

## 사회복지전담공무원의 직무 명확화와 그 역할\*

김성한\*\*

이 글은 사회복지전담공무원의 직무를 명확히 하고, 그 역할을 규정해보기 위한 것이다. 지금까지 사회복지전담공무원의 직무와 관련된 논의는 주로 규범적으로 그 역할 및 직무를 논하거나, 직무 수행의 어려움을 지적하면서 인력 보충이나 전달체계 개편이 시급하다는 논의만 있었지, 이들의 직무를 어떻게 규정하고 그 역할을 어떻게 상정할 것인지에 대한 구체적인 논의는 많지 않았다. 따라서 이 글에서는 규범적으로 규정된 사회복지전담공무원의 역할 및 직무에 기초하여 사회복지전담공무원의 실제 직무 수행실태를 분석하였다.

분석결과, 사회복지전담공무원들은 주로 공적부조와 관련된 직무 및 일반적 수준의 서비스와 관련된 직무를 수행하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이들은 보다 전문적 수준의 서비스를 제공해야 한다는 견해를 나타내고 있다. 하지만, 현실 여건을 감안할 때 이들의 역할은 자원연결자의 역할과 사례관리자로서의 역할이 바람직한 것으로 보인다. 이 때 이들이 수행할 직무는 소득유지와 관련된 업무 및 사회복지서비스 업무 중 서비스 의뢰, 정보 제공 및 알선 등에 한정할 필요가 있다.

\* 이 논문은 2000년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 한남대학교 사회복지학전공 조교수

## 1. 서론

이 글은 사회복지전담공무원의 직무를 명확히 하고, 그 역할을 규정해보기 위한 것이다.<sup>1)</sup> 1999년 9월에 제정되어 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법은 우리나라의 공공사회복지서비스 전달체계에 대해 많은 기대를 줌과 동시에 과제를 제기하고 있다. 국민기초생활보장법이 제정될 당시에는 법적 성격 및 용어, 최저생계비를 기초로 한 선정기준 및 구분, 급여의 종류 및 내용, 자활지원계획의 수립 등 여러 면에서 기존의 생활보호법에 비해 진일보한 면을 갖고 있어 기대를 가진 것도 사실이다(문진영, 1999:16; 허선, 1999:7). 그러나, 막상 기초생활보장법이 시행되는 과정에서 여러 문제점이 노출되어, 대상자 선정을 둘러싼 논란, 급여수준, 전달체계상의 문제, 자립사업의 실효성에 대한 의문 등이 여전히 제기되고 있는 실정이다(노대명, 2001:79-82; 류정순, 2001:12-30; 이재완, 2001:52-54). 이를 크게 나누어 보면, 첫째, 제도 내용의 문제, 둘째, 전달체계의 문제, 셋째, 담당인력과 관련된 문제로 대별할 수 있다. 여기에서는 주로 세 번째에 초점을 맞추어 사회복지전담공무원의 직무 및 역할에 한정시켜 논의를 진행하고자 한다.

지금까지 사회복지전담공무원과 관련된 논의는 주로 이들의 직무수행 실태를 조사하여 이를 기반으로 개선방안을 모색하고 있는 경우가 대부분이었다(강혜규, 1997; 김종해, 1997; 김현숙, 1990; 서울대사회복지연구소, 1997; 윤혜미, 1991; 윤혜미·김근식, 1991; 이용교, 1990; 이정호, 1995; 주정미, 1991). 이러한 논의들이 갖고 있는 주요 전제는 어떻게 하면 사회복지전담공무원이 수급자에게 전문적인 서비스를 제공할 수 있는가에 대한 관심에서 출발하고 있다.

이들이 제시하고 있는 개선방안은 크게 두 가지로 볼 수 있다(강혜규, 2001: 72-74; 이재완, 2001:56-70). 하나는 인력의 확충이 필요하다는 것이고, 다른 하나는 전달체계의 개선이다. 현재의 업무량과 근무여건으로는 사회복지전담공무원이 갖

1) 사회복지전담공무원이란 크게 두 부류로 나눌 수 있는데, 하나는 이전의 사회복지전문요원이고, 다른 하나는 아동복지법에 의한 아동복지지도원, 노인복지법에 의한 노인복지상담원, 장애인복지법에 의한 장애인복지지도원, 모자복지법, 윤락행위방지법 등에 의한 여성복지상담원 등이 있다(이재완, 2001:58). 여기에서 논하는 사회복지전담공무원은 전자에 한정시켜 사용할 것이다.

고 있는 전문성을 발휘할 수 없으므로 인력을 확충하여 담당 가구수를 줄이고, 클라이언트의 개별 욕구를 보다 잘 파악하여 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 해야 하며, 이를 보다 잘 실행할 수 있는 전달체계를 마련해야 한다는 것이다.

그러나, 사회복지전담공무원의 직무 및 역할을 명확히 하지 않은 상태에서 인력을 확충하거나 인력관리체계를 개선하는 것만으로 이들이 안고 있는 문제가 해결될 것 같지 않다. 사회복지전담공무원의 직무와 관련된 논의와 현실은 두 마리의 토끼를 쫓고 있는 듯하다. 즉, 한쪽에서는 이들의 전문성을 강조하려는 규범적 논의가 존재하고, 다른 한 쪽에서는 이러한 전문성을 발휘할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 논의이다. 더욱이 이러한 논의가 주로 규범적으로 제기되다 보니, 현실에서 사회복지전담공무원들은 갈등 상황을 지속적으로 겪을 수밖에 없다. 이들은 전문성이 발휘되는 업무를 수행할 것을 더 원하지만, 이를 수행하지 못하고 있다는 괴리감을 갖고 있는 것이다(김종해, 1997; 서울대사회복지연구소, 1997). 이는 국민기초생활보장제도가 실시된 후에는 더 복잡하면서 구체적인 양상으로 나타나게 되었다. 공적부조 업무만 하더라도 대상자 선정과 관련하여 보다 엄격하고, 정밀한 조사 및 이에 따른 서류 작업이 늘어나게 되었고, 한편에서는 전문적 사례관리나 자활지원 등과 관련된 서비스 제공이 더 부각되고 있는 실정이므로, 직무 및 역할과 관련된 갈등은 지속될 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고, 사회복지전담공무원의 직무 및 역할을 명확히 하려는 논의는 많지 않은 것 같다. 그나마 최근에 이와 관련하여 사회복지전담공무원의 직무 범위를 어떻게 설정하고, 이들의 역할을 어떻게 규정할 것인지에 대한 논의가 제기되고 있다는 것은 주목할 만하다(김종해, 2000; 윤혜미, 2000; 최성재 외, 1999). 사회복지전담공무원의 직무 중 소득보장과 사회복지서비스의 분리에 대한 문제제기와 임상사회복지사로서의 역할을 규정한 시도 등은 사회복지전담공무원의 직무명확화 및 역할규정을 모색하는데 중요한 단초를 제공한다.

따라서 이 연구에서는 사회복지전담공무원의 직무를 명확히 하고, 그 역할을 모색하기 위해 먼저 사회복지전담공무원의 직무 및 역할과 관련된 논의들을 검토하고, 이를 기초로 사회복지전담공무원이 기대하고 있는 역할과 실제 수행하고 있는 업무를 분석하여, 바람직한 사회복지전담공무원의 직무 및 역할이 어떻게 구성되어야 할지를 살펴보기로 한다.

## 2. 사회복지전담공무원의 직무 및 역할에 대한 논의 검토

### 1) 사회복지전담공무원의 직무 규정

사회복지사들이 사회복지전문요원이라는 이름으로 공적부조 업무에 관여하게 된 것은 1987년부터이지만, 이들의 직무에 대해 공식적으로 규정된 것은 1991년이고, 이후에 1995년 및 1997년 두 차례에 걸쳐 개정되어 현재에 이르고 있다. 1991년의 '사회복지전문요원의 직무 및 관리 운영에 관한 규정(보사부훈령 제622호, 1991. 7. 2)'에서는 사회복지전문요원이 생활보호법에 의한 생활보호업무만 수행하도록 되어 있었다.<sup>2)</sup> 그 후에 이들이 담당할 직무가 확대되어 1995년(보건복지부 훈령 제4호, 1995.2.13)의 규정에는 생활보호와 관련된 업무뿐만 아니라 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 모자복지, 기타 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무까지 확대되었고, 1997년(보건복지부 훈령 제39호, 1997.9. 29)의 규정에는 생활보호업무 속에 후원금품의 모집 및 후원자의 알선 업무까지 추가되었다.<sup>3)</sup>

이를 구체적으로 살펴보면, 생활보호업무는 생활보호법에 의한 생활보호대상자의 조사 및 보호의 결정, 보호금품의 지급 등 생활보호대상자의 생계보호를 위한 업무, 직업훈련, 생업자금융자, 취업알선 등 생활보호대상자의 자립지원을 위한 업무, 생활보호대상자에 대한 개별상담 및 사후관리, 기타 생활보호대상자를 위한 후원금품 모집 및 후원자의 알선이다. 아동복지업무는 아동복지법에 의한 요보호 아동의 조사 및 보호의 결정, 아동상담, 지도 등, 후원자 개발 등을 위한 업무이다. 노인복지업무는 노인복지법에 의한 요보호 노인에 대한 조사 및 보호의 결정, 재가노인복지사업, 노인복지시설 보호조치 업무이다. 장애인 복지업무는 장애인복지법에 의한 장애인 실태조사, 등록 및 보호의 결정, 장애인에 대한 상담, 지도 및 장애인 시설 입소, 직업훈련, 취업 등 알선, 장애인에 대한 지원 업무이다. 모자복지업무는 모자복지법에 의한 모자가정 실태조사, 모자가정의 상담, 지도, 모자가정 보호에 관한 지원 업무

2) 물론 그 때 당시에 이 규정이 제대로 지켜진 것은 아니었다.

3) 국민기초생활보장법이 시행된 후에도 사회복지전담공무원의 직무에 대한 규정은 이전의 생활보호법에 기초한 사회복지전문요원의 직무 규정이 그대로 준용되어 사용되고 있으므로 생활보호와 관련된 용어를 그대로 기술하였다.

이다. 이외에 기타 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무도 수행해야 하는데, 이 경우에는 전문요원의 업무량을 고려하도록 하고 있다. 직무 규정에서는 이러한 업무 중 사회복지전담공무원은 생활보호업무를 우선적으로 수행하도록 하고 있고, 그 외의 업무를 수행토록 할 경우에는 사회복지전담공무원의 업무량을 고려하도록 하고 있다.

이상의 규정만으로 보면 사회복지전담공무원의 직무는 공적부조 업무에만 한정된 것이 아니라 대상자별 사회복지서비스도 제공하게끔 되어 있다. 이는 무엇보다도 사회복지전담공무원이 공적부조와 관련된 직무와 사회복지서비스와 관련된 직무를 동시에 수행해야 하는 공공복지전달체제로 인해 비롯된 면이 크다.

그나마 이를 재분류한다면 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 대상자 조사 및 선정(보호의 결정), 그리고 보호금품 지급 등과 관련된 직무이고, 다른 하나는 대상자의 자립지원 및 상담, 그리고 대상자 지원과 관련된 직무이다. 전자는 주로 소득유지와 관련된 업무라면, 후자는 사회복지서비스와 관련된 업무가 포괄적으로 포함되어 있는 셈이다.

공적부조 대상자와 관련된 업무만 보더라도 크게 대상자 조사, 생계보호 및 자립지원, 상담 및 의뢰 등으로 나눌 수 있는데, 대상자 조사 및 보호금품의 지급 등은 주로 이들의 소득유지와 관련된 업무라고 할 수 있고, 자립과 관련된 업무 중 연계, 정보 수집, 사후관리 등과 상담 및 의뢰와 관련된 업무는 사회복지서비스 제공과 관련된 업무라고 할 수 있다. 즉, 사회복지전담공무원의 직무는 공적부조의 소득유지 기능과 관련된 업무뿐만 아니라 사회복지서비스 제공기능도 수행하게끔 포괄적으로 규정되어 있어 공적부조업무와 사회복지서비스 업무가 명확히 구분되고 있지 않다. 특히 사회복지서비스와 관련된 업무는 그 한계가 명확하지 않아 담당하는 개인에 따른 차이가 많을 가능성이 크다.

## 2) 사회복지전담공무원의 규범적 역할

최근 임상사회사업연구회에서 정의한 임상사회사업은 사회복지사가 활동하는 영역에 따라 그 범위가 다르다. 즉, 정신보건사회복지사의 경우 전문적 수준에서 이루어지는 활동만을 임상사회사업으로 제한한 반면, 지역사회복지관이나 공공서비스 분야

에서 활동하는 사회복지사의 경우 일반적 수준과 전문적 수준 모두를 포함하여 임상 사회사업으로 규정하였다. 따라서 사회복지전담공무원의 임상적 역할은 개인, 가족, 소집단을 대상으로 이들의 심리사회적 기능을 향상시키고 유지하기 위해 직접적 및 간접적 개입방법을 활용하여 일반적 수준과 전문적 수준에서 활동하는 것을 말한다 (최성재 외, 1999:166).

(표 1) 임상사회복지사로서의 사회복지전담공무원의 역할과 구체적 활동

임상사회복지사의 역할	사회복지전담공무원의 구체적 활동 내용
자원연결자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 잠정적 기초생활보장수급자 파악</li> <li>· 자산조사 및 기초생활보장수급자 선정</li> <li>· 요보호 아동, 노인, 장애인, 모자가정 조사 및 보장결정</li> <li>· 욕구조사</li> <li>· 서비스 의뢰</li> <li>· 취업정보 제공 및 알선</li> <li>· 지역사회자원개발(물적, 인적 자원/공식적, 비공식적 자원)</li> <li>· 지역사회자원연결</li> <li>· 요보호 아동, 노인, 장애인, 모자가정의 시설입소 조회</li> <li>· 물적자원 전달</li> </ul>
대변자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활보장수급자의 권리침해 조사</li> <li>· 기초생활보장수급자의 권익옹호</li> <li>· 학대피해자(가정폭력, 배우자학대, 아동학대, 노인학대 등)의 발견 및 옹호</li> <li>· 지역주민조직화</li> </ul>
교육자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활보장수급자의 자립, 자녀교육 등에 관한 각종 정보제공</li> <li>· 각종 사회복지서비스에 관한 정보제공</li> <li>· 구직 및 면접기술 훈련</li> <li>· 일반생활교육(건강, 위생, 영양 등)</li> <li>· 가족생활교육(부모역할훈련, 자녀교육, 성교육 등)</li> </ul>
조력자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 욕구나 문제의식 증진</li> <li>· 문제해결의 주체자로서의 인식 증진</li> <li>· 욕구나 문제해결을 위한 동기부여</li> <li>· 문제해결을 위한 환경조성</li> </ul>
사례관리자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수발, 보호를 필요로 하는 대상자의 일상생활상태 파악 (요보호 노인, 장애인, 소년소녀가장 등)</li> <li>· 다양한 서비스제공자와의 연결</li> <li>· 서비스 제공 결과의 확인</li> <li>· 문제해결의 지속적 점검</li> <li>· 사후 관리</li> <li>· 동원된 자원의 조정 관리</li> </ul>
상담가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초생활보장대상자 및 가족의 심리사회적 문제해결을 위한 전문적 개입 (개별, 집단, 가족상담)</li> <li>· 요보호아동, 노인, 장애인, 모자가정의 심리사회적 문제해결을 위한 전문적 개입</li> </ul>
중재가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스 제공자간의 의견 조정</li> <li>· 수급자와 서비스 제공자간의 의견 조정</li> </ul>
자문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사례나 프로그램에 관한 전문적인 지식과 정보 제공</li> </ul>
연구자/평가자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회 욕구조사</li> <li>· 지역사회 문제파악 및 해결 방향 모색</li> <li>· 프로그램 평가</li> </ul>
프로그램개발자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 욕구나 문제해결을 위한 다양한 프로그램 기획 및 개발</li> </ul>

자료: 최성재 외(1999:169-170).

이 기준에 의하면 사회복지전담공무원은 수급자격결정자(eligibility technician)의 역할과 전문사회복지사(social worker)의 역할을 동시에 수행해야 한다(최성재 외, 1999:167-168). 여기에서 수급자격결정자의 직무는 첫째, 공적부조 신청자를 면접하여 수급자격 여부를 결정하는 일, 둘째, 수급자에게 경제적 원조만을 제공하는 일, 셋째, 수급자가 전문 사회복지사와 상담이 필요한지의 여부를 결정하고, 또한 상담 능력이 있는지 여부도 결정하는 일, 넷째, 필요한 경우 전문 사회복지사에게 상담이나 직업 훈련 등의 서비스를 의뢰하는 일, 다섯째, 수급자가 여전히 수급자격이 있는지의 여부를 알기 위해 정기적으로 심사하는 일로 구성된다.

다음으로 전문사회복지사의 직무는 첫째, 수급자의 문제에 대한 구체적인 목표를 달성하기 위해 특별한 서비스를 제공할 수 있는 다양한 프로그램을 준비하는 일, 둘째, 문제해결에 필요한 전문적 상담 및 치료하는 일, 셋째, 수급자격결정 담당자의 활동을 감독하거나 다른 직원을 교육시키는 일로 구성된다. 이를 기초로 임상사회복지사로의 사회복지전담공무원의 역할과 구체적 활동이 제시된 것이 <표 1>이다.

이러한 직무 구성은 사회복지전담공무원을 임상사회복지사로 바라보았을 때 제시될 수 있는 것이기 때문에 앞에서 분류한 수급자격결정자 및 전문사회복지사로서의 역할이 명확하게 구분되지 않는다. 더욱이 기초생활보장대상자와 사회복지서비스가 필요한 대상자가 중복되어 제시되어 있기 때문에 그 직무를 한정하기가 쉽지 않다.

<표 2>는 이러한 점을 감안하여 사회복지전담공무원의 역할을 전문성 수준과 직/간접적 개입접근법에 따라 분류한 것이다. <표 2>를 보면, 앞서 <표 1>에서 제시된 임상사회복지사의 역할들이 전문적 수준에 따라 분류될 수 있음을 보여 준다. 즉, 사례관리자로서의 역할에 근거한 직무들은 모두 일반적 수준의 서비스에 해당되고, 자원연결자의 역할에 근거한 직무들 중 대부분과, 교육자의 역할에 근거한 직무 중 일부분이 일반적 수준의 서비스에 해당된다. 한편, 대변자, 조력자, 상담가, 중재자, 자문가, 연구자/평가자, 프로그램개발자의 역할에 근거한 직무들은 모두 전문적 수준의 서비스에 해당된다.

이를 앞서 살펴본 사회복지전담공무원의 직무 규정과 비교하면, 대상자의 생활 유지와 관련된 직무는 일반적 수준의 서비스에 해당되고, 대상자의 변화와 관련된 직무는 일반적 수준의 서비스와 전문적 수준의 서비스가 혼재되어 있다고 할 수 있다.



〈표 2〉 수준별, 영역별 사회복지전담공무원의 임상적 활동

구 분	직접적 활동	간접적 활동
전문적 수준의 서비스 (전문사회 복지사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회자원 연결</li> <li>· 학대피해자의 발견 및 옹호</li> <li>· 구직 및 면접기술 훈련</li> <li>· 가족생활교육(부모역할훈련 등)</li> <li>· 욕구나 문제의식 증진</li> <li>· 문제해결의 주체자로서의 인식 증진</li> <li>· 욕구나 문제해결을 위한 동기 부여</li> <li>· 기초생활보장수급 및 가족의 심리사회적 문제해결을 위한 전문적 개입</li> <li>· 서비스제공자간의 의견 조정</li> <li>· 수급자와 서비스제공자간의 의견조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 욕구조사</li> <li>· 지역사회자원개발</li> <li>· 기초생활보장수급자의 권리침해 조사</li> <li>· 기초생활보장수급자의 권익옹호</li> <li>· 지역주민조직화</li> <li>· 문제해결을 위한 환경조성</li> <li>· 서비스제공자간의 의견조정</li> <li>· 수급자와 서비스제공자간의 의견조정</li> <li>· 사례나 프로그램에 관한 전문적인 지식과 정보제공</li> <li>· 지역사회욕구조사</li> <li>· 지역사회 문제파악 및 해결방향 모색</li> <li>· 프로그램 평가</li> <li>· 욕구나 문제해결을 위한 다양한 프로그램 기획 및 개발</li> </ul>
일반적 수준의 서비스 (사회 복지사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자산조사 및 기초생활보장수급자 선정</li> <li>· 요보호아동, 노인, 장애인, 모자가정 조사 및 보장결정</li> <li>· 서비스 의뢰</li> <li>· 물적 자원 전달</li> <li>· 수발, 보호를 필요로 하는 대상자의 일상 생활상태 파악</li> <li>· 문제해결의 지속적 점검</li> <li>· 사후관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 잠정적 기초생활보장수급자 파악</li> <li>· 서비스 의뢰</li> <li>· 취업정보제공 및 알선</li> <li>· 요보호 아동, 노인, 장애인, 모자가정의 시설입소 조희</li> <li>· 기초생활보장수급자의 자립, 자녀 교육 등에 관한 각종 정보 제공</li> <li>· 각종 사회복지서비스에 관한 정보 제공</li> <li>· 일반생활교육(건강, 위생, 영양 등)</li> <li>· 다양한 서비스제공자의 연결</li> <li>· 서비스 제공결과의 확인</li> <li>· 동원된 자원의 조정 관리</li> </ul>

자료: 최성재 외(1999:171-172)

### 3) 미국 공공복지에서 사회복지 관련 인력의 직무 변화

여기에서 미국 공공복지에서 사회복지 관련 인력의 직무 변화를 살펴보는 이유는 미국의 공공복지 부문에서 사회복지 관련 인력의 직무 변화가 뚜렷한 편이었고, 이에 대한 논란이 지금까지 계속되고 있으므로 우리에게 주는 함의가 크기 때문이다. 먼저 미국 공공복지에서 사회복지 관련 인력의 직무 변화를 초래하게 한 정책 환경

을 간단히 개관한 후, 이와 관련된 논의를 살펴보고자 한다.

### (1) 미국 공공복지 정책 환경의 변화

미국 공공복지에서 사회복지 인력의 직무가 왜 변화되었는지를 살펴보기 위해서는 먼저 이를 초래한 정책 환경에 대한 이해가 필요하다. 여기에서는 주로 공공복지 사회복지 인력의 직무 변화를 초래하게 한 결정적인 정책의 변화에 대해서 개괄적으로 살펴본다.

주지하다시피 미국의 전문사회사업의 출발은 19C 후반의 자선조직협회(Charity Organization Society)와 인보관(Settlement House) 운동과 같이 사회문제를 해결하기 위한 민간단체의 움직임에서 비롯되었다고 볼 수 있고 정부의 적극적인 개입은 없었다. 하지만 1929년의 대공황으로 인해 발생한 여러 사회문제는 주정부, 지방정부, 민간사회복지서비스 기관만으로 대처할 수 없게 됨에 따라 연방정부가 사회복지에 대해 개입하게 되었다. 하지만 연방정부의 사회복지에 대한 개입은 아동복지서비스를 제외하곤 주로 현금부조에 초점을 맞추었기 때문에 물질적 구호는 연방정부 및 주정부가 맡게 되고, 이제까지 이러한 구호를 해온 많은 민간사회복지기관들은 개별적인 서비스(personal services)에 초점을 맞추게 되었다.

1950년대에 들어서면서부터 연방정부가 주 정부의 사회복지서비스에 대한 보조를 하게 되면서 공적 부조에 대한 사회복지사들의 관심이 늘어났다. 나아가 가족을 프로그램 대상의 기본 단위로 하여 빈곤한 사람에게 물질적 급여만 주어서는 부족하고 그들이 자립할 수 있도록 각종의 개별적인 서비스를 주어야 한다는 취지를 가진 1962년의 사회보장법의 개정으로 인해 보다 많은 사회복지 전문인력이 공공복지에 개입하게 되었다(서상목 외, 1988:196). 아울러 공공복지에서 사회복지서비스를 받을 수 있는 대상자의 자격 기준도 점차 확대되어 이전의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 수급자와 더불어 명년에 보조가 필요할 것으로 예상되는 사람도 포함하게 됨으로써 사회복지서비스에 대한 강조도 늘어나게 되었다(Derthick, 1975; Dattalo, 1992에서 재인용).

한편, 빈곤과의 전쟁(War on Poverty) 시기에 많은 프로그램들이 등장하면서 보다 효과적인 빈민의 자활 대책을 모색하던 중, 1967년 사회보장법 개정안을 통해 노동의욕을 강조하는 프로그램이 실시되었다(예: Work Incentive Program: WIN). 이

개정안의 취지는 개별적 서비스를 강조한 1962년 수정법안이 빈곤문제를 해결하는데 실패했다는 가정 하에 공적부조 프로그램과 개별적 서비스프로그램을 분리하기 위한 것이었는데, 이를 계기로 사회복지 전문직은 점차로 공적부조 담당 부서에서 다양한 사회복지서비스를 제공하는 부서로 옮기게 되었다. 이러한 움직임은 소득유지프로그램에서 현금부조와 사회복지서비스를 공식적으로 분리한 1972년의 개정법안으로 인해 보다 강화되었다.

1976년의 사회보장법 개정에서는 강제적인 분리 원칙을 폐기하였으나, 공적사회복지서비스 자격 기준이 더 확대되어 향후 5년 내에 AFDC 급여를 필요로 할 것으로 예상될 수 있는 사람들도 포함하게 됨으로써 공적 사회복지서비스의 역할 강화와 빈민의 재화에 보다 강조를 두게 되었다.

1980년대 들어와서 레이건 행정부는 연방정부의 사회복지 지출을 삭감하기 위한 다양한 시도를 하였는데, 이러한 맥락에 입각하여 1988년에는 가족지원법(Family Support Act:FSA)이 제정되어 '직업기회와 기본기술훈련 프로그램(Job Opportunity and Basic Skills Training Program:JOBS)'을 실시하게 되었다. 이 프로그램은 AFDC를 받는 클라이언트에게 교육, 직업훈련, 고용, 교통비, 보육, 사례관리서비스를 제공하도록 강조하여 이를 통해 궁극적으로 복지대상자 수(welfare rolls)를 감소시키려고 하였다.

1996년에 와서는 장기적인 경제 호황에도 불구하고 감소되지 않는 빈곤에 대응하기 위해 빈민의 자활을 제도적으로 강제하는 '개인책임과 노동기회조정법(Personal Responsibility & Work Opportunity Reconciliation Act:PRWORA)'을 통과시켜 '빈곤가구 한시부조(Temporary Assistance for Needy Families:TANF)'라는 프로그램을 시행하였다. 이 프로그램은 복지 급여와 노동을 보다 엄격히 연계시키고 있는데, 급여를 받기 위한 조건이 노동과 보다 엄격히 연계되었고, 주 정부도 연방정부의 포괄보조금(block grant)을 지속적으로 받기 위해 수급자의 자활을 위한 고용기회 확대 및 고용 프로그램 참여를 보다 엄격히 강제하였다. 이로 인해 사회복지서비스를 제공하는 사회복지사의 역할은 이제 노동과 복지의 연계 기능을 보다 더 강화하도록 요구받고 있다.

## (2) 소득유지와 사회복지서비스의 분화 및 재통합 논의

미국 사회복지 전문인력들이 1950년대 이후 공공복지에 본격적으로 진출하기 시작한 이래, 1967년 이전까지는 전문사회사업교육을 받은 많은 사람들이 공적부조프로그램에 참여하여 자격요건심사는 물론 이들의 재활 및 자립을 위한 각종 대인서비스를 제공하였다. 특히 1962년 사회보장법의 개정 이후 공공복지 수급자에게 제공되는 사회복지서비스가 많이 늘어났으며, 사회복지 전문가들은 재정적 원조와 사회복지서비스를 함께 제공하였고, 수급자들도 한 명의 사회복지사에게 물질적 욕구와 사회복지서비스 욕구를 해결하면 되었다(Hagen, 1987). 즉 1967년까지는 미국의 공공복지 영역에서 사회복지서비스와 소득유지 기능이 결합되어 있었고, 동일한 행정단위에서 전달되었기 때문에 사회복지사들이 재정적 원조와 사회복지서비스를 동시에 제공하였다. 하지만 그 이후 분리에 대한 주장이 제기되었는데(Bell, 1973; Burns, 1962; Hoshino, 1971, 1972), 그 근거는 자격 기준을 결정하는 일은 단순화되고 표준화된 절차를 따르기만 하면 되는 사무적인 기능만 수행하게 될 뿐 아니라(Gilbert et al., 1993:53), 사회복지사들이 양 업무를 동시에 수행하는 것은 전문적 원조관계를 형성하는 데 장애가 된다는 것이었다.

1967년 수정법안에 의해 공적부조와 개별 사회적 서비스가 분리되기 시작하면서 전문사회복지사들이 점차 공적부조프로그램을 떠나게 되었다. 1972년 연방정부에 의한 사회복지서비스와 공적부조의 분리 명령은 이러한 추세를 더욱 강화시켰다. 1976년 강제적인 정책(mandated policy)으로서 분리주의는 폐지되지만(Hagen, 1987), 대부분의 주는 이러한 분리모델을 지속함으로써 클라이언트는 소득보장을 위한 위커와 사회복지서비스를 제공하는 위커를 따로 갖게 되었다. 이로 인해 많은 사회복지사가 소득보장을 제공하는 역할을 떠나 사회복지서비스를 제공하는 부서로 옮겨가게 되었으며, 이로 인해 공공부조의 자격을 결정하는 역할은 단순히 사무적인 일만 수행하는 것으로 평가되어 기술자(technician)로 불리게 되었다.<sup>4)</sup>

4) 오늘날 미국의 공적부조프로그램분야에서 일하는 사람들은 대부분 소위 '준전문가(para professional)'라 불리는 2년제 대학(Community College)에서 소정의 교육을 받은 사람들이다(물론 BSW와 고졸자도 일부 있음). 이들의 주된 역할은 자격심사를 하는 것인데, 상당히 표준화된 일이라 일반 사무원과 동일한 일을 수행하는 것으로 평가받고 있다(서상목, 1988:212).

사회복지사나 수급자들은 소득 유지와 사회복지서비스의 분리에 대해 대체적으로 부정적인 평가를 내린다. 수급자들은 이전의 통합된 전달체계를 더 선호하고 있으며, 심지어 사회복지서비스 워커들이 덜 원조적이라고 인식하여 공공복지기관에 서비스를 요청하기보다는 다른 기관에서 제공하는 서비스를 찾고 있다는 것이고, 사회복지서비스 워커들도 분리가 클라이언트에게 부정적이며 클라이언트와의 상호작용의 질이 낮아졌다고 평가하였다(McDonald & Piliavin, 1980, 1981; Piliavin & Gross, 1976).

한편, 가족지원법(Family Support Act)의 통과로 인해 자격심사워커(eligibility worker)의 직무가 훨씬 복잡해짐으로써 사회복지 관련 인력의 직무에 대해 다시금 통합모델의 필요성을 제기하게 된다. 가족지원법이 시행됨에 따라 자격심사워커는 워커와 클라이언트의 관계를 긍정적으로 형성하는 능력, 재정과 관련된 정보 뿐 아니라 비재정적 정보에 관해 효과적으로 인터뷰 할 수 있는 능력도 요구된다는 것이다. 실제로 뉴욕 알바니에 있는 한 연구소의 연구 결과를 보면, 소득보장 워커는 정보, 조언, 의뢰, 클라이언트가 기관 및 지역사회 자원을 활용할 수 있도록 원조, 클라이언트의 욕구 명확화(identification), 옹호(advocacy) 등과 같은 접근(access) 서비스를 제공하고 있었다(Lindsey, 1993). 이로 인해 케이스워커(Caseworker)의 직무도 변화되었다. 이들에게 중요한 것은 신청자들을 정확하고, 적시에 처리하는 것이 아니라 오히려 정보 수집의 책임 뿐 아니라 클라이언트가 프로그램을 이용하고, 공공부조의 대상자가 안 되도록 원조하고 격려하는 책임을 진 “가족 워커(family worker)”의 역할이 부여된 것이다.<sup>5)</sup> 하지만, 실제로 소득보장 워커가 이러한 역할을 수행할 수 있는 훈련을 받고 있지 못하고 있다는 지적에 의해, 1987년 조지아의 가족 및 아동서비스과에서는 조지아 사회사업대학원에 의뢰하여 자격심사 워커를 위한 훈련 프로그램을 수행하도록 하기도 했다(Lindsey, 1993). 이 프로그램은 자격심사 외에 클라이언트에 대한 면접과 관련된 기술을 향상시키기 위한 프로그램이다.

이처럼 공공복지에서 소득유지와 사회복지서비스가 분리되어 운영되어 왔지만, 통

5) 조지아에서 사용되었던 새로운 개념이다. “가족 워커”라는 개념을 사용하는 것은 지금까지 자격심사워커의 주 관심이 주로 프로그램의 규정이나 지침을 제대로 적용하는데 머무는 것이라면, 가족워커는 주 관심을 가족의 욕구에 두어 클라이언트가 스스로 자립할 수 있도록 하는 것이다(Lindsey, 1993).

합의 필요성에 대한 논의도 지속되었다. 여기에서 주목해야 할 부분은 소득유지와 사회복지서비스 관련 인력의 직무를 분리한다고 할 때 어느 정도까지 분리할 것인가가 모호하다는 것이다. 즉 소득유지와 관련된 인력이 단순히 표준적이고, 사무적인 절차에만 국한될 수 있겠는가 하는 점이다. 비록 소득유지 기능에서 사회복지서비스가 분리되었다고 하더라도, 소득유지 기능 속에는 사회복지서비스와 관련된 기능이 여전히 공존한다는 것이다. 따라서 소득유지와 사회복지서비스의 분리와 통합에 대한 논의에서 중요한 것은 개념의 재규정화(reconceptualized)이다(Hagen, 1987). 즉 소득유지에서 분리된 것은 대인사회적 서비스(personal social services)의 요소 중 사회/재사회화, 재활/치료적 개입 부분이고, 접근 서비스(access service)의 기능은 여전히 수행되고 있으며, 앞으로도 중요하다는 것이다. 여기에서 접근 서비스는 정보, 의뢰, 조언, 옹호 등을 포함하는 서비스이다.

이러한 주장은 Wyers(1983)에 의해서도 제시되었는데, 소득유지에서 사회복지서비스를 분리한다는 것은 소득유지 기능에서 단지 특별한 유형의 서비스(specific types of services)들을 떼어내는 것으로 개념화하는 것이 더 적합하다고 지적하였다. 아울러 소득유지를 맡고 있는 인력이 단순히 자격 심사와 현금 보조와 관련된 재정적 욕구만 평가하는 것이 아니라 문제 상황에 대한 공감과 면접 기술에 기초한 비재정적 욕구에 대해서도 사정을 해서 정보 제공 및 의뢰 기능을 포함한 사례관리자로서 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다는 것이다(Wyers, 1980, 1981). 이는 실제 자격 심사를 직접 담당하는 인력이나 이들의 상급자 모두 소득유지 기능을 맡고 있는 인력에게 사회사업실천기술(특히 casework skills)과 관련된 훈련이 필요함을 인정하고 있다는 연구결과에 의해서도 지지된다(Lindsey & Kropf, 1995).

최근 미국에서 시행되고 있는 '빈곤가구 한시부조(TANF)'는 사회복지 관련 인력에게 새로운 도전으로 다가오고 있다. 노동연계를 보다 강화하는 이 프로그램은 사회복지서비스를 담당하는 인력의 역할을 한층 부각시키게 되었다. 하지만, 소득유지와 사회복지서비스의 기능이 분리된 상황에서 자격 요건을 심사하는 판료구조와 고용과 지원서비스를 제공하는 전문적 구조가 양립할 수 있을 것인가에 대한 의문을 낳게 한다(윤혜미, 2000). 나아가 이 프로그램이 지니는 강제성과 클라이언트를 복종시키기 위한 제재 조항이 교육, 훈련 및 지지적 서비스의 목적 달성과 양립할 수 있겠는가 라는 의문이 제기되고 있다(Hansenfeld, 2000). 더욱이 노동동기의 강화 및

빈민의 자활이라는 목표는 신보수주의의 '희생자 비난하기(blaying victim)'와 맞물려 있는 측면이 강해 사회복지가 지향하는 가치와 배치될 가능성도 크다. 이러한 상황에서 현재 사회복지 인력이 주목하고 있는 것은 옹호(advocacy)와 정책에 대한 참여, 그리고 연계(혹은 broker) 역할의 강화 등이다(윤혜미, 2000).

이상에서 살펴본 바와 같이 미국 공공복지의 사회복지 관련 인력의 직무는 소득유지와 사회복지서비스의 분리라는 기본 방향을 견지하고 있지만, 이에 대한 평가 및 논의가 계속되고 있다. 그 중에서 주목해야 할 부분은 소득유지를 담당하는 인력에 대해 소득유지 기능과 사회복지서비스 기능의 분리를 주장하는 것이 전면적인 분리가 아니라는 것이다. 즉 소득유지를 담당하는 인력이 사회복지서비스 기능 중 접근(access) 서비스를 여전히 제공하고 있고, 이에 대한 강조도 지속적으로 제기되고 있다는 점이다.

### 3. 사회복지전담공무원의 직무 수행 실태 분석

사회복지전담공무원의 직무 및 역할을 명확히 하기 위해선 우선 이들이 실제 어떤 직무를 수행하고 있는지가 고려되어야 한다. 왜냐하면 이들이 수행해야 할 역할을 규범적으로만 강조해서는 현실적합성이 떨어질 우려가 있기 때문이다. 따라서 앞에서 살펴본 사회복지전담공무원의 직무 및 역할에 대한 논의를 토대로 우선 이들이 어떤 역할을 기대하고 있는지를 살펴본 후, 과연 현실에서는 자신들이 기대하는 역할을 실제로 수행하고 있는지를 살펴볼 것이다.<sup>6)</sup>

6) 여기에서 사용된 자료는 서울대사회복지연구소에서 1997년에 실시한 '사회복지전문요원 업무환경 조사', 한국보건사회연구원에서 1999년 실시된 '사회복지전문요원 직무실태 조사' 및 2000년에 실시한 '지역복지 담당인력 직무실태조사'이다. 국민기초생활보장법이 시행된 것은 2000년 10월부터이므로, 이 자료들이 현재 사회복지전담공무원의 직무를 제대로 보여주는 것은 아니다. 하지만, 국민기초생활보장법이 시행된 후 주로 늘어난 업무가 대상자 선정과 관련된 공적부조 업무이므로, 이전의 자료를 통해 이들의 직무를 분석하더라도 이 논문이 전개하는 논지에 큰 무리는 없을 것으로 보인다.

### 1) 사회복지전담공무원의 기대 역할

대부분의 사회복지전담공무원들은 현실 여건에 관계없이 포괄적으로 규정된 전문적 역할을 수행하려고 하는 경향이 강하다. <표 3>은 1997년에 사회복지전문요원들이 바라보는 가장 바람직한 역할상에 대한 견해이다.

<표 3> 사회복지전문요원의 가장 바람직한 역할상에 대한 견해

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

자료: 서울대 사회복지연구소, '사회복지전문요원 업무환경 조사', 1997.

<표 3>에 나와 있듯이 사회복지전담공무원들이 보는 가장 바람직한 역할상에 대한 응답결과를 보면, '공직체계 내에서 전문가로서 민간자원 개발 및 전문적 서비스 제공'이 가장 바람직하다는 응답이 65.9%로 가장 많고, 그 다음이 '생활보호대상자 및 사회복지서비스 수혜대상자에게 필요한 정보제공 및 타 기관 연계'가 29.4%이며, '생활보호대상자의 공정한 선정 및 규정된 보호급여만 제공'은 단지 3.9%에 그치고 있다.

이러한 결과를 앞서 살펴본 논의에 비추어 보면, 사회복지전담공무원들은 대상자 선정 및 급여 제공과 같은 소득유지와 관련된 역할보다는 자원개발, 전문적 서비스 제공, 정보제공, 연계 등과 같은 사회복지서비스제공과 관련된 역할을 더 선호한다고 볼 수 있고, 대상자 선정이나 정보제공, 연계 등과 관련된 일반적 수준의 서비스 제공보다는 자원개발 등과 같은 전문적 수준의 서비스 제공을 더 기대한다고 할 수 있다.



이러한 견해는 1999년의 결과에서도 확인된다. <표 4>는 이들의 향후 업무수행에 대한 견해이다. <표 4>에서 보듯이 지역사회자원관리, 조정, 기획 등의 업무가 42.6%, 방문보건서비스, 상담 등 사회복지서비스 관련 업무가 32.4%인 반면, 생활보장급여, 대상자 관리 등 공공부조 관련 업무는 23.9%에 그쳤다.

<표 4> 사회복지전담공무원의 향후 업무수행에 대한 견해

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

자료: 한국보건사회연구원, '사회복지전문요원 직무실태조사', 1999.

물론 규범적 논의에서 제시되는 분류와 조사에서 제시된 분류가 일치하는 것은 아니지만, 대체로 사회복지전담공무원들의 기대 역할은 보다 전문적인 수준의 서비스를 제공하고 싶어한다는 것이 뚜렷이 드러난다.

## 2) 사회복지전담공무원 직무 수행 실태

역할 및 직무에 대한 명확한 규정 없이 바람직한 역할만을 가정한다는 것은 구두선에 그칠 우려가 크다. 따라서 이들이 구체적으로 어떤 업무에 어느 정도의 시간을 투입하고 있는지에 대한 분석을 통해 현실적으로 가능한 범위 내에서의 역할 설정이 필요하다. 사회복지전담공무원들이 실제 현실에서 수행하고 있는 업무 실태는 어떠한가? <표 5>는 사회복지전담공무원의 주당 평균 업무수행 소요시간을 나타낸 것이다.

〈표 5〉 사회복지전담공무원의 주당 평균 업무시간

업 무 분 야	'99년 조사 (시간, %)	'00년 조사 (시간, %)
대상자 보호신청 및 민원접수	6.2 (10.8)	8.3 (13.7)
생활보장대상자 책정	6.0 (10.4)	6.4 (10.6)
생활보장대상자 관리	-	6.5 (10.7)
생활보장대상자 급여지급	4.0 (6.9)	4.1 (6.8)
생활보장대상자 지원	-	3.9 (6.4)
보호대상자 가정 방문	4.9 (8.5)	-
공공복지서비스대상자 책정	3.4 (5.9)	4.5 (7.4)
공공복지서비스대상자 관리	-	4.2 (7.0)
공공복지서비스대상자 급여지급	2.8 (4.9)	4.1 (7.0)
직접 서비스 제공 및 사후 관리	-	3.7 (6.1)
지역복지자원 발굴 및 연결	1.3 (2.3)	1.8 (3.0)
지역민간자원 관리	0.8 (1.4)	-
복지서비스 개발·기획·평가	0.6 (1.0)	1.8 (3.0)
재가서비스 관리	1.5 (2.6)	-
취로사업관리	5.4 (9.4)	-
공공근로 관련 업무	1.1 (1.9)	-
고용촉진, 구인구직업무	0.7 (1.2)	-
기안, 보고 등 행정업무	8.2 (14.3)	-
기타	0.8 (1.4)	-
업무 개선 및 능력 개발	-	1.9 (3.2)
일반 행정 업무	9.8 (17.1)	9.1 (15.1)
계	57.3(100.0)	60.3(100.0)

자료: 한국보건사회연구원, '사회복지전문요원 직무실태 조사, 1999.

\_\_\_\_\_, '지역복지 담당인력 직무실태 조사', 2000.

먼저 주목해야 할 점은 〈표 5〉에서 보듯이 사회복지전담공무원들은 주당 평균 약 60시간을 근무하고 있는 것으로 나타났다. 이는 법정 근무시간을 44시간으로 보았을 때, 주당 평균 14시간 가량을 더 근무하고 있는 것이다. 다음으로, 비록 '99년 조사와 2000년 조사의 업무 분야에 대한 분류가 다르긴 하지만, 각 업무에 투여하는 시간의 비중이 큰 차이를 보이는 것은 아니라는 것이다.

이를 앞에서 살펴본 사회복지전담공무원의 직무 및 역할에 관한 논의 검토와 비교해보면, 대부분의 업무가 일반적 수준의 서비스를 제공하는 것임을 알 수 있다. 이 분류 중에서 전문적 서비스에 해당된다고 볼 수 있는 업무는 지역복지자원 발굴·연결·관리, 복지서비스 개발·기획·평가, 고용촉진 및 구인구직업무, 업무개선 및

능력 개발 정도라고 볼 수 있다. 이러한 업무가 전체 업무 중 차지하는 시간 비중은 '99년의 경우는 5.9%에 불과하고, 2000년의 경우에는 9.2%에 불과하다. 일반 행정 업무가 차지하는 비중은 '99년에 17.1%, 2000년에 15.1%를 차지하는 것으로 나타났음을 감안할 때, 사회복지전담공무원이 일반적 수준의 서비스를 제공하는 업무는 거의 75%이상임을 알 수 있다.

한편, 이를 소득유지 기능과 사회복지서비스 제공기능으로 분류해 본다면 대부분의 업무가 대상자 선정 및 급여지급, 대상자 관리 등과 같이 소득유지 기능에 치중되어 있음을 알 수 있다.

이처럼 실제 업무 수행시간이 대부분 일반적 수준의 서비스를 제공하는 업무이거나 주로 소득유지 기능과 관련된 업무임에도 불구하고 대부분은 여전히 자신들이 직접적 상담 서비스, 가족상담 및 가족치료, 가족해체 방지를 위한 가정문제 개입, 집단상담, 취업상담 및 자활지원, 지역사회자원개발 및 연결, 지역주민 욕구조사 등을 수행해야 한다고 표명하고 있다(강혜규, 2000:14).

그렇다면, 사회복지전담공무원이 업무 수행을 위해 추가로 필요한 시간에 대해서는 어떻게 생각하고 있는지 알아보자. <표 6>은 사회복지전담공무원이 각 업무를 충실히 수행하기 위해 더 필요한 시간을 나타낸 것이다.

<표 6> 사회복지전담공무원의 업무별 월 평균 추가 필요시간

업 무 분 야	추가 필요시간(순위)	응답율(%)
대상자 보호신청 및 민원접수	14.7 (3)	53.0
생활보장대상자 책정	13.2 (5)	59.4
생활보장대상자 관리	16.7 (1)	65.9
생활보장대상자 급여지급	7.0(13)	35.6
생활보장대상자 지원	9.8 (8)	40.4
공공복지서비스대상자 책정	9.7 (9)	40.4
공공복지서비스대상자 관리	9.1(10)	41.9
공공복지서비스대상자 급여지급	7.6(12)	26.6
직접 서비스 제공 및 사후 관리	14.1 (4)	51.3
지역복지자원 발굴 및 관리	10.5 (6)	45.6
복지서비스 개발·기획·평가	9.0(11)	40.9
업무 개선 및 능력 개발	10.2 (7)	48.0
일반 행정 업무	16.4 (2)	31.6
계	86.9	76.8

자료: 한국보건사회연구원, '지역복지 담당인력 직무실태 조사', 2000.

〈표 6〉에서 보듯이 사회복지전담공무원들이 월 평균 가장 많은 추가시간이 필요하다는 업무는 기초생활보장대상자 관리업무이었으며(월 평균 16.7시간),<sup>7)</sup> 다음으로 일반행정업무(16.4시간), 대상자 보호신청 및 민원접수(14.7시간), 직접서비스 제공 및 사후관리(14.1시간), 생활보호대상자 책정(13.2시간), 지역복지자원 발굴 및 관리(10.5시간), 업무개선 및 능력개발(10.2시간) 등으로 나타났다.<sup>8)</sup>

여기에서도 사회복지전담공무원의 업무 여건이 잘 나타나는데, 사회복지전담공무원의 업무 시간이 대부분 일반적 수준의 서비스 혹은 소득유지와 관련된 업무에 치중되어 있음에도 불구하고, 추가로 더 필요하다고 생각하는 시간에서도 이러한 업무에 더 많은 시간이 필요하다고 생각하고 있는 것이다. 이러한 결과는 사회복지전담공무원의 업무량이 일반적 수준의 서비스 혹은 소득유지와 관련된 업무를 수행하기에도 벅참을 보여준다. 또한 이는 사회복지전담공무원의 인력 보충 및 전달체계의 개선은 이러한 업무를 보다 잘 수행할 수 있게 할 수 있는 정도이지, 보다 전문적 수준의 서비스를 제공할 수 있게 해 주는 것은 아니라는 것도 유추해볼 수 있다.

이상의 자료는 국민기초생활보장제도가 시행되기 전의 자료이기 때문에 현재의 상황을 정확하게 나타내지 않을 수 있다. 이와 관련하여 잠정적으로 가늠해볼 수 있는 것은 국민기초생활보장법이 실시됨에 따라 사회복지전담공무원에게 부가될 업무이다.

7) 여기에서 기초생활보장대상자 관리업무로 제시된 것은 대상자의 전출입 업무, 기수급자의 전화상담, 기수급자의 가정방문 상담, 상담일지 작성, 기초생활보장대상자 증명서 발급, 의료보호대불금 관련 업무 등이다. 상담과 관련된 부분을 제외하면, 주로 공적부조와 관련된 사무적 행정업무가 이에 속한다고 볼 수 있다.

8) 물론 이를 해석할 때 주의해야 할 점은 추가시간이 필요하다고 응답한 비율도 고려해야 한다. 대체로 응답을 정도와 추가로 필요로 하는 시간의 순서가 큰 차이를 보이는 것은 아니나, 일반행정업무의 경우는 응답율은 31.6%에 불과했다.

〈표 7〉 국민기초생활보장법 실시에 따른 부가업무

업무분야	부가되거나 확대되는 세부 업무
대상자 선정	· 철저한 자산조사 실시에 따른 부담증가 · 신청자 수의 증가에 따른 자산조사 증가 · 차상위계층 조사 실시 · 소득인정액 방식 변경에 따른 업무
급여 지급	· 가구별 자활지원계획 수립 및 서비스 실시 · 자활프로그램 참여의무 불이행 수급자의 급여중지 결정권한 부여에 따른 업무 증가
서비스 및 행정	· 고용안정센터와의 업무 연계 · 이의 신청 및 민원 증가에 따른 처리 및 대응

자료: 김미곤, 1999, “내부토의자료,” 한국보건사회연구원, 강혜규(2000)에서 재인용.

〈표 7〉에 나와 있듯이 국민기초생활보장제도 실시에 따라 예상할 수 있는 부가 업무를 보면 주로 대상자 선정 및 급여 지급과 관련된 업무들이다. 실제로 이러한 추가 부담이 적지 않다는 것은 사회적으로 잠시 주목을 받았던 사회복지전담공무원들의 과로사나 유산 등과 관련된 기사를 통해 그대로 드러났다(국민일보, 2000년 10월 25일자). 이 문제는 변화된 제도가 정착이 되지 않은 상태에서 대상자 선정과 관련된 부담이 초기에만 나타난 것이라고 볼 수도 있지만, 소득인정액 방식 변경에 따른 업무는 아직 시행도 하지 않은 상황임을 감안한다면 대상자 선정과 관련된 업무는 여전히 잠재되어 있는 추가 업무 부담이라고 할 수 있다.

#### 4. 논의 및 결론

이상을 논의를 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 사회복지전담공무원의 직무를 크게 소득유지와 관련된 업무와 사회복지서비스 제공과 관련된 업무로 나누어 볼 때, 현재 이들에게 공식적으로 규정된 직무는 주로 전자를 중심으로 하되, 후자와 관련된 업무를 명확하지는 않지만 포괄적으로 포함하도록 되어 있다. 이는 사회복지전담공무원들이 재정적 기준에 의한 대상자뿐 아니라 대상자별 기준에 의한 대

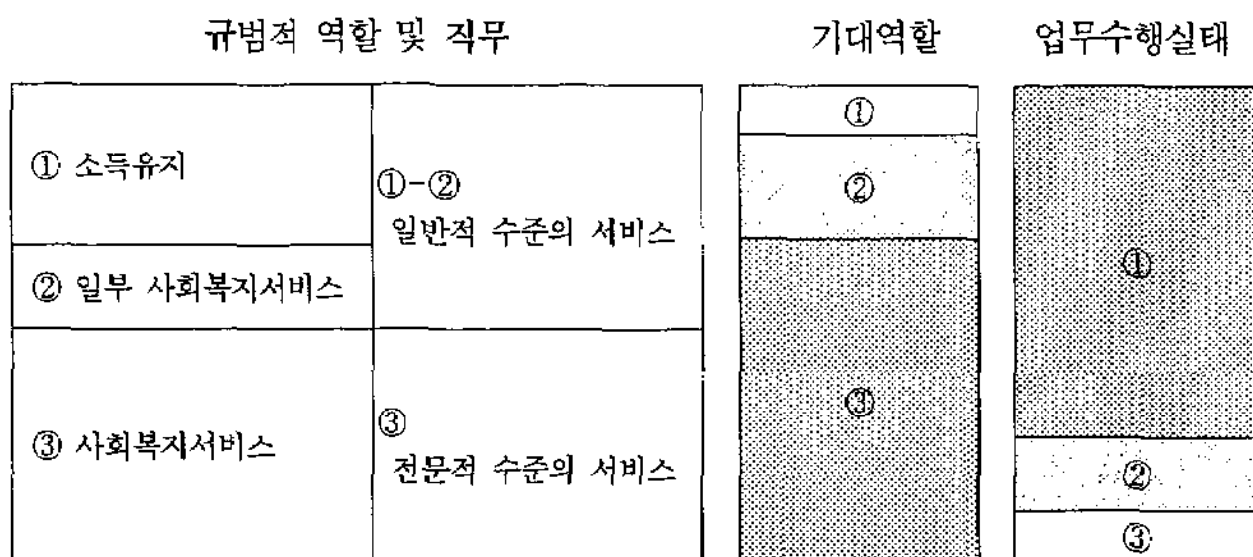
상자도 고려해야 하기 때문이고, 재정적 기준에 의한 공적부조 대상자와 관련된 직무 중 대상자 선정 및 급여제공뿐 아니라 상담, 의뢰, 정보제공, 연계 등과 같이 사회복지서비스 제공과 관련된 직무가 규정되어 있기 때문이다.

둘째, 임상사회복지사로서 사회복지전담공무원들의 역할 및 업무 내용은 크게 일반적 수준의 서비스 제공과 관련된 업무와 전문적 수준의 서비스 제공과 관련된 업무로 나눌 수 있다. 이를 미국에서 제기된 공적복지전달체계 인력의 직무에 대한 분리 및 통합과 관련된 논의에 비추어 본다면, 소득유지 및 접근 서비스와 같은 일부 사회복지서비스의 제공 등은 일반적 수준의 서비스에 해당되고, 그 외에 재사회화, 재활, 치료적 개입, 자원개발, 인식이나 동기의 변화, 조정, 욕구조사, 기획 등의 사회복지서비스는 전문적 수준의 서비스에 해당된다고 할 수 있다.

셋째, 이러한 분류를 전제할 때, 현재 사회복지전담공무원들이 기대하는 역할은 소득유지와 관련된 역할을 수행하려고 하기보다는 주로 사회복지서비스 제공과 관련된 역할을 수행하기를 원하고 있다. 이를 전문성 수준에 따른 분류로 보자면, 이들은 일반적 수준의 서비스 제공보다는 전문적 수준의 서비스를 제공하기를 더 원하고 있다.

넷째, 그럼에도 불구하고 현재 이들이 수행하고 업무 실태를 보면 대부분이 소득유지와 관련된 업무를 수행하고 있으며, 사회복지서비스 제공 기능과 관련된 업무의 비중은 상당히 적은 편이다. 그럼에도 불구하고 이들이 업무 수행을 위해 추가로 필요하다고 시간에는 소득유지와 관련된 업무를 위한 시간이 여전히 포함되어 있다. 이를 그림으로 나타내어 보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 이들의 기대역할은 전문적 수준의 서비스, 일부 사회복지서비스, 소득유지의 순서인 반면, 실제 업무 수행 실태는 반대로 소득유지, 일부사회복지서비스, 사회복지서비스의 순서로 나타나 기대역할과 실제 업무 수행실태간에 심각한 불일치 현상이 존재한다.



〈그림 1〉 사회복지전담공무원의 업무 관련 실태

그렇다면 왜 이러한 상황이 벌어졌을까? 이는 다음과 같이 생각해볼 수 있다. 첫째, 사회복지사가 공적부조 전달체계의 전문요원으로 채용되어 자리잡는 과정에서 지속적으로 이들에게 부담으로 작용한 것이 정체성 확보 문제였다. 사회복지전문요원제도가 생기게 된 배경 중 하나가 서비스 제공과 관련된 전문 인력의 개입 필요성이었기 때문에 사회복지전담공무원은 공적부조 업무를 수행하는데 있어서 일반공무원과의 차별성을 부각시켜야 하는 부담을 안고 있었다. 이 과정에서 사회복지전담공무원의 정체성을 확립하기 위해 가장 필요한 부분이 바로 전문성이었다. 대상자에 대한 관심과 봉사도 전제되어야 하지만, 그것 이상으로 중요한 것이 대상자에 대한 체계적인 지식과 이해, 그리고 전문적인 접근을 할 수 있다는 것을 보여주는 것이라고 생각하게 된 것이다.

둘째, 전문성에 대한 논의가 구체화되지 않은 채 이를 규범적으로만 강조함으로써 사회복지전담공무원들이 전문성에 대해 과도한 기대를 갖게 된 점이다. 사회복지사로서 사회복지전담공무원의 전문적 역할에 대한 구체적 논의는 거의 없었던 셈이고, 전문성의 수준에 따른 분류도 최근에야 이루어졌다. 전문성에 대한 구체적 논의가 부족한 상태에서 전문성에 대한 강조는 곧 과도한 기대를 낳게 되고, 이에 따라 이들이 전문성에 대해 가지는 기대는 대부분 상향 지향적일 수밖에 없었다. 그러므로 소득유지와 관련된 업무는 전문성이 발휘될 여지가 상대적으로 적고, 사회복지서비

스 제공과 관련된 업무는 상대적으로 전문성을 발휘할 수 있다고 생각하게 되었고, 사회복지서비스 제공과 관련된 업무에서도 이왕이면 보다 전문적 수준의 서비스를 제공하기를 원하게 된 것이다.

셋째, 그럼에도 불구하고 현실 여건은 전문성을 발휘하기가 용이하지 않은 상황이었다. 대상자의 수, 근무 환경, 보수교육의 충실성 등 여러 가지 면에서 이들이 기대하는 전문적인 접근을 하기에는 어려운 여건이었다. 현실은 이들의 기대와 달리 대상자의 선정, 급여 제공 등과 같이 소득유지와 관련된 업무를 수행하기도 벅찬 상황이었다.

표면적으로 보면, 사회복지전담공무원이 업무 수행을 하는 과정에서 겪는 갈등은 사회복지사로서 전문성을 발휘해야 한다는 당위성 혹은 발휘하고 싶다는 기대감과 이를 실현하기 힘든 현실 여건에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 상황을 어떻게 변화시켜야 할 것인가?

지금까지 가장 많이 논의되는 개선 방안이 바로 인력보충과 전달체계의 개선이다. 하지만 이러한 논의가 이들의 직무 및 역할에 대한 현실 여건을 충분히 감안하지 않고서는 그다지 큰 변화가 있을 것 같지 않다. 왜냐하면 현재의 근무 여건 및 상황에서는 일반적 수준의 서비스를 제공하기에도 쉽지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 즉, 현재의 전달체계를 감안할 때 소득유지 및 사회복지서비스 제공간의 혼란은 어쩔 수 없을 가능성이 크다는 것이다.

그나마 기존의 전문성을 강조하는 맥락만을 고려하자면, 공공복지전달체계 상에 소득유지로서 공적부조 기능을 담당하는 부서와 사회복지서비스 기능을 담당하는 부서로 분리하는 방안을 생각해볼 수 있다. 하지만 이 방안도 앞서 미국의 예에서 살펴본바와 같이 양자의 통합과 관련된 논의도 꾸준히 존재하는 것을 보면 명확한 분리가 쉽지 않을 뿐 아니라 이러한 전달체계의 개편이 현실적으로 수용되기도 쉽지 않을 것으로 보인다. 더욱이 사회복지시설이나 복지관에서 사회복지전담공무원으로의 자리 이동도 지속적으로 되고 있는 실정에서 공공복지전달체계 내에서 공적부조와 사회복지서비스 업무의 분리 논의는 인력의 효과적 활용이라는 면에서도 신중히 접근할 필요가 있다.

한편, 인력보충이 되어 이들의 업무 부담이 줄어든다고 해도 이들의 역할이나 직무가 명확히 되지 않은 상태에서 전문성 발휘가 자동적으로 달성될 것 같지 않다.



특히 현재 이들의 업무 수행 실태 및 추가로 필요로 하는 업무 시간을 감안하면 더욱 그렇다. 그렇다면 사회복지전담공무원의 역할 및 직무를 어떻게 규정할 것인가?

이를 위해 무엇보다 중요한 것은 전문성에 대한 구체적 분류 및 명확한 이해가 전제될 필요가 있다. 이것이 전제되지 않은 상태에서 이상적으로 전문성만을 강조한다는 것은 오히려 이들에게 지속적으로 보이지 않는 압박으로 작용될 가능성을 여전히 남겨두는 것이다. 전문성에 대한 과도한 강조는 현실과 이상과의 괴리감을 더욱 확대시키는 면도 있다. 흔히 소득유지와 관련된 업무만 수행하게 될 경우 사회사업실천의 전문성이 필요하지 않을 수도 있다는 우려가 있는 것도 사실이다. 한편에서는 전문성이 부각되기 위해 소득유지 업무만 담당해서는 안 된다는 인식도 존재하는 것으로 보인다. 하지만, 전문성이 주는 매력에도 불구하고, 이에 대한 압박도 있음을 인정할 필요가 있다. 그렇다고 볼 때 일반적 수준의 서비스를 제공하는 사회복지사라고 해서 전문성이 필요하지 않은 것은 아니라는 점과(김종해, 2000:84-85), 전문적 수준의 서비스라고 하더라도 현실 여건에서 수행가능한 직무를 분별해야 한다는 점을 유념할 필요가 있다. 결국 중요한 것은 병렬적으로 나열된 전문적 직무가 아니라 실제로 수행가능한 직무가 수급자에게 얼마나 효과적일 수 있는가에 초점을 맞추어야 한다.

이러한 점을 감안하면, 사회복지전담공무원의 직무는 우선적으로 소득보장에 초점을 맞춘 일반적 수준의 서비스를 제공하는 업무에 한정시킬 필요가 있다. 이는 앞에서 살펴본 <그림 1>에서의 기대역할과 업무수행실태간의 괴리감을 줄이자는 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 사회복지전담공무원들은 일반적 수준의 서비스를 제공하기도 벅찬 상황에서 근무하고 있다. 즉, 사회복지전담공무원이 더 충원된다고 하더라도 이들이 수행해야 할 직무는 우선 소득유지 기능에 충실할 필요가 있다는 것이다. 현재에도 대부분의 업무에 소요되는 시간이 소득유지와 관련된 부분인 것을 감안하면 더욱 그렇다. 따라서 소득유지 기능과 전문성 발휘라는 양자를 모두 충족할 수 있는 사회복지전담공무원의 직무는 전문적 수준으로 볼 때 일반적 수준의 서비스 즉 자산조사 및 대상자 선정, 급여 전달, 서비스 의뢰, 정보 제공 및 알선 등의 업무로 구성될 수 있고, 이러한 업무와 관련된 역할은 <표 1>에서 제시된 자원연결자와 사례관리자의 역할이라고 할 수 있다.

이 논문에서는 사회복지서비스와 관련하여 현재 근무하고 있는 아동복지지도원,

여성복지상담원에 대해서는 고려하지 못했다. 앞으로 사회복지전담공무원의 직무를 고려할 때 공적부조 대상자와 사회복지서비스 대상자를 어떻게 구별할 것인지, 각 대상자에게 적합한 서비스가 제공될 수 있는 전달체계 및 관련 인력에 대한 고려도 여전히 지속되어야 할 것으로 보인다.

• 참고문헌 •

- 강혜규. 1997. "사회복지전문요원제도의 현황과 개선방안." 《보건복지포럼》 제12호, pp.67-75.
- \_\_\_\_\_. 2000. "국민기초생활보장제도의 시행과 공적 복지전문인력의 역할." 《한국사회복지행정학》 제2호, pp.1-28.
- \_\_\_\_\_. 2001. "사회복지전담공무원 활용 정책의 점검: 실태와 개선방안." 《보건복지포럼》 제58호, pp.67-74.
- 김종해. 1997. "사회복지전문요원 제도의 평가와 전망." 《사회복지전문요원 10년사: 1987-1997》. 전국사회복지전문요원 동우회.
- \_\_\_\_\_. 2000. "사회복지전담공무원의 직무에 대해." 《2000년 춘계학술대회자료집》. 한국사회복지학회.
- 김현숙. 1990. "사회복지전문요원의 직무수행에 관한 실태조사연구." 《사회복지연구논문집》 제13호.
- 노대명. 2001. "한국 자활사업의 당면문제와 해결방안." 《사회복지》 제150호, pp.73-84.
- 류정순. 2001. "국민기초생활보장법 시행의 문제점과 개선방안." 《사회복지》 제150호, pp.7-33.
- 문진영. 1999. "국민기초생활보장제도와 복지국가." 《기초생활보장과 생산적 복지 토론회 자료집》.
- 서상목 외. 1988. 《사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안》. 한국개발연구원.
- 서울대사회복지연구소. 1997. "사회복지전문요원 10년, 비전과 과제." 《사회복지전문요원 10년사: 1987-1997》. 전국사회복지전문요원 동우회.
- 윤희미. 2000. "미국의 복지개혁과 공공부문 사회복지사의 역할의 변화:공적부조서비스를 중심으로." 《한국사회복지학회 2000년 춘계학술대회자료집》, pp. 89- 111.
- \_\_\_\_\_. 1991. "사회복지전문요원의 직무만족, 이직의도, Burnout에 관한 연구." 《한국사회복지학》 제18호, pp.83-116.
- 윤희미·김근식. 1991. 《사회복지전문요원제의 발전 방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안》. 한국보건사회연구원.
- 이용교. 1990. "일선 행정기관 사회복지담당자의 직무에 관한 연구." 《한국사회복지학》 제16호, pp.177-193.
- 이정호. 1995. "사회복지전담공무원제도의 정책적 의의와 활성화 과제." 《사회복지개발연구원 제5회 세미나 자료집》.
- 이재완. 2001. "공공복지행정시스템과 전문인력 확충방안." 《사회복지》 제150호, pp.52-72.
- 주정미. 1991. "일선 공적부조 담당자의 직무수행에 관한 연구." 서울대학교 석사학위논문.
- 최성재·이영분·윤현숙. 1999. "사회복지전문요원의 임상적 역할." 임상사회사업연구회 위음. 《사회복지실천과 임상사회사업》. 서울: 학문사.

- 허선. 1999. "국민기초생활보장법이 제정될 때까지." 《복지동향》 제15호, pp.6-9.
- Bell, W. 1973. "Too Few Services to Separate." *Social Work*, 18, pp.66-76.
- Burns, E. 1962. "What's Wrong with Public Welfare." *Social Service Review*, 36, pp.111-122.
- Dattalo, P. 1992. "The Gentrification of Public Welfare." *Social Work*, 37, pp.446-453.
- Gilbert, N., Specht, H. & Terrell, P. 1993. *Dimensions of Social Welfare Policy*. 3rd ed. Englewood Cliffs:Prentice Hall.
- Hagen, J. L. 1987. "Income Maintenance Workers: Technicians or Service Providers?" *Social Service Review*, 61, pp.261-271.
- Hasenfeld, Y. 2000. "Social Services and Welfare-to-Work:Prospects for the Social Work Profession." *Administration in Social Work*, vol. 23, pp.185-199.
- Hoshino, G. 1971. "Money and Morality: Income Security and Personal Social Services." *Social Work*, 16, pp.16-24.
- \_\_\_\_\_. 1972. "Separating Maintenance from Social Service." *Public Welfare*, 30, pp.54-61.
- Lindsey, E. W. 1993. "Training Georgia's Eligibility Workers." *Public Welfare*, 51(2), pp.35-41.
- Lindsey, E. W. & Kropf, N. P. 1995. "Training Public Assistance Workers in Policy Interpersonal Helping Skills." *Research on Social Work Practice*, 5, pp.20-35.
- McDonald T. P. & Piliavin I. 1980. "Separation of Services and Income Maintenance: The Worker's Perspective." *Social Work*, 25, pp.264-267.
- \_\_\_\_\_. 1981. "Impact of Separation on Community Social Service Utilization." *Social Service Review*, 55, pp.628-635.
- Moore, S. 1992. "Case Management and The Integration of Service: How Service Delivery Systems Shape Case Management." *Social Work*, 37, pp.418-423.
- Piliavin I. & Alan G. 1977. " The Effects of Separation of Services and Income Maintenance on AFDC Recipients." *Social Service Review*, 51, pp.389-406.
- Wyers, N. L. 1980. "What Happened to the Income Maintenance Line Worker?" *Social Work*, 25, pp.259-263.
- \_\_\_\_\_. 1981. "Income Maintenance Revisited: Functions, Skills, and Boundaries." *Administration in Social Work*, 5(2), pp.15-28.
- \_\_\_\_\_. 1983. "Income Maintenance and Social Work:A Broken Tie." *Social Work*, 28, pp.261-268.
- 국민일보. 2000년 10월 25일.

## The clarification of public social workers' job and their roles

Kim, Sung-Han

(Ph. D, Assistant Professor, Dept. of Social Welfare, Hannam University)

The purpose of this study is to predict the roles of public social workers and clarify their job. There were a few studies concerning them, and they suggested that it was needed to reform the delivery system or to supplement personnel. But they were almost normative. This study, based on the literature, analyzed public social workers' daily works to suggest their desirable roles.

Generally the job of public social workers consists of two functions. One is income maintenance function, the other is social services function concerned with economically disadvantaged. The result showed that these functions were meshed up to now. Especially, It also showed that although they performed mostly eligibility work related public assistance and general practices, they wanted to perform professional practices. Took into account their working conditions, it seemed to be desirable to clarify their job. Thus, several suggestions based on these results are as follows:

First, while eligibility functions are the central aspects of the public social worker's roles, it is needed for them to provide selected access services. Second, if they wanted to perform social services, it would be needed to restrict their roles for case manager and broker.