

社會福祉傳達體系 改善方案 세미나 報告書

日時：1992年 7月 9日 09：30-13：00

場所：韓國保健社會研究院



韓國保健社會研究院

목 차

세미나 일정	i
개회사	ii
주제 발표	1
제 1주제: 사회복지사무소 설치 및 운영방안	3
제 2주제: 사회복지전문요원의 활동평가와 업무활성화 방안	45
주제발표에 대한 토론	57
1주제 토론	59
2주제 토론	66
부록	74

세미나 일정

< 제 1부 사회복지전달체계 개선방안 >

- 09:30 - 10:00 등록
- 10:00 - 10:20 개회식
- 10:20 - 10:30 휴식
-
- 10:30 - 11:40 1주제 사회복지사무소 설치 및 운영방안
 좌 장 : 최일섭 (서울대학교 사회복지학과 교수)
 발표자 : 박경숙 (한국보건사회연구원 연구위원)
 토론자 : 권순원 (한국개발연구원 연구위원)
 김범수 (피어선대학 사회복지학과 교수)
 장병완 (경제기획원 사회개발과장)
-
- 11:40 - 11:50 휴 식
-
- 11:50 - 13:00 2주제 사회복지전문요원 활동평가와 업무활성화방안
 좌 장 : 정경배 (한국보건사회연구원 사회연구실장)
 발표자 : 이정호 (국립사회복지연구원 교수)
 토론자 : 김용일 (성심여자대학교 사회사업학과 교수)
 김성이 (이화여자대학교 사회사업학과 교수)
 김진학 (서대문구 사회복지전문요원)
-
- 13:00 - 14:00 중 식

開 會 辭

尊敬하는 정덕조 保健社會部 社會福祉政策室長님, 醫療保險聯合會 관계자, 그리고 學界 및 關係機關 參席者 여러분, 오늘 「社會福祉傳達體系 改善方案」과 「醫療保險의 發展方向」을 主題로 하여 社會福祉發展에 관한 세미나를 開催하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

우리나라는 1977년에 醫療保險을 처음 시작한 以來로 불과 20년만인 1989년에 全國民에게 擴大되었습니다. 全國民에 대한 醫療保險의 擴大實施는 醫療資源의 供給增大는 물론 國民들이 보다 용이하게 醫療施設을 찾을 수 있게 함으로써 國民健康水準을 向上시키는데 크게 寄與하였습니다. 또한 1988년에는 國民年金制度가 實施됨으로써 所得保障과 醫療保障이라는 양대 기틀을 마련하게 되었습니다.

그러나 아직도 社會的 취약계층에 대한 政策的 努力은 아주 미약한 실정입니다. 앞으로 이들 취약계층의 自立을 위하여 많은 政策的 努力이 경주되어야 하며 특히 現時點에서 이들에 대한 직접 접촉을 통하여 問題解決을 할 수 있도록 하는 일선 傳達體系의 마련이 時急한 課題라고 하겠습니다. 이러한 努力의 일환으로서 1987년에 社會福祉專門要員 2,000명을 採用하여 一線洞事務所 차원에 까지 配置한 것은 하나의 획기적인 계기였습니다. 그러나 그들이 業務를 遂行하는데 있어서 一般行政業務와 同時에 遂行함으로써 고유업무는 늘 뒷전으로 밀리게 되어, 그들의 專門性을 充分히 살리지 못하고 있는 實情에 있습니다. 社會福祉政策의 效率的인 遂行을 위해서는 專門的인 機能을 갖춘 社會福祉專門要員들이 自己機能을 다할 수 있는 行政體系를 가져야 할 것입니다. 이런 意味에서 社會福祉事務所 設立의 重要性이 대두되고 있는 것입니다.

오늘 社會福祉 發展方向에 관한 세미나는 社會福祉의 專門性和 效率性 提高를 위한 發展方向을 提示하게 될 것이며, 또한 醫療保險의 성과와 發展方向을 提示하여, 우리나라 社會福祉 政策開發에 큰 도움을 줄 수 있기를 期待하면서 이에 開會辭를 가름하겠습니다. 감사합니다.

1992年 7月 9日

韓國保健社會研究院長

池 達 顯

주 제 발 표

1주제 사회복지사무소 설치 및 운영방안

발표자 박경숙 (한국보건사회연구원 연구위원)

2주제 사회복지전문요원의 활동 평가와 업무활성화 방안

발표자 이정호 (국립사회복지연수원 교수)

사회복지사무소 설치 및 운영방안

박 경 숙¹⁾

- I. 서론
- II. 공적부조 및 공적 사회복지서비스 전달체계 현황과 문제점
- III. 사회복지사무소의 설치차원
- IV. 기존 사회복지사무소 모형의 분석
- V. 사회복지사무소 설치 및 운영방안
- VI. 결론

I. 서론

오래전부터 대두된 사회복지사무소 설립은 제 5차 경제사회개발 5개년 계획기간중에 검토되었다가²⁾ 1985년 보건사회부 주최로 실시된 시범복지사무소 모형 개발을 위한 기초조사가 실시된 것을 계기로 본격적으로 논의되기 시작하였다. 사회복지사무소는 사회복지전달체계의 가장 핵심적인 요소로서 사회보장이나 복지 서비스정책을 시행하는 선진 복지국가에서 한편으로는 사회보험을 취급하는 중앙 정부의 정책이 국민에게까지 전달되게 하는 신경조직으로서, 다른 한편으로는 공적부조와 개인사회복지서비스를 운영하는 지방정부의 정책이 국민 한사람 한사람에게까지 도달하게 하는 전달조직으로서 역할을 해왔다. 사회복지전달체계란 복지대상자의 측면에서 그를 둘러싼 일체의 공사복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망을 의미하는데³⁾ 이 사회복지전달체계중에서 사회복지사무소가 가장 핵심적인 이유는 첫째, 복지국가의 출현과 함께 사회복지의 물질적 급여 및 비물질적 급여의 대부분이 공적 사회복지정책을 근거로 하여 사회복지사무소에 의해서 주어지기 때문이고 둘째, 사회복지사무소가 사회복지정책을 그 의도에 맞도록 책임성있게 대상자에게 전달하는 정도에 따라 사회복지정책의 성패가 좌우되기 때문이다.

1) 한국보건사회연구원 연구위원

2) 원석조, "생활보호 전문직", 사회복지 전달체계와 사회복지사의 역할, 한국사회복지정책연구소, 1989, p. 39.

3) 서상모, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 한국개발연구원, 1988, p. 22, 재인용.

사회복지사무소는 일반 조직과 다른 상당히 특이한 성격을 갖기 때문에 조직연구가들의 특별한 연구대상이 되어왔고, 그 성격의 특이성 때문에 효과성을 어떻게 증가시키는가가 오랜 동안 사회복지조직을 운영해 온 복지선진국들에서 아직도 해결되지 못한 중요한 과제로 논의되고 있다. 복지사무소는 일반 행정기관과 달리 두가지 근본적으로 특이한 차이점을 가지고 있다. 첫째는, 투입물이 '인간'이며 산출물 역시 미리 예정된 과정을 거치거나 예정된 대로 변화된 '인간'이란 점이다. 둘째는, 조직의 목적이 인간이 더욱 잘 기능하고, 지내도록 '서비스'를 제공하는 것에 있다는 점이다.⁴⁾ 이러한 특이성은 사회복지사무소로 하여금 서비스제공에 대한 신념을 가진 사회사업전문가 집단에 의존하도록 만든다. 특히 투입물이 복잡하고 통제하기 어려운 인간이라는 것과, 인간의 변화를 목적으로 서비스를 제공하지만 인간을 변화시키는 서비스기술이 아직 불완전하기 때문에 변화를 일으키기도 어려울 뿐더러 또 변화가 일어난 것을 측정하는 기술도 아직 고도로 발달되지 않았기 때문에 서비스의 효과성도 측정하기 어렵다는 사실은⁵⁾ 선진복지국가에서 사회복지사무소가 목적보다는 과정에 더욱 충실하도록 만들고 따라서 사회복지사무소의 전문성유지 정도가 그 효과성을 예측하는 가장 중요한 척도로 사용되게 만들었다.

한국에서 국민연금이나 의료보험은 출범부터 그 자체의 전달체계를 가지고 시작된 반면 공적부조나 사회복지서비스는 생활보호법이 1961년, 아동복지법이 1961년, 윤락행위등 방지법이 1961년, 사회복지사업법이 1970년, 의료보호법이 1977년, 심신장애자복지법이 1981년, 노인복지법이 1981년, 모자복지법이 1989년에 제정된 후 오랜 시간이 지났음에도 불구하고 그 법을 집행하는 자체의 전문적 조직을 갖지 못하고, 내무부 산하 일반행정기관의 일반행정 공무원에 서비스 제공을 의존해왔다. 즉, 사회복지서비스의 효과성을 예측하는 가장 중요한 척도인 사회복지의 전문성이 전혀 실현되고 있지 않은 상황에서 사회복지서비스가 주민들에게 정책이 의도한 대로 전달되는지가 오랜 동안 아무런 검토없이 방치되고 있던 것이다.

다행히 1987년부터 점진적으로 사회복지전문요원이 생활보호업무를 담당하면서부터 사회사업의 전문성을 유지할 수 있는 가능성이 열리기 시작하였다. 그러나 사회복지전문요원이 전문성을 발휘하는 것은 현재 그들이 몸담고 일하는

4) Yeheskel Hasenfeld & Richard A. English, Human Service Organization, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1974, p. 1.

5) Ibid., pp. 8-22.

일반행정기관의 성격 때문에 상당히 도전을 받고 있다.

본 논문은 사회복지의 고유업무가 아직 전문성을 발휘하지 못하고 있으며 그에 따라 사회복지서비스 전달과정에서 책임성, 효과성, 효율성의 문제가 제기되고 있는 상황에 대해 그 원인을 사회복지업무를 담당하는 전달체계 측면에서 분석하고, 그에 대한 개선방안을 모색하고자 한다. 본 논문에서는 보사부가 집행하는 사회복지제도중에서 고유의 업무만을 담당하는 조직이 없는 생활보호, 의료보호, 재해구호의 공적부조제도와 노인, 아동, 장애인, 모자복지 등 사회복지서비스제도의 전달체계만을 논의의 대상으로 삼기로 하였다. II부에서는 공적부조 및 공적 사회복지서비스 전달체계의 현황과 문제점을 분석하고, III부에서는 문제점을 개선하기 위하여 공적부조 및 공적 사회복지서비스업무만을 전적으로 담당하는 사회복지사무소를 설치하기 위하여 고려되어야 하는 요인들을 지역화, 중앙정부와 지방자치단체와의 관계, 내부조직 및 업무, 인력의 네가지 설치차원에서 제시하였다. IV부에서는 기존에 연구된 사회복지사무소의 모형을 III부에서 제시된 네가지 차원을 기준으로 분석하여 그 공통점과 차이점을 검토하였다. V부에서는 그 기존안들의 장점을 채택하고, 미흡한 점을 보완하는 방향에서 III부에서 제시된 설치차원을 결정하는 요인들에 대한 한국의 현재 여건을 감안하여 사회복지사무소 설치 및 운영방안을 제시하였다.

II. 공적부조 및 공적 사회복지서비스 전달체계의 현황과 문제점

1. 공적 사회복지업무의 종류 및 그에 따른 전달체계 현황

현재 법적으로 공적 서비스기관을 통하여 국민에게 전달되도록 규정된 사회복지업무는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스로 구분할 수 있는데 이들은 각기 다른 전달체계를 갖는다. <표 1>과 같이 사회복지업무의 각 프로그램을 담당하고 있는 행정조직은 다수의 중앙부처에 분산되어 있다.

이들 사회복지업무중에서 보사부에서 정책개발의 책임을 지고 있는 업무는 국민연금, 의료보험, 국가보훈을 제외한 공적부조, 그리고 갱생보호와 보호관찰을 제외한 사회복지서비스인데 이들의 전달체계는 <그림 1>과 같이 서로 분리되어 있다. 국민연금, 의료보험의 업무는 보사부의 중앙부처에서 지방일반행정기관을 통하지 않고 직접 국민연금관리공단, 의료보험관리공단 및 의료보험연합회로 전달되어 시행되는 반면 공적부조와 사회복지서비스 업무는 보사부에서 사업계획과 지침을 수립하여 내부부의 지방조직인 시·도 보건사회국, 가정복지국으로 전달

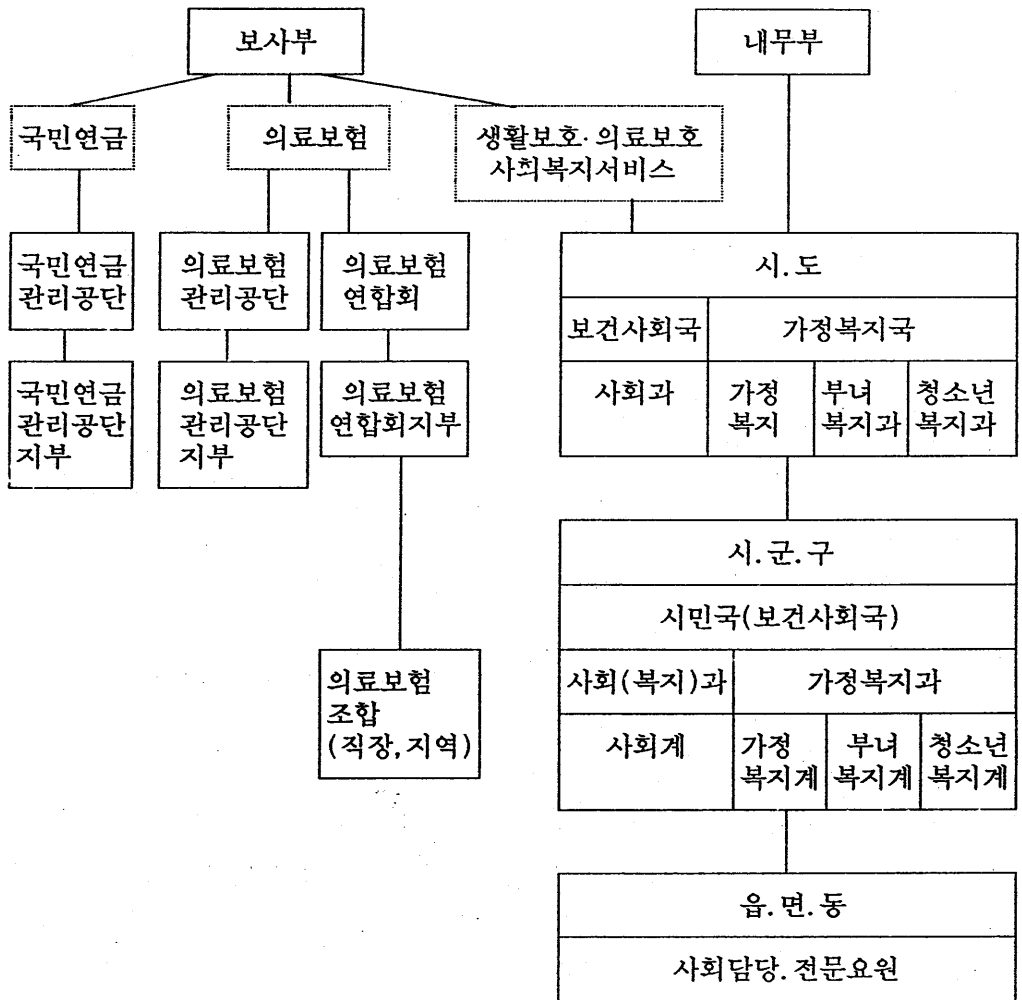
〈표 1〉 사회복지업무 및 담당 행정조직

사회복지업무			담당행정조직
사회보험	연금보험	국민연금 공무원연금 사립학교교원연금 군인연금 선원연금(미 실시)	보사부 총무처 문교부 국방부 해운항만청
	의료보험	직장.지역의료보험 공교의료보험	보사부 보사부
	산재보험		노동부
공적부조	생활보호 의료보호 국가보훈 재해구호		보사부, 내무부 보사부, 내무부 보훈처 보사부
사회복지서비스	사회복지사업일반 윤락행위방지 아동복지 장애인복지 노인복지 모자복지 갱생보호 보호관찰		보사부, 내무부 보사부, 내무부 보사부, 내무부 보사부, 내무부 보사부, 내무부 보사부, 내무부 법무부 법무부

참고자료) 김홍식의, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1992, p. 24.

하면 시.군.구 사회(복지)과, 가정복지과에서 다시 업무지침을 시달받아 사업을 시행하되 사회복지서비스 대상자를 선정하거나 서비스를 제공하는 것은 읍.면.동의 사회담당이나 전문요원에 의해서 이루어진다. 이렇게 국민연금, 의료보험과 공적부조 및 사회복지서비스의 전달체계가 다른 이유는 사회복지프로그램의 성격의 차이에서 비롯되는데 국민연금이나 의료보험은 전국민을 하나의 통일된 제도안에 수용하는 프로그램이기 때문에 중앙부서에서 직접 운영하는 반면 사회복지서비스는 지역적인 특성이 가미되어 오히려 지역적인 다양성이 조장되어야 하는 프로그램이기 때문이다.

〈그림 1〉 국민연금, 의료보험, 생활보호, 사회복지서비스의 현행 전달체계



2. 공적부조와 공적 사회복지서비스 전달체계의 문제점

외국에서도 전통적으로 지방자치단체에서 중앙부서의 지침을 받아 지방 프로그램으로 직접 운영하는 생활보호와 사회복지서비스프로그램의 수행이 한국에서는 내무부 산하 조직내에서 일반행정공무원에 의해 수행되면서 책임성, 전문성, 효율성, 효과성의 측면에서 문제점을 가지고 있는 것으로 오랜 동안 지적되어 왔다. 그동안 생활보호와 사회복지서비스 프로그램운영에 있어서 문제점으로 지적되어 온 것은 많지만 그 중에서도 전달체계의 측면에 관련된 것에 한하여 조직구조상의 문제와 그에 따른 서비스제공의 책임성, 전문성, 효율성, 효과성의 문제를 논의해 보고자 한다.

1) 상부하달식 수직적 전달체계

현행 생활보호나 사회복지서비스는 타 복지국가의 경우 전통적으로 지방자치단체에서 계획하고 운영하는 프로그램임에도 불구하고 한국에서는 중앙정부의 프로그램인것 같이 운영된다. 왜냐하면 보건사회부에서 정책의 기본방향 및 지침을 수립하고 이것이 시.도 및 시.군.구를 통하여 말단 조직인 읍.면.동으로 그대로 전달되어 운영되기 때문이다. 이 과정에서 서비스 전달자의 자율성이 인정되지 않으므로 서비스 전달자는 클라이언트의 욕구나 지역의 욕구에 능동적으로 대처하는 태도를 갖기가 어렵게 된다. 또한 이러한 상부하달식 수직적 전달체계는 서비스 전달자로 하여금 클라이언트의 욕구가 중심이 되는 서비스 제공보다 서비스제공자 중심의 관점에서 서비스제공자의 편이를 더욱 중요시하는 서비스 중심의 행정을 펼치도록 만든다. 이것은 생활보호대상자나 노인복지, 모자복지등의 수혜대상자 선정시 실제 서비스가 필요한 사람이 선정되기 보다는 상부에서 지시하는 예산에 맞게 수혜자 수를 미리 결정하고 그에 따라 대상자를 결정하는 현행 방식에 대한 비판에 잘 나타나 있다.⁶⁾ 클라이언트의 욕구나 지역사회의 욕구변화에 대응하지 못하는 전달체계는 생활보호나 사회복지서비스에 투입되는 자원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라 효과성마저도 저하시키는 결과를 가져오게 된다.

2) 보사행정의 내무행정으로의 편입

보사행정의 내무행정으로의 편입이 의미하는 것은 보사부에서 하달되는 생활보호나 사회복지서비스 정책지침이 내무부 지방일반행정기관에 의해서 운영되며 따라서 많은 부분이 일반행정공무원에 의해서 시행되고 있다는 것이다. 내무부 일반행정공무원에 의해서 시행될 때 야기되는 문제는 첫째로, 전문성의 부족인데 생활보호나 사회복지서비스는 전문적 사회복지지식과 기술을 요하는 업무임에도 불구하고 사회복지전문요원이 배치되기 전의 통계에 의하면 사회복지를 전공한 사회복지종사공무원이 전체의 11.3%밖에 되지 않았으며<표 2>, 사회복지종사 공무원 중 사회복지사 자격증을 가진 자는 전체의 23.9%에 그치고 있을 뿐이었다.⁷⁾

6) 정복란외, 생활보호대상자 선정에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1991, p. 11.

7) 이정호, 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 경희대학교, 1987, p. 81.

〈표 2〉 사회복지종사 공무원의 전공학과

학과	빈도	백분율(%)
사회복지학과	7	11.3
사회과학분야	38	61.3
인문과학분야	3	4.8
자연과학분야	7	11.3
무응답	7	11.3
합계	62	100.0

자료) 이정호, 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 경희대학교, 1987, p. 81

이에 더하여 통상 2-3년을 기준으로 운영되는 순환보직제에 의해 일반 행정공무원이 전문성을 습득할 여력이 부족한 현상이 지속된다는 것이다〈표 3〉. 순환보직제 외에도 실제로 구청이나 동사무소에서 사회과 업무나 생활보호업무는 업무가 과중함에도 불구하고 가점제이나 특별수당이 없어 종사자가 오래 머물기를 기피하고 그 직책은 신참 공무원이 들어와서 잠깐 거쳐나가는 곳이라는 인식이 지배적이다. 이러한 잦은 이직은 곧 서비스의 단절 및 서비스의 일관성을 저해하는 요소로 작용한다.

〈표 3〉 사회복지종사 공무원이 사회복지사업에 종사한 총근무연한

종사기간	빈도	백분율(%)
2년미만	69	42.3
2-5년	33	20.2
5-10년	23	14.1
10-15년	12	7.4
15-20년	3	1.8
20년이상	2	1.2
무응답	21	12.9
합계	163	100.0

자료) 이정호, 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 경희대학교, 1987, p. 82

둘째로, 일반행정공무원의 전문성결여 문제를 해소하기 위하여 1987년부터 투입되기 시작한 사회복지전문요원의 경우 활동의 장이 내무부 종합행정을 보

는 읍.면.동사무소이기 때문에 전문요원이 생활보호 고유업무만을 고집하여 수행하기 힘들며 대다수가 일반행정업무를 겸임하게 됨으로써 보사부예산의 비효율적 집행을 초래하고 업무과중으로 인한 여러가지 문제점을 낳는다는 것이다. 보건사회부 사회복지전문요원 관리지침에 의하면 사회복지전문요원은 생활보호업무만을 담당하도록 하며 사회담당 공무원을 다른 업무나 다른 곳으로 전보하지 못하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 실제 조사에 의하면 사회복지전문요원이 사회담당공무원을 대치하는 역할을 하고있는 것으로 나타났는데 이러한 현상은 지방으로 갈수록 더욱 심하다<표 4> .

<표 4> 도시별 사회담당 공무원 유무

도시	있다(%)	없다(%)		빈도	백분율(%)
		요원배치후 전보됨	원래 없었음		
서울	58.5	41.5		65	28.0
부산	13.7	68.6	17.6	51	22.0
대구		85.4	14.6	48	20.7
인천		80.0	20.0	10	4.3
광주		84.6	15.4	26	11.2
대전	12.5	65.6	21.9	32	13.8
전도시	21.1	66.4	12.5	232	100.0

자료: 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 47.

이 결과 전문요원이 수행하는 전체 업무량의 56.4%만이 생활보호업무인 것으로 나타났다.⁸⁾ 그외 43.6%를 차지하고 있는 업무종류별로 비중을 살펴보면 현재 사회담당에 의해서 주어지게 되있는 사회복지서비스의 비중이 16.4%, 일반행정업무비중이 15.5%로 가장 크게 나타났다.<표 5>

8) 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 50.

〈표 5〉 사회복지전문요원 겸임업무량

담당업무의 종류	평균업무량	순위
사회복지서비스	16.4%	1
지역복지	8.4%	3
보건위생	3.3%	4
일반행정	15.5%	2
합 계	43.6%	--

자료: 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 52.

이러한 타업무겸임문제에 대한 동사무소 행정책임자의 태도는 89%가 그것을 그다지 문제시하지 않는 태도여서 동사무소내에서 사회복지전문요원이 일하는 한 크게 개선될 여지가 없는 것으로 보인다 〈표 6〉.

〈표 6〉 사회복지전문요원의 업무겸임에 대한 행정책임자의 태도

태 도 구 분	빈 도	백분율(%)
동행정의 특성상 업무구분이 어렵다	91	47.9
사정상 겸임할 수도 있다	78	41.1
겸임해서는 안된다	17	8.9
기타	4	2.1
합계	190	100.0

자료: 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 51.

타업무겸임비중이 높은 전문요원과 낮은 전문요원을 비교하여 보면, 타업무겸임비중이 낮은 전문요원은 실제 생활보호담당 가구수가 높음에도 불구하고 주관적으로는 업무량이 상대적으로 적은 것으로 느낀다. 이러한 사회복지전문요원 타업무겸임상황은 업무량과다를 초래한다. 업무량과다는 소득기준적용정도를 약화시키며, 상담 및 치료등의 대인서비스제공 및 대인서비스의 질적수준을 저하시키고, 자활효과성을 약화시켜 생활보호업무의 효과성을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 〈표 7〉 정서적 탈진변수를 제외한 직무만족이나 소진(Burn out)현상에 있어서도 타업무겸임비중이 높은 전문요원이 더 직무만족이 낮거나 소진현상이 높은 것으로 나타난다.〈표 7〉

〈표 7〉 사회복지전문요원의 전체업무중 생활보호업무외
타업무겸임비중에 따른 역할 수행의 차이

변 수 명		타업무겸임 55%이상		타업무겸임 54%이하		계	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
업무량	담당가구수** *	226.04	149.11	241.82	193.09	234.10	172.79
	주관적 업무량	3.75	.74	3.55	.85	3.65	.80
서비스효과	소득기준적용정도	2.58	1.01	2.38	.94	2.48	.98
	대인서비스제공정도	3.07	1.11	3.00	1.05	3.03	1.08
	대인서비스질적수준	3.29	.80	3.10	.87	3.20	.84
	자활효과성	3.62	.84	3.50	.84	3.56	.84
직무만족	현 직장만족도	3.14	1.04	2.77	1.12	2.95	1.10
	근무환경만족도	4.16	.66	3.75	.74	3.95	.73
	이직의도	2.56	1.16	2.27	1.26	2.41	1.22
소진	역할모호	1.77	.65	1.61	.58	1.69	.62
	정서적탈진	3.39	.79	3.39	.89	3.39	.84
	비인간화	2.60	.68	2.43	.82	2.52	.76
	개인적성취감결여	2.23	.63	2.16	.63	2.19	.63

* 이 조사결과는 1991년 6월 현재 서울특별시 및 전국 5개직할시 시청·구청·동사무소에 근무하고 있는 사회복지전문요원 306명의 모집단에 대한 우편조사를 실시하여 회수된 238case중, 동사무소에 근무하는 사회복지전문요원 232명에 대한 것을 재분석한 것임. 이 중 근무환경만족도와 소진현상을 나타내는 변수는 factor analysis를 이용하여 여러 질문에 공통된 factor를 뽑아 명명하였음.

** 담당가구수를 제외한 모든 변수는 1 - 5점 척도로 측정됨. 1점은 주관적 업무량이 적고, 소득기준 적용정도가 높고, 대인서비스 제공정도가 높고, 대인서비스 질적수준이 높고, 자활효과성이 높고, 직장만족도와 근무환경만족도는 높고, 이직의도는 낮으며, 역할모호, 정서적 탈진, 비인간화, 개인적성취감의 결여를 느끼지 않는 등을 의미하여 평균점수가 낮을수록 긍정적인 결과로 해석함.

*** 가구수의 평균임

**** 비율의 평균임

타업무겸임이 전문적대인서비스 제공에 미치는 부정적인 영향은 생활보호 대상자에게 전문적대인서비스가 원활히 제공되지 못하는 이유에 있어서도 나타났다. 타업무겸임비중이 높은 전문요원과 낮은 전문요원이 둘 다 시간적여유가 없음과 자원·의뢰기관의 부족을 가장 중요한 이유로 든 것에는 공통된 양상을 보이나, 세번째 중요한 이유로 타업무겸임비중이 높은 전문요원은 그 원인을 상사·동료의 물이해인 환경변수를 내세운 반면 낮은 전문요원은 서비스지식의 부족인 자신의 전문성부족을 내세웠다.

〈표 8〉 생활보호대상자에게 전문대인서비스가 원활히 제공되지 못하는 이유
단위: 명 (%)

	생활보호외 타업무 겸임비중 55%이상	생활보호외 타업무 겸임비중 54%이하
시간적여유없음	89 (40.5)	91 (40.6)
자원·의뢰기관부족	57 (25.9)	63 (28.1)
서비스지식부족	18 (8.2)	31 (13.8)
상사·동료 몰이해	39 (17.7)	22 (9.8)
필요성 못느낌	1 (0.5)	1 (0.4)
생활보호업무만 담당해야함	6 (2.7)	5 (2.2)
기 타	10 (4.5)	11 (4.9)
	220 (100.0)	224 (100.0)

* 동사무소에 근무하는 사회복지전문요원 232명에 대한 〈표 7〉과 같은 조사로, 중복응답결과임

3) 전문인력관리미흡

전문인력의 관리미흡은 구체적으로 사회복지담당공무원을 승진가능성이 없는 별정직화 함으로써 발생하는 문제와, 전문적인 업무성격에 맞지 않는 인사관리체계와 보수체계의 미비, 그리고 전문적인 업무에 대한 지도·감독의 부재로 나타난다. 첫째, 현재 사회복지전문요원은 별정 7급, 시·군·구 가정복지과 담당공무원 일부는 별정 5~8급으로써 타부서로 발령받지도 못하고, 승진의 가능성도 제한된다. 이것은 사회복지전문요원이나 시·군·구 가정복지과 담당공무원의 사기를 저하시키며 사회복지전문요원이 자발적으로 전문지식이나 기술의 개발등을 위해 노력하고자 하는 동기를 부여하지 못하여, 궁극적으로는 업무정체와 타성을 초래하며 업무의 효과성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 실제로 1991년에 실시된 조사에 의하면 승진이 보장되지 않은 현재 상태를 선호하는 사람은 한 사람도 없고, 사회복지전문요원의 95.8%, 행정책임자의 58.5%가 사회복지직렬화를 원하고 있다.⁹⁾

둘째, 인사관리체계와 보수체계가 전문업무에 적합하지 않음으로써 사회복지전문요원이 전문업무를 소신있게 수행하도록 유도하지 못하고 있다. 현재 전문요원은 보사부에서 배치하고 있으나 사회복지전문요원 인력관리는 내무부 소관 이므로 구청내 총무과에서 일반행정공무원의 인사관리와 똑같이 실시하고 있으며 같은 구청내에서도 전문요원에 대한 업무지시를 내리는 사회과와는 사전협의가 잘 이루어지지 않고 있다. 따라서 전문요원에 대한 문책, 포상등의 사후관리가 잘

9) Ibid., p. 153.

안되고 있다. 또한 전문요원이 클라이언트를 만나야 하는 경우 대부분의 저소득 클라이언트는 새벽이나 밤에 가야만 만날 수 있기 때문에 전문요원의 업무는 많은 부분이 일반공무원의 업무시간외에 집행된다. 그러나 이러한 일과 외의 업무집행에 대한 수당제도가 없어 클라이언트 상담등의 전문적 업무를 충실히 수행하도록 유도하지 못하고 있다. 이러한 인사관리제도와 보수체계의 미비점은 사회복지 담당 공무원의 사기를 저하시키고 궁극적으로는 클라이언트에 대한 서비스질의 저하로 연결될 것이다.

셋째, 전문적 지도·감독의 부재는 현재 사회복지전문요원의 직렬이 없어 발생하는 문제이다. 현재 사회복지전문요원은 동에 1명이상 배치되는 경우가 드물다. 따라서 지도·감독을 동장이나 사무장한테 받게 되어 있는데, 서로 업무의 범위, 내용에 대한 이해가 달라 갈등을 겪게 되며 이와 같은 갈등은 사회복지전문요원과 타 일반행정직원간에도 발생하고 있다. 1991년에 실시된 실제 조사에 의하면 행정책임자가 본 사회복지전문요원의 애로점 중에서 타직원과의 직급상 갈등이 11%를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 또한 영구임대아파트지역처럼 생활보호대상자가 밀집되어 있는 지역의 동사무소에는 업무량을 분담하기 위하여 사회복지전문요원이 2인이상 배치되는데 이 경우 사회복지전문요원간에 공식적인 위계질서가 서지 않아 업무상 갈등을 경험하게 된다.

이러한 공식적인 전문적 지도·감독 체제의 부재는 사회복지전문요원들이 동료전문집단의 지원없이 혼자서 생활보호의 모든 업무를 수행하고 의사결정을 내리도록 만드는데, 이러한 상황에서 사회복지전문요원들은 오히려 책임에 대한 부담을 과다하게 느끼고 있으며 자율적인 의사결정보다는 될 수 있으면 법규에 충실한 무리없는 의사결정을 내리려고 하여 경직된 업무수행을 가져오기도 한다.

4) 전문인력 및 상담시설의 부족

과거 사회복지종사 공무원의 순환보직에 의한 전문성 결여문제를 해결하기 위하여, 보사부는 사회복지전문요원을 1987년부터 대도시를 기준으로 배치하기 시작하여 1991년 6대도시 및 인구 50만 이상의 도시 및 도청소재지의 경우 저소득층 100가구 이상의 동에 1인씩 배치한 후 추가 300가구당 1인씩 증원배치하고, 기타 지역의 경우 저소득층 300가구 이상의 읍·면·동에 1명 이상 배치하여 총 2,000명을 배치하였다.¹¹⁾ 그러나 원래 1992년까지 4000명 이상을 배치하기로 하였던 계

10) Ibid.

11) 정복란외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원.

획이 실시되지 않게 됨에 따라 전문요원인력이 상당히 부족하여 전문요원의 업무 부담과중이 초래되고 있다. <표 7>에서 지적된 1인당 234 평균 담당가구수는 사회복지담당자가 적절하다고 느끼는 가구수인 142가구보다 92가구나 초과하고 있다.¹²⁾

전문인력의 부족문제는 단지 생활보호업무를 담당하는 사회복지전문요원의 경우에만 해당되는 것이 아니다. 부녀, 아동, 장애인, 정신질환자 등 사회복지서비스를 필요로 하는 클라이언트의 경우 그에 대한 전문적 서비스를 제공할 수 있는 시설 및 인력도 부족하다. 아동 또는 임신부, 그 가족 또는 관계인에 대한 상담, 입양, 위탁보호 및 거택보호, 전문적 기술지도, 요보호아동의 조사, 지도 및 감독, 아동의 일시보호 등의 서비스를 제공하는 아동상담소는 현재 시·군·구에 설치되어 있는 13개소를 포함하여 전국에 50개소에 한정되어 있다.¹³⁾ 저소득 모자가정, 미혼모, 가출여성, 윤락여성등의 요보호여성의 발생을 예방하고 사후선도를 위한 상담사업을 제공하고 있는 부녀상담소는 전국 시·도 및 시·군·구에 29개소 및 간이상담소 93개에 한정되어 있다.¹⁴⁾ 간이상담소는 서비스욕구가 발생하는 밤 시간과 직원근무시간이 잘 맞지 않는 등의 이유로 인하여 성과가 미흡한 것으로 지적되고 있다. 그 외 여성들의 자질향상과 능력발전을 위한 교양교육의 실시 및 영세여성을 위한 기술지도 및 부업지도를 제공하는 여성회관(부녀복지관)이 전국에 45개(시·도립 16개, 시·군립 22개, 민간 7개)가 있으나¹⁵⁾ 이것을 치료 및 재활, 자활을 제공하는 전문적 서비스기관이라고 보기는 어렵다. 이 외에 전문적 치료, 상담서비스가 필요한 노인, 장애인, 정신질환자에 대한 상담은 공적서비스기관에서 아직 제공되고 있지 않다.

이와 같은 결과로 생활보호나 사회복지서비스는 물질적인 급여에만 한정되게 되고 수혜대상자의 비물질적인 정서적, 심리적, 육체적 문제를 해결하여 재활 및 자활을 유도할 수 있는 전문적 서비스가 결핍되어 사회복지서비스의 효과성이 제한될 수 밖에 없는 실정이다.

5) 분리된 서비스 조정기능의 미약

사회복지서비스는 한 클라이언트를 중심으로 통합적으로 주어져야 한다.

1990, p. 144.

12) 한국보건사회연구원, 사회복지실태 및 욕구조사, 1990.

13) 보건사회부, 보건사회백서, 1991, p. 327.

14) 보건사회부, 내부자료.

15) 보건사회부, 내부자료.

사회복지서비스가 분리되어 각기 다른 부서에서 주어질 대 클라이언트의 입장에서 보면 급여의 중복이 발생할 가능성이 있으며 서비스가 연결되지 않고 단편적으로 주어져 효과성 및 효율성을 저하시킬 수 있다. 따라서 각각의 분리된 서비스간에 조정기능을 하는 체제가 필요한데, 이러한 체제가 되어 있지 않은 경우 서비스를 제공하는 조직적 측면에서 볼 때는 서비스 대상자 파악등 일선에서 서비스를 제공하는 요원에게 요구되는 행정업무가 각기 다른 부서에서 독립적으로 요청되어 행정업무의 중복을 유발함으로써 업무의 효율성을 저하시킨다.

현재 시.도의 경우 사회과는 보건사회국에, 가정복지과, 부녀복지과, 청소년복지과는 가정복지국에 각각 분리되어 소속되어 있으며 시.군.구의 경우 사회과와 가정복지과가 따로 분리.설치되어 있다. 그런데 각과에서 제공하는 사회복지급여간 조정이 잘 이루어지고 있지 않기 때문에 어떤 대상은 두가지 이상의 보호를 받는 경우가 있는가 하면 어떤 대상은 필요한 서비스도 못하는 경우가 발생하여 형평성이 결여되는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 같은 저소득층인데도 부녀복지과에서 사용하는 모자세대 급여기준이 사회과에서 사용하는 생활보호기준보다 더 완화되어 양과의 급여가 형평에 어긋나도록 주어지는 경우가 있다. 따라서 클라이언트를 중심으로 여러 복지서비스 급여간의 조정을 할 수 있는 통합적 관리기제가 필요하다.

6) 각종위원회의 형식성

실제로 시.도나 시.군.구에 설치되어 사회복지행정을 지원하도록 되어 있는 사회복지위원회(시.도, 시.군), 생활보호위원회(시.도, 시.군), 아동복지위원회(시.도), 구호협의위원회(시.도), 재해구호대책위원회(시.도)의 운영이 형식에 그치고 있다. 시.도 단위의 위원회는 거의 대부분이 1년에 1회정도의 회의조차도 개최하지 못하고 있을 뿐 아니라 회의가 개최되어도 정부의 사업실적 및 계획을 청취하는 수준에 그치고 있다.¹⁶⁾ 특히 생활보호 대상자선정을 심의하는 읍.면.동의 생활보호위원회는 약 10명으로 구성되는 위원을 소집하기조차 힘들어 전문요원이 정해진 기일 내에 생활보호대상자를 선정하기 위해서는 위원을 개별적으로 찾아다니면서 대상자결정에 대한 승인을 받아내야 하기 때문에 전문요원의 시간을 낭비케하는 요인이 되어 서비스 제공의 효율성을 저해하고 있다. 따라서 전문요원들은 대부분 생활보호위원회를 폐지해야 한다고 응답하여 생활보호위원회의 기

16) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, p. 92.

능이나 존재에 매우 부정적인 태도를 가지고 있음을 알 수 있다.

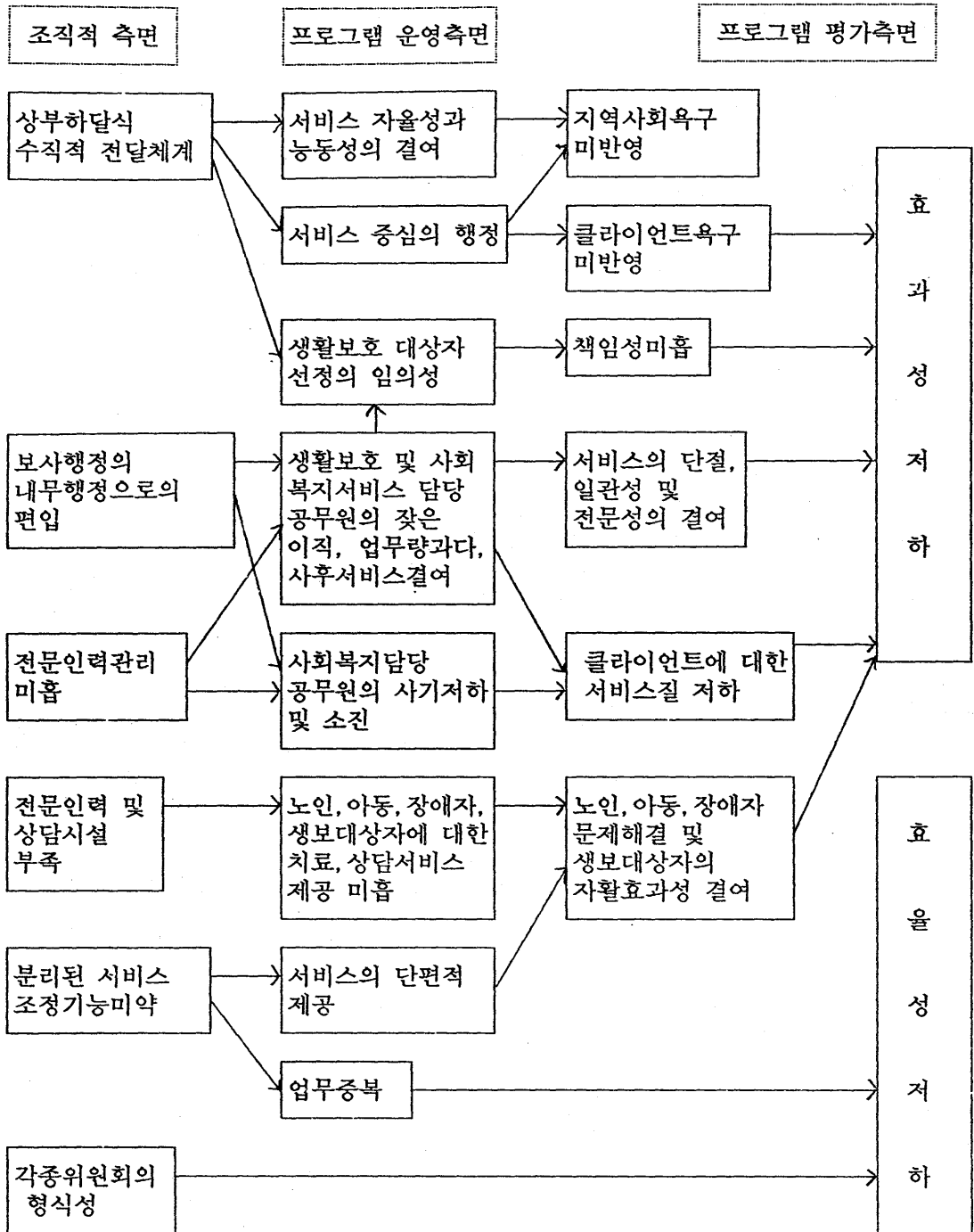
〈표 9〉 생활보호위원회 기능개선에 관한 태도

기능변화방향	빈도	백분율
기능을 강화하여야 한다	14	5.9
존속시키되 개선하여야 한다	50	21.1
폐지하여야 한다	172	72.6
기타	1	0.4
합계	237	100.0

자료: 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 64.

위에서 논의된 문제점들을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 2〉 공적부조 및 공적 사회복지서비스 전달체계의 문제점



III. 사회복지사무소의 설치 차원 및 결정 요인

현재 지방일반행정기관이 운영하고 있는 공적부조 및 공적 사회복지서비스 전달체계의 문제를 해결하기 위하여 사회복지관계업무만을 전담하는 사회복지사무소를 만들어야 한다는 주장이 오래전 부터 대두되어 왔다. 사회복지사무소를 만들기 위해서는 사회복지사무소를 설치하고 운영하는 차원과 각 차원의 설계내용을 결정하는데 고려해야 하는 요인들이 논의되어야 한다. 사회복지사무소의 설치, 운영의 차원은 첫째, 설치단위는 무엇으로 할 것인가? 둘째, 중앙부서 및 지방자치단체와의 관계를 어떻게 설정할 것인가? 셋째, 복지사무소의 내부조직 및 그에 따른 업무는 어떻게 구성할 것인가? 넷째, 인력구성은 어떻게 할 것인가?로 구분된다. 이 네가지 차원별로 설계내용을 결정하는데 고려되어야 하는 사항을 알아보고자 한다.

1. 지역화

지역화란 클라이언트의 접근도를 높이기 위하여 사회복지사무소를 주민이 접근할 수 있는 지역단위를 기준으로 설치하는 것을 의미하며, 이를 위해서는 다음과 같은 요인이 고려되어야 한다.

1) 지역사회의 욕구규모 (인구규모)

사회복지사무소를 설치하였을 때 지역사회의 욕구가 너무 적어 독자적인 지도, 감독, 인사등의 공식적인 관리체제를 갖추기 어려우면 안될 것이며 욕구가 너무 커서 관료적인 행정절차에 소요되는 시간 및 에너지의 비중이 서비스제공에 소요되는 것보다 더욱 커서도 안될 것이다. 지역사회의 욕구규모가 실제로 잘 파악되지 않는 경우는 인구규모를 간접적인 욕구규모의 측정치로 사용하기도 한다.

2) 행정구역의 구성

행정구역의 구성은 주민들이 사회복지사무소를 알고 접근성을 높이는데 중요한 요소이다. 행정구역과 지역사회의 욕구규모가 어떠한 관계를 가지고 있는가를 예측할 수 있다면 가능하면 행정구역을 기준으로 하여 복지사무소를 설립할 수 있도록 하는 것이 접근성을 높일 수 있을 것이다.

3) 접근성

이것은 주민이 사회복지사무소를 찾아가는데 걸리는 시간을 고려하여 사회복지사무소 설치단위를 결정해야 한다는 것과, 같은 단위의 행정구역내부에도 지역적으로 발생하는 접근성의 차이를 고려하여야 한다는 것이다. 행정구역의 단위가 같다고 하여서 접근성이 다 같은 것은 아니기 때문이다. 같은 계층의 시.군.구 또는 읍.면.동이라 하더라도 도시.농촌의 도로, 교통상황에 따라 각 행정구역단위의 주민이 사회복지사무소를 찾아가는데 걸리는 시간은 크게 차이날 수 있다.

4) 자원재분배가능성

지역사회의 욕구가 원활히 해소되기 위해서는 지역사회 민간자원의 활용이 중요한 요소가 된다. 사회복지사무소의 지역화는 다양한 소득계층이 설치수준의 지역에 존재하여 자원의 재분배가 일어날 수 있는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 지역화가 너무 동질적인 집단이 거주하는 수준에서 결정되면 사회복지사무소가 설치된 지역내에서 자원의 재분배가 일어나기 힘들며, 사회복지사무소간 자원재분배가 일어나야 하는데 이 경우 자원의 재분배는 더 어려워 질 것이다.

2. 중앙부서 및 지방자치단체와의 관계

사회복지사무소는 중앙부서인 보사부와 어떠한 관계를 가질 것이고, 내부부의 지방자치단체인 시.도 및 시.군.구, 읍.면.동과는 어떠한 관계를 가질 것인가를 결정하는 것인데 이를 위해서는 다음과 같은 요인이 고려되어야 한다.

1) 생활보호법, 의료보호법, 사회복지서비스법의 집행주체

사회복지사무소와 보사부와 관계는 사회복지사무소가 집행할 생활보호법, 의료보호법이나 사회복지서비스법이 전국민에게 똑같은 기준에 의해서 일률적으로 주어져야 하는 중앙정부제도인가 아니면 지역욕구격차를 고려하여 지역별로 주어져야 하는 지방정부제도인가하는 것에 의하여 결정된다. 앞 <그림 1>에 있는 것처럼 국민연금이나 의료보험은 급여가 전국적으로, 일률적으로 주어지는 중앙정부제도이기 때문에 지방일반행정기관과 상관없이 중앙정부의 직접적인 지도, 감독하에 집행된다. 반면에 생활보호, 의료보호나 사회복지서비스는 외국에서도 전통적으로 지역욕구의 격차를 고려하여 지역별 다양성을 반영하는 지방프로그램으로 인정되고 있기때문에 중앙정부가 하부집행조직을 갖지 않고 지방정부가 하부집행

조직을 갖는다. 한국에서는 지방자치단체에서 생활보호, 의료보호나 사회복지서비스제도를 운영하면서도 스스로 법을 제정하고 프로그램을 기획하는 등의 독립적 기능이 약하고 보사부에서 상부하달식으로 내려보내는 정책지침을 그대로 수행함으로써 아직 생활보호, 의료보호나 사회복지서비스가 지역복지제도로써 위치를 굳히지 못하고 있다. 그러나 생활보호, 의료보호나 사회복지서비스는 지역주민과 밀접한 관계를 갖는 제도들로서 주민들과의 관계형성과 주민욕구반영이 정확하게 되어야 하는 프로그램임을 감안할 때, 지방자치제도의 정착과 더불어 자율성을 가진 지역프로그램으로 발전해 나가야 할 것이다.

2) 재정분담

이것은 중앙정부나 지방정부 중에서 누가 복지사업에 드는 재정을 부담하는가하는 문제이다. 이것은 위의 집행주체와도 관련이 있는데 집행주체가 누구인가에 따라 생활보호, 의료보호와 사회복지서비스사업의 재정부담의 주체가 결정되기 때문이다. 중앙정부가 집행하는 국민연금이나 의료보험프로그램은 지방정부의 부담이 전혀 없다. 그러나 생활보호는 약 80%를 중앙정부에서 국고로부터 부담하며 20%만이 지방비에서 충당되고 있는데¹⁷⁾ 이러한 지방비부담은 현재 지방일반행정기관에서 집행하고 있기 때문에 가능한 것이다.

3) 지방분권화

지방분권화는 더 나은 서비스 전달, 더 나은 계획, 주민과 직원간의 더 나은 관계를 위하여 중앙부서에서 지방자치단체로 업무를 위임하는 것을 의미하는데, 지방분권화의 정도에 따라 중앙부서와 사회복지사무소간의 업무분배가 달라지고 이 두 기관간의 관계도 달리 형성될 것이다. 지방분권화는 업무의 위임과 더불어 예산집행의 책임성(Accountability), 자원분배의 의무, 서비스 제공방향을 설정하는데 있어서의 의사결정권, 정책결정이나 예산결정과정에 참여할 수 있는 권한, 하부조직에 대한 통제의 위임을 의미하기도 한다.¹⁸⁾

Challis는 사회복지서비스집행에 있어서 지방분권화가 이루어 지기 위해서는 다음의 세가지 조건이 만족되어야 한다고 주장하였다.¹⁹⁾ 첫째, 안정된 정책

17) 정복란 외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, p. 163.

18) Linda Challis, Organising Public Social Services, Essex: Longman, 1990, pp. 98-99.

19) Ibid., pp. 100-04.

과 자원환경이 전제되어야 하는데, 이는 지방분권화란 예산이 상부하달식으로 결정되는 것이 아니라 하부상달식으로 결정되는 것이므로 정책이나 자원환경 및 욕구가 안정된 상황에서만 하부에서 계획하는 것이 가능하기 때문이다. 둘째, 정보기술의 발달이 전제되어야 하는데, 이는 지역사회 욕구를 신속하게 반영하는 자원분배나 예산통제를 위해서는 지역사회의 욕구의 변화를 적시에 포착할 수 있는 정보기술이 필수적이기 때문이다. 셋째, 계획과 예산집행에 있어서 지도자의 역할을 할 수 있는 사회사업가가 필요하다는 것인데, 이는 사회사업가가 지역사회의 욕구를 반영하는 서비스를 제공하고 그에 대한 책임도 져야하기 때문이다.

4) 전문성

공적부조나 사회복지서비스를 제공하는데 있어서 전문성을 어느 정도 강조할 것인가는 지방자치단체의 일반행정업무와 사회복지업무를 통합시킬 것인가 분리시킬 것인가를 가름하는 가장 중요한 요소이다. 앞서 <표 6>의 사회복지전문요원의 업무겸임에 대하여 행정책임자의 89%가 사정상 겸임할 수 있거나 동행정의 특성상 업무구분이 어렵다고 답한 것을 볼 때 지방일반행정기관에서 사회복지업무를 집행하면서 전문성을 살리도록 기대한다는 것은 무리인 것을 알 수 있다. 상담, 치료, 및 사후관리등의 사회복지 고유 업무에 대한 전문성을 강조하는 것이 사회복지사무소의 목적이라면 일반행정업무와의 분리가 반드시 선행되어야 할 것이다.

5) 정보관리기술

정보관리기술은 생활보호나 사회복지서비스 대상자를 파악하고 그들을 관리하는데 필수적인 기술이다. 이 기술의 발달 정도는 사회복지사무소와 읍·면·동이 어떠한 관계를 유지하여야 하는가를 결정하는데 영향을 미치는 변수이다. 현재 사회복지전문요원은 신청보호가 아직 정착되지 못하였기 때문에 공적부조나 사회복지서비스 대상자를 파악할 때, 동사무소의 주민등록등본 및 전출입서류에 많이 의존하고 있다. 동사무소에 주민들의 가족상황, 연령 등을 파악하는 서류들이 전산입력되어 있지 않다면 반드시 사회복지사무소의 요원이 동사무소에 상존근무해야 할 것이다. 사회복지전문요원들의 대다수가 사회복지사무소의 별도설치를 원하고 있지만 동사무소내에 사회복지사무소설치를 원하는 자도 25.8%나 된다는 사실은 바로 이러한 정보관리측면에서의 동사무소의 역할을 잘 대변해준다고 하겠다. <표 10>

〈표 10〉 사회복지사무소 설치에 대한 사회복지전문요원의 의견

설치방법	빈도	백분율(%)
별도의 체계	147	63.1
보건소 조직활용	4	1.7
사회복지관 조직활용	20	8.6
동사무소내에 설치	60	25.8
기 타	2	0.9
계	234	100.0

자료) 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991, p. 171.

3. 복지사무소 내부조직 및 업무

사회복지사무소에 대한 논의가 제 5차 경제개발계획부터 활발하게 논의되었음에도 불구하고 사회복지사무소 내부조직구성만은 별로 거론되지 않았다. 그러나 중앙부서나 지방자치단체와의 관계 못지 않게 중요한 것은 복지사무소 내부조직을 어떻게 구성할 것인가 하는 것이다. 그 내부조직의 구성이 업무처리에 영향을 미쳐 사회복지서비스가 추구하는 전문성, 일관성, 지속성, 책임성 등의 정도가 달라지기 때문이다.

사회복지사무소의 내부조직모형을 결정하는 가장 중요한 요소는 사회복지사무소가 일반성(generic social work)을 강조할 것인가? 아니면 특수성을 강조할 것인가(specialized social work)에 대한 결정이다. 이는 일반성 또는 특수성이 각 부서의 업무를 정의하기 때문이다. 일반성을 강조한다는 것은 모든 사회사업가가 클라이언트의 나이나 문제와 상관없이 모든 사례를 다룰 수 있게 되는 것을 의미한다. 특수성을 강조한다는 것은 각 사회사업가에게 특수전문분야가 정하여져 특수전문분야에 해당되는 사례만을 다루는 것을 의미한다.

일반성을 강조하는 조직구성은 내부조직을 계층화할 때 상부계층화의 기준으로 지역을 선정하나, 특수성을 강조하는 조직구성은 기능(시설보호, 일일보호, 재가보호등)이나 클라이언트문제를 상부계층화의 기준으로 선정한다.

Challis는 부서성격에 따라 내부조직의 계층화분류기준이 달라짐을 지적하면서 영국의 시.군.구(county) 사회복지서비스부 (Social Service Department)의 기존내부조직을 다음 6가지 형태로 분류하였다.

〈표 11〉 영국 사회복지서비스부의 부서성격에 따른 내부조직구성

부서성격	첫째분류	둘째분류	셋째분류
권위위주	기능별	지역별	클라이언트종류별
서비스위주	기능별	클라이언트종류별	지역별
물리적지역위주	지역별	기능별	클라이언트종류별
지역사회위주	지역별	클라이언트종류별	기능별
소비자위주	클라이언트종류별	지역별	기능별
특수전문가위주	클라이언트종류별	기능별	지역별

자료) Linda Challis, Organising Public Social Services, Essex: Longman, 1990, pp. 19-20.

위의 내부조직구성형태 중에서 영국은 권위위주의 형태가 전통적 도시 사회복지부의 모형으로, 물리적지역위주의 형태가 농촌 사회복지부의 모형으로 발전되어 왔으며²⁰⁾, 일본은 주로 특수성을 강조하는 소비자위주, 특수전문가위주, 또는 서비스위주의 모형을 취하고 있다.²¹⁾

사회복지사무소 조직이 일반성을 강조할 것인가? 아니면 특수성을 강조할 것인가와 특수성중에서도 어떠한 특수성 분류를 채택할 것인가, 그에 따른 업무분류는 어떻게 되는가를 결정하는 것은 사회복지법구성, 지역사회육구 종류 및 규모, 민간부문과의 역할분담, 사회복지전문인력의 자질에 의하여 영향을 받는다.

1) 사회복지법 구성

사회복지법이 클라이언트 집단위주로 설립된 환경에서는 일반성을 강조하기가 어렵고 각 클라이언트집단을 대상으로 해당 사회복지법을 집행하는 특수한 부서의 구분이 발달하게 되어 있다. 일반성이 강조되기 위해서는 사회복지법 자체가 일반사회사업가를 허용하고, 지역위주로 클라이언트 집단별 프로그램기획 및 예산집행을 자율성있게 할 수 있도록 만들어져야 한다. 한국의 사회복지서비스법이 아동복지법, 장애인복지법, 노인복지법, 모자복지법, 생활보호법, 의료보호법 등 각 클라이언트집단별로 구성되어 있고 지방자치단체에서 각 클라이언트집단별 프로그램 예산간의 자율적 조정을 허락하지 않고 있으며, 재가보호, 지역보호에 대한 법률적 근거가 미흡한 점은 사회복지사무소 내부조직모형을 만드는데 중요한 요소로 작용할 것이다.

20) Ibid., pp. 11-12.

21) 부록에 나온 영국의 전통적 사회복지사무소 형태 및 일본의 사회복지사무소형태 참조.

2) 지역사회육구 종류 및 규모

특수성을 강조하는 내부구조라 하더라도 어떠한 특수성을 기준으로 내부구조를 만들 것인가는 지역사회의 육구의 종류가 무엇이고 규모가 얼마나 되는가에 따라 결정되어야 한다. 이 때 사회복지사무소 내부조직을 구성하는데 있어서 적용기준이 되는 특수성은 ① 클라이언트의 나이, ② 클라이언트의 문제(정신건강, 학습곤란, 아동학대, 신체장애등), ③ 적용된 사회사업방법(집단역학, 가족치료, 상담, 행동수정등), ④ 기능(재가보호, 일일보호센터, 시설보호, 지역사회보호 등), ⑤ 클라이언트와 접촉해야 되는 기간(면접, 단기상담, 장기상담등), ⑥ 개입방법의 강도(관찰과 측정, 강도 높은 위기개입등), ⑦ 관련법(입양과 가정양육, 인가와 감사(inspection), 중간치료(intermediate treatment)), ⑧ 사회현상이나 정책의 측면에서 실질적인 문제기준(복지권리, AIDS, 중독문제등), ⑨ 과정(연구기획, 연구관리, 측정, 평가)등이다.²²⁾ 이 중 가장 많이 사용되는 것은 클라이언트 나이, 문제와 기능이다. 이 기준으로 내부부서를 분류할 때 나이별, 문제별, 기능별 부서의 크기는 각 클라이언트 집단별 지역사회육구의 욕구를 반영하는 것 이어야 할 것이다.

3) 민간부문과 역할분담

특수성과 일반성 중 어느 쪽을 강조하는 내부구조를 만들 것인가는 또한 사회복지서비스제공에 있어서 민간부문과 공적부문과의 역할을 어떻게 분담할 것인가에 대한 결정에 의하여 영향을 받는다. 영국에서는 사회복지부 출범 초기부터 특수성을 강조하는 사회복지부는 특수성 중에서 기능적분리(시설보호, 일일보호, 재가보호)를 옹호해왔고, 일반성을 강조하는 사회복지부는 시설보호와 지역사회보호, 재가보호등을 통합하는 지역사회사업 (Community care, field work)을 강조해 왔다.²³⁾ 그런데 민간부문은 모든 클라이언트 문제 종류를 다 다루고 또 지역적으로 넓은 범위를 수용하기에는 지식, 기술, 재정면에서 힘들기 때문에 기능적 분리 및 클라이언트 집단별 분리를 선호하여 노인, 아동, 또는 장애인 대상별 시설보호, 일일보호, 재가보호 등의 기능별 분리에 따라 사회복지서비스기관을 설립해왔다. 민간부문이 기능적 분리를 선호하기 때문에 공공부문이 기능적 분리의 특수성을 강조할수록 공공부문의 일부를 민간부문에 이전시키기가 쉽고 공공부문과 민간부문의 역할분담이 뚜렷해진다. 반면 공공부문이 지역보호를 강조함으로써

22) Ibid., pp. 41-42.

23) Ibid., pp. 78-79.

써 시설보호, 지역사회보호, 재가보호등을 통합하는 서비스를 제공하기를 원한다면 민간부문과의 역할분담이 어려워지고 민간부문의 역할은 자연히 축소될 것이다. Challis는 앞서 소개한 사회복지부의 성격에 따른 공적부문과 민간부문과의 역할분담의 용이성을 다음과 같이 분석하였다.

〈표 12〉 민간부문과의 역할분담이 쉬운 사회복지부의 조직성격

1. 서비스위주	공적부문의 극소화
2. 권위위주	↑
3. 특수전문가위주	
4. 소비자위주	↓
5. 물리적지역위주	공적부문의 극대화
6. 지역사회위주	

자료) Linda Challis, Organising Public Social Services,
Essex: Longman, 1990, pp. 83)

바꾸어 말한다면, 공적부문의 극대화를 원한다면 사회복지사무소를 일반성을 강조하는 조직으로 만들어야 할 것이고 공적부문의 극소화를 원한다면 사회복지사무소를 특수성을 강조하는 조직으로 만들어야 한다는 것이다.

4) 사회복지전문인력의 자질

사회복지서비스조직이 일반성을 강조하게 내부조직을 구성할 수 있는 전제조건은 여러 사회복지서비스 범위에 대한 지식과 광범위한 클라이언트 문제를 다룰 수 있는 상담 기술을 소유한 사회사업가가 있어야 한다는 것이다. 그 이유는 일반성을 강조하는 조직에서는 사회사업가가 클라이언트의 지원망을 구축하고, 개인뿐만 아니라 지역과 이웃에 일어나는 변화를 수용하고, 필요한 서비스를 하나의 패키지(package)로 제공하며, 클라이언트의 욕구 및 변화를 측정하는 등의 통합적 서비스를 제공할 것을 요구하기 때문이다. 그러나 그러한 경험과 지식을 보유한 사회복지전문요원이 많지 않다면 사회복지서비스 조직은 특수성을 강조하는 것으로 시작하여 사회복지전문요원이 특수분야의 지식, 경험을 축적한 후에 이 특수분야들을 조정, 통합할 수 있는 능력을 키우도록 하여야 할 것이다.

4. 인력

사회복지사무소의 조직모형을 결정하는데 고려되어야 하는 또 하나의 요소는 인력구성이다. 인력구성은 각 부서에 몇 명을 배치하여야 하는가?의 측면과

어떠한 자격을 가진 자들로 구성할 것인가?하는 측면으로 구분된다. 각 부서에 몇 명을 배치하여야 하는가는 지역사회육구 종류별 규모를 파악함으로써 적정 인력수가 계산될 수 있다. 어떠한 자격을 가진 자들로 구성할 것인가는 프로그램 성격이 어느 정도의 전문성을 요구하는가에 의하여 영향을 받는다. 생활보호 및 각종 상담요원의 경우 현행처럼 주로 대상자선정 및 물질적 급여제공만을 담당할 것이라면 굳이 전문인력을 쓸 필요가 없을 것이나, 상담과 치료등의 대인적 전문 서비스를 중시한다면 사회복지사자격증을 가진 자를 채용하여야 할 것이다.

IV. 기존 사회복지사무소 모형의 분석

앞서 언급한 사회복지사무소의 설치차원에 따라 기존 사회복지사무소 모형을 분석해 보고, 각 대안들의 공통점과 차이점을 찾아내 공통점과 차이점 중에서 채택되어야 할 장점은 무엇이고, 보완되어야 할 점은 무엇인지를 파악하여 사회복지사무소 설치, 운영 방안을 마련하는데 도움을 받고자 한다.

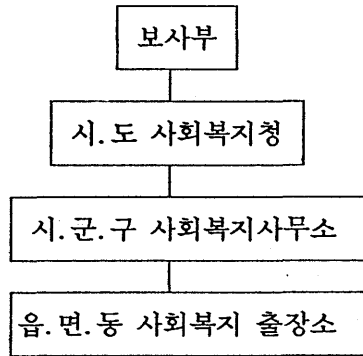
1. 지역화 및 중앙부서와 지방자치단체와의 관계

중앙부서인 보사부와와의 관계 및 내무부 집행조직인 지방자치단체(시.도청 및 시.군.구청)와의 관계에 대해서는 기존 대안들이 크게 2가지로 나누어 진다. 첫째는 시.도 지방일반행정기관에서 사회복지업무나 보건사회총괄업무를 분리시켜 보사부의 직속 하부집행기관인 사회복지청이나 보사지방청으로 만드는 중앙집권화.분리형이고, 둘째는 내무부의 집행기관으로서 시.도 지방자치단체로부터 직접적인 지시.감독을 받으며 보사부로부터는 간접적인 통제를 받게 되는 지방분권화.분리형이다.

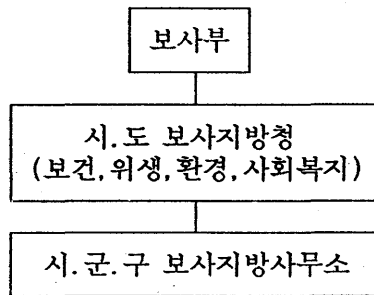
1안) 중앙집권화. 분리형

중앙집권화. 분리형에는 사회복지업무만을 분리하여 사회복지청을 설립할 것을 주장하는 사회복지분리형과 보건, 위생, 환경, 사회복지 등 보사부에 관련된 모든 업무를 분리하여 보사지방청을 설립할 것을 주장하는 보건사회분리형이 있다.

1-1) 중앙집권화. 사회복지분리형²⁴⁾



1-2안) 중앙집권화. 보건사회분리형²⁵⁾



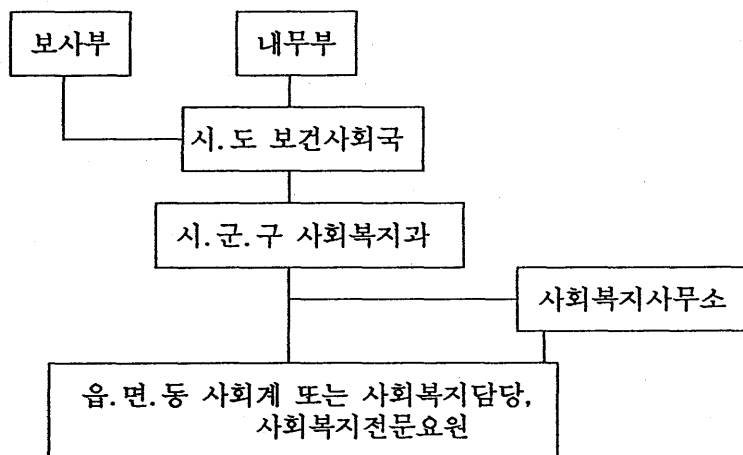
2안) 지방분권화. 분리형

지방분권화형에도 역시 사회복지업무만을 분리하는 사회복지분리형과 보건사회 모든 관련업무를 분리하는 보건사회분리형이 있다.

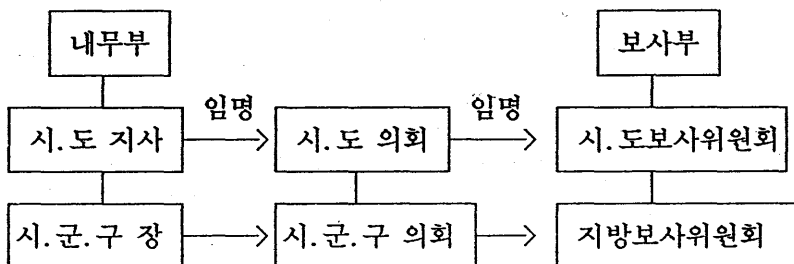
24) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, p. 147; 정복란외, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, p. 139.

25) 김홍식외, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, p. 84, 재인용.

2-1) 지방분권화. 사회복지분리형²⁶⁾



2-2안) 지방분권화. 보건사회분리형²⁷⁾



위의 네가지 안들에서 나타나는 공통점은 중앙집권화든 지방분권화든 시.군.구 단위에서는 일반행정과의 분리를 지지하고 있다는 것이다. 이것은 앞서 공적부조와 사회복지서비스 전달체계의 문제점에서 지적되었듯이 보사부 정책이 내무부 하부조직에 의해 집행됨으로써 시.군.구 및 읍.면.동의 실제 집행부서에서

26) 이정호, 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, p. 127; 김홍식외, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, p. 101.

27) 김홍식외, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, p. 87, 재인용.

보사행정과 내무행정이 분리되지 못하기 때문에 야기되는 전문성미비와 그에 따른 비효과성문제가 공감되고 있기 때문일 것이다.

위의 네가지 안들에서 나타나는 차이점은 첫째, 보사부의 집행기관인 사회복지청이나 보사지방청을 만들어서 중앙집권화를 시도할 것인가? 아니면 내무부 보건사회국을 그대로 보사행정의 하부집행기관으로서 인정하여 지방분권화를 시도할 것인가? 하는 것이다. 이것은 앞서 설치차원에서 논의하였듯이 생활보호법, 의료보호법이나 사회복지서비스법의 성격, 재정분담, 지방분권화의 정도의 차원에서 고려되어야 한다. 중앙집권화를 주장하는 1-1, 1-2안은 공적부조나 사회복지서비스를 지역의 욕구격차에 따른 다양성을 인정하지 않는 중앙정부의 프로그램으로 하겠다는 의지를 나타내는 것으로서 이렇게 될 때는 지방정부의 사회복지기능은 사실상 없어지게 되며 지방정부의 재정부담은 중단될 가능성이 많다. 반면 2-1, 2-2안은 공적부조나 사회복지서비스를 지역의 다양성을 인정하는 지방정부 프로그램의 성격으로 발전시킬 것과 그에 따른 지방정부의 재정부담을 인정하는 것이다. 시·도 지방자치단체와 분리된 보사부 직속 청을 설치하는 것은 사회복지처럼 주민과 지역사회 일반행정조직과 밀접한 연관을 가져야 할 제도로서는 일반 지방행정조직의 협조를 확보하기가 어렵고 아직은 사회복지행정의 수요가 독립된 청을 만들 만큼 광범위하고 크지 않다는 측면에서 반대되고 있다.²⁸⁾ 한편 사회복지청의 설립을 찬성하는 연구자들은 오히려 국민들의 사회복지서비스에 대한 요구가 복지청을 설립해야 만족될 수 있을 만큼 급격히 증가할 것이라고 주장하며, 현재 보사부와 내무부의 이원화로부터 파생되는 정책의 일관성미흡 및 통제의 어려움을 지적한다.²⁹⁾

두번째 차이점은 일반행정과 분리하는 경우 사회복지관련업무만 분리할 것인가 아니면 보건·환경·위생등 보사부의 모든 정책에 관련되는 업무를 따로 분리할 것인가?에서 나타나는데 보건·환경·위생등 보사부의 모든 정책에 관련되는 업무를 따로 분리하는 것에 대한 근거는 대부분의 사회복지 수혜대상자의 문제가 저소득, 무주택, 질병, 사회부적응 등 복합적 성격을 갖고 있으므로 한장소에서 종합적으로 처리되어야 할 필요가 있다는 것이다.³⁰⁾

28) Ibid., p. 91.

29) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, p. 151.

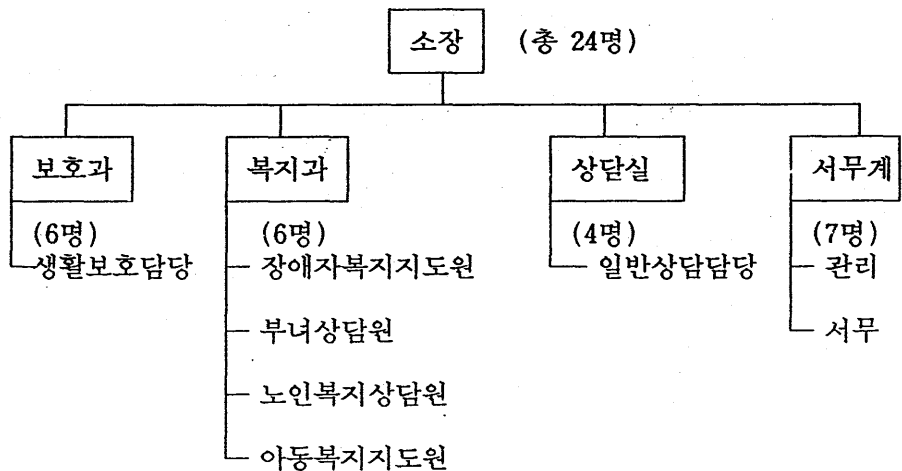
30) 김홍식의, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, p. 96.

세번째 차이점은 지역화의 수준에 나타나는데 사회복지사무소를 설치해야 하는 지역단위를 읍.면.동으로 해야 한다는 주장과 시.군.구까지만 사회복지사무소를 설치해야 한다는 주장이 대립되고 있다. 그러나 대립되는 주장에 대한 근거가 이 문제에서 명확하게 논의되고 있지 않다. 다만 읍.면.동으로 할 경우 모든 읍.면.동에 복지사무소를 설치해야 한다고는 주장하지 않고 있고, 지역이 광범위하고 사회복지수혜대상자가 밀집된 지역에 사회복지출장소를 두는 정도로 주장하는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

2. 복지사무소 내부조직. 업무 및 인력

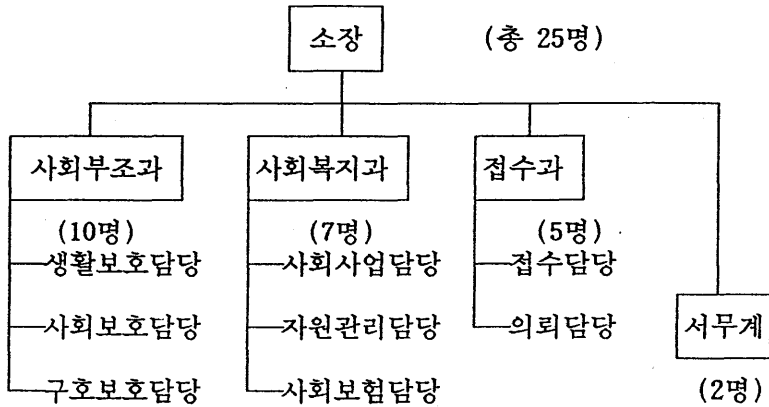
복지사무소 내부조직은 복지사무소가 담당할 업무내용에 따라 공적부조 및 사회복지서비스만 다루는 것에 대한 안 (1안), 이것에 사회보험을 추가하는 안 (2안), 여기서 보건. 위생. 환경까지 추가하는 안 (3안)이 논의되고 있다.

1)안: 보건, 사회 분리; 사회보험 분리³¹⁾

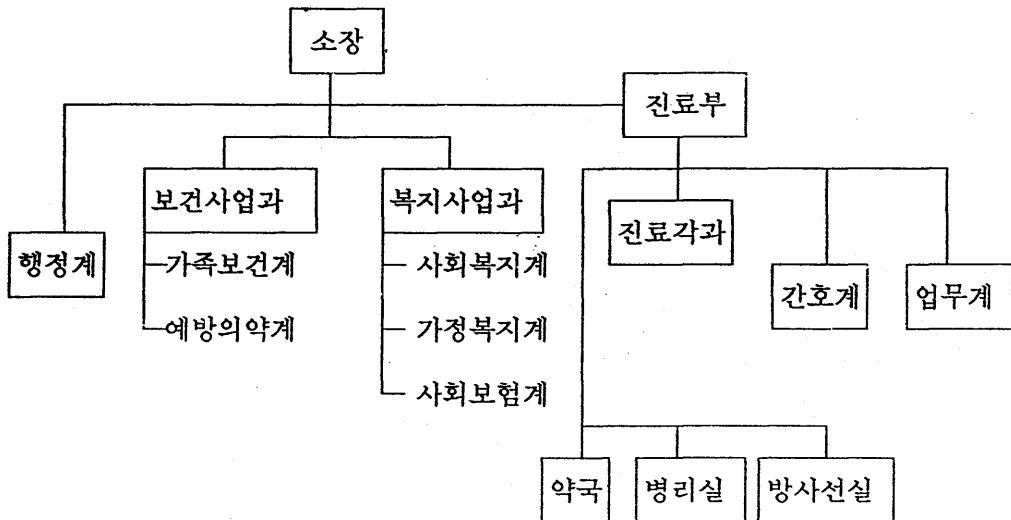


31) 이정호, 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, p. 145; 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, p. 170, 1단계의 확대방안임.

2)안 : 보건, 사회 분리; 사회보험 통합³²⁾



3안) 보건, 사회 통합; 사회보험 통합³³⁾



위 1,2,3안의 첫번째 공통점은 클라이언트문제나 집단을 기준으로 한 프로그램별조직분류가 강조되고 있어 특수성(specialization)위주의 사회복지사무소

32) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, p. 158.

33) 김홍식외, 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구, p. 110.

를 그리고 있다는 것이다. 이것은 현재 소득보장, 사회복지서비스로 분류되고 사회복지서비스법은 클라이언트집단별로 분류된 한국의 사회복지법 구성을 그대로 반영하는 것이라고 하겠다. 두번째 공통점은 사회복지시설을 담당하는 과를 특별히 설치하고 있지 않아 종합복지관, 아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설의 증가로 인하여 현재 전문인력의 지도·감독의 필요성이 급속히 증대되고 있는 욕구에 대한 반응을 충분히 하지 못하고 있다는 점이다. 세번째 공통점은 자원관리나 기획을 담당하는 부서의 위치가 전 지역사회 모든 욕구를 반영하게끔 되어 있지 않다는 점이다. 네번째 공통점은(1,2안의 경우에만 해당하는데) 다루는 업무의 범위가 다르고 따라서 사회복지급여 수혜대상자의 수가 상당히 차이가 날 것임에도 불구하고 사회복지사무소의 총적정인원 수가 24-25명 수준으로 비슷하다는 것이다. 양쪽안 모두 시·군·구단위를 사회복지사무소의 설립단위로 하기 때문에 이와 같은 공통점은 납득하기 어렵다. 다섯째는 공적부조와 사회복지서비스업무를 분리하고 있다는 것이다. 여섯째, 산업화, 핵가족화와 함께 급격히 증가하고 있는 정신장애자에게 복지서비스를 제공하는 것을 고려하지 않고 있다는 것이다.

위 1,2,3안의 차이점은 첫째, 보건소업무를 통합한 안과 보건소업무를 제외시킨 안은 상담실 또는 접수과의 존재여부에서 차이가 난다는 것이다. 보건소업무를 통합한 안은 아무래도 보건쪽을 강조하게 되고 상대적으로 사회복지의 전문업무는 행정위주로 과가 분류되고 상담 및 치료의 기능이 약해진다. 둘째, 사회복지사무소의 업무 범위가 적을수록 서비스종류별 구체적인 과분류가 일어나고 통제범위가 (span of control) 줄어든다는 것이다. 또한 업무범위가 넓어질수록 사회복지에 대한 전반지식과 경험을 요구하는 중간관리계층이 많아지게 됨으로써 그 중간관리계층을 채울 수 있는 전문인력공급능력이 사회복지사무소를 설치하는데 우선적인 고려요인으로 될 것을 요구하고 있다.

V. 사회복지사무소 설치 및 운영방안

사회복지사무소의 새로운 모형은 앞서 지적된 현행 생활보호와 사회복지서비스체계의 문제점을 해결하고, 비교된 여러 대안들의 결점을 보완하고 장점을 살릴 수 있는 방향으로 만들어져야 할 것이다. 또한 서로 대립되고 있는 점에 대해서는 가능한 실제적인 현황을 토대로 합의점을 찾아가려고 하여야 할 것이다.

1. 지역화 및 중앙부서와 지방자치단체와의 관계

1) 중앙집권화와 지방분권화의 선택에 있어서는 상부하달식 수직적 전달 체계가 지역사회의 욕구를 잘 반영하지 못한다는 문제점을 해결하기 위하여 첫째, 앞으로 지방자치제의 발전에 맞는 사회복지전달체계를 설립해야 한다는 것과, 둘째, 그에 따라 지방재정의 분담을 증가시켜나가는 것과, 셋째, 공적부조나 사회복지서비스는 지방의 다양성을 반영할 수 있는 지방프로그램의 성격이 강하다는 취지에서 지방분권화를 선택하도록 한다. 단, 지방분권화의 전제조건인 안정된 정책과 자원환경, 정보기술의 발달, 계획과 예산집행을 할 수 있는 능력등이 충분히 구비되지 못한 현실여건을 감안하여 계획과 예산집행, 자원분담 측면에서 중앙정부의 통제역할을 단계적으로 서서히 감소시켜나가는 것이다.

2) 그러나 지방분권화로는 앞서 지적된 정책수립부서와 집행부서의 이원화로부터 비롯되는 타업무겸임, 미흡한 전문인력관리 문제를 해결할 수 없으므로, 이 문제를 해소하기 위하여 앞의 대안들이 공통적으로 제안하였듯이 일반행정과 분리하여 전문성을 최대한 발휘할 수 있도록 시·군·구 및 읍·면·동의 일반행정과 분리하여 사회복지사무소를 설치하도록 한다.

3) 사회복지사무소를 일반행정과 분리하여 설치하면서 사회복지직렬을 설치하여 현재 사회복지담당 일반행정직 공무원의 순환보직에서 발생하는 전문성결여 문제, 사회복지전문요원이 별정7급에 묶여 있어 전문적 지도, 감독체제가 성립되지 않고 있는 문제, 자율성결여문제 등을 해결하도록 한다. 사회복지직렬을 설치하면 전문성을 제고하고 서비스의 지속성, 일관성, 연결성을 유지할 수 있을 것이며 형식적인 각종위원회의 기능을 전문요원의 자율권으로 대체함으로써 효율성 및 전문요원의 전문적인 자율성을 동시에 제공할 수 있을 것이다. 또한 일반행정과의 분리가 가져올 수 있는 장점은 인사관리체계와 보수체계를 일반행정직과는 달리 할 수 있으므로, 사회복지전문요원의 업무특성에 맞는 평가제도 및 보수제도를 도입하여 사회복지전문요원의 사기를 진작시킬 수 있다는 것이다.

4) 일반행정에서 사회복지사무소로 분리시키는 업무의 범위를 결정하는 것에 있어서는 사회복지서비스수혜자의 예상되는 욕구가 복합적인 것이긴 하지만 그것이 반드시 보건·위생·환경과 밀접한 관계를 가진 욕구가 아니며 보건·위생·환경의 수혜대상자와 사회복지서비스수혜대상자가 반드시 일치하지 않는다는 점에서 사회복지업무만 따로 분리시키는 것이 바람직할 것이다. 또한 보건소와 사회복지사무소의 이용대상자를 같은 서비스 계층으로 보는 것은 중, 고소득계층은 일반의

료기관을 이용하고 저소득층은 보건소를 이용하는 것이라는 소득계층간 의료서비스의 이원화를 조장하는 듯한 인상을 주게 되어 오히려 바람직하지 못하다. 사회복지업무내에서도 중앙정부의 프로그램인 의료보험과 국민연금은 현행 전달체계가 독립적으로 있고 지역적 이익을 초월하여 전국민적 차원에서 수행되는 프로그램인 만큼 공적부조와 사회복지서비스와는 분리되어야 할 것이다. 단, 장기적인 측면에서 볼 때 사회복지사무소가 정착되면 사회보험을 중앙정부의 위임업무로 받아들일 수는 있을 것이다.

5) 지역화수준을 결정하기 위해서는 시.군.구와 읍.면.동의 사회복지욕구를 정확히 측정하여야 한다. 전국, 시.군.구, 읍.면.동의 사회복지욕구현황을 살펴보면 다음 <표 13><표 14><표 15>와 같다.

<표 13> 전국 사회복지욕구현황

인구수	43,801,358
시.군.구 합계	274
읍.면.동 합계	3,617
생활보호대상자수	2,246,000
노인복지대상자수	985,247
아동복지대상자수	209,517
부녀복지대상자수	7,369
신체장애복지 대상자수	963,630
정신장애복지 대상자수	438,014

참고) ○ 인구자료: 1992.3월 기준

- 아동복지서비스대상: 5,721명 ('90년 아동상담실적) + 6,696명 ('90년 소년.소녀가장) + 1,647 ('90년 국내입양실적) + 370명 ('92년 예상 위탁아동) + 39,426명 ('90년 결식아동수) + 23,450명 ('90년 아동복지시설 수용인원) + 1,207명 ('90년 취업연장아동) + 131,000명 ('90년 저소득 보육대상아동) = 209,517명
- 노인복지서비스대상: 76,000명 ('91년 노인수당대상) + 81,735 ('90년 노인능력은행 취업실적) + 4,962명 ('90년 노인복지시설 이용노인수) + 822,550명 ('90년 노인여가시설인 경노당 이용노인수) = 985,247명
- 부녀복지서비스대상: 2,809명 ('90년 모자보호시설 연도말 수용인원) + 1,172명 ('90년 부녀직업보도소 연도말 수용인원) + 3,388 ('90년 모자복지법에 의해 보호받고 있는 847세대 x 4명(예측 평균 가족원수) = 7,369명
- 장애인서비스대상: 전인구수에다 1990년 장애출현율인 2.2%를 곱한 것.
- 정신장애서비스대상: 외국에서 일반적으로 적용되고 있는 정신질환유병률 1%를 전 인구수에다 곱한 것. (민병근, 한국인의 정신건강과 복지, 중앙의대지, 12권4호, 1987. 12월, p. 524)

〈표 14〉 시.군.구당 사회복지욕구현황

평균인구	159,859
생활보호대상자수	8,197
노인복지대상자수	3,596
아동복지대상자수	765
부녀복지대상자수	27
신체장애자복지대상자수	3,517
정신장애자복지 대상자수	1,596
대상자수 합계	17,698

〈표 15〉 읍.면.동당 사회복지욕구현황

평균인구	12,110
생활보호대상자수	621
노인복지대상자수	272
아동복지대상자수	58
부녀복지대상자수	2
신체장애복지 대상자수	266
정신장애복지 대상자수	121
대상자수 합계	1,340

사회복지전문요원 한사람이 생활보호와 사회복지서비스 대상자에게 1년에 평균 4번 상담을 정기적으로 제공한다면 시.군.구당 총욕구는 $17,698 \times 4 = 70,792$ 케이스가 될 것이다. 사회복지전문요원 한사람이 1년에 공휴일을 제외한 298일 (1992년 기준) 중에 회의나 사무를 보도록 일주일에 하루씩 총 52일과 휴가 및 교육을 위하여 14일을 제외한 232일을 일하고, 하루 평균 3케이스를 상담할 수 있다면³⁴⁾ 사회복지전문요원 한사람이 1년에 상담할 수 있는 케이스는 696케이스이다. 따라서 시.군.구당 70,792케이스를 담당하려면 102명의 전문요원이 필요하다.

읍.면.동당 평균 1,340 케이스에게 1년에 평균 4번 상담을 정기적으로 제공한다면 읍.면.동당 총욕구는 5,360케이스이다. 따라서 읍.면.동당으로는 8명의 전문요원이 필요하다.

34) 하루 3케이스 가정방문상담이 적당한 업무량이라는 것은 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, p 146에서도 합의 되고 있다.

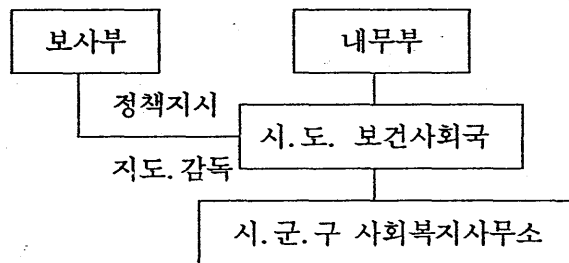
위의 계산에 따르면 시.군.구의 사회복지욕구의 크기는 사회복지사무소를 설치하기에는 너무 크고 읍.면.동당 사회복지욕구의 크기는 너무 작다. 단, 현재 생활보호, 의료보호, 아동복지, 노인복지, 부녀복지, 장애인복지대상자가 대부분의 경우 저소득층으로서 겹친다는 것을 고려한다면 시.군.구의 실제 복지서비스 제공 대상자수가 훨씬 줄어들 수 있다. 생활보호의 기준이 다른 아동복지, 노인복지, 부녀복지, 신체·정신장애자복지서비스 대상자 선정기준을 포괄한다는 것을 고려하여 생활보호자만을 업무량 계산하는데 사용한다면 시.군.구에는 47명의 전문요원, 읍.면.동에는 4명의 전문요원이 필요하다.³⁵⁾

따라서 현재 읍.면.동의 욕구는 사회복지사무소를 형성하기에는 너무 작다고 볼 수 있으며 시.군.구가 기본 단위가 되어야 할 것이다.

6) 사회복지사무소는 지역사회재원을 이용하여야 하므로 지역사회의 자원 재배분이 소득계층별로 발생할 수 있는 수준에서 설치되어야 한다. 읍.면.동은 현재 상당히 동질적인 집단이 사는 단위이므로 거의 비슷한 소득수준의 주민으로 이루어진 경우가 많으며 따라서 자원재배분이 일어날 가능성이 높지 않다. 다양한 소득수준 주민으로 구성되는 시.군.구가 자원배분 측면에서도 적합한 설치단위라고 볼 수 있다.

위의 여러 사항을 고려한 사회복지사무소의 전달체계는 다음과 같다.

〈그림 3〉 사회복지사무소 전달체계 안



현재 지방일반행정기관인 시.도 보건사회국의 지시를 받는 하부조직으로 시.군.구청장 산하 외부조직으로 분리되는 시.군.구 사회복지사무소를 단드는 것이다.

35) 시.군.구는 8,197케이스 x 4 번 / 전문요원 1인당 696케이스 = 47명.

읍.면.동은 621케이스 x 4번 / 전문요원 1인당 696케이스 = 4명.

단, 신청보호가 아직 완전히 정착되지 않은 상태에서 읍.면.동의 주민등록에 대한 정보수집을 위하고, 현재 읍.면.동에서 직접적인 사회복지서비스가 제공되는 것을 감안하여 주민의 접근성을 급속히 감소시키지 않게 하기 위해서 사회복지전문요원을 읍.면.동으로 파견하여 시.군.구 사회복지사무소의 전달체계를 보완하는 것도 바람직 할 것이다.

2. 사회복지사무소 내부조직.업무 및 인력

1) 사회복지사무소의 내부조직구성을 결정하는 가장 중요한 요소는 사회복지사무소의 성격을 일반성을 강조하는 것으로 할 것인가 아니면 특수성을 강조하는 것으로 할 것인가이다. 아직 일반성을 강조하기에는 1987년부터 배치되기 시작한 사회복지전문요원들의 경력으로 봐서 각 특수한 사회복지서비스를 서로 조정, 통합하기 위한 지식과 경험이 충분히 축적되지 못하였고, 현행 사회복지법들이 물질적 급여나 시설보호위주로 되어 있으며 아직 지역사회보호, 재가보호를 수용하지 않으므로써 사회복지전문요원이 일반사회사업을 (generic social work) 수행할 수 있는 여건이 되어 있지 않다. 따라서 사회복지사무소의 내부조직구성은 특수성을 강조하는 방향으로 하여야 할 것이다. 이것은 또한 민간부문과 공적부문의 역할분담에 있어, 공적부문 분류를 민간부문의 분류와 같게 만듦으로써 기능적인 분류의 한 형태로, 또한 클라이언트문제를 중심으로 발전하는 민간부문의 성장을 촉진할 것이다.

2) 특수성을 강조할 때, 특수성을 분류하는 기준으로는 사회복지법이 클라이언트 집단별로 구성된 것을 감안하여 클라이언트 문제, 집단을 가장 중요한 분류기준으로 취한다. 따라서 소득보장정책을 주로 다루는 생활보호 및 의료보호과와 개인복지서비스를 주로 다루는 복지서비스과를 분리하도록 한다. 이는 기존 안에서도 공통적으로 합의를 보이는 사항이다.

3) 복지서비스과에서는 장애인복지, 노인복지, 모자복지, 아동복지, 정신의료복지 업무를 다루며, 내부조직은 역시 클라이언트 집단별 분류를 사용하여 장애인복지, 노인복지, 가정복지, 정신의료복지계를 두는데 지역사회 복지욕구 종류별 크기를 감안하여 가정복지는 지역사회욕구가 아직 크지 않은 부녀복지 및 아동복지를 합친 것으로 한다. 정신의료복지는 법적인 측면에서 볼 때 아직 사회사업가의 영역으로 인정되지 않고 있지만 사회복지서비스에서 정신의료측면은 신체장애나 정신박약등의 장애와는 독립된 분야이고 아직 욕구파악은 정확하게 되어 있

지 않지만 산업화, 핵가족화가 진행되면서 점차 서비스에 대한 수요가 늘어날 잠재성을 충분히 가진 서비스이므로 따로 독립된 담당자를 설치하는 것이 바람직하다고 본다. 사회복지사무소에서 장애자, 노인, 가정복지를 다루게 됨에 따라 기존 시.군.구 사회(복지)과 및 가정복지과의 업무는 일반 사회업무나 일반 부녀업무로 축소.조정되어야 할 것이고 시.도의 보건사회국내의 사회과와 가정복지국내의 가정복지, 부녀복지, 청소년복지과의 업무가 조정되고 시.군.구의 사회복지사무소를 체계적으로 지도, 감독할 수 있는 방향으로 조직개편이 있어야 할 것이다. 사회과와 가정복지과의 조직개편과 함께 사회과와 가정복지과의 소속 부녀상담원, 아동복지지도원, 노인복지상담원, 장애인복지지도원 등 사회복지 관련공무원들을 사회복지사무소의 직원으로 통합하도록 한다.

4) 생활보호과 내부조직은 사회복지전문요원의 방문시간을 절약하기 위하여 지역별로 구분하도록 한다.

5) 지역사회의 자원관리나 다양하고 변화하는 지역사회의 욕구를 반영하는 자체 프로그램을 기획, 평가하는 부서 및 직원의 교육, 훈련을 담당하는 부서는 사회복지사무소 운영 전반을 이해하고 이에 관여해야 할 것이므로 총무과 소관에 두기로 한다.

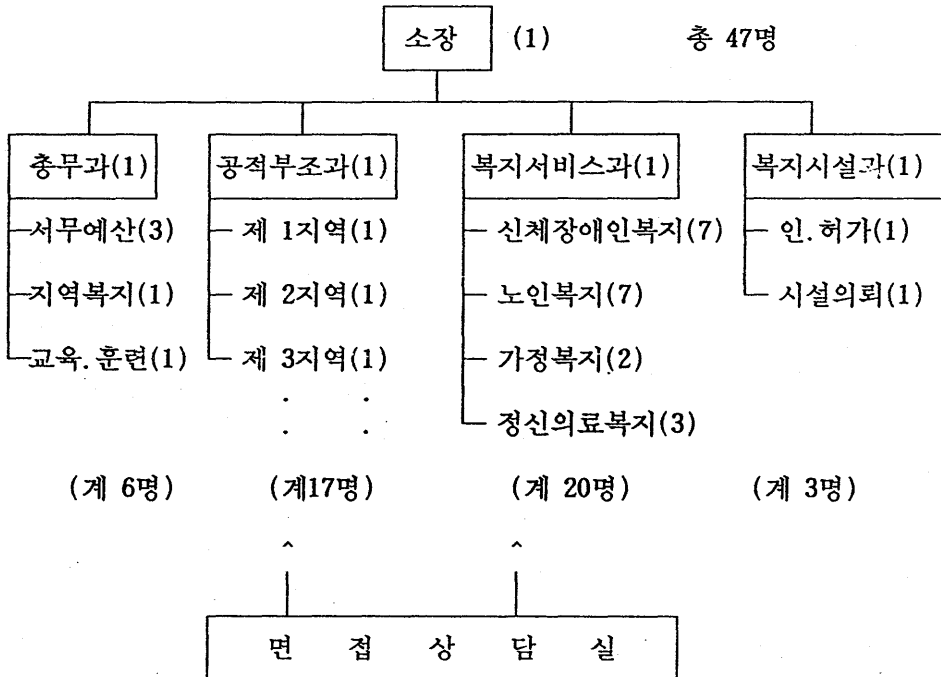
6) 시설보호는 현재 사회복지관, 아동복지시설 및 노인복지시설, 장애인복지시설, 부녀복지시설, 부랑인시설이 전국 총 19,532개소로³⁶⁾ 시.군.구당 평균 71개소나 되어 이들에 대한 인.허가 및 관리업무량이 상당히 많고 선진국으로 갈수록 시설보호가 복지서비스에서 차지하는 비중이 크므로 복지시설의 인.허가를 관리하며 업무 및 운영을 지도, 감독하는 복지시설과를 따로 설치하여 기능적 분류를 첨가하는 것이 바람직할 것이다.

7) 사회복지사무소는 따라서 소장과 그 밑에 총무과, 공적부조과, 복지서비스과, 복지시설과로 구성되며 평균적으로 시.군.구 복지사무소에 47명의 전문인력을 각 과에 배치하는데는 최소한도로 소장 1, 각 과의 과장 4, 총무과의 서무에 산담당 3, 지역복지담당 1, 교육.훈련담당 1, 복지시설과의 인.허가담당 1, 시설의뢰담당 1명이 우선 필요하다고 보고, 이들을 제외한 나머지 35명은 공적부조와 각 복지서비스의 욕구에 비례하게 전문인력을 배치한다. 시.군.구의 생활보호대

36) 1990년도말 사회복지관시설 88 + 노인공동작업장 212 + 노인여가시설(경로동, 노인교실) 18,597 + 노인복지시설 100 + 유로노인복지시설 10 + 아동복지시설 278 + 모자보호시설 37 + 부녀직업보도소 22 + 장애인복지시설 150 + 부랑인시설 38 = 19,532개소.

상 8,197명: 노인복지대상 3,596명: 아동+부녀복지대상 792명: 신체장애자복지대상 3,517명: 정신장애자복지대상 1,596명의 비율로 35명의 전문인력을 배치하면 생활보호 담당 16명: 노인복지담당 7명: 가정복지담당 2명: 신체장애자담당 7명: 정신장애자담당 3명이 된다. 이러한 설치방향에 따른 사회복지사무소의 내부구조 기본모형 및 인력배치는 다음과 같다.

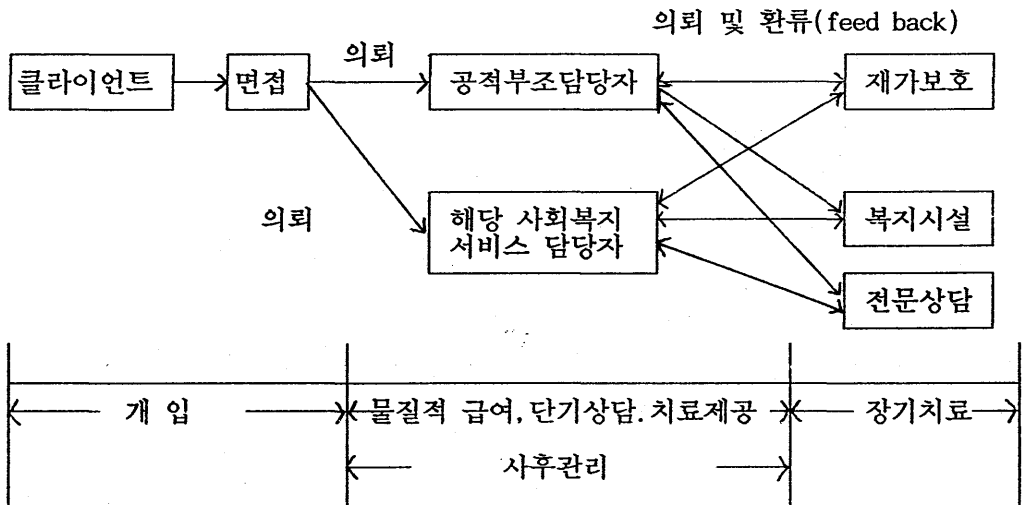
〈그림 4〉 사회복지사무소 내부구조 기본 모형



8) 현재 사회복지전달체계 내에서 클라이언트에 대한 전문적인 상담이 미흡한 것을 해결하기 위하여 면접상담기능 및 사례관리기능을(case management: 한 클라이언트의 욕구를 가능한 한 서비스 제공자가 개입부터 사후관리까지 담당하며 해결해주는 방법) 강화하도록 한다. 면접상담의 수준을 어느 정도로 하느냐에 따라 상담기능을 강화하는 방안은 사회복지사무소내 전문적인 상담기능을 갖추도록 상담과를 설치하고 상담전문인력을 배치하는 방안과 사회복지사무소에서 제공되는 상담은 사회복지전문요원으로 가능한 정도의 가볍고 단기적인 상담 수준으로 정하고 그 이상의 장기적, 전문적인 상담은 민간기관으로 의뢰하는 방안이 있다. 본 논문에서는 후자의 방안을 선택하였는데 그 이유는 첫째, 전문적, 장기적 상담은

현재 사회복지전문요원의 지식이나 경험으로 제공되기 어렵고, 둘째, 상담과를 공적부조나 사회복지서비스과와 분리하여 설치하는 것은 물질적 급여와 비물질적 상담이 각기 다른 제공자에 의하여 분리되어 제공되게 함으로써 클라이언트에게 하나의 연결된 서비스를 제공할 수 없게 되어 서비스 단절의 어려움을 낳게 되기 때문이다. 사례관리기능을 강화하기 위해서는 기록 및 정기적인 사례협의(case conference)를 개최하여야 하며, 사회복지전문요원을 지도하는 지도원이 이 업무를 주관, 감독하여야 한다. 사례관리기능을 강화한 사회복지사무소의 서비스 업무흐름도는 다음과 같다.

〈그림 5〉 사회복지사무소의 클라이언트에 대한 서비스 업무흐름도



VI. 결론

공적부조나 사회복지서비스를 제공하는 공적조직은 인간을 상대하고 인간을 변화시키려고 한다는 특이한 성격상 일반 행정기관과 달리 전문성을 요구하는 조직임에도 불구하고, 현재 한국에서는 공적부조와 사회복지서비스만을 고유업무로 다루는 조직이 없기 때문에 사회복지정책실현에 있어서 많은 어려움을 겪고 있다. 현재 공적부조와 사회복지서비스제도를 전달하는데 있어서 효과성측면에서 제기되고 있는 대상자선정의 문제, 서비스의 단편적 제공, 서비스 단절 및 일관성의

결여, 자활 및 재활 효과성의 결여, 클라이언트 및 지역사회 욕구반영의 미흡함, 책임성의 결여등의 문제 등과 효율성측면에서 제기되고 있는 각종위원회의 형식성, 업무중복등의 문제는 근본적으로 사회복지전달체계 선상에서 상부하달식 수직적 전달체계, 보사부 행정의 내무부행정으로의 편입, 전문인력관리 미흡 및 전문인력 및 상담시설 부족, 공적부조와 사회복지서비스 간, 그리고 사회복지서비스 제공부서들 간에 분리된 서비스를 조정하는 기능의 미약함에서부터 비롯된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 1987년부터 사회복지전문요원을 배치하여 공적부조단을 전담업무로 담당하도록 지시하고 있으나 그들이 근무하는 일선 일반행정기관의 여건상 그들의 전문성을 살리기가 상당히 어려운 실정에 있다. 실제로 사회복지전문요원은 현재 전체 업무량의 56.4%만을 생활보호업무를 위해 사용하고 있으며, 타 일반행정업무를 겸임하게 됨으로써 전문적인 치료, 상담등의 대인서비스는 거의 제공하지 못하고 있는 상황이며 이러한 여건이 직무만족의 저하 및 소진현상을 부추기는 것으로 나타났다. 따라서 공적부조 및 사회복지서비스 정책이 실제로 필요한 사람에게 필요한 서비스를 전달함으로써 수혜자의 복지를 향상시키기 위해서는 근본적으로 공적부조 및 사회복지서비스업무만을 전담하는 사회복지사무소를 설치해야 한다.

본 논문에서는 사회복지사무소를 설치, 운영하는 방안을 지역화 수준, 중앙부서 및 지방자치단체와의 관계, 내부조직구성 및 업무, 인력구성의 차원에서 논의하였다. 지역화수준은 사회복지욕구의 규모가 조직을 구성하기에 적절하고, 지역사회자원의 재배분이 일어날 수 있으며, 행정구역과 일치하도록 시, 군, 구단위에 사회복지사무소를 설치하는 것을 제안하였다. 단, 현재 읍, 면, 동에서 직접적인 사회복지서비스가 제공되는 것을 감안하며 주민의 접근성을 급속히 감소시키지 않게 하기 위하여 사회복지전문요원을 읍, 면, 동으로 파견할 수 있을 것이다.

중앙부서 및 지방자치단체와의 관계는 내무부 시, 도청에서 보사부의 업무를 시, 군, 구청장 산하에 분리된 사회복지사무소로 지시, 감독하게 하여 지방분권화으로써 지역사회욕구변화에 신속하게 대처하도록 하고 지방자치제의 실시와 함께 지방재정의 분담을 증가시켜 나가며, 일반행정과 분리시킴으로써 전문성을 살릴 수 있도록 하였다.

사회복지사무소의 내부조직은 현재 사회복지관련법들이 클라이언트 문제 또는 집단별로 구성되어 있는 점과, 사회복지전문요원이 각 특수한 사회복지서비스를 서로 조정, 통합하기 위한 지식과 경험이 축적되지 못하였고, 앞으로 민간부문의 성장을 촉진하고자 하는 점에서 특수성을 강조하도록 구성하여 생활보호, 의

료보호와 사회복지서비스를 분리하고, 시설보호와 거택보호를 분리하였으며, 사회복지서비스는 이에 덧붙여 복지서비스에 대한 욕구를 고려하여 노인복지, 장애인복지, 가정복지, 정신의료복지로 구분하였다. 내부조직보다도 전문성을 유지하기 위해서 더 중요한 것은 인력구성인데, 사회복지사무소가 전문성을 유지하기 위해서는 결국에는 사회복지사자격을 가진 자들로 사회복지사무소가 구성되어야 하며 이들에 의하여 생활보호, 의료보호, 사회복지서비스가 한 클라이언트를 중심으로 통합적으로 주어지도록 사례관리의 개념을 도입하여 면접(intake)부터 사후관리까지 물질적, 비물질적 사회복지서비스가 지속적이고 일관성있게 제공되어야 할 것이다. 이러한 사회복지사무소의 설치 및 운영은 사회복지전달체계의 책임성을 높이고 궁극적으로는 사회복지정책의 효과성 및 효율성을 높이는데 일익을 담당할 것으로 기대되어 진다.

참 고 문 헌

<동서>

- 김성순. 고령화사회와 복지행정. 홍익제, 1990.
- 김홍식의. 지방자치실시에 따른 사회복지행정체계의 진로에 관한 연구. 한국지방행정연구원, 1992.
- 박호숙의. 지방자치제 실시에 따른 지방정부의 사회복지기능에 관한 연구. 한국지방행정연구원, 1988.
- 보건사회부. 보건사회백서. 1991.
- 보건사회부. 사회복지전달체계확립방안. 보고서. 1988.
- 보건사회부. 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사. 1985.
- 서상목의. 빈곤의 실태와 영세민대책. 한국개발연구원, 1981.
- 서상목, 최일섭, 김상균. 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안. 한국개발연구원, 1988.
- 원석조. "생활보호 전문직." 사회복지전달체계와 사회복지사의 역할. 한국사회복지정책연구소, 1989.
- 윤혜미, 김근식. 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안. 한국보건사회연구원, 1991.
- 이정호. 한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구. 경희대학교, 1987.
- 정복란의. 생활보호제도 개선방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 1990.
- 정복란의. 생활보호대상자 선정에 관한 연구. 한국보건사회연구원, 1991.
- 한국보건사회연구원. 사회복지실태 및 욕구조사. 1990.
- 한국복지연구원. 사회복지: 문제와 요점정리. 1991.

<양서>

- Challis, Linda. Organising Public Social Services. Essex: Longman, 1990.
- The Family Welfare Association. Guide to the Social Services, 1987. London: The Family Welfare Association, 1987.
- Hasenfeld, Yeheskel & English, Richard A. Human Service Organization. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1974.
- Patti, Rino. J. Social Welfare Administration: Managing Social Programs in a Developmental Context. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- Webb, Adrian & Wistow, Gerald. Social Work, Social Care: and Social Planning: The Personal Social Services Since Seeborn. London: Longman, 1987.

社會福祉專門要員의 活動評價와 業務活性化 方案

이 정 호¹⁾

1. 머릿말
2. 사회복지전문요원의 활동 평가
3. 사회복지전문요원의 업무활성화 방안
4. 맺음말

1. 머릿말

사회복지전문요원을 일선 동단위지역에 배치하기 시작한지 5년이 지났다. 처음 사회복지전문요원을 일선행정기관에 배치하자 사회복지분야 전문가들은 물론 모든 국민이 큰 기대를 가지게 되었다. 이는 1961년 생활보호법의 제정·공포 이후, 생활보호대상자의 보호를 위해 양곡이나 부식비를 중앙에서 지방행정기관에 이송하여 보호가 필요한 사람에게 배분하여 주는 단순한 금품서비스를 탈피하여 생활보호대상자의 自活을 돕는 교육, 기술훈련, 치료, 재활, 취업, 상담 등 인적 서비스가 필요하였기 때문이다.

특히 社會福祉에 관한 전문지식과 기술을 갖춘 전문가들이 직접 주민들의 복지문제를 도와줌으로써, 국민의 福祉意識을 높이고 범국민적 참여에 의한 국민 복지 증진과 복지국가 구현에 크게 기여할 것이라는 희망이 있었기 때문이다.

사회복지전문요원을 일선 동사무소에 배치하게 된 필요성을 좀 더 구체적으로 제시하면, ① 읍·면·동의 사회복지담당인력 부족과 전문성 결여로 생활보호 사업의 효과적 수행이 어려운 실정이어서, 정확한 대상자 선정 및 그 서비스 제공에 필요한 새로운 전문적 행정체계가 구축되어야 하였고, ② 공적부조 업무 및 각종 사회복지서비스 업무는 종합적·지속적·직접적으로 수혜자에게 전달되도록 하는 것이 효과적이므로 저소득층의 自立·自活을 위해서는 사회복지전문가에 의하여 개개 가정의 동태와 욕구의 변화 등을 계속적으로 보살필 필요가 있었으며, ③ 저소득층 밀집지역에 있는 특수한 문제의 해결을 위해 활용가능한 사회적 자원을 동원하는 역할을 할 수 있는 전문인력이 배치되어야 한다는 데 있었다.

이러한 필요성에 따라서 사회복지전문요원 배치계획을 수립하고 예산을

1) 국립사회복지연수원 교수

확보하여 1987년 7월 1일자로 5개 직할시에 49명을 배치하였고, 그 다음해인 1988년 2월 서울에 35명을 배치하였다. 그 후 1990년에 결원인원 3명을 포함한 243명을 모집하여 4월 1일부로 서울특별시 및 5개 직할시에 배치하였다.

이와 같이 점진적으로 시범배치된 社會福祉專門要員은 그 배치의 필요성에 대하여 정책적으로나 사회적으로 어느 정도 인정을 받게 되었고, 1990년 6월 6.29선언 3주년 기념일을 맞이하여 대통령과 국민과의 대화에서 1991년까지 2,000명, 1992년까지 4,000명을 읍·면·동에 배치할 것을 약속함으로써 그 發展과 定着은 자명한 것으로 인식되었다. 대통령의 약속에 따라 1991년에는 1990년까지 배치된 324명을 제외한 1,676명을 배치하여 1991년 12월말 현재 2,000명이 읍·면·동에서 근무를 하게 되었다.

이와 같이 배치된 社會福祉專門要員制度는 처음 시작한 사업이라서 많은 문제점이 발생할 것이라는 우려도 있었으나 큰 문제점 없이 발전의 발걸음을 견고 있음은 사실이다. 따라서 이 制度가 시작된지 5년이 경과한 현 시점에서 한 단계 높은 發展의 계기를 마련하기 위하여는 그간의 활동이 사회복지전문요원을 배치하게 된 필요성에 어느 정도 부응하고 있는지를 評價하고 그 活性化方案을 마련하는데 노력할 것이 요청되고 있다.

이러한 점에서 이번 세미나에 社會福祉專門要員의 活動評價와 업무활성화 방안이라는 하나의 주제를 선택하게 된 것은 매우 뜻있는 일이라 생각된다. 사회복지전문요원의 活動을 評價하기 위해서는 과학적인 연구를 바탕으로 한 객관적인 자료가 필요하다. 또한 客觀적인 자료는 당사자가 아닌 제3자의 評價가 중요하다. 즉, 社會福祉專門要員에 대한 일반국민이나 수혜자에 의한 평가가 중요하다. 아쉽게도 이 제도의 역사가 짧아 아직 주민이나 수혜자를 대상으로 평가한 자료가 없다. 이러한 점을 고려하여 차선의 방법으로 지난 해 한국보건사회연구원의 연구진에 의하여 사회복지전문요원의 상사인 洞長 및 사무장 등 행정책임자를 대상으로 조사한 자료와 사회복지전문요원의 活動事例 34개를 분석하여 얻은 결과 및 그 간 일간신문, 지방신문 등에 게재된 내용들을 참고하여 社會福祉專門要員의 活動을 評價하고 이를 기초로 업무활성화방안을 제시해 보고자 한다.

2. 사회복지전문요원의 활동평가

가. 사회복지전문요원의 배치로 얻은 효과

1) 생활보호대상자선정의 전문화

사회복지전문요원이 배치되어 직무를 수행함으로써 드러난 가시적인 효과

는 생활보호대상자가 감소하였다는 점이다. 1987년에 5개직할시에 사회복지전문요원이 배치된 이후 전국의 생활보호대상자수는 '87년 2,354천명에서 '88년에는 1.8%가 감소한 2,310천명으로 감소하였고, '89년에는 '88년보다 2.8%가 감소한 2,246천명으로 감소하였으며, '90년에는 '89년보다 0.4%가 증가한 2,256천명으로 증가하였으나 '91년에는 '90년보다 0.4%가 감소한 2,246천명으로 감소현상을 보였고, '92년에는 '91년보다 3.1%가 감소한 2,176천명으로 감소하였다. 이와 같이 '88년 이후 '91년까지 생활보호대상자가 완만하게 감소한 현상은 서울특별시 및 5개 직할시에만 사회복지전문요원을 배치하였기 때문에 전국적인 수치에는 크게 변화가 없었으나 '92년에는 2,000명의 사회복지전문요원이 전국적으로 배치된 관계로 그 감소율이 높은 것을 알 수 있다.

서울을 비롯한 5개 직할시의 거택보호 및 자활보호대상자는 '90년에 435,693명에서 '91년에는 7.2%가 감소한 404,309명으로 감소한데 비하여 社會福祉專門要員을 배치하지 않은 경기도 외의 8개도 '90년도 거택보호 및 자활보호대상자수는 1,739,115명에서 '91년도에는 1.1%가 감소한 1,720,136명이었다. 이를 보면 社會福祉專門要員이 배치되지 않은 지역보다 배치된 지역의 생활보호대상자수가 현격하게 감소되었음을 알 수 있다. 또한 사회복지전문요원의 상사인 행정책임자를 대상으로 한 조사에서도 사회복지전문요원이 배치된 후에 생활보호대상자의 숫자가 줄었다고 응답한 비율이 65.6%인 것으로 나타났다.

이러한 현상은 社會福祉專門要員에 의해 생활보호대상자의 선정이 엄정하게 이루어져 생활보호대상자격이 없는 자를 배제하는데 기여하여 재원의 낭비를 방지하는데 성과를 거두었다고 할 수 있다. 또한 이러한 사실은 종전에 생활보호대상자를 선정함에 있어서 통·반장의 의견을 토대로 비과학적이고 자의적 판단으로 선정되면서 수혜자격을 갖추지 못한 대상자가 선정되거나 반대로 수혜대상자가 대상에서 누락되는 사례가 있었던 것을 시정하여 전문적인 방법으로 생활보호대상자를 선정하는데 성과를 거두었다고 할 수 있다.

또한 사회복지전문요원의 활동사례를 분석해 본 바 34건의 사례중 47.1%인 16건은 既生活保護對象者를 보호한 사례였고, 35.3%인 12건은 신규생활보호대상자로 선정하여 보호한 사례인 것을 보면 생활보호대상자선정에서 누락되거나 수시로 발생하는 수혜대상자를 전문적인 방법으로 조사하여 생활보호 필요시에는 언제든지 보호할 수 있는 申請主義 保護方法이 점점 진전되어 가고 있음을 알 수 있다.

2) 地域社會資源活用으로 국가지원의 限界性 補充

사회복지전문요원의 직무 및 관리 운영에 관한 규정 제3조 5호에는 기타 생활보호대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선을 직무의 하나로 규정하고 있으며, 실제 사회복지전문요원들의 활동사례 분석에서도 34건의 사례중 88.2%인 30건이 후원자개발과 결연을 통해 생활보호대상자를 지원하고 있는 것을 볼 수 있었다.

특히 생활보호대상자는 물론 생활보호대상자로 선정하기가 어려운 대도시 전입자나 선정기준에 맞지 않는 저소득계층의 보호를 위해 사회복지관, 병원, 교회, 양로시설, 보육시설, 훈련기관, 기업체, 언론기관 등 지역사회복지기관 및 관계기관의 협조를 받아 생활보호대상자에게 필요한 자원을 활용함으로써 그들의 자활을 돕는데 크게 기여하여 정부자원의 한계성을 보완하는데 큰 성과가 있음을 알 수 있다.

3) 생활보호대상자의 발생 예방 및 專門的 事後管理로 自活促進

사회복지전문요원은 지역사회주민의 욕구를 정확히 파악하고 지역내에 어려운 사람이 있으면 사전에 相談을 통해 해결방법을 찾도록 지도해 주며, 취업알선, 관계기관·단체에 협조의뢰를 통해 도와줌으로써 생활보호대상자로 되지 않도록 사전에 예방을 하는데 크게 기여하고 있다. 특히 종래에는 일반행정공무원에 의하여 물질적 급여 위주로 생활보호사업이 실시됨에 따라 생활보호대상자의 自立 自活對策이 미흡하였으나 社會福祉專門要員에 의하여 물질적 급여와 병행한 상담, 교육, 재활, 전문기관의뢰 등 전문적 사후관리가 철저히 실시됨으로써 생활보호대상자의 자활을 촉진하는데 크게 기여하고 있다.

4) 친절한 공업이미지정립에 선도적 역할수행

처음 사회복지전문요원이 배치되어 생활보호대상자 선정과정에서 종래의 관례에 따른 통반장이 추천하는 사람이 생활보호대상자로 책정되지 않거나 기존에 보호를 받고 있던 생활보호대상자가 대상자에서 탈락됨에 따라 사회복지전문요원에 대한 일부 거부감도 있었다. 그러나 사회복지전문요원들은 담당지역을 밤낮없이 순회하면서 저소득층가구를 일일이 방문, 개별상담을 통해 생활상태를 정확히 파악하며, 생활보호대상자에게 지급되는 양곡을 직접 가정에 전달하거나 생일과 명절에도 가정을 방문하여 축하하고 인사하는 가난한 사람들의 가족이 되자 지역사회 주민, 종교단체, 사회독지가들도 가난한 사람들을 돕는데 적극 참여하였고, 지역사회의 어려운 문제를 사회복지전문요원과 협의하는 친밀한 관계가 형성되어 가고 있다.

특히 부적격 생활보호대상자를 정리하기 위해서는 일일이 해당 가정을 방문하여 설득과 이해를 구하거나 취업알선 등을 통해 그들이 자활하는데 전력을 다함으로써 주민들로부터 생활보호사업에 대한 신뢰도를 갖게 하는데도 큰 성과를 거두었다.

사회복지전문요원들의 지역사회주민을 위한 헌신적인 봉사자세에 대한 주민들의 신뢰가 높아지자 중앙의 일간지를 비롯하여 지방지, 사보 등 각종 언론에 「영세민 돕기 陰地 3년여 ~ 하루가 짧은 住民 보살피기 ~」, 「사회복지요원 계속 늘려라」, 「달동네 自活에 젊음을 던져 ~ 생보자 일일이 안부 ~ 궂은 일엔 발벗고 나서 ~」, 「달동네 누비며 불우이웃에 사랑의 불씨 배달」, 「생보자 삶의 質 향상에 힘쓴다 ~ 高位公職者 모임서 체험담발표 感銘준 맹렬파 ~」 등 사회복지전문요원의 성실하고 적극적인 활동을 알리고 공직자로서의 자세에 긍정적인 평가를 하고 있다.

5) 종합적 사회복지서비스담당 전문가로서 위상정립

생활보호대상자는 생활보호법 제3조에 의하여 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 65세이상의 노쇠자, 18세미만의 아동, 임산부, 폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자, 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 보호를 필요로 한다고 인정되는 자가 되며, 18세미만의 아동을 보호하는 경우에 그 아동의 양육을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 아동과 함께 그의 어머니를 보호할 수 있다고 규정되어 있다. 이러한 대상자는 대부분이 결손가정이나 문제가정으로 구성되어 있기 때문에 복합적인 문제를 가지고 있다.

사회복지전문요원의 활동사례 34개에 대한 세대구성실태를 보면 모자세대 19세대(55.9%), 노인세대 9세대(26.5%), 편부세대 2세대(5.9%), 소년가장세대 1세대(2.9%), 남편의 실직·알콜중독 등 문제가정 3세대(8.8%)로 결손가정 또는 문제가정이었고, 그들이 가지고 있는 문제도 빈곤문제 뿐만 아니라 질병, 자녀교육 및 취업문제, 실직, 주택문제 등 복합적인 것으로 나타났다. 또한 이들에 대한 조치도 긴급구호를 비롯하여 아동, 노인, 장애인복지시설에의 보호조치, 치료, 교육, 취업, 재활 등 종합적 사회복지서비스가 필요하였다.

특히 모자세대, 노인세대, 장애인세대, 문제가정 등은 생활보호대상자로 전락할 우려가 있으므로 사전에 사회복지전문가의 상담과 지도를 통해 예방하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 사회복지전문요원은 종합적 사회복지서비스 담당 전문가로서 위상을 정립해 갈 수 밖에 없으며, 실제로 정립되어 가고 있다.

사회복지전문요원의 직무 및 관리 운영에 관한 규정에는 생활보호업무이

외의 업무를 전담하거나 겸직하여서는 아니된다고 규정하고 있으나 한국보건사회 연구원의 조사에서 사회복지전문요원이 겸임하고 있는 업무중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 전문적 사회복지서비스 업무인 노인, 장애인, 아동·청소년, 부녀복지 등으로 나타났고, 그리고 동사무소의 행정책임자의 응답에서도 사회복지전문요원의 전문적 대인서비스 수행의 필요성을 긍정적으로 응답한 자가 70.5%이고 생활보호대상자에 대한 지속적 상담의 필요성을 강조한 자가 92.5%나 되었다. 또한 사회복지전문요원들이 전문적 대인서비스가 중요하다고 보는 것은 지역사회 자원 활용 원조, 사후관리, 교육 및 직업훈련 알선, 전문적 상담, 정보 및 조언의 제공 등의 순으로 나타났다.

나. 社會福祉專門要員制度 運用의 問題點

앞에서 지적한 바와 같이 종래에 일반행정공무원이 생활보호업무를 담당할 때와 비교하여 사회복지전문요원이 배치된 후에 상당히 개선된 것으로 평가되고 있으며, 직장의 상사나 동료 그리고 생활보호대상자도 사회복지전문요원의 배치와 수행하고 있는 업무의 내용 및 질에 대하여 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 각 신문지상에 게재된 사회복지전문요원의 운용에 대한 부정적 평가도 외면할 수 없다. 「사회복지요원 있으나 마나 ~ 동·면서 지휘감독권 악용사례 많아 ~」, 「제자리 못찾는 달동네 파수꾼 ~ 1명당 2백가구가상 담당, 무허가 건물 철거 등 일반업무 동원 예사 ~」, 「전문적 활동을 위한 사회복지직렬 설치 등 시급」, 「시·구청 사회과에 사회복지전문요원 배치, 직급에 맞는 처우개선」 등 사회복지전문요원 운용상의 문제점이 지적되고 있다.

또한 행정책임자들은 사회복지전문요원들이 종합행정기관인 동사무소의 여건을 무시하고 고유업무만을 고집하여 업무분장을 놓고 기존의 동사무소 직원들과 갈등을 야기한다고 지적하고 「비협조적이다」, 「업무처리가 미숙하다」, 「일반행정에 대한 이해가 부족하다」 등 부정적 평가도 하고 있다.

지금까지 사회복지분야의 전문가, 행정책임자, 사회복지전문요원 등에 의하여 지적되고 있는 사회복지전문요원 운용상의 문제점을 간추려 보면 다음과 같다.

1) 사회복지전문요원의 지도·감독체제 미흡

사회복지전문요원을 지도·감독하는 상사인 사무장 또는 부면장, 읍·면·동장이 사회복지에 대한 이해가 부족하고 전문직을 일반행정직 공무원과 동일하게

업무를 분장하거나 지도를 하는 관계로 전문성을 발휘하는데 어려움이 있다.

2) 신분보장의 미흡으로 사기저하

사회복지전문요원은 별정직 7급 공무원으로 임용·배치되고 있기 때문에 승진·이동의 기회가 제한되고 있으며, 또한 아동복지지도원이나 다른 사회복지관계 공무원처럼 관계법령에 그 설치근거 및 직무가 규정되어 있지도 않다.

이와 같은 신분보장의 미흡은 사회복지전문요원들의 자아실현을 하고자 하는 성취욕구에 갈등이 생기게 하고 근무의욕을 저하시키는 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

3) 업무의 과중

사회복지전문요원의 배치기준은 도시지역의 경우 저소득층 100-200가구가 있는동에 1명씩 배치하고 300가구 증가에 따라 1명씩 늘려 1개동에 3명까지 배치할 수 있고, 읍·면지역에는 저소득층가구 300가구이상인 곳에 1명씩 배치되어 앞에서 언급한 생활보호관련업무를 담당하고 있다.

한국보건사회연구원의 6대도시를 대상으로 조사한 사회복지전문요원 1인당 담당하고 있는 생활보호가구수는 평균 247.1가구로 나타났고, 전체업무량의 56.4% 정도만이 생활보호업무 수행에 관련된 것으로 나타나 업무겸임도 심각한 수준에 이른 것으로 추정되며, 행정책임자들도 60.9%가 사회복지전문요원의 업무량이 많다는 데 동의하고 있다.

4) 업무환경의 미흡

전문적인 사회복지업무를 수행하려면 안정된 장소, 즉 상담실이 필요한데 상담실은 차치하고 사무실의 분위기도 상담을 하기에는 너무 열악한 환경이라는 지적이다. 한국보건사회연구원에서 행정책임자를 대상으로 조사한 응답에서도 37%가 상담 등 직무수행을 위한 여건이 좋지 않다고 응답하였다. 또한 생활보호대상자의 대부분이 낮에는 직장이나 노점상, 품팔이 등에 종사하기 때문에 일과시간에는 만나기가 어려운 관계로 일과후에 사무실에서 상담을 해야 하고 때에 따라서는 가정방문을 해야 하는 실정이다.

5) 교육훈련기회의 미흡

사회복지전문요원의 자격은 사회복지사 3급이상자격 소지자이기 때문에 대부분이 대학에서 사회복지(사회)학과를 졸업하였거나 양성교육과정을 이수한 자들이다. 그러한 점에서 사회복지에 관한 이론적인 지식은 갖추었다고 볼 수 있어서 국립사회복지연수원에서 1주간의 임용전 교육훈련을 통하여 직무에 관련된 기초교육을 실시하고 현장에 배치하고 있는 실정이다. 그리고 시·도지사는 사회복지

전문요원에 대하여 매 3년마다 1회이상 총 40시간이상의 보수교육을 실시하도록 되어 있다.

한국보건사회연구원의 조사에 의하면 2주의 임용전 교육훈련을 이수한 사회복지전문요원중 75.8%가 만족하지 못한 것으로 나타났고, 사회복지전문요원의 업무를 파악하는데 7개월 이상의 기간이 필요하다고 응답한 것을 보면 실무에 관련된 업무를 이해시키기 위해서는 상당한 기간의 교육훈련이 필요함을 알 수 있다. 그리고 현행 보수교육에 대한 만족도도 낮은 것으로 나타났다.

3. 社會福祉專門要員의 業務活性化 方案

가. 사회복지전달체계의 확립

사회복지전문요원의 지도·감독체제를 확립하여 전문적인 사회복지업무를 추진하기 위해서는 시·군·구에 사회복지사무소를 설치하고 읍·면·동에는 사회복지사무소 지소를 설치하여야 한다. 그리하여 사회복지전문요원을 사회복지지사무소와 지소에 배치하여 사회복지전달체계를 체계화하여야 한다.

사회복지사무소의 설치에 따른 연구는 그간 활발히 진행되어 왔고 제7차 경제사회발전 5개년계획기간중 시범복지사무소를 설치·운영하고 전국적으로 확대 실시될 것으로 전망되나 사회복지사무소의 운영주체, 조직기구, 기능, 관할지역 등에 관한 연구는 신중히 고려되어야 할 것이다. 특히 사회복지사무소의 기능은 현존 시·군·구의 사회과 및 가정복지과 기능과의 관련성 그리고 사회복지관기능과의 관련성에 대한 연구가 깊이있게 되어야 할 것이다.

한편 사회복지사무소가 설치되기 전까지는 시·도 및 시·군·구에 사회복지전문요원을 배치하여 업무의 전달체계를 유지하여야 할 것이다.

나. 社會福祉職列 設置

사회복지전문요원의 성취욕구를 촉진하고 사기를 진작시켜 업무능률을 높이기 위해서는 공무원임용령을 개정하여 <표 1>과 같이 사회복지직렬을 설치하여야 한다. 그리하여 일반행정직과 같이 승진과 이동이 가능하고 동등한 대우를 받는다는 의식을 갖게 함으로써 보다 적극적인 업무추진을 유도하여 업무의 능률성을 높일 수 있을 것이다.

〈표 1〉 공무원 직급표

직군	직렬	직류	계급 및 직급										
			1 급	2 급	3 급	4 급	5 급	6 급	7 급	8 급	9 급		
1. 공안	교정	재정		교정 이사관	교정부 이사관	교정감	교정관	교감	교위	교사	교도		
		보안											
	보도	보도					보도감	보도관	보도사	보도사보	보도원	보도원보	
		(현행과 동일함)											
2. 행정	행정	일반행정	관리관	이사관	부이사관	서기관	행정 사무관	행정 주사	행정 주사보	행정 서기	행정 서기보		
		재정											
		교육											
		문화											
		홍보											
	사회 복지	사회 복지					사회 복지 사무관	사회복지 주사	사회복지 주사보	사회복지 서기	사회복지 서기보		
		보육						보육사	보육 사보	보육원	보육원보		
		사회 보험						보험 사무관	보험 주사	보험 주사보	보험 서기	보험 서기보	
	세무	(현행과 동일함)											

또한 일반직 공무원으로서 행정일반에 관한 업무를 담당하는 직군·직렬로 분류하지 않을 경우에는 연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정을 개정, 지도직 공무원직급표에 〈표 2〉와 같이 사회복지직군·직렬·직류를 설치하여 지도직 공무원으로 임용하는 방안도 고려해 보아야 할 것이다.

〈표 2〉 지도직 공무원직급표

직 군	직 렬	직 류	직 급		비 고
			지 도 관	지 도 사	
1. 농림	농촌지도	농 임 업 · 잡 · 업	농촌지도관	농촌지도사	
	생활지도	생활지도	생활지도관	생활지도사	
2. 수산	어촌지도	어촌지도	어촌지도관	어촌지도사	
3. 사회복지	사회복지	사회복지 지도 아동복지 지도 노인복지 지도 부녀복지 지도 장애인복지 지도	사회복지 지도관	사회복지 지도사	

다. 社會福祉專門要員의 職務 再定立

사회복지전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정에는 생활보호관련업무만을 담당하도록 규정되어 있으나 앞의 활동평가에서 나타난 바와 같이 생활보호사업외에 아동·노인·장애인관련 사회복지 대인서비스를 담당하고 있으며, 실제로 읍·면·동에서는 총합적인 사회복지서비스를 담당할 수 있는 다목적 전문요원이 필요하다. 따라서 사회복지전문요원은 생활보호관련업무와 사회복지서비스업무를 담당하는 전문직임을 재정립하고 훈령이 아닌 사회복지사업법에 그 직무와 임용·배치에 관한 규정을 하여야 할 것이다. 또한 사회복지전문요원의 배치기준은 읍·면·동의 인구와 저소득가구를 고려하여 기준을 정하되 저소득가구의 담당가구수를 1인당 100가구이내로 하여야 할 것이다.

라. 근무환경 및 勤務條件 改善

社會福祉專門要員의 전문성을 강화하고 업무능률을 높이기 위해서는 상당 실 설치를 비롯한 근무환경을 개선하고 업무의 대상인 생활보호대상자의 특수성을 고려하여 근무시간의 자율적 운용 등 근무조건 개선에 노력하여야 할 것이다.

마. 資質向上을 위한 교육훈련의 강화

사회복지전문요원의 사회적 지위를 높이고 정당한 처우를 받는 길은 전문가로서 자질을 향상시키는 일이다. 사회복지전문요원은 주민의 복지욕구를 과학적으로 파악하고 이를 해결하기 위한 계획을 수립하여 추진하는 전문기술을 배양하며 지역사회의 자원을 활용하는 능력도 길러야 한다. 사회복지에 관한 지식과 기술을 습득하기 위해서는 임용전훈련과 보수교육을 강화하여야 한다. 따라서 임용전훈련의 교육기간을 2-4주로 넓히고, 보수교육의 교과편성을 전문화하여야 할 것이다.

4. 맺는 말

이상과 같이 사회복지전문요원의 활동을 평가해 보고 그 문제점을 중심으로 업무활성화 방안을 제시해 보았다. 한 제도를 발전시키기 위해서는 많은 연구와 노력이 필요하다고 생각된다. 또한 그 방법은 여러가지가 될 수 있을 것이다. 여기에서 제시된 내용은 토론의 전개를 하기 위한 하나의 의견으로 생각하고 이 자리에 참석하신 여러분들의 좋은 의견들이 많이 제시되어 사회복지전문요원제도의 발전에 기여하기를 기대하면서 글을 맺고자 한다.

참 고 문 헌

1. 윤혜미외 1, 사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1991.
2. 한국보건사회연구원, 제1회 사회복지전문요원 연찬회 자료집, 1991.
3. 보건사회부, 사회복지전문요원 활동사례집 제1집, 1991.
4. 보건사회부, 자립으로 가는 길-자립 성공수기 및 자립공로수기모음, 1991.
5. 서대문구, 작은 친절 사랑의 봉사 -사회복지전문요원 및 사회담당 직원활동수기집, 1991.
6. 성민선외 2, 특집·사회복지전달체계와 사회복지전문요원, 季刊 峨山, 1992 春季號, 1992.
7. 한국일보, 1991. 6. 30
8. 중앙일보, 1991. 10. 21
9. _____ 1991. 10. 28
10. _____ 1991. 10. 29
11. _____ 1991. 11. 2
12. _____ 1992. 4. 6
13. 경향신문, 1992. 1. 17
14. 북부신문, 1991. 11. 25
15. 성북뉴스, 1991. 12. 5
16. 대구매일신문, 1991. 9. 6
17. 기아자동차사보, 수레바퀴, 1992.
18. 국정신문, 1992. 5. 21
19. 사회복지신문, 1992. 6. 15, 6面
20. 사회복지전문요원소식, 1992. 5. 23
21. 인천주안 7동, 한마음회보, 1992.
22. 정복란외 5, 생활보호제도 개선방안에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990.

(주제: 사형복지사무소 설치 및 운영방안)

10201209-44 4-2-92

때로 현실의 논리가 준비되어 있을 것을 바라고, 이론적인 뒷받침과 논
리 체계적인 대안제시가 유효하다고 본다. 오늘날 논의는 점진적인 과정, 지속적
개화 정책을 성급하는 입장에서, 이론적인 분석에 기초한 모호한 자선사업(action program)은 당장 보자부가 사회복지사무소를 설립할 경우에 실현가능

주제발표에 대한 토론요지

주제발표에 대한 토론요지

본고 이야기가 될 수가 없는데, 자원의 소모량이나 기능성의 측면이 고려되어야
한다. 정부의 인력 물적 자원이 제한되어 있고, 그 자원이 사회복지서비스에 사
용될 경우 다른 분야의 일을 하지 못하므로 정부차원의 배분차원에서 정책전의를
해야 한다. 따라서 follow-up study를 한다면, 국가적인 우선순위, 보살핌성의 수
기증자를 기하하여 인자부담을 하여야 한다. 보자부 예산의 반이상이 의료보험과

1주제 사회복지사무소 설치 및 운영방안

토론자 권순원 (한국개발연구원 연구위원) 연구가 언제가 되었
김범수 (피어선대학 사회복지학과 교수) 무리 중
장병완 (경제기획원 사회개발과장) 생각될 수 밖에

하고, 결국 실패한다 하더라도 중립적으로 down grade되어서 최악의 대안이 도입
 될 수 있게 한다. 그렇다면 하지 않는 것만 못한 것이다. 이런 연구가 도출
 하는 *timely approach*가 모든 정책결정에 관여하는 사람들에게 공유되는 것이 바람

2주제 사회복지전문요원의 활동 평가와 업무활성화 방안

토론자 김용일 (성심여자대학교 사회사업학과 교수)

김성이 (이화여자대학교 사회사업학과 교수)

김진학 (서대문구 사회복지전문요원)

권 순 원

(한국개발연구원 연구위원)

매우 열심히 논문이 준비되어 많은 것을 배웠고, 이론적인 뒷받침과 분석, 구체적인 대안제시가 훌륭하다고 본다. 오늘의 논의는 전반적인 경제사회발전 계획·정책을 생각하는 입장에서, 이론적인 분석에 기초한 모호한 제안들보다는 action program, 즉, 당장 보사부가 사회복지사무소를 설립할 경우에 실천가능한 내용을 제시하는 것이 지금의 단계로서 의미가 있다고 본다. 전반적으로 사회복지사무소 설치에 대한 논의에 있어 인적·물적자원 동원의 문제에서는 재원조달을 빼 놓고 이야기 할 수가 없는데, 재원의 소요량이나 가능성의 시점이 고려되어야 할 것이다. 정부의 인적·물적 자원이 제한되어 있고, 그 자원이 사회복지사무소에 사용될 경우 다른 분야의 일을 하지 못하므로 정부차원의 배분차원에서 정책건의를 해야 한다. 따라서 follow-up study를 한다면, 국가적인 우선순위, 보사행정의 우선순위를 감안하여 예산분석을 하여야 한다. 보사부 예산의 반이상이 의료보험과 의료보호의 지원으로 지출되고 있다. 이러한 상태에서 예산을 복지사무소에 출현할 수 있는가를 반성해 보고, 그와 같은 예산동원이 가능한 시점이 언제가 되겠는가를 생각해서 정책건의를 해야 한다는 것이 첫번째 문제제기이다. 아무리 좋은 방안을 낸다 하더라도 정부의 재원조달이 어렵다면 그 실행시기는 연기될 수 밖에 없고, 설혹 실행된다 하더라도 총체적으로 down grade되어서 희미한 대안이 도입될 수 밖에 없다. 그렇다면 하지 않는 것만 못한 것이다. 이번 연구가 보다 interdisciplinary approach가 되서 재원조달에 관한 내용이 추가되는 것이 바람직하다.

이와 관련해서 이와 같은 예산분석이 전제된다고 할 때, 이를 토대로 하여 grand design을 할 수가 있고, 단계적으로 사회복지사무소를 몇 년에 걸쳐 설치·보강할 수 있는가의 대안이 마련될 수 있다고 본다. 이와 같은 점진적이고 단계적인 방안이 예산지원이라든가 여러가지 측면에서 현실적으로 바람직한 방안인가, 수용가능한 방안인가를 알아보아야 한다는 것이 두번째 제안이다.

세번째는 사회복지사무소 설치에 분명히 필요하고 국민들의 복지수요가 계속 늘어날 전망에 비추어 중요한 사안이라고 판단된다. 그러나 막대한 예산이 소요될 가능성이 있기 때문에, 정부와 민간의 역할분담을 제시해서 가용자원의 효율적 활용을 강조해야 한다. 좀 더 본원적으로 종교기관·기업·개인 등의 풍부한

민간자원을 복지서비스 전달체계에 참여시키도록 유도하는 것이 바람직하다. 저소층에 대하여 personal service를 제공하고자 한다면, 관료적인 정부공무원에 준하는 복지전문요원보다는 인간미가 넘치는 민간요원에 의해서 서비스가 전달되는 것이 효과적이다. 중요한 것은 초기에는 정부가 정책의지를 갖고 주도적으로 추진하며, 예산을 동원하고 조직을 단행해야 하지만 여기에는 막대한 시간, 예산, 자원이 소요되는 것이기 때문에 활발하게 민간자원을 동원하여서 민간과 관의 공조체제를 이루어가는 것이 바람직하다는 것이다.

네번째 문제제기는 사회복지전문요원은 주로 사회복지(사업)학과 출신을 활용하고, 관련학과 중 사회학과 출신은 제외되는데, 학문의 내용보다는 오히려 박애정신·봉사의 열정 등이 이러한 빈민사업·복지사업에서는 보다 중요한 요소가 아닌가 생각된다.

다섯번째 문제제기는 연금이나 의료보험은 급여가 전국적으로 일률적으로 제공되는 중앙정부의 제도라고 설명하고 있는데, 의료보험은 조합주의를 채택하고 있기 때문에 비교적 초기에는 정부의 주도가 필요했겠지만, 앞으로 조합주의의 장점을 살리자면 오히려 지방분권화에 주력하여 조합에 countervailing power를 주는 것이 원칙에 부합되는 것이다. 또한 공적부조야 말로 지방분권에 맡길 것이 아니라 정부가 중앙에서 정책의 대강을 수립한 다음에 지방정부로 하여금 지역특성에 맞는 action program을 제출케 하고 검토하여, 재정 지원을 차등화하는 것이 바람직하다고 생각한다. 왜냐하면 지방정부의 재정자립도가 매우 낮아, 지방정부가 알아서 공적부조사업을 수립하고 집행하자면 매우 힘이 들기 때문이다. 따라서 당분간은 중앙집권적인 재정지원과 조직이 바람직하고, 나중에 지방정부의 재정이 서서히 나아지면 지방분권화의 길로 가는 것이 타당하다.

여섯번째 문제제기는 논문에서 사용하고 있는 지방분권화에 전제가 되고 있는 안정된 자원환경의 의미는 무엇인지를 알고 싶고, 번역가능한 것은 번역하여 쓰는 것이 바람직하다는 의미에서 'client'란 용어를 복지서비스이용자등으로 바꾸어 쓰는 것이 좋겠다.

일곱번째 문제제기는 시·군·구가 읍·면·동보다 지역사회의 자원재배분이 소득계층별로 발생할 수 있는 수준이란 것이 실제 data를 갖고 한 것인지 알고 싶으며, 우리나라에 그러한 소득자료가 없는 상황에서 그렇게 이야기 하는 것은 단순한 추측이 아닌가 싶기 때문에 그러한 추측은 조심해서 사용해야 할 것이라고 지적하고 싶다.

짧은 기간동안에 우리나라의 복지사무소 모형에 대하여 심층적으로 연구해 주신 발표자에게 감사한다. 발표자가 제시한 기본 틀에 관해서는 대체적으로 동의한다. 이 보고서가 중간보고의 성격으로 발표가 되었기 때문에 문제를 제기하는데는 한계가 있다고 생각한다. 선진제국에서 40-50년간 시행착오를 겪으면서 나타난 문제점과 발전방안이 인용되지 않아 우리나라 복지사무소를 이해하는데 어려움이 있었다.

'93년에는 건축정책으로 인하여 신규사업이 억제된다고 하는데, 그렇다면 7차5개년계획기간중 복지사무소를 5개소 설치한다고 되어있는데도 불구하고 어려워질 것이므로 세미나의 논의로만 그치게 될 우려가 있다. 복지사무소 설치의 필요성은 다시 언급할 필요가 없겠으나, 기존 문헌에 정리된 부분을 인용해 보면, 지역사회내에 있는 사회문제를 복지사무소와 민간복지기관이 합심해서 해결하기 위한 최선의 방법이라고 할 수 있다. 우리나라에는 민간복지서비스는 있으나 공적부조서비스는 전무하다고 할 수 있는데, 언제까지 정부는 생활보호서비스라든지 공적복지에 대한 책임을 전가하려고 하는지 각성해야 할 것이다.

공적복지서비스기관의 가장 중요한 기능은 신속성이며, 직접적인 서비스와 전문성과 기술성인데 공적복지서비스기관의 부재로 이러한 것들이 현재 제대로 달성되고 있지 않다. 이러한 기능을 고려할 때 최종보고서에 논의 및 보완되어야 할 부분을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 복지사무소의 조직면이다. 중앙집권화중심의 조직은 지방자치화가 되면 어려울 것이므로, 지방분권화가 중심이 된 사회복지분리형이 타당할 것이며, 보건소와 복지사무소의 분리형도 타당하다고 본다. 둘째, 예산관계에 있어서는 일본의 경우 초기에는 80대 20이었는데, 현재는 중앙정부가 80에서 70으로 비중을 줄이고 지방정부가 20에서 30으로 점차적으로 비중을 늘려가는 추세에 있다. 셋째, 논문에서는 지적되지 않았는데, 아동상담소의 기능이 복지사무소의 기능과 밀접한 관련이 있으므로, 전국에 50여개에 달하는 아동상담소의 기능을 복지사무소에 통합하는 것이 타당하다. 넷째, 앞서 복지사무소를 설치하려고 할 때, 재정문제가 논의되고 있는데, 행정조직의 개편을 통한 복지사무소의 설치를 고려하면, 크게 돈을 안들이고도 복지사무소를 설치할 수 있다고 생각한다. 다섯째, 150여개의 종합사회복지관과의 업무중복이 우려되는데, 업무분담의 유형을 고려해야 할 것이다. 여섯째, 각종위원회에 관계되는 문제이다. 일곱째, 복지사무소와 관계되는 관계법령과의 문제가 심층적으로 논의되어야 할 것

이다.

장 병 완

(경제기획원 사회개발과장)

전문적 식견을 가진 발표자와 토론자의 논의에 많은 도움이 되었고, 행정을 집행하는 입장에서 몇가지 이야기 하고자 한다. 조직의 신설을 검토할 때는 design한 목적대로 조직이 기능할 것인가에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 생각한다. 실제로 각각의 행정행태들은 관성이 있기 때문에 만약 읍면동에서 실시담당하고 있는 공적부조사업이나 사회복지서비스 제공기능을 별도 조직으로 신설한다고 했을 때, 그 목적대로 기능할 것인가에 대해서는 심사숙고 해야 한다. 복지사무소 설치 자체가 또다른 문제점을 야기할 가능성도 있기 때문이다. 예를 들어 전문성 확보를 위해서는 분리하는 것이 효과적인 방법이겠지만, 그것과 모순되는 측면은 지방조직으로서의 복지사무소를 분리시킨다면, 지방자치단체의 관심은 떨어져 복지분야에 대한 지방자치단체의 기능은 후퇴될 가능성이 있으므로 조직의 형태와 관련하여 장단점을 검토해 볼 필요가 있겠다.

두번째, 재정측면에서 많은 검토가 있었는데, 복지사무소 신설의 절박성이 논리적, 현실적으로 인식이 된다면 긴축재정의 상황에서도 반영되지 않을 문제는 없다. 또한 7차5개년 계획기간중 시범설치의 안이 제시되긴 했지만, 아직 현재의 체계를 복지사무소의 체계로 완전히 바꾸어야 한다는 공감대가 전반적으로 형성되어 있는 단계는 아니라고 본다.

논문에서 분석되었듯이 현재의 복지전달체계의 문제점을 몇가지로 요약하면, 담당공무원들의 전문성의 부족과 여타업무겸임에서 오는 업무량의 과다, 담당직원에 대한 인력관리측면에서의 미흡, 통합조정기능의 미약이 지적되고 있는데, 이러한 문제점들에 대한 해결 방안이 다른 대안에 대한 검토 없이 바로 복지사무소로 비약된 느낌이다. 실제로 재정에 반영하기 위해서는 현재의 조직체계를 활용해서 이러한 문제점의 극복이 가능한가가 검토되어야 한다. 예를 들어 전문성의 결여를 보완하기 위하여 복지전문요원들이 배치되어 그 성과에 대하여는 호응을 많이 받고 있는데, 복지전문요원제가 뿌리를 내리지 못하고 있는 이유중 현실적으로 일반직 공무원들과의 유기적인 융화가 안된다는 지적이 많이 되고 있다. 그 원인을 살펴 보면, 현재 일반직 9급신규임용자들중 대졸자는 50%에 달하고 있는 반면 사회복지전문요원은, 사회복지학과등을 졸업하고 자격증을 따는데, 그 전문성

은 인정하더라도 그것이 별로 어려운 일이 아닌 상황에서 바로 7급으로 임용되어, 9급에서 7급까지 올라가는데는 10여년이 걸리는 일반행정직과의 갈등이 발생하는 것이다. 사회복지전문요원이 한 직급에 오래 머뭇으로 해서 발생하는 업무타성등의 어려움은 사회복지직렬의 신설을 검토할 수 있고, 업무량 과다의 문제는 타업무를 담당하는데서 오는 요인이 크기 때문에 전문요원을 지속적으로 증원하거나, 현재의 동담당자를 시군구에 배치한다면 타업무겸임의 문제가 해결될 수 있겠고, 통합적인 조정의 문제도 시·도, 시·군·구단위에서 사회과와 가정복지과의 업무를 전체적으로 조정하여 일관성 있게 전달이 되도록 현재의 조직을 잘 활용할 수 있을 것이다.

이러한 문제점을 다 감안해서 사회복지사무소가 복지행정의 수준을 높여가고, 수혜자에 대한 보다 더 개인적인 특성을 살린 수혜가 가능하도록 하기 위한 최적 대안이라는 결론이 나더라도, 실질적인 조직의 형태에 입각하여 현실적인 여건을 감안하여 접근성, 기존조직과의 융화, 재정의 확보 측면 등을 같이 감안하여야 한다는 점을 특히 유의해야 할 것이고, 지방자치단체의 기능을 높이는 측면에서는 사회복지사무소를 분리설치하는 것이 결정적으로 취약할 것이라고 생각한다.

주제발표자 답변 박 경 숙

이번 보고서는 연말까지 진행되어야 하는 project이므로 현재는 여태까지의 문제점을 검토하며, 기존대안을 분석해 보고, 이론적인 틀에 따라서 모형을 만들어보는 수준까지만을 다루었다. 예산, 재원의 측면이 중요하다는 것은 충분히 인식하고 있는 점이며, 최종보고서가 나오기까지 삽입되어야 할 부분이라고 생각한다. 예산을 고려하다 보면 사회복지사무소를 설치하는 것이 어렵지 않겠느냐는 우려에서 이러한 지적이 나온 것으로 생각되는데, 기존대안들에서 예산을 계산한 결과를 보면 현재의 시도나 시군구의 사회복지담당 지방공무원들을 이용한다면 큰 예산 추가는 없어도 될 것이라고 공통적으로 지적되어 있다. 이 점에 대해서는 다시 예산을 검토할 때 분석해 보도록 할 것이다.

민간자원을 활용하는 것을 복지사무소 설치초기부터 강조해야 되지 않겠느냐 하는 지적이 있었는데, 본 논문에서도 복지서비스 전달체계의 민간자원 활용 문제는 중요하게 생각하는 바이기 때문에, 사회복지사무소의 총무과내에서 지역복지지를 담당하고, 민간재원에 대한 활용방안을 마련하고, 기획을 담당할 수 있는 과를 설치하였다. 또한 본인은 공적부분의 역할을 모든 계층의 복지서비스를 만족시

킬 수 있을 만큼 확대하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 관료체제의 문제를 야기시킬 소지가 있기 때문이다. 따라서 이번 복지사무소안도 공적부분을 극소화시키고 민간자원의 성장을 촉진할 수 있는 방향으로 마련되었다. 그러나 민간자원의 활용이 너무 강조되서는 안될 것이다. 지금까지 민간자원이 활용될 기회는 많았다. 공적부분이 너무 작기 때문에 문제가 되고 있는 것이지, 민간자원부분이 활용이 되지 않았기 때문에 문제가 된 것은 아니었다고 생각한다. 그래서 민간자원 부분도 중요하지만 최소한의 공적부조나 복지서비스를 전담해서, 최소한의 수준을 국민에게 보장할 수 있는 복지사무소가 필요하다는 것이다.

의료보험이 조합주의를 채택하고 있기 때문에 현재도 중앙정부의 프로그램이라고 하기 어렵고, 앞으로 지방정부의 제도로 발전시켜야 한다는 제안은 의료보험의 경우 지역화되어 있지만 급여나 재정이 중앙정부에서 일률적으로 시행하고 있기 때문에 지방분권화되어 있는 상태는 아니라는 것을 지적하고 싶다. 앞으로도 의료보험 쪽에서 지방분권화를 주장하고, 그에 따라 지역적인 급여의 격차, 보험료의 격차를 실현하기는 어렵다고 본다. 또, 의료보험이 중앙정부의 program이라는 것이 모든 선진복지국가에서 실현되고 있는 추세이고 그것이 바람직한 발전방향이라고 생각한다. 그러한 측면에서 의료보험이 중앙정부의 제도라고 주장한 것이다.

읍.면.동이 시.군.구보다 동질적 소득수준을 나타낸다는 것은 특별한 통계치가 마련되어 있는 것은 없기 때문에 어느 누구나 그렇다 아니다 할 수 없는 입장이지만, 시.군.구보다는 상대적으로 더 그렇다는 것을 지적한 것이다.

외국사례에 대한 연구는 중요한 것이라 생각하고, 최종보고서에는 삽입할 것이며 그것으로 부터 나오는 결론은 사회복지사무소의 모형에도 보완할 것이다. 최종보고서에 들어가야 할 요소로 지적된 조직, 예산, 아동상담소와 복지사무소의 통합, 재정, 종합사회복지관과의 관계, 각종위원회에 관계되는 문제, 관계법령과의 문제 등에 대해서도 참고할 것이다.

조직 design이 목적대로 기능할 것인가, design을 해 놓으면 나름대로 문제점이 발생할 것이 아닌가에 대한 고려가 필요하다는 지적은 타당하다. 전문성 측면에서는 분리가 바람직하지만, 지방자치단체의 관심이 약화될 가능성이 있다는 측면은 인지하고 있는 장단점이다. 관심이 약화될 가능성도 있지만 그럼에도 불구하고, 앞으로의 지방행정은 복지행정이 어떻게 잘되느냐에 크게 좌우되기 때문에 약화되더라도, 현재보다 더 약화될 수는 없다고 생각한다. 반면 전문성은 지금상태를 그대로 둔다면 현재보다 더 약화될 가능성이 많다. 그러한 trade-off관계를

생각하여 분리를 주장하는 것이다.

복지사무소에 대한 공감대가 아직 형성되어 있지 않다고 하였는데, 이는 현재 문제점이 없기 때문이 아니라 복지전반에 대한 국민들의 인식수준이 아직 낮기 때문이라고 생각한다.

현재의 조직체계를 활용하면서도 현재 전달체계의 문제해결가능성을 검토하는 것이 중요하다고 하였는데, 중요한 지적이라고 생각한다. 사회복지직렬을 설치한다던가 사회복지전문요원을 지속적으로 확대한다던가, 동사무소의 전문요원을 시군구로 배치하여서 동사무소의 일반행정의 문제를 해결한다던가, 통합된 서비스를 제공하지 못하고 있는 문제는 현재의 조직을 개편하여 할 수 있지 않겠는가 하는 문제들이 시군구청의 가정복지과, 사회과 등을 방문하여 일반공무원들이 많이 제기하는 문제들이었다. 이러한 문제들이 하나 하나 단계적으로 설치될 수도 있겠지만, 그것 보다는 개혁적인 바람이 일어나서 한번에 해결하는 방안이 국민들에게 더욱 설득력이 있을 것이다. 또한 단계적 개선이 반드시 지금 제기되는 문제들을 다 해결할 수 있을 것이라 예측할 수는 없다. 예를 들어 업무과다의 문제는 전문요원을 지속적으로 확대하면 된다고 하였는데, 동장의 입장을 본다면 사회복지전문요원을 확대한다고 해서 그 업무량이 감소한다고 볼 수가 없다. 그러나 단계적인 측면에서 사회복지사무소의 개선이라든가 일반행정조직의 개선이 고려되어야 한다는 점은 충분히 인지하였으며 앞으로 고려할 것이다.

김 용 일

(성심여자대학교 사회사업학과 교수)

이번에 발표된 보고서는 정책적, 실천적 차원에서의 연구로 무척 의미있다고 생각한다. 사회복지전문요원들이 공무원으로 진출하여 위상을 정립하고, 전문성을 살리기 위하여 대학에서 해야할 일들을 생각해 보기로 한다.

대학에서 가르치는 실천방법론에 대한 재고가 있어야 하겠다. 박경숙박사는 사회복지사무소의 조직과 인력구조가 일반정보보다는 특수성을 지향하는 것이 타당하다고 하였으나, 본인은 이정호교수가 이야기 한 것처럼 사회복지전문요원이 specialist보다는 generalist지향적인 다목적 사회사업가(utility worker)로서 융통성있는 관계를 맺을 수 있는 교육이 이루어져야 한다고 본다. Goldstein은 미국 등에서 사회복지전달체계가 특수화되어 있음으로 해서 노인, 빈민, 피난인자 등의 약자들이 복지전달체계가 복잡하고 통합적이지 못해 오히려 해를 주고 있다고 이야기하며, 방법론에 대한 재고가 필요하다고 주장하고 있다. 의사의 경우도 질병의 대부분을 generalist가 해결하고 있는 것처럼, 사회복지전문요원이나 사회복지관의 사회사업가들은 '일반의'적인 기능을 수행해야 할 것이다. 전통적으로 single method approach(casework·groupwork)에 매달려 현장에서 부딪치는 문제들을 학계는 물론 실무계에서도 재고하여 시행착오를 겪지 않도록 방법론에 대한 연구, 재고와 실험이 필요하다고 하겠다.

사회사업전문가의 특성은 철학, 가치, 윤리에 있다고 생각한다. 지금 대학에서 얼마나 철학과 가치를 윤리차원까지, 문제해결차원까지 구체화시켜 가르치고 있는가를 반성해보고, 이는 추상적인 차원에서 많이 논의되는 부분이지만 실제로 일을 하면서 부딪치는 제반 윤리적인 문제를 구체적으로 어떻게 해결할 것인가를 사례중심으로, 지침중심으로 가르치지 않는다면 전문성의 핵심과 identity가 흔들릴 수 있다고 본다.

또한 사회복지전문요원의 활동과 관련하여 사회사업실습의 문제가 중요하다. 사회복지전문요원이 최초에 임용되어서 업무를 파악하는데는 7개월이 걸린다고 하는데, 실습이 의무화 되어 있다면 보다 효율적으로 업무에 적응할 수 있을 것이라 생각한다. 앞으로 학교에서는 사회복지전문요원이 일하고 있는 동사무소에 실습을 보내고, 나중에도 실습을 경험한 학생들이 사회복지전문요원으로 취업을 하게 하는 실습의 필수화, 의무화가 이루어져야 할 것이다.

두번째, 사회복지직렬설치를 통한 사회복지전문요원의 사기진작에 대한 제안은 임용제도가 개선되어야 해결되리라 생각한다. 사회복지전문요원의 임용시험과목이 전문직이라고 해서 단순하기 보다는 기초과목 2-3개를 늘려야 하며, 대상직의 사회복지사 급수도 축소시켜야 하겠다. 사회복지전문요원의 전문성은 일정한 실습과정을 이수한 사람들에게 임용자격을 주는 엄격함을 통해서 전문성을 인정받을 수 있고, 또 이를 통하여 직렬설치의 근거가 생길 것이다.

마지막으로 사회복지사무소가 반드시 설치되어야 할 것이라 생각한다. 사회복지사무소 설치에 있어 예산이나 부처간의 협력 문제보다는 정치적인 의지가 중요한 변수라고 본다.

김 성 이

(이화여자대학교 사회사업학과 교수)

사회복지전문요원 활동평가와 업무활성화 방안에 대한 이정호 교수의 발표에 대해 전체적으로 동의한다. 그러나 부분적으로 보완이 필요하거나 강조되어야 할 부분이 있어 이에 대한 의견을 먼저 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지전문요원의 배치로 얻은 효과중에서 생활보호대상자 선정의 전문화의 결과 생활보호대상자가 감소했다는 점을 들고 있으나, 이 점외에도 법규상의 규정에 의해 한 번 수급자가 규정되면 계속 지급되던 것을 면접(소득조사 등의 현지조사로 인한) 방법등에 의해 무자격자를 감소시키고 신규자격자를 선정했다는 것이다. 즉, 생활보호대상자의 교체를 대폭적으로 실시했다는 점이다.

둘째, 생활보호대상자의 발생 예방 및 전문적 사후관리로 자활촉진 시켰다는 점을 들고 있는데, 이를 계량적으로 증명하는 방법이 강구되어야 한다. 즉, 직업훈련, 생업자금융자, 학비 지원 등의 사업에 체계적이고 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 예를 들어 각 사업에 따른 사후관리기간을 두어 의무적으로 실시하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 친절한 공복 이미지 정립에 선도적 역할수행을 들고 있는데, 이는 동사무소등의 근무처에서 보다 사회복지전문요원의 가정방문에서 나온 결과로 보아야 한다. 가정방문의 결과가 강조되는 점은 몇 명의 가구를 대상가정으로 정해야 하는가와 관련되는 사항이다. 담당가구수의 감소는 가정방문횟수를 증가시키고, 이는 다시 각 대상가구의 재활과 대공복관의 태도개선으로 결과할 것이다.

넷째, 총합적 사회복지서비스 담당전문가로서 위상정립을 기했다고 하고

있다. 이 발표 주제에 지금까지 논의가 되고 있는 종합서비스 담당자로서의 역할을 수행할 것인가 아니면 생활보호사업만을 담당할 것인가에 대한 분명한 언급을 안하고 있다. 본인의 의견로서는 사회복지에 관련되는 모든 업무들 즉, 노인, 부녀, 청소년사업 등까지 담당하되 업무가 과다하므로 담당자를 보완하는 것이 전제되어야 한다고 생각한다.

다섯째, 사회복지전문요원 제도 운영의 문제점에 있어서 사회복지전문요원의 지도감독체계 미흡을 들 수 있다. 이의 보완 방법으로 월 1회의 지역에서 거주하거나 교수하고 있는 사회복지학과 교수나 전문가를 활용하여 요원과 전문가간의 의사·정보교류의 장치가 마련될 것을 강조한다.

여섯째, 신분보장의 미흡으로 사기저하를 또 다른 문제점으로 들고 있는데, 이는 현재, 1,2기요원들에서 팽배하고 3,4기 등에서 나타날 조짐이 있는 것으로 더욱 문제가 확산되기 전에 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다.

일곱째, 업무의 과중을 문제시하고 있는데 정부에서 제정된 기준을 상향조정 한다는 주장에 앞서 다음과 같은 문제가 우선 해결되어야 한다. 먼저 정부가 정한 기준대로 실시될 수 있게끔 인원을 증원해야 한다. 특히 도시의 생활보호대상자 집중화 지역(예: 영구임대아파트지역 등)에는 사전에 법정 사회복지요원을 미리 배치하여 입주와 동시에 제대로 서비스가 제공되도록 해야 한다.

여덟째, 교육훈련기회의 미흡의 문제인데, 교육시간이 짧은 것도 문제이나 교육내용에 대한 반성이 있어야 한다. 사회복지전문요원의 의견을 들어 대폭수정하여 실무자 교육체제로 바꾸어야 할 것이다. 또한 수습기간을 두어 선배요원의 지도를 한달간 받게하는 제도 등이 실시되어야 한다. (예: 관악구에서는 한달간 자체계획에 의해 수습교육을 실시한 바 있음)

아홉째, 업무활성화 방안에 있어서는 사회복지직렬설치를 제안하고 있다. 이 중에서 사회복지행정직에 신규직렬로 편성하는 방법을 제시하면서 4급이상의 상급직에 사회복지직렬을 편성하지 않은 점은 현실여건을 고려해서 1차적인 목표만 5급까지 달성해 보자는 전략같으나 상급직까지 제시함이 좋겠다. 더우기 차선택으로 지도직 공무원 직급표에서 제도화하는 방법을 언급하고 있으나 이는 현행 제도보다 후퇴하는 제도이므로 앞으로 언급하지 않았으면 좋겠다.

열번째로, 근무환경 및 근무조건의 개선을 제시하면서 근무시간의 자율적 운영을 들고 있으나 출퇴근외 근무시간은 엄격히 지켜져 타 직원간의 조화로운 업무를 통해 소속감을 강화하고 소외되지 않도록 노력해야 한다. 단 근무시간 중에 출장등에서는 시간사용의 재량권은 확보되어야 한다.

이상으로 발표논문에 보충적인 언급을 했다. 앞으로 중요한 것은 현 근무자들이 원칙에 맞게 일해갈 수 있도록 자율적인 운영의 기회를 최대한 보장해주어 스스로 전문성을 향상시켜 복지사회건설의 초석이 되게 해주는 일이다.

김 진 학

(서대문구 사회복지전문요원)

토론에 들어가기에 앞서 오늘 이 자리에는 사회복지전문요원이 87년 7월부터 배치되기 시작한지 만 5년이 되는 뜻깊은 시점으로 사회복지전문요원의 활동 평가와 업무활성화 방안에 대한 세미나를 갖게 된 것을 매우 기쁘게 생각하며, 전국 사회복지전문요원을 대신하여 이 자리를 마련해 주신 보건사회부와 보건사회연구원에 감사를 드린다.

이정호교수님께서 발표하신 내용에 대해서는 전반적으로 방안을 제시해주셔서 달리 크게 덧붙일 내용은 없다. 다만 발표하신 내용가운데 사회복지전문요원의 입장에서 업무를 활성화시킬 방안에 대해 좀 더 구체적으로 강조되어야 할 부분과 방안을 제시하고자 한다.

국가에서는 공적부조제도 더 나아가서는 사회복지의 중요성을 인식하여 사회복지에 관한 학문과 기술을 겸비한 사회복지사를 사회복지전달체계의 최일선 행정기관인 읍·면·동에 배치하면 일차적으로 공적부조제도의 문제들이 해소될 수 있을 것이라는 기대로 우리에게 공무원으로서의 역할과 사회복지사로서의 역할을 완수하길 요구하고 있다. 이러한 면에서 사회복지전문요원의 평가는 공무원과 사회복지사라는 2가지 측면에서 평가를 받아야 하며 평가방법으로는 사회복지전문요원 스스로의 의한 평가, 일반행정내에서의 상사·동료로부터의 평가, 수혜자 및 지역주민에 의한 평가로 나눌 수 있지만 평가자료는 객관적이지 않으면 그 평가는 신뢰를 받지 못하므로 평가방법의 개발이 필요하다고 본다.

업무활성화 방안에 대해서는 첫째, 사회복지전문요원의 업무과중과 업무겸임의 문제가 해소되어야 한다고 본다. 이 문제는 생활보호사업의 중요한 자산조사를 부실하게 하고 사후관리, 상담 등 전문성을 발휘할 수 없게 하여 사회복지전문요원제도에 대한 효과성을 낮추는 문제까지 제기한다고 할 수 있다. 그러므로 현행 사회복지전문요원 배치기준을 50 ~ 60세대로 하향 조정하고 영구임대 아파트 지역은 저소득지원업무가 집단화됨을 감안하여 1인당 300가구까지 담당하도록 되어있는 것을 150가구로 하향 조정하여야 한다고 본다. 90년 사회복지전문요원 배

치 관리지침에는 기존 사회담당 인력을 타업무로 전보시켜서는 안된다는 문구가 명시되어 있으나 91년 사회복지전문요원 직무 및 관리운영에 관한 규정에는 문구가 삭제되어 일선 읍·면·동에서는 사회담당공무원을 배치하지 않는 사례가 많이 발생되고 있으며, 통담당이나 기타 업무까지 떠맡는 경우가 많아지고 있으므로 지침이나 공문으로 언급이 되어야 한다고 본다.

둘째, 교육, 홍보에 대해 이야기하고자 한다. '88 사회복지업무지침, '90 사회복지전문요원 배치 및 관리지침을 보면 사회복지전문요원에 대하여 자치 계획을 수립 때 2년마다 1회이상 보수교육을 실시하도록 되어 있으나 '91. 사회복지전문요원 직무 및 관리운영에 관한 규정을 보면 시·도지사는 매 3년마다 1회이상 보수교육을 실시하되 필요한 교육을 특별히 추가로 실시하도록 되어 있다. 이러한 교육규정은 사회복지전문요원이 새로운 전문지식, 각 지역의 업무교류 등을 저해하는 것이 되므로 교육의 기회를 확대시켰으면 한다. 임용전 교육의 경우 이론적 교육보다는 동행정업무, 대상자 조사선정에 관한 교육을 실시하고 동행정 경험이 전무한 상태이므로 기존 선배 사회복지전문요원이 배치된 지역으로 실습이 병행되었으면 한다. 보수교육은 업무수행 사례연구, 각 지역의 업무교류, 새로운 전문지식 등을 배울 수 있는 과목으로 편성하여야 한다. 한편 교육장소가 국립사회복지연수원으로 한정되어 장소가 부족하다는 이유로 보수교육이 불가능하다면 각 시도에 설치된 공무원교육원에서 사회복지전문요원과정을 신설 여름, 겨울시기를 이용하여 교육하면 되지 않을까 한다. 이와 더불어 사회복지전문요원이 새로운 복지정보 및 방향에 대한 정보교환을 할 수 있는 경로가 없어 현 위치에서 만족하며 안주하는 경향이 늘어나고 있다. 이를 방지하기 위해서는 사회복지분야 관련 각종 학술대회, 세미나 등에 적극 참관, 참여하여 업무수행에 활용할 수 있어야 하나 사회복지전문요원이 참가할 수 있는 기회가 제한되고 있으므로 보건사회부에서 각 시·도로 협회, 학회 등에서 실시되는 학술대회에 참가할 수 있도록 공문을 시달해 준다면 사회복지전문요원이 각종대회 및 세미나에 참석하는데 도움이 되리라 본다.

세째, 지역사회자원활용에 대해 이야기 하고자 한다. 지역사회자원활용으로는 국가지원의 한계성을 보충역할한 부분에 대해 아쉬운 점은 사회복지전문요원과 지역사회자원과의 관계가 긴밀하여야 하나 사회복지전문요원 대부분이 각자가 알고 있는 지역내 정보만 활용하다보니 자원활용의 한계에 부딪치게 된다. 사회복지전문요원 나름대로의 모임을 통해서 서로간의 정보를 교환하여 지역사회 자원을 파악, 연계활동하고 있으나 충분한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이므로, 시·

군·구 단위의 공식적인 채널을 통해 타지역의 정보까지 알 수 있는 정보제공의 기회가 주어져야 한다고 생각된다.

네째, 사회복지전문요원 배치, 이동에 대해 말씀드리고자 합니다. 사회복지전문요원은 한 지역에 배치되어 지속적인 상담과 관찰을 통해 지역의 문제를 해결해야 하나 사회복지전문요원의 배치기준이 저소득층의 수로 하다보니 심한 경우 일반 행정직 이동보다 인사이동이 잦은 경우도 있다. 반면 사회복지전문요원이 한 지역에 오래 배치되면 지역주민을 많이 알고 너무 친숙하게 되어 정실에 빠지게 될 우려가 있으며 또한 스스로의 무사안일주의에 빠질 수도 있다. 이러한 점에서 한 지역에서 장기간 근무하거나 잦은 이동은 사회복지전문요원의 전문성을 감소시키는 요인이 되므로 5년 정도 일정한 지역에서 근무한 후 이동시키는 방안도 마련되어야 한다고 본다.

다섯째, 업무환경 및 근무조건에 대해 말씀드리고자 한다. 생활보호대상자에 대한 사후관리 및 자활을 촉진시키려면 상담이 필요하다. 그러나 상담이 사회복지전문요원에게 있어 사회사업가로서의 역할을 수행하게 하는 기본 업무이며 중요한 업무임에도 불구하고 행정내에서 상담에 필요한 시간, 장소 등에 대한 이해를 받지 못하고 있다. 상담은 짧을 때는 몇 분만에 끝나지만 길 때는 1시간이 걸리는 경우도 있다. 이런 상담과정에서 사회복지전문요원은 주위의 환경으로부터 눈치를 살피며 상담에 임하게 된다. 상관이나 직원으로부터 ‘무슨 상담이 그렇게 길이나?’, ‘빨리 끝내라’ 하며 민원인들이 있는데도 노골적으로 불만을 토로하기도 하며 전화상담의 경우 ‘무슨 전화가 그렇게 길어 간단히 통화해’라는 소리를 듣고 있다. 이런 상황속에서 사회복지전문요원은 물론 민원인까지 불안한 가운데서 마음을 열지 못하고 상담이 이루어지고 있다. 또한 사회복지전문요원이 아침 일찍 또는 저녁 늦게 상담을 하기도 하며 상담도중 퇴근시간이 되면 사무실에 일단 들어왔다가 다시 가서 상담을 계속하거나 다음 상담으로 미루게 된다. 사무실 여건이 각기 다르지만 상담할 수 있는 상담실 설치나 상담전화를 지정하여 상담이 사회복지전문요원의 중요한 업무라는 사실이 인식되어야 한다.

여섯째, 사회복지전문요원은 현재 생활보호업무만 담당하고 있으나 앞으로는 노인, 장애, 모자, 아동, 청소년 등 전문적 대인서비스의 수행이 필요하다. 일선에 있는 우리들은 사회복지업무와 가정복지업무를 연계하여 동시에 수행할 필요성을 느끼고 있으며 클라이언트와 지역주민들에 대한 다양한 대인 서비스프로그램 제공은 사회복지전문요원과 공적부조사업의 효과성을 제고시킬 수 있으므로 관리지침을 개정업무의 범위를 확대하여 사회복지전문요원이 사회복지 및 가정복지

업무를 담당하는 종합적 사회복지서비스 담당자로 위상이 정립되어야 한다. 그러나 이러한 업무의 확대는 사회복지전문요원의 법적 근거 마련과 업무과중이 되는 담당가구수 기증의 완화, 사회담당 및 가정담당의 배치가 마련되어야만 가능하다.

끝으로, 사회복지전문요원의 성취욕구를 증진시키고 사기를 진작시켜 업무능률을 높이기 위해서는 사회복지직렬의 신설이 빠른 시일내 이루어져야 한다. 이와 더불어 내년부터 설치하도록 되어 있는 사회복지사무소의 설치에 사회복지업무의 전달체계개선과 관련하여 복지계의 최우선 과제로 설치되어야 한다. 또한 복지사무소 설치 이전에라도 시·도 및 시·군·구에도 사회복지전문요원이 배치될 수 있도록 현재 시·도청 및 시·군·구청에도 사회복지전문요원을 배치하도록 되어 있는 요망사항을 배치될 수 있도록 규정에 있는 치역에 구체적으로 명시되었으면 한다.

사회복지전문요원 배치 5년을 즈음하여 긍정적인 면과 부정적인 면의 평가가 있을 것이다. 이 세미나 자리를 통하여 전문요원들이 그 동안 해 온 역할에 대해 스스로 평가를 할 수 있는 계기가 된 것 같다. 현재의 근무조건이 전문요원들이 전문성을 충분히 발휘할 수 여건은 되지 않지만 그렇다고 해서 일방적인 요구만해서도 안 될 것이다. 전문요원 스스로도 전문가로서 인정을 받을 수 있도록 부단히 질적 향상을 위한 노력을 할 것이다. 전문요원들의 노력이 병행되어야 전문요원제도의 필요성을 행정내에서 국민들로부터 인정을 받게 될 것이다. 사회복지전문요원은 이 땅의 사회복지발전을 위해 모든 노력을 다 할 것이다. 공무원으로 성실히 근무하여 새로운 공직자상을 제시하며 사회사업가로서 사명감을 갖고, 우리의 도움을 필요로하는 국민들에게 삶의 용기를 주는 사회복지전문요원이 될 것을 이 자리를 빌어 다시 한번 말씀드린다.

주제발표자 답변 이 정 호

토론자들은 사회복지전문요원을 활용하는데 있어서, 개선해야 할 부분으로서 교육의 문제와 제도의 문제를 지적하였다. 이에 대한 해결방안으로 본 논문에서 이야기한 바와 같이, 제도적으로는 사회복지사업법을 개정해서 사회복지사무소의 설치근거와 기능을 마련하고, 사회복지사무소에 배치해야 할 사회복지전문요원에 대한 배치기준과 기능을 제도적으로 개선해 가야 할 것으로 생각한다.

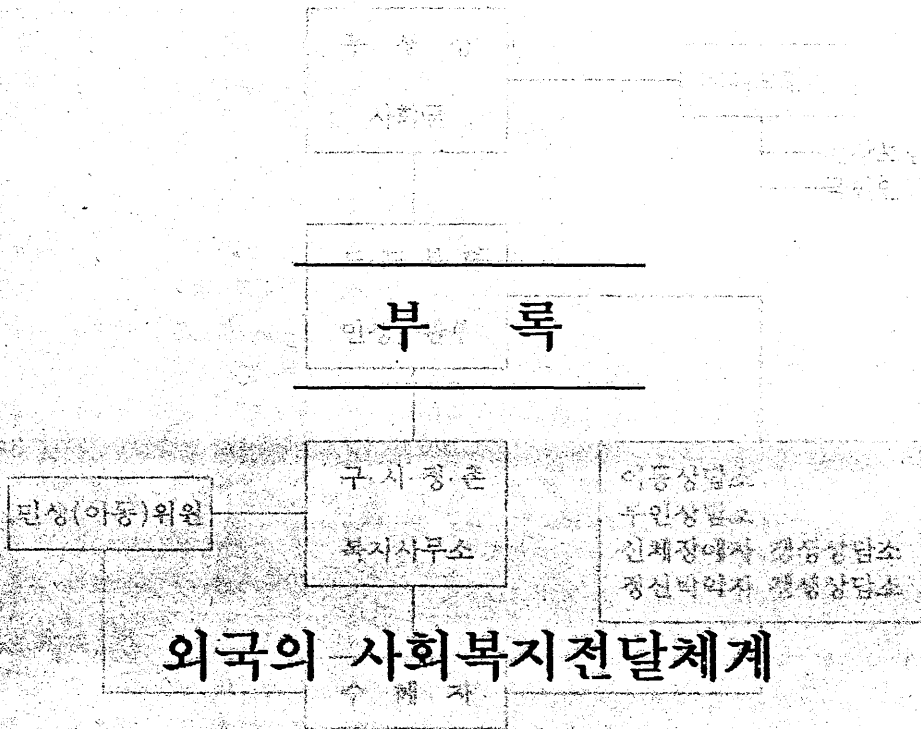
사회복지전문요원들의 신분보장을 위해서는 공무원임용령을 개정해서 일반행정직으로 전환해야 할 것이며, 사회복지사무소가 설치되지 않고 현재의 전문

요원들을 체계적으로 활용하려고 한다면 시.도, 시.군.구에도 수석사회복지전문요원제도등을 두어서, 시.도, 시.군.구, 읍.면.동 등의 전문지도체제를 만들어 복지사무소가 만들어질 때까지 보완해서 활용하는 방법도 생각하여야 할 것이다.

사회복지전문요원들의 자질향상은 전문요원 스스로가 직장내에서의 인간관계, 지역사회내에서의 주민과의 대인관계 등을 해결해 나가는데 노력해야 할 것이다.

일본의 사회복지전달체계

< 그림 1 > 일본의 중앙적 사회복지전달체계



자료: 보건사회부, 지역복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 1985.

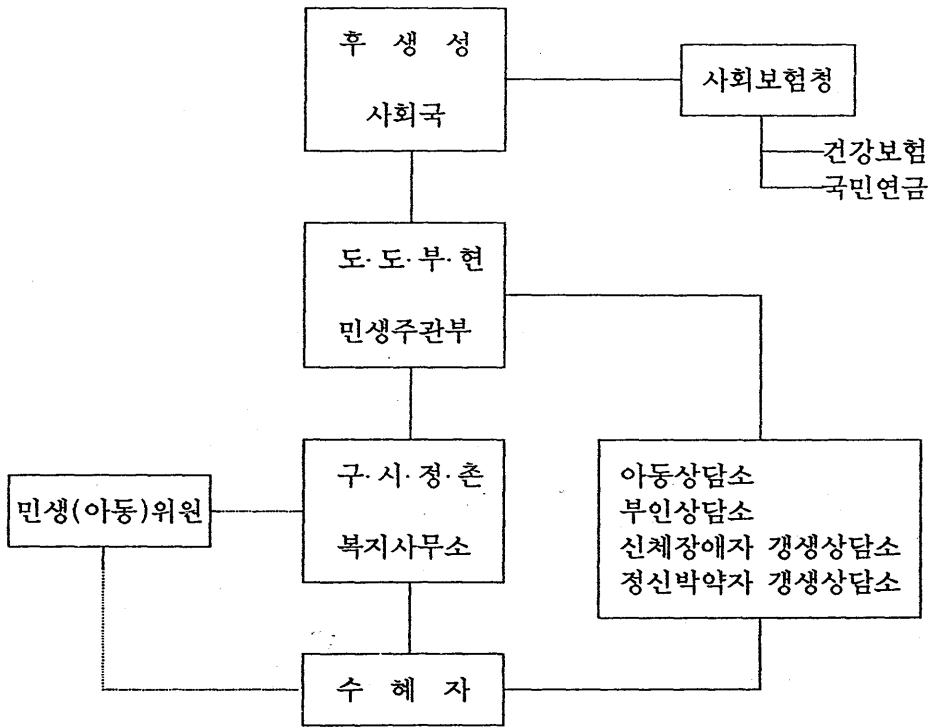
1. 일 본

2. 미 국

3. 영 국

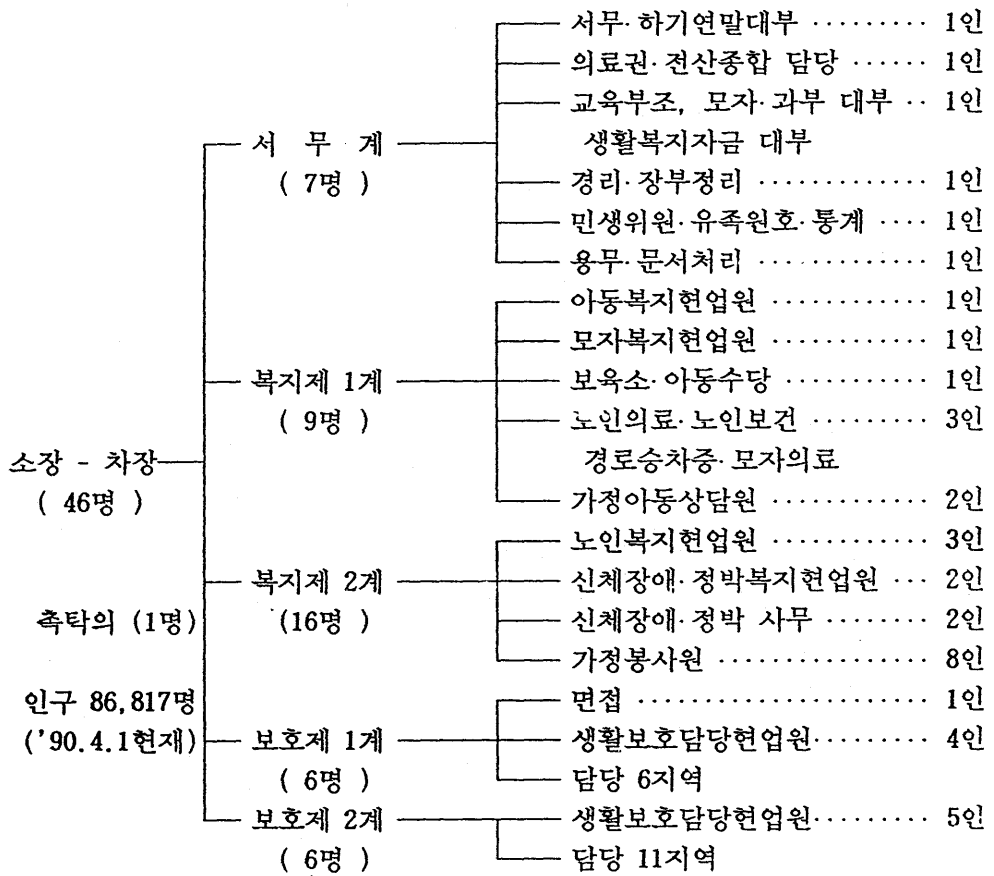
1. 일본의 사회복지전달체계

〈 그림 1 〉 일본의 전반적 사회복지전달체계



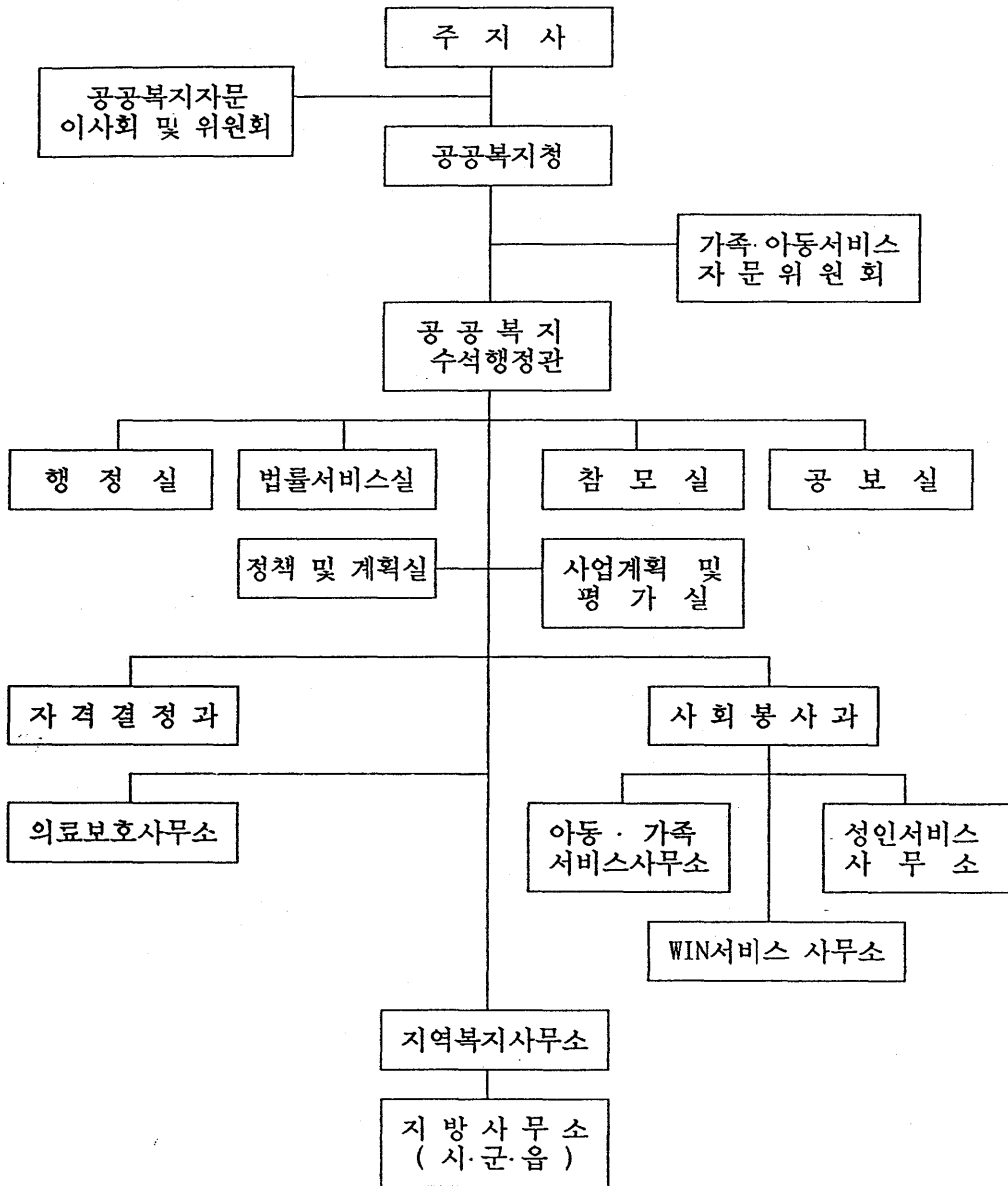
자료: 보건사회부, 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 1985.

< 그림 2 > 경도시 상경 복지사무소의 조직 및 분담



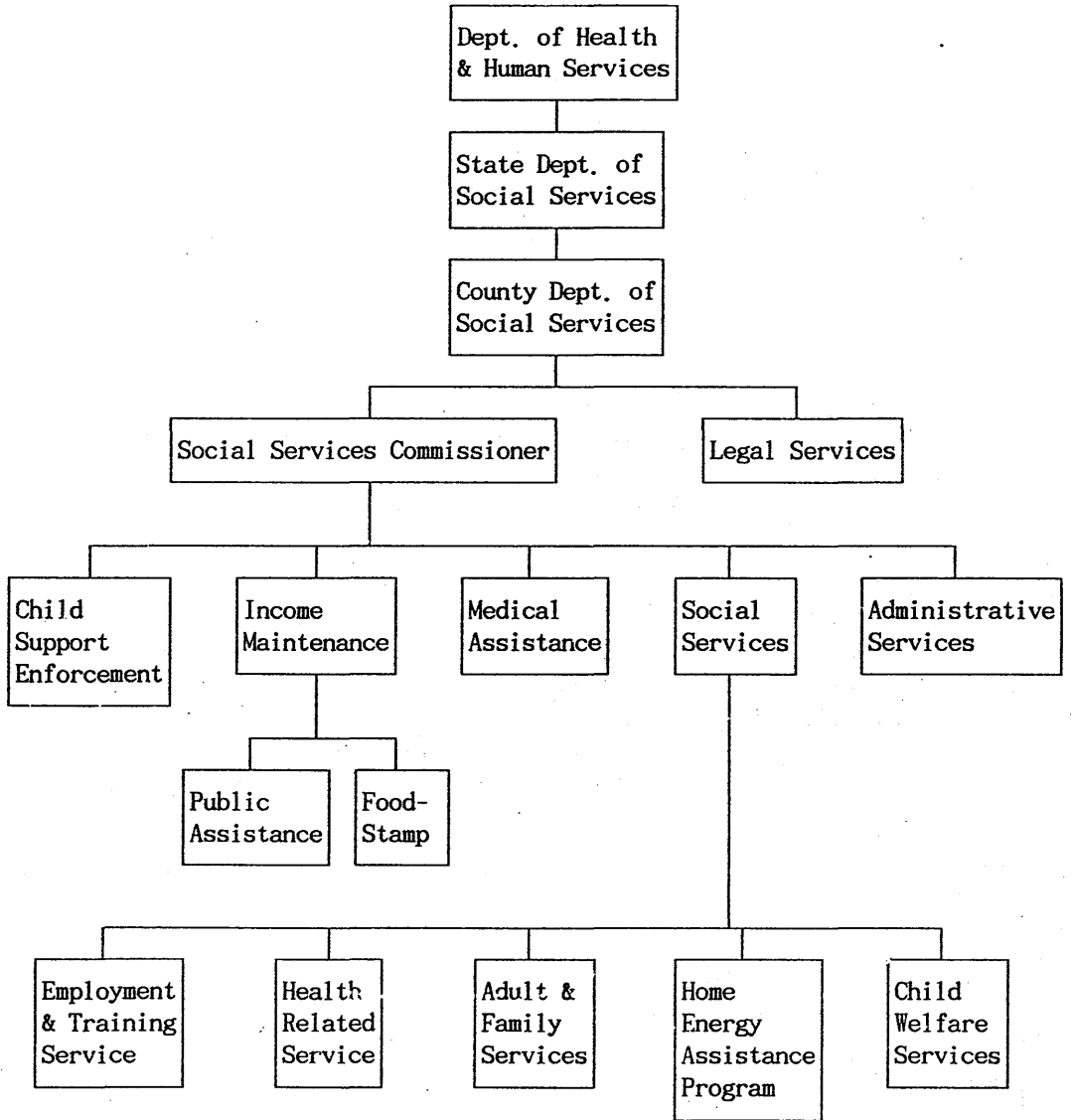
자료: 京都市上京福祉事務所, 1989年度 事業概要

< 그림 4 > 주정부 전형적인 사회복지조직 내부구조



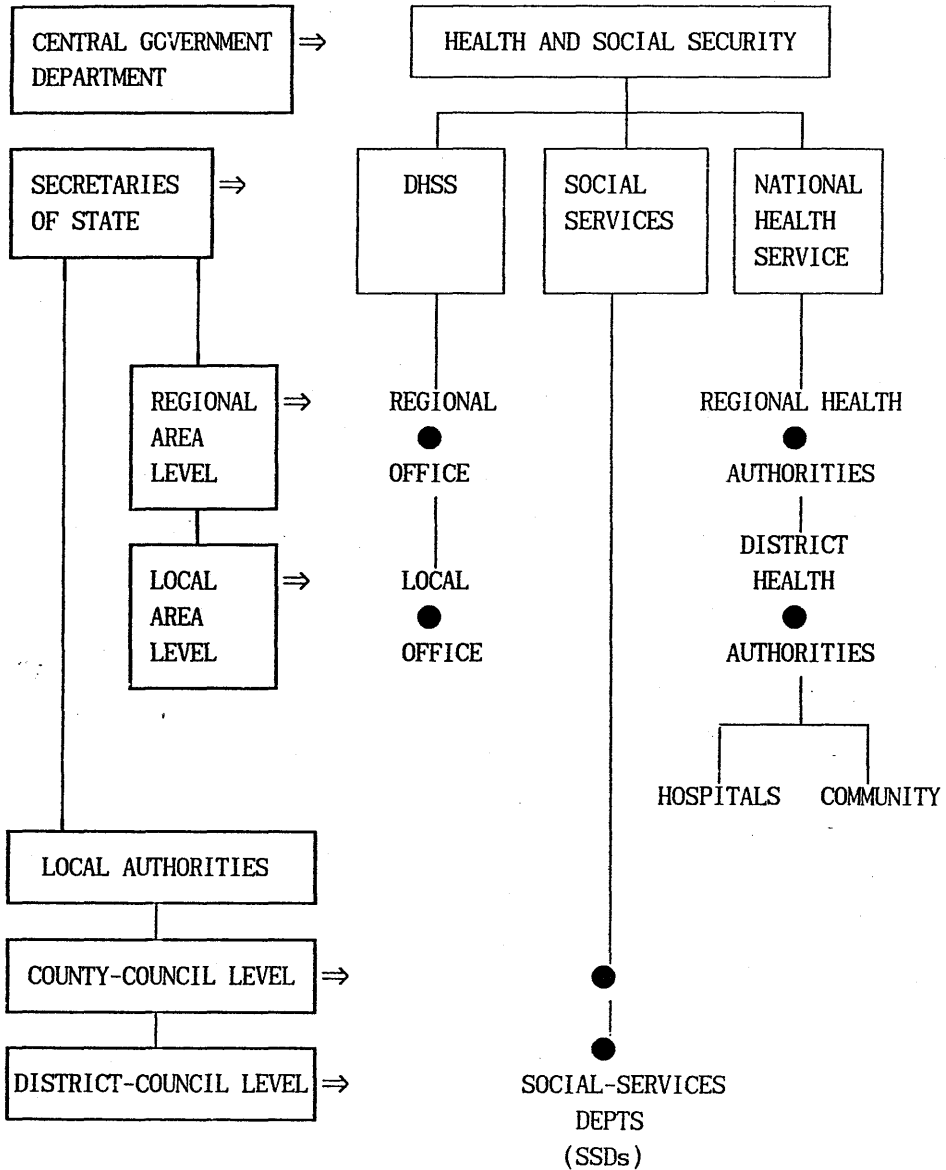
자료: 보건사회부, 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 1985.

< 그림 5 > 미국의 공적부조 및 사회복지서비스 전달체계 및 담당업무 (New York 주의 경우)



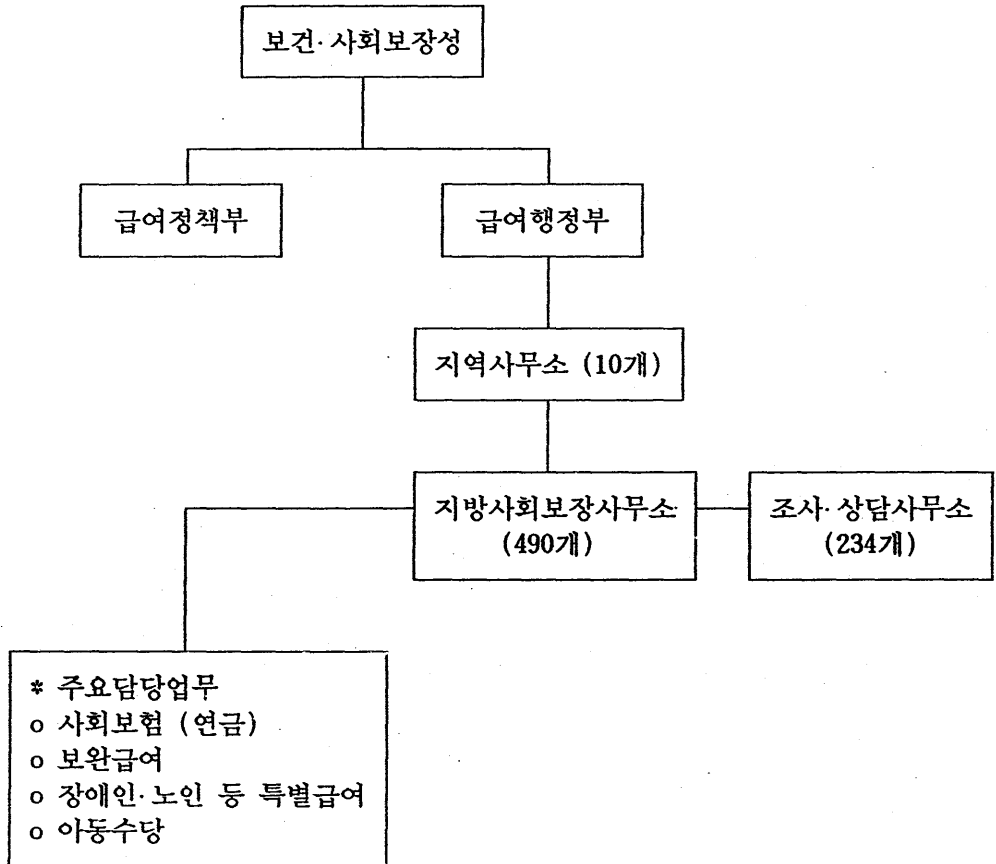
3. 영국의 사회복지전달체계

< 그림 6 > 영국의 전반적 사회복지전달체계



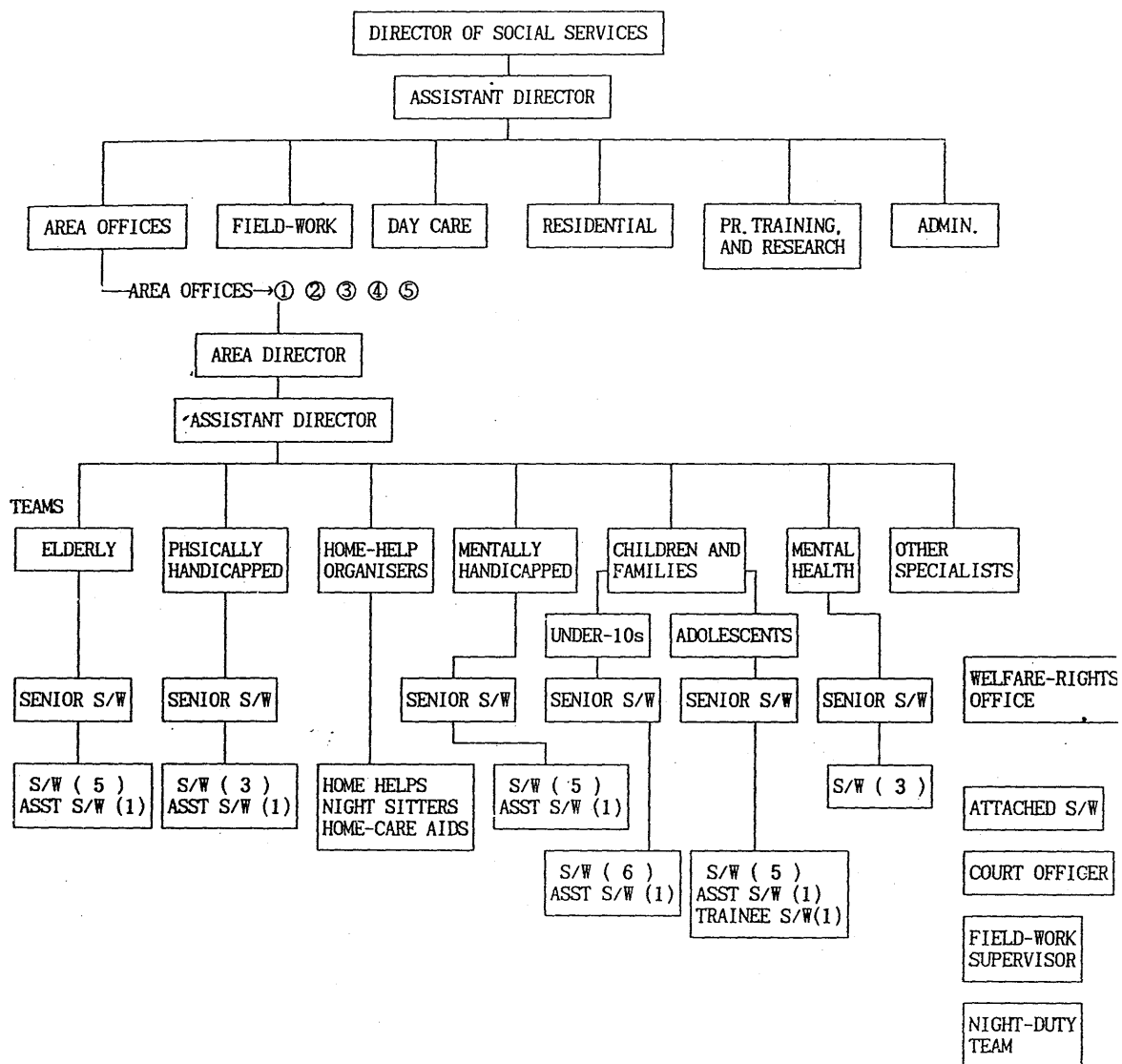
자료: David Tossell and Rachard Webb, Inside the caring services,
London: Edward Arnold, 1989, p.4.

〈 그림 7 〉 영국의 전반적 소득보장 전달체계



자료: 보건사회부, 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 1985. (보완)

< 그림 8 > 영국 지방 사회복지서비스부 내부조직 (예시)



자료: David Tossell and Rachard Webb, Inside the caring services, London: Edward Arnold, 1989, p.12.