

사회복지 전담 공무원의 직무에 대해

김 중 해*

I. 문제제기

90년대 말은 우리나라 사회복지 환경에 커다란 변화들이 있었다. IMF로 인한 빈곤과 실업 등 사회문제의 급증, 사회복지사업법의 개정, 국민연금의 확대 적용, 의료보험의 통합, 국민기초생활보장법의 제정 등은 공공부분이나 민간부분에 관계없이 사회복지 실천에 커다란 변화를 요구하고 있다.

특히 2000년 10월부터 시행하게 되어있는 국민기초생활보장법은 단순히 생활보호법을 대체하는 정도가 아니라 우리나라 공공부조의 성격을 전혀 다른 제도로 변화시키는 전환점이 된다고 할 수 있다.

이 제도가 성공적으로 시행되기 위해서는 몇가지 선결 요인이 있다. 최저생계를 보장하기 위한 실천 지침을 구체적으로 어떻게 시행령과 시행세칙에 담아낼 것인가·다시 말해 제도의 내용을 어떻게 구성할 것인가는 제도의 성격을 결정한다는 점에서 매우 중요한 문제일 것이다. 또한 동시에 국민기초생활보장법에 포함된 내용을 직접 실천하는 것도 그 실효성을 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

국민기초생활보장법의 최일선 실천은 사회복지 전담 공무원¹⁾이 담당하게 된다. 이들은 1987년부터 별정직 사회복지전문요원으로 배치되기 시작하여 현재 약 3,600명이 일선 동과 시·군·구

* 가톨릭대 사회복지학과 교수

1) 사회복지전문요원의 법적 명칭은 사회복지사업법의 개정에 따라 사회복지 전담 공무원이 된다. 그러나 지금까지 사회복지 전문요원으로 불리웠기 때문에 본고에서는 관행에 따라 두가지 명칭을 혼용하기로 한다.

등에서 생활보호 업무를 맡고 있으며, 2000년에 사회복지직으로 직렬이 변경되었다.

사회복지전문요원의 성과에 대해서는 평가가 다양하다. 대체로 생활보호 업무의 공정성, 객관성, 합리성, 생활보호대상자의 태도의 긍정적인 변화 등에 대해서 차별성을 가진다는 긍정적인 평가에 대해서는 합의가 이루어지고 있다. 반면에 한계 또는 문제점으로는 직무 분담 불분명과 과중한 업무 부담, 부적절한 근무환경 등이 일반적으로 지적되고 있다.

생활보호법에서 국민기초생활보장법으로의 전환이 이루어지는 시점에서 사회복지 전문요원이 무슨 업무를 어떻게 할것인가의 문제는 국민기초생활보장법의 실효를 결정하는 중요한 요인중의 하나이다. 그러나 이들의 근무 여건이나 근무 형태는 사회복지직으로 직렬 전환이 이루어졌음에도 불구하고 크게 달라진 것이 없다(오히려 상당수가 직급이 하향조정되었다). 공공부조제도의 기본적 골격이 바뀌는 현 시점에서 이들이 과거 생활보호법의 규정에 따른 직무대로 수행해도 국민기초생활보장법의 시행에 무리가 없는지 아니면 전문요원의 직무에 대한 변화가 필요한지 검토할 필요성이 있다. 다시 말해 국민기초생활보장법의 효과적인 시행을 위해서는 전문요원들의 직무에 대한 재검토가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

본 고에서는 사회복지 전문요원의 직무 수행을 평가한 기존 연구결과들을 검토하여 사회복지 전문요원들이 수행했던 직무들에 대해 평가하고 앞으로 국민기초생활보장법 체계에서 어떠한 직무-역할을 수행하는 것이 필요한가에 대해 제안하고자 한다.

II. 사회복지전담 공무원의 직무 현황

1. 보건복지부 훈령 규정

사회복지전담 공무원에 대한 법적 근거는 사회복지사업법 제14조에 근거하며, 사회복지전문요원의 구체적인 업무규정은 보건복지부 훈령 제39호 「사회복지전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정」에 근거하고 있다. 본 규정은 1991년 제정될 당시에는 전문요원의 직무로 생활보호업무만을 규정하였으나 1995년 개정에 의해 기존의 생활보호법에 의한 생활보호업무 뿐 아니라 다양한 사회복지서비스 업무를 수행하도록 규정하고 있으며, 1997년에는 본 규정의 생활보호업무에 생활보호대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선을 추가 개정하여 직무를 규정하고 있다.

<표 II-1-1> 사회복지전문요원의 직무규정

1991년 직무규정 (보사부 훈령 제622호)	1997년 직무규정 (보건복지부 훈령 제39호)
<p>제3조 (사회복지전문요원의 직무)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생활보호대상자의 조사 및 보호의 결정에 수반되는 제반 사항 2. 보호금품의 지급 등 생활보호대상자의 생계보호를 위한 업무 3. 생활보호대상자의 자립지원을 위한 업무 4. 개별 상담 및 사후관리 5. 기타 후원금품의 모집 및 후원자의 알선 	<p>제3조(사회복지전문요원의 직무)</p> <p>① 사회복지전문요원은 다음 각호의 업무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생활보호법에 의한 생활보호업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 생활보호대상자의 조사 및 보호의 결정에 관한 사항 나. 보호금품의 지급 등 생활보호대상자의 생계보호를 위한 업무 다. 직업훈련, 생업자금융자, 취업알선 등 생활보호대상자의 자립지원을 위한 업무 라. 생활보호대상자에 대한 개별상담 및 사후관리 마. 기타 생활보호대상자를 위한 후원금품의 모집 및 후원자의 알선 2. 아동복지법에 의한 아동복지업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 요보호아동에 대한 조사 및 보호의 결정에 관한 사항 나. 아동상담·지도 등 업무 다. 후원자 개발 등을 위한 업무 3. 노인복지법에 의한 노인복지업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 요보호노인에 대한 조사 및 보호의 결정에 관한 사항 나. 재가노인복지업무 다. 노인복지시설 보호조치 업무 4. 장애인복지법에 의한 장애인복지업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 장애인 실태조사·등록 및 보호의 결정에 관한 사항 나. 장애인에 대한 상담·지도 및 장애인시설 입소, 직업훈련, 취업 등 알선업무 다. 장애인에 대한 지원업무 5. 모자복지법에 의한 모자복지업무 <ol style="list-style-type: none"> 가. 모자가정 실태 조사업무 나. 모자가정의 상담·지도업무 다. 모자가정보호에 관한 지원업무 6. 기타 보건복지부 장관이 필요하다고 인정하는 업무 <p>② 시장·군수·구청장은 사회복지전문요원의 직무를 지도·감독함에 있어서 제1항 제1호의 업무를 우선적으로 수행하도록 하여야 하며, 제2호 내지 제5호의 업무를 수행토록 하는 경우에는 사회복지전문요원의 업무량을 고려하여야 한다.</p> <p>③ 사회복지전문요원은 제1항에서 정한 사회복지전문요원의 직무에 전념하여야 하며, 시·군·구청장은 사회복지전문요원에게 통·리 담당 등 기타 업무를 하게 하여서는 아니된다.</p>

2. 일반 현황

1999월 12월 현재 전국의 사회복지전문요원의 수는 3,600여명에 달하고 있고, 남녀 비율은 45:55정도이며, 연령은 20대 후반에서 30대 전반인 경우가 85%, 학력은 대졸이상이 95%에 육박하는 것으로 보인다. 사회복지사 1급 자격증 소지자가 90%를 넘고, 사회복지전문요원이 동사무소에 배치된 경우가 90%를 넘으며, 시·군·구청에 배치된 경우가 10%미만인 것으로 나타났다.2)

3. 전문요원의 직무 수행 현황

앞서 언급한 직무 규정과 비교하여, 과연 사회복지전문요원이 실제 수행하고 있는 직무의 현황은 어떠한지 살펴보겠다. 먼저, 사회복지전문요원의 업무량을 알 수 있는 담당 가구수와 담당업무의 비중을 살펴보고, 생활보호업무 외의 전문적 대인서비스 제공 실태는 어떠한지 살펴볼 것이다.

1) 업무량과 담당업무 비중

<표Ⅱ-3-1> 사회복지전문요원 1인당 생활보호대상 담당 가구수

구 분	'91년도 조사	'97년도 조사	'99년 조사
	빈도 (백분율)	빈도 (백분율)	빈도 (백분율)
100 가구 이하	6명 (2.6%)	98명 (40.7%)	893명 (25.6%)
101 - 200 가구	108명 (46.3%)	98명 (40.7%)	1,718명 (49.0%)
201 - 300 가구	87명 (37.3%)	19명 (7.9%)	642명 (18.3%)
301 - 400 가구	16명 (6.9%)	7명 (2.9%)	158명 (4.5%)
400 가구 이상	16명 (6.9%)	19명 (7.9%)	88명 (2.6%)
계	233명 (100.0%)	241명 (100.0%)	3,504명 (100.0%)

자료 : 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원의 발전방향에 관한 연구 : 문제점과 개선방안, 1991.
 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.
 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 추가배치를 위한 자료분석 결과, 1999(미발간).

사회복지전문요원이 담당하고 있는 생활보호대상자 가구수는 91년도 조사에서는 평균 241.7가

2) 2000년 3월 현재 전국의 사회복지전문요원에 대한 현황은 정확하지 않다. 직렬전환과 직급 조정, 그리고 국민기초생활보장법의 준비를 위한 신규 채용으로 전문요원의 수가 수시로 변화하고 있다. 본 내용은 1990년 이후 사회복지전문요원 관련 조사들의 일반적 현황 결과들의 추이를 살펴 본 결과 추정된 대략의 비율이다. 2000년도 예산상으로는 4,800명에 대한 인건비가 책정되어 있다.

구, 97년도 조사에서는 173.2가구, 99년도 조사에서는 평균 156가구로 나타났다. 91년도에 비해 99년도 생활보호대상 담당 가구수는 85가구 정도 감소하였는데, 이는 사회복지전문요원 배치 이후 생활보호대상자의 감소추세³⁾와 전문요원의 총원 등의 요인이 맞물려 감소한 것으로 볼 수 있다. 그러나 평균 담당 가구수를 보더라도 도시지역의 경우 저소득층 50가구 이상의 동에 1명, 200가구 이상의 동에 2명, 400가구 이상의 동에 3명을 배치하도록 그 기준이 정해져 있는데⁴⁾, 이러한 배치 기준에 비해 인력확보와 배치균형이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

그런데, 95년 훈령 개정에서도 보듯이 사회복지전문요원은 생활보호업무뿐 아니라 아동, 노인, 장애인, 모자·부자 가정 등에 대한 복지업무도 담당하고 있으므로 생활보호가구만이 아닌 사회복지전문요원 1인당 담당하고 있는 전체보호가구수를 살펴 볼 필요가 있다. 이러한 대상자를 모두 포함했을 경우에 사회복지전문요원 1인이 담당하고 있는 가구수는 다음의 <표 II-3-2>와 같다.

<표 II-3-2> 사회복지전문요원 1인당 담당 가구수

구 분	'97년도 조사	'99년도 조사
	빈도 (백분율)	빈도 (백분율)
100 가구 이하	16명 (6.6%)	77명 (2.2%)
101 - 200 가구	46명 (19.1%)	374명 (10.7%)
201 - 400 가구	42명 (17.4%)	1,485명 (42.4%)
401 - 600 가구	25명 (10.4%)	993명 (28.3%)
601 - 1000 가구	54명 (22.4%)	490명 (14.0%)
1000 가구 이상	58명 (24.1%)	85명 (2.4%)
계	241명 (100.0%)	3,504명 (100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

한국보건사회연구원, 사회복지전문요원 추가배치를 위한 자료분석 결과, 1999.12(미발간).

사회복지전문요원 1인당 담당 가구수가 100가구 이하인 경우가 91년 6.6%, 99년은 2.2%에 불과하고 400가구가 넘는 경우는 91년 56.9%, 99년 44.78%로 감소하긴 했지만 여전히 그 비율이 절반 정도에 달하고 있음을 볼 수 있다. 사회복지전문요원이 담당하고 있는 평균 가구수는 97년의 경우 647.2가구, 99년의 경우 402가구에 달하고 있어 이를 가구가 아닌 대상자수로 환산해 본다면 이러한 업무 부담은 대상자 선정의 불합리성 해소 및 사후관리, 그리고 물질적 급여 외의 전문적 서비

3) 생활보호대상자의 감소가 빈곤의 감소를 의미하지는 않는다.

4) 배치기준은 도시지역의 경우 저소득층 50가구 이상의 동에 1명, 200가구 이상의 동에 2명, 400가구 이상의 동에 3명을 배치하도록 하고 있으며, 기타 지역에는 저소득층 150가구 이상 읍면에 1명, 400가구 이상의 읍면에 2명을 배치하도록 하고 있다.

스 제공 등이라는 사회복지전문요원 제도의 도입 취지를 무색케 하는 것이다.

사회복지전문요원이 담당하는 업무의 비중을 살펴보면, 생활보호와 사회복지 관련 업무는 약 66%에 불과하며, 사회복지전문요원에 대한 연구에서 누누이 지적되어 온 규정된 직무 외에 일반 행정업무도 겸임하고 있다는 문제가 여전하다는 것을 알 수 있다(<표 II-3-3>참조). 다시 말해, 사회복지전문요원들이 직무규정에 정해진 생활보호업무 및 사회복지서비스 업무 외에도 다양한 일반업무들을 동시에 수행하고 있으며 이러한 업무 수행이 사회복지 전문요원의 업무 부담을 증가시키는 요인의 하나라고 할 수 있다.

규정의 다른 업무를 수행하는 이유로는 '다른 직원들과의 관계를 고려해서'라는 응답이 45.8%, '직원의 부족으로'가 22.7%를 차지하고 있다(<표 II-3-4>참조). 91년 보건사회연구원의 조사에서도 '다른 직원들과의 관계를 고려해서(46.3%)'라는 응답이 가장 큰 비율을 차지했는데, 97년 서울대 사회복지연구소 조사 결과 또한 약 69%가 조직에 대한 배려를 이유로 하고 있다. 이는 전문요원들이 주로 일선 읍면동에서 근무하고 있기 때문에 부딪히는 문제라고 할 수 있다.5)

<표 II-3-3> 사회복지전문요원이 담당하는 업무의 비중 평균

구 분	비중의 평균
생활보호업무(생계보호, 직업알선, 교육보호, 장제보호 등)	39.5%
사회복지서비스업무(장애인, 노인, 아동·청소년, 모자·부자 가정 등)	26.4%
일반사회업무(이웃돕기, 보훈, 가출, 부랑인 등)	9.2%
일반가정업무(부녀회, 매·화장, 합동결혼식 등)	5.7%
일반행정업무(통업무, 환경, 위생 등)	11.9%
기타 업무	5.8%

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

<표 II-3-4> 규정 외 타 업무 수행이유

구 분	빈도 (백분율)
기본업무수행에 필요해서	20명(9.6%)
다른 직원들과의 관계를 고려해서	93명(45.8%)
상사의 일반적인 명령으로	27명(13.3%)
직원의 부족으로	46명(22.7%)
기타 업무	17명(8.4%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

5) 생활보호 업무를 수행하기 위해서는 동사무소의 다른 공무원의 협조가 필요한 경우가 많으며, 전문요원 배치 초기에는 직급과 관련하여 갈등이 나타나는 경우가 많아 조직내에서의 인간관계에 신경을 많이 쓰기도 하였다.

99년도 보건사회연구원의 조사에서는 사회복지전문요원의 업무를 단순히 복지업무와 일반행정 업무로 나누어 그 구체적인 업무내용에 따른 업무시간할당을 살펴보았다. 사회복지전문요원의 주당 평균 근무시간은 57.3시간으로 13시간 이상의 초과근무를 하고 있는 것으로 나타났다. 복지업무에는 주 평균 47.5시간(82.9%), 일반행정업무는 주 평균 9.8시간(17.1%)인 것으로 나타났다. 그런데 복지업무의 구체적인 내용의 시간비중을 보면 기안, 보고 등 행정업무, 보호신청 및 민원접수, 생활보호대상자 책정, 취로사업 관리, 보호대상자 가정방문 등의 순으로 나타나 복지업무와 관련된 행정업무 또한 많은 것으로 나타났다.

사회복지 전문요원의 이러한 업무량은 주당 평균 근무시간에 있어서나 담당 가구수에 있어서 업무 처리에 필요한 적정 수준을 훨씬 초과하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 1분기에 1회 이상 가정방문을 실행할 경우 가정방문에만 월 130여시간이 필요하다(400가구/3월*1시간). 다시 말해 가정방문만 다녀도 사후정리까지 고려한다면 근무시간을 초과할 수 있는 결과를 초래하게 된다. 이러한 업무량은 결국 전문요원의 26.2%만이 1분기에 1회이상 가정방문을 하고 있으며, 업무를 수행하면서 주민을 대면하는 시간의 비중은 36.4%에 불과하고 서류 업무시간의 비중이 63.6%를 차지하는 결과를 가져오고 있다.6)

<표 II-3-5> 사회복지전문요원의 업무시간 할당

구 분	시간 (백분율)
주당 평균 근무시간	57.3시간 (100.0%)
사회복지업무 평균 할애 시간	47.5시간 (82.9%)
보호신청 및 민원접수	6.2시간 (10.8%)
생활보호대상자 책정	6.0시간 (10.5%)
대상자 급여지급	4.0시간 (7.0%)
공공서비스 대상자 책정	3.4시간 (5.9%)
공공서비스 급여지급	2.8시간 (4.9%)
보호대상자 가정방문	4.9시간 (8.5%)
지역자원발굴 및 연결	1.3시간 (2.3%)
지역민간자원 관리	0.8시간 (1.4%)
복지서비스 기획 및 평가	0.6시간 (1.0%)
재가서비스 관리	1.5시간 (2.6%)
취로사업 관리	5.4시간 (9.4%)
공공근로 관련업무	1.1시간 (2.0%)
고용촉진, 구인구직업무	0.7시간 (1.2%)
기안, 보고 등 행정업무	8.2시간 (14.4%)
기타	0.6시간 (1.0%)
일반행정업무 평균 할애 시간	9.8시간 (17.1%)

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석(미발간자료), 1999.9.

6) 한국보건사회연구원, 「사회복지전문요원의 직무실태 분석」, 1999(미발간자료)

사회복지전문요원들에게 그들이 담당할 수 있는 적정 가구수를 질문한 결과, 동사무소의 일반 행정업무를 수행하지 않고 복지업무에만 전념한다고 할 때, 생활보호가구만 담당하면 124가구, 생활보호가구를 포함한 모든 취약계층을 담당하면 149가구가 적정하다고 응답하였다. 그러나 현실적으로 복지업무에만 전념한다는 것이 어려우므로 현재와 같이 동사무소의 일반행정업무와 복지업무를 병행한다고 했을 때, 생활보호가구만 담당하면 91가구, 생활보호가구를 포함한 모든 취약계층을 담당하면 117가구가 적정하다고 응답하였다.

<표 II-3-6> 사회복지전문요원의 적정 담당 가구수

구 분	적정 담당 가구수
복지업무 전념시 생활보호가구만 담당	124가구
모든 취약계층가구 담당	149가구
일반행정 병행시 생활보호가구만 담당	91가구
모든 취약계층가구 담당	117가구

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석(미발간자료), 1999.9.

2) 전문적 서비스 제공 실태

사회복지전문요원의 직무는 규정에도 나와 있듯이 생활보호대상자나 사회복지서비스 수혜자들에게 물질적 급여만 제공하는 것이 아니라, 전문적 상담, 지역사회 자원 개발, 사후 관리 등이 모두 포함되어 있다. 생활보호관련 업무 다음으로 비중이 높은 업무가 사회적 서비스업무인데, 사회복지전문요원들의 생활보호대상자들에 대한 전문적 대인서비스 제공정도 및 제공하는 서비스의 질적 수준에 대한 조사결과는 다음의 <표 II-3-7>과 같다.

<표 II-3-7> 전문적 대인서비스 제공정도 및 제공하는 서비스의 질적 수준

구 분	빈도 (백분율)
<서비스 제공정도>	
자주 한다	10명 (4.2%)
비교적 자주 한다	74명 (31.1%)
가끔 한다	85명 (35.7%)
드물게 한다	38명 (16.0%)
거의 못한다	31명 (13.0%)
계	238명 (100.0%)
<서비스의 질적 수준>	
매우 높다	4명 (1.7%)
높은 편이다	42명 (17.8%)
보통이다	111명 (47.0%)
낮은 편이다	66명 (28.0%)
매우 낮다	13명 (5.5%)
계	236명 (100.0%)

자료 : 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원의 발전방향에 관한 연구 : 문제점과 개선방안, 1991.

생활보호대상자에 대한 전문적 사회복지서비스의 제공 정도는 그리 높지 않아 35.3%만이 비교적 원활히 전문적 사회복지 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났으며, 제공하는 서비스의 질적 수준 또한 그리 높지 않다는 태도를 보이고 있다.

사회복지전문요원으로서 전문성을 어느 정도 발휘하고 있다고 생각하는지를 조사하였는데, 90년도 조사에서는 '잘 발휘하고 있다'가 43.5%, 99년도 조사에서도 역시 44.6%만이 '잘 발휘하고 있다'라고 응답한 것으로 보아 전문적 서비스의 양이나 질에는 10년동안 별 차이가 없음을 추측할 수 있다. 전문성을 발휘하지 못하는 이유는 90년의 경우 과중한 업무분담이 26.6%, 근무환경의 부적절이 22.8%, 직장상사의 이해부족이 5.2%, 전문지식과 기술 부족이 13.9%, 동료직원들의 비협조가 10.1% 순으로 지적되었고, 99년 조사에서도 전문성 발휘가 어려운 이유에 대해 업무량 과다가 75.4%, 그밖에 업무성격상 전문성 발휘할 기회가 적다는 이유가 19.3%인 것으로 나타났다.

<표 II-3-8> 사회복지전문요원으로서의 전문성 발휘 정도

구 분	'90년도 조사	'99년도 조사
충분히 발휘하고 있음	1명 (2.2%)	14명 (7.9%)
어느 정도 발휘하고 있음	19명 (41.3%)	65명 (36.7%)
그저 그렇다		41명 (23.2%)
별로 발휘하지 못함	18명 (39.1%)	50명 (28.2%)
전혀 발휘하지 못함	8명 (17.4%)	7명 (4.0%)
계	46명 (100.0%)	222명 (100.0%)

자료 : 김현숙, “사회복지전문요원의 직무수행에 관한 실태조사 연구”, 사회복지연구원논문집, 국립사회복지연수원, 1990
한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석(미발간자료), 1999.9.

다음은 사회적 서비스 제공의 기초가 되는 욕구사정을 위한 상담은 어느 정도 이루어지고 있는지, 상담이 제대로 이루어지지 못하고 있다면 그 이유는 무엇인지, 그리고 생활보호대상자나 사회복지서비스 수혜자가 법정 서비스만으로는 부족한 경우 어떻게 대처하는지 등에 대해 살펴보았다.

상담시 어려움 여부에 대해서 92.8%라는 절대다수의 사회복지전문요원이 상담시 어려움을 느끼고 있다고 응답하였다. 상담시 어려움을 느끼는 이유는 <표II-3-10>과 같다.

<표 II-3-9> 상담시 어려움 여부

구 분	빈도 (백분율)
있다	232명(92.8%)
없다	18명(7.2%)
계	250명(100.0%)

<표 II-3-10>

구 분	상담실이 없어서	타 직원의 상담에 대한 이해 부족	업무의 과중으로 인한 상담의 일관성 부족
매우 심각	82명 (36.3%)	19명 (8.6%)	96명 (41.4%)
약간 심각	86명 (38.1%)	70명 (31.5%)	85명 (36.6%)
보통	33명 (14.6%)	80명 (36.0%)	38명 (16.4%)
심각한 정도는 아님	21명 (9.3%)	41명 (18.5%)	12명 (5.2%)
전혀 심각하지 않음	4명 (1.8%)	12명 (5.4%)	1명 (0.4%)
계	226명 (100.0%)	222명 (100.0%)	232명 (100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, “사회복지전문요원 10년, 비전과 과제”, 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

‘업무의 과중으로 인한 상담의 일관성 부족’이 78%로 가장 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 다음이 ‘상담실이 없어서’라는 물리적 환경의 어려움에 대해 74.4%가 심각하게 생각하고 있었으며, ‘타 직원의 이해부족’ 또한 40% 정도가 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 전문성 발휘여부 조사에서도 과다한 업무량이 사회복지전문요원의 전문성 발휘를 어렵게 하는 가장 큰 이유로 나타났듯이, 상담업무 역시 업무의 과중으로 인해 제대로 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 물리적 환경 역시 상담을 어렵게 하는 주요 요인으로 나타났는데, 99년도 보사연의 조사에서도 사회복지전문요원의 주요 상담장소가 수급자의 가정이 38.9%, 근무지 전문요원의 자리가 38.0%, 전화 17.3%, 심지어 동네의 골목이나 공원이 4.1%인 것으로 나타났고, 근무지의 상담실이라는 응답은 0.6%에 불과한 것으로 나타나 상담을 위한 물리적 환경의 개선이 필요함을 알 수 있다.

이러한 물리적인 업무수행환경 중 또 하나 중요한 것은 업무전산화에 따른 컴퓨터 보유 현황과 활용 정도일텐데, 사회복지전문요원 개인이 전적으로 활용할 수 있는 컴퓨터를 보유하고 있는가의 질문에, 응답자의 20.1%만이 보유하고 있는 것으로 나타났다. 또한 서비스 대상자 정보 조회시 활용하는 경우가 24.4%, 자원 연결을 위한 정보검색시 활용하는 경우가 8.6%에 불과한 것으로 나타났다. 복지행정업무의 전산화가 매우 낮은 수준으로 나타나고 있는데, 전용 PC 확보, 소프트웨어 개발, 연계망의 구축 등이 보다 나은 복지행정환경을 위해 개선되어야 할 문제이며, 보호 대상자에 대한 자료의 전산화는 현재 공공근로를 통해 데이터베이스가 구축중이며 이 사업이 완료되면 상담 부분 해결될 수 있을 것이다.

현재 공공부조 정책으로 제공하고 있는 생활보호관련 급여 수준이 최저 생계를 유지하기에 힘든 실정이고, 사회적 서비스의 양과 질이 수준에 미치지 못함은 잘 알려져 있는 사실이다. 이런 현실 속에서 사회복지전문요원들이 생활보호대상자나 사회복지서비스 대상자가 법정 서비스만으로는 부족함을 호소할 때 어떻게 하는지를 조사하였는데, 법정서비스만으로는 부족할 경우 사회복지전문요원들이 ‘민간기관 등 수혜받을 수 있는 기관에 연결 또는 정보 제공’의 경우가 78.1%로 가장 많고, ‘스스로 개발’하는 경우는 19.4%, ‘무조건 어쩔 수 없다며 돌려보낸다’가 2.4%로 나타났다.

<표 II-3-11> 법정 서비스만으로도 부족한 경우 대처방안

구 분	빈도 (백분율)
무조건 어쩔 수 없다며 돌려보낸다	6명 (2.4%)
민간기관 등 수혜받을 수 있는 기관에 연결 또는 정보 제공	193명 (78.1%)
최대한 가능한 방법을 직접 개발하여 연결	48명 (19.4%)
계	247명 (100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, “사회복지전문요원 10년, 비전과 과제”, 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

법정서비스만으로 부족한 부분을 보충하기 위해 가장 많이 사용되는 방법은 지역사회 자원개발 일 것이다. 서울대학교 사회복지연구소의 97년 조사에서 지역사회자원개발과 관련하여 조사하였는데, 결연 후원자, 자원봉사자, 연결대상자, 매스컴 홍보 및 모금 연결 등의 수를 보더라도 지역사회자원 개발이 그리 활발히 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 그러나 여기서 주목할 점은 사회복지전문요원들간의 편차가 매우 크다는 것과 최대값이 가지는 의미일 것이다. 즉 과도한 업무량이 조절되고, 전문적 서비스를 위한 자원정보의 확보 등 서비스 제공을 위한 기반이 마련된다면, 사회복지전문요원이 지역사회의 자원개발자나 조정자로서의 중심적인 역할을 보다 잘 수행할 수 있을 것이라는 것을 반증한다고 볼 수 있다.

<표 II-3-12> 97년도 조사 당시 지난 1년간 지역사회 자원개발 통계치

구 분	평균	표준편차	최소값	최대값
결연 후원자수 (명)	17.1	32.5	0	270
자원봉사자수 (명)	12.4	29.8	0	200
연결대상자수 (명)	21.1	48.4	0	560
매스컴 홍보 및 모금연결 수 (명)	0.9	4.9	0	70

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

다음은 사회복지전문요원의 전문성과 관련해서 생활보호대상자들에게 필요한 다양한 대인서비스의 중요성에 대한 사회복지전문요원의 의견과 사회복지전문요원들의 전문적 능력이 어느 영역에 어느 정도 필요한지에 대해 조사한 결과이다.

<표 II-3-13> 사회복지전문요원이 본 전문적 대인서비스의 중요성

구 분	평균* (순위**)
지역사회자원활용 원조	1.74 (1)
사후관리	1.75 (2)
교육 및 직업훈련 알선	1.76 (3)
전문적 상담	1.78 (4)
정보 및 조건의 제공	1.96 (5)
주택관련 서비스	1.97 (6)
취업알선	1.98 (7)
종합적 장기원조계획 수립	1.99 (8)
의뢰서비스	2.07 (9)
가정문제 상담	2.25 (10)
생업자금융자 및 사후관리	2.49 (11)
사회행동 지원	2.95 (12)
노인, 아동 등 일일보호	3.00 (13)

* "1=매우 중요함~5=전혀 중요하지 않음"에 기초한 것임.

** 평균값에 기초한 것임.

자료 : 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원의 발전방향에 관한 연구 : 문제점과 개선방안, 1991.

사회복지전문요원들은 전문적 대인서비스 중에서도 특히, 생활보호대상자들의 자립·자활을 촉진하고 원조하는 방향의 대인서비스에 대한 중요성을 높이 평가하였다. 즉, 생활보호대상자들이 그 지역에 있는 사회자원을 충분히 활용함으로써, 그 지역사회에 정착해서 살아갈 수 있도록 도와주는 것을 중요시하여, 대상자 선정 못지 않게 보호지정 이후 이들의 생활상의 변화나 욕구의 변화에 따른 적절한 대응을 위한 사후관리를 중시하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 사회복지전문요원의 대인 서비스 중요성 순위와 맥을 같이 하여, 전문적 능력의 필요성 정도에 대한 질문에도 급여제공의 경우 전문적 능력의 필요성 정도가 가장 낮은 것으로 나타났고, 급여제공에 비해 대상자 선정, 대상자 관리, 민간자원 활용에 보다 전문적인 능력이 필요하다는 의견이었다. 이는 현재 사회복지전문요원들이 제공하는 급여 자체가 대부분 물질적 급여이기 때문에 규정대로 전달만 하면 되는 단순한 작업이기 때문인 것으로 보인다.

<표 II-3-14>에서 보듯이, 대상자선정에 있어서 전문요원은 90.9%, 상사는 95.8%가 전문적 능력이 필요하다고 응답한 것으로 보아 전문요원보다 오히려 상사가 대상자 선정에 있어서는 전문적 능력의 필요성을 더 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 또한, 대상자 관리와 민간자원 활용과 관련된 전문적 능력의 필요성에 대해서 사회복지전문요원과 상사 모두 높게 평가하고 있는데, 이는 사회복지전문요원의 업무 중 대상자 선정과 더불어 대상자에 대한 지속적인 관리가 전문적으로 이루어져야 함을 의미하며, 앞서 언급한 법정서비스가 부족할 경우 필요하다고 여기는 지역사회기관이나 자원과의 연결 또는 정보 제공이라는 민간자원활용, 즉 지역사회자원활용 원조에 전문적 능력이 보다 필요하다는 것을 나타내는 것이다. 사회복지전문요원이 갖고 있는 능력이 보다 잘 활용되기 위해서는 물질적 급여 제공이외에 대상자 관리나 지역사회 자원 활용과 같은 부분으로 직무의 비중이 옮겨 갈 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 사회복지전문요원의 효율적 활용이나 서비스 질 향상에 도움이 되리라 보여진다.

< 표 II-3-14 > 전문적 능력의 필요성 정도

명, (%)

구분	대상자 선정		급여 제공		대상자 관리		민간자원 활용	
	전문요원	상사	전문요원	상사	전문요원	상사	전문요원	상사
매우 필요	150(59.8)	73(76.0)	38(15.1)	28(29.2)	185(73.7)	72(75.0)	206(82.1)	65(67.6)
약간 필요	78(31.1)	19(19.8)	83(33.1)	34(35.4)	49(19.5)	22(22.9)	31(12.4)	24(25.0)
보통	17(6.8)	4(4.2)	88(35.1)	19(19.8)	14(5.6)	14(5.6)	10(4.0)	6(6.3)
거의 필요없음	6(2.4)	0	34(13.5)	7(7.3)	3(1.2)	3(1.2)	4(1.6)	0
전혀 필요없음	0	0	8(3.2)	8(8.3)	0	0	0	1(1.0)
계	251 (100.0)	96 (100.0)	251 (100.0)	96 (100.0)	251 (100.0)	96 (100.0)	251 (100.0)	96 (100.0)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

3) 사회복지전담 공무원의 기대

사회복지전문요원들이 생각하고 있는 가장 바람직한 역할상이 무엇인지 조사하였는데, <표II-3-15>와 같이 '공적체계 내에서 전문가로서 민간자원 개발 및 전문적 서비스 제공'이라고 응답한 경우가 65.9%로 가장 많았고, 그 다음이 '생활보호대상자 및 사회복지서비스 수혜대상자에게 필요한 정보제공 및 타 기관 연계'가 29.4%, '생활보호대상자의 공정한 선정 및 규정된 보호급여만 제공'이 3.9%를 차지하였다. 이는 사회복지전문요원이 생각하는 바람직한 역할상이 대상자선정이나 단순한 급여제공 업무보다는 보다 전문가적인 입장에서의 자원 개발이나 전문적 서비스의 제공이라는 전문가적 업무 수행에 중점을 두고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

<표 II-3-15> 사회복지전문요원의 가장 바람직한 역할상

구 분	빈도 (백분율)
생활보호대상자의 공정한 선정 및 규정된 보호급여만 제공	10명(3.9%)
생활보호대상자 및 사회복지서비스 수혜대상자에게 필요한 정보제공 및 타 기관 연계	74명(29.4%)
공정체계 내에서 전문가로서 민간자원 개발 및 전문적 서비스 제공	166명(65.9%)
기타	2명(0.8%)
계	252명(100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

보건사회연구원에서 사회복지전문요원들에게 향후 사회복지전문요원으로서 어떤 업무를 중점적으로 수행하는 것이 바람직하다고 생각하는가에 대해 질문하였는데, 자원개발 및 정보제공 등 지역사회자원관리, 조정, 기획 업무라고 응답한 경우가 가장 많았고(42.6%), 방문보건복지서비스 및 상담 등 대인복지서비스 업무가 32.4%, 생활보호급여 및 대상자 관리 등 공공부조 업무가 23.9%인 것으로 나타났다.

<표 II-3-16> 사회복지전문요원의 향후 업무수행에 대한 견해

구 분	빈도 (백분율)
생활보호급여, 대상자 관리 등 공공부조	42명(23.9%)
방문보건복지서비스, 상담 등 사회복지서비스	57명(32.4%)
지역사회자원관리, 조정, 기획	75명(42.6%)
기타	2명(1.1%)
계	176명(100.0%)

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석, 1999.9.

<표 II-3-17>과 <표 II-3-18> 내용의 사회복지전문요원들이 생각하는 그들의 바람직한 역할상과 업무수행에 대한 견해가 현실적으로 가능할 것인가에 대해서는 회의적인 것으로 나타났다. 97년 조사에서 사회복지전문요원들이 생각하는 바람직한 역할상을 현재의 조직체계 내에서 수행할 수 있는 가능성은 어느 정도인지 질문하였는데, 87.3%가 현재의 조직체계 내에서는 수행이 힘들다라고 응답하였다. 바람직한 역할 수행을 위한 효과적인 개선방안은 무엇인지 질문하였는데, 사회복지직렬의 확립이 48.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 독립된 사회복지전담기구 설치(35.2%)와 보건복지사무소 확대(13.9%) 등의 순으로 개선방안을 제시하였다. 이를 통해 사회복지전문요원들이 가장 바람직하다고 생각하는 조직상과 역할상은 현 조직체계 내에서 전문성이 확보될 수 있는 독립된 직렬을 확립하여 그 속에서 전문적 서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있겠는데, 사회복지직렬은 1999년 10월 이후 현재 시행되고 있어 사회복지전문요원의 승진 및 배치 등에 대한 기대로 인한 동기부여와 자격기준의 분화로 인한 적합한 업무분장이 이루어질 전망이다. 사회복지전담기구 설치나 보건복지사무소 확대는 사회복지 행정환경과 전달체계의 개선과 관련되는데, 사회복지전문요원의 사회복지행정 개편사항에 관한 견해는 < 표 II-3-19 >와 같다.

<표 II-3-17> 현 조직체계에서 바람직한 역할상 수행 가능성

구 분	빈도 (백분율)
그렇다	32명 (12.7%)
그렇지 않다	219명 (87.3%)
계	251명 (100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

<표 II-3-18> 바람직한 역할 수행을 위한 효과적인 개선방안

구 분	빈도 (백분율)
현재의 전달체계 속에 전문가로 충원된 사회복지직렬의 확립	104명 (48.1%)
상담실 설치, 보수교육 등 근무여건 개선	4명 (1.9%)
보건복지사무소 확대	30명 (13.9%)
독립된 사회복지전담기구 설치	76명 (35.2%)
기타	2명 (0.9%)
계	216명(100.0%)

자료 : 서울대학교 사회복지연구소, "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제", 「사회복지전문요원 10년사」, 1997.

<표 II-3-19> 사회복지전문요원의 시급한 사회복지행정 개편사항에 관한 견해

구 분	빈도 (백분율)
현행체계에서 일반행정업무 수행배제	47명 (13.3%)
복지서비스 확충을 위한 조직정비	88명 (24.9%)
사회복지전문인력 증원	97명 (27.5%)
시·군·구청에 사회복지전문요원 배치	60명 (17.0%)
읍·면·동사무소의 주민복지센터 전환	25명 (7.1%)
복지업무관련 행정지원 인력 확보	23명 (6.5%)
기타	13명 (3.7%)
계	353명(100.0%)

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석, 1999.9.

향후 사회복지 행정체계 개편과 관련하여, 가장 시급한 일로 여기고 있는 일은 사회복지 전문인

력 증원(27.5%), 다음으로는 복지서비스 확충을 위한 조직 정비(24.9%), 시·군·구청에 사회복지 전문요원 배치(17.0%), 현행 체계에서 일반행정업무 수행 배제(13.3%)로 나타났다. 그밖에 읍·면·동사무소의 주민복지센터로의 전환, 복지업무관련 행정지원 인력 확보 등의 견해가 있었다.

Ⅲ. 사회복지전담 공무원의 직무 설정을 위한 고려 요인

1. 공공부조에서 소득보장기능과 사회적 서비스기능

사회복지전문요원의 직무설정을 위해서는 공공부조에 있어서의 소득보장기능과 사회적 서비스 기능의 연관성에 관한 논의가 필요하다. 미국의 경험을 보면 소득 보장과 서비스의 관계에 관한 3가지 형태를 살펴볼 수 있다.⁷⁾

첫 번째 유형은 사회적 서비스를 의무화한 법 개정이다. 이는 casework 서비스의 임상 모델이 빈곤상태에 있는 개인들의 경제적 의존을 변화시킬 수 있다는 전제에 의해 도입되었다. 부조수급자를 구호대상자로 보던 시각에서 변화가 필요한 사람이라는 시각으로 변화되었다고 할 수 있다. 이러한 변화는 빈곤의 원인을 외적 상황 - 실업, 질병이나 세대주의 사망 등 - 의 희생자로 간주하던 것에서 개인적 결함 - casework에 의해 변화 가능한 - 에 기인한다고 믿었기 때문에 이루어졌다.

이러한 접근에 대한 비판으로는 빈곤문제 또는 저소득층이 가지고 있는 문제는 다른 개인, 가족, 지역사회와 사회문제와 관련된 복합적인 문제이기 때문에 적정 수준의 삶의 질과 일정 수준의 사회 자원에 대한 접근에 대한 보장이 전제되지 않는 한 변화가 어렵다는 시각도 있다.

소득 유지와 사회적 서비스의 분리, 사회복지사와 부조대상자의 관계에서 사회복지사의 독단적인 권위로부터 부조대상자가 벗어나 서비스에 대한 주도권이 강화되고 상대적으로 사회사업가들의 힘의 강도는 떨어지게 되어 서비스의 향상을 가져온다는 가정에 기초한 것이다. 다시 말해 부조 대상자가 서비스를 받을 것인지 여부를 선택할 수 있게 하는 것이 바람직하다는 입장이다. 이에 대한 비판으로는 부조대상자들이 잘 알지 못하는 기관에서 서비스 신청에 적극적이지 못하며, AFDC 수령자를 대상으로 한 조사결과 서비스에 대한 강한 욕구를 나타냈으며 실제로 소득유지와 사회적 서비스를 같이 받은 사람이 만족도가 더 높은 것으로 나타났다.

세 번째 유형은 workfare를 강조하는 노동 유인 프로그램에서 보이는 것으로, 취업 관련 서비스 - 직업훈련, 취업동기 강화 등-를 소득 유지와 연계시키는 것이다. 이는 노동동기가 있는 사람들

7) Neil Gilbert, Paul Terrell, Dimensions of Social Welfare Policy, pp.77-79.

위한 일자리가 있다는 것을 전제로 한다. 즉 노동을 위한 기술과 태도의 부족이라는 개인적 결함에 빈곤의 원인이 있으므로 이와 관련된 서비스 - 구직, 직업훈련, 취업유인의 강화 - 가 제공되어야 한다는 것이다. 이에 대한 비판은 workfare 접근은 비현실적이라는 것이다. 조사 결과에 의하면 신청자중 1/3이상이 중도 탈락하였으며 극히 일부만이 선별되는 것으로 나타났다.

결국 빈곤과 빈민에 대한 인식의 차이가 소득 유지와 사회적 서비스의 연계 형태에도 영향을 주고 있다고 할 수 있다. 그러나 빈곤은 개인 및 가족에게 부정적인 영향을 미쳐 경제적 불안정으로 인한 심리·사회적 불안을 야기하므로 가족기능의 약화를 유발하고, 개개인의 문제뿐만 아니라 가족구성원간의 상호작용, 그리고 사회관계 및 사회적 역할 등과 관련된 대인관계와 적응행동에 문제를 발생시킨다. 이는 공공부조 대상자가 갖는 문제가 단순히 물질적 원조만으로는 해결이 곤란하고 경제적 문제에서 비롯되는 여러 문제에 대처할 수 있는 심리 사회적 서비스의 제공이 필요하다는 것을 의미한다.

다른 한편으로 소득 유지와 사회적 서비스의 엄격한 분리는 또 다른 문제점을 가지고 있기도 하다. 첫째로, 소득유지담당자의 “탈자격화(declassification)”현상이다. 복지대상자의 자격요건을 심사하고, 보호여부를 결정하며, 보호금품을 지급하는 정도의 일은 소정의 교육·훈련을 받은 사람이면 누구나 할 수 있다는 인식이 제기될 수 있다는 것이다. 두 번째 문제점은 사회복지전문요원들 자신의 직무만족과 사기와 관련된 것이다. 소득유지담당자의 경우, 공공부문에서의 사회복지전문요원들 직무가 너무 기계적이고 사무적인 것에 그쳐 클라이언트와의 직접적이고 지속적인 접촉을 통해 전문가로서의 자기성장을 할 기회가 제한된다는 것이다. 세 번째 문제점은 경제적 부조와 사회적 서비스의 분리시 공적부조사업의 효과성이 떨어질 것이라는 것이다. 즉 경제적 부조와 사회적 서비스를 통합하여 서비스를 제공할 때 보다 양질의 서비스를 공적부조 대상자에게 전달함으로써 프로그램의 효과를 높일 수 있다는 것이다.⁸⁾

요약하자면 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 소득보장업무와 사회적 서비스를 통합하여 제공해야 할 필요성은 있지만, 그러한 서비스를 의무화하는 것이 바람직한가, 그리고 공공부조를 담당하는 사회복지전문요원이 모두 직접 담당해야 할 것인가에 대해서는 다양한 관점이 존재한다고 할 수 있다.

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

2. 우리나라 빈곤가구의 특성

사회복지 전문요원이 무슨 일을 할 것인가를 결정하기 위해서는 역으로 보호대상자가 무엇을 필요로 하는가를 파악할 필요가 있다. 다시 말해 빈곤가구가 어떠한 문제를 가지고 어떻게 생활하고 있는가를 파악함으로써 전문요원의 직무를 설정할 수 있다.

저소득층의 가구 특성⁹⁾을 보면 가구의 규모면에 있어서는 생활보호 대상 가구의 평균 가구원 수가 2.31명으로 가구 규모가 작으며, 여성가구주의 비율이 높고, 세대주의 평균 연령이 56.8세로 노인가구주가 많다. 이러한 특성은 저소득층의 부양비가 높게 나타나는 요인이 된다(<표 III-2-1> 참조). 이는 기존 생활보호법의 자격 기준이 인구학적 기준과 부양의무자 기준이 동시에 적용된 결과라고 할 수 있다.

<표 III-2-1> 부양비

보호구분	생활보호	복지서비스 수급	차상위계층	전국민 평균
부양비	0.68	0.58	0.48	0.40

* 부양비 = 비경제활동인구/경제활동인구

자료: 이현주의, 저소득층 보건복지육구 기초자료 분석, 1999

저소득층의 또 다른 특성들로는 가구주의 학력이 무학이나 초등졸의 학력 비율이 높으며 이로 인해 취업상태가 불안정하다는 점과, 전세나 월세로 인한 주거비 부담이 높고, 장애 및 질환자 출현율이 높다는 점들을 들 수 있다.

이러한 빈곤 가구의 특성들은 단순한 소득유지 이외에 다양한 사회적 서비스가 필요로 할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다. 실제 부천의 한 복지관에서 지역주민을 대상으로 한 조사 결과를 보면 이를 잘 보여주고 있다.¹⁰⁾

9) 저소득층의 특성에 대해서는 이현주의, 「저소득층 보건복지육구 기초자료 분석」, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 1999와 이두호외, 「빈곤론」, 나남, 1991을 참조할 것

10) 아래 조사 결과들은 부천의 H복지관에서 조사한 결과로서 미발표 자료임.

<표 III-2-2> 취학아동의 문제

문제 유형	응답자 수	비율(응답자 대비)
학교 성적	12	29.3
경제문제	14	34.1
부모관계	2	4.9
과외수업 과중	2	4.9
성격문제	15	36.6
교우관계	14	34.1
자가학습 문제	10	24.4
비행	6	14.6
형제관계	4	9.8
기타	4	9.8
없음	4	9.8
계	87	

<표 III-2-3> 청소년의 문제

문제 유형	응답자 수	비율(응답자 대비)
진로·성적	34	54.0
이성교제	5	7.9
친구문제	8	12.7
성격문제	8	12.7
음주 및 흡연	8	12.7
가출	3	4.8
학교폭력	5	7.9
약물남용	3	4.8
비진학	2	3.2
경제문제	29	46.0
부모와의 갈등	10	15.9
기타	12	19.0
계	127	

<표 III-24> 가정문제

문제 유형	응답자 수	비율(응답자 대비)
문제없다	72	30.0
부부갈등	11	4.6
고부갈등	5	2.1
부모자녀갈등	26	10.8
자녀지도	45	18.8
노인부양	11	4.6
가족원의 음주	9	3.8
구타	4	1.7
자기개방기회	19	7.9
여가 부족	33	13.8
가족의 질병	99	41.3
기타	31	12.9
계	365	

3. 전달체계상의 원칙

전달체계 구축을 위한 원칙들로는 여러가지 요인들이 제시된다. 그러나 현 상태에서 사회복지 전문요원의 직무 범위와 관련하여 고려할 수 있는 요인은 그리 넓지 않다. 그 이유는 이미 다른 요인들에 대한 정책 결정은 이루어진 상태에서 직무를 설정한다는 점에서 특별히 전달체계의 원칙의 적용이나 선택에 대한 논의가 곤란하기 때문이다.

다만 현 수준에서 사회복지 전문요원의 직무 범위를 설정하기 위해서는 서비스에 대한 접근을 고려할 필요가 있다. 국민기초생활보장법의 규정에 의한 공공부조나 다른 공공 서비스를 받을 필요가 있는 사람들의 1차적인 욕구는 소득 보장의 문제이기는 하나 단순한 소득만의 문제는 아니다. 빈곤의 특성에서 살펴 본 것처럼 이들의 문제는 교육, 건강, 가족문제 등 복합적인 요인과 관련되어 있음, 따라서 빈곤의 문제를 해결하기 위해서는 소득보장뿐만 아니라 관련 문제들에 대한 서비스를 제공할 필요가 있다.

그러나 빈곤문제를 해결하기 위해 필요한 서비스를 동일한 곳에서 동시에 받게 하는 것이 적절한가 아니면 다른 다양한 곳에서 필요한 서비스를 이용할 수 있게 하는가는 이들이 복합적인 서비스를 필요로 하는 것과는 다른 문제이다.

보호 대상자들에게 필요한 것은 서비스 그 자체이기도 하지만 서비스를 이용할 수 있도록 하는

것도 중요한 문제이다. 대개의 경우 자신에게 필요하고 이용할 수 있는 서비스를 어디에서 어떻게 이용할 수 있는가에 관해 알지 못하는 경우가 많다. 다시 말해 서비스에 대한 접근 또는 접근에 대한 정보 자체가 하나의 서비스로 필요한 상태이다. 이러한 점에서 하나의 서비스로서의 access 를 제공할 필요가 있으며 이를 사회복지 전문 요원의 주요한 직무로 설정할 필요가 있다.

전통적으로 접근의 제공은 기관의 일선 기능의 하나로 간주되기보다는 주변적 기능으로 간주되었다. 이러한 주변적 기능으로서의 접근은 기관 전문화 또는 클라이언트의 문제와 관련된 기관의 핵심 기능에 대한 협소한 관점으로 인해 제한받게 되며, 이러한 서비스 접근에의 제한은 무능력이나 악의로 인한 것이 아니라 전문화된 접근구조로 인한 것이다.¹¹⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 “전문적으로 편견이 없는 관문”¹²⁾으로서의 접근 구조가 필요하며, 이 관문에서는 서비스로서 case-advocacy, advice, information, referral services를 제공한다.¹³⁾

전문 요원을 서비스에 대한 접근 통로로 활용할 때의 문제점으로는 서비스로서의 접근 자체가 또 하나의 관료적 기구로서 서비스의 파편화를 증대시킬 수 있으며, 개별 기관의 서비스 접근을 위한 노력이 약화될 수 있다는 점이 지적된다.¹⁴⁾

4. 국민기초생활보장법의 요구

2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장법 또한 사회복지전담 공무원의 역할을 변화시키는 하나의 요인이 될 것이다. 기존의 생활보호법과 앞으로 시행될 국민기초생활보장법을 비교해보면 우리나라의 공공부조에 있어서 사회복지전담공무원의 역할이 어떠한 방향으로 전환 혹은 확대되어야 할 것인지 알 수 있을 것이다.

제도의 내용 면에서의 변화를 보면, 1943년 일제의 조선구호령 이후 계속 유지되어 왔던 인구학적 구분의 철폐, 소득인정액의 도입, 자활 프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 통해 제도를 합리화함으로써 한 차원 높은 수준의 공공부조제도로 발전하였음¹⁵⁾을 알 수 있다.

이러한 제도변화에 따라 사회복지전문요원의 역할이 크게 변화되는 것은 아니지만, 사회복지전문요원과 관련된 법 조항의 규정과, 변화된 법에 따라 강화되어야 할 사회복지전문요원의 역할에

11) Neil Gilbert & Paul Terrel, op. cit., 1998, p. 162

12) A. J. Kahn, "Perspectives on Access to Social Service," Social Work, Vol. 15, no. 2, 1970. March, ibid., p. 163에서 재인용

13) Gilbert & Terrel, op. cit., p. 63

14) ibid.

15) 문진영, “대상자 선정과 자산조사”, 「국민기초생활보장법, 아직도 갈길은 멀다」, 복지동향, 제18호, 2000. 3.

대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자산조사의 경우 생활보호법과 거의 유사하지만, 국민기초생활보장법에서는 차상위계층에 대한 규정이 추가되었다.(국민기초생활보장법 제24조) 이는 전문요원의 담당 가구수가 그만큼 증가한다는 것을 의미한다. 기존 공공부조업무와 함께 근로연계 프로그램 수급과 관련한 근로능력 유무를 판단하고, 정확한 자산조사를 실시하며, 대상자별 자활 지원 계획을 수립하여 관련 서비스를 제공하는 등 보다 전문적인 복지업무를 수행하게 될 것이다.

둘째, 국민기초생활보장법은 생산적 복지라는 큰 명제하에 자활 프로그램을 강화시키고자 했는데, 법 제22조와 24조 규정의 수급권자에 대한 조사결과를 감안하여 수급자 가구별로 자활지원계획을 수립하고 그에 따른 급여를 실시하도록 되어 있다(국민기초생활보장법 제28조). 그리고 수급자의 자활을 위해 필요한 경우 다른 법률에 의해 보장기관이 제공할 수 있는 급여가 있거나 민간기관 등이 후원을 제공하는 경우 자활지원계획에 따라 급여를 지급하거나 후원을 연계할 수 있도록 하였으며, 또한 자활여건변화와 급여실시결과를 정기적으로 평가하고 필요한 경우 자활지원계획을 변경할 수 있도록 하였다. 또한 수급자의 원활한 의뢰 및 사후관리 등 자활지원사업의 효율적인 추진을 위해 관할지역내 또는 인근지역의 자활관련기관과 상시연계체계를 구축하도록 하고 있다(시행령 제 18조). 이러한 내용은 전문요원의 직무에 추가되는 내용이라고 할 수 있다. 특히 사회복지전담공무원은 지역사회자원에 보다 관심을 가지고 자원 정보를 가지고 있어야 할 것이고 필요한 경우 지역사회자원과의 수급자 연계 혹은 의뢰 등의 역할이 활발히 이루어져야 할 것이다.

5. 기타 - 근무 여건

현재 사회복지 전문요원들이 처한 근무 여건-업무 부담-도 이들의 직무를 설정하는데 고려해야 할 요인이 된다.

전문요원의 주된 근무처는 동사무소이다. 전문요원의 업무 부담을 증가시키는 주된 요인중의 하나는 사회복지 관련 업무 이외에 일반 행정업무를 담당하는 것이다. 전문요원의 직무에 관한 규정에 '통·리담당 등 기타 업무를 하게 하여서는 아니된다'(사회복지전문요원의 직무 및 관리 운영에 관한 규정 제3조 3항)는 규정에도 불구하고 인간관계 등의 이유로 일반 행정 업무를 회피할 수 없는 이유는 전문요원들이 동에서 근무하기 때문이다.

앞으로 동사무소가 주민자치센터로 변화할 예정이며, 보건복지사무소가 계속 시범사업으로만 남아있는 상태에서 일선 동의 업무가 어떻게 변화할 것인지 예측하기는 쉽지 않지만 이러한 근무 환경은 전문요원의 직무를 한정하는데 제약요인으로 작용할 것이다.

전문요원의 직무 범위를 설정하는데 고려해야 할 또 다른 요인은 담당 가구로 표현되는 업무량이다. 전문요원들이 담당하는 가구는 대개 생활보호대상자는 150여 가구, 다른 보호가구를 포함하면 400여 가구 정도가 된다. 그리고 근무시간으로 보면 주당 57시간정도의 업무량을 가지고 있다.

IV. 직무 설정에 대한 제언

사회복지 전문요원의 직무에 대한 제언이전에 선결되어야 할 문제로는 첫째 이들의 직무 범주를 어디까지로 한정할 것인가와 업무 부담을 어느 정도까지 축소할 수 있을 것인가의 문제가 있다.

1. 직무 범주에 대한 고려

앞서 언급한 직무에 관한 규정 3조 3항의 내용은 반드시 준수되어야 하며, 이외에 주요 직무를 국민기초생활보장법 업무로 한정할 것인가 아니면 규정 3조 1항 2호부터 6호까지의 업무를 어느 정도로 포함할 것인지에 대한 고려가 필요하다.

국민기초생활보장법의 대상과 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법의 대상자가 상당 부분 중복된다는 점에서 두가지 유형의 업무를 엄격히 구분하기는 어렵다. 그러나 국민기초생활보장법의 실효성을 높인다는 점에서는 전문요원의 직무를 국민기초생활보장법과 관련된 직무로 한정하는 것이 필요하다.

2. 업무 부담에 대한 고려

현재 전문요원들이 담당하고 있는 가구 수는 적정 수준보다 과도하다는 것은 명확하다. 앞으로의 확충에도 불구하고 이 수준이 전문요원이 생각하는 수준인 100여가구 수준으로 조절되는 것도 용이하지 않다.

이러한 점은 전문요원의 직무를 설정하기 위해서는 적정 인구를 담당할 수 있는 수준으로의 전문요원을 확충하고 업무 처리 방식을 개선함과 동시에 전문요원의 직무 범위를 제한할 필요가 있음을 보여준다.

3. 직무 제언

1) need assessment

사회복지 실천은 intake와 욕구 사정으로부터 시작된다. 공공부조라 해서 예외는 아니다. 국민 기초생활보장법에 의한 다양한 보호대상자에게 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 그들의 욕구부터 파악되어야 한다.

생활보호법과 국민기초생활보장법의 큰 차이중의 하나는 시혜적인 부조의 제공에서 권리로써의 보호의 제공이라는 개념의 변화이다. 이러한 변화를 보다 구체적으로 실현하기 위해서는 자격 심사가 신청자중에서 비대상자를 배제하기 위한 자산심사의 개념에서 보호 대상자에게 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 하는 욕구사정의 개념으로 변화되어야 한다.

특히 자활급여 대상자와 차상위계층에 대한 욕구 사정은 자활계획의 수립을 위하여 매우 중요한 직무라고 할 수 있다.

아울러 욕구 사정에 대한 인식도 하나의 전문적 서비스로서 인식될 수 있어야 한다. 앞서 언급한 '관문으로서의 서비스에 대한 접근'과 마찬가지로 욕구 사정을 핵심 기능인 서비스의 제공을 위한 사전단계로서만 인식할 것이 아니라 하나의 독립된 전문 서비스로, 기관내에서만 아니라 기관간에도 중요한 서비스 기능으로 인식하여야 한다.

욕구 사정에서 동시에 이루어져야 할 사항으로는 보호 대상자가 가지고 있는 욕구중에서 사회복지 전문요원이 공공복지체계를 통해 직접 충족시킬 수 있는, 그리고 시켜야 하는 욕구와 지역사회의 민간 복지체계를 통해 충족시킬 수 있는, 또는 시키는 것이 바람직한 욕구를 구분하는 것이다.

2) 자격 관리 = 대상자 선정

전문요원의 직무에서 다음으로 중요한 직무는 급여의 수급 여부와 제공되는 급여를 결정하는 것이다. 물론 법적으로는 시장·군수·구청장이 결정 권한이 있지만 실질적으로는 부조 대상자와 직접적으로 접촉하는 전문요원의 의견이 보다 중요할 것이다.

3) referral service

사회복지 전문요원의 주요한 직무는 보호대상자가 필요한 서비스를 용이하게 이용할 수 있도록 해주는 것이어야 한다. 클라이언트의 모든 문제를 하나의 사회복지기관이나 사회복지사가 직접 해결할 수도 없고 또 그럴 필요도 없다. 사회복지 전문요원도 마찬가지이다. 보호대상자의 모든

문제를 전문요원이 직접 해결할 수는 없는 것이다.

우리나라 사회복지 전달체계는 일관된 원칙에 의해 수립되지 않았으며, 상당 부분을 민간에 의존한 상태로 발전해왔다. 따라서 지역사회에는 서로 정보나 자원, 서비스가 공유되고 있지는 않지만 보호대상자가 필요로 하는 다양한 기능과 서비스를 제공하는 사회복지기관, 특히 민간기관들이 존재하고 있다. 반면에 보호대상자들은 자신에게 필요한, 그리고 이용할 수 있는 서비스가 무엇인지에 대해 정확한 정보를 가지지 못한 경우가 많다.

이러한 상황에서 사회복지전문요원이 속한 공적 복지체계와 민간 복지체계간에 중복과 경쟁의 관계는 바람직하지 않을 것이다. 양자간의 중복과 경쟁은 서비스의 향상보다는 서비스의 누락과 중복이 발생할 가능성이 높다. 현재도 전문요원의 역할은 지역사회복지관, 특히 재가복지업무와 대상자에 있어 중복되는 경우가 많다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 지역사회에 존재하고 있는 복지 자원의 list를 작성하고 이들간에 network을 형성하여, 보호대상자에 대한 정보를 공유할 필요가 있으며, 전문요원은 지역사회내에 보호대상자가 필요로 하는 서비스가 존재하는 경우 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

4) 사후관리

전문요원은 대상자가 지속적으로 부조와 서비스를 필요로 하는가, 아니면 새로운 다른 서비스를 필요로 하는가, 또는 그동안 제공하였던 서비스를 적절히 활용하고 있는가를 파악할 필요가 있다. 욕구 사정의 결과에 따라 제공하였던 서비스들의 효과를 평가하여 이를 대상자에 대한 서비스에 feedback하여야 한다. 특히 referral service에 대한 사후관리가 중요하다.

V. 맺는 말

본고에서 제시하는 사회복지전문요원의 직무는 대인 서비스의 직접적인 실천보다는 소득유지와 관련된 기능과 직무에 초점을 두고 있다. 그 이유는 하나는 사회복지전문요원의 실천 가능성에 대한 고려이며 또 하나는 민간 복지기관과 공적 복지체계와의 관계에 대한 고려 때문이다. 다만 이러한 고려가 서비스 제공이 가능한 민간 전달체계가 존재하고 있다는 것을 전제로 한다는 점에서 그렇지 못한 지역의 전문요원의 직무와는 차이가 있을 것이다.

미해결의 문제로는 급여제공과 관련된 직무이다. 사회복지전문요원의 업무중에 많은 비중을 차지하고 있으며 국민기초생활보장법이 시행되면 생활보호법에 비해 경우의 수가 많이 발생하여 업무량을 증대시키는 요인이 될 가능성이 높다. 동시에 그 성격은 전문요원의 다른 직무에 비해 단순한 행정처분의 성격이 강하다고 할 수 있다. 이러한 급여제공의 직무를 어떻게 설정할 것인가는 또 다른 고려가 필요하다.

또 다른 문제는 전문성, 전문가에 대한 인식이다. 대부분의 전문요원들이 현재 하고 있는 일, 하고 싶은 일, 중요하다고 생각되는 일에 대한 인식에서 괴리를 느끼고 있다. 꼭 대인 서비스를 제공하는 것만이 전문성을 유지하는 전문가의 직무인가?

사회복지정책은 선택이라고 이야기된다. 이 말은 정책 결정은 옳고 그르기의 문제가 아닌 합의의 문제이며, 이를 위해서는 논의가 필요하다는 것을 의미한다. 전문요원 제도가 시행된지 13년, 직렬 전환 첫째, 국민기초생활보장법의 시행 첫째를 대비해야 할 시점으로 보다 활발한 논의를 기대한다.

참 고 문 헌

- 김성한, "사회복지사의 직무의도 결정요인에 관한 연구", 서울대 박사학위 논문, 1997
- 김현숙, "사회복지전문요원의 직무수행에 관한 실태조사 연구", 사회복지논문집, Vol. 13, 사회복지연수원, 1990
- 남세진, 조홍식, "도시·농촌간 사회복지전문요원의 직무수행과 직무만족에 관한 비교 연구", 한국사회복지학 제24호, 한국사회복지학회, 1994
- 박경숙, "사회복지전문요원의 빈곤의 원인에 대한 인식이 생활보호업무 수행에 미치는 영향", 경기행정논집 제8호, 1994
- 박경숙, "사회복지전문요원과 복지관, 보건소의 서비스 연계에 영향을 미치는 요인들", 한국사회복지학 제30호, 한국사회복지학회, 1996
- 박경숙, 강혜규, 사회복지사무소 모형개발, 한국보건사회연구원, 1992
- 보건복지부, 생활보호 업무 지침, 2000
- 서상목 외, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용 방안, 한국개발연구원, 1988
- 손을주, 사회복지전문요원의 업무와 역할에 관한 조사 연구, 원광대 석사학위 논문, 1995
- 송성자, 박경숙, "사회복지전문요원과 일반 사회담당공무원의 생활보호 업무수행 책임성 차이와 그 설명 요인들", 한국사회복지학 제28호, 한국사회복지학회, 1996
- 신재휴, "생활보호대상자가 인식한 공적부조 담당자의 직무수행에 관한 연구", 서울대 석사학위 논문, 1992
- 윤혜미, "사회복지전문요원의 직무만족, 이직의도, Burnout에 대한 연구", 한국사회복지학 18호, 한국사회복지학회, 1991
- 윤혜미, 김근식, 사회복지전문요원제의 발전 방향에 관한 연구 : 문제점과 개선 방안, 한국보건사회연구원, 1991
- 이두호 외, 빈곤론, 나남, 1991
- 이용교, "일선 행정기관 사회복지담당자의 직무에 관한 연구", 한국사회복지학 16호, 한국사회복지학회, 1990
- 이인재, 사회복지실무자의 직무성과 결정요인, 서울대 박사학위 논문, 1993

이정호, “사회복지전문요원의 활동평가와 업무활성화 방안”, 사회복지전달체계 개선 방안 세미나 보고서, 한국보건사회연구원, 1992

이현주 외, 저소득층 보건복지욕구 기초자료 분석, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 1999

주정미, “일선 공적부조 담당자의 직무수행에 관한 연구”, 서울대 석사학위 논문, 1991

한국보건사회연구원, 사회복지전문요원의 직무실태 분석, 1999. 9(미발간내부자료)

_____, 사회복지전문요원 추가배치를 위한 자료분석 결과, 1999. 12(미발간내부자료)

Neil Gilbert & Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*(4th ed.),