

바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 그 의미*

김 인 숙[†]

(가톨릭대학교)

[요 약]

이 연구는 사회복지서비스 전달에서 바우처의 도입이 사회복지전문직의 정체성에 어떤 변화를 가져오는지에 대한 궁금증에서 출발하였다. 연구방법은 바우처 실천을 수행하는 20명의 사회복지사들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 연구결과 사회복지실천에서 바우처 도입은 사회복지전문직 정체성에 혼란을 가져다주었는데, 사회복지사들의 역할을 중개적 관리자, 클라이언트와의 관계를 시장적 관계로 변화시켰으며, 이는 관료적 통제의 증가와 영리화 기제를 통해 자율권을 축소시킴으로써 이루어졌다. 사회복지전문직에서의 이러한 변화는 단순한 변화가 아닌 '재구조화'로 볼 수 있고, 사회복지실천에서 관리주의의 압력이 가시화되고, 유사 사적실천을 형성하는 의미를 갖고 있는 것으로 드러났다.

주제어: 바우처, 사회복지전문직, 정체성, 사회복지서비스

1. 서론

2007년 우리나라 사회복지서비스 전달에서 매우 중요한 변화가 일어났다. 복지서비스를 바우처를 통해 전달하기 시작한 것이다. 바우처는 이미 2003년에 사회복지사업법 개정 당시 시행의 근거가 마련되었던 바, 법적 근거로만 본다면 아주 새롭다고 볼 수는 없다(사회복지사업법 제33조 7의 2항). 법을 개정할 당시, 바우처는 다른 사회복지 이슈에 묻혀 이슈화되지 못하였다. 그러나 사회복지 현장에 "바우처"가 서비스 전달의 방식으로 도입·시행되자 사회복지계의 반응은 법 개정 당시와는 달랐다.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 지원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2008-327-B00414).

† 주저자

사회복지 학계는 찬성과 반대 혹은 조건부 찬성이라는 다양한 스펙트럼을 보이면서 이념적 논쟁 구도를 형성하고 있고, 사회복지사들은 초기의 바우처에 대한 거부감과 저항감에서 “복지서비스의 패러다임은 이미 바우처로 넘어갔다”는 판단을 하면서 새롭게 형성되는 구조적 변화를 어떻게 이해할 것인지 혼란 상태에 있다. 이러한 사회복지계의 움직임은 그 모양새와 폭과 깊이 면에서 이전에 경험하지 못한 새로운 현상이다.

바우처는 우리 사회에서 최근 등장하고 있는 “사회서비스 담론”과 긴밀히 연관되어 있다. 정부가 사회서비스 확충에 관심을 집중하기 시작한 것은 일자리 확대를 위한 고용정책 차원에서 고용 잠재력을 지닌 사회서비스 부문에 주목하면서부터였다. 아울러 저출산·고령화에 따른 돌봄 서비스 수요 증가에 부응하는 사회서비스 부문의 제도화가 이루어지면서부터였다. 이러한 사회서비스 논의에서 바우처는 사회서비스 확충의 핵심 전략으로 간주되었는데, 사회서비스에 바우처 방식을 도입함으로써 유효수요를 촉발하고 사회서비스의 새로운 공급구조의 창출을 기대하고 있다(강혜규, 2007).

그러나 바우처는 복지서비스를 전달하는 하나의 방식에 불과하지 않은데, 그것이 끌어들이고 파급하는 파장과 영향력은 사회복지 전반에 미친다고 할 수 있다. 이런 점에서 바우처 논란의 핵심이 되는 것은 바우처의 “효과” 혹은 “영향”이다. 바우처가 과연 서비스를 제공하는 자와 받는 자 그리고 사회적 차원에서 어떤 효과와 결과를 가져오느냐 하는 문제이다. 이 문제에 대한 답은 단순하거나 단일하지 않다. 국내외를 막론하고 바우처가 현실적, 경험적으로 어떤 효과를 가져오는지에 대해서는 아직 합의할 수 있는 결과를 끌어내기가 어렵고, 실증과 이념의 관계만큼이나 논란을 일으킨다. 바우처의 효과를 강조하는 한편에서는 “바우처는 소비자를 복지국가의 수익자, 체스게임에서 가장 작은 말에서 가장 파워풀한 여왕으로 바꿔준다”는 찬사가 있지만, 바우처에 회의적인 다른 한편에서는 “바우처는 복지국가에 적대적이며, 개인주의, 시장, 사적 영역인 소비자주권주의의 승리만을 강조하고 있다”는 논박이 공존한다(Daniels and Trebilcock, 2005:12).

본 연구는 바우처에 대한 이러한 논란을 배경으로 과연 바우처 방식의 사회서비스 제공이 이를 담당하는 사회복지사들에게 어떤 결과 혹은 영향을 가져오는가에 관심이 있다. 특히 바우처 방식의 도입으로 현장 실천가들의 사회복지적 정체성에서 어떤 변화가 일어나고 있으며, 그것의 의미가 무엇인지를 파악하는 것을 목적으로 한다. 왜냐하면 사회복지전문직은 늘 새로운 복지제도의 도입 여하에 따라 역할과 정체성의 변화를 경험하고, 이는 사회 내에서 사회복지사의 역할과 위치를 만들어내기 때문이다. 본 연구가 기존 연구들과 뚜렷한 차별성을 갖는 것은 사회복지사들의 정체성을 담론적 차원에서가 아니라 경험적 차원에서 규명해 본다는 점이다. 국내에서는 바우처로 인해 사회복지 실천가들에게서 일어나고 있는 변화와 역동을 설명하는 연구는 거의 이루어지고 있지 않을 뿐 아니라, 정체성에 관한 연구들(이창호, 1990; 이해경, 1995; 김태성, 1997; 정연택, 1999; 김미원, 1997; 김인숙, 2001; 김인숙, 2005)도 주로 담론 수준의 연구들로 채워져 있다.

이러한 문제의식을 기반으로 본 연구에서 연구하고자 하는 연구문제는 첫째, 바우처 도입에 따른 사회복지 실천가의 역할변화는 무엇이며, 그것은 전문직적 정체성에 어떤 변화를 가져오는가? 둘째, 이러한 역할변화를 가능하게 만드는 기제는 무엇인가? 셋째, 사회복지 전문직적 정체성의 변화가 사회복지실천의 맥락 내에서 어떤 의미를 가지는가?이다. 사회서비스의 확대와 바우처 방식의 결합이

사회복지전문직의 정체성에 가져올 변화는 앞으로 우리사회에서 사회복지전문직이 어떤 변화에 직면할 것인지, 그 변화를 바탕으로 전문직적 정체성을 어떻게 조형해야 할지, 또 그러한 정체성에 부합하는 교육과정을 어떻게 구성해야 할지 등 사회복지실천에 관한 다양한 이슈를 내포하고 있다는 점에서 간과할 수 없는 중요한 지점이다.

2. 복지제도의 개혁과 사회복지전문직 정체성

김인숙(2005)에 의하면, 사회복지실천의 정체성은 사회복지실천의 사회 내 구조적 위치와 정부개입의 본질, 관할영역 간 이해관계, 사회운동과의 조우 양상 등에 의해 형성된다. 본 연구의 관심사인 바우처의 도입은 정부개입의 본질과 직결된다. 정부개입의 본질은 주로 법적, 제도적 차원의 새로운 복지개혁의 형태를 띤다. 사회복지 전문직이 의사나 법률가처럼 고전적 의미의 전문직도 아니고 그렇다고 완전히 자율성이 부재한 직업도 아닌 이유는 사회복지실천이 국가의 법적, 제도적 틀 내에 존재하기 때문이다(Tompson, 2002). 이 점은 국가나 정부의 사회복지에 대한 개입의 본질이 사회복지실천을 특정의 방향으로 이끌며 나아가 사회복지전문직의 사회 내 역할 자체에도 변화를 가져다 줄 수 있는 강력한 힘으로 작용함을 의미한다.

새로운 복지제도의 도입이나 복지개혁을 사회복지실천가의 역할이나 정체성과 연관지어 논의한 기존의 연구들을 살펴보면 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 사회복지실천가의 새로운 역할과 정체성이 해당 복지개혁을 이끈 새로운 사회정치적 패러다임 때문이라는 것이고(Gibelman, 1999; Holosko and Leslie, 2001; Penna, Paylor and Washington, 2000; Skerrett, 2000; Abramobitz, 1998; 김미원, 1997; 김인숙, 2005) 다른 하나는 새로운 복지개혁이 사회복지실천가의 역할과 정체성에 어떤 영향, 어떤 결과를 가져왔느냐 하는 것이다(Lymbery, 2001; Armour, 2002; O'Neill, 1999; Skerrett, 2000; Abramobitz, 2005; Lens, 2001; Bischoff and Reisch, 2000; Parada, 2002).

전자와 관련된 논의는 사회복지 실천가들의 전문직적 정체성이 그 시대의 사회정치적 분위기와 경제적 환경 여하에 따라 다르게 조형된다는데 모아진다(Gibelman, 1999). 일반적으로 보수적인 정치적 분위기는 사회복지실천의 이미지를 더 효과적이고 더 효율적이 되게 재정의하는 과정을 거친다(Holosko and Leslie, 2001). 예를 들어, 신자유주의 전략들은 사회복지제도 내에 시장구조를 확립하고 사회복지제도의 많은 기능들을 사적인 것으로 만들었다는 지적(Penna, Paylor and Washington, 2000; Ruch, Lymbery and Cooper, 2008)이나, 복지에 대한 지향을 국제화된 경제적 틀의 맥락 내에서 경제적 경쟁을 강화하는 방향으로 선회하게 하여 사회복지전문직의 역할과 정체성을 변화시킨다는 지적(Penna, Paylor and Washington, 2000; Postle and Beresford, 2007)을 들 수 있다. Skerret(2000)에 의하면, 사회복지실천에서 정치와 사회적 가치의 영향을 이해하는 것은 중요한데 그 이유는 이들이 사회복지실천 패러다임을 형성하고 사회복지실천의 방법 및 역할을 다르게 만들기 때문이다.

이처럼 한편에서는 사회복지전문직의 사회 내 역할과 정체성의 문제를 거시적인 사회정치적 패러다임과 연관 짓기도 했지만, 다른 한편에서는 그러한 사회정치적 패러다임 하에 산출된 복지개혁의

틀이나 내용이 사회복지실천가들의 정체성에 어떤 변화를 가져왔는지에 관심을 가졌다. 관심의 대상이 된 복지개혁의 내용과 범주에 따라 다소 차이가 있기는 하지만 대체적으로 전통적인 사회복지실천가로서의 역할에 모종의 변화를 가져왔고, 그러한 변화로 인해 정체성 혼란을 경험하며, 이는 사회복지실천의 사회 내 역할을 어떻게 재규정할 것인가의 이슈를 제기한다는 것이 이들 연구의 주된 결과였다.

그런데 이들 연구는 주로 1980년대 이후 영미권에서 보수정권의 집권과 그로 인한 복지패러다임의 변화에 따른 사회복지실천가들의 역할혼란을 다루고 있다. 특히 영국의 경우는, 보수당 집권과 인구학적 변동이 결합되면서 사회복지서비스에 대한 수요가 증가하였는데 이는 비용경감의 압력으로 이어져 복지입법에 반영되었다. 그 결과 사회복지실천에는 관리주의가 도입되면서 사회복지실천에 대한 관리적 통제가 증가하고, 사회복지사들의 자율성은 축소되었다(Lymbery, 2001). 사회복지실천가는 전문가로서의 자율적 판단보다는 규제적, 기능적으로 변해갔다(O'Neill, 1999). 이와 함께 사회복지조직들은 '고객'지향의 기업으로 전문화되는 경향을 보이면서 사회복지실천의 역할이 서비스 제공자에서 공급자와 "고객"이라는 시장관계로 변화되었고, 사회복지사들의 직업보장도 약화되었다(Penna, Paylor and Washington, 2000).

이와 유사한 변화는 캐나다의 복지개혁에서도 나타났다. 캐나다 보수당 정부가 시행한 아동복지개혁은 공공서비스의 책임성 증대라는 정치적 담론이 반영된 것인데, 이 개혁으로 사회복지사의 복지서비스에 대한 책임성이 더 강조되었다. 그러나 이는 동시에 사회복지사들의 전문적 자율성을 감소시켰고, 클라이언트나 지역사회와 갖는 관계보다 절차와 문서화를 더 중요시 하도록 만들었다. 그 결과 사회복지사들의 전문가적 자율성은 재구성될 수밖에 없었다(Parada, 2002).

이와 유사한 맥락에서 복지서비스에 바우처를 도입함으로써 전문직에 어떤 변화를 가져왔는지에 대한 연구들이 소수 있다(Abramowitz, 2005; Lens, 2001; Bischoff and Reisch, 2000). 이들 연구는 구체적으로 실천가의 역할이 기존의 전통적 방식의 서비스 제공 하에서와 비교해 어떻게 변화되었는지, 관점의 갈등은 어떠한지, 그리고 이들 환경변화와 교육변화가 어떤 관련성을 갖는지를 탐색하였다. 이들 연구의 문제의식은 계약과 같은 시장적 기제를 복지서비스에 도입함으로써 전문직 내 전문화와 정체성에 커다란 영향을 미쳤다는 데 있다. Abramowitz(2005)는 이러한 전문직적 역할과 정체성에서의 변화를 "문화적 혁명"이라고까지 표현하기도 하였다.

이들 연구에 의하면, 사회복지사들은 바우처 도입으로 복지규제나 복지개혁 별점을 다룬다든가 직업 지향적 활동이 많아지면서 서비스 제공시간이 줄어들고, 서류작업이 쌓이면서 충족되지 못하는 욕구가 많아졌다. 그리고 조절할 수 없음, 윤리적 벼랑 끝에 서 있는 느낌, 효과적이지 않게 느끼는 등 서비스 딜레마가 많아졌지만 동시에 도전을 향해 일어서는 변화를 경험했다(Abramowitz, 2005). 이외에도 사회복지에서 지속적으로 제기되는 개인적인 것과 정치적인 것 간의 갈등을 경험하기도 하였다(Lens, 2001).

이처럼 바우처를 포함한 서구의 복지국가에서 이루어진 복지제도의 개혁은 사회복지전문직 정체성에 변화를 가져다 주었다. 그 변화의 방향은 주로 사회복지전문직의 자율성의 축소, 전문가와 클라이언트간의 시장적 관계, 관리업무의 증가, 직업보장의 약화였음을 알 수 있다. 우리사회는 사회 전반의

급격하고 압축적인 변화 속도를 감안할 때 서구 사회보다 사회복지 환경 변화의 진폭이 크다고 할 수 있다. 따라서 우리나라 사회복지전문직 정체성은 안정적으로 안착하기 어렵고 크고 작은 사회적 변화로 인한 복지제도의 변화에 민감할 수 밖에 없다. 지난 2007년에 도입된 바우처는 지난 60여 년 동안의 사회복지실천의 역사에서 사회복지전문직의 정체성에 주목할 만한 변화를 가져오고 있는 복지개혁이 분명하다. 본 연구는 이 변화를 사회복지사들의 목소리를 통해 추적한다.

3. 연구방법

1) 연구대상 및 표집

본 연구는 연구질문에 대한 답을 찾기 위해 질적연구방법과 문헌을 토대로 한 논리적 추론을 사용했다. 즉, 연구문제 중 첫째와 둘째는 질적연구방법을 사용했고, 세 번째 연구문제는 질적분석에서 나온 결과를 토대로 문헌을 토대로 한 논리적 추론을 사용하여 사회복지실천 지형에서 바우처 도입의 의미를 도출하였다. 여기서 질적연구방법을 선택한 것은 기존에 사회복지 전문직적 정체성에 관한 경험적 연구가 전무하고, 바우처 제도의 초기 도입 상황에서 이들의 변화에 대해 알려진 바가 거의 없기 때문이다. 질적연구방법이 적절하게 사용될 수 있는 주제중의 하나는 어떤 현상에 대한 개인의 '경험'과 '인식'을 심도 깊게 들여다보고, 그를 통해 그 경험을 포괄하는 보다 큰 체계에 대한 설명을 시도할 때이다.

본 연구에서 사용한 자료수집방법은 심층 인터뷰이다. 심층인터뷰의 대상은 바우처 서비스를 제공한 경험이 6개월 이상 있으면서, 바우처 서비스 제공 이전에 사회복지사로서의 경험이 1년 이상인 사회복지사이다. 여기서 표집 대상을 바우처 서비스 제공 경험 6개월 이상으로 한 것은 현실적으로 바우처 서비스를 제공하는 기관들이 사업을 시작한 기간이 짧았기 때문이다. 실제로 본 연구의 조사 시점인 2009년 7월을 기준으로 보았을 때 바우처 시행 2년이 된다. 하지만 상당수의 기관이 처음부터 사업을 시작했기 보다는 시행 이후에 사업에 뛰어들어 경우가 많았기 때문에 사업 수행 기간이 1년 미만인 기관들이 많았다. 그리고 바우처 서비스 제공 이전에 사회복지사로서의 경험이 1년 이상인 사회복지사를 연구대상으로 한 것은 사회복지기관들이 바우처 사업을 전담하는 인력을 기존 사회복지 인력 중에서 배치하기도 하였지만, 많은 기관들이 인건비 절약을 위해 경력이 짧은 사회복지사를 별도로 채용하고 있었기 때문이다.

연구참여자에 대한 표집은 두 단계를 거쳐 이루어졌다. 첫 번째는 현재 시행되고 있는 바우처 사업의 종류를 조사 단위로 하여 할당 사례선택(quota selection)을 하였다. 할당 사례선택은 모집단의 하위집단을 확인한 다음 각각 몇 사례씩 할당하여 선택하는 방법으로 대표성이 필요한 경우 사용한다 (Patton, 1990). 여기서 할당 사례선택을 사용한 이유는 바우처 경험은 바우처 사업의 성격에 따라 차이가 있을 것으로 생각했기 때문이다. 이 기준에 따라 현재 시행 중인 대표적 바우처 사업인 장애아

동치료, 장애인 활동보조, 노인돌보미, 가사간병과 지역혁신사업을 시행하는 기관들을 선정하였다. 또 이 과정에서 특정 성격의 기관에 편중되는 것을 방지하기 위해 종합사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 자활기관 등 다양한 종류의 기관을 선정하였다. 조사대상 기관은 총 19개였다.

두 번째는 이들 기관에서 일하는 사회복지사를 표집하는 것인데, 이를 위해서는 네트워크 사례선택(network selection)을 하였다. 네트워크 사례선택은 한 사람이나 집단으로 하여금 다음 사람, 집단을 선택하게 하는 방법이다(Patton, 1990). 예를 들어, 장애인 활동보조 사업을 시행하는 장애인복지관을 추천받아 그 기관의 바우처 담당 사회복지사와 인터뷰를 하고 다시 추천받는 방식으로 이루어졌다. 연구에 참여한 사회복지사는 총 20명이었다. 그 결과 연구참여자는 전국을 커버하지 못하고 서울, 경기지역에 한정해 표집이 이루어졌다. 본 연구에 참여한 연구참여자의 특징은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구참여자의 특징

기관(명수)	연구참여자	성별	현장경력(년수)	바우처 경력(개월수)
종합사회복지관 (6명)	1	여	5	20
	2	여	1	6
	3	여	15	15
	4	여	5	22
	5	여	5	17
	6	남	8	18
장애인복지관 (7명)	7	여	5	13
	8	여	9	6
	9	여	15	6
	10	여	1	12
	11	남	12	6
	12	남	2	20
	13	남	10	20
노인복지관 (3명)	14	여	2	6
	15	남	3	15
	16	여	9	10
자활기관 (4명)	17	여	3	13
	18	여	3	15
	19	여	5	18
	20	여	7	15

2) 자료 분석과정 및 엄격성

인터뷰 자료에 대한 분석방법은 주제분석(thematic coding)과 Glaser and Strauss의 개방코딩(open coding)과 축코딩(axial coding) 방법을 사용하였다. 자료분석은 또한 바우처 서비스의 내용 여하에 따라 정체성에 대한 경험이 다를 수 있음을 염두에 두고 사례들 간에 차이가 있는지를 파악하기 위해 사례 내 분석(within case analysis)과 사례 간 분석(between case analysis)을 병행하였다.

분석의 과정은 우선 사례별로 주제를 요약하고, 코딩을 통해 범주화하였다. 그리고 각 사례별로 이들 범주들 간의 연관관계를 도출함으로써 해당 사례에 대한 스토리 텔링(story telling)을 구성하였다. 여기서 나온 사례별 분석을 대상으로 사례 간 분석을 시행하였다. 이는 개별 사례가 아닌 사례들을 관통하여 존재하는 범주와 하위범주 및 범주들 간의 관계를 도출함으로써 이루어졌다. 아울러 사례들 간의 차이를 찾아내려 하였는데, 분석결과 사례들 간에 미세한 차이는 있었지만 주목할 만한 차이는 발견되지 않았다.

이러한 분석과정에서 329개의 의미단위, 54개의 하위범주, 12개의 범주가 발견되었고, 이들 범주와 하위범주는 바우처 도입으로 인한 사회복지전문직의 정체성 변화라는 현상의 세밀한 구조를 그려내는 자료로 사용되었다. 특히, 분석과정의 타당성을 위해 도출된 12개의 범주(사회복지사의 바우처인식, 정체성 변화의 양상, 중개자(매개자) 역할, (간접) 관리자 역할, 자율권 축소, 관료화, 영리화, 바우처 경험의 본질, 클라이언트와 사회복지사간의 관계 변화, 바우처의 결과와 효과, 바우처 도입의 의미, 기타)들의 관계설정을 여러번의 원자료에 대한 지속적인 검토와 비교를 통해 구축해 나갔고, 이를 토대로 바우처 도입으로 인한 사회복지전문직 정체성의 변화라는 현상의 구조를 구성하였다. 이외에도 의미단위들의 구성이 하위범주를 타당하고 충분히 설명하는지, 하위범주의 구성이 범주를 타당하고 충분히 설명하는지를 고려하면서 원문을 비교하면서 의미단위 및 하위범주 명명을 재검토하였다.

또한 분석결과가 과연 현장의 사회복지사들의 경험을 반영하는지 즉, 연구결과가 얼마나 신뢰할만한 것인지를 확인하기 위해 접근이 가능한 연구참여자 2명, 연구결과를 발표하는 과정에 참여한 약 10명의 사회복지사와의 토론을 통해 이 과정에서 논의된 결과를 연구에 반영하였다.

4. 바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 의미

1) 바우처 도입에 따른 정체성 변화의 양상: '정체성 혼란'

바우처 방식의 서비스 전달구조 안에서 일하는 사회복지사들은 자신의 직업적 정체성을 어떻게 인식하고 있을까? 바우처 실천을 담당하는 사회복지사는 그들의 일이 전통적 사회복지실천과 '부조화'를 이루는 것으로 경험하고 있었다. 그런데 이 부조화의 층위는 단일하지 않고 다층적이었다. 사회복지사들에게 바우처가 불러일으키는 부조화는 '비복지성', '애매함', '상업성'이었다.

우선, 사회복지사에게 바우처 업무는 그들을 사회복지의 핵심적 업무에서 벗어나게 하고, 사회복지실천의 본질에서 멀어지게 만드는 '비복지적인 것'이다. 즉 바우처는 클라이언트와의 직접 대면을 통해 상호적으로 문제를 해결해가는 사회복지실천의 과정을 축소하거나 원천봉쇄한다. 예전엔 클라이언트의 어려움을 공유하고 함께 해결방법을 찾아 가면서 클라이언트로부터의 피드백을 통해 복지사로서의 보람을 경험할 수 있는 기회가 많았다. 그러나 바우처는 이러한 기회를 배치, 행정, 결재, 민원상담과 같은 일로 대체하도록 구조화함으로써 전통적인 사회복지실천의 공간을 축소시킨다. 그 결과 사회

복지사로 하여금 대면적 공감의 기회를 축소시키고 그 의미를 무화시킨다. 그리고 이는 사회복지사들로 하여금 바우처를 사회복지와 배치되는 것으로 인식하게 한다. 그들에게 바우처는 “꼭 사회복지 쪽에서 해야 하는 것인지 의심스럽고”(1), “사회복지사가 아니어도 할 수 있는 일”(2)로 여겨진다.

사회복지사들이 바우처와 사회복지의 부조화를 경험하는 또 다른 방식은 바우처 실천을 “애매한 것”으로 인식함으로써 이다. 여기서 ‘애매함’은 바우처 실천이 사회복지인 것 같기도 하고 아닌 것 같기도 한 혼란에서 출발한다. 혼란의 실체는 바우처 실천이 “매칭과 사회복지의 결합”(17)인 것 같거나 “사회복지와 사업의 중간”(18)처럼 보이는 것 즉 ‘사회복지 같지 않은 것’과 ‘사회복지인 것’의 결합인데 있다. 이 결합이 가장 가시화되는 국면은 ‘중개’라는 역할수행에서이다. 중개의 과정에서 겪게 되는 생소한 역할들(결재, 배치, 민원처리)은 바우처 실천이 “사회복지도 아니고, 사회복지도 아닌 것 같으면서 사회복지이기도 한”(18) 혼란과 딜레마를 낳는다. 이 혼란의 와중에서 사회복지사들은 자신을 “가운데 입장”, “중간자”(14)로, 사회복지기관을 “중개기관”으로 부를 만큼 전통적 사회복지실천에서 이루어졌던 중개의 역할이 확장, 변형되었음을 자각한다. 이 변형의 연속선에는 사회복지전문직의 정체성을 “직업소개사”(11), “파견업체의 직원 아니면 업주”(17)로 정의하는 극단이 존재하기도 한다.

“정말 이 사람들을 내가 그냥 파견하는 사람인가? 내가 무슨 대단한 사회복지사는 아니지만 그래도 어쨌든 간에 이 사람들하고 같이 어울릴 더울렷하면서 같이 땀 흘리며 그렇게 하고 싶은 마음이었는데 그게 아닌... 정말 내가 파견업체, ‘오늘은 어디로 파견 나가서 몇 시간짜리 일해, 그럼 그거 얼마구. 언니 바우처 그거 안 끊으면 월급 없어요’, 이런 얘기나 할 수 밖에 없는. 그럴 수 밖에 없잖아요”(20).

그러나 사회복지사들의 정체성에 가장 낮설고 혼란스러운 것은 바우처 실천에 내포된 ‘상업성’이다. 그들에게 바우처는 기존의 “사회복지사업에 상업성이 가미된 사업”(14)이거나 “사회복지와는 다른 영업적 수익사업”(13) 혹은 “돈이 개입하는 사업”(11)이다. 그 결과 사회복지사업은 “사람중심에서 사업중심으로 바뀌었고”(20), 사회복지사는 “영리창출의 주체”(11)로 인식된다. 이처럼 바우처 실천은 사회복지사들에게 ‘영리화’의 기제가 사회복지실천에 접목될 수 있다는 가능성을 열어 놓았다. 그리고 이것은 아직은 사회복지사들에게 ‘혼란’이자 동시에 ‘낮설음’으로 경험되고 있다.

그런데 ‘비복지성’, ‘애매성’, ‘상업성’이라는 복지사의 바우처 인식이 전통적 사회복지실천과 조화를 이루지 못함으로써 사회복지사의 정체성에 혼란을 불러일으키는 것과는 달리, 이들이 바우처 실천에 대해 갖는 혼란은 사실상 양가적이고 모순된 방식으로 작동하고 있었다. 그들에게 바우처는 필요하고 보편적인 것일테지만 거부하고 싶은 것, “클라이언트에게는 좋지만 복지사에게는 두려운 것”(5), “확대 되겠지만 하고 싶지 않은 것”(7), “정부도 힘들지만 나도 힘든 것”(16), 복지에서 관리기술이 “공통의 기술”로 보편화되고 중요해질 것이지만 거부하고 싶은 것, 그리고 복지사에게 바우처 접촉은 불가피하겠지만 하고 싶지 않고 두려운 것이다.

사회복지사들의 바우처 실천에 대한 이러한 양가성에는 바우처의 확대가 이미 대세이고, 그 대세를 거스를 수 없는 것이라는 판단이 작용한다. 복지사들은 대세를 온전히 따르지도 못하고, 그렇다고 대

세를 강하게 거부하지도 못하는 '끼인 상황'에서 바우처를 정체성 혼란의 주된 근원으로 경험하고 있는 것이다. 한편으로, 어찌할 수 없는 어정쩡한 '끼인 상황'은 복지사들로 하여금 현실의 범위 안에서 정체성을 재구조화하고 확고히 하려는 자구노력을 보이기도 한다. 그러나 이 자구노력은 아직은 당위적 수준에 머물러 있고, 그 뒤에 숨겨져 있는 것은 어쩔 수 없는 '불안감'이다.

“계속적으로 이용자들의 목소리에 귀를 기울이면서 중개를 해야 된다는 거죠. 중개기관에서 바우처 사업을 돈벌이로만 생각하면 안 된다는 얘기예요. 마이너스가 떨어지더라도 사회복지 기관과 비영리 기관이라는 사실 그다음에 중증 장애인을 위한 사업이라는 사실을 절대적으로 한순간도 놓치지 말아야죠. 그걸 꼭 기대하고 잃지 말아야 할 것 같아요. 그거 놓치면 이제 우리가 아니어도 행정학과 친구들이 더 잘 할 것 같고 회계 공부하는 친구들이 더 잘할 것 같고 그래요.”(15)

2) 바우처 도입에 따른 정체성 혼란의 토대: 역할과 권한의 변화

(1) 바우처 실천의 본질

바우처 담당 사회복지사의 업무는 대개 전통적인 클라이언트('서비스 이용자')와 이들에게 직접 서비스를 제공하는 '서비스 제공자'¹⁾의 이원적 경로를 통해 구성된다. 서비스 제공자에 대해서는 이들을 모집, 접수, 선발하는 일에서부터 이들을 이용자와 매칭하고, 스케줄을 관리하고, 계약서 작성 및 서비스 제공에 필요한 교육을 관리하고, 이들이 쓴 일지를 검토·수정하고, 급여를 계산하는 일에 이르기까지 서비스 제공자의 행위는 물론 이동경로 전반을 관리한다. '서비스 이용자'에 대해서는 가정을 방문하여 초기면접을 하고, 이용자별 월별 계획서를 작성하고, 이용시간을 관리하고, 서비스 제공자에 대한 불만을 상담하고, 월별 본인부담금과 추가도입분을 계산하고, 결제를 확인하는 등 이용자의 서비스 수급 전 과정을 모니터링하고 관리한다.

사회복지사들의 이러한 업무를 간략화하면 '서비스 이용자와 서비스 제공자 사이에서 이들을 매칭하고 관리하는 것'으로 표현할 수 있다. 이는 사회복지사의 위치가 서비스를 직접 제공하는 '직접적 위치'에서 중간 혹은 매개의 '간접적 위치'로 이동했음을 의미한다. 즉 서비스 이용자를 만나서 서비스를 제공하는 역할보다는 이용자와 서비스 제공자를 연결하고 그 연결의 전 과정에서 일어나는 행정적, 관리적, 재정적, 민원 차원의 일들을 처리한다. 어떤 사회복지사는 자신의 이러한 위치를 "클라이언트와 서비스 제공자 사이에 끼인 샌드위치"(11)로 묘사하였다. 그래서 그들은 "예전에 클라이언트는 단일하고 명확했는데"(4), 지금은 자신들의 클라이언트가 누구인지, 누구이어야 하는지가 혼란스럽다.

그런데 이러한 '간접적 위치'에서 사회복지사들이 바우처 실천의 과정에서 맞닥뜨리는 일의 본질은

1) 사회복지사들은 이들 '서비스 제공자'를 다양한 이름으로 부르고 있었는데, 이는 바우처 사업의 특성이 다르기 때문이다. 예를 들어, 노인에게 돌봄을 제공하는 경우는 "보호사", 장애인 활동보조인의 경우는 "보조인", 장애이동치료의 경우는 "치료사", 그 외에 "관리사", "보조사", "도우미" 등의 용어를 사용하였다.

배치, 전화상담, 회계관리, 서류검토이다. 우선, 사회복지사들의 바우처 실천을 가장 특징짓는 것은 '배치'인데, 이는 서비스 제공자를 이용자와 매칭하는 것에 집중되어 있다. 사실 '배치'는 이용자의 욕구와 자원을 "연계"한다는 측면에서 전통적 사회복지실천의 일의 본질과 다르지 않다. 오히려 사회복지 전문직이 다른 전문직과 차별화할 수 있는 핵심 기반으로 "연계"전략을 발전시켜 나가야 한다는 입장에서 보면 배치는 연계의 한 형태로 볼 수 있다. 그러나 바우처 실천에서 배치는 다양한 자원을 포괄하여 연계하는 전통적 실천에서와는 달리 인력배치에 제한된다는 점 그리고 배치의 내용이 해당 바우처가 허용하는 표준화된 좁은 범위에 한정된다는 점에서 그것은 '축소된 표준화된 배치'라고 볼 수 있다.

바우처 실천의 본질을 이루는 '전화상담'도 전통적 실천에서 통상적으로 제공되는 것이지만 전화상담이 이루어지는 양과 정도라는 측면에서 보면 전통적 실천을 다른 모양새로 틀지우는데 충분한 역할을 한다. 사회복지사들은 바우처 실천이 "전화로 해서 전화로 끝나는 민원 서비스"(14)로 불릴 정도로 매칭 과정에서 발생하는 문제들을 전화로 처리한다. 문제는 이러한 전화 민원상담의 확대가 사회복지사들이 자신들의 정체성의 핵심으로 생각하는 '클라이언트와의 대면적 실천'²⁾을 축소한다는 점이다. 이처럼 바우처 실천의 본질이 전통적 실천의 그것과 동질의 것이더라도 그 양의 확대는 다른 역할을 축소시키는 방식으로 작동함으로써 역할의 지형을 바꾸어 놓을 수 있고, 이는 사회복지사들의 정체성에 혼란을 가져올 수 있음을 알 수 있다.

또한 사회복지사는 바우처 실천 과정에서 '회계관리' 업무를 피해갈 수 없다. 사실 전통적 실천에서 회계 업무는 사회복지사들의 몫은 아니었다는 점에서 다른 어떤 것 보다 사회복지사들에게 가장 낯설다. 특히 기계를 통한 전자 결제 시스템 하에서 서비스 제공자들의 실시간 결제와 급여를 관리·지원하고, 서비스 이용자들의 월별 부담금을 회계 처리해야 한다. 이는 바우처의 제도설계와 정부의 테크놀로지의 결합으로 인해 사회복지사의 업무가 새롭게 구성되는 의미를 갖는다. 그리고 서비스 이용자와 제공자 간을 매칭하고 그것을 관리하는 과정에서 처리해야 하는 '서류검토' 작업은 예전의 사회복지실천에서 하던 것에 비하면 자신이 "행정가인지 뭔지 잘 구분이 안될 정도로"(13) 증가된 양상을 보인다.

"기관에서 결제를 하는 게 아니라 단말기 결제제가 문제가 좀 있어요...본인은 50시간 활동 했는데 결제가 45시간 이렇게 되어 있고, 본인도 모르는 거죠. 결제가 잘못된 건지, 그럼 저희가 나중에 일지를 수거해서 이제 급여작업 할 때 아는 거죠. 그럼 부랴부랴 또 다시 연락해서 '어머니 결제가 안 되었는데..'"(11)

이처럼 바우처 실천은 업무의 형태와 양, 그리고 성격이라는 측면에서 전통적 사회복지실천의 그것과는 다르다. '배치'는 업무의 형태(비표준화에서 표준화로)와 양(축소되었다는 점에서)에서, '전화 민

2) 여기서 대면적 실천이란 상담이나 치료와 같이 클라이언트와 사회복지사의 일대일 대면만을 의미하지 않는다. 개인, 집단, 지역, 조직의 차원에서 대면적 접촉을 통해 클라이언트의 삶에 관여하는 미시와 거시의 모든 실천적 활동을 의미한다. 사회복지실천가를 '전문가'로 부르는 핵심에 바로 이 대면적 실천이 있다.

원상담'은 그 양 면에서, '회계관리'는 새로운 성격의 업무라는 점에서 그리고 '서류검토'는 성격과 양의 확대라는 측면에서 전통적 사회복지실천과는 다른 모양새이다. 이것은 어찌 보면 전통적 실천의 변형 정도로 보일 수 있다. 그러나 주목해야 하는 것은 각각의 형태와 양의 변화가 아니라, 이들 각각이 결합되어 만들어내는 바우처 실천의 전체적 구조와 성격이다. '구조'라는 관점에서 볼 때 어떤 업무의 증가나 축소는 단지 그것에 머무르지 않고 전체 구조의 모양새를 변화시키고, 그러한 구조의 모양새는 그것의 성격과 기능을 변화시킨다. 따라서 바우처 실천의 본질은 단순히 전통적 실천의 요소들에 일어나는 형태와 양의 변화에 국한되지 않고, 이 형태와 양의 변화들이 결합되어 재구성되는 구조의 변화라는 측면에서 바라볼 필요가 있다.

(2) 사회복지사의 역할 변화: '중개적 관리자'

그러면 바우처 실천에서 사회복지사들이 하는 일들을 역할이라는 프리즘으로 들여다 보면 그것은 무엇이라고 명명할 수 있을까? 앞서 언급했듯이, 사회복지사들은 바우처 실천이 자신들이 전통적 실천에서 해 오던 역할을 변화, 이동시키고 있음을 인식하고 있다. 그리고 이들의 역할 변화와 이동의 핵심은 '서비스 이용자와 서비스 제공자 사이에서 매칭하고 관리하는 것' 즉 '중개자'와 '관리자로서'의 역할 증대임을 알 수 있다. 이는 곧 바우처 실천으로 인한 사회복지사의 정체성 혼란을 이끄는 역할 변화의 핵심이 중개자와 관리자 역할의 증대 즉 '중개적 관리자'로의 역할 변화임 말해 준다.

그런데 여기서 '중개적 관리자'는 중개역할과 관리역할의 단순한 병렬적 '합'으로 보기보다는 관리역할이 중개역할을 축으로 재구성되는 것으로 보는 것이 더 적절하다. 사회복지사 역할의 구조적 위치가 직접적 위치에서 매개적 혹은 간접적 위치로 이동되고, 바로 이러한 위치 변화가 역할 변화의 핵심이기 때문이다. 즉 사회복지사는 서비스 이용자와의 직접적 관계에서 서비스 이용자와 서비스 제공자 사이에 위치하는 매개적 위치에 서게 된 것이다. 이 위치 변화를 핵심 축으로 사회복지사들의 역할은 재구성되는데, 중개역할이 증대하고 중개에 따른 관리역할이 확대되면서 직접 서비스 제공 역할은 축소되는 양상으로 나타난다. 결국 바우처 실천에서 중개역할과 직접 서비스 제공 역할은 상보적 관계가 아니라 어느 하나가 확대되면 다른 하나는 축소되는 충돌적 관계에 있다고 할 수 있다.

“지역사회 직접 투입되어서 보조 인력등과 자원들을 활용해서 직접 투입의 형태로 갔었다면 이제 는 중개에 역할로 넘어오게 된 거잖아요 사회복지사 역할이 그러면 이렇게 되면 많은 것들이 혼란스러운 거죠...그러다 보니까 관리도 엄청 많아지고 정말 혼란스러워요...어떻게 해야 할지 모르겠어요”(15)

그렇다고 중개역할이 사회복지실천에서 아주 새롭거나 낯선 것은 아니다. 중개는 사회복지실천에서 클라이언트의 욕구와 자원을 연결하는 과정에 적용될 수 있는 방법이다. 문제는 중개 자체가 아니라 바우처 실천에서의 중개가 전통적 사회복지실천에서의 중개와 다르다는 점에 있다.

첫째, 바우처 실천에서의 중개는 전통적 실천과는 달리 “돈이 걸린 중개”(4), “돈이 걸린 조정”(3)이다. 복지사들은 돈이 걸려있을 때의 중개와 그렇지 않을 때의 중개는 전혀 다르다고 한다. 여기서 “돈이 걸린 중개”는 기관의 생존이 이용자의 손에 달려있는 바우처의 구조로부터 나온다. “돈이 걸

린” 중개는 사회복지사들의 자율적 중개를 방해하고 단순화되고 틀에 갇힌 중개에 집중하도록 한다. 그 결과 바우처 실천에서의 중개는 중개과정에서 사회복지사들의 자율적 능력을 발휘하는 공간으로 작동되지 못하고 있다.

둘째, 바우처 실천에서의 중개는 다차원적이다. 이는 바우처 실천에서의 중개가 서비스 이용자와 서비스 제공자 사이만이 아니라 정부와 서비스 제공자 사이, 정부와 서비스 이용자 사이에서도 이루어짐을 의미한다. 즉 사회복지사는 서비스 이용자와 제공자 사이 이외에도 서비스 제공자의 행위가 합리적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 정부와 서비스 제공자 사이를 중개하고, 서비스 이용자에게 정부가 제공하는 바우처 서비스가 효율적으로 전달될 수 있도록 이들 사이를 중개한다. 그런데 중개의 이런 다차원성은 사회복지사들의 업무를 증대시키고 자율적 중개를 위한 운신의 폭을 좁힌다.

“어머님들이 만약에 계약을 했어요. 우리 복지관 4번을 하겠다. 그런데 어머님이 한 번도 안 나오실 수 있거든요. 개인적인 사정일 수도 있긴 하지만 우리는 계획을 잡아드렸는데, 그럼 보건복지가족부 입장은 결재하지 말라 예요. 네 번 다.”(9)

셋째, 바우처 실천에서의 중개는 ‘비대면적’이라는 점에서 전통적 실천에서의 중개와는 다르다. 사회복지실천에서 서비스 대상자를 직접 만나는 ‘대면성’은 사회복지사들로 하여금 직업에 대한 보람을 불러일으키고, 소진을 막는 요소로 널리 알려져 있다. 그러나 바우처 실천에서의 중개는 ‘대면’ 보다는 ‘전화’를 통해 비대면적으로 이루어진다. 많은 사회복지사들이 중개의 이러한 ‘비대면성’ 때문에 바우처 실천을 사회복지사가 아니어도 할 수 있는 것으로 생각한다. 그러나 그 속내를 드러다 보면 “사회복지사가 아니면 질을 담보할 수 없는 거”(15)라는 자조와 다짐도 드러난다.

바우처 실천에서 사회복지사의 관리자 역할의 확대는 이러한 중개적 위치와 바우처 운영방식(전자바우처-단말기)의 결합으로부터 나온다. 이런 점에서 바우처 실천에서의 관리역할은 전통적 사회복지실천에서의 관리역할과 그 양상이 다르다. 우선 전통적 실천에서의 관리가 서비스 이용자를 중심으로 한 관리였다면, 바우처 실천에서는 사회복지사의 중개적 위치로 인해 관리의 대상이 서비스 이용자와 서비스 제공자로 확대되고 이원화되었다. 즉 종전의 관리가 주로 서비스 이용자에 대한 인력관리와 서비스 과정 관리였다면, 바우처의 도입으로 서비스 제공자들과의 계약관리, 결재관리, 급여관리가 사회복지사의 또 다른 관리 영역으로 들어왔다.

그런데 이들 관리 영역에 대한 사회복지사들의 불만과 업무과중은 단말기 방식의 전자바우처 운영에서 비롯되는 경우가 대부분을 차지한다. “하루하루 카드를 체크하고 정산하고”(3), “질 체크 보다 매일 매일 건건이 자료를 입력해야 하고”(7), “단말기 결제로 인해 생기는 오류를 일일이 확인, 수정해야”(11) 하기 때문이다. 또한 “돈이 걸려있는”(4) 바우처 사업은 민원처리에 대한 민감성을 높임으로써 이로 인한 행정업무의 비중을 높인다. 이처럼 바우처 실천에서의 관리 역할은 자율적이고 대면적인 성격에서 단순화되고 기계화되는 모습으로 나타난다. 그러나 관리역할의 단순화와 기계화는 사회복지사들로 하여금 “나는 관리만 하는 사람인지”(9)를 회의하게 한다. 결국 바우처 실천의 도입으로 사회복지사들의 관리역할은 확대되었을 뿐만 아니라 새롭게 재구조화 되었다고 말 할 수 있겠는

데, 이를 '관리 역할의 패러다임 변화'로 부를 수 있을지는 좀더 지켜볼 일이다.

(3) 사회복지사의 권한 변화: '매매관계'

바우처 실천은 사회복지사에게 '중개적 관리자'라는 역할의 변화와 함께 권한의 변화를 가져왔다. 여기서 권한은 누구에 대한 권한이라는 점에서 '관계'를 상정한다. 즉 바우처 실천은 실천가와 클라이언트라는 전통적인 관계에 모종의 변화를 가져온 것이다. 바우처 실천은 서비스 이용자의 권한은 확대하고 사회복지사의 권한은 축소시켰다. 이는 구조적으로 서비스 이용자에게 서비스의 선택권을 줌으로써 사회복지사의 생존이 이용자의 선택 여하에 달려있도록 한 것에 기인한다. 그러면 이러한 구조적인 권한 축소는 현장에서 어떤 현상으로 나타날까?

앞서 언급했듯이, 바우처 실천은 사회복지사들을 중개적 위치에 둠으로써 중개의 당사자인 서비스 이용자와 서비스 제공자 양쪽에 관여하게 되었다. 이는 외양으로 볼 때 개입영역이 확대된 것으로 보이지만 이것이 사회복지사들의 권한 확대로 이어지는 않았다. 그보다는 오히려 권한을 축소하고, 관계를 변형시키는 결과를 가져왔다.

가장 눈에 띄는 변화는 서비스 이용자의 의식의 변화이다. 사회복지사들에 의하면, 서비스 이용자는 바우처 서비스를 받으면서 이전과는 달리 '구매자'로서의 의식을 갖고 있다. 이것은 서비스를 마치 시장에서 물건을 사면서 흥정하듯이 서비스를 흥정하고 그 흥정을 통해 구매하는 행위를 보이는데서 드러난다. '구매자'로서의 의식에는 자신을 서비스를 구매하는 당당한 주체라는 의식, 따라서 무엇이든 필요한 것은 요구할 권리가 있음을 자각하는 과정이 포함된다. 서비스 이용자들의 '구매자' 의식은 주로 바우처에 대한 권리와 본인부담금에 의존한다. 시장에서 돈을 내고 물건을 사듯이 자신의 돈을 지불했다는 자의식은 사회복지사는 물론 서비스 제공자에게 자기주장의 근거로 작용한다.

“그리고 그 가족 분들은 본인부담금을 조금 내시거든요. 그러다보니까 그런 부분에 있어서 주장을 하시는 부분이 되게 커요.”(17)

“이용자는 그 포인트가 자기 것인 줄 아는 거예요. 나라에서 사실은 본인을 위해서 지원해 주는 건데, 자기 건 줄 안다는 거죠. 본인부담금 4만원, 2만원으로 인해서.”(18)

그런데 이 '구매자'로서의 의식은 '시민'으로서의 권리의식과는 구별될 필요가 있다. '구매자'로서의 의식이 '돈'을 매개로 한 권리의식인 반면, '시민'으로서의 의식은 사회의 보편적 구성원으로서의 권리의식이다. 둘 다 '권리'의 신장이라는 외양을 띠지만 그 내부에서 작동하는 원리는 다르며, 그 결과 장기적 관점에서 보자면 서비스 이용자와 사회복지사 혹은 서비스 이용자와 제공자간의 관계의 질은 달라진다. 아직은 제도 시행의 초기에 있고 서비스 이용자 측의 이야기를 좀 더 세밀하게 들어보아야 하지만, 서비스 이용자들의 '구매자' 의식은 초기의 진화 및 분화과정을 보이고 있다. 즉 서비스 이용자들의 '구매자' 의식이 양극화되고 있는데, 한편으로는 정당한 구매 의식을 보이지만 다른 한편으로는 사회복지사 및 서비스 제공자에 대한 '사유화' 의식이 나타나고 있다.

“일부 이용자들은 그 보조원을 자기가 채용한 줄 알아요. 자기사람인 줄 아는 거예요.”(18)

서비스 이용자의 이러한 의식의 변화는 자연스럽게 사회복지사들로 하여금 자신들을 서비스 구매자의 욕구에 맞추어 행동하는 “판매자”로서의 반응을 보이게 한다. 즉 사회복지사는 이전의 서비스 제공자로서의 의식보다 서비스를 구매하는 고객에 대한 ‘판매자’로서의 의식을 갖게 되는데, 이는 서비스 이용자와 사회복지사의 관계가 시장적 관계로 진입하는 양상으로 볼 수 있다.

이처럼 서비스 이용자의 ‘구매자’로서의 의식과 바우처의 근본 구조는 이용자와 사회복지전문가와 의 관계를 공급자와 ‘고객’이라는 ‘매매관계’로 변하게 하였다. 바우처 실천에서는 이렇게 서비스 이용자와 사회복지사가 구매자와 판매자로서 관계 맺는 이른 바 ‘매매관계’가 형성되고 있다. “다른 데는 다 해주는 데 왜 여기는 안 해주느냐고 나오면 대상자 분들을 잃게 될 수도 있다”(3)는 생존에 대한 불안이 이러한 매매관계를 더 촉진한다. 문제가 되는 것은 이러한 매매관계가 이용자로부터의 피드백을 감소시키고, 사회복지사의 이용자에 대한 주도성을 약화시킨다는 점이다. 결국 바우처 실천은 사회복지사들의 권한을 서비스 이용자들에게 대폭 이동시키면서 사회복지사와 이용자 간 관계를 ‘매매관계’로 만들고 있고, 그로 인해 사회복지사들의 정체성 혼란은 더욱 가중되는 상황이라고 볼 수 있다.

3) 바우처 도입에 따른 정체성 혼란의 기제: ‘자율권의 축소’

(1) 자율권 축소의 영역과 범위

그러면 바우처 도입에 따른 정체성 혼란의 토대 형성 과정에는 어떤 핵심적 기제가 작동하였을까? 그것은 전문적 자율성이 개입할 여지가 줄어드는 ‘자율권의 축소’였다. 전문적 자율성은 사회복지가 전문직으로서의 위상을 갖는데 있어 매우 중요한데, 바우처 실천은 사회복지전문직이 가진 전통적 자율성을 축소하는 방향으로 작동되면서 사회복지사들의 역할과 권한을 둘러싼 정체성 형성에 혼란을 가져다주고 있었다.

바우처 실천에서 사회복지사들의 자율권 축소는 여러 영역에 걸쳐 일어났다. 우선 가장 눈에 띄는 것은 ‘이용자 선정권’의 축소이다. 많은 경우 바우처 실천에서는 이용자 선발절차 자체가 없다. 바우처를 가지고 있는 이용자만 받으면 되기 때문이다. 바우처 사업을 수행하는 일선기관의 사회복지사에게 이용자 선정권이 없다면, 그 권한은 누구에게로 갔을까? 대부분의 경우 이용자 선정은 지자체의 관료에 의해 이루어지고 있다. 이용자 선정의 자율적 결정 권한이 사회복지사에서 관료로 이동한 것이다. 문제는 ‘이용자 선정권’의 축소가 사회복지사들로 하여금 책임성에 대한 윤리적 딜레마를 동반한다는 것이다. 사회복지사들이 판단하기에 서비스를 꼭 받아야 할 형편에 있는 사람이 “대상자가 딱 정확히 규정되어 있는 바우처 때문에”(3) 아무런 서비스를 받을 수 없는 경우가 발생하는데, 이 경우 사회복지사들은 책임성의 딜레마를 경험하곤 한다.

자율권 축소가 일어나는 또 다른 영역은 ‘프로그램(서비스)에 대한 통제’에서이다. 전통적 실천에서 사회복지사는 클라이언트의 욕구에 기반해 프로그램을 기획하고 조정하며, 프로그램 진행 전반에 개

입한다. 그러나 바우처 실천에서는 예산의 불안정으로 인해 프로그램을 기획하는 것이 어렵고, 많은 경우 지자체 단독으로 프로그램 기획이 이루어지기 때문에 사회복지사에게 프로그램을 개발하고 기획할 수 있는 권한이 매우 제한되어 있다. 이러한 현실은 '이용자 선발권'에서와 마찬가지로 프로그램 개발 및 기획에서의 통제권이 사회복지사에서 관료로 이동했음을 말해 준다.

바우처 실천에서 '이용자 선발'이나 '프로그램 통제'에 대한 사회복지사들의 자율적 결정권이 축소된 것만큼 '전문적 조정권' 또한 축소되었다. 전문적 판단에 의한 조정권의 축소는 서비스 제공 과정에서 이용자의 어려움에 대한 '사정'이 필요 없어지거나, 시간의 자율적 조정이 어려워지거나, 임상적 판단에 의한 조정이 어려워지는 형태로 나타났다.

“지금은 짜 맞춰진 그 틀에 이용자들을 넣는 그런 형태잖아요 우리는 전에 전에 같은 경우는 접수 상담을 하고 필요한 부분들이 있으면 이제 어느 쪽 치료들을 받으시면 좋을 것 같다 이쪽에 검사를 받아봐라 뭐 이런 얘기들을 할 수 있는, 이렇게 사회진단을 해서 그런 부분들을 배제할 수 있는데 지금 같은 경우는 그런 과정들은 무시가 되어버려요.”(2)

이처럼 바우처 실천에서 나타나는 사회복지사의 자율권 축소는 선정권 상실, 통제권 약화, 결정권 약화를 포괄하는 다차원적 개념이다. 그리고 자율권 축소가 일어나는 범위는 프로그램(서비스) 전 과정에 걸쳐있다. 주목할 것은 이러한 자율권의 축소가 책임부하를 수반한다는 점이다. 즉 자율권이 축소된 만큼 책임이 줄어드는 것이 아니라 거꾸로 자율권은 축소되었는데 책임은 늘어나는 기현상이 일어나는 것이다. 자율권이 축소되면서 동시에 책임이 과부하되는 현상이 어떤 기제를 통해 일어나게 되는지를 살펴보자.

“저희는 세금을 가지고 시스템을 이용하는 곳인거죠 그러니까 애매한거지 뭐하나 독자적으로 한 거는 없는 거구요 책임만 있어요 많이 부여가 되는거죠 책임은 다있고 정부 기관에는 그만큼 생각만큼 책임이 없는 거죠 모든 책임이 다 저희 쪽으로 오면서 그 책임에 대해서 보건복지부는 아 이거는 우리가 확인하기 어려운데 라고 하면은.”(14)

(2) 자율권 축소의 기제

① 관료화

사회복지사의 자율권이 축소되는 기제는 '관료화'와 '영리화'에 의해서였다. 우선, 바우처 실천 과정에 나타난 '관료화'는 '관료적 통제'를 핵심 개념으로 구성되고 있었다. 즉 여기서 말하는 관료화는 사회복지사들이 관료화되어 간다는 의미가 아니라 사회복지사들이 관료의 통제를 받는 정도가 증가했다는 의미이다. 말하자면, 사회복지사들의 자율권 축소는 바우처 실천과정의 다양한 국면에서 사회복지사들에 대한 관료적 통제가 가해짐으로써 이루어졌다는 것이다.

'관료적 통제'는 바우처 실천과정의 다양한 영역에서 다양한 양상으로 이루어졌다. 첫째, 앞서 언급했듯이 프로그램 기획과 이용자 선발에서 중앙정부 혹은 지자체의 관료들은 사회복지사의 전문적 결정권을 넘겨받는다. 그들은 바우처 프로그램의 내용과 성격을 결정하고, 그것을 프로그램을 관리할 사

회복지사들에게 넘긴다. 이 과정에서 사회복지사들은 바우처 실천 이전에 갖고 있던 프로그램 기획과 이용자 선발에 대한 결정권을 상당부분 상실한다.

둘째, 지침을 통한 관료적 통제이다. 바우처는 그 속성상 서비스를 구체화하거나 규격화한다. 구체화되고 규격화된 서비스는 잠재적 서비스 이용자들의 복잡한 현실을 담아내지 못하는 경우가 많은데, 이 과정에서 사회복지사의 자율적 판단이 개입할 여지는 거의 없다. 제도의 속성 자체가 전문가의 자율적 결정권을 방해한다고 볼 수 있다. 자율적 판단이 개입될 여지가 없는 규격화된 서비스는 지침을 통해 관리하는 것을 효과적인 것으로 간주한다. 그러나 이러한 지침을 통한 서비스 운영은 지침으로 커버되지 않는 부분을 잘라내게 되는데, 이 과정에서 사회복지사들은 윤리적 갈등과 딜레마에 처한다. 또한 “지침에 걸리면 사업을 반납해야 하는”(18) 상황에서 사회복지사들이 지침의 경계를 벗어나 자율권을 행사할 여지는 거의 없다.

셋째, ‘관리의 다단계화’를 통한 관료적 통제이다. 이것은 서비스를 받거나 관리하기 위해 여러 단계를 거치게 함으로써 관료적 통제를 행사하는 것이다. 전통적 사회복지실천이 복지기관 내부나 관할 관청 한 두 단계를 거쳐 이루어졌다면, 바우처 실천은 관할 관청은 물론 상부 관청 그리고 바우처 관리기관을 거쳐야 하고, 전자 결제를 위해서도 ‘통신사-단말기 회사-관리센터’의 과정에 대해 관리해야 하기 때문에 사회복지사들에 대한 관료적 통제가 강화되었다고 볼 수 있다. 이러한 다단계적 관리시스템에 있는 사회복지사들은 그들의 자율권을 행사할 기회가 축소된다.

이 외에도 바우처 실천에서는 민원을 통해, 양적 규제를 통해, 또는 서비스의 질 관리라는 명분을 통해 관료적 통제가 이루어졌다. 그리고 이러한 관료적 통제는 사회복지사들의 자율권을 축소시키는 방향으로 작용하였다. 결과적으로 사회복지사의 자율권은 정부의 관료적 통제 장치들에 의해 상당부분 축소되었고, 이로 인한 사회복지사들의 정체성 혼란은 더욱 가중된다.

“모든 게 건건이 걸려서 모든 거를 그 자기네들이 만들어 놓은 양적인 그거 안에 갖춰지지 않으면 중단이라고 얘기를 하는 거니까. 그러니까 울며 겨자 먹기로 할 수 밖에 없는 거고, 그 시스템에 맞출 수밖에 없고, 시스템에 맞지 않다고 생각 되에도 불구하고 따라갈 수밖에 없는 거 그러니까 실제적으로 통제되고 있는 거고 훨씬 더 많이 통제 하려고 하고 있는 거고”(7)

여기서 한 가지 주목할 것은 이러한 관료화 기제를 통한 자율권 축소가 사회복지사들에게 피통제감 즉 정부로부터 통제받고 있다는 느낌을 경험하게 한다는 것이다. 사회복지사들이 경험하는 피통제감의 근원은 다양하다. 이용자들이 지방정부를 통해 제기하는 민원이 정부가 자신들에게 가하는 통제의 하나로 경험하기도 하고, 정부가 가진 바우처 선정권과 취소권, 규격화된 관리 시스템의 작동이 복지사들의 생사여탈을 좌우하고 자율적 의사결정을 축소시킨다는 점에서 정부로부터 통제받고 있다고 경험한다. 물론 이러한 관료적 통제 외에도 사회복지사들은 이용자 선택권의 작동 자체 즉 “이용자한테 돈을 주고 그거 가지고 통제”(2)한다는 경험을 하는데, 이는 관료적 통제 외에도 시장적 기제가 사회복지사들에게 피통제감을 경험하게 하는 요소임을 말해준다. 사회복지사들이 경험하는 이러한 피통제감은 정부의 통제권을 민간에 넘긴다는 바우처의 취지와는 배치되는 것이고, 자신을 국가의 대행자로서보다는 국가로부터 통제를 받는 피통제자로 인식함을 시사한다.

“저희가 사회센터 관리 홈페이지가 있는데 거기에 도우미에 대한 정보도 다 올리기로 되어있거든요. 이제 얼마 전부터는 인건비 나가는 것 까지 다 올리게 되어있고 이제 사대보험이나 무슨 책임보험 당연히 가입하는 게 맞는데 그런 부분까지 올리게 되어있어요. 뭔가 더 체계적으로 관리를 하고 기관 내에서 관리되는 게 아니고 어떤 보건복지가족부 내에서 전자 바우처라는 그 시스템에서 관리된다는 느낌 때문에 통제되는 느낌이 있는 거 같아요”(16)

② 영리화

사회복지사의 자율권이 축소되는 또 다른 기제는 ‘영리화’이다. 여기서 ‘영리화’는 사회복지에서 수익성의 원리가 작동되는 것을 의미한다. 그런데 바우처 실천에서 사회복지사로 하여금 수익성의 원리를 따를 수 밖에 없게 한 것은 소위 이용자의 선택권에 대한 보장과 경쟁 원리이다. 즉 바우처의 ‘선택권-경쟁’구도가 작동되면서 영리화 기제가 적용되는 것이다. 이 때 이용자의 선택은 공급자의 생존을 결정하는 힘을 가진다. 영리 창출은 사실상 많은 복지기관들이 사회교육 프로그램 등을 통해 일정 부분 해오던 것이다. 그러나 그 때의 영리는 기관의 생존을 좌우하는 것은 아니었다는 점에서 바우처 실천의 도입으로 인한 영리와는 차별성을 갖는다.

실제로 바우처 사업 이후 정부는 바우처사업 수행 기관을 영리기관으로 인식하는 경향이 있고, 이용자는 사회복지사를 “돈과 연관된 사람”(11)으로, 사회복지사는 이용자를 “돈의 가치를 기준으로 선별하려는”(18) 경향이 있다. 결국 바우처사업의 공급자, 이용자, 주관자 모두 ‘영리’라는 기제 속에서 순환되고 있다고 할 수 있다. 이전의 영리가 일 부분적이었던 데 반해 바우처 도입 이후의 영리는 실천 주체와 과정 등 전방위적으로 작동되는 것이다.

바우처 실천 과정에서 영리화의 기제가 가장 부각되는 곳은 이용자 확보에서이다. 이용자 선정권이 상실된 상황에서 이용자 확보는 “일종의 영업”(7)이기도 하고, 일단 “끌어들이고”(3)나면 “나가지 못하게 붙들어 두는”(3) 전략이 필요한 지점이다. 그래서 사회복지사는 “오시면 뭐든지 헤드릴게요”(7)라는 자세로 이용자의 눈을 끌어야 한다. 그러나 이렇게 확보된 이용자에 대해서는 이용자가 가진 욕구를 사정해서 그에 합당한 서비스를 제공하는 전문적이고 자율적인 결정을 할 기회는 별로 없다. 욕구에 기반하기보다는 이용자의 선택을 받는 것이 우선시 되어야 하기 때문이다. 사회복지사는 이용자를 ‘고객’으로 생각하고 접근해야 기관의 생존에 필요한 이용자를 확보할 수 있기 때문에, 나아가 기관과 자신의 생존이 ‘고객’의 선택에 달려있기 때문에 전문적이고 자율적인 결정의 기회를 박탈당한다.

또한 바우처 실천 과정에서 사회복지사는 시간을 자율적으로 조정하는 것이 자유롭지 않다. 이용자가 원하는 시간만 따라가야 하기 때문인데, 이 과정에서 작동되는 원리는 이용자의 선택을 받아 수익을 올려야 한다는 영리화의 기제이다. 이러한 작동 원리는 사회복지사의 자율권 축소를 보여주는 또 하나의 모습이다.

“그 안에서 우리 역할을 찾아야 되겠죠. 찾긴 찾아야 하는데 그런 이용자의 그런 선호.. 선호가 중요한 걸로 되어버리고, 그러니까 이제는 사회복지사가 자율적으로 하는 부분이 되게 적지 않을까 싶긴 해요”(2)

그런데 이러한 영리화, 시장적 기제의 작동은 사회복지사들에게 불안감을 경험하게 한다. 이들이 경험하는 불안감의 가장 큰 근원은 '이용자 선택권'이다. 이용자 선택권은 사회복지사들로 하여금 이용자 상실에 대한 두려움은 물론이고 기관의 수익창출이 이용자들의 선택에 의존되어 있다는 것에 대한 자각을 불러일으킨다. 이용자들이 "다른 곳으로 언제든지 갈 수 있는 상황", "수익을 발생시켜 전담관리자 급여를 마련해야 하는 부분"(3)은 사회복지사들의 불안감을 자극한다. 그리고 이러한 불안감은 수익의 사후지급과 연동되면서 과연 사업이 지속적으로 유지될 것인가에 대한 불안감으로 이어지고, 더 나아가 사회복지사들의 직업불안정성 즉 "돈을 못 벌면 언제 짤려 나갈지 모른다"(6)는 불안감을 불러일으킨다.

특히 주목할 것은 이러한 이용자 선택권 원리의 작동이 사회복지사들에게 '교정적 강박'을 불러일으킨다는 점이다. '교정적 강박'은 "회계 업무 때문에 월말이 너무 두렵고"(9), 혹시 물어내고 반납해야 할 만큼 잘못된 것이 있는지, "실수한 것이 없는지"(10) 늘 자신을 다그쳐야 하기 때문에 사회복지사를 "진짜 간 떨리게"(11) 만든다. "매일 매일 끊으면 전화가 또 오는"(11) 민원접수는 사회복지사들로 하여금 전화를 보거나 어디 나가만 있어도 불안하게 만드는 또 하나의 요인이다. 바우처 실천 과정에서 나타나는 사회복지사들의 이러한 '교정적 강박'은 이용자의 선택권이 사회복지사들의 생존, 생사여탈을 좌우하는 힘으로 작동하면서 발생하는 하나의 현상인데, 이는 사회복지사들이 바우처 실천에서 경험하는 불안감의 상당 부분이 사회복지 제도에 시장적 기제가 작동함으로써 발생함을 말해 준다.

4) 바우처 도입에 따른 정체성 혼란의 의미

(1) 사회복지전문직 정체성의 '재구조화'

현재 바우처 실천은 비록 전체 사회복지실천에서 차지하는 비중은 작지만, 실천의 지형을 바우처와 바우처 아닌 것의 이원적 구조로 구분할 만큼 기존의 실천과 뚜렷이 구별된다. 이 구별의 분기점은 근본적으로 사회복지서비스의 확대와 바우처라는 서비스 전달방식이 결합되면서 만들어진 것이다. 사회복지서비스의 확대는 사회복지사들의 위치를 클라이언트와 서비스 제공자 사이의 중개적 위치에 놓이게 하였고, 바우처는 새로운 테크놀로지와 경쟁 및 시장적 기제를 사회복지실천에 끌어들었다. 그 결과 사회복지실천에는 영리화와 관료적 통제 기제가 강화되었고, 사회복지사들은 자율권이 축소되면서 전문적 실천가로서 보다는 중개적 관리자의 위치에 놓이게 되었다.

그런데 이러한 변화는 기존 실천양상의 단순한 확대, 변형이라기보다 '재구조화'에 가깝다. 여기서 '재구조화'는 사회복지전문직의 정체성을 어디에 두느냐에 따라 그 의미가 달라질 수 있다. 예를들어, 치료와 임상실천과 같은 좁은 의미의 사회복지실천의 전통적 가치와 모델이라는 측면에서 본다면 현재 바우처 실천에서 일어나는 일련의 변화는 심각한 정체성의 '위기'로 진단될 것이다. 이런 기준에서 보자면 바우처 실천을 통해 나타나는 사회복지사들의 역할은 전통적 의미의 사회복지전문직과는 '다른' 전문직으로 불리워질 수도 있다. 반면, 사회복지전문직이 임상실천과 함께 자원 동원과 연계를 통

해 클라이언트의 문제해결을 모색한다는 광의의 입장에서 보면 일견 직접적이고 대면적인 실천의 정도는 축소되었지만 자원을 동원하고 연계하는 연장선상에 바우처 실천이 존재한다고 볼 수도 있다. 그러나 엄밀히 말하자면, 전자는 정체성의 '전복'에 가깝고, 후자는 정체성의 '변형'에 가깝기 때문에 이들을 '재구조화'로 부르기는 어렵다.

바우처 실천이 광의의 기존 사회복지실천과 비교할 때 '재구조화' 현상으로 볼 수 있는 데는 여러 가지 이유가 있다. 우선, 중개적 위치에 서게 됨으로써 클라이언트가 서비스 이용자와 서비스 제공자로 확대 혹은 이원화되었고, 클라이언트와의 관계도 전문직 관계에서 매매관계로 전환되었으며, 주된 실천의 형태도 대면적 실천의 축소와 함께 실천이 표준화되고 기계화되었다. 그리고 무엇보다 실천의 전 과정에 영리기제가 작동함으로써 사회복지사의 역할이 돈이 걸린, 비즈니스 성격의 중개와 관리를 수행하게 된 것, 전문직 실천에 필요한 기술들이 사라지고(탈기술화) 중개와 관리에 필요한 기술들이 큰 비중을 차지하게 된 것(재기술화) 등은 단순한 '변형'을 넘어 '재구조화'를 보여주는 근거들이다. 따라서 바우처 실천 그 자체만으로 보면 그것은 기존의 사회복지전문직의 정체성과는 대비되는 '재구조화'의 양상을 띠다고 할 수 있다.

이처럼 '재구조화'는 기존의 원리와 구조를 상당부분 해체하고 새로운 원리와 구조로 사회복지실천을 새롭게 구성하였는데, 이것을 가능케 한 원동력은 '힘'의 이동에 있었다. 사회복지사들의 생사여탈이 '시장'에 맡겨지고, 더 많은 통제권이 관료 즉 '국가'로 이동한 것이다. 결국, 바우처 실천은 사회복지전문직의 자율적 힘을 보다 더 시장과 국가로 이동시켰고, 그 대가는 사회복지전문직에 대한 '새로운 관리자상'이었다. 이로써 사회복지사의 주된 역할이 클라이언트의 개인적, 사회적 개발에서 서비스에 대한 기술적 안내나 행동에 대한 통제와 규제(Penna, Paylor and Washington, 2000) 쪽으로 상당부분 이동했다. 전문직 기술을 사용하는 대면적 실천에서 멀어지고, 대신에 예산과 서비스 자원을 관리하고 조정하는 역할로 이동한 것도 이러한 시장과 국가로의 '힘'의 이동의 결과로 볼 수 있다. 결국, 바우처 실천은 사회복지사들의 노동과정에 대한 자율권을 시장과 국가로 대폭 이동시킴과 동시에 그들의 노동과정에 대한 시장과 국가의 통제는 증가시킨 결과를 가져왔다.

문제는 사회복지사의 힘이 국가와 시장으로 빠져나가면서 발생하는 사회복지실천의 '재구조화'가 균형을 찾기 위해 협력해야 할 파트너가 미약하다는 점이다. 국가의 일방적 요구에 적응해 온 우리나라 사회복지실천의 역사적 경험이나 시민섹터의 부진한 발전으로 사회복지실천 영역이 국가나 시민섹터를 협력의 파트너로 삼기가 어려운 것이다. 따라서 사회복지실천의 '재구조화'를 어떻게 해석하고 전망할 것인가의 문제는 앞으로의 복지정치적 변화와 사회복지전문직 집단의 결정에 의해 다르게 나타날 것이다. 사회복지전문직이 '재구조화'되는 영역과 그렇지 않은 영역의 이원적 구조로 정착될 것인지 아니면 '재구조화'의 파장이 전체 사회복지전문직 정체성으로 확산될 것인지, '재구조화'를 새롭게 부가되는 사회복지전문직의 새로운 영역으로 간주할 것인지 또는 사회복지전문직 내 분열을 조장하는 것으로 볼 것인지,³⁾ 그리고 사회복지전문직의 정체성에 위기를 가져오는 것으로 볼 것인지 아니면 오히려 모호했던 사회복지전문직의 정체성에 명료성을 가져다 줄 것인지 등 다양한 해석이 제기될

3) Skerrett(2000)는 영국에서 케어매니저라는 새로운 역할로의 이동이 대면적 실천을 축소하고 사례관리나 서비스 전달, 계약, 중개에 초점을 두므로써 사회복지실천 내에 분열을 조장하였다고 주장한다.

것이다.

그러면 이러한 '재구조화' 현상의 기저에는 어떤 구조적 변화가 일어나는 것이며, 그것이 사회복지 실천과 사회복지전문직의 정체성에 갖는 의미는 무엇일까? '재구조화' 현상의 기저에서 일어나는 변화의 흐름은 관리주의 패러다임의 압력 가시화, 유사 사적실천의 형성이라는 두 가지로 요약된다.

(2) 관리주의 압력의 가시화

“관리주의(managerialism)“는 사적 기업체계를 공적 영역으로 확장한 것으로 예를 들면, 기업적 오리엔테이션의 도입, 규제와 평가를 통한 전문적 파위에 대한 통제, 고객의 힘의 증대, 관리적 일이 전문적 일보다 우위에 있게 되는 것, 전문적 자율성에 대한 관리적 통제 강화 등을 포함한다(Lymbery, 2001). 관리주의에 내포된 이러한 요소들을 고려해 볼 때, 바우처 실천은 확실히 이러한 관리주의가 현실에서 작동하는 하나의 사례이다. 바우처 실천 이전에도 관리주의의 영향이 없었다고 볼 수는 없지만, 바우처 실천으로 관리주의는 보다 적극적으로 사회복지현장에 투입되었고, 그것은 사회복지실천이 관리주의의 압력 하에 있게 만드는 기폭제 역할을 하고 있다. 따라서 바우처 실천은 우리나라 사회복지실천에 관리주의의 압력을 가시화하고 있고, 더 나아가 관리주의 패러다임의 압력을 증가시킬 가능성이 높다.

그런데 사회복지실천에 관리주의의 압력이 가시화되고 증가하는 현상은 비단 우리나라만의 현상은 아니다. 영국을 비롯한 서구 여러 나라에서도 사회서비스 욕구의 증가, 사회서비스의 민영화와 정부기금의 탈중앙화와 같은 사회정치적 조건 변화와 함께 사회복지사들의 자율권이 줄어들고 자원과 예산을 관리하는 역할로 이동하였다. 관리주의가 사회복지전문직에 미치는 영향은 사회복지사를 '전문가'에서 멀어져 가게 하는 대신에 이용자의 자원 혹은 기술적 안내자로 변해가게 한다는 점이다. 바우처 실천을 통해 알 수 있듯이, 사회복지사들은 클라이언트의 삶에 직접 관여하기보다 예산을 관리하고 사례를 관리하고 서비스를 통제하고 조정하는 역할로 대부분의 시간을 보내게 되었고, 이는 사회복지사들의 전문직적 자율적 결정권을 축소시키고 사회복지사와 클라이언트의 관계를 변질시키는 결과를 가져왔다.

문제는 이러한 변화를 어떻게 바라보고 대응할 것인가이다. 서구사회에서 사회복지실천의 관리주의화에 대한 입장과 논의는 다양하다. 관리주의라는 대세를 수용하여 관리주의적 패러다임 하의 새로운 역할들을 덤으로 얻은 것으로 보자는 입장(Stoesz, 1988)에서부터, 관리주의는 사회복지실천의 본질에 부적절하므로 그대로 나가면 '다른' 전문직으로 이끌 것이라는 입장(O'Neill, 1999; Skerret, 2000), 그리고 관리주의가 사회복지실천에 미치는 엄청난 영향을 인정하고 그 준거 틀 내에서 “새로운 전문가주의”를 추구함으로써 사회복지전문직의 정체성을 명확히 하자는 입장(Lymbery, 2001)에 이르기까지 다양하다. 여기서 “새로운 전문가주의”는 관리적 역할을 수용하면서 임파워먼트, 옹호, 반역압적이고 대면적인 실천이 사회복지사 사고의 일부가 되어야 한다는 것이다. 이들 세 가지 입장은 관리주의에 대한 사회복지 진영 내 입장의 다양성을 보여주는 것으로서 적극적 수용, 적극적 반대, 절충이라는 연속적 개념상에 놓을 수 있다.

사회복지전문직은 다른 고도의 전문직들에 비해 늘 안정적인 정치적 기반을 갖고 있지 못했고, 그

사회의 정치적 파고에 좌지우지되는 경향이 있다. 혹자는 이를 사회복지실천이 늘 국가와 바겐을 해왔다고 표현했다(Lymbery, 2001). 즉 국가가 요구하는 법적 기능을 수행하느라 사회 내 불평등과 부정의에 대해서는 타협적인 입장을 취해왔다는 것이다. 사회복지전문직이 가진 이러한 불안정한 정치적 기반을 고려할 때 우리 사회의 사회복지실천이 처한 환경은 몇 가지 요소로 축약될 수 있고, 이로 부터 장·단기적 전망이 가능하다. 이들 요소는 신자유주의라는 국제적 동향, 우리 사회의 정치경제적 분위기의 우파적 기울림, 인구구조의 변화로 인한 사회복지서비스 욕구의 증대, 그리고 이로 인한 복지 효율과 관리의 중요성 증대로 표현할 수 있다.

사회복지실천의 '재구조화'는 이러한 현실로부터 출발해야 할 것인데, 그렇다면 관리주의 압력의 가시화와 증대는 앞으로 더 강화될 가능성이 높다. 그렇다고 관리주의를 적극적으로 수용하여 사회복지전문직의 정체성을 관리주의 틀에만 입각해 구성하는 것도 그리 단순하지 않다. 관리주의를 적극적으로 수용하면 어쩌면 사회복지전문직의 경계와 정체성이 더 명확하게 되고 사회 내 위치가 상향될지 모른다. 그러나 동시에 지금까지 견지해왔던 사회복지실천의 근본 가치가 훼손될 가능성이 있고, 이는 격렬한 논쟁을 불러일으킬 것이다.

그러나 분명한 것은 우리 사회의 사회복지실천은 앞으로도 관리주의라는 거대한 파고를 근본적으로 거부하기는 매우 어려울 것이라는 점이다. 따라서 중요한 것은 관리주의라는 흐름을 인정하고 그 틀 안에서 어떻게 사회복지전문직의 고유한 정체성 즉 불평등과 부정의에 관심을 가지면서 대면적 실천의 비중을 확대시켜 나갈 공간을 확보할 것인가이다. 그 결과 사회복지전문직의 구체적 형태가 '관리자이면서 동시에 실천가가 될지 아니면 한쪽은 관리자 한쪽은 실천가라는 이원적 구조로 정착될지는 지금으로서 미지수이다. 바우처 실천의 도입으로 한국 사회복지실천은 사회복지전문직에 대한 재개념화와 이를 담지할 새로운 교육모델을 고민해야 하는 전환적 시점에 직면해 있다.

(3) 유사 사적실천의 형성

일각에서 사회복지전문직은 클라이언트를 최상으로 원조하는 방법으로 바우처를 고려해야 한다(Stoesz, 1988)고도 하고, 반대로 다른 한편에서는 사회복지전문직은 공적 영역에서 공적 실천의 형태에 입각한 전문화 구축에 주력해야 한다는 주장(Haynes, 1998)이 있다. 전자가 사회복지실천의 사적 시장화에 일정 부분 동의하는 입장이라면, 후자는 사회복지실천이 공적실천의 성격을 견지해야 한다는 입장이다. 일반적으로 사회복지실천이 공공의 사회복지서비스이어야 한다는 것은 공공의 재원으로 제 공되는 사회복지서비스를 대상으로 한다는 것 이외에 서비스의 전달과 실천 과정에 '비영리'의 원리가 작동되는 것을 의미한다. 그런데 사회복지서비스 바우처는 불가피하게 공급자로 하여금 '비영리'를 배제하고 '영리'를 끌어들이게 한다는 점에서 공적 실천으로서의 성격을 상당부분 훼손시킨다.

이런 점에서 현재 바우처 실천의 성격은 '공적지원이 가미된 유사 사적실천'으로 규정할 수 있다. 사적 실천의 성격을 갖되 그것이 공공의 지원이라는 맥락 하에서 이루어지기 때문이다. 바우처 실천을 유사 사적실천으로 보는 가장 큰 이유는 사회복지실천의 기본 구조와 과정이 '경쟁'의 가치를 기반으로 '영리'를 창출함으로써 존립할 수 있다는데 있다. 이런 의미에서 바우처의 도입은 사회복지실천에 시장적 기제를 도입하여 유사 시장구조를 형성하는 의미를 가지며, 사회복지실천을 공적실천에서

사적실천으로 이동시키는 중간기착지로서의 역할을 한다. 주목할 점은 이러한 유사 시장구조의 형성이 결과적으로 사회복지사들의 자율성을 축소하고, 이들을 영리적 기체에 내던져 놓음으로써 정체성의 '재구조화'를 촉진하고 있다는 점이다.

'경쟁'과 '영리'의 원리는 실천의 전 과정에서 드러난다. 예를 들어, 클라이언트 확보에서 클라이언트에 대한 경쟁을 심화시켜 기관들 간의 합리적인 경합구도를 깨고 비합리적인 경합구도를 만들어내는 것에서부터 전문직 내 동료가 경쟁자로 되고, 서비스 전달에서 전문가적 기술보다는 시장적 기술과 전략이 더 중요해 지고, 클라이언트와 사회복지사의 관계가 공급자와 고객이라는 시장관계로 변화되고 있고, 서비스를 이용하는 클라이언트의 의식 안에 사유화 기체가 작동되는 등 바우처가 끌어들이고 파급하는 효과는 다면적이어서 '유사 시장적 효과'로 불릴만하다. 바우처 실천의 과정에서 유사 시장기체가 형성되는 점에 주목하면 사회복지전문직은 마치 "고객"을 지향하는 하나의 산업처럼 보인다.

여기서 주목할 것은 이러한 유사 사적실천의 형성이 사회복지제도 밖이 아니라 제도 안에서 이루어지고 있다는 것이다. 사회복지실천은 국가의 성격에 따라 복지국가를 실천의 제도적 영역으로 받아들이는 데 정도의 차이가 있다. 미국의 사회복지실천은 명확한 제도적 미션을 결여하고 있다고 여겨지는 반면 유럽은 사회복지전문직의 통합성을 명확한 제도적 근거에서 찾는 것으로 평가된다(Haynes, 1998). 우리나라의 사회복지실천은 유럽의 그것과 성격은 다르지만 형태에서는 상당부분 제도적 근거 하에 작동되고 있다고 말할 수 있다. 그래서 사회복지실천의 지식과 연구 인력이 미국의 엄청난 영향 하에 있지만 사적실천(private practice)의 출현과 영향력은 매우 미미했다. 그런데 바우처의 도입으로 사회복지 제도 자체가 유사 사적실천화를 끌어가고 있는 형국이 된 것이다.

그런데 문제는 '경쟁'과 '영리'의 원리를 기반으로 유사 사적실천화 되는 과정에서 사회복지전문직 이행이 다차원에서 불안정성을 예고하고 있고, 이는 실천의 선순환적 구조 형성을 방해한다는 것이다. 사후 지급으로 인한 기관 운영의 불안정성은 물론이고 인건비의 불안정성, 휴가 등 근무여건의 불안정성, 프로그램 기획의 불안정성, 고용의 불안정성에 이르기까지 사회복지전문직의 대부분의 직업적 조건에서 불안정성을 보이고 있다. 바우처가 일견 이용자(소비자)의 선택권을 보장하고 확장했지만, 사회복지실천에 유사 시장적 구조를 끌어들이므로써 사회복지전문직 이행의 불안정성을 강화하고, 이것은 다시 사각지대 클라이언트에 대한 서비스 배제와 서비스의 파편화로 이어질 가능성이 있다는 점에서 사회복지실천에 선순환적 구조를 만들어내지 못하고 있다. 또한 지나친 우려일지 모르겠지만, 바우처 실천을 통해 형성되는 유사 시장적 구조가 사회복지사들의 '영리 의식화'를 촉진함으로써 공적 실천으로의 사회복지실천을 축소시키면서 사적 실천의 확대를 가져올 가능성이 있다. 즉 바우처 실천의 경험이 사회복지사들로 하여금 '영리 의식화'를 자연스레 수용하게 하여 사적 실천으로의 경향을 촉진할 수 있는 가능성이다. 물론 사회복지 제도 밖에 있는 실천 영역에서 사적 실천의 필요성을 전면 부정하는 것은 아니다. 그러나 제도 안과 밖에서 사적실천의 원리가 전체 사회복지실천의 이행 기체를 좌지우지하는 것은 반드시 경계되어야 한다.

21세기 현대 자본주의 사회에서 '소비자주의'는 막강한 정치적, 대중적 설득력을 가지고 있다. '소비자'의 권리를 폄하하는 어떤 발언도 공격의 대상이 되기 십상이며, 정치적으로 설 자리를 잃게 된다.

그래서 바우처와 같이 소비자를 우선으로 하는 정책은 그것이 어디에 누구에게 어떤 파급효과를 가져 오는지와 상관없이 대중적 인기를 누린다. 그러나 소비자이전 공급자이전 혹은 이 양자를 매개하는 중개자이전 사회서비스 체계에 속한 행위 주체들 모두가 '시민'이라는 점이 숙지되어야 한다. 이런 의미에서 사회복지실천은 소비자 측의 만족만이 아니라 공급자와 소비자 양쪽의 만족이 만나는 접합지점에서 이루어져야 한다. 왜냐하면 이들이 모두 '시민'이기 때문이기도 하지만 사회복지실천은 시장에서 물건을 사고 물건을 파는 사적 행위가 아니라 관련 행위 주체들의 공동의 행복과 이익을 추구하는 공적 행위이기 때문이다. 바로 이 점에서 바우처가 만들어내는 유사 시장적 구조는 사회복지실천을 공적 실천에서 사적 실천으로 이동시키는 지뢰점이다.

5. 결론

이 연구는 사회복지서비스 전달에서 바우처의 도입이 사회복지전문직의 정체성에 어떤 변화를 가져오 는지에 대한 궁금증에서 출발하였다. 연구결과 사회복지실천에서 바우처 도입은 사회복지전문직 정체 성에 혼란을 가져다주었는데, 사회복지사들의 역할을 중개적 관리자, 클라이언트와의 관계를 시장 적 관계로 변화시켰으며, 이는 관료적 통제의 증가와 영리화 기제를 통해 자율권을 축소시킴으로써 이루어졌다. 사회복지전문직에서의 이러한 변화는 단순한 변화가 아닌 '재구조화'로 볼 수 있고, 사회복지실천에서 관리주의의 압력이 가시화되고, 유사 사적실천의 형성이라는 의미를 갖고 있는 것으로 드러났다.

본 연구에 참여한 사회복지기관들이 바우처를 받아들인 배경은 다양했다. 클라이언트에게 더 많은 도움이 되게 하고 싶다는 책임성에서부터 복지기관의 수익창출이라는 경제적 동기 때문에, 실천 환경 이 경쟁구도로 변화되는 상황에서 클라이언트를 확보하고 생존을 위한 수단으로, 혹은 새로운 판의 형성에서 밀릴 수 없고 주도권을 잡아야 한다는 정치적 동기 때문에, 또는 현재의 정체성 혼란을 해결해 주는 실마리가 될 수 있다는 기대 때문에, 그리고 자신들이 추구하는 이념의 촉진을 추동하는 수단이라는 이념적 동기에 이르기까지 매우 다양했다.

이 다양한 '동기들'이 앞으로 어떤 결과로 귀결될지는 본 연구에서 도출한 단일한 설명만 가지고 예 측하기는 어렵다. 어떤 정책이나 제도이든 예기치 못한 결과들이 늘 일어나기 때문이다. 그러나 현재 의 사회복지서비스 바우처 실천과 같은 구조와 기제가 지속되고 확대된다면 장기적으로 사회복지실천의 관리주의화와 시장화를 촉진함으로써 사회복지실천을 새로운 패러다임에 진입시킬 것이고, 사회복지 사들의 실천가에 대한 매력과 사기를 떨어뜨리게 될 것이다. 이는 유사한 경험을 한 외국의 경우도 마찬가지였다. 즉 외국의 경험에 의하면 관리주의와 시장적 기제의 도입으로 사회복지사의 실천가적 사기는 빈약해졌고, 이직이 많고, 만족도가 떨어졌으며, 새로운 신입자들에게도 사회복지실천이 매력을 잃어갔다(Lymberry, 2001).

사회서비스는 우리사회에서 복지 논의의 핵심 축으로 떠오르고 있다. 바우처는 증가하는 사회복지 스 욕구를 처리하는 핵심 전략으로서 인기를 얻어가고 있지만, 그것이 사회복지실천의 구성 주체들에

게 미치는 영향은 다르다. 사회서비스 전달을 담당하는 전문 인력으로서 사회복지사에게 바우처 실천은 정체성의 혼란과 함께 어찌면 '다른' 전문직으로 여겨질 만큼 이질적이고 사회복지실천의 본질을 뒤흔드는 것이다. 클라이언트와 함께 사회복지실천의 핵심 축 중의 하나인 이들의 목소리에 주목해 봤을 때 관리주의화와 유사 사적실천화 기제를 축으로 이루어지는 사회복지실천의 '재구조화'는 신중히 접근되어야 하고 재고될 필요가 있다.

참고문헌

- 김미원. 1997. "사회사업실천의 정체성 확립을 위한 제언:사회사업실천의 임상중심 경향과 전문화지향에 대한 비판적 고찰". 『한국사회복지학』 31: 171-190.
- 김인숙. 2001. "사회복지실천의 탈계층화:정체성의 위기인가? 정체성의 확립인가?". 『상황과 복지』 10: 119-143.
- 김인숙. 2005. "한국 사회복지실천의 정체성: 정치사회적 관점에서". 『상황과 복지』 20: 119-152.
- 김태성. 1997. "사회복지학, 사회복지 전문직, 그리고 사회복지 교육제도". 『사회복지연구』 9: 3-36.
- 이창호. 1990. "한국 사회사업 정체성의 위기와 과제". 『사회복지연구』 2: 95-120.
- 이혜경. 1995. "사회복지학의 정체성". 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집. 63-74.
- 정연택. 1999. "사회복지학의 정체성: 사회정책 연구를 사례로". 『한국사회복지학』 통권 39: 290-321.
- Abramovitz, M., 2005. "The Largely Untold Story of Welfare Reform and the Human Services". *Social Work* 50(2): 175-186.
- Bischoff, U. M. and Reisch, M. S. 2000. "Welfare Reform and Community-Based Organizations: Implications for Policy, Practice and Education". *Journal of Community Practice* 8(4): 69-91.
- Daniels, R. J and Trebilcock. 2005. *Rethinking the Welfare State*. New York:Routledge
- Gibelman, M. 1999. "The Search for Identity: Defining Social Work-Past, Present, Future". *Social Work* 44(4): 289.
- Haynes, K. S. 1998. "The One Hundred-Year Debate:Social Reform versus Individual Treatment". *Social Work* 43(6): 501-509
- Holosko, M & Leslie, D. R. 2001. "Is Social Work Profession: The Canadian Response". *Research in Social Work Practice* 11(2): 120-131.
- Lens, V. 2001. "When the Personal and the Political Collide". *Journal of Social Work* 1(3): 361-363.
- 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. Dissertation: University of Toronto.
- Parker, M. D. 1991. "Social Service Vouchers: Issues for Social Work Practice". *Journal of Sociology & Social Welfare* 18(3): 39-56.
- Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London:SAGE.
- Penna, S, Paylor, I & 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 and Beresford, 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.
- Savas, E. S. 1982. *Privatizing the Public Sector*. Chatham, NY: House Publishers, Inc.
- Skerrett, D. 2000. "Social Work-a Shifting Paradigm". *Journal of Social Work Practice*. 14(1): 63-73.
- Stoesz, D. 1988. "Why not Social Service Vouchers?". *Social Casework* 69(3): 184-185.
- Thompson, N. 2002. "Social Movements, Social Justice and Social Work", *British Journal of Social Work* 32: 711-722.
- Wilson, K., Ruch, G., Lymbery, M., and Cooper, A. 2008. *Social Work: An introduction to contemporary practice*. New York: Longman.

A Study on the Change and Meaning of Identity in Social Work Profession Following the Introduction of Voucher in Korea

Kim, In-Sook

(The Catholic University of Korea)

This study explores the changes and implications of identity in social work profession following the introduction of voucher in Korea. For this purpose, it was conducted qualitative research using depth-interview. It was sampled 20 social workers who delivers social services by voucher. The data were analyzed by Glaser and Strauss's coding methods(open coding and axial coding) and thematic analysis.

The results of research are follow: 1) The introduction of voucher in social work practice resulted in identity confusion in social work profession 2) Role of social workers(practicing by voucher) was changed into mediator and manager. 3) The relationship between clients and social workers was changed into business centered relationship. 4) The increase of bureaucratic control and mechanism of profit-making resulted in these changes. As a result of this process, autonomy of social workers was decreased. 5) These changes in social work profession can be interpreted as reconstruction of social work practice, increase in repression of managerialism, and establishment of quasi-marketing structure in social work practice.

Key words: Voucher, Social Work Profession, Identity, Social Service.

[논문 접수일 : 10. 4. 15, 심사일 : 10. 04. 29, 게재 확정일 : 10. 08. 03]