

사회복지행정의 새로운 과제

성규탁*

I. 머리말

사회복지활동을 둘러싼 사회적 여건들이 역동적으로 변하고 있다. 사회복지서비스 대상인구의 변동 및 이동에 따른 서비스욕구의 변화와 증대, 인적 및 물적 자원의 변동, 정부정책의 변경에 따른 사회복지현장의 변화 등 연속적으로 발생하는 일련의 문제들은 아직도 사회복지행정학적으로 미숙한 우리들에게 벽찬 도전이 되고 있다.

사회복지의 지방화가 본격적으로 이루어지면 이러한 문제들은 보다 문제해결 중심으로 그리고 실적위주의 시각에서 다루어져야 할 것으로 본다.

현장으로 눈을 돌려 볼때, 이러한 변동에 대처해서 우리들이 유용한 대안을 제시해야 할 여러가지 과제들이 있다. 이러한 대안을 마련하는데는 사회복지분야의 전문지식만으로는 부족하기 때문에 인접학문 분야들의 지식을 도입, 응용해야 할 경우가 많다.

좀 더 구체적으로 현장에서 발생하고 있는 문제들을 해결하려는 노력이 있어야 한다. 이러한 노력 없이는 사회실체에 대한 우리의 지식과 경험이 부족하게 될 뿐만 아니라 사회복지현장에 있는 전문인들의 우리에게 대한 믿음이 저하될 것으로 본다.

거시적 및 미시적 차원을 역동적으로 상호연계하여 현장에서 이행되는 상황을 분석해야 한다. 거시적 차원이 미시적 차원에 미치는 영향을 예측, 평가하고, 미시적 차원에서 이루어지는 상황들을 파악하여 거시적 차원에서 종합해보는 방법, 즉, 현장과 정책과의 상호연관성을 항상 염두에 두어야 하겠다.

다음에 사회복지행정연구자들이 다루어야 할 몇가지 과제들을 골라서 간단히 논의해 보고자 한다.

1. 전달조직의 위치선정

서비스전달조직체의 위치 선정문제는 고객의 서비스 접근성을 높이고 서비스 이용도를 증대시키기 위하여 사회복지계획의 첫 단계에서 다루어야 할 매우 긴요한 작업이다. 오늘날 거의 모든 사회복지관들이 경험하고 있는 문제로 사회복지관의 위치가 주민들이 접근하기에 불편하다는 것을 들 수 있다. 이는 사회복지관을 건립할 때 위치선정의 문제를 신중히 고려하지 못했기 때문이다.

거리가 멀면 이용률이 낮아지고, 거리에 따라 서비스의 유형조차도 달라질 수

* 연세대 교수

있다. (예로 먼 곳에 사는 주민은 예방보다는 사후치료 서비스를 받기 위해 기관을 찾는 경향이 있다) 이용도가 저하되면 전달조직의 효율성이 낮아진다.

사실 지역사회 내의 사회복지시설(의료시설을 포함한)의 분포상황에 따라 주민의 시설활용과 서비스전달 능력이 크게 좌우된다. 전문서비스 셋팅들의 분산상태, 서비스 수요인구의 분포 및 주민의 경제적 형편, 그리고 지역내의 빈곤층이 느끼는 사회적 소외감, 교육적 영향 등 인간적 면도 면밀히 조사해야 한다.

이러한 문제를 분석하는 기법으로서 3차원적으로 시설 또는 서비스제공자들의 지역내 분석하는 기법으로 3차원적으로 시설 또는 서비스제공자들의 지역내 분포상황을 분석해서 적절한 위치를 파악하는 방법이 있다. 그리고 기하학적으로 vector처리를 하여 주민이 사용하는 소비물자, 사회복지서비스, 서비스의 집중/분산정도, 주민의 자원소유정도, 주민이 기관까지 방문 또는 찾아올 의욕간의 상호관계를 파악하여 사회복지시설이 위치해야 할 가장 적절한 위치를 결정할 수 있다. 이러한 분석에는 또한 해당 지역사회의 역사적 전통, 서비스 사용도, 지리적 지대의 모양, 교통망과 교통량, 지역내의 주민집단들간의 인간관계 등 주민의 행동과 기대에 영향을 주는 요인들을 함께 고려할 수 있다.

많은 금전적 및 비금전적 자원을 투입해서 장기간에 걸쳐 효과를 내야 할 사회복지관이 자리 잡을 위치를 선정하는 문제는 곧 행정관리의 주요 과제인 것이다.

2. 지역주민의 욕구조사

구체적인 사업실행목적은 세우고 프로그램을 개발하기 위해서는 먼저 “욕구 측정”을 하지 않으면 안된다. 해당지역주민들이 어떤 문제를 가지고 있고 또 어떤 유형의 서비스를 필요로 하는가를 파악해 놓아야 한다.

이 조사를 통해서 지역주민들이 필요로 하는 서비스들을 알아내어 그 중요성에 따라 우선순위를 정하고, 서비스 운영자금을 할당하는데 필요한 기준을 세운다.

욕구측정은 대개 두가지 이상의 방법을 동시에 사용해서 보다 포괄적인 정보를 얻는 것이 바람직하다. 예로 주민들이 본 자기들의 욕구, 서비스전달자들이 본 주민의 욕구 및 기관관리자들이 본 주민의 욕구를 모두 파악하는 것이다.

어떠한 집단을 상대로 하든 다음과 같은 비교적 간단한 질문들을 통해서 욕구에 관한 기초자료를 얻을 수 있다.

1) “이 지역에서(또는 가족 내에서, 직장 내에서) 가장 심각한 문제들이 무엇인지 3가지를 적어 주십시오”(중요성에 따라 1, 2, 3...의 등위를 매겨 달라고 부탁할 수 있음.)

2) “이 지역에서(또는 가족 내에서, 직장 내에서) 가장 시급히 필요로 하는 서비스가 무엇인지 3가지를 적어 주십시오”(중요성에 따라 등위를 정해달라고 할 수 있음)

이러한 질문을 무작위로 선정된 주민대표들에게 주어 이들의 응답을 수집하

여 욕구조사를 할 수 있다. 수집된 자료는 비교적 간단한 방법으로 분석할 수 있으며, 이 분석에서 최종적으로 나오는 자료는 "가장 심각한 문제들"과 "가장 시급히 필요로 하는 서비스들"의 일람표와 이들의 우선순위를 나타내는 표들이다.

이러한 측정작업은 일종의 사회조사로서 사회조사방법에 관한 기초적 지식이 있다면 간단한 욕구측정 작업은 해 낼 수 있다. 즉, 설문을 작성하고, 표본을 무작위로 뽑고, 면접을 하고, 수집된 자료를 통계분석(주로 등위척정, 단순변량분석 등)을 하고 보고서를 작성하는 작업이다.

3. 작업표준화와 요원자격기준

근년에 우리들의 비상한 관심을 모으고 있는 사회복지요원의 전문성 제고와 직결된 과제이다. 이 과제는 또한 요원에 대한 대우문제와도 밀접히 연계되어 있다.

사회복지관을 포함한 대다수 사회복지기관들의 경우 요원들의 전문적인 자격의 차이에 따라 담당할 사회복지서비스의 유형 및 내용을 설정해 놓고 있지 않은 실정이다. 물론 사회복지사들의 자격을 심의, 결정하는 당국의 인력관리 방법상의 문제도 이와 연관되어 있다.

그러나 적어도 사회복지 업종에 따라 각 기관 자체적으로라도 그 전달체계내에서 이러한 자격과 자격에 따른 업무의 분료가 규정상으로 명확히 기록, 공표되지 않고서는 사회복지사에 대한 대우, 사회적 인증, 업무의 전문성을 보장을 할 수 없을 것이다. 이는 매우 커다란 행정적인 과제이다.

4. 평가 작업

사업평가는 욕구측정과 함께 사회복지행정을 위한 가장 중요한 "수단"이다. 이러한 조사방법은 서비스전달에 필요한 정보를 확보하여 서비스의 효과성과 효율성을 높이려는 노력인 것이다.

이 평가를 통해 얻은 자료를 토대로 프로그램을 중단, 축소 또는 수정할 것이냐, 계속 또는 확대해야 할 것이냐를 결정하는 중요한 행정적 결정을 내릴 수 있다. 그리고 프로그램의 운영과정을 평가해 봄으로써 운영전략, 프로그램의 설계 등이 기관의 목표를 달성하는데 어느 정도 적절한가를 파악하여 보다 경제적인 운영방법을 택해야만 하는 것이다.

평가방법에는 "총괄평가"방법, "과정평가"방법, 그리고 "통합평가"가 있다. 총괄 평가에서는 효과성과 효율성을 다같이 평가한다.

효율성은 주로 투입과 산출의 비율로 나타내는데 비용-편익(효과)분석 방법을 사용한다.

이상과 같은 평가를 통해 얻은 자료를 바탕으로 다음과 같은 전달결과에 관한 정보를 확보할 수가 있다. 즉, 서비스를 받은 수혜자의 수, 서비스를 제공하는데 든 총비용, 서비스의 단가, 수혜자에게 나타나는 서비스 결과, 서비스의 효율성 등을 알려 줄 수 있어야 한다. 우리 행정분야에서는 이러한 평가조사

를 경험적으로 실시하여 평가사례를 축적해야 할 과제가 있다.

5. 정보시스템의 개발

사회복지전달체계는 서비스 전달은 물론 체계자체를 유지하기 위하여 막대한 양의 정보를 수집, 보관해 두고 필요할 때 즉시 활용할 능력을 갖추어야만 한다. 이와 연계해서 전달체계에 영향을 미치는 지역사회의 여러가지 사항들에 대한 정보가 확보되어야 한다.

모든 긴요한 정보를 이 정보시스템에 소장해 두었다가 관리목적에 위해 사용할 수 있다. MIS(관리정보시스템)이 이러한 역할을 담당할 수 있다.

다음과 같은 목표를 달성하는데 필요한 정보를 이 시스템에 보관해 둘수 이 썩.

1) 전달조직의 관리를 위한 정보(예산수립, 프로그램개발, 프로그램조정, 홍보, 평가, 비용분석)

2) 서비스 전달에 관한 정보(수혜의뢰와 사후처리, 계속되는 사례들, 서비스의 통합과 조정, 수혜자에 대한 추적, 기록작성, 요원실적 평가)

3) 조사결과에 관한 정보(서비스에 관한 지식개발, 사회문제 분석, 주민의 욕구 조사, 프로그램평가, 서비스전달에 관한 조사연구)

잘 마련된 정보체계는 자원의 사용, 서비스의 전달, 관리자의 행정활동을 지원해 주며, 자금제공자가 요청하는 보고자료와 계획을 위해 필요한 자료를 제공한다.

지방자치체 하에서 각 지역의 사회복지관간들 간에 자원확보를 둘러싼 경쟁이 심화될 것이며 지역, 주민 및 운영관리에 관한 정확한 정보를 신속히 활용하는 기관이 이 경쟁에서 유리한 위치를 차지할 것으로 본다.

6. 인력관리

사회복지 전문요원의 인력관리 문제가 운영자원문제 못지 않게 심각한 과제로 되었다.

위에서 지적한 사회복지요원의 전문성, 자격 대 업무, 대우에 관한 문제와 겹하여 요원을 위한 계속 교육문제가 있다. 기관 내부에서 행하는 in-service 교육과 외부에서 진행되는 강좌, 세미나, 학회활동을 통한 교육의 기회를 확대해서 활용해야할 과제이다.

사회복지행정 분야에서는 특히 중간 관리들을 위한 행정관리교육의 기회를 제공하는 문제가 있다. 현재로서는 이들의 행정관리교육에 대한 요구가 상당히 높지만 이를 충족할만한 교육계 및 사회의 의욕과 능력이 부족한 현실이다.

사회복지 행정분야에서는 특히 중간관리들을 위한 행정관리교육의 기회를 제공하는 문제가 있다. 현재로서는 이들의 행정관리 교육에 대한 요구가 상당히 높아 이를 충족할만한 교육 및 사회의 의욕과 능력이 부족한 현실이다.

사회복지요원과 중간관리자를 위한 전문적인 계속 교육 프로그램이 뜻있는 단체에 의해 개발되어져야 하겠다.

7. 지역사회에 대한 연구

지역단위로 진행이 되는 사회복지활동을 효과적으로 운영하기 위해서는 해당 지역에 대한 세밀한 조사자료를 확보하지 않으면 안된다. 기관의 작업환경(재정자원의 제공자, 규제단체, 고객 제공자, 보충적 서비스 제공자, 경쟁조직 등)에 관한 정보와 지역사회의 일반적 상황(경제적, 인구학적, 문화적, 정치적, 기술적)에 관한 자료를 구비해 놓아야 한다.

사회복지전문직은 지역사회에 무든 것을 의존하고 있기 때문에 이 모든 요인들로 부터 영향을 받는다. 그럼에도 불구하고 대다수의 조직들은 지역의 요구를 충족시키는데 한계가 있다. 이러한 고질적인 문제를 해소하기 위하여 조직과 환경간의 상호관계를 보다 경험적으로 연구조사하여 필요한 자료를 확보하여 전달체계 운영관리에 활용해야 하겠다.

II. 맺는말

이상 평소에 생각하고 있는 사회복지 행정상의 문제들 가운데 몇가지를 들어 보았다.

이들 문제들은 서로 연계되어 있다. 따라서 한가지 문제를 다른 문제와 상연결해서 다루어 나가야 한다.

우리는 이러한 과제들을 문제해결중심의 시각에서 보고 구체적인 해결방안을 사회조사를 통해서 혹은 우리들의 직감을 통해서 사회현장에 제시해 주어야 하겠다. 교실에서 제공하는 강의는 이러한 해결방안과 연결되어하겠으며 해결을 위한 기술적 방법을 학계에서 창안하여 제공하는 역할을 수행할 필요가 있다.

점차 늘어나고 있는 우리의 사회복지 살림의 현황을 감안할 때 사회복지 행정에 대한 사회적 기대는 과거 어느 때보다도 고조되고 있다고 하지 않을 수 없다.