

# 지역사회 사회복지서비스 제공자 간 복지의식 비교 : 중소도시 공무원, 복지위원 및 기관종사자 간 비교를 중심으로

## The study on Comparison Welfare Consciousness among Welfare Service Providers

: Among Civil Servants, Welfare Committee Councilors and Practitioners in a Small City

고혜진\* · 정숙희\*\* · 강병덕\*\*\*

Ko, Hyejin · Jung, Sook-Hee · Kang, Byungdeok

### ■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 복지의식의 개념과 결정요인
- III. 연구방법
- IV. 사회복지서비스 제공자 간 복지의식 차이
- V. 지역사회복지 향상을 위한 제언

본 연구는 사회복지전담공무원과 복지위원, 복지기관종사자 간 복지의식 차이에 주목하여, 이들간 인식 차이를 규명하고 인식 차이가 효과적으로 융합될 수 있는 민관협력 방안을 모색하여 지역사회복지의 질적 수준 제고하고자 한다. 분석결과, 공무원과 복지위원, 기관종사자 모두 대체로 긍정적인 복지의식을 보이는 것으로 드러났다. 다만, 복지의식의 수준에서 차이가 있다. 먼저 복지위원은 타 비교대상 집단보다, 현행 사회복지제도에 대해서 우호적이지만, 제도의 효과에 대해서는 부정적으로 인식하는 경향이 있다. 다음으로 빈곤과 장애 영역에서 사회복지서비스 제공자 간 인식의 격차가 크게 나타났다. 지역사회복지의 수준을 제고하고, 사회복지서비스제공자 간 복지의식의 차이를 해소하기 위해서는

\* 서울대학교 사회복지학과 박사수료(주저자)

\*\* 한동대학교 상담심리사회복지학부 부교수(교신저자)

\*\*\* 한동대학교 상담심리사회복지학부 조교수(공동저자)

논문 접수일: 2014. 11. 10, 심사기간(1차): 2014. 11. 10 ~ 2014. 12. 4, 게재확정일: 2014. 12. 4

다양한 상호교류 기회의 마련과 함께 특히, 복지위원을 위한 지역사회 복지교육의 기회를 확대하여야 한다. 이때 지역사회복지협의체나 사회복지사협회 등 이미 마련된 제도적 장치를 활용한 적극적인 민관협력 방안을 모색하는 것이 필요하며, 서비스 제공자들간 공감대 형성을 통한 복지유지 및 확대 분위기 조성이 요구된다.

□ 주제어: 복지의식, 복지서비스 제공자, 민관협력, 거버넌스

The purpose of this study is to find ways to improve community social welfare through developing more effective collaborations between public and private social welfare providers. For this, we have focused on the differences of welfare consciousness among the providers. To achieve the purpose, the researchers conducted survey on the social welfare providers: community welfare councilors, public social welfare officials, and private social workers. The results are as follows. First of all, all providers had positive welfare consciousness. However, the levels of welfare consciousness were different among the providers. While the community welfare councilors showed the highest satisfaction of current social welfare systems, they had the lowest perception of social welfare effectiveness. Second, the social welfare areas that the providers showed a big difference were related to poverty and disability. To achieve a better community social welfare and to decrease differences of welfare consciousness among the providers, community education are provided, especially to the councilors. For this, it should be considered to use preexisting institutional systems and networks such as local social welfare councils and associations of social work organizations.

□ Keywords: welfare consciousness, social welfare providers, public and private collaboration, social welfare governance

## I . 문제제기

한국 사회에서는 2000년대에 들어서면서 사회복지에 대한 생각과 접근이 확연하게 달라졌다. 사회복지에 대한 수급권이 기본적인 권리로 인정되기 시작했고, 일부 영역에 한정되어 있지만 보편적인 사회복지를 어느 정도 수용하고 있다. 또한 사회복지서비스 전달에서 지방

정부와 민간의 역할이 더 커지고 있다. 현 정부에서도 사회복지 체감도를 높이고자 맞춤형 사회복지서비스를 제공한다는 목표 하에, 읍면동 주민센터가 주민복지 거점기관으로의 역할을 담당하도록 변화를 추진하고 있다.

이러한 사회복지의 변화가 일어나기 전인 1990년대부터 이미 복지의식에 대한 연구가 활발하게 진행됐다. 복지의식 결정요인에 대한 기존 연구에서는 복지국가와 개인 및 집단이 맺는 이해관계에 따라 복지의식에 차이가 있음이 주요하게 지적되어 왔다. 복지서비스 이용자 혹은 수급자와 납세자, 서비스 제공자(생산자) 등 각 집단의 구조적 이해관계에 따라, 복지에 대한 태도에 차이를 보인다는 것이다. 특히, 사회복지학계에서는 복지수급자로서의 지위와 관련해 연구가 활발하게 진행되어 왔고, 이는 사회복지실천 및 정책 영역에서 우리나라의 사회복지 발전을 위한 다양한 함의를 제공해왔다.

먼저, 사회복지실천영역에서는 서비스 이용자의 욕구에 부합하는 서비스의 개발을 위해 복지서비스 이용자의 복지의식에 대한 연구를 꾸준히 진행해왔고(김소희·김미혜, 1993), 1995년 지방자치제의 도입과 함께 지역사회주민의 욕구에 부합하는 사회복지 프로그램 개발의 필요성이 대두하면서 당시에는 특정 지역주민을 대상으로 한 연구가 활성화된 바 있다(변미희, 2002). 한편, 사회정책연구에서는 사적 영역에서 스스로 복지욕구를 해결할 수 있는 집단과 국가복지를 통해서만 소비욕구를 충족할 수 있는 집단 사이에 친복지성향에 차이가 있다는 이론적 논의(Kemeny, 1981, 1995; Saunders, 1987; 1990)에서 출발해 수급경험을 주요 변수로 하여 복지의식을 분석해왔다(류만희·최영, 2009; 모지환·김행렬, 2009; 이아름, 2010; 김사현, 2012). 대체로 복지수혜자 혹은 복지수혜경험이 있는 사람일수록 친복지 성향을 보인다는 점에 근거하여, 우리나라 복지 확장을 위해 복지국가의 혜택을 받는 집단의 범위를 확장하는 것이 필요하다고 지적해왔다.

한편, 복지제공자 혹은 복지서비스 생산자 역시 복지정책 및 서비스제공에 있어 독특한 이해관계를 가진다는 의견도 꾸준히 제기되어 왔다. 복지(정책)의 생산자이자, 복지국가의 확대를 통해 자신의 영향력을 극대화할 수 있는 집단, 예를 들면, 공무원, 교사, 사회복지사 등은 복지국가 및 복지확대에 우호적 태도를 보이는 경향이 있다는 것이다(Andreß & Heien, 1999). 하지만 경험연구 결과에서는 이론적 예측과 일치하지 않는 경향이 나타난다. 다양한 현실적 여건 하에서 복지 제공자 집단이 복지국가 확대에 우호적이라고 단언하기 어렵다는 것이다(노대명·전지현, 2011). 실제로 복지국가 비교연구에서는 공공복지지출 수준과 공공고용비중이 큰 경우에는 관료집단이 친복지적인 경향을 보였으나 그렇지 않은 경우, 부정적인 태도를 보일 가능성도 있다는 사실이 지적되고 있으며(노대명·전지현, 2011), 복지국가 성숙도가 낮은 한국에서는 관료집단과 복지전문가, 기관종사자 간의 차이의 가능성도 제기되었다(변미희, 2002).

본 연구는 사회복지서비스 제공자 간의 복지의식 차이에 주목하고자 한다. 이는 최근 한국 사회에서 강조되고 있는 복지 분권화와 민관협력의 맥락과 연관된다. 한국은 1997년 외환위기를 기점으로 복지 영역에서 국가의 책임이 강화되어 왔고, 2003년 사회복지사업법 개정 이후에는 복지제공에 있어 기초지방자치단체의 역할이 부각되기 시작했다. 공공의 복지 역할이 강화되는 과정에서 기존에 복지서비스 제공에서 주요 역할을 감당해온 민간 사회복지시설 종사자들과 협력적 관계를 구축하는 것이 중요한 과업으로 제기되었다. 특히, 한정된 재원 범위 내에서 지역주민의 사회복지 욕구가 다변화되고, 복잡해지면서 민간의 다양한 자원을 발굴·활용하는 것의 필요성이 대두되면서 지방정부는 다각적인 노력을 펴하고 있다. 예를 들어, 읍면동 단위의 복지위원회, 동복지협의체 등의 각 지역에 맞는 민관 협력의 거버넌스를 구축하여 사례 조기 발굴 및 원활한 복지자원의 연계를 강화해나가고 있다(곽숙영, 2014). 이러한 변화를 지속하기 위하여 서울 성북구, 도봉구, 경기 수원시, 경남 진주시, 광주 광산구 등의 지방에서 이미 조례를 제정·개정하기도 하였다. 이에 기초지자체에서는 복지기관종사자 및 복지전담공무원과 더불어 복지위원 등이 사회복지 제공자의 한 부분으로 부상하였다.

이상과 같이 사회복지 전달에서 다양한 주체가 상호작용하고 있는 현실에서 제공자들 간 복지의식 차이는 이들 간의 원만한 협력과 상호작용을 저해하고, 수요자의 욕구에 맞는 적절하고 효과적인 개입을 어렵게 할 수 있다. 사회복지서비스 제공자들 간의 복지에 대한 인식 차이는 단지 생각의 다름에만 머물러 있지 않을 것이다. 한 대상에 대한 인식은 그 대상을 이해하고, 의미를 부여하는 것에 영향을 줄 뿐 아니라 더 나아가 인식의 변화로 인해 그 대상과 관련된 일련의 행동 변화를 야기할 수도 있다(Green, 1999). 또한 인간의 인지는 삶의 경험을 통해 변화될 수 있고, 인지 변화의 결과로 나타난 환경의 변화에 영향을 받게 되며, 그로 인해 다시 인지가 변하게 되는 상호성을 띄게 된다. 그러므로 여러 사회복지서비스 제공 주체들의 사회복지와 관련된 의식과 인지 차이를 이해하게 되면 지역사회가 당면하고 있는 복지의 전체적인 방향과 구체적인 실천에 대한 인식 차이를 가늠할 수 있는 단초가 된다. 이에 공공영역과 민간의 복지서비스 제공자들의 원만한 협력을 통한 서비스 질 제고를 위해서는 이들 간의 인식에 차이가 있는지 확인하고, 만약 차이가 있다면 이를 인정하고 서로의 견해가 융합될 수 있게 하는 노력이 필요하다. 주체들 간의 의식 차이에 대한 이해를 바탕으로 사회복지서비스 제공자들 간의 눈높이를 맞추어 상호간 협력을 증진함으로써, 지역사회복지향상에 기여할 수 있을 것이다.

그러나 기존의 복지의식 연구에서는 복지제공자 내부의 인식 차이에 대한 고려가 미흡하였다. 지금까지의 복지의식에 대한 논의는 주로 복지 수혜경험을 주요 변인으로 전개되어 왔고, 복지서비스 제공자는 이론적 차원에서 자기이익 추구의 일환으로 복지를 긍정적으로 인식한다고 이해되어 왔다. 그러나 위에서 언급하였듯이, 복지서비스 제공자들이 이용자들과는

달리, 복지에 부정적인 견해를 가질 가능성이 제기되고 있으며, 복지 제공자 내부에서의 복지의식에 차이도 지적되고 있다. 이에 지역의 사회복지가 원활하고 효과적으로 실천되기 위해서는 먼저 제공자들의 복지에 대한 인식에 어떤 차이가 있는지 확인하는 작업이 중요하다.

따라서 본 연구는 복지서비스 제공자 간 복지의식에 격차가 있는지 확인하여, 기초지방자치단체 단위에서 지역주민의 욕구에 부합하는 사회복지서비스 제공 및 복지서비스 질적 제고를 위한 효과적인 민관협력 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 특히, 복지전담공무원, 복지위원 및 사회복지복지기관종사자 간 사회복지정책에 대한 평가와 복지정책의 효과성에 대한 인식, 세금부담의사의 세 차원에서 균열이 목도되는지 확인하고, 인식 격차가 나타나는 복지의식과 사회정책의 세부 영역을 규명하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로 사회복지서비스 서비스 제공자 간 복지의식에 차이가 있는지 확인하고, 유의미한 차이가 목도된다면 이를 인정하고, 서로의 견해가 융합될 수 있는 효과적인 지역사회복지 거버넌스 구축을 도모하고자 한다.

## II. 복지의식의 개념과 결정요인

### 1. 복지의식(Welfare Consciousness)의 개념

복지의식에 관한 선행연구에서는 복지의식(welfare consciousness)과 복지인식(welfare perception), 복지태도(welfare attitude) 등의 표현이 혼용되어 사용되고 있다. 일반적으로 복지의식은 사회복지를 추구하는 사회제도나 복지체계 등에 대한 인간의 가치, 태도, 행동지향을 포괄하는 것으로 복합적인 개념(김상균·정원오, 1995)으로 이해된다. 즉, 신념 또는 가치 차원과 태도 차원을 종합한 개념으로, 복지에 대한 개인의 가치와 신념에 대한 것과 함께 적극적인 차원에서 가치 및 신념에 기반을 둔 행동지향이나 실천의지 등을 포함한다. 지금까지의 경험연구에서는 이상과 같은 개념(의식, 인식, 태도 등) 간 분별은 중요한 고려 대상이 아니었다(김사현, 2012). 왜냐하면 개념의 차이보다 중요한 것이 의식이나 태도, 인식의 대상이 무엇이냐를 규명하는 것이기 때문이다(김사현, 2012). 달리 말해, 개념을 계량화하는 과정에서 개념 간 차이를 정확하게 구분하여 측정하기 어렵고, 인식 또는 태도가 실체에 대한 평가적 반응이기 때문에 무엇에 대한 인식 또는 태도인가에 따라 그 결과가 상이하기 때문이다(류진석, 2004; 김사현, 2010). 따라서 무엇에 대한 의식을 측정하는 것인지를 명확히 하는 것이 더 필요하고, 중요하다는 것이 지적되어 왔다(김사현, 2012).

한편, 김사현(2010)에 따르면, 복지의식 연구는 크게 두 가지 접근방식으로 이뤄져 왔다. 첫째는 총체적 접근방법(holistic approach)으로, 일반적인 수준에서 복지 영역에 대한 정부책임성과 사회정의 문제를 다루는 것이다. 이는 복지국가 위기론의 확산으로 위태해진 국가 개입의 정당성에 대한 논의의 연장선에서 포괄적인 수준에서 정부의 역할과 개입수준에 대한 연구가 확산된 것이다(김사현, 2012). 이상의 흐름에서 전반적인 사회복지제도에 대한 지지와 재분배 그리고 복지국가의 정당성에 대한 태도, 복지비용의 문제 등을 중심으로 복지의식이 다뤄졌다. 이에 따라 실증연구에서는 '복지책임주체에 대한 인식'과 '복지실천의지'로 구체화하여 복지의식을 측정해왔다(최균·류진석, 2000).

둘째는 프로그램 특수적 접근(program-specific approach)으로 개별 제도나 정책에 대한 인식을 분석하는 것이다. 이는 복지국가 재편 과정에서 자본주의 자체보다는 복지국가 문제에 관심이 집중되면서(Talyor-Gooby, 1985; 김사현, 2012 재인용), 특정 제도에 대한 지출이 논란이 되었던 역사적 맥락에서 각 제도의 고유한 목적에 초점을 두는 경향이 있다(김사현, 2012). 이 관점에서는 주로 사회정책의 주요한 영역에 대한 평가가 이뤄져 왔다. 이는 김희진과 전희정(2010)이 복지의식 연구에서 공공서비스 정책은 일반 국민의 삶에 지대한 영향을 미치고, 이에 대한 만족 수준이 국민의 삶의 질을 반영하기 때문에, 사회정책에 대한 효과적인 평가를 위해 개별 사회정책에 대한 평가에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것이 필요하다고 지적한 것 역시 이 접근의 연장선에서 이해할 수 있다.

위에서 언급한 것처럼, 사회복지지는 사회 전체의 생산을 분배기계의 개선을 통해 좀 더 높은 수준의 사회통합 달성하는 것과 더불어 사회 구성원들의 개별 위험이나 욕구에 대응하여 삶의 질을 높이는 두 가지 기능을 한다(김사현, 2012). 이러한 관점에서 볼 때, 사회복지의식 규명에서 간과하지 말아야 할 점은 사회복지의 두 가지 기능(사회통합과 삶의 질)이 동일한 것으로 인지되지 않을 수 있기 때문에, 이 두 기능은 구별되어 다뤄져야 한다는 것이다. 이때, 두 가지 중 어느 하나를 우선할 수 없을 만큼 각각의 기능이 모두 중요하다는 점 역시 간과해서는 안 된다. 이에 본 연구에서는 총체적 차원에서의 사회정책에 대한 평가와 효과성에 대한 인식, 실천의지를 평가함과 동시에 사회정책의 세부 영역을 구분해 개별 제도에 대한 분석도 포괄하고자 한다.

이상의 내용을 바탕으로 이번 연구에서는 복지의식을 “복지관련 사회복지제도 및 정책, 체계에 대한 개인의 가치 혹은 태도, 행동지향의 총체”로 정의하였다. 이 개념은 하위영역을 포함하고 있는 종합적인 개념으로 총체적 차원에서의 사회정책에 대한 평가와 효과성에 대한 인식, 실천의지를 평가함과 동시에 특수적 접근방법에 근거하여 사회정책의 세부 영역을 구분해 개별 제도에 대한 분석을 포함하고 있다.

## 2. 복지의식 결정요인에 대한 이론적 논의

복지의식 결정요인에 대한 이론은 크게 두 가지, 사회·경제적 지위 혹은 이해관계를 강조하는 이론과 사회화 과정을 강조하는 이론으로 구분된다(Hasenfeld & Rafferty, 1989; Papadakis, 1992; Jæger, 2006; 김사현, 2010; 노대명·전지현, 2011). 전자는 합리적 선택이론의 전통에 따라, 각 개인이 자기이해(self~interest) 관점에서 자신에게 이익에 대한 판단에 근거하여 선호가 형성된다는 것에 기초한다. 즉, 한 사람의 사회구조 내 차지하고 있는 지위와 태도 사이에 직접적인 관계가 있다는 것을 전제하여 복지에 대한 지지적 태도의 일차적 동기로서 자기 이해관계를 꼽으면서, 복지정책 혹은 제도에 대한 이해관계에 따라 개인의 선호가 달라진다는 점을 강조하는 것이다(Gelissen, 2000). 반면에, 후자는 개인의 이익과는 별개로 학습이나 규범이 인식을 결정한다는 주관적인식(subjective perception)에 기반을 두는 논의이다. 일련의 사회화 과정을 통해 복지문제에 대해 일정한 가치 성향이 결정되고, 이것이 이후 복지정책 등의 각종 현안에 대한 태도를 결정한다는 것으로 교육의 역할에 강조한다.

본 연구에서는 전자의 이해관계에 주목하는 연구의 연장선에 있는 연구로, 사회복지서비스 제공자 간의 복지의식 내부 균열에 주목하고자 한다. 사실 자기이해를 중심으로 한 기존의 논의는 복지국가와 개인이 맺는 구조적 이해관계를 수급자와 납세자, 제공자의 세 차원으로 나눠 진행되어 왔다(Andreß & Heien, 1999; Ahn, 2000; Pettersen, 2001; Muuri, 2008). 지금까지의 복지의식에 대한 논의는 이상을 복지제도 내의 기여자와 수급자의 위치로 양분하여 복지 수혜경험을 주요 변인으로 논의를 전개해왔다(류만희·최영, 2009). 먼저 수급자 입장에서 보면, 복지국가로부터 받는 급여가 많은 취약계층이 대체로 복지정책에 대한 우호적 태도를 보인다. 즉, 노인이나 장애인, 한부모 가구 등이 복지국가를 지지하는 성향을 보인다는 것이다. 한편, 납세자의 입장에서는 일반적으로 경제적 부담을 요하는 복지정책이나 제도에 반대하는 경향을 보인다. 나아가서 복지국가로부터 받는 급여보다 세금부담이 큰 집단은 복지에 대해 부정적이고, 조세부담보다 급여가 큰 집단은 긍정적인 것이라 예상할 수 있다.

비교적 실증연구에서 덜 조명되어 오긴 하였지만, 복지(정책)의 생산자이자, 복지국가의 확대를 통해 자신의 영향력을 극대화할 수 있는 집단은 복지국가 및 복지확대에 우호적 태도를 보이는 경향이 있다고 지적되어 왔다(Cook & Barrett, 1992; Forma, 1997; Sanders, 1988; Andreß & Heien, 1999; Ahn, 2000). 소위, 사회문화전문가의 급진성이라 불리는 현상으로, 공무원, 교사, 사회복지사 등은 복지정책에 대해 지지적인 태도를 견지한다는 것이다. 이러한 현상은, 복지국가 발달의 결과인 공공부문의 발달과 직접적인 관련이 있다.

대부분의 사회문화전문가는 공공부문과 직·간접적인 고용 관계에 놓인 경우가 많아, 공공부문 노동자들은 복지제도 및 정책의 축소를 원하지 않는다. 복지제도나 정책의 축소는 곧 공공부문의 축소와 같은 의미를 지니기 때문이다(Taylor-Gooby, 1991). 따라서 복지국가에 대해 직접적인 이해관계를 가지지 않는 민간부문 노동자들과 달리 공공부문에 종사하는 사회문화전문가들은 복지에 우호적이라는 것이다. 또한, 복지국가 발전에 의한 공공부문의 확대는 가족 내 여성이 담당해왔던 돌봄 의무를 국가로 전이하여, 여성의 사회진출을 독려하고 취업 기회를 제공하였다(Sainsbury, 1996). 이에 공공부문, 특히 사회복지 분야 공공부문에는 상대적으로 친복지적인 여성의 비중이 높아 복지를 선호하는 경향을 보이는 것으로 분석되기도 한다.

이상의 이론적 흐름에 따르면, 복지수급자와 복지제공자 간에는 복지정책 및 서비스를 긍정적으로 인식한다는 측면에서 일치된 경향을 보이는 것으로 나타난다. 그런데 최근 서비스 이용자와 제공자 간 복지의식에 차이가 있으며, 복지서비스 제공자들이 다소 부정적인 인식을 노정하고 있다고 지적하는 연구들이 발표되고 있다(김문근, 2011; 박미경·초의수, 2013). 이미 복지에서 공공부문의 역할이 크고, 교육이나 의료, 사회서비스 부문에서 공공고용 비중이 큰 경우에는 관료집단이 복지에 우호적일 수 있지만, 그렇지 않은 경우, 부정적인 태도를 보일 가능성도 있다는 의견들이 제기되고 있다(노대명·전지현, 2011). 특히, 한국과 같이 복지서비스 제공에서 민간 비영리 조직이 주요 역할을 해오다 90년대 후반 공공부문의 역할이 강조된 한국에서는 양자의 이해가 다소 달리 나타날 수 있다. 실제로 관료집단과 복지전문가, 기관종사자 간의 차이의 가능성이 지적된 바 있다(변미희, 2002). 게다가 최근에는 공공부문과 민간 비영리 조직뿐 아니라 민간 부문의 다양한 주체들이 복지서비스 제공에 관여하면서, 복지 제공자 내부에서의 복지의식에 격차가 더욱 크게 나타날 수 있다.

복지서비스 제공 과정에서 제공자들의 복지의식 차이는 일련의 행동 변화로 이어져, 지역 사회복지의 전반적인 방향성과 실천에서의 차이를 가져올 수 있다. 이에 이들 간의 원만한 협력과 상호작용을 저해하여, 적절하고 효과적인 개입을 어렵게 할 수 있다. 특히, 오늘날과 같이 민관협력이 강조되는 현실에서는 공공영역과 민간의 복지서비스 제공자들의 인식에 차이가 있는지 확인하는 것이 중요하다고 사료된다. 만약 제공자 간 인식 차이가 있다면 이를 인정하고 서로의 견해가 융합될 수 있게 하는 노력이 필요하다. 이에 본 연구에서는 복지서비스 제공자 내부의 균열에 주목하고자 한다.

서비스 제공자 내부 균열은 복지의식 연구에서 크게 주목받지 못했으나, 간헐적으로 이뤄진 기존 연구에서는 주로 복지행정직(공무원)과 복지전문직(연구자 및 기관종사자)을 구분해 분석해왔다(변미희, 2002). 복지서비스 제공에서 민간이 주도적인 역할을 해온 한국 맥락을 고려할 때, 복지전문직을 주요 서비스 제공자로 분석하는 것은 바람직하다고 할 수 있



다. 또한, 우리나라는 1987년 부산, 대구, 인천, 광주, 대전시에서 49명을 임용하는 것을 시작으로 전국 읍면동사무소에 복지전담공무원이 배치되기 시작되었다. 이후 1997년 외환위기 이후 공공부문의 복지가 강화되고, 2000년대 중반 이후 복지 분권화가 본격화되면서 복지 제공에 있어 수급자 판단 및 개입에서의 재량권 행사를 포함해 복지전담공무원의 역할이 확대되기 시작하였다. 이에 2011년 12월 기준 전국에 사회복지담당공무원은 21,712명이고, 이중 사회복지직은 10,322명에 달하며, 공공복지서비스 전달체계에서 핵심역량으로 대두하게 되었다. 이처럼 공공복지전달체계가 뒤늦게 도입되면서, 민간전달체계인 사회복지관과 공공복지전달체계간의 역할과 관계 정립문제 등이 불어지면서 이들 간 견해 차이를 조명하는 것이 중요해졌다.

한편, 최근 복지재정 부담을 완화하면서 복지 체감도를 높이기 위한 일환으로 민간의 다양한 자원을 발굴·활용하는 것의 필요성이 제기되고 있다. 이와 관련해 지방정부에서는 읍면동 복지위원제를 도입하고 이·통 반장, 자생단체회원 등 지역주민과 우편집배원, 노인 또는 장애인 돌봄서비스 제공기관 등을 활용하고 있다. 연구대상인 P시의 경우, 사회복지전달체계의 미비점을 보완해 견고한 사회안전망을 구축하기 위한 일환으로 2006년 경상북도에서는 처음으로 읍면동 복지위원제를 도입하였다. 게다가 2014년에는 동복지위원회 구성 및 운영에 관한 조례를 제정하여 공공부문 인력과 읍·면·동 복지위원, 민간이 협업하여 복지 사각지대를 줄이기 위한 노력을 펴하고 있다. 구체적으로 조례에는 읍면동 복지위원회 설치 및 기능, 구성에 관한 사항과 위원의 임기, 위촉 해제, 위원장의 직무, 위원의 의무사항 그리고 회의개최, 위원회 지원에 관한 사항 등이 담겨있다. 이를 통해 P시에서는 긴급지원 및 도움을 필요로 하는 대상가구에 대해 찾아가는 복지서비스를 제공하고, 선도 및 상담을 통해 지역복지 문제를 읍면동 단위에서 해결점을 모색하고, 지역 내 복지자원을 발굴·연계·협력함으로써 관할지역 주민의 복지 증진 및 더불어 살아가는 공동체문화를 조성할 도모하고자 한다. 이에 본 연구에서는 기관종사자와 함께 전담공무원과 복지위원의 세 주체를 모두 포괄해 복지의식 격차를 분석하였다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 조사대상

P시<sup>1)</sup> 사회복지서비스 제공자에 대한 복지의식을 비교하고자 본 연구에서는 P시 복지전담 공무원 128명, 복지위원 72명 및 사회복지시설 종사자 89명의 총 289명을 대상으로 연구를 수행하였다. 복지전담공무원 및 복지위원에 대한 자료는 P시청 관계자의 도움을 얻어 수집하였고, 사회복지시설 종사자는 P시사회복지사협회를 통해 조사하였다.

#### 2. 조사 도구

조사는 구조화된 자기기입식 질문지에 의한 설문조사로 이뤄졌다. 이때 설문지는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 주관하는 복지패널 복지의식 부가조사를 참조하였다. 구체적으로 사회복지정책에 대한 평가와 세금부담(복지를 위한 증세)에 대한 의식 문항을 구성하고, 사회복지정책의 효과에 대한 의식을 세부적으로 확인하고자 사회복지제도의 사회적 효과에 대한 문항을 추가해 세 차원으로 P시 사회복지서비스 종사자의 복지의식을 확인하고자 하였다. 또한 조사대상자의 인구사회학적 특성을 파악하고자 성별과 연령, 근속년수에 관한 문항들이 포함되었다. 연구에 활용된 주요변수에 대해서는 아래에서 상술한다.

##### 1) 사회복지정책에 대한 평가

먼저 사회복지정책에 대한 평가는 사회정책의 9개 영역, 보건의료, 노후보장, 장애인, 보육, 빈곤, 실업, 성평등, 주거, 교육에 대해 1점 '매우 잘하고 있다'에서 5점 '매우 잘못하고 있다'의 5점 척도로 구성하였다. 그러므로 값이 작을수록 우리나라의 현행 사회복지정책을

1) P시는 우리나라 타 지자체와 비교할 때, 청장년층의 경제활동인구가 상대적으로 많은 젊은 도시로 15~64세의 경제활동인구 비중이 74.3%로 전국 평균보다 다소 높은 편이다. 그러나 경제활동참가율과 고용률은 전국 평균(61.95%, 60.15%)보다 낮은 58.5%, 57.6% 수준이다. 이 때문에, 2008년 50%를 상회하던 P시의 재정자립도는 2014년 현재 33.1%로 약 20%p 하락해 P시의 자체재원 확보력이 낮아지고 있는 실정이다. 한편, 사회복지 및 보건지출 예산은 전국 평균 예산 대비 24% 수준 보다 높은 수준인 30%를 차지한다. 특히, 청장년층의 비중이 높은 별형의 인구구조를 가지는 것에서 유추할 수 있듯이, 영유아 보육료 지급 확대로 보육·가족 및 여성 부문 지출 비중이 높은 특징을 가진다.

긍정적으로 평가한다고 볼 수 있다. 이와 함께 전반적인 복지정책에 대한 평가 점수를 확인하고자 전체 복지정책에 대한 평가 점수를 합산하여 5점 이상 13점 미만, 13점 이상 21점 미만, 21점 이상 29점 미만, 29점 이상 37점 미만, 37점 이상의 다섯 구간으로 나눠 추가 분석에 활용하였다.

## 2) 사회복지제도의 사회적 효과에 대한 인식

사회복지제도의 사회적 효과에 대한 인식은 Taylor-Gooby(1982)가 고안한 척도를 한국 실정에 부합하도록 백종남(2002)이 수정한 것을 활용하였다. 이는 전체 9문항으로 1점 '정말 그렇다'에서 4점 '전혀 그렇지 않다'의 4점 척도로 구성(0점 '잘 모르겠다' 제외)하였다. 이 중 사회복지의 긍정적 효과를 묻는 세 문항, "사람들끼리 서로 돕게 만든다", "모든 사람을 평등하게 만든다", "생활하는데 안정감을 준다"는 역코딩하여 모든 항목에서 점수가 높을수록 복지제도의 사회적 효과에 대한 인식이 긍정적인 것으로 나타내었다. 이 척도의 신뢰도 계수는 0.75로 신뢰할 만한 수준으로 나타났다. 더불어, 사회복지정책에 대한 평가와 마찬가지로 전반적인 사회복지제도의 효과에 대한 인식을 살펴보고자 4점 이상 12점 미만, 12점 이상 20점 미만, 20점 이상 28점 미만, 28점 이상의 네 구간으로 나눠 추가 분석에 활용하였다.

## 3) 사회복지 실천의지: 복지를 위한 증세에 대한 인식

마지막으로 조사대상자들의 사회복지 참여 의식을 파악하고자, 복지를 위한 증세에 대한 인식을 살펴보았다. 세금부담의사는 증세에 대한 찬성정도로, 1점 '매우 찬성한다'에서 7점 '매우 반대한다'의 7점 척도로 구성하였다. 즉, 점수가 낮을수록 복지를 위한 증세에 찬성하는 것으로 볼 수 있다.

## 3. 자료분석 방법

본 연구에서는 연구 대상의 일반적 특성을 파악하기 위해 기술통계를 사용하여 빈도와 백분율을 산출하였다. 그리고 사회복지서비스 제공자 내부의 복지의식에 차이가 있는지를 살펴보기 위하여 일원변량분산분석(One-way ANOVA)를 실시하였다. 이때 어떤 집단에서 차이가 확인되는지 구체적으로 살펴보기 위해 사후검정을 실시하였다. 다만, 집단 간 사례 수에 차이가 있어 Turkey의 HSD 검정법 대신 Scheffé 검정을 이용하였다( $\alpha = .10$ ).

더불어, 제공자 간 복지의식의 차이를 명확히 확인하고자 연령이나 성별, 근속년수 변수를

공변량하여 통제하여 분석하였다. 기존 연구에서는 성별 및 연령 등과 같은 인구학적 변수가 복지의식에 영향을 미친다고 지적해왔다. 예컨대, 연령이 높고, 여성일수록, 친복지적 성향을 보인다는 것이다. 대체로 여성은 남성보다 복지급여 수급 가능성이 높기 때문에 복지정책에 우호적인 경향이 있다는 것이다(양옥경, 2002; 최균·류진석, 2004; 류만희·최영, 2009, Svallfors, 1997; Edlund, 1999)이에 연구마다 결과에 차이가 있긴 하지만, 성별 변수를 주요 요인으로 투입해 효과를 살펴보았다. 또한, 연령이 증가할수록 노동시장에서의 지위약화로 공공복지 혜택을 받을 가능성이 높아져 복지에 지지적이라고 간주되어왔다(Ahn & Olsson hort, 1999). 성별 변수와 마찬가지로 경험연구에서 전술한 이론에 기반을 두고 연령변수를 고려하였는데, 이 역시 상이한 결과를 도출하고 있다. 그러나 대체로 어르신들이 자신의 이익과 직접적인 관련 없이 보수적인 정치성향으로 복지 확대를 부정적으로 바라보는 경향이 나타난다고 지적된다(주은선·백정미, 2007; 이중섭, 2009; 류만희·최영, 2009).

한편, 복지제공자들에 대한 분석에서는 근무연수가 복지의식에 영향을 미칠 수 있다는 점이 지적되어왔다. 예컨대, 조은숙과 김종태(2013)에 따르면, 사회복지공무원의 복지관련 업무경력이 짧을수록 복지 의식과 직무가치관, 효과성이 낮게 나타난다. 반면에, 전희정 외(2012)의 연구에서는 재직년수가 길수록 수급자들의 도덕적 해이를 경험하는 경우가 늘어나 기초생활보장제도상 근로능력자 제한규정을 강하게 지지하는 등 복지확대를 항상 긍정적으로 인식하지는 않는다고 지적되기도 하였다. 이처럼 성별 및 연령, 재직년수 등의 인구사회학적 변수와 복지 의식 간의 관계가 일관되게 나타나지는 않지만, 이 변수들이 복지 의식에 영향을 미치는 것은 명백하다. 따라서 공무원, 복지위원, 그리고 복지기관종사자 간 인구사회학적 요인의 분포 차이가 고려되어야 한다고 판단되어, 이후 분석에서는 이 요인들을 통제하고 분석하였다.

#### IV. 사회복지서비스 제공자 간 복지 의식 차이

본 연구의 참여자 일반적 특성은 <표 1>과 같다. 성별은 여성이 61%로 남성(39%)보다 많았다. 특히, 공무원과 사회복지 기관종사자는 여성의 비중이 각각 63%, 66%로 사회복지서비스 제공자의 여성화가 뚜렷하게 나타났다. 다만, 복지위원은 여성이 54%(남성은 46%)로 성별 격차가 다른 집단보다는 적었다. 연령은 30대가 공무원 집단(38%)에서는 가장 많았으며, 기관종사자 집단에서는 40대가 43%, 복지위원 집단에서는 50대가 51%로 가장 많았다. 특히, 복지위원은 60대 이상의 비중도 17%에 달해 타 집단보다 고연령층의 비중이 높

았다. 근속년수 별 분포를 살펴보면, 1년 이상 5년 미만 재직자가 공무원(34%), 복지위원(84%), 기관종사자(32%)로 가장 많았다.

<표 1> 조사대상자 인구사회학적 특성

(단위: 명, %)

	구분	공무원	복지위원	기관종사자	전체
성별	남성	48(37.5)	33(46.5)	30(34.1)	111(38.7)
	여성	80(62.5)	38(53.5)	58(65.9)	176(61.3)
	계	128	71	88	287
연령	20대	17(13.3)	2(2.8)	17(19.1)	36(12.5)
	30대	49(38.3)	2(2.8)	17(19.1)	68(23.5)
	40대	46(35.9)	19(26.4)	38(42.7)	103(35.6)
	50대	15(11.7)	37(51.4)	16(18.0)	68(23.5)
	60대 이상	1(0.8)	12(16.7)	1(1.1)	14(4.8)
	계	128	72	89	289
근속년수 (활동년수)	1년 미만	7(5.5)	0(0.0)	3(3.8)	10(3.6)
	1년 이상 5년 미만	43(33.6)	59(84.3)	25(31.6)	127(45.8)
	5년 이상 10년 미만	13(10.2)	11(15.7)	15(19.0)	39(14.1)
	10년 이상 20년 미만	30(23.4)	0(0.0)	30(38.0)	60(21.7)
	20년 이상 30년 미만	33(25.8)	0(0.0)	6(7.6)	39(14.1)
	30년 이상	2(1.6)	0(0.0)	0(0.0)	2(0.7)
	전체	128	70	79	277

먼저 사회복지서비스 제공자 간 현행 사회복지정책 평가에 대한 인식 차이를 알아보기 위하여 9개 세부 정책별 평가와 함께 전체 정책 평가에 대한 점수 총합에서의 차이를 검증하였다(표 2, 표 2-1). 총합점수에서는 복지위원(3.26)이 가장 낮았고, 사회복지 기관종사자(3.64)가 가장 높았다. 즉, 복지위원이 전반적인 사회복지정책에 대해 가장 긍정적으로 평가하였고, 그 다음으로 공무원, 기관종사자 순이었다. 세 집단의 차이를 분석한 결과 총합 점수에서 복지위원(3.26)과 기관종사자(3.64) 집단 간 평균에 유의미한 차이가 있었다( $F=6.440$ ,  $p<.05$ ). 이는 성별과 연령, 근속년수를 통제하고도 통계적으로 유의미한 수준의 차이로 나타났다( $F=2.999$ ,  $p<.05$ ).

〈표 2〉 사회복지정책 평가에 대한 인식 차이

구분	n	M	SD	F	사후검정
공무원	126	3.47	0.628	6.440* (2.999*)	기관종사자 > 복지위원
복지위원	69	3.26	0.700		
기관종사자	86	3.64	0.649		

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

각 영역에서 세 집단 모두 평균 점수가 응답의 중간 점수인 3점(5점 척도 기준)을 넘어서는 것(부정적 인식)은 빈곤, 실업, 성평등, 주거와 교육으로 다섯 영역이었지만 세 집단 모두 3점에 미치지 않는 것(긍정적 인식)은 보건의료 뿐이었다. 현재 한국사회에서는 전국민 건강보험 운영하고 있다. 이것은 모든 국민에게 제공되는 것으로 사회복지서비스 제공자들도 모두 혜택을 보고 있는 경계가 상당히 넓은 제도여서 모든 참여자 집단에서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

한편, 사회복지 정책을 아홉 가지의 영역별로 구분해 보았을 때, 보건의료를 제외한 여덟 가지 영역에서 집단 간 평균 차이가 확인되었다. 여덟 가지 모든 영역에서 기관종사자와 복지위원 간의 통계적으로 유의미한 차이가 있었고, 노후보장과 빈곤 영역에서는 기관종사자와 공무원 간에도 통계적으로 유의미하게 달랐다. 노후보장에서는 공무원과 복지위원 간의 차이가 통계적으로 유의미하였다. 총합점수에서처럼 대부분의 영역에서 현행 우리나라 복지정책에 대해서 복지위원들이 가장 긍정적으로 평가하고 있는 경향을 보이고 있다. 공무원 집단은 모든 사회복지정책 영역에서 복지위원과 기관종사자 집단의 중간 수준 값을 보인다. 그리고 노후보장 부문에서는 복지위원과 빈곤 정책에 대해서는 기관종사자와 유의미한 차이를 보인다. 공무원 집단에서는 보건의료와 보육을 제외한 모든 일곱 영역에서 평균이 3점을 넘었고, 복지위원은 실업과 교육 등 네 가지 영역에서, 기관종사자들은 보건의료를 제외한 여덟 가지 영역에서 3점을 초과하였다. 즉, 기관종사자들은 정부 정책의 대부분의 영역에서 개선이 필요하다고 인식하고 있는 반면, 복지위원 집단은 절반 정도의 정부 정책에만 부정적으로 평가하고 있다.

〈표 2-1〉 사회복지정책 평가의 세부영역별 인식 차이

	구분	n	M	SD	F	사후 검정	평균차: 최대 - 최소
보건의료	a. 공무원	126	2.37	0.786	1.244		0.19
	b. 복지위원	69	2.32	0.776			
	c. 기관종사자	86	2.51	0.904			
노후보장	a. 공무원	126	3.02	0.795	4.049*	a > b c > b	0.35
	b. 복지위원	69	2.71	0.788			
	c. 기관종사자	86	3.06	0.925			
장애인	a. 공무원	126	3.14	0.813	7.084*	c > b	0.54
	b. 복지위원	69	2.86	0.912			
	c. 기관종사자	86	3.40	0.974			
보육	a. 공무원	126	2.91	0.800	3.121*	c > b	0.26
	b. 복지위원	69	2.91	0.762			
	c. 기관종사자	86	3.17	0.857			
빈곤	a. 공무원	126	3.14	0.794	12.843**	c > a c > b	0.54
	b. 복지위원	69	3.10	0.789			
	c. 기관종사자	86	3.64	0.781			
실업	a. 공무원	126	3.60	0.738	3.762*	c > b	0.35
	b. 복지위원	69	3.44	0.915			
	c. 기관종사자	86	3.79	0.813			
성평등	a. 공무원	126	3.18	0.804	6.102*	c > b	0.44
	b. 복지위원	69	3.01	0.697			
	c. 기관종사자	86	3.45	0.863			
주거	a. 공무원	126	3.29	0.680	4.1476*	c > b	0.35
	b. 복지위원	69	3.12	0.676			
	c. 기관종사자	86	3.47	0.822			
교육	a. 공무원	126	3.48	0.892	3.063*	c > b	0.32
	b. 복지위원	69	3.20	0.815			
	c. 기관종사자	86	3.52	0.891			

\* p&lt;.05, \*\*p&lt;.01, \*\*\* p&lt;.001

각 집단의 평균차이(최대 평균 - 최소 평균)를 계산해보면, 세부영역별 집단 간의 차이가 얼마나 큰지를 알 수 있다. 평균차이는 가장 큰 값이 0.54이고, 가장 작은 값이 0.19였다. 가장 큰 평균차이를 보여 준 영역은 빈곤과 장애인이었고, 그 다음으로 성평등(0.44), 노후보장(0.35), 실업(0.35), 주거(0.35) 순이었다.

세부 영역별 집단의 차이는 각 집단에서 세부 영역 평균을 기준으로 영역 순위를 살펴보는 것으로도 알 수 있다. 아래 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이, 각 집단 간의 비슷한 점은 실업을 가장 부정적으로 평가하였고, 보건의료를 긍정적으로 평가하였다는 것이다. 추가적으로, 세 집단이 동일하게 부정적으로 평가한 영역은 교육, 주거이고, 긍정적으로 평가한 것은 노후보장과 보육이다. 순위는 조금씩 다르지만(예를 들어, 2위 또는 3위), 전체적으로는 대부분 비슷한 양상을 보이고 있다. 하지만 이 중에서, 집단별로 가장 큰 순위의 차이를 보이고 있는 것은 빈곤이다. 실업은 모든 집단에서 가장 부정적인 것으로 생각하고 있기 때문에 정책의 우선순위에서 별다른 불협화음이 없겠지만, 빈곤에 대해서는 정책의 우선순위가 집단마다 차이를 보이고 있어 집단 간 협력과 조정이 더 많이 필요한 영역이라고 할 수 있다.

<표 2-2> 사회복지정책 평가의 세부영역 순위

	세부영역 순위								
	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위
공무원	실업	빈곤	교육	주거	성평등	장애인	보육	노후보장	보건의료
복지위원	실업	교육	주거	성평등	장애인빈곤		노후보장	보육	보건의료
기관 종사자	실업	교육	주거	빈곤	성평등	보육	장애인	노후보장	보건의료

주: 세부영역 순위 = 1위가 부정적; 9위가 긍정적

한편, 사회복지제도의 사회적 효과에 대한 인식은 현행 우리나라의 사회정책에 대한 평가 결과와는 다소 차이가 있다. <표 3>에서 제시된 바와 같이, 세 집단 모두 응답의 중간 점수인 2.5점(4점 척도 기준)을 상회하고 있어서, 전반적으로 사회복지제도의 효과를 긍정적으로 인식하고 있었다. 하지만 사회복지제도에 대한 사회적 효과 수준에서는 집단 간 차이를 보여주었다. 사회복지 정책평가에서는 세 집단의 평균(5점 척도 기준)이 각 0.2점씩 차이를 보였고, 그 중에서 복지위원과 기관종사자 집단 간 차이가 통계적으로 유의미하게 확인되었는데, 사회복지제도의 사회적 효과와 관련해서는 공무원(2.96)과 복지위원(2.95)의 차이가 거의 없었고, 단지 기관종사자 집단(3.28)과 공무원 및 복지위원 집단 간 평균 차이가 통계적으로 유의미하였다( $F=6.467$ ,  $p<.001$ ). 기존 연구에서 복지행정직보다 복지전문직이 복지의 효과를 긍정적으로 이해한다고 지적되어 온 것처럼(변미희, 2002), 이번 연구에서도 전반적으로 기관종사자 집단이 사회복지제도의 효과를 긍정적으로 인식하는 경향이 나타났다.



〈표 3〉 사회복지제도의 사회적 효과에 대한 인식 차이

구분	n	M	SD	F	사후검정
공무원	108	2.96	0.510	8.657*** (6.467***)	기관종사자 > 공무원 기관종사자 > 복지위원
복지위원	58	2.95	0.605		
기관종사자	75	3.28	0.583		

주: 평균은 4점 척도를 기준으로 하며, 점수가 높을수록 효과를 긍정적으로 인식하고 있음

\* p<.05, \*\*p<.01, \*\*\* p<.001

세부항목별로 살펴보면, ‘사람들끼리 서로 돕게 만든다’와 ‘모든 사람을 평등하게 만든다’, ‘생활하는데 안정감을 준다’의 세 문항에 대해서는 대체로 기관종사자 집단이 평균적으로 가장 긍정적으로 인지하였으나, 세 집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이는 확인되지 않았다. 그러나 그 외 여섯 문항에서는 집단 간 통계적으로 유의미한 차이가 나타났는데, 먼저 복지위원과 기관종사자 집단에서는 ‘일하려는 의욕을 상실하게 한다’와 ‘돕지 않아도 될 사람까지 돕게 된다’, ‘자신의 가족에게 소홀하게 된다’의 세 문항에서 차이가 나타났다. 한편, 공무원과 기관종사자 간에는 이상의 세 문항과 함께 ‘복지수혜자에게 열등감을 준다’, ‘복지수혜자와 납세자(비수혜자) 간에 좋지 않은 감정이 생기게 한다’, ‘세금에 대한 부담이 커진다’의 세 질문을 포함한 여섯 문항에서 차이가 확인되었다.

각 문항에서 세 집단 모두 평균 점수가 응답의 중간 점수인 2.5점(4점 척도 기준)을 넘어서는 것(긍정적 효과)은 서로 도움, 수혜자 열등감, 갈등, 가족 돌봄, 그리고 생활안정으로 다섯 문항이었지만 세 집단 모두 2.5점에 미치지 않는 것(부정적 효과)은 세금부담에 대한 문항뿐이었다. 공무원 집단에서는 서로 도움, 수혜자 열등감, 갈등, 가족 돌봄, 생활안정의 다섯 문항에서 평균이 2.5점을 넘었고, 복지위원도 동일한 결과를 보여주었다. 기관종사자들은 세금부담을 제외한 여덟 가지 영역에서 2.5점을 초과하였다. 즉, 기관종사자들은 사회복지정책의 효과를 측정하는 대부분의 문항에서 효과를 긍정적으로 인식하고 있는 반면, 공무원과 복지위원 집단은 절반 정도의 문항에서만 긍정적으로 평가하고 있다.

사회복지정책의 사회적 효과에서도 각 집단의 평균차이(최대 평균 - 최소 평균) 분석을 통해 문항별 집단 간의 차이가 얼마나 큰지를 알 수 있다. 평균차이는 가장 큰 값이 0.44이고, 가장 작은 값이 0.15였다. 가장 큰 평균차이를 보여 준 문항은 노동 의욕 상실이었으며, 그 다음으로 가솔 돌봄 소홀(0.42), 갈등(0.40), 과잉 도움(0.40) 순이었다.

〈표 3-1〉 사회복지제도의 사회적 효과에 대한 세부항목별 인식차이

	구분	n	M	SD	F	사후 검정	평균차: 최대-최소
사람들끼리 서로 돕게 만들 (서로 도움)	a. 공무원	108	2.88	0.872	1.712		0.24
	b. 복지위원	58	2.83	0.752			
	c. 기관종사자	75	3.07	0.777			
모든 사람을 평등하게 만들 (모두 평등)	a. 공무원	108	2.42	0.855	0.953		0.20
	b. 복지위원	58	2.36	0.831			
	c. 기관종사자	75	2.56	0.948			
복지수혜자에게 열등감을 줌 (수혜자 열등감)	a. 공무원	108	2.82	0.629	3.050*	c > a	0.25
	b. 복지위원	58	2.90	0.810			
	c. 기관종사자	75	3.07	0.644			
복지수혜자와 납세자 간 갈등을 야기함 (갈등)	a. 공무원	108	2.72	0.747	5.655*	c > a	0.40
	b. 복지위원	58	2.93	0.896			
	c. 기관종사자	75	3.12	0.770			
일하려는 의욕을 상실하게 함 (노동 의욕 상실)	a. 공무원	108	2.47	0.779	6.998***	c > a c > b	0.44
	b. 복지위원	58	2.45	0.902			
	c. 기관종사자	75	2.89	0.831			
돕지 않아도 될 사람까지 돕게 됨 (과잉 도움)	a. 공무원	108	2.45	0.702	5.378*	c > a c > b	0.40
	b. 복지위원	58	2.36	0.810			
	c. 기관종사자	75	2.76	0.803			
자신의 가족에게 소홀하게 됨 (가졸 돌봄 소홀)	a. 공무원	108	2.76	0.830	5.352*	c > a c > b	0.42
	b. 복지위원	58	2.67	0.781			
	c. 기관종사자	75	3.09	0.825			
생활하는데 안정감을 줌 (생활 안정)	a. 공무원	108	2.73	0.705	0.690		0.15
	b. 복지위원	58	2.72	0.970			
	c. 기관종사자	75	2.87	0.920			
세금에 대한 부담이 커짐	a. 공무원	108	2.18	0.667	3.344*	c > a	0.27
	b. 복지위원	58	2.24	0.802			
	c. 기관종사자	75	2.45	0.741			

\* p&lt;.05, \*\*p&lt;.01, \*\*\* p&lt;.001

〈표 4〉 사회복지서비스 제공자 간 세금 부담 인식 차이(증세찬성정도)

구분	n	M	SD	F	사후검정
공무원	127	3.52	1.516	4.787* (3.753*)	기관종사자 < 복지위원
복지위원	72	3.93	1.595		
기관종사자	87	3.14	1.7467		

주: 평균은 7점 척도를 기준으로 하며, 점수가 낮을수록 증세를 찬성함

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

마지막으로 복지실천의지와 관련된 복지서비스 제공자 간 인식 격차는 다음의 〈표 4〉와 같다. 설문 응답인 7점 척도를 기준으로 보면, 공무원, 복지위원, 기관종사자 세 집단 모두 평균이 4점 미만(7점 척도의 중간점수)으로 복지를 위한 증세에 긍정적인 인식을 보이고 있다. 세 집단 중에서는 기관종사자 집단이 가장 우호적인 태도를 보인다. 그리고 복지위원과 기관종사자 집단 간에는 통계적으로 유의미한 수준에서 증세에 대한 선호도에 차이가 있었다( $F=3.753$ ,  $p < .05$ ).

## V. 지역사회복지 향상을 위한 제언

본 연구는 사회복지에 대한 제공자들의 의식에 대한 비교를 통해 지역사회에서 민간협력의 바람직한 방향을 모색하고자 하였다. P시라는 한 중소도시의 복지공급주체간의 복지의식의 차이를 비교함으로써 일반화의 한계는 있지만, 사회복지서비스 제공자 간 복지의식 차이를 규명하고, 서로의 견해를 융합하여 효과적인 민관협력 거버넌스 구축을 통한 지역사회복지의 질적 수준 제고 방안을 모색하고자 한 점에서 의의가 있다.

먼저 위에서 언급한 결과를 제공자 집단 간의 공통적인 부분과 차이가 있는 부분으로 간략하게 요약하고자 한다. 공통적인 부분은 사회복지정책의 전반에 대해 수준은 다르지만 모든 집단에서 긍정적으로 생각하고 있었다는 점이다. 세부영역에서는 모든 집단이 보건의료를 가장 긍정적으로 평가하고 있었고, 실업을 가장 부정적으로 인식하고 있었다. 사회복지의 사회적 효과에 있어서도 세 집단 모두 대체로 그 효과를 긍정적으로 인식하고 있다고 할 수 있었다. 그 뿐 아니라 모든 집단에서 사회복지를 위한 증세를 찬성하는 경향을 보이고 있었다. 즉, 전체적으로 세 집단 모두는 사회복지에 대해 긍정적으로 태도와 생각을 가지고 있으며, 행동으로 이어질 가능성 또한 높았다.

상기한 공통점에도 불구하고 긍정의 영역과 지지수준에서는 차이를 보여주었다. 사회복지 정책 평가에 있어서 세부영역 중 집단 간 차이가 가장 큰 것은 빈곤과 장애인에 대한 것이었고, 사회복지의 사회적 효과에서는 노동 의욕 상실과 가족 돌봄 소홀이었다. 사회복지의식 분석의 세 가지 하위영역(사회복지정책 평가, 사회복지의 사회적 효과, 세금 부담) 모든 항목에서 복지위원이 가장 긍정적 인식 수준이 낮았고, 반면 기관종사자가 가장 높은 수준을 보여주었다. 공무원 집단은 대체로 중간 수준의 지지 정도를 보였으나, 사회적 효과에서 수급자의 낙인감과 세부담 증대, 납세자 및 수급자 간 갈등 항목에서 가장 부정적인 인식이 드러났다. 복지위원의 복지의식이 공무원과 사회복지기관종사자 보다 부정적인 것은 주관적 계층감이 낮을수록 친복지적 의식을 가진다고 보고한 기존 연구들과 맥락을 같이하는 결과라고 볼 수 있다(류만희·최영, 2009; 배진희·이중섭, 2014). 주관적 계층의식과 복지의식 간에 부적 인과관계가 있는데, 일반적으로 주관적 계층감이 비교적 높은 지역주민을 복지위원으로 위촉하는 현실에서 이것이 발현된 것으로 보인다. 또한, 기관종사자들이 복지공무원보다 긍정적인 복지의식을 가지는 것 역시 복지전문직이 행정직보다 친복지적이라는 기존 연구와 맥을 같이 한다(변미희, 2002). 김사현(2010)과 전희정 외(2012)의 연구에서 지적된 것과 같이, 한국 맥락에서 사회복지전담공무원의 낮은 복지의식 수준은 과도한 업무량과 수급자들의 제도 악용 사례로 인한 신뢰 상실 등에서 기인하는 것으로 보인다.

이러한 연구 결과를 바탕으로 지역사회복지의 향상을 위해 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 첫째, 읍면동 복지위원은 지역사회복지 현장에서 최근 그 역할이 점점 강조되고 있고, 중요성이 증가하고 있다. 즉, 사회복지 민간협력 거버넌스 형성에 중추적인 역할을 감당할 수 있을 것으로 기대하고 있다는 것이다. 이번 연구 결과에서 나타난 복지위원 집단은 현행 사회복지정책에 대해서는 가장 긍정적으로 평가하고 있었으나 전반적으로 복지의식수준이 낮았고 이와 더불어 복지비용 부담에 대한 인식이 부정적이었다. 이는 한국인의 복지의식 특징으로 제기되는 이중성 혹은 불일치성과도 일맥상통한다(최균·류진석, 2000; 김신영, 2009; 이아름, 2010). 복지위원회 관련 조례 제정과 더불어, 복지제공자로서 복지위원의 위상이 강화되는 시점에서 이러한 복지위원은 낮은 복지의식 수준과 이중성은 효과적인 복지 제공을 저해할 여지가 있다. 따라서 실효성 있는 읍·면·동 단위로 복지위원의 적극적인 사회 복지참여로 이어지게 만들기 위해서는 복지의식 증진을 위한 체계적이고 지속적인 교육이 필수적으로 이루어져야 함을 시사한다. 이러한 교육에는 단순히 사회복지에 대한 개념적 설명이 아니라 복지를 통해 지역사회가 변화한 현장을 직접 방문하는 등 지역사회의 변화를 경험할 수 있는 기회가 포함되어야 할 것이다. 이와 함께 복지 제공자의 역할을 담당할 수 있도록 협력의 장에 참여하도록 적극적인 역할부여가 필요하다.

둘째, 사회복지실천에서 우선 쉽게 협력하고 합의할 수 있는 영역을 출발점으로 조정과 협력을 하여야겠지만, 지역마다 태도와 생각의 차이가 있는 영역이 있을 수 있으므로 그 영역에 대한 적극적인 접근이 있어야 할 것이다. 이번 연구에서는 사회복지정책 분야에서는 빈곤과 장애인에 대한 인식이 두드러지게 다른 양상을 보였고, 사회복지의 사회적 효과에서는 노동 의욕과 가정 돌봄에 대한 부분이 달랐다. 제공자들 간의 상호 교류 확대와 사회복지 교육 증진을 통해 이러한 차이를 줄여나가는 것이 필요하다고 생각된다. 지역사회에는 사회복지 제공자를 위한 지역사회복지협의회/협의체와 사회복지사협회가 중심이 된 교류의 장이 이미 존재하고 있고, 이 외에도 보수 교육을 통해서도 필요한 지식과 정보를 나눌 수 있다. 이를 통해 지역사회의 공동된 이슈를 중심으로 하여 협력을 경험할 수 있는 기회를 만들고, 그 과정에서 상호간의 신뢰를 형성하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이를 위해 지역사회복지협의체가 구심점 역할을 감당함으로써 공공과 민간의 가교 역할을 하고, 민간 자원의 참여를 위한 적극적 지원이 요구된다.

마지막으로, 사회복지전담공무원들은 복지를 위한 증세에 대체로 찬성하면서도, 복지로 인한 지역주민 간 갈등, 세부담 증대 등을 우려하는 경향을 보인다. 이는 김인수와 목진휴(2012)가 지적한 사회적 돌봄 지출 결정에서 지방정부 공무원들이 보이는 인지부조화 현상과 관련있다. 지방자치단체 공무원들은 지역사회 복지수요에 부합하는 복지서비스 제공과 함께 지방정부의 재정능력과 중앙정부의 정책방향이라는 현실적인 제약을 고려해야 한다(김인수·목진휴, 2012). 현행 사회복지정책에 일정 부분 개선이 필요하다고 인식하고, 복지정책 추진에 있어 지역민의 수요를 반영해야한다고 보면서도, 실제 정책결정에 있어서는 중앙정부의 정책방향과 자치단체의 재정력을 더 주요하게 인지한다는 것이다. 따라서 복지확충을 위해 증세가 필요하다고 보면서도 과도한 복지지출 증대로 지역민의 반발을 만들고 싶어하지는 않는다는 것이다. 하지만 추가적인 재정의 확대 없이는 현재의 사회복지제도 유지조차 힘들 수 있다는 공감대를 적극적으로 형성해 나갈 필요가 있다. 사회복지 제공자들간의 공감대 형성을 통해 사회복지 유지와 확대를 위한 증세에 대한 분위기를 적극적으로 만들어가야 한다.

## 【참고문헌】

- 곽숙영. (2014). 민간협력의 중요성과 정책 방향. 『2014 한국사회복지행정학회 추계학술대회』, 201-216.
- 김문근. (2011). 정신장애인의 기능장애에 대한 당사자와 보호제공자의 주관적 인식 비교. 『정신보건과 사회사업』, 38: 81-112.
- 김사현. (2010). 개인의 주관적 인식이 복지제도의 보편성에 대한 선호에 미치는 효과: 도구변수를 활용한 접근법. 『사회복지연구』, 41(3): 213-239.
- 김사현. (2012). 노인복지서비스 수급경험이 복지인식에 미치는 효과: 성향점수매칭(PSM)을 활용한 이중차이분석. 『한국사회정책』, 19(1): 9-38.
- 김상균·정원오. (1995). 90년대 한국인의 복지의식에 관한 연구. 『한국사회복지학』, 25: 1-33.
- 김소희·김미혜. (1993). 사회 복지서비스 욕구에 관한 서비스제공자와 수혜노인의 인지비교연구 - 사회복지관 서비스를 중심으로. 『한국노년학』, 13(2): 120-134.
- 김신영. (2009). 한국인의 복지의식 결정요인 연구: 사회적 신뢰의 효과를 중심으로. 『2009 전기사회학대회』, 561-572.
- 김인수·목진휴. (2012). 사회적 돌봄 지출 결정의 논리와 현실 - 기초자치단체 복지 공무원의 인식을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(3): 159-182.
- 김희진·전희정. (2010). 일반 국민들의 사회복지정책 평가에 미치는 영향변인에 대한 탐색적 연구 - 복지욕구, 복지인식 및 복지서비스 이용경험을 중심으로. 『사회보장연구』, 26(2): 95-121.
- 노대명·진지현. (2011). 『한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제』, 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 류만희·최영. (2009). 복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해(Self-interest)의 영향을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 13(1): 101-210.
- 모지환·김행열. (2009). 한국인의 복지인식 결정요인에 관한 연구. 『동북아연구(구 통일문제연구)』, 24(1): 179-199.
- 박미경·초의수. (2013). 여성복지서비스 기관의 서비스 질에 대한 서비스 제공자와 이용자의 인식 비교. 『사회복지정책』, 40(1): 95-119.
- 배진희·이중섭. (2014). 지역의 정치·사회·경제적 특성이 복지의식에 미치는 영향. 『한국지역사회복지학』, 49: 233-250.
- 변미희. (2002). 연구논문 : 복지의식에 관한 연구동향. 『한국가족복지학』, 7(2): 75-89.
- 양옥경. (2002). 가족주의 가치관에 따른 한국인의 복지의식 연구 : 서울지역 기혼자를 중심으로. 『한국사회복지학』, 51: 229-256.

- 이아름. (2010). 한국인의 복지의식 특성 및 영향요인에 관한 연구. 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』, 234-264.
- 이중섭. (2009). 한국인의 복지의식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 『사회복지정책』, 36(4): 73-99.
- 전희정·임관·박정인. (2012). 국민기초생활보장제도 개선에 대한 사회복지전담공무원의 인식 연구. 『사회복지연구』, 43(1): 229-247.
- 조은숙·김종태. (2013). 사회복지공무원의 복지의식이 직무가치관과 직무효과성에 미치는 영향. 『디지털정책연구』, 11: 133-141.
- 주은선·백정미. (2007). 한국의 복지인식 지형 -계층, 복지수요, 공공복지 수급경험의 영향을 중심으로. 『사회복지연구』, 34: 203-225.
- 최균·류진석. (2000). 복지의식의 경향과 특징 : 이중성. 『사회복지연구』, 16: 223-254.
- Ahn, Sang-Hoon. (2000). *Pro-Welfare Politics: A Model for Changes in European Welfare States*. Uppsala: Uppsala University Press.
- Ahn, Sang-Hoon & Olsson Hort, S. E. (1999). *The Politics of Old Age in Sweden*. In Alan Walker and Gerhard Naegele(eds.). *The Politics of Old Age in Europe*. Buckingham: Open University press.
- Andreß, H. J. and Heien, T. (1999). *Explaining Public Attitudes towards the German Welfare State using Structural Equation Models*. Paper presented at the Conference on Recent Trends and Methods of Social Stratification Research, Potsdam, Germany.
- Gelissen, J. (2000). Popular support for institutionalised solidarity: a comparison between European welfare states. *International Journal of Social Welfare*, 9: 285-300.
- Goody. T. (1982). Two cheers for the welfare state. *Journal of Public Policy*, 2(4): 319-346.
- Green, R. A. (1999). *Human behavior theory and social work practice*. New York: Aldine De Gruyter.
- Hasenfeld, Y. & J. A. Rafferty. (1989). The determinants of public attitude toward the welfare state. *Social Forces*, 67(4): 1027-1048.
- Jæger, M. M. (2006). Welfare Regimes and Attitudes Towards Redistribution: The Regime Hypothesis Revisited. *European Sociological Review*, 22(2): 157-170.
- Kemeny, J. (1981). *The Myth of Home-Ownership: Private Versus Public Choices in Housing Tenure*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market*. London: Rountledge.
- Muuri, A.(2008). The Impact of the use of the social welfare services or social security benefits on attitudes to social welfare policies. *International Journal of Social Welfare*, 19(2): 182-193.
- Saunders, P. (1987). *Social Theory and the Urban Question*. London: Urwin Hyman.
- Saunders, P. (1990). *A Nation of Home Owners*. London: Urwin Hyman.
- Svallfors, S. (1995). The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies. *Acta Sociologica*, 38: 53-74.
- Papadakis, E. (1992). Public Opinion, Public Policy and the Welfare State. *Political Studies*, 40(1):21-37.
- Pettersen, P. A. (2001). Welfare State Legitimacy: Ranking, Rating, Paying The Popularity and Support for Norwegian Welfare Programmes in the Mid 1990s. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 27-49.

**고혜진**: 사회복지학 박사 수료('13년 서울대학교). 관심분야: 복지지출-재정건전성 관계, 복지국가의 조세제도, 지역사회복지 등. 주요논문: Empirical Analysis of Fiscal Soundness and Public Social Expenditure: A Lesson for the Future Direction of the Korean Welfare State. *Asian Social Work and Policy Review*, 8(1): 16-33; 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 『사회보장연구』, 30(2): 1-34(3인 공저). (hjesquise@gmail.com)

**정숙희**: 사회복지학 박사('04년 경북대학교, 지역사회정신보건 프로그램을 이용하는 정신장애인의 회복 및 사회 적응에 영향을 미치는 요인). 한동대학교 상담심리사회복지학부 부교수(현). 관심분야: 정신재활, 지역사회정신보건, 사회복지실천. 주요논문: Perceived Stigma and Quality of Life of Individuals Diagnosed With Schizophrenia and Receiving Psychiatric Rehabilitation Services: A Comparison Between the Clubhouse Model and a Rehabilitation Skills Training Model in South Korea. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 35(6): 460-465(2인 공저); 기독교 대학생의 우울과 자살생각의 관계에서 영적 성숙의 조절효과. *신앙과 학문*, 18(2): 107-133; 기독교 대학생의 사회 부적응과 자살생각의 관계에서 자아탄력성과 가족탄력성의 조절효과. *한국기독교상담학회지*, 24(3): 207-237(2인 공저). (goodnews@handong.edu)

**강병덕**: 사회복지학 박사('09년 University of Georgia. Congregational Social Services: Leaders' Perceptions and Experiences). 한동대학교 상담심리사회복지학부 조교수(현). 관심분야: 지역사회복지, 사회복지행정 등 주요논문: Social Work Students' Attitude about Working with involuntary clients. *Journal of Teaching in Social Work*, 31(4): 442-456(2인 공저); Congregational leaders' perceptions of organizational innovation. *Administration in Social Work*, 35(2): 161-179(2인 공저). (bkang@handong.edu)