

# 대한청소년연구원 사회복지사업기사 직무에 관한 연구

이 용 교 \*

I. 서론	III. 조사연구결과
1. 연구목적	1. 인구학적 특성
2. 연구내용	2. 전문적자결과 의식
II. 조사연구방법	3. 사회복지담당자의 직무
	4. 사회복지담당자 직무의 개선방안

## I. 서론

### 1. 연구목적

우리나라의 경우 복지행정의 필요성은 일찍이 제기되었으나 정부의 취약한 재정 형편과 미성숙한 산업사회의 기반조성 때문에 정부주도의 복지정책을 시행하기에는 어려움이 많았다. 다행히도 70년대 후반 이후 정부는 물질적 사회복지 서비스의 확대에 치중하는 사회정책의 개발에 박차를 가하여 진전을 볼 수 있었다. 또한 생계능력이 상실되거나 부족한 일부국민에 대한 생활보호사업 등 공적부조 차원의 물질적 원조도 확대되어 왔다. 그러나 기존의 복지전달체계가 전문인력이 전문적 자질을 가지고 그 역할을 수행하기에 적합한지에 대한 의문이 점점증하고 있다. 아울러 1990년대 초에는 중앙집권적인 통제행정을 지방분권적이고 복지행정으로 변화시켜서 2000년대 복지사회로 도약해야 할 시점에서 합목적적인 사회복지 전달체계에 대한 모색과 사회복지담당자의 직무에 대한 심층적인 연구가 요구된다.

정부도 이러한 시대적 요구에 부응하기 위하여 1987년부터 시범적으로 사회복지업무(사회업무) 증에서 생활보호 업무를 따로 떼어서 사회복지사의 자격증

\* 한국청소년연구원 주임연구원

을 소지한 사회복지전문요원에게 맡기고 있다.

이러한 시도는 전국민을 위한 복지행정을 효과적으로 실시하기 위해서는 일본의 복지사무소와 같은 사회복지사무소를 시·군·구에 1개소씩 또는 몇개의 등에 1개소씩 설치하라는 전문가집단의 기대에는 미치지 못하지만 복지행정에 한 걸음 더 나아가는 것으로 평가되고 있다.

그러므로 본 연구는 현재 시범적으로 실시되고 있는 사회복지 전문요원과 사회담당공무원을 일선행정기관 사회복지담당자로 규정하고 양 집단을 대별해서 그들의 전문적 자질과 의식, 직무 그리고 직무의 개선방안을 연구하고자 한다.

## 2 연구내용

일선 행정기관 사회복지담당자의 전문적 자질과 의식, 직무와 욕구, 그리고 현행 직무의 개선과 개혁방안을 모색하기 위하여 다음과 같은 사항을 중심으로 연구하였다.

- 1) 일선행정기관 사회복지담당자의 학력, 자격, 경력 등을 통한 전문적 자질과 그들의 복지의식을 파악하였다.
- 2) 일선행정기관 사회복지담당자에게 주어진 사회복지업무를 생활보호업무, 가정복지업무, 일반사회업무 등으로 대별하고 이를 다시 세분하여 각종 업무내용과 그 수행정도를 파악하며, 업무수행상 개선사항을 살펴보았다.
- 3) 일선행정기관 사회복지담당자의 직무를 개선하기 위하여 시도할 수 있는 현행제도의 개선방안을 탐색하였다.

## II. 조사연구방법

본 연구목적을 달성하기 위하여 문헌조사, 설문조사, 면접조사를 실시하였다.

문헌조사는 사회복지서비스의 실태에 대한 국내외 문헌, 연구보고서와 통계자료에 관한 분석을 하였다.

설문조사는 문헌조사에서 밝혀진 문제와 일선행정기관 사회복지사와 면담 그리고 관계 전문가의 의견을 종합하여 조사표를 작성하였다.

질문지의 주요내용은 크게 응답자의 소속, 인적사항, 직무와 사회복지업무에 대한 의견, 사회복지업무의 개선방안, 복지의식등 6가지 영역으로 나뉘고 세부내용은 다음과 같다.

〈표-1〉 질문영역과 질문내용

질문영역	질문내용
1. 응답자의 소속	직장소재지/시, 구, 동 직책/사회복지전문요원, 사회담당공무원 현 직책의 근무기간/( )년 (전문요원 만) 별도의 사회담당자수/( )명 (전문요원 만) 사회담당이 없는 이유
2. 응답자의 인적사항	성별/남, 여 연령/( )세 결혼/미혼, 기혼 학력/고졸이하, 대졸이상 전공학과/( )과 사회복지사자격증/1급, 2급, 3급, 없음 종교/없음, 개신교, 천주교, 불교, 기타 사회계층/상위, 중상위, 중하위, 하위 전직업/복지분야, 관련분야, 기타분야 직업선택이유/ 총 직업종사년수/( )년
3. 응답자의 직무	사회복지업무의 양/생활보호, 가정복지, 일반사회 다른 직원의 업무량과 비교/적은편, 거의동일, 조금많음, 매우많음 생활보호업무의 양/생보가 조사, 자산조사, 보호의 신청, 보호의 결정, 보호지급, 자활보호, 생보자 사후관리, 기타 생보 생활보호업무중 개선사항/ 생활보호 서비스의 만족도/생계보호, 교육보호, 의료보호, 취로사업, 생업자금, 직업훈련, 취업알선 생활보호서비스중 개선사항/ 가정복지업무의 양/아동선도, 결손가정, 청소년 복지, 모자 가정 보호, 부녀회, 노인정, 일반노인복지, 기타 가정복지 업무 가정복지업무중 개선사항/ 일반사회업무의 양/장애자 복지, 가졸·부랑인 선도, 지역의 료보험, 노동문제, 불우이웃돕기, 기타 일반사회업무 일반사회업무중 개선사항/ 일선행정기관 사회복지업무중 가장 큰 문제점과 개선방안/

질문 영역	질문 내용
	<p>일선행정기관 사회복지담당자의 부당한 직무/현 직무에 대한 애착정도/애착, 보통, 애착없음</p> <p>전문성 발휘정도/충분, 어느정도, 불충분</p> <p>전문성 발휘 못하는 이유/지식부족, 과중한 업무, 근무환경</p> <p>사회복지 전문요원의 발전 방향/</p> <p>사회복지담당자 1인당 적정 생보자 가구수/( )가구</p>
<p>4. 일선행정기관 사회복지 업무의 비판에 대한 의견</p>	<p>생보자 책정에 통반장의 정실개입</p> <p>생보자 책정에 여당의 입김</p> <p>생보자 책정에 자산조사보다 전례증시</p> <p>서비스 제공 담당 일선 공무원의 전문성 결여</p> <p>생보자에 대한 기록 부실</p> <p>보호 효과가 낮음</p> <p>일부 보호서비스의 선거에 이용</p> <p>생보사업의 국민의 의타심 조장</p> <p>각종 복지관련 위원회의 활동부진</p>
<p>5. 일선행정기관 사회복지업무의 개선, 개혁에 대한 의견</p>	<p>읍·면·동에 사회복지 전문요원 1명 배치</p> <p>전문요원과 별도로 사회담당 배치</p> <p>생보자에 대한 정기적 상담</p> <p>보호수준의 향상과 질적 서비스 확충</p> <p>민간 복지기관과 이송체계 활성화</p> <p>사회복지전문요원에 사회복지사 1급 공채</p> <p>복지담당자에 대한 직무·보수교육 강화</p> <p>지역사회 자원의 발굴과 활용</p> <p>시·군·구에 1개소씩 사회복지사무소 설치</p> <p>4~5개 동에 1개소씩 사회복지사무소 설치</p> <p>보호대상자의 자활과 사후관리 철저</p>
<p>6. 사회복지에 대한 인식(복지이데올로기)</p>	<p>우리나라의 빈부차이</p> <p>우리나라의 빈곤원인</p> <p>실업문제</p> <p>무주택자의 주택문제해결 방안</p> <p>토지 사유권의 인정정도</p> <p>청소년 비행의 완화 방안</p> <p>사회문제의 정도와 문제 완화 방안</p> <p>영세민 대책의 주된 목표</p> <p>민간과 국가의 복지활동 분담</p> <p>한국 정부의 복지비에 대한 평가</p>

조사 대상자의 선정은 1990년 2월 현재 사회복지전문요원이 근무하고 있는 68개 동사무소의 전문요원과 1990년도에 사회복지 전문요원을 배치할 예정인 324개동 중에서 아직 전문요원이 배치되지 않은 266개 동사무소의 사회담당 공무원으로 하였다." 그러므로 본 연구에서 일선행정기관이라 함은 모든 읍·면·동을 말하지 않고 주로 6대도시에서 저소득층이 많이 거주하는 동사무소를 칭한다.

설문조사의 1990년 3월 5일부터 3월 28일까지 우편조사로 실시하였는데, 사회복지전문요원 68명을 포함한 334명에게 조사표를 배포하고, 사회복지전문요원 28명(회수를 41.1%)을 포함한 106명(회수를 31.7%)으로 부터 응답을 받았다.

회수된 설문지는 SPSS로 통계처리하여 단순 빈도,  $\chi^2$ , 유의도, 평균치 등을 파악하였다.

### III. 조사연구 결과

#### 1. 인구학적 특성

일선행정기관 사회복지담당자의 인구학적 특성은 연령, 성, 그리고 결혼여부를 중심으로 보면 <표-2>와 같다.

(표-2) 인구적 특성

직 책	연 령		성 별		결 혼	
	29세이하	30세이상	여성	남성	미혼	기혼
전 문 요 원	57.1	42.9	67.9	32.1	39.3	60.7
사 회 담 당	17.9	82.1	5.1	94.9	23.1	76.9
사 회 복 지 담 당	28.3	71.7	21.7	78.3	27.4	72.6

사회복지담당자의 연령은 25세에 49세까지 널리 분포되어 있으나 30세 전후(27~33세)의 인구층이 전체의 53.8%를 차지하여 비교적 젊은층이 높은 것으로 나타났다. 이러한 연령층의 분포는 사회복지담당자의 직책에 따라서 매우 상이한데, 사회복지전문요원(이하 전문요원으로 약칭한다)은 29세이하 젊은 층이 과반수 이상(57.1%)인데 비하여 사회담당공무원(이하 사회담당으로 약칭한다)은 30세 이상이 절대 다수(82.1%)를 이룬다.

사회복지담당자의 성별은 남자가 전체의 78.3%로 절대다수를 차지하고 여자

1) '90년 사회복지전문요원 배치·채용 및 관리지침, 보건사회부, 1990.

는 21.7%에 불과하다. 그러나 이러한 성별 분포는 직역에 따라서 매우 상이한데, 전문요원은 여자가 남자보다 2배 이상이 많고, 사회담당은 대부분이 남자이고 여자는 소수(5.1%)에 불과하다.

위의 세가지 인구적 특성을 단순화시켜 비교하여 보면, 전문요원은 29세 이하인 여성이 큰 줄기를 이루고, 사회담당은 30세 이상의 남성이 절대 다수를 차지한다.

이러한 인구적 특성은 전문적 자질과는 별도로 일선행정기관에서 사회복지업무를 담당함에 있어서 상당한 영향력을 행사할 것으로 예견된다.<sup>2)</sup> 왜냐하면 아직도 일선행정기관의 사회복지담당자는 주로 생활보호대상자등 저소득층 주민을 대상으로 복지업무를 수행하면서도 반사회와 각종 인원동원 행사등에 참여하기에 신체적 완력이 필요하고, 비록 전문요원(7급 별정직)이 다른 동료직원(주로 8~9행정직)보다 직급이 높을지라도 나이가 상대적으로 어린 사람은 경륜이 낮은 사람으로 치부되기 때문이다.

## 2. 전문적 자질과 의식

### 1) 전문적 자질

일선행정기관 사회복지담당자의 전문자질은 사회복지사 자격증의 소지여부와 학력, 경력으로 파악하였다.

사회복지담당자의 사회복지사 자격증 소지여부를 보면 전체의 26.4%만이 사회복지사 자격증을 소지하고 있다. 사회복지전문요원의 경우 사회복지사 3급 이상을 채용조건으로 하기에 모두 자격증을 소지한데 반하여 사회담당은 자격증 소지자가 없다.

이러한 차이 때문에 사회복지사 자격증을 소지한 사람과 비소지자 사이에는 전문적 차질에 큰 차이가 있을 것으로 예견된다. 왜냐하면 전문요원의 채용조건이 되는 사회복지사는 대학이나 대학원에서 사회복지학을 전공한 사람(1급의 경우)이나 대학 또는 그 이상의 학력이 있다고 문교부장관이 지정한 학교에서 사회복지학을 전공하였거나 국립사회복지연수원에서 소정의 연수를 받은 사람인데 반하여 지방 행정공무원 9급은 채용시험에서 고졸정도의 학력을 요구하기 때문이다.<sup>3)</sup> 이러한 이유로 말미암아 전문요원의 학력은 85.7%가 대졸이상인데

2) 사회복지전문요원이 여성일 때 몇가지 반응이 있다. 허선, 사회복지전문요원이 역할에 관한 일고찰, 녹지, 제21집, 중앙대학교 총여학생회, 1987, p.81.

3) 사회복지사의 자격기준에 대한 자세한 논의는 다음 문헌을 참고바람. 김영모, 사회복지사의 자격기준, 한국 사회사업(복지)대학 협의회 편, 사회복지 전달체계의 사회복지사의 역할, 한국복지정책연구소 출판부, 1989, pp. 23~35.

반하여 사회담당의 학력은 고졸이하가 과반수 이상(56.4%)을 차지한다.

일선행정기관 사회복지담당자의 경력은 현재의 직무에 얼마나 숙련되어 있는지 그리고 과거에 관련된 직무에 종사한 적이 있는지로 판단할 수 있을 것이다.

일선행정기관 사회복지담당자가 현재의 직무에 담당한 기간은 직책에 따라서 상이한데 전문요원은 2년이상인 사람이 절대다수(85.7%)를 차지한데 반하여 사회담당은 1년 이하인 사람이 절반 정도(47.4%)를 차지한다. 이러한 차이는 전문요원의 경우 7급 별정직으로 발령 받은후 대부분 동사무소나 구청에서 사회복지업무만 전담한데 반하여, 사회담당은 대체로 순환보직에 의해서 사회담당을 맡게 되기 때문에 발생한다.

이러한 흐름은 사회담당자의 전 직업에서도 볼 수 있다. 즉 전문요원은 복지업무에 종사(35.7%)하다가 전문요원으로 전직하거나 혹은 대학교를 졸업하고 첫직업(21.4%)으로 전문요원에 취직하였으나, 사회담당은 직업으로 복지업무를 담당했던 사람이 거의 없고, 복지와 무관한 직업에 종사했던 것으로 나타났다.

## 2) 전문적 의식

본 연구에서는 사회복지담당자의 의식 중에서도 그들이 신념으로 삼고있는 복지 이데올로기가 사회복지 실천에 있어서 매우 중요한 역할을 할 것으로 생각되어, 김상균이 개발하여 한국 대학생의 복지의식을 조사한 바 있는 조사도구(4점척도) 중의 일부를 측정하여 보았다.<sup>4)</sup>

조사결과 쟁점별 복지의식은 <표-8>과 같은데 그중에서도 일선행정기관 사회복지담당자의 직무와 보다 밀접히 관련된 빈곤과 빈곤대책을 중심으로 상술했다면 다음과 같다.

먼저 현재 우리나라의 빈부차이는 심각한 수준(69.8%)이라는 의식이 지배적이고 일부의 해결 불가능(15.1%)하다는 비관론과 약간 우려할 만한 수준(14.2%)이라는 우려론인 것으로 나타났다. 현재 빈부 차이에 대한 이러한 의식은 직책에 따라서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않고 양자가 모두 그 심각성에 동조하고 있다.

사회복지담당자들은 우리나라의 주된 빈곤원인으로 자본주의의 모순(32.1%)과 저임금, 고용기회부족, 사회보장제도의 미발달(24.5%)등과 같이 사회구조적인 요인을 지적한 사람이 과반수 이상을 차지하지만, 사회복지담당자의 상당한 비율은 가구주의 사망, 질병, 저학력 등과 같은 가구주 또는 가족적 요인(20.8

4) 김상균, 한국 대학생의 복지의식에 관한 조사연구-서울 지역 5개 대학을 중심으로-, 사회과학과 정책연구, 1985, pp. 87~113.

%) 때문에 빈곤하게 되었다고 생각한다.”

(표-3) 복지 의 식

복지 의 식 / 직 책	전문요원	사회담당	사회복지담당
우리나라의 빈부차이 정도	2.9286	3.0000	2.9811
우리나라의 빈곤원인	2.4286	2.7436	2.6604
실업문제에 대한 국가개입	2.0714	2.3846	2.3019
무주택자의 주택문제 해결방안	3.1786	3.0256	3.0660
토지의 사유권 인정 정도	2.4643	2.1923	2.2642
청소년 비행 대책	2.5000	2.5641	2.5472
사회개혁의 필요성	2.8929	2.8846	2.8868
정부의 영세민 대책의 주목표	2.5714	1.8590	2.0472
국민의 복지향상을 위한 대책	2.2500	2.4103	2.3679
현 정부의 사회복지예산 정도	3.3929	2.9487	3.0660
합 계(산술평균)	2.6679	2.6013	2.6189
이데올로기	중도좌	중도좌	중도좌

주된 빈곤원인에 대한 일선행정기관 사회복지담당자들의 시각은 정부의 영세민 대책의 주된 목표와도 맞물릴 수 있다. 사회복지담당자들은 정부의 영세민 대책의 주된 목표는 자립조성이라는 응답(56.6%)이 가반수를 넘어서지만, 취업기회의 확대(6.6%)나 최저 생계의 유지(12.3%)와 같은 소극적인 목표보다 소득 분배의 시정과 같은 보다 높은 차원의 목표라고 응답한 사람도 전체의 1/4 (34.5%)이나 되는 것으로 나타났다.

정부의 영세민 대책의 주된 목표에 대한 이러한 의식의 차이는 직책 별로 매우 유의미한 차이를 보이고 있는데 전문요원은 소득분배의 시정(42.9%)이란 보다 고차원의 목표를 주장하고 사회담당은 자립조성(64.1%)이라는 현 체제에 보다 부합하는 목표를 지적한다.

그런데 정부의 영세민 대책의 주된 목표가 자립조성이든 소득분배의 시정이든 상관없이 사회복지담당자들은 국민의 복지를 향상시키기 위해서는 국가의 복지활동이 확대되어야 하고 아울러 민간의 자발적인 자선활동이 확대되어야

5) 우리나라 생활보호대상자들은 그들의 생계관란한 이유를 주로 일할 사람이 없거나, 기술이 없어서 등 가족적 요인과 개인적 요인을 강조하고 있다.

한국복지정책연구소, 시범복지사무소 모형 개발을 위한 기초조사, 보건사회부, 1985, p. 48.



한다고 믿고 있다.

### 3. 사회복지담당자의 직무

일선행정기관 사회담당의 직무를 ①생활보호대상자의 조사, 판정, 구호양극 지급 ②영세민 쿼르사업 ③불우이웃돕기 ④부녀회 육성, 지도 ⑤기·미아 발생예방 및 청소년 선도 ⑥오물 수거 및 환경, 위생 ⑦간이 상수도 관리 ⑧가족계획사업 ⑨방역사업 등이다.<sup>6)</sup>

사회복지전문요원의 직무는 생활보호법에 의하여 생활보호대상자의 건강하고 문화적인 최저생활유지와 이들의 자립, 자활을 위한 제반업무를 성실히 수행하도록 규정되어 있다. 즉 사회복지전문요원의 직무는 ①생활보호대상자 조사 ②자산 및 소득조사 ③보호의 신청 및 접수 ④보호의 결정 ⑤보호이용, 물품의 지급 ⑥직업훈련 및 접수 ⑦생활보호대상자에 대한 사후관리 등이다.<sup>7)</sup> 그러나 대부분의 전문요원은 고유업무 이외에 사회담당의 직무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

그러므로 일선행정기관 사회복지담당자의 직무는 생활보호업무, 가정복지업무, 일반사회업무로 대별할 수 있고 그 세부 업무는 다음 각 항과 같이 정리할 수 있겠다.<sup>8)</sup>

(표-4) 사회복지담당자의 업무비중

업무비중(%)	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	평균
업무종류											
생활보호	0.9	0.9	4.7	9.3	24.5	26.4	17.9	10.3	1.9	2.8	48.0
가정복지	16.9	11.3	20.8	33.9	12.2	1.9	1.9	-	0.9		22.9
일반사회	1.8	17.0	30.1	17.0	1.9	1.8	0.9				25.7

일선행정기관 사회복지담당자의 직무에 대한 상세한 내용과 직무에 대한 개선사항을 파악하기 전에 주된 직무에 대한 개략적인 비중을 살펴보면 <표-4>와 같이, 생활보호업무가 전체의 40~50%(평균 48.0%)를 차지하고 가정복지와 일반사회업무가 각각 20~30%(각각 평균 22.9%, 25.7%)를 차지함을 알 수 있다.

6) 서상목외, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 한국개발연구원, 1988, pp. 89~90.

7) '90년 사회복지전문요원 배치, 채용 및 관리지침, 보건사회부, 1990, pp. 48~54.

8) 이러한 분류는 사회복지전문요원 동우회장으로 일하는 장용철씨의 조언으로 이루어졌다.

현재의 업무량에 대해서 사회복지담당자들은 동사무소의 다른 업무를 맡고 있는 직업에 비교할 때 매우 많다(43.4%)고 호소하고 있다.<sup>9)</sup> 현재의 업무량에 대해서 전문요원이 사회담당보다 더 과중하다고 호소하고 있는데, 이는 전문요원이 고유업무인 생활보호사업 뿐만 아니라 사회담당의 다른 업무까지 맡고 있기 때문인 것으로 판단된다. 사회복지담당자의 직무를 좀 더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 생활보호사업

일선행정기관 사회복지담당자의 직무중에서 가장 많은 비중을 차지하는 업무가 생활보호사업이다. 정부는 생활보호를 포함한 공적부조사업의 효율적 수행을 위해서는 정확한 대상자 선정과 욕구에 부응하는 서비스 제공에 필요한 행정체계가 구축되어야 함을 인식하고 1987년부터 6대 도시에 사회복지전문요원을 배치시키고 있지만, 전문요원도 사회담당과 마찬가지로 생활보호업무에 직무량을 절반정도(각각 48.6%, 49.1%) 밖에 할애하지 못하고 있는 실정이다.

일선행정기관 사회복지담당자가 맡고 있는 생활보호업무는 생활보호대상자의 조사에서 생활보호대상자에 대한 사후관리까지 업무수행과정별로 일곱가지로 세분하여 볼 수 있는데, 직책에 상관없이 전체적으로 생활보호대상자 조사의 비중이 가장 높고(25.1%), 그 다음은 보호지급(14.0%), 생보자관리(13.1), 자산조사(13.0%)등의 순이고 직업훈련, 보호결정, 보호신청등도 각각 전체의 10% 내외를 차지한다. 이를 과정별로 모아보면 생보자를 조사하여 보호대상자를 결정하는 과정의 업무가 전체의 과반수(56.9%)를 차지하고 서비스를 제공하는 업무가 전체의 1/4(25.9%)를 차지하여, 대체로 서비스의 제공보다 보호대상자의 책정능의 업무가 2배이상 많은 것을 나타냈다. 특히 전문요원의 배치는 서비스의 효과적인 제공에 그 목적이 있었다는 점에 비추어 볼 때 여전히 전문요원의 업무중 서비스제공 업무가 적다는 것은 큰 문제이다.

이러한 이유 때문에 일선행정기관 사회복지담당자들이 요구하는 개선 희망업무도 직책에 상관없이 전체적으로 생보자 조사가 가장 많고(20.8%) 이를 포함한 각종 조사와 결정에 대한 요구사항이 전체의 43.4%로 서비스의 제공 부문(24.5%)보다 1.8배 가량 많은 것으로 나타났다.

9) 이러한 호소는 다른 연구에서는 공통적으로 지적되고 있다.

한국복지정책연구소, 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 보건사회부, 1985, p. 188.

허선, 사회복지 전문요원의 역할에 관한 일고찰, 녹지, 제21집, 중앙대학교 총학생회, 1987, p. 81.

〈표-5〉 개선 희망 생활보호 업무

개선 희망업무 적	생보 책	자산 조사	보호 신청	보호 결정	보호 지급	직업 훈련	생보자 관 리	기타 생보	무응답
전 문 요 원	32.1	3.6	-	17.9	17.9	14.3	7.1	3.6	3.6
사 회 담 당	16.7	11.5	1.3	10.3	14.1	7.7	5.1	5.1	28.2
사 회 복 지 담 당	20.8	9.4	0.9	12.3	15.1	9.4	5.7	4.7	21.7

생활보호사업의 각종 문제점과 이에 대한 요구사항은 생보자에 대한 조사와 책정이 전문적이지 못하며, 생보자에 대한 보호지급이 불만족스럽다는 것으로 요약될 수 있다. 이러한 문제점은 생보자 책정시 통반장의 정실개입(68.9%), 자산과 소득조사 보다는 전례 증시(67.9%), 생보자에 대한 기록의 부실(64.2%) 등으로 극명하게 나타나고 있다.

## 2) 가정복지사업

일선행정기관 사회복지담당자의 직무중에서 주로 아동과 청소년, 여성, 노인 등을 대상으로 하는 복지사업이 가정복지사업이다. 그러므로 모든 아동과 청소년, 여성과 노인이 가정복지사업의 대상이 되겠으나 현실적으로 결손가정, 가정 불화, 빈곤 등으로 인하여 가족과 시장으로부터 적절한 보호 서비스를 받지 못하는 사람들이 주된 대상이 된다.

가정복지업무가 사회복지담당자의 직무에서 차지되는 비중은 전체적으로 20~30%가 전체의 과반수(응답자의 54.7%)를 차지하고 그 다음은 10%이하(28.2%)이다. 이를 직책별로 보면 전문요원은 가정복지업무를 적게 맡은 사람과 비교적 많이 맡은 사람으로 양분되는데 비하여 사회담당은 20~30% 수준(61.6%)으로 모아지는 경향이 있다. 이는 일부 전문요원의 경우는 동사무소에 별도의 사회담당이 있어서 가정복지업무와 사회업무를 전담하고 있기 때문인 것으로 보인다.

일선행정기관 사회복지담당자가 행한 가정복지를 세분하여 그 업무량을 보면 아동선도를 제외한 결손가정, 청소년복지, 모자가정보호, 부녀회, 노인정, 일반노인복지 등 6개 세부업무는 평균 10~15% 정도씩을 차지하고 있다. 이러한 가정복지업무를 대상별로 묶어보면, 모자가정보호와 부녀회등 여성복지가 전체의 약 3할로 가장 많은 비중을 차지하고, 다음은 아동과 청소년(22.9%), 노인(21.8%)의 순이다.

가정복지사업에서 지적된 문제점과 요구사항은 세가지로 범주화될 수 있다.

첫째는 가정복지사업의 목적이 서비스를 제공하는데 있는지, 형식에 치우친

캠페인, 숫자로 채우는 실적 그리고 공문으로 매우는 서류행정에 있는지에 대한 비판이다. 생활보호사업에서 비교할 때 구체적인 서비스가 거의없는 가정복지사업은 이러한 비판을 피하기가 어려울 것이다.

둘째는 보호의 대상이 구체적으로 누구이고 특히 생활보호대상자와는 어떻게 구분할 것이냐에 있다. 사실상 가정복지사업이 이론상 모든 아동과 청소년, 여성과 노인에게 최저수준이상의 질적인 서비스가 제공되어야 하지만 재원과 전문인력의 부족으로 일반인에게 실시되지 않고 그중 결손가정과 저소득 가정의 대상자에게만 사업의 초점을 맞추므로 생활보호사업의 대상자와 구분되기 어렵다는 것이다.

마지막으로 과잉보호는 없는지에 대한 성찰을 요구한다. 본인이 꺼려하는 노인건강 진단의 무리한 시행, 결손가정 아동만 도와주려는 복지가 그리고 형식적 조건만 갖추면 보호를 받으려는 노인과 모자가정 등은 원칙에 충실하지 못한 복지행정의 한 단면으로 보인다.

〈표-6〉 개선 희망 가정복지 업무

개선 희망 직 책	아동 선도	결손 가정	청소년 복지	모자 가정	부녀회	노인점	일반 노인	기타	무응답
전문요원	3.6	-	10.7	14.3	7.1	14.3	10.7	3.6	35.7
사회담당	3.8	5.1	3.8	21.8	-	-	19.3	10.3	35.9
사회복지담당	3.8	3.8	5.7	19.8	1.9	3.8	17.0	8.5	35.8

### 3) 일반사회업무

일선행정기관 사회복지담당자의 직무중에서 생활보호사업, 가정복지사업에는 속하지 않는 제반업무를 일반사회업무로 부를 수 있는데, 여기에는 장애인 복지, 가출부랑인 선도, 불우이웃돕기, 지역의료보험, 노동문제 등이 속한다.

일반사회업무가 사회복지담당자의 직무에서 차지되는 비중은 전체적으로 20~30% 내외이고, 직책간에 별차이를 보이지 않는다.

일반사회업무의 비중을 세부업무별로 보면 불우이웃돕기(20.8%)와 장애인 복지(17.2%)가 큰 비중을 차지하고, 가출부랑인보호, 지역의보, 노동문제는 각각 10% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

한가지 흥미로운 것은 일반사회업무에서는 기타 업무가 생활보호사업이나 가정복지사업등과 달리 세부업무량의 36.2%나 차지한다는 사실이다(생보업무의 경우 기타는 8.9%, 가정복지 업무의 경우는 15.3%). 이러한 차이는 일반사회업

무의 경우 과거에 법이나 규정에 따라 또는 관례적으로 행하여지지 않았던 새로운 업무가 폭주하기 때문인 것으로 생각된다.

(표-7) 개선희망 일반사회업무

적책/개선희망	장애자 복지	가출 부랑인	지역 의보	노동 문제	복우이 웃돕기	기타	무응답
전문요원	14.3	3.6	-	3.6	35.7	7.1	35.7
사회담당	16.7	9.0	6.4	1.3	15.4	9.0	42.3
사회복지담당	16.0	7.5	4.7	1.9	20.8	8.5	40.6

일반사회 업무중에서 지적된 문제점과 요구사항은 세가지로 범주화될 수 있다.

첫째는 일반사회업무의 고유영역에 대한 요구들이다. 등사무소의 사회복지담당공무원이 주민의 사회복지와 관련된 모든 업무를 담당하여야 하는 건지에 대한 불만 목소리가 여기에 속한다. 예컨대 가출부랑인 선도, 지역의보, 노동문제에까지 사회복지담당자가 개입하여야 하는가라는 항변이다. 이러한 업무는 각각 파출소, 지역의보조합, 노동부지방 사무소에게 맡겨져야 된다는 것이다.

둘째는 서비스의 비효과성에 대한 지적이다. 연말과 명절에 일관된 행사로 지나가는 이웃돕기사업, 동북만 있고 욕구에 부응할만한 서비스가 없는 장애인 복지사업에 대한 의견등이 있다.

끝으로 일반사회업무도 생활보호업무와 같이 전문성을 필요로 하는 업무이므로 전문적 종사자들이 총괄 취급하여야 하는 지적이다. 이러한 주장이 수용되기 위해서는 생활보호사업을 전담하기 위해서 마련된 사회복지전문요원 조차 사회담당이 해오던 똑같은 일을 하고 있는 현실부터 하루 빨리 시정되어야 한다.

#### 4. 사회복지담당자 직무의 개선방안

##### 1) 전문인력 확보

일선행정기관 사회복지담당자의 직무에 대한 개선방안은 먼저 현행 직무에 대한 담당자의 문제제기와 욕구에서 찾을 수 있다.

사회복지담당자들은 현행 직무의 문제를 극복하기 위해서 이구동성으로 전문인력의 확보, 업무량의 조정, 서비스의 수준제고를 요구하고 있다.<sup>10)</sup> 본 조사에서 한 응답자는 "정책결정 기관에서 복지에 관한 좋은 계획을 수립하여 일선행정기관에까지 파급시키고 있으나 일선행정기관은 직원 1명이 그 많은 업무에

10) 김현숙은 사회복지전문요원의 개선방안에서 (1) 전문요원의 추가배치 및 확충, (2)사회일

시달리다 보니 형식적이고 눈가림속의 행정처리에 급급한 실정이다”라고 호소한다. 위의 주장에서 볼 수 있는 바와 같이 전문인력의 확보는 업무량의 조정과 맞물려 있는데, 현재 서비스 제공인력의 대부분을 차지하는 사회담당공무원은 전문성이 결여되어 있다고 자인하고 있다.

실제로 일선행정기관에서는 사회복지담당에 대한 인식이 좋지 않아서, 일부 공무원은 사회복지 담당을 좌천으로까지 받아들이는 실정이다. 그러므로 빨리 1~2년만 지나서 타부서로 옮겨가길 희망하는 일부 일선 공무원보다 사회복지에 애착심을 가진 전문인력에게 사회복지업무를 맡기는 것은 시급하다.

(표-8) 전문인력에 대한 의견

전문인력에 대한 의견 직	사회담당전문성		직무에착도		전문요원배치		직무교육강화	
	결여	확보됨	애착	보통이하	필요	불필요	필요	불필요
전문요원	89.3	3.6	60.7	39.3	96.4	0.0	92.9	7.1
사회담당	72.1	26.9	39.7	59.0	96.2	3.8	90.2	9.0
사회복지담당	77.3	20.8	45.3	53.8	96.2	2.8	90.5	8.5

1993년까지 전국의 저소득층 100가구 이상 밀집지역에 사회복지전문요원을 배치하려는 정부의 계획이 차질없이 수행되어져야 하고 나아가서 전국의 읍·면·동사무소에 전문요원이 1명 이상씩 배치되어져야 할 것이다. 또한 사회복지담당자에게도 건설수당, 세무수당 등에 상당하는 직무수당으로서 “사회수당”을 지급하고, 병무담당등에게 주고 있는 가점제를 준다면 당분간 우수한 인력을 사회복지담당자로서 임용할 수 있을 것이다. 아울러 전문요원의 확충과 동시에 사회복지담당자의 전문성을 제고시키기 위하여 보수교육을 강화시켜야 할 것이다.

## 2) 업무량 조정

일선행정기관 일반직 사회복지담당자가 그 직무를 수행함에 있어서 발휘하는 전문성은 매우 낮은 것으로 나타났는데 이러한 사실은 어제 오늘의 일이 아니었다.

본 연구자가 더욱 큰 문제로 인식하는 것은 전문성을 제고하기 위하여 채용된 전문가조차도 현재 전문성을 충분히 발휘하는 사람이 거의없고, 어느정도 발휘하거나(71.4%), 매우 불충분하며(28.6%) 그 정도가 비전문가인 일반 공무

반업무 담당자 확보, (3) 최일선 행정실무자의 사회복지교육의 강화, (4) 전문요원에 대한 직무교육, (5) 지역사회내 전문사회복지기관의 확충, (6) 동사무소내 상담실 설치 등을 주장한다.

김현숙, “사회복지 전문요원의 직무수행에 관한 실태조사 연구”, 국립사회복지연수원, 사회복지연구논문집, 제13집, 1990, pp. 161~164.

원과 별 차이가 없다는 사실이다. 이와 같이 전문인력이 전문성을 발휘하지 못하는 근본적인 이유가 과중한 업무(57.1%)나 근무환경(21.4%)에 있다는 상황은 시급히 개선되어야 한다.

이 문제의 해결책은 세가지 방향에서 찾을 수 있다.

첫째는 전문요원은 “업무지침” 대로 생활보호업무만 수행하고 전문요원과도 별도로 당초에 배치된 사회담당공무원을 읍·면·동에 1명 이상씩 확보하는 것이다.

둘째는 전문요원의 1인당 적정 담당 생보자수를 고려하여, 전문요원에게 업무량을 부담시키는 것이다. 정부는 현재 생활보호대상자가 200가구 이상 거주하는 동사무소에 전문요원을 배치하고, 500가구 이상일 때 2명을 배치할 예정인데, 전문요원 자신은 그보다 적은 100명 내외(50~150명)를 적정 인원으로 보는 것(67.8%)을 고려하여 1인당 대상가구수를 적절히 부담시켜야 한다.

셋째는 현행 업무중 사회복지담당자가 수행하기에 부적합한 각종 업무를 다른 담당자나 다른 기관에 이관하는 것이다.

### 3) 서비스 수준 향상

일선행정기관 사회복지담당자들은 현행 보호효과에 대해서 대체로 낮다고 평가하고 있는데, 직책에 따라서는 전문요원이 사회담당보다 낮게 평가한다. 보호효과가 낮은 이유는 전문인력의 부족이나, 현 직무자의 과다한 업무량 등에서도 비롯되었으나 현행 서비스 수준이 낮고 결국 서비스가 이루어지지 않는 데서 그 이유를 찾고 있다.

일선행정기관 사회복지담당자가 요구하는 보호수준의 향상과 질적 서비스의 확충은 다음 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 무엇보다 보호수준이 인간다운 최저생활을 할 수 있을 정도이어야 한다는 주장이다. 그러므로 과학적인 최저생계비에 바탕을 두지 않고 확보된 예산에 따라서 자의적으로 지급되는 생계보호, 요양기관을 이용할 때 지역의료보험 가입자보다 더 많은 본인 부담금을 부담해야 하는 의료보호, 그리고 자활보다는 호구정책도 하기 어려운 취업사업의 인건비등은 시급히 개선되어야 마땅하다.

둘째, 질적 서비스가 이루어지기 위해서는 보호대상자의 욕구 파악이 선행되어야 한다. 보호 대상자의 욕구는 다양함에도 불구하고 양곡지급, 의료보호카드 발급 등과 같은 규정된 현물지급만을 위주로 할 때 욕구충족은 크게 제한적일 수 밖에 없다. 이를 극복하기 위하여 보호대상자에 대한 정기적인 상담이 필수적인데 현재는 담당자의 업무량이 폭주하여 시도하기 어려운 정도이므로 질적

서비스를 위해서는 전문인력의 충원과 함께 업무량의 조정이 선행되어야 할 것이다.

셋째, 서비스 수준 향상을 위해서 기존 자원활용이 적절하였는지를 검토하고 합리적 방안이 모색되어야 한다. 우리 사회가 민주주의와 자본주의를 지향한다면, 정부만이 사회복지에 책임이 있지 않고 주민이 공동의 책임을 분담하고 있다는 사실을 직시하지 않으면 안된다. 이점에서 복지사회를 위한 정부와 지방자치단체의 역할과 민간의 역할을 적절히 분담하여, 민간복지기관에 적합한 사항은 민간의 이송하는 이송체계가 확립되어야 한다.

넷째, 보호의 제공이 궁극적으로 보호대상자의 자활에 있음에 비추어 불 때 보호대상자에 대한 사후관리의 철저와 보호서비스중 의타심을 조장하는 측면이 있다면 이에대한 축소도 요구된다.

일선행정기관 사회복지담당자의 보고에 따르면 보호대상자에 대한 기록 조차 부실하고, 사후관리는 거의 이루어지지 않고 있는데, 이 때문에 “자활”을 위한 서비스가 반대로 “의타심”을 조장 할 수도 있다. 이점은 생계보호대상자 보다는 자활보호대상자나 기타의 사회복지대상자에게 더욱 절실한데, 이들은 비보호대상자(일반주민)와 경계선에 있기 때문에 서비스의 제공에 따라서 비교적 자활이 빠르고, 과잉보호에 대한 국민의 비판에 널리 노출되어 있기 때문이다.

#### 4) 사회복지사무소의 설치

일선행정기관 사회복지담당자의 직무에 대한 개선방안은 우선 현행 제도 내에서 찾을 수 있지만, 문제해결의 본질에 근접하기 위해서는 새로운 개혁방안을 모색하지 않을 수 없다.

새로운 개혁방안에는 복지분야에서 끊임없이 제기되어진 사회복지사무소의 설치와 장기적인 사회개혁이 포함된다.

일선행정기관의 사회복지업무를 전문적으로 수행하기 위하여 제안된 여러가지 방안중에서 사회복지사무소의 설치는 1980년초 이래로 줄기차게 거론된 사항이다.

사회복지사무소는 일본의 복지사무소에서 유추되고 있는 것인데,<sup>11)</sup> 제안자에 따라서 사무소의 조직과 역할을 약간씩 상이하나 어떤 형태이건 시범적으로라

11) 일본의 복지사무소에 관한 자세한 사항은 다음 책을 참조하십시오.  
사회복지행정론, 전국사회복지협의회 사회복지연수센터, 동경, 1988



도 실시해야 한다는 점에서는 한 목소리를 내고 있다.<sup>12)</sup>

한국형 사회복지사무소의 형태와 기능에 대하여서는 상세히 거론할 수 없지만, 생활보호업무등 일선행정기관의 사회복지업무를 전문적으로 수행하기 위해서는 사회복지사무소의 설치가 요구되는데, 우선 시·군·구에 1개소씩 설치하는 제안이(69.8%) 4~5개동에 1개소씩 설치하는 제안(59.4%)보다 선호도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 사회복지사무소의 설치에 대해서 다소 소극적인 사람도 전체의 약 2할정도 되어서 사회복지사무소의 설치는 전면적인 설치보다는 대도시 빈민밀집 거주지역등 잠재적 수혜자수가 많고 자원의 동원능력이 나은 곳부터 시범적으로 실시되어져야 할 것이다.

---

12) 서상목외, 빈곤의 실태와 영세민 대책, 한국개발연구원, 1981.

한국복지정책연구소, 시범복지사무소 모형개발을 위한 기초조사, 보건사회부, 1985.

서상목외, 전개서, 1988.