

## 관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡\*

이철주\*\*

한승주\*\*\*

최근 사회복지직 공무원의 연이은 자살이라는 비극을 겪은 우리 사회는 비로소 사회복지직 공무원이 어떤 어려움을 겪는가를 심각하게 논의하고 있다. 많은 언론과 논문들이 사회복지서비스를 성공적으로 제공하기 어려운 이유를 쏟아놓고 있는데, 대체로 그 원인을 일선의 업무과다 구조에서 찾으면서 인력 충원과 서비스 전달체계 개편을 주장한다. 이 논문은 앞선 분석들을 토대로 하되, 이 문제를 보다 본질적인 차원에서 설명해보려 하였다. 분석을 통해, 전형적인 관료제 구조 속에서 사회복지라는 휴먼서비스를 제공한다는 것은 이질적인 두 질서의 공존이며, 이로 인해 필연적으로 충돌과 갈등이 발생함을 발견하였다. 위계적이고 분업화되어 있으며, 공식적인 특성을 가지는 물인격적 관료제는, 통합적·비정형적이고 대면적이며 가치지향적인 사회복지업무를 제공하기에 적합한 구조라고 하기 어렵다. 물인격적 구조에서 인격적 업무를 추진하겠다는 것은 모순에 가까워 보일 만큼 본질적 상충성을 가지고 있는 것이다. 그로 인해 사회복지직 공무원들은 적극적 사회서비스를 제공하는 주체로 활동하지 못하였고 자신들의 재량행위를 '전문성을 상실하고, 표준화된, 자기방어를 동반한, 서비스가 아닌 규제'라고 인식하였다. 재량행위가 물인격화되는 것이며, 관료제의 구조적 특성이 업무의 인격적 속성 발현을 어렵게 만든 것으로 보인다. 사회복지현장의 어려움을 이질적 구조와 업무의 공존으로 인한 갈등으로 해석했다는 점에서 본 분석의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

주제어: 관료제, 물인격성, 사회복지업무, 재량행위

\* 본 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2013S1A3A2053959)임을 밝힙니다. 또한, 본 논문의 발전을 위해 정성스럽게 읽고 심사에서 유익한 비평을 해주신 익명의 평자들에게 감사드립니다.

\*\* 주저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 고려대학교 행정학과 BK21 연구교수를 거쳐 고려대 정부학연구소 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론과 정보기술, 공공관리와 정책집행, 조직관리와 개별심리분석 등이다(gjleegooun@korea.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 관료제, 공공관리 등이다(sngjoo@korea.ac.kr).

## I. 서론

최근 들어 사회복지업무를 담당하는 일선 공무원들이 업무에 대한 어려움을 호소하거나 심할 경우 스스로 목숨을 끊기도 하여<sup>1)</sup> 많은 사람들의 안타까움을 자아내고 있다. 이전에도 사회복지업무는 쉽지 않았으며 인력 부족으로 인한 어려움이 지적되어 왔음에도(윤혜미, 1993; 김성한, 2002), 최근 들어 사회복지 담당 공무원들이 업무를 유난히 힘들어하는 이유는 무엇일까? 단지 늘어난 사회복지프로그램, 부족한 인력의 문제만 일까?

이러한 현상에 대하여 전문가들은 지방자치단체로 사회복지업무가 이관되면서 나타난 복지 업무의 ‘깔때기 구조’를 지적(서재호, 2008; 전선영·윤정혜·안정선, 2011)하기도 하고, 일선 사회복지 담당 공무원의 업무 범위가 과거에 비해 상상할 수 없을 정도로 많아졌음을 지적(권용수, 2006; 임성옥, 2006; 황선영·박경숙, 2007; 서문진희·선수경, 2011)하기도 한다. 다만, 이러한 지적들은 현상에 대한 이해를 넓히고 다양한 현실의 문제점을 파악하여 대안 설계 등 관련 논의를 풍성하게 한다는 점에서 유익하지만, 현 제도의 허점에 초점을 맞추거나 사회복지업무의 어려움을 기술하는데 그쳐 근본적 설명에 대한 아쉬움이 남는다.

사실 공공부문의 많은 업무 중에서도 사회복지업무는 담당 공무원이 주관적 판단, 재량행위, 공감 등에 근거해 업무를 진행할 필요가 있는 대표적인 휴먼서비스<sup>2)</sup>이다. 반면 관료제 조직은 인간의 주관적이고 감정적인 편견을 배제한 몰

1) 2013년 1월 31일에는 경기 용인시 한 병원에서 용인시청 사회복지직 공무원이 투신했고 2월 26일에는 성남시청 사회복지직 공무원이 스스로 목숨을 끊었다. 3월 20일에는 울산에서 사회복지 공무원이 극단적 선택을 했다. 세 사람 모두 평소 업무과다에 따른 어려움을 호소했다고 전해진다(한국일보, 2013. 3. 20).

2) 휴먼서비스(human service)는 사회서비스를 가리키며, 휴먼서비스의 핵심기능은 개인적 행동이나 속성 내지 사회적 지위를 규정 또는 변화시키고 인간의 욕구에 적극적으로 반응하기 위한 소득보장, 의료, 교육, 주택, 고용 등과 같은 주로 대인적 서비스를 포함한다는 것이다(Kahn, 2000; 이인희, 2003: 76 재인용). 또한 생산자와 소비자 간 긴밀한 인간적 대면관계를 통해 서비스가 이루어지면서 서비스 대상으로서 인간 존재의 가치가 강조된다. 사회복지업무는 휴먼서비스로서 관계지향적 특성과 대상자의 협력이 필요한 공동생산적 특성을 가지고 있다(Hansenfeld, 1983; 김영중, 2012).

인격적인 특성을 가짐으로써 조직의 합리성을 유지하려 한다. 구성원의 자의성, 임의성, 감정이입 배제가 전제가 되는 것이다(Weber, 1947; 최성욱, 2011). 이 경우 일반적으로 해당 서비스를 받고자 하는 대상자들의 다양성으로 인하여 관련 업무를 세부적으로 규정하기 어렵고 이를 대상자들에게 맞도록 맥락적으로 적용해야 한다는 점에서 관료제 조직의 전제와는 충돌할 수 있다(김영중, 2012; 조성심 외, 2013).

이러한 맥락에서 본 논문은 현재 사회복지 담당 공무원이 겪고 있는 어려움의 근본 배경에는 ‘몰인격적(impersonality)인 특성을 가지는 관료제의 구조’와 ‘인격적(personality) 특성을 가지는 사회복지업무’ 사이에 불협화음이 있는 것이 아닌 지에 주목하고자 한다. 즉, ‘몰인격성을 기반으로 하는 관료제 조직에서 인격성을 강조하는 사회복지 업무를 제공하려다 보니 나타나는 갈등 현상은 아닐까?’ 하는 문제제기이다.

이러한 관료제적 특성과 사회복지업무의 충돌로 인한 갈등과 이에 대한 대응을 구체적으로 확인하기 위하여 사회복지직 공무원이 보여주고 있는 재량행위의 여러 양태를 살펴보고자 한다. 왜냐하면, 결국 사회복지직 공무원이 자율적이고 적극적인 재량행위를 통해서 휴먼서비스로의 업무 특성을 발휘하는지, 표준적이고 공식적인 절차에 따른 소극적인 재량행위를 함으로써 관료제의 구조적 질서를 따르는지를 분석한다면, 충돌 가능한 두 질서가 현재 어떻게 공존하고 있는지를 알 수 있기 때문이다.

따라서 본 논문은 사회복지업무에서 ‘조직구조와 업무속성의 충돌 및 어그러짐의 가능성, 그리고 이러한 충돌과 어그러짐을 메우려는 재량행위와 그 왜곡’이라는 문제가 나타나고 있음을 제기하며, 사회복지직 공무원의 업무 경험에 관한 질적 분석방식을 통해 그 가능성을 탐색하려 한다.

## Ⅱ. 관료제와 사회복지 업무, 그리고 재량행위

### 1. 관료제 구조와 사회복지업무의 특성 및 부조화

#### 1) 관료제 구조와 일선행정업무: 어그러짐의 가능성

관료제를 바라보는 시각에 따라 그 특성에 대한 다양한 의견들이 존재하지만, 대체로 관료제는 “훈련받은 전문가에 의해 규칙에 따라 업무가 수행되는 현상”으로서 ‘계층제, 지속성, 몰인격성, 전문성’을 가지거나(Beetham, 1996), “특정한 목표를 달성하기 위해 인간을 구조화하는 방식”으로서(Medeiros & Schmitt, 1977), ‘기능의 전문화, 규칙에 따른 행동, 계층제와 권위구조’로 규정되기도 한다. 또한 관료제는 사람을 다루는 것이 아니라 사건을 다루며, 통제와 능률성에 관심을 갖는 몰인격적 조직으로(Hummel, 2008), 관료제의 특성은 형식주의, 규칙의 구속성, 몰인격성으로 규정되기도 한다(Crozier, 1964).

여러 논의에서 공통적으로 지적하고 있는 관료제 구조의 대표적 특성은 위계성, 영역의 분업화, 공식성 등을 들 수 있는데(Gerth & Mills, 1946: 196-216; Weber, 1947: 329-336), 먼저, 위계성의 경우 하위자는 상위자의 지시와 감독을 받으며, 상관은 부하를 감독할 수 있는 권한을 부여받아 조직이 운영되는 것을 말한다. 둘째, 영역의 분업화는 담당해야 할 영역이 확정 또는 분업화되고 조직의 목표달성에 필요한 정규적인 활동을 공식적인 직무로서 적절하게 분할한다. 셋째, 공식성은 공식적으로 확립된 법규체제에 따라 조직 내의 모든 행위를 결정 및 운영하고, 조직 운영의 안정성과 통일성, 계속성을 보장하기 위해 법규에 각 조직구성원의 책임과 관계를 확정짓고 있다. 여기서 중요한 점은 관료제적 구조를 유지하기 위해서는 그 배경으로 몰인격적 특성을 조직 내 유지해야 한다는 것이다. 몰인격적 특성은 가치중립적이며, 업무처리에 있어서 인간적 고려가 개입되지 않을 것을 강조하며, 합리적 기준을 중심으로 냉정하고 초연한 정신자세가 조직 내에서 보편화된 것을 의미한다(Weber, 1947: 340). 즉, 합리성을 기반으로 하는 사고체계가 가능해야 하며, 그러한 합리성에 기반을 둔 몰인격적 판단만이

조직을 구성하고 유지하는 원동력이라고 할 수 있다.

하지만, 인간이성을 제약하거나 능률성을 너무 집착하다 보면 목적보다는 수단에 관심을 가지게 되며(Merton, 1968), 의사결정과정에 대한 철저한 분석이나 참여를 경시하게 되는 등 관료제에서 가정하는 합리성은 그 한계를 가질 가능성이 있다(Waldo, 1961; Ostrom, 1974; Denhardt, 1984).

<그림 1> 관료제 구조와 일선행정업무 집행과정 간 어그러짐의 가능성

		상황에 대한 정의	
		복잡, 다양한 의견	일치된 의견
통제 정도	집중적	① 회피, 도피, 경직	② 원할
	분산적	③ 변화, 변동	④ 분권적 집행

자료: Young(1981: 46)을 참조하여 본 논문의 맥락에 맞게 수정하여 구성.

특히, <그림 1>에서 보는 바와 같이 일반 시민하고 직접적으로 접촉하는 일선 행정의 경우, 현장에서 벌어지는 상황에 대한 일치된 의견 보다는 복잡하고 다양한 의견이 더 나타날 수 있고 기계적이고 합리적인 판단에만 의존하기 어렵기 때문에, 관료제에서 가정한 규칙과 제도 등이 원래 의도한 바대로 진행되기보다 회피, 경직, 변화 등의 과정을 겪을 수 있다는 것이다(Young, 1981; 임도빈·조원혁·정현정, 2012; 이창길, 2012).

## 2) 사회복지업무와 관료제 구조간의 부조화

다양한 일선행정업무 가운데에서도 최근에 가장 주목받는 업무 중 하나인 사회복지 업무 역시 관료제 구조와의 어그러짐을 겪을 수 있다(이현주, 2007). 우리나라는 1997년 IMF 사태이후 급속도로 증가한 복지수요에 대한 대응으로 각 부처에서 운영하는 복지정책의 양이 지속적으로 증가하고 있으며<sup>3)</sup>, 더불어 진행된

3) 당시 행정안전부(현 안전행정부)에서 파악한 중앙부처의 복지사업은 292개이며, 복지라는

일련의 사회복지서비스 전달체계의 개편 결과, 상당수의 사회복지업무를 일선행정기관에서 수행해야 하는 상황이 되고 있다(백종만, 2003: 135-137).

사회복지업무의 특성은 종합성, 집단성, 상호관계성, 조화성(조명옥, 1992; 고성희, 1995; 김경호·소순창, 2010; 김영중, 2012) 등으로 언급되는데, 아래에 나와 있는 사회복지사 윤리강령에서 보듯이 사회복지업무는 ‘인간의 존엄과 약자를 대변하는 가치지향, 사회적 지위와 기능을 향상시키기 위해 그들과 함께 일하는 대면적인 동시에 상호작용적이며, 제도개선 등 제반 활동에 주도적으로 참여하는 종합적인 것’이라고 할 수 있다. 이러한 특성들의 공통점은 업무의 인격성(personality)이다. 사회복지업무는 그 자체로 가치를 지향하고 있으며, 객관적이거나 몰인격적인 것이 아니라 주관적인 동시에 인격적인 휴먼서비스적 특성을 가진다고 할 수 있다.

“인본주의·평등주의 사상에 기초하여, 모든 인간의 존엄성과 가치를 존중하고 천부의 자유권과 생존권의 보장활동에 헌신한다. 특히 사회적·경제적 약자들의 편에 서서 사회정의와 평등·자유와 민주주의 가치를 실현하는데 앞장선다. 또한 도움을 필요로 하는 사람들의 사회적 지위와 기능을 향상시키기 위해 저들과 함께 일하며, 사회제도 개선과 관련된 제반 활동에 주도적으로 참여한다....(중략)”(한국사회복지사협회 사회복지사 윤리강령 전문 중 일부)

중요한 점은 이러한 사회복지 업무의 경우 휴먼서비스적 특성으로 인하여 관료제적 구조와 어그러질 가능성이 높다는데 있다. 논리실증주의에 입각한 관료제 모형의 경우 현대의 급변하는 환경에서 참여, 수평적 관계, 사람사이의 관계와 관련된 업무를 진행하는데 있어 근본적인 결함이 나타날 수 있다(Jun, 2001). 관료제 구조를 구성하고 유지하는 배경의 중요한 특성은 몰인격적 특성이다. 이러한 몰인격적 특성은 객관적이고 가치중립적이다(이문수, 2008). 감정적이고 주

---

업무의 영역이 워낙 다양해지고 넓어지다 보니 부처에서 서로 하려고 하고 정비해도 다시 새로운 사업이 생긴다는 것이다(중앙일보, 2011. 1. 31).

관적인 사항에 대해서는 매우 엄격하게 통제하거나 비난을 감수해야 한다. 객관적이고 가치중립적인 특성들이 바람직한 조직운영의 원리로 자리잡는다. 반면 사회복지 업무는 매우 주관적이고 가치지향적이다. 상호작용적이며, 감정적이다. 다시 말해 사회복지업무의 경우 기본적으로 누군가를 돌보는 것<sup>4)</sup>에 대한 프로그램으로서 ‘사람과 함께, 사람에 대해 직접적으로’(Hasenfeld, 1983), 인간의 욕구에 관심을 가지도록 일을 하는 휴먼서비스적 특성을 충실히 반영하는 형태이며, “개인이 모든 서비스의 원료이며, 산출물이 되는 인간주의를 중시”(이인희, 2003: 77)하고 지향하기 때문에 가치중립적이며, 인간적 고려가 개입되지 않는 관료제적 구조와 불편한 관계가 될 수 있다.

## 2. 사회복지 업무에서 재량행위의 의미 및 왜곡가능성

### 1) 관료제 구조와 사회복지업무 간 충돌에 대한 대응으로서 재량행위

가치지향적이고 주관적이며, 인격성을 강조하는 사회복지 업무와 엄격한 법의 집행과 몰인격적인 구조적 특성을 가지는 관료제 간에 어그러짐의 가능성이 존재하는 가운데 대상자들에게 사회복지 서비스가 전해지기 위해서는 결국 사회복지 담당 공무원이라는 전달주체를 거쳐야 하며, 이러한 전달주체로서의 담당 공무원은 양 특성간의 불협화음을 인식하는 과정을 겪게 된다(Young, 1981).

특히, 사회복지 담당 공무원들이 처한 업무 상황들은 일률적으로 정형화하기에 너무 다양하고 복잡하며, 그들의 업무는 기계적이기 보다는 인간적인 차원에서 대응해야 할 상황이 많이 발생한다(Lipsky, 1980: 15). 이에 담당 공무원은 이러한 불협화음을 매우려고 시도<sup>5)</sup>할 것인데, 이러한 시도의 일환으로 담당 공무원이

4) ‘돌보다’의 뜻은 ‘관심을 가지고 보살피다’라는 의미로 지속적으로 다른 사람을 발달시키는 과정이라고 할 수 있다(김운수·류호영, 2012).

5) 여기서 ‘불협화음을 메우려는 시도’에 대한 전제는 사회복지 담당 공무원들이 최소한 본인 업무의 휴먼서비스적 특성을 이해하고 이러한 휴먼서비스적 특성이 잘 구현될 수 있도록 노력할 것이라는 인식에 바탕을 둔 것이다. 이에 대한 반론도 있을 수 있다. 다만, 그러한 반론가능성의 경우 재량행위가 축소, 왜곡되는 모습에서 비롯되었다고 할 수 있는데, 본 논문

할 수 있는 것이 바로 재량행위라고 할 수 있다. 재량행위는 “관련 담당자에게 주어질 권한의 범위 내에서 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유”(Davis, 1969: 4)를 가지고 “일선 관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한”(김윤호, 2013: 8)을 행동으로 옮기는 것이라고 할 수 있다.

이러한 재량행위에 대한 시각은 크게 2가지로 구분할 수 있는데, 하나는 ‘남용에 대한 통제적 시각’이고 다른 하나는 ‘경직에 대한 우려적 시각’이다. 먼저, 남용에 대한 통제적 시각에서 사회복지 담당 공무원의 재량행위는 다소 부정적이거나 사회복지 공무원 스스로 재량행위를 원하는 것으로 묘사되어 왔다(Lipsky, 1980).<sup>6)</sup> 사회복지 업무 담당 일선 공무원들의 재량행위 남용에 대한 통제적 시각의 경우 사회복지 업무 담당 일선 관료들의 재량행위에 대하여 ‘있다, 없다, 많다, 적다’에 그침으로써 일선 사회복지공무원들의 재량행위에서 나타나는 다양한 모습들과 그 근본적 원인을 설명하기에는 아쉬움이 남는다. 다른 하나는 경직에 대한 우려적 시각에서 논의되는 것으로 ‘재량행위의 경험에 대하여 관료제와 관료가 탈일체화되고 있는 현상’으로 보거나(이창길, 2012), ‘업무에서 발생하는 갈등을 유연하게 하는 행위’로 보거나(김경호·소순창, 2010), ‘밀바닥에서 현실을 보는 수단’이거나(조성심 외, 2013), ‘자기구속화하는 상황’(김영민·임도빈, 2011; 조원혁, 2013), ‘과도한 서류작업’(Bovens & Zouridis, 2002), ‘직업주의의 약화’(Maynard-Moody & Musheno, 2000) 등으로 보고 있다. 이러한 시각들의 공통점은 일선 행정 업무를 담당하는 공무원들의 경우 휴먼서비스로의 업무 특성을 발휘하게 하기 위하여 자율적이고 적극적인 재량행위를 펼치기 보다는 표준적이고 공식적인 절차에 따른 소극적인 재량행위를 함으로써 해당 재량행위를 축소·왜곡하는 경향이 높다는 것이다.

---

은 사회복지 업무를 담당하는 공무원은 휴먼서비스적 특성을 충실히 구현하려는 매개자로 전제한다.

- 6) 일선 공무원이 자신의 업무수행을 위하여 대응방법을 무의도적 또는 의도적으로 개발하게 된다는 것이다. 예를 들어 그들이 개발하는 대응방법은 정형화와 단순화를 들 수 있는데, 정형화는 업무가 수행되는 방식을 규칙적인 패턴으로 만들어 놓고 비슷한 업무를 관행적으로 처리하는 것을 말하며, 단순화는 복잡한 환경을 통제하기 위하여 절차나 요건 등을 활용하여 관련 업무를 간소화해 나간다는 것이다(Lipsky, 1980: 16-25).

본 논문에서는 재량행위의 경직에 대한 우려의 시각을 적극적으로 반영하여 재량행위를 ‘휴먼서비스적 특성을 지닌 업무를 담당하는 공무원이 업무를 추진해 나가는 과정에서 업무적 특성을 충실하게 구현해 나가기 위하여 관료제의 구조적 특성과 업무적 특성간의 어그러짐과 충돌을 메우려는 본인만의 대응노력’이라고 정의내릴 것이다. 이러한 재량행위의 경우 재량행위 남용에 대한 통제적 시각에서 지적하는 부정적인 의미(업무의 정형화, 축소 등)로서의 재량행위가 아니라 휴먼서비스적 특성의 구현을 위한 재량행위라고 할 수 있으며, 사회복지업무가 충실히 구현되기 위해서는 해당 업무에 대하여 재량행위가 적극적으로 이루어질 필요가 있다.<sup>7)</sup>

## 2) 재량행위의 축소·왜곡가능성: 경험과 상황을 통한 구성과 제약

관료제의 구조적 특성과 휴먼서비스적 특성의 사회복지업무 간 충돌과 어그러짐을 극복하기 위해서는 재량행위가 적극적으로 일어나야 하겠지만, 실제 행정 업무현장에서는 그렇지 않은 것이 현실이다. 실제 사회복지업무의 일선 현장에서 담당 공무원들이 재량을 늘려나가기 보다는 축소하거나 왜곡하는 상황이라는 현실과 그에 대한 논의는 재량행위에 대하여 인식하는 주관적인 의미와 해석에 따라 재량행위가 구성되거나 제약될 수 있다는 점을 시사한다(Giller & Morris, 1981; Maynard-Moody & Musheno, 2000).

특히 본 논문에서 재량행위에 대한 주관적 의미와 해석, 이로 인한 왜곡과 축소에 영향을 미치는 것<sup>8)</sup> 중에 관심을 가진 것은 개인의 ‘경험과 기억’이다.

7) 익명의 심사위원 지적대로 더 많은 통제가 더 좋은 사회복지로 이어지는 데 기여할 수도 있으며, 재량만큼 통제가 필요한 것도 사실이고, 통제에 대한 요구는 다름 아닌 국민, 대통령, 국회 등으로부터 나온다는 점에서 사회복지업무 수행에도 일정한 통제가 필요하다는 것을 부인할 수는 없다. 다만, 사회복지업무가 현장성이 중요한 업무라는 점에서 어느 정도의 재량을 발휘할 수 있도록 보호하거나 권한을 부여하는 것 역시 매우 중요함을 강조하는 것이며, 복지업무의 특성을 반영한 통제 방안이 고려되어야 함을 주장하는 것이다.

8) 김순양(2002: 294)은 기존의 논의를 종합하여 환경 및 맥락적 요인(불확실한 업무상황, 인적 및 물적 자원, 시간 및 정보의 부족 등), 법·규정 관련 요인(모호하고 추상적인 규정과 비현실성 등), 업무특성 요인(인간적 차원의 대처, 이질적이고 다양한 업무 등), 관료자체의 요인

Wilson(1989: 52-53)은 사회복지 담당 공무원의 태도를 뛰어넘는 상황적 긴급성이 존재하며, 이러한 상황적 긴급성은 경험으로 각인되어 사회복지 담당 공무원의 행태에 영향을 줄 수 있다고 지적한다. 예를 들어 공격적인 사람에게에는 관련 법률을 보수적으로 해석하고 그렇지 않은 사람에게에는 다소 느슨하게 적용한다는 것이다.

재량행위를 일련의 의사결정이라고 본다면 일반적으로 의사결정의 판단기준으로 경험은 매우 중요한 영향요인이다(최현정·윤여창, 2000; 이철주, 2009). 일반적으로 어떠한 현상에 대하여 본인이 경험하는 내용들은 기억의 형태로 남게 되며, 이러한 기억은 공간과 상황에서 재생됨으로써 의사결정을 하는 행태에 영향을 미치게 된다(김민영·손영우·박수애, 2005). 조직 내에서 경험하는 조직경험의 경우 업무수행 방법, 업무와 관련된 의사결정 행위 등에 영향을 미칠 수 있는데, 개인이 해당 조직을 떠나는 경우를 제외하고 지속적으로 해당 경험과 기억으로부터 영향을 받는다고 지적된다(Maier & Seligman, 1976; Steinberg, Greenberger, Vaux & Ruggiero, 1981; Bhagat, 1983; Dodd-McCue & Wright, 1996).

더욱이 부정적인 경험에 대한 기억의 경우 의사결정과 행위에 더욱 강하게 영향을 미칠 수 있다(김바라·안현희, 2009). 예를 들어 사회복지 업무와 관료제 구조의 특성들간 발생한 충돌에 대한 경험은 재량행위 자체를 선택하지 않게 할 수도 있으며, 담당 공무원으로 하여금 부정적인 경험을 기억하게 만들어 재량행위를 하게 될 때 책임성 회피, 거부 등 다양한 형태로 나타나게 할 수 있다. 즉, 양간의 어그러짐과 불협화음을 메우려는 대응노력의 일환으로서 재량행위가 축소·왜곡되어 나타날 수 있는 것이다.

이러한 재량행위의 축소·왜곡가능성과 그 영향요인에 주목하는 이유는 관료제 구조의 몰인격적 특성과 업무 특성간의 어그러짐이 구성원의 감정, 정체성, 행위에 영향을 줄 뿐만 아니라 조직성과에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다. 특히 구성원이 주관적 판단과 가치지향적, 상호작용적 업무를 담당

---

(자신이 중요한 존재임을 느끼는 경우) 등으로 인하여 재량행위가 발생한다고 지적한다.

하고 있는 사회복지업무의 경우 몰인격적 구조가 끼칠 부정적 영향은 더욱 심각해질 수 있다(Sandfort, 2000). 약자를 돌보는 사회복지업무가 공무원의 가치에 근거한 헌신, 인간적 관계 맺기, 맥락에 따른 주관적 판단을 필요로 하는 등 인격성을 강조하기에, 몰인격적 구조로 인한 구성원의 좌절감, 무기력, 소외는 사회복지서비스의 성패에 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또한 관료제의 구조적 특성이 구성원에게 의존성, 복종성, 좌절감, 근시안적 안목을 키움으로써 심리적 무력감을 느끼게 할 수 있으며(Argyris, 1964), 관료제 내에서 구성원은 점차 단순화된 성격으로 바뀌며 열정 있는 공무원은 소외되고(Brunsson, 2002), 지속되는 무력감으로 자신의 실패를 조직에 투영하여 자신이 어리석고 악의에 찬 환경이 둘러싸여 있다고 생각을 할 수 있다(Thompson, 1961). 그러므로 인격적 특성을 가지는 사회복지업무를 몰인격적 특성을 가지는 관료제적 구조에서 추진하는 상황이라면 양 특성 간 나타나는 어그러짐으로 인하여 구성원의 행태가 달라지며, 더 나아가 조직성과에 부정적 결과가 나타날 가능성을 심각하게 고려해야 하는 것이다.

### Ⅲ. 연구 방법

#### 1. 근거이론의 적용

이 논문은 질적 연구방법을 적용하여 사회복지 공무원이 원활하고 적극적인 복지서비스를 제공하는 과정에서 겪는 어려움의 구조를 발견하려 한다. 따라서 인과관계의 검증이라기보다 현상에 관한 새로운 해석 및 현상 속의 구조 발견을 목적으로 하므로, 질적 연구방법의 적용이 보다 적절하리라 판단하였다. 사회복지직 공무원의 주관적 경험에 관한 진술로부터 자료를 수집하고 이에 근거하여 행태 구조를 설명하려는 것이다. 특히, 최근 사회복지직 공무원의 행태 연구는 그들이 처한 복잡한 상황적 조건에서 파생되므로 다각적 이해를 위해서 양적 분석보다 질적 분석이 선호되고 있다(김영민·임도빈, 2011; 장윤영 외, 2012; 조성

심 외, 2013).

체계적인 질적 자료의 수집과 분석을 위하여 근거이론(Grounded Theory)을 적용하였는데, 근거이론은 -사례의 두터운 기술(thick description)을 목적으로 하는 다른 질적 연구방식과 달리 관심 있는 현상 속에서 드러나지 않았던 관계 구조를 적극적으로 찾는다(Suddaby, 2006; Goulding, 2002). 기존 이론의 수정이나 새로운 이론의 형성을 목적으로 개념이나 범주의 인과적 연결 구조를 발견하기 위해 현장에서 얻은 질적 정보들을 개념화하는 과정에 초점을 둔다. 따라서 자료로부터 점차 추상화된 범주를 도출해나가는 체계화된 과정이며 이론 발전을 위한 방법론이라는 점에서(한승주, 2010: 34) 이 논문의 연구 방법으로 적합하다고 판단하였다.

근거이론의 분석 과정에서 코딩(coding)은 계량적 처리 과정이 아니라 해석학적 행위로서 연구자의 이론적 민감성(theoretical sensitivity)에 기반을 두고 자료를 요약하고 압축하는 과정이다(Saldaña, 2009). 코딩을 통해 수집된 자료로부터 관심 현상을 설명할 수 있는 개념을 발견하고 개념들 사이에 있음직한 관계를 통찰하여 논리적으로 연결해 하나의 이야기(이론)로 만든다. 질적 정보로부터 귀납적으로 문제 현상의 구조를 도출하는 과정인 셈인데, 자료의 수집과 분석 과정이 동시에 진행되며 상호작용한다는 특징을 가지고 있다(Corbin & Strauss, 2008).

따라서 사회복지 현장의 어려움이라는 관심 현상을 근거이론을 통해 분석함으로써, 이면에 놓여 있는 구조를 발견하여 제시하려는 것을 목적으로 한다.

## 2. 자료의 수집과 조사 방법

분석을 위한 언어 자료는 사회복지공무원을 취재한 지난 5년간 언론기사와 사회복지직 공무원 5명과의 인터뷰로부터 수집하였다.<sup>9)</sup> 최근 연이은 사회복지직 공무원의 자살사건에 관한 사회적 관심으로 여러 언론에서 사회복지직 공무원

9) 본문에서 인용하는 텍스트의 출처는 언론자료의 경우 <부록 1>의 기사 번호에 따라 #1, #2...의 형식으로 붙였으며, 인터뷰 자료의 경우 각주 6) 표의 면접자 번호에 따라 C1, C2...의 형식으로 붙였다.

을 인터뷰한 기사를 많이 보도하면서 이들의 인식과 행태를 살펴볼 수 있는 좋은 자료를 제공하고 있다. 따라서 2010년 1월 1일부터 2014년 2월 15일까지 약 4년간의 기사를 대상으로 사회복지직 공무원의 일상 경험을 다룬 것을 선택하여 분석 자료(dataset)로 구축하였다. 한국언론진흥재단의 기사통합검색시스템 카인즈(KINDS)와 구글에서 검색어로 ‘사회복지’, ‘공무원’, ‘자살’, ‘업무 과다’, ‘감정노동’, ‘경험’, ‘역할’ 등을 각각 혹은 조합하여 입력하였고, 검색된 자료 중 중복된 기사를 제외하고 연구 주제와 관련된 기사를 추려냈으며, 이 중 사회복지직 공무원의 인터뷰가 직접 인용된 부분을 텍스트로 활용하였다. 활용된 기사 목록은 <부록 1>로 첨부하였다.

또한 분석 과정에서 발견되는 특징을 확인 및 수정, 보강하기 위하여 사회복지직 공무원과의 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 대상자는 서울지역 사회복지직 공무원 5명으로 2010년 11월부터 2013년 10월까지 총 4회의 면접조사와 3회의 이메일 인터뷰가 이뤄졌다.<sup>10)</sup> 인터뷰는 각 1시간 정도가 소요되었으며, 질문 내용은 ‘최근에 사회복지직 공무원의 어려움에 대하여 많이 보도되고 있는데 선생님은 사회복지직 공무원으로 생활하기에 어떻습니까?’, ‘사회복지직 공무원으로 지내면서 특별한(긍정/부정적) 경험을 말씀해주시겠습니까?’, ‘직접 경험하시거나, 주변에서 경험한 문제 중 사회복지직 공무원으로 생활하기 심각하다고 느끼는 사건/문제를 말씀해주시겠습니까?’, ‘경험하거나 목격한 문제에 대해 그 원인이 무엇이라고 생각하십니까?’, ‘그런 상황 속에서 선생님은/주변 동료들은 주로 어떻게 대응하십니까?’, ‘사회복지직 공무원이 발휘할 수 있는 재량이 얼마나 된다고 생각하십니까?’, ‘자신의 업무 수행에서 재량행위의 수준은 어떻다고 생각하십니까?’, ‘재량을 적극적으로 발휘하기 어렵거나 쉽게 만드는 상황/조건들은 무엇입니까?’, ‘사회복지 업무의 특성은 무엇이라고 생각하십니까?’ 등이었으나 인터뷰 상황에 따라 질문의 내용과 순서를 유연하게 조정하였다. 분석 초기의 질문

10) 연구의 편의를 위하여 서울지역의 사회복지직 공무원으로 한정하였는데, 지역에 따른 사회복지직 공무원들의 업무 조건과 상황이 달라서 그로 인한 경험 또한 다를 수 있다는 점이 연구의 한계로 제기될 수 있다. 다만, 탐색의 성격이 강한 본 연구에서 이러한 한계를 수용하고 해석의 제한을 두었다.

은 분석이 진행되면서 도출되는 내용을 확인하기 위한 질문으로 새롭게 수정하였다. 사회복지직 공무원으로서 생활에 대한 열린 질문이 점차 사회복지직 공무원으로서 생활한다는 것이 왜, 무엇 때문에 어려운지, 그에 대해 어떻게 대응하는지에 대한 이야기로 구체화되었다.<sup>11)</sup>

구축된 자료를 엑셀 시트에 기록한 후, 한 줄 한 줄을 분석하는 초기 코딩 작업과 범주화 및 이론적 통합을 위한 재코딩 작업을 통해, 총 26개의 개념과 14개의 범주, 4개의 상위 범주를 도출하였다.<sup>12)</sup> 공통된 특성을 공유하는 자료를 범주로 무리 지으며 구조를 잡아주는 과정을 반복한 결과, 최종 코딩된 내용을 <부록 2>로 제시하였다.

#### IV. 사회복지직 공무원의 경험 분석: 조직구조와 업무속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡

분석을 통해 도출된 내용은 «조직구조의 몰인격성»과 사회복지 «업무의 인격성»이 «충돌»하면서 나타나는 갈등 현상이라는 것, 이러한 충돌에 대한 대응으로서 «재량행위의 왜곡»이 벌어지고 있다는 것이었다. 도출한 범주를 중심으로 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

11) 면접자의 인적 특성은 아래와 같다.

면접자번호	성별	소속	연령	직급	면접일	비고
C1	남	N구청 복지정책과	40대	7급	2013.10.18	면접/이메일조사
C2	남	J구청 주민센터	40대	7급	2010.11.17	면접조사
C3	여	J구청 주민센터	40대	8급	2010.11.17	면접/이메일조사
C4	여	G구청 사회복지과	34세	7급	2012.7.	면접조사
C5	여	S구청 주민생활지원과	30대	7급	2013.6.	이메일조사

12) 도출된 개념 및 범주를 구별하기 위해 « »표시는 상위 범주, [ ]는 하위 범주, { }는 개념을 표현할 때 사용하였다.

## 1. 조직구조의 몰인격성(impersonality)에 관한 경험

사회복지 업무의 어려움은 우선, 조직구조의 몰인격적 특성에서 원인을 찾을 수 있었다. <조직구조의 몰인격성> 차원은 정부관료제 구조의 [위계성], [분업화], [공식성]로 구성되는 상위 범주이다. 이 차원이 의미하는 바는 사회복지직 공무원으로서 자신의 생활을 제약하는 것이 위계성, 분업화, 공식성이라는 관료제적 속성으로부터<sup>13)</sup> 기인한다는 것이다. 이 세 가지 특성은 공통적으로 조직구조의 몰인격성(impersonality)을 대표한다.

### 1) 위계성으로부터

사회복지직 공무원은 상부에서 하부로 일방적인 결정과 상향적 소통이나 상호작용과는 거리가 먼 업무처리라는 위계적 질서 속에 놓여 있었다. 사회복지 정책은 대부분 중앙정부에서 결정되어 일선까지 일방적으로 내려오는 구조였는데 이 과정이 사회복지직 공무원을 힘들게 하는 한 원인으로 꼽혔다. [위계성] 범주에는 {중앙정부 주도의 일방적 결정}, {중앙정부 주도의 정치적 결정}, {상위 조직의 일방적 업무지시}, {상사 지시에 대한 복종}, {위계적 조직문화} 개념이 포함되었다.

사회복지정책은 현장의 필요와 제약이 충분히 고려되지 않은 채, 조직 내에서는 기관장과 직속 상사로부터, 조직 간에는 중앙부처 및 상위 기관으로부터 일방적으로 하달되는 지시였다. 이로 인해 현실과 동떨어진 정책들이 급증하였지만,

13) 분석에서 도출된 [위계성], [분업화], [공식성] 범주를 관료제의 구조적 특징이라기보다 문화적 특성으로 볼 수도 있을 것이다. 분석 내용은 위계적인 문화, 분업화로 인해 소통이 어려운 문화, 공식성으로 인한 규정 및 문서 중심의 문화에 가깝기 때문이다. 분석을 통해 나타나는 특징들이 조직 구조의 특징으로 볼 것인지, 구조적 특징으로 인해 형성된 조직문화의 특징으로 볼 것인지는 명확한 구별이 쉽지 않다. 특히, 관료제가 구조, 운영원리, 문화 등의 측면에서 독특한 일체를 이루며 정의되거나 사용되고 있어서, 관료제의 구조적 특징, 운영상의 특징, 문화적 특징을 구별한다는 것은 더욱 어렵고 실익이 크지 않다고 판단하였다. 따라서 본 논문에서는 관료제의 구조에 배태되어 있는 특징들로 보고, '구조'의 특징으로 언급하기로 한다.

개선을 요구하는 현장의 목소리 역시 상부로 거슬러 올라가지 못하고 있었다.

일방적 결정과 하향적 지시의 모습을 살펴보면, 사회복지정책의 대부분은 중앙 부처에서 결정되었고 특히, 최근 선거를 치루면서 선심성 복지공약들이 짧은 시기에 정치적으로 결정되었다. 중앙부처뿐만 아니라 자치단체에서도 복지 특화 사업을 기획하여 내려 보냈는데, 선거를 위해 가시적 성과를 보여야 하는 자치단체장에게 나름의 복지사업을 새롭게 추진했다는 실적은 필수적이기 때문이었다. 이로써 현실의 다양한 복지 지형이 반영되지 못한 정책들이 내려오면서 일선 업무량은 폭증하게 된다. 현장 적합성이 낮은 정책이 일방적으로 결정되어 내려오더라도 거부할 통로나 자율적 조정 문화가 거의 없는 일선은 무조건 집행할 수밖에 없다. 이로 인해 구청 및 주민센터의 사회복지직 공무원은 현장과 맞지 않는 정책을 추진해야 하는 비효율을 겪고 있었다.

중앙에서 최종 내려오는 것이 293종이다. 이것을 동에서 다 처리하는데 동의의 라인을 안타는 것을 몇 개를 떼어도 160~170종은 될 것이다. 거기 에 지자체 특화사업까지 보면 4백 몇 종이 된다.(C1)

단체장의 지시라면 이걸 왜 할까 생각되는 일도 신속하고 빠르게, 영혼이 없다는 소리가 나올 정도로 따른다.(C1)

이번 달까지 국가의 목표에 맞춰야 하기 때문에 다른 민원을 뒤로 미루라는 지침 아닌 지침으로 다가온다. 그래서 찾아오는 민원인들을 그냥 돌려보내는 경우도 있다. (#19)

## 2) 분업화로부터

또 다른 어려움은 사회복지정책의 결정이 여러 조직으로 나뉘어져 결정되는 구조에서 발생된다. 조직 구조의 [분업화] 범주에는 {부처 간 업무 분리}와 {직렬 간 업무 분리} 개념이 포함되었는데, 부처 간 업무 분리는 중앙정부 차원에서 사회복지정책이 복지부 외에 여러 부처에서 나뉘어 결정됨을, 직렬 간 업무 분리

는 일반행정과는 다른 전문적 업무로 취급되는 사회복지직렬이 업무를 타 직렬에 배분하지 못하고 직렬 내에서 소화해야 함을 의미한다.

현재의 체계는 중앙의 특정 부처가 정책을 전담하여 생산하는 구조가 아니라, 여러 부처에서 분야별로 관련된 복지정책을 결정하는 구조이다. 사회복지정책의 주무부처는 복지부지만, 각 부처마다 관련된 복지정책을 산출하는데 예를 들어, 고용노동부는 실직자 대상의 복지 프로그램을, 여성가족부는 저소득층 여성 대상의 프로그램을 만드는 구조인 것이다. 이러한 결정 구조는 부처의 전문성에 근거한 복지정책을 산출할 수 있다는 장점이 있으나, 분야별로 쪼개어 결정된 정책이 일선에 이르러서는 과도한 업무 중첩을 발생시킬 수 있다. 분리되어 결정된 정책들이 일선에서 비효율적으로 중첩되는 구조는 '갈대기 구조'라 불린다.

전문성을 기초로 한 업무의 분업화는 관료제의 대표적 특성이며 정부 조직화의 기본 질서이지만 일선에서는 중복 투자, 사각 지대 발생, 업무 폭증이라는 문제를 발생시키고 있었다. 각 부처에서 결정되는 복지정책들은 결국 사회복지직 공무원에게 수렴되어 전담 집행된다. 부처별로 생산되는 복지정책들을 통일하고 조정할 컨트롤 타워가 중앙에 없는 현재, 복지서비스 현장에 이르러서야 중첩과 공백이 발견되는 것이다.

이와 함께 복지와 관련된 제 업무를 사회복지직렬이 전담하는 분리 구조는 - 사회복지직의 전문성이 필요한 업무인지에 대한 신중한 구별 없이 대다수의 복지업무를 우선적으로 사회복지직에게 몰아놓는다. 최근 복지의 분야와 대상 범위가 급격히 확장되는 상황에서 증가하는 업무를 모두 사회복지직이 전담해야 하면서 업무 과다가 발생하는 것이다. 일반행정직에서 충분히 담당할 수 있는 업무조차도 사회복지직이 전담하면서 발생하는 업무 과다를 해소하기 위해, 일부 조직에서 일반행정직에게도 복지 업무를 맡기고 있으나 일시적인 방편이 되고 있을 뿐이다. 직렬 간 업무 분리는 사회복지의 전문성을 위해 당연히 구분되어야 하지만, 구분이 반드시 필요치 않은 상황에서도 분리 집행이 되면서 일반행정직의 업무 회피 논리가 되고 있었다.

건교부의 임대주택, 문체부의 여행 바우처, 복지부의 노인돌보미 바우

처, 장애인 바우처... 중앙정부 차원만도 이렇게 쪽 있고 각각 그 기준이 다 틀리다. 그 기준을 크게 달리할 이유가 없는데도 남의 것과 다르게 하려는 것인지 다 틀리다. 차라리 복지사업을 중앙에서 설계할 때 복지부가 컨트롤 역할을 하면서 협의 혹은 심의로 통일성 있게 해야 한다. 타 부처 유사사업과 묶고 공통기준을 세우는 등 조정이 필요하다. 290여종이 저마다 다른 기준을 적용하는 것은 쓸데없는 에너지 낭비이다. (C1)

### 3) 공식성으로부터

관료제 구조의 대표적 특징인 공식성으로 인해 사회복지직 공무원의 업무 처리는 또 다른 어려움에 부딪히고 있었다. 조직 구조의 공식성이란 문서화와 표준화를 의미하는 것으로 업무와 관련된 모든 작업이 문서로 기록되어야 하고 업무의 전 과정은 정해진 표준에 따른다. 이로써 조직은 예측가능성과 안정성을 얻게 된다. 그러나 지나치게 많은 문서 작업과 경직된 규정의 적용은 비효율의 원인으로 오랫동안 비판 받아왔다. 현재 사회복지업무 역시 조직의 공식성으로 인해 적절한 사회복지서비스 제공에 어려움을 발생하였다.

조직 구조의 [공식성] 범주에는 {과잉된 문서 작업}, {(현실에 맞지 않는)규정에 따른 판단} 개념이 포함되었다. 과잉된 문서 작업은 사회복지직 공무원 한명이 수백 명의 대상자를 관리하면서 대상자별 관리 정보를 모두 문서 및 전산에 입력 관리해야 한다는 부담이었다. 서류 처리로 보내는 시간이 많으면 정작 대상자를 돌볼 시간이 턱없이 부족하여 형식적으로 처리하게 된다. '서류에 치인다'는 것이 면접자들의 공통된 하소연으로, 서류를 처리하다가 관내에서 담당하는 복지대상자를 일 년에 한번 만나기도 힘든 상황이 되었고 사회복지직 공무원은 복지서비스 일선에 있으면서도 일선을 모르게 된 것이다.

또한 현장과 떨어진 상부에서 결정되는 업무 처리 지침은 결국 그 거리를 고스란히 반영한다. 현장의 다양한 상황에 적용하기 힘든 동떨어진 규정이지만 규정과 다르게 적용할 수는 없으며, 결국 규정에 따른 처리로 소외되는 대상자들을 바라볼 때 안타까움과 무력감을 겪는다. 사회복지통합전산망으로 인해 수급 기준에 못미쳐 박탈되는 대상자 중에서 안타까운 상황들이 많지만 일선의 공무원

으로서는 이를 수정하고 이들을 구제하기는 어렵다. 부정 수급자 발생 및 지역마다 다른 서비스 제공 문제를 개선하기 위한 표준화가 의도치 않았던 억울한 사정을 만드는 것이다. 일선의 공무원이 표준 규정을 벗어나서 업무를 처리하기에는 위험부담이 크므로, 결국 표준화를 앞세운 업무 처리로 인해 복지의 사각지대가 발생하는 것이었다.

정부는 서류상의 행정 처리를 하는 것을 복지라고 생각하는 것 같습니다...복지는 양도 있지만 질도 중요합니다. 복지인력이 부족하면 상당히 낮은 수준의 수박 겉핥기식 복지밖에 할 수 없습니다...모두와 소통할 수 없으니 대충 행정만 처리하는 소모적인 복지를 할 수밖에 없죠.(#34)

낮에는 민원을 받고 밤에는 공문을 처리하고 주말까지 나와서 남은 일을 해도 수급자와 상담을 하지 못하고 사무실을 방문하는 민원인의 이야기를 끝까지 못 들어준다.(#19)

## 2. 업무의 인격성(personality)에 관한 경험

한편, 어려움의 한 축은 사회복지 업무의 속성으로부터 기인하고 있다. 휴먼서비스로 불리는 사회복지업무의 특성은 사회복지직 전문성의 기반인 동시에 사회복지업무만의 어려움을 낳기도 한다. 사람을 다루는 업무로 인해 나타나는 아래와 같은 속성을 업무의 인격성으로 표현하였다.

### 1) 통합성으로부터

사회복지업무의 대표적 특성은 사람을 직접 다룬다는 것이다. 정책대상은 중앙부처에서 기획되는 단계에서는 추상적인 정책집단(장애인, 노인, 아동 등)이지만 집행의 일선에 이르면 서비스를 제공받는 실제적 개인으로 나타난다(Maynard-Moody & Musheno, 2000). 성공적인 사회복지서비스는 바로 그 개인이 요구하

는 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 특정한 개인에 관한 지속적 관찰과 종합적 정보를 필요로 하며, 이에 근거한 복지서비스 제공이 사회복지직 공무원의 목표가 된다. 특정한 개인이 가지는 다속성으로 인해 개개인이 여러 사회복지정책의 중첩적 대상이 될 수 있으므로 사회복지직 공무원은 전인적 정보를 파악하고 있어야 한다. 본 분석에서는 이러한 특성을 사회복지 업무의 [통합성]으로 보았다.

사회복지 업무의 [통합성] 범주 아래에는 {개인맞춤형}, {전인적 판단}, {장기 변동성}이라는 개념이 포함되었다. 그 개인에게 맞는 서비스가 제공되기 위해 개인에 관한 종합적 정보(건강, 소득, 주거, 가족관계 등)를 파악하고, 개인의 상태가 변동함에 따라 제공하는 서비스의 내용도 달리해야 한다. 이러한 특성은 개인에게 통합 및 수렴되는 업무 속성을 의미하므로 [통합성]으로 표현하였다. 예를 들어, 기초생활수급자인 장애인 여성은 저소득층, 장애인, 여성가장을 각각 대상으로 하는 개별 복지정책의 중첩적 대상이 될 수 있다. 바람직한 사회복지서비스는 하나의 정책에 하나의 대상을 매칭하는 것이 아니라 여러 정책을 한 개인에게 연결하고 확장해야 하는 것이다. 이로 인해 사회복지직 공무원은 관찰 내의 대상자들에 관한 종합적인 정보를 파악하고 지속적인 관찰로 상태의 변화를 알아야 하며, 필요한 서비스를 제공하기 위해 중앙, 지방, 민간부문의 자원까지도 포괄해야 한다는 의무감을 강하게 느끼고 있었다.

찾아가는 복지, 대상자별로의 맞춤형 서비스를 제공해야 복지체감도가 높아진다. 공공복지도 단순지원이 아닌 사례관리로 가야 한다. 사회복지에서 가장 중요한 것이다.(C2)

사회복지직은 대상자의 문제와 욕구를 파악하고, 공적자원을 찾아주고, 민간과도 연계해주고, 모니터링하고, 위기해소 시에는 정기적 사후관리로서 사전예방을 담당해야 한다.(C1)

사회복지쪽은 사람을 다루는 것이다. 가족이 모여 있어도 하나하나가 틀린데...(C1)

복지업무는 일회성이 아닌 지속적인 사후관리가 필요한 임무이다. 취약계층에 대한 복지는 개인문제와 가족문제, 취업문제와 경제문제 또는 건강문제 등 중첩된 것이 보통이다. 현안을 해결했다싶으면 보이지 않던 또 다른 문제가 관건으로 드러나 답답할 때가 많다. 하나를 벗기면 또 나타나고 또 나타나는.(#19)

## 2) 비정형성으로부터

사회복지업무의 두 번째 특징은 [비정형성]으로, 정해진 표준을 획일적으로 적용하기에 매우 어려운 업무임을 의미한다. 업무의 [비정형성] 범주에는 {재량성}, {맥락성}, {다양성} 개념이 포함되었다. 공무원이 재량으로 판단하고 선택할 사항이 많으며, 개별 수요자의 종합적 상태를 고려한 집행이기에 업무 처리의 결과가 상이하게 나타난다는 특징이다. 사람을 다루는 복지업무는 각각의 요구에 대응하기 위해 비정형적일 수밖에 없다.

일반적으로 행정의 공정성은 보편적 기준의 적용으로부터 확보되지만, 개개인의 필요에 맞춰야할 사회복지 업무의 공정성은 다양한 기준의 개별적 적용으로 확보된다. 사회복지 업무는 일반행정 업무에 비해 ‘담당자 재량’으로 결정하는 것이 많아서 법규를 해석하거나 수급자를 선정할 때에도 소득이나 건강상태 파악 등을 재량으로 판단할 수 있다. 따라서 사회복지직 공무원은 자신의 재량을 적극적으로 사용하여 개별 대상자에 맞는 복지서비스를 제공하기 위해 노력해야 한다.

하지만 현실에서 이들이 동원할 수 있는 자원은 크게 제한되어 있고 조직 속 권한은 미미하여 현장의 상황에 따라 재량껏 결정한다는 것은 비현실에 가깝다. 비정형적 업무를 담당하지만 실제로 재량을 활용하거나 다양한 관리를 하기에 매우 어려운 상황인 것이다.

복지업무는 담당자가 판단재량이 있다 보니 애매할 때가 많다. 예를 들어 소득파악을 할 땐 담당자 재량으로 추정소득을 매길 수 있고, 건강상태 파악할 땐 근로능력이 있는지 여부를 판단할 수 있다. 근로능력 판단

은 의사협회에서 애매하다고 거부한 것을 실무 사회복지 담당자들이 판단해야 하는 것이다.(C2)

대상이 다양화되고, 욕구도 다양화되는데 기준은 엄격한 것이 많아서 어려움이 있다. 실질적으로 지원되어야 하는 경우에는 지원이 안 되고, 타 기관이나 민간과 중복되기도 한다.(C1)

### 3) 대면성으로부터

사회복지업무는 앞서의 통합성과 비정형성을 가지는 동시에 [대면성]을 가진다. 여기서 대면성이란 업무 추진 과정에서 그 대상자와의 면대면 접촉과 상호작용이 필수적이라는 의미이다. 특정 개인에게 제공되는 통합적 서비스인 만큼 그 대상이 되는 개인에 관한 관찰, 정보 확인, 상황 판단은 대면 관계를 통해 확보될 수밖에 없다. 사회복지 공무원이라는 일선 관료(street-level bureaucrats)의 역할은 대상자를 만나야 현장 상황과 개별적 수요를 파악할 수 있고 적절한 복지서비스의 기획과 집행이 가능하다.

업무의 [대면성]은 {대면성}과 {상호작용성}으로 구성되었는데 복지대상자와의 접촉을 통해 형성되는 관계가 업무의 시작이며 본질임을 의미한다. 대면한 복지대상자와 복지공무원 사이의 감정적 교류와 상호작용은 필수적이므로 사회복지서비스의 제공이란 서비스 대상자를 만나 파악하고 관찰을 통해 적극적으로 개입하는 과정이기에 대면성이 탈각된 복지서비스의 성공적 집행은 어렵다.

하지만 이들은 일선에서 대상자를 만나는 과정은 감정노동의 연속이고 열정이 소진되는 일상이었으며 소명감은 시간이 갈수록 퇴화될 수밖에 없음을 토로하고 있었다. 사회복지직의 자살 사건 이후 진행된 업무 스트레스에 관한 조사에서도 스트레스와 위험 수준의 우울증을 겪음을 알 수 있다(한국일보, 2013.5.27; 시사IN, 2013.10.04). 지나치게 많은 대상자를 관리하면서 복지대상자는 부담스러운 업무로 다가오고 끊임없는 대상자의 직설적인 요구는 ‘폐를 쓰는 어린아이’로 느껴지거나 위협으로 느껴지고 있었다.

술자리에서 복지업무는 지저분하다고 말한다. 알콜 중독자가 술 취해 오고, 할머니는 와서 하루종일 울고 있고... 업무가 많아서 힘들기도 하지만 늘 어두운 분들과 만나는 것이 어렵다.(C1)

끊임없이 요구하고 들어주고 하면 힘들죠. 그런데 저는 그게 사회복지사의 일이라고 생각을 해요.(#31)

그래도 직접 만나서 살피면 어떻게 도와드려야 할 지 확실히 알 수 있어 다행이다.(#42)

자산상태를 파악하고 일자리를 연결해주고 주민들을 잘 파악해서 따뜻하게 안아주기도 해야 한다. 한 사람이 생각할 게 너무 많다.(#42)

#### 4) 가치지향성으로부터

한편, 사회복지업무는 고도의 가치지향, 윤리 기반의 업무라는 특징을 지닌다. 사회복지 공무원들은 나름의 소명의식(sense of calling)을 가지고 사회복지직 공무원이 되었고 소명을 이루기 위한 과정으로 업무를 대하는 경향이 있다. 사회복지업무는 {소명의식}과 {윤리적 책임감}에 근거하는 [가치지향성]의 업무인 것이다.

사회복지직 공무원은 사회적 약자, 소수자를 위한 일, 사회에 유익을 제공하겠다는 소명으로 사회복지사로서 자신의 정체성을 규정한다. 공무원으로서의 정체성보다는 사회복지사로서의 정체성을 더 강하게 나타내면서, 자신과 업무 사이의 강한 밀착을 보인다. 자신이 제공하는 복지서비스가 자신의 삶의 목적이 되고 보람과 성취의 직접적 원천이 되는 것이다. 면접자들은 ‘복지는 마인드가 중요하다’고 표현하면서 사회복지업무의 가치지향성을 말하고 있었다.

그러나 과로와 감정노동이라는 현실에 부딪쳤을 때 이들이 느끼는 스트레스와 소진 역시 크게 나타나고 있었다. 약자를 돕겠다는 봉사 동기가 성취되는 경험보다, 현실에서 좌절되는 무력감을 더 많이 느끼면서 사회복지사가 아닌 일반

관료가 되어간다고 자신을 표현하였다. 패기 있게 시작했던 공무원 생활은 점차 시간과 일에 쫓기며, 복지 현장에 둔하고 무신경한 관료로 변한다는 것이었다.

복지는 마인드가 중요하다. 내가 고생할수록 그대로 민원인에게 혜택이 간다. 야근하고 일 많이 할수록 민원인에게 좋다.(C2)

어려운 사람을 도와주고 싶어 사회복지직 공무원이 됐는데 현장에 와 보니 현실은 많이 달랐다. 생활이 정말 곤란한 분들은 도와주지 못하고 생활이 괜찮은 분 같은데 지원을 해야 하는 경우도 있다. 그럴 땐 답답하고 회의가 들기도 한다.(#42)

### 3. 조직 구조와 업무 속성 사이 충돌

사회복지직 공무원의 어려움을 분석하는 가운데 발견된 중요한 범주는 조직의 구조적 특징과 사회복지 업무의 속성이 조화되기 힘들다는 것이다. 위계적으로 분업화되고 공식화된 조직에서 통합적이고 비정형적이며 대면적, 가치지향적 업무를 처리하는 것은 전혀 다른 두 질서의 혼합을 시도하는 것이다. 구조와 업무의 이질성으로 증폭되는 어려움을 아래와 같이 세 차원의 충돌로 나누어 보았다.<sup>14)</sup>

#### 1) 구조의 위계성 및 공식성 vs. 업무의 비정형성

첫 번째 충돌은 사회복지업무는 일선에서 유연하게 결정해야할 비정형성이 강한데, 조직은 중요한 의사결정을 상부에서 결정하는 집권적, 하향적 위계 구조이며 단일한 표준의 적용을 추구하는 구조라는 점이다. 비정형적 업무가 위계적 구조에서 표준적으로 집행되면서 복지대상자의 개별적 상황을 고려하지 못하면서 사회복지직 공무원의 업무 부담이 커지고 있었다.

---

14) 여기서 구분하는 충돌의 세 차원은 배타적이지 않으며 각 차원의 충돌은 다른 차원의 충돌도 함께 포괄하는 중첩적 특징을 가지기도 한다. 하지만 본 분석에서는 보다 많은 부분 충돌하는 차원 사이의 대비를 보여주고자 이를 구분하였음을 밝힌다.

앞서 살펴본 대로, 현재 대부분의 사회복지정책은 중앙정부에서 결정하고 여기에 자치단체별로 특화사업이 추가된다. 사회복지서비스 전달체계에서 일선 기관의 역할은 상위 조직의 사업을 위임받아 집행하는 것이다. 이러한 위계적 결정 구조는 빠른 결정과 통일된 집행이 가능하지만, 일선의 다양한 사정을 고려한 자율적 결정은 기대하기 힘들다. 그러나 사회복지업무는 수혜대상자를 위한 임의적 판단, 재량적 해석이 요구되기에 하부로 위임된 권한과 자율적 결정을 필요로 한다. 본질적으로 아래로부터의 요구를 상부로 전달하는데 취약한 위계적 구조에서 사회복지업무가 결정되고 집행되는 한, 일선의 업무 추진은 필연적으로 어려움을 겪게 될 것이다. 즉, 통일된 집행과 명확한 책임을 위한 관료제의 위계적 구조는 집행의 다양성과 유연성이 필요한 사회복지 업무와는 마찰할 여지가 큰 것이다.

중앙정부에서 지방정부로, 지방정부 내에서도 위에서 아래로 내려오는 지시와 명령의 구조로는 현장의 인력 부족, 재정 부담을 파악하기도 어렵다. 현재 290여종에 이른다는 사회복지정책을 추진할 일선의 인력은 매우 부족하여 사회복지직 공무원 일인당 수백 명을 관리하는 업무 과잉 상태에 놓여 있다. 신규충원으로 업무 과다 및 인력의 상시 부족 상태를 해결하려해도 중앙정부에서 결정하는 총액인건비의 제한으로 그 실현이 어려운 실정이다. 그로 인해 중앙에서 지방으로 업무는 계속 내려오고 복지의 대상도 확대되는 등 복지업무는 확대일로에 있지만, 현장의 자원은 충원되지 못하고 있다.

더욱이 표준화된 서비스를 제공하려는 조직의 공식성 추구는 개별 복지대상자를 위해 맞춤형된 다양한 서비스를 지향하는 복지업무와는 본질적으로 상충한다. 사회복지직 공무원은 이상적으로는 마주한 상황과 대상자에게 필요한 것을 찾아 제공할 수 있도록 법규를 적용 및 해석하려는 적극적 태도와 전문가로서의 임의적 판단을 요구받지만, 현실적으로는 지역에 따라 수급 대상 여부와 수급액이 차이가 나지 않도록 균질적인 서비스를 제공하도록 요구받는다.<sup>15)</sup>

15) 실제로 복지대상자의 수급 여부 및 수급액 결정이 읍면동에서 구청으로 이관된 2006년 사회복지서비스 전달체계 개편의 주요 이유는 통일적인 복지서비스 제공이었다. 지역마다 복지서비스가 다르게 제공되는 것을 서비스의 다양화로 보는 것이 아니라 차별과 부정으

즉, 위계적·일방적 소통으로 현장의 상황과 요구가 상부로 수렴되지 못함으로써, 그리고 단일한 표준을 적용해야 하는 상황에서 자신이 돌보아야 할 대상을 위한 다양하고 유연한 서비스를 하기는 어려울 수밖에 없는 것이다.

## 2) 구조의 분업화 vs. 업무의 통합성

사회복지업무는 개인에 맞추어 통합적으로 제공되어야 할 서비스인데, 조직은 기능적으로 분업화된 구조라는 이질성을 발견할 수 있었다. 앞서 살펴본 대로, 현재 사회복지정책은 주무부처인 보건복지부에서 전담하여 결정되는 것이 아니라 여러 부처에 분산되어 각 부처의 전문성에 근거해 산출되고 있다. 기능별로 분업화된 관료제의 특징이 정책 결정에 그대로 반영되는 것이다. 하지만 전문성을 추구하는 분업화된 구조 아래서 통합적 업무의 추진은 조화되기 어렵다. 대상이 되는 개인을 중심으로 관련 서비스를 통합해야 하는 사회복지업무는 넓은 범위를 포괄한 종합적 결정이 필요하지만, 정부의 정책결정 구조는 기능별, 대상별로 나뉘어 있기 때문이다.

관료제의 분업 구조는 본디 통제와 효율을 목적으로 하며 서비스를 목적으로 하지 않았기에 효율, 통제, 보편성을 위한 구조에서 형평, 다양성을 위한 서비스를 제공한다는 것은 태생적으로 충돌한다. 즉, 복지업무의 특성과 분업화된 관료제는 상충하는 두 질서인 것이다.

관료제의 생래적 질서와는 맞지 않는 사회복지업무가 정부의 주요 기능이 되면서, 정부 관료제는 나름의 조정과 적응의 과정을 겪는다. 우리의 사회복지전달체계 개편 과정을 보아도, 지난 이십여 년 동안 7차례에 걸친 개편<sup>16)</sup>이 이루어졌는데, 다른 직렬에 비해 급격하고도 잦았던 이러한 개편의 핵심은 복지업무의 적절한 분업 규칙을 찾는 것이었다. 복지 대상에 대한 조사와 서류구비, 심사, 사후

---

로 보는 관점이 강했기 때문이다.

16) 예를 들어 1995-1999년의 보건복지사무소 시범사업, 2004-2006년의 사회복지사무소 시범사업, 2006-2009년 주민생활지원서비스 개편, 이명박 정부하의 희망복지전달체계, 2009-2011년 사이의 2차례의 개편(복지정책 관리, 지역별 통합사례관리체계 강화), 그리고 2013년 읍면동 기능 강화안 등을 들 수 있다(김이배, 2013: 1 재인용).

관리 등 관련 기능을 중앙과 지방, 광역과 기초, 공공과 민간 사이에 어떻게 분리 혹은 통합할 것인지에 관한 실험이며 조정이었다. 전달체계의 잦은 개편은 기존 관료제 구조로는 사회복지업무를 적절히 제공하기에 어려웠음을, 그리고 사회복지서비스의 특징에 맞는 새로운 구조로 전환되어야 했음을 의미할지 모른다. 부처마다 유사한 정책들이 중복되고 유사한 정책끼리도 서로 다른 기준을 적용하는 혼란을 막기 위해, 특정 부처가 관련 정책들을 통합 및 조정하는 컨트롤 타워 역할을 해야 한다는 의견도 있지만, 각 부처에서 결정된 정책들을 일선에서 효과적으로 통합되는 체계를 설계하기는 쉽지 않을 것이다.

일선 사회복지공무원의 업무과다 문제는 적은 인력과 무리한 정책생산의 문제로 단순히 표현될 것이 아니라, 조직의 분업화된 결정 구조와 개인에게 맞추어 통합해야 할 업무 사이의 충돌로부터 나오는 것으로 보인다.

### 3) 구조의 공식성 vs. 업무의 대면성 및 가치지향성

관료제에서 공식성은 표준화 및 문서화 구조를 의미한다. 정부가 제공하는 서비스가 자의적이지 않고 누구에게나 공정하며 책임을 확보하기 위해 필수적인 조직화 질서이다. 사회복지서비스가 치우침 없이 제공되려면 표준적인 서비스가 되고 그 과정과 결과가 문서로 기록될 필요가 있다. 무엇보다 공정성과 책임성이 중요한 정부 관료제에서 이러한 공식성은 중요한 기본 질서가 된다.

그러나 사회복지서비스의 속성은 공식성이 높은 구조와 상충할 가능성이 크다. 앞서 본대로 복지업무는 비정형적 특성으로 인해 상황과 대상에 따른 다양화된 서비스를 재량껏 제공하려 하지만, 공식화된 관료제는 다양성을 차별 혹은 불공정과 연결 짓기 쉽다. 이러한 충돌에 더하여 공식화된 관료제는 복지업무가 지향하는 대면성과 가치지향성 발현을 가로막는다. 복지업무는 대상 및 현장을 직접 대면하고 그들과 상호작용하면서 서비스를 유연하게 조정해야 하지만, 지침, 절차, 형식을 강조하는 공식성으로 인하여 과도하고 무의미한 노력, 시간 지연 등이 발생하여 성공적으로 수행하기 쉽지 않다. 대면하여 교류하고 다양한 요구에 응대해야 하는 복지업무는, 평균인을 기준으로 한 표준 규정의 획일적 적용

질서 속에서 갈등을 발생시킬 수 있다. 즉, 대면 행정이 기초인 사회복지업무가 문서 행정을 기초로 하는 구조에서 갈등하는 부조화이다.

사회적 약자의 돌봄을 자신의 소명으로 하는 사회복지직 공무원은 업무와 자아 사이에 밀착된 정체성을 형성하기 쉽다(황선영·박경숙, 2007). 따라서 대상자들이 제공받아야 할 서비스가 규정에 의해 가로막힐 때 좌절을 겪는다. 경직된 규정과 문서작업에 밀려서 복지대상자를 대면하지 못할 때, 단순한 불만을 넘어서 자신의 존재 이유를 되묻고 스트레스와 우울증을 겪는다.

면접자들은 진정한 사회복지업무는 혜택을 받지 못하는 대상을 발굴하고, 규정상 대상이 되지 못하는 사람들에게 민관을 넘나들며 구제책을 찾아주는 것이라고 입을 모은다. 하지만 이러한 돌봄에 대한 희망은 지나치게 많은 대상자, 과도한 문서작업, 경직된 규정 등 조직의 공식성으로 인하여 뒷전으로 밀리고 자신은 기계적으로 서류를 처리하는 공무원이 되어갈 뿐이라고 자조하였다.

#### 4. 충돌에 대한 대응: 재량행위의 왜곡 양태

구조와 업무의 속성이 충돌할 때, 사회복지공무원의 재량행위는 어떻게 나타날 수 있을까. 분석 결과, 사회복지직 공무원이 인식하는 실제 재량행위의 양태는 네 가지로 나타났다. 첫째, 재량행위의 전문성이 상실되고 있으며 둘째, 재량행위가 획일적이 되는 표준화 양상을 보였고, 셋째, 재량행위에 대한 책임 추궁을 우려한 자기방어화가 나타났으며, 넷째, 복지업무는 대상을 위한 서비스 행위임에도 대상을 선별하는 규제 행위에 가깝게 인식되었다.

##### 1) 재량행위의 전문성 상실: '전문가이지만 비전문적인'

업무 처리의 여러 어려움 속에서 사회복지공무원의 재량행위는 전문성을 상실하고 있다는 인식이 발견되었다. 상대적으로 많은 재량이 있는 사회복지직 공무원들은 복지대상자의 선별과 결정에서 사회복지사로서의 전문성을 동원한다. 그러나 공식적으로는 전문적 판단을 행할 수 있는 여지가 있어도 실제로는 전문

가로서의 판단과 자율성은 낮았다. 사회복지의 전문가로서 적극적으로 재량을 발휘하기보다 일상적인 행정업무를 처리하는 비전문적 활동들이 많으며, 이러한 상태는 사회복지직 공무원의 일반행정직 공무원화(김영민·임도빈, 2011: 49-50) 또는 역할 갈등(박미선, 2007)이라고 표현되고 있다.

면접자들은 사회복지에는 다른 직렬과 구분되는 전문성, 즉 휴먼 서비스라는 전문성을 강조하고 있다. 사회복지가 궁극적으로 ‘찾아가는 서비스’가 되기 위해서 개인 통합적, 비정형적, 대면적, 가치지향적 사회복지업무를 다룰 전문성이 요구된다는 것이다.

그러나 부처들이 앞 다투어 내놓는 복지정책들 속에는 사회복지의 전문성을 요하는 업무보다 그렇지 않은 것들이 많아지면서 전문적 재량 발휘와 멀어지고 있었다. 예를 들어 보육수당 지급업무는 신청자에 대한 기초적 심사 후 대부분의 신청자에게 지급하므로, 복지전문가로서의 재량을 발휘할 여지가 적다. 최근 증가하는 취업, 교육 분야의 복지프로그램 또한 사회복지사로서의 해석과 판단이 그다지 필요하지 않지만 업무의 많은 부분을 차지하고 있다. 또한 사회복지정보 통합전산망이 구축되면서 복지와의 관련성이 낮은 업무들도 재산 및 소득 확인과 구분이 필요한 경우는 사회복지직 공무원의 업무로 돌아가고 있다.

흥미로운 것은 보편적 복지의 확장으로 증가한 업무에 대해 사회복지직 공무원들은 전문가적 재량행위가 필요한 영역이 아니라고 인식하는 점이다. 증가하는 보편적 복지정책은 복지의 확장을 가져왔지만, 굳이 사회복지직 공무원이 전담하여 전문적 판단을 해야 할 것들은 아니라는 것이다. 사회복지의 핵심을 대상자 관리의 전문성에 있다고 인식하기에 대상자의 선별이 그다지 중요하지 않은 보편적 복지에 대해서는 -복지업무라기보다 일반행정 업무에 가깝다고 보았다.

전문성이 직접적으로 요구되지 않는 업무의 급증으로 전문가적 판단과 적극적인 활동은 뒤로 밀리게 되고 타 직렬과 다를 바 없는 일상 업무, 공통 업무를 처리하면서 사회복지사로서의 전문적 재량행위는 줄어드는 것이다.

현재 재산상태 확인을 주민 센터에서 할 수 있다는 이유로 온갖 부처의 프로그램들이 다 일선 사회복지직 공무원에게 떨어진다. 복지프로그램

상담뿐만 아니라 행안부 희망근로사업의 취업상담까지 해야 한다. 무슨 전문성이 있겠는가.(C2)

사람들은 우리가 만능인줄 안다.. 비상동원도 많아서 눈오면 제설작업, 여름에는 홍수대비.. 한 달에 한번은 클린 데이라고 해서 일찍 나와 동네 청소한다.(C3)

공무원 조직 안에서 사회복지사로서 전문적인 일을 해야 한다는 중압감이 있지만 나도 별정직 공무원으로 사회복지 일을 시작했다. 그런데 실제로는 예산을 잘 따거나 기획을 잘하는 행정적 역량을 더 평가한다. 거의 행정적 공무원의 잣대로 평가받는다.(#42)

## 2) 재량행위의 표준화: '가치가 사라진 획일적 적용'

재량은 행위 결과의 다양함을 전제한다. 타 직렬 업무에 비해 유연한 해석과 자율적 활동의 여지가 큰 사회복지업무는 대상, 지역, 시기 등에 따라서 다양한 양태를 보일 수 있다. 개인맞춤형 서비스의 제공이라는 사회복지서비스의 주요 목표는 공무원의 적극적이고 자율적인 재량행위를 통해 이룰 수 있다. 재량을 통해 개별화, 다양화된 복지서비스 산출을 기대하는 것이다.

그러나 사회복지 공무원들은 자신의 재량행위가 다양한 양태를 가질 수 없다고 말한다. 담당자 재량으로 처리하라는 규정이 있어도 적극적 사용하기는 쉽지 않았다(김윤호, 2013; Bovens & Zouridis, 2002). 재량행위가 합리적이었는가를 판단하는 현실의 기준은 개별성과 특수성이 아니라 일관성이라서, 선례에 따라 혹은 상급 기관의 해석에 의존하여 재량행위의 일관성을 확보하려는 것이다. 그 래야 사후에 감사나 평가 등에서 문제가 발생하지 않기 때문이다.

자율적 판단이 타율적 표준으로 대체되는 모습은, 상위 조직의 해석을 그대로 적용하는 방식이나 동료나 상사의 비공식적 조언에 따르는 모습으로 나타나기도 한다. 그 모습은 다를 수 있지만, 공통적으로 재량이 허용하는 자율적 판단 대신, 판단을 권위 있는 타 주체에게 의존하여 일정한 표준화가 이뤄진 이후에야

업무 처리를 하는 것이다.<sup>17)</sup>

이로써 재량은 다양한 행위 결과를 가지는 대신, 단일한 모습으로 나타난다. 재량을 통해 다양한 행위 기준을 창출하기보다 확립적 기준이 암묵적으로 마련 되어 공식적 규정과 다름없이 적용되는 것이다.

뚜렷한 법 기준이 없고 규정상 '담당자 재량'으로 처리하라고 되어 있어서 전례가 없을 때는 판단하기 힘든데, 이런 상황에서 민원인이 보채서 요구대로 해주고 나면 나중에 꼬일 수 있다. 잘 판단해야지 나중에 뒤탈 난다.(C3)

### 3) 재량행위의 자기방어화: '불안으로 마련하는 증빙'

조심스러운 재량 사용은 불안에서 기인한다. 재량 사용의 불안이란 자신이 합리적이라고 생각하는 바를 행하더라도 그 선의의 결과가 보호받지 못할 것이라는 심리적 상태이다. 사회복지업무에서 행위의 기준이 모호하여 나타나는 다양한 결과를 긍정적으로 인식하고 폭넓게 수용하기보다, 민원인의 항의 혹은 직무 감사의 대상이 되어 사후 책임을 요구받으리라는 우려가 크게 존재하고 있었다.

재량을 적극적 사용할수록 불이익이 온다는 불안으로 인해 사회복지직 공무원들은 나름대로의 자기방어 행위를 하고 있었다. 벌어질 문제의 가능성을 최소화하려는 자기방어 행위가 재량 사용시 동반되는 것으로, 그 구체적인 모습은 - 앞서 본대로 규격화된 재량행위를 하는 동시에- 자신의 재량 사용에 관하여 개인적으로 형식적 근거를 준비하는 것이었다. 공문, 지침, 메모부터 심지어 온라인 대화의 기록까지 포함하여 자기방어의 근거를 마련해서 사후 책임을 면할 수 있는 증빙을 마련해야만 재량을 발휘하였다.

이러한 자기방어는 재량 사용에 따른 불미스러운 사고를 경험할수록 강화되는 것으로 보인다. 대상자에 대한 안타까운 마음으로 문제해결을 위해 적극적으로

17) 이러한 행태는 선행연구에서도 확인되는데, 사회복지공무원은 법규에 모호하게 규정된 사안에 대해 자율적으로 사례별 판단을 하는 것이 아니라 상위 조직에 질의를 보내 답을 얻고 이를 근거로 스스로 공식화시켜 새로운 기준을 만들고 있었다(김영민·임도빈, 2011).

행동하였는데 그 선의와 달리, 비판받거나 불이익이나 억울한 평판으로 돌아오는 경험을 했을 때 자기방어 행태가 뒤따르고 있었다. 피해의식으로 책임회피를 위한 방어기제가 작동하는 것이다.

자기방어를 위한 증빙 마련은 결국 기록 및 표준과 관련되어 있다. 앞서 재량의 표준화 양태와 함께 재량의 문서화 양태가 나타나는 것이다. 자기방어를 위한 공식 및 비공식적 근거 마련은 업무의 경직성을 높이게 된다. 자기방어 없이 재량을 사용하지 않는 등 방어를 위한 사적 노력은 사회복지서비스 제공을 경직되게 만들고 있었다.

이런 상황이 벌어질 때 메신저로 다른 직원들의 실시간 자문을 구한다. 그리고 증거를 남기는데 이렇게 특이사례라고 느껴지는 일을 처리했을 때는 기록으로 남겨둔다. 문제가 될 때 증거가 되도록. 그래서 일을 보면 가장 먼저, 사고가 터질 일인지를 파악하게 된다.(C3)

분명 신고한 소득보다 소득이 더 될 경우라도 굳이 재량을 부려서 추정 소득을 매길 필요 없다. 국민을 위해서 세금낭비 안하려면 그래야겠지 만 당장 민원인에게 온갖 욕을 먹을 거다. 누가 욕먹을 일 하겠나.(C2)

#### 4) 재량행위의 규제화: '서비스가 규제로'

사회복지는 대상자가 처한 개별적 상황과 요구를 파악하여 이를 해결하기 위해 공공 및 민간 부문의 자원을 적극적으로 연계하여야 한다. 그 연계를 위해 사회복지직 공무원의 적극적 재량 사용은 필수적이다.

그러나 이들에게 자신의 재량은 적절한 복지를 제공하기 위한 서비스 활동이라기보다, 부정 수급자를 색출해내는 검토(screening) 과정이며 규제 활동에 가깝게 인식되었다. 특히, 지나치게 많은 복지대상자를 단기간 동안 일률적 기준으로 선별하는 업무는 자신을 '부정 수급자를 색출하는 형사'라는 느낌을 주기도 하였다. 많은 대상자 중 일부를 선별해야 하는 상황에서 대상 적격 여부를 정확하게 파악하기란 매우 어렵기에 현실적으로 신청자의 선의에 기댈 수밖에 없지만 자

신의 상태를 그대로 신고하는 대상자는 거의 없다. 이런 상황에서 사회복지직 공무원은 적극적인 복지서비스 전달자가 아닌 부정 수급자를 걸러내는 문지기에 그친다(김윤호, 2013; Bovens & Zouridis, 2002; Lipsky, 1980). 사회적 약자를 위해 혜택을 주는 것이 아니라, 그 혜택을 박탈하거나 비용을 물리는 규제를 가하면서 사회복지공무원과 복지대상자의 관계는 마치 수사관과 범죄자의 그것이 된다.

소명의식을 가지고 돌봐야 한다고 생각하는 사회적 약자를 복지정책의 수급 자격이 되는가를 의심하고 감시하는 눈으로 바라보게 되면서, 자신의 직업 정체성에 혼란을 겪는다. 자신이 복지서비스를 제공하는 사람이 아니라 복지 부적격자를 골라내는 규제자가 되었다는 인식은 업무에 흥미를 잃게 만들 수 있다.

찾아가는 서비스를 희망하는 사회복지직 공무원이 복지대상자를 위해 적극적으로 발휘해야 할 재량은 점차 위축되었고, 재량이 오히려 부정한 대상자를 ‘색출’할 것인지 그냥 눈감을 것인지에 그치게 된 것이다. 이렇게 서비스가 아닌 규제라고 인식되는 재량행위 역시 왜곡의 한 모습으로 볼 수 있었다.

스크린 업무가 대부분이니 약자를 위한 사회복지를 한다는 생각보다 수사관이 된 것 같은 때가 있다.(C5)

점점 대상자를 의심하는 눈으로 보고 색출하려는 마음으로 대하게 된다. 돈을 주면서 돈 받을 자격이 되는지를 의심하고 색출해야 정말 필요한 사람에게 그 돈이 가게 된다. 필요한 사람을 찾기는 어렵지만 허위로 올리는 사람은 잡아내려면 그럴 수 있으니까.(C5)

공이곧대로 자진 신고하는 사람은 천중에 다섯이나 될까 말까. 그것을 저희가 수사관도 아닌데 추적 조사해야 하고. 수사관과 범죄자도 아닌데 서로 쫓고 쫓기는.. 그것이 사후관리다.(C1)

## V. 결론

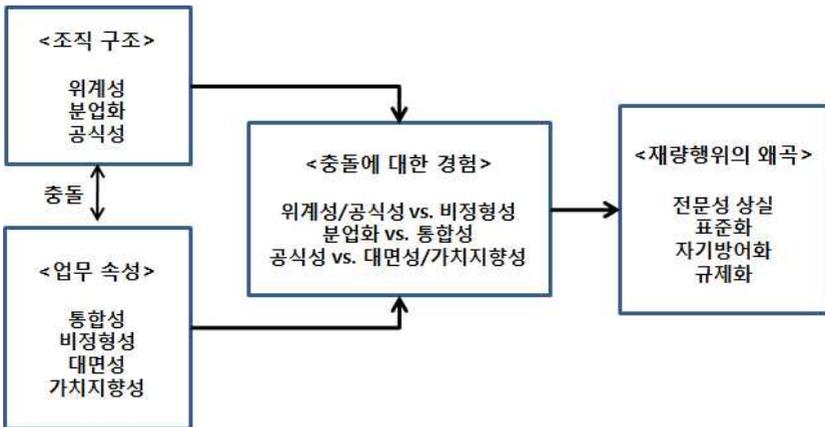
최근 사회복지직 공무원의 연이은 자살이라는 비극을 겪은 우리 사회는 비로소 사회복지직 공무원이라는 직업에 어떤 어려움에 있는가를 심각하게 논의하고 있다. 많은 언론과 논문들이 사회복지서비스를 성공적으로 제공하기 어려운 이유를 쏟아놓고 있는데, 대체로 그 원인을 일선의 업무 과다 구조에서 찾으면서 인력 충원과 서비스 전달체계 개편을 주장한다. 이 논문은 앞선 분석들을 토대로 하되, 이 문제를 보다 본질적인 차원에서 설명해보려 하였다. 원인을 찾아 나열하는 것보다 거론되는 원인들 속의 공통성을 찾으려 한 것이다.

<그림 2>에서 보는 바와 같이 분석을 통해, 전형적인 관료제 구조 속에서 사회복지라는 휴먼 서비스를 제공한다는 것은 이질적인 두 질서의 공존일 수 있으며, 이로 인해 충돌과 갈등이 발생 가능성을 발견하였다. 위계적이고 분업화되어 있으며, 공식적인 몰인격적 관료제는, 통합적이고 비정형적이며 대면적이고 가치지향적인 사회복지업무를 제공하기에 본질적 측면에서는 적합한 구조라고 하기 어렵다. 몰인격적 구조에서 인격적 업무를 추진하는 사회복지직 공무원들은 적극적 사회서비스를 제공하는 주체로 활동하지 못하였고 자신들의 재량행위를 ‘전문성을 상실하고, 표준화된, 자기방어를 동반한, 서비스가 아닌 규제’라고 인식하였다. 즉, 재량행위가 몰인격화되는 것이며, 관료제의 구조적 특성이 업무의 인격적 속성 발현을 어렵게 만든 것으로 보인다. 사회복지현장의 어려움을 이질적 구조와 업무의 공존으로 인한 갈등으로 해석했다는 점에서 본 분석의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

그렇다면 통제와 효율의 관료제 질서에서 낯이 증가하는 사회복지서비스를 성공적으로 전달할 수 있는 방법은 무엇일까. 관료제 구조에서 사회복지업무를 조화롭게 전달하기 위한 개편의 방향은 어디인지, 사회복지서비스를 제공하기 위한 바람직한 정부의 구조는 무엇인지 등의 화두가 주어진다. 사회복지 업무의 속성이 관료제의 이상형적 질서와 맞지 않음으로 곧 관료제 구조를 폐기하거나, 사회복지 업무를 포기할 수는 없다. 구조와 업무가 이질적임이 곧 공존의 불가를 의미하는 것은 아니며, 공존을 위한 신중한 설계에 대한 요구를 의미한다. 다시

말하면, 따뜻한 업무와 차가운 구조 간의 부조화를 인정하고 공존을 위한 구체적 기술을 고안하는 것이 곧 사회복지서비스 전달체계에 대한 고민임을 제기하는 것이다.

<그림 2> 관료제 구조와 사회복지 업무의 부조화와 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡 구조



그동안 여러 차례 사회복지서비스 전달체계의 개편 노력이 있었지만 사회복지 현장은 여전히 어려움을 호소하고 있다. 체계 없이 과중 되는 업무로 인해 복지 사각지대는 여전하다고 비판받는다. 이 논문은 개편의 구체적인 그림을 그리지는 않지만, 개편의 방향이 감정적 부문을 외면하고 조직의 물인격적 특성을 강조하는 그간의 방향에서, 인격적 특성을 적극적으로 반영한 구조를 설계하는 방향으로 전환되어야 함을 주장한다. 또한 전환의 범위는 단지 사회복지업무에만 그치지 않고 관계 지향성과 대상자의 협력이 요구되는 교육, 치안, 다문화 등 유사 서비스 전반으로 확대되어야 할 것이다.

이를 위해 제안하는 방향은 먼저, 따뜻한 업무를 추진하기 위한 자율성의 증대로, 현장 공무원의 리더십(street-level leadership)을 믿고 재량 발휘의 여건을 주는 탈관료제적 구조의 구상이다(Vinzant & Crothers, 1998). 일선의 자율성을 크게 부여하려면 전문성과 책임성이 전제되어야 한다. 복지업무의 전문성이 무엇

이며 어떤 업무에서 얼마나 요구되는가를 명확히 하고, 사회복지에 관한 전문성을 발휘할 수 있는 권한과 책임을 부여해야 한다. 사회복지직의 전문성에 대한 규정과 사회적 존중, 그에 근거한 전문가적 책임성을 강화하여 현장의 판단력과 결정력을 키우는 구조로 개편될 필요가 있을 것이다.

더불어 사회복지직 공무원의 적극성이 발휘될 수 있는 조직적 지원 확대와 함께, 적극성이 실적으로 평가될 수 있는 체계 마련도 필요해 보인다. 사회복지직 공무원의 재량을 통제할 적절한 방식은 적어도 기계적인 법규의 적용 여부는 아니어야 한다. 전통적 방식의 통제는 적극성을 수축시킬 우려가 크므로, 복지대상자의 발굴과 사후관리 노력이 평가지표로 반영될 수 있는 방안을 신중히 고려할 필요가 있다.

이와 함께, 일종의 상향적, 수평적 정보 수집 체계를 마련할 필요가 있는데 현장의 어려움이 상부 및 민간과도 소통되는 구조가 필요해 보인다. 복지대상자의 상황, 요구, 필요로 하는 자원, 서비스 제공의 제약 요인 등 현장의 정보는 중앙정부 등 상위 기관과 쉽게 공유되어 정책결정에 반영되도록 하는 한편, 민간부문의 자원과 기회를 복지대상자에게 연결하여 공공부문이 감당하지 못하는 사각지대를 줄일 수 있도록 해야 한다. 수직적, 수평적으로 적극적인 정보 공유를 이끄는 연계 구조의 마련을 고려해야 할 것이다.

관료제적 구조의 특성과 업무 특성간의 불협화음에서 사회복지 담당 공무원이 겪는 어려움은 재량행위를 축소·왜곡하는 것으로 끝나는 것이 아니라 해당 공무원의 조직생활 전반에 영향을 미칠 가능성이 있다(고종욱, 2002; 김서용 외, 2011). 경험은 기억되므로 비슷한 상황이 오면 그러한 기억이 해당 공무원의 행위에 반복적으로 영향을 미칠 수 있다. 그로 인해 결국 자신으로부터(원래 출발했던 순수한 사회복지업무에 대한 동기 감소가능성), 업무자체로부터(업무를 할 때 적극적으로 하지 않음), 사회구조(복지라는 것. 국가가 국민들에게 제공하는 그 무엇에 대한 회의)로부터 소외를 낳을 수도 있다. 예를 들어 ‘나는 왜 불친절 사회복지공무원이 되었는가?’<sup>18)</sup>라는 하소연을 귀 기울여 들을 필요가 있다.

18) “나는 왜 불친절 사회복지공무원 됐나. 뜨거운 가슴 갖고 일했는데 이젠 가슴이 타버릴 것

사회복지 업무를 충실하게 집행하기 위해서는 무엇보다도 사회복지직 공무원의 열정과 감정이 중요한데, 전형적인 관료제적 구조에서 앞서 말한 방향으로의 과감한 개편을 고려해야 할 것이다. 근대의 시간과 합리성, 이를 달성하기 위한 구조로서 구성한 관료제에서, 감정적이며 인간적인 업무를 추진하고 인간의 존엄성을 확보하기 위한 관료제로 전환되기 위해 어떻게 해야 하며 무엇을 할 수 있을지를 사회복지서비스를 통해 구체적으로 사유해볼 것을 제안하는 바이다.

## ▣ 참고문헌

- 고종욱. 2002. “입직후 조직내 경험이 공직몰입에 미치는 영향”. 《한국지방자치학회보》 14(3): 105-124.
- 김경호·소순창. 2010. “지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구”. 《한국지방자치학회보》 22(2): 125-146.
- 김민영·손영우·박수애. 2005. “의사결정의 판단 기준과 정보선택에 있어서 경험과 맥락의 중요성”. 《한국심리학회지: 산업 및 조직》 18(2): 225-246.
- 김바라·안현희. 2009. “외상경험이 기억 억제 과정에 미치는 영향”. 《한국심리학회지: 상담 및 심리치료》 21(1): 229-245.
- 김서용·조성수·박병주. 2010. “공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화 요인의 비교분석”. 《한국행정학보》 44(1): 147-177.
- 김순양. 2002. “일선 복지행정 전문 관료의 재량행위 분석”. 《한국행정학보》 36(2): 291-312.
- 김영민·임도빈. 2011. “일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원의 재량 행사 수축경향을 중심으로”. 《한국조직학회보》, 8(3): 25-59.
- 김영중. 2012. “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향”. 《보건사회연구》, 32(2): 41-76.
- 김윤수·류호영. 2012. “사회적 돌봄서비스 만족도에 대한 영향요인 분석”. 《보건사회연구》 32(3): 298-326.

- 김윤호. 2013. “효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로”. 《정부학연구》, 19(1): 5-32.
- 김이배. 2013. “공공사회복지전달체계 개편과정에 대한 비판적 고찰”. 《사회정책연합 공동 학술대회 발표논문》.
- 김호정. 1994. “한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인”. 《한국행정학보》, 28(4): 1255-1277.
- 박미선. 2007. “사회복지직공무원과 일반행정직 공무원의 갈등에 영향을 미치는 요인 분석: 대구지역 읍면동 사회복지직 공무원을 대상으로”. 《한국지역사회복지학》, 22: 193-221.
- 백종만. 2003. “한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화”. 《한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집》, 127-145.
- 이문수. 2008. “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소망을 실현하는 존재인가?”. 《정부학연구》 14(3): 35-66.
- 이인희. 2003. “휴먼서비스 행정의 패러다임 연구”. 《한국정책과학학회보》, 7(3): 75-98.
- 이창길. 2012. “관료제와 “관료”의 탈일체화; James Q. Wilson의 관점을 중심으로”. 《정부학연구》 18(3): 5-33.
- 이철주. 2009. “업무의 불명확성과 조직 구성원에 대한 이해”. 《행정논총》 47(2): 149-179.
- 이현주. 2007. 《사회복지 전달체계 관련 조직 및 인력개선》. 한국보건사회연구원.
- 임도빈·조원혁·정현정. 2012. “공무원의 탈관료적 규정변용 행태에 관한 연구”. 《한국정책연구》 12(4): 473-495.
- 장윤영·권지성·김명성·김유라. 2012. “사회복지전담공무원의 직업 경험에 관한 근거이론 연구”. 《한국사회복지행정학》, 14(4): 297-331.
- 정병걸·하민철. 2013. “공공조직의 경직성에 대한 재고찰”. 《정부학연구》, 19(1): 33-62.
- 조성심·권지성·윤호순·조휴정. 2013. “사회복지전담공무원의 직업경험에 관한 질적 연구”. 《사회과학연구》, 29(1): 169-197.
- 조원혁. 2013. “일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구”. 《한국행정학보》 47(3): 389-423.
- 최성욱. 2011. “행정세계에서 합리성과 감정의 이원구조해체”. 《한국행정학보》 45(3): 227-249.
- 최현정·윤여창. 2000. “환경보전 행위와 자연관련 경험과의 관계 연구”. 《환경교육》 13(1): 53-64.
- 한승주. 2010. “성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용”. 《한국행정학보》, 44(4):

29-58.

- 황선영·박경숙. 2007. “사회복지전담공무원 소진에 영향을 미치는 요인: 개인적 특성, 직무 환경특성, 전문성을 중심으로”. 《사회복지정책》, 30: 339-369.
- Argyris, C. 1964. *Integrating the individual and the Organization*. NY: John Wiley & Sons, Inc.
- Aronson, E. 1999. “The power of self-persuasion”. *American psychologist* 54(11): 875-884.
- Beetham, D. 1996. *Bureaucracy*. University of Minnesota Press.
- Bhagat, R. S. 1983. “Effects of stressful life events on individual performance effectiveness and work adjustment processes within organizational settings”. *Academy of management review* 8(4): 660-671.
- Bovens, Mark, Stavros Zouridis. 2002. “From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control”. *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Brunsson, N. 2002. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen Business School Press
- Buchanan, B. 1974. “Building organizational commitment: the socialization of managers in work organizations”. *Administrative science quarterly* 19(4): 533-546.
- Corbin, J. & A. Strauss. 2008. *Basis of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. (3rd). Sage
- Crozier, M. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, K. C. 1969. *Discretionary justice*. LA: Louisiana State University Press.
- Denhardt, R. B. 1984. *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Dodd-McCue, D. & G. B. “Wright. 1996. Men, women, and attitudinal commitment: the effects of workplace experiences and socialization”. *Human relations* 49(8): 1065-1091.
- Gerth, H. H. & C. W. Mills(trans.). 1946. *From Max Weber: Essays in sociology*. Oxford university press.
- Giller, H. & A. Morris. 1981. “What types of case is this?: Social workers' decisions about children who offend”. Adler, M. & Asquith, S. eds. *Discretion and Welfare*. 69-81. London: Heinemann Educational Books.
- Goulding, C. 2002. *Grounded Theory: A Practical Guide for Management, Business and Market Researchers*. London: Sage.

- Hasenfeld, Y. 1983. *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hummel, R. P. 2008. *The Bureaucratic Experience*. NY: M.E.Sharp.
- Jun, J. S. 1994. *Philosophy of Administration*. Seoul: Daeyoung Moonhwa International.
- Kahn, A. J. 2000. *Social policy and social services*. NY: Bandom House.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*, NY: Rusell Sage Foundation.
- Maier, S. F. & M. E. Seligman. 1976. "Learned helplessness: theory and evidence". *Journal of experiment psychology: General* 105(1): 3-46.
- Maynard-Moody, S. & M. Musheno. 2000. State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 329-358.
- Medeiros, J. A., & D. E. Schmitt. 1977. *Public Bureaucracy: Values and Perspectives*. Duxbury Press.
- Merton, R. K. 1952. Bureaucratic Structure and Personality. *Reader in Bureaucracy*. NY: Free Press. 361-371.
- Saldaña, J. 2009. *The Coding Manual for Qualitative Researcher*. London: Sage.
- Sandfort, J. R. 2000. "Moving beyond discretion and outcomes: examining public management from the front lines of the welfare system". *Journal of public administration research and theory* 10(4): 729-756.
- Steinberg, L. D., E. Greenberger, A. Vaux., & M. Ruggiero. 1981. "Early work experience". *Youth & Society* 12(4): 403-422.
- Suddaby, R. 2006. "From the editors: what grounded theory is not". *Academy of Management Journal*, 49(4): 633-642.
- Vinzant, J. C. & L. Crothers. 1998. *Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*. Washington, D.C.: Georgetown university press.
- Weber, M. 1947. *The theory of social and economic organization*. Henderson, A. M. & T. Parsons(trans.). Oxford university press.
- Young, K. 1981. "Discretion as an implementation problem: a framework for interpretation". Adler, M. & Asquith, S. eds. *Discretion and Welfare*. 33-46. London: Heinemann Educational Books.

<부록 1> 분석한 언론 자료 목록

번호	출처	날짜	기사 제목
1	CBS	2013.04.16	사회복지공무원 연이은 자살. 갈때기 근무가 원인
2	CBS 김미화의 여러분	2013.3.21	한국사회복지행정연구회 선수경 회장 인터뷰
3	JTV 시사진단	2013.04.06	고달픈 사회복지사, 무엇이 문제인가
4	KBS 전북 시사토론	2013.03.17	사회복지종사자의 인권과 복지 정반대
5	강화뉴스	2013.04.21	사회복지공무원을 위한 복지정책 필요하다
6	경기도 블로그 달콤한 나의 도시	2013.03.26	사회복지공무원 자살, 업무과다만이 문제가 아니다
7	경향신문	2013.02.26	사회복지공무원 잇단 자살
8	경향신문	2013.10.22	복지공무원, 민원인에 하루 6회 폭행·협박·폭언 당해
9	뉴스1	2013.03.19	공무원노조 "사회복지공무원 노동조건 개선" "사회복지 인력 충원해야 서비스 질 향상"
10	뉴시스	2013.04.26	잇따른 저소득층 복지공무원 자살 "사회안전망 강화를"
11	디트뉴스24	2013.03.26	복지예산 100조 복지사 왜 자살하나
12	수원일보	2013.04.17	살인적 업무량에 동네북 취급까지..사회복지공무원 협박 민원인에 실형
13	시사인	2013.10.04	사회복지공무원 39% '고위험 스트레스군'
14	에이블뉴스	2013.03.28	공무원 연이은 자살..울분 터드리는 동료들
15	연합뉴스	2013.03.06	소외계층파수꾼 사회복지사.. "24시간이 모자라"
16	연합뉴스	2013.03.19	전공노 "사회복지공무원 복지대책 수립해라"
17	연합뉴스	2013.03.25	얼마나 더 죽어야.. 복지담당 공무원의 눈물
18	울산매일	2013.04.29	도내 사회복지공무원 근무여건 개선
19	웰페어뉴스	2013.03.26	사회복지사가 온몸으로 떠안고 가는 사회복지정책
20	이투데이	2013.05.30	사회복지사의 눈물. 갈때기 업무, 생명위협.. 복지공무원 10명 중 셋 "자살충동"
21	전라일보	2013.03.20	사회복지직 공무원 인원 확충 필요
22	전북일보	2013.05.13	위기의 사회복지공무원
23	전북중앙신문	2013.04.08	사회복지사의 복지는 어디에서 찾아야 하는가
24	조선일보	2013.02.27	일이 너무 힘들다..복지담당 공무원 잇단 자살
25	조선일보	2013.03.21	배부른 투정? 내일을 꿈꿀 희망조차 바닥..자살 공무원의 절규
26	조선일보	2013.03.21	복지업무 폭주..과로로 쓰러지는 복지공무원
27	중부일보	2013.03.19	평택시 복지관련 업무 폭주로 해당공무원들 고충토로
28	중앙일보	2013.04.13	나는 왜 불친절 사회복지공무원이 됐나
29	참세상	2013.03.19	사회복지공무원 "갈때기 현상"으로 죽어간다

30	참세상	2013.05.15	장애인 아버지 위해 사회복지 공무원 됐지만.. 연이은 사회복지사 자살, 정부 지자체는 뭐하나.. 대책 실효성 의문
31	참세상	2013.11.19	우리는 봉사자가 아니라 사회복지노동자입니다
32	충청투데이	2014.03.07	'찾아가는 복지' 취지만 있고 의지는 없다
33	프레시안	2013.04.18	복지공무원 죽음으로 물고 간 원인? 가짜 복지정책!
34	프레시안	2013.09.26	복지공무원 잇단 자살은 국가폭력..정부, 응답하라
35	한겨레	2013.03.20	날마다 야근에 주말·설 연휴까지 반납.. 자살 복지공무원에 복지는 없었다
36	한겨레	2013.04.10	사회복지사들의 눈물.. "수급자들이 진절머리가"
37	한겨레	2013.05.15	사회복지공무원 또... 올 들어 4번째
38	한겨레	2013.07.24	민원 안 들어줬다고... 사회복지공무원, 가위로 가슴 찢려
39	한겨레	2013.11.20	장갑도 못 끼고 장애인 대소변 닦다 옴까지 옴아
40	한겨레	2013.11.20	자살 복지공무원 심리 부검해 보니.. "반복된 좌절과 무력감이 비극 불러"
41	한겨레	2013.11.20	소외층 보듬다 겪는 마음의 상처..복지사들 오늘도 '방전'
42	한겨레21	2013.04.08	장밋빛 복지정책, 훗빛 복지사 얼굴
43	한겨레21	2013.04.08	사회복지사의 복지에는 왜 무관심한가
44	한국일보	2013.05.27	사회복지공무원 우울증, 일반인의 3배. 경찰·소방관보다 직무스트레스 높아

<부록 2> 근거이론의 적용을 통해 도출된 개념과 범주

상위 범주	범주	개념	내용(예시)	
«조직 구조의 물인격성»	[위계성]	{조직내 상사 지시에 대한 복종}	"단체장의 지시라면 이걸 왜 할까 생각되는 일도 신속하고 빠르게, 영혼이 없다는 소리가 나올 정도로 따릅니다."	
		{중앙주도의 일방적 결정}	"중앙에서 최종 내려오는 것이 293종이다. 이것을 통해서 다 처리하는 것인데 동 의 라인을 안타는 것을 몇 개 떼어도 160~170종은 될 것이다. 거기에 지자체 특화사업까지 보면 4백 몇 종이 된다."	
	[분업화]	{중앙주도의 정치적 결정}	"또다른 중앙감은 지자체 특화사업이다. 서울시 특화사업, 또 그 안의 자치구별 특화사업까지. 특화사업 무한경쟁시대다. 단체장들이 언론노출과 업적치적을 위해 유사해도 다른 포장을 해서 특화 사업을 만들어 내린다."	
		{상위조직의 일방적 업무지시}	"사후조사 업무가 관리팀에 갔더라도 관리팀에서 역으로 조사철이 되면 동으로 업무를 뿌린다."	
	[공식성]	{위계적 조직문화}	"공공조직의 제일 말단에서 온갖 지시와 명령에 따라야 하는 일개 부속품으로 하루하루를 견디는 것은 사투보다 치열하다."	
		{직렬 간 업무 분리}	"현재 재산상태 확인을 주민센터에서 할 수 있다는 이유로 온갖 부처의 프로그램들이 다 일선 사회복지직 공무원에게 떨어진다. 복지프로그램 상담뿐만 아니라 행안부 희망근로사업의 취업상담까지 해야 한다."	
	[통합성]	{부처 간 업무 분리}	"건교부의 임대주택, 문체부의 여행바우처, 복지부의 노인돌보미 바우처, 장애인 바우처... 중앙정부 차원만도 이렇게 쪽 있고 각각 그 기준이 다 틀리다. 그 기준을 크게 달리할 이유가 없는데도 남의 것과 다르게 하려는 것인지 다 틀리다."	
		{과잉된 문서작업}	"정부는 서류상의 행정처리를 하는 것을 복지라고 생각하는 것 같다. 복지는 양도 있지만 질도 중요합니다. 복지인력이 부족하면 상당히 낮은 수준의 수박 겉핥기식 복지밖에 할 수 없다. 모두와 소통할 수 없으니 대중 행정만 처리하는 소모적인 복지를 할 수밖에 없다."	
	«업무의 인격성»	[통합성]	{규정에 따른 판단}	"대상이 다양화되고, 욕구도 다양화되는데 기준은 엄격한 것이 많아서 어려움이 있다."
			{개인맞춤형}	"사회복지직은 사람을 다루는 것이다."
[비정형성]		{전인적 판단}	"자산상태를 파악하고 일자리를 연결해주고 주민들을 잘 파악해서 따뜻하게 안아주기도 해야 한다. 한 사람이 생각할 게 너무 많다."	
		{장기변동성}	"복지업무는 일회성이 아닌 지속적인 사후관리가 필요한 업무이다."	
[대면성]		{재량성}	"복지업무는 담당자가 판단재량이 있다 보니 애매할 때가 많다."	
		{맥락성}	"당사자와 현장 사정을 고려해서 법규를 적용하고 있다."	
[가치 지향성]		{다양성}	"중앙정부에서 디테일까지 규정하지 못하니 담당자에게 어쩔 수 없이 생기는 해석권이 있고 담당자마다 다르게 적용할 수 있는 것이다."	
		{상호작용성}	"직접 만나서 살피면 어떻게 도와드려야 할 지 확실히 알 수 있어 다행이다."	
		{대면성}	"끊임없이 요구하고 들어주고 하면 힘들죠. 그런데 저는 그게 사회 복지사의 일이라고 생각한다."	
		{소명 의식}	"복지는 마인드가 중요하다. 내가 고생할수록 그대로 민원인에게 혜택이 간다."	
	{윤리적 책임감}	"예민한 취약계층의 삶의 끈을 좌지우지할 수 도 있는 업무특성"		

<부록 2> 근거이론의 적용을 통해 도출된 개념과 범주(계속)

상위 범주	범주	개념	내용(예시)
	[위계성/공식성과 비정형성 충돌]	{위계성/공식성과 비정형성 충돌}	'통일성 있는 적용을 위해 조사 및 결정을 담당하는 팀을 따로 만든 것이다. 팀 안에서 하는 것이니까 여러 동에서 나눠서 할 때보다 통일성은 분명히 있지만 대상자에 대한 디테일한 스크린, 변동사항이 없는지 자세한 관찰이 부실하게 되었다.'
«구조와 업무의 충돌»	[분업화와 통합성 충돌]	{분업화와 통합성 충돌}	'타 부처 유사사업과 묶고 공통기준을 세우는 등 조정이 필요하다. 290여종이 저마다 다른 기준을 적용하는 것은 쓸데없는 에너지 낭비이다.' 'A, B, C가 비슷하니까 몰아서 어느 팀이 이것을 하고 저것을 하고 재배치할 수 있다. 비효율을 알면서 그대로 고치지 않고 간다.'
	[공식성과 대면성/가치지향성 충돌]	{공식성과 대면성/가치지향성 충돌}	'찾아가는 복지를 하고 싶어도 찾아오는 복지하다가 끝난다.' '낮에는 민원을 받고 밤에는 공문을 처리하고 주말까지 나와서 남은 일을 해도 수급자와 상담을 하지 못하고 사무실을 방문하는 민원인의 이야기를 끝까지 못 들어준다.'
	[전문성 상실]	{전문성 상실}	'온갖 부처의 프로그램들이 다 일선 사회복지직 공무원에게 떨어진다. 복지프로그램 상담뿐만 아니라 행안부 희망근로사업의 취업상담까지 해야 한다. 무슨 전문성이 있겠는가'
«재량 행위의 왜곡»	[표준화]	{표준화}	'재량 없이 규정대로 하는 게 큰 사건만 나지 않으면 우리는 편하다.' '실제로 모호한 법규의 적용에 관한 일선의 질의가 잇따르자 복지부는 재량의 지침을 마련해서 각 일선기관에 공지하고 있다.'
	[자기방어화]	{자기방어화}	'많은 사회복지직 공무원들이 방어적이고 정치적이 되어갈 수밖에 없다.' '이런 상황이 벌어질 때 메신저로 다른 직원들의 실시간 자문을 구한다. 그리고 증거를 남기는데 이렇게 특이사례라고 느껴지는 일을 처리했을 때는 기록으로 남겨둔다. 문제가 될 때 증거가 되도록. 그래서 일을 보면 가장 먼저, 사고가 터질 일인지를 파악하게 된다.'
	[규제화]	{규제화}	'스크린 업무가 대부분이니 약자를 위한 사회복지를 한다는 생각보다 수사관이 된 것 같은 때가 있다'