

영국 사회서비스 담론 분석 - 두 개의 축에 따른 네 가지 지형*-

김 보 영

(영남대학교)

[요 약]

2007년 바우처 사업 실시 등 사회서비스가 재정, 공급자, 서비스 등에서 다각적으로 확대되는 가운데 이 과정에서 도입된 선택과 경쟁을 중심으로 한 시장적 접근에 논란이 집중되고 있다. 하지만 이는 한편으로 공급자 중심에서 이용자 중심으로 이동을 의미하기도 하며 이것은 국제적으로 나타나는 흐름이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 다양한 사회서비스의 역사적 발전을 경험한 영국에서 나타났던 사회서비스 담론을 문헌 연구를 바탕으로 역사적 분석을 하였다. 이 분석에서 공급자 중심에서 이용자 중심으로 이동하는 사회서비스 담론의 흐름이 집합주의와 개인주의라는 또 다른 축으로 구분되고 있음이 나타났다. 사회서비스 담론을 가르는 이 두 개의 축은 우리나라 사회서비스 논의에 이론적인 기여를 할 수 있을 것이다.

주제어: 사회서비스 담론, 이용자 중심 서비스, 집합주의, 개인주의

1. 서론 : 최근 사회서비스 정책 변화와 담론

최근 10여 년 동안 우리나라 사회서비스의 확대는 가히 폭발적이라고 할 수 있다. 그 원인에 대해서는 다양한 해석이 존재할 수 있지만 그만큼 급격한 변화가 일어나고 있고 또한 그만큼 관심의 영역으로 부상하고 있다는 점에서는 이견이 없을 듯하다. 사회서비스의 확대는 서비스 대상, 서비스 종류, 서비스 공급방식, 공급기관 등 모든 부분에서 전면적으로 이루어지고 있으며 이는 또한 예산의 증가로 나타나고 있다. (강혜규, 2008; 김용득, 2008; 남찬섭, 2009).

* 이 글은 강혜규·김보영·엄태영·김은지·정세정(2010)에 포함되었던 내용을 논문으로 수정·보완한 것임.

이러한 정책 변화의 방향에 대해서도 해석이 다양하다. 하지만 그 방식에 있어 다양한 민간 공급자의 참여 아래 이들 간의 경쟁이 이루어지는 가운데 이용자가 스스로 선택할 수 있는 시장체계를 적극적으로 도입하고 있다는 점이 두드러진다. 이는 대표적으로 공급자가 아닌 수요자에게 직접 재원을 지급하는 사회서비스 바우처 제도를 통해 나타나고 있다(김중해, 2008; 이영범·남승연, 2010).

정부는 이를 통해 사회서비스 전달체계의 효율성을 촉진시키기를 희망하고 있다고 밝히고 있지만 이와 같은 개혁 방향은 학계에서도 뜨거운 논쟁을 불러일으키고 있다(감정기, 2007; 김용득, 2008; 김중해, 2008; 남찬섭, 2009). 또한 현장이 받고 있는 충격 역시 적지 않은 것으로 보인다. 전통적으로 우리나라 민간 사회복지실천은 지역사회복지관을 중심으로 이루어져 왔으며 기본적으로는 보조금 지급 방식으로 운영되어 왔다. 공공 기관과 민간 복지 기관과의 배타적 관계를 기초로 하는 기존의 보조금 방식은 공급자가 중심이 된 사회서비스 체계라고 할 수 있다. 다시 말해 지역사회 프로그램이나 상담 등 서비스를 제공하는데 있어 프로그램 내용이나 운영, 대상자 선정까지 상당부분은 보조금을 받는 공급자가 자체적으로 결정권을 가지고 있는 구조였던 것이다.

하지만 바우처 제도는 이러한 우리나라 사회서비스 정책 패러다임의 근본적인 변화를 의미한다. 그 효과성에 대한 논란이 분명 존재하지만 어쨌건 기존의 공급자 지원방식에서 수요자 지원방식에서의 변화를 내포하고 있으며 이는 서비스에 대한 결정권의 실질적인 중심이동을 포함하고 있는 것이다. 이에 대해서는 다양한 비판과 회의가 존재하고 있다. 하지만 분명한 것은 이러한 변화들이 단지 우리나라에서만 일어나고 있는 것은 아니라는 점이다. 세계적으로 서비스 전달과정에서 욕구를 규정하고, 적합한 서비스를 결정하고 구성하는데 있어 이용자 중심을 강조하는 것은 21세기 보건의료 서비스와 사회서비스에 있어 핵심적인 주제가 되고 있다(Holloway and Lymbery, 2007).

아울러 유념해야 할 점은 그렇다고 이용자 중심이 반드시 사회서비스의 시장화를 뜻하는 것만은 아니라는 점이다. 이미 많은 유럽 국가들은 이용자의 선택권을 확대하는 것뿐만 아니라, 예산을 운용하는데 이용자를 참여시키거나, 더 나아가 기존에 공공기관에서 가지고 있던 예산에 대한 직접적인 통제권을 부여하는 등 다양한 시도가 이루어지고 있다(Wanless, 2006). 이러한 시도들은 단지 이용자의 선호나 욕구를 더 잘 반영하도록 하는 것에서 더 나아가 이용자들이 직접 통제권을 누릴 수 있도록 하는 시도이고 이를 통해 이용자는 훨씬 더 높은 만족을 얻는다고 연구들이 보고되고 있다. 따라서 사회서비스에 있어 이용자 중심 제도를 논의하는데 있어 이러한 서로 다른 접근과 관점에 대해서 이해하고, 이들이 어떠한 특징과 차이점을 가지고 있으며, 그에 따라 정책적으로 어떻게 구체적으로 나타날 수 있고, 또 그것이 어떠한 강점과 문제점을 가질 수 있는지를 명확히 짚어볼 필요가 있다.

이를 위해 우선 여기에서는 영국의 사회서비스¹⁾ 담론에 대해서 고찰하고자 한다. 이를 통해서 사

1) 영국에서 사회서비스라는 용어는 시대에 따라 다양한 변화를 겪는다. 6, 70년대까지만 해도 사회서비스(social service)는 의료, 교육, 주거 등 모든 공공서비스를 포괄적으로 지칭하는 용어였으며 장애인, 노인 등에 대한 서비스는 복지서비스(welfare service)라고 구분하여 지칭하였다. 하지만 시범 보고서 이후 이에 대한 용어는 개인사회서비스(personal social service)로 통일되었다가 그 이후로는 다른 서비스는 공공서비스(public service)로 불리면서 그냥 사회서비스라고 하거나 최근에는 사회적 돌봄(social care)이라고 하는 경우가 많아졌다. 여기에서는 혼동을 줄이기 위해 용어를 사회서비스로 통일한다.

회서비스 정책에 대한 관점과 접근의 변화를 이해할 수 있음과 동시에 현재 우리나라에서 벌어지고 있는 사회서비스 정책의 최근 변화를 더 체계적으로 이해할 수 있는 이론적이고 개념적 틀을 찾아볼 수 있을 것이다. 그러한 점에서 영국의 경험이 주는 혜택은 분명하다. 영국은 전반적인 복지정책에 있어서도 전후 베버리지 보고서에 기반을 둔 복지국가의 성립, 대처의 신자유주의 노선에 의한 복지축소와 민영화, 뒤이어 신노동당의 제3의 길에 기초한 개혁 등 세계적인 사회복지 담론을 이끌어 왔던 역사는 사회서비스에서도 마찬가지로 나타났다. 70년대 시봄 보고서(Seebohm Committee, 1968)에 기반을 둔 국가중심의 사회서비스를 확립한데 이어서 90년대 그리피스 보고서(Griffiths, 1988)에 의해 추진된 시장화를 중심으로 한 지역사회 보호(community care) 개혁, 다시 신노동당 집권 시기를 거치면서 추진된 개인화(individualization)와 자립(independence)을 중심으로 한 개혁(김보영, 2009) 등 다양한 개혁과정의 역사를 거치면서 다양한 사회서비스 담론 논의를 보여주고 있는 사례인 것이다. 이러한 영국의 사회서비스 담론에 대한 역사적인 고찰을 통해서 우리는 보다 체계적이고 종합적으로 서구 중심의 이론적 논의를 이해할 수 있을 것이다.

2. 연구방법

1) 역사적 접근과 문헌 분석

기실 사회복지분야에서 적어도 학술적으로 사용되는 대부분의 이론과 개념들은 ‘수입’된 것이 사실이다. 그 자체가 문제일순 없지만 그것이 적지 않은 경우 필요에 따라 선별적으로 이루어지거나 입장에 따라 서로 다른 논의만 부각시키면서도 이른바 ‘선진국’의 것이라는 이유로 정당성이 포장되는 경우가 있는 것도 사실이다. 따라서 우리가 선형 국가들의 논의들을 살펴보는데 있어서 특정시대의 특정 논의만을 떼어서 보기보다는 역사적 맥락과 시대의 흐름 속에서 개별적인 논의들을 살펴보는 역사적 접근을 해볼 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 영국의 현대 사회서비스의 논의가 본격적으로 이루어졌던 1960년대부터 최근 2000년대까지의 문헌들에 대한 분석을 통해 시대의 흐름에 따라 등장했던 담론들을 구분해보고 이를 분석해보고자 한다.

이를 위해 미국 프로퀘스트(Proquest)에서 제공하는 응용사회과학 색인 및 초록(Applied Social Sciences Index and Abstracts, ASSIA), 사회서비스 초록(Social Services Abstracts) 등의 데이터베이스를 활용하였으며 시대에 따라 또는 문헌에 따라 사회서비스에 대한 지칭이나 영역의 차이가 있으므로 복지서비스(welfare service), 개인 사회서비스(personal social service), 사회적 보호(social care), 사회복지실천(social work) 등의 핵심어를 사용하여 문헌을 검색하였다. 이를 통해 나타난 문헌들에 대한 검토를 통해 담론수준의 논의를 추출하였으며 그 결과 최종적으로 87건의 문헌이 분석에 포함되었다.

2) 영국 사회서비스 담론의 역사적 흐름

여기에서는 일단 구체적인 제도는 일단 논외로 하고 이러한 제도적 개혁의 배경이 된 다양한 사회 서비스 담론 논의를 중심으로 보았다. 그 결과 국가주의, 전문가주의, 급진주의, 지역사회 보호, 소비자주의적 역량강화, 참여민주주의적 역량강화, 자립생활, 돌봄의 윤리 담론으로 나누어 볼 수 있었다. 시대별로 따져 본다면 먼저 기본적으로 국가중심 제도 확립의 배경이 되었던 국가중심의 전통적 집합주의(국가주의)와 주로 미국에서 수입된 정신 병리학에 기초한 개별사회복지실천(casework)을 중심으로 발전한 전문가주의를 구분해볼 수 있었다. 전문가주의는 실제로 공공을 중심으로 사회복지실천이 발전한 영국에서 국가중심의 사회서비스 제도 성립의 배경을 공유하고 있다. 하지만 문제에 대한 이해와 접근방법에서 개인주의에 기초하고 있다는 점에서, 민간 중심으로 한 전문적 사회복지실천이 - 적어도 대학교육에서는 - 상대적으로 강조되고 있는 우리나라에서의 함의를 살펴보기 위해 따로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이러한 국가주의(statism)와 전문가주의(professionalism)는 이들에 대한 비판에 기초하고 있는 급진사회복지실천(radical social work) 등의 급진주의와 함께 전통적 담론의 범주로 묶어 볼 수 있을 것이다.

80년대 들어서 시대적 변화에 따라 나타난 담론으로 우선 지역사회 보호(community care)담론을 들 수 있다. 원래에는 격리된 대규모 시설 중심의 보호에서 지역사회 내 소규모 시설이나 가족을 중심으로 한 보호로의 이동을 의미하였다. 하지만 이것이 대처의 복지축소 논의와 맞물리면서 가족, 즉 여성에게 더 많은 책임을 전가하는 가족주의적 특성을 또한 포함하면서 많은 비판의 대상이 되기도 하였다. 당시 지역사회 보호는 이러한 담론 수준에서 뿐 아니라 사례관리 모델 등 구체적인 제도개혁을 포괄적으로 지칭하는 용어이기도 하였으나 여기에서는 담론적 차원에서만 논의하도록 하겠다.

이와 동시에 등장하였던 논의는 역량강화(empowerment)였다. 이 역시도 단일한 입장이 있었던 것이 아니라 당시 시장화 개혁과 맞물려서 일반적인 시장에서의와 같이 이용자가 경쟁하는 공급자 사이에서 선택권을 행사하는 소비자주의적(consumerist) 역량강화가 있었고, 이와 차별되게 서비스의 정책적 결정과정이나 결정과정에서 이용자가 영향력을 행사하도록 하는 참여민주주의적(participatory democratic) 역량강화 논의가 발달하였었다.

90년대를 거치면서 2000년대에 들어서는 공급자에 의해 이용자의 역량이 강화'되는' 것을 넘어서서 이용자가 직접 서비스에 대한 결정권과 통제권을 행사하도록 해야 한다는 논의가 등장하였다. 더 이상 이용자가 서비스에 '의존'하는 존재가 아닌 '자립'된 삶을 누리기 위해서 서비스를 '이용'할 수 있도록 하는 장애계의 자립생활운동(independent living movement)이 그것이다. 또한 이 자립생활 담론이 여전히 의존하는 자와 자립하는 자를 구분하고 있는 한계를 지적하면서 인간은 누구나 돌봄을 주고받을 수밖에 없으므로 돌봄을 받는 것뿐만 아니라 돌봄을 줄 수 있는 권리를 주장하는, 여성주의를 기초로 한 돌봄의 윤리(ethics of care)담론이 제기되고 있다.

그러면 이러한 담론들의 가지고 있는 각각의 특성과 내용, 주요한 비판들과 이에 대한 대응 등을 자세히 살펴보도록 하겠다.

3. 전통적 접근

어떠한 사회이던지 그 사회의 사회서비스 제도는 집합적인 서비스 제공과 개인적인 자조 사이의 균형에 대한 특정한 관점을 반영하고 있다(Barclay, 1982 para. 7.3). 이는 복지제도에 있어서 집합주의(collectivism)와 개인주의(individualism)간의 서로 다른 관점을 반영하고 있는 것이다. 간단하게 말하여 집합주의에서는 문제와 욕구를 사회적인 것으로 이해하고 이에 기반을 두어 이에 대한 대응 역시 집합적으로 대응하려는데 반하여 개인주의에서는 문제와 욕구는 개인적인 것으로 이해하고 이에 따라 개별적인 특수성을 강조하며 주로 국가를 중심으로 이루어지는 집합적 대응이 오히려 개인적인 자유를 침해할 수 있다고 생각한다. 그래서 개인주의에서는 이러한 간섭으로부터 개인에게 자유가 주어지는 것이 더 우선적이며, 이럴 때 개별적인 욕구와 문제는 개인들이 스스로 책임져야 한다고 주장한다.

이러한 구분은 다소 전형적인 접근방법과 모형이 있다. 집합주의에서 사회적인 대응이란 주로 국가를 중심으로 한 서비스 공급으로 나타나며 욕구를 보편적인 것으로 이해하는 만큼 정해진 형식과 방식에 따라 다수에게 일괄적으로 공급되는 형태로 나타난다. 그래서 서비스의 내용은 개별적인 이용자에 의해서 결정되기 보다는 공급자인 국가가 이용자에게 필요하다고 인지하는 대로 결정되는 경향이 있다. 개인주의적인 접근에서는 문제란 예외적인 것으로 보기 때문에 기본적으로 예외적인 것을 판단할 수 있는 주체가 필요하며 서비스의 공급에 있어서도 스스로 그러한 예외적인 상황을 해결 할 수 없는 사람에게 도움을 주어야 하는 것이므로 이를 수행할 수 있는 특별한 '전문가'가 필요하게 된다. 따라서 이용자에게 무엇이 필요하고 어떻게 도움을 주어야 하는지는 집합주의적 접근보다는 보다 '개별적'으로 다루어지겠지만 그에 대한 판단은 역시 이용자가 아닌 공급자, 즉 전문가가 해야 하는 것이다. 이러한 의미에서 전통적인 집합주의적 접근과 개인주의적 접근을 각각 국가주의, 전문가주의와 연결해볼 수 있으며 이 두 가지 모두 전형적인 공급자 중심 접근으로 구분할 수 있다.

이러한 공급자 중심의 접근의 이면에는 공급자는 이용자를 '위해' 존재하며 따라서 공급자와 이용자 간의 이해에는 근본적인 차이가 없고, 공급자가 이용자보다는 보다 공공적 위치에 있거나(국가주의) 전문적 위치에 있으므로(전문가주의) 어쨌든 무엇이 필요하고 어떻게 서비스가 제공되어야 하는가에 대한 최종적인 판단은 공급자가 하는 것이 정당하다는 사고를 전제하고 있다. 이에 반하여 급진주의에서는 제도적으로 권력을 가지고 있는 공급자와 권력에서 소외되어 있는 이용자와의 이해관계는 다르며 따라서 공급자에 의해서 운영되는 사회서비스는 정당하지 못하고 오히려 이러한 권력관계를 감추고 있는 것이라고 비판한다. 그래서 사회복지사는 이러한 정당하지 못한 권력구조에 반하여 이용자들을 조직하고 이용자들에 의해 이해가 반영되는 구조를 만들어야 한다고 역설한다.

이러한 급진주의는 근본적으로 제도적인 사회서비스를 부정하는 논의이지만 영국의 사회복지실천에 있어 과거 급진사회복지실천(radical social work)에서부터 최근 반억압적 실천(anti-oppressive practice)까지 공급자의 관점과 대립되는 이용자의 관점을 제기해 왔던 하나의 흐름으로 존재하고 있

다. 그러한 의미에서 어쩌면 이용자 중심 접근에 대한 전통적인 담론이자 최근 이용자 중심 논의에 뿌리라고도 할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 또 다른 전통적 담론으로서 급진주의 역시 살펴볼도록 하겠다.

1) 국가주의(전통적 집합주의)

복지국가의 성립과 마찬가지로 사회서비스가 국가를 중심으로 성립되는 배경에는 마샬의 시민권의 개념이 있다. 모든 사람은 완전하고 평등한 사회의 일원으로서 권리를 가지고 있다는 시민권의 개념 중에서도 특히 그 일원들이 국가라는 장치를 통해서 집합적으로 서로간의 복지에 책임을 지고 있다는 사회권의 개념이 그 기초가 되었다(John Harris, 1999). 이러한 기초 위에 성립되었던 복지국가에서 사회서비스는 상대적으로 뒤늦게 발달되었다. 사회보장, 보건의료, 주거, 고용 등 다른 사회정책 영역이 제 기능을 한다면 별도의 개별적인 서비스가 필요 없을 것이라는 인식이 있었지만 점차 이러한 정책들이 미처 대응 못하는 특정한 문제들에 대응하기 위한 영역으로서 사회서비스가 인식되기 시작하였다(R. A. Parker, 1970).

이러한 맥락에서 성립하게 된 국가중심의 사회서비스에 대한 접근에서는 다른 복지정책과 마찬가지로 보편주의적인 속성을 가지고 있다. 물론 이러한 접근에서도 돌봄에 대한 기본적인 책임은 가족에게 있다는 점을 부정하진 않지만 국가 역시 이러한 가족의 역할이 적절하게 이루어질 수 있도록 지원해야 하는 공동의 책임을 가지고 있다고 인식한다(Seeborn Committee, 1968: The committee on children and young persons, 1960 para. 12). 이러한 맥락에서 사회서비스는 예외적인 예방이나 어려움에 대한 대응에 국한되는 것이 아니라 개개 시민들의 복리(well-being)을 증진시키는 것이며(Political and Economic Planning, 1961) 나아가서는 다른 복지제도와 함께 소득재분배와 사회통합의 기능까지도 담당하고 있는 것으로 이해되었다. 사회보장제도와 조세제도가 금전적 소득 재분배라면 사회서비스 등은 실질적 소득(real income)의 재분배라는 것이다(Marshall, 1970). 또한 장애나 질병으로 인한 소외에 대처하기 때문에 평등과 사회통합의 목적 역시 갖는다고 인식되었다(Webb and Wistow, 1987).

이렇게 사회권과 보편주의에 기반을 둔 국가주의는 또한 정상화(normalization) 논의와도 관련이 있다. 사회서비스는 개별적인 것이지만 장애 등 어려움으로 삶의 최선을 얻는데 어려움을 겪는 개개인들이 재활하고 환경에 적응하는데 도움을 주는 것으로 모든 사람들의 평등한 시민권적 권리를 보장한다는 것이다(Marshall, 1965). 하지만 이러한 정상화 논의는 '정상(normal)'이라는 것에 대한 정해진 기준이 있고, 모든 사람들이 이에 맞추어 사는 것이 권리를 보장하는 것이라는 이해 속에서 공급자 중심 접근으로서 일정 부분 사회통제적인 속성 역시 가지고 있다(Smith and Brown, 1992).

하지만 이러한 한계에 대해 대안이 없는 것은 아니다. 실제로 이용자 중심 경향에 대한 대응으로 이용자 만족도 조사, 고충처리과정 확립, 서비스 질 기준 적용 등이 나타나고 있다(Wistow and Barnes, 1993). 이를 기반으로 좀 더 진전된 논의가 뒤에서 다룰 참여민주주의적 역량강화 담론일 것이다. 또한 국가주의가 여전히 유효한 이유는 공공의 책임성 측면에서는 여전히 강점을 가지는 측면

이 있기 때문일 것이다. 이용자 중심 논의가 가지고 있는 가장 취약한 지점은 이용자 스스로 결정권과 통제권을 행사하도록 하면 할수록 불가피하게 그에 따른 책임과 위험을 동시에 이용자에게 전가하는 측면이다. 즉, 역할과 책임을 이용자에게 이전시킬 때 이를 상대적으로 제대로 수용하기 어려운 사회서비스 이용자는 보호받기 어려워진다. 이 때문에 Cowden and Singh (2007)는 이러한 경향이 오히려 모든 시민들이 자신에 대해 책임질 줄 알아야 한다는 도덕적 권위주의(moral authoritarianism)에 기반하고 있다고 지적한다. 그에 반하여 국가주의는 이용자 보호에 대한 공공의 책임을 명확히 하고 있다.

2) 전문가주의(전통적 개인주의)

전문사회복지실천이 먼저 발달한 미국의 경우에는 문제에 대한 개인주의적인 이해와 더불어 인간을 중심으로 한 발전이 두드러지지만 영국의 경우에는 시범 보고서 이후에 국가중심의 사회서비스 전달체계가 확립이 되면서 공공영역을 중심으로 전문사회복지실천이 발전해왔다. 앞서 살펴보았듯이 집합주의적인 가치를 중심으로 한 국가주의와 개인주의적인 가치를 중심으로 한 전문사회복지실천이 서로 만나게 된 데에는 영국 나름의 역사적인 배경이 있었다(Forder and Kay, 1973). 즉, 영국에서 전후 복지국가가 성립이 되면서 다른 사회경제적인 문제들은 보편적인 복지제도를 통해서 해결될 수 있다는 믿음이 존재하게 되었고, 따라서 사회복지사들은 그 나머지 영역에 속하는 사회심리적인 문제에 더욱 관심을 갖게 되었다. 이와 더불어 70년대의 사회서비스국 설립은 공공 사회복지사들에게 그 들만의 실천공간을 제공함으로써 이러한 자신만의 영역은 더욱 강화될 수 있었다. 또한 미국의 심리치료적인 사회복지실천이론의 유입으로 인해 전문가주의적 경향은 더욱 강화되었다.

특히나 문제에 대한 병리학적 이해와 치료적 접근을 강조하는 심리학의 영향으로 개별사회사업(casework)은 사회복지실천 교육이나 실천에 있어 주류를 차지하게 되었다(Bailey and Brake, 1975). 준의료모델(quasi-medical model)이라고도 불리는 이러한 접근에서는 프로이드주의에 기초한 개별적 치료에 초점을 두고, 문제를 주로 인성(personality)의 기능이상(malfunctioning)으로 규정한다(Heywood, 1973).

하지만 이러한 전문적인 접근 방식은 사회복지실천의 궁극적 목적보다는 수단이 더욱 강조되는 결과를 낳고 있다는 비판을 받는다(Leonard, 1975). 이러한 전문가주의적 접근은 대상이 되는 소외된 집단의 복지권의 확대와 같은 궁극적인 목적과 거리가 먼 개인주의적인 접근이며 이러한 병리학적 모델에 기초한 사회복지실천은 궁극적으로 목적 보다는 수단에 더욱 주목하게 된다는 것이다. 이러한 경향은 사회복지사들의 전문가적 지위에 대한 열망으로 더욱 강화되어 실천에 있어 전문가적인 기준이 목적보다 우선시되고 이로 인해 개인과 사회 간의 연관성에 대한 이해는 붕괴된다고 비판한다.

또한 이러한 전문가주의의 영향으로 국가주의에서 지적되었던 공급자 중심의 한계가 더욱 강화되고 있다고 지적되고 있다. 전문가주의 역시 국가의 부처주의(departmentalism)처럼 이용자가 필요한 것을 중심으로 서비스를 제공하기 보다는 공급자가 가지고 있는 전문 지식과 기술에 기반을 두어 욕구를 재단하고 서비스를 공급하는 경향이 있다는 것이다(Forder, 1975). 즉, 국가주의와 전문가주의가

만나면서 공급자 중심 서비스의 한계는 보다 명확히 드러나게 되었다고 지적된다.

그러한 맥락에서 전문가주의적 입장에서는 오히려 단순히 이용자에게 권한을 주어주는 형태의 이용자 중심 접근에 대해서는 비판적인 입장을 가지고 있다. Clarke(2001)는 역량강화 논의에 대해서 생태학적(ecological) 역량강화 모델을 제시하면서 통제권이나 결정권을 발휘할 능력에 대한 고려가 없는 역량강화 논의는 한계가 있다고 지적하고 역량강화는 개인적인 자존감, 통제력을 향상시키는 개인적 차원의 심리학적 접근을 포함한 다차원적인 접근으로 이루어져야 한다고 주장한다. Waterson(1999)은 또한 국가주의와 마찬가지로 공급자 중심의 입장에서 이용자 중심 접근에 대해 가질 수밖에 없는 우려를 제기하고 있는데 즉, 전문가의 입장에서는 이용자에게 보다 많은 자율성과 선택권을 주어줘야 한다는 요구와 그것이 곧 더 많은 위험에 노출되는 것을 의미하기 때문에 대상자를 보호해야 하는 전문가적 책임 사이의 딜레마를 경험하게 된다고 지적한다.

3) 급진주의와 반억압적 실천

급진사회복지실천(radical social work)은 70년대와 80년대에 주로 국가중심의, 그리고 전문가주의적인 사회복지실천이 오히려 대상자의 이익보다 지배계급의 이익을 위한 것이 되고 있다고 비판하고 이에 대한 인식과 저항을 촉구했던 움직임이다. 이 급진주의에서는 복지국가의 성립 역시 노동자 계급의 불만에 대한 대응이자 이들의 봉기를 안정시키기 위한 것이었으며 이들의 삶을 개선시켜 줌으로써 자본주의에 안정적인 노동력을 공급하기 위한 조치였다고 해석한다(Case Con, 1970). 이러한 인식이 결여된 사회복지실천은 대상자의 이익을 도모하기 보다는 자본주의 체제를 위한 것이 되며 지배계급의 해계모니를 지원하는 것이라고 주장한다(Bailey and Brake, 1975).

이에 따라 급진주의에서는 사회복지실천을 통해 이러한 억압과 소외에 대해서 이용자들이 인식하게 해야 하며 궁극적으로 대상자들이 소외되는 경제적 기반을 바꾸고 복지제도가 이용자들에 의해 통제될 수 있도록 하는 것이 목적이 되어야 한다고 주장한다(Statham, 1978). 이 때문에 급진주의에서는 수급자 조합(claimants' union), (영구임대주택) 세입자 협회 (tenants' association), 한 부모 가족 단체, 여성해방운동, 게이해방전선(Gay Liberation Front) 등 당시에 일어나기 시작한 이용자에 의한 운동에 주목하였다(Bailey and Brake, 1975). 이러한 급진주의는 우선 국가주의나 전문가주의에서는 간과하였던, 공급자와 이용자의 이해가 다를 수 있다는 점을 정면으로 제기하면서, 이용자의 통제권 문제를 거론하였다는 점이나 이용자에 의한 운동에 주목하였다는 측면에서 최근의 이용자 중심 논의에 상당한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

하지만 급진주의 영향은 이에 그치지 않고 최근까지 영국 사회사업 교육과 실천에서 핵심적인 접근 중 하나로 취급되고 있는 반억압적 실천(Anti-oppressive practice, AOP)으로 계승되고 있다(Wilson and Beresford, 2000). 반억압적 실천에서는 이용자를 다른 존재로 구분하지 않고 이용자의 권력 불평등, 차별, 억압에 대한 문제에 주목한다. 따라서 사회복지실천이 의료적 모델이나 전문가의 권력에 의해 이용자의 지식을 통제하고 수동적 존재로 한계 짓는 것을 경계한다. 이에 따라 반억압적 실천에서는 이용자의 문제를 근원을 제공하는 사회적 불평등에 대응하고자 하며 이를 위해 치료와

같은 '소프트 리소스(soft resource)' 뿐만 아니라 재원, 주거, 교육과 고용 기회와 같은 '하드 리소스(hard resource)'를 동원하여야 하며 이러한 맥락에서 장애인 운동과 같은 이용자 운동을 강조한다(Butler and Drakeford, 2001).

이 중 특히 이용자 운동은 반억압적 사회복지실천에 있어 매우 중요한 기반을 제공한다. 이러한 이용자 운동을 통해서 사회복지실천이 전통적인 담론을 진보적이고 해방적인 입장에서 도전할 수 있도록 하며 '전문가'에 의해 규정되는 '욕구'의 틀에 이용자를 가두어 놓기 보다는 인권과 시민권을 중심으로 바라볼 수 있게 해준다고 주장한다. 가령 '장애의 사회 모델(social model of disability)'과 같이 서비스 이용자의 상황을 이해할 수 있도록 해주면서 이용자를 지원할 수 있는 차별적인 접근을 개발할 수 있도록 해준다는 것이다(Beresford and Croft, 2004). 이러한 점에서 사회복지사들도 스스로 노조를 조직하여 자원을 확보하고 다양한 집합적 이용자 운동과 연대하고 더 나아가 반세계화 운동이나 반자본주의 운동에 동참할 것을 주장하기도 한다(Ferguson and Lavalette, 2004).

하지만 이러한 입장이라고 반드시 모든 이용자 중심 논의에 긍정적인 것은 아니다. Jordan (2004)은 이용자의 개인적인 선택권과 자율성을 확대하여 잠재력을 성취하는 것을 강조하는 (직접 지불제와 같은) 접근은 이러한 물질적이고 지적 자산이 부족할 수밖에 없는 소수자, 장애인, 장기질환자들에게 있어 한계를 지적한다. 이들에게 이러한 경쟁적 환경에서 성취할 수 있는 것이 적으며 이러한 사회복지실천은 이용자들을 선택과 자율의 상황에 밀어 넣으면서 단지 범죄, 약물, 정신질환과 같은 파괴적인 저항 전략을 통제하는 책임을 지고 있을 뿐이라고 지적한다. 따라서 사회복지실천은 이러한 개인적인 자율성 증진을 추구하면서도 이를 상호성과 민주주의적 연대 속에서 이해해야 한다는 것이다.

4) 지역사회보호와 가족주의

지역사회보호(community care)는 애초에 제기되었던 60년대까지만 해도 외진 곳에서의 대형 수용 시설 중심의 보호에서 탈피하고 보다 소규모의, 일상생활에 가까운 지역사회내의 보호로 이동을 뜻하는 것이었으나 70년대에 들어서면서 그 의미는 점점 더 지역사회, 즉 가족과 이웃에 의한 보호의 의미가 강조되었다(Finch and Groves, 1980; Webb and Wistow, 1986, 1987). 지역사회(community)의 의미가 점차 지리적 공간으로서의 의미에서 관계의 의미로 변해갔던 것이다. 실제 바클레이 보고서(Barclay, 1982 para. 13.6)에서도 "우리는 지역사회를 혈연, 공통의 이해, 지리적 근접성, 친교, 직업, 또는 서비스의 제공과 이용, 또는 이러한 것들의 조합에 의해 사람들이 연결되는 비공식적 관계에 의한 하나의 또는 다수의 네트워크로 정의 한다"고 밝히고 있으며 이에 따라 사회서비스의 책임은 반드시 공공에만 있지 않으며 사회적 돌봄도 비공식적인 지역의 돌봄과 공식적 공공서비스의 돌봄을 모두 포괄한다고 규정하고 있다. 대처 정부의 지역사회보호 개혁을 권고했던 그리피스 보고서(Griffiths, 1988 para. 30)에서도 "만약 지역사회보호가 어떤 것을 의미한다면 그것은 책임을 개인과 그 개인의 수발자에 가능한 가깝게 부여하는 것이다"라고 정의하고 있다.

이러한 지역사회 보호 담론은 한편으로는 국가 중심적이고 전문가 중심적인, 즉 공급자 중심적인 담론에서 보다 이용자 중심적인 담론으로의 이동을 뜻하는 것이기도 하였다. 즉 공급자와 이용자가

기존의 일방적인 관계에서 보다 협력적인 관계로 변화하는 것을 뜻하는 것이며, 이는 또한 기존에 중앙 집중적이고 경직된 것에서 보다 이용자에게 반응적이 되고 유연하게 되기 위해서 분권화되고 참여적인 모델로의 변화를 의미한다는 것이다(Butcher, 1986). 따라서 집합주의적 입장에서도 보다 참여적이고 민주주의적인 대안으로 이해되기도 하였다(Dalley, 1996).

하지만 그와 동시에 강조되었던 것은 지역사회가 스스로의 문제와 욕구를 스스로 해결할 수 있는 능력과 자원을 가지고 있는 존재라는 인식이었다. 따라서 지역사회 보호는 관료주의와 전문가주의의 대안으로서 비공식 부문과 비영리 조직들을 강화시키고 국가의 개입은 축소시키되 보다 효과적으로 만드는 접근 방식으로 이해되었다(Hadley, 1981).

따라서 많은 지역사회보호에 대한 실증연구에서 이용자들이 기존의 방식에 비하여 지역사회 내에서 서비스를 제공받은 집단이 보다 덜 병원을 찾게 되고, (정신질환) 증상이 완화되며, 사회통합이나 삶의 만족감이 더 높아진다는 것을 보여주고 있다(Rushton, 1990). 하지만 비판적인 입장에서는 결국 지역사회보호는 이들에 대한 국가 책임을 방기하고 가족에게 부담을 주는 결과를 빚고 있다고 주장한다(Goodwin, 1989; Langan, 199; Scull, 1986) 또한 비판자들 지역사회 비공식영역에 책임을 전가시키는 지역사회 보호가 결코 비용이 적게 드는 대안이 아니라고 주장한다. 가족이 지게 되는 과도한 부담과 그에 따른 사회적 비용을 고려하면 오히려 그 이면의 비용이 더 클 수 있다는 것이다(Green, Creese, and Kaufert, 1979; O'Shea and Blackwell, 1993).

더욱 근본적인 비판은 주로 여성주의(feminism)에서 제기 되었다. 지역사회라는 모호한 용어가 그 실제적 의미를 감추고 있다는 것이다. 즉, 지역사회는 곧 가족을 의미하는 것이고 가족은 곧 여성을 의미할 수밖에 없기 때문에 지역사회 보호란 결국 여성에 의한 보호에 다른 말일 뿐이라는 것이다(Finch and Groves, 1980). 따라서 지역사회 보호가 진전되면 될수록 이는 실질적으로 돌봄에 대한 저임금 여성 노동력에 대한 의존에서 무임금 여성 노동에 대한 의존으로의 이전을 뜻할 뿐이라고 지적한다(Jefferys, 1983). 그렇기 때문에 여성 차별적이지 않은 지역사회 보호란 불가능한 것이라고 규정하기도 한다(Finch, 1984).

이러한 특성 때문에 지역사회 보호는 가족주의(familism) 담론과 그 맥을 같이 하고 있다. 가족주의란 말하자면 반국가주의적이고 반집합주의적인 전통 담론으로 영국의 경우 '빅토리아 시대 가치(Victorian value)'로 자주 대별되며 신보수주의 복지국가 축소 담론으로도 연결되고 있다(West, 1984). 요약하자면 가족주의는 개인과 가족이 스스로의 책임을 다하는 것은 전통적인 도덕이라고 주장하고 이는 자연스러운 남성과 여성의 역할 분담에 기반하고 있는데, 이것이 신자유주의와 만나면서 결혼관계 안에서의 개인주의와 선택권이 재조명되고 또 2세대로 이루어진 핵가족의 미덕으로 다시 강조되고 있다는 것이다.

4. 역량강화(empowerment) 담론

시범 보고서 이후에 이루어진 사회서비스국의 중심으로 한 공공 사회서비스의 성립이 한편으로는 공급자 중심 사회서비스 제도의 확립을 의미했다. 그래서 사회복지사가 이용자를 위해 최선을 판단할 수 있고 이에 독점적인 권위가 주어지는 관료-전문가주의 모델에 대한 비판으로 이용자의 역량강화 담론이 대두되기 시작하였다. 그 핵심은 서비스가 개별적인 욕구에 대응할 수 있도록 보다 유연해져야 하며 보다 개개인들의 목소리가 서비스 공급에 반영되어야 한다는 것이었지만 최우 입장에 따라 접근 방법에는 차이가 있었다(John Harris, 1999). 즉, 보다 개인주의적 입장을 가지고 있는 우파에서는 국가독점이 아닌 다양한 공급자간의 경쟁 속에서 이용자는 소비자로서 선택권을 행사하는 소비자주의적(consumerist)인 접근을 채택하였고, 집합주의적인 입장에서는 그 보다는 서비스 전달과정에서 이용자의 참여를 통해 목소리를 반영하는 참여민주주의(participatory democracy)적인 접근을 주창하였다. 다시 말해 역량강화 담론은 하나의 단일한 입장으로 이루어진 것이 아니며 이 두 가지 서로 다른 접근은 서로 대립적이기도 하기 때문에 이를 엄격히 구분해 볼 필요가 있다. 그러면 이를 순서대로 살펴보도록 하겠다.

1) 소비자주의적 역량강화

소비자주의는 기본적으로 국가중심의 사회서비스 공급은 공급자 중심으로 개개인의 차이와 욕구를 무시하고 이루어진다는 점을 비판하면서 상업 시장과 같은 경쟁과 선택의 원리를 사회서비스에 도입하여 소비자로서의 선택권을 행사하고 공급자간의 경쟁을 통해서 보다 질 좋은 다양한 서비스가 개발될 수 있다는 믿음에 기초하고 있다. 이와 같은 관점은 90년대 보수당 정부의 시장화 개혁의 기반이 되었던 그리피스 보고서(Griffiths, 1988)에 잘 나타나 있다.

이는 다시 말해 공급자에게서 소비자에게로 권력이 재 배분되는 것을 의미하는 것이기도 하였다(McGrath and Grant, 1992). 기존의 공급자 중심 구조에서 이용자는 주는 서비스를 받기만 하는 피동적인 존재였지만 이와 같은 경쟁 구도에서 이용자는 선택권을 행사하는 적극적인 소비자가 되는 것이다. 이러한 관계를 통하여 공급자는 한편으로 서비스의 질에 대해서 또 다른 한편으로 서비스의 보다 효율적인 운영에 대해서 책임을 지면서 보다 소비자를 중심으로 생각하게 된다고 주장한다(Jordan and Jones, 1995). 그러한 측면에서 경영학적 접근은 소비자주의와 동전의 양면을 이루었다. 신공공관리(New Public Management, NPM)으로 지칭되는 이러한 흐름은 기존의 경직된 관료주의적 접근에서 벗어나 경쟁적인 환경에 맞게 보다 혁신적이고 효율성을 강조하는 경영학적 기법이 적극적으로 도입하는 것으로 나타났다(Beresford and Croft, 2004; Hunter, 1993).

하지만 한편으로는 이러한 소비자주의적 접근이 공공 사회서비스의 더욱 중요한 측면을 약화시킨

다는 비판도 제기되고 있다. 비용 효과성, 경쟁 등이 강조되는 이러한 상업문화 속에서는 욕구와 권리와 같은 공공의 가치는 이미지와 같은 비본질적인 요소에 의해서 대체되고(Chapman, Goodwin, and Hennelly, 1991), 공급자간의 경쟁은 결국 협력에 적대적인 환경을 만들어 서비스를 보다 분절적으로 만드는 결과를 빚는다는 것이다(Hunter, 1993).

가장 실질적인 비판은 상업적 시장과 사회서비스 시장이 가질 수밖에 없는 근본적인 차이에서 나온다. 즉, 상업적 시장과 달리 사회서비스 시장에서의 소비자란 장애인, 장기질환자, 노인과 같이 사회에서 가장 소외된 집단이며 이러한 이상 상업시장의 소비자처럼 상품을 고르고 선택권을 행사하는 것을 기대하기 힘들며 가장 결정적으로는 소비자의 선택권이 보장될 수 있는 '다른 곳에서의 선택(take their custom elsewhere)'이 거의 주어지지 않는다는 것이다(Biehal, 1993). 따라서 Hunter(1993)는 결국 사회서비스 시장에서의 선택은 실제 공급자에게 이루어지는 결과를 낳고 있으며 이는 사회권이 보다 강조되던 이전보다 이용자의 권한을 더욱 약화시키고 있다고 주장한다.

2) 참여민주주의적 역량강화

소비자주의적 역량강화 논의는 실질적으로 사회서비스 대상자의 소외된 지위 때문에 시장적인 환경에서 오히려 권한이 약화될 수 있다는 약점을 가지고 있는데 반하여 참여의 논의는 이러한 사용자들의 권리와 영향력을 강화시켜줌으로써 실질적인 권한의 강화를 모색할 수 있다는 접근이다(Forbes and Sashidharan, 1997). 다시 말해 선거에 의존하는 대의민주주의의 한계를 인식하고 서비스 공급과정을 통한 다양한 차원에서의 참여를 강조하는 참여민주주의는 사회서비스에 있어 차별받고, 낙인의 대상이 되어 소외되기 쉬운 대상자들이 직접 자신의 목소리를 반영할 수 있는 통로를 열어주고 있다는 것이다(Postle and Beresford, 2007). 또한 소비자주의적 접근이 제시할 수 있는 선택권은 제한이 있을 수밖에 없고 그 이외의 선택을 제시할 수 없기 때문에 이용자의 목소리를 직접 반영하는 참여민주주의는 더욱 중요할 수 있다(Lewis, Bernstock, and Bovell, 1995; North, 1993). 이는 소비가 갖는 소극적인 의미를 넘어 의사결정 과정에 참여함으로써, 개발하고 생산하는 적극적 역량을 발휘할 수 있도록 할 수 있기 때문이다(Barnes, 1999).

John Harris(1999)는 보다 구체적으로 '절차적 시민권(procedural right)'을 제시하고 있다. 기존의 사회권에 기반을 둔 국가중심의 사회서비스 성립이 국가의 우월적 지위를 부여하였고 그로 인해 이용자보다는 공급자 중심적인 서비스의 한계가 나타난 것을 지적하면서, 절차적 권리는 반면 서비스 과정에서 개개인이 부당하게 취급되거나 차별되지 않을 권리를 의미하는 것으로 공급자의 재량권을 통제하고 이용자의 선호를 반영할 수 있는 기초를 제공할 수 있다고 주장한다. 또한 절차적 권리는 권리의 주체가 이용자임을 보다 분명히 해주고 따라서 위로부터의 권리보장이 아닌 아래로부터의 권리보장을 이룰 수 있도록 해준다는 것이다. 일부에서는 특히 조직적인 참여를 더욱 강조한다. 성별, 연령, 장애, 인종 등에 대한 편견과 차별이 존재하는 현실에서 이에 대한 차이를 고려하지 않고 일반적인 이용자 경험에 기반을 둔 참여는 한계가 있다고 보고 여성운동이나 장애운동에서 보이듯이 조직적이고 정치적인 참여가 실질적인 이용자의 영향력을 행사할 수 있는 길이라는 것이다(Barnes, 1999);

Forbes and Sashidharan, 1997).

하지만 다른 한편에서 이용자 참여 논의는 사회서비스에서 가장 소외된 집단, 즉 서비스를 이용하지 못하고 있는 개인들을 놓치고 있다고 지적한다. 여성, 장애, 인종 등을 기반으로 한 조직적인 대변이나 집단적인 참여에서는 그 집단의 일원으로도 스스로 인식하지 못하는 개인을 배제하고 있다는 것이다(Olsen, Parker, and Drewett, 1997). 이를 더욱 발전시켜서 생각해보면 이용자 중심 담론으로서 참여민주주의적 역량강화 논의가 가지고 있는 집합주의적 한계를 지적할 수 있다. 집단을 중심으로 한 참여 논의는 실질적인 권력 행사를 기대할 수 있지만 개별적인 차이가 반영되기 어렵고, 의의제기 절차 등 개별적인 참여 수준은 결국 공급자에 의해 결정될 수밖에 없는 한계를 지니고 있는 것이다.

5. 최근 흐름

영국에서 2000년대 들어서 ‘자립(independence)’과 개인화(individualization)는 사회서비스 정책에 있어 핵심 개념으로 떠올랐으며 이것은 자립생활운동(independent living movement)으로 상징되는 장애운동의 영향이 컸다. 자립생활운동 진영에서는 장애에 결부된 의존성이 장애인이 평가 절하되는 원인이며 이는 장애인이 자립된 삶을 영위할 수 있도록 서비스를 스스로 통제할 수 있게 함으로써 극복될 수 있다고 주장한다. 반면 여성계에서는 이러한 자립 논의가 가지고 있는 개인주의적 한계를 비판하면서 노인이나 장애인들이 차별되는 것은 의존 때문이 아니라 의존이 특정집단에만 국한되어 있는 것으로 이해하고 의존의 보편성과 돌봄의 상호성을 인지하지 못했기 때문이라고 주장한다. 그래서 의무와 권리의 이분법을 넘어 자신과 타인에 대한 돌봄의 책임을 수행하는 ‘돌봄의 윤리’를 위해 남녀 모두의 노동시간 단축 및 유연화 등을 주장하고 있다.

이러한 장애계와 여성계의 다소 대립적인 논쟁은 기실 80년대 지역사회보호 논의 때로 거슬러 올라간다. 고립된 대형 수용시설 보호 중심에서 지역사회 중심의 보호로의 전환은 그 대상이 되는 장애계에서는 지지적인 입장을 가지고 있었지만 돌봄의 부담을 주로 떠안게 되는 여성계에서는 앞서 살펴 보았듯이 사회적 책임을 여성에게 전가하는 반여성적인 논의라고 비판하였다(Morris, 1992 참고). 이러한 측면에서 양측에서 서로 발전된 논의가 장애계에서 자립생활 담론이라고 한다면 여성주의 측면에서는 ‘돌봄의 윤리’ 담론이라고 할 수 있을 것이다. 그러면 이를 순서대로 살펴보도록 하겠다.

1) 자립생활

자립생활 담론은 앞서 말한 대로 소외된 집단을 중심으로 일어나기 시작한 신사회운동(New Social Movement)의 하나로 전개된 장애운동 진영에서 장애에 대한 전통적인 이해방식에 문제를 제기하면서 출현하였다(Barnes, 2002). 이 움직임에서는 기존에 장애를 개인적인 손상(impairment)로 이해하여 장애에 따른 의존이 불가피하다는 인식을 장애의 의료 모델로 규정하고, 이에 대한 대안으로 장애

는 사회적, 경제적, 물리적 환경에 의해서 의존이 사회적으로 유발되기 때문에 발생한다는 장애의 사회적 모델을 제기하였다. 다시 말해 장애는 개인적인 손상 때문에 발생하는 것이 아니라 건물이나 교통, 교육, 훈련, 고용 등에 적합한 지원이 없으므로 인해 장애인이 온전한 시민으로서 사회에 참여하는 것이 거부되기 때문에 발생하는 것으로 그 원인이 개인이 아닌 사회에 있다는 것이다(Statham, 2000).

이러한 맥락에서 자립생활 담론에서는 ‘돌봄(care)’이라는 개념에 문제를 제기한다(Morris, 1994). 즉, 일반적으로 돌봄이란 누군가가 돌봄의 대상자를 보살핀다는 의미이며 뒤집어 말하면 그 대상자는 보살핌을 당하는 존재, 즉 의존적인 존재임을 전제로 한 개념이라는 것이다. 이는 곧 이용자는 독립적인 권리를 행사하지 못하고 누군가가 자신의 대신하여 복리에 대한 책임을 넘기게 된다는 것을 의미하고 이 때문에 이용자는 직간접적으로 가족과 사회에서 ‘부담’으로 존재하게 된다는 것이다.

이 때문에 자립생활 담론에서는 돌봄이라는 개념을 거부하고 누구나에게 필요한 ‘지원(support)’이라는 개념을 사용한다(Statham, 2000). 그리고 이러한 적합한 지원에 대해 비장애인과 마찬가지로 장애인도 스스로 통제권을 가짐으로써 이를 통해 사회에 온전한 주체인 시민으로서 참여할 수 있게 된다는 것이다. 예를 들어 공급자에게 정해진 서비스를 수동적으로 이용하기 보다는 장애인이 스스로 자신을 위한 지원을 위해 부여된 자금으로 스스로 필요한 사람을 고용하는 등 자립된 생활을 성취하기 위해 사용할 수 있을 때 자립된 시민으로서의 기회를 누릴 수 있다는 것이다(Morris, 1994).

이러한 자립생활 담론은 또한 전문가주의에 대한 비판에 기반하고 있다(Morris, 1997). 전문가주의에서는 서비스 이용자가 스스로를 돌볼 수 없는 존재라고 전제하고 그렇기 때문에 전문가가 대신해서 이용자의 최선을 판단해야 한다는 것을 전제로 하고 있고 그것은 곧 이용자를 의존적인 존재로 규정하고 있다고 비판한다. 또한 이러한 전문가를 통하여, 이용자 중심으로 서비스가 결정될 경우 더 많은 비용을 유발할 수 있는 위험을 통제하고 있다는 것이다. 따라서 직접 지불제와 같은 현금 급여 제도는 자립적 삶의 권리를 위한 집합주의적 책임을 반영하고 있는 것이라고 주장한다.

하지만 비판적인 입장에서는 자립생활 담론이 가지고 있는 개인주의적 한계를 지적한다. 가령 Ellis(2005)는 개별적인 선택권과 통제권을 주장하는 것은 분배적 정의보다는 절차적 정의를 주장하고 있는 것으로 복지 축소와 사회적 제한의 논의와 맥을 같이하고 있다고 주장한다. 즉 이러한 맥락에서 자립은 복지제도에 대한 의존을 최소화하는 것을 의미하는 것으로 자립생활 담론이 이에 대립적이지 않다는 것이다.

더 나아가 Scourfield(2007)는 선택권과 통제권을 중심으로 한 자립생활 논의는 이를 제대로 행사할 수 있는 자율적이고 경영적이고 기업가적인 개인을 상정하고 있기 때문에 이것이 사회서비스의 중심적인 가치가 되었을 때 본래 의존할 수밖에 없는 대상의 사회적 권리로서 구축되었던 공공 서비스의 본래 목적이 왜곡된다고 비판한다. 즉, 이러한 ‘기업가적 개인(entrepreneurial individual)’을 전제로 한 복지 제도에서 이러한 존재가 될 수 없는 가장 소외된 계층의 시민권은 간과될 수밖에 없다는 것이다. 이러한 지점은 이용자 중심의 담론으로서 자립생활 논의가 가지는 가장 근본적인 한계로 지적되고 있다.

2) 돌봄의 윤리

돌봄의 윤리는 자립생활 담론이 가지는 이러한 개인주의적인 한계의 대척점에 위치하고 있다. 돌봄에 대한 이해에서 이러한 개인주의적인 이해는 개개인을 자립되고 합리적인 경제적 행위자로 전제하고 있는 신자유주의적 인식에 맞닿아 있다고 비판한다(Daly and Lewis, 2000). 특히 장애계의 자립생활운동에서 제기하는 현금급여 제도는 이용자에게는 보다 큰 권한을 줄 수는 있으나 그것이 활동보조인의 대부분을 차지하는 저임금 여성노동자에게는 불이익이 될 수 있는 점을 지적한다(Williams, 2002). 다시 말해 자립생활 담론에서 이것이 공급자와 이용자 간에 권력관계의 재조정이라고 말하지만 현실적으로는 조정되는 권력관계란 이용자와 저임금 여성 노동자 사이의 문제라는 것이다.

돌봄의 윤리에서는 이용자가 저평가 받는 것은 돌봄을 받고 있기 때문이 아니라 돌봄의 상호성과 보편성을 인지하지 못하기 때문이라고 설명한다(G. Parker and Clarke, 2002). 즉, 돌봄은 어떠한 특정한 대상에게 국한되는 것도, 또한 돌봄을 제공하는 사람과 돌봄을 받는 사람간의 일방적인 관계로서 이해될 수 있는 것이 아니라는 것이다. 왜냐하면 인간은 누구나 시기의 차이가 있을 뿐 누구나 돌봄을 주고받는 관계에 있기 때문이다. 그래서 돌봄은 일방적으로 제공하는 것으로서만(care for) 이해되어서는 안 되고 감정적인 특성을 고려하여 서로 걱정하고 상관하는, 정을 주고받는(care about) 상호적인 관계로 이해되어야 한다고 주장한다. 특히나 사람은 어느 누구도 완전히 자립적일 수 없으며 어떠한 형태로든 도움을 주고받는 상호의존적인 관계에 있다는 것이다.

이러한 돌봄의 윤리가 가지는 상호주의(mutualism)는 이 담론이 가지고 있는 보다 집합주의적 전통을 반영하면서 보수적인 도덕주의와 거리를 두고 있다(Williams, 2002). 즉 신우익이나 신노동당에서는 임금노동에 참여하는, 도덕적으로 높이 평가되는 자립적인 시민과 복지급여에 의존하는 도덕적으로 저평가되는 대상자를 구분하고 있지만 본질적으로 복지국가가 서로에 대한 집합적인 책임을 전제로 구축된 것처럼, 사람은 모두가 불가피하게 타인에 의존하고 있으므로 불필요하게 의존하는 대상을 따로 구분할 수 없다는 것이다. 따라서 사회서비스가 대응해야 하는 것은 원치 않는 의존이지 의존 그 자체가 아니라고 강조한다. 또한 '돌봄의 윤리'를 주장하면서 이것이 '혈연'이 아닌 '친밀감(intimacy)'에 기초하고 있음을 분명히 하면서 보수주의적인 '가족주의'와도 거리를 두고, 돌봄이 의무나 전통적 가치에 의한 것이 아닌 서로에 대한 자발적인 헌신과 신뢰에 기반을 둔 것이라고 설명한다.

돌봄의 윤리 담론에서는 또한 보수주의적 도덕 가치에 기반을 두어 (사회서비스에 대한) 권리와 반대되는 개념으로 (돌봄의) 의무를 강조하는 것에 반하여 의무와 권리는 대립적인 것이 아니라고 주장한다(Sevenhuijsen, 2000). 다시 말해 돌봄의 윤리에서는 책임이야말로 관계적이고 도덕적인 우리의 존재의 기초라고 전제하고 권리가 이에 대립되어 존재하는 것이 아니라 바로 자신과 타인에 대한 돌봄의 책임을 수행할 수 있도록 하는데 이를 위한 시간과 자원에 대한 권리는 전제조건이 된다는 것이다.

이 담론의 정책적 함의는 사회서비스에 국한되기 보다는 훨씬 포괄적인 범위를 가지고 있다. 가장 기본적으로는 고용과 노동에 대한 사고 전환을 주장하고 있다. 즉, 기존에는 일상에서의 시간과 공간의 개념이 노동과 여가로만 이해되었다면 이제는 스스로에게 투자하는 개인적 시간과 공간, 경제적

자립과 사회적 활동에 해당하는 노동의 시간과 공간, 그리고 이와 더불어 돌봄의 책임을 수행하는 돌봄의 시간과 공간 이 세 가지 축으로 이해되어야 하며 이를 위해서는 남녀 모두에게 구분 없이 더 단축되고 유연화된 노동시간이 기준으로 받아들여져야 한다는 것이다(Lister, 2002; Williams, 2002). Lewis(2007)는 이를 보편적 근로자/돌봄자 모델(universal citizen worker/carer model)이라고 지칭하고 이것은 돌봄 노동의 중요성을 인정하면서 여성뿐만 아니라 남성들도 유급 노동과 무급 노동 간의 균형 맞출 수 있도록 고려하는 것이라고 설명한다. 즉 시간제(part-time)와 같은 유연한 노동과 유연한 돌봄이 여성과 남성 모두에게 선호하는 삶의 형태가 되는 것이다. 하지만 궁극적으로 돌봄의 윤리 담론이 요구하는 사고의 전환은 이와 같은 고용과 노동에 국한되기 보다는 노인, 장애인, 아동과 같은 대상자와 소득보장, 가족정책, 법제도, 교육정책, 반차별정책 등 포괄적이고 전체론적인 정책적 접근에서 요청되고 있다(Williams, 2002).

6. 사회서비스 담론에 대한 분석 : 담론의 두 가지 축

지금까지 영국의 사회서비스 발달과정에 따라 나타났던 다양한 사회서비스 담론들에 대해서 살펴 보았다. 이러한 사회서비스 담론들은 살펴본 바와 같이 두 가지 축으로 구분해 볼 수 있다. 한가지 축은 정치적 관점의 차이로서 집합주의와 개인주의의 축이다. 이는 문제 또는 욕구의 성격을 이해하는 관점의 차이이며 이에 따라 이에 대한 책임과 이를 해결하기 위한 대응에 대한 접근 방식에서 차이를 가지고 있다. 물론 여기에서 영국에서 제기된 전문가주의는 공공 사회서비스와 결합되면서 그 의미가 달라지긴 하였지만 그 담론 자체가 가지는 속성 때문에 개인주의에 속하는 담론이라고 할 수 있다. 돌봄에 대한 개인의 책임을 강조하는 가족주의는 보다 개인주의적 입장을 보다 충실하게 반영한다고 할 수 있다.

이러한 두 입장의 차이는 역량강화 담론에서도 소비자주의와 참여민주주의로 분명하게 드러난다. 하지만 최근의 자립생활 담론으로 오면 그 구도는 다소 복잡해진다. 자립생활 담론에서는 문제를 해석하는 데 있어 장애의 사회 모델을 제시함으로써 집합주의적 이해를 따르고 있다. 하지만 그에 대한 대응을 개별적인 자립에 초점을 맞추므로써 또한 개인주의적인 특성을 보이고 있다. 이는 문제의 이해와 책임, 대응 방식까지 집합주의적 이해에 기반을 둔 돌봄의 윤리 담론과 비교할 때 더욱 분명히 구분된다.

사회서비스 담론을 구분하는 두 번째 축은 공급자 중심과 이용자 중심의 축이다. 어쩌면 사회서비스 담론이 발전해온 방향이 이 축에 반영되어 있다고도 할 수 있다. 다시 말해 애초의 국가중심 담론과 전문가주의는 공급자 중심적 특성을 전형적으로 가지고 있었지만 역량강화 담론에서부터 자립생활 담론까지 점점 더 이용자를 중심으로 한 사회서비스 담론이 발달해 온 것이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 담론의 발달 과정에서 이용자 중심이 의미하는 바를 더욱 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 우선 이 과정에서 가장 뚜렷하게 나타나는 이용자 중심의 의미는 권한(power)의 이동이다. 즉 전통적인 공급자 중심 담론들에서는 서비스 공급과정에서의 결정권과 통제권을 행사하는 주체는 공급

자라는 것을 전제한다. 국가주의에서는 국가가 서비스 전달을 독점적으로 담당하기 때문에, 그리고 전문가주의에서는 문제가 있는 대상자를 진단하고 개입할 수 있는 지식과 기술을 가지고 있기 때문에 공급자가 이를 결정하는 것을 당연시 하는 것이다. 이러한 사고의 바탕에는 공급자의 이해가 이용자와 다르지 않다는 전제가 있다. 다시 말해 국가주의에서는 국가가 국민에게 권한을 위임받아 국민을 위해 일하기 때문에, 전문가주의에서는 전문가가 지위는 이용자의 이익을 극대화하기 위해서 존재하기 때문에, 공급자와 이용자의 이해가 다를 수 있다고 생각하지 않는다.

지역사회보호 담론은 한편으로 이용자의 권익이 무시되는 대형 수용시설 중심의 사회서비스를 지양하고 이용자의 일상적인 삶이 보장되는 지역사회로 사회서비스의 이전을 지향한다는 점과 중앙집중적인 서비스 전달 구조를 보다 이용자에게 가까운 지역사회로 분권화한다는 의미에서 보다 상대적으로 이용자 중심적인 담론으로 볼 수 있다. 하지만 구체적으로 공급자와 이용자 간의 권력관계를 다루지는 않는다는 점에서 공급자 중심의 성격을 여전히 가지고 있다고 볼 수 있다. 거기에 가족주의와 맥을 같이 하고 있다는 측면에서 사회적 지원이 필요하다고 전제하는 전문가주의보다도 보다는 더 개인주의적 경향이 강하다고 규정할 수 있다.

급진주의에서는 이러한 전제에 근본적인 의문을 제기한다. 급진사회복지실천에서는 복지국가 자체가 자본주의와 지배계급의 이해를 반영하고 있기 때문에 이로부터 소외되어 있는 이용자와 근본적인 이해가 다를 수 있다고 생각한다는 측면에서 이용자 중심 접근으로 분류될 수 있다. 하지만 이러한 급진주의적 입장에서는 보다 사회의 구조적인 변화를 추구하기 때문에 서비스 전달과정에서 구체적으로 이용자에게 권한을 부여하는 것과는 여전히 거리가 있다고 할 수 있다.

그러한 측면에서 역량강화 담론은 상대적으로 더 이용자 중심적 성격을 지니고 있다. 참여민주주의적 역량강화 담론은 이용자에게 서비스 전달과정에 영향을 끼칠 수 있는 권한 이전을 주장하면서 그것이 거시적인(macro) 영역보다는 중위적인(meso) 영역에 더욱 방점이 있다. 이 역량강화 담론에서는 이렇게 서비스 계획, 구성, 개발 단계에서부터 이용자가 영향력을 행사할 수 있도록 함으로써 공급자의 태도와 입장을 바꿀 수 있다고 주장한다. 소비자주의적 역량강화 담론은 이용자에게 소비자로서의 선택권을 부여함으로써 권한이전의 내용이 보다 더 구체적이며 개별적이다. 하지만 역량강화 담론이 이용자 중심 논의로서 가지고 있는 한계 역시 분명하다. 참여민주주의적인 역량강화 담론의 경우 여전히 이용자 개인의 권한을 사고하기 보다는 집단적 참여와 결정권을 다루고 있다는 측면에서 한계를 보이고 있다. 소비자주의적 역량강화의 경우 선택권이 개별적으로 행사될 수 있지만 그 선택범위 자체가 공급자가 무엇을 공급하느냐에 의해 제한될 수밖에 없는 한계를 또한 가지고 있다.

이러한 점에서 더욱 진전된 이용자 중심의 논의로 자립생활 담론을 들 수 있다. 자립생활 담론에서는 개개인에게 주어지는 서비스에 대한 선택권과 통제권을 개개의 이용자가 직접 행사할 수 있도록 해야 한다는 데까지 나아간다. 기실 욕구에 대한 이해 자체를 집합적으로 이해하는 집합주의적 입장에서는 어느 정도 개개인의 이용자를 고려하는 데에는 한계를 지닐 수밖에 없는데 자립생활 담론에서는 이에 대한 대응을 개인적 수준에서 고려함으로써 이를 해소하고 있다. 그런 만큼 자립생활 담론이 상대적으로 개인주의적인 성격을 피할 수 없는 것이다.

이와 비교할 때 돌봄의 윤리는 보다 집합주의적인 성격이 강하다. 돌봄에 대한 사고의 전환과 이에

다른 총체적인 정책적 접근의 전환을 주장하는 돌봄의 윤리 담론은 한편으로는 급진주의처럼 어느 정도 구조적 변화를 지향하고 있다는 점에서 이용자 중심과 거리가 있을 수도 있다. 하지만 이러한 지향점이 개개의 시민들이 원하는 대로 자유롭게 선택할 수 있도록 조건을 만들어 주는데 있다는 점에서 보다 더 이용자 중심 담론으로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 서비스전달과정에서 직접적인 이용자의 권한 문제를 다루고 있지는 않지만 보다 포괄적인 수준에서 이용자(시민)가 돌봄의 문제를 사회서비스에만 의존할 수밖에 없는 상황을 해소하고 유연한 노동시간 등을 통하여 스스로 돌봄의 문제에 자유롭게 대처할 수 있는 환경을 지향하는 것이다.

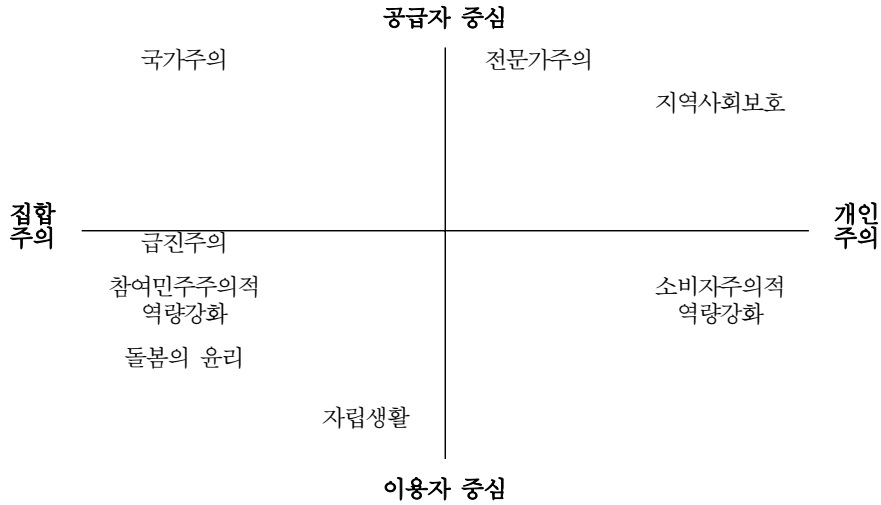
사회서비스 담론에 있어 또 다른 이용자 중심의 의미는 권한 이전 이외에 서비스 공급구조를 이용자를 중심으로 재편하는데 있다. 즉 전통적인 공급자 중심 담론인 국가주의는 국가의 행정적 구조에 의해서, 전문가주의에서는 전문가가 가지고 있는 지식과 기술의 범위에 의해서 공급 구조가 결정되는 속성을 가진다. 즉 이용자가 욕구에 의해서 공급구조가 이루어지기 보다는 공급자의 조건과 여건에 따라 공급구조가 이루어지는 것이다. 국가주의에서는 부서의 통합을 통해서 전문가주의에서는 사례관리를 통해서 이용자 중심으로의 구조 변화를 피하지만 이러한 개혁 역시 공급자의 조건에 의해 한계를 가지는 경우가 많다. 지역사회 보호 담론에서도 서비스가 전달되는 공간(지역사회, 가정)의 문제가 초점이기 때문에 공급구조의 문제가 잘 다루어지지 않는다.

급진주의에서는 구조적 변화를 지향하긴 하지만 그 범위가 상당히 거시적이어서 내용이 추상적인 한계를 가진다. 역량강화 담론에서는 구조적 변화를 피하긴 하지만 그 범위가 제한적인 한계를 여전히 지니고 있다. 참여민주주의적 역량강화에서는 이용자를 공급과정에 참여시킴으로써 공급과정에서의 역관계의 변화를 추구하지만 많은 경우 그 목소리를 반영하는 주체는 공급자이기 때문에 공급구조의 재편에는 한계가 있다. 그러한 의미에서 소비자주의적 역량강화에서는 공급자간 경쟁구도를 만들으로써 공급구조 변화가 보다 구체적이지만 이용자를 중심으로 재편한 다기 보다는 경쟁을 위해 공급자를 다양화하는데 더욱 강조점이 있다.

이러한 의미에서 자립생활에서는 개개인의 이용자가 서비스에 내용과 형식을 스스로 구성할 수 있도록 통제권을 주는 것을 추구함으로써 공급구조 자체가 개개인 이용자를 중심으로 재편되는 것을 지향한다. 이에 비하면 돌봄의 윤리 담론의 논의는 공급구조 개편에 구체적인 지향은 없다. 하지만 돌봄을 중심으로 보다 포괄적인 제도의 재편을 주장하고 있으며 이를 전제로 개개인의 이용자가 보다 자유롭고 광범위한 선택권을 행사할 수 있는 환경을 제공하는 것을 지향하고 있다.

이렇듯 사회서비스 담론들은 집합주의-개인주의, 그리고 공급자 중심-이용자 중심의 두 개의 축으로 구분해 볼 수 있고 이 틀을 중심으로 한 분석의 결과를 시각적으로 표현해 보면 <그림 1>과 같다. 이렇게 사회서비스 담론들은 집합주의나 개인주의냐에 따라 입장의 차이는 있지만 시대에 따라 점점 더 이용자 중심으로 발전해 왔다고 할 수 있다. 그렇지만 이전의 담론들이 새로운 담론으로 교체되어 왔다고 보다는 각각의 담론들이 현재까지도 사회서비스 논의에 있어서 여전히 중요한 영향력들을 가지고 있다. 다시 말해 시대의 변화에 따라 주도적인 담론이 바뀌었을 뿐이고 새로운 담론들에 대해서 이전의 담론들은 여전히 함의를 가지고 있는 것이다. 예를 들어 자립생활 담론에서는 이용자가 직접적으로 선택권과 통제권을 행사해야 한다고 주장하지만 그에 따라 사회적 약자인 이용자에게 그만큼

의 위험과 책임이 따라간다는 문제에 대해서는 뾰족한 답을 내놓고 있지는 못하다. 그러한 측면에서 국가주의와 전문가주의가 가지고 있는 공급자의 위험에 대한 책임은 무시하기 어려운 요소이다. 결국 사회서비스 담론은 이용자의 개별적인 욕구를 더욱 민감하게 반영하면서도 사회적 약자일 수밖에 없는 이용자를 보호할 수 있어야 한다는 여전한 과제를 안고 있는 것이다.



[그림 1] 사회서비스 담론 분석

7. 결론

이상 영국의 사회서비스에 대한 담론의 역사적 전개를 살펴본 다음 주요 담론들을 공급자 중심-이용자 중심과 집합주의-개인주의의 두 가지 축으로 구분하여 분석해 보았다. 살펴본바와 같이 사회서비스 담론은 역사적으로 공급자 중심에서 이용자 중심으로 이동하고 있는 것을 볼 수 있었다. 하지만 이러한 역사적 발전은 단선적이기 보다는 입체적이었다. 담론의 발전은 공급자 중심에서 이용자 중심으로 한쪽 축을 따라서만 발전해 온 것이 아니라 집합주의적 접근과 개인주의의 간에 끊임없는 긴장이 있었다. 이러한 긴장은 정도의 차이는 있지만 전통적인 공급자 중심 접근에서부터 가장 최근의 이용자 중심의 접근까지 계속되고 있다.

이러한 측면에서 최근 우리나라에서 사회서비스 정책 변화의 핵심을 이루고 있는 전자 바우처 사업이란 서두에서 언급한 바와 같이 이전에 비해 이용자 중심으로서의 의미를 분명히 가지고 있지만 동시에 개인주의적 접근이라는 특성 역시도 분명히 가지고 있다. 영국의 담론 구조에 의하면 소비자주의적 역량강화 담론에 가장 가깝다고 할 수 있다. 따라서 이 담론이 가지고 있는 한계를 역시 가지고 있으며 이 점이 가장 핵심적인 비판지점이 되고 있다. 이 정책이 우리나라에서 사회서비스를 확대하는 과정에서 나왔다는 측면에서 최소한 복지 축소 논의라는 비판은 피할 수 있지만 근본적으로는

개인주의적 접근으로서 복지에 대한 보편적 권리에 대한 인식을 퇴색시키고 있으며 상대적으로 정보력이나 다른 구매력이 부족한 대상자에 있어서는 바우처 제도로 주어지는 '선택권'의 의미가 실질적이지 않을 가능성이 크다는 것이다.

그렇다고 해서 이를 비판만한다면 설득력은 그만큼 떨어질 수밖에 없다. 이제 사회복지가 국가의 중심적 의제로 떠오르는 우리나라의 새로운 상황 속에서 새로운 변화를 비판만 하는 것은 과거로의 회귀를 뜻하기 쉽기 때문이다. 영국이 경험하였던 것처럼 우리나라도 민주주의가 진전이 되면서, 권리에 대한 의식이 신장되면서, 새롭고 다양한 삶에 대한 욕구들이 등장하면서, 과거의 공급자 중심의 사고에 대한 전환이 요구되고 있는 것은 사실이다. 그렇다고 해서 또다시 소위 '선진국'의 담론을 그대로 따라 하자거나 수입하자는 주장을 하려는 것은 아니다. 영국의 경험에 대한 분석을 통해 어떠한 가치와 지향의 차이로 다른 대안이 형성될 수 있음을 관찰 하였다면 이를 출발점으로 우리사회에 맞는 또 다른 이용자 중심 접근의 대안적인 담론을 생각해 볼 수 있을 것이다. 가령 만약에 개인주의적인 이용자 중심 접근의 담론에 대해 비판적이라면 집합주의적인 이용자 중심 접근의 담론이 대안적으로 모색되어야 할 것이며 이는 우리사회에서 현재 급증하고 있는 돌봄 욕구의 내용, 현재의 정책적 접근에 대한 평가 등 우리 현실에 대한 다각적인 연구를 통해서 이루어질 수 있을 것이다. 이 과정에서 본 연구에서 찾아낸 개념적 틀이 유용한 이론적 기반을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 감정기. 2007. "사회서비스, 어떻게 볼 것인가?". 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 2007년 추계학술대회』.
- 강혜규. 2008. "사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계". 『상황과 복지』. 25: 67-98.
- 강혜규 · 김보영 · 엄태영 · 김은지 · 정세정. 2010. "사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구". 한국보건사회연구원.
- 김보영. 2009. "영국 신노동당 정부의사회서비스 개혁 방향과 전략 연구". 『사회복지정책』. 36(3): 127-152.
- 김용득. 2008. "사회서비스 정책의 동향과 대안 - 시장 기제와 반-시장 기제의 통합". 『사회복지연구』. 36: 5-28.
- 김중혜. 2008. "사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?". 『한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회』.
- 남찬섭. 2009. "최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망 - 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰". 『상황과 복지』. 28: 7-49.
- 이영범·남승연. 2010. "효과적인 사회서비스 시장화를 위한 지역적 특성에 관한 연구: 지역선택형 지역사회서비스 투자사업을 중심으로". 『한국사회와 행정연구』. 20(4): 163-191.
- Arksey, H., & Glendinning, C. 2007. "Choice in the context of informal care-giving". *Health & Social Care in the Community*. 15(2): 165-175.
- Bailey, R., & Brake, M. 1975. "Introduction: social work in the welfare state". in *Radical social work*, edited by R. Bailey & M. Brake. London: Edward Arnold.

- Barclay, P. M. 1982. *Social workers: their role & tasks*. London: Bedford Square Press.
- Barnes, M. 1999. "Users as citizens: Collective action and the local governance of welfare". *Social Policy & Administration*, 33(1): 73-90.
- Barnes, M. 2002. "Bringing difference into deliberation? Disabled people, survivors and local governance". *Policy and Politics*, 30(3): 319-331.
- Beresford, P. 2001. "Service users". *British Journal of Social Work*, 31: 629-630.
- Beresford, P., & Croft, S. 2004. "Service users and practitioners reunited: The key component for social work reform". *British Journal of Social Work*, 34(1): 53-68.
- Biehal, N. 1993. "Changing practice: participation, rights and community care". *British Journal of Social Work*, 23: 443-458.
- Brooke, R. 1970. "Civic rights and social services". in *The future of the social services*, edited by W. A. Robson & B. Crick. Middlesex: Penguin Books.
- Butcher, H. 1986. "The 'Community Practice' approach to local public service provision - An analysis of recent developments". *Community Development Journal*, 21(2): 107-115.
- Butler, I., & Drakeford, M. 2001. "Which Blair project? Communitarianism, social authoritarianism and social work". *Journal of Social Work*, 1(1): 7-19.
- Cannan, C. 1975. "Welfare rights and wrongs". in *Radical social work*, edited by R. Bailey & M. Brake. London: Edward Arnold.
- Case Con. 1970. "Case Con manifesto." <http://www.radical.org.uk/barefoot/casecon.htm>
- Chapman, T., Goodwin, S., & Hennelly, R. 1991. "A new deal for the mentally ill: progress or propaganda?". *Critical Social Policy*, 11: 5-20.
- Clarke, N. 2001. "Training as a vehicle to empower carers in the community: more than a question of information sharing". *Health & Social Care in the Community*, 9(2): 79-88.
- Cowden, S., & Singh, G. 2007. "The 'user': Friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care". *Critical Social Policy*, 27(1): 5-23.
- Dalley, G. 1996. *Ideologies of caring: rethinking community and collectivism* (2nd ed.). London: Macmillan.
- Daly, M., & Lewis, J. 2000. "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states". *British Journal of Sociology*, 51(2): 281-298.
- Dean, H. 1993. "Complaints procedures and individual redress: a note on research in progress". *Health and social care in the community*, 1(2): 119-123.
- Ellis, K. 2004. "Promoting rights or avoiding litigation? the introduction of the Human Right Act 1998 into adult social care in England". *European Journal of Social Work*, 7(3): 321-340.
- Ellis, K. 2005. "Disability rights in practice: the relationship between human rights and social rights in contemporary social care". *Disability & Society*, 20(7): 691-704.
- Eyden, J. L. M. 1973. "Elderly people". in *Social policy: a survey of recent development*, edited by M. H. Cooper. Oxford: Basil Blackwell.
- Ferguson, I., & Lavalette, M. 2004. "Beyond power discourse: Alienation and social work". *British Journal of Social Work*, 34(3): 297-312.
- Finch, J. 1984. "Community care: developing non-sexist alternatives". *Critical Social Policy*, 3(3):

6-18.

- Finch, J., & Groves, D. 1980. "Community care and the family: a case for equal opportunities?". *Journal of Social Policy*. 9(4): 487-511.
- Forbes, J., & Sashidharan, S. P. 1997. "User involvement in services - Incorporation or challenge?". *British Journal of Social Work*. 27(4): 481-498.
- Forder, A. 1975. "Introduction". in *Penelope Hall's social services of England and Wales*, edited by J. Mays, A. Forder & O. Keidan(9th ed.). London: Routledge & Kegan Paul.
- Forder, A., & Kay, S. 1973. "Social work". in *Social policy: a survey of recent development*, edited by M. H. Cooper. Oxford: Basil Blackwell.
- Goodwin, S. 1989. "Community care for the mentally ill in England and Wales: myths, assumptions and reality". *Journal of Social Policy*. 18(1): 27-52.
- Green, S., Creese, A., & Kaufert, J. 1979. "Social support and government policy on services for the elderly". *Social Policy & Administration*. 13(3): 210-218.
- Griffiths, R. 1988. *Community care: agenda for action*. London: HMSO.
- Hadley, R. 1981. "Social services department and the community". in *A new look at the personal social services*, edited by E. M. Goldberg & S. Hatch: Policy Studies Institute.
- Harris, J. 1970. "Statutes: Local Authority Social Services Act 1970". *The modern law review*. 33(5): 530-534.
- Harris, J. 1999. "State social work and social citizenship in Britain: From clientelism to consumerism". *British Journal of Social Work*. 29(6): 915-937.
- Heywood, J. S. 1973. "Child care". in *Social policy: a survey of recent development*, edited by M. H. Cooper. Oxford: Basil Blackwell.
- Holloway, M., & Lymbery, M. 2007. "Editorial - Caring for people: Social work with adults in the next decade and beyond". *British Journal of Social Work*. 37(3): 375-386.
- Hudson, B. 1990. "Social policy and the New Right--the strange case of the Community Care White Paper". *Local Government Studies*. 16: 15-34.
- Hunter, D. J. 1993. "To market! To market! A new dawn for community care?". *Health & Social Care*. 1(1): 3-10.
- Jefferys, M. 1983. "The over-eighties in Britain: the social construction of panic". *Journal of Public Health Policy*. 4(3): 367-372.
- Joffe, J., & Lipsey, D. 1999. "Note of dissent". in *With respect to old age: long term care - rights and responsibilities: a report by the Royal Commission on Long Term Care*, edited by. London: The Stationery Office.
- Jordan, B. 2004. "Emancipatory social work? Opportunity or oxymoron". *British Journal of Social Work*. 34(1): 5-19.
- Jordan, B., & Jones, M. 1995. "Association and exclusion in the organisation of social care". *Social Work & Social Sciences Review*. 6(1): 5-18.
- Kahan, B. 1974. "The philosophy of the social services department". in *Social issues and the social services*, edited by M. J. Brown. London: Charles Knight & Co. Ltd.
- Langan, M. 1990. "Community care in the 1990s: the community care White Paper: 'Caring for

- People". *Critical Social Policy*. 10: 58-70.
- Leonard, P. 1975. "Towards a paradigm for radical practice". in *Radical social work*, edited by R. Bailey & M. Brake. London: Edward Arnold.
- Lewis, J. 2007. "Gender, ageing and the 'new social settlement' - The importance of developing a holistic approach to care policies". *Current Sociology*. 55(2): 271-286.
- Lewis, J., Bernstock, P., & Bovell, V. 1995. "The community care changes: unresolved tensions in policy and issues in implementation". *Journal of Social Policy*. 24(1): 73-94.
- Lister, R. 2002. "The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship". *Economy and Society*. 31(4): 520-532.
- Marshall, T. H. 1965. "Social welfare". in *Social policy*, edited by. London: Hutchinson University Library.
- Marshall, T. H. 1970. "The role of social services". in *The future of the social services*, edited by W. A. Robson & B. Crick. Middlesex: Penguin Books.
- Marsland, D. 1996. "Community care as an alternative to state welfare". *Social Policy & Administration*. 30(3): 183-188.
- McGrath, M., & Grant, G. 1992. "Supporting 'needs-led' services: implications for planning and management systems (a case study in mental handicap services)". *Journal of Social Policy*. 21(1): 71-97.
- Morris, J. 1992. "'Us' and 'them'? feminist research, community care and disability". *Critical Social Policy*. 11: 22-39.
- Morris, J. 1994. "Community care or independent living?". *Critical Social Policy*. 14: 24-45.
- Morris, J. 1997. "Care or empowerment? a disability rights perspective". *Social Policy & Administration*. 31(1): 54-60.
- North, N. 1993. "Empowerment in welfare markets". *Health & Social Care*. 1: 129-137.
- O'Shea, E., & Blackwell, J. 1993. "The relationship between the cost of community care and the dependency of old people". *Social Science and Medicine*. 37(5): 583-590.
- Olsen, R., Parker, G., & Drewett, A. 1997. "Carers and the missing link: Changing professional attitudes". *Health & Social Care in the Community*. 5(2): 116-123.
- Parker, G., & Clarke, H. 2002. "Making the ends meet: do carers and disabled people have a common agenda?". *Policy and Politics*. 30(3): 347-359.
- Parker, R. A. 1970. "The future of the personal social services". in *The future of the social services*, edited by W. A. Robson & B. Crick. Middlesex: Penguin Books.
- Parton, N. 2003. "Rethinking professional practice: The contributions of social constructionism and the feminist 'ethics of care'". *British Journal of Social Work*. 33(1): 1-16.
- Philp, A. F. 1963. *Family failure: a study of 129 families with multiple problems*. London: Faber and Faber Limited.
- Pickard, L. 2001. "Carer break or carer-blind? policies for informal carers in UK". *Social Policy & Administration*. 35(4): 441-458.
- Pinker, R. 1982. "An alternative view: a note by Professor R. A. Pinker". in *Social workers: their role & tasks*, edited by P. M. Barclay. London: Bedford Square Press.

- Political and Economic Planning, 1961. *Family needs and the social services*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Postle, K., & Beresford, P. 2007. "Capacity building and the reconception of political participation: A role for social care workers?". *British Journal of Social Work*. 37(1): 143-158.
- Ramon, S. 1982. "The logic of pragmatism in mental health policy: the implicatinos of the government position on mental health in the 1959 debate for the 80s". *Critical Social Policy*. 2(2): 38-54.
- Royal Commission. 1999. *With respect to old age: long term care - rights and responsibilities: a report by the Royal Commission on Long Term Care*. London: The Stationery Office.
- Rushton, A. 1990. "Literature review: community-based versus hospital-based care for acutely mentally ill people". *British Journal of Social Work*. 20: 373-383.
- Scourfield, P. 2007. "Social care and the modern citizen: Client, consumer, service user, manager and entrepreneur". *British Journal of Social Work*. 37(1): 107-122.
- Scull, A. 1986. "Mental patients and the community: a critical note". *International Journal of Law and Psychiatry*. 9(3): 383-392.
- Seebohm Committee. 1968. *Report of the committee on local authority and allied personal social services*. Cmnd. 3703. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Sevenhuijsen, S. 2000. "Caring in the third way: the relation between obligation, responsibility and care in Third Way discourse". *Critical Social Policy*. 20(1): 5-37.
- Smith, H., & Brown, H. 1992. "Defending community care: can normalization do the job?". *British Journal of Social Work*. 22(6): 685-693.
- Statham, D. 1978. *Redicals in social work*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Statham, D. 2000. "Guest editorial: partnership between health and social care". *Health & Social Care in the Community*. 8(2): 87-89.
- The committee on children and young persons. 1960. *Report of the committee on children and young persons*. Cmnd. 1191. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Wanless, D. (2006). *Securing good care for older people: taking a long-term view*. London: King's Fund.
- Waterson, J. 1999. "Redefining community care social work: needs or risks led?". *Health & Social Care in the Community*. 7(4): 276-279.
- Webb, A., & Wistow, G. 1986. *Planning, need and scarcity: essays on the personal social services*. London: Allen & Unwin.
- Webb, A., & Wistow, G. 1987. *Social work, social care and social planning: the personal social services since Seebohm*. London: Longman.
- West, P. 1984. "The family, the welfare state and community care: political rhetoric and public attitudes". *Journal of Social Policy*. 13(4): 417-446.
- Williams, F. 2002. "The presence of feminism in the future of welfare". *Economy and Society*. 31(4): 502-519.
- Wilson, A., & Beresford, P. 2000. "'Anti-Oppressive practice': Emancipation or appropriation?". *British Journal of Social Work*. 30(5): 553-573.
- Wistow, G., & Barnes, M. 1993. "User involvement in community care: origins, purposes and

applications". *Public Administration*. 71(3): 279-299.

Wistrich, E. 1970. "The Seebohm Report". in *The future of the social services*, edited by W. A. Robson & B. Crick, Middlesex: Penguin Books.

An Analysis of Social Service Discourses in Britain -Four Areas by Two Axes-

Kim, Bo-Young
(Yeungnam University)

After social service voucher schemes were introduced in Korea, many controversies have been concentrated on market-based approach, which encourage competition and choice while amount of funding, number of providers, and types of services have been rapidly expanded. This also could mean that transform of social service paradigm from provider-centered approach to user-cantered approach, one of the trends found internationally. Therefore, this is the study to reveal development of social service discourses in Britain where various models of social services have been attempted in their modern history. Then, through the historical analysis, the trends toward more user-cantered approach were found to be distinguished based on the division of individualism and collectivism. This could provide theoretical implication to the current discussion on social services in Korea.

Key words: social service discourse, user-cantered services, individualism, collectivism

[논문 접수일 : 11. 11. 25, 심사일 : 11. 12. 05, 게재 확정일 : 11. 12. 19]