

## 사회복지계에서 본 시민단체와 사회복지

안 용 완\*

### I. 문제제기

87년 이후 민주화 요구에 따른 시민사회가 성숙되면서 시민사회단체의 활약이 정치·경제·사회의 각 영역에서 부각되고 있다. 특히 국민의 정부가 들어선 후 사회의 모든 분야가 큰 변화를 겪었지만 아마 가장 큰 변화와 발전을 이룬 분야가 '제5의 권부'라고 불릴 정도의 시민운동단체(NGO)일 것이다. 지방자치제가 본격적으로 실시되고, IMF사태 이후 지역사회 및 전국적 수준에서 시민사회단체들이 사회복지에 많은 관심을 보이고 다양한 형태로 사회복지서비스 프로그램에 참여하고 있다. 경제살리기·실업극복국민운동·노숙자 지원사업을 펼치면서 과거 권력과의 대립적 위치에서 벗어나 이제는 정치·경제·사회개혁을 주장하며 사회복지서비스의 파트너쉽을 주도하고 있다.

사실 우리나라의 시민운동은 1987년 군사정권에 맞서 싸워 시민들이 피를 흘린 결과 노태우 전 대통령이 10.26선언을 하도록 함으로써 시작되었다고 봐도 과언이 아니다. 그 후 1989년 경제정의실천시민연합(경실련), 공해추방운동연합(공추련) 등의 시민운동단체가 창립되었으며 문민정부 때는 청와대, 내각 등과 어느 정도 밀월관계를 유지해 오다 국민의 정부 출범과 동시에 시민운동단체 출신의 인사들이 청와대와 내각에 기용되었으며 대통령정책자문위원회·행정개혁위원회·부패방지위원회 등 각종 대통령자문위원회에 임명되었다. 즉 현정권은 40년 이상 야당으로서 서러움과 울분의 암울했던 시대에 군사독재 정권에 몸을 던져 투쟁했던 민주화 운동

\* 서울시 사회복지관협회 부회장

권 출신의 재야단체 인사와 시민운동 출신 인사들을 정치적인 보답(?)과 개혁 차원에서 국가정책 결정의 핵심자리에 중용했다.

친시민사회적인 현 정부는 외환위기에 따른 IMF사태라는 국난(國難)을 맞아 시민·종교·사회·노동단체들과 손잡고 경제위기에 따른 경제살리기, 대량실업문제와 이에 따른 빈곤·노숙자·가족해체·사회해체 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 물론 국난극복에 여·아가 따로 있을 수 없고 시민단체와 사회복지계가 따로 있을 수 없다. 국난극복과 개혁의 기치아래 IMF사태 이후 시민단체가 광범위한 영역에서 다양한 형태로 참여하고 있고, 특히 사회복지 문제에 대한 관심의 증가와 참여의 확대는 바람직한 현상으로 생각되나 사회복지 문제 해결의 참여 방법과 형태, 내용, 조직 등 여러 면에서 생각해야 할 점이 많다는 것이 시민단체 내부 및 사회복지계에서 제기되고 있다.

## II. 한국 시민단체의 등장과 성장 배경

### 1. 시민단체 등장의 시대적 배경

한국의 시민사회운동은 시민사회가 경제발전과 국민소득의 증가에 따라 시민의 고학력화, 성숙화가 이루어지는 가운데 군사독재 정권과 이들과 검은 돈을 고리로 손잡은 악덕기업인, 부패한 관료, 그리고 자본주의 구조의 모순에 따른 빈부격차 등을 표적으로 시작했다고 해도 과언이 아니다. 80년대 후반 이후 활성화된 시민운동은 국가와 시장의 영역을 감시하고 비판하는 시민사회의 영역을 설정했다. 즉, 시민운동단체는 과거 권위주의 정권이 애용했던 구호인 '의식개혁'이라는 용어를 쓰면서 피상적 방식으로 국가영역의 정부, 시장영역의 기업 그리고 자본주의 사회구조적 모순에서 발생하는 사회문제를 비판의 영역으로 설정하였다.

우리나라의 시민사회는 시민의 민주화에 대한 열기로 군사·독재정권을 종식시킨 역사를 가지고 있으며 거의 비슷한 시기에 선진국에서 복지국가의 위기론과 신자유주의 확산 분위기와 지방분권화에 따른 국가기능의 축소화 이후 시민운동단체는 시민의 힘을 배경으로 인권, 평화, 환경, 빈곤의 구제, 남녀 평등, 지역사회개발 등에 대한 국내외적인 관심을 불러 일으키는 데에 큰 역할을 하고 있다.

우리나라의 시민운동 단체의 최근 움직임도 이러한 세계적 추세와 흐름을 함께 하고 있으며 이러한 움직임을 선도한 대표적인 시민운동단체가 경실련, 참여연대, 환경운동연합과 같은 시

민단체이다. 이들 시민단체들은 과거 권위주의적 정부에 의해 동원되었던 관변조직이나 반정부·반체제 조직과는 다른 초계급적·개방주의 형태로 전환되고 있다.

세계적으로 시민운동단체(NGO)의 중요성이 부각되고 있는 가운데 정치·사회학자들은 시민운동단체들이 양적으로 증가한 원인을 사회구조적으로 분석하고 있으며 이를 시민권 의식의 발달과 민주화로의 이행과정·경제성장·지장자치제 도입으로 파악하고 있다. 시민운동단체가 전세계적으로 확산되고 있는 가운데 출범한 국민의 정부는 부패와의 연결고리를 끊기 위하여 정치·경제·사회의 각 부문에서 변화와 개혁의 큰 틀을 짜고 반독재·민주화 운동에 참여했던 친분있는 재야인사들을 개혁주체 세력으로 조직하여 직·간접적으로 국정에 참여시켰다. 변화와 개혁이라는 당면 국정과제는 자연스럽게 시민운동단체에 힘을 실어주게 되었으며 IMF사태는 시민운동단체들이 양적·질적으로 확산하는데 큰 기여를 했다. 결국 시민운동단체들이 이렇게 갑자기 성장한데는 크게 세가지 요인이 있는데 첫째는 국민의 정부 등장이고, 둘째는 IMF시대의 도래이며, 셋째는 사회 각 부문에서 확산되고 있던 자원봉사운동인 것이다.

## 2. 시민단체와 IMF시대의 도래

국민의 정부는 IMF라는 국난(國難)과 함께 시작되었으며 이것은 앞에서 언급했다시피 시민단체들의 대정부관계에 질적인 변화를 가져왔으며 양적인 확산에 큰 기여를 했다. 각 시민단체들은 특성에 따라 나름대로의 활동목적에 부합하는 방향과 범위내에서 개별·단체들간의 연대를 통하여 경제위기에 따른 구조조정으로 대량실업사태 문제를 완화 또는 해결하기 위하여 많은 활동을 하고 있는데 이들 시민단체의 활동은 크게 두가지 방향에서 전개되고 있다. 첫째는 간접적 방법으로 경제위기 극복과 실업문제 해결은 정치·경제·사회보장제도 개혁 등 총체적인 사회개혁과 동시에 진행되어야 한다는 입장에서 비판과 대안제시 활동이고 둘째는 직접적 방법으로 대규모 실업사태에 따른 사회문제에 대처하는 응급구호를 위한 모금활동과 사회복지서비스의 직접적 참여활동이다. 국민기초생활보장법과 공동모금법 제정, 의약분업과 사회복지법 소송 및 입법청원운동 등 제도개선, 정부정책 비판과 대안제시가 전자의 방법이라면 후자는 경제살리기 범국민운동본부와 사회복지 공동모금회와 같은 조직과 사회복지서비스의 계획과 실행을 대표적으로 꼽을 수 있다.

그동안 성장 일변도로 달려온 우리나라의 경제가 IMF사태를 맞아 급격히 쇠퇴하는 과정에서 시민단체들도 큰 고통을 겪었다. 갑작스런 경기침체로 많은 기업이 도산하면서 과거 시민단체 수입의 중요 부분을 차지하던 기업의 기부금이 거의 끊어졌으며, 재정적 압박으로 많은 시민단

체들도 역시 구조조정을 해야 했고 이 과정에서 많은 직원들이 떠나거나 자원봉사로 대체해야만 하는 상황을 맞았다. 그러나 IMF사태가 지속됨에 따라 정부지원 및 민간모금이 대폭 증가하면서 시민단체들은 정부로부터 인력지원(공공근로자, 미취업 대학졸업자의 인턴사원 배치)과 정부 및 각 기금으로부터 재정지원(행정자치부의 민간단체 지원사업, 실업극복국민운동과 사회복지공동모금회)을 받아 호황국면을 맞는 기현상이 벌어졌다. 즉, IMF 구제금융 하에서 국가적으로 IMF 프로그램을 실시하느라 소득의 감소와 실업자 증가에 따라 전국민은 허리띠를 졸라매고 있는 상황에서 구호단체의 난립, 시민운동의 확대와 같은 현상이 벌어졌던 것이다.

정부는 친문학적인 실업고용자금을 지출하면서 이 프로그램에 시민단체들도 참여시켜 공공근로자를 배치·참여시켰다. 그 동안 경실련, 환경운동연합, 한국여성단체연합 등 많은 시민단체들이 공공근로자의 배치로 방과후 학습지도사업, 환경운동사업을 추진했으며 경실련과 같은 일부 시민단체에는 미취업 대학졸업자를 인턴사원으로 배치하여 인력을 활용케 했다. 그리고 행정자치부는 민간단체지원사업의 일환으로 새마을, 바르게살기, 자유총연맹 등 관련단체에게만 지급할 예산을 시민단체들로부터 사업신청서를 받아 직접 예산을 지원(물론 97년 정기국회에서 여·야원들이 프로포절 방식의 '공개경쟁' 조건을 달아 통과시켰기 때문에 가능했다)했으며 여성특위의 여성발전기금, 공보처도 시민단체들에게 프로포절을 공모하여 예산을 지원하고 있다. 이외에도 전국 및 지방 사회복지공동모금회는 연말연시 이웃돕기 사업으로 모금한 예산을 사회복지시설·기관 외에 시민단체에도 예산을 지원해 주고 있다.

결국 IMF사태로 인한 국가위기는 정부의 시민단체 예산보조사업의 새 시대를 열어주었으며 한동안 침체되었던 시민단체들을 소생시켜 주는데 큰 힘이 되었다. 이와 같은 분위기에 편승하여 크고 작은 시민단체들이 저마다의 소명감과 대의명분을 표방하여 새롭게 조직되었고 풀뿌리 시민단체들이 모여 '전국NGO연합'이란 연합체를 조직한 것도 이와 같은 사회적 분위기에서 가능했던 것이다.

### III. 사회복지와 시민단체

#### 1. 사회복지계와 시민단체와의 관계

전통적인 사회복지의 개념에 있어서는 생활곤궁자나 질병, 장애로 고통받는 사람들에게 생활의 유지에 필요한 자원의 원조와 치료나 서비스를 제공하는 구원적이고 치료적인 사회사업

의 성격이 강했다. 따라서 사회복지서비스의 방법도 개인의 문제 해결을 위해 도와주는 케이스 워킹이나 집단치료 그리고 지역사회자원을 조직, 동원하는 지역사회조직의 방법이 주류를 이루었다. 50년대 외국원조에 의한 공공부조사업으로 출발한 우리나라의 사회복지지는 60년대 생활보호자 중심의 공공부조 확대와 70년대 이후 사회복지서비스의 본격적 실시, 그리고 80년대는 의료보험, 국민연금의 확대 등을 통하여 절대빈곤을 해결하고 사회보장제도의 기틀을 마련하였으며 사회복지제도가 정착되는 시기였다. 60년대 이후 국가정책의 중심은 경제개발이었으며 사회복지지는 경제성장의 걸림돌 또는 낭비로 인식하고 최소한의 사회복지제도만을 확충하는 것이 바람직하다는 경제성장 중심적 사고에 의해 사회복지의 후퇴를 초래하기도 하였다. 따라서 오늘날과 같은 경제 불황기에는 대다수의 국민이 어려움을 겪고 있고, 특히 사회 취약계층의 어려움은 더욱 가중되므로 정부는 적극적인 복지정책을 펼쳐야함에도 불구하고 사회복지의 확대에 대해서 오히려 소극적인 자세를 취하는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 즉, 생산적 복지는 그 구호에 어울리지 않게 복지의 후퇴라는 모순된 잣대를 가지고 있는 것이다.

국가의 사회보장제도의 큰 틀은 이 글에서 더 이상 언급하지 않겠다. IMF위기를 겪으면서 오늘날 우리나라의 사회복지서비스(특히 지역사회복지 분야)는 국가 혹은 정부 주도하의 복지 정책이나 서비스 제공의 측면보다는 주민의 자발적 참여를 통한 민주적인 복지사회의 구현에 중점을 두는 방향으로 나아가고 있으며 지역사회주민 전체의 욕구를 충족시키기 위한 복지증진이나 삶의 질 향상이라는 개념으로 변하고 있는 것이다. 그러므로 사회복지서비스는 정부 이외에 민간과의 상호협력이 우선적으로 이루어져야 하며 오히려 복지주체로서 주민은 사회에 책임의식을 갖고 협력하는 주도적 역할을 담당해야 한다. 이런 의미에서 보면 국가는 더 이상 사회복지를 담당하는 주체가 아니며 단지 주민의 참여를 가능하도록 도와주는 역할로서 존재하게 된다. 지방자치제의 실시는 사회복지의 측면에서도 많은 변화를 가져 왔는데, 중앙정부로부터 지방정부로 복지정책이 이관됨과 동시에 사회복지가 주민의 참여를 통해 지역사회에서 민주적으로 실현되는 것으로 이해되기 시작했다. 이에 등장하기 시작한 복지구현의 방법이 지역사회복지(Community welfare)이다.

지역사회복지란 지역문제의 해결을 위해 지역내의 자원을 동원하고 주민들의 참여와 노력으로 문제를 해결해 나가는 사회복지 실천의 방법으로 지역사회의 개선 또는 향상을 목적으로 정부·민간단체·주민이 협력하여 이루어지는 복지활동을 말하는데 특히 무엇보다도 주민의 참여를 통해 지역공동체를 구현하는 것을 목적으로 한다. 이러한 관점에서 볼 때 지역사회문제 해결을 위한 주도세력으로(Driving force)으로서 지역사회내의 제도권 사회복지기관 뿐만 아니라 자생적 복지운동을 전개해 온 시민단체들과의 협력과 참여는 자연스럽게 이루어져야 하며

정부에 순응하고 길들여져 있는 제도권 사회복지기관은 시민단체와의 협력으로 정부의 비합리적 개입과 제도, 지침의 모순을 극복할 수 있을 것이다.

지역사회에서 시민단체는 지역의 여론을 주도하는 힘을 가지고 있기 때문에 사회복지관련 여론을 형성하고, 지역복지 증진을 위한 정책수립과 사회복지서비스 전달체계를 확립하는데 적극적으로 참여하여야 하고, 지역주민들에게 사회복지에 대한 이해와 관심을 늘릴 수 있는 기회를 제공하고, 감시활동을 하며, 직접 사회복지서비스를 제공하기도 한다. 그러나 대체적으로 볼 때 시민단체는 목적사업으로 수행하는 특정영역을 제외한 다른 영역에 대해서는 전문성이 약한 경우가 많으므로 제도권 사회복지기관과 협력하면 전문성과 정보제공 등 다양한 면에서도 우위를 받아 지역사회내에서 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 그러나 경우에 따라서 제도권 사회복지기관이나 복지단체에서 했던 많은 일들을 시민단체가 수행하기 때문에 서로 경쟁관계에 놓일 수도 있다. 이렇게 된 이유는 시민단체가 정부와 민간기금으로부터 재정지원을 받아 사회복지서비스를 제공하는 과정에서 서로간의 사업설정에 대한 경계가 모호한데 있기 때문이다. 지역에 기반을 둔 사회복지기관과 시민단체는 그 일차적인 활동을 복지사업과 시민운동에 둔다는 점에서 다르지만, 지역사회를 기반으로 활동한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 지역복지사업과 시민운동은 그 대상이 지역주민이므로 주민의 욕구에 민감하게 반응하지 못하고 주민의 관심을 끌지 못한다면 사업 자체가 의미가 없을 것이다. 그러므로 서로 공공의 목적을 달성하기 위하여 해당 지역사회를 중심으로 '복지공동체의 구축'을 지향하면서 공동의 사업을 펼쳐야 하는데 이를 위해서는 먼저 사회복지기관이 변화에 따른 열린 복지를 추구해야 한다. IMF 위기 이후 시민들의 복지욕구가 높아졌기 때문에 그 동안 폐쇄적, 혹은 반개방적으로 운영된 사회복지기관(특히 사회복지시설)은 시민단체의 감시대상이 되는 등 많은 도전을 받고 있다. 사회복지기관은 이러한 도전을 발전의 계기로 삼기 위해서도 시민단체와 함께 지역 주민의 욕구와 문제를 조사하고, 공청회를 개최하며, 공동으로 사회복지 프로그램을 개발해야 한다. 과거와 달리 이제는 사회복지기관의 서비스 대상이 가난하고 보호자가 없는 개인과 가족뿐만 아니라 지역사회 전체를 포함하기 때문에 시민단체와의 연대는 불가피해 보이며, 지역사회 전체가 서비스 대상이 되다보니 제한된 예산과 인력 때문에 포괄적 사업수행에 어려움이 있겠지만, 시설과 프로그램을 더 많은 주민에게 개방하고 시민단체들과 발전방안을 모색하여야 한다.

## 2. 사회복지계에서 바라본 시민단체의 과제

오늘날과 같은 다원화된 사회에서는 예측 불가능한 문제가 항상 제기된다. 실제생활과 관련

된 환경·교통·교육·주택·보건·생활개선문제 등을 해결하려는 지역주민의 욕구가 점차 증대되고 있으며 이러한 지역주민의 목소리를 대변하고, 복지를 증진하며, 생활향상을 위하여 21세기에 새로운 정치세력으로 등장하고 있는 시민단체의 역할은 매우 중요하다. 이들 시민단체들은 헌신성과 도덕성을 근거로 지역주민들과 밀접한 관계를 형성하고 있으며, 지역사회문제 해결을 위한 사회복지운동의 주체로서도 중요한 역할을 성실히 수행하고 있다. 즉, 시민단체는 주민들의 대표인 주민단체와 사회복지 주체의 일원으로서 국가와 지방정부 그리고 지역 내 각종단체나 기관들과 긴밀한 관계를 맺고 동반자적 역할을 수행하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 결국 지역사회 문제 해결의 중심에 있는 사회복지기관(특히 종합사회복지관)은 시민단체를 지역사회문제 해결의 동반자 또는 협력자로서 바람직한 관계를 설정하고 무엇보다도 역할분담 체계가 명확히 구분되는 연대가 필요한 것이다.

IMF시대 이후 시민단체의 약진(물론 정치적인 이유도 있었지만)에 제도권 사회복지기관은 깊은 반성이 있어야 하며 변화를 모색해야 한다. 사회복지계의 반성과 변화도 필요하겠지만, 이 글에서는 시민단체와 관련한 사회복지계의 입장을 정리해 보고 또 사회복지계는 그 도전과 연대를 위하여 어떻게 대응할 것인가를 정리해 보도록 하겠다.

### 1) 시민단체와 정치권력과의 바람직한 관계의 설정

시민사회의 성장과 발달은 인간의 기본적 욕구와 사회의 보편적 가치를 실현하기 위해 끊임 없이 도전하여 때로는 피를 흘리며 이룬 것이다. 과거 독재권력의 횡포와 절대빈곤에 맞서 기본적인 삶의 토대를 이루기 위한 체제 저항적 정치운동과 노동운동을 통해 시민사회의 정치적·사회적·경제적 제도 등이 마련되었고, 90년대 이후 세계화·정보화·포스트 모더니즘 문화의 확산으로 인한 사고의 전환은 시민들로 하여금 일상생활의 제반문제에 관심을 갖게 하였으며, 이와 관련된 시민의 권리의식 확산은 신사회운동으로서 시민운동을 펼쳐 나갈 수 있는 분위기를 형성할 수 있도록 했다.

70년대 이후의 반독재 민주화 운동은 87년 6월 항쟁과 10·26선언을 이끌어 냈으며, 이 과정에서 운동권 출신 재야 인사들이 시민들로부터 많은 찬사와 함께 시민운동의 중심으로 자리매김하는 역할을 했다.

문민정부는 경실련 등 시민운동단체 출신의 재야 인사들을 청와대와 중앙부처의 장관에 기용하여 시민단체들과 밀월관계를 시작했고, 국민의 정부는 내각 임명에서 더 나아가 각종위원회에 시민단체 대표를 임명하여 '시민운동지원법'을 제정함으로써 시민단체에 대한 정부의 재

정지원이 가능하도록 했다. 또한 정부는 '제2건국운동'을 시작하면서 시민단체를 참여시키기 위한 노력과 함께 강한 유대를 나타냈고, 시민단체들은 지난 총선에서 공명선거를 명분으로 '부정선거자 낙선캠페인', '금권타락후보 안찍기운동' 등의 정치적 시민운동을 매스컴을 활용하여 여론을 형성시켜 나갔다.

물론 우리는 국민의 정부가 시민단체를 끌어 안으려는 정치적 합수를 모르는 것은 아니다. 자민련과의 연립정권으로 등장한 국민의 정부는 정치적 취약성에서 벗어나 과거 기독교 세력을 배척하고 국정 변화와 개혁을 위하여 시민단체들과 연대함으로써 참신성과 개혁성을 부각시키기를 원했으며 '젊은피 수혈론'도 이와 같은 정서를 반영하는 것으로 분석된다.

여하튼 이와 같은 분위기에 고무되어 시민단체들이 폭발적으로 늘어나고 있고, 기존 시민단체의 이합집산이 '개혁NGO'라는 이름으로 포장되어 나타나고 있다. 시민단체가 성숙한 시민사회를 발전시켜 왔음을 부인하지는 않으나 필자를 비롯한 많은 시민들은 정치세력화 되어가고 있는 시민단체에 우려와 걱정을 나타내며 그런 분위기를 부정적 시각으로 주시하고 있는 것도 사실이다. 지난 선거에서 보았듯이 학생운동 출신 386세대와 몇몇 시민운동 지도자들의 정계진출과 같은 정치권으로의 영입, 친여당적이라는 의혹을 받았던 시민단체의 낙선운동은 일반 국민들로 하여금 시민단체 존립에 대한 의구심과 함께 긍정과 부정의 스펙트럼을 가지고 있다.

이러한 시민단체의 정치적인 합수만을 생각하여 민간 사회복지계의 시각에서 시민단체를 본다면 부정적인 견해가 있는 것이 사실이다. 청와대, 중앙부처, 민간기금의 각종 위원회에 시민의 대표로 참석한 정치지향적 시민단체 인사들은 중요한 정책결정에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이들은 국민기초생활보장법 제정, 의약분업과 의보통합의 추진, 국민연금제도의 개선과 같은 국가정책에 개입하고, 민간단체계(예를 들어 사회복지계, 문화예술계, 국민운동계와 같은 민간 분야)전체의 발전과 후퇴를 가져올 수 있는 민간운동지원법, 사회복지공동모금법, 시민사회발전기본법 추진 등 관련법과 제도의 제정 등 과거에는 상상도 할 수도 없었던 파워를 행사했던 것이다. 그러나 시민단체 대표들은 관련분야에 대한 전문지식은 차치하더라도, 법과 제도의 제정을 준비하면서 이해관련 분야가 있는 민간분야와는 일체 상의가 없이 홀로 법과 제도를 제정했으며 실업극복국민운동과 사회복지공동모금과 같은 민간기금분야에서도 영향력을 행사하여 전체금액의 상당부분을 운동성 종교단체와 시민단체에 지원했다. 이렇게 된 연유에는 시민단체 인사들이 이사회·기획 및 배분분과위원회에서 실세를 형성하고 있기 때문이다.(사회복지공동모금의 경우 배분분과위원회에 사회복지학 교수들이 참여연대 사회복지 분과위원회 소속으로 참여하고 있다.)

정권이 바뀔 때마다 시민단체가 사회복지계를 지배하고 또 사회복지계가 시민단체를 지배한



다면 이는 분명히 위험하고 서로의 불행을 초래할 것이다. 그리고 지금과 같은 구도(필자는 그와 같은 구도가 정치적인 이유가 강하다고 본다)에서 민간기금의 상당 부분을 시민·종교단체가 가져간다면 전문성과 사업수행능력에 대한 의구심을 떨쳐버리더라도 자칫 도덕성에도 의문을 야기할 수 있다.

시민단체는 권력과 가깝고 정책결정의 세력가로 등장했지만 조직적이고 전문적인 사회복지 서비스에는 여러 면에서 아직 아마추어 수준이라 할 수 있다. 그러나 IMF사태가 터졌을 때 시민단체는 제도권 사회복지기관 보다 먼저 거리로 쏟아져 나오는 실업자, 노숙자들을 돕기 위한 사회운동에 발벗고 나섰다. 일부 사회복지관이 참여하여 응급구조서비스를 제공했지만 대부분의 사회복지기관들이 그저 바라만 보고 있었던 것은 비난받아 마땅하다. 물론 사회복지기관마다 대상과 사업이 틀리고 제한된 예산과 인력으로 제때 대처하지 못했지만 문제 해결을 위해 발로 뛰어 다니는 시민단체의 순수하고 뜨거운 민간복지운동은 높이 평가되어야 한다.

## 2) 시민단체 스스로의 목적과 역할 재정립 및 정체성 확립

우리나라의 시민단체는 역사가 선진국에 비하여 짧고 그 폭도 아직 미미한 수준이며 다루는 사업도 중복적으로 나타나고 있어 시민단체 나름의 독특성이 부족하다는 지적이 있다. 이는 시민단체의 활동 영역이 중복되어 있기 때문인데, IMF사태 이후 시민단체들이 사회 각 부문에서 개혁주도 세력으로서 여러 사업을 직접 운영하면서 많이 나타났다. 예를 들어 경실련의 경우 IMF 전까지만 해도 정치·경제개혁을 추구하고 권력과 재벌에 대한 감시와 비판 그리고 대안 제시가 주된 사업이었으나 IMF 이후에는 환경과 주택 그리고 복지 등의 분야까지 진출하게 되었으며, 더 나아가 컴퓨터 통신회사인 Hitel과 함께 컴퓨터를 가르치는 PC정보교육원을 수익 사업으로 운영하기도 했다.

물론 시민단체들이 정치·경제·사회개혁을 위한 비판, 감시자의 역할과 시민의식의 성숙화를 위한 의식개혁 운동만 하라는 것은 아니다. 직접 현장에 뛰어들어 서비스 프로그램을 실시하는 것은 잘못된 일 아니며 이해관계가 있는 단체와의 연대와 공조라는 측면에서 보면 아주 바람직스런 현상이다.

앞에서도 언급했듯이 IMF사태 이후 경실련과 참여연대를 중심으로 한 시민단체와 종파를 초월한 종교단체가 사회복지운동을 전개하고 있음은 사회변화와 함께 긍정적인 현상으로 받아들여지고 있으며, 실업자와 노숙자의 증가가 국가적 문제가 되는 상황에서 이들을 위한 사회복지 서비스의 계획과 실천이 사회복지계든, 시민단체든, 종교단체든 누구에 의해 집행되는 것은 중

요하지 않다. 국가적 위기에는 모두가 합심해야 함은 두말할 여지가 없다. 문제는 어느 누구에 의해 일방적으로 추진된다든지, 구호단체의 난립으로 사업이 중복되어 예산의 낭비뿐만 아니라 서비스의 질이 떨어진다든지, 조직과 전문성 없이 의욕만 가지고 시작하여 관련 직원간의 갈등과 의욕저하로 사업의 효과성이 낮아지는 것과 같은 구조적인데 있다고 해도 과언이 아니다.

IMF사태는 처음에는 민간 사회복지계 뿐만 아니라 시민단체에도 큰 고통을 안겨 주었다. 개인회비와 단체후원금 그리고 기업기부금이 거의 끊어지다시피 했기 때문에 시민단체들은 심각한 재정난에 빠지게 되었다. 그러나 시민단체들은 행정자치부, 공보처, 여성특위로부터 공개경쟁 등의 방식으로 재정지원을 받기 시작하자 붓물 터지듯 직접 서비스 프로그램을 개발·운영하기에 이르렀다. 그러나 정부정책을 감시하고 비판해야 할 시민단체가 정부로부터 재정지원을 받게 되자 과거 민주화운동 출신 시민운동 지도자들은 정체성의 혼돈 문제에 부딪치게 되었다. 즉, '과연 우리나라 시민단체의 성격이 무엇인가?', '시민단체는 시민대표 없는 관변단체인가?', '시민단체는 정부지원을 받아야 하나?', '설립취지 보다는 존립 그 자체에 비중을 두고 있는 것이 아닌가?', '시민단체는 과연 21세기 시민운동의 새로운 패러다임을 형성할 수 있을 것인가?' 하는 정체성의 문제를 야기시키고 있는 것이다.

시대의 변화와 함께 정체성 문제는 시민단체에만 있는 것은 아니다. 오히려 수십년 동안 정쟁의식과 변화의 노력 없이 정부 보조금에 기대어 안일하게 운영해 온 제도권 사회복지계가 정체성의 문제에 다가가면 더 혼란을 겪고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 특히 민간 사회복지 분야는 시민단체와 달리 정치적 활동 면에서 취약하고 상황변화에 둔감하다. 이러한 상황에서 최근 시민단체들의 사회복지서비스의 개발과 참여는 제도권 사회복지계에 신선한 자극을 제공하고 있으며 민간 사회복지분야도 환경변화에 대한 적절한 대처가 요구되어 지는 가운데 시장과 시민사회의 기능이 강화되는 변화가 사회복지계에도 일어나고 있다. 즉, 사회복지를 둘러싼 외부환경의 변화는 국가-시장-시민사회라는 삼각형의 축에서 시민사회라는 새로운 공동체와의 역할강화라는 맥락에서 이해되어야 한다.

시민단체의 활동은 결국 위에서 언급한 삼각형의 축 선에서 이루어 지는데 제도권 사회복지계와의 관계도 독특하지만 이들 각각과 대립적이면서도 상호보완적이고 협력적인 관계의 형태를 보여주고 있다. 먼저 국가와의 관계에서 시민단체를 보면, 시민단체는 국가정책의 문제를 찾아 여론을 형성함으로써 대안을 제시하는 한편 감시자의 역할을 해야 하는데 국가 대행기관으로의 기능으로 직접 서비스 프로그램을 제공하는 가운데 정부로부터 재정지원을 받아 스스로의 한계를 극복하고 개혁하려고 하는 정치적 압력 속에서 모순적인 입지나 태도를 보이며 자신의 정체성을 찾으려 하고 있다.

이러한 상황 속에서 시민단체는 스스로의 입지를 정립하는 일이 무엇보다 중요하다. 즉, 민간 단체로서의 자율성과 순수성을 유보하고 '비판적 협력'(협조적 관계)의 준 정부조직으로 변신하든지, 아니면 '지속적인 적대'(갈등적 관계)의 정체성을 견지하면서 사회개혁의 주도세력으로서의 적대적 입지를 고집하든지 선택해야 한다.

다음으로 시장과의 관계에서 시민단체를 보면, 사회가 다원화되고 국가의 역할과 개입이 제한된 상태에서 시민단체는 시장부문의 확대에 인하여 나타나는 상대적 박탈감과 같은 부작용을 감소시키는 역할을 주도해야 한다. 자본주의 시장부문을 주도하는 자본가들의 이기적이고 부도덕한 행위(예를 들어 노동자에 대한 부당한 착취, 재벌의 탈세, 기업의 환경파괴 행위, 다국적 기업의 횡포)에 대한 견제와 지속적인 문제제기를 사회적 약자의 편에서 해야 한다. 그러나 시민단체 조직 구성원과 관련분야와의 이해관계에 얽혀 사안에 따라 선별적인 목소리를 냄으로써 시민단체로서의 선명성을 훼손시키고 있다는 항간의 비판으로부터 스스로 자유로운지 냉정하게 조명해보는 일도 중요하다.

### 3) 시민단체의 책임성·전문성·투명성·도덕성에 대한 문제 제기

앞에서도 지적했듯이 IMF사태 이후 시민단체들이 정부의 정책이나 활동, 재벌의 역기능을 감시, 비판하고 바람직한 정책대안을 제시하는 일보다 응급구호적인 직접서비스 분야에 활동역량을 치중하고 있다는 비판이 시민단체 내부에서도 제기되고 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 사회복지계에서 볼 때 시민단체가 대량실업으로 고통받고 있는 한계계층을 대상으로 구호활동에 관심을 갖고 참여를 하는 것은 바람직스럽고 당연한 일로 보여진다. 그러나 사회복지계나 시민단체 일각에서 이러한 직접 참여에 대해 다른 견해와 함께 비판이 제기되는 이유는 시민단체의 참여 그 자체를 비난하는 것이 아니라 많은 시민단체들이 설립목적과 달리 활동의 무게중심을 임시적이고 단기적인 응급구호서비스에 두고있기 때문이다. 사회복지서비스 프로그램의 운영경험과 전문적 지식도 없는 시민단체가 본래의 활동목적이나 분야와 관계없는 분야까지 활동범위를 넓혀서 정부나 민간이 지원하는 사회복지서비스 프로그램을 집행하는 과욕을 부리고 있다는 비판이 있는 가운데 시민·운동성 종교단체는 사회복지계를 소외시킨 채 민간기금의 배분결정 등 정책결정기구를 지배하고 있고, 이들 산하에 있는 검증되지 않은 비인가 시설·단체들에 허술하게 짝이 없는 프로포절 요구방식( REP; Request For Proposal)을 받아 민간기금을 지원하는데 대한 비판은 경허하게 수용해야 한다.

그러나 이러한 현상의 시작과 과정이 어찌되었건 시민단체의 국가위기 극복을 위한 많은 노

력들은 정말 높이 평가되어야 하며 사회복지제는 자신에 대한 깊은 반성과 함께 변화에 대한 적극적인 대처가 요구되고 있다.

IMF사태 이후 많은 시민단체와 민간 사회복지기관, 시설은 실업극복국민운동본부, 사회복지공동모금회와 같은 민간재정과 실업대책 예산지원, 행정자치부의 민간활동자금지원과 같은 정부재정을 지원받아 조직기반과 서비스를 확대하고 있다. 민간 사회복지기관, 시설의 예산지출은 법과 지침에 의하여 행정기관의 감독과 감사를 받으며 일정한 패러다임에 의하여 집행되고 있으나 시민단체의 예산집행에는 우려되는 부분이 있는 것이 사실이다. 시민단체(특히 비인가 시설·단체)들이 과연 프로그램 수행에 따른 전문성은 있는지, 회계, 경영은 투명하게 하는지, 얼마나 책임감을 갖고 사업수행을 하는지, 운영은 잘되는지, 사업의 효과성은 있는지 등 앞으로 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 필자는 특히 예산지원을 받은 시민단체들의 사업수행과 예산집행에 따른 책임성(Accountability)문제가 언젠가는 심각하게 제기될 것으로 생각한다.

시민단체의 법, 제도의 개정 및 제정과 관련하여 책임성의 문제를 언급한다면 대표적인 것으로 의약분업과 의보통합의 실패의 책임을 제기할 수 있다. 시민·보건단체들은 줄기차게 의약분업을 지지했고 의보통합 시행을 주장했으며 99년 5월 정부·여당이 의약분업을 본격적으로 추진할 때도 시민단체들의 역할이 컸다는 것은 모두가 알고 있다. 시민단체들은 보건의료제도의 개선이야말로 의약품의 오·남용을 막고 의료비를 절감시킬 수 있다는 명분을 내세워 '시민의 힘으로 국민건강을 지키겠다'고 국민들을 설득시켰다. 그러나 문제는 시민단체들의 목소리와 운동방향이 국민의 가려운 곳을 긁어주고 부담을 덜어주기 보다는 정부정책에 일방적으로 기운게 아니냐는 비판을 면치 못하고 있다는 점이다. 무엇보다 시민단체가 명분으로 내건 '의료비 절감'이 허구로 드러나자 국민들의 시민단체를 지탄하는 목소리가 커지고 있는 가운데 의보재정 파탄이 문제되자 일부 시민단체들은 이제와는 태도가 바뀌어 보험료인상 반대 책임자 처벌 등을 주장하여 시민들을 어리둥절하게 만들었다. 시민단체들은 이제 와서 보험료 인상반대와 건강보험 개혁을 외칠 것이 아니라 국민생명과 직결된 법과 제도를 다룰 때는 문제점과 후유증을 신중히 짚어가는 것이 시민운동의 정도임을 깨달아야 하고, 시시비비를 가려 잘못했으면 국민에게 사과해야 하며 책임을 전가하려고 한다면 시민단체가 설 자리는 좁아지게 될 것이다.

사회복지나 시민운동은 그 본질이 공공성과 가치 지향적이어야 한다. 따라서 사회복지종사자나 시민운동가는 스스로가 윤리성과 사회적 도덕성 그리고 규범의 울타리 안에서 공·사생활을 해야만 한다. 그러나 가끔 언론에 등장하는 보육원, 양로원, 장애인시설 등에서 발생하는 비리사건을 접할 때마다 사회복지제가 어찌다 이 모양이 되었는지 참담한 마음을 금할 수 없다. 국민의 눈살을 찌푸리게 하는 이러한 잘못된 시설장(혹은 종사자) 개인의 잘못된 수도 있지

만 근본적 이유는 제도의 허술함과 미비에 기인한다고 본다. 친·인척, 학연, 지연, 이해관계로 구성된 형식적인 법인 이사회와 친·인척 고용, 법인의 상속, 사회복지와 관련이 없는 검증되지 않은 인물의 시설장이나 총무 임명, 현실에 맞지도 않는 법인전입금 문제, 정치적 배경에 의한 사회복지기관 위탁 및 재위탁 해지 등의 많은 구조적인 문제가 해결되지 않고는 앞으로도 사회복지계 내부에서는 국민의 눈살을 찌푸리게 하는 사건·사고가 발생할 것이다.

시민단체도 하나의 조직인 이상 개인적으로 내부적 갈등이나 긴장으로부터 자유로울 수 없다. 사회복지종사자뿐만 아니라 시민운동가들도 개인적인 측면에서 보면 도덕적으로 완전한 존재가 아니며 개인적 오류와 약점으로부터 자유로울 수가 없다는 것이다. 경실련 비디오 테이프 사건, 대한부인회와 구미총선연대 사무국장 뇌물 수수사건, 장원 총장 구속사건은 시민단체 개혁운동의 도덕성과 윤리성에 대한 자기 반성과 함께 사회적으로 시사하는 바가 크다.

그러나 극소수의 일탈로 사회복지계와 시민단체 전체가 매도당하는 일은 없어야겠다. 완전한 인간은 없다면, 이 세상 어느 집단, 어느 조직이건 완전한 집단과 조직은 없으며 단지 완전해지기 위하여 노력할 뿐이다. 양자(兩者) 집단은 우리 사회의 평균적 현실과 비교하여 훨씬 높은 도덕성과 자기 성찰성을 갖고 있기 때문에 극소수의 일탈로 인하여 절망하고 희망을 포기해서는 안된다.

#### IV. 맺는 말

우리나라의 사회복지시설·기관들은 민간조직이지만 정부의 예산지원을 받음으로써 국가종속형의 형태로 봐도 무리가 없을 것이다. 국가가 마땅히 해야 할 일을 민간 사회복지계가 국가를 대신하여 주도적으로 시행함에도 불구하고 민간 사회복지분야의 모두가 정부에 예측되어 스스로의 권익을 주장하고 정부정책에 대항하거나 문제 해결을 위해 발로 뛰어 다니는 등의 투쟁성 행동(Action)을 보여주지 못했다. 이처럼 민간 사회복지분야가 정부에 종속되는 형태를 보여온 것은 남북분단이라는 특수상황 속에서 절대권력의 경제개발 우선 정책의 억압된 구조 속에서 민간부문이 자생할 수 있는 토양인 시민사회가 제대로 성숙하지 못했기 때문이다.

현재 사회복지를 둘러싼 외부환경의 변화(시민사회의 기능 강화)가 사회복지계에 영향을 주고 있는 상황에서 사회복지계가 시민단체에게 헤게모니를 뺏겼다는 불편한 시선으로 보지 말고 함께 손잡고 협력하여 함께 고민하고 행동해야만 한다. 우리나라의 사회복지계는 시민단체가 단시간에 성장과 발달을 이룬 변화와 관련하여 더 이상 무기력한 모습을 보이지 않으려면 우선

사회문제 해결에 적극적으로 대처해야만 한다. 문제해결의 중심에 서있는 전문집단임에도 불구하고 침묵으로 일관한다면 어느 누가 그 존재를 인정해 주고 함께 일하려고 하겠는가?

이제 사회복지계의 각 협의회, 협회는 사회문제 해결의 주체세력으로 성장하기 위해 통일되고 조직된 사회행동을 해야 하며 시민단체들과 함께 정부정책에 공조 또는 비판할 수 있는 '사회복지 시민단체' 즉, '복지NGO'를 결성할 필요가 제기되는 가운데 현장에서 일하는 사회복지사, 시민대표, 사회복지학 교수가 중심이 되어 '복지개혁시민연합'을 설립한 것은 다행스런 일로 생각된다. '사회복지NGO'는 사회복지계의 각 직능단체, 관련 시민단체와 연대해 사회복지정책 참여, 국민복지권 확대, 관련 법과 제도 개선, 사회복지계의 문제 등을 해결하기 위한 투쟁을 벌여 나가야한다.

또한 전문성과 각종 시설을 갖춘 제도권 사회복지계는 시민단체와의 연대뿐 아니라 역할분담에도 적극적이어야 한다. 사회복지계와 시민단체의 연대는 공조와 역할분담이라는 이중적 틀 속에서 이루어져야 한다. 즉, 공조를 하되 서로 역할분담을 하자는 것이다. 사회복지서비스 실천의 면에서 사회복지기관은 시설, 인력, 조직을 활용하여 서비스 기획, 제공, 후원자 개발 등 실무적인 일을 하고 시민단체는 여론조성, 예산집행의 감시, 사업의 공동기획 등의 일들을 분담하여 공조할 수 있는 것이다. 제도권 사회복지기관은 시민·종교단체 등 다른 단체와 연계해 일할 때 자기 목소리와 정당성을 가질 수 있고 정치적인 힘을 발휘할 수 있을 것이다.

남북이 화해와 협력으로 나가는 상황에서 시민단체는 극소수 사회복지계의 문제를 전체의 문제로 보지 말고 문제해결의 주체세력으로서 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 대국적 차원에서 사회복지계와 손잡고 진정한 사회복지공동체를 구축해야 할 것이다.

시민단체는 이러한 과제를 달성하기 위하여 시민단체가 특정 정치집단이나 종교집단의 이해관계나 목적을 위해 사회운동을 한다는 의혹에서 벗어나 정체성을 확립하여 진정한 공익성을 추구하는 생활개혁, 사회개혁에 앞장서고 관련 전문단체와 구체적인 역할분담을 하여 사업을 전개해야만 한다.

사회복지운동은 결국 시민운동이고 시민사회란 사회복지계도 포함하는 '민간기관 단체 전체'를 지칭하는 말이다. 다시 국가경제가 어려워지는 시점에서 제2의 IMF사태가 도래할 수도 있다는 우려와 걱정이 조심스럽게 제기되고 있다. 이러한 상황에서 제도권 사회복지계와 시민단체는 성숙한 시민사회의 동반자로서 공조와 역할분담의 틀 속에서 적극적으로 연대해 '복지사회 건설'을 위한 힘찬 발걸음을 내디뎌야 한다.

## 참고문헌

- 이창호, “시민단체와 사회복지”, “21세기 한국, 복지사회로의 도전”, 제 10회 전국사회복지대회, 한국사회복지협의회, 1999.
- 백종만, 윤찬영, 이용교, 최성균, “시민단체와 지역사회복지와의 과제”, “지역사회복지운동”, 제1회 한국지역사회복지대회, 한국지역사회복지학회, 1999.
- 감정기, 이정운, 이문용, 한혜경, “비영리 민간단체의 지역사회복지 협력방안”, “지역사회복지와 민간 참여”, 제2회 한국지역사회복지대회, 한국지역사회복지학회, 2000.
- 정무성, “사회복지기관의 민간자원 동원”, “지역사회복지와 민간 참여”, 제2회 한국지역사회복지대회, 한국지역사회복지학회, 2000.
- 정수복, 이영자, 조희연, “NGO의 개혁운동과 책임윤리”, 성공회대 NGO연구보고서(1), 성공회대 아시아NGO정보센터, 2000.
- 조효제, “NGO와 사회복지”, 성공회대 NGO연구보고서(3), 성공회대학교 시민사회복지대학원, 2001.
- 송정부, “주민복지와 사회복지관 사업의 개발전략”, “주민복지향상을 위한 사회복지관 발전방향”, 2000년 서울특별시 사회복지관협회 관장 세미나, 서울특별시 사회복지관협회, 2000.
- 강영진, “갈등분쟁 해결매뉴얼”, 성공회대 NGO연구보고서(2), 성공회대학교 시민사회복지대학원, 2000.