

사회복지에서의 파트너십 : 영국의 경험

Robert Pinker

(영국 London School of Economics 교수)

서론

이 글에서, 나는 영국사회정책의 지난 역사를 통하여 국가공식부문과 자원 및 사적부문사이의 파트너십형태가 변화해 온 경로를 탐색하고자 한다. 19세기 중반 이전에 이루어졌던 가장 효과적인 사회복지파트너십에 관한 대부분의 역사적 사례들은 국가차원이라기 보다는 지방차원에서 이루어졌었다. 그리고 이러한 발전은 법률 혹은 공식적인 상업계약이라기 보다는 관습이나 관행을 기초로 하여 성장한 우연한 결과였다. 즉, 계획화된 정책 기획으로서의 파트너십은 근대적 현상인 것이다.

대부분의 현행사회적 서비스체제는 혼합복지경제체제이다. 이 체제는 구조와 기능에 있어서 다원주의적인 것이다. 이 체제에는, 조세나 사회보험기여금을 통하여 지방 혹은 중앙정부에 의하여 제공되는 법정서비스와, 자선수입을 그 재원으로 하는 자원 영역 혹은 비이윤부문, 그리고 피고용인의 기여여부와는 무관하게 고용주가 부담하는 직업복지제도나 혹은 개인적 차원에서 직접적인 구입행위를 통하여 제공되는 사적부분의 서비스를 모두 포함하고 있다.

이러한 세가지 주요 복지부문이 바로 우리가 공식적인 사회적 서비스라고 부르는 것으로서, 대규모의 복잡한 관료체제와 유급 전문가들에 의해서 관리 운영되며, 법령이나 상업규제들의 적용을 받고 있다.

그러나, 가족이나 지역사회 구성원들과 같이 비공식적이면서 주로 무급봉사의 형태로 상호간에 제공되는, 매우 상이한 형태의 보호 또는 상호원조로서 표현될 수 있는 또 다른 형태의 사회적 서비스가 존재한다. 이러한 비공식적 부문의 서비스가 존재하지 않는다면 아마 복지욕구는 충족되지 못할 것이다.

15-16세기 동안의 전쟁과 전염병의 발발은 전국단위의 빈곤과 방랑의 문제를 불러 일으켰으며, 거지 및 부랑인들에 대한 엄격한 처벌을 내용으로 하는 새로운 법령이 1496 과 1531년에 제정되었다. 노동력의 자유로운 이동을 제한하고 노동가능한 사람을 노동하게 만드는 것을 주 목적으로하는 정주법이 1563년에 또한 제정되었고, 1597년의 신규빈법은 강제적인 빈곤세를 도입하기도 하였다. 이러한 대부분의 초기법령들

은, 지방교구로 하여금 나태한 노동가능자들을 위한 작업장을 설치하게 하고 병자와 빈곤자들에게 원조를 제공하는 것을 그 내용으로 하는 1601년의 엘리자베드구빈법하에 재정비되었다.

그러나, 구빈법만이 튜더왕조시기에서 빈곤에 대한 유일한 원조자인 것은 아니었다. 산업혁명이전의 시기의 주요한 원조자들은 토지주, 교구의 교회 그리고 무수한 자선기구들이었다. 많은 노동자들과 그들의 가족들은 권위주의적인 토지제도하의 피고용인으로 고용되었다. 이러한 수 많은 토지소유계급들은 그들의 부의 향유권과 아울러 빈자들에게 대한 의무 역시 동시에 받아들였다. 그들은 질병, 궁핍 그리고 노령에 시달리는 그들의 피고용인과 가족들을 전통적인 의무라는 의미에서 부양했던 것이다.

이러한 비공식적인 원조망은 필연적으로 가부장적인 특성을 가진 것이었다. 이는 권위와 위계, 그리고 복종과 의무 권리부여라는 다원주의적 결합에 의해 유지되는 통일된 유기체적 사회모델이라는 전통적인 규범에 그 뿌리를 두고 있었다.

18세기 중반의 산업화와 도시화는 가부장적인 복지국가의 문화적, 경제적 체계를 뒤흔들었다. 프랑스 혁명이라는 이상파괴적 사건과 계몽사상의 전파자들에 의해 제공된 새로운 자연권에 대한 정언들은 가부장적인 사회질서에서는 내재적인 것이었던 복종과 의무라는 오랜가치들에 대하여 도전하였다.

지위와 관습에 기초를 둔 비공식적인 복지체계는 계약, 경쟁 그리고 시장의 힘에 그 기초를 둔 새로운 산업질서에 자신의 지위를 내 주고 말았다. 그러나, 오늘날에도 공동체사회의 전통은 산업사회의 대도시에서 상호원조 및 이웃관계의 미덕을 보존하고 유지하려는 노력속에서 여전히 존재하고 있다. 새로운 동반관계모델에 대한 탐색속에서 변화한 것은 그 기본가치들이다. 위계를 대신해서 평등의 미덕을 강조하게 되었고, 의무라는 전통적인 규범을 대신하여 권리와 의무에 대하여 얘기하게 되었다.

산업혁명의 속도가 빨라지고 기업이라는 형태가 자본주의의 특징으로 인식되게 됨에 따라 공식적인 복지제공의 제도적 형태에 있어서 어떠한 변화가 발생했을까? 전통적인 엘리자베드 구빈법은 많은 지역에서 그 가치를 잃고 무시되어졌다. 1795년에는 스펄햄랜드체계라고 알려진, 원외원조를 제공하는 새로운 방법들이 다른 지역에서 채택되었다. 이 체계는 원조의 정도를 가족의 규모와 평가격에 대하여 연동적용하여 농업노동자의 저임금을 보충해 주고자 했던 원조체계였다. 스펄햄랜드체도는 빈곤 원조에 대한 지방체계와 지방고용주사이의 파트너십에 대한 초기 사례였다. 그런데, 이 제도하에서는 임금이 작위적으로 억제되었을 뿐만 아니라 농촌지역에서 도시지역으로의 노동력 이동도 억제되었다. 뿐만 아니라 구빈비용은 급격하게 상승하였다.

이에 대한 반작용은 영국 구빈법이 엄격한 억제원칙에 의해 재조정되었던 1834년

에 나타났다. 새로이 분류된 작업장에서의 생활과 노동의 조건들은 작업장의부의 가장 가난한 노동자들에 의해 향유될 수 있는 것보다 덜 매력적이고 더 열등하게끔 조정되었다. 부조는 작업장에서만 주어지게 되었다. 가혹한 노동, 가족구성원으로부터의 분리, 빈자가 된다는 낙인등이 동시에 '작업장입소조건(Workhouse test)'을 구성하였고, 단지 극도의 빈곤자만이 이러한 조건하에서의 원조를 받아들일 수 있었다.

개혁적인 구빈법의 창안자들은 이러한 새로운 체계가 시장의 힘을 효율적으로 작용할 수 있게 만들고 그렇게 함으로서 진정으로 노동하기를 원하는 모든 이들을 위하여 일자리를 창출할 수 있을 것으로 믿었다. 이 정책은 노동력이 있는 빈민이 문제라는 가정에 근거하였다. 그러나, 오래지 않아, 경쟁적인 시장의 힘이 모든 사람들에게 충분한 일자리를 창출할 수 없을 뿐만 아니라 원조신청자의 대부분이 병자, 장애인, 노인, 환자 그리고 고아들이라는 것이 분명해졌다. 그러나, 1834년의 구빈법 개혁은 새로운 법정원조체계와 경쟁적인 시장경제사이의 상호 보충적인 파트너십을 구축하고자 한 명백한 의도에 기초한 것이었다.

1834년 이후 중앙정부의 구빈법 감독관들은 지방의 구빈법시행위원들로 하여금 열등처우의 원칙과 작업장입소심사를 엄격하게 지키도록 하였으나, 곧 그들은 새로운 자선운동의 영역으로부터 상당한 정도의 원조가 존재함을 발견하게 되었다. 새로운 자선원조의 형태는 18세기와 19세기를 통하여 지속적으로 발달,성장하였다. 19세기 중반에는, 대부분의 권위있는 병원들이 자선활동의 기초가 되었으며, 다른 자선협회들 역시 고아, 미망인, 가난하지만 존경을 받을 수 있는 노인 및 기타 다른 도움을 필요로 하는 대상자들에게 원조를 제공하였다.

이러한 자선적인 혹은 자발적인 서비스의 증가는 대부분 무계획적인 것이었다. 그러나, 1860년대에, 일단의 중산층 자선사업가들이 자선조직협회 혹은 C.O.S 라고 불리는 새로운 자원협회를 설립하였다. 이 협회의 지도자들은 비규제적인 자선원조가 빈자의 도덕성을 파괴시킬 뿐만 아니라 오늘날 '의존문화(a culture of dependency)'라고 일컬어지는 것들을 창출한다고 믿었다. 따라서 협회는 두 가지의 보충적인 정책을 따르기로 결정하였다. 첫째, 협회는 억압적인 구빈법을 지지했다. 그러나 그들은 자격있는 빈자로 부터 자격없는 빈자를 구분하고 분리하는 것이 가능하리라고 믿었다. 자격없는 빈자는 빈곤법체계하에 남겨져야하고 자격있는 빈자만이 사회과학적 원칙으로 운영되는 자선조직에 의해 보살펴져야 한다는 것이었다. 사회사업가들은 신청자의 특성과 그들의 빈곤의 원인을 평가할 수 있도록 새로운 casework의 방법론에 의해 훈련되었다. 그들은 빈곤이 불운이나 구조적인 변화보다는 개인의 약한 인성이나 잘못된 행동습관에 의하여 더욱 더 기인한다고 주장했다. 스스로 독립적으로 생

활할 수 있는 방법을 학습할 수 있는 사람들만 자원부분내에서 도움을 받아야만 한다는 것이다.

많은 자선조직협회 구성원들이 구빈법하의 집행위원으로 선출되었고 이들은 이러한 새로운 원칙과 방법론을 적용하고자 노력하였다. 협회가 가장 큰 영향력을 행사했던 시기는 1879년대부터 제 1 차 세계대전의 발발까지였다. 이 시기 이후의 그들의 영향력과 신뢰에 대한 상실은 무엇으로 설명될 수 있을까? 19세기 후반의 경제성장과 경기하락의 엄청난 충격은 시장력의 자발적인 활동에 의존한다는 지레에 대하여 의심하게 만들었다. Booth 와 Rowntree에 의해 실시된 대규모의 사회조사를 통해 얻어진 사실들은 빈곤의 주요한 원인들이 개인적 성향의 결핍이라기 보다는 구조적인 변화라는 것을 지적하였다. 결과적으로, 더 많은 국가개입에 대한 광범위한 정치적인 지지가 일어났고 그 지지는 1906년에서 부터 1914년까지 계속적으로 집권했던 자유당정부의 개혁들속에 표현되었다

그러나, 돌이켜 보건대, 우리는 자선조직협회의 정책들이 법정복지체계와 자원복지부문사이에 파트너십을 형성하고자 했던 최초의 지속적이고도 계획적인 시도라고 볼 수 있다. 이러한 파트너십은 법정원조는 절대적 최소한의 수준으로 유지되어여 한다는 공감된 확신속에서 발견될 수 있다. 그러나, 구빈법에 대한 대중의 확신이 점점 사라져 가고 자선조직협회 역시도 구빈법을 종결시킨 대중의 비난을 점점 공유하게 되면서 이러한 파트너십은 점점 붕괴하게 된다.

1905년 이래로 구빈법은 새로운 중앙정부의 복지정책에 의하여 점점 주변적인 것으로 되고만다. 보험원칙과 시민권이라는 규범에 그 근거를 둔 새로운 법정 서비스는 의료보장 노령연금 아동보호의 영역을 중심으로 발달하였다. 1929년에 구빈법은 공적부조제도로 대체되었지만, 2차세계대전의 발발로 인하여 공적부조제도는 효과적인 복지제도로서의 역할을 종식하게 되었다.

베버리지 보고서

1942년의 베버리지보고서는 전후 영국의 사회적 서비스에 관한 청사진을 분명히 하였다. 이 보고서의 제도적 틀은 법정복지 자원복지 그리고 사적 복지 사이의 파트너십의 전망속에서 이루어진 것이었다. 베버리지는 실업, 질병, 장애, 미망인, 고아, 노령 등의 위험에 대비하는 보편적이고, 포괄적이며 그리고 강제적인 사회보장급여체계를 포함하는 급격한 국가법정복지의 팽창을 제안하였다. 이러한 서비스는 보험에 들 수 없는 사람들을-연령이나 신체적, 정신적 장애로 인한- 위한 일시적인 부조제도와

더불어 보험기여금으로부터 지불된다. 게다가, 대부분 조세로 유지되는 자유롭고 개방된 국가의료서비스가 역시 조세에 의하여 유지되는 가족수당제도 함께 실시되었다.

이 보고서의 주요한 제안들은 빈곤이란 제거될 수 있다는 전제에 근거한 것이었다. 즉 미래의 정부는 완전고용 혹은 거의 완전고용상태를 유지하기 위한 정책을 지지해야 하며 사회적 서비스의 이용은 시민의 권리와 의무를 표현하는 것이어야 한다는 것이었다. 여기에는 국가와 개별시민사이의 새로운 파트너십이라고 할 수 있는 몇 가지 요소들이 존재하고 있었다. 베버리지는 보험원칙이 집합적인 책임과 개인적인 자조를 동시에 이룩할 수 있다고 생각하였다.

비록 베버리지는 포괄적인 국가사회보험을 원했지만, 동시에 기본적인 생존수준 이상의 보장을 제공해서는 안된다고 생각했었다. 그는 이러한 급여의 기본수준이란 시민들에게 자신과 그들 가족들의 안녕을 보장할 수 있으며, 사적보험제도에도 가입할 수 있고, 무엇보다도 중요한 것은 현금기부나 개인적인 봉사를 통하여 자원복지에도 참여할 수 있을 정도의 충분한 재정적인 보호를 제공하는 것이라고 주장했다.

베버리지에 대한 비판들

베버리지는 결코 통합되고 독점적인 법정복지체계를 옹호하지는 않았다. 그의 보고서전체는 다원주의를 그 특징으로 하였고 혼합복지경제의 성장을 촉진하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 베버리지 보고서와 이 보고서가 수행된 방식등은 최근에 수많은 연구자들에 의해 비판을 받고 있다. 예를 들면, 베버리지의 여성관련 조치들은 기여자와 수혜자로서 남성과 평등한 지위를 무시하고 있다는 이유로 비판을 받고 있다.

그럼에도 불구하고, 베버리지의 개혁은 집합적인 복지제공에 있어 상당한 진보를 이루어내었다. 시민들은 법정보험기여금을 내도록 강제되었으나 사보험이나 직종별보험에도 자유롭게 가입할 수 있었다. 그들은 국가의료서비스를 벗어나고자 하는 계약은 체결 할 수 없었으나 그들이 원하기만 하면 언제든지 사적인 제도에 가입할 수 있었다. 비슷한 조치들이 교육분야에서 이루어졌고, 주택분야에서의 법정제공의 급격한 증가는 개별적인 주택소유자의 증가를 훨씬 웃도는 것이었다. 자원복지의 영역도, 법정국가복지의 성장에 의해 주변화되기는 커녕, 공식적인 복지조직체와 무보수자원봉사에 의하여 성장하고 융성해갔다.

1945년에서 1951년에 걸친 베버리지의 개혁은 이후 사회보장정책의 수단과 목적과 관련된 후속논쟁을 불러일으키게 된 새로운 파트너십의 틀을 창출하였다. 1950년대와 1960년대를 통해, Richard Titmuss와 같은 사회주의자들과 다른 좌파 정책분석

가들은 이러한 개혁을 옹호하였고, 사적인 직종별 복지체계의 지속적인 확대를 반대하는 동시에 법정복지와 자원복지사이의 더욱 긴밀한 유대를 공고히 하고자 하였다. 그들은 사적부문의 성장이 점차 자원이 제약적인 국가복지체제와 특권화된 사적부문 간에 새로운 불평등을 야기할 것을 두려워하였다.

동시기에, Hayek, Friedman, Seldon과 Harris와 같은 시장자유주의자들과 극렬보수주의자들은 베버리지이후의 복지체계를 공박하였다. 그들은 국가의 역할을 축소할 것과 사적부문과 자원부문을 확대할 것을 원했다. 그들의 다윈주의는 집합주의가 아니라 개인주의를 그 특징으로 하는 것이었다. 그들은 국가복지는 바로 높은 세금과 인플레이션을 의미하는 것이며 이는 경제성장과 기업활동에 장애가 되는 것이라고 주장하였다. 그들은 복지에 있어서의 파트너십은 국가집합주의라는 강제적인 형태가 아니라 자유선택의 윤리에 기초해야 한다고 주장했다.

오늘날까지 계속되는 이러한 논쟁에는 두가지 중요한 차이점이 존재할 수 있다. 첫째, 집합주의자와 개인주의자들은 사회적 서비스가 부유한 시민으로부터 가난한 시민으로의 재분배의 기제이여 한다는 것에 대하여 의견을 달리하고 있다. 집합주의자들은 빈자들에게 더 폭넓고 실질적인 선택범위를 줄 수 있다는 이유로 법정복지를 통한 강제성을 선호한다. 그러나 개인주의자들은 강제성이 종국적으로 모든 사람들의 선택을 축소시킬 것이라고 주장한다. 둘째, 집합주의자들은 모든사람들에게 최소한의 그러나 적절한 생활수준을 보장해줌으로서 그들이 보다 더 독립적일 수 있으며 그들 스스로를 돌볼 수 있다고 주장하는 반면에, 이와 달리 개인주의자들은 더 많은 국가 복지가 빈자들의 도덕성을 파괴하고 의존문화를 창출할 것이라고 주장한다. 그들의 이상적인 복지혼합경제모델에서는 국가의 역할은 최소한으로 축소되어야 하고 자원 혹은 사적부문의 역할이 그 격차를 보충할 수 있도록 확대되어야 한다는 것이다.

현행 정책들

1979년이래 계속 집권했던 영국의 보수당정부는 법정사회적 서비스의 역할 축소와 자원 혹은 사적부문의 역할 확대를 추구하여왔다. 법정부문내에서는, 공공행정의 오랜 전통을 사기업의 경영기술에 근거한 새로운 접근법으로 대체하고자 하는 정책들을 도입하였다. 이러한 방법에는 모든 주요 공공 서비스들로 하여금 사적 혹은 자원 부문의 조직체들과 그들 스스로의 직무를 위하여 경쟁할 것을 요구하는 시장경쟁체계의 지지를 포함하는 것이었다. 중앙과 지방정부의 많은 영역에서 국가법정조직체들은 서비스제공자로서 활동하는 사적 혹은 자원조직체들로부터 서비스를 구입해야

했고 이러한 새로운 조치는 구입자-제공자분리라고 불리워졌다. 요약컨데, 정부는 국가체계내에 경쟁적인 준시장관계망을 창출하고자 했던 것이었다.

정책창출의 전략적인 차원에서, 정부는 다수의 부수적인 선언과 함께 적절한 보상 조치와 처벌조치를 담은 새로운 성과 기준을 제시하는 일반시민헌장(citizen's charter)을 공표하였다. '새로운 조치들(New Steps)'이라는 일련의 발의들을 통해 정부는 모든 주요사회적서비스의 경영을 책임지는 새로운 행정조직체의 위임망을 창출하였다. 합의 경험에 기초한 오랜 공공행정의 전통은 사적 부문방식의 경영, 성과급, 조건부 계약, 준시장등에 그 지위를 내어주게 되었다.

1980년대 중반이전까지 법정부분과 자원 혹은 사적복지부문사이에는 오늘날의 관계보다 더 미약한 파트너만이 존재하고 있었고, 법정부분은 주요 재정지원자 혹은 서비스제공자로서 간주되었다. 그러나, 법정부분내에서의 행정가와 주요 전문가들은 더욱 합의적이고 평등주의적인 바탕위에서 협력하였다. 비공식적인 원조의 중요성에 관한 많은 글들이 발표되었으나 이것은 공식적인 급여제공에 대한 하나의 대안이라기 보다는 보충적인 형태로 간주되었다.

오늘날의 정부정책은 비법정서비스는 본질적으로 법정서비스보다 우월하다는 가정에 근거하고 있다. 시장의 시험(market test), 공개청약, 유한기간계약이라는 새로운 복지문화속에서 사회복지조직체는 다른조직체들과 경쟁하고 협력하여야만 한다. 관련 조직체의 구성원에게 있어서 계약의 실패는 직업을 상실하는 것을 의미한다. 시간이 경과할수록, 정부는 국가법정부분은 주요한 자원제공 조직체로서 지속되고 비법정 부분은 지속적인 서비스의 제공자가 될 것을 원하고 있다.

법정복지부문에서의 권력의 균형은 전문위커에서 새로운 경영자계급으로 이동하였고, 그들 중 상당수는 사적인 기업으로부터 흡수되었다. 자원영역에서도, 자선단체들은 새로운 계약문화속에서 살아남고 번영하기 위해서 사적기업의 경영기술과 자금 모집방법을 채택하고 있다.

이러한 정책변화가 힘을 얻어감에 따라 두 가지 역설(逆說)이 더욱 분명해지고 있다. 첫째, 정부는 복지에 있어서 더 많은 위임, 더 많은 탈 중앙화, 더 많은 다양성, 더 많은 선택을 조장하고자 하고 있다. 그러나, 전략적인 차원에서, 정부 조직체는 사회적 서비스 제공에 있어 중요한 자원 제공자의 위치를 유지하고있으며, 비법정 서비스의 증가는 점점 더 중앙정부와 지방정부로부터의 이전지출에 근거하고 있다. 모든 형태의 지방지출에 관한 중앙정부의 통제가 더욱 강화되고 있다.

둘째, 소비자 선택에 쟁점이 있을 수 있다. 사회적 서비스가 사적 부문에서의 가치와 경험을 채택하게되자, 법정부분과 자원부문의 조직체는 공히 그들의 독특한 특

정들을 상실하고 있다. 과거, 혼합복지경제는 법정부문의 규범에 의해 전적으로 유지되어 왔지만 그 틀내에서도 상당한 정도의 제도적 다양성이 존재했었다. 그러나, 현재 새로운 규칙하에서는 경쟁적인 시장규범이 우리의 모든 복지조직체를 지배하기 시작했다는 진정한 위협이 존재하고 있다. 더 많은 다양성 대신에 우리는 더 큰 통일성을 창출하고 있고 위임 대신에 우리는 중앙으로부터의 더 많은 통제를 경험하고 있다.

공식적인 사회적서비스와 비공식적인 원조사이의 파트너십이라는 측면에서 더 많은 책임부분이 가족과 이웃집단들에게 넘겨지고 있다. 모든 종류의 공식적 사회적 서비스에 관한 집합적인 수요가 계속적으로 증가함에 따라, 작은 경제와 재정의 제약이라는 틀 내에서 자격과 권리부여는 더욱 엄격해지게되었고, 효과적인 소비자 선택의 전망은 점점 제한적인것이 되었다.

높은 실업수준과 고령자 및 편부모가족 수의 증가로 사회적 서비스에 대한 수요가 증가하고 있다. 정부와 야당은 유권자들이 더 많은 사회적서비스를 원하긴 하지만 높은 조세부담이라는 형태로 그 서비스를 지불하고자 하지는 않을 것이라는 가정하에 움직여 왔다. 공적인 복지지출수준의 증가에 대한 정부의 저항은, 조세부담을 줄여줌으로써 기업을 고무시키는 것이 모든 사람의 생활수준을 끌어올리는 가장 확실하고 유일한 길이라는 이념적인 확신에 그 근거를 두고 있다. 그럼에도 불구하고, 1988-9년부터 1992-3년까지의 정부복지 총지출의 수준을 살펴보면, GDP 대비 복지지출이 21.4%에서 26.4%로 증가하였다. 대부분의 사람들이 그들의 추가적인 수입에 대해서 지출해야 하는 소득세의 표준과세율도 1979년이래 파운드 당 33페니에서 25페니로 떨어졌고, 국가보험기여금이 상승함에 따라(Glennerster, p. 178) 재화와 용역에 대한 세금은 급격하게 상승하였다. 많은 복지재정에 있어 중요한 축소가 있었지만 복지지출의 총수준은 서비스수요의 총체적인 증가 때문에 계속해서 상승하였었다.

사회보장

영국 총공공지출의 31%를 차지하고 있는 사회보장분야에서, 정부는 비용을 줄이기 위하여 안간힘을 써왔다. 1980년에 정부는 수혜수준의 증가와 소득사이의 연결고리를 끊었고, 1986년의 사회보장법에서는 가장 큰 요구를 가진 사람들에게 원조를 집중화시키기 위해서 선택적인 자신조사에 더 크게 의존하게 되었다. 국가의 소득연계연금제도 가입자들은 국가연금제도에서 벗어나 사적부문의 사보험에 가입하도록 장려되었다. 대부분의 단기질병보험과 모성보호의 비용은 국가제도에서 고용주로 전가

되었다.

최근에 정부는 아동원조국(child support agency)을 창설함으로써 편부모를 위한 부조비용의 상승에 대처하고자 했다. 아동원조국은 이전의 아버지로부터 하녀금 첫번째 결혼에서 태어난 자녀들과 부인을 원조하도록 강제화 하였다. 올해(1995년)에 정부는 모든 장애자생활수당의 수혜자로 하녀금 정기적인 의료진단을 받도록 요구하였다. 실업상태의 노동자들은 그들의 주택을 구입하는 것과 관련된 이자부담에 대해서 더 이상 도움을 받을 수 있는 자격을 상실했다. 따라서 그들은 실업이라는 위험에 대비하여 사보험의 보호를 받지 않으면 안되었다. 게다가, 멀지 않아 실업수당도 엄격한 자격요건하에 운영될 구직수당(job-seekers allowance)으로 대체될 것이다.

사회보험수혜의 가치는 전일고용 성인남성노동자의 총수입과 비교해서 현저하게 하락해왔다. 예를 들어 기본적인 국가노령은퇴연금의 가치는 1981년의 평균성인소득 대비 31%에서 현재 약 26%로 하락했다. 자산조사를 강화시킴에 따라 다수의 빈곤가족들을 빈곤의 벗어나 실업의 덫으로 내몰고 있다.

생활수준에 대한 정부정책의 영향은 사회보험분야에서 더욱 극명하게 나타나고 있다. 1994년의 사회정의위원회(Social Justice Commission)보고서, 사회동향(Social Trends)의 최근 개정판, 조셉라운트리재단(the Joseph Rowntree Foundation)의 소득과 부연구(Inquiry into Income and Wealth) 등을 포함한 최근의 보고서들을 보면 영국에서의 부자와 빈자사이의 격차는 점점 확대되고 있다. 1979년 이래 총인구의 20-30%에 해당하는 가장 가난한 인구집단들은 경제성장의 혜택을 전혀 나누어 갖지 못하고 있다. 1977년 이래 영국의 소득불평등은 어떤 다른 국가들보다도 빠르게 증가하고 있다. 평균임금의 절반에 미치지 못하는 임금을 받고있는 인구의 비율은 3 배 이상 증가했다. 임금소득자가 전혀 없는 가구의 비율도 3%에서 11%로 증가했다. 몇몇 사람들에게 있어 일자리를 구하는 것은 더욱 어려워지고 있고 실업기간도 점점 길어지고 있다. 젊은이의 실업은 특히 심각한 문제가 되고 있다.

이러한 경향과 관련하여 두 가지 측면이 특히 우리의 주목을 받고 있다. 첫째, 아동의 빈곤율이 증가하고 있다. 현재 가장 가난한 10%에 해당하는 아동의 수는 가장 부유한 10%에 속하는 아동수의 2 배에 이른다. 둘째, 백인과 유색인종사이에서 생활수준의 격차가 점점 확대되고 있다. 유색인종의 1/3 이상이 가장 가난한 5분위에 해당하는 것과 비교해서 단지 18%의 백인만이 이 범주에 해당될 뿐이다. 아메리카인디언의 40%이상, 파키스탄-방글라데시인의 58%가 이 최하위 범주에 속하고 있다. 반면 인디언들은 중간과 두번째 상위범주에 불균형적으로 편재되어 있는 모습을 보인다.

최근의 모든 연구결과들을 종합해 볼때 소득불평등과 관련하여 일정한 패턴이 나

타남을 알 수 있다. 불평등지수와 빈곤율이 공히 상승하고 있는 것이다. 모든 관련자료를 검토한 이후 Hutton은 다음과 같이 결론짓고 있다. “첫번째 하위 30%는 사회적 약자이며, 두번째 하위 30%는 사회적 주변인과 사회적 보장을 전혀받지 못하는 집단으로 구성되어 있다.” 전일고용의 숫자가 줄어들고 있고, 근무하고 있는 직장의 평균 임금보다 더 적게 받는 주로 여성노동자들로 이루어진 임시직 고용인들이 늘어감에 따라 직업의 안정성이 더욱 중요해지고 있다. 대부분의 이러한 여성들은 공식적인 고용보호 혹은 해고시 해고수당을 받을 권리를 전혀 가지지 못하고 있다. 모든 연령대를 통틀어, 여성들은 최하위 20%에 집중되어 있다. 사회보험에 의존하고 있는 편부모 가족의 대부분도 여성가구주이며, 여성들은 또한 가장 가난한 고령인구에 집중적으로 분포되어 있다.

그러나, 인구의 40%는 절대적 혹은 상대적 의미에서 특권을 누리고 있다. 대부분 이들은 상대적으로 직업안정을 보장받고 있는 집단들이거나 자영업자 둘이다. 그러나, 이러한 제반경향들이 노동시장의 탈규제화의 측면에서 지속된다면 전일고용은 “소수를 위한 보호막”으로 전락할 것이다.

사회보험비용의 지속적인 상승과 함께 빈자와 게으른자들이 부자들의 세금과 노고를 감아먹고 있다고 하는 의존문화의 현격한 성장에 관한 많은 문헌들이 존재해왔다. 그러나, 그러한 논쟁들은 문제의 일측면에 주목할 뿐이다. 많은 가난한 노동자들은 저임금직종을 가지고 있고, 전체적으로 본다면, 가장 가난한 10%의 인구가 가장 부유한 10%보다 그들 수입에서 더 높은 비율의 세금(직접세 및 간접세)을 내고 있다. 그 비율은 각각 43% 대 32%이다.

노인들을 위한 건강 및 복지원조

빈곤과 관련된 제반경향들은 보다 큰 불평등이라는 상대적으로 단순한 경로를 보여주고 있다. 그런데, 소득보조, 의료보호, community care 등과 같은 다양한 공식적 사회적 서비스와 비공식적 원조사이의 관련성에 관한 경향들까지 고려한다면, 그 경로는 더욱 복잡해진다. 이 경로를 살펴보기 위하여 이러한 모든 서비스를 이용하고 있는 취약노인들을 예로 들어 살펴보기로 하자.

의료보호분야에서, 정부는 여전히 처방, 치과, 안과비용을 제외하고는 자유롭고 보편적인 서비스 이용을 공식적으로 추구하고 있다. 그러나, 기존의 재정 및 행정체계는 대부분 자기관리병원기금 이나 자체기금을 가진 일반의들에 의해서 대체되고 있다.

그러나, 병원내에서 환자들은 여전히 그들이 제공받는 보호에 대해서 지불할 필요가 없다. 지방정부는 취약노인들을 위한 community care 와 수용시설복지의 주요 제공자로서 기능해왔다. 그러나 구입자/제공자 분리와 경쟁적인 입찰의 성장으로 인하여 지방정부는 여전히 주요한 자원의 제공자이지만, 서비스의 상당부분은 자원부문 혹은 사적부문의 조직체로부터 구입되고 있다. 이러한 서비스는 선별적인 자산조사를 거쳐야만 하며, 노인들은 자신들이 받은 원조에 대하여 그들 수입의 일정부분을 지불해야 한다.

여러 해 동안, 연이어 집권한 정부는 비요양시설서비스의 성장을 장려하고 친척이나 이웃으로부터의 자원봉사를 더욱 더 많이 이용하도록 하였다. 지속적으로 상당한 정도의 보호를 제공하는 친척들은 보호자로서 직접적으로 법정재정보조를 받거나, 노인수혜자로부터 간접적으로 법정재정보조를 받는다. 그러나 이러한 비공식적 보호의 상당부분이 무상으로 제공된다.

병원수지가 어려워지고 복지재정감축이 점점 심해지며, 장기체류환자를 위한 일반 및 정신병원의 침상수가 점점 감소함에 따라 더 많은 취약노인 및 정신질환환자들이 가능한 한 빨리 지역사회로 돌려보내지고 있다. 심하게 재정압박을 받고 있는 지방정부는 더욱 더 현행 자산조사를 더 엄격하게 적용해야 할 필요성을 강하게 느끼고 있다. 현재 증가하고 있는 취약노인들은 주택소유자들이어서, 그들이 장기간의 요양시설보호나 시설보호를 요구할 때, 그들의 모든 자산과 수입이 고려되어진다. 그들은 그들이 받는 보호의 총비용 가운데 그들 자산으로 8000파운드까지 변제해야며, 그 이후에는 300파운드까지 자산조사를 받아야만 한다.

현행법률하에서, 노인들은 보호를 요청하기 6개월전에 자산을 처분한다면 지방정부가 이 자산을 요구할 수 없기 때문에 이러한 지불을 피할 수 있다.

또다른 대안은 친척들에게 전적으로 혹은 상당한 정도의 보호책임을 지우는 것이다. 가장 크게 관련된 친척들은 여성들인데, 벌써부터 이러한 책임들이 불균형적으로 여성들에게 떨어져야만 하느냐와 관련해서 논쟁거리가 되고 있다.

복지동반관계의 의미

이러한 영국사회정책의 최근경향들은 국가와 민간부문 그리고 개별시민과 세대간의 복지파트너십의 균형이 어떠해야 하는가에 대하여 중요한 의문점들을 던져주고 있다. 완전히 경쟁적인 시장경제하에서 부는 부자로부터 가난한 자로, 늙은 세대에서 젊은 세대로 흘러들어 간다는 것이 항상 정부정책의 가장 중요한 지침이 되어 왔다.

빈곤과 관련된 모든 이용가능한 증거들은 이러한 현상이 발생하지 않음을 보여주고 있다. 부의 세대내 이전에 관해서도, 현행 정책은 부가 늙은 세대로부터 그들의 가족이나 친척에 이전되기 보다는 주로 국가로 이전되도록 하고 있다.

복지파트너십이란 단순한 행정적인 체제 이상의 문제이다. 그것은 계급, 성, 지역, 인종, 연령의 경계선을 넘어야 한다는 믿음을 제도적으로 표현한 것이다. 65세 이상의 대부분의 영국민들은 질병과 궁핍이 찾아올 수 있는 그들의 노후에 정부조직체로부터 보호를 받을 수 있다는 가정하에, 그들의 전 근로생활동안 조세와 보험금을 내어 왔었다. 현행 정책은 이러한 가정들을 년센스로 만들고 있다.

현행법률은 노인들의 성인자녀들이 그들의 노부모에 대해서 재정적인 보조나 보호에 대한 법적인 의무가 없음을 밝히고 있다. 앞으로 조세부족에 시달리는 정부는 그들의 부모가 이미 전에 그들에게 주었거나 그들을 위해서 사용했던 금액을 환수하기 위해서 성인 자녀들을 대상으로 소급적인 가족자산조사를 도입해도 그리 놀라운 일은 아닐 것이다. 만약 이러한 일이 벌어지는 날이 온다면, 영국사회정책은 역사를 우회해서 구빈법을 그 심한 악평으로 내몰았던 구시대의 가구단위 자산조사를 다시 부활하게 되는 것이다.

복지파트너십모델에 관한 비교분석에서, 우리는 노동과 복지 그리고 상이한 공식적 비공식적 복지서비스 영역 간에 유지되어 왔던 관계를 고려해야만 한다. 그러나, 이러한 파트너십에 관한 질적인 평가는 행정적인 효율성뿐만 아니라 파트너십이 구체화시킬 정의와 공정원칙에 근거해서 양 개념의 보다 광범위한 정치적 윤리적 의미 속에서 사회적 연대를 어느 정도 공고히 할 수 있는냐는 측면에서 판단되어야 한다.

노동과 복지의 관계에 대해서, 경제성장과 지속적인 부의 창출이 없고서는 우리는 언급할만한 어떠한 복지서비스도 가질 수 없다는 것은 명백하다. 왜냐하면 해당 서비스에 대해 지불되어야 할 돈이 없기 때문이다. 만약 우리가 사람들에게 너무 많은 조세부담을 지운다면 우리는 부의 창출기제를 훼손할 수 있다. 그러나 만약 우리가 너무 적은 조세를 거둔다면 복지제공기계를 파괴하게 되는 것이다. 그러나 영국은 고부담조세 경제는 아니다. 현재의 조세수입은 GDP의 약 37% 정도이다 - 이 수치는 유럽에서는 가장 낮은 것이며 일본보다도 겨우 4% 높은 것이다. Hutton은 만약 낮은 조세부담이 번영을 보증하는 것이라면, 영국은 현재 아시아의 호랑이 처럼 성장하고 있을 것이라고 비판했다. 대부분의 사람들은 그들 스스로 자신들을 삶을 유지하고자 하는 목적에서 노동하기를 원한다. 만약 그들이 일 할 수 없고 일자리를 찾을 수도 없다면, 그들은 직접세나 사회보험기여금을 지불할 수도 없을 것이다.

높은 수준의 실업은 우리의 경제와 정치제도에 심한 타격을 주고 있다. 즉, 실업자들이 지불할 수 없는 조세와 사회복지기여금의 손실, 실업자에게 돌아갈 복지수혜 비용, 사회적 연대의 상실로 인한 기타 추가 비용, 불평등의 증가, 대부분의 실업자와 그 가족이 격어야할 개인적 곤란 등.

노동의 세계밖에서도, 정부와 시민, 세대간의 신뢰에 근거했던 또 다른 파트너십 역시 무너져 내리고 있다. 더 나이 많은 세대가 그들의 아이들에게 약속한 많은 전제들이 그들의 첫직장을 구하지 못하는 있는 젊은 학교졸업자들을 만족시켜 주지 못하고 있다. 18세에서 34세 사이의 젊은 학생들의 가치, 태도, 희망에 대해 조사했던 최근의 한 연구는 이 세대가 실업, 저임금, 직업불안정의 전망에 접하면서 소외, 분노, 반사회적 행동들이 증가하고 있다는 증거를 제시하고 있다.

결국, 이러한 정책의 결과들이 점점 커짐에 따라, 증가하는 복지재정부담에 대한 책임은 민주적으로 선출된 지방정부로부터 직접적인 책임이 없는 준자치적 비정부조직체나 특수법인체들로 전가되고 있다. 민주주의하에서, 신뢰와 책임은 복지파트너십 구조의 기초가 되어야 한다. 상이한 사회적 서비스에 대한 다양한 시민현장을 도입한 다하더라도 이는 결코 10년 이상 그 위치를 점유하고 있었던 선거책임주의의 손실을 보상할 수는 없을 것이다.

결론

복지에서의 파트너십은 민주사회가 공유해야 될 가치체계에서는 중요한 요소이다. 이것은 신뢰, 책임성, 그리고 관련된 모든 시민들에 대한 형평한 대우를 그 기초로 하여야 한다.. 20년전 영국의 가장 위대한 정치철학자 중의 한사람은 이렇게 말했다. “사회는 진실로 하나의 계약이다 그러나 국가가 후추와 커피 칼리코 혹은 담배 교역에서 이루어지는 파트너십협정과 다름없는 것으로 취급되어져서는 안된다. . . . 정당들의 가치선호에 의하여 해결되는 것 그것이 . . . 완벽한 . . . 파트너십인 것이다.”

이 말은 초기 사회주의사나 집합주의적 개혁가가 아니라 바로 Edmund Burke- 현대 보수주의의 아버지- 에 의해 쓰여진 것이다. Burke는 정치영역에서 지속성과 변화가 공히 필요함을 이해했었다. 그는 변화가 협조와 경쟁, 공동선과 개별이익에 동시에 조응할 때에만 지속성이 유지될 수 있다고 인정했었다.

나의 견해로는, 이것이 복지에 있어서 파트너십의 진정한 의미인 것이다.