

社會福祉行政 專門人力的 活性化 方案

社會福祉科
吳宗熙
專任講師

I. 序 論

우리나라의 社會福祉行政은 그동안 中央集中的인 一般行政의 형태를 띠었으며 物質的인 서비스에 치중해 왔었다. 社會福祉行政의 特性이 고려되지 않은채 中央主導的인 一般行政 안에서 社會福祉서비스 제공은 사회변화에 따른 社會福祉對象者의 다양한 欲求에 대해 能動的이고 專門的인 서비스를 하지 못했다고 할 수 있다.

社會福祉의 궁극적인 목적은 經濟的, 社會心理的 欲求를 가진 사람들에게 그에 상응하는 社會福祉서비스를 제공함으로써 보다 滿足스럽고 自立的이고 創意的인 社會生活를 영위할 수 있도록 援助해주는 데 있다. 이러한 서비스의 제공은 福祉國家를 지향하는 現代社會에서는 制度的인 體系 내에서 정부가 直接 擔當하고 있다. 그런데 우리나라의 경우 顧客指向的(client oriented)인 特性을 가지는 社會福祉行政이 專門的으로 실행될 수 있는 독자적인 행정 체계를 갖추지 못하고 있다. 社會福祉行政의 일선기관은 內務部의 一般的인 行政에 편입되어 있기 때문에 社會福祉行政에 대한 專門性이 構造的인 側面에서 缺如되고 있다.

또한 社會福祉行政의 專門性은 무엇보다도 人力面에서 확보되어야 한다. 오늘날과 같이 국민들의 社會福祉欲求가 複雜, 多樣化되고 高度化되는 상황에서는 이에 적절히 대처할 수 있는 專門人力이 필요한 것이다. 現代産業社會는 사회구조의 분화를 고도로 촉진시켰고 合理性, 能率性을 이념으로 하는 行政에 있어서 專門人力은 필요불가결한 것이다. 특히 經濟的, 物質的 援助 뿐만 아니라 專門社會事業的 方法에 의하여 對人的인 서비스(personal service)를 제공해야 하는 社會福祉活動은 高度의 專門的인 知識과 技術이 필요하기 때문에 이에 대응할 수 있는 專門人力이 필수적이다.

國民들의 社會福祉欲求의 量的, 質的 증대와 전체국민으로의 社會福祉行政의 대상의 확대는 國家의 社會福祉技能의 확대, 강화를 가져오게 하여 그 비중이 커짐에 따라 社會福祉業務를 담당하는 專門人力은 더욱 중요한 위치를 차지하고 있다. 社會福

社業務를 효율적으로 수행하기 위해서는 專門性 확보가 우선되어야 하며 그러기 위해서는 人力面에서 專門社會福祉資格을 가진 者들 중에서 社會福祉擔當公務員으로 충원되어야 할 것은 말할 필요가 없다. 그러나 아직도 많은 수가 一般行政公務員이 그 업무를 담당하고 있는 것은 앞으로 개선되어야 할 것이다.

專門人力이 확보됨으로서 受惠對象者의 欲求를 정확히 파악할 수 있고 적절한 서비스를 제공할 수 있는 것이다. 또한 行政의 官僚主義的 權威主義, 硬直性, 劃一主義, 行政便宜主義에서 벗어나 福祉對象者의 다양한 欲求에 대해 能動的이고 選別的인 서비스 제공이 가능한 것이다.

政府는 1987년부터 社會福祉行政의 專門人力인 社會福祉專門要員들을 배치함으로써 專門性 확보에 기대를 갖게한다. 그러나 이러한 制度가 활성화되기 위해서는 아직 해결해야 할 과제들이 많이 남아 있다. 그래서 이 研究에서는 對人指向的인 社會福祉行政의 專門性을 먼저 考察하고 현재 社會福祉行政의 실천을 담당하고 있는 專門人力의 問題點을 지적한 후에, 이 專門人力의 專門性 확보를 위한 몇가지 活性化 方案들에 대해서 論議하고자 한다.

여기서 社會福祉行政의 專門人力이란 社會福祉施設이나 機關들에 종사하는 사람은 제외를 하고 政府의 行政機關에서 근무하는 社會福祉全擔公務員 - 주로 社會福祉專門要員 - 을 연구대상으로 한정하였다.

研究方法은 政府의 社會福祉行政 專門人力 및 社會福祉組織에 대한 기존의 문헌과 관련된문들을 검토 분석하는 文獻研究方法을 사용하였다.

II. 社會福祉行政의 專門性

社會福祉行政은 일반 다른 행정에 비교하여 상대적으로 많은 知識과 經驗이 요구된다. 社會福祉行政의 업무는 케이스워크(casework), 그룹워크(group work) 등 臨床社會方法論등의 人間關係의 知識이나 技術에 크게 의존하며 人間을 클라이언트로 하고 있다는 점에서 어떤 행정보다도 專門性을 요구하는 것이다.¹⁾ 社會福祉行政은 受惠對象者의 도덕적인 인격을 존중하고 人間の 物質的 欲求뿐만 아니라 社會的, 心理的, 精神的 欲求를 통합하는 서비스 제도가 이루어져야 한다. R.M.Timuss는 社會行政家에 있어서 人間行政과 人間欲求에 대해서 더욱 많은 지식을 필요로 한다고 말한다. 즉

1) 張仁協, 李廷鎬, 『社會福祉行政』(서울大學校 出版部, 1993), p.22.; Rosemary C. Sarri, "Administration in Social Welfare," Social Work Yearbook, 16th ed., vol. 1(New York:National Association of Social Workers, 1971), pp.43-44.

社會行政家は 醫療, 教育, 看護 그리고 社會事業에서의 專門職과 마찬가지로 人間育구의 복합성과 다양성에 민감하여야 한다고 한다.²⁾

社會福祉行政은 클라이언트에게 의탁심을 가져다 주는 종전의 자선사업(charity work)와는 근본적으로 다르며, 더욱 自立的이고 生産的인 人間으로 自活할 수 있도록 하기 위하여 단순한 구호, 육성, 艱生조치가 아니라 專門的인 知識과 技術, 機能이 동원되어야 할 것이다. 이러한 專門的인 知識과 技術은 건전한 人間の 가치와 關係性에 관한 원리와 감정을 부가하고 있는 것이다.³⁾

1. 專門職의 特性

社會福祉行政의 전문적인 기능체계를 형성하고 있는 社會事業은 19세기말 慈善組織協會(Charity Organization Society)의 활동으로부터 그 起源을 찾을 수 있으며 그후 美國을 중심으로 專門職으로 발달하여왔다. 社會事業을 專門職으로 최초로 定義했던 것은 1929년 밀포드회의회(Milford Conference)에서 시도되었고 그후 社會事業은 專門職으로서의 지위확립을 위해 꾸준히 노력해왔다.⁴⁾

專門職의 概念이나 屬性에 대해서는 여러 학자들에 의하여 다양하게 파악되고 있다.

Flexner는 1915년 개최된 美國의 『National Conference of Charities and Correction』에서 여섯가지의 專門職 基準을 제시하고, 이 기준을 만족시키는 경우에 專門職으로 인정받을 수 있다고 말하고 社會福祉는 이것을 충족시키지 못하기 때문에 專門職으로 볼 수 없다고 주장했었다.⁵⁾

Flexner가 제안한 기준들은 다음과 같다.

- ① 專門職은 본질적으로 高度의 個人責任을 수반하는 知的 活動이다.
- ② 專門職은 科學과 學習으로 原資料를 도출한다.
- ③ 專門職은 그 原資料를 연구하여 실질적 目標에 공헌한다.
- ④ 專門職은 교육적으로 傳授可能한 技術을 갖는다.

2) Richard M. Titmuss, *Social Policy: An Introduction*(London:George Allen & Unwin, 1974) 金泳謨 譯, 『社會政策概論』(서울:一潮閣, 1982), p. 43.

3) Rex A. Skidmore, *Social Work Administration*(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983), p. 4.

4) 金娟姬, “社會事業 專門職과 科學 paradaim,” 慶北大學校, 『論文集(人文, 社會科學篇)』, 第14輯(1987), p.193.

5) 張仁協, 『社會福祉學概論』, (서울大學校 出版部, 1986), p. 369.

⑤ 專門職은 樣相과 發達을 위한 獨自的인 組織을 형성한다.

⑥ 專門職은 社會的 關心 및 公共의 福祉에 공감할 수 있어야 한다.

Parsons는 專門職은 그 性質이 매우 애매하다고 하면서 그는 專門的 역할의 일반범 주내에서 몇가지 핵심적인 기준으로 다음과 같은 것들을 들고 있다.⁶⁾

- ① 적절한 훈련과 훈련된 개인의 능력을 인정할 수 있는 制度化된 양식에 의하여 이루어지는 形式的 技術 訓練의 획득
- ② 文化的 傳統을 익히는 훈련과 훈련의 사용형식에 있어서 技術의 發展
- ③ 完熟한 專門職은 능력이 社會적으로 책임있게 이용될 수 있는 制度的 手段을 지 녀야 한다.

이와 같이 專門職은 教育 내지 訓練의 專門性과 그 專門性의 應用에 있어 社會的 制度的 認定이 핵심이 된다고 할 수 있다.

Greenwood는 專門職의 理想型的 模型이 지니는 特性에 대하여 다음과 같이 다섯가 지로 나누어 살피고 있다.⁷⁾

- ① 體系的 理論에 바탕을 둔 技術
- ② 職業的 專門性에 유래하며 또한 그에 기능적으로 한정된 權威
- ③ 特定서비스의 獨占의 供給에 대한 地域사회로부터 承認
- ④ 道德的 行態를 強要하고 權力과 特權의 남용을 방지하기 위한 倫理綱領
- ⑤ 價値 規範 및 象徴으로 구성되는 專門職的 文化

이러한 屬性들은 상호관련적이며 분리하여 독립적으로 존립할 수 없는 것이다.

Boeham은 專門職으로 되기 위한 기준으로

- ① 公共利益에 의 봉사
- ② 科學的으로 부리있고 체계적으로 전달가능한 知識
- ③ 價値觀
- ④ 技術
- ⑤ 組織이라고 하는 요소를 말하고 있다.⁸⁾

Benveniste는 專門職을 규정하는 여섯가지 基本的 要件으로

- ① 技術的 知識에 바탕을 둔 技術의 適用
- ② 高等教育과 訓練의 必要

6) 金泳模 「社會福祉의 自主的 模索」(서울:平民社, 1978), pp.107-108.

7) Ernest Greenwood, "Attributes of a Profession," *Social Work*, Vol.2, No.3(July 1957), pp.45-47.

8) 大塚達雄 等 「社會福祉」, 第4版(京都:ネルウア, 1987) 宋鄭府 譯, 「社會福祉」(서울:大永文化社, 1988), p.119.

- ③ 專門職의 資格을 인정받는 公式的인 試驗과 資格의 統制
- ④ 專門家들로 構成된 結社體(association)의 존재
- ⑤ 專門家로서 준수할 行動 혹은 倫理綱領의 존재
- ⑥ 公共奉仕를 위해 수락한 서약, 사명 혹은 책임 등을 열거하고 있다.⁹⁾

한편, Hasenfeld는 專門性의 확보를 위한 專門職 權力은 두가지 근원으로부터 나온다고 지적하고 있다.¹⁰⁾

첫째로, 專門職은 고도의 불확실성을 내포한 활동영역을 차지하는데, 이는 활동의 성격과 지식체계의 복잡성 및 불완전성 때문에 그렇다는 것이다. 그 같은 불확실성은 專門의 서비스에 대한 커다란 요청과 겹쳐서 서비스 수혜자들로 하여금 매우 의존적이 되도록 만든다. 그러나 이것은 專門職的 權力을 습득하기 위한 필요조건은 될지언정 충분조건은 되지 못한다는 것이다. 이것 자체만으로 專門的인 서비스와 관련된 지식을 독점하도록 해주지 않기 때문이다.

둘째로, 그렇다면 專門職은 이러한 서비스와 專門知識에 대한 獨占權利를 國家로부터 받아야만 한다. 專門職은 이러한 權利를, 逸脫行爲를 통제하고, 지배적인 가치관과 이념을 유지하며, 政治體制를 지지하며, 國家에 순응함으로써 획득한다. 한편 國家는 그 專門職을 다른 직업집단들의 침해를 받지 않도록 보호해 주면서 그 자체가 스스로 통제를 해 나가도록 허가해주고, 얼마만큼의 國家權力을 그 專門職에 위임한다는 것이다.

또한 組織化된 職業은 專門化의 과정에서 그 專門職의 가치와 임무를 규정하며, 구성원들을 위한 적절한 倫理 및 行動綱領을 규정하는 일련의 이념을 발전시킨다는 것이다.

우리나라의 경우 위와 같은 여러학자들의 專門職의 特性에 비추어 볼때 外形적으로 專門職의 틀을 갖추었다고 평가된다. 大學教育制度의 확립, 倫理綱領의 채택, 國家로부터 인정되는 社會福祉事業法에 따른 社會福祉士의 資格規程, 專門職 團體의 설립 등이 갖추어져 있는 것이다.

그러나 西歐 先進國의 경우 社會福祉要員制度가 이미 專門職으로서 확립되어 있을 뿐만 아니라 公的인 傳達體系까지도 갖추고 있다.¹¹⁾

9) Guy Benvensite, *Professionalizing the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*(San Francisco: Jossey, 1987), p. 33.

10) Yeheskel Hasenfeld, *Human Service Organizations*(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983) 成圭鐸 譯, 「社會福祉行政組織論」, (서울: 博英社, 1985), pp. 239-240.

11) 韓國社會福祉政策研究所, 「社會政策研究」, 第6輯(1985), pp. 99-178. 참조

2. 社會福祉行政의 特性

社會福祉行政은 다른 一般行政과 마찬가지로 目的的, 規範的인 측면에서 公共目的을 달성하기 위한 人的, 物的 資源의 效率的인 組織 또는 管理라는 行態性에 있어서 同質性을 지니고 있으나 異質的인 측면도 내포하고 있다. 12)

一般行政의 全體的, 一般的, 構造的 性격을 가진다면 社會福祉行政은 보다 個別的, 具體的, 人間的인 性격을 가진다고 할 수 있다. 또한 專門性의 면에서 볼때 一般行政에 비해 福祉行政이 더 專門的인 性격을 띤다. 13)

성질상 一般行政은 統治的, 支配的 性격을 강하게 지니고 있으나 社會福祉行政은 倫理的 社會的 性격을 다분히 띠게 되어 一般行政은 消極的, 法治的 의미가 있으나 社會福祉行政은 積極的, 施惠的 의미가 농후하다.

公共奉仕의 對象을 보면 一般行政은 一般國民이 되는데 비해서 社會福祉行政은 주로 社會低所得者나 社會不適應者가 된다. 一般行政은 一般國民의 모든 수요충족으로 봉사내용이 확대되나 社會福祉行政은 특정 영역내의 國民의 基本적이고 最低限의 생활수요 충족으로 한정되게 된다.

연혁적으로 一般行政은 동서고금을 망라한 인류국가의 公同현상인데 대하여 社會福祉行政은 근대산업사회 이후에 나타난 현상이다.

Friedlander와 Apte는 社會福祉行政의 特性을 다음과 같이 말하고 있다. 14) 社會福祉行政은 다른 政府機關의 運營과 마찬가지로 明確한 目的과 政策, 효율적인 組織構造, 적절한 作業環境, 財政會計, 統制方法 등을 필요로 한다는 점에서는 차이가 없다. 그러나 社會서비스行政이 政府가 하는 다른 유형 的 行政과 重要한 차이가 있는 것은 社會福祉의 哲學과 方法, 社會立法에 관한 知識, 社會福祉 실제에 대한 철저한 經驗을 필요로 한다는 점이다. 이와 같이 社會福祉行政은 政府의 一般行政이나 企業行政, 學校, 病院, 敎會 등의 運營과는 상당히 다른 專門知識과 技術이 사용되고 또 다른 종류의 판단기준이 이용된다. 15)

社會福祉行政은 保健行政, 敎育行政, 警察行政 등과 같이 行政의 한 分科라는 점에서 一般行政과 公同적인 性격이 많지만 다음과 같이 業務機能上의 特性을 가진다.

첫째, 社會福祉業務는 한 國家의 理念, 開發方向, 政策 등의 內容에 따라서 결정되

12) 申相俊, 「福祉行政學」, (大邱大學校 出版部, 1989), p. 62.

13) 上揚書, pp. 214-215.

14) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 5th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980), p. 162.

15) Ibid., p. 161.

는 성격이 농후하다. 따라서 巨視的, 政策的, 價値包含의인 패러다임을 사용해야 충분한 설명이 가능하다. 行政管理技術로서의 福祉行政이라는 것은 너무나 微視的, 執行的, 行政의 合理性 指向的이기 때문이다.¹⁶⁾

둘째, 社會福祉業務는 行政管理的 개념에서 중요시하는 能率性이나 經濟性의 원리보다는 오히려 社會正義, 衡平, 서비스 傳達의 效果性 등을 더 중요시하는 분야이다.

셋째, 社會福祉業務는 福祉增進을 위한 여러가지 制度와 기관의 설립과 운영을 國家的 차원에서 政府의 책임으로, 그리고 行政의 주도하에 이루어진다. 즉, 개인의 결함으로 인한 社會環境에 不適應뿐만 아니라 社會構造나 制度上的 결함에서 파생되는 社會問題를 社會全體의 책임으로 여기며 이것은 政府의 역할을 수행하는 行政의 중요한 영역이 되어가고 있다.

넷째, 社會福祉業務는 福祉行政으로 설정된 目標를 달성하는 遂行手段, 方法 그리고 福祉서비스를 준비하고 운영하는 특정의 人間奉仕組織과 機構에 관심을 둔다.¹⁷⁾ 社會福祉組織은 福祉事業을 정규적이고 지속적으로 수행한다. 社會福祉業務는 공식적으로, 사회적으로 승인된 諸機關, 施設에 기초한 組織的 활동이다. 따라서 保護對象者들이 스스로 자기들의 자발적 노력에 의하여 團體的인 힘을 만들어서 互惠的인 활동을 하거나 또는 慈善的인 행위는 福祉行政의 범위에 해당되지 않는다.

다섯째, 社會福祉業務의 대상인 保護對象者는 전국적으로 散在되어 있기 때문에 地方自治團體의 行政體系와의 긴밀한 연대를 통해서 이루어져야 한다. 또한 福祉政策을 형성하고 결정하는 中央政府 行政體系와 그것을 집행하는 地方自治團體의 行政機關 사이에 상당한 지리적 거리가 있으므로 意思疏通의 문제에도 특별한 관심을 가져야 한다.

여섯째, 社會福祉業務는 利潤追求가 아닌 인간의 消費的 欲求에 대해 관심을 가지며, 따라서 福祉對象은 經濟行政과 같이 직접적으로 생산성 향상이나 國富의 축적 등에는 기여하지 못하며 消費的 性質을 가진다.¹⁸⁾ 社會福祉서비스의 목적은 민간 시장과는 달리 利潤追求와 價格統制를 하려는 것은 아니다. 이것은 시장이나 가족이 해결

16) 趙錫俊, “福祉行政論의 對象과 範圍에 관한 試論,” 서울大學校 行政大學院, 『行政論叢』, 第19卷 第1號(1981), pp. 244-246.

17) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*(New York and London: Free Press, 1965) 張仁協 譯, 『産業社會와 社會福祉』, (서울: 大韓教科書株式會社, 1979), p. 122.; Richard M. Titmuss, 金泳謨 譯, 前掲書, p. 43.

18) 大塚達雄 等, 宋鄭府 譯, 前掲書; Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, 張仁協 譯, 上掲書, p. 123-128.

할 수 없거나 해결하려고 하지 않는 公的으로 인정된 欲求들을 해결하기 위한 서비스의 전달과 관련되어 있다. 그러므로 社會福祉行政의 效果性은 민간분야에서처럼 量的으로 쉽게 측정할 수 없다.¹⁹⁾ 社會福祉行政 組織目標의 다양성과 모호성, 인간의 속성에 대한 관찰의 어려움 등은 확실히 타당성 있게 서비스 산출을 측정하기 위한 객관적 기준설정을 곤란하게 한다.

일곱째, 社會福祉業務는 그 對象者가 대부분 社會的 弱者이므로 社會福祉行政 종사자들은 優越主義이나 施惠者 입장을 취하기 쉬운데 이들에게는 특별한 使命感이나 資質이 필요하다.

여덟째, 福祉業務의 對象이 되는 문제는 전부 社會問題로 인식된 것들이다. 어떤 것이 社會問題인가는 처해진 社會와 時代에 따라서 다르기 때문에 그 나라와 그 시기에 따라서 福祉의 機能對象이 달라진다.

아홉째, 福祉業務는 케이스워크(casework), 그룹워크(group work) 등 臨床社會事業 方法論 등의 인간관계의 知識이나 技術에 크게 의존하며 人間을 클라이언트로 하고 있다는 점에서 어떤 行政보다도 專門性을 요구한다.

이와 같이 社會福祉行政은 一般行政과는 다른 特徵들을 지니고 있으며 그 지향하는 목적이 보다 專門性을 요구하고 있으므로 그 機能遂行 및 目標達成을 위해서는 인간의 尊嚴性을 기본철학으로 하는 社會福祉의 고유한 理念 및 價値에 입각한 組織의 운영이 요청되는 것이다.

3. 專門職으로서 社會福祉行政

社會科學의 발전과 더불어 인간에 대한 많은 專門知識이 산출되고 있으나 이와 같은 지식을 人間奉仕行政 즉 社會福祉行政에 적용함에 있어서 일정불변의 기준을 명확히 하는 것이 더욱 어렵게 되어감에 따라 專門性의 확보는 더욱 요청된다 할 것이다. 社會福祉行政을 평가하는 성공의 기준이 그 사회적 속성에 따라 다분히 상대적 특성을 갖는 것은 社會福祉行政에 있어서 기계적 표준절차의 熟知외에 보다 많은 지식과 훈련을 요구하는 原因이 되며, 또한 社會福祉傳達의 핵심이 一線專門要員과 클라이언트 사이의 관계에서 찾아진다는 점도 계층적 통제보다는 클라이언트와의 관계에 대한 專門的 知識을 요구한다는 중요한 이유가 된다.

Hasenfeld는 社會福祉行政의 專門性을 人間奉仕技術로 표현하고 있으며 專門要員과 클라이언트간의 대면적 相互作用이 그 핵심임을 지적하고 있다.²⁰⁾ Lipsky는 이와 같은

19) Richard M. Timuss, 金泳模 譯, 前掲書, p. 45.

20) Yeheskel Hasenfeld, 成圭鏞 譯, 前掲書, p. 175.

현상에 주의를 환기시키면서 이들 一線要員들을 街頭官僚(street-level bureaucrats)라고 부르고 이들의 업무가 다음 세가지 조건으로 특정지워 진다고 했다.²¹⁾ 즉 첫째, 항상 클라이언트와 相互作用을 한다. 둘째, 비교적 獨立性과 自由裁量權을 가지고 있으며, 그들의 태도와 행동은 클라이언트치료에 상당한 영향을 끼칠 수 있다. 셋째, 상대하는 클라이언트에게 현저한 영향을 줄수 있다는 것이다.

이와 같이 人間을 대상으로 하는 社會福祉行政은 오늘날처럼 産業化, 都市化된 사회에 있어서 公式的인 制度 및 組織體系에 의해서 그리고 科學的이고 專門的인 介入方法으로 실천되지 않으면 안된다는 것이 공식적으로 인정되고 있다. 따라서 社會福祉行政의 업무수행은 과거와는 달리 專門性에 기초하지 않을 수 없다. 고도의 産業社會를 지향하는 현대사회에서는 사회적 변화가 급속도로 진행되며 構造的 分化도 이에 따라 진전되고 合理性, 效果性 및 能率性이 높이 평가되기 때문에 사회구조의 분화는 職業的 專門化와 人力의 專門化를 필연적으로 초래하고 있는 것이다.²²⁾

Ⅲ. 社會福祉行政 專門人力의 配置現況 및 問題點

現代産業社會에서는 종래의 消極的 秩序行政에서 더 나아가 公共의 福祉增進을 도모하기 위한 積極的인 福祉行政으로 변화를 가져왔다. 行政機能의 이와 같은 변화는 社會福祉行政의 역할이 크게 확대되어 社會問題에 대한 반응으로서 중요시되게 되었다.²³⁾ 社會福祉行政은 人間生活의 社會關係(social relatins)에서 나타난 개인과 집단에게 財政的 物質的 원조뿐만 아니라 社會事業的 方法에 의한 專門的 서비스(professional service)를 제공한다. 社會福祉行政에 있어서 이러한 專門的 서비스가 수반되지 않고서는 物質的 서비스만이 주어졌을 때 그것은 社會福祉行政의 價値로서 지위를 견지할 수 없다.²⁴⁾

이와 같이 專門的 서비스를 제공해야 하는 社會福祉行政은 일반행정요원과는 다른 專門的 知識을 갖춘 전문요원에 의하여 수행되어야 함은 말할 필요가 없다. 우리나라

21) M.Lipsky, "toward a Theory of Street-level Bureaucracy," in *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, eds., W.D.Hawley and M.Lipsky, (Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice-Hall, 1976), pp.196-213.

22) 李永相, "社會福祉行政에 있어서 專門人力의 活用方案,"(碩士學位論文, 釜山大學校 大學院, 1991), p.10.

23) C.S.Prigmore and C.R.Atherton, *Social Welfare Policy*(Lexington Mass.: D.C. and Company, 1973), p.11.

24) 黃振洙, 「現代福祉行政論」, (서울:부루칸모로, 1990), p.15.

의 경우 1970년에 制定되어 1983년에 改正된 社會福祉事業法에 의하여 社會福祉士의 資格基準을 명시하고 있으며 制度的으로 專門家로 인정하고 있다.²⁵⁾

여기에서는 우리나라 社會福祉行政을 담당하고 있는 行政人力 - 주로 社會福祉專門 要員 -을 중심으로 專門行政人力의 必要性, 現況, 問題點을 살펴보기로 한다.

1. 專門人力의 必要性

대부분의 現代産業國家에서는 당면한 문제가 무엇인가를 專門家들이 정의하고 그 해결을 위한 조치를 취하게 하는 경향이 있을 뿐만 아니라 그들의 專門的 知識을 통해서 組織의 效果性, 適應力 및 變化 可能性을 증대시키고자 한다.²⁶⁾

社會福祉는 國家에 의한 政策化, 制度化가 행해짐으로써 비로서 성립되는 것이지만, 그것은 對象者와 對象問題와 직접 結合되는 것이 아니고 兩者 사이에 일정한 活動이 媒介됨으로써 실현되는 것이다. 이 社會福祉政策의 실시과정에서 社會福祉의 活動은 그것을 담당하는 勤勞者에 의해 나타난다.²⁷⁾

社會福祉의 元조활동은 金전급부, 현물급부, 서비스급부의 방법에 의해 대상자의 생명유지, 생활확보를 확립시켜주는 것에 목적을 두고 있다. 이 활동 목적은 職員과 對象者와의 對人的 접촉을 통함으로써 구체적인 활동이 제공된다. 즉, 福祉勤勞者의 업무를 통하지 않고는 元조활동이 구체화되지 않는다.²⁸⁾ 社會福祉勤勞者는 물론 사회 구조내에서 사회적 승인을 받는 專門性을 갖는 要員이어야 할 것이다.

우리나라의 社會福祉行政은 解放이후 오늘날까지 많은 變化를 보여주고 있다. 解放 이후 특히 6.25動亂 시기에는 戰爭孤兒, 未亡人, 戰災民 등을 원조하기 위한 施設保護 및 응급적인 救護事業이 중심이었으며, 1960년대는 生活保護法의 制定과 함께 零細民, 家出兒 보호활동 그리고 1970년대 이후 특히 棄兒, 未婚母 등을 위한 生活保護 및 入養事業 등이 새로운 중요한 事業이 되었으며 1980년대는 障礙人福祉 및 社會福祉館事業 등이 활발하였다. 이와 같이 社會福祉事業의 대상이 변화되고 그 서비스의 내용도 變化되어가면서 專門化가 절실히 要求되었던 것이다.²⁹⁾

급변하는 現代社會에서의 福祉는 단순한 貧困 對策으로부터 豫防, 教育, 治療, 開

25) 社會福祉事業法 第5條.

26) 全鍾燮, "專門家 役割과 倫理的 責任: 韓國의 民主的 行政의 創造를 위한 諸方案," 韓國行政學會, 「韓國民主行政論」, (서울: 考試院, 1988), p. 453.

27) 宋鄭府, 「社會福祉學研究」, (서울: 法志社, 1992), p. 107.

28) 上揭書, p. 108.

29) 李永相, 前揭論文, pp. 30-31.

發 등으로 그 理念이 변하고 있으며, 이에 대한 대책도 社會的, 科學的, 體系的으로 이루어지고 있고 아울러 福祉需要의 대상도 一部階層에서 全體國民으로 擴大되고 있다. 또한 社會福祉欲求是 급격히 多樣化, 高度化, 擴大化 되어가고 있어서 單純保護만으로는 이에 대처하기가 어려우며 高度의 專門性이 요구되고 있다.

社會福祉서비스는 個人을 단순히 빈민으로만 보고 부족한 생활소득, 생활용품을 나누어 주는 分配的인 「주는복지」에 끝나는 것이 아니고 그와 같은 個人으로 하여금 더욱 機能的이며, 自立的이며, 生産的이고는 創意的인 인간으로 만들기 위한 다양한 問題解決的, 自立育成的 創意的인 방법의 도움이 필요하다는 것을 인식하고 동시에 더 나은 인간상호관계를 달성하기 위해서는 한 個人에게 다양한 專門的 方法의 원조가 요구된다는 관점에서 個人을 보는 것이다.³⁰⁾ 따라서 社會的인 서비스에 있어서는 金錢的, 物的 조건은 물론 不可缺한 것이지만 그것들을 대상자에게 있어 의미있는 내용으로 만들기 위해서는 프로그램을 구체화하고 실천해가는 과정에서 專門的 知識과 그것을 개별적인 사정에 알맞게 전달하는 技術, 機能이 불가결한 것으로 간주한다. 이러한 원조과정에서 사용하는 수단, 방법을 援助의 專門職(helping profession)이라 한다.

世界 여러 先進國에서는 社會福祉의 업무수행과 專門性 제고를 목적으로<表 1>에서 볼 수 있는 것과 같이 社會福祉專門人力制度를 확립, 실시하고 있다.

<表 1>에서 보는 바와 같이 대부분의 경우 고등교육과의 연관속에 專門資格證制度를 수여하는 體制를 갖추고 있으며 우리 政府의 경우에도 이 人力制度를 대폭 수용하고 있다.³¹⁾ 우리나라의 경우도 고등교육과의 연계속에서 社會福祉士의 資格을 등급별로 인정하고 있으며, 物質的 支援의 效果性을 증진시킬 뿐 아니라 專門的 서비스 제공으로 대상자의 자립을 촉진시키기 위해 1987년부터 7級 別定職 公務員으로서 社會福祉士자격을 가진 社會福祉專門要員을 임용하였다.

지금까지 論議한 바와 같이 社會福祉行政에 專門人力의 必要性이 增大되고 있는 바 社會福祉士의 資格을 갖춘 專門社會福祉公務員이 福祉業務를 담당하게 되면 ① 地域 社會의 福祉欲求를 과학적으로 파악할 수 있고 ② 社會福祉對象者의 선정에 있어서 專門的인 방법(예컨대 資産調査, 面接 및 家庭訪問 등을 통한 대상자의 자격요건 판단)을 사용할 수 있으며 ③ 社會福祉對象者의 다양한 欲求를 적절히 충족시켜 주기 위해 地域社會內的 公私福祉資源에 연결시켜 줄 수 있고 ④ 物質的 원조 외에 상담, 교육, 재활서비스를 통해 福祉對象者의 自活 등을 촉진할 수 있는 잇점이 있을 것이다.³²⁾

30) 金萬斗, 「社會福祉法制論」(서울:弘益齋, 1991), p. 43.

<表 1> 各國의 社會福祉 資格制度

국명	미국	영국	프랑스
1. 名稱	social worker	social worker	assistante social
2. 資格	각 주법에 의해 免許 및 登錄制度(대부분의 주에 立法化 되어 있다.)	CQSW(Certification of Qualifying of Social Worker)	문부성의 학위
3. 養成	福祉系大學 福祉系大學院 福祉系大學院 + 2년간의 實務經驗	中央 social worker 教育研修(학력경험에 따라 각종 연수 코스 있음)	認可專門學校(3年)가 원칙이나 實務經驗이 있는 경우 단축
4. 分野	政府	地方福祉 行政官의 一部	福祉部 social worker
	民間	民間福祉團體指導 職員의 一部 醫療社會事業 從事者 教育福祉事業從事者, 自營 social worker	民間福祉단체지 職員의 一部 醫療社會事業 從事者
5. 人員	NAS의 회원은 약10만 명	약 4만2천명	약 4만명
국명	서독	스웨덴	일본
1. 名稱	social arbeiter social padagoge	socionom	社會福祉主事
2. 資格	洲의 免許(학교시험을 추가 公認한다)	socionom 인정(社會事業單科卒業資格)	任用資格(國家試驗 없음)
3. 養成	주립 혹은 民間團體에 의한 專門單科大學(4年, 약1年是 實習)	國立社會事業單科大(3-3.5年)	福祉系大學 또는 認可專門學校(2年) 養成訓練研修
4. 分野	政府	지방복지행정관의 일부	社會福祉事務所
	民間	民間福祉施設등 指導 職員 社會教育主事 企業內的 福祉厚生員	福祉事務所職員 社會福祉施設 指導職員의 一部
5. 人員	불명(매년 9,000명의 입학정원이 있음)	약 1만 6천명	약 16,000명(福祉事務所 現業職員만)

자료: 京極高宜, 「福祉專門職의 展望」(東京:全國社會福祉協議會, 1987), pp. 94-95.

- 31) 陳世赫, “地方自治團體의 社會福祉行政 實態에 관한 研究,”(博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1989), p. 60.
- 32) 崔日燮, “社會福祉傳達體系의 改善,” 韓國社會事業(福祉)大學協議會 編, 「社會福祉傳達體系와 社會福祉士의 役割」, (서울:韓國社會福祉政策研究所 出版部, 1989), p. 21.

2. 專門人力 配置現況 및 業務

현재 社會福祉行政의 專門人力은 社會福祉專門要員制度에 의해서 이루어지고 있다. 社會福祉專門要員이라 함은 生活保護事業등 社會福祉業務의 효율적인 추진을 기하기 위하여 地方自治團體의 長이 社會福祉事業法 第15條의 규정에 의한 社會福祉士 자격을 가진 자 중에서 선발하여 低所得層 밀집지역의 행정기관에 배치한 公務員을 말한다.³³⁾

社會福祉專門要員은 1986년 國會에서 통과된 '國民福祉對策의 일환으로 低所得層 밀집지역에 地方別定職 7級 상당의 公務員으로 배치하기 시작하였으며,³⁴⁾ 社會福祉要員은 각 市, 道에서 실시하는 채용시험을 거쳐 채용된 후, 국립사회복지 연수원에서 일정기간 동안의 연수를 마치고 低所得層이 밀집되어 있는 邑, 面, 洞에 우선적으로 배치되어 있으며, 약간의 인원이 파견형식으로 特別市, 直轄市, 道 및 市, 郡, 區에 근무하고 있다.

1987년 7월부터 5개 直轄市에 49명의 社會福祉專門要員들을 배치한 것을 시작으로 1988년 2월에 35명을 서울特別市에 배치하였고 1990년에는 243명을 모집하여 서울特別市 및 5개 直轄市에 배치하였다. 그후 社會福祉專門要員의 필요성이 증대함에 따라 1991년도에는 1,676명을 채용하여 <表 2>에서 보는 것처럼 인구 50만 이상의 都市 및 道廳所在地의 경우에는 低所得層 100가구 이상의 洞에 社會福祉專門要員을 1인씩 배치하고 低所得層 200가구당 社會福祉要員을 1인씩 증원배치하고 있으며, 기타지역의 경우에는 低所得層 300가구 이상의 邑, 面, 洞에 社會福祉專門要員 1인씩을 배치하고 있다.

위의 表에서 보는 바와 같이 社會福祉專門要員은 1991년까지 4회에 걸쳐 3,000명에 달하는 인원이 6대 都市 및 9개 道에 배치되었다. 1992년에는 政府가 약속한 2,000명의 채용을 어기고³⁵⁾ 우여곡절 끝에 481명만을 채용하여 총 2,477명의 社會福祉專門要員들이 全國 低所得層 밀집지역 邑, 面, 洞事務所에 배치되었다. 보건사회부는 1993년 10월에 500명을 추가로 市, 道 및 市, 郡, 區에 확대배치할 계획으로 있다.³⁶⁾

社會福祉專門要員은 다음의 業務를 수행하도록 되어 있으며,³⁷⁾ 그 이외의 업무를 전담하거나 겸직하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 그 業務는

33) 사회복지 전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정(보사부 훈령 제622호, 1991. 7.2), 제2조.

34) 경제기획원, 보건사회부, 노동부, 「國民福祉增進對策 - 社會福祉制度의 擴充과 都市低所得層 生活向上」, (1986), p. 20.

〈表 2〉 사회복지전문요원의 배치기준 및 현황

지역구분	배치기준	배치인원
인구 50만 이상의 도시	-저소득층 100가구 이상의 동에 1명씩 배치 -추가 200가구당 1명씩 증원 -1개동의 상한 인원 3명(서울은 6명)	967명
인구 50만 미만의 시	-저소득층 200가구 이상의 동에 1명씩 배치 -200가구당 1명씩 추가 -1개동의 상한 인원 3명	327명
읍, 면	-저소득층 300가구 이상 읍, 면당 1명	706명

자료: 정덕조, 「90년대의 사회복지정책방향」, (한국보건사회연구원, 1991), p. 29.

① 生活保護對象者の 調査 및 決定에 수반되는 制限事項

② 保護金品の 지급등 生活保護對象者の 生計保護를 위한 業務

③ 職業訓練, 生計資金融資, 就業斡旋등 生活保護對象者の 自立支援을 위한 業務

④ 生活保護對象者에 대한 個別相談 및 事後管理

⑤ 기타 生活保護對象者를 위한 後援金品の 모집 및 後援者 斡旋등이다.

또한 地方自治團體의 長은 社會福祉專門要員이 위의 업무를 성실히 수행할 수 있도록 수시로 지도, 점검하고 소속행정기관의 장이 이에 위배되는 경우를 한 경우 즉시 시정조치하여야 한다고 규정하고 있다. 38)

3. 專門人力 運營上의 問題點

전술한 바와 같이 1987년부터 배치하기 시작한 社會福祉專門要員制度는 시행된지 불과 몇년되지 않았지만 그동안 여러 成果들을 거두고 있다. 公的傳達體系內에서 주로 生活保護事業의 業務를 담당하고 있는 이들을 生活保護의 궁극적인 目的이라고 할수

35) 1990년 6월 29일 당시 노태우 대통령은 6.29선언 3주년 기념 '국민과의 대화'에서 1992년까지 社會福祉專門要員의 4,000명 확대배치안을 발표했었다. 「東亞日報」, 1990. 6. 30, 3면.

36) 보건사회부, 「93년도 社會福祉專門要員便覽」, (1992. 2.), pp. 5-6.

37) 사회복지전문요원의 직무 및 관리운영에 관한 규정(보사부 훈령 제622호, 1991. 7. 2), 제3조.

38) 동규정, 제5조.

있는 生活保護對象者의 自立과 國家財源의 효율적 집행을 위해 노력해 온 것이 사실이다. 기존의 政府의 生活保護事業은 保護對象者의 선정과 전달양태의 측면에서 非科學性과 任意性 등 많은 문제를 노출하여 行政便宜主義의 모습을 나타냈다고 할 수 있다. 종전의 邑, 面, 洞事務所의 一般公務員과 統, 班長들에 의한 生活保護對象者의 선정 등의 활동은 社會福祉專門委員制度를 운영함으로써 質的인 비약을 가져왔다고 할 수 있다. 社會福祉專門委員의 활동은 生活保護對象者 선정의 엄격한 기준적용 등으로 國家財源의 낭비를 막아왔다. 이것은 <표 3>에서 보는 것처럼 1987년부터 1992년까지 총 7.5%정도 生活保護對象者의 수가 감소하고 있는 것으로 입증된다. 뿐만 아니라 社會福祉專門委員은 경제적 문제를 해결하기 위한 物質的 援助 이외의 社會心理的 相談 서비스 등을 통해 低所得層의 자립자활을 도모하도록 하여 社會福祉行政의 專門

<表 3> 생활보호대상자수 변화추이

연도	생활보호대상자수(천명)	전년대비 증감(%)
87	2,353	
88	2,310	-1.83
89	2,246	-2.77
90	2,256	0.45
91	2,246	-0.45
92	2,176	-3.11

자료: 보건사회통계연보, 각년도

화에도 기여하고 있다.

이와 같이 專門人力을 운영함으로써 많은 효과를 거두고 있음에도 불구하고 또한 運營上의 問題點이 많이 지적되고 있다. 주로 지적되고 있는 問題點으로는 社會福祉擔當公務員의 非專門性, 社會福祉專門委員의 待遇의 미흡성, 社會福祉專門委員의 不足, 勤務環境의 劣惡性, 身分保障의 問題, 過重한 業務, 教育訓練機會의 不足 등이다.³⁹⁾

여러 問題點들 가운데 다음에서 몇가지만 살펴보기로 한다

① 業務의 過重

39) 成圭鏞, 「社會福祉行政論」, (서울: 法文社, 1993), pp.425-428.; 윤혜미 등, 「社會福祉專門委員制度의 發展方向에 관한 研究」, (韓國保健社會研究院, 1991), pp.45-50.; 李廷鎭, 「韓國社會福祉行政組織의 改善方案에 관한 研究」, (博士學位論文, 慶熙大學校 大學院, 1987), pp.109-111.; 韓國社會事業(福祉)大學協議會 編, 「社會福祉傳達體系와 社會福祉士의 役割」, (韓國福祉政策研究所 出版部, 1989), pp.18-19.

社會福祉專門要員의 가장 큰 問題點으로 지적되고 있는 것이 불분명한 職務分擔이다. 保健社會部長官의 訓令으로 정한 '社會福祉專門要員의 職務 및 管理運營에 관한 規程' 第3條의 業務分擔 및 兼職禁止의 조항이 전혀 지켜지지 못하고 있는 것이다.⁴⁰⁾ 이것은 業務의 負擔을 가중시키는 한 요인이 되고 있다. 이는 이러한 規定이 전혀 법적 구속력을 갖지 못하기 때문에 이를 위반하더라도 해당 책임자에 대한 문책이 현재로서는 거의 불가능하다는데 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 專門性을 기반으로 人間을 그 대상으로 하는 社會福祉行政의 특성을 고려할 때 적정량의 업무만이 社會福祉專門要員의 良質의 서비스를 社會福祉對象者에게 제공할 수 있을 것이다.

業務過重의 원인은 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 첫째는 社會福祉專門要員 1인이 담당하는 生活保護 家口數의 과다함, 둘째는 規程 이외의 他行政 兼任에서 오는 업무의 과중함이다.⁴¹⁾

먼저 擔當家口數의 측면을 살펴보면 <表 4>에서 보는 바와 같이 6大都市의 경우는 1인의 社會福祉專門要員이 담당하고 있는 생활보호 가구수가 182가구이며, 9개 道의

<表 4> 地域別 社會福祉專門要員의 1인당 擔當家口

지역구분	사회복지전문요원 인원수	1인당담당가구 및 인원
6대도시	879명	182가구 622명
9개도	1,121명	526가구 1,836명

자료: 정덕조, 前掲書, p. 29.

경우에는 무려 526家口로 나타났으며, 韓國保健社會研究院의 조사 연구 결과는 <表 5>와 같이 전국평균 247家口로 나타났다. 여기에는 300家口 이상이 6.9%, 400家口 이상도 6.9%나 되었다.

社會福祉專門要員이 生活保護 업무를 충실히 시행하기 위해서는 이러한 업무량은 매우 무리이며 그 결과 社會心理的인 상담서비스를 거의 수행되지 못하는 형편이며 他業務의 兼任으로 인해 이는 더욱 가중된다.

社會福祉專門要員이 兼任하는 업무는 家庭福祉, 老人·兒童福祉, 一般行政業務, 地域福祉業務, 保健衛生業務 등으로 나타나고 있는데, 이와 같은 業務 兼任에 비추어 담당하고 있는 전체 업무중 生活保護業務가 차지하고 있는 비중은 평균적으로 전체 업무량의 56%만이 生活保護 업무 수행에 관련된 것으로 나타나 業務 兼任도 심각한

40) 사회와 복지연구회, 「한국사회복지노동자연구」, (서울:한울, 1992), p.174.

41) 上掲書, pp.175-177.

<表 5> 社會福祉專門委員 1인당 擔當家口數

구분	빈도(명)	백분율(%)
100가구이하	6	2.6
101 - 200가구	108	46.3
201 - 300가구	87	37.3
301 - 400가구	16	6.9
400가구이상	16	6.9
계	233	100.0

수준에 이른 것으로 보인다.⁴²⁾

자료: 윤혜미 등, 前掲書, p. 45.

社會福祉專門委員들의 이러한 과중한 업무 부담은 본래 專門委員의 배치 취지가 띠는 生活保護對象者의 自立, 自活을 촉진한다는 專門性의 효과를 떨어뜨리고 있다. 社會福祉專門委員制度가 표출하고 있는 이러한 문제점은 社會福祉行政의 공무원인 社會福祉專門委員의 活動이 社會福祉의 專門性에 대한 이해가 전혀 고려되지 않는 內務部, 一般行政 체계속에서 이루어지기 때문이다. 기본적으로 일반적 內務行政과 社會福祉行政은 그 성격이 다른 것이다.

② 社會福祉行政人力の 非專門性

政府의 社會福祉分野에 종사하는 公務員의 경우 公務員任用令 第3條의 公務員職級表 중 職列分類에서 社會福祉職을 除外시켜 제도적으로 專門性을 인정하지 않고 있으며,⁴³⁾ 또한 市, 道 및 市, 郡 區에 임용 또는 위촉하고 있는 別定職 專門委員인 兒童福祉指導員, 老人福祉相談員, 心身障人福祉指導員, 婦女相談員, 社會福祉專門委員의 任用資格을 볼 때 <表 6>에서 보는 바와 같이 社會福祉를 專攻하지 않은 자에게도 任用資格을 부여하고 있어서 分野別 專攻知識이나 技術이 없어도 專門委員으로 임용될 수 있는 실정이다. 社會福祉에 대한 상당한 資格을 가지지 않고도 學歷이나 經歷으로 임용자격을 부여하는 것은 社會福祉行政의 專門性을 해치고 있다.

42) 윤혜미 등, 前掲書, pp. 49-50.

43) 아직 國家公務員任用令은 개정되지 않고 있다. 다만 地方公務員任用令을

1992. 12. 26 大統領令 第13786號로 개정공포하여 行政職群에 社會福祉職列 社會福祉職類로 5級(地方社會福祉事務官), 6級(地方社會福祉主事), 7級(地方社會福祉主事補), 8級(地方社會福祉書記), 9級(地方社會福祉書記補)의 職級을 신설하였으나 현재실시는 보류되고 있는 실정이다.

<表 6> 社會福祉從事者의 資格基準

名稱	資格	備考
兒童福祉指導員	1. 專門大이상의 保社部長官이 인정한 學科 卒業者 2. 高卒이상의 3年이상 社會福祉行政 經歷者 3. 2年이상의 敎員 經歷者 4. 專門大이상의 卒業者로서 保社部長官이 시행하는 資格試驗 合格者	1. 別定職 公務員
老人福祉相談員	1. 社會福祉士 資格證所持者 2. 專門大 이상의 社會福祉學科 卒業者 3. 2年이상의 敎員 經歷者 4. 高卒이상의 2年이상 社會福祉行政 經歷者 5. 中卒이상의 5年이상 社會福祉行政 經歷者	1. 兒童 및 障礙人福祉 指導員 그리고 福祉公務員의 兼職可能 2. 8級 地方公務員에 相當함
障礙人福祉指導員	1. 社會福祉士 2級이상 資格證 所持者 2. 敎育法에 의한 特殊敎師 3. 高卒이상의 5年이상 社會福祉行政 經歷者	1. 兒童福祉指導員 및 老人福祉相談員 그리고 福祉公務員의 兼職可能 2. 8級 地方公務員에 相當함
婦女相談員 (首席相談員) (一般相談員)	1. 大卒者로서 1年이상 社會事業 經歷者 2. 5年이상 社會事業行政 經歷者 3. 5年이상 敎員 經歷者 1. 初大卒이상의 2年이상 社會事業學 專攻者 2. 2年이상의 敎員 經歷者 3. 3年이상의 社會事業行政 經歷者 4. 社會福祉士 3級이상	婦女相談員 任用規則
社會福祉專門委員	社會福祉士 3級이상	

또 社會福祉行政人力的 非專門性을 초래하는 것은 아직도 社會福祉에 대한 資格을

자료: 金泳謨, “社會福祉士의 資格基準”, 韓國社會事業(福祉) 大學協議會 編
前掲書, P. 28.

갖지 않은 一般行政公務員이 生活保護등의 업무를 담당하고 있는 邑, 面, 洞 등이 많은 것이다.

③ 勤務環境의 劣惡

社會福祉專門委員들은 현재 專門性を 발휘할 수 있는 傳達體系가 확립되지 않은채 內務部 一般行政의 일선 조직인 邑, 面, 洞事務所에 주로 배치되어 있다. 그런데 이들의 職務는 상당한 기술을 요하고 專門家로서의 裁量勸을 필요로 하며 또 物質的 援助뿐만 아니라 專門的 對人서비스의 제공도 포함하고 있다. 44)

그러나 一般綜合行政機關인 邑, 面, 洞事務所는 이러한 업무를 이행하거나 수행할 힘이 없는 단순 업무 중심의 조직이다. 특히 對人的 서비스를 위한 조용하고 안정된 장소와 相談室이 필요한데 그렇지 못한 형편이다. 이러한 분위기 속에서 효과적인 相談이 이루어지기는 어렵다. 조사에 의하면 社會福祉專門委員 60%가 현재의 물리적 환경에 강한 불만을 표시하였으며, 社會福祉專門委員의 直屬上官인 洞事務所의 行政責任者들도 근무환경의 劣惡性에 대해서는 같은 입장을 나타내고 있으며 그들의 37%가 현재의 事務所 여건을 社會福祉專門委員들이 相談 등 직무를 수행하는 데는 적합하지 못하다고 지적하였다. 45)

④ 身分保障의 問題

오늘날 職業公務員제에 있어서 身分保障은 대단히 중요한 부분이다. 그러나 현재 社會福祉專門委員은 別定職 7級으로 任用되고 있기 때문에 身分上的 制約뿐만 아니라 昇進이 제도적으로 막혀 있는 실정이다. 이러한 문제는 社會福祉專門委員들의 勤務意慾과 士氣低下는 물론 職務滿足에 부정적 요인을 형성하고 있다.

勤務經歷이 오래수록 昇進 문제가 심각하게 離職을 고려하게 하는 요인이 되고 있다. 46) 일반적으로 身分保障이 士氣와 관계가 있는 것은 여러 研究의 결과에서 많이 나타나고 있다. 47) 그런데도 社會福祉專門委員의 불안정한 身分保障은 그들의 士氣를 低下시키고 나아가서 專門性を 충분히 발휘할 수 없다.

身分保障이 불안하면 自律性を 갖지 못하여 올바른 意思傳達와 참여가 잘 되지 못하여 上官은 잘못된 결정을 하기 쉽고 行政은 形式主義化되게 된다. 48) 制度的인 身分保障을 함으로써 그들의 士氣를 올려 勤務意慾을 높여 保護對象者에게 보다 專門的인 서비스 제공이 이루어져야 할 것이다.

이런 점에서 볼 때 최근의 地方公務員任用令을 개정하여 社會福祉職의 설치에 바람직한 것으로 평가되며, 후속으로 國家公務員任用令의 개정도 필요한 것이다.

44) 윤혜미, "社會福祉專門委員의 職務滿足圖, Burnout에 관한 연구," 韓國社會福祉學會 編, 「한국사회복지학」, (1991), pp.112-113.

45) 上揭論文, p.102.

46) 上揭論文, p.105.

47) 朴東緒, 「人事行政論」, (서울:法文社, 1985), p.387.

48) 上揭書, p.388.

지금까지 論議한 위 네가지 問題點 외에 教育訓練 機會의 不足을 들수 있다. 政府에 채용된 대다수의 社會福祉專門要員은 現場 經驗이 不足하다. 따라서 실제로 職務를 담당하기 전에 현재 국립사회복지연수원에서 실시하는 1 - 2주간의 기초교육 외에도 실무교육 중심의 더 많은 교육이 필요하다. 그리고 채용된 후에 市, 道知事의 지침으로 3년마다 1회이상 총 40시간 補修教育(inservice training)을 실시하도록 하고 있으나 잘 지켜지지 않고 있고, 현행 補修教育에 대한 만족도도 낮은 것으로 나타나고 있다. 한 調査에 의하면 만족한다고 응답한 專門要員은 29%정도에 불과하다. 49)

IV. 社會福祉行政 專門人力의 活性化 方案

앞에서 제시한 여러 問題點을 중심으로 專門性 확보를 위한 社會福祉行政 專門人力의 活性化 方案 중에서 몇가지만 살펴보면 다음과 같다.

1. 社會福祉行政 傳達體系의 改善

급속한 사회변화에 따라 점차 多樣化 되고 複雜해지고 있는 국민들의 福祉欲求에 대응하고 특히 社會福祉行政의 專門性을 확보하기 위해서는 무엇보다도 조직상의 傳達體系가 확립되어야 한다. 현재 우리나라의 경우 社會福祉行政 傳達體系가 二元化되어 있다. 즉 社會福祉政策은 保社部에서 계획하고 執行은 內務部 行政體系를 통하여 운영되고 있는 실정인데 이는 서비스제공의 專門性, 意思傳達의 調整문제, 執行結果의 평가 등에서 많은 문제점을 예측할 수 있는 것이다.

中央部處의 분산된 事務分擔과 함께 50) 行政便宜主義에 의한 傳達體系의 二元化는 국민들의 欲求에 대응하여 社會福祉서비스 업무를 專門的이며, 綜合的이고 體系적으로 수행하기가 어렵다. 따라서 중앙의 社會福祉政策 擔當 部處의 조정은 물론이려니와 社會福祉行政 傳達體系의 改善가 필요하다.

社會福祉서비스의 綜合性, 專門性 및 接近의 容易性을 위해서 歐美 여러 선진국가와 日本 등에서 이미 시행되고 있는 社會福祉事務所를 설치하여 社會福祉行政의 업무

49) 윤혜미, 前掲書, p. 103.

50) 社會保障制度의 도입에 있어서 종합적이고 통일적인 계획하에 체계적으로 제도화된 것이 아니라 個別 分立制度로 도입됨에 따라 업무관장도 자연히 각 部處別로 분장되어 制度간의 整合性이 결여됨은 물론 전국을 통일적으로 포괄·관할하는 독립적인 福祉行政體系가 확립되지 못하고 있는 실정이다. ;李啓卓, 「福祉行政論」, (서울: 高麗苑, 1985), p. 118.

만을 擔當하게 하여야 한다. 社會福祉事務所를 설치함으로써 앞서 지적한 業務의 過重, 非專門性, 勤務環境의 劣惡등의 문제는 해결될 수 있을 것이다. 社會福祉事務所の 설치문제는 그동안 政府, 學界 등에서 여러차례 논의된 적이 있으며 구체적으로 설치방안이 제시되기도 하였다. 社會福祉事務所는 행정단위별로 市, 郡, 區에 1개소씩 설치하고 邑, 面, 洞에 社會福祉事務所支所를 설치하는 것이 바람직할 것이다.

社會福祉事務所는 社會福祉行政의 최일선 기관으로 해당지역사회의 生活保護事業을 운영할 뿐 아니라 각종 社會福祉서비스를 제공하며, 다른 公, 私福祉機關과의 橫적 업무관계를 유지하는 등 政府의 地域社會福祉事業을 총괄, 운영하는 기구가 되게 하여야 한다.⁵¹⁾

政府는 1993년부터 시작되는 『제1차 경제사회발전 5개년 계획』에 市, 郡, 區 단위의 社會福祉서비스 傳達體系를 改善하기 위하여 1993년부터 1995년 중에 6大 都市의 低所得層 밀집지역에 社會福祉事務所를 1개씩 설치하여 시범사업을 실시하고 그 평가결과를 토대로 1996년부터 2000년까지 전국적으로 설치한다는 계획을 밝히고 있는데 단지 정치적 구호가 아닌 행정적 과제로서 반드시 실행되어야 할 것이다. 지방화시대에 발맞추어 지역사회주민의 고유의 특성과 욕구에 적절히 대응할 수 있는 社會福祉事務所の 설치는 시대적 適實性을 충분히 가지는 것이다.

社會福祉事務所를 설치할 때는 그 運營主體, 業務機能, 組織構造 등에 대한 사항 등이 신중히 검토되어야 할 것이다.⁵²⁾

2. 社會福祉行政 職列의 設置

社會福祉行政에 있어서 專門人력을 活性化시킬 수 있는 일차적이고도 직접적인 방법은 社會福祉關聯職列의 설치일 것이다. 날로 국민들의 社會福祉欲求가 변화되고 증대되어가는 상황에서 社會福祉行政 傳達體系의 확립과 더불어 社會福祉專門職에 의하여 업무가 수행될 수 있도록 公務員 任用令에 社會福祉職列을 설치할 것이 요청된다.

1992년 社會福祉事業法을 改正하여 同法 第10條에 生活保護에 관한 업무를 담당하게 하기 위하여 社會福祉全擔公務員을 市, 郡, 區 및 邑, 面, 洞에 들수 있는 근거규정을 마련하고 있으며,⁵³⁾ 같은 해에 전술한 바와 같이 地方公務員 任用令을 改正하여

51) 崔日燮, 「地域社會福祉論」, (서울大學校 出版部, 1985), p. 282.

52) 여기에 대해서는 李廷鎬, 前掲論文, pp. 129-146.; 徐相穆, 崔日燮, 金尙均: 「社會福祉 傳達體系의 改善과 傳門人力 活用方案」, (서울: 韓國開發研究院, 1988), pp. 160-166. 참조

53) 社會福祉事業法(1992. 12. 8. 法4531號), 第10條.

行政職群에 社會福祉職列을 설치하고 9級에서 5級까지의 職級을 두었다.⁵⁴⁾ 그러나 國家公務員 任用令은 아직 개정되지 않고 있는 실정이다.

社會福祉職列의 설치 필요성을 살펴보면 다음과 같다.⁵⁵⁾

첫째로, 社會福祉分野職務는 인간의 존엄성을 존중하는 것을 철학으로 하는 專門的인 직무로서 社會福祉에 관한 知識과 技術을 가진 專門家에 의하여 직무가 수행되어야 하는 것이다.

둘째로, 다양하게 증가하고 있는 社會福祉機關과 施設의 합리적인 운영을 통한 社會福祉서비스의 활성화를 위하여 行政機關의 전문적이고 기술적인 지도와 지원이 요청되기 때문이다.

셋째로, 현행 社會福祉關係 專門要員 즉, 社會福祉專門要員 兒童福祉指導員, 婦女相談員, 老人福祉相談員, 障礙人福祉指導員 등의 制度的 身分保障, 昇進 등 士氣昂揚을 위해서 필요하다.

네째로, 최근 활발하게 논의되고 있는 社會福祉行政 傳達體系의 확립은 社會福祉 專門職의 배치를 전제로 하고 있다.

다섯째로, 遊休 社會福祉專門人力을 活用할 수 있기 때문이다. 1993년 현재 전국 44개 대학의 社會福祉學科에서 해마다 배출되고 있는 專門人力은 약 2,000명이나 되며, 1991년말 현재 社會福祉事業法에 의한 社會福祉士 資格證 所持者는 <表 7>에서 보는 바와 같이 9,812명으로 나타나 있다.

<表 7> 社會福祉士 現況

등급	남	여	계
1급	1,825	2,803	4,628
2급	896	1,326	2,222
3급	850	2,112	2,962
계	3,571	6,241	9,812

자료: 보건사회통계연보, 1992, p.164.

우리나라의 경우 1961년 公務員 任用令에 厚生職을 行政職群에 專門職列로 설치한 바가 있었으나 專門職으로서 인정되지 못하고 1965년 改正되면서 厚生職列은 行政職列에 흡수하고 말았는데 이것은 큰 잘못이었다.

54) 地方公務員 任用令(1992. 12. 26 大統領令 第13786號)

55) 李廷鎭, “社會福祉行政職列의 設置,” 韓國社會事業法(福祉)大學協議會 編, 前掲書, pp. 5-10.

3. 教育訓練의 強化

社會福祉行政의 효율적 수행을 위해서는 단순한 經驗이나 常識만으로는 부족하며 量的 質的으로 변화해가는 국민들의 欲求 수준에 맞추어 專門的 知識과 技術을 기반으로 해야 한다. 즉 高度의 教育과 訓練에 의한 專門的 資格을 가진 職業的 專門家에 의하여 行政이 수행되어야 한다.

미래의 專門家를 양성하는 大學教育은 社會福祉事業法 施行規則 <별표 1>에 의하여 교육과정을 운영하고 있는데 이것이 곧 社會福祉專門教育의 표준이 된다고 하여야 할 것이다. 그런데 여기서 보다 중요한 것은 社會福祉士의 質的인 수준이다. 다른 專門職의 경우와 마찬가지로 國家考試制에 의한 社會福祉士의 資格을 인정하는 제도로의 개선은 社會福祉教育의 수준을 향상시킬 뿐만 아니라 質的인 향상도 가져오리라 생각된다.

또 社會福祉行政 專門人力이 현재 담당하고 있는 직무를 효과적으로 수행하는데 필요한 知識과 技術을 습득하게 하고 급변하는 사회환경에 適應能力을 향상시키기 위한 專門性 提高라는 점에서 社會福祉 現任訓練도 강화해 나가야 한다. 현재 社會福祉 專門要員 임용후에 1 - 2주만 실시되는 기초교육은 전술한 바와 같이 만족도가 낮은 것으로 나타나고 있으며, 근무도중 補修教育도 마찬가지다. 직무를 담당하기 전에 실시하는 기초교육은 그 기간과 교육내용을 다시 검토할 필요성이 있으며, 補修教育도 실무중심의 내용이 되어야 할 것이다.

이상에서 논의한 방안 외에도 非專門人力의 有資格者로 대치, 勤務環境의 改善, 處遇의 改善 등을 活性化 方案으로서 제시할 수 있을 것이다.

V. 結 論

社會福祉行政은 一般行政과는 다른 特性들을 갖는다. 특히 對人指向的(client-oriented)인 특성을 가지는 社會福祉行政은 상대적으로 많은 知識과 技術을 요구하는 專門性을 가진다. 社會福祉行政은 인간의 物質的 欲求뿐만 아니라 受惠對象者의 道德的인 人格을 존중하고 社會心理的 精神的 欲求를 통합하는 서비스제도가 이루어져야 하기 때문이다.

人間을 대상으로 하는 社會福祉行政은 産業化, 分業化된 현대사회에 있어서 政府의 공식적인 制度나 組織體系에 의해서 그리고 科學的이고 專門的인 방법에 의해서 실천되지 않으면 안된다. 따라서 社會福祉行政의 업무수행은 지난 과거와는 달리 專門性

에 기초하지 않을 수 없으며, 社會福祉行政의 專門적이고 效率的인 수행을 위해서는 무엇보다도 專門人力이 필요하다.

우리나라의 경우 社會福祉事業法에 의하여 專門社會福祉人力이 되는 社會福祉士의 資格基準을 명시하고 있으며 制度的으로 專門家로 인정하고 있다. 政府에서는 社會福祉行政의 專門性을 인식하고 社會福祉士의 資格을 가진 자중에서 1987년부터 社會福祉專門要員으로 임용하고 있다. 이들은 현재 부분적으로 채용되어 있고 절대 다수가 專門人力이 아닌 一般行政要員이 대신 업무를 수행하는 실정이지만 그동안 社會福祉專門要員制度는 生活保護對象者 선정 등에서 소기의 성과를 거둔 바 있다. 또한 社會福祉專門要員들의 활동은 경제적 문제를 해결하기 위한 物質的 원조뿐만 아니라 社會心理的 相談서비스 등을 통해 低所得層의 자립자활을 도모하도록 하여 社會福祉行政의 專門化에도 기여하고 있다.

專門人力을 운영함으로써 많은 효과를 거두고 있음에도 불구하고 또한 많은 問題點이 지적되고 있다. 여러 問題點들 중에서도 業務의 過重, 社會福祉行政人力의 非專門性, 勤務環境의 劣惡, 昇進 등의 身分保障의 문제 등을 특히 지적하였다.

이러한 問題點을 중심으로 專門性 확보를 위한 社會福祉行政 專門人力의 活性化 方案으로 一般內務行政으로부터 社會福祉行政 傳達體系의 改善, 身分保障을 위한 社會福祉行政職列의 設置, 質的 改善을 위한 教育 訓練의 強化 등을 제시하였다. 이러한 活性化 方案은 地方自治制의 실시와 함께 보다 保護對象者들과 가까운 거리에서 社會福祉 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 時宜適切하다 하겠다.

참고문헌

1. 金萬斗, 「社會福祉法制論」, 서울: 弘益齋, 1991.
2. 金娟姬, “社會事業專門職과 科學파라다임,” 慶北大學校: 「論文集」, 第14輯(1987)
3. 金泳模, 「社會福祉의 自主的 模索」, 서울: 平民社, 1978.
4. ——— 譯, 「社會政策概論」, 서울: 一潮閣, 1982.
5. 朴東緒, 「人事行政論」, 서울: 法文社, 1985.
6. 사회와 복지연구회, 「한국사회복지노동자연구」, 서울: 한울, 1992.
7. 徐相穆, 崔日燮, 金相均, 「社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力 活用方案」, 서울: 韓國開發研究院, 1988.
8. 成圭鐸, 「社會福祉行政論」, 서울: 法文社, 1993.
9. ——— 譯, 「社會福祉行政組織論」, 서울: 博英社, 1985.
10. 宋鄭府, 「社會福祉學研究」, 서울: 法志社, 1992.
11. ——— 譯, 「社會福祉」, 서울: 大永文化社, 1988.

11. ——— 譯, 「社會福祉」, 서울:大永文化社, 1988.
12. 申相俊, 「福祉行政學」, 大邱大學校 出版部, 1989.
13. 윤혜미, 「社會福祉專門要員의 職務滿足, 離職意圖, Burnout에 관한 연구」. 韓國社會福祉學會 編: 「한국사회복지학」, 1991.
14. ——— 等, 「社會福祉專門要員制度的 發展方向에 관한 研究」, 韓國保健社會研究院, 1991.
15. 李永相, 「社會福祉行政에 있어서 專門人力の 活用方案」. 碩士學位論文, 釜山大學校, 1991.
16. 李廷鎬, 「韓國社會福祉行政組織의 改善方向에 관한 研究」. 博士學位論文, 慶熙大學校, 1987.
17. 李啓卓, 「福祉行政論」, 서울:高麗苑, 1985.
18. 張仁協, 李廷鎬, 「社會福祉行政」, 서울大學校 出版部, 1993.
19. 張仁協 譯, 「産業社會와 社會福祉」, 서울:大韓教科書株式會社, 1979.
20. 陳世赫, 「地方自治團體의 社會福祉行政 實態에 관한 研究」. 博士學位論文, 東國大學校, 1989.
21. 韓國社會福祉政策研究所, 「社會政策研究」, 第6輯(1985)
22. 韓國社會事業(福祉)大學協議會 編, 「社會福祉傳達體系와 社會福祉士의 役割」, 서울:韓國福祉政策研究所 出版部, 1989.
23. 韓國行政學會, 「韓國民主行政論」, 서울:考試院, 1988.
24. 黃振洙, 「現代福祉行政學」, 서울:부루칸모로, 1990.
25. Benveniste, Guy. *Professionalizing the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco: Jossey, 1987.
26. Friedlander, Walter A., and Apte, Robert Z. *Introduction to Social Welfare*. 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
27. Patti, Rino J. *Social Welfare Administration: Managing Social Programs in a Developmental Context*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983.
28. Prigmore, C.S., and Atherton, C.R. *Social Welfare Policy*. Lexington Mass: D.C. Heath and Company, 1973.
29. Skidmore, Rex A. *Social Work Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983.

A Study on the Activating Plan of Professional Manpower
in Social Welfare Administration

Oh Jong-Hee

Dept. of Social Welfare

Kwangju Health Junior

College

>Abstract<

Social welfare administration differs from a general administration. The property of social welfare administration is caused by the problems of profession. The service of social welfare administration must be involved not only material condition but also professional knowledge and skill.

Therefore, in order to perform social welfare administration more effectively and professionally, first of all, professional manpower for social welfare administration should be employed. It has obtained the desired result from the arrangement of professional manpower for social welfare administration since 1987.

But some problems are founded in operation, those are overweight of duty, non-profession, poorness of working environment, security of personal station such as promotion, and so on.

By these problems, it presented that improvement of delivery system, establishment of occupational series for social welfare administration, strengthening of education and training and so on as activating plans of professional manpower.