

사회복지관에서 주민운동은 가능한가?

방아골종합사회복지관의 사례를 중심으로

신명호

사회투자지원재단 부설 사회적경제연구센터 소장, 사회복지학 전공
smhpaul@gmail.com

- I. 연구의 배경과 목적
- II. 연구 문제와 방법
- III. 이론적 배경
- IV. 방아골복지관의 활동과 그 의미
- V. 맺음말

이 연구는 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화 사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2010-330-B00216).

I. 연구의 배경과 목적

보건복지부의 지침서¹⁾에 의하면 우리나라의 사회복지관은 가족복지사업, 지역사회 보호사업, 교육·문화사업, 자활사업 외에도 지역사회조직사업을 하게 되어 있다. 여기서 지역사회조직사업이란, '주민이 지역사회 문제에 스스로 참여하고 공동체 의식을 갖도록 주민조직의 육성을 지원하고 주민의식을 높이기 위해 교육하는 일, 자원봉사자를 양성하고 후원자를 발굴하는 일, 각종 행사와 편의시설 운영을 통해 공동체 의식을 높이는 일, 복지네트워크의 구축 등'을 포함한다.²⁾

이는 달리 표현하면, 지역에서 복지라는 이슈를 매개로 주민공동체를 형성하고 조직하는 활동이라고 할 수 있다. 주민을 조직하는 운동은 '지역의 당면 사안이나 문제 해결을 위해 주민의 힘을 모아내는 것이고 주민 스스로 행동할 수 있는 조직을 세우는 것이며 여러 세력과 연대하고 협력하여 대중조직을 세우는 것'³⁾으로서, 이 글에서 정의하는 주민운동이란 '주민 스스로 자신들의 조직된 힘을 가지고 지역을 변화시켜나가는 체계적인 활동'을 말한다. 이렇게 볼 때, 정부가 사회복지관의 역할로서 제시하고 있는 지역사회조직사업은 '운동'이라는 용어를 사용하지 않을 뿐, 시민사회단체들이 사용하고 있는 '주민운동'이라는 개념과 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

주민참여형 복지체계의 구축과 지역사회 중심의 민간복지 활성화가 지역복지실천의 주요 과제로 전면에 등장하기 시작한 것은 2003년 사회복지사업법의 개정을 통해서이다.⁴⁾ 이것은 지방자치제 실시 이래로 줄곧 강조되어온 주민주체의 원칙과 지자체의 역할 비중을 높이려는 경향이 가져온 변화였다.

지역과 주민을 대상화하는 사회복지의 극단적 형태가 '주는 자'와 '받는 자'를 철저히 분리하는 비수평적 관계 위에 서 있다면, 반대로 주민 스스로 문제를 인식하고 지역사회를 바꾸어나가도록 돕는 사회복지

1) 보건복지부, 『사회복지관 운영 관련 업무처리 요령안내』(2011), 7쪽.

2) 위의 책, 18-19쪽.

3) 한국주민운동정보교육원, 『주민운동의 힘, 조직화: CO방법론』(2010), 20-21쪽.

4) 이재완, 「지역사회 중심의 지역복지조직 활동에 관한 경험적 연구」, 『한국지역사회복지학』 제15권(2004), 78쪽.

는 상부상조의 관계를 지향한다.⁵⁾ 따라서 위의 정의대로라면 사회복지관이 있는 전국 420군데 지역에서는 사회 문제를 예방하고 해결하기 위한 지역 차원의 주민공동체운동이 활발하게 일어나고 있어야 마땅하다.

그러나 실상은 그렇지 않다. 사회복지관의 사업들 가운데 지역사회 조직사업은 다른 사업에 비해 상대적으로 미약한 것으로 평가된다.⁶⁾ 또한 대부분의 사회복지사들은 지역 차원의 사회복지운동이나 사회 개혁을 목표로 하는 활동에 참여하기보다, 개인 치료를 목적으로 하는 서비스 제공자, 클라이언트와 자원을 매개하는 서비스 전달자로서의 업무에 매몰되어 있는 경향이 있다.⁷⁾ 이처럼 주민참여의 복지체계 구축과 지역사회조직화가 사회복지관 및 복지사의 주요한 역할 가운데 하나로 공식화되어 있음에도 불구하고, 다른 사업들에 비해 여전히 활성화되지 못하고 있는 현상에 관해서 그 원인과 이유를 살펴볼 필요가 있다.

한편 이러한 불균형을 시정하고 지역복지체계의 보다 구조적인 변화를 도모하려는 일단의 학자들은 이론적 측면에서 지역복지운동의 중요성과 전략을 제시하고 있다. 이들 담론에서는 사회복지 실무자가 사회적 약자에 대한 가치 지향을 분명히 하고 지역복지 정책과정에 주민들의 참여를 조직화하기 위해 지역사회 운동가들과 함께 선도적이고 적극적인 역할을 해야 한다고 주장한다.⁸⁾ 이 같은 관점에서는 지역복지운동이, 종래의 빈민지역 주민운동이나 시민사회운동이 쌓아온 경험과 전략을 공유하면서 사회 변혁이라는 목표를 향해 함께 나아갈 것을 권유한다.

이러한 담론은 상대적으로 여전히 소수이기는 하나, 일부 젊은 사회복지관 종사자들⁹⁾ 사이에서 공감과 동의를 얻고 있다. 그러나 이들 역시

5) 김종건, 「지역조직화의 중심에 주민조직이 있다」, 『복지동향』 제147권(2011), 9쪽.
6) 김중해, 「Si Kahn의 『지역복지 실천전략』에 대해」, 『상황과 복지』 제11권(2002), 251쪽; 이인재, 「지역사회복지 전개에 대한 평가와 과제」, 『상황과 복지』 제23권(2007), 103쪽; 최중혁·이연, 「지역사회복지 증진을 위한 주민조직화에 관한 요인: 영구입대아파트 지역을 중심으로」, 한국사회복지학회 학술대회 자료집(2001. 4), 603쪽.
7) 김미경, 「사회복지 분야의 운동적 성격 및 NGO적 위상을 통해 본 사회복지사의 역할」, 『지역사회연구』 제16권 제1호(2008), 95쪽; 김미원, 「사회사업실천의 정체성 확립을 위한 제언: 사회사업실천의 임상 중심 경향과 전문화 지향에 대한 비판적 고찰」, 『한국사회복지학』 제31권(1997), 172쪽; 김인숙, 「한국 사회복지실천의 정체성」, 『상황과 복지』 제20권(2005), 125쪽.
8) 김미경, 앞의 논문, 109-110쪽; 김미원, 앞의 논문, 189쪽; 이인재, 「지역복지실천의 의미와 주체」, 『상황과 복지』 제11권(2002), 228쪽; 이인재, 앞의 논문(2007), 125-126쪽.
9) 예컨대, 빈민지역 주민운동의 전통과 방법에 관심을 갖고 이를 사회복지사로서의 활동에 적용하고자 애쓰는 '더불어 한 길(약칭: 더길)'이라는 사회복지사들의 모임이 있다.

지역복지운동 혹은 주민운동의 관점에서 활동하고자 애를 쓰고 있지만, 그들이 몸담고 있는 사회복지관의 조직문화가 이를 잘 허용하지 않으며, 기존의 평가체계에서 벗어난 새로운 시도를 감행할 수 없는 현실에 답답해하고 있다.

그래서 그들은 과연 '주민운동의 관점에서, 또는 지역주민의 조직화를 위해서 사회복지관 종사자는 어떤 활동을 어떻게 해야 하느냐'에 관해 고민하고 있다. 이에 관해서 사회복지사들이 따라 배울 수 있는 모범 사례¹⁰⁾가 그다지 눈에 띄지 않기 때문이다. 우리나라의 지역복지운동 담론 역시 운동의 궁극적 지향은 지역복지의 정책과정에 주민들의 참여를 조직화하는 것이라고 주장하면서도, 일상적으로 주민들을 만나고 있는 사회복지관의 역할에 관해서는 언급이 없다. 지역복지운동의 주목해야 할 전범(典範)으로 여러 시민운동단체들을 예시하면서, 사회복지관이 그런 운동에 동참할 수 있다는 것인지 아닌지, 동참한다면 어떤 역할을 할 수 있는지에 관해서 거론하지 않는다.

그런 중에 애초부터 지역주민운동을 하기 위해 복지관을 개관하고 지금도 같은 입장을 견지하고 있다는 한 종합사회복지관이 수년 전부터 주목을 받기 시작했다. 1998년 서울시 도봉구에 문을 열어 14년째 접어들고 있는 '방아골종합사회복지관'(이하 방아골복지관)이 그곳이다. 개관 초기부터 '지역복지운동으로서의 방아골, 지역주민센터로서의 방아골'을 목표로 내건 방아골복지관은 지역복지라는 이슈를 가지고 주민공동체를 조직하는 일에 매진해왔다는 점에서 여러 사람의 입에 회자되어왔다.

그러나 이 연구는 처음부터 방아골복지관을 지역복지운동의 모범 사례라고 단정하고 시작한 것은 아니다. 이제까지 지역 차원의 복지운동이라는 전체 틀 속에서 사회복지관의 위치를 조명해본 예가 일찍이 없었기 때문에, 스스로 주민운동을 한다고 표방하고 있는 복지관의 사례를 객관적 관점에서 분석하는 것이 목표였다. 과연 몇몇 사람의 전언대로 지역운동으로 볼 수 있는 활동들을 하고 있는지, 그것이 사회복지관으로서의 기본 업무와 충돌되지는 않는지 등등을 살피고자 하였다.

그리하여 이 연구는 '사회복지관 차원에서 벌일 수 있는 주민운동은

10) 지역사회복지운동에 관한 한, 선구자적 연구자라 할 수 있는 이인재(1999, 2002, 2007)는 지역복지운동의 대표적인 사례를 많이 소개해왔다. 관악사회복지, 노원 나눔의집, 경기복지시민연대를 비롯한 지방도시의 시민연대모임들이 그것이다. 하지만 사회복지관과 복지사에 초점을 맞춰 기술한 사례는 이제까지 찾아보기 힘들었다.

어디까지 가능한가'에 대한 판단의 근거로서 방아골복지관의 사례를 분석하였다. 사회복지관에서 벌이는 지역사회 조직화와 주민공동체 조직 활동이 구체적으로 어떤 성격을 띠고 있으며, 그것은 일부 이론가들이 주창하고 있는 지역복지운동의 개념에 어느 정도 부합하는지를 밝히고자 하였다.

II. 연구 문제와 방법

연구 문제 1: 지역사회조직화라는 측면에서 방아골복지관이 전개해온 일상활동은 다른 여타의 복지관과 비교할 때 어떤 차이나 특징을 가지고 있는가? 그리고 방아골복지관의 조직화 사업의 성과는 무엇인가?

연구 문제 2: 방아골복지관의 사업 및 활동은 이상적인 지역복지운동의 맥락에서 어떻게 평가될 수 있는가? 또한 '기능'으로서가 아니라 '운동'으로서의 사회복지라는 관점에서 볼 때 방아골복지관의 활동은 어떤 성과와 한계를 가지는가?

이 글에서 방아골복지관의 사업이나 활동을 비교, 평가하는 기준은 첫째, 지역사회 조직사업의 목표로서 주민공동체의 관점, 둘째, 사회운동적 전통에서 있는 지역복지실천의 외국 사례(세틀먼트하우스 운동), 그리고 우리나라 사회복지학계의 일부 진보적인 학자들이 제기하고 있는 지역복지운동에 관한 담론 등이다.

이 연구는 사례연구의 방법을 사용하였으며, 사례연구 가운데서도 방아골복지관이라는 하나의 사례를 분석한 단일사례연구이다. 이 방법을 택한 것은 방아골복지관이 매우 독특한 사례로서 단일사례연구가 정당화될 수 있는 조건을 가지고 있기 때문이며, 조직 및 프로그램의 전체적 속성을 파악하기 위한 것이므로 단일분석단위를 사용하였다.¹¹⁾

11) 로버트 인(Robert K. Yin)에 따르면, 단일사례연구가 정당화되는 경우는 ① 이미 잘 알려진 이론을 검증하는 데 매우 중요한 하나의 사례가 있는 경우, ② 사례가 매우 독특하거나 극단적인 경우, ③ 하나의 사례가 대다수의 사례를 대표하거나 매우 전형적인 특징을 가진 경우, ④ 과학적 조사가 불가능했던 현상을 하나의 사례를 통하여 관찰하고 분석함으로써 새로운 정보를 획득할 수 있는 기회를 갖게 되는 경우, ⑤

표1-면접조사 대상자

이름	근무 기간	직장 및 직위	비고
H 관장	1998-현재	방아골복지관 관장	과장, 부장 등을 거쳤으며, 사회운동의 경험 있음
L 전(前) 관장	2002-2008	방아골복지관 전 관장	개관 이전부터 복지관의 초동 주체로 활동
Y 부장	2001-현재	방아골복지관 부장	11년째 근속
K 팀장	1998-현재	방아골복지관 팀장	14년째 근속
S 팀장	2001-현재	방아골복지관 팀장	11년째 근속
D 팀장	2003-현재	방아골복지관 팀장	9년째 근속
J 복지사	2001-2008	사회복지전문 저술가	7년간 근무 후 퇴사
O 대표	-	지역생협 대표	지역생협의 역사는 20년

자료의 수집은 전·현직 관장을 비롯해서 방아골복지관에서 적어도 7년 이상 근무해온 관계자들과의 심층면접을 통해서 이루어졌다. 인터뷰를 한 일곱 명의 복지관 관계자 가운데 다섯 명은 비교적 초창기부터 현재까지 근속하고 있는 사회복지사이고 두 명은 퇴사자이다. 또한 지역 내 다른 시민사회단체들과의 관계를 파악하기 위해서 한 생협 대표와의 면담도 실시했다. 그리고 검증과정의 일환으로 이 글의 초고를 완성한 후에, 조사에 참여해준 피면접자들이 내용을 검토하는 참여자 확인과정을 거쳤다.

III. 이론적 배경

1. 사회복지실천의 두 가지 전통: ‘기능’과 ‘운동’

사회복지실천에 관해서는 좀처럼 타협되지 않는 두 갈래의 전통이 있다고 알려져 있다. 흔히 이를 ‘운동(cause)¹²⁾’으로서의 사회복지와

같은 사례에 대하여 2개 이상의 시점을 대상으로 연구하는 종단적인 사례연구의 경우 등이다. 또한 단일사례연구라도 2개 이상의 분석단위를 가질 수 있는데(복합분석단위), 이 연구에서처럼 조직 전체의 속성을 파악하려면 단일분석단위를 사용하는 것이 바람직하다. 로버트 인 저, 신경식·서아영 역, 『사례연구방법』(한경사, 2008), 77-83쪽.

12) 우리나라에서 출간된 ‘사회복지실천론’이라는 제목의 책들 가운데는 ‘cause’를 ‘원인’으로 잘못 번역한 예가 눈에 띈다. 원래 social work의 성격을 ‘cause’와 ‘function’으로 맨 처음 구분한 이는 Porter R. Lee(1937)로서, 그의 저서에는 “Social work [...] is

‘기능(function)’으로서의 사회복지로 구분한다(Dolgoﬀ & Feldstein, 2009: 325-328). 이 2개의 궤도는 처음 출발부터가 달랐다. 기능 혹은 사례서비스(case service)¹³⁾로 지칭되는 궤도는 구빈사업에서 비롯되어 주로 자선기관협회(Charity Organization Societies: COS)의 우애방문자들(friendly visitors) 활동과 깊이 연관돼 있으며, 사례관리 이론 및 기법이 개발되면서 절정을 이루었다. 반면, 운동으로서의 궤도를 대표하는 제인 애덤스(J. Addams)는 지역사회복지관에 해당하는 세틀먼트하우스(settlement house)를 세우고 사회 개혁에 앞장섰다.

자선기관협회의 봉사자들은 가난한 사람들에게 우호적이었지만 자신들이 빈민과 동등하다고는 생각하지 않았으며, 도와줄 가치가 있는 빈민과 그럴 만한 가치가 없는 빈민을 구분하는 버릇이 있었다. 그들은 빈곤과 같은 사회 문제의 원인은 근본적으로 개인의 잘못된 습성에 있다고 보았다.

이에 비해서 사회 문제의 원인을 사회적 환경에서 찾으려 하면서 개인의 인성을 바꾸려고 하기보다는 사회 개혁에 힘을 쏟는 운동가들이 있었다. 주로 중상류 계층의 대학생 등 젊은이들로 구성된 이들 그룹은 빈민들과의 평등을 주장하면서 빈민지역 안의 세틀먼트하우스라는 센터에서 가난한 이들과 함께 생활했다.

세틀먼트하우스 운동¹⁴⁾은 자선기관협회의 활동과 그 성격 및 경향이

cause as well as function.”(Dolgoﬀ & Feldstein, 2009, p. 326에서 제인용)이라는 표현이 나오는데, 이를 보더라도 여기서 ‘cause’란 ‘일단의 사람들이 강력히 신봉하는 사회적 원리 또는 운동적 가치’라는 의미이다.

13) 여기서 사례서비스란 ‘사회복지사가 클라이언트의 문제와 욕구를 평가하여 필요로 하는 서비스를 찾고 그런 서비스를 연결해주거나 복지사가 직접 서비스를 제공하는 책임을 맡는 것’이라는 의미의 사례관리(case management)와 유사한 개념이다. 양옥경·김정진·서미경·김미옥·김소희, 『사회복지실천론』 개정증보판(나남출판, 2001), 237쪽.

14) 세틀먼트하우스 운동(settlement movement)은 1880년대에 시작되어서 1920년대에 영국과 미국에서 절정을 이루었던 사회개혁운동이다. 저소득 계층이 밀집해 사는 빈민 지역에 ‘세틀먼트하우스(settlement house)’라는 일종의 사회복지관을 짓고, 여기서 거거하는 지식인·중산층 출신의 자원봉사자들이 지역주민들과 함께 각종 프로그램과 캠페인을 진행하였다. 우리나라에서는 흔히 인보관(隣保館)이라는 용어로 불리는데 아마도 일제강점기에 일본식 번역어를 그대로 가져다 쓴 결과라고 짐작된다. 세틀먼트 하우스는 개인, 가정, 지역사회에 대한 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 가난한 사람들이 밀집해 사는 지역사회와 더 큰 세계를 변화시키겠다는 목표를 가지고 있었다. 종교인과 지식인들 사이에서 “인민에게로 돌아가자”는 구호로 시작된 이 운동은 가난한 사람들과 같이 살지 않으면 진정으로 그들을 도울 수 없다는 정신을 바탕으로 깔고 있었으며, 친교와 우정을 중시하였다. 또한 계급을 초월해서 빈민층과 중산층이 서로 문화와 지식을 공유하며 상호 의존적인 공동체(interdependent community)를 만들어나가자

상당히 달랐는데, 이들 활동가들은 자신과 성장 배경이 다른 빈민들을 제대로 이해하고 돕기 위해 그들의 생활 현장에 직접 뛰어들어 그들의 이웃이 되고 함께 호흡한다는 원칙을 견지하였다. 이들이 '함께 살면서 생활을 같이하지 않으면 빈민을 이해할 수 없다'고 생각해서 함께 살기를 중시했던 것은, 1970년대 초의 한국의 빈민지역 주민운동이 '조직가가 되기 전에 먼저 주민이 되어야 한다'는 삶의 원칙을 강조하고 오늘날까지 이를 금과옥조처럼 여기는 것과 매우 유사한 현상이다.

또한 세틀먼트하우스 운동의 활동가들은 중산층의 도덕관념과 다른 계층의 도덕관이 충분히 다를 수 있으며 빈민들도 나름대로의 도덕성이 있으므로 중산층 기독교 여성들의 도덕성을 굳이 배우지 않아도 된다고 생각했다. 그들은 사회취약계층에게도 자신의 문제를 해결할 수 있는 능력이 있다고 보고 그 능력을 복돋아주기 위해 노력했다. 오늘날 임파워먼트(empowerment) 모델의 효시라고 할 수 있다.¹⁵⁾

이렇게 1800년대부터 시작된 2개의 서로 다른 접근법은 사회복지실천의 역사가 시작된 이래 200년 이상 양립하고 있다. 기능주의적 관점에서 있었던 자선단체의 우애방문자들은 개인과 가정에 초점을 맞추고 어떤 사람의 욕구와 그가 맺고 있는 관계의 특성을 파악해서 그에 맞는 서비스를 제공하고자 하였다. 이에 반해, 세틀먼트하우스 운동과 같은 사회개혁주의 노선의 실천가들은 잠자리나 식사, 직업교육과 같이 개인이 필요로 하는 서비스도 제공하지만, 그와 동시에 빈민을 둘러싸고 있는 환경 문제를 특히 강조하면서, 사회 문제를 널리 알리고 입법운동도 벌이며 정치적 행동을 통해 사회 전체의 제도적 환경을 바꾸는 일에 힘을 쏟았다. 실제로 제인 애덤스의 헐하우스에서는 각종 클럽 모임, 다양한 교육과 문화 프로그램들이 제공되었을 뿐 아니라, 노동법 제정을 위한 조사와 캠페인, 주거환경 개선을 위한 활동, 정치인의 부당한 행위에 맞선 싸움, 대중의 의식화를 위한 강연 등이 끊임없이 전개되었다. 그런 과정에서 그들은 많은 후원자를 확보하기도 했지만, 한편으로 기득권 세력과는 갈등을 일으키기도 했다.

는 취지를 가지고 있었다.

15) 양옥경 외, 앞의 책, 56-57쪽.

2. 사회복지실천에 관한 우리나라의 선행연구들

우리나라 사회복지실천의 전통 속에는 개인의 치료, 혹은 개인의 변화를 지향하는 미시적 방법론이 중심적인 위치를 차지해왔다. 다시 말해서, 거시적인 측면의 사회정책이나 제도가 상대적으로 등한시되어온 반면, 시설 중심의 구호사업과 같이 사례서비스를 제공하는 기능적 전통이 우위를 차지해왔다.

이에 관해서 한국 사회복지사업의 역사적 발전과정을 분석한 한 연구(최원규, 1996)는, 1960년대에 선교단체나 종교적 성향이 강한 외국의 원조단체들이 대거 내한하여 시설 구호를 중심으로 한 원조사업을 전개했고, 일부에서는 미국식의 전문적인 사회복지 방법론을 도입·전파하게 된 것이 가장 주된 원인이라고 지적한다. 1960년대에 의원단체의 물적 지원은 경제개발을 위해 사회복지 부문의 투자를 포기한 한국정부를 대신해서 요구호(要救護) 집단의 복리를 위한 재원으로 사용되었고, 의원단체들은 개별사회사업¹⁶⁾, 집단사회사업¹⁷⁾ 및 지역사회 조직사업¹⁸⁾

16) 개별사회사업은 미시적인 사회사업 방법 가운데 가장 핵심적인 요소로서, 서구 사회사업 역사의 맹아기에 나타났던 우애방문자(friendly visitors)의 활동과 유사한 양상을 띠어, 방문 또는 심방을 가서 상담을 하고 물질적 원조를 하거나 서비스를 의뢰하는 것이 일반적이었다.

17) 우리나라의 집단사회사업은 1920년대 일제강점기의 교회와 인보관에서 이루어지던 집단활동, 또는 구락부(club) 활동을 통해 소개되었다. 구락부 활동에서 크게 벗어나지 않은 상태로 집단사회사업이 1960년대 의원단체 활동에 추가되었는데, 예컨대 보이즈 카우트, 걸스카우트, 청년기독자협회 모임 등이 있었는가 하면, 여성들의 재활시설을 지어서 교육 및 직업 훈련, 의료서비스, 심리적 서비스 등을 제공하는 경우도 있었고, 크리스천아카데미에서는 버스 운전기사들을 대상으로 그들의 권리의식과 상황에 대한 인식을 높이기 위한 집단훈련 프로그램을 실시하기도 하였다. 최원규, 「외국 민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향」, 서울대학교 박사학위논문(1996), 192쪽.

18) 1960년대 의원단체들이 벌였던 지역사회 조직사업으로는 지역개발사업, 인보관(사회복지관)사업, 지역사회계획, 사회복지협의체 결성 등이 있었다. 지역개발사업이란 농촌개발사업, 협동조합사업, 신용조합사업, 잉여농산물을 활용한 취로사업, 농촌탁아사업 등을 가리킨다. 인보관사업은 일제강점기에 여성에 대한 계몽과 전도를 위한 여자관(women center) 형태로 시작하여, 광복 후에는 응급구호사업의 거점으로 기능하였고, 1960년대에는 가정복지사업과 지역사회 복지사업의 거점으로 쓰였다. 지역에 설립된 사회복지관(인보관의 後身)들은 지역사회 조사를 실시해서 지역의 문제와 주민들의 욕구를 파악하였고, 지역의 유관 기관 및 단체들과 공동으로 지역 문제를 해결하기 위한 연합회나 위원회를 구성하는 데 주도적인 역할을 하였다. USCC 인천사회복지관은 1968년 인천시청 보건국, 인천시 동구 및 남구와 협력하여 취로사업을 시작했고, 마포사회복지관은 지역조사 결과를 토대로 마포사회복지위원회, 장학위원회를 구성하였다. 위의 논문, 194-195쪽.

등 서구, 특히 미국의 전문적인 사회사업 방법을 도입하거나 이것이 실천될 수 있는 장을 제공하였다는 것이다. 그리고 오늘날의 사례관리 사업에 해당하는 개별사회사업(casework)은 세 가지 범주의 미시적 방법들 가운데서도 특히 활동영역과 기법이 뚜렷이 구분되어 훨씬 수용되기 쉬운 특징을 지니고 있었으므로 가장 중요하고 비중이 큰 사업영역으로 자리 잡게 되었다.¹⁹⁾

그 결과, 한국의 사회복지실천론은 개인이나 가족의 욕구에 초점을 맞춰 서비스를 제공하는 개별사회사업의 영역에 지나치게 경도됨으로써 사회복지 이념이 보수적 혹은 잔여적 이념으로 흐르는 계기가 되었다고 한다. 이처럼 한국의 사회복지실천은 자국의 토양에 대한 검토 없이 미국의 주류 사회복지실천의 흐름을 충실히 좇으면서 ‘가치’ 문제에 대해 무관심으로 일관해왔는데, 예컨대 1970-1980년대의 유신과 군사독재리는 엄혹한 현실에서조차 개별사회사업 중심의 개인 치료 패러다임의 틀을 고수한 점, 1990년대 이전까지 정체성에 관한 논의가 전무했다는 사실 등이 이를 뒷받침한다.²⁰⁾

이런 연유로 오늘날 사회복지 전공의 커리큘럼에서부터 지역사회 조직사업의 비중은 상대적으로 작을 뿐 아니라, 지역사회 조직사업을 구성하는 세 가지 유형²¹⁾ 중에 지역사회개발에 대해서만 잠깐 배울 뿐, 주민조직화에 대한 실천은 빈민운동이나 지역운동의 영역이라고 외면해왔다.²²⁾

이에 대해 이인재는 지역 차원의 사회복지운동에 관한 담론을 형성하는데 앞장서왔다. 그에 따르면 우리나라 사회복지운동의 목표는 국민생활 최저선 확보, 즉, 국민기초생활보장에 있으며, 이를 위해 지역사회 복지운동은 지역주민들의 최저생계 보장과 인권 보장을 위한 다양한 활동을 펼쳐야 한다. 그리고 지역복지운동이 성공하기 위해서는 사회복지운동의 주체 및 선도 조직이 굳건히 서야 하고 노동운동 및 시민운동 단체들과 연대해야 하며, 지역정치에 참여하는 한편, 지역단체와의 연대활동을

19) 위의 논문, 190-191쪽.

20) 김인숙, 앞의 논문, 126쪽.

21) 로스만(Rothman, 1968)에 따르면 지역사회 조직사업에는 지역사회개발(locality development), 사회계획(social planning), 사회행동(social action)의 세 가지 유형이 있다. D. A. Hardcastle, P. Powers, & S. Wenocur, *Community Practice: theories and skills for social workers*(N.Y.: Oxford Univ. Press, 2011), pp. 59-60.

22) 김종해, 앞의 논문, 251쪽.

강화하고 복지운동의 전략과 전술을 적절히 고려해야 한다고 한다.²³⁾ 또한 지역복지운동의 주체는 이론상으로 지역주민, 복지서비스 이용자, 사회복지 실무자, 사회복지 연구자, 지역사회 활동가 등 모두가 될 수 있지만, 현실적으로 지역주민이나 복지서비스 이용자가 활동을 주도하기는 어려우므로, 사회복지 실천가(실무자)들이 지역 내 다른 활동가들과 함께 이끌어내야 한다고 주장한다.²⁴⁾ 지역복지운동의 내용으로는 사회복지의 정치쟁점화, 지역조직의 활성화, 주민들의 권리의식 제고 및 토착지도력 개발, 주민의 참여를 이끌어내기 위한 사회교육 프로그램 실시 등을 제시하고 있다.²⁵⁾ 요컨대, 지역복지운동은 사회복지 실천가들의 조직적인 전략 구사와 지역주민들의 참여로, 복지를 이슈로 한 사회운동의 정치적 영향력을 확대해서 지역의 복지 환경과 제도를 개선하는 운동이라고 할 수 있다.

이상이 지역 전체를 망라하는 사회복지운동에 관한 논의라면, 특히 사회복지관의 입장에서 지역조직화 사업을 어떻게 할 것인가를 다룬 연구들도 있다. 지역사회복지관은 전문 서비스의 전달체계로서뿐만 아니라 주민의 역량을 결집하고 조직하는 커뮤니티 센터로서의 역할을 강화해야 한다는 주장이 있는가 하면²⁶⁾, 사회복지관의 조직화 사업이 성과를 내기 위해서는 주민들의 생활상의 요구에 관해 실증적인 조사를 하고, 사업이 주민의 생활의 질 향상으로 연결되도록 구체적 과정에 주의를 기울이며, 주민에게 사업의 존재를 알리고 동참의 필요성을 홍보하는 한편, 자기 이익에 얽매이지 않는 창조적인 지도자를 세워야 하는데, 이 네 가지 요인을 소홀히 할 때 주민조직화 사업이 혼란에 빠지고 실패로 끝나기 쉽다는 분석도 있다.²⁷⁾

양적 연구방법을 채택한 한 연구²⁸⁾는, 지역사회조직화에는 사회복지사

23) 이인재, 앞의 논문(1999), 59쪽; 이인재, 앞의 논문(2002), 229쪽.

24) 이 글의 문제의식은 바로 이 대목에 직접 맞닿아 있다. 사회복지 실천가들이 다른 활동가들과 함께 지역복지운동을 이끌어가야 한다면, 사회복지 실천가들의 대표 격인 사회복지관 실무자들의 역할과 운동을 이끌어가는 방법에 대해서 논의가 있어야 하는 것 아닌가?

25) 이인재, 앞의 논문(2007), 103-107쪽.

26) 전광현, 「지역사회복지 활성화를 위한 지역사회복지관의 실천 방안」, 『한국지역사회복지학』 제15권(2004), 132쪽.

27) 최종혁·이연, 앞의 논문, 603쪽.

28) 이마리아, 「지역사회조직화에 영향을 미치는 변인에 관한 연구: 사회복지관을 중심으로」, 『사회복지실천』 제7호(2008).

의 기술 및 태도, 기관장의 지원 등이 영향을 미친다는 사실을 보여주고 있는데, 이는 지역사회의 문제가 해결되고 역량이 강화되려면 사회복지사의 조직화에 대한 경험과 자기 역할에 대한 명확한 인식이 필요함을 확인시켜준다. 아울러 지역사회조직화 담당자에 대한 기관장의 지원 역시 확대되어야 함을 반증하고 있다.

IV. 방아골복지관의 활동과 그 의미

1. 방아골복지관의 역사

1998년 방아골복지관이 정식으로 개관하기 전부터, 서울시 도봉구 방학동 지역에는 지역복지운동에 뜻을 같이하는 시민단체 활동가, 학생 운동권 출신의 목사, 사회복지사 등이 준비모임을 하고 있었다. 주민들의 삶에 직결된 '복지'라는 이슈를 가지고 지역에서 주민운동을 펼쳐보자는 생각에서였다.

미침 다음 해에 종합사회복지관 위탁 공고가 났고, 이들은 지역복지운동의 거점으로서 방아골복지관의 문을 열었다. 처음 복지관 직원들에게 주어진 사명은 주민 만나기와 운영 원칙 세우기였다. 복지관 반경 10미터 안의 주민들을 만나가면서 점차 범위를 넓혀나갔다. 또한 모든 실무자는 각자 최소 한 군데 이상의 지역 시민사회단체나 직능단체에 회원으로 가입하는 것을 원칙으로 삼았다. 지역단체들과 신뢰 및 연대의 관계망을 구축하기 위해서였다. 1998년에는 장애우두레비전학교를 열고, 1999년에는 지역사회 통합을 위해 '도봉사랑작은축제'를 개최했으며, 자원봉사자 네트워크를 확대해나가는 볼런토피아(Voluntopia) 운동을 전개했다.

2000년에 접어들면서 사회교육 프로그램 운영에 문제가 생겼는데, 접근성이 좋지 않은 복지관의 지리적 여건상 참여자를 충분히 확보하기가 어려웠기 때문이다. 결국 다른 복지관들이 주요 수익사업 모델로 삼는 교육문화센터로서의 기능이 방아골복지관의 경우에는 맞지 않는다는 결론을 내리고 사회교육 역량을 최소화하는 대신 다양한 서비스를 제공하기로 하였다.

도봉시민단체협의회가 결성되면서 방아골복지관도 참여했고, 다른

시민사회단체들과 공동으로 다양한 행사와 프로젝트²⁹⁾를 진행해오고 있다.

방아골복지관의 운영법인이 몇 차례 바뀌는 어수선한 과정을 거치면서, “지역 중심, 클라이언트 중심”이라는 원칙을 다시금 확인하고, 실무자들이 전망을 공유하기 위해 학습 커리큘럼³⁰⁾을 짜고 그에 따라 공부와 토론모임을 가졌다.

새 운영법인이 들어서면서 지역밀착형 프로그램을 더욱 강화하게 되었는데, 예를 들어 5월 5일 차 없는 거리 아이들 세상, ‘어려운 이웃들의 겨울나기 희망주점’, ‘장애인과 비장애인이 함께하는 지역 걷기 대회’ 등을 개최하였다. 또한 2003년부터 현재까지 지속되고 있는 ‘도봉아이사랑모임’은 당초 지역주민이 중심이 되어 방임되고 있는 빈곤아동 문제를 예방·해결하고자 만들어진 순수 주민모임이었으나, 점차 참여자들이 확대되어 현재는 자원봉사자, 기금 및 물품 후원자들이 지역 내 개인이나 기관뿐 아니라, 외부로까지 확산되어 광범위한 네트워크 형태로 운영되고 있다. ‘도봉아이사랑모임’은 처음에는 방아골복지관이 인큐베이터로서 일정한 역할을 하였으나, 지금은 복지관과는 무관한 독립적인 지역단체로서 운영되고 있다.

2011년에는 초창기부터 실무자로 참여해온 사회운동 경력의 사회복지사가 관장에 취임하고, 지역공동체운동을 지향하는 진보적 인사들이 설립한 외부의 사단법인이 방아골복지관의 운영법인이 되면서 새로운 전기를 마련하고 있다.

2. 방아골복지관 사업 방식의 특징

1) ‘주민 중심’의 철학

방아골복지관이 비슷한 규모의 다른 종합사회복지관과 다른 점은 무엇인가? 방아골복지관은 주민조직화, 지역사회조직화를 잘하는 복지

29) 예를 들면, 지역사회 통합을 위한 ‘사랑나눔음악회’(2000), 도봉구 복지발전 전략 수립을 위한 심포지엄(2001), 도봉구 지역조사(2001), 강북 지역 청소년 약물남용실태 조사(2003) 등이다. 방아골종합사회복지관 연구기획팀, 『신명나는 지역복지 만들기』(인간과학지, 2007).

30) 예컨대, 2004년에 함께 읽고 공부한 주제는 세계화, 자기계발과 리더십 강화, 비영리기관의 자원 개발, 도봉구청백서, 영성 등에 관한 것이었다. 위의 책.

관으로 알려져 있는데, 그렇다면 어떤 남다른 성과와 모범 사례를 창출했을까?

사업이나 프로그램의 내용이라는 측면에서 보면, 방아골복지관이 다른 복지관과 비교해서 크게 눈에 띄는 점은 없는 듯하다. 이미 사회복지관의 사업 내용은 정부의 운영지침을 통해서 전국적으로 표준화되어 있고, 그런 한에서 방아골복지관 역시 지역사회 조직사업뿐 아니라, 가족복지 사업, 지역사회 보호사업 등을 하고 있다.

‘방아골복지관의 남다른 점이 무엇이나’는 질문에 관해서, 이를 ‘모범 사례의 존재’로 이해한 피면접자 중에는 ‘요즘은 사업을 잘하는 기관들이 워낙 많아서 감히 우리만 잘한다고 말할 수는 없을 것 같다’고 답하는 이들이 있었다. 그러나 방아골복지관의 활동 방식, 혹은 조직문화라는 의미로 다시 질문했을 때, 피면접자들의 답변은 대체로 일치했다.

우선, 일을 기획하고 실행할 때 사회복지사 중심이 아니라 주민 중심의 관점을 강조한다는 것이다. 주민이라 하면 복지서비스를 받는 클라이언트로서의 저소득 취약계층 주민과, 자원봉사자 혹은 후원자로서의 지역 주민을 생각할 수 있다. 여기서 ‘주민’ 중심이란 이 두 가지 범주의 사람을 모두 가리킨다. 그리고 주민을 중심에 둔다는 것은 주민을 주체로 여기고 대상화하지 않는다는 의미이기도 하다.

“공적 전달체계에서 주로 많이 하는 밀반찬 서비스 같은 것도 그냥 밀반찬 만들어서 전달하고 끝이 아니라, 밀반찬을 서비스 받는 당사자들이 그 밀반찬에 대해 평가하는 기능을 집어넣어 ‘짜다’, ‘싱겁다’, ‘나는 당뇨가 있는데 이런 것을 먹으면 안 돼’ 등의 답변을 받아서 서비스를 개별화하고, 당사자들이 심사하는 기능도 넣고, 이렇게 변화를 시켰던 거죠. 똑같은 프로그램을 해도 다르게 접근했던 것 같고, 이런 인권적 관점에서 접근했던 것 같아요. 똑같은 것 같지만 속속들이 따져보면 다른 것 같습니다.” (H 관장)

흔히 복지전문가를 자처하는 사람들은 클라이언트가 무엇을 필요로 하고 무엇을 원하는지를 자신들이 잘 알고 있다고 생각한다. 그래서 서비스의 질과 내용을 전문가들이 결정하는 경향이 있다. 또한 무의식적으로라도 혜택을 ‘받는 자’와 ‘주는 자’로 양분하는 관계에서는, 항상 ‘받는 자’의 위치에 있는 클라이언트의 의견을 중심에 놓거나 그를 주체로 인정하는 관행이 생겨날 수 없다.

2008년까지 7년간 방아골복지관에서 근무한 J 복지사는 그런 이유에서 ‘자원봉사라는 용어를 되도록 쓰지 않는다. ‘봉사라는 말 속에는 관계를 맺고 있는 양자의 지위가 뭔가 대등하지 않다는 어감을 내포하기 때문이다. 물론 방아골복지관 차원에서 ‘자원봉사라는 용어를 전혀 쓰지 않는 것은 아니지만, 가급적 자원활동(가)이라는 표현이 선호된다.

“자원봉사는 사람의 관계를 왜곡시킬 우려가 크기 때문에 자원봉사라는 말을 좋아하지 않아요. 우리가 꿈꾸는 세상이 자원봉사자가 넘쳐나는 세상일까요? 아니잖아요. 우리가 살아가는 일상 속에서 보통 사람들끼리의 관계에서는 자원봉사라는 개념이 없잖아요. 제가 오늘 아침에도 저의 아이를 학교에 데려다주면서 아랫집 아이랑 같이 갔거든요. 근데 그 집 어머니가 저를 자원봉사자라고 여기지는 않잖아요, 이웃이지. [...] 저는 자원봉사를 제안하는 게 아니라, 그냥 이웃으로서 돕자고 제안하는 거예요. 굳이 자원봉사라는 말로 관계를 왜곡시킬 필요가 없다는 거지요. [...] 제가 가지고 있는 씨앗을 잘 틈을 수 있도록 방아골(복지관)이 화분 역할을 잘 해주었던 거지요. 저의 가치와 지향에 대해서 격려하고 응원하고 지지해 주었기 때문에 잘할 수 있었어요.” (J 복지사)

이처럼 주민 중심의 활동 방식은 첫째, 클라이언트 당사자의 생각과 욕구에 귀 기울이고 존중하며 그들이 의사결정의 주체가 되도록 지원한다는 의미이다. 둘째, 주민 중심의 접근법은 지역사회의 약자, 혹은 클라이언트를 그들보다 처지가 나은 (중산층) 주민들이 자발적으로 움직여 돕도록 유도하는 것을 뜻한다.

여기에는 주민들이 스스로 공동체를 만들어나가도록 지원한다는 의도가 있지만, 한편으로 보다 현실적인 측면에서는 사회복지관과 복지사들이 모든 것을 다 책임지고 할 수 없다는 역량의 한계에 대한 고백이기도 하다. ‘우리들이 다 할 수 없으니, 주민들이 나서서 같이 해달라’는 부탁인 셈이다.

조사자: 방아골복지관은 다른 복지관과 일하는 방식이 어떻게 다른가요?

J 복지사: 예를 들면, 장애인이나 노인들에게 밑반찬을 만들어 가져다주는 사업은 복지관이 아니어도 동네 아주머니나 통장님이나 다 할 수 있는 일이거든요. 그렇다면 복지관은 어떻게 해야 이 사업을 복지관답게 할 것이냐? 그 당시에 이렇게 했지요. 교회 같은 곳은 일요일 날 다 같이 모여 식사를 하잖아요. 그럼 식사 (준비)하는 김에 그 교회 근처에 계신 어르신들한테 도시락 드리는 건 어렵지

않잖아요? 그 일을 우리가 하는 게 아니고 교회에 제안 드렸어요. “우리 동네에 이런 분이 계신데 여러분이 식사하시는 김에 도시락을 만들어서 갖다 드리면 어떻겠느냐?”고 제안했고 교회에서는 그렇게 했지요. 이와 같다는 거지요. 사회복지사는 우리가 챙기는 게 아니라 지역에 계신 분들이 당신들의 이웃을 챙기게끔 거들고 제안하는 일을 하는 거지요. [...] 이런 것들이 우리가 주로 했던 방식이지요. 지역에 계신 분들이 지역사회의 약자들을 위해 일하게끔 하는 것. 이걸 조직화할 것도 없고 사회복지사로서 당연히 가져야 할 관점이거든요.

“..... 주민들 스스로 하게끔 하는 프로그램으로 전환하려고 줄곧 노력해왔어요. 어르신 생신 잔치를 열어드리는 프로그램을 흔히 하는데, 보통은 복지관이 한 달에 한 번 준비해서 어르신들을 모셔 와서 여는 것이 일반적이라면, 저희는 생신 잔치를 주도하는 주민모임을 만들고 그 주민들이 직접 본인들의 재정으로 생신상을 차리거나 생신 도시락을 만드는 거죠. 처음에는 복지관이 지원하는 부분도 있는데 어느 정도 모임이 성장하면 회비를 걷고 해서 재정을 독립적으로 해결하지요. 또 집수리 봉사모임의 경우에는 집수리 기술이 있는 아버님 한 분을 핵심 인물(key person)로 섭외하고, 그런 데 관심이 있는 분들을 모집해서, 한 달에 한두 번 어떤 집을 수리할지 선정회의도 하시고, 어떤 방식으로 수리할지 회의도 하셔서 어르신 가정 집수리를 해주시죠.” (K 팀장)

그리하여 주민 중심의 사업 방식은 사회복지사가 구상한 모임에 적합한 핵심 인물을 발굴하여 그들로 하여금 사람들을 더 모으고, 계획을 수립하며 재원을 마련하게 하는 등 구성원들끼리 조직을 꾸려나가도록 뒷받침하는 것을 말한다. 이때 사회복지사는 정보를 제공하고 구성원들이 요구하는 지원업무를 해주는 역할을 할 뿐, 자신의 의사를 관철시키거나 중요한 결정에 관여해서는 안 된다. 그리하여 한 실무자는 이것을 자기를 없애는 작업이라고 표현한다.

조사자: 실무자의 입장에서 주민 중심의 활동이란 어떤 것인가요?

D 복지사: 나를 빼내는 작업인 것 같아요. 저도 일을 하다 보면 ‘이게 효과가 있겠다’, 또는 ‘이렇게 하는 게 편하겠다’고 판단되는 부분이 있는데, 주민 안에서 더 많이 이야기를 하다 보면, 주민들이 다 알고 계시고 해답은 그 안에 있다는 걸 깨닫게 돼요. 제 틀에 맞추다 보면 더 안 되는 경우도 있었어요.

“..... 사회복지사 중심이 아니라 지역주민 중심이 되어야 한다고 생각해요. 일을 하다 보면 좀 더 간편했으면 좋겠고 내가 하기에 수월한 방향으로 갔으면

좋겠고 그렇게 생각하는 경향이 있는데, 그건 정말 사회복지사 중심으로 하는 거더라고요. 그렇게 하다 보면 나중에 많은 일을 했지만 정작 와 닿는 부분은 적지요.” (S 팀장)

“지역의 복지관은 주민들이 지역에 대한 관심이나 애정을 불러일으킬 수 있도록 모티브를 제공하는 게 중요하다고 봐요. 살고 싶은 동네, 소통하는 동네가 되기 위한 모티브. 그런 것이 장터나 축제라는 걸로 나타나죠. 의도성을 가지고 계기를 만들어내야 하고, 주민들이 지역에 대해 생각하고 의논하고, 모이고 흠어지는 것에 대한 접점을 만들어야 해요. 결국 우리는 조직가의 입장으로 가야 되는 거죠. 그런데 대부분 (다른 복지관)의 경우 프로그램화(化)하고 잘 치른 프로그램을 가지고 사람을 모집했다가 프로그램이 끝나면 다들 흠어져버리고. 그런 식으로는 10년이 가도 동네가 변하지 않을 거라는 거죠. 그렇다면 주민조직화로 가기 위해서 가장 중요한 게 권한 위임이잖아요. 정보를 제공하고 권한을 위임하고 결국 그들이 결정의 주체로 서게 해야 하는 거죠. 그러기까지 동네 사랑방과 같은 역할을 하면 좋을 거 같아요. 그런데 복지관들이 보통 폐쇄적이죠. 그리고 뚫고 들어갈 수 없을 정도로 세팅이 되어 있죠, 프로그램 하는 곳으로. 그래서 시민단체 분들이 우리 방아골복지관을 보고는, ‘어, 이런 복지관도 있네!’ 그러세요(웃음).” (Y 부장)

이처럼 주민을 중심에 놓고 사고하는 방식은 초창기부터 방아골복지관의 핵심 멤버들에 의해서 의도적으로, 학습을 통해서, 또는 업무의 진행과정 속에서 수시로 강조되어왔기 때문에, 실무자들에게는 조직문화로서 이미 체질화되어 있는 듯했다. 무엇보다 복지관의 직원이기 이전에 이 지역주민으로서의 정체성을 가지라고 주문한다.

“개별 편차는 분명히 있겠지만, 관장님을 비롯해서 대부분의 슈퍼바이저들이 ‘이 사업이 주민 중심으로 가고 있는가’에 관해서 점검하는 분위기이고, 기획 당시부터 그런 것을 중요시하는 분위기가 이어지다 보니까, 직원들은 당연히 방아골복지관은 그런 사업을 하는 곳으로 알고 있는 게 아닐까 싶어요. [...] 초기에 그랬고, 지금도 그렇기는 한데, 관장님이 여기를 그냥 직장이라고 여기는 걸 안 좋아하세요(웃음). “너희들도 이 지역의 주민이어야 한다” 그런 걸 강조하셨고, “네트워크를 강화하고 활성화하는 데도 너희들이 이 지역 단체의 회원이 되지 않으면 안 된다”고 말씀하지요. 그래서 지역 시민단체에 가입한 일꾼들이 많지요. 물론 자율성에 맡기는 거지 ‘무조건 가입해야 된다’ 그렇지는 않고요, 그런 취지에 동의하는 일꾼들의 경우에 가입하는 거지요. 또 본인들이 사업을 하다 보니까, 당연히 네트워크의 필요성이 크다는 것을 알고, 내가 이 단체를 잘 알지 않으면 안 되겠다 그런 필요성을 느끼니까.” (K 팀장)

2) 지역 내 다른 조직들과의 네트워크 구축

지역운동을 하는 시민사회단체들은 지역 내에서의 연대사업이나 네트워크 구축의 필요성에 대체로 공감한다. 그러나 그것이 필요하고 중요하다는 데 원칙적으로 동의하면서도 실제로는 여러 가지 현실적 제약 때문에 연대가 원활하지 않은 것도 사실이다. 운동의 주체나 목적의 차이, 재정구조의 불균등, 무엇보다 자기 조직 중심주의의 관성이 연대를 어렵게 한다. 이에 비해 처음부터 지역운동 거점으로서의 복지관을 표방해온 방아골복지관은 지역 내 단체들과의 협력관계 및 네트워크 구축에 상당한 정성을 쏟아왔다.

“저희는 지역사회의 다양한 단체나 기관들과 연계해서 지역을 넓은 시각으로 바라보고 함께 일하는 것에 대해서 많이 강조하고 있어요. 저만 해도 지역의 단체 여러 곳에 회원으로 가입해서 후원금을 내고 있고, [...] 저는 또 중간에 3년 동안 ‘도봉시민사회복지네트워크’의 전담인력으로 있었기 때문에 동네의 단체 들하고 거리감이 별로 없지요. 사회적 자본이란 게 중요하잖아요. 저희도 어렵기는 하지만, 작은 단체보다는 가진 게 많고 인적 만파워도 있다 보니까, 도움을 청하시는 데가 많아요. 저도 지역복지팀장으로 일할 때 지역에 많이 나가서 다양한 단체와 함께 일하라고 무언의 압력을 많이 받아서 처음에는 어려웠지만 그렇게 하는 것이 도움이 많이 되었던 것 같아요. 그렇게 해서 그 들이 나중에 (저희가 필요한) 자원도 연결해주시고.” (Y 부장)

“의도적이건 아니건, 지역에 계속 많이 나가게 푸시(push)를 하세요. 고민이 없으면 고민을 하게끔 만드시고요. 자꾸 밖으로 나가서 다양한 사람, 시민단체 분들을 만나게 만드세요. 이런 모임, 저런 회의에 나가다 보면, 우리가 복지관에만 있었으면 보지 못했을 측면들을 볼 수 있고 아무래도 폭넓게 사고하게 되지요. 그게 습관이 되다 보니까 저도 후배들에게 그렇게 대하게 되고요.” (S 팀장)

“네트워크는 굉장히 활발해요. 지역에서도 방아골복지관에 대한 기대가 굉장히 크셔서 어떤 사업을 할 때, 방아골복지관도 같이하면 좋겠다, 그런 제안을 많이 해주시죠. 저희도 같이할 경우 시너지 효과가 있겠다 싶으면 되도록 함께 일하려고 하고요.” (K 팀장)

“단체들과 업무 협력이 잘 되는 편이에요. 풀뿌리 민간단체를 통해 주민을 돕는 행사들도 네트워크가 잘 돼 있어서 비교적 수월했어요. [...] 저희가 올해 ‘희망온돌사업’을 계획할 때 같이 연대할 단체를 4개 정도 생각했는데, 실제 사업을 진행하면서

보니까 지역단체들과의 소통이 자연스럽게 더 많이 열리다 보니까 회의를 통해서 참여 의사를 밝힌 기관이 다수 있었어요. 관공서, 지역이동센터, 교회, 시민단체들도 있어서 거의 20개 기관이 함께 공동으로 사업을 했지요.” (D 팀장)

창립 멤버에 속하는 L 전 관장은 도봉 지역을 부지런히 돌아다니면서 단체들을 연결하고, 지역 내 단체들의 활동가와 함께 ‘도봉 지역을 통으로 보는’ 훈련을 했다. 또한 지난 20여 년의 경험 속에서 지역에서 네트워크가 성장하는 과정을 여섯 단계로 정리했다고 한다.

“저는 부단히 지역을 돌아다니면서 시민사회단체 쪽하고 사회복지 쪽하고 서로 만나게 하려고 작업을 했고, 도봉구를 꾸준히 묶어나갔죠. [...] 네트워크 구축의 1단계는 일단 신뢰를 구축하는 게 중요해요. [...] 1단계에서 2단계로 넘어갈 때는 그동안의 신뢰를 구체적인 사업을 통해서 테스트해보는 게 또한 중요하고요. 2002년도 지방선거 때, 방학 3-4동에 무소속 시민후보(구의원) 두 명을 내보내서 모두 당선시켰어요. 서로 간의 신뢰도를 가늠해보는 계기가 된 거죠. [...] 동네일은 공(公)과 사(私)가 미구 얽혀야지만 된다고 생각해요. 업무로 만나면 업무로 끝나기 마련인데, 그러고 나서 사적인 관계가 영겨야지 동네일은 벌어지지요. 2단계에서 3단계로 가려면 친밀도를 높여야 됩니다. 그래서 시민사회단체 실무자들과 수련회를 가서 허심탄회한 대화를 했어요. [...] 여성단체한테 중산층 여성들을 위한 활동만 하지 말고, 지역의 여성가장들에 대해서 관심을 가져달라는 부탁도 했어요. [...] 생협운동 관계자들한테는 어려운 가정의 아이나 노인들도 유기농식품을 먹을 기회를 누렸으면 좋겠다는 취지로 말했더니, 생협에서 유기농 재료로 반찬을 만들어 독거노인에게 전달한 일도 있었어요. 이렇게 하면서 이슈운동에서 생활운동으로 간 거지요. (지역 내 운동단체 종사자들과) 연수회 같은 걸 많이 다녔어요. 동네에서 아주 친해요. 정말 한 가족처럼 지냈죠. [...] 4단계는 공동의 비전을 공유하는 것. ‘10년 후의 도봉의 모습을 어떻게 가져갈 것인가’에 관해서 복지, 여성, 환경, 정치운동 등의 측면에서 고민하고 함께 모색하는 거예요. 2005년부터 도봉 지역을 통으로 보는 훈련을 했어요. 여성단체라면 도봉 전체를 놓고 보면서 그 안에서 여성운동이 찾아갈 것, 복지관이 찾아갈 것, 생협이 찾아갈 것들을 찾는 거지요. 5단계는 일상적 사업을 공유하는 방식으로 각 단체가 돈도 내놓고 사람도 내놓고 하면서 함께 가는 것이고, 6단계는 지역이 공동체가 되는 것이죠. 지역사회는 길게 가야 되잖아요.” (L 전 관장)

현재 방아골복지관은 ‘도봉시민회’ 등 지역단체들과 함께 마을 만들기 사업을 하고 있다. 그 가운데 하나인 ‘동네 이야기가 있는 의자 만들기’

사업은 재활용 목재를 구해서 방학동 일대 골목골목에 어르신을 위한 의자와 반평상(半平床)을 설치하고, 동네의 옛 지명에 대한 고증을 거쳐 지명의 유래를 지도와 함께 벽화 형태로 그리는 사업이다.

“전체적으로는 저희들이 지금 인큐베이팅하고, ‘동네 이야기가 있는 의자 만들기’, 이런 골목 디자인을 많이 도입하고 있는데요. 장기적으로 지금부터 한 5년, 10년 이후에는 이 안(內)방학동이 마을공동체가 되지 않을까 하는 꿈을 가지고 있습니다. 그렇게 가려고 노력하고 있거든요. [...] 올해에 법인이 바뀌면서 저희들이 ‘방아골에 길을 묻다’ 해서, 지역 비전을 만드는 작업, 마을공동체를 만드는 작업을 다시 시작하는 과정들을 밟고 있고, 그게 내년 말쯤 되면 구체적으로 안방학동 비전들이 구체화되지 않을까 싶습니다. [...] 저희들이 혼자 할 수 있는 건 아닌 것 같고요, 마을 만들기 추진단도 지금 같이 활동을 하고 있고요, 저 밑에 전통시장이 하나 있거든요. 서울에서 유명한 도깨비 시장인데 그 시장 옆에 공원이 하나 있어요. 거기 공원에 ‘도깨비방’이라는 커뮤니티 공간을 이번 10월에 오픈했습니다. 거기에는 주민들이 와서 자유롭게 차도 마시고 자기들끼리 논의나 회의도 할 수 있고, 목공방도 할 수 있는 공간을 마련해놓고 있습니다. 그것도 지금 현재 그 공간운영위원회를 구성했어요. 그 운영위원회가 주축이 될 것이고 장기적으로 봤을 때 그것도 저희들과 관계가 없는 시스템이 되겠죠. 그게 또 마을의 한 주체로서 전체 안방학동 마을 만들기에 같이 참여할 수 있는 구조가 되겠죠.” (H 관장)

이들은 안방학동 전체, 더 넓게는 도봉구가 하나의 공동체와 같은 분위기로 묶이기를 희망하면서, Y 부장의 말처럼 주민들이 지역에 대한 애정과 관심을 가질 수 있도록 그 접점이 될 만한 다양한 행사와 이벤트를 전개하고 있다. 이러한 마을 만들기 네트워크에서 방아골복지관은 중요한 고리의 하나로서 역할을 하고 있다.

3) 민주적 의사결정의 조직문화

방아골복지관의 사업 방식이 지닌 또 하나의 특징은 실무자들에게 많은 자율성이 주어지고 토론과 의사결정이 매우 민주적으로 이루어진다는 것이다.

“2003년에 처음 와서 충격 받은 게, 회의가 수평적으로 펼쳐져서 [...] 관장이나 실무자가 똑같은 의견권을 가지고 얘기하고, 합의가 되면 직급이나 지위를 막론하고

그 결정에 따라가는 구조가 신기했죠. 보통은 위에서 결정한 사안에 대해서 그 의미를 공감하지 못하더라도 그냥 따라가는 게 일반적이는데, 여기는 그 의견에 대해서 고민하고 논의하는 장들이 있더라고요. 그러다 보니까 동기 부여가 많이 되었죠. 그 대신 목소리가 많고 그것을 조율해나가는 것이 쉽지가 않아요. 하지만 그 결과로서 나온 결정에 대해서는 모든 사람이 힘을 받고 갈 수 있지 않나 싶어요.” (D 팀장)

“방아골복지관의 강점은 이런 활동에 대해서 자율성을 많이 부여했다는 거예요. 이게 사회복지사들이 뜻대로 일하게끔 한 원동력이었던 거지요. [...] 방아골이 그런 강점을 가질 수 있었던 것은 바로 자율성을 주었다는 거죠. 저는 다른 기관들도 사회복지사를 믿고 그들에게 자율성을 부여한다면 다 그렇게 할 수 있다고 봐요.” (J 복지사)

Y 부장: [...] 그런 동력이 어디서 오는 것일까 생각해 보면, (복지관의) 의사결정 구조에서 굉장히 많은 책임을 지워주세요.

조사자: 자율성을 인정해준다는 뜻인가요?

Y 부장: 그렇죠. 자율성과 수평적인 구조라는 것이 사실은 자기책임을 많이 강조하죠. 내가 결정하면 내가 더 책임을 져야 하는 구조라서. 저희는 의사결정 구조가 신속하지는 못한 편이에요. 톱다운 방식으로 하면 굉장히 신속하고 공무원식의 체인 구조가 될 텐데, 오히려 그런 과정에서 효율성 부분은 떨어질 수도 있어요. 그리고, 강력한 의사결정이 중간에 잘 전달이 안 되기도 하고, 반목을 하기도 하고, 그렇지만 어쨌든 대전제에 관해서 합의하거나 하는 부분은 아래로부터 위까지 합의를 중요시하죠. 물론 그런 것이 안 될 때도 있지만. 관장님이나 제가 이런 건 필요하다고 생각해서 얘기했는데, 담당들이 “그걸 왜 합니까?” 했을 때 설득하지 못하면 강압적으로 하지는 못하니까요. 어쨌든 지역과 함께하는 거에 대해서 스스로 할 수 있게 이야기하는 편인데, 전보다는 요즘 젊은 친구들한테는 좀 어려운 것 같더라고요. 사회복지가 원래 과업 중심이고 과업이 워낙 많기 때문에 그걸 바로 쳐나가지 않으면 금방 핑크가 나니까. 지역으로 뛰어드는 부분이 현실적으로 쉽지만은 않지요. 긴 시간 근로에 시달리고 있고 투사가 되기를, 헌신성을 요구하는데 굉장히 어려운 구조죠.

수평적인 의사결정 구조가 항상 좋은 점만 있는 것은 아니고 때로는 비효율적인 면도 보이지만, 적어도 방아골복지관은 더디더라도 전체 구성원의 자발적인 합의를 이끌어내는 일이 나중에는 더 큰 에너지를 발휘할 수 있다고 믿고 있다.

3. 방아골복지관 활동에 대한 평가

방아골복지관의 활동을 평가하기 위해서 이 글은 제2장에서 밝힌 바와 같이 세 가지 관점에서 살펴보기로 한다. 첫째, 주민공동체의 관점으로, 방아골복지관의 사업과 활동이 ‘지역공동체 혹은 주민공동체를 강화하거나 확장하는 방향으로 기능하고 있는가?’ 하는 것이다. 둘째, 우리나라의 진보적인 복지학자들이 제시하고 있는 지역복지운동론의 관점에서 살펴보고, 셋째, 기능이 아닌 운동으로서의 사회복지실천을 논할 때, 대표적인 사례로 회자되는 세틀먼트하우스 운동의 헐하우스 사례와 간단히 비교해보기로 한다.

사회복지관의 활동과 관련해서 주민공동체를 논할 때, 주민의 범주를 사회계층 혹은 계급의 측면에서 크게 두 부류로 생각해볼 수 있다. 저소득층 내지 빈곤층, 취약계층, 공적 부조나 서비스를 필요로 하는 요보호 주민이 하나의 부류라면, 그들보다는 소득과 시간이 많은 중산층 내지 지식인 그룹이 또 다른 부류를 형성한다. 편의상 전자를 저소득층 주민, 후자를 중산층 주민이라 부른다면, 사회복지관이 사업을 통해서 활성화할 수 있는 주민공동체란, 복지관을 이용하는 저소득층 주민들끼리의 공동체, 그리고 자원활동가 혹은 후원자에 해당하는 중산층 주민들끼리의 공동체가 있을 수 있다. 그리고 계층 간의 수직적 연대라고 할 수 있는 복지수혜자(저소득층 주민)와 자원활동가(중산층 주민)들 간의 공동체가 존재한다.

방아골복지관의 경우는 이 세 가지 유형의 주민공동체를 활성화하는데 적극적일 뿐 아니라, 그것을 ‘주민 중심주의’라는 나름의 활동 철학으로 삼고 있으며, 실무자들은 그런 사업 방식을 조직문화로서 공유하고 있다.

예를 들어, 복지관으로부터 반찬 제공 서비스를 받기만 하던 독거노인 두 명을 서로 소개시키고 음식 재료를 가져다줌으로써 두 노인이 협동해서 반찬을 만들어 먹도록 유도한 사례가 있었다. 이렇게 되면, “누군가 다른 사람이 봉사자랍시고 들어와서 돌볼 필요도 없이 서로에게 좋은 관계가 생기는 것이다.” (J 복지사)

또한 각자가 독거노인을 방문해서 인사하고 보살피던 자원활동가 주부들은 마침내 모임을 만들어 자기들끼리 정기적으로 산행도 가고, 함께 맛집 순례를 하는가 하면, 축하할 일이 있을 때 같이 맥주 파티를

별이는 공동체적 관계를 형성하였다. 또 자신이 보살피는 노인들과 짝을 이루어 자장면 먹으러 나들이를 가기도 한다.

“보통 사람의 관계는 풍성하죠. [...] 그런데 약자들의 관계는 살아갈수록 줄면 줄었지 증가하지 않더라고요. 또 그 약자의 관계망에 놓인 사람들도 다 고만고만해요. [...] 저는 사회복지사이기 때문에 관계를 중시하고 이 관계를 풍성하게 해주는 것을 중요하게 여겼어요. [...] 특히 이 관계 중에서도 한 지역에 있는 분들의 관계가 중요하다는 생각이 들었어요. 그래야 어려움이 있을 때 이웃으로서 잘 도와줄 수 있잖아요. 그래서 가급적 이웃의 관계를 중요하게 여겼고, 이웃 중에서도 되도록, 좀 어려운 얘기이지만, 다른 계급이라고 할까요, 약자끼리의 관계가 아니라 [...] 그래도 좀 다른 삶을 사는 분이 여기에 참여하면 또 다른 관계의 그룹이 이리로 온다는 거지요. 예를 들면, 가난한 어르신들이 있지만, 그래도 방학동을 놓고 보면 3동에 사시는 분들은 아파트에 사시는 분들이거든요. 이 분들이 다른 지역에 가서 이런 관계를 맺게 하는 거죠.” (J 복지사)

지역 내 다른 단체들과의 연대활동을 통해서 지역 전체를 공동체화하려는 노력도 활발하다. 지역조직화란 결국 ‘자기가 사는 지역에 대한 소속감을 회복하고 지역사회의 문제를 자신의 문제로 인식하며 그 문제를 해결하기 위해 참여하는³¹⁾ 사람들을 늘려나가는 것이라 했을 때, 지역에 대한 관심을 높이고 서로 만날 수 있는 접점을 늘려가기 위해 별이는 마을 만들기 등의 사업과 행사는 이러한 노력의 표현들이다. “지역조직화를 통한 마을 만들기에 지역사회복지관이 적극적으로 결합하고 더 나아가 복지관의 주요 사업으로 삼아야 한다”³²⁾는 어떤 제안에 비추어보면, 방아골복지관은 이 충고를 실천해나가는 가장 모범적인 사례라고 할 수 있다.

둘째, 방아골복지관의 활동을 지역복지운동론에 견주어보기로 하자. 지역복지운동론에 따르면 사회복지기관의 기본 업무인 복지서비스 제공 활동은 그 활동의 성과로서 옹호(advocacy)활동, 주민 동원, 나아가 주민들의 조직화로 발전하지 못하면 그 의미가 퇴색된다고 한다.³³⁾ 사회복지를 ‘기능’이 아닌 ‘운동’으로 바라보는 입장에서는 충분히 타당한

31) 김종건, 앞의 논문, 9쪽.

32) 유동철, 「지역사회복지관을 어떻게 할 것인가」, 『복지동향』 제147호(2011), 6쪽.

33) 이인재, 앞의 논문(2007), 104쪽.

주장이다. 이때 사회적 약자를 옹호·대변하고, 당사자인 주민을 동원하거나 조직화해서 대처하고 해결해야 할 사안은 지역의 복지 문제이고 잘못된 규범과 제도이다. 이것은 결국 지역 차원의 정치적 문제로 연결된다. 해결해야 할 복지 문제나 그릇된 법규의 열쇠를 쥐고 있는 쪽이 십중팔구 지방의 정치권력이기 때문이다.

앞서 살펴본 바로는 방아골복지관의 주민조직화가 분명 작은 공동체를 만드는 형태로 이루어지고는 있지만, 그것은 어디까지나 비정치적인 영역-복지서비스의 제공 영역에서 일어나는 것일 뿐, 지역복지운동론에서 말하는 사회복지의 정치쟁점화 내지 투쟁이라는 측면에서는 어떤 식의 주민 동원이나 조직화도 발견할 수 없다. 다시 말해서, 지역복지운동론이 주장하는 내용 가운데, 지역정치에 대한 참여, 사회복지의 정치쟁점화, 이를 위한 주민들의 참여³⁴⁾ 등의 부분에는 방아골복지관의 활동이 비어 있는 셈이다. 이것은 “평소에는 우리 시민단체들하고 항상 같이하다가 정부에 대해 비판적인 역할을 할 때나 구의회에 비리가 터졌을 때는 복지관들이 이름을 못 올리겠다고 속 빠진다”는 한 시민단체 대표의 불평에서도 확인할 수 있다.

그런 점에서 방아골복지관의 활동은 지역복지운동의 궁극적 형태인 당사자의 동원과 조직화의 단계에는 이르지 못하고 있다. 복지정책을 둘러싼 지역의 정치과정에 주민의 참여가 조직화되지 못했다는 점에서 일정한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

물론 이것은 “정부기관에 정식으로 보고해야 하고, 관으로부터 예산을 받아야 되고, 보고의 의무도 있고, 하기 싫은 사업도 해야 하는”(J 복지사) 사회복지관의 지위에서 비롯되는 문제이다. 아무리 지역복지운동을 표방하고 시작했던 방아골복지관이지만, 그것의 정체성이 사회복지관인 한은 법적 지위와 재정 문제에서 정부로부터 자유로울 수 없는 것이다. 지역복지운동 담론이 소개하는 대표적 사례들 가운데 사회복지관의 경우가 전무한 반면, 대부분이 지역의 시민사회단체인 점을 보더라도 조직의 지위와 성격은 운동의 내용을 규정할 수밖에 없다.

“구조 자체가 이미 많이 고착되어 있는 부분이 많잖아요. 시(市)에서 내리는 것들, 평가의 방식들, 그것을 안 했을 때 점수가 낮아지고, 점수가 결국은 비용으로

34) 이인재, 앞의 논문(1999), 59쪽.

이어져서 운영이 어려워지는 문제에서 우리가 완전히 헤어나기는 어렵죠. [...] 사회복지관의 역사가 꽤 오래되었는데도 아직까지 (복지사들이) 만나기만 하면 정체성 얘기를 하는 것은 중앙에서 핵심들이 잘못하는 게 너무 많기 때문이거든요. 이미 움푹달작 못하게 구조를 만들어서, 평가라는 것들, 기본적으로 해야 할 것들, 지금은 시장님이 바뀌어서 어떨지 모르겠는데 서울시장이 요구하는 사업들, 예컨대 희망플러스 등을 안 하면 평가할 때 점수를 깎아요. 저희 기관도 처음에는 버티다가 평가가 마이너스 되니까 받는 거거든요. 처음부터 홀랑 다 뒤집어야 된다고 생각해요.” (Y 부장)

19세기 말부터 20세기 초에 걸쳐 제인 애덤스가 미국의 빈민촌에서 운영했던 헐하우스는 오늘날까지도 지역복지운동에 관해 많은 것을 시사한다. 헐하우스는 ‘계급들은 상호 의존한다’는 이론을 바탕으로 세워졌다.³⁵⁾ 중산층에 지식인 출신이었던 자원봉사 입주자들은 자신의 생각을 고집하기보다 이웃들이 어떤 것을 기꺼이 수용하는지 먼저 살피고 그에 맞춰 사업을 조정했다.³⁶⁾ 그들은 극단적 이념에 휘둘리지 않았고, 한 인간이 처한 어려움을 해결하려면 우선 그 사람의 삶 전체를 소상하게 파악해야 한다고 믿었다.³⁷⁾ 그들은 영양가 높은 음식, 친교를 나누는 장소, 그리고 갖가지 교육과 문화 프로그램을 제공하는 한편, 잘못된 법과 제도를 개혁하기 위한 캠페인과 투쟁에도 참여했다. 그들은 아동노동의 폐지, 노동시간 및 여성 노동조건 법제화, 청소년 관련 법률의 개혁에 앞장섰다. 지역마다 공원을 조성하고 주택 법규를 개선하고 도시계획을 통해 밀집 주거지역을 해소하라고 요구했으며, 시와 구 단위의 개혁활동에도 참여하고, 1912년 진보당 정당의 작성과 조직화에도 참여했다.

헐하우스가 벌인 사업과 활동은 오늘날의 복지관 업무에 비해서 더 다양하고 폭이 넓었다. 정부를 대신해서 표준화된 서비스를 전달하는 체계가 아니었으므로, 새롭게 조사하고 분석해서 주민들이 필요로 하는 사업을 신설하고 확장해나갔다. 미시적 차원에서 주민들의 욕구를 충족하는 프로그램(클럽활동, 탁아소, 유치원, 강연회, 캠프 등)을 실시하는데 주저하지 않으면서, 동시에 거시적인 제도개혁운동에도 앞장설 수

35) 제인 애덤스 저, 심대관 역, 『헐하우스에서 20년』(지식의숲, 2008), 84쪽.

36) 위의 책, 102쪽.

37) 위의 책, 126쪽.

있었다.

이들의 활동은 행정 및 정치권력과 때로는 협력하고 때로는 대립하면서 지역의 문제를 새롭게 재점화하고 정치적으로 해결하려 했다는 점에서 제3장 모두(冒頭)에서 평가 기준의 하나로 제시했던 우리나라의 지역복지 운동론과 유사한 측면이 있다. 따라서 이들이 넓은 스펙트럼의 좌우를 오가면서 보다 탄력적인 운동을 펼 수 있었던 데 비해서, 우리의 방아골복지관은 여전히 거시적인 개혁운동에 나서지 못하고 제약을 받고 있음을 발견하게 된다.

그러나 이러한 한계의 원인을 방아골복지관 종사자들의 의지 부족 탓으로 돌리기는 어려울 듯하다. 이들의 철학과 조직문화의 특성으로 미루어보건대 이들에게 거시적인 지역운동에 대한 동참 의사가 없다고 보기는 어렵기 때문이다. 일정하게 정부의 감독을 받는 사회복지관으로서의 경계를 넘어설 경우 본연의 기능마저 혼란에 빠지는 결과를 초래할 수도 있는 점을 감안할 때, 제도의 울타리를 넘어서지 않는 것은 불가피한 선택으로 보인다.

V. 맺음말

이제까지 지역사회 및 주민조직화 사업에서 주목할 만한 사례로 거론되어 온 방아골복지관의 활동을 분석함으로써, 사회복지관이 지역복지운동의 거점으로서 갖는 가능성과 한계를 살펴보았다.

지역복지운동의 관점에서 방아골복지관이 우리에게 긍정적 사례로 다가오는 대목은, 사업의 종류나 내용의 특이성이 아니라 그들이 초창기부터 견지해오고 있는 활동 방식의 철학과 조직문화이다.

방아골복지관에서는 ‘사회복지사이기 이전에 주민이 되어야 한다’거나 ‘항상 주민을 중심에 놓아야 한다’는 등의 오래된 지역주민운동(communitary organization movement: CO운동)의 원칙들이 강조되고 있다. 지역복지운동을 지역에서 복지를 매개로 공동체를 형성하고 조직하는 운동이라고 정의할 때, 방아골복지관은 주민공동체를 조직하기 위해 적극적으로 활동하고 있다.

주민공동체의 활성화는 복지서비스를 받는 취약한 주민들끼리의 관계,

복지수혜자들에게 봉사와 후원을 제공하는 중산층 주민들끼리의 관계, 그리고 도움을 주고받는 취약한 주민과 중산층 주민 간의 관계가 더욱 풍성해지고 돈독해지는 결과를 가져온다. 비록 작은 단위일망정 계층 내의 수평적 연대와 계층 간의 수직적 연대가 모두 일어난다고 말할 수 있다. 그리고 이러한 주민조직화는 복지관이 일상적으로 벌이는 가족복지, 재가복지, 지역사회보호 활동 등을 통해서 이루어진다는 점에서, 사회복지관에서의 주민운동이 어떻게 가능할 수 있는가에 관해 유의한 시사점을 제공한다.

이것이 작은 범주의 주민조직화라면, 보다 넓은 지역을 대상으로 한 마을 만들기 등의 공동체 운동도 꾸준히 진행되고 있다. 이러한 지역운동은 여러 시민사회단체 및 직능단체들과의 네트워크 속에서 전개되는데, 여기서 방아골복지관은 비중 있는 하나의 고리로서 역할하고 있다.

방아골복지관의 사례를 통해서 우리는 다음의 사실들을 확인할 수 있다.

첫째, 사회복지관이라는 제한된 틀 안에서라도 미시적 차원의 주민운동은 가능할 수 있다. 방아골복지관의 예는 같은 대상과 내용을 가지고 사업을 하더라도 무엇을 하는가보다 어떻게 하는가가 더 중요함을 보여준다. 전통적인 복지 프로그램을 설계하고 운영하는 과정에서도 '이것이 과연 주민 중심의 관점에서 있는가'를 끊임없이 점검하고 고민하게 하는 조직문화는 복지관의 활동을 통해서 주민공동체가 강화되는 결과를 낳는다.

둘째, 진보적인 의식을 가진 핵심 인물들의 존재는 복지관의 활동을 기능이 아닌 운동으로 나아가게 하는 분위기 형성에 긍정적인 영향을 준다. 방아골복지관의 실무자들이 늘 주민공동체의 관점을 견지하고 지역 내 다른 단체들과의 연대에 힘을 쏟을 수 있었던 것은 초창기부터 관장들이 그런 철학을 강조해왔기 때문이다. 그리고 학습모임과 토론을 통해서 이러한 철학과 수평적인 소통 방식이 기관의 조직문화로 자리 잡게 된 것이다.

셋째, 정치적으로 자유로울 수 없는 사회복지관의 한계는 정치색이 강한 지역복지운동에 대한 참여를 어렵게 한다. 판단의 근거로 미국의 세틀먼스하우스와 우리나라의 지역복지운동 담론을 가져온 것은 그것들

이 이상적인 빈민지역운동에 대한 실천과 이론을 보여주기 때문이다. 그리고 양자는 한결같이 미시적인 사회복지 프로그램뿐 아니라, 거시적 차원의 제도개혁운동, 입법을 위한 투쟁, 주민 참여자들의 정치적 의식화 등을 포함하고 있다. 그리고 그러한 거시적 운동의 단계로 나아가야 비로소 운동이 완성된다는 인식이 있기도 하다. 이런 점에서 방아골복지관의 사례는 절반의 성공에 머물러 있는 셈이고, 보다 높은 단계로 나아가기 힘든 원초적 한계를 안고 있다. 제인 애덤스의 헐하우스가 비판적인 일부 세력의 여론에 아랑곳하지 않고 급진적인 운동에도 가담할 수 있었던 것은 그들의 재정을 정부나 자본가에 의존하지 않았기 때문이다. 우리나라의 지역복지운동 담론에서 예시하고 있는 모범 사례가 시민운동단체 일색인 것도 같은 이유 때문일 것이다.

현재로서는 방아골복지관에서 벌여온 주민운동이 ‘지금까지 지역을 얼마나 변화시켰나’, 또는 ‘도봉구 주민 전체에게 끼치는 영향력의 크기는 얼마인가’라는 식으로 성과를 측정하기는 어렵다. 끊임없이 사회 문제를 확인시키고 그것을 수량적으로 많이 해결했음을 입증해야 하는 현재의 획일적인 평가시스템 속에서는 인큐베이터로서의 역할, 중심이 아니라 여건 조성자로서의 역할을 자임하는 방아골복지관의 활동이 제대로 평가받기는 어려울 것이다. 한 사회복지사의 희망처럼 ‘지역주민의 정치 참여율’ 혹은 ‘지역 문제를 제기하는 데 주민들이 얼마나 적극적으로 움직였나’ 하는 점들이 평가 틀에 반영되어야 비로소 주민조직화 운동에 관해 온당한 평가가 내려질 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김미경, 「사회복지 분야의 운동적 성격 및 NGO적 위상을 통해 본 사회복지사의 역할」.
『지역사회연구』 제16권 제1호, 2008, 95-112쪽.
- 김미원, 「사회사업실천의 정체성 확립을 위한 제언: 사회사업실천의 임상 중심 경향과
전문화 지향에 대한 비판적 고찰」. 『한국사회복지학』 제31권, 1997, 171-190쪽.
- 김인숙, 「한국 사회복지실천의 정체성」. 『상황과 복지』 제20호, 2005, 119-152쪽.
- 김종건, 「지역조직화의 중심에 주민조직이 있다」. 『복지동향』 제147호, 2011, 9-11쪽.
- 김종해, 「Si Kahn의 『지역복지 실천전략』에 대해」. 『상황과 복지』 제11호, 2002,
251-257쪽.
- 방아골종합사회복지관 연구기획팀, 『신명나는 지역복지 만들기』. 인간과복지, 2007.
- 보건복지부, 『사회복지관 운영 관련 업무처리 요령안내』. 2007.
- 양옥경 · 김정진 · 서미경 · 김미옥 · 김소희, 『사회복지실천론』 개정증보판. 나남출판,
2001.
- 제인 애덤스, 『헐하우스에서 20년』. 지식의숲, 2008.
- 유동철, 「지역사회복지관을 어떻게 할 것인가」. 『복지동향』 제147호, 2011, 4-8쪽.
- 이마리아, 「지역사회조직화에 영향을 미치는 변인에 관한 연구: 사회복지관을 중심으로」.
『사회복지실천』 제7호, 2008, 57-83쪽.
- 이인재, 「지역사회복지운동의 전개과정과 현황」. 『복지동향』 제15호, 1999, 55-59쪽.
- _____, 「지역복지실천의 의미와 주체」. 『상황과 복지』 제11호, 2002, 205-233쪽.
- _____, 「지역사회복지 전개에 대한 평가와 과제」. 『상황과 복지』 제23호, 2007, 89-128쪽.
- 이재완, 「지역사회 중심의 지역복지조직 활동에 관한 경험적 연구」. 『한국지역사회복지
학』 제15권, 2004, 77-93쪽.
- 전광현, 「지역사회복지 활성화를 위한 지역사회복지관의 실천 방안」. 『한국지역사회복
지학』 제15권, 2004, 119-137쪽.
- 최원규, 「외국 민간원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향」. 서울대학교
박사학위논문, 1996.
- 최종혁 · 이연, 「지역사회복지 증진을 위한 주민조직화에 관한 요인: 영구임대아파트
지역을 중심으로」. 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 2001. 4, 584-605쪽.
- 허구생, 『빈곤의 역사, 복지의 역사』. 한울아카데미, 2002.
- Andrews, Janice, "Helen Hall and the Settlement House Movement's Response
to Unemployment." *Journal of Community Practice*, Vol. 4, No. 2, 1997,
pp. 65-75.
- Dolgoft, R. & Feldstein, D., *Understanding Social Welfare: A Search for Social*

Justice. 8th ed., Boston, MA: Pearson Education, 2009.

Hardcastle, D. A., Powers, P. & Wenocur, S., *Community Practice: theories and skills for social workers*. N.Y.: Oxford Univ. Press, 2011.

국 문 요약

우리나라의 사회복지관은 지역 차원의 사회복지운동이나 사회 개혁 활동에 참여하기보다, 개인의 치료를 목적으로 하는 서비스 제공, 클라이언트와 자원을 매개하는 서비스 전달자로서의 역할에 매몰되어 있는 경향이 있다. 사회복지관의 공식화된 업무 가운데 지역사회 조직사업이 있음에도 불구하고, 이 같은 주민조직화 사업은 사례서비스를 제공하는 미시적인 활동들에 비해서 활성화되어 있지 못하다.

이 글의 목적은 방아골종합사회복지관이라는 단일사례를 분석함으로써, 사회복지관에서 주민운동 혹은 주민공동체 조직화가 가능한지, 만약 가능하다면 그 한계는 어디까지인지를 밝히는 것이었다. 그리하여 이 글에서는 방아골복지관의 사업 내용과 활동 방식을 정리하고, 사회복지실천의 운동적 전통에서 귀감이 되는 세틀먼트하우스 운동과 우리나라의 지역복지운동 담론에 비추어, 그 사례가 어떤 성과와 한계를 갖는지를 살펴보았다.

다른 사회복지관과 비교했을 때, 방아골복지관을 특징짓는 것은 사업의 종류나 내용의 특이성이 아니라, 그들이 초창기부터 견지해오고 있는 활동 방식의 철학과 조직문화였다. 그들은 철저히 주민을 중심에 놓고 주민을 주체로 세우는 데 역점을 두고 있었다. 이러한 관점을 고수하면서, 방아골복지관은 복지수혜자인 저소득층 주민들, 그리고 이들을 위해 자원활동과 후원을 제공하는 중산층 주민들이 서로 수평적인 연대, 때로는 수직적 연대를 이루면서 공동체를 형성해나가도록 지원하고 있었다.

하지만 세틀먼트하우스 운동이 그러했듯이, 가난한 노동자의 권익을 향상시키기 위한 다양한 프로그램과 투쟁, 그리고 지역복지운동 담론이 주장하는 바와 같이, 지역의 복지 문제를 정치 이슈화하고 그것의 해결을 위해 당사자들을 조직하는 활동으로까지는 나아가지 못하고 있었다. 그러나 이것은 방아골복지관의 한계라기보다는 정부로부터 사업과 재정에 관해 통제를 받을 수밖에 없는 사회복지관 일반의 한계라는 편이 옳겠다.

투고일 2012. 4. 30.

수정일 2012. 5. 10.

게재 확정일 2012. 5. 17.

주제어(keyword) 사회복지관(social welfare center), 지역주민운동(community organizing movement), 공동체(communitiy), 지역복지운동(local welfare movement), 사회복지실천(social welfare practice)

