

사회복지전담공무원의 일 조직화: 제도적 문화기술지*

김인숙(가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

이 연구는 복지환경의 변화로 인한 사회복지전담공무원들의 일련의 자살 사건으로부터 자극받아, 이들에게서 벌어지고 있는 고군분투의 근원을 제도적 질서 안에서 찾아보고자 한 시도이다. 이를 위해 본 논문은 제도적 문화기술지 방법을 사용하였다. 이 방법을 사용해 사회복지전담공무원의 일이 제도적 관계 안에서 어떻게 조직화되는지를 묘사하고, 이를 바탕으로 이 현장에 어떤 공공담론이 어떻게 작동하는지를 살펴보았다. 연구결과, 사회복지전담공무원의 일은 각종 법적 지침과 양식의 문서 텍스트, 사통망과 같은 전자 텍스트, 평가지표와 같은 평가 텍스트의 작용으로 조직화되고 있었다. 이들의 일 조직화에서 지난 20년간 정부가 추구해온 '찾아가는 복지'가 어떻게 찾아가지 못하는 복지라는 역설을 낳고 있는지 엿볼 수 있었다. 또한 사회복지전담공무원들이 일하는 현장에는 신공공관리주의 담론이 매우 적극적으로 작동하고 있었다. 이 담론의 작동으로 사회복지전담공무원의 마음과 육체는 황폐화되고 있었는데, 이것은 신공공관리주의가 공적복지 영역에서 실패한 한 사례임을 보여준다.

핵심용어: 제도적 문화기술지, 사회복지전담공무원, 텍스트, 일 지식, 찾아가는 복지, 신공공관리주의, 제도적 담론

I. 서언

IMF 이후, 우리나라 사회복지의 복지환경과 복지지형은 매우 유동적이고 역동적으로 변화하고 있다. 한편에는 보편적 복지의 담론에 대한 찬반양론이 학계의 범위를 넘어 정치영역의 주요 이슈가 되고 있고, 다른 한편에는 복지서비스의 공공성과 시장화와 같은 상충적 담론들이 혼재양상을 보이면서 실제 정책과 제도를 통해 구현되고 있다. 게다가 경제적 환경의 악화는 복지부문에서 경제적 경쟁과 효율의 가치를 우선시 하게 하였다. 이러한 상황 하에서 복지를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환하는 기획은 그 취지의 대중적 설득력만큼 복지환경의 핵심 키로 작동

* 이 논문은 2014년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A01013708).

하고 있다. 그것은 민간부문에 수요자의 욕구충족을 최대화하기 위해 복지서비스에 바우처 전달 방식을 도입하고, 공공복지 서비스 체제를 수요자를 직접 찾아가는 방식으로 전환케 하였다.

이에 따라 복지서비스와 프로그램들의 구조와 성격이 변화하고 있고, 사회복지사들의 일의 구조와 기제, 역할과 전문직적 정체성에 변화가 수반되고 있다(김인숙, 2010). 이 변화는 최근 들어 매우 극적인 방식으로 나타나고 있다. 가장 극적인 예는 2013년에 있는 사회복지전담공무원의 일련의 자살 사태이다.¹⁾ 이들의 자살 사태는 복지환경의 변화로 사회복지사들에게 어떤 일이 벌어지고 있는가라는 질문을 촉발하였다. 과연 이들에게 어떤 일이 벌어지고 있는 것일까?

기존의 학술 담론에서는 복지환경의 변화로 인해 사회복지사들에게 일어나는 문제를 “소진”, “직무”, “인권”, “정신건강”으로 설명한다. 사회복지사들이 소진되고(이형렬, 송경민 2010; 선수경, 2012), 직무 스트레스에 치이고(이선영, 손호중 2013; 전병주, 2013), 인권을 보장받지 못하고(국가인권위원회, 2013; 한국일보, 2014), 관료제적 조직구조와 복지업무가 서로 상충하고(이철주, 한승주, 2014; 김소정, 2015), 정신건강에 취약하기 때문이라는(임상혁, 2013) 설명을 한다.

그러나 ‘소진’과 ‘직무’는 문제의 근원을 주로 조직에 두고 있고, 조직 안에서 소진되지 않을 수 있으면 만사형통이라는 식의 결론을 끌어낸다. 이들은 어떻게 조직에 몰입하고, 어떻게 리더의 역할을 세우고, 어떻게 조직구조를 바꿀 것인지에 대한 대안을 내놓는다. ‘인권’ 담론은 사회복지전문직을 바라보는 관점의 전환을 요구하면서, 사회복지사들의 구체적인 직업환경을 가시화하고 그에 따른 제도적 개혁을 촉발시키지만, 그 개혁의 근거가 되는 작업환경이나 제도들 간의 디테일한 연결고리들은 간과함으로써 단발적인 해결책 제시에 머무른다. 정신건강 담론은 자칫 왜 그러한 상태에 이르게 되었는지는 간과한 채 사회복지전담공무원 개인의 적응능력 부족만을 부각할 수 있다.

여기서 주목할 것은 이들 연구들이 공통적으로 전제하는 틀이 있다는 것이다. 그것은 사회복지전담공무원을 단순히 관료조직에서 일하는 전문적인 개인으로 보는 것이다. 그 개인의 업무량이 많고(권용수, 2006; 김정호, 소순창, 2010), 그 개인의 업무를 분담할 인력이 부족하며(정승진, 박애선, 2009), 그 개인이 관료조직에서 적응이 어렵고(이영균, 최인숙, 2013), 그 개인이 민원인과의 관계에서 지쳐가는 등(조성심 외, 2013) 사회복지전담공무원을 자신이 학습한 정체성과는 이질적인 관료조직에서 일하는 개인 혹은 전문인으로 전제한다.

이 틀에서는 인력이 충원되고 관료조직의 조건이 좋아지고 사회복지전담공무원 스스로 열심히 적응하려고 하면 모든 문제가 해결된다고 믿는다. 연구의 출발은 다르지만 결론은 늘 유사하다. 이 틀에서 사회복지사들은 정신건강의 문제를 가진 직업인, 인권의 사각지대에 있는 복지서비스 전달

1) 보건복지부(2013)가 실시한 사회복지전담공무원의 정신건강에 관한 조사결과를 보면, 사회복지전담공무원의 28.2%가 자살을 생각해 본 적이 있고 실제로 자살을 시도한 경우도 2.6%나 되었으며 사회복지전담공무원의 39.1%가 우울군에 속하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2013). 사회복지전담공무원의 69.9%가 자살충동과 우울에 시달리고 있는 것이다.

자, 역할갈등과 직무스트레스에 치어 소진되어가는 전문인으로 상정된다. 그러나 이 틀 만으로는 변화하는 복지환경에서 사회복지사들에게 어떤 일이 일어나고 있는지 부분적인 측면만 조망할 수 있을 뿐, 전체적인 구조와 질서의 그림을 보기는 어렵다. 특히, 제도들 사이에서 클라이언트를 중재하고 연결해야 하는 사회복지전담공무원들(Lipsky, 1980; Prottas, 1979, 김소정, 2015: 317 재인용)의 일과 삶이 변화하는 제도적 환경과 구조에서 어떻게 조직화되어 가는지 볼 수 없다.

따라서 여기서는 사회복지전담공무원에게 일어나는 일련의 사태와 고군분투를 기존과는 다른 관점으로 접근하고자 한다. 다른 관점이란 사회복지전담공무원을 단순히 관료조직에서 일하는 ‘전문적 개인’이 아니라, 제도와 제도 사이에서 제도적 장치들을 다루고 조정하는 ‘제도적 조정자’로 위치 짓는 것이다. 그것은 사회복지전담공무원을 관료조직에서 그의 능력에 따라 독립적으로 일하는 사람이 아니라, 제도적 망의 특정 위치에 서서 제도들을 실행하고 조정해가는 사람으로 보는 것이다. 관료조직에서 일하는 ‘전문적 개인’이 조직과 개인이 가진 속성을 중심으로 문제에 접근한다면, ‘제도적 조정자’는 제도적 망 안에서 갖는 ‘위치(location)’에 주목하면서 그 위치에서 제도적 실행이 어떻게 이루어져 가는지를 중심으로 접근한다. 이렇게 보면 우리는 공적 복지의 최 일선에 위치해서 제도와 서비스 이용자들을 연결하고 조정해 가는 사람을 보게 된다.

이렇게 사회복지전담공무원의 위치와 제도적 조정자로서의 역할에 방점을 두면, 그들의 고군분투의 원인을 찾는다고나 그들의 경험 자체의 의미를 찾으려 하기보다는, 제도적 조정의 시퀀스들이 어떻게 조직화되며 그러한 조직화가 이들의 일과 삶을 어떤 모습으로 직조하는지 볼 수 있다. 따라서 여기서는 사회복지전담공무원의 고군분투가 어떻게 그러한 상태에 이르게 되었는지 그 제도적 토대들의 조직화를 그려낸다. 선행연구들이 실증주의적이고 해석주의적인 입장에서 사회복지전담공무원의 경험을 연구했다면, 본 연구는 사회복지전담공무원들이 구체적으로 어떤 제도적 장치들 속에 존재하는지 그러한 장치들이 상호 결합되어 어떻게 그들의 행동과 반응을 발생시키는 지 그 실제의 모습을 보고자 한다.

이를 위해 본 연구에서 던지는 주된 연구문제는 ‘사회복지전담공무원들의 일은 제도적 관계 안에서 어떻게 조직화되는가?’이다. 그리고 이러한 연구문제를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 첫째, 사회복지전담공무원의 ‘일 과정’을 시퀀스로 재구성한다. 둘째, 이들의 ‘일 과정’은 흔히 다양한 텍스트를 통해 이루어지는데, 그렇다면 이들 텍스트가 사회복지전담공무원이 일을 해 나가는 과정에서 어떤 역할을 하며 어떻게 힘을 발휘하는가를 살펴본다. 셋째, 이러한 텍스트들의 실천 속에 들어있는 제도적 담론의 성격과 그 효과를 파악한다.

II. 복지환경 변화와 사회복지실천가의 일

사회복지실천가의 일은 그 사회의 정치사회적 분위기와 경제적 환경 패러다임, 그리고 이러한

패러다임 하에 산출된 복지개혁 혹은 복지환경의 틀이나 내용 여하에 따라 결정된다(Penna, Paylor, Washington, 2000; Gibelman, 1999; Holosko and Leslie, 2001; Armour, 2002; Postle and Beresford, 2007). 예를 들어, 서구의 경험에서 보면 보수당의 집권은 사회복지제도 내에 시장구조를 확립하였고 이는 사회복지실천가의 일을 변화시켰다. 즉, 보수당의 집권은 복지비용의 경감을 추동하는데 이 과정에서 복지비용의 효율화를 위해 사회복지실천에 관리주의가 도입되고, 이어 실천가에 대한 관리적 통제가 증가하는 현상이 일어났다(O'Neill, 1999; Penna, Paylor, Washington, 2000; Lymbery, 2001; Parada, 2002).

우리 사회의 복지환경 변화도 이와 다르지 않다. 최근 15년 사이에 우리 사회의 가장 뚜렷하고 주목할 만한 변화는 공급자 중심의 복지체제에서 수요자 중심의 복지체제로의 변화이다. 그 중에서도 민간복지의 전달을 바우처 방식으로 전환하고, 수요자 ‘찾아가기’를 모든 공공복지 서비스의 일차적 원리로 전환한 것은 가장 눈에 띄는 변화이다. 즉, 수요자의 욕구를 우선하고, 수요자를 찾아간다는 양대의 정책 기조를 유지하고 있다. 이 기조는 김대중 정부 이후 IMF라는 경제적 위기를 토대로 동력을 얻어갔다. IMF로 인한 경제적 환경의 악화는 복지비용을 최대한 효율화하는 것이었다. 민간복지 부분에서는 바우처 도입과 평가체제 구축을 통해, 공공복지 부분에서는 수요자 중심의 ‘찾아가는 복지’ 체제의 구축을 통해 복지비용을 좀 더 효율화하고 정치적 정당성을 획득하려 하였다.

그러면 이러한 새로운 복지서비스 체제의 변화가 사회복지실천가들에게 어떤 영향을 미쳤을까? 수요자의 욕구를 우선하고, 수요자를 찾아가서 서비스를 제공하는 복지환경을 만들려는 많은 노력이 과연 소기의 성과를 거두고 있는가? 이러한 제도적 개혁이 서비스제공의 주체인 사회복지사들의 일과 삶을 어떻게 구성하는가? 현재 이에 대한 학술적 결과는 거의 없다. 다만, 민간복지 부분에 도입된 바우처 방식의 전달체계 변화가 사회복지실천가들의 일과 행위를 어떻게 변화시키는지 그 일면을 보여주는 한다.

예를 들어, 사회복지실천 영역에서 바우처 방식이 도입됨으로써, 사회복지실천가들에 대한 관료적 통제와 영리화 기제가 실천현장에 확대되고 있고, 그 결과 사회복지실천가들의 자율권이 축소되는 현상이 일어나고 있는 것으로 나타났다(김인숙, 2010). 바우처 방식이 사회복지실천 현장에 도입됨으로써, 사회복지사들의 생사여탈이 더 ‘시장’에 맡겨지고, 더 많은 통제권이 관료, 즉 ‘국가’로 이동하고 있었다. 이에 따라 사회복지사의 주된 역할이 클라이언트의 개인적, 사회적 개발에서 서비스에 대한 기술적 안내나 행동에 대한 통제와 규제 쪽으로 상당 부분 이동하고 있었다. 그 결과 전문적 기술을 사용하는 대면적 실천에서 멀어지고, 대신에 예산과 서비스 자원을 관리하고 조정하는 역할로 이동하면서 사회복지사들의 노동과정에 대한 시장과 국가의 통제가 증가하고 있었다(김인숙, 2010: 51).

공공영역의 사회복지사들의 일과 역할 변화에 대한 연구는 예전과 큰 변화 없이 ‘소진’, ‘역할’, ‘직무’, ‘관료조직’이라는 개념을 중심으로 연구가 진행되어 오고 있다. 이들 연구

에 의하면, 공공영역의 사회복지전담공무원은 소진과 직무 스트레스에 처해 있고, 그 원인은 과도한 업무량, 인력부족, 관료조직의 경직성과 조직내 차별, 민원인과의 충돌 때문인 것으로 간주된다(권용수, 2006; 정승진, 박애선, 2009; 홍영욱, 2009; 성정모, 2013; 전기우, 2013). 이들 연구들은 사회복지전담공무원이 겪는 어려움의 일면을 보여주었지만, 그들의 일이 그들이 일하는 다양한 제도적 맥락과 어떻게 연결되어 있는지는 보여주지 못하였다. 예컨대, 사회복지전담공무원의 삶이 사회복지전문가로서 능력 발휘를 못하게 되고(장운영 외, 2012:311), 지치고 피폐해지는(장은숙, 2013:162) 와중에 있지만, 이러한 현상을 공공복지제도의 한계 경험, 불평등한 직업 계층구조, 쏟아지는 복지서비스, 보편적 복지시대로의 변화, 감당하기 벅찬 업무, 부적절한 인사관리와 같은 조건들과 대응시켜 제시했을 뿐, 조건들 사이의 중층적 연관관계를 설득력 있게 보여주지 못하였다.

그리고 이는 사회복지전담공무원들의 어려움을 타개할 수 있는 대안 제시에서도 마찬가지이다. 예를 들어, 기존의 연구들에서 나온 대안들은 가치관과 직업윤리 교육의 강화와 직장 내 좋은 분위기의 조성(송근원, 2000:69), 사회복지전담공무원 스스로의 노력(김순양, 2001:173), 갈등당사자끼리 대면을 통한 문제해결(박미선, 2005:83) 등 탈맥락적이고 사회복지전담공무원 개인의 변화로도모하는 데에 그쳐있다. 혹은 업무관행의 개선, 업무의 경감 및 재편(김순양, 2001:173), 재교육·평생교육·보수교육을 비롯한 다양한 주제의 교육 제공(주상현, 안순엽, 2002:165; 이형렬, 송경민, 2010:194-195; 선수경, 2012:73), 근무(업무)환경에 대한 개선(송성자, 박경숙, 1996:249; 정승진, 애선, 2009:59), 사회복지전담공무원 수의 현실화(전기우, 2013:318), 다양한 정책적 논의의 활성화(김경호, 소순창, 2010:145), 인사제도의 공평성 확보(장운영 외, 2012:326) 등 업무환경과 조직적 구조에 대한 개선책들을 제안하고 있다. 즉, 기존의 학술적 담론과 틀 안에서는 업무를 줄이고 인력을 충원하고 관료조직에서 불평등하게 처우받지 않도록 장치를 만들고 서비스 수급자들로부터의 위협에서 보호할 수 있는 보호장치를 마련하는 해결책을 제시한다.

III. 연구 방법

1. 제도적 문화기술지

본 연구는 연구질문에 대한 답을 얻기 위해 “제도적 문화기술지(institutional ethnography)” 방법을 선택하였다. 제도적 문화기술지는 제도적 세팅에서 제도와 사람들 사이에 일어나는 현상들이 어떻게 조직화(organization)되는지, 그 실제적이고 사실적인 양상을 그려내는 것을 목표로 한다. 특히, 제도적 세팅에서 발생하는 문제나 현상을 행위자의 성격이나 능력에서 찾지 않고, 제도적 세팅 내 사람들을 관리하고 질서 짓는 ‘지식’을 통해 이해하려 한다(김인숙, 2016).

제도적 문화기술지는 기존의 질적연구방법들과는 다르다(김인숙 외, 2014:331). 제도적 문화기술지는 해석을 통해 사람들의 경험의 공통성을 찾으려는 기존의 질적연구 방법들과는 달리, “실제”에서 일어나는 “조정” 혹은 “조직화”의 양상을 그려내기 위한 방법론이다. 제도적 문화기술지는 일상세계에서 사람들이 하는 말과 행위를 이론적 개념으로 해석하지 않고, 그 말과 행위 속에 스며들어 있는 조직화된 관계들을 추적하여 이어 맞춘다.

제도적 문화기술지는 이 조직화된 관계들을 추적하기 위해 몇 가지의 핵심적인 방법론적 장치들을 사용한다. 그것은 입장(standpoint)과 문제틀(problematic), 일 지식(work knowledge), 텍스트(text)이다. 첫째, ‘입장’은 연구자가 누군가의 위치에 서는 것으로 제도적 문화기술지의 출발점이다. 제도적 문화기술지 연구를 하려면 연구자는 주체인 누군가의 위치에 서야 한다. 본 연구에서 연구자는 사회복지전담공무원의 입장을 취했다.

둘째, ‘문제틀’은 일상이 일상 그 자체를 넘어 확장된 고리들에 연결되어 있다는 것이다. 따라서 ‘문제틀’은 일상이 복잡하게 얽혀있다는 것, 이 복잡한 관계가 조직화되어 나타날 수 있음을 보여준다. ‘문제틀’로 보면 생활세계는 사회관계가 끝없이 발견되는 영역이다(김인숙 외, 2014). 그러나 ‘문제틀’은 쉽게 보이지 않고 숨겨져 있다. 그래서 찾아내고 발견해야 한다(김인숙, 2013). 본 연구에서는 사회복지전담공무원의 일 조직화를 그려내기 위해 그들의 일을 ‘문제틀’로 바라보았다. 사회복지전담공무원의 일을 ‘문제틀’로 바라본다는 것은 그들의 일이 사실은 국민기초생활보장법과 관련된 각종 정책지침과 문서, 총액인건비제도와 같은 행정조직의 제도, 공무원 노조 등과 연관되어 조직화될 수 있음을 인식하는 것이다.

셋째, ‘일 지식’은 제도적 문화기술지에서 사람들의 경험을 검토하기 위한 비유적 개념이다(김인숙 외, 2014). ‘일 지식’은 연구참여자에 의해 해석된 현상이 아니라, 연구참여자의 삶의 ‘실제(actualities)’를 파악하기 위해 사용된다. 사람들의 ‘일’에 주목하면, ‘일’이 접촉하는 조건, 상황, 맥락, 제도, 역사를 만나게 되어 일과 연관된 보다 확장된 연결고리들을 만날 수 있다. 예를 들어, 사회복지전담공무원은 수급신청자들의 근로능력 여부를 판단해야 하는데, 근로능력 기준과 관련된 이들의 ‘일’을 추적해 가다보면 수급신청자들이 어떤 상황에서 소득을 획득하며 의사의 진단서를 받기 위해 어떤 고충을 겪으며 의사들은 왜 진단서 발급을 꺼려하게 되는지를 알게 된다. 사람들의 ‘일’을 따라가고 그 ‘차이’를 이어맞추면 그 일이 조정되고 조직화되는 제도적 과정을 볼 수 있다(Smith, 2002).

넷째, ‘텍스트’는 제도적 문화기술지의 핵심이다. ‘텍스트’란 글이나 그림, 기타 산출물을 복제 가능하게 하는 물질적 형태(예: 문서, 인쇄물, 필름, 전자적인 것)를 말한다(김인숙 외, 2014:382). 예를 들어, 사회복지 현장에서 사용되는 각종 양식들과 지침, 문서들, 법령, 사통망 기록 등이 텍스트에 해당된다. 텍스트는 실제 현실에서 단독으로 움직이지 않고 사람들과 함께 혹은 사람들의 ‘일’과 함께 움직인다. 텍스트는 사람들의 일을 발생시키고 일에 개입하고 일을 동원하고 통제한다. 이처럼 제도적 문화기술지에서 필수적인 것은 텍스트가 사람들의 활동, 일을

다양한 방식으로 조정하고 있음을 인식하는 것이다. 따라서 제도적 문화기술지 연구자는 연구 상황에서 일 지식과 텍스트가 어떤 관계로 맞물려가면서 제도에 이르게 하는지를 찾아야 한다(김인숙 외, 2014:358-359).

2. 자료수집

제도적 문화기술지는 기존의 질적연구방법과 마찬가지로 인터뷰, 포커스 그룹, 참여관찰을 자료수집의 방법으로 사용한다. 다만, 제도적 문화기술지는 이들 자료수집을 사용함에 있어 ‘문제들’, ‘일 지식’, ‘텍스트’, ‘제도적 담론’과 같은 제도적 문화기술지의 핵심 개념들을 사용한다. 본 연구에서 사용한 자료수집방법은 인터뷰와 참여관찰이다.²⁾

첫째, 가장 주된 자료수집 방법은 인터뷰였다. 본 연구의 출발은 사회복지전담공무원의 자살사태에 대한 의문으로부터 시작되었다. 이러한 의문에 실마리를 제공한 것은 질적연구방법론 수업 시간에 질적연구의 자료분석을 위해 학생들이 한 사회복지전담공무원 인터뷰였다(7명). 인터뷰의 내용을 제도적 문화기술지 관점으로 새롭게 조망하자 거기에는 흥미롭게도 다양한 제도적 제한들과 제도적 연결고리들이 그들의 일과 삶을 직조하고 있었다. 이 인터뷰 자료들은 이를테면 본 연구의 예비조사가 된 셈이다.³⁾

이와 같은 예비인터뷰 결과를 바탕으로 본격적인 자료수집에 들어갔다. 예비조사에 대한 분석을 통해 ‘문제들’의 개요를 파악하고서, 공공 사회복지영역에서 5년 이상 일한 경험이 있는 사회복지전담공무원 12명을 인터뷰 하였다. 이들은 동 주민센터에서 근무하는 복지공무원 9명, 구 단위에서 근무하는 사회복지전담공무원 3명이였다.⁴⁾ 인터뷰 내용은 사회복지전담공무원들이 하는 구체적인 일의 내용, 일을 하면서 겪는 어려움들, 일이 이루어지는 시퀀스와 절차 등을 질문하였다.

둘째, 텍스트에 대한 자료수집은 인터뷰와 현장관찰로부터 수집하였다. 사회복지전담공무원들이 하는 일에 연루된 수집가지의 각종 신청서, 양식들, 전자 텍스트, 지침 등을 수집하였고, 이들이 그들의 일 과정에서 어떻게 작용하는지 질문하였다. 즉, 사회복지전담공무원이 일을 해나갈 때 사용하는 업무 문서 양식들과 정책 수행 문서들 및 관련법들을 검토하고, 이들 텍스트들이 이들의 일과 어떻게 결합되는지, 텍스트에 의해 진행되는 일의 양상들은 무엇인지를 구체적으로 질

2) 본 연구는 가톨릭대학교 연구윤리위원회의 승인과정을 거쳐 연구되었다(IRB 승인번호: 1040395-201404-05).

3) 예비조사에 참여한 7명의 동주민센터 사회복지전담공무원은 서울시(2명), 수원시(1명), 부천시(1명), 고양시(1명), 대구(1명), 대전(1명) 이다.

4) 인터뷰에 참여한 동주민센터 사회복지전담공무원들의 분포는 서울시 5명(흑석동, 송인2동, 사당1동, 금호4가동, 청운동), 부천시 2명(역곡3동, 춘의동), 인천시 1명(선학동), 수원시 1명(금호동) 등 모두 9명이다. 구 단위에서 일하는 복지공무원은 부천시에서 2명(통합조사팀, 무한돌봄팀), 서울시에서 1명(희망복지지원단) 등 모두 3명을 인터뷰 하였다.

문하였다.

셋째, 제도적 문화기술지에서 참여관찰은 행위자들의 구체적 행위를 파악할 수 있고, 그들의 행위가 어떤 제도적 맥락 하에서 서로 연관되어 있는지 알게 해 주는 중요한 방법이다. 본 연구에서는 동주민센터 1곳에서 동 복지공무원들이 하는 실제적인 일들과 과정, 텍스트의 이동 등을 관찰하고 기록하였다. 참여관찰에서는 사회복지전담공무원의 일과 행위뿐만 아니라 다른 행정직 공무원들과 조직 내 상급자, 클라이언트들의 행위들을 관찰할 수 있었다. 이를 통해 인터뷰 자료에서 보이지 않는 행동의 실제 모습을 관찰할 수 있었고 그들의 일의 조건과 맥락, 뉘앙스를 파악할 수 있었다.

3. 자료분석 방법

제도적 문화기술지는 기존의 질적연구에서 사용되는 범주적 분석방법을 사용하지 않는다. 제도적 문화기술지의 자료분석은 코딩을 사용한 범주적 분석이 아닌 행위자들의 경험의 차이를 토대로 시퀀스를 찾아내고 이들을 이어 맞추거나 지도 그리듯 묘사한다. 정보제공자 각각이 사회적 조직화의 ‘조각’에 기여한다고 보기 때문에 ‘일 지식’을 모아 ‘지도 그리듯’ 하면 제도적 과정에서의 행위의 시퀀스를 찾을 수 있다. 또한 사람들의 경험의 ‘공통성’이 아니라, 제도적 과정 안의 서로 다른 위치에 있는 사람들의 경험의 ‘차이들’을 ‘모음’으로써 제도적 과정과 조직화를 그려낸다. 본 연구에서는 다양한 위치에 있는 복지공무원 들 즉, 동주민센터 복지공무원과 구청의 통합조사팀 복지공무원 그리고 희망복지지원단(경기도의 경우 무한돌봄팀) 복지공무원들의 서로 다른 일 지식에서 시퀀스를 찾아내고 이들을 이어맞추는 과정을 거쳤다.

우선, 연구자는 제도적 문화기술지의 개념적 틀에 따라 응답자들의 경험을 ‘문제들’로 바라보고 ‘문제들’을 발견하는 과정을 거듭하였다. 이를 위해 개인들의 경험을 제도적 질서 내에 위치시켜 보았다. 그리고 문제들이 드러나기 시작하면 문제들의 기반이 되는 ‘스토리’를 글로 써보았다. 예를 들어, 본 연구에서는 일찌감치 ‘찾아가는 복지’라는 구호와 전달체계구조가 사실은 ‘찾아가는 복지’를 어렵게 만든다는 스토리를 스케치하고 이를 글로 써보았다. 문제는 어떻게 찾아가는 복지를 수행하기 어려웠는데, 이는 표집과⁵⁾ 분석을 거듭하면서 ‘문제들’의 영역을 좀 더 구체적으로 발견해 가는 과정을 거쳤다.

이어, ‘문제들’을 계속 견지하면서 사회복지전담공무원이 관여하는 제도적 질서 내의 ‘일

5) 제도적 문화기술지는 자료수집을 위해 인구조집단을 표집하지 않고, 제도적 과정을 표집한다. 이는 제도적 표집(institutional sampling)으로 불린다(Smith, 2002:26). 제도적 과정을 표집한다는 것은, 연령이나 소득과 같은 정보제공자의 특징을 표집 기준으로 하는 것이 아니라, ‘문제들’의 발견과 확장을 통해 드러나는 제도적 질서의 양상을 표집 기준으로 삼는다는 것이다. 제도적 문화기술지는 또한 반복적 표집을 한다. 자료수집이 반복적으로 이루어진다는 것은, 현장에서 수집된 자료에서 ‘무엇이 일어나고 있는지’ 초기분석을 하고, 그 분석결과를 사용해 그 다음의 자료수집을 안내받는 방법을 말한다(Grass, 2010:49).

과정(work process)'을 추적하였다. 그리고 이들의 '일'이 왜 그런 형태를 띠게 되었는지 질문을 던지고 자료를 비교하였다. 또한 제도적 문화기술지의 핵심 장치 중 하나인 텍스트에 주목하여 이들이 사회복지전담공무원의 일을 어떻게 조정하는지, 텍스트들 간의 위계가 어떻게 작동하는지 추적하였다. 예를 들어, 사회복지전담공무원이 일할 때 가장 많이 접하는 '사통망'이 어떻게 이들의 일을 조정하는지 추적하였다. 이 과정에서 연구자는 텍스트를 사실적 정보를 주는 것으로 보기 보다는 구체적인 '사회관계(social relation)'로 바라보았다. 제도적 문화기술지에서 '사회관계'란 사람들의 관계를 의미하지 않고, 사회적으로 조직화되어 실제적으로 이루어지는 모든 행동과 실천들을 말한다(김인숙 외, 2014).

일반적으로 제도적 문화기술지 연구는 텍스트들을 매개로 조직화되는 제도적 상호연결 관계(혹은 지배관계)에 대한 '분석적 묘사'와, 이 묘사를 바탕으로 하여 '개념적 연결고리'를 찾을 것을 요구한다. 왜냐하면 제도적 문화기술지는 지식이 사회적으로 조직화된다는 지식의 물질성에 근거하기 때문이다(Campbell and Gregor, 2004:98). 즉, 제도적 문화기술지는 제도적 상황에서 벌어지는 '실제'와 이 '실제' 속에서 작용하는 개념들 사이의 '연결'을 탐구하고 설명한다. 본 연구도 사회복지전담공무원의 일이 텍스트를 매개로 어떻게 조직화되는지를 분석적으로 묘사하고, 이 분석적 묘사를 근거로 그 속에 내재된 '개념적 연결고리'인 이념적 성격과 담론의 작용을 설명하였다.

4. 자료분석의 엄격성

제도적 문화기술지의 엄격성은 앞에서 언급한 '분석적 묘사'와 '개념적 연결고리'의 두 부분에 대한 타당성과 신뢰성을 확보하려는 노력에 달려있다. 본 연구에서 연구의 엄격성을 확보하기 위해 두 가지 방법을 사용하였다.

첫째, 응답자들의 피드백이다. 분석한 연구결과와 초고를 인터뷰 응답자 3명에게 보내어 읽게 하고, 이들과 함께 모여 사회복지전담공무원들의 일 조직화에 대한 묘사가 과연 얼마나 타당한지 그리고 왜곡이 없었는지를 질의하고 토론하였다. 그 결과, 일부 변화된 제도적 관행에 관한 정보를 전달받았고 전체적으로 복지공무원의 입장에서 글이 쓰여졌다는 피드백을 받을 수 있었다.

둘째, 경쟁적 해석과 설명을 적극 사용하였다. 제도적 문화기술지에서 분석적 묘사와 개념(혹은 담론, 이념)과의 연결고리를 찾는 것은 쉽지 않다. 그것은 자칫 빈약한 논거에 그럴듯한 거대 개념을 덮어씌우거나 잘못된 개념과 연결할 수 있기 때문이다. 이를 방지하기 위해서는 연결성이 있어 보이는 경쟁적 개념들을 숙지하고 경쟁적 해석과 설명을 적용해 보고 또 적용해 보는 것이다. 이 방법은 자료에 대해 다른 개념적 가능성을 생각하고, 이 가능성이 자료에 의해 지지되는지를 확인하는 것이다. 이는 연구자의 선입견이나 편견을 막고 자료 속에 존재하는 개념적 실재를 끌어내는데 유용하다(김인숙, 2016).

본 연구에서는 사회복지전담공무원의 일 조직화에 대한 분석적 묘사 속에 작동하는 개념적 틀이 무엇인지 파악하기 위해 가능하다고 여겨지는 개념들을 대비시켜 보았다. 이 과정에서 가능한 후보 개념들과 조직화의 실체가 어떻게 부합되고 연결될 수 있는지 원자료로 돌아가 지속적으로 비교하였다. 예를 들어, 개념과의 연결고리를 찾아내는 과정에서 관리주의, 신공공관리주의, 소비자주의와 같은 다양한 개념들의 가능성을 검토하였다.

IV. 사회복지전담공무원의 일 조직화의 양상

읍면동 주민센터에서 일하는 사회복지전담공무원(이하 복지공무원)들의 일은 읍면동마다 다소 차이가 있지만 가지 수로 치자면 수십 가지에 이른다. 그러나 이들의 일은 크게 수급자 상담 및 관리에 관한 일, 복지사각지대 발굴과 연계에 관한 일, 타부처 업무에 관한 일의 세 가지로 분류할 수 있다. 먼저 복지공무원들의 일 과정을 구성하는 일련의 시퀀스들이 텍스트의 작용 여하에 따라 어떻게 조직화되는지 살펴보기로 한다.

1. 수급자 상담 및 관리의 일 조직화

1) 초기상담

현재 복지공무원의 ‘수급자 상담 및 관리의 일’은 초기상담(접수)과 사후관리로 나뉘어진다. 이중 ‘초기상담’은 수급신청자들을 상담하여 서류를 준비시키고, 준비된 서류를 사회보장정보시스템(이하 사통망)⁶⁾에 입력해 시군구의 통합조사팀이나 통합관리팀으로 올리는 일이다. 따라서 복지공무원의 일은 관련법에 명기된 각종 기준과 지침에 맞추어 수급신청자들에게 수급신청서를 준비시키는 것으로 시작된다. 수급신청을 위해 막연히 찾아오는 사람들을 상담하여 구비서류들을 설명하고 준비시키는 것이다.

그런데 이 초기상담은 그리 간단하지 않다. 많게는 50매, 적게는 10-15매에 이르는 많은 양의 서류를 준비시켜야 하는 것만이 아니라, 그 과정에서 왜 어떻게 그 서류들을 준비해 와야 하는지를 일일이 설명해야 하기 때문에 많은 시간이 소요된다. 서류를 준비시키고 서류를 함께 만드는 과정에서 이들이 맞닥뜨리는 일들은 국민기초생활보장법 하의 텍스트들인 각종 기준 및 지침들과 관련되어 있다. 가장 대표적으로 이들의 일은 부양의무 기준, 소득 및 재산 기준, 근로능력 유무

6) 2010년 도입된 사회복지통합관리망은 2015년부터 사회보장정보시스템으로 명칭이 변경되었다. 그러나 복지공무원들은 현장에서 여전히 사회복지통합관리망의 약어인 ‘사통망’이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 여기서도 글의 편의상 사회보장정보시스템을 ‘사통망’으로 부르기로 한다.

기준을 확인하는 과정에서 조정된다.

우리나라의 공적부조는 가족우선 책임의 원리에 입각해 부양의무 기준을 두고 있다. 복지공무원들은 반드시 부양의무 기준에 근거해 신청자의 부양의무자 여부 및 부양능력을 확인하고 판단해야 한다. 이를 위해 복지공무원은 ‘조회’ 하고, ‘연락’ 하고, ‘동의서’ 받고, ‘증명’ 해야 한다. 우선, 복지공무원은 신청자에게 부양의무자가 있는지 확인하기 위해 가족관계등록부 및 주민등록을 ‘조회’ 한다. 부양의무자가 있는 경우, 복지공무원은 부양의무자의 부양능력 파악을 위해 부양의무자와 연락하는데, 이미 오랜 단절 때문에 ‘연락’은 안되거나 아주 힘들게 이루어진다. 연락이 닿아 부양의무자와 접촉이 이루어진다 해도 복지공무원에게 돌아오는 것은 왜 연락했느냐는 욕이나 막말, 협박이다. 이어 복지공무원은 부양의무자의 부양능력 파악을 위해 재산이나 소득과 같은 금융정보를 수집하는데, 이 때 부양의무자의 금융정보 동의서가 필요하다. 연락한 사실 자체를 항의하는 부양의무자에게 ‘동의서를 받는 것’은 “잘못한 것도 없이 욕만 먹는”(동 복지공무원7) 힘겨운 일이다.

특히, 복지공무원을 더욱더 힘들게 하는 것은 부양의무자로부터 실제 지원을 받지 못하는 많은 수급신청자들이 수급을 받으려면 부양의무자와 단절되어 있음을 ‘증명’ 해야 한다는 데 있다. 문제는 단절 판단기준이 모호하여 단절을 증명하기가 어렵다는 점이다. 무엇이 단절이냐를 놓고 벌이는 해석과정에서 복지공무원들은 수급신청자로부터는 항의와 협박을, 심의위원회(지방생활보장위원회)로부터는 증명문건을 요구받는다. 이들은 부양의무자와의 단절 기준을 가난한 사람이 “국가의 지원을 받으려면 가족끼리 연락하지 말고 살아가라”(동 복지공무원6)는 메시지로 읽기도 한다. 부양의무 기준을 처리해야 하는 복지공무원은 “사정은 뻔히 알겠는데 아무것도 도와줄 수 없다는 사실 앞에서 좌절하고 무기력해지는”(동 복지공무원9) 자신을 타하면서 죄책감과 함께 이러지도 저러지도 못하는 궁지에 내몰린다.

실제로는 부양비를 지원받지 않는 경우가 대다수거든요 전화기에 1초 직계준비속 전화번호가 한번이라도 있으면 와서 도와줄 수 있는거 아니냐는 해석을 내리기도 해요(동 복지공무원 6).

예를 들어, 단절을 확인해야 할 경우 과거에 한번이라도 주민등록부상에 함께 동거한 이력이 있으면 안되요 또 사통망에는 수많은 기관의 정보가 들어오는데, 일용직도 다 전산처리되어 있어요. 한번이라도 사립학교 교직원 연금을 받았으면 수급자가 될 수 없어요 현재 수급을 받을 수 밖에 없는 처지라도...부양의무 서류를 처리할 때가 정말 힘들어요(동 복지공무원 12).

이러한 일련의 과정은 단지 국민기초생활보장법상에 ‘부양의무 기준’이 있음으로 해서 벌어지는 일들이다. 부양의무 기준은 복지공무원들이 그들의 법정 업무를 수행하는 과정에서 얼마나 많은 예기치 못한 각양각색의 일들이 발생하는지, 그로 인해 어떤 감정적 상태에 내몰리는지를 보여준다. 부양의무 기준은 수급자 신청 상담을 위해 반드시 처리되어야 하는 핵심적 텍스트이지만, 그것은 단순히 단발에 처리될 수 있는 것이 아니다. 그것은 복지공무원의 일들을 늘리고 복

잡하게 만들며 그들의 감정적 소진을 가져오는 근원이다. 그래서 복지공무원들은 “부양의무 기준을 없애든가 넓히든가 하면 자신들의 일이 확 줄어들고 감정적 소진도 훨씬 줄어들 거라는” (동 복지공무원3) 기대를 한다. 왜냐하면 수급신청에서 문제가 되는 경우는 대부분 부양의무 기준이기 때문에 그 기준을 넓히면 많은 사람들이 복지 망 안으로 들어 올 수 있기 때문이다.

그러나 복지공무원이 수급자 신청 상담을 위해 처리해야 하는 텍스트는 이것만이 아니다. 그들은 수급신청자의 소득 및 재산이 기준에 부합하는지 확인하기 위해 소득인정액 기준이라는 텍스트를 가지고 일해야 한다. 금융동의서를 얻어 공적자료 조회 요청을 하고 회신이 오면 이를 확인하고 서류를 작성해 사통망에 올려야 하는데, 이 과정에서 복지공무원과 신청자 사이에 지루하고 격렬한 실갱이가 오고 간다. 이런 일은 주로 소득 및 재산과 관련된 지침들 때문에 발생한다. 대표적으로, “마이너스 통장은 부채로 인정하지 않는다”거나 “개인간 사채는 인정하지 않는다”는 지침이 이에 해당한다. 그리고 이들을 처리하는 과정에서 복지공무원들은 수급신청자들의 어려운 상황을 목도하면서 형평성과 동정심의 감정적 양가상태에 빠지고 그들을 도울 수 없다는 무기력을 경험한다.

수급 신청과 관련해 복지공무원이 처리해야 하는 또 다른 텍스트는 근로능력 유무에 대한 서류이다. 국기법 수급자 신청은 근로능력이 없음을 증명해야 한다. 그런데 근로능력 여부를 판단하는 기준은 복지공무원의 사정이 아닌 의사의 진단서(근로능력평가용 진단서)이다. 그러나 의사들은 진단서 발급을 꺼려한다. 그들의 논리는 수급 신청자들이 취업이 안되는 것이지 근로능력이 없는 것은 아니라는 것이다. 그러나 의사들의 이러한 행동은 부정수급자 색출이라는 정부의 지침으로 인해 국민연금공단에서 진단서를 심의하기 때문이다. 수급자들이 복지로 들어가는 첫 관문인 의료제도의 교차점에서 복지공무원들은 아무런 조정 권한이 없다. 그들은 사실상의 근로능력은 없는데 질병이 없어 근로능력이 있다고 진단받은 사람들을 목도하면서, “이들을 처리하기가 얼마나 마음 아프고 힘든지 모르는” (동 복지공무원6) 상태가 된다. 이처럼 근로능력평가용 진단서라는 텍스트는 복잡하고 다양한 사태들을 발생시키면서 수급 신청자들의 복지 진입을 가로막고 있고, 그 초입 길목에서 일하는 복지공무원들에게 감정적 소진을 발생시킨다.

2) 사후관리

수급자와 관련한 복지공무원의 또 다른 일은 구청의 통합관리팀과 협력하여 수급이 결정된 사람들의 변동을 점검하고 방문을 통해 관리하는 ‘사후관리’이다. 사후관리는 수급자에 한정되지 않고, 희망복지지원단이나 무한돌봄팀(경기)으로부터 서비스가 종료된 사람을 모니터링하고 관리하는 일 까지를 포함한다.

우선, 수급자들에 대한 ‘사후관리’는 6개월 마다 하는 정기 확인조사와 단주기 확인조사(정기확인조사를 제외한 매월), 수시조사로 구분된다. 수급자가 결정되면 동 복지공무원은 수급자 개

인별로 변동을 지속적으로 점검해서 이를 모두 전산 텍스트인 사통망에 입력하여 시군구의 통합 관리팀으로 보내야 한다. 구의 통합관리팀이 소득이나 재산, 인적사항과 같은 공적자료를 중심으로 관리한다면, 읍면동의 복지공무원들은 단 주기로, 그리고 수시로 수급자들의 생활상의 호소들을 들어주고 관리한다. 이 생활상의 호소들은 관리비가 채납되었다든가 쌀이 없다든가 병원비가 많이 나왔다든가 등 온갖 생활상의 질문들인데, 여기에 응대하기 위해서는 많은 시간이 소요된다.

이에 더하여 읍면동 복지공무원은 구의 통합관리팀과 협력해 수급자들에 대한 방문계획을 세우고, 구에서 보호종지된 사람들에 대한 관리계획을 짜서 사통망에 입력하고, 그 실적을 등록해야 한다. 그들은 관리를 위해 생활상의 변동을 조사하여 입력하는 일 외에도, 관리계획을 짜고 방문까지 해야 하고 나아가 이들을 입력하고 실적화해야 한다. 방문실적 건수가 동의 평가지표로 되어 있기 때문이다. 그러나 문제는 방문계획을 세워도 방문할 수 있는 상황이 안 된다는 데 있다. 갈대기처럼 밀려드는 일과 입력하지 않으면 일이나 실적으로 간주되지 않는 상황에서 방문할 시간적 여유는 없다. 그들의 방문계획은 많은 경우 어쩔 수 없이 문서상의 방문에 그친다.

여기서 주목할 것은, 복지공무원의 초기상담과 사후관리의 일을 전국적으로 표준화하면서 대면적 서비스 제공을 가장 방해하는 행복e음으로 불리는 사통망이다. 사통망은 전국망으로 연결되고 자료 누적이 많아 수급자들의 상담과 서비스 이력을 관리하는데 용이성을 갖고 있음에도 불구하고, 입력해야 할 자료가 너무 많아 복지공무원들이 수급자들을 찾아갈 수 없게 한다. 수급신청을 접수할 때도 수급 확정자와 탈락자를 관리하고 서비스를 연계할 때도 일을 실적화할 때도 복지공무원의 모든 행위들은 입력되어야 일로 인정된다. 각종 신청서, 신고서, 확인서, 동의서를 올려야 한다. 신청자들 대부분이 신청내용과 서류들에 대해 잘 모르기 때문에 신청자와 공동작성하는 경우가 많고, 스캔해서 올려야하기 때문에 입력시간이 많이 걸린다. 동 복지공무원들은 입력 때문에 일이 많아지고 모두 다 입력해야 한다는 압박 상태에 있다.

저희에게는 입력이 가장 중요해요 입력하지 않으면 일이 아니거든요 갔다 온 것 보다 입력이 더 중요해요(동 복지공무원 9)

이외에도 사통망은 서비스의 시퀀스를 단절시켜 동 복지공무원의 일을 늘어나게 한다. 사통망은 동과 시군구 업무영역에 따른 접근 권한을 지침에서 제한하고 있기 때문에 읍면동 복지공무원이 서비스의 전 과정을 볼 수 없다. 즉, 사통망은 서비스의 시퀀스 별로 접근할 수 있는 권한이 읍면동-시군구 별로 분리되어 있다. 그래서 읍면동에서는 시군구의 화면(시군구가 권한을 갖고 있는 탭)이 안보이고, 시군구에서는 읍면동의 화면이 안 보인다. 사통망 권한(인증서)이 각 업무별로 분리 단절되어 있기 때문이다. 그 결과, 읍면동과 시군구의 업무상 분절 현상이 일어난다. 그래서 시군구에서 읍면동으로 업무를 내려 보내 정확히 처리할 것을 요구하거나, 읍면동에서 사통망에 정확히 입력되지 않은 상황을 시군구가 포착할 때 다시 공문을 보내 확인해서 제출할 것을

요청하게 되는데, 이렇게 되면 읍면동의 복지공무원의 일은 더 늘어난다. 사통망으로 인해 읍면동의 일이 늘어나는 만큼 찾아가는 서비스를 수행하기는 더 어려워진다.

저희가 전화를 하거나 세대 방문 가는 건 한 달에 열 가구가 될까? 열 가구도 안 될 것 같아요. 급하면 전화로 하죠(동 복지공무원 6)

이상에서 알 수 있듯이, 복지공무원들의 초기상담과 관리의 일은 각종 정책기준과 지침, 사통망, 평가지표와 같은 텍스트들이 매개가 되어 조직화된다. 문제는 이들 텍스트들이 매개되어 복지공무원들의 일이 조정되는 과정에서 그들의 감정이 건드려지는 것이다. 이 감정의 동요는 복지공무원들을 엄청난 정서적 스트레스에 처하게 만든다. 탈락으로 인해 민원인들에게 받는 항의와 분노, 좌절에 직면하는 것도 힘들지만, 이들에게 가장 큰 문제는 상담했을 때 직면하게 되는 신청자들의 처지와 그것을 도울 수 없다는 무력함이다. 어떤 복지공무원들은 “상담을 할 때 마다 가슴통증을 느끼고” (동 복지공무원7), “나가서 자동차를 박아버리고 싶은 심정” (동 복지공무원 11)이 된다. 기존 연구들은 복지공무원들의 이러한 정서적 불안과 증상들을 진상 민원인 때문이라거나(성정모, 2013; 전기우, 2013) 과도한 업무량(김경호, 소순창, 2010), 관료조직의 분위기(이영균, 최인숙, 2013)로만 설명하지만, 제도적 문화기술지를 통해 볼 때 그것은 텍스트들을 매개로 조정되는 그들의 일 때문이다.

2. 복지사각지대 발굴과 연계의 일 조직화

1) 복지사각지대 발굴

우리나라 공공복지정책을 견인하는 대표적 정책담론은 ‘찾아가는 복지’이다. 찾아가는 복지는 이미 김대중 정부 때부터 지금까지 공공복지 서비스가 지향하는 공식적 목표이다. ‘복지사각지대 발굴’은 ‘찾아가는 복지’ 담론을 구현할 구체적이며 실체적인 하위담론으로서, 복지제도를 모르는 사람을 발굴하기 위해 찾아가고 이들에게 제공할 자원을 발굴하기 위해 찾아가는 것이다.

사각지대 발굴과 서비스 연계의 업무는 원래 복지공무원들의 비법정 업무였으나, 2015년 5월 “사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률”의 시행규칙이 개정됨으로써 법정 업무로 바뀌었다. 이로 인해 복지사각지대의 발굴, 찾아가는 복지상담, 통합사례관리, 민관협력 활성화 및 자원관리의 일이 읍면동 복지공무원의 법정업무로 전환되었다(보건복지부, 2016). 그리고 이를 위해 보건복지부는 2015년까지 시범사업을 마치고, 2016년부터 읍면동에 “맞춤형 복지팀”을 신설하였다. 찾아가는 복지의 강화를 위해 복지공무원들의 비법정 업무를 법정화 함으로

써 이들의 일을 강제화한 것이다.

사각지대 발굴을 위해 정부가 표방하는 가장 중요한 전략은 ‘민관협력’이다. “읍면동 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼”(2016)에 의하면, 복지공무원은 지역사회 구성원에게 발생하는 문제를 지역사회 자원과 협력을 통해 해결할 수 있도록 하고, 이웃돕기 후원금품 등을 사회복지공동모금회 등 공식후원기관과의 협력체계를 통해 처리하도록 되어 있다. 복지공무원은 민관협력을 통해 사각지대의 복지대상자를 발굴하고 이들에게 필요한 서비스를 제공해야 한다. 복지공무원이 민관협력을 통해 서비스를 제공해야 할 대상은 수급 탈락자에서부터 차상위 대상자, 다양한 루트를 통해 접하게 되는 초기상담자들 그리고 익명의 잠재적 복지대상자들에 이르기까지 다양하고 포괄적이며 불특정하다. 이들은 복지 제도권 안으로 진입하고 싶으나 제도권에서 탈락했거나 발견되지 못한 사람들이다.

사각지대 ‘발굴’의 일은 발굴을 위한 제도적 장치를 구축함으로써 시작된다. 해당 지자체와 동 주민센터에 따라 다소 차이가 있기는 하지만, 거의 모든 읍면동에서 민관협력 방식의 발굴을 위한 다양한 제도적 장치들을 두고 있다. 정부는 지역사회보장협의체의 구성을 제시하나 지자체마다 다소 형태를 달리한다. 대표적으로 동복지위원회(혹은 동복지협의회), 복지동장제, 민간인력을 활용한 발굴이 있다.

읍면동복지위원회는 주로 지역 내 기관 대표들로 구성되기 때문에 서로 안면이 있어 회의만 하고 발굴 건수가 있으면 실적에 올리는 정도만 한다. 외형상으로는 민간과 협력하는 모양새이지만 복지공무원이 거의 모든 일을 맡아 처리한다. 실질적으로 복지공무원이 직접 안내문을 만들어 지역 내 주요 기관에 돌린다. 이 방법은 대외적 효과는 있지만 실질적 효과는 없는 것으로 여겨지고 있다. 복지동장제는 동장과 동직원이 팀을 이루어 지역에 나가서 직접 사각지대를 발굴하라는 보건복지부의 지침이지만 지자체마다 사정이 다르고 강제사항이 아니기 때문에 극히 일부 동에서만 이루어지고 있다. 가장 많이 알려진 발굴 방법은 복지통장, 요구르트 아줌마, 가스 검침원과 같은 민간인력을 활용한 것이다.

이러한 방법들로 발굴되는 건수는 많지 않다. 저소득층 사람들끼리 정보를 주고받고 그렇지 않은 사람들은 스스로 동을 찾아오기 때문이다. 그러나 정부는 발굴건수를 지자체 평가기준으로 정함으로써 이들을 강제화하고 있다. 결국 발굴되는 건수는 얼마 안되면서 발굴의 루트들만 많아 복지공무원들의 일은 늘어나게 되고 결과적으로 찾아가는 복지는 못하게 된다.

2) 서비스 연계

이어 복지공무원은 발굴된 사례에 대한 정보를 듣고 내방상담을 한다. ‘발굴’은 발굴 그 자체로 끝나지 않는다. ‘발굴’은 발굴 그 이상이다. 발굴은 발굴된 사람을 서비스와 연결해주는 것까지를 포함하며, 사실상 발굴의 핵심은 서비스 연계이다. 복지공무원은 내방상담을 통해 발굴된

사람이 필요로 하는 욕구를 파악하고, 자격기준을 검토하고, 공적 제도와 민간자원을 찾아 서비스를 연계해야 한다. 수급 탈락자의 경우, 시군구의 통합관리팀이 부적합이라는 수급판정 결과를 동으로 내려 보내면 복지공무원은 이들에게 제공할 서비스를 찾기 위해 다시 상담해야 한다. 상담을 통해 여타의 공적제도의 자격기준에 부합하는지, 제공할 수 있는 민간자원이 무엇인지 찾아 내어 서비스를 연결해 주어야 한다.

그런데 복지공무원에게 서비스 연결은 단순하지 않고 시간이 많이 걸리는 지난하고 어려운 일이다. 발굴이 서비스 연계로 이어지려면 자원을 찾고 자격여부를 확인하고 증빙자료를 준비하고 입력을 해야 하기 때문이다. 우선, 자원을 찾는 것이 결정적으로 중요한데, 복지공무원이 발굴된 사람에게 서비스를 연결해 주기 위해서는 공적인 자원은 물론 민간자원을 검토하고 동원해야 한다. 복지공무원은 공공과 민간자원을 찾는 데서부터 난관에 봉착한다. 공적자원과 민간자원 모두에 뚜렷한 한계가 있어 발굴을 해도 연계해 줄 수 있는 서비스를 찾기가 어렵기 때문이다.

서비스 연계가 어려운 가장 큰 이유는 공적인 제도적 한계가 너무 분명하기 때문이다. 아무리 발굴을 해도 공적 제도가 가진 자격기준을 충족하지 못하면 서비스를 받을 자격을 부여받지 못한다. 예를 들어, 차상위는 소득인정액이 최저생계비의 120%, 한부모나 초중고 교육비는 최저생계비의 130%, 긴급지원은 최저생계비의 150% 이내이어야 하고, 희망복지지원이나 무한돌봄도 소득 제한이 있다. 그나마 수급에서 탈락한 사람들을 지원하기 위한 별도의 공적제도를 갖춘 지자체(서울)는 사정이 나은 편이지만 그래도 복지공무원이 찾아서 제공할 수 있는 공적복지의 범위는 극히 제한되어 있다.

일례로, 복지공무원들에 의하면, 지금 송과 세모녀가 다시 지원을 요청한다 해도 현재의 공적 제도로는 해줄 수 있는 게 없다. 공적제도의 이러한 자격기준 제한은 아무리 발굴을 하고 지원해 주고 싶어도 지원해 줄 수 있는 것이 없게 만든다. 발굴을 하는 이유가 제도권에 들어오게 하여 지속적으로 서비스를 제공하는데 있는데, 제도권에 들어올 수 있는 기준선과 범위가 협소하여 발굴되어도 제도권 진입이 매우 어려운 것이다.

발굴이 되어도 주지 못하는 가장 큰 이유는 소득기준과 부양의무 기준 때문이에요 최저생계비가 너무 낮아요 대부분의 제도가 최저생계비 기준으로 되어있거든요 최저생계비 몇% 이런 식이에요 서울형기초보장은 본인 기준으로 최저생계비 70%라서 선정된 분이 적어요(동북지공무원 9).

지원할 공적제도가 없으면, 복지공무원은 민간자원을 발굴하여 이들에게 서비스를 연계해 주어야 한다. 이를 위해 보건복지부는 복지공무원의 역할로 ‘이웃돕기’를 정하고 있다. 이웃돕기는 복지공무원들로 하여금 공적복지에 들어올 수 없는 사람들에게 민간자원을 동원하여 이들을 도우라는 의미이다. 결국, 복지공무원들은 이웃돕기의 후원처를 직접 찾아 나서서 민간자원을 발굴해야 한다. 그런데 문제는 민관협력이라는 외양과는 달리, 이웃을 돕기 위해 발굴할 민간자원을 찾기가 매우 어렵다는 데 있다. 소득기준, 재산기준, 부양기준, 자동차 등 공적 제도들의 기준이 제

한되어 있고 동원할 민간자원의 부족 때문에 결국 쌀과 같은 일회적인 것을 제공하는 것으로 그치는 경우가 많다.

특히, 이웃돕기는 주민들에게 홍보를 많이 하기 때문에 사람들의 기대가 크다. 이웃돕기를 통해 민간 자원을 동원했다 하더라도 이를 배분하는 새로운 일을 해야 한다. 그리고 이 배분 과정에서 공적제도와는 달리 뚜렷한 자격기준이나 규정이 없기 때문에 복지공무원이 재량권이나 권한을 행사하게 되는데, 이로 인해 발굴된 사람들로부터 비난과 항의를 받게 된다. 이처럼 복지공무원의 재량권과 권한은 수급 후보자들의 입장에서 보면 권력이지만, 복지공무원의 입장에서 보면 하나의 일일 뿐이다. 수급 후보자들의 항의와 비난은 복지공무원들의 마음과 육체의 황폐화로 이어진다. 자신이 쓸모없고 무기력하고 가치없는 사람이라는 생각을 갖게 되고 이는 다시 신체화된 증상으로 나타난다. 그래서 복지공무원에게 서비스 연결은 어렵고 가슴 아픈 일이다.

수급에 불합격한 사람이 이차로, 일차는 구에서 하고, 동에 와서 항의하는데 이거 받아주고 설명하고 뭐라도 지원해야 하는 것이 정말 힘들어요... 또 보건복지 콜센터에 물으면 동주민센터로 가라고 하니까 요구도 많고 기대도 커요 주고 싶는데 아무 것도 안되고 찜찜 후원금만을 주게될 때 정말 힘들어요 자괴감도 들고 내가 쓸모없는 사람처럼 느껴져요 머리도 아프고 무슨 일이 일어날까봐 심장이 두근거려요(동 복지공무원 6)

정부는 2016년부터 복지공무원들이 사각지대에 있는 사람들을 발굴하고 서비스를 연계할 수 있도록 읍면동에 ‘맞춤형 복지팀’을 신설하고 이들 업무를 법정화함으로써 발굴을 다원화하고 발굴 노력의 결과를 실적으로 평가하지만, 실제로 발굴이 서비스 연계로 이어지는 경우는 매우 적다. 그 이유 중의 하나로 서비스 증빙자료를 들 수 있다. 발굴이 이루어지고 자격여부를 확인했다 해도, 그것이 서비스 제공으로 이어지기 위해서는 증빙자료를 준비해야 한다. 그런데 증빙자료가 없어 서비스 연계가 어려운 경우도 다수 발생한다. 이렇게 증빙자료가 없어 서비스 연계를 못하게 되면 복지공무원은 대상자들의 비난과 항의 때문에 스트레스를 받는다. 즉, 발굴되었지만 서비스 연계가 안 된 사람들의 비난과 저항을 고스란히 견뎌내야 한다. 상담을 받거나 서비스 신청을 권유받은 사람이 서비스를 받지 못하게 되면 화를 내거나 동에 와서 난동을 피우는데 이를 그대로 받아야 한다.

방문간호사를 파견해 어려운 상황을 충분히 들어주고 왔는데, 사무실에 와서 보니 자격제한에 걸려 서비스를 주지 못했는데, 그분들은 도와주지도 않을 거면서 도와 줄 것처럼 했다고 난리가 났었어요 너희들이 내게 무슨 짓을 했는지 아느냐고 소리를 질러댔어요(동 복지공무원 4)

민간자원 동원을 안하면 복지공무원도 편해요. 민간협력은 복지공무원들을 지나치게 에너지를 소진하게 하고 책임의식을 느끼게 해요(동 복지공무원 11)

그러나 복지공무원의 사각지대 발굴과 연계의 일은 이상과 같은 일 과정으로 끝나지 않는다.

사각지대를 발굴하고 서비스를 연계하는 일에는 108개에 이르는 항목들을 체크하고 상담내용을 입력해야 하는 일이 포함된다. 복지공무원에게 가장 중요한 일은 발굴에서 서비스 연계에 이르는 모든 과정을 사통망에 입력하는 것이다. 입력해야 서비스가 주어지고 입력해야 일이 되며 입력해야 실적이 된다. 그래서 발굴하여 서비스를 연계하는 복지공무원에게 입력은 그 자체가 스트레스다. 따라서 복지공무원에게 사통망 입력은 단순히 입력하는 것 이상이다.

정부가 사통망을 도입하면서 내건 사통망의 목적 중 하나는 대면접촉과 찾아가는 서비스를 강화하고자 한 것이었다(2014년 사회복지통합업무안내). 그러나 사통망은 오히려 복지공무원들의 일을 늘리고 복잡하게 만들어 사각지대를 발굴하거나 찾아가는 복지에 투여할 시간을 갖지 못하게 한다. 복지공무원들은 하루 업무 중 80-90%를 사통망 앞에서 일한다고 말할 만큼 사통망에 매여 있다. 그래서 사통망을 덜 보면 오히려 찾아가는 복지를 할 수 있을 것으로 기대한다. 결국, 사각지대 발굴과 연계에서도 복지공무원의 일은 전자 텍스트인 사통망에 따라 결정되며 조직화되고 있다.

사통망이 없으면 일을 못해요 하루 일의 90% 정도를 사통망 앞에서 일하는 것 같아요 사통망을 덜 봐야 하는데, 덜 봐야 찾아가는 복지가 될텐데 그럴 수가 없어요 발굴해서 서비스를 연결하는 것도 그 일 보다는 사통망에 입력해야 하는 것이 더 부담될 정도니까요(동 복지공무원 11).

사각지대 발굴과 서비스 연계의 전 과정에서 복지공무원의 이러한 정서적 소진을 더욱 강화하는 것은 발굴과 연계에 대한 평가와 실적 요구이다. 예를 들어, 보건복지부는 모니터링 건수, 방문건수, 사례관리 건수, 서비스 연계 건수 실적을 기준으로 지자체들을 평가하고, 지자체는 발굴 건수, 방문 건수, 후원 건수, 이웃돕기 액수 등을 적용해 동을 평가하여 동별 순위를 매긴다. 결국 이들 평가지표는 하나의 텍스트로서 복지공무원들의 사각지대 발굴 및 연계의 일을 강제화하고 통제하는 핵심 도구로 작동한다. 평가 틀에 포획된 복지공무원들은 이러한 실적요구 때문에 실적 양에 얽매어 수급자와 잠재적 수급자들을 찾아가고 싶어도 찾아갈 수 없다.

구에서 동을 줄세워요 실적을 만들어내야 할 때 가장 소진되요 엑셀 작업, 숫자 넣음 할 때 가장 힘들어요 서로들 몇 건씩 채우자고 말해요 발굴을 위한 방문실적을 내야 하는데, 방문은 못하고 그냥 허위로 쓰기도 해요 어쩔 수 없어요 방문을 나갈 수 있는 여지가 거의 없거든요 해야 하는데 나가지 못해요(동 복지공무원 12).

이처럼 복지공무원의 사각지대 발굴 및 연계의 일은 공적 복지를 위한 민관협력의 대표적 일 영역이지만, 수급자 상담 및 관리의 일에서와 마찬가지로 다양한 텍스트들의 매개를 통해 조직화되고 있다. 법과 지침으로 규정된 각종 문서 텍스트들, 사통망과 같은 전자 텍스트, 그리고 평가와 같은 관리 텍스트들의 상호작용이 복지공무원들의 일의 방향과 강도는 물론 외부로부터의 비

난을 결정하는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 항용 인용되듯이, 진상 민원인 때문에 복지공무원의 신변이 위협에 처하고 마음의 상처를 받는다는 것은 사실 결과론적인 이야기일 뿐이다. 복지공무원에 대한 잠재적 수급자들의 분노와 협박은 이상과 같은 제도적 텍스트들의 교차점에서 발생하는 일로 보아야 한다.

3. 타 부처 업무의 일 조직화

1) 원스탑과 접근용이성

복지업무를 전담하는 읍면동 복지공무원들에게 타 부처 업무는 그들이 하는 여러 일 중에서 가장 논란이 되는 일이다. 2013년 이후, 기존의 수급자 업무보다 새로운 업무가 더 많아졌을 정도로 사회복지와 직접적 관련이 없는 일들이 마치 주민센터가 깔대기의 꼭지점인 것처럼 밀려들었다. 복지공무원들의 일은 예전과 비교할 수 없을 정도로 많아졌고, 사람들은 이를 깔대기 현상으로 부른다.

예를 들어, 국토부의 신혼부부 임대주택사업, 매입임대 사업, 집수리, 교육부의 급식비와 교육비 감면 사업, 환경부의 에너지 빈곤가구 접수, 여성부의 보육사업, 고용노동부와 문화관광부의 각종 바우처 사업, 그리고 HD TV 박스 지원, 저소득층 보일러 수리 신청, 공익관리, 경노당 관리, 전기요금 감면, 참전유공자 및 명예수당, 틀니지원과 독감주사, 청소과의 쓰레기봉투 배부, 심지어 공동묘지 관리 까지 업무분장 여하에 따라 복지공무원의 일이 되었다.

타부처 업무가 어떻게 복지공무원의 일이 되는가를 이해하려면 이것이 중앙부처 차원과 시군구-읍면동 차원에서 어떻게 조직화되는지 그리고 두 차원이 어떻게 연결되는지를 살펴보아야 한다. 중앙부처 차원에서 타 부처 업무가 복지공무원의 일이 되는 것은 14개 부처 장관들과 민간위원으로 구성된 사회보장위원회로 거슬러 올라간다. 중앙정부는 매년 사회보장위원회를 열어 사회보장업무를 분류하는데, 여기서 보건복지부가 담당해야하는 업무들이 결정된다.⁷⁾ 예를 들어, 2014년에는 300개의 사회보장업무 중 140개가 복지부의 업무로 결정되었다. 이 과정에서 작동하는 핵심 논리는 원스탑 서비스와 저소득층에 대한 접근용이성 논리이다.

보건복지부는 찾아가는 복지의 일환으로 원스탑 서비스를 강조하고 있다. 원스탑 서비스의 논리는 저소득층을 대상으로 하는 타부처 업무의 초기상담을 동주민센터로 일원화하자는 것으로서 복지부는 이러한 논리를 수용하였다(사회복지통합업무 안내, 2016). 예를 들어, 보건복지 콜센터 등 각종 초기상담을 읍면동으로 일원화함으로써 타 부처 업무에 대한 초기상담을 복지공무원이 맡게 되는 조건을 구축하였다.

7) 사회보장위원회에 25회부터 58회까지 회의록에 대한 정보공개를 요청하였으나 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 근거해 공개할 수 없다는 답변을 받음.

이처럼 사회보장위원회에서의 복지부 업무 결정은 읍면동 복지공무원들의 일을 결정하는데 영향을 미친다. 타 부처 업무에 대한 초기상담을 수행하는 복지공무원들의 입장에서 그들이 잘 모르는 타 부처 일에 대한 정보를 제공해야 한다는 것은 엄청나게 많은 시간을 필요로 한다. 그리고 모든 사업은 법정처리기한(30일)을 두고 있어서 이들을 우선적으로 처리할 수밖에 없게 되면서 복지공무원은 폭발적으로 밀어닥치는 일들 앞에서 지치고 자신이 무능하다는 생각을 하게 된다. 게다가 처리기한이 늦어지면 지연에 따른 항의를 고스란히 받게 된다.

더 큰 문제는 복지공무원의 타 부처 업무가 초기상담이나 접수에서 끝나지 않는다는 점에 있다. 신청접수에서 끝나지 않고 사후관리와 대책은 물론 불만까지 받을 수밖에 없다. 대부분의 타 부처 사업들이 읍면동에서 신청되기 때문에 읍면동으로 계속해서 문의가 들어오기 때문이다. 결국 윈스탑 서비스를 위해 타 부처의 업무를 초기상담만 한다는 복지부의 취지는 무색해지고 복지공무원은 사후관리와 대책까지 맡게 된 것이다. 이런 상황에서 찾아가는 복지는 그림의 떡이다. 복지공무원은 수급자와 발굴된 사람들을 찾아가고 싶어도 찾아갈 수 없는 상황에 처한다.

LA에서 임대주택에 대해서는 동에 가서 물으라고 하는데, 이럴 때 복지공무원은 힘들어져요 정보를 알고 있으면 수월하지만 모르면 일일이 다 알아보고 정보를 제공해야 하기 때문에 시간이 엄청 많이 걸리기도 해요(동 복지공무원 6)

중앙부처 차원에서 복지부가 타 부처 업무를 받아들이게 만드는 또 다른 논리는 저소득층에 대한 접근용이성이다. 접근용이성은 복지부가 행복e음으로 불리는 사통망이라는 전국적 시스템을 가지고 있음으로 해서 발생한다. 타 부처에서는 사통망이 있다는 이유 때문에, 사통망의 저소득층에 대한 거대한 정보 집적과 전국망 때문에, 그리고 텀만 만들면 사통망에서 모두 커버될 수 있다는 접근용이성을 이유로 그들의 업무를 복지부의 업무로 이관한다. 사통망을 활용하는 것이 용이하고, 대상이 저소득층이라는 점에서 사통망에 텀을 새로 만들면 되기 때문이다. 결국, 사통망은 중앙의 타 부처 일들을 읍면동 복지공무원에게 내려 보내는 가장 좋은 구실이다.

이렇게 복지공무원에게 타 부처 업무가 내려오는 데는 사통망이라는 전자 텍스트가 중앙부처 간 이해관계와 논리의 물적 근거가 되어주었기 때문이다. 전자 텍스트는 관리 범위를 확장하기도 쉽고, 사람들의 일을 전국적으로 표준화하기도 쉽다. 이처럼 이해관계, 논리적 설득력, 물적 기반의 결합은 공적복지의 최일선 현장에서 일하는 복지공무원들의 일을 폭발적으로 증가시켰다. 복지공무원들은 사통망이라는 텍스트 덕분에 아이러니 하게도 그들의 일이 폭증하게 되는 상황에 처하게 된 것이다. 사통망을 더 확장할수록 복지공무원의 일은 늘어날 것이다. 이는 정보화된 전자 텍스트의 이중성을 보여준다. 한편으로 대상자들을 효율적으로 관리하지만, 다른 한편으로 업무의 과부하에 직면하게 만드는 것이다. 결국 복지공무원들은 사통망으로 인해 ‘효율’과 ‘과부하’라는 형용모순 속에 존재하고 있다. 관리의 효율화를 위해 도입한 고도의 정보기술이 사실

은 그 직무수행자에게는 효율과 정 반대의 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 보면, 사통망에 대한 권한부여 방식이야 말로 타 부처의 업무가 복지공무원에게 깔대기 현상으로 계속 내려오게 되는 가장 큰 요인이다. 사통망 권한은 각 업무별로 권한이 제한되어 있다. 현재는 읍면동이 사통망에 대한 권한을 너무 많이 갖고 있어 읍면동으로 타 부처의 업무들이 귀결되는 상황이다. 특히 문제가 되는 것은 사통망 접근 권한에 관한 통제권을 갖고 있는 보건복지부가 접근성을 이유로 들어 타 부처로 권한을 분산시키지 않고 있는 것이다(사회보장기본법 제37조 및 동법 시행령 제19조). 그 결과 여러 타 부처의 초기상담과 접수가 동으로 집결되고 있는데, 정부는 이를 원스톱 서비스로 간주한다. 읍면동 복지 공무원들은 복지부의 이러한 태도를 복지부의 욕심으로 보고 있다. 그들은 권한을 분산시키면 복지공무원의 일이 줄어들 수 있다고 본다. 예를 들어, 만일 사통망의 권한을 행정직이나 국토부 직원에 분산한다면 그만큼 읍면동 복지공무원들의 업무는 줄어들 것이고, 그 여력으로 찾아가는 복지가 가능할 수 있다는 것이다.

사통망은 복지공무원들에게 일인데, 복지부에게는 힘이다(동 복지공무원 7)

복지부는 사통망을 갖고 있어 자기네가 모든 자료를 갖고 있다고 자랑한다. 타 부처에 권한을 안주려 한다(동 복지공무원 3)

이러한 맥락에서, 복지부의 이해관계와 읍면동 복지공무원들의 이해관계는 사통망을 두고 충돌한다. 아이러니 하게도 깔대기 현상을 해소해야 할 복지부가 깔대기의 근원이 되고 있는 형국이다. 심하게 말하면, 복지부는 깔대기 해소의 주체처럼 보이지만 깔대기의 주범인 것이다. 타 부처 업무가 계속 추가되면 동 복지공무원의 일은 늘어날 수 밖에 없다. 사통망에 접근할 수 있는 권한 배분 여하에 따라 타 부처의 업무에 대한 복지공무원의 업무부담은 줄어들 수 있다.

2) 업무분담 지침의 모호성

복지부에 할당된 업무는 시군구로 이송되고 최종적으로 읍면동 주민센터의 복지공무원의 일이 된다. 그러나 시군구는 동의 업무분담에 관한 기준 및 지침과 관련해 명시적이고 명확한 업무분담 기준이 아닌 모호한 지침을 내려 보낼 뿐이다. 예를 들어, “아동, 노인, 장애인은 행정직이 한다” 거나, “사회직은 행정직 일을 못한다” 거나, “행정직은 복지업무를 할 수 있다” 는 지침이 내려온다. 그러나 이 지침들은 복지직과 행정직의 업무를 뚜렷하게 구분지어 줄 만큼 구체적이지 않고 모호하다. 복지공무원의 일을 조정할 텍스트가 모호한 것이다. 게다가 시군구에서 내려 보낸 이들 지침은 강제가 아닌 권고사항일 뿐이어서 실행력이 없기 때문에 다른 요소들이 개입할 여지를 정당화해 준다. 즉, 복지공무원의 업무분장 텍스트의 모호성으로 인해 그 자리에 다

른 논리와 담론들이 개입해 들어간 것이다.

첫째, 모호한 업무분장 텍스트를 대신해 들어서는 가장 대표적인 암묵적 논리는 서비스 대상자가 저소득층이면 모두 복지공무원이 맡아야 한다는 것이다. 이러한 관행적이고 암묵적 논리는 명확한 업무분장 지침이 없는 상황에서 구체적이고 합리적인 업무분장으로의 전환을 방해한다. 그 결과 저소득층을 대상으로 하고 있는 사업이나 복지업무로 보기에 애매한 일들이 복지공무원에게 넘어온다.

복지공무원의 입장에서는 이러한 일들이 복지 업무가 아니므로 행정직이 맡아야 한다고 주장하지만, 애초에 중앙부처간 협의에서 복지부가 맡았으니 복지공무원이 맡아야 한다는 논리에 밀린다. 복지부의 업무조정이 ‘복지=저소득층’이라는 대중적 이미지와 결합되면서 복지공무원들의 논리는 설 자리를 잃는 것이다. 복지부는 복지공무원들이 찾아가는 복지를 할 수 있도록 행정직과 복지직의 업무에 관한 지침이나 공문을 내려 보내지만 이러한 암묵적이고 관행적인 논리를 깨기는 어렵다. 예를 들어, 지역사회에 맞춰 일을 분담하되, “단순한 복지업무는 전직원이 동시에 수행한다”거나 “단순 복지업무는 행정직이 할 수 있다”(국민복지 맞춤형복지를 위한 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼, 2016)고 하지만, 현실은 이와 다르게 이루어진다. 결과적으로, 복지부가 내려 보내는 지침은 그저 실행력 없는 허울에 불과할 뿐이다.

모호한 업무들이 저소득층 대상이니까 복지쪽으로 와요 틀니지원도 독감주사도 노인이고 저소득층이니까 복지쪽이 해야 한다고 말하거든요 게다가 여러 부처에서 저소득층 관련 사업이면 이들에 대한 명단을 달라고 요구해요 그래서 또 일이 늘어나요 예를 들어, 경제유통과에서 에너지(난방)를 저소득층에 지급하려는 경우 명단을 달라 요청이 오는데, 일이 엄청 많아지는 거죠 전문성 찾으려면 정말 시간을 잘게 잘게 쪼개내야 해요(동 복지공무원 3).

서비스 대상자가 저소득층이면 복지공무원이 맡아야 한다는 이러한 논리 뒤에는 저소득층에 대한 책임은 복지사가 맡아야 한다는 일종의 ‘책임 담론’이 작동하는 것으로 볼 수 있다. 어디까지 책임져야 한다는 명확한 업무규정과 매뉴얼이 없음에도, 정부와 지역주민 나아가 수급자들도 복지공무원의 법적 책임한계를 너머 그 이상을 요구한다. 마치 복지공무원을 수급자의 부모 역할을 대신하는 사람으로 보는 것이다. 예를 들어, 수급자 자살 소동이 있거나 긴급출동을 요하는 경우, 복지사라는 이유로 나가 보아야 하고 이를 거부하면 무책임하다는 비난을 받는다. 즉, 가난한 사람들에게 일어나는 모든 일에 대한 공적 책임은 복지공무원이 져야 한다는 대중적이고 암묵적인 인식이 텍스트의 자리를 대신하는 것이다.

이렇게 업무분장이 명확하지 못하여 책임한계가 불분명한 것은 복지공무원들에게 엄청난 불안과 초조감을 불러일으킨다. 그들은 자신들이 관리하는 지역에서 무슨 일이 발생할지 모른다는 늘 조마조마하고 불안한 감정 상태에서 일한다. 복지공무원은 관리되는 사람들을 방문하지 못하여 그들의 생사를 확인하지 못하면 불안에 사로잡힌다. 게다가 주민센터의 일이 너무 많아 직접 찾

아가보지 못하게 되면 더욱 더 불안에 휩싸이고 그 결과 자신을 탓하게 되는 자책감에 빠진다. 그리고 이는 신체화 증상, 더 나아가 우울증으로 나타난다. 이런 맥락에서 볼 때, 복지공무원의 불안과 우울을 부추기는 것은 업무가 늘어나는 것과 함께 관리되는 사람들의 생사확인이 안 되기 때문이다.

내 구역에서 누가 죽을까봐 불안해요 다 내 책임으로 오니까. 노인들은 일자리 달라고 와요 일자리 안되면 자살해요 비오면 노인들에게 나오지 말라고 전화 돌려요 항상 불안하고, 일이 없어도 그냥 7, 8시가 되어도 퇴근 후에도 앉아 있어요(예비조사 복지공무원 4).

업무량이 많은 게 문제가 아니에요 관리되는 사람들의 생사가 확인되지 않으면 너무 불안하고 일이 손에 안잡혀요 모니터링 상담관리 팀에서 관리계획을 짜지만, 내가 볼 수 있는 시간적 여유는 없고 늘 불안하고 초조해요(동 복지공무원 9)

둘째, 시군구에서 읍면동으로 내려오는 업무는 구체적으로 특정 업무를 지정해서 내려오지 않기 때문에 읍면동에서는 업무분장을 놓고 행정직과 갈등이 벌어지는 경우가 많다. 대개 이 갈등은 읍면동 자체의 역동에 의해 조정된다. 주로 팀장과 동장 선에서 조정되는데, 거기에는 읍면동 내의 관행이나 정치적 거래, 힘의 역동이 영향을 미친다. 물론 읍면동에 따라서는 협의가 잘 되어 업무가 적절히 분담되기도 하지만, 복지 일을 수행하려는 행정직은 거의 없다. 복지공무원 일의 갈대기화는 이러한 힘의 역동을 발생시키는 구조적 조건이 복지공무원에게 불리하기 때문에 발생하기도 한다.

이 구조적 조건 중 가장 대표적인 것이 상위 텍스트인 총액인건비 지침이다. 총액인건비제도는 정부의 각 기관이 총액인건비 내에서 인력의 규모와 종류를 자율적으로 운영하되, 절감된 인건비를 성과금으로 사용할 수 있게 함으로써 성과중심의 정부조직 운영을 위해 도입되었다. 따라서 행정자치부의 총액인건비 지침은 인건비 총액의 범위 내에서 인력을 충원해야 하며, 이는 시 단위에서 이루어진다. 대부분의 지자체에서 복지공무원은 5% 내외인데, 이런 수적 열위를 벗어나기 위해 복지인력의 확대를 요청해도 총액인건비제도 때문에 인력을 늘리는 것은 어렵다. 왜냐하면 행자부의 인사지침에는 총액인건비제는 6급이 줄어들면 5급도 줄어들고, 같은 맥락에서 5급 복지직이 많아지면 5급 행정직이 줄어들기 때문에 복지직을 늘리는 것에는 행정직과 복지직의 첨예한 이해관계가 작동하기 때문이다. 여기서 대개의 경우 충원을 결정하는 사람이나 담당자가 행정직렬에 있기 때문에 복지직의 열위는 지속될 수 밖에 없다.

흔히 타 부처 업무로 인한 복지공무원의 업무과다의 대책으로 복지인력의 증가를 말하지만, 지자체의 독자적인 인력확충이 아닌 한 복지공무원의 인력증원은 사실상 총액인건비 지침 때문에 어렵다. 결국, 총액인건비 지침은 복지공무원의 충원을 주로 행정직에서 전환하는 방식으로 만들 뿐, 복지공무원 자체의 충원을 가로막는 대표적인 제도적 텍스트이다. 총액인건비제의 이러한 원

리 때문에 복지공무원들은 승진의 기회를 갖기도 어렵다. 복지공무원이 상위직에 없을 경우, 일선 복지공무원들은 업무분장 과정에서 더욱 더 타 부처의 애매한 일을 맡게 된다. 그리고 이는 복지공무원이 고위직에 오르는 것을 어렵게 만들어 복지공무원들로 하여금 복지를 기획할 만한 힘을 갖지 못하게 하는 요인이 된다. 이처럼 총액인건비 지침이라는 텍스트는 복지공무원의 충원과 승진에 관여하는 강력한 힘을 만들어낸다. 그 힘의 작동은 복지공무원들로 하여금 타 부처의 업무를 맡을 수밖에 없게 만들어낸다. 총액인건비 지침 텍스트는 복지공무원들의 업무분장을 조직화하는데 강력한 힘을 발휘하고 있다.

그렇다면 총액인건비 지침과 같은 상위 텍스트가 발휘하는 힘을 어떻게 제한할 수 있을까? 복지공무원들은 지자체의 조례와 같이 새로운 상위 텍스트를 생성하는 것을 통해 불리한 구조적 조건의 개선을 시도하기도 한다. 그러나 공무원노조와 같은 이해관계 집단 안에서 복지공무원은 수로나 힘으로나 열위에 있기 때문에 이러한 시도는 실패로 돌아가기 일쑤이다. 아래의 사례를 보면, 새로운 텍스트를 만들어 기존의 상위 텍스트를 견제하려는 시도가 성공하기에는 지난한 과정이 필요할 것으로 보인다.

우리 구에서는 “공무원 정원에 관한 조례”를 발의했었는데요, 구청장이 복지공무원을 동장 즉, 사무관급으로 하겠다는 거였어요. 동장 16개 중 8개를 사회복지직이 해야 한다는 내용의 조례였는데, 이 조례가 입법예고에 들어가자 역차별이라고 난리가 났어요. 공무원 노조는 행정직들로 대부분 구성되어 있고 복지직은 아주 소수거든요. 공무원 노조는 그렇게 되면 복지가 확대되겠지만 그건 서비스의 문제이지 인력의 문제가 아니라고 강력하게 반대 입장을 표명했어요. 심지어 복지사가 동장을 잘한다는 논문이 없다는 주장도 했어요. 결국 동장 16개 중 1명만 사무관으로 하는 것으로 결론났지만요(예비조사 복지공무원 5).

V. 공공담론의 역설과 실패

1. 제도적 텍스트와 ‘찾아가는 복지’ 담론의 역설

‘찾아가는 복지’는 지난 20년 가까이 우리나라 공공복지정책을 견인해 온 가장 핵심적인 공공담론이자 제도적 담론이다. 김대중 정부는 공공복지정책의 패러다임을 ‘신청’에서 ‘발굴’로 전환하는 결정적 역할을 하면서 ‘찾아가는 복지’로 방향을 전환하였다. 김대중 정부가 찾아가는 복지를 위해 선택한 전략은 읍면동에 배치되어 있던 복지공무원의 인력을 대폭 증원하는 것이었다. 인력을 증원하면 찾아가는 복지가 가능하다고 본 것이다. 찾아가는 복지에 대한 강조는 이후 노무현, 이명박, 박근혜 정부에서도 그대로 이어졌다. 노무현 정부는 ‘찾아가는 복지’를 위해 조직적 차원에서 변화를 시도하였고, 이명박 정부는 사례관리, 사통망을 도입함으로써 공공복지 현장에서 관리와 효율을 강조하였다. 박근혜 정부도 ‘맞춤형 복지’를 들고 나오면서 찾아가는 복지의 중요성을 강조하였다.

이렇게 정부는 지난 20여년 동안 제도적 차원에서 찾아가는 복지를 위한 다양한 노력을 계속해 왔다. 인력을 충원하고, 전달체계를 재구조화하고, 사통망과 같은 기술적 장치를 구축하고, 민관협력의 틀과 방법의 구축을 통해 자원의 총량을 확대하는 등 찾아가는 복지 실현을 위한 제도적 변화를 도모하였다. 그간의 공공복지 서비스에 대한 이러한 정부의 노력은 ‘찾아가는 복지’를 구현하기 위해 최선의 제도들을 구축하는 과정이었다고 말할 수 있다. 이 정도의 노력이라면 찾아가는 복지의 최 일선 조직에서 일하는 복지공무원들은 서비스 대상자들을 찾아가 발굴하고 관리하며 그들의 욕구에 맞는 서비스를 연계해 줄 수 있어야 한다. 그러나 복지공무원의 입장에서 볼 때, 이러한 조치들은 복지공무원들로 하여금 찾아가지 못하게 만들고 그들의 마음과 육체를 황폐화시키는 찾아가는 복지 담론의 역설을 보여준다.

복지공무원의 입장에서 볼 때, 현실에서 찾아가는 복지는 매우 어렵다. 찾아가는 복지로 기대되었던 여백은 순식간에 새로운 일들로 채워졌고, 본래의 수급자를 찾아가서 상담하고 관리하는 일조차 어렵게 되었다. 그러다 보니, 찾아가는 복지는 수급자와 잠재적 수급자들을 발굴해 찾아가기 보다는 주로 정부의 공공복지에 대한 정치적 수사로 작동하고 있다. ‘찾아가는 복지’라는 공공복지담론이 지향하는 실제적 목표와 정치적 수사 사이의 간극이 지나치게 커져버린 것이다.

찾아가는 복지는 꿈이에요 그리고 찾아가는 복지는 동상이몽이고 정치적 이슈일 뿐이에요 동 주민센터에서 찾아가는 서비스는 할 수 없거든요(동 복지공무원 4).

이 역설을 가장 잘 설명할 수 있는 방법은 복지공무원을 공공복지 서비스를 전달하는 최일선 전문가로서가 아니라, 복잡하게 얽힌 제도적 장치들의 교차망 내 특정 위치에서 일하는 제도적 조정자로 바라보는 것이다. 앞에서 살펴본 보와 같이, 공공복지 현장에는 수많은 텍스트들이 존재하고, 이 텍스트들에 의해 복지공무원들의 일이 조정되고 조직화된다. 따라서 수급자와 잠재적 수급자들에게 서비스를 전달하는 것은 복지공무원의 개인적 능력과 재량에 의해 결정되기 보다는 제도적 텍스트들의 성격, 제도적 텍스트가 복지공무원의 행위에 미치는 힘, 복지공무원의 텍스트에 대한 반응, 그리고 텍스트들 간의 관계역동에 의해 결정된다. 이 제도적 텍스트들의 작용으로 인해 일이 늘어나고⁸⁾ 일의 성격이 변화되면서 복지공무원은 찾아가지 못한다.

우선, 복지공무원들이 다루어야 하는 제도적 텍스트들은 매우 ‘제한적’인데, 이것은 잠재적 수급자들을 공공복지의 제도망 안으로 진입시키기 위한 기준이 지나치게 엄격하다는 의미이다. 대표적으로 부양의무 기준, 소득과 재산 기준, 근로능력 기준이 매우 협소하고 엄격하기 때문에 복지공무원은 잠재적 수급자들과 긴 시간 얘기할 수 밖에 없다. 시간이 더 소요되는 만큼 복지공무원의 일은 늘어나고 찾아가기 위한 복지에 참여할 시간은 줄어든다.

8) 읍·면·동에서 근무하는 사회복지사 1인은 1일 최소 15시간의 업무량을 담당하고 있는 것으로 추정되었다(정경배 외, 2013).

제도적 텍스트의 제한성은 여기서 그치지 않는다. 그것은 복지공무원들에게 새로운 일을 강제적으로 하게 만든다. 협소하고 엄격한 제한 기준에서 탈락한 사람들에게 어떻게 해서든지 서비스를 연결해 주어야 한다. 정부는 복지공무원들에게 민간자원을 찾아서 이들에게 서비스를 연결해 줄 것을 강제한다. 이 강제적 힘은 평가를 목적으로 하는 각종 텍스트들을 통해 이루어진다. 모금액수나 연계건수 방문건수 발굴건수 실적 등과 같은 다양한 평가기준을 정해 이들의 행위를 통제한다. 그러나 동원할 민간 자원은 없고, 평가를 비껴갈 수도 없고, 모든 것을 입력해야 하고, 그래서 일은 일대로 늘어나고, 입력대상자들로부터는 원망과 항의를 받아내야 한다. 찾아가는 복지가 필요하다고 생각하고 실제로 찾아갔을 때 관계가 좋아지지만 찾아갈 수 있는 여지는 없다. 결국, 찾아간다는 것은 아주 어렵고 회귀한 일이 되어 버린다.

이러한 상황에서 복지공무원의 일을 늘리는 강력한 텍스트는 전자 텍스트인 사통망이다. 사통망은 복지공무원들의 일을 획일화하여 입력하게 만드는 제도적 텍스트이다. 이미 앞에서도 언급했듯이, 사통망은 복지공무원의 업무효율을 높여 찾아가는 복지를 가능하게 한다는 명분으로 도입되었다. 그러나 이런 기대와는 달리, 사통망은 복지공무원들이 하는 모든 일을 입력하게 만드는 블랙홀이 되었다. 그들은 사통망으로 인해 찾아가는 복지를 할 수 없다. 사통망은 국내에서 개인에 관한 가장 많은 정보를 갖고 있지만, 정보량이 너무 많고, 너무 복잡하다.⁹⁾ 과거의 너무 많은 정보가 올라와 쓸데없는 실갱이를 하게 만들고, 과거의 시스템에 비해 너무 세분화되어 있어 일의 양을 늘린다. 이는 정보화가 전통적 사회복지실천을 진작시키기 보다 폐해를 낳을 수 있다는 견해(Peckover et al., 2008; Pithouse et al., 2009 김수영, 2014: 99에서 재인용)와 맥을 같이 한다.

이러한 사정은 쉽게 호전되기 어려워 보이는데, 그것은 사통망이 가진 확장성과 접근성 때문이다. 사통망은 집적된 수많은 정보들 때문에 접근성이 용이하여 애매한 업무들을 복지공무원의 일로 만들 수 있는 확장성을 가지고 있다. 이 전자 텍스트는 동 복지공무원들의 일을 전국적으로 표준화하고 이들의 행위를 조정하는 강력한 매개체이자 동시에 타 부처의 업무를 복지공무원에게 이관케 하는 강력한 물적 근거로 작용하기 때문이다. 즉, 텍스트가 가진 확실성은 그 자체에 머물지 않고 텍스트를 사용하는 행위자의 일의 범위를 넓히는 작용을 하는 것이다. 이는 텍스트가 정보적 기술주의, 관료적 기술주의와 결합될 때 텍스트의 확실성이 예기치 않은 결과를 가져올 수 있음을 보여주는 것이다.

이처럼 공적복지 현장에서 작동하는 다양한 텍스트들의 성격과 기능으로 인해 복지공무원들의 일은 늘어나고 그 결과 찾아가는 복지를 하기 어렵다. 그런데 복지공무원들의 일은 텍스트들의 성격과 기능만이 아니라, 텍스트 자체의 명확성 정도에 의해 조직화되기도 한다. 대표적으로, 거의 모든 동주민센터에 전달되는 업무분장 텍스트는 그 내용이 명확하지 않고 모호하다. 텍스트의

9) 사통망에는 27개 기관 218종이 연결되어 있다(사회복지통합업무 안내, 2016)

내용이 명확하지 않고 모호할 때 그 텍스트와 관련된 이해당사자들 간에 갈등이 발생하고, 힘이 약한 이해당사자에게 책임이 떠 넘겨지게 된다. 예를 들면, 행정직과 복지직간 그리고 지역주민과 복지직간에 갈등이 발생하는 것이다.

복지공무원의 일을 늘려 찾아가는 복지를 어렵게 하는 또 다른 제도적 조건은 텍스트들 간에 존재하는 위계가 작동할 때이다. 텍스트들은 현실에서 동일한 힘의 관계를 맺기보다 위계적 관계를 맺는다. 복지공무원의 인력을 늘려 일을 줄여 보려 해도 상위 텍스트가 이를 구조적으로 못하게 할 수 있다. 상위 텍스트는 다른 텍스트들 보다 더 큰 힘을 발휘하기 때문이다. 앞에서 살펴보았듯이, 행정자치부의 총액인건비 지침은 시군구의 복지공무원에 대한 인력 증가 계획이나 요청을 무화시키거나 약화시키는 텍스트로 작용한다. 따라서 만일 인력 증원을 통해 늘어나는 일을 줄이고자 한다면, 상위의 제도적 텍스트인 총액인건비 지침에 대한 문제제기가 필요하다. 이 텍스트를 그대로 둔 채로 진행되는 인력 증원은 미봉책에 불과할 가능성이 크다.

이처럼 동 복지공무원들이 일하는 공공복지 현장은 무수히 다양한 텍스트들의 작용으로 움직여나간다. 공공복지 현장에서 벌어지는 텍스트들의 작용과 상호작용은 복지공무원들의 일을 늘려가는데 결정적 역할을 한다. 문제는 이 늘어나는 일이 대면접촉을 통해 이루어지는 찾아가는 복지 형태가 아니라는 데 있다. 그것은 오히려 찾아가는 것과는 정 반대의 방식 즉, 서류를 처리하고 입력하는 일을 늘려가고 있다. 찾아가는 복지를 위해 설치된 다양한 제도적 장치들에도 불구하고, 제도적 텍스트들의 작용을 중심으로 복지공무원의 일을 들여다 봤을 때 찾아가지 못하는 역설이 벌어지고 있는 것이다.

현재의 제도적 환경에서 복지공무원들에게 찾아가는 복지는 비현실적인 것이다. 그들은 찾아가는 것은 고사하고 ‘찾아오는 복지’를 처리하기도 버겁다. 찾아가는 복지는 국가복지 예산의 부족과 그로 인한 제도적 제한들을 공공복지의 최일선 담당자인 동 복지공무원에게 모두 맡기고 있는 형국이다. 그들은 제도적 제한으로 인해 삶이 위태로워진 가난한 사람들의 분노를 방패도 없이 막아내고 있다. 그들은 비록 관리지역과 대상자가 많았더라도 과거에 수급자들을 “만나서 함께 이야기하고 방안을 강구했던 시절이 정체성의 혼란도 없고 보람을 느껴 참 좋았던”(동 복지공무원6) 시절로 회고한다. 찾아가는 복지를 부르짖는 정부와 “찾아가는 복지가 꿈이고 정치적 수사에 불과하다”(동 복지공무원4)는 복지공무원의 간극, ‘찾아가는 복지의 역설’이라고 부를 수 밖에 없는 이유이다.

2. 제도적 텍스트와 은폐된 ‘책임’ 담론

그런데 공공복지 현장에서 복지공무원에게 벌어지는 일은 찾아가는 복지와 단절되는 것으로 그치지 않는다. 공공복지 현장에서 작동하는 다양한 텍스트들이 만들어내는 ‘찾아가지 못하는 복지’는 복지공무원들의 마음과 육체를 황폐화시킨다. 찾아갈 수 없을 만큼 늘어나는 일도 문제

련과 제도적 텍스트들이 만들어내는 일의 성격 때문에 그들은 감정을 가진 인간으로서 죄책감, 고립감, 불안감, 신체화 증상은 물론 우울증을 경험한다. 복지공무원들이 경험하는 이러한 극도의 감정적 소진은 제도적 텍스트들이 만들어내는 ‘책임’ 때문이다.

공공복지 전달에서 ‘찾아가는 복지’ 담론은 명시적이고 가시화되어 있다. 그러나 찾아가는 복지를 최 일선에서 수행하는 복지공무원의 ‘책임’에 관한 담론은 직접적이고 명시적이기 보다 간접적이고 암묵적이어서 겉으로 드러나지 않고 은폐되어 있다. 복지공무원들이 경험하는 감정적 소진들은 찾아가지는 못한 채 늘어만 가는 일에 더하여, 제도적 텍스트들을 둘러싸고 벌어지는 유무형의 ‘책임’을 내면화한 결과이다. 이러한 ‘책임’ 담론은 겉으로 명시적으로 드러나지는 않지만, 복지공무원들 행위의 이면에 강력한 영향력을 행사하며 그것은 대부분 억압적인 것으로 경험된다.

복지공무원들이 일에 대해 느끼는 책임감은 제도적 틀 내에 있지만, 그 책임소재가 명시화되어 있지 않다. 복지공무원들이 하는 일의 상당부분은 공적 서비스를 받을 수 있는지 그 자격을 검토하는 것이다. 만일 자격기준이라는 제도적 텍스트에 위배되어 일을 처리했을 때 그에 관한 모든 책임을 떠맡아야 한다. 복지공무원들의 책임은 수급신청자들에게 이의신청 기간을 주고 소명할 수 있는 법적 권리가 주어져 있고 각종 감사(보건복지부 감사, 감사원 감사, 지자체 내부 감사)에서 불이익을 받는 데서 비롯된다. 이 책임은 동이나 지자체와 같은 조직적 차원에서 처리되지 않는다. 그것은 복지공무원 개인 차원에서 처리되기 일췌이다. 그 결과, 복지공무원들은 실수에 대한 모든 책임을 져야 한다는 강박과 불안에 시달린다.

국세청 같은데서 자료가 넘어오면 확인하는 작업을 해야해요 여기서 확인 작업은 직접 물어보는 것인데, 그대로 적용할 수도 있지만 사람들의 생사가 걸린 일이기 때문에 그렇게는 못해요 그대로 적용했다가는 난리가 나고 소명기회가 주어지기 때문에 또 다시 일이 생기거든요 그렇기 때문에 시간도 엄청 걸리고 잘못할 까봐 늘 불안해요(동 복지공무원 3)

여기에 더하여 복지공무원의 ‘책임’은 공공복지 수행에 평가 텍스트를 중심으로 하는 관리 성과주의가 도입되면서 더 강화된다. 복지공무원의 일은 찾아가는 복지를 위해 설계된 각종 평가 텍스트에 기반 해 성과를 내야 한다. 그러나 앞에서 알 수 있듯이, 복지공무원이 찾아가는 복지를 하기는 어려운 상황이다. 평가 텍스트들은 복지공무원으로 하여금 찾아가야 한다는 책임감을 불러일으키고 강제화시킨다. 그러나 찾아가 수 없는 상황으로 인해 ‘책임’ 수행을 다하지 못한다는 죄책감과 불안을 불러일으킨다. 사후관리를 해야 할 사람들까지도 찾아가 수 없으니 그들에게 무슨 일이 생긴 건 아닐까 하는 불안에 휩싸이고 매일 ‘오늘도 무사히’를 되뇌인다. 그들은 찾아가는 복지가 공공복지가 지향해야 할 제도적 담론임에 동의한다. “찾아가면 친분이 생기고 기억할 수 있고 그래서 적절한 복지서비스를 제공할 수 있기 때문이다”(동 복지공무원 4).

주목할 것은, 일반인들에 의해 기대되는 암묵적인 책임이다. 이 암묵적인 책임은 사실 복지공무원의 업무규정이 모호하고 명확하지 않기 때문에 발생한다. 앞에서 살펴본바와 같이, 복지공무원 업무의 모호성은 읍면동 차원에서만이 아니라 시군구, 복지부, 더 나아가 사회복지위원회까지로 연결되어 있다. 여기에 서비스를 윈스탑 방식으로 제공함으로써 효율성을 도모하자는 정책담론이 결합되면서 저소득층과 연관된 업무는 모두 복지담당공무원의 몫으로 배당된다. 이러한 업무규정의 모호성은 복지공무원이 담당하 사회복지 대상자에게 일어나는 모든 사안들을 복지공무원이 처리해야 한다는 인식을 만들어낸다. 아래의 예처럼 담당하는 수급자가 사망한 경우 장례까지 처리해야 하며, 그렇지 않을 경우 지역주민들로부터 항의와 비난이 쏟아진다. 복지공무원에게 과도하게 기대되는 ‘책임은’ 이들의 정신과 마음을 황폐화시킨다.

이런 일은 재량권을 발휘하는 것 보다 더 어려워요 특히, 긴급출동을 요하는 경우가 많은데, 복지사는 이런 일에 훈련되어 있지 못해요 일 예로, 119, 경찰서, 복지사 역할을 명확히 해야 하는데, 공무원 조직에서는 “수급자니까 나는 안해” 식으로 되거든요 수급자와 관계된 것은 모두 복지공무원의 몫으로 돌아와요(동 복지공무원 11).

이상과 같은 제도적 조건 속에서 일하면서 복지공무원은 이로부터 파생되는 책임감을 내면화한다. 내면화된 책임감은 이들의 정신을 짓누르고 억압한다. 이미 법이나 규정, 지침으로 정해진 제도적 제한들로 인해 모든 것을 잃어 살아가기 어려운 사람들이 쏟아내는 분노와 적개심에 맞닥뜨리는데다가 이들에게 아무것도 줄 수 없는 상황에 직면하면서 무기력과 우울에 빠진다. 진상 민원들로 인한 이러한 고통은 일견 민원인의 탓처럼 보이지만, 사실은 여러 제도적 제한으로부터 탈락되어 삶의 끝자락에 선 사람들의 감정을 최 일선에서 받아낼 수 밖에 없는 복지공무원들의 제도적 위치에 기인한다. 그렇다고 복지공무원들이 이들을 찾아가 대면하면서 처지를 들어주고 관리해 줄 수도 없는 상황이다. 이 제도적 위치에서 복지공무원들은 제도적 텍스트들의 제한 때문에 무기력을 내면화한다. 동 복지공무원의 마음과 육체가 황폐화되는 것은 그들의 개인적 능력이나 인내심의 문제라기보다 직접적으로든 간접적으로든 제도적인 문제이다. 그들에게 감정적인 것은 제도적인 것이다.

이렇게 당하고 나면, 정신적 스트레스가 너무 심하고 내가 왜 이렇게 살아야하나 하는 생각이 들어요 1년 일하고 그만둘 생각을 수도 없이 했어요. 내 자신이 그런 사람인가하는 생각이 들고 죄송합니다 라는 말이 먼저 나가요 심지어 너희는 꼭두각시라고 비난하기도 해요 그런 얘기 들으면 지치고 제가 정말 꼭두각시라는 생각도 들어요 시비거는 사람이 오면 가슴이 두근두근해요 상담실도 있고 비상벨도 있지만 비상시 도망가려고 항상 운동화를 신고 일해요(예비조사 복지공무원 3)

이렇게 동 복지공무원의 ‘입장’ 에서 바라볼 때, 정서적 소진을 비롯한 그들의 고군분투에는 제도적 텍스트들의 상호작용으로 인해 파생되는 보이지 않는 ‘책임’ 담론이 작동하고 있다. 그

리고 그것은 복지공무원들의 마음을 짓누르고 억압하는 결과를 가져왔다. 그들은 늘어가는 일들로 인해 찾아가야 하는 사람들을 찾아갈 수 없고, 거기에 더하여 경계선 없이 주어지고 기대되는 ‘책임’ 사이에 끼인 존재가 된다. 둘 사이에 끼인 복지공무원들의 개인적 삶은 감정적 소진과 위험한 정신건강 상태, 그리고 신체화 증상들로 고통 받는다. “이렇게 일하다가 죽을 수도 있겠다는” (동 복지공무원9) 불안감이 일상을 지배한다.

이런 맥락에서 최근 있었던 복지공무원들의 자살의 원인을 우울증에서 찾는 것은 �센스다. 그들이 일을 버거워하고 극단적으로 자살에 이르는 것은 우울증이 있어서가 아니라, 각종 법적 기준에 대한 지침 텍스트, 사통망과 같은 전자 텍스트, 그리고 실적양식들로 나타나는 평가 텍스트들을 포함한 제도적 텍스트들에 입각해 일하는 현실로부터 발생한다. 그들이 개인적 능력이나 열의가 없어서가 아니라, 공적 복지제도의 지침과 기준들을 준거로 하는 제도적 교차점에서 그들의 일이 이루어지기 때문이다.

3. 공적복지 영역에서 신공공관리주의 담론의 실패

찾아가는 복지를 구현하기 위해 각종 제도적 장치들을 구축했지만 정작 찾아가지 못하게 되고, 오히려 제도를 수행하는 복지공무원들의 마음과 육체의 황폐화를 가져오게 된 상기와 같은 결과는 우리나라의 공적복지 영역에서 신공공관리주의(New Public Management)가 실패했음을 보여주는 한 사례이다. 즉, 공적복지의 최일선 담당자인 복지공무원의 입장에서 그들의 일이 제도적 텍스트들을 중심으로 어떻게 조직화되는지를 근거로 볼 때, IMF 이후 김대중 정부부터 정부혁신의 주된 패러다임으로 도입된 신공공관리주의가 적어도 공적복지 영역에서는 실패했다고 말할 수 있다.

신공공관리주의는 정부가 능률적이어야 한다는 것으로서, 능률적이 되기 위한 핵심원리로 경쟁을 전제한다. 여기서 정부가 능률적이라는 의미는 일정한 공공서비스를 제공하기 위해서 적은 예산을 쓴다는 ‘절약성’ 과, 일정한 예산을 가지고 더 많은 서비스를 제공한다는 ‘생산성’ 의 개념을 포함한다(권인석, 2004). 신공공관리주의에서는 생산성 향상을 위해 여러 가지 전략을 사용한다(강황선, 2002). 그런데 복지공무원들의 일 조직화 양상을 들여다 보면, 이러한 전략적 요소들이 상당부분 작동하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 고객 개념을 도입해 서비스의 품질을 향상시킨다는 전략을 사용한다. 고객지향성은 경쟁지향성 및 성과지향성과 함께 신공공관리주의를 구성하는 핵심요소이다(양기용, 2004: 245-246). 여기서 고객지향성은 고객의 욕구를 잘 파악하여 신속하고 친절한 서비스의 제공을 통해 고객을 만족시키려는 행동과 태도가 클수록 서비스의 품질이 향상된다는 것으로서, 고객 욕구의 파악, 친절함, 신속한 반응, 고객욕구를 해결할 수 있는 능력, 사후관리 활동을 중심으로 파악이 가능하다(Saxe-Weitz, 1982; Narver Salater, 1990; Williams, 1992)(고수정, 2014:63에서 재인용). 공적복지

영역에서는 이러한 고객지향성에 대한 문제제기 보다는 고객지향성을 전제로 한 논의가 일반적이다(박응렬, 남기민, 2008; 남기민, 이세한, 2011; 고수경, 2014). 그 이유는 많은 연구들이 복지공무원의 ‘입장’을 취하기 보다 ‘서비스 이용자’의 입장을 취하고 있기 때문이다.

복지공무원의 일 조직화를 통해서 볼 때, 공공복지 영역에는 수요자 중심의 찾아가는 복지에 이러한 고객지향성의 이념이 작동되고 있다. 발굴되지 않은 사회복지대상자를 찾아 제도적 지원을 시도하고, 이것이 여의치 못할 때 민간자원을 동원해 고객의 욕구를 충족시키라는 것, 고객의 욕구를 좀 더 신속하게 처리할 수 있도록 민원처리 기간은 설정하고 있는 것(30일), 고객의 욕구가 충족되지 못했을 때 지속적인 사후관리 지원체계를 구축하고 있는 것 등이 이를 말해 준다. 그러나 이러한 공공복지 서비스의 고객지향성은 공공과 민간의 제한된 자원 때문에 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 이로 인해 서비스 이용자와 복지공무원 사이에 심한 긴장과 갈등이 발생하고 있었고, 그 결과 복지공무원의 정신적 황폐화를 가져오고 있었다.

둘째, 여러 채널을 통해 인력을 충원하고 자원봉사 인력을 활용해 서비스의 사각지대를 최소화한다는 전략이다. 신공공관리주의는 기본적으로 공적복지 서비스를 위한 예산을 절약하는데, 이를 위해 새로운 인적자원 개발 전략을 사용한다. 대표적으로 다양한 채널을 통해 인력을 충원하는 것이다. 앞의 분석결과에서 언급했듯이, 복지공무원들은 늘어나는 일 때문에 찾아가는 복지를 할 수 없다. 늘어나는 일을 분담할 수 있는 방법 중의 하나로 간주되는 것이 인력을 충원하는 것이지만, 복지공무원의 충원보다는 기간제나 도우미와 같은 보조인력으로 충원하거나, 총액인건비 제도에 의해 행정직을 복지직으로 전환하는 방법을 택한다. 또한 복지 사각지대의 발굴을 위해 민간의 자원인력을 활용하는 것이다. 이러한 인력개발 전략은 복지 사각지대를 최소화하고 예산을 절감하는 가시적 효과 외에, 사회적 자본의 축적이라는 무형의 효과를 거둔다(강황선, 2002:370).

셋째, 첨단기술을 도입해 업무수행능력을 높인다는 전략이다. 이 전략은 정부가 가진 엄청난 정보들을 첨단기술을 도입해 전산화함으로써 업무의 효율성을 가져오려는 관리방법이다. 복지공무원들의 일 조직화 분석에서 알 수 있듯이, 공적복지 서비스 영역에서는 이러한 업무의 효율성을 위해 사통망이라는 정보기술을 도입했다. 그러나 사통망은 복지대상자의 서비스 이력과 정보를 제공한다는 점에서 유용하지만, 복지공무원들의 일을 늘리고 일의 성격을 변화시키는 핵심 요소로 작용하고 있었다. 그 결과 복지공무원들로 하여금 타 부처의 업무들을 떠맡게 되고 찾아가는 복지라는 공적복지의 목표 달성을 방해하였다. 이는 첨단기술 도입이라는 신공공관리 전략 자체가 효율성을 보장하지 못하며, 업무수행 능력을 높이지 못하고 실패한다는 점(Lipsky, 1980; Prottas, 1979, 김소정, 2015: 319 재인용)을 확인시켜 주었다.

넷째, 성과측정을 활용해 경쟁을 도모하고 서비스의 효율성을 가져온다는 전략이다. 성과측정은 조직이나 개인의 성과를 계량화하여 조직의 생산성과 개인의 경쟁력을 제고하기 위한 전략으로 가장 대표적인 신공공관리주의 전략이다. 성과주의는 결과에 대한 책임을 지는 제도이기 때문

에 성과관리제도는 책임을 전제로 한다. 따라서 성과측정은 일반적으로 책임을 증가시킨다. 특히, 성과관리제도와 정보시스템이 결합되면 체제 전반에 네트워크가 형성되고 이것이 제도화되기 때문에 반드시 사용할 수 밖에 없게 된다. 이러한 성과관리와 정보시스템의 결합은 신공공관리주의의 대표적 흐름 중 하나이다(김한창, 2008:142-144). 복지공무원의 일 조직화에서 살펴보았듯이, 우리나라의 공공복지 현장은 성과관리제도와 정보시스템이 결합되어 있다. 이런 맥락에서 우리나라의 공적복지 서비스 현장은 신공공관리주의의 영향 하에 있다고 볼 수 있다. 찾아가는 복지를 구현하기 위한 장치들은 사실은 신공공관리주의의 실천적 장치인 셈이다.

이처럼 복지공무원의 일 조직화를 텍스트의 작용을 중심으로 분석해 보았을 때, 거기에는 신공공관리주의의 실제적이고 구체적인 다양한 요소들이 들어있고 실제로 작동하고 있었다. 이렇게 볼 때, 우리나라의 공적복지의 최일선 담당자인 복지공무원들의 일과 삶은 신공공관리 담론의 자장 안에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 결국 자살과 우울 같은 복지공무원의 고군분투는 거시적으로는 공공복지 서비스에 신공공관리주의가 지속적으로 축적되고 가속화됨으로써 발생했다고 말할 수 있다. 공공복지정책의 목표인 찾아가는 복지는 안되고, 복지공무원들은 정신적, 육체적으로 황폐해지고, 그 결과 시민으로서의 복지공무원은 사라지는 현실은 신공공관리가 만들어낸 부정적 결과이다. 따라서 사회복지전담공무원의 입장에 입각해 볼 때, 우리나라 공적복지 영역은 신공공관리주의가 실패한 하나의 사례로 볼 수 있다. 이는 신공공관리주의가 약속된 공공서비스의 효율성과 효과성을 가져다주는데 실패한다는 비판(Pollitt, 2000:181-200, 장노순, 2004:29 재인용)과 맥락을 같이 한다.

VI. 결론

이 연구는 자살 사태로 표현된 사회복지전담공무원의 고통과 고군분투를 가능하게 만든 제도적 망 혹은 연결고리들을 사회복지전담공무원의 입장에 입각해서 살펴보고자 시작되었다. 이를 위해 복지공무원들의 삶을 그들이 하는 ‘일’과 ‘텍스트’를 중심으로 그러한 일이 어떻게 조직화되는지, 이 조직화 이면에 어떤 제도적 담론이 작동하고 있는지, 그리고 이러한 모든 것들이 어떻게 복지공무원의 고통, 고군분투와 맞닿아 있는지를 검토하였다.

그 결과 복지공무원들의 일은 그들이 일을 하려면 반드시 따라다니는 다양한 제도적 텍스트들과 연관되어 있었다. 공적복지 제도의 구체적 기준과 지침들, 모든 것을 입력해야 하는 사통망, 복지부의 업무배분 기준(혹은 논리), 여러 평가지표들, 복지부와 시군구의 모호한 업무지침, 행자부의 총액인건비 지침 등과 같은 다양한 제도적 텍스트들이 복지공무원의 일을 조직화하고 있었다. 그리고 이 조직화 과정에서 복지공무원은 정작 공공복지가 목표로 하는 ‘찾아가는 복지’를 할 수 없게 되었다. 아울러 각종 제도적 텍스트들과 함께 일하는 과정에서 심한 감정적 소진을

경험하면서 마음과 육체가 황폐화되어가고 있었다.

또한 복지공무원들은 공공복지 영역에서 그들의 자율성에 기반해 서비스를 전달하는 전통적 의미의 사회복지 전문가가 아니었다. 복지공무원들의 전통적 사회복지사로서의 정체성 즉, 대면적 실천을 통해 사람들의 삶을 지원한다는 신념과 인식은 심하게 균열되고 있었다. 그들은 ‘공공 사회복지사’로서 공공복지의 제도적 망 내 특정 위치에서 제도적 텍스트들을 가지고 일하는 제도적 조정자였다. 그들의 고군분투나 고통은 이러한 제도적 망 안의 위치로부터 비롯되고 있었다.

본 연구에서 드러난 이러한 결과는 기존의 연구 결과들과 대조를 이룬다. 기존의 연구들은 복지공무원들의 정서적 소진이 과도한 업무량, 인력부족, 관료조직의 경직성과 조직내 차별, 민원인과의 충돌 때문이라고 설명하지만(권용수, 2006; 정승진, 박애선, 2009; 홍영욱, 2009; 성경모, 2013; 전기우, 2013), 본 연구에서는 이들이 독립변수가 아니라 오히려 종속변수임을 보여주었다. 아니면, 적어도 이들은 매개변수에 지나지 않았다. 업무량이 많은 것도, 인력이 부족한 것도, 행정직과의 갈등도, 민원인과의 충돌도 사실은 제도적 텍스트들의 상호작용에 의해 발생하는 것이었다.

따라서 본 연구 결과에 근거할 때, 복지공무원들로 하여금 찾아가는 복지를 할 수 있게 하고 이들의 정신적 황폐화를 방지하기 위해서는 좀 더 다른 방안이 모색되어야 한다. 그것은 새로운 텍스트를 만들어내고 기존의 제도적 텍스트를 수정하고 변환하고 보완하는 일이 중심이 될 것이다. 예를 들어, 부양의무 기준과 소득기준을 완화하는 것, 수급신청에서 요구되는 그 외의 기준들(예, 단절, 부채 등)을 단순화하는 것, 사통망의 입력내용을 좀 더 단순화하고 사통망의 권한을 복지공무원 이외로 다원화하는 것, 복지부와 시군구, 읍면동 차원에서 복지공무원의 업무규정을 법적으로 명확히 하는 것, 행자부의 총액인건비 지침을 변경하는 것, 찾아가는 복지를 할 수 있도록 평가지표를 현실화하는 것, 사회보장위원회가 읍면동의 복지업무 과중을 조정할 수 있도록 사회보장기본법 혹은 시행령을 개정하는 것 등이다.

특히, 기존의 연구들에서 개선방안으로 가장 많이 언급되는 것이 인력과 예산의 증가이다. 인력과 예산을 대폭 늘릴 수만 있다면 그것은 좋은 것이다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이, 인력을 늘릴 수 없는 구조적 맥락이 존재한다. 또한 찾아가는 복지를 못하는 것은 복지공무원의 수보다 제도적 텍스트들이 만들어내는 복지공무원의 일의 구조에 있기 때문이다. 즉, 인력이 늘어도 각 제도에 들어있는 규정들의 제한 때문에 해 줄 수 있는 게 없다. 이러한 일의 구조를 떠받치는 조건들을 변경하지 않는 한 인력을 더 뽑아도 일은 줄어들지 않고, 따라서 그에 따른 스트레스 또한 해소되지 않는다는 점이다. 또한 실적을 내야하고 올려야 하기 때문에 신규인력이 충원되어도 기존 인력이 신규인력을 지원하는 일을 할 수 밖에 없어 인력충원의 현실적 효과는 미미하다.

지난 20년 동안 공공복지 영역의 ‘찾아가는 복지’는 보수정권과 진보정권 모두에서 계속되어 온 공적복지정책의 핵심 담론이었다. 이 담론을 현실에서 구현하기 위한 제도적 장치들은 각 정권마다 다소 달랐다. 그러나 제도적 장치들이 추가되고 보완되어 가면서 역설적으로 복지공무

원들의 찾아가는 복지는 더 어려워져 갔고, 그로 인한 복지공무원들의 정신적 황폐화는 더 심화되고 있다. 그것은 우리나라 공공복지제도의 성격과 수준이 갖는 근본적인 제도적 한계, 복지비용의 경감과 효율화를 위한 기술주의와 성과주의의 도입과 확대, 복지총량을 민간자원을 동원해 늘리려는 정책 등에서 비롯되었다. 다시 말해, 우리나라의 공적복지 현장은 찾아가는 복지와 신공공관리주의 담론의 물적 기반을 제도적 차원에서 점진적으로 구축해 왔고, 그것의 질서가 복지공무원의 일과 삶이라는 직물 속에 짜넣어졌다. 즉, 찾아가는 복지와 신공공관리 담론은 복지공무원의 삶을 조직화하는 이념적이고 실제적인 질서였다.

그 결과, 공공복지를 전달하는 최 일선 담당자로서 복지공무원은 자살을 생각하기도 하고, 우울증을 앓기도 하고, 이러한 궁지들을 극복하기 위해 고군분투 하고 있다. 아마도 빠른 기간 안에 이들 담론이 만들어내는 질서를 빠져나가기에는 불가능할 것이다. 그래도 이 질서가 복지공무원들의 삶을 위협하고 있다면, 거기에 균열을 내는 작업을 멈출 수는 없다. 본 연구는 이 균열을 위한 지점들에 관해 기존 연구와는 다소 다른 결론을 끌어낸 것에 불과하다.

보건복지부(2013)의 조사에 의하면, 사회복지전담공무원의 정체성은 공무원이거나(41.6%), 공무원과 사회복지사 반반이거나 엮지(40.2%), 사회복지사만의 정체성을 가진 경우는 매우 적었다(13.4%)(보건복지부, 2013). 이들의 정체성은 이미 사회복지사에서 관료로 이동하고 있는 중이다. 그럼에도 현장에서 일하는 복지공무원들에게 대면적 실천과 접촉을 통한 서비스의 제공, 잠재적 복지대상자들을 직접 찾아가 만나보고 이야기를 나누어보는 찾아가는 복지는 포기할 수 없다. 대면을 통한 찾아가는 복지는 진상 민원인과 소통하고 함께 문제를 해결해 나가는 출발점이기도 하다. 현 공공복지의 실행체계가 찾아가는 복지를 못하게 만드는 역설을 만들어낸다 해도, 그들은 찾아가는 복지를 정말로 하고 싶고 이를 통해 정체성을 확고히 하고 정서적 소진으로부터 벗어나고 싶어 한다. 복지공무원들의 이러한 바램은 신공공관리 담론을 실행체계로 만드는 정부의 힘에 비하면 너무 미약하지만, 균열의 지점을 어디로 상정해야 할지에 대한 하나의 실마리를 제공한다.

찾아서 나가는 것은 진짜 어려워요 시범사업 전에는 나가라고 해도 안나갔어요 또 일이 주 안나가다 보면 안나가게 되거든요 시범사업으로 분위기상 안할 수 없기 때문에 일주일에 한번만 나가달라고 요구했어요 갔다오면 복지사도 좋다고 하고 수급자도 좋다고 해요 찾아가는 복지는 우리의 스트레스를 풀어줘요(동 복지공무원 11)

전담공무원은 현장에 나가야 해요 정말 제가 담당하는 수급자를 다 방문해서 만나보고 싶어요 방문 한번 더 하면 서비스 질이 올라갈 수 있거든요 그러면 클라이언트의 삶에도 일말의 변화를 가져올 수 있다는 생각이 들어요(예비조사 복지공무원 3).

[참고문헌]

- 강황선. 2002. “지방정부 혁신전략에 관한 연구: 관리주의와 동기주의의 균형적 접근방식”, 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한일 지방자치 국제세미나 자료집. 365-390.
- 권용수. 2006. “사회복지전담공무원의 직무스트레스 유발요인 및 이직의도에 관한 실증적 연구”. 『한국행정논집』, 18(3), 743-765.
- 권인석. 2004. “신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복”. 『한국공공관리학보』, 18(2), 31-46.
- 고수정. 2014. “사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 관한 연구”. 『한국지방자치연구』, 16(2), 57-79.
- 국가인권위원회. 2013. 『사회복지사 인권상황실태조사』. 국가인권위원회.
- 김경호, 소순창. 2010. “지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구: 업무특성과 업무갈등을 중심으로”. 『한국지방자치학회보』, 22(2), 125-147.
- 김소정. 2015. “동사무소 사회복지전담공무원의 역할 딜레마”. 『사회복지연구』, 46(1), 315-342.
- 김수영, 김이배. 2014. “공공사회복지행정의 정보화가 사회복지일선관료의 실천에 미친 영향: 사회복지통합관리망에 대한 비판적 고찰”. 『한국사회복지행정학』, 16(4), 91-126.
- 김인숙. 2010. “바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 의미”. 『한국사회복지학』, 62(4), 33-58.
- 김인숙. 2013. “제도적 문화기술지: 왜 또 다른 연구방법인가?”. 『한국사회복지학』, 65(1), 299-324.
- 김인숙·강지나·조혜련·우아영·하지선·한상미 공역. 2014. 『제도적 문화기술지』. Smith, D. 2005. Institutional Ethnography: A Sociology for People. 서울: 나남출판.
- 김인숙. 2016. 『사회복지연구에서 질적방법과 분석』. 집문당.
- 김한창. 2008. “성과관리정보화의 책임성 강화현상에 대한 이론적 논의: 수확체증과 자기강화현상을 중심으로”. 『한국정책연구』, 8(1), 141-168.
- 남기민, 이세한. 2011. “조직풍토가 사회복지전담공무원의 조직몰입과 고객지향성에 미치는 영향: 임파워먼트와 직무만족의 매개효과를 중심으로”. 『한국사회복지행정학』, 13(3), 123-152.
- 박미선. 2005. “사회복지직공무원의 직무갈등관리 방안에 관한 연구”, 대구대학교 박사논문.
- 박용열, 남기민. 2008. “사회복지전담공무원의 직무스트레스 요인이 고객지향성에 미치는 영향 -책임감과 자기효능감의 매개효과를 중심으로-”. 『사회복지연구』, 38,

93-121.

보건복지부. 2011. 『사회복지통합관리망 백서』.

보건복지부. 2013. 『사회복지전담공무원 정신건강증진 사업-정신건강 조사보고서-』(미발표)

보건복지부. 2014. 『사회보장정보시스템활용안내: 범정부 복지정보통합시스템』.

보건복지부. 2014. 『2014 사회복지 통합업무 안내』.

보건복지부. 2016. 『읍면동 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼』.

선수경. 2012. “사회복지 전담공무원의 소진에 영향을 주는 요인에 관한 연구 : 직무스트레스, 사회적 지지, 전달체계를 중심으로”. 박사학위논문. 강남대학교.

성정모. 2013. “사회복지전담공무원의 직업특성이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향 연구 : 사회복지직과 일반행정직의 비교”. 박사학위논문. 호남대학교.

송근원. 2000. “사회복지전문요원의 업무 태도에 영향을 미치는 요인 연구”. 『사회복지연구』, 15(1), 41-72.

송성자, 박경숙. “사회복지전문요원과 일반 사회담당공무원의 생활보호업무수행 책임성 차이와 그 설명요인들”. 『한국사회복지학』, 28, 221-250.

이선영, 손호중. 2013. “공공조직에서의 변혁적 리더십과 직무스트레스 관계에 관한 연구: 경기도 사회복지전담공무원들을 대상으로”. 『지방정부연구』, 17(3), 223-244.

이영균, 최인숙. 2013. “사회복지전담공무원의 이직의도에 관한 분석”. 『한국공공관리학보』, 27(3), 123-144.

이철주, 한승주. 2014. “관료제 구조와 사회복지 업무의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡”. 『정부학연구』, 20(1), 75-118.

이형렬, 송경민. 2010. “여성 사회복지전담공무원의 소진(burnout)에 영향을 미치는 요인”. 『GRI 연구논총』, 12(2), 171-200.

임상혁. 2013. “사회복지전담공무원의 노동조건 실태 및 개선방향”. 『월간 복지동향』, 176, 11-14.

장노순. 2004. “신공공관리 패러다임의 발단 및 이론적 토대 소고”. 『한국행정과 정책연구』, 2(2), 25-42.

장윤영, 권지성, 김명성, 김유라. 2012. “사회복지전담공무원의 직업 경험에 관한 근거이론 연구”. 『한국사회복지행정학』, 14(4), 297-331.

장은숙. 2013. “사회복지공무원의 소진 과정과 구조에 대한 질적 연구”. 『사회과학연구』, 24(4), 155-193.

전기우. 2013. “사회복지전담공무원의 역할 인지부조화 해소방안 연구 -원인과 그 처방-”. 『대한정치학회보』, 20(1), 289-322.

- 전병주. 2013. “사회복지전담공무원의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향”. 『보건사회연구』, 33(3), 476-515.
- 정경배, 박영란, 김제선, 김민우. 2013. 『사회복지의 전달병목과 과로소진 현장보고서(요약)』. 한국사회복지사협회.
- 정승진, 박애선. 2009. “주민생활지원서비스 개편에 따른 사회복지전달체계의 변화 경험에 관한 질적 연구”. 『한국사회복지질적연구』, 3(2), 39-63.
- 조성심, 권지성, 윤호순, 조휴정. 2013. “사회복지전담공무원의 직업경험에 관한 질적 연구”. 『사회과학연구』, 29(1), 169-197.
- 주상현, 안순엽. 2002. “공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구”. 『한국사회와 행정연구』. 13(3), 147-166.
- 한국일보. 2014. “폭언 폭행에도 참기만...인권없는 사회복지사”. 2014년 2월 27일.
- 함영진. 2013. “복지부문 정보화의 효과에 대한 시론적 논의: 사회복지통합관리망을 중심으로”. 『디지털정책연구』, 11(8), 11-21.
- 함영진, 이영글. 2012. “복지행정 정보화에 대한 지자체 사회복지공무원의 주관적 인식 연구: Q방법론적 접근”. 『주관성연구』, 25, 159-172.
- Armour, M. P. 2002. “Alternative Routes to Professional Status: Social Work and the New Career Program under the Office of Economic Opportunity”. *Social Service Review*, 76(2).
- Campbell, M. and Gregor, F. 2004. *Mapping Social Relations: A Primer in Doing Institutional Ethnography*. Toronto: Garamond.
- Gibelman, M. 1999. “The Search for Identity: Defining Social Work-Past, Present, Future”. *Social Work*, 44(4), 289.
- Gibbs, A. 2001. “The Changing Nature and Context of Social Work Research”. *British Journal of Social Work*, 31, 687-704.
- Grass, C. D. 2010. “Slow Decline: The Social Organization of Mental Health in a Prison-Hospital”. unpublished Ph.D. disseration. Queens University.
- Holosko, M. and Leslie, D. R. 2001. “Is Social Work Profession: The Canadian Response”. *Research in Social Work Practice*, 11(2), 120-131.
- Lymbery, M. 2001. “Social Work at the Crossroads”. *British Journal of Social Work*, 31, 369-384.
- O'Neill, S. 1999. “Social Work-a Profession?”. *Journal of Social Work Practice* 13(1): 9-18.
- Parada, H. U. 2002. “The Restructuring of the Child Welfare System in Ontario”. unpublished Ph.D. disseration. University of Toronto.

- Penna, S., Paylor, I. and Washington, J. 2000, "Globalization, Social Exclusion and the Possibilities for Global Social Work and Welfare". *European Journal of Social Work*, 3(2), 109-122.
- Postle, K. and Beresford, P. 2007. "Capacity building and the re-conception of political participation: a role for social care workers?". *British Journal of Social Work*, 37(1), 143-158.
- Smith, D. E. 2002. "Institutional ethnography". 17-52, in *Qualitative Research in Action*, edited by May, T. London·Thousand Oaks·New Delhi: Sage Pub.

Abstract

Work Organization of Public Social Workers: Institutional Ethnography

Kim, In-Sook(The Catholic University of Korea)

This study explores the institutional order that lie at the root of suicide of public social workers, on the recent incident in Korea. For this purpose, it was conducted qualitative research method, institutional ethnography. Institutional ethnography explores the social relations organizing institutions as people participate in them and from their perspectives. It aims to go beyond what people to find out how what they are doing is connected with others' doing in ways they cannot see. The results of this research are follow: 1) Work of public social workers was socially organized by a series of document texts, electronic texts, and evaluative texts. 2) This work organizations of public social workers disrupted providing proactive services for welfare recipients that has been building public welfare policy strategy during 20 years. This is the paradox of 'providing proactive services' strategy. 3) The new public managerialism was working on the field of public welfare settings. This institutional discourse was a main factor affecting disolation of mind and body of public social workers. This was a case of failure of new public managerialism in public welfare areas.

keywords: institutional ethnography, public social workers, texts, providing proactive services, new public managerialism, institutional discourse

(논문접수일: 16.11.11 / 심사일: 16.11.13 / 게재확정일: 16.12.28)