

## 사회복지 전담 공무원 제도 과연 필요한 것인가?\*

송근원\*\*

이 논문에서는 사회복지 전담 공무원의 직속 상관들이 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관해 어떻게 인식하고 있는가, 이들의 인식에 업무 성과가 어떠한 영향을 미치고, 업무 성과에는 어떠한 요인들이 얼마나 영향을 미치는 것인가를 상관 관계 분석, 회귀 분석, 경로 분석을 통해 분석함으로써 사회복지 전담 공무원 제도의 존속 여부에 관한 근거를 제공하고 있다.

상관들은 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관하여 매우 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 그 이유로서 이들의 업무 성과가 일반 행정직에 비하여 매우 높다는 점을, 그리고 이들의 업무 성과는 이들이 가지는 적극적인 업무 태도, 능력, 가치관 등에 의하여 영향을 받는다는 점등이 분석되었다.

결론적으로 사회복지 전담 공무원 제도는 존속시켜야 할 필요성이 있으며, 사회복지 전담 공무원들의 교육 훈련 등에 관한 정책적 시사점으로서 이들의 능력과 가치에 대한 교육 훈련 과정이 필요하다는 것, 그리고, 이들이 일반 행정직에 대한 이해 및 조직 내 구성원의 일원이라는 점을 인식할 필요가 있다는 정책적 시사점을 제시하고 있다.

\* 이 논문은 2000학년도 경성대학교 학술지원연구비에 의하여 연구되었음

\*\* 경성대학교 법정대학 행정학과 교수

## 1. 머리말

1987년 사회복지전문요원 제도가 처음으로 시행된 이후 어언 13년의 세월이 흘렀고, 금년에는 사회복지전문요원이라는 명칭도 사회복지 전담 공무원으로 그 이름이 바뀌었다. 2001년 5월 현재 정부에 근무하는 사회복지 전담 공무원은 약 4,450 여명에 이르고 있으며, 정부는 금년에 700명, 내년에 1,700명을 계속 충원할 예정이며 2010년까지는 20,000명 수준으로 늘릴 예정이다 (<http://friend.metro.seoul.kr/7/1/4/20010507/25.html>).

실제로 이들이 공공행정의 분야에서 한국의 사회복지에 이바지한 바는 매우 크다고 본다. 그러나, 이들에 대한 회의나 반론이 있을 수 있다. 따라서 사회복지 전담 공무원이 일반직 공무원에 비교하여 볼 때, 업무의 전문성은 어떠한가, 업무 성과가 얼마나 뛰어난 것인지를 점검할 필요가 있다고 본다. 곧, 이 제도가 시행되어 온 그 동안의 공과를 검토할 시점에 이르렀다고 본다. 또한 사회복지 전담 공무원들이 가지고 있는 업무 태도, 능력, 가치관 등에 대한 일반직 공무원인 상관들의 평가 역시 필요한 시점이라고 본다. 이러한 평가를 통해 이러한 요인들이 업무 성과에 어떠한 영향을 미치는지를 파악함으로써 이 제도의 실시에 관한 여러 가지 정책적인 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

사회복지 전담 공무원<sup>1)</sup>의 직무 수행에 관한 연구는 여러 편 있으나, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 초점을 두고 이루어진 논문은 그렇게 많지 않다. 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성은 이론적인 관점에서 사회복지 업무의 전문성을 전제로 주장하거나, 아니면 실증적인 연구를 통해 단편적으로 주장될 뿐이다. 예컨대, 사회복지 전담 공무원의 직무 성과나 직무 만족에 관한 연구 결과(송성자·박경숙, 1996; 남세진·조홍식, 1994; 윤혜미·김근식, 1991; 김현숙, 1990; 이용교, 1990)에서 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성이 부수적으로 주장될 뿐이다. 또한 이러한 연구들의 대부분이 사회복지 전담 공무원에 대한 평가를 통하여 사회복지 전담 공무원

1) 사회복지전문요원이라는 말이 사회복지 전담 공무원으로 바뀌었으나, 2001년 이전에 이루어진 연구에서는 사회복지전문요원이라는 말을 사용하였으나 여기에서는 사회복지 전담 공무원이라는 말로 대체하여 쓴다. 이 때 사회복지전문요원과 사회복지 전담 공무원은 같은 의미를 가진다.

제도의 필요성을 뒷받침하기는 하지만, 그 평가가 주로 사회복지 전담 공무원을 대상으로 삼아 이루어진 것이다. 물론, 이러한 연구 결과 가운데 몇 편(송성자·박경숙, 1996)은 사회복지 전담 공무원과 일반 공무원과의 직무 성과에 관한 비교를 통하여 사회복지 전담 공무원의 필요성을 주장하기도 하지만, 사회복지 전담 공무원의 감독자 입장에 있는 일반직 공무원인 직속 상관의 평가를 통하여 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 연구는 아직 이루어지지 않고 있다.

이 논문에서는 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 사회복지 전담 공무원을 지시 감독하는 직속 상관인 일반직 공무원의 평가를 통하여 확인하려 한다. 사회복지 전담 공무원 자신의 자체 평가는 그들 자신이 사회복지 전담 공무원 제도의 존재와 직접적으로 관련된 이해관계자인 까닭에 아무래도 객관성과 공정성을 기대하기가 어렵고, 비록 객관적이고 공정한 자료를 통해 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 주장한다고 하더라도 설득력이 떨어질 것이다. 이런 점에서 사회복지를 전공하지 않은 일반직 공무원이, 특히 사회복지 전담 공무원의 직무 수행을 평가하는 직속 상관의 평가는 사회복지 전담 공무원 제도의 존재에 관해 매우 유의미한 자료를 제공할 수 있다고 본다.

따라서 이 연구는 사회복지 전담 공무원의 업무 성과, 능력, 태도, 가치 등에 대한 직속 상관의 평가를 통하여, 이 사회복지 전담 공무원 제도를 앞으로도 계속 유지 존속시킬 것인가, 아니면 폐지하여야 할 것인가에 관한 정책적 시사점을 얻는 데 주 목적이 있다.

이러한 연구는 사회복지 전담 공무원 제도의 존속과 폐지에 관한 실용적 정보를 산출하여 실제 정부의 인사 정책 수립에 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 정부에 유능한 사회복지 전담 공무원을 공급하기 위해 필요한 교육 훈련 과목에 관한 정책적 시사점을 제공할 수 있다. 다른 한편으로는 이러한 연구 결과 제공되는 학술적 자료를 바탕으로 사회복지 전문가의 활동 영역에 관한 사회복지 전달 체계에 관한 이론적 기초를 마련하는 데 이바지할 수 있다.

## 2. 접근 방법들: 평가 방법

### 1) 제도의 필요성을 주장하기 위한 접근 방법들

사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 연구는 그다지 많지 않다. 선행 연구에서 사용한 접근 방법들은 크게 나눌 때 규범론적 접근과 행태론적 접근으로 나눌 수 있다. 이러한 접근 방법들이 가지는 문제점들을 살펴보고 이 논문에서 취하는 접근 방법을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 규범론적 접근

지금까지 사회복지 전담 공무원 제도가 필요한 것인가에 관한 이론적 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 다만, 사회복지 학계에서는 공사 조직을 막론하고 사회복지 를 담당하는 분야의 전문성을 강조함으로써 공공 기관에서도 일정한 자격을 갖춘 사회복지 전담 공무원이 필요하다는 점에 그 누구도 이의를 보이지는 않는다.

그러나 이러한 규범론적 접근 방법이 사회복지의 전문성에 바탕을 두고 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 이론적 근거를 제시해 줄 수는 있으나, 당위성만을 강조함으로써 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 이론적 주장들이 한국적 현실과 괴리될 수 있다는 한계를 띤다. 곧, 한국적 현실, 특히 한국 공무원 사회의 전통적인 문화와 분위기 속에서, 그리고 한국의 공공 복지 행정의 현실<sup>2)</sup> 속에서 정말로 사회복지 전담 공무원 제도가 제 몫을 할 수 있는가의 문제점 등을 진단하거나, 그에 대한 처방을 내리지는 못한다는 점이다. 따라서 이론적으로는 사회복지 전담 공무원 제도의 도입이나 필요성을 주장할 수 있으나, 그것이 현실 적합성을 띤 것인지에 대해서는 진단하지 않기 때문에 잘못하면 사회복지 전담 공무원 제도의 규범적 당위성만을 주장하는 데에 그칠 가능성이 있다.

사회복지 이론이 사실로부터 출발하고 발전해 왔으며, 사회복지 이론만큼 현실과 결부된 응용과학적 성격을 띠는 학문도 드물다는 점은 누구나 인정하고 있다. 곧,

2) 정부가 제공하는 복지 서비스가 아직까지도 클라이언트의 권리로서보다는 수혜로 인식된다는 사실 및 공공복지 분야에서 이루어지는 복지 업무의 전문성이 간과되고 있는 현실 등이 그러하다.

사회복지 이론들은 곤란에 처해 있는 사람들을 효과적으로 도와주는 방법론으로 발전해 왔으며 다른 어떤 학문보다도 현실 적합성이 높은 학문이다. 다만 문제는 사회복지 또는 사회사업 이론의 발전 바탕이 된 사회적 현실(social reality)이 우리나라가 아니라는 점 때문에, 극단적으로는 한국적 현실 속에서, 특히 공공 조직에서는 사회복지 전담 공무원 제도가 불필요하다는 반론도 있을 수 있다는 점이다. 곧, 서구의 사회적 환경 속에서 잉태하고 발전한 사회복지 방법론의 적용이 한국에서도 적용할 수 있는 보편 타당한 것인가에 대한 의문을 제기하면서, 한국적 문화, 가치관, 행정 관행 등으로 볼 때, 서구에서 정립된 사회복지 방법론을 한국에 적용할 때 나타나는 한계를 지적하고, 결론적으로 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대한 회의 또는 반론도 제기할 수 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

더욱이 이러한 규범론적 접근 방법이 사회복지학자들에 의하여 이루어질 경우, 그것은 한국적 현실을 무시한 채 자기 분야의 학문적 이기주의가 작용한 “전문성에 집착한 근시안적 견해”(professional myopia)를 피력하는 것으로 매도되기 쉽다. 이에 대하여 사회복지학자들은 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 공감하지 않고 반론을 제기하는 사람들에 대해 “사회복지의 전문성”을 모르는 무식한 사람들이라는 비난을 퍼부을 것이고, 이와 같은 이론적 접근은 결국 학술지의 지상 토론에 그침으로써 허공의 메아리로 끝날지도 모른다.

따라서 규범론적 접근 이외에도 이를 보완할 수 있는 행태론적 접근이 필요하다고 본다. 곧, 규범론적 접근에 행태론적 접근을 접목하여 사회복지 전담 공무원이 담당하는 직무의 내용에 관한 직무 분석을 통해 사회복지직의 전문성에 관한 필요성 여부를 판단하는 방법도 있어야 하고, 이론적으로 접근하여 정리된 사회복지 전담 공무원들이 맡아야 할 업무와 행태론적 접근을 통해 밝혀 낸 현재 맡고 있는 업무와의 차이를 밝혀 낼 필요성도 있으며, 복지 업무를 사회복지 전담 공무원이 담당함으로써 업무 성과가 높아졌다는 점을 증명함으로써 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 주장할 수 있다고 본다.<sup>4)</sup>

3) 예컨대, 한국은 사회부조 제도가 잘 되어 있고, 가족주의 문화적 특성, 개인주의와는 다른 이웃의 개념, 행정 현실 상에 나타나는 관료 문화적 행태, 복지 전문성을 인정하지 않는 사회적 통념 및 한국인의 가치관 등 때문에 서구식 복지 이론이 한국적 현실 적합성을 떨어뜨린다면, 극단적으로는 사회복지 전담 공무원 제도가 불필요하다는 주장도 가능하다.

곧, 이론적으로 주장되고, 정치적 필요성에 의하여 시행된 사회복지 전담 공무원 제도가 과연 필요한 것인가에 대한 경험적 검토를 통해 이 제도의 필요성 여부에 대한 평가가 이루어져야 한다고 본다.

## (2) 행태론적 접근

사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 행태론적 접근 방법의 요체는 현재의 사실, 곧 현재 공공 부문에서 일하고 있는 사회복지 전담 공무원들에 대한 평가를 통해 그 필요성을 입증하는 방법이라 할 수 있다. 이 경우, 무엇을 평가할 것인가의 문제와 어떻게 평가할 것인가의 문제 및 누가 평가할 것인가의 문제를 구체적으로 논의할 필요가 있다.

무엇을 평가할 것인가의 문제는 크게 제도의 필요성에 대한 인식과 사회복지 전담 공무원의 업무 성과, 그리고 업무 성과에 영향을 미치는 요인으로 나눌 수 있다. 곧, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성, 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과, 그리고 이에 영향을 미치는 요인으로서의 사회복지 전담 공무원의 전문 능력, 직무 태도, 가치관 등에 관한 객관적이고 정확한 평가가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

이 때, 사회복지 전담 공무원이 맡고 있는 업무가 특채 제도에 필요한 것인가에 대한 판단은 사회복지 전담 공무원이 업무를 맡았을 때 나타나는 성과에 의하여 직접적인 영향을 받는다.<sup>5)</sup>

한편, 사회복지 전담 공무원이 지니고 있는 전문 능력이나 직무 태도, 가치관 등은 이들의 직무 성과에 직·간접적인 영향을 미칠 것이다. 이론적으로 볼 때, 능력 요인은 전통적으로 업무 성과를 결정하는 요인으로 간주되었다. 예컨대, 무친스키(Muchinsky, 1983: 358)는 업무에 필요한 능력이 업무 성과를 결정한다고 보고 있

4) 비록 이론적 접근 방법이, 시기적으로 볼 때, 제도의 도입 초기에 더 유용한 방법이긴 하지만, 아직도 이론적 접근의 필요성은 잔존해 있다 할 것이다. 왜냐하면, "전문적 업무를 하지 못하고 있다," "업무량이 많다." 등등의 사회복지사들의 업무에 대한 불만을 해소시키기 위해서는 이와 같은 이론적 접근과 행태론적 접근의 접목이 필요한 까닭이다.

5) 비록 사회복지 전담 공무원 제도가 1987년 노태우 정부의 정치적 필요성에 의해 사회복지전문요원 제도라는 이름으로 시작된 것이긴 하지만, 제도의 존속 여부에 가장 많이 영향을 미치는 요인은 역시 업무 성과이다. 업무 성과가 제도의 필요성에 영향을 미친다는 결론은 사회복지 전담 공무원들의 상관들과의 사전 면담을 통해서도 확인되었다.

으며, 코르만(Korman, 1977: 101-108)은 지적 능력이 업무 성과간의 상관 관계가 높다는 점을, 마이어(Maier, 1985: 203-204)는 개인이 태어날 때 부여받은 기초 능력과 후천적으로 습득한 응용 능력이 업무 성과에 영향을 미치고 있음을 주장한다. 특히 맥클리랜드(McClelland, 1961)는 업무의 성격에 따라 다를 것이지만, 업무 성과에 영향을 미치는 능력 요인 가운데 직무와 관련된 전문 능력의 영향력이 더 크다고 강조한다. 한편, 바커(Barker, 1991)는 사회복지전문가의 직무 수행 능력을 전문 교육의 정도, 현장 경험과 관련된 능력, 전문 자격증을 통해 증명된 능력, 업무 수행 능력, 사회사업 목표 수행과 관련된 전문적 가치 및 윤리의 다섯 가지 범주로 제시하고 있으며, 이인재(1993: 17-18), 최인섭(2000) 등은 이를 받아들여 능력 요인이 사회복지 전문가의 업무 수행에 가장 영향력이 큰 요인임을 증명하고 있다.

업무 태도가 업무 성과에 영향을 미친다는 사실 역시 경영학이나 행정학의 전통적인 연구 주제이다(Cotton, 1993). 여기에서 업무 태도는 직무를 수행할 때 나타나는 외형적 행동을 말하는데, 구체적인 것은 수행하는 업무에 따라 다르지만, 업무를 수행하는 행동의 적극성 여부로 측정할 수 있다. 이론적으로 볼 때, 어느 정도 적극적으로 직무를 수행하는가는 업무 성과에 직접적으로 연결된다(Schaubroeck *et al.*, 1998; Somers, 2001). 한편, 업무 태도는 전문적 능력에 의하여 영향을 받는다. 곧, 이론적으로 볼 때, “업무를 수행하는 데 작용하는 힘”으로 정의할 수 있는 전문 능력이 “직무상의 행동 양태”인 업무 태도에 영향을 미친다.<sup>6)</sup>

직업 윤리를 포함한 가치관 요인 역시 업무 태도 및 업무 성과에 직접적으로 영향을 미친다(Somers and Birnbaum, 2000; Blanchard *et al.*, 1996; Pfeiffer *et al.*, 1999). 가치관 요인은 이론적으로 볼 때, 능력과는 별개의 요인임에도 불구하고, 능력 요인에 포함시켜 업무 성과를 설명하는 변수로 사용한 연구도 있다. 예컨대, 바커(Barker, 1991)는 사회복지 전문가가 수행하는 능력 요인에 사회복지의 전문적 가치와 윤리 의식을 포함시키고 있으며, 최인섭(2000)과 이인재(1993) 역시 바커의 견해를 좇아 능력 요인 속에 가치 및 윤리 요인을 포함시켜 업무 성과와의 관계를

6) 태도는 직무 수행상 나타나는 다양한 실제 행동 양태이고, 능력은 그 행동들을 수행하는 데 필요한 여러 가지 복합된 힘이다. 그렇지만 능력의 측정을 태도를 통해서 유추하는 경우, 이 둘을 나타내는 지표들의 관계가 모호해질 가능성도 있으며, 지표에 따라서는 태도가 능력에 영향을 미친다고 가정할 수도 있다.

설명한다.

그러나, 가치관 요인은 사상이나 윤리와 연관된 것으로서 내재화함으로써 인간의 행동 방향을 무의식적으로 결정지어 주는 정향성인데 반하여, 능력 요인은 전문 지식과 기술, 업무 수행에서 오는 직무의 숙련도, 인간 관계 능력(예컨대, 선천적으로 타고 난 대화 능력 등) 따위의 보지 정도에 따라 의식적으로 직무를 수행할 수 있는 힘이라고 할 수 있는 까닭에, 이 둘은 개념적으로 명백히 구분할 수 있고 또한 구분하여야 한다고 본다. 예컨대 능력 요인은 직무를 수행할 때 그 힘을 사용할 수도 있고 사용하지 않을 수도 있으나, 가치관 요인은 내재화의 정도에 따라 직무 수행 행동을 강화시켜 준다고 볼 수 있다. 따라서 이들은 이와 같이 전혀 다른 개념이기 때문에 분리하여 취급하여야 한다. 이 연구에서는 가치관 요인을 능력 요인과는 따로 분리하여 업무 태도 및 업무 성과에 영향을 미치는 요인으로 취급한다.

한편, 어떻게 평가하는가도 매우 중요한 요소인데, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 주장하기 위해서는 일반 공무원과 비교하면서 평가가 이루어져야 한다. 비교 평가 내용은 앞에서 이야기한 업무 성과 및 업무 성과에 영향을 미치는 요인들로서의 사회복지사로서 지니고 있는 전문 능력, 업무 태도, 가치관 등이다.

마지막으로 누가 평가할 것인가가 중요한 요소인데, 이에 는 자기 평가, 클라이언트 평가, 상관 평가의 세 가지 방법이 있다.

자기 평가는 업무를 담당하고 이는 사회복지 전담 공무원 자신이 평가하는 방법이다. 이 방법이 가지는 장점은 자신이 담당하고 있는 업무에 대해서도 가장 잘 알고 있고, 사회사업방법론에 관한 전문 지식도 갖추고 있기 때문에 사회복지전문가 특채 제도의 필요성에 대해 평가자로서 필요한 지식, 예컨대, 업무의 전문성 판단에 필요한 지식들을 갖추고 있다는 점이다.

그러나 이러한 장점이 있음에도 불구하고, 자기 평가는 평가자로서의 공정성을 의심받을 수밖에 없는 위치에 있다. 왜냐하면, 평가자 자신이 사회복지전문가로서 근무하는 자신의 직업이 존재 위기에 달려 있는 이해 당사자인 까닭이다. 아무리 공정하게 객관적으로, 이해 관계를 떠난 상태에서 평가한 후, 제도의 필요성을 소리 높여 외쳐 보아도, “자기 밥줄이 달려 있으니까 저런다”는 식의 오해와 사시적인 시선을 피하기 어렵다. 뿐만 아니라, 전문가로서 전문성에 집착하여 우물 안 개구리 식의 근시안적 평가를 할 가능성도 있다.



클라이언트 평가는 사회복지의 대상이 되는 클라이언트로 하여금 업무 처리나 성과, 만족도에 대해 일반 공무원과 사회복지 전담 공무원과를 비교하여 평가하도록 하는 방법이다. 이러한 클라이언트의 평가도 매우 중요한 의미를 띤다. 왜냐하면, 이들은 사회복지 업무를 수행할 때, 직접적 대상이 되는 까닭이다. 이들이 사회복지 전담 공무원의 존재를 인정한다면, 그것도 특채 제도의 존립에 관한 한 가지 근거는 될 수 있다.

그러나 이들은 전문 지식이 없다는 한계가 있다. 사회복지 전문 지식이 무엇인지 그리고 그 지식이 어떻게 활용되는지, 행정 조직 내에서 사회복지 전문가가 다른 일반 행정직 공무원과 어떤 관계에 있는지, 그리고 공공복지행정에서 사회복지 전담 공무원이 왜 필요한 것인지를 모른다는 단점이 있다. 이들의 평가는 특채 제도에 대해 호의적인 편향을 떨 가능성도 있다. 사회복지 전담 공무원과 짝을 이루는 공생 관계에 있는 까닭이다.

한편, 상관의 평가는 사회복지 전담 공무원으로부터 보고를 받고, 이들에게 업무를 지시하고, 감독하는 상관이 평가하는 방법이다. 특채되어 있는 사회복지 전담 공무원들의 상관은 일반 행정직 공무원이 맡고 있는데, 이들의 평가에 따라 제도의 필요성 여부를 판단할 수도 있다. 이 평가 방법의 장점은 행정 조직 내에서 사회복지 전담 공무원과 가장 가까운 거리에서 업무 현황을 파악하고, 지시하고, 보고 받고, 감독하고 이들의 근무 상태를 평가하는 위치에 있는 까닭에 사회복지 전문 지식에 정통한 사회복지 전문가는 아니라 하더라도, 사회복지 전문직의 필요성 정도를 능히 판단할 수 있는 위치에 있다는 점이다. 더욱이 이들은 일반 행정직에 오래 동안 근무하여 각 분야의 행정 경험이 많기 때문에, 행정에 관한 전문 지식도 충분히 가지고 있을 뿐 아니라, 그 동안의 공직 경험에 비추어 공정한 시각을 가지고 판단할 수 있다고 본다. 곧, 어느 정도 제 3자의 입장에서 평가가 가능하다. 다만, 이 경우에도 행정직 공무원으로서 사회복지 전문직에 대한 이해가 부족한 경우, 갈등을 겪을 수 있으며, 따라서 조사 결과를 왜곡시킬 가능성이 있다. 그렇지만, 이러한 문제점은 조사 표본이 많은 경우에 저절로 해소되는 문제이다.

결국 이 세 가지 평가가 다 이루어지면 좋겠으나, 이를 한꺼번에 다 조사할 수는 없고, 여기에서는 상관의 평가 방법을 사용하여 제도의 필요성에 대한 자료를 분석하고자 한다. 이 때 평가 항목은 업무 성과, 사회복지 전담 공무원의 전문 능력에

대한 평가, 업무 태도에 대한 평가 및 이들의 가치관에 대한 평가 등이다.

이 경우, 아무리 공정하게 평가한다고 하여도 사회복지 전담 공무원의 업무 성과 평가에는 상관의 성별, 나이, 결혼 여부, 학력, 경력, 사회복지전담 공무원과 함께 근무한 기간 등 평가자 요인들이 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 이 논문에서는 평가자의 개인별 속성에 해당되는 이러한 요인들을 통제 변수로 사용하여 분석한다.

## 2) 자료 수집 및 분석 방법

### (1) 자료 수집 방법

이 논문에서는 행태론적 방법을 중심으로 수집한 자료들을 분석함으로써 사회복지 전담 공무원 제도가 필요한 것인가 여부를 판단하고 그에 따르는 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이 연구에서 수집한 자료들은 사회복지 전담 공무원의 상관들을 대상으로 설문서를 배포 조사함으로써 수집하였는데, 설문서의 조사 항목은 사회복지 전담 공무원의 필요성에 대한 평가, 그들의 업무 성과에 대한 평가, 능력에 대한 평가, 업무 태도에 대한 평가, 가치관에 대한 평가 등으로 나눌 수 있다.

첫째, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대한 평가는 일반적으로 사회복지행정 서비스를 수행할 때 사회복지 전담 공무원 제도가 필요한 것인지를 질문하는 방법을 사용한다. 그러나, 앞에서 논의한 바와 같이, 일반직 공무원과 비교했을 때 사회복지 전담 공무원이 필요한 것인지에 대한 상관의 의견을 파악하는 것도 필요하다고 본다. 따라서 “제도의 필요성”에 관한 전반적인 평가 항목과 “일반직과 비교했을 때 사회복지 전담 공무원이 필요한 것인가”에 대한 두 가지 설문 항목으로 측정하는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 업무 성과의 평가는 그들이 맡고 있는 업무가 어느 정도로 성과를 보이고 있는가에 대한 평가이다.

업무 성과에 관한 평가 항목으로서는 1990년에 밀라(Millar, 1990)가 사용한 성과 지표와 마테슨 등(Matheson et al., 1995)이 이를 토대로 발전시킨 “사회복지 종사자들의 직무 행동 연계 척도에서 사용한 항목들”이 있는데, 우리 나라에서 이루어진 연구들(이인재, 1993; 최인섭, 2000)은 대부분 이들 항목들 가운데 일부를 업무 성과의 지표로 사용하고 있다.

그러나, 밀라(Millar, 1990)와 마테슨 등(Matheson *et al.*, 1995)이 제시하는 평가 항목들은 그 항목의 수가 너무 많을 뿐만 아니라, 업무 성과로 보기보다는 업무 행태 자체에 관한 항목들이 많아 업무 성과를 나타내는 지표로서 부적합하다고 본다.<sup>7)</sup> 또한 이 지표들이 이 연구의 주제인 '사회복지 전담 공무원 제도의 필요성'을 뒷받침하기 위해 조사하는 성과 평가 지표로서는 별로 효용성이 크다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 주장하기 위해서는 일반적인 업무 성과를 평가하는 지표 이외에도, 일반 공무원이 복지 업무를 담당하는 경우 나타나는 업무 성과와 전담 공무원이 담당할 때 나타나는 업무 성과를 비교할 수 있어야 하기 때문이다. 만약 비교할 수 없다면, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 경험적으로 주장하기는 어려울 것이다. 다행히 우리 나라의 경우 사회복지 전담 공무원 제도가 정착되기 이전에는 일반 공무원들이 복지 업무를 담당하였으며, 현재에도 많은 부분에서 일반직 공무원들이 복지 업무를 수행하고 있기 때문에 그 비교가 가능하다고 본다.

따라서 이 논문에서는 이들을 참고하였으며, 이들에 의존하지 아니하고, 사회복지 전문가로서의 업무 성과를 나타낼 수 있는 항목들을 사회복지전담 공무원 및 사회복지학자들과의 사전 면접과 평가자 회의 등을 통하여 사회복지전담 공무원의 활동에 대한 평가 지표로서 ① 클라이언트의 반응을 통해 측정하는 성과, ② 클라이언트의 생활 향상에 대한 평가, ③ 클라이언트의 자활에 대한 성과, ④ 일반직과의 비교할 때 사회복지전담 공무원의 업무 성과, ⑤ 역시 일반직과 비교할 때 사회복지 전담 공무원들의 대민 서비스 처리에 대한 성과 평가, ⑥ 일반직과 비교할 때 업무 수행의 전문성 평가, 그리고 ⑦ 종합적 성과 평가의 일곱 가지 지표를 만들었다. 이 일곱 가지 지표 중 앞의 세 가지는 사회복지전담 공무원이 담당하는 주 업무 대상이

7) 마테슨 등(Matheson *et al.*, 1995)은 업무 성과 요소로서 일반적 영역 아홉 가지와 직무 특수적 영역 열 세 가지를 제시하는데, 이 가운데에는 좁은 의미의 업무 성과를 나타낸다고 보기는 어렵다. 예컨대, 직무 특수적 영역의 지표 가운데 하나인 클라이언트와의 rapport 형성 및 유지, 문제의 확인 및 평가, 개입 계획의 실행 및 평가 등은 일면 성과로 볼 수도 있으나, 실제 업무 행태를 나타내는 지표로 보아야 할 것이다. 다른 항목들 역시 업무 성과를 나타내는 지표로 보기는 어렵다. 자세한 것은 밀라 등이 쓴 *Performance Evaluation in the Human Service*(1995)을 참조할 것.

클라이언트들인 까닭에 이들과 관련된 업무 성과 지표이고, 그 다음의 세 가지 지표는 일반 공무원과의 비교를 통해 평가한 업무 성과이며, 제일 끝의 지표는 전반적으로 판단할 때의 성과 지표이다.

셋째, 업무 태도의 평가를 위해서는 일선 사회복지 전담 공무원들과의 사전 면담을 통해 사회복지사가 행하는 업무 내용 중 전문직으로서의 사회복지 업무에 관한 구체적인 행동들을 찾아낸 후, 평가자 회의를 통해 업무 수행 과정에서 나타나는 이들 행동들의 적극성을 파악하기 위한 지표들을 개발하여 사용하였다.<sup>8)</sup> 이는 ① 상담 시의 태도, ② 일과 후의 업무 태도, ③ 정부 시책의 파악 및 이행과 적용 시 나타나는 태도, ④ 책임감에 대한 인식, ⑤ 업무 처리 이후의 사후 관리 태도, ⑥ 업무의 배분 활동, ⑦ 시간 관리, ⑧ 업무에 대한 사전 준비, ⑨ 능력 개발 노력 등에 관한 지표들로서 각각의 지표에 1-2 문항의 설문들을 개발하여 업무 태도의 적극성을 측정하는 데 사용하였다.

넷째, 능력에 관한 지표는 바커(Barker, 1991)가 개발한 지표들 가운데 상관의 평가에서 사용할 수 없거나, 변량이 거의 없는 지표 및 가치관을 나타내는 지표를 빼고,<sup>9)</sup> 나머지 지표들과 최인섭(2000)이 사용한 지표들을 참고하여, 사회복지 전담 공무원들이 업무를 수행하는 데 필요한 전문 능력에 초점을 두고 ① 이들이 보유한 전문 지식 및 기술, ② 일반적인 직무 수행 능력, ③ 인간 관계 능력의 세 가지 지표를 선정하였다. 이 지표들은 전문 지식과 기술의 보유 및 발휘, 직무의 숙련도, 문제 해결 능력, 판단력 및 응용 능력, 의견 수용 능력, 조직 내 화합 능력에 관한 설문에 의하여 측정되었다.

다섯째, 사회복지 전담 공무원들의 가치관에 관한 지표는 인간의 존엄성에 대한 신념 및 직업 윤리로서의 책임감, 사명감 등으로 나눌 수 있는데, 사회복지 전담 공무원을 지시 감독하는 일반직 공무원인 상관이 사회복지 전담 공무원이 가지는 가치관 요인들을 이와 같이 구체적으로 조목조목 평가하는 것은 현실적으로 볼 때 매우

8) 코튼(Cotton, 1993) 및 샤프브뢰크 등(Schaubroeck et al., 1998)과 좀머스(Somers, 2001)의 연구에서 사용한 지표들은 구체적인 사회복지 업무 행동을 나타내는 지표들이 아니라서 참고만 하였을 뿐이다.

9) 예컨대, 전문 자격증을 통해 증명된 능력은 변량이 거의 없으며, 상관의 평가를 통해 조사될 수 있는 것이 아니며, 전문적 가치나 윤리 의식 등은 앞에서 논의한 바와 같이 능력 요인이 아니라 가치관 요인에서 다루므로 지표 선정에서 제외하였다.

어렵다.10) 만약 설문을 통해 부하 직원인 사회복지 전담 공무원의 가치관을 이와 같이 자세히 묻는 경우에는 설문 내용 타당도를 잃기 쉽다. 따라서 가치관 요인에 대한 평가는 사회복지의 전문성에 비추어 전반적으로 평가할 수 있는 다음과 같은 두 가지 설문 항목으로 측정하였다. 곧, “사회복지 전문가로서의 가치관이 얼마나 투철한가”와 “전문 직업으로서의 윤리 강령에 얼마나 충실한가”의 두 가지 설문 항목에 의하여 부하 직원인 사회복지 전담 공무원의 가치관을 상관의 입장에서 평가 측정하였다.

설문서의 문항들은 개인적 배경 변수를 제외하고는 대부분 “정말 그렇다”, “그렇다”, “그런 편이다”, “그렇지 않은 편이다”, “그렇지 않다”, “전혀 그렇지 않다”의 6점 척도로 측정하였다. 6점 척도를 사용한 이유는 응답을 회피하기 위해 중간 응답 항목에 응답이 몰리는 것을 막고, 좀 더 신중한 응답을 끌어내기 위한 것이다.

본 추출 방법은 전국 사회복지 전담 공무원 명부(1999년 3월 현재)상에 기재된 2880명을 모집단으로 놓고, 500명을 무작위로 추출하여 이들을 지도 감독하는 직속 상관들을 대상으로 설문지를 배포하였으며, 회수된 설문서는 302개로서 회수율은 60%이다. 일부 설문서는 회수 과정에서 면접을 통해 보완이 이루어졌다. 조사된 표본의 특성은 다음의 <표 1>과 같다.

10) 그러나, 본인 스스로의 평가인 경우에는 본인 자신이 사회복지 전문직에 있기 때문에 그리고 자신의 평소 생각이나 신념을 스스로 알고 있다고 볼 수 있기 때문에, 가치관을 나타내는 구체적인 측정 항목들인 책임감, 사명감, 인본주의 등에 관한 구체적인 설문을 통하여 어느 정도 정확하게 측정해 낼 수 있을 것이다.

〈표 1〉 사회복지 전담 공무원 감독자의 표본 특성

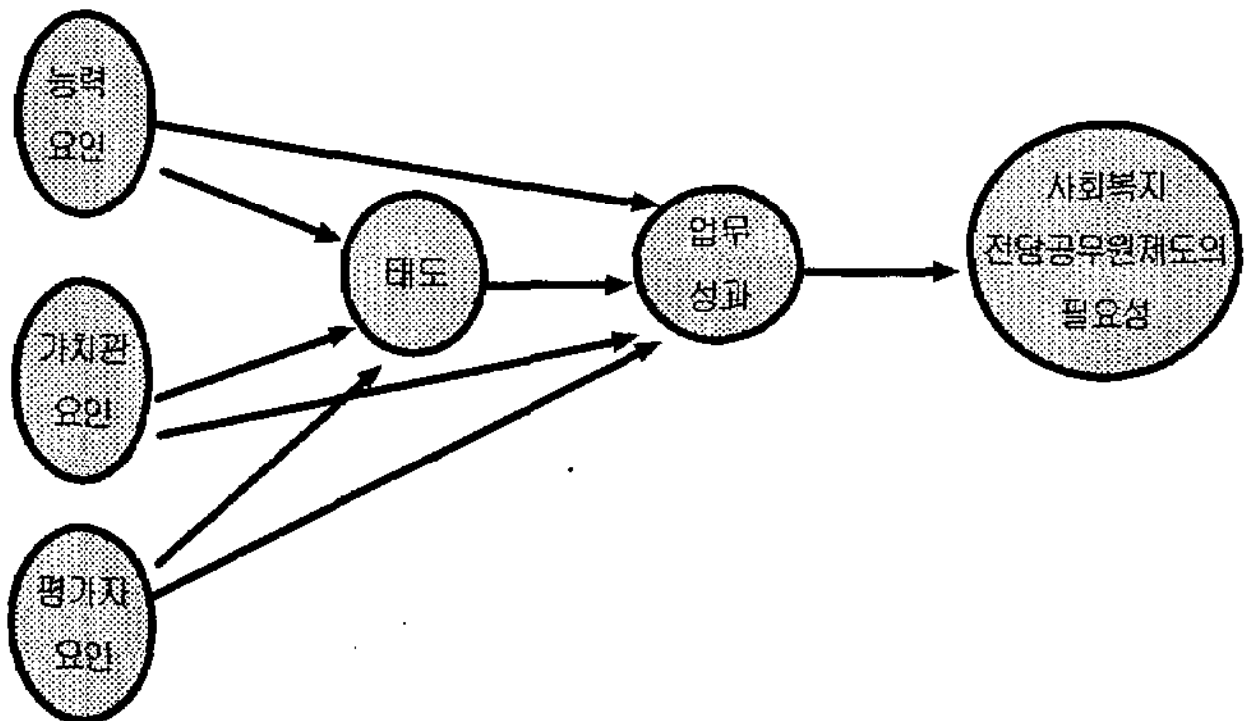
N = 302

특성	범주	빈도	%
성별	남자	292	96.7%
	여자	10	3.3%
나이	20대	3	1.0%
	30대	11	3.6%
	40대	75	24.8%
	50대	211	69.9%
	60대	1	0.3%
	무응답	1	0.3%
	결혼 여부	미혼	4
결혼		297	98.3%
무응답		1	.3%
학력	고졸	181	59.9%
	전문대졸	23	7.6%
	대졸	85	28.1%
	대학원	12	4.0%
	무응답	1	.3%
경력 (근속 기간)	5년 미만	6	2.0%
	5년 - 10년 미만	8	2.6%
	10년 - 15년 미만	3	1.0%
	15년 - 20년 미만	10	3.3%
	20년 - 25년 미만	47	15.6%
	25년 - 30년 미만	151	50.0%
	30년 이상	73	24.2%
	무응답	4	1.3%
합계 근무한 기간	1년 미만	220	72.8%
	1년 - 2년 미만	48	15.9%
	2년 - 3년 미만	16	5.3%
	3년 - 4년 미만	6	2.0%
	4년 - 5년 미만	4	1.3%
	5년 이상	2	.7%
	무응답	6	2.0%

(2) 분석 방법

이들 조사 항목들은 다음과 같은 과정을 밟아 분석되었다. 우선 각각의 설문 항목들에 대한 빈도 분석을 하여 현재 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대해 사회복지 전담 공무원의 직속 상관이 어떠한 인식을 하고 있는지를 알아보고, 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과, 능력, 태도, 가치관 등에 대한 이들의 평가가 어떠한 것인지를 분석한다. 그리고 하나의 조사 항목에 속하는 여러 설문 항목들 사이의 신뢰도 계수(Cronbach's alpha)를 구하여 이들을 하나의 분석 항목으로 묶을 수 있는지를 판단한 다음, 신뢰도 계수가 높은 항목들을 묶어 이들의 평균값을 구하여 하나의 요인으로 사용하여, 상관 관계 분석, 회귀 분석, 경로 분석 등을 통해 이들 요인들 사이의 관계를 분석한다.

이 연구에서는 앞의 행태론적 접근 방법에서 논의한 내용들을 바탕으로 다음과 같은 분석 모형을 설정하여 이 분석 모형에 맞추어 사회복지 전담 공무원의 필요성 여부를 검증하고자 한다.



〈그림 1〉 분석 모형

이 분석에서 사용되는 변수들은 능력 요인, 가치관 요인, 평가자 요인(평가자의 성별, 나이, 결혼 여부, 학력, 경력, 사회복지 전담 공무원과 함께 근무한 기간), 태도 요인, 업무 성과 요인, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성이며, 이 분석 모형을 바탕으로 검증하고자 하는 회귀방정식은 다음과 같다.

$$\textcircled{1} \text{ 태도} = a + b_1 \text{ 능력} + b_2 \text{ 가치관} + b_3 \text{ 평가자 성별} + b_4 \text{ 평가자 나이} \\ + b_5 \text{ 평가자 결혼 여부} + b_6 \text{ 평가자 학력} + b_6 \text{ 평가자 경력} \\ + b_7 \text{ 평가자와 피평가자가 함께 근무한 시간}$$

$$\textcircled{2} \text{ 업무 성과} = a + b_1 \text{ 능력} + b_2 \text{ 가치관} + b_3 \text{ 태도} + b_3 \text{ 평가자 성별} \\ + b_4 \text{ 평가자 나이} + b_5 \text{ 평가자 결혼 여부} + b_6 \text{ 평가자 학력} \\ + b_6 \text{ 평가자 경력} + b_7 \text{ 평가자와 피평가자가 함께 근무한 시간}$$

$$\textcircled{3} \text{ 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성} = a + b_1 \text{ 업무 성과}$$

### 3. 분석 결과 논의

#### 1) 상관의 평가: 제도의 필요성, 업무 성과, 능력, 태도, 가치관 등

##### (1) 제도의 필요성에 대한 인식

사회복지 전담 공무원 제도가 필요한 것인지에 관한 상관의 의견은 "제도의 필요성(c1)"과 "일반직과 비교했을 때 사회복지 전담 공무원의 필요성(c2)"이라는 두 가지 설문 항목에 의하여 측정하였다. 그 결과는 다음 <표 2>와 같다.



〈표 2〉 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성

N = 301 - 302

측정 문항(제도의 필요성)	평균	표준 오차	중위수	최빈값	신뢰도 계수
c1(제도의 필요성: 전반적 측정) 사회복지행정 서비스를 보다 효과적이고 원활하게 수행하기 위해서 사회복지 전담 공무원 제도는 반드시 필요하다고 생각한다.	5.2086	6.327E-02	5.5	6	0.8292
c2(제도의 필요성: 일반직과 비교) 복지 분야의 일은 일반직 공무원보다 사회복지 전담 공무원이 맡아야 한다고 본다.	5.0831	6.779E-02	5	6	

(최도) 1: “전혀 그렇지 않다.” 2: “그렇지 않다.” 3: “그렇지 않은 편이다.” 4: “그런 편이다.” 5: “그렇다.” 6: “정말 그렇다.”

〈표 2〉를 볼 때 사회복지 전담 공무원들의 직속 상관들인 일반직 공무원들은 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대해 매우 긍정적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다.

이 두 문항의 문항 내 일치도를 점검하기 위해 신뢰도 분석을 해보니, 크론바하(Chronbach)의 알파 값이 0.8292로 나타나 이 두 문항을 하나의 요인으로 묶어 그 평균값을 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 나타내주는 값으로 사용하여 분석하려 한다.

### (2) 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과 평가

사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 대한 상관의 평가는 전반적 평가 항목과 구체적인 평가 항목으로 나눌 수 있다. 전반적 평가 항목은 ① 종합적 평가에 관한 설문(p1), ② 일반직과 비교한 업무 성과(p2), ③ 일반직과 비교한 대민 서비스 성과(p3), ④ 일반직과 비교한 업무 수행의 전문성(p4)에 관한 설문에 의해 측정하였고, 구체적 평가 항목은 ① 클라이언트의 반응(q1), ② 클라이언트의 생활 향상(q2), ③ 클라이언트의 자활(q3)에 관한 설문 항목에 의해 측정하였는데, 그 결과는 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉을 볼 때, 사회복지 전담 공무원의 직속 상관들이 평가한 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과 역시 매우 긍정적이다.

〈표 3〉 사회복지 전담 공무원의 업무 성과

N = 301 - 302

측정 문항(업무 성과)	평균	표준 오차	중위수	최빈값	신뢰도 계수
p1(종합적 평가) 생활보호 사업 등 사회복지 업무를 전문적으로 담당하는 공무원을 배치시켜 활용한 사회복지 전담 공무원 제도는 많은 성과가 있었다고 생각한다.	5.1258	6.145E-02	5	6	0.9047
p2(업무 성과: 일반직과 비교) 전문요원은 일반 행정직에 비해 대체로 업무 성과가 많은 편이라 생각한다.	4.6192	6.693E-02	5	5	
p3(대민 서비스 성과: 일반직과 비교) 전문요원은 일반 행정직에 비해 대민 서비스를 잘 처리하는 편이라 생각한다	4.6854	6.268E-02	5	5	
p4(업무 수행의 전문성: 일반직과 비교) 전문요원은 일반 행정직에 비해 업무 수행의 전문성이 높은 편이라 생각한다	4.7550	6.344E-02	5	5	
q1(클라이언트의 반응) 지금의 전문요원은 복지 대상자들로부터 좋은 평가를 받고 있다.	5.0797	5.048E-02	5	5	
q2(클라이언트의 생활 향상) 지금의 전문요원은 생활 보호 대상자나 복지 서비스 대상자들의 생활 향상에 좋은 성과를 거두고 있다.	4.9302	4.998E-02	5	5	
q3(클라이언트의 자활에 도움) 지금의 전문요원은 생활 보호 대상자나 복지 서비스 대상자들의 자활에 도움이 되고 있다.	4.8904	4.929E-02	5	5	

(척도) 1: "전혀 그렇지 않다." 2: "그렇지 않다." 3: "그렇지 않은 편이다." 4: "그런 편이다." 5: "그렇다." 6: "정말 그렇다."

한편, 이들 문항들의 문항 내 일치도를 파악하기 위해 신뢰도 분석을 해 본 결과 크론바하의 알파 값이 0.9047로 높게 나타나 이들 문항들을 모두 묶어 하나의 요인으로 간주하는 데 큰 무리가 없다. 따라서 이들 문항들의 평균값을 업무 성과의 값으로 삼아 분석에 사용하려 한다.

### (3) 사회복지 전담 공무원들의 능력 평가

사회복지 전담 공무원의 능력에 대한 상관의 평가는 전문 능력, 직무 수행 능력,

인간관계 능력으로 나누어 측정하였다. 전문 능력은 ① 전문 지식 및 기술의 보유(a1) 및 ② 발휘(a2)에 관한 설문 항목에 의하여, 직무 수행 능력은 ① 직무 숙달 정도(a3), ② 문제 해결 능력(a4), ③ 판단력 및 응용 능력(a5)에 관한 설문 항목에 의하여, 인간 관계 능력은 ① 의견의 수용(a6), ② 조직 내 화합 능력(a7)에 의하여 측정 하였는 바, 그 평가 점수는 <표 4>에 나타나 있다.

<표 4> 사회복지 전담 공무원의 능력

N = 300 - 302

측정 문항(전문적 업무 능력)	평균	표준오차	중위수	최빈값	신뢰도 계수
a1(지식과 기술의 보유) 지금의 전문요원은 직무와 관련된 전문적 지식 및 기술을 보유하고 있다.	5.1262	4.380E-02	5	5	0.9137
a2(지식과 기술의 발휘) 지금의 전문요원은 직무와 관련된 전문적 지식 및 기술을 잘 발휘하고 있다.	5.0233	4.739E-02	5	5	
a3(직무 숙련도) 지금의 전문요원은 자신의 직무에 잘 숙달되어 있다.	5.2027	4.321E-02	5	5	
a4(문제 해결 능력) 지금의 전문요원은 직무와 관련한 문제 해결 능력이 높다.	5.0733	5.002E-02	5	5	
a5(직무 수행시 판단력 및 응용 능력) 지금의 전문요원은 직무 수행시 판단력 및 응용 능력이 약하다.	2.4400	6.439E-02	2	2	
a6(의견의 수용 능력) 지금의 전문요원은 업무를 처리할 때 의사소통이 원만하며 다른 사람의 말을 잘 경청하는 편이다.	4.9437	5.410E-02	5	5	
a7(조직 내 화합 능력) 지금의 전문요원은 업무와 관련된 사람들과의 관계가 원만한 편이다.	5.0364	5.576E-02	5	5	

(척도) 1: "전혀 그렇지 않다." 2: "그렇지 않다." 3: "그렇지 않은 편이다." 4: "그런 편이다." 5: "그렇다." 6: "정말 그렇다."

<표 4>를 볼 때, 사회복지 전담 공무원들의 직속 상관들은 그들의 능력을 역시 높게 평가하고 있음을 알 수 있다. 이들 능력들의 세부 항목들에 관한 평가 점수를 볼 때, 대부분이 매우 높은 점수를 받고 있으나, 직무 수행시의 판단력 및 응용 능력은

다른 능력들에 비해서 가장 낮은 점수를 받고 있으며, 의견의 수용 능력도 비교적 낮은 점수를 받고 있다. 곧, 일반직 공무원인 직속 상관은 사회복지 전담 공무원들의 전문적인 업무 능력을 높이 평가하고는 있으나, 일반직 공무원과의 의사 소통 능력이나 업무 처리에서의 판단력 및 응용 능력 등에 관해서는 비록 긍정적으로 평가하고는 있지만 다른 능력들과 비교해 볼 때 크게 긍정적이지는 않다는 것을 나타낸다. 그 이유는 아마도 사회복지 전담 공무원들의 시각과 일반직 공무원의 시각이 서로 다르기 때문인 것으로 풀이된다. 다른 일반직 공무원과의 의사 소통 과정에서 사회복지 전담 공무원들이 때로는 고집을 세우거나 마찰을 일으키는 경우가 있는데 이러한 사실들이 점수에 반영된 것으로 생각한다. 곧, 사회복지 전담 공무원들은 사회복지 업무와 관련된 다른 행정적 요인 등에 관해서 전반적으로 판단하여 업무 처리를 융통성 있게 하지 못한다고 보는 시각이 작용한 것으로 볼 수 있는데, 그 정도가 심각할 정도로 부정적인 것은 아니기 때문에 이런 평가가 그렇게 우려할 만한 일은 아니다.

한편, 능력 요인을 구성하는 문항들의 문항 내 일치도를 분석하기 위해 신뢰도 분석을 한 결과 크론바하의 알파 값이 0.9137로 나와, 이들을 하나의 요인으로 묶어 이들 문항들의 평균값을 능력 요인의 값으로 사용한다. 이 때, 부정적 설문 문항인 “직무 수행 시 판단력 및 응용 능력” 문항은 점수들을 거꾸로 재부호화 하여 처리하여야 함은 물론이다.

#### (4) 사회복지 전담 공무원들의 태도 평가

사회복지 전담 공무원이 업무 수행 시 취하는 태도는 ① 상담 시의 적극적 태도(b1), ② 일과 후의 업무 태도(b2), ③ 정부 시책의 파악(b3) 및 ④ 이행과 적용 시 나타나는 태도(b4), ⑤ 책임감에 대한 인식(b5), ⑥ 업무 처리 이후의 사후 관리 태도(b6), ⑦ 업무의 배분 활동(b7), ⑧ 시간 관리(b8), ⑨ 업무에 대한 사전 준비(b9), ⑩ 능력 개발 노력(b10, b11) 등으로 나누어 이를 상관으로 하여금 평가하도록 하였다. 이에 대한 상관의 평가 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5>를 볼 때, 사회복지 전담 공무원의 상관들은 사회복지 전담 공무원들의 업무 태도를 비교적 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

태도 요인을 구성하는 문항들의 문항 내 일치도를 분석하기 위해 신뢰도 분석을

한 결과 크론바하의 알파 값이 0.9513으로 나와, 이들을 하나의 요인으로 묶어 이들 문항들의 평균값을 능력 요인의 값으로 사용하려 한다.

〈표 5〉 사회복지 전담 공무원의 업무 태도

N = 301 - 302

측정 문항	평균	표준오차	중위수	최빈값	신뢰도 계수
b1(적극적 상담) 지금의 전문요원은 복지 대상자의 문제 해소를 위해 적극적으로 상담을 하고 있다.	4.9735	5.284E-02	5	5	0.9513
b2(일과 후 업무 태도) 지금의 전문요원은 복지 대상자들의 문제를 해소하기 위해 일과 후에도 대상자의 집이나 필요한 곳을 방문하기도 한다.	4.5066	6.478E-02	5	5	
b3(정부 시책의 파악) 지금의 전문요원은 정부의 정책이나 새로운 시책들에 대해 잘 파악하고 있다.	4.7119	5.368E-02	5	5	
b4(정부 시책의 이해와 적용) 지금의 전문요원은 정부의 정책이나 새로운 시책을 업무에 잘 적용하고 있다.	4.7053	5.231E-02	5	5	
b5(책임감) 지금의 전문요원은 소관 업무의 결과에 대해 책임감이 높다.	5.1291	5.327E-02	5	5	
b6(사후 관리 및 평가) 지금의 전문요원은 소관 업무를 처리한 이후에 사후 관리와 평가를 효과적으로 잘 하고 있다.	4.6854	5.698E-02	5	5	
b7(업무의 효율적 배분) 지금의 전문요원은 최근 업무의 폭증 속에서도 업무를 효율적으로 배분하는 등 잘 처리하고 있다.	4.8477	5.580E-02	5	5	
b8(시간 관리) 지금의 전문요원은 최근 업무의 폭증 속에서도 시간 관리를 잘하고 있다	4.7874	5.632E-02	5	5	
b9(사전 준비) 지금의 전문요원은 업무를 수행할 때 사전에 충분히 잘 준비하고 있다.	4.7252	5.225E-02	5	5	
b10(능력 개발 노력) 지금의 전문요원은 전문요원으로서의 능력을 향상시키기 위해 세미나, 연구 모임, 사례 분석 회의 등에 적극적으로 참여하고 있다.	4.2425	7.116E-02	5	5	
b11(능력 개발 노력) 지금의 전문요원은 전문요원으로서 필요한 능력을 함양하기 위해 서적이거나 관련 문헌을 읽는 등 열심히 공부하는 편이다.	4.2881	6.275E-02	4	5	

(척도) 1: "전혀 그렇지 않다." 2: "그렇지 않다." 3: "그렇지 않은 편이다." 4: "그런 편이다." 5: "그렇다." 6: "정말 그렇다."

(5) 사회복지 전담 공무원들의 가치관 평가

책임감, 사명감, 인본주의 등에 관한 평가는 본인 스스로 평가하는 경우에는 본인 자신이 사회복지 전문적이기 때문에 그리고 자신의 평소 생각이나 선념을 스스로 알고 있다고 볼 수 있기 때문에 구체적인 설문을 통하여 어느 정도 정확하게 측정해 낼 수 있으나, 사회복지 전담 공무원을 지시 감독하는 일반직 공무원인 상관이 사회복지전문요원이 가지는 가치관을 이와 같이 구체적으로 조목조목 평가하는 것은 현실적으로 볼 때 매우 어렵다. 만약 설문을 통해 부하 직원인 사회복지 전담 공무원의 가치관을 이와 같이 자세히 묻는 경우 타당도를 잃기 쉽다.

따라서 여기에서는 가치 요인을 사회복지 전문성에 비추어 전반적으로 평가할 수 있는 두 가지 항목에 의하여 측정하였다. 곧, "사회복지 전문가로서의 가치관이 얼마나 투철한가(v1)"와 "전문 직업인으로서의 윤리 의식에 얼마나 충실한가(v2)"의 두 가지 설문 항목에 의하여 부하 직원인 사회복지 전담 공무원의 가치관을 상관의 입장에서 평가, 측정하였는데 그 결과는 <표 6>과 같다.

사회복지 전담 공무원들의 상관들은 사회복지 전담 공무원들이 전문가로서 투철한 가치관을 지녔으며, 직업 윤리를 잘 준수하고 있다는 긍정적인 평가를 내리고 있음을 <표 6>은 보여 주고 있다.

<표 6> 사회복지 전담 공무원의 가치관

N : 300 - 301

측정 문항(가치 요인)	평균	표준오차	중위수	최빈수	신뢰도 계수
v1(가치관이 투철한 정도) 지금의 전문요원은 사회복지 분야 전문가로서의 가치관이 매우 투철하다.	4.9668	5.525E-02	5	5	0.8864
v2(직업 윤리 준수) 지금의 전문요원은 사회복지 전담 공무원의 직업 윤리(사회복지 전담 공무원의 윤리 강령)에 따라 충실하게 직무를 수행하고 있다.	5.0667	4.823E-02	5	5	

(척도) 1: "전혀 그렇지 않다." 2: "그렇지 않다." 3: "그렇지 않은 편이다." 4: "그런 편이다." 5: "그렇다." 6: "정말 그렇다."

한편, 가치 요인을 구성하는 문항들의 문항 내 일치도를 분석하기 위해 신뢰도 분석을 한 결과 크론바하의 신뢰도 계수인 알파 값이 0.8864로 나와, 이들을 하나의 요인으로 묶어 이들 문항들의 평균값을 능력 요인의 값으로 사용하려 한다.

### 2) 사회복지 전담 공무원의 업무 태도에 영향을 미치는 요인

사회복지 전담 공무원의 긍정적 업무 태도에 영향을 미치는 요인들로서 가치 요인과 능력 요인 및 평가자 요인들을 독립 변수로 삼아 회귀 분석을 한 결과는 다음 <표 7>과 같다. 비록 가치 요인과 능력 요인이 비교적 높은 겹친줄끝(multicollinearity)의 문제점을 보이지만, 통계적으로 0.01 수준에서 유의한 추정 값을 가지는 까닭에 이 모형을 해석하는 데 별 무리는 없다.

한편, 평가자 요인이 미치는 영향은 상관관계 분석에서나 회귀 분석 결과 통계적 유의성을 띠지 않는다. 예컨대, 평가자인 상관과 사회복지 전담 공무원 사이의 근무 기간이 길기 때문에 생기는 호의적인 평가 성향 등은 없는 것으로 나타난다.

<표 7> 사회복지 전담 공무원의 업무 태도에 영향을 미치는 변수들

독립 변수	표준화된 회귀계수	t	공선성 통계량	
			공차 한계	VIF
능력	.558	11.636***	.377	2.652
가치	.359	7.484***	.377	2.652

N=282, 조정 R<sup>2</sup>=0.755 F=436.086\*\*\*, Durbin-Watson=2.093

\* p<.1, \*\* p<.05, \*\*\* p<.01

### 3) 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 영향을 미치는 요인

사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 영향을 미친 요인들을 살펴보면 다음 <표 8>과 같다. <표 8> 역시 독립 변수들 사이의 높은 겹친줄끝(multicollinearity)을 보여 주고 있으나, 모두 통계적으로 유의하게 나타나므로 해석에 별 무리가 없다. 곧,

사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 가치 요인, 능력 요인, 태도 요인 등이 통계적으로 0.01 수준에서 유의한 영향을 미친다. 이들 요인들 가운데 태도 요인이 가장 많은 영향을 미치며, 그 다음이 능력 요인, 가치 요인의 순서로 많은 영향을 미친다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 사회복지 전담 공무원의 업무 성과에 영향을 미치는 변수들

독립 변수	표준화된 회귀계수	t	공선성 통계량	
			공차 한계	VIF
태도	.434	6.437***	.233	4.298
능력	.271	4.194***	.253	3.947
가치	.177	2.992**	.302	3.312

N=294, 조정 R<sup>2</sup>=0.689 F=218.203\*\*\*, Durbin-Watson=1.861

\* p<.1, \*\* p<.05, \*\*\* p<.01

한편 평가자 요인은 앞서의 분석에서와 마찬가지로 통계적으로 전혀 유의하게 나타나지는 않다. 곧, 통계적으로 볼 때, 평가자의 성별, 나이, 학력, 경력, 사회복지 전담 공무원과 평가자가 함께 근무한 기간 등이 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과를 평가하는 데에 영향을 미친다고 볼 수는 없다.

#### 4) 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 미친 업무 성과의 영향

사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대한 업무 성과의 영향은 통계적 유의 수준 0.01에서 볼 때 매우 유의한 것으로 나타난다. 〈표 9〉에 따르면, 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과는 사회복지 전담 공무원을 지시 감독하는 일반직 공무원인 직속 상관으로 하여금 이 제도의 필요성에 대해 매우 긍정적인 인식을 갖도록 만든 것으로 해석할 수 있다. 곧, 사회복지 전담 공무원들이 일을 잘 한다는 사실을 인정함으로써 일반직 공무원인 상관들은 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 깊은 공감을 표시하고 있다고 볼 수 있다(〈표 2〉 및 〈표 9〉 참조).



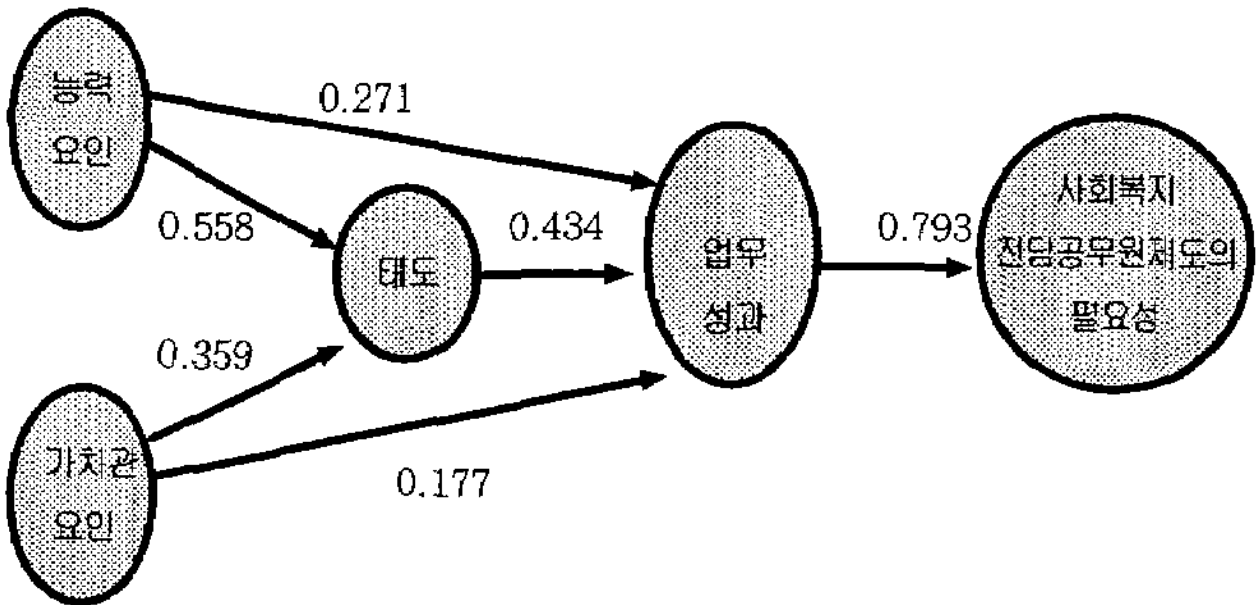
〈표 9〉 사회복지 전담 공무원의 필요성에 영향을 미치는 변수

독립 변수	표준화된 회귀 계수	t
성과	.793	22.437***

N=299, 조정 R<sup>2</sup>=0.627 F=503.438\*\*\*, Durbin-Watson=1.843  
 \* p<.1, \*\* p<.05, \*\*\* p<.01

5) 종합적 분석

이들 분석 내용을 바탕으로 경로 분석 모형을 만들어 종합화하면 다음 그림과 같다. 이 모형이 보여 주는 것을 바탕으로 논의 내용을 정리하면 다음과 같다.



〈그림 2〉 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 관한 경로 모형

첫째, 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성은 사회복지 전담 공무원의 직속 상관인 일반직 공무원들 사이에서 높이 인식되고 있으며, 그 원인으로서 사회복지 전담 공무원들의 높은 업무 성과가 작용하고 있다.

사회복지 전담 공무원 제도의 필요성을 상관들이 인식하는 데 능력 요인이 미치는 총 영향은 0.495이고, 가치관 요인이 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성 인식에

미치는 총 영향은 0.264이다.<sup>11)</sup> 이런 점에서 볼 때, 사회복지 전담 공무원의 필요성을 상관들이 인정하는 데에는 사회복지전담공무원들의 능력이 가장 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이러한 능력은 사회복지 전담 공무원들이 대학이나 대학원에서 사회복지학을 전공한 전문 지식 때문일 것으로 추정되며, 사회복지 분야의 전문성이 반영된 것으로 생각한다.

둘째, 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 영향을 미치는 주요 요인으로서 그들의 적극적인 업무 태도, 능력, 가치관을 들 수 있다.

업무 성과에 영향을 미친 요인들 가운데 가장 많은 영향을 미치는 것은 능력 요인이다. 능력 요인은 직접적으로 업무 성과에 0.271의 영향을 미치고, 그들의 적극적 업무 태도를 통하여 간접적으로 0.241 정도 영향을 미친다. 따라서 업무 성과에 미치는 능력 요인의 총 영향은 0.512 정도이다. 반면에 사회복지의 전문적 가치관과 윤리 의식이 업무 성과에 미치는 직접적 영향은 0.177이고, 태도를 거쳐 미치는 간접적 영향은 0.155정도이다. 따라서 가치관이 업무 성과에 미치는 총 영향은 0.332이다.<sup>12)</sup>

셋째, 사회복지 전담 공무원들의 적극적인 업무 태도에 영향을 미치는 변수로서는 그들의 가치관 및 능력을 들 수 있다. 따라서 사회복지 전담 공무원들의 교육 훈련을 통해 이들의 전문직으로서의 가치관을 강화시켜 주고, 능력을 개발시켜 준다면, 이들은 적극적인 업무 태도를 보일 것이고, 업무 성과 또한 높아질 것이다.

넷째, 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과, 태도, 능력, 가치관에 대한 상관의 평가에 평가자 요인들은 작용하지 않는다. 곧, 통계적으로 볼 때, 평가자의 성별, 결혼 여부, 나이, 학력, 경력, 함께 근무한 기간 등이 평가에 영향을 미친다고는 볼 수 없다. 이런 점에서 이 연구에서 이루어진 상관의 평가는 비교적 공정한 것으로 볼 수 있다.

11) 능력이 미치는 총 영향 0.495는 능력 요인이 업무 성과에 영향을 미친 후 상관의 전문요원 제도의 필요성 인식에 미친 간접적 영향( $0.271 \times 0.793$ )과 능력 요인이 태도에 영향을 미치고 그것이 업무 성과에 영향을 미친 후 상관의 필요성 인식에 미친 간접적 영향( $0.558 \times 0.434 \times 0.793$ )의 합이다. 가치관이 미치는 총 영향 0.264 역시 이와 같은 방식으로 산출한 것이다.

12) 업무 성과에 미치는 능력 요인과 가치관 요인의 총 영향은 직접적 영향과 간접적 영향으로 나뉘는데, 그 계산은 앞의 주 6)에서 사용한 방법과 같다.

#### 4. 마무리

결론적으로 사회복지 전담 공무원 제도는 이와 같은 평가 결과를 볼 때, 계속 유지할 필요가 있다. 곧, 전문직으로서의 사회복지사가 공공 행정의 분야에서도 필요하다는 사실을 일반직 공무원인 직속 상관들이 깊이 인식하고 있다는 점, 그리고 이들이 사회복지 전담 공무원들의 업무 성과에 대해서도 매우 긍정적인 평가를 보여주고 있으며, 이들의 능력이나 가치관 및 업무 태도의 적극성 등에 대해서도 역시 높이 평가하고 있다는 점을 볼 때 이 제도의 실시가 성공적임을 보여 준다. 따라서 사회복지 전담 공무원 제도의 채택과 실시는 복지행정 업무의 성과를 높이기 위해서도 잘 한 일이며, 꼭 필요한 정책이었다는 평가를 내릴 수 있다.

한편, 이 연구는 사회복지 전담 공무원들의 일반 행정직에 대한 이해가 필요하고, 그들이 행정 조직 내의 일원이라는 점을 인식할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 사회복지 전담 공무원들의 조직 내 다른 일반직들과의 의사 소통 능력이나, 행정 환경적 요인들을 고려한 일 처리의 융통성 등에 관해 비교적 긍정적 평가가 나왔지만, 다른 능력들처럼 높은 점수를 받은 것은 아니기 때문이다. 이런 점에서 볼 때, 이들의 교육 훈련 과정에서 한시적이지만, 예컨대, 1-2개월이라도, 일반 행정직이 맡고 있는 업무 분야를 맡는 역할 시연(role play)을 시도해 볼 필요가 있다고 본다.

또한 업무 성과에 미치는 요인들 가운데 가장 중요한 요인이 능력 요인과 가치 요인이라는 점을 볼 때, 사회복지 전담 공무원들이 전문직으로서의 능력을 계속 개발하고, 사회복지에 관한 가치와 윤리 의식을 확고히 가질 수 있도록 해주는 교육 훈련 장치가 필요하다는 정책적 시사점을 찾아낼 수 있다. 예컨대, 이들의 능력과 가치를 고양시켜 줄 수 있도록 교육 훈련 과정을 짜야 할 것이며, 사회복지 전담 공무원들끼리의 정기적인 회합을 통해서 업무 처리상의 문제점이나 해결 방법 등을 토론하는 자리를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 또한 대학이나 대학원의 사회복지학과 등에 연수를 보내거나, 사회복지학회의 세미나 등에 참석을 권장할 필요도 있다고 본다.

이 연구에서는 사회복지 전담 공무원 제도의 필요성에 대한 평가를 통해 이 제도가 매우 긍정적인 평가를 받고 있다는 사실을 밝힘으로써 사회복지 전담 공무원 제도 존속의 정당성에 관한 근거를 제공해 주고 있으나, 이 제도의 발전 방향에 관해

서는 논의하지 않고 있다. 곧, 이 제도를 어느 정도로 확대 발전시켜야 할 것인가에 관한 인력 수급 정책은 앞으로 연구해야 할 또 다른 하나의 연구 과제로 남겨 놓는다. 앞으로 이 제도를 어느 정도로 확대 발전시킬 것인가에 관하여는 좀더 심도 깊은 논의가 이루어져야 할 것으로 본다.

• 참고문헌 •

- 김현숙. 1990. "사회복지전문요원의 직무 수행에 관한 실태 조사 연구." 《사회복지 논문집》 13호. 국립사회복지연수원.
- 남세진·조홍식. 1994. "도시 농촌간 사회복지전문요원의 직무 수행과 직무 만족에 관한 비교 연구." 《한국사회복지학》 제 24호, 59-88.
- 박경숙. 1994. "도시와 농촌 사회복지전문요원의 생활 보호 업무 수행 비교." 《사회복지서비스의 현실과 발전 방향》. 경기대 사회복지학과 창립 10주년 기념 학술세미나 보고서, 29-49.
- 박경숙. 1996. "사회복지전문요원과 복지관, 보건소의 서비스 연계에 영향을 미치는 요인들: 중·소도시, 농촌의 사회복지전문요원을 중심으로." 《한국사회복지학》 통권 제 30호, 48-76.
- 송성자·박경숙. 1996. "사회복지전문요원과 일반 사회 담당 공무원의 생활 보호 업무 수행 책임성 차이와 그 설명 요인들." 《한국사회복지학》 통권 제 28호, 221-250.
- 신재휴. 1992. "생활보호대상자가 인식한 공적부조 담당자의 직무 수행에 관한 연구." 서울대 석사학위 논문.
- 윤혜미. 1991. "사회복지전문요원의 직무 만족, 이직 의도, burn-out에 대한 연구." 《한국사회복지학》 통권 제 18호.
- 윤혜미·김근식. 1991. 《사회복지전문요원제의 발전 방향에 관한 연구: 문제점과 개선 방안》 한국보건사회연구원.
- 이용교. 1990. "일선 사회복지담당자의 직무에 관한 연구." 《한국사회복지학》 16호, 177-193.
- 이인재. 1993. "사회복지 실무자의 직무 성과 결정 요인." 서울대학교 박사 학위 논문.
- 이인재. 1995. "사회복지 실무자의 직무 성과 결정에 관한 연구." 《한신사회복지연구》 제 3호. 한신대학교.
- 이정호. 1992. "사회복지전문요원의 활동 평가와 업무 활성화 방안." 《사회복지 전달 체계 개선 방안 세미나 보고서》 한국보건사회연구원.
- 주정미. 1991. "일선 공적부조담당자의 직무 수행에 관한 연구." 서울대 석사 학위 논문.
- 최인섭. 2000. "사회복지전문요원의 직무 만족과 직무 성과 결정 요인에 관한 연구." 경성대학교 행정학 박사 학위 논문.
- Barker, Robert L.(1991). *Social Work in Private Practice*. National Association of Social Workers/N A S W Press.
- Blanchard, Kenneth H., Jim Ballard and Michael O'Connor(1996). *Managing by Values*.

Berrett-Koehler Publishers.

- Cotton, John L.(1993), *Employee Involvement: Methods for Improving Performance and Work Attitudes*. Sage Publications.
- Gardner, Howard, William Damon and Mihaly Csikszentmihalyi(2001). *Good Work: When Excellence and Ethics Meet*. Basic Books.
- Korman, Abraham K.(1977), *Organizational Behavior*, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Maier, Norman R. F.(1985), *Psychology in Industry*, Houghton Mifflin Company.
- Matheson Wayne, Cornelius Van Dyk and Kenneth Millar(1995), *Performance Evaluation in the Human Service*, New York: The Haworth Press.
- Millar, K.(1990), "Performance Appraisal of Professional Social Workers," *Administration in Social Work*, Vol. 14(1), The Haworth Press, Inc., pp 65-85.
- McClelland, D.(1961), *The Achieving Society*, Princeton, New Jersey: Van Nostrand Reinhold.
- Muchinsky, Paul M.(1983), *Psychology Applied to Work*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Pfeiffer, Raymond S., Ralph P. Forsberg and Ralph P. Forsberg(1999). *Ethics on the Job: Cases and Strategies*, International Thomson Publishing.
- Phipps, Polly A.(1995), "Assessing Employee Involvement Programs: Employee Involvement: Methods for Improving Performance and Work Attitudes by John L. Cotton." *Monthly Labor Review*, Vol. 118 No. 9.
- Schaubroeck, John, Timothy A. Judge and Lewis A., III Taylor(1998), "Influences of Trait Negative Affect and Situational Similarity on Correlation and Convergence of Work Attitudes and Job Stress Perceptions across Two Jobs," *Journal of Management*. Vol. 24, No. 4.
- Somers, Mark John(2001). "Thinking Differently: Assessing Nonlinearities in the Relationship between Work Attitudes and Job Performance Using a Bayesian Neural Network," *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol. 74, No 1. 47.
- Somers, Mark and Dee Birnbaum(2000). "Exploring the Relationship between Commitment Profiles and Work Attitudes, Employee Withdrawal, and Job Performance," *Public Personnel Management*, Vol. 29 No. 3.11

<http://friend.metro.seoul.kr/7/1/4/20010507/25.html>

## Is It Necessary for Government to Recruit Professional Social Welfare Workers?

Song, Keun-Won

(Ph.D. Professor, Kyungshung University)

This paper is to provide the legitimacy of the recruit system of professional social welfare workers in public sector with government by analyzing the evaluation results of the supervisors. In order to evaluate the public welfare workers recruit system, 500 supervisors are selected randomly from the universe of 2,880 supervisors working in the public welfare field. They are not a professional social worker, but an administrative supervisor in hierarchical structure. Among them 302 supervisors give their views on the recruit system, social welfare workers' job achievement, job attitude, ability, and professional values.

They assess the workers' job achievement very positively, which are affected by job attitude, ability, and professional values. They agree that it is very valuable to exist the recruit system of professional social welfare workers in public sector, because it has contributed to increasing the workers' job achievement level in the public welfare field.

This study concludes that it is successful to adopt the recruit system of social welfare workers in public sector, and suggests that the system be developed further in public welfare field. Besides, this paper insists that professional public welfare workers recognize that they are one of the members of the organization and they work together with administrative staffs.