

Modernising British Social Work: Facing the Challenge of Social Exclusion and Social Justice

Keith Popple(London South Bank University)

Introduction

The paper I am presenting today focuses on the recent developments in British social work, in particular those that relate to the changes in social work education, and the significant and evolving changes in the delivery of social work in the UK at a local level. The case I am making is that whilst the New Labour government, under the leadership of Prime Minister Tony Blair, has made some inroads into tackling social exclusion and social justice in relation to social work, there remains a considerable way to go to deal with these important issues.

New Labour: 1997-2007

To contextualise the recent developments in British social work, we need to go back to 1997 when New Labour was elected to government under the leadership of Prime Minister Tony Blair. New Labour was elected with the substantial support of the British electorate and achieved what is termed a 'landslide election victory'.

Prior to the New Labour general election victory and between 1979 and 1997, the Conservative government was in power, first under the Premiership of Margaret Thatcher and then John Major. Like New Labour, the Conservatives too had been a popular government and during its 18 years in power had secured significant electoral majorities. However, as their time in office wore on it became increasingly

clear they were losing the trust, confidence and support of the British public.

A primary focus for the Thatcher and Major governments was to establish the effective working of a neo-liberal economy in the UK. The underlying philosophy of the neo-liberal position is to transfer as many economic decisions as possible from the state to the market, therefore maximizing choice and extending democracy. In effect the neo-liberal approach has involved fixed budgets, low taxation and minimalist welfare.

Another key feature of the Thatcher and Major Conservative government's was the engagement with a process of de-politicization in which the British voter's expectations were dampened of what the government could undertake. The argument put forward by the Conservatives was that the public should expect the state to undertake less, and instead the British public were encouraged to consider what they could do. To assist this, the government encouraged and rewarded the voluntary and private sectors to take over particular functions usually performed by the state, and generally facilitated an environment where the market could replace collectivism.

This radical agenda commenced in the UK during 1979 when the newly elected Thatcher government embarked on a programme to 'modernise' the state, economy and civil society, whilst promoting the enterprise economy.

In doing so the Thatcher government broke with the post-war consensus on welfare and the economy that had been built on a compromise between the labour movement and capital. Instead, exploiting a large parliamentary majority, and increasing electoral disenchantment with the socialist arguments presented by the Labour Party, the Conservative government, right up to its defeat in 1997 by New Labour, was able to combine an authoritarian populist project, a strong central state, and a neo-liberal economic strategy.

Nevertheless, the outcome of this period was greater social and economic inequality, restricted trade union rights, increased social exclusion, and weak and compliant regulatory regimes. It is noticeable, that whilst the adequacy of regulatory regimes became increasingly important in the public sector there was a similar

deregulation in the private sector (Driver and Martell, 1998).

New Labour has continued to push ahead with the neo-liberal agenda with a theme of 'entrepreneurial governance' with a shift from bureaucracy to 'community' and from inputs to outcomes.

The major difference between the Conservatives and New Labour has been that New Labour has taken a more pragmatic approach to economic and social issues. For example New Labour introduced a statutory minimum wage that means no adult worker aged 22 year or over cannot now legally earn less than £5.35 per hour. At the same time the government have introduced support for women with young children to enable them to participate in the work force by offering them inexpensive child-care facilities. This is an important element of the 'welfare to work' policies of the government.

The New Labour Agenda

New Labour has adopted a unitary philosophy, claiming to speak and act for everyone. This is sometimes called 'One Nation' politics and is reminiscent of the Conservative Government policies in the post-war period in Britain. The philosophy that drives these claims is that there are no significant social conflicts to be resolved, and that class divisions have all but disappeared. The view is that increasing market penetration will further eradicate any class differences.

Simultaneously, New Labour has reduced the autonomy of public institutions and established and strengthened centralized compliance and scrutiny. The purpose here has been to ensure the standardization of practice and to raise the quality of service.

This philosophy argues that individual consumer choice must be central and that the manager's authority in the work place is pre-eminent.

Another feature of New Labour's policies has been the introduction of rankings or grading for schools, hospitals, universities, social work services and other key public

services including all local authorities. For example it is now possible to access a range of league tables for universities based on research grades, ranking according to teaching, on the number of first class degrees any university awards each year, on the amount spent on books and journals in the university library, and the number of students taken from educationally disadvantaged backgrounds, and so on.

At the same time New Labour have argued they want to see the public sector undertaking less, and the private and voluntary sector delivering services that have traditionally been operated by the state. In social policy terms this is the ascendancy of the mixed economy of welfare and the decline of the welfare state that was launched in the famous Sir William Beveridge Report of 1942. This Report (on Social Insurance and Allied Services) together with Acts of Parliament during and immediately after the 2nd World War, lead to the massive improvements in British state education, the launching of the National Health Service, and the establishment of a range of benefits and services to provide a financial safety net for individuals and families at times of financial stress.

The increased role of the private sector, for example, can be seen during the last 25 years in the UK with first the marketisation, and then the privatisation of state services. These services, which are now owned and managed by private companies, are commissioned by the state to undertake tasks such as street refuse collection, the production of school meals, and the cleaning of hospitals including hospital wards, and other public buildings including schools, colleges and universities.

Unlike the Conservatives however, New Labour has stressed the benefits of meritocracy. In sociological terms this is a society in which educational and social success is the outcome of ability and individual effort. New Labour has also emphasised a hierarchical vision of society where there were benefits to be gained from the equality of opportunity. New Labour has claimed it has moved to reduce the privileges that can be bought by those who have substantial resources.

As part of this vision of meritocracy, improvements in the education system have been considered as central in the development of a knowledge -based economy such as the UK's. In fact Tony Blair's election clarion call at the 1997 General Election

was education, education, education. In reality however, the main beneficiary of public services under New Labour has been the UK National Health Service that until 1997 was receiving less funding per person than those in most other leading European countries. The British government now has a planned programme of investment that will make the UK a leading European nation in the provision of health care. This has led to an increase in investment in the health care service and in the allied health industries.

And finally, the government has rolled out its agenda for modernising the public sector. Under the Margaret Thatcher and John Major administrations the UK public sector was liberalized but not modernized. For example of liberalisation in the area of social care was the passing by the Conservatives of the National Health and Community Act of 1990. This Act required local authorities to become commissioners and purchasers of services, rather than providers. Local authorities therefore had to enter into contracts with the private and voluntary sector for the provision of services.

The Modernising Agenda for Public Services

Once in government in 1997 New Labour quickly put forward plans for modernising the UK's public services. New Labour argued that where possible these services should:

- Support people's independence rather than dependence; the public services should develop and sustain prevention strategies, and establish and monitor services that promote the well-being of those who use public services.
- Aim to protect vulnerable people
- Improve standards and regulation in the public sector, including improving and funding staff development and training, and organizational learning and training
- Offer equality of access to services across England so that no matter where a person lived they should receive the same range and quality of service. This service and experience that should be considered to be the highest possible.
- Where possible a partnership approach should be adopted with the state

(through central and local government) and the private and voluntary sectors, working closely together. A greater emphasis would be placed on the participation of those who use public services and the communities and neighbourhoods in which they lived.

Modernising Social Services

Building on these key points, and within a year of coming to power, the New Labour government produced a White Paper aimed at modernising British social work. Titled *Modernising Social Services*(1998) this is a landmark document in recent social work developments as it lays out the government's plans for social work for the coming years.

The White Paper asserts that the modernisation of social work links with other parts of New Labour's social welfare reform programme and the modernisation of public services in general. The key points of this important White Paper are the need to strengthen family life, reduce social exclusion, tackle youth crime and reform the welfare state. The White Paper also emphasises the quality of practice and the service outcomes. Further, it argues that ideally social work services should be carried out by a range of agencies, rather than be the sole responsibility of the state. Again this is an example of the ascendancy of the mixed economy of welfare. Importantly the White Paper talks of what we describe in the UK as 'joined-up working' with greater collaboration between social service departments and other organisations and departments such as health and education.

What is social work in the UK?

Before moving on it might be useful here to reflect on the scope of British social work. Social work in the UK can be described as the organised provision of personal welfare services to people in need, including the physically and mentally disabled, older people, and children in need. Basically UK social work is divided into two major areas.

One area relates to adult services.

- This includes working with people with mental health problems or learning difficulties often but not always in residential care. It can also involve work with people with HIV/AIDS; and involve working with older people at home in addressing problems related to their health, housing and welfare benefits.

For many, the next main area in social work is intervention with children and young people. This is often described as the 'heavy end' of social work as it can involve intensive working with vulnerable children, young people and families. And because of public pressure from the press, politicians and the public there has been greater scrutiny of the role of social workers in cases involving children and young people.

- The main role includes providing assistance and advice to families; working in children's homes; managing adoption and foster care processes; providing support to younger people leaving care; working with those who are at risk or in trouble with the law; and helping children who have problems at school.

The General Social Care Council

Leading from the government's White Paper Modernising Social Services, the Care Standards Act of 2000 was passed, and the General Social Care Council (GSCC) was established to improve education and training levels amongst social workers. The GSCC is accountable to the British Secretary of State for Health.

One of the key functions of the GSCC is to regulate the education and training of social workers undertaking their qualifying education. To do this it has recognised that social workers need to undertake a degree programme rather than a diploma programme. So the GSCC approves social work degrees, both at undergraduate level (usually 3 years) and Masters level (usually 2 years). These degree courses must cover curriculum areas based on the Department of Health's Requirement's for Social Work.

Another role for the GSCC has been to register all social care staff, including social workers; that is approximately 1.4 million workers. Something like 80% of those working in social care, (mostly in residential homes, and most of these in the private sector) have no recognised qualifications. These are often working with the most vulnerable people. In recent years there has been a drive to ensure these workers have improved training and supervision.

A further role for the GSCC has been the issuing of codes of practice for employees and employers.

As part of its modernisation of social work the GSCC was created to establish the first ever UK-wide codes of practice for social workers and employers providing a guide for all social workers, setting out the standards of practice and conduct workers and their employers should meet.

As previously mentioned the Department of Health has required universities to submit their social work degrees to the GSCC for approval. In order to receive approval courses must demonstrate they are covering five core knowledge areas. These are:

- Human growth and development (often informed by psychology)
- Assessment, planning, intervention and review (this is considered a key role for social workers)
- Law for social workers (this includes child care law, community care law, welfare benefits and housing law)
- Communicating with people (or what do you say after you have said hello)
- Ability to work inter-professionally (this again is considered a key role as social work is increasingly required to work across departmentally and with a range of agencies delivering services to the public)

Key elements of UK social work education

I want now to briefly say something about the new social work degree in the UK.

First of all there has been an increased emphasis on the practice elements of qualifying social work training and education. In particular students now have to undertake assessed social work placements that total 200 days. These are often, but not always, in statutory social work agencies and at least one of the placements must involve statutory working. During the period of a student's education, two different client groups must be worked with. For example on the three-year degree at London South Bank University, students undertake a 100 day placement in Year 2, and a 100 day placement in Year 3.

As part of its social services modernisation agenda the government launched a recruitment drive for social workers. This came about as evidence indicated that it was becoming increasingly difficult to recruit students to social work qualifying programmes; and for local authorities to recruit and retain social workers. The government therefore launched its first-ever national recruitment drive for social workers with poster hoardings, and ads in newspapers and magazines. The government now provides students on social work courses with a year tax-free bursary for the duration of their training. This amount includes finance for students tuition fees.

With the registration of all social workers with the GSCC there is a belief that social work as a profession has been improved and promoted. It is now illegal for anyone to practice as a qualified social worker if they are not first registered with the GSCC. This registration is conditional and if social workers wish to continue practicing as a qualified worker they need to reapply for registration every three years and be able to demonstrate they continue to meet the professions requirements.

In an effort to improve qualified social worker's professional development a new post-qualifying framework has been put in place which will enable practitioners gain further relevant knowledge and skills.

The Challenges for UK social work

There are a number of important challenges for British social work during the coming years which relate closely to social exclusion and social justice.

One is that the reforms in UK social work have moved the profession away from preventative working to reactive working. In the statutory sector it is difficult to identify initiatives that are attempting to work collectively with families and the local neighbourhood. Instead we have a situation where the statutory services are primarily involved in allocating services and exercising surveillance through systems of rationing and control, which arguably makes scant use of interpersonal skills. Direct, face-to-face work with users and carers is now increasingly undertaken by agencies in the voluntary or community sector through projects, units and support schemes.

This has led to concerns that social work is becoming a rational-technical activity and involves little discretion for the social worker who is required to provide a standardised and resource restricted service rather than needs-led service.

A further challenge for social work is that concern has been expressed that social work is emphasising the control of users and has not satisfactorily engaged in the maximising opportunities based on social inclusion. My involvement in a neighbourhood in Southampton in the south of England that is targeted for New Deal for Communities finance and support shows a number of agencies, working in a preventative and pro-active manner, all that is except for social services. If a resident needed social work services they had to travel into the centre of Southampton, some 3 miles away. Here they would see a social worker who would deal with them on an individual basis.

Another challenge is the constant need for social work to recruit and retain quality skilled staff. It is too early to say whether we are getting more able students joining university social work courses. Certainly at London South Bank University we are receiving many more applications. In 2006 for example we had over 1,200 applicants for 50 places on the three-year degree programme. It is also too soon to observe

whether the local authorities will be able to retain staff, as the first cohort of graduates from courses only joined the workforce last July. In about three years time we will have a much clearer picture on both these issues.

A major challenge for all social work programmes is to be able to secure sufficient quality placements from local authorities and the voluntary and private sector. Without the placements we cannot train the staff the field needs, and without the staff, the field cannot offer us quality social work placements. A distinct chicken and egg problem!

A further issue for the UK as it is in many countries is our ageing population. Presently, the UK has a population of 60 million people. With falling and stabilizing birth rates and people living longer, more people proportionally, and in real numbers, are statistically located in the older age group.

In 2003 21% of the UK population was over the age of 60, and by 2025 25% of the population will be 65 plus. Evidence indicates that older people are at disproportionate risk of falling into poverty, and as they grow older will increasingly use health and social care services. A further issue for older people is that they often find themselves in unsuitable housing for their needs. All these are the concern for the social work profession and are likely to increase the burden on social services budgets.

In 2005, nearly 70,000 people, including dependents, were granted permanent settlement in the United Kingdom. This was a rise of 15,000 on the previous year. Asylum seekers and refugees have brought to local social services department particular issues that need significant and sensitive skills. The recent book by Jill Rutter titled *Refugee Children in the UK* explores the diverse situations of refugee and asylum-seeking children – and the hostile reception they can receive.

In the last two years the UK has witnessed a marked influx of migrant workers mainly from the European Union. Nearly 50% of these workers are aged between 18 and 24 years, and presently there are almost 13,000 migrant workers working as care assistants and home carers.

The UK has a highly diverse ethnic population that is concentrated in some 7% of local authority areas. Many continue to be located in the worst housing, and doing unskilled work. Black African Muslim men suffer most from the deprivation gap, with rates of unemployment three times higher than white British men. Handling and confronting racism and providing a racially sensitive service to Britain's minority ethnic population must remain a key element for social work education and training and social work education.

Finally, we have noted the major changes that have taken place in social work and social work education during the last nine years. Further widespread changes are taking place with local authority departments bringing together, education and social work services with children. This is creating enormous local authority departments with substantial budgets that are intended to work for the best interests of all children through the school system and by tracking the social needs of children and identifying those considered vulnerable. At the same time work with older people and with mental health service users is being moved closer to generic health and primary care services. These are significant major challenges for social work and the outcome will need to await greater scrutiny.

Conclusion

In conclusion, we can see that UK social work is very different now than when it was last reformed following the Seebohm Report of 1968 and local authority reorganization of the early 1970s. Social work has continued to retain its place in the welfare state, although both the British welfare state and British social work are changing.

The ascendancy of the mixed economy of welfare begun by the Conservatives has been continued by New Labour, who have further encouraged the involvement of the private and voluntary sector.

In the last 25 years, both Conservative and New Labour governments have increased control of the delivery of social work. This has been further developed

under the leadership of Prime Minister Tony Blair with social work now a more regulated and focused profession than ever before. At the same time resources for social work education have increased and important challenges ahead have been identified.

However there is an argument that New Labour needs to address a number of critical challenges ahead for social work particularly those relating to social exclusion and social justice.

References

- Department of Health (1998) *Modernising Social Services: promoting independence, improving protection, raising standards*. Cm.4169. London: Stationery Office
- Driver, S. and Martell, S. (1998) *New Labour Politics after Thatcherism*. Cambridge: Polity
- Rutter, J. (2006) *Refugee Children in the UK*. Buckingham: Open University Press
- Seebohm Report (1968) *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Services*. Cmnd. 3703. London: HMSO

영국 사회복지의 현대화(Modernising): 사회적 배제와 사회정의의 문제를 해결하기 위한 노력

Keith Popple(London South Bank University)

서 문

금일 발표하는 본 논문은 최근 영국의 사회복지 발달을 조명하고 있다. 특히, '사회복지 교육'에서의 변화와 지역사회 차원에서 중요하고도 뚜렷하게 이루어지고 있는 '사회복지 전달 체계'의 변화를 살펴보고 있다. 토니블레어 총리의 주도 아래 신노동당은 사회복지와 관련하여 사회적 배제와 사회 정의 문제를 제기하고 그에 대응하는 정책적 변화를 보이려 하고 있으나, 이 중요한 문제들을 다루기 위해서는 아직 갈 길이 멀다.

신노동당 정부: 1997-2007

최근 영국의 사회복지 발달을 설명하기 위해서는 1997년, 토니 블레어 총리의 주도 아래 신노동당이 집권하게 된 때로 되돌아가야 한다. 신노동당은 영국 선거권자들의 전폭적인 지지를 받으며 선출되었으며, '압도적 승리(landslide election victory)'라고 불리울 만큼의 전적인 승리를 거두었다.

신노동당이 총선에서 승리하기 이전, 그러니까 1979년과 1997년 사이에 영국은 보수주의 정권이 집권하였다. 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 수상과 뒤이은 존 메이어(John Major) 수상의 지휘 아래 보수당은 대중적인 지지를 얻을 수 있었다. 이들은 지금의 신노동당과 마찬가지로 대중들의 대폭적인 지지를 받으며, 집권 18년 동안에는 중요한 선거권자 다수를 확보하기도 하였다. 그러나 집권이 길어지면서 보수당은 영국 대중들로부터의 신임과 지지, 그리고 자신감을 잃게 되었다.

대처정부, 그리고 메이어 정부의 초기 관심사는 영국의 신자유주의적 경제를 효과적으로 작동시키는 것이었다. 신자유주의적 관점에 내재되어 있는 철학은 가능한 한 많은

경제적 선택들을 국가로부터 시장으로 이전하는 하는 것이었고, 이로써 선택권을 최대화하고 민주적 의사결정을 확장하는 것이었다. 요컨대, 신자유주의적 접근은 예산 동결과 낮은 세금, 그리고 최소한의 복지를 포함하고 있었다.

대처와 매이어 보수주의 정부의 또 다른 특징은 탈정치화(de-politicization) 과정을 포함하는 것이었다. 이 과정은 영국의 투표자들이 정부가 수행할 수 있는 일에 대해 기대하는 것을 누그러뜨리는 것이라 할 수 있다. 보수당에 의해서 강조된 이러한 주장은 영국 대중이 가능한 국가가 적은 일을 수행할 것을 기대해야 한다는 것이었으며, 이에 대신해 개인의 가능성, 선택권을 고려하도록 장려되었다. 이를 위해 정부는 국가에서 주로 수행했던 특수한 기능들을 자발적(voluntary) 또는 사적 부문에서 할 수 있도록 장려하고 보상하였다. 또한 시장이 집산주의¹⁾를 대체할 수 있도록 하는 환경을 조성하였다.

이러한 급진적 아젠다는 1979년, 새로이 선출된 대처 정부가 국가, 경제, 그리고 시민 사회를 ‘현대화(modernizing)’하기 위한 프로그램을 착수하기 시작한 때에 이루어졌으며, 이와 동시에 기업경제(enterprise economy)가 장려되었다.

이러한 변화 가운데, 대처 정부는 전후(post-war) 이루어졌던 복지와 경제에 대한 합의, 즉 노동 운동과 자본 사이에 이루어졌던 사회적 협약을 깼다. 당시 선거권자들은 노동당의 사회주의 주장들에 대한 믿음을 점차 잃었는데, 보수당 정부는 의회 다수를 차지함으로써 1997년 신노동당의 재패 전까지, 권위주의적 대중 영합(populist) 프로젝트와 강한 중앙 정부, 그리고 신자유주의적 경제 전략을 조화시킬 수 있었다.

그럼에도 불구하고 대처 정부의 집권은 많은 부정적인 결과를 초래했다. 사회적 경제적 불평등이 심화되고, 단체교섭 권리는 제한되었으며, 사회적 배제가 늘어났다. 한편, 무력하고 비주체적 규제 형식도 늘어났다. 한편, 공공부문에서도 적절한 규제가 점점 강조되었으나 사적 부문에서는 탈규제 형식이 강화된 것은 주목할 만하다(Driver and Martell, 1998).

신노동당은 보수당 정권 이후 계속적으로 신자유주의적 아젠다를 제시하였는데, ‘기업가적 정부 운영(entrepreneurial governance)’을 유지하면서 관료제 중심에서 ‘지역사회’ 중심으로, 투입(inputs) 중심에서 결과(outcomes) 중심으로 변화를 모색하였다.

1) 집산주의란 토지·공장·철도·광산 따위의 중요한 생산 수단을 국유화 하여 정부의 관리 아래 두고 집중 통제하는 것을 이상으로 하는 사상을 말한다(윤진이 주).

보수당 정부와 신노동당 정부의 가장 큰 차이점은 신노동당이 경제와 사회적 이슈들에 있어 훨씬 더 실용적인 접근을 하였다는 것이다. 한 예로, 신노동당은 법정 최소임금제를 실행하였는데, 영국 22세 이상의 성인 근로자의 최소 임금은 시간당 £5.35로, 그 이하의 임금은 법적 규제의 대상이 된다. 이와 동시에 정부는 아동이 있는 여성에게 공공 보육시설을 제공함으로써, 이들이 노동시장에 참여할 수 있도록 지원하였다. 이것은 정부의 ‘근로복지(welfare to work)’정책의 중요한 요소이다.

신노동당의 아젠다

신노동당은 ‘사회구성원 모두를 위해 말하고(speak) 행동(act)한다’는 통합 철학을 채택하였다. 이것은 때때로 ‘단일국가’ 정치(one nation politics)로 불렸는데, 영국 전후 시기의 보수당 정권이 지닌 정책적 기조이기도 했다. 이러한 철학적 사상은 이 사회에는 특별하게 해결해야 할 사회적 갈등이 존재하지 않고, 계층 분열도 완전히 사라질 것이라는 주장을 성립시켰다. 즉, 시장의 작동이 점차 그 어떤 계층 차이도 없앨 것이라는 관점을 내포하였다.

이와 동시에 신노동당은 공공기관의 자율성을 줄였으며, 중앙화 된 승인과 감독을 확립하고 강화하였는데, 이러한 변화의 목적은 서비스 실천을 표준화하고, 서비스의 질을 높이기 위한 것이었다.

이 철학은 개인 소비자의 선택이 가장 중요하고, 또한 직장에서 매니저의 권한이 무엇보다 중요하다는 것을 주장하였다.

신노동당 정책의 또 하나의 특징은 학교, 병원, 대학, 사회복지 서비스 그리고 그 밖에 지역 사회의 모든 공공 서비스 사업에 대해 순위 또는 점수를 매기기 시작했다는 것이다. 그 예로, 지금은 대학 정보에 대한 폭넓은 접근이 가능해진 것을 들 수 있다. 각 대학들에 대해 연구 업적이 평가되고 교육의 질, 높은 수준의 학위 논문 발행 정도, 도서관의 책과 논문들에 사용된 예산, 저소득 학생들의 비율 등에 따라 순위가 매겨지므로 다양한 정보에 기반 한 선택이 가능해졌다.

이와 동시에 신노동당 정부는 국가에 의해 수행되어왔던 서비스 영역을 자발적 또는 사적 부문이 맡아 서비스를 제공하고, 공공부문이 가능한 적은 역할을 하도록 요구하였다. 사회 정치적인 의미에서 복지의 혼합경제가 늘어났으며, 1942년 윌리엄 베버리지 리

포트에서 언급된 복지국가의 쇠퇴로서도 설명된다. 제 2차 세계대전 중과 전쟁 직후 대중화 된 ‘사회보험과 관련 서비스(Social Insurance and allied services)’에 관한 베버리지 보고서와 ‘의회법(acts of Parliament)’은 영국 교육에 있어서 커다란 개선을 가져왔고, 국민건강보험(National Health Service)을 시작하도록 하였으며, 경제적 안전망을 제공함으로써 개인과 직장이 경제적인 어려움에 처했을 때, 급여 및 이와 관련된 사회복지 서비스를 제공받을 수 있도록 하였다.

사적 부문의 역할이 증가한 예는 지난 25년 동안 영국에서 이루어진 시장화, 그리고 공공 서비스의 민영화를 통해 볼 수 있다. 국가의 위탁에 의해 사적 기업은 공공부문에서 맡았던 서비스를 제공하게 되었는데, 그러한 서비스의 예로는 거리 청소, 학교 급식 제공, 학교, 대학 등의 공중 시설에서의 환경 미화 등이 있다.

그러나 신노동당은 보수당과 다르게 능력주의 사회(meritocracy)의 이점을 강조하였다. 사회학적 맥락에서 이러한 사회는 ‘교육적·사회적 성공’이라는 결과가 개인의 능력과 노력에 달려있는 사회를 말한다. 또한 신노동당은 ‘기회의 평등’을 강조하면서, 이로부터 혜택을 누릴 수 있는 사회, 그리고 이것에 기반 한 계층적 모습의 사회를 그렸다. 신노동당은 충분한 자원이 있는, 부유한 사람들이 누릴 수 있는 특권을 줄이고자 시도하였다.

이러한 능력주의 사회 모습의 한 부분으로써 영국은 교육체계의 개선을 중시하였다. 영국과 같은 지식기반 경제(knowledge-based economy) 발전에 있어서 ‘교육’은 중요한 요소로 간주되었는데, 사실 1997년 총선에서 토니블레어 총리가 선언한 것은 ‘교육, 교육, 교육’으로서 그가 교육을 중요시했음은 두말할 나위 없다. 그럼에도 불구하고 실제 신노동당이 추진한 공공 서비스 정책의 가장 주된 수혜자는 영국의 국민건강보험(NHS)이었다. 그 이유는 적어도 1997년까지 국민건강보험 운영에 있어서 다른 유럽의 선진 국가들보다 건강보험에 투입된 1인당 재정지원이 적었기 때문이다. 영국 정부는 현재 건강 보호의 제공에 있어서 영국을 유럽 내 가장 선도적인 국가로 만들기 위한 투자를 계획하고 있으며, 이것은 건강 보호 서비스와 이와 관련된 의료 산업의 발전을 가져올 것이다.

마지막으로, 정부는 ‘공공부문의 현대화’에 대한 아젠다를 실행하고 있다. 마가렛 대처와 존 메이어 행정부 아래 영국의 공공 부문은 자유화되었지만, 현대화 된 것은 아니었다. 사회 보호 영역에 대한 자유화의 한 예로 1990년 보수당에 의해 통과된 ‘국민 건강과 지역사회법(National Health and Community Act)’을 들 수 있다. 이 법은 지방자치

단체가 서비스 제공자가 아닌 서비스의 감독자와 구매자의 역할을 하도록 하는 것이었다. 따라서 지방자치단체는 서비스의 제공에 있어서 사적·자발적 서비스 부문과 계약을 하고 이를 운영, 감독하는 역할에 중점을 두게 되었다.

공공 부문의 혁신²⁾

신노동당은 1997년 집권을 하게 됨과 동시에 재빠르게 영국의 공공 서비스를 혁신하기 위한 계획에 들어갔다. 신노동당이 공공 서비스의 역할로 제시한 내용은 다음과 같다.

- 국민이 의존하기보다 독립할 수 있도록 지원한다. 즉, 공공 서비스는 예방 전략을 개발하고 유지해야 하며, 공공서비스를 이용하는 사람이 안녕(well being)을 증진시킬 수 있도록 서비스를 계획하고 모니터링 해야 한다.
- 취약 계층을 보호하는 목적을 갖는다.
- 직원(staff) 개발과 교육, 조직 학습과 훈련을 개선하고 이를 위한 자금을 지원하며, 공공 부문에서의 표준과 규정을 개선한다.
- 영국 전역에 걸쳐 평등하게 서비스에 접근할 수 있도록 함으로써, 한 개인이 어디에 살던지 간에 같은 한도의 서비스와 동일한 질의 서비스를 받을 수 있도록 한다. 또한 높은 수준의 서비스와 서비스 경험이 이루어지도록 해야 한다.
- 중앙, 지방정부를 통해서 국가와 사적·자발적 부문에 있어서 파트너쉽 접근이 채택되어야 하며, 이들 간에 긴밀한 협조가 이루어져야 한다. 무엇보다 공공 서비스를 이용하는 사람들과 그들이 사는 지역사회, 그리고 이웃의 참여가 강조된다.

사회 서비스의 혁신

신노동당 정부는 앞서 살핀 것과 같은 부분에 중점을 두어 정책을 수립하였고, 집권 후 정치적 힘을 얻게 되면서 1998년, 영국 사회복지를 혁신하기 위한 백서를 발간하였다. ‘사회 서비스의 혁신(Modernising Social Service)’으로 이름 붙여진 이 문서는 최근의 영국 사회복지 발달에 있어 획기적인 것이었으며, 앞으로 정부가 어떤 사회복지 정책을 펼 것인가에 대한 계획을 담고 있었다.

2) 신노동당의 ‘현대화(modernising)’는 보수당의 ‘현대화’ 모습과는 다른 변화된 정책을 취하므로 ‘혁신’으로서 기술될 것이다(윤진이 주).

이 백서는 사회복지의 혁신이 신노동당의 사회복지 개혁 프로그램과 일반 공공 서비스 부문의 혁신과 관련되어 있음을 역설하고 있다. 이러한 백서의 중요한 요점은 가족 생활을 강화하고, 사회적 배제를 줄이며, 청소년 범죄에 대응하고, 복지국가를 개혁해야 할 필요가 있다는 것이다. 또한 백서는 사회복지(social work)의 질(quality)과 서비스 결과(service outcome)를 강조하고 있다. 나아가 이상적인 사회복지 서비스는 국가만의 책임에 의해서 제공되는 것 보다 다양한 기관에 의해 제공되어야 함을 주장한다. 다시 말해서 이것은 복지 혼합경제 주도의 한 예이다. 보다 중요하게, 백서는 영국의 ‘함께 일하기(joined-up working)’, 즉 사회 서비스 부서들과 다른 기관들·교육과 건강 부서들 간의 적극적인 협력에 의해 이루어지는 것에 대해 언급하고 있다.

영국에서 ‘사회복지(social work)’ 는 무엇인가?

다음 주제로 넘어가기 전에 영국의 사회복지 영역에 대해 살펴보는 것은 꽤 유용할 것이다. 영국의 사회복지의 신체적, 정신적으로 장애를 가진 사람들, 노령 인구, 빈곤 아동과 같이 욕구를 가진 개인에게 계획된 대인 복지 서비스를 제공하는 것으로 묘사될 수 있다. 기본적으로 영국의 사회복지의 두 가지 주요 영역으로 나누어진다.

첫 번째 영역은 성인 서비스(Adult Services)이다.

- 성인 서비스는 정신건강의 문제 또는 학습 장애를 가지고 있는 사람들과 작업하는 것을 포함한다. 반드시 거주 보호 형태를 가지는 것은 아니지만, 자주 이러한 형태를 취한다. 또한 성인 서비스는 에이즈에 걸린 사람들과 작업하는 것을 포함하며; 노령 인구와의 작업도 포함하는데, 그들의 집에서 그들의 건강, 주거, 그리고 복지 급여 등과 관련된 문제를 논의하고 처리하게 된다.

사회복지의 또 다른 영역은 아동과 청소년에 대한 개입 서비스이다. 이들에 대한 개입은 취약 아동, 청소년 그리고 가족과 강도 높은 작업을 필요로 하기 때문에 많은 경우 ‘심층 서비스(heavy end)’이라고 표현되기도 한다. 또한 언론, 정치인, 대중으로부터의 압력 때문에 아동과 청소년을 다루는 사회복지사는 다른 영역에서 케이스를 다룰 때 보다 철저한 감독을 받는다.

- 이들의 중요한 역할은 가족에게 지원과 조언을 제공하는 것; 아동의 가정에 개입하는 것; 입양과 가정 위탁 보호 과정을 다루는 것; 가출 보호 청소년에 대한 지원

을 제공하는 것; 법적인 문제가 있거나 이로 인해 위기에 처해있는 사람과 함께하는 것; 학교에서 문제를 가진 아동을 돕는 것을 포함한다.

The General Social Care Council

영국에서는 사회 서비스의 혁신에 대한 정부의 백서를 필두로 2000년 보호 기준법(Care Standards Act 2000)이 통과되었다. 이에 따라 사회복지사들의 교육과 훈련 수준을 개선하기 위한 일반 사회 사호 위원회(General Social Care Council: GSCC)가 설립되었다. GSCC는 영국의 보건 국무장관(British Secretary of State for Health)에게 책임이 있다.

GSCC의 중요한 기능 중 하나는 사회복지사가 일정 수준 이상의 교육을 받도록 이들의 교육과 훈련을 규정하는 것이다. 이에 따라 사회복지사는 졸업장 수여 프로그램(diploma programme)보다 학위 프로그램(degree programme)을 이수하는 것이 필요하다고 인식되었고, GSCC는 일반적으로 3년 과정인 학부와 2년 과정인 석사에서의 사회복지 학위를 인증하는 일을 한다. 이 학위 과정은 보건부에서 요구하고 있는 사회복지 규정사항을 커리큘럼을 포함해야 한다.

GSCC의 또 다른 역할은 사회 복지사를 포함해 약 140만 명에 이르는 모든 사회 보호 서비스 직원을 등록시키는 것이다. 사회 보호 영역에서 일하고 있는 약 80%의 직원(대부분 사적 부문의 생활 시설에서 근무하는 자들)은 일정 자격을 가지고 있지 않다. 이들은 사실 가장 취약한 사람들과 일하는 자들이다. 최근에는 이러한 워커들이 개선된 훈련과 슈퍼비전을 받을 수 있도록 보장하려는 움직임이 있다.

GSCC의 또 다른 역할은 고용주와 워커들에 대한 실천 지침(codes of practice)의 이 슈화이다.

사회복지의 혁신의 한 부분으로서 GSCC는 영국 최초로 사회복지사와 고용주를 위한 광범위한 실천 지침을 확립하기 위해 생겨났다. 이 지침은 모든 사회복지사에게 지침을 제공해주었으며, 실천을 표준화하고 워커와 그들의 고용자가 이를 사용할 수 있도록 하였다.

이전에 언급한 것처럼, 보건부(Department of Health)는 대학으로 하여금 그들의 사회

복지 학위를 승인을 위하여 GSCC에 제출하도록 요구하였다. 승인을 얻기 위해서 학위 과정은 다섯 가지 핵심 지식 영역을 포함해야 한다. 이 영역은:

- 인간 성장과 발달(심리학적 지식에 기초한 경우가 많음)
- 사정, 계획, 개입과 평가(이것은 사회복지사의 주요 역할로 여겨짐)
- 사회복지사를 위한 법(이것은 아동보호법, 지역사회보호법, 복지급여와 주거법을 포함함)
- 사람과의 의사소통(가령 '안녕'이라고 인사한 후에 무엇을 말할 것인지에 관한 것)
- 전문영역을 넘나들며(inter-professionally) 일하는 능력(이것 역시 사회복지가 점차 부서를 넘나들며, 서비스를 공공에 전달하는데 있어서 다양한 기관들과 일해야 하는 부분이 요구되고 있어 사회복지의 주요 역할로 여겨짐)

영국 사회복지 교육의 특징

영국의 새로운 사회복지 학위에 대해서 간단히 짚고 넘어가고자 한다.

먼저, 사회복지 훈련과 교육에 있어서 기준 강화가 점차 강조되고 있다. 전공 학생은 (일부 인증된 기관에서의 법정 근무를 포함) 다양한 기관에서 실습을 총 200일 이상해야 한다. 또한 학생의 교육기간 동안, 두개의 다른 클라이언트 집단과 일해보아야 한다. 실례로, 런던사우스뱅크대학교(London South Bank University)의 3년 학위 프로그램의 학생은 2학년 때 100일 동안 실습을 해야 하고, 3학년 때에는 나머지 100일의 실습에 참여해야 한다.

사회 서비스 혁신 아젠다의 한 부분으로서 정부는 사회복지사의 대대적인 충원을 시도하고 있다. 이것은 자격을 이수한 학생을 사회복지 분야에 일하도록 하는 것이 점차 어려워지고 있다는 것을 나타내었으며, 지방자치단체 역시 사회복지사를 모집하고 유지하는 것이 힘들었다. 따라서 영국 정부는 국가 최초로 사회복지사에 대한 충원 운동을 시작하였고, 포스터를 게시하고, 신문과 잡지에 광고를 싣는 등 적극적인 활동을 벌였다. 지금 정부는 사회복지 과정의 학생들에게 그들이 훈련을 지속할 수 있도록 장학금을 제공하고 있다. 이 금액은 학생들의 등록금을 위한 재원을 포함하고 있다.

GSCC가 모든 사회복지사들을 등록시키고자 함에 따라, 사회복지가 전문 영역으로서 점차 개선되고 장려되고 있다는 인식이 생겨났다. 현재 영국에서는 자격이 입증된 사회

복지사가 우선적으로 GSCC에 등록하지 않으면 합법적으로 활동을 할 수 없게 되어있다. 한편 사회복지사 등록은 제한이 있는데, 사회복지사가 계속해서 자격 있는 워커로써 활동하기를 원한다면 매 3년마다 재등록을 해야 한다는 것이며, 전문적 수준에 적합하다는 것을 지속적으로 보여주어야 한다.

또한 사회복지사의 전문적 발달을 향상시키기 위한 노력으로서 실천가들이 보다 더 명확한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 하는 새로운 자격 제도가 시행되려고 한다.

영국 사회복지를 위한 도전(challenge)

앞으로 다가올 시기에 있어 영국 사회복지에는 수많은 도전에 직면해 있다. 그리고 그러한 도전은 사회적 배제와 사회 정의와도 밀접한 관련이 있다.

그 도전 중 하나는 영국 사회복지 개혁이 전문가로 하여금 예방적 차원에서 일하기보다 사후 대처의 차원에서 일하도록 만든 점이다. 지방자치단체의 의무 영역(statutory sector)에 있어서 사회복지 전문가가 가족, 지역의 이웃과 함께 직접 일하는 사업들을 찾기가 힘들어졌다. 의무 서비스(statutory service)의 분배와 통제 구조는 이들로 하여금 우선적으로 서비스를 할당하고 감독 업무를 수행하도록 하였다. 따라서 사회복지 영역에서 대인관계 능력의 사용을 경시하게 만드는 상황에 놓여있다. 한편, 이용자와 보호자의 직접적이고 대면적인 업무는 자원봉사 또는 지역사회 영역에서 점점 프로젝트, 단위, 지원 사업 등을 통해 기관들이 수행하게 되었다.

이것은 사회복지의 활동이 점차 합리적이고 기술적으로 변하고 있다는 것을 의미하며, 사회복지사가 클라이언트의 욕구에 기반 한 서비스를 제공하는 것이 아니라 표준화되고 자원 제한적인 서비스를 제공하도록 만들고 있다. 따라서 사회복지사 재량을 발휘하지 못하게 만든다는 우려를 가져왔다.

사회복지의 또 다른 도전은 사회복지가 이용자 ‘통제’를 강조하고 있고, 사회 통합에 기반 해 기회를 최대화하려는 노력을 충분히 기울이지 않고 있다는 우려이다. 한 예로 영국 남부의 사우샘프턴(Southampton) 지역을 살펴보면, 이 지역은 지역사회 재정과 지원을 위해 뉴딜 정책을 시행하였고, 따라서 많은 기관들이 예방적이고 사전적인 차원에서 일을 하고 있었다. 그러나 이 지역의 서비스 중 사회복지 서비스 부문은 제외되어 있어 지역 거주자가 이를 필요로 할 경우에는 3 마일 정도 떨어진 사우샘프턴의 중심지

로 이동해야 했다. 이곳에 와서야 사람들은 자신들과 개인적인 차원에서 일하는 사회복지사를 만날 수 있는 것이다.

한편, 사회복지가 높은 수준의 숙련된 워커를 모집하고 유지하기 위한 지속적인 요구도 사회복지의 도전이다. 우리가 대학에서 사회복지 교육 과정에 참여하는 유능한 학생들이 점차 많아질 것이라고 말하기에는 너무 이르다. 물론 런던사우스뱅크대학교에서는 이전보다 더 많은 지원서를 받고 있다. 2006년을 예로 들면, 본 대학에서는 3년 과정의 학위 프로그램에서 50개의 실습지에 대해 1,200명 이상의 지원자를 받았다. 또한 지방자치단체가 직원 수를 유지할 수 있을 것이라고 예측하기에는 너무 이른데, 그것은 과정을 졸업한 첫 세대가 작년 7월에야 비로소 일자리에 참여할 수 있었기 때문이다. 3년 정도의 시간이 흐른 뒤에 우리는 이 이슈에 관한 보다 명확한 그림을 그릴 수 있을 것이다.

모든 사회복지 프로그램에 있어서 주된 도전은 지방자치단체와 자발적·사적 영역이 충분한 정도의 프로그램을 제공할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 이러한 영역에서 서비스 제공이 없으면 우리는 실천영역에서 필요로 하는 직원을 훈련시킬 수 없을 것이며, 직원이 없다면 실천 영역은 우리에게 질 좋은 사회복지 서비스를 제공해주지 못한다. 닭이 먼저냐 계란이 먼저냐 하는 문제와 같다.

다른 국가들에서와 마찬가지로 영국에서 제기되는 또 다른 이슈는 고령화 인구에 대한 문제이다. 현재 영국의 인구는 6천만 명에 달한다. 출생률이 떨어져 낮은 수준에 머물고, 평균수명이 길어진다면 통계적으로 볼 때, 비율적으로나 실제적인 수에 있어서 더 많은 사람들이 고령화 인구 집단에 속할 것이다.

2003년에 전체 영국 인구의 21%가 60세 이상이었는데, 2025년이 되면 25%의 인구가 65세 이상이 될 것이다. 한 연구결과는 고령화 인구가 빈곤층으로 전락할 위험이 크다고 보고 있으며, 그들의 나이가 많아질수록 보건서비스와 사회 보호 서비스의 이용도 증가할 것으로 보고 있다. 고령화 인구에 대한 또 다른 이슈는 그들이 자신들의 욕구에 맞는 주거 환경을 찾기가 어렵다는 것이다. 이와 같은 것들이 사회복지 전문 영역에 있어서 고려사항이며, 사회 서비스 예산에 부담을 증가시키고 있다.

2005년에는 복지 수급자를 포함한 약 7만 명의 사람들이 영국에 정착하였는데, 이것은 지난 해에 비해 15000명이나 증가한 것이다. 이에 따라 지역사회 서비스 부서에서는 정치적 망명자, 그리고 난민 문제를 다루기 위해 서비스 영역에서 중요하고도 민감한 임무를 제공해야할 필요가 생겼다. 질 루터(Jill Rutter)가 최근 저술한 '영국의 난민 아동

(Refugee Children in the UK)'이라는 책은 난민과 망명 아동의 다양한 상황과 그들이 얻게 되는 냉담한 사회적 인식을 다루고 있다.

최근 2년 동안 영국은 이주노동자의 유입이 컸으며, 이들 대부분은 유럽연합에서 이동해왔다. 이 노동자들의 약 50%는 18세에서 24세이며, 곧 거의 13,000명에 이르는 이주노동자들이 서비스 보호제공자로서 일할 것이다.

영국에는 다양한 소수 민족이 살고 있으며, 지방자치단체 지역의 약 7%에 집중되어 있다. 이들 중 많은 사람들이 점점 더 안 좋은 주거 환경에서, 미숙련 노동을 통해 살아가게 된다. 아프리카 흑인의 무슬림 남성들의 실업률은 백인 영국 남성들보다 세배나 높으며, 이들은 빈곤 격차로 인해 많은 고통을 받는다. 인종차별 문제에 맞서서 영국의 소수 민족에게 신중을 기해서 사회 서비스를 제공하는 것은 사회복지 교육과 훈련에 있어서 가장 중요한 요소가 되어야 한다.

끝으로, 우리는 지난 9년 동안 사회복지와 사회복지 교육에서 일어났던 주요한 변화들을 살펴보았다. 또한 지방자치단체에서는 교육과 아동 복지 서비스가 통합되고 있다. 이것은 많은 양의 예산을 바탕으로 한 거대한 지방자치단체를 탄생시키고 있으며, 이에 따라 지방자치단체는 학교 체계를 통해서, 아동의 사회적 욕구에 기반 해 이들의 취약성을 발견함으로써 모든 아이들이 가장 좋은 이익을 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 동시에 고령화 인구, 정신건강서비스의 이용자에 대한 서비스는 일반 보건영역과 1차 보호 서비스로 이동하는 경향을 보이고 있다. 이러한 것들은 사회복지에 있어서 매우 중요한 도전이며 서비스의 결과에 대해 점차 감독의 필요성도 증가할 것이다.

맺음말

영국이 1968년 시봄 보고서(Seebohm Report) 이후 단행했던 개혁과 1970년 초반에 이룬 지역사회 재편과 비교했을 때 영국의 사회복지에 매우 변화했음을 알 수 있다. 영국의 복지국가(welfare state)와 영국의 사회복지(social work) 모두가 변화하고 있음에도 불구하고, 복지국가에서 사회 복지는 그 자리를 그대로 유지하고 있다.

보수당에 의해 시작되었던 복지 혼합경제(mixed economy of welfare)의 우세는 신노동당에서도 이어지고 있으며 신노동당은 더 나아가 사적, 자발적 부문의 참여를 확대하도록 장려하였다.

지난 25년 동안, 보수당과 신노동당 정부는 모두 사회복지 전달에 대한 통제를 늘였다. 토니 블레어 총리의 집권 아래 이러한 변화는 더욱 가중되었으며, 이에 따라 그 어떤 때보다 사회복지에 대한 규제가 강화되고, 전문성이 강조되고 있다. 이와 동시에 사회복지 교육의 자원은 증가하였고 앞서 말한 중요한 도전들이 확인되었다.

무엇보다 신노동당은 앞으로 특히 사회적 배제와 사회 정의와 관련해서 사회복지 도전들을 신중히 고려해야 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.

References

- Department of Health(1998) *Modernising Social Services: promoting independence, improving protection, raising standards*. Cm. 4169. London: Stationery Office
- Driver, S. and Martell, S. (1998) *New Labour Politics after Thatcherism*. Cambridge: Polity
- Rutter, J. (2006) *Refugee Children in the UK*. Buckingham: Open University Press
- Seebohm Report(1968) *Report of the Committee in Local Authority and Allied Personal Services*. Cmnd. 3703. London: HMSO