

## 사회복지 실천현장의 신자유주의적 성과주의 역설: 사회복지사의 경험을 중심으로

이 인 숙\*

---

### ● 요약 ●

본 연구는 사회복지 실천현장에 나타난 신자유주의적 성과주의 요구에 대해 사회복지사들이 '무엇'을 '어떻게' 경험하는가를 탐구함으로써 이들 경험의 본질적 주제를 드러내고자 하였다. 자료수집을 위해 사회복지사 18명에 대한 심층면접을 실시하고, 수집된 자료를 Colaizzi(1978)가 제안한 현상학적 방법으로 분석했다. 분석결과 총 4개의 본질적 주제로 통합되었다. 연구참여자들은 효과성과 효율성에 기반 한 의미 있는 성과 아닌 '실속 없는 형식적 성과' 만들기에 매몰되어 있었다. 이러한 상황에서 클라이언트는 실적의 도구가 되고, 현장과의 접촉점이 상실되며, 서비스의 질적 저하와 기관 간 연계가 약화되는 '본연의 실천 가치에 역행하는 실천의 재조직화'로 나타난다. 또한, 성과주의가 의도했던 책임성의 구현은 외부에서 의해 부여된 성과기준에 매몰되어 성과가 불명확한 도전은 포기하게 되는 '재량권 없는 경직된 책임성'만 남게 되었다. 실속 없는 형식적 성과 만들기에 몰두하는 동안 사회복지 실천현장의 가치와 특수성을 담아내지 못하고 실천가의 자부심을 상실하는 '사회복지 정체성 침식'을 경험하였다. 이러한 결과는 성과주의의 본래 목적이 전치된 성과주의의 역설과 실패로 귀결된다. 연구결과를 바탕으로 논의와 정책 방향을 제시 하였다.

주제어: 신자유주의, 성과주의 역설, 책임성, 질적 연구

---

## 1. 서론

소위 ‘정글자본주의’로 불리는 신자유주의는 1970년대 후반 이후 서구에서 경제위기를 극복하기 위해서 정부의 역할과 기능을 대폭 축소해야 한다는 복지국가에 대한 비판으로 등장하였다. 정부실패론(state failure)을 기반으로 하는 신자유주의는 국가 기능이 과도하게 팽창하면서 파생되는 문제점을 해결하기 위해 시장경제에 대한 정부의 개입을 최소화하는 동시에 시장 기능을 확대하고자 하는 급진적인 행정개혁을 추진하도록 하였다(이명석, 2001). 신공공관리론으로 대변되는 이러한 행정개혁의 핵심은 행정의 효율성을 확보하기 위한 수단으로 관료제적 절차를 포기하고 민간기업의 경영 기법 도입을 통해 효율성을 제고하는 성과주의로 나타난다.

역사적으로도 자본주의 시장 시스템 하에서 경쟁을 통한 자원의 효율적 배분과 활용을 위해 성과주의를 강조해 왔다. 현재 민간 기업뿐만 아니라 공공기관과 비영리민간기관에서도 성과주의를 채택하고 이를 지향하는 현실이다. 이러한 시대적 흐름 가운데 ‘경쟁의 내면화’에 바탕을 둔 자본주의 체제 속에서 성과주의(meritocracy)는 더욱 보편적인 현상으로 굳어졌다(강수돌, 2008). 신자유주의의 시대의 성과주의의 요구는 사회복지부문에서도 예외는 아니다. 서구 선진복지국가에서 70년대, 80년대 사회복지 비용증가로 인한 복지국가 위기를 거치면서 거의 대부분의 비영리조직에서 소위 책임성(accountability)의 문제가 제기되었다. 한국 사회에서는 1997년 말 시작된 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 붕괴된 사회시스템을 살리기 위해 일부이지만 사회복지제도가 확대되는 계기를 마련하였고, 이와 함께 사회복지부문에도 성과주의가 적극적으로 도입되었다(강철희·정무성, 2002; 송건섭, 2006; 이신정, 2010; 양난주, 2014).

신자유주의 시대의 성과주의의 이슈는 비영리조직인 사회복지조직이라 할지라도 공적인 자원의 사용과 이에 대한 책임성을 명확히 해야 한다는 요구가 점차 늘어나면서 효율성과 효과성을 높여 성과를 창출하는 것이 더욱 중요한 가치가 되었다. 사회복지의 비효율성 문제를 해결하기 위해 서비스의 효율성을 높여 더 많은 성과를 창출한다는 명목 하에 사회복지 재원을 축소하고자 하는 움직임과 함께 사회서비스를 시장화 하는 경쟁시스템도 도입되었다(강철희·정무성, 2002).

그러나, 휴먼서비스 조직에서 성과를 통해 효과성을 측정한다는 것은 매우 어렵고 애매한 일이다. 사회복지조직도 예외는 아닌데, 서비스의 효과성 측면에서 볼 때, 조직이 제공하는 서비스가 클라이언트의 삶의 질을 얼마나 향상시키고 있는가를 판명하는 것은 투입·산출·결과가 불분명한 휴먼서비스의 특성상 매우 어려운 일이다(D’Aunno, 1992, Cho, 2007). 또한 조직생존과 유지를 위해 경제적 측면에서의 효율성도 고려해야 하는 조직 특성을 고려할 때, 휴먼서비스 조직은 타 영리 조직에 비해

서비스의 효과성과 효율성이라는 동전의 양면에서 적절한 균형을 찾기가 매우 어려운 실정이다. 또한, 조직 사명과 가치의 복잡성과 다양성 때문에 조직효과성에 대한 보편적 합의가 이루어지기 쉽지 않다(이석미 외, 2009).

그럼에도 불구하고 신자유주의적 성과주의의 압력은 휴먼서비스 조직인 거의 모든 사회복지부문에 가해지고 있다. 재정지원을 하는 후원자 및 정부가 프로그램이 효과적, 효율적으로 실행되었음을 증명하도록 요구하는 사회복지조직의 책임성 검증에 대한 압력은 더욱 거세졌다. 한정된 자원을 효율적으로 사용해야 한다는 사회전반의 효율성 제고 압력은 사회복지의 고비용 저효율구조에 대한 개혁을 요구하게 되었고, 따라서 새로운 관리기법과 경영마인드의 도입이 요청되었다. 또한, 정부나 감독기관과 같은 성과평가 주체가 사회복지기관에 대한 합리적인 보조금 지원 방식을 마련을 위해 보조금 지원기준 및 지급과정의 불투명성을 제거하고 성과를 측정할 수 있는 합리적 평가체계를 마련하고자 하였다(류진석·윤경아, 2000: 36-37). 결국 사회복지조직의 책임성을 부여하고 이를 통제하려는 움직임이 ‘사회복지시설 평가제도’의 도입으로 귀결되었다. 사회복지조직들은 정기적인 성과에 대한 평가 결과에 따라 정부나 지자체의 감독과 지원을 달리할 수 있는 법적 근거가 마련되었고, 이를 계기로 본격적으로 성과주의를 사회복지현장에 구현하게 되었다.

그러나 지금까지 약 20년 가까이 진행된 기존의 평가제도를 통한 성과주의 구현은 사회복지기관에서 제공하는 서비스의 효과성이나 실천 과정에 대한 통찰보다는 효율성에 경도된 결과 중심의 성과를 측정하는 한계를 노정하고 있다(류진석·윤경아, 2000; 송건섭, 2006; 정무성·이봉주, 2009, 이신정, 2010; 양난주, 2014; 최명민 외, 2015; 이인숙, 2016). 최근까지 지속되고 있는 사회복지조직에 대한 평가제도가 실천의 효과성을 제대로 평가하고 있는지 또는 평가결과를 기관의 성과로 이해하는 것에 문제가 없는지 등에 의문이 제기되고 있다. 비판의 핵심은 현재 진행되는 성과주의 평가 방식은 사회복지의 가치와 정체성을 무너뜨리고, 효율성과 경쟁 등을 통해 사회복지 실천현장에 가시적 성과만을 요구하고 있는 것이 아닌가 하는 점이다. 또한, 사회복지조직의 효율성과 성과에 대한 측정 및 관리를 더욱 강조하지만, 이러한 가시적 성과가 구체적으로 클라이언트의 삶의 질 향상에 기여했는가를 검증하기 쉽지 않고(이신정, 2010), 오히려 사회복지서비스의 전문성과 가치, 사회복지 대상자에 따른 특수성 등을 소홀히 할 수 있는 위험성이 감지된다(김제선, 2010). 사회복지 현장실천가들은 사회복지조직의 성과는 사회복지의 가치에 기초한 효과성을 측정하는 것이 중요하다고 강조하지만(Hasenfeld, 1983), 신자유주의 시대의 성과주의의 확산은 효과성과 효율성을 높이하고자 하는 원래의 목적과는 다른 예상치 못한 부정적 결과들을 만들어 내고 있는 것이다.

한편, 지난 10년간 사회복지조직의 책임성을 구현하기 위해 조직의 효과성이나 효율성을 높이는

방법이 무엇인지에 대한 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 사회복지 실천 활동의 결과로 창출한 성과가 어떠한 의미를 갖는지에 대한 연구는 부족하고, 그마저도 몇 가지 한계를 노정하고 있다. 첫째, 대부분의 연구들은 사회복지조직이나 사회복지사의 어떠한 요소가 조직의 성과를 높일 수 있는가에 주로 집중하고 있다(박천오 외, 2001; 임정빈, 2002; 왕태규, 2007; Brewer et al. 2000; Kim, 2005). 예컨대, 실무자의 직무만족도, 조직몰입, 직무동기, 업무스트레스 등이 조직성과에 영향요인으로 작용한다는 연구결과(박천오 외, 2001; Kim, 2005)와 조직문화, 인적자본능력, 리더십과 감독 등(Brewer & Seldon, 2000)에 초점을 맞추어 조직성과에 영향을 미치는 요인을 발견하였다. 이러한 연구 결과는 성과를 높일 수 있는 요인을 발견할 수 있다는 점에서는 의의가 있지만, 성과주의가 가져온 문제점이나 그 이면의 예측되지 못한 부정적 결과에 대한 검토나 통찰은 부족하였다. 둘째, 사회복지 실천현장에서 성과주의에 입각해 각종 평가제도들이 확대되면서 평가제도의 문제점을 지적하는 연구들이 주를 이루고 있지만, 평가제도에 대한 본질적 문제제기나 평가제도에서 이념적 기초가 되는 성과의 본질을 무엇으로 개념정의 할 것인지, 이것이 사회복지조직의 특수성을 수렴한 개념인지에 대한 논의가 부족하다. 셋째, 일부 연구는 연구의 초점이 사회복지조직에서 책임성에 기반 한 성과주의 추구의 당위성에 대한 논의를 반복하고 있을 뿐 사회복지의 가치와 특수성 속에서 성과주의의 적용 가능성과 부작용 등을 충분히 설명하고 있지 못하다(장동일, 2006; 김병식 외 2007). 마지막으로 실천현장에서 사회복지조직의 서비스 또는 프로그램의 성과를 계량화하여 평가하는 것을 당연시 하여 이러한 방식이 사회복지의 가치와 이념을 구현할 수 있는 질적 성과를 평가할 수 있는가에 대한 실증적 탐구는 여전히 부족하였다.

그동안 대부분의 사회복지 실천현장에서 사회복지사들은 최고의 효과성과 효율성을 보여주기 위해 실천의 모든 과정에서 성과를 드러내기 위해 노력해 왔다. 그러나 이러한 노력은 사회복지 서비스의 질을 향상시키기 위한 실천들로 귀결되어야 함에도 불구하고 계량화된 효과성과 효율성에 몰두하는 과도한 성과 지향적 활동들이 과연 성과주의 본래 목적을 실현하는지는 여전히 의문이다. 따라서 본 연구는 신자유주의 시장원리를 따르는 성과주의가 시장의 원리를 그대로 적용하기 어려운 비영리 부문인 사회복지영역에 어떠한 영향을 미치는지, 이것이 사회복지 실천현장에 어떠한 결과로 귀결되는지를 고찰하고자 한다. 이는 사회복지 실천현장의 사회복지사들이 성과주의 요구에 대해 어떠한 경험을 하는지를 이해함으로써 성과주의의 본질과 이에 대처하는 방법들을 탐구할 수 있을 것이다. 신자유주의 시대의 성과주의 신화가 성과주의 자체의 목적이나 주장을 스스로 거역하는 역설적 경험들로 나타나는 것은 아닌지 살핌으로써 그동안 사회복지의 효율성에 경도되어 외면해 왔던 성과주의의 위험성과 부작용이 무엇인지를 밝힐 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다.

## 2. 관련 문헌 고찰

### 1) 신자유주의와 성과주의

신자유주의는 1970년대 후반 이후 구미에서 등장한 복지국가를 비판하면서 새롭게 부활한 자유주의를 가리킨다. 구자유주의가 국가개입을 반대하고 철저한 방임적 자유주의를 주장했다면 신자유주의는 자본과 시장을 규제하는 국가개입은 거부하면서 자본과 시장을 위한 국가 개입을 강조하는 시장(보호)적 자유주의를 주장하는 이데올로기이다. 따라서 신자유주의의 핵심은 국가 기능이 과도하게 팽창하면서 파생되는 문제점을 해결하기 위해서 시장경제에 대한 정부의 개입을 극소화하는 동시에 시장 기능을 확대하는 시장옹호론과 정부역할의 축소로 대변된다(심창학, 2002: 136).

신자유주의는 최소한의 국가 기능을 지향하므로 이를 넘어서는 국가 기능의 확대와 공공재의 공급 등에 대해서는 명백히 반대하는 입장이다. 그래서 신자유주의는 정부의 실패를 부각시키면서 이에 대한 반작용으로 시장만능주의를 내세워 광범위한 급진적인 행정개혁을 추진하고자 하였다. 신자유주의가 제안하는 행정개혁의 전략은 공공지출의 우선순위 조정, 노동시장의 규제완화와 유연화, 산업에 대한 규제완화, 철폐, 공기업과 정부업무의 민영화 등으로 나타난다. 행정개혁의 핵심은 작고 강력한 정부를 구축하여 자유경쟁 시장을 확보하고, 이러한 자유경쟁시장으로 하여금 사회적 자원 배분기능을 담당하게 하는 것이라 할 수 있다(이명석, 2001).

신자유주의의 도래와 비슷한 시기에 등장한 신공공관리론은 전통적인 관료주의적 패러다임을 비판하면서 시작되었다. 기존의 관료제는 행정의 효율성을 확보하기 위한 수단으로 계층적 통제와 절차 등을 활용해 왔으나, 이를 과감히 포기하고 민간기업의 경영기법을 통하여 행정의 효율성을 제고해야 한다는 신공공관리론의 논리가 지배하게 되었다.<sup>1)</sup> 신자유주의적 행정개혁은 개혁의 규모, 성격, 접근 방법의 차이에도 불구하고 소위 신공공관리론이라 불리는 새로운 패러다임으로 통합될 수 있다. 따라서 신자유주의적 신공공관리론의 유인체제는 ‘경쟁’이며, 관료적 절차를 대체한 실행 전략은 바로 ‘성과’에 대한 명시적인 기준과 이를 통한 통제로 귀결된다(이명석, 2001: 7-11). 신자유주의적 질서는 효율성에 근거한 자원배분과 보상을 측정된 성과와 연계하고, 이를 달성하기 위해 획일적인 기준과 평가를 통해 현장을 통제하는 성과주의를 더욱 강화해 간다.

일반적으로 성과주의는 업적과 능력을 중시하면서 그 결과로서 나타난 가시적인 최종 성과를 개인이나 조직 활동의 최종 목적으로 하는 개념이다.<sup>2)</sup> 성과주의는 생산성에 따라 평가하고 분배하며, 일

1) 한국의 경우도 예외는 아니어서 김대중 정부는 외환위기를 극복하기위해 신자유주의와 신공공관리론에 근거하여 기업, 금융, 노동 및 공공부문 등 한국사회 전반에 대한 전면적인 개혁을 추진하였다(이명석, 2001: 2).

의 과정보다는 일의 결과를 평가와 분배의 기준으로 삼는 것을 의미하며 무엇보다 효율성을 일차적으로 중시한다. 성과주의는 경제적 보상이 인간행위의 주된 동인이 된다는 전제 아래 주로 생산성을 최대화하는 데 주안점을 두기 때문에 일반적으로 시장에서의 분배원칙이 성과주의라고 할 수 있다(왕태규, 2007). 성과주의는 능력과 공헌을 인정하고 대우한다는 의미에서 자본주의 사회의 주요 보상 원리로 활용되며, 업적에 따라 차별적 보상이 이루어질 때 개인이나 조직은 높은 성취동기를 갖게 된다는 것이 지배적인 신념이다. 우리나라는 IMF 경제위기 상황에서 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서의 신자유주의적 개혁이 요구되고, 성과와 경쟁을 추구하는 신자유주의적 관리방식이 불가피한 대안적 선택으로 여겨지면서 더욱 철저히 성과주의 전략을 채택하게 되었다(강철희·정무성, 2002; 송건섭, 2006; 이신정, 2010; 양난주, 2014).

신자유주의적 성과주의 전략의 무차별적 적용은 다양한 문제를 양산할 수 있는데, 특히 공공부문에 대한 적용은 더욱 그러하다(양기용, 2004: 3-5). 첫째, 근본적으로 자본주의 시장경쟁을 근간으로 하는 민간기업이나 민간부문에 추진된 성과주의 방식이 기본적인 환경과 행정상의 특성이 다른 공공부문에 적용하는 것에 한계가 있다. 즉, 신자유주의 성과주의가 가장 우선으로 추구하는 효율성의 가치의 추구는 공공성의 가치와 서로 충돌할 가능성이 있다. 둘째, 환경적합성의 문제로 우리나라는 서구 자본주의적인 시장질서와 유사하지만 사회경제적, 문화적 상황이 다른 환경에서 신자유주의의 기반에 성과주의적 관리기법이 성공적으로 적용될 수 있을까도 의문이다. 단지 형식적인 제도만 마련될 경우 성과주의의 적용가능성과 긍정적 결과를 산출할 가능성은 매우 낮은 것이다. 셋째, 신자유주의 하의 성과주의 방식의 전환은 새로운 제도를 수용할 수 있는 구성원과 조직을 전제할 때 가능한데, 구성원의 충분한 능력이 발휘될 수 있는 구조와 조직 전체의 역량과 제도적 기반이 전제되어야 가능하다. 그렇지 않을 경우 성과주의적 방식이 제대로 작동되지 않거나 형식적으로 운영되어 긍정적인 효과대신 부작용을 가져오게 된다는 비판이 제기될 수 있다.

한국사회의 서구보다 더 빠른 신자유주의적 흐름은 사회복지실천 영역을 유동화<sup>3)</sup>의 혼란 속에 밀어 넣고 있다. 즉 복지영역의 민영화, 관료주의와 과도한 행정적 관리화, 평가와 표준화 강조로 인한

2) 성과주의 개념은 종종 능력주의와 혼용되기도 하는데, 두 개념이 개인의 업적과 능력을 중시하는 면에서는 유사하지만, 성과주의는 능력이 발휘된 결과인 가시적인 최종 성과를 더욱 중시한다는 점에서 능력주의와 차별화된다(안희택, 1999: 13).

3) Bauman은 유동적 근대성(liquid modernity) 개념을 통해 근대성과 탈근대성의 균열을 극복하고 현대 사회의 본질과 특성에 대한 새로운 분석의 가능성을 제시하였다. 지구화로 인한 자본의 초국적 움직임, 새로운 정보통신기술과 교통수단으로 인한 공간과 시간의 한계 파괴, 노동과 자본의 결합 약화, 전통적 지지체계와 지역사회의 붕괴 등으로 인해 촉발된 유동화는 대부분의 유대관계를 전면적으로 용해시키고 있다. 유동적 근대사회의 특징으로는 소비주의의 등장과 전통적 복지국가의 쇠퇴, 공동체의 약화와 개인화의 증대, 윤리적 무관심과 규범성의 쇠퇴, 관료주의와 관리주의의 강화, 전문가와 지식인의 위상변화 등이다(김기덕·최명민, 2014).

목적 전치를 가져오고, 클라이언트와 전문가 간의 관계를 유리시키고, 전문직으로서의 자율성 감소와 소진의 심화 등을 경험하고 있다(김기덕·최명민, 2014). 이러한 신자유주의 이념의 확산으로 인한 성과주의의 적용은 사회복지조직의 운영과 절차, 현장 실천 면에서도 다양한 변화를 수반할 수 있을 것이다.

## 2) 사회복지 실천현장의 신자유주의적 성과주의 영향

현재 한국사회의 사회복지 실천현장은 여러 가지 고뇌와 도전에 직면해 있다. 특히 신자유주의 하의 성과주의를 채택한 신공공관리의 맥락은 양적인 실적 중심의 평가를 통해 경쟁을 부추기고 있다. 실천현장은 행정업무와 사회복지실천의 구분이 모호해지고, 사회복지실천이 누구나 할 수 있는 얇은 수준의 일이 되어가고 있다. 특히 사회복지기관 평가가 재위탁 등의 직접적인 영향 하에 있기 때문에 평가에 용이한 사업만을 주로 진행하게 되고, 평가지표를 염두에 둔 불필요한 행정과 서류를 만들어내는데 에너지를 쏟고 있다. 결국 클라이언트와 지역사회에 집중할 여유가 없어 제대로 된 실천을 수행하기 어려운 실정이다(정병오 외, 2016).

휴먼서비스를 실현하는 사회복지 실천현장에서 신자유주의적 성과주의를 무분별하게 적용하는데 몇 가지 문제점이 있다(왕태규, 2007). 첫째, 휴먼서비스는 서비스 생산 과정 자체가 곧 서비스의 질과 성과로 연결된다는 점을 감안한다면, 결과로서의 성과를 강조하는 성과관리의 방식은 서비스 과정의 질적 성과를 등한시 할 수 있어 휴먼서비스에 해가 될 수 있다. 둘째, 계획되거나 계약되지 않은 성과의 도출에 대해서는 무관심하게 될 수 있어 프로그램의 부작용이나 기대치 않은 부정적 성과에 대해서는 제어할 수 없다는 것이 문제가 될 수 있다. 셋째, 성과에 대한 정부 통제가 자칫 효율성에 치우치게 될 때, 민간 부문의 효과성 위주의 과정을 중시하는 실천을 위축시킬 우려가 있다. 마지막으로 크리밍(creaming) 효과, 목적전도(goal displacement), 기준행동(criterion behavior) 등과 같이 성과지표 자체에만 매달리게 되어 나타나는 부작용과 위험성을 쉽사리 배제하기 어렵다는 것이다(이신정, 2010: 100).

실제로 신자유주의 영향 하에서 성과를 과도하게 요구하는 성과관리 방식 때문에 일선 사회복지 실천현장에 부정적인 영향력들이 커지고 있으며(Harris, 2003: 662), 원래 의도했던 긍정적인 결과만을 산출하는 것이 아니라 다음과 같은 다양한 문제들을 양산한다는 연구결과들이 있다(김인숙, 2005, 2010, 2016; 이인숙, 2016; Baines, 2006, 2008, 2010, 2011; Dominelli, 1999; Ferguson et al., 2004; Jones, 2000, 2001, 2005; MacDonald & Gray, 2006; Mendes, 2009).

첫째, 사회복지실천 결과를 계량화하고 문서화, 전산화 해야 하기 때문에 이에 소모되는 시간이 점점 늘고 있었다. 즉, 사정 도구, 인테이크 유형, 사례 기록지, 그리고 심지어 슈퍼비전 조차 점점 표준화 되어 가고, 컴퓨터화 된 사례 관리 팩키지에 남기도록 되어 있다. 이 때문에 사회복지사들은 클라이언트와의 상호작용을 급격히 줄이게 되었다. 예컨대, 아동복지 영역에서는 70%의 시간을 문서작업과 행정으로 채워지고, 매우 적은 시간만이 클라이언트와 지역사회와 상호작용하는 시간으로 남는다(Baines, 2011: 35)는 연구결과도 있다.

김인숙(2016)은 공공복지 현장에서 실적을 평가기준으로 업무를 강제하는 틀 속에서 모금액수나 연계건수, 방문건수, 발굴건수 등을 실적화하는 작업에 매몰되어 있음을 보여준다. 이 때문에 공공복지 현장에서 본연의 업무인 수급자를 찾아가서 상담하고 관리하는 일 조차 어렵게 된 현실 속에 ‘찾아가는 복지’라는 공공담론이 오히려 찾아가는 복지를 방해하는 ‘역살’이 일어남을 비판하였다. 특히, 사회복지통합관리망은 복지공무원들의 일을 획일화하여 업무효율을 높인다는 명분으로 도입되었지만 기대와는 달리 이들의 모든 업무를 입력하게 만드는 블랙홀이 되어 복지공무원의 일의 성격이 서류를 처리하고 입력하는 것으로 바뀌었음을 보여주었다.

둘째, 가시적 성과 만들기에 집중해야 하는 현장 사회복지사들은 클라이언트와의 시장적 관계를 지향하며 경쟁적인 “비즈니스 목적”에 몰두하게 되었다. 이 때문에 사회복지사들은 사회복지가 무엇이며, 누구를 도와야 하는지에 대한 사회복지 비전을 상실했음을 개탄했다(Baines, 2011: 38). 임정현(2013)의 연구에서도 과도한 성과를 요구하는 행정적 부담으로 인해 사회복지사와 클라이언트가 관계가 상실되는 경험이 드러났다.

사회복지현장에서 성과주의의 영향으로 사회복지사의 기술과 지식의 탈가치화, 전문직 정체성의 타협에 대한 변화 등이 나타난다(김기덕·최명민, 2014; 김인숙, 2005; 이인숙, 2016; Baines, 2006, 2008, 2010; Ferguson, 2004). Singh & Cowden(2009)은 일선 사회복지사들은 성과를 관리하는 관리자 또는 통제자적인 구조가 고착되면서 클라이언트와 지역사회에서의 실천에 대해 절망감을 느끼기도 했다. 사회복지실천에 대한 관리적 통제의 증가와 관리자로서의 역할 이동은 사회복지사의 몰개성화와 전문직적 자율성의 감소, 과정보다는 결과를 중시하게 되는 결과로 귀결되었다. 그밖에도 예방적 사회복지실천은 주변화되고, 사회복지조직의 이익만을 챙기도록 변화하였다(Wallace et al., 2011: 134-135재인용)는 연구결과도 있다.

특히, Baines(2006)는 신자유주의적 성과주의로 인해 사회복지사의 전문 지식과 기술이 침식되고 평가절하 되었다는 것을 강조했다. 사회복지사의 지식과 기술에 대한 이러한 영향은 업무 역할, 직업관 그리고 전문적 정체성에 해로운 영향을 끼치는데(Wallace et al., 2011), Jones(2005)은 사회복지사

들이 성과주의 압력으로 인해 사회복지 비전이 무력화되는 것에 대한 불평을 갖게 되어 사기저하와 소외 그리고 분노를 느낀다고 하였다.

마지막으로, 신자유주의적 성과주의 모델은 재정적 부담을 줄이기 위해 “유연한” 사회복지 노동인구를 양산하였다. 사회복지전문직이 전일제 노동, 정규직, 노동조합이 결성된 일자리보다는 새로운 형태의 노동 유연적 민간조직이 확대되는데, 계약직, 일용직, 그리고 임시직, 그리고 자원봉사자에게 의존하는 영역이 확대되고 있다(Baines, 2011: 35). 이렇게 최근 대부분의 사회복지조직들은 효과성과 효율성을 높이는 성과를 지향하는 노력에 매진하고 있지만 성과주의의 원래 목적인 사회복지현장의 서비스 질을 높이거나 가치를 실현하는 궁극적인 목적을 훼손시키는 역설이 발생하고 있는 것이다.

### 3. 연구방법

#### 1) 현상학적 연구방법

본 연구는 사회복지 실천현장에서 사회복지사들이 신자유주의적 성과주의에 대해 ‘무엇’을 경험했는지와 ‘어떻게’ 경험했는지를 탐구하고자 현상학적 연구방법을 적용하였다. 현상학적 연구는 하나의 개념이나 현상에 대한 여러 개인들의 체험(lived experience)의 공통적 의미를 기술하는데 유용하며, 현상학의 기본적인 목적은 현상에 대한 개인의 경험을 보편적 본질에 대한 기술로 축소하는, 즉 사물의 바로 그 본성을 포착하는 것이다(조흥식 외, 2015: 102). 따라서 현상학적 연구방법은 특정 집단이나 개인의 태도 및 인식을 형성하는 고유세계 즉 일상성과 특수성이라는 복잡한 현실을 섬세하고 민감하게 포착함으로써 그 현실을 구성하는 요인들 간의 상호작용적 특성과 그것의 실제적 의미를 도출해내고 분석해내는데 유용한 방법이다(홍현미라 외, 2008).

신자유주의적 성과주의에 대한 사회복지현장의 경험을 탐색하는데 있어 Colaizzi(1978)가 제안한 현상학적 분석방법을 선택하였다. Colaizzi(1978)의 분석방법은 개인적 속성보다는 전체 연구참여자의 공통적인 속성을 도출해 내는데 초점을 맞출 수 있다는 점에서 본 연구의 분석에 유용하다. 이는 먼저 정보들을 의미 있는 진술이나 인용문들로 줄임으로써 자료를 분석하고 이러한 진술들을 주제로 결합하는 것으로, 이 절차를 적용하면서 연구자는 사람들의 경험에 대한 조직적 기술(textual description, 연구참여자들이 경험한 것)과 그들의 경험에 대한 구조적 기술(structural description, 그들이 조건, 상황 또는 맥락에 따라 그것을 경험한 방법), 그리고 경험의 전반적인 본질을 전달하기 위한 조직적, 구조적 기술의 결합을 전개하는 방법이다(조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성 역, 2015: 106).

## 2) 연구참여자 선정

사회복지 실천과정에서 사회복지사들이 신자유주의적 성과주의에 대해 무엇을 경험하고 어떻게 경험하는지는 실천현장의 특성이나 사회복지사의 직급, 연차 등에 따라 매우 다양할 수 있다. 따라서 연구참여자를 선정하는 기준으로 다양한 기관에 근무하는 사회복지사가 고루 포함되도록 목적표집 방법을 활용하였다. 목적표집방법을 통해 사회복지 실천현장에서 직접실천과 행정업무 등의 실무 경험을 축적하고, 현장의 변화를 감지할 수 있는 년차와 사회복지 전문가로서의 지식과 실천을 반복적, 성찰적으로 통합시킬 수 있는 양적, 질적 시간을 가진 참여자를 선정하였다. 이에 사회복지현장에서 5년 이상 근무한 사회복지사로 제한하였다. 또한, 사회복지기관의 성격에 따라 서비스의 대상과 기능, 업무 성격 등이 다르기 때문에 지역사회복지관, 생활시설, 정신보건기관, 지역주민센터 및 구청, 기타 사회복지 관련 기관 등에 근무하는 사회복지사를 고루 포함하였다.

연구에 참여할 대상자를 확보하기 위해 부산지역 사회복지기관들에 협조를 구하여 본 연구에 참여할 의사가 있고 위의 조건에 부합한 참여자를 추천받았으며, 총 18명의 참여자에 대한 개별적 심층면접을 수행하였다. 연구참여자는 [표 1]에서 나타난 바와 같이 남성 5명, 여성 9명이며, 연령 분포는 29-58세이며, 근무 기간은 5-24년으로 직급은 대리, 팀장, 기관장 등 다양하게 분포되었다. 참여자의 실천 분야는 지역사회에서부터 아동, 노인, 장애인, 정신보건, 공공부문 등이며, 기관 유형은 종합복지관, 생활시설, 시니어클럽, 사회복지시설, 자립시설, 정신건강증진센터, 구청, 주민센터, 협회나 협의회 등으로 다양하다.

[표 1] 참여자 특성

참여자 번호	성별	연령	기관 유형	직위	근무년수
1	남	35	종합복지관	대리	7년
2	남	50	종합복지관	관장	24년
3	남	46	사회복지사협회	처장	19년
4	여	47	노인생활시설	원장	22년
5	여	42	장애인생활시설	국장	8년
6	남	37	사회복지협의회	과장	9년
7	남	36	시니어 클럽	과장	10년
8	여	46	정신건강증진센터	부센터장	21년
9	여	40	정신장애인사회복지시설	소장	17년

[표 1] 참여자 특성 (표 계속)

참여자 번호	성별	연령	기관 유형	직위	근무년수
10	여	35	정신건강증진센터	팀장	11년
11	여	35	장애인자립시설	팀장	5년
12	여	30	정신장애인사회복지시설	정신보건사회복지사	5년
13	여	29	정신장애인생활시설	대리	6년
14	남	37	노숙인이용시설	팀장	5년
15	남	35	종합복지관	대리	6년
16	남	49	주민센터	사회복지직	24년
17	남	45	구청	사회복지직	15년
18	여	58	아동생활시설	기관장	22년

### 3) 자료수집 및 분석방법

자료수집을 위해 비구조화된 면접방법으로 연구참여자들이 소속되어 있는 기관의 면담실 등에서 참여자마다 1-2회의 심층면접이 이루어졌으며, 한 회당 약 2시간 전후가 소요되었다. 면접내용은 참여자의 동의를 얻어 녹취하였고 면접 노트를 작성하고, 녹취는 심층면접이 끝나는 즉시 전사하였다. 먼저 진행된 녹음된 파일과 녹취록을 검토하여 다음 면접에서 다룰 주요 질문들과 자료의 포화 상태를 고려해 부족한 부분들을 재정리하여 2차 면접을 하거나 전화면접을 하였다. 면접의 주요 질문은 ‘사회복지 실천현장에서 사회복지사는 신자유주의적 성과주의에 대해 무엇을 경험하고, 어떻게 경험하는가?’이며, 면접의 흐름에 맞게 관련 질문들을 융통성 있게 활용하였다. 자료수집 기간은 2015년 1월부터 3월 초까지였다.

심층면접을 통해 기록된 연구참여자들의 축어록을 Colaizzi(1978)의 현상학적 방법을 사용하여 분석하였다. 자료로부터 전반적인 느낌을 얻을 때까지 서면화 된 모든 축어록을 여러 차례 읽고, 개별 축어록으로부터 사회복지현장의 성과주의에 대한 체험과 직접적으로 관련된 유의미한 어구 혹은 문장을 확인하였다. 그리고 의미있는 진술과 어구로부터 의미를 명확히 하고, 이렇게 만들어진 의미는 모든 참여자의 축어록에서 공통적으로 나타나는 주제로 묶어 냈고, 이를 기반으로 일반적인 진술을 구성하였다. 구성된 각 주제 안에서 참여자들의 경험들을 해석하는 형태로 기술하였는데, 참여자의 진술을 직접 인용하거나 또는 필요한 경우 참여자의 진술을 간접 인용하는 방식을 사용하였다. 이를 통해 사회복지사의 경험 중 공통 요소를 통합해 하위 주제들과 전체를 관통하는 주제를 도출하여 본 질적인 구조를 기술하였다.

#### 4) 연구의 윤리적 고려 및 엄격성 확보 전략

연구자는 연구 수행 과정에서 연구참여자에게 대한 윤리기준을 준수하기 위해 노력하였다. 먼저 연구참여자의 자발적 참여를 위해 연구자는 직접 연구 취지에 대해 상세히 설명하고, 자유롭게 참여 또는 탈퇴할 수 있음을 고지한 후 동의를 얻었다. 또한, 연구참여자들의 사생활 보호와 비밀보장이 이루어졌고, 연구결과 검토를 통해 허용 가능한 비밀보장 수준을 참여자들로부터 직접 검증하여 개인적 정보 노출을 최소화하였다.

연구자는 연구의 엄격성을 통해 신뢰성을 확보하도록 노력하였다. 연구자가 편견이나 사전 판단에 빠지지 않기 위해 동료 집단의 조언과 지지를 구하였는데, 관련 사회복지학 전공 교수 2인의 의견을 구하고 지속적 논의를 통해 연구의 엄격성과 연구 질을 확보하려 노력하였다. 또한, 연구결과에 대해 연구참여자들의 주관적 이해와 상통하는가에 대한 연구의 질을 검증하기 위해 전체적인 자료분석과 글쓰기를 마친 뒤 참여자들에게 그 결과를 보여주고 본인들의 이야기가 왜곡되어 표현되지 않았는지, 연구결과의 진실성 여부를 검토해 줄 것을 요청하였으며, 검토 결과를 논문의 해석과 글쓰기에 반영하였다.

### 4. 연구결과

#### 1) 연구결과의 범주화

연구결과를 도출하기 위해 원자료를 분석하여 의미 있는 진술을 추출하고, 이들 자료를 중심으로 범주화해 최종 결과를 도출하였다. 그 결과 신자유주의 시대의 성과주의 요구에 사회복지 실천현장의 사회복지사들의 경험의 본질적 의미가 생생하게 드러나게 하였다. 연구결과 [표 2]와 같이 총 44개의 소주제를 추출하고, 이를 11개 주제 묶음으로 범주화하여, ‘실속 없는 형식적 성과’, ‘본연의 가치에 역행하는 실천 재조직화’, ‘재량권 없는 경직된 책임성’, ‘사회복지 정체성 침식’이라는 4개의 본질적 주제로 범주화하였다. 연구참여자들의 경험은 상황적 구조기술과 전체 주제 통합기술로 나누어 정리하였다. 상황적 구조기술은 연구참여자들의 개별적 경험이 각 주제 묶음을 통해 드러나도록 기술하였고, 전체 주제에 대한 통합기술은 상황적 본질적 주제를 중심으로 이들 경험에 부여한 의미를 통합하여 공통된 경험구조를 기술하였다.

[표 2] 주제 목록

소주제	주제 묶음	중심 주제
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실적화 될 수 있는 사업 중심</li> <li>- 실적 쪼개기</li> <li>-실적으로 리모델링하여 포장하기</li> <li>-형식적 성과내기</li> </ul>	보여주기식 실적 만들기	실속 없는 형식적 성과
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무의 총량 증가</li> <li>- 행정업무 과중으로 A4사회복지</li> <li>- 낮에는 현장, 밤에는 야근</li> <li>- 업무 과다로 소진</li> </ul>	실속 없이 늘어난 업무량	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 줄 세우기 위한 성과 평가</li> <li>- 경쟁만 부추기는 평가</li> <li>- 성과 불신에 따른 타기관 불신</li> </ul>	의미 없는 성과 경쟁	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 클라이언트 중심 사업 포기</li> <li>- 클라이언트는 실적을 위한 도구</li> <li>- 실적이 되지 않는 클라이언트 배제(17, 14)</li> <li>- 클라이언트에게 도움이 안되는 성과</li> <li>- 개별화보다 집단화된 실천</li> </ul>	클라이언트는 실적의 도구화	본연의 가치에 역행하는 실천 재조직화
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접실천 시간 줄어들</li> <li>- 찾아가는 복지 안됨</li> <li>- 실천가에서 전달자, 관리자로 변모</li> <li>- 일방적 관계</li> </ul>	현장과의 접촉점 상실	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질적 성과 보장 안됨</li> <li>- 서비스 질 보장안됨</li> <li>- 단기적, 일시적 성과</li> </ul>	서비스 질적 저하	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자기기관, 자기업무에 매몰</li> <li>- 기관과의 협력보다 경쟁 심화</li> <li>- 기관간 연대 여력 없음</li> </ul>	경쟁 우선으로 연계 약화	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금의 굴레, 갑을 관계 견디기</li> <li>- 경직된 규정과 지침 준수</li> <li>- 평가지표에 유리한 사업 기획</li> <li>- 재량권 없이 책임만 요구</li> </ul>	운신의 폭이 줄어들	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 일을 벌일 여력 없음</li> <li>- 평가 틀에 맞춰서 생각하기</li> <li>- 주어진 것 만하고 일 벌이지 않음</li> <li>- 성과가 불투명한 도전 안하기</li> </ul>	불투명한 도전 포기	재량권 없는 경직된 책임성
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지 정당성 포기</li> <li>- 복지보다 경제성 우선</li> <li>- 본연의 일을 못함</li> <li>- 실적에 맞추지, 보람에 맞추지 갈등</li> <li>- 사회복지 특수성 담아내지 못함</li> </ul>	가치를 담아내지 못함	사회복지 정체성 침식
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 기업과 다를 게 없음</li> <li>- 보험판매원, 영업사원 마인드</li> <li>- 누구나 할 수 있는 사회복지사</li> <li>- 전문가의 자부심 없어짐</li> <li>- 거처가는 곳</li> </ul>	실천가로서의 정체성 포기	

## 2) 상황적 구조기술

### (1) 실속 없는 형식적 성과

#### ① 보여주기식 실적 만들기

연구참여자들은 성과주의가 사회복지조직에 구현되는 가장 일반적인 방법이 사회복지 기관에 대한 평가제도를 통해서라고 인식하고 있었다. 따라서 사회복지조직에서 이루어지는 일상의 사회복지 실천활동을 평가에 유리한 성과로 보여주기 위해 연구참여자들(2, 3, 8, 10, 12, 17)은 무리한 방법들을 동원하여 ‘보여주기식 실적만들기’를 공공연히 실행하고 있었다.

클라이언트에게 꼭 필요한 사업이 아닌 ‘실적화 될 수 있는 사업 중심’으로 기획을 하고, 기관의 가치나 클라이언트에게 필요한 사업이라도 ‘성과 평가에서 유리하지 않은 것은 축소하거나(10)’, 클라이언트나 다른 프로그램에 좋은 영향을 미치는 사업보다는 ‘양적평가에 유리한 것만(8, 10)’ 수행하거나, 실제로 필요하지 않은 서비스도 ‘실적화 될 수 있다면 진행하게 되는(12)’ 상황을 경험하였다.

또한, 이미 종료된 사업에 대해 ‘실적 쪼개기(3)’를 통해 부풀리기를 하거나, 기존에 해왔던 클라이언트와의 대면적 접촉 시간을 줄이기 위해 아예 전화 통화로 상담이나 정보 제공을 갈음하고 이를 부풀려서 포장하며, 직접적 연관성이 적은 성과도 ‘실적으로 리모델링하는(3, 8, 17)’ 비윤리적 방법까지 동원하여 실적을 성과로 만드는 상황이었다. 이는 실제 클라이언트에게 도움이 되는 성과를 내는 것이 아니라 ‘형식적으로 성과내기(2)’를 위한 방법인 것이다.

“(클라이언트에게) 필요하지만 이거해도 평가에는 안들어갈테니까 성과로 안잡히는 이사업을 축소하는 게 맞지 않을까 고민하게 되요(참여자 10).”

“전에는 단순 상담 한 건이었어요. 이제는 사회복지사들이 머리를 쓰는거예요. 가서 자기 행한 일들을 전에는 상담 한 건이었는데 그것을 이제는 막 나누어 쪼개는 거지(참여자 3).”

“사람들의 문제가 그렇지 않잖아요. 그러면 그걸 수치화 시키라고 요구하는 순간에 편법을 쓰게 되는 거죠. 뭐 정말 다섯 시간 걸려야 될 걸 삼십 분이나 한 시간 밖에 안할 수밖에 없죠. 시간은 한정되어져 있으니깐(참여자 2).”

#### ② 실속 없이 늘어난 업무량

신자유주의 시대의 실적달성에 대한 요구가 심화되면서 연구참여자들(1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 15, 16)

은 ‘실속 없이 늘어난 업무량’을 성과주의 경험의 일순위로 꼽았다. 서류의 형태로 성과를 평가하거나 요구하는 것 때문에 연구참여자들 대다수는 현장 실천 결과의 실제적인 효과와는 거리가 있는 ‘업무의 총량 증가(2, 16)’만을 심화시켰다고 하였다. 즉 사회복지 기관평가나 지도감독이 정기적으로 이루어지면서 과도한 성과요구로 복지업무의 총량이 폭발적으로 늘어나고, 심지어 전산화를 통해 관리하는 구조가 오히려 업무의 총량만 늘리는 결과로 귀결되어 슈퍼맨이 되길 요구하는 실정이라고 호소했다.

연구참여자들은 업무 총량 증가가 본연의 사회복지를 실현하기 보다는 ‘행정업무 과중로 A4사회복지(1, 3, 13, 16)’를 실천하는 현실을 언급하였다. 즉, 사회적 소외계층에 대한 실제적인 지원이나 지역사회에서 필요한 자원을 발굴하고 연계, 조정하는 사회복지의 본연의 업무보다는 행정이 중심이 되는 서류복지인 A4복지를 하였고, 극단적으로는 서류상에만 존재하는 복지활동이 성과주의의 결과라고도 하였다. 심지어 ‘A4복지가 잘 되어야 성과 평가에서 유리하기 때문에 서류복지에 더 집중할 수밖에 없다(1)’고도 하였다. 결국 서류에 매달려 있는 시간에 주민을 만나거나 대상자들을 만나야 하는 본연의 업무는 등한시 할 수밖에 없는 상황이었다. 이런 상황에서 연구참여자들은 자신에게 주어진 현장과 행정업무를 원활히 수행하기 위해 ‘낮에는 현장으로, 밤에는 야근’을 통해 업무를 쳐낼 수밖에 없고, 심지어 종종 주말 근무까지 해야 누적된 업무를 마무리 할 수 있다고 하였다(1, 5). 결국, 실질적 성과와 관계없는 실속 없이 늘어난 ‘행정 업무 과다로 소진(1)’에 이르게 되고 이직까지 생각하게 된다고 하였다.

“우리도 A4복지로 가야되거든요. 성과가 더 많이 나오려고 하면. 왜냐면 나중에 그 점수가 기관에 대한 지원이라든지 하는 것에 중요한 영향을 미치기 때문에(참여자 1).”

“그 약간은 주객이 전도된 게 아닌가 그런 생각이 듭니다. 왜냐면 너무 서류상으로의 성과평가를 하고 있기 때문에 그 서류에 매달려있는 시간에 주민들 만나고 대상자들 만나고 하면은 성과가 다르지 않을까 싶은데(참여자 2).”

“신자유주의가 어떻게 보면 무한경쟁 속에서 성과를 내려면 엄청난 실적달성을 많이 기대를 하다보니까 사회복지 현장에서도 사실 사업들이 보면 자꾸 늘어나잖아요. 슈퍼맨이 되길 요구하는 그런 실정이거든요(참여자 7)”

### ③ 의미 없는 성과 경쟁

사회복지조직에 대한 공식적인 평가나 지도감독은 개별 조직이 프로그램의 효과성과 효율성을 높여 클라이언트의 만족도를 높이고, 서비스의 질적 향상을 도모하도록 하는데 목적을 둔다. 그런데, 연구참여자들(2, 3, 6, 7, 10, 15, 16, 17)은 현재 사회복지조직에 요구되는 성과 요구는 ‘의미 없는 성과 경쟁’만을 부추기는 것이라고 보았다. 이것은 클라이언트의 만족도나 조직의 효과성을 높이는 성과가 아니라 ‘줄 세우기 위한 성과(6, 7, 16, 17, 15)’로 보았다. 현재 사회복지조직의 성과를 측정하는 방법으로 계량적 평가 방식이 주를 이루고 있는 현실에서 사회복지의 목적에 부합하는 성과를 창출하고, 이에 대한 성과 평가가 이루어져야 함에도 불구하고 단지 줄 세우기 위한 성과관리 이루어진다고 보았다. 이러한 현실에서 연구참여자들은 조직 내 업무들이 파행적으로 진행되며, 조직의 개별적 특성을 반영한 성과에 초점을 맞출 수 없는 일률적인 줄 세우기식 평가가 되었다고 소회를 밝혔다.

이러한 의미 없는 줄 세우기식 성과 평가에도 불구하고 조직에 대한 평판이나 기관의 재위탁, 재정 지원 등에 영향을 받을 것을 우려해 ‘경쟁만 부추기는 성과 평가(15)’를 받아들일 수밖에 없다고 하였다. 하지만, 피할 수 없는 천편일률적 성과평가의 방식과 그 결과에 대해서는 연구참여자들은 신뢰하지 않아 ‘성과에 대한 불신(2, 15)’이 팽배하였다. 따라서 성과평가를 잘 받은 기관이 사회복지를 잘 실행한 기관이라는 것에는 동의하지 않았다. 오히려, ‘비정상적인 방법으로 성과를 만들고, 직원들을 굴려야 가능한 성과(10)’라는 불신을 갖게 되고, ‘거짓말을 잘 만들어냈다(3)’라는 평가를 하게 된다고 하였다.

“성과가 만족도를 높이는 과정이 아니라 단지 줄 세우기 위한 과정의 역할로 이루어지다 보니 파행적으로 흐를 수밖에 없고 평가를 준비하는 사람들만 골병이 드는 그런 형태로 가는거죠 (참여자 16).”

“이러한 평가가 개별적인 특성을 살린 평가가 아니라 일률적인 정량평가를 통한 줄 세우기식 평가가 되면 소설가가 되죠. 이런 성과를 써내는, 만들어내는 기술들이나 그런 건 증가될 수밖에 없죠(참여자 6).”

“팀장들끼리도 친하기도 하지만 우리한테 말 안하고 자기들끼리 뭔가 수를 써서 했다면 뒤통수 맞는 느낌.....이게 비정상적인 방법으로 직원을 굴리고 뭐 어떻게든 우리가 생각했을 때 이 실적이 나올 수 없거든요. 괜히 기관 간에 불신이 생기고, 정말 열심히 했을 수도 있는데 거짓말 잘 했네, 이렇게 되니까 잘 한 기관도 마음상하고 못한 기관도 마음이 상하니까...(참여자 10).”

## (2) 본연의 실천 가치에 역행하는 실천의 재조직화

### ① 클라이언트는 실적의 도구화

통상 사회복지실천의 중심은 클라이언트이고, 클라이언트를 위해 적절한 실천기술을 활용하고, 문제해결과 서비스의 질적 향상을 이루어가는 것이 사회복지 본연의 중요한 실천과정이며 이를 통해 궁극적으로 사회복지의 가치가 실현된다. 그러나, 연구참여자들(1, 3, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17)은 사회복지조직에 대한 성과주의의 요구로 ‘클라이언트가 실적의 도구(12, 14)’가 됨을 경험하였다. 연구참여자들은 클라이언트보다 기관 존립이 생존 목표가 되자 성과로 포장하기 어려운 ‘클라이언트 중심의 사업을 포기(8, 11)’하게 되고, 클라이언트를 위한 고민보다는 기관이 생존하기 위해 필요한 사업을 우선하게 된다고 하였다.

또한, 다른 사회복지기관과 경쟁을 해야 하는 상황에서는 클라이언트를 중심에 두고 사업을 구상하기보다 기관의 생존을 용이하게 보장받을 수 있는 성과에 집착할 수밖에 없게 된다고 하였다. 이러한 환경에서 연구참여자들은 클라이언트가 실천의 목적이 아니라 실적을 내기 위한 도구가 되어 클라이언트는 단지 하나의 실적 또는 사례로 취급되어 클라이언트 목적성이 무더지게 된다고 하였다. 이것은 클라이언트 중심의 실천활동이 아니라 클라이언트가 평가주체기관이나 지자체의 평가를 잘 받기 위한 도구로 전략함을 의미한다.

심지어 서비스가 필요한 클라이언트이지만 기관에서 실적을 만드는데 유리하지 못하면 서비스를 거부하거나 중단할 수밖에 없어 서비스가 꼭 필요한 클라이언트를 기관의 이익에 따라 대상자 선정에서 누락시킴으로써 ‘실적이 되지 않는 클라이언트를 배제(14, 17)’하게 되는 일들이 발생하는 것이다. 이것은 결국 사회복지 조직성과의 목표가 클라이언트에게 도움이 되어야 함에도 불구하고 ‘클라이언트에게 도움이 되지 않는 성과(1)’가 된다고 인식하였다. 실천기술 면에서도 과도하게 요구되는 성과 때문에 많은 사람들을 모아 실적을 한꺼번에 낼 수 있는 집단 프로그램을 선호하게 됨으로써 ‘개별화된 실천보다 집단화된 실천(13)’이 선호되어 클라이언트의 개별화된 욕구가 무시되는 상황이 된다고 하였다.

“진짜 실적위주밖에 안되겠죠. 클라이언트를 사람으로 보지 않게 되고 무더지게 되었죠. 실적으로만 환산하게 되었죠. 이것은 클라이언트에게도 유익하지 않죠.(참여자 1).”

“클라이언트도 평가를 위한 도구로 사용되는 것은 아닌가하는 생각이 듭니다. 사회복지가 대상자의 욕구를 반영한 서비스를 지원하는 것인데 반대로 평가를 요구하는 시, 구청 지자체에 보

여주기 위한 대상자가 되니까, 우리의 도구로 사용되지 않을까라는 생각이 듭니다.(참여자 14).”

“성과를 내야 하기 때문에 클라이언트한테는 이게 개별화가 안 되는 거 같아요. 집단을 돌리는 게 더 많은 인원을 카운트 할 수 있는 거니까....만약에 개별 클라이언트가 집단프로그램에 욕구가 없으면 이사람은 서비스를 받지 못하는 거잖아요(참여자 13).”

## ② 현장과의 접촉점 상실

일반적으로 사회복지사는 실천현장에서 직접적인 대면적 서비스를 제공하는 것이 가장 핵심적 업무이지만, 연구참여자들(1, 3, 6, 8, 9, 13, 16, 17, 18)은 실제로는 많은 부분에서 ‘현장과의 접촉점을 상실하여 사회복지 본연의 실천 가치에 역행하고 있다고 인식하였다. 계량화된 성과를 만들기 위해서 행정업무가 과도하게 늘어난 만큼 ‘직접실천 시간이 줄어들(8, 9, 17, 18)’ 현실에 직면하여 현장과의 접촉점이 상실됨을 경험하였다. 이들은 다양한 환경에서 클라이언트 개개인과 대면을 통해 서비스를 제공해야 함에도 불구하고 성과관리에 유리한 측정지표를 우선 기준으로 하기 때문에 대면적 서비스를 제공하는 직접실천보다는 행정에 매몰되는 결과를 낳게 된다고 하였다.

또한, 현장 사회복지사들은 성과주의 환경이 조성되면서 사회복지사의 정체성을 ‘실천가에서 전달자(6), 관리자로 변모(13, 17)’하였음을 경험하고 있다. 사회복지현장의 본연의 실천업무가 본연의 업무임에도 국가의 서비스 대리 전달자의 역할만 한다는 생각이 든다고 하였다. 즉 보건복지부에서 정한 급여 또는 서비스를 서비스 대상자에게 전달하고, 획일화된 정부 정책들을 행정적으로 처리하는 역할에 머물고 있다고 했다. 이로 인해 행정 업무만을 쳐내기 바쁜 관리자가 되어 실천가의 정체성을 상실하고, 관리자로서의 정체성을 갖게 된다는 것이다.

이것은 필요한 클라이언트를 개별 방문하거나, 사각지대에 놓여 있는 대상자를 발굴하기 위해 요청되는 ‘찾아가는 복지가 안되는(16, 17)’ 결과를 가져온다고 하였다. 즉, 기관에 직접 찾아오는 클라이언트만 상대하게 되고, 현장을 방문하거나 긴급한 사례를 발굴하기 위한 노력을 할 수 없는 한계를 보여 준다. 따라서 연구참여자들은 가정방문을 하지 않아도 성과에 지장이 없는 형태의 사업을 주로 기획하며, 지역사회 주민들을 찾아가는 것이 점점 낯선 일이 되어가고 있다고 하였다. 그렇게 되면서 클라이언트와의 관계도 상호적 관계보다는 기관이 줄 수 있는 것을 일방적으로 제공하는 ‘일방적 관계(13)’가 되어 사회복지사들과 클라이언트와의 관계의 상실로 이어져서 결국 연구참여자들은 현장과의 접촉점을 상실하게 됨을 경험하였다.

“사회복지사가 현장에 일을 할 때 클라이언트들과 대면해서 상담하고 서비스를 제공하고 하는 부분에서는 그런 비중보다는 오히려 패이퍼라던지 일지나 각종 서류나 그런 것들로 인해서 오히려 주객이 전도되는 상황들도 많은 거 같고(참여자 5).”

“앉아서 민원만 상대하는 정도에 멈추는 단계까지 와서 현장을 방문하거나 클라이언트에게 필요한 다른 서비스를 지원해서 발굴하거나 이런 쪽으로는 나가기 어려운 한계성을 가지고 있다 보는 거죠. 가정방문 이런 거는 하면 일거리가 늘어나는 거기 때문에 이전에는 가정방문기준으로 가던 것들이 가정방문은 배제하는 그런 형태로 가는 거죠. 가정방문을 한번도 안해도 업무하는데 지장이 없는 그런 형태로 가는 거죠(참여자 16).”

“(클라이언트와) 이런 일방적인 거밖에 안되는 거 같아요 내가 원하는 거 내나라, 그리고 우리는 줄 수 있는 것만 주겠다고 하는 이런 상황이 되어버리니까 일방적인 관계밖에 되지 않는 거죠(참여자 13).”

### ③ 서비스 질적 저하

사회복지조직에서 실천의 긍정적 성과는 클라이언트를 위한 서비스의 질적 향상을 의미한다. 그러나, 연구참여자들(1, 2, 3, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17)은 사회복지조직에 있어서 성과나 효율성을 강조한 결과가 오히려 ‘서비스 질적 저하’의 반전에 이르렀다고 하였다. 연구참여자들은 양적 성과에 집중하다보니 ‘질적 성과가 보장 안되는(2, 3, 9, 10, 11),’ 형식적 성과 만들기에 매몰되고 있었다. 예컨대, 노숙인 쉼터에 근무하는 연구참여자는 노숙인이 사회구성원으로서 성장하고 회복되기 위해서 질적 성과가 더 중요함에도 불구하고 지자체에서 요구하는 것은 단순한 교육참여나 상담건수 등으로 성과를 산정하고 있어, 오랜 시간이 소요되는 질적 성과를 보장할 수 없다고 하였다. 또한, 서비스의 질적 성과보다는 단순한 지원을 통해 가시적 성과를 낼 수 있는 서비스에 관심을 가지게 되기 때문에 ‘서비스 질이 보장 안되는(14)’ 결과를 낳고 있다고 우려하였다. 결국 사회복지조직에 성과나 효율을 강제하는 것이 클라이언트에게 주어지는 서비스의 내용을 형식화시켜 서비스의 질적 저하를 가져와 질적 성과를 보장할 수 없는 기제로 작용함을 보여주는 결과이다.

연구참여자들은 성과나 효율을 강제하는 것이 ‘일시적, 단기적 성과(16, 17, 13)’만을 만들어 내는 부작용을 경험한다고 하였다. 성과를 요구하는 편에서는 ‘1년 동안에 뭘 했느냐를 계속 요구(1)’하지만, 오랫동안 축적된 문제를 안고 있는 사회복지 대상자들이 처한 열악한 상황을 고려하면 1년 내에 성과를 만들어 내기 힘든 경우가 대부분이다. 하지만, 단기적 성과를 만들어내야 하기 때문에 성과가

빠르게 나타나지 않는 대상자들을 압박하거나 서비스를 중단하는 일들이 생기게 된다고 하였다. 따라서 장기적인 개입을 통해 성과를 기대할 수 있는 서비스의 지속성 보장이 어렵고 일시적이고 단기적인 성과 중심의 서비스를 제공하게 되므로 결국 복지 사각지대는 더 커질 것으로 전망하였다.

“자원리스트를 보고 바로 계획을 세워서 이 자원을 주고 마무리를 할 수 있는 대상인지 아닌지를 먼저 판단하거든요. 그렇지 않으면 성과가 안 나오니깐 그런 부분이 있어요 .....처음에는 이렇게 저렇게도 해 보고 그 집에 가서 한 달이든 두 달이든 계속 만나고 하다가 시간이 촉박해 지니깐 뭔가를 하나 줘야 되거든요. 그래야 평가도 또 좋게 나오고(참여자 17).”

“너무 강조되고 있는 성과주의 시장주의가 서비스의 질을 떨어뜨리는 품질을 저하시키는 그런 기제로 작용 하는 게 아닌가 하는 고민입니다.(참여자 3).”

“어쨌거나 기간이 정해져있기 때문에 일회성으로 끝내야 하는 경우가 많아서 아쉬운 점이 있어요. 성과주의는 지속성이 보장되지 않기 때문에 어렵죠. 지속성 1년 프로그램 끝나다보니 까 이용자의 입장에서는 아쉽지 않겠나 싶어요(참여자 11).”

“향후에 정말 이 사람이 이 서비스를 받았을 때 일시적인 게 아니고 장기적으로 이어질 수 있는 개입을 하는 게 전문성이라고 생각하거든요. 그런 전문성이 평가나 이런 신자유주의적 성과의 제도들이 들어오니 많이 어렵지요...인원만 채울 수 있고 많은 가시적인 성과만 낼 수 있는 사업들만 되버리면 결과적으로 정말 복지 사각지대는 더 커지지 않을까라는 생각이듭니다.(참여자 13).”

④ 경쟁 우선으로 연계 약화

사회복지기관은 업무 특성 상 클라이언트나 사업에 필요한 서비스를 기관간의 연계나 협력을 통해 자원을 동원한다. 이러한 연계 활동은 사회복지의 주요 가치이자 기술 중에 하나이다. 그러나, 성과를 요구하는 조직 환경에서 연구참여자들(2, 5, 10, 12, 15, 17)은 ‘경쟁 우선으로 연계가 약화되었음을 경험하였다. 연구참여자들은 성과를 요구하는 업무 환경에서 ‘자기기관, 자기업무에 매몰(17)’ 되어 예전보다는 기관 내 또는 기관 간의 업무 협조나 협력, 팀워크 등이 많이 와해되었다고 하였다.

연구참여자들은 ‘기관과의 협력보다 경쟁이 심화(10, 15)’되면서 연계가 약화된 측면을 반영하는데, 다른 기관을 서로 경쟁 관계로 보고 협력하지 않게 되는 매우 우려스러운 결과를 낳는다고 하였다. 기

관 간에 경쟁적 분위기에서 각각 획득한 정보나 노하우 등을 공유하지 않고 자신들 업무에만 매몰되는 폐쇄적인 조직 운영이 이루어지고 있음을 보여준다. 또한, 단지 경쟁에 이길 수 있는 성과 만들기에 바빠 ‘기관간 연계나 연대 여력이 없는(5, 12)’ 상황이며, 심지어 공공기관 내에서도 관련 부서 간 협력하고 연계해야 하는 일들을 ‘서로 업무 떠넘기(17)’로 인식하는 일들이 벌어지면서 제대로 된 사회복지 실천이 이루어지지 않는다고 우려하였다.

“지금은 예전보다는 협력 팀워크가 많이 깨졌죠. 자기기관, 자기업무에 매몰 되서 제 코가 석자죠. 업무적인 부분은 협조도 예전만큼은 안되는 거 같아요(참여자 17).”

“그러니까 이제 다들 서로를 경쟁자로 보는 거죠. 사회복지사들도 서로를 경쟁자로 보고 기관도 마찬가지로 경쟁자로보고, 근데 사회복지현장이라는 것이 사실 협력이나 협동을 바탕으로 연계해야 만이 올바르게 된 복지사회서비스를 제공할 수 있을텐데 그런 면들이 상당히 우려스럽죠(참여자 2).”

“분위기를 경쟁적으로 뻑뻑하게 폐쇄적으로 만드는거 같아요.... 성과로 줄을 세운다 말이죠. 그래서 이 노하우가 다른 누구에게 가면 나는 넘어지니까 좋은 노하우들이 공유될 수 없게 만들죠. 왜냐면 나는 이겨야 하니까 좋은 것들이 공유될 수 없도록 만드는 거 같아요(참여자 10).”

### (3) 재량권 없는 책임성

#### ① 운신의 폭이 줄어들

사회복지조직이 조직 활동의 성과를 내야 하는 이유 중에 하나는 비영리조직으로서 공공재원에 대한 책임성을 실현해야 하기 때문이다. 비영리기관의 사회복지사로서 가져야 할 책임성의 무게도 크지만, 국가나 지자체 또는 감독기관의 평가에 의해 재정 지원이나 기관 존립 등에 영향력이 크기 때문에 연구참여자들(1, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 16)은 개별 기관의 ‘운신의 폭이 줄어들 수밖에 없는’ 상황이 지속되고 있다고 하였다.

자신이 속한 사회복지조직이 공공으로부터 보조금을 받아 사업을 진행하는 ‘보조금의 굴레(1, 6, 7)’에 예속되어 있어 질적 성과를 낼 수 있는 일을 소신껏 할 수 없다고 하였다. 이들은 사회복지기관들이 보조금을 받지 않고 후원금 등으로 자생적으로 운영될 수 있다면 눈치 보지 않고 클라이언트를 위해 소신껏 일할 수 있지만 현실적으로 그렇지 못하다고 덧붙였다. 또한, 사회복지조직에 대한 계량화된

성과를 기준으로 재위탁 평가나 지도감독이 이루어지므로 이들 평가 주무기관에 대한 ‘갑을관계 견디기(2, 7, 8, 10)’가 중요하다고 하였다. 연구참여자들은 이들 평가 주체들이 평가를 빌미로 갑질을 한다고 느끼는데, 결국 책임성만 있고 자율성이나 재량권이 거의 주어지지 않는 것 때문에 운신의 폭은 더욱 줄어들었다고 하였다.

이들 감독기관으로부터 성과를 인정받는 가장 안전한 방법은 사업의 기준이 되는 ‘경직된 규정과 지침 준수 혹은 매뉴얼대로 사업을 진행(4, 10, 13, 6, 16)’하는 것이다. 그렇다보니 애초에 ‘평가기준에 맞춰서 업무를 진행(11, 13, 16)’하게 된다고 하였다. 즉, 성과에 대한 평가가 주로 계량적으로 이루어지므로 계량화할 수 없는 것은 성과로 인정이 되지 않기 때문에 ‘평가기준에 유리한 사업을 중심(2, 11)’으로 하게 되고, 이에 클라이언트 가정방문이나 장시간을 요하는 서비스를 외면하게 된다고 하였다. 또한, 대부분의 기관들이 평가기준에 맞추어 사업을 기획하다보니 각 기관마다 유사한 프로그램이 운영되고 있어 프로그램의 다양성과 이용자의 선택의 폭도 제한되는 한계에 봉착한다고 하였다. 따라서 ‘자율성이나 재량권 없이 책임만 요구(6, 8)’ 하는 결과를 가져온다고 하였다.

“사회복지가 공공에 예속되어있는 듯 한 그런 보조금이라는 굴레에 예속되어 있기 때문에 결국은 정책적으로 클라이언트를 옹호하기위한 이런 것들이 차단되어 있다는 생각이 들고(참여자 6).”

“실제로는 운신의 폭이라는 것이 없어요. 개인의 의지라는 것이 성과를 요구하는 사회환경에 변화에 따라서 이렇게 무력할 수 있구나 하는 생각이 들어요(참여자 4).”

“평가기준에 맞추다 보니 다 비슷비슷해요. 많은 복지관이나 기관을 보면 비슷한 프로그램이 운영되고 있어서 다양화된 것도 아니고 이용자들이 여러 가지 선택할 폭도 있어야 하는데 그런 것도 아니고 거의 비슷한 프로그램들이 진행되고 있어서(참여자 11).”

“재량권이나 자율성이나 그런 것들은 축소하고 책임지는 부분은 한가득이고...(참여자 9).”

## ② 불투명한 도전 불가능

사회복지기관에 대한 성과를 요구하는 평가제도가 강화되면서 연구참여자들(1, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 18)은 평가들에 맞추어 사업을 진행해야 평가에 유리하기 때문에 ‘불투명한 도전은 불가능’하다고 하였다. 성과가 불투명한 ‘새로운 일을 벌일 여력이 없고(3, 11, 14),’ 심지어 외부지원사업에도 도

전할 여력이 없을 정도로 기존의 평가체계에 맞춘 사업 외에는 여력이 없는 실정이라고 하였다.

이러한 상황에서 연구참여자들은 매뉴얼에 있는 업무만 하고 새로운 시도를 하지 않으려고 ‘주어진 것 만하고 일 별이지 않는(4, 9)’ 복지부동의 자세로 자신을 보호하고 있었다. 만약 새로운 시도를 하다가 실적이 나지 않으면 불리하므로 ‘시키지 않는 일은 하지 않게 된다(4, 12)’고 하였다. 특히, ‘성과가 불투명한 도전 안하기(1, 7, 10, 12, 18)’는 다수의 연구참여자들이 지향하는 바인데, 예컨대, 복지관에 근무하는 한 연구참여자는 지역사회에서 사회복지실천 과정 상 주민들을 많이 만나려고 애를 썼지만, 계량화할 수 있는 성과가 나오지 않으면 실패한 사업으로 취급되기 때문에 담당자 입장에서는 지역사회조직사업에 도전하기 어렵고, 주민을 만나는 것도 꺼리게 된다고 하였다. 다른 참여자는 새로운 프로그램을 시도하고 싶지만 실적이나 성과를 내지 못하게 되는 실패에 대한 두려움으로 복지부동하게 된다고 하였다. 성과주의적 평가를 받게 된 이후로는 새로운 도전 자체가 부담으로 여겨지고, 평가에서 안정적인 점수를 받을 수 있는 사업에만 전념하게 되어 도전의식이 없어지게 되었다고 하였다(10, 18).

“기존에 복지시스템에 있는 매뉴얼에 있는 그 업무만 하고 요즘 직원들이 새로운 거를 하려고 시도조차 안해요. 왜냐하면 자기 것들도 벅차니깐(참여자 18).”

“실제로 저희가 학교 안에서 아이들도 있으니까 카페를 만들어본다든지 어르신들이 잘 할 수 있는 그런 걸 가지고 뭘 해보려고 해도 실패에 대한 두려움이 있는 거예요. 괜히 보조금 받아서 했는데 평가도 낮고 실적도 없으면 어쩌나 하는 그런 부담들 때문에 조심스러워서 안하죠, 못하죠(참여자 7).”

“새로운 도전 자체가 부담으로 다가오거나 안정을 추구하죠, 가능한 것들 범위 안에서만 한 다 던지 그렇게 되요(참여자 12).”

#### (4) 사회복지 정체성 침식

##### ① 사회복지 가치를 담아내지 못함

성과주의가 만연한 사회복지 실천현장에서 연구참여자들(1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 15, 16, 17)은 사회복지의 본질이나 정당성을 포기해야 하는 ‘사회복지 가치를 담아내지 못함(4, 6)’을 경험하였다. 실천 과정에서 효율성과 성과만을 강조하면서 공동체에 기반 한 ‘사회복지의 정당성이 퇴색(7, 12)’되고, 신자유주의적 시장논리와 경쟁논리가 우세하게 되어 경쟁력이 없는 클라이언트에 대한 복지 제공의 논리도 약화됨을 경험하였다. 이것은 곧 의미 있는 성과를 만드는 것이 아니라 효율성을 앞세운

성과를 요구하며 ‘복지보다는 경제성이 우선(6)’되어 사회복지의 본질과 정당성을 스스로 포기하는 논리로 대체되었다고 하였다.

연구참여자들은 이제 사회복지조직의 경영의 효율성, 성과, 평가 등을 고려하지 않을 수 없게 되면서 성과를 내기 쉽지 않은 취약계층에 대한 옹호나 대변의 사회복지 ‘본연의 일을 못하게(3, 15)’ 되고, 이런 이유로 사회복지사로서의 정체성이 흔들린다고 하였다. 한 연구참여자는 예전에는 예산이 없어서 사회복지 본연의 업무를 다하기 어려웠지만, 지금은 성과를 요구하는 기준에 맞추다보니 그런 일들에 치여서 사회복지의 고유한 일들을 하기 어렵다고 하였다. 연구참여자들은 사회복지 현장실천을 하다보면 자신의 고유한 업무에 에너지를 쏟아야 하지만 결과를 속단하기 어렵다보니 ‘실적에 맞추지, 보람에 맞추지(10)’를 고민하게 된다고 하였다. 실적에 맞추게 되면 성과평가에는 유리하겠지만, 클라이언트에게 제대로 된 서비스를 제공할 수 없기 때문에 미안함만 생긴다고 하였다. 이렇게 연구참여자들은 기관에게 유리한 성과를 내는 일에 몰두할 지, 또는 클라이언트의 문제 해결을 통해 사회복지사로서의 보람을 찾는 것에 집중할지를 두고 양쪽 어느 쪽에 맞추어 일을 할지를 두고 혼란을 겪고 있다고 하였다.

또한, 무엇보다 연구참여자들은 현재의 성과주의는 ‘사회복지조직의 특수성이나 가치를 담아낼 수 없다고 평가하였다. 성과주의는 사회복지조직에 대한 평가제도 등을 통해서 단기간에 목표한 성과를 내도록 압박하지만 클라이언트에 대한 단기적인 개입으로는 의미 있는 성과를 낼 수 없을뿐더러 형식적인 성과를 만들기 위해 늘어난 행정업무에 치여 클라이언트에게 꼭 필요하거나 도움이 되는 실천을 할 수 없어 자괴감을 느낀다고 하였다. 결국 사회복지 실천현장에 요구되는 성과주의는 사회복지조직의 가치나 특수성을 담아낼 수 없는 압력으로 작용하여 연구참여자들에게 사회복지 가치와 정체성 침식을 유발하게 하였다.

“공동체에 대한 부분들도 효율성과 성과 이런 것들을 강조하게 되면 사회복지에 대한 논리성이나 정당성에 대한 부분들이 저하 될 수밖에 없어요(참여자 6).”

“에너지를 쏟으면 나는 사회복지사로서 만족감이러던지 케이스를 잘하고 있다라는 보람 같은 것이 있는 반면에 실적이 안좋게 돌아온다면 자존감이 낮아질 수 있구요. 실적에 맞추고 나면 클라이언트를 봤을 때 미안함이라 던지 제대로 된 서비스를 하고 있지 않다는 생각이 들어요....양쪽에서 어느 쪽에 맞추어서 일을 할지는 대혼란을 겪고 있는 거 같아요(참여자 10).”

“시간에 기어 매뉴얼로 하기에 급급한 상황이다 보니 현재의 이런 성과주의나 평가주의, 시장주의 등은 사회복지조직이 가지는 특수성이나 가치를 담아낼 수 없는 것 같아요(참여자 8).”

## ② 실천가로서의 정체성 포기

신자유주의적 시장 경쟁에 내몰린 사회복지조직이나 분야일수록 계량화된 실적이나 성과를 내는 것이 조직의 생존과 직결되는데, 현재 노인요양시설이나 시니어클럽, 또는 바우처 등을 운영하는 기관들이 더욱 그러하다. 이들 기관들은 사업대상자를 기관 스스로 모집해야 되는 경쟁 상황에 처하게 되었고, 이들에게 있어서 대상자 모집을 통해 벌어들일 수 있는 수익은 기관의 운영 전체에 영향을 미치는 사안인 것이다. 따라서 수익을 창출할 수 있는 실적을 얼마나 잘 확보하느냐가 기관의 핵심적 업무가 된다. 이러한 기관의 기관장이나 사회복지사인 연구참여자들(4, 6, 8, 10, 11, 13)은 입소자 또는 이용자 모집의 성과를 내는 것은 사활을 걸어야 할 만큼 절대적인 업무가 되면서 ‘실천가로서의 자부심을 상실’하게 되었다. 이러한 과정에서 연구참여자 자신이 ‘보험판매원, 영업사원, 경영자(4, 10, 13)’의 마인드가 된다고 하였다. 즉, 연구참여자들은 클라이언트의 삶의 문제에 대한 고민보다는 경영자 마인드로 접근하게 되며, 입소율 또는 이용율이 기관의 재정적 문제와 직결될 뿐만 아니라 기관의 서비스 질과도 연결되므로 세일즈맨 또는 영업사원이 된 느낌을 갖게 된다고 하였다(4).

한편, 연구참여자들은 사회복지직 업무를 수행하는데 있어 나름대로 사회복지의 가치를 가지고 접근하려 하지만, 실천현장은 점점 더 ‘일반 기업과 다를 게 없는(6)’ 실적 위주의 성과관리를 요구하는 조직문화가 팽배해지면서 사회복지 본연의 가치가 훼손되어 감을 경험하였다. 이용자 중심의 실천이 이루어져야 함에도 불구하고 성과를 내기 용이한 수익사업에 집중하여 본질적 가치가 상실되는 것을 경험하면서 사회복지사로서의 정체성의 상실을 야기하였다.

심지어 연구참여자들은 사회복지조직에서 계량화된 성과를 보여주는 일에 급급하다보니 사회복지현장의 본연의 업무인 직접실천에서 전문적 역량을 지닌 사회복지실천가 아니라 ‘누구나 할 수 있는 사회복지사(11)’가 되어버렸다고 하였다. 예컨대, 사회복지전담공무원의 경우 과도한 업무 상황에서 성과를 내기 위해 사회복지업무를 사회복지직에만 한정할 것이 아니라 일반행정직에도 업무를 배치하는 것이 효율적일 수 있다고 주장하기도 하였다. 또한, 기부금 모집을 위해 효율적인 업무 진행을 위해서 사회복지실천가보다 다른 전공을 한 전문가가 더 업무를 잘 처리할 수 있을 수도 있다고 가정했다. 이렇게 되면서 사회복지 고유의 가치와 사명을 가진 ‘사회복지 전문가의 자부심 없어짐(16)’을 경험하였고, 이로 인해 사회복지 실천현장이 전문가로서의 정체성을 지키며 실천역량을 발휘하는 관점은 일자리가 아니라 정체성이 침식되어 단지 ‘거처가는 곳(8)’이 되어버렸다.

“예전에는 클라이언트의 삶의 문제가 고민이었다면 지금은 한 분 어르신 돌아가시고 나면 아이고 어쩔꼬, 이게 고민이 되는거죠. 입소자의 입소율이 시설 서비스와 직결이 되니까 제가

한마디로 세일즈맨이 되는 느낌이죠(참여자 4).”

“영업사원과 같은 느낌이랄까? 실적이나 성과 잘 받으면 보장받는 영업과 같은 상황이 되지 않았나 해요(참여자 13).”

“우리가 사회복지사들이 사명감을 갖고 나름대로의 가치를 가지고 일을 하는 사람들이데 가치에 대한 훼손이 된거 같아요. 일반회사와 다를 게 없는, 행정을 보는 그런 식의 가치들로 정체성에 대한 부분들도 분명히 변화가 있다는 생각이 듭니다(참여자 6).”

### 3) 전체 주제 통합 기술

연구자는 사회복지 실천현장에서 신자유주의적 성과주의에 대한 연구참여자들의 경험의 본질적 주제를 ‘실속 없는 형식적 성과’, ‘본연의 가치에 역행하는 실천의 재조직화’, ‘재량권없는 경직된 책임성’, ‘사회복지 정체성 침식’으로 범주화 했다. 이들 각각의 본질적 주제는 성과주의가 사회복지조직에 대해 원래 요구했던 효율성과 효과성을 통해 책임성을 실현하도록 의도했던 결과를 창출하지 못하는 ‘성과주의의 역설’로 통합할 수 있었다.

연구참여자들은 성과주의가 사회복지조직에 구현되는 가장 직접적인 방식이 평가제도를 통해서라고 인식하고 있었다. 따라서 일상의 사회복지 실천활동을 기관평가에 유리한 성과로 보여주기 위해 여러 가지 무리한 방법을 동원하여 공공연한 보여주기식 실적만들기가 행해지고 있다고 하였다. 그 내용으로 클라이언트에게 꼭 필요한 사업이 아니어도 실적화 될 수 있는 사업이 중심이 되며, 심지어 실적 쪼개기나 실적으로 리모델링하기, 그리고 형식적 성과 만들기 등의 비윤리적 방법을 동원하여 가시적 성과 만들기에 몰두하였다. 연구참여자들은 성과주의로 인한 실적달성에 대한 요구가 심화되면서 그 결과로 실속 없이 엄청나게 늘어난 업무량을 일순위로 끝냈다. 이는 업무량의 총량의 절대적 증가와 행정업무 과중으로 A4사회복지 실현, 이로 인해 낮에는 현장, 밤에는 야근과 주말 업무까지 할 수밖에 없는 상황이 되었고, 결국 업무 과다로 인한 소진으로 연결되었다고 자평했다. 즉, 성과주의는 원래 의도했던 목적을 달성하지 못한 채 현장 사회복지사들에게만 모든 부담이 가중되는 구조를 보여 주었다. 그러므로 연구참여자들은 현재 사회복지조직에 요구되는 성과추구는 의미 없는 성과 경쟁만을 부추기고, 이것은 클라이언트의 만족도나 조직성과를 높이지 못하고 줄 세우기 위한 성과, 경쟁만 부추기는 성과로 나타나 이 때문에 성과 불신이 타기관에 대한 불신으로까지 이어져 의미 없는 성과를 두고 경쟁하는 구조를 만들고 있는 것이다.

신자유주의 시대의 성과주의 요구에 직면해 있는 사회복지 실천현장의 연구참여자들은 사회복지의 본연의 가치에 역행하는 실천의 재조직화가 이루어지고 있다고 밝혔다. 먼저 사회복지실천에서 클라이언트가 중심성이 최우선 가치가 되어야 함에도 실적에 도움이 되지 않으면 클라이언트 중심의 사업을 포기하거나 실적이 되지 않는 클라이언트를 배제하는 등 클라이언트를 실적의 도구화로 활용하고 있었다. 또한, 행정업무 과다로 클라이언트를 대면하는 직접실천이 줄어들고, 찾아가는 복지가 이루어질 수 없으며 단지 일방적으로 서비스를 전달하는 전달자 관리자 역할로 현장과의 접촉점이 상실되고 있었다. 이러한 결과는 사회복지 서비스의 질적 향상을 의미하는 성과가 아니라 일시적이고 단기적인 성과를 통해 오히려 서비스의 질적 저하의 결과를 가져왔다. 심지어 자기기관과 자기업무에 매몰되어 사회복지실천의 기본 실천가치인 지역사회와의 연계, 조정, 협력 등이 실현되지 못하고 경쟁 우선으로 기관 간 연계가 약화되는 결과를 보였다.

사회복지조직에 대해 효율성과 효과성에 기반 한 성과에 대한 압력은 바로 공공자원으로 운영되는 사회복지조직에 대한 책임성을 요구함을 의미하는 것이다. 그러나 성과를 통해 재위탁이나 재정지원 등이 결정되는 현실에서 연구참여자들은 운신의 폭이 들어 자율성이 없음을 경험하였다. 그 내용은 성과평가를 통해 부여되는 보조금의 굴레 때문에 갑을관계를 견디거나, 성과지표에만 유리한 경직된 규정이나 지침을 준수할 수밖에 없는 재량권 없는 책임성만 요구받고 있었다. 이러한 상황에서 클라이언트에게 도움이 되는 새로운 일을 벌일 수 없고, 주어진 것만 하게 되며, 특히 실적이 불투명함도 전은 아예 안하게 된다고 하였다. 사회복지조직의 책임성을 달성하기 위해서는 자율성과 재량권이 주어져야 보다 창의적인 업무를 개발하고 의미 있는 성과를 창출할 수 있으나, 실상은 조직의 경직성만을 높여 효율성과 효과성을 낮추는 역설적 결과로 귀결된다.

성과주의가 만연한 실천현장에서 사회복지의 가치를 담아내지 못하게 되어 실천가로서의 정체성 침식을 경험하였다. 즉, 실천현장에서 사회복지의 정당성을 포기하고, 복지보다 경제성이 우선되어 사회복지 본연의 일을 제대로 할 수 없고, 사회복지조직의 특수성을 담아내지 못하는 성과주의의 요구 속에 연구참여자들은 혼란을 경험하고 있었다. 특히, 일반직장과 다를 게 없는 성과를 요구하는 조직 환경에서 대상자 모집을 위한 보험판매원이나 영업사원의 마인드를 가져야 하는 상황 속에서 사회복지 실천가의 정체성을 위협받고, 사회복지 전문직으로서의 자부심도 상실하게 되는 경험을 하였다. 결국 사회복지의 본질적 가치와 정체성이 상실됨을 경험하였다.

## 5. 결론 및 함의

본 연구는 신자유주의적 성과주의 요구에 대해 사회복지 실천현장의 사회복지사들이 무엇을 어떻게 경험하는가를 이해함을 통해 이들 경험의 주관적 의미와 본질적 주제를 드러내고자 하였다. 연구 결과를 요약하고 논의하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구결과 신자유주의 시대에 사회복지조직에 나타난 성과주의의 중심현상을 요약하면 ‘성과주의의 역설’이었다. 사회복지조직에 요구된 성과주의의 본래 의도는 효과성과 효율성을 높여 클라이언트의 삶의 질을 향상시키는 ‘의미 있는 성과’를 창출하는 것이었으나, 실제 실천현장에서 나타난 성과의 성격은 아무런 ‘실속 없는 형식적 성과’임이 본질적 주제로 드러났다. 즉, 경쟁과 효율을 강조하는 성과주의의 영향은 사회복지 실천의 성과가 실적 중심으로 단순히 계량화할 수 있는 성질의 것이 아니며 신념과 가치를 근거로 제공되어야 함에도 불구하고 비윤리적인 방법까지 동원된 부정적 결과로까지 귀결되고 있다. 이는 사회복지조직의 성과평가의 원천적 한계에 대해 Hasenfeld(1983, 1992)와 D’Aunno(1992), Cho(2007) 등이 지적했던 것처럼 사회복지조직의 효과성을 가늠하기 위하여 성과를 측정하는 것 자체가 문제가 될 수 있음이 실증적으로 증명된 것이다. 이는 서구에서 일찍이 경험해 온 사회복지현장의 성과주의 팽배로 인한 사회복지사의 역할이나 기능에 있어 부정적 변화가 감지됨을 보여주는 선행연구들과 유사한 결과이다(Dominelli, 1999; Ferguson et al., 2004; Jones, 2000; MacDonald & Gray, 2006; Baines, 2006, 2008, 2010; Mendes, 2009).

둘째, 사회복지실천의 중심은 클라이언트이고, 실천현장과의 접촉점을 통해 클라이언트를 만나고 이들에게 필요한 서비스를 제공하여 당면한 문제를 해결하는 것이 사회복지 본연의 업무와 가치를 실현하는 것이다. 하지만, 본 연구의 본질적 주제에서 드러난 사회복지 본연의 ‘실천 가치에 역행하는 실천방법의 재조직화’ 현상은 실천현장의 가치나 윤리를 훼손시킬 만큼 우려스럽다. 연구결과에 의하면 사회복지조직 내에서 성과주의의 과도한 요구로 클라이언트가 실적의 도구화가 되고, 서비스의 질적 저하와 기관 간 연계를 약화시켜 사회복지의 가치와 기술의 파편화 되었다. 예컨대, 실적이나 성과에 유리하지 않은 사업을 포기하거나 쉽게 실적을 낼 수 없는 만성적인 클라이언트를 배제하는 일들이 벌어지고 있어, 이러한 결과는 가시적 성과를 보여주기 위해 서비스 제공 대상에서 취약계층을 의도적으로 배제하는 사례와 유사한 결과이다(정병오 외, 2016; Netting et al., 2008). 또한, 사회복지조직이 적극적으로 조직의 이익을 쫓는 과정에서 클라이언트에 대한 장기적이고 체계적인 문제해결 자세를 갖기보다는 단기적이고 근시안적인, 때론 기관의 설립취지에 역행하는 반사명적 행위로 나타나는 사례와도 유사한 결과이다(Broadkin, 2003; 김옥진, 2011: 31 재인용; 김인숙, 2010). 이밖에도 사회복지

지 실천현장에 요구되는 성과 기준이 클라이언트나 지역사회의 실제적 변화에 초점을 맞추는 것이 아니라 비용절감에 초점이 맞추어져, 클라이언트에 대한 장기적인 지원과 구조적 변화에 목적을 두는 실천 활동이 이루어질 수 없고 비용절감에만 매몰되는 경향과도 동일하였다(Baines, 2006, 2008, 2011).

셋째, 사회복지조직 내에서 성과주의가 원래 의도했던 목적은 경쟁을 통한 효율성의 증대와 이를 통한 사회복지조직의 책임성의 구현에 있다고 할 수 있으나, 본 연구의 본질적 주제에서 드러난 결과는 외부 성과지표를 기준으로 사업의 기획과 실천이 이루어지며, 외적 성과기준에 부합하지 않는 새로운 도전은 불가능해 '재량권 없는 경직된 책임성'만 남게 되었다. 김인숙(2010)의 연구결과에서도 조직의 성과관리라 평가 주체기관이 제시한 지침이나 규정에 근거해서 산출되기 때문에 실천현장의 운신의 폭이 더욱 줄어들 뿐만 아니라 엄격한 규정이나 지침 중심의 평가지표 덕분에 성과가 불분명한 시도나 도전은 불가능한 환경으로 작용하고 있었다. 궁극적으로 성과주의의 본래 목적에서도 벗어난 결과를 낳고 있다. 김제선(2010)의 연구에서도 책임성의 관점이 비용적 측면에서의 효율성을 우선시하는 경향으로 바뀌게 되어 비용절감의 효과를 낼 수 있는 실적이 더 가치 있는 성과가 되기 때문에 현장에서 여러 가지 어려움을 안겨준다는 점을 지적하고 있다.

서구의 경우 신자유주의 영향으로 사회복지조직의 운영과 절차면서 규정을 완화하고 재량권을 확대하는 탈규제화를 통해 성과주의를 확산하는 방향으로 나아가고 있으나(Kamensky, 1996) 우리 실천현장은 이와 반대되는 현실로 평가주체가 부여한 경직된 지침이나 규정 때문에 자율성과 재량권이 없이 책임성만 남게 되어 신자유주의적 신공공관리론적 탈규제가 대세인 서구와는 다른 양상을 보인다.

마지막으로 사회복지 실천현장의 사회복지사들은 실속 없는 형식적 성과 만들기에 몰두하는 과정에서 사회복지의 가치와 목적의 특수성, 정당성이 훼손되어 '사회복지 가치를 담아내지 못하는' 현실을 경험하고 있다. 경쟁적인 성과 만들기가 조직의 생존과 직결되는 신자유주의적 환경에서 복지보다는 경제성이 우선되어 일반기업과 다를 바 없는 사회복지조직이 되었고, 사회복지 전문직의 기술과 정체성조차 필요치 않아 자부심이 상실되는 경험을 하였다. 이는 최근 실천현장에 만연한 관리업무의 증가로 더욱 심화되고 있다(Lymbery, 2001; 김인숙, 2016; 정병오 외, 2016). 특히 김기덕과 최명민(2014), 김인숙(2010)이 지적한 것처럼 사회복지사의 역할이 보호제공자에서 관리자로 이동하여, 관리주의 준거틀 내에서 사회복지실천을 하게 되어 실질적으로 사회복지실천성의 약화를 가져왔다. 이러한 목적이 전치된 성과주의의 역설 속에서 현장 사회복지사의 정체성이 침식되는 결과로 귀결된다.

본 연구의 결과를 바탕으로 정책 방향을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지사들의 신자유주의적 성과주의에 대한 경험은 사회복지조직에 대한 평가제도의 부정적 인식을 통해서 가장 첨예하게

드러난다. 지금까지 성과평가를 통한 책임성 확보를 주장했던 연구자들은 평가가 적절하게 설계되고 이행되면 서비스의 질을 향상시키고 효율성을 높이는 방안으로 활용될 수 있다고 보았다(정무성, 2002). 하지만 사회복지의 특성상 조직에서 일어나는 모든 일들이 계량적으로 측정될 수는 없으며 어떠한 평가도구도 사회복지의 원조관계의 모든 측면을 측정할 수는 없다(Hasenfeld, 1983, 1992; D'Aunno, 1992; Cho, 2007). 따라서 장기적으로는 실적주의에 매몰된 사회복지조직에 대한 현행 평가제도를 전면적으로 폐지하는 것이 가장 바람직한 방향이 될 것이다. 현장의 책임성을 유지하도록 하면서 평가제도에 대한 패러다임의 전환과 공생을 위한 평가가 필요한데(유동철, 2012), 이를 위해 질적 성과에 주안점을 두고 장기적인 관점에서 문제 발생을 막기 위한 예방적 접근까지 포괄하는 ‘성과’ 개념으로 구성되어야 한다.

신자유주의 사회의 무한경쟁은 다양한 사회문제를 일으키고 있어 사회복지 확대의 필요성이 제기되고 있지만 실제로는 사회복지의 충분한 확대를 이룩하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상태에서 정부의 지원을 받는 사회복지조직이 양적으로 증가하고 정부의 규제 및 관리감독은 더욱 심화되어 정부와 서비스기관이 ‘주인-대리인’의 관계가 형성되는 측면이 있다(임은희, 2008: 36-37). 본 연구결과에서도 사회복지조직이 위탁이나 보조금 지급으로 생존하는 방식이 지속되면서 성과관리에 대한 부담은 더욱 가중되고 있다. 따라서 책임성을 이루기 위한 외적 수단인 법이나 지침, 규정 등은 최소화하고 자율성과 재량권을 더 확대할 필요가 있다. 이를 위해 조직의 내적 통제 기제를 활용하여 자기 평가형(self-evaluation) 성과관리와 자기규제 또는 참여기제 등의 비영리조직의 내적인 책임성을 강화하는 방법으로 성과관리가 이루어져야 할 것이다. 사회복지조직은 일반 조직과 달리 조직의 과업과 행동을 명확하게 입증해낼 수 없으며, 조직구성원의 활동에 대한 통제가 약한 ‘느슨하게 묶여 있는 체계(loosely coupled system)’임(지은구, 2007: 232)을 고려해볼 때, 법, 지침, 업무규정을 경직화하려는 다양한 시도들이 오히려 사회복지서비스 조직의 자율성에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다(양승초, 2009: 91). 따라서 무엇보다 사회복지 실천현장에서 성과를 통한 책임성이 구현되기 위해서는 내부적으로 자율성과 의사결정권한, 재량권, 민주성도 함께 전제되어야 할 것이다(김제선, 2010: 37).

둘째, 신자유주의 성과주의는 기본적으로 사회복지서비스를 위한 예산을 적게 쓴다는 ‘절약성’과 일정한 예산을 가지고 더 많은 서비스를 제공한다는 ‘생산성’의 개념을 포함하지만(김인숙, 2016), 사회복지 실천현장의 증폭된 성과주의 요구와 이 때문에 폭발적으로 늘어난 행정업무를 분담하기 위해서는 무엇보다 예산 증대와 인력충원이 우선되어야 한다. 특히, 정규인력의 충원은 물론이고 기간제나 도우미 같은 행정 보조인력을 충원할 수 있는 방법도 함께 간구해야 할 것이다. 이를 위해 행자부의

총액인건비 지침을 변경하여 인력과 예산을 확충해야 한다. 그러나 신규인력이 충원되어도 성과주의 도입에 따른 무분별한 평가지표 난발은 인력충원의 현실적 효과를 미비하게 하므로 이에 대한 구조적인 혁신이 동반되어야 할 것이다. 한편, 사회복지 실천현장은 전산화를 통해 업무의 효율성을 높이는 방식을 도입하여 실친 자료 입력 및 복지대상자의 서비스 이력과 정보 제공 등이 이루어지고 있어 유용하지만, 오히려 행정업무를 이중적으로 수행해야 하는 부작용을 낳고 있다. 더욱이 성과관리와 정보시스템의 결합으로 업무량이 폭발적으로 증대되고 있는 현실에서 행정 전산망을 좀 더 단순화하여 과중한 업무를 조정할 수 있도록 해야 한다(김인숙, 2016).

셋째, 신자유주의가 사회 전반에 만연한 사회복지조직의 책임성에 대한 성과주의 처방이 한국적 상황에 적합한가에 대한 비판적 관점이 필요하다. 서구의 경우 복지부문의 팽창으로 인한 정부의 비효율성 극복을 위해 신자유주의적 개혁이 추진되었으나, 한국의 경우 복지부문은 정부의 비효율성을 초래할 만큼 팽창했던 적이 없었으며 오히려 좀 더 팽창될 필요성이 지적되는 시점이다. 이러한 현실에서 우리 상황에 맞지 않는 성급한 성과주의 도입으로 오히려 실천현장의 서비스 질적 저하만을 가져왔다. 신자유주의의 경쟁과 효율 등의 맹목적 추종은 사회복지 활동의 전개에서 평등보다 효율이 사회정의보다 경제성이 성과의 중요한 잣대로 활용되어 왔다. 이로 인해 사회의 집합적 연대보다 개인 간 자유경쟁이 복지증진의 주요 방식으로 채택될 것임을 예고한다는 측면에서 중차대한 사회 변화로 해석될 수 있다(김옥진, 2011: 41). 따라서 경쟁의 패배자들을 체계적으로 재생산해내는 차별과 배제의 신자유주의의 부정적 성과주의를 최소화할 수 있도록 하기 위해 이에 대한 전면적인 재논의가 필요하다.

마지막으로 신자유주의적 성과주의가 강조하는 맹목적 줄 세우기에 잠식당하지 않으려면 사회복지조직 및 실무자 중심의 연대활동이 절실하다. 사회복지사들은 제도와 정책에 관심을 가지고 적극적으로 의사를 개진하여 사회복지 가치와 특수성에 부합하는 정책을 제안하는 활동을 확대해야 한다. 특히, 사회복지사는 신자유주의적 성과주의 아젠다에 의해 전적으로 흡수되지는 말고, “서류 밖”에 대해 생각하고, 사회정의와 공평의 관점을 추구하고, 반역압적 사회복지 실천방법을 모색해 가야 할 것이다(Baines, 2006, 2008, 2011; Dominelli, 1999; Ferguson, 2004; Jones, 2001, 2005). 이를 위해 한편에서는 신자유주의적 상황을 사회권 확대를 위한 기회로 활용하면서 다른 한편으로는 신자유주의라는 강자의 논리에 잠식당하지 않기 위한 사회복지운동, 시민운동과 노동운동, 그리고 각 부문의 사회운동이 사회권이라는 목표로 연대하여 일관성 있는 정책을 제안하고 이를 관철하는 지혜를 발휘하여야 할 것이다. 따라서 전문적으로 훈련받은 사회복지사에게 요구되는 덕목은 다시 사회복지의 가치로 돌아가 경쟁과 성과를 통해 효율을 달성하고자 하는 신자유주의 원리에 의문을 제기하며, 클라이

언트와 사회복지조직이 더 근본적인 사회적 권리들이 박탈되고 배제되지 않도록 끊임없이 성찰하고 감시하는 비판적 사고와 반억압적 실천이 필요할 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강수돌(2008). 경쟁은 어떻게 내면화 되는가. 파주: 생각나무.
- 강철희, 정무성(2002). 사회복지서비스 기관의 조직성과에 관한 연구. 한국사회복지학. 49(1), 343-378.
- 김기덕(2014). 바우만의 근대성 이론을 통한 한국사회복지실천의 유동성 분석. 한국사회복지학. 66(4), 53-75.
- 김병식, 박용순, 변보기, 윤도현(2007). 사회복지행정론. 서울: 창지사.
- 김육진(2011). 한국 지역복지사업의 어제와 내일: 산업화, 민주화에서부터 신자유주의까지. 비판사회정책. 31, 7-46.
- 김인숙(2005). 한국사회복지실천의 정체성: 정치사회적 관점에서. 상황과 복지. 20, 119-152.
- \_\_\_\_\_(2010). 바우처 도입에 따른 사회복지전문직 정체성의 변화와 그 의미. 한국사회복지학. 62(4), 33-58.
- \_\_\_\_\_(2016). 사회복지전담공무원의 일 조직화: 공공담론의 역설과 실패. 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집. 1-41.
- 김제선(2010). 사회복지의 책임성 변화에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지행정학. 12(2), 22-42.
- 류진석, 윤경아(2000). 사회복지기관평가의 인식 및 태도분석: 대전·충남지역의 사회복지기관장 및 실무책임자를 중심으로. 사회과학연구. 11, 36-37.
- 박천오, 강제상, 권경득, 김상묵(2001). 여성공무원의 잠재적 생산성에 관한 연구. 한국정책학회보. 10(3), 199-224.
- 박형진(2009). 신자유주의적 세계화와 사회복지정책의 윤리적 가치. 극동사회복지저널. 5, 33-57.
- 송건섭(2006). 사회복지관서비스의 성과평가에 관한 경험적 연구: 효율성·만족도 차원의 연계모형을 중심으로. 지방정부연구. 10(1), 205-222.
- 심창학(2002). 사회복지정책에 미친 신자유주의의 영향: 영국, 프랑스 국가 역할의 변화를 중심으로. 사회복지정책. 13, 130-158
- 안희탁(1999). 성과주의 시대의 연봉제 실천 매뉴얼. 서울: 학문사.
- 양기용(2000). 신공공관리이론의 비판적 고찰과 적용방안: 책임경영기관과 책임경영제를 중심으로. 지방연구. 4(1), 113-131.
- \_\_\_\_\_(2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제: 지방공무원들의 인식태도를 중심으로. 지방연구. 8(2), 243-263.
- 양난주(2014). 사회복지시설평가제도에 대한 비판적 고찰. 한국사회복지행정학. 16(3), 493-517.
- 양승초(2009). 사회복지서비스 조직의 자율성에 관한 연구. 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 왕태규(2007). 조직성과의 영향요인에 관한연구: 서울시 종합사회복지관을 중심으로. 한국조직학회보. 41(1), 63-90.

- 유동철(2012). 사회복지시설평가, 패러다임의 전환이 필요하다. 사회복지시설 평가제도 개선 토론회 자료집. 16-36.
- 이명석(2001). 신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁. 사회과학. 40(1). 1-45.
- 이석미, 이은영, 조상미(2009). 휴먼서비스조직의 조직효과성-공공행정·교육·의료·사회복지조직을 중심으로, 한국사회복지행정학. 11(3). 33-68.
- 이인숙(2016). 신자유주의 거시환경과 사회복지 실천현장: 사회복지사의 경험에 대한 현상학적 연구. 사회복지연구. 47(2). 61-87.
- 이신정(2010). 사회복지관 성과평가에 대한 탐색적 고찰. 사회과학연구. 26(2): 93-118.
- 임은희(2008). 비영리조직(NPO)과 기업의 협력체계구축을 위한 연구. 대구가톨릭대학교 박사학위논문.
- 임정빈(2002). 지방정부의 조직성과 결정요인에 관한 연구. 건국대학교 박사학위논문.
- 임정현(2012). 사회복지사와 서비스 이용자의 관계 경험 연구: 바우처서비스를 중심으로. 가톨릭대학교 박사학위논문.
- 장동일(2006). 사회복지행정론. 서울: 학문사.
- 정무성(2002). 비영리조직의 책임성과 효율성: 사회복지조직에서의 효율성 적용기준. 한국비영리학회 학술대회자료집. 43-51.
- 정무성, 이봉주(2009). 2009년 사회복지시설평가. 서울: 보건복지가족부.
- 정병오, 김세진, 김영섭(2016). 실천현장의 고뇌와 도전: 현장의 동상이몽. 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집. 1-29.
- 조홍식, 정선욱, 김진숙, 권지성(역) (2015). 질적 연구방법론: 다섯가지 접근. J. Creswell(2010). *Qualitative inquiry and research design*. 서울: 학지사.
- 지은구(2007). 사회복지조직연구. 서울: 청목출판사.
- 최명민, 임정기, 김승연, 김교성(2015). 사회복지시설 평가제도, 사회복지사는 무엇을 경험하고 무엇을 바라는가? 한국사회복지행정학. 17(3). 1-26.
- 최재성, 최상미(2006). 사회복지조직의 서비스지향성이 조직성과에 미치는 영향: 서울시 사회복지관을 중심으로. 사회과학논총. 37(7). 99-124.
- 홍현미라, 권지성, 장혜경, 이민영, 우아영(2008). 사회복지 질적 연구방법론의 실제. 서울: 학지사.
- Baines, D.(2006). Social work and neo-liberalism: If you could change one thing. *Social service workers and restructuring*, *Social Work*, 59(1), 20-34.
- \_\_\_\_\_(2008). Neoliberal restructuring, activism/participation, and social unionism in the nonprofit social services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 10-28.
- \_\_\_\_\_(2010). If we don't get back to where we were before: Working in the restructured non-profit social services. *British Journal of Social Work*, 40, 928-945.

- \_\_\_\_\_(2011). *Doing anti-oppressive practice*. fernwood Publishing.
- Brewer, G. & Seldon, S. (2000). Why elephants gallop; assessing and predictiog organization performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Reserch and Theory*, 10, 45-60.
- Cho, M.(2007). Assessing organizational effectiveness in human service organizations: an empirical review of conceptualization and determinants. *Journal of Social Service Research*, 33(3), 31-45.
- Colaizzi, U.(1978). Psychological research as the phenomenogist views it, in R. S. Valle, and M. King(eds). *Existential-phenomenonoical alternatives for psychology*. New York: Oxford University Press.
- D'Aunno, T.(1992). The effectiveness of human service organizations: A comparison of models. In Y. Hasenfeld (eds). *Human services as complex organizations*(341-361). Newbury Park CA: Sage Publications.
- Dominelli, L.(1999). Neo-liberalism, social exclusion and welfare clients in a global economy. *International Journal of Social Welfare*, 8(1), 14-22.
- Ferguson, I.(2004). Neoliberalism, the third way and social work: The UK experience. *Social Work and Society*, 2(1), 479-493.
- Harris, J. (2003). *The social work business*. London: Routledge.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organization*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- \_\_\_\_\_(1992). *Human Service as Complex Organizations*. Sage Publications, Inc.
- Jones, C. (2000). Hope and despair at the front line. *International Social Work*, 43(3), 365-380.
- \_\_\_\_\_(2001). Voices from the front line: state social workers and new labour. *British Journal of Social Work*, 31, 547-562.
- \_\_\_\_\_(2005). The neo-liberal assault: Voices from the front line of British state social work, in I. Ferguson, M. Lavalette & E. Whitmore(eds). *Globalization justice and social work*. London: Routledge.
- Kim, M. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organization. *Journal of Public Adminstration Reaserch and Theory*, 15.
- Lymbery, M.(2001). Social Work at the Crossroads. *British Journal of Social Work*, 31, 369-384.
- McDonald, C. & Gray, M.(2006). Pursuing good practice? *Journal of Social Work*, 6(1), 7-20.
- Mendes, P. (2009). Retrenching or renovating the Australian welfare state: The paradox of the Howard government's neo-liberalism. *International Journal of Social Welfare*, 18(1), 102-110.
- Netting, E., Kettner, M. & McMurtry, L.(2008). *Social work macro practice*(4th ed.). Boston: Pearson.

Sheldon, R.(1996). *Achieving accountability in business and government: Managing for efficiency, effectiveness, and economy*. Westport, CT: Quorum Books.

Singh, G. & Cowden, S.(2009). The social worker as intellectual, *European Journal of Social Work*, *12(4)*, 479-493.

Wallace J. & Peace B.(2011). Neoliberalism and Australian social work: Accommodation or resistance? *Journal of Social Work*, *11(2)*, 132-142.

Abstract

## Paradox of Meritocracy of the Social Welfare Organization in the Neoliberalism

Lee, In Sook\*

The purpose of this study is to explore what social workers experience and how they experience the needs of Meritocracy in the social welfare organization in the neoliberalism,. Therefore, in-depth interviews were conducted with 18 social workers, and I analyzed Colaizzi(1978) in a phenomenological method through collected research materials. As a result, the analysis is integrated in a total of four essential themes. According to the research results, the meritocracy - oriented phenomenon in the social welfare organization was 'paradox of Meritocracy'. Participants were buried in creating "nominal performance without any effectiveness" based on effectiveness and efficiency. Clients were instrumentalized in performance; moreover, they lost contact points with the field. Above all, there was "a re-organization of practices" that contradicted the original values of practice, in which the quality deterioration of service and the connection between organizations were weakened. In addition, the implementation of accountability of social welfare organization, which was intended by Meritocracy, has become a criterion for external evaluation, and the challenge of uncertain result has left a "rigid accountability without discretion." While participants were devoted to making a nominal performance, they failed to be guaranteed by the distinct characteristics of social welfare group. They experienced lost pride of the practitioner in the reality which contained the value of social welfare. However, in spite of this paradox of Meritocracy, participants demonstrated flexibility in order to preserve the original value and reached "a compromise with reality in the identity conflict." Based on the results of the research, I presented the discussion and policy directions.

**Key Words:** neoliberalism, paradox of Meritocracy, social welfare organization,

◆ 2017. 2. 10. 접수 / 2017. 3. 13. 1차 수정 / 2017. 3. 21. 게재확정

\* Associate professor, Busan Presbyterian University