

가톨릭 사회복지의 시대적 과제:
자선과 ‘사회적 공공성’ 운동의
연대

심현주
가톨릭대학교

가톨릭 사회복지의 시대적 과제: 자선과 ‘사회적 공공성’ 운동의 연대*

심현주
가톨릭대학교 종교학과

주제분류	신학, 사회복지학
주제어	사회복지, 사회사목, 자선과 정의, 민-관 파트너십, 공공성과 보편복지
요약문	본 연구는 1990년대 이후 한국 가톨릭 사회복지가 공적 복지의 틀 안에서 성장하면서 직면하는 과제들을 다룬다. 1990년대 민주주의 발전과 함께 공적 사회복지가 본격적으로 시행되면서, 한국 사회복지의 초석이었던 가톨릭 사회복지는 공공복지의 주요한 민간파트너로서 성장해 왔다. 이 과정에서 가톨릭사회복지는 새로운 요구들과 어려움을 겪는다. 정부의 통제, 불완전한 지방자치제의 실행, 시민사회의 압력 등은 가톨릭사회복지 사업의 기존 방식에 새로움을 요구한다. 이 시점에서 ‘시대의 징표’로서 반드시 주목해야 하는 주요한 사안이 있다. 실패한 신자유주의 복지패러다임과 4차 산업혁명으로 인한 문제들이 새로운 보편복지 패러다임을 요청한다는 사실이다. 보편복지 패러다임은 공유재화에 대한 시민권, 원하는 삶을 살 수 있는 기회정의, 모든 사람을 포용하는 사회연대를 필요로 한다. 이는 경제적 차원의 새로움이 아니라 사회-문화적 패러다임을 요청한다. 이 시대적-사회적 요구 앞에, 전문적 사회사목 기관인 가톨릭 사회복지지는 복지서비스와 보편적 시민권에 기초한 복지운동을 통합해 나가야 한다. 또 공공복지의 주요 파트너로서 지역복지의 활성화를 위한 과제를 기꺼이 수용해야 한다. 이는 장기적으로 ‘민-관’ 협력 체제를 바람직하게 구축하는데 이바지 할 것이다. 이 과제들을 원활히 수행하기 위해서는 ‘사회적 공공성’ 운동과 연대를 지향해야 하며, 가톨릭의 정체성과 역량을 보편적 영역으로 확장해 나가야 한다.

I. 서론

한국 가톨릭교회는 한국전쟁이 끝나고 한국사회가 황폐화 된 시절부터 복지의 씨앗을 심는

* 이 논문은 김수환 추기경 선종 10주기 기념 심포지엄에서 필자가 발표한 <김수환 추기경의 나눔 정신 있는 단체들의 실태조사>를 수정·요약한 것임.

희망적인 활동을 묵묵히 해내왔다. 가난하고 어려운 사람들에게 먹을 것을 나누고, 교육과 의료 시설을 운영하면서 사회의 문명화에도 크게 기여했다. 한국 사회는 짧은 기간 동안 큰 변화를 겪었다. 복지국가로서의 위상도 높아졌고 민주주의도 크게 발전하고 있다. 가톨릭교회의 헌신은 복지, 인권, 민주화, 평화, 정의 등 참으로 사회의 광범위한 영역에서 풍성한 열매를 맺고 있다. 교회 안에서도 나눔 정신을 잇는 단체들이 다양화되었으며, 특히 가톨릭사회복지는 교회 안에서 사회사목을 대표하는 주요기관으로 성장했다.

가톨릭사회복지는 최근 빠르게 성장하고 있다. 동시에 한국사회가 변화하면서 직면하는 어려운 과제들도 안고 있다. 본 연구는 사회사목과 사회복지의 관계에 주목하면서, 1990년대 이후 한국사회의 공공복지 틀 안에서 가톨릭사회복지가 성장하는 과정, 그 안에서 겪는 과제들을 살펴보고자 한다. 먼저 II 장에서는 가톨릭 사회복지의 성장이 한국의 민주화 과정과 맞물려 있으며, 민주주의 발전은 가톨릭사회복지의 변화를 요청하고 있음을 설명할 것이다. III장에서는 지방 분권화가 던지는 과제들과 대응방안을, IV장에서는 4차 산업혁명시대에 요청되는 ‘새로운 복지 패러다임’ 과 그에 대한 대응방안을 살펴보고자 한다. 이 시대적 요청들을 수용하여 가톨릭사회복지가 복지운동 및 ‘사회적 공공성 운동’ 과 연대할 필요성을 제시하고자 한다.

II. 한국 가톨릭 사회사목과 사회복지의 위상

1. 한국 가톨릭 사회복지의 역사

가톨릭 사회복지는 1975년 ‘주교회의 인성회’ (현 주교회의 사회복지위원회)로 시작했다. 1976년 9월 27일 ‘카리타스 서울’ 이라는 명칭으로 공식 출범했다. 10월에 결핵환자 요양시설인 시몬의 집을 개설하고, 1981년 1월 ‘세계 장애자의 해’ 를 맞이하여 장애인복지부를 발족하고 점차 사업을 확대해 나가면서, 1982년 4월 13일 사회복지법인 설립을 위한 창립총회를 개최했다. 사회복지회는 서울 대교구 내 자연발생적으로 만들어진 미인가 시설들의 인가를 추진하고, 1984년 1월 서울민사지방법원에 등기를 마침으로써 한국천주교회 최초의 종합성을 띤 사회복지법인이라는 위상을 가지게 된다. 1991년 10월에는 주교회의 사회복지위원회로 명칭이 바뀌면서 국내의 사회복지 활동뿐 아니라 해외의 사회복지 활동을 지원하는 체제도 마련했다.

가톨릭 사회복지가 사회사목의 산하단체가 된 것은 1994년 사회사목부가 설립되면서다. ‘사회사목’ 은 1970년대 교회일각에서 사용하던 용어인데, 주교회의 인성회가 이 용어를 받아들여 교회 내 사회사목이라는 용어가 확산되기 시작했고(김경진, 2012: 20), 1994년 사회사목부가 설립되면서 교회의 사회복음화 활동을 포괄하는 기관이 되었다. ‘사회사목’ 의 명칭은 본디 ‘사회복음화 사목’ 이며, 교회가 “그 시대의 사회와 문화와 교류하면서 모든 사람에게 그리스도교 메시지의 새로움을 알리는 사명을 수행” (교황청 정의평화위원회, 524항) 한다. 2000년 대회를 맞이해서는 다변화되어가는 사회와 교회의 욕구 변화에 적극적으로 대처하고자 사회복지의 업

무를 세분화시키고 대대적으로 부서개편을 했다. 2006년 현재 사회복지회는 법인사무부, 사회사업부, 자원개발부의 3부와 자원봉사센터 체제 하에 11개의 분야별 협의회와 222개 분야별 산하 등록시설 및 종합복지관을 관리 운영하고 있다(서울가톨릭 사회복지회, 2006: 199-201). 이에 사회사업은 사회 복음화 활동 전체를 포괄하는 위치로, 가톨릭 사회복지는 그 하나의 방안으로 자리매김 하게 되었다.

2. 1990년대 이후: 한국 사회 공적 사회복지의 파트너

가톨릭 사회복지 사업은 1950-60년대까지 비교적 풍부한 국제적 원조 내지 선교비의 지원을 받아 급성장 할 수 있었다. 그러나 70년대 들어 외조가 감소일로 되면서 사업 전반이 침체에 빠지는 위기에 직면했다. 외원단체 전체의 약 80%는 개신교와 가톨릭 단체였다. 1970년대 말부터 본격화된 외부원조의 감소로 인해 가장 큰 타격을 받았던 곳은, 고아원·육아원·양로원·장애인 공동체 등 가톨릭과 개신교가 전통적으로 강세를 보였던 사회복지 수용시설들이었다(강인철, 2012: 144-147). 이런 상태에서 1980년대 초부터 시작된 대규모 공립 사회복지시설들의 위탁과 운영자금 보조, 그리고 그에 이어진 사회복지시설들에 대한 정부보조금은 위기에 처한 종교계 사회복지시설들로서는 반가운 구제책이 되었다. 외원을 대체하는 국내 후원금과 정부보조금에 의지하여 가톨릭사회복지는 난관을 타개할 수 있었다. 뿐만 아니라 1990년대 민주화가 본격적으로 이행되면서, 사회복지활동에서 선구적인 가톨릭은 개신교와 함께 정부의 중요한 민간 사회복지 파트너 영역이 되었다. 종교계 사회복지 시설에 대한 정부 보조금이 크게 증가하면서, 가톨릭사회복지 시설이 증가했음을 다음 <표1>에서 볼 수 있다.

<표1> 가톨릭사회복지시설 설립연도별 분포

연도별	기관수	%
1980년대 이전	48	4.7
1980년대	84	8.2
1990년대	322	31.5
2000년대	479	46.8
2010년 이후	90	8.8
전체	1,023	100

*출처: 『한국천주교사회복지편람 2011』, 13.

사회복지시설은 1990년 이후 급격히 증가했으며, 2000년대 이후에도 증가추세는 지속되고 있다. 2003년 현재 종교계 사회복지에 대한 정부보조금의 현황은 다음 <표2>가 보여준다.

〈표2〉 2003년도 종교별 사회복지시설의 총수입 규모 및 구성

단위: 백만 원, %

구분	개신교		천주교		불교	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
정부 보조금	80,230	50.9	133,234	61.0	75,087	58.2
종교계 지원금	16,955	10.8	27,908	12.8	9,707	7.5
이용자 부담금	27,865	17.7	20,160	9.2	31,382	24.3
기 타	32,461	20.6	37,202	17.0	12,892	10.0
합 계	157,511	100.0	218,504	100.0	129,068	100.0

*출처: 고정환 외, 『사회복지지출 추계를 위한 한국종교계의 사회복지시설지원금 실태조사: 2001~2003』, 한국보건사회연구원 2005. 재인용: 강인철, 『종교정책의 새로운 쟁점들』, 143.

종교계 사회복지시설 1,891곳 가운데, 개신교 계통이 893곳(47.2%), 천주교가 450곳(23.8%), 불교가 402곳(21.2%)이다. 2003년의 경우 가톨릭 사회복지시설이 정부보조금 전체의 41.8%를 차지했던 반면, 시설 숫자가 천주교의 약 2배에 달하는 개신교는 전체 정부보조금의 25.2%밖에 받지 못했다. 사회복지시설의 연간 총수입에서 정부보조금이 차지하는 비율은 개신교의 경우 50.9%, 천주교 61.0%, 불교 58.2%로 천주교와 불교가 정부 보조금에 대한 의존도가 특히 높은 것으로 나타난다.

종교 사회복지시설에 대한 보조금은 이전부터 존재하기는 했으나 민주화를 계기로 재정지원의 규모도 크게 증가했고, 종류도 다양해졌다. 정부가 종교 사회복지시설에 보조금을 확대한 계기는 다음과 같다(강인철, 2012: 130-131). 첫째, 1980년대 초부터 국가가 운영하던 사회복지시설들을 민간단체에 위탁 운영하기 시작했다. 둘째, 1993년 김영삼 정부가 ‘신경제 5개년계획’을 추진하면서, 사회복지 영역에 대한 민간부문의 참여를 보다 적극적으로 유도하기 시작했다. 일부 서구국가들은 1970년대 복지국가 위기를 겪은 후 팽창된 복지예산으로 인한 재정적자 해소와 예산운용의 효율성 제고를 위해 ‘복지다원주의’(welfare pluralism)를 내세워 민간부문의 역할을 확대하거나, 공공부문의 사회복지를 민간부문으로 이양하는 ‘민영화 전략’을 취했다. 이와 다르게 한국은 본격적인 복지국가 단계에 진입하기도 전에 ‘복지의 효율성’과 ‘복지의 민영화’를 강조하면서 “반관반민”(半官半民) 형태의 “혼합적 복지정책”으로 나가려 했다. 1994년 5월 보건사회부 ‘사회복지정책심의회위원회’가 21세기를 대비하여 “사회복지와 경제성장 간의 상호보완 및 상승작용을 촉진시키는데 주안점을 두고” 발표한 사회복지정책 방향에는

기업 및 종교재단의 사회복지 참여를 적극 유도하며, 종교시설을 사회복지시설로 적극 활용하고, 기업 종교재단이 그린벨트와 군사보호구역 안에 각종 사회복지시설을 설치할 수 있도록 추진한다는 내용이 포함되었다. 사회복지사업법의 개정 방향에서, ‘민간주도 사회복지’ 활성화 위해 “종교계가 보다 많은 시설을 운영할 수 있도록” 할 계획은 재차 발표되었다. 또 1991년 지방자치제의 부활 이후 시·군·구별로 사회복지관 건립이 부쩍 늘어나면서, 경비와 예산 절감을 위한 ‘민간단체의 위탁운영이 더욱 활성화되었다. 세 번째 계기는 1997년 말 이른바 IMF사태였다. 이를 계기로 사회안전망이 취약한 상태에서 폭증한 실업자와 노숙자 문제가 심각한 사회문제로 부각되었다. 중산층 붕괴와 사회적 양극화 심화의 추세 속에서 저소득층이 광범위하게 창출되자 김대중 정부는 종교계의 도움이 절실했다. 종교계는 어려운 여건 속에서도 외채 상환을 위한 금모으기 운동, 소비절약과 국산품 애용운동을 비롯하여 ‘실업극복국민운동’ 등 다양한 형태의 실직자 돕기 운동에 이르기까지 적극적으로 호응했다. 1998년 이후 실업자, 노숙자, 저소득층을 위한 종교계 사회복지 활동에 대해 정부가 재정지원을 크게 늘렸다.

종교계 사회복지 활동 및 기관에 대한 정부보조금은 세 가지 유형이다. 첫째는 중앙정부나 지방정부가 설립한 사회복지 시설을 종교단체에 위탁운영하면서 운영비 일부 혹은 전부를 지급,

둘째는 종교단체들이 설립해서 운영해오던 기존 사회복지시설에 보조금을 제공, 셋째는 종교계가 참여하는 특정 사회복지 프로그램들에 보조금을 지급하는 유형이다. 정부의 재정지원은 이렇게 ‘직영시설’과 ‘위탁시설’ 모두를 대상으로 했다. 또 대상 시설 범위도 다변화되어 수용시설은 물론 이용시설의 활동도 광범위하게 포함되었다. 청소년 공부방, 재가복지봉사센터, 특수교육, 영유아 보육시설, 소년소녀가장 후견인제도, 주민자활지원센터, 방과후 교실, 노숙자 쉼터, 실업극복 국민운동, 푸드뱅크 사업, 저소득 재가노인 식사배달사업, 결식아동 급식지원 등이다. 이중 ‘실업극복국민운동’은 민간주도의 실업대책 기구로 1998년 6월에 출범했다. 공동 위원장은 김수환 추기경, 송월주 조계종 총무원장, 강원용 크리스찬 아카데미 이사장 등 3대 종교의 실제적인 수장들이 맡았다. 이 조직은 노동부와 그 산하 조직인 근로복지공단이 실무적 지원을 제공하고 근로복지진흥기금을 관리했기 때문에 완전한 민간단체만은 아니었다. ‘실업극복국민운동’은 각종 캠페인이나 행사를 통해 1998년 11월까지 897억 원의 실업기금을 모금했다. 이 기금은 모두 근로복지진흥기금으로 편입되어 다양한 실업대책사업에 사용되었다. 1998년 6월 말에 보건복지부는 주로 실업자 빈곤층을 대상으로 종교계가 벌이고 있는 복지 정보지원 활동을 돕기 위해 ‘종교계 복지활동정보지원센터 지원계획’을 발표했다. 아울러 센터개설에 필요한 장비의 구입비 및 초기 사업운영비 등으로 각 센터마다 최대 1억 원까지 지원할 계획임을 밝혔다(강인철, 2012: 127, 139-140).

이제까지 살펴본 종교계 사회복지사업에 대한 정부의 대대적 지원 상황은 ‘종교와 국가의 관계’에 대한 주요한 시사점을 보인다. 정부 편에서는 ‘신자유주의’ 체제를 강화하기 위해 국가의 책임을 종교 등 민간부분에 떠넘기는 이점을 가진다. 종교복지재단은 비영리민간재단임으로 ‘복지의 시장화’를 위해서라기보다 사회적 부담을 나누는데 주요 목적이 있다고 여겨진다. 또한 ‘정부-민간의 파트너십’ 강화를 위한 민주화의 일환이기도 하다. 종교계의 입장에서는 정부보조금을 활용하여 다양한 종교 활동이나 프로그램을 전개함으로써 사회적 공신력과 사

회문화적 영향력의 제고효과를 기대할 수 있는 이점이 있다. 반면 그 대가로 시간이 지날수록 종교 사회복지 전반에서 정부 보조금에 대한 의존도가 높아지면서 정치적으로 종속될 위험이 있다. 더 나아가 정부보조금이 많아지면 해당 종교기관의 공적 성격도 강해지는 만큼, 공적 자금 사용에 대한 정부의 규제·감시를 강화하라는 시민사회의 압력도 강화되며, 종교에 대한 정부의 통제도 유리해 진다. 이에 대한 두 가지 사례를 소개한다. 하나는, 보조금을 통해 국가의 종교통제가 용이할 수 있는 환경에 대해서다. 정부보조금은 국가에 대한 종교계의 ‘권리’가 아니라 일종의 ‘시혜’다. 따라서 보조금이 종교와 종교, 종교와 세속조직 사이의 경쟁을 통해 결정될 경우, 종교계의 수탁경쟁은 매우 치열해 진다. 한국 카리타스 총무인 황용연 신부도 ‘정부예산을 누가 더 많이 받을 것인가, 누가 더 많은 정부의 시설과 기관을 위탁받을 것인가 하는 문제가 각 교구 사회복지 현장 책임자들의 중대 관심사가 되었다. 정부의 복지정책을 활용하여 자신들의 영역을 확대해 온 결과, 종교단체들의 사회복지 현장은 이제 질보다는 양적으로만 팽창된 모습을 갖게 되었다’고 토로한다(황용연, 2005: 5). 보조금에 대한 이런 높은 경쟁력 덕분에 정부는 가장 높은 수준의 통제라 할 수 있는 ‘법률적 통제’를 2007년부터 꾸준히 시도하고 있다. 노무현 정부는 ‘개방형 이사제’ 도입을 골자로 한 사립학교법 개정을 2005년 말 관철시킴으로써 종립학교를 포함한 사학법인에 대한 국가규제 수준을 한층 높인 데 이어, 2007년에는 정부 보조금을 받는 사회복지법인에 ‘공익이사제’ 도입을 골자로 한 사회복지사업법 개정을 시도했다. 보건복지부는 사회복지법인에 대한 감시와 견제 기능을 강화하기 위해, 이사 정수의 4분의 1 이상을 시·도 사회복지위원회 추천을 받아 선임하는 공익이사제 등을 포함한 사회복지 사업법 개정안을 2007년 1월에 입법 예고했다. 두 번째 사례는 종교계 수용시설에서 인권 및 재정 문제가 발생하면 여론 및 시민단체의 압력을 받을 여지가 커졌다는 점을 보여준다. <표3>에서 보듯 종교계 사회복지 시설에는 여전히 신고 되지 않은 기관이 다수 남아 있다.

<표 3> 2004년 종교계의 사회복지시설 운영현황 (2004년 말)

구분		합계	개신교	천주교	불교	원불교	기타 종교
합계 비율		1,891 (100.0)	893 (47.2)	450 (23.8)	402 (21.2)	75 (3.9)	71 (3.8)
수용 시설	소계	1,023	555	297	101	25	45
	신고 시설	368	129	128	64	23	24
	미신고 시설	655	426	169	37	2	21
이용 시설	소계	868	338	153	301	50	26
	신고 시설	776	259	143	299	50	25
	미신고 시설	92	79	10	2	0	1

* 출처: 강인철, 『종교정치의 새로운 쟁점들』, 129.

2004년 말 현재 가톨릭 사회복지시설 전체 450개소(23.8%) 중에서 179개소가 ‘미신고 시설’로 남아있다. 종교계 전체 사회복지 시설 중 미신고 시설이 신고 시설보다 두 배에 가까운 만큼 많다. 시설에 대한 분석은 자료마다 상이하여 정확하게는 파악되지 않는다. 중요한 사실은 1990년 이후 종교계 복지시설은 꾸준히 증가하고는 있으나, 수용시설 가운데 영세한 소규모 기관이 다수라는 점이다. 가톨릭의 경우는 미신고 시설을 신고시설로 전환하는데 주도적으로 참여하고 있지만 평신도들이 운영하는 시설에서 그리고 부랑인을 대상으로 하는 시설에서 미신고 시설이 증가하고 있다. 영세한 미시설은 공적 감시망에서 벗어난 수용자 인권 문제 등이 발생할 소지가 크다(강인철, 2012: 129; 이태수, 2002: 14-15, 36-39; 한국천주교주교회의 사회복지위원회, 2011: 21). 2007년 ‘공익이사제’ 도입을 위한 사회복지사업법 개정의 발단도 2006년에 장애인 시설을 13곳이나 운영하면서 서울시 등으로부터 매년 100억 원을 보조받던 성람 재단에서 이사장이 수십억 원의 국고보조금을 횡령하고 시설 내 원생폭행 등 심각한 장애인 인권침해를 지속적으로 자행한 사실이 폭로된 것이다. 그 당시 재단의 자율성과 사유재산권을 침해한다는 이유를 들어 종교계와 한나라당이 공익이사제 도입을 격렬하게 반대함으로써 결국 그 개정안은 17대 국회에서 사장되고 말았다. 그런데 2011년에 법 개정 움직임이 강력하게 다시 일어났다. 영화 <도가니>를 통해 광주인화학교에서 장애아 성폭행 등 각종비리가 폭로됨에 따라 정부보조금을 받는 사회복지시설에 대한 감시와 통제를 강화하라는 쪽으로 여론이 바뀐 것이다. 한국종교계사회복지협의회 등 종교 단체를 포함한 사회복지 법인 시설의 대표와 시설장들은 2007년과 다름없이 반발했지만, 개정안은 통과되었다. 정부보조금에 대한 의존성이 증대된 민간 사회복지기관들에 공적 통제가 강화 되어 감을 인지할 수 있다.

최근 20~30년간 시민사회가 강화되면서 “정부-종교-시민사회”의 관계가 복잡하고 밀접해지는 과정에서도 가톨릭 사회복지는 활성화되고 민간부문에서 공적역할을 담당하는 중요한 기관으로 성장했다. “정부-종교-시민사회”의 관계는 한국사회의 민주화가 발전하는 과정에서 더욱 첨예한 과제가 되리라 예상된다. 다음에서는 이 과제를 “지방분권화” 과정과 연관하여 좀 더 구체적으로 다루어보고자 한다.

Ⅲ. 지방분권화 시대의 가톨릭 사회복지

1. 지방분권화의 도전과 기회

앞서 언급한 것처럼, 지방자치제 부활은 1991년 시작되어 시·군·구별로 사회복지관 건립이 부쩍 늘었고 민간단체의 위탁운영도 더욱 활성화 되었다. 1998년 이후 김대중 정부와 노무현 정부는 한국복지제도의 전환을 시도했는데, 김대중 정부가 성장과 복지의 균형을 추구하며 4대 보험제도와 공공부조를 도입해 국가의 책임을 강화하고 복지재정의 비율도 대폭 늘린 반면, 노무현 정부는 ‘참여복지’를 강조하면서 지방자치제도를 추구했다. ‘정부혁신 지방분권위원회’

가 2003년 7월 발표한 <참여정부 지방분권 로드맵: 분권형 선진국가 건설>의 추진방향은 첫째, 중앙-지방정부간 권한 재 배분, 둘째, 획기적 재정분권의 추진, 셋째, 지방정부의 자치행정역량 강화, 넷째, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 다섯째, 지방정부의 책임성 강화, 여섯째, 시민 사회의 활성화, 일곱째, 협력적 정부 간 관계정립 등이었다. 노무현 정부는 정부의 자율성 제한과 조세 부담률이 낮아 재정 부담에 따른 압력에 직면했고 그의 로드맵은 성공을 거둘 수 없었다. 그러나 현 정부에서도 ‘지방자치제’ 방안은 지속적으로 거론되고 있고 앞으로 한국사회가 추진해야 할 과제이다.

지방분권화는 탈 중앙집권화(decentralization), 권력의 지역분권화라는 의미에서 시민사회의 중요성이 증가한다. 사회복지 서비스의 측면에서 지방자치제의 장점은 지방정부가 주민들의 실제 필요와 기회를 보다 잘 알 수 있고 중앙 관료체계보다 복지사각지대에 있는 사람들을 쉽게 발견할 수 있어 주민들에게 보다 적합한 서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 또 지방자치단체가 주민들과 밀접하게 접촉하면서 사회적 갈등을 해결하는데 보다 유리한 입장에 있다는 점이다. 이 내용들은 요한 바오로 2세와 베네딕토 16세께서 언급하신 내용이기도 하다. 모든 것을 제공해 주겠다는 복지국가는 관료 체제이다. 공공기관에 많은 비용을 지출하면서도 사람들이 더 자발적으로 더 가까이 서로 도울 수 있는 사회적이고 인간적인 의미를 제거한다. 국가는 보조성의 원칙에 따라 다양한 사회 세력의 활동을 관대하게 인정하고 지원해야 한다(요한 바오로 2세, 1991: 48항; 베네딕토 16세, 2009: 28항). 지방분권화는 이른바 ‘작은 정부’ 내지 ‘민-관 파트너십’을 실현하면서 민주주의를 강화한다. 문제는 한국사회에 지방자치제도가 정착되지 않은 상태여서, 준비가 미진한 실행주체들에게 큰 부담을 준다는 점이다. 그간 지방자치단체는 중앙정부에서 기획한 정책과 예산을 집행하고, 중앙의 지침에 따라 민간에서 사업을 수행하도록 위탁하는 다소 소극적인 역할을 담당해왔다면, 지방분권화는 지방자치단체의 적극적 역할을 급하게 요청하는 셈이다. 이런 상황에서 현재 우리나라의 지역 재정력과 이에 따른 복지사업 추진 역량의 격차가 크기 때문에 분권화에 따른 복지수준의 확대 혹은 축소 경향이 지역에 따라 달리 나타날 수 있다. 재정이 지방으로 이전되지 않은 채 사회복지 기능을 지방정부로 이전하는 것은 사회복지에 관한 중앙정부의 책임 감축 및 지출감소, 빈곤의 증가, 지역 간 불평등을 초래할 수 있는 위험이 있다(강혜규, 2005: 9, 11). 또한 지방정부는 일반적으로 전문성이 부족하며, 운영시스템이 비효율적이라는 비판도 받고 있다. 현재 우리사회 지자체의 한계와 가능성을 진단하여 공공부문과 민간부문을 동시에 강화시켜 지방정부를 추구하는 여러 방안들이 거론되고 있는 가운데, 가톨릭 사회복지 영역도 지방분권화 정책에 따른 어려움을 겪고 있다. 황용연 신부는 ‘중앙정부 몫의 복지예산이 지방정부로 이입되었는데 지방정부는 자기들 몫의 예산은 그대로 둔 채 중앙정부의 예산만 시설과 기관에 나누어주어 현장의 많은 시설, 기관이 심각한 운영난에 봉착했다. 가난한 지방정부는 자신들의 예산확보율을 제시하며 어쩔 수 없다고 하고, 중앙정부는 지방분권화의 장점을 내세우며 나름대로 자신들의 의무는 다 하였으니 지방정부와 시설, 기관이 해결하라면서 서로 책임을 떠밀고 있다. 현장에서는 시설 기관의 책임자들이 각자의 능력 안에서 재정을 확보하여 커질 대로 커진 시설기관을 운영해야 하게 된 것’이라며 어려움을 표현했다(황용연, 2005: 5-7). 이런 상황은 가톨릭 사회복지가 잠재력을 최대한으로 끌어내지 못

하는 답답한 상황이다. 지방 거버넌스 체제에 대한 보다 책임 있는 논의가 중앙정부 차원에서 진행되어야 할 것은 물론, 지방분권화 정책에 맞게 무엇보다 ‘민-관 파트너십’의 실현 및 ‘지역사회협의구조 정착’을 위한 가톨릭의 대응방안도 고민되어야 한다.

2. 지방분권에 대한 대응 방안

지방분권에 대한 대응방안을 모색하기 위해서는 먼저 가톨릭의 역량과 한계를 숙고할 필요가 있다.

1) 지방분권의 과제 해결을 위한 가톨릭의 역량과 한계

가톨릭이 가진 역량을 보면, 첫째, 지방분권은 가톨릭교회가 교구별 자율성을 기초로 한다는 점에서 지방분권 운영방침과 일치한다. 그간 복지정책의 결정권이 주로 중앙정부 중심으로 이루어지면서, 제도의 변화를 추동하거나 현장의 목소리를 중앙정부로 전달하는데 애로사항이 있었다. 특히 주교회의 기능이 사실상 결정기구가 아니라 구속력이 전제되지 않는 협의기구라는 점이 지방교구 현장의 어려움으로 작용할 수밖에 없는 구조였다. 그런데 지방분권화가 지방정부의 결정력을 증가시키게 되면서 가톨릭의 교구중심체계는 그 특징을 긍정적으로 살릴 수 있는 기본조건을 갖게 된 셈이다. 둘째, 가톨릭교회는 지역사회 내에서 동원할 수 있는 자원이 풍요롭다. 지역사회 내에서 본당과 복지시설 그리고 신자들을 통해 물질적 후원 및 단순자원 봉사 그리고 전문적 자원 활동 등이 폭넓게 제공되고 있다. 이런 요소들과 활동들은 지방정부나 지역주민들에게 다양한 영향력을 발휘하고 중요한 역할을 행할 수 있는 자원들이다. 셋째, 지방자치단체와의 관계를 일방적이고 종속적이 아닌 대등하고 수평적인 관계로 형성할 수 있는 요소를 지니고 있다. 가톨릭은 이미 한국사회 안에서 민간으로서의 정체성을 유지하는 가운데, 복지사업으로서의 역량과 복지운동을 추동할 기반을 갖추고 있다. 한국 사회복지의 실질적 발판을 만들었던 한국 최초의 사회복지 시설들과 활동들은 가톨릭교회의 전통이며 또한 애덕을 발휘한다는 신뢰를 받고 있다. 또한 민주화 운동의 선봉에 섰던 전통과 역사가 천주교 정의구현 전국연합, 천주교 도시민민회 등 평신도 역량으로 이어지고 있다. 여기에 천주교 정의구현 사제단과 같은 사제들의 운동역량이 결합된다면 지역사회조직화 운동에 상당한 영향력을 발휘할 수 있다.

다음 가톨릭의 한계를 보면, 첫째, 가톨릭 교구와 지방행정조직의 불일치가 지역복지 개입에 문제를 유발할 수 있다. 현재 16개 시도 체계와 234개 시군구 체계로 구성되어 있는 행정체계와 달리 가톨릭은 15개 교구로 구분되어 있고 다시 지구와 본당으로 연결되어 있는데 이런 가톨릭의 지역구분이 정부의 행정체계와 일치하지 않는다. 둘째, 가톨릭 사회복지의 전달체계에서 수평적인 연계체계가 상대적으로 약하다. 지역사회 안에서 본당과 가톨릭 사회복지시설사이, 가톨릭 사회복지시설 간 연계 고리, 가톨릭 사회복지 시설의 운영주체인 수도회와 교구 사이 그리고 수도회 사이와 교구 사이에 가톨릭 사회복지사업의 전개를 위한 연계 고리가 매우 약하다

또한 이를 총망라하는 주교회의 사회복지 위원회의 연계 조정의 역할도 현재로서는 미진하다. 셋째, 가톨릭사회복지시설과 기관에 종사하는 사제, 수도자 및 평신도의 비개방성도 한계로 작용한다. 가톨릭 사회복지사업은 일반 사회복지법인과 운영 동기나 궁극적 목적이 다를 수 있지만 사회복지의 기본지향은 공유되고 있다. 가톨릭은 비가톨릭계 기관이나 활동에 대해 개방적이고 상호연계를 지향해야 할 필요가 있다(이태수, 2005: 52-57). 이런 가톨릭의 역량과 한계로부터 지방분권에 부합하는 가톨릭 사회복지의 대응방안을 기획할 수 있다.

2) 지방분권에 부합하는 가톨릭 사회복지의 대응방안

첫째, 지방정부와 민간영역과의 적절한 관계형성이 중요하다. 종전 중앙정부 중심의 제도에서는 지방정부와 민간 지역사회복지계가 중앙정부에 의존하였지만, 이제 양자는 ‘민-관 간’의 협력과 긴장의 적절한 균형적 관계를 유지하며 상호간의 역할과 기능을 발휘함으로써 지역사회복지의 발전을 꾀해야 하는 새로운 단계로 나아가야 한다. 여기에서 지방정부로부터 사업을 위탁받고 재정조달을 받아 공공의 복지서비스를 전달하는 제도권 내의 민간복지계의 위상은 지역사회복지 실행의 동반자로서 좀 더 주체적이고 역동적인 역할을 부여받게 된다. 따라서 지역사회 협의의 주체로서 협력과 긴장의 이중적 관계에 대한 모형이 개발되어야 할 것이다. 둘째, 지역사회 내의 자원을 개발해야 한다. 지역사회 자원은 지역사회라는 지리적, 공간적 범주에 속하는 자원으로 지역성을 바탕으로 한다. 인적, 물적인 사회자원 개발에 정부, 기업, 재단 등 지역성과 상관없는 자원개발 보다는 지역자원 개발이 가장 중요하다. 가톨릭의 지역 사회복지의 자원개발 대상을 가톨릭교회 안에 한정시켜서도 안 된다. 지역자원 개발을 위해서는 지역자원의 조사가 이루어져야 한다. 셋째, 가톨릭 사회복지의 지역네트워크를 형성해야 한다. 지역사회에는 이미 확보된 자원과 자원 활용을 위한 네트워크가 형성되어 있다. 지역사회 네트워크를 구축한다는 것은 지역사회 내의 이런 유기적 관계들을 보다 효과적으로 이용하고 동시에 형성하는 작업이다. 지역사회 내에 민간시설 및 기관 간의 네트워크를 강화하기 위해서는 가톨릭과 비가톨릭 간의 연대와 협력을 적극적으로 지향해야 한다. 또 지역사회내의 복지욕구와 필요성에 대한 정확한 판단과 이에 대응하는 적절한 사업기획능력이 요구된다. 넷째, 가톨릭이 지닌 사회운동의 역량을 가톨릭 사회복지에 접목해야 한다. 복지사업과 복지운동 사이에 지역사회복지 발전이란 공동의 목표를 향한 협력이 필수적이다. 지역사회 자체가 스스로 복지문제를 해결하기 위한 역동적 장이 되기 위해서는 지방정부의 역할을 적극적으로 끌어내고 지역사회 내의 자원 동원을 최대화하며, 지역주민들의 참여를 유도하는 등 지역조직(community organization)의 관점에서 노력해야 한다. 복지사업기관과 지역사회복지운동 간에 이해의 폭을 넓혀 상호 역할을 인정해야 한다. 다섯째, 교구 사회사목의 역할을 강화해야 한다. 교구 내의 빈민사목, 노인사목, 청소년 사목 및 각종 전문 단체에 대한 사목들이 사회사목의 이름으로 통합적 운용되고 있다. 지방 사회복지 전달체계 역시 통합적 서비스 제공체제로 움직이고 있으며, 복지와 관련 영역 간의 종합적 접근이 일반적으로 강조되고 있는 시점이다. 이에 교구차원에서 ‘민-관-학’ 연계 시스템을 구축하여 자원개발에 대한 다양한 성과를 제공하는 등 교구 내지 주교회의 사회복지위원회 차원

의 역할은 지방분권 시대에 맞게 강화되고 세분화되어야 한다. 여섯째, 지역 가톨릭 사회복지의 지역 내 본당들과 긴밀하게 연결되어야 한다. 본당의 사회복지 후원, 자원봉사, 본당의 시설 등을 활용해야 한다(이태수, 2003: 10-13; 이태수, 2005: 52-57).

가톨릭의 역량과 한계, 지방분권화의 대응 방안들에 대한 내용은 이태수 교수(꽃동네현도복지대학)가 관찰하고 제안한 내용을 중심으로 정리하여 설명했다. 이 교수의 제언이 타당하다고 본 까닭은 가톨릭 사회복지가 “교회의 미래를 지향하는 전문 사회 사목기관”(김경하, 2005: 39)이라는 점에서, 지방분권화에 보다 적극적으로 대응함으로써, 지방정부-시민사회와 적극적인 협력 관계를 유지해야 한다고 보기 때문이다. 더 나아가 이 교수의 제언에는 ‘보조성’ 원리가 사목 활동 안에 적용되고 있으며, 연대성 원리가 교회와 사회, 교회와 정부, 교회기관과 교회기관 관계 등에 구체적이고 적절하게 적용되어 있어 중요한 의미를 담고 있다.

이 단락에서는 한국의 근대적 사회복지가 추동되면서 가톨릭 사회복지와 정부(중앙정부, 지방정부) 사이의 관계 설정에 관련된 문제들을 살펴보았다. 민주화 이행 과정에서 가톨릭 사회복지는 정부의 충분한 재정지원을 받아 성장했지만, 지방분권 정책, 시민사회의 압력, 정부의 통제 등 어려움도 없지 않다. 그럼에도 민간 기관인 가톨릭 사회복지는 공공부문의 중요한 파트너로서 막중한 역할을 부여받고 있다. 한국 사회의 발전 과정은 가톨릭 사회복지가 ‘사회복음화’를 실천하는 새로운 모습을 준비할 기회이기도 하다. 다음 장에서는 변화를 요청받는 한국사회의 복지 패러다임을 고민하며 가톨릭 사회복지가 지향해야 할 방향을 제안해 보고자 한다.

IV. 4차 산업혁명시대: ‘사회적 공공성’ 운동과 연대 필요

1. 사회적 공공성 운동의 전망

사회적 공공성 운동은 불평등 없는 보편복지에 대한 새로운 요구로 등장한다. 오늘날 실패한 복지국가 패러다임에 맞서는 요구다. 비정규직 증가, 노동소득 감소, 노동지위 하락, 자본소득이 노동소득을 앞지르는 불로소득 정당화와 양극화 심화, 돌봄의 불평등, 게다가 ‘노동자 없는 세상’을 선도하는 제4차 산업혁명의 물결이 흘러들어오면서 노동을 통해 소득을 얻는 사회구조가 동력을 상실할 것이라는 추측마저 가능해졌다. 리프킨이 말한 이른바 ‘노동의 종말’ 사회다(Jeremy Rifkin, 2005 :21). 신자유주의의 실패와 4차 산업혁명의 위기에 맞서는 공공성 운동의 핵심은 사회의 모든 자산이 공공의 것이기에 모든 사람에게 평등하게 분배되어야 한다는데 있다. 이미 미국의 독립운동가 토마스 페인(Thomas pain, 1737~1809)은 ‘한 나라의 부는 모든 이전 세대들의 기여로부터 발생한 것’으로 ‘자연 및 사회역사적 공유재’임을 언급했다. 이 밖에도 ‘지구 및 생태계가 인류의 공동재산’, ‘생산물은 집단 노동의 산물’ 등의 논거를 통해 인류 모두가 공유재산의 공동소유자이고, 따라서 모든 사회 구성원에게 평등하게 분배되어야 한다고 주장한다.

이 세상 모든 재화가 인류 모두의 것이라는 사상은 토마스 아퀴나스(T. Aquinas, 1225~1274)가 정립한 가톨릭의 전통 사상이기도 하다. 그의 “공동재화론”은 현대사회에서 “재화의 보편적 목적”으로 적용되고 있지만, 산업사회 분배체계에 적용된 적은 아직 없다. 오늘날 공공성 운동은 “공동재화론”을 4차 산업혁명시대 어떻게 적용할지에 대한 문제이기도 하다. 이른바 공유경제에서의 차이는 ‘공유’의 뜻에 있다, 公有라면 국가나 지방정부의 소유(public ownership)라는 뜻이고, 共有라면 모두 함께 누린다는 뜻(common ownership)이다. 아퀴나스의 사상은 분명 후자이다. 그러나 현실사회에서 모두가 함께 누릴 수 있는 제도는 각 사회의 경제적 생산조건과 시민들의 연대의식에 따라 다르다.

지금 한국사회에서 공유경제에 대한 관심은 일상생활에서 자동차와 주택 등을 같이 사용하는 ‘sharing’ 운동으로 나타나고 있다. 정책적으로는 노동시간 단축과 일자리 sharing에 의한 안전한 소득보장체제와 더불어 교육, 의료, 사회적 돌봄 서비스 등을 확충하는 방안이 거론되고 있다. 기본적 필요에 대한 무상지급 방안, 보편적 수당이나 무조건적 기본소득 등도 거론되지만, 이런 다양한 제안들은 기존의 불평등 분배와 잔여적 복지제도를 벗어나야 한다는 공통된 의지를 보여주고 있다. 기본필요에 대한 무상 지급은 소비적인 사회적 지출이 아니라 다음 세대의 건강과 지적 능력의 향상을 위한 생산적인 사회적 투자로 인지된다. 이제 복지는 단순히 빈곤층을 돕는 제도가 아니라 빈곤을 예방하고 사회정의와 연대를 강화하는 국가체제에 대한 비전이 되었다. 실패한 복지국가 기반을 뒤집는 기획은 바우만(Zygmunt Baumann, 1929~2017)에 따르면, ‘배제가 아닌 포함을 상징하며, 결속력을 분열시켜 사회를 가진 자와 못가진 자로 구분하지 않아야 하고 오히려 사회연대와 사회통합을 촉진시킨다(지그문트 바우만, 2018: 181). 한국사회에서 압축성장이 갑작스럽게 무너진 1997년 12월 외환위기(IMF)와 함께 높아졌던 사회복지에 대한 관심은 이제 시민권을 보장하고 사회정의를 실현하는 복지국가에 대한 관심으로 옮겨졌다. 공공성 운동이 물질적 자원의 공정하고 평등한 분배를 넘어 연대사회를 만드는 사회-문화적 패러다임의 전환이라는 점을 생각할 때 ‘사회복음화’의 역할이 중요하지 않을 수 없다. 사회복음화 운동과 사회적 공공성 운동의 연대를 위해서 가톨릭 사회사목과 사회복지는 변화가 필요하다.

2. 가톨릭 사회사목과 사회복지에 요구되는 변화들

새로운 복지패러다임을 형성하는데 가톨릭교회가 적극적으로 참여하기 위한 대응방안으로 요청되는 변화들을 몇 가지 제시한다.

1) 사회적 연대를 위한 가톨릭 정체성 담론

시민사회 안 사회복지 활동이 활성화되면서 가톨릭 사회복지는 가톨릭의 정체성에 예민해지는 경향이 있다. 보기를 들자면 ‘가톨릭 사회복지는 사회복지가 지향하는 보편적 가치체계를 공유한다. 그러나 가톨릭 사회복지는 가톨릭 신앙과 종교적 가치를 반영하고 있다는 점에서 사

회복지와 출발점을 달리한다. 사회복지의 인본주의에서 출발한 인간존엄성을 핵심적인 가치로 삼고, ... 가톨릭 사회복지의 신의 모상을 닮은 창조물로서 인간이 갖는 존엄성에 의미를 부여하고 공동선·연대성·보조성 등을 핵심가치로 제시한다' (유영준, 2018: 14). 이 논문은 '가톨릭 사회복지의 보편적 가치와 윤리기준'에 대한 연구이다. 또 '인본주의적 인간존엄성과 하느님 모상으로서의 인간존엄성'이 같은 노선에 있는지에 대한 문제는 50년대 중반~60년대 서구 신학에서 뜨거운 감자가 되기도 했다. 그런데 요한 23세는 세계인권선언을 교회에 수용하여 '선한 양심을 가진 모든 이들'을 향한 첫 번째 회칙 『지상의 평화』(1963)를 발표하였고, 이어 바오로 6세께서는 유엔과 교류를 열었다(Franz Furger, 1991: 39-40). 이와 달리 한국 가톨릭 교회는 보편성을 강조하면서 '특수'에 집착하고, 연대성을 강조하면서 다른 단체들과 차별성을 두며, 보조성을 강조하면서 정부의 역할을 나누는 '민-관 협의체'를 부담스럽게 여기며, 공동선을 강조하면서 교회의 사회적 책임을 부차적인 것으로 여기는 경향들이 모순적이지만 강하게 남아있다.

'신앙'으로부터 나오는 가톨릭의 정체성은 가시적 차원에 있는 것이 아니라, 누룩과 같은 역할에 있다. 한국전쟁 이후부터 한국사회복지가 발전하기까지 그 오랜 인고의 시간동안 쉽지가 않았던 것 같다. 오늘날 눈에 보이는 차이라면 오히려 시설을 재정적으로 투명하게 운영하거나, 가톨릭 사회복지시설 간의 양극화 현상을 없애거나, 시설 안에 인권문제가 불거졌을 때 숨기기보다는 사과하고 시정하려는 노력에서 찾아야 한다. 그런데 실상은 종교복지기관과 비종교복지기관의 경영이나 운영 프로그램이 다르지 않다는 연구보고서도 있다. 혹자들은 복지를 교세확장의 수단으로 여기는 종교계는 본디의 책임 상실에 대한 자기반성이 필요하고, 복지에 종교를 덧입히려 하기보다 복지 안으로 들어가 융합되는 것이 바람직하다는 의견을 제시한다(전명수, 2012: 274-275).

신앙의 가장 기초적 바탕은 '사람에 대한 존중'이다. 사회공동선을 위한 연대란 가난한 이들에 대한 연민만을 말하지 않는다. 오히려 종교와 인종, 성별 등을 불문하고 모든 사람들이 존엄하게 살아갈 수 있는 사회를 구현하는 활동이다. 따라서 가톨릭의 정체성은 교회가 세상에 온전히 개방할 때 완전하게 드러날 수 있다. 사회 복음화를 위한 좋은 방안은 교회와 사회의 열린 대화다. 독일가톨릭교회는 쇄신과 변혁의 시기에 사회정책에 도움을 주기위한 광범위한 "의사협의 과정(Konsultationsprozeß)"을 1994년 11월~1996년 2월 동안에 진행했다. 가톨릭의 고위 성직자뿐 아니라 평신도와 수도자, 개신교회, 정치인, 경제인, 정당, 노조, 시민단체들이 참여했다. 교회는 문제의식을 함께 형성하고 서로 배우는 집중 과정이라고 설명했다(Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland/ Sekretariat Bischofskonferenz, 1994: 8, 19-20; Marianne Heimbach-Steins et al., 1997: 153-156). 이런 의사협의 과정은 서로에게 영향을 받으며 연대하는 방법론을 발전시키는 훌륭한 방식이다. 이 밖에도 1986년 경제정의를 위한 미국 주교들의 사목서한이, 그리고 오스트리아 주교들이 사회 사목서한 발표를 위해 1990년에 마련한 "기초문집"이 광범위한 토론을 열었다. 토론 방식은 윤리적 책임을 지닌 "신앙인들의 신앙적 감각"(Sensus fidelium)을 온전히 존중하는 방식을 보여준다(Franz Furger, 1991: 30; Franz Furger/Andreas Lienkamp, 1996: 53-56). 뿐만 아니라 명백하게 '위로부터'가 아니라 '아래로

부터’ 싹트는 문제의식들과 논쟁들을 받아들이고 발전시켜 나가는 방법이며 교회가 세상과 공감하려는 의지의 실천이다. 이런 실천이 한국교회 안에 없지는 않다. 1998년 6월 8개 교단이 모인 <종교계 사회복지 대표자 협의회>를 발족하여 실직자, 노숙자 대책을 위해 정부 및 지방자치단체와 긴밀한 협조 관계 아래 사회복지 발전을 위한 정책제안과 대정부 활동을 펼쳤다. 또한 서울 가톨릭 사회복지회는 사회의 변화에 따른 다양한 사회복지정책에 대한 심포지엄과 토론회 등을 개최하여 일반신자와 사회복지시설 종사자를 대상으로 사안별 사회복지 정책을 숙지하고 교회의 입장을 대변하며 정책제안을 해왔다(김경하, 2012: 39-40). 매우 고무적인 활동이 분명하지만, 이런 활동이 지속적이지 못하며, 여전히 차별성 있는 가톨릭의 정체성을 강조하면서 교회의 입장을 대변하려는 온전히 개방되지 못한 자세가 남아있다.

무르시아 가톨릭대 라이너 게리히 교수(Rainer Gehring)는 베네딕토 16세의 말씀을 인용하면서, ‘카리타스 활동의 기본은 인간의 가장 깊은 본성에 새겨져 있는 “이웃 사랑”의 계명이라고 지적한다. 사랑의 활동은 서로 다른 문화, 종교, 언어를 가진 인류에게 개방하고 대화하도록 함으로써 신학적 관점에서 “사랑”의 의미를 재발견하도록 우리를 촉구한다. 또한 『진리안의 사랑』은 사회의 선을 위해 해독제이자 변화를 일으키는 프로젝트로서 카리타스를 회복해야 할 필요성을 강조’ 했다고 설명한다(라이너 게리히, 2017: 32, 38-39; 베네딕토 16세, 2006: 2항, 9항, 31항; 베네딕토 16세, 2009: 5항). 라이너 교수는 가톨릭 사회복지의 정체성을 “사랑”과 “개방성”, “협력”으로 밝힌 셈이다. 가톨릭 사회복지의 ‘인간본성’이라는 보편성에 개방되어야 가톨릭의 정체성 담론을 더욱 깊고 광범위하게 전개할 수 있을 것이며, 비가톨릭계의 활동 안에서 하느님의 활동을 발견할 수 있을 것이다.

2) ‘가난’과 ‘복지’에 대한 정치적 이해

가톨릭교회의 오랜 전통인 자선활동은 중세 들어 제도화·의무화되었다. 그 당시 교회 안에서 대략 일곱 가지로 정식화된 선행은 굶주린 이에게 먹을 것을, 목마른 이에게 마실 것을, 헐벗은 이에게 입을 것을, 갇힌 이를 위로하고, 병든 이를 방문하며, 이방인에게 잠자리를 내어주는 것이었다(Franz Furger, 1991: 12). 교회의 이런 활동들은 자체적인 시설들을 마련하면서 오늘날 국가들이 실행하는 사회복지 활동의 초석이 되었다. 그러나 그리스도인들에게 빈곤은 무엇인지에 대한 논의는 여전히 필요하다. 빈곤의 원인과 형태는 사회 변화에 따라 다르며, 복지에 대한 이해도 달라지기 때문이다.

10세기 이탈리아 베로나의 신학자 라테리우스(Ratherius)는 예수의 행복선언(루카 6, 20f)에서처럼, 가난하다는 이유만으로 구원이 보장되지 않는다는 결론을 내렸다. 12세기 이후 신학자들은 ‘자발적 빈곤’과 ‘비자발적 빈곤’을 구분했고, 일반적으로 자발적 빈민들은 존경의 대상이 되었지만, 비자발적 빈민들은 고통을 인내할 수밖에 없는 사람들로 여겨졌다. 자발적 빈곤을 선택할 수 없었던 다수의 그리스도인들은 영적가치와 구원을 얻는 차선택으로 자선을 선택했다(허구생, 2002: 34-35). 자선은 빈민을 전제하며, 빈민은 구원을 얻기 위한 활동의 대상이 된다. 중세 말기부터는 빈곤을 범죄와 동일시하는 정책이 실시되었다. 근대 초기 절대 빈곤층 증가,

그에 따른 사회적 불안 등에 따라 빈민에 대한 국가의 역할이 강조되기 시작했다. 15세기 경 국가는 수도원을 철폐하고 재산을 압류하여 빈곤 완화를 위해 사용했다. 수도원들은 대체로 구빈원 내지 빈민 수용소로 활용되었다. 빈곤은 더 이상 구원과 굴욕의 변증법적 관계가 아니라 죄의 범주에서 질서와 무질서의 관계 속에 놓이게 된다. 빈곤은 가진 자들을 시기하거나 남의 물건을 탐내게 만드는 등 윤리적 죄를 조장하는 효과가 있다는 견해는 빈민들이 수용소에 수감되어야 하는 정당한 이유가 되었다. 16세기 근대적 사회복지의 효시로 알려져 있는 영국의 튜더 빈민법(Tudor Poor Laws)은 '구빈세'를 의무화하는데 성공했다. 그 세금은 전국적으로 교도소나 구빈원을 세우는데 사용되었다(Foucault, 2011: 133-135; 허구생, 2002: 173). 그 당시 수용소와 오늘날 복지수용시설은 가난한 사람들을 근본적으로 달리 대우하는지 의문이다. 2000년대 들어 '장애인 이동권리'가 제기되면서 '우리를 복지시설에 가두지 말라'는 장애우들의 목소리는 그 시절 수용소와 오늘날 복지시설을 '행복한 도시 오멜라스'로 떠올리게 했다.

빈곤에 대한 견해는 선호하는 복지정책과 연결된다. 가난한 이들에 대한 선행으로 만족한다면, '잔여적 복지' 정책을 선호할 것이다. 잔여적 복지는 빈곤발생의 문제를 근본적으로 해결하기보다는, 생존이 어려운 이들에게 국가가 시혜를 베푸는 방식이다. 자산조사를 통해 수혜 자격을 인정하는 '최저소득보장제도' (minimum guaranteed income scheme)가 대표적이다. 우리나라의 "기초생활보장법"이 해당된다. 이 법은 IMF 이후 실직자와 취약계층의 생계보장을 위해 4대 보험제도와 함께 김대중 정부가 만든 제도다. 당시 더 많은 사회적 낙오자를 구제하는데 도움이 되긴 했지만, 절대빈곤층을 해결하기 위한 임시적이고 소극적인 정책이었다. 이런 제도는, 근대 초 자선은 악(빈곤)을 지속시키는 위험이 있다고 빈민구제법에 의해 금지된 활동과 같은 것이며, 마르크스가 문제해결의 근본적 탈출구 없이 그저 저승에서의 행복과 이승의 고통을 맞바꾸게 만드는 "민중의 아편" (Marx, 1988: 378-379)으로 비판한 내용에 속할 것이다. 지금도 종교들은 현실적인 사회문제를 외면하면서 사회복지 활동을 교세 확장, 개인구원과 선교의 일환으로 삼는 경향이 여전히 강하게 남아있다(전명수, 2012: 255)는 비판을 피하지 못한다.

대체로 잔여주의 복지국가들에서 빈곤과 불평등 지니계수가 높으며, 빈곤은 개인의 무능력문제 제로 복지는 자선정책으로 여겨진다. 이와 달리 복지가 모든 시민들의 권리라는 견해를 갖는다면, 빈곤은 국가의 무능력에 원인이 있다. 이미 앨프리드 마셜(Alfred Marschell, 1812~1924)은 Bürgerrechte und Sozialen Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates라는 책에서 교육 의료 주택 등에 대한 복지를 '사회적 시민권' (social rights)으로 이해하면서 사회권 개념을 포괄하는 근대복지국가(welfare state regime)를 정의하는 계기를 마련했다.

21세기 보다 보편적이고 광범위해진 시민권 개념은 복지와 사회적 공유재에 대한 보편적 권리를 요구한다. 이 요구는 분배정의를 넘어 '기회정의' 개념에 집중한다. 원하는 삶을 살 수 있는 기회가 자연적 출생에 의해 결정된다면 이 사회는 대단히 기회가 불평등한 사회다. 곧 부모의 부와 가난이 대물림 되는 "병목사회"다. 피시킨(Joseph Fishkin)은 병목현상(bottlenecks)을 극복하기 위해서는 '업적' 내지 '성적'이라는 기준을 넘어 기회를 다원화해야 한다고 주장한다(피시킨, 2016: 27). 병목현상의 상승이 사회적 양극화와 비례한다는 점에서 볼 때, 기회를 다원화하는 하나의 중요한 방안은 중산층 이상의 사람들까지 포괄하는 보편적 복지정책이다.

서구의 역사에서 보면 중산층을 겨냥한 복지정책이 하위 계층에게 가장 큰 수혜를 주며, 중산층의 붕괴를 막는 가장 안정적 복지국가를 만들어 냈다. 이제 무상으로 지급되는 보육 교육 의료 돌봄은 부모의 재산, 학력, 사회적 인맥과 관련 없이 각자가 원하는 삶을 살 수 있는 다양한 기회를 보장하게 될 것이다. 그런데 한국사회의 중산층들은 복지에 대한 국가의 책임과 복지확장을 바라면서도, 증세부담에 대해서는 소극성을 보이는 이중적 의식을 갖는다. 우리나라 중산층들이 아직 복지의 수혜자가 되어본 경험이 없기 때문이며, 국가에 대한 신뢰도가 낮기 때문이다(윤도현·박경순, 2010: 414, 422). 때문에, 보편복지 실행에 있어 문제는 경제적 물적 토대가 아니다. 오히려 중산층의 광범위한 연대의식을 추동해내야 하는 정치적-사회적 차원의 문제가 더 중대하게 되었다. 복지의 평등이 이루어지지 않으면 빈곤의 문제는 우리 모두의 공통된 위험이라는 자각이 필요하다.

빈곤과 복지는 민주화의 발전에 따라 점차적으로 ‘평등한 시민권’ 안에서 이해된다. 이제 4차 산업혁명시대는 산업혁명뿐 아니라 보편복지를 포괄하는 분배의 혁명과 사회적 연대의식을 필요로 한다. 이런 사회-문화적 패러다임의 전환 시기, 가톨릭 사회복지는 사회 복음화의 전망 안에서 사회적 공공성 운동과 연대하는 환경을 조성해야 한다. 복지는 개인 구원을 위한 선행이 아니라, 모두가 인간답게 살 수 있는 구원의 공동체를 만들어가는 일이다. 보편주의 복지국가를 만드는 가장 중요한 과제는 ‘모든 인간은 동등하게 존중받는 동시에 개인의 독특한 특성이 존중되어야 한다는 복지국가에 대한 철학과 가치다’라는 윤홍식 교수의 의견도 의미 있다(윤홍식, 2011: 32). 이제 가톨릭 사회복지 사업은 빈곤과 복지를 정치적 시각에서 이해해야 하며, ‘자선’의 패러다임에서 벗어나 모두가 평등하게 살아갈 ‘보편복지’의 패러다임으로 바뀌어나가야 한다.

3) 가톨릭 사회복지의 전문적 역량 확대

전문적 역량이란 사회복지 각 분야에 해당되는 기술적 역량만을 말하지 않는다. 사회복지란 마땅히 전문적 기술과 서비스 전달체제뿐 아니라 복지정책에 대한 통합적 역량을 갖추어야 한다. 이는 복지사협회 윤리강령에도 명시되어 있다. 2008년 개정된 미국사회복지사협회(NASW)의 윤리강령은 핵심가치를 서비스, 사회정의, 인간의 존엄성, 인간관계의 중요성, 충실성, 전문직의 역량강화 등 모두 6가지로 제시한다. 2002년에 개정된 영국사회복지사협회(BASW)의 윤리강령은 3가지 핵심가치로 인권, 사회정의, 전문직 책임을 제시한다(유영준, 2018: 6-7). 윤리적 가치가 중요한 까닭을 유영준 교수는 다음과 같이 설명한다. 전문직의 지식체계들은 사회환경의 급속한 변화와 함께 지속적으로 변화하는 속성을 가진다. 전문분야의 분화, 새로운 분야와 이론들의 등장, 학문 간 융합 등으로 지식체계의 영향력은 줄어들 수 있다. 그러나 전문직의 가치체계는 변화하는 사회 환경 안에서도 전문직의 고유한 정체성을 구축하고, 변화 유지할 수 있는 길을 안내한다. 전문직의 가치체계는 새로운 지식체계를 창출하고 사회적 역할을 모색하는데 중요한 역할을 수행한다(유영준, 2018: 5). 가톨릭 사회복지의 전문적 역량의 일차적인 근본 요건이 “사랑”의 실천(베네딕토 16세, 2006: 2부)이라는 점을 고려하면, 가톨릭 사회복지의 전문적 가

치체계는 “사랑과 정의의 연결”로 이해할 수 있겠다. 한국 가톨릭교회 안에서 자선과 정의가 연결된 시점은 지학순 주교의 구속사건(1974년 7월)이었다. 이 사건은 교회가 유신체제의 폭력성을 목격하면서 사회정의를 신앙의 사명으로 인식하게 하였고 1974년 ‘정의구현 사제단’을 결성하는 계기가 되었다. 김수환 추기경도 지 주교님의 사건이 우리교회가 쇄신하는 큰 반성의 기회가 되었음을 지적하면서, 교회 자체의 이익을 위해서가 아니라 민주주의 발전과 부의 공정한 분배를 위한 신앙실천을 호소했다(기쁨과 희망 사목연구소, 1996: 5, 68-70). 이후 가톨릭교회는 한국 민주화 과정에서 지대한 역할을 하게 되었을 뿐만 아니라, 사회적 약자들을 보호하는 도덕성의 상징이 되었다. 이로써 자선이나 시혜적으로 이루어지던 사회복지 활동도 사회사목 활동으로 그리고 빈곤도 구조적 문제로 재조명되기 시작했다.

지금 한국 사회는 가톨릭 사회복지에게 전문역량 확대를 위한 큰 과제를 던진다. 첫째는, ‘민-관 협력’ 체제에서의 과제다. 이는 보조성에 부합하는 과제이며, 다행히도 가톨릭 사회복지의 민간 주요한 파트너로서 이바지 할 수 있는 기반을 가지고 있다. 둘째는, 풍요 속의 빈곤에 대한 대응이다. 양극화 심화로 절대적 빈곤층은 여전히 존재한다. 최근 고시원 화재사건으로 사망한 사람들은 대부분 일용직 노동자였고, ‘세모녀 자살 사건’ (2014년 2월)이 증명하듯 생존 자체가 어려운 이들도 적지 않다. 이 사건들은 복지 사각지대가 얼마나 넓게 존재하는지, 돌봄의 불평등이 얼마나 심각한지 여실히 보여준다. 또 소득 불평등이 얼마나 심각한지 여실히 보여주는 빈곤형태도 있다. 이른바 ‘중산층 몰락’으로 표현되는 노동빈곤층이다. 비정규직 임노동자, 영세 자영업자, 영세농민 등 대부분 중하층을 형성하는 사람들이다. 이들의 빈곤은 한국 사회를 지배하는 신빈곤(new poverty) 형태다. 신빈곤의 중요 양상은 ‘삶의 질 결여, 문화적 재화에 대한 접근 결여, 자아실현의 어려움’이다(조명래, 2007: 49). 요사이 ‘프레카리아트(Prekariat)’란 용어로 표현되기도 한다. 독일어 ‘prekaer’ (불안정한)와 ‘Proletariat’가 합쳐진 용어로 ‘불안정 노동자’ 또는 ‘불안정 무산자’를 말한다. 혹자들은 이들을 인류의 공유 재화를 빼앗긴 사람들로 이해한다(곽노완, 2013: 99-105). 이렇게 다양한 빈곤의 형태는 결코 중앙정부의 능력만으로 해결되지 않는다. 가톨릭 사회복지사업은 사각지대에 있는 이들에 대한 사업을 시행하고 사회복지서비스의 보완적인 기능을 담당하고 있다. 또한 이들을 사회적 문제로 발전시키면서 정부의 지원체계를 유도하는데 노력하고 있다(김경하, 2005: 42). 이런 모범적 사례는 앞으로 이주민과 난민, 노인, 주거빈곤, 장애빈곤, 여성빈곤 등 풍요 속에 다양화 되는 빈곤의 형태들에도 적용되어야 한다. 서비스 전달체계에서 서비스의 내용뿐 아니라 그 전달 방식도 다양화되어야 한다. 또 공공성 운동과 연대하여 빈곤 사후처리에서 빈곤을 예방하는 정치적 해결방안에도 적극 참여해야 할 것이다.

4) 가톨릭의 연대성 강화

앞서 서술한 바와 같이 지역정부, 지역사회, 비가톨릭 사회복지 기관, 가톨릭 내의 봉사활동 기관들, 사회운동 기관 등과의 연대다. 연대관계는 가톨릭 사회복지가 사회복지복합화를 실현할 수 있는 큰 자산이 될 것이다. 또한 장기적으로 시민사회의 성장을 이끌어 지방정부의 공공부문과

민간부문이 동시에 강화되는 로컬 거버넌스를 추구하는 데에도 크게 이바지 할 것이다.

V. 결론

한국 가톨릭 사회복지위원회는 1975년 6월 주교회의 인성회로 출범했다. 지학순 주교가 담당했다. 지학순 주교는 김수환 추기경과 함께 교회 활동에서 자선과 정의가 분리될 수 없음을 삶으로 보여주신 분이시다. 가톨릭 사회복지위원회는 오늘날 사회의 새로운 도전 앞에 놓여 있다. 민주주의 발전에 따른 도전과 신자유주의 복지패러다임의 실패와 4차 산업혁명을 통한 노동의 위기라는 부정할 수 없는 큰 흐름 앞에 가톨릭 사회복지의 사회 복음화를 위해 새로운 모습을 보여주어야 할 때다.

‘새로운 복지국가’는 국가들의 가장 중요한 과제 중의 하나로 떠올랐다. 사회안전망을 구축하고 모두가 평등할 수 있는 복지국가의 구상은 자선을 뛰어 넘어 사회정의를 이루는 일이 되었다. “최고의 자선은 사회정의 구현”(지학순 주교)이며, “최고의 자선은 정치참여”(프란치스코 교황)이다. 사회복지가 사회사목과 밀접하게 연관될 수밖에 없는 이유다.

1990년대 이후 민간으로서 공적 사회복지의 주요 파트너의 위상을 갖는 가톨릭 사회복지의 ‘민-관 협력’ 체제를 올바르게 만들어 나가는 역량을 충분히 발휘해야 한다. 또 복지서비스 전달을 넘어 사회복지 운동으로 나아가야 한다. 4차 산업혁명 시대에 발생할 빈곤을 예방하는 정책 방안과 각자가 원하는 삶을 살 수 있는 ‘기회 평등’에 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서는 공공성 운동을 전개하는 시민사회와의 연대가 필요하다. 교회 안에서도 별개로 움직이는 관련 학문들과 활동들을 연계해야 할 사회사목의 역할이 강화되어야 한다. 빈곤을 예방하고 보편적 복지시대를 열어나가는 것은 가톨릭 전통 사상인 “공동재화론”을 오늘날 한국사회에서 구현해 내는 실천이기도 하다. ‘공공성 운동’을 진행하는 시민사회 세력과의 연대는 보다 쉽게 성공적으로 그 일을 진행할 수 있는 방안이 될 것이다.

참고문헌

- 강인철, 2012, 『종교정치의 새로운 쟁점들』, 한신대학교출판부.
- 강혜규, 2015, 「지방분권과 사회복지정책 동향」, 『가톨릭사회복지: 한국카리타스회보』, 통권24호, 한국 카리타스.
- 곽노완, 2013, 「노동의 재구성과 기본소득: 기본소득은 프레카리아트의 계급형성과 진화에 필수적인가?」, 『마르크스주의 연구』, 제10권 제3호, 경상대학교 사회과학연구원.
- 교황청 정의평화평의회, 2005, 『간주린 사회교리』, 서울: 한국천주교중앙협의회.
- 기쁨과 희망 사목연구소 엮음, 1996, 『암흑속의 햇불 7,80년대 민주화운동의 증언 제1권』, 기쁨과 희망사목연구소.
- 김경진, 2012, 「교회 사회사목의 비전」, 『가톨릭사회복지』, 통권38호, 한국천주교 주교회의 사회복지위원회.
- 김경하, 2005, 「가톨릭 사회복지 발전을 위한 제언: 정책개발을 중심으로(1)」, 『가톨릭사회복지: 한국카리타스회보』, 통권24호, 한국 카리타스.
- 라이어 게리히, 2008, 「교황 회칙 “하느님은 사랑이십니다”: 카리타스학에 대한 고찰」, 『가톨릭사회복지』, 통권 47호, 한국천주교 주교회의 사회복지위원회.
- 미셸 푸코, 2011, 이규현 옮김, 『광기의 역사』, 나남.
- 베네딕토 16세, 2006, 『하느님은 사랑이십니다』, 한국천주교 주교회의.
- 베네딕토 16세, 2009, 『진리안의 사랑』, 한국천주교 주교회의.
- 서울가톨릭사회복지회, 2006, 『서울 가톨릭 사회복지회 30년사』, 한국교회사연구소.
- 요한 바오로 2세, 1991, 『백주년』, 한국천주교중앙협의회.
- 유영준, 2018, 「가톨릭 사회복지 윤리강령 제정에 관한 소고」, 『가톨릭사회복지』, 통권48호, 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- 윤도현·박경순, 2010, 「한국의 복지동맹 전략」, 김윤태 엮음, 『한국복지국가의 전망. 새로운 도전, 새로운 대안』, 한울.
- 윤홍식, 2011, 「보편주의 복지와 관련된 쟁점」, 『가톨릭사회복지』, 통권36호, 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- 이태수, 2005, 「지방분권화와 시대와 가톨릭 사회복지계의 대응」, 『가톨릭사회복지: 한국카리타스회보』, 통권 24호, 한국 카리타스.
- 이태수, 2003, 「가톨릭 사회복지의 자원개발 현황 및 확충방안」, 『가톨릭사회복지』, 통권20호, 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- 이태수, 2002, 「2002년 가톨릭사회복지 시설 현황조사분석 결과」, 『가톨릭사회복지』, 통권18호, 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- 전명수, 2012, 「종교와 사회복지의 접점: 종교의 사회적 책임과 복지활동의 실제」, 『종교연구』, 제68집, 한국종교학회.
- 조명래, 2007, 「신자유주의적 산업구조조정과 신빈곤」, 한국도시연구소 엮음, 『한국사회의 신빈곤』, 한울.
- 조지프 피시킨, 2016, 유강은 옮김, 『병목사회. 기회의 불평등을 넘어서기 위한 새로운 대안』, 문예출판사.
- 제러미 리프킨, 2005, 이영호 옮김, 『노동의 종말』, 민음사.

- 지그문트 바우만, 2018, 정일준 옮김, 『레트로토피아 -실패한 낙원의 귀환』, 아르테.
- 한국천주교 주교회의 사회복지위원회, 2011, 『한국천주교사회복지편람 2011』, 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- 허구생, 2002, 『빈곤의 역사, 복지의 역사』, 한울.
- 황용연, 2005, 「복지의 지방분권화와 가톨릭 사회복지의 나아갈 길」, 『가톨릭사회복지: 한국카리타스회보』, 통권24호, 한국 카리타스.
- Furger, Franz, 1991, *Christliche Sozialethik*, Stuttgart Berlin Köln: Kohlhammer.
- Furger, Franz and Lienkamp, Andreas (Hg.), 1996, *Einführung in die Sozialethik*, Münster: LIT.
- Heimbach-Steins, Marianne, Lienkamp, Andreas and Wiemeyer, Joachim(Hg.), 1997, *Christliche Sozialethik in pluraler Gesellschaft*, Münster: LIT.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland and Sekretariat Bischofskonferenz (Hg.), 1994, *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*.
- Marschall, Thomas H., 1992, *Bürgerrechte und Sozialen Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M.: Campus.
- Marx, Karl, 1988, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, MEW Bd.1, Berlin: Dietz.

An epochal project of catholic social welfare: Solidarity of charity and 'social publicness' campaign

Shim, Hyunju
(Catholic University of Korea)

Subject

Catholic theology, Social welfare, Social philosophy

Key words

social welfare, pastoral society, charity and justice, private-public partnership, publicness and universal welfare

Summary

This paper addresses problems of Korean Catholic social welfare service, that have come up during the process of its growth in the frame of the public social welfare since 1990. In the while, Korean Catholic social welfare has grown as a main civil-partner of public social welfare with the development of democracy. In this process, Catholic social welfare has met new demands and difficulties. Government control, the incomplete implementation of the local government system, pressure of civil society etc. are require Catholic social welfare a new way.

At this stage, there are some important situations as 'sign of time', that are took notice certainly. It is the reality that the problems of failed neoliberal welfare paradigm and the 4th industrial revolution require a new welfare paradigm. Namely, the universal welfare paradigm needs the equal civil right to Commons, definition of opportunity for wanted life and social solidarity that everyone is embraced. It means the comprehensive change of social-cultural paradigm.

In the face of these epochal demands, Catholic social welfare as the specialized pastoral society needs to combine welfare service and welfare campaign based on universal civil rights. Further, it as a main civil-partner of public social welfare should accept projects for the invigoration of the local welfare. It can serve the establishment of desirable 'private-public partnerships' in the long term. In order to carry out these projects, Catholic welfare should be in solidarity with 'social publicness' campaign and expand the identity and ability of Catholic church into general area.

접 수 일 : 2019년 4월 4일

심사완료일 : 2019년 4월 30일

게재확정일 : 2019년 5월 1일