

사회복지실천의 효율성 증대방안 모색을 위한 사회복지기관의 '숨은 규칙'(implicit rules) 찾기 *

엄명용 **

본 연구에서는 가설의 설정과 가설의 검증이라는 연역적 논리 전개 방식을 채택하
기보다는 질적 연구 방법의 하나이며 귀납적 논리 전개 방식인 Mahrer(1988)의 발견
지향적 연구방법(*discovery-oriented research methods*)을 사용하여 사회복지 관련 기관
내에 존재하는 실질적인 운영규칙인 '묵시적 규칙'을 찾아내고자 하였다. 이를 위해
31명의 사회복지사 및 복지 관련자들이 연구자의 연구 매뉴얼에 따라 자신들의 기관
에서 총 181쌍의 '명시적 규칙'과 '묵시적 규칙'들을 확인해 냈다. 확인된 규칙들의 개
념 분석을 통해 8개의 범주가 확인되었다. 이들은, '책임대상 또는 목적의 혼동', '원
칙 적용의 모호성', '부당한 권위', '복지인력 역할의 혼동', '이상과 현실의 갈등', '윤
리(가치)의 혼란', '권리 경계의 모호성', '구속' 등이었다. 이상으로 확인된 8개의 규
칙 범주들을 통해 복지 기관의 실질적인 운영철학, 활동의 방향, 기관이 갖고 있는
가치 체계 및 윤리 의식, 클라이언트에 대해 기관이 갖고 있는 관점, 기관이 운영되
고 있는 사회체계의 지원 상태 등이 포괄적으로 파악되었다. 정해진 이론적 틀 내에

* 이 논문은 성균관대학교의 2000학년도 석천연구비에 의하여 연구되었음(본 연구를 위해 협조해 주
신 사회복지사 및 관련 전문직에 감사를 드립니다).

** 성균관대학교 사회복지학과 부교수.

서 미리 선정한 제한적인 변수들만을 기관 내에서 관찰하는 것에서 벗어나 조직의 효율적인 과업 수행 전반에 방해가 되는 어떤 종류의 행위(규칙)도 찾아낼 수 있는 발견 지향적 연구를 수행함으로써 사회복지 기관의 비효율적인 부분들을 확인해내고 대처할 수 있는 기본자료를 제공했다는 데 본 연구의 의의가 있다. 묵시적 규칙들을 찾아낸 것 자체가 복지실천의 내실화를 보장하지는 않는다. 다만, 기관 구성원 모두가 본 연구를 통해 확인된 묵시적 규칙들을 중심으로 대화를 시작할 때 실천 내실화 방안이 마련될 수 있다고 본다.

1. 연구배경 및 목적

우리 사회에서 사회복지에 대한 관심이 증가됨에 따라 많은 사회복지 관련기관들이 생겨나기 시작했다. 현재 사회복지실천의 중심을 담당하고 있다고 판단되는 종합 사회복지관만 해도 2001년 5월 현재 전국에 339개 기관에 달하고 있다. 이 밖에 단종복지관이라 불리는 노인복지관, 장애인복지관, 청소년회관, 청소년수련관, 정신질환자들의 재활을 돕기 위한 지역정신건강센터, 아동보호시설, 부녀자 보호시설, 청소년쉼터, 가정폭력 피해자 쉼터, 시민의 복지 권리를 찾아주기 위해 노력하는 각종 복지관련 시민단체 등이 우리 사회에 복지 현장에서 사회복지를 실천해 가고 있다.

이들 복지기관들은 나름대로의 설립목적과 그 설립목적 달성을 위하여 사회복지전문인력과 자원봉사자들을 활용하여 활동하고 있다. 이 과정에서 국민들에 의해 조성된 복지자금이 투입되고 있다. 최근, 사회복지기관들에 투입된 복지자금에 대한 책임을 묻기 위해 각종 복지기관의 활동을 평가해야 한다는 의견이 제기되었고 평가를 실행하기 위한 각종 대책들이 마련되어 가고 있다. 각 복지기관들이 국민들이 조성한 복지자금을 과연 복지 서비스를 간절히 필요로 하는 클라이언트들을 위해 적절히 사용하였는지를 알아보는 방법 중에는 기관이 사회복지사업을 실시한 후에 그 기관의 활동 결과를 평가해 보는 방법과, 기관들이 사업을 시행하고 있는 현재 시점에서 복지활동의 실질적인 내용과 실천의 방향을 실천의 현장 깊숙이 들어가 관찰해 보는 방법이 있을 수 있다. 이러한 두 가지 방법 모두 기관의 사업수행 상태를 알아볼 수 있는 중요한 평가방법이긴 하지만, 현재의 시점에서 사회복지 관련 관들이 어떤

가치를 갖고 어떤 활동을 어떻게 행하고 있는가를 관찰해 보는 방법이 더욱 실효성 있고 중요한 방법이라고 여겨진다. 사업 시행의 최종 결과는 왜곡되고 포장될 수 있기 때문이다.

복지기관들의 총체적인 활동을 현재의 시점에서 관찰하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중 하나가 기관에서 활동하는 사회복지 인력들의 일상적인 활동에 영향을 미치는 기관의 명시적인 정책(*policies*), 규칙(*rules*), 규정(*regulations*) 등을 세심하게 객관적으로 분석해 보는 것이다(Imber-Black, 1986). 기관 종사자들의 기관 내 행동은 이러한 정책, 규칙 및 규정들에 의해 통제되기 때문이다(Kunkel, 1997). 하지만, 조직 구성원들의 행동이 이러한 명시적 규칙이나 규정에 의해서만 통제되는 것은 아니다. 조직 구성원들의 실질적 행동은 공식적으로 명문화되어 있지 않은 묵시적 규칙(*implicit rules*) 또는 불문율(*unwritten rules*)에 의해서도 많은 영향을 받는다. 실제로 조직 구성원의 행동 양태를 바꾸거나 조직 내 프로그램을 변화시키는 데는 묵시적 규칙들이 더 중요한 역할을 하는 것으로 나타난 바 있다(Scott-Morgan, 1999; Prencipe, 2001).

그럼에도 불구하고 지금까지 국내에서 묵시적 규칙의 성격을 규명해봄으로써 조직의 총체적인 활동을 파악해 보려고 시도한 연구는 거의 없었다. 해외에서는 규칙-지배적인 행동(*rule-governed behavior*)에 대한 관심이 꾸준히 증가하고 있는 가운데(Kunkel, 1997: 699), 조직체계의 실제적인 행동을 지배하는 묵시적 규칙의 성격과 역할에 관한 소수의 연구가 최근 경영학 분야에서 수행되었다(Gilsdorf, 1998; McGovern, 1997; Prencipe, 2001; Scott-Morgan, 1999). 사회복지분야에서는 Um & Brown-Standridge(1993)가 사회복지실습생들의 스트레스에 기여하는 사회복지기관들의 묵시적 규칙들에 대한 질적 연구를 수행한 바 있다. 이에 본 연구에서는 우리 사회 사회복지 관련기관들의 총체적이고 일상적인 활동에 영향을 미치는 기관의 숨은 규칙들, 즉 공식적으로 명시되어 있지는 않으나 실제로 복지기관 종사자들의 행동을 지배하고 있을 것이라 여겨지는 보이지 않는 규칙, 관습, 또는 관행들(이하 '묵시적 규칙'이라 총칭)에 주목해 보고자 한다.

이상적으로는 복지기관 내에 존재하는 명시적 규칙과 묵시적 규칙은 상호 일치하거나 상호 보완적 관계를 유지하면서 사회가 복지기관에 부여한 역할, 즉 국민이 기탁한 복지기금의 효율적인 사용을 통해 클라이언트의 권익을 옹호하고 궁극적으로 클

라이언트의 전반적 복지를 향상시키는 일에 기여해야 한다. 하지만, 현실적으로 기관 내에 존재하는 명시적 규칙과 묵시적 규칙은 상호 충돌하면서 기관의 업무의 효율성을 저하시키며 기관의 합리적 변화를 방해하는 경우가 있다(Prencipe, 2001: 42; Scott-Morgan, 1999: 38). 대개의 경우 복지기관의 대외적인 목적은 명시적 규칙 속에 반영되며 기관의 구성원들이 실제적으로 요구받는 행위 등은 묵시적 규칙 속에 반영된다(Um & Brown-Standridge, 1993: 163). 만일, 사회가 사회복지기관들에게 명시적으로 부여한 역할(즉, 명시적 규칙)과 사회복지사들이 기관 안에서 실질적으로 요구받고 있는 역할 수행(즉, 묵시적 규칙) 사이에 차이가 있음이 발견된다면 이런 현상이 무슨 목적으로, 누구에 의해 유지·작동되고 있는지를 파악해 볼 필요가 있다. 또한, 이들에 대해 효과적으로 도전할 수 있는 방법들이 모색되어야 할 것이다. 어떤 이유에서건 클라이언트의 긴급한 필요를 외면하는 기관의 우회 전략이 간파된다면 이를 바로잡기 위한 적절한 개입이 이루어져야 할 것이다. 본 연구의 목적은 우리 사회의 사회복지 관련 기관들 내부에 존재하는 묵시적 규칙들의 양상을 확인해 낸 후, 이들 묵시적 규칙 양상들의 성격 규명을 통해 사회복지 관련 기관의 실질적 운영 상태를 점검하고, 보다 생산적이고 질 높은 사회복지서비스가 제공되도록 하기 위한 대안을 제시함에 있다.

부당하고 공정하지 않은 규칙들을 확인해 내고 이들에 대한 대책을 논의해보는 일들은 궁극적으로 사회복지 기관 운영자들로 하여금 우리 사회복지실천의 존재 이유인 클라이언트들의 권익을 옹호하고 나아가 복지자금을 공급하는 국민들이 사회복지전문직에게 맡긴 책임을 다하도록 촉진하는 효과가 있을 것이다. 사회복지에 대한 관심이 증가함에 따라 많은 사람들이 사회복지기관의 운영을 자원하는 상황에서, 그리고 사회복지기금 공동모금법이 통과·시행되어 국민의 모금에 의한 사회복지기금이 각급 사회복지기관들에 배분되고 있는 상황에서, 사회복지기관들이 진정으로 사회복지대상자인 클라이언트들의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있는지를 규칙 지배적 관점(*rule-governed approach*)에 입각하여 밀착 점검해 보고 그에 대한 보완 대책을 논의해 본다는 데 본 연구의 의의가 있다 하겠다.

2. 관련 선행연구 및 규칙 통제적 접근의 고찰

1) 선행연구 고찰

어떤 체계 내에 작동되고 있는 보이지 않는 규칙이 체계 구성원의 실제적인 행동에 영향을 준다는 전제에서 출발한 연구의 역사는 1965년으로 거슬러 올라간다(Jackson, 1965a, 1965b). Jackson(1965a, 1965b)은 규칙-통제적 접근(*rule-governed approach*)이라는 개념을 소개하면서, 가족체계의 상호작용 패턴을 묘사하기 위한 언어로서 가족 구성원들 가운데 되풀이되는 상호작용현상을 일반적으로 가족규칙(*family rules*)이라고 표현하였다. 그는 이 규칙을 특별히 *quid pro quo*¹⁾라는 용어를 사용하였다. 가족규칙은 가족 체계 내에 흐르는 보이지 않는 상호작용 규칙을 의미한다. 또한, 가족규칙에 의해 가족은 조직적·반복적으로 행동하며 이 행동의 패턴은 가족생활의 지배 원리로서 추상화될 수 있다고 했다(Jackson, 1967). 가족규칙을 통해 가족의 역기능 또는 순기능이 설명될 수 있다는 것이다. 따라서, 가족체계의 역기능을 치료하기 위해서는 가족체계를 통제하는 규칙(*rules*)을 먼저 확인해 낸 후 그 역기능적 규칙을 변화시키는 것이다(Jackson, 1967).

Imber-Black(1988)과 Palazzoli et al. (1986)은 규칙의 개념을 기관이나 조직의 수준으로 확대하였다. 이들에 의하면, 어떤 기관이나 체계 내에서 모든 사람이 알고 있는 명시적·절차적 규칙과 각자 적절히 알아차려야 하는 묵시적 규칙(*implicit read-between-the-lines rules*) 사이에 차이가 존재한다면 기관 내에 문제가 발생한다. Cloward & Piven(1977)은 규칙이 작동되고 있는 체계의 범위를 사회라는 보다 큰 체계로 옮겨 사회 내에서 작동되고 있는 묵시적 규칙에 주목하였다. Cloward & Piven은 1960년대 미국에 만연되어 있던 각종 사회문제를 해결하기 위해 국가의 막대한 복지재정이 투입되어 사회복지기관 및 시설이 확충되었음에도 불구하고 1970년대 말 현재 수많은 미국의 취약계층들이 아직도 고통받고 있는 사실을 지적하면서, 그 원인의 하나로서 기관의 일상적 활동을 실질적으로 통제하는 숨어있는 규칙들, 규

1) 사전적 의미로는 '무엇인가에 대한 대응으로서의 무엇'(*something for something*)이다. 즉, 어떤 체계 내에서 인간의 행동양상은 상호작용 관점에서 이해되어야 하며, 상호작용이 양상(*patterned*)화 되어 굳어진 것이 그 체계의 규칙(*rules*)이라는 것이다.

정들, 관례들에 주목하였다. 이들은 사회복지기관 및 시설의 확충에도 불구하고 취약계층의 수가 줄어들지 않은 이유를 알아내기 위해서는 이들, 숨어있으면서 실질적으로 영향력을 발휘하고 있는 요소들이 기관 구성원들의 활동에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 알아볼 필요가 있다고 주장하였다. Cloward & Piven은 만일 비생산적이며 불공정한 묵시적 규칙들, 또는 관례들이 발견된다면 이것들을 일반 대중에 공개하여 생산적인 방향으로 수정되도록 할 것을 제안하였다. Cloward & Piven은 묵시적 규칙이라는 용어를 사용하지는 않았다. 하지만, 대부분의 사회복지기관들이 표면적으로 인본주의적 활동 목적을 명시하고 있음에도 불구하고 그 활동 목적이 제대로 성취되지 못하고 있는 현실 속에서 그 현실을 움직이는 실질적인 규칙들을 찾아내고자 했다는 면에서 Cloward & Piven은 본 연구에서 말하는 묵시적 규칙에 관심을 가졌던 것이라고 볼 수 있다.

Verkuyten et al. (1994)은 이러한 묵시적 규칙의 존재와 묵시적 규칙이 어떻게 명시적 규칙을 무시하면서 통용될 수 있는가에 대해 관심을 갖고, 문화를 공유하는 사람들 사이에는 명시적 규칙을 무시하고 자신들의 편이에 맞도록 행동해도 괜찮다는 판단에 대한 공유된 믿음과 양해가 존재한다는 것을 실증적인 연구를 통해 밝혀냈다. 이들은 공식적인 규정을 초월하는 행동양식에 대한 이러한 공통의 양해는 구성원들간의 상호작용 및 의사소통을 통해 생겨나고 재창조된다고 보았다. 또한, 묵시적 규칙에 대해 각 개인이 갖고 있는 태도나 가치는 동일한 사회환경하에 생활하는 사람들 사이에 공유된다고 하였다. 같은 맥락에서 Nijsmans (1991)는 상담 훈련 기관에 대한 심층 기술조사에서 목적-지향적 합리적 사고보다는 느슨하게 짜 맞춰진 실제적 상호작용 패턴과 상호 동의된 타당성(validation)²⁾이 기관의 업무 행동을 지배하고 있음을 밝힌 바 있다.

사회복지 관련기관에서 개인들이 선호하는 업무처리 방식과 기관에 공식적으로 존재하는 업무처리 절차들 사이의 차이에 대해 소진(burnout) 관련 연구들도 관심을 보인다. Kirton & McCarthy(1988)는 사회복지사들의 일상적 업무처리 방식과 기관의 명시적·공식적 업무처리 규칙들이 일치하지 않을 경우 기관에 방금 입사하여

2) 합리성과 명목적 정당성에 바탕을 둔 타당성이 아니라, 실령 외적 기준에 의해서는 부당하고 잘 못된 것이라 할지라도 내부적으로 동의된 타당성, 또는 내부적으로 비준된 타당성을 의미함.

근무하게 되는 신입사원들은 많은 스트레스와 소진을 경험하게 된다고 하였다. 또한, Janz, Dugan, Ross(1986)는 한 기관 내에 근무하는 사회복지사들이 동일한 가치를 공유하고 있을 경우 소진 현상이 매우 작게 나타난다고 보고하였다. 즉, 명시된 규칙에 의해 표출되는 가치와 묵시적 규칙에 의해 실제 통용되는 가치가 합치될 때 사회복지사들은 숨어있는 가치를 읽어내는 데 많은 노력을 소비하지 않을 것이고 따라서 업무상의 소진도 작게 나타날 것이라는 것이다. Um & Brown-Standridge(1993)는 사회복지학과 대학원생들의 실습지인 사회복지기관 및 시설에서 실습 중 실습생들에게 심리·정서적 고통을 주는 묵시적 규칙들과 그에 상응하는 명시적 규칙들을 대비해 확인해 내고자 하였다. 이들의 노력은 규칙-통제적 접근(*rule-governed approach*)을 사회복지 현장의 실제 상황에 적용하여 실증적인 방식에 의해 사회복지기관 내 작동 중인 묵시적 규칙을 찾아내려 했다는 데 그 의의가 있다. 실습중인 사회사업학과 대학원생들이 찾아낸 묵시적 규칙과 명시적 규칙들에 대한 질적 분석 결과 각종 사회복지실천 기관에는 ‘혼란스러운 위계질서’(*confused hierarchy*), ‘혼란스러운 역할’(*confused role*), ‘혼란스러운 책임성’(*confused accountability*), 이렇게도 저렇게도 못하는 ‘구속’(*binds*) 등의 포괄적 규칙들이 존재함이 밝혀졌다(Um & Brown-Standridge, 1993: 167).

2) 규칙 통제적 접근

지금까지 살펴본 연구들의 공통점은 가족, 기관, 또는 사회를 파악하기 위한 거시적 개념 틀로서 규칙-통제적 접근을 택하고 있다는 것이다. 규칙-통제적 접근은 어떤 사회 체계의 맥락 속에서 발생하는 일련의 사건들의 양상(*patterns*)을 알아내고 그 의미를 공유할 수 있는 하나의 의사소통 도구를 제공한다. 즉, 규칙-통제적 접근에서는 어떤 체계의 활동 내용을 알아내기 위해 그 체계 내에서 개별적으로 분리되어 발생하는 사건들을 일일이 찾아 분석하는 대신에 보다 전체적인 맥락 속에서 포괄적으로 작동하고 있는 역기능적인 메시지를 탐색한다(Fisher & Brown-Standridge, 1989; Jackson, 1967). 예를 들어 사회복지기관 내에서 발생하는 소진이나 직무 불만족과 같은 현상은 조직 전체의 운영과정에서 나타나는 ‘빙산의 일각’에 불과한 것일 수 있다. 그러한 문제들은 조직이라는 전체의 맥락 안에서 발생하는 다방면적 사회화

과정의 한 부분으로서 발생하는 것이다. 기관의 묵시적 규칙들이 사회복지사들의 행동에 영향을 줄 뿐만 아니라 사회복지사들 역시 기관의 묵시적 규칙들의 내용에 영향을 준다. 이렇게 상호 복잡한 영향을 주고받는 사이에 기관 내에 각종 역기능적 행위나 현상들이 나타날 수 있다는 것이다.

명시적이든 묵시적이든 모든 기관들은 기관 구성원들간의 관계 또는 행동을 실제적으로 규제하는 규칙들을 갖고 있다. 기관 내에서 활동하는 인력들의 행동반경에 어떤 형태로든 제약이 없다면 일상의 업무가 수행될 수 없을 뿐만 아니라 기관의 생존 자체도 불가능하다. 기관이 생존하기 위해서는 기관 구성원들의 역할, 권력서열, 가치 구조, 책임, 권위 등에 대한 나름대로의 한계가 존재해야 한다(Friedman, 1986; Imber-Black, 1988). 묵시적 규칙들은 이러한 기관 구조들로부터 유추될 수 있다. 즉, 공식적인 불만처리 행위에는 명시적 규칙이 사용될 수 있지만 첨예한 갈등을 다루기 위한 규칙들은 종종 묵시적이다(Um & Brown-Standridge, 1993: 163). 단위 기관은 수없이 많은 구체적 행위들의 집합으로 이루어져 있으나 전체 기관체계는 기관 구성원의 행동을 통제하는 비교적 작은 수의 일련의 규칙에 의해 관리된다(Friedman, 1986; Jackson, 1965b). 사회복지 관련기관에 존재하는 이러한 작은 수의 핵심적인 규칙을 발견해 내고자 하는 것이 본 연구의 목표이다. 본 연구의 궁극적인 목적은 사회복지 관련기관에서 복지서비스 제공의 효율성을 저해하는 묵시적 규칙들을 찾아내어 이들을 클라이언트의 복지를 향상시키는 방향으로 개선시키기 위한 방안을 모색해 보고자하는 데 있다. 묵시적 규칙의 확인을 위해 명시적 규칙과 묵시적 규칙의 차이를 살펴본다.

(1) 명시적 규칙

명시적 규칙은 모든 기관 구성원들에게 명확하게 알려져 있는 기관의 공식적 정책, 사규, 규정들을 의미한다. 기관 구성원들은 명시적 규칙이 존재한다는 사실과 명시적 규칙의 내용을 알고 있고 그 규칙들에 대해 의식적 또는 무의식적으로 동의한 것으로 간주된다(Borwick, 1986). 사회복지전문직이 어떤 기관에 들어가 업무를 시작하기 위해서는 기관에 명시된, 겉으로 드러난 이러한 규칙, 규정, 관습 및 특수용어들에 신속히 친밀해져야 한다. 또한, 조직 구성원이 어떤 조직에서 성공하기 위해서는 명시적 규칙의 존재와 그 내용들을 파악해야 할 뿐만 아니라 그 규칙들을 따르는

것이 자신들에게 이익이 되는지 해가 되는지를 판단해야 한다(Gilsdorf, 1998: 174). 명시적 규칙들은 대개 정책 내용을 담은 공문서, 문서에 의한 메모, 포스터 등의 수단을 통해 조직의 구성원들에게 전달된다.

(2) 묵시적 규칙

묵시적 규칙은 기관 내에서 발생하는 다양한 상호작용의 일상적 패턴의 구조를 의미한다(Imber-Black, 1988). 묵시적 규칙의 존재 여부, 그리고 그 규칙의 내용이 기관의 모든 구성원들에게 정확히 알려져 있지 않으며 따라서 기관 구성원들이 그 내용에 대해 동의한 적이 없다는 것이 특징이다. 규칙의 불확실성으로 인해 어떤 구성원은 이 애매한 규칙을 왜곡해서 인지할 수 있다. 이 묵시적 규칙에 어떻게 반응해야 하는가를 파악하기 위해서는 추가적인 시간과 에너지가 소모될 수 있다. 더 잘 이해되고 파악될수록 묵시적 규칙은 조직의 문화라고 여겨지는 영역(즉, 조직의 공유된 비전, 가치, 믿음, 목적, 실천 등)과 구별이 없어지게 된다(Gilsdorf, 1998: 174). 조직의 명시적 규칙들은 의도적으로 만들어지는 데 반해, 대개의 묵시적 규칙들은 실천과정의 실질적인 업무관행이 융합되어 형성된다(Gilsdorf, 1998: 174).

묵시적 규칙을 파악한다는 것이 조직에 새로 들어온 사람들에게만 어려운 것이 아니다. 기관에 오랫동안 근무해 온 사람들도 새로이 형성되어 통용되는 묵시적 규칙을 파악하기 위해 끊임없이 노력해야 한다. 이러한 묵시적 규칙들은 대개 비공식적 채널을 통해 전달되고 파악되며, 그 채널은 매우 복잡하게 상호 관련되어 있다(Johnson, Donohue, Atkin, & Johnson, 1994: 119-120). 조직의 신참은 어떤 동맹을 누구와 맺어야 할 것인가, 누구의 의견이 영향력이 있으며 누구의 의견은 영향력이 없는가, 언제 말하고 언제는 참아야 하는가, 누구를 어떤 상황에서 믿어야 하는가 등 많은 세부 행동요령들을 유추해 내야 한다.

(3) 명시적 규칙과 묵시적 규칙과의 관계

명시적 규칙과 묵시적 규칙이 전혀 상반될 수도, 일치할 수도, 또는 구분이 명확지 않을 수도 있다. 명시적 규칙과 상반되는 묵시적 규칙을 많이 갖고 있는 기관일수록 기관 내에 많은 갈등이 존재할 수 있다(Um & Brown-Standridge, 1993: 163). 이것은 기관 구성원들의 사기를 저하시키고 기관의 업무 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 명시적

규칙과 상반되는 묵시적 규칙을 많이 갖고 있는 경우는 대개 표면적으로 인본주의적이며 자선적인 슬로건을 내세우는 사회복지기관과 같은 조직에서 비교적 많이 발견될 수 있다(Borwick, 1986; Cherniss & Krantz, 1983; Imber-Black, 1988; Palazzoli et al., 1986). 예를 들어, 명시적 또는 겉으로는 사회복지기관들이 각종 사회문제로 인해 고통을 받고 있는 사람들에게 사회의 보살핌을 제공하며 보다 자애로운 서비스가 제공될 수 있도록 제도를 개혁하고 프로그램을 실시한다고 하면서, 묵시적 또는 내부적으로는 기금의 부족과 비용효과 및 효율 등의 경제 논리를 내세워, 명시적으로 제시된 거대한 과업들의 실천을 위한 구체적인 노력을 저지하는 경우가 있을 수 있다. 또한, 겉으로는 클라이언트의 권한부여 및 자기결정의 원리가 강조되지만, 실제 실천에서는 이러한 원리와 개념이 전혀 권장되지 않는 경우도 있을 수 있다.

3. 연구방법

1) 질적 연구방법

본 연구는 가설의 설정과 가설의 검증이라는 연역적 논리전개 방식을 채택하기보다는 질적 연구방법의 하나이며 귀납적 논리전개 방식인 Mahrer(1988)의 발견지향적 연구방법(*discovery-oriented research methods*)을 사용하였다. 이는 우리 사회의 복지 관련기관 내에 존재하는 묵시적 규칙들에 대한 선행 연구가 거의 없었고 따라서 기관의 실제적 행동을 통제하는 묵시적 규칙의 존재 여부와 그 내용에 대한 정보가 거의 알려져 있지 않기 때문이었다. 발견지향적 연구방법은 연구현상으로부터 거리를 두고 현상을 가급적 객관적으로 파악하는 것보다는 어떤 문제 현상을 예방 또는 감소시키기 위해 드러내야 할 가치가 있다고 판단되는 문제현상 관련내용은 무엇이든 탐색되도록 자유스런 탐색 분위기를 조성하는 것에 초점을 둔다. 사회복지 관련기관 내에 존재하는 묵시적 규칙이라고 하는 것은 조작적 정의가 용이하지 않을 뿐만 아니라 분명하게 의식조차 되기 힘든 개념이므로 Mahrer(1988)의 발견지향적 연구방법은 이러한 모호한 개념의 존재와 내용을 파악하는 데 유용한 연구틀이 될 수 있다고 본다.

2) 관찰 단위 및 정보 수집자

연구수행을 위한 관찰 단위는 서울, 광주, 대구, 인천, 울산광역시 등에 위치한 사회복지 관련기관이었다. 각 기관에 대한 정보수집을 위해서는 각 기관에 근무하는 사회복지사들이 활용되었다. 본 연구는 탐색 수준의, 일종의 질적 연구였기 때문에 관찰단위 추출과정에서 연구결과를 일반화하기 위한 의도적인 시도는 없었다. 즉, 대표성있는 표본을 추출하기 위해 각 기관을 표본추출 단위로 하여 대표성 있는 자료를 수집하는 대신에, 각 기관의 묵시적 규칙을 관찰할 수 있을 것이라고 판단되는 기관 근무 사회복지사들을 임의로 접촉하여 그들로 하여금 사회복지 관련기관에 존재하는 명시적 규칙과 묵시적 규칙의 충돌상황을 있는 대로 파악하여 제시하도록 하였다.

3) 연구수행 절차

기관에 근무중인 사회복지사들이 묵시적 규칙을 파악하는 데 참고하도록 본 연구를 위해 작성된, '규칙 확인을 위한 매뉴얼'이 각 사회복지사들에게 우편으로 발송되었다. 매뉴얼에는 조직 구성원의 실질적 행동을 통제하는 규칙에는 명시적 규칙과 묵시적 규칙이 있을 수 있다는 설명과 함께 명시적 규칙 및 묵시적 규칙의 정의, 명시적 규칙과 묵시적 규칙들의 대조의 예들이 소개되었다. 사회복지사들은 매뉴얼을 배부 받고 내용을 파악한 후 약 1주일 동안 자신들이 속한 기관의 보이지 않은 규칙들을 세밀히 관찰·파악한 후 매뉴얼의 맨 뒤에 첨부된 기록지에 명시적 규칙과 묵시적 규칙을 대비하여 기록하도록 요청 받았다. 기록된 내용은 본 연구자가 제공한 우표 첨부 반송봉투에 넣어져, 본 연구자에게 발송되도록 하였다.

전반적인 연구는 Mahrer(1988: 697~699)가 제시한 발견지향적 연구방법(*discovery-oriented research methods*)에 따라 진행되었는데, Mahrer의 발견지향적 연구방법과 본 연구 수행내용은 다음의 다섯 단계로 이루어져 있다.

단계	Mahrer의 연구수행단계	본 연구 해당 내용
1	탐구 표적을 선택	조직 내에서 명시적 규칙과 상충되면서 조직원의 실질적 행위를 통제하는 일련의 묵시적 규칙들
2	탐구 표적의 예들을 찾아냄	관찰자 각자의 눈으로 탐구 표적에 해당하는 실제적인 예들을 있는 대로 찾아내어 각자 기록함
3	찾아낸 결과물을 세밀히 분석할 수 있는 도구를 마련함	분류 체계, 개념적 틀, 또는 범주(<i>categories</i>)를 구축함(8개의 범주를 찾아냄)
4	분류체계에 해당되는 자료를 수집 또는 재정리함	찾아낸 모든 발견들을 분류 체계가 상호 배타적으로 수용할 수 있는가를 알아보기 위해 찾아낸 목록들을 분류 체계에 따라 분류함
5	각 발견들로부터 의미를 찾아냄	분류된 범주에 포함된 규칙, 또는 패턴 등의 내용 분석을 통해 사회복지기관의 실질적 운영 실태를 알아냄

4. 결과

1) 응답 상황

임의로 접촉된 총 50명의 사회복지 관련 기관 종사자 중, 총 31명이 우편 또는 팩스로 기록지를 작성·반송하였다. 총 31명의 사회복지 기관 종사자들이 확인해 낸 기관의 명시적 규칙과 묵시적 규칙들은 총 181쌍으로서 1인당 평균 5.8쌍의 충돌하는 규칙들을 확인하였다. 이들 31명이 소속된 기관들을 살펴보면, 종합복지관 11, 협회(공기관) 2, 노인복지관 6, 노인이용시설 3, 재가노인복지사업기관 2, 어린이집 2, 정신보건시설 2, 부랑인복지시설 1, 기타(무응답) 1개소였다. 이들이 기관에 근무한 기간은 최단 1개월에서 최장 12년으로 나타났으며 평균 근무기간은 2년 3개월 정도였다. 31명 중 사회복지사가 27명이었으며, 나머지는 생활지도원(보조원) 2명, 교사 2명이었다. 이들의 최고 직책은 부장이었고, 과장, 팀장, 주임, 일반사회복지사 등이 고루 분포되어 있었다.

확인된 규칙의 쌍들 중에서 내용이 거의 일치하거나 매우 비슷한 내용들은 본래의 의미를 최대한 살리면서 통합되었다. 명시적 규칙과 묵시적 규칙들 간에 논리적 충돌이 없는 경우는 분석에서 제외되었다. 예를 들면, 명시적 규칙, “사회복지사 채용시

학사·석사학위에 대한 차별을 두지 않는다.” 명시적 규칙, “사회복지사 1명을 제외하고 채용된 모든 사회복지사는 석사취득, 또는 과정에 있다.”는 내용의 규칙 쌍은 제외되었다. 현실적으로 기관입장에서는 사회복지사 채용시 지원자들의 학사 또는 석사 학위에 차별을 두지 않지만, 채용지원자 가운데 석사출신 또는 석사과정 중에 있는 사회복지사가 많을 경우 기관은 전문성을 고려해 석사출신자를 채용할 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 이런 식으로 제외된 문항들이 5쌍 있었다.

2) 규칙들의 내용

응답자들이 제시한 명시적·묵시적 규칙들의 충돌 상황을 <표 1-1>~<표 8>에 개념적 범주(*category*) 별로 제시하였다. 총 8개의 개념적 범주들이 발견되었다. 개념적 범주를 확인해 내는 과정에서는 귀납적 방법에 충실하여 응답자들이 상호 충돌한다고 제시한 명시적·묵시적 규칙들의 쌍의 내용을 연구자가 개념적으로 분석·분류한 후 분류된 그룹에 개념적 범주의 명칭을 부여하였다. 각 개념적 범주에 속하는 구체적인 규칙의 예들은 응답자의 표현을 최대한 살려 기록되었으나 의미가 불분명한 것은 본래의 의미를 손상치 않는 범위 내에서 수정되었다. 지면을 절약하기 위해 길이가 너무 긴 규칙내용은 의미가 손상되지 않는 범위 내에서 축약되어 기록되었다.

(1) 책임대상 또는 목적의 혼동

사회복지 실천 현장의 인력들이 궁극적으로 책임져야 할 대상들은 당연히 각종 문제를 가진 클라이언트일 것이다. 사회복지기관의 존재 이유와 활동 근거는 클라이언트에게 있기 때문이다. 클라이언트를 적절히 보호하고 클라이언트에게 양질의 서비스를 제공했는지 여부를 갖고 기관 활동의 효과성에 대한 책임을 묻지 않을 경우, 기관 운영은 기관의 본래 존재 이유에 반하는 행동을 할 수 있다. 즉, 기관은 자신들의 존재 이유를 정당화하기 위해, 쉽게 수량화될 수 있는 과업에 인력과 자원을 투자할 것이다. <표 1-1>과 <표 1-2>에 나타난 바에 의하면, 기관들이 명목적으로 내세우는 기관의 존재이유 및 활동목적과 실제적인 기관의 운영 속에서 발견되는 기관 활동목적이 대치됨을 볼 수 있다. 또한, 기관이 궁극적으로 책임져야 할 대상이 과연 클라이언트인지 아니면 기관 자체인지에 대해 다시 생각해 보게 한다.

〈표 1-1〉 책임대상 또는 목적의 혼동

명시적 규칙	묵시적 규칙
“복지관의 이용자를 증대해야 한다.”	“유료이용자를 확대해야 한다.”
“사업계획 시 충분한 예산 지원, 예산의 범위 내에서 자유롭게 지출”	“예산부족으로 신규사업 개발제한, 예산의 범위 내에서 자유롭게 쓰기보다 후원에 의한 충당을 강요”
“클라이언트를 위해 후원자 개발에 힘써라.”	“기관 운영을 위해 후원자 개발에 힘써라.”
“사업계획 수립 및 실적 점검에 있어 높은 수치보다는 양질의 서비스가 더 중요하다.”	“타 기관과 비교 평가 시 최상위 그룹에 속하도록 수량적 실적은 기본적으로 확보하라 .”
“클라이언트에게 최상의 조건의 프로그램을 제공한다.”	“최상의 조건이 아닌 실적이 될만한 프로그램을 실시한다.”
“사회복지사로서 복지 마인드(봉사정신)를 기초로 사업구상 및 근무에 임한다.”	“눈으로 봐서 실적거리가 안되면 무시한다. 결국 국 돈이 되는 일을 우선 해라.”
“클라이언트의 의견을 존중해라.”	“지나친 주장을 하는 클라이언트의 의견은 무시해라.”
“클라이언트의 자기결정존중”	“시설에 이익이 되는 한도 내에서 클라이언트의 자기 결정권 중시”
“클라이언트의 인권과 복지가 최우선”	“기관의 복지가 최우선”
“클라이언트욕구 파악하여 서비스를 계획하고, 욕구해결을 위해 노력하고 클라이언트입장을 최대한 배려한다.”	“클라이언트욕구 충족을 위한 서비스는 기관의 여건을 우선 고려하여, 복지관의 사업실적이 잘 드러나는 방향(복지관 평가 대비)으로 실시되어야 한다.”
“서비스제공 시 절차에 따라 관련 Sheet를 작성하고 계획된 대로 체계적으로 제공하라.”	“행정업무부터 처리하고 서비스는 우선 무계획적으로 제공하라.”
“건강상태가 열악한 클라이언트일수록 서비스를 제공하라.”	“지원자원이 부족하거나 부재할 경우 접수조차 하지 마라.”
“전문성 있는 사회복지 프로그램의 개발과 실행이 중요하다.”	“유료프로그램과 관련된 수익사업에 치중해라.”
“주식, 간식을 사전 계획대로 제공하여 원아들의 건강을 신경 써라.”	“주식, 간식을 미리 계획은 하되 기관사정에 따라 변경될 수 있다.”
“투명한 기관 운영”	“가족중심의 기관 운영으로 직원들은 냉소적”
“소수의 클라이언트에게 제공되는 작은 것 하나 하나의 후원에 기쁨과 보람을 느끼자.”	“내용물과 관계없이, 눈에 잘 띄는 생색내기 후원을 중시”

〈표 1-2〉 책임대상 또는 목적의 혼동(계속)

명시적 규칙	묵시적 규칙
“복지관내 모든 회원들은 평등하다(모든 클라이언트를 평등하게 대하라).”	“경계력이 있는 회원들(클라이언트)은 기관의 이익을 위해 우대해야 한다.”
“관계공무원과 대동하게 행동하라.”	“공무원의 요구사항에 맞춰서 행동하라.”
“담당워커는 업무의 계획, 실천, 결과를 스스로 책임진다.”	“복지관 평가시 상위수준을 유지할 수 있는 범위 내에서 자율성을 최대한 인정한다.”

(2) 원칙(적용)의 모호성

책임대상과 목적의 혼동은 원칙적용의 모호성과 밀접한 관련이 있다. 원칙이 제대로 지켜지지 않는 것이 우리 사회의 일반적인 현상이긴 하나(연성진, 2001), 〈표 2〉의 내용들은 이러한 현상이 약자 계층 클라이언트의 권익 옹호 및 복지향상을 위해 존재하는 사회복지 현상에조차 존재하고 있음을 볼 수 있게 한다. 원칙이 일관성 있게 적용되지 않을 경우 복지관련 기관 종사자들은 자신들의 활동에 회의를 느낄 수 있을 것이고, 클라이언트에 대한 서비스 제공에 있어 공정성과 원칙을 고수할 수 없게 될 수 있다. 특히, 기관의 업무 수행 방향에 일관성이 없을 경우 사회복지사들은 자신들의 클라이언트에게 부정적인 태도를 취하는 경향이 높다고 보고된 바 있다(송근원, 2000: 65).

(3) 부당한 권위

〈표 3〉의 내용에 따르면 사회복지 관련 기관 내 권위적 존재들이 일반 사회복지 종사자들의 자율적인 의사표현을 허용하지 않고 있음을 알 수 있다. 또한, 상관 임의로 업무와 관련된 주요 결정들을 행하고 있음을 짐작해 볼 수 있다. 권위의 적절한 활용은 사회복지 관련 기관뿐만 아니라 일반 조직에 근무하는 직원들의 업무 만족 및 몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 여러 연구에서 지적된 바 있다(김정현 외, 2000: 16; 신원정, 1991: 71; 이인정, 1996: 291). 송근원(2000: 65)은 권위적 존재와의 의사소통이 잘 안 될 경우 사회복지사는 클라이언트에게 부정적인 태도를 취할 수 있다고 했고, 김정현(2000: 16)은 권한 위임이 적절히 이루어지고 수평적 의사전달이 원만한 사회복지 관련 조직에서는 조직 구성원들이 업무에 대한 애착과 헌신을 보이고 사회복지적인 가치와 사명감에 몰입되는 경향이 있다고 하였다. 이러한 점들을 종합해 볼

때 복지 관련 기관에 존재하는 부당한 권위는 복지인력들의 업무에 대한 만족, 애착, 사명감 등에 부정적 영향을 줄 것으로 판단된다.

〈표 2〉 원칙(적용)의 모호성

명시적 규칙	묵시적 규칙
“예산은 합당한 내용으로 지출하고 증빙서류를 갖추어라.”	“증빙서류를 갖출 수 없는 예산지출의 경우(무마비, 수고비 등) 필요하면 일단 집행하고 사후 적절히 회계처리를 하라.”
“예산집행시 선 결재 후 집행”	“사정에 따라 선 집행, 후 결재 가능”
“일반직원은 초과근무시간을 휴가로 활용할 수 없다.”	“상급자는 보충적 개념에서 초과근무시간을 휴가로 자유롭게 활용할 수 있다.”
“지역회장이 기관 관련 업무차 기관을 방문했을 때 일정액의 촌지(수고비)를 준다.”	“단지 즐기기 위한, 명목이 불분명한 방문에 대해서도 돈을 요구하고 회장의 지시로 돈을 전달해 문제가 생기면 담당직원이 책임을 진다.”
“프로그램의 신청은 연 1회로 한다.”	“신청시기를 놓친 노인들은 수시로 나와 프로그램에 참여한다(인원 줄어들 경우 하반기에 한번 더 모집한다).”
“타 기관 경력을 인정한다.”	“경력이 있어도 복지관 사정 또는 개인의 능력에 따라 자격인정을 않는다.”
“연장자 자원봉사센터 회원의 연령은 55세 이상”	“현재 연장자 자원봉사자들은 60세 이상만 신청 받고 있다.”
“제 규정을 엄수하라.”	“필요한 규정만 활용하라.”

〈표 3〉 부당한 권위

명시적 규칙	묵시적 규칙
“팀장 및 중·하위 관리자에 대한 권한부여”	“고위관리자는 권리만 있고 책임은 부족”
“회의 중 누구나 자유롭게 의사표현해라.”	“상관의 의견을 적극 수용해라.”
“직원의 의견을 최대한 반영하겠다.”	“기관장님의 의견을 우선하며 대립되는 의견은 제시하지 않는 것이 좋다.”
“모든 기관은 나름대로의 룰이 있다.”	“상관의 기분에 따라 룰은 바뀐다.”
“민주적으로 일해라.”	“내(상사)가 결정한 일만 해라.”

(4) 복지인력 역할의 혼동

〈표 4〉의 내용에 의하면, 기관에 종사하고 있는 복지인력들은 업무·역할 분담의 임의성과 업무·역할 과다에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 복지인력에 걸맞지 않는 역할 수행까지도 요구받고 있음을 엿볼 수 있다. 이러한 역할 과다와 역할의 갈등은 기관 종사자들의 스트레스를 증가시키게 된다(이인정, 1996: 291). 조직 구성원에게 주어진 역할은 구성원의 업무 수행 내용에 대한 기대이기 때문에 범위가 불분명하고 성격이 불분명한 역할은 복지인력들의 업무 의욕을 감소시켜 이직을 부추길 수 있는 요인이 될 수도 있다(김성한, 1997: 371).

(5) 이상과 현실의 갈등

기관이 의욕적이고 체계적으로 복지 사업을 수행하고자 하여도 현실적인 여건들이 이를 뒷받침해 주지 못하고 있음을 〈표 5〉에 나타난 내용을 통해서 알 수 있다. 이러한 상황은 우리 복지 기관들의 열악한 재정상태와 그로 인한 인력의 부족, 또한 그러한 인력 부족을 보충할 수 있는 진정한 자원봉사자들의 부족을 그대로 보여주는 부분이다. 〈표 5〉의 마지막 항목의 목시적 규칙에, “학연, 지연, 혈연을 현실적으로 무시할 수 없다”는 내용은 기관 인력 채용을 위한 공정한 인사체계가 아직도 잘 작동되지 않고 있음을 보여주는 부분이다.

(6) 윤리(가치)의 혼란

〈표 6〉에 나타난 내용은 일부이긴 하지만, 사회복지 관련 기관에서 기본적으로 준수되어야 할 윤리 및 가치가 전혀 존중받지 못하고 있음을 보여주고 있다. 특히, 후원 물품을 복지관 자체의 이익을 위해 사용하거나, 허위문서를 작성하는 일 등은 기관이 도덕 불감증에 빠져 있지 않나 의심하게 하는 부분이다. 사회복지 관련 인력들의 긍정적 업무 태도에 가장 많은 영향을 미치는 요인이 복지 인력의 가치관과 직업 윤리이다(송근원, 2000: 64). 윤리와 전문적 가치가 실종된 복지 현장은 클라이언트에게 좋지 않은 영향을 미치리라 보여진다. 법인 전입금을 복지관이 자체적으로 마련하여 실제로 전입금이 법인으로부터 온 것처럼 하는 행위들은 공공연한 사실로 보여진다. 이에 대한 정확한 파악·조사가 있어야 할 것이다.

〈표 4〉 복지인력 역할의 혼동

명시적 규칙	묵시적 규칙
“각 파트별 담당자 역할에 충실한다.”	“각 파트별 담당자는 자신의 파트 외에 2가지 이상의 일을 한다.”
“복지향상을 위해 일해라.”	“기관 현상 유지를 위해 일해라.”
“진정한 사회복지사로서 업무를 수행한다.”	“사기업정신으로 일한다.”
“후원자 개발을 활성화한다.”	“후원자 개발 및 후원금 모금에 사회복지사의 적극적인 행동이 필요하다.”
“맡은 업무에 충실하여야 하며 자신의 업무는 자신이 한다.”	“상사의 업무가 자신에게 맡겨지면 자신의 업무가 밀려있어도 수행해야한다.”
“업무분장의 체계화”	“상황에 따라 운영자의 지시에 따라 업무분장이 유연성 있게 변화”

〈표 5〉 이상과 현실의 갈등

명시적 규칙	묵시적 규칙
“경제상태가 열악한 클라이언트에게 많은 후원 금액을 지원해라.”	“후원자의 요구에 따라 후원자를 선정해라(후원자의 비위를 맞추어라).”
“재가복지 가정봉사원을 양성, 관리한다.”	“현재 가정봉사원에 대한 교육은 년1회 실시하나 가정봉사원들의 참여부족으로 일반봉사자와 함께 진행하라.”
“철저한 자원봉사관리를 통해 자원봉사자의 동기를 부여하도록 한다.”	“자원봉사관리는 자원봉사활동에 대한 확인 전화만으로도 충분하다.”
“매 프로그램을 실시함에 있어 체계적인 사업계획의 작성, 상황설정, 업무분담을 통해 프로그램을 진행하고, 프로그램 종결 후 복지사들의 평가회의를 통해 정확하고 실제적인 평가보고서를 작성하여 추후 유사프로그램 진행에 참고한다.”	“너무 많은 프로그램이 진행되어서 매 프로그램을 체계적으로 운영할 수 없으므로 일단 대규모 프로그램만 특별히 신경을 써라.”
“클라이언트와의 상담은 장소와 시간 등을 사전 협의를 통해 정해 실시하고, 상담기록을 작성하여 정기적이고 연속적인 상담이 실시되도록 한다.”	“상담을 요청하거나 상담이 필요하다고 판단되는 상황에서 즉흥적으로 상담이 이루어진다.”
“직원을 채용함에 학연, 지연, 혈연을 금한다.”	“학연, 지연, 혈연을 현실적으로 무시할 수 없다.”

〈표 6〉 윤리(가치)의 혼란

명시적 규칙	묵시적 규칙
“각종 후원물품은 클라이언트를 위해 투명하게 사용되어야 한다.”	“일부후원 물품은 복지관 자체의 이익을 위해 사용될 수 있다.”
“복지관은 청렴해야 한다.”	“법인 전입금을 복지관 자체적으로 만든다.”
“클라이언트 비밀의 보장”	“실적보고 및 외부의 의뢰가 있는 경우 클라이언트의 동의 절차 거치지 않고 외부에 공개”
“회의시에는 항상 기관 담당과 과장이 동행하고 담당은 회의록을 작성하는데, 작성시에는 마치 대화를 보는 것처럼 글자하나 빼놓지 않고 작성해야 한다.”	“기관에 해나 누가 되는 발언은 빼고 대신 기관을 우위적 관점으로 바라볼 수 있는 단어들로 교체하여 기록하고 보고한다. 필요시 대화의 중간에 아무도 언급하지 않았어도 기관의 잘못을 보완하고 해결방안에 대해 언급한 것처럼 임의 이름을 기재하도록 한다.”
“질적 평가를 통해 서비스 질을 향상시키자.”	“양적 평가 실적을 높이기 위해서라면 허위문서라도 작성해라.”

(7) 권리 경계의 모호성

사회복지 관련 기관에 종사하는 인력들은 열악한 근로조건하에서 클라이언트의 복지 향상을 위해 사실상 헌신 봉사하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 사실에도 불구하고 복지 인력들이 누릴 수 있는 권리가 매우 제한되어 있고 그 경계 또한 불확실함을 〈표 7〉의 내용들이 보여주고 있다. 직원복지 규정, 월차 휴가제도, 출산휴가 제도 등이 마련되어 있으나 제대로 활용되지 않고 있으며, 기본적으로 확보되어야 할 점심 시간의 활용도 마음놓고 할 수 없는 상황임을 엿볼 수 있다. 심지어 업무 수행을 위해 지출되는 시내 이동 교통비도 자비로 충당되는 기관이 있음을 알 수 있다. 최근 사회복지 관련 기관 종사자들을 복지노동자라 칭하고 사회복지노동자 조직화에 관한 대책이 연구되고 있는 점을 고려하여(예: 송인주, 1999), 복지 인력에 대한 복지대책이 시급히 마련되어야 할 것이다.

(8) 구속(binds)

구속이라 함은 메시지를 듣는 사람으로 하여금 이렇게도 저렇게도 하지 못하게 만드는 이중의 내용을 담고 있는 메시지가 만들어 내는 상황이다(Imber-Black, 1988:

〈표 7〉 권리 경계의 모호성

명시적 규칙	묵시적 규칙
“intake를 나가거나 이동할 때 차량을 이용하도록 하거나 차비를 지원한다.”	“먼 곳으로 교육을 받으러 갈 때만 여비가 지원되고, 그 외는 자비로 알아서 한다.”
“퇴근시간이나 휴가 등의 결정에 자율성을 부여할 테니 책임감 있게 행동해라.”	“기관에 일이 있을 경우 절대 자율은 없다(기관장 결정권자 등의 눈치를 본다).”
“출산휴가는 2개월이다.”	“실제로 2개월 모두 사용할 수는 없다.”
“직원의 전문성 향상을 위해 진학시 시간적 배려를 한다.”	“수업을 위해 조기 퇴근시 심한 심적 부담을 안고 해라.”
“직원의 상조회비를 활용하라.”	“상조회비가 책정되어 있으나 활용될 수 없다.”
“급여가 너무 적어 수당을 더 주겠다.”	“봉사와 회생으로 너희(사회복지사)가 양보해라.”
“직원복지(교육 및 사업)를 위해 어떤 일이든 다 지원해 주겠다.”	“돈 들어가는 일은 안 된다.”
“전원 만근시 월차 휴가를 사용할 수 있다.”	“불가피한 상황만 월차의 이유가 될 수 있다. 쉬기 위해 월차를 낸다는 것은 좋은 이유가 아니다. 기관의 분위기를 먼저 고려해라.”
“점심시간은 12:30~1:30까지이다.”	“점심시간은 단지 점심만 먹는 데 걸리는 시간이다. 식사 완료 후 설새없이 다시 일을 시작해라. 그렇지 않으면 상사가 '그렇게 할 일이 없냐'며 핀잔을 준다.”

〈표 8〉 구속(binds)

명시적 규칙	묵시적 규칙
“조화가 최우선이다.”	“권위가 최우선이다.”
“팀워크가 필요하다.”	“팀워크보다 뛰어난 한사람이 낫다.”
“일의 특성상 편안한 복장으로 근무하라.”	“편한 복장은 자칫 기관에 피해를 준다.”
“사회복지교육 실습지도 및 관리를 한다.”	“실습지도 인력이 없어 실습신청이 있어도 거절한다.”
“전체를 보는 시야를 가져라.”	“내 것을 먼저 봐라.”
“가정도 중요하다.”	“밤을 새워서라도 일은 다 마쳐라.”
“우리는 한배를 타고 있다.”	“너에게 닥친 일은 나(상사)와는 상관없다.”

82). <표 8>에 나타난 내용들을 보면, 복지 인력에게 요구되는 행동이 미묘해서 복지 인력이 어떻게 행동하든 기관의 상사 또는 권위를 가진 존재로부터 제재를 당할 수 있는 상황임을 알 수 있다. 이러한 상황에 지속적으로 노출되어 있고 이러한 상황 속에서 기관이 어떤 행동을 더 선호하는지를 분명히 확인할 수 있는 분위기가 허락되지 않을 경우 기관 종사자들은 극심한 스트레스에 휩싸이게 된다(Imber-Black, 1988).

5. 논의 및 정리

본 연구는 사회복지 관련 기관 내에 존재하는 묵시적 규칙들이 복지기관의 실질적인 운영철학, 활동방향, 기관의 가치체계, 클라이언트에 대한 관점 등을 노출시킬 것이라는 전제에서 출발하였다. 본 연구를 통해 드러난, 기관의 실제적인 운영을 주도하는 묵시적 규칙들은, “책임대상 또는 목적의 혼동”, “부당한 권위”, “복지인력 역할의 혼동”, “이상과 현실의 갈등”, “윤리(가치)의 혼란”, “구속”, “권리 경계의 모호성” 등 8개 범주로 밝혀졌다. 이상으로 확인된 8개의 규칙 범주들 속에 복지기관의 실질적인 운영철학, 활동의 방향, 기관이 갖고 있는 가치 체계 및 윤리 의식, 클라이언트에 대해 기관이 갖고 있는 관점, 기관이 운영되고 있는 사회체계의 지원 상태 등이 포괄적으로 파악되었다고 본다.

간단히 정리하면, 우리 사회의 사회복지 관련 기관들은 아직도 클라이언트의 진정한 복지 향상을 위해 전심 전력할 만한 운영 철학, 자원, 공적 의식, 전문성, 가치와 윤리, 복지 전문가에 대한 정당한 대우, 원칙에 입각한 실천 의지 등을 제대로 갖추지 못하고 있다고 잠정 판단해 볼 수 있다. 특히, 복지 활동의 중심이라 할 수 있는 전문가적 가치와 윤리 의식의 결핍은 매우 심각한 문제라 할 수 있겠다. 복지기관 운영 주체가 평가를 염두에 두고 양적인 결과만을 중시하는 경향이 없지 않다는 일반 대중의 지적, 그리고 사회복지기관들이 수익사업에 치중하여 클라이언트에 대한 본연의 복지서비스 제공보다는 기관의 경영 수지를 맞추기에 여념이 없다는 일반 대중의 비판이 본 연구 결과를 통해 어느 정도 사실로 드러났다고 볼 수 있다.

명시적 규칙과 묵시적 규칙이 상호 일치하지 않는다고 해서 다 역기능적인 것은 아

니다. 영국의 치료 훈련소에 대한 현상학적 참여 관찰 연구에서, Nijsmans(1991: 6)는 전문가의 전문적 경험, 특정 상황에서 일이 어떻게 처리되어야 하는가에 대한 전문가적 해석과 판단 등이 기관의 명시적 규칙들을 하찮게 만들어 버리는 것을 발견한 바 있다. 또한, Baron(1987)은 전문기관에서는 대개의 경우 전문 직업적 규범이 기관의 명시적 규칙들을 대체한다는 것을 밝힌 바 있다. 즉, 전문가적 윤리, 판단, 자부심, 전문성 등이 일반적인 사항을 규정해 놓은 명시적 규칙과 규정을 무효화시킬 수 있다는 것이다. 이렇게 되기 위해서는 우리 사회 복지 인력의 전문 역할이 명확하게 정의되어 있어야 하고 복지 전문가의 윤리와 가치가 월등하게 향상되어 있어야 할 것이다. 영국의 현실은 도덕적, 효율적으로 우위에 있는 전문성의 가치와 규범이 하위에 있는 기관의 일상적인 규정을 압도한 경우이고, 우리의 현실은 우위에 있는 일상적 기관의 규정을 하위에 있는 묵시적 규칙들이 압도한 경우라고 볼 수 있다.

이와 관련하여, 여기서 주목해 볼 만한 것은 대부분의 복지 기관들은 자신들이 어떻게 행동해야 하는가에 대해서는 명확한 인식을 하고 있다는 사실이다. 명시적 규칙들의 내용이 이를 뒷받침해 주고 있다. 그럼에도 불구하고 복지 기관 종사자들이 실질적으로 요구받고 있는 행위가 묵시적 규칙에서 드러난 바와 같이 비복지적인 이유는 무엇인지 탐색해 보아야 할 것이다. 우리 사회복지기관들이 자원과 인력의 부족, 그리고 일반 사회의 복지 관련 인식이 부족한 상황 속에서 클라이언트의 복지 증진을 위해 나름대로 노력하고 있는 가운데, 이러한 묵시적 규칙의 존재 및 통용에 대한 모든 책임을 이들 기관에게만 돌릴 때 문제는 해결되지 않고 악화될 것이다. 이러한 점은 특히, “이상과 현실의 갈등”에 나타난 항목들을 통해 확인될 수 있을 것이다. 즉, 최선을 대해 클라이언트를 위한 서비스를 계획·제공하려 해도 부적절한 복지관 평가 기준, 후원자의 의식 부족, 일반인의 자원봉사 참여 의식 부족, 연을 중시하는 사회의 무언의 압력 등으로 인해 이상적인 기관 운영을 해 나갈 수 없는 측면도 무시할 수 없을 것이다.

묵시적 규칙의 내용들을 확인해 낸 것만으로 기관 운영이 효율적으로 이루어지리라 기대해서는 곤란하다. 특히, 이렇게 확인된 내용들에 대한 책임이 어디에 있는가를 두고 서로 탓하는 도구로 묵시적 규칙의 내용들이 사용된다면, 여기서 지적된 문제가 개선되기보다는 오히려 악화될 소지가 있다. 본 연구를 통해 확인된 묵시적 규칙들의 범주가 기관 운영자, 기관의 복지 인력, 후원자, 클라이언트 모두를 묶어 한

배에 태울 수 있는 도구가 되어야 할 것이다. 즉, 각자의 입장에서 현재의 문제성 있는 묵시적 규칙들을 타파하고 개선시킬 수 있는 현실적인 대안을 모색해 보는 계기가 되어야 할 것이다. 더군다나, 표에 제시된 내용들은 사회복지 관련 기관 종사자들이 자신의 직장에서 주관적으로 인식한 내용들이므로 사회복지 관련기관의 실제 운영 상황과는 차이가 있을 수 있다. 즉, 묵시적 규칙을 바라보는 데 있어 시각 차이나 편견이 존재할 수 있다는 것이다. 하지만, 묵시적 규칙을 둘러싼 이러한 시각 차이 또는 편견의 가능성 자체가 기관의 운영 책임자와 기관 근무자들로 하여금 쌍방 간에 본 연구를 통해 발견된 묵시적 규칙들의 내용을 갖고 대화 및 토론을 통해 그 차이 및 편견을 제거할 수 있는 계기를 마련하도록 할 수 있다는 것이다. 이전에는 관행으로 치부되어 공공연하게 거론될 수 없었고 그저 당연한 것으로 넘겨버렸던 주제들을 표면으로 끌어올린 데 본 연구의 의의가 있다 하겠다.

본 연구의 한계점으로는 기관 전체의 규칙을 모든 분야에 걸쳐 모두 확인해 내지 못했을 수 있다는 것이다. Straus et al. (1964)은 ‘누구도 존재하는 모든 규칙들을 알 수 없으며, 누구에게 어떤 제약을 어떤 상황에 적용해야하는지는 더욱 모르고, 규칙은 모든 것을 지시할 수 있는 것이 아니라 확장, 교섭, 토론, 편의적 적용의 대상이다’(재인용, Nijsmans, p.4)라고 하였다. 따라서, 본 연구에 참여한 31명의 복지 인력에 의해 31개의 기관에 존재하는 모든 묵시적 규칙들이 파악되었다고는 볼 수 없다. 향후, 보다 훈련된 연구요원에 의해, 또는 연구자의 현상학적 참여 관찰에 의해 보다 포괄적이고 상세한 묵시적 규칙들이 확인될 수 있을 것으로 기대한다. 주의할 것은 본 연구를 통해 확인된 묵시적 규칙의 현상들이 어느 한 기관에 존재할 수 있다는 것을 의미할 뿐 모든 기관에서 공통적으로 발견된다는 것을 의미하지는 않는다는 것이다.

향후 연구를 위한 내용으로서, 본 연구에서는 규칙의 존재 여부만 탐색되었을 뿐 탐색된 규칙들이 실제 어떻게 적용되고 있으며 이 규칙들을 위반하였을 경우 어떤 제재가 가해지는지, 사회복지사들이 이 규칙들을 어느 정도 우호적으로 받아들이며 따르고 있는지는 탐색되지 않았다. 후속 연구에서는 본 연구를 통해 확인된 개념적 범주에 대한 경험적 검증 작업이 필요하다고 본다. 즉, 대표성 있는 표본 추출을 통해 많은 기관에 이러한 묵시적 규칙의 범주들이 실제로 보편적으로 존재하는지 여부와 아울러 그러한 묵시적 규칙이 조직에 얼마만큼의 영향을 주는지를 경험적으로 조사해 볼 필요가 있다.

이러한 한계와 후속 연구의 필요성에도 불구하고, 사회복지 관련 기관에서 실제로 일어나고 있는 일들을 묵시적 규칙이라는 포괄적인 개념 틀을 통해 최초로 분석적 시각에서 세밀하게 관찰했다는 데 본 연구의 의의가 있다 하겠다. 즉, '규칙'이라는 포괄적 개념을 갖고 사회복지 관련 기관을 분석해 봄으로써 기관의 일부 특성을 수량적으로 기술하여 분석하는 미시적, 개별적 접근을 탈피할 수 있었다. 본 연구는 정해진 이론적 틀 내에서 미리 선정한 제한적인 변수들만을 기관 내에서 관찰하는 것에서 벗어나 조직의 효율적인 과업 수행 전반에 방해가 되는 어떤 종류의 행위(규칙)도 찾아낼 수 있는 발견 지향적 연구를 수행함으로써 사회복지기관의 비효율적인 부분들을 확인해내고 대처할 수 있는 기본자료를 제공했다고 본다.

본 연구의 결과는 사회복지관, 기타 복지기관 및 복지시설 종사자들의 기관운영 스타일, 업무추진 스타일, 현실적 운영계획의 수립 등에 참고 자료로 활용될 수 있을 것이며, 사회복지시설 및 기관들이 결과 중심적이 아닌 과정 중심적인 운영을 하고, 복지기관을 위한 복지기관이 아니라 진정으로 클라이언트를 위한 복지기관으로 매일 매일의 과업을 실천하는 복지기관으로 거듭나는 데 작은 기여를 할 것으로 기대된다.

· 참고 문헌 ·

- 김성한. 1997. "사회복지사의 이직의도 인과모형 : 종사기관별 비교." 《사회복지연구》 10, pp. 353~381.
- 김정헌·이근수·송전섭. 2000. "사회복지전문요원의 공직몰입 결정요인." 《한국행정논집》 12(1), pp. 109~127.
- 송근원. 2000. "사회복지전문요원의 업무 태도에 영향을 미치는 요인 연구." 《사회복지연구》 15, 여름, pp. 41~71.
- 송인주. 1999. 《사회복지사 조직화 방안 연구》. 가톨릭대 석사학위 논문.
- 신원정. 1991. "사회복지조직의 풍토가 사회사업가의 직무만족도에 미치는 영향에 관한 연구." 서울대학교 석사학위논문. 서울대학교.
- 연성진. 2001. "한국인의 준법의식 실태." 준법의식의 현주소와 시민의식 제고방안 세미나 주제발표 논문. 한국형사정책연구원.
- 이인정. 1996. "직장인들의 스트레스 관리를 위한 사회복지서비스 개발을 위한 연구." 《한국

사회복지학》 28, pp. 281~302.

- Baron, C. 1987. *Asylum to Anarchy*. London, Free Association Books.
- Borwick, I. 1986. The Family Therapist as Business Consultant. In L. C. Wynne, S. H. McDaniel, & T. T. Weber (Eds.), *Systems Consultation: A New Perspective for Family Therapy*. New York: Guilford. pp. 423~440.
- Cherniss, C., & Krantz, D. L. 1983. *The Ideological Community as an Antidote to Burnout*. In B. A. Farber (Ed.), *Stress and Burnout in the Human Service Settings*. Elmsford, NY: Pergamon.
- Cloward, R. A., & Piven, F. F. 1977. "The Acquiescence of Social Work. Society." 14(2), pp. 276~294.
- Johnson, J. D., Donohue, W. A., Atkin, C. K., & Johnson, S. 1994. "Differences between Formal and Informal Communication Channels." *The Journal of Business Communication*, 31(2), pp. 111~122.
- Fisher, J. L., & Brown-Standridge, M. D. 1989. Parent-adolescent conflict. In C. R. Figley (Ed.), *Treating Stress in Families*. New York: Brunner/Mazel. pp. 231~256).
- Friedman, E. H. 1986. Emotional Process in the Marketplace: The Family Therapist as Consultant with Work Systems. In L. C. Wynne, S. H. McDaniel, & T. T. Weber (Eds.), *Systems Consultation: A New Perspective for Family Therapy*. New York: Guilford. pp. 398~422.
- Gilsdorf, J. W. 1998. "Organizational Rules on Communicating: How Employees are - and are not - Learning the Ropes." *The Journal of Business Communication*, 35(2), pp. 173~202.
- Hraba, J., Hagendoorn, L., & Hagendoorn, R. 1989. "The Ethnic Hierarchy in the Netherlands: Social Distance and Social Representation." *British Journal of Social Psychology*. 28, pp. 57~69.
- Imber-Black, E. 1988. "The Systemic Consultant and Human-service-provider Systems." In L. C. Wynne, S. H. McDaniel, & T. T. Weber (Eds.), *Systems Consultation: A New Perspective for Family Therapy*. New York: Guilford. pp. 357~373.
- Jackson, D. D. 1965a. "The Study of the Family." *Family Process*, 4(1), pp. 1~20.
- _____. 1965b. "Family Rules: Marital Quid Pro Quo." *Archives of General Psychiatry*. 12(6), pp. 589~594.
- _____. 1967. "The Individual and the Larger Contexts." *Family Process*. 6(2), pp. 139~154.

- Janz, T., Dugan, S., & Ross, M. 1986. "Organizational Culture and Burnout: Empirical Findings at the Individual and Department Levels." *Journal of Health and Human Resources Administration*, 9(1), pp. 78~91.
- Kirton, M. J., & McCarthy, R. M. 1988. "Cognitive Climate and Organizations." *Journal of Occupational Psychology*, 61(2), pp. 175~184.
- Kunkel, J. H. 1997. "The Analysis of Rule-governed Behavior in Social Psychology." *The Psychologica Record*, 47(4), pp. 699~717.
- Mahrer, A. R. 1988. "Discovery-oriented Psychotherapy Research: Rationale, Aims, and Methods." *American Psychologist*, 43(9), pp. 694~702.
- McGovern, P. 1997. "Management Gurus: the Secret of Their Success?" *Business Strategy Review*, 8(3), pp. 52~61.
- Nijsmans, M. 1991. "Professional Culture and Organizational Morality: An Ethnographic Account of a Therapeutic Organization." *The British Journal of Sociology*, 42(1), pp. 1~19.
- Palazzoli, M. S., Anolli, L., Di Blasio, P., Giossi, L., Pisano, I., Ricci, C., Sacchi, M., & Ugazio, V. 1986. *The Hidden Games of Organizations*. New York: Pantheon.
- Prencipe, L. W. 2001. "Management Briefing: Improving Processes Calls for Recognizing Your Company's Unwritten Rules(Column)." *InfoWorld*, 23(12), pp. 42~43.
- Scott-Morgan, P. 1999. "Hidden Depths." *People Management*, 5(7), pp. 38~44.
- Straus et al. 1964. *Psychiatric Ideologies and Institutions*. New York: The Free Press.
Cited from Nijsmans, 1991. p. 36.
- Um, M. Y., & Brown-Standridge, M. D. 1993. "Discovering Organizational 'Rules' that Contribute to Student Stress in Social Work Field Placements." *The Journal of Applied Social Sciences*, 17(2), pp. 157~177.
- Verkuyten, M., Rood-Pijpers, E., Elffers, H., & Hessing, D. J. 1994. "Rules for Breaking Formal Rules: Social Representations and Everyday Rule-governed Behavior." *The Journal of Psychology*, 128(5), pp. 485~497.

Identifying Implicit Rules in Social Work Agencies for the Exploration of Measures to Promote Efficiency of Social Work Practice

Um, Myung-Yong

(Associate Professor at Sungkyunkwan University)

This discovery-oriented study explored 31 social workers' perceptions of discrepancies between explicit and implicit rules in their work places that are supposed to affect the quality of social work services, and identified eight categories of dilemmas: (a) confused accountability or purpose, (b) ambiguous principle, (c) improper authority, (d) confused role of social workers, (e) conflict between ideal and reality, (f) confused work ethics, (g) confused boundary of workers' rights, and (h) binds. These eight categories revealed the real philosophy and purposes of social work agencies, work ethics and values prevalent among social work agencies, agencies' orientation toward clients, and the conditions of social support from the society in large. Instead of searching for discrete variables as separately responsible for inefficient social work services, this approach probed malfunctioning implicit rules in a holistic context to see if inefficient or ineffective provision of social work services is a logical response to a much larger and deeper nexus. Insight into discrepant rules does not solely ensure the improvement of social work practice in the field, particularly if their identification is simply used as another opportunity to blame and avoid self-responsibility. However, such discrepancies between implicit and explicit rules are real enough to the staff workers and agency administrators that they may want to begin the dialogue of contradictory rules as a way of sanctioning discussion of previously forbidden topics. This study provided the ground-work for the dialogue.