

사회복지의 협력관계 : 미국의 경험

James Midgley

(미국 Louisiana State University 교수)

1. 서론

많은 유럽국가들과는 달리 미국은 완전히 발전한 복지국가가는 아니다. 그럼에도 불구하고, 제 2 차 세계대전 전 수년동안 Roosevelt가 뉴딜 정책을 도입한 후, 정부가 시민의 복지를 촉진하는 일차적인 기관이 되어야 한다는 생각이 널리 받아들여지게 되었다. 많은 사회복지 전문가들은 (주정부와 함께 활동하는) 연방정부가 사회적 서비스의 가장 효과적인 제공자라는 뉴딜의 전제에 동의하였다. 개인적이고 자원적인 노력이 무시되지는 않았지만, 국가주의의 선호로 인하여 오랫동안 과도한 양의 사회복지서비스를 제공해왔던 많은 비영리기관의 중요성이 최소화되는 경향이 있었다. 당시에는 이러한 여러가지 서비스를 영리를 추구하는 기업이 상업적으로 제공해야 한다는 생각은 고려되지조차 않았다.

오늘날 상황은 극적으로 변화였다. 급진적인 우파 이데올로기(Radical Right ideology) (Glennster and Midgley, 1991)가 부상하였다. 이에 동반하여 정치지도자들은 정부가 아니라 시민이 사회복지를 책임져야 한다고 주장함에 따라, 영리부문이 확장되었고 기금과 예산삭감으로 인한 자원기관 사이의 경쟁이 더욱 심하게 되었다. 연방정부가 사회적 지출을 더욱 삭감하려 함에 따라 국가복지주의의 이데올로기가 심각하게 훼손되었음에는 의문의 여지가 없다.

제2차 세계대전 후 수십년간의 국가복지주의는 이제 명백한 복지다원주의로 대체되어, 여러 '부문'이 미국인의 복지에 기여하는 것으로 인식되고 있다. 물론 미국의 복지체제는 항상 다원적이었지만 뉴딜의 국가복지주의 이데올로기 하에서는 이러한 사실이 별로 인식되지 않았다. 사실, Reagan 대통령의 선출 후 몇년이 지나고서야 '혼합복지경제'(the mixed economy of welfare)에 관한 Shiela Kamerman(1983)의 중요한 논문이 출판되었다. 이 논문은 다양한 사회복지부문에 주의를 집중하였고, 다원적 복지체제의 존재를 결정적으로 확증하였다.

2. 미국의 협력관계 모델(partnership model)

개인, 가족, 지역사회의 복리(well-being)가 주요 사회복지기관의 영향을 받으며, 이 기관들이 사회적 욕구를 충족시키고 사회문제를 해결하는 데에서 긍정적인 역할을 하고 있다는 사실은 오늘날 널리 인식되고 있다. 그러나 몇몇 연구자들은 그 중에서도 몇몇 기관을 더욱 강조하고 있다. Karger와 Stoesz(1994)는 미국의 사회복지정책에 관한 연구에서 정부와 자원부문, 영리부문에 초점을 맞추었고 비공식적인 지지망(informal support networks)이나 개인이나 가족의 노력에 대해서는 거의 언급이 없었다. 또한 그들은, 재정적 조치(fiscal measures)와 직업상의 사회급여 제공(occupational social provisions)을 전통적인 공적 사회서비스와 비교함으로써 사회복지의 다양한 원천을 강조하는 '사회복지의 사회적 분화'(social divisions of social welfare)에 관한 Titmuss(1958)의 유명한 논의를 언급하지 않았다. 반면에, Gilbert와 Specht(1983)는 널리 이용되고 있는 자신들의 미국의 사회복지정책에 관한 책에서 Titmuss를 언급하며 복지다원주의를 논의하고 있지만 사회복지에서의 비공식 지지망에 대해서는 거의 언급을 하지않고 있다.

미국의 복지다원주의에 관하여 어떤 표준화된 모델도 존재하지 않기 때문에, 정부가 복지체제의 여러 부문을 조화시키는 체계적 협력관계 모델(systematic partnership model)을 확인하는 것은 어렵다. Karger와 Stoesz(1994)가 지적하듯이, 국가의 복지체제는 매우 다양한 층의 서비스로 이루어져 있고, 이 서비스들이 자주 중첩, 중복되고, 뒤섞여 있어, 때때로 복지체제(a welfare system)라기 보다는 '복지 혼잡'(a welfare mess)으로서 지칭되는 결과를 낳고 있다.

그럼에도 불구하고, 이 체제의 핵심적 특징을 확인할 수는 있다. 사회의 복리를 향상시키기 위한 주요한 제도적 장치에 개인과 가족의 노력, 비공식적인 지지망, 비영리 자원부문, 영리사업부문, 마지막으로 정부가 포괄된다는 사실이 널리 인정되고 있다. 사회복지에서의 협력관계를 논의할 때, 정부부문과 자원부문, 상업부문이 보통 검토된다. 주로 정부의 행위를 통해서 공공 급여제공과 자원적, 상업적 부문을 조화시키는 연계가 이루어진다.

바로 이 다원적 체제의 틀내에서 사회복지의 협력관계에 관한 논의가 이루어져야 한다. 그러나 정부가 협력관계를 확립하기 위한 정책을 채택하였지만, 이 체제가 고도로 조직화되었거나 주의깊게 계획된 것이 아니라는 사실은 인식하는 것이 중요하다. 반대로, 정부와 다른 여러 사회복지부문 사이에서 나타난 협력관계는 여러 시기에 복잡한 상호작용체계를 만들기 위해 출현한 복잡한 관계, 다양한 정책적 접근, 여러가지 특별 장치들(ad hoc arrangements)로 특징지어진다.

이러한 패턴은 중앙화된 통제와 포괄적인 계획이 불신받는 미국의 정치적, 문화적

전통과 일치하는 것이다. 미국의 연방정부체제와 지역사회와 개인의 자율성에 대한 강한 의식은 단독적이고 일관된 협력체제가 식별될 수 있을 정도로 고도로 계획된 체제가 부재하게 되는 데에 기여하였다. 정부가 체계적이고 쉽게 파악될 수 있는 협력체제를 제도화한 많은 국가들과는 달리 미국의 복지협력의 경험은 복잡하고 다면적이며 심지어는 마구잡이식이기도 하다.

이러한 이유로 해서 미국의 복지협력모델은 최소한으로 계획된 복지다원주의(minimally planned welfare pluralism)로 서술될 수 있다. 그것은 여러가지 법적 규제, 재정적 유인책(fiscal incentives), 행정적 장치로 특징지어진다. 그렇다고해서 이 체제가 무질서한 것이라는 뜻은 아니다. 그것은 합리적인 근거를 가지고 있으며, 여러 정책 도구(policy instruments)가 독자적 목적을 실현하기 위해 작동하고 있다. 그러나 이 체제는 복지 다원주의 이념을 촉진하기 위해 정부가 다양한 기제를 이용하는 복잡한 체제라는 점을 강조하는 것은 중요하다. 이러한 여러 기제는 미국 복지체제의 역사적 출현의 개요를 살펴볼 때 가장 잘 파악될 수 있다.

3. 미국의 협력관계의 역사

많은 전산업사회와 같이 북아메리카의 사회복지의 가족과 지역사회 지지망에 광범하게 의존하고 있었다. 이러한 점은 토착 아메리카인과 유럽 정착민 사회에 모두 적용된다. 연구는 미흡하지만, 토착 아메리카인의 전통적인 복지체제는 대가족과 지역사회에 존재하는 문화적으로 규정된 의무감에 널리 의존함으로써 곤란에 처한 사람들(those in need)을 지원하였다는 것을 알 수 있다. 유사한 가족 지지 체계들이 초기 정착민들 사이에 존재하였다. 하지만 이 경우에는 새로운 지역사회에서 보호체계(systems of care)의 출현을 촉진하기 위한 특별한 노력이 있었다. Bremner(1988)는 퓨리탄 순례자 정착민의 지도자인 John Winthrop이 신대륙을 향한 여행길에서 곤란에 처하여 원조를 필요로 하는 구성원들을 지원할 것을 자신의 추종자들에게 특별히 호소하였다는 사실을 밝혔다.

마침내 이러한 자발적 형태의 사회적 지지는 여러 공식적인 민간기관의 성장으로 증대되었다. 이 조직들은 많은 경우, 빈자들에게 자선을 베풀기 위해, 혹은 곤란에 처한 사람들에게 주거시설을 제공하기 위해 만들어졌다. 미국의 첫긴제 고아원은 1729년에 뉴올리언즈에 설립되었고, 18C기 중반까지 병원과 수용소(asylums)를 포함한 주요 시설이 주요 도시에 세워졌다. 19세기 전반에는 자선활동이 증가하였고, 빈민가와 빈곤이 현저해진 뉴욕과 보스턴같은 대도시에서 특히 그러하였다.

19세기 후반에는 이러한 자선활동이 급속히 확장되었고, 자주 도시빈민들에게 주의를 집중하였다. 이러한 분위기 속에서 자선조직협회(the Charity Organization Society)가 출현하였다. 이 협회는 '과학적 자선'(scientific philanthropy)의 개념을 실천한 것으로 유명한데, 이러한 활동으로부터 전문적인 사회사업이 출현하게 되었다. 많은 자선활동이 전문화되어 아동, 여성, 장애인과 같은 곤란에 처한 특정집단에게 서비스를 집중하였다. 다른 활동들은 사회개혁에 관계한 것으로 많은 자선활동이 채택하고 있던 빈민부조 접근법을 넘어섰다. 이러한 활동 중에는 개인에 초점을 맞추기 보다는 지역사회에 초점을 맞춘 인보관(the settlements)이 있었다. 또한 이 기간동안에 조직적인, 지역사회 수준의 기금모금활동이 등장하였다. 1897년 콜로라도의 덴버 시에서 지역 자선조직협회가 처음으로 그 회원기관들을 위해서 기금을 모금하기 시작했다. 이러한 생각은 대단히 인기를 얻어 다른 많은 지역사회로 퍼지게 되었다. 1920년대까지는 공동모금들(federated fund raising associations)이 400개 이상의 미국 도시에 설립되었다. 오늘날, 이들 조직은 United Way로 알려져 있다.(Brilliant, 1990)

19세기 미국에서의 자원주의의 성장은 지역사회적 문화전통과 조화되는 것이었다. 미국에서는 유럽보다 민간기관들이 더욱 광범한 관계망(network)을 갖고 더 다양한 범위로 존재하였던 것 같다. 이 사실은 1835년에 출판된 Tocqueville의 유명한 저서, 「미국의 민주주의」(Democracy in America)에서 주목받았다. 이 책에서 그는 다음과 같이 말한다. "모든 연령층, 모든 지위, 모든 성향의 미국인들이 끈임없이 조직을 만들고 있다." 프랑스에서는 정부가 서비스를 제공한다고 그는 제시한다. 영국에서는 보통 일부 자비심을 가진 귀족들이 곤란에 처한 사람들을 돕는다. 그러나 미국에서는 이러한 역할을 민간기관들이 행하는 경향이 강하다고 그는 지적한다(Heffernan et al, 1988, p. 370에서 재인용).

Tocqueville이 행한 프랑스와의 비교와는 달리, 미국에서의 자원적 노력은 공공부문의 성장으로 곧 증대된다. 20세기에 접어들어 정부는 사회복지에서 훨씬 더 적극적인 역할을 수행하기 시작했다. 이른바 혁신의 시대(the Progressive Era)부터 정부가 교육과 시민들의 복지의 보호와 육성에 책임이 있다는 인식이 형성되게 되었다. 이 시기동안에 많은 주정부가 소위 '모성연금'(mother's pension)을 도입하였고, 곤란에 처한 사람들을 위해 공공 수용시설을 더욱 많이 건설하였고, 사회적 원조 급여(social assistance provisions)를 확장하였다. 뉴딜의 시기인 1930년대 동안에는, 연방정부가 개입을 시작하여 전국적 사회보험체계를 창출하였고, 주의 사회복지프로그램에 대한 상당한 지원을 하였다. 1960년대 동안에는 Johnson대통령의 대빈곤전쟁 프로그램의

도입과 함께 연방정부의 사회복지에 대한 개입이 확립되었다.

국가복지주의(state welfarism)의 성장에도 불구하고, 1960년대 중반에 연방정부는 민간기관, 특히 빈민들에게 서비스를 제공하는 지역사회기관들에 대한 지원을 증대하였다. 대빈곤전쟁은 지역사회 프로그램의 성장을 적극적으로 자극하였다. 1967년에는, 연방정부는 1935년 사회보장법의 개정안에 근거하여 주가 민간기관과 계약을 맺어 사회 서비스를 제공하는 것을 허용하였다. 1972년에는, 동법의 타이틀 XX에 근거하여 이러한 관행이 크게 확대되었다. 물론, 이것은 새로이 나타난 것은 아니었다. Salamon(1995)이 밝히듯이, 공적 지원을 통해 비영리기관들이 정부의 요청에 따라 특정 기능을 수행하도록 하는 것은 혁신의 시대동안 처음으로 등장하였고, 이 시기에 자치체들은 민간기관에 보조금을 지급하기 시작했다. 그러나 1960년대 중반후에는 이러한 관행이 급속히 확대되었다. Salamon(1995)이 주목하였듯이, 1971년경에는 모든 사회서비스 지출의 거의 1/4이 비영리기관을 통해서 이루어졌다. 레이건 시기동안에는, 타이틀 XX 프로그램은 사회서비스 정액교부금 프로그램(the Social Services Block Grant Program)으로 대체되어, 직접적인 정부 서비스 전달체계를 통해서 혹은 민간사회복지기관과의 계약을 통해서 이루어지는 사회 서비스 프로그램에 충당하도록 주에 기금을 할당하였다.

이른바 서비스 계약 구매(purchase of service contracting)로 불리우는 이러한 관행은 과거에는 정부기관 스스로 행하던 서비스의 제공에 대한 민간기관의 개입을 크게 확대시켰다. 그것은 매우 중요한 발전으로서 자원적, 상업적 급여제공자가 행하는 서비스의 계약을 더욱 확대시키는 기초를 놓는 것이었다.

비정부기관을 이용하여 서비스를 제공하고 정부가 비용을 지불하는 방식은 1965년 메디케이드(Medicaid)와 메디케어(Medicare)의 도입으로 가속화되었다. 미국정부는 영국에서 등장했던 공공 소유의 의료 서비스 체계를 발전시키는 대신, 비영리기관, 사적으로 개업한 사회사업가(private practitioners), 상업적 기업 등의 사적인 급여 제공자들을 통해서 이러한 의료서비스를 전달하는 방식을 추구하였다. Karger와 Stoesz(1994)는 이러한 발전이 특히 요양원 보호(nursing home care)의 분야에서 상업적 사회 서비스를 출현시키는 데 중요한 영향을 미쳤다는 사실을 지적하였다. 소규모의 민간 요양원은 갑자기 새로운 수입원을 갖게 되었고, 이러한 사실이 알려지자 많은 수의 상업적 기업들이 이 분야에 진출하게 되었다. 1970년대 동안에, 요양원에 대한 지출은 급속히 증대하였고 1980년경에는 연간 250억불 상당의 산업으로 확립되었다. 이 시기경에 요양원의 70%가 상업적 기반 위에서 운영되었고 오늘날 이 분야는 다섯개 혹은 여섯개의 대기업이 지배하고 있다.

상업적 요양원 산업의 성장으로 다른 영리 사회서비스 기관의 출현이 촉진되었다. Karger와 Stoesz(1994)가 지적하듯이, 오늘날 상업적 급여제공자들은 아동보호, 가정 건강(home health), 교정, 퇴직 보호(retirement care)와 같은 사회서비스 분야에서 적극적인 역할을 하고 있다. 상업적인 기반 위에서 사회서비스 전달에 관여하고 있는 기업의 수는 급속히 증대하였다. 1992년에 122개가 넘는 사회서비스 기업들이 1000억 불이 넘는 수입을 올렸다고 Karger와 Stoesz는 밝히고 있다. 1982년에는 단지 34개의 사회서비스 기업들이 1000억달러가 넘는 수입을 올렸다.

계약제가 발전하고 있는 시기에 몇몇 재단이 조세법 때문에 과도한 이익을 거두고 있다는 주장이 제기되어 자원부문에 대한 공적인 관심이 고조되었다. 하원의원 Wright Patnam은 조세법으로 인해 부유한 가족들이 기존의 재단을 이용하여 이득을 얻고 있고, 이들 재단 중 Ford 재단과 같은 일부 재단은 좌절적인 정치적 사안을 다루고 있다고 주장하였다. 이러한 비판으로 인해, 의회는 1969년 조세개혁법을 통과시켜 책임요건(accountability requirements)을 강화하였고 설립자나 기부자들이 재단의 프로그램에 미칠 수 있는 영향을 제한하였다(Brilliant, 1995).

또한 자원부문에 대한 공적 관심이 고조됨에 따라 민간부문을 연구하는 전국적 위원회의 구성이 촉진되었다. 사적 자선과 대중의 욕구에 관한 위원회(the Commission on Private Philanthropy and Public Needs) (혹은 의장 John Filer의 이름을 따라서 Filer 위원회)로 알려진 이 위원회는 1975년 보고서를 출간하였다. 이 보고서에서는 민간부문에 대한 지원을 확대할 것과 소수민족과 다른 주변 집단(marginalized groups)을 더욱 적극적으로 포괄하도록 할 것을 촉구하였다. 이 위원회는 자원부문을 공적부문이나 상업적 부문과 구분하여 지칭하는 '제3부문'이라는 용어를 만들어낸 것으로 유명하다. Filer 위원회는 또한 사회적, 정치적 개혁 운동을 벌이는 비전통적인 활동가조직의 성장에 주목하였다. 이들 조직은 민간기관이 아니라 사실은 정치적 로비조직이라는 주장이 있었기 때문에, 이들 조직의 성장은 논쟁적인 문제로 되었다. Reagan대통령은 1981년 이들 사회 행동 그룹의 조세상의 특혜를 폐지하려고 시도했으나 실패하였다고 Brilliant(1995)는 건하고 있다. 이 문제는 오늘날에도 논쟁거리가 되고 있다.

Reagan 행정부 하에서는 민영화가 사회복지분야에서 새롭고도 중요한 정책적 목표가 되었다. 첫째로, 여기에는 정부가 재정을 조달하는, 사적 서비스제공자와의 서비스 계약이 포함되어 있다. 둘째로, 일부 사회복지 기능에 대한 정부의 책임을 폐기하고, 정부 예산상의 지원 없이 이들 기능을 사적 서비스제공자들에게 넘기는 것이 포함되어 있다. Reagan 행정부는 서비스계약을 증대시키고 또한 사회복지분야에서의

상업적 서비스제공자들과 사적인 시장의 성장을 자극함으로써 두가지 목표를 추구하였다.

계약제의 증가는 상업적 영리기관과 자원기관 모두에게 혜택을 주었지만, 계약을 맺기 위한 경쟁이 강화됨으로써 전통적인 민간기관들 사이에도 더욱 더 상업적인 접근법이 강화되었다. 1980년대의 사회서비스 프로그램에 대한 연방 재정의 축소로 인해 또한 많은 민간기관들이 서비스에 요금을 부과하게 되었다. 정부 예산과 프로그램의 감축때문에, 소비자들이 직접적으로 혹은 제3의 재정원천을 통해서 비용을 부담해야 하는 정신건강, 아동보호, 노인보호같은 분야에서 상업적 서비스의 성장이 촉진되었다. 이들 새로운 시장의 출현으로 영리기관의 성장이 이루어졌고, 비영리기관들 사이에서도 Salamon(1995)의 용어로 신상업주의(new commercialism) 혹은 시장화(marketization)가 강화되었다. Brilliant(1995)는 민간기관의 상업화가 증대됨으로써 장래에는 이들 기관의 면세 지위가 위협하게 될 수 있다는 사실에 주목하고 있다.

1990년대 초반경에는 미국에 110만개가 넘는 민간기관들이 존재하였다. 이 수치는 국세청(Internal Revenue Service)의 면세 기관의 마스터 파일에서 구한 것이다. 이들 기관 중에서 비교적 적은 비율(대략 220,000)이 일반대중에게 서비스를 제공하는 전통적인 사회복지기관이다. 가장 큰 그룹(약 400,000)이 Salamon(1995)의 용어로 회원 서비스조직(member serving organizations)이다. 이들은 회원들의 욕구에 응하는 조직으로 사교클럽, 노동조합, 회원소비조합(member cooperatives)들이 여기에 속한다. 약 350,000개는 종교조직이다. 그리고 140,000개는 사회행동기관이다. 소수(약 30,000)는 자선활동에 기금을 제공하는 재단이나 United Way같은 기금조직들이다. 이들 조직은 약 3980억불을 여러가지 서비스에 지출하고 있다. 민간부문에 대한 공적인 지원은 1933년에 1260억불에 이르렀다(Brilliant, 1995).

앞에서 지적했듯이, 지난 15년간 상업적, 영리 사회복지부문은 현저하게 성장하였다. 그럼에도 불구하고, 불행하게도 이 부문에 대한 연구는 매우 제한되어 있다. Karger와 Stoesz(1994)는 영리 기업이 의료관련분야에서 가장 적극적인 역할을 하고 있지만 앞에서 살펴보았듯이 교정, 아동보호, 장애인의 취업 훈련과 서비스 분야에서 상당한 성장이 이루어졌다. 상업 부문이 장래에도 계속 성장할 것이고, 한층 더 다양해질 것이라는 점을 모든 지표에서 확인할 수 있다. 현재 공화당이 지배하고 있는 의회에서 진행되고 있는 실질적인 예산감축제안을 살펴볼 때, 영리기업들이 과거처럼 광범하게 공공 자원에 의존할 수 있을지는 불확실하다. 그럼에도 불구하고, 공공프로그램들이 축소되기 때문에 아마도 사적인 재정원천이 증대할 것이다.

4. 협력관계를 위한 정책선택

앞에서 서술된 최소로 계획된 복지다원주의 모델은 주와 민간부문, 상업부문의 상호작용을 육성하는 많은 수의 정책도구에 기반하고 있다. 이들 정책도구는 본성상 일차적으로는 재정이나 예산과 관련된 것이다. 민간기관의 등록의무제가 시행되고 있는 다른 많은 나라들과는 달리 미국은 주로 재정적 조치에 의존하고 있다. 등록의무제 하에서는 민간조직에 대한 광범한 통제와 조정, 계획이 가능하다. 그렇다고해서 미국에서 자원적 노력을 조정하려는 노력이 지역사회 수준에서 이루어져왔다는 사실을 부정하는 것은 아니다. 그러나 그러한 노력은 주로 자원부문 자신이 United Way나 그와 유사한 기구를 통해서 행한 것이었고 강제적인 것은 아니었다. 이러한 접근법은 미국의 자유주의적 전통과 조화되는 것이고, 고도로 조직된 강제적 통제와 조정체계가 과연 제도화될 수 있을지도 의심스럽다. 대신에 재정적 수단들이 선호되었다. 그러나 앞에서 지적했듯이, 이러한 수단은 정연하게, 고도로 조직된 상호 보완적인 지지체제로 이루어진 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 이들 수단은 체계를 조종하고, 여러 방식으로 작동하여 협력관계가 구축되도록 보장한다.

협력관계를 조성하기 위한 이들 주요 정책도구는 다음과 같다.

(1) 세제 혜택(Tax Incentives)

다른 많은 나라들처럼 미국은 조세법을 통해 여러가지 재정적 유인을 제공함으로써 자원적 노력을 격려한다. 이들 중 첫번째 것은 자선조직에 기부하는 개인이나 기업에게 세제 혜택을 제공하는 것이다. 둘째는 민간기관의 세금을 면제하여 그 활동을 촉진하는 것이다. 이 규정으로 민간기관들은 자신이 거두는 수입에 대한 세금을 면제 받는다. 앞에서 살펴보았듯이, 110만개를 넘는 조직들이 이러한 종류의 면세 혜택을 누린다.

이들 조직에 적용되는 실제의 조세법들은 복잡하지만, 이들 법들은 사회복지활동에서의 자원적 노력을 육성하기 위한 중요한 정책도구이다.

(2) 직접 지급(Direct Payments)과 보조금

정부는 또한 민간기관에 직접적인 교부금(grant)을 지급함으로써 자원적 노력을

격려한다. 연방정부의 직접적인 교부금 지급은 National Endowment for the Arts와 같은 전국적 기구에 보조금을 지급하는 형태를 띤다. 유사한 지급체계가 여러 주에 존재한다. 그러나 이러한 형태의 지급과 보조금은 매우 제한되어 있다.

(3) 연구와 시범사업에 대한 경쟁적 교부금

연방과 주의 여러 기관에는, 정보를 수집하거나 특별한 사회서비스 계획안을 검증하기 위한 연구와 시범사업에 자금을 조달해주는 여러가지 경쟁적인 교부금체계가 있다. 보통, 자금제공기관(funding agencies)은 가능한 사업비 정도를 알리고 경쟁적인 신청을 유도하여 외부의 전문가들이 사정케한다. 대학이 이러한 사업비의 주요한 수령자이지만, 많은 민간기관들 또한 이를 얻기 위해 경쟁한다.

(4) 서비스 전달에 대한 계약제 지급(Contracted Payments for Service Delivery)

이 접근 방식은 자원기관과 상업기관, 정부의 협력관계를 육성하기 위한 가장 흔하고 광범하게 이용되는 정책도구이다. 그것은 사회서비스 정액교부금(the Social Services Block Grant)체계에 근거한 것으로, 여러 사회서비스에 대해 주들에 연방 재정을 할당한다. 이 주들은 이 돈을 사용하여 스스로 서비스를 제공하거나 이들 서비스에 대해 자원적, 상업적 제공자들과 계약을 체결한다. 많은 주들이 계약을 널리 이용하고 이러한 관행이 오늘날 많은 자원기관의 가장 큰 수입을 이루고 있다. 미국의 몇몇 지역사회에 대한 연구에서, Salamon(1995)은 일반적으로 주와 자치체의 사회서비스 기관은 약 40%의 정액교부금을 소비하고 나머지 60%는 계약을 맺은 자원기관과 상업적 민간 기관으로 흘러간다는 사실을 발견했다. Salamon은 또한 이 자금이 미국 민간기관의 단일 수입원천 중 가장 큰 것이라는 사실을 발견했다. 분명히 서비스 계약 구매는 정부와 민간기관의 협력관계를 구축하는 강력한 정책도구이다.

(5) 개인이 소비한 서비스에 대한 지급

또 하나의 중요 수입원은 개인이 민간기관과 상업조직의 서비스를 이용한 것에 대해 정부가 상환(reimbursed payments)하는 것이다. 이러한 접근법의 핵심은 개인

이 자신의 자격으로 자원적, 상업적 조직으로부터 서비스를 얻는 것이다. 가장 일반적인 예는 개인이 소비한 서비스에 대해 제공자들에게 상환하는 메디케어와 메디케이드이다. Salamon(1995)은 이러한 프로그램을 통해 건강보호와 영양원에 대해 상환한 것이 상업적 사회서비스 부문의 단일 수입원 중 가장 큰 것이라고 밝힌다.

5. 문제점, 쟁점과 교훈

지금까지 보았듯이, 미국에서 나타난 협력관계 모델은 여러 정책도구의 복잡한 집합체로서의 특징을 갖고, 또 자원적, 상업적 기관을 사회복지의 급여를 제공하도록 유인하는 수단으로서 재정적 조치를 주로 강조하는 특징을 지닌다. 이러한 접근방식은 분명히 약점을 가지고 있지만, 강점 또한 존재한다. 이 체계의 파편화와 과도한 상업화는 부정적인 각도에서 언급되었지만, 동시에 그 다원적 성격과 공공과 민간의 노력의 조합은 칭찬받을만하다.

그럼에도 불구하고, 이 체계 내에는 분명히 긴장이 존재한다. 부족한 자원을 둘러싸고 경쟁이 심해지고 있다는 점이 주요한 관심사이다. 의회가 예산균형을 추구하고 있기 때문에, 사회서비스 예산은 더욱 감소되어 한층 더 큰 압력요인이 될 가능성이 높다. 이러한 압력은 당연히 전체 체계를 약화시킨다. 시간이 흘러야만 기존의 동반관계가 살아남을지, 그것이 다른 나라들을 위한 유용한 모델을 제공해줄지를 알 수 있을 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- Bremner, R. H. (1988) *American Philanthropy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brilliant, E. L. (1990) *The United Way: Dilemmas of Organized Charity*. New York: Columbia University Press.
- Brilliant, E. L. (1995) 'Voluntarism', in R. Edwards et al(Eds) *Encyclopedia of Social Work*. Washington, DC: National Association of Social Workers, pp. 2469-2482.
- Gilbert, N. and Specht, H. (1983) *Dimensions of Social Welfare Policy*. New York: Prentice Hall.
- Glennerster, H. and Midgley, J. (1991) *The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment*. Savage, MD: Barnes and Noble.
- Heffernan, J. et al (1988) *Social Work and Social Welfare: An Introduction*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Kammerman, S. (1983) 'The New Mixed Economy of Welfare: Public and Private,' *Social Work* 28: 5-11.
- Karger, H. and Stoesz, D. (1994) *American Social Welfare Policy*. New York, Longman.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Titmuss, R. (1958) 'The Social Divisions of Welfare' in R. Titmuss, *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin, pp. 34-55.