진국경제로 돌입하는 단계에 있다는 것이다. 그런데 우리 나라의 경우 경제는 성장하였으나 시민복지 서비스는 경제성장에 비하여 뒤지고 있다는 것이다.<sup>21)</sup> 즉 우리 나라는 경제적 성장에 따른 GDP에 비하여 정부의 사회복지지출이 너무 적고, 사회복지지출 중에서 시민복지단체에 대한 정부의 재정적인 지원 또한 너무나 적다는 것이다. 이것은 Wilensky의 이론인 경제성장이 사회복지증진에 핵심적인 요인이 된다는 이론에 비추어 볼때 우리 나라의 경제성장과정에서 성장위주의 경제성장론자들의 의견이 지배적 이었고, 반면 사회복지증진에는 등한히 함으로서 지나치게 선경제성장과 후사회복지를 주장하였다는 것이다. 따라서 우리 나라도 앞으로 경제성장에 비례하여 시민복지단체에 대한 정부의 재정적 지원을 대폭 증대하여야 할 것이다.

그런데 미국의 경우를 보면 정부가 NGO와의 계약관계가 증대하여 감에 따라서 몇가지 문제점이 제기 되었다는 것이다. 이것은 정부와 NGO와의 상호관계에서는 재정적인 문제나 정치적인 문제에 대하여 의사소통이 잘 되어서 투명성과 책임성을 보여주어야 된다는 문제가 제기 되었다는 것이다. 정부는 NGO와 계약관계를 맺고 있기 때문에 NGO가 실행하는 시민복지 서비스가 책임성이 있는지를 국민들에게 밝혀야 된다는 것이다. 이것은 Naomi Brill이 지적한 것과 같이 NGO와 정부사이에 의사소통이 잘 되어 서로의 의사를 정확히 이해하고 정확한 정보를 주고받음으로서 신뢰와 협조를 받을수 있다는 것이다. 우리 나라의 경우도 정부와 NGO들의 계약관계에서 이와 같은 유사한 문제점들이 제기되고 있으므로 계약관계의 책임성과 투명성을 밝혀야 할 것이다.

## 2. 시민복지운동단체와 정부간의 파트너십 모형

오늘날 NGO의 사회적 역할에 대한 많은 논의가 있는데, 그중 하나가 NGO와 정부가 서로 상호간에 협력하고, 정부와 NGO가 서로 같이 성장하는 모형으로서 NGO와 정부간 파트너십 모형이 넓이 어려워 있다. 특히 민주적 사회에서는 정부와 NGO는 시민복지 서비스를 확대하여야 된다는 사회적 요구에 대하여 민감히 대처하여야 된다는 것이다. 이것은 체계이론에서 말하는 것과 같이 각 부문은 한 체계를 이루고 있고, 체계속에서는 각 부문간의 상호의존성을 이해한다면 전체 체계의 균형을 깨뜨리는 원인을 찾아내어 문제점을 해결할수 있다는 것이다. 그런데 정부는 공공부문에 속하여 있고, NGO는 민간부문에 속하여 있으므로 공공부문과 민간부문에 속해 있는 각

21) W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Forge Village, Massachusetts: The Murray Printing Company, 1962.

부문은 한 큰체계에 속하여 있다고 할수있기 때문에 두 개의 부문은 서로 상호의존성을 가지고 있다는 것이다. 실제로 공공부문의 정부와 민간부문의 NGO는 서로 다른 장점과 약점을 가지고 상호의존성을 가지고 있다는 것이다. 즉 대체로 정부는 재원을 많이 동원 할수 있고, 반면 NGO는 국민이 원하는 전문적인 복지서비스를 신속히 전달 할수 있고 또한 창의적으로 기획하고 대처 할수 있는 서로 다른 장점을 가지고 있다. 그래서 서로 보완하는 의미에서 시민단체와 정부는 파트너쉽 모형으로 정착하면서 발전하여야 된다는 것이다.

1980년대 초반부터 미국에서는 정부와 민간간의 파트너쉽 모형이 확산되었고 정부와 NGO들간에 계약관계를 맺고 시민복지를 추구하였다. 그런데 개발도상국의 권위주의적 국가에서는 정부와 비영리적 민간기구와의 관계는 역사적으로 서로 갈등과 협오의 관계를 유지하였다고 볼수 있다. 다시말하면 시민복지에 대한 공공부문과 민간부문간의 협력이 잘 이루어지지 않았다. 이것은 두 부문간의 체계이론적 이해가 부족함으로서 정부가 주도적 개입만을 시도하였고, 민간부문의 시민복지단체들을 지원하지 않았음으로 시민들의 복지에 대한 다양한 수요를 충족시키지 못하게 됨에 따라 시민들과 민간부문의 시민복지운동단체들은 정부에 대한 불만과 불협화음을 자아내게 되었다는 것이다. 그러나 1980년대 중반부터는 민간기구와 정부와의 파트너쉽 모델이 정착되는 경향을 보였다. 정부는 비영리적 민간기구가 사회 및 경제적 발전과정에 도움을 준다고 인식하면서, 반면 NGO의 다양한 서비스가 필요하다고 인식하기 시작하였고 체계론적인 상호의존성을 이해하기 시작하였다는 것이다.

### 3. 시민복지운동단체와 사회기획모형

시민복지운동단체들인 NGO는 그들이 기획하는 프로그램을 심사숙고하여 계획하여야 하며, 서비스 전달 방법에 대하여서도 법적인 하자가 없는지 살펴보아야 하고, 좋은 성과를 얻을수 있는지를 검토하고 공개적으로 국민에게 알려야 된다는 것이다.. 시민복지 서비스는 국민들이 원하는 서비스로서 이러한 서비스를 통하여 얻을수 있는 편익과 이에 소모되는 비용간의 효율적 성과를 얻어야 된다는 것이다. 이것은 시민복지운동단체와 정부간의 파트너쉽 모형을 발전시키려면, Rothman이 지적한 것과 같이 사회 전체적인 사회기획이 필요하다는 것이다. 즉 사회 전체적인 문제로서 예를 들면 소득보장의 문제, 의료보건의 문제, 교육의 문제, 주택의 문제 등 여러 가지 문제들에 대하여 시민의 욕구를 조사하고, 시민의 욕구를 충족시킬 수 있는 대책을 마련하고 수행하여야 한다는 것이다.

또한 Glasser와 Garvin이 지적한 네가지 사회적 과제를 해결하여야 할 것이다. 즉 먼저 사회 무

질서 제거의 과제로서 장기적 안목에서 아동과 청소년을 선도하고, 단기적인 마약중독, 알콜중독, 성폭행 등 사회를 병들게 하는 요인을 제거하여야 한다는 것이다. 그리고 사회화의 과제로서 예를 들면 노인의 소외문제, 의료보건문제, 사회교육문제, 가족문제, 여가문제, 법적 문제, 재정적 문제 등을 해결할수 있는 계획을 세워야 한다는 것이다. 한편 사회통제의 과제로서 사회조직안의 개개인과의 분쟁을 조정하여 사회안정을 기하고, 개개인이 사회 규범을 따라 행동 할수 있도록 선도하여 사회안정을 기하자는 것이다. 사회복지의 과제는 교도소의 교정문제, 정신병환자들의 사회복지문제, 장애인의 재활문제 등이 있다는 것이다.

#### 4. 시민복지운동단체의 책임성과 장기적 비전

NGO의 책임성이란 개념은 풀뿌리 민주주의운동단체나 시민연맹이 일시적으로 시위나 반대 데모를 하는 것과는 상이하게 차이가 난다는 것이다. NGO는 상대적으로 안정적이고 민주주의적 정치체제에서 자원을 동원하고 시민복지의 서비스를 장기적인 비전을 가지고 시민이 수용하도록 계속적으로 서비스를 공급하여야 한다는 것이다. 우리가 잘 아는 바와 같이 NGO들은 일반시민들의 인식과 지원을 얻기 위하여 꾸준한 노력을 하여야 된다는 것이다. 처음 조직할 때의 정열이 점차로 식어가거나, 지도자가 교체되거나, 정치적인 변화가 닥쳐 올 때 NGO는 이상적인 상념에만 사로잡혀 있지 말고 현실적인 토대에 굳건히 서서 끊임없는 노력을 경주하여야 할 것이다. 그래서 앞날에 대한 비전도 명확히 보여 주어야하고, 반면 현실적으로 꾸준히 노력하고 실천하는 것이 필요하다.

미국의 경우 장기적으로 운영이 잘되는 NGO들은 리더쉽이 중요하다는 것이다. 이러한 리더쉽에 대하여 Konopka가 지적한 것과 같이 리더는 단체를 도와주는 기능과 단체의 기능을 원활하게 하는 기능이 있어야 하고, 과학적인 방법으로 단체 구성원과 사회환경을 분석하고 진단하고 수용하여야 하고, 자원의 동원을 원활하게 하여야 한다는 것이다. 또한 사회적 문제를 이해시키고, 설득시키는 능력이 있고, 시민사회에서 그들의 정당성을 주장할수 있는 능력을 가진 시민단체의 리더여야 한다는 것이다. 그리고 또한 중요한 것은 NGO협회에서는 윤리강령과 회원모집의 기준을 규정하여야 되고, 조직의 기본적 사항을 규정하여야 한다. 즉 외부 인사도 모금운동과 대외보고서 및 재정감사 등의 전문적 분야에 참가할 수 있도록 기준을 세워야 한다는 것이다. 1991년 태국의 Chiang Mai에서 정부와 NGO와의 관계에 대한 지역적 대화의 광장을 마련하였다. 이 대회에서 인간중심적 국가발전을 위하여 정부와 NGO가 상호간에 택하여야 되는 단계적 방안 및 건의안을 채택하였다. 즉 NGO는 자체적 규제방안을 마련하는데 대하여 단계적 발전 방향에 대한 건의안을

마련하였다는 것이다. 그리고 합법적으로 조직된 NGO는 내부인사 뿐만아니라 외부에서도 존경 받는 인사를 이사회에 이사로 선임하여야 된다는 것이다. NGO의 투명성도 연간 보고서를 통하여 명확히 밝히고 대차대조표와 자세한 활동사항을 공개하고 재원과 기금 등에 대하여서도 공개하여야 한다는 것이다. 우리 나라에서도 시민운동단체들이 인간중심적인 시민들의 욕구를 충족 시킬 수 있는 장기적인 비전을 가지고 시민복지 서비스를 제공하여야 할것이고, 한편 단기적이고 인기 중심적이며 자기중심적인 책임성 없는 시민복지 서비스는 자제하여야 할것이다.

### 5. 시민복지운동단체에 대한 정부의 평가

NGO는 자원봉사자들의 도움을 받고 있는데 클라이언트에게 전문적인 서비스를 제공할 때는 책임성 있게 제공하여야 된다는 것이고, 이에 대한 평가를 받아야 한다는 것이다. 요사이 이러한 문제에 대한 연구논문이 많이 발표되었다는 것은 주지의 사실이며, 이런 논문에서 지적된 것은 NGO들의 자원봉사 프로그램은 평가 되어야 한다는 것이다. 그런데 다른 단체에 비하여 NGO들은 평가도 자주하지 않고 자원봉사자들의 훈련도 잘 되어 있지 않다는 것이다. 미국의 예를 들면 자원봉사자를 동원하여 서비스를 제공하는 4,500개의 프로그램 중에서 62개 프로그램(11.6%)만 프로그램에 대한 평가를 한다는 것이다.<sup>22)</sup>

그런데 NGO들이 책임성에 대한 평가를 기피하는데는 몇가지 이유가 있다. 첫째는 정부의 관계 부처에서 이러한 평가 자료를 구실로 삼아 프로그램의 약점을 열거하는 보고서를 작성함으로써 프로그램에 대한 재정적 지원을 중단하려고 의도하거나, 또는 평가의 단점에 대하여 해명을 요구하는 방안한 추가보고 자료를 제출하라고 압박을 가하기 때문이다. 둘째 자원봉사자들의 봉사활동에 의존하는 기관들은 자원봉사자들이 하는 일에 대하여 가치를 평가하는 것이나 효과를 측정하여서 자원봉사자들에게 압력을 가하는 강압적인 방법을 사용하기를 원치 않는다는 것이다. 왜냐하면 자원봉사자들은 그들이 보상을 받고 일하는 임금노동자와는 다르다고 생각함으로써 그들이 하는 서비스에 대한 형식적인 평가를 받는다는 것은 바람직한 것이 아니라고 생각하기 때문이다. 자원봉사자들은 그들이 자원해서 자유롭게 일하는 것을 원함으로써 책임성을 평가하고 강압적으로 노동을 하는 것을 바라지 않는다는 것이다. 셋째로는 NGO들은 책임성을 측정하고 평가를 받기 위하여 자료를 수집하고 내부적으로 보관하는 일들은 종전에는 없었던 일이기 때문이다. 넷째로 가장 중요한 것은 평가의 방법이 NGO의 정체성과 핵심적 목적을 압박하고 전환시킬 수도 있기 때문에 그들은 강압적인 평가를 기피한다는 것이다.

22) Marilyn L. Flynn, op. cit.



한편 정부의 입장을 살펴보면 정부는 NGO가 사회봉사를 하는 것을 액면 그대로 받아들이고 재정적인 지원을 하려고 하나, 재정적 자원이 부족함으로 평가를 통하여 효율성을 기준으로 우선 순위를 결정하여서 지원을 하여야 한다는 것이다. 그래서 정부와 NGO간의 계약관계가 계속적으로 증가함에 따라 효율성과 책임성을 중시하게 되었다. 그런데 NGO와 정부간의 계약관계가 증가한 것은 현실적인 사회문제로 대두한 노숙자, 기아, 에이즈, 아동학대문제 등을 NGO와 같은 전문기관에 위임하여 해결하려고 하였기 때문이다. 즉 이러한 사회문제들은 전문적인 서비스를 필요로 하기 때문에 정부는 비영리 민간봉사단체들에게 위임하는 계약을 체결하고 재정적 지원을 함으로서 이러한 사회문제들을 해결하려고 하였다는 것이다. 예를 들면 정부는 장애인들이나 정신박약아동들을 전문적으로 수용할수 있는 NGO들과 계약관계를 맺고 재정적인 지원을 하게 되었다. 반면 NGO들은 정부와의 계약관계를 준수하기 위하여 전문적인 경영개선을 함으로서 효율성과 책임성을 높이기 위하여 그들 자체의 구조조정도 시도하게 되었다는 것이다. 한편 NGO들이 이러한 책임성과 효율성 및 구조조정 등에 관심을 갖게 된 것은 정부가 재정적 지원을 한데 대하여 평가하고 성과보고서도 제출할 것을 요청하였기 때문이다. 그래서 NGO의 운영담당팀은 그들의 조직이 살아 남기 위하여는 성실한 보고서를 제출하여야 되었고, 반면 좀더 장기적인 안목에서 계획을 수립하고 효율성과 책임성을 실현하기 위하여 실제로 정부의 의견을 따라 구조적 조정을 하게 되었다는 것이다.

우리 나라의 경우에도 정부의 지원을 받는 시민복지단체들은 프로그램에 대한 성과보고서를 제출하고 평가를 받아야 되고, 한편 평가결과에 따라 정부의 지원이 감소하거나 증대하게 된다. 그런데 문제는 평가에 있어서 정부 주도적이고, 형식적이며, 비전문적인 평가를 하였다는 의견이 지배적이다. 따라서 이러한 비전문적이고 불공정한 평가를 토대로 하여 정부가 공정한 원칙을 저버리고 시민복지단체에 압력을 가하고, 정부의 지원을 증가하고 감소하는데 영향을 주는 것은 바람직하지 못하다는 것이다. 시민복지프로그램은 전문적인 평가를 할수 있는 전문기관에 위탁하고, 평가서를 검토하고 심의 할수 있는 심사위원회를 두어 공정하게 심의하여야 할 것이다. 평가심의 위원회에는 정부부문의 전문가와 민간부문의 전문가와 시민복지기관의 전문가를 참석하게 하여 전문적이고 공정한 심사를 하여야 할것이다.

## 6. 시민복지운동단체와 정부와의 새로운 관계개선

정부와 시민복지운동단체 간의 새로운 관계를 정립하여야 할 것이다. 첫째 정부와 NGO 간의 계약은 상호관계에서 이루어지는 것이나 NGO의 고유한 목적과 전문성은 유지 되어야 한다는 것

이다. NGO의 대표들은 정부와의 계약을 받아내기 위하여 정부의 관계 담당관들과 지속적이고 우호적인 상호관계를 유지하려 한다. 정부의 계약을 통하여 재정적 지원을 받게 되므로 NGO의 재정상태를 안정적으로 운영하려면 정부와의 계약관계는 지속적으로 유지되는 것이 중요한 것이라고 볼수 있다. 그런데 중요한 문제는 만약 이러한 정부와의 계약관계를 이용하여 정부가 NGO들에게 압력을 가함으로써 그들의 고유한 목적이나 사업과는 전혀 무관한 정부의 목표와 우선순위를 강압적으로 따르게 한다면 이것이 문제가 된다는 것이다.

미국의 경우 일반 대중들이 생각하기를 비영리단체들이 정부의 재정적 지원을 받아 그들의 사업에 지출할 때에 지출에 대한 투명성과 책임성이 결여 되어 있다고 생각한다는 것이다. 이것은 확실히 정부가 안일하게 재정지원을 하고 감사를 소홀히 하였다는데 문제가 있다고 지적 할수 있을 것이다. 그러나 반면 일반 대중들은 정부가 NGO들에게 지나칠 정도로 간섭함으로써 NGO들의 운영상태를 심각할 정도로 손상시키고 저해하고 있다는 사실에 대하여는 크게 관심을 가지고 있지 않다는 것이다. 이것은 미국사람들이 어떤 면에서 지출에 대한 투명성과 책임성만 중요시하는 편협적인 생각을 가지고 있는 것이라고 볼수 있으며 NGO들의 입장을 깊이 생각하지 않기 때문이다.

그럼에도 불구하고 미국의 복지사회가 민간 비영리단체들인 NGO를 기반으로 하고 일부 이들의 기여로 시민복지가 증진되고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이라고 볼수 있다. 인도의 경우도 사회정책과 사회개혁의 도구로 NGO를 적극적으로 사용하고 있다. 정부와 민간의 목적이 서로 일치할 때에 정부정책에 대한 국민들의 지지가 증대될 것이다. 그러나 반면 민간 조직이 좀더 대중성을 가지고 그들의 모든 거래와 계약을 공개하여야 된다는 국민의 요청도 점차로 증대하고 있다는 것이다. 이것은 정부의 비전문적인 서비스나 예산을 감축시켜야 된다는 것을 의미하고, 반면 민간 비영리조직의 전문적 사회봉사 서비스는 증대하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 비영리조직이 정부와 계약을 체결하고 사회봉사를 하는 것이 미국에서는 공공연한 것으로 인식이 되었고 점차로 확대되고 있다. 그래서 시민복지운동에서 NGO들의 활동이 확산되고 있으며 좀더 체계적으로 운영되고 있다는 것이다.

둘째 이러한 전문적인 사회봉사 활동을 지원하기 위하여 NGO들이 모금활동을 하는 것을 뒷받침 할수 있는 법적 근거를 마련하고 세금감면조치도 확대하여야 할것이다. 예를 들면 1985년 미국의 펜실바니아 고등법원에서는 이 지역에서 사회봉사를 하는 비영리기관인 병원에 대하여 세금감면을 해주기 위하여 자선에 대한 검증(charitableness test)제도를 만들어 비영리단체가 세금감면의 혜택을 확대하여 받도록 조치하였다. 이러한 자선에 대한 검증제도가 NGO들의 활동에도 혜택을 받을 수 있도록 확산되었고, 점차적으로 정부의 재정부족에 대한 압력이 커짐에 따라 펜실바니아

뿐만 아니라 미국 전역으로 이러한 제도가 확산 되었다. 우리 나라에서도 이러한 비영리단체에 대한 세금감면의 혜택을 확대하고, 이들에게 후원금을 기부하는 회사나 개인에게도 후원금에 비례하여 소득공제의 혜택을 현수준 보다 더 많이 받도록 하여서 시민복지운동단체의 재정적 뒷받침을 하여야 할 것이다.

세계 NGO들이 정치권의 정치적 지도자들과 또는 정치집단 및 정치과정에 깊은 관련을 맺게 됨에 따라 발생하는 외부적 압력과 부작용을 최소화하여야 할 것이다. 비영리단체의 임무와 앞으로 나아갈 방향을 설정하는데 조직 내부적인 영향보다는 외부적인 정치적 영향을 많이 받게 됨으로서 어려움을 겪게 되었다는 것이다. 특히 NGO협회에서는 정치적 영향을 많이 받게 되며 정부와 의회의 강력한 요구를 기피하고만 있을수 없다는 것이다. 그래서 미국의 경우 NGO들은 순수한 민간부문의 민간서비스를 제공하는 단체였는데, 점차로 정치권이 선호하는 우선순위에 따라 공공적인 서비스를 더 많이 시행하는 단체로 변모되어 가고 있다는 것이다. NGO의 대표들은 21세기를 맞이하여 그들의 재정적 어려움을 어떻게 극복하는가의 문제와 정치권의 압력에 어떻게 대응하는가의 문제를 지혜롭게 해결하여 나아가야 할 것이다. 또한 NGO들은 그들이 살아 남기 위하여 정치권이 할수 없는 전문적인 서비스를 찾아서 수행함으로써 국민의 지지를 얻어 내야하고, 반면 내부적인 프로그램을 실천하고, 재정적 어려움을 극복하기 위하여 모금운동도 전개하여야 하며, 민간부문과 공공부문에 대한 책임과 의무에 대하여 세심한 연구와 검토를 함으로서 민간부문과 공공부문간의 적절한 균형을 유지하여야 할 것이다.

넷째 위와 같은 미국의 NGO들의 역할과 경험이 우리 나라에서도 적용될 수 있도록 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 여건을 개선하여 나아가야 할 것이다. 물론 시간이 지나 갈수록 우리 나라에서도 미국과 같이 정부와 NGO들 간의 다양한 계약관계가 이루어진다면 미국의 NGO들의 역할과 경험이 우리 나라에서도 유용하게 적용될 수 있을 것이다. 그래서 이러한 경험을 토대로 하여 몇 가지를 개선 방향을 살펴 보려한다. (1) 미국의 경우 NGO들이 세계은행이나, 대기업과 주정부들이 NGO들에게 재정적 지원을 하여야 한다는 책임성을 주장하고 있는데, 이에 반하여 NGO들도 그들의 활동에 관련하여 재정적 지원을 받는 만큼 이에 대한 책임을 지는 책임성의 원칙을 받아들일수 있는 사회적 여건을 개선하여야 될 것이다. 그래서 우리 나라에서도 시민복지단체들이 정부와 대기업들로부터 재정적인 지원을 받는다면, 지원을 받는 만큼 이에 대한 책임성의 원칙을 지켜 나아갈수 있는 사회적 풍토를 조성하여야 한다는 것이다. 이에 따라 우리 나라에서도 시민복지단체인 NGO들이 책임성에 대한 보편적인 기준을 설정하여야 한다는 것이다. (2) 정부가 요청하는 평가와 보고서의 기준도 정부와의 파트너십이라는 입장에서 서로 협의하여 그 기준을 설정하여야 할 것이다. (3) 우리 나라에서도 미국의 경우와 같이 시민복지단체인 NGO들은 직접

적으로 개개인에게 서비스를 제공할 책임과 의무가 있다는 것을 인식하고, 이에 따른 합리적인 법적 체제를 갖추어야 하고, 세금감면의 혜택도 현수준 보다 더 많이 받아서 NGO가 지속적인 활동을 전개할 수 있도록 하여야 된다는 것이다. (4) 우리 나라의 시민복지단체인 NGO들도 다양한 재정적 자원을 동원할 능력을 배양하여야 하고 다양한 서비스를 개발하도록 연구하고, 각 부문별로 책임을 지고 활동하여야 한다는 것이다.

## V. 결 어

앞으로 21세기를 맞이 하여 시민복지운동단체들은 더욱더 확산될 것이라고 전망 할 수 있다. 왜냐하면 시민의 복지에 대한 요구는 계속적으로 증가 할것이나, 공공부문에서 정부의 시민복지정책은 예산면에서 부족하고, 전문성도 부족함으로 시민의 복지에 대한 욕구를 충족 시킬수 없으므로 민간부문의 시민복지운동단체들이 시민복지에 대한 노력을 계속 확산할 수밖에 없기 때문이다. 그래서 시민복지단체들은 시민복지에 대한 시민들의 욕구를 충족시키기 위하여 장기적인 대책을 세우고, 이를 뒷받침할 자원을 동원하고, 전문적인 서비스를 제공하여 정부의 역부족현상을 보완하고 시민복지를 증진하여야 할 것이다.

요컨대 이를 위하여 (1) 시민복지운동단체와 정부와의 계약관계는 대폭적으로 증대 시켜야 할 것이다. 우리 나라는 경제성장에 따른 GDP에 비례하여 사회복지적 지출이 선진국에 비하여 너무 적고, 이에 따라 시민복지운동단체에 지출되는 예산도 미흡함으로 시민복지단체와 정부와의 계약 관계를 대폭적으로 증대하여 재정적으로 시민복지단체를 지원하여야 할 것이다. 반면 시민복지단체들은 정부와의 관계에서 투명성을 보여주어야 하고, 그들의 시민복지 서비스가 책임성 있게 제공되고 있다는 것을 국민들에게 밝혀야 할것이다. (2) 시민복지운동단체와 정부간의 파트너쉽 모형을 체계이론적 측면에서 발전시킴으로서 공공부문과 민간부문이 상호간에 협력하고, 서로 다른 장점과 단점을 보완하고, 각 부문이 상호의존적 관계를 유지하여 전체사회의 불균형을 제거하고 사회균형을 이루도록 노력하여야 할 것이다. (3) 따라서 Rothman이 지적한 것과 같이 시민복지단체들은 사회전체적인 욕구를 감안하여 사회전체적인 기획을 할수 있는 시민복지단체로 발전하여야 할 것이다. 그래서 시민복지운동단체들이 사회의 무질서 제거의 과제와, 사회화의 과제, 사회통제의 과제, 사회복지의 과제를 해결하는데 크게 기여하여야 할 것이다. (4) 시민복지운동단체는 장기적인 비전을 가지고, 자원을 동원하고, 계속적이고, 전문적인 시민복지서비스를 제공하여야 할 것이다. 그래서 일시적으로 반대시위나 하고 후속적인 대책을 제시하지 못하는 단기적인 냄비사

업단체가 되어서는 안될 것이다. (5) 시민단체에 대한 정부의 평가는 공정하여야 되고, 효율적으로 정부의 예산이 사용되었는가를 평가하여야 될 것이다. 그러나 만일 이런 평가를 이용하여 시민복지운동단체를 억압하고 강압적 정부개입을 기도하려는 목적이 있으면 안될 것이다. (6) 시민복지운동단체와 정부는 새로운 관계를 개선하여야 할 것이다. 즉 (i) 정부와 시민복지단체들간에서 계약은 상호관계에서 이루어져야 할 것이고 시민단체들의 고유한 목적과 전문성은 유지되어야 할 것이다. (ii) 시민복지운동단체들이 전문적인 활동을 하기 위하여 재정적인 지원과 이들이 모금활동을 할수 있도록 법적 근거를 마련하고 세금감면조치도 확대하여야 할 것이다. (iii) 시민복지운동단체들이 정치적인 외부적 압력을 받아 시민단체들의 고유한 목적을 수행하는데 방해를 하지 말아야 되고 부작용이 일어나지 않도록 최소화하여야 한다. (iv) 서구 선진국들의 경험을 우리 나라에서도 이용하기 위하여 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 여건을 개선하여야 할 것이다.

만일 이러한 시민들의 복지에 대한 욕구가 충족 되지 않을 때에는 사회불균형이 초래 될것이고 이에 대한 불만으로 지존과와 막가파 같은 행동이 다시 나오지 않으라는 보장이 ,없는 것이다. 빌 게이츠는 생각의 속도라는 유명한 발상을 하였는데 이것을 상기하여야 할것이다. 즉 오늘날 변화의 속도는 빠르게 진전하고 있는데 많은 사람들의 생각은 이를 따르지 못한다면 이것은 불안정하고 불균형된 사회가 될수 밖에 없다는 것이다. 우리 나라에서도 서구 선진국들의 시민복지운동의 경험을 빠른 속도로 받아들이고, 토착화하여, 정부의 예산부족과 전문적 서비스 제공의 부족 등의 문제를 해결함으로써 시민복지운동을 통하여 시민복지를 증진하여야 할것이다.

## 참 고 문 헌

- 김종길, "사회복지관", 한국사회보장제도의 재조명, 중앙대학교 사회복지학과 창설 30주년 기념논문집, 한국복지정책연구소 출판부, 1992.
- 문인숙, "이화사회복지관의 역사적배경과 역할", 사회복지관논집, 1977.
- 조선일보, 2000년 1월 18일.
- 한국개발연구원, 한국경제사회의 근대화, 1981.
- Naomi Brill, *Working with People: The Helping Process*, Philadelphia: Lippincott, 1973.
- D. Collier and R. Messick, "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69, 1975.
- Fred Cox, "Community Organization Practice 1895-1973," in Fred Cox et al., *Strategies of Community Organization*, 3rd ed. Itasca, III: F. E. Peacock, 1975.
- A. P. Flora and J. Alber, *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, New Brunswick, N.J.: Transaction Book, 1981.
- Marilyn L. Flynn, "Accountability, Government Partnerships and NGOs: The Path to Improved Public Support and Legitimization" The 1999 Seoul International Conference.
- P. H. Glasser and C. D. Garvin, "Social Group Work: The Organizational and Developmental Approach", *Encyclopedia of Social Work*, 1977.
- Howard Goldstein, *Social Work Practice: A Unitary Approach*, Columbia: University of South Carolina Press, 1973.
- G. Konopka, in W. A. Friedlander(ed.), *Concepts and Methods in Social Work*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

- Ronald Lippit, Jeanne Watson, and Bruce Westley, *The Dynamics of Planned Change*, New York: Hartcourt, Brace, 1958. Max Siporin, *Introduction to Social Work Practice*, New York: Macmillan, 1975.
- F. Piven and R. Cloward, *Poor People's Movement: Why They Succeed, How They Fall*, New York: Random House, 1977.
- Murray G. Ross, *Community Organization Theory and Principles*, New York: Harper, 1955.
- Jack Rothman, "Three Models of Community Organization Practice," *Social Work Practice*, 1968.
- W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Forge Village, Massachusetts: The Murray Printing Company, 1962.
- S. K. Schneider, "The Sequential Development of Social Program in Eighteen Welfare States," *Comparative Social Research* 5: pp.195-200 1982.
- C. Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Reading, MA: Addison Wesley, 1978.
- H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley: University of California Press, 1975.