

社會福祉行政에 있어서의 情報活用

-政策決定 支援體系 接近法을 中心으로-

최 일 섭*

- I. 문제제기
- II. 지역사회수준에서의 사회복지정책결정
- III. 사회복지행정에 있어서의 정보시스템
- IV. 결정지원체계에 대한 제안
- V. 맺는 말

I. 問題提起

開放體系로서의 사회복지기관은 그것의 生存을 위하여 環境으로부터 필요한 資源을 제공받지 않을 수 없다. 이러한 자원이란 人的·物的 또는 有形·無形의 모든 資源을 포함한다.

지금까지의 우리나라 사회복지기관들은 그들이 당면한 문제점으로서 특히 유형적 物的資源이 충분하지 못하다는 것을 빈번히 호소해왔다. 대부분의 사회복지기관들이 70년대까지 주로 의존하였던 外國援助機關으로부터의 支援이 사라졌고, 中央과 地方政府의 補助金은 制限되어 있고, 지역사회로부터의 자발적인 支援에 대한 전통이 확립되어있지 않은 상태에서 사회복지기관들이 재정적인 자립을 이룩한다는 것이 매우 어려운 과제라는 것을 부인할 수는 없다. 이와같이 구체적이며 可視的인 物的資源의 중요성에만 의존한 나머지, 대부분의 사회복지기관들은 環境의 변화에서 얻어낼 수 있는 무한한 잠재적 자원에 대해서는 소홀히 하는 경향이 있다고 하겠다. 특히, 사회복지기관의 環境에 존재하는 무한한 情報에 대해서는 둔감할 뿐만 아니라, 그것의 존재를 알고 있다고 하더라도 그것을 어떻게 효과적으로 활용할 수 있을 것인지에 대해서는 대부분의 사회복지기관들이 무지한 상태에 있다고 해도 과언은 아니다. "여러가지 측면에서 효과적인 지역사회조직가(communitary drganizers)는 調査者(researcher)이어야 한다"고 하면서 루빈과 루빈(Rubin and Rubin)은 情報의 중요성을 다음과 같이 지적하고 있다¹⁾

* 서울대학교 사회복지학과 교수

1) Herbert J. Rubin and Irene Rubin, Community Organizing and Development, Columbus, Ohio: Merill Publishing Co., 1986, p.157.

첫째, 지역사회조직가는 지역사회가 무엇을 필요로 하며, 주민들이 特定問題에 대해서 얼마나 심각하게 느끼고 있는가를 알아야 한다. 둘째, 지역사회조직가들은 현재 발생하고 있는 문제가 인구의 변화, 공장들의 폐쇄현상, 정부의 정책 등 어떤 현상에 의해 야기되고 있는가를 깨달아야 한다. 셋째, 지역사회조직가들은 현존의 사회통합 형태의 토대 위에서 활동할 수 있도록 지역사회에 관한 情報을 필요로 한다. 넷째, 지역사회조직가들은 가능한 해결방안을 찾아내고, 그들이 계획한 각각의 措置(action)들이 갖는 便益과 費用을 査定하기 위해 情報을 필요로 한다. 마지막으로 그들이 立案한 계획을 실천에 옮기기 위해서 情報을 필요로 한다. 또한 사이드만(Seidman)은 사회복지기관에서 일하는 專門家は 實踐指向的 調査(action-oriented research)에 대한 知識과 技術을 통해서 지역의 욕구와 해결방안에 관한 情報을 갖는 것이 가장 중요하다고 지적한 바 있다²⁾

사회복지기관이 情報을 필요로 하는 것은 클라이언트의 욕구를 파악하고 효과적인 서비스를 제공하는데 局限되는 것은 아니다. 앞에서 지적한 바와 같이 사회복지기관이 環境의 변화에 따른 정확한 情報을 충분히 갖지 못할 때 사회복지기관 자체의 存立이 위태롭게 되는 것이다.

사회복지기관들은 環境에 대한 情報을 수집하고, 이를 토대로 하여 事業計劃, 評價, 資源配定에 관한 중요한 결정을 내리지 않을 수 없다. 우리나라의 사회복지기관들이 情報을 통해 政策決定을 내려야 하는 이유는 대략 다음과 같다. 첫째, 이른바 地方化 時代에 접어들면서 과거 중앙정부 혹은 지방정부에 의존했던 情報源(information source)이 확대되고 있다는 것이다. 다시 말하면 현재까지 보건사회부의 國庫補助를 받고 있는 전국 차원의 사회복지기관, 예컨대 韓國社會福祉協議會 같은 기관은 지방정부와의 관계가 중요시되지 않기 때문에 오로지 保社部の 施策이 어떻게 변화되고 있는지에 대한 情報에만 민감한 경향을 보여왔다. 한편 市·道 단위에 위치하고 있는 사회복지기관이나 시설들은 해당 市·道の 保健社會局의 施策變化에 민감하고 시·도의 擔當公務員들과 원만한 관계를 유지하는 것이 중요한 일이었다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 중앙정부와 시·도 단위의 지방정부의 支援이 줄어들고 사회복지기관들의 사업을 支援하는 民間社會團體들이 나타나게 되자 全國次元의 기관이나 지방 차원의 기관 모두 과거의 대정부 依存의 情報源으로부터 접촉범위를 확대하지 않을 수 없는 상황에 놓이게 된 것이다.

둘째, 사회복지기관들의 설립이 증가되고 정부와 민간으로부터의 財政支援이 한정되어 있는 것과 불가분의 관계로서 사회복지기관들은 科學的인 管理(scientific management)를 통해서 그들이 하는 業務를 正當化시킬 것을 요구받고 있다는 것이다. 다시 말하면, 사회복지기관들은 그들이 하는 일이 사

2) Edward Seidman (ed.), Handbook of Social Intervention, Beverly Hills, California: Sage Foundation, 1983.

사회복지행정에 있어서의 정보활용

회에 대해서 責任性(accountability)을 지니도록 요구받고 있는 것이다. 1960년대에 미국의 사회복지기관들이 당면했던 이른바 責任性의 危機라는 현상이 우리나라의 사회복지기관들에게도 닥쳐올 것으로 예상되는 것이다. 美國의 경우를 예로 든다면, 1960년대의 가장 대표적인 사회복지기관이라 할 수 있는 家庭相談機關들의 경우, 그들이 정부로부터 支援을 얻어내기 위한 방편으로서 과거에 흔히 활용하던 “成功事例”의 제시만으로는 그들 사업의 重要性과 正當性을 확보하는 데는 충분하지 못한 입장에 처하게 되었다. 또 사회복지기관들이 사회복지의 증진을 위해 일하고 있다는 사실만으로는 그 존재이유를 설명할 수 없게 된 것이다. 점차로 사회복지 사업은 그 自體가 目的이 아니고 사회적으로 인정된 目標(socially sanctioned goals)를 달성하는 手段(means)으로 생각되게 되었다. 사회복지기관들이 수행하는 모든 사업은 그것들이 사회적 목표를 달성하는 데 이바지할 수 있다는 것을 보여주지 않으면 안되게 되었다. 더구나 이들 기관들은 그들이 수행하는 프로그램에 투입한 사업비가 사회에 얼마나 공헌하고 있는가를 면밀히 검토해야 한다는 압력을 받고 있는 것이다³⁾

사회복지기관들이 책임성의 요구에 효과적으로 대처하기 위해서는 資源의 割當과 配定, 욕구사정과 優先順位의 設定, 장기계획의 수립 등, 政策決定의 zey영역에 있어서 상당한 정도의 情報를 활용하지 않을 수 없는 것이다.

政策決定에 있어서 어떠한 특정 情報를 필요로 하는가 하는 문제는 政策決定者(공·사기관의 기획책임자, 사회복지기관의 長, 실무자 등)에 따라서, 또 특정한 政策決定의 형태에 따라 다를 수 밖에 없다. 근자에 컴퓨터 기술의 급속한 발달로 인해서 지역사회 수준에 있어서도 서비스와 사업비 등에 대한 많은 資料들이 나오게 되었다. 그러나 政策決定者의 입장에서 보면 그가 내려야 하는 결정과는 관련이 없는(최소한 그 외형적인 면에 있어서) 너무 많은 情報에 압도되어 버리는 경우가 적지 않다. 마찬가지로 政策決定에 필요한 情報가 너무 적어서 도움을 받지 못하는 경우도 있게 되는 것이다.

지역사회 수준에서건 개별사회복지기관의 수준에서건 간에 계획, 평가, 모니터링, 자원배정에 관한 情報活用 接近方法이 있어야만 주민과 사회복지 대상자들에게 보다 적합한 서비스를 제공할 수 있는 것이다. 따라서 이 논문은 사회복지기관의 계획, 관리, 평가, 우선순위결정, 欲求査定 등의 과학적인 시스템을 개발하는데 필요한 “政策決定 支援體系(decision support system)”라는 새로운 기법을 논의하고자 한다. 한마디로 政策決定 支援體系는 프로그램의 평가, 욕구사정, 자원배정과 예산편성, 장기계획의 수립 등에 관한 政策決定에 있어서 적절한 情報를 제공하고자 하는 기법(methodology)이다. 이 기법은 다양한 수준의 政策決定者들이 다양한 목적으로 情報를 활용할 수 있도록 돕기 위해 개발된 것이다.

3) 1960년대 미국의 사회복지기관들이 책임성의 위기에 처하게 된 자세한 배경은 최일섭, 이창호, [사회계획론], 나남, 1993, pp.23-30을 참조할 것.

II. 地域社會 水準에서의 社會福祉政策決定

사회복지기관 간의 政策決定과정과 지역사회 수준의 政策決定과정에 관한 연구들은 모든 수준의 정책과 프로그램을 입안하는 政策決定에는 그 정책과 프로그램의 효과성과 효율성이라는 객관적인 要素 이외의 다양한 要素가 관련되어 있다고 지적하고 있다. 즉, 기관 자체가 生存을 위해 지니는 利害關係, 政策的인 配慮, 價値指向, 機關의 經營과 人力의 能力, 그리고 지역사회의 욕구에 대한 견해 등이 政策決定者는 물론, 計劃專門家와 일선 實務者들의 政策決定과정에 영향을 미친다는 것이다. 따라서 政策決定과정에는 흔히 객관적으로 정당화시킬 수 있는 情報과 資料만이 有用한 것이 아니고 구체적으로 설명할 수 없는 情報도 매우 중요한 역할을 한다는 것이다.

지역사회의 保健傳達體系(community health delivery system)의 概念化를 시도하면서, 하우런드(Howland)는 모든 복지서비스 傳達體系(human services delivery system)에 공존하는 세 가지의 政策決定 차원을 지적한 바 있다⁴⁾ 그에 의하면, 가장 상위의 차원은 戰略的 次元(strategic level)이라 할 수 있는데, 이는 政策形成, 目標設定 그리고 資源의 割當이다. 다음은 操作的 次元(operational level)인데, 이는 長·短期의 프로그램 계획과 모니터링을 통해서 戰略的 次元에서 입안된 정책을 실천하는 데 관심을 가진다. 마지막으로 가장 낮은 차원은 戰術的 次元(tactical level)인데, 이는 戰略的 次元에서 입안된 정책을 操作的 次元에서 실천에 옮기기 위해 개발된 프로그램의 제 要素들을 실천에 실천에 옮기는 데 관심을 갖는다. 이 戰術的 次元에서는 서비스가 提供되는 活動에 대한 지속적인 모니터링, 또 기관과 일선에서 활동하는 직원들을 관리하는 측면이 중요한 정책기능이라는 것이다.

미국의 경우를 보면, 지역사회 수준에서 하우런드가 제시한 세 가지의 政策決定 次元과 관련하여 다양한 형태의 機關類型과 構造들이 存在하고있다. 각 차원에서의 특정 구조는 각 차원을 구성하는 집단의 性格, 지역사회의 條件, 계획하는 사회복지 서비스의 形態, 그리고 특히 사회복지기관들의 關係類型과 같은 다양한 要素에 의해서 결정된다. 또한 특정지역사회에 있어서의 政策決定을 담당하는 기관의 구조는 法的 및 財政的인 要件, 그리고 특정 서비스에 대하여 지역사회가 어느정도의 지지를 보내느냐 등의 要素에 의해서도 영향을 받는 것이다⁵⁾ 이제 지역사회 수준에서의 각차원에 따른 전형적인 기관유형에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

4) D. Howland, "Toward a Community Health System Model," in A. Sheldon, F. Baker and C. Mclarglin, eds., System and Medical Care, Cambridge: MIT Press, 1970.

5) Gregory O'Brien, "Information Utilization in Human Service Management," Unpublished Paper Presented at National Conference on Social Welfare, Atlantic City, New Jersey, May 31, 1973.

1. 戰略的 次元의 決定

지역사회 수준에서의 사회복지서비스에 대한 종합적인 計劃(plan)을 마련하기 위해서는 사회복지기관 내에 전반적인 政策決定을 수행하는 기구가 설립되지 않으면 안된다. 이러한 政策決定의 기능을 수행하는 기구로서 가장 일반적인 형태는 [지역사회 자문 혹은 정책심의위원회(local advisory or governing board)]이다. 이러한 정책 및 자문기구(boards)는 지역사회의 보건, 정신건강, 기타 사회복지서비스 傳達體系에 관한 궁극적인 目的(goals)과 目標(objectives)을 설정하는 세 가지의 核心的인 역할을 수행한다. 즉, 각 서비스 영역에 있어서의 ①優先順位의 設定 ②資源의 割當 그리고 ③評價의 역할을 수행하는 것이다.

이 정책 및 자문기구는 전문적인 사회복지서비스 傳達體系와 이 체계가 돕고자 하는 지역사회와의 架橋로서, 지역사회에 존재하는 사회복지 전달體系의 대내외로부터 정책에 영향을 미칠 수 있는 여러가지 관심사항들을 제기하는 기능을 수행한다. 따라서 이 기구는 政策決定에 영향을 줄 수 있다고 생각되는 모든 情報에 민감해야 하는 것이다.

지역사회의 정책기구가 수행하는 政策決定에 영향을 미치는 要素로서는 ①기구의 構成(전문가와 비전문가의 구성 비율, 이들 구성원이 政治的으로 임명되었느냐의 여부 등) ②구성원들이 갖는 價値指向과 자기가 속해 있는 기관의 이익을 얼마나 반영하려 하는가⁷⁾ ③지역사회의 욕구와 문제 우선순위에 대해서 어떻게 인지하고 있는가⁸⁾ 등이다. 일반적으로 戰略的 次元에서의 정책형성에는 서비스의 효과성과 효율성이 중요하게 고려되어야 하는 要素이기는 하지만, 욕구에 대한 우선순위와 소속 기관들이 처해 있는 자체의 生存要求도 중요한 구실을 하는 것이다.

2. 操作的 次元의 決定

사회계획기관의 직원들이 수행해야 하는 主要課業과 責任은 정책수행, 프로그램의 계획 그리고 모니터링이라고 할 수 있다. 여기에서 정책결정에 주로 고려해야 할 사항은 서비스의 전달에 관련된 것이다. 즉 제공하기로 한 서비스

6) 본 논문에서 사회복지서비스는 廣義의 것으로서 보건, 정신건강, 교육 등 human services를 통칭한다.

7) J. Senor, "Another Look at Executive-Board Relationship," Social Work, 1963, 8, pp. 19-25.

8) Gregory O'Brien, "Interorganizational Relations: Perspectives for the Mental health Administrator," in S. Feldman (ed.), The Administration of Mental Health Services, Springfield, Ill: Thomas, 1973.

(contracted services)가 제대로 전달되고 있는가? 이러한 서비스가 적합한 방법으로(예를 들면, 계획에 나타난대로) 전달되고 있는가? 제공되고 있는 서비스에 문제가 있어서 새로운 서비스를 강구해야 할 필요는 없는가?

조작적인 차원에서 사회계획 담당기관의 전문직원들이 소속기관들을 위해 기술적인 支援과 諮問(consultation)의 역할을 수행하고, 자원의 배정과 정책수행에 관한 의미있는 提案을 하는 역할을 수행하기 위해서, 操作的 次元에 있는 직원들은 사회복지기관들이 효과적인 서비스를 제공하는 데 영향을 받게 되는 다양한 기관 자체의 문제, 기관과 기관간의 문제, 그리고 人事上의 문제 등을 고려해야만 한다. 이러한 문제들로서는 기관간의 관계(organizational linkages), 상호영향력 행사 유형(influence patterns), 기관의 관리능력, 기관의 이데올로기, 지역사회의 욕구에 대한 認知 등을 들 수 있다⁹⁾

3. 戰術的 次元의 決定

클라이언트에게 서비스가 실제적으로 전달되는 戰術的 次元에서 행정가와 직원들이 갖는 주요 관심사는 이들 서비스가 얼마나 잘 전달되고 있느냐 하는 점이다. 제공되는 서비스의 量과 이들 서비스가 미치는 효과는 사회복지기관들이 지역사회로부터 얻어내고자 하는 중요한 情報이다. 사회복지기관의 책임자가 프로그램에 관해 얻어진 情報를 효과적으로 활용하기 위해서는 여러가지 다른 資料도 갖지 않으면 안된다. 사회복지기관들이 사업의 방향을 바꾸는 데 영향을 미치는 要素로서 흔히 지적된 것으로는 클라이언트의 치료에 대해서 직원들이 어떤 성향을 갖고 있느냐 하는 것과¹⁰⁾ 기관의 사업 전환에 대해서 지역사회의 후원 집단이 얼마나 지지를 보내고 있느냐¹¹⁾ 하는 것이 중요한 情報라 할 수 있다. 사회복지기관들이 사업을 변화시키는 데 영향을 줄 수 있는 다른 要素들로서는 기관자체의 구조와 내부의 커뮤니케이션 유형, 지역사회내에 있는 유사 사회복지기관과의 관계, 기관의 목적과 목표에 대한 직원들의 認知, 그리고 직원들의 업무에 대한 滿足度 등이 흔히 지적되고 있다.

지금까지 우리는 세 가지 정책결정 차원에서 정책결정 책임을 맡고 있는사회

9) John Tuner, "Forgotten: Mezzosystem Intervention," in E. Mullen, J. Dumpson, et al(eds.), *Evaluation of Social Intervention*, San Francisco: Jossey-Bass, Co., 1972.

10) F. Baker, "An Open Systems Approach to the Study of the Mental Hospital in Transition," *Community Mental Health Journal*, 1969, 5, pp. 403-411.

11) G. O'Brien, A. Sheldon, and S. Williard, "Personal Reaction to Organizational Change: Some Propositions and Case Study of Mental Hospital Decentralization," *Mental Hygiene*, 1972, p. 56, pp. 105-116.

사회복지행정에 있어서의 정보활용

복지관의 직원들이 고려해야 하는 다양한 要素와 이에 따른 情報의 중요성에 대해서 살펴 보았다. 이상에서 지적한 다양한 要素들은 어떤 특정 결정사항에 있어서는 매우 중요하지만 또 다른 사항에 있어서는 중요하지 않을 수 있다. 그러나 프로그램에 관한 要素(서비스 전달유형에 있어서의 목표), 기관에 관한 要素(직원들의 이데올로기와 기관의 행정능력), 그리고 지역사회에 관한 要素(욕구와 문제의 우선순위) 등 모든 要素를 고려해야 할 경우에 있어서는 보다 복잡한 情報報告와 分析에 관한 장치가 필요한 것이다.

Ⅲ. 社會福祉 行政에 있어서의 情報시스템

모니터링과 계획에 관한 道具로서 情報시스템에 대한 기술이 대단히 중요함에도 불구하고 사회복지서비스 분야에서 이러한 기술들이 거의 활용되고 있지 못한 실정이다. 근래에 사회복지기관에서는 종합적인 情報시스템을 갖추려는 시도를 하고 있으나 흔히 좌절을 경험하고 개발된 情報시스템을 사장시켜버리는 경우가 허다하다.

새로운 시스템을 도입하게 되면 기관의 직원들로부터 적지않은 저항을 받는 것이 보통이다. 그들에게 새로운 情報시스템은 쓸모없는 情報를 수집하고 報告하는 불필요한 부담으로 생각되고, 클라이언트를 돕는 過程을 非人間化시키며 또 낯설은 행정가가 전문가의 영역을 침범하는 것으로 보여지기도 한다. 그러나 문제는 情報시스템의 기술이나 그러한 시스템을 다루는 사람들의 沒人間性에 있는 것이 아니고, 그 시스템이 개발되는 과정에 있다고 할 수 있다.

첫째로 情報시스템을 설계할 때 어떠한 情報가 필요한가 하는 점보다는 電算化할 수 있는 情報만을 電算化하는 경향이 있다는 것이다¹²⁾ 이러한 시스템이 政策決定者에게 어떤 도움을 줄 것인가에 대한 명백한 틀이 부재한 상태에서는 쉽게 얻을 수 있고 計量化할 수 있는 情報(예컨대 서비스를 받은 클라이언트의 數)가 情報시스템의 핵심이 되어버리는 것이다.

또 다른 문제는 情報시스템이 生産해내는 情報가 유용성이 없다는 점과 관련된 것이다. 흔히 情報시스템은 資料를 量産하는 자체에 집착하는 경향이 있다. 또 情報시스템으로부터 행정가는 자기가 내려야 하는 결정에 명백한 도움을 줄 수 있는 해답을 구하려는 성향이 있다. 그러나 情報시스템으로부터 그에게 주어지는 것은 너무 잡다하거나 상세한 情報들이어서 실용성이 적다는 판단을 해버리는 경우가 있는 것이다. 다른 한편으로 대부분의 정교한 情報시스템은 政策決定者를 대신해서 결정을 내려주려 한다. 다시 말하면 政策決定者와 情報시스템을 운영하는 전문가 모두 컴퓨터가 가능한 한 많은 일을 해주길 기대하는 것이다. 그러나 문제는 政策決定이 갖는 複雜性에 있다고 할 수 있다. 사회복지

12) A. Rivlin, Systematic Thinking for Social Action, Washington, D. C. : The brookings Institution, 1971.

지기관의 計劃擔當者가 내려야 하는 결정들의 상당부분은 價值的인 것을 내포하고 있고(value-laden), 사회복지정책이 지니는 정치적이고 심지어는 감정적인 要素가 많다는 것이며, 政策決定者 개인에게 부하된 신임(책임성)에 좌우되지 않을 수 없는 것이다. 최근에 保社政策에서 世間的 관심을 끌고 있는 漢醫師와 洋藥師간의 藥事紛爭에서 우리는 보건사회부의 政策決定者들이 兩專門家集團의 [集團利己主義]에 근거한 주장들 때문에 적절한 결정을 내리는 데 얼마나 많은 어려움을 겪고 있는지 알 수 있다. 이 경우 情報시스템은 지나치게 가치지향적인 사안에 대해서는 별다른 도움을 줄 수 없게 되며, 따라서 政策決定者들이 유용성이 없다는 속단을 내려버리게 되는 것이다.

情報시스템이 수 많은 政策代案 중에서 하나의 특정 대안을 제시할 수 있다는 것은, 그만큼 그 情報시스템이 자체를 파괴할 수 있는 잠재력을 가지고 있다는 것을 의미하기도 한다. 만일 情報시스템에 의해서 제시된 어떤 政策代案(예컨대 특정 서비스에 대한 우선적인 자원 할당)이 政策決定者의 판단과 일치되지 않는다면, 政策決定者는 자기자신의 결정을 포기해버리거나 情報시스템에 의해 제안된 "결정"을 거부해버리게 될 것이다¹³⁾ 政策決定者가 이러한 상황에 자주 처하게 되면 될수록, 情報시스템에 대한 政策決定者의 신뢰는 그만큼 줄어들게 될 것이며, 또한 政策決定 도구로서의 유용성도 그만큼 줄어들게 될 것이다.

IV. 決定支援體系에 대한 提案

公·私의 사회복지기관들이 각 次元에 따른 政策決定에 있어서 필요한 情報를 효율적으로 관리, 활용하기 위해서는 새로운 情報시스템을 개발하는 것이 필요하다. 이러한 情報시스템은 사회복지기관의 운영에 도움을 줄 수 있는 프로그램의 개발, 평가에 관한 것으로서 1970년대 초 미국의 케이스 웨스턴 리저브대학교 부설 사회복지연구소 (Human Services Design laboratory)에서 필자를 포함한 수명의 社會福祉計劃專門家들에 의해서 시도된 것이다. 이 시스템은 [政策決定 支援體系(Decision Support System, DSS)]라고 命名되었는데, 앞에서 지적된 바와 같이 일반적인 情報시스템의 有用性에 대한 일선 사회복지기관의 저항과 이해부족 때문에 실용화되지 못하였다. 그러나 이제 사회복지기관의 업무에 있어서 情報의 電算化가 보편화되어가고 있기 때문에 이 시스템이 활용될 수 있기를 제안하면서, 이 시스템에 대한 基本的인 원리를 소개하고자 하는 것이다.

이 시스템은 적절하고 유용한 情報시스템이 지녀야 하는 몇가지 중요한 가정에서 출발한다.

13) L. Sayles and M. Chandler, Managing Large Systems, New York: Harper and Row, 1971.

사회복지행정에 있어서의 정보활용

첫째, 情報시스템은 사회복지기관에서 일하고 있는 각급 직원들이 업무와 관련해 수시로 내려야 하는 결정에 적절한 資料를 提供해야 한다는 것이다.

둘째, 情報시스템은 내려야 하는 결정의 유형에 따라서 직원들이 다른 형태의 資料를 활용할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 예를 들면, 프로그램을 개발하는 단계에서 필요한 資料와 개발된 프로그램을 실천에 옮기는 단계에서 필요한 資料는 달라야만 한다는 것이다.

셋째, 시스템에 의해서 제공되는 情報는 專門·非專門 정책결정자들에게 함께 사용될 수 있는 형태로 제공되어야 한다는 것이다. 이는 사회복지 기관의 政策決定기구에 참여하는 사람들은 專門家 뿐 아니라 非專門家인 지역사회 인사들이 포함될 수 있기 때문이다.

넷째, 情報시스템이 보유하고 있는 방대한 資料는 政策決定者들에게 적은 수의 指標로 축소되어 제시되어야 하며, 결코 하나의 지표로 제시되어서는 안된다. 이는 情報시스템이 政策決定者가 쓸만한 代案 중에서 최종 선택을 할 수 있는 역할과 책임에 영향을 주지 않기 위해서이다.

政策決定 支援시스템이 사회복지기관에 의해 수용되고 활용될 수 있기 위해서는 다음의 아홉 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 수집된 情報는 실제로 이용되어야 하며, 단지 수집해놓고 폐기해버리는 것이 되어서는 안된다는 것이다. 政策決定과 企劃에 실제로 이용되는 적절한 情報를 수집하는 시스템만이 사회복지기관들의 지지를 받을 수 있을 것임은 두말할 나위가 없다. 특히 그러한 시스템이 資料를 수집하고 보고하는 데 소요되는 시간을 단축할 수 있다면, 이 시스템은 더 많은 지지를 받을 수 있을 것이다.

둘째, 프로그램에 대한 평가는 서비스의 결과(outcome)와 서비스전달의 과정을 동시에 고려해야 한다. 서비스 프로그램의 實績만을 검토하는 評價시스템은 어떻게 프로그램의 효과성을 증진시킬 것인가 하는 것에 관심을 갖는 사회복지기관의 操作的 次元에는 별로 도움이 되지 않을 것이다.

셋째, 情報支援시스템으로부터 도움을 얻기 위해서는 실천가능한 단기목표(short range objectives)를 설정해야 한다. 목표가 비현실적으로 너무 원대한 결과를 추구하게 설정되고 그러한 목표에 업무성과가 상대적으로 저조하다면, 政策決定支援시스템으로부터 도움을 기대하기 힘들 것이다. 이는 사회복지기관이 목표를 현실적으로 달성할 가능성이 얼마나 있는가를 따져보면서 목표달성의 우선순위와 중요성을 결정해야 한다는 것을 의미하기도 한다.

넷째, 政策決定 支援시스템은 프로그램을 운영하는 데 따른 사회적, 가치적, 人事上, 이데올로기적, 그리고 財政的인 制約要因을 명확히 할 수 있도록 도움을 주어야 한다. 결국 有用한 정보시스템이란 프로그램의 결과목표의 달성을 촉진하거나 방해하는 諸要因들에 대해 적절한 정보를 분명하게 제공할 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다. 정보시스템이 앞에 열거한 制約要因들에 대한 명백한 情報를 제공하지 않고 구체적이며 計量化가 가능한 情報만을 제공한다면

프로그램의 추진과정에서 발생할수 있는 예기치 못한 變數 때문에 프로그램의 목표달성은 무산되어 버릴 수 있는 것이다.

다섯째, 政策決定 支援시스템은 사회복지기관이 높은 우선순위를 두고 있는 영역에서 示範的이거나 實驗的인 프로그램을 개발할 수 있도록 도움을 주어야 한다. 어찌보면 새로운 情報시스템의 진정한 가치는 이미 개발되어 시행되고 있는 프로그램의 評價나 修正보다는 새로운 프로그램을 開發하는 데 있다고 할 수 있다. 서비스 對象集團의 욕구가 변화되고 對象集團을 둘러싼 環境이 변화되고 있는 상황에서 새로운 프로그램을 개발해야 할 필요성은 증대되고 있으나, 사회복지기관의 일반적인 屬性은 既存의 프로그램을 약간 修正하여 계속하고자 하는 타성이 있다. 이러한 타성에서 탈피할 수 있도록 자극을 주는 것이 情報시스템의 중요한 역할이라고 할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 政策決定 支援시스템이 충족시켜야 할 條件들은 주로 戰術的 次元과 관련된 것이라고 할 수 있다. 다음으로는 특히 操作的 내지는 戰略的 次元에서 政策決定者(예를 들면, 사회복지협의회와 같은 사회복지기관의 調整機關)의 요구를 충족시키기 위한 네가지 조건을 살펴보기로 한다.

첫째, 情報支援시스템은 個別 프로그램에 대한 적절한 情報를 제공해야 하지만 다른 형태의 프로그램과 사회복지기관들과도 比較되고 援用될 수 있는 情報를 제공하여야 한다. 프로그램의 성과나 효율성에 관한 情報는 戰術的 次元에서 일하는 직원들이 이해하고 수용할 수 있는 것이어야 하지만, 戰略的이고 操作的인 차원의 政策決定者들에게는 그 프로그램에 관한 情報가 다른 類似한 프로그램과 비교될 수 있도록 보다 보편적인 언어로 표현되는 것이 필요한 것이다.

둘째, 政策決定 支援시스템은 企劃을 위한 목적으로 資料를 제공해야 한다. 어떤 주어진 情報 시스템이 실질적인 가치를 갖기 위해서는 서비스 지역을 위한 전반적인 복지서비스에 대한 企劃活動에 도움을 줄 수 있어야 한다. 또한 기획된 서비스에 대해 시스템의 外部에 보고할 수 있는 資料를 제공할 수 있어야 하는 것이다.

셋째, 情報시스템은 결정을 내릴 수는 없다. 다만 政策決定에 책임을 맡고 있는 사람들에 대해 결정을 용이하게 할 수 있도록 支援을 해줄 따름이다. 情報시스템은 政策決定者가 결정에 따른 다양한 制約을 고려할 수 있도록 도움을 줄 뿐만 아니라, 그 情報가 한 가지 이상의 목적을 위해 사용될 수 있도록 다양한 情報指標를 제공해야 한다.

네째, 情報시스템은 우선순위를 설정하고 서비스需要를 발견할 수 있도록 도움을 주어야 한다. 情報시스템은 지역사회 내에 존재하는 서비스需要에 대한 다양한 資料를 體系的으로 수집하고 이를 토대로 서비스의 우선순위를 제시할 수 있어야 한다. 이러한 情報는 시스템을 活用하고 있는 사회복지기관 뿐만 아니라 外部機關에도 도움이 될 수 있도록 하여야 한다.

이상에서 살펴본 아홉 가지의 條件들이 충족될 수 있다면 모든 次元에서 필

사회복지행정에 있어서의 정보활용

요한 결정을 내리는 데 이 支援시스템은 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 政策決定시스템을 개발한 케이스 웨스턴 리저브大學敎의 사회복지연구소는 현재 이 시스템을 클리블랜드市를 포함하고 있는 카야호가 카운티 정신건강협회 (Cuyahoga County Mental Health and Retardation Board)와 클리블랜드 지역의 지역사회복지관협회 (Greater Cleveland Neighborhood Center Association)를 대상으로 이 시스템을 실험하고 있다.

이 두 機關들이 資源割當, 企劃, 技術的 支援, 欲求查定, 機關運營 등의 문제와 관련하여 有用한 情報라고 발견한 네 가지의 情報 영역은 다음과 같다.

① 우선순위와 가치적인 要素 (Priority and Value Factors)

이 영역에서는 프로그램이 목표가 사회복지 기관의 우선순위와 價値構造 (Value Structure)와 일관성이 있는가를 평가한다.

② 實驗 혹은 結果算出 能力 (Performance and Outcome Capacity)

이 영역에서는 사회복지기관이 서비스를 통해서 과거에 이룩했던 成果를 평가하고 이를 토대로 하여 장래에도 얻고자 하는 성과를 달성할 능력이 있는지를 평가한다.

③ 서비스나 過程을 수행할 수 있는 능력 (Service or Process Capacity)

사회복지기관이 과거에 수행하였던 서비스 傳達能力에 대한 평가를 토대로 하여 계획된 서비스를 量的인 면과 質的인 면에서 전달할 수 있는 능력이 있는지를 평가한다.

④ 組織的인 能力 (Organizational Capacity)

이 영역에서는 사회복지 기관의 조직적인 環境과 이 環境이 기관의 전반적인 발전에 어느 정도 도움을 줄 수 있을 것인가를 분석하고, 또한 이러한 環境에 의 對處能力을 查定한다.

V. 맺는말

政策決定 支援시스템 接近法은 아직도 실험단계에 있기 때문에 이것이 사회복지 분야에 얼마나 도움을 줄 것인지는 아직도 미지수이다. 그러나 이 시스템은 종래의 情報와 情報시스템과 비교해 볼 때, 다음의 다섯 가지 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

첫째, 이것은 지역사회 수준에서 政策決定의 실제 과정에 근거하고 있다는 점이다.

둘째, 이 시스템은 과거의 다른 情報시스템이 취급하지 않았던 資料들, 즉 價値, 態度, 優先順位, 環境的인 制約 條件, 人事問題, 管理上의 문제 등에 관한 情報 (政策決定에 있어서의 [소프트]한 측면)를 포함하고 있다는 점이다.

셋째, 이 시스템은 다양한 政策決定者가 다양한 목적으로 활용할 수 있게 情報를 수집하고, 분석하고, 제시한다는 점이다.

넷째, 이 시스템은 政策決定者들로 하여금 情報시스템을 활용할 수 있는 능

력을 배양시키는데 역점을 둔다는 것이다. 즉 이 시스템의 開發과 實行에 있어서 직원의 훈련을 강조한다는 점이다.

다섯째, 이 시스템은 프로그램의 우선순위와 프로그램의 책임성에 관해 사회복지 분야 이외의 인사들과 情報를 교환할 수 있는 메카니즘을 제공한다는 점이다.

이러한 情報시스템은 사회복지 사업에 대한 개발과 재정支援의 책임이 점차 지방의 기관에 귀속되게 되는 地方自治時代에 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 본 논문의 모두에 지적했던 것 처럼, 우리나라의 사회복지 기관들도 제한된 자원에 대한 획득경쟁을 하지 않을 수 없는 상황에서 政策決定 支援시스템같은 메카니즘을 통해서 情報를 제공받는 일은 대단히 중요하다.

이러한 시스템의 개발과 관련하여 현 한국사회복지프로그램연구회에서는 장애인재활협회 산하의 복지기관들의 프로그램 평가에 착수하고, 앞으로 이들 기관들이 프로그램을 개발하는 데에 따른 情報提供의 역할을 수행하려는 사업에 착수하였다. 이러한 기능이 전국의 대학사회복지연구소를 중심으로 전개된다면 해당 지역의 사회복지 기관들의 업무가 한층 더 科學化될 것으로 믿으며 이에 대한 사회복지 학문 분야와 실무 분야에서 많은 관심을 가져야 할 것으로 생각된다.