

미국의 복지개혁과 공공부문 사회복지사의 역할의 변화

- 공적 부조 서비스를 중심으로 -

Welfare reform and changing roles of public welfare workers in the U.S.

: focusing on public assistance services

윤혜미*

요 약

Welfare-to-work으로 표현되는 근년의 미국 복지 환경의 급속한 변화는 공적 부문 사회복지인력의 역할 변화를 요구하고 있다. 강력한 민간 사회복지의 전통에 밀려 역할과 기능이 상대적으로 미약했던 미국의 공공복지부문은 지난 100여 년간 상당한 정체성 혼란을 겪어왔고 공공복지에서의 사회복지사의 역할과 기능은 해결되지 않는 논점이었다. 이 글에서는 뉴딜에서부터 미국 사회복지의 일대 변혁이라고 일컬어지는 1996년의 복지개혁입법 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 까지, 미국 공적부조(public assistance)의 변화와 이 부문 실천가들의 역할 변화에 주목하고자 한다. 신연방주의, 복지다원주의 등으로 대표되는 복지환경의 변화에 대해 공공부문 사회복지의 변혁과 발전방향, 그리고 미국 공공부문 사회복지사들의 정체성에 관한 고단한 탐색 작업은 국민기초생활보장법의 통과로 예상되는 우리나라 공공복지의 변화와 직업적 정체성 고민을 거듭하고 있는 공공복지 인력인 사회복지전문요원들의 역할에 대한 시사점들을 읽어내는데 도움이 될 것이다.

* 충북대학교 아동복지학과 교수

I. 서 론

세계 사회복지계에도 새 천년은 많은 의미를 담고 있는 것 같다. 근년의 학술잡지들은 새 밀레니엄의 총체적인 변화에 따른 사회복지의 비전, 사회복지의 진정한 정체성, 그리고 사회복지사라고 하는 전문직의 직업적 가능성과 같은 주제들을 앞다투어 논하고 있다¹⁾. 이러한 논의가 무게를 더하는 것은 최근 몇 년간 세계 각국에서 사회복지와 관련된 정치·경제·사회적인 주변 환경의 급속한 변화가 목격되고 있기 때문이기도 하다. 우리나라의 경우 외환위기로 인한 경제적 파국과 회복과정은 위기에 처한 개인과 가족, 그리고 전체 사회 구성원이 사회복지제도와 전달자들에게 무엇을 기대하고 있으며 사회복지계는 이에 대해 어떤 역할과 기능을 실제로 수행할 수 있는지에 관한 매우 격렬한 시험장이기도 했다. 일본에서는 개호보험의 실시와 함께 사회복지사무소의 기능 변화가 목격되고 있으며 미국에서는 1996년 Clinton 행정부가 단행한 근로연계복지정책으로서의 복지개혁 '개인책임과 근로기회 조정법(Personal Responsibility & Work Opportunity Reconciliation Act)'이 과거 수십 년간의 복지관행을 대대적으로 바꾸어놓고 있다. 그리고 이런 변화들은 공통적으로 사회복지의 민간부문보다 공공부문에 더 큰 파장을 일으키면서 공공부문의 역할 변화를 예고하고 있다. 또 변화의 소용돌이 속에서 사회복지란 무엇이며 사회복지사는 무엇을 해야 하는지(what they ought to do), 그리고 무엇을 하고 있는 지(what they do)에 관한 반성과 전망이 나오는 것은 일견 당연한 일이기도 하다.

강력한 민간 사회복지의 전통에 밀려 역할과 기능이 상대적으로 미약했던 미국의 공공복지부문의 사회복지 인력은 지난 100여 년간 상당한 정체성 혼란을 겪어왔고 공공복지에서의 사회복지사의 역할과 기능은 해결되지 않는 논점이었다. 20세기 초기의 미국 사회복지지는 주로 민간부문인 자선조직협회의 우애방문원이 담당해 왔으나 1935년 사회보장법 이후 빈곤계층에 대한 정부의 책임과 개입이 인정되면서 그 역할이 정부 공무원으로 이전된다. 이것이 미국 공공복지의 시작이라고

1) Haynes, D.(1999). Will the "real" social work please stand up? A Call to stand for professional unity. Social work. vol. 44(4). 385-391; Schneider, R. L.(1999). Influencing social policy in a time of devolution: Upholding social work's great tradition. Social Work. Vol. 44(4). 349-357.; Gibelman, M.(1999). The search for identity: Defining social work - past, present, future. Social work. vol. 44(4). 298-310.; Stuart, P.H.(1999). Linking clients and policy: Social work's distinctive contribution. Social work. vol. 44(4). 335-347; Mor Barak, M.E.(2000). Repositioning occupational social work in the new millennium. Administration in social work. Vol.24(3/4). 201-210.

볼 수 있는데 이 시대의 공공복지는 빈민의 재활을 목표로 하는 공공구호차원으로 소득지원이 주 업무였다. 1950년대에는 늘어나는 복지수급자를 줄이기 위한 교육책으로 민간의 전문사회복지사들을 공공부문에서 대거 고용해 공적 부조 대상자에게 소득지원과 사회 서비스를 동시에 제공하도록 하였다. 따라서 이 시기의 공공부문 사회복지인력은 빈곤의 문제를 개별사회사업으로 풀어야 하는 과제를 지게 되었으나(이창호, 1990) 이 접근방법은 실패하였다. 1962년 존슨 행정부의 빈곤과의 전쟁은 소득지원과 함께 환경적 차원의 변화를 목적으로 하는 사회 서비스를 병행하여 직업훈련, 교육, 보육사업, 아동-청소년 사업 등을 실시하게 된다. 이어서 닉슨 행정부 시절인 1972년에는 복지예산의 감축을 위해 공적 복지의 핵심인 소득유지 프로그램에서 사회 서비스를 분리시켜 공공부문에서 사회복지인력의 탈자격화(declassification)가 진행된다. 그 결과 공공부문의 사회복지사는 대개 아동 및 가정복지과나 인간봉사과, 노인과와 같이 사회 서비스만을 제공하는 부서에서 일하거나 정신보건 부문에서 일하게 되었고 소득유지업무는 비전문가들이 맡게 되었다. 1988년 '가족지원법(Family Support Act)' 시행 이후 공공복지가 소득지원을 강조하는 체제에서 서비스 전달을 강조하는 체제로 방향을 전환하면서 한차례 더 변화가 나타나게 된다. FSA는 AFDC 등 수급자의 근로요구조건을 한층 강화한 것이다. Welfare-to-work이라는 같은 연속선상에서 1996년 클린턴 행정부가 복지를 "이제까지 알고 있던 것과는 전혀 판이한"²⁾ 것으로 만들겠다는 의도로 수십년 동안 공공복지의 핵심제도였던 AFDC, AFDC-EA (응급구호)와 '직업기회와 기본기술 훈련 프로그램(JOBS)'³⁾을 폐지하고 내놓은 '개인책임과 근로기회 조정법(PRWORA)는 공적부조 부문과 사회복지사의 역할과 기능에 일대 변혁을 요구하고 있다.

이 글에서는 뉴딜에서부터 미국 사회복지의 일대 변혁이라고 일컬어지는 1996년의 복지개혁입법 PRWORA까지, 미국 공공복지의 변화와 이 부문 실천가들의 역할과 기능의 변화에 주목하고자 한다. 단, 이 글에서 다루는 공공복지란 소득 유지(income maintenance)를 중심으로 한 공적부조 서비스를 말하는 것이며 공공복지 인력 역시 이 업무를 수행하기 위해 주 정부 또는 지방정부에 고용된 공무원 신분의 사회복지인력에 한정된다. 연금이나 SSI와 같은 사회보험을 담당하는 분야는 이 글의 논의에서 제외되었다. 미국 공적 부조의 내용 변화와 사회복지사들의 정체성에 관한 고단한 탐색 작업은 우리나라 사회복지의 최근의 발전방향과 직업적 정체성 고민을 거듭하고 있는 공공복지 인력인 사회복지전문요원들의 역할에 대한 시사점들을 읽어내는데 도움이 될 것이

2) weekly compilation of presidential documents, 1996. p.2891.

3) AFDC : Aid to Families with Dependent Children

EA : Emergency Assistance Program

JOBS : Job Opportunity and Basic Skills Training Program

다. 특히 지난 10여 년간 생활보호 관련업무와 그에 따른 행정적 과업이 주 직무로 인식되어오면서 전문성을 사회 서비스의 제공 역할에서 모색해왔던 우리나라 사회복지전문요원들에게 역시 복지환경변화에 따라 소득유지와 사회 서비스의 통합과 분리를 거듭하면서 진로를 모색해온 미국 공공복지분야의 경험은 많은 의미를 지니고 있다고 생각된다.

II. 미국의 공공복지와 사회복지인력의 특성

1. 미국 공공복지 개관

미국은 지방자치제의 전통이 강한 국가이다. 50개주는 하나의 연방정부하에 있지만 각각 별개의 州法과 州軍을 가지고 있는 독립된 정치 및 행정주체로 역할하고 있고, 주정부 밑에는 다시 다양한 수준의 지방정부(local government)가 있다. 5년마다 실시하는 미국의 센서스에 따르면 1992년 현재 미국은 50개의 주정부, 86,692개의 지방정부(3,403개의 county, 19,290개의 municipal, 16,660개의 township & town, 14,556개의 학군, 33,131개의 특별구역)로 이루어져 있다(U.S. Dept. of Commerce, 1995).

이같이 강력하고 다양한 지방자치제의 전통은 사회복지부문에서도 예외는 아니어서 미국에는 국가의 모든 복지서비스를 총합적으로 관리하고 책임지는 단일한 상위행정체계는 존재하지 않는다. 미국 공공복지의 특징은 한마디로 각 지역에 뿌리를 둔 다양한 복지 서비스들을 총괄하는 전국적인 사회복지연계망이 없고 통일된 전달체계망도 없다는 점이라 할 것이다. 비록 연방정부의 입법에 의해 제공되는 프로그램이라 할지라도 연방정부는 광범위한 기준과 범주를 제공할 뿐 실제적인 운영과 서비스의 제공은 주정부에 위임되어 있고 주정부 또한 경우에 따라 기준을 제시하는 선에서 그치고 실제 실천은 하위 지방정부의 자율운영에 위임하는 형태여서 주별로, 지방별로 복지행정체계와 프로그램, 그리고 그에 따른 인력의 자격과 직무도 서로 상이하게 나타난다. 연방정부가 직접 서비스를 제공하는 것은 SSI(Supplementary Security Income)과 VA(Veteran's Administration), 그리고 Medicare를 포함한 사회보장서비스 뿐이고 대부분의 다른 사회복지서비스는 주 정부 수준에서 공공부문과 민간부문에서 공유되고 있다. Reisch(1995)는 이를 미국에서의 복지제도가 연방정부보다 주정부 중심으로 발달되었고 사회 서비스의 경우 범주적 프로그램에 초점이 주어졌으며 프로그램 발달과 시행과정에서 비영리 민간단체의 역할이 컸던 점, 소득유지 프로그램과 사회 서비스를 성공적으로 통합할 수 있는 정책이나 프로그램을 만드는데 실패한 점이 그 이유라고 지적

하였다. 사회 서비스 제공에 대한 연방정부의 역할을 축소하고 주정부의 자율권을 대폭 강화한 1996년의 복지개혁은 이러한 성격을 한층 더 강화하게 될 것이다.

미국 사회복지의 중추적 역할을 하는 연방정부의 행정부서는 보건 및 인간봉사성(Dept. of Health and Human Services: D/HHS)이다. D/HHS는 소득보장 및 기타 주요한 사회복지서비스의 기본적 골격을 담당하고 있는데 보다 구체적으로는 첫째, 전국적 규모로 시행되는 공공복지사업의 재정을 제공하고 둘째, 최소한의 기본적 운영기준을 설정하여 행정적 절차와 규칙을 정하며 셋째, 복지관련 조사연구의 기금을 제공하는 등 가장 일반적이고 기본적인 역할을 담당한다. D/HHS의 내용은 노령행정기관(AOA), 아동 및 가족행정기관(ACF), 공중보건조사기관(AHRQ), 약물남용 및 정신보건서비스 기관(SAMHSA), 보건재정행정기관(HCFA), 질병통제 및 예방센터(CDC), 독극물 및 질병등록기관(ATSPR), qgrjswldnjs 및 서비스기관(IHS), 식품 및 약품청(FDA), 원주민 보건서비스(IHS), 국립보건기구(NIH), 프로그램 지원센터(PSC)의 열가지로 구성되어 있다. D/HHS는 이 열가지 전담부서를 통해 현재 미국 사회복지서비스의 표적인구라 할 수 있는 빈곤자, 실업자, 요보호아동(편부모가정의 아동, 학대 또는 방임아동), 노인(노인의 건강보호, 소득문제, 치매 및 알츠하이머병, 양로원, 지역사회 노인프로그램), 장애인, 정신장애자, 약물중독자, 범법자(범죄자와 비행청소년), 정신지체자, 부랑인(Homeless), AIDS환자등(Schmolling, Jr. et al., 1989)에 대해 공적부조(Public Aid), 식량부조 프로그램, 현물급여, 보건과 기타 사회복지와 관련된 서비스 프로그램을 제공한다. 전통적 사회 서비스는 주정부에 대한 연방정부의 교부금을 통해 제공된다. 연방정부가 주정부에 대한 교부금을 통해 지원하는 서비스는 아동복지서비스, 직업재활, 노령인구 보호, 모자보건서비스모성 및 영유아보호 프로젝트, 포괄적인 보건 서비스와 다양한 공중보건활동이 있으며 특히 아동과 가족에 대한 서비스가 주를 이루고 있다(U.S. Dept. of Commerce, 1995).

주정부 단위로 내려가면 주로 Dept. of Social Services, Public Welfare Dept. 또는 Dept. of Human Services 나 Human Resources Agencies라는 이름의 공공복지기관이 과거의 AFDC, Food Stamps, 아동복지 서비스, 그리고 주마다 조금씩 상이한 다양한 영역의 사회 서비스를 담당하고 있다. 1996년 이전까지는 대개의 경우 주정부의 Social Service 기관은 연방정부의 교부금에 의한 서비스인 가정봉사원, 탁아, 그리고 고용배치 및 훈련 프로그램 등을 제공하였으나 1996년 PRWORA 이후, 그 서비스 영역에 대한 제한이 없어졌다. 이처럼 주정부의 공공복지부서의 이름이나 조직도 다르고 인력의 자격기준에 대한 설정도 서로 다르지만 이들 기관들이 사회복지인력의 주된 공공부문 고용기관이다. 현재 미국 공공복지의 핵심은 빈곤계층에 대한 소득보전과 이들의 환경개선을 통한 복지의존의 극복에 있다고 할 수 있으며, 사회서비스로서는 아동복지부문이 가장 전문화되어 있다.

2. 미국의 공적 부조 서비스 인력의 특성

전미사회복지사협회(NASW)는 사회복지사의 Career를 영역별로 구분하고 있는데 그 내용을 보면 약물남용과 중독, 노령, 아동복지, 공적 복지, 학교사회사업, 교정, 발달장애, 고용복지, 보건, 정신보건/임상사회복지, 지역사회조직, 국제사회복지, 관리/행정, 정책과 계획, 정치, 그리고 조사 연구의 16가지이다. 이를 고용주의 유형으로 나누어보면 공적 복지(public welfare)는 온전히 공공 부문에 속하지만 나머지 부문들은 공공과 민간이 공히 고용주체가 되어 있다. 전체적으로 보아 '공적 복지' 분야를 포함한 공공부문에 진출한 사회복지사와 사회보장부문에 진출한 사회복지사는 1991년 현재 전체 NASW 등록회원중 39%로 1982년의 45%에 비해서는 감소하였다. 이렇게 보면 공공 부문이 매우 중요한 사회복지인력의 고용시장인데, 정부를 제외한 나머지의 경우 고용주체의 내용과 법적 근거가 매우 다양하다. 여기서는 고용주가 정부로 단일화되는 '공적 복지' 부문에 한정하여 논의를 전개한다.

전통적으로 미국의 사회복지사는 민간부문이 강세를 보여 왔다. 민간부문이 보다 세분화되고 전문화된 사회복지실천활동으로 중산층 클라이언트, 개인개업이라는 이미지를 가지고 있다면 공공 복지는 가난하고 힘없는, 그러면서 복잡한 문제를 가진 클라이언트에 대한 비전문적 서비스가 주업무인, 행정적인 서류업무가 과중하고 낮은 보수체계를 가진 일로 인상이어져 왔다.

전문직의 전문성 발달 정도를 표현하는 한 방법으로 때로 자격의 세분화가 이용되기도 하는데, 미국의 사회복지인력은 보통 social service aide(고교졸업자) → social service technician(전문대 이상 졸업자) → social worker (4년제 대학 이상 졸업자) → certified social worker (석사과정 이상 졸업자) → social work fellow (박사과정 이상 졸업자)로 구분한다. 그런데 지난 30여 년간 미국의 공공복지현장에서 빈곤자들과 일하는 사회사업의 역할은 점점 축소되어와(Gummer, 1979; Hagen, 1992), 공적부조서비스 석사학위를 가진 사회복지사들보다 주로 사회사업 학사학위나 전공을 불문한 학사학위 소지자, 또는 일정 훈련을 거친 고교졸업자들이 그 인력을 이루고 있다. 예를 들어 New York 주 Albany county의 사회복지국(Dept. of Social Service)에 근무하는 일선 사회복지인력들은 사무원(clerk), 검사관(examiner), 주임 검사관(senior examiner), 책임 검사관(principal examiner), 수석 검사관(head examiner)와 개별사회사업가(caseworker)로 구성되어 있는데 클라이언트와 최초로 접촉해서 접수신청서를 작성하게 하여 공공복지체제로 인도하면서 클라이언트의 서비스에 대한 욕구에 따라 적절한 부서와 직원에게 연결하는 역할을 하는 사무원의 81.0%가 고교졸업의 학력을 가진 비전문인력이며 주로 사회부조의 소득보전을 담당하는 검사관의 27.4%가 고교졸업자로 구성되어 있다는 사실은 공적부조 서비스 인력의 전문성 부족을 단적으로

로 보여주는 것이다. 공적 부조 서비스에서 학사이상의 학위 소지자로만 구성된 직책은 특수한 욕구(교육이나 직업훈련)나 환경(알코올 또는 약물문제, 특수한 보건관련문제, 가정폭력문제, homeless 위기 등)에 처한 사람들을 대상으로 사회 서비스를 제공하는 개별사회사업가 뿐이었다(Hagen & Wang, 1993). 그리고 이들 중에서도 비전공자가 35.7%에 달했다. 실제로 Gibelman과 Schervish(1997)의 연구에 의하면 전미사회사업가협회(NASW)에 등록된 구성원들 중 공공복지를 주 실천 현장이라고 밝힌 사람은 오직 0.8%(1972년에는 8%)에 지나지 않아 공공부문은 전문 사회복지교육을 받은 인력에게 별로 인기가 없는 실천현장임을 보여준다).

Reisch(1995)는 현재 공공부문에서 일하고 있는 사회복지사들의 기본 기능을 다음과 같이 소개하고 있다.

- (1) 연계기능 : 사람들이 필요로 하는 프로그램에 대한 접근을 가능하게 해 주는 것이다. 정보제공이나 의뢰, 위기관리 핫 라인, 사례 옹호, 지역사회 조직과 발달 등이 여기에 해당하는 기능으로 미국사회의 다양한 사회문제와 인구구성의 변화를 생각할 때 이 기능은 저소득 가족들과 이민자 및 난민들에게는 결정적인 중요성을 갖고 있다.
- (2) 치료 및 통제 기능 : 주로 정부 기금으로 운영되는 서비스인 보호관찰, 개인과 가족에 대한 상담, 위탁보호 및 성인보호서비스 등의 기능이다.
- (3) 강화기능 : 주로 개인과 가족의 성장과 발달에 초점을 둔 서비스로서 산업화 이전의 사회에서 가족과 이웃이 제공하던 종류의 서비스이다. 발달적으로 적합한 프로그램을 제공하는 아동보육서비스, 문화, 교육, 사회적인 프로그램들을 노인에게 제공하는 노인센터 프로그램과 가정봉사원 서비스가 해당되는데 이 기능은 개인이 자기보호와 지지의 수준을 향상시킬 수 있게 해 주고 남에게 이용당하거나 이용하지 않게 해 주며 불필요한 시설수용을 막고, 필요한 경우 적절한 시설 서비스를 제공하고 사람들을 다른 사람들과 연결해주며 가족의 안정성을 유지해주는 서비스들이다.

그런데 이러한 기능들은 실제로는 역할이 그리 명료하지 않은데, 1970년대 이후 전통적인 사회복지영역에 타 전문직들이 대거 등장, 경쟁관계를 형성하게 되었고 민간기관, 특히 공적 자금이 유입되는 영리기관이 사회 서비스를 제공할 수 있게 됨에 따라 사회 서비스 영역에서 공공부문의 전문직업적 영역이 모호해졌다. 게다가 가족보존이나 복지의존도의 감축과 같은 주제를 둘러싼

4) 사회복지 전문인력의 부족은 public social service 에만 국한된 것은 아니다. 사회보장청이나 다른 복지관련 국가기관의 경우에도 사회복지사는 다른 전공자들과 같은 조건에서 채용됨으로써 공공부문에서 강세를 접하지 못하고 있다.

사회 서비스와 현금부조의 분리 및 재통합 움직임이 혼란을 가중시켰으며 민간부문에서 사회복지사의 개인개업이 활발해지면서 저소득계층에 대한 서비스가 사회복지실천의 우선적인 과업이라는 생각이 희석되고 공공부문의 사회복지사도 개인개업의 유혹을 받게 되었다. 또 주마다, 또는 주 내에서도 서로 상이한 보수체계가 존재하는 점, 학사와 석사 사회복지사간의 사회적 서비스 책임이 달리 부여되는 등 역할모호성의 문제가 많은 것이 사실이다.

III. 미국 공공복지의 전개과정과 공적 부조 서비스 인력의 역할 변화

1. 뉴딜 시대와 공적 부조 서비스 인력의 역할

Midgley(1995)는 미국의 복지형태를 제2차 세계대전을 중심으로 그 이전 루즈벨트의 뉴딜정책으로 대표되는 국가복지주의(State Welfarism)와 제2차 세계대전 후 등장한 복지다원주의(Welfare Pluralism)로 나누고 있다. 대공황은 전통적으로 미국 사회복지의 근간을 이루어온 민간부문과 주정부 주도의 공공복지가 감당할 수 없는 부담이었다. 그 결과 공공부문, 특히 연방정부에 의한 사회복지가 대규모로 진행될 수 있는 계기가 되었고 1930년대의 뉴딜정책이야말로 60-70년대까지 이어진 공공복지의 기본적 체계를 제공한 것이었다. 1930년대의 사회보장법에 따른 사회보험의 도입과 1960년대 '빈곤과의 전쟁(War on Poverty)' 프로그램은 연방정부의 사회복지에 대한 개입을 강화시켜 미국의 국가복지주의를 뿌리내리게 하였다. 그러나 현금부조만으로는 저소득 클라이언트의 욕구를 적절히 만족시킬 수 없다는 주장에도 불구하고 아동복지서비스를 제외한 사회 서비스들은 사회보장법에 포함되지 못하였다. 미국 공적부조서비스에서 아동복지서비스만이 유일하게 사회복지 전문인력을 갖추고 전문적인 프로그램으로 발달되어 온 것은 여기서부터 기인한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 이 시기에 미국의 공공복지는 소득유지 프로그램이나 노령연금, 고용보험, 장애인 및 곤궁한 가족을 위한 현금 부조와 같은 주요 프로그램에 비하면 이차적인 수준에 머물고 있었다. 1950년대에 들어서면 연방정부가 늘어나는 복지수급자를 줄이기 위한 방편으로 주정부가 개인에 대한 상담등의 사회 서비스를 연계하는 재할 프로그램을 시행하고 연방정부가 소요예산의 50%까지를 교부금으로 부담하게 되는데, 이 때 이런 재할 서비스와 소득지원 서비스를 동시에 제공할 인력으로서 사회복지사들이 공적 부조 부문에 많이 진출하게 된다.

2. '빈곤과의 전쟁'과 공적 부조 서비스 인력의 역할

1962년의 사회보장법 개정에 이르러서 연방정부는 공공복지프로그램 수급자에 대한 사회 서비스 제공의 주된 책임을 인정하게 된다. '빈곤과의 전쟁'으로 불리는 이 개혁안은 빈곤의 극복을 소득보전과 사회 서비스라는 양대 프로그램으로 묶어 예방과 재활 프로그램, 가족보전프로그램들에 소요되는 비용을 75%까지 연방정부가 부담하였다. 그러나 사회 서비스의 제공이 복지수급인구를 감소시키지 못하여 실패로 기록되었다. 여기에는 이 프로그램들을 운영할 전문적으로 훈련된 사회복지인력이 공적 부조 부문에 부족했던 것도 한 이유로 지목되었고(Reisch, 1995), 보다 근본적으로는 사회 서비스 내용이 개인의 심리적 측면에 치중한 치료적 시각으로, 사회환경적 측면이 무시되었기 때문이라고 할 수 있다.

1967년 재개정된 사회보장법의 특징은 사회적 서비스의 초점을 개인 중심의 상담과 같은 "soft" 한 프로그램에서 직업훈련이나 아동보육과 같은 "hard" 한 환경적 서비스로 옮겨가게 된 것인데, 근로유인책인 Work Incentive Program(WIN)이 이 전략 중의 하나라 할 수 있다. WIN은 복지수급을 노동력 제공과 연계시킨 근로연계복지정책의 초기 형태였다. 당연히 공공부문 사회복지사들의 역할도 이전의 심리적 개입에서 교육, 훈련, 아동보육지원 등 환경적 서비스를 제공하는 쪽으로 선회했으나 공공부문에서 이런 다양한 서비스를 생산하고 전달할 여건은 되지 못했다. 이런 맥락에서 1967년 연방정부는 주정부가 민간기관과 계약을 맺어 사회적 서비스를 제공하는 것을 허용하게 되고 1972년에는 사회보장개정법의 Title XX에 근거하여 이런 관행이 크게 확대되게 된다. 공식부문만으로는 주민의 서비스 욕구 확대에 대응할 수 없게 되어 서비스의 제공을 민간비영리기관을 통하여 제공할 수 있게 한 것이다.

'빈곤과의 전쟁'시 공적 부조 서비스에 일어난 또 하나의 변화는 1972년 소득유지프로그램에서 현금부조와 사회서비스가 분리된 것이다. 분리의 주된 이유는 이전 제도하에서는 재정지원을 필요로 하는 저소득층 클라이언트가 거의 자동적으로 사회 서비스를 부여받게 되어 재정을 압박하기 때문에(1967년 281.6백만 달러에서 1972년 1,688.4백만 달러) 꼭 필요한 클라이언트에 대해서만 사회 서비스를 제공하도록 하려는 의도였다. 이로 인해 공공부문에서 일하던 사회복지인력들은 income maintenance worker가 되거나 caseworker가 되는 양자택일을 강요받게 되고, income maintenance 부문은 상대적으로 전문성이 낮다는 판단하에 자격요건이 완화되는 결과를 가져와, 전문인력이 대거 이탈하게 되었다. 그리고 전문인력의 이탈은 사회복지사의 공적 부조에서의 역할을 많이 위축시키게 된다.

공적부조에서 소득지원과 사회 서비스가 분리된 이후 실천현장에서 가장 큰 관심은 욕구가 있

는 클라이언트의 현금부조 수급 자격을 가능하면 정확하게 파악하고 지급하는 것이었다. 공적부조의 사회 서비스는 여전히 사회복지의 전문성이 요구되었으나 그 중요성이 많이 쇠퇴하였던 것이다. 사회 서비스 예산은 이러한 분리에도 불구하고 닉슨 행정부시기인 1973년에는 2.5 billion 달러에 이르렀다. 뿐만 아니라 소득유지와 사회 서비스의 분리는 복지수급자의 사회서비스 수급권을 제한한다는 비난도 꾸준히 제기되게 하였다. 1976년 이러한 분리의 원칙을 더 이상 강요하지 않게 되었으나 대부분의 주들이 아직도 분리 정책을 지속하고 있었다. Wyers(1983)과 Hagen(1987)은 소득유지부문에서 사회 서비스를 분리한 것을 비판하면서 이 부문에서도 여전히 사회 서비스 제공 능력의 필요성이 존재하고 있음을 강력히 시사한 바 있다. 단적으로 소득지원의 자격요건을 검사하는 인력이 사회 서비스의 필요성 유무를 판단해야 하므로 전문성 없이는 클라이언트가 제대로 서비스를 받지 못하는 결과를 가져온다는 것이다.

실제로 Hagen 과 Wang은 1993년의 Albany DSS 사무소 인력을 대상으로 한 조사에서 공공복지사무소의 일선 사회복지인력은 주당 근무시간의 27.9%를 클라이언트와의 대면 접촉에, 21.4%를 서류작업에, 16.4%를 클라이언트와의 전화접촉에, 그리고 16.4%를 다른 기관의 직원과의 접촉에 보낸다고 보고하였다. 또 공공복지사무소에 오는 클라이언트들이 가지고 있는 심각한 문제(homeless가 될 처지에 있음, 심각한 정신질환 증세를 보임, 매우 불안함, 부적절하게 분노하거나 폭력적임, 약물이나 알코올 남용의 경험을 보임 등)에 대해 일선 워커의 36%는 대처할 준비가 되어 있다고 응답한 반면 30%는 전혀 준비가 되어있지 않다고 대답하여 전문인력의 보장이 얼마나 시급한지를 보여주었다. 특히 고등학교 졸업의 비전문가들이 이러한 클라이언트들을 처음 접수하게 된다는 사실은 시사하는 바가 크다. 이들은 또한 자기들의 주 기능을 소득유지 → 접수와 사정 →정보제공, 의뢰, outreach, 옹호 서비스 → 상담과 사례관리로 우선순위를 두었으며 자기들의 주 역할을 지역사회 다른 기관에 클라이언트를 연결시키고 의뢰하는 중개인(broker) 역할로 동일시하였다. 사회 서비스를 담당하는 개별사회사업가가 다른 인력들과 구분되는 점은 이들이 클라이언트에게 기관 외부의 서비스를 연계해 준다는 점, outreach를 수행한다는 점, 그리고 기관 내·외부에서 클라이언트에 대한 옹호서비스를 주요한 과업으로 여기고 있다는 점이었다.

3. 레이건 행정부의 복지 민영화와 공적부조서비스 인력의 역할

1980년대에 들어서면서 레이건 행정부는 복지에서 연방정부의 역할을 축소하고 주정부와 연방정부간 관계를 재구조화하려는 노력을 하게 된다. 세금을 줄이고 사회복지부문에 지출되는 비용의 삭감을 통해 침체된 경기를 회복시키려는 의도가 있었는데 주된 내용은 사회서비스 정액교부

금 프로그램(the Social Services Block Grant Program)이었다. 57가지의 보건과 사회 서비스 기금들을 9가지의 block grant로 묶어 20-25%의 예산 삭감을 단행하는 대신 교부금을 어떻게 사용하는가에 관해서는 주정부에 전권을 주었다.

이러한 맥락에서 통과된 1988년의 가족지원법은 공적 부조 부문에 현금급여의 정확한 지급뿐만 아니라 '직업기회와 기본기술훈련 프로그램(JOBS)'이라는 근로연계가 강화된 복지이용프로그램이 요구하는 다양한 서비스를 전달하고 조정해야 하는 과제를 주었다. JOBS가 시행됨으로써 공적 부조 부문은 소득지원의 정확도를 중시하는 체제에서 서비스의 전달을 강조하는 체제로의 변환이 요구되었던 것이다(Hagen & Wang, 1993). 공적부조부문의 사회복지사에게는 개인의 욕구사정, 고용 계획, 일자리 탐색, 배치, 교육, 훈련 및 지원 서비스를 전달하고 조정할 책임이 주어진 것으로 당연히 사회 서비스 부문의 역할이 강화되었다. 그러나 공공복지기관의 사회복지인력은 JOBS가 요구하는 사회 서비스를 직접적으로 생산할 능력이나 체제가 아니었기 때문에 이들의 역할은 욕구 사정을 통해 적절한 지역사회에 존재하는 다른 공·사 기관에 연결, 의뢰하는 일이 연계기능에 국한되었다. 즉 민간기관과 공공기관 사이에 새로운 관계가 성립되었다.

레이건 행정부의 이러한 정책은 사회복지의 민영화(privatization)를 중요한 정책목표로 한 정치적 보수주의로서 정부가 재정을 제공하는 민간 서비스 제공자와의 서비스 계약형태로 나타났고 일부 사회복지기능에 대한 정부의 책임을 폐기하고 정부 예산상의 지원없이 이들 기능을 민간 서비스제공자들에게 넘김으로써 사회복지분야에서의 상업적 서비스 제공자들과 사적인 시장의 성장을 자극하였던 것이다. 이러한 기관간 조정과 협력의 시험대가 바로 지방정부나 지역사회 수준에서의 사회복지기관들이었고 그 대표적인 기능적 통합의 형태가 공공기관과 민간기관 사이의 서비스구매계약(Purchase of Services Contracting: POSC)이다⁵⁾. 이러한 관행은 과거에는 정부기관 스스로 행하던 서비스의 제공에 대한 민간기관의 개입을 크게 확대시켰다. Salamon(1995)은 1971년에는 주 정부의 모든 사회적 서비스 지출의 25%였던 비영리민간기관으로부터의 서비스 계약구매가 1979년에는 55%에 이르렀고 1982년에 이르면 정부야말로 민간비영리기관의 가장 큰 단일

5) 서비스구매계약은 민간기관이 공공기관과 법적으로 보장된 계약관계를 맺고 정부의 규칙과 기준 및 방법에 따라 정부나 공공기관이 의뢰하는 클라이언트에 대한 서비스를 제공할 책임을 지게 되는 것을 말한다. 정부는 서비스구매를 융통성 있는 서비스와 개혁적인 프로그램을 낮은 비용으로 제공할 수 있다는 이유로 선호하게 되었다. 특히 주정부는 아동학대 치료 및 예방 프로그램과 같은 정치적으로 민감한 성격의 서비스를 서비스구매계약을 통해 민간기관주도로 제공함으로써 논란을 잠재울 수 있기 때문에 이 제도를 도입하는데 열성적이었다. 예를 들어 메사추세츠 주의 경우 학대나 방임의 대상이 된 아동들을 위한 아동보호서비스는 조사와 평가만 주립 사회복지국(Dept. of Social Services:DSS)가 시행하고 나머지 주요 서비스(아동의 일시보호, 위탁 및 시설보호, 아동과 가해자에 대한 상담 및 치료서비스등)는 서비스 구매 계약을 체결한 민간기관이 제공하고 있다.

수입원이 되었다고 지적하고 있다. 1980년대에 들어서면서 사회서비스 프로그램에 대한 연방정부의 지원이 축소되자 계약을 맺기 위한 민간기관들 사이의 경쟁은 더욱 심화되었고 많은 민간 비영리기관들이 부족한 재정을 충당하기 위해 서비스 이용자에게 요금을 부과하는 방식을 채택함으로써 상업화의 길로 들어섰다. 정신보건, 아동보호, 노인보호같은 분야에서 상업적 서비스의 성장이 촉진되었다.

4. 클린턴 행정부의 복지개혁과 공적 부조 서비스 인력의 역할

1) Temporary Assistance for Needy Families 의 이해

1990년대는 기관간 협동과 조정을 통한 사회서비스의 효과적인 전달이라는 목적하에 시작된 서비스구매의 대상이 종래의 민간비영리기관뿐 아니라 민간의 상업적 사회서비스기관쪽으로 선회하면서 1980년대에 시작되었던 미국사회복지체계의 시장화(marketization)가 한층 진전되는 시점이라고 할 수 있을 것이다. 이처럼 복지주체가 다원화되는 상황에서 1996년 클린턴 행정부는 미국 공공복지의 커다란 획을 긋는 개혁을 단행하게 된다. 60여년간 미국 공공복지의 근간을 이루었던 AFDC, AFDC-EA, 그리고 복지고용 프로그램인 JOBS를 폐지하고 '개인책임과 근로기회조정법 (PRWORA)'를 시행하기로 한 것이다. 이 개혁의 내용은 근로연계복지정책인 '빈곤가구 한시부조 (Temporary Assistnace for Needy Families)' 프로그램으로 정리될 수 있다. 기본적인 아이디어는 1967년의 WIN과 1988년의 JOBS 와 같이 복지 급여를 근로와 연계시키는 것이지만⁶⁾ 연방정부의

6) 1967년의 WIN(Work Incentive) program은 6세 이하의 자녀를 둔 여성을 제외하고는 모든 수급자가 교육이나 훈련을 받거나 직업을 구하는 활동을 돕는 work-promoting 프로그램에 참여하도록 하는 것이었다. 복지를 일과 연계시켜 개혁하려는 두번째 접근은 work for wefare 프로그램으로 workfare, 지역사회 서비스 등 다양하게 불리었으나 원칙은 복지 급여는 노동과 교환되어야 한다는 것이었다(Gueron, 1996). 그러나 이 제도 역시 수급자들이 정상적인 노동시장에 고용되는 비율이 너무 낮아 많은 논란이 되었다. 세번째 접근은 1988년 유례없는 지원속에 통과된 가족지원법으로서, 이 법은 복지 수급자와 복지기관사이의 상호의무에 기초한 새로운 사회계약이라고 할 수 있다(Moynihan, 1990). 복지수급자는 경제적 자립을 위한 노력을 할 의무가 있고 그 대가로 정부는 자격이 있는 가족에 대해 지속적으로 소득지원, 그리고 JOBS를 통한 교육, 훈련, 고용 서비스, 필요한 탁아 서비스 등 일을 하거나 일을 할 준비에 필요한 서비스를 제공하겠다는 것이었다. JOBS 하에서는 학령전 자녀를 둔 여성도 고용 프로그램에 참여할 의무가 있었다. 즉, 탁아 서비스를 제공하는 한 어린 자녀가 있다는 것이 여성이 고용 프로그램에서 제외될 이유는 아니라는 것이다. 정책 실시 2년후 수급자의 57%는 여전히 AFDC를 받고 있었는데 이 정책은 정책 자체는 훌륭하지만 JOBS 의 다양한 서비스와 탁아, 그리고 기타 지원 서비스를 제공할 재정이 충분치 않아 기대만큼의 성과를 거두지 못했다고 평가되었다. 이 세가지 접근에서 발견되는 것은 과거 30여년 동안의 복지개혁은 빈곤한 모자에 대한 소득지원으로부터 근로나 또는 근로를 가능하게 해 줄 능력개발로 옮겨가는 것이었지만 편모가정의 아동에 대한 최소한의 소득지원은 보장해 주는 것이었다.

책임을 주정부에로 모두 이관하고 복지 프로그램의 운용에 대한 전적인 자율성과 융통성을 허용 하되, 연방정부의 block grant 지급 조건으로 수급자와 제공자 모두에게 보다 강력한 요구를 담고 있다. 이 법령은 복지 수급자가 보다 적극적으로 일을 하려는 노력을 보여야 하며 복지수급자는 물론 주정부도 근로 요구를 충족시킬 책임(2002년까지는 성인 복지수급자의 70%가 일을 한다는 목표)을 지도록 한 것이 특징이다).

수급자에 대한 규정은 다음과 같다. 복지수급 기간은 가족당 5년으로 제한되며 성인 수급자는 급여 수급 2년 이후, 또는 주정부가 정하는 시기에 일을 하고 있어야하고 만약 그렇지 않으면 주정부는 전 가족에 대한 복지 급여를 삭감하거나 중단할 수 있다. 단 1세 이하의 영아를 둔 편모나 십대 미혼모로서 가장이면서 학교에 다니거나 직업교육을 받고 있는 경우에만 예외가 인정된다. 그리고 직업훈련의 경우에도 근로기간으로 인정될 수 있는 한계가 12개월로 삭감되었다. 학교를 다니지 않거나 성인 감독자가 없는 상황에서 생활하는 십대 부모에게는 지급이 중단된다. 둘째, 성인 수급자에 대한 요구 근로시간이 주당 20시간에서 30시간으로 상향조정되었으며 양부모 가정의 경우에는 35시간, 그리고 6세 이하의 자녀를 둔 편모의 경우는 20시간으로 결정되어 전반적인 근로시간의 연장을 가져왔다. 셋째, JOBS 에서와는 달리 TANF는 택아를 보장해주지 않지만(학령전 아동을 둔 편모의 경우에는 근로요구를 다 채우지 못해도 실패로 인정하지 않음) 아이를 둔 여성의 노동시장 참여를 강력히 요구하고 있다. 네째, 주정부는 복지급여를 받는 부모에게서 태어난 영아에 대해 현금부조를 전면 금지할 수도 있고 이민자에 대해서도 거부할 수 있다.

주정부도 연방정부의 block grant를 받으려면 의무사항이 강화되었는데⁸⁾ 기준을 달성하지 못하면 첫째에는 5%, 두 번째 해부터는 2% 씩 21%에 달할때까지 연방정부의 TANF 재정이 삭감되도록 되어 있어, 주정부로서는 매우 큰 부담을 지게 되었다.

TANF 의 문제는 근로와 관련된 기준이 강화되었으나 적절한 아동보육 서비스가 줄어들어 여

7) TANF는 과거 AFCD와 다른 프로그램들을 하나의 block grant로 묶어서 각 주마다 전액의 복지비에 기초한 고정된 액수를 받되, 전액을 다 받으려면 수급가족에게 수급 연한을 제한하고 연방정부가 정한 비율로 이들이 노동을 해야 한다는 조건을 따라야 한다.

8) 첫째, 수급자의 근로시간을 확대하기 위해서는 다양한 고용기회를 제공해야 하고 1997년에는 25%로 시작된 고용 프로그램 참여자 비율은 2000년에는 50%로 향상시켜야 하며, 둘째 성인 수급자는 2년간 복지급여를 받은 후에는 반드시 일을 하고 있어야 하는데 과거 JOBS 의 경우 AFDC 수급 가족의 13%만이 이 프로그램에 등록되어 있었으며 양부모 가정의 경우 40%라는 기준을 만족시킨 주는 겨우 10개주에 불과했던 것을 보면 이러한 요구는 주정부가 실행할 수 있는 능력을 넘어선 것이라는 지적이 가능하다. 또 주정부는 고용프로그램에 대한 참여비율을 계산하기 위해 모수를 TANF 의 기금을 받는 모든 사례로 정함으로써 (JOBS의 경우 44%) 기준 달성이 매우 어렵게 되었다.

성들이 기준을 채우지 못할 확률이 높아졌고, 기준을 채우지 못할 경우 전체 가족에 대한 복지급여가 중단됨으로써 여성과 아동이 더욱 위험해질수 있다는 점이다. 또 TANF는 주별로 차이를 인정하지만 근로연계의 종류를 실제적인 근로에 제한함으로써 과거 JOBS 하에서처럼 교육이나 훈련이 근로에 포함되는 예(1994년 42.7%의 JOBS 참여자는 교육 프로그램에 등록되어 있었고 18.8%는 대학교육을 받고 있었다)가 많이 줄어들게 되었다(1년 이내). 즉 TANF는 복지고용프로그램의 초점을 인간자원개발보다는 근로윤리라는 가치적 측면에 두고 있는데, 경험적으로 볼 때 교육이야말로 복지수급의 악순환을 끊을 수 있는 가장 좋은 수단이라는 점과 미래의 고용시장이 기술집약적이고 전문적인 형태로 변화할 것이라는 점을 고려하면 이러한 제한은 많은 문제점을 안고 있다 할 것이다.

2) TANF의 근로연계 서비스와 사회복지사의 역할

PRWORA는 주정부로 하여금 지금까지의 AFDC 프로그램을 재구조화하고 변화시켜서 고용 배치와 지원 서비스 센터로 만들도록 한 것이다(U.S. GAO, 1998). TANF의 근로연계복지정책은 공적 부조의 변두리에 위치하고 있던 사회 서비스 기능의 재점토를 요구하게 되었다. 공공복지기관의 변화를 주도하는 것이 새 법령의 근로연계서비스이기 때문에 소득유지담당자들보다 사회 서비스를 담당하는 사회복지사의 역할이 한층 부각되었고 연계기능을 강화하기 위한 노력들이 제기되었는데, 이런 일들이 어떤 영향을 미쳤는가를 보자.

근로연계복지정책의 효과를 높이기 위한 전략 한가지는 공공복지기관을 소득지원, 고용자원, 그리고 교육과 훈련 프로그램을 한 곳에서 제공하는 "one stop" 서비스 전달체제로 만드는 것이고, 다른 한가지는 소득지원과 근로연계서비스를 연계하여 통합적인 사례관리 모델을 개발하는 것이었다(Brock & Harknett, 1998). 그런데 이러한 노력은 공공복지기관의 문화를 배려하지 않은 시도로 내부 인력들의 긴장을 가져왔다. 복지행정(소득부조 자격요건 검사 등)과 고용 및 사회 서비스를 제공하는 것(클라이언트의 욕구 사정, 적절한 서비스를 찾아내는 것, 클라이언트가 자기 행동을 바꾸도록 인도하는 것) 사이에는 매우 큰 차이가 있기 때문이다. 즉, 복지 수급 자격요건 심사를 위한 관료적 구조는 고용과 지원 서비스를 제공하기 위해 필요한 전문적 구조와 양립하기가 힘들다. 자격요건 심사는 고도로 표준화되고 명료한 규칙, 수급 자격요건에만 관련된 짧고 한정된 클라이언트와의 상호작용이 요구되므로 여기에 적절한 조직 구조 역시 합리적인 관료주의이다. 반면에 근로연계와 같은 사회 서비스의 제공은 서비스 결정이 각 클라이언트가 제시하는 특수한 상황과 문제에 대한 사정, 그리고 가장 효과적인 개입 방법의 선택이라는 전문적 모델을 따르

기 때문에 클라이언트와의 지속적이고 집중적인 상호작용이 요구되고 사회복지사는 클라이언트의 복지에 영향을 미칠지도 모르는 특성에 관심을 두게 되어 조직적인 측면에서도 상당한 만큼의 자율성을 요구하는 전문적 구조가 필요하다. 따라서 TANF 법령하에서 공적 부조 부문 사회복지사들은 매우 원천적이고 구조적인 문제를 안게 되는 것이다.

이들의 또 다른 고민은 공공복지기관이 TANF 에 의해 고용을 복지수급과 연계하여 근로를 강제하는 것을 사회복지적 측면에서는 어떻게 보아야 할 것인가의 문제이다. 규정된 만큼의 근로를 하지 않으면 전체 가족에 대한 지원을 종결할 수 있다는 제재는 분명 일부 복지수급자로 하여금 보다 적극적으로 일을 찾아 나서게 하는 효과가 있을 것이다. 그런데 간과해서는 안될 점이 제재를 받을 가능성이 있는 클라이언트일수록 좀 더 어려운 처지에 있는 사람일 것이라는 점이다. 고교졸업도 하지 못했고 개인적인 문제로 인해 일해 본 경험도 없고 특별한 기술도 없는 사람들이며 약물남용, 가정폭력, 정신건강 등의 문제가 있는 사람일 가능성이 높다. 이런 사람들은 TANF 의 고용 프로그램에도 잘 적응하지 못할 것이고 이들에게 적절한 프로그램도 없을 가능성이 높아, 제재를 받는다면 곤란한 형편이 더 어려워질 것이라는 점이 고려되어야 하는데, 이처럼 어려운 사례들에 대해 복종을 유도하기 위해 제재가 계획되어 있는 TANF 프로그램은 사회복지의 지향점과는 분명히 차이가 있다. 또 이들에 대한 사회복지사의 사례관리는 주로 클라이언트를 제재하기 위해 이용될 가능성이 크다. 잘못되면 이 프로그램은 고용과 교육 서비스를 제공해서 클라이언트를 돕기보다 클라이언트의 프로그램 내에서의 지위를 결정하고 기한내에 보고서를 작성하는 일에 초점이 주어질지도 모른다.

따라서 프로그램의 강제성과 클라이언트를 복종시키기 위한 제재 조항은 결코 프로그램이 원래 제공하는 교육, 훈련 및 지지적 서비스의 목적 달성과 공존할 수가 없다는 것이 Hasenfeld(2000)의 주장이다. 왜냐하면 강제 참여를 합법화하는 프로그램은 “희생자 비난하기”의 이념에서 비롯되는 것이며 클라이언트에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있는 것이기 때문이다. 따라서 사회복지사는 돕는 관계에서 기본이 되는 신뢰관계에서 오는 원천적인 보상을 받기 어렵다. 즉 PRWORA의 개혁은 일견 공적 부조에 대한 사회서비스 기능을 강화함으로써 사회복지의 전문적 역할이 강화되는 듯 하지만 구체적 실천과정에서 법을 따르다 보면 주로 클라이언트를 제재하는 일을 하게 되고 가장 어려운 처지에 처한 클라이언트들을 그들이 근로조건을 충족시키지 못했다는 이유로 보호망에서 추방해야 하는 입장에 처하게 할 것이다. 정책의 변화는 이처럼 사회복지사의 역할과 기능의 변화 뿐만 아니라 대상자의 복지에도 영향을 미쳐 공공사회복지사와 클라이언트에 대한 정치적 반감(political negativism)을 형성하게 될 수 있다.

IV. 미국의 경험이 주는 함의

지금까지 미국의 공공복지부문의 변화와 그에 따른 공적 부조 서비스 인력의 역할을 살펴보았다. 복지수급의 조건으로 근로를 요구하는 미국 공적 부조의 변화는 1999년 8월 통과되어 올해 하반기 실시를 앞두고 있는 국민기초생활보장법과 관련하여 우리에게도 몇가지 시사점을 제공하고 있다. 국민기초생활보장법도 기존의 생활보호법과 달리 근로능력의 유무에 관계없이 소득과 재산이 일정 수준 미만일 경우 부조를 받을 수 있도록 하면서 수급자의 근로동기 약화를 방지하기 위해 근로소득공제와 근로능력 발휘 요구와 같은 근로연계복지제도의 시행 근거를 제공하고 있기 때문이다. 생활보호를 대체하게 될 국민기초생활보장법의 일선 전달자로서는 공공복지부문의 유일한 전문인력인 사회복지전문요원이 현재로서는 최선의 대안이라는 점을 감안하면 미국 공적 부조 서비스 부문 전문인력이 겪고 있는 몇가지 이슈를 생각해보지 않을 수 없다.

1. 공공부문 사회복지사의 역할 모색

미국의 경우 공적 부조 부문의 사회복지사들은 현금부조와 연계된 사회서비스가 주 업무였다. 이 두가지 업무의 부침(浮沈)에 따라 사회복지사들의 이직이 크게 영향을 받았고, 사회서비스 업무의 성격에 따라 남아있는 사회복지사들의 업무내용이 달라졌음을 보았다. 공공부문의 사회복지사들은, 그리고 비 사회복지 분야의 행정가들은 사회서비스가 사회복지의 특성을 업무에서 살릴 수 있는 전문영역이라고 보았으며, 재할 이데올로기에 따라 심리적 지원과 상담을 통해 클라이언트들을 자립시킬 수 있다고 믿었고, 그것이 사회복지사의 주 임무라고 생각했으나 이 시도는 실패하였다. 복잡한 현대사회에서 빈곤의 다양한 환경적 요인이 무시되었기 때문인데, 그 후 공적 부문에서 사회서비스는 근로연계서비스로 이어져 왔고 근로연계서비스에서 사회복지사가 하는 일은 욕구사정, 고용 및 훈련 계획, 관련 서비스 연계, 모니터링, 평가와 필요한 경우 지지 서비스를 제공하고 탁아 등 아동복지와 관련된 서비스를 제공하도록 연결하는 일이었다. 이런 일들은 일반 사회복지사(generic social worker)의 직무에 대부분 해당되는 일로서 우리나라에서도 국민기초생활보장법이 시행되면 지금보다는 훨씬 더 집중적인 노력이 필요한 일이 될 것이다.

그러나 미국의 경험으로 예상되는 전망은 그리 낙관적이지 않다. 수급자의 복지의존성을 해소하고 근로윤리를 강화한다는 논리에 의한 근로연계 복지제도는 자칫 시민의 기본 권리인 복지수

급권에 대한 제한으로 논쟁점이 될 수 있다는 지적(박능후, 1999)처럼 우선 미국 사회복지사들이 겪고 있는 고민이 근로연계 복지 프로그램의 수행에서 나타나는 지배논리의 충실한 반영이라는 사회복지사 역할인데, 우리의 경우에도 유사한 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 즉 사회복지사의 충성심의 대상이 서비스 객체인 클라이언트가 되어야 할 지, 고용주체인 정부가 되어야 할 지의 문제가 대두될 수 있을 것이다. 이런 고민이 사회복지분야에서 아주 새로운 것은 아니지만 복지수급과 노동력의 교환이라는 단순한 구도에서는 이제 막 자리잡기 시작한 우리사회의 사회복지전문직에 대한 인식에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

근로연계를 충실히 따르다보면 가장 어려운 사람들을 복지의 안전망에서 제외시킬 수도 있다는 고민을 안고 있는 미국의 공적 부조 부분의 사회복지사들은 이런 갈등 상황의 반성의 일환으로 자기들의 옹호(advocacy) 역할에 눈을 돌리고 있다. 지금까지와 같이 클라이언트와 복지자원을 연결해주는 중개(broker) 역할에 만족하지 않고, 클라이언트의 입장을 대변하여 이들의 권익을 우선으로 생각하고 주장해주는 사회복지의 또 다른 기본 역할에 충실해야 한다는 것이다. 근로연계 복지 프로그램이 여러 가지 사정으로 그 조건을 충족시키지 못하는 클라이언트에게 '복지의존성'이라든지, '자립의지의 결핍'과 같은 낙인을 부여하고 최저한의 생활보장을 거부하는 것은 결국 이들을 '희생자 비난하기'의 신보수주의 논리의 희생양으로 만드는 것이기 때문에 사회복지사는 여기에 반대하는 옹호 활동에 노력해야 한다는 것이다. 또 이들이 공적 복지에서 떨어져 나간다 하더라도, 결국은 사회의 어느 다른 부분의 부담이 될 것은 명백한 사실이기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우, 사회복지전문요원의 신분적 제약과, 미국과 달리 일반행정체계에 편입되어 복지 업무를 수행하고 있는 조직 현실들을 생각하면 옹호 서비스가 대안이라고 주장하기 어려운 것도 사실이다.

유사한 맥락에서 다른 대안은 사회정책에 대한 참여 역할을 강화하려는 노력이다. 사회변화에 대한 관심은 사회복지의 한 중요한 특성이었다. 사회복지의 100년 역사에서 사회복지직은 사회정책에 영향을 미치는 중요한 역할을 담당해 온 전문직이었다(Schneider, 1999). 1987년의 Homeless Assistance Act는 최초로 다각도로 이들의 문제에 접근한 연방정책이었고 1980년의 입양부조 및 아동복지법은 아동복지에서 가족보존과 영구배치를 강조한 전국적인 효과를 가져왔다. 정책은 이처럼 사회복지사들이 제공하는 서비스의 영역과 범위에 영향을 미쳐 중국에는 사회복지 전문직의 직업적 경계에도 영향을 미칠 수 있다. NASW의 1996년 사회복지사 윤리강령에서도 "사회복지사는 모든 사람이 기본적인 인간욕구를 충족시키고 충분히 발달하는데 필요한 자원, 고용, 서비스와 기회에 대해 동등한 접근을 보장할 수 있도록 사회적·정치적 활동에 참여해야만(should)한다"고 하였다(standard, 6.04(a)). 그리고 특히 억압받고, 위협에 처함 빈곤한 사람들에 대한 욕구 충족과

능력부여를 강조하고 있다. 미국의 1996 복지개혁이 복지프로그램에 대한 정책 결정을 중앙에서부터 주정부로 이양한 것은 사회복지사들에게 정책을 실천하는 사람으로서의 자신들의 역할을 되돌아볼 기회를 제공하였다. 그런 의미에서 보면 공공부문에서 행정가로 일하는 사회복지사의 비중이 늘어나고 있다는 것은 매우 중요한 의미를 갖는 것이다. 우리나라의 경우에도 중앙의 담당부처에 전공자들이 소수나마 일하고 있는 것은 사회복지의 전문지식이 정책결정에 도입되는데 기여할 것으로 생각되며 이제 실천현장의 경험이 정책결정에 반영되도록 하기 위해 공적 부문의 사회복지사들도 주어진 정책의 충실한 수행자이기에 그칠 것이 아니라 복지법령과 그 개혁에 사회복지의 기본적 이념과 전문직의 사명, 그리고 현장에서의 경험이 반영되도록 정치적 참여 역할을 확대해야 할 것이다.

또 다른 대안은 연계의 역할을 강화하는 것이다. 미국도, 한국도 현재 공적 부조 부문의 사회복지사의 가장 뚜렷한 역할은 중개자(broker)의 역할이다. 중개의 역할에서 특히 미국이 특히 관심을 두고 있는 것은 민간과 공공부문간의 연계이다. 미국의 복지다원주의는 정부가 복지체제의 여러 부문을 조화시키는 정부주도의 체계적 협력관계 모델이라기 보다는 정부부문과 자원부문, 상업부문이 제공하는 다양한 서비스 프로그램들의 복합체라고 할 수 있다. 사회서비스의 제공에 있어서 자원조직은 보다 개별화된 서비스를 제공할 수 있고 소규모로 사업을 진행하여 정부부문이 기관의 규칙이나 기준에 의한 서비스를 제공하는데 반해 클라이언트의 욕구에 맞는 서비스를 제공할 수 있으며 서비스 제공자 사이에 어느정도 경쟁을 가능하게 할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 정부부문은 기금을 내는 일부계층의 배타주의에 의해서가 아닌 민주적 정치과정에 기초하여 사업의 우선순위를 설정할 수 있기 때문에 클라이언트가 특권이 아니라 권리로서 서비스에 접근할 수 있어 제공되는 서비스의 질을 통제하는 기준을 세울 수도 있다. 이로써 복지국가의 급여를 권리의 문제로 받아들이게 하면서도 서비스전달구조에 있어서 적당한 정도의 경쟁과 다원주의를 지속할 수 있을 것이다. 미국의 근로연계 복지 프로그램들에서 클라이언트에 대한 욕구사정과 계획이 끝나면 실제 이들이 필요로 하는 교육, 훈련, 고용 및 아동복지 서비스를 민간과의 서비스 구매계약을 통해 해결하고 있음은 공공부문 사회복지사와 민간부문 사회복지사들과의 업무 연계와 교환의 중요성을 보여준다.

이제 우리나라에서도 사회복지실천 현장의 민간부문이 많이 확대되었다. 몇 년 전부터는 관련 부문간의 서비스 연계에 관한 요구가 높았지만, 연구결과는 서비스 연계가 잘 이루어지지 않고 있으며 이루어지는 경우에도 클라이언트를 의뢰하는 정도이며 그 내용이 매우 피상적이라고 지적되었다(박경숙, 1996). 또 최근 각 지자체별로 사회복지전문요원의 충원이 이루어지고 있다. 공공부문이 클라이언트의 발굴과 현금부조 및 근로연계 등 경성 서비스를 제공한다면 민간부문에서는

다양한 교육·훈련 및 인구대상별 연성 서비스를 제공하고 있어 공공복지부문도 민간부문도 그리 풍부하지 않은 복지자원을 가지고 있는 우리나라에서는 특히 두 부문간의 연계가 중요할 것으로 생각된다.

국민기초생활보장법의 시행과 관련하여 짚어두고 싶은 다른 한 가지는 정책의 지향점은 유사하나 미국과 우리나라사이에는 매우 큰 차이가 있다는 것이다. 우선 미국의 근로연계정책은 30여년 이상의 역사를 가지고 있으나 별로 성공적이지 못했다. 1996년의 개혁입법도 3년여가 지난 지금 평가가 엇갈리고 있다. 통계적으로 일부 주에서는 복지수급자가 감소한 것으로 보고되었으나, 전반적으로는 큰 효과를 얻지 못하고 있다. 왜냐하면 이들의 고용을 TANF 이전보다 영구적이고 자족할 만한 수준이 되게 해 줄 획기적인 고용시장이 있는 것은 아니기 때문이다. 취업했다 하더라도 비전문적인 임시 일자리를 얻는 경우가 많은데, 이 경우도 일단은 취업한 것으로 통계처리되지만 이들의 취업은 임시적인 가능성이 높고 이들이 복지수급대열로 재편입하는 악순환이 예견된다는 것이다. 그리고 5년이 지나면, 이들은 근본적인 상황변화가 없는 채 공적 부조를 받을 연한이 지나게 되는데, 최후의 안전망으로부터 유리된 이들에 대한 부담은 사회 어느 부분인가가 또 지게 될 것이라는 점이다. 따라서 국민기초생활보장법의 근로연계장치가 자활능력향상에 큰 효과를 가져올 것으로 기대하는 것은 금물이다. 둘째로 미국의 근로연계 프로그램은 복지제도와 근로를 요구하는 제도가 각각 존재하고 있는데 반해 우리나라에는 근로연계를 받아줄 수 있는 counter-part 가 상대적으로 매우 취약하다는 점이다. 지자체별 재정능력의 차이는 이런 문제를 심화시킬 것이다. 공공근로사업은 근로연계복지제도라기보다는 국가에 의한 임시적 고용제도라는 점에서(박능후, 1999) 근로연계 프로그램의 본 목적인 경제적 자립과 복지의존도의 감축에 기여하리라고는 기대하기 어려울 것이다. 특히 근로연계시 아동보호와 관련된 서비스의 개발이 요구되는데 이 부문이 우리로서는 매우 어려운 주문중의 하나라고 생각된다. 따라서 사회복지계에서는 다양한 근로연계서비스와 근로를 지원하는 프로그램을 개발해야 할 것이다.

2. 공공복지와 사회복지사의 정체성 재발견

Gibelman(2000)은 미국 사회복지사가 30년 전에는 장 중요한 분야는 아동과 가족이었고, 사회복지사가 영리기관에서 일한다는 것은 들어볼 수도 없는 일이었으며, 개인적인 개업도 많은 부분 제한되어 있었기 때문에 공공복지분야가 사회복지사들에게 중요한 실천현장이었으나 21세기가 다가오는 지금 미국 사회복지실천현장에서는 다음과 같은 변화가 목격되고 있다고 하였다.

- 정보통신이 가장 빠르게 성장하는 사회복지실천 분야이며
- 개인 개업이 광범위하게 목격되고 있고
- 전문사회사업가(specialist)가 “일반 사회복지사(generic social worker)”보다 두드러지고
- 서비스를 전달·관리하는데 있어 기술(technology)이 중요하게 대두되며
- 사회복지사는 실천 과정 뿐 아니라 결과에 대해 책임성을 요구받고 있으며
- 비영리부문이 쇠퇴하고 영리부문이 사회복지서비스의 주 공급자로 급속히 성장하고 있고
- 관료주의에 대한 혐오와 함께 공공부문의 사회복지사 고용이 줄어들고
- 심리학자, 상담가, 가족치료사, 행정가 등 관련 타 전문가들과의 경쟁이 심화되고 있으며
- 모든 사회복지사가 실천활동에 연구조사 방법을 이용할 것 등이 요구되고 있다

이처럼 변화하는 사회복지 환경은 공적 복지의 위치에 대해 회의하게 한다. 1950년대까지는 사회복지인력의 가장 큰 진출분야였던 미국 공공복지부문에 사회복지사들이 떠나가고 있는 데 대해 Trattner(1989)는 다음과 같은 이유를 들고 있다. 우선 1960년대 공적부조와 사회 서비스의 결합을 통해 복지수급자를 재할시키려던 AFDC 프로그램의 실패와 관련이 있다는 것이다. 개인에게 초점을 둔 사회서비스를 제공함으로써 빈곤을 극복하게 할 수 있을 것이라고 믿어 대거 공공부문에 진출하여 이와같은 전략을 실천했으나 결과적으로 실패했기 때문이라는 것이다. 또 다른 이유는 1970년대에 공공복지에서 공적부조와 사회 서비스를 분리시키면서 과거 사회복지전문직이라고 생각했던 공적부조 부문에 탈자격화(declassification)가 일어나 사회복지전문직자들이 공공부문을 이탈하도록 만든 점과 그 이후 정부의 모든 부문의 공공복지 정책결정에서 사회복지사들이 제외된 것도 중요한 이유가 될 수 있다는 것이다.

우리나라에서도 최근 사회복지전문요원의 이직 현상이 눈에 띄고, 개인 개업이 시작되고 있는데, 그러면 공적 복지 서비스에서의 사회복지전문인력의 이탈은 과연 어쩔 수 없는 일인가? 사회복지의 공적 부문은 준전문인력에게 넘어가고 전문성의 심화와 민영화는 지금까지의 사회복지의 클라이언트관(觀)과 자기 정체성을 변화시키고 있는 것을 발전과정의 한 단계로 보아도 좋은가? 대답에 앞서 생각해보아야 할 것은 사회복지의 정체성이다. 역사적 전개과정에서 뚜렷이 드러나는 것은 자선조직협회에서부터 비롯되는 이타주의와 인보관 운동에서 비롯되는 사회정의라는 이념이다. Wakefield(1993)는 사회복지에 있어서 사회정의라는 임무야말로 사회복지직을 다른 전문직과 구별해주는 독특한 특성이며 사회복지직의 책임 중 하나가 사회의 “이타적인 양심”으로 존재하는 것이라고 하였다. 이런 특성상 사회복지의 가장 우선적인 관심이자 특권이 빈곤하고 사회적으로 소외된 계층(least among us)을 위해 일하는 것이라 할 수 있는데 지난 20여년간 빈곤과

관련된 일에 종사하는 사회복지인력은 점점 감소하고 공적 부조 영역에서 일하는 사회복지사가 NASW 등록자의 1%도 안된다는 것은 어떤 의미에서는 정체성의 위기라고도 할 수 있을 것이다. 이러한 현상은 사회복지직의 사회적, 전문적 발전과도 연관이 있다고 생각되는데 빈곤계층과 일하는 것이 사회복지 전문직의 지위를 강화시키는데 아무런 관계가 없었기 때문이라는 Wyers(1983)의 지적은 사회복지전문직에게 매우 뼈아픈 지적이다.

Haynes와 White(1999)는 미국 사회복지사들이 스스로를 “심리치료사”, “지역사회조직가”, “행정가”로 표현하는 것은 “심리치료가 전문인 사회복지사”, “지역사회조직이 전문인 사회복지사”, “행정을 맡고 있는 사회복지사”로 바뀌어야 한다고 지적한다. 사회복지가 다양성을 추구함에도 불구하고 명칭에 대한 반성을 언급하는 것은 다양한 명칭속에서 사회복지전문직이 가지고 있는 공통성에 대한 확인이 필요하기 때문이다. 그리고 그 공통성은 “least among us”에 대한 헌신의 약속으로 상징화될 수 있다. 다양화 또는 전문화라는 미명하에 사회복지직의 분열(fragmentation)이 일어나서는 안된다는 것이다. 가난하고 소외된 계층에 대한 서비스를 포기하는 대가로 사회복지 전문직의 지위향상을 꾀한다면 사회복지전문직의 미래의 직업적 정체성과 향방을 가늠할 수 없을 것이라는 지적은 귀담아 들어야 한다. 세분된 전문분야를 실천현장으로 가지고 있다하더라도 여전히 실천가는 공동의 목표와 정체성을 통해 연합되어야 하며 공공복지는 여전히 가장 중요한 사회복지의 실천 현장이어야 한다. 공공부문 사회복지사들은 사회구조적으로도, 전문직내에서도 상대적으로 열악한 상황에 처해 있지만 역설적으로 두 부문에 대해 사회복지의 지향점을 시사해야 하는 중요한 위치에 있다.

참 고 문 헌

- 박경숙(1996). 사회복지전문요원과 복지관, 보건소의 서비스 연계에 영향을 미치는 요인들. *한국사회복지학* 30. 48-76.
- 박능후(1999). 국민기초생활보장법과 근로연계복지정책. *보건복지포럼*. 10월호. 서울:한국보건사회연구원
- 윤혜미(1996). 지역사회단위 사회복지 이용시설 종합화 방안. 서울:한국보건사회연구원.
- 이창호(1990). 한국 사회사업의 정체성의 위기와 과제. *사회복지연구* 제 2호. 서울:한국사회복지연구회. 95-119.
- Brock, T. & Harknett, K. 1998. A comparison of two welfare-to-work case management models. *Social Service Review*. 72. 492-520.
- Gibelman, M. 1999. The search for identity: Defining social work—past, present, future. *Social Work*. 44(4). 298-310.
- Hagen, J.L. 1999. Public welfare and human services: New directions under TANF? *Families in society*. 80(1). 78-90.
- Hagen, L. 1998. The new welfare law: "tough on work". *Families in Society*. 79(6).596-605.
- Hagen, L. & Wang, L. 1993. Roles and functions of public welfare workers. *Administration in social work*. vol. 17(2). 81-103
- Hagen, L. 1987. Income maintenance workers: Technicians or service providers? *Social Service Review*. 61. 261-271.
- Hasenfeld, Y.2000. Social Services and Welfare-to-work: Prospects for the social work profession. *Administration in social work*. 23(3/4). 185-199.
- Midgely, J. 1995. Partnership in Social Welfare: the Experience of the United States. *Partnership for Welfare Society Towards the 21st Century: The Role of Government, Business, and Private Sectors*. '95 Korean Academy of social Welfare International Symposium and Conferences.
- Reisch 1995. Public social service In 19th *Encyclopedia of social work*, New York: NASW Press.

Schmolling, Jr. et al.1989. *Human Services in Contemporary America*, Pacific Grove:Brooks Pub. co.

Salamon, L. M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, MD:Johns Hopkins University Press.

U.S. Dept. of Commerce.1995. *Statistical Abstracts of the U.S.* 1995.

Wyers, N.L.1983. Income maintenance workers and social work: A broken tie. *Social Work*. 28. 261-278.

<http://www.pahsa.org>

<http://www.hhs.gov>.

<http://www.naswdc.org/PRAC>

<http://www.urban.org/pubs/statwel>