

# 사회복지서비스 정책이 행정체계에 미치는 영향 분석 : 영국과 한국의 비교 연구

정영순\*

## < 목 차 >

- I. 문제제기
- II. 영국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동적 관계
- III. 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동적 관계
- IV. 영국과 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 유사점
- V. 영국의 경험이 한국에 주는 시사점

## I. 문제제기

1980년대에 들어서면서 아동복지법의 개정과 함께 노인, 장애인, 모자세대를 위한 법들이 제정되어 사회복지서비스가 제도로서의 골격을 형성하였고 최근에 와서는 재가복지사업의 활성화를 시도하고 있지만, 아직도 생활보호에 관련된 요보호 대상자 위주의 시설보호가 중점적인 사업으로 실시되고 있다.

이와 같이 사회복지서비스가 아직 제대로 발전되지 않은 상황임에도 불구하고 사

---

\* 이화여자대학교 사회사업학과 부교수

회복지서비스 발전방안에 대한 논의는 별로 없는 반면에 지난 30여년 동안 사회복지전달체계의 효율성과 전문성에 대해 많은 논란이 있었다.

이러한 사회복지전달체계의 문제점에 대한 해결방안으로 사회복지사무소 설치가 오랫동안 논의되어 오다가 1985년 보건사회부의 시범사회복지사무소 모형개발을 위한 기초조사를 계기로 여러 모형들이 제의되었고, 최근 정부는 시·군·구 단위에 시범사회복지사무소의 설치·운영을 심각히 고려하고 있는 중이다.

제의된 사회복지사무소 모형들은 기존의 사회복지서비스 관련 업무들을 변화시키지 않는 것을 전제로 사회복지 관련 부서들을 기존의 행정체계에서 분리하여 사회복지사무소 체계 내로 통합하는 동시에 사회복지 행정조직의 중앙화 내지 지방분권화를 제의하고 있다.

현재와 같이 서비스를 필요로 하는 대상에게 적절한 서비스를 제공할 수 있는 사회복지서비스 정책이 제대로 발달되지 않은 상황에서는 전달체계가 확립되고 전문인력이 확보된다 하더라도 서비스를 필요로 하는 대상자에게 적절한 서비스를 제공할 수 있으리라 기대할 수 없다.

그렇다면 사회복지서비스를 발전시키려는 의지와 전망없이 정부가 사회복지행정을 대폭적으로 변화하면서까지 사회복지사무소를 설치할 필요가 있는가라는 질문이 제기된다. 이러한 질문은 사회복지서비스 정책 변화가 행정개편의 주요 결정 요인이 된 나라의 사회복지서비스정책과 행정체계의 역동성을 한국 상황과 역사적으로 비교 분석해 봄으로써 그 해답을 얻을 수 있을 것이다.

사회복지사무소 모형 제의시 참고된 나라들 중의 하나인 영국은 사회복지서비스 2) 대상이 모든 국민으로 확대되고 지역사회보호와 가족중심의 통합적 서비스 제공이 중시되면서, 소득, 보건, 교육, 주택에 분산되었던 사회복지서비스 행정조직을 1970년에 지방당국의 사회서비스국으로 통합·일원화하였다.

- 
- 1) 본 연구에서는 대표적으로 서상목 외(사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 1988), 이정호(한국사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 1987), 박경숙, 강혜규(사회복지사무소 모형개발, 1992)의 사회복지사무소 모형을 다루기로 한다.
  - 2) 영국에서는 개인복지서비스(personal social services)라는 용어로 사용하고 있으나 본 연구에서는 한국과 영국 모두 사회복지서비스라는 용어로 통일하기로 한다.

이와 같이 영국이 정책 변화에 부합되도록 행정개편을 하였기에 영국의 사회복지 서비스 정책과 행정체계의 역동성에 비추어 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 관계를 분석한다면 한국이 사회복지서비스 발달의 어떤 단계에서 행정조직을 개편하는 것이 바람직하며, 어떤 방향으로 개편되어야 하는지에 대한 시사점도 얻을 수 있다고 생각된다.

따라서 본 연구는 한국의 사회복지서비스 행정개편 시기 및 방향에 대한 아이디어를 제공할 목적으로 영국과 한국의 사회복지서비스 정책과 사회복지서비스 행정체계의 역동성을 역사적으로 비교 고찰하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

- (1) 사회복지서비스 정책의 변화시기를 구분하여 각 시기 동안에 사회복지서비스의 제도적 위치에 따른 서비스 대상, 서비스 내용, 서비스 전달방법에 대해 영국과 한국을 비교 분석하여 유사점과 차이점을 규명하려고 한다.
- (2) 구분된 시기 동안의 사회복지서비스에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할, 사회복지서비스 행정체계 및 내부조직, 전문인력의 역할 및 전문성에 대해 영국과 한국을 비교 분석하여 유사점과 차이점을 규명하려고 한다.
- (3) 영국과 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계 변화 간의 역동성을 비교 분석하여 현재 한국의 사회복지서비스 정책과 사회복지서비스 행정체계 속에서 영국의 경험이 시사하는 바람직한 한국의 행정개편 시기 및 개편 방향을 제시하려고 한다.

## II. 영국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동적 관계

사회복지서비스와 행정체계의 변화를 기준으로 영국의 사회복지서비스 변천과정을 다음과 같이 구분하였다. 첫째 단계는 19세기부터 비버리지 개혁이전으로 물질적

서비스의 욕구로부터 사회복지서비스 욕구가 분화되지 않은 사회복지서비스 제도 부재기, 둘째 단계는 비버리지 개혁부터 1960년대 초로 사회복지서비스 욕구가 인정되어 요보호 대상자에게만 한정된 서비스를 선별적으로 제공하는 사회복지서비스제도 형성기, 셋째 단계는 1960년대 부터 현재까지로 사회복지서비스가 보편적인 욕구로 인정되어 가족과 지역사회 중심의 포괄적인 서비스 제공을 목표로 하는 사회복지서비스 제도 확립기로 나누어진다.

본 장에서는 구분된 사회복지서비스 발달 시기별로 사회복지서비스의 변화가 사회복지서비스 행정에 미치는 영향을 살펴보기로 하겠다.

## 1. 사회복지서비스 부재기 : 19C - 비버리지 개혁 전

### 1) 사회복지서비스 정책

19세기 후반 경제 불황, 사회개혁 운동 등으로 20세기 초부터 국가의 개입이 점차 확대되면서 사회보험제도의 수립을 가져오기는 하였으나, 비버리지 개혁 전까지는 자조 정신과 최소한의 국가개입이 강조되어 정부차원에서 보면 구빈 사업이 전부였던 시기이다.

이 당시 정부 구빈사업의 대상은 가족 또는 이웃이 지원할 수 없는 빈민이나 요보호자에 한정되어 실시되었다. 이 시기에는 빈민과 요보호자의 개별적인 욕구 보다는 노동동기의 강화와 사회통제라는 사회의 욕구에 따라 최소한의 생존적인 처우만을 하였는데, 노동능력이 있는 빈민에 대한 구제는 엄격히 제한되었다.

또한 노동능력이 없는 요보호대상자들도 빈민과 다르게 처우할 당위성이 없다는 원칙을 내세워 빈민과 요보호대상자의 욕구를 구별하지 않았다<sup>3)</sup>. 단지 요보호대상자의 기능적 자립 정도에 따라 자립할 수 없는 노인, 장애인, 신체허약자, 아동들은 혼합 수용되었고 어느 정도 기능적으로 자립할 수 있는 사람들에게는 원외구제가 제공되었다. 이와 같이 정부가 빈민과 요보호대상자, 그리고 요보호 대상 집단 간의 다른 욕구를 인정하지 않았기 때문에 그들의 사회복지서비스 욕구가 인정될 수 없

3) 현 숙, 영국 대인복지서비스의 전달체계 및 사회사업 전문인력 변천과정에 관한 연구, 이화여대 석사학위 논문, 1992, p.30.

었다.

민간의 자선조직협회 활동도 정부 구빈사업의 원외구제와 크게 다르지 않았으나 정부와는 달리 대상자에 대한 개별적인 접근 방법을 도입하여 사회사업 발전에 토대가 되었다<sup>4)</sup>.

## 2) 사회복지서비스 행정체계

상술한 바와 같이 이 시기는 사회복지서비스가 구빈사업으로부터 분화되지 않았기에 구빈 사업을 담당하는 조직이 유일한 행정조직이었다. 구빈행정은 중앙정부가 행정적 통일을 위해 관할하기는 하였으나 지방정부의 책임으로 교구별로 구빈세를 과세·징수하여 구빈사업을 실시하였다<sup>5)</sup>.

구빈행정을 담당하는 인력은 지방 구빈당국에 소속된 빈민감독관과 구빈사무관이 었다<sup>6)</sup>. 이들은 대상자에게 개별적인 도움을 제공하기보다는 구제 대상자를 결정하고 시설이나 진료소에 배치·관리하는 행정처리만을 담당하였기 때문에 전문적인 훈련이나 교육을 받지 않은 자들이었다. 단지 민간차원의 활동에 전문적인 방법을 도입한 의료사회사업부원과 보호관찰관이 유급 전문인력이었다<sup>7)</sup>.

## 2. 사회복지서비스 제도 형성기 : 비버리지 개혁 - 1960년대 초반

### 1) 사회복지서비스 정책

이 시기에는 빈곤의 문제가 개인의 책임이라기 보다 자유주의 경제체제의 모순에 기인한 것이라는 인식이 확산<sup>8)</sup>됨으로써 모든 국민의 최저생활 보장을 사회정책의

---

4) Tony Byrne, *Social Services*, London:Heinemann, 1985, p.316.을 현 숙의 앞 글, 1992, p.40에서 재인용.

5) Derek Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, London:Macmillan, 1984, p.49.

6) 현 숙, 앞 글, 1992, p.39.

7) Noel Parry et. al., *Social Work, Welfare and the State*, London:Belford Square, 1979, pp.26-29를 현 숙 앞 글, 1992, pp.39-40.에서 재인용.

8) V.George & P.Wilding, *Ideology and Social Welfare*, London:Routledge & Kegan Paul, 1976, p.73.

목표로 삼고 국가의 역할을 확대해 복지국가로서의 골격을 형성해 나갔다<sup>9)</sup>. 이에 모든 국민의 기본적이고 공통적인 욕구로 간주되는 소득, 보건, 교육, 주택 정책은 크게 발전되어 보편적인 제도로써 확립되었다. 반면에 사회복지서비스 욕구는 인간의 특수하고 개별적인 욕구로 간주되어 상대적으로 소외되면서 보편적인 제도로 확립되지 못하였던 시기였다.

이 시기는 구빈법이 폐지되고 1948년 국민부조법이 제정되면서 빈민의 욕구와 노인, 장애인 등의 욕구가 분리되어<sup>10)</sup> 요보호대상자의 사회복지서비스 욕구가 부각되었다. 또한 인구이동, 이혼, 가족해체, 기혼여성취업, 청소년 비행, 노인문제가 크게 대두됨으로 사회복지서비스 욕구가 점차 표면화 되어<sup>11)</sup> 사회적으로 사회복지서비스의 욕구가 인정되었다.

이에 국가는 사회복지서비스의 제공을 국가의 책임으로 받아들이기는 하였으나 사회복지서비스 욕구를 보편적인 욕구로 인식하지 않아 독립된 법체계를 갖추지 않고, 국민부조법(1948), 국민보건법(1946), 아동법(1948) 등에 분산하여 사회복지서비스를 법적으로 명시하였다<sup>12)</sup>.

따라서 서비스 대상은 여전히 선별적으로 노인, 아동, 장애인 등의 요보호 대상자에게만 한정되었다. 생존 처우 수준의 구제와 단순수용을 했던 이전 시기와는 달리 사회복지서비스 제공이 법적으로 규정되었지만 되었지만 서비스는 여전히 시설보호 위주이고 지역사회서비스는 현저히 부족하였다. 이로 인해 아동, 노인, 장애인 등의 요보호 대상자들이 가족과 지역사회로부터 고립되는 경향이 있었다<sup>13)</sup>.

## 2) 사회복지서비스 행정체계

이 시기에는 사회복지서비스가 독립적인 제도로써의 위치를 확보하지 못하였기에

---

9) 김영모, 현대사회정책론, 서울:한국복지정책연구소출판부, 1986, p.154.

10) 현 숙, 앞 글, 1992, p.49.

11) 이혜경, 사회복지와 사회교육, 서울:이대출판부, 1986, p.39.

12) Seebohm Committee, Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, Cmnd 3703, London: HMSO, 1972, pp.23-25.

13) Adrian Webb & Gerald Wistow, Social Work, Social Care and Social Planning: The Personal Social Services since Seebohm, London:Longman,1987, pp.43-46.

독자적인 행정체계를 갖추지 못하였고 사회복지서비스가 소득, 보건, 교육, 주택 관련 법에 분산된 관계로 그 제도들에 종속되어 분산된 행정체계를 갖추게 되었다.

보편적인 제도로 되면서 소득, 보건, 교육, 주택제도가 중앙정부 책임이 되자 사회복지서비스도 중앙정부의 책임이 되었다. 그러나 소득이나 보건서비스가 중앙의 지방지부를 통해 전달되는 반면에 사회복지서비스는 중앙 소관 부처의 책임 하에 지방당국이 서비스 전달을 맡았다.

영역별로 분산된 행정체계와 중앙정부와 지방정부의 역할로 인해 사회복지서비스 업무가 여러 중앙부처의 감독 하에 지방 당국의 여러 국에서 수행되었다. 아동보호 업무는 중앙정부의 내무부 감독을 받아 지방당국의 아동국에서, 노인 및 장애인 보호 업무는 중앙의 보건부 감독을 받아 지방당국의 보건 및 복지국에서, 취약 아동을 위한 교육복지, 교육보조금, 학교보건, 학교급식 업무는 중앙 교육부의 감독을 받아 지방당국의 교육국에서, 주택복지업무는 중앙 주택부의 감독을 받아 지방당국의 주택국에서 관할하게 되었다<sup>14)</sup>.

이렇게 분산된 행정체계 속에서 사회복지서비스 업무는 직접 서비스를 제공하는 담당인력을 중심으로 수행되었다. 보건부 산하 보건 및 복지국의 의료사회사업가, 정신과복지사무관, 장애인·노인 복지사무관, 내무부 산하 아동국의 보호관찰사무관과 아동보호사무관, 교육부 교육국의 교육복지사무관, 주택부 주택국의 주택복지사무관이 사회복지서비스를 분담하였다. 이와 같이 담당인력들이 여러 부처의 소속이기에 영역별과 대상별로 특수화되어 스페셜리스트(specialist)로서 역할을 하게 되었다.

이 당시 시설보호 위주의 사회복지서비스만이 제공되었기에 통합적 서비스 제공의 필요성이 인식되지 않아 범주화된 행정조직과 전달인력의 역할이 문제시되지 않았다. 서비스 제공을 영역별로 특수화함으로써 전문적인 서비스가 제공되었다고 주장하는 사람들도 있으나 행정체계마다 전문성에 상당한 차이를 보여 보건 및 복지국의 정신과복지사무관, 의료사회사업가, 아동국의 보호관찰 사무관과 아동보호사무관의 전문성은 두드러지게 확보된 반면 다른 국 담당인력의 전문성은 제대로 확보되지 못하였다<sup>15)</sup>.

14) Seebohm Committee, 앞 책, 1972, pp.23-25.

### 3. 사회복지서비스 제도 확립기 : 1960년대 중반 - 현재

#### 1) 사회복지서비스 정책

비버리지 개혁으로 이미 보편적 서비스로서의 제도적 위치를 확립했던 소득, 보건, 교육, 주택 정책은 이후 큰 변화가 없었고 단지 1960년대에 이들 행정부처의 단순화와 합리화를 위한 중앙행정기구의 개편이 이루어졌다<sup>15)</sup>. 반면 사회복지서비스는 이 제도들 보다 늦게 이 기간 동안 보편적인 제도로서의 위치를 확보하면서 독립적인 제도로 확립되었다.

1960년대에 들어와 사회복지서비스에 대한 공공의 기대가 증가하고 노인 집단이나 아동서비스 조직들이 성장하면서 하나의 압력집단 구실을 하게 되자<sup>16)</sup> 점차 개별적인 문제로 취급되었던 사회적 기능장애 및 부적응 문제가 모든 사람들이 겪을 수 있는 보편적인 것으로 사회적으로 인식되었다. 이 기간 동안 정부도 사회복지서비스 욕구를 보편적인 욕구로 받아들여 사회복지서비스를 보편적인 제도로 체계화하였다. 따라서 그 동안 요보호 대상자에게만 한정되었던 사회복지서비스가 모든 국민에게 확대되었다.

사회복지서비스 욕구의 보편성과 더불어 사회복지서비스 욕구의 다양성에도 관심을 두게 되었다. 시범 보고서는 현재 서비스가 다양하지 못할 뿐 아니라 서비스의 양에 있어서도 절대적으로 부족하며, 특히 서비스가 시설보호 위주로 제공되고 있는 것을 문제로 지적하면서 지역사회에 기반한 서비스의 필요성을 주장하였다<sup>18)</sup>. 이에 정부는 그 중요성을 인정하고 지역사회 보호 서비스를 법적으로 규정하였다. 그래서 새로이 제정된 의료서비스와 공중보건법 (1968년), 아동 및 청소년 법(1969년), 만성질환자 및 장애인 법(1970년) 등에 명시된 서비스 내용들의 대부분이 지역사회에 기반한 서비스인 일일보호나 재가보호였다<sup>19)</sup>. 또한 서비스의 양적 부족 뿐 아니라 서비스의 질에 대해서 오랫동안 지적되어 왔는데 서비스의 질적 향상을 도

15) Adrian Webb & Gerald Wistow, 앞 책, 1987, p.46.

16) 이해경, 앞 글, 1992, p.245.

17) 현 숙, 앞 글, 1992, pp.67-68.

18) Seebohm Committee, 앞 책, 1972, pp.73-82.

19) F.Randall, British Social Services, Plymouth:Macdonald & Evans, 1981, pp.169-185.



모하기 위해 교육과 훈련의 필요성이 인식되었다.

사회복지서비스 욕구의 보편성과 다양성에 대한 인식으로 복합적인 문제를 가진 개인이나 스스로 해결할 수 없는 문제를 가진 가족의 욕구가 부각되었다. 개인 혹은 문제별 서비스 제공은 이러한 욕구에 부합된 포괄적인 서비스를 제공하는데 장애가 되었고 대상별로 특수화된 종사자의 역할도 그들의 문제에 통합적으로 접근하는데 장애가 되었다. 이에 이제까지 개인 혹은 문제별로 서비스를 단편적으로 제공하던 방식에서 벗어나 통합적으로 제공하는 방식이 요구되었고 종사자도 제네럴리스트(generalist)로 전환시킬 필요성이 대두되었다.

## 2) 사회복지서비스 행정 체계

사회복지서비스가 보편적인 제도로서의 독립적인 위치를 확보하면서 사회복지서비스 제공의 책임은 전적으로 지방정부에 맡겨졌다. 이에 지방정부는 서비스 계획 및 전달은 물론 서비스 계정까지도 거의 전적으로 책임지게 되었다<sup>20)</sup>. 반면에 중앙정부는 단지 국가적인 정책 수립과 지침을 마련하고 지방정부의 서비스 수준과 예산 집행을 감독하는 정도의 최소한의 역할만을 수행하게 되었다.

보편적인 제도로서 위치를 확보하면서 단일의 사회복지서비스 행정체계를 구축하기 위해 여러제도에 분산되었던 사회복지서비스 업무를 통합하도록 지방당국 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)이 1970년에 제정되었다. 이 법에 기초하여 지방당국에 사회서비스국이 설치되면서 중앙 및 지방의 여러 부서에 분산되었던 사회복지서비스 업무들이 사회서비스국으로 이관·통합되어 사회복지서비스 행정체계가 단일화되었다. 사회서비스국의 업무로 아동법과 아동청소년법에 명시된 요보호아동의 보호, 아동복지 증진과 문제아동을 위한 급여 제공, 비행청소년의 법정 보고서 작성과 감독 중간치료, 국민부조법에 명시된 노인과 병약자에 대한 시설보호, 일반장애인의 복지증진, 보건서비스법에 명시된 재가보호, 모자복지, 탁아운영이 이관되었다. 또한 1970년에는 만성질환자와 장애인법에 의해 장애인 욕구조사, 급여의 확보업무가 부가되었고 1985년 정신건강법에 의거해 정신장애인을 위한 서비스도 제공하도록 되었다<sup>21)</sup>.

---

20) 이해경, 앞 글, 1992, p.248.

통합적 서비스 제공의 필요성이 부각되어 단일의 사회복지서비스 행정체계와 더불어 사회복지서비스국의 내부조직도 사회복지서비스 업무를 지역사회 수준에서 통합할 수 있도록 기능별로 조직되었다. 사회복지서비스국의 조직은 지방마다 차이가 있기는 하나 <그림 1>와 같이 현장서비스, 시설보호, 재가보호 및 일일보호, 조사개발, 행정부서로 구성되어 있는데, 지역에 따라서는 일일보호와 재가서비스가 현장부서나 시설부서에 속하는 경우도 있다<sup>22)</sup>. 시설보호는 주로 지방당국 수준에서 이루어지고 재가보호 및 일일보호는 관할지역 수준에서 수행되고 있다.

사회복지서비스국 조직의 중심부서로서 현장서비스 부서에서는 지역사무소(area office)를 두는데, 지역사무소의 지역팀은 사회사업가와 사회사업보조원 등으로 구성되었다. 지역팀은 관할 지역에 나가 클라이언트를 대면하여, 서비스를 직접 제공하도록 되었다. 지역팀은 지역특성과 인구규모에 따라 구역팀(divisional team), 구역 및 소지역 팀(divisional plus small area team), 대지역팀(large area team)의 세가지 형태를 띠고 있다. 구역팀은 주로 농촌 지역의 지역팀 형태로서 인구 75,000-125,000명인 지역에 30-50명의 사회사업가, 구역 및 소지역팀은 인구 15,000-50,000명 지역에 8-20명의 사회사업가, 대지역팀은 인구 50,000-75,000명인 도시지역에 20-30명의 사회사업가로 구성되었다<sup>23)</sup>. 1970년대 중반 이후 지역주민의 서비스 접근성을 높이기 위해 인구 5,000-10,000명인 지역에 파견팀을 두기 시작했는데, 파견팀은 사회사업가 1명과 2명의 훈련받지 않은 지역주민, 또는 1명 이상의 사회사업가와 자원봉사자로 구성되고 있다<sup>24)</sup>.

클라이언트에게 통합적 서비스를 제공할 수 있도록 지역팀들은 다른 부서의 법정 서비스 뿐 아니라 민간기관의 서비스도 연결할 수 있도록 하였다<sup>25)</sup>. 지역팀의 이러한 서비스 통합을 위해 사회복지서비스국의 국장에게 사회복지서비스국 조직 내 부서들은

21) 이해경, 앞 글, 1992, p.257.; 서상목 외, 앞 글, 1988, p.238.

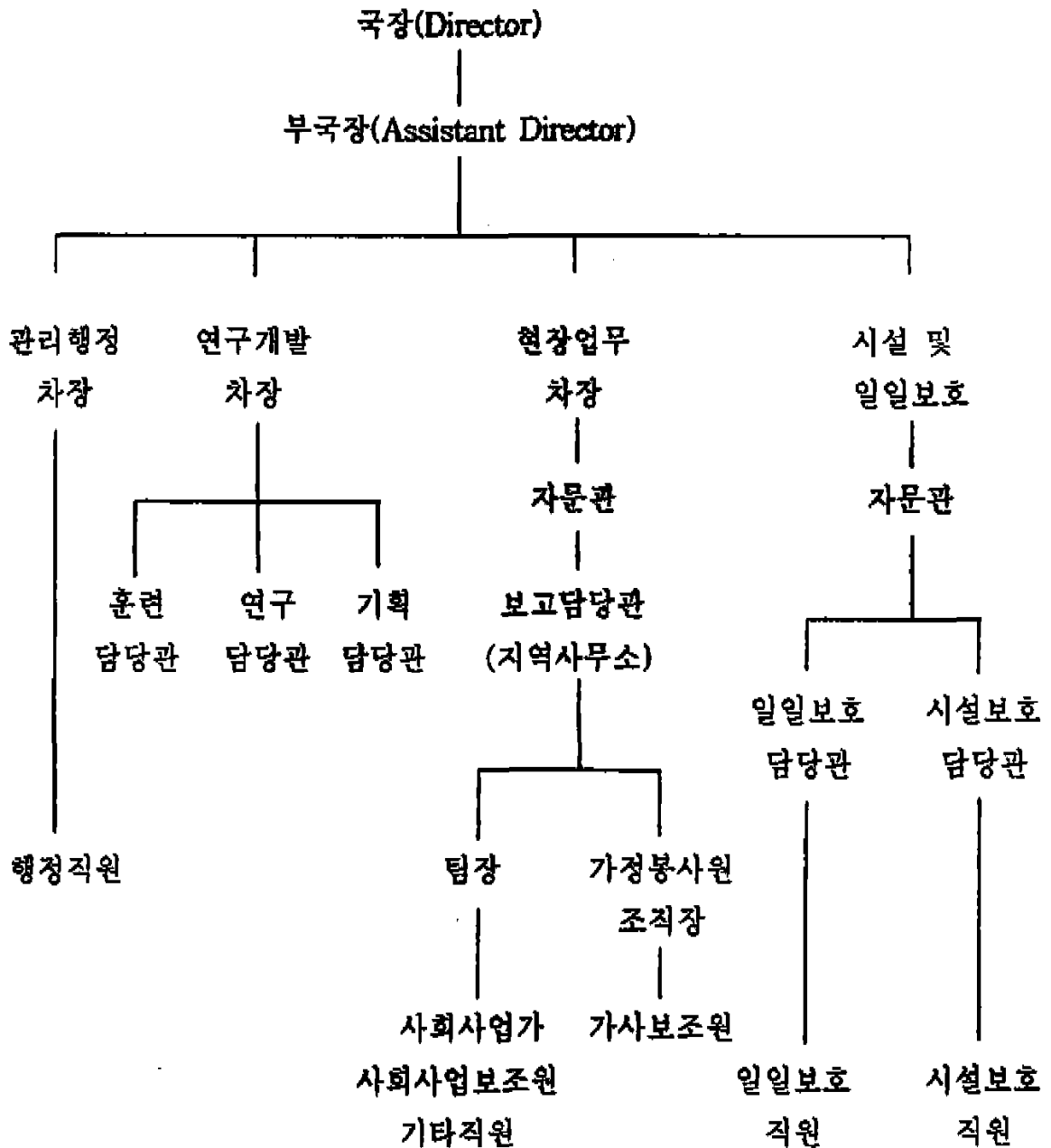
22) Malcolm Payne, Power, Authority and Responsibility in Social Services, London:Macmillan press, 1979, p.36.

23) Malcolm Payne, 앞 책, 1979, pp.103-110.

24) Phyllida Parsloe, Social Services Area Teams, London:George Allen & Unwin, 1981, p.23.

25) Phyllida Parsloe, 앞 책, 1981, pp.67-68.

물론 지역사회 내 기관들을 행정적으로 조정하여 연결할 수 있는 권한을 주었다<sup>26)</sup>.



< 그림 1 > 지방정부 사회서비스국의 업무 배차 및 조직

자료 : 한국보건사회연구원, 사회복지사무소 모형개발, 1992년

26) Phyllida Parsloe, 앞 책, 1981, p.88.

가족 중심의 지역사회에 기반한 서비스의 필요성은 통합적 서비스 제공을 요구하기에 담당인력들의 역할도 스페셜리스트에서 제네럴리스트로 전환하게 되었다. 1970년대 중반부터 사회사업가가 어린이 및 가족, 노인, 장애인 대상별로 특수화되는 형태가 나타나게 되었다<sup>27)</sup>. 행정개편후 제네럴리스트라는 새로운 역할에 담당인력들이 적응하도록 하는 것은 물론 서비스의 질적 향상을 도모하기 위해 중앙정부는 중앙 사회사업 교육 및 훈련 위원회를 설립하고 사회사업 자격증과 사회서비스 자격증 제도를 도입하여 종사자의 교육과 훈련을 강화시켰다<sup>28)</sup>. 그 결과 1980년 현재 사회서비스국에서 관리직과 자문직으로 일하는 사회사업가의 90% 이상, 일선사회사업가의 70% 이상이 자격증을 소지한 것으로 나타나<sup>29)</sup> 담당인력의 전문성이 크게 향상되었다.

이러한 사회복지서비스 정책과 행정의 변화로 야기되는 예산의 급격한 증가와 1970년 중반의 경기침체로 예산 삭감이 부득이해지자 대처 행정부는 노인, 정신장애자, 아동 정신질환자의 순위에 따라 서비스를 제공하도록 하고, 지역사회보호와 자원조직서비스의 활성화를 장려하였다.<sup>30)</sup> 이러한 방안은 다시 선별주의로 돌아가는 것이 아니고 부족한 자원의 효율적인 분배를 촉진하고 자원조직의 활용이나 시민참여를 적극 유도함으로써 예산 삭감을 시도한 것일 뿐이다.

#### 4. 영국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동성

시기별로 상술된 영국의 사회복지서비스 정책을 분석해 보았을 때 사회복지서비스 욕구에 대한 국가의 인식 변화에 따라 사회복지서비스의 제도적 위치가 뚜렷이 달라졌고 서비스 대상, 서비스 내용, 그리고 서비스 전달 방법도 현저한 변화를 보이며 발전되었다.

각 시기마다 변화된 사회복지서비스 정책이 중앙정부와 지방정부의 역할, 행정체

27) Phyllida Parsloe, 앞 책, 1981, pp.20-23

28) 이혜경, 앞 글, 1992, p.261.

29) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 서울:한국개발연구원, 1988, p.256.

30) 이혜경, 앞 글, 1992, p.264.

계 및 내부조직, 담당인력의 역할과 전문성에 어떤 변화를 초래하였는지를 분석해보면 다음과 같다.

### 1) 중앙정부와 지방정부의 역할

각 시기마다 사회복지서비스 정책에 변화가 있었지만 사회복지서비스에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할에는 큰 변화를 보이지 않았다. 구빈행정 시기로 부터 현재까지 사회복지서비스의 일차적인 책임은 항상 지방정부였다. 물론 지방정부가 책임을 지는 양상과 이유는 시기마다 다른 경향을 띠고 있는데, 그 이유는 제도적 위치 및 서비스 변화와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다.

지방정부의 책임인 구빈제도에 종속되었을 때는 지방정부가 구빈세 징수에서 부터 구빈사업까지 전적으로 책임을 졌다. 반면에 중앙정부의 책임인 소득 및 보건서비스 등에 종속되었던 시기에는 중앙정부의 역할이 강화된 듯 하였으나 중앙정부가 사회복지서비스에 우선순위를 두지 않았기에 다른 서비스와는 달리 중앙 소관 부처의 관할 하에 지방당국이 실질적인 책임을 졌다. 보편적인 제도가 된 시기에는 지역 사회에 기반한 가족중심의 통합적인 서비스 제공을 강화하기 위해 지방정부가 사회복지서비스를 전적으로 책임지게 되었다.

### 2) 사회복지서비스 행정체계 및 내부조직

사회복지서비스 행정체계는 각 시기마다 변화되는 사회복지서비스의 제도적 위치에 따라 상당히 변화되었다. 사회복지서비스가 부재한 시기에는 사회복지서비스가 구빈사업으로부터 미분화되었기에 사회복지서비스를 위한 행정조직이 존재하지 않았다.

사회복지서비스 욕구가 인정된 두번째 시기에도 사회복지서비스의 제도적 위치가 확립되지 않아 사회복지서비스를 위한 고유의 행정체계를 갖추지 못하고 다른 제도들에 종속되어 여러 행정체계에 분산되었다. 또한 각 제도들이 각기 다른 대상에게 서비스를 제공하므로 사회복지서비스 업무가 대상별로 범주화되었다. 이러한 범주화는 중앙은 물론 지방에 까지 나타났다. 이렇게 분산되어 범주화된 사회복지서비스 행정체계는 이 당시 문제를 보는 시각과 서비스 전달 방법이 개인 위주로 단편화되

었고 서비스 내용도 시설보호 위주이였기에 정당화되고 강화되었다.

그러나 세번째 시기에 사회복지서비스가 보편적인 제도로 되면서 독립된 사회복지서비스 행정체계가 구축되었다. 단일의 행정체계로 되자 사회복지서비스 업무가 영역별 및 대상별로 범주화되지 않아도 되었으며, 가족중심의 통합적 접근을 강조하기 위해 내부구조가 기능별로 조직되어 지역사회에 기반하여 클라이언트 중심으로 서비스를 통합·연결하도록 하였다. 이러한 행정 개편은 문제를 보는 시각, 지역사회 보호, 가족중심의 통합된 서비스 제공을 강조하고자 하는 당시의 의도를 반영한 것이었다.

### 3) 전달인력의 역할과 전문성

전달인력의 역할은 사회복지서비스 행정체계와 내부조직에 밀접히 관련된 것 같지만 결국 그 당시 문제를 보는 시각과 서비스 전달 방법에 따라 크게 달라지는 양상을 띠고 있는 것으로 나타났다. 사회복지서비스를 위한 행정조직이 없었던 첫번째 시기에는 담당인력이 없었다. 두번째 시기의 범주화된 행정체계에서 사회복지서비스 업무는 직접 서비스를 제공하는 담당인력을 중심으로 수행되었는데, 전달인력들은 각각 다른 부처의 소속이기에 특수화되어 스페셜리스트로서 역할을 하였다. 반면에 사회복지서비스가 다른 제도로부터 독립하면서 대상별로 범주화되지 않은 세번째 시기에는 개인과 문제지향적인 접근에서 탈피하여 가족중심의 통합적 서비스 제공을 위해 전달인력들의 역할이 스페셜리스트에서 제네럴리스트로 전환하게 되었다.

전달인력의 역할과는 달리 종사자의 전문성 정도는 워커의 역할에 상관없이 최근에 올수록 그 수준이 높아지고 있었다. 이는 정부가 특히 세번째 시기에 서비스의 질에 대해 점차적으로 인식함으로써 종사자의 자격 채용 수준과 교육 및 훈련을 강화하는데서 기인되었다.

### III. 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동적 관계

사회복지서비스 정책과 행정체계의 변화를 기준하면 두 시기로 구분하는 것이 타당하나, 영국과 비교하여 한국의 사회복지서비스 행정개편 시기 및 방향에 대해 논의하려 하기에 다음과 같이 세 시기로 구분하였다. 첫째 시기는 1945년부터 1970년대 말까지 생활보호로부터 사회복지서비스가 미분화되었던 사회복지서비스 부제기, 둘째 시기는 1980년대로 노인, 아동, 장애인, 모자가족 등의 사회복지서비스 관련 법률이 제정·개정되었던 사회복지서비스 제도 형성기, 세번째 시기는 1990년대로 서비스 내용에는 변화가 없으나 행정개편에 대한 논의가 활발히 대두된 사회복지서비스 행정개편 모색기로 설정하였다.

#### 1. 사회복지서비스 부제기 : 1945년 - 1970년대 말

##### 1) 사회복지서비스 정책

1945년 해방과 1950년 한국 전쟁으로 피난민, 전쟁 미망인, 고아, 빈민들이 많아졌으나 정치적, 사회경제적인 혼란으로 인해 정부는 이에 대처할 만한 능력이 부족하여 제한된 역할만을 수행하였다.

1961년 당시에 전쟁고아, 전쟁미망인 및 그 자녀들 그리고 윤락의 우려가 있거나 윤락화한 여성들이 많았으므로 정부는 이들에 대한 보호를 중요한 과제로 삼게 되었다<sup>31)</sup>. 이에 1961년 정부는 요보호자의 구제를 국가 책임으로 명시하여 생활보호법을 제정하였고, 요보호 아동과 요보호 여성의 보호를 위해 아동복지법과 윤락행위 등 방지법을 제정하였다. 그러나 이 당시 안정되지 않은 정치적, 사회경제적 상황으로 인해 아동복지법은 1963년, 생활보호법과 윤락행위 등 방지법은 1969년이 되어야 시행되었다.

31) 김만두, 현대사회복지총론, 서울:홍익재, 1982, pp.69-71.; 김만두, 사회복지법제론, 서울:홍익재, 1992, p.95

아동복지법과 윤락행위 등 방지법은 사회복지서비스를 제공할 수 있는 근거가 되는 법이지만 이 시기는 구호사업이나 생활보호사업에 치중하였기에 서비스 내용이 생활보호법에 근거한 생존처우 수준의 시설보호가 전부였다. 따라서 엄밀한 의미의 사회복지서비스는 부재하였다고 할 수 있다.

전후 요보호 대상자별로 우후죽순으로 생겨난 의원시설들도 대부분 생존적 처우의 시설보호를 위주로 하였고, 단지 소수의 의원기관에서만 전문적인 사회사업을 실시하였다<sup>32)</sup>. 의원단체들이 1960년대 말에 철수하기 시작하자 정부는 1970년에 사회복지사업법을 제정하여 법인에 대한 국가 지원을 명시하였으나<sup>33)</sup> 실질적인 국가의 개입과 지원은 거의 없었다.

경제성장이 가속화된 1970년 이후에도 정부는 국민복지연금법(1973년), 사립학교 교원연금법(1973년), 의료보험법(1976년) 등의 사회보험 제도들을 형성하는데 주력한 반면에 사회복지서비스에 대해서는 국가의 소극적인 역할만을 고집하였다.

## 2) 사회복지서비스 행정체계

빈민 뿐 아니라 전쟁미망인과 고아, 윤락여성들에 대한 보호가 필요했던 이 시기의 사회적 상황으로 인해 법적 기반을 갖추기도 전에 1945년에는 보건사회부 전신인 후생국에 구빈행정을 담당하는 부서와 별도로 부녀국에 요보호 여성을 위한 보호과와 지도과가 설치되었고, 1957년에는 아동과가 신설되었다. 이러한 행정구조는 아동복지법, 윤락행위 등 방지법이 제정된 1961년 이후에도 유지되었다.

지방자치제가 발전되지 않아 시·도나 시·군·구가 중앙정부 사무의 지방 처리기관으로 기능하였기에 중앙정부와 지방정부의 관계는 수직적 관계였다. 그러면서도 시·군·구는 내무부 산하 지방행정조직이기에 보사부가 시·군·구를 실질적으로 지휘, 감독할 수 있는 행정적 권한을 갖고 있지 않았다<sup>34)</sup>. 이러한 중앙과 지방정부의 관계로 인해 행정구조가 중앙에서 지방에 이르기까지 유사한 형태를 취하였다.

32) 장인협, 사회복지학개론, 서울:서울대학교출판부, 1989, p.101.

33) 김만두, 사회복지법제론, 서울:홍익재, 1990, pp.104-105.

34) 정영순, "사회복지사무소로서 사회복지관의 활용 가능성", 이화여대 논총 사회과학논집 제 61집 2호, 1992, pp.192-193.



사회복지서비스의 대상과 업무가 생활보호의 대상 및 업무와 거의 일치하는 상황에서 관련 업무들을 보건사회부의 두 국에 분산하여 사회국의 사회과와 구호과는 빈민을 위한 시설보호 위주의 업무, 그리고 부녀아동국의 부녀과와 아동과는 전쟁 미망인과 자녀들, 윤락여성에 대한 보호 업무, 요보호 아동과 요보호 임산부의 시설 보호 업무를 담당하게 하였다. 지방의 시·도에서는 그 업무들을 같은 사회국 소속의 사회과와 부녀과가 담당하였으며, 산하 각 구에서도 같은 사회과 소관으로 복지계와 부녀아동계가 그 업무들을 담당하였다. 이와 같이 분리된 행정조직은 업무수행의 장애가 되었고, 이러한 행정적 문제점은 이후 시기에까지 계속되었다.

이 당시 시설보호 업무는 중앙의 사회과, 시·도의 사회과 및 각 구의 복지계에서 담당하였고, 시설보호 외 상담·지도·의뢰 업무는 시·도의 부녀과 또는 시·군·구의 부녀아동계에 소속된 아동복지지도원과 부녀상담원을 중심으로 수행되었다. 아동복지법과 윤락행위 등 방지법에 근거하여 아동복지지도원은 1961년<sup>35)</sup>에, 부녀상담원은 1962년<sup>36)</sup>에 전문인력으로서 각 시·도 혹은 시·군·구와 상담소에 배치되도록 하였으나, 이들의 임용과 배치에 대한 규칙이 제정되지 않아 인력의 전문적 수준이나 배치가 보장되지는 않았다. 그럼에도 이러한 전달인력의 배치는 서비스 제공의 전문화를 의도했다는 점에서 의의가 있다.

## 2. 사회복지서비스 제도 형성기 : 1980년 이후

### 1) 사회복지서비스 정책

1980년에는 경제적 안정이 이루어짐에 따라 제 5공화국의 출범과 함께 복지사회 건설을 국정지표의 하나로 삼게 되었다<sup>37)</sup>. 이러한 국정목표에 따라 1980년대에는 전국민 의료보험과 국민연금의 실시로 사회보험제도가 정착되었고 생활보호사업은 대상 및 급여 면에서 확대되었다.

또한 사회복지서비스에도 관심을 갖게 되어 노인, 장애인, 모자세대에까지도 사회

35) 구자현, 한국사회복지사, 서울:홍익재, 1984, p.213.

36) 보건사회부, 부녀행정 40년사, 1987, p.98.

37) 김만두, 앞 책, 1990, p.121.

복지 혜택의 필요성을 인정하기에 이르렀다. 이에 1981년에는 심신장애인복지법, 노인복지법, 아동복지법이 제정되었다. 전 시기와 달리 아동과 윤락여성 뿐 아니라 노인, 장애인, 모자세대 집단이 갖는 특수한 욕구를 정부가 인정하고 그들에 대한 서비스를 정부의 책임으로 받아들였다는데 의의가 있다. 그러나 이 법들에 명시된 서비스 내용들은 주로 시설 관련 규정이기 때문에 서비스 대상과 서비스 내용은 전 시기에 비해 크게 달라지지 않았다. 그래서 주요 사회복지서비스 수혜자는 생활보호법의 시설보호대상자이었다.

그 후 1989년에는 모자복지법이 새로이 제정되었고 노인복지법, 장애인복지법이 개정되었다. 개정된 내용을 장애인복지법에서는 주택보급, 의료비 및 자녀교육비 지급, 매점 등 설치 우선권, 생계보조수당 지급 등이 추가되었고, 노인복지법에서는 재가노인을 위한 가정봉사원제 및 결연사업 실시, 노령수당지급, 매점 등 설치 우선권 등을 추가하였다<sup>38)</sup>. 이러한 개정은 생업 및 경제지원 외에 재가보호서비스를 규정하였다는데 의의가 있으나 이 시기동안에는 시행되지 않았다.

이 시기에는 노인, 장애인, 모자세대를 대상으로 한 법들이 입법화됨으로 사회복지서비스 제도로서의 골격이 형성되었으나 생활보호사업으로부터 완전히 분화되지 못해 독자적인 사회복지서비스 제도로서의 위치를 확보하지 못하였다. 그래서 사회복지서비스가 생활보호사업의 연장으로 무의무탁한 요보호대상자에 대해 시설보호 위주의 서비스만이 대상별로 제공되었다.

## 2) 사회복지서비스 행정체계

행정조직의 명칭이 바뀌고 노인, 장애인 등에 대한 관련 법 제정에 근거해 이들에 대한 행정조직들이 신설되었으나, 전 시기와 마찬가지로 구빈사업담당 행정체계와는 별개의 대상별 행정체계가 그대로 유지되었다.

이 당시 지방자치제에 대한 논의는 있었으나 지방자치제가 실시되지 못한 상황이기에 중앙정부와 지방정부와의 관계는 이전 시기와 마찬가지로 중앙의 보건사회부에서 계획된 정책이 내무부 소관의 지방행정조직에 위임되어 집행되며, 보건사회부는 직접적으로 하부일선행정조직을 감독할 수 없는 상황이 계속되었다.

38) 김만두, 앞 책, 1992, p.410, pp.451-452.

1981년도 보건사회부의 사회복지서비스 업무는 이전 시기와 같이 사회국과 가정복지국으로 분산되었다. 사회국의 사회과에서는 사회복지 기관 및 단체의 지도 감독을, 생활보호과에서는 생활보호대상자의 시설보호를, 신설된 재활과에서는 장애인의 보호업무를 담당하였고, 가정복지국의 가정복지과에서는 노인 및 가족, 아동복지과에서 요보호 아동, 부녀복지과에서 윤락여성 및 모자세대의 복지를 담당하였다.

더욱이 전 시기에는 분산되지 않았던 시·도의 행정체계도 두 국으로 분산되어 가정복지국의 가정복지과, 부녀복지과, 청소년과 그리고 보건사회국의 사회계, 생활보호계, 장애자복지계가 조직되었다. 또한 시·도 산하 각 구의 행정체계도 두 과로 나뉘어 사회복지과에 사회계, 그리고 가정복지과에 가정복지계, 부녀복지계, 청소년복지계가 조직되었다.

중앙에서만 분리되었던 생활보호와 사회복지서비스 행정조직이 이 시기에는 지방행정조직까지 분리된 반면에 생활보호와 사회복지서비스 업무는 아직도 분화되지 않은 상황이기에 업무 조정의 필요성이 이전 시기 보다 더욱 부각되었다. 이에 1990년 임기응변적으로 중앙 수준에서만 행정개편을 하였다. 보건사회부의 사회국과 가정복지국의 행정구조는 거의 변화시키지 않고 단지 사회복지정책실을 신설하여 실장이 사회국과 가정복지국의 업무를 조정할 수 있도록 개편되었다. 이러한 개편만으로는 중앙수준에서조차 두 부서 간의 업무 조정을 기대하기 어렵고, 더욱이 지방행정조직을 지휘할 수 있는 보건사회부의 권한이 제한되었기에 지방행정조직 내의 분리된 업무가 중앙 수준의 업무 조정만으로 조정될 수 없을 것이다.

대상별로 범주화된 부서의 업무는 부서에 소속된 전달인력을 중심으로 수행되었다. 사회복지서비스가 주로 시설보호에 한정되었기에 전달인력의 기능은 시설보호에 관련된 지도·상담·의뢰 등에 제한되었다.

아동복지지도원과 부녀상담원 외에 노인복지상담원과 장애인복지지도원이 시·군·구에 새로이 배치되었다. 그러나 부녀상담원을 제외한 아동복지지도원, 노인복지상담원, 장애인복지지도원들이 서로 겸임할 수 있도록 법에 명시되므로<sup>39)</sup> 시·도 및 시·군·구와 상담소에 1991년 현재 아동복지지도원은 375명이<sup>40)</sup>, 부녀상담원은 346명

39) 1991.2.21. 대통령령 제 13313호, 노인복지법 시행령 제 12조 13항.

40) 보건사회부, 보사백서, 1992, p.307.

이<sup>41)</sup> 배치되어 활동하고 있는 반면 노인복지상담원이나 장애인복지지도원은 제대로 배치되어 있지 않은 상황이다. 더욱이 담당인력이 있더라도 임용자격 기준이 엄격하지 않기 때문에 담당공무원의 전문성이 낮은 실정으로, 1987년의 조사에 따르면 사회복지 종사공무원 중 11.3%만이 사회복지를 전공한 사람이었다<sup>42)</sup>.

사회복지서비스의 질을 향상시키기 위해 사회복지서비스 전달인력의 전문성을 강화시켜야 함에도 불구하고 정부가 사회복지서비스보다 생활보호사업에 비중을 두었기에 사회복지서비스보다는 전문성이 덜 요구되는 생활보호 담당인력의 전문성이 쟁점화되었다. 이에 1987년에 저소득층이 밀집한 동지역에 새로이 사회복지 전문요원을 배치하면서 사회복지전문요원을 통해 어느정도 사회복지서비스가 제공될 수 있으리라 기대하였다. 그러나 이들의 담당 업무는 생활보호 업무이기에 업무중 사회복지서비스가 차지하는 비중은 단지 16.4%에 불과하며<sup>43)</sup>, 사회복지서비스 업무 담당부서인 가정복지과는 전혀 행정적 채널이 없기 때문에 이들이 사회복지서비스를 제공하기 어려운 실정이다.

### 3. 사회복지서비스 행정개편 모색기

#### 1) 사회복지서비스 정책

1989년 개정법에 명시된 재가복지서비스가 1992년에 이르러서야 추진되었다. 1994년 현재 159개 재가복지봉사센터에서 생활보호, 의료부조 및 저소득층에게만 한정하여 재가복지서비스가 제공되고 있다<sup>44)</sup>.

시설보호사업에만 실시하던 전 시기보다 발전적으로 지역사회보호를 위한 재가복지서비스가 제공되고 있지만 아직도 시설보호사업이 강조되고 서비스 대상도 여전히 요보호대상자이다.

41) 보건사회부, 앞 책, 1992, p.320.

42) 박경숙, 강혜규, 사회복지사무소 모형개발, 서울:한국보건사회연구원, 1992, p.24.

43) 윤혜미, 김근식, "사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구:문제점과 개선방안", 사회복지전문요원 연합회 보고서, 서울:한국보건사회연구원, 1991, p.52.

44) 보건사회부, '94 주요업무자료, 1994, p.43

요보호대상자 중심으로 서비스를 제공하는 상황이기에 가족 중심적이고 지역사회에 기반한 서비스 제공 보다는 문제를 가진 개인에 대한 시설보호 위주의 서비스가 강조될 수 밖에 없다.

현재와 같이 사회복지서비스 대상과 서비스 내용에 큰 변화가 없는 상황에서는 행정개편을 한다고 해도 내부 행정구조나 담당인력의 역할이 크게 달라지지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 사회복지서비스를 발전시키려는 논의는 되지 않고 공적부조와 더불어 사회복지서비스 전달체계의 비효율성과 비전문성에 대해 많은 논의가 이루어졌다.

## 2) 사회복지서비스 행정 개편

이 시기에도 사회복지서비스가 독립적인 제도로서의 확고한 위치를 차지하지 못하였기에 독립된 사회복지서비스 행정체계를 구축하기 보다는 오히려 생활보호와 사회복지서비스를 단일 행정체제로 구축하려는데 역점을 두었다.

생활보호와 사회복지서비스를 단일 행정체계화하면서 현행 중앙과 지방의 상부하 달식 관계와 지방행정이 내무부 소속이기에 야기되는 비효율성과 비전문성의 문제를 해소하기 위해 중앙과 지방의 관계를 극단적으로 중앙집권화하거나 지방분권화한 모형이 제시되었다.

중앙집권화한 모형은<sup>45)</sup> 내무부로부터 완전히 독립하여 시·도에 사회복지청을 설립하고 시·군·구에 사회복지사무소를 설치함으로써 보사부가 일선조직까지 실질적으로 지휘·감독하게 하여 사회복지행정의 효율성과 전문화를 의도하였다. 지방분권화한 모형은<sup>46)</sup> 보사부로부터 통제를 받지 않고 단지 시·도 지방자치단체로부터 직접적인 지시·감독을 받지만 시·군·구의 사회복지사무소가 행정적 권한을 가지고 각 지역사회에 부합되는 서비스를 계획하여 제공할 수 있도록 의도되었다.

중앙집권화와 지방분권화가 이루어지려면 중앙이나 시·도에서의 과감한 행정개편이 모색되어야 함에도 불구하고 이 수준의 행정개편에 대해서는 구체적으로 언급하

45) 서상목, 최일섭, 김상균, 앞 책, 1988, pp.146-159.

46) 이정호, 한국 사회복지행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 1987, pp.115-118, pp.129-145. 참조.

지 않고 시·군·구 수준의 사회복지 관련 부서의 통합에만 역점을 두고 있다. 이에 사회복지 관련부서들을 시·군·구 수준의 사회복지사무소 조직체 내로 통합하도록 하여 생활보호 업무, 시설보호 업무, 장애인 업무, 노인, 아동, 부녀복지 업무 간의 조정과 협조 기능을 강화시키도록 제의되었다.

모형들은 모두 사회복지사무소를 지역특구 규모와 전문인력 확보 정도를 감안하여<sup>47)</sup> 일선 행정 단위인 시(인구 54,000 - 730,000명, 평균 인구 172,000명), 군(인구 19,000 - 288,000명, 평균 인구 119,000명)<sup>48)</sup>, 구(인구 78,000 - 782,000명, 평균 인구 357,000명)<sup>49)</sup>에 설치하도록 하고 있다. 여기에 배치되는 사회복지사무소의 인력 수는 서상목 외의 모형 경우 공적부조 담당 10명, 사회복지서비스 담당 3명, 보험 및 행정 담당 인력 11명<sup>50)</sup>, 이정호 모형의 경우 생활보호 6명, 사회복지서비스 6명, 일반 상담 및 서무 7명<sup>51)</sup>, 박경숙은 공적부조 담당 15명, 사회복지서비스 담당 14명, 시설 및 행정관련 담당 17명을 두도록 제의하였다<sup>52)</sup>. 모형에 따라 제시한 인력수가 다르고, 모든 모형들이 인구규모를 고려하지 않은 채 행정단위 기준으로 똑같은 전문인력수를 배치하고 있다.

모형들의 내부조직을 볼 때 시·군·구 수준에 있던 사회복지 관련 부서들이 그대로 이전되는 경향이 있었다. 명칭은 다르지만 대체로 공적부조과와 사회복지서비스과로 구분하고 사회과에서 담당했던 장애인 부서를 사회복지서비스과에 이전시킴으로써 이전까지 두 개의 행정체계에 분산되어 있던 사회복지서비스 행정조직들이 하나의 행정체계 내로 정비되었다. 그러나 통합적 접근을 하려는 의지가 없어 대상별로 범주화된 행정구조를 문제삼지 않았기에 사회복지서비스 조직은 여전히 대상별로 범주화되는 경향이 있다.

사회복지사무소 업무로는 기존의 노인복지상담원, 아동복지지도원, 부녀복지상담

47) 서상목, 최일섭, 김상균, 앞 책, 1988, pp. 157 -162; 박경숙, 강혜규, 앞 책, 1992, pp.118 - 121.

48) 손재식, 현대지방행정론, 서울:박영사, 1985, p.69.

49) 조창현, 앞 책, 1991, pp.430 - 433.

50) 서상목, 최일섭, 김상균, 앞 책, 1988, p.158.

51) 이정호, 앞 글, 1987, p.145.

52) 박경숙, 강혜규, 앞 책, 1992, p.124.

원, 장애인복지지도원들이 담당해 왔던 시설보호와 관련된 상담·지도·의뢰, 대상자 실태 조사, 일시보호, 시설 지도·감독 등의 업무들을 수행하도록 제안하고 있다.

전달인력들이 지역사회에 위치하므로 지역사회 보호서비스를 제공할 수 있으리라 기대되나 제의된 업무에 의하면 그들의 기능은 시설보호 관련 업무에 국한될 것이기에 지역사회보호 서비스는 제한적으로 제공될 것이다.

또한 가족 중심의 통합된 서비스가 중시되지 않고 범주화된 행정체계가 고수되므로 전달인력은 계속 대상별로 특수화된 스페셜리스트로 역할하도록 제의되고 있다. 이러한 역할은 서비스 통합을 어렵게 하나 전달인력들이 한 장소에서 서비스를 제공하도록 하기에 비공식적으로나마 서비스들을 연결할 수 있을 것으로 보인다.

반면에 전달인력의 전문성에 두드러진 관심을 보였으나 사회복지서비스 업무와 그들의 기능에 대한 구체적인 안이 없기에 어느 정도 수준의 전문성이 요구되는지에 대해서는 구체적으로 논의되지 않고 있다. 단지 사회복지사무소 내 담당공무원의 자격기준은 대상별 업무에 상관없이 동일하게 강화되어야 한다고 주장하였다<sup>53)</sup>.

#### 4. 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 역동성

시기별로 상술된 한국의 사회복지서비스 정책을 고찰해 보았을 때, 사회복지서비스 욕구에 대한 국가의 인식이 시기별로 크게 변하지 않아 사회복지서비스의 제도적 위치는 거의 달라지지 않았으며 서비스 대상, 서비스 내용 그리고 서비스 전달 방법도 거의 변화되지 않았다.

이와 같이 사회복지서비스 정책이 현재에 이르기까지 거의 발전되지 않은 상황임에도 행정개편의 움직임은 오랫동안 있어 왔다. 사회복지서비스 행정체계 자체에 초점을 두기 보다는 공적부조 행정체계를 중심으로 사회복지서비스의 행정체계 개편이 부수적으로 시도되었다고 볼 수 있다. 사회복지서비스 정책과 행정체계와의 관계를 중앙정부와 지방정부의 역할, 행정체계 및 내부조직, 전달인력의 역할 및 전문성 차원에서 분석해 보면 다음과 같다.

---

53) 서상목, 최일섭, 김상균, 앞 책, 1988, p.143.; 이정호, 앞 글, 1987, p.146.; 박경숙, 강혜규, 앞 책, 1992, pp.131-132.

### 1) 중앙정부와 지방정부의 역할

그 동안 사회복지서비스 정책의 뿐 아니라 중앙정부와 지방정부의 관계의 변화가 없어 사회복지서비스 행정에 대한 중앙정부와 지방정부의 관계는 일반 행정체계를 그대로 반영한 상부하달식 관계였다.

최근들어 구체화되기 시작한 지방자치제의 실시에 따라 행정개편 모색기에는 내무부로부터 독립하여 계획에서 서비스 전달까지 중앙집권화함으로써 보사업무의 효율성과 전문성을 꾀하거나, 지방분권화하여 지방이 주민의 욕구에 부합되는 프로그램을 계획·제공하도록 제의되었다.

### 2) 행정구조 및 내부조직

그 동안의 사회복지서비스가 생활보호사업으로 분화되지 않고 있음에도 사회복지서비스 행정체제는 공적부조 행정조직과는 별도로 중앙에서 지방까지 대상별로 조직되었다. 이로 인해 공적부조와 사회복지서비스 업무 조정의 어려움이 가중되었다.

이 문제점을 적어도 시·군·구 수준에서 해결하도록 생활보호와 사회복지서비스 관련 부서들을 사회복지사무소 내로 이전·통합시켜 단일 체재화하도록 제의되었다. 이와 같은 개편은 앞으로 생활보호와 사회복지서비스를 분화시키려는 의지가 없기 때문에 정당화될 수 있다. 반면에 가족 중심의 통합적 서비스 제공이 쟁점화되지 않았기에 계속 대상별로 범주화된 행정체계가 제의되었다.

그 동안 사회복지서비스가 시설보호 위주이기에 사회복지서비스 담당인력이 수행한 업무는 상담 및 시설의뢰에만 제한되었는데 행정개편 모색기에도 서비스 내용에 큰 변화가 없어 사회복지서비스 업무는 이전 시기와 마찬가지로 주로 시설 관련 업무인 상담 및 의뢰에 한정될 것으로 예상된다.

### 3) 전달인력의 역할 및 전문성

서비스 대상, 내용, 전달방법이 세 시기 동안 거의 변화되지 않았기에 대상별로 범주화된 행정체계가 유지되었고, 통합적 접근이 강조되지 않았기에 담당인력은 계속 스페셜리스트로 역할하도록 되었다.

담당인력의 역할과는 달리 최근에 올 수록 담당인력의 전문성에 대한 관심이 높



아졌다. 그래서 행정개편 모색기에는 담당인력의 자격수준을 높여야 한다고 주장하고 있으나 아직 구체적인 안은 제시되지 못하고 있다.

## IV. 영국과 한국의 사회복지서비스 정책과 행정체계의 유사점과 차이점

영국과 한국의 사회복지서비스 상황의 유사점과 차이점에 따른 행정체계의 유사점과 차이점을 각 시기별로 비교분석해 보면 다음과 같다.

### 1. 제 1시기 : 제도 부재기

제 1시기는 영국(19세기 말 - 비버리지 개혁 전)과 한국(1945년 - 1970년대 말) 모두 구빈사업 혹은 구호사업으로부터 사회복지서비스가 미분화된 사회복지서비스 제도 부재기라고 할 수 있다. 한국의 제도 부재기는 년도로 보아 영국의 제 2시기인 제도 형성기와 제 3시기인 제도 확립기에 해당된다.

한국은 1961년까지도 생활보호법이 법적으로 규정되지 않은 상황이었으므로 그때까지도 사회복지서비스가 부재하고 있었다는 사실은 놀라운 일이 아니다. 1961년 생활보호법이 제정되었던 같은 해에 사회복지서비스 관련 법이 제정되었지만 생활보호법도 1969년에야 시행되었기에 사회복지서비스를 발전시키려는 정부의 의지가 있다기 보다는 당시의 사회적 상황과 사회복지서비스에 대한 세계적인 추세에 따라 법으로 명목상 규정된 것으로 보인다.

따라서 영국의 사회복지서비스가 제도적으로 확립되기 시작하는 1960년대 중반에도 한국에서는 사회복지서비스 관련 법이 제정되었지만 경제적 여건상 생활보호사업에 치중하였다. 경제적으로 호전된 1970년대 중반에도 사회보험제도 형성에 우선순위를 두게 되어 사회복지서비스에 대한 정부의 역할은 계속 제한되었다.

영국과 한국의 서비스 상황이 유사하기는 하였지만 한국은 전쟁고아와 전쟁미망인 등의 사회복지서비스 욕구가 인정되어 법적 체계를 갖춘 반면에 영국의 경우 사

회복지서비스 욕구는 전혀 인정되지 못하여 사회복지서비스가 법적으로 명시되지 못하였다. 법적 규정 뿐 아니라 영국과 한국의 행정체계와 전문인력도 상당히 달라지는 양상을 보였다. 즉 영국은 사회복지서비스를 위한 행정조직이나 전문인력이 존재하지 않았고 지방정부의 책임인 구빈행정조직이 유일한 행정조직이었다. 반면에 한국은 법이 제정되기 이전에 이미 전쟁고아와 윤락여성들이 많았던 사회적 상황에 부응하여 구빈사업의 행정조직과는 별도의 부녀와 아동 관련 행정조직이 신설되었다. 이 조직은 아동복지법과 윤락행위등 방지법이 제정되면서 정당화되었고 전문인력도 형식상으로나마 갖추게 되었다.

## 2. 제 2시기 : 제도형성기

1980년대에 들어서 한국은 노인복지법, 아동복지법, 장애인복지법, 모자복지법 제정으로 사회복지서비스가 제도로서 골격을 갖추게 되어, 35년 뒤늦었지만 영국의 제 2시기인(1945년 - 1960년대 초) 사회복지서비스 제도 형성기와 유사한 상황이 되었다. 한국과 영국 모두 사회복지서비스를 인정하였지만 보편적인 욕구로 받아들이지 않아 요보호 대상자 중심으로 시설보호 사업 위주의 사회복지서비스가 제공되었다.

이 당시 한국은 구빈사업으로부터 명확히 구분되지 않았지만 전 시기의 아동복지법, 윤락행위등 방지법에 참가해 이 당시 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법의 대상별 사회복지서비스 관련 법이 제정되었다. 반면에 영국은 구빈사업과 명확히 분리하였지만 독립된 법체계를 갖추지 못하고 국민부조법, 국민보건법, 아동법 등에 분산하여 사회복지서비스가 법적으로 명시되었다. 이렇게 한국과 영국의 법 체계가 다르기에 한국이 대상별로 분산된 독립적인 행정조직을 갖춘 반면 영국의 경우는 사회복지서비스가 소득, 보건, 교육, 주택 제도에 종속되어 행정체계가 분산되었다.

중앙과 지방정부의 관계는 한국의 경우 일반행정체계의 중앙과 지방정부의 상부하달식 관계가 반영되어 지방정부는 중앙정부 사무의 지방처리 기관으로 기능하였다. 그러나 실질적으로는 지방행정이 내무부 소속이기에 보사부가 지방의 사회복지행정을 직접적으로 지휘, 감독할 수 없었다. 반면 영국은 중앙정부의 책임인 소득, 보건, 교육, 주택에 종속되었기에 전적으로 중앙정부 책임이었지만 이를 반영하지

않고 사회복지서비스는 중앙 소관 부처의 책임 하에 지방당국의 부처 여러 국에서 서비스를 전달하도록 하였다.

두 나라의 행정체제와 중앙과 지방정부의 관계가 상이하고 다른 의미의 분산된 행정체제를 가졌지만 범주화된 행정체제로 인해 전달인력들이 대상별 혹은 영역별로 특수화되어 스페셜리스트로 역할하였다. 이와 같은 행정체제와 전달인력의 역할로 두 나라 모두 서비스를 대상별 혹은 영역별로 단편적으로 제공하게 되었다.

또한 두 나라가 모두 사회복지서비스 내용과 질에 큰 관심을 두지 않았으므로 전달인력의 전문성에 대한 관심이 크게 부각되지 않았다. 그러나 영국의 경우엔 당시 사회사업 전문교육이나 훈련 등이 활성화되지 않은 상황이었으므로 전문성이 미흡한 수준에 있을 수 밖에 없었다. 반면 이 시기 한국에서는 대학의 사회사업 교육이 정착·확산되어 전문인력의 활용이 영국에 비해 용이한 여건이었음에도 불구하고 국가 정책적 차원에서는 사회복지서비스 전문인력의 활용이 중요 관심사가 되지 못하였다.

### 3. 제 3시기 : 제도 확립기 또는 행정개편 모색기

한국은 1990년대에 행정개편이 모색되는데, 영국은 이미 30년 전에 행정개편이 모색되어 1970년에 행정개편이 시도되었다. 행정개편 당시 영국의 사회복지서비스는 보편적인 제도로써 위치를 확보하여 서비스 대상이 모든 국민에게 확대되고, 지역사회보호와 가족중심의 통합적 서비스 제공이 중시되었으며 서비스의 질에 대한 관심이 높아졌다. 반면에 행정개편을 시도하려는 한국은 최근까지도 사회복지서비스가 보편적인 제도로써 위치를 확보하지 못하였을 뿐 아니라 생활보호로 부터 미분화되어 독립적인 제도로써의 위치가 모호한 상황이다. 그래서 사회복지서비스 대상은 가족이 지원할 수 없는 요보호자에 한정되고 그들에 대한 서비스 내용도 시설보호가 주를 이루고 있다. 이와 같은 사회복지서비스 상황은 영국의 두번째 시기인 사회복지서비스 형성기 중 초기에 해당된다고 볼 수 있다.

이와 같이 사회복지서비스 상황이 다르기 때문에 두 나라의 행정개편의 결정요인들도 상당히 다른 것으로 나타났다. 즉, 영국에서는 사회복지서비스 변화가 행정개

편의 주요한 결정요인으로 작용해 행정개편시 정책의 주요 이슈인 가족 중심의 통합적 서비스 접근 방법과 지역사회에 기반한 서비스에 주력하여 사회복지서비스 행정체계를 개편하였다. 반면에 한국에서는 행정개편이 사회복지서비스 정책의 변화로 야기되기 보다는 행정체계 자체의 문제인 서비스 전달의 효율성과 전문성에 주력하여 행정체계를 개편하려고 시도하고 있다. 영국과 한국의 행정개편의 결정요인이 다르기 때문에 행정개편의 방향도 다르게 나타나고 있다.

**중앙정부와 지방정부의 관계** : 영국은 지역사회에 기반한 통합적인 서비스 제공을 위해 다른 보편적인 제도와 달리 사회복지서비스를 지방정부가 일임하여 서비스 계획 및 전달은 물론 서비스 재정까지도 전적으로 책임지게 되었다. 이에 중앙은 국가차원의 정책과 지침을 수립하고 지방정부의 서비스 수준과 예산 집행을 감독하는 최소한의 역할만을 하게 되었다.

반면에 한국은 서비스 전달의 효율성과 전문성을 저해하는 상부하달식 행정구조와 내무부 소속의 지방행정조직을 문제시하여 보사행정과 내무행정을 분리시키고 계획과 전달까지 중앙집권화하던지 지방분권화하려고 한다. 그러나 중앙집권화 혹은 지방분권화로의 개혁시 구체적인 중앙정부와 지방정부의 역할은 제시되지 않았다.

**행정체계 및 내부구조** : 영국은 사회복지서비스를 보편적인 제도로 인정하면서 소득, 보건, 교육, 주택 제도에서 독립된 사회복지서비스 행정체계를 구축하였다. 한국은 생활보호와 별개의 사회복지서비스 행정조직을 갖추므로 야기되는 업무 연결의 문제에 초점을 두어 분리된 생활보호와 사회복지서비스 행정조직들을 단일 체계화하려는 경향이 있다.

영국은 지방당국 사회서비스법의 제정으로 사회복지서비스 업무를 지방이 일임하였기에 중앙과 지방의 소득, 보건, 교육, 주택 부서에 분산되었던 사회복지서비스 업무를 지방의 사회서비스국으로 이관·통합하였다. 한국의 경우 중앙집권화 또는 지방분권화 제안에 근거해 중앙과 지방정부의 역할이 달라져야 하나 제의된 모형들은 시·군·구 수준의 생활보호와 사회복지사무소 관련 부서들을 사회복지사무소로 이전·통합하도록만 제시하였고 중앙과 시·도 부서의 행정개편 방향에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았다.

영국의 경우 당시 지역사회에 기반한 서비스와 가족 중심의 통합적 접근이 강조

되었기에 사회서비스국이 기능별로 구성되어 현장 서비스, 시설보호, 재가보호 및 일일보호, 조사개발, 행정부서로 나누어졌다. 반면에 한국은 행정개편이 생활보호와 사회복지서비스 업무 조정에만 역점을 두었을 뿐 통합적 서비스 제공의 필요성이 인식되지 않아 사회복지사무소의 내부조직은 생활보호와 사회복지서비스 부서로 나누어지고 사회복지서비스 업무는 여전히 대상별로 범주화된 형태가 재의되고 있다.

업무 내용에 있어서도 영국의 사회서비스국에서는 가사원조, 일일보호 등의 직접 서비스를 제공하는 지역사회보호업무가 주를 이루는데 비해 한국은 시설보호에 필요한 상담·지도·의뢰 등 기존 시설보호 관련 업무를 그대로 수행하도록 하고 있다.

영국의 경우 지역사회에 기반한 서비스 강조로 현장서비스 부서는 사회서비스국의 중심부서로서 기능하는데, 그 부서의 지역팀들은 지방을 여러 관할 구역으로 나누었다. 지역팀들이 관할지역에서 클라이언트를 대면 접촉하여 직접 서비스를 제공하고, 통합적 접근을 위해 사회서비스국 내의 서비스 뿐 아니라 민간기관의 서비스도 통합적으로 연결할 행정적 권한을 가졌다. 반면에 한국은 개편 전 보다 현장서비스를 강조하는 것 같기는 하나 부서에 배치된 인력이 모두 현장서비스를 하는 것인지 행정업무를 하는 것인지가 명료화되지 않고 있다. 대상별로 범주화된 행정체제이고 통합적 접근이 강조되지 않은 상황이기에 행정적 연결을 위한 담당인력의 권한에 대해서는 언급되지 않고 있다.

사회복지사무소의 설치단위에 있어서 영국은 지역의 특성에 따라 차이가 있기는 하지만 지역팀이 대체로 인구 100,000 명 내외의 지역에 지역규모에 따라 최소 8 - 20에서 최대 30 - 50명 가량의 사회사업가로 구성되며, 한국의 경우 재의된 사회복지사무소 모형은 110,000에서 357,000명인 인구규모의 시·군·구에 3명, 6명, 14명 정도의 사회복지서비스 전달인력을 배치하도록 재의하였는데, 이는 영국에 비하면 전달인력수가 상당히 적어 서비스 접근성이 크게 떨어질 수 있다.

**전달인력의 역할 및 전문성 :** 영국은 가족 중심의 통합적 서비스 제공의 강조로 담당인력의 역할도 스페셜리스트에서 제네럴리스트로 전환하였다. 그리고 이러한 역할의 변화에 적응시키고 더 나아가 서비스의 질을 향상시키기 위해 정부 주도로 자격증 그리고 교육 및 훈련이 강화되었다.

반면 한국은 통합적 서비스 제공을 강조하지 않기에 대상별로 범주화된 서비스

를 크게 문제삼지 않아 담당인력이 예전과 같이 스페셜리스트로서 역할하도록 제의되고 있다. 이에 비해 담당인력의 전문성에는 상당한 관심을 두어 전문성 향상을 주장하고 있기는 하나, 정작 사회복지서비스 내용과 수준이 구체화되지 않았기에 전문성을 향상시키기 위한 자격수준이나 교육 및 훈련에 대해서는 구체적으로 논의되지 않고 있다.

## V. 영국의 경험이 한국에 주는 시사점

영국과 한국의 사회복지행정체계를 비교 분석해 보았을 때, 한국의 사회복지사무소 모형의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 제의된 중앙집권화 혹은 지방분권화는 현재의 일반 행정구조상 과감한 행정개편을 요구하면서도 이러한 제안에 대한 납득할 만큼의 충분한 정당성이 결여되어 있다. 사회복지서비스가 공적부조의 부수적인 서비스라고 생각하는데서 중앙집권화가 정당화되는 것 같다. 공적부조 특성상 서비스 전달을 중앙집권화한다는 것은 바람직할지 모르나 사회복지서비스 특성상 지역사회에 기반해야 한다는 세계적 경향에 역행하는 것이다. 또한 지역사회에 기반한 서비스를 강조할 만큼 지역사회보호가 인정받지 못하는 상황에서 지방분권화도 설득력이 부족하다.

지방분권화는 지방자치제도의 실시 정도에 좌우된다. 지방자치가 잘 된 영국의 경우 사회복지서비스의 일차적인 책임은 항상 지방정부였으며, 중앙정부와 지방정부 간의 업무 중복이 거의 없고 지방의 재정자립도가 높기에 지방에 일임이 가능하였다. 반면에 한국의 지방행정조직은 중앙정부사무의 지방처리기관으로 기능하고 있기 때문에 지방정부가 고유 업무를 결정할 권한이나 시행할 수 있는 능력이 결여되고 재정자립도도 상당히 낮은 상황이므로 지방분권화의 실현 가능성이 희박하다.

둘째, 영국과 같이 개편 방안들이 지방행정조직에 중점을 두어 제시되었는데, 영국은 사회복지서비스 업무를 지방이 일임하였기에 지방수준만 행정개편하여도 되었으나, 한국의 경우 시·군·구가 중앙과 시·도의 위임사무를 담당하는 상부하달식 행정체계이기에 중앙과 시·도의 행정개편 없이는 의도된 업무 조정이 이루어질 수 없

을 것이다.

세째, 영국은 다른 제도로부터 분리되어 독립적인 행정체계를 갖춘 반면에 한국은 생활보호와 사회복지서비스를 단일체계화하였는데, 이러한 시도는 생활보호와 사회복지서비스 업무가 아직 명확히 분화되지 않았기에 정당화될 수 있다. 그러나 이는 사회복지서비스 대상과 서비스 내용이 계속 생활보호대상자와 시설보호에 국한되도록 하여 사회복지서비스 발전을 저해할 것이며, 서비스 대상의 확대와 서비스 전문화를 위해 사회복지서비스가 공적부조로부터 독립하는 선진국 경향에 역행하는 것이다.

네째, 영국과 달리 재가보호 및 일일보호, 현장서비스 등이 중시되지 않고 통합적 접근의 필요성이 아직 인식되지 않아 대상별로 범주화된 내부조직이 제안되나, 이러한 내부조직은 다양한 서비스 제공과 통합적 서비스 제공을 저해시킬 수 있다. 더욱이 사회복지서비스 관련 행정업무와 현장서비스가 분리되지 않으면 개편되더라도 사회복지사무소 인력들이 직접서비스 제공보다 행정업무에 투입될 가능성이 높다.

다섯째, 범주화된 행정체계에서 담당인력이 대상별로 특수화되어 스페셜리스트로서 역할하는데, 이는 클라이언트 중심의 서비스 통합을 저해할 것이다. 또한 전문성 수준은 서비스 내용과 전달인력의 기능에 따라 달라져야 하는데, 영국과 달리 한국은 제공되어야 할 서비스 내용과 전달인력의 기능이 명료화되지 않아 적절한 수준의 전문성이 구체적으로 논의되지 않았다. 만일 서비스 내용과 전달인력의 기능보다 낮은 전문성은 서비스의 질을 저하시킬 것이며 높은 수준의 전문성은 자원의 비효율적 활용을 초래할 것이다.

여섯째, 영국의 경우 사회복지서비스 욕구 규모와 지역 범위 및 특성을 감안하여 인력이 배치되었다. 반면 한국의 경우 제의된 모형들은 인구규모나 지역특성을 고려하지 않고 공적부조 욕구에 기초하여 현재 확보된 전문인력의 수에 따라 전달인력의 수를 설정하고 있다. 또한 모형들마다 전달인력의 숫자가 상이한 것으로 나타나 사회복지서비스 전달인력 수에 대한 타당성이 결여되고 있다.

이러한 문제점은 사회복지서비스 정책 변화에 따른 필요성에 의해 행정개편이 모색되지 않고 공적부조 전달체계에 초점을 두어 사회복지서비스 전달체계가 부수적으로 논의되었기에 야기된 것이다. 따라서 제의된 사회복지사무소 모형들이 도입된

다 하더라도 사회복지서비스 전달체계의 효율성과 전문성은 향상되기 어려울 것이며, 장기적으로 볼 때 행정개편이 사회복지서비스 발전을 저해할 것이다.

따라서 사회복지서비스를 위한 행정개편은 사회복지서비스가 생활보호사업으로부터 분화되어 완전히 독자적인 제도로써 위치를 확보하고, 사회복지서비스 대상, 서비스 내용, 서비스 질, 전달방법에 대한 발전방안이 결정된 후에 모색되어야 할 것이다.

영국의 경험으로 미루어 볼 때, 사회복지서비스 정책의 바람직한 발전방향은 서비스 대상이 요보호대상자에서 모든 국민에게 확대되고, 서비스도 시설보호 뿐 아니라 지역사회보호가 강조되어야 하며, 서비스 제공방식이 문제별 혹은 개인별이 아니라 통합적이고 가족중심적이어야 한다.

앞서 지적한 행정개편의 문제점과 사회복지서비스 정책 발전방향에 입각하여 다음과 같은 행정개편이 제시될 수 있다.

첫째, 사회복지서비스는 시설보호 뿐 아니라 지역사회보호를 제공하기에 사회복지서비스 성격상 중앙집권화 보다는 지방분권화가 바람직하다. 그러나 현행 행정구조상 지방분권화의 실현가능성이 희박하므로 중앙정부의 지휘 하에 지역의 다양성이 반영될 수 있도록 서비스 전달의 자율성을 지방정부에 부여해야 할 것이다.

둘째, 행정개편시 중앙에서 부터 시·군·구 수준까지 행정구조가 구체적으로 제시되어야 한다. 만약 기본 행정체계에서 벗어나 중앙집권화한다거나 지방분권화해야 할 경우 중앙과 지방정부의 역할이 명료화되어야 하며, 그 역할에 따라 중앙, 시·도, 시·군·구의 행정구조가 제시되어야 한다.

셋째, 사회복지서비스와 공적부조의 서비스 성격이 다르고 사회복지서비스가 독립적인 위치를 제대로 확보하지 못한 상황에서 공적부조와 같은 장소에서 사회복지서비스를 제공한다는 것은 사회복지서비스 전달의 비효율성을 가져오기에 사회복지서비스의 독자적인 행정체계를 갖추는 것이 바람직하다. 사회복지서비스가 독자적인 행정체계를 갖춘 상황이라면 서비스 접근이라는 차원에서 사회복지서비스와 공적부조를 일선의 같은 장소에서 전달할 수는 있을 것이다.

넷째, 대상별로 범주화된 내부조직 보다는 다양한 서비스 제공과 통합적 서비스 제공을 강조할 수 있는 기능별 조직이 바람직하다. 사회복지서비스 관련 행정업무와



서비스 제공 업무가 분리되도록 현장 서비스 부서가 있어야 하며, 현장 서비스 부서의 중심 업무는 지역사회보호업무이어야 한다.

다섯째, 클라이언트 중심의 서비스 통합을 위해 담당인력의 역할은 제네럴리스트이어야 할 것이다. 제네럴리스트의 전문성은 스페셜리스트보다 낮은 전문성을 요구하는 것이 아니며 서비스 내용과 그들의 기능에 따라 전문 수준이 결정되어야 할 것이다. 전문성 확보를 위해 임용 및 배치기준에 강제력을 가지고 반영하되, 이미 그 업무를 담당하고 있는 전달인력에 대해서는 정부주도로 재교육 및 훈련의 기회가 제공되어야 한다.

여섯째, 인력 배치 기준은 사회복지서비스 욕구 규모 그리고 지역 범위 및 특성을 감안하여 제시되어야 한다. 이를 위해서는 사회복지서비스 욕구에 대한 정의와 이 정의에 의거한 사회복지서비스 욕구 조사가 선행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강숙자, 윤현숙, “영국의 사회봉사 전달체계”, 사회정책연구 제6집, 서울:한국 복지정책 연구소, 1985.
- 구자현, 한국 사회복지사, 서울:홍익재, 1984.
- 국회사무처입법조사국, 지방자치제도의 비교연구, 1989.
- 김만두, 현대 사회복지 총론, 서울:홍익재, 1982.
- , 사회복지법제론, 서울:홍익재, 1982.
- 김영모, 현대사회정책론, 서울:한국복지정책연구소출판부, 1986.
- 박경숙, 강혜규, 사회복지사무소 모형 개발, 서울:한국보건사회연구원, 1992.
- 보건사회부, 보건사회백서, 1991, 1992.
- , '94 주요업무자료, 1994, p.43.
- , 부녀 행정 40년사, 1987, p.98.
- 손재식, 현대 지방행정론, 서울:박영사, 1985.
- 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지 전달체계 개선과 전문인력 활용방안, 서울:한국개발연구원, 1988.
- 서태운, 한국정부조직론, 서울:박영사, 1985.
- 신섭중 외, 각국의 사회보장, 서울:유평출판사, 1986.
- 안승미, 한국 지역사회복지정책의 개선방안: 행정·재정 중심으로 일본과 비교 고찰, 이화여대 석사학위 논문, 1991.
- 윤혜미, 김근식, “사회복지전문요원제의 발전방향에 관한 연구: 문제점과 개선방안”, 사회복지전문요원 연합회 보고서, 서울:한국보건사회연구원, 1991.
- 이정호, 한국 사회복지 행정조직체계의 개선방안에 관한 연구, 경희대 박사학위 논문, 1987.
- 이혜경, 사회복지와 사회교육, 서울:이대출판부, 1986.
- 장인협, 아동복지연구, 서울:수문사, 1971.
- , 사회복지학개론, 서울:서울대출판부, 1988.
- 정영순, “사회복지사무소로서 사회복지관의 활용 가능성”, 논총, 사회과학연구

- 논집 제61권 2호, 이화여자대학교, 1992.
- 조창현, 지방자치사전, 서울:청계연구소, 1991.
- 한국보건사회연구원, 사회복지 장기 발전계획, 서울:한국보건사회연구원, 1992.
- 한국사회복지협의회, 사회복지법전, 1991.
- 현 숙, 영국 대인복지서비스 제도의 전달체계의 사회사업 전문인력 변천과정에 관한 연구, 이화여대 석사학위 논문, 1992.
- Brown, Muriel & Sarah Payne, Introduction to Social Administration in Britain, London:Unwin Hyman, 1990.
- Byrne, Tony, Social Services, London:Heimann, 1985.
- Fraser, Derek, Evolution of the British Welfare State, London:Macmillan, 1984.
- George, V. & P. Willding, Ideology and Social Welfare, London:Routledge & Kegan Paul, 1976.
- Kahn, Alfred J. & Sheila B. Kamerman, Social services in International Perspective : The Emergence of the Sixth System, New Brunswick: Transaction Books 1981.
- Parsloe, Phyllida, Social services Area Teams, London:George Allen & Unwin, 1981.
- Payne, Malcom, Power, Authority, and Responsibility in Social Services, London:The Macmillan Press, 1979.
- Randall, F., British Social services, Plymouth:Macdonald & Evans, 1981.
- Seebom Committee, Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, Her Majesty's Stationary Office, 1972.
- Steeveson, Olive, Specialisation in Social Services Teams, London:George Allen & Unwin, 1981.
- Webb, Adrian & Gerald Wistow, Social Work, Social Care and Social Planning: The Personal Social Services since Seebom, London:Longman, 1987.
- Younghusband, Eillin, Social Work in Britain: 1950-1975, London:George Allen & Unwin, 1978.

편집자주 : 다음의 논문은 본 학회지에 게재하기에 적합한 전형적인 논문형식은 아니나, 그 논문의 내용이 사회복지학계에 많은 도움을 줄 수 있다고 판단하여 게재기로 결정하였음.