

## 영국의 공공사회복지실천

- 변화와 쟁점 -

오 정 수\*

---

### 목 차

- I. 서론
  - II. 공공사회복지실천의 변화
  - III. 공공사회복지실천의 쟁점
  - IV. 토론과 정책 함의
- 

---

\* 충남대 사회복지학과

## I. 서론

이 글의 목적은 영국에서 공공사회복지실천<sup>1)</sup>의 주체인 지방정부 사회서비스국의 조직을 중심으로 1970년대 이후부터 최근에 이르는 변화와 쟁점을 살펴보고, 전문직에 의한 서비스활동으로서 우리의 공공사회복지실천에 주는 함의를 논하는 것이다. 영국의 공공사회복지는 소득보장 급여를 위한 사회보장부와 산하 조직의 활동과 대인사회서비스를 위한 보건부와 지방정부 사회서비스국의 활동으로 이루어진다. 이중 사회보장 급여에는 자격관리와 급여심사 및 지급에 있어 전문사회복지사의 개입활동이 거의 없으며, 대인사회서비스의 관리와 제공에는 전문사회복지사의 개입활동이 있다. 따라서 이 글에서는 글의 목적에 비추어 지방정부 사회서비스국 조직의 변화와 사회복지사의 역할에 논의의 중심을 둔다.

우리나라에서는 최근 공공복지의 실천주체인 공공복지조직으로서 시범보건복지사무소의 시범사업이 끝나고, 사회복지전담공무원의 사회복지직렬화, 생활보호법을 대체한 국민기초생활보장법의 제정으로 공공사회복지 실천조직과 인력에서 새로운 변화가 요청되고 있다.

이러한 변화의 요청에 즈음하여 공공사회복지실천의 장기간의 역사적 경험을 지닌 영국의 사례를 검토 분석하여 우리에게 주는 함의를 찾는 것은 상당한 의의가 있다고 보인다. 이차대전 이후 공공부문 중심의 사회복지실천조직을 발전시켜온 영국에서 공공과 민간의 결합, 공공사회복지사의 역할 변화 등은 비록 우리와는 상당히 차이가 있는 정책환경을 전제로 한 것이지만 우리에게 다양한 정책적 교훈을 제공한다. 이 글에서는 이러한 목적에 비추어 1968년 시범보고서에 기초한 공공사회복지조직의 통합, 1988년의 그리피스보고서와 1989년의 정부백서 및 1990년 커뮤니케이션법에 기초한 사회복지행정조직의 변화, 1997년 집권한 노동당 정부의 공공복지실천에 관한 새로운 사회서비스 정책을 중심으로 변화의 내용과 쟁점을 분석하여 우리에게 주는 의미있는 교훈을 찾고자 한다. 연구방법은 문헌연구이며, 연구자료로는 영국의 사회서비스에 관한 주요 정부백서와 정책자료 및 일반문헌, 쟁점에 관하여는 NISW의 주요 정책토론의 Briefing 자료를 참고로 하였다.

---

1) 이 글에서 공공사회복지실천은 대인사회서비스를 중심으로 지방정부 책임 하에 이루어지는 것을 의미한다. 따라서 이 글의 사회서비스는 우리나라에서 사회복지서비스로 일컬어지는 대인사회서비스를 의미한다.

## Ⅱ. 공공사회복지실천의 변화

### 1. 이차대전 이후의 공공사회복지실천

영국에서 공공사회복지실천의 일차적인 주체는 지방정부이며 대인사회서비스 분야를 중심으로 이루어진다. 복지국가가 출범한 1948년 무렵 대인사회서비스의 행정조직은 3개의 부서로 구성되어 있었다. 1946년에 아동서비스에 관한 커티스위원회의 보고서(The Curtis Report)는 아동의 양육과 입양, 가족상담, 아동시설을 책임지는 부서의 설립을 권고하였고 이에 기초하여 아동국이 설치되었다. 이와 비슷한 시기에 성인 서비스를 담당하는 부서로서 복지국이 설치되었는데, 이 부서는 노인을 위한 주거보호, 무주택가정에 대한 원조, 장애인을 위한 서비스, 주간보호서비스를 제공하였다. 그리고 보건서비스 담당부서에서 방문간호, 작업치료, 병원사회사업, 주간간호 서비스를 제공하였다. 이러한 공공사회복지조직은 아동, 성인, 보건분야로 분리되어 각각의 전문성을 강조하는 분립체계로 구성되어 있었다.

### 2. 시봄보고서 이후의 공공사회복지실천

영국의 복지행정에서 현재의 대인사회서비스에 관한 공공복지 행정조직은 1970년과 1993년 이후의 두 차례의 지방행정조직 개편에서 이루어졌다.<sup>2)</sup> 공공사회복지 행정조직은 이차대전 이후 아동국과 복지국으로 분리 운영되어 오던 사회서비스 행정조직을 1968년 시봄위원회의 보고서(The Seebom Report)에 기초하여 전면 개편된 사회서비스국(social service department)이란 하나의 부서로 통합함에 기반을 두고 있다. 보건부서는 분열되어 방문간호와 작업치료 등 기능은 NHS로 이관되었다. 사회서비스국은 공공사회복지사를 고용하여 지역의 클라이언트에게 직접적인 서비스를 제공함으로써 공공사회복지실천의 거점이 되어왔다. 이러한 변화의 결과는 공공사회복지사가 좁은 범위의 문제를 다루는 전문가가 아니라 통합적으로 훈련된(generally trained) 전문가로서 다양한 클라이언트 집단의 문제를 다루게 되었음을 의미하며, 복지서비스의 통합성과 효율성 증대를 가져온 것으로 평가되었다.

2) 오정수, "한영지역복지행정의 비교사례연구", 한국사회복지학 통권 31호, 한국사회복지학회, 1997.4., p.374.

한편, 시범보고서에서는 '커뮤니티 케어'라는 용어가 사용되지는 않았으나 지역사회 중심의 (community-based) 서비스가 강조되었다는 점은 특기할만하다. 보고서의 주요 주제는 사회서비스 행정의 재조직이었지만 보고서의 상당부분이 지역사회에 관심을 두고 있다. 지역사회는 서비스 공급자와 수혜자로서 공히 사용되고 있으며, 위원회는 장차 이루어질 지방정부 밖으로부터의 자원동원 가능성을 이미 내다보고 있었던 것이다.<sup>3)</sup> 그러나 1970년대까지 사회적 서비스의 주류는 공공부문이었으며 민간부문 서비스나 가족의 역할은 보조적인 위치에 불과하였다.

그리고 사회복지사의 직무와 역할은 통합주의(genericism)의 개념을 도입한 시범보고서 이후 지속적인 쟁점이 되어왔다. 1980년10월 정부는 이 주제에 관하여 검토하도록 NISW(National Institute of Social Work)에 요청하였다. NISW는 Barclay를 위원장으로 하는 위원회를 구성하고 1982년에 바클레이 보고서(The Barclay Report)를 제출하였다. 보고서는 사회복지사의 역할에 관한 광범위한 권고를 담고 있으며, 특히 상담 지향으로부터 지역사회에 기초를 둔 사회서비스계획 (social care planning)으로의 전환을 촉구하였다. 또한 이 보고서는 비공식적 보호망의 중요성을 강조하고 사회복지사에 의한 공공부문과 민간기관 및 비공식 보호망의 파트너십을 개발할 필요성을 주장하였다. 이러한 주장의 일부는 이미 시범보고서에서도 제기되었던 것으로서 새로운 것은 아니지만, 차이가 있다면 이미 이러한 변화가 1980년대에 들어서 일어나기 시작하였으며 신보수주의 지향의 보수당 집권으로 정책의 환경이 변화하였다는 점이다. 바클레이위원회는 사회사업과 사회복지사의 역할에 주요 관심을 갖고 있었고 공공사회복지실천의 주제를 다루지는 않았지만 이후 1980년대말부터 이루어질 공공사회복지조직의 변화와 케어 매니지먼트 중심의 공공사회복지사의 역할에 그 방향을 제시하고 있었다고 평가된다.

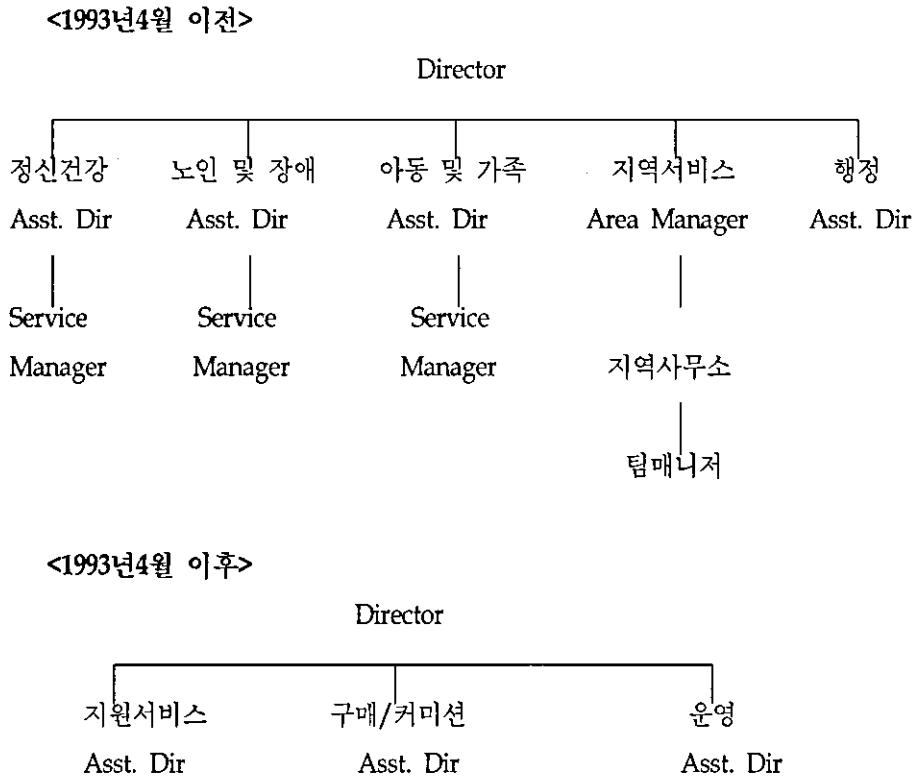
### 3. 그리피스보고서와 공공사회복지실천

1979년 집권한 대처의 보수당정부 등장이후 가족과 지역사회 중심의 복지서비스가 강조되면서 지역사회보호는 핵심적인 정책과제가 되었으며, 1980년대말부터 1990년대초에 이르러 또 한번의 새로운 공공사회복지 행정조직의 변화가 추진되었다.

지역복지행정체계의 중심이 되는 사회서비스국의 조직은 1988년 그리피스위원회의 보고서(The Griffiths Report)와 1990년 제정된 커뮤니티케어법의 시행으로 대대적인 변화를 가져왔다. 기존의 사회서비스국이 시범보고서에 기초한 서비스 대상인구별 조직이라면, 새로운 조직은 서비스제공, 구매와 커미션 또는 관리라는 새로운 기능분류에 의하여 기능별로 재조직되었다. 조직의 구조는

3) Martin Bulmer, The Social Basis of Community Care, London: Unwin Hyman, 1987, p.4.

지역에 따라 다소 차이가 있으나<sup>4)</sup>, 1993년4월 이전과 이후의 기본적인 형태는 다음의 <그림1>과 같다.



< 그림 1 > 사회서비스국 조직의 변화

1990년 제정된 커뮤니티케어법의 기초가 된 그리피스위원회의 보고서는 특히 지방정부의 사회서비스행정이 직접적인 서비스 공급자로부터 서비스의 조정과 구매자의 역할로 변화하여야 함을 강조하게 되었다.<sup>5)</sup> 이러한 변화는 복지서비스 전달주체로서 전통적으로 강조되어온 공공부문 보

4) 구체적인 사례는 옥스퍼드셔와 버밍햄시의 사회서비스국 개혁의 경험을 분석한 오정수(1997), 앞의 논문 참조.

5) Community Care: Agenda for Action, A Report to the Secretary of State for Social Services by Sir Roy Griffiths, HMSO, 1993.

다는 민간부문의 역할을 강화하면서 복지다원주의 또는 '케어의 혼합경제'를 실현하려는 보수당정부의 서비스조직의 변화전략에서 비롯되었다.6) 또한 사회복지실천과정과 절차에서 새로운 변화를 초래하였다. 커뮤니티 케어에 관한 정부백서는 지방정부 사회서비스국의 서비스과정과 절차에 관한 책임을 규정하고 있다.7) 케어 매니지먼트의 맥락에서 이루어지는 지역복지서비스 행정과정과 절차에 관한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.8)

- (1) 욕구사정과 계획 : 사정의 절차는 케어관리의 한 과정이며, 케어계획을 수립하고 수행하는 것을 포함한다. 서비스대상자가 복합적인 욕구를 갖고 있으면 케어 매니저에 의하여 조정된다. 일단 욕구의 사정이 이루어지면 제공되어야 할 서비스와 개입의 목표가 케어계획의 형태로 합의되어야 한다. 서비스의 제공이 정상적인 생활을 유지하거나 회복시켜야 한다는 목표는 보건, 주택, 사회적 서비스를 포함하는 보호꾸러미를 구성함에 있어 서비스사용자 가정에서의 지원, 보다 적절한 주거시설로의 이동, 타 가정으로의 이동, 주거시설보호 등의 순서로 우선순위를 정한다. 서비스사용자와 보호자의 선호사항을 고려하면서 사용자의 욕구를 충족시키는 가장 비용효과적인 서비스를 보장하는 것이 케어계획의 목적이다. 사정의 과정에서는 법의 규정에 따라 서비스대상자의 견해(수발자의 견해 포함)가 고려되어야 하며, 다양한 선택이 가능하도록 다양한 범위의 서비스가 제공되어야 한다. 그리고 사정의 과정에서 보건이나 주택당국과의 협력이 필요할 경우 사회서비스국은 타 기관의 참여를 보장해야 할 책임을 갖고 있다. 모든 관련기관들은 최종적인 계약이 이루어지기 전에 사정 과정에 참여하여야 한다.
- (2) 구매와 계약 : 서비스의 구매는 이번 영국의 복지행정개혁에서 새롭게 대두한 것은 아니지만 정부백서는 이 부문에 큰 비중을 두고 있다. 주거함과 요양함에 대한 재정이 사회보장부로부터 지방당국으로 이전됨에 따라 지방당국은 이들 서비스를 직접 제공하거나 외부로부터 구매할 수 있게 되었다. 그리피스보고서의 '케어의 혼합경제' 개념은 공공부문 뿐만 아니라 민간부문과 자원부문, 비공식부문 등 다양한 서비스 공급자로부터 서비스 구매를 권장하고 있다. 이네이블러(enabler)의 역할은 서비스를 구매하는 자가 서비스 제공자로 하여금 서비스 제공방법, 비용과 질을 제시할 것을 요구한다. 구매자와 서비스 제공자간에는 서비스

6) 보수당정부의 사회정책 개혁전략에 관하여는 다음의 논문을 참조할 것. 오정수, "영국 보수당정부의 사회정책 개혁전략과 평가", 『복지국가의 위기와 사회정책의 전망』, 비교사회복지 제3집, 1996, 한울, pp.58-76.

7) *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*, London: HMSO, 1989

8) Barbara Meredith, *The Community Care Handbook- The New System Explained*, AGE Concern, 1993. 오정수(1997), 앞의 논문, pp.376-7.

의 내용과 질, 감독과 검토 등에 관한 절차의 조정이 이루어지며, 이러한 조정을 통하여 서비스계약이 이루어진다.

- (3) 서비스질의 통제 : 사회서비스국은 서비스를 구입할 때 서비스 질이 명확하게 명시되고 적절하게 모니터될 수 있는 조치를 취하여야 한다. 그리고 사회서비스국은 계약자가 적절한 서비스를 제공하지 못할 때 그 상황을 어떻게 대처할 것인가를 명확하게 하여야 한다. 이러한 것이 존재하지 않을 때에는 서비스 사용자로부터 의견과 불만을 청취할 수 있는 절차를 마련하여야 한다.
- (4) 감사 : 1990년 커뮤니티케어법 제48조는 지방정부로 하여금 서비스를 감사하는 의무를 부여하였다. 이를 공정하게 수행하기 위해서는 일상적인 서비스 공급활동과 분리된 별도의 감사 부서가 조직되어야 한다. 감사부서는 사회서비스국장에게만 보고책임이 있다. 감사부서의 업무는 민간주거홈의 등록, 지역내 모든 등록 주거홈의 감사, 시설기준의 설정, 서비스질의 향상에 관한 업무, 사회서비스위원회에 개별적인 감사와 부서활동에 관한 보고 등을 포함한다.

이러한 실천과정의 변화는 공공사회복지 행정조직의 변화 뿐 아니라 공공사회복지사의 역할에 중대한 변화를 초래하였다.

#### 4. 노동당정부의 사회서비스 '제3의 길'과 공공사회복지실천

한편, 1979년부터 1997년초까지 18년의 장기간에 걸친 보수당의 집권과 신자유주의 복지국가 개편이 끝나고, 토니 블레어의 노동당 정부가 집권하면서 '제3의 길' 사회정책을 추진하고 있다. '제3의 길'은 적극적인 복지사회(positive welfare society) 건설을 주장하면서 복지지출은 지속되어야 하되, 의존적 인구계층에 대한 경제적인 부양비를 직접 제공하기보다는 가능한 한 인적자본에 대한 투자로 전환되어야 함을 강조하고, 복지국가 대신에 사회투자국가의 건설, 직업의 창출, 도덕적 해이가 야기되는 급여제도의 개혁 등 생산적 복지(workfare)를 강조하고 있다.<sup>9)</sup> 특히 대인사회 서비스 부분의 공공사회복지실천은 서비스의 수준과 질의 향상을 강조하고 있으며, 1998년12월 발간된 정부백서 <사회서비스의 현대화>와 이에 수반되어 시행된 후속적인 정책조치들에 의하여 추진되고 있다.<sup>10)</sup>

9) Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998; 한상진·박찬욱 역, 제3의 길, 생각하는 나무, 1999, pp.171-189.

10) Department of Health, *Modernising Social Services*, The Stationery Office, 1998

Department of Health, *A New Approach to Social Services Performance*, The Stationery Office, 1999

정부백서는 기존의 사회서비스가 서비스 제공자나 사용자가 기대할 수 있는 명백한 목표와 서비스 기준이 결여되어 있다고 평가하고 있다. 따라서 사회서비스를 위한 제3의 길에서 강조하는 점은 서비스의 제공자가 누구인가 또는 서비스가 제공되는 장소가 아니라 서비스의 질과 결과에 초점을 두고 있다고 하여 보수당정부의 서비스 조직과 절차에 초점을 둔 개혁과 차이가 있음을 강조하였다. 즉 제3의 길은 높은 질의 효과적인 서비스를 강조하는 다음의 주요 원칙에 기초하고 있다고 언급하였다.

- 서비스는 사람들의 독립과 인간적 존엄을 지지하는 방향으로 제공되어야 한다.
- 서비스는 사회서비스, 보건, 주택, 교육을 포함한 개인의 특별한 욕구를 충족시켜야 한다.
- 서비스는 모든 지역에서 공평하고 개방적이며 일관성이 있는 방식으로 조직되어 접근되고 제공되어야 한다.
- 어떠한 이유에서든 지방정부의 보호를 받아야 하는 아동은 인생을 성공적으로 시작할 수 있는 기회를 가져야 한다.
- 모든 개인은 보호를 받는 중에 학대, 유기 또는 열악한 처우를 받지 않도록 보호되어야 한다.
- 사회서비스를 받는 사람들은 충분히 훈련된 인력에 의하여 보호를 받는다는 확신을 가져야 한다. 그리고 서비스를 제공하는 인력은 높은 수준의 훈련기준과 실천기준을 보장하는 구조 속에서 일하고 있다고 느낄 수 있어야 한다.

성인을 위한 서비스에서는 독립의 증진, 일관성의 향상, 사용자중심의 서비스라는 세 가지 우선 순위 하에 서비스 질의 향상을 위한 제안을 하였고, 아동서비스에서는 보호, 서비스의 질, 삶의 기회의 향상이란 우선순위를 따라 구체적인 제안을 하였다. 이어서 서비스 규제를 위한 새로운 체계의 구축, 사회서비스 인력의 개발을 위한 새로운 독립기구로서 기존의 조직(CCETSW)을 대체한 GSCC(General Social Care Council)의 설립, 사회서비스 부문과 보건, 주택, 고용, 교육, 교정부문 및 민간부분과의 파트너십 향상, 서비스전달과 효율성 향상을 위한 방안으로서 서비스 수행사정의 준거틀(performance assessment framework)을 제시하였다. 그리고 사회서비스를 위한 국가목표를 아동서비스, 성인서비스별로 제시하고 사회서비스에 대한 국가예산을 1999년 이후 3년간 연평균 3.1% 증액하도록 하였다. 또한 서비스현대화기금(Modernisation Fund)으로 1999/2000 회계연도부터 2001/2002 회계연도까지 3년에 걸쳐 3억 파운드의 추가자금을 배정하였다.

그러나 공공사회복지의 실천을 위한 행정조직과 과정은 보수당정부에 의하여 이루어진 구조 위에서 이루어지고 있어 서비스의 질의 향상과 평가들을 제시한 것 이외에 행정조직의 변화와 공공사회복지사의 역할에 관한 쟁점은 큰 변화를 보이지 않고 있다.



### Ⅲ. 공공사회복지실천의 쟁점

따라서 공공사회복지실천의 쟁점은 그리피스보고서 이후 1990년에 추진된 변화와 최근의 변화에서 공공사회복지 행정조직과 실천과정, 사회복지사의 역할, 사회사업의 정체성에 관하여 NISW의 정책토론에 관한 정기 브리핑 자료에 나타난 쟁점을 살펴본다.

#### 1. 공공사회복지 행정조직의 변화

1993년 이후 사회서비스국의 변화는 구매자-공급자 분리와 케어관리 시스템을 구축하기 위하여 행정조직의 개혁과 서비스과정과 절차의 개혁에 초점을 두었다. 이것은 시장원리를 공공부문에 주입하면 바람직한 결과가 일어날 것이라는 중앙정부의 이념적 신념을 반영한 것이었다. 새로운 조직과 과정을 형성하려는 이러한 정책은 지방정부 사회서비스국에 상당한 변화를 초래하였고, 특히 1970년 이후 형성된 시범 모델의 붕괴를 가져왔다.

##### 1) 조직의 분열

우선 '구매자 - 공급자의 분리'라는 틀에서는 아동서비스를 제공함에 적용상의 어려운 문제를 가져왔고 아동서비스 부문은 분리된 채로 남게 되었다. 이것은 새로이 제정된 아동법의 강조와 함께 커뮤니케이션법이 성인을 대상으로 한 서비스에 집중되었기 때문이기도 하다. 이에 따라 사회서비스국의 조직이 시범 이후의 통합적 조직의 모습이 아닌 1948년 이후의 분립된 조직의 모습과 유사하게 되었다.

그리고 공공사회서비스 조직에서 일어난 일부의 변화는 전문직의 가치와 부합하는 것으로 인식되지만, 일부의 변화는 전문직 활동과 조화되기가 어려운 것으로 간주되고 있다. 일선의 사회복지사들은 사회서비스국과의 관계가 파편화되어 관리자(manager)와 실천직은 통합과 공동의 목적이 없이 별개의 세계에서 공존하는 것으로 인식하게 되었다. 일부의 표현에 의하면, 이러한 두 개의 세계의 분열에 대하여 전문직은 소비자에 초점을 두는 반면, 관리자는 조직 그 자체의 유지에 초점을 둔다고 언급하였다.<sup>11)</sup> 관리와 실천은 사회서비스국 내에서 분리되어 그 목적과 과업이 상호

11) NISW, NISW Briefing No.14, Managing Social Work, January 1996

용해되지 않는 범주에 속하게 되었다는 것이다.

이러한 인지와 실제의 간격이 어떻게 좁혀지며, 공동의 목적과 언어를 관리자와 일선직원들이 공유할 수 있는가가 쟁점이 되었다. 사회서비스국의 조직상의 주요 과제는 관리와 실천의 새로운 관계를 창출하는 것이다.

## 2) 수퍼비전의 과제

사회서비스국에서 일선의 관리자와 실무자간의 전통적인 연결고리는 전문적인 수퍼비전이었다. 그러나 수퍼비전은 다음의 여러 가지 이유로 어려움이 처하게 된 것으로 지적되고 있다.<sup>12)</sup>

- 수퍼비전은 서비스사용자에 대한 결과가 아닌 개별 실천가의 필요에 초점을 두고 있다.
- 수퍼비전은 전문적 실천을 개발하기보다는 단순히 절차상의 적합성을 점검하는 것으로 사용되고 있다.
- 수퍼비전은 종종 가시적이고 책임있는 기준을 결여하고 있다.
- 수퍼비전은 비공개적인 활동이 되기 쉽고 권한의 남용에 빠지기 쉽다.

상급의 관리자들은 적절한 수퍼비전을 제공하는 것을 당연한 것으로 간주하지만, 일선의 관리자들은 자기에게 할당된 예산을 책임지고 있는 실정에서 더 이상 전문적 수퍼비전을 제공할 시간이 없다고 보고한다.

이러한 문제들에도 불구하고 전문적 수퍼비전이라는 전통적인 개념은 사회서비스국 내의 실천의 관리를 발전시키는 사고의 출발점이 되고 있다. 수퍼비전은 서비스의 계획과 실천을 발전시키기 위하여 필요한 기회를 제공한다.

## 2. 보편주의(universalism)의 후퇴

조직의 변화이후 보편주의로부터 후퇴현상이 명백하게 나타났다. 표적화, 비용효율성, 결과의 측정 등과 같은 용어들은 이러한 경향을 반영한 것이다. 시범보고서는 대인사회서비스가 모든 주민에게 개방적이고 포괄적인 서비스를 제공한다는 것을 목표로 하였다. 그러나 새로운 변화는 서비스 자격기준을 엄격하게 강화시켰다. 과거에는 특정한 범주의 사람들을 위한 서비스의 패키지를 먼저 준비해두고 귀속적 욕구에 의하여 사정한 반면, 새로운 체계에서는 개인을 먼저 사정하여 적절한 서비스를 제공하도록 하고 있다. 비용효율성을 강조하고 서비스대상자를 표적화함으로써

---

12) 위의 자료.

명백히 선별주의 경향을 나타내고 있다.

### 3. 공공사회복지사의 역할 변화

사회서비스국의 현장(field) 사회복지사와 주거보호(residential care) 사회복지사의 역할이 구매자-공급자 분리에 의하여 서로 다른 방향으로 나누어졌다. 시범체제 하에서 현장 사회복지사(field social worker)의 활동에 의한 복지서비스는 다음을 포함하였다.

- 개인의 행동변화를 위한 활동
- 가족 또는 집단 내의 관계 향상을 위한 활동
- 카운슬링과 조언
- 자신의 입장을 표현하기 어려운 클라이언트를 위하여 그들의 견해를 대변
- 어떤 문제를 다루는 지식이나 기술이 필요한 사람들에게 개인 또는 집단교육 실시
- 복지권 향상 : 클라이언트의 복지급여의 수준이나 범위를 현재의 상황 보다 더 높은 수준으로 향상시키기 위한 사회행동 또는 활동 전개
- 일정한 자원의 범위 내에서 위기 상황에 처한 클라이언트에게 자원이나 조언 제공
- 클라이언트 자신이나 타인에게 위해가 되는 상황에서 그들을 보호하는 법적 조치
- 타 기관에의 의뢰 : 사회복지사가 자신의 자원이나 능력으로 문제를 해결할 수 없는 경우, 타 부서나 기관, 또는 민간기관에 클라이언트 의뢰

그러나 새로운 체제하에서 이러한 사회복지사의 역할은 점차 위축되었으며 민간서비스를 포함한 서비스 매니저와 구매자로서의 역할이 강화되었다.

그리고 주거보호 사회복지사의 역할은 다양한 클라이언트 집단과 조거보호 프로그램의 목적에 따라 다르지만, 수준 높은 주거환경, 독립성, 선택, 자아존중, 신뢰성, 개별성을 목표로 서비스를 제공하는 것이지만, 공공 주거보호시설의 감소로 그 역할이 축소되고 있다.

이와 같이 현장사회복지사는 대부분 케어 매니저와 서비스 구매자가 된 반면, 주거보호사회복지사는 서비스 제공자로서 남게 되었다. 이러한 변화는 공공부문의 주거보호시설과 수용자가 감소하면서 촉진되어 서비스 제공자로서의 역할은 점차 감소되었다. <표 1>에서 보는 바와 같이 잉글랜드지역에서 사회서비스국 조직의 변화가 이루어진 1994년부터 1998년까지 전체 노인 주거보호시설의 수용인원은 144,312명에서 249,438명으로 증가하였는데, 이중 지방정부시설의 수용자는

70,444명에서 54,611명으로 오히려 감소하였고 민간주거홈과 요양홈의 수용인원은 큰 폭으로 증가하였다.

<표 1> 주거홈과 요양홈 수용인원의 변화

(단위:명) / 잉글랜드지역					
연 도	1994	1995	1996	1997	1998
합 계	144,312	180,718	210,410	236,335	249,438
지방정부 주거보호시설	70,444	67,327	61,943	58,747	54,611
민간 주거홈	48,714	70,153	91,221	111,530	121,923
민간 요양홈	25,154	43,238	57,246	66,058	72,904

자료 : 영국 보건부 통계자료. [http://www.doh.gov.uk/HPSSS/TBL\\_C7.HTM](http://www.doh.gov.uk/HPSSS/TBL_C7.HTM)

<표 2> 지방정부 사회서비스국 인력의 변화

(단위:천명) / 잉글랜드지역					
연 도	1994	1995	1996	1997	1998
합 계	238	234	234	229	224
지역사무소/현장사회사업 인력	117	117	116	115	112
주거보호 인력	72	69	68	65	62
주간보호인력	31	31	32	31	30
본부인력	15	15	16	16	17
기타 인력	3	2	2	2	2

자료 : 영국 보건부 통계자료. [http://www.doh.gov.uk/HPSSS/TBL\\_D8.HTM](http://www.doh.gov.uk/HPSSS/TBL_D8.HTM)

이처럼 공공부문 주거홈이 감소한다는 것은 서비스 공급자로서 공공사회복지사의 역할이 감소하였다는 것을 의미한다. 위의 <표 2>에 보는 바와 같이, 1994/1998년간 사회서비스국 본부인력과 지역사무소와 현장사회사업 인력인 매니저는 132,000명에서 129,000명으로 거의 비슷한 수준이며, 서비스의 직접 공급자로서 주거보호인력은 매년 감소하여 1994년 72,000명에서 1998년 62,000명으로 감소하였다.

#### 4. 사회사업의 정체성 약화와 사회사업실천의 재구축

위의 같이 공공사회복지행정의 조직과 사회복지사의 역할이 변화하는 가운데 사회사업의 정체

성이 약화되고 그 장래에 대한 우려가 나타났으며, 1999년말 NISW의 사회사업의 미래를 위한 토론에서는 사회사업의 재구축을 위하여 극복되어야 할 주요한 장애는 다음과 같이 지적되었다.<sup>13)</sup>

- 서비스와 실천보다는 구조와 절차의 개혁에 집중하는 조직
- 안전망 모델과 대량급여에 기초하여 서비스에 사람을 끼워 맞추는 실천
- 명령과 통제에 관심을 두는 관리모델
- 소비자 중심의 접근모델이 아닌 사회복지사가 모든 것을 결정하는 전문가 모델
- 서비스 이용자의 참여와 권한이 향상되면 사회복지사와 관리자의 통제력이 상실될 것이라는 염려
- 서비스를 이용하는 사람이나 관계보다는 구조가 중요하다는 신념
- 이용자 지향의 전국적인 서비스 실천기준의 결여

위와 같은 논의를 기초로 미래를 위한 사회사업의 쟁점이 다음과 같이 제시되었다.

- 사회사업의 전문적 기초란 무엇을 의미하는가? 사회사업의 전문적 기초는 가치, 기술, 결과를 포함하며 사회복지사가 지원하는 사람에 의하여 규정되어야 한다.
- '서비스 사용자와의 활동'(working with service user)이란 의미가 명확하게 규정되어야 한다. 사회복지사와 서비스 사용자는 각각 다른 관점을 가지고 있고 동일한 것을 원하지 않을 수 있음을 인식해야 한다. 따라서 파트너십(partnership) 보다는 연합(alliances)이라는 용어가 보다 현실적일 수 있다.
- 사회사업 교육과 훈련에 사용자의 참여가 중요하다.
- 사회사업은 개인의 서비스 권리에 대한 헌신 뿐 아니라 캠페인과 사회정의를 위한 역할을 수행해야 한다.

이러한 쟁점을 토론하기 위하여 영국에서는 NISW를 중심으로 2000년12월에 사회복지사와 서비스사용자가 함께 참여하는 컨퍼런스가 계획되고 있다.

---

13) NISW, NISW Briefing No.28, National Debate on the Future of Social Work, December 1999

## IV. 토론과 정책 함의

### 1. 변화가 주는 의미

#### 1) 공공사회복지실천의 조직과 과정

영국 공공사회복지실천의 변화추세는 공공사회복지조직이 관리와 지원을 중심으로 이루어지고 서비스 공급은 민간중심으로 이루어지고 있는 것이다. 이러한 관계는 복지혼합경제의 이름으로 공공과 민간, 가정간의 파트너십 강화로 이어지고 있다. 보수당 집권기에 시작된 이러한 변화는 노동당이 집권한 현재에도 지속되고 있어 21세기에 사회복지실천의 주류를 형성할 것으로 보인다.

또한 사용자의 참여와 선택의 강화, 서비스질의 통제 등 과정과 절차상의 변화는 공공복지실천에서 시장의 논리와 소비자주의 복지행정이 강화되고 있음을 의미한다.

#### 2) 공공사회복지실천에서 사회사업의 장래와 사회복지사의 역할은 무엇인가?

공공사회복지 행정조직과 사회복지사의 역할이 관리자와 구매자로 변화하는 현상은 사회사업의 정체성과 장래에 심각한 도전이 되고 있다. 이러한 도전에 직면하여 사회사업의 전문적 기초인 가치, 기술에 관한 새로운 규정이 이루어지고 있다. 그리고 사회사업의 전통적 의미의 전문성을 지키기 위한 노력도 아울러 보인다. 조직의 개혁에 우선하여 인간의 존엄성, 서비스 이용자의 참여, 사회정의에 대한 헌신을 강조하는 최근의 움직임은 이러한 노력의 반영이라고 생각된다. 사회복지실천의 조직환경이 변화하는 가운데 전문사회사업의 정체성을 확립하고 새로운 사회복지사의 역할을 찾고자 하는 노력이 21세기 벽두에 영국의 사회복지실천의 현장에서 발견할 수 있는 모습이다.

### 2. 한국의 공공복지실천에 대한 함의

#### 1) 공공사회복지조직과 실천의 방향

우리나라 공공사회복지실천은 공공부조 중심으로서 사회복지서비스의 실천을 위한 제도환경이 취약하다는 점에서 논의가 출발되어야 할 것이다. 지난 5년간의 보건복지사무소 시범사업은 공공사회복지서비스의 실천가능성을 검토한 것으로 그 확대여부가 주목된다. 우선 공공사회복지 조직

과 인력이 사회복지서비스 업무를 수행하여야 하느냐에 관한 정책합의가 선행되어야 하며, 영국의 커뮤니티케어법과 같은 대상자의 사회복지서비스 수급권과 서비스절차에 관한 법적 근거도 필요하다.

공공조직의 역할이 사회복지서비스 부분으로 확대될 경우, 문제는 동일한 목적으로 공공재정의 지원을 받는 민간사회복지관과 기능상의 상호중복의 가능성을 갖고 있다는 것이다. 또다른 방안은 현행의 공공조직과 사회복지전담공무원이 기초생활보장 업무수행에 전담하고, 사회복지관으로 하여금 사회복지서비스 업무를 수행하도록 공적인 권한을 위임할 수도 있을 것이다.

그리고 현재까지 시범사업이 진행된 보건복지사무소 조직은 하위 지역사무소나 서비스팀이 연계되지 않은 상태에서 인구대비 업무부담이 지나치게 크므로 사회복지서비스 업무를 추진하기 위해서는 사회복지전담공무원을 대폭 증원하거나 지역내의 민간 사회복지관과의 연계가 불가피하다. 이 경우에도 사회복지관 인력의 충분한 증원이 필요하다. 공공부문과 민간부문과의 연계는 한국적 실정에 맞게 개발시키되 민간기관에 대한 지원을 위주로 하고 공공부문과 민간부문의 공동사업을 추진하는 방안도 마련할 수 있다. 그러나 <표 3>에서 보는 바와 같이 우리나라는 공공사회복지서비스 실천을 위한 전문인력과 재정이 취약하고, 민간서비스의 구매에 의한 복지혼합경제의 기반도 마련되어 있지 못하다. 특히 영국의 공공사회복지 실천과정에서 강조되고 있는 소비자선택과 참여는 민간서비스가 충분히 제공되어 있어야 하지만 도시지역에서도 제도환경이 취약하고 농촌지역에서는 거의 불가능한 실정이다.

<표 3> 영국과 한국의 공공사회복지 조직환경의 비교

구분		인구 <sup>1)</sup>	지역사무소당 평균인구	전문인력	재정 <sup>2)</sup>	관내 민간복지기관, 시설
영국	옥스퍼드셔	595,000명	42,500명	본부예지역별, 서비스별 매니저, 12-14개지역사무소에 4-5명의 전문가팀 배치	21만원/1인	버밍햄시 : 132개주거홈, 51개 요양홈과 계약
	버밍햄시	961,044명	60,000명		36만원/1인	
한국	서울 관악구	575,276명	570,000명	각사무소에 15-40명의 사회복지사 배치(지소 인력없음)	2,162원/1인	관악구:사회복지관3개소,시설 3개소, 달서구: 사회복지관 4개소,시설5개소, 완주군,홍천군: 시설각각1개소
	대구 달서구	445,302명	440,000명		-	
	경기 안산시	477,619명	470,000명		4,800원/1인	
	전북 완주군	87,301명	87,000명		-	
	강원 홍천군	78,000명	78,000명		-	

1) 1995년도 기준 2) 1996년도 기준(한국은 공공부조예산임)

자료 : 오정수, "한·영 지역복지행정의 비교사례연구", 한국사회복지학 통권 제31호, 한국사회복지학회, 1997, pp.378-88을 근거로 재구성.

우리나라 공공사회복지실천의 발전을 위하여 다음의 몇 가지 제안을 한다. 첫째, 사회복지서비스에 관한 종합적인 입법이 마련되어야 한다. 현행 사회복지사업법은 민간 사회복지시설의 운영을 중심으로 하고 있어 국가 또는 지방자치단체가 책임을 지는 공공사회복지서비스의 실천을 위한 법적 근거가 없다. 둘째, 시·군·구 단위의 행정조직은 관리자의 역할을 중심으로 수행하고, 읍·면·동 단위에 공공사회복지서비스 실천을 위한 장이 제공되어야 하며, 전문인력은 최소한 45명(아동, 노인, 장애인, 여성, 정신건강 등 분야별 담당)을 단위로 하는 팀이 배치되어야 한다. 그리고 주민자치센터로 전환되는 읍·면·동사무소에는 복지기능 수행을 위한 공간이 확보되어야 한다. 셋째, 공공부조의 실천을 위한 조직과 사회복지서비스를 위한 조직은 분리되어 설치되어야 한다. 넷째, 공공부조 예산외에 사회복지서비스를 위한 예산이 할당되어야 한다. 다섯째, 대도시지역에서는 민간사회복지관, 재가복지센터, 수용 및 이용시설 등과 연계를 통한 서비스 공급체계를 발전시키고, 민간기관과 시설이 부족한 농촌지역에서는 공공복지서비스 중심으로 발전시켜야 한다.

## 2) 공공사회복지사의 역할

우리나라에서 제기되는 공공사회복지사의 역할에 관한 쟁점은 사회복지전담공무원이 사회복지서비스 업무를 수행할 것인가 여부와 어떻게 수행할 것인가에 있다. 현재 우리나라 공공사회복지실천은 공공부조 업무에 집중되어 사회서비스 중심으로 업무를 수행하는 영국의 사회서비스국과 현저한 차이가 있다. 사회복지서비스 업무를 확대하여 실시하는 경우, 현재의 부족한 인력으로는 감당할 수 없으며, 현재의 인력은 공공부조 업무를 전담하게 하고, 별도의 필요한 인력을 배치하여 사회복지서비스 업무를 수행하여야 할 것이다.

한편, 영국에서 최근 제기되고 있는 사회사업의 전문적 정체성에 관한 쟁점은 우리나라의 공공사회복지사에게도 제기될 수 있다. 사회복지전담공무원의 역할이 공공부조대상자의 욕구사정과 물질적 지원에 업무가 집중되고 사회복지서비스업무를 위한 인력이 배치되지 않은 채로 장차 민간복지기관이나 시설과의 관계에서 관리자의 역할에 한정될 경우, 공공사회복지사는 사회사업의 전문적 기초와 사회복지사의 역할에 있어 심각한 갈등을 초래할 수 있을 것이다.



## 참 고 문 헌

- Barclay Report, Social Workers: Their Role & Tasks, NISW, Bedford Square Press, 1982
- Bulmer, Martin, The Social Basis of Community Care, London: Unwin Hyman, 1987
- Department of Health, Community Care in the Next Decade and Beyond - Policy Guidance, London: HMSO, 1990
- Department of Health, Modernising Social Services, London: The Stationery Office, 1998
- Department of Health, A New Approach to Social Services Performance, London: The Stationery Office, 1999
- Department of Health, Social Services Inspectorate, Modern Social Services - A Commitment to Improve, 1999
- Griffith Report, Department of Health, Community Care: Agenda for Action, A Report to the Secretary of State for Social Services by Sir Roy Griffiths, London: HMSO, 1988
- Lewis, Jane and Howard Glennerster, Implementing the New Community Care, Open University Press, 1996
- Moore, Stephen, Social Welfare Alive, Stanley Thornes Publishers, 1993
- NISW, NISW Briefing No.6, Managing Responsive Organisations, September 1994
- NISW, NISW Briefing No.13, Regulating Social Services Practice, November 1995
- NISW, NISW Briefing No.14, Managing Social Work, January 1996
- NISW, NISW Briefing No.20, The Future of Personal and Social Care, January 1997
- NISW, NISW Briefing No.24, Shaping Futures - Rights, Welfare and Personal Social Services, 1999
- NISW, NISW Briefing No.25, Standard of Practice for Social Work and Social Care, October 1999
- NISW, NISW Briefing No.28, National Debate on the Future of Social Work, December 1999
- Seebohm Report, Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, HMSO, 1968

김성이·오정수·전광현·황성철, 비교지역사회복지, 동인, 1997

오정수, “영국에서의 커뮤니티 케어의 발전과 평가”, 한국사회복지학 통권 제24호, 한국사회복지학회, 1994

오정수, “한·영 지역복지행정의 비교사례연구”, 한국사회복지학 통권 제31호, 한국사회복지학회, 1997

오정수, “영국 보수당정부의 사회정책 개혁전략과 평가”, 비교사회복지 제3집, 한림대학교 사회복지연구소 편, 복지국가의 위기와 사회정책의 전망, 한울, 1996